

東海大學政治學系博士論文

指導教授：紀俊臣博士 潘兆民博士

The seal of Donghai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'DONGHAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. The seal is rendered in a light gray, semi-transparent style, serving as a background for the title text.

政黨輪替下政策變遷之探討—
以倡議聯盟觀點分析臺中市
BRT 政策執行

博士班研究生：王秋冬

中華民國一百零七年五月三十日

摘要

臺中市 BRT 快捷巴士系統政策，是近年來最重大交通建設方案，卻在最短時間內因政黨輪替而終結，此項政策終結係很值得深入探討的個案。

本研究將以學者 Sabatier and Jenkins-Smith 所提出的倡議聯盟架構(Advocacy Coalition Framework:ACF)理論，分析政策倡議者的理想，探討政策規劃過程，檢視政策執行初期績效，釐清政策反倡議者的改革方案，研析政府改革作為影響情況，比較政策反倡議方案提出後新措施績效，研判政策終結的因應措施民眾是否有感。從以上幾個面向，窺探政策形成、執行、初期績效、替代方案及終結之過程。

本研究發現，歸納為以下五點，分述如下：一、BRT 政策形成符合理性漸進政策之模式。二、BRT 政策施行初始，固有若干不周之處，唯其施行績效已於初期即有所呈現。三、BRT 政策施行不及一年，即因新政府成立而廢止，有其略嫌草率不理性之處。四、新政府在交通改革措施上，尚有不夠周延且流於政治掛帥之嫌。五、比較兩黨的 BRT 政策施行，已顯示舊政府的穩健政策，正被激進的新政府所取代，其不符大多數人民之期待，且不合乎多數政策作為原則。

本研究提供之研究建議如下：一、地方政府對於諸如 BRT 重大政策，宜採取和平漸進的理性決策模式。二、地方政府固因選舉而有政黨輪替，但政策宜求穩定而持續推動，始符合永續發展的二十一世紀地方發展模式。三、政黨輪替而輕率變革重大交通政策，在發展中都會區為節省公帑，宜力求避免發生。

關鍵字：政黨輪替、政策變遷、倡議聯盟、快捷巴士

Abstract

The policy of BRT(Bus Rapid Transit)express bus system for Taichung City is the most important transportation construction program in recent years, but it is ended in the shortest time due to the political party's rotation. The end of this policy is a case worthy of further discussion.

This study will use the Advocacy Coalition Framework(ACF) theory proposed by scholar Sabatier and Jenkins-Smith to analyze the ideals of advocates of policy, discuss the policy planning process, review the initial performance of policy implementation, and clarify the reform plan of anti-advocators of policy. The program analyzes government reforms as an influential case, compares the performance of new measures with the program proposed by anti-advocators of policy, and examines whether the public has any response to the termination of the policy. Based on these, we will examine the process of policy formation, implementation, initial performance, alternative solutions, and termination.

This study is summarized as the following five points: First, the BRT policy forms a pattern that is consistent with a rational and progressive policy. Second, the initial implementation of the BRT policy, in spite of some unsatisfactory features, has been presented in the initial period. Third, the BRT policy has been implemented for less than a year; that is, it was abolished due to the establishment of the new government, and it was somewhat rash and irrational. Fourth, the new government has not been sufficiently thoughtful in terms of

traffic reform measures, and political decisions trumped all other factors. Fifth, comparing the implementation of the BRT policies of the two parties has shown that the steady policies of the previous government are being replaced by the radical new government, which does not meet the expectations of most people and does not conform to the principle of most policies.

The research suggestions provided in this study are as follows: First, local governments should adopt a gradual and rational decision-making model for major policies such as BRT. Secondly, given the fact that the political party's rotation takes place over elections, the policy had better be stable and continuous to be in line with the sustainable development of the local government in the 21st century. Third, in the developing metropolitan area political parties dramatic changes in major transport policies had better be avoided in order to save public funds.

Keywords : Policy Change, Alternation of Political Parties, ACF (Advocacy Coalition Framework), BRT(Bus Rapid Transit)

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	2
第二節 研究目的與問題.....	15
第三節 研究方法與架構.....	20
第四節 研究範圍與限制.....	32
第二章 理論基礎與文獻探討	35
第一節 倡議聯盟.....	41
第二節 政黨輪替.....	62
第三節 政策變遷.....	66
第三章 臺灣地方政黨輪替與 BRT 政策變遷	79
第一節 臺灣地方政黨輪替經驗檢視	80
第二節 臺灣地方政黨輪替影響政策變遷	82
第四章 快捷巴士 BRT 系統個案	87
第一節 BRT 系統簡介	87
第二節 快捷巴士 BRT 系統之應用現況	90
第三節 BRT 系統之相關研究文獻.....	96
第五章 倡議聯盟分析臺中市 BRT 政策	103
第一節 臺中市 BRT 政策形成環境.....	103
第二節 臺中市前後任市長的政策形成過程	109

第三節 胡志強與林佳龍對 BRT 政策制定與終結比較	123
第六章 由臺中市 BRT 政策分析檢視倡議聯盟理論的應用	127
第一節 檢視倡議聯盟理論的應用	127
第二節 建議修正倡議聯盟理論的應用	172
第七章 結論	175
第一節 研究發現	175
第二節 研究建議	180
參考書目	183

表目次

表 1-1 訪談題目提綱	30
表 1-2 訪談對象	31
表 2-1 倡議聯盟博碩士論文文獻回顧	55
表 2-2 政黨輪替博士論文文獻回顧	63
表 2-3 政策變遷博士論文文獻回顧	73
表 4-1 世界各地有關 BRT 之簡稱	88
表 4-2 BRT 之優缺點	90
表 4-3 世界各地採用 BRT 系統彙整	91
表 4-4 胡志強市政府團隊六線快捷巴士彙整	94
表 4-5 BRT 系統之相關研究文獻回顧	96
表 5-1 臺灣整體及六都公共運輸使用率變化	110
表 5-2 臺中 BRT 藍線營運期間乘客載運量統計	116
表 6-1 胡志強聯盟與林佳龍聯盟政策信念的差異	167
表 6-2 政策特色比較	168

圖目次

圖 1-1 研究架構.....	28
圖 1-2 研究流程.....	29
圖 2-1 倡議聯盟架構簡圖.....	45
圖 2-2 倡議聯盟架構.....	48
圖 4-1 巴西庫里奇巴雙節巴士與站體.....	88
圖 4-2 上海快速公交 71 路(BRT).....	92
圖 4-3 臺中市 BRT 路線示意圖.....	93
圖 4-4 雙節及低底盤快捷巴士.....	95
圖 4-5 快捷巴士專用道.....	95
圖 4-6 白海豚造型的流線時尚站體及站外售票系統.....	95
圖 6-1 BRT 硬體元素.....	132
圖 6-2 BRT 列車及站台融入城市文化示意圖.....	132
圖 6-3 人車路等三大要素解構 BRT 之組成.....	137
圖 6-4 交通流、資訊流及金流三流.....	138
圖 6-5 BRT 藍線的核心設計理念.....	142
圖 6-6 白海豚意向之 BRT 車站.....	143

第一章 緒論

身為臺中人，關心臺中事，呼應地方公眾事務的參與，是落實民主政治重要的根基。臺中市是臺灣第二大都市，但交通建設卻不符民意之所需，前臺中市政府胡志強市長因而提出整體改善措施，並在過渡時期提出全名為臺中公車捷運系統(Taichung Bus Rapid Transit，本文後述簡稱 BRT)政策以資因應，但 BRT 行之不久，新就任林佳龍市長即廢除該 BRT 方案，另有新交通措施。此種因政黨輪替，導致政策由倡議至反倡議，致使政策終結，影響深遠，值得深入研究。

依據地方制度法第 55 條規定，直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一次。第 56 條縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長由縣（市）民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一屆。第 57 條鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政，由鄉（鎮、市）民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一屆。

可見我國的地方行政首長從直轄市、縣（市）到鄉（鎮、市），皆為選舉產生。讓在任者（現任市長、執政黨派）的施政接受民意檢驗，有機會致生政黨輪替的結果，使得掌握最終決策的政治職位的在任權力精英得以更迭，進而改變地方政治現況，使得地方原是續行的政策產生變化，帶來不同於常慣的決策可能。就國內的地方政治關係觀察，前後任地方行政首長，若為同政黨或陣營，其政策及建設較不會出現大幅的變動，意謂同政黨或陣營容

易受相同價值與理念(ideas)的影響，新舊政策延續性程度較高，新舊政策的成本邏輯也較不易發生不一致而矛盾的現象；反之，前後任地方行政首長，若為不同陣營或不同政黨，其政策或建設則常見有大幅的變化。不同陣營政府的決策理性，對地方行政事務，帶來諸如停工、改名、廢止等現象層出不窮，特別是地方行政首長發生替換時頻頻上演，而且在地方政治發展上，此種政策變遷現象有愈來愈多的趨勢。

然而，地方政府的政策制定及公共建設多與資源分配及民眾生活福祉相關，若因為政治考量而倉促更改或終止，輕則浪費人民的納稅錢，而損害地方政府財政；重則影響地方民眾的生活福祉，若持續惡化，則傷害國家競爭力。因此，本研究將選擇具指標性意義的臺中市，就前市長胡志強執政時期之臺中市 BRT 政策制定及執行決策過程，與現任市長林佳龍執政時期之執行與終止該政策決策過程，以探討其對地方政府公共建設及城市競爭力之影響，並提供對於國內日益增多之該等現象之省思。

第一節 研究背景與動機

現代城市為追求更好的交通環境，地方政府不斷改善大眾運輸條件。常見依循既有交通政策網絡，對公共運輸系統提出因應之道。不過，公共運輸系統變革政策動輒得咎，對現代城市群眾生活影響細微而深遠，小則造成個人移動不便，大則影響城市經濟發展。可見市府的大眾運輸政策走向，對城市公共運輸系統發展脈動，交錯政治性與經濟性的意義，反映城市公共運輸發展問題，對市民生活需求與城市發展意義的重要性；也就是說，市區公共運輸是城市發展的必要基礎。同時，也是承載都市發展的時代意涵，例如公共運輸政策中節能低碳的時代理念價值。是故，

此時的公共運輸政策變遷問題，已是都市發展不可忽視的一環。

臺灣各地區因城鄉差異及區域發展的需求不同，致其公共運輸系統需求，也不盡相同，實應秉持因人、因時、因地而制宜，且應循序漸進，審慎評估，確實執行之作法，進而採用適宜之公共運輸策略，始可滿足供給市民需求的目標。因之，各項交通政策執行，須符合當地民眾的需求，響應當代城市發展思潮，為達到施政者的預期目標，並應適時調整。為達成上述多項的需求，臺中市 BRT 快捷巴士系統，即係因應臺中市交通運輸需求而設計。

壹、研究背景

臺中市 BRT 快捷巴士，該交通系統首先執行的是快捷巴士藍線，原規劃藍線的總長 71.04 公里，而主幹線長度 32.46 公里，東起太平區之屯區藝文中心到臺中火車站接靜宜大學，然後接到梧棲區臺中港旅客服務中心。第一階段工程，即優先通行路段於 2013 年 8 月 8 日動工，2014 年 7 月 28 日通車，自臺中車站沿臺灣大道至靜宜大學，全長 17.3 公里。藍線啟用試營運一年後；2015 年 7 月 8 日，臺中市新任林佳龍市長宣布廢止臺中市 BRT 計畫，將原 BRT 藍線優先段改稱「優化公車專用道」、原臺中市 BRT 藍線的 32 輛臺中客運、統聯客運、巨業交通等民營車輛改為臺中市公車 300 路並與其他臺灣大道幹線公車一起行駛公車專用道。然而，一年不到的時間，地方重大的大眾交通 BRT 政策宣告廢止，於同樣的政策脈絡，形成同一個市府，同一個的理性規劃政策，卻存在相互矛盾的決策走向結果；一時是重大政策、一時卻是廢止政策。政策擺盪在一個不是零，就是壹的零和賽局，而非走向漸進式改革。

臺中市 BRT 快捷巴士系統，作為臺中市政府重大的政治決策。就學理而言，一個「理性」政策理應具備延續性。其主要學術因素之一，在於地方施政的決策，常有深刻的經濟性考量。一個公共交通政策選擇行為的出現，經決定執行後勢必投注大筆資源進入。若環境資源條件不變的前提下，地方政治資源的配置及運作，理應不時會受到成本因素影響。在資源有限的理性邏輯運作中，政策變更的決策行為，理應會更容易存在「民眾權益極大化」與「公益損害極小化」的經濟理性思維，而非追求政治權力導向的判斷決策；也就是說，經濟理性的要旨，主在強調追求長遠「公共利益」的極大化，而非如政治理性，常見側重追求「選票支持」的極大化。

然而，BRT 政策在公共利益上得與失問題。就學理來看，應該更容易受到臺中市政府為考量。唯與學理不同之處，營運一年的 BRT 政策，因新任市長甫上任後直接戛然而止，並非採取漸進式退場的方式，選擇爭取最小化成本負擔的決策，或謀取最大化公共利益的政策選擇。讓決策發生變換時，降低對公共利益造成的傷害，或是創造更有益於公眾生活的選擇結果。另外，選擇施行採取「優化公車專用道」，結果是 BRT 政策變成臺中地方政治發展中罕見的「短命交通政策」。在都市發展途徑與策略的選擇過程，帶來了政策終結(policy termination)的結果。¹

回顧檢視臺中 BRT 的政策執行，始於胡志強主政時期任內之臺中縣市合併，顧及需治理幅員廣大，且人口眾多的新城市，需重新思考市政發展的出發點。因此，「大臺中市」的發展問題，變得不可同日而語。加上，相關各國都市交通研究指出，隨著都

¹紀俊臣，2013，〈六都邁向都市國家的途徑與策略之選擇：全局治理的觀點〉，《中國地方自治》，66 卷 11 期，頁 5-22。

會區人口的成長發展，均容易呈現往經濟就業活絡的所在集中。²相關臺灣在地的交通研究，依據大量的行為統計數據，指出民眾選擇公共運輸載具的行為若越頻繁，就越有利於改善現代都市交通的問題，讓道路車輛壅塞的問題獲得解決。³當時，則考量未來假以時日，臺中城區與鄉間的往來輸運問題，勢必考驗著大臺中的整體發展，結果是促成發展升級公共交通系統的決策。

2010年12月25日改制為五都之一的臺中市政府，預見原城區公共交通系統，一時半刻要照顧整個大臺中市民。按舊有的公眾運輸系統單純向外延伸，未加以考量民眾搭乘用量的經濟性問題，恐怕造成市政長期負擔，且城區與鄉鎮民眾，搭乘公眾運輸的需求與習慣不一而足，多作了則損耗整體市政資源，少作了則是損及民眾搭車的權益。但為了營造合乎公眾利益的運輸系統，升級公共交通系統決策的選擇路徑可以有很多，只是當時地方主流的民意反映，臺中市民的心目中，視大眾捷運(mass rapid transit, 簡稱MRT)為最理想首選，其多數支持要求擁有捷運的普遍理由相當的多。從報章輿論觀察歸納公眾論調，主要集中在臺北市、高雄市都有自己的捷運系統，當年全台第三大城的臺中怎能缺席？結果是，地方輿論壓力導引交通需求，而突顯改革臺中交通問題的迫切性。

不過，胡志強市政府團隊依循「經濟理性」作出評估與規畫，而不同於當時主流民意的趨向。胡市府挑選BRT作為公眾運輸系統「過渡時期」的政策，選擇其政策的主要理由在於，當捷運系統網絡尚未涵蓋大臺中地區時，一方面紓緩民眾輸運的需求壓

²張有恆，2017，《現代運輸學》，(台北:華泰文化)。

³陳敦基、毛國裕，2017，〈大眾捷運共構住宅運具選擇行為暨停車供給政策之探討—以台北地區為例〉，《運輸學刊》，29卷2期，頁179-185。

力；一方面，則導引培養城鄉兩區民眾，搭乘公眾輸運的習慣。不難發現，胡志強市政府團隊傾向，選擇經濟理性的路徑作評估規劃的思考，思量市政經濟資源配置現況，漸進式的選擇符合公共經濟利益的交通政策。

胡志強市政府團隊支持的 BRT 政策，固然其交通團隊在執行上所顧及的因素諸多，但團隊在具體的施政行為，仍緊扣著「經濟理性」的觀念上策進。考量臺中各道路的整體車流量情況，依循國道、跨縣市、跨鄉鎮、跨城區鄉間需求的不同，視主要幹道類比為身體的動脈，支道則為靜脈，街巷則為微血管。以此類推，著眼公眾的經濟效益，分門別類作出輕重緩急的劃分，依照其條件容許的可行性按部就班，執行整體公眾交通規劃與執行，以期造成最小的社會衝擊，獲致較大的公眾運輸利益。

BRT 政策在胡志強市府團隊的執行下，強調的主要優勢在於從預算面的比較，顯示出 BRT 系統建設花費少、施工期間短；從機能面則比較出，車行速度便捷且單次載運量優於一般公車。經由衡量公眾利益因素，透過性能與價格上的比較，作出 BRT 施作相對於捷運施作，來的經濟許多的結論。同時，顧慮大臺中捷運系統並未具體成形，但當時存在的公眾運輸系統條件，又未能有利於解決臺中新舊城區的交通需求，所以透過 BRT 政策，對大臺中市的大眾運輸系統作整合，以 BRT 系統作為大眾運輸的主要載具。

胡市府曾出面整合統聯客運、臺中客運、巨業交通等臺中市原有的公共交通公司，加上新成立的臺中快捷巴士公司，一起聯營 BRT 藍線的運輸工作。規劃聯營業者依提供雙節巴士車輛數的比例安排班次，並依行駛營運的里程數，結算營收利潤及分擔

BRT 營運成本。此外，BRT 政策最大的賣點是讓聯營的車輛，可以擁有自己的車輛專用道，免於與自用車爭道，藉此提升 BRT 的載運速度，並配合其他交通系統作轉乘支援，吸引與鼓勵市民搭乘，減少市民短距離選擇自行駕車的機率，藉此改善道路的車潮壓力。

就「倡議聯盟架構」設計角度言之，胡市府 BRT 政策的執行，可說是以「經濟理性」為導向組成的倡議聯盟，以此構成該倡議聯盟的核心理念(ideas)，並以此概念作理念的分享，反映胡市府在 BRT 政策強調的策略主軸是「經濟上可行性」；在 BRT 政策的意念傳達，則採取「速度」(speed)概念作為號召，策略性的具體增益公眾交通的效率，吸引民眾搭乘與博取支持。簡單來說，面對政治上急迫性的交通議題挑戰，臺中市府整體 BRT 政策，仍是基於「經濟理性」作政策變革，衡量政府、民眾、業者三方的平衡，在為公眾利益、經濟便利、市場成本面向，取得一系列的經濟均衡綜效。⁴結果是，決定優先「試營運」BRT 藍線，讓民眾進行政策體驗，其餘的五條 BRT 路線與相關延伸支援路線，則處於交通政策願景階段，預定取得合理評估成效後，再行規畫實施。

BRT 政策上路的期間，適逢地方首長選舉，地方政治輿論的風向，逐漸匯聚起反倡議聯盟浮出檯面。就 BRT 政策面向來看，反倡議聯盟，主要認為胡志強市府係因競選因素，讓 BRT 倉促上路，周邊設備諸如行控中心，優先號誌、月台門、驗票閘門及票務設備等未臻健全；且在行政程序上欠缺驗收手續，僅廠商宣告竣工即著手「營運」，引起普遍民怨的共鳴，導致現今 BRT 爭

⁴林良泰、陳建元、葉昭甫、李詩晨，2011，〈臺中市高潛力公車關鍵政策變遷分析〉，《運輸計畫季刊》，第 40 卷第 4 期，頁 421-440。

議持續不斷；最後，當政黨輪替結果產生，在林佳龍市府團隊上任後，臺中市府決定廢止，BRT 政策自 2014 年 7 月 28 日起，直至 2015 年 7 月 8 日結束營運，宣告 BRT 政策終結。反映反倡議聯盟，對 BRT 政策強調的策略主軸是「政治上理想性」，而形成正反兩倡議聯盟，在政治理想上，一人一把號，各吹各的調的情形屢屢發生，而欠缺一個檢視政策良窳的合理標準。

誠然在政黨輪替的過程中，環繞胡市府為中心的 BRT 政策倡議聯盟，以及圍繞林佳龍市長競選團隊為中心的 BRT 政策反倡議聯盟，便各自在「經濟上可行性」與「政治上理想性」的發展策略中爭取理念支持。其雙方陣營操作的結果，讓 BRT 政策在多數選民心中的看法產生了轉變。BRT 政策議題變為當時市長選舉過程中攻防的重點，從一個選情風向的指標性議題，最後成為爭取各自聯盟選民認同與支持的熱門選舉話題。

然而，因政黨輪替之緣故，市政權力職位發生了易主，新的市府團隊，取得主導市政走向的優勢地位。同時，反倡議聯盟所採取「政治上理想性」的策略後果，亦持續影響既存的政策網絡。BRT 政策的反倡議聯盟，似乎為了兌現政治上理想性策略的政治承諾，使得 BRT 朝著政策終結(policy termination)的方向走；換句話說，政黨的輪替帶來權力的更迭，使得權力運作之因素，影響了臺中市府既存的政策網絡。⁵讓理應著重經濟理性的政策網絡產生轉變，政策網絡完全不同以往經濟理性的行為模式，使得 BRT 政策出現政治性的政策終結的結果。

事實上，直至 2014 年市長選舉結束後，在 BRT 政策評價上，

⁵紀俊臣、林怡均，2007，〈檢視政策網絡的應用〉，《公共事務評論》，第 8 卷 1 期，頁 31-46。

總缺乏齊一的公評標準。BRT 政策終止事件發生後，在地方事務的運作上仍餘波盪漾。地方對 BRT 的歧見，並未因政策終止劃下休止符，政治性爭議仍持續此起彼落。廢止 BRT 的決策，有待林佳龍市府出面，作出一個公道服眾的客觀說明。地方事務的參與者為此爭辯，導致各方看法分歧而糾結，參與者之間沒有取得相當共識，或至少是相近的共識。這樣的結果是，不停有民眾向有關機關訴願，監察機關也對廢止 BRT 的政策，提出了糾正的動作，以及市府與廠商之間，發生了終止 BRT 的履約爭議。

走向這樣政策變遷的結果，有恐對市府長期威信造成傷害，也無益於政黨輪替，往正向的地方民主發展，促進地方派系得以正面互動，事關地方政治發展進程重大，有其必要研究出政策變遷背後的問題癥結，提出可能的研究處方，以利地方政治的民主鞏固，化解民眾與市政府之間的矛盾。

綜合以上歸納本研究之研究背景，整理如下：

- 一、BRT 係臺中市近年來最重大的交通改革方案，卻在最短時間內因政黨輪替而終結。此項政策終結(policy termination)案例係很值得深入探討的個案之一。
- 二、BRT 方案終結後，餘波盪漾。2017 年 3 月，監察院提出對臺中市政府糾正案；甚至經司法仲裁，認為臺中市政府須賠償業者損失高達五億元。此種因政策終結造成所費不貲的地方財政浪費，自有研究之學術價值。
- 三、BRT 終結後，臺中市新成立林佳龍政府，曾將規劃 BRT 有關人員移送地檢署，經該署查無不法而簽結。足見 BRT 方

案就倡議人員並無違失；反之，反倡議者廢除，是否有違失之處，則值得研究分析。

本研究即係本諸政策規劃不易，執行更困難；如無嚴格和專業的評估，即以執政者政黨輪替，政策因而終結，實有其可能的思維缺失而探討之。

貳、研究動機

2010 年台中縣市合併時，依據市政府公布之統計資料顯示，臺中市人口數達 268.5 萬餘人，平均每戶 3.03 人，登記汽車 94 萬餘輛、機車數 174 萬餘輛，平均每戶持有 1.06 輛汽車，1.96 輛機車。個人的交通工具成長快速，市民也習慣於自己開車騎車出外辦事。導致臺中市區道路壅塞，並造成嚴重的交通問題，妨礙大臺中地區的發展。臺中市政府遂努力推廣公共運輸，要求客運業者改善服務品質。希望能轉移個人的交通工具的使用者，改變用路習慣，多加使用公共運輸系統。但因民眾騎乘汽、機車可以直接到達目的地，一時之間仍很難改變習慣。是故，胡志強市府規劃 BRT 政策，以「速度」作為導引用路人，搭乘公眾運輸系統的理念，培養臺中市人運用公眾運輸系統的習慣。

隨著胡志強市府 BRT 政策的提出與執行，逐漸在政策網路中形成 BRT 倡議聯盟，BRT 倡議聯盟成員輪廓日趨清楚。BRT 政策執行期間，適逢地方縣市首長大選的時機，原本中性的非 BRT 倡議聯盟亦逐漸凝聚起，以林佳龍市長候選人為首的反 BRT 倡議聯盟，主張臺中 BRT 政策「欠缺專用路權、沒有絕對優先號誌且行控中心缺少調度能力」，吸引市民對反 BRT 倡議聯議題的注意；同時，林佳龍團隊提出 Mr.B&B 複合式交通政策，主要

以普及公車路網的涵蓋範圍，以提升公車路網的載運「數量」為理念號召，凝聚群眾支持。正向與反向的 BRT 倡議聯盟，開始在 BRT 議題上作政見良窳的競爭。其後，林佳龍在臺中市長選舉，獲得多數選票而勝出，完成改制後臺中市第一次的政黨輪替。

新臺中市長林佳龍上任後，將快捷巴士 BRT 廢止，改為優化公車專用道（簡稱公車專用道）。由臺中市 BRT 藍線，轉換成的公車專用道，路線起迄仍為臺灣大道臺中火車站至靜宜大學，只能由 300~308 路公車及緊急車輛通行，300 路公車仍採用原來由臺中市 BRT 藍線營運的民營之雙節大客車，行駛原 BRT 路線，其餘路線皆採用低底盤公車。其後有陸續增加 309、309 區、A2 路線，增加運載車輛的數量，擴大公車的班次，希望藉由集中且密集的公車車潮，載運起往來城鄉的乘客，改善大臺中交通環境的現況。

若就傳統的理性決策途徑來檢視，臺中市府從 BRT 政策走向優化公車專用道政策的變化，假定不論是新舊市府，其決策行為皆是基於「理性」考量政策的利害得失，來「選擇」決定政策的設置、變更及終止。⁶指出政府政策往往牽一髮動全身，在政策的選擇上，避免不了顧忌各種經濟與社會因素的效應考量。是故，要對慣性的經濟行為造成瞬間的劇變，著實不容易一步到位；加上，來自環境因素的挑戰，在各方行為者的「比較利益」驅使下，強化群體利益盤根錯節的效果。這容易造成預期上「理性」的政策，呈現延續性選擇的特質，反映一個政策的改變，較容易常見小幅度，或漸進式的改變。也就是說，BRT 政策若是採漸進式的退場方式，則合乎傳統的理性決策途徑的解釋；然而，事實上，

⁶吳鴻昌，2014，〈經濟學帝國主義抑或行動理論的重建：對社會學理性選擇理論的反思〉，《政治與社會哲學評論》，第 49 期，頁 109-157。

BRT 政策劇變式的終止結果，則有其「不盡然理性」之處。

BRT 政策變遷上的「不盡然理性」，反映政府決策行為，並不單純依循求安定，求最小變動的思考理路所驅使，來處理政策所遭遇的問題；使得每一個政府決策行為，未必具有前後的一致性與延續性，也不必然會讓政策變遷的走向，朝著和緩漸變的發展路徑前進。是故，政策變遷的路徑，潛存著不延續性變遷的可能。這是傳統的理性決策理論，無法解釋 BRT 政策變遷為何往不延續性的變遷發展；而且是呈現激烈急遽式的政策終結。此際其臺中市的政府決策行為，在 BRT 政策變遷中並非是依學理所說，有著一致性、延續性的關聯，而是選擇直接捨棄 BRT 政策。

面對前述政策變遷「不盡然理性」的問題，彌補傳統學理對政策形成論述的不足，修正將市府機關視為單一行為者的假定，學者 Sabatier 與 Jenkins-Smith 提出倡議聯盟架構(Advocacy Coalition Framework: ACF)的研究途徑，說明政府決策行為與主政者決策行為的分際。試圖將政策脈絡的觀察角色，由政府機關轉移至倡議聯盟的行為者身上，並且進一步說明市府只是機關建制，市府本身並不具決策選擇的能力。真正具備選擇能力的變項，來自倡議聯盟內的行為者(agent)；同時指出決策結果的起源，並非來自「利益」，就學者 Sabatier 與 Jenkins-Smith 來說，認為更合理的解釋，應來自倡議聯盟的「理念」(ideas)。

在 BRT 政策議題上，倡議聯盟成員的聚散離合，讓主流的倡議聯盟逐漸聚集成型，形成正反兩向的態勢。反 BRT 倡議聯盟甚至在市長選舉期間，成為促成政黨輪替的動能，也為 BRT 政策從延續轉向終止，埋下了伏筆。不過，若按倡議聯盟架構來看，並未說明政策的「理念」如何及為何產生改變。也就是說，倡議

聯盟架構認為「理念」可以透過「政策學習」，讓非倡議聯盟成員產生改觀，繼而願意調整行動，付諸實現自我聯盟的主張；但「政策學習」在學理上，所指涉的是，受到長期政策教化所得到的結果；若要让根深蒂固的政策理念，一時間產生動搖發生變化，如同 BRT 政策的「終止理念」是如何，在短期的選舉期間，形成並發生作用，倡議聯盟架構尚待解釋的部分。

因之，BRT 政策的「終止理念」到底是如何形成，並且能夠在短期間，即吸引大批非倡議聯盟成員，前仆後繼投身支持反倡議聯盟，導引政黨輪替的結果發生；而不選擇支持與「政策學習」屬性契合度較高的正向倡議聯盟。那麼「反倡議聯盟的終止理念」，又是因為基於何種思考因素，必須促成 BRT 政策走向一次性的終止，排除漸進式的政策變遷模式；而其中權力因素在政策脈絡中扮演甚麼角色，這是有待地方政治實務充足的所在。

歸納以上，本研究之研究動機，包括：

一、分析政策倡議者的理想。

BRT 快捷巴士系統，在國內是一種新型態的大眾運輸系統，有「窮人的捷運」之稱，倡議聯盟為了改善臺中市交通的政策信念而結合，在比較了工程經費、施工期程、交通衝擊、環境影響等政策效益後決定推動此政策，其政策信念的形成是否符合經濟理性的理念值得本研究探討。

二、探討政策規劃過程。

倡議聯盟架構指出，倡議聯盟的成員透過策略工具的選擇，以及聯盟資源的投入等，在政策次級系統中，意欲影響政策的制定，本研究將針對倡議聯盟的策略選擇，及其對政策制

定所造成的影響進行探討。

三、檢視政策執行初期績效。

政策的制定，主要的目的理應是著眼於公共利益的實現，本研究透過政策施行的績效，以分析 BRT 政策的制定，是否符合公共利益，若符合公共利益，為何會造成政策變遷。

四、釐清政策反倡議者的改革方案。

政黨輪替造成了治理聯盟的改變，不同理念的政黨取得了執政的權力，在「政治上理想性」的驅使之下，造成原已施行之政策產生政策變遷，探討替代政策的意涵，以瞭解政策變遷的背後因素

五、研析政府改革作為影響情況。

從傳統的理性決策途徑來檢視，臺中市政府從 BRT 政策走向優化公車專用道的政策變化，假定無論是新舊執政者其決策行為皆是基於「理性」，考量政策的厲害得失，決定政策的變更以及終止，則其所造成的影響是否有所不同。

六、比較政策反倡議方案提出後新措施績效。

反倡議聯盟所提出的以「數量」為概念的大眾運輸系統理念，有別於倡議聯盟提出的以「速度」為概念的 BRT 政策理念，兩者對於改善交通所達到的成果，有相當大的差異，本研究將分別探討差異之所在。

七、研判政策終結的因應措施民眾是否有感。

BRT 政策的終結，以及替代方案的提出，都是因為倡議聯盟架構所提到的治理聯盟的改變，究竟所提出的替代方案是否為最佳之方案，相對應市民的感覺又是如何？是本研究所必須探討的重要課題。

第二節 研究目的與問題

本節針對研究目的與問題，分述如下：

壹、研究目的

透過倡議聯盟架構的途徑，本研究發現到政府政策「不盡然理性」的發展走向，係因倡議聯盟指出之「理念」，使得原本理性規劃的政策產生變化，改變原來的發展走勢。行為者理念上的聚散離合，造成倡議聯盟的此消彼長，讓原本既有政策，受到權力更迭結果影響，產生決策權的轉移，開始讓政策網絡有所質變，出現改變的機會。換句話說，倡議聯盟架構解釋，理念可以影響理性的政策，原本具有延續性的政策就會產生變化。但是在倡議聯盟架構下，認為既存的政策網絡，雖發生了決策權轉移；但還是會受到長期政策學習影響之故，正反向的倡議聯盟成員，特別是政策次級系統中所共享的理念，應該不致於有南轅北側的改變，所以，政策即便是產生變遷；也應該是呈現循序漸進的樣態，這並不與 BRT 政策遽然終止的現況相符合。

若依倡議聯盟架構中政策學習觀點，觀察聯盟行為者的動向，反向的倡議聯盟成員，理應也會顧及民眾權益的經濟考量，支持穩定且漸進的政策變化選項，將會比支持直接廢止政策的選項，來得更呼應學理上所謂的「理性」現象。就現實上來看，漸進式的政策變遷，所受的改革阻力也比較小，經濟上的可行性也比較高；同時，讓改革的具體措施，不與既存政策學習所養成的習慣相悖，或造成改革政策與民意理念的脫節。

從常理來看，縱然 BRT 的機電系統有問題，也是針對機電做修護或汰換，應該就沒問題了，而非大費周章廢止 BRT 政策；也就是說，依政策學習的學理來看，林佳龍若將 BRT 政策加以改善，選擇挽救 BRT，則吻合學理的理性行為的假定。但實際上，林佳龍廢止的決策則與學理的解釋不相一致。因此倡議聯盟架構與政策學習觀點，並無法解釋 BRT 忽然廢止的政策現象，為何會出現不盡然理性的發展，而有不尋常的決策選擇出現。

反映胡市府時期的交通團隊，認為「速度」是解決臺中交通問題的癥結，若可以提升「速度」將促進臺中交通政策，創造更大的民眾權益。因此，在政黨發生輪替之前，以胡志強為首的 BRT 倡議聯盟，主要引爰了理性的經濟數據，作為 BRT 政策的立論基礎，支持「速度」作為該倡議聯盟的共享理念，並在選舉期間，傾向以經濟觀的理性視角，闡述公眾運輸的「速度」，對臺中市交通發展的重要性，爭取民眾對 BRT 倡議聯盟的支持。

在林佳龍的市政白皮書中顯示，其政見採取理念策略，雖不乏有「經濟理性」的考量來做支撐，但比較鮮見，林佳龍團隊站在「經濟理性」立場，針貶 BRT 政策的缺失，在選舉期間林佳龍交通政策政見傳達，則採取比較「直觀」性的宣傳，認為 BRT 是假議題，進而爭取 BRT 倡議聯盟勢力的結合。期後，正向與反向兩大主要倡議聯盟，在市長競選期間，形成了「速度」與「數量」的理念競爭；反映在政策執行的政見，正向倡議聯盟認為「速度」，將有效提升市民搭乘的「次數」，有益於改善臺中交通困境；而反向倡議聯盟則認為「數量」，將有效提升市民搭乘「比率」，效果會優於當時現行的 BRT 政策。

因此，市民有必要從 BRT 政策的形成進一步檢視，了解 BRT

政策形成與終止的過程，究竟有哪些理念因素存在，讓胡市府決定推出 BRT 政策來解決公眾運輸問題，以及實際執行帶來了那些可見的績效。這些理念因素與績效條件，是否是讓 BRT 政策，在短期間招致終止主要因素，或是另有他因存在，導致 BRT 政策倡議聯盟的成員產生動搖，甚至是轉向支持反倡議聯盟，遂讓 BRT 政策朝往廢止的方向進行。那麼終止 BRT 政策的決定，究竟追求的是「民眾權益極大化」與「公益損害極小化」的經濟理性理念，抑或追求的是「選票支持極大化」政治理性理念，對此我們將比較新舊任市府政策帶來的實益，理解 BRT 忽然廢止的可能成因，進而幫助我們對公眾運輸政策，作政策理念的分析，尋求一個共通比較基礎。

基於上述本研究之研究目的，可分為以下五項：

一、分析 BRT 政策之形成過程。

透過倡議聯盟架構的思維，檢視 BRT 政策之形成過程，從理念的角度切入，以瞭解其是否符合追求長遠公共利益的極大化之理性漸進決策模式，而非如政治理性常見之側重追求選票支持的極大化。

二、了解 BRT 政策執行初期之績效。

從理性決策的面向思考，效益與成本是評斷一個政策優劣的重要指標。而大眾運輸的目的是運送最多的人，如果能夠有施工期短、建置成本低、安全性高、環境影響少等優勢，又能達到快速且大量運輸目標的新型態大眾運輸系統，具有這樣的功能，即可認定是符合經濟效益的原則，是一個達成績效指標的政策。BRT 政策最主要的績效評量，應該是在於搭乘人數及旅行時間，如果達到快速及大量的目標即可以視

為達成績效目標。

三、探討 BRT 政策方案廢除的依據。

從常理來看，假使 BRT 機電系統有問題，也是針對機電問題做修復或汰換，而非大費周章廢止整個 BRT 政策，針對 BRT 政策的廢止，究竟是經濟理性理念的追求民眾權益極大化與公益損害極小化的決定。或所追求的是選票支持極大化的政治理性理念，值得仔細探究。

四、分析新政府交通改革措施的執行情形。

倡議聯盟架構探討的是利益與理念對政策制定的影響，在經濟理性決策的信念下 BRT 政策的目標是快速且大量的運送人員。而新政府提出了替代方案的優化公車專用道是否能夠達到上述的目標，又新的交通改革措施的提出究竟是基於利益或理念，這是一個值得探討的議題。

五、比較政黨輪替就 BRT 政策之實施與廢除，是否符合多數民眾之期許。

政黨輪替後政策變遷中，市民有必要從 BRT 政策的形成進一步檢視，瞭解政策形成與終止的過程究竟有哪些利益與理念因素存在及是否符合經濟理性的決策方式，以比較新舊任市府政策帶來的影響。

貳、研究問題

BRT 快捷巴士運輸系統的建置，對於 2010 年，合併後都市面積達到 2215 平方公里的臺中市之交通運輸及都市治理、都市發展具有重大影響；尤其在捷運綠線即將完工通車之際，因為 BRT 快捷巴士運輸系統的終結，導致路網的缺陷，是否會如同高雄捷運一般造成鉅額且長期營運虧損，影響地方政治永續發展運作，值得吾人深入觀察。本研究發現倡議聯盟架構理論可資應用。

就學理而言，倡議聯盟架構的概念，各個倡議聯盟會形成自己的政策理念，以促進聯盟的政策目標達成，聯盟會運用各種策略希望對決策者與參與者造成影響，使政策偏向有利於自己的聯盟。但是，各倡議聯盟仍有其政策理念的限制，影響最終政策走向得以偏向己方聯盟。在限制之外會採用各種策略；不同的策略就會採用不同的工具，選擇不同政策工具的闡述方式，將可能帶來不同政策結果。因為各個倡議聯盟立場對立，所採用的策略闡述工具不同，若任其發展最終將造成僵局。此時政策掮客就要擔負調解的工作，凝聚或形塑政策共識，防止政策的進程產生失控的狀況。最後政府將因各倡議聯盟的策略工具作用及政策掮客的壓力，形成政策之變遷。

為達成本研究的目的，本研究將探討臺中市 BRT 快捷巴士運輸系統，從政策形成、執行過程、績效、廢止的依據、是否符合多數民眾之期許等方面，經由倡議聯盟架構之觀點，試圖解釋臺中市 BRT 快捷巴士運輸系統政策中，各相關政策次級系統間共識形成的過程，以及策略工具採用、政策掮客的作用等，並分析政府如何做出最後決策造成政策變遷，以及該政策變遷對政策次級系統回饋之影響。

本研究之研究問題值得探究，分述如下：

- 一、由世界各國之 BRT 快捷巴士運輸系統的建置所考量的因素，以探討臺中市 BRT 快捷巴士運輸系統政策的形成過程為何？
- 二、以臺中市 BRT 快捷巴士運輸系統初期營運之績效對比原公車系統了解其效益如何？
- 三、新政府就任廢止臺中市 BRT 快捷巴士運輸系統之依據究竟為何？
- 四、新政府新辦替代臺中市 BRT 快捷巴士運輸系統的優化公車執行情形為何？
- 五、最終將分析臺中市政黨輪替就 BRT 政策之實施與廢止，是否符合多數民眾之期許？

第三節 研究方法與架構

此處將說明本研究之研究方法及研究架構。

壹、研究方法

著眼於「研究客體不同，研究方法不同」的思考，本研究依循研究對象之性質的不同，挑選適宜的研究方法。歸納相關 BRT 政策之研究，不難發現政策本身通常存在高度的社會制度屬性，政策本身受到制度與行為者的因素影響，因制度結構而有其規律性，亦因行為者有不一致性的行動選擇，其不規律性的特質。也

就是說，在政策脈絡下的 BRT 政策，有著「常中有變」特性，如同中介變項一樣，可靜亦可動。因此，將依循著從靜態結構資料，求得政策變化的常規，再透過歷史資料與重大事件地回溯，接續進行 BRT 政策相關焦點人物訪談，以發現與掌握當時政策的動態性因素。

一、文獻分析法

「文獻」一詞指涉圖文紀錄的形式，其作用有著描述、解釋、說明不同世界觀的功用。依據紀錄者欲想體現的特定世界樣貌，其文獻呈現的形式(Form)，可以說是無奇不有，也不拘泥於特定的表現手法。但就學術來說，文獻是標記載錄諸種社會或自然科學等活動的載體材料，常見以「典籍」的方式呈現，並符合一定學術規格的書文圖表，可以作為一種認識知識的「來源」。

所謂的「文獻分析」(document analysis)則仰賴根據研究課題與研究目的，作為分析過程的導引指標，蒐集圍繞研究活動的資料、調查報告、期刊、圖書、學術發表論文、甚至是網路資訊等等，藉由對不同世界觀的資料素材，進行審閱整合(reading and organizing)、描述(description)、分門別類(classfying)及闡釋(interpretation)，界定整裡研究客體的來龍去脈及其意義。⁷歸納整合一系列的研究竅門(know-how)，體現一個其來有自的知識理路與脈絡，以利認識貼近事實的知識。換句話說，文件分析法可以讓我們透過獲取前人研究的觀點，豐富我們對研究客體的認識，堆砌起一個獲取研究結果或知識的墊腳石，進而增加研究本身的確實性與效度性。

因此，本研究將蒐集，相關於本研究關鍵概念之倡議聯盟架

⁷ W. Lawrence Neuman 著、朱柔若譯，2000，《社會研究方法：質化與量化取向》，(台北：揚智)。

構、政策網絡、政策變遷、精英權力的國內外文獻，接著展開對國際上諸如，巴西、哥倫比亞、日本等著名 BRT 案例作整理分析，深入了解各國運作 BRT 政策主要成功因素，以及運作方式，並觀察其政策發展的趨勢。這些文獻素材的蒐集對象，包括專門書籍、期刊論文、研究報告、政府出版品、新聞剪報、甚至是網頁，幫助本研究實行 BRT 政策變遷的歸納與比較，掌握政策變遷的核心要素，深入探討 BRT 政策變遷的樣貌，以期對政策變遷課題的研究標的，有進一步的分析了解。

不過，文獻分析法本質上，屬於一種側重靜態結構研究的方法。也就是說，文獻典籍普遍給定了一組原著者的價值判斷，有意識無意識，呈現原著自己對世界的價值觀，會讓初學的研究者不免容易跟隨價值判斷，走入亦步亦趨的窠臼，或是在不同的價值判斷中顧此失彼，而患得患失造成研究失焦。對本研究來說，不同文獻的價值判斷，將有著不同的研究觀點；面對這些不一而足的研究觀點，不同的研究觀點，則可以幫助我們深入思辨。

本研究首先將採取「異中求同」的方式，處理廣泛獲知的文獻分析結果，釐清相關倡議聯盟架構與政策變遷概念中，與文獻知識相仿的結構性因素，進而與 BRT 政策終止現象作對照比較，以期發現造成政策規律與不規律的因素，讓本研究客體與不同的文獻產生「對話」。緊接著將文獻分析法，致獲的分析成果，配合歷史分析法、事後回溯法、焦點人物深度訪談法、採取「同中求異」的方式，降低既存文獻中價值判斷的成份，同時，依序逐步辨證本研究客體的能動性因素。

二、歷史分析法

歷史是指人類對重要事件活動的紀錄，其作用有著反映過往時代觀的功用，可以幫助人們掌握解讀過去社會活動，以及個人

行為的涵意。《舊唐書》亦提出「以古為鏡，可以知興替」的說法，意味鑑別檢視過往紀事，能夠幫助我們知曉整體社會活動中造成興盛與沒落的轉折現象。就研究方法來看，歷史分析法(historical analysis)的課題，便是在處理分析「過去」中有關何人(who)、何地(when)、何時(when)、何事(what)、如何(how)的發展進程。換句話說，歷史即是種瞭解人類活動情勢起承轉合，以及描述說明人類活動來龍去脈的「故事」；歷史分析法，則是站在時間視野(time horizon)的角度，切入處理已知的歷史條件，適切的解釋歷史事件的生成、時機及因由，進而分析現況構成的侷限性，以及尋求未來規律的方法。

不同於前述文獻分析法之強調微觀方法分析，歷史分析法係採取宏觀論點，以釐清政策變遷文獻的「故事」脈絡，試圖找出微觀的決策行為與宏觀的政策趨勢之間，挖掘合理與不合理的關聯。在政治學研究上也有歷史制度論(historical institutionalism)的支派，把研究重點，放在歷史機遇(contingency)概念上，了解構成制度變遷。⁸大抵而言，歷史分析法就是一種對人類活動現象，作出「回顧」或「重建」的分析方式。經由收集過去事件的證據，把不盡然規律的人類活動作歸納，以系統性的方式呈現，透過事理關聯的考證，把原本不規律的社會活動或人類行為，配合時間先後序列，規律成一個可以預見的趨勢樣態，呈現歷史的「變中有常，常中有變」的特質。

因此，依據不可變的史實，作研究歷史分析法通常會隱含著「過去即未來」的觀念；也就是說，若人類創造的歷史結構條件不變，社會活動的未來發展，將受過去情勢所限制；所以歷史事件重演的情況，往往會一再發生且屢見不鮮。雖說，歷史分析法

⁸ 黃宗吳，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第49卷3期，頁145-176。

與文獻分析法，同樣是重視社會結構的資料；不過，歷史分析法是由社會結構出發，歸結人類活動的樣態。程度上，仍保留歷史參與者動態性的性質，承認參與者們有選擇的能力，但是這些選擇，仍不足以改變歷史潮流的動向，這些選擇在一定的程度上，仍會重蹈覆轍歷史曾經有過的結果。所以，採取歷史分析法，便容易研究出具備動態性結構的研究成果。

就本研究的立場來看，歷史分析法的動態性研究成果，則幫助我們掌握歷史行為者發生改變的變因，可以讓我們辨析出政策變遷中發生轉折的「動因」與「時機」，進而解釋為何政策會出現不同於過往的律動走勢，甚而是出現跳脫既存政策網絡的決策行動，也就是指出，為何政策網絡上會容忍出現有反常規的「矛盾」。面對政策上市府與民眾體現的矛盾問題，本研究除了蒐集臺中市府從上而下的政策史料外，並增加以民眾立場的結構分析資料，例如，民調結果、專家口述，藉此相互辨別出造成政策矛盾的變因，釐清 BRT 政策終止現象的構成要素。

三、事後回溯法

事後回溯法(ex post facto research)，亦有別稱為解釋觀察法(explanatory observational studies)、因果比較法(causal comparative research)，試圖由現象結果為體材，探究構成現象的因素，找出果與因之間的可能存在的關係，或帶來的關聯效應。是故，事後回溯法常透過社會自然發生的事件結果，追根究底推敲事發條件，導論促發結果的根本要素；恰如成語「種瓜得瓜、種豆得豆」，以及「福禍無門、唯人自招」的說法，前者呼應自然科學的事後觀察研究方式，後者體現社會科學的回溯反思研究方式。簡單說，事後回溯法即是「溯本清源」的研究方式。

事後回溯法通常是立於「現在」來看「結果」的角度，由已

知的成果，探求未知的因素。不同於，歷史分析法上，從總體出發「回顧」或「重建」造成個體產生變化的宏觀因素，因此歷史分析法的研究結果，無可避免個體的種種行為反應，淹沒在歷史浪潮之下；不過，事後回溯法則重視研究個體對象的「不受干預性」，保有個體的自由發揮的空間，從旁「觀顧」自變項與依變項之間的「自然連動」關係。在不能控制自變項的情況下，依循人類行為的自然反應，排除因果歷程的錯誤成分，「歸結」出事實與行為因果之間，一致性的常態連結關係。

事後回溯法在社會科學研究方法中，係根據有關輿論媒體訊息或口耳流傳的資訊，對研究事件先作有系統觀察，並依據觀察所得歸納進行假設，再就研究對象的言行表現作因素的推測。不過，事後回溯法，因為看重對研究對象的不干預性，缺乏自變項的控制，較難去約束管控自變項。是故，有時候會發現到單一社會現象的發生，未必只有一個純粹的因素造成，這些現象的構成，往往就像是化學有機的「聚合物」，必須同時兼容並蓄諸多元素的組合，並配合一定條件的環境配合才能生成。不過，可以從尋求因果關聯的方向努力，讓研究有一個正確的過程，降低研究成果的失真與謬誤。

從本研究角度來看，選擇事後回溯法係應對歷史分析法。將本研究事後回溯法所觀察的行為者決策行為，配合歷史分析法提供的時空背景脈絡，進一步施行橫向時間軸與政策縱深變化的校對比較。希望將行為者的種種決策結果，推置於當時的時空脈絡中，回溯政策的重大事件，剖析出決策行為的合理與不盡然合理所在，發現時空下吻合事理決策的 BRT 政策，會有甚麼可靠的預見結果，而不合理的決策行為又會帶來那些意外的結果，而造成岔異現象的關鍵因素又是什麼，這是選擇引用事後回溯法補足歷史分析法的重要理由。

四、焦點人物深度訪談法

深度訪談(in depth interview)係以研究之課題為導向目的，設定與安排研究問題的提綱，篩選符合特定條件的人物，來進行諮詢與交談的研究調查工作。藉由問答的過程獲取受訪者釋放的訊息，從言談舉止的訊息，探知受訪者對研究課題的經驗、情感、態度等信念(ideas)；並與既成事實相互比對論證，確認與勾勒受訪者對研究課題，反映出的內在圖像，以利我們透析社會行為現象，體現社會現象潛在的真正內幕、真實意涵，讓研究更深入行為的本質，據此作出正確的解讀，提升研究結果切實的程度，讓研究知識更貼近「真實」。

本研究深度訪談的焦點人物，將針對有關參與 BRT 政策的代表性人物為訪談對象。因此，必須與一般單純訪談作區隔，以免言談訊息離題失焦。為此，深度訪談的方法，需要以深入人心為指向，讓受訪者由衷對研究議題進行表達說明，猶如抽絲剝繭受訪人眼中事理因果的關聯，層層圈進探求受訪人的感知反映。因此，訪問者必須對受訪人，置身過的環境有一定程度的認識，或是對其研究議題本質有相當的掌握。就政策變遷研究議題來說，就必須掌握其時代背景、政經環境、制度脈絡、以及主流意見等外在的環境條件，以提升對行為意義的解讀深度，避免與受訪人雞同鴨講，才可能進一步催生，並藉由橫向的時間序列增加比較的廣度，為透析真實作通盤的研究準備。

以本研究來看，政策變遷的現象往往有賴焦點人物的策動。這些參與 BRT 政策的焦點人物是政策得否延續，或產生變化的重要因素，它判斷與促成市府政策運作的指向。因此，除了，瞭解整體制度環境的條件之外，亦不能輕忽焦點人物的決策行為意

向，在政策變遷中所發揮的關鍵地位作用。也就是說，政策走向續存或毀滅的問題，往往是焦點人物們必須首當其衝做思考的，這些由思考而產生的言行反映，往往引領了政策的發展趨勢，使其被廣泛推行，或是改觀使政策中止運作。所以，有其必須對焦點人物進行訪談分析，以瞭解與分析出政策的動態性質及因素。

是故，本研究所採取的研究方法，從靜態性到動態性的程度，可依序區分為文獻分析法、歷史分析法、事後回溯法、焦點人物深度訪談法。透過從結構性的靜態資料出發，逐步歸納分析，發現處理具備能動性的問題，並嘗試藉此建構一個研究框架，幫助我們分析促成 BRT 政策終止現象，背後潛在的動態性變因；進而從政策網絡中 BRT 政策終止的常與變，挖掘其政策變遷上合理與不合理的所在。

貳、研究架構與流程

基於本研究認為政黨輪替促進政策變遷現象發生，那麼政黨輪替中菁英權力的行為，可以說是政策變遷上可見的原因。若因菁英權力行為的不同，導引政策變遷產生不同的結果，倡議聯盟的理念自然會有所調整。在政黨輪替的過程中，討論 BRT 政策存廢時，相關出自理性經濟行為理念邏輯，是最常被提及的因素；例如，倡議聯盟認為 BRT 政策，是臺中交通過渡時期中較顯「快速」的做法，而反 BRT 倡議聯盟，則認為廢止 BRT 政策是設立「停損點」。如能再加上菁英權力行為的觀點出發，進一步發展更精緻的觀察架構及研究命題，相信能充實合理討論政策變遷的內涵。研究架構說明如下圖 1-1 所示。

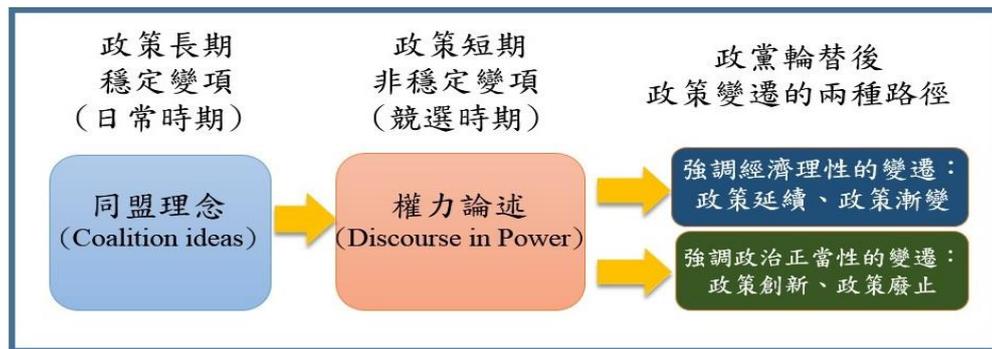


圖 1-1 研究架構

資料來源：本研究繪製

茲將研究流程說明如下：

- 1.研究動機與目的：界定研究背後的動機與目的。
- 2.確定研究主題：與指導教授討論後，確定研究主題。
- 3.確定研究方法架構：確定研究方法架構，以達成研究目的。
- 4.相關文獻蒐集與探討：蒐集國內外相關文獻，作為研究理論的架構。
- 5.分析臺灣政黨輪替與公共政策之變遷，對重大交通政策之影響。
- 6.臺中市 BRT 政策在政黨輪替過程中的倡議聯盟分析。
- 7.由臺中市 BRT 政策分析倡議聯盟理論的應用與修正。
- 8.結論與建議：綜合研究發現，整理歸納出主要之結論並提供各縣市政府於制定公共政策之參考。

本研究之研究流程，如圖 1-2 所示。

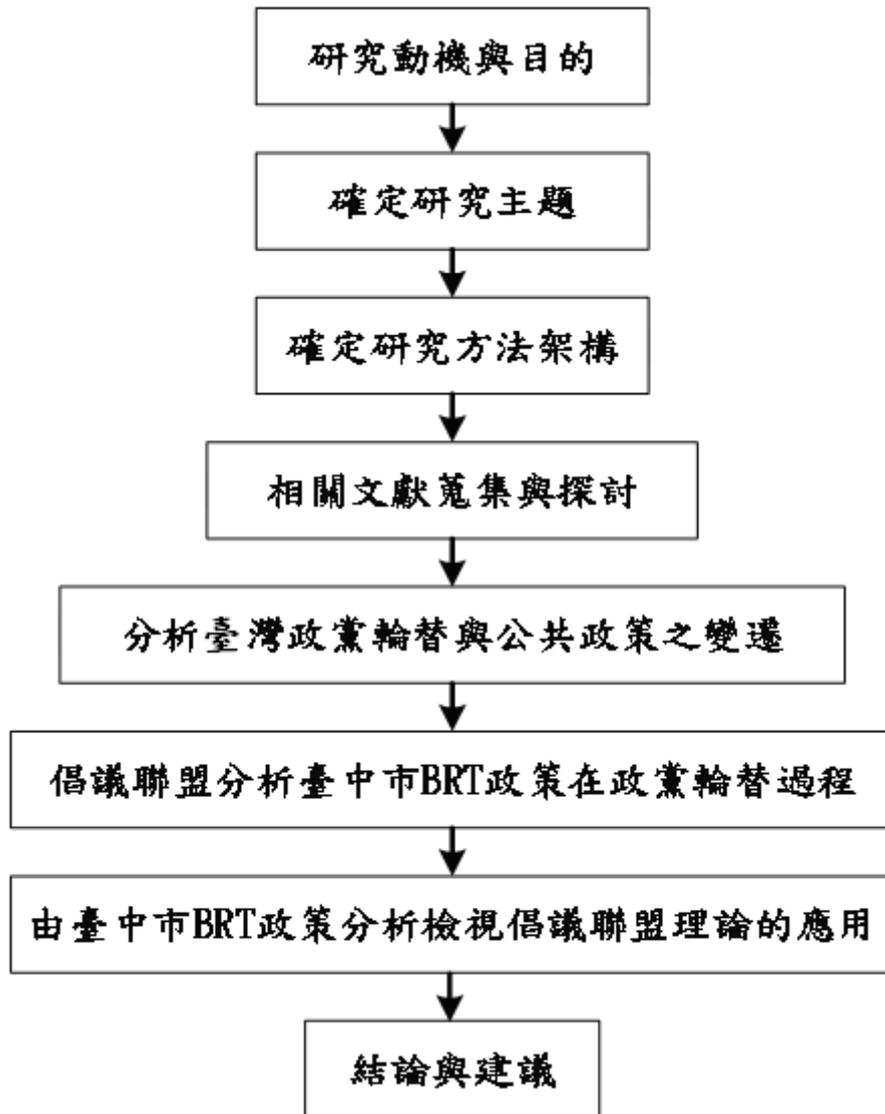


圖 1-2 研究流程

資料來源：本研究繪製

參、訪談提綱設計、訪談對象規劃

本研究以質性研究(qualitative research)為主，透過焦點人物深度訪談，其訪談提綱如下表 1-1，訪談對象如下表 1-2 所示。

表 1-1 訪談題目提綱

構面	題目
倡議	1、你支持 BRT 的主要原因為何？
	2、你設計 BRT 的構想是什麼？
	3、你在推動 BRT 過程中如何克服困難？
反倡議	1、你反對 BRT 的主要依據為何？
	2、你提出取代 BRT 的方案構想為何？
	3、你認為 BRT 最大的執行問題為何？
中立	1、你認為 BRT 可以繼續或廢除的看法為何？
	2、你認為改善臺中市區交通的可行方案為何？
	3、你支持市府對改善交通的政策基本論點何在？

資料來源：本研究整理

政策制定往往有其形成之背景，也許是社會與經濟及其他環境因素或條件所促成，亦或經由政治決定，也可能是經過多方角力的結果，意欲透過深度訪談窺探政策背後所代表的意義，及其形成的因素，訪談提綱的設定，將影響研究之成果。

本研究提綱，係以研究之課題為導向目的，為達成以公共利益及政策信念、策略工具、外在事件變項、政策掮客、政策決定與衝擊等大眾權益角度以及倡議聯盟架構理論之觀察面向分析，探討其政策背後之意涵，而設定與安排訪談之提綱，基於 BRT 政策形成之概念、政策制定、政策執行、政策變遷、政策背景論述等因素，概略將提綱分為，倡議、反倡議、中立等三個構面，依

照不同的構面搭配倡議聯盟架構理論運作的觀察面向，分別設定題目，透過後續歸納與資料分析以達成研究之目的。

表 1-2 訪談對象

類別	訪談對象	訪談人數
政府官員	1、新舊任行政首長	2
	2、新舊任業務首長	2
	3、新舊任執行幹部	2
產業界	參與規劃 BRT 及 300 號公車之運輸業者及顧問公司	4
學者	與公共運輸、交通相關學者	3
民意代表	1、市議員	3
	2、BRT 沿線里長	3
民眾	經常搭乘臺灣大道沿線公車之民眾	4

資料來源：本研究整理

本研究之深度訪談對象為參與 BRT 政策的代表性人物及各界相關聯人士，藉由問答的過程獲取受訪者釋放的訊息，從言談舉止的訊息，探知受訪者對研究課題的經驗、情感、態度等信念，並與既成事實相互比對論證，確認與勾勒受訪者對研究課題，反映出的內在圖像，以利我們透析社會行為現象，讓研究更貼近行為的本質。

政策變遷的現象往往是因為焦點人物的策動，這些焦點人物是政策得以延續或產生變化的重要因素。因此，在了解整體制度環境的條件之外，也不能輕忽焦點人物的決策行為意向，在政策變遷中所發揮的關鍵作用。

基於上述論點，本研究訪談對象規劃包含，焦點人物身分的新舊任政府的各級業務主管，產業界及相關的顧問人員，交通專業學者，市議員與沿線的里長，以及關心的民眾等。經由訪談以瞭解與分析出政策的動態性質與因素。

第四節 研究範圍與限制

本研究以事件的人、事、時、地、物為研究範圍。在研究限制部分，因為時間及國內政治環境的影響，有許多待突破的部分。分述如下。

壹、研究範圍

本研究之研究範圍：以人、事、時、地、物分述之；研究對象為前任胡市長市政團隊及新任林市長市政團隊為主，以及 BRT 政策倡議聯盟及反倡議聯盟相關群體為研究對象；就事而言：探討新舊政策變遷的過程；時間：以新舊任市長交替時間為主；並且以臺中市 BRT 快捷巴士系統存廢為研究標的。

臺灣於 1946 年首次舉辦地方選舉以來，陸續舉辦各類型選舉，而最近的選舉則是 2016 年的總統與立法委員選舉。近些年來的選舉政黨輪流執政已變成常態，雖然這代表臺灣民主制度的成熟，但卻也出現很多的亂象，例如分屬不同政黨的前後任執政者，後者對於前者所制定或執行的政策，基於意識形態的不同，而予以變更或終結，此等現象日趨嚴重。輕者造成政府財政損失，重者損害民眾福祉，此乃現今國內重要的政治問題，非常需要各界深入探討與謀求解決的對策。

本研究係針對上述的問題，以政黨輪替之政策變遷為研究標的，並用臺中市 BRT 快捷巴士系統的政策制定與執行及終結為例，分別對於制定政策與執行的胡志強市長團隊聯盟，及政策執行與終結的林佳龍市長團隊聯盟，以及具有政策掮客作用的中央部會官員，就政策產生與執行及終結過程中，各聯盟的策略運用、政策掮客功能發揮狀況，同時探討倡議聯盟架構中穩定變項、外

在變項、政策需要改變的共識度及政策次級系統中，行為者的限制與資源等的互動及變化為研究對象及範圍。

貳、研究限制

本研究存在下列研究限制：首先，在人的研究限制上，由於本研究希望在更加客觀的角度來釐清臺中市BRT的政策變遷，因此，本研究將以政策掮客、民意代表以及政府官員以及參與運作的BRT政策倡議聯盟及反倡議聯盟為受訪對象。然而因新舊任市長分屬不同政黨，政治立場迥異，且目前政府有關人員均在不同崗位工作，透過訪談時回答可能有所顧忌，以致對於敏感問題可能迴避或避重就輕，而使與事實有所落差；且本研究撰寫時，值逢選舉期間，因事涉敏感，故以林佳龍及林佳龍市府團隊公開發表之文稿為之。

其次，在時間研究限制上，BRT雖已終結，但「300號公車」尚未蓋棺認定其優劣，只能以目前之資料分析其優劣狀況，並以新舊任市長執政時期為主。BRT快捷巴士系統，是一種新型的大眾運輸系統，具有類似捷運快速運輸的效果。在國外某些先進都市，為捷運的替代選擇。臺中市BRT快捷巴士系統，因為是國內第一套BRT系統，且政策制定與執行過程中正值市長選舉期間。因此，是一個極具政治色彩的政策，也因為時機巧合，該政策竟成為競選雙方的主要攻防議題之一。

其中政策制定與執行的胡志強市府團隊，在2014年臺中市市長選舉中落敗。該年12月25日反對臺中市BRT快捷巴士系統政策的林佳龍市府團隊就職；也引發因政黨輪替而產生政策變遷的議題。因為兩組團隊分屬不同政黨，因而制定政策相關的政務人員

幾乎全被撤換，且新市府團隊具有很強的政黨意識，導致留在市府的事務官態度趨於保守。因此，本研究過程中所必須訪談的對象，出現找尋不易，或不能暢所欲言的情況。由於涉及選舉的攻防，因此在訪談中分屬不同陣營的被訪談人，亦可能因本身的即定立場，影響到問卷回答的客觀性。另外，臺中市BRT 快捷巴士系統從政策制定到政策執行，期間只有兩年多，實際通車也僅一年的時間政策即終結，政策成效可能無法完全呈現，後續替代的優化公車政策，則僅為公車專用道系統，與類似捷運的BRT系統，兩者相差甚大，其成效亦難相互比較。

以上各種主客觀條件正是本研究限制之聚焦。

第二章 理論基礎與文獻探討

交通建設仍是連結國土空間的軸線，因為社會經濟快速發展，公共運輸的需求朝高速度、大運量、好品質及無障礙發展成長快速。但因時代進步、政治環境與社會經濟意識的多元化，另因近年交通建設涉及的問題比以往更複雜，如環保意識之抬頭、用地取得愈加困難等，皆會影響交通運輸建設的進行，導致當年即使經過詳盡的規劃和分析才制定的政策，產生延滯、不合時宜或無疾而終（洪淑宜，2000：4）。因此，由於公共政策常涉及「人治」和「嚴重的不確定性」，導致政策規劃，必須留意傳統理性分析所無法處理的政治議題。本研究的臺中市BRT政策執行之研究個案，或許可能說明，在公共政策分析過程中，人治與不確定性的重要性。

政策執行理論經過幾十年的演繹及發展透過各學派互相批判與論戰，在各個時期皆有其代表性的特色，學者也多有發表論述，尤其1970到1990年之間，包括歐洲及美國對於該理論的探討及研究，最是蓬勃發展，可說是政策執行理論的百花齊放的時期。但是到這段黃金時期後，因為新公共管理革命在全世界興起，使得曾經百家爭鳴的政策執行理論，幾乎被取代，政策執行研究逐漸式微，然而在千禧年之際，學者Michael Hill(1997)喚起理論界，仍應繼續堅持投入政策執行研究的工作，獲得多位學者之認同且積極投入此領域之研究。為區分不同時期的理論特點，學界概略按照理論的特色分別稱為第一代、第二代、第三代及近期的第四代政策執行理論。茲分述如下：

第一代政策執行理論：由Sabatier and Mazmanian(1979,1980,1981,1983)等學者提出，是一種由上而下的研究途徑；也被稱為理性主義模式。是一種探討公共政策目標達成程度，與影響公共政策產出的主要因素有哪些及影響情形的理論，以上級機關指揮下級機關執行的方式來實現政策目標，分別定位政策制定者與政策執行者的角色，政策目標由政策制定者決定，負責執行的則是政策執行者，是一種演繹途徑。該理論雖強調決策者和執行者的分工但卻是合作的，決策者有較高地位，從上而下的政策執行模式。在1970到1985年間，由上而下的政策執行研究途徑是最為周延的研究途徑。其重要的主張：明確訂定公共政策目標讓政策評估者有所依據，也需重視長期時間架構因素，可用於分析研究一些政策，雖然短時間內執行不成功，但不代表長時間執行會失敗，這類因時空因素對政策執行所造成的影響；必須確定政策執行的法制化組織結構，包含：明確的政策目標、財政資源、參與管道、執行機關、良好的因果理論等；大部分的理論架構都能針對影響有效執行的因素提出見解，用於解釋在不同政策或方案中政策績效和執行策略運用的不同之處；計畫=>執行=>再計畫的循環執行過程，是學者們的理論架構裡面，不斷強調的重點，其背後的意義是，所有的研究都不能忽略長期時間架構的因素，為有利執行，政策執行者在執行過程中應該要學習使用各種策略工具。

第二代政策執行理論，是一種由下而上的研究途徑；也被稱為後理性主義模式，乃是運用政府部門、私人單位、政策行為者等多元參與者之策略互動關係所形成的政策網絡，重視的是政策制定者和政策執行者的功能互動性，用以說明政策執行的成功，應該是基層執行網絡中，行為者策略運用的結果，不一定和中央的參與有關。蓋上層機關和下層機關的政策制定跟政策執行的角色，乃形成同等互動的關係，以共同促成政策目標的實現。

在眾多學者的理論架構中，選擇以Benny Hjern and Chris Hull(1982,1983,1985)的理論架構作為探討及研究的標的。該等重要的主張：兩位學者提出「執行架構」的概念，作為政策執行的分析單元。學者們認為必須擴大分析單元，讓所有行為者的作為，都能被同程度的解釋；也就是在研究設計時將所有的行為者都包含其中。執行架構的基本假設是，政策執行中非正式的溝通是影響政策結果的重要因素；正式組織之外的行為者，其針對政策的策略作為，將是影響政策有效執行的變數。於有利時機隨時提出策略，促使有利於自己的政策產出。執行架構途徑是利用網絡分析架構，經由理性判斷，認定主要的行為者，次要行為者以及相關的利害關係人，之後系統性的分析執行架構網絡；協助架構的研究途徑，採用網絡分析為方法，協助架構途徑對於探討行為者、政策標的以及資源間的連結狀態較為注重，且關注這些連結和政策成功的互動關係；也就是重視中介角色在政策運作中的溝通與管制。由下而上的研究途徑，是一種歸納途徑，政策執行是從基層官員間的互動關係開始，再進一步變成彼此間互相信賴及依靠的互動網絡議定。

第三代政策執行理論，從1980年代開始學者們就針對第一代政策執行理論的由上而下途徑，以及第二代政策執行理論的由下而上途徑，進行整合，學者們普遍認為，第一代及第二代政策執行研究途徑，各有其優缺點。由上而下的研究途徑，以上層的指揮作為出發點，基層的執行為終點，乃是演繹的途徑，但是變項太多，研究個案又太少。由下而上的研究途徑，以基層官員之間的互動做為政策執行的出發點，再進化為互相信賴依靠的互動網絡，屬於歸納途徑。兩者若能整合，達到相輔相成的目的，則對於政策執行研究，必然有很好的幫助。在整合的過程中，學者們有的注重權變觀點，有的專注互動觀點；有人主張政策循環過程

觀點，也有持機關間溝通是主軸的看法。理論觀點雖然有所不同，然而，研究方向確是殊途同歸，方向一致。該理論之代表性學者有，Sabatier(1986)、Goggin(1987,1990)、Elmore(1979)等人。

Sabatier and Jenkins-Smith，於1980年代末期，提出政策變遷的倡議聯盟架構，作為第三代整合途徑的政策執行理論。從事公共政策分析領域的工作者，所依循的理論和策略工具與研究途徑，正進行著大幅度的調整和進化。倡議聯盟架構是由Sabatier and Jenkins-Smith(1993, 1999)兩位學者所提出。他們提出這個理論之起因為：

- 一、不論是第一代政策執行理論的「由上而下」的政策執行模式或第二代政策執行理論的「由下而上」的政策執行模式都有若干解釋上的限制。
- 二、傳統上關於政策或政治的研究都是把「利益(interests)」當作是產生政策的動力，但Sabatier and Jenkins-Smith認為，「理念(ideas)」方為導致政策決定的主要原因。因之，兩位學者認為，實有重新提出替選途徑之必要。

至第四代政策執行理論，係歷經三代的政策執行理論，後續的政策執行理論研究。在1990年代之後，依舊有連續性的探討與研究，但是缺乏理論的歸納和演繹，研究途徑也不如前面幾代的政策執行研究，研究學者們稱這段時期為「失落的十年」。

該等學者在探討過去數十年政策執行研究理論的優缺點後，由學者Peter deLeon and Linda deLion(1999,2002)提出學者必將政策執行研究導向第四代政策執行理論研究，兩位學者最早發表對於過去政策執行研究的評論：他們認為「由上而下」以及「由下而上」的研究途徑有他的不同邏輯思考，因此不確定能認定為，由上而下的途徑裡，由政府民選首長所制定的政策應該是具有民主概念，或者由下而上的途徑中，政策制定是由基層官員所操弄。基於此，所以應該採權變觀點較適當並捨棄這些爭論；以前的政策執行研究大部分都在探討政策執行結果，反而對於執行過程動態缺乏關注，因此有缺乏將政策制定和政策評估加入對政策執行過程影響的評估；1990年代以來，政策執行的科學研究，逐漸採用Lasswell 之民主參與(democratic participatory component)，方法論則是以後實證主義或是詮釋脈絡(interpretive vien) 較為學者們所肯定。所以必須將「溝通理性」(communicative rationality) 以及「對談民主」(discursive democracy) 批判學派的論點導入政策執行過程裡面。

從這兩位學者的看法，可以推定第四代政策執行理論的理論架構應該植基於「溝通理性」，系統性的溝通誤解應該是公部門和民眾發生衝突的重要原因，只有單邊的合理化講法，僅會使溝通理性或治理的共識條件，朝向不良方向發展。對談民主的執行策略，目的在避免產生溝通誤解。學者Jurgen Habermas 認為政治權力的使用會讓決策者實現目的，為達成這個目的，決策者必須要採取對談的策略，經由政策的學習和社會對談以建立民主共識，此乃審議式民主的意涵，它使得民眾對於政策目標和執行的策略一清二楚，不管是在政策制定或政策執行的過程中皆如此。

儘管第四代的政策執行研究途徑仍然採用前一代的多元調查和研究方法，但是它可採行的溝通策略包含：行政區住民會議、民眾座談、公民參與式審議等；也就是政策在執行過程中，不僅依據專家學者和利益團體的意見，為了減少政策執行的阻力，民眾的直接參與也是重要的策略之一。經研讀相關文獻，兩位學者所稱的第四代政策執行理論架構。其主要論點應該是著重在研究途徑和方法論，甚少見執行對象和政策事實的驗證與論述。因此，本研究關於臺中市BRT 快捷巴士系統的公部門政策制定，與政策執行、政策終結的過程研究，乃採用倡議聯盟架構作為主要之研究途徑理論。

第一節 倡議聯盟

倡議聯盟(advocacy coalition)一般被定義為：在一個獨立的群體內的一組成員集合體，且此集合體由包括政府和私人單位在內的行為者所組成。「聯盟」的意義應該是指，兩個或兩個以上的組織成員所組成的團體，且基於相同的目標，共同的目的，而結合成的特別關係。該團體的組織成員間必須互相信任並彼此承諾，以產生未來的互動模式(James, 1985)。

由於政府正面臨各種外在的挑戰和環境的變化，組織採取和其他屬性接近的友善組織互相配合，並為共同的目標及利益而互動，但組織與組織間又各自保持獨立，且在互動過程中，彼此組織間也願意釋出各自所掌握的資源，共同為提高自己所參加團體的競爭優勢而努力；同時，這也是一種互信互利循環的合作關係（江明修、許世雨、劉祥孚;1999）。

Sabatier(1993)曾提出，各種組織團體經過策略性的運作和共同的目標而結合的結果，就是倡議聯盟的產生。其內部成員為促使聯盟共同的政策目標之實現，需要運用其成員間的各種資源，設法在政策形成過程中，讓決策者或公部門做出對自己組織有益的決策，為了達成自己組織的政策目標，理念相近的組織，必然結合成為一個更具有影響力的倡議聯盟。而其所以形成，實是因組織中各成員具有一樣的價值和信念；也有共同的核心價值、目標及行動方針。Sabatier指出倡議聯盟存在的功能，即是對公部門所執行或制定的政策表達批評與建議，並希望影響公部門政策的制定。

本研究定義倡議聯盟為：「在一個獨立的群體內的一組成員集合體，且此集合體成員，由包括政府和私人單位在內的行為者所組成的」。由各學者的主張發現，政策推動的行為者組成倡議聯盟的主因，是為實現彼此共同信念的「信念系統」。因為信念系統相當穩定，所以可以長時間團結整個倡議聯盟，其所屬成員為實現聯盟的政策目標，會想辦法參與公部門的政策制定過程，並試圖影響政府預算、機關人事和其他足以協助聯盟實現政策目標的資源分配。蓋組成倡議聯盟，各成員均須負擔組織運作的成本，並讓其他成員分享自己所擁有之資源；但也因此改變原來單打獨鬥勢孤力單的不利態勢，復在倡議聯盟組成後可依靠其聲勢，對公共政策的制定產生有效的影響(Berry;1977:254-258)。就本研究的研究個案而言，快捷巴士BRT的倡議與反倡議，即為兩個持不同政策信念的聯盟彼此角力互動的結果。

壹、倡議聯盟理論基礎

從政策循環論的論點觀察，部分公共政策的決策過程都由議題的設定和問題建構著手，政策設計、執行及合法化，直到政策的評估與變遷(Hogwood and Peters, 1983；Jenkins-Smith and Sabatier, 1993)。其中如Goggin(1990)等人覺得政策執行是一個繁雜的過程，其中第一代政策執行的研究重點，是個案研究，第二代政策執行的研究重點為分析架構，而政府間政策執行溝通模式則是第三代政策執行的研究重點（丘昌泰，2000：357；吳定，2003a：182-183）。且準備針對前兩代的特點加以整合，並由「理論建構」轉向「理論檢驗」，經由政府和民間參加者之往來、締盟、協商、議價等行為來形成政策並使執行過程通順。對於發生在不同時空的行政及政治決策與行動過程，在第三代的政策執行整合模式中，Sabatier(1988)提出政策變遷的「倡議聯盟架構」，

以取代過去慣用的政策執行，作為新一代的政策執行理論，學者提出政策執行的過程，就是政策內涵的改變，也是政策導向學習的一種過程（李允傑、丘昌泰，2003：82）。

Jenkins-Smith 和 Sabatier (1993: 5) 定義「倡議聯盟」為：「在社會各層級中之公部門及民間單位的參與者，具有共同的政策信念，且想利用運作歸則、預算及公部門的人事任用等，使有助於達成組織的政策目標」。共同的理念和價值是倡議聯盟建立的基礎，彼此的關係就如同擁有一個相同願景或核心價值的公共組織(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999)。

倡議聯盟架構由政策執行理論在1980年代經歷了，第一代政策執行理論由上而下，以及第二代政策執行理論由下而上的研究途徑的討論，Sabatier於該年代後段時期從事相當數量的個案研究(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999:144)，經由研究發現倡議聯盟架構。此架構可使政策次級系統的作用，在政策變遷過程中所擔負角色的重要性得到凸顯。倡議聯盟架構是由利益和信念共享的概念，在1988年所衍生的分析架構(Sabatier, 1988:132)後經1993年、1998年、2005年及2011年的演進，被國內學者稱為：「倡議聯盟」(孫瑋,2002:97)，「政策倡議聯盟架構」(吳定,2003:179-180)、「倡議聯盟架構」(陳恒鈞,2008:4;方凱弘、梁綰琪,2009:129)，於是政策變遷的倡議聯盟架構由Sabatier and Jenkins-Smith提出為第三代整合途徑的政策執行理論，但因其在專書、期刊之中有各種不同的譯名，為統一譯名，本研究將以「倡議聯盟架構」(陳恒鈞2009)稱之。

Sabatier and Jenkins-Smith認為在相關的條件制約下，無法完全說明長時期的政策變遷，倡議聯盟架構的政策變遷論點是從政

策群體的政治菁英或政策次級系統中與外在的社會及政治經濟變遷的互動，而聯盟的組成是因為成員一致的信念和價值，且經由資源共享使聯盟成員關係更為緊密，以共同追求及實現所要目標(Sabatier, 1988)，聯盟運用策略去影響制定的政策，且因為各聯盟信念不同採取的策略工具亦不同，為避免產生僵局，故需要「政策掎客」居中調和以利產出政策。此種由政策次級系統、政策導向學習和政策變遷為基本理念，以說明政策變遷和政策執行的途徑，是倡議聯盟架構的精義(Jenkins-Smith and Sabatier, 1993a,1993b)。

倡議聯盟架構的運作有四個基本前提(Sabatier, 1993:16-17)。

- 一、要清楚一個政策的變遷過程需要十年或十年以上的時間，至少要經過一個政策循環才能得到政策成敗的來龍去脈(Mazmanian and sabatier, 1989)；甚至有些政策初看是成功，但未必經得起時間的考驗。
- 二、政策次級系統的成員，是最了解政策產出變遷過程的。這些來自不同組織的成員，應該從傳統鐵三角概念，擴大到新聞媒體人員及政策研究員或政策分析家以及政策執行者(Heclo, 1978)。
- 三、政策次級系統的府際層面觀點，可以避免政策變遷只發生在全國或中央政府層面的誤解，其實各層級的政府都可能涉及國內政策的制定，解釋並執行政策的往往是地方政府的官員。
- 四、政策或方案能被接受並融合為共同的信念系統（陳恒鈞，2009）。這個信念系統含有達成政策或方案目標的理論基礎

(pressman and wildavsky, 1973; Majone, 1980)是達成目標的連串因果假設和價值優先順序。

Sabatier and Jenkins- Smith 在最原始架構中歸納出相當穩定和非常動態兩組外在變項如下：

相當穩定的變項，包括：1.問題的基本特性；2.資源的基本分配；3.社會結構跟文化價值；4.憲政的基本結構跟規則。

政策次級系統的外在事件，包括：1.社會經濟狀況的改變；2.民意的改變；3.系統治理聯盟的改變；4.其他次級系統來的決策及其影響。

以上兩組外在變項影響政策次級系統行為者的限制和資源之後，再進到政策次級系統，經過各聯盟和政策掮客，各自運作和策略互動後產出政策，如下圖2-1倡議聯盟架構簡圖所示。

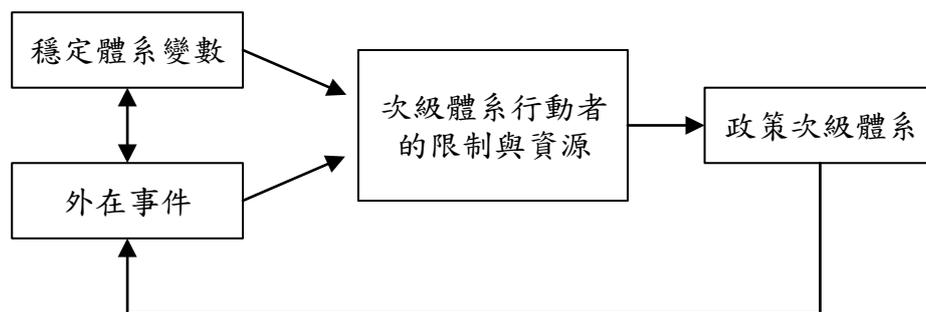


圖 2-1 倡議聯盟架構簡圖

資料來源：Parsons (1995:195)

倡議聯盟架構內的信念系統(Sabatier and Jenkins-Smith 1999:130-135)，信念系統可界定的三個層次如下：

- 一、深層核心（規範核心）：個人基本特性、規範與本體論的思想是基本立場。
- 二、接近核心（政策核心）：為達成深層(規範)核心信念之基本策略和政策原則。
- 三、次級觀點：執行特定政策的核心信念，系統所運用的資訊搜尋與工具性決策。

Sabatier and Jenkins – Smith (1993:30-32)認為這三個層次中，深層核心最難改變，政策核心次之，次級觀點較易改變。換句話說，Sabatier and Jenkins – Smith的政策菁英信念系統，認為整體信念系統運作本身並非鐵板一塊，而具有「向心漸變」的特性。從信念體系由內而外，依序假定了規範核心本身，攸關個人天性與心理的層次，事關定義理念存在的意義到底是什麼，而有其恆常不變的特性，並非一時半刻會產生改變。其次，假設政策核心與規範核心有著彼此前呼後應的因果關聯，使得政策核心透過多樣的策略設定，反映規範核心的價值，進而以策略實踐規範核心，實現規範核心中理想的政治藍圖。最後是，次級觀點是落實特定政策的手段，可使聯盟和政策掮客，透過資訊與工具性決策(政策配套措施)，擴大聯盟的支持，延續或改變對政策理念的看法。簡單來說，規範核心即是理念觀、政策核心則是戰略觀、而次級觀點則接近戰術概念。

倡議聯盟架構運用之觀察構面如下所示：

- 一、政策信念觀察構面；其影響因素為，成員的政策信念以及聯盟的政策信念。由聯盟成員個人的政策信念凝聚成聯盟整體的政策信念為其內涵。
- 二、策略工具觀察構面；影響因素為，聯盟的政策信念以及掌握的資源。其內涵為，聯盟的政策信念影響聯盟策略與策略工具選擇，聯盟掌握可用於執行策略與策略工具的資源。
- 三、政策掮客觀察構面；影響因素為，政策掮客的出現。其內涵為，政策掮客的角色與功能為調解聯盟之間的衝突。
- 四、外在事件觀察構面；其影響因素為，支配聯盟的改變。其內涵為，治理聯盟更替及執政黨輪替。
- 五、決策形成觀察構面；影響因素為，倡議聯盟的壓力及政策掮客的壓力。其內涵為，倡議聯盟為達成政策目標，給予決策者壓力。政策掮客為調解聯盟間的衝突，對決策者施壓。

本研究將以倡議聯盟架構觀點檢視台中市BRT政策之運作，透過上述之觀察構面，窺探政策次級系統內各行為者的行為模式與其對政策制定產生的影響。

此外，政府的施政在理性決策的模式下，理應考量的是全體市民的福祉，也就是政策目標應該符合公共利益的價值所在。本研究既然研究的是公共事務，更應該針對公共利益的面向做觀察，以瞭解政策的本質是否符合公共利益的價值。

依據Sabatier and Jenkins – Smith 有關倡議聯盟架構的論述如下圖2-2。

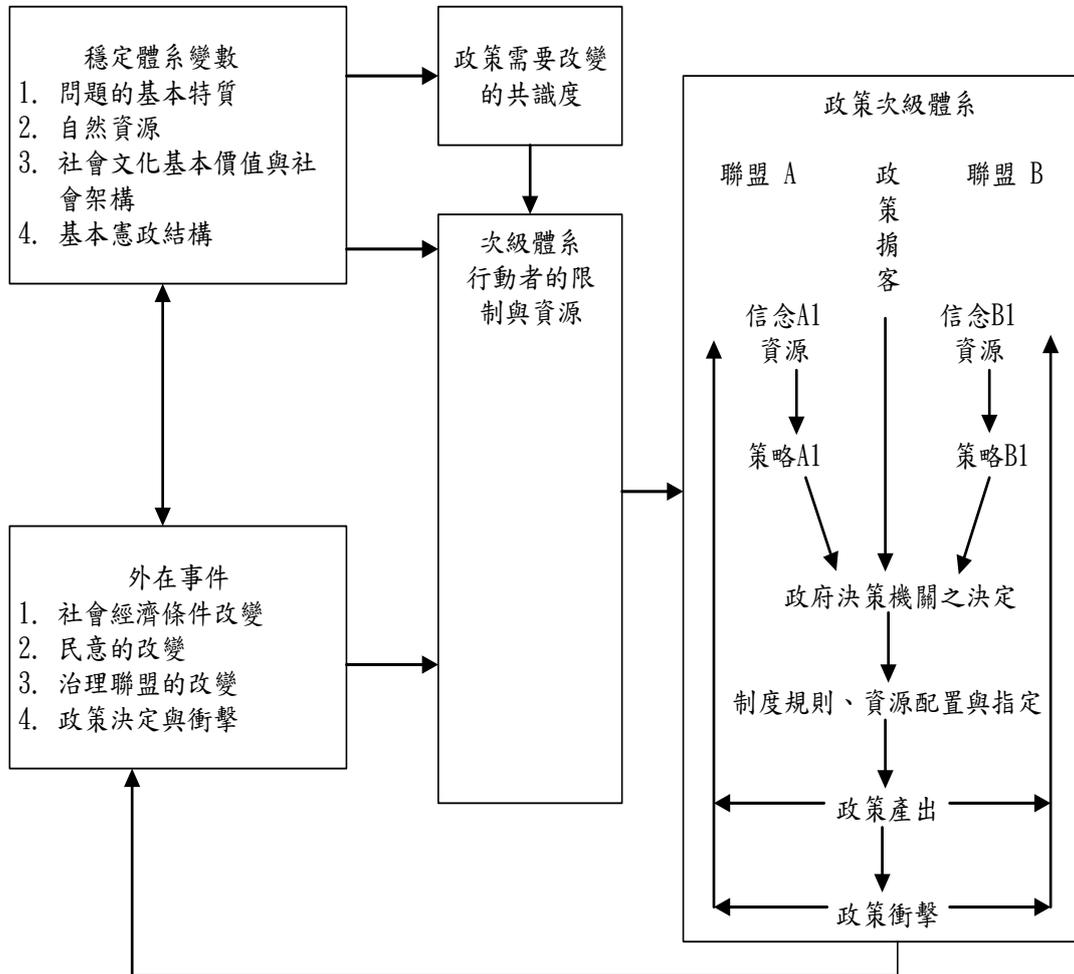


圖 2-2 倡議聯盟架構

資料來源：Sabatier and Weible (2007a, 2007b:191)

穩定體系變項，包括：1.問題的基本特質。2.自然資源。3.社會文化基本價值與社會架構。4.基本憲政結構。

外在事件變項，包括：1.社會經濟條件改變。2.民意的改變。3.治理聯盟的改變。4.政策決定與衝擊。

中間上方是長期機會結構，包括：1.主要政策變遷所需的共

識程度。2.政治系統的開放。3.重疊的社會裂痕。

中間下方則是政策次級系統行為者的資源與限制。

右邊是政策次級系統，此系統內部，包含：聯盟A，以及聯盟B，他們的政策信念與資源以及各自採取策略工具的互動過程。其中也包括政策掮客的運作。

一、倡議聯盟架構理論概念的演進

從 Sabatier(1988:132) 以及 Sabatier and Weible(2012:89) 的 1988年與1998年版之比較發現3點差異：1.在政策次級系統中，經由政策掮客和不同聯盟間互動所產生的決定，由主權決定轉化成政府當局的決定；2.外在事件變項中，新增公眾意見的轉變；3.穩定變項中的四項變項，會影響到主要政策變遷所需共識程度。

在兩位學者的著作中，重新檢視並回顧他們的倡議聯盟架構，比較發現1998年版和2005年版的架構有3個主要的差異(Sabatier and Weible,2012:100)：1.他們注意到時間的演進，因此2005年版，把政策次級系統行為者的限制與資源，變項標示為「短期的」；2.把主要政策變遷所需共識程度標示為「長期的」；3.長期聯盟機會結構中，新增了「政治系統的開放」。本來的架構中會影響到政策次級系統的變項是行為者的限制與資源。2005年版本則是將外在事件的變項以及相對穩定的變項，特別是長期的主要政策變遷所需的共識程度，和政治系統的開放、短期的政策次級系統行為者的限制與資源的互動關係，形成了政策次級系統，促成倡議聯盟的重新運作。(Sabatier and weible,2007b:191及202;Sabatier and weible,2012:89及100)。

內部衝擊是促成主要政策變遷途徑之一，可分為：內在和外
在重大事件關鍵政治資源的重新分配，提高主導聯盟的內部質疑
聲音，同時確認弱勢聯盟內的政策核心信念(Sabatier and
Weible,2007b:204 及 205)。內部衝擊事件，影響主要聯盟的政策
核心信念，但由外部重大事件看來，這種對核心信念的影響關聯
性並沒有那麼直接。所謂的交戰聯盟，在沒有發生內外在事件的
狀況下，在整個歐洲的統合主義體制之內，也可能因為政策掮客
和政策企業家策略性的介入而達成所謂「協商協議」的政策變遷
的另一個途徑。

Sabatier and Weible 認為，倡議聯盟架構要成為一個信念和
政策變遷的另一來源及較具適應能力的協力機構，就唯有如此。

倡議聯盟架構的最新發展是，Weible et al.(2011:352) 說到，
經過四分之一個世紀的倡議聯盟架構理論的發展，六位歐美國家
的學者在回顧理論後指出，在長期聯盟機會結構中新增「重疊的
社會裂痕」項目的重要性。他們也確認了長期聯盟機會結構可能
會對政策次級系統的外在事件變項造成影響，像這種使倡議聯盟
架構的研究假設延伸和演進以及擴及世界各國的實證研究的經
驗累積，皆有助於該理論的與時俱進發展。

二、倡議聯盟架構研究假設的探討與延伸

倡議聯盟架構所提出的研究假設的發展歷程中，到處可見以實
證研究為根基所做的調整的跡象。Sabatier and Weible,(2007b:208)
提到，他們在1993年、1999年、2005年，大約隔六年就按照實證
研究的經驗修訂他們的倡議聯盟架構一次，甚至部分基本原則由
1988年起都沒有做過改變，就像Schlager (1995:262、264)的個人

模式，其來源也是社會心理學，政策次級系統依舊是決策的焦點，倡議聯盟是主要的政治行為者，其聯盟成員的共同信念可以經由網絡來分析確認，政策研究是發展出該架構最重要的原因，也一直非常的倚重科學的角色，已經有更明顯的觀點來使用專業論壇促使跨越聯盟之間的學習。

「政策變遷與學習：倡議聯盟架構的途徑」是1993年Sabatier的經典著作，其中提出了五個最初的基本假設(Sabatier, 1993:27及32-34)，一直到，Sabatier and Jenkins-Smith(1999:124)中發表了九個假設。

從Jenkins-Smith and Sabatier (1993b)研究關於政策導向學習，然後再加入的三個跨聯盟學習的假設，甚至到Sabatier and Weible(2007b:220)經過幾次的調整，最終發展出了十二個假設。

其最初的五個基本假設是：

- 一、當政策次級系統裡面倡議聯盟主要的爭論抵觸到核心信念時，則各倡議聯盟間贊成與反對的立場將可能持續超過十年以上的時間。
- 二、各倡議聯盟的成員會對政策的核心議題展現較大的共識，但是，對次級觀點則未必如此。
- 三、在行為者或倡議聯盟意識到政策核心價值的缺點之前，行為者或倡議聯盟極有可能先放棄次級觀點。
- 四、在政策次級系統中，制定政策的倡議聯盟只要仍然掌握權力，那麼該政策中核心的基本屬性就不會有重大改變。

五、假如政策次級系統的外部沒有發生變化，那麼政策核心的基本屬性就不會改變。所謂的外部發生變化包括：社會現象和經濟情況的變遷，治理聯盟的改組，或者，另外的政策次級系統制定出對該政策次級系統造成重大影響的政策。

經由Sabatier and Jenkins-Smith(1999:124)的整理，倡議聯盟有三個假設，政策變遷有兩個假設而跨聯盟學習則有四個假設。

首先倡議聯盟的三個假設，和前面所提到的基本假設的前三個假設相同(Sabatier, 1993:27及32-33)。政策變遷的兩個假設，則和前面五個基本假設的第四跟第五個假設相似(Sabatier, 1993:34)。有一點不同處是，政策變遷的第一個假設和前面所提的第四個假設，後者一再強調只要次級系統內，實現政策提案的倡議聯盟仍然掌權，那麼該政策核心的特性就不會有重大的修改，除非有來自上級機關的指示要求改變。

有四個假設和跨聯盟學習相關，Sabatier and Jenkins-Smith(1999:124)，第六個假設：在兩個聯盟之間發生中度衝突的時候就可能會出現跨聯盟信念系統的政策導向學習。而條件是：參與這個論辯的行為者必須具有技術的資源以及當兩個信念系統的次級觀點和核心要素發生衝突時，就很可能發生跨越信念系統的政策導向學習。

第七個假設：跨越信念系統的政策導向學習，發生在理論被證明存在而且能提出與政策問題相關且能夠被認同的數據資料的時候比只有質化的資料或理論，或者過於主觀，甚至兩者都沒有的狀況下更容易發生。

第八個假設：政策問題和自然體系有關的比起和社會體系及政治體系有關的更可能發生跨越信念系統的政策導向學習，原因是自然體系的很多主要變項，非自然存在，且可進行受控制的實驗。

第九個假設：一個具有高聲譽的論壇足以吸引各個聯盟的專家來參與，或被專業所肯定，有崇高的地位時跨越信念系統的政策導向學習就非常可能發生。

深究 Sabatier and Jenkins-Smith(1999:124) 以及 Sabatier and Weible(2007b:220) 發現新增了三個假設；其中倡議聯盟新增兩個假設，跨聯盟政策學習新增一個假設。

兩個倡議聯盟新增的假設如下：

第十個假設：有特定目的團體的菁英，比起其他團體的成員，在表達他們的政策立場和信念的時候，受到的制約更多 Sabatier and Jenkins-Smith(1999:134)。第十一個假設：政府機關在聯盟中倡議的態度，通常比他們的利益團體盟友溫和。

屬於跨聯盟政策學習的第十二個假設：反對聯盟的看法並不會因為技術資訊的累積而改變，政策掮客的看法改變是因資訊的累積而有很好的政策效果(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999:124)。

如本節開頭所述，倡議聯盟架構所提出的研究假設，會按照過往的經驗，每隔一段時間，就依據實證研究的經驗，修訂倡議聯盟架構一次。不斷地演繹，本架構的途徑將越來越周延。

貳、倡議聯盟相關文獻

以倡議聯盟、倡導聯盟及倡議聯盟架構等關鍵字，搜尋與本研究有關之博碩士論文。其多數倡議聯盟研究顯示，既定政策若要產生變遷，與倡議聯盟成員聚散，常有著密切不可分的關係。這些研究也指出成員聚散的因素，是來自理念連結的結果；而且也有不少研究，論及到倡議聯盟成員的聚散，往往又與倡議聯盟如何宣揚政策規範核心、選擇怎麼樣政策核心的內容、以及如何闡述次級觀點，最終將會決定政策變遷的走向有所關連。例如，賴家陽的《焦點事件與政策停頓：以核四封存為例》(2017)；高煜雄的《高雄地區之貧窮循環與跨域治理：ACF、IAD及PAM觀點》(2016)；蔡倩傑的《21世紀臺灣國家公園發展策略之分析》(2014)；柯文娟的《全局的組織構造之演化分析》(2012)；歐陽晟的《政府型態對於議案審議的影響：臺灣一致政府與分立政府的比較》(2008)；劉照金的《我國體育政策變遷之研究》(2005)；張世杰的《制度變遷的政治過程：英國全民健康服務體系的個案研究1948-1990》(2000)；陳瑜鴻的《非營利組織反對華南路開發案之經驗分析：以政策倡導聯盟為框架》(2016)；林承南的《樂生療養院政策變遷-倡導聯盟架構的觀點》(2014)；陳志良的《政策倡導聯盟框架之探究：以中科二林科學園區開發爭議為例》(2013)；邱偉誠的《鄉村型社區與大學合作社區總體營造事務之研究-以倡導聯盟觀點視之》(2011)；曾明華的《政策倡導聯盟策略及其影響因素之研究-以核四為例》(2007)；林庭仔的《我國再生能源之政策變遷—以風力發電政策為例》(2015)；以及張永明的《我國重大交通建設決策過程之研究：以國道五號蘇花段高速公路為例》(2005)經綜整如表2-1所示。

表 2-1 倡議聯盟博碩士論文文獻回顧

倡議聯盟博碩士論文文獻回顧			
研究生	論文名稱	論出版年	論文摘要
賴家陽	焦點事件與政策停頓:以核四封存為例 學位別：博士	2017	<p>該研究探討的問題，包括：第一，政策停頓部分：其內涵指涉、生成原因及造成影響為何？第二，焦點事件部份：包括焦點事件的特質及對於政策影響有哪些？核四政策在福島核災等不同焦點事件中的演化過程為何？第三，焦點事件與政策停頓的關連性部分：包括焦點事件發生後，相關的政策倡導聯盟與行為者之間的互動情形又如何？以及焦點事件對於驅使政策停頓上產生何種影響？</p> <p>研究發現可分為三大主軸論述：第一部份，就福島核災等3個焦點事件的衝擊，透過該研究省思，帶來包括壓力孳生停頓妙策、黨際治理建構的必要等多項知識啟蒙。第二部分，就焦點事件命題、及焦點事件驅使政策停頓之研究架構進行檢證。有關焦點事件命題驗證結果，瞭解包括核四焦點事件一旦發生，確實隨即引起相關決策者對原本政策的反省，至於反省的面向，本會隨著反省者的動機而走向政策趨異(policy divergence) 等現象。第三部分，該研究提出政策停頓生成觀察重點，包括政經環境系絡改變、治理聯盟改變等面向，提供主事者依循自身的政治偏好，選擇政策停頓的策略，以攻克政策僵局時的判斷參考。</p>
高煜雄	高雄地區之貧窮循環與跨域治理:ACF、IAD及PAM觀點 學位別：博士	2016	<p>該研究嘗試以詮釋解讀公共事務管理(public affairs management, PAM)的整合參考架構，相應對照E. Ostrom 所提出的體制分析與發展(institutional analysis and development, IAD)架構、與Paul A. Sabatier 與 Hank C. Jenkins-Smith所提出的倡導聯盟架構做宏觀、中觀、微觀比較分析，並與判斷及決策的分別對</p>

			應，提出理論方法之探析課題案。應用簡單評分法(direct rating)與政府文官焦點訪談等方式，歸納形成線索變數(cue)，作為投入社會判斷理論(Social Judgment Theory, SJT)決策參考變數之准實驗操作，以確認個體的本質認知結構與個體之相對權重，藉由對問題系統與當事人之界定，以及對貧窮課題之結構化層次檢視。透過跨域治理與其操作步驟進行研究設計與操作，釐清「事實」以及「價值」，並對兩者採取「先分後合」之途徑。
蔡倩傑	21世紀臺灣國家公園發展策略之分析 學位別：博士	2014	該研究全面觀照21世紀政治經濟環境對國家公園制度所帶來的威脅與危機，同時也關注其所帶來的轉變契機，運用SWOT分析及策略矩陣等方式，提供一些經營管理上的因應策略，作為國家公園當局在政策規劃及執行上的參考。
柯文娟	全局的組織構造之演化分析 學位別：博士	2012	<p>本文係以組織構造之動態的組織演化過程系絡鋪陳其重要內容，並適時地就社會局（含臺北市府社會局、新北市政府社會局、高雄市政府社會局，以下同）案例加以說明，藉以讓吾人能於組織演化的系絡中，了解到組織如何去因應社會環境的變化，有哪些組織部門及組織行為在當初可能改變，又後來選擇哪些改變，保留哪些原有的部分，並與其他機關團體相互競逐，爭取社會資源與正當性。該文採用文獻研究法與質化資料分析，並蒐集社會局之組織結構與功能變遷資訊。</p> <p>該研究認為，組織在面臨環境的衝擊與變化之時，需快速適應及調整，表現出良好的組織演化過程，方不致引發適應不良之情況。組織本身須能即時加以變異、做適當的選擇與保留、並強有力地與其他機構團體競逐社會資源與正當性，以適應環境的需要。</p>
歐陽晟	政府型態對於議案審議的影	2008	該研究旨在探討2000年我國中央政府政黨輪替前後，不同的政府型態對於重大法案審議

	響：臺灣一致政府與分立政府的比較 學位別：博士		的影響。並運用統計、內容分析(content analysis)、深度訪談等方法，檢視第2屆至第6屆立法院（1993年2月至2007年1月）期間，行政院提出的249個重大法案在立法院審議的情形，屬於「貫時性分析」(longitudinal analysis)。該研究發現：分立政府的情形不能一概而論，分立初期行政部門的重大法案在國會常遭擱置延宕，頗符合Sundquist等傳統派學者的看法，但分立後期，重大法案通過率大幅回升甚至略高於一致政府的平均數。此階段的情況，大致符合修正派學者Mayhew的觀點（分立政府無損於重大法案之制定）；惟國會對於法案主導權的爭奪明顯較一致政府時期嚴重。此外，一致政府的情形亦不能一概而論，一致政府前期的重大法案推動情形並不順暢，頗值得2008年重回一致政府「完全執政」的新政府借鏡。
劉照金	我國體育政策變遷之研究 學位別：博士	2005	該研究採取非線性的政策動態概念，在融合有關政策變遷的各種觀點後，從政策體系的理論概念，建立宏觀的分析架構，以作為探索我國體育政策變遷現象的基礎。該研究主要採用文獻分析法，並透過歷史分析及政策分析的途徑，以我國1949至2003年的體育政策論述變遷、體育行政組織變遷及體育預算變遷為分析焦點，探討我國體育政策變遷的現象與過程，並分析我國體育政策目標、政策工具的類型、配置及政策變遷的動因及後果。
張世杰	制度變遷的政治過程：英國全民健康服務體系的個案研究1948-1990 學位別：博士	2000	本論文是以一種個案研究的形式，將針對英國全民健康服務體系(National Health Service，以下簡稱NHS)從1948年到1990年的制度演變歷史進行一個經驗個案的制度分析，企圖解答下列的研究問題：一項人類的制度是如何被改變的？為何要改變？是在怎樣的情況下被改變？其結果又是如何？簡言之，制度變遷的條件與限制為何？整個論文的分析與論證基調，主要是在「歷史制度

			<p>論」(historical institutionalism)和相關公共政策分析途徑所提供的一些理論概念。</p> <p>此外，本論文也主張政策企業家對於制度學習的重要影響力，當我們對於政策企業家如何影響或引導制度學習的過程有一更深入的理解時，也許對於「結構與行動」之間矛盾對立的問題，將可以獲得某種程度的解決，在這方面，Kingdon的「議程設定與方案形成模型」值得人們進一步地來發展。最後，針對臺灣全民健康保險制度演變過程的研究，指出該論文有哪些理論概念架構和研究發現值得來做進一步的嘗試與應用，此外，也針對目前臺灣全民健保體系的「公辦民營」與「總額預算制度」的問題，指出英國NHS的運作經驗可以提供哪些經驗教訓，以作為臺灣全民健保制度改革的參考依據。</p>
陳瑜鴻	非營利組織反對華南路開發案之經驗分析：以政策倡導聯盟為框架 學位別：碩士	2016	<p>該研究提出三點建議：非營利組織應與地方保持良性互動，降低溝通成本以利於政策信仰的行銷；訴諸更高層次的策略工具，訴求對象由地方提升至中央層級，或尋求上位結構的法令制衡；橫向擴張聯盟的規模，透過資源共享及經驗交流，調整更有效率的策略工具，增加倡導聯盟的強度。</p>
林承南	樂生療養院政策變遷-倡導聯盟架構的觀點 學位別：碩士	2014	<p>該研究採用倡導聯盟架構觀點對樂生療養院拆遷個案進行研究，主要是探討倡議聯盟其成員共同政策信仰的形成過程、各倡議聯盟所採用策略與策略性工具、政策捐客的調解過程、政府的最高決策如何產生以及最高決策產生後對整個政策次級系統的回饋影響。研究發現：首先，在政策信仰方面，倡議聯盟對核心政策信仰的共識很少改變，不同聯盟的各自信奉核心政策信仰上不容易妥協，但在較具體且次要的議題上，政策行為者確實可能模仿他們的對手，並從而改變自己的行動與的特定政策立場與策略工具。其次，在策略工具上，在樂生拆遷爭議裡，最重要的策略工具便是街頭抗爭，支持拆遷與反對</p>

			<p>拆遷雙方均以此為主要的策略工具，同時，研究發現倡議聯盟時常會模仿對手的策略工具，目的是抵銷掉對手策略工具的影響。第三，在政策掮客面向上，該研究發現樂生保留自救會確實發揮倡導聯盟架構所強調的功能。第四，在政府最高決策面向上，在樂生個案中，可以觀察到政府有特定的政策信仰，並逕自決定530決議的許多內容，但是卻無法觀察到支持拆遷與反對拆遷兩倡議聯盟之間的協商妥協過程。第五，在回饋面向上，政府最高決策確實改變反對方政策信仰的內涵，使得他們提出土方回填、遷移機廠、重建樂生之三點訴求。</p>
陳志良	<p>政策倡導聯盟 框架之探究： 以中科二林科學 園區開發爭議 為例 學位別：碩士</p>	2013	<p>該研究意圖透過政策倡導聯盟框架檢視中科四期的研究個案，發現該框架可以同時對於進行中的各個政策變項做一統整性的觀察，雖能預見政策變遷的結果；亦可得確定有哪些變項影響變遷，但並無法明確指出何者變項（如大度攔河堰的停建等外在事件以及來自護水聯盟與環保聯盟的倡導）之強弱孰強孰弱；且在研究個案上因各團體（護水聯盟與環保聯盟）的參與持續程度有所不同，並無法運用量化分析判別變項間的因果關係是為研究方法上的限制，但可透過質性研究方法深入了解各團體間的信仰系統的組成，進而對該團體之策略進行分析，最後可透過觀察政策變遷的方向作為檢視政策倡導的效用。</p>
邱偉誠	<p>鄉村型社區與 大學合作社區 總體營造事務 之研究-以倡 導聯盟觀點視 之 學位別：碩士</p>	2011	<p>該研究針對相關社區與學校合作發展事務之相關文獻進行探討外，更以政策執行倡導聯盟做為理論基礎，將大學與社區視為社區營造過程中的兩大合作聯盟，試圖尋找出促成聯盟彼此合作之連結者。此外，更採用深度訪談方法，探究在土溝社區營造事務中，大學是否以對等合作角色存在，亦或者為社區強烈自主意願之展現，乃是該研究之重點所在。</p>

曾明華	政策倡導聯盟策略及其影響因素之研究—以核四為例 學位別：碩士	2007	該研究主要目的在於探討貢寮鄉民對於反核四停建前後策略的認知是否會因個人屬性而有所差異，並且透過政策倡導聯盟之架構，分析反核團體的策略是否會受到內外環境因素的影。因之，該研究首先從Sabatier和Jenkins-Smith所提出的政策倡導聯角度為出發點，在蒐集國內外相關文獻，提出該研究架構與假設，並藉由深度訪談及問卷調查的結果發現參加反核者多半為男性，且由於受到核四廠址興建地點的影響，多以從事漁業及沿海區域居民為主。這些反核者所持的理由以喚起政府對環境議題的重視以及防止生態環境被破壞，以便確保貢寮鄉的土地價值等為訴求，但是在停建核四後內在環境構面來看，多數居民認為核四興建已是國家既定政策，造成認為反核已是沒有意義，只是浪費時間。
林庭仔	我國再生能源之政策變遷—以風力發電政策為例 學位別：碩士	2015	本文主要是探討風力發電政策發展過程中的變遷歷程，將風力發電政策分別分為兩階段。第一階段為能源政策之轉型進入風力發電政策階段，以及第二階段為陸域風力轉離岸風力，再以Sabatier的「倡議聯盟架構」作為分析架構。經由研究結果發現，風力發電政策變遷過程並非受單一因素影響，而是多元因素組合所導致的現象，而第一階段的風力發電政策的實施是受到國際情勢與治理系統所主導；第二階段則是受其他政策次級系統所影響。至於在政策變遷類型方面，我國大多一直為政策賡續變遷類型。
張永明	我國重大交通建設決策過程之研究：以國道五號蘇花段高速公路為例 學位別：碩士	2005	為審視我國重大交通建設決策過程，該研究以垃圾桶決策模式以及政策倡導聯盟之理論架構，結合內容分析法探討蘇花高個案。曾運用Sabatier和Jenkins-Smith的政策倡導聯盟理論架構，輔以內容分析法劃分四個階段來探討歷經十餘年的蘇花高爭論過程，研究發現蘇花高之案例，不但包含穩定的變數；也納入動態的外在因素，以及輿論影響政策變

		<p>化的程度。透過政策次級系統內行動者本身所持有的資源與限制因素，在政策次級體系內之政策信念，透過政策分析與資訊運用注入決策之中，經由「政策導向學習」過程，致使政策產出和政策影響出現後，又能根據新的資訊，而修正政策核心信仰與次級觀點重新進行資源的配置。在內容分析法所釋放出多重面向的訊息以及於政策倡導聯盟架構探討下，以使政策轉化的過程一覽無遺。</p> <p>爰此，興建蘇花高聯盟與環境保護聯盟相互僵持；亦發現個案中交通部及國工局居間扮演著「政策掮客」的角色，為遲滯已久的蘇花高帶來一絲希望，期在政策對話下形成各方都可接受之政策方案。當然，蘇花高這項重大交通建設興建與否，仍須視政府的協助與地方的合作始得以形成三贏的局面。</p>
--	--	--

資料來源：本研究整理

這些研究甚少論及倡議聯盟成員聚散的過程，為何與如何會發生政策變遷；也就是說明，為何倡議聯盟成員影響政策的能量會由多轉寡，或由寡轉多。特別是，雖說倡議聯盟架構有政策掮客或政策工具，可以從中斡旋，導引聯盟成員的行動，但多數研究並沒有說明，政策掮客或政策工具，為何可以使聯盟成員擴張或消退，取得政策變遷或維持的優勢；聯盟成員的行動為何要對政策掮客或政策工具亦步亦趨，或是盡力配合。若是資源因素的關係導致，那麼一些資源更為相對匱乏的公益團體，或非營利組織，為何可以成功改變政策走向，呈現小蝦米可以力拼大鯨魚的政策結果；若是理念因素的關係導致，為何研究中有些長期保持合作關係的聯盟成員，會出現疏離的行為，而與原先支持的倡議聯盟保持距離，轉向親近其他倡議聯盟。對倡議聯盟呈現棄保現象，促使政策發生變遷。唯相關研究中較少分析到，政黨輪替中權力因素對政策變遷的關鍵性影響。

第二節 政黨輪替

政黨輪替指的是，不同的政黨經由選舉或以暴力或非暴力的革命形式取得執政權的一種現象。本單元將以政黨輪替的理論基礎以及政黨輪替的相關文獻，加以探討。

壹、政黨輪替理論基礎

政黨輪替其主要目的在獲取權力的更替，探討權力理論發現，取得以及運用權力的模式歸納為三種；第一種以暴力或非暴力的革命所取得權力，其模式為A直接指揮或命令B以行使權力；第二種以選舉等民主國家方式取得權力，模式為A設計規則並規範以及要求B遵守，透過制度行使權力；第三種以暴力或非暴力的革命，或透過選舉等方式取得權力的極權國家，模式是A強行將信念加諸在B身上，並讓其遵守及奉行此信念以行使權力。三種行使權力的模式，所造成的結果雖然相同，但執行過程中的觀感以及可能的反彈大不相同；第一種模式讓被指揮及被命令的一方覺得這是高壓式的權力，容易造成不滿及反彈，是最差的權力行使模式；第二種模式，漸進式的權力行使，透過所訂制度的規範與限制，達成行使權力實現政策的目的，透過合理化減少反彈及不滿；第三種模式，在相同的信念下行使權力，被行使者幾乎完全贊同，不易產生反彈及不滿，是最高明的權力行使模式。

政黨輪替的目的在取得並且運用權力，權力的行使可以上述三種模式為選擇，以降低衝擊。倡議聯盟架構中所提及當主要的治理聯盟仍然掌握權力，則政策中核心的基本屬性就不會有大變化，政策較不易變遷。因此，主要的政策變遷，通常發生在治理聯盟更換之後；新治理聯盟的產生，行使權力造成政策變遷。在

諸多文獻中，也有深入的研究及實證。政黨輪替的核心議題在爭取權力，所爭取的權力究竟是為公共利益或私人利益服務？權力的本身並沒有差別，主要的差異在於行使權力者的心態。因此藉由取得及行使權力是為公共利益或其他目的之探討，分析政黨輪替對於政策執行與變遷之影響。

臺中市BRT快捷巴士系統政策的變遷，其主要原因乃在於政黨輪替，也就是治理聯盟的更換，新上任的治理聯盟選擇以第一種權力行使模式，直接以行政命令肇致政策變遷，缺乏第二種以及第三種模式的審慎及周延，因而引起諸多議論。

貳、政黨輪替相關文獻

以政黨輪替關鍵字，搜尋與本研究有關之博士論文分述如下：蔣邦文的《轉型正義的臺灣經驗：二次政黨輪替後的比較研究》(2016)；侯世傑的《一致政府與分立政府下之國會黨團運作-以政黨輪替 2000-2012 年經驗為範圍》(2013)；王先正的《論我國軍人的「政治中立」:政黨輪替之檢驗(2000~2008 年)》(2008)；許勝懋的《選民投票行為與政黨輪替：臺灣及墨西哥 2000 年總統選舉之比較》(2007)，經綜整如表 2-2 所示。

表 2-2 政黨輪替博士論文文獻回顧

政黨輪替博碩士論文文獻回顧表			
研究生	論文名稱	論文 出版 年	論文摘要
蔣邦文	轉型正義的臺灣經驗：二次	2016	根據研究者了解，臺灣在民主化以後，國民黨的李登輝執政了十多年，因國民黨與

	<p>政黨輪替後的比較研究 學位別：博士</p>		<p>李登輝是威權體制的執行者，當然沒有動機去檢討與追究自己的錯誤和壓迫惡行，失去了轉型正義的黃金時機。民進黨陳水扁執政後又把轉型正義引入藍綠之爭的歧路，淪為民進黨的政治與選舉操弄工具。國民黨馬英九贏回政權後，雖努力化解受害家屬的不滿，但其推動轉型正義的進度也非常緩慢，家屬對其的不滿未曾稍歇。</p> <p>研究者係從我國兩次政黨輪替，（一）2000~2008年，陳水扁與民進黨執政時期；（二）2008~2016，馬英九與國民黨在執政時期，分別研究剖析兩個時期政治領袖與政黨針對轉型正義的施政作為、進度與面臨的困境及政治效應，總和與比較我國兩次政黨輪轉型正義的實踐，並得出我國轉型正義的模式。最後，進行整體回顧與分析，以為未來之政策制定與推動，提供建議與參考。</p>
<p>侯世傑</p>	<p>一致政府與分立政府下之國會黨團運作-以政黨輪替2000-2012年經驗為範圍 學位別：博士</p>	<p>2013</p>	<p>該研究旨在就「政黨在一致政府與分立政府之角色與功能理論建構」、「我國政黨輪替(2000-2012)之政黨競爭模式分析」及「我國國會黨團在一致政府與分立政府之決策運作」等方面加以探究、分析與研究。比較民主先進國家有關黨團運作方式，及比較立法院各黨團之組織規程，並再舉立法院黨團運作之實例說明；另外，配合深入訪談相關人士對黨團協商制度進行了解，並建構競爭與合作國會黨團運作理想型機制設計，期能對一致政府與分立政府下之國會黨團運作方式有一明確的研究結果，並將其結果供各界參考。</p>
<p>王先正</p>	<p>論我國軍人的「政治中立」：政黨輪替之檢驗(2000~2008年) 學位別：博士</p>	<p>2008</p>	<p>該文研究主要透過文獻分析法與歷史研究法，以制度研究途徑，探討我國軍人「政治中立」中的文武關係、代理關係與權利關係。該文研究發現：一、我國軍人「政治中立」，侷限在政黨輪替的朝野爭奪拉鋸當中，在缺少因「公」而設的制度規範，大致</p>

			<p>皆以己方權力的奪取或維護之觀點為考量，軍人「政治中立」的問題，淪為失去主體性且成為政黨相互攻訐的操作性議題，而軍人「政治中立」的規範；也就成為政黨之間爭奪下的妥協或隨機安排。二、在2000年首次的政黨輪替後，我國「文人統制」呈現「主觀文人統制」的趨向，此等實況顯示「文人統制」並不必然造成「軍事專業主義」的實現，而限制軍人權利也不必然達到「軍事專業主義」或是「文人統制」的目的。三、軍人「政治中立」，是屬於相對應雙方的共同經營關係，並無法依靠單一方面來達到。</p>
許勝懋	<p>選民投票行為與政黨輪替：臺灣及墨西哥2000年總統選舉之比較 學位別：博士</p>	2007	<p>民主政治運作過程中，當主政者無法滿足選民需求時，選民理所當然會以選票表達其自主性，找一個更符合其需求的政黨作為治理國家的代理人（總統）。政黨輪替就成為選民選擇最佳代理人的手段。政黨輪替的本身，就是一種權力交替與權力制衡，特別是在執政黨交不出政績的時候，政黨輪替就是一個民主的制裁機制，更是一個國家走向民主政治的重要指標。該文的目的，是研究選民投票抉擇的一般原則應用到總統選舉結果「政權轉移」或「政黨輪替」這個重要的主題。針對可能造成多數選民由投票支持原有執政黨，轉而投票支持原有最大在野黨取得執政權的成因進行討論。臺灣與墨西哥這兩個長久以來一黨威權獨大的政權，卻同時在2000年發生政黨輪替的現象。有關選民選擇支持原有最大在野黨取得執政權的成因，主要從三個面向進行討論：</p> <p>首先，政黨認同因素，選民政黨認同發生改變所引發的政黨認同重組現象，讓原本獲得多數選民支持的執政黨，因為政黨重組的因素變成僅吸引少數選民支持的在野黨；相反地，原本僅有少數選民支持的在野黨，因為政黨重組的關係變成吸引多數選民支持的執政黨。其次，候選人因素，候選人人格特</p>

		<p>質、能力與對候選人情感溫度等因素，讓多數選民受候選人這個短期因素所影響而選擇支持最大在野黨執政。最後，議題因素，選民的展望性評價與重大議題中的改革議題，因選民希冀更換原有執政黨，由最大反對黨執政，能夠改變趨於日益不振的經濟現況，並透過大幅改革能改變舊政府的缺失，期望新政府能夠振衰起瘵。</p>
--	--	--

資料來源：本研究整理

在政黨輪替的博士論文文獻探討中，有探討轉型正義的經驗、國會黨團運作的情形、軍人政治中立的議題、投票行為與政黨輪替的關係等。主要的探討標的，皆為權力的運用與論述，較少提及政黨輪替的遠因及近故，實務上探討政黨輪替的原因，以及其與政策變遷的互動關係，才能了解政黨輪替所造成的影響以及政黨再輪替的機率。倡議聯盟架構理論中提及，當主要的治理聯盟依然掌握權力時，則政策變遷較不易發生。因此，若沒有探討治理聯盟的更替，也就是造成政黨輪替的原因，就無法分析其對政策制定與執行所造成的影響。

本研究之 BRT 政策因為選舉的議題操作，可能是造成政黨輪替的重要因素之一，因此在該議題探討中，能夠窺探到政黨輪替發生的原因，此亦有助於政黨輪替現象之探究。

第三節 政策變遷

政策變遷(policy change)指的是一項或多項的政策制定後因時間變化，且受到政治因素及社會複雜狀況影響，而被替換或導致原先內容被改變；即在此多項因素交互作用下造成該政策執行時，產生與預期結果有極大的差距。如這樣的結果，乃是由政策

決策者或執行者為發起者時，就代表政策發生變遷。

Gupta(2011:94-95)提出政策變遷的因素，可能有七個。他認為，政策會隨著人們的世界改變而變遷。這些因素，包括：

- 1.世人的一般觀念和價值觀，在政策執行的時間過程中，將會逐漸有所改變。
- 2.現行政策將因新的法令規章而改變。
- 3.訴訟或是釋憲將挑戰現行政策。
- 4.新科技的問世，具有足以改變現有政策的可能性。
- 5.對支持現有政策最新的意外發現或問世。
- 6.現有政策條件，因為政治因素和經濟情勢的不同而有所改變。
- 7.執行中的政策，因為選舉結果的改變，而受到衝擊。

吳定(2005:397)認為，從政策變遷的幅度和方式的不同，政策變遷可分為四個層次：

一、政策創新

政策創新(policy innovation)指的是決策者從頭開始制定一套全新政策，包括，新的政策方案、法律或命令，以因應政策問題。

二、政策賡續

政策賡續(policy succession)乃是指政策在原來的基礎上進行修正的一種政策變遷方式；即政策執行一段時間後，因為主客觀條件的改變，時空環境已不同於政策設計之初。這個政策已不可能維持不變，但政策卻仍有持續執行的必要。

三、政策維持

跟政策創新與政策廢續不同，當政策只進行很小程度的修改，稱為政策維持(policy maintenance)。其政策變遷的目的乃在於為避免政策被破壞性修改或誤導。

四、政策終結

政策終結(policy termination)，係指策決策者經由制定一項新政策，將現行政策完全終結，其目的是實現自己的政策目標。

臺中市 BRT 快捷巴士系統的政策執行時間僅一年，具體的成效尚完全呈現，且後續的路網亦未完成建置；更無政策調整及修正的考量，就直接終止該政策。其後續則面臨協力廠商索賠及監察院糾正的窘狀。因之，臺中市 BRT 快捷巴士政策實為政策終結的實例之一。

壹、政策變遷理論基礎

從廣義的學理上角度來看，政策變遷的發生，主要是因為既存政策內容，因新提議的政策內容產生，對整體政策作出新政策的採行，或是程度上的修正或調整，甚至是讓政策終結；更切確的說，就是現有政策的運作型態，因後來出現的政策所影響，導致政策運作的型態發生轉變。對此，學界提出相當多的看法，並且提出政策變遷的模型，說明和解釋政策變遷的因由。

學者 Schlesinger 以類似政治系統論的看法，就美國政策變遷的歷程，提出循環論(the cyclical thesis)觀點，對政策變遷進行說明，認為主要是美國國家氛圍(national mood)在保守主義與自由

主義間不斷的循環輪替。⁹國家政策變遷的走向，在個人利益與公共福祉兩個價值端點之間，來回返復產生交替變化；一邊是政治光譜的右端，向民眾強調由國家承諾市場經濟成長與社會生活繁榮，一邊是政治光譜的左端，向民眾提倡由國家負起社會福利。這促使民眾受到美國兩黨所輸入的政治理念影響，形成一種政治共識，逐步在保守主義與自由主義的政策內容中，做出投票反饋。

循環論的觀點，為政策變遷的驅力來源，提出一個合理的解釋。但循環論並無法說明，政策為何會產生延續的問題；也就是說，新任的美國政府對前任政府留下的政策，並不會因為政治理念不同，而把所有違反自己政黨理念政策全盤推翻揚棄，反而是對理念相左既有政策作程度上調整，修改一部分的政策內容的走向，而保留一部分內容。因此，部分的既有政策內容獲得了延續，或是維持現況。例如現今共和黨政府的川普總統，雖然在政治理念上，對歐巴馬政府留下的健保政策，存在相當多的意見，雖然一心看不慣歐記健保；但事實上，川普政府依舊是以健保修正案的方式，想透過川氏健保的通過，取代歐記健保，但受到國會否決。隨後，川普透過行政命令的方式，放寬健康保險業者部分納保限制，開放保險業無論先天或後天的病因，可以拒保患有疾病的人投保；而川普的作法，引發民眾對共和黨人提出批判說，在墮胎時提倡生命權，說到真正來到世上的孩子生病了需要健保，卻把生命權晾在一旁。這是循環論觀點比較沒有留意到；雖說，政黨理念對國家氛圍產生影響力，左右了選情結果與政策變遷方向，但已在運行政策並不會完全受到國家氛圍所宰制，走向不是零就是壹的政策零和賽局，政策變遷仍受到社會互動關係之影響。

⁹陳恒鈞譯，Lester, J. P., J. R. J. Stewart, & D. M. Hedge 著，2001，《公共政策：演進研究途徑》。臺北：學富。

相關政策變遷的研究學者 Costain 指出 Amenta 與 Skocpol 亦提出反彈或鋸齒型(backlash or zigzag)的觀點，¹⁰認為美國政策變遷的模型演變，呈現不規則的波峰型態發展；伴隨既存政策的推移，當遇到政策開始轉向，從有利於 A 團體，逐步轉為有利於 B 團體時，政策轉變就會呈現不能持穩的狀況，Amenta 與 Skocpol 稱之為反彈或鋸齒效應。反彈或鋸齒型的觀點指出，受到既有且穩定政策照顧的團體，因為政策利益的改變，利益團體的騷動，醞釀成為既存政策上不穩定的因素，造成之後制度變遷上的反彈，但並非只是對自由主義與保守主義之價值的棄保；更重要的是，社會團體聯盟合縱連橫彼此競爭，造成政策再次發生變遷的結果。

是故學者 Hogwood 與 Peters 認為政策的變遷現象，主要是反映政策的「動態性」；而政策的動態性來自於行為者，對政策從事創新(innovation)、繼接(succession)、保持現況(maintenance)，或是終止(termination)等狀態。不過，政策轉變較為常見的是發生繼接、保持現況的情況。¹¹學者 Hogwood 與 Peters 認為，既存政策的轉變，常有著行為者策動的因素。不過 Hogwood 與 Peters 的政策變遷研究，較不去聚焦研究政策創新，或是政策終止的現象，因為實屬少見，並不是常態；也就是說，行為者對政策變革的策動，多半受到既存政策因素所圍限，發生政策創新與終止的政策變遷較為罕見。

對此，學者 Sabatier 以近乎結構功能化的視角，指出政策產生的過程，主要涉及將公共問題概念化，進而安排進入議程、形

¹⁰ Costain, W. D.,1995, "The Evolution of Environmentalism", W. Dowlas Costain and James P. Lester.,*Environmental politics and policy: Theories and evidence.*

¹¹ Hogwood, W. B., & P. B. Guy ,1983, *Policy Dynamics*,New York: St. Martin's Press.

成選擇方案及備案，緊接著是執行、評估、以及修正的階段；¹²按 Sabatier 的觀點來看，可以說制度變遷是人們尋找完成相同政策的功能，使政策功能更「有效合理」的過程。過去的政策變遷研究，在學理上通常假定行為者的策動政策改變是源自理性。行為者會依循政策的利害得失而作思考，選擇保持政策現狀，或有限度的改變政策現況。是故，多數政策變遷結果，通常因行為者的理性而有其規律性，新出現的政策也不易跳脫政策框架限制，出現不同以往的政策創新，或是出現急轉直下的政策終止。因為這些政策有必要重新取得正當性，而非在既有政策上做調整；在 Sabatier 的觀點中，認為要取得「政策的正當性」，無非是以理念價值為目標，透過學習途徑，始有政策變遷的結果。

Sabatier 提出政策學習理論(policy-learning thesis)，認為政策變遷，實際上是一組政策過程的架構概念，可以劃分成三個部分做觀察；政策次級系統中倡議聯盟的互動、次級系統外在條件的改變、以及穩定系統變數的作用。在這樣的分析架構下，認為政策發生變遷的因素有兩個：其一是，來自次級系統外在條件的變化，例如影響社會觀感的重大事件；其二是，次級系統中的倡議聯盟因作法不同，導致信念上發生鬥爭。但倡議聯盟亦可以透過對外事件提出因應與說明，並且藉由機會學習的方式，讓政策問題獲得更多的充分了解，促使倡議聯盟理念與時俱進，以及改變發展策略。最後，因為每個倡議聯盟的「群策群力」，產生政策學習的效應，讓相對穩定的政策，發生修正或接續的變遷。

呼應臺灣地方俗話說：政策是死的、人是活的；意味政策變遷往往與行為者的「行動」息息相關。既定政策若要產生改變，需

¹²Sabatier, Paul A, 1988, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Science*, Vol. 21: 129-168.

要行為者發揮集體智慧，群策群力做出選擇，方能讓受支持的政策獲得實踐，進而有機會在瞬息萬變的社會生活中穩定運作。是故，同一個政府組織，同一個政策安排，若沒有「重大事件」的發生，通常單一政策多被認為是恆常不變；也就是說，單一政策若無意外事件衝擊，鮮少會發生劇變的情況，而在短期間內決定，讓政策走向終結或廢止。其背後隱喻著，政策從生成到運作，通常有其「理性」因素的作用，讓政策變遷存在循序漸進的特質。因此，政策學習理論上認為政策變遷現象的生成，通常是行為者基於「理性」的「學習」思考，以辨別政策「得失」，進而對政策做出選擇。

不過，Sabatier 提出的政策取向學習理論，仍無法處理解釋，說明政策在短期間內終結的變遷現象。因為該理論基本上仍假定行為者是學習理性的，認為行為者可以透過學習的薰陶來改變固定的行為偏好，以致促成政策變遷的結果；也就是說，政策的變或不變，皆是需要花時間累積學習才能水到渠成，強化政策不變要花時間，同樣要讓政策改變也要花時間，而且也倡導政策學習效應，未必會讓每個行為者亦步亦趨。若政策會有變遷，也應該是漸變，所以短期間內政策變遷理應不會出現政策終止(termination)的改變。是故本研究將在後續補充政黨輪替的途徑，對政策終止現象做出解釋。

貳、政策變遷相關文獻

曾在國家圖書館所開發且應用於電腦網際網路之「全國博碩士論文摘要檢索系統」，以政策變遷相關為關鍵字搜尋與本研究有關之研究論文，經搜尋博碩士論文分述如下：林仲修《臺灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析》(2002)；莊文忠的《政策

體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析》(2003)；柯雨瑞的《百年來臺灣毒品刑事政策變遷之研究》(2006)；許耿銘的《全球治理對國家公共政策影響之指標建構：京都議定書對臺灣公共政策影響之個案分析》(2007)；方怡文的《美國有限電視新聞網(CNN)報導臺灣形象之框架分析(1990-2011)》(2011)；盧俊偉的《政策變遷的動力因素分析—以產業租稅獎勵政策的演化為例》(2012)；鄭敏惠的《都會治理合作機制：新北市區公所與市政府實證研究》(2012)；邱靖鈺的《都市更新條例的政策轉型-從政策疏漏邁向政策承當》(2014)；呂佩安的《論述制度論與政策分析——以臺灣採認大陸學歷之政策調整為例》(2015)；張力亞的《永續社區的治理困境與建構策略》(2015)；朱森村的《臺灣政策執行中多階層否決之研究—以核四興建與中科三期開發案為例》(2017)；賴家陽的《焦點事件與政策停頓:以核四封存為例》(2017)；林思騏的《教師專業發展評鑑之政策變遷探究》(2017)；以及游金純的《行政法人化之議程設定與政策變遷：國家表演藝術中心之個案研究》(2018)。經綜整如表 2-3 所示。

表 2-3 政策變遷博士論文文獻回顧

政策變遷博士論文文獻回顧			
研究生	論文名稱	論文出版年	論文摘要
林仲修	臺灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析 學位別：博士 指導教授:紀俊臣	2002	政治轉型事實上並非全如「現代化理論」所預設的直線發展。有些國家在政治轉型過程中發生「逆轉」的窘況；也有些國家在轉型初期稍有進展，但隨即停滯不前。該研究之焦點，即以此種發展為歷史縱深，透過文化信仰、憲政體制、政黨體系以及政經互動來檢視國家之蛻變。國家蛻變之政黨體系因素，主要內涵，包括：其一、強調政黨乃政府與民間之接著劑，是兩者結合不可或缺的零組件，其二、討論非競爭性一黨獨大

			<p>之政黨態勢，其三、論述臺灣競爭性之政黨體系，其四、以政黨之生滅與重組，檢視臺灣目前的政黨體系及其可能的發展。該研究最後之發現與建議，主要內涵，包括：其一、臺灣政治轉型中國家蛻變內環境因素之特色，其二、影響臺灣民主體制存續與鞏固之變數，其三、臺灣民主體制現存窘困之減除與調適。</p>
莊文忠	<p>政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析 學位別：博士</p>	2003	<p>政策體系乃是以政策過程為焦點，所有與政策性質相關的要素，都可視為政策體系的構成要素。首先，政策是在開放的體系中形成、維持、接續與終結，自環境中汲取養分同時受到環境的限制。由此觀之，外在環境因素是政策體系中不可忽略的一環。其次，討論政策體系自然不能遺漏政策本身的因素，政策乃為解決社會問題而生，沒有社會問題的存在，當然就不會有政策制定的需求；另一方面，政策本身的組構方式，則是攸關問題的解決與否。再者，在民主體制中，任何的政策形成與改變都須取得正當性的依據，只有問題的存在並不保證一定會被政府所處理，必須通過政治結構的考驗才可能有政策產出。</p> <p>最後，政策體系是一個互動的體系，政策參與者間，就政策方案的選擇所從事的各種行為與活動，都可能影響最後的政策產出。歸納言之，一個完整的政策體系至少應該包括幾個要素：外在環境的因素、政策本身的特性、結構性因素的作用及政策行為者的互動行為。這些要素的互動作用，會導致政策的變遷。</p>
許耿銘	<p>全球治理對國家公共政策影響之指標建構：京都議定書對臺灣公共政策影響之個案分析 學位別：博士</p>	2007	<p>該研究最後獲致三大重要成果。首先，建構出全球治理影響國家公共政策之「GG-NPP 理論架構」；其次，經由政策德菲法的徵詢結果，彙整出適合用以衡量全球治理對於國家公共政策影響之指標系統，共可分為三大面向、六大變數以及十六項指標。再者，透過前述的指標系統，以京都議定書為個案檢證臺灣現行因應之政策。透過數據的整理，發現我國在十六項指標項目中，有十項是呈現因應京都議定書的正向趨勢；但是其餘六項指標，由於受到</p>

			如主權、國際現實環境等外在因素的侷限，或者是受制於政府自己內部的組織、人事、預算、府際關係等因素，故而全球治理並未對於國家公共政策的結果必然造成影響。
方怡文	美國有線電線視新聞網 (CNN)報導臺灣形象之框架分析(1990-2011) 學位別：博士	2011	該研究以Entman的層級活化模型研究發現，雖然捍衛最佳國家利益的看法不同，「媒介框架」和「政策框架」曾在形塑民意過程中出現「媒介框架」不同意「政策框架」的交鋒。不過，CNN編輯政策習慣反映美國官方立場，最終「媒介報導框架」總和「政策框架」趨於一致。此外，研究也發現CNN對精英或公眾參與詮釋新聞事件框架的把關嚴格，卻引用很多政府官員跟媒體在內的公司、企業的新聞事件框架。以上發現達顯著水準，說明媒體和有權力者間存在著依附關係——媒體屈服於權勢和金錢的本質並不意外。
盧俊偉	政策變遷的動力因素分析——以產業租稅獎勵政策的演化為例 學位別：博士	2012	以產業租稅獎勵的政策變遷作為分析，將更能掌握臺灣產業政策內涵的演化及政府介入市場之程度或政經運作模式的遞嬗。該研究以素有我國「產業憲法」之稱的《獎投條例》、《促產條例》、《產創條例》為研究範圍，探討自1980年中期實行經濟自由化政策以來，政府對市場干預模式和程度的轉變。該研究從政策論述或議程設定權力競逐的研究途徑，提出「論述的顯著度」(discourse salience)的分析概念，進行質化資料的量化內容分析。同時，佐以條例制定過程的決策脈絡之質化分析，以釐清導致產業租稅獎勵政策變遷的因素為何。研究發現，政策議題之爭議的擴大化、複雜化、政治化，將深刻影響其政策變遷的方向和變遷的幅度；換言之，論述顯著度越高，政策變遷的機率和幅度，也將同比增加。
鄭敏惠	都會治理合作機制：新北市區公所與市政府實證研究 學位別：博士	2012	該研究有別於傳統層級節制的分析觀點，係以都會治理合作機制探討改制為直轄市後區公所與市政府制度安排，檢視組織間垂直與水平合作情形。此研究途徑與方法係回應理論概念與分析架構的整合與多元發展；亦有助於研

			<p>究者將研究議題與經驗資料作最佳的組合。</p> <p>該研究探討區公所與市政府局處、區公所與區內行政單位、區公所之間為何合作(Why)、誰來合作(Who)、如何合作(How)的制度性安排(What)與因素。主要係先透過都會治理與集體合作的理論融合，提出「行動場域的制度分析」與「合作集體行動的條件分析」架構；其次則是檢討直轄市制度的概念，引領新的都會合作治理的討論；最後再透過量化與質化的研究方法，提出發展直轄市區公所與市政府垂直與水平合作機制的論述。</p>
邱靖鈺	都市更新條例的政策轉型-從政策疏漏邁向政策承當 學位別：博士	2014	<p>該研究採取政策敘事與文獻分析法以蒐集資料，研究內容主要在探討都市更新條例政策世代變遷及文林苑案焦點事件的歷程。該研究分從以下四個部分探討：第一，都市更新條例的發展歷程與所蘊存的政策中斷因素為何？第二，第一及第二世代政策疏漏的情形？第三，重大焦點事件-文林苑案對都更的意涵與效應，及司法院釋字第709號解釋對於都更政策承當性的蘊意為何？第四，能否檢證都市更新政策世代變遷及文林苑焦點事件的相關命題？為解答上述問題，該研究從政策變遷的視框，以政策疏忽、政策疏漏、制度中斷及政策承當等概念，檢視都市更新條例演化的過程；再以政策世代及焦點事件的命題為核心，進行學術及實務間的對話。</p>
呂佩安	論述制度論與政策分析—以臺灣採認大陸學歷之政策調整為例 學位別：博士	2015	<p>該研究於概念性層面探討論述制度論在知識體系中之發展脈絡、特質與定位，以其知識論及方法論為基礎，建立兼顧結構與行為者、論述與制度、停滯與變遷之概念化政策調整過程及理論命題。結合工具性個案分析與論證性論述分析，歸納各時期相關檔案、文本及深度訪談等質性資料，再以跨時比較分析歸納各時期之研究發現，梳理整體政策調整歷程中不同時期之焦點事件及其所引發理念危機與意義衝突、論述立場及內容、政策傳統、論述企業家之作為及權力等，影響政策變遷重要因素之異</p>

			同。
張力亞	永續社區的治理困境與建構策略 學位別：博士	2015	該研究聚焦探究永續社區治理能力建構的各項學理與實務課題，並研擬各種可行的實踐機制。學理方面，結合「永續發展」與「社區治理」兩項理論，研擬一個永續社區治理能力分析架構。實務方面，則從永續發展與社區營造兩項政策，歸納出：脆弱的永續政策觀點、側重「環境景觀」的永續社區政策設計、跨部門整合觀念與制度設計不穩固、單向「由上而下」的政策執行邏輯、「社造行政化」的政策執行、府際治理的連結斷裂、社造政策資訊透明化不足、公民參與培力制度的不健全等八項舊官僚思維的政策執行缺失課題；傳統為公而行的個人化善行、地方士紳的頭人文化與地方派系、公民參與意識、當代國族教育衍生的歸屬感，以及現代生活型態的轉變等五個傳統社群生活結構的運作課題；以及隨「政府計畫」而居的社區輔導模式、專家導向的培力思維、組織自主性的不穩定等三項社造輔導團隊的培力課題。
朱森村	臺灣政策執行中多階層否決之研究—以核四興建與中科三期開發案為例 學位別：博士	2017	核四興建案，自1980年5月台電提出核四興建計畫案後，已歷時30年之久，整體興建案隨著國內外政經環境變動而有所變化，歷經多次不同面向政策否決，目前係以「封存」為政策結果。然此政策已定案嗎？中科三期開發案本代表著國家產業升級的使命與期待；因開發主義與環境主義的衝突，加上行政與司法間的「見解」不同，成為另一種否決範例。 該研究架構係以民主政治之探討為基本命題。首先依循民主政治本質及基本原則、正當性危機、代議制度危機，引申探討政府體制政策否決權、系統文化政策否決權、公民參與政策否決權。
賴家陽	焦點事件與政策停頓:以核四封存為例 學位別：博士	2017	該研究從Birkland焦點事件政策變遷模型出發，設定相關命題，建構出焦點事件，以「團體動員」、「政策學習」、「政策衝突」等3個層面驅使政策停頓的研究架構。另外，

			該研究透過文獻分析，以及對實際參與核四公投與封存決策過程之相關部門關鍵人士進行深度訪談，並運用敘事觀點，回顧福島事件發生後核四演化故事，以福島核災、核四公投、林義雄禁食等焦點事件與政策停頓因果關係進行積極性的對話，以檢證相關研究命題與架構真假的類屬。
游金純	行政法人化之議程設定與政策變遷：國家表演藝術中心之個案研究 學位別：博士	2018	<p>研究探討行政法人化之議程設定與政策變遷過程，此即本論文的核心研究主軸。</p> <p>研究結果發現，議程設定不必然是政策過程的初始點；且文化藝術類議題為政策議程主導，公共議程協力的政策議題，並以行政菁英及立法菁英扮演主要角色；另行政法人制度之運行，已樹立了我國政府組織新型態，實踐政府治理之多元化。此外，就行政院推動的個案所涉之公權力程度觀察，明顯可見政府賦予行政法人行使較高公權力之企圖。</p>

資料來源：本研究整理

上述的文獻中提到，一個完整的政策體系應該包括：外在環境因素、政策本身特性、結構性因素的作用、政策行為者互動等因素，各因素之交互作用導致政策變遷。然而對於時間因素較少深入探討。本研究發現，同一個政府組織，相同的政策安排如果沒有重大事件的發生，通常政策會被認為是恆常不變，也就是單一政策若無意外事件衝擊，很少會發生劇變，而在短期間內讓政策走向終結或廢止。這也隱喻著，政策從制定到執行，通常有其理性因素的作用，讓政策的變遷存在依序漸進的特質。不過，Sabatier 提出的政策取向學習理論，仍無法說明政策在短期間內終結的變遷現象。本研究將針對時間造成政策變遷的因素加以探討。

第三章 臺灣地方政黨輪替與 BRT 政策變遷

1947年中華民國政府與中國共產黨之間的戰爭全面爆發，為了傾全國之力對抗共產黨，中華民國政府在1948年頒佈動員戡亂時期臨時條款，行使優於憲法的權力，相關的選舉也因而停擺，或被加以限制，直到1991年因為兩岸以及國際情勢和緩，才經國民大會決議，廢止施行43年的動員戡亂時期臨時條款，回歸憲法體制；相關的選舉也回歸到中華民國憲法增修條文規定，並於1996年起，總統選舉由委任選舉改為公民直選，顯著提高政黨輪替的機率。

政黨輪替party alternation指的是，不同的政黨經由選舉或以暴力或非暴力的革命形式取得執政權的一種現象。較常發生在兩大黨制國家或多黨制國家的主要大黨間的執政權輪替。而該政黨輪替的發生，代表民主制度的成熟；也是對執政黨施政績效殘酷的考評，同時也助長了政黨間的惡性競爭，例如亂開福利支票、中斷前任非同黨執政者的政策及建設、爭功諉過恣意舉債等行為。

學者Sabatier 以及Jenkins-Smith 在倡議聯盟架構中提到政策變遷的發生是三種過程的函數：包括第一種過程是政策次級系統內部各個聯盟的互動關係，各個聯盟擬定各種行動策略，意圖影響政策的制定；第二種過程為外在事件中社經情勢的改變、治理聯盟的更替以及其他次級系統的決策與衝擊等對政策制定產生的影響；第三種過程仍穩定體系變數，包含問題的基本特質、自然資源的分配、基本的社會文化價值和結構、基本憲政結構等對各次級系統內行為者的行動提供資源或形成限制，以影響政策

制定。這三個過程的互相影響，決定政策變遷的程度。

政黨的輪替，也代表政權更換。因政黨輪替的發生，而改變上述三個過程，包含：政策次級系統、外在事件以及穩定體系變數中的各個因素，造成相互作用而導致政策變遷。政黨輪替與政策變遷之間的因果循環，也是一個值得探討的課題，政黨輪替造成政策變遷，而政策變遷是否又將導致下一次的政黨輪替？值得研究和分析。

本研究以倡議聯盟架構理論分析臺中市BRT快捷巴士系統政策的產生、執行與終結過程中，各聯盟所採行的策略與所造成的影響，並以政黨輪替造成政策變遷的程度進行實證研究。

第一節 臺灣地方政黨輪替經驗檢視

中華民國政府在2000年的總統副總統選舉中首次發生政黨輪替，該次的選舉由在野的民主進步黨在選舉中獲勝，取代長期執政的中國國民黨成為執政黨。

2008年的總統副總統選舉發生二度政黨輪替，由在野黨的中國國民黨贏得選舉成為中華民國政府的執政黨。2016年的總統副總統選舉，再次政黨輪替，由民主進步黨贏得大選成為執政黨。自此中華民國政府的政黨輪替成為常態。國內縣市政府的政黨輪替，發生的時間更早，次數更頻繁。

近幾年，普遍性的政黨輪替之後，所產生的政策延續與不延續，也就是「蕭規曹隨」或「蕭規曹不隨」的爭議，日趨嚴重，造成建設停滯與公帑浪費；其中最具代表性的案例為核四停建，

核四興建案在2000年首次中央政府政黨輪替之前，擁核與反核的力量在國會已有幾次的針峰相對，都沒有決定性的政策變遷產生；直到2000年陳水扁就任總統，中央政府才正式決議核四停建。

2008年，第二次政黨輪替，不同於前任民主進步黨政府，國民黨籍馬英九總統在兩岸政策如班機直航、外交休兵等大幅度開放。2016年的政黨輪替，除總統輪替之外，連立法院的院長也進行政黨輪替，民主進步黨首次取得完全執政權，該黨主席亦為國家元首蔡英文總統大砍軍公教退休金、刻意立法清算在野的中國國民黨等。這些都是因為中央政府政黨輪替所產生政策變遷的案例。

地方政府的政黨輪替，則以1997年臺中縣市政府國民黨執政因選舉而由民主進步黨接替執政為例，1997年臺中市政府國民黨籍林柏榕市長任期屆滿，由民主進步黨籍張溫鷹勝選而接任。林柏榕市長卸任前編列127條道路打通工程，預算合計約78億元。張溫鷹市長就任後，以新頒法令限制平均地權基金撥入市庫為由，停止33億多預算執行，以至道路開闢計畫，因政黨輪替產生政策變遷。

同時期，國民黨籍臺中縣長廖了以任期屆滿，經選舉由民主進步黨籍廖永來當選縣長。當時全國關注的外商拜耳投資案件，雖然在1997年12月之前已核准設廠，但因為反拜耳設廠運動的領導人之一廖永來當選縣長，做出全案必須經過鄰近居民公投的決策，導致拜耳公司在1998年3月，正式宣布終止在臺中縣設廠。拜耳公司表示，主要理由是沒有確切的建廠時間表，在高度政治不確定性影響下造成商機延宕。此事件亦為政黨輪替導致的政策變遷。

2001年12月，臺中縣市長改選，民主進步黨籍市長張溫鷹及縣長廖永來雙雙敗選，由國民黨胡志強當選臺中市長，同黨黃仲生當選臺中縣長，縣市長同時政黨輪替。此次臺中縣市民主進步黨的政權由國民黨接替，並未在縣市造成影響建設的政策變遷。

直至2014年，縣市合併後第二屆大臺中市長選舉，由民主進步黨林佳龍當選，為最近的政黨輪替。此次的輪替，造成甚多的政策變遷，最具代表性的為BRT快捷巴士終結、臺灣塔計畫終結、新社及大雪山纜車計畫終結、青翠園計畫變更、媽祖園區計畫變更、白海豚體驗館計畫變更、東豐快速道重做環評等重大建設政策大變遷，也是近年來及國內各縣市因政黨輪替，而造成政策變遷最嚴重的時期。

由以上案例發現，政黨輪替所產生的政策變遷日益嚴重，其變遷的原因究竟為公共利益或黨派私利，所造成的影響究竟是修正不良政策或阻礙都市發展。此等現象亟待各方探究其原因，並研究解決方案與立法規範，以健全我國之民主發展。

第二節 臺灣地方政黨輪替影響政策變遷

從地方自治法治化至今即將屆滿20週年，地方政府的政黨輪替現象，往往牽動政策演變的進程。伴隨政黨輪替的發生，地方上既存的政策，可能因為前後任縣市首長的政黨派系不同，選擇不同於現行的施政行為，進而產生政策變遷。反映政黨輪替結果，帶動政策發生變遷的可能性。就政策變遷來說，參與政黨輪替的行為者，如地方派系與市民大眾的聚散過程，則提供政策發生變遷的動能。檢視臺中市政黨輪替的結果，城鎮建設發展與政黨，

以及地方派系動向，密切不可分。¹³政黨與地方派系等社會力量的作用，不時影響臺中市的政策走向。因而，有必要從政黨與地方派系的視角，觀察地方政治的活動，如何影響地方政府的政策，而造成政策變遷。

過去，相關政黨輪替研究，將政黨與地方派系視為主要的觀察對象。在研究方法上，可以粗略分為「經濟學導向途徑」、「社會學導向途徑」的研究路徑，以對政黨輪替現象作討論。經濟導向途徑的研究，主要聚焦在恩庇侍從(patron-client)的互動關係，假定派系與政黨，呈現選票與利益的交換關係，爭取想執政的政黨，追求「選票極大化」，而派系則是追求「政策利益極大化」，在一換一取之間相交結合，一旦政黨取得政治職位，便可由上而下發揮作用，派系就可以在政治利益上雨露均霑。因此，政黨與地方派系在各自的「利益」關係取得結合，並爭取獲得政治職位，以促使政黨輪替發生的可能。

「經濟學導向途徑」與第一代政策執行理論的觀點，有著相互謀合的所在。同樣是以上位指揮下位執行的方式，以實現彼此的政策目標，乃分別定位政策制定者與政策執行者的角色。政策目標由政策制定者決定，負責執行的則是政策執行者。該理論雖強調決策者和執行者的分工，但卻是合作的，決策者有較高地位，呈現著從上而下的執行模式，共同促使政策落實。事實上，派系在政黨輪替，未必即會完全於追求「利益極大化」，而一昧尾隨著，利益提供越多的政黨指揮，因為派系不免會思考跨越政黨之間可否會因此更加有利。

「社會學導向研究途徑」，主要聚焦在地緣、血親、宗親等

¹³林政緯、沈鑰志，2012，《地方派系與政黨輪替》，(台北：蘭臺網路)。

情感連結的互動關係，假定派系組成是基於社會心理因素，認為地方恩怨的制衡、地域與血緣的「價值認同」，以至於家族價值與政治理念的契合。相關研究指出，派系依循人際關係所建構的社會實體，在運作上可以透過象徵性意義的利益，攏絡派系組織、樁腳組織等，有效動員基層的派系成員與選民配合運作，驅使基層由下而上影響政黨；尤其對於政治職位的取得。是故社會學導向途徑，側重把「派系價值」視為影響派系活動的關鍵因素，而「利益」則是作為一種派系強化的充實與補強。

若以「社會學導向研究」比較第二代政策執行理論，同樣是採取一種由下而上的研究途徑，相似於派系的組織單位視角觀察，採取政策行為者等多元參與者之策略互動關係，所形成的政策網絡，重視的是政策制定者和政策執行者的功能互動性，用以說明政策運作的成功，應該是地方執行網絡中，行為者策略運用的結果，不一定和中央的參與有關，上層機關和下層機關的政策制定跟政策執行的角色，形成同等互動的關係，共同促成政策目標的實現。事實上，派系的家族型態的「認同價值」，隨著近三十年的時間變化，已不再如此具備一呼百應的號召力，都市化小家庭生活型態成為主流，人際關係趨於零碎疏離的方向發展；若即若離的人際網路，正影響家族派系價值認同的連結力，父執輩的「價值認同」，未必受子息輩一步一趨全盤接受，而成為有效動員能量的生力軍，促進取得政治職位力量。

無論是「經濟學導向途徑」，強調的「利益」因素解釋，或是「社會學導向途徑」，側重的「認同」因素解釋；對地方政府的政黨輪替的解釋力道，仍有許多空間可以努力。對此，政策變遷研究領域的學者Sabatier 與Jenkins-Smith 以社會網絡為背景，打破由上而下，或由下而上的結構關係，以聚合離散的過程，

以政策倡議聯盟的概念，看待行為者的連結關係，提出倡議聯盟架構，作為解釋政策變遷的替代途徑。指出過去的政策往往聚焦利益因素，視其為政策變遷的驅動力，常有理論與實務的落差出現。是故，指出應以「理念」，促進各倡議聯盟達成理念認同的政策共識，才是造成政策變遷的主因。

不過，倡議聯盟架構中假定了各倡議聯盟因「理念」之故，會長達數十年的時間，保持壁壘分明的關係；也就是說，這些倡議聯盟的成員，會因理念因素，而與其他意見相左的倡議聯盟，形成一種政治關係的僵持，排除倡議聯盟成員有自利動機的因素。若理念既然那麼穩固，理應也不容易發生政黨輪替現象，導致政策變遷的發生；同時，倡議聯盟架構既然視「理念」，為一種聯盟的鞏固或深化因素，但也尚未解釋為何現實上，總有資深的聯盟成員會轉向支持不同的倡議聯盟，使得政黨輪替產生，導致政策產生變遷。對此本研究認為倡議聯盟架構的理念因素，可以作為促進政黨輪替，造成政策變遷的遠因途徑，在近因的部分，則可以透過「權力」途徑加以解釋，說明為何當倡議聯盟遭遇短期的選舉競爭過程時，會導致長期穩定運作的倡議聯盟，加速社會網絡行為者的聚與散，形成所謂的棄保，或是擴大某一倡議聯盟的廣泛支持，使得成員的來去間，促使政黨輪替完成，影響政策變遷。

政治學者Lukes透過Mills所著的《權力菁英》與 Hunter所著的《社區權力的結構：對決策者的研究》，在1960年代引發起廣泛討論。論述著，人們的權力往往受他們置身的日常生活所圍；然而，不管駐足何處，人們幾乎常被不能了解、且不能掌握之力量所影響，但是所有人「並非都同等平凡」。Lukes的話指出社會網絡中不能注意到菁英權力(power)的關係。因Lukes認為權力有

三種面向。第一種面向，即甲讓乙從事，乙不想或未曾想做的事，也就是甲約束了乙的行動。第二種面向，為議程設定，即甲成功的操控乙，甲取得乙的順從，包括剝奪、影響、威權與操控。第三種面向，稱之為思維調控，即甲下指令乙去執行乙不想做的事（可能是利益或理念的衝突）以使用權力、以及甲亦可運用影響力、決定乙心底壓根的欲望，來行使權力。

在Lukes的觀點中，權力可以是種透過意志運用，達成某種目的之能力。政治菁英可以透過權力來展示，拍板決策最終走向，對資源或利益進行配置與調整；同時，政治菁英亦可以透過權力來倡議，建構各種對於利益形象，使接受的人對原本想法、認知、偏好產生改觀。將權力途徑導入倡議聯盟架構，假設權力是影響利益想像的中介變項，特別是強調短期因素影響競選過程，權力如何透過思維調控的作用，對衝擊政策次級系統的外在重大事件作形塑或重建，這將有利於解釋，為何外在事件的衝擊，可以導致原本穩定運作的倡議聯盟，在短期間產生變化，加速倡議聯盟成員的聚與散，促成政治職位的更迭，使得不同理念的倡議聯盟，完成政黨輪替，讓既存政策的網絡因決策者的改變，而產生政策變遷的可能。藉以說明政黨輪替中權力因素，對BRT政策變遷的過程造成的影響。

第四章 快捷巴士 BRT 系統個案

本章針對快捷巴士BRT名稱與系統之起源及背景、世界各國使用的狀況進行說明與探討，並蒐尋相關文獻加以驗證。

第一節 BRT系統簡介

BRT是一種新型態的大眾運輸系統，在世界各國中被廣為採用，有「窮人的捷運」的說法，此處將介紹BRT之源起、構成元素、BRT系統之類型、優缺點等，詳述如下。

壹、BRT之源起與定義

BRT系統於1974年起源於巴西庫里奇巴(Curitiba)，如圖4-1為其雙節巴士與站體，巴西第7大城庫里奇巴。其BRT系統每個車站都有專屬月台，且月台上都有無障礙設備、售票系統、月台門，採用低底盤車輛，且為因應不同需求而有不同的車種。而南美其他地區也有類似BRT系統在營運，從此之後中南美洲開發了許多與巴西相似的系統。目前巴西的33個都市中，有全球最多的60條BRT系統，每天搭乘人數超過二仟萬人。到了前幾年，全世界已經有約166個以上的都市採用BRT系統，而拉丁美洲有55座BRT系統，為世上使用BRT系統最多的區域。



圖4-1巴西庫里奇巴雙節巴士與站體

資料來源：維基百科_公車捷運系統(2018)

時下常用的BRT系統(Bus Rapid Transit)中文名稱，包括有：快速公交（目前大陸興建BRT城市所使用的名稱）、公車快速交通、快速公共汽車交通、巴士捷運、公車捷運（交通部，2005；臺中市政府，中臺灣公車捷運系統(BRT)，2011)、快速公車、快捷巴士（臺中市長命名臺中市BRT的名稱）等，而世界各地有關BRT之簡稱整理如表4-1所示。

表 4-1 世界各地有關 BRT 之簡稱

區域	簡稱
臺灣、南美洲、中國和東南亞	BRT
印度	BRTS (BRT Systems)
歐洲	母線
澳大利亞	T-路（簡稱過境路）
愛爾蘭	Quality bus（品質公車）

資料來源：本研究整理

國內學者張有恆對「都市公共運輸」之定義，曾謂：BRT系統整體共通之意義為：「以公車運轉，結合完全專用或部分專用路權以及軌道系統營運方式，提供快速、彈性、低成本的公共運輸服務。」（張有恆，2002）

貳、構成元素

BRT系統之構成元素，包括：專用之車道、專屬之車站、車輛、ITS、機廠、車外收費系統等，以及配套規劃部分有路線架構、車班密度等；其中車外收費系統是BRT營運的特色，將收費系統建置在車站而非車上，可大量縮短乘客上下車的時間，進而提高系統的效益。

參、BRT系統之類型

一、捷運公車專用道類型

城市為提供外圍地區到市區之快速幹線公車服務，用高架道路或高速公路實體分隔車道，供給公車專用路權，透過匝道控制，進出專用道路。市區部分可採平面專用道路或混合車道形式。採用城市有澳洲布里斯本、美國匹茲堡、加拿大渥太華等等。

二、公車專用道類型

靠部分專用路權，在路口用混合方式提供及保障公車路權，以提高營運效益，且在路口採用公車優先號誌之設計，以提高公車於路口之通行效率。採用城市有臺北市以及北美部分都市等。

三、導軌公車類型

軌道公車類型乃是運用先進科技，經由車道與車輛系統平台之改良，使車輛發揮軌道運輸的服務品質，但是這種系統仍未廣泛運用；大部份創新的技術亦仍在發展及實驗中。採用城市有英國李茲、澳洲阿德來得、德國伊森等。

總結BRT之定義、構成元素與BRT系統之類型分析，BRT系統乃是具有「動態」之期程，完全專用或部分專用路權是基本條件；亦即專用道乃初階型態；為達到快捷之目的，可針對各元素選擇進級型態，當BRT系統進級到車行路線、營運、票證整合時，再加入車外收費系統；就達到BRT系統之極致；乃是所謂軌道思維、公車運行。另外一條LRT輕軌系統的建設經費約為BRT系統的五倍，建設期程也是BRT系統的五、六倍，所以BRT被稱為「窮人的捷運」。茲列表說明BRT之優缺點，如表4-2所示。

表 4-2 BRT 之優缺點

項目	說明
優點	1、多節高載客量與舒適的車輛
	2、可選用車外收費及優先路權
	3、低建造成本及時間
	4、方便性
	5、安全性
	6、意外與應變措施
缺點	1、若規劃不當或配套時機不成熟，則必占用部分道路資源
	2、其他車輛若侵占 BRT 專用道，則 BRT 的運輸效率下降
	3、若客流量較低，上車率不高，則浪費道路資源

資料來源：本研究整理

第二節 快捷巴士BRT系統之應用現況

本節說明目前世界上使用BRT系統之國家及地區，以及臺灣BRT系統發展現況及介紹前臺中市胡志強市政府團隊規劃之六線BRT網路。

壹、世界各地 BRT 系統應用案例

BRT系統乃是以公車系統作為基礎，而發展出的一種大眾運輸系統，在南美洲BRT系統的成功案例較多，搭配地鐵與捷運的運量、速度與公車系統的靈活簡單及低成本，且可提供類似軌道系統的服務水準，也被稱為「地面上的地鐵」。目前全世界很多地區國家均採用BRT系統，作為大眾運輸之一環。茲說明採用BRT系統之地區，如表4-3所示。

表 4-3 世界各地採用 BRT 系統彙整

	國家	省、市、郡或系統名稱
亞洲	臺灣	臺灣 BRT 始於 2007 年嘉義 BRT 系統。2014 年臺中 BRT 也短暫營運，但後期轉型一般公車專用道。
	中國	1 北京 2 杭州 3 大連 4 合肥 5 常州 6 廣州 7 濟南 8 廈門 9 鄭州 10 鹽城 11 烏魯木齊 12 銀川 13 連雲港 14 蘭州 15 常德 16 成都 17 中山 18 柳州 19 武漢 20 宜昌 21 紹興 22 上海 23 珠海（建設中） 24 重慶（已拆除） 25 金華 26 溫州
	日本	名古屋、新潟、氣仙沼線 BRT 區間、大船渡線 BRT 區間、日立
	韓國	首爾
	伊朗	德黑蘭、大不里士、設拉子、克爾曼
	馬來西亞	雙威公車捷運、聯邦公車捷運（吉隆坡 - 巴生）、亞庇公車捷運（2020 年啟用）、新山公車捷運（規劃中）
	泰國	曼谷（營運不善已暫停）
	以色列	耶路撒冷
南美洲	巴西	庫里奇巴
	哥倫比亞	波哥大
北美洲	加拿大	蒙特婁、渥太華、魁北克、多倫多、溫哥華...

非洲	南非	開普敦
歐洲	芬蘭	赫爾辛基、坦佩雷、圖爾庫

資料來源：本研究整理

經濟的發展與交通建設息息相關，世界各國的各大城市，為了讓經濟能夠蓬勃發展促進都市繁榮，莫不使盡全力建構便捷完整的交通路網，車流要順暢，更必須搭配綿密的大眾運輸路線，除了公車之外，捷運(MRT)是首選，但是因為其造價高、施工期長、環境衝擊大及必須有大量的搭乘人口等因素，因此很多城市轉而建置，成本較低、施工期較短、環境衝擊較小且可以培養捷運運量的交通系統，也就是BRT系統，作為大眾運輸之骨幹。例如擁有2400多萬人口的上海市，除了有捷運(MRT)之外，也在近期內建置完成，快速公交系統71路(BRT系統)如圖4-2上海快速公交71路所示。並不斷增設路線當中，以搭配現有之捷運、公車、共享單車、共享租車等形式綿密的大眾運輸路網，希望有效解決市區塞車的問題。由此可見BRT系統。仍然被視為先進的大眾運輸系統。現今不論在先進國家，或開發中國家，依然都是解決公車系統進展到捷運的大眾運輸系統之間，重要的銜接或替代選擇。



圖 4-2 上海快速公交 71 路(BRT)

資料來源：維基百科_上海公交 71 路(2018)

貳、胡志強市政府團隊 BRT 路網規劃

2010年台中縣市合併後，為了建置大台中大眾運輸的交通網絡，胡志強市府團隊規劃了六條BRT路線，其路網涵蓋台中市主要的行政區，並決定先行施作藍線由台中火車站到沙鹿靜宜大學路段。其餘五條BRT，則等待日後再行施作，相關之路線規劃詳述如圖4-3及表4-4所示。



圖 4-3 臺中市 BRT 路線示意圖

資料來源：臺中市政府交通局(2013年10月)

表 4-4 胡志強市政府團隊六線快捷巴士彙整

六線 BRT 草案		區間	里程 (KM)	全線 長度
藍線	主線優先路段	臺中火車站－靜宜大學站	17.3	71.04
	主線西延伸段	靜宜大學站－沙鹿－梧棲－清水區臨海中清路口	6.56	
	主線東延伸段	臺中火車站－太平－屯區藝文中心	8.6	
	大甲烏日線 大甲段	大甲車站－清水－梧棲區臺灣大道中華路口	14.06	
	大甲烏日線 烏日段	梧棲區臺灣大道中華路口－龍井－高鐵臺中站	20.34	
	機場延伸線	沙鹿區臺灣大道三民路口－臺中清泉崗機場	4.18	
橘線	主線	清水區中清臨海路口－臺中清泉崗機場－大雅－水湳經貿園區－臺中車站－大里－霧峰－省諮議會	37.9	46.2
	中科延伸線	中部科學園區－水湳經貿園區	8.3	
黃線		大安區公所－大甲－外埔－后里車站	18.3	18.3
棕線		臺中捷運綠線 G06 站－豐原－后里車站	18.2	18.2
紫線		臺中捷運綠線 G03 站－太平－大里－臺中捷運綠線 G13 站	16.7	16.7
金線	主線	神岡區公所－豐原車站－和平區公所	35.3	44.9
	大雅延伸線	神岡－大雅區中清民生路口	4.6	
	新社延伸線	石岡－新社農會	5	

資料來源：本研究整理自臺中市政府交通局網站(2013 年 9 月)

台中快捷巴士系統有低底盤的雙節特色運具，如圖4-4所示，以及白海豚造型的流線時尚站體、站外售票系統、優先號誌、專用路權等如圖4-5及圖4-6所示。2014年7月28日，BRT藍線優先通車試營運，短期間內其運量就達到了日運量5萬人次以上，月運

量達157萬人次，初期的績效就非常亮麗，除了具交通運輸功能之外，也是外縣市前來觀光試乘的亮點。



圖 4-4 雙節及低底盤快捷巴士
資料來源：維基百科_臺中市快捷巴士(2018)



圖 4-5 快捷巴士專用道
資料來源：維基百科_臺中市快捷巴士(2018)



圖 4-6 白海豚造型的流線時尚站體及站外售票系統
資料來源：維基百科_臺中市快捷巴士(2018)

第三節 BRT系統之相關研究文獻

本研究在台北國家圖書館之「全國博碩士論文摘要檢索系統」，以快捷巴士BRT相關為關鍵字搜尋之研究論文，經搜尋博碩士論文分述如下：劉凱正《BRT路線試營運對用路人與乘客服務水準之影響評估—以臺中市BRT藍線為例》(2015)；魏含羽《臺中BRT的媒體議題分析》(2016)；阮于綸《胡志強時期臺中市 BRT政策執行之初探》(2016)；蔡慶儒《臺中市公車捷運系統(BRT)之政策分析》(2016)；魏建彰的《直轄市政策執行之評估：臺中市BRT之分析》(2016)；賴俊廷的《臺中市BRT快捷公車的加值服務系統平台及其示範》(2015)；黃淑婷的《BRT營運對乘客行為意向之影響》(2015)；葉宗憲的《BRT公車專用道設置前後安全影響評估》(2015)；王嘉域的《大臺中公共運輸聯營公車預算效益之個案研究 — 以BRT及八公里免費市公車為例》(2014)；詹曉萍的《公車捷運系統經濟財務永續政策績效分析-以臺中市臺灣大道BRT為例》(2013)；羅仕倫的《臺中市BRT公車捷運系統路網規劃之研究》(2007)；楊亭駿的《都市特性及旅次特性與大眾運輸系統型式選擇之關連性研究》(2015)；張世明的《臺中市民搭乘快捷巴士行為意向之研究》(2014)；周家右的《臺中市捷運、巴士快捷對房價影響的預期效果》(2014)等學者，詳如表6-1 BRT系統之相關研究文獻回顧如表4-5所示。

表 4-5 BRT 系統之相關研究文獻回顧

BRT系統之相關研究文獻回顧			
研究生	論文名稱	論文出版年	論文摘要
劉凱正	BRT路線試營運對用路人與乘客服務水準	2015	臺中市為臺灣第二個擁有BRT之城市，主要為了紓緩臺灣大道日漸擁塞的交通，而該研究主要以臺中市BRT試營運後對於乘客與用路人的影響作

	<p>之影響評估—以臺中市BRT藍線為例</p> <p>學位別：碩士</p>		<p>研究，而研究內容主要包含兩部分，第一部分為蒐集道路相關資料以作為評估的標準。因此，該研究透過臺中市交通局索取到的臺灣大道快車道VD資料中對於臺灣大道營運前與營運後的平均速率與平均旅行時間做一比較，發現約有一半車道有惡化一半有改善的情況產生，且靠近BRT車道之快車道有較高的比例會受到衝擊。第二部分為利用問卷調查之方式了解BRT乘客與BRT專用道周圍之快車道小客車用路人對於臺中市BRT營運後的親身感受，得知乘客認為BRT所提供之服務大致上為普通偏滿意的情況，而快車道用路人約一半的比例認為BRT的營運會影響其駕駛、對安全造成影響與增加行駛的旅行時間。</p> <p>臺中市BRT於2015年3月23日經過BRT體檢小組討論後將於7月改制為公車專用道，原先的BRT公車改為「300號公車」繼續營運，且由原先的車外收費改為車內收費，該研究亦會討論新措施可能對交通帶來的衝擊與影響，做為未來施政之參考。</p>
魏含羽	<p>臺中BRT的媒體議題分析</p> <p>學位別：碩士</p>	2016	<p>該研究旨在探討臺中BRT議題，媒體所採用的議題與催化策略分析，以及二者之間的關聯性。該研究運用文本分析方法，分析自由時報、聯合報、中國時報自2013/7/18-2015/10/22該議題，臺中BRT相關報導，總計137則報紙樣本，運用Cralle & Vibbert(1985)催化策略進行議題分析，探究媒體報導中爭議的議題，並檢視催化策略何時將議題擴大成為公關人員關注的焦點，在面對媒體連番報導，以消弭議題的擴大，促使臺中BRT出現存廢問題。</p> <p>研究發現：(1)運用Cralle & Vibbert(1985)催化策略進行議題分析後，歸納出六大議題。(2)運用Cralle & Vibbert(1985)催化策略在媒體報導的每一則中皆未依序出現催化策略。(3)催化策略及議題分析後得知報別差異性較大。</p>
阮于綸	<p>胡志強時期臺中市BRT政策執行之初探</p>	2016	<p>該研究以政策執行的角度，探討胡志強市長時期的BRT政策，以政策執行理論的變項來檢視臺中BRT，來找出影響此個案的變項，並從中來討論這些變項影響的層面。文中以執行者意向、資</p>

	學位別：碩士		源、地理環境、執行機關能力四個方向來探討。研究結果發現，胡市長時期的臺中BRT 受到預算資金及時效性的資源面向、地理環境面向影響路線規劃與設計、執行者意向促成分段通車的政策、執行機關能力的不足則讓臺中市交通局沒有足夠政策貫徹力，讓民眾更加認識BRT 系統，也才會導致一連串的爭議發生。
蔡慶儒	臺中市公車捷運系統(BRT)之政策分析 學位別：碩士	2016	該研究之目的在於探討，經過不到一年就遭廢止改公車優化專用道的臺中BRT，是否是一個合格的公共政策？如果是一個失敗的公共政策，那為何在全球許多國家中都在追求BRT系統的建造，是因為什麼因素使的BRT系統在臺灣如此水土不服。藉由文獻分析了解臺中BRT與其他成功案例之比較，了解臺中BRT與其他案例之不同。而亦會藉由訪談市議員、相關學者、市府人員等熟悉BRT事務之人士，知曉在政策分析架構中，臺中BRT這一重大交通公共政策受到何種因素左右其變遷。 本文所主要貢獻，有一、分析各種對於BRT之定義，從訪談中瞭解BRT系統可能不足之處。二、前胡市長關於臺中市建造BRT系統之目的，與林市長改為公車專用道，贊成與反對之理由及其爭議之分析。三、探討BRT轉變成優化公車專用道之政策變遷過程。四、透過Kingdon多元模式來探索因政黨輪替所產生BRT政策之變遷。
魏建彰	直轄市政策執行之評估：臺中市BRT之分析 學位別：碩士	2016	現今交通運輸發展迅速，大眾能以多樣化的交通工具，更快速到達目的地。我國各縣市之交通問題亦為民眾極盼改善的首要項目，更是縣市長競選政見的熱門話題，而交通擁擠的改善方式首，推大眾運輸系統之執行；然而，由於捷運興建經費龐大與施工期甚長等因素，使得各縣市與中央政府轉而思考興建輕軌捷運系統，但受限軌道系統之工程本質，輕軌捷運系統所需經費仍高於公車系統，政府對輕軌捷運系統興建預算之編列與推動仍有疑慮。 因此，公車捷運化或公車捷運系統成為各城市

			<p>交通改善的另一個重要方式。公車捷運系統之構想乃欲擷取公車與捷運之優點；也就是具備公車系統建設經費較少、施工期程較短之優點；且能具有軌道捷運系統較大運輸能量之優點。公車捷運系統除較具財務與施政之可行性，還可以加速改善市區或縣市之交通問題，應可獲得縣市首長及議會之大力支持，又可作為推動未來軌道捷運系統之基石。</p>
賴俊廷	<p>臺中市BRT快捷公車的加值服務系統平台及其示範</p> <p>學位別：碩士</p>	2015	<p>該研究目的為提升臺中市BRT資訊發佈效能，建置一資訊發佈平台，並解析臺中市BRT交控中心提供之優先號誌即時數據，透過平台提供加值服務，示範一套完整資訊發佈系統。該研究透過JAVA物件導向程式語言，建立多種運算模組，解析優先號誌即時數據，經過各模組運算後產出重要的即時資訊儲存於資料庫；並且，該研究開發一手機應用程式(Application, APP)與網頁，使乘客能夠快速獲得重要乘車相關訊息。</p> <p>該研究結果顯示，臺中市BRT車輛透過優先號誌系統，一年可以節省停等約260萬個路口，相當於57天的停等時間、減少約13.27公噸二氧化碳排放量，相當於3200公升的油量，並且平均一天營運與調度之車輛總數達49輛。另外，乘客能夠順利透過Wi-Fi、3G無線通訊系統連線至本加值服務平台，即時獲得最新節能資訊與當前路口優先號誌運作狀態，使乘客在搭乘BRT的過程中，更能掌握車輛效能與行車資訊，對於臺中市BRT優先號誌系統的效用產生實質的理解與認同感。</p>
黃淑婷	<p>BRT營運對乘客行為意向之影響</p> <p>學位別：碩士</p>	2015	<p>該研究針對公車捷運是否是一項好的設施進行調查，民眾對於公車捷運又有如何看法。並採用交通局所歸納之公車捷運特性，與PZB所提出的行為意向構面，作為問卷設計之主體架構，發放方式以便利抽樣，對象則以在BRT車站的民眾與網路問卷，一共發放300份，共得237份，回收率79%。經由分析結果得知，BRT滿意度與BRT系統營運滿意度對於民眾的行為意象是有正向影響</p>

			的；亦即公車捷運是一項好的大眾交通設施。
葉宗憲	BRT公車專用道設置前後安全影響評估 學位別：碩士	2015	該研究針對臺中BRT探討BRT專用道設置前後，對該路段安全的影響進行探討。 根據研究分析顯示，臺中BRT專用道之設置，確實對該路段造成影響，使碰撞型態、事故特性發生改變；其中，同期中各月份事故件數皆增加，而其肇事主因多為未注意車前狀態或未保持行車安全間隔或距離，此外，碰撞型態中，以追撞類型最為顯著，政府部門應對此擬定相關策略，改善道路交通安全。
王嘉域	大臺中公共運輸聯營公車預算效益之個案研究 — 以BRT及八公里免費市公車為例 學位別：碩士	2014	本論文主要目的在研究與探討臺中BRT（快捷巴士）運輸系統與市政府補貼聯營市公車八公里免費之預算效益以及資源有效使用的關鍵策略。 發展中的大臺中公共運輸系統能否成功，其關鍵成功因素除了政策導引與預算補貼有著密不可分的關係，針對如何有效發展公車以及替代性的運輸系統，市場上的乘客使用者觀點與他項外在因素也佔有不小影響力。
詹曉萍	公車捷運系統經濟財務永續政策績效分析-以臺中市臺灣大道BRT為例 學位別：碩士	2013	在經濟效益評估分析上，雖然投資方案可以替社會產生正的效益，但經濟效益的評估，往往較為樂觀，仍需透過財務效益的評估分析，但透過財務分析後，可以得到，當營運成本可以減少5%，建造成本減少3%，載運量應為29,600人次/日以上，即載客率達到83%，在政策需要推動的前提下，已經為近乎較有效益的財務評估方案，但仍需透過一定程度的補貼政策，發展附屬事業之營業收入或增加廣告收入，減少財務之虧損，減輕業者的負擔，即增加業者投資的意願。
羅仕倫	臺中市BRT公車捷運系統路網規劃之研究 學位別：碩士	2007	該研究先著手瞭解BRT之理論、定義、規劃理念、成本效益等，以初步研擬公車捷運系統之發展策略；進而透過規劃手冊法，藉由過內外公車捷運系統路線原則與交通分區劃設原則之歸納整理，進行臺中市之BRT整體路網規劃與分區可及性之績效評估，以了解臺中市目前之都市計畫道路系統對於BRT路線之劃設所能產生之可及性績

			效，最後再加入交通分區人口數量之因素以論斷交通需求之必要性，決定臺中市BRT路網系統，作為臺中市公車捷運系統路線之參考與建議。
楊亭駿	都市特性及旅次特性與大眾運輸系統型式選擇之關連性研究 學位別：碩士	2015	該研究根據臺灣各都市之現況，假設臺北市選用捷運系統(MRT)為合理之系統型式，高雄市選用輕軌運輸系統(LRT)為合理系統型式，臺中市選用公車捷運系統(BRT)為合理之系統型式，並依照都市之特性以及都市特性與大眾運輸系統運量之關連，探索都市適宜之大眾運輸系統型式。即當都市的大眾運輸系統運量高於臺北時，適用大眾捷運系統；當大眾運輸運量介於臺北與高雄時，以使用輕軌運輸系統為宜；當大眾運輸運量介於高雄與臺中時，應考慮使用公車捷運系統；若大眾運輸運量不及於臺中時，以一般公車系統服務即可。透過都市特性與大眾運輸系統運量之關連性的檢測，桃園縣適宜之大眾運輸系統為公車捷運系統(BRT)。
張世明	臺中市民搭乘快捷巴士行為意向之研究 學位別：碩士	2014	BRT的建置有九大特色「專用路權、無人車站設計、環保車體、八公里面費、優先號誌、運輸便利、APP即時訊息、高安全性、電子票卡」等特色。這些特色都是BRT的優勢，但對於民眾的搭乘意願是否會因為這些特色有所提昇，而習慣了使用私人交通工具的臺中市民在轉換過程中，是否出現移轉障礙，都是該研究的研究重點。結果顯示，BRT的特性與搭乘意願有相當程度的相關性，在移轉障礙上也有絕對的相關性存在；民眾對於BRT是正向的，但對於相關運輸工具的接駁仍須努力加強。
周家右	臺中市捷運、巴士快捷對房價影響的預期效果 學位別：碩士	2014	該研究主要探討臺中市捷運及巴士快捷對房價的影響。研究結果顯示，捷運及巴士快捷車站對住宅價格存在正向的影響，其中住宅點每遠離捷運站一公里則每坪售價會下降14,309元，每遠離巴士快捷車站一公里，每坪售價會下降12,699元。

資料來源：本研究整理

以上文獻，主要探討BRT的功能、優缺點、對周邊的影響、對交通的衝擊、資訊發佈的效能、媒體所採用的議題與催化策略分析及關聯性、政策執行理論的角度等。技術層次上探討的非常完整，對環境的影響亦有深入的分析，所採用的途徑與方法包含甚廣，對於本研究之主體BRT政策有深入的分析與探討，助益良多。但是對於倡議聯盟架構所重視的治理聯盟的更替，所導致的BRT政策終結，並沒有太多的著墨。而此不足之處，正是本研究探討較多之處，是故，可以達到互補之效。

第五章 倡議聯盟分析臺中市 BRT 政策

本章分為三節，首先透過對於政策制定前環境氛圍的了解，以及兩個主要聯盟的政策形成過程並導入倡議聯盟架構、最後比較兩個聯盟的BRT快捷巴士系統政策制定與因為政黨輪替導致政策終結。

第一節 臺中市BRT政策形成環境

地方公共運輸系統是市政建設的重要任務，攸關人民行的便利性；也是地方經濟的重要基石。一個區域的發展交通建設扮演重要的角色，所以各地方政府無不費盡心思，尋求財源、土地、人才，其儘力的完善交通網絡。此外，也尋求快速看到成果，讓人民有感的交通建設。畢竟市長任期只有短短的四年，但是重大交通建設工期，往往超過六年以上，以致臺中市BRT政策之規劃與執行，追求的就是「速度」，Huang, et al. (2013)，期望讓市民能快速地體驗其便利性、安全性，以有效解決臺灣大道長久以來上下班時間的壅塞問題。

臺中市政府決定採用BRT快捷巴士系統，作為大眾運輸系統之骨幹，其系統之建置規劃由臺中市政府交通局主導，營運方式則是由臺中市政府完全持股的臺中快捷巴士公司負責。此系統乃是臺灣第一個採用站外收費、半高式月台門及採用雙節巴士的BRT運輸系統。除了少部分路段是混合車道和道路平面交叉之外，其他部分都是專用道且採取捷運(MRT)的原理進行營運。首先建置的BRT藍線，是由臺中快捷巴士公司與臺中客運、統聯客運和巨業交通公司聯合營運，依據提供車輛的數量比例分配營運班次，同時按照營運行駛的里程分配營收並且分攤BRT系統運作之成本。

臺中市BRT快捷巴士，係在2014年7月28日，由市長胡志強宣布通車，且被市民視為其任內重要政績。短短不到一年時間，即於2015年7月8日，由新任市長林佳龍廢止此系統，將原來之BRT藍線終結並將專用道改成優化公車專用道。另BRT藍線原來之民營車輛，則更改為臺中市公車300路並與其他行駛臺灣大道幹線之公車，一起使用專用道，而試營運不滿壹年的臺中BRT快捷巴士，旋即遭到終結走入歷史。

如檢視臺中市前後任市長對BRT政策之策略作為，可歸納三方面。說明之，如下：(1)BRT與交通建設；(2)BRT與地方發展；(3)BRT與行政治理等。

壹、BRT 與交通建設

建構完善的骨幹大眾運輸路網之主要目的：為（一）提高大眾運輸使用率、（二）舒解市區壅擠的交通、（三）連接臺中市各大建設與景點及（四）縮短城區與郊區之差距。經由改善公共運輸系統之服務水平，並降低搭乘公共運輸的旅行時間，可讓民眾樂於搭乘公共運輸系統，並有效減少汽、機車之使用，改為搭乘公共運輸，則為臺中市政府努力的目標。面對上述種種問題，臺中市政府近些年來全力投入公共運輸之建設，希望以高運量的公共運輸系統，進行整體運輸系統規劃。然而捷運MRT系統雖能有效改善交通問題，卻有造價成本高、施工期長、環境衝擊大以及營運成本高等缺點。例如捷運綠線（烏日文心北屯線）從臺中烏日高鐵站沿著文心路通往北屯區，全長16.5公里，以高架結構型式設置，沿途共設有15座車站，總經費約287.35億元，施工至今尚為完工。未來捷運系統要成功，需要其他公共運輸系統的配合，遂選擇快捷巴士BRT是重要的規劃。

貳、BRT 與地方發展

依據臺中市政府民政局資料顯示，有關2010年底，臺中市、縣合併改制為臺中市後。臺中市的各項統計資料彙整，如下所示：

1. 合併後之臺中市由29個行政區組成。
2. 土地面積為2,215平方公里。
3. 人口數達268.5萬餘人，以平均每年增加1萬餘人速度成長。
4. 居住人口以北屯區25萬2668人最多，西屯區21萬2,750人次之，大里區20萬3,239人居三，人口數超過10萬人的區共有10個，介於5-10萬人有11個。主要集中於舊臺中市及周邊豐原、太平、大里、潭子等地區。
5. 臺中市目前88.6萬戶，平均每戶3.03人。
6. 大臺中地區學齡人口（6-24歲）約有64.45萬人（約占24%），其中6-14歲約有28.33萬人，15-17歲約有12.38萬人，18-24歲約有23.73萬人，24-64歲約有164.93萬人，65歲以上則有24.32萬人。
7. 就業人口約為124萬餘人，一級產業就業人口比例為3.55%、二級產業占40.79%，三級產業占就業人口比例為55.66%。

依上述臺中市居住人口分布顯示，鐵路沿線居住人口大多已超過10萬人；若有良好的公共運輸系統，有利於帶動周邊地區之發展，而且縣(市)合併後臺中市多數行政區人口皆大於10萬人，卻未規劃適宜的公共運輸系統。因此，當前交通運輸的重要課題是建設高運量的運輸系統；也是臺中BRT規劃路線選擇的重要關鍵要素。又依據年齡分布資料顯示，臺中市15-17歲高中階段就

學人口及65歲以上老年退休人口約有36.7萬人，預估當前臺中市公車不足以負荷如此的運量。因之，臺中市仍具有大量潛在公共運輸的人口。

臺中市政府規劃6條BRT路線，分別訂為藍線、棕線、橘線、紫線、金線及黃線，橫跨連結各行政區。根據國內外研究學者鍾慧諭、陳柏君和葉叔達(2012)研究指出，公車在10公里以下具有市場優勢，但當運量超過一定規模時，例如：(一)鄉(鎮、市、區)活動人口超過10萬人；(二)產業據點超過2萬人；(三)觀光據點年遊客量超過100萬人次。以上均應評估運用鐵道服務，以有效紓解交通流量。國外學者Vuchic(2007)及國內學者張倍瑜、李昱達和張學孔(2009)研究指出，BRT路線容量約為4000-20000人/小時/單向。由於臺中市臺灣大道(BRT藍線)市區公車尖峰每小時運量，已接近4000人次/單向，實已達BRT之設置標準。縣市合併後的臺中市已具備建構快速公共運輸系統之條件，為滿足臺中各地區的旅客量需求，並顧及中市各重大行政中心與交通網路串聯。除現有公車路網持續發展外，更須規劃更快速服務的BRT路網，期能縮短區域內的行車時間，進而縮短城鄉差距。以下針對臺中市府公開之資料說明各區特色。如下：

- 1.29個行政區中，臺中市現況達10萬居住人口以上之地區，包括：南區、西區、北區、西屯區、南屯區、北屯區、豐原區、大里區、太平區、潭子區。
- 2.重要產業據點，包括：大甲幼獅工業區、臺中經貿科技工業園區、臺中工業區、文山工業區及臺中市精密機械科技創新園區、軟體園區、臺中加工出口區、大里工業區、水湳經貿園區等。
- 3.重要商業消費商圈，包括：美術園道商圈、精明一街商圈、大

隆路商圈、市政商圈、逢甲商圈、中科商圈、東海商圈等中部地區主要的消費及觀光重鎮。

4. 景區名勝與遊樂場，包括：大甲鎮瀾宮、高美濕地風景區、圓滿戶外劇場、秋紅谷、草悟道、霧峰林家花園、月眉育樂世界、后里馬場，豐原廟東小吃、東勢林場、大坑森林遊樂區、新社莊園等。
5. 重要文教據點，包括：國立自然科學博物館、國立美術館、國家歌劇院、九二一地震教育園區、臺中世貿中心等。
6. 重要交通匯集，包括：台鐵、高鐵、臺中捷運綠線、臺中港、臺中國際機場。而臺中港（海港）客運量分別為13萬8000人次及臺中國際機場（空港）客運量159萬多人次。
7. 中市郊區大致為大安區、和平區、外埔區、新社區。

為串連以上重要地點，構建臺中都會區一小時生活圈，臺中市政府於2011年3月開始規劃BRT快捷巴士路網，總計規劃6條BRT路線，全長達到216公里，分別訂為藍線、棕線、橘線、紫線、金線及黃線等。

參、BRT 與行政治理

臺中市政府為提高公共運輸的使用率、舒解市區道路壅塞及聯結臺中市各重大建設及縮短市區與郊區等目的，在考量都市人口結構、學齡人口與都市發展等因素後，引進BRT系統。藉由BRT系統的類捷運與專屬路權、車外收費系統及公車運輸之彈性等特性，並結合智慧型運輸系統之技術、使用低污染與低噪音之車輛以及快速且方便的收費系統等，以提昇大眾運輸系統的服務品質

及更完整之路網，使臺中市大眾運輸成為有競爭力的運輸工具，導引市民由使用個人交通工具，移轉至大眾運輸，並期望藉由BRT系統，更帶動大臺中地區的興盛與繁榮，以使臺中市成為聯絡周邊都會區的交通動脈中心與公共運輸轉運中心。

公共運輸系統將臺中市各行政區緊密連結在一起。其主要優點如下：

- 一、透過便捷的交通建設，分散居住過度集中某些行政區的擁擠現象，可有效紓解人潮，提升人民居住環境品質，以達到縮短城鄉差距。
- 二、促進各行政區工商業平衡發展。
- 三、縮短區域內的行車時間，達到一小時生活圈的目標。

換言之，便捷的BRT公共運輸系統是政府部門行政治理重要的一環。

第二節 臺中市前後任市長的政策形成過程

本節將探討胡志強市長倡提BRT政策的制定、BRT政策的規劃目標與方案設計以及政策執行成果等。

壹、胡志強市長倡提 BRT 政策之制定

讓公共運輸系統保持永續發展及降低建設時期之負面衝擊，並積極提升公共運輸使用率，已是地方政府的重要策略之一，而臺中市的公共運輸使用率，相對於機動車輛使用仍是少數，如表5-1所示。2015年臺灣整體公共運輸使用率僅16.0%，而直轄市六都中公共運輸使用率，也呈現各地域上的比率差異；況且在公共運輸的構建過程中，常會衝擊到個人交通工具使用的便利性，例如：個人汽機車、腳踏車、行人等。因此，地方政府在制定相關策略時，須要具備整體性的思維考量；規劃時，尤須兼顧個體與總體利益的公共運輸政策。

近些年以來，為解決臺灣各地個人交通工具，所衍生的社會成本問題，並讓道路和社會資源可獲有效利用，各級政府期望發展公共運輸系統，以為各地方建設之重點取向，從而陸續制定各項政策，如下所示：

- 1.1996-2001年：促進大眾運輸發展方案。
- 2.2001-2004年：振興公路大眾運輸發展計畫。
- 3.2003-2007年：國家發展重點計畫。
- 4.都市公車動態資訊系統推廣建置計畫。
- 5.大眾運輸車隊管理系統推廣建置計畫。
- 6.2010-2012年：公路公共運輸發展計畫。
- 7.2013-2016年：公路公共運輸提昇計畫。

藉以鼓勵各地方政府發展公共運輸，以改善個人交通工具所帶來的城市交通壅塞問題，期望透過改善公共運輸系統，產生牽引作用，並且配合強化個人交通工具管理，改變市民的交通習慣，以此協力改善整體公共運輸環境，並達到永續發展之目的。臺灣整體及六都公共運輸使用率變化，即如表5-1所示。

表 5-1 臺灣整體及六都公共運輸使用率變化

	臺灣整體	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	台南市	高雄市
2011	14.3	37.7	26.1	12.0	7.6	4.9	6.6
2012	15.0	38.0	27.3	12.5	8.2	4.9	7.2
2013	15.2	37.5	28.8	12.7	8.3	5.0	7.2
2014	16.0	37.0	31.1	14.1	10.0	5.4	8.2
2015	16.0	37.4	31.4	13.0	10.0	5.5	7.9

資料來源：交通部統計處(2016)。

學者林良泰、葉昭甫(2016)的研究指出，在自由選擇、自願交換的分散化決策條件下，能否設計一套符合活絡公車市場的經濟機制（即制定什麼樣的法規政策命令、資源配置等規則），使得公車營運的參與者（客運業者、市民）的個人利益和設計者（政府）的目標一致；也就是當個人主觀上追求個人利益時，同時也客觀上達到機制設計者想要的目的。

林良泰指出，其規劃臺中市BRT系統時，乃採「機制設計」(mechanism design)理論。首先考量資訊效率問題，制定的機制，只需較少的資訊運行成本，即以過去的公車市場為例，其所展現出的經濟架構多屬資訊不對稱(information asymmetry)的現象，資訊運行成本非常高。例如：政府難以掌握客運業者的實際營運成本，而且欲搭乘公車的市民，難以掌握公車發車的班次，業者脫

班及誤點情形嚴重，以上都是機制設計者必須想辦法解決的問題；另一個機制設計理論的基本問題是激勵相容問題；乃指所制定的機制下，讓每位參加者可追求個人的目標。例如：客運業者認知臺中市的商業活動，已逐漸轉移至屯區，業者為追求公司的最大利益，必自動規劃新路線以滿足市民需求。倘若忽略市民需求，致使市民無法從現有公車路線中獲得滿足，進而設法持有汽、機車等個人交通工具，將導致市區的汽、機車數量持續攀升，並衍生交通壅塞的問題。以上都是政策規劃者必須考量的問題。臺中市政府推出搭乘公車「八公里免費」，即是透過票價政策的機制設計，讓市民乘車基本里程八公里內免費。如此客運業者也須有更好的服務措施，以吸引更多的乘客，始可增加營收。另外，民眾也會因免費八公里政策，放棄個人交通工具，踴躍搭乘大眾運輸系統。政策讓客運業者及民眾在追求個人目標的同時，也達成政府鼓勵民眾搭乘公共運輸的整體目標，以紓緩上下班時交通壅塞的交通現況。

臺中市公共運輸使用率，從2011年的7.6%，成長至2015的10.0%，該市政府即係透過機制設計的理念推出各種措施，諸如：公車網路設計、公車動態系統、優惠票價及電子票證等措施，讓民眾在自然而然的環境下，自願的改變交通的習慣。在增加公共運輸使用率的同時，客運業也才願意投入更多運輸服務，進而創造民眾、客運業者、地方政府的三贏局面。

臺中市發展輕軌捷運系統(light rail transit；LRT)雖然也是一種選擇，但仍需考量多方面的因素，以決定究竟選擇快捷巴士(BRT)或輕軌捷運系統(LRT)。茲原則性說明如下：

- 1.街廓型態：臺中市BRT系統比LRT適合。
- 2.供電型式：BRT系統比LRT簡易，且LRT造成街道電線網路複雜凌亂，影響市容甚鉅。
- 3.系統造價：1條LRT之建設經費約為BRT之5 倍，BRT相對便宜。
- 4.營運成本：BRT系統比LRT營運成本低。
- 5.興建時程：BRT約1年、軌道系統5-6年，故BRT相對工期短。
- 6.投入資源：BRT系統需投入資源較少。
- 7.交通衝擊：BRT系統施工期間所造成的交通衝擊相對輕微。
- 8.安全性考量：臺中市位在颱風與地震頻繁的區域，若使用輕軌則其供電系統，滿布於街廓中，其危險性較高。

綜合以上，現階段臺中市推動快捷巴士(BRT)系統較能符合現況需求。因為BRT系統具有造價成本低、興建時程短、交通衝擊較輕微、安全性高等等優點，臺中市如選擇快捷巴士(BRT)系統，將可作為捷運的過渡運具，以達到臺中市一小時生活圈之既定交通目標。

貳、BRT 政策之規劃目標與方案設計

依據臺中市政府交通局表示，由臺中市公車運量的成長變化顯示出，若改善公車服務，增設公車路線讓普及率增加，並制定個人交通工具合理的收費，例如：汽、機車停車費等，則使用個人交通工具者，將會移轉至大眾運輸系統。臺中市政府從2001年起，不斷推出系列的大眾運輸人口培養計畫，搭乘公共運輸的人數從40萬人/月提升至BRT政策廢止前的1,183萬人/月，顯示原本

使用個人交通工具的民眾，會因為公車服務便利性，轉而使用公共運輸。

縣市合併改制後的臺中市，幅員廣大且位居臺灣西部之中心，擁有工業區、商業區、大學區、觀光區等資源；然而臺灣大道貫穿連結上述各區，是非常重要的交通大動脈。因此，選定快捷巴士BRT藍線為初期營運對象。分述如下：

- 1.工業區：中部科學園區臺中基地設置後，沿大肚山與中科園區、臺中經貿科技工業園區、臺中工業區、文山工業區及臺中市精密機械科技創新園區等，形成大肚山科技走廊，為臺中市主要工業發展軸帶。
- 2.商業區：包括美術園道商圈、精明一街商圈、大隆路商圈、市政商圈、逢甲商圈、中科商圈、東海商圈。
- 3.大學區：臺灣大道沿線附近有臺中科技大學、東海大學、弘光科技大學、靜宜大學等。
- 4.觀光區：遠東百貨公司、新光三越公司、國家歌劇院、國立自然科學博物館、秋紅谷、草悟道、綠園道誠品、NOVA資訊廣場等。
- 5.三鐵匯集包括高鐵、台鐵、捷運綠線等。

由上述可知南來北往旅客，可利用高鐵於一小時內抵達臺中地區，並且透過捷運與快捷巴士BRT，達成一日生活圈。然而除高鐵及捷運外，臺中市尚欠缺快速且高運量的公共運輸系統。因此BRT系統無疑是填補此空缺的重要選擇；也是完成統合公共運輸系統的最後一里路。

臺中BRT系統的規劃網絡整體總長216公里，路網包括：藍、橘、棕、紫、金、黃等6條路線，遍及大臺中29個行政區，首先執行是快捷巴士藍線。臺中市政府在BRT政策制定之初，以交通經濟學之理論設計機制，分析公共運輸政策，且為讓政策變得具體可行；復考量市場競爭機制，透過最小的資訊運輸成本，以達到資源的有效配置利用，並且規劃激勵相容之兼容利益政策為其政策取向，經過不斷修正與微調，因人、因時、因地而制宜，方可確保臺中市BRT公共運輸政策之成功運作。

BRT快捷巴士系統所提供之容量，約為單向每小時4,000-20,000人次。依交通部科技顧問室之「公車捷運化設計手冊之研究」(2005)，歸納BRT組成元素，包含：車輛、車站、專用車道、優先號誌、ITS收費系統及營運模式等。以上均須搭配現有的道路幾何、都市計畫、土地等限制，以選擇不同類型的BRT設計形式。茲說明快捷巴士藍線之設計如下：

- 1.車輛：採用雙節式大客車。
- 2.車站：初期快捷巴士用開放式站臺，未來將採封閉式站臺設置收費設施，對旅客採進出管制。站臺高度可與車輛地板齊平，並可配合車輛停靠位置，導引站臺上之乘客於車門位置候車，所需成本較高。沿線佈置二十三個車站，平均站間隔設計為820米，車站的外觀是中華白海豚的抽象模型，中華白海豚是稀有動物，需要友好的居住環境，提醒市民注重環保意識概念和象徵BRT可作為一種環保，且永續發展的公共運輸系統。
- 3.專用車道：路線全程均設有專用道，僅限BRT車輛及緊急車輛通行。沒設專用車道處只有臺灣大道一段（原中正路）及秋紅

谷站－福安站間。

- 4.優先號誌：透過資訊科技的應用，使快捷巴士系統將能提供更接近於捷運系統之服務，內容包括：自動車輛監視、車輛自動辨識系統、車輛自動定位系統、雙向無線電通訊、電子式自動付費、公車優先號誌、監視系統等，以提供快捷巴士之高品質服務。
- 5.ITS收費系統：初期快捷巴士用開放式站臺採車上收費方式；未來待路線、班次、營運整合後，為配合大量運送旅客量，應採封閉式車站。採用車外收費方式，以減少乘客上下車時間，維持行車速率。
- 6.營運模式：車行由靜宜大學－東行方向－臺中火車站－西行方向－靜宜大學的單向路線，以U型「折疊」於臺灣大道，單程為17.3公里，來回總長度約34.6公里。

臺中市政府交通局團隊林良泰等(2013)指出，臺中市BRT藍線的核心設計理念是「SPEED」，以及可持續發展、激情、興奮、進化和夢想的概念。旨在重建臺灣大道，作為沿途的城市形象的走廊。「可持續性」(sustainability)意即BRT可改善公共運輸系統，使交通環境更加環保。「激情」(passion)指本系統可恢復老城區的經濟活力。「興奮」(excitement)意即設計後將更適於城市觀光，因沿線連接舊城區、綠色大道、工業區和大學城等。「進化」(evolution)代表工業區無盡創造力和生產力的貢獻。「夢想」(dream)象徵著希望，反映大學城的未來。以上可說明臺中市BRT政策之規劃目標與方案設計的旨趣。

參、BRT 政策之執行

臺中市BRT藍線營運期間，乘客載運量統計（2014年8月至同年12月），如表5-2所示。平均日運量逐月成長至4.4萬人次，月運量最高已達157萬人次。

表 5-2 臺中 BRT 藍線營運期間乘客載運量統計

	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	全年 103 年度約 5 個月
月運量	121 萬	112 萬	136 萬	157 萬	137 萬	678 萬人
平均日運量	3.9 萬	3.7 萬	4.4 萬	5.2 萬	4.4 萬	132 萬人

資料來源：臺中市政府交通局 103 年度交通統計 (2014)。

依據臺中市政府交通局回覆監察院時，曾說明表示如下：

1. 交通工具只有適當與否，並無優劣之分。資源是有限的，人的慾望是無窮的，道路系統之資源，若配置不當，必將引起資源爭奪，進而造成系統崩壞！
2. 臺灣過去之道路建設，係以小汽車本位為思考基礎，用路者多期盼馬路要愈蓋愈多、我家門前可停車、又不可塞車，但如此增加供給的作為，只會吸引更多需求，進而造成需求永遠超過供給之困境。
3. 運輸的目的，在於運送最多的人，而非運送最多的車輛。有限的道路資源，若能多予配置充滿綠蔭的人行道與大眾運輸專用道，讓人悠遊其中，實可創造先進都市之意象。
4. 民眾願意搭大眾運輸的關鍵在於「路網完整、班次密集、費用低廉」。交通工具沒有好不好的問題，只有適不適當的問題，

以興建成本來看，一條MRT可建5條LRT，1條LRT可建5條BRT，所以BRT成本最低，興建時間最短，它可行駛專用道；也可行駛混合車道，可以是單節也可是雙節，彈性很大，尚可快速延伸至其他以供給為導向之縣市。

- 5.以臺中市為例，臺中市興建完整之軌道系統需8000億以上（估計須40年不做其他建設，方可完成），興建完整之BRT只要303億。在有限資源之下，要做到路網完整、班次密集，BRT是最佳選項。
- 6.臺中市大眾運輸發展成果有目共睹，月運量從40萬到1183萬，成長近30倍。此成長倍數，實已破世界紀錄，且亦已達到月破千萬、年破億之目標；而BRT平均日運量則達5萬以上，在營運初期，同時也超過該時期之高雄捷運橘線之運量，「公車、BRT沒人搭，捷運就沒人搭」，一定要先養成民眾搭乘大眾運輸習慣，捷運才會成功。

因此，為解決臺中市大眾運輸發展的問題，從改革公車出發再由BRT系統進展到MRT系統，乃為推動大眾運輸正確的途徑。

肆、林佳龍市長反倡提 BRT 政策執行

臺中市政府2014年12月25日政黨輪替後，有關於BRT優劣之爭議，以下媒體之報導甚為值得參考。全文如下：

聯合報民意論壇(2015/03/25)臺中市長林佳龍宣布，自2015年7月8日起，BRT藍線將改為「優化的公車專用道」。交通部路政司表示，中央補助地方發展公共運輸，地方政府可調整，但期

限內不能封存或廢止；若臺中市5年內拆除BRT車站、廢除BRT公車，將追討補助款，引起各界關注。

一、臺中BRT有什麼問題？

依據林市長2015年3月23日在市政會議所述，認為BRT應改成「優化的公車專用道」，原因包括現行的藍線BRT沒有獨立式的專用路權，缺乏絕對優先號誌，行控中心也無法與車輛及車站進行三方通話，並不是真正的BRT。因此，臺中市的BRT根本「還沒出生」。

由上述論點觀之，林市長並非不知道如何改善現有的BRT，上述的問題亦非無法在合理的成本內獲得改善。事實上，不論哪個城市欲發展新的大眾運輸系統，所可能遭遇的問題一籬筐，端賴執政首長是否有決心加以克服。上述林市長所提的問題，相較於發展任何大眾運輸系統所可能遭遇的問題，實為小巫見大巫。

二、林市長所提的問題是否有解？

林市長所提的問題是否有解？其實可回歸大眾捷運法對於大眾捷運的定義加以討論。以專用路權而言，根據大眾捷運法第三條的定義，大眾捷運系統的路權可區分為完全獨立專用路權、非完全獨立專用路權兩類。因此，完全獨立專用路權並非大眾捷運系統的必要條件，只要「採非完全獨立專用路權者，其共用車道路線長度，不超過全部路線長度四分之一」，即符合大眾捷運法的定義，而所謂，「完全獨立專用路權」是指「全部路線為獨立專用，不受其他地面交通干擾」。因此，並非如林市長所想像，興建高架的專用道路才叫做真正的BRT。事實上，BRT系

統的鼻祖—巴西庫里奇巴(Curitiba)的BRT系統，亦未全線採高架專用道路；以臺中BRT而言，除路口外，其餘主線部分均劃設為BRT專用道，其他車輛均不得行駛。是以，將其視為非完全獨立專用路權，亦無不可。

至於絕對優先號誌，亦非大眾捷運的必要條件，同樣根據大眾捷運法第三條的定義，採用非完全獨立專用路權的系統，「應考量路口行車安全、行人與車行交通狀況、路口號誌等因素，設置優先通行或聲光號誌」，可見絕對優先號誌亦非大眾捷運的必要條件，而且BRT優先路段之所有路口，號誌已更新完畢，均可執行優先號誌系統，但若實施優先號誌系統，勢必對私人運具使用者造成衝擊。因此，優先號誌系統並非無法實施，而是執政者是否能拿出魄力實施。至行控中心無法與車輛及車站進行三方通話方面，前臺中市交通局林良泰局長曾在其臉書上表示：「BRT通話系統，目前均在測試階段，司機一按鈕即可與中心通話、每輛BRT均有SIM卡，中心可以電話與司機聯繫，以上均免持聽筒」，退一萬步說，即使現行系統真的有通訊問題，以目前臺灣通訊系統發展的程度，建置合用的通訊系統應非難事。

三、執政者所要建設的城市在未來的50年中將會決定我們生活的品質—莫讓臺中市失去成為典範的機會！

事實上，前任胡市長任內的BRT系統仍在試營運階段，希望透過免費搭乘的方式，將系統正式營運時所可能面臨的問題，通過實際測試找出來，在試營運期結束後，接著便是針對實際測試出的問題加以改善。因此，不論哪一座大眾運輸系統，在測試階段必然面臨許多的問題，待日後逐一解決後正式營運，並逐步改善系統的可靠度與服務品質，不論北捷或高捷皆有過這樣的過程

，若以試營運階段所找到的問題，即可斷然決定整座系統的存廢，那恐怕臺北市跟高雄市至今仍無任何一條捷運路線可誕生。

臺中市成為臺灣發展BRT典範，在過去政府努力下，可以說得來不易，如今卻走回頭路，豈非令人費解？且值此PM2.5空氣污染問題嚴重之際，臺中市號稱要打造宜居城市，卻不是站在爭取公車的空間角度，而是站在機車與汽車的角度，解決都市運輸問題，無異與主流大眾運輸發展思維背道而馳。

BRT號稱「窮人的捷運」，主因在於彈性很高，可以有各種不同的形式，並且可用最少的經費，在最短的時間內，形塑覆蓋面積最大的大眾捷運路網。以臺中市有限的經費下，顯然無法依靠興建MRT形成完整的大眾捷運路網。因之，發展BRT才能將經費用在刀口上。

世界發展BRT典範城市之一的波哥大市長曾說：「一個先進國家不是窮人都有車開，而是富人搭乘大眾運輸工具」，期待臺中市長能拿出決心，逐一解決所面臨的問題，早日讓臺中市民擁有完整的捷運路網，讓臺中成為臺灣發展BRT的典範城市。

（以上全文曾刊登於2015/03/25聯合報民意論壇）

臺中市長林佳龍於2014年12月25日就任，隔年2015年7月8日廢除BRT。林佳龍在市政會議上表示：「雖然對原本搭乘BRT藍線的民眾來說速度變慢，但對於慢車道的機車族和海線的民眾受惠許多，『不能為少數人搭車速度變快，讓其他人受害』」。(2015年7月13日，林佳龍市長在市政會議上表示，全國廣播記者廖佳倩採訪報導)

因此，林市長讓運行近一年的快捷巴士藍線走入歷史；同時終止BRT其他路線計畫。

若依倡議聯盟架構來看，BRT政策終止的現象，並非來自「市府理性的利益」，而是來自「倡議聯盟行為者的理念」。倡議聯盟架構說明，行為者理念的改變，讓政策利益發生看法上的轉變，也開創BRT政策直接走向終止的可能。倡議聯盟架構採取，以行為者的理念作為研究導向，並強調政策執行的「過程」；不同於傳統上，比較利益的論點，所看重的是「結果」。這幫助我們理解與啟發，BRT政策變遷中「不盡然理性」的行為現象，係源自於「理念」讓行為者原本的偏好排序生變，做出不同於以往的選擇或決策。聯盟中的行為者再次思考得失，重新做出選擇的行為，這讓倡議聯盟與非倡議聯盟的行為者們，在政策次級系統的人際網絡上，造成互動關係的質變，逐漸形成聯盟聚散離合的結果。

本研究採用Sabatier and Jenkins – Smith有關倡議聯盟的架構，進行臺中市BRT快捷巴士系統的政策變遷與決策過程分析。聯盟A為胡志強市長團隊，制定BRT快捷巴士系統政策與執行的過程。聯盟B為林佳龍市長團隊，執行與終結BRT快捷巴士系統的政策變遷與決策過程。政策捐客，則為中央政府包括交通部官員。在整個政策次級系統運作過程中，將探討聯盟A，政策制定與付諸實行的整個政策執行過程，藉以了解民選政府首長、民意代表、常任文官、交通專業人士、公民團體、關心此議題的民眾等各個行為者，所採取的策略工具，以及其對整個政策制定及執行的影響。

也將探討聯盟B，林佳龍市長團隊，林佳龍市長從擔任立法委員時，曾經表示對BRT快捷巴士系統的支持，到擔任市長候選

人時，態度轉為完全不支持，甚至否決BRT快捷巴士系統，最終做出政策終結的決定；其中政策變遷的整個決策過程，以及政府民選首長、民意代表、常任文官、交通專業人士、公民團體、關心此議題的民眾，在此一政策變遷過程中，所採取的策略工具，以及所產生對政策制定的影響。

至於政策掮客，中央政府包括交通部官員，對本案有補助的預算金額，足以影響本案的政策制定與政策變遷。本研究將探討政策掮客在本案中所發揮的影響力，以及所採用的策略工具是否具有效能。

傳統上政府的施政應該著重長遠的發展，而都市發展也都是累積長期的資源與建設，透過代代相傳環環相扣的綿密網絡，建設成現代化的都市。是故，建設的延續，公共利益乃為歷任政府施政的共同目標；也是串聯今昔的最大共識。因而推論，凡是符合公共利益之施政皆為政府施政，也就是政策執行的目標。

但是在本研究中發現臺中市BRT快捷巴士系統，政策產生與執行都符合公共利益，本應成為串聯前後任政府政策延續的重要指標，卻招致政策變遷，甚至終結的命運。這樣的結果；不同於傳統政治或政策研究的結果。由此驗證，傳統上關於政策或政治的研究都是把「利益」當作是產生政策的動力。但Sabatier and Jenkins-Smith則提出「理念」才是導致政策決定的主要原因。本案例似乎證明了這一點。此亦符合本研究以倡議聯盟架構分析臺中市BRT快捷巴士系統政策，是否因為公共利益而生，也因為政黨理念因素而被終結。出於不同的政黨及殊異的理念，新的治理聯盟取得執政權力後，可能為了實現政黨的理念，捨棄公共利益，而使政策變遷，以致終結臺中市BRT快捷巴士系統政策。

第三節 胡志強與林佳龍對BRT政策制定與終結比較

茲分析臺中市前後任市長對BRT政策之比較。

壹、臺中市前市長對 BRT 政策之制定環境與規劃策略選擇

臺中市政府雖然於2001年起，推動一系列公車改革措施，並努力建構完整的公車路網，然而缺乏快速骨幹運輸的服務，致使臺中市公車的便利性，仍不及個人的交通工具來得便利，使得汽、機車使用率無法顯著有效的降低。胡志強市政府團隊為提高公共運輸與個人運具的競爭力，乃在參考交通運輸學者的研究成果與各國大眾運輸系統建置經驗，並衡量臺中市的經費、人口及都市發展潛力後，選擇BRT系統作為公共運輸之骨幹，希望能積極有效改善臺灣大道於上下班尖峰時刻的壅塞問題。蓋臺中市在評估快捷巴士(BRT)與輕軌捷運系統(LRT)後，選擇快捷巴士BRT系統。因為現階段推動BRT系統較能符合現況需求；此因BRT系統具成本低、工程短、交通衝擊低、安全性高等等優點，可與未來捷運系統相輔相成，並向現代化都市邁進一大步。學者蘇志哲(2012)即指出BRT系統，具有公車與捷運之優點，有公車系統建設經費少、施工期短之優點；又具有捷運大運量之優點。足見，BRT系統除具有財務與施政之可行優勢外，亦能在短時間內改善都市的交通困境；還能做為捷運推動的基石。

固然臺中BRT系統的規劃網絡遍及大臺中各行政區，但其所以首先執行快捷巴士藍線。係著眼於臺中市的臺灣大道是一條貫穿連結老城區、新市政中心、臺中工業區、大學學區的交通大動

脈；也是連結火車站與臺中港的樞紐。如能選擇藍線最能彰顯BRT之效果；也能有效改善交通問題。

從胡志強市府之交通局，對臺中市交通現況所做的分析來觀察：當時的交通團隊，其BRT政策發軔主要是基於「經濟理性」作考量，運用大量的經濟效益數據作根據，構築BRT政策的政策網絡；側重政策學習的效果，依循經濟上可行性的思維，強調客觀的民眾搭乘行為調查結果，幫助尋求一個化解臺中市交通阻塞問題的政策處方，同時希望依此理性規劃，帶來有益民眾經濟的交通動線。其後，提出以「速度」為骨幹的概念，宣導BRT政策的執行。

貳、現任臺中市長對 BRT 政策之執行環境與終結作為

林佳龍對外公開說明終結BRT政策之作為，其主要改變措施彙整如下：

1. 「BRT」雙節巴士改為「300號公車」。
2. BRT車道改為「優化公車專用道」。
3. 市民從搭乘「300號公車」，和一般公車都可享受10公里免費。
4. BRT原本規劃採車站刷卡，現在取消車站刷卡。「300號公車」也和其他公車一樣上車刷卡收費。
5. 原本1天420班次的「BRT」雙節巴士改為「300號公車」，加上新增580班公車，成為每天1000班次的公車專用道，原平均5分鐘1班的車輛，加速為2.5分鐘1班，乘客可降低一半等候時間，慢車道仍保留2線公車行駛，也復駛在BRT通車後取消的海線公車。

6. 拆除站體的「BRT」3個字，保留白海豚造型的車站，成為公車專用道的候車亭之一。
7. 「300號公車」車行由靜宜大學—東行方向—臺中火車站—西行方向—靜宜大學的單向路線，以U型「折疊」於臺灣大道，總長度約34.6公里，與BRT相同。
8. 造價22億的BRT交通運輸系統，原朝向「類捷運」發展；現和公車接力行駛後，毛毛蟲造型的兩節車廂變成「類公車」。
9. 臺中市府評估「優化公車專用道」方案，將省下BRT其他5條未興建路線的260億元，而藍線BRT的40億元中，尚未發包約20億元，也將轉為改善臺灣大道交通狀況之用，可省下280億元經費。

林佳龍多次公開強調，現行的BRT並無獨立式的專用路權、缺乏絕對優先號誌、行控中心無法與車輛及車站進行三方通話，「根本就不是真正的BRT。」。根據TVBS報導2014年12月26日臺中市政府政黨輪替後第二天，反倡議聯盟行為者林佳龍市長。視察BRT行控中心，發現諸多缺失，怒斥這根本是一場騙局。因為這個因素導致BRT快捷巴士系統政策，最終走上被終結的命運。針對「優化的公車專用道」方案，林佳龍強調「臺中未來的公共運輸交通服務不會中斷，只會更好」。林佳龍的交通競選政見，提出的是Mr.B&B 複合式交通政策，主打的是所謂的「一小時生活圈」，希望透過大量且綿密的交通路線，撐起大臺中的公眾運輸；其中強調的是，擴大公車路線的涵蓋範圍，提升公車班次的密集程度，強化既存的公車網串聯城鎮，藉此增加公車的乘客載運量。不同於BRT倡議聯盟的「速度」理念，林佳龍則以「數量」作為反BRT倡議聯盟的共享理念，並以此作為競選的立論基礎。

但是臺中市政府規劃BRT藍線，其主要的功能是希望能以類似捷運的新形態運輸系統，培養大眾搭乘的習慣及建構完整路網，讓即將完工營運的綠線捷運（太原文心線）得以搭配紅線捷運（臺鐵捷運化）、藍線BRT形成路網，避免綠線捷運的運量，因路網的不全而嚴重虧損。俟將來人口及運量達到一定規模時，再爭取中央補助，將藍線BRT升等為捷運MRT。如此可避免重蹈高雄捷運大金額虧損的覆轍。整個政策形成中，BRT的「新形態」是重要考量之一，讓民眾因新而增加搭乘的興趣。政黨輪替後，民進黨市政府終結藍線BRT，代之以一般公車系統，當然漏失原始的構想重點。2017年中央政府前瞻計畫8年8000億中，包含：補助臺中市藍線捷運390.54億元，臺中市政府負擔工程經費110.16億元、用地取得及拆遷補償費38.98億元；另外尚有自償性經費301.96億元等，總合計841.64億元。這樣的預算概況，顯然讓本計畫在未來執行的可能性大大降低；其一，臺中市政府的財政狀況，要再負擔接近500億元的建設經費大有問題；其二，用地取得及拆遷補償費38.98億元，在臺灣大道的用地徵收明顯低估且差異甚大。由此得知，臺灣大道上的藍線捷運MRT，因造價及土地徵收等問題，其計畫執行的難度非常高。因之，短期內如為建立完整捷運路網，BRT仍然是最佳選擇，一般公車系統則次之。

第六章 由臺中市 BRT 政策分析檢視倡議聯盟理論的應用

本章主要探討倡議聯盟理論運用在臺中市BRT快捷巴士運輸系統的實證。從政策信念、策略工具、政策掎客、外來事件變項等觀察構面，研究正反聯盟間的行為模式，並從公共利益、政黨立場等要素分析聯盟政策內涵。

第一節 檢視倡議聯盟理論的應用

由倡議聯盟架構內涵跟基本假設著手，以倡議聯盟及反倡議聯盟相關人士訪談內容及監察院針對臺中市BRT案調查報告、各聯盟行為者經由社群及媒體報導的相關言論等，透過實證應用的分析，窺探政策全貌，將所獲得之研究發現，作為建議修正倡議聯盟理論的應用模式。

壹、倡議聯盟架構內涵與基本假設

一、ACF核心主體

倡議聯盟架構的內涵：Sabatier and Jenkins-Smith兩位學者區分，倡議聯盟架構有下列三個核心主體：

- 1.政策次級系統(policy subsystem)：數個不同的倡議聯盟，為了實現各自的政策目標所進行的互動關係。兩個或有兩個以上的倡議聯盟有可能同時在一個政策次級系統中運作，各自的倡議

聯盟皆致力於實現其政策目標，但彼此間的立場和信念並不相同。

2. 倡議聯盟(advocacy coalition)：是由「相同理念」、「共同價值」的各種行為者所組成的團體；其目的是，在相同的理念和共同的價值下，運用各種策略工具以影響決策者政策的制定，使有利於己方。倡議聯盟的組成涵蓋很廣，可能有常任文官、民意代表、政府民選首長、專家學者、媒體工作者、利益團體、一般民眾等，包含其中；但以具有共同理念及價值者為主。
3. 政策掮客(policy brokers)：特定理念偏好的政策行為者，主要作用為協調不同倡議聯盟之間的衝突，政策掮客對理念的堅持程度較低。

此章節中本研究將探討，臺中市BRT快捷巴士系統政策的制定與執行及政策終結之過程，就其中倡議聯盟架構之三個核心主體的互動及策略工具的運用加以分析。

政策次級系統中，倡議聯盟胡志強市府團隊，對於BRT快捷巴士系統政策經由國外經驗及評估，如國內學者鍾慧諭、陳柏君和葉叔達(2012)研究指出，公車在10萬人以下具有市場優勢，但當運量超過一定規模時，例如活動人口超過10萬人、產業據點超過2萬人、觀光據點年遊客量超過100萬人次，應評估運用鐵道服務。國外學者Vuchic(2007) 以及國內學者張倍瑜、李昱達和張學孔(2009)研究指出，BRT路線容量約為4000-20000人/小時/單向。由於臺中市臺灣大道(BRT藍線)市區公車尖峰每小時運量，已接近4000人次/小時/單向，實已達BRT之設置標準。且BRT具有建設花費少，施工期間短，交通衝擊低，安全性高等等優點。胡志強市長團隊的倡議聯盟是以「經濟理性」為導向，構成核心理

念。因此在經濟理性的考量下，制訂BRT快捷巴士運輸系統政策。

BRT政策上路的期間，適逢地方首長選舉，因地方政治特性，逐漸匯聚起反倡議聯盟，行為者林佳龍團隊認為胡志強市長是因為競選因素，讓BRT倉促上路，周邊設備及行政程序未臻健全。當政黨輪替結果產生，在反倡議聯盟行為者林佳龍就任市長後，BRT宣告政策終結。

過程中各聯盟的行為者及政策捐客的互動亦為觀察之重點。

二、ACF基本假設

- 1.當政策次級系統中倡議聯盟主要的爭論抵觸到核心信念時，各該倡議聯盟間贊成與反對的立場，將可能持續超過十年以上的時間。
- 2.各該倡議聯盟的成員會對政策的核心議題展現較大的共識，但，對次級觀點則未必如此。
- 3.在行為者或倡議聯盟意識到政策核心價值的缺點前，行為者或倡議聯盟極有可能先放棄次級觀點。
- 4.在次級系統中，制定政策的倡議聯盟只要仍能掌握權力，該政策中核心的基本屬性就不會有重大改變。
- 5.假如政策次級系統的外部沒有發生變化，政策核心的基本屬性就不會改變。所謂的外部發生變化，包括：社會現象和經濟情況的變遷，治理聯盟的改組；另外的次級系統制定出對該次級系統造成重大影響的政策。

在倡議聯盟的基本假設之下，透過倡議聯盟與反倡議聯盟，各行為者間的互動，運用倡議聯盟架構的政策信念、策略工具、政策掎客、外在事件變項等觀察構面，分析倡議聯盟與反倡議聯盟在BRT快捷巴士系統政策決策上，符合公共利益或政黨立場，及是否在經濟理性的考量下，依循市府理性的利益而非僅為倡議聯盟行為者的理念。

貳、BRT倡議及反倡議聯盟訪談內容歸納

本研究為實地了解正反倡導聯盟之政策主張，曾對代表性人物進行深度訪談，其訪談聚焦分別說明如下：

一、BRT倡議聯盟意見整理

(一)、您支持BRT的主要原因為何？

臺灣大道(臺中港路)是臺中市最繁華及最繁忙的道路。人多與車多是它的特色，而且依據數年來的實地測試，它在尖峰時刻的車流量不斷地在增加。政府一定要未雨綢繆，規劃可行的大眾運輸載具，減少車流量，否則塞車會日漸嚴重，當然也會影響區域繁榮。在眾多計劃之中，BRT最可行，它使用經費最少，效果最高，工期最短，而且有一個很具說服力的專家執行人-林良泰局長，因此我支持推動BRT。(A1)

在資源有限的條件下，如何滿足人民最大的慾望是政府最需考量之施政方針。以相同條件建設捷運來看，蓋一條地下化捷運所花費的成本，可以興建4-5條高架化捷運；一條高架化的捷運，可以興建4-5條BRT路線。且BRT興建時程快速，可降低對於興建

時對於交通之衝擊，再搭配BRT車外收費、專用路權、號誌優先及運輸量大等特性，可使民眾在安全的運輸環境下，透過班次密集、路網完整及票價低廉之特性，提供具有最佳效率之運具。(A3)

綜合考量，興建捷運並非為解決都市交通問題的萬靈丹，若能透過循序漸進的培養模式，來讓民眾習慣大眾運輸，並以BRT為血管中的大血管、市區公車為小血管、共享單車及步行為微血管之概念，讓民眾降低使用私用運具之機會，當民眾習慣這種公共運輸模式後，且使用大眾運輸比例達一定使用量時，方評估後續捷運興建之可行性。(A3)

軌道運輸不論是一般鐵路、輕軌(LRT)或捷運(MRT)等等系統，在解決都市交通壅塞與提高公共運輸效率上的確高於公路系統，但相對上所需建置與營運成本也高出甚多，舉例而言，1條MRT建置成本約=5條LRT=25條BRT，加上未來軌道設施營運及維護等成本等，的確不是一個地方政府所能負擔的，因此採用低成本、建置時間短、又能快速培養公共運輸運量"類捷運系統"的BRT先行路線，相對應該可行。(A5)

BRT的優勢與特色介紹

1、具備「類軌道系統」特徵

BRT以硬體元素而言，包括專用車道、車站、車輛、ITS、機廠、收費系統等，而根據國際上推動BRT之經驗，BRT得以成功的最主要關鍵，在於其具有「類軌道系統」之特徵，此外，比LRT更具運轉機動性與成本低、施工期間短往往也是優勢之一。(B3)

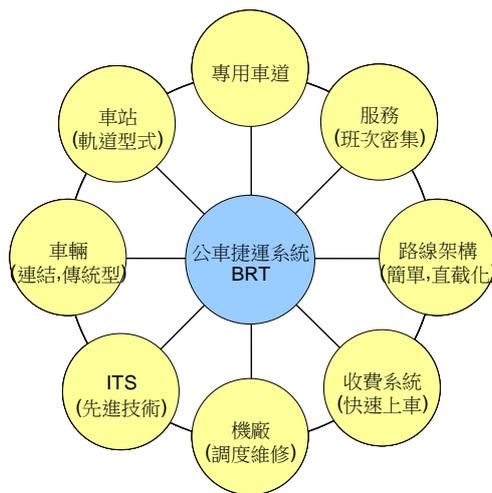


圖 6-1 BRT 硬體元素

2、城市文化的靜、動態行銷



圖 6-2 BRT 列車及站台融入城市文化示意圖

BRT 的設計強調實用，但考慮為城市生活元素的一環，在設計中若能融入更人性、藝術的思考，將使 *BRT* 與市民生活更貼近並扮演城市的特色。以臺中市 *BRT* 為例，由於列車於臺中交通最繁忙之中港路採平面型式行駛，*BRT* 的站台藝術與流線列車的造型美感，直接展現臺中市的文化與藝術，而將 *BRT* 直接融入於城市生活美感中，非僅提供運輸服務功能，達到靜態、動態的城市行銷目的。(B3)

工程經費較捷運低，施工時程快，營運調度彈性高，能立即解決交通擁塞問題。(B4)

產業界顧問指出：(1)最適用於如臺灣交通密集、道路等級不一之交通環境，在臺灣大道上除可大幅降低一般公車穿梭於快慢車道間之交通衝擊，更可彈性配合未來都市發展需求快速調整運輸路線。(2)提供便捷、快速之運輸工具，提升大眾運輸服務品質，培養都市運具轉乘觀念，並降低自用車使用率。(3)造價低廉、維護簡易且運輸效益卓著之大眾運輸系統。(4)考量臺中市總人口數量及大眾運輸人口數量，運量收支短期內難以支撐建置經費昂貴之捷運系統，透過BRT之循序漸進，除有助培養大眾運輸搭乘觀念，更能避免市府維運捷運系統造成之財政窘迫。(B5)

軌道運輸推動曠日廢時以及財源籌措不易，雖然政府持續進行相關規劃計畫，但從可行性評估到最後營運，恐需十餘年的光景，但城市的發展刻不容緩，民眾更是殷殷期盼政府能解決大家的移動需要，因此，BRT乃是在捷運與公車間的另一種可行的工具。(C1)

因為公車的服務已逐步遇到瓶頸，臺中市多次的免費公車政策，公車運量於十餘年期間上升三十餘倍，如此高度的增長比率，皆歸功於臺中市逐步的公車政策，隨著八公里的政策實施，讓公車運量也逐步趨於飽和，為吸引汽機車族群使用公共運輸，相信推動高效率的運輸系統定可有效吸引適當比率的運具移轉。(C1)

一座進步的城市不是窮人也有車的地方，而是富人也願意搭乘大眾運輸的環境。運輸工具本就沒有絕對優劣，端看城市型態、現況限制、未來想像，民眾需要等。因地制宜，循序漸進，而BRT

的系統彈性可作為城市的公共運輸發展另一選擇。(C1)

由上揭訪談中，可看出支持BRT興建的倡議聯盟人士，基本上係基於下列原因支持BRT之興築：

1. BRT 快捷巴士系統，使用的經費最少，效果最高，工期最短對交通的衝擊最低。
2. BRT的車外收費、專用路權、號誌優先、班次密集及運輸量大等優點。
3. 培養搭乘大眾運輸人口，以利將來發展捷運系統(MRT)。
4. 可達到靜態、動態的城市行銷目的。
5. 站台藝術與流線列車的造型美感，直接展現臺中市的文化與藝術。

(二)、您設計BRT的構想是什麼？

主要之構想由交通局精研提報。我的要求是不減少現有車流能量，避免減少車道，不減少路樹，盡量減少施工期對民眾之不便，而且不要延誤工期。(A1)

透過上述提及BRT站體的設計規劃，提供車外收費、獨立路權及雙節公車之設計，除可節省民眾上下車刷卡時間外、亦可透過班次密集降低民眾候車時間及獨立路權縮短民眾乘車時間。
(A3)

有關站間設計部分，考量BRT的營運時間及效益來看，站間

距不宜過短，故透過先導公車之刷卡票證資料來掌握民眾上下車之熱點區，綜合評估後再進行站位設計。此外，興建BRT時，因考量交通衝擊影響最小之情形下推動，故以先前臺中案例來看，係先以臺灣大道為優先興建道路並以中央快車道之外側車道作為BRT專用道使用。為不影響臺灣大道的行駛車輛，高速公路以西部分，透過車道重新配置，仍維持單向三線道之設計，並塗銷慢車道之路邊停車格，以達用路人使用道路面積最大化。(A3)

固定路線、固定班次及高可靠度是一般公共運輸最基本需求，因此BRT如果要能採類捷運系統提供密集班次、直截路線服務、縮短旅行時間（包括候車、上車及車上時間），才能有效移轉私人運具的使用者，所以BRT通車時比照捷運採站外收費、乘客進出匝門及月台門管制，以及推動行控中心與優先號誌系統，的確能兼顧行車安全前提下縮短乘客旅行時間。(A5)

BRT業者顧問指出：(B3)

願景-「文化列車」串聯「新興城市景觀」

臺中市素有文化城之雅稱，近年來更致力於打造城市新面貌的各項建設，配合此一城市發展脈動，中興團隊提出「文化列車」串聯「新興城市景觀」的概念，除了充分利用臺中陽光、氣候、風景等天然環境的優勢外，同時以民眾參與的過程來激發市民的認同感與向心力『將BRT車輛轉化成穿梭於公共空間中，令人矚目的藝術品』，讓這項重要的交通建設，與文化以及環境景觀相結合，成為特有的城市標示，並藉此成為行銷臺中的利器。具體言之，中興團隊將稟持BRT精神與內涵之工作理念、嚴謹務實的提出本工程之具體建議方案，以體現臺中BRT的三大遠景宣言：

以人為本-----恢復行人與大眾運輸乘客的尊嚴與地位

低碳臺中-----創造低碳臺中、悠活臺中的新意象
宜居城市-----發展為全國最適合居住的城市(B3)

BRT業者顧問指出：(B3)

工作理念 – 掌握BRT的內涵與精神

中興團隊在設計啟動前，先以大捷法精神思辨BRT，期能掌握BRT的精神與內涵之工作理念，順利推動本案。依《大捷法》第三條（大眾捷運系統之意義）：

「本法所稱大眾捷運系統，係指利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。」

為確保上述《大捷法》揭示之精神得以實現，具體的措施是「使用專用動力車輛行駛於專用路線」，即路權型式採「完全獨立專用路權」、「未能擁有完全獨立專用路權之系統可於路口部分採優先通行號誌處理」。此外，「以密集班次大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統」為檢視一個公共運輸系統是否符合大眾捷運系統的判斷準則，其中，大量的意義應解釋為相對於運能需求而言，若過當的冗餘量能存在，將形成系統能源及資源之浪費。具體言之，許多縣市都想擁有捷運，但不是每個縣市都有能力負擔樣貌和台北捷運一樣的系統，其因是當公共運輸系統之運輸需求未達需用捷運系統水準前，直接建置捷運系統除將形成資源浪費外，亦將造成營運期間之財務虧損，其顯然不符合《大捷法》對捷運之定義，高雄捷運即為明鑑。(B3)

在此一般鑑下，大臺中世紀新脈動之新願景可藉由「公車捷運系統(BRT)－輕軌捷運系統(LRT)－捷運系統(MRT)」之循序方式予以打造，其中，BRT具有軌道服務品質亦兼具公車營運彈性，且造價、營運費用低於捷運系統，符合經濟發展以及財務永續兼容並蓄的目標。

執行構想－人、車、路之整合

為落實上述工作理念，本案之工作推動將以人、車、路等三大要素解構BRT之組成詳如下圖：

「人」：考量旅客服務需求與服務營運績效；

「車」：考量最適之車輛系統型式；

「路」：綜整考量道路實質條件、對私人運具之影響，進行路線與場站之規劃、設計。

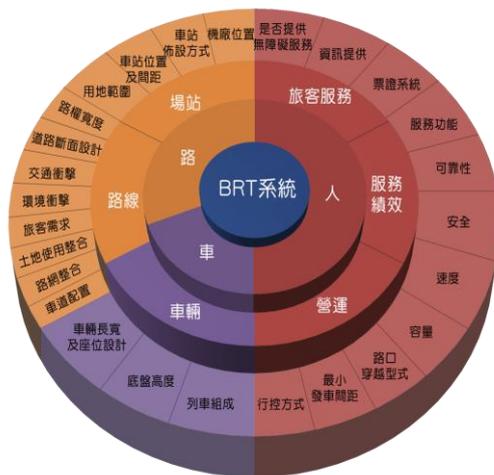


圖 6-3 人車路等三大要素解構 BRT 之組成

成就上述整體思維之因子可歸類為工程與營運二方面：

工程：內容包括路線（平縱面線形、橫斷面配置）、場站（站台位置與佈設方式、機廠位置與配置）；

營運：內容包括車輛型式、車隊規模、收費系統、資訊系統、行控方式、組織）。

此外，BRT 營運、施工期間將對私人運具、現有公車之運行產生影響，為使其影響減至最低，需於設計階段妥為考量、因應，以降低執行之阻力；另本計畫擬於 102 年通車，此一時程目標達成與否？需能如期地符合相關法令、程序（如：雙節車輛法令修訂、環評與都市計畫審議）之規定。簡言之，本計畫將在人、車、路之整體思維下提出設計執行構想，以提供一個兼具工程面、營運面、執行面之最適成果。(B3)

在上述整體思維下，新建之 BRT 系統將力求系統中的交通流、資訊流及金流三流併進，如下圖，即在交通方面，構建一個以 BRT 為主幹、公路客運及市區公車為支脈之公共運輸發展導向地區；其次，藉由電子收費系統多卡通的普及，旅行者可以享受一次購足 (One Stop Shopping) 一種以上運具的複合運輸服務以及轉乘優惠；且透過智慧卡的旅行者屬性資料、各式網路終端設備及人員設定，讓各運具管理中心擁有對稱的資訊情報，促成整合性的營運計畫，以合作代替競爭，讓各經營者之經營績效共榮。(B3)

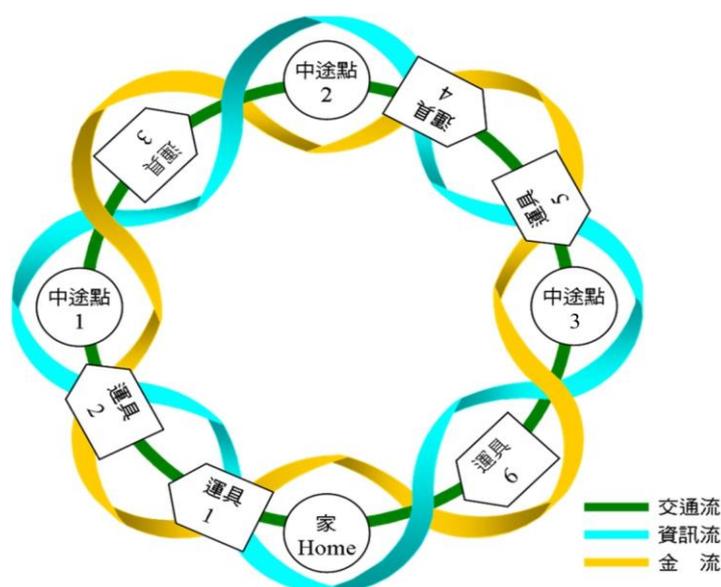


圖 6-4 交通流、資訊流及金流三流

BRT 業者顧問指出：(B4)

(1)路線、車站、資訊系統、車輛及行控中心整合一體化，結合周邊交通配套措施，才能發揮 BRT 綜效，同時路網需成形，單條 BRT 僅能解決線之交通問題，BRT 整體路網建設，方能解決面之交通問題，巴西庫里奇巴、中國常州等都市都是因為全面建設 BRT 路網，交通問題才得以解決，當然，相關交通配套措施及交通管理策略必須同步實施。

(2)BRT 設計階段經驗

(A). 土建工程包括：a. 路線線型佈設及車站位置大小需儘早確認。b. 車站造型需配合當地意象。c. 月臺與車輛平行並控制間隙，同時進出月臺。d. 佈設無障礙空間，推動以人為本，人性化設計。e. 車輛停車席位確認。f. 機廠，駐車廠及行控中心一體化並置於路線首末端方便營運調度。g. 土建設計時相關行政作業應完善後再行施工，以免造成工期延滯。h. 土建設計應考慮機電系統配置。i. 土建設計應考慮用地及管線可行性。

(B). 機電系統包括：a. 收費系統應儘早確認站內收費或車上收費。b. 收費匝門應考慮無障礙進出。c. 票證系統應確認（收費方式、車票型式、清分作業等）。d. 通訊系統連接方式。e. 優先號誌應與整體交控系統整合。f. 行控及交控中心整合有利營運調度。g. 月臺門開啟應與車輛連動。

(C)車輛系統包括：a. 車輛燃料型式應採低碳低污染，打造綠色交通城市。b. 車輛長度（節數）及門數與月臺門多寡有關。c. 車輛資訊及通訊系統與車站、行控中心連接。d. 絞接盤及跪傾系統之要求。f. 車輛規格訂定。

BRT 業者顧問指出：(1)提供班次密集且穩定之大眾運輸，提升民眾搭乘之意願。(2)未來可透過完整路網規畫及配合其他如捷運、一般公車、台鐵、U-Bike 等轉乘運具，強化整體大眾運輸之效益。(3)簡潔的搭乘模式，可培養大眾運輸之使用習慣，提升大眾運輸效益及整體都市發展。(4)透過轉乘服務，取代臺灣大道上大量行駛之各路公車，並避免公車於快慢車道之切換，有效降低臺灣大道之交通壅塞及提升行車安全。(B5)

符合類捷運之行駛效率與搭乘品質，如同班次密集(尖峰3分鐘；離峰6分鐘)、路網完整(6線齊發)、費用低廉、移動的都市意象，例如車站設計、車輛設計等(C1)

施工短、費用低、彈性大的特點，讓 BRT 更可因應臺中的特性而進行客製化 (C1)

大抵言之，BRT 的政策設計人或執行人，其 BRT 構想可包括：

- 1.市長要求，不能減少現有車流能量、不能減少車道及路樹、盡量減少施工期對民眾造成的不便。
- 2.使用專用動力車輛行駛於專用路線
- 3.採類捷運系統提供密集班次直截路線服務，縮短旅行時間。
- 4.比照捷運採站外收費，乘客進出以匝門及月台門管制。
- 5.推動行控中心與優先號誌系統。
- 6.實現以「文化列車」串聯「新興城市景觀」的概念。

(三)、您在推動 BRT 過程中如何克服困難？

我的責任有三，都不容易。第一是妥辦說明，爭取民眾瞭解與支持。第二是盡量避免預算超支。第三是協助掌握工期時程，萬萬不要“跳票”。意想不到的困難則是在行駛初期，民眾不習慣尊重 BRT 在車道上的優先權，以致偶有意外。此外，因為適逢選舉，想要使 BRT 維持專業觀點而避免政治爭議，似乎也落空了！(A1)

BRT 興建過程主要考量的點非常多，包含土建工程、機電工程、車輛設計及營運規劃，透櫃臺中案例來看，主要包含土地徵收、站位選址、車輛打造、路線規劃及站體設計等，每一環節皆會有其所面臨之困難，甚至是工程完工後，對於既有交通影響所造成之衝擊改善及交通工程之影響等，皆為後續改善項目。(A3)

其中針對土地徵收部分，透過路線選線時，通行最少私有地為目的，進行選線外，並考慮站體位置亦須盡量避免私有地；針對機電設計部分，除考慮站體相關用電及系統設計外，最大困難在於號誌優先之邏輯運算及實施，此議題透過系統不斷模擬及最佳化，在與車上 OBU 設備進行溝通聯繫，如此達紅燈截短、綠燈延時之效用。(A3)

另外針對營運後所面臨相關交通衝擊影響部分，透過有效之交通工程改善及標誌標線規劃，並與民眾進行完善溝通，使其接受相關變革並掌握可帶來更大之運輸效益。(A3)

BRT 在施工與分階段通車過程中，不論土木、機電、車輛

整合測試與後續為運管理，牽涉介面龐大，加上外界輿論以及內部單位的質疑聲，推動過程回想起來真是困難重重，所幸有輔導長官有堅強推動的意志、充滿智慧的解決方案，而且所帶領的團隊能充分授權分工，加上適時介入與內外單位溝通協調，讓BRT能順利通車，也讓初期許多的不完美漸漸獲得民眾掌聲。(A5)

BRT業者顧問指出：(B3)

在推動過程中，主要可分為硬體（工程技術面）及軟體（優先號誌及收費系統票證整合）兩方面需作努力：

硬體部分：1 臺灣大道地下管線、排水箱涵資料老舊，於施工期間，如遭遇常需調整設計以符合現地條件需求 2. 車站造型之研討，再規劃過程中原係以全線五區段特色來形塑車站五種造型。

Bus Rapid Transit S.P.E.E.D.

一條中港BRT，訴說了臺中市的歷史。



臺中港路為臺中市發展的重要道路，從臺中車站(面前為中正路)到沙鹿的靜宜大學(面前為中港路)，共有五種不一樣的風格與面貌。

Start 起始

為BRT藍線的起始站，也是這個城市舊市區的核心，一切美好的事物皆從此出發。

Passion 熱情

從A2到A6站屬於舊市區的街段，在此可以尋找到舊市區的熱情與活力。

Ecology 生態

從A7到A11站為綠廊段，擁有臺中市最美麗的街景與綠園道，都市中也有美麗的綠色奇蹟。

Expansion 發展

從A12到A16站為工業段，臺中工業區與科技園區擁有最頂尖的技术，模矩化的單元，造就未來快速發展的基礎。

Dream 夢想

從A17到A20站為大學段，區段內包含三所大學(東海、弘光、靜宜)，大學生的活力與夢想終將會成為都市裡發展的催化劑。

圖 6-5 BRT 藍線的核心設計理念

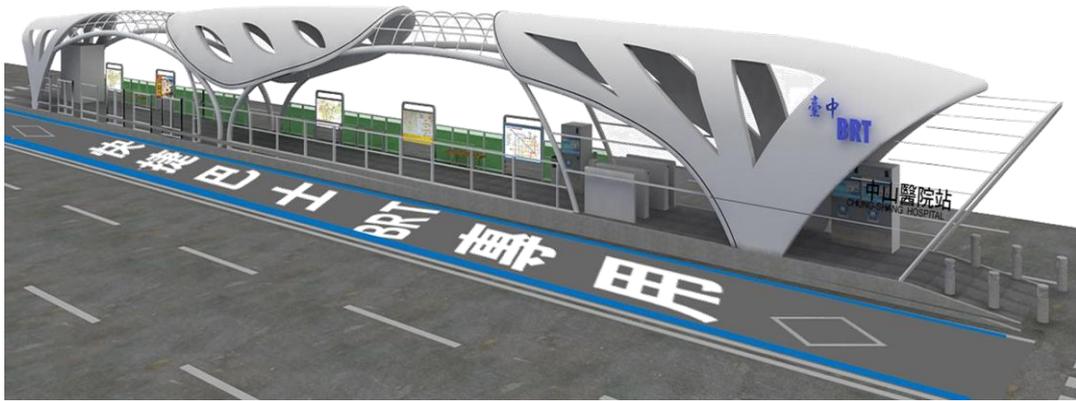


圖 6-6 白海豚意向之 BRT 車站

惟後續經各方討論及都審委員之意見修正而發展出目前具白海豚意向之 BRT 車站。(B3)

軟體部分:主要是優先號誌的設計，本系統係採相對優先，換言之並非 100%不會受到臺灣大道之路口號誌影響，在經過完工測試之結果，對 BRT 車輛運行於臺灣大道通過路口綠燈之效率確有提昇，另於票證整合方面，原訂惟類捷運系統，故規畫以捷運方式進行後端清算之模組，為後續執行階段需配合公車之執行方式，故須花較多時間進行相關之修正與調整。(B3)

BRT 業者顧問指出：施工階段應做到(1)專案管理及監造單位、廠商、業主、營運單位一體化(2)工程單位與營運單位應整合，使工程與營運相互配合(3)施工品質管制(4)時間管理(5)預算管理(6)整合管理(7)風險管理。(B4)

BRT 業者顧問指出：(1)全台第一座 BRT 系統，有別於捷運及公車，有關票證營運模式須與營運單位密集研討，建立最佳營運方案。(2)藍線 BRT 行駛路線為全臺中交通最繁忙之路線，對於優先號誌時制計畫須同步考量 BRT 效率最高及支道交通影響

最低之方案。(3)為降低交通衝擊，安排於夜間時段進行設備安裝施作及系統測試作業，因受既有管道影響，初期各站無法全面連線，須於各站獨立測試。(4)藍線 BRT 運量極大，試乘階段即有每日高達 5 萬人次（不含未刷卡進站旅次）以上之運量，提升各項設備之反應速度及妥善率為重要工作。(B5)

國內並無 BRT 設計標準，故需要與承攬之顧問公司逐一討論潛在技術，並考量相關時程與經費限制等條件後，逐一項目進行客製化的設計。法規仍無法與日俱進，例如雙節大客車的法規開放，BRT 適用法源、專用道的設置標準等。(C1)

民眾對新系統的認知普遍較薄弱，如何短時間能讓民眾認識，需透過一次次的地方說明會進行雙向溝通（若有機會，可結合網路平台進行公共議題討論）(C1)

考量視覺景觀、交通安全以及系統效率，如何對現況交通衝擊最小（車道重新調整、禁止左右轉之路口等），車站自明性與穿透性（避免道路上方的視覺遮蔽），以及系統效率提升（車外收費、優先號誌、專用道等），達成 BRT 系統的運行效率，有效移轉部分汽機車族群。(C1)

組織內與組織外的共識凝聚（讓大家有共同的努力目標），制度的彈性（新系統皆會遭遇到許多法規與制度挑戰）。(C1)

BRT 推動過程中克服困難的方式整理如下：

- 1.針對各界妥辦說明，嚴格控管預算，盡力掌握施工期程。
- 2.為了節省經費，盡量避免使用私有土地，透過選線的方法達成目的。
- 3.透過系統不斷模擬及最佳化，再與車上 OBU 設備進行溝通聯繫，達到紅燈截短綠燈延時之效用，克服號誌優先之邏輯運算，解決機電系統最大之困難。
- 4.國內並無 BRT 設計標準，法規也無法與日俱進，需與承攬之顧問公司逐一討論，進行客製化的設計。
- 5.執行團隊充滿智慧的解決方案，充分授權分工，以共識凝聚團隊向心力，逐一化解所面臨的問題。

二、 BRT 反倡議聯盟意見整理

本論文撰寫時值逢選舉期間，因事涉敏感，使以林佳龍及林佳龍市府團隊公開發表之文稿為之。

(一)、你反對 BRT 的主要依據為何？

林佳龍表示他不是反對 BRT，他是反對胡版的 BRT，反對的理由：優先號誌不能使用，行控中心還沒蓋好，即使蓋好也無法用於自動控制，因此要停紅綠燈，專用道也只有部分路段才有，重要路段反而是混合車道等。(摘錄於林佳龍臉書，2014/07/29)

雖然對原本搭乘 BRT 藍線的民眾來說速度變慢，但對於慢車道的機車族和海線的民眾受惠許多，《不能為少數人搭車速度變快，讓其他人受害》(2015 年 7 月 13 日，林佳龍在市政會議

上表示。摘錄於全國廣播記者廖佳倩報導)。

反倡議聯盟林佳龍市長團隊反對 BRT 的理由分析如下：

- 1.他不反對 BRT，反對的是胡版的 BRT。
- 2.臺中市的 BRT，優先號誌不能使用，行控中心還沒蓋好。
- 3.缺乏專用路權。
- 4.不能因為搭乘 BRT 可以比較快速，而影響到開車跟騎車人的權利。

(二)、你提出取代 BRT 的方案構想為何？

BRT 體檢專案小組歷經三個月 21 次會議，提出 4 項改善方案：

方案 1：為「純 BRT」，也就是維持只行駛 BRT，並改良原有設計，達到應有功能。

方案 2：是「BRT+BUS+優先號誌」，改車上收費，取消驗票開門及月台門運作，拆除欄杆供公車停靠，開放部分高重疊路線的公車共同使用專用道，維持優先號誌，增加班次。

方案 3：是「BRT+BUS」，混合專用道取消優先號誌。

方案 4：則是「純 BUS」，等於變成是公車專用道，不再行駛 BRT，主要是考慮萬一 BRT 車輛因故無法行駛，可藉由單一車種營運單純。

林佳龍表示，為了改善臺中壅塞的交通和臺灣大道的肇事率，宣布 BRT 公車照樣可以行駛在專用道上，但也開放部分公車

共同使用，另外，也會取消驗票閘門及月台門運作，拆除欄杆供公車停靠並取消優先號誌，也就是將方案 3「BRT+BUS」與方案 4「純 BUS」做結合，成為「優質化」的公車專用道，並在 7 月 8 日上路。

(摘錄於自由時報，2015 年 3 月 23 日 10:53)

反倡議聯盟替代 BRT 方案的構想如下：

1. 以優質化公車專用道替代 BRT 快捷巴士系統。
2. 由雙節公車加一般公車行駛專用道，車次由 420 車次/日，提升到 1000 車次/日。
3. 取消驗票閘門及月台門運作拆除欄杆供公車停靠並取消優先號誌。
4. 恢復上下車刷卡和一般公車一樣。

(三)、你認為 BRT 最大的執行問題為何？

據臺中市政府於 104 年 1 月設置「快捷巴士(BRT)體檢及改善專案小組」，並啟動體檢程序，遴聘「土木營建」、「車輛機電」、「法治財務」及「交通管理」等領域專家學者及「公民團體」共 17 位委員進行體檢作業，體檢過程歷經「土木營建組」召開 6 次會議、「車輛機電組」召開 4 次會議、「法制財務組」召開 1 次會議、「交通管理組」召開 7 次會議，加上 3 次全體會議，合計會議共 21 次，並經過 4 次現場勘查後，於同年 3 月 21 日提出「臺中市快捷巴士系統體檢及改善總結報告」。相關體檢缺失摘要說明如下：

1. 「土木營建組」部分：逐段分階段拆除易壅塞路段 BRT 專用

道變為混合車道，拆掉之站體可移至西延線使用，並可開放部分時段路邊停車。

2. 「車輛機電組」部分：目前聯營車是依班表發車，行控中心未發揮調度車輛功能，且 BRT 車輛採相對優先號誌(Priority Singal)，BRT 車輛時刻表應與道路交通號誌週期整合設計，其相對優先號誌應與道路交通控制系統為整合協調控制，俾使 BRT 車輛對橫交路口的交通衝擊降至最低；興中行控中心供電容量不足問題，宜儘速處理，俾設備與系統正常運作之維持，避免損及設備穩定性與使用壽命；車站提供 BRT 車輛預估到站時間相關資訊，惟資料內容有限；車站設有球型可動式或半球型固定式網路攝影機，惟仍有監控死角；BRT 系統月台門啟閉控制與公車車門連動，兩者間通訊一有不穩定狀況，即有啟動過慢、不同步，甚或需由司機員以手動開啟月台門之情形；BRT 系統站台設備之設置環境，不利設備穩定性與合理壽命之維持，站台照明未納入行控中心設施監控項目；BRT 專用道並無全線設置，部分狹窄人多路段並無專用道，且在該路段令行人有壓迫之感受。
3. 「交通管理組」部分：車輛方面故障率高；站體設計未與設備整合，造成占用空間、驗票閘門動線及寬度不當、設備與車輛整合連動不穩定、號誌時制及燈頭位置未整合等；BRT 採站外驗票閘門收費，異常比例高；班次受限於號誌週期、車輛數限制，致班距大而無法滿足容量要求；缺乏控制行車功能及號誌最佳化功能等缺失。

(監察院 105 年 1 月 6 日函送「臺中市快捷巴士(BRT)廢除後相關人員及車輛等設備財產處分情形」專案調查報告)

反倡議聯盟認為 BRT 最大的執行問題整理如下：

- 1.行控中心未能發揮調度車輛功能。
- 2.優先號誌功能，未能有效行使。
- 3.BRT 系統月台門啟閉控制與公車車門連動，兩者間通訊一有不穩定狀況，即有啟動過慢、不同步，甚至需由司機員以手動開啟月台門之情形。
- 4.車輛故障率高、站外驗票閘門收費異常比例高等。

三、 BRT 中立者意見整理

(一)、你認為 BRT 可以繼續或廢除的看法為何？

臺中 BRT 藍線當初建置的 2 大目的分別為「以班次密度及穩定 BRT 系統建立乘客信賴度以培養未來捷運系統運量」及「成為臺灣大道快速運送之大眾運輸主動脈以解決道路擁塞問題」。前者以當時 BRT 之設計班次、專用道、優先號誌及旅客載運量確實有初步達成該項目標；而第二個目標則需時間來驗證，惟 BRT 自 103 年 7 月上線至 104 年 7 月廢除，僅近一年的時間實難以看出私人運具旅次轉移至大眾運輸的旅次轉移狀況，且當時在其他配套方案（如路口禁左、優先號誌）尚未完整實施前，不容易看出 BRT 對臺灣大道的交通改善程度為何。故以當時 104 年上半年的時間點而言，既然尚未驗證 BRT 對解決臺灣大道擁塞成效如何，實不宜任意做出廢除 BRT 的決定。體檢 BRT、廢除 BRT 都是簡單的事，困難的是如何去解決及改善找到的問題，而以當時早已被政治宣告死亡的 BRT，再做體檢實無特別的意義，因為只有真心要救 BRT，才有需要體檢 BRT。綜上所述，以目

前仍未見改善的臺灣大道擁塞現況，一個界於捷運與公車中間的穩定公共運輸系統（即BRT）應有其存在的必要性。(B1)

BRT可發揮疏運大量人潮功能，同時可培養公共運輸人口，為未來捷運建設做準備，有其存在之必要性。(B2)

BRT不是都市公共交通唯一的選擇，其他如地鐵、輕軌、電車、公車專用道都可考慮，選擇採用哪種系統沒有單純的對與錯，主要考慮乘客需求、路網效益、道路特性、實施難易度、造價、營運成本、工程週期、政府財政、可拓展性、社會環境、政治上的考量等因素。BRT是個大系統，由高品質載客量夠大的公車、專用車道、水平的上車月台、車外售票與驗票（乘客可以快速上下車）、路口優先通行設計、優質的乘客服務、良好的車隊調度與管理等子系統所構成。BRT系統需要有完整的整體路網規劃，通常分階段修建，路線與運輸走廊整併成路網，首期工程要有足夠的客運量BRT維持營運。且BRT階段性任務是為培養後續推動軌道捷運路網所需之運量，以便向中央政府爭取軌道捷運路網的補助，如果中央已同意直接補助的規劃建設軌道捷運，BRT就沒有繼續建設的需要，將其改為基本的公車專用道，等待耗日費時的地鐵夢，就是現在的政策。將來換人執政也不需要再推動BRT，只要在現有基礎上加強規劃符合和民眾需求和願望，完整的大眾運輸路網，以有效銜接不同的運輸系統，以不失為良好的公共運輸政策。（基本的公車專用道是由專用隔離的車道、單一的走廊服務、車內驗票或投幣、簡單的候車亭、普通的公車所組成。有公車專用道的基礎要提升到BRT系統仍是可行的）(C2)

運輸工具沒有最好，只有適當與否。城市的發展有其歷史的脈絡，如同臺中捷運自民80由省政府進行規劃迄今，早已接近

30 年，但除捷運綠線外，其他路線仍需相當長久的推動時間。換言之，在捷運路網還未構成之前，該如何藉由其他服務方案作為先導計畫，逐步培養民眾的使用習慣，是較務實的推動方向。(C3)

BRT 是相對便宜的運輸系統，對財政狀況長時間處於負債的臺中市也是提供一個選項。問題在於臺灣大道 BRT 規劃與世界上的 BRT 明顯不同。各國大都是規劃在道路中心，而臺灣大道則規劃在兩側，造成交通動線出現狀況。而駕駛人在切換車道時，駕駛人的心理壓力極大；加上排擠原有車道，使車輛堵塞加劇。依政策方向，臺灣大道勢必會興建捷運，BRT 被認為屬於過渡性質，形成市民普遍接受 BRT 可廢除的主要原因。此外，臺中市區道路，規劃的路幅不夠寬，很多道路受限，無法闢 BRT 路線，無法形成完整路網，使 BRT 在臺中市的推動出現困境。(D1)

廢除 BRT 是「政治的決定」不是「專業的決定」，若 BRT 有缺失之處應改進而非廢除，BRT 被林佳龍惡搞慘賠 5 億，廢 BRT 成了林佳龍的一場騙局、一場兒戲！卻要民眾買單，林佳龍應向市民道歉。(D2)

中市府 104 年 7 月 8 日宣告廢除 BRT、改「優化公車」政策，乃「政治凌駕專業」之考量。對此，臺灣營建協會仲裁列出廢 BRT 三大缺失，一、故意遲遲不驗收，二、故意關閉系統，三、故意任其設備損壞，並判賠機電廠商 1.8 億元。因為政黨輪替，市府未經試運轉、試營運，才未能依序驗收、啟用系統服務市民，造成浪費 30 億元公帑、實屬「人禍」。因此 BRT 應該繼續規劃興建為宜。(D3)

可以繼續，變更車道和週邊大型車的車行路線，要再規劃過。(D4)

民意代表針對BRT指出:(1)BRT對目前西屯區是一種有效的交通解決方案。開始時班班客滿，無論上班族、觀光客、沿線住戶都受益。(2) 政黨輪替後卻捨棄之，誠屬可惜。(3)BRT對沿線之屋價有漲昇作用。(4) BRT若能針對缺失持續改進則更佳，未來可繼續加強推動。(D5)

繼續改善BRT效能、號誌、行車速度，才有效能。優化公車設此功能。優化公車，內外公車都塞車，車站牌內外多大巴士。BRT專用道改善過去雍塞，優化沒效果。(D6)

BRT比較快速，但是專用道會影響到別人的路權。但是大眾運輸確實應該考慮快速運輸。所以BRT應該做修改而非廢除。尤其現在的臺中火車站的上車地點讓民眾找不到。(E1)

BRT專用道沒有減少行車時間；優化公車變公車專用道變慢。(E2)

BRT可繼續，尤其上下班時間，東海至新光百貨須一小時；BRT號誌優先可大大減少行車時間；優化公車車種太多，坐的人少，很浪費。(E3)

BRT可以繼續。大部分硬體皆已完成，同時，也經過實際營運測試，取得相關數據，只要稍加修正，可更平順運轉。加以廢棄，前功盡棄，浪費先期投入資源，殊為不智。且BRT之建置，為臺中市交通重要東西軸線，銜接綠線捷運，加以廢除，更直接衝擊綠線捷運之路網架構。BRT六線齊發，時效及經費，皆省節

於藍線捷連，更易形成路網，達到交通效能。(E4)

該等接受訪談的政策中立者，其所以主張繼續或廢除的看法，可分為：

- 1.尚未驗證 BRT 對解決臺灣大道擁塞成效如何，實不宜輕易做出廢除 BRT 的決定。
- 2.介於捷運與公車中間的穩定公共運輸系統（即 BRT）應有其存在的必要性。
- 3.BRT 可發揮疏運大量人潮功能，同時可培養公共運輸人口，為未來捷運做準備，有其存在之必要性。
- 4.BRT 不是都市公共交通唯一的選擇，其他如地鐵、輕軌、電車、公車專用道都可考慮，選擇採用哪種系統沒有單純的對與錯。
- 5.臺灣大道 BRT 規劃與世界上的 BRT 明顯不同，各國大多規劃在道路中心，而臺灣大道則規劃在兩側，造成交通動線出現狀況。
- 6.廢除 BRT 是「政治的決定」不是「專業的決定」，若 BRT 有缺失之處應改進而非廢除。
- 7.廢除 BRT 屬於人禍。臺灣營建協會仲裁列出廢 BRT 三大缺失，一、故意遲遲不驗收。二、故意關閉系統。三、故意任其設備損壞。

(二)、你認為改善臺中市區交通的可行方案為何？

改善臺中市區交通建議從「發展公共運輸」、「抑制私人運具」及「交通工程設計」等幾個方向著手。提供路網完整、便捷快速、價格有競爭力的公共運輸系統才能有效吸引民眾使用公共運輸。先有完善公共運輸系統，政府才有立場進行下一階段的私人運具管制配套，如減少停車位、提高停車費等。另交通工程設計部份係指改善現有臺中市易擁塞路段的道路設計，如臺灣大道過多左轉車道、五權西路過多車道數變換縮減路口、重要路口如南屯交流道、中清交流道未實施實體分隔等皆可評估以交通工程方式調整改善的可能。三項交通改善方案以發展具競爭力的公共運輸系統最為重要，因為如何以最有效率的方式解決最多人的移動需求，以減少道路擁塞程度就是公共運輸設計的目的。(B1)

發展大眾運輸，抑制私人運具，軌道運輸建設及維運成本高昂，可行方案應先建構較完整的公車路網，增加民眾誘因，以推跟拉的策略，吸引民眾使用公共運輸，首重路網、轉乘、班次密度三要素。臺中市政府應重視對於公車系統的資源投入，打造合理的經營環境。(B2)

市區交通的問題不外：交通擁擠和阻塞、平均車速下降；交通事故增加、噪音和空氣污染、停放車場地嚴重不足。這些大都是自用交通工具（小汽車、機車）發展的結果，因此要改善市區交通唯有以發展公共交通、大眾運輸為政策才有可能。(C2)

改善交通基本的方法可從時間、空間、集中、分散、平面、立體、減少需求、增加供給方向去思考。比如中清路與松竹路路口尖峰、假日就會塞車怎麼辦？如果我們得知很多北上的車輛是

由區內環線 74 號道路下松竹路來銜接國 1 大雅交流道北上，基於分散車流原則，74 號道路下松竹路車輛直接有系統交流道銜接上國 1 或國 4，就能分散松竹路、中清路的車流，紓解該路口阻塞的情形。但有可能平面道路部塞了，高速公路大雅到豐原路段卻大塞車，因此，改善交通問題需要整體考量，不能只看一個點的問題，而且也會因時因地有所不同。(C2)

因為臺中市都市化人口聚集，機動車輛大幅增長，面對都市內尖峰時刻的塞車問題，只顯得越趨嚴重，若環境不改變，這個現象並無法有效被改善。換言之，提供替代運具(例如公共運輸、自行車等)，或是合理管制機動車輛使用，應是有助於紓解臺中市的尖峰時刻交通問題。因此，提升公共運輸的競爭力則是必要(例如更有效率的運輸系統、更有誘因的價格等)，另再輔以智慧停車收費與適當執法，相信定可有效降低道路壅塞問題。(C3)

臺中市市區的都市計劃最早設計的規模，只是三十萬人的中型都市，後來勉強擴大到六十萬人。在 2010 年底合併升格以前，原臺中市市區已實質超過百萬人口，加計沒有戶籍及流動人口，高達 120 萬人以上。超載的人口負荷，使得臺中市交通狀況持續惡劣。所以，要徹底改善臺中市交通，要從都市整體發展的規劃著手。合併後，臺中市有廣大腹地，主政者有必要朝分散都市壓力來處理，都市朝四~五個都心來規劃，各自形成完整生活圈，讓人口不過度集中，減少因為流動形成交通需求所造成的影響。建置完成的公共運輸路網，讓各都心串接，減輕道路負荷。(D1)

「塞、塞、塞」臺中市民只要出門就面對塞車問題，尖峰時刻更是寸步難行。大眾運輸之建設是必然，市民卻還要等上十年或更久，才等得到捷運網路，BRT 是短期打造大眾運輸的方案，

卻不敵林佳龍的政治算計...可惜了。(D2)

把大眾交通運輸系統架構起來，才是最好改善臺中交通的方案。(D3)

搭乘大眾運輸的習慣未養成，且路網不夠普及，有發現 i-Bike 搭配公車可以讓市民比較便利，也比較願意使用大眾運輸。但是搭車的仍以學生族為主，市政府仍有許多努力空間。高架化道路疏解交通可能也是一個重要的方法。(D4)

民意代表針對 BRT 指出：(1)擔任里長期間持續改善本里風貌，創造優美意象。(2)交通要整體規劃，學習歐美、日本道路劃，以棋盤方式整體規劃道路名稱及路線，以簡化路名，且好記。(D5)

車輛太多，新汽車太多，減少車輛。市區人口密度高，鄉村沒影響。交通建設政府財政負擔高，公車系統弄好較重要。捷運花太多錢只為減少 10~20 分車程時間，不好。(D6)

應該在現有的 BRT 基礎下讓速度快速，並形成路網，可以讓大眾更願意搭乘，減少開車及騎乘機車，以減少車流及車禍。(E1)

道路要平整，梧棲坑洞太多(卡車)；市區內白天較塞，鄉村目前還好，故利用晚上進入市區較好。(E2)

民眾意見針對 BRT 指出：1 調整各企業單位之上下班時間，以舒解交通尖峰時間；2 車輛(汽車、摩托車)無管制，新車、舊車無管制；3 i-Bike 設置點不佳，製造髒亂。(E3)

民眾意見針對改善臺中市區交通指出：2.1 先完成大小二環二線高架快速道路。大環線為西濱連結東豐快，串經太平、大里、霧峰、烏日、大肚、龍井、沙鹿。小環線為 74 號快速道路。2.2 完善 74 快之匝道位置設置，同時完善周邊聯繫道路。2.3 完善國道 1 三處交流道之平面銜接路網，勿使雍塞回堵。2.4 綠線及藍線捷連十字軸線建立，六線 BRT 齊發成為路網，全線改進公車路網，以 i-bike 涵蓋市區。2.5 建置 i-bike 友善道路設施。2.6 全面檢討雙單向道、合理化標誌號誌運作。2.7 去除路障，確實路平，保持道路暢通。2.8 強力取締違停及交通違規行為。(E4)

被訪談人士認為改善臺中市區交通的可行方案如下：

- 1.改善臺中市區交通建議從「發展公共運輸」、「抑制私人運具」及「交通工程設計」等幾個方向著手。
- 2.建構較完整的公車路網，增加民眾搭車誘因，以推跟拉的策略，吸引民眾使用公共運輸，首重路網、轉乘、班次密度三要素。
- 3.改善交通基本的方法可從時間、空間、集中、分散、平面、立體、減少需求、增加供給方向去思考。
- 4.臺中市有廣大腹地，主政者有必要朝分散都市壓力來處理，朝向四～五個都心來規劃，各自形成完整生活圈，讓人口不過度集中，減少因為流動形成交通需求所造成的影響。
- 5.搭乘大眾運輸的習慣未養成，且路網不夠普及，有發現 i-Bike 搭配公車可以讓市民比較便利，也比較願意使用大眾運輸。
- 6.BRT 是短期打造大眾運輸的方案，卻不敵政治算計，誠屬可惜。

(三)、你支持市府對改善交通的政策基本論點何在？

大部份的市民想必支持市府執行交通改善之相關政策，惟其政策之評估、規劃與執行應擺脫「泛政治化」或「民粹性」的思考與決策，交通的問題須交由交通專業人士處理，改善方案才能完整且有效果，所以個人對市府改善交通政策的基本論點只有一個，就是「尊重專業」。(B1)

市府推行改善交通之相關政策應以「交通專業」評估為主要依據，透過完整性之交通專業評估，才能明確找出現有都市交通存在之問題及規劃有效之改善方案。(B2)

要使臺中成為國際城市，兩港的開發建設規劃是不可少的政策，例如如何使兩港的旅客方便、快速進出臺中市重要觀光景點、會議中心、工商、經貿園區，對臺中市的發展不可忽視的。(C2)

發展公共運輸政策是不論誰執政都應該重視的課題，但您的眼光是否宏觀？策略是否可行？誰執政都應該如此思考的。過去不管是高潛力公車、臺中e卡通、TTJ 捷運公車、免費公車、BRT等都是要發展大眾運輸政策持續性的策略，如今人本交通、綠色運具也是應列入的政策。臺中市與彰化縣、南投縣、苗栗縣，縣市間往來密切，已使臺中市成為中臺灣區域中心，因此臺中市要有中臺灣整體交通規劃的構想。(C2)

因為臺中市的交通過去一直是備受民眾詬病，公共運輸不夠便利、軌道運輸建設仍遙遙無期，路上道路擁塞、停車格為不夠等，皆讓民眾飽受交通之苦。因此，透過BRT建設的推動，嘗試增加公共運輸的競爭力，亦作為軌道運輸先期運量培養方案，相信對於臺中市的交通改善會有相當的助益。(C3)

交通改善就是縮短「距離」，無論在時間及空間，基礎交通建設必須完備。以前，台北到高雄要 8 小時，高速公路、鐵路電氣化後縮短成四小時；高鐵完成後，更只剩二小時。臺北市區在捷運路網形成後，原本處處塞車、時時塞車的情況已不復見。交通政策可以提升整體社會的效率，輸有通無，最終會體現在人民的生活品質改善。(D1)

交通是「民生問題」不是「政治問題」在位者的交通政策，理當以人民行的方便為第一考量。大眾運輸也好，交通號誌也好，替代道路也好，不論何種政策都要縝密計畫，並有延續性，若只會「廢除」的政策，不配當首長。所有交通政策皆應回歸專業、技術、實用，政治不應凌駕於專業之上。(D2)

從張溫鷹前市長將市政交給胡志強後，胡志強前市長陸續用高潛力公車、八公里免費公車，i-bike 建置到 BRT，基本上都是為了大眾運輸系統架構而努力。除此之外，也應該納入計程車的運具多樣性連結，建議市府對於交通政策，宜先盡速架構完善交通網絡。(D3)

BRT 的速度比較快，才能吸引人搭乘。優化公車就是公車專用道。(D4)i-Bike 是改善交通的一種選項，應更普及，本里也爭取到一站，市民對此政策較有感。(D5)

10 公里免費，以前公里免費。BRT 老年人沒感受到，優化 310 公車不輸捷運。優化公車懂得行銷。BRT 執行太快，不用趕。車輛太多應限制。(D6)

民眾意見在針對本題目指出：1 免費公車；2 老人公車補助每月 1000 之政策；3 路網規劃要安全；4 加強駕駛人的教育訓練。(E1)

各市長選舉政見，投入資源太多，但不可債留子孫；大眾運輸講求的是行車運度，例 74 號高架很好。(E2)

目前對市府交通政策無感，前後任均一樣。(E3)

民眾在針對本題目指出：3.1 優化公車專用道恢復 BRT。3.2 針對 10 公里免費公車政策之公車網，全面檢討，同時設置落日期限。3.3 引用交通大數據進行精確交通管理。3.4 完善捷運公車及 i-bike 設施，降低個人載具之使用。(E4)

受訪者對於臺中市的交通深有所感，認為下列事項值得重視：

- 1.大部分的市民想必支持市府執行交通改善之相關措施，惟其認為應擺脫「泛政治化」或「民粹性」的思考與決策。其對市府改善交通政策的基本論點只有一個就是「尊重專業」。
- 2.要使臺中成為國際城市，兩港的開發建設規劃是不可少的政策。
- 3.發展公共運輸政策是不論誰執政都應該重視的課題，但您的眼光是否宏觀？策略是否可行？誰執政都應該如此思考。
- 4.過去不管是高潛力公車、臺中 e 卡通、TTJ 捷運公車、BRT 等都是發展大眾運輸政策持續性的策略，如今人本交通、綠色運具也是應列入的政策。
- 5.交通是「民生問題」不是「政治問題」在位者的交通政策理當以人民行的方便為第一考量。
- 6.大眾運輸系統架構，應該納入計程車，達成多樣性的連結。
- 7.BRT 的速度比較快，才能吸引人搭乘。優化公車就只是公車專用道。

參、倡議聯盟架構應用於臺中市 BRT 政策之研究

一、以公共利益比較 BRT 的政策制定

隨著都市化發展，人口與車流量與日俱增，直至 2018 年 3 月底臺中市機動車登記量來到了 2 百 77 萬輛，僅次於新北市與高雄市，市區道路日漸不堪負荷，難發揮有效疏導的功能，交通阻塞在臺中市開始為人所詬病。歷任臺中市政府首長皆戮力，改善民眾交通不便捷的問題，朝著完善臺中市公眾運輸政策作努力。對於臺中市公眾運輸政策的理想樣貌，1990 年代左右臺中地方政壇上，便開始出現建設 MRT 的政治呼聲，希望臺中也可以有屬於自己的大眾捷運系統，市民普遍對此亦保持正面支持的取向，逐漸形塑 MRT 成為一種交通的公共利益。1998 年臺灣省政府擘劃完成「臺中都會區捷運路網細部規劃」以及「民間投資省轄捷運系統之作業規範及案例分析」；但 1999 年省政府因凍省之故，轉由交通部高速鐵路工程局接辦，以臺中都會區捷運路網，建設經費龐大、預期效益不佳，無法銜接高速鐵路通車事由而不予執行，地方上政治理想與中央政府經濟考量，在理念上產生了出入，結果是該案延宕周旋多年。直至 2004 年「臺中都會區捷運路網細部規劃」一案，經過多方協調努力，取得了地方上政治理想與中央政府經濟考量的平衡，最終行政院改以核定「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫」案作為折衝，兼顧地方的政治理想性與現實的經濟可行性，並於 2009 年開始動工興建臺中的大眾捷運。

唯市府顧及大眾捷運系統建設緩不濟急，而交通阻塞問題卻迫在眉睫。市府便早在 2000 年構想透過改造既有的公車運輸系統，以吸引民眾改變用路習慣，降低民眾自駕行為，減少市區上

路車輛，疏通市區幹道的車流壓力；其後「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫」通過，並朝向涵養市民搭乘公眾運輸系統的搭乘量作努力，提升客流量以支持臺中未來 MRT 系統的發展。而臺中市府從 2000 年起，為要改善整體公眾運輸系統，除關注 MRT 系統推展外，也把政策改善觸角放在大型客車運輸，例如高潛力公車、以及 BRT 等公眾運輸政策，追求公眾運輸系統的經濟可行性與政治理想性的平衡，確保公共利益能被合理落實，促進整體公眾運輸系統永續發展的實現。臺中市政府便展開對公眾運輸政策的公共利益進行研擬，並對此提出一系列的看法，希望公眾運輸政策的制定，可以有合理經濟可行性考量，政策方案必須實際可行且能達到預期效益，同時呼應民眾政治理想性的需求，才能在臺中的交通問題中創造最適宜的公共利益。

若就臺中市政府的看法，檢視 BRT 政策制定所形成的公共利益目的。於 2011 年，交通局提出一個重要看法，支持以 BRT 政策作為銜接與支援 MRT 系統的過渡政策。從報告書中指出 MRT 造價不斐、施工期長、衝擊交通等問題，影響交通公共利益甚大。因此，有必要採取 BRT 系統的高效率、高彈性、低成本、施工短等優勢，彌補支援 MRT 系統先天性的缺點。這樣的看法受到市府團隊所認同，市府便開始一系列對 BRT 系統進行說明，同時也是形塑與凝聚民眾對 BRT 政策之公共利益的理想圖像。質言之 BRT 政策帶來的公共利益是種動態性結果；新上路的 BRT 政策，其公共利益本身需要市府向民眾說明為何政策對大家是好的，有益的，是可以具體照顧到彼此的福祉，以讓大家瞭解 BRT 公共利益實施的合理性；亦讓市府爭取 BRT 公共利益的正當性，促進大眾對公共利益價值的共識。

2011年胡志強市府提出為何要建設BRT政策的說明。首要著眼BRT建設在改變市民仰賴自駕載具的用路習慣，次要為軌道捷運培養運量。讓大眾運輸的搭載率及運量提升，實現大臺中地區一小時生活圈的願景。認為運量若可以提升，減少民眾自駕機會，則有益於提高軌道捷運建設的可行性，以利向中央爭取經費，同時紓緩臺中市幹道的交通壓力。市府並指出政策上運輸系統總有優劣勢，並沒有絕對的好或不好，只有適不適合的問題；但市府資源有限，需先投資一條捷運，亦或投資一個BRT路網？無疑的前者能實現社會最大期待，並且滿足大量民眾搭乘的需求。最後以此為思考，市府定調BRT做為MRT之先期發展計畫，實為一個「循序漸進」的正確選項；反映，市府對於BRT政策較為側重「經濟合理性」的公共利益形塑。

檢視林佳龍對於BRT建設的政策論述，主要聚焦在BRT的存廢，比較少通盤比較BRT政策的優劣勢，認為BRT缺少獨立式專用路權，欠缺絕對優先號誌的設計，行控中心無法發揮聯繫指揮車站與車輛；是故，對市民主張臺中市BRT藍線，不符合嚴格的BRT定義，所以並不算是「真正的」BRT，臺中市BRT從未出生過。林佳龍對此指出本身並不是反對BRT而是反對「假的」BRT；也論及BRT政策。實際上，不過只是捷運藍線跳票的替代方案，花費200億作BRT「路網」，可以蓋2條捷運「路線」。同時，針對BRT車輛的運行，造成交通安全上的隱憂，除佔用快車道容易造成塞車外，當BRT車輛在變換車道時，更是危險，擠壓機車行車權益和安全，以反映林佳龍對於建設BRT政策，較為側重「政治正當性」的公共利益形塑，對於BRT整體效益的通盤論述較為欠缺。

總體來說，胡志強市府的 BRT 政策論述，會強調資金預算、時效性，以及地理環境面向的層次，採取正向樂觀的角度，來進行論述 BRT 政策的公共利益；林佳龍市府的 BRT 政策論述，則是聚焦 BRT 政策的缺點，傳達出 BRT 政策的缺點，是非常有可能掩蓋 BRT 政策，優點所帶來的效益，採取反向思考的角度，以對民眾論述 BRT 政策的公共利益。事實上，任何交通政策皆須要時間說明與薰陶，藉此讓用路人與交通政策彼此呼應，以形成一種交通上的默契，進而搭配先天地理條件，以形塑最合適的大眾交通政策，瞭解大眾交通政策的公共利益。所以有必要檢視相關權力精英對 BRT 政策的論述看法，讓民眾透過政治課責的審視，對政策問題作出合理正確的解讀，進而檢視出真實公共利益的成就所在。

二、以倡議聯盟架構觀點檢視臺中市 BRT 政策之運作

從政策信念的構面觀察，臺中市面積有 2,215 平方公里，主要分為原市區、屯區、山城、海線等生活圈。在 2010 年，原臺中縣（市）合併之前，原臺中市區的大眾運輸系統已經有了初步的雛形，包括：8 公里免費公車，綠線捷運的興建，公車搭乘人數逐年快速攀升。雖然如此，但核心地區依舊有道路不敷使用，交通雍塞的狀況。至原臺中縣地區，則缺乏普及與綿密路網的大眾運輸系統，固不待言。

當時執政的倡議聯盟行為者胡志強團隊，為解決以上兩個原縣（市）區所面臨的交通問題，所以決定推動，類如捷運的 BRT 快捷巴士系統政策。政策信念的產生經由訪談，發現倡議聯盟的政策信念，由聯盟成員個人的政策信念，凝聚成為聯盟整體的政策信念，政策目標明確。推動 BRT 快捷巴士系統政策，以培養

臺中市的大眾運輸搭乘人口，以減少私人載具流量為目的，相關的評估與計畫，聯盟皆有清楚的詮釋，信念堅定穩固。訪談問到：您支持 BRT 的主要原因為何？行為者(A1)指出，臺灣大道是臺中市最繁華及最繁忙的道路...我支持推動 BRT。行為者(A3)也表示考量經費、工期、對環境的影響等因素，採用 BRT 是對臺中市最有利的選項。行為者(A5)也認為除上述因素外，類捷運系統的 BRT，在營運及建置上的經費也比捷運低甚多，且為當下地方政府所能負擔者。

問：您設計 BRT 的構想是什麼？行為者(A1)表示，...我的要求是不減少現有車流能量，避免減少車道，不減少路樹，儘量減少施工期對民眾之不便，而且不要延誤工期。行為者(A3)表示因考量交通衝擊影響最小之情形下推動，故以臺中先前案例來看，係先以臺灣大道為優先興建道路，並以中央快車道之外側車道作為 BRT 專用道使用。為不影響臺灣大道的行駛車輛，高速公路以西部分，透過車道重新配置，仍維持單向三線道之設計，並塗銷慢車道之路邊停車格，已達用路人使用道路面積之最大化。行為者(A5)也表示，固定路線，固定班次及高可靠度是一般公共運輸最基本需求...的確能兼顧行車安全前提下縮短乘客旅行時間。

問：您在推動 BRT 過程中如何克服困難？行為者(A1)表示，我的責任有三，都不容易，第一是妥辦說明會爭取民眾了解與支持。第二是盡量避免預算超支。第三是協助掌握工期時程，萬萬不要跳票。想要使 BRT 維持專業觀點而避免政治爭議似乎也落空了。行為者(A3)表示，BRT 興建過程，主要考量的點非常多，包含：土建工程、機電工程、車輛設計及營運規劃...機電設計部分...最大困難在於號誌優先之邏輯運算及實施。此議題透過系統不斷模擬及最佳化，在與車上 OBU 設備進行溝通聯繫，如此達

到紅燈截短，綠燈延時之效用...。行為者(A5)則表示...外界輿論及內部單位的質疑聲，推動過程回想起來真是困難重重，所幸指導長官有堅強推動的意志、充滿智慧的解決方案，而且所帶領的團隊能充分授權分工...獲得民眾掌聲，聯盟成員合作無間對信念堅定不移群策群力終於實現政策目標。

就反倡議聯盟的政策信念，以行為者林佳龍市長為首的聯盟，從 BRT 政策提出，即以反對黨立場大力反對。雖然一再重申，並非反對 BRT，而是反對胡版 BRT，反對理由在於優先號誌不能使用，行控中心還沒蓋好，即使蓋好也無法用於自動控制。因此，要停紅綠燈，專用道也只有部分路段才有，重要路段反而是混合車道等（摘錄於林佳龍臉書，2014/07/29，10:43）。相關的疑問，經由訪談亦可得到答案。受訪者(B3)表示，中興團隊在設計啟動前，先以大捷法精神思辨 BRT，期能掌握 BRT 的精神與內涵之工作理念，順利推動本案，依〈大捷法〉第三條（大眾捷運系統之意義）：「本法所稱大眾捷運系統，係指利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權...。受訪者(B4)表示，路線、車站、資訊系統、車輛及行控中心整合一體化，結合周邊交通配套措施，才能發揮 BRT 綜效...巴西庫里奇巴、中國常州等都市都是因為全面建設 BRT 路網，交通問題才得以解決...。(B3)另外再表示，...主要是優先號誌的設計，本系統係採相對優先。換言之，並非百分之百不會受到臺灣大道之路口號誌影響，在經過完工測試之結果，對 BRT 車輛運行於臺灣大道通過路口綠燈之效率確有提升...受訪者(B5)表示...藍線 BRT 行駛路線為全臺中交通最繁忙之路線，對於優先號誌時制計劃需同步考量 BRT 效率最高及支道交通影響最低之方案...。

2015年7月8日BRT廢除，林佳龍市長曾在市政會議上說：「雖然對原本搭乘BRT藍線的民眾來說速度變慢，但對於慢車道的機車族和海線的民眾受惠許多，《不能為少數人搭車速度變快，讓其他人受害》」（2015年7月13日，林佳龍在市政會議上表示。摘錄於全國廣播記者廖佳倩報導）。從以上看法，可以清楚了解反倡議聯盟的核心信念。

從政策信念分析胡志強倡議聯盟及林佳龍反倡議聯盟，雖然各自都有很強的政策信念，但從所為是公共利益或政黨立場，如表6-1胡志強聯盟與林佳龍聯盟政策信念的差異表所示。

表 6-1 胡志強聯盟與林佳龍聯盟政策信念的差異

	胡志強 市府團隊聯盟	林佳龍 市府團隊聯盟
公共利益	多	少
政黨立場	少	多

資料來源：本研究整理

從策略工具構面觀察，倡議聯盟在堅定的聯盟政策信念下，為達成政策目標，聯盟透過政策說明，將BRT的優勢與特色如表6-2政策特色比較表所示。被訪談人(B3)表示，BRT以硬體元素而言，包括：專用車道、車站、車輛、ITS、機廠、收費系統等，而根據國際上推動BRT之經驗，BRT得以成功的最主要關鍵，在於其具有「類軌道系統」之特徵...。由於列車行駛於臺中交通最繁忙之臺灣大道採平面型式行駛，BRT的站台藝術與流線列車的造型美感，直接展現臺中市的文化與藝術，而將BRT直接融入於城市生活美感中，非僅提供運輸服務功能，達到靜態、動態的城市行銷目的。受訪者(B4)也表示，...營運調度彈性高，

能立即解決交通壅塞問題。受訪者(B5)表示，...造價低廉、維護簡易且運輸效益卓著之大眾運輸系統。此案在市議會經歷了正反意見的充分討論與議事攻防，成功爭取市議會多數對預算及計劃的支持，另外透過建置全國首條 BRT 系統的計劃，爭取到中央政府交通部的高額補助款。

表 6-2 政策特色比較

政策特色比較	
BRT 快捷巴士系統	優化公車
特色交通運具+文化景觀站體	一般公車專用道

資料來源：本研究整理

反倡提聯盟在市議會的阻攔失利後，透過市長選舉的文宣與辯論，極力反對該政策之執行，並於完工初期，採用突顯 BRT 專用道車禍及未完全啟用的號誌優先和站務系統等策略，爭取反對民眾的支持。如受訪者(D1)表示，...問題在於臺灣大道 BRT 規劃與世界上的 BRT 明顯不同。各國都是規劃在道路中心，而臺灣大道則規劃在兩側，造成交通動線出現狀況。而駕駛人在切換車道時，駕駛人的心理壓力極大，加上排擠原有車道，使車輛堵塞加劇...。另外如自由時報（2015 年 3 月 11 日）報導，林佳龍表示廉政署主動分案調查 BRT 案。此和臺北市柯文哲市長一樣以揭露弊端的策略，希望累積廢除 BRT 的民意（本案經地檢署簽結結案）。另外 2015 年行為者林佳龍市長表示：臺中市政府已成立 BRT 體檢專案小組，三個月內提出體檢報告。專案小組最終提出 4 項改進方案。

經各階段的策略運用，反倡議聯盟於 2015 年 7 月 8 日「廢除 BRT」改為「優化公車」，成功造成政策變遷。從政策掮客的構面觀察，在本研究中政策掮客是中央政府包括交通部官員，從倡議聯盟胡志強市長團隊提出臺中 BRT 快捷巴士政策。因為是全國首創的大眾運輸系統，交通部在機電工程以及車輛購置方面都給予補助，自屬該等政策的支持者。而反倡議聯盟林佳龍市長團隊 2014 年 12 月 25 日取得臺中市的執政權，即透過各種策略工具意欲廢除 BRT，交通部路政司表示，中央補助地方發展公共運輸，地方政府可調整，但期限內不能封存或廢止，若臺中市五年內拆除 BRT 車站、廢除 BRT 公車，將追討補助款；也因為政策掮客採取有效的策略工具，臺中 BRT 快捷巴士系統，始得以部分保留。但是在治理聯盟更替後，因為整個政治氛圍的改變，也連帶造成政策掮客的壓力，基於政治因素考量，政策掮客放棄了中介角色扮演，BRT 政策也在倡議聯盟與反倡議聯盟的相互作用中，因為缺乏中介角色的調解，陷入了政策僵局，因而造成了政策終結。

從外在事件變項構面觀察，在這構面中社會經濟條件的改變部分，可以發現該政策執行期間並沒有重大的社會經濟條件的改變。在民意的改變部分，受訪者(B1)表示，臺中的 BRT 藍線當初建置的 2 大目的，分別為「以班次密度及穩定 BRT 系統建立乘客信賴度以培養未來捷運系統運量」及「成為臺灣大道快速運送之大眾運輸主動脈會解決道路壅塞問題。」前者以當時 BRT 之設計班次、專用道、優先號誌及乘客載運量確實有初步達成該項目標；而第二個目標則需時間來驗證...僅近一年的時間實難以看出私人運具旅次轉移至大眾運輸的旅次轉移狀況...。受訪者(D2)表示，廢除 BRT 是「政治決定」不是「專業決定」若 BRT 有缺失之處應改進而非廢除...。受訪者(D3)表示，...廢除 BRT、改「優

化公車」政策，乃「政治凌駕專業」之考量。對此，臺灣營建協會仲裁列出廢 BRT 三大缺失，一、故意遲遲不驗收，二、故意關閉系統，三、故意任其設備損壞...因此 BRT 應該繼續規劃興建為宜。受訪者(D4)表示，可以繼續...。受訪者(D5)表示，...BRT 對目前西屯區是一種有效的交通解決方案...未來可繼續加強推動。受訪者(E1)表示，BRT 比較快速，但是專用道會影響到別人的路權，但是大眾運輸確實應該考慮快速運輸，所以 BRT 應該做修改而非廢除。受訪者(E3)表示，BRT 可繼續，尤其上下班時間...。受訪者(E4)BRT 可以繼續，大部分硬體皆已完成，同時，也經過實際營運測試，取得相關數據，只要稍加修正，可更平順運轉。如加以廢棄，前功盡棄，浪費先期投入資源，殊為不智。

從訪談中發現，多數民眾支持將 BRT 修改的更完善，以避免浪費公帑，並且改善臺灣大道的交通，提供民眾快捷便利的大眾運輸。以上經由倡議聯盟架構的各個觀察構面，探討受訪者對 BRT 政策的政策背景、政策制定及執行、政策終結的看法：主要從政策信念構面、策略工具構面、外在事件變項構面、政策形成構面加以探討，並分別歸納受訪者寶貴的回應及監察院的調查報告，試圖整理出 BRT 政策在世人眼中的真實面貌，以評論政策之優劣。

監察院的調查報告中提到：

- 一、臺中市政府推動 BRT 藍線優先段，未能妥適考量臺灣大道之交通特性，致當地交通肇事率增加，且因 BRT 專用道佔用現有道路容量，影響臺灣大道整體交通服務水準，招致民怨，相關設施亦有疏漏，有違政府推動交通建設之美意，顯有疏失。
- 二、臺中市政府廢止 BRT 系統，僅採認藍線優先段未具備 BRT 功能與效益，以設備體檢缺失為由，不思改善，逕將多年規劃之 BRT 系統全盤廢止，有違健全整體中臺灣公共運輸系統及培養大臺中地區大眾運輸運量之目標；亦不符政府施政一致性，有損市府形象，核有違失。
- 三、臺中市政府執行廢止 BRT 系統，卻未對原藍線優先段已採購之雙節公車、機電設施及維修機廠等設施妥適規劃後續使用及配套措施，致車輛長期間置、機電設施停擺及機廠功能失效等缺失，且驗收作業屢生爭端與延宕，致鉅額公帑財務支出效能不彰，顯有怠失。
- 四、交通部補助臺中市政府建置 BRT 系統及購買藍線優先段雙節公車，然 BRT 系統營運不滿一年，即改弦易轍為「優化公車專用道」，已與原補助系統有間，又補助購買之雙節公車，亦遭閒置或功能不彰，皆有失補助機關之立場，允應檢討改善。

雖然監察院的調查報告也指出不宜貿然廢除 BRT，但是因為選舉導致新治理聯盟的改變；即反倡議聯盟林佳龍市長團隊取得執政權，也取得最終決策權，臺中 BRT 快捷巴士系統政策終結矣！

第二節 建議修正倡議聯盟理論的應用

本研究發現各聯盟的核心信念可能基於，政黨立場或公共利益的高度共識，而堅定不移。核心信念往往是促進成員凝聚的基礎，也是聯盟的價值底線。聯盟能否長存而壯大，緊繫核心信念的存在。是故，就倡議聯盟來說，核心信念是恆常不變，若無重大事件衝擊，幾乎很難有改變；核心信念可說是，聯盟本身「存在的真諦」。沒有核心信念的集體分享，就沒有長久的聯盟；長久的聯盟，必有根深蒂固的核心信念。

雖說，核心信念因聯盟成員高密度的共識，而不易撼動改變。在執行過程中，次級觀點則可能因應現況作出適度的調整。也就是說，按倡議聯盟整體架構來看，核心信念是理念原則，政策核心是戰略運用，而次級觀點則是戰術方法的階層；依序從理念發想，到構思運作方法，以至於爭取政策的實現。核心信念可以由深至微層層圈出，對各聯盟發揮號召力，形成共識與價值分享，選擇而透過次級觀點的彈性，採取政策導向學習的路徑，普遍含括各個不同的次要聯盟響應。

是故，相關倡議聯盟架構的變項，在策略工具的採用上，包含議題對民眾的說明，市議會的議案攻防，司法制度的運用，媒體輿論的操作等，最終成為影響反倡議聯盟政策制定的重要因素。並因為，外在事件變項中，本政策執行時社會經濟條件並未改變，民意則有大幅度的改變，治理聯盟亦更替，在政策決定後，來自監察院及工程仲裁的衝擊皆相當大。但本研究發現外來事件變項中，治理聯盟產生改變時，政策變遷的可能性將大大提高，此時民意的改變，輿論的支持，或者是否符合公共利益以及政策

決定後是否產生巨大的衝擊。這些因素，都無法阻止政策變遷。

檢視倡議聯盟架構理論之運用，政策掮客具有調解聯盟之間衝突的功能，對於政策的順利產出，是非常重要的中介角色，在本研究，BRT 政策制定過程中，政策掮客對於政策的形成，經由預算的補助，發揮了很大的效果。但在政黨輪替後，因為政治氛圍的改變，導致政策掮客漸趨低調，甚至失去功能，而 BRT 政策也由於缺乏明確的政策掮客作用，因此在倡議聯盟與反倡議聯盟的運作中，沒有足以協調雙方的中介角色，導致政策的制定陷入僵局。此一因素，可能是導致該政策短期間內被終結的重要原因。因此本研究亦建議，倡議聯盟架構，對政策次級系統內，在沒有明確政策掮客的情況下，各聯盟之間的運作，如何取得協調，避免陷入政策僵局，提出有效的解決辦法。

另外，倡議聯盟架構五個基本假設之中指出，倡議聯盟的核心理念分享，並非一朝一夕的過程，受長期學習因素耳濡目染的影響，即便是反倡議聯盟的成員，仍不可完全排除現存的政策核心的影響。所以，倡議聯盟架構可以解釋漸變式政策變遷。唯倡議聯盟架構並無法解釋，短期間內廢止 BRT 的政策現象。同時，也未解釋重大事件，為何可以在短期間內影響倡議聯盟的聚散，使得政黨輪替發生，而更提高政策變遷的可能。是故，建議修正倡議聯盟理論，應加上精英權力的途徑，補充倡議聯盟理論，解釋重大事件的短期效應，如何讓已經施行的政策發生變遷的可能性提高，並說明 BRT 是因為何種因素，導致短期間就走向廢止，而非轉向漸變式政策變遷。

第七章 結論

本研究經由政黨輪替、政策變遷、政策執行、倡議聯盟架構等理論的探討，從臺中市的整體交通環境，以及相關的大眾運輸政策，政治環境等，分析臺中市 BRT 快捷巴士運輸系統的政策形成、政策制定、執行、終結的全貌。本章將分為經由理論探討與實證分析結果的研究發現及提供後續研究方向的研究建議。

第一節 研究發現

本研究之發現經歸納為五點，分述如下：

壹、BRT 政策形成符合理性漸進政策之模式

以臺中市 BRT 快捷巴士系統，作為臺中市政府重大的交通政治決策，就學理而言，一個「理性」政策理應具備延續性，其主要學術因素之一，在於地方施政的決策，常有深刻的經濟性考量。一個公共交通政策選擇行為的出現，經決定執行後勢必投注大筆資源進入，若環境、資源條件不變的前提下，地方政治資源的配置及運作，理應不時會受到成本因素影響，在資源有限的理性邏輯運作中，政策變更的決策行為，理應會更容易存在「民眾權益極大化」與「公益損害極小化」的經濟理性思維，而非追求政治權力導向的判斷決策。也就是說，經濟理性的要旨，主要在強調追求長遠「公共利益」的極大化，而非如政治理性，常見側重追求「選票支持」的極大化。

2011年，胡志強市府團隊提出為何要建設BRT政策的說明，明確指出，首要著眼於BRT建設在改變市民仰賴自駕載具的用路習慣，次要在為軌道捷運(MRT)培養運量，讓大眾運輸之搭載率及運量提升，實現大臺中地區一小時生活圈的願景，認為運量若可以提升，減少民眾自駕機會，則有益於提高軌道捷運建設的可行性，以利向中央爭取經費，同時舒緩臺中市交通幹道的壓力，臺中市政府並指出大眾運輸系統總有優劣勢，並沒有絕對的好或不好，只有適不適合的問題。但政府資源有限，應該先投資一條捷運(MRT)，或是先投資一套BRT系統路網，究竟何者可創造最大的社會效益，並且滿足大多數民眾搭乘大眾運輸的需求，以此為評估重點，最終市府定調BRT做為MRT之先期發展計劃，此結果應可視為符合「理性漸進」之決策模式。

貳、BRT政策施行初始，固有若干不周之處，唯其施行績效已於初期即有所呈現。

在資源有限的條件下，如何滿足人民最大的需求是政府最需考量的施政方針，以相同條件建設捷運(MRT)來看，蓋一條地下化捷運所花費的成本，可以興建4-5條高架化捷運；一條高架化的捷運可以興建4-5條BRT路段。且BRT興建時程快速，可以降低興建時對於交通之衝擊，再搭配車外收費、專用路權、優先號誌以及運輸量大等功能，可使民眾在安全的運輸環境下，透過班次密集、路網完整及票價低廉之特性，提供具有最佳效率之運具，且在世界各地，如中國、日本、韓國、伊朗、馬來西亞、泰國、以色列、巴西、哥倫比亞、加拿大、南非、芬蘭等國家被廣為採用，以解決當地交通問題。

縱使反倡議聯盟林佳龍市府團隊認為臺中市 BRT 快捷巴士系統，並非完整之 BRT 系統，然而從 2014 年 7 月 28 日開始營運，到 2015 年 7 月 8 日政策終止，平均日運量逐月成長至 5 萬人次以上，月運量也已達 157 萬人次，BRT 除了是交通運具，更成為臺中市的新觀光亮點，也達成了初步的政策目標。

參、BRT 政策施行不及一年，即因新政府成立而廢止，有其略嫌草率不理性之處。

臺中市新任地方行政首長林佳龍市長，由於政治性考量，將前任胡志強市長的重要交通政策廢止，導致政府投入的經費短期內失效，引起市庫巨額損失，在市議會亦引起激烈爭辯。且如監察院針對 BRT 案調查報告第二點指出：臺中市政府廢止 BRT 系統，僅採認藍線優先段未具備 BRT 功能與效益，以設備體檢缺失為由，不思改善，逕將多年規劃之 BRT 系統全盤廢止，有違健全整體中臺灣公共運輸系統及培養大臺中地區大眾運輸運量之目標，亦不符政府施政一致性，有損市府形象，核有違失。唯類似案例在國內尚為數不少，這並非民主制度成熟的國家應有的現象。

肆、新政府在交通改革措施上，尚有不夠周延且流於政治掛帥之嫌

檢視反倡議聯盟林佳龍市長團隊對於 BRT 建設的政策論述，主要聚焦在 BRT 的存廢，比較少通盤比較 BRT 政策的優劣勢，認為 BRT 缺少獨立式專用路權，欠缺絕對優先號誌的設計，行控中心無法發揮聯繫指揮車站與車輛；因此主張臺中市 BRT 藍線，不符合嚴格的 BRT 定義，所以並不算是真正的 BRT，臺中市 BRT 從未出生過。但是在本研究中發現，臺中市 BRT 快捷巴

士系統，政策產生與執行都符合公共利益，本應成為串聯前後任政府政策延續的重要指標，但卻招致政策變遷甚至終結的命運，這樣的結果不同於傳統政治或政策研究的結果，由此驗證；傳統上關於政策或政治的研究都是把「利益」當作是產生政策的動力，但提出倡議聯盟架構理論的學者 Sabatier and Jenkins-Smith 指出「理念」才是導致政策決定的主要原因。本研究中因為不同政黨及殊異的理念，新的治理聯盟取得執政權後，為了實現該政黨的理念，而使政策變遷，終結臺中市 BRT 快捷巴士系統政策。

伍、比較兩黨的 BRT 政策施行，已顯示舊政府的穩健政策，正被激進的新政府所取代，其不符大多數人民之期待，且不合乎多數政策作為原則。

臺中市政府胡志強團隊在評估快捷巴士系統(BRT)與輕軌捷運系統(LRT)後，選擇快捷巴士 BRT 系統，因為現階段推動 BRT 系統較能符合現況需求，因蓋 BRT 系統具成本低、工程短、交通衝擊低、安全性高等等優點，可與未來捷運系統(MRT)相輔相成，並向現代化都市邁進一大步。學者蘇志哲(2012)即指出 BRT 系統，具有公車與捷運的優點，具有一般公車，建置經費較少、施工期較短的優點，又包涵捷運大運量的優勢。因此，BRT 運輸系統除具有財務與施政之可行優勢外，也能在短期內改善都市之交通困擾，還能作為將來捷運推動的基石。該聯盟政策制定與推動時，聯盟之核心信念堅定，以機制設計理論為導向，政策評估周全務實，政策執行穩健確實。反倡議聯盟林佳龍市長多次公開強調：「現行 BRT 並無獨立式專用路權、缺乏絕對優先號誌、行控中心無法與車輛及車站進行三方通話，「根本就不是真正的 BRT」。因此將 BRT 廢止，改為「優化公車」，他強調「臺中未來的公共運輸交通服務不會中斷，只會更好。」他並表示，財政上，原本藍線 BRT 總經費 42 億元，已經發包到靜宜大學站的工程經

費 20 億元，原本從靜宜大學站延伸路線 22 億元，經費確定不執行，改恢復原本停駛的海線公車取代，屆時可省下 22 億元，加上尚未上路的五條 BRT 的 260 億。共可省下約 280 億元經費，轉為發展改善臺中交通之用。」反倡議聯盟之核心信念亦相當堅定，但是相關的政策評估與政策執行則顯得膚淺且無作為。海線公車已確定無效益，其他的交通改善政策亦付之闕如。

綜合本研究，胡志強團隊的 BRT 政策論述，會強調資金預算、時效性，以及地理環境面向的層次，採取正向樂觀的角度，來進行論述政策的公共利益。林佳龍團隊的政策論述，則是聚焦 BRT 的缺點，僅討論該政策的缺點，是非常可能掩蓋該政策優點所帶來的效益，採取的是反向思考的角度，來對民眾論述。但事實上，任何交通政策皆需要時間的驗證。對於類似 BRT 的新政策，若未經過時間的磨合，以及調整改善，卻因為政治考量驟然終止，輕者浪費人民的納稅錢損害政府財政，重者影響民眾的生活福祉，若因政黨輪替持續惡鬥則傷害城市競爭力甚鉅。

第二節 研究建議

倡議聯盟架構指出「理念」是影響政策變遷的因素，單一理念雖不盡然直接產生改變，不過會因政黨輪替，導致倡議聯盟聚散，理念產生轉移效果；從一個倡議聯盟轉向另一個倡議聯盟，形成另一個新的「主流理念」，促使政策產生變遷。不過，倡議聯盟架構的理論，認為主流的「理念」轉移，需要經過學習累積。學理認為學習累積的時間，通常要數十年的時間堆疊，讓倡議聯盟成員漸漸對理念改觀，始能發生轉移的現象，進而影響政策之變遷。

本研究發現，倡議聯盟架構可以解釋長期的政策變遷，解釋出政策變遷中漸變式的樣態。但對於短期間，特別是政黨輪替期間，發生劇變式的政策變遷，例如，忽然廢止政策的變遷。並無法提供一個解釋途徑。本研究認為，面對這個問題，可以透過倡議聯盟架構途徑加上精英權力途徑，提出合理解釋修正彌補研究架構的不足。也就是說，倡議聯盟成員本身往往受到政黨輪替中權力因素作用的影響，短期間讓「主流理念」發生轉移，連帶提高政策變遷的可能，也因為權力因素作用，導引政策不止是發生漸變式的變遷，更可能因為倡議聯盟在政黨輪替過程中的權力論述，選擇促成政策產生劇變式的變遷，以避免自身倡議聯盟政治正當性的流失，確保與鞏固民眾對「主流理念」的支持。是故，未來研究上應能加以檢視政黨輪替前後，倡議聯盟中權力精英的論述，審視其論述並比較政策變遷前後的成效。藉此，審議政策變與不變之間，究竟是民眾得利或是倡議聯盟得利，以供全民度量政策轉變的合理性，落實地方政治課責，幫助既存政策去蕪存菁，降低公共利益蒙受損失。

本研究茲提出三項研究建議，以供地方政府爾後施政之參考，如下所示：

壹、地方政府對於諸如 BRT 重大政策，宜採取和平漸進的理性決策模式

地方重大建設的發軔，從規劃到執行往往需要時間、人力、物力等資源的堆疊。因之，每個推展施政的環節，皆有其經濟可行的考量。雖說，政策施行必然會遭遇各種問題；但以對地方沒有立即顯著危險的前提下，政府與政治精英應以和平漸進的理性決策方式，透過客觀判別標準審視檢討施行政策。從施行現況出發，支援補充政策不足的條件，幫助政策做出合乎時宜的政策變遷。

如非政策有立即顯著的社會危害，則須要立即廢止以降低民眾權益繼續受害之外。其重大政策理應依序漸進從事改革，務實的調整，以最小損失與侵害進行優先考量。即便是，政策即將有退場規劃亦同，讓政策可以使民眾有所預見其轉變，免得增加地方生活的困擾，同時，降低反彈力道，以利政策可以具有經濟效益性的收尾。讓政策意見可以異中求同，同中求變，消彌爭端，謀求地方發展上最適宜的福祉。

貳、地方政府固因選舉而有政黨輪替，但政策宜求穩定而持續推動，始符合永續發展的二十一世紀地方發展模式

政黨輪替會導致地方政府決策權易主，實為民主政治的常態。不過，政黨輪替的過程中，也許會因政策理念的不同，讓既存的政策產生變遷。但事實上，政策變遷的決策考量基礎，不應全然以一方之所失、唯一方之所得，作為最終的政策考量判斷，導致政策走向劇變式的變革，未經通盤審議的討論，斷然決定廢止

政策。理應採取較為和緩的政策變革。也就是說，即便政策未獲選舉多數的正當性支持，認為有其改革的必要，應該顧及現況條件作出修正調整，提出合理的解決方案，以資適時填補政策缺失，期許謀求以最少的資源，發揮最大改革效益之原則為宜。是故，地方政策的推展，應以從穩定中求變革為原則，減少政策劇烈變動，力求政策變遷的最小傷害，確保地方發展的骨本，促進民眾意見與專業意見的溝通，增益彼此對政策推展的體認，降低政治紛爭因素的干擾，尋求一個合乎地方發展的政策變革模式，以求呼應當代地方之永續發展理念，兼顧世代公平、經濟效益、生態完整等時代發展精神，讓政策變遷可以在最小代價中尋求最大進步的空間。

參、政黨輪替而輕率改變重大交通政策，而在發展中都會區為節省公帑，宜力求避免發生

臺中市府經歷政黨輪替後，BRT 等已施行的重大地方建設，遭受到市府核定廢止。其後 BRT 機電廠商提出仲裁，其仲裁結果顯示市府應支付廠商 1.8 億台幣。相關監察機關亦認為前後任市府對 BRT 皆有其疏失的地方，各有其不同的行政責任。唯 BRT 政策的忽然廢止，引發了地方發展上的爭議。以至今日，各方對於 BRT 的政策，已從交通議題轉變為政治議題。BRT 政策的存廢，困擾了地方穩定運作發展。同時，已採購的機具未能妥善運用，造成了實質的浪費。一些相關廢止 BRT 的額外支出，例如司機遣散費用等，也不斷在 BRT 原先的計畫之外，衍生出不少的額外負擔。這些都是需要審慎評估，即便是政策不好，必須要廢止也應該為政策退場做好準備，降低衝擊，掌控開支，做有效的處置，避免急就章廢止，卻導致更多的事端發生，以及經費的負擔。這將不利於整體市政推展，非提升市民之福祉，理應盡量避免不合理的政策廢止現象再次發生，衝擊地方建設的推展。

參考書目

壹、中文部分

- 方怡文，2011，〈美國有限電視新聞網(CNN)報導臺灣形象之框架分析(1990-2011)〉，博士論文，中國文化大學中山與中國大陸研究所。
- 王先正，2008，〈論我國軍人的「政治中立」:政黨輪替之檢驗(2000~2008年)〉，博士論文，國防大學政治作戰學院政治研究所。
- 王嘉域，2014，〈大臺中公共運輸聯營公車預算效益之個案研究——以BRT及八公里免費市公車為例〉，碩士論文，國立中正大學企業管理研究所。
- 丘昌泰，2000，《公共政策-基礎篇》。台北：巨流圖書。
- 交通部科技顧問室，2005，公車捷運化設計手冊之研究(1/2)。
- 朱森村，2017，〈臺灣政策執行中多階層否決之研究——以核四興建與中科三期開發案為例〉，博士論文，國立臺灣大學政治學研究所。
- 江明修、許世雨、劉祥孚，1999，《環保類非營利組織之策略聯盟》。台北：智勝圖書。
- 吳鴻昌，2014，〈經濟學帝國主義抑或行動理論的重建：對社會學理性選擇理論的反思〉，《政治與社會哲學評論》，第49期，頁109-157。
- 呂佩安，2015，〈論述制度論與政策分析——以臺灣採認大陸學歷之政策調整為例〉，博士論文，世新大學行政管理學研究所。

- 李允傑、丘昌泰，2003，《政策執行與評估》。台北：元照出版有限公司。
- 阮于綸，2016，〈胡志強時期臺中市BRT政策執行之初探〉，碩士論文，東海大學行政管理暨政策學系。
- 周家右，2014，〈臺中市捷運、巴士快捷對房價影響的預期效果〉，碩士論文，國立臺灣大學國家發展研究所。
- 林仲修，2002，〈臺灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析〉，博士論文，國立臺灣師範大學三民主義研究所。
- 林良泰、陳建元、葉昭甫、李詩晨，2011，〈臺中市高潛力公車關鍵政策變遷分析〉，《運輸計畫季刊》，第40卷，第4期，頁421-440。
- 林良泰、葉昭甫，2016，〈以機制設計理論評析大眾運輸發展策略〉「城市發展」半年刊，第20期，頁88-94。
- 林承南，2014，〈樂生療養院政策變遷-倡導聯盟架構的觀點〉，碩士論文，國立中正大學政治學研究所。
- 林思騏，2017，〈教師專業發展評鑑之政策變遷探究〉，博士論文，國立臺中教育大學教育學系。
- 林庭仔，2015，〈我國再生能源之政策變遷—以風力發電政策為例〉，碩士論文，國立東華大學公共行政學系。
- 邱偉誠，2011，〈鄉村型社區與大學合作社區總體營造事務之研究-以倡導聯盟觀點視之〉，碩士論文，東海大學行政管理暨政策學系。
- 邱靖鈺，2014，〈都市更新條例的政策轉型-從政策疏漏邁向政策承當〉，博士論文，國立臺灣大學政治學研究所。
- 侯世傑，2013，〈一致政府與分立政府下之國會黨團運作-以政黨輪替2000-2012年經驗為範圍〉，博士論文，國立臺灣師範大學，政治學研究所。
- 柯文娟，2012，〈全局的組織構造之演化分析〉，博士論文，國

立臺北大學公共行政暨政策學系。

柯雨瑞，2006，〈百年來臺灣毒品刑事政策變遷之研究〉，博士論文，中央警察大學犯罪防治研究所。

洪淑宜，2000，〈我國交通建設決策過程之研究-台北捷運系統（木柵線）及臺灣高速鐵路之個案分析〉，博士論文，國立臺北大學公共行政暨政策學系。

紀俊臣，2013，〈六都邁向都市國家的途徑與策略之選擇：全局治理的觀點〉，《中國地方自治》，第66卷，第11期，頁5-22。

紀俊臣、林怡均，2007，〈檢視政策網絡的應用〉，《公共事務評論》，第8卷，第1期，頁31-46。

孫煒，2002，「政策次級系統與政策典範-政策變遷之模型建構」，《公共政策與教育規劃》，台北：翰蘆圖書。

高煜雄，2016，〈高雄地區之貧窮循環與跨域治理:ACF、IAD及PAM觀點〉，博士論文，國立中山大學公共事務管理研究所。

張力亞，2015，〈永續社區的治理困境與建構策略〉，博士論文，國立暨南國際大學公共行政與政策學系。

張世明，2014，〈臺中市民搭乘快捷巴士行為意向之研究〉，碩士論文，國立中興大學行銷學系所。

張世杰，2000，〈制度變遷的政治過程：英國全民健康服務體系的個案研究1948-1990〉，博士論文，國立政治大學公共行政學系。

張永明，2005，〈我國重大交通建設決策過程之研究：以國道五號蘇花段高速公路為例〉，碩士論文，國立東華大學公共行政研究所。

張有恆，2002，「都市公共運輸」，台北：華泰圖書。

張有恆，2017，《現代運輸學》，（台北：華泰文化）。

張倍瑜、李昱達、張學孔，2009，台北捷運後期路網替選方案評

- 估，中華民國運輸學會98年學術論文研討會。
- 莊文忠，2003，〈政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析〉，博士論文，國立政治大學公共行政研究所。
- 許耿銘，2007，〈全球治理對國家公共政策影響之指標建構：京都議定書對臺灣公共政策影響之個案分析〉，博士論文，國立政治大學公共行政研究所。
- 許勝懋，2007，〈選民投票行為與政黨輪替：臺灣及墨西哥二〇〇〇年總統選舉之比較〉，博士論文，國立政治大學政治研究所。
- 陳志良，2013，〈政策倡導聯盟框架之探究：以中科二林科學園區開發爭議為例〉，碩士論文，東海大學行政管理暨政策學系。
- 陳敦基、毛國裕，2017，〈大眾捷運共構住宅運具選擇行為暨停車供給政策之探討—以台北地區為例〉，《運輸學刊》，第29卷，第2期，頁179-185。
- 陳瑜鴻，2016，〈非營利組織反對華南路開發案之經驗分析：以政策倡導聯盟為框架〉，碩士論文，東海大學公共事務學系。
- 曾明華，2007，〈政策倡導聯盟策略及其影響因素之研究—以核四為例〉，碩士論文，國立臺北大學公共行政暨政策學系。
- 黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第49卷，第3期，頁145-176。
- 黃淑婷，2015，〈BRT營運對乘客行為意向之影響〉，碩士論文，國立屏東大學國際貿易學系碩士班。
- 楊亭駿，2015，〈都市特性及旅次特性與大眾運輸系統型式選擇之關連性研究〉，碩士論文，國立交通大學運輸與物流管理學系。
- 葉宗憲，2015，〈BRT公車專用道設置前後安全影響評估〉，碩士論文，國立成功大學交通管理科學系。

詹曉萍，2013，〈公車捷運系統經濟財務永續政策績效分析-以臺中市臺灣大道BRT為例〉，碩士論文，逢甲大學運輸科技與管理學系。

維基百科，2018，「上海公交71路」，
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E5%85%AC%E4%BA%A471%E8%B7%AF>

維基百科，2018，「公車捷運系統」，
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B7%B4%E5%A3%AB%E5%BF%AB%E9%80%9F%E4%BA%A4%E9%80%9A%E7%B3%BB%E7%BB%9F>

維基百科，2018，「臺中市快捷巴士」，
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E4%B8%AD%E5%B8%82%E5%BF%AB%E6%8D%B7%E5%B7%B4%E5%A3%AB>

臺中市政府民政局，<http://www.civil.taichung.gov.tw/>

臺中市政府交通局103年度交通統計報

<http://www.traffic.taichung.gov.tw/>

劉凱正，2015，〈BRT路線試營運對用路人與乘客服務水準之影響評估?以臺中市BRT藍線為例〉，碩士論文，國立中央大學土木工程學系。

劉照金，2005，〈我國體育政策變遷之研究〉，博士論文，國立體育學院體育研究所。

歐陽晟，2008，〈政府型態對於議案審議的影響：臺灣一致政府與分立政府的比較〉，博士論文，國立政治大學政治研究所。

蔡倩傑，2014，〈21世紀臺灣國家公園發展策略之分析〉，博士論文，國立臺灣師範大學政治學研究所。

蔡慶儒，2016，〈臺中市公車捷運系統(BRT)之政策分析〉，碩士論文，國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系。

蔣邦文，2016，〈轉型正義的臺灣經驗：二次政黨輪替後的比較研究〉，博士論文，國立臺灣師範大學政治學研究所。

- 鄭敏惠，2012，〈都會治理合作機制：新北市區公所與市政府實證研究〉，博士論文，世新大學行政管理學研究所。
- 盧俊偉，2012，〈政策變遷的動力因素分析—以產業租稅獎勵政策的演化為例〉，博士論文，國立臺灣大學政治學研究所。
- 賴俊廷，2015，〈臺中市BRT快捷公車的加值服務系統平台及其示範〉，碩士論文，國立臺灣大學土木工程學研究所。
- 賴家陽，2017，〈焦點事件與政策停頓：以核四封存為例〉，博士論文，國立臺灣大學政治學研究所。
- 鍾慧諭、陳柏君和葉叔達，2012，鐵道路網規劃成果，臺灣整體鐵道網規劃研討會。
- 魏含羽，2016，〈臺中BRT的媒體議題分析〉，碩士論文，大葉大學人力資源暨公共關係學系。
- 魏建彰，2016，〈直轄市政策執行之評估：臺中市BRT之分析〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班。
- 羅仕倫，2007，〈臺中市BRT公車捷運系統路網規劃之研究〉，碩士論文，逢甲大學都市計畫所。
- 蘇志哲，2012，「BRT系統規劃與設計」，捷運技術半年刊，第46期，頁45-72。

貳、西文部分

- Costain, W. D.,1995, "The Evolution of Environmentalism", W. Dowlas Costain and James P. Lester.,*Environmental politics and policy: Theories and evidence.*
- DeLeon, Peter ,1999, The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research,*Policy Studies Review*, Fall/Winter, Vol. 16, No. 3/4, pp. 312-338.
- DeLeon, Peter and Linda DeLeon ,2002,*What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 12, No. 4, pp. 467-492.
- Elmore, Richard F.,1979, Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions,*Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4, pp. 601-616.
- Goggin, M. L. et. al. ,1990,*Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, ILL: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Goggin, Malcolm L,1987, *Policy Design and The Politics of Implementation: the Case of Child Health in the American States*. Knoxville, TN: University of Tennessee Press.
- Hecl, Hugh,1978, Issue Networks in the Executive Establishment. in A. King, ed. *The New American Political system*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Hill, Michael and Peter Hupe,1997, Implementation Theory: Yesterday Issue? *Policy and Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 375-385.
- Hjern, Benny and Chris Hull ,1985,"Small Firm Employment Creation: An Assistance Structure", in K. Hanf and T. A. J. Toonen (eds.) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, pp.105-

130. The Netherlands, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Hjern, Benny and Chris Hull, 1982, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, Vol. 10, pp. 105-15.
- Hjern, Benny, (1983), Implementation Research-The Link Gone Missing, *Journal of Public Policy*, Vol. 2, No. 3, pp. 301-308.
- Hogwood, B. W. and Peters, B. G., 1983, *Policy Dynamics*, New York: ST. Martin's Press.
- Huang, H. J., Liao, C. Y., Tseng, C., & Lin, L. T., 2013, "Taichung City BRT Design Record.", *Proceedings of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol. 9.
- James, B. G., 1985, Alliance : The New Strategic Focus. *Long Range Planning*, Vol. 18, No. 3, pp. 76-81.
- Jenkins, J. Craig, 1987, "Nonprofit Organization and Policy Advocacy." W. Powell ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Kingdon, J. W., 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins Publishers.
- Majone, Giandomenico., 1980, "Policies as Theories." *Omega*, Vol. 8, pp. 151-162.
- Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier eds., 1981., *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA :Lexington Books.
- Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier eds., 1983, *Implementation and public policy*. Glenview, IL : Scott, Foresman.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B., 1973, *Implementation*. Berkeley, CA: University of California.
- Sabatier, P. A. and Danniell Mazmanian., 1979, The Conditions of Effective Implementation: A Guild to Accomplishing Policy

- Objectives, *Policy Analysis*, Vol. 5, pp. 481-504.
- Sabatier, P. A. and Danniell Mazmanian.,1980, The Implementation of Public Policy, *Policy Studies Journal*, special issue: pp. 538-560.
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, H. C. eds.,1993,*Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, Hank C.,1999, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." in Sabatier, Paul A. ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A.,1978, "The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies." *Administrative Science Quarterly*. Vol. 23, pp. 383-411.
- Sabatier, Paul A.,1988, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences*. Vol. 21, pp. 129-168.
- Sabatier, Paul A.,1998, "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe." *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, pp. 98-130.
- Sabatier, Paul. A. ,1987,"Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, June: pp. 649-692.
- Sabatier, Paul. A.,1986, Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: aCritical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*,Jan-Mar:pp. 21-48.
- Vuchic, V. R.,2007,*Urban transit systems and technology*. John Wiley & Sons.
- W. Lawrence Neuman 著、朱柔若譯，2000，《社會研究方法：質化與量化取向》，（台北：揚智）。