

政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位*

王光旭**

【摘要】

政策網絡作為探討政策形成過程的一種新興方法，將政策過程理解為具有不同立場、多元利益的群體複雜的動態博弈過程，突破了西方傳統決策研究領域中，菁英決策或是理性決策的分析方法。由於政策網絡的分析方式能切實反應社會的現狀，有關政策網絡方面的文獻如雨後春筍般湧出，充分反映出公共行政學界對政策網絡之研究有著濃厚的興趣。雖然政策網絡在實務的應用上，已經累積了相當多的研究個案，但概念的分析與理論的建構上，仍然遭受極大的批評，甚至不同學派之間持續的大辯論，以及後續對政策網絡提出補充觀點的學者，由於觀點的失焦，也似乎沒有清楚的理解並解決理論上根本的問題。

本文最主要的目的，即是針對過去迄今公共行政領域中使用政策網絡途徑的研究成果做一反省與討論。從筆者所檢閱的政策網絡相關文獻中，公共行政的學者確實如批評所述，大多將政策網絡的探討侷限於網絡的態樣，網絡的表現方式大多為靜態結果上的呈現，而非動態權變的權力互動過程。政策網絡要走出僅具描述性的隱喻批判而成為具有解釋力的理論，Dowding 建議可以結合社會網絡分析法的建議是非常中肯的。首先，對於政策網絡的分析，我們應該試圖以網絡分析的思維解答下列的問題：行動者間是否存在著關係連帶？關係連帶背後所代表的實質內

* 本文特別感謝東海大學公共行政系史美強教授過去在「組織網絡」與「政策網絡」領域對於作者的引導與啟迪。

** 作者為政治大學公共行政研究所博士生，電子郵件信箱：kosaku@nccu.edu.tw

容為何？交換的資源為何？誰是網絡的中心？誰是網絡的邊陲？行動者間關係的強度、距離、頻率各為何？這樣的政策網絡對於政策結果有什麼樣的影響？再者，政策網絡的研究需要更精緻化。筆者並不排斥連結其他分析概念加強政策網絡的解釋力，然而在方法的使用上，分析問題的角度應該是要回答網絡所要關心的問題意識，而非是補充性的理論所關心的議題，才不會有錯失焦點之虞，如此才能更正確的精緻化政策網絡的分析方法，並進一步對實務的政策問題提出正確可行的政策建議。

關鍵字：政策網絡、網絡分析、資源依賴、方法錯位、新制度論

*當你不去看你與其他人的關係時，你就不是你了。
如果沒有任何人的存在，也就將沒有任何的你。
因為你的所作所為，以及你是什麼，
只有放置在與其他人間的關係系絡時才具有意義。¹*

-Robert Penn Warren

壹、前言

以往公共政策研究，預設了僅要憑藉專業官僚的技術理性即可解決問題，甚少探討問題背後形成的原因，也由此發展了許多以決策者為中心的決策模式。²然這樣的決策模式，卻在實際執行上遭受到諸多的困難，也明顯的與現實社會脫節。政策決策者經常處理的是複雜、難以理解且不易解決的社會問題，現今政策的形塑與發展已未必全然是專業官僚運作的結果，而是政府因應環境的需求，透過組織網絡的協調，以及相關行動者的行動三者互動之產物。一方面，由於重大的公共政策往往涉及到多數人的利益和權利，如何能使對個體的傷害降至最低，並造就整體的公共利益，乃是政府官員在執行公共政策所應考量的重點；另一方面，政策制定並非獨立於社會而存在，而是受到社會中各種不同政治及經濟力量所左右，若是忽略這些複雜的環境因素，往往亦使研究流於單一直線的思考，僅能將政策作浮面的分析，政策便無法切實解決問題。公共政策之制訂，事實上可視為是一連串的決策過程，而公共政策的研究者所要面對的不僅單純只是技術面的問題，更要對政策的制訂過程、方式及所牽涉到的政治現象等有充分的瞭解。

¹ 原文如下：They say you are not you expect in terms of relation to other people. If there weren't any other people there wouldn't be any you because what you do, which is what you are, only has meaning in relation to other people (轉引自 Knoke & Kuklinski, 1982: 7)。

² 諸如廣博理性決策模型、滿意理性的決策模型、漸進決策模型、機關組織決策模型、菁英決策模型...等等 (林水波、張世賢, 1984: 16-50)。

現今政策制訂者必須全面性認定政策系絡當中的利害關係人，方足以制訂符合正義原則之公共政策，否則社會必然興起不平之鳴，政策的推行就會有窒礙難行之處（丘昌泰，1995：16）。政策網絡作為探討政策形成過程的一種新興方法，將政策過程理解為具有不同立場、多元利益的群體複雜的動態博弈過程，突破了西方傳統決策研究領域中菁英決策或是理性決策的分析方法。由於政策網絡的分析方式能切實反應社會的現狀，有關政策網絡方面的文獻如雨後春筍般的湧出，充分反映出公共行政學界對政策網絡之研究有著濃厚的興趣。雖然政策網絡在實務的應用上，已經累積了相當多的研究個案，但概念的分析與理論的建構上，仍然遭受極大的批評，甚至不同學派之間持續的大辯論，以及後續對政策網絡提出修正觀點的學者，由於觀點的失焦，也似乎沒有清楚的理解並解決理論上根本的問題。

本文最主要的目的，即是針對過去迄今公共行政領域中使用政策網絡途徑的研究成果做一反省與討論。在第二節中，本文將簡短的介紹政策網絡在公共行政領域中的核心應用地位與分析的成果，接著在第三節中，本文將回顧不同學派學者之間，對於運用政策網絡分析有何不同的使用方式與看法，以及在分析方法上的辯論，並歸納說明政策網絡本身在理論操作化上所面臨的侷限性；第四節中，筆者將針對現今對政策網絡提出修正觀點的思維作一檢視，並挑選一篇代表性的文章加以分析；最後，本文將從網絡分析（network analysis）的思維出發，進一步具體提出政策網絡應該如何分析的建議。

貳、政策網絡在公共行政領域中的核心地位與應用成果

將政策網絡的概念引進政策過程的分析大概起源於一九七〇年代中期至一九八〇年代早期（Klijn, 1997: 16）。在過去二、三十年間，美國、英國與歐陸公共政策的研究者廣泛利用政策網絡的概念進行政策分析，也各自有不同的分析重點與運用成果。在理論的發展上，以美國的文獻而言，主要代表學者有 Freeman（1965）的「次級政府理論」（Sub-Government Theory）及 Hecl（1978）的「議題網絡」（Theory of Issue Network），分析的焦點置於利益團體與行政立法部門與組織內部的利害

關係人非法的政治運作，強調的是重要行動者間的人際關係（personal relation），而非著眼於機構之間的結構性關係（structure relation）（Marsh, 1998: 5-7）。在英國的文獻中，Rhodes（1997：37）強調政策網絡中因資源依賴而形成的組織面向，並接受 J. K. Benson 的定義將政策網絡界定為：「一群因資源依賴而相互連結的組織，其又因資源依賴的結構而彼此相互區別」。他的分析範圍著重在中央政府與地方政府間的結構互動關係，換言之，其從政府機關的中心途徑（government-centraled approach）觀察政策形成的過程，認為政策網絡是政府部門間（sectoral）形成的互動網絡，基於對彼此權威、資金、正當性、資訊、人員、技術、設備的需求，所形成的聯盟或利益共同體，是一種新的治理結構（Rhodes, 1997）。Rhodes 並由此進一步從高度整合的政策社群（policy community）到低度整合的議題網絡之間，從參與人數、成員的穩定性、限制性、整合度與資源配置等因素，界定了五種類型的政策網絡（Rhodes & Marsh, 1992: 13-14），³在政策網絡的領域中，對於網絡可能形成的類型提供了最為著名的 Rhodes 分類模式。歐陸的學者將政策網絡的分析提升到宏觀的層次（macro-level），將焦點放置在國家與社會間制度性的關係上，視政策網絡為除卻國家與市場之外的第三種治理模式，認為政府不再是政策活動的核心，透過社會團體參與治理，網絡的模式將有效解決政府失靈與市場失靈的兩難（Mayntz, 1994）。

Martin J. Smith（1993：7）認為，政策網絡用來分析複雜的決策過程時，具有下列幾項優點：1、在探討政府與利益團體間的互動關係時，基本上沒有一個模式能提供一個完全寫實的圖像，政策網絡可以解釋複雜的網絡關係形式，從這點來看，政策網絡遠較多元主義、統合主義等理論更具彈性；2、政策網絡視國家為一個分裂而非統一的實體，是由許多利益相互衝突的體制或部門所組成，每個部門皆試圖擴大其自主性，而政策網絡本身則提供一個機制以化解衝突；3、政策網絡的權力觀乃是奠基於相互依賴的基礎之上，是非零合賽局的形式，換言之，政策網絡是一個整合相關利益的機制，而非剝削彼此利益以滿足特定團體；4、政策網絡的分析焦點是置於整個網絡，而非只有利益團體。因此在決策的過

³ 這五種政策網絡型態依序為：政策社群、專業化網絡（professionalized network）、府際網絡（inter-governmental network）、生產者網絡（producer network）與議題網絡（Rhodes & Marsh, 1992: 14）。

程除了去檢視在特定時間的場域當中，利益團體對於政策影響的結果之外，亦檢視了國家在政策網絡中所扮演的角色。此外，政策網絡作為分析途徑的另一個優點，就是捨棄了傳統建構公共政策理論的階段論模式，無可贅言的，在問題設定、議題形成、政策合法化及政策執行的分析上，不同行動者的介入皆明顯的看出政策網絡可供分析的著墨之處（Kenis & Schneider, 1991: 43）。

政策網絡受到公共政策學者的重視，在於能充分解釋或反映現代多元社會的政策現象。政策網絡被視為是政策場域（policy domain）的行動者間所形成穩定、互賴的社會關係，在概念上強調政策參與者無法獨立完成決策過程，必須透過與其他賦有資源的行動者的合作關係，進而影響決策的結果（Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997：6）。一個政策網絡必包括某個政策領域所有的參與者，亦即公共與私人參與者的非正式互動，以便集體在集中的、非層級節制體系水平上謀求問題的解決。政策網絡也反映了國家和社會兩者之間不再嚴格區分，政策制訂的過程是多元化的，並包含了許多的次級系統，而這些次級系統又因資源的互賴而連結成緊密的網絡關係。在這些互動當中，行動者彼此交換著資訊、目標和資源，由於這些互動不斷被重複，制度化的過程也就發生了，一些共享的感知、參與的模式和互動的規則被發展以及被正式化起來（Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997：6）。另外，持治理觀點的歐陸學者認為政策網絡就如同是一種治理結構，重要的是其使得國家政府和民間團體之間的互動關係可以依循著某種「可被治理的模式」來發展。這樣的分析邏輯，使我們瞭解到政策過程不是只有正式制度的影響，還包括高度複雜的非正式關係（Kenis & Schneider, 1991: 43）。

對於政策過程的非正式關係，政策網絡在實務的研究上，也確實累積了相當的研究成果。Bend Marin & Renate Mayntz 在其所編著的《政策網絡-實務證據與理論考量》（Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Consideration）（1991）一書中，就有蒐集若干學者關於電信、超導體、勞工、醫療及企業政策等研究。R. A. W. Rhodes 與 David Marsh 在其所編的《英國政府中的政策網絡》（The Policy Network in British Government）（1992）一書當中，也蒐集了若干學者關於農業、核能、海洋防禦、煙草、食品與健康及就業政策網絡個案研究。Martin J. Smith 的

《壓力、權力與政策》(Pressure, Power and Policy)(1993)也蒐集了農業政策、企業政策、醫療政策、消費者政策等個案研究。David Marsh 於1998年編的《比較政策網絡》(Comparing Policy Network)中,也蒐集了不同國家間有關農業政策、醫療保健政策、經濟政策以及在歐盟層級的比較研究上網絡個案分析。由此可知,政策網絡實務應用的範圍之廣,但多集中於個案的探討上。相對而言,在理論上的發展卻是眾說紛紜,莫衷一是,不同的學者基於不同的研究需要,提出不同的政策網絡類型學。在上述有關政策網絡的專書當中,也是在個案分析前輕描淡寫的提及政策網絡文獻的分類和發展。因此,對於政策網絡類型學不滿的學者,便不斷的批評政策網絡在分析上僅有靜態的描述與分類,而非真正分析動態的資源互賴關係,其中最為著名的便是 Dowding(1995, 2001):認為政策網絡在本質上並非是一個理論,僅是一個將政策網絡用於描繪政策利害關係人之間關係的「隱喻」(metaphor)。這樣的觀點也引發後續諸多學者投入如何強化政策網絡分析解釋能力的探討,並導致 Dowding 與 Rhodes 和 Marsh 長達八年的學術辯論。⁴

參、政策網絡的侷限性：它只是個隱喻！？

一、Dowding 與 Rhodes & Marsh 之間的大辯論

自從政策網絡在分析政策過程的領域中佔有一席之地以來,Marsh 與 Rhodes 便不斷在分析英國中央與地方政府間的關係上(central-local government relations)提供了相關的分析經驗與看法。兩人在1992年編著了《英國政府中的政策網絡》(The Policy Network in British Government)一書,書中集過去研究政策網絡的大成,並對於分析的架構與政策網絡的分類提供了較為完整的描述,認為政策網絡作為一種分析方法,有助於瞭解現代社會複雜且多元行動者間的一種政治過程。亦即政策的形成與執行,必然包含多元的機構與組織,普遍存在著相互依賴與利益衝突的關係,必須加以瞭解及協調其集體行動的問題,集中分散的資源,才

⁴ 筆者是以 Dowding 於 1994 年發表“Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”一文中對於 Rhodes 的批評開始起算,後來雙方互有辯論,直至 2001 年 Rhodes 與 Marsh 發表了“There is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks”一文為止。

能有助於政策的推動與執行。對於具體的政策網絡與政策結果間的關係，Marsh 認為大量的個案研究對於政策網絡影響政策結果提供了令人信服的證明。然而對於 Marsh 與 Rhodes 分析政策網絡的所使用的方法，Dowding 卻提出了不同的看法。在其所發表的“Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”（1995:137）一文中便認為政策網絡的應用存在著兩種挫折（impasse），一是政策網絡的界定充滿了太多的分類，並未能形成一致性的觀點；二是在利用此觀念時，傳統對於政策社群及議題網絡的分類似乎難以超越單純的描述，僅能作為描述政策結果的隱喻。Dowding（1995: 137）進一步批判傳統的政策網絡分析在變項間的概念不明確，其認為作為一個具有解釋力的分析架構，政策網絡對於政策結果的影響在本質上不應以政策網絡本身作為自變項，應是以網絡中的行動者作為分析的自變項，因為行動者對於結構會有詮釋上的不同。並提出以社會網絡分析方法作為強化政策網絡解釋力的途徑（Dowding, 1995: 150-158）。

爾後，Marsh 於 1998 年編著了《比較政策網絡》（Comparing Policy Network）一書，重申 Marsh 與 Rhodes 對於資源交換網絡結構類型的看法：首先、網絡在本質上是結構的，在方法上本來就忽略行動者本質上的相異性；第二、基於前項，政策網絡的結構會影響政策的結果；第三、網絡的改變導致政策的變遷，而網絡的改變與政策的變遷導源於外生（exogenous）的因素，特別是經濟、意識型態、政治和知識基礎等四個外生變項（Marsh, 1993: 14）。再者，面對 Dowding 的批評，雖然 Marsh 與 Rhodes 承認從結構的觀點出發來檢視網絡的分析，會忽略行動者有改善結構關係的動能性，且內外生的解釋變項也無法清楚的界定（Marsh, 1998: 12）。然其認為政策網絡有別於宏觀層次與微觀層次（micro-level）的分析，是一個中間層次（meso-level）的分析概念，任何政策網絡的產生與變遷，皆是在部門與次級部門的行動團體間發生，而微觀層次的分析概念應該要在人類行為的理論觀點下去理解，這並非是一種網絡的思考邏輯（Marsh, 1998: 15）。

為了進一步論證網絡分析在理論上的實用性，Marsh 與 Smith 在 2000 年發表了“Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach”一文。文中承認政策網絡的文獻對於網絡概念和運用眾說紛紜，沒有一套

公眾認定政策網絡實際上是什麼，對於政策網絡究竟是單純的隱喻、分析方法、工具、或是理論也沒有共識 (Borzel, 1998)。但相對而言，政策網絡就是因為有不同的說法與研究途徑，雖各有不同的優缺點，但卻可藉此來發展出更有用的解釋架構 (Marsh & Smith, 2000: 4)。文中對於 Dowding 之前的批評，爰引了 Laumann 與 Konke 在《組織國：國家政策場域的社會選擇》(The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains)(1987) 一書中分析美國能源政策及衛生政策網絡的分析方法辯駁。在 Laumann 與 Konke 的書中，政策網絡的分析是置於中間層次的分析邏輯，而對於政策結果的影響，是取決於於行動者本身在網絡結構中的位置與相關的關係連帶，而非是取決於每個行動者的單純的策略行動。據此，Marsh 與 Smith (2000: 5) 雖然客氣的聲稱 Dowding、McPherson 與 Raab 所使用的個體主義的分析概念，行動者本身有詮釋結構的可能性，但對於網絡分析的方法而言，應該還是著重在結構性的探討，而非個人的關係網絡。進言之，個體的理性是展現在結構的限制下，個體對於結構的詮釋，基本上還是受到了結構的影響。文中面對政策網絡分析方法的歧異性，Marsh 與 Smith (2000: 9-10) 又進一步提出「辯證途徑」(dialectical approach)，企圖透過對「結構和個人」、「結構和環境」、「網絡和政策結果」之間三個階段的辯證關係，解決宏觀和微觀變項間的問題。這樣的網絡辯證途徑包含了以下的假定：

1. 結構系絡影響網絡結構與行動者資源的運用。
2. 行動者交易所需要的技巧乃天生與後天的學習所獲得。
3. 網絡互動和議價反映行動者的資源、技巧、網絡結構與政策互動。
4. 網絡結構反應環境系絡、行動者資源、網絡互動與政策結果。
5. 政策結果反映網絡結構與網絡的互動。

在辯證模式提出後，遭致了不少的批評聲浪。首先，辯證模式最遭受質疑的，主要在於使用了辯證一詞(Evans, 2001)。雖然 Marsh 與 Smith 澄清使用辯證關係一詞是意指「介於兩個變項之間的互動關係」，但是卻缺乏詳細說明用詞的意義。辯證一詞在社會科學領域中是具有爭議、有其內涵的詞彙，例如：Plato 將其解釋為「定義概念的藝術」，Ficht 定義為「命題、對照與綜合」，而 Marx 將其界定為「積極聯合反對者的矛盾」

(Evans, 2001: 543)。此外，在辯證模式提出後，在實證的分析上僅有以英國農業政策及基因改良食品的政策個案研究檢驗此模式的解釋力 (Marsh & Smith, 2000; Toke & Marsh, 2003)，並沒有獲得響應。對於 Marsh 與 Smith 運用辯證模式的網絡途徑對於英國農業政策的分析，Dowding (2001: 90-92) 之後又提出了相當嚴厲的批判：第一、對於英國農業政策的分析，Dowding 並不認為辯證模式提供了多少的解釋，相對來說，即使拿掉前面論述的辯證模式，光直接看後面的個案分析就等同於一個歷史性的描述一樣，根本不是政策網絡的分析方式；第二、對於 Marsh 與 Smith 聲稱自己政策網絡的分析方式為模型，Dowding 相當不以為然，其認為 Marsh 與 Smith 根本搞不清楚什麼才叫模型，對於變項與變項之間的因果關係沒有正確的觀念，呼籲政策網絡的研究者應該要在方法及變項間的因果關係上停止混亂而無邏輯的解釋。此外，Raab (2001: 551-556) 也針對 Marsh 與 Smith 對於以行動者為分析單元的批評做出回應。Marsh 與 Smith 的分析方式最為人所詬病的便是沒有明確的方法，變項間的關係也不清楚。雖然 Marsh 與 Smith 提出辯證模式企圖將變項間的因果關係補強，Raab 認為在解釋上依然非常的薄弱 (Raab, 2001: 551)。對於政策網絡的分析，Raab 也建議應該朝向瞭解行動者的特質，特別是進入政策網絡、何時進入、為何進入，運用什麼樣的議價方式來理解政策網絡，換言之，個體的策略建構網絡的結構，結構才能進而影響政策的結果，結構的系絡是在行動者的層次被理解的 (Raab, 2001: 554-555)。

在 *Political Studies* 第 49 期中，Marsh 與 Smith 發表了其對於 Dowding 與 Raab 批評的回應。對於自己的研究取向一直遭受 Dowding 與 Raab 等個體論者的批評感到相當不滿 (Marsh & Smith, 2001: 532-533)。其質疑在政治科學中，難道只有形式化的理論才可以用來解釋政治現象嗎？也許實証論者在政治科學中佔據主流的地位，然而在研究取向上，政治科學仍是有非常多運用詮釋方法的非實証論者的存在。Marsh 與 Smith 認為他們只是用與 Dowding 不同的方式在研究政策網絡的問題，無關對錯，各有各解釋上的優缺點。在認識論 (epistemological) 的基礎上，Marsh 與 Smith (2001: 533) 認為為何政策網絡的論點不形式化的原因，是因為我們所處的世界太過複雜，並非是簡單的模型與變項，以及偏頗的理性選擇

理論對行為者的預設就可以解釋得清楚。據此，Marsh 與 Smith (2001: 538) 從認識論的角度出發，對於政策網絡的研究方法上的選擇，也許並不認同 Dowding 的分析方法，但他們尊重 Dowding 看問題的角度，認為研究途徑的使用上，應該要視每個學者的研究興趣和方法訓練，而非僅有一種方式才是正確的研究取向。

雙方的辯論並沒有一個很圓滿的結論。一方面，雙方皆不認可對方的分析概念是可行的，自然也就認為對方在方法上有嚴重的理論缺失；另一方面，對於政策網絡的修正邏輯，雙方也沒有一個共識產生，導致了分析概念上的複雜性。

二、概念操作化的侷限性

除了上述從結構或個體思考的論辯之外，政策網絡在實際分析的應用上也遭受到諸多的批評。這些批評大抵以 Dowding 為始作俑者，相關的批判意見 Petersons (2003: 12-15) 將其整合為以下四點：

第一，政策網絡的定義至今尚未獲得共識，理論的定位也不清楚，尤以 Marsh 與 Rhodes 等學者所提出的政策網絡分類學與不清楚的變項概念，是被批評最力的缺失 (Dowding, 1995: 137)。第二，傳統的政策網絡途徑所能做的，僅是對一政策過程當中所有的行動者間的連結情形做一靜態⁵的描述，但對於形成此種網絡態樣的原因，或是限制此種網絡發展的結構性因素，單單以目前政策網絡的研究途徑似乎仍不足以解答這些問題。換言之，有一些學者傾向將政策網絡視為一種非正式與水平式的互動關係，在其中，政策的結果似乎被看成是政策參與者之間一種自發性的互動結果，而沒有任何一個主導者在試圖操縱或引導彼此之間的互動過程以企求達到某些意圖性的結果 (Schneider, 1992: 110)。因此，政策網絡途徑所「描述」的網絡關係往往就成為在政策過程當中，在某一時點之下，將網絡行動者抽離社會結構所形成「天真的無意識互動觀點」的一

⁵ 也有學者認為政策網絡是一種動態的分析。Klijn (1996: 95) 便認為政策網絡的分析，注意到不同參與者間的互動模式，以及互動內容與策略性，可稱之為是一種動態的分析；然而，其也同意這充其量也只能說是一種針對特定時間點上的政策過程提供了實用的「快照」(snapshots)罷了，對於政策變遷的解釋則是力有未逮。在此，筆者所持的看法是將傳統政策網絡視為是一種靜態性的描述性分析。從檢閱 Katzenstein、Rhodes 以及 Wilks & Wright 等三個不同的「政策網絡」模式的實證研究看來，皆是採取「個案式」與「敘述性」的分析途徑，是以「網絡」此一「隱喻」來指涉政策過程當中公私部門的互動情形。

種隱喻 (Dowding, 1995: 137 ; Petersons, 2003: 12)。第三、政策制訂的過程中往往是動態的權力互動，而非如政策網絡分類學所述會形成一穩定的網絡關係，甚至動態的權力過程往往是政策網絡的常態(Petersons, 2003: 13)。第四、政策網絡的分析缺乏對權力理論的解釋，採用的概念也大多含糊不清，定義偏狹，對於政策網絡的討論沒有實際理論建構上的累積，僅在於術語上枝微末節的辯論 (Petersons, 2003: 14-15)。

此外，在國內的研究中，丁仁方 (2000 : 8-12) 便道出相關文獻於應用政策網絡的實務分析仍有操作上及方法論上的缺失。⁶丘昌泰於《公共政策基礎篇》(2000 : 229-230) 一書中也剴切指陳政策網絡遭受到相當多的批評，諸如：

- 1.研究範圍過於廣泛，解釋變項過多，為一個「什麼都包括，但卻是什麼具體都沒有」(includes everything, and denotes nothing) 的研究途徑。
- 2.對於網絡的界限很難能有一個清楚的界定，在公共政策形成的過程當中，根本無法掌握網絡的開始與末端，通常只能「描述」網絡關係的變遷，而不能「解釋」變遷的真正意義。
- 3.政策網絡的概念忽略了國家與制度兩個關鍵因素對政策形成的作用。
- 4.忽略政府機關公權力之運作，雖然 Rhodes 以權力依賴模型 (Power Dependence Model) 來解釋網絡成員之間的互動關係，但這種關係的成就是來自於物質利益協商與議價，並未考慮政府機關具有「片面強制」的公權力。

政策網絡若要作為影響政策結果的自變項，勢必要對政策網絡的結構，以及行動者在政策網絡中的位置與資源的流動進行實際的分析。綜觀上述對於傳統政策網絡分析方法的批判，在分析的操作化上，筆者進

⁶ 在國內相關博碩士論文的應用上，丁仁方認為陳正隆《核四建廠爭議問題之研究：政策網絡分析》一文在應用政策網絡的處理與過去官僚決策模型並無太大的差別，既未界定鑲嵌於特定政策領域內的制度結構，也忽略政策網絡所著重的水平式結構；其也認為謝宗學《我國殘障政策發展之分析 - 國家、公民與政策網絡》一文並未探究福利政策網絡制度化的連結關係以及透過何種過程對殘障福利政策產生影響；而游益航《七股濕地議題之政策網絡分析》的分析則是以權力的互動邏輯為主，並未觸及網絡資源依賴及結構作用的邏輯 (上述皆轉引自丁仁方, 2000 : 8-10)。在方法論上，其也認為個案的研究缺乏內、外在效度 (internal and external validity)，且容易有分析層次上的混淆 (丁仁方, 2000 : 10-12)。此外，在丁仁方 (1999) 也強調政策網絡僅為一隱喻的觀點，藉此來指涉政府社會行政部門在中央的殘障福利政策網絡與地方的社會福利政策網絡與民間團體形成的資源依賴與互惠關係。

一步將解釋力不足的問題歸納如下：

第一、沒有明確指涉網絡行動者的方法，對於網絡的邊界如何設定，Rhodes 與 Dowding 的觀點都沒有提供明確的解釋。

第二、政策網絡是行動者為達政策目的，基於資源依賴而形成的網絡關係。政策網絡內行動者的關係形式和內涵要如何測量，我們要如何分析行動者在網絡中的結構位置，資源如何透過網絡的關係連帶而流動，僅提供粗淺的分類模式，沒有實際的分析方法。

第三、在政策過程中政策網絡如何被啟動，行動者何時或為何介入政策過程，展現何種利益，也沒有嚴謹的方法可供分析。

肆、修正後的失焦：分析的還是網絡嗎？

一、修正觀點的論述：制度與網絡

很明顯的，透過上述整理，傳統政策網絡最大的問題在於僅有分類的概念，但卻無法將概念明確的操作化。前述論及，在方法上，學者大多同意政策網絡是一個位居中層的分析概念。為了使政策網絡對於政策的結果有更進一步的解釋力，學者所提出的修正建議大致上可歸納為結合宏觀或是結合微觀的分析 (Daugbjerg & Marsh, 1998: 52-71)。就宏觀的分析而言，可與國家論 (State Theory) 中有關多元論 (Pluralism)、馬克斯理論 (Marxism)、菁英論 (Elitism) 者結合，以加強上層結構對於政策網絡的限制性的解釋 (Daugbjerg & Marsh, 1998: 55-67)。對於微觀層次的連結而言，學者提出的修正論述大多遵循 Dowding 所提出的修正概念，在方法上以個體的主觀性為解釋變項，對於政策網絡的結構，行動者有異質性的詮釋權，並可透過結合理性選擇理論及有限理性的議價觀點，來解釋政策結果是如何受到行動者建構的網絡所影響 (Daugbjerg & Marsh, 1998: 67-70)。

若要進一步細緻的探討學者透過什麼樣的方式來修正政策網絡的分析概念，Dowding (1995: 136) 便認為政策網絡若想要有更進一步的發展，就必須與其他的研究途徑相結合，「理性選擇途徑」(rational choice approach) 與「社會學網絡途徑」(sociological network approach) 皆是未來

可以考慮結合的途徑；一方面，與理性選擇理論的結合可以促使我們瞭解網絡關係形成的內生（endogenous）誘因與動力為何；另一方面，與社會學網絡途徑的結合則有助於探討限制網絡形塑與變遷的外在結構性因素為何。Blom-Hannsen（1997：673）也嘗試以新制度論（new institutionalism）觀點來修正原有政策網絡，將政策網絡視為是一種制度的連結，並認為正式與非正式制度的形成，會形塑政策網絡行動者當中的互動模式；此外，制度除了制約網絡行動者在制度環境中的權力地位與使用策略，對於政策的結果，也會形成重大的影響。Borzel（1998）則提出網絡研究應嘗試連結資源依賴理論（resource dependency theory）、賽局理論（game theory）與溝通行動理論（communicative action theory）。國內學者陳恆鈞（2001：20-21）認為政策網絡的分析模型雖然在利益團體及國家機關在決策過程關係的分析上，較傳統制度研究切合實際，但描述性的研究途徑，並無法對於重要的關鍵問題提出解釋，然而行動往往受限於制度，倘若能將網絡結合制度面的討論，將會有助於理解政策形成過程當中制度的制約與網絡的行動對於政策結果的影響。

綜合上述，試圖修正政策網絡操作化的分析方式，大多與廣義上新制度論的觀點脫離不了關係。⁷目前政策網絡的分析，與新制度經濟學（neo-institutional economics）的結合也確實成為一種趨勢（Berry & Brower.etc, 2004: 542）。在政策網絡互動過程規則的建立，以及行動者對於政策網絡變遷的動機而言，政策網絡與新制度論確實有共同之處。首先，兩者皆關注行動者與制度的關係，也都同意利益是在制度的限制下展現，新制度論的制度反映了行動者在特殊歷史時空條件下，由集體互動的形式所認可，並行之有年、積聚成習的穩定遊戲規則，以降低集體行動的交易成本（North 著，劉瑞華譯，1994）。網絡作為一種資源互賴的結構，存在的目的也是降低互動的不確定性；第二，制度對行動者行動邏輯上的解釋，著重在交易成本的影響，受到現狀不利因素影響的行動者，會有改變制度的誘因，此觀點近似在政策網絡中，行動者互賴關係的相對位置改變時，也會促成網絡結構產生連動的改變。除了對行動者

⁷ 廣義泛指包含理性選擇制度論（rational choice institutionalism）、社會學制度論（sociological institutionalism）、歷史制度論（historical institutionalism）及新制度經濟學（neo-institutionalism）等以制度（institution）和行動者（actor）的互動關係為分析要素的研究途徑。

與制度間關係的關注，兩者也有其歧異之處。對於行動者權力的展現，就新制度論者而言，權力是由制度所賦予，制度下的行動者對資源的掌握，僅化約為優勢者與劣勢者；然政策網絡中，對於權力和資源的判斷，是立基於行動者本身在網絡結構中的相對位置，每個參與者的權力與資源皆因位置的不同而不同，無法化約為絕對的優勢或劣勢。正式制度所賦予的權力，會在網絡互動的過程中被穿透，權力在政策網絡中透過資源互賴的結構來解釋，與制度論的否決者在意義上是不同的。換言之，在正式制度上位居權力優勢的行動者，不見得在網絡中位居核心。

在分析上政策網絡與新制度論皆關注在制度與行動者間的關係，或許可以增強外生因素與內生因素對於政策網絡變遷的解釋力，但現實的運用上，太過強調新制度論分析的邏輯，會容易發生了解釋方法的錯位，失去了原本要回答網絡問題的焦點。Berry 等（2004: 544）認為政策網絡主要關注的議題有二：其一是政策行動者如何獲致他們所欲的政策結果；其二是政策行動者的網絡角色是如何影響了政策的結果。要瞭解這兩個問題，透過政策網絡的觀點，Marsh（1998: 14）認為行動者的利益、網絡成員、水平和垂直的互賴關係和資源等四個分析構面是不可被忽略的，尤其成員的利益和資源，皆是展現在水平與垂直的網絡關係中。網絡關係才是政策網絡的核心問題意識。據此，補充新制度論的觀點，在理論上是否就能有效解答網絡成員間的關係是什麼？呈現何種結構？是否就能有效解決政策網絡在理論上被批判的問題？由於相關的論著繁多，以下即針對 Blom-Hansen "A New Institutionalism Perspective on Policy Network" (1997) 一文的分析方式為例，作為討論方法錯位的樣版。

二、一個結合新制度論研究個案的討論

在 "A New Institutionalism Perspective on Policy Network" 一文中，Blom-Hansen 運用新制度論作為補充觀點分析丹麥府際間的政策網絡。首先，在定義網絡就是制度的觀點下，其引 North 的觀點，認為制度是用來限制重複、互賴關係的行動，制度存在的目的是為了降低人類互動的交易成本，並使人類互動的預測成為可能（North 著、劉瑞華譯，1994：27-36）。再者，制度成為一個解釋人類行為的面向，必須透過以行動者為中心模式（model of the actor）的結合，才能有效回答政策網絡是為何變遷，以及網絡如何存在。第三，在 Blom-Hansen 的分析中，制度的邏輯可

由丹麥中央政府年度預算談判得到例證，預算談判構成了一個府際間的網絡，當中的行動者包含了處理相關地方事務的國家行動者與省政府的代表。最後，在個案的分析中，Blom-Hansen 認為政策網絡的變遷，是導因於行動者追求分配上的優勢，透過行動者在網絡中會有議價的可能性，對丹麥中央與地方府際間的財政關係網絡進行解釋。根據 Blom-Hansen 的觀察，對於中央政府在制度上具有單方面改變遊戲規則的權力（Blom-Hansen, 1997: 687），位居制度制高點的中央政府在談判上握有資源上的優勢，在政策網絡中會限制參與者行動的規則，為了降低交易成本，會促使網絡趨於穩定。

首先，筆者必須要去承認，任何網絡關係的存在，必然都會受到更高層次的限制規則所影響。例如：一個都市計畫規劃草案審議過程的政策網絡，行動者就必須在都市計畫法及審議規程的制約下，展現其行動的合法性，非但行動者如此，網絡的結構也同樣受到制度的制約。然而就網絡的觀點而言，真正影響政策結果的是網絡之中的資源互賴與權力關係，行動者的利益在網絡的位置中展現，而非僅有制度的影響。在 Blom-Hansen 的分析中，行動者的策略應當是受到制度與網絡雙重結構所限制。這樣的觀點，筆者認為是合理的，然對於政策網絡的結構與變遷，制度在當中僅能作為一個補充的解釋變項，不能完全作為分析網絡結構的解釋變項，反客為主。換言之，若要探討政策網絡如何影響政策結果，我們仍然需要回歸到網絡本身的角度來看問題。政策網絡關心的問題是，網絡結構給予行動者什麼樣的限制與機會，網絡的結構應該是要被解釋的，制度論想解釋的是制度如何影響行動者的行為，政策網絡在制度論者的眼中僅被視為是一個制度影響政策結果的中介變項，所關注的並不是如何分析網絡結構的問題。

為了與正式制度做區隔，Blom-Hansen 將政策網絡解釋為行動者互動所形成的非正式制度，在這樣的思考邏輯下，筆者要問的是，是否就能解決政策網絡定義上的問題，或是賦予網絡動態的解釋，還是僅僅避開政策網絡可能面對的問題，用其他理論的思維方式，回答根本不是政策網絡想回答的問題。由 Blom-Hansen 結合經濟制度論來解釋丹麥府際網絡的變遷與存在而言，其目的是要讓政策網絡在解釋政策結果時更具有解釋力，然而分析上明顯避開了權力在網絡中展現的問題，僅僅回應了制

度論所關心的議題，中央政府的權力是在正式制度中被展現，而不是透過非正式制度的網絡位置所展現，例如：文中說明了中央政府的權力來自於其掌握了修訂財政法案的權力、中央政府讓制度存在的目的是為了降低交易成本的考量，其實這些論述方式並不需要透過網絡的概念，直接從制度論的分析角度來解釋就可以了。

再者，若我們省略不去閱讀 Blom-Hansen 在前幾個小節論述政策網絡作為一種制度的思維，光看後面的個案分析是否能明白清楚的知道其所分析的是中央政府與地方政府間財政政策的網絡互賴關係？或者僅是一個歷史性的描述分析？很明顯的，也許我們可以看到國家機關因為對正式制度的掌握，在財政議題的談判上具有資源的優勢，然從這樣的描述來看，似乎無法聯想到政策網絡與本文的相關性。對於政策網絡的變遷與存在，其實僅是以交易成本的邏輯強化國家穩定制度的思維，論述上明顯偏向探討國家在財政政策資源分配的角色。

第三，從邏輯上看，如果理論的觀察與相對應的分析焦點發生轉變，如此研究方法也會相對應的變化。Blom-Hansen 以行動者為中心模式的制度分析作為解釋的基礎，借用了經濟學中界定行動者會追求效用最大化的假定。效用最大化的原則只有在計算中才能明確的展現，這樣的理性是經濟性的。然就政策網絡的思維而言，行動者處於關係網絡的結構限制中，僅能有限理性的去計算其所能運用的策略，這樣的理性是社會性的理性。相對來說，在解釋行動者運用何種策略之前，政策網絡必須要去解釋行動者所處的社會是什麼？處在什麼樣的關係網絡之中？位置為何？關係連帶又為何？是否位居網絡的中心？還是邊陲？然 Blom-Hansen 的解釋中，並沒有先去處理這樣的問題，只單純就中央政府因為在正式制度上具有資源上的優勢，在非正式網絡中也具有同樣的優勢的論述，作為處理，對於行動者權力和資源的掌握，僅化約為優勢者與劣勢者。筆者所要質疑的是，若回歸到網絡分析的觀點，各個省政府的代表與中央政府間財政分配款的網絡關係，在距離與互動頻率上不見得等距，相較而言，正式制度與非正式制度對於每個行動者的限制，也會因為各省代表與中央政府網絡距離與強度的不同而不同，有些省代表也許可以在財政的補助中取得較多的補助款，有些可能不行。換言之，同樣的正式制度下，即使毫無權力的行動者，在非正式制度的網絡

關係中，不見得位居邊陲。正式制度的限制不一而足，對於政策結果，仍須從所處的政策網絡所呈現的資源互賴關係來解釋。缺乏對網絡結構中，行動者呈現何種資源依賴關係的解釋，這是 Blom-Hansen 運用制度觀點對網絡進行分析的最大問題。

第四，從方法論來看，網絡分析視政策網絡的存在為一客觀的事實，在政策網絡的解釋上，個體的態度與行為，勢必受到所處網絡結構的影響。對於以行動者為中心的思考邏輯，並不將制度的存在視為是客觀存在的事實，從個體的角度出發以探求如何建構政策網絡的問題，幾乎是不考慮的。⁸政策網絡所要回答的問題是行動者網絡的關係內涵與形式，對行動者在資源的運用與策略的選擇上造成何種影響，分析的焦點置於行動者間的關係連帶。而 Blom-Hansen 所採取的制度論在解釋上，雖然承認制度的存在是為了降低處於制度下行動者行動上的交易成本，然行動者與行動者之間，卻是視為單獨的行動個體，實際的分析上並沒有網絡的意涵存在其中，行動者所體現的是制度的邏輯，而非網絡的邏輯。

進一步言之，就行動者的理性邏輯而言，網絡分析方法為解釋個體的行為提供了一個微觀的基礎。這個微觀的基礎與經濟理性的微觀基礎不同，有著自己的獨特之處。經濟學的微觀基礎是關於人是理性自利的假定前提下，行動者應該要如何去追求效用的最大化，他所關心的是個人層次的問題。制度論者關心的是在一個制度環境的條件下，行動者是如何行動的？理論上關心的是相同制度環境對不同的行動者間產生程度不同的影響，制度存在的目的是為了降低行動者的交易成本。從網絡的角度來看，一個行動者為什麼會採取這樣的策略，或為何在交易成本龐大時仍願意處於限制之下的非理性行為，其原因在於行動者獨特的網絡關係以及行動者在網絡中的位置。

從網絡的觀點，制度性的權力是會被網絡所穿透的。Blom-Hansen 將新制度論結合政策網絡的分析，很明顯的並未有效解決政策網絡在解釋

⁸ 近年來開始有個體論者想從個體的屬性出發，探討是否由於個體屬性上的不同，會使個體擁有不同的關係網絡，進而影響了其所能運用的資源 (Breiger & Ennis, 1979)。然相關論述多集中在人格特質的探討，例如：有樂於助人的特質是否在網絡關係上會比較綿密？而非經濟學方法論中的個體主義式的思維。

上的困境，相反的卻避開了網絡必須要去回答的問題。在操作上，也沒有從新制度論的觀點說明政策網絡如何被啟動、行動者如何指涉、網絡邊界如何設定、關係類型如何分析等問題。相對來說，企圖想以制度論解決政策網絡的分析困境，對於政策網絡的解釋本身而言是失敗的，除了問題意識已從網絡偏移到制度所關心的議題，在分析上也很明顯僅是一篇以制度論來解釋制度論者所關心議題並無二致的研究論文。此外，筆者同樣也贊同 Dowding (1995, 2001) 呼籲使用社會網絡的分析方法來分析政策網絡研究主題的用心，政策網絡的研究確實是應當回到網絡的思維方式來看問題，然其建議結合理性選擇的觀點，由於理性選擇與政策網絡在方法上與思考邏輯上的不同，若不回應網絡的問題意識，會使政策網絡在分析上如同 Blom-Hansen 一樣，面臨「缺乏回答網絡所關注的問題」的困境。

伍、回歸網絡本質的政策網絡分析

對於政策網絡應如何修正才能在對政策結果的分析上更具解釋力，絕非套套邏輯就可成事。面對政策網絡所遭致的批評，Dowding (2001:89)、Peters (1998:31) 等政治學者認為社會網絡分析法對於政治科學的領域來說有值得學習效法之處。⁹社會網絡分析法作為一套研究網絡現象的分析工具，在分析的操作上，對於網絡成員的指涉、邊界的設定、網絡的啟動與網絡互賴關係內涵的分析均有明確操作化的方法，除了能有助於解決傳統 Rhodes 等一脈政策網絡的概念目前在分析上所遭致的瓶頸，也有助於我們回到網絡的思考方式來看政策網絡，使政策網絡與政策結果之間的因果關係的連結，更為縝密。

一、網絡究竟在分析什麼：方法論的思考

政策網絡作為網絡的一種形式，政策網絡的分析，應該要回歸到網

⁹ 網絡分析視網絡的存在為一客觀的事實，對於以行動者為中心的網絡建構論，似乎是較不考慮的。Dowding 雖然提倡運用社會網絡分析法來強化政策網絡的分析，然 Dowding 行動者為中心的方法預設卻與社會網絡分析法的結構觀點大相逕庭。筆者以為，若單就政策網絡的分析方法而言，可嘗試運用網絡分析方法將 Rhodes 等偏結構觀點的中層政策網絡操作化，並以權力依賴的觀點解釋其關係內涵，以符合網絡分析與政策網絡在方法論上對行動 (agency) 或結構 (structure) 的預設。

絡的本質來思考。網絡這個概念自古有之，並存在於生活四周，不論是在人與人，組織與組織間，只要有兩個以上的行動單位互動所形成的關係，便是一種網絡的互動關係。對於網絡研究而言，社會結構是一個非常重要的概念，以網絡的角度，社會結構可定義為位置或節點間聯繫的形式，也就是說，在網絡結構中，什麼樣的節點和節點間流動著什麼樣的資源？這些資源的流動形成了什麼樣的模式或結構（邱澤奇等譯，2001：203）？

網絡是由行動者與行動者間的關係 (ties) 所共同組成的，其探討的核心基礎為關係的連結，並非是行動者本身的特質或屬性，本身的屬性與特質在網絡中僅被視為是一種資源 (Lin, 2001)。一般說來，我們說行動者之間存在關係的時候，關係常常代表著關係的具體內容 (relational content) 或者是實質性的現實所發生的關係 (劉軍，2004：5)。對於關係的存在，社會網絡理論將之視為是一客觀存在的事實，例如：親屬關係、師生關係、朋友關係、夫妻關係、同事關係等等，社會結構是真實的存在，關係的存在牽涉到「群體規範」與「結構特性」對個體所提供的機會與限制，進而影響到個體的態度與行為。換言之，為了顧及整體的利益，在與個人利益衝突時做出是否妥協的決定，或是為了維持良好的關係，必須表現出其他成員所期望的言行舉止，而較不能以自己的意志行動 (Kilduff & Tsai, 2003)。

網絡分析作為一中層理論的解釋方法，是為了對社會科學裡宏觀與微觀的二元的對立問題提出一個緩和的思考方向。首先，網絡中的世界觀是由網絡來組成，而非群體。行動者間的關係是一種資源流通的渠道，而非順從著簡單的分層結構建構世界。第二、倘若世界是網絡的結構，我們就應該根據行動者間的關係模式來理解行動者本身的屬性與特徵。因此，在網絡分析法中，對於行動者間的關係模式的理解居於首要的地位，而行動者的屬性居於次要的地位 (Wasserman & Faust, 1994: 8)。進言之，網絡分析捨棄了二元對立的思維，其獨到之處是具有「反歸類律令」 (anti-categorical imperatives) 的特質 (Emirbayer & Goodwin, 1994: 1414)。這個律令反對任何完全根據行動者的屬性特徵與行為來解釋人的行為或社會過程。或者說，我們無法簡單地利用諸如階級成員、階級意識、性別、年齡、政黨傾向、社會地位、宗教信仰、種族等特徵來解釋

人們為何是那樣行動，同樣屬性的行動者，不見得會採取同樣的思維模式與策略，端看其所處的網絡位置而定。第三、行動者所遵循的規範產生於社會關係結構中，其所處的相對位置。對於一般結構論者而言，結構是自變項，個體的行為是依變項，然而在網絡分析中，結構對於個體的限制成為分析網絡位置所要解答的依變項。也因此，網絡中對於行動者的限制在此被視為是一種結構位置分析的結果，而非是影響行動者的原因。

總而言之，網絡分析認為，行動者間是相互依賴，而不相互獨立。一方面，個體的行為應該要放置在網絡的結構下以體現其策略，而網絡的結構是透過對行動者的關係與位置的分析而得。據此，網絡分析並非根據行動者的屬性與特質分類，其理論上最重要所要回答的問題是：各個行動者間的關係模式怎樣影響，以及多大程度影響了網絡成員的行為。

二、網絡分析應有的思考邏輯與具體方法

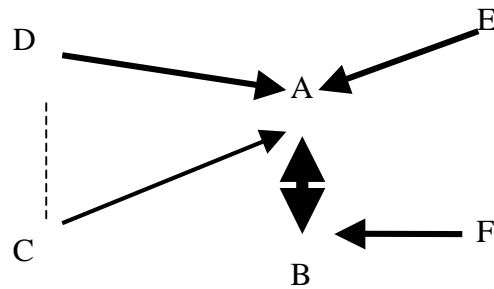
無論是組織網絡、企業網絡抑或政策網絡，所探討的重心不外乎是在網絡結構中各行動者間所呈現的互動關係與連結態樣，基本的分析基礎都是建立在網絡分析的概念上。¹⁰據此，網絡分析的途徑是將個人或組織置於網絡結構中來觀察。這種結構分析的途徑強調的是人與人間或組織與組織間關係的重要性(Mizruchi & Schwatz, 1987: 8)。就結構分析家而言，網絡分析可視為是一種社會結構的分析，網絡分析在方法上可被視為研究社會結構的分析工具(Network as a Methodology)，而社會結構所呈現的便是一種網絡互動的關係形式。因為社會系統中的成員，不論個人、團體或組織，以及期間的互動關係都存在於網絡之中。Mitchell (1969)便認為：網絡代表了一種特別的關係型態，其連結了不同的人、事、物。而網絡結構觀則是一種把人與人、組織與組織的連帶關係看成

¹⁰在 John Scott 所編撰的《社會網絡：社會學的重要觀點》(Social Network: Critical Concepts in Sociology) (2002) 一系列叢書中，便有將應用網絡分析的實務研究主題分別蒐錄一些文章集結成書，而政策網絡在整個網絡分析的學術社群中，被視為是其中一個研究次領域，當中也收錄了 Marsh & Rhohes 以及 Dowding 的文章。因此，政策網絡與社會網絡分析在方法與研究主題的關連性是很明確的。然對於公共行政領域中政策網絡的研究者，卻甚少使用網絡分析方法研究政策網絡的議題，尤其是量化方法的社會計量學 (sociometrics)，大多僅停留在類型學 (Typology)，雖有想超越類型學之意圖 (Marsh & Rhodes, 1992: 249-268)，然在方法上並沒有太大的進展。

是一種客觀的社會結構，並分析這些連帶關係對人或組織的影響。因而，Knoke 和 Kuklinski (1982: 9) 便認為網絡分析包含了兩個重要的基本假定：第一、參與社會系統中的行動者都與其他行動者產生互動，並且其他行動者會對此行動者產生顯著的影響；第二、這些行動者間的互動關係會被模式化或規則化，亦即會成為一個結構化的關係。由此可知，網絡的形成至少包含兩個要素：一為行動者 (actors) 或是節點 (nodes)，亦即網絡中的人、事、物；二則為關係 (relations)，關係的連結與性質形成了網絡中另一個不可或缺的元素。

首先，就網絡行動者而言，其為網絡中最基本的單位。網絡分析的單位可以是個人、位置、法人、集體行動者、或是任何一個能與另一個實體發生聯繫的實體 (邱澤奇等譯，2001: 201)，這些單位在網絡分析中往往被概念化為行動者 (actor) 或節點 (node)，其在網絡中與其他行動者的互動關係便進一步構築了特殊的網絡結構。此外，這些行動者或節點都有其特質與屬性 (attributes)，也就是一個人、事、物所代表的內在特質 (Knoke & Kulinski, 1982)。再者，每個節點在網絡的位置也代表了其存在模式化網絡關係中所被界定的社會角色。換言之，有的節點可能處於核心、邊陲或是處於中介 (broker) 的位置，皆代表了其在網絡中功能角色的不同及對資源掌握能力的差異。網絡分析的目的，非但要瞭解行動者的特性，更重要的是要將相關行動者的聯繫模式建構出來。如下圖 1 所示，圖中的字母代表了一個網絡結構中的節點，而節點之間的連線代表了這些行動者間存在有某種形式的連帶或關係，箭頭的分向就表示資源流動的方向。點 A 在網絡中，明顯的成為網絡的中心，所有的資源都向點 A 流動，是網絡中資源流動的集散地，也是網絡中最具影響力的行動者；當中點 F 沒有直接與點 A 有關係的連帶，位置最為邊陲；點 B 與點 A 無論在網絡的距離與互動的頻率上，顯得比其他與點 A 互動的行動者來得高，而點 F 要透過點 B 才能與點 A 連結，在意義上點 B 是位處於點 A 和點 F 的中介位置；此外，網絡中的虛線我們假設關係是負向的，很明顯的 A 是很多行動者的中介者，也是 D、C 的中介者，而 D 和 C 兩者則在網絡中是處於敵對的狀態。政策網絡中的行動者，彼此間資源互賴的關係也可以在這樣的思維下被展現。

圖 1 簡單的網絡關係圖



資料來源：筆者自繪

第二，我們要怎麼分析政策網絡何時被啟動，在傳統的文獻中甚少有操作方法上的說明，導致公共政策形成的過程當中，無法掌握網絡的開始與末端，自然就難以對政策的結果有實際上的解釋力。Laumann 與 Knoke (1987) 在研究美國健康政策 (health policy) 與能源政策 (energy policy) 領域中網絡形塑過程時，其界定政策場域為一群具有因果關係行動者間，以共同關係 (mutual relevance) 為標準所界定的行動體系。政策制訂過程在政策場域中進行，政策場域中的決策又發生在政策網絡行動者的互動當中。然而，政策網絡中的決策並非隨時可以發生，重要事件或連續事件的介入對政策網絡的運作及決策的形成扮演了重要的角色。換言之，一個政策領域包括組織行動者及事件。

事件可被定義為：在集體決策連續過程中一個具關鍵性瞬時的決策點。據此，事件涵蓋了兩個面向：其一為制度上的決策位置；其二為時間上的關鍵因素 (Laumann & Knoke, 1987: 30)。在事件的時間因素方面，其又具備了兩種不同特質：一是依照次序連續事件之發生；二是在歷史時間的洪流中某一特殊事件的發生。換言之，事件並非單獨發生，其為一連續之過程，但僅發生於短暫的時間次序內，並具有獨特之性質。而事件的發生，在政策制訂過程中提供了一個網絡行動者運作的契機，其也為行動者在政策制訂過程中創造特殊且互為影響的運作情境 (scenario)。承上所述，一個特殊的事件或一連串的事件具相互關連性，將會創造出一個因果關係的情境，並對政策網絡造成因果連動之影響。網絡行動者透過對事件的參與置身於此情境之中，更會因此而改變其資

源部署或策略規劃之方向，以求有利掌握制度上的決策位置與關鍵的時間點，推銷其政策方案，確保其政策利益。網絡中的事件代表了組織行動者參與決策過程中重要的介入點，透過對事件因素的指涉，我們可以清楚找到切入政策網絡啟動的時間點。

第三，對於如何指涉網絡行動者與網絡界線，傳統的政策網絡並沒有提供明確的操作方法，導致網絡分析上的困難。社會網絡分析法在操作上提供了三種主要的方法。第一是 Laumann 與 Knoke (1987) 所提出的事件參與法，這個方法主要是透過研究者對政策形成過程中二手資料的蒐集與整理，從文獻中先去主觀認定有什麼重要的行動者參與其中，並先列出初步的網絡名單，在對網絡名單進行施測時，再進一步請受訪者確認名單的完整性，不斷以關係滾雪球的方式完整化網絡名單的建構。此外，Knoke & Kuklinski 所著的《網絡分析》(Network Analysis) (1982) 一書，還有提出唯實法 (realist) 與唯名法 (nominalist) 兩種不同指涉名單的方法。唯實觀又稱之為聲望觀 (reputational approach)，其為強調團體參與者主觀認定團體關係的意義；另外，唯名觀又稱之為位置觀 (positional approach)，其確認網絡界線的方式是視此成員是否在網絡所代表的社會團體或體系中佔據某些重要位置或特殊社會特質 (Knoke & Kuklinski, 1982: 22)。

第四，除了行動者外，政策網絡中最為重要分析構面，就是行動者間的資源互賴，然而這樣的關係形式和內涵要如何測量，我們要如何分析行動者在網絡中的結構位置，資源如何透過網絡的關係連帶而流動，傳統的政策網絡僅提供粗淺的分類模式，沒有實際的分析方法。關係並非代表個體本質上的特徵，而是觀察單位間所產生的連結性質。對於社會網絡的研究，關係在意義上有時不僅僅是一種節點間的聯繫，更是雙方交換有價值的物質或是情感的一種樞紐。也由於如此，互動關係不僅為資源流動或事件所觸媒 (catalyst)，當中的行動者更會基於共同的目標，經過一連串的互動形成不同型態的結盟 (alliance)、網絡 (network)、和聯盟關係。因此我們不僅需要瞭解網絡中的點是有關係的，而且需要知道是什麼連結了這些點。一般說來，關係具備兩種特質：一為關係形式 (relation form)；二為關係內涵 (relation content) (Knoke & Kulinski, 1982: 15)，闡釋如下。

所謂關係形式，意指行動者間的連結性質，換言之，也就是在特殊的情境下，網絡所呈現的結構特質。這些結構特質涵蓋了兩方面的意義：行動者間連結的強度（strength），以及行動者涉入共同活動的程度。連結的強度包含了網絡的密度（density）、強度（intensity）及頻率（frequency）等特質。進一步引伸，網絡密度是指測量該網絡是呈現緊密的或是疏鬆的結構，強度是指行動者間的關係呈現了強連帶或是弱連帶¹¹的關係，頻率則是指個體之間的往來頻率，是表現關係強度的指標之一，往來愈頻繁，也就表示彼此的關係越強。

所謂關係內涵，則意指關係連結的實質形態（substantive type），常見的關係內涵有以下幾種（Knoke & Kulinski, 1982：15-16）：

1.交易關係（transaction relation）

指涉行動者之間，對於有形財貨或無形勞務的交換關係。如：買賣物品的關係，禮物送往的關係。

2.溝通關係（communication relation）

意指不同行動者間有訊息傳遞或資訊交流之管道。如：技術之傳遞。

3.邊界滲透關係（boundary penetration relation）

泛指不同群體的行動者，透過同時屬於兩個群體身份的行動者，來連結其交互關係。如：某一公司董事會的成員，也有可能是另一企業的股東，透過此種關係來牽連兩個組織之間的關係。

4.工具性關係（instrument relation）

不同的行動者為了取得某種特定的物品，藉由契約所形塑的交易關係形態。如：技術合作、資金援助等。

5.情感關係（sentiment relation）

¹¹ 關係強度的概念是社會學家 Granovetter 所提出，其將關係分為強弱，認為強連帶與弱連帶在人與人之間，組織與組織之間，個體與社會系統間發揮著性質根本的不同作用。簡單地說，強連帶維繫著群體、組織內部的聯繫，而弱連帶則使人們在群體之間、組織之間建立了紐帶聯繫，從而使社會系統成為可能（邊燕杰，1999：3）。對關係強弱的定義上，Granovetter 更提出了四個維度：一為互動頻率，互動次數多則為強連帶，反之為弱連帶、二為情感強度，感情較強較深為強連帶，反之為弱連帶、三為親密程度，親密程度愈高則為強連帶，反之為弱連帶、四為互惠交換，互惠交換多而廣為強連帶，反之為弱連帶。

意指行動者因個人情感上的偏好，而衍生出來的關係形態。如：朋友、舊識、校友、仇人等關係。

6.權威/權力關係 (authority/ power relation)

意指在正式組織中，行動者間因權利與義務的關係，導致行動者間上、下權力不對稱的關係。如：上司與下屬的關係。

7.親屬/血統關係 (kinship/descent relation)

指行動者間，具有血緣上的聯繫關係。如：父子、夫妻等。

藉由上述對各種網絡形態的論述，吾人可以發現網絡關係開展於行動者的互動過程，節點本身僅是單一的個人或組織，但關係的聯繫可以是多樣的：信息、金錢、服務、商品、影響、情感、權威、血緣，以及任何能夠將行動者連結在一起的力量和資源的流動。換言之，不同的網絡研究在面對不同的行動者與網絡關係形態時，其所展現的網絡關係形態不見得如上述七種所言，當中的連結可能是數種不同關係形式綜合在其中的連結互動，各種的關係形式也被結構分析家概念化為資源。準此，網絡是一權變性的觀點，每個網絡的互動關係都有其個殊性，其所呈現的關係形態：節點間資源的流動、流動的方向、與資源交換的頻率，皆要視其網絡存在的目的與行動者的互動關係而定。

此外，為了更有效的解析網絡行動者間的互動關係，Knoke 與 Kulinski (1982: 18-21) 更進一步將網絡分析區分為四種層次 (分析單位整理如下表 1 所示) :

1.以自我為中心 (egocentric) 的分析層次

此分析層次為最簡單的分析層次，以一個行動者或節點為核心，然後向外擴散成以自我為中心的網絡關係形態 (egocentric network)。此種分析方式是以所有行動者為個別分析單位，若網絡是由 N 個樣本所組成，便有 N 個以自我為中心的分析單位。

2.以二元體 (dyad) 關係為研究對象的分析層次

此一分析層次以一對 (pair) 行動者間的連結關係作為研究主體。這種分析層次基本考量的問題在於此二者之間是否存在著一種直接連結或是透

過第三者的間接連結關係。

3.以三元體 (triad) 關係為研究對象的分析層次

這種分析層次以三個行動者間的連結關係為研究主體，主要關注三者之間是否存在某種傳遞關係 (transitivity relations)。例如：甲喜歡乙，而乙喜歡丙，則甲是否也喜歡丙。

4.以複雜網絡或系統 (complete/system) 關係為分析層次

在此分析層次中，研究者運用所有關於行動者間連結的資訊，以確定整個網絡系統中所有不同的位置或角色，並藉此來描述這些位置的關係特性，是最複雜，也是最重要的分析層次。

表 1 網絡分析層級表

分析層級	樣本數	最多的關係數
以自我為中心	N	N
二元體	N	$1/2N(N-1)$
三元體	N	$1/6N(N-1)(N-2)$
全體網絡	N	$N(N-1)$

資料來源：Knoke & Kulinski, 1982 : 18-21

一個具備內在屬性的個人、事件或組織是存在於一關係結構的網絡之中，網絡行動者之行為是由其模式化的關係所界定，網絡行動者本身所代表的社會角色又依其在網絡中的位置而呈現出不同的互動關係及功能。網絡結構觀認為，網絡中的主體 (人或組織) 與其他主體的連帶關係都會對主體的行為產生影響。換言之，社會結構會給予網絡行動者行為上的限制，也會給予有無握有社會資源的網絡行動者不同的機會。此外，網絡所呈現的關係特質是一個不對稱的關係，直接與間接的網絡關係同時存在。在資源於網絡中流動分配的同時，位居網絡核心者，通常對資源的掌握與配置具有較大的影響力。歸納言之，作為政策網絡的研究者，透過網絡分析法來思考政策過程的問題時，我們必須認知到一個

網絡分析者所探究的並非是個體的特徵，而是個體與個體間的互動關係；並非強調行動者本身佔有多少資源，而是關注於在網絡中行動者對資源的涉取能力（access）；其也不認為行動者本身的身份地位為獲取資源的絕對性指標，如：階級地位、教育地位、政治地位，端視行動者在網絡中是否可以處於核心的位置。據此，網絡結構觀可以修正理性行動論者過度強調個人決策的內在觀點，將結構因素納入行動中也可具體分析網絡的影響力與支配關係，更可掌握資訊與資源交換之機會與限制。透過與網絡分析方法的結合，政策網絡作為政策結果的解釋變項會更有說服力。

三、回歸網絡本質：傳統政策網絡結合網絡分析法的討論

為了有效還原政策過程的影響力結構，Marsh（1998: 14）認為政策網絡的分析應該包含行動者的利益、網絡成員、水平和垂直的互賴關係和資源等四個分析構面，這些構面是可以透過網絡分析法被展現的。政策網絡重視網絡內部參與行動者間互動關係的結構屬性。利益是網絡中行動的驅使力量，在擁有相同利益的行動者間，會基於擴張資源系統汲取的需要而進行互動，並形成一穩定的網絡關係。網絡關係是一種資源依賴（resource dependence）的型態與資源動員（resource mobilization）的過程。換言之，政策網絡中的運作就如同是組織間的運作一樣，在整個網絡中有核心、有邊陲，也有相互之間的連結。要瞭解政策網絡內的運作，就必須先對組織間的理論有一定的瞭解。

就網絡的觀點而言，組織本身並無法在開放系統下「自我維持」（self-sustaining），因而組織需要依賴環境中其他組織來提供其生存所需的資源。也由於如此，組織除了藉由本身的資源動員以集結資源，尋求在網絡中的有利位置之外，組織為了在網絡中生存並不被邊緣化，勢必得建立穩固的組織間關係，藉以降低環境的不確定性，然而另一方面，強化組織間依賴關係的結果，也就導致了網絡環境對組織的支配力愈深，因而資源依賴的必要性也讓組織在某種程度上付出其獨立自主的代價。換言之，一旦對外合作之後，組織的任何決策都必須考慮到在網絡中相關組織的態度，便不完全能獨立決策。Preffer 與 Salancik（1978：3）便認為：組織的活動和結果是由其鑲嵌的環境脈絡所解釋的。

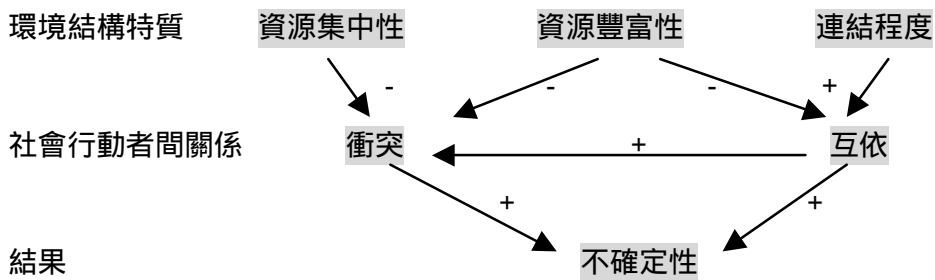
政策網絡的核心概念是行動者間為了影響政策產出的結果的相互依賴關係，網絡分析法是意圖將行動者的互動模式描繪成一圖像，並運用頻率、中心化程度、密度等概念來說明其關係。Aldrich 資源依賴的出現是基於網絡中的結構關係呈現權力不對稱 (asymmetric) 的型態：有些行動者掌握了其他行動者所欠缺的資源或優勢條件，便容易在網絡中佔據較重要的位置 (轉引自 Klijn, 1997: 21)。換言之，組織本身所掌握的資源會決定組織在網絡中的地位。這樣的前提也揭示了網絡中的關係可被視為是一種權力的關係，在連動的過程中，居重要位置的行動者，將發揮領導性的作用 (史美強, 2000: 74)。在這樣的基礎上，行動者透過對資源的控制和掌握，及協議過程的主控，便能維持或提升其在網絡中的勢力範圍及地位，相對而言，這種權力不平衡的關係，有可能形成兩者之間的資源依賴，也有可能形成一方勢力的延展 (Laumann & Knoke, 1987)。

Galaskiewicz (1979, 1985) 的研究發現，位居組織網絡核心地位之組織，擁有的社會資源愈多，對社區事務的影響也愈大。Aldrich 與 Whetten (1981) 也發現組織網絡中愈居集中位置者，對其他組織的影響力愈大，也愈成為其他組織想結盟的對象，如此又擴大了居於核心位置組織的權力資源。換言之，在一個網絡關係結構中，組織間彼此牽動且相互依賴，掌握較多資源的行動者，勢必位於整個網絡架構中的核心位置；相對而言，資源少的組織必然會被邊緣化甚或排除在網絡之外。然而，在吾人所觀察的網絡架構中，往往僅是一個鉅型的網絡結構，各組織不但形成既有的網絡架構，從各組織中又因為本身資源動員的情形，又可延伸出其他的小網絡，形成許多組織網絡相互重疊的情形。基於上述前提，資源依賴理論基本上具有下列特性 (Mizruchi & Schwartz, 1987: 26)：一、組織為構成社會基本結構的分析單位；二、組織不僅具有自主性，同時受限於網絡中其他組織的行動；三、彼此間的相互依賴性 (interdependence) 及伴隨而來的不確定性，將導致組織對生存或未來具有不確定感；四、組織會用行動嘗試著管理對外的依賴關係，因而導致新依賴模式的產生；五、新依賴模式的產生會導致組織間或組織內的權力變化。據此，組織間的相互依賴是在開放系統觀下，組織為求生存的必然結果，這也反映出組織為取得其生存的資源，必須與其他組織進行

交易上的行為。因而 Benson (1975: 75-77) 認為網絡中組織掌握優勢的條件有二：一為掌握其他組織所需要的資源；二為與其他優勢組織是否有緊密的連結性。

政策過程作為一種政治現象，透過對資源依賴的理解，權力 (power) 在資源依賴中是一核心的概念，交易 (exchange) 則是其形式的展現，資源本身更是決定網絡關係內涵的重要因素 (Klijn, 1997: 21)。權力和地位在網絡中是由彼此的互動所具體展現。資源依賴的特質，又與環境特質同時對網絡中互動關係造成衝擊，網絡關係中同時存在依賴性與衝突性，其結果是對整個系統的不確定性的增強或減弱。這樣的相互關係如下圖 2 所示：

圖 2 環境、互動關係與不確定性



資料來源：Pfeffer and Salanick, 1978: 68

從圖 2 可知，當資源愈集中或是資源豐富性愈高時，衝突性便會降低，反之則為升高；另一方面，資源豐富性愈貧瘠或是連結程度增強時，組織間的相互依賴性便會增強，反之則會降低。而且當互賴程度愈強的時候，衝突就會明顯的升高，也容易造成網絡關係的不確定性。雖然上述分析說明不確定性的來源，但組織的生存並無法長期處於不穩定的環境狀態，因而參與網絡的成員皆有一種尋求穩定結構的傾向，以降低其存在於網絡中的交易成本。

若將組織資源依賴的觀點應用於政策網絡的分析上，便較容易使吾

人瞭解政策過程的動態結構：在一政策網絡中存在有信念、利益不同的組織體，組織體本身透過資源動員以強化其掌握的資源來降低依賴，以尋求在網絡中的有利位置，然而網絡中並沒有單一的行動者具有足夠的權力與資源去影響其他參與者的行動策略，對資源掌握度的不同促使組織間形成資源依賴的合作關係，政策的產出便取決於在政策網絡中能連結優勢組織與集結決定性資源的聯盟團體。Rhodes 在長期研究英國中央與地方政府的互動關係時，從上述組織間資源互賴的觀點得到靈感，在政策網絡的定義上，其接受 Benson 的觀點，認為政策網絡的分析是建構在網絡行動者間資源互賴的情形，因而建構出政策網絡在探討政策制訂過程時的分析架構 - 「權力依賴理論」(theory of power dependence) 其實相當符合網絡分析法的分析思維。申言之，其認為決策的過程可以用網絡的觀點看待，並視其為一「賽局」(game)，網絡行動者在政策網絡中運用並交換憲法、法律、組織、財政、政治資源，以影響政策產出。吸收上述組織間資源依賴的觀點，Rhodes 所發展的權力依賴理論是基於以下五個命題之上 (March & Rhodes, 1992 : 10-11) :

- 1.任一組織均有賴於另一組織所提供其所缺乏的資源。
- 2.各組織為達成自身目標，必須彼此交換其擁有的資源。
- 3.雖然各組織內部的決策會受限於其他組織的牽制，但優勢聯盟 (dominant coalition) 仍有較大的伸展空間詮釋政策問題，並決定尋求哪些資源。
- 4.優勢聯盟有能力在既有的遊戲規則 (rules of game) 下採取各種策略來規範資源交換的過程。
- 5.一個組織的裁量權的程度關鍵是在於各組織間相對權力潛能 (relative power potential) 的情形和各自的目標為何。而相對權力潛能在於各組織所能掌握的資源、遊戲規則與組織間交換過程的產物。

綜上，Rhodes 認為在政策制訂與執行的過程中，每個組織或多或少都掌握一些資源可與其他組織交換，並達成各自的目標與利益。然而組織究竟依賴何種資源進行交易？Rhodes 則將網絡內的資源界定如下 (March & Rhodes, 1996 : 214) :

- 1.權威 (authority) : 一種決策的方向, 或是授權給其他組織團體的權力。
此種資源通常由政府所獨佔。
- 2.資金 (money) : 一組織所擁有的財力。
- 3.合法性 (legitimacy) : 指一個組織是否有民意基礎或是否能夠代表某一政策領域的利害關係人。
- 4.資訊 (information) : 是具有或能具備制訂政策所需的各種資訊。
- 5.組織 (organization) : 包括人員、技術、工地硬體設備等。

雖然, 網絡內所交換的資源不見得僅有如 Rhodes 所談的上述五種, 例如: Laumann 和 Knoke (1987) 從組織網絡探討政策制定行動者行動特質, 便觀察到菁英團體行動者透過資訊交換網絡及信任溝通網絡來交換足以產生行動之特殊資源: 金錢、人脈、專門知識及技術, 以共享利益, 參與決策。由於網絡分析法在分法上是由社會學的領域所發展出來, 所測量的分析焦點與看問題的角度, 可能與公共行政領域在分析政策網絡時看問題的角度不同, Rhodes 對權力依賴的觀點其為政策網絡的研究者提供了一個翔實的參考依據。資源依賴的觀點豐富了政策網絡的內涵, 政策網絡在吸收上述觀點之後, 政策網絡便被用以指涉在公共政策制訂過程中相互依賴之參與者間的互動模式, 依賴的發生導因於個別參與者並無法單獨完成目的, 必須藉助其他行動者所掌握的資源來完成。總之, 就資源依賴的觀點而言, 利益是彼此行動的基礎, 權力機制最重要的過程是行動者對資源的擁有程度。資源的獲取程度, 在網絡中意指組織行動者對資源的獲取能力為何。因而 Laumann 與 Knoke (1987) 便認為組織行動者在網絡中權力的展現是在於行動者賦有資源 (resource endowment), 且會操縱資源 (monitoring)。另一方面, 在環境壓力的影響下, 組織仍可主動展現個體活動, 透過策略的選擇和權力地位的運作過程, 有效的掌握資源並克服環境不穩定之壓力。回歸到 Blom-Hansen 分析個案, 倘若我們以網絡分析法的分析方式來重新思考 Blom-Hansen 對於政策網絡的分析, 相較於結合制度論是否在政策網絡的問題意識上可以得到比較明確的解答。因此, 以 Rhodes 的分析概念為基礎, 透過網絡分析方法將其概念操作化, 是值得公共行政領域嘗試的方向。

陸、結論

公共政策存在的目的，乃是為了透過政府活動的介入，以解決公共問題的需求。然而現今社會力的釋放，民眾抗爭的可能性升高，各方利益團體的運作不但無法解決問題，反而增加了社會成本的浪費。由此觀之，若要綜觀公共政策的成敗因素，對於政策所處的政策環境與利害關係人就不免要做更深入的探究。當前的社會是一個複雜的社會，也是一個動態的社會，舉凡資訊、交通或是人際間的互動，似乎皆可以用網絡（network）來描述其中的複雜關係。在網絡化的社會下，不論是政治對話，鄰域治理，或是動態的協商，均涉及了多方行動者的角力。政策網絡基本的分析觀點，便是要透過描述一項政策領域中各式各樣行動者所構成的交互依賴，密切互動的複雜關係，以求有效解析眾多利益糾葛複雜的政策制訂過程。政策網絡的分析架構，似乎可以提供我們一個完整而有用的分析圖像。對於公共行政領域來說，政策網絡對於政策過程的研究取向會愈來愈有其必要性。

從筆者所檢閱的政策網絡相關文獻中，公共行政的學者確實如批評所述，大多將政策網絡的探討侷限於網絡的態樣，網絡的表現方式大多為靜態結果上的呈現，而非動態權變的權力互動過程。政策網絡要走出僅具描述性的隱喻批判而成為具有解釋力的理論，絕對不是僅是搬東牆補西牆，套套邏輯的分析方式就可達成。在爰引其他理論用以增強政策網絡解釋力的分析上，也容易有錯失焦點之感。Dowding（1995, 2001）認為政策網絡的研究，可以結合社會網絡分析法的建議，在方法上有重新拉回網絡關注焦點之效。對於政策網絡的分析，我們應該試圖以網絡分析法的思維解答下列的問題：政策場域中的利害關係人間是否存在著關係連帶？關係連帶背後所代表的實質內容為何？交換的資源為何？誰是網絡的中心？誰是網絡的邊陲？行動者間關係的強度、距離、頻率各為何？這樣的政策網絡對於政策結果有什麼樣的影響？對於公共行政領域的研究者而言，政策網絡的分析在操作化的方法上需要更精緻化。筆者並不排斥連結其他分析概念加強政策網絡的解釋力，然而在方法的使用上，分析問題的角度應該是要回答網絡所要關心的問題意識，而非是補充性理論所關心的議題，如此才不會有錯失焦點之虞。無論使用什麼

樣的補充方法，我們如何透過對政策網絡資源互賴的分析解釋政策結果，這樣在精緻化政策網絡的分析方法方向上才是正確的，也才能在理論的應用上與實務的分析上更符合研究的需求，進一步對實務的政策問題提出正確可行的政策建議。

參考文獻

一、中文部分

1. 丁仁方。1999。《威權統合主義：理論、發展與轉型》。台北：時英出版社。
2. - - -。2000。〈比較研究的中間分析層次及其於台灣研究之應用〉。發表於政治分析的層次問題國際學術研討會。中正大學政治系暨研究所主辦，頁 1-18。
3. 史美強。2000。〈組織網絡與治理〉。發表於行政管理學術研討會。空中大學主辦。頁 70-80。
4. 丘昌泰。1995。《剖析我國公害糾紛》。台北：淑馨。
5. - - -。2000。《公共政策：基礎篇》。台北：巨流。
6. 林水波、張世賢。1984。《公共政策》。台北：五南。
7. 邱澤奇譯，Turner, J. H.著。2001。《社會學理論的結構下冊》，北京：華夏出版社。
8. 陳恆鈞。〈團體在決策過程中的分析模式〉。發表於世新大學政策分析研討會。世新大學行政管理系主辦。頁 1-24。
9. 劉軍。2004。《社會網絡分析導論》。北京：社會科學文獻出版社。
10. 劉瑞華譯，North, Douglas C.著。1994。《制度、制度變遷與經濟成就》。台北：時報。
11. 熊瑞梅。1993。〈社會網絡的資料蒐集、測量及分析〉。中研院民族所。
12. 邊燕杰。1999。〈社會網絡與求職過程〉。《國外社會學》。第 82 期。頁 1-13。

二、外文部分

1. Atkinson, Michael M. & William D. Coleman. 1992. "Policy Networks, Policy communities and the Problems of Governance." *Governance*. 5(2): 154-180.

2. Benson, J. Kenneth. 1974. "The Interorganizational Network as a Political Economy." *Administrative Science Quarterly*. 2: 229-249.
3. Berry, Frances S., Ralph S. Brower...etc. 2004. "Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities." *Public Administration Review*. 64(5): 539-552.
4. Blom-Hansen, Jens. 1997. "A New Institutional Perspective on Policy Network." *Public Administration*. 75: 669-693.
5. Boase, Joan Price. 1996. "Institutions, Institutionalized Networks and Policy Choices: Health Policy in the US and Canada." *Governance*. 9 (3) : 287-310.
6. Borzel, Tanja A. 1998. "Organizing Babylon-on the Different Conceptions of Policy networks." *Public Administration*. 76 (2) : 253-273.
7. Breiger, R. L. & J. G. Ennis. 1979. "Personae and Social Roles: the Network Structure of Personality Types in Small Group." *Social Psychology Quarterly*. 42: 262-270.
8. Carlsson, Lars. 2000. "Policy Networks as Collective Action." *Policy Studies Journal*. 28 (3) : 502-520.
9. Daugbjerg, Carsten & David Marsh. 1998. "Explaining Policy Outcomes: integrating the Policy Network Approach with Macro-level and Micro-level Analysis." in David Marsh (ed.) , *Comparing Policy Network*. Buckingham: Open University Press.
10. Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach." *Political Studies*. XLIII: 136-158.
11. ---2001. "There Must Be End to Confusion: Policy Network, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities." *Political Studies*. 49: 89-105.

12. Emirbayer, M. & J. Goodwin. 1994. "Network Analysis, Culture and Problem of Agency." *American Journal of Sociology*. 99: 1411-1451.
13. Evans, Mark. 2001. "Understanding Dialectics in Policy Network Analysis." *Political Studies*. 49: 542-550.
14. Galaskiewicz, J. 1979. *Exchange Network and Community Politics*. New York : Academic Press.
15. ---1985. *Social Organization of An Urban Grants Economy: A Study of Business Philanthropy and Nonprofit Organization*. Orlando. FL: Academic Press.
16. Kenis, Patrick & Volker Schneider. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." in Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.), *Policy Network : Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. pp. 25-59. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
17. Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn & Joop F. M. Koppenjan. 1997. "Introduction: A Management Perspective on Policy Networks." in Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn & Joop F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*. pp. 1-13. London : Sage Publication.
18. Kilduff, M. & Tasi, W. 2003. *Social Networks and Organizations*. London: SAGE.
19. Klijn, Erik-Hans. 1996. "Analyzing and Managing Policy Process in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems." *Administration and Society*. 28 (1) : 90-119.
20. ---1997. "Policy Networks: An Overview." in Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*. pp. 14-34. London: Sage Publication.
21. Klijn, Erik-Hans, Joop F. M. Koppenjan & Katrien Termeer. 1995.

- “Managing Networks in The Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks.” *Public Administration*. 73 (Autumn): 437-454.
22. Knoke, David & James H. Kuklinski. 1982. *Network Analysis*. Beverly Hills: Sage Publication.
 23. Laumann, Edward O. & David Knoke. 1987. *Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.
 24. Lin, N. 2001. *Social Capital: A Theory of social Structure and Action*. UK: Cambridge Uni. Press.
 25. Marin, Bernd & Renate Mayntz(eds.). 1991. *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
 26. Marsh, David. 1998. “The Development of the Policy Network Approach.” in David Marsh (ed.), *Comparing Policy Network*. Buckingham: Open University Press.
 27. Marsh, David & Martin J. Smith. 2000. “Understanding Policy Networks: toward a Dialectical Approach.” *Political Studies*. 48: 4-21.
 28. ---2001. “There is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks, *Political Studies*. 49: 528-541.
 29. Mitchell, J. C. 1969. “Concept and Use of Networks.” in Mitchell (ed.) . *Social Network in Urban Situations*. Manchester: Manchester University Press.
 30. Michael M. & William D. Coleman. 1992. “Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance.” *Governance*. 5 (2) : 154-180.
 31. Mizruchi, M. S. & M. Schwartz. 1987. *Intercorporate Relation*. Cambridge: Cambridge University Press.

32. ---1998. "Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality." in David Marsh (eds.) , Comparing Policy Network. Buckingham: Open University Press.
33. Peterson, John. 2003. Policy Network, Vienna: Institute for Advanced Studies. Access on: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf, date: 2005/3/7.
34. Pfeffer, J. & G. Salancik. 1987. The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective. New York: Harper and Row Publisher.
35. Rabb, Charles D. 2001. "Understanding Policy Networks: a Comment on Marsh and Smith." Political Studies. 49: 551-556.
36. Rhodes, R.A.W. 1996. "The New Governance: Governance Without Government." Political Studies, XLIV: 652-667.
37. Rhodes, R.A.W. 1997. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability. Buckingham: Open University Press.
38. Rhodes, R. A. W.& David Marsh. 1992. Policy Network in British Government. Oxford, UK: Clarendon Press.
39. Schneider, Volker. 1991. "The Structure of Policy Networks: A comparison of the Chemicals Control and Telecommunication Policy Domains in Germany." European journal of Political Research. 21: 109-129.
40. Scott, John. 2002. Social Network: Critical Concepts in Sociology. New York: Routledge.
41. Smith, Martin J. 1993. Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and The United States. Sussex: Harvester Wheatsheaf.
42. Toke, David & David Marsh. 2003. "Policy Networks and GM Crops Issue: Assessing the Utility of a Dialectical Model of Policy Networks. "Public Administration. 81(2): 229-252.

43. Wasserman, S. & K. Faust. 1994. Social Network Analysis: Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press.

投稿日期中華民國九十四年三月二十四日

接受刊登日期中華民國九十四年五月四日

校對日期中華民國九十四年五月十二日

責任校對 陳冠仰

The Core Position and Methodological Mismatch of Policy Network Research in the Field of Public Administration

Wang, Guang-Xu *

【 Abstract 】

Governing by Bureaucracy has been the focus of Public Administration. However, as the power of the government systems fall, and the private organizations rise. Policies are implemented in complex organizational network and target population. Power is the central concept in the dependent model and connects with the possession of resources or with the asymmetry of the dependent relations among actors. The research on policy networks is always at the core of policy-making process developed since 1970s. Only by talking policy network research, rather than other general policy making process research, as a starting point, people could understand and hold the true situation of policy-making process in the society nowadays.

Furthermore, nothing that the traditional research on policy network has been sometimes inattentive to their work. The Rhodes' researches on policy network suffer a lot of critiques from Dowding, Raab and other researchers. The critic argues that network approaches are failed because the driving force of the explanation and the independent variables are not the network per se but rather characteristics of components within the networks. Many scholarships like Blom -Hansen combine the views of new institutionalism and policy network to break policy network away from vague description like a metaphor. But Blom -Hansen leads to the wrong result of his work by using the incorrect

* The author is a Ph. D. student at the Department of Public Administration, National Cheng-Chi University. E-mail:kosaku@nccu.edu.tw

view to explain the policy network. In this article, social network analysis is applied to provide theoretical and research insights for those who focus primarily on traditional policy network research. Finally, the article will be concluded with recommendations for advancing current scholarship on policy network.

Keywords: policy network, network analysis, resource interdependency, methodological mismatch, new-institutionalism