

從多元流程觀點談蘇花高興建 決策之議程設定與政策選擇^{*}

魯炳炎^{**}

- 一、緒論
- 二、政策個案簡介
- 三、理論文獻回顧
- 四、研究方法
- 五、蘇花高興建決策分析
- 六、討論與探索

本文從多元流程（multiple streams）的觀點，運用內容分析法收集到的新聞事件為素材，試圖就民意的表達探究其對於蘇花高興建與否的衝擊，以解釋政策方案抉擇多變的軌跡。基於政策參與者的核心價值、議題的政策論述、以及對於議程設定的能力，本文的論述重點在於政策方案的選擇和決策作為的形成，是

* 本文感謝兩位匿名審查委員的賜教指正，特別是兩位審查委員在分析架構與分析方法方面的具體修改意見；在統一譯名方面，本文將 multiple streams 譯為「多元流程」，但是將 policy stream 則譯為「政策流」。此外，本文也感謝 2008 台灣政治學會研討會（11 月 22 日至 23 日）的評論人，國立台北大學陳金貴教授提供詳細的修改意見，特別是他認為政策企業家並不是分析主體，議程設定才是本文主體的看法，促使筆者於 2009 年大篇幅修訂本文時能夠有所依據。

** 國立東華大學公共行政研究所副教授。E-mail：bylu@mail.ndhu.edu.tw

投稿日期：2009 年 08 月 11 日；接受刊登日期：2009 年 12 月 17 日。

東吳政治學報/2009/第二十七卷第四期/頁 171-240。

如何型塑出來、由誰進行運作、以及如何互動產生。研究結果顯示，多元流程彼此相互影響，但影響程度不一；政策視窗的關閉可能是因為決策者無力解決問題，行政首長認為政策性的宣示已經足夠，或是為了顧及選票考量而尊重環境影響評估之專業管轄權限。本文認為，Kingdon (1984; 1995) 所建構的理論，並未能夠解釋重大政治事件對於議程設定的關鍵重要性，第二次政黨輪替使得政策方案的抉擇轉而朝向、並促成非漸進式替選方案的提出，這符合 Durant 和 Diehl (1989) 對於趨同模式的界定指標，同時也否定 Kingdon 認為政策方案是漸進發展的看法。此外，成功的政策企業家可以透過焦點事件的發生以及運用公共議程、政策議程、媒體議程、以及菁英議程所發揮的功能，型塑出其所偏好政策方案的語言符號，向其他政策參與者傳遞出清楚的訊息，再進而將其連結到政策方案的最後抉擇。

關鍵詞：多元流程、政策企業家、政策選擇、議程設定、蘇花高速公路

「我曾在就職時告訴縣民，我有責任維護花蓮的好山好水，一旦與經濟成長衝突，我寧願犧牲後者，來維護花蓮的好山好水，我的立場已經很明確。」

---謝深山接受專訪時表示（王一芝，2004：236）。

謝長廷答：提出「東台灣領航計畫」，就是：「蘇花高我不做了！」---（劉佩修，2007a：110）

...蘇花公路全線彎道、急彎危險路段有二十處。近五年來死亡人數共一百四十二人，「絕對數字雖然不多，但以死亡率來看，生命損失是西部高速公路的一百三十倍。」國道新建工程局副局長曾大仁說。---（陳雅玲，2007：92）

馬英九強調，蘇花高要等環境差異分析後再做，長達十年的工期，東部不能空等，未來三年要將太魯閣號由現有的廿四部增加到九十六部，改善台北到花蓮的交通。---（黃獻隆，2008）

支持蘇花高的人強調，「我們只是要一條平安回家的路。」

---（張世文，2008：51）

一、緒論

國道五號蘇澳花蓮段高速公路（以下簡稱蘇花高）的興建源起係於1990年由李前總統所提出之「產業東移」政策，工商業界倡議興建蘇花高速公路。第一次政黨輪替後，行政院於2002年12月27日核定總建設經費為962億元，北起北宜高速公路頭城蘇澳段終

點，南至花蓮縣吉安鄉，全長 86.5 公里的蘇花段高速公路。該項政策議題迄今（2009 年）歷經兩次的政黨輪替、四次的總統大選、四次的縣長選舉、以及五次的立法委員選舉，截至 2009 年 8 月底第二次政黨輪替後一年多為止，都僅限於政策規劃和環境影響評估的階段。由於贊成與反對的聲浪一直相持不下，中央與地方政府也無法有效協調環境保護與經濟發展何者優先的各方意見，使得這項國家重大的交通政策，多年來仍是懸而未決。

本文所要探討的問題在於：第一，基於多元流程理論，探討蘇花高興建決策過程如何因為新聞議題的時間遞移性，從而帶來政策議題的模糊面貌、政策價值的認知分歧、以及政策選擇的無法議決；第二，檢證 Kingdon（1984; 1995; 2003）有關議程設定過程是非漸進式發展、而政策代方案則是漸進式發展的觀點。本文嘗試以蘇花高速公路興建決策的重大發展過程，選取 2007 年 4 月 14 日民進黨總統初選電視辯論會，2008 年 2 月 24 日當時兩個主要政黨的總統候選人電視辯論會，新總統 520 上任之前的 4 月 25 日環保署環評會決議將蘇花高全案退回交通部，以及第二次政黨輪替之後、行政院長劉兆玄宣布將興建「蘇花公路危險路段替代道路」，四個階段重大事件發生隔天起算七天，運用內容分析法選取自由時報、更生日報（花蓮地方報）、以及聯合報所得到的新聞報導資料，做為探討蘇花高興建決策過程裡面，焦點事件發生後的民意表達，如何影響到議程的設定和政策替選方案抉擇的分析素材。由於議程設定的時間與決策環境互動之間的複雜性，本文除了回顧多元流程及其他議程設定理論的概念之外，還根據相關的評述修正之研究文獻，以蘇花高興建決策為例，做為和現有相關理論觀點的爭議進行對話和比較的基礎，並以理論概念的討論和重新探索做為代結論。

二、政策個案簡介

如表一的大事紀所示，從 1990 年 4 月起，到第二次政黨輪替後的 2008 年 7 月行政院長劉兆玄宣布將興建「蘇花公路危險路段替代道路」（何明國，2008）為止，其間的主要發展包括：蘇花高興建案在 1999 年 11 月 19 日進入環保署審查環境影響說明書的階段。行政院於 2002 年 12 月 27 日，宣佈同意辦理「國道東部高速公路蘇澳—花蓮段建設計畫」，蘇花高速公路的興建取得交通部的開發許可。2003 年 12 月 11 日，當時的行政院長游錫堃宣佈蘇花高暫緩興建。後來環保署環境影響評估委員會，於 2004 年 11 月 19 日要求交通部進行「政策環境評估」。到了 2005 年 12 月 27 日，由於環境影響說明書通過三年沒有動工，超過環境影響評估法第 16-1 條的三年時限，依法應提出現況差異分析及對策檢討報告。時至 2008 年 3 月 3 日，環保署環評專案小組做成「有條件通過」的結論，蘇花高將分為兩階段施工，蘇澳到崇德段先施工。該案在 2008 年 4 月 25 日被退回交通部。以及行政院長劉兆玄在 2008 年 7 月 6 日，宣布將興建「蘇花公路危險路段替代道路」。回顧過去，其面向從中央到地方，經濟發展與環境保護的爭論，乃至於專家的環境影響評估結果和決議與地方民意之間的落差，以下分為「環評審查」、「回到原點」、以及「蘇花替」三個部份做進一步的敘述。

首先，行政院曾於 2002 年 12 月 27 日宣布同意辦理「國道東部高速公路蘇澳—花蓮段建設計畫」，核定總建設經費為 962 億元，北起北宜高速公路頭城蘇澳段終點，南至花蓮縣吉安鄉，全長 86.5

公里的蘇花段高速公路。¹ 在 2002 年取得交通部開發許可的蘇花高於 2003 年 12 月暫緩動工之後，依據環評法規的規定，開發案三年內未動工，則依法必須要提出「環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」，而五度未過關的「環境影響差異分析報告」也必須要審查過關後才能興建（朱淑娟，2007）。

表一 蘇花高速公路興建決策過程大事紀

時 間	說 明
1990/02/23	行政院核定交通部的「改善交通全盤計畫」，蘇花高被列為「環島高速公路網發展計畫」之一。
1990/04/08	李登輝總統巡視花蓮時，提出「產業東移」的口號。
1999/11/19	蘇花高興建案進入環保署審查環境影響說明書的階段。
2000/03/15	行政院環保署通過蘇花高速公路環境影響說明書的審查。
2000/08/26	陳水扁總統表示，蘇花高速公路闢建工程是勢在必行的計畫，完成先期的規劃作業後即可動工。
2002/12/27	行政院宣佈同意辦理「國道東部高速公路蘇澳—花蓮段建設計畫」，全長 86.5 公里，核定總建設經費 962 億元。蘇花高速公路的興建取得交通部的開發許可。
2003/11/21	因為路線變更，交通部將環境影響差異分析送環保署審查。
2003/12/11	行政院長游錫堃宣佈蘇花高暫緩興建。
2004/11/19	環保署的環境影響評估委員會要求交通部進行「政策環境評估」。

1. 蘇花高速公路沿線的隧道總共 11 座，總長 40 公里，最長的九號隧道長 10 公里；沿線的橋樑總共 27 座，總長 37 公里。車道設計是全線雙向四線道，共有七個交流道，分別是東澳、南澳、和平、太魯閣、新城、花蓮、吉安（陳雅玲，2007：92）。在 2008 年 7 月 6 日，由行政院長劉兆玄所宣佈「將就環評爭議較小、常發生車禍的路段，先興建蘇花高的部份路段」（何明國，2008），所指的就是南澳到和平的路段。

2005/12/27	環境影響說明書通過三年未動工，超過環境影響評估法第16-1條的三年時限，依法應提出現況差異分析及對策檢討報告。
2005/12/28	行政院長謝長廷決定從2007年起，以六年六百億元的預算推動「廿一世紀東台灣領航計畫」，該計畫被花蓮縣各界視為取代蘇花高速公路之政策替代方案。
2006/01/12	立法院國民黨黨團提案通過決議，要求行政院應依計畫恢復蘇花高的動工，並凍結行政院三分之二的預算，在蘇花高動工之後才能動支。
2006/08/31	交通部完成蘇花高的「政策環境評估」。
2006/12/22	環保署的環境影響評估委員會通過「政策環境評估」。
2007/01/18	環保署的環評會認為蘇花高可能牴觸國土計畫法、海岸法、以及國土復育條例的立法精神，並質疑開發的必要性。
2007/01/23	行政院長蘇貞昌宣示，環境影響評估的程序一過，就要興建。
2008/03/03	經過環保署環評專案小組四度審查「環境影響差異分析報告」，做成「有條件通過」的結論，蘇花高將分為兩階段施工，蘇澳到崇德段先施工，之後再做到崇德到吉安段。
2008/04/01	經建會副主委張景森在「環境影響差異分析暨現況差異分析報告」確認會議上指出，蘇花高案應該由新的行政院決定是否興建。
2008/04/25	環保署環評會議決議蘇花高速公路興建案全案退回交通部。
2008/07/06	行政院長劉兆玄宣布興建「蘇花公路危險路段替代道路」。

資料來源：本研究自行整理。

而在2004年11月19日，環保署的環境影響評估委員要求交通部必須進行「『政策』環境評估」之後，交通部最後在2006年8月

31日完成蘇花高的「政策環評」，而這項政策環評在2006年12月22日的環保署環評委員會獲得通過，原先已經暫停的蘇花高環評實質審查再度啟動（楊少強，2007：96）。

其次，蘇花高從2003年12月11日停工之後，補提的環境差異分析迄今共經歷九次審查會，「每次幾乎都是退回、重新補件」（蔡惠萍，2008），國工局改以分段興建的方式重新送審，將蘇澳到崇德的山區路段及崇德至吉安的山區路段（26公里）切割。因此，攸關興建與否的「環境影響差異分析報告」，經過環保署環評專案小組四度審查，在2008年3月做成「有條件通過」的結論（朱武智，2008），蘇花高將分為兩階段施工，蘇澳到崇德段先施工，之後再做到崇德到吉安段。在2008年3月22日總統選舉之後，蘇花高興建決策則在戲劇性的發展之後劃下句點。環保署的環境影響評估專案小組於「環境影響差異分析暨現況差異分析報告」之確認會議，當時的經建會副主委張景森認為，蘇花高案應該由新的行政院決定是否興建，而且該案在計畫核定後才進行政策環評，「交通部運輸研究所的『情境二』狀況，應該先強化運輸管理、改善蘇花公路，與行政院通過的『東部永續發展綱要計畫』符合，而非興建蘇花高速公路」（陳舜協，2008）。而（當時的）「環保署長陳重信在主持任內最後一次環評大會，大會最後決議將蘇花環評差異分析報告退回交通部，由新政府決定興建與否」（朱淑娟，2008b）。

最後則是，在第二次政黨輪替之後的2008年7月6日，行政院長劉兆玄宣布將興建蘇花高，在社會各界的輿論壓力下，執政黨府院做出最後定調的名稱是「蘇花公路危險路段替代道路」（以下簡稱蘇花替），在三天之內為南澳到和平段的蘇花替先後對外說明了七次，同時說明「蘇花替」只是架構與政策（曾鴻儒等，2008）。

此外，與環境影響評估攸關的環保署環評會議的組成，依據「環境影響評估法」第 3 條及第 4 條的規定，環境影響評估委員會設置 21 人，由環保署長兼任主任委員，副署長兼任副主委，研考會、國科會、農委會、經建會、公共工程委員會等五個部會副主委亦兼任環評委員，其餘 14 名委員依「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」規定，依文化資產、空氣品質及污染防制、能源及溫室氣體減量等 14 類專長領域，遴選專家學者 14 人組成環評委員會。環評委員由主委（現任環保署長沈世宏）從推薦名單中遴選產生，專家學者委員續聘得連任一次，每次改聘席次應佔二分之一。新任第八屆環評委員於 2009 年 8 月 1 日就任，「此次新增八位委員，且全數來自學術界，沒有 NGO 代表」（曾懿晴，2009）。

三、理論文獻回顧

一般而言，公共政策理論的研究與教學有許多學者採用的是簡化的階段論。對於政府的決策過程而言，公共政策學界所建構出來的階段論（Lasswell, 1951; Nakamura and Smallwood, 1980; Jones, 1984; Skok, 1995; Greene, 2005; Kraft and Furlong, 2007; Dye, 2008），就誠如 Jones（1970: 13）所言，在每個決策階段裡面，其過程都可以被確認為各自功能可以達成政策的目標。例如簡單的公共決策過程像是 Kingdon（2003: 2-3）化約而成的「議程設定」、「政策方案制定」、「特定政策方案的威權抉擇」（authoritative choice）、以及「決策執行」；或像是 Dye（2008: 32）則將政策制定過程分為「問題認定」、「議程設定」、「政策形成」、「政策合法化」、「政策執行」、以及「政策評估」等階段。由此可以看出，循序漸

進與按部就班的理性決策性質是存在的，而且議程設定做為政策過程的初始階段、或是政策循環的起點，其重要性不言而喻。

當公共政策的學術研究因為階段論而有著起承轉合的理性決策性質時，社會大眾和輿論期盼按部就班的決策規劃制定執行，而政治人物也可以因而宣稱他們並沒有介入公共決策的制定或是政策的執行。然而，階段論的政策過程理論有時候並沒有辦法解釋在現實政治世界裡面所發生的事情，像是公共決策者的有限理性（bounded rationality），或是在遭遇政黨輪替時的有些政策缺乏延續性，最重要的是，階段論的理論研究欠缺公共決策過程的宏觀視野（John, 1998: 36-37）。以 1947 年問世的行政行為（Administrative Behavior）名著而著稱的 Simon（1966: 19）在〈政治研究：決策的架構〉一文內，曾經提出簡單的劃分如下：引起矚目（directing attention）；探求和設計可能的政策行動；以及選擇特定的行動。² 對此，Frederickson and Smith（2003: 168-169）就曾經指出，Simon 的所謂引起矚目，其實可以具體的反映在時間的限制、資訊的泛濫、持續改變的政策問題、以及變動不居的政策優先順序。而對於政府如何將政策問題排列優先順序，Jones and Baumgartner（2005）則在其專書內，依據超過十年的長期追蹤實證研究結果，提出極其深刻的見解。³

在政治學的領域裡面，對於公共政策議程的研究，主要是針對

2. 該文英文篇名為 Political Research: The Decision-Making Framework，所劃分出來的項目原文如下：directing attention, discovering or designing possible courses of action, selecting a particular course of action。事實上，Kingdon（1989）在其 Congressmen's Voting Decisions 專書著作的第十二章也是採用和 Herbert Simon 同樣的歸類方式。

3. 以本文上一節所敘述蘇花高興建的政策過程來說，具體的體現出所謂的引起矚目，持續改變的政策問題和變動不居的政策優先順序，這被 Jones and Baumgartner（2005）稱為「矚目政治學」（The Politics of Attention），它不僅影響到議程的設定，對於備選替代政策方案的提出也造成關鍵性的影響。

引起社會公眾和立法機關矚目之改變形式，以及影響眾所矚目政策議題之策略運用（Kingdon, 1995）；然而在公共行政和政策科學的領域裡面，政策優先順序的排定是在決策體系之內完成，公共決策的封閉性質使得民意和輿論對於政策的延續性和可預期性無法置喙，致使民意和輿論轉而注目於那些事情應該有所改變，或是那些政策議題應該獲得有效的改善和解決。從這個角度來看階段論的公共決策相關理論的話，則非階段論將政策問題視之為互賴的問題系統，無法分門別類、循序漸進的制定決策，甚或是解決亟需解決的重大政策議題，就有實際存在的價值。或許正因為如此，像是Simon提出的引起矚目、探求和設計可能政策行動、以及選擇特定行動的三段式決策架構，就被Kingdon（2003: 3）歸納為「議程；方案；抉擇」（agenda, alternatives, and choice）。由於決策者的有限決策理性，當面對政治系統內部不同的參與機構和政策行動者，以及外部的利害相關之個人、組織、與團體的時候，隨著公共決策過程不同發展階段的進行，政策的結果也有可能因為行動者持續的策略互動而有所不同。根據Frederickson and Smith（2003: 167-172; 173-182）的論述，決策者的有限理性還會受到「結果（consequences）邏輯」與「合適性（appropriateness）邏輯」的侷限，其所謂結果邏輯包括：資訊、矚目（attention）、風險承擔，而其所謂合適性邏輯指的則是政策的模糊性與不確定性、鬆散的媒合（loose coupling）和垃圾桶決策理論。⁴

4. Frederickson 和 Smith（2003: 167-172, 173-182）的論述當中，結果邏輯與議程設定理論的媒體議程和菁英議程、或是政策企業家密切相關，而合適性邏輯則和本文所探討多元流程理論密不可分。

(一) 多元流的理論概念⁵

所謂 multiple-streams 的理論概念是基於垃圾桶決策模式 (Garbage Can Model)，這個由Cohen et al. (1972: 1-25) 所提出「組織性的無秩序」(organized anarchies) 的模式，有以下三項特質 (Cohen et al., 1972: 1)：目標模糊、不一致且難以界定偏好 (problematic preferences)；參與成員未能瞭解決策過程 (unclear technology)，以致於對於達成目標的手段與方法並不明確；以及參與決策成員流動性的參與 (fluid participation)。Cohen等人認為，如此型態的組織抉擇出現在許多公共組織或是大學院校的教育機構內，「組織的決策通常是不同獨立流程的結果或是詮釋」，⁶ 而問題、解決方案 (solutions)、參與者、以及抉擇機會 (choice opportunities) 彼此之間有時互不相干，有時匯合交會，其互動關係會決定社會矚目的政策議題，從而透過議程設定試圖解決受矚目的政策議題，端視四股力量的消長互動而定。

針對Cohen et al. (1972: 1-25) 所提出數理化模式、以大學院校為案例的研究，Kingdon (1984: 3) 在「議程，方案，以及公共政策」的著作裡，將議程設定定義如下：「政府官員在任何時間都必須正視的議題或問題」，Kingdon的政策流研究途徑將政策變遷視之為持續進行，並將政策的形成視之為問題流、政策流、以及政治流彼此

5. 一般而言，流程是 process，而議程 (agenda) 則是「已經議定的流程」，所謂的 stream 則都不是這兩者，筆者在本文依據丘昌泰 (2008: 143-144) 及陳恆鈞、劉邵祥 (2007) 的譯名，將 stream 譯為「流」，例如將 policy streams 譯為「政策流」。

6. 原文譯自 Cohen 等人合著的期刊論文 (1972: 2-3) 如下：...a decision is an outcome or interpretation of several relatively independent streams within an organization.

互動的結果。Kingdon(2003: 165)在談到政策視窗(policy window)對於三流匯合的重要性時指出，政策視窗是政策方案倡議者促成偏好方案的出線，或是聚焦在其所關切政策問題的機會之窗(windows of opportunity)(Heymann, 2008: 104-107)。根據Theodoulou and Kofinis(2004: 204)的詮釋，政策視窗包括(政策)問題視窗和政治視窗，在問題流、政治流、以及政策流匯合之後，就會形成政策的行動(action)。他特別強調的議程設定牽涉到幾項變數：⁷ 自變數是限制政策理念發展的因素；因變數是從觀念演變到提案的時間點；干擾(intervening)變數是使得理念發展進入議程的情況，包括政策視窗、政策企業家(policy entrepreneur)以及外溢效果(spillovers)；⁸ 而前提式(antecedent)的變數則是對於政策問題和理念的理解。

前述 Kingdon 的多元流程模式(multiple streams model)對於學界人士形成重要的影響，像是有些學者就將研究焦點著重於決策過程的時機(timing)的討論(Baumgartner and Jones, 1993; Geva-May, 2004; Zahariadis, 2007)，有些學者則將注意力側重於政策企業家與其所採取行動的分析(Mintrom, 2000; Roberts and King, 1996)。然而就其探討的政策個案而言，和 Cohen et al.(1972: 1-25)以公共組織、尤其是大學院校做為研究案例不同的是，Kingdon(2003: 231-244)研究個案訪談的時間橫跨 1976-1979 年，四年期間訪談的

7. 轉引自 Greene(2005: 278)圖 7-2 的“The Agenda-Setting Process—The Kingdon Model”。包括：factors that constrain the development of policy ideas; the point where an idea becomes a proposed law; conditions that enable development ideas to enter the agenda; perceptions of policy problems, ideas, and reforms.

8. 國內學者林水波與莊順博(2009: 2-3)將 policy entrepreneur 譯為「政策中人」，並將 policy stream 譯為「方案流」，而非一般譯名的「政策流」。筆者在本文依據丘昌泰(2008: 143-144)及陳恆鈞、劉邵祥(2007)的譯名，將 policy entrepreneur 譯為「政策企業家」。

人數總共 247 人次，包括健康醫療（11 個案，共 133 人）與交通運輸（12 個案，共 114 人）。該著作的內容對於「是誰設定公共政策的議程」和「政策企業家的決策作為」有極其深入的研究，此外 Kingdon 認為議程設定過程呈現的是「鬆散的觀念組合」，而不是「理性的統合結構」（丘昌泰，2008：143），這對於本文蘇花高速公路興建決策所要探討的議程設定頗有借鏡參考的價值。

此外，Kingdon（1984：179）透過美國聯邦政府政策議程設定過程的實證研究指出，政策企業家需要機會之窗的開啟，透過民意調查和全國氛圍（national mood）影響到政策議程（Kingdon, 2003：146-149），進而將政策理念推上政府的議程並付諸於施行之觀點，這種多元流程的理論概念比前述的垃圾桶決策模式更適合於本文所要探討以下的問題：政府的政策是否一定要符合透過民調展現的多數民意（余致力，2002：102）；菁英對於政府提出的政策是否有更好的理解與認同（Dye, 1998：320-321）；菁英之間的意見是否會比較一致，以及菁英意見比起民眾意見和政府政策之間是否有較高的一致性。

（二）議程設定對決策制定的重要性

在公共決策的過程當中，學術界對於政策議程設定的討論，對於本文理論基礎的建立至關重要，茲論述如下。對於議程設定的定義，目前國內在政治學界與傳播學界經常引述的定義是 Dearing and Rogers（1996：1）所界定「一個持續不斷、由於各種議題倡議者來爭取媒體、專家、民眾與政策菁英注意的過程」（譯文轉引自余致

力，2006：1；余致力等，2008：26）；⁹ 此外，還有將其界定為「媒體、公共議題、政策形成三者之間互動的過程」（黃東益、鍾道明，2005：285），以及「一個政府機關決定是否將某一個公共問題予以接納並排入議程處理的過程」（吳定，2004：113）。從以上不同的定義可以得知，新聞媒體的持續報導使得政策議題成為社會輿論矚目的焦點，以及社會大眾對該項議題認知的來源，因此具有策略思維能力的政治人物，在議程設定的過程所佔據的關鍵影響力和地位，而其「目的行為」（purposive actions）才是整個議程設定過程的動力核心（陳敦源、韓智先，2000：29）。此外，也有學者從詮釋Kingdon政策三流的觀點指出，在議程設定的過程，一個議題能夠進入到議程，是受到一系列的流程、情境、或公共政策制度與過程的行動影響，包括問題流、政治流、以及方案流的交互影響，使政策窗的開啟和政策中人的媒合結果（林水波、莊順博，2009：2-3）。¹⁰

9. 除了新聞媒體、社會大眾、以及公共政策等三項組成要素（component）之外，Dearing 和 Rogers（1996）所界定的議程設定，由於並未區分出商業組織、非營利組織、還是利益團體，因此對於公共關係的議程設定而言，「組織」因素的納入將更有助理論概念的完整性（Moriarty, 1998: 116）。

10. 林水波與莊順博（2009）將 policy stream 譯為「方案流」，對於所謂政策企業家的討論，林水波與莊順博（2009：4）認為，當政策視窗開啟之際，若再由政策中人（政策企業家）從穿針引線，則爭論的議題就會很容易進入政策議程。而陳恆鈞、劉邵祥（2007：6）則是指，匯集（coupling）是政策企業家運用技能與策略，促進政治菁英或政策制定者接受方案與問題之間的聯結。前述國內學者都同意 Kingdon（2003: 204）的看法，公共政策過程當中的決策者並不必然會是所謂的政策企業家，政策企業家指的是那些願意投入資源以意圖獲取未來有利政策的人；他們因而可能是民選首長、政府官員、政策遊說者、學者專家、或甚至是新聞記者，其可能的多元動機則包括：對於特定問題的高度關切；追求自我利益，以擴增或保障科層官僚的預算或是政績；政策價值的提昇；乃至於只是尋求參與決策過程的樂趣等等（Kingdon, 2003: 204-205）。這樣的政策企業家會積極推動特定的問題進入政府的正式議程，或是尋求特定政策方案能夠脫穎而出，在政治系統內

在國外學者方面，Baumgartner and Jones (1993: 43) 以及 Birkland (2001: 106) 提出精簡的議程設定定義如下：「政策問題和替代方案得到或失去社會大眾和社會菁英矚目的過程」。就此而言，議程設定應該是存在於各級政府，但對於其是否只存在於行政部門的問題，Heymann (2008: 104-105) 則指出，儘管 Kingdon (2003) 的實證研究是聚焦於國會審議法案的通過與發展，但是對於行政部門決策仍是有所啟發，因此議程設定也同時存在於行政與立法部門。然而，對於什麼是議程設定所重視的議題 (issue)，Cobb and Elder (1983: 82) 認為，所謂的「議題」是在兩個團體針對地位或資源分配程序和實質問題所產生的衝突。美國學界的議題管理 (issue management) 知名學者 Chase 的定義則更為精確，他認為議題是一個組織之內或兩個組織之間的衝突點所在，包括談判、調適、爭辯、或經由立法行動使之成為公共政策的過程(轉引自 Hainsworth, 1990: 4)。此種過程的本質誠如 Dahl (1957: 71-72) 所說，「有些議題被組織性的進入政治，而有些議題則是排除在外」，議程設定的過程因而被 Mitnick (1980: 168) 形容為議題被引進正式制度議程，並轉化成政策意圖的過程。

探討議程設定理論的重要著作，主要有 Birkland (1997)、Cobb and Elder (1983)、Protest and McCombs (1991)、Dearing and Rogers (1996)、Jones and Baumgartner (1993; 2005)、McCombs (2004) 的專書著作；期刊論文部份有 Hainsworth (1990)、McCombs and Shaw (1972)、Rogers and Dearing (1988)、Soroka (2002)、Walgrave

得到採納；而且在面臨到問題流、政策流、以及政治流的匯集狀況時，一旦政策視窗開啟，一個有技巧、而且堅持到底 (persistent) 的政策企業家就會借力使力，促成既有政策方案的出線被採納。

et al. (2008) 等代表著作；而重要理論概念的提出則有 Downs (1972) 的 Issue Attention Cycle，還有 Dye (2008) 的由下而上 (Bottom Up) 和由上而下 (Top Down) 的議程設定，以及 Kingdon (1984; 1995; 2003) 的多元流與政策視窗的議程設定過程。¹¹

在 1970 年代時，Downs (1972: 38-50) 的議程設定五階段循環過程就是一連串永不停止的「警示發現」(a never-ending series of “alarmed discoveries”)，民眾對於政治議題的矚目呈現循環的型態，通常是從不受重視 (low attention) 開始，隨著議題被新聞媒體擴大報導，社會輿論的形成與民意機關的關切，會對政府構成壓力，但是在解決問題的高昂成本逐漸為外界所知之後，失去媒體注意焦點的議題就會因為新興議題的崛起，從而促使初始議題的消失 (fade away)。到了 1980 年代，Cobb and Elder (1983) 認為，議題的形成與政策的制訂是在一段時間內，相關團體共同重視並試圖解決的連續性的過程，Cobb and Elder (1983: 85-86) 將對政府決策過程至關重要的政治議程 (political agenda) 分為，被社會大眾所注視和討論的「系統議程」(systemic agenda) (或稱為政治議程)，以及被

11. Sabatier (1988; 1993; 1999) 和 Sabatier and Jenkins-Smith (1993; 1999) 的倡導聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework)，是在相對穩定的政策制定體系內發展而成，不盡然符合本文蘇花高興建決策的性質，因此並不是本文以下分析的重點。此外，Walgrave and Nuytemans (2004) 的研討會論文則是針對媒體的政治議設定能力，以比利時在 1991 年到 2000 年所通過的重要法案為例，提出「公共論述議程」(public discourse agenda) 能夠影響政府和國會的政治議程之觀點，他們所謂的「公共論述議程」包括民意議程 (public opinion agenda) 和媒體議程 (media agenda)，此項「公共論述議程」會影響到過去相同的政治議程、其他國內的政治議程、以及民主社會的議程 (civil society agenda)，並更進一步影響到政治議程。Walgrave et al. (2008: 814-836) 後來則是以比利時 1993 年到 2000 年的法案通過為例，論述新聞媒體對於政治議程設定的重要性。這和本文所要討論在行政部門的決策過程裡，新聞媒體對於政治議程和政策議程的設定能力，以及其對政策選擇的關鍵影響，Walgrave et al. (2008) 的著作對本文都頗具有啟發性。

決策者嚴重關切並付諸政策行動的「政府議程」(government agenda) (或稱為制度議程、正式議程)；前者是指被行政、立法等政治社群成員所意識到一般性議題，而後者則是指權威決策者非常關切的重要議題。¹²

進入 1990 年代以來，學術界對於議程 (agenda) 的討論，則更加複雜精緻且嚴謹界定，特別是 Gupta (2001)、Rogers and Dearing (1988)、Soroka (2002)、以及余致力 (2006；2008) 所提出的議程設定模式。對於決策者來說，議程設定的過程其實就像是前面所引述 Dearing 和 Rogers (1996: 1) 所說的一個持續不斷、由各種議題倡議者爭取媒體、專家、民眾以及政策菁英關注的過程。然而議程設定的複雜性，有時候也是決定議題能否進入議程，甚或是持續成為政府議程上重要議題的關鍵。國外學者所提出不同的議程與模式，Rogers 和 Dearing (1988) 在整理 153 篇相關研究文獻後，試圖排除以往對於媒體議程-公共議程、媒體議程-政策議程、以及政策議程-公共議程等兩兩互動的片段關係探討，提出完整的議程設定模式包括從守門人、有影響力的閭媒體、以及重大新聞事件開始，透

12. 此外，Cobb and Elder (1972) 還將議程設定的過程區分為三個步驟：議題創造 (issue creation)；議題擴張 (issue expansion)；以及議題進入 (agenda access)。在議題創造的階段，議題啟動者 (initiator) 和觸發機制 (trigger device) 的結合就會形塑出議題的創造 (Cobb and Elder, 1983: 85)；Birkland (1997: 1) 就將所謂觸發事件 (trigger events) 稱之為焦點事件 (focusing events)，他還將焦點事件定義為「突發，不可預期的事件」(sudden, unpredictable events)。在議題擴張的階段，創造出來的議題要成為制度議程上的議題，則必須要動員對於議題的支持 (adherents must mobilize support for their position on the issue) (Mitnick, 1980: 169)，唯有爭取到更多民眾與輿論的關切注目，才可能取得更多資源，也才可能進入政府的議程之內。而在議題進入的階段，要取得議程地位的議題就必須要能夠得到群眾 (the publics) 的重視，包括從小眾的確認群體 (identification groups)、關切群體 (attention groups)、關切大眾 (attentive public)、乃至於廣泛大眾 (mass public) (Cobb and Elder, 1983: 152-157)。

過議程之間全面性的互動關係，以及議題和事件重要性的客觀指標與個人經驗和人際溝通對於不同議程的影響，探討更為全方位的議程設定。

進入 21 世紀以來，Gupta (2001: 49) 提出多元參與者的議程設定模型，認為政治菁英、經濟菁英、行政官僚、以及民間團體對於議程設定都有影響力，但其植基於 1960 年代美國民主理論的權力結構當中，民間團體才是權力的主要來源(余致力等, 2008: 117-118)。Soroka (2002: 270) 的議程設定模式則包括公共議程 (public agenda)、政策議程 (policy agenda)、媒體議程 (media agenda)、以及真實世界的因素 (real-world factors) 等四個變項；Soroka 將其彼此之間的影响關係分為單向影響和交互影響，其所討論的公共議程則還包括了利益團體、公共議題以及有影響的人士，政策議程包括總統或總理、政黨、國會以及官僚體制，而媒體議程則包括新聞媒體和民意調查，特別是很有影響力的媒體。國內學者余致力 (2006: 18-19; 2008: 42-43) 提出的議程設定模式則是在傳統媒體議程、公共議程、以及政策議程之外，再增列「菁英議程」做為單獨的變數；其原因在於，政治菁英和一般大眾對於政策議題的意見未必會一致，甚至有時候政治菁英和決策當局掌權者 (leadership echelons) 所關切的政策議題和所制定的政策，也存在相當程度的歧異，而且他觀察國外許多實證研究的結果都一再顯示出，部分公共政策與多數民意乃至菁英的意見不符，菁英與一般民眾所關切的公共議題以及對公共政策的意見並不相同，各類菁英間對許多政策議題亦有相當分歧的認知和評價 (余致力, 2002: 79)。

事實上，當各方涉入的政策利害關係之個人、組織或團體，彼此意見分歧產生矛盾衝突時，則有對於政策問題認定和政策議程設

定擁有權力的人，就有可能進而擁有定義社會多數意見的權力（黃東益、鍾道明，2005：284-285）。然而政策問題的界定絕對不是在尋找代罪羔羊（Rocheft and Cobb, 1994: 3-4），界定的過程通常包括政策議題的政治立場和解決方案的設計，無論是文化價值、利益團體的倡導、科技資訊、乃至於專業意見的提供，都有助於問題內容界定之形成。而一旦問題界定過程能夠透明化，則有些政策問題的定義可以形成決策的長期穩定基礎，而有些問題的定義則會被修訂或甚至是被取而代之以（Polisar and Wildavsky, 1989: 129-155）。對於前述的觀點，Schattschneider（1960: 68）曾經總結說，「政策方案的定義是至高無上的工具性權力」，關鍵要點有兩個：社會公眾參與政治衝突的幅度，以及衝突過程被控制的程度（Schattschneider, 1960: 3）。對 Schattschneider 來說，衝突的結果直接取決於所涉及社會大眾的人數多寡，就此觀點而言，和前述 Cobb and Elder（1983: 152-157）的觀點相同，確認群體、關切群體、關切大眾、以及廣泛大眾（mass public），能夠引起愈大多數民眾關切重視，愈是能夠持續讓群眾矚目的政策議題，或是涉及愈多利害關係的個人、組織、或是團體，愈有可能進入到政府設計政策方案尋求解決之道的階段。

（三）理論的應用與修正

對於本研究而言，前述理論概念的歸納評析具有在「理論應用」和「觀點修正」兩方面的意義，茲陳述如下。Kingdon 理論與實證文獻的價值在於他運用傳統垃圾桶決策模式於全國性的公共決策，尤其是他以美國的健康醫療和交通運輸政策議題的「前決策過程」（pre-decision processes）為例，探究議程的設定與方案的設計（alternative specification），這對於本研究所欲探討交通政策--蘇花

高興建決策的個案具備理論高度上的啟發。然而，本文的政策個案在理論層面上的意涵，部份有別於 Kingdon 的研究，本個案雖然也僅只於本土交通決策制定前的階段過程，卻限於全國新聞媒體能見度並不是那麼高的東部高速公路興建政策，從而衍生出與環境保護、生態保育、水土保持、國土開發，乃至於地方觀光發展以及振興地方經濟相關的議題探討。此外，Kingdon 在政治流程內，將全國氛圍（national mood）、利益團體、以及政黨輪替界定為治理的意識型態（ideology of governing parties）之概念變數。目前我國屬於較為中央集權的政治體系以及較為強勢的兩黨政黨政治，特別是對於蘇花高的政策個案來說，在九年內經歷過之前五十年所未經歷的兩次政黨輪替，政府機關內文官系統基於專業需求所制定出來的政策，是否會因為政治因素而有所改變，或是傳統上被社會輿論認為偏向工商團體與社運環保團體的不同政黨，在執政之後對於蘇花高興建的政策立場有沒有呈現重大的差異，在在都顯示出本研究政策個案多元的面貌。

在理論方面的意涵則是，最去十多年來，不乏有學界人士推崇 Kingdon 的多元流程式對於政策科學研究在理論突破上的重要貢獻（Sabatier, 1999; John, 2003; Mintrom and Norman, 2009），事實上，他的理論模式也被應用在其他歐美先進國家，像是英國、法國、德國、以及加拿大等國的決策過程（Keeler, 1993; Zahariadis, 1995a, 1995b; Zahariadis and Christopher, 1995; Howlett, 1998; Kendall, 2000），有些學者甚至將其運用於詮釋非常複雜的決策過程，例如像是 Wood and Peake（1998）、Travis and Zahariadis（2002）、以及 Exworthy and Powell（2004）。在此，本研究是透過本土實證案例的檢驗，希望能夠對於理論概念的意涵進行有意義的對話，茲論

述如下。近年來對於 multiple streams 的批評與修正，有針對垃圾桶決策模式 (Mucciaroni, 1992)，有著重於其議程設定的假定 (Durant and Diehl, 1989)，也有針對其政策制定的假定 (Zahariadis, 1999; 2003)，國內學術界在學術見解的評論則主要是來自陳恆鈞、劉邵祥 (2007: 1-18)。

首先，儘管 Kingdon 認為議程設定的過程是以非漸進、間斷性的方式進行，而備選的替代政策方案則通常是漸進調適過程的產物，然而 Durant 和 Diehl (1989: 196) 雖然認同議程設定的非漸進式演化，但卻主張備選方案的發展除了漸進發展方式外，還有激進、進化、以及趨同的議程程序發展之軌跡 (陳恆鈞、劉邵祥，2007: 9)。其次，後者認為，政策的模糊性 (ambiguity) 是決策的真實面貌 (a fact of policymaking) (Zahariadis, 1999: 89)，因此良好的決策應該處理好三個決策過程當中的活動：聚集注意力、搜尋政策方案、以及選擇政策方案 (Zahariadis, 2003: 11)；Zahariadis (2003: 13) 認為，政策方案的形成和搜尋有賴於政策社群對政策理念的整合，而社群成員的連結程度則可以規模 (size)、形式 (mode)、能力 (capacity)、以及管道 (access) 四個面向進行區隔，基於多元流程的理論概念，政策的選擇會受到政策企業家策略運用的技巧和所擁有地位與資源的影響。特別是問題的建構 (framing) 會促使政策利害關係人對於本身是受益者還是受害者有所知覺，從而採取不同的對應行動，這和 Dearing and Rogers (1996: 63-64) 以及 Iyengar (1991: 11)，視 framing 為政策企業家賦予政策議題意義的技巧 (a technique that brings meaning to an issue) (Moriarty, 1998: 116) 的觀點不謀而合。

四、研究方法

諾貝爾經濟學獎得主 Simon (1985: 301) 曾經提醒政治學者有關人類認知意識 (human cognition) 的有限性, 「一般人雖然有長期的記憶, 但卻對於注意同時間不同資訊的承受能量則頗為有限... 週遭的所聽所聞所見, 只有一小部份會在短期間影響到我們的行為」; 此種「矚目瓶頸」 (attention bottleneck) 的非理性對於多面向的事物只能基於單一面向考量做成最後的決策 (Simon, 1985: 302)。與此相呼應的則是 Peters and Hogwood (1985: 251) 所說的, 幾乎所有政策的組織活動都至少會有一個很明顯的高峰期。在不同的議題倡議者爭取媒體、專家、民眾、以及政治菁英矚目注意的過程當中, 本研究依據 Rogers and Dearing (1988) 與余致力 (2006; 2008) 的議程設定模型, 針對蘇花高進行深入的政策個案分析, 從具有影響力的新聞媒體對於重大新聞事件的報導著手收集資料, 以瞭解決策者、公共政策、民意之間在不同流程的互動關係, 以及議程設定能力不等的政策參與者如何促成政策方案的抉擇。

為了檢視新聞媒體促成公共議題的高度矚目, 以及其對於公共決策可能造成的影響, 本文的研究方法採用內容分析法 (content analysis), 將蘇花高政策個案透過所選取新聞報導的四個時期, 觀察其對於政策議題後續發展的影響。由於媒體的型態會影響到議程設定的功能, 而報紙比其他媒體擁有更強大的議程設定能力 (Protest and McCombs, 1991), 因此本研究採用平面媒體的報紙做為分析素材。

筆者針對蘇花高速公路興建決策過程, 在 2008 年 5 月 20 日第

二次政黨輪替之前為時一年四個月的發展歷程，所設定的重要時間點包括：2007年4月14日民進黨總統初選電視辯論會，2008年2月24日當時兩個主要政黨的總統候選人謝長廷及馬英九的「公民提問電視辯論會」，新總統520上任之前的4月底，2008年4月25日環保署環評會決議將蘇花高全案退回交通部，以及2008年7月6日，行政院長劉兆玄宣布將興建「蘇花公路危險路段替代道路」。¹³ 本研究所收集的資料是來自這三個時間點隔天起算的一週七天內，更生日報、自由時報以及聯合報的特定四個版面。¹⁴ 筆者選擇這三份報紙是基於以下兩個原則，第一，兼顧全國性報紙與地方性報紙兼顧，自由時報和聯合報都是全國性報紙，而更生日報則是花蓮和台東地區的地方性報紙；第二，兼顧報導的平衡性，自由時報和聯合報的報導取向不同，選取兩者可以有效平衡報導的內容，以免內

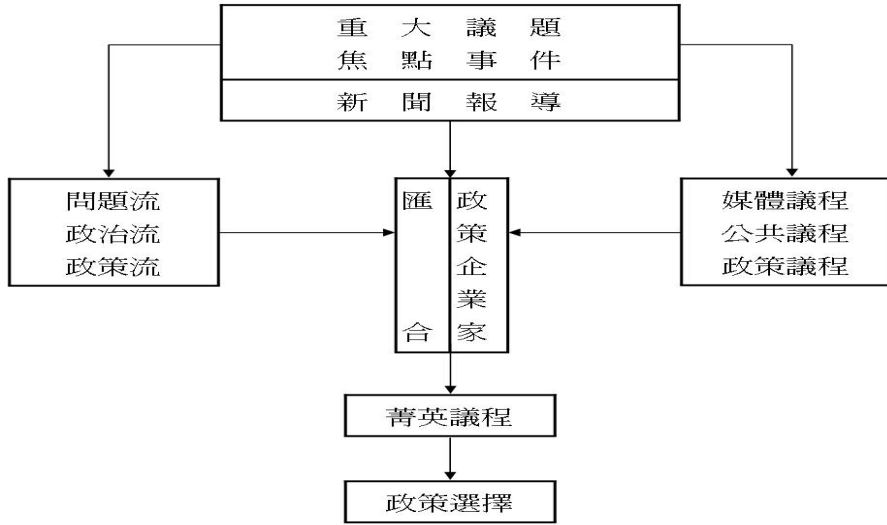
13. 本研究各個階段的選取原因如下：2007年4月14日民進黨總統初選電視辯論會的原因是，四位辯論的人士包括當時在任內的副總統呂秀蓮、行政院長蘇貞昌、民進黨主席游錫堃、以及前行政院長謝長廷；選取2008年2月24日「公民提問電視辯論會」，是因為兩個主要政黨總統候選人謝長廷及馬英九的政策立場和觀點，前者在2008年1月中旬接任民進黨黨主席，代表民進黨參選總統，後者則在2008年520之後擔任總統的職務；最後一個階段選取的則是現任行政院長的政策性宣示，其重要性不言而喻。前述六位朝野人士都是或曾經是國家決策制定關鍵的政治人物，他們的政策立場或政策觀點，動見觀瞻，不但可能影響到其主政期間的政策方向與政策方案制定或選定，甚至對於政策問題的認定，也有可能影響到行政當局的政策參與者，像是交通部、其所屬國工局、或是環保署環評會議委員的決策或決議。至於選取新總統520上任之前，2008年4月25日環保署環評會決議將蘇花高全案退回交通部之後七天收集資料，則是因為正視永業文官（交通部/國工局），以及環保專業與工程專業（環評委員/國工局），對於問題流程與政策流程的重要性。而行政院長劉兆玄在2008年7月6日宣布將興建「蘇花公路危險路段替代道路」，當時也曾經引起社會輿論的軒然大波。

14. 各報所選取的四個版面分別如下（依報紙名稱的筆劃順序）：自由時報的第6版、第12版、第13版、以及第15版；更生日報的第1版到第3版、以及第11版；聯合報的第A2版、第A3版、第B1版、以及第B2版。

容失真或有所偏頗。¹⁵

美國學者 Birkland (1997: 145-147; 2006: 1, 159) 曾經將焦點事件 (focusing events) 分為「正常的」(normal)、「新的」(new)、以及「不尋常狀況的一般事件」(common events under uncommon circumstances)，本文所說花蓮季節性的颱風豪雨或是突發性地震的發生，都是屬於其所謂正常的焦點事件。根據 Birkland 的定義，所謂新的焦點事件指的像是 911 美國被攻擊的事件，而所謂不尋常狀況的一般事件，其實就是一般事件，只是該事件得到新聞媒體極度關注，從而成為眾所周知的焦點事件。由於季節性的颱風豪雨每每造成蘇花公路的坍方落石和往來車輛民眾的傷亡，根據 Birkland 對於焦點事件的定義，屬於「正常的」焦點事件；然而 2008 年 7 月 6 日行政院長劉兆玄宣布興建「蘇花替」事件引發的軒然大波，則是屬於「不尋常狀況的一般事件」。

15 儘管筆者所選取的報導廣度受限於所設定的特定時期，但本研究取材的平面媒體報導是由筆者過去幾年來長期收集的資料，雖然容易受到報導當時政治氛圍的影響，但除了所設定期間的自由時報、更生日報、以及聯合報，筆者對於資料處理的標準與說明有三：第一，根據 AC Nielsen 的媒體閱讀率調查結果，最近三年來閱讀率較高者的國內傳統三大報，分別是自由時報、聯合報、以及中國時報，因此筆者在本研究內選取前兩份報紙；第二，為了解決報導廣度侷限的問題，本研究亦同時收集各個設定期間的中國時報相關報導，以及不在所設定研究期間內的三份報紙過去三年的相關報導；第三，在本文分析時的表達方式也有所不同，凡是以括號內標楷體 11 號字表示的文字，都是筆者選定研究期間內的新聞媒體報導內容，凡是在本文內以括號內新細明體 12 號字表示的文字，則都不是筆者所選定研究期間內的報導，而且包括中國時報在內的相關報導。



圖一 本研究分析架構圖

根據多元流程理論的觀點，政策企業家在決策者矚目的聚焦（capturing the attention of policymakers）和爭取自己權益（manipulating it to their advantage）兩個方面，都扮演非常重要的角色（Zahariadis, 2003: 11），特別是當少數的決策者面對眾多的政策問題和替選方案時更是如此（Jones, 1994）。因此如圖一所示，由於重大議題或焦點事件發生而產生的密集新聞報導，不只會影響到媒體議程、公共議程、以及政策議程，特別是在遭遇到定期選舉、政治危機、或是因為政策視窗的開啟，還是政策企業家所採取的行動，都可能因而促成問題流、政治流、以及政策流的匯合，進而透過菁英議程內對於技術上是否可行（technical feasible）和價值上能否被接受（value acceptable）的折衝（Kingdon, 1995: 131, 133-134），最後影響到決策的制定和政策的選擇。

五、蘇花高興建決策分析

基於上節的基本分析，本節基於多元流程分析，更進一步探討和「前決策過程」(pre-decision)密切相關的兩個重要問題：議程設定與政策方案的選擇，其間涉及到「由誰決定」、「在什麼時間決定」、以及「什麼(方案)被決定」。由於 Kingdon 認為議程設定的過程是間斷性進行，而替代方案則是漸進調適過程的產物，然而是什麼因素造成新聞媒體對此項政策議題隨著時間的遞移，從而帶來政策議題的模糊性(Zahariadis, 1999: 89)，使得前後任的執政黨領導階層都無法議決，做最後的拍板定案，是以下分析的重點。

(一) 政策參與者之分析

如表二所示，該項政策議題的政策參與者包括內部參與者和外部參與者。前者以中央與地方行政和立法部門的機關為主，其中像是總統或行政院長、交通部、其所屬國工局(交通部台灣區國道新建工程局，以下簡稱國工局)、環保署、以及花蓮縣政府，還有立法院和花蓮縣議會等等。而後者主要是以工商團體、環保團體、學者專家、以及其他個別的民眾。

在陳述內外部參與者時，本文還輔以理論的框架，如表二所示，議程設定階段的參與者是以總統/行政院長、立法院、以及工商與環保團體為主，而除了總統和行政院長之外，幾乎所有參與者都對於蘇花高興建政策問題表達出本身的政策立場。然而，當遭遇氛圍有所改變的政治流程時，總統/行政院長、環保署、花蓮縣政府、立法

院、以及花蓮縣議會也都會涉足其中，但是在政策流程裡面，則政策參與者就以交通部、其所屬國工局、環保署、立法院、以及學者專家為主。

此外，由於蘇花高速公路的興建，在本質上是政策參與者對於土地使用的價值選取，如表所示，所謂價值（value）的意義分為使用價值和交換價值，後者往往是公共建設所希望創造的政策價值。除了總統/行政院長的多元價值觀以及花蓮縣政府的均衡發展之外，追求交通建設優先的政策參與者有交通部和國工局，環境保護優先的政策參與者有環保署，而立法院、花蓮縣議會、工商團體傾向於經濟發展，而環保團體、學者/專家、原住民則傾向於環境保護。

表二 多元流與議程設定分析表¹⁶

政策參與者		流程/核心 價值 ¹⁷	問題流/ 設定能力	政治流/ 設定能力	政策流/ 設定能力	是否提出 政策方案	政策核心價值 使用價值/ 交換價值
		行政	總統/ 行政院長			○ /強	
	交通部	○ /強			○ /強	有提出	交通建設優先
	國工局	○ /弱	○ /弱	○ /弱			同上

16. 對於蘇花高政策利害關係人的分析，實證的研究文獻主要有魯炳炎（2007）和張寧、顏豪志（2009），本研究與其不同點茲分述如下。首先，魯炳炎（2007：239-245）曾經以「利益涉入程度」、「擁有資源多寡」、「資源動員能量」、「議題地位重要性」等四個標準進行論述。然而，本研究與其不同的有四點，首先，本研究基於政治流程，將其所謂的中央行政首長明列出是總統與行政院長；其次，為了強調專業技術官僚在蘇花高興建決策過程，對於政策流程的重要性，本研究因而特別標示出國工局；最後，本研究並沒有特別突顯慈濟功德會在決策過程的角色；儘管「蘇花高以高架自慈濟靜思精舍東南方經過，距離精舍前只有三百公尺，同時高架也跨越慈濟文化園區西側」（朱淑娟，2007）；此外，本研究強調的是原住民對於蘇花高沿線經過地區的基本權益，在政策流程的過程當中的意見表達是否因為沒有受到新聞媒體的重視，從而影響其弱勢中的弱勢地位。其次，在對蘇花高興建議題的認知衝突分析當中，張寧、顏豪志（2009）則是採用社會判斷理論（Social Judgment Theory）探討當事人對此項政策議題的判斷對策，該研究就東部經濟發展、安全便利的交通、以及環境保護，以立意抽樣的方式，針對政府官員（18位）、民意代表（8位）、觀光業者（22位）、環保團體（16位）、以及一般民眾（44位）等五種當事人群體，總共104人進行調查研究。研究結果雖然顯示出，大部份受測者認為對東部經濟成長之程度及對交通便利與安全之程度越高，越贊成興建蘇花高，而對當地環境衝擊之程度越高則越不贊興建，然而該項研究只能顯示受測者關切蘇花高議題的方向和強弱而已，並無從探知不同政策參與者的政策核心價值，以及彼此之間錯綜複雜的互動關係。

17. 筆者基於前述註腳16的相關研究文獻，以及本研究後續的分析，歸納整理成為本表議程設定能力的判斷以及政策核心價值的認定。而對於學者專家的政策價值欄目內，所謂「傾向環境保護」的認定原因有二：第一，在筆者收集到的資料裡面，並沒有看到支持或傾向經濟發展的言論發表，除了因為新聞報導是以環保署環評會議內，環境保護專長的學者專家之意見為主；另外也是因為第二，在蘇花高興建決策的討論當中，環境保護和生態保育的觀點，在學術界或甚至是社會輿論與情方面，都有道德上的高度或制高點，支持興建蘇花高的聲音並不容易上到新聞版面。

	環保署	○ /強	○ /強	○ /強	有提出	環境保護優先
	縣政府	○ /中	○ /中			均衡發展
立法	立法院	○ /中	○ /強	○ /中		傾向經濟發展
	縣議會	○ /弱	○ /弱			傾向經濟發展
	工商團體	○ /中				傾向經濟發展*
	環保團體	○ /強	○ /弱			傾向環境保護
	學者/專家	○ /強		○ /強中	有提出	傾向環境保護
	原住民			○ /弱		傾向環境保護

資料來源：筆者自行整理研究資料取得期間內的政策參與者。

*說明：但工商人士像是亞都麗緻飯店總裁嚴長壽則是多次表達反對興建蘇花高的立場。

然而，由於對經濟發展與環境保護基本核心價值的認知差異，則在多元社會要達成透過公共建設所希望創造的政策價值，就必須深入探討不同政策參與者涉入最複雜的問題流，如表所示，只有總統和行政院長的多元價值觀和最弱勢的原住民，沒有或是沒有能力介入問題流。

1. 從問題流到政治流：焦點事件、民意調查、以及經費預算

對於問題流來說，誰關注什麼和何時關注是非常重要的（who pays attention to what and when is critical）（Zahariadis, 1999: 75）。幾乎所有的政策參與者在不同的時期，都有不同程度的參與；這種或前或後、程度不一的流動性參與，隨著時間歲月的過去，政策的發展並不容易被社會大眾所注意或矚目。本政策個案的問題流程可以分為焦點事件、民意調查、以及經費預算三個問題。在焦點事件方面，對於一個爭辯十多年的政策議題來說，只有焦點事件（focusing events），特別是季節性的颱風豪雨或是突發性地震的發生，造成民眾寶貴生命的損失，才能重新喚醒社會大眾對於需要蘇花高速公路

的記憶。例如：「（筆者按：蘇花公路）...每逢颱風、豪雨及地震過後，更顯得柔腸寸斷，險象環生畫面層出不窮...且整治即必須管制交通，為了避開管制時段，用路人常不自覺提高車速，搶時間上管制路段放行，意外事故不斷發生，死亡公路的惡名揮之不去」（游太郎，2008）。

由於此種焦點事件不定期發生的本質，新聞媒體沒有誘因從事長期持續的追蹤報導，從而無法引起社會各界廣泛的共鳴。然而，就政府系統監測（systematic monitoring）與處理日常政務的經驗來說，官方來自民間所收受的回饋訊息，並不是沒有，只是不同的訊息的來源，有不同的政策觀點；而且不同的政策參與者對於政策問題的認知和詮釋大有不同，直接影響到其對於政策解決方案的定義。例如，由於各種民意調查因為其動機或是抽樣程序會被質疑，而無法形塑適合的政策氛圍，就算是行政院東部聯合服務中心做的民調亦復如是，像是「行政院東部服務中心...執行長吳國棟強調，這是全國第一次針對重大議題的全面性普查，深具指標意義，政府應跟著主流民意走。行政院東服中心去年十一月在花蓮縣十三鄉鎮市辦理普查，共發出廿六萬份普查問卷調查表，回收八萬四千八百九十二份，回收率百分之卅三，贊成的高達七萬八千六百五十一份...」（范振和，2008a）。

根據以上的調查結果，儘管地方上贊成興建蘇花高的民意所傳達訊息雖然很清楚，然而對於反對蘇花高的人士而言，訴諸民意的意向調查也可能呈現出截然不同的結果，洄瀾夢想聯盟所公佈的民調結果就顯示，當民眾接受更多蘇花高的相關資訊後，態度會出現明顯的轉變，最後甚至有 63% 傾向緩建，並對替代方案有相當的接

受度。¹⁸ 在洄瀾夢想聯盟這項民調公佈之後一個月，當時的行政院長游錫堃於 2003 年 12 月 21 日宣布蘇花高緩建三個月，當時並對外表示「只要花蓮縣政府、縣議會來公文，決議興建，我們就動工」（田德財，2007），對於問題本質認知的不同，也是造成蘇花高緩建的根本原因。

或許正由於公共建設所希望創造的政策價值並沒有被不同的政策參與者所接受，各種訊息傳達進入決策機制，直接影響到決策的回饋。對於決策者而言，考慮蘇花高的興建勢必要顧及到經費預算的編列，在政府財政日益困窘的情況下，預算限制是必須面對的重大因素。例如：「負責施工的國工局表示，光是優先興建的蘇澳到崇德六十公里的山區路段，預算因物價波動增加三成，達九百五十

18. 交通部國工局在 1999 年提出有 73% 的民眾贊成興建蘇花高的數據（楊基山，2003），然而根據洄瀾夢想聯盟在 2003 年 12 月 2 日公布的民調，40% 的民眾不知道蘇花高要興建，顯示不管是中央政府或花蓮縣政府，都未負起該有的政策宣導責任，遑論將此重大建設進行公開的討論或辯論，致使在只問到是否接受蘇花高興建時，贊成者有 65%；若被問到高速公路完工後，可能造成花蓮市區交通的壅塞、產生空氣污染與噪音等問題時，贊成興建比例下降到 51%；再進一步問到 2006 年北迴鐵路從花蓮到台北行車時間改善為兩個小時，反對興建的比例則超過贊成者；再問到如果不蓋高速公路，而將 962 億經費移作改善地方建設費用，贊成興建比例則降到 34%、反對者已超過半數；當民眾接受更多蘇花高的相關資訊後，態度出現明顯的轉變，最後甚至有 63% 傾向緩建，並對替代方案有相當的接受度，這些替代方案的地方五大建設包括：大花蓮輕軌電車系統、縱谷環鎮小火車系統、東部緊急救難直升機中隊、東部高速網路、恢復洄瀾自然海灣及花蓮發展基金等項目。為了探詢民意，以瞭解地方民眾對於興建蘇花高速公路政策的意向，花蓮縣政府於是分別委託 TVBS、中國時報、聯合報等三家專業機構辦理民意調查，三家民調機構於 2004 年 1 月 6 日至 8 日期間，同時進行電話民調，依花蓮地區各鄉鎮人口數之比例，以電腦隨機取樣的方式，分別成功訪問 1087、1129、1134 位受訪者，綜合三家民調機構的結論有 78% 贊成興建蘇花高（魯炳炎、張永明，2006：146）。花蓮縣政府該次民調是基於 95% 的信心水準，抽樣誤差約為正負 3%。截至 2009 年 7 月底止，這也是歷年來唯一一次由官方啟動的民意調查。

億元」(蔡惠萍, 2008)。¹⁹ 會有這方面的討論, 是因為在 2008 年「距離總統大選只剩十八天, 爭議不斷的蘇花高速公路, 環保署卻在昨天強力通過環評差異分析初審」(朱淑娟, 2008a), 而這也遭遇來自環評委員的抗議, 「環評委員、成大環工系教授林素貞立即質疑, 開發單位未主動把分段施工納入環境影響差異評估, 何以環保署『代勞』…國工局對一些問題也還未說明清楚, 環保署為何急著『結案』」(朱武智, 2008), 而這樣的抗議與爭議, 也埋下一個多月後在(2008年)4月25日環評大會決議將蘇花高案退回交通部的伏筆。

問題流程因為焦點事件的發生和經費預算的爭論, 使得諸多政策參與者在型塑各自偏好的政策方案過程中, 也必須面對後者所涉及到政策方案的提出, 以及前者所涉及到的議程設定的回應和政策方案的抉擇。政治流程的重要性在於能夠決定議程設定的優先地位, 全國氛圍(national mood)、有組織的利益團體、乃至於選舉的反彈和民選的官員等等都有可能影響到政治流程(Kingdon, 2003: 163-164)。總統/行政院長、立法院、環保署、國工局、以及花蓮縣政府和縣議會在政治流程裡面, 呈現出不同程度的參與, 尤其是聚焦於經費預算的討論。

與預算相關的問題是, 「…未來蘇花高可能先闢建紅線的山區段, 即蘇澳至太魯閣, 黃色的平原線, 即崇德至吉安部分, 暫緩闢建。…國工局評估工期約需 8 年, 經費受到原物料大漲影響, 光山區段就需 920 億餘元, 與原本的全段闢建相差無幾」(曾鴻儒, 2008a)。不同的報導所引述國工局的統計數據也不同。除了環評委員所認為, 如今的時空背景和與當初的評估並不相同, 經費也從當

19. 蘇花高速公路原定從宜蘭蘇澳到花蓮吉安, 全長 86.5 公里, 原定預算 962 億元。

初的九百多億增加至一千四百億元之外，對於所應編列預算財源的競逐，政府機關都表示，並不會影響到蘇花高的興建。像是：「國工局表示，蘇花高的資金來源，78%來自『國道公路建設管理基金』，22%由政府撥款補助，應不致造成政府預算之排擠」（陳雅玲，2007：98）。興建蘇花高所需的經費無論是全長 86.5 公里當中 60 公里的山區段經費預算是 920 億或 950 億，或是總金額可能高達 1400 億，對於國家財政都可能構成沈重的負擔。預算的限制與國家財政的負荷，在政策資源有限的情況下，其高昂的成本逐漸為廣為社會各界所知，則一旦失去新聞媒體關注的眼神，就可能因為新興議題的崛起，而從政府議程上逐漸喪失其重要性，除非這項政策議題能夠得到國家領導人或中央行政首長的支持，進而成為政府列管的重大交通政策。

2. 從政治流到政策流：政策性宣示與替代性方案

對於政治流裡面的參與者來說，「時間」是一項獨特的稀有資源，決策者受到政治職位與個人意見的限制，因此政策問題在某個時間點選擇了決策者，他們必須在適當的時機表達出對於政策議題的看法和可能的政策作為。以蘇花高個案來說，總統和行政院長對於政治流程及議程設定的影響能力、乃至於政策方案的抉擇，不言而喻。在 2008 年第二次政黨輪替之前，民進黨前後任的行政院長在 2007 年 4 月 14 日民進黨總統初選電視辯論會上，對於蘇花高就曾經有過激烈的爭辯。²⁰ 然而，執政黨內部歷任行政院長的建與不建

20. 更生日報、自由時報、聯合報的報導突顯出，當時的行政院長與謝長廷和游錫堃前後三任行政院長對於蘇花高興建決策過程的不同態度。當時的行政院長蘇貞昌針對蘇花高的興建政策，曾經有下列的談話：「蘇貞昌說，行政院之前即編列蘇花高預算，訂定政策，還經立法院通過、總統公布，一直到他上任後，才沒再編預算，同時送環境差異分析...環評委員如果能

的爭議，在 2008 年 2 月 24 日當時兩個主要政黨總統候選人的公民提問電視辯論會上，激烈的言語交鋒裡，則意外的對於這項高度爭議性的政策議題有基本之共識。²¹

雖然Kingdon (1984: 176; 2003: 146-149) 特別強調全國氛圍與選舉結果對於政策議程可能造成強而有力的影響，然而就蘇花高興建決策來說，則未必有黨派的差別。而且從當時兩位總統候選人的對話當中，也透露出可能會有替代方案的意味，而這也為政策流開啟一扇機會之窗。當時兩個主要政黨總統候選人，「謝長廷表示，... 東部人還可以充分地討論蘇花高，但不能因此讓九百億預算移給西部或南部使用，他在行政院長任內為此提出『東部領航計畫』（筆者按），²² 包括傾斜式火車、專用碼頭、水泥專用道、原住民特色街道等建設，讓花東居民享受九百億預算」（更生日報，2008b）。此外，「馬英九進一步表示，...也要有十年以上的興建時間，而這段期間不能空著等待...應該趕快以電氣化、雙軌化，讓東部交通變得更好...北迴線有雙軌也有電氣，但太魯閣號太少了，只有廿四部，未來三年內要增加到九十六部，讓台北到花蓮只要花兩個小時十分鐘」（更生日報，2008b）。

在短時間內依專業、依法評量，認為蘇花高不符合環評要求，他就決定不做蘇花高...」（更生日報，2007）。而對於蘇貞昌的說法，前行政院長謝長廷則反駁如下：「謝長廷回應說，他根本沒編預算，而是前任游院長曾編卅億元，但他沒用，還提出九百億的東部領航計畫替代方案，讓東部的民眾不吃虧」（王貝林、彭顯鈞，2007）。「...謝選秀出一份剪報說，是蘇自己去花蓮說，『本人很支持蘇花高，希望能參加動工典禮，蘇花高沒有做不做，只有何時做的問題』」（黃雅詩，2007）。

21. 對於當天兩位總統候選人電視辯論會的報導，以及其後續的發展，只有更生日報的四則報導，這顯示出花蓮地方性報紙對此政策議題的高度重視。

22. 2006 年 12 月，在當時蘇貞昌擔任行政院長的任內，經建會微調「東台灣領航計畫」，更名通過「東部永續發展計畫」（劉佩修，2007b：106）。

對照於當時的總統陳水扁和民進黨執政時期最後一任行政院長張俊雄的幾次政策性談話，政治氛圍的確並不尋常。²³然而最具震撼性的政策性宣示，則是2008年7月6日行政院長劉兆玄宣布將興建「蘇花公路危險路段替代道路」之後，來自社會輿論的高度關注。

「民進黨主席蔡英文說，若未經環評就決定興建蘇花高，是不完備的決策過程；...民進黨前主席謝長廷則說，推動蘇花高速公路是錯的，執政者已違反選舉承諾...」（林政忠，2008）；「花蓮環保聯盟鍾寶珠、綠黨秘書長潘翰聲均表示，環評程序還沒走完、行政院就宣示要蓋，這是行政凌駕專業，會影響環評公正審查。」（謝文華等，2008）。面對在野黨主席和環保團體的嚴詞譴責，執政黨也做出正式的政策回應。「府院昨天做出最後定調，改口『蘇花替』只是『構想』與『政策』.....政策官員三天來為南澳到和平段的蘇花替先後對外說明了七次...」（曾鴻儒等，2008）。

對於政策流，Kingdon（1995）認為，特定方案的出現是漸進式產生的，業經「調和」（softening up）的政策理念經常是經過重組的過程，政策視窗的開啟只能提供機會，政策企業家才是匯集的行動者（Zahariadis, 2003: 9）。無論蘇花高建或不建，無論有沒有替代方案，甚至無論有沒有「蘇花替」的政策備選方案存在，總統或總統候選人以及前後任和現任行政院長的談話，都是基於專業幕僚、技術官僚、乃至於專家學者所提供的意見。Kingdon（2003: 116）

23. 因為過去前後三任行政院長固然在電視辯論會上言語交鋒，但是對蘇花高興建政策的態度則都是抱持「環境保護第一，永續發展優先」的立場（更生日報，2007）。然而當時的陳水扁總統後來在4月21日參加2007全國NGOs環境會議時還是表示，「蘇花高是國家重大建設，是環台高速公路的一環，更是絕大多數花蓮人的心聲，應該有建設的必要」。此外，同年5月14日再度上任的行政院張俊雄院長也表示，「2000年十月中旬，他不但強調這是扁的政見，政府一定會推動，而且還要加速動工」（中國時報，2007）。

認為，研究人員、國會幕僚人員、與評估和預算相關的人員、學者、或是利益團體的分析人員等等，都可能將其對於政策的認知，提出針對一系列潛在問題所譜出的不同解方(林水波、莊順博，2009:3)，或是 Kingdon (2003: 116-144) 所謂的政策原湯 (policy primeval soup)，透過各種管道傳達出去，進而在各自的場域裡影響到有設定議程權力的政策企業家。然而，不同政策立場或觀點的差異，也因而無可避免，而這些解方能否被決策者所採用，則端看政策企業家們的政策價值之抉擇。

3. 專業觀點和政策價值的落差

就專業層面的觀點差異而言，環保運動的特徵在於高度的政治活動與衝突的能量 (high degrees of group political activity and conflict) (Birkland, 1997: 77)，蘇花高個案對於政策問題的認定，從環保和工程不同專業的角度，呈現完全不同的觀點。工程觀點強調的是目前蘇花公路並不是一條安全的公路，而環保觀點則表達出對於蘇花高可能破壞環境生態的憂慮，環保署環評會決議將蘇花高全案退回交通部，可見雙方觀點的落差非常明顯。

對於環保署專案小組於 2008 年 3 月 3 日傾向「有條件通過」分段闢建蘇花高，「交通部長蔡堆低調表示尊重、全力配合。國工局長邱琳濱說，審查會所提出各項專業意見，技術上都沒問題，國工局都做得得到」(曾鴻儒，2008b)。以下是各報的相關報導：「蘇花公路到底有多危險？公路總局第四區養護工程處上網公告，沿線共有二十處易落石、坍方路段……工程人員說，根據長期以來搶修及整治的經驗，這二十處危險路段，雖然已進行邊坡及明隧道整治工程，但只要颱風、豪雨或地震過後，仍然有坍塌的風險...」(游太郎，2008)。但是從環境保護的觀點來說，維持環境的永續發展才

是正道，例如：「台北大學副教授廖本全表示，國土三法是行政院對全民的承諾與宣示，不論是否三讀立法都應遵守其精神。依國土三法規定，海岸地區應以永續利用為主，一旦劃為海岸保護地區，應以保育為原則（朱淑娟，2007）。」²⁴

在第二次政黨輪替之後，行政院長劉兆玄於2008年7月6日宣布將興建「蘇花替」之後，行政院經建會表達的政策意見則是和交通部既定政策形成極大的落差。「經建會相關官員昨天低調指出，由於東部海岸受到太平洋板塊不斷擠壓，不論是現有的蘇花公路或是另外興建高速公路，安全性的疑慮不會消失。...過去經建會向來對蘇花高採取保留的態度，內部也曾自行委託民間工程公司，評估如何維持蘇花公路的安全性，可能的方案是投入約二十億元，加強穩定邊坡，興建『明隧道』（可以看到外面的隧道，防止上方落石直接砸落車道）等維護工程，可能比重新興建一條高速公路有用。...經建會強調，從台北到花蓮的整體運量來說，最適合的交通工具還是鐵路，不過鐵路的運量仍無法有效紓解東部人潮，所幸雪山隧道開通、太魯閣列車通車後，已開始有效果。」（許玉君，2008）。

其他在經濟效益方面的意見還有中華經濟研究院院長蕭代基所指出，「國工局計算時，拼命外部效益納入，卻不把環境污染損害及人潮車潮對景觀資源損害的外部成本計入」、以及「不能把觀光收入、工人消費也算作效益，因為觀光人潮來到花蓮，去宜蘭就變少了。資源從甲轉到乙手中，整個社會的財富並沒有增加」（陳雅玲，2007：96）。由以上所言可以得知，不同專業的觀點影響到彼此所提出的政策意見和方案選定。這些意見和方案的落實，是否會因為政黨輪替而使得情勢有所改變，固然要視情勢的演變而定，然

24. 這裡所謂的「國土三法」是指：國土計畫法、國土復育條例、海岸法。

而由於當時兩位總統候選人的政策價值並沒有重大差異，則此時對於決策制定來說，管轄權限 (jurisdiction) 其實是一個關鍵的問題。

Kingdon (2003: 155-159) 認為，由憲法、法律、以及法令規章建構而成的 jurisdiction，會影響到政策參與者彼此在設定議程時的最終決定權，特別是涉及到學者專家的政策領域，必須由專業所決定的議程就會受到本位主義的影響，²⁵而環境影響評估的專業判斷及環評委員會的決定，也因而成為決策制定的重要依據。例如花蓮的地方報更生日報就針對 2008 年 4 月 25 日，環保署環評會決議將蘇花高全案退回交通部的事件報導如下：「...昨天審查會議，環評委員全部『一面倒』，沒有一位委員贊成興建，連進入實質審查的動作都沒有，環評委員靜靜聽了正反意見及交通部、國工局的說明，但說明內容，根本未觸及環境差異分析的焦點議題，盡在政策上自說自話，冗長的談了二個多小時，環評委員沒有審查環境議題，不到半小時認定政策不明、專業問題未釐清，決議全案退回交通部...」(田德財，2008a)。²⁶

公共政策的制定，政策的分裂 (policy fragmentation) 可能使得左右手互相不知道對方在做什麼，彼此扞格不入 (Kingdon, 2003: 118-119)，交通部、經建會、以及環保署的行政官員與專家幕僚，以其各自擁有的議程設定能力，極力促成所偏好的政策方案，也造成決策的不穩定性提高。舉例而言，像是環保署專案小組在會議主

25. 語出 Allison (1971: 176) : "Where you stand depends upon where you sit." 轉引自 Kingdon (2003: 155)。

26. 從這一則的新聞報導也可以明顯的看出，做為花蓮地方性的報紙，更生日報支持興建蘇花高的政策立場，直接反映在該報記者的報導內容與用字遣詞；這樣的報導文字，並不符合新聞報導理論和實務的規範，至於是因為記者本身，還是基於報社立場有以致之，則不得而知。

持人、當時的環保署副署長張子敬「主動『建議』將分段施工的開發策略納入環境影響差異報告」（朱武智，2008），從而於2008年3月3日做成傾向「有條件通過」分段闢建蘇花高的結論；然而在4月2日環評差異分析確認會議上，當時的經建會副主委張景森卻發言，「...看守內閣不宜通過環評，應退回交通部，至於未來是否興建，『應由新政府來決定』」（朱淑娟、蔡惠萍，2008），甚至造成環保署環評會最後做出決議將蘇花高全案退回交通部，一切回歸原點的結果。

4. 政策流與不同政策方案的提出

在政策流裡面有提出具體的政策方案者，除了原住民選擇以發表聲明的方式表達政策立場，環保署環評會議做出原案退回交通部的決議之外，交通部及國工局、立法院、以及學者專家都曾經提出偏好的政策方案。例如，由於原住民基本法第21條規定，開發原住民族傳統的領域必須徵詢原住民族的意見和分享利益，因此參考來自各方的意見還應該包括原住民，對此，太魯閣族自治推動委員會曾經提出聲明如下：「我們不反對『建設與發展』，我們反對的是『複製式』的建設與發展。我們不反對『經濟繁榮』，我們反對的是『蘇花高』是唯一的選項」（轉引自李佳達總策劃，2008：31）。但是，這樣的聲音仍然是被淹沒在政治的角力聲浪之中，在政策流程裡面，更只是驚鴻一瞥。

蘇花高興建決策所涉及專業性的環評審查會議，也是另一種不同形式的策略運用場域，技術官僚的角色在此非常關鍵，像是環保署，甚至是經建會都涉足決策制定或相關政策發展。例如在2008年3月22日總統選舉結束之後，環保署於4月2日舉行環評差異分析初審通過的確認會議上，「...會議主持人環保署副署長張子敬裁示，

該案還是送環評大會討論，但是否在五二〇之前召開，則不一定」（朱淑娟、蔡惠萍，2008）。此外，立法部門的運作也非常重要。立法委員對於蘇花高興建決策的具體決議，曾經發生在 2003 年 12 月 11 日當時的行政院長游錫堃宣佈暫緩興建蘇花高之後，十位國民黨及親民黨立委在審查國道基金預算時，通過鄭金鈴的提案：「九三年度預算國道東部公路蘇澳花蓮段建設計劃所定預算，不得緩建或停建，以促進花蓮地區交通建設與經濟發展」（張世文，2008：54）。此外，到了 2006 年 1 月，立法院在完成九十五年度中央政府總預算案朝野協商時，由國民黨黨團提案通過決議，要求行政院應依計畫恢復蘇花高的動工，在執行立法院三讀通過的預算之前，行政院的預算全數凍結，在蘇花高動工之後才能動支（許哲耘、郭凱杰，2006）。或許立法委員這樣的政治動作並無法撼動行政部門最後的決策制定，但卻釋放出對於興建蘇花高存有疑慮的清楚訊息。

還有就是，由來自花蓮地區學術界和地方人士組成的洄瀾夢想聯盟（2008）也曾經提出其所偏好的替代方案，在「航向花蓮新世紀！重審蘇花高」的說帖內，該聯盟比較三個方案所需要的經費如下：第一，全段採用國道路廊需要 1083 億元；第二，崇德花蓮段利用台九線拓寬，蘇澳崇德段採用國道路廊需要 967 億元；以及第三，崇德花蓮段利用台九線拓寬，而蘇澳崇德段的山嶺段採用國道路廊，平原段利用台九線拓寬則需要 807 億元。儘管該聯盟提出所謂的最適方案，但卻並沒有被交通部所接納。

由以上可以得知，從蘇花高興建決策過程來看，取得政策正當性的過程可說是既簡單、又複雜，簡單是在於環境影響評估的專業審查就能夠決定興建與否，但複雜則在於各層級不同行政首長的政治考量。例如「...環保署官員強調，環署和環評委員都是依專業行

使職權，蘇花高是否開工不是由環評委員會決策，未來就算通過環差審查，是否開工仍由政府決定」（田瑞華，2008）。也就是說，雖然環評或環差審查無法過關，蘇花高就無法興建，但就算通過也還需要行政部門的最高決策者拍板定案是否興建。

不同的政策參與所面臨到的政策視窗的開啟，必須視不同階段的重大事件結果而定，這些事件可以分為定期和不定期兩種類型，不但會引發新聞媒體的關切，大篇幅報導也形成社會大眾與輿論的壓力；定期的是指各種選舉，包括縣市長和總統選舉，不定期的則是或許是自主、或許會受到政治影響的各種環保專業審查。例如：2000年3月15日環保署通過蘇花高環境影響說明書審查（總統選舉前）；2003年12月11日當時行政院長宣佈緩建（花蓮縣長補選之後）；2007年4月14日前後任行政院長針對蘇花高的辯論觀點與施政作為（執政黨總統初選期間）；2008年2月24日當時兩位總統候選人對於蘇花高的交鋒（總統選舉競選期間）；以及同年3月3日環保署環評委員專案小組做出有條件興建的結論（總統選舉之前）；以及同年4月25日環評大會退回蘇花高案（總統選舉之後，新政府上任之前）。因此，對於蘇花高興建決策的制定，政策參與者可能必須要等待下一次焦點事件的發生和政策視窗的開啟，再順勢推出早就準備好的解決方案，或是等到政治流程的轉變，以促成贊成或反對興建方案的環境蘊釀出現。

（二）議程設定的能力與政策方案的選擇

如表二所示，政策參與者在問題流、政治流、政策流裡面的參與程度不等，議程設定能力亦呈現強弱不一，而且並不是所有的政策參與者都有能力影響到議程的設定，因此儘管他們在多元流程內

有不同程度和強度的參與，但卻並未進入這裡的議程設定和政策選擇的分析。此外，表二也顯示出，只有議程設定能力很強的環保署參與到三個流程、而且提出全案退回交通部（不興建）的政策方案，立法院雖然也參與到三個流程，但並沒有提出政策方案；此外，議程設定能力也很強的交通部和學者專家則參與到問題流和政策流，而且也分別提出政策方案。

1. 非漸進式的議程設定過程

學者Kingdon認為議程設定的過程是以非漸進、間斷性的方式進行，這和Durant and Diehl（1989: 196）所認同非漸進演化的議程設定相符。而如果就媒體議程而言，固然可以影響到政策議程和公共議程，但蘇花高政策問題的特殊性在於，環保團體與具備環保專業的環評委員，基於環境影響評估的法定權限，在政策流程裡對於政策方案的抉擇或許並沒有最後決策的權力，但卻是關鍵的專業把關者，環評委員組成成員的不同，就可能直接影響到環評審查的結果。²⁷就這項原本具有零合（zero-sum）性質的決策來說，²⁸由於政策問題矚目的改變（the change in attention to the problem）（Birkland,

27. 從 1994 年環境影響評估法制定施行開始，各級政府必須要成立「環境影響評估審查委員會」（簡稱環評會），而傳統由工程專業主導的學者專家所組成的環評會，也在 2005 年由環保運動出身的環保署署長張國龍任內，遴選多位環保團體代表擔任環保署的環評委員（杜文苓、彭濟雯，2008：119），環保團體從而在蘇花高興建決策過程扮演關鍵性的角色。依「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」規定，環評委員共 21 人，除其中 7 人由環保署、營建署等相關政府部門代表組成，其餘依文化資產、空氣品質及污染防治、能源及溫室氣體減量等 14 類專長領域，遴選專家學者 14 人組成環評委員會。2009 年七月底甫卸任的第七屆環評委員，其中七位是第六屆委員連任，五位曾擔任過環評委員，只有兩位沒有環評經驗。

28. 兩階段興建的替代方案和「蘇花公路危險路段替代道路」的替代方案，使得此項交通建設的零合性質已經降低。

1997: 45-46) , 隨著最近一年來社會輿論因為沒有發生重大事件而關切蘇花高的興建決策, 2009年八月起新任為期兩年環評委員會的成員選聘組成, 都可能促使未來的議程設定是以非漸進式的過程演進。在可以見到的未來, 由於政策目標的模糊以及政策價值的分歧依然存在, 不同的政策企業家還有各自努力發揮的空間, 但是蘇花高的政策爭議還是必須要由主政者做成最後的決策, 到底是環保重要, 還是經濟重要, 尊重法律所賦予環評會專業審查權威的做法, 還是會受到環評會委員選聘、能否續任、以及委員組成的影響, 最後終究還是會回歸到原點—擁有最後設定議程權力的人, 必須負最後的決策責任。

首先, 從政策議程分析的話, 如果就希望透過公共建設創造出土地使用的交換價值的交通部和國工局來看, 即便在追求其政策核心價值的同時, 也都不敢輕忽環境影響評估的專業審查權限。例如: 「交通部長蔡堆說政策是延續的, 蘇花高是行政院列管的重大交通建設, 交通部立場沒有改變, 但環評得先過再說…」(陳俁任, 2007); 或是「國工局長邱琳濱昨天強調, 環評是法定程序, 不應牽涉是否關建的政策面…」(鍾麗華、曾鴻儒, 2008)。面對國工局局長所提出環評不應牽涉是否關建政策面的看法, 環保署則是一再強調環境影響評估的客觀性與科學性。像是「環保署長陳重信…環評是針對開發案是否影響生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等進行評估, 並經過科學性討論, 一切依法行政, 過程相當公開透明, 政策妥適性並不是環評的審查範圍」(鍾麗華, 2008)。此外, 在2008年五月第二次政黨輪替之後, 「…(環保署長)沈世宏表示, 不論是因應蘇花公路維護路段的『替代方案』, 還是『蘇花高』, 都必須走環評程序。…至於交通部對外表示, 規畫中南澳

到和平的替代道路年底可以動工，沈世宏說，環評有一定的程序，究竟要多久時間才能完成，他說，『我不做預測』。」（朱淑娟，2008c）。

環保署環評會議所具備議程設定能力極高的環境影響評估之專業權限，連總統或總統候選人都表示願意尊重審查結果。例如在 2008 年 2 月 24 日的總統候選人電視辯論會上，「謝長廷認為蘇花高不急著興建，應該好好討論環境差異評估...；馬英九則說，他對蘇花高態度審慎，因為環境差異分析至今還沒下來...」（更生日報，2008b）。以及「面對東部發展與蘇花高速公路議題，政治分歧的兩人，在這兩個議題上的立場差異不大，包括不要複製西部地區發展經驗、國道建設要尊重環境影響評估...」（更生日報，2008a）。這種願意尊重環評審查結果的宣示性態度，也直接影響到政策方案的提出。

其次，從公共議程分析來看的話，根據 Soroko（2002）的理論概念，前述存在於政策議程的討論也會受到公共議程的影響，特別是學者專家無論是在環評會議議決，還是透過社會輿論的振臂疾呼，對於決策者多元政策價值觀形成重要的影響。像是「...由於環評委員對蘇花高的地質、湧水、經濟發展、原住民文化、生態等專業問題未釐清，且涉及政策重大變動，當待釐清，且經歷環評審查意見都未具體回應，才退回交通部...」（田德財，2008b）；或是「台北大學副教授廖本全表示...蘇花高經過南澳、和平、崇德等海岸地區，總長九點五公里，已違反海岸地使用原則...另外，蘇花高通過清水斷崖保護區、觀音海岸保護區，長十公里的九號隧道通過太魯閣國家公園，蘇花高也與保護區使用原則相違」（朱淑娟，2007）。此外，還有花蓮地方人士所表達出來的聲音，像是「台灣觀光學院校長李銘輝指出，他並不反對興建蘇花高，但政府強調要減碳，公

路暢通，往返的車流反而大幅增加二氧化碳排放量，更破壞東部獨特的觀光優勢，他建議政府學習瑞士讓鐵路成為前往東部主要交通工具，既環保又可在短期內達到花東民眾交通上的需求，也讓花蓮保有世外桃源的觀光資源...」（謝文華等，2008）。

來自不同專業的意見和觀點，對此項政策採取有別於交通部的不同政策立場，也具體呈現出政策菁英分歧的認知。公共政策的制訂畢竟還是應該以民意為依歸，本文前述的三項民意調查，包括 2003 年 12 月洄瀾夢想聯盟、2004 年 1 月花蓮縣政府、以及 2007 年 11 月行政院東部服務中心，前者和後兩者所發佈的調查結果並不相同，或許也影響到蘇花高決策的舉棋不定。

最後，就媒體議程分析而言，Soroko（2002）的研究發現之一：環境保護的議題是屬於媒體議程主導的政策議題，的確在本研究案例分析得到印證。根據本研究依內容分析法所收集到的新聞報導顯示，媒體對於蘇花高議題間斷性的大篇幅持續報導，的確會引起民眾的關注矚目，從而形成公共議程，並進而影響到決策的制定。儘管 Soroko（2002）提出應該將政策議題特性納入議程設定的研究範疇之內，以利於界定不同型態的議程設定路徑，然而無論是 Soroko（2002）還是 Rogers and Dearing（1988）的議程設定模型都沒有探討到所謂的「菁英議程」（余致力，2006：18-19；2008：42-43）。

2. 菁英議程對於政策方案選擇的重要性

以本研究個案分析為例，當政策菁英彼此間的認知分歧，而且政策制訂所應該依據的民意也因為「矚目瓶頸」(attention bottleneck)（Simon, 1985: 302）和政策的模糊性（Zahariadis, 1999: 89），在經歷過蘇花高間斷性決策活動的高峰期之後，無法得到進一步的確認時，則「菁英議程」的理論概念，是否能夠解釋主導政策走向、定

義社會多數意見的權力，則必須先確認蘇花高政策個案是屬於媒體議程主導的政策議題，還是屬於菁英議程主導的政策議題。

所謂菁英的定義，是指一個社會中居於政治、社會、經濟、學術等各層面的上階層，對公共政策的運作可以行使主要影響力者(吳定，2004：135)，國內公共政策辭典的定義提出一個在蘇花高決策過程頗具重要性的學術菁英(余致力等，2008：120-121)。如表二的多元流與議程設定分析表所示，提出政策方案的有交通部、環保署、以及學者/專家，前者的政策核心價值在於交通建設優先，後兩者則分別是環境保護優先或是傾向於環境保護。除了洄瀾夢想聯盟所提出 807 億的替代方案(崇德花蓮段利用台九線拓寬，蘇澳崇德段的山嶺段則採用國道路廊，平原段利用台九線拓寬)之外，無論是環保署依據環評會議所提出現階段不要興建蘇花高的政策方案，還是交通部所提出先關建蘇澳到太魯閣的山區段，崇德到吉安的原線則暫緩關建的替代方案，都需要透過 Kingdon 在政策流程裡面的運作，由不同專業觀點的技術官僚和學者專家研擬，再根據政策價值的可接受性與技術的可行性而提出。此其間，學術菁英的角色扮演不容忽視，而學術菁英在交通和環保領域內的不同專業，也各自產出不同的政策方案，無論是何種方案的抉擇，蘇花高政策個案確實可以被視為菁英議程主導的政策議題。

根據公共政策描述性模型裡面的所謂菁英主義模型之理論，公共政策是統治菁英(governing elite)價值和偏好的表現結果(Dye, 2008: 21-23)，菁英議程主導的政策議題在議程設定的過程當中，由於社會各界菁英的政策企業家基於其多元的動機各自推動其所偏好的政策方案，因此在在都需要調和鼎鼐(mutation and re-combination)。檢視本研究個案可以發現，政策的選擇會受到政

策參與者的策略技巧和其所擁有的地位與資源影響，而且「矚目或是注意力的聚集並不容易」（Zahariadis, 2003: 11），²⁹也促使政治菁英的決策者必須先注意政策方案，然後再試圖藉此解決掉社會大眾矚目的政策問題，換言之，就是為政策背書，接受行政體系內部，可能是由學術菁英和技術官僚所產出的政策替代備選方案。政策方案或是替選方案未必是漸進調適過程的產物，從以下論述可以得到初步的答覆。

以所謂的「蘇花替」為例，對於這個「不尋常狀況的一般事件」（Birkland, 1997: 145-147）來說，在行政院長劉兆玄拜會過慈濟的證嚴法師之後於花蓮縣政府所做的政策性宣示，引發地方上各界菁英反對和贊成聲浪的對立。「十幾位環保團體成員上午到行政院大門抗議興建蘇花高或所謂行政院長劉兆玄日前宣布將興建蘇花公路替代道路...台灣環保聯盟會長徐光蓉表示，依行政院這兩天的說法，等於是想『切開』不同路段和環評案，先造成部份路段通過環評的既定事實。」（田瑞華等，2008）；此外，「行政院長劉兆玄日前宣布將興建蘇花公路『替代道路』，卻引發環保團體抗議，縣議會昨天由副議長徐雪玉率議員國榮等人到縣府聲援『蘇花替』政策，縣長謝深山更不滿地指出，環保人士為環保理念，就可以『不管花蓮人死活』?...」（陳信利，2008）。

由行政院長所提出，原先試圖解決問題的政策替代方案，在受到社會輿論的高度矚目，政策視窗開啟之後，也引起地方宗教團體的關切。「慈濟發言人何日生說，慈濟未曾與任何人達成『同意蘇花高興建』協議，強調無論蘇花高興建與否，慈濟僅表達關心環保

29. 該段的原文是：Attention is scarce. Not everything can be attended to at once, especially when too many things are vying for attention.

的態度，決定權在公務部門」（陳曉宜等，2008）；而且，「何日生指出，慈濟與花蓮鄉親一樣，希望有一條安全回家的路，但反對挖掘山林、破壞大地的行徑，尤其中央山脈是台灣的靈骨，更不應任意開挖，破壞生態與水土」（范振和，2008b）。前述環保團體、地方府會、乃至於宗教團體的不同反應，在新聞媒體密集報導、政策企業家們注意力匯集，多元流程交互影響的最後結果則是因為社會輿論爭議過大、而且環境影響評估尚未通過，政策視窗因而再次迅速的關閉。

雖然 Kingdon 認為，替代方案則是漸進調適過程的產物，而 Durant and Diehl (1989: 196) 則認為代替方案的發展除了漸進 (gradualist) 模式外，還有激進 (quantum)、進化 (emergent)、以及趨同 (convergent) 等模式的議程發展軌跡。而儘管「蘇花公路危險路段替代道路」有別於分段闢建蘇花高的替代性政策方案，如果依據 Durant and Diehl (1989: 196) 的議程類型，則該項備選方案的發展重組屬於既有政策方案的累積和轉換 (transformation)，可說是技術性的修訂 (branch alterations to initial root decision)，而由於該方案發展速度快、孕育時間短，沒有事先經過社會各界持續充分討論的調和 (softening up) (Kingdon, 2003: 127-131)，因此可以被歸類為「趨同型」的政策替代備選方案。這樣的方案被行政院長提出後，面臨各界政策企業家的認知分歧，基於 Dye (2008: 1) 「公共政策是政府選擇做或不做的所有作為」(choose to do or not to do) 的觀點，如何兼顧分配公平與政策效率的原則、以及專業精神與實用主義，洞悉微妙政治互動以及富有政治技巧的政策企業家，追求的未必然是「最好的政策」，而可能是「最受歡迎的政策」（余致力等，2008：120）。本政策個案顯示出，政策菁英對於政策方案

選擇的重要性，也可能呈現在政府的「不作為」(inaction) (Dye, 2008: 9)，因為不作為的政策對社會的影響並不亞於政府的作為。

六、討論與探索

基於以上的分析結果，本文在探討蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇的過程當中發現，社會輿論透過政策視窗的開啟，進而促使不同議程影響到政府決策的制定和政策方案的抉擇。更重要的是，政府政策和菁英意見並不一定會比較一致，就這點而言，本研究發現和余致力(2002: 102)的看法並不相同，其原因可能在於府際之間、部際之間、乃至於行政立法部門之間，對此項政策議題的重大爭端依然存在。此外，儘管菁英擁有專業和較充分的資訊，對於政策議題的發展也更為關切注意，更有能力深入探究政策問題，但本研究則發現，菁英並未因此對於政府政策而有較高的理解和認同程度，這點研究發現也和 Dye (1998: 320-321) 的觀點並不相同。綜合以上所言，本研究的分析架構(如圖一所示)也因而得到前述分析的進一步確認。

本研究個案分析的內容顯示出，政策企業家透過指標、焦點事件、回饋等方式凸顯問題，運用政策視窗和匯流時機去推動偏好的政策方案，並結合政策問題、政策方案、以及政治力。面對決策環境的高度複雜性和政治性，由於政府議程處於政治流或/與問題流匯流之內，每每可能受到重大事件或焦點事件的發生，經由新聞媒體的大篇幅密集報導，不僅會影響政府議程的設定，也會影響到不同的政策企業家透過菁英議程所提出或選擇的政策方案或替選方案。

為了回應相關的多元流程的理論概念，甚至和現有的相關評論

文獻進行對話，本文最後要討論的問題有三個：第一，各個流程是否獨立進行，是否為按部就班的不同階段；第二，政策視窗為何會不定期的開啟和關閉；第三，探討為什麼議程設定不是漸進式，而政策方案的發展也不是漸進式。

首先，Kingdon 雖然並沒有將問題流、政治流、政策流視之為完全獨立，但卻視其具有自主運作的生命，然而根據本文的研究結果，其彼此之間會相互影響，只是影響程度的大小不一。例如：當問題流裡面的預算經費編列形成重要的限制時，就會觸發政策流裡面的山區段和平原段兩階段興建之政策替選方案產生；當政治流是由行政院長宣佈興建蘇花高時，則政策流裡面就順勢推出「蘇花公路危險路段替代道路」的趨同型政策替選方案。當然，各個流程並不是按部就班的進行，本研究並未顯示出，兩階段興建的方案或「蘇花替」是早就設計好的替選方案，而是受到現實因素制約所形成的折衷方案，經由政治事件發生所開啟的機會之窗因勢利導而提出，這點也和 Kingdon 的理論概念不盡一致。

其次，Kingdon 將政策視窗分為問題流和政治流的視窗，而且 Kingdon (1995: 169) 還說，視窗一旦開啟，並不會開很久。問題流的特殊問題像是預算限制的問題已如前述，政治流內最明顯的則莫過於政黨輪替，近廿年的蘇花高發展過程在過去九年經歷過兩次政黨輪替，但因為不同的政黨或當初執政黨內不同最高行政層級的決策者，對於是否興建蘇花高的基本態度，都是傾向於尊重環保專業的審查結果，因此並沒有對蘇花高興建決策形成絕對性的影響。或許是因為中央行政首長認為相關政策宣示已經足夠，或許是顧及每年各項公職人員選舉的選票考量而尊重環保專業的管轄權限，或許有些決策者現在已經是不在其位，不謀其政，也或許是因為在密集

的新聞報導激情過後，蘇花高已經從民眾關切討論的系統議程，以及被決策關切並付諸政策行動的政府議程上，喪失其原來有的議題地位。基於新聞媒體設定議程的功能性，政策視窗很少開啟，但卻會很快關閉，對於贊成或反對蘇花高多元的政策企業家來說，是生命中不可承受之重，因為其對於方案的抉擇，必須視當時受到密集新聞報導觸動人心的走向而定。

本文的研究顯示，每年颱風過後所引發現蘇花公路死亡車禍的新聞報導，不但會促使政策利害關係人再一次省思本身的知覺，從而可能採取具體的對應行動，還會成為贊成興建者在建構 (framing) 或陳述政策問題時，對於情感面向語言符號的運用，以藉此喚起民眾的記憶，再次聚焦於政策議題的討論，同時向決策者傳遞出清楚的訊息，再進而將其連結到政策方案的選擇—亦即興建蘇花高速公路。這種研究結果的觀察，則符合 Dearing and Rogers (1996: 63-64) 視 framing 為政策企業家賦予政策議題意義的技巧，以及 Zahariadis (2003: 11) 所認為，好的決策理論要能夠回答：政策問題受到的注意力如何被聚集、如何搜尋替代備選方案、以及政策方案的選擇如何受到影響等理論概念。

最後，Kingdon 的研究個案訪談時間橫跨四年、包括健康醫療 (11 個案，共 133 人) 以及交通運輸 (12 個案，共 114 人) 多元的政策議題，以歸納的方法探討議程設定與政策企業家對於政策方案抉擇的影響；然而本研究 and Zahariadis (2003) 的研究都是針對單一議題，但 Zahariadis 選定特定時間，本研究則是選定第二次政黨輪替前後十六個月的四個重大事件，以內容分析法系統性的收集資料，希望能夠得到演繹性的結論；然而對於政策參與者和決策過程的區分、以及不同政策行動者在流程間的互動，則本研究 and Kingdon

的研究則是一致。若基於 Durant 和 Diehl (1989) 的議程類型，本研究顯示出政策替選方案呈現趨同式 (convergent) 的發展。重大政治事件的發生型塑出決策的真實面貌--政策的模糊性，其間其出人意料的发展速度之快，也符合 Durant and Diehl (1989) 「趨同模式」的界定指標。儘管決定政策問題能夠被連結到決策過程的管道 (access) 仍然是政治菁英和擔任幕僚的專業技術官僚，或是影響政治菁英甚鉅的學術菁英。在政策議題擴張與進入政府議程的階段裡，在媒體議程、公共議程、以及政策議程的交互影響下，所謂「菁英議程」的涉入，有可能因為政黨輪替後新上任國家領導人政治偏好的歧異和方案選擇的不同，從而使得議程的設定未必然呈現漸進式的發展，本文的研究結果也和 Kingdon 非漸進式議程設定的觀點相吻合。

綜合以上所言，透過政策問題的發生、媒體的關注、政府議程內政策方案或替選方案的提出、乃至於方案抉擇的最後決策，取決於政策視窗的開啟和諸多政策企業家對於各自偏好方案的競逐。儘管 Kingdon (2003: 204) 認為，並沒有任何一個政策參與者或政策企業家可以凌駕於其他個人、組織、或團體之上，然而本文的研究結果卻顯示，在筆者所選取的四個時期裡面，總統或行政院長的中央行政首長，仍然是最為強勢的政策企業家。他們對於蘇花高興建決策的態度雖然沒有政黨意識型態的差異，但卻仍然必須受到/或是願意接受環境影響評估專業審查的管轄權限之制約，然而面對地方民意支持興建蘇花高的態度，以及最近兩年來經濟情勢的演變，使得政策方案的抉擇轉而朝向、並促成非漸進式替選方案的提出。然而就算環境影響評估通過專業審查，也還需要有資源、能透過不同管道影響決策制定、有能力設定議程、以及進行政策方案抉擇的政

策企業家拍板定案，才能夠付諸施行。

參考書目

- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision*. Boston, MA: Little, Brown.
- Baumgartner, Frank and Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M. E. Sharpe Inc.
- Birkland, Thomas A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, PA: The Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. 2nd ed. Baltimore, PA: The Johns Hopkins University Press.
- Cohen, Michael D. et al. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17, 1: 1-25.
- Dahl, Robert. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science* 2:

201-215.

Dearing, James W. and Everett M. Rogers. 1996. *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Downs, Anthony. 1972. "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle." *The Public Interest* 28, 2: 38-50.

Durant, Robert F. and Paul F. Diehl. 1989. "Agendas, Alternatives and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena." *Journal of Public Policy* 9: 179-205.

Dye, Thomas R. 1998. *Understanding Public Policy*. 9th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

Dye, Thomas R. 2008. *Understanding Public Policy*. 12th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

Exworthy, Mark and Martin Powell. 2004. "Big Windows and Little Windows: Implementation in the 'Congested State'." *Public Administration* 82: 263-281.

Frederickson, H. George and Kevin B. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.

Geva-May, Iris. 2004. "Riding the Wave of Opportunity: Termination of Public Policy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 309-333.

Greene, D. Jeffrey. 2005. *Public Administration in the New Century: A Concise Introduction*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Gupta, Dipak K. 2001. *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, and*

- Techniques*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Hainsworth, Brad E. 1990. "Issue Management: An Overview." *Public Relations Review* 16: 3-5.
- Heymann, Philip B. 2008. *Living the Policy Choice*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 1998. "Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting." *Canadian Journal of Political Science* 31: 495-524.
- Iyengar, Shanto. 1991. *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London: Continuum.
- John, Peter. 2003. "Is there Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *The Policy Studies Journal* 31: 481-498.
- Jones, Bryan D. 1994. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D. and Frank R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problem*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Jones, Charles. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Jones, Charles. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd ed.

Monterey, CA: Brooks/Cole.

Keeler, John T. S. 1993. "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policymaking." *Comparative Political Studies* 25: 433-486.

Kendall, Jeremy. 2000. "The Mainstreaming of the Third Sector into Public Policy in England in the Late 1990s: Whys and Wherefores." *Policy and Politics* 28: 541-562.

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown.

Kingdon, John W. 1989. *Congressmen's Voting Decisions*. 3rd edition. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York: Harper Collins.

Kingdon, John W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. 2nd ed. With New Foreword by James A. Thurber. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Kraft, Michael and Scott Furlong. 2007. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. 2nd ed. Washington, D.C.: CQ Press.

Lasswell, Harold. 1951. "The Policy Orientation." in Daniel Lerner and Harold Lasswell. eds. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*: 3-15. Stanford, CA: Stanford University Press.

McCombs, Maxwell. 2004. *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge, UK: Polity Press.

- McCombs, Maxwell E. and Donald L. Shaw. 1972. "The Agenda-Setting of Mass Media." *Public Opinion Quarterly* 36: 176-184.
- Mintrom, Michael. 2000. *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Mintrom, Michael and Phillipa Norman. 2009. "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *The Policy Studies Journal* 37, 4: 649-667.
- Mitnick, Barry M. 1980. *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.
- Moriarty, Sandra E. 1998. "Book Review: Agenda-Setting." *Public Relations Review* 4, 1: 116.
- Mucciaroni, Gary. 1992. "The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique." *Polity* 24: 459-482.
- Nakamura, Robert and Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Peters, B. Guy and Brian W. Hogwood. 1985. "In Search of the Issue-Attention Cycle." *Journal of Politics* 47: 239-253.
- Polisar, Daniel and Aaron Wildavsky. 1989. "From Individual to System Blame: A Cultural Analysis of Historical Change in the Law of Torts." *Journal of Policy History* 1, 2: 129-155.
- Protest, David L. and Maxwell McCombs. 1991. *Agenda Setting: Reading on Media, Public Opinion, and Policymaking*. New York: Lawrence Erlbaum Associates.

- Roberts, Nancy C. and Paula J. King. 1996. *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rocheftort, David A. and Roger W. Cobb. 1994. "Problem Definition: An Emerging Perspective." In David A. Rocheftort and Roger W. Cobb. eds. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*: 1-31. Lawrence, KS: the University of Kansas.
- Rogers, Everett M. and James W. Dearing. 1988. "Agenda-Setting Research: Where It Has Been, Where Is It Going?." in James A. Anderson. ed. *Communication Yearbook 11*: 555-594. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Sabatier, Paul A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Sabatier, Paul A. 1993. "Policy Change over a Decade or More." in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith. eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*: 13-39. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." in Sabatier, Paul A. ed. *Theories of the Policy Process*: 3-18. Boulder, CO: Westview Press.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Simon, Herbert A. 1966. "Political Research: The Decision-Making Framework." in David Easton. ed. *Varieties of Political Theory*: 15-24. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Simon, Herbert A. 1985. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science." *American Political Science Review* 79: 293-304.
- Skok, James E. 1995. "Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle." *Public Administration Review* 55, 4: 325-332.
- Soroka, Stuart. 2002. "Issue Attributes and Agenda-Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada." *International Journal of Public Opinion Research* 14, 3: 264-285.
- Theodoulou, Stella Z. and Chris Kofinis. 2004. *The Art of the Game: Understanding American Public Policy Making*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Travis, Rick and Nicolaos Zahariadis. 2002. "A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy." *Policy Studies Journal* 30: 495-514.
- Walgrave, Stefaan and Michiel Nuytemans. 2004. *Specifying the Media's*

Political Agenda-Setting Power: Media, Civil Society, Parliament and Government in a Small Consociational Democracy (Belgium, 1991-2000) . Workshop 15: Media and Political Agenda-Setting, the ECPR Joint Sessions of Workshops, Uppsala, Sweden.

Walgrave, Stefaan et al. 2008. "The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium 1993-2000." *Comparative Political Studies* 41, 6: 814-836.

Wood, B. Dan and Jeffrey S. Peake. 1998. "The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting." *The American Political Science Review* 92: 173-184.

Zahariadis, Nikolaos and Allen Christopher. 1995. "Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany." *Policy Studies Review* 14: 71-98.

Zahariadis, Nikolaos. 1995a. "Comparing Lenses in Comparative Public Policy." *Policy Studies Journal* 23: 378-382.

Zahariadis, Nikolaos. 1995b. *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Zahariadis, Nikolaos. 1999. "Ambiguity, Time, and Multiple Streams." in Sabatier, Paul A. ed. *Theories of the Policy Process*: 3-93. Boulder, CO: Westview Press.

Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy*:

Political Decision Making in Modern Democracies. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Zahariadis, Nikolaos. 2007. "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects." in Paul A. Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process*: 65-92. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.

丘昌泰。2008。《公共政策：基礎篇》。第三版。台北：巨流圖書。

中國時報。2007。〈辯起來都是頭頭是道 做起來全是選舉算計〉。

《中國時報社論》2007/04/23：A2。

王一芝。2004。〈花蓮縣長謝深山：高門檻興建蘇花高〉。《遠見雜誌》213：234-236。

王貝林、彭顯鈞。2007。〈蘇花高爭議 蘇謝槓開了〉。《自由時報》2007/04/15：A3。

田瑞華。2008。〈蘇花高環評 傾向先建山區路段〉。《自由時報》2008/03/04：A11。

田瑞華等。2008。〈環團遞陳情書 落地沒人理〉。《自由時報》2008/07/08：A4。

田德財。2007。〈謝深山：未反對建蘇花高〉。《更生日報》2007/04/16：2。

田德財。2008a。〈蘇花高暫不建 需新政府重啟〉。《更生日報》2008/04/26：3。

田德財。2008b。〈地方吶喊 給我一條平安回家的路〉。《更生日報》2008/04/26：3。

朱武智。2008。〈蘇花高四度環評 有條件過關〉。《聯合報》

2008/03/04 : A4。

朱淑娟。2007。〈蘇花高闖關 先過慈濟這關〉。《聯合報》2007/04/16 : A7。

朱淑娟。2008a。〈蘇花高環評 初審通過〉。《聯合報》2008/03/04 : A2。

朱淑娟。2008b。〈環評退回交通部 蘇花高歸零〉。《聯合報》2008/04/26 : A4。

朱淑娟。2008c。〈沈世宏：環評過 才能做〉。《聯合報》2008/07/08 : A2。

朱淑娟、蔡惠萍。2008。〈政策逆轉 張景森：蘇花高建否 新政府決定〉。《聯合報》2008/04/03 : A6。

余致力。2002。《民意與公共政策：理論探討與實證研究》。台北：五南圖書。

余致力。2006。〈議程設定的理論探討與實證研究〉。余致力主編《新世紀公共政策理論與實務》：1-25。台北：世新大學。

余致力。2008。〈議程設定理論〉。余致力主編《公共政策》：25-43。台北：智勝文化事業。

余致力等。2008。〈菁英規劃與民眾參與規劃〉。余致力主編《公共政策》：115-131。台北：智勝文化事業。

吳定。2004。《公共政策辭典》。二版二刷。台北：五南圖書。

杜文苓、彭滄雯。2008。〈社運團體的體制內參與及影響：以環評會與婦權會為例〉。《台灣民主季刊》1 : 119-148。

李佳達總策劃。2008。〈放慢，花蓮的出路〉。《研考雙月刊》32，

2：3-15。

何明國。2008。〈危險路段蓋替代路 蘇花高「變相」興建〉。《聯合報》2008/07/07：A1。

更生日報。2007。〈蘇花高建不建 都說環保第一：蘇游謝一度翻起預算舊帳 呂強調：開發須以台灣永續生存為優先〉。《更生日報》2007/04/15：1。

更生日報。2008a。〈國家領導人應關注東部發展 體現國家治理能力〉。《更生日報》2008/02/26：2。

更生日報。2008b。〈蘇花高必要性 馬謝：應審慎評估〉。《更生日報》2008/02/25：2。

林水波、莊順博。2009。〈政策利基—以台中縣市合併、台北縣市合併為例〉。《台灣公共行政與事務系所聯合會（TASPAA）年會暨「全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐」國際研討會》。2009年5月23-24日。高雄：國立中山大學公共事務管理研究所。

林政忠。2008。〈蔡英文：沒有環評 不完備〉。《聯合報》2008/07/07：A3。

洄瀾夢想聯盟。2008。〈航向花蓮新世紀！重審蘇花高〉。

<http://ecology.org.tw/publication/magazine/m-6all/03-2.htm>。2008/07/01。

范振和。2008a。〈去年普查 9成花蓮人贊成〉。《聯合報》2008/04/26：A4。

范振和。2008b。〈興建 忘了說？宣布前 劉見證嚴 沒提到〉。《聯合報》2008/07/07：A3。

許玉君。2008。〈什麼路 都不能保證安全〉。《聯合報》2008/07/09 : A4。

許哲耘、郭凱杰。2006。〈中央總預算三讀 刪幅約 2.3%〉。《更生日報》2006/01/13 : 1。

游太郎。2008。〈險路甘處 走蘇花高驚又怕〉。《自由時報》2008/05/01 : A13。

陳恆鈞、劉邵祥。2007。〈由政策選擇觀點談政策變遷〉。《T&D 飛訊》56 : 1-18。

陳俚任。2007。〈蘇花高闖關 先過慈濟這關〉。《聯合報》2007/04/16 : A7。

陳信利。2008。〈議員聲援蘇花替 強調花蓮只要一條安全回家的路 籲環保人士勿視為洪水猛獸〉。《聯合報》2008/07/10 : C1。

陳敦源、韓智先。2000。〈是誰告訴人民他們要什麼？媒體、民意與公共議題設定〉。《研考雙月刊》24 , 1 : 19-31。

陳舜協。2008。〈興建蘇花高？張景森：看守時期不應決定〉。《中央社》2008/04/02。

陳雅玲。2007。〈大建設 大崩壞〉。《商業週刊》1008 : 90-100。

陳曉宜等。2008。〈立委嗆慈濟不守諾 環團不公正〉。《自由時報》2008/07/09 : A9。

曾鴻儒。2008a。〈蘇花高分段闢建示意圖〉。《自由時報》2008/03/04 : A11。

曾鴻儒。2008b。〈國工局 分段闢建 技術沒問題〉。《自由時報》2008/03/04 : A11。

- 曾鴻儒等。2008。〈蘇花替定調構想 實質作業起跑〉。《自由時報》2008/07/09：A9。
- 曾懿晴。2009。〈環委出爐 學者多〉。《聯合報》2009/08/01：A8。
- 張世文。2008。〈要美麗？還是要經濟？人民公審蘇花高〉。《新聞週刊》1105：51-57。
- 張寧、顏豪志。2009。〈蘇花高速公路興建議題之認知衝突分析〉。《台灣公共行政與事務系所聯合會 (TASPAA) 年會暨「全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐」國際研討會》。2009年5月23-24日。高雄：國立中山大學公共事務管理研究所。
- 楊少強。2007。〈紛擾爭議 17 年—蘇花高興建案重要轉折〉。《商業週刊》1008：96。
- 楊基山。2003。〈東華大學民調贊成緩建者，占六成三〉。《中國時報》2003/12/03：C2。
- 黃東益、鍾道明。2005。〈高鐵財務融資爭議與議程設定之研究〉。《逢甲人文社會學報》11：281-309。
- 黃雅詩。2007。〈蘇花高「爛攤」 蘇謝舌戰爆火花〉。《聯合報》2007/04/15：A4。
- 黃獻隆。2008。〈蘇花高 謝馬都沒承諾要建〉。《東方報》2008/02/25：A1。
- 魯炳炎。2007。《公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話》。台北：韋伯文化。
- 魯炳炎、張永明。2006。〈政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花段高速公路為例〉。《政治科學論叢》30：131-164。

鍾麗華。2008。〈環團欣慰 籲審慎評估〉。《自由時報》2008/04/26 : A9。

鍾麗華、曾鴻儒。2008。〈蘇花高環評退回 得馬政府決定〉。《自由時報》2008/04/26 : A9。

謝文華等。2008。〈證嚴震驚 環團嗆劉揆：來辯論〉。《自由時報》2008/07/07 : A3。

劉佩修。2007a。〈民意 vs. 正義—專訪謝長廷談「大建設迷思」 大是大非 不能完全用多數決！〉。《商業週刊》1008 : 110-111。

劉佩修。2007b。〈省下 364 億 還能打造台灣舊金山〉。《商業週刊》1008 : 106-109。

蔡惠萍。2008。〈蘇澳到崇德 60 公里 預算漲到 950 億〉。《聯合報》2008/03/04 : A2。

Agenda Setting and Alternative Choices of Su-Hwa Highway Decision-Making: A Multiple Streams Perspective

Bing-Yan Lu *

Based on the policy context of Su-Hwa Highway, this article explores four main themes as follows: how do policies get on the public agenda and get considered by decision makers; who sets the policy agenda; why do certain issues and policies make it onto the public policy agenda; what are the roles of the media agenda and elite agenda, especially when separate streams of problems, policies, and politics come together near the end of the policy-making process when an appropriate “window” opens. The ideas the researcher explored in this paper are based on a four-phase content analysis during the period of 2007-2008 and have a few important properties that need highlighting. These properties fall into two general categories: the differences between Kingdon’s pre-decision model and the researcher’s notions of decision-making process, and agenda setting and alternative choices based on a case study of content analysis. In short, policymaking assumes choice and choice implies free will. Although multiple streams are not completely independent of one another, each

* Associate Professor, Graduate Institute of Public Administration, National Dong Hwa University.

can be viewed as having a life of its own. A policy window, either open in the problem stream or the politics stream, is a temporal stimulus for choice. Windows close for several reasons: policymakers have failed to generate action; they feel they have addressed the issue sufficiently; the persons whose presence opened the window are no longer in power; and the crisis or focusing events have passed from the scene. While convergent evolution of Durant and Diehl (1989) characterizes a trajectory of rapid propulsion to salience of persistently softened ideas, the author argues that the generation of specific alternatives in the policy stream is not incremental in that successful policy entrepreneurs employ various strategies, including agenda control, under conditions of ambiguity.

Key words: agenda setting, multiple streams, policy choice, policy entrepreneur, Su-Hwa Highway.