Chapter 7

The Political Stream 政治趨勢

——全國氣氛、政治勢力、政府、共識——

中文系 何儀慧、蕭雅慧

本章重點：致使一個議程項目得以被重視，或是被擱置的重要因素：「政治趨勢」

「政治趨勢」是由全國氣氛、壓力團體活動、黨派、選擇結果、國會中意識形態分布，以及內閣改組等所組成。我們將劃分成四個部分來加以討論，首先討論一個定義含糊，但重要的「全國氣氛」；然後我們在利益團體和其他的政府外的體制裡，討論「政治勢力」，以及「政府」內部像官僚勢力範圍的保護，以及選舉結果所引起的主要人員更替等因素；最後將描述建立政治趨勢的「共識」。

一、 全國氣氛

又稱作「國家風氣」，「輿論變遷」，或是「廣泛的社會運動」。

全國氣氛的改變是從一個時期到另一個時期，而且這些在氣氛或風氣上的改變，對於政策議程和政策結果上有重大的衝擊。這些氣氛的改變牽涉到全體對政府的看法，而這也影響到政府推動一個新提案的成功與否。

擺盪的全國氣氛

- 全國氣氛的改變如同鐘擺移動般的自然。
- 有些錘擺現象會隨著黨派重新組合。有些則可能形成反饋週期：議案的制定完成後，自身所衍生出的問題，再加以修正，結果因修正而產生新的問題。
- 全國氣氛是相當模糊不清的存在，人們在政府周遭感知有某些事情，但是卻很難具體且詳細的說明。那麼全國氣氛存在於哪？人民如何具體感知？

全國氣氛不必然存在於公眾：

1. 民調不代表全然的民眾意見。
2. 社會運動也並非廣泛的存在於一般大眾中。

全國氣氛的察知過程

1. 選舉所產生的政客，從信件、城鎮集會、小型集會、人民代表團體、轄區內的個人拜訪中取得訊息，判斷選民氣氛。
2. 非因選舉而出的官員，傾向於從政客那兒察覺全國氣氛。
3. 媒體的觀察與評論影響全國氣氛

全國氣氛的掌握

全國氣氛影響著重要政策的結果。而隨著全國氣氛的擺盪，一些以前無法推行的提案可能過一陣子又得以推行。確實掌握全國氣氛，足以促使政治參與者所提出的某個政策議程項目得以通過，並且抑制其他逐漸顯著的項目。

二、 政治勢力

第三章中討論過政府以外的參與者，它們彼此間的界線相當模糊，也相互影響，當這些政府以外的參與者勢力相互角力時，便形成一股政治趨勢。以下分別加以敘述之：

1. 利益團體：利益團體的壓力對於政府施政有一定的影響力，他們不但有正面的促進，也會有負面的反抗。
 2. 學術研究單位：當決策者支持的方向與學術研究的結果相同時，則學術研究成為政策的增加物。
 3. 媒體：媒體的議題設定功能會影響民意。一項政策要獲得國民之認同時，如透過媒體善意之宣導，那更能事半功倍。
 4. 選舉與政黨：選舉會影響政府政策議題，而每個候選人為了當選，其訴求議題也盡量符合主流社會之意見。政黨會透過政治舞台與國會成員的運作來影響政策議題。
 5. 民意：政府機構施政一般都會參考民意方向，而民意造成的影響有正的也有負的，正向的影響會增強政府的施政信心，負面的則會限制政府的施政。
- 決議者在正向（支持）或負向（反對）的聲浪中取得一個平衡點，是不可能的。只能尋求最大實力的一方。
 - 政治勢力的平衡也可能造成不肯進步，太過安逸的現象。重要利益資源的既得利益者，會不願那些不利於他們的提案被通過，當反對聲浪過大，會造成擁護這項議案的支持者重新考慮要否繼續執行下去。

三、 政府

重要人員的更替

當政府內具影響力的上層在位者產生更替時，將會為議程帶來新的重點。基於新任者的關注偏好，他優先考量的事項，便可能與原在位者有所出入，因此而產生新的議程項目，它同樣也可能致使其他正在進行中的議程被遭到擱置的命運。

權力問題

除了營業額外，第二個中央政府介入的程序司法權，一般來說，主要是影響憲法、憲章、法規等明確的權力。如聯邦政府為例，行政機關和國會議員有他們要求的勢力範圍。他們的權力影響他們態度，且議程的制定是被他們為勢力範圍奮鬥所影響。有些議程項目被忽略是因為他們持續不斷地在對議程下定義，劃分權限所致。從這個格言中，我們可以充的證明：「你立足依賴你站在那裡」（先到先贏）議員職位包含奮鬥（服務）地區的政策管理，一般權利的轉移，和利益團體。政府機關的預算及管理，例如：一些永續性的員工的訓練的持續，或反之不注意視察人員的施政因為預算的管理人是利害於支配、控管預算，要盡量將預算控管好。

除了一些重要及政治、領土權等的專門議程外，一些在議程上出現機率不高的健康或交通專家，雖然它們在某些概念、意識上容易理解，因為它們有它們基本的、一定的位置，無論在其他的行政部門或國會議員組織中，交通運輸可以有份量的被談論，例如 1979 買瓦斯線路的危機。

在政府內在之角色上包括：行政部門、文官人員及國會，而每一參與者都有其重要性。

（一）行政部門

當人們談到行政，在他們心中有三個角色：總統本人、總統的幕僚及在部與局中之政務官。在美國總統能單獨影響議題的設定，明顯的只要總統送出一法案，它將成為第一順位。因此，在政治系統中，沒有一單一角色有相當於總統的能力以設定議題。總統在議程場中的卓越地位包括：組織資源中之否決權、特權與雇用；他是單一做決定的實體；他能形成壓力於其它政府官員上。

總統的幕僚人員是一些對總統負責之官方部門，有些是總統的顧問。他們沒常被討論著，因部份重要議題的設定委託於部或局的層次上。然而他們在變通方案上之角色較設定議題來的重要。另談到政務官是指一些總統、部長或局長、或其它機構所任命者。他們在一些議題上仍扮演著一重要角色，要與白宮互動著，以衍生實質的變通方案。

（二）文官人員

文官人員是許多議題項目的來源，因他們被確信是專家、奉獻於法案中之具體化人員、即有絕對的權力。然而，對於政策的議題其真正影響力仍是有限的。由於在科層體制傳統上，總統能主導政務官，而政務官能主導職業文官。可知，實行才是職業文官的首要任務，他們中之大部份只是推行存在的方案，其權力經常是表露在實行活動中。在不同政策形成的過程中，文官人員是重要的，因他們是持久於工作崗位上，而政務官經常更

換。因此文官人員之另一資源是其「專業的意見」，包括是一資產的經驗在一些方案實施中、在處理利益團體中與國會的政治環境中、政府可能改變的計畫中。

(三) 國會

國會一方面是人們代表的地方及媒介公共焦點的對象，另一方面也可能產出許多不同的議題，及可能是一些利益團體的角力場。他們中的一些人在政治系統中是有顯著影響議題與備選方案。畢竟國會有其立法的權威：主要之政策改變需要有一新的立法；曝光的公布：舉行聽證會、介紹法案及演說；資訊的多重混合。然而議員與代表的目的之一是滿足選民，因此，其方式是推動新優先政策，他們經常只關心其州與地方相關的議題。畢竟高矛盾與低沉靜的議題是不能特別吸引人。

綜合上述內容，可知在政府內在部門中，總統本身的政策法案之影響力是相當具決定性的。畢竟總統的資源包括立法的權威，如同否決權與解僱權、合作的利益及優先權能力。而其幕僚之角色與政務官之任務與功能各有不同。在議題設定中，職業文官並不是特別的重要，因其影響力是在備選方案與實施上。國會仍是議題設定的核心，畢竟許多政府所提之法案政策，常受到國會議員及代表們之支配主導，因他們有選民之壓力，且對於法案之優先審議權有其思考方式與利益觀點。因此，在政策推動上各級政府人員應加強與之溝通，共創雙贏策略才得以順利推動。

在政治流程輿論結構

在政治流程，我們看到第六章輿論結構在通過大程序的說服及普及化，如果一個方案要繼續生存，是取決於設定生存的準則並普及至社會政治之中。這也是政治輿論結構，然而，過程設定在順應潮流的一方，提議是激進不同在兩個流程。在對照於政策流程強調說服力，在政治流程輿論結構決定靠協議。在此，聯合始建構於通過讓步及承認，支持聯合的利益，或如實際可能的協議。參加聯合的情況不是因為被簡單的優點說服，而是因為它的行動力。但是因為怕失敗去加入將導致被利益合作排斥在外。在政治流程的過程中，提議已經被討論和考驗。演出者正試著朝向一致的勝利方向。

四、 共識

重回政治朝流的時代

在第六章談的在政治圈裡普及爆發的概念想法。一個好的想法受歡迎，是像滾雪球一般地獲得擁護者。有時壞點子的做法也一樣。我們可以同時觀察爆發增加聯合在政治流程，但所驅使的是非常不同的熱情。在協商的過程中是有效用

的，誘惑潛在的聯合支持者給予利益。

研究目的，將只針對政策議題、政策規劃及政策合法化等三個程序加以說明如下：

（一）政策議題的提出

社會問題在數量上可能不少，但要受到關注，須引起受到相關政策社群的注意，如決策者、立法者及利害關係人等。Ball(1990)就指出，政策問題本身就是一複雜事件，它常受到不同利益團體，意識形態之主導支配。因此，社會中許多教育問題，要躍上政策舞台其背後是要有人去關注推動。

魏鏞（民 75）指出，我國教育政策問題來源包括：1.立法委員提出之質詢和法案。2.監察院對教育行政機關所提意見。3.行政院會之決定及院長指示事項。4.行政院頒訂之年度施政方針與計畫。5.執政黨之重要決議事項。6.輿情的反應。7.學者專家的建議與研究成果。8.各級民意機關所提出之意見。9.民意調查所反應出之意見 10.人民的請願、陳情或抗議等。

從上內容中可知，我國政策議題的提出，其管道是多方面的，有各個的關注焦點，而形成一複雜的政治角力，也就難以避免。

（二）政策規劃

教育政策規劃意謂著，教育行政人員作成教育的決策並籌謀解決教育問題，通常含有行動與改變的雙重意義（邱祖賢，民 85）。而我國教育政策規劃的種類可分為如下（朱志宏，民 80）：1.例行的規劃：針對一已在政策議程中之問題做反覆的、近似一致的規劃。2.類推的規劃：遵循著過去解決類似問題的途徑，以對應新問題的處理。3.創新規劃：以嶄新的、富創意的方式，不受固有之束縛，謀求問題的解決。

然而，我國教育政策，往往是在民間團體或立法委員已提出版本下，教育行政機關在時間壓迫下，才匆匆收集資料或儘速委託專家學者進行規劃，如此影響了政策之品質。例如，教師法由陳光復立委版本之先行提出；教育基本法由立法委員之先行提出，才迫使教育部，積極進行規劃。

（三）政策的合法化

法律為政策執行的依據，在我國立法機關為政策合法化之主要機構，亦就是立法院之職權。而在教育政策合法化上，有不同產生形態。邱祖賢（民 85）指出，政策合法化的三個層次包括：是屬本於職權立法的層次；是屬於委任立法的層次；是屬於法規立法的層次。胡濤（民 69）就指出我國法律制定過程大致上須經過：提案、審查、決議、覆議、公布。

我們一直是被視為去平衡這個多變的政治勢力，國際的情勢，有組織的利益，選舉的影響，被選舉上的官員對彼此的訓練，而且證明那些參與者在各方面的提升及達到一個平衡。或是在政治流程之中，一些優勢概念的壓力，但是我們

視為重複性的東西，說服力並不同貫例。特別是複雜的政治局勢、國際情勢以及選舉，似乎製造了極端的政治影響。在政治的議程裡，衝擊有組織的勢力使其能夠壓倒性的平衡。他們的憐憫心在於有節制的交通運輸工業上，至於取消徵用，例如對納稅人來說小政府心態同樣的由小雷根早期預算勝利，勝於有組織利益，是勝利於聯邦政府政策的結果。

然而，再一次，我們的差異性存在於議題或者選擇之中都是有用的，選舉的結合有其獨特的影響力，衝擊到這個議題上，影響到整個情勢，他可以推動議題的高度爭議性，在討論的事項上，使它可以實際讓政府不能專心在其他議題上。一旦議題在討論的事項上，有組織的勢力就會介入當中，試著用他們最大的力量去改變它的結果，去符合他們的利益。不論是在最後妥協影響，勝過於替代方案會被妥協，而避免被其他方案統整打敗，衝擊在這個議程上或者是再一次的影響，是不同於替代方案的控制或是在結果的演變之上。