

林欣穎 R91267006

游鈞彥 B90202028

第四章摘要

田芳華教授

Chapter 4

Process: Origins, Rationality, Incrementalism, and Garbage Cans

前言：

如本章標題所述，我們將要探討的是關於政策形成的過程，然而在探討之前，作者要先說明他對於研究政策形成較常採用的方法，以及他採用這些方法而不用其他方法的原因，將其重點條列如下：

1.想法的起源－

作者認為當我們在研究一個政策的形成時，不需要執著於追溯它的起源，而應重視它逐漸形成的過程。

2.以理性為基礎的決策模型－

作者看出許多政策形成過程中的不理性，因此他認為已經發展出的以理性作為基礎的決策模型，並不適用在研究他所討論的案例。

3.漸進模式－

漸進模式強調決策者在當期對既有政策作小幅、漸進、有限度的邊際調整過程。他們不需要討論難以應付的長遠變化，也不需要花許多時間在定義目標，只求在對既定政策的小幅變動下，能完全解決當期事件。

4.垃圾桶模式－

垃圾桶模式是用來瞭解「無政府狀態」組織 (organized anarchy) 的決策過程。

1.想法的起源

我們之所以討論想法的起源，有以下原因：

- A.想法與意見是來自各方的
- B.尋找來源是一個無窮盡的上溯
- C.在政策上並沒有真正的領導人。

A.想法與意見來自各方—

作者再研究的過程中，發現很難找到一個來源是許多個不同的政策所共有的，通常每個政策都有自己產生的原因，甚至是單一政策，往往也是由各方的聲音、提議所形成，有時也很難歸因。以醫療健康方面的政策舉例：Health Maintenance Organizations 成立乃是由於 Interstudy 這個組織的負責人 Paul Ellwood 所提出的建議。任何一個意見都不是被某個個人所獨占，因此，要了解政治決策過程並不適合從尋找想法的來源入手，而是要找尋它能被保留及成長的原因。

B.無窮的上溯—

在不同的政策案例裡，我們很難找到一個共通的起源模式。就算只對單一的政策尋找原因，若要以因果為論，則因果相生可回溯至無窮之歷史。舉國家健康保險政策為例，至少可回溯至 Teddy Roosevelt，甚至到 Bismarck。之所以會這樣一直上溯的原因很簡單，人們通常不是靜靜坐著等待靈光乍現，而是藉由其他事物的啟發。

C. 在政策上並沒有真正的領導人—

作者原本期望在不同的政治社群裡找到相同的議題，從其中的關聯性尋找政治社群間是否有領導與被領導的關係。但得到的結果卻是否定的，領導與被領導的關係只出現在少數的案例間，而無法出現在牽涉更廣的諸多事件裡。作者發現在每個不同的政治議題間，並沒有某個政治團體總是在其他團體之前先開始討論。

各種因素的組合與讓想法成形的力量—

根據作者個人的經驗，企圖找尋某個單一的起因是無意義的，影響一個議題進入議程往往是許多因素的綜合。就算拿總統來說，雖然我們總認為他是最有力的個人角色，但其實他還是會受到很多其他的影響而左右他的決定。在研究過許多案例之後，作者甚至發現，影響議題的各種綜合的因素之間，也並沒有明顯的原則可供歸納，作者進而認為，與其尋找一個議題的來源，不如仔細觀察是什麼樣的力量讓一個想法被重視，被修正的更加完備，成為一個議題，進而變為議程。就好比種植農作物，與其探討種子的來源，不如好好研究該如何使他發芽、生長。

2. 廣泛的考慮與理性的決定

對於「廣泛考慮與理性思考的政策形成模型」的產生方式，作者並不詳述，因為關於這方面的解釋與理論已經很多了。

當政策決策者依循著理性思考與廣泛考慮的模式處理事務時，他們會先定好他們的目標，並且設定好他們可以滿意的程度。然後他們開始考量跟他們的目標有關的選項。他們會比較這些選項，判斷他們需要付出多少代價，能得到多少益處，然後選擇那些需要付出的代價最少的選項。但在作者的研究裡，這樣理性完成的政治決策並不多。人類本身在面對以及處理資訊的方式，往往會受到許多限制，並不是一個廣泛的考慮可以預期的。我們沒有辦法仔細的思量所有的選項，要同時考量這麼多的選項，並且有系統的比較，並不是件容易的事。而我們有時也不會清楚表明我們的目標，因為我們必須尋他人某對某個單一的訴求的支持，但他們可能並不認同我們的整體目標，因此，清楚表明自己的目標，對於要創造一個政策聯合的形式反而有負面的影響。

因此，作者的研究也不會著重於用過於理性、廣泛的層次來討論。另外，大部分的人民其實並不是真的在解決問題，而只是對於已經提出的訴求表達反對或支持，因此作者也不會對於他們著墨太多。還有一個很重要的是關於進行的程序。我們往往會重視一個想法是經過如何的歷程才能在最後形成政府的決議，而這的確也是很重要的，但是當我們過度細膩的去探討各個程序的先後次序與因果關係，我們會忽視了一件事，就是過程有時是多線進行，而線與線之間是獨立卻又同等重要的。於是這些線路在共通處彼此接合，但並沒有因果關係。

當然，作者的意思並不是指政策形成的過程全是不理性的，只是既然有人的因素在其中，不理性的成分便是必然的，因此，廣泛考慮與理性思考的政策形成模型並沒有辦法完整描述書中的許多實例。

3. 漸進模式（Incrementalism）

漸進模式強調決策者在當期對既有政策作小幅、漸進、有限度的邊際調整過程。他們不需要討論難以應付的長遠變化，也不需要花許多時間在定義目標，只求在對既定政策的小幅變動下，能完全解決當期事件。此外，政治家考慮到政治餘波，而不敢作太大的變動。專家考慮到對於決策後可能發生無法預料的結果沒有完全地瞭解，因此避免顯著的改變過程，取而代之的是以一次一小部分地修改朝各自的理想目標邁進。

舉例來說：Aaron Wildavsky 認為政府年度預算編製的決策過程就是一種漸進模式。所有的參與者假設專業行政機構在執行決策時有一個基礎的預算，很少會去改變整體的預算，僅是在過程中加減一些小的增額。

表 4-3 表示 1976-1979 年這四年間，各項健康與運輸類政策變動的累積百分比統計：四年間共有 29（46）件關於健康（運輸）類政策變動的樣本；其中並不全集中在小幅的變動（作者在這裡不直接以明確的百分比數字判斷是否為小幅變動，而是希望讀者自行決定）。表 4-4 進一步將政策改革的時間納入考慮，像是在健康類政策中有在一年內就變動 53%（落在 50-59%間）；也有歷經三年累積

的改革共變動 34%（落在 30-39%）的樣本。由表 4-4 更可以看出政策改變的過程並不完全是屬於漸進模式。

然而，持續而長期的小幅變動可以累積為可觀的改革；突然且大規模地改變也有可能是因為之前醞釀了很久的改革氣氛所致。藉由漸進模式，決策者可以發現到可行的解決方式。而越是具有爭議性的問題，在每次小幅地變動後，總是因為有人不滿意後而又做了新的小變動，各自朝自己的理想目標逐漸接近。

4. 垃圾桶模式（Garbage Can Model）

Cohen, March, Olsen 首先提出「垃圾桶模式」，這種模式是用來瞭解「無政府狀態」組織（organized anarchy）的決策過程。「無政府狀態」組織有三個特徵：不確定的目標（problematic preferences）、對如何達成目標的方法亦不甚清楚（unclear technology）、流動性參與（fluid participation）。Cohen, March, Olson 等人認為，美國的大學就是「無政府狀態」組織的一例。

不確定的目標是指當參與者在定義其目標時不能精準，容易模糊，如果想由人們的行動來定義目標也會失敗；而達成組織目標的方法不明確是指，無政府狀態組織的成員不能了解整個組織，他們只是片面或基本的了解，因此必須在行動中摸索目標；而流動參與者是指對於決策進入或流出，組織的界限是較流動性地，組織的成員努力於不同的目標。「無政府狀態組織」，其決策常決定於四個分流：問題、解決方案、參與者及決策的機會。每一分流有其自己的觀點，有時各自分流，有時又會聚集焦點。因此，他們對於不同問題而爭論解決。各式問題在選擇和解決中考慮，因此決策的機會是藉由參與者的投入。從垃圾桶之混合中，了解其中有什麼，再製和抽離出所想要的。

修正模式（Revised Model）

美國聯邦政府就像是一個「無政府狀態的組織」，其議程設定有三個影響因素：問題、政策以及政治！人們了解問題，形成公共政策變遷計畫，更投入政治性選舉與壓力團體中。國會成員常常在選舉與形成計畫間不斷奔波。學術和研究也常涉入形成政策計畫，政治利益團體也不斷形成其計畫。事實上，任何行動者都可投入流派中，對政策形成修正壓力，這就是修正模式。