

## Chapter 8

### The Policy Window, and Joining the Streams(政策之窗及趨勢會合)

森林所 蕭怡茹

中文系 蔡幸蘭

#### 前言

政策之窗是什麼？**政策之窗**是一個重要機會為了這個提案的倡者能夠有一個好的解決問題的辦法，或者是促使他們注意到一些特別的問題。而提議者也為了他們的問題或他們所要的解決問題的方式，常常在政府內部和四周潛藏等待，等待這政治趨勢發展在對他們有利的情勢之下而主動出擊。

這章主要詳敘這些各種不同政策之流連結一起的過程：

第一：討論政策之窗打開什麼和為什麼打開？

第二：在這些政策戰略性連結的發生及連結過程裏，對於那些能夠促使法案通過的關鍵人物 - 政策包攬人，他們是如何藉由哪些方式，讓法案順利通過，並且他們使得他們也能順利得到政治上的利益。還有我們也討論這些政策之窗打開的事件：如他們時常發生、持續性和可預期性。

第三：說明到有些溢出的部分。即在政府議程項目出現的過程裏，置設一些顯著有概念性相鄰的項目。

#### 一、政策之窗是什麼和為什麼會打開

##### **政策之窗是什麼？**

政策之窗是這些提議者的一個機會，讓提議者對於他們所想要提倡的法案能夠有通過的機會。當然，由於機會來臨的時間短暫，所以參與者應該緊緊把握這個時機，否則時機一過，則就必須再等待直到有下一個機會來臨。

##### **政策之窗為什麼打開？**

有些政府議程產生是由於人們在適當時機之下不斷帶給政府內部及四周給予較認真的注意而形成的議題目錄。而政府議程裏頭，也設置一個很小的項目，那是決定存在於一個決定者議程之上。

##### **有些法案的窗口不被開放？**

有些議題不被討論乃因提案者認為那不值得他們去努力的目標，或是難以成功，又或是有些提案不能帶給他們任何的利益。但如果有些議題不再熱門，但提議者又堅守他們的提議時，而剛好政策之窗打開在一個正式的立法機會或某個活動，這時提供一個機會可讓提議再次被討論，提議者這時也應該轉變得較有彈性

去協議或是以妥協的態度去找尋一個折衷解法的辦法。

### **為什麼窗口開放和關上？**

一個窗口的開放是因為政治趨勢的改變，或是一個新問題吸引住這政府官員及那些與他們有密切關係的人。也可能由於當國會議員重新改選或是全國氣氛轉變，他們也會設置一些普通的議題去填滿這些明確具體的法案。

而政策之窗為什麼關上？它有很多的理由。

第一，有些參與者可能覺得他們的問題已經決議了或已設定了條令，就算沒有，這些提議的活動也已經關上簾幕。

第二，如果提案的活動中失敗，則參與者不願意再提出同樣的法案，甚至轉向其他法案。

第三，有些政策之窗打開迅速地藉由某些場景裏，如飛機失事或鐵路倒塌，但不長久。

第四，政策之窗關上有時也因為人的因素，如果議程提議的關鍵人員改變，則提案也跟著無法進行。

最後，政策之窗關上有時也因為沒有可利用的替代的法案。

### **洞察力，意見判斷和錯估 -**

前面已說到政策之窗打開的情形。但是因為戰略家試圖操作這過程，故這政策之窗的打開仍是有些客觀的複雜因素存在。

例如像政府的改變、更新或經濟部門緊急衰退，這些政策之窗開放都存著參與者的看法。他們會察覺它的出席缺席，也估計未來可能的發生性，和他們有時錯估和誤判。而這些錯估的情形，有時也反而使權利受損。

## **二、戰略的聯結（coupling）**

在政治的趨勢下，法案和替代的法案及解決辦法付諸實施，討論、修改和再次討論，對照這些解決問題的形式，人們變得知道察覺問題和考慮替代方案，在政府裏解決要實施的計畫，尋找問題為了依附政治事件使增加採用的可能性。

### **問題之窗和政治窗口 -**

有些改變的原因不是政策上趨勢所致。而是為了解決問題或是有時候由於問題和政治趨勢的關係，使得議程造成改變。

問題之窗的開放：因為政府的壓力或政府突然有了不得不面對的緊迫性壓力。如在賓州鐵路的倒塌事件，打開了一個窗口讓提議者通過了許多他們想要的提案問題。

政治之窗的開放：因為政治上的趨勢；如政府的改變、全國氣氛的轉移或國會新成員的加入。

### **抓住機會 -**

當窗口打開，提案者會覺得他們獲得機會和好處。當然，這也是提案者最盼望的。但要注意的，也有些不可預料的情況會發生。例如有時戰略家會超載一些議程來阻撓有提議通過。還有些問題或替代的方案也因為他們難以操控和處理而最後也被扔棄不理。

因此當政府提出法案，在不能控制和預料結果情況下，解決的辦法常變成依附在問題上。而且必然有些偶發的事情發生，這時得視那個參與者出席，和那些替代方案可利用，和什麼事情會抓住人們的眼光。

還有當事件是不可預期和無法控制的，這時候參與者也因此可能面臨到進退兩難的局面。故參與者也可能寧願保持現狀不打開一個窗口而不願意因為打開了窗口而產生比現狀更糟的局面。

### **這普遍重要的耦合 -**

問題、政治觀點和政策這三種趨勢一起耦合，可使得一個項目在決定的議程上增加進入的機會。

這三種趨勢的耦合一起，不但影響議程優先次序，也是促成議程改變的關鍵原因。

**問題思考 1：**看完前面這政策之窗的介紹，你認為台灣政策的開放常常是因為什麼情況而產生？

**問題思考 2：**在台灣，由於執政黨在立法院的席次不過半，為了促使法案通過，他們常利用何種方式促使法案順利通過？

### **三、政策包攬人（policy entrepreneurs）**

政策包攬人是指那些願意投資他們的資源（如時間、精力、名望、金錢），以求未來能有回報的人。而他們必須在法案及議程尚未決定、制訂之前，積極的去行動以及軟化一些對象（如公眾、特定群眾、政策社群...等等）。在這個過程當中，通常要花上好幾年的時間。他們所處的位置有很多，像是內閣、國會參議員、遊說者、學者...等等，他們可能在政府做事，可能不是政府官員；可能因選舉而產生，可能是被任命的官員；可能是利益團體，也可能是研究機構。

### **政策包攬人的品質 -**

一個成功的政治包攬人必須具必以下這三種特點：

第一，在公開的場合中有他自己的一套主張，而且較能吸引大部分的民眾去聽。

第二，因為他的政治關係或協商技巧而聞名。

第三，也是最重要的一點，一個成功的包攬人必須是持續不斷的。他們花很多時間去討論，寫一些有關他們的意見傳送給重要的人物、草擬法案...等等，而他們

所做的這些舉止出發點，全都是能以能推動他們的想法為最終目的。

### **包攬人和耦合 -**

政策包攬人隨時都在等待政策之窗的開啟，一有機會就會向前撲去，在耦合政策之窗的政治趨勢上面扮演著一個重要的角色。

首先，他們必須準備就緒，在政策之窗尚未開啟前先把他們的想法、專業知識及計畫發展好，如果沒有事先的考量以及軟化，他們沒辦法在政策之窗開啟時搶的先機。

所以如果沒有包攬人，政治趨勢的耦合就無法發生，一個好的想法就會被閒置，問題無法獲得解決，而因為缺乏一個計畫，所以政治事件也無法被利用了。

### **牽連 (implications) -**

政治包攬人在連接問題、政策、政見上扮演一個重要的角色。

First, it makes sense of the dispute over personality versus structure.

Second, calling attention to the special role entrepreneurs play in joining the streams highlights two rather different types of activity.

Third, such a free-form process promotes creativity.

Finally, we should not paint these entrepreneurs as superhumanly clever.

## **四、政策之窗的事件 (occurrence of windows)**

### **在議程上的一個位置競賽 -**

有很多潛在的議程項目是值得被考量的。這些議程項目剛開始並沒有在政府大部分的政策議題當中，它們可能被放到一旁去，但是它們卻都已經在政治趨勢的適當位置中準備就緒----知道問題如何有效的被解決而且沒有被政治柵欄阻擋住。當”大的”議程項目一旦沒有獲得決策者的注意，這些”小的”議程項目就有機會受到重視了。

### **可預測的政策之窗 -**

政策之窗的開啟有時候是可以預測的，因為它的時間表上的變化是有一個規律的週期性。

很多政府的計畫期滿時會再重新授權，對於一些比較不好的計畫<Nine out of ten times>被終止，我們稱之為更新( renewal )，因此這時候政策之窗就會開啟，政策包攬人就可以利用這個機會提出他們的想法、問題，推動他們的計畫，他們無須去影響議程，只要等待更新的機會到來就好。其他像是預算循環期及定期的報告及演說，也都可以促使可預期政策之窗的開啟。

### **不可預測的政策之窗 -**

當分開的政治趨勢要被耦合，必須考量三個要素：1.問題有效被解決；2.政治趨勢的發生是正確的；3.必須要發生在同一個時間裡。這三個要素只要缺一項，就不會有結果產生。所以它無法預測政策之窗什麼時候會開啟。

### **五、溢出 (spillovers)**

若是一個主題的政策之窗被打開，其會促進另一個相似主題的政策之窗也跟著開啟，就像是事件的連續。

### **制訂一個原則 -**

在一個已知的政策圈中，「政策改變」逐漸地普遍發生在一個小的及幾乎分辨不清的階段裡，它可以指引未來的決策。

制訂一個原則是重要的，因為它會使人們變成習慣於做事情的新方法，以及在他們標準的操作程序上建立一個新的政策。

### **溢出到鄰近的區域 -**

溢出的發生是因為，第一個原則制訂法令的通行改變聯盟結構周圍的政策所發生的。一個曾經被制訂在一個區域的前例，它可以更進一步地被使用在一個相似變化的區域上。

### **溢出的力量 -**

倘若能使一個議題產生強而有力的溢出效應 ( spillover effects )，它就能讓政策包攬人去催進下一個有效的議題，而這個議題也會包含之前的那個議題的一些要旨。

問題思考 3：你還能想到有哪些政策包攬人所致力提倡的議題，以及在過程中他所使用的手段？

問題思考 4：是否能舉出有哪一個議題或法案的通過，而促使另一個相關或相似的議題也跟著受重視？