

從理論到政策形成：

政策窗模型的推介與適用

廖俊松

布魯斯·傑森(Bruce S. Jansson)在論及國家社會政策的產出時，曾引用一個「議程漏斗模型」(Jansson, 1994)來描述社會政策在政府政策議程中奮鬥掙扎而出的艱辛歷程。這個「議程漏斗模型」，原是約翰·

金登(John W. Kingdon)所建構的一種公共政策選擇理論，習慣上常被稱之為「政策窗模型」(Kingdon, 1984)。此一「政策窗模型」強調在一個「制度化失序狀態」的組織環境當中，最後政策的產出會受到不確定性機會因素的影響。如果我們觀之民國八〇年代以來國內政治環境的演變，如國會全面改選，民意代表自主意識高漲，多元社會利益團體競相遊說施壓政府決策議程等現象，正像是寇漢(M. Cohen)、金登等學者

所描述「制度化失序狀態」的最佳寫照，深深影響著政府決策產出的機會性。本文因此嘗試從我國國會決策運作過程的觀察來論述這種機會決策觀點下的政策窗模型。

從理論到國會政策形成的觀察

一般研究公共政策的學者向來喜歡沿用戴伊(T.R. Dye, 1995)的分類法，將政策過程的議定模式區分為下列幾種：理性模式、漸進模式、制度模式、精英模式、利益團體模式、以及公共選擇模式。

所謂理性模式，乃源自於福利經濟學中，社會效用極大化的最佳資源配置方式之理念，主張公共政策的決定應該建立在

社會效用函數（無異曲線）與生產可能曲線的均衡點上；在此一均衡點上，邊際社會利益等於邊際社會損失，社會總體資源的配置將會因此達到最適化的程度，也就是所謂的柏雷圖最適境界(Pareto's optimum)。為了達到柏雷圖最適性，理性主義者因此認為公共政策的規劃與選擇必須要能夠廣博，週全社會價值偏好的顯示，窮盡一切可能方案及其結果的探索，釐清所有成本與效益之分析，以極佳化社會資源之配置，極大化社會利益之產出。然而，睽諸實際人類社會政策選擇的表現，由於市場競爭的不完全、資訊傳播管道的偏頗、人類知識與技能的匱乏、以及社會急切渴望需求滿足的時間限制，再再壓縮廣博理性

的決策範疇，迫使決策者往往只能遷就於有限的規劃方案當中，選擇較為滿意的政策產出而已。

相較之下，漸進模式則不試圖追求總體社會資源的最適化配置，而是強調現實社會穩定發展的慣性趨勢。漸進主義論者認為公共政策的決定者，由於體認到社會多元價值與偏好的分歧，人類行為動機的複雜，以及客觀環境所充滿的不確定性，對於政策規劃的價值分配經常無法凝聚普遍性的共識，使得最後的政策決定往往瀰漫著政治上的妥協，難以有突破性的創新方案產出，社會革新效果保守遲緩。

制度模式從公共政策制定的權力面向進行分析，指出公共政策的制定係政府機關權威性的作為。制度論者認為，政策活動向來集中於幾個主要的政府機關組織，如行政、立法、司法、政黨等等；也唯有政府方能賦予政策合法的地位，並強制全體公民遵守，以維繫社會公認的價值規範。

精英模式則進一步指出公共政策制定的權力有往上集中於少數政治精英手中的趨勢。精英主義論者認為，社會主要是兩個階層所構成：少數的治理精英與多數的被治理群眾；由於多數被治理群眾政治上消極、冷漠、疏離的心態，少數政治精英得以壟斷政府決策過程，藉由公共政策的產出形塑社會價值；而政府制度只是協助執行這些政治精英的政策決定。

另一方面，利益團體模式則認為，公共政策的決定並非少數治理精英所能壟斷，而是社會多元利益團體間政治競爭的結果。而公共選擇理論也否認政治精英與利益團體政策制定過程的優勢地位，主張公共政策是社會全體選民集體意志的選擇與表達。

上述各種模式在解釋公共政策的產出時，都有其特定的價值存在。如就決策的技術層面觀之，理性模式規範社會集體利益總合價值的創造，滿意模式則強調不確定情境條件下的最佳選擇；再就決策的權

力運作方面來說，制度模式說明政府組織存在的必要價值，精英模式、利益團體模式、以及公共選擇模式則指明了社會多元角色在公共政策制定過程當中的重要影響性，其可能的競爭產出，便如漸進模式所預測——一個政策漸進調適的穩定發展社會。

然而，觀察我國近年來實際政策的運作過程，我們發現，有許多的政策產出——特別是立法院的政策產出——並無法全然符合上述諸多模式的解釋。例如：

1. 民國七十一年中提出的「消費者保護法」草案，經由行政院的政策拖延，遲至民國七十七年才送請立法院審議；而立法院也延宕至民國八十年底才完成委員會的審查，之後即予擱置，不再提起；直到受到經濟遠較我國落後的中國大陸在民國八十二年十月三十一日通過「消費者權益保護法」的刺激之後，才在社會輿論的壓力之下，儘速於同年十二月二十八日通過二讀，隔年元月十一日完成三讀立法工

作。

2. 民國七十六年由行政院經濟建設委員會起草，延至民國八十一年方才送請立法院審議的「強制汽車責任保險法」，在財團與政治利益的糾葛之下，遲遲沒有進展，使得該案幾乎處於擱置的狀態；直到民國八十五年十一月十三日，李登輝總統突然接見持續推動該案已經長達八年的柯蔡玉瓊女士之後，該法案才得以起死回生，在短短一個月內快速通過審議，於十二月十三日完成三讀立法程序。

3. 「道路交通管理處罰條例」修正案在民國七十八年送進立法院審議後，立法進度不但緩慢，甚且在民國八十三年時尙遭遇到擱置冰封的命運；直到民國八十五年十一月三十日彭婉如事件發生之後，才得以解凍，並加速審議，在短短的一個月內（十二月三十一日）完成三讀。

4. 民國八十三年三月十七日由立法委員潘維剛等十九人向立法院提出的「性侵害犯罪防治法」，在男性立委父權主義觀點

之箝制以及法務部的反對之下，旋不久即遭到擱置的命運；也是直到彭婉如的事件發生之後，才得以解凍，並在短短兩天（民國八十五十二月二十三日、三十一日）的議程審查之下即順利完成三讀立法。

5. 「組織犯罪防制條例」自提送立法院後，因為政黨間的衝突，使得該案的審查困難重重；但是民國八十五年十一月二十一日發生的桃園縣縣長劉邦友被槍殺事件卻促使該法案於隔日（十一月二十二日）一日之內便急速通過立法院院會的二、三讀程序，完成立法。

6. 民國八十一年九月二十九日送進立法院審議的「公共電視法」草案，由於全民的冷淡、公視籌備處作業的疏失與法源爭執，以及三家電視台（台視、中視、華視）反對營業額百分之十的補助條款，遲遲無法定案；但民國八十六年四月十六日，在國民黨匆促決定廢台的決議之下，無意間卻激起全民護台的激情力量，迫使立法院加速審議草案，趕在一個半月之內

（五月三十一日）完成「公共電視法」的三讀程序。

這些明顯由於外界環境因素變化所帶來的契機，使得原因政治延宕或擱置的法案得以加速立法通過的案例，顯然無法從前述的諸多模式中求得一個滿意的解釋。本文因此以為，在政府的決策過程當中，向來為人所漠視的機會因素可能佔有一相當重要的角色，不容輕易忽視。

機會決策邏輯

誠如上面國會決策的例子觀察，我們或許會發現到，在政府的決策過程當中，有些非常重要的議題，可能一時之間並沒有得到政治人物的青睞，而遲遲無法有適當的政策方案產出；但如果有的適當或者相應的社會情境出現，這個遲遲無法定案的政策議題卻可以在一夕之間突然扭轉劣勢，順利獲得政治人物的共識，形成決策產出。這個相對應的適當社會情境之出現而促使決策順利產出的情況，我們可以稱

之為「機會」。而「政策窗模型」正是研究這種機會因素對於政府決策產出影響的一種決策理論。

在文獻上出現「機會」(opportunities)因素對於政策產出影響的論述首推寇漢、馬瞿與歐森(Cohen, March and Olson, 1972)等人所提出的「垃圾桶決策模式」,其主要是用來解釋組織決策情境下的政策選擇。有別於傳統組織理論之認為組織是一個科層結構、層級節制、秩序井然有理的決策環境,許多事件與活動都可以透過手段與目標的連鎖關係加以排列澄清,而後透過問題的 Analysis 規劃釐清因果、藉由果斷的行動獲致預期的結果,寇氏等人以為組織決策基本上是一個充斥著多元決策者的決策環境,這些多元偏好殊異的決策者之自利行為容易使得組織決策環境形成一種「制度化的失序狀態」(organized anachies)。這種制度化的失序狀態之組織特徵有三:偏好錯置(problematic preferences)、技術混沌(unclear technology)、以及流動性參與(fluid

participation)。

就偏好的錯置而言,組織決策的參與者對於解決問題的偏好往往無法有一致而明確的界定,因為一旦企圖釐清他們個別的政策偏好,彼此間的偏好歧異便可能引發組織成員間的衝突與矛盾。因此,組織並非一種結構嚴謹的統合體系,而是一種鬆散、能夠容納諸多不同理念並存的結合體。組織決策的參與者是透過行動來表達政策偏好,而非以政策偏好為基礎來採取行動。

就技術的混沌而言,組織決策的參與者並不完全瞭解組織的決策過程,而只能片面的掌握個人從事的決策行為與內容。這些個人的行為內容與組織整體決策工作間的配合關聯程度則既非個別決策者所關心的對象,也不是他所需要認知的主體。因此,他們便經常在嘗試錯誤,在失敗中學習,在一個接一個的政策危機事件當中累積應對的技巧與經驗。

組織決策的參與者更經常會在不同的

政策、不同的決策階段過程當中進進出出,流動頻繁。不同部門的決策者在不同的時間,對不同的政策議題,多多少少會有不同程度的參與;即便是同一個政策議題,他們的參與亦可能隨著時間、地點的差別而有程度上的差異。然而,即便如此,組織的決策功能仍然可以正常的運作,並在時間的過程當中不斷的自我調整,期以發揮最大的效用。

在這種制度化的失序狀態之中,組織決策要如何達成呢?寇氏等人認為,組織決策的達成需要具備四項彼此間相互獨立的要素:問題、解決方案、決策參與者、以及政策選擇的機會。這四種要素會在這樣一個形如垃圾桶——制度化失序狀態的組織——的決策場域中隨機配對,形成決策產出。

金登則進一步突出政策選擇機會的重要性,將上述「垃圾桶模式」的決策行為修正成為「政策窗模型」。金登認為,任何政策形成的過程都需要經過兩個階段:第

一個階段稱之為一般議程(*general agendas*)，第二個階段則稱之為決定議程(*decision agendas*)。一般議程當中包含有問題的認知與界定、政策替選方案的擬定、以及政治利益的議價與協商等三種不同過程，金登分別稱之為問題流程、方案流程、以及政治流程。這三股流程是決策的三要素。而決定議程則意謂著政策窗的開啓，也就是適當時機的來臨，使得這三個決策要素可以匯合(*coupling*)成為一個完整政策法案輸出的過程。換句話說，任何一個政策議程都必需面對問題流程、方案流程、以及政治流程這三股流程間的互動作用，才能藉由政策窗的匯合形成法案輸出。

首先，就問題的流程而言，政府官員對於問題的認知往往是政策議程的起點。但由於時間及能力上的限制，人類社會每天所發生許許多多不同的事件與問題，並無法全部吸引政府官員的眼光或者注意力，除非該類事件對於社會具有強烈的震懾效果，例如災難、危機等新聞性焦點事

件，足以喚起他們的責任意識；或者我們能夠瞭解政府官員感知問題的途徑與方法，並以充分的理由和證據，例如具有煽動效果的社會指標、誇張的統計資料、以及民眾對於類似事件的不滿與怨懟之情，積極說服他們相信該等問題可能導致的嚴重後果，有必要及早採取行動的迫切性。

唯我們也必須瞭解，問題可能持續的熱潮有其時間上的限制，必須能夠及時將之推進政策議程，否則，該問題必然會隨著時間的過去而逐漸消逝。因為人們的注意力往往有其限度，不容易長久持續專注在任何一項議題焦點之上；因此，有時候即使該項問題仍然繼續存在，但由於人們可能已經習以為常，不再有迫切需要解決的心理，或者有更急迫、更嚴重性的問題之發生吸引了社會大眾的眼光與注意力，使得該項問題自然乏人問津，逐漸從人們的記憶中消散。當然，問題的消散也可能因為政府通過某種與該項問題彷彿有直接關聯性（但實際上則否）的政策法案，使

得人們誤以為該項問題即將解決而分散了注意的焦點。

隨著社會問題的發展，方案流程也同時進行著。社會問題可能的解決方案會在政策議程中辨證規劃，圖以對症下藥，正確解決問題，重建社會均衡秩序發展。金登指出，政策替選方案的產生並非政府行政官僚的專屬權力，同時也會受到各種專業社群人士，如學者、研究人員、顧問、國會幕僚、以及利益團體聘任的專業分析人士之影響。這些專業人士可能經由政府開誠的邀請正式參與政策計畫或者替選方案的規劃研擬，但他們更多的是非正式的參與行為，藉由諸如演講、宣導、聽證、媒體、對話、餐會、文章、研究、出版品等種種途徑與管道來陳述他們的意見、表達政策主張。

由於諸多專業社群人士的熱誠參與，一個明顯可見的現象便是政策建議的漫天飛舞。問題是，這些政策計畫或者解決方案的建議可能各有新意與創見，唯並非一

定全然實用；加上政策流程往往有其時空上的限制，無法廣納所有的政策方案，必須有所選擇與淘汰——就好像生物界的演化，物競天擇，適者生存，不適者淘汰；

政策方案建議符合某種價值規範或者標準者，可以繼續存留，否則就只好淘汰出局。這些價值規範和標準包含有社會公平、社會正義、效能效率原則、政府角色規範（例如「萬能」政府或者「小而美」政府、經濟至上或者福利優先、成長第一或者環保為重等等）、可行性分析（例如是否具備充分的專業技術？有否財務預算上的難題？會不會抵觸現行法律規定？等等）、以及社會一般民眾與政治菁英接受的程度等等。

方案流程進行的當兒，政治流程也在同時接受激盪。政治行動的參與者莫不想憑藉其本身擁有的政經優勢與爆發力潛能在政治競技舞台中擷取一席關鍵性的重要地位，政治事件則提供了這些政治參與者揮灑的空間。例如，定期性的選舉活動有

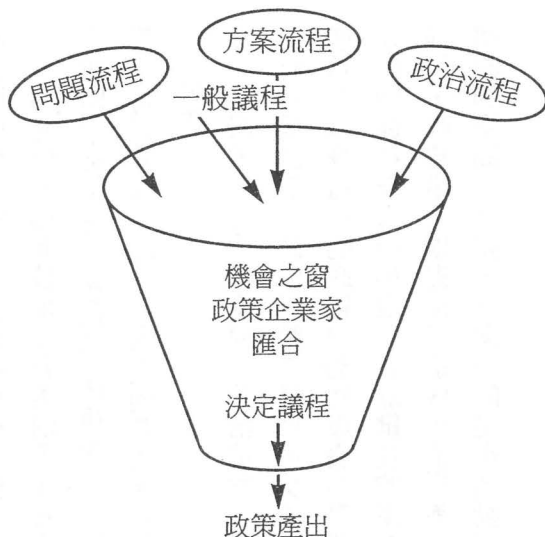
轉化人民意識形態、重組政黨勢力的版圖的效果；然而，更重要的是，選舉決定了政治人物的起落與實力消長，某種程度的主導了國家未來政策發展的取向。

政治人物最主要的政治活動仍然是透過決策的參與表達政治偏好。然而，政治人物的偏好表達並非完全能夠自主選擇的，其對政策的認知與取捨相當程度的受到選區的壓力、利益團體的遊說、以及政黨的政策取向等諸多因素的左右與影響。決策的制定也往往並非經由政治人物一廂情願式的舉手表決之後，禮貌性的「少數服從多數、多數尊重少數」即可達成，而是經由個人或集體的談判、選票交易、利益妥協等手段彼此互惠與謀取共識，以協調政策的產出。

問題、政策方案、政治這三股流程之間並沒有一定的先後秩序之關係，而是可以相互獨立、彼此互不關聯的同時存在——問題的認知與定義可以完全不同於政策方案發展的軌跡或者脫離政治事件的掛勾；

政策計畫可以對於政治上的考量不理不睬，單純的依循自利性的誘因、考量方案選擇的評價標準而自我成形；政治事件可以遵行既定的時間安排與管理規則運作，不一定要有問題或者政策方案的相隨。

平時，問題、政策方案、政治這三股流程是互不相通、各自游離發展的，唯一且有適當的機會浮現，這三股流程就可能會有所巧遇，匯合成一個完整的政策法案輸出。政策窗模型因此主張，有可能結合成為一個完整政策法案的三股流程必須同時在決策場域之中流轉，等待機會的浮現匯合形成決策。否則，即便有適當的機會出現，但決策場域之中卻因為缺乏一個適當定義的問題，一個可行的解決方案、甚或一個形勢有利的政治環境，冀望有一合宜的政策產出也是不可能的。我們可以下面這樣一個形似漏斗的政策議程模型來說明此一機會觀點下的政策窗模型之決策邏輯。



圖：政策窗決策邏輯

機會 V.S. 政策企業家

如果問題、方案、政治參與這三股相互分離的流程可以經由適當機會的浮現而匯合成為一個完整的政策產出，那麼，接下來我們需要瞭解的就是：什麼叫做適當的機會？我們要如何判斷？又要如何利用呢？首先，就適當的機會而言，從前述的幾個案例來看，所謂「適當機會」可以有各種不同事件的表現：例如，「消費者保護法」的通過是由於國外事件——中共通過

「消費者權益保護法」——的引發而儘速確立，「強制汽車責任保險法」的制定是由於國內重要政治領導人物李登輝總統的關切而加速完成，「性侵害犯罪防治法」與「道路交通管理處罰條例」是由於民進黨內重要女性幹部彭婉如主任的羅難激發全民公憤而死裡復生，「組織犯罪防制條例」

是因為國內重要政治人物桃園縣縣長劉邦友遭到黑社會的槍擊而下定決心，而「公共電視法」則是受惠於國民黨的廢台決定激起的廣大民意之認同而險渡難關等等。

此外，本文未曾提及的某些政策法案如「行政院原住民委員會組織條例」（民國八十五年十一月一日正式通過立法）的成立是利用立法院正副院長職位選舉的重要關鍵當頭發揮致命一擊的功效下得以倉促成軍（蔡中涵，一九九八）；「政府採購法」（民國八十七年五月一日完成立法）是在去年年初一連串重大工程採購弊案所引發的強烈民意壓力之下得以成功出爐；前台北市市長陳水扁先生決定北市二二八紀念日自行放假的作法，更刺激立法院於民國八

十六年二月二十五日超速通過「二二八事件處理及補償條例第四條條文」的修正案，明定二二八紀念日為「國定假日」；而今年年初，立法院趁著第二屆立法委員任期將屆，為求績效表現的時機，更是匆促通過一連串的政策法案。

這些觀察明顯的指出機會可以是社會重大事件的發生——如劉邦友血案與彭婉如命案，可以是週期性的政治活動——如選舉，可以是重要政治領導人物的個人行為——如李登輝總統與陳水扁市長的關切，可以是個別政黨內的黨意表現——如國民黨之廢台決定，可以是國外相關事件的影響——如中共相關法案之立法通過，也可以是民意代表或者重要政府官員任期的將屆。

當然，政策窗有開啓的時候，自然就會有閉合的時候。政策窗會因為問題流程或者政治流程中該特定事件的過去或告一段落而閉合，如意外事件的遠颺、國際情勢的緩和、某一重要政治人物的下台，甚或誤以為該特定事件已有對應政策的產出等等（Kingdon, 1984:178-179）。機會事件的

發生並非永遠停止在那兒等待人們無限的汲取，而是有其期限，何時會消逝，我們並不確定，唯一確定的是，如果我們沒有在機會來臨時加以掌握，那麼，我們也就只能夠禮貌的護送它的離去而一無所獲。換句話說，就行動的意義而言，決策參與者必須要能夠隨時準備好三種決策要素，才能取得優勢的決策地位，在時機來臨的一剎那間從容決策過關。

此外，機會之所以被視為機會也是有其特殊性存在。一個機會事件的發生對於某些人而言可能是一個絕佳的行動時刻，但對於某些人而言可能並不會有特別的激情或感動。因此，機會之所以為機會，全在於運用的當事人是否正從事於與機會事件直接或間接相關的行動而言。換句話說，沒有政策企業家(policy entrepreneurs)的運籌帷幄，機會就不會有特殊的表現，也就無法有神奇的功效發生了。例如，在「消費者保護法」的立法過程當中，若不是消費者文教基金會長期默默的耕耘，恐怕就會胎死腹中了；在「強制汽車責任保險

法」的制定過程當中，如果不是有柯蔡淑瓊女士過去七年間無怨無悔、不辭辛勞的南北奔波請命，恐怕也無法獲得李登輝的欣賞與認同而伸出援助之手；在「性侵害犯罪防治法」的決策過程當中，如果不是潘維剛委員的堅持與彈性，也無法協調出委員間的共識而順利通過；再如「行政院原住民委員會」的成立，如果不是蔡中涵委員的倡導與監督，「行政院原住民委員會組織條例」想必也遙遙無期。在「組織犯罪防制條例」制定過程當中，如果不是當時剛上任不久的廖正豪部長之強烈企圖心與執著，恐怕也會在黑金氾濫的政治生態當中遭到否決淘汰的命運。這些案例在在都說明了政策企業家在政府決策過程所擔任的重要角色。

政策企業家並不是在任何政治社群當中都能夠發現或尋找得到的。他們可能在公共部門之內，因為選舉或者特聘的緣故取得職位；他們也可能在政府部門以外的利益團體或者研究機構之中，投注他們畢生的關懷。他們可能是一個一個的個人

(如柯蔡淑瓊女士、潘維剛委員、蔡中涵委員、廖正豪部長等)，也可能是一個有組織的團體(如消費者文教基金會、民進黨等)、或者只是一個較為鬆散的群體(如老農派立委)。他們類似於商場上的企業家，願意投資他們的資源，例如金錢、時間、地位、或者聲望，以獲得未來可能的豐厚收益。政策企業家的收益可以是經濟上的利益，但並不意謂著一定必要如此不可，就非商業性利益團體內的政策企業家們而言，他們之所以願意投資他們資源的動機，無非不過是要宣導他們的生活理想與社會價值，幫助人們解決問題，建設一個美滿、和諧、圓融的社會生活環境。因此他們的收益更多可能只是政策實現上的公益價值、個人職業生涯理想的實踐、甚或只是單純的從參與當中獲得心靈與精神層次的滿足感。

政策企業家具有高度的專業分析知識、高度的政治藝術與手腕、以及積極的進取精神，能稟持高度的政治敏感度，考慮執行上的政治可行性，化政治因素所可

能導致的危機為契機。他們分析的目標在於利用決策的影響力，達成實質的決策制定，因此能夠秉持平衡的觀點，不僅強調短期實質利益的需要，也重視政策長期的影響力。他們也具有務實的性格，重視政策的執行，不以完滿無懈的政策規劃為滿足，而以方案是否能促成政策議題產生實質的改變作為衡量成功的標準。因此政策企業家具有一個高度敏感的心靈，能夠敏銳的嗅覺到機會的來臨並加即時的掌握，甚至能夠主動利用環境的變化創造有利的契機，以利於政策法案的創新與執行。

政策企業家熟悉「萬事俱備、等待東風」的道理，所以他們會在適當的機會來臨之前就積極的倡導議題的形成、規劃好問題的解決方案、並極力遊說協調其他相關決策參與人物的支持，或至少不反對，形成一個「贏的聯盟」(winning coalitions)，以備機會來臨之際能夠即時匯合三股流程，暢通達成決議共識的管道，一舉成功政策的產出。

政策性公益團體的啟示

如前所述，要能夠掌握政策議題進入機會窗的關鍵時機有賴於政策提案人的推動。這些政策推動者包括有顯性的推動者(visible participants)，例如總統、國會議員、政務官等更容易受到公共輿論或者媒體監督的高階政治人物，以及隱性的推動者(hidden participants)，例如學者、專家、文官、議會助理等等隱身在政策舞台背後提供意見、獻策的專業經理人。這些顯性、隱性的政策推動者共同組成一個政策社群，彼此針對各自的主張進行意見交換，激盪彼此的理念，我們稱之為政策企業家。在整個政策匯合的過程當中，政策企業家扮演一個相當重要的角色，不論是文官、遊說者、學者，甚至是民選官員等，他們均願意投資相當多的資源與心力，等待一個期望政策的產出；他們皆會採取各種策略，從事目標增益的工作，等待機會、並在認知到特定議題的機會來臨之前，便把握時機，尋求支援、與相關利

益團體密切聯繫，組成「贏的聯盟」；他們甚至會積極的創造機會，主動連結問題、解決方案、以及政治風潮，來增加他們計畫成功的可能性。政策企業家在決策體系當中的作為可以說是一個經驗豐富的仲介者，有技巧的周旋買賣雙方、議定價格，配合機會窗的啟合，創造政策優勢。

這樣一種性格風華、行為絕妙的政策企業家人物難道就只有政治團體、民選政治人物、或者任職於政府體系之內的公職人員能夠擔當，一般政府體系之外的社會人士或團體就只能被隔絕於外嗎？當然不是，前面提到的柯蔡淑瓊女士與消費者文教基金會兩者就非隸屬於政府體系內的團體或人士。而例如中華民國殘障聯盟之於「身心障礙者保護法」、中華民國智障者家長總會之於「特殊教育法」、中華民國老人福利推動聯盟之於「老人福利法」、中華民國社會工作專業人員協會之於「社會工作師法」、董氏基金會之於「菸害防治法」、以及勵馨文教基金會之於「兒童及少年性

交易防制條例」等等例子也都指出，並非只有政府體系內的團體或人士可以推動政策，相關社會團體，只要有決心、有毅力、有技巧、願意持之以恆，不達目的絕不終止者，也都足以承擔政策企業家的名號。

問題的重點是，由於實際決策行為的發生是在政府體系之內，唯有政府相關決策人員得以進入實質決策的運作程序之中，非政府部門的社會政策企業家團體要如何推動與促進相關議題的形成與政策產出呢？關於這點，傑森(Jansson, 1994:154-155)提供了一些相當實用的建議：

首先，在政策議題的形成方面，這些社會政策企業家團體可以：

1. 在直接服務人群的系統管道當中，討論及宣揚潛在性需要的政策議題。
2. 積極研究、蒐集有關於特定政策議題缺乏對應措施所能產生問題嚴重性的資訊情報。

3. 型塑特定議題，使之頻繁出現於政府決策首長與立法者關注眼神之前。

4. 結合成立行動組織，積極宣揚特定政策議題。

5. 尋求政治高層人士的支持，集中力量研究該特定或類似的政策議題。

其次，在政策方案的建議方面，立法性社會團體可以：

1. 討論及宣揚解決社會問題的途徑。
2. 舉證這些政策解決方案或途徑的成功經驗。

3. 研究發現這些解決方案可行性的資訊情報，例如成本或者特定的行政管理技能。

4. 在機關與社區中結合成設立行動組織，尋求支持該政策方案的社會性力量。

5. 尋求政治高層人士的支持，以便專注力量研究該特定或類似的解決方案。

最後，在政治運作過程當中，這些政策性公益團體可以：

1. 透過大眾媒體討論及宣揚該特定的政策議題與其相應解決方案。

2. 協助或支持鼓吹類似議題的政治人物或團體。

3. 遊說立法者或行政機關，增加他們對於該特定議題與解決方案的敏感度與接受性。

4. 確認有利決策行動的機會窗之開啓後，迅速提醒立法者或決策機關採取相應行動。

5. 聯合支持關心該政策議題的社會人士與團體，遊行集會創造機會之窗，迫使決策機關迅速採取決策行動。

適用上的限制

有別於傳統政策制定觀點之強調問題、方案、政治運作三者間互動的政策決定論，或者「問題↓方案↓決策」的直線思考邏輯，政策窗模型指出組織決策環境失序狀態下政策決定的機會觀點。機會就是採取行動將方案轉化成爲政策產出的最佳時間。這個最佳時間點的出現經常源自於環境中特定事件的觸發，例如社會重大危難或者意外不幸事件的突然發生，或者政治生態氣候上的轉變，也會因爲這些特殊事件的過去或者習以爲常而消逝。由於

機會點的來去匆忙，只有政治嗅覺敏銳豐富的政策企業家足以掌握機先、運籌帷幄、形成優勢贏的聯盟，在時機來臨的一剎那間從容決策過關。然而，也由於機會

點的來去匆匆，不易掌握，使得政策議程的參與者爲了要扣緊機會時效，儘速通過相關的政策提案，對於法案妥協過後的文字或內容可能因此而疏忽了再修正的動作，造成法案產出的瑕疵。例如今年年初，第二屆立法委員任期將屆時所倉促通過的一連串政策法案，事後竟然發現精省配套的法案「地方制度法」第四十六條出現主管機關前後矛盾不一的情形。

由於政策窗模型的一般議程階段要求問題、政策方案、以及政治過程三種決策要素的匯合以利決定議程的決策產出，但卻又放任這三種決策要素間的獨立存在與運作，隨機配對，未強制要求問題與政策方案間的連鎖與回應關係。這種隨機配對出來的結果，也實在令人質疑是否政府決策產出能夠正確的回應問題狀況，以滿足

社會民衆的需求。此外，就政策執行的面向來說，此一隨機配對出來的政策方案如果缺乏行政部門的高度共識，也將足以造成執行上的困境，不無可議之處。

最後，政策窗模型最爲人所詬病的地方還不在於上述各點，而是該模型所主張的機會主義。雖然政策窗模型所主張的某些機會因素，有它的週期性存在而可以先期掌握，例如規律性的選舉活動與年度特定的紀念節日（如二二八），但多數的機會事件畢竟仍然是屬於一種不確定的情況，也相當程度的否定了政府集體決策的效率產出。事實是，人類社會存續的基本價值與功能本就在於能夠「見微知著」、「未雨綢繆」，預先構築堅實的防衛體系以抵禦非正常性、突如其來的問題侵襲。如果不能夠針對可能的難題先行分析規劃，人類社會的生存將難以爲繼，在自然界的演化過程當中浮沈而去，悄然以逝。換句話說，人類社會的政策選擇可以有其機會性，卻不能過於仰賴政策窗模型所謂的機會因素

來形成決定。

結論

觀察民國八〇年代以來國內政治環境的演變，如國會全面改選，民意代表自主意識高漲，多元社會利益團體競相遊說施壓政府決策議程等現象，使得政府決策環境形如制度化的失序狀態，從而政府的決策產出也經常受到不確定性環境事件所產生的機會因素所影響。金登所論述的政策窗決策模型，因而在在國內適用上的價值；特別是觀察到立法決策的產出受到這種不確定機會因素影響越來越深的時候，本文覺得更有必要將之呈顯在社會大眾的面前，以喚起大家的重視。尤其是政策窗模型所論述到的機會決策觀點以及政策企業家的角色，正可以在政策性公益團體推動社會立法的運動角度上提供諸多啓示性的幫助，鼓勵其善加利用這種制度化的失序狀態，掌握機會塑造贏的聯盟，讓我國這種福利落後的社會安全體系理論之建

構，能夠具體落實到社會福利安全制度措施，能夠具體落實到社會福利安全制度措施的實踐，創造一個美滿安居的社會環境。

唯這裡需要再澄清的是，政策窗模型的論點仍然有許多缺失，也有其適用上的限制；本文機會決策邏輯的提出，目的並不在於顛覆「問題→方案→決策」程序正義上的認知，主張機會主義的優越性，而只是要提醒政策推動者留意環境機會因素對於政策決定可能潛在的影響力。事實上，決策機會因素的存在並不然放任問題、方案、政治三個流程間的獨立關係，即便是在傳統「問題→方案→決策」的過程之中，也會有機會因素催化作用的存在。例如「性侵害犯罪防治法」，就是先有社會性侵害問題的存在，且此問題造成的恐怖意象早已存在多數女性朋友的心理認知之中，只是父權為主的社會刻意要去忽略這種事實的存在，並試圖轉化人們注意的焦點而已；其次，性侵害問題解決方案之提出也是為了對症下藥，而非僅是無病

呻吟的藥方，任人隨意配對抽取而已；而政治流程更是針對問題與解決方案間的關係進行配對，且是因為問題認知上的歧異與解決方案先後秩序上的關係使得該草案因此擱置；最後，因為機會的來臨不易，政策推動者率先妥協，不同意見的多方才能儘速抽離爭執的部分，而讓沒有爭議的部分先行三讀過關，完成立法程序。

最後，本文的結論要指出，政策窗模型給我們的最大啟示乃是：要成功掌握決策，就要正確掌握時機。

（本文作者現任大華技術學院共同科

副教授）

參考書目：

立法院公報 相關各期

孫本初 政策分析中的垃圾桶模式 美國月

刊 第四卷第十期 頁一四〇—一九

一九九〇

蔡中涵 如何贏政府 行政院原住民委員會
成立的謀略分析 紅葉文化事業有限
公司 一九九八

Cohen, M., March, J. and Olson, J. (1972). "A

Garbage Can Model of Organizational
Choice." *Administration Science Quarterly*,
Vol. 17, pp. 1-25.

Dye, T.R. (1995). *Understanding Public Policy*,
8th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-
Hall.

Jansson, Bruce S. (1994). *Social Policy: From
Theory to Policy Practice*. Pacific Grove,
CA: Brooks/Cole Publi.

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives,
and Public Policies*. Harper Collins Pub-
lishers.