

## 政策企業家化解政策衝突之研究

魯炳炎\*

### 《摘要》

近年來，國內學術界對於政策企業家的研究文獻愈來愈豐富，但主要仍是聚焦於以理論概念論述其角色扮演和如何扮演好這個角色為主，而比較缺少從化解政策衝突的層面，探討政策企業家對政策議題的掌控，圍堵政策爭論的擴張，乃至於化解政策衝突策略的提出。本文基於國內外政策衝突管理相關研究文獻的評析，從政策企業家在政策衝突過程所扮演角色的重要性出發，提出政策企業家化解政策衝突的研究架構，強調其角色的扮演必須要從被動的化解政策衝突轉化到主動的進行議題管理，透過對政策議題界定和議程設定的能力，明辨政策衝突的本質，進行具有建設性的對話和回應性的傾聽，以提供多元的政策備選方案，從而有助於決策者最後的政策選擇。

[關鍵詞]：政策企業家、政策對話、政策衝突、議題管理

---

投稿日期：99年3月16日；接受刊登日期：99年5月5日。

\* 國立東華大學公共行政研究所副教授。

## 壹、前言

目前國內學術界對於政策企業家（policy entrepreneur）的研究文獻正在逐漸累積當中，例如：蕭全政（1998：364-365）是以「『政治』企業家」和「『公共』企業家」之名，探討新政府運動和我國在一九九〇年代末期的政府改造；蘇偉業（2007，2009）的前者是以環保署署長致力於限塑政策的政策行銷為主題，而後者論及政策行銷下的政策再造工程，並討論民主政治下的政策行銷及政策企業家；林水波、莊順博（2009）將 policy entrepreneur 譯為「政策中人」，該文基於 Kingdon（1984，1995）的多元流程理論概念，針對台中縣市與台北縣市合併的政策個案進行分析，認為台中縣市合併的「政策中人」是總統府秘書長廖了以（前台中縣長、前內政部長）（2009：18），而台北縣市合併的案例則是缺乏穿針引線、從中協調的「中人」角色（2009：33）。此外，其他的文獻還有林水波、沈佑龍（2009）以理論概念論述政策企業家如何扮好「政策銀舌」（policy silver-tongue）的角色，以及魯炳炎（2009a）所強調政策企業家對於新聞媒體的運用和政策行銷作為、以及進行「民眾需求學」研究之重要性（丘昌泰，2008：380）。

然而，前述的國內研究文獻並沒有針對政策企業家，特別是行政部門裡面的政策企業家，如何化解政策衝突的層面進行探討，這或許是因為在面對爭議很高的政策議題，<sup>1</sup> 無論是政策論證或政策對話固然做的到尊重參與者彼此不同的政策訴求，但是誠如 Dryzek（1993：223）所說，當政策問題愈複雜，則其可能的詮釋就會愈多。Baumgartner 與 Jones（1994：50）還強調，對議題不同的定義通常會造成社會上不同的嫌隙，因此，面對複雜的政策環境和政策衝突，政策企業家如果要堅持政策價值，兼顧順應民意和從善如流（Anderson, 2003：125-134），則在規劃設計可替選方案時，基於與時俱進的溝通理性（communicative rationality）（Dryzek, 1987; Torgerson, 1999：137-138, 2003：128），並將策略和利益相結合，主動的進行議題管

---

<sup>1</sup> 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（Cobb & Elder, 1983：82），議題也可以被理解為，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（Hainsworth, 1990：4）。

理 (Chase, 1984; Renfro, 1993; Heath, 1997; Heath and Palenchar, 2009)，是本文所要探討的重點。

## 貳、政策衝突的發生與管理

公共政策理論的研究文獻，從早期 Lasswell (1951: 3-15) 的所謂「政策取向」(the policy orientation) 及其所稱謂的「政策科學」(policy sciences)，到 Jones (1970; 1984) 所出版經典的公共政策理論教科書，Brewer 與 deLeon (1983) 的「政策分析基礎論」(the foundation of policy analysis)，乃至於 Nakamura 與 Smallwood (1980) 所指出在政策環境內，「政策形成」、「政策執行」、「政策評估」三個環節其實是相互影響，不能偏廢，或是 Skok (1995) 所認為，「議程設定」、「政策形成」、「政策執行」、「政策評估」的四個主要功能階段 (functional stages)。而對於政府的決策過程而言，美國公共政策學界所建構出來的階段論，就誠如 Jones (1970: 13) 所言，在每個政策階段裡面，其過程都可以被確認為各自功能可以達成政策的目標。無論其名稱是「階段論教學」(stages heuristic) (Sabatier, 1999: 6; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 1)、 「階段論模型」 ('stages' models) (John, 1998: 22-37)、 「教科書途徑」 (textbook approach) (Nakamura, 1987: 142-154)、還是「政策循環」(policy cycle) (Kraft & Furlong, 2007: 72; Skok, 1995: 325-332)，一般而言，傳統的政策過程模式通常包括至少六個階段，分別是：問題界定與議程設定、政策規劃與形成、政策合法化、政策執行、政策評估、以及政策變遷。

無論是前述那一個公共決策過程的階段，<sup>2</sup> 政策衝突的發生都可能以不同的形式或規模而存在，因為政策議題而起的衝突並不會自然化解，也因此，處於複雜政

<sup>2</sup> 一般的刻板印象會認為，要進行政策執行階段才會產生所謂的政策衝突。Matland (1995) 就認為政策執行會面臨到衝突 (conflict) 和模糊 (ambiguity) 的問題，而 Sylvester 與 Ferrara (2005) 和 Cohen、Timmons 與 Fesko (2005) 等學者則提出另一個重要的面向，也就是機構的觀點 (institutional perspective)。後者的幾位學者所提出機構觀點對於政策衝突確實形成重要的影響，特別是當面臨到目標 (goals) 的模糊和手段 (means) 的模糊，對於相關機構內外部利害關係人的政策衝突處理，的確造成很大的障礙。

策環境內的政策企業家就應該擔負起化解衝突的責任。目前國內學界對於所謂的「衝突管理」(conflict management)(汪明生、朱斌好,1999)、<sup>3</sup> 化解衝突意見的五項策略(陳恆鈞、林原甲,2005)、或是「衝突領導」(林水波,2009a)的相關著作有限,而對於所謂政策衝突(policy conflict)的國外研究文獻主要有 Schattschneider(1960)、Rocheffort 與 Cobb(1994)、Baumgartner 與 Jones(1994: 50-66)、Gonzalez-Herrero 與 Pratt(1995)、以及 Pralle(2006)等學者的專書著作或編纂著作。

在國內學者方面,汪明生、朱斌好(1999:4)學者認為,所謂的衝突(conflict)是指兩個(含)以上相關的主體,因互動行為所導致不和諧的狀態;衝突之所以發生可能是利害關係人對若干議題的認知看法不同、或是需要利益不同,由於社會資源和權力的有限,不足以分配,以及社會地位與價值結構上的差異,不免帶來不調和甚至敵對性的互動,衝突由之不斷產生(汪明生、朱斌好,1999:4-5)。基於汪明生、朱斌好(1999)所論述衝突產生的原因可以得知,在公共決策的演變過程當中引發利害關係的個人、組織、或是團體之間的政策衝突,實屬公共組織難以避免的現象,而這正是衝突領導者必須克服的挑戰,衝突領導者在扮演調解的角色時,要爭取各造的權益,就要關切衝突的情節,選擇行動的適當時機,並且要瞭解衝突的深層性、對話的關鍵性、循證的迫切性、以及預防的根本性(林水波,2009a:22-23)。而陳恆鈞、林原甲(2005:13-14)則是認為,當政策議題出現後,如果因為爭議性高而無法取得一致性看法時,在衝突產生的情況下,就必須要付諸更多的說服工作(MacRae, 1993: 296);然而當說服無法成功,產生破裂的局面時,則化解政策衝突的策略包括:夥伴關係運用,尋找潛在問題,透過資訊分析,扮演仲裁角色,以及建立共識的策略。

然而,由於汪明生、朱斌好合著(1999:4)的跨科際專書著作,是以衝突、溝通(risk)、談判(negotiation)、以及調處(mediation)的理論為主,並以環境公害糾紛調處的實務為輔,但可惜的是,並未根本觸及公共政策領域內因為利益分配所造成政策衝突應該如何化解。而林水波(2009a;2010)則主要是以理論的論

<sup>3</sup> 使用 conflict management 用語的國外學者有 Lewicki、Weiss 與 Lewin(1992)、Plowman、Rovelle、Meirovich、Pien、Stemple、Sheng 與 Fay(1995)、以及 Pralle(2006)。

述和觀念的闡釋為主，以政策衝突領導者的「六不思維」和「五大處置作為」之規範性理念提出為輔，<sup>4</sup> 缺少實際政策個案的具體驗證。此外，陳恆鈞、林原甲（2005）的論點是以政策論述 / 對話（policy discourse）的理論思考架構為主，化解政策衝突的策略之提出，並不是該文的主要重點所在。就此而言，國外基於實證研究經驗所提出的理論和觀點，就更值得吾人的重視。

相對於國內學者的論述，國外學者更強調議題的界定和所涉及參與政策利害關係人數的多寡。Schattschneider（1960: 2）就曾經指出，「參與衝突所涉及的人數決定發生的事情；而人數的增減則會影響到結果」，原因在於參與衝突過程的個人、組織、或是團體的立場並非價值中立，而且可能有其不同的政策偏好。Schattschneider（1960: 22）認為，「與政治機構交往和政治過程參與的經驗，對於在特定文化框架內的民眾瞭解和評估政策方案可能性的影響非常深遠」，而且「組織就是偏見的動員…有些議題會被組織進行政治過程，有些議題則被排除在外」（Schattschneider, 1960: 71）；更重要的是，「政策機構的功能是在於傳遞衝突的訊息，而且政策機構並不會公正無私的處理所有形式的各種衝突」（Schattschneider, 1960: 72）。也因此，界定或是重新界定政策議題就變成決定衝突範圍變大或縮小，以及藉由議程的設定將政策衝突的解決提送到政府必須處理議程之上的重要因素，美國學界對於這方面的論述，主要有 Cobb 與 Elder（1972）、Stone（1988）、Baumgartner 與 Jones（1993）、Rochefort 與 Cobb（1994）、Kingdon（1995）、Cobb 與 Ross（1997）、Jones 與 Baumgartner（2005）、Morgan（2006）等。

其中特別值得一提的有兩點：其一是 Baumgartner 與 Jones（1994: 51-52）在 Rochefort 與 Cobb（1994）所編著「問題界定政治學：政策議程之型塑」專書所提出，「效果的範圍」（boundary effects）和「議題的興替」，前者是指特定政策議

---

<sup>4</sup> 林水波所謂的「六不思維」（2009a：2-7）和「五大處置作為」（2009a：7-13），「六不思維」包括：不藉機煽風點火，不尋找代罪羔羊，不聽信單一說法，不仰賴意識型態，不受媒體的誘導，以及不能慌張失方寸；而「五大處置作為」則有：預防衝突發生（Cloke & Goldsmith, 2005），探索衝突冰山，以證據為導向（Pfeffer & Sutton, 2006），雙向溝通對話（Yankelovich, 1999; Roberts, 2002），以及築造接軌橋樑（Gerzon, 2006）。

題影響到相關議題的範圍，後者則是指出，隨著議題被矚目（attention）程度的降低就會逐漸退出政府的議程（Carmines & Stimson, 1989; Jones & Baumgartner, 2005），也因此問題所涉及到規模的大小（size）很重要（Baumgartner & Jones, 1994: 65）。其二則是 Jones 與 Baumgartner（2005: 208-209）所言，議題被矚目的多寡頻繁與否，會影響到對於議題的選擇、議題特性的選擇、以及對於政策方案的選擇，而這直接會影響到對於所產生處理政策衝突的迫切性，而即便是為了追求共同的目標，也不代表政策衝突就比較容易獲得解決。就這個角度而言，當公共組織處於複雜的公務體系內時，組織固然可以被視之為機器（machines）、有機體（organisms）、頭腦（brains），但更應該被視為匯聚和轉化的處所（Morgan, 2006），而在面對政策衝突時，可能因應變局的方式則包括：迴避、妥協、競爭、迎合、以及合作。

在前述學者觀點的理論基礎上，Pralle（2006: 16）整理歸納出一個「衝突擴張與圍堵策略表」（Strategies of Conflict Expansion and Containment），她運用一個3x3的矩陣，從「議題界定」、「行動者」、「機構與地點」（institutions and venues）三個層面探討三種策略的焦點，分別是：個別因素（individual components）的策略、擴張的策略、以及圍堵的策略，<sup>5</sup> 而無論是擴張還是圍堵的策略則都是依

---

<sup>5</sup> 更具體而言，Pralle（2006: 16）將衝突解決的「議題界定」策略分為型塑問題（framing）、連結到其他議題、以及建構問題歸屬的界限；她將「行動者」的策略區分為不同參與特質範圍（scope of participation）、特質競爭（characterization contests）、以及衝突表象（conflict or appearance of it），並將「機構與地點」的策略則是分為轄區管轄（jurisdiction）、權威層級（levels of authority）、以及遊戲規則（rules of the game）。在這樣的架構之下，Pralle（2006）在其專書著作的第一章就以三種焦點策略與各自發展出來三項個別策略做為基礎，進而分別提出擴張的策略和圍堵的策略。例如以和本文所探討化解政策衝突相關的圍堵策略來說，議題界定焦點策略的三項個別策略就分別對應到：以更狹隘的名詞去界定政策問題；對問題進行孤立，不讓問題能夠和其他問題相連結；限縮政策問題歸屬的界限，以減少與問題相關人士的可能介入。而對應到行動者焦點策略的三項個別策略則包括：限制參與者的人數；將反對人士貼上極端份子的標籤；以及鼓勵共識與合作的產生。此外在機構與地點焦點策略的方面，對應到三項個別策略的圍堵策略則是有：維持清楚的政策轄區管轄；防止衝突演進到更高階層的權威層級；以及支持能夠限制進入參與事端的規則制定。而在書的最後一章裡面，Pralle（2006: 222）在「擴張圍堵的衝突管理比較表」（A Comparison of Conflict Expansion and Containment to Conflict Management）裡面，相對於議題界定、行動者、以及機構與地點三個

據前述的基本策略進行擘劃；而 Pralle (2006: 220-231) 所提出良善衝突管理的三大任務，則是包括：匯合對話論述和象徵性合作的管理議題、管理標的對象與倡導聯盟、以及管理體制變革等等。

儘管 Pralle (2006) 接受 Schattschneider (1960) 將政策衝突視為兩個以上團體競逐於擴張和圍堵之間的看法，而且還以加拿大的卑詩省 (British Columbia) 和美國北加州的森林政策分別做為政策擴張和圍堵的政策個案進行闡釋說明，但是其所提出政策衝突管理的策略，仍是以政策論證和政策對話、以及建立倡導聯盟等相關策略為主。然而事實上，在公共政策的領域裡面，政策衝突的零合競爭並不常見，在動態的決策過程當中，所謂的贏者 (winners) 或輸者 (losers) 通常會是相對的，很少是絕對的。也因此，對於本文而言，所謂的政策衝突管理，無論是 Cobb 與 Elder (1972) 所強調政府角色的扮演，或是 Pralle (2006) 和 Schattschneider (1960) 所重視輸贏雙方對擴張和圍堵政策衝突的競逐，都偏重於機關體制對政策衝突和化解衝突策略的可能影響，國內外研究文獻都忽略了做為主其事者的政策企業家對於政策衝突管理之重要性。

## 參、政策企業家的特性和能力

過去公共政策相關理論概念對於吾人瞭解真實政治世界裡面，有關「人」的因素做為關鍵決定因素的重要性，並沒有受到足夠的重視。事實上，早從一九七〇年代以來，就陸陸續續有學者注意到在政策變遷過程裡面，所謂「政策企業家」扮演好促成政策變遷角色的存在，或是針對政策企業家進行相關的理論和實證研究，例如像是 1990 年代之前的 Walker (1969, 1981)、Schon (1971)、Eyestone (1978)、Lewis (1980)、Riker (1982, 1986)、Cobb 與 Elder (1983)、Kingdon (1984,

---

焦點策略的則各自發展出不同的衝突管理方式，分別包括：第一，參與反對者的論證，對於符號的競逐，以及聚合於政策的論述和對話；第二，不同聯盟共同訴諸於群眾，尋求支持的力量，並且從中爭取己方的聯盟者；以及第三，在體制內部做競爭。以上 Pralle (2006) 她的論點對於本文政策企業家化解政策衝突的架構圖，從對於爭議性政策議題的界定、明辨政策衝突本質、乃至於化解政策衝突策略的設計等等，都有其重要的意義。

1995)、Polsby (1984)、King 與 Roberts (1987)、Doig 與 Hargrove (1987)、以及 King (1988) 等等，還有則是 1990 年代以來的 Weissert (1991)、Baumgartner 與 Jones (1993)、Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993)、Levin 與 Sanger (1994)、Schneider、Teske 與 Mintrom (1995)、Zahariadis (1995, 2003)、Mintrom 與 Vergari (1996)、Mintrom (1997, 2000)、MacLeod (2002)、Feeley (2002) 等等。

## 一、政策企業家的特性

正如同私部門企業家為市場 (marketplace) 所做的，政策企業家的所作所為都是在決策過程的裡面 (Schneider, Teske, & Mintrom, 1995; Mintrom & Vergari, 1996; Mintrom, 2000)。而無論是在政治還是經濟的場域裡面，企業家都是為了確認未實現需求、以及發展出應對策略的類似功能，以促成創新 (innovation) 或政策創新的形成 (King & Roberts, 1987; Spence, 1994; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995; Mintrom, 2000)，也因此他們對於機會的出現有著高度的敏感性 (alert to opportunities) (Kirzner, 1973, Mackenzie, 2004)，並善於掌握機會，以吸引社會矚目，同時長於說服論述，以爭取政策理念得到支持 (Kingdon, 1984; King & Roberts, 1987; Smith, 1991)。

基於其系統的調查研究，Mintrom (2000: 60) 曾經提出政策企業家的六點特性如下：創造性與前瞻性，能夠看清政策創新可以改變政策辯論的本質；具有社會多元觀點，以提出有吸引力的政策創新；為獲取有用的資訊以促成政策變遷，必須要有能力結合社會力和政治力；要具備說服的論證能力，針對不同群體進行不同的論證，而不會前後矛盾；必須是策略團隊的建構者，並型塑出能達成政策變遷的聯盟；對於循證領導 (lead by example) 要有所準備，<sup>6</sup> 創建出政策創新的可能形

---

<sup>6</sup> 對於所謂的循證領導 (lead by example or leading by example)，Mintrom 與 Norman (2009: 663) 曾經特別提出解釋說，促成政策變遷的企業家精神之特性，如果是基於 Thomas (1991) 和 Weissert (1991) 的研究，做為政策企業家的民意代表就應該要具備「堅持己見」(assertiveness) 和「做出承諾」(commitment) 兩種企業家特性。然而，對於本文而言，不一定要是立法部門的民意代表才会有這些特性，基於證據 (evidence-based) 的領導統御在建構公共組織內部團隊時，也可能必須基於前瞻性的遠見或願景，而具備類似的企業家特性。

式。Zahariadis (2003: 155) 甚至認為，政策企業家是試圖將問題流、政治流、政策流匯合的個別或機構行動者，他們不僅僅只是特定政策方案的倡議者，他們是權力的掮客和問題偏好的操縱者。

事實上，政策企業家可以被定義為願意投入包括時間、精神、聲譽、以及金錢在內的資源，以倡導促成在可預見未來形諸於物質、意圖、以及凝聚利益地位的人士 (Kingdon, 1995: 179; Mintrom, 1997; Hill, 2003)。這樣的看法和 Baumgartner 與 Jones (1993: 42; 2002: 22) 認為，政策企業家嘗試改變他人對於其所處理議題的瞭解，並願意投入資源在遊說成功可能性和預期效益兩方面的意願的觀點相同。而 Feeley (2002: 126) 所強調正確評鑑什麼樣的政策目標對於選民團體有吸引力，據以調整策略將成功可能性極大化的觀點，則是深刻指出成功的政策企業家必須要透過與民眾互動的管道，組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同利害關係者進行溝通 (蘇偉業, 2009: 249)，進而推出所偏好的理念或政策建議，並運用匯流時機，推動偏好的建議案與長年關切的問題，以試圖將問題、建議案、以及政治力三者結合 (Kingdon, 1984, 1995, 2003; Zahariadis, 2003; 吳定, 2003: 186)，促成最後決策的產出。

探討政策企業家的國外研究文獻，無論是 Kingdon (1984, 1995)、Baumgartner 與 Jones (1993, 2002)、MacLeod (2002)、Feeley (2002)、還是 Zahariadis (2003) 的觀點都未盡一致，但不同學者所指陳的定義，雖然面向各有不同，但基本上仍然具備可以互容的特性。而國內學者所提出的定義，則是多所強調政策企業家在政策行銷層面的功能，更著重於政策企業家在整個決策過程所扮演的角色 (朱志宏, 1998;<sup>7</sup> 吳定, 2003; 林水波、沈佑龍, 2009; 蘇偉業, 2009)。

綜合整理之後可以發現，政策企業家必須要「擅長於確認問題和尋求解決方案」(specialize in identifying problems and finding solutions) (Polsby, 1984: 171)，特別是對於決策過程活動的參與，包括倡導理念與研擬方案、界定與重新界定問題、針對政策替選方案進行抉擇、在不同的政策行動者之間進行理念的媒合、動員民意的力量、以及設定決策的議程等等，政策企業家都有其不容忽視的重

<sup>7</sup> 已故的台大政治系教授朱志宏 (1998: 233-261) 所使用的名稱為「公經理人」(public managers)，他認為，公經理人所應該扮演的角色與功能在於「領導人」、「談判家」、以及「行銷家」。

要性 (Roberts & King, 1991: 148)。特別是在分配資源的能力和基本的人格特質兩個方面 (Lewis, 1980: 233; Huefner & Hunt, 1994: 55)，政策企業家要能夠進行資源配置的改變，而且必須擁有特殊的人格特質，並具備企業家精神，這樣在推動全方位的部際整合 (integration of across-agency) 的時候 (Bardach, 1998; Borins, 1998; Kanter, 1988)，才會有能力化解政策的衝突。<sup>8</sup> 儘管筆者同意政策企業家並不一定要來自行政部門，然而就化解政策衝突策略提出的角度而言，為了凸顯擁有行政資源、界定議題和設定議程能力的政策企業家，在明辨政策衝突本質和化解政策衝突過程當中角色扮演的重要性，本文所謂的政策企業家是來自行政部門的行政官僚或是公共管理者。

## 二、政策企業家應具備的能力

對於政策企業家應該具備的能力，國內外學者也有不同層面的討論，像是探討領導者角色扮演和所應具備能力的朱志宏 (1998)、以及魯炳炎 (2009a)，而對於其所擁有的特質和技巧 (trait and skill)，Stone (1981)、Flanders 與 Utterback (1985)、Daley 與 Naff (2008)、以及 Van Wart 與 Dicke (2008) 也都曾經提出有系統的論述。

例如 Van Wart 與 Dicke (2008: 172-173) 就提出公共部門領導統御者必須要具備的十六項特質和技巧，Daley 與 Naff (2008: 285) 則提出「效能 (effectiveness) 特性」的九項特質，<sup>9</sup> 更加適用於科層組織錯綜複雜、政策議題盤根錯節的系統型

---

<sup>8</sup> 在民主治理的公共決策過程裡面，政策企業家是否一定是來自行政部門的行政官僚或公共管理者，國內外學界人士的文獻界定的相當廣義。美國學術界在 1970 年代對於公共部門裡面 (政策) 企業家的研究文獻包括市長 (Dahl, 1961)、參議員 (Walker, 1974, 1977)、參議院委員會的幕僚 (Price, 1971)、地區的檢察官 (Brintnall, 1979)、以及行政官員 (Murphy, 1971) 等等。此外，更廣義的定義還來自 Kimberly (1981: 84) 界定的哲學家、新聞記者、政客、私部門企業家 (industrialists)、或是社會改革者 (social reformers)，以及 Kingdon (1984, 1995, 2003) 所界定的民選行政首長、政府官員、企業界人士、學者專家、或甚至是政策遊說者和新聞記者。

<sup>9</sup> Van Wart 與 Dicke (2008: 172-173) 所提出特質和技巧包括：決斷力、責任感、企圖心 (need for achievement)、靈活性 (flexibility)、顧客導向、正直 (integrity)、成熟的情緒控制 (emotional maturity) 等特質，以及溝通協調的能力、社會技能和分析技能、以及

政策企業家。其原因在於，如果要化解衝突的意見，則政策企業家就必須從制度層面、系絡環境、以及其對於參與行動者的利益衝擊加以探索，找出問題衝突的癥結所在，而且有責任提出足供調解或整合的方案，以降低議題的衝擊性（Forester, 2009；林水波，2009b）。更重要的是，在規劃設計可替選方案時，必須要「將策略與利益相結合」（汪明生、朱斌好，1999：185-188），這些策略包括：「競爭—輸／贏解決的方法」；「迴避（avoidance）—僵局的方法」；「迎合（accommodation）—對別人的利益讓步」；「談判（negotiation）—教育和磋商的策略」；「合作解決問題—達成所有團體的需求」。

朱志宏（1998：241）整理各家學說後強調，領導者最重要的是要有遠見，並有能力透過象徵符號的運用，將這種遠見廣為傳播；這樣的觀點其實和前述的政策創新與擴散的看法相符合。朱志宏（1998：241-242）在討論到所謂「公經理人」領導特質時指出，公經理人的五個領導特質：能力（包括原創力和判斷力）、成就、責任、參與（包括活動力和適應力）、地位（Stogdill, 1948: 35-71）；承擔責任的強烈意願、激勵他人的能力、贏得和維持信任的能力、設定優先秩序的能力、採取彈性行動的能力（Gardner, 1992: 20），以及全方位的視野、高瞻遠矚的能力、承擔責任的勇氣、高度的求知慾望和好奇心（Fairholm, 1990: 175-176），也都是應該具備的重要條件。<sup>10</sup>

事實上，如果就 Mintrom（2000）和 Mackenzie（2004）的論述而言，公共部門裡面政策企業家的人格特質與涉及體制機構，其實仍可以更進一步依據不同政府體制的型態將政策企業家進行區分（Bernier & Hafsi, 2007）。Bernier 與 Hafsi

---

持續的學習能力等等。而 Daley 與 Naff（2008: 285）所提出「效能特性」的特質，則包括：寬廣的視野、策略性眼光、環境敏感度（environmental sensitivity）、領導統御能力、靈活性、行動取向、重視成果（results focus）、溝通、人際敏感度（interpersonal sensitivity）。

<sup>10</sup> 此外，朱志宏（1998：242）還引述 Quinn、Faerman 與 Thompson（1996: 23-24）的「顧問」、「促進者」、「監測者」、「協調者」、「指揮者」、「生產者」、「捐客者」、以及「創新者」領導角色的觀點，強調有效溝通的能力、運用參與式決策的能力、處理衝突的能力、有遠見/計劃與目標的設定能力、協商的能力、連結理念的能力、創造性思考的能力、以及創造變遷的能力等各種能力的重要性。其中，特別是政策企業家做為「促進者」和「創新者」的角色扮演，對於明辨政策衝突的本質，以及提出有效化解政策衝突之策略而言，他們的理論觀點確實提供了重要的面向。

(2007: 495; 497-498) 就將政策企業家分為強健 (strong) 政府的英雄型 (heroic) 企業家，以及弱勢 (weak) 政府的系統型 (systemic) 企業家；他們認為，政策企業家並不存在於很穩定且沒有效率的政策環境裡面，新創建的公共組織需要強有力的英雄型政策企業家，才有能力處理所遭遇到的政策議題，而科層建構複雜的公共組織需要的則是系統型的政策企業家。

前述國內外學者的觀點並沒有顧及到內外部政策環境和擁有資源多寡兩項要素。首先，在面臨因為認知看法和利益需求不同而引起的政策衝突時，政策企業家的特性的具備和能力的發揮固然有其不可輕忽的重要性，然而體制內政策企業家會因為公共組織面對政策環境不同的制約，而影響到其所提出化解政策衝突的策略；換言之，化解衝突策略的提出，應該要能夠時兼顧考量到內部和外部環境的因素。其次，當政策衝突雙方的任何一方有能力將政策議題的爭論和紛爭搬上檯面，甚至進入議題擴張的階段而得到更多來自社會大眾的高度關切與矚目時，此時凸顯的則會是政策企業家必須耗費更多的政策資源，用於處理政策衝突的折衝與化解。

## 肆、如何化解政策衝突？

延續前節所陳述，不同的政策企業家會因為不同的政策環境而應運而生，儘管過去國內外的研究文獻也有許多進行案例的檢驗，但對於政策企業家如何在政策過程當中化解政策衝突具體策略的提出則並不多見。本節基於汪明生、朱斌好 (1999)、Mintrom (2000)、Mackenzie (2004)、林水波 (2009a)、蘇偉業 (2009) 等國內外學者的觀點，針對其提出的觀點進行綜合評述，以做為本文政策企業家化解政策衝突分析架構的基礎。

首先，美國學者 Mintrom (2000) 對政策企業家的理論概念鋪陳是奠基於經濟理論以及美國本土 48 個州的教育專家之菁英調查 (elite survey) (Ingram, 2001: 431)，而 Mackenzie (2004) 則是以澳洲總理陸克文 (Kevin Rudd) 在 1992 年到 1994 年期間，當時擔任澳洲昆士蘭省內閣成員的陸克文推動 National Asian Languages and Studies in Australian Schools Strategy 時為例，以兩階層分析他做為政策企業家化解當時社會各界抗拒 (resistance) 與傳送後續政策成果的策略。此外，在專書最後的第十一章裡面，Mintrom (2000: 283) 還引述 Baumgartner 與 Jones

(1993: 17) 的觀點指出，政策的穩定是由專業化的知識和正面的政策意象 (image) 之產生所促成，而且一旦新的政策理念在政策轄區 (venue) 內受到矚目，則創新擴散的過程就會產生 (Mintrom, 2000: 283)，因此，理念是重要的 (ideas matter)，對於政策替選方案擁有正確的認知，是激勵政策企業家的重要方式之一 (Mintrom, 2000: 291)。

其次，對於要如何化解或克服政策衝突，基於其個案研究結果，澳洲學者 Mackenzie (2004: 371-382) 所提出的兩階層分析包括基礎第一階層的創新與創見：將解決方案連結到政策問題 (Bardach, 1972: 5; Walker, 1981: 85; Kingdon, 1995: 182; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995: 42; Roberts & King, 1996: 2; Mintrom, 2000: 129)；對於機會出現的敏感性 (Kingdon, 1995: 153-159)；對於政策意象 (image) 和政策轄區 (venue) 要有策略性的敏感 (Bardach, 1972: 10; Baumgartner & Jones, 1993: 25-26)；要建立網絡和信任關係 (Bardach, 1972: 219; Kingdon, 1995: 117; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995: 175-184; Mintrom, 2000: 214)；要進行論證和說服 (Bardach, 1972: 5; Walker, 1981: 91; Kingdon, 1995: 126-131; Mintrom, 2000: 272-273)；以及策略性的控制與議價 (Bardach, 1972: 206, 237; Eyestone, 1978: 94; Kingdon, 1995: 127, 183)。此外，第二階層則涉及到體制機構 (March & Olsen, 1989; Walker, 1981; Considine, 1994; Kingdon, 1995; Schlager, 1999: 248; Zahariadis, 1999: 89; Mintrom, 2000: 118)、職位權力 (Pfeffer, 1992: 75-76; Zahariadis, 1992, 1995, 1999: 84; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995; Mintrom & Vergari, 1998)、以及國家與聯邦主義 (Zahariadis, 1999: 89) 的制度系絡因素。

最後，在國內學者方面，汪明生、朱斌妤 (1999: 181-193) 早期的著作曾經基於公害糾紛調處的個案探討，有系統的提出衝突管理規劃的六個階段，林水波 (2009a) 在論及衝突領導時，強調「衝突既有風險，也有機會」，而蘇偉業 (2009) 則是強調政策企業家進行政策行銷的積極作為對於化解政策衝突的價值。

其中，汪明生、朱斌妤 (1999: 181-193) 所提出衝突管理的六個階段包括：檢討衝突分析；評估利益團體之目的；使策略和利益相結合；與問題一致的處理方法；選擇處理方法；以及發展特定計畫。在其「衝突領導」一文內，林水波 (2009a) 則認為，組織衝突一旦發生，領導者要認清自己是衝突情境的調解者，要轉化由歧異造成的風險成為催化組織變革的機會，並且想方設法化解衝突的多元

情結，以恢復健全的運作氛圍，防止任何對組織破壞行為的發生（Gerzon, 2006）。此外，蘇偉業（2009）則是認為，政策企業家是指推動較大的政策轉變之行動者（Mintrom & Vergari, 1996; Mintrom, 1997），在處理深遠的社會改革、需要社會多方配合的政策轉變、以及政策本身會帶來不少矛盾衝突的政策議題時，就必須參與問題界定、理念傳播活動、與官僚內部人員建構關係及政策倡導、贏取民選官員的支持、以及獲取媒體注意及支持的相關活動（Roberts & King, 1991: 148；轉引自蘇偉業，2009：250）。

從國內學者對於衝突管理的論述可以看出，他們所共同揭示的重要觀點莫過於，吾人不應該忽視政策衝突在促進改革或變遷過程當中的積極角色和功能，換言之，衝突不只是有破壞性的一面，還有建設性的一面。如果能夠縮小或是消除對政策議題認知差距、甚至是價值差距的障礙，以促成有利衝突雙方結果的產生，則協商過程的參與（negotiation with participation）（Forester, 2009: 178-180）就更值得政策企業家的重視，因為從政策衝突管理的角度來看，在面對可能的衝突紛爭時，利害關係的個人、組織或是團體如果能夠做到：對問題不對人、重視利益而不是堅守立場、以及兼顧主客觀評估標準，以追求互利共榮政策方案為目標，則政策企業家在整個運作過程裡面的角色扮演就顯得更具有關鍵性。

綜合以上國內外學者所言，國外學者 Mintrom（2000）和 Mackenzie（2004）因為是基於政策個案的探討提出他們的觀察，因此認為，政策企業家擁有創新的理念，對於政策替選方案擁有正確的認知（Mintrom, 2000: 291），以及其受制於國家體制機構的侷限，還能夠繼續堅持自己的政策創新與創見（Mackenzie, 2004: 371-382），是政策企業家化解政策衝突的基礎。重點在於對於政策衝突的領導統御以及規劃管理過程當中，政策企業家角色的重要性，絕對不容忽視。

對此，國內學者的相關論述忽略了兩點，值得做進一步的說明。第一，忽略政策企業家做為決策者角色的重要性，以及其所能夠扮演「圍堵」或是「擴張」政策議題的議題界定或重新界定議題之能力。第二，在有效建構政策議題，並引起體制內外政策行動者的矚目關注之後，在面對政策衝突時，政策企業家還必須提出具體可行、能被各方接受的替選方案，透過對於政策議題的論證和對話，營造出能夠化解衝突意見的政策環境。從這個角度來看，要想化解鑲嵌於複雜體制環境內的政策衝突意見、觀點、或是利益，則政策企業家就必須要明辨出三種不同層次的政策衝

突（Baumgartner, 1989: 75），包括：確認涉及資源分配程序和實質問題所產生衝突之議題是否存在，最佳的解決方案是什麼，以及最好的執行手段是什麼等等，而這也是本文以下所提出政策企業家如何化解政策衝突架構圖的理論基礎之所在。

## 伍、架構的提出

綜合以上國內外學者的論述，本研究的架構圖如圖 1 所示，政策企業家在面對爭議性政策議題、明辨政策衝突本質、乃至於化解政策衝突的過程當中，和外部與內部環境之間是相互影響的關係，外部和內部環境甚至可能影響到化解政策衝突策略之形成與提出，而這些策略再進而回饋到外部和內部環境，從而演化成爲筆者所要強調的政策企業家化解政策衝突之動態性、相依性、以及系統性概念，茲詳述如下。

面對爭議性很高而且複雜的政策議題，處於問題系絡相互依賴的動態過程裡面，政策問題界定的重要性不可輕忽，甚至可能會因爲問題處理的不當而形成或衍生成爲紛爭（dispute）或甚至是衝突（conflict），此時的政策企業家基於其所擁有的特質、能力、以及技巧，在受到內部環境與外部環境的制約之下，應該要明辨政策衝突的本質究竟是屬於資源分配的程序或實質問題，以及最好的解決方案和執行手段是什麼。如圖所示，化解政策衝突的策略主要可分爲兩大部份：在對內的部份，必須要積極促成部際和府際的協力關係，重新建構對於政策議題的認知，共同設計解決政策衝突的方案；並具備社會敏感度和界定議題和設定議程的能力；同時要建立行政團隊，進行循證領導，採取循證管理的策略；而且還應該基於資訊與價值，進行議題傳播溝通；從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估。而在對外的部份，則要提高政策價值的可接受性和技術上的可行性，以爭取倡導聯盟的形成；從政策論證的技術理性提升到政策對話的溝通理性；啓動建設性的對話和回應性的傾聽，以滋生對話的轉型力量，奠定轉化政策衝突可採取行動的基礎；並且由國家機關扮演好協助者、催生者、允諾者的角色，與主要社會團體形成夥伴關係，經由協商取得政策目標的共識。

如前述的圖說所示，有三點值得特別說明如下：首先，政策企業家固然受到內部和外部政策環境的影響，但也會有所反應採取因應措施，因此架構圖裡面中間正

上方的箭頭是雙箭頭。其次，從政策企業家面對爭議性政策議題和明辨政策衝突的層次，以至於提出化解政策衝突的策略，如圖正上方中間由上往下的單箭頭所指涉的方向所示。最後，由於政策企業家採行化解政策衝突的策略，也會受制於其所面對的內部和外部政策環境，如圖左右方由上往下的兩個單箭頭所示，而化解衝突策略的產出也會經由政策企業家而進一步回應到內部和外部的政策環境，如圖中間由下往上的兩個單箭頭所示。

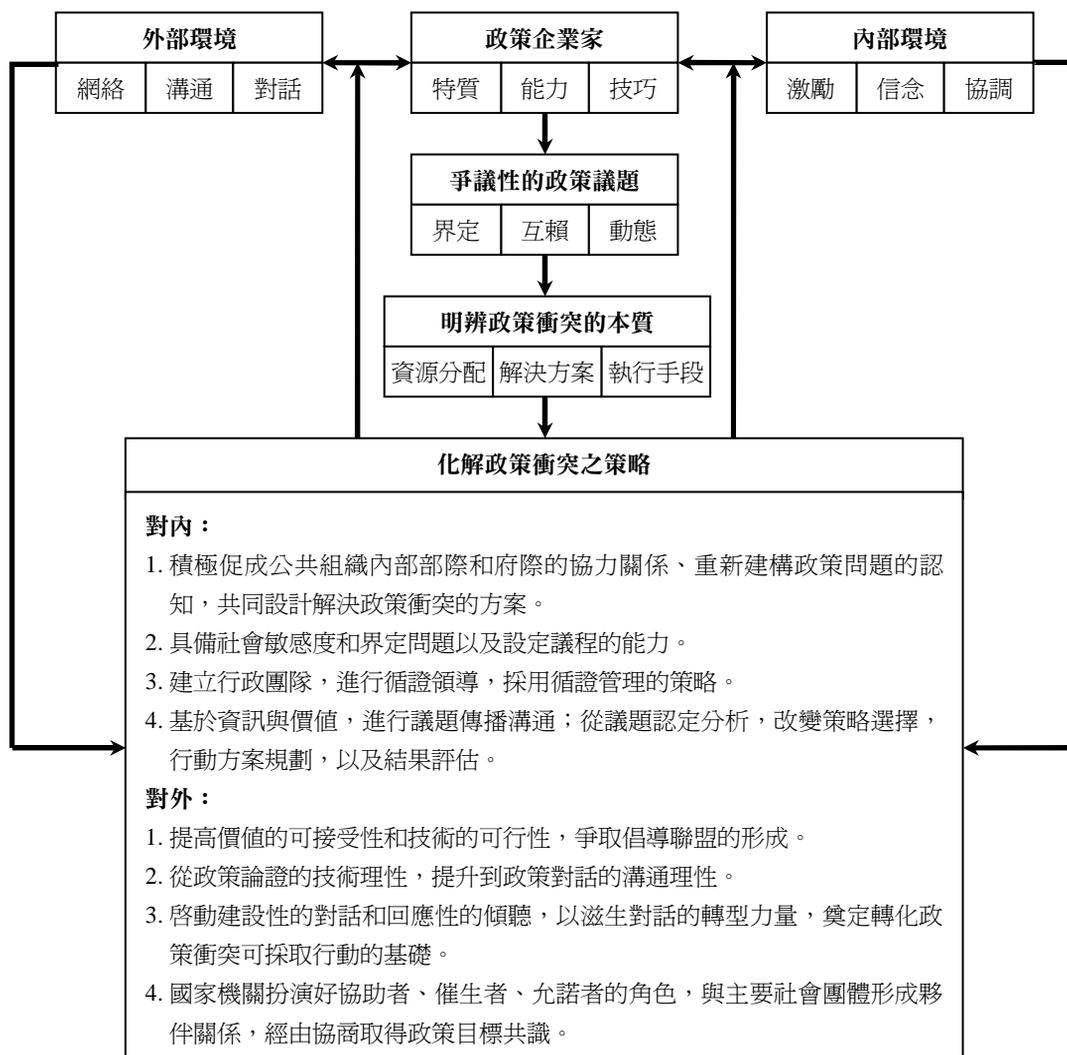


圖 1 政策企業家化解政策衝突架構圖

資料來源：本研究

事實上，做為政策企業家，特別是行政部門的政策企業家，面對相互依賴性很高而且隨著不同的政策議題界定會產生不同解決方案的動態發展過程，必須要具備「社會敏感度」（social acuity）（Mintrom & Norman, 2009: 651）和「策略性的敏感」（Bardach, 1972: 10; Baumgartner & Jones, 1993: 25-26），處理好內部和外部的政策環境。他們必須要有遠見，能夠提出具有原創性的願景，還必須要具備對政策進行論證和對話的說服能力，如此才會有能力在對內對外的同時，考慮到對其他相關政策議題的潛在影響和外溢效應，提出微觀和宏觀的政策替選方案，以化解政策的衝突。此外，當政策企業家面對基於不同動機、彼此並不互斥或排他的個人、組織、或是團體所採取的行動時，就必須要從議題的界定和理念的傳播著手（Roberts & King, 1991: 148），確認議題和尋求解決方案（Polsby, 1984: 171），並且將解決方案連結到政策議題之上（Schneider, Teske, & Mintrom, 1995: 42; Mintrom, 2000: 129; Mackenzie, 2004: 371）。

誠如 Baumgartner、Berry、Hojnacki、Kimball 與 Leech 等學者所指出，「當政策撞擊到政治時，政治人物會問一個很簡化的問題：誰贏、誰輸」（Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball, & Leech, 2006），然而就算瞭解了這個問題，也無助於政策衝突的解決。在政策衝突的過程當中，政策溝通和對話以及理念和訊息的清晰傳達，都會有助於意見和主張相互交流激盪。而關鍵政策行動者的加入對話溝通，也可以促使更多標的對象投入倡導聯盟（Hojnacki, 1997: 83），而且隨著無論是贊成或反對的相關個人和組織團體參與政策衝突的過程，政策議題的衝突與爭論就會產生位移（moving）的現象（Baumgartner & Leech, 2001: 1206），而因應變局的政策企業家將可以透過對涉入政策衝突的倡導聯盟之防止或撕裂（preventing or breaking），從而限制住政策衝突的擴張，這就是 Schattschneider（1960）所稱的「衝突擱置」（conflict displacement），而此時政策主張的合理化和政策論證的強化（White, 1994: 507），就更需要以對話和互動的形式做為基礎。

面對錯綜複雜、而且影響層面廣泛的政策議題時，無論是那一個層級的政府或是行政立法等不同的決策主體，都無法反映出完整的民意（Baumgartner, 2007: 484），這樣的情況也促成眾多倡議者和倡導聯盟企圖透過對發展中政策議題的掌握，在動態過程當中型塑政策議題，以達成回應政策環境、影響決策制定的目的（Bouwen & McCown, 2007; Broscheid & Coen, 2007）。為了要有效化解政策衝突，

其策略就必須有效針對有政策利害關係的標的群體，如果將其分爲「確定的個人」、「不確定的個人」、「確定的組織／團體」、以及「不確定的組織／團體」的話，則化解政策衝突之策略的提出，就必然會受到因人、因事的不同程度影響。所謂「確定的個人」是指受到或可能受到政策議題影響的個人，「不確定的個人」是指非特定的社會大眾，「確定的組織／團體」是指直接受到正面或負面影響的組織或團體，而「不確定的組織／團體」指的則是其他間接受到正面或負面影響的組織或團體。

如果進一步將前述標的群體都納入考量所設計出來的策略，還必須要考量到底是在公共決策制定之前、當中、還是已經付諸施行之後的問題。比較可以確定的是，當社會各界對公共利益產生爭議從而形成政策議題存在的時候（Stanley, 1985: 18），則誠如 Heath（1997）以及 Heath 與 Palenchar（2009）對於議題管理「事實（fact）－價值觀（value）－政策（policy）」三部曲的觀點，當不同群體對於有限資源的競逐，以及對問題解決之道產生爭論時（Renfro, 1993），與其坐等政策爭論和衝突的產生，再尋求化解策略以爲因應，還不如主動出擊，在政策制定伊始就運用或啓動雙向溝通和政策對話的機制，促進共識、化解衝突，進行有系統的衝突管理（Plowman et al., 1995；汪明生、朱斌好，1999）。如前述化解政策衝突策略的對內「基於資訊與價值，進行議題傳播溝通；從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估」之議題管理策略（Chase, 1984: 56），政策企業家化解政策衝突的前瞻性思維，應該要能夠縮短政策行動和利害關係人期盼之間的落差，而這也是本文下一節要探討的主題。

## 陸、代結論：從被動的化解政策衝突到主動的進行議題管理

本文從政策企業家化解政策衝突的角度，探討其特性爲何、應該具備什麼能力、以及運用什麼策略，以有效防止政治影響的擴大，以免受到不利衝擊的對象擴增，從而提高化解政策衝突的困難度；這樣化解政策衝突的策略，必須要從議題的界定、政策行動者的參與、明辨政策衝突的性質、以及進行議題傳播溝通、議題偵測與策略規劃做起。如此的政策衝突管理一方面可以有助於吾人瞭解不同公共政策可資選擇的方案，是參與者以何種標準進行最後的政策選擇，另一方面則有助於理

解，與政策利害相關的個人和組織如何發揮多數聯盟的力量去影響政策制定的選擇。

然而，被動提出化解政策衝突的策略，畢竟缺乏主動積極的精神，因此所謂議題管理結合組織內部整體策略性規劃，主動的面對議題、影響議題、甚至是圍堵或擴張議題的發展，其主要的精神在於利害關係的個人、組織或是團體彼此之間的互惠互利（Heath, 1997: 9）。早期的所謂議題管理是來自私部門的策略管理（strategic planning）領域，主要是透過對於企業環境內有關公共議題資訊的收集和利害關係人立場的偵測，使得企業能夠及早排除負面的影響因素（吳宜蓁，1998；Hainsworth, 1990; Heath & Palenchar, 2009），Heath（1997: 24）曾經提出議題管理與策略管理的整合模式，其特點就在於企業決策應該將公共政策和社會輿論納入綜合考量，因為面對外部經營環境的複雜化和全球化，企業經理人已經必須花費一半以上的時間處理企業外部的議題（Stanley, 1985），從而使得現代的企業經營趨勢走向將政策議題納入企業整體的策略規劃當中。

任何政策衝突的開端通常都是有跡可尋，而不是朝夕之間就能夠形成，因此誠如本文所強調，政策企業家必須正視在內部和外部環境的議題偵測，就這方面來說，則新聞媒體所具有議題型塑和理念傳播的功能（Roberts & King, 1991: 148），不僅有助於政策企業家透過傳播媒體瞭解民意的動向和不同的意見表達，也可以有助於政策企業家爭取倡導聯盟的形成，從而滋生對話的轉型力量，奠定轉化政策衝突可採取行動的基礎。由於政策議題的種類繁多，經緯萬端，因此爲了提高公共政策過程的參與，就必須縮短政策行動和利害關係人期盼之間的落差，進行「議題認定，分析，改變戰略選擇，行動方案規劃，以及結果評估」的議題管理（issues management）（Chase, 1984: 56；轉引自魯炳炎，2009b：174），提供交流對話的平台，以免影響到其他可能連結議題的處理，避免政策衝突的進一步擴張。但是，由於「每個政策觀念都有其界限存在，它告訴我們是什麼或是誰被包含在或被排除在範圍之內…這些範圍界定出是誰處於衝突之內，或是將之定位於不同意見的兩邊」（Stone, 1988: 25），因此基於有限的人力物力資源，只有少數的議題能夠成爲政府必須處理的公共議題。

特別是當化解政策衝突的行動措施涉及到權威（authority）、資源（resource）、以及對話（discourse）（Considine, 2005: 237-238），或是當政策企

業家能夠提出當事兩造都能接受的可行方案（crafting practical options for both parties）（Forester, 2009: 108），程序的衝突、利益的衝突、以及關係的衝突都將會比較容易被化解掉。針對公共利益的爭論或紛爭所可能引發政策的衝突，國內外學者曾經提出著眼於不同層面的議題管理策略，包括：Buchholz（1988）以及 Buchholz、Evan 與 Wagley（1989）、Pralle（2006）、Shmueli, Kaufman, & Ozawa（2008）、吳宜蓁（1998）、以及施能傑（2010）等。例如 Buchholz（1988）以及 Buchholz、Evan 與 Wagley（1989）就將公共政策的生命週期區分為民意形成、公共政策形成、公共政策執行的三個階段，因應各個階段的則分別是傳播策略、參與策略、以及順應策略（Buchholz, 1988: 60）。

從這個角度來看，政策衝突的發生可能以不同的形式或規模存在，因此就必須要運用不同的策略因應，則愈是及早積極主動以議題管理策略與利害關係人進行對等的溝通對話，形成利益與共的共同體以化解政策衝突。吳宜蓁（1998：153）認為在提出議題管理策略之前，還必須要明辨和釐清與議題相關的五個問題：衝擊範圍與威脅程度有多大；利害關係的個人／組織／團體有那些，其關注焦點為何；議題未來可能發展或轉變；議題的特性為何，其衝擊層面有那些；以及議題未來成為公共政策的可能性如何。而施能傑（2010：14-15）則是提出「凸顯問題的迫切性」、「方案的完整性和論述性」、以及「進入原有價值體系中找出路」等三個議題管理的策略，其觀點其實和 Plowman 等（1995）「界定衝突議題」、「界定目標群眾」、「進行衝突管理策略」、「進行溝通管理策略」的所謂衝突管理步驟（轉引自吳宜蓁，1998：125），他們的看法其實和 Pralle（2006: 220-231）所提出「匯合對話論述和象徵性合作的管理議題」、「管理標的對象與倡導聯盟」、以及「管理體制變革」的衝突管理三大任務，在理論概念上可以說是相輔相成。這些國內外學者共同強調的是政策企業家界定議題的能力，以及針對需要解決政策衝突的雙向溝通和政策對話的重要性，特別是因應所提出政策方案所建立的倡導聯盟，以及在原有體制之內尋求能夠解決衝突、並能被各方所接受的對策。

所謂的議題管理策略對於本文所探討化解政策衝突的政策企業家而言其實並不陌生，依據前文引用 Pralle（2006）「議題界定-行動者-機構」的政策衝突分析架構，面對變動不居的政策環境，政策企業家除了要有遠見和願景之外，還必須有主導議題界定的能力，為所提出的替選方案進行有力的政策溝通和政策對話。然而，

傳統公共政策分析強調以可以觀察資料做為假定基礎的邏輯實證論點（陳恆鈞、林原甲，2005：7），所建立起來的政策因果關係是以實現己方的政策主張為目的，缺乏政策分析者和政策參與者之間有效的溝通對話與互動過程，因此無法提供多元的政策備選方案。因而對於主動進行議題管理而言，要建立政策對話的能力，就必須要重視政策說服的能力，而這涉及到事實（facts）、資料（data）、資訊（information）、有技巧的論證、以及讓人信服的理性邏輯（Anderson, 2003: 139-140）。

事實上，議題管理的主要精神就在於摒棄被動因應，在與社會大眾的溝通方面和新聞媒體的公關方面，針對政策衝突進行主動管理，政策企業家應該尋求公共組織和社會大眾之間形成政策衝突的徵兆和原因，在政策議題的形成伊始之際，就化解政策衝突於無形，或是儘速解除彼此對立的狀態，使得抗拒策略與遲滯策略不致於進一步擴張。只有如此，政策企業家才能夠在政策衝突過程扮演好應有的角色，透過型塑問題和連結到其他議題的議程設定能力，有效縮減利害關係個人、組織以及團體的期待和政策行動之間的落差，化被動為主動，進行有效的政策衝突管理，而這也是本文提出政策企業家化解政策衝突之策略的價值之所在。

## 參考文獻

- 丘昌泰（2008）。**公共政策：基礎篇**（第三版）。台北：巨流。
- 朱志宏（1998）。公經理人的角色與功能：領導人、談判家、行銷家。載於銓敘部（編），**行政管理論文選輯第十二輯**（頁 233-261）。台北：銓敘部。
- 汪明生、朱斌妤（1999）。**衝突管理**。台北：五南。
- 吳定（2003）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 吳宜蓁（1998）。**議題管理：企業公關的新興議題**。台北：正中。
- 林水波（2009a）。衝突領導。**T&D 飛訊**，第 77 期，頁 1-25。
- 林水波（2009b）。政策遲延。**文官制度季刊**，第 1 卷第 2 期，頁 1-20。
- 林水波（2010）。**洞鑒政治管理**。發表於 2010「政治管理」學術研討會，世新大學行政管理學系、世新大學管理學院主辦，台北。
- 林水波、沈佑龍（2009）。**政策企業家如何扮演好政策銀舌角色**。發表於 2009 年

- 台灣政治學會年會暨「動盪年代中的政治學：理論與實踐」學術研討會，私立玄奘大學公共事務管理學系主辦，新竹。
- 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。發表於 2009 年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，國立中山大學公共事務管理研究所，高雄。
- 施能傑（2010）。政府高階策略層次人力與跨業間交流的變革與議程管理。發表於 2010「政治管理」學術研討會，台北：私立世新大學行政管理學系、私立世新大學管理學院。
- 陳恆鈞、林原甲（2005）。政策論述思考架構之探討。T&D 飛訊，第 38 期，頁 1-19。
- 魯炳炎（2009a）。政策企業家於政策行銷過程的角色扮演。文官制度季刊，第 1 卷第 3 期，頁 125-158。
- 魯炳炎（2009b）。策略性議題管理：組織與公共政策的挑戰。公共行政學報，第 32 期，頁 171-177。
- 蘇偉業（2007）。政策行銷：理論重構與實踐。中國行政評論，第 16 卷第 1 期，頁 1-34。
- 蘇偉業（2009）。再論政策行銷：陷阱、民主政治與政府再造工程。載於郭耀昌（編著），公共治理與地方事務 III（頁 241-260）。新竹：私立玄奘大學公共事務管理學系。
- 蕭全政（1998）。企業家精神與新政府運動。政治科學論叢，第 9 期，頁 363-384。
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking* (5<sup>th</sup> Ed.). New York: Houghton Mifflin Company.
- Bardach, E. (1972). *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bardach, E. (1998). *Managerial Craftsmanship: Getting Agencies to Work Together*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Baumgartner, F. R. (1989). *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Baumgartner, F. R. (2007). Commentary EU Lobbying: A View from the US. *Journal of European Public Policy*, 14(3): 482-488.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (1994). Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy. In D. A. Rochefort, & R. W. Cobb (Eds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda* (pp. 50-66). Lawrence, KA: The University Press of Kansas.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (2002). *Policy Dynamics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & B. L. Leech (2001). Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. *The Journal of Politics*, 63(4): 1191-1213.
- Baumgartner, F. R., J. M., Berry, M. Hojnacki, D. C. Kimball, & B. L. Leech (2006). *The Structure of Policy Conflict*, paper presented at the annual meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.
- Bernier, L., & T. Hafsi (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administrative Review*, 67(3): 488-503.
- Borins, S. (1998). *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Bouwen, P., & M. McCown (2007). Lobbying Versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, (3): 422-443.
- Brewer, G., & P. deLeon (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Brintnall, M. A. (1979). Federal Influence and Urban Policy Entrepreneurship in the Local Prosecution of Crime. *Policy Studies Journal*, 7(3): 577-592.
- Broscheid A., & D. Coen (2007). Lobbying Activity and for a Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good. *Journal of European Public Policy*, 14 (3): 346-365.
- Buchholz, R. A. (1988). Adjusting Corporations to the Realities of Public Interests and Policy. In R. L. Heath (Ed.), *Strategic Issues Management: How Organizations Influence and Respond to Public Interests and Policies* (pp. 50-72). San Fran-

- cisco, CA: Jossey-Bass.
- Buchholz, R. A., W. D. Evans, & R. A. Wagley (1989). *Management Response to Public Issues: Concepts and Cases in Strategy Formulation*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Carmines, E. G., & J. A. Stimson (1989). *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chase, W. H. (1984). *Issue Management: Origins of the Future*. Stamford, CT: Issue Action Publications.
- Cloke, K., & J. Goldsmith (2005). *Resolving Conflict at Work*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (2<sup>nd</sup> Ed.). Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Cobb, R. W., & M. H. Ross (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence, LA: University Press of Kansas.
- Cohen, A., J. C. Timmons, & S. Fesko (2005). The Working Investment Act: How Policy Conflict and Policy Ambiguity Affect Implementation. *Journal of Disability Policy Studies*, 15(4): 221-230.
- Considine, M. (1994). *Public Policy: A Critical Approach*. Melbourne, Australia: Macmillan.
- Considine, M (2005). *Making Public Policy*. Malden, MA: Polity Press.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Daley, D. M., & K. C. Naff (2008). Gender Differences and Managerial Competencies. In M. Van Wart, & L. A. Dicke (Eds.), *Administrative Leadership in the Public Service* (pp. 281-294). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Doig, J., & E. Hargrove (1987). *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Dryzek, J. S. (1987). *Rationality Ecology: Environment and Political Economy*. London: basil Blackwell.
- Dryzek, J. S. (1993). Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. In F. Fischer, & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and*

- Planning* (pp. 213-232). Durham, NC: Duke University Press.
- Eyestone, R. (1978). *From Social Issues to Public Policy*. New York: John Wiley and Sons.
- Fairholm, G. W. (1990). Leadership. In M. L. Whicker, & T. W. Areason (Eds.), *Public Sector Management*. New York: Greenwood Press.
- Feeley, T. J. (2002). The Multiple Goals of Science and Technology Policy. In F. R. Baumgartner, & B. D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 125-154). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Flanders, L. R., & D. Utterback (1985). The Management Excellence Inventory: A Tool for Management. *Public Administration Review*, 45(3): 403-410.
- Forester, J. (2009). *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*. NY: Oxford University Press.
- Gardner, J. W. (1992). *On Leadership*. New York: The Free Press.
- Gerzon, M. (2006). *Leading Through Conflict*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Gonzalez-Herrero, A., & C. B. Pratt (1995). How to Manage a Crisis Before-or-Whatever-It Hits. *Public Relations Quarterly*, 40(1): 25-29.
- Hainsworth, B. E. (1990). Issue Management: An Overview. *Public Relations Review*, 16: 3-5.
- Heath, R. L. (1997). *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Heath, R. L., & Michael J. Palenchar (2009). *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges* (2<sup>nd</sup> Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hill, M. J. (2003). *Understanding Social Policy*. Oxford: Blackwell.
- Hojnacki, M. (1997). Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone. *American Journal of Political Science*, 41(1): 61-87.
- Huefner, J. C., & H. K. Hunt (1994). Broadening the Concept of Entrepreneur: The Entrepreneurial Consumer. In G. E. Hills (Ed.), *Marketing and Entrepreneurship: Research Ideas and Opportunities* (pp. 55-60). Westport, CT: Quorum Books.
- Ingram, H. (2001). Book Reviews: Economic Reasoning in Education Policy Making, Michael Mintrom: Policy Entrepreneurs and Social Choice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 429-432.
- John, P. (1998). *Analyzing Public Policy*. London: Continuum.

- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy* (3<sup>rd</sup> Ed.). Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Jones, B D., & F R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problem*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Kanter, R. M. (1988) When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Collective, and Social Conditions for Innovation in Organization. *Research in Organizational Behavior*, 10: 169-211.
- Kimberly, J. (1981). Managerial Innovation. In P. Nystrom, & W. Starbuck (Eds.), *Handbook of Organizational Design* (pp. 84-104). Oxford: Oxford University Press.
- King, P. J. (1988). *Policy Entrepreneurs: Catalysts in the Policy Innovation Process*. Unpublished PhD Dissertation, Minneapolis, MN: University of Minnesota.
- King, P. J., & N. C. Roberts, (1987). Policy Entrepreneurs: Catalysts for Policy Innovation. *The Journal of State Government*, 60: 172-178.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2<sup>nd</sup> Ed.). New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2<sup>nd</sup> Ed.) with new foreword by James A. Thurber. New York: Addison-Wesley Educational Publishers.
- Kirzner, I. M. (1973). Entrepreneurship and the Equilibrating Process. In I. M. Kirzner (Ed.), *Competition and Entrepreneurship*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kraft, M., & S. Furlong (2007). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (2<sup>nd</sup> Ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. In Daniel Lerner, & Harold Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Levine, M. A., & M. B. Sanger (1994). *Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Lewicki, R. J., S. E. Weiss, & D. Lewin (1992). Models of Conflict, Negotiation and Third Party Intervention: A Review and Synthesis. *Journal of Organizational Be-*

- havior*, 13: 209-252.
- Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- MacKenzie, C. (2004). Policy Entrepreneurship in Australia: A Conceptual Review and Application. *Australian Journal of Political Science*, 39(2): 367-386.
- MacLeod, M. C. (2002). The Logic of Policy Feedback: Telecommunications Policy through the Creation, Maintenance, and Destruction of a Regulated Monopoly. In F. R. Baumgartner, & B. D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 51-72). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- MacRae, D. Jr. (1993). Guidelines for Policy Discourse: Consensual Versus Adversarial. In F. Fischer, & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 291-318). Durham, NC: Duke University Press.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. London: Collier Macmillan.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3): 738-770.
- Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mintrom, M., & P. Norman (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4): 649-667.
- Mintrom, M., & S. Vergari (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24(3): 420-434.
- Mintrom, M., & S. Vergari (1998). Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics*, 60: 126-148.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Murphy, R. D. (1971). *Political Entrepreneurs and Urban Poverty*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Nakamura, R. (1987). The Textbook Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*, 1: 142-154.
- Nakamura, R., & F. Smallwood (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New

York: St. Martin's Press.

- Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J., & R. I. Sutton (2006). *Hard Facts, Dangerous half-Truths and Total Nonsense*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Plowman, K. D., C. Rovellet, S. Meirovich, M. Pien, R. Stemple, V. Sheng, & K. Fay (1995). Walgreen: A Case Study in Health Care Issue and Conflict Resolution. *Journal of Public Relations Research*, 7(4): 231-258.
- Polsby, N. W. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Pralle, S. (2006). *Branching Out, Digging In*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Price, D. (1971). Professionals and 'Entrepreneurs': Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees. *Journal of Politics*, 2(May): 316-336.
- Quinn, R. E., S. R. Faerman, M. P. Thompson, & M. R. McGracgor (1996). *Becoming a Master Manager: A Competency Framework*. New York: John Wiley & Sons.
- Renfro, W. L. (1993). *Issues Management in Strategic Planning*. Westport, CT: Quorum.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco, CA: W.H. Freeman and Company.
- Riker, W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Roberts, N. C. (2002). Calls for Dialogue. In N.C. Roberts (Ed.), *The Transformative Power of Dialogue* (pp. 3-24). Boston, MA: JAI.
- Roberts, N. C., & P. J. King (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (2): 147-175.
- Roberts, N. C., & P. J. King (1996). *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rocheffort, D. A., & R. W. Cobb (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KS: the University Press of Kansas.
- Sabatier, P. A. (1999). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of*

- the Policy Process* (pp. 3-18). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & H. C. Jenkins-Smith (Eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schneider, M., P. Teske, & M. Mintrom (1995). *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schlager, E. (1999). Frameworks, Theories and Models. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 293-319). Boulder, CO: Westview Press.
- Schon, D. A. (1971). *Beyond the Stable State*. New York, NY: Norton.
- Shmueli, D.h, S. Kaufman, & C. Ozawa (2008). Mining Negotiation Theory for Planning Insights. *Journal of Planning Education and Research*, 27(3): 359-364.
- Skok, J. E. (1995). Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle. *Public Administration Review*, 55(4): 325-332.
- Smith, J. A. (1991). *The Idea Broker: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press.
- Spence, W. R. (1994). *Innovation: The Communication of Change in Ideas, Practices and Products*. New York: Chapman & Hall.
- Stanley, G. D. (1985). *Managing External Issues: Theory and Practice*. Greenwich, CO: JAI Press.
- Stogdill, R. M. (1948). Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature. *Journal of Psychology*, 25: 35-71.
- Stone, D. C. (1981). Innovative Organizations Require Innovative Managers. *Public Administration Review*, 41(5): 507-513.
- Stone, D. C. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott, Foresman, and Company.
- Sylvester, R. K., & J. A. Ferrara (2005). Conflict and Ambiguity: Implementing Evolutionary Acquisition. *Acquisition Review Quarterly*, 10(1): 10-15.
- Thomas, S.(1991). The Impact of Women on State Legislative Polices. *The Journal of Politics*, 53: 958-976.
- Torgerson, D. (1999). *The Promise of Green Politics: Environmentalism and the Public Sphere*. Durham, NC: Duke University Press.
- Torgerson, D. (2003). Democracy through Policy Discourse. In Hajer, Maarten A., &

- Hendrik Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 113-138). Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Wart, M., & L. A. Dicke (2008). What are the Best Traits and Skills for Leaders in the Public Service. *Administrative Leadership in the Public Service* (pp. 169-175). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63: 880-889.
- Walker, J. L. (1974). Performance Gaps, Policy Research, and Political Entrepreneurs. *Policy Studies Journal*, 3(Autumn): 112-116.
- Walker, J. L. (1977). Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science*, 7(4): 423-445.
- Walker, J. L. (1981). The Diffusion of Knowledge, Policy Communities and Agenda Setting. In J. E. Tropman, M. J. Dluhy, & R. M. Lind (Eds.), *New Strategic Perspectives on Social Policy* (pp. 75-96). London: Pergamon.
- Weissert, C. S. (1991). Policy Entrepreneurs, Policy Opportunities, and Legislative Effectiveness. *American Political Quarterly*, 19: 262-274.
- White, L. G. (1994). Policy Analysis as Discourse. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(3): 505-529.
- Yankelovich, D. (1999). *The Magic of Dialogue*. New York: Simon & Schuster.
- Zahariadis, N. (1992). To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France. *Journal of Public Policy*, 12: 355-376.
- Zahariadis, N. (1995). Comparing Lenses in Comparative Public Policy. *Policy Studies Journal*, 23: 378-382.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 73-93). Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy*. Washington DC: Georgetown University Press.

# A Study of Policy Entrepreneurs' Settling Policy Conflicts

Wilbur Bing-Yan Lu\*

## Abstract

Based on the review of literature regarding the work of policy entrepreneurs, which focuses on the theoretical foundation and concepts about the roles they play, this study explores the policy conflict dimension of policy entrepreneurs and expansion and containment strategies of policy actors. Beginning with the discussion of policy conflict management and characteristics and capabilities of policy entrepreneurs, the author extends his discussion about Pralle's strategies of expansion and containment and then presents the framework of policy entrepreneurs' work on settling policy conflicts. As issue expansion and containment strategies are part of the larger battle over issue definition, the researcher puts forth the ability of issue definition and agenda-setting and emphasizes effective communication and mediation. And more important, policy entrepreneurs should move from passively settling policy conflicts to taking the initiative of issues management, and work on policy discourse which is significant to convince policy stakeholders and provide more diverse and valuable policy alternatives to decision-makers when they make the final policy choice.

**Keywords:** policy conflict, issues management, policy discourse, policy entrepreneurs

---

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