

視框反省與政策機會窗

林水波*

【摘要】

政策倡導團體之間向來基於自己的政策視框建構政策要素，冀以爭取最終的政策合法化機會。不過，各個倡導團體如若堅持自己的視框，不能藉機與藉勢進行視框的交流、互動與反省，而由單一視框主導政策的形成，每會因視框程度不一的注意赤字，而造成多元不同的政策赤字，導致原本冀圖的政策效應無由滋生。

本文鑑於視框衝突的破壞性，視框反省的迫切性，掌握政策機會窗開啟的時機，乃深度論述視框反省的內涵，以洞視框反省的重要性，提出視框反省的確切作為，以及視框反省所能開啟的建設性機會。

關鍵詞：視框反省、政策機會窗、政策僵局、政策赤字及學習之旅

*台灣大學政治系教授



台灣自西元二千年之後，國內主軸政黨之間就不斷出現重大的政策爭議，即政黨之間往往對重大的政策議題存有衝突不同的視框，究竟對那些問題的透視該由何種角度切入；該有那些共識且可以接受的套案用以解決已現的問題情境，不致因共識的闕如而至問題情境的慣性化；該對現行政策結構進行那些變革，使其得能與當下時境鑲嵌，持續解決政策形成之際所針對的問題，以及歷經時境推移所生的演化；各自政黨已經政治社會化的世界觀又有巨幅落差，對政治系統之未來追求願景也有不同的建構。這些政策爭議由於不易以科學的事實、政治領導或傳統商議的方式來化解，乃成為政治系統採取一致行動的障礙，造成諸多政策赤字的現象，亟待相關主事者加以密切關注，迅速加以歸零，方使政治系統擁有餘裕應對風險社會所衍生的問題，及內外環境變遷。至於有那些政策赤字的現象，乃第一個要探究的課題。

尤有甚者，當今吾人正在面對由工業社會邁向風險社會的轉型時代，社會衝突並非如傳統所謂的秩序問題，而是不折不扣的風險問題，且在當下並沒有明確的解決方案。是以，公共政策的作成，必須在權力分享的情境下，透由互賴行動者共同生產的方式，才能建立彼此可以接受的套案。何況，重大的政策爭議之所以發生，根本在於核心行動者所採取的行動視框有所衝突所致，以致對公共議題的建構及解決方案的研擬，未能或不易迅速以現行機制取得共識。於是，在視框多元化及視框衝突的時代，如何運用「商議國」(negotiatory state)的時代思潮，針對新興政經情勢所衍生的問題，應用對應的機制，進行視框交流、互動及反省的過程，以凝聚出彼此雖不完全滿意但猶可接受的政策或制度組合共識，解開破壞性的政策僵局，避免多數決的不當運用或濫用，排斥不同見解的吸納，導致最終方案可能思之未深、慮之不遠，而釀成政治系統無法負荷的政經社文風險，罔顧代間正義。因之，對視框反省的深度掌握與分析，乃構成第二個鑽研的課題。

一旦政策爭議無法完全透過科學知識進行政策主張的仲裁，而須經由參與政策的各造，應用他人的見解，進行自己見解的反省，以瞭解較為實際的社會情境，不再堅持本位主義的思考，願為放大格局，兼容並蓄地建構各方可接受的方案結構來處置目前迫切當決的議題(Senge, Smith, Krushwitz, Laur & Schley, 2008)。是以，有效的視框反省策略，當然成為形塑互為主體性所要調研的標的，轉型其破壞性的政策爭議或為較具生產性的政策對話，強調涉入爭議者，透過互動機制，進行視框重構的調適過程，這是第三個要鑽研的課題。



而透由視框反省這個必要性的政策革命，政治系統究竟會開啟那些政策機會順勢匯聚問題建構、設計方案及政治情勢三者的合流趨勢，以創造一個得能永續發展的社會，不致一直陷入適時政策無法產出的困境中，問題情境虛懸於政策真空之中，潛在風險為人不斷感受之中。尤有甚者，政策霸權所導致的政經危害或可達及極小化的境界，不致陷入無法逆轉的困境，促使政策取向不必在風險未能識明之前，經由政策霸權的宰制過程而提早付諸形成，而要由利害關係人承受過重的負擔。因之，視框反省的達成，政治系統及其成員究竟可以得到那些政策效益，為第四個攻堅的課題。

一、政策赤字

在政黨所持政策視框互異的社會，如以對幹的方式進行政策的形成，而摒除理想言談情境的塑造，進行相互傾聽的對話，就不易滋生轉化衝突而邁向合作對話的「魔術效應」(Yankelovich, 1999)。尤有甚者，在黨際商議難以成就之際，擁有多數權力的政黨，恐以單方的政策主張作為表決的基礎，而未慮及其他，難免會有視野未及、方案未全之處，對未來不確定的情境，擁有一廂情願的想法，政治系統的成員因而每要承擔嚴重的風險。總之，在主要政黨視框嚴重對立的情況下，不論政策的作成與否，均會發生政策赤字的現象，未能彰顯原本政策決定的功能。

1. 未能打開僵局：政黨在重大政策爭議上，未能建立機制進行視框衝突的磨合工程，甚至在議程設定階段就遇議程阻絕的打擊，一直無法正式進入討論、觀念吸納的互動過程，以致合法化僵局始終存在(Binder, 2003)，迫切需要的法案、預算或政策就未能取得正當性及合法性，而由職司機關採取行動付諸執行，造成在某些問題領域上，出現政策空窗的現象，沒有攻克問題情境的利器，致使問題情境的惡化或慢性化，進而調研不出對症下藥之策。

當今已是風險的社會，政治系統本要隨時針對風險進行診斷，融合各方的智慧成為集體的智慧，適時提出克服風險之策。不過，在政黨政治文化無法擺脫對幹的態勢，而進化到對話的運作，就不易產生共識的政策。這種現象在分治型政府的政治運作下就屢見不鮮(Mayhew, 2005)，造成重大政策的延宕，而衍生出更多荊棘難理的問題。而外在政經情境又不斷與不停地在演化，複雜化原本問題的結構，增加解決問題的難度，政策遲延就不易克服。



2.未驗支撐假定：政策主張均立基於相關的假定之上，例如推動週末包機直航及陸客來台，有益於提昇台灣經濟的低迷，增加就業的機會，且對國家安全不致造成傷害。不過，這項因果關係的推想，是否具有妥當性，本要進行比較論證，由類似案例或先例找出支撐政策主張的論據，不得但憑決策者主觀的判斷就下定論，以免因判斷的不切實際，致使原本設想的目標非但無法達成，反而因未慮及的問題於政策執行之後才一一浮現，造成沈重的風險及成本負擔。

政策作為有的具有不可逆轉性，無法在推動之後，見情勢發生危殆，就想要或有效將其終結，而回復到原初未有政策的情境。是以，政策的推動本要慎始，千萬不可持有一廂情願的想望，畢竟諸多政策成就的展現，本是相當具有外控性及依賴性，仰賴他造願意配合的聯合行動，如他造的迫切感不一致，偏好的政策不同，追求的目標有異，均會影響最終的政策成效。

3.未計將來後果：由於當下處在強烈測不準的時代，連用多數決或由行政主導作成的決策，一則單黨宰制整個決策過程，未能吸納他黨的政策主張，二則為了儘速完成政策制定的法定程序，每每未能顧及擬定的政策方案，究竟可能潛在那些弱勢，可能衍生那些威脅，或許帶來那些無可挽救的後果，盡將視野鎖定於方案的優勢及即將提供的機會上。

這種單局的思維，極為可能造成政治系統負擔昂貴的代價，並於不利的情勢滋生之後，由於政策本身及其衝擊非人力、結構及資源所能逆轉，而要責成政治系統負擔這項影響。

振興台灣經濟本為政治系統的核心職責，但主事者在研擬及規劃處方之際，一定要思深慮遠，不可急就章，因為任何的政策抉擇，均要承擔可觀的代價及成本，所以在形成決策之前，除了事實判斷及價值判斷要講究之外，後果判斷絕對不能少，甚至要事先設想權變因應的方案，以防政策後果一旦出現，即可推出以防後果的蔓延擴大。不過，倉促上路的救台經濟方案，似乎未能對政策後果進行事先的政策模擬推演，以安排完善的配套，設定防火牆機制，致使系統不能負擔的後果無由而生，保持政治系統的永續發展。因之，台灣這個政治系統的主事者一定要體會：在視框的範限下，每會有政策盲點，而導致不可承受之重的後果，所以在重大決策之際，要融入各方不同的視框，藉以改變思維及行動取向，盡可能避免後果，增強政治系統的適應力。



4.未較方案優勢：振興台灣經濟為馬政府當前最迫切的政策課題，其所診治的問題成因及提出的處方，進而產出的績效，當會影響其治理的正當性。不過，政策問題的解決向來是相當多元的，決策者更要設定評比的標準，比較出競爭方案之間的優勢、劣勢、機會與威脅，再依目標追求的權重，組構完整配套的方案，一舉攻克嚴重的問題情境，增強人民對政府的支持度及信任度。

不過，在「條條道路通羅馬」的情境下，主政者不能獨斷一味，只對中國開放而忽略其他可行的方案，畢竟將所有的賭注置放在一個籃上，政治系統所要承擔的政治風險實在太大。是以，主政者或可進行政策學習之旅，探究香港或拉丁美洲究竟如何有效因應經濟低迷的問題，而理出多元並進的方案組合，不致將國家的經濟發展課題全部鎖定在一個大國身上。畢竟，一旦經濟成為他國的附庸，國家的自主性就會逐步流失，漸進失去治理的生存空間。

5.未諳問題情境：職司決策者在構思解決方案之前，認真界定、建構及釐清系統所面對問題的情境，然後再針對該情境提出具高度相關的處方，試圖減輕或消滅問題情境所涉的範圍，抑或標的人口的人數。換言之，一旦職司者在問題建構、界定及釐清上有了誤失，連帶所推出的方案就會成為海市蜃樓，變得相當虛幻不可靠。尤有甚者，在闕如較為完美方案的制約下，任何方案本身內涵程度不一的陷阱，所以方案在執行之後，所要負擔的代價，就會趁勢而出，反而增加政治系統治理的沉重負擔。

台灣的經濟問題究竟是對中國投資太多或太少所造成的，本是一項值得深究的議題。如果是前者，則一再搏命超快登陸，無視潛在失控險境，恐是解決方案與問題情境兩者之間失聯的抉擇作為。再者開放陸資來台的成效，本附庸於中國的思維及舉措，是一種外控型的方案，假使對岸開放的意願不高，則陸資來台的成效就有待時間觀察。蓋這是有賴雙方協力的作為，如果只是單方唱獨腳戲，投資的流向依然是只出無進。尤有甚者，如若資金並無法真正雙向交流，則全球創新中心，亞太經貿樞紐及台商營運總部等目標，恐就淪為紙上談兵了。

何況，根據兩岸經貿關係的研究顯示，只要台商對中國投資金額佔 GDP 的比重愈高，對台灣的投資率相對就會愈低。這種現象指出，兩者之間呈現反向變動關係。是以，相關的決策者本要關注這種負相關的情境，為避免資金的輕易流失，減少振興經濟所需的活水，防止流失導致產業空洞化的風險，在政策的巨幅之際，諒要思深慮遠，不能只在時間上求快，而要在問題情境上弄清楚，才端出與之連



結的方案。

6.未應標的需求：當前民眾對政府的期待如是鎖定在降低通膨、穩定物價，而政府卻將施政重心，抑或政策優先順序設定在兩岸經貿政策的鬆綁，這顯然在政策取向的設定及抉擇上，未能因應標的對象的需求，當然影響已抉擇政策的正當性。何況，政府之施政本應該照顧大多數民眾的福祉，抑或追求公共價值與公共利益，以抵消經濟個人主義的過度膨脹(Bozeman, 2007)。換言之，決策者不能只在乎少數者的利益，而枉顧絕大多數人的想望。

民主政治本是回應性的政治，政策優劣衡估之指標之一亦在講究回應性(Dunn, 2007)，更應重視知情同意的決策原則，不該使其成為幻景。何況，在決策未能回應主權者的需求時，要提升其對政策的滿足度不易，希冀其對政策的順服也較難。是以，主政者若想得到人民的高度政治支持，本應在得到主權者的知情同意下才作出必要而妥當的政策抉擇，以取得政策目標實現的前提。

7.未納少數意見：國會在政策作成上，多數決雖為最終決定的準則，但少數黨的權利在民主國家的國會裡也應受到應有的重視，對其從另一個視框建構解決問題的對案，應有被吸納的機會，方不致於事後滋生過重的政策代價，排擠解決其他問題的資源配置(Binder, 1997)。蓋議事全以多數決作為最終的決定依據，恐會衍生多數宰制的風險、循證決定的無門，少數黨派的無力，回應能力的降低，知行合一的不易及有效覆議的困難等六項嚴重隱憂(林水波，2009)，進而波及決策的品質，以及連帶而生的政經社文風險。

美國現任的國會議員，於艱辛迎戰挑戰者之後，為了鞏固自己未來連任的立基，乃盡情地吸納挑戰者於選戰過程中所訴求的政策議題，以減消其未來被攻堅的力量(Sulkin, 2005)。是以，適度地吸納少數黨國會議員的政策論述及針對問題所提的解決方案，對政黨的權力基礎本是具有鞏固的作用，多數黨的議事策略應極小化多數暴力形象的形成，以號召更多主權者的政治支持。蓋議題吸納不僅對自身政黨的永續發展有益，且致使代議民主的運作更加健全及更具正當性。

七未化的政策赤字代表著對民主的諷刺，也象徵著主軸政黨之間在政策視框上，存有嚴重的衝突，更被主權者擔憂在這樣強烈對幹，幾近戰爭的議事狀態下，所產出的政策，不但在品質上無能保證，更可能在風險上增加出現的機率。這與



資源漸進稀少化的時代演化，本是背道而馳的，也不見容於主權者的期待。何況，任何政策並非零風險，對後遺症完全免疫，茲為了鞏固政治系統在全球化時代的國際競爭力，政黨之間進行視框反省已到歷史的關鍵時刻，更是台海兩岸交流密切之際，政策穩健發展所要強化的焦點。蓋任何政黨並沒有政策自戀的權力，因其只得到部分主權者的授權，而為了爭取更多選民的支持，政策吸納可能是成本最低成效最高的對策。

二、反省內涵

每一位決策者或個別的政黨，均在成長、發展及運作經驗，形成一套視框作為組織經驗及引導行動的依據，從中解讀某項政策議題的指涉，推論出針對議題的解決，究竟職司的政策轄區應該採取那一項套案，方足以解決業已出現而為利害關係人高度重視的議題(Rein & Schön, 1996; Schön & Rein, 1994)。如他們之間或黨際之間未能深深體會：相互傾聽他造的視框範圍，抑或假定基礎，進而加以反省吸納，放棄假定基礎至為牽強且不甚妥當的部分，才能締造政策趨同的共識，化解阻擋政策合法化的僵局，適時出現對應問題的決策，並將之加以攻克；也不致於產生一造堅持自己視框的絕對性，並強力動員且僅憑多數力量，通過足以造成政策赤字的現象(Hart & Kleiboer, 1995-96)。是以，參與決策者重視事前的互動及對話，展現策略性的謙卑(Murphy, 2007)，每有助於將強烈對抗或抵制轉化成對話商議和集體學習的過程，促成兩造爭議的焦點找到匯聚合流的方程式。至於，攸關政策爭議之突破所倚之視框反省，其內涵究竟指涉為何？吾人或可由六個向度加以解析。

1. 察知異見識透實況：參與決策者的視框，尤其對當今迫切問題的解讀，可能產生不同的敘述結構，蘊含揀選過往的理論作為設計行動的基礎。然而，這些不同敘述結構，如歷經政策對話的過程可加以突顯出來，再加上各造重視對互為主體性的民主價值之追求，整合各造之間的歧異，或可較能準確地掌握問題的形成與演化，現今與過去問題情境之差異，何況採取必要的行動無法完全因襲過往，以惡化或加重問題情境，而要透由吸納他造的部分敘述結構，進而重新形構出較為接近實況的問題情境，再據以構思攻克方案，減少政策的風險及隨帶引創的傷害。



停滯型的通貨膨脹問題，如不能參照：他國的解析，忠誠反對黨的認識，硬要以過往老舊的理論來解讀當下的特殊情境，可能不易識透關鍵性的成因，確認那些標的對象是政策所要鎖定的對象，以便避免錯誤的投入，而真正達成振興的目標(Schuck, 2006)。這本是一項結構至為不良的問題，完全倚賴單一視框來識透問題情境，雖非不可能，但準確率可能偏低。若由他人不同視框，引發對自己原本視框的再思，經由協力的運行，或可掌握到形成問題的相關因素，再研擬解方，方不致於病急亂投醫。換言之，在商議國時代，拒絕接近不同意見或思維，本不大可能察知實境，而必須克服完全以自己的方式建構政策情境所滋生的盲點。

2.重新檢視行動視框：在決策者的視框上，除了問題認知的視框外，亦有行動推理的視框，即針對已察知的問題情境，思考推論該以那些作為來化解問題情境的程度(Rein & Schön, 1996)。不過，源自單造的思維推論，抑或來自己的解讀基碼(schema of interpretation)所定位的行動方案，也可能因基礎假定的偏差，而致蘊藏失靈的基因，因此不易扭轉問題情境的嚴重程度，但因方案結構潛藏執行者不當移轉的誘因，而為政治系統的成員帶來更大的負擔。

既然，在重大政策形成之際，安排不同聲音的表達，互異敘述結構的提出，不同解讀基碼的表述，正可進行不同方案之間的比較、磨合及重構，以便研擬出層面關注較為周到的方案結構，引發道德風險較低的機制，可以對抗貪腐的良方(Shah, 2007)。因為，畢竟政治系統所能配置的資源是稀少的，絕無浪費的空間；只專注短期的措施，很像吃類固醇一般，反而有害長期的運作，所以兼聽、兼容及兼籌而凝聚或轉為全盤的對策，方能以具體的績效接受全民的問責，提供優質的公共服務，既可符應人民的偏好，又能杜絕政策的偏失，而使有限資源得到極大化的運用，不致引起另類沉重負擔的問題。

3.尋求解放學習之旅：相關決策者在政策形成上，如若未能尋求學習之旅，與經驗及視野完全不同的人致全力解決問題，在經過足夠的時間，與會者透由反省及對話，學習之旅的參與者就開始出現自原本視框的解放，而找出第三類的可能性，進行必要的視框革命，引出心靈交會的對話，建立相互尊敬的氛圍，運轉同理性傾聽的想望，而重構較為周全完整的政策視框，築造共同的政策承諾，推出深具永續發展性的倡議。

固定視框的解放，本要擺脫視框自戀的情懷，體認他人不同視框的思維啟迪效用。蓋如若闕如其他視框的介入，吾人似不太可能認清到自己思維的極限性，



而一直深陷自見自是、自矜及自伐的窘境之中。尤有甚者，主導政策的聯盟，如一直未能從事學習之旅，每會導致零和的社會和政治衝突，無法產出社會凝聚所需的信任膠劑。

4.平衡各方意見工程：決策參與者既然對問題認知及該採方案存有不同的視框，茲為了防止單造的視框壟斷整個決策過程，以致終極的抉擇潛藏更多的風險，乃透過視框的交流與反省，而由決策參與者從不同視框的中肯洞見中，擇為建構攻克問題的套案。蓋各方意見若未能在決策形成之前得到適度的整合，展現具代表性的思維，映照出較大多數人的想望，提高政策本身的回應程度，則政策的推動可能因基礎假定的不當性，立基理論的脫節性，採行方案無法與問題情境接軌，而致浪費有限的資源，但並未能成就原本設定的目標。

擁有不同視框的決策參與者，透過對話的過程，盡可能找到一個可以包容各方意見的視框，不再陷於原來的爭論之中，進而以該視框作為重構的基礎。是以，政策參與者基於公共價值及公共利益的追求，應設法找到足以昇華各自本位、追求黨派利益的視框，使其左右整個決策過程，方不致產出過於偏頗的政策，如以促進通貨膨脹的政策來解決通貨膨脹的問題。

5.治療制度硬化藥方：在一個權力分享的體系，本來就有不少的政策行動者從制度上取得事實的否決權，因此在這些行動者之間，一旦出現主要視框的衝突，他或她就會啟動制度來弱化政策過程的運作，比如運用多數決的力量阻絕重大議案進入審議的過程，延宕憲政機關的組成與有效運作，以及遲延重大預算的審議，致使治水工程未能於適時適刻完成，加重天然災害的損失。換言之，政策過程一旦受到制度硬化的遏阻，社會的進展就有可能惡化，主事者在面對快速經濟、科技及社會變遷之際，亦有可能失去彈性因應的能力，有效地預期掌握與適應變遷(Hart & kleiboer, 1995、1996)。

因之，為了提升政治系統因應內外環境變遷的能力，在職政策精英及整體決策機關的正當性，參與決策者啟動各自視框的反省，騰出空間接納他造具有建設性的想法，才不會陷入政策癱瘓與死結之中，無法產出對應時境的政策方案。因為代表主權者的制定政策者，不論是執政者抑或等待執政者，均要接受主權者的問責，盡量讓制度靈活，才能適應全球化時代的壓力。

6.啟動政策對話前提：在當代風險的社會裏，決策者在處理重大政策議題時，



每會引發強烈的爭議，這種現象在主軸政黨所堅持的意識形態至為不同之際，就成為常態之事。不過，由於每個政黨所能代表的民意，不能涵蓋整體的主權者，也無法直接表徵代表全民的利益，是以在政策議題的解決上，不能因視框衝突而延宕對策的作成時，負責任的政黨，為爭取更多主權者的政治支持，俾以鞏固治理的範圍，就要盱衡主客觀政治情勢的演化，進行自己視框的反省，理出可資合理調整以適應情勢的變遷。

政黨之間一旦以負責的態度，針對情境的演變，而反省更調敘述基碼，就可能出現較多的政策對話空間，互補或消除彼此之間可能潛存的政策盲點，強化公共部門的治理，增強代理人對被代理人的述職。不過，如若政黨之間無法鬆綁各自的視框，就無法以對話溝通的途徑進行相關的政策設計，展現商議國時代，由多元、半自主，但互賴的行動者，盡以合產的方式作成對應時境的決策，造成政策績效因形成階段的不夠周全，而不易產出，甚至滋生代價沈重的後遺症。

視框的衝突每每形成重大的政策爭議，一則滋生強烈的政策僵局，無法適時由系統轉化對應時空環境的政策，二則出現政策霸權的現象，以單造的思維主宰整個政策形成過程，難免會因先前的疏忽而帶來失靈的現象。是以，政治系統為了形塑更具代表性的政策，關照更多被代理人的聲音，還是要對先前的視框，從事反省的工程，營造社會和解共生的氛圍，進行具高度生產性的政策對話，產出回應性的政策，提高對主權者的述職度。

決策者以其他政黨的思維及所提的對案作為標竿，反省自己的視框，究竟在哪些問題領域並未觸及到，在哪些政策工具之間的連結上未能緊密接軌，哪些副作用無法事先掌控，哪些標的對象受到忽略或根本未對之關注，進而加以補強與健全，反而獲益良多。是以，理性的決策者應忌諱自戀，以免易生政策謬誤，而損及自己的立基。

三、反省策略

既然政策的抉擇一向是指向未來的，是以參與決策者在形成決策之際，就無法再完全由過往所形塑的視框、心智架構及思維習慣，從事問題建構、方案設計及套案選擇的政策工程。尤有甚者，在民主規範的制約下，執政黨為了發現更具代表性的政策思維，整理出較具周全性的工具組合，避免承擔過度的政策風險，



不管所擁有的政治權力有多大，掌控資源配置的權限有多少，已不能完全獨享決策權，因為決策的成敗是要接受選民的問責。何況，公共政策的重大使命在於創造極大化的公共價值，追求極大化的公共利益，排除任何政黨單獨的政策倡導主宰整個政策的形成過程，抗衡經濟個人主義的思維滲透進方案的取捨中，以免分配正義或代間正義的照顧不足，引起難以負荷的政治及社會代價。因之，在參與決策者中，通常無人能完全透視實際的政策情境下，與其受制於各方已建立的心智架構、未經驗證的假定及習以為常的透視之道中，而陷於嚴重的政策僵局，無法適時釐清出當下時境所需的政策抉擇，並因政策遲延而失去競爭能力，不如在各自視框不全下，尋找一面透視鏡，以映照出較為接近政策情境的形貌，再從中建構各方可以接受的對案結構；抑或吸納他人的透視，進行自己視框的反省，從而理出互為主體性的政策建構，針對未來及整體設計解方，以減輕問題的嚴重性及普及度。

換言之，在一方決策者未能完全透視實際的狀況下，借用他人的視框來交流自己的關注，雙方的見解互補並激盪出合流匯聚的政策方程式，方使政策僵局的化解，政策空窗的填補，決策系統的靈活，政策績效的勝出。至於，視框反省的策略可由三個層面來推動。

(一)發展性的對話

一方決策者經由過往的政治社會化過程，每每形成一套處事的心智架構，建立一些自己視為理所當然的假定，並依據那些假定，提出重大政策主張，試圖以之主導最終的決策，形塑一些觀察或透視現象的習慣，並以之認定其所面對的情境，捕捉情境的某一個面向，但未能掌控全局的情節，以致只勾劃出針對片面問題情境的對策，也可能未對主張的方案，進行整體性的衝擊性評估及酌量，但以多數的政治權力加諸合法化，而將政治系統曝露於風險之中。如若政治力量不足，眾趨民意也不甚贊同，加上另一造不同政策主張者恐強力動員反政策聯盟，導致政策形成過程上的重大爭議，而為了解決因政策視框不同而引發的政治衝突，推動發展性的對話(generative dialogue)(Senge, Smith, Kruschwitz, Laur & Schley, 2008)，或可降低衝突的幅度，脫離僵局的窘境。至於其具體作法可詳細體認Scharmer(2007)所繪出的「對話四類型」圖(參閱圖一)。從圖一之中，吾人要體會出參與決策者達到發展性對話的前提，並經正當的過程，彼此吸納與反省對解決政策問題的見解，而形塑出較為貼近情境需要的處方。



1.鬆綁過去模式束縛：政策的制定既然是因應即將出現的未來，參與決策的各造就無法全由過去的思維模式所宰制，而必須針對當下情勢的演展，面對正在演化的未來，思考合理而受到各方認同的解決方程式。因為，各造如過度受到傳統思維所宰制，非但在方案的取捨上會受到熟悉的影響，而且也因情勢的感知不足而推出不具生態理性，忽視環境的政策主張，終究未蒙政策之利，反受其害而承擔嚴重的政經社文風險。

2.擺脫輸贏辯論作風：發展性對話的參與者並不試圖以政策論證的方式，瓦解對方的論證，而是自知自己的眼力及功力無法參透問題情境的形成原委，以及受到情境影響的標的對象範圍，甚至存有多少機會可將問題情境加以改善，要安排那些工具的組合才能攻克問題情境。因之，參與者要培塑策略性的謙卑，認清自己猶有諸多要學習之處，確信但憑自己的力量無法成事，時時需要仰賴他人的協力，方能構思政策成就的處方(Murphy, 2007)。是以，一方參與者不只在說明自己的論述，還要吸納他人的不同論辯，從中理出可以接軌及強化的論述結構，進而架設共識的情境因應策略，同時，事先安排防堵政策風險的防火牆。

3.杜絕偏聽文過飾非：既然每造的政策視框有其範圍限制，所以每個人不能事先試圖只聆聽與自己衷愛的政策表述，而排斥他人不同的政策思維。蓋這樣一來，自己原本的政策視框未能與他人的視框交流，無法體認出自己視框的侷限性，若又以之主導整個政策的形成，則政策本身可能因先天的研擬不周，不同意見的交流不深，政策自戀的情懷太高，而周詳的準備不足，再思的意願不強，以致出現的政策因照顧的層面有所疏忽，乃蘊存失靈的基因，而有的政策又因無法於代價出現時加以逆轉，就要不斷承擔高昂的政策代價。

尤有甚者，有時壟斷決策市場的一造，曝露政策霸權的作風，非旦聽不進他人不同的論述，而以自己的「判斷之音」(the voice of judgment)，要求他造附和自己的努力觀點；且以質疑不信的聲音(the voice of cynicism)，否定他造的政策見解，進而以自己的政策信仰來堅定政策主張，認定他造的說法並非事實，還以各種論述來文過飾非，模糊他人的評斷，強化自己論斷的正當性。不過，這種情勢的演展，均非發展性對話的場域所該出現的情節，更是失去對話的中心旨趣。

4.關注整體問題系統：鑑於政治系統所面對的問題之間，彼此均有一定程度的連結性，是以參與決策者不能把各個問題視為孤島一般，專注其一的解決，而



孤立其他問題對解決問題的影響，反須將各相關而且成為系統的諸多問題，共同加以注意、分析與調研，而建構一套兼顧問題系統的政策工具，並由職司機關協力的聯合行動，協調解決因執行所生的問題。因之，參與決策者不能只關懷微觀問題的處置，也要著眼宏觀問題的整合性構思，務必將問題系統調研清楚，而以相互連結的支工具，共同對付荊棘的問題結構。

5. 厲行同理傾聽理解：各造於尋求問題情境的理解，以及構思針對性的解決方案之際，不能展現壟斷政策言談的機會，搶奪論述的主導權，並將自己的理解視為深具普遍性，而忽視他造的政策言談，不能體會箇中的道理所在。蓋這樣一來，雙方缺乏互信，就不易產生不同意見之間相互激盪的效用。因之，對政治系統持有永續發展思維的決策者，就要創造理想的言談情境，並由參與者提出不同的言談，誠摯地進行相互傾聽，補充自己思維不及之處，釐清原本未受關注的問題層面，未能細思的政策工具。換言之，參與者間的同理性傾聽，可以對當今世界情勢或特殊問題進行更深一層的理解，而有助於整合性方案的釋出。

不過，在雙方進行同理性傾聽之際，要將自己原先的假定暫時保留或中止，因假定本身在未經交流之前，其合理度可能堪疑，而全神貫注他人的言談，從中理出建設性的見解，進而將其融入自己的思維體系，修正自己思慮未及之處。而各方之所以要暫時擺脫自己所持各項假定，而以策略性謙卑的情懷，以及展現能力來傾聽對方的言談，才能排除思維的僵局，以利對話的暢通，造成所有各造更加願意調研自己及對方的觀點，而鋪設思維合流的管道。

尤有甚者，決策參與者更要平衡政策倡導及事實調研的作為，而致使倡導的基礎更加強化，有助於說服他造的政策接受。再者，參與者在傾聽他人的敘述或政策故事之後，要以之作為一面鏡子，重新梳理原本自己的政策思緒，理出政策風險較不受疑慮，方案與問題較能符應的工具結構，順勢取得另造的支持，共同承擔未來政策成敗的問責。總之，參與決策者為了充分理解當前迫切要解決的問題，不可輕忽他人的眼界，誠摯的傾聽及徹底的理解，並以之作為反省的題材，再度進行周延思考一番，乃能從中獲益，調和宏觀及微觀的向度，致政策能在穩健的過程中推動與強化。

6. 傾聽關係未來提問：政策影響本在政策推動之後，趁情勢之演展，以及工



具之落實而產生。於是，在攸關政治系統永續發展的政策抉擇之前，所有的決策參與者不應為細節問題所捆綁，而要關懷較大問題的情節，以及針對性的對策，進行誠摯性的對話，開放彼此的心靈，為追求較為安全性及統整性的套案，一則強調理性及邏輯的思考，一則展現政策追求的意義所在，以及整體系該如何投入，方能為冀圖轉變的政策，鋪設有效運轉的系絡，不致於政策推出之後，造成無力可扭轉的不堪後果。

換言之，發展性的對話，除了參與者之間透過對話來縮短彼此之間的政策理解落差，更要將焦點鎖定在大格局的問題，模擬擬定政策方案，在未來演化的情節，以及可能產生的各項政策脫軌問題，進而規劃因應的權變方案，以免產生政治系統不堪負荷的政策後遺症。

政治系統在重大政策轉變之前，決策者不能只重視一方的政策視野，單獨追求個人的政策議程，因為這樣作為將大大挫折重大的政策創新，不易在今日風險社會中事先預防可能的政策風險。因之，為了追求更具代表性的政策思維，構思較具統整性的政策內容，發現隱而未顯的問題層面，需要進行互動治理，以溝通政策方向、理解問題情境、交流各方知識、化解政策歧見、商議合理策略及產出共同投入的方案。不過，以發展性的對話，針對政策的未來，決策者各自摒棄僵固的思維及壟斷的作風，協力尋求較為兼聽、兼顧及兼容的政策抉擇，免掉不可承受的政策後遺之重。

(二)認清推論之梯

每位決策參與者在倡導政策行動時，其腦中及心中總有一套思維推論的基礎，一來以理性及邏輯作為立論的根基，二來以追求價值及想望主導各項抉擇行為。不過，他或她類皆根據自己的政治社會化過程，形塑一套認知、情感及評價的取向，進而建立獨特的推論階梯，以為循序推出：針對特殊問題情境，政治系統所要採的政策行動，這個推論階梯可由圖二來表示。

而在決策過程中，參與者更是與其推論階梯如影隨形，以致在政策商議或對話中，有時因階梯所指涉的內涵，或參據的資料，立論的假定，情境指標所顯示的意義或詮釋，從中導出的各項結論，形構對當今世界及未來的信念，並以信念為基礎而採取的各項因應行動，有了歧異的認識或建構而滋生重大的爭議，引發嚴重的對立或衝突，導致政策僵局，無法適時適刻地填補政策缺口，形成問責系



統的網絡不夠健全，安全力量的不夠堅強，內部治理的資源不足。而這種不具生產性的對話，每因參與者已站定自己的推論階梯，不願再回到各個不同階梯，重新反省每個階梯的產物，其所根據的基礎，是否擁有相對上較為周全合理的標的。是以，如若參與決策者，願以對歷史及未來負責，並抱持實現擴大公共價值、照顧大眾福祉及避免重大風險的大使命，應樹立階梯回溯的管道或環道，致使資料與行動之間有效連結，不致因調研的不足，倡導的主宰而採取潛伏風險的方案。

至於，如何在決策過程中，促使兩造不同推理階梯的交流，而讓各自反省迴路暢通，由資料逐步形塑採取行動的信念，再由中肯務實的信念，選擇另一回合的決策資料，以減少兩造之間在公共政策上的價值衝突：

1.以事實證據為基礎：決策者用以推論及抉擇行動的基礎，要以事實證據為前提，不得以杜撰的資料，抑或半真半假的傳言，荒謬的想法為依據，以免對方的質疑與挑戰，而陷入衝突的窘境之中。

2.以合適理論為支撐：政策方案的研擬或推出，每會以專家所建構的理論，進行權威式的論證。不過，理論的建構每有時空環境的配合，非能放諸四海而皆準，所以為了防止不同立場的決策參與者，其以不同的理論及政策作為來挑戰政策倡導者的立論或主張，兼納他造適用的理論，而推出得由相關整合理論證成的作為。

3.以假定檢定為認同：參與者要將支撐政策主張的假定呈現出來，再將其假定進行合理性的分析，以淘汰不甚合理的假定，進而以證成的假定，作為建構政策行動的基礎，避免因假定的落差而滋生政策失靈之情勢。

決策者本著對授權者負責的作風，追求更具代表性的政策思維，本無權力固守未經驗證的假定，運用不太可靠的資料，來支撐自己原本倡導的政策主張。是以，針對他造或社會菁英所提出的不同立論，反省檢討自己思維和盲點，這本是藉由他人的視力、看法及透視，看清較為真實的情況，進而避免政治系統的動盪，接納較佳方策的產出，方能拯救民主的運行於不墜，彌縫兩造決策菁英所存在的思維落差(O'Leary, 2006)。

(三)運用中人斡旋

決策的僵局，有時亦因參與者在問題建構上、方案安排上及政經情勢上，未



能在正反兩方取得想法的合流，而無法開啟產出政策的機會窗。而讓政策一直停留在虛懸的狀況下。此時，亦可依賴政策中人在兩造之間斡旋穿梭，攜回對方的政策結構，以供雙方的反省、再思與重構，進而軟化雙方原本的政策立場，排除各方原本的政策疑慮，組構出雙方可接受的工具安排(Kingdon, 2003)。是以，這類政策中人在重大政策形成過程上，非但扮演妥協雙方的角色，更是關鍵決策的催生者。至於，其在化解政策僵局上可以擔當六大角色。

1. 認知雙方立場：政策中人在促成雙方進行視框反省之前，要充分理解正反雙方在問題、方案及政治情勢所持的立場與認知，以作為未來調和的基準，雙方從事交換的標的。

2. 掌握理解落差：決策雙方之所以無法解開決策的僵局，長期陷政策於未決之中，無法透由執行機關的轉化而將問題情境予以攻克，導致受衝擊的標的對象未能得到政策的助益。居於這樣的歷史時刻，政策中人就要成為連結雙方的結構孔道，而於認識雙方的立場之後，從中理出彼此政策理解的落差，以為未來調和折衷的對象。

3. 溝通政策歧見：政策中人在掌握理解落差之後，就要築造溝通對話的平台，以供雙方進行同理性的傾聽，盡可能擺脫過往而不適合於今的思維模式，只見樹而不見林的非系統性視框，轉進針對未來的思考，系統永續價值的追求，作為部署政策結構的基礎，進而縮小二者之間的政策歧見，逐步匯流各項制度或工具安排的共識，並待政治流勢的配合而產出彌補空窗的決策。

4. 激發視框反省：過往的思維習慣，只願浸淫於自己的政策偏好中，只想聽見相同的政策主張，類似的政策判斷及雷同的政策質疑，恐與民主的政治文化所該有的取向不合。是以，走在時代潮流的政策中人，體會回應主權者想望的責任，在政策遲遲未能衝出合法化關卡之際，乃要想方設法激發雙方視框的反省，從政策大局中著想，由主權者的政策想望切入，再經政策結構上防火牆機制的安排，抵擋掉可能的後遺症疑慮，而備妥產出決策的發展條件。

5. 提出兼顧方案：決策場域的兩造，可能在有些政策工具的安排上有所猶豫不決，政策中人可射準雙方的底線，提出兼容並蓄的方案，化解各方的疑慮，並在價值的追求上得到接受，執行的技術可行，而解開合法化的障礙，開拓或運轉系統將投入轉化為產出的工程。



6.協力完成決策：在通往最終決策的路徑，有時會遇到焦點事件的產生，未能完成政策的臨門一腳。是以，政策中人要掌握議程設定的關鍵，而於共識的關頭，順時順勢完成一切合法化的關卡，千萬不可耽擱而衍生議事的嶄新障礙。

政策中人要促使決策者體認：制定政策的重要性，盡量設法讓雙方一起思維，進行深入的問題理解，以及對世界情勢的掌握，使其覺察出政策空窗的風險性，單獨視框壟斷決策思維的偏狹性，兩種視框的互補性，而於倡導及調研之間取得平衡，共同產出對應政經情勢的政策，既不遲延也不躁進。

四、機會開啟

決策者在重大的歷史時刻，如能肯認：每個人的政策視框，可以透由他人視框的參照、對比及激盪，將會持續擴廣自己原本較為狹隘的視野。這種政策參與的思維相當有助於築造決策者之間的良性循環，並因優質且建設性的互動，而逐步建立信任關係；反之，如決策者完全受制於意識形態的左右，自見自是自己政策主張的零誤性，甚至鄙視他造的政策見解，則政策形成過程恐會陷入為反對而反對的惡性循環之中，進而損害雙方的互信，導致單方的視野決定政策的主軸，每每蘊藏政策轉變的失靈，系統成員對政策滿足感的降低，且逐步流失治理的正當性。

事實上，民主潮流的演化至今，拒絕他人思維的時代業已結束，為了稀少性資源得以最有效的使用，各方決策者每需要建立協力網絡，以他人的視框作為一面鏡子，來省思自己的視框，而形構深具可行性的政策願景，祛除可能損害政治系統永續生存的方案。至於，決策者在追求公共價值使命的敦促下，從事建設性的視框反省，或可開啟多項的機會。

1.防止問題惡化：各方決策者如對時下必須解決的問題，其成因、優先順序或處置方案，未能從相互學習的過程中得到共識，而任令問題情境的持續，無法於最佳時機內加以攻克，將致使問題的慢性化，而與政治系統共生存，找不到可以對之治癒的良方，且要花費有限資源長期加以對待，排擠解決其他問題的資源量。須知，政治系統所要克服的問題層出不窮，決策者無權延宕處理迫切待決的問題，以增加主權者的負擔。



2.避免多數宰制：多數倡導的政策主張，並不見得一定會產生優質的政策績效，並可能在集體盲思的氛圍下，忽略政策的死穴，導致政策於執行之後，不斷出現不良的後遺症，危及政治系統的生存空間(Janis, 1982)。此時，若有不同的政策聲音出現，指出可能造成政策災難的方案，促成原本倡導者的再思，設計風險較小的方案結構，加入有效的問責評估機制，適時針對推動中的政策進行監測，防止政策或組織的運作脫軌，以成就更大的政策績效，並對政策利害關係人提出長遠的願景。換言之，多數人的見解，歷經他人另類想法的衝擊，新關注層面的加入，或可激盪出較為貼近問題情境的處方。是以，決策者要對政策利害關係人所期待的未來，多加考量及重視，進而擺脫完全繫之於過往的政策視框，而與不同觀點的人士互動，或可理出較為政治中性的政策。

3.強化調研功能：基於各別政策視框潛存偏執的可能性，冒然以一方的政策見解進行政策壟斷，主事者難免要承擔極大的政經風險。因此，為了避免這項政治尷尬，在不同政策視框出現之際，決策者本著為主權者述職的責任感，回到推論的各個階梯，檢視觀察到的資料是否有效可靠，從中解讀出的內涵或意義有否偏差，根據意義解讀而提出的假定，能否接受合理性的考驗，對未來世界或情勢所發展出來的信念，是否深具長遠性，基於信念中而推出的政策行動，得否連結問題情境的減輕、政策目標的實現。換言之，視框反省啟動了另一階段的調研工程，以免政策倡導的片面主導。

4.產出集體智慧：不論是執政黨抑或等待執政的政黨，在形成政策之際，均要代表被代理人形塑出深具代表性的政策思維，以營造被代理人在執行階段的投入、參與及應用，達成政策規劃的願景。因之，兩種不同政策視框的對話，並將互補想法的整合，澄清一造的認識盲點，吸納對方的優質透視，而產出集體的 policy 智慧，增進代議過程的健全性及永續存在的正當性。何況，民主政治的核心要旨本是要集思廣益，不容許單獨一造專擅決策之權，畢竟自己的眼睛無法看到自己的眼睛(The eye cannot see the eye.)，而為了促使自己眼睛所見，更趨近實際的狀況，掌握關鍵的環節，射準政策利害關係人，找到確實的標的對象，理解方案的優勢、機會與威脅，乃需要借助他人的見解，以反省自己的建構，進而增強建構的妥當性。

5.化解政策僵局：由於各造對政策視框的堅持，不願相互學習，以理出共同認同的政策方案，政策就一直虛銜在決策的場域，成為無人聞問的議程。不過，



決策者若能深記主權者的政策付託，雅不願問題情境的依舊，而積極設想兩造爭議焦點的突破，乃互為參照彼此的論述，找到更具說服力的知識基礎，重新部署風險較低，政策步伐較為穩健的方案結構，得到雙方的共識，一舉突破政策產出的關卡，而勝出對應的政策，達及政治系統肩負回應民需的天職。蓋政策拖延的產出，有時會使國家或產業的全球競爭力降低，影響勢力版圖的流失。是以，視框的僵持本背反民主運作的原理，也對被代理人展現失職的行為。何況，持續的黨際爭論，將毀損政策學習的機會，排除理性及共同評估政策倡議及其未來成果的基礎。

6.提供攻克機會：問題的出現，本來提供政治系統展現能力，進而加以攻克的機會。不過，這項機會的獲得前提在於：決策場域並未出現議程阻絕的現象(Cobb & Ross, 1997)，順時順勢完成合法化的各個階段，進而由職司機關以協力式的聯合行動，消除各種妨礙執行的複雜，創造出問題緩和的顯著成就。如今，阻礙議程進展的視框差異，因主動或被動的反省，各方不再為不當假定所掣肘，不陷於過往視為當然的想法，並理解出對應時代潮流的敘述結構，平衡納入雙方的見解及政策方程式，就較有機會產出情境感知的政策，進而以執行的轉化工程，攻克現今所存的問題。蓋問題若一直未能加以處置，主權者持續為問題所苦，則政治系統的治理正當性就會耗損。

在單方政策視框無法趨近健全之際，常會與滋生風險的盲點共存之時，單眼思考每有不足的時刻，為公共利益的追求，政治問責的兌現，視框反省乃是民主政黨的決策人物，無可逃避的政治職責。何況，視框反省有機會令決策者找到「柳暗花明又一村」的配套方案，所以他或她沒有抵制的理由。尤有甚者，政治系統為了避免民主運作受到威脅，公共學習受到阻礙，因應彈性無端失去及導致過於極端性的變遷，承擔過重的政經風險，應健全順暢的政策諮商制度，更加入主權者得以提出第三類政策見解的機制，刺激兩造政黨的決策者從事視框反省的工程，推動解放式的論述，致使一造由他造的思維中，調整自己的政策見解，而促成前述六大機會的開啟，問題流勢，政策流勢及政治流勢的匯聚，解除政策空窗的危機。



結論

視框的反省、吸納與擴大，本是政策機會窗得以開啟的動力。是以，民主政治系統的決策代理人，不論在選舉時被指定為執政或等待執政的角色，為了盡到對被代理人的政治述職，定要維繫政治系統的靈活運作，使其擁有能力來處置及對應外在的情境演化，不得僵化自己的政策思維，過度界限防守不同想法的流入，而以解放的情懷，吸納他造的建設性、長遠性及中肯性政策建構，或可藉機鞏固自己從事治理的正當性，展現正當性管理的正確作法。

在當今盛行商議國時代，為了避免政策不確定性的風險，減輕決策者各自視框的盲點，增強決策對標的團體需求的回應性，視框反省本是決策代理人的政治職責。是以，他或她不得受制於過往的假定，而要反省過去視為理所當然的心智架構，盡量在自己的意見倡導上與他人的觀點取得平衡，同時借由他造的論述作為一面鏡子，從中探尋自己思維的盲點，或可找到認清實際情境，設計有效對策的管道。

經由前述四個角度的分析，吾人或得到六項政策知識的啟蒙：

1.赤字代價的高昂：政黨之間每以政策績效來競爭權力的版圖，如因過度單眼思考，而忽略因果關係的牽強性，就會嚐到不見顯著成效的後果，而負擔高昂的代價。畢竟，政策是未來指向的，非不同推論的交流，無法減輕它的不確定性，以及捉不準不確定性而衍生的風險性。

2.政策空窗的不許：視框的衝突本是造成政策空窗的重大原因之一，然而空窗的結果，每造成問題的變質與惡化，非但機關無法正常運作，標的團體的需求不能滿足，而且容易與其他問題連結，形成荊棘難理的系統課題，而未能開創一個永續發展的世界，從事必要性的革命。

3.單造視框的不足：每一造的決策者將自己的政策認知，視為客觀與完整的情事，本是至為自然的。不過，單造視框如受到原本心智架構、主觀認定假定及過往習以為常的思維模式所影響，每易形塑出無法鑲嵌當代生態環境的政策取向，抑或得到證據支撐的政策，以致政策本身蘊藏失靈的基因，不易見到被代理人所想要的成效，但要承擔與政策有關的風險。



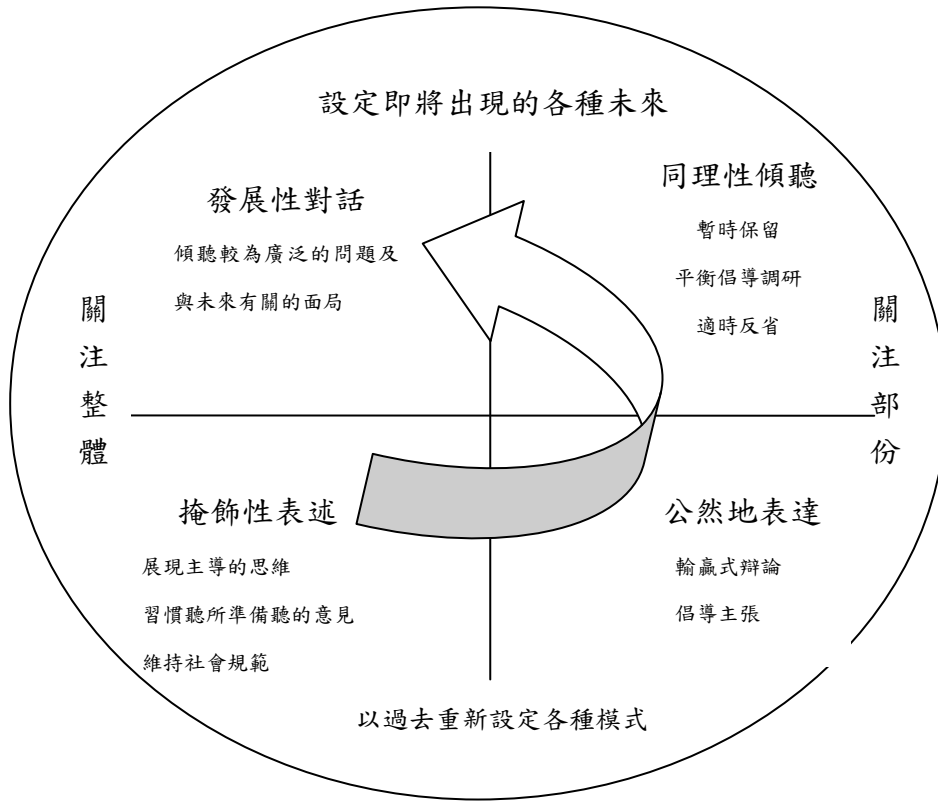
4. 思維僵局的打開：決策者的一方，如能運用策略性謙卑，傾聽他造的另類見解，進而調研自己及他人的政策理解，或可打開陷入僵局的思維，研擬出更具回應性的政策套案，既能事前掌握較為確切的問題情境，事中備有執行監測的機制，事後進行評估的事宜，促使政策得能針對情勢變遷而演化，而非只是隨興的提出，而是整套的策略思考及規劃。

5. 誠摯對話的迫切：既然一方的政策見解有其界限的範圍，為了公共利益及公共價值的追求，本要借助一面可以映照的政策鏡子，從事必要性的反思，思索他人見解的可學習參照之處。是以，職司決策者之間進行誠摯對話，互相商討與吸納對方的優質見解，本是建構善治的根本。由是觀之，民主國家主要政黨之間，透過對話機制進行理解落差的彌縫，本是民主的展現，也是必要的作為。

6. 機會之窗的開拓：政治系統所要推動的正當性管理，乃要適時化解決策者視框不同而產生的衝突，進而提供共同學習的機會，勝出合理政策的空間，而攻克系統所面對的問題，適時回應被代理人的需求。不過，決策者在問題流勢，政策流勢及政治流勢的合流，除了反省視框、吸納他見外，猶可借助於中人的穿梭磨合，研擬出各方可接受的方案，開拓政策機會之窗。

決策過程本是參與者進行一次的學習之旅。蓋一方的見解，思維及設計不易達及理想的境界，就有必要從事根本性的決策革命，並為了創造一個人可以永續發展的情境，研擬個人與組織得以共同生產的平台，俾讓參與決策者在該平台上，進行發展性的對話，交換彼此推論的基礎，借助中人的方案磨合，產出適時適刻的政策，化解政策空窗的危機。



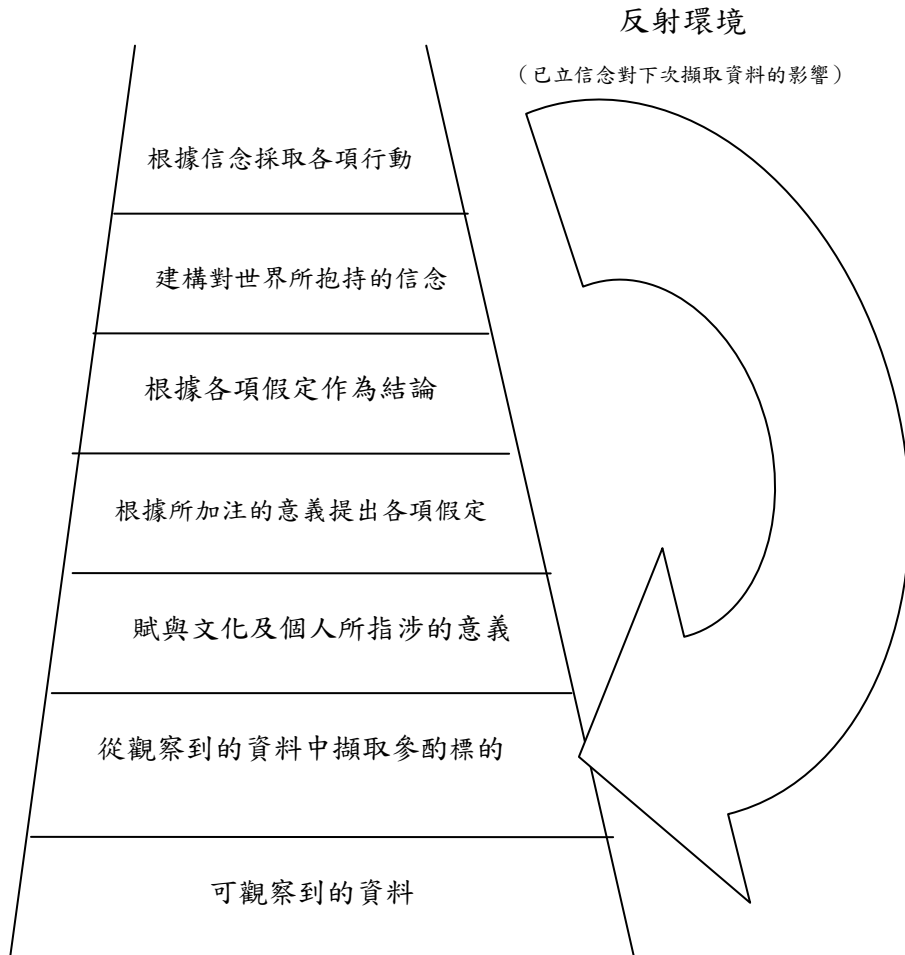


圖一：對話的四種類型

Source: Developed by C. Otto Scharmer.

Scharmer, C.O. 2007. **Theory U**. Cambridge MA.: Society for Organizational Learning





圖二：推論的階段

Source: Senge, P. et al, 2008. **The Necessary Revolution** .NY: Doubleday: 255.



參考書目

- 林水波，2009，〈議事多數決的隱憂〉。《政策研究學報》，第9期，頁1-20。
- Binder, S. A., 1997, *Minority Rights, Majority Rule*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Binder, S. A., 2003, *Stalemate: Causes & Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C.:Brookings Institution Press.
- Bozeman, B., 2007, *Public Values and Public Interest*. Washington, D. C.: Georgetown Univ. Press.
- Cobb R. W. & M. H. Ross (eds.), 1997, *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence, KA:Univ. Press of Kansas.
- Dunn, W. N., 2007, *Public Policy Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hart, P. & M. kleiboer, 1995-96, "Policy Controversies in the Negotiatory State," *Knowledge & Policy* 8/4: 5-25.
- Janis, I. H., 1982, *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Kingdon, J. W., 2003, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. NY: Longman.
- Mayhew, D. R., 2005, *Divided We Govern*. New Haven,CT: Yale Univ. Press.
- Murphy, E. C., 2007, *Talent IQ*. Avon, MA: Platinum Press.
- O'Leary, K., 2006, *Saving Democracy*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.
- Rein. M. & D. Schön, 1996, "Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice," *Knowledge & Policy* 9/1: 85-104.
- Scharmer, C. O., 2007, *Theory U*. Cambridge, MA: Society for Organizational Learning.



Schön, D. & M. Rein, 1994, *Frame Reflection*. NY: Basic Books.

Schuck, P. H. & R. J. Zeckhauser, 2006, *Targeting in Social Programs*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Senge. P.,B. Smith, N. Kruschwitz, J. Laur & S. Schley, 2008, *The Necessary Revolution*. NY: Doubleday.

Shah, A. (ed.), 2007, *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington, D. C.: The World Bank.

Sulkin, T., 2005, *Issue Politics in Congress*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Yankelovich. D., 1997, *The Magic of Dialogue*. NY: Simon & Schuster.



Frame Reflection and Opportunity Window of Policy

Shoei-Po Lin*

【Abstract】

In order to pursue policy legitimation, multiple policy advocacy groups always utilize their policy frames to construct policy elements and attempt to build majority coalitions. However, if each group persists its policy frame and cannot find a way to interact, communicate and reflect, policy deficits will be resulted from this policy making process. The desired policy efficacy has no way to produce.

This article seeks to examine the values of frame reflection and discuss the destruction of frame conflict. For the purpose of seizing the opportunity window of policy, the deep examination and discussion is to search the implication, strategy and utility of frame reflection.

Key words: Frame reflection, opportunity window of policy, policy stalemate, policy deficit, and learning journey.

* Professor, Department of Political Science, National Taiwan University

