

政府外部之參與者

(Outside of government, but not just looking in)

從政府組織機關之外的觀點來論述政策制定的過程中，其可能的影響因素包括①利益團體 ②學術研究單位 ③媒體 ④政黨 ⑤與選舉有關的參與者 ⑥民意，在劃分政府內部與外部的參與者時，常常彼此間的界線是相當模糊，而且很多時候是相互影響的。就如同利益團體常遊說政府，利益團體本身也常被遊說；學術研究單位的人員除了在自己的單位中提出建言，也常在政府部門單位中兼任職務，因此種種的意見或訊息就在政府的內部與外部之間流通，議程(agenda)或是解決的方案(alternatives)也就在此之中逐漸建立，而被政府討論及實施。

一、 利益團體的種類(interest groups)

利益團體是在政府之外對決策過程最具影響力者。以美國之交通與健康的議程為例，其所獲的關注程度是不相同的。由於健康的議程關係著多數民眾的權益，政府會投注較多的注意，而利益團體對決策的影響力相形之下顯得較小；但在交通議程上，因關係到許多利益團體的權益，而且所持的意見多元，比較之下，利益團體會給政府較大的壓力，促使政府重視之。

(一) 利益團體的種類：

一般而言，利益團體有商業與工業團體、專業團體、勞動團體、公共利益團體與政府遊說團體。

(二) 利益團體活動的方式：

利益團體對於政府政策的影響是多元的，有時影響議程的設定，有時影響解決的方案；有時他們會正面的促進政府的政策，有時會以負面的方式尋求阻撓政策的進行。對於不利自己的議案，利益團體常為了自己的利益或既得利益，而採取阻撓的方式(negative blocking)阻止議程的進行與討論，一般來說抗議的聲音越大，動員的資源越多，所獲得的關注也就越高。但政府施政不會只考慮他們的利益，還有許多因素是政策決策過程必須列入考慮的。

(三) 利益團體的資源：

利益團體有些掌握較多的資源，有些掌握較少的資源，其中資源決定了利益團體對議程或解決方案剛形成時的影響力，但資源的多少並不當然保證利益團體在政策制訂過程中，是否會與團體的利益相符。

而團體本身的凝聚力(cohesion)是另一個重要的影響因素，領導者與追隨者是否意見一致，亦會影響議程的設定討論是否符合團體的利益。

二、 學術研究團體(academics, researchers and consultants)

在政府組織之外，學術研究團體的影響力僅次於利益團體。在多數的政策決定過程中都有學術團體的蹤跡。一般而言，學術研究團體影響政策制定的改變包括：

1. 學術研究團體對產生解決方案的影響大於議程的設定，因此許多政府官員在擬好議程後，大多會尋求學術研究的支持來建構解決問題的方式。

-
2. 其所造成的影響可分為長期與短期：就長時間來看，學術研究對於政策的影響是較顯著的；短期而言，當決策者支持的方向與學術研究的結果是相同的，則學術研究成為政策的增強物。

三、 媒體(the media)

大眾媒體常被視為是重大議程的形塑者，而媒體確實會影響民意的方向，但是相關的研究中，大眾媒體對於議程設定或解決方案的產生，卻沒有想像中的重要。一般政策決策者對媒體的煽情與小題大作現象都感到相當的頭痛。總括來說，媒體的功能如下：

1. 媒體是政策與社會大眾溝通的橋樑。
2. 媒體是將已經發生的事件擴大成議程（議程設定功能），媒體本身並無法創造出議程。
3. 媒體不斷的尋找新鮮、新奇的事物，不會專注在某一議程過久。
4. 大部分的情況是民意影響政策參與者，媒體則是間接影響。媒體不斷呈現議程（問題），當群眾看到以後就會轉而詢問民意代表將如何處理該問題。
5. 媒體的影響力會因為政治人物的重要性而有所不同。通常決策的核心人士較不需要媒體報導，反之則需要。

四、 選舉與政黨(elections-related participants)

選舉會影響政府政策議程，而每個候選人其訴求議程也盡量符合主流社會之意見。就以交通與健康議程為例，一般候選人較少提及交通議程，因為健康的議程影響的層面較交通議程廣，且意見也較交通問題一致，而交通議程太複雜了，可說吃力不討好。

政黨在進行選舉活動時，常會針對特定議題提出解決方案，以獲取民眾的支持，一旦在成為執政黨時，政黨的宣言就可能成為議程的一部份，但若議程要被討論而能成為國家的施政方針，往往還需要民意某種程度上的監督與把關。

五、 民意(public opinion)

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。民意對於議程形成的影響力大於解決方式，但對於議程的決策方向的影响力並不大。因為來自民意的壓力太過於分散。民意相當多元，且多數的民意事實上是來自專家本身的影響意見領袖，因媒體有時候只報導政治領導者的意見。

結論

綜合上述，可知政策制定的過程是相當複雜的，其影響因素繁多，除了政府內部組織的影響，還包括政府外部組織運作。

在政府外部組織對政策制定的影響中，利益團體的影響力是最大的，因它們常為了維護其既得的利益或特權，而常以阻撓政策形成的方式，爭取最大的利益。就國內教育政策的利益團體如教師會、民間教改組織、教科書出版商而言：教師會為了爭取

教師更多福利或權益，積極運作教師法之通過或爭取私校教師退休權益等；民間教改組織：主婦聯盟教育委員會、振鐸學會、人本教育基金會等組織，積極爭取家長參與學校事務；教科書出版商透過立法委員，向教育部施壓爭取教科書開放為審定本。

學術研究單位的影響常見於對議程的選擇方式，而且其對政策制定往往是長期的影響，而非短時間可以看到的。另一方面並不是所有的研究都是為政策設計，而政策也未必循著研究結果制定，其結果往往僅提供政策制定者參考。

媒體的影響則多見於事件的報導，經由間接無形的模式影響政策議程的設定，如一項教育政策要獲得國民之認同，透過媒體善意之宣導，就更能事半功倍，然而相較於政治或經濟議程，教育政策受媒體關注其實並不多。

而在選舉與政黨上，選舉的結果常導致政府或國會議員席次的改變，而間接的影響到政策之改變。此外，政黨為贏得選舉，議會提出有利的政策吸引選民之注意或認同。

最後談到民意，民意的影響力似乎不大，畢竟意見太分歧了，但仍有一定的影響力，因民眾可以針對政黨的表現在選舉時進行選擇。

表：各政府外部之參與者對議程與方案的影響比較表

	影 響	
	議程設定 (agendas)	解決方案 (alternatives)
利益團體	大	小
學術研究團體	小	大
媒體	中	小
選舉與政黨	大	小
民意	大	小

參考資料

1. Kingdon, J. W. (1984) Agendas, Alternatives, and Public Policies. PP.48~74. USA.: Harper Collins。
2. 蕭雅慧、何儀慧，政治趨勢，
ccms.ntu.edu.tw/~floratien/text/policy/921/Political_Stream.pdf。
3. 許朝信，我國教育政策制定過程之探討—以教育基本法制定為例，
www.epa.ncnu.edu.tw/epforum/vol4no1/7-6-1.html。