# 第六章　政策變遷的政策網絡

除了無政府主義者和烏托邦共產主義者之外，多數人都承認國家機關是一個永續存在的實體，不同之處僅在於政府的實體形式與權力分配。而隨著自由民主理念逐漸成爲普世價值，社會上愈來愈具有容忍個別差異和鼓勵多元競爭的特質，國家機關對政策制定的壟斷地位[1]漸漸被多元參與的方式所取代，每個人對公共事務各有所好變成是極其自然之事，他們爲了能夠影響公共決策，往往會結合相同偏好與立場的人組成特定團體(利益團體)，試圖針對個別公共議題，以遊說方式爭取最多的民意代表支持，並成爲其代言人(朱敬一、林全，民 92：14)。因之，政策制定過程可以界定爲不同利益團體運用自身資源，在既有的制定安排和變動的社經環境下，爲不同的利益爭取參與決策的權力。

從社會問題的出現到公共政策的終結，政策運轉過程的時間幅度可能僅有短短的數月，長則達數年或數十年之久，其間可能經歷各種內外在環境的變化，政策的變革實有其必要，然而，在社會問題層出不窮，而公共論壇的吸納空間有限的限制下，能夠進入政府議程的議題實在不多，要推動政策的變遷並不容易。因此，對政策變遷的倡導者而言，除了爭取問題建構的主導權外，重新論述問題與政策之間的因果關聯外，尚必須說服其他人相信現行政策是令人不滿意的，在相同的政策邏輯之下，替代政策可以獲致較佳的政策結果，讓替代方案取得進入政府議程的正當性。再者，這些政策行動者若能利用各種動員資源和遊說技巧組成支持聯盟，新政策被決策者所採納，成爲政府行動之機會便大爲提高。

誠如 Hogwood 和 Peters(1983: 109-110)所言，政策變遷的發生，必須是這個議題被相關的政治機構和行動者所認真考慮，而其中很重要的一個關鍵是，這個

[1] 政策壟斷有二個重要特徵(Baumgartner & Jones, 1993: 7)：(1)一個清晰的負責制定政策的政策管轄機關，且這個機關可以限制其他人接近政策過程的機會；(2)一個與制度結合而獲得強力支持的政策理念，這個理念與一般的政治價值有所連接，可以直接而簡單地透過意象或修辭來溝通，如進步、參與、愛國主義、主權獨立、公正及經濟成長等。

議題必須能夠形成一種利益結合，在這個結合中包括了政策的生產者和消費者在內，「生產者」所指的是這些政治人物和公共官僚，他們可以因爲這個政策的持續或轉變而獲得選票或工作機會；「消費者」所指的是政策的受益者，一但這個結合出現，這個議題就可以很快地變成政治化，獲得大多數人的關注與支持。職是之故，本章利用政策網絡的概念來探討包括政策的生產者和消費者在內的政策行動者與政策變遷之間的互動關係，首先，說明以政策網絡作爲分析單位的優越性和政策網絡的內涵及特性；其次，剖析政策行動者的類型、政策聯盟的形成及不同政策網絡型態對政策變遷的影響；接著，由國家機關作爲一個行動者的角度切入，探討國家機關在政策制定過程的自主性問題；最後，分析政策聯盟如何利用各種行動策略來達成政策變遷目標的實現。

## 第一節　政策網絡在分析上的優先性

政府的政策究竟是如何做成的？長期以來，一直是備受關注的焦點，政治學者或政策學者嘗試運用直觀洞見或經驗觀察建構不同理論模型來加以描述，包括國家理論、團體理論、統合主義、馬克斯主義及次級系統理論。國家理論者特別強調國家機關是獨立於社會利益之外，政策完全是由國家機關所主導形成的，而不是受制於社會壓力或多元利益的競逐；團體理論者主張決策的權力是分散的，政策的形成是多元團體相互競合的結果，國家僅是扮演中立仲介者的角色；統合主義者強調團體之間的決策地位與參與權力的不對等性，由國家賦與特定團體享有壟斷性的代表權，可與統治菁英協商政策；馬克思主義者認爲國家機關基本上是由資本階級所掌控，其他社會團體根本無力與資本家對抗，政策主要是以保護資本家的利益爲最高考量；至於次級系統理論則是以美國政治運作情況爲分析焦點，利用鐵三角的關係—行政部門、國會委員會、與利益團體—描述政策形成過

程，少數菁英主導政策的方向與內容，其後則擴展參與對象，將媒體工作者與政策分析人員納入。

雖然上述各個理論在不同程度上掌握了公共政策制定的特性，諸如國家機關的對公權力的壟斷性、非單一化的決策機制、動態的政策制定過程、團體動員參與的力量、不對等的權力關係、國家體制的獨特性等。卻也遭致不同程度的批評，舉其犖犖大者：國家理論視政策制定爲一封閉過程，不受外在力量的制約，難以回應社會發展的需求；團體理論誇大了各個團體的參與權，競逐自身利益的極大化是團體活動的唯一內在動機，且淡化了國家機關的積極角色；統合主義偏重於經濟政策領域的應用，難以擴大適用在其他政策領域之中；馬克思主義過於側重階級的衝突性與經濟權力的影響；次級系統理論以美國爲分析對象，忽略了用在分析其他國家之政策過程的適切性。

對於政策變遷的研究，本研究不採取上述各種理論途徑，而是利用政策網絡的概念加以詮釋。相較於其他理論模型，政策網絡模型是屬於後起新興的研究途徑，企圖讓國家與社會這兩個角色同台演出，視國家機關爲諸多行動者之一，各個行動者以政策議題爲核心、資源分配爲手段、及利益交換爲策略所連結而成的網絡，由於網絡位置的不同、資源掌握的多寡、及權力結構的偏差，造成影響力大小的差異。雖然，此一途徑至今未能明確陳述不同網絡的連結機制和行動誘因爲何，但無損於其對政策變遷現象的解釋能力，以下將由三個角度論述利用政策網絡作爲主要分析單位的優越性。

## 壹、分析的優先性

首先，由第五章所述之兩種政策風格中，均可以找到政策網絡模型做爲分析工具的優先性。在理性主義的論述中，資訊充分、方案齊備、及完全理性的條件下，最後所選定的政策都是能達到利益極大化的結果。如何才能營造這種「萬事

齊備」的政策環境呢？必要條件之一即是，握有不同資訊和計算結果的行動者，能夠互相交換情報，從中選擇一個能夠創造最大效益的政策方案，政策網絡適足以提供行動者之間互動的平台。就漸進主義的論點，政策行動者並非是面對已清楚界定的問題，只需提出解決方案即可，而是必須主動發掘和界定問題(Hayes, 1992: 17)。每個政策行動者由於理性能力的限制，不可能掌握與政策相關的所有資訊，大部分是從自身的立場和知識來定義問題和分析問題，有獨到的見解，也有看不見的盲點，政策網絡模型構築了一個對話的場域，在此一場域中，不同的行動者可以互相交換利益和折衝妥協，尋求大多數行動者可以接受的解決方案。

再者，從制度研究的角度切入，亦提供選擇政策網絡作爲分析工具的適當性。新制度論者對制度如何變遷出現截然不同的主張，理性抉擇制度論持「意志決定論」的論調，認爲個人洞見和意志主導了制度或政策的變遷，即規則體系的改變，不是因爲文化歷史自然演進的結果，主要是由於目標導向的行動者企圖以其他更能極大化社群成員利益的規則體系來取代現行的規則體系；歷史制度論或社會制度論則持「結構決定論」的主張，認爲社經系絡的改變會帶動政治制度的變遷和政策之間的關係，任何制度的誕生或變遷，都不是在真空的情境中進行，沒有外在環境的支持，制度很難取得生存的利基(Pontusson, 1995；莊文忠，民92)。理性抉擇制度論強調行動者的重要性，歷史制度論強調過去政治遺產對未來決策的制約作用，此二者與政策的變遷與否均有相當程度的關聯性，不能捨此逐彼，而政策網絡模型同時納入了這兩個變數，應是一個較佳的分析架構。

最後，Pontusson(1995)主張以「集體行動者」的概念來分析政治行爲是較爲適當的，即一群持有某一共同利益而藉由正式或非正式、短期或長期的組織結合成團體，其行動對制度會產生影響，在「結構決定論」和「意志決定論」之間提供另一解釋之道。作者指陳制度的安排是以某些人的利益爲代價，來滿足某些人的需求或使某些人享受利益，建立在此一假定之上的政策體制，即是集體行動者之間競爭下的制度形貌，當相關行動者的利益或權力改變時，會發生制度重組的現象。另一方面，市場情勢的變化亦會改變生產團體的利益，而且生產技術的長

期變遷亦可能會改變特殊團體的利益和政策偏好，亦即資本主義的動態變化與制度變遷是相連結的。因之，若要瞭解制度變遷的原動力，必須分析制度以外的變數如何形塑有權力者的行動者利益。

由此似可看出，「集體行動者」的概念，與政策研究的「政策網絡」或「政策社群」等概念接近，是介於「微觀層次分析」和「宏觀層次分析」之間，屬於「中間層次分析」。蓋在政策網絡的分析架構中，同樣可以清楚地描繪各個行動者的網絡置與相互之間的關係，在權力交換和資源依賴的法則下，經由競爭、結盟而構成政策協商的機制。中間層次分析的途徑在政策研究的應用方面愈來愈多，不但可以觀照宏觀層次和微觀層次的問題，同時可以觀察多層次的、自我組成的、跨組織的網絡型態，是整合性分析的重要工具(Evans & Davies, 1999: 363)。

## 貳、政策網絡的意涵

在政策網絡的意涵方面，Van Waarden(1992: 31-32)將網絡界定爲一種「原型組織(proto-organization)」的形式或是「鬆散連結的組織」，是介於契約關係和正式組織之間的形式，而網絡與組織的差別在於成員關係的正式化程度和協調的方式，在網絡中不必然有權力中心，是以彼此間的協商方式不是藉由層級權威的途徑，較常見的是水平協商的方式。同時，爲了比較分析上的方便，Van Waarden自相關的文獻中整理出政策網絡的幾個主要面向，以做爲發展分析概念和評量的指標，這些面向可引而述之如下：

1.行動者—參與者的數目決定了政策網絡的規模，甚且政策網絡的特性深受所涉入之行動者類型所影響。行動者雖然是個人，但如果大部分的個人都是以組織代表的角色參與，則網絡的行動者亦可視爲是以組織爲單位。在政策網絡中，這些行動者主要包括國家機關、政黨、利益團體、專業團體、公益組織、及關心此一議題的個人等，行動者的特性則包括了：個人或組織的需求

與利益；組織的結構、能力、資源與績效；專業化程度；使命感與角色認知。

2.功能—網絡是一種溝通的管道，本身不具有目標，僅是作爲不同行動者之間意見交流和利益交換的橋樑。換言之，網絡的功能包括：(1)提供接近決策過程的通路；(2)意見諮商或訊息交換；(3)資源的交換；(4)個別行動的協調與整合；(5)政策形成、合法化和執行的工作。這些有形或無形的功能有助於行動者之間對彼此立場、利益和困難的掌握，培養相互的信心、信任和瞭解，進而對政策方案達成共識。

3.結構關係—此一面向主要是指網絡內行動者之間的關係模式，影響此一結構的重要變數包含：(1)網絡的規模，此主要是決定於行動者的數量；(2)界線，網絡是屬於開放且流動的或封閉壟斷的；(3)成員的類型，組織成員是自願參與或強迫加入的；(4)連結的模式，是無秩序性或有層級性的；(5)關係的強度，行動者互動的頻率和持續性；(6)關聯的密度或多元傳輸性，行動者的關係是簡單明瞭或錯綜複雜的；(7)內部連繫的對稱性或相互作用；(8)次網絡的群聚性或差異性；(9)連結模式或協調類型，是屬於層級權威、水平協商、重疊的成員關係、領導關係、及成員流動的頻率；(10)中心性，網絡是屬於無權力中心、單一權力中心、或多元權力中心；(11)決策的授權程度；(12)關係的本質，行動者間的利益是衝突的、競爭的、或合作的。

4.制度化—指網絡結構的形成特性和穩定程度，此面向和網絡的結構性特徵相關連。在封閉的網絡中，強制性成員、有層級性連結、較強的互動性、多元傳輸關係、重疊的成員關係、多重領導的方式、及有一個核心的權力單位，網絡的制度化程度較高；反之，網絡的制度化程度會較低。制度化的程度愈高，行動者的溝通模式愈是固定，行動者的行爲亦較具有可預測性。

5.行爲的規則—網絡的型態亦決定於成員間的互動慣式和遊戲規則，這些主要是源自於行動者的角色認知、態度、利益、社會背景、知識教育等，彼此間會相互影響，也間接受到政治和行政文化的影響。依此而論，可用二分法將網絡的類型分成：(1)彼此間是敵對的和機會主義式行爲、以妥協方式來追求

相互衝突之利益的實現，抑或是合作的、尋求共識的建立；(2)對公共利益和社會福祉有共同理念，或持有狹隘特殊的自我利益；(3)封閉的或開放的；(4)政治化或去政治化；(5)理性的務實主義或意識形態的論爭。

6.權力關係—政策網絡通常就是一種權力關係，網絡中的權力分配取決於行動者的資源和需求的分配、網絡的結構模式，以國家機關和企業間的關係爲例，主要是受到企業組織的大小、集中化或分散化的程度、及利益代表的壟斷與否所影響，就過去文獻來看，主要有四種類型：(1)國家機關爲企業所把持或殖民化，此爲典型的侍從主義；(2)國家機關的自主性與組織化利益並立；(3)私人利益被國家機關所工具化或控制(如國家統合主義)；(4)國家機關與企業的共生關係或緊密關係中的相對權力平衡。事實上，行動者間權力關係的改變，連帶地會促成政策網絡型態的改變。

7.行動者的策略—行動者透過網絡來滿足其需求、利益和目標，會發展出一套策略來管理與其他行動者的相互競爭或依賴關係。從行政機關的角度來看，這些策略包括參與者的篩選、彼此關係的建立、政府功能的提供、特定互動模式的創造或維持，其中行動者的篩選尤爲重要，不但關係到後續網絡模式的建構，也影響到國家機關在網絡內的主從地位和政策的順利推動與否。

在政策網絡的形成方面，新議題的出現是導致新政策網絡形成的重要因素，例如綠色團體和綠色聯盟在二次世界大戰後如雨後春筍般林立，與工業發展嚴重破壞生態環境的議題受到關注有高度的關連；焦點事件或重大災難的發生不啻是活化政策網絡的強心針，如重大的工業污染事件或工業安全事件，促使更多支持綠色環境的人士更加積極採取各種活動(包括遊說政府立法、發起遊行示威、採取自力救濟等)。然而，政策網絡能否維持不墜則與行動者的投入意願與反應機制有密切關係，而這正是政策網絡走向成熟或式微的關鍵，也是下一節討論的焦點之一。換言之，政策網絡內的行動者均是企圖透過互動行爲達到影響政策或主導政策的目的，彼此間的互動模式與策略技巧則與政策網絡的成熟度有關，愈成熟化的政策網絡愈有制度化的傾向，Sabatier 和 Jenkins-Smith 提出幾個成熟的次

級政策系統(政策網絡)存在的必要與充分的指標(1999: 135-136)：

1.參與者視自己爲具有半自主性的社群，對該政策領域具有特定的專業知識；

2.在一段相當長的時期內(如七至十年)，參與者在此一領域內尋求影響公共政策的機會；

3.在政府各層級機關中存在專業化的次級單位專責處理此一議題；

4.存在一些利益團體或利益團體內部的次級專業化部門，視此一議題爲重大的政策議題。

事實上，Behn 很早即指出，那些由政策中獲得直接利益和個別利益的人們，總是會組成利益團體來維持和擴張其利益(1976: 152; 1978: 397)。換言之，現行政策的既得利益者和理念信仰者對政策變遷的反應是直接而激昂的，他們通常是有組織的，可以迅速動員反對的勢力，以各種方式表達反對的立場，如寫信或打電話給行政首長或民意代表、發表演巡迴演講、示威遊行、推動立法阻擋等。很明顯地，政策網絡是由一群在某些政策場域內享有特定利益的個別行動者或有組織的團體所組成的，行動者和團體彼此透過直接或間接的接觸而相互連結在一起。理論上，政策網絡的運作對促成政策理念的擴散是十分重要的，尤其是創新的理念，經由網絡的傳播不但可以迅速瞭解新理念的內涵，而且也能傳回建設性的修正意見。實務上，政策網絡的運作經常是利益競逐的場域，行動者透過網絡相互交換資訊、探知彼此的政立場與政策底線、提出交易條件，最後採取最符合個人利益的行動。

# 第二節　政策變遷的引線人

如果外在環境與政策本身的因素是政策變遷的「引信」，那麼，積極點燃這個引信的人就是政策行動者；也可以換句話說，行動者在政策變遷過程中，所扮演的角色是負責「穿針引線」，將政策變遷的主張和行動策略接合在一起。本節將由政策行動者的類型、集體行動的矛盾情結、及政策行動者的能力建構等三個面向，描述政策行動者與政策變遷間的關係。

## 壹、政策行動者的類型

對於那些關心特定公共政策，並積極參與政策過程的人，有人稱之爲政策倡導者(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)、有人稱之爲政策企業家(Kingdon, 1995)、亦有人稱之爲公共企業家(Roberts & King, 1996)，本文概稱之爲政策行動者或行動者，僅在參引各學者之觀點時，配合其文本脈絡而與其他代名詞交替用之。

Roberts 和 King(1996: 16)依公共企業家與政府部門的連結程度分四種不同類型：(1)政策企業家，此類型的行動者關心公共事務，但不在政府部門內任職；(2)官僚企業家，此類型的行動者在政府部門內任職，但擔任非主管職務；(3)行政企業家，此類型的行動者雖是組織的領導者，但不是民選產生的；(4)政治企業家，此類型的行動係民選的政治領袖。此一分類方式雖然點出了政府部門是整個政策活動的重心，職位的高低與權力的來源是決定政策行動者對政策變遷的發動權與決定權，但是，此一劃分方式無形中限縮窄化了行動者的活動範圍，忽略了非政府部門行動者的多樣性，及這些行動者在非政治場域所採取的策略行動，對政策變遷產生的潛移默化效果。

根據 Kingdon(1995: 199)所做的歸類，政策的行動者可以區分爲「顯見的參與者」和「隱身的參與者」。前者包括總統及其所任命的行政首長、民選的國會

議員、及政黨領袖等，在民主社會中，有時還會包括媒體工作者和利益團體在內，對於問題討論與議程設定具有相當大的左右力量；後者則是指學者專家、常任文官、及國會幕僚等，對於方案內容與方案執行有實際的影響力。Kingdon 將這兩類的行動者稱之爲「政策企業家」，再加上對某個議題具有利害關係或特別關心的社會大眾，便形成以特定議題爲核心的政策社群。

本研究認爲若以 Kingdon 的分類爲基礎，再參酌 Hayes(1992)的見解，以政策行動者對問題的瞭解與涉入程度來區分，可將特定政策領域中的行動者以同心圓的構造分爲三種層次，如圖 6.1 所示。最內層是以對該問題有深入瞭解和長期關注的專家或學者所組成的知識社群爲主，由於不是所有的人對所有的議題都有相同的興趣和足夠的知識，是以，這一群人在任何政策領域內都比其他人相對地佔有優勢，他們不但對問題有較深入的瞭解，具有定義問題的技術性能力，建構問題的因果關係，及提供解決方案的理論基礎，而且，有時還能以簡單的和適當的用詞向非專業人士描述解釋，扮演教育解說的角色。在一個高度信任和尊重專業知識的社會中，知識社群成員通常對公眾事務有較多的發言權，成爲意見領袖，同時對政策制定也有較多的建議權，甚至可能享有決定權。不過，當知識社群內部對問題屬性和政策選項有不同的因果認知時，他們的專業對話反而可能使政治人物和社會大眾陷入迷惘，難以判斷何者所提供的資訊是可靠和正確的。

除了專家學者對問題的深入瞭解之外，行政部門內通常亦會有些人員因承辦業務的關係而十分嫻熟特定的政策問題，其所掌握的行政資訊與執行技術有時不下於專家學者，甚至因其爲體制內的參與者而對政策有較大的建議權，就廣義的知識社群而言，應將這一群專業的行政人員納入。不過，這一群人最常扮演的角色是知識社群與政治人物之間的溝通橋樑，負責將專業術語轉化成政治人物可以理解的語言，或是將政治人物的政治考量傳達給專家學者參考。

中間層是政治人物，包括總統、國會議員、行政官僚及政黨人士等，他們是國家機關的中堅分子，在大部分的情形下，他們對問題的熟悉程度並不如專業人士，但因具有問題的定義權、政策的管轄權和解決方案的決定權，所以，對問題

的本質仍會有相當程度的掌握。最外層則是具有利害關係或關心議題的社會大眾，由於資訊的不流通或專業訓練的不充分，他們主要是經由傳播媒體的報導而接觸到相關的資訊，是以，他們對問題比前二者更爲缺乏全面性的瞭解，較少深入關注議題的發展趨勢，且大都是以自身的利益或立場爲出發點，提出政策上的要求。基本上，這三層的界線不是涇渭分明和無法逾越的，政策行動者可能因爲涉入程度和身分轉換而移動位置，例如當關心的社會大眾或政治人物對政策問題的涉入程度非常深時，亦有可能變成專業人士，而關心的社會大眾或專業人士，也可能經由參選或從政的途徑而取得政治權力，跨入政治人物的層次，或是退出對該政策問題的研究，而變成祇是關心的社會大眾。

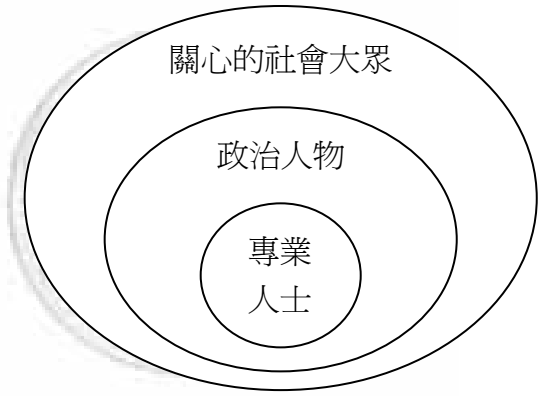



**圖 6.1　政策行動者的類型**

資料來源：改編自 Hayes, Michael T. 1992. ***Incrementalism and Public Policy*.** New York: Longman. p.134.

除了上述各類型的政策行動者之外，另一個快速崛起且影響力量日增的行動者爲「非政府組織(NGO)」的成員。在全球化的發展趨勢和資訊科技的推波助瀾之下，非政府組織已突破國界、種族、階級的藩籬，這些組織沒有公權力做後盾，也不以利潤的極大化爲組織經營的目標，而是以特定的公共議題爲核心所凝聚結合的跨國性聯盟，形成與國家機關和企業財團相互抗衡的第三勢力，這股勢力藉由資訊流通、經驗分享、教育宣傳、及人力動員等方式相互串連，對政策的制定

與改變形成很大的壓力，甚至取代政府的部分職能，處理某些特定的議題[2]。這些人因爲本身對特定問題的長期投入，累積了豐富的知識與經驗，是以，可以將其歸在知識社群之列。

Kingdon 進一步指出，當政策社群內的行動者使用相同的語言溝通，對何者是問題的重要變數有共同的認知，且對判斷政策提案的標準取得一致的看法時，乃屬於「整合的」政策社群；反之，當社群內的行動者所使用的語言缺乏共同的意義，對問題之因果關係的認定不同，以不同的標準來衡量政策成敗時，則爲「分裂的」政策社群(1995: 199)。在整合的政策社群中，現行政策是受到所有行動者的認可與支持，政策的穩定度較高。不過，由於問題本身的複雜性和多面向性，價值與利益的相互糾葛，較常現到的是分裂的政策社群。換言之，專家學者可能對問題的界定、因果關係的認定、及解決方案的倡導等，出現不同的見解，無法形成 R.Rothstein(1984)所稱的「共識型知識」(轉引自 Hayes, 1992: 133)或 Kuhn(1970)所謂的「典範」，會互相競爭對問題詮釋和政策論述的主導權；與此問題有利害關係的社會大眾，基於自身的利益考量而支持不同的問題論述和解決方案，是非常普遍的事情，甚至專家學者與社會大眾間可能對問題各自信守迥異的共識型知識，各種可能的排列組合隨著議題熱度升高而形成壁壘分明的政策聯盟。此時，基於中間地位的政治人物，採取何種立場便十分關鍵，他們有時基於專業考量而選擇接受專家學者的建議，有時爲了爭取選票而傾向採納社會大眾的意見，有時則是扮演妥協折衝的角色，在專家與選民之間尋求平衡點。當然，各層次內部的行動者亦可因爲理念或利益的不一致而分裂，分別與其他層內相同理念或利益一致的行動者相互結盟，以集體行動取代單打獨鬥。

[2] Majone(1996: 617)認爲就政治層面來解釋第三部門組織之所以能夠在國內逐漸取代政府的部分職能，箇中很重要的一個因素即是在於行動者之間的政治信任度不足，在野黨在難以相信或監督執政黨會依照政黨協商結果制定政策，立法部門不信任行政部門會忠實地執行立法部門的決議，都可能是促使政府部門將公權力委託或授權專業機構來行使的原因，從較超然的立場來解決問題，以減少因過多的選舉考量而喪失客觀的政策規劃。值得注意的是，這些專業而獨立的非政府組織不但在國內層次有增加的趨勢，在國際社會中亦扮演明顯而重要的角色，這些組織在特定政策領域內所擁有的專業知識和聲譽地位，逐漸取得政府或各個國家的委託或授權，專責處理複雜的、高度技術性的、及跨區域的問題，如國際貨幣基金會(IMF) 和世界貿易組織(WTO)在解決經濟問題方面、世界衛生組織(WHO)在處理衛生問題方面等。

## 貳、政策聯盟與集體行動

參考前文所述不難發現，政策網絡的形成有其學理上的邏輯論證，亦有其實務上的現實需求。從學理上分析，公共選擇理論認爲政策網絡的形成與否，與政策所提供之誘因與資源有相當的關聯，此可由利益的分散與集中、成本的分散與集中這兩個面向分析。「利益的集中」係指少數人從公共政策的結果中獲得比一般人較大的利益，「利益的分散」係指政府政策的結果，對大多數個人來說，都只是獲得整體利益的一小部分；同理可證，「成本的集中」和「成本的分散」係少數人在政策中付出較高的成本或承擔一小部分的成本(魏陌、陳敦源、郭昱瑩，民 90：15)。此一理論的基本假定是政府並非是資源的主要生產者，而是扮演汲取與分配的角色，因之，政策的利益與成本最後還是會回歸到人民的身上，只是普及性的差別。換言之，有些政策是提供特殊的、直接的利益給特定的個人或團體，這些個人或團體不但願意付較高的交易成本來參與，而且會持續關心這個政策，直到贏得勝利(Browne, 2001: 32)；有些政策所提供的利益則是分散的、間接的，沒有特定的個人或團體會因爲深刻感受到政策的好處(也有可能是因爲利益均霑而不覺得特殊的待遇)而特別關心這個政策的發展。

同樣地，政策所需成本若是指定由某些個人或團體負擔，這些個人或團體發動抵制和抗爭行動的可能性較高；反之，政策成本若是分散由大多數人承擔時，動員和組織這群人的成本將高於個人在政策中的損失，反對政策的行動很難成功。誠如 Behn 指出：「人們在主張保留那些可以讓他們直接獲利的政策方案上所願意花費的心力，大於用在主張放棄那些他們所抱怨的政策方案上。因此，要將一般大眾對政府不滿的力量，滙集成反對任何一個特定的政策方案的勢力是非常困難的事(1977: 113)。」換言之，對於那些沒有直接利害關係的政策，大多數人即使心有所感，也很少會採取大動作來表達支持或反對，如何動員僅有間接或廣

泛的利益的人來對抗有直接或集中的利益的人，是政策變遷的倡導者最爲嚴峻的挑戰之一。

就實際的需求而言，聯盟的連結密度主要是建立在不同行動者之間相互依賴的程度上，若缺乏利益交換的需求，彼此間僅是一個鬆散的結合，不會有密切的互動往來。以國家機關和社會團體之間的依賴關係爲例，國家機關在政策形成階段，除了專業規劃之外，尚需要政治支持和社會認同，尤其是在國家機關內部出現不同的政策偏好時，爭取外在聯盟的多數支持是爭取政策出線的策略之一，在政策執行階段，有時亦需要回饋資訊和伙伴關係，與社會團體保持密切的互動有其必要性；社會團體則是希望獲得接近政策形成和政策執行的機會，以爭取將其主張的政策信念或所代表的利益納入政策內容之中，與國家機關維持良好的互動亦有其必要性。直言之，行動者之間不同的需求和動機產生了網絡交換或交易的行爲(Van Waarden, 1992: 31)，在互蒙其利的前提下達成行動的共識。

在聯盟的集體行動方面，當某個團體可獲取特定政策的利益，而團體的成員對政策的催生有無貢獻攸關到能否享有此一利益時，便會形成所謂「排他性」的問題，當排他的成本很高時，即很難排除對政策的產出沒有貢獻的人享有此一利益的情況下，這些希望提供公共財的人就會面臨潛在的搭便車問題和集體行動的困境。雖然這並不表示所有的團體成員都會選擇當搭便車者，等待享受政策成果，而是有很強烈的誘因促使他們在團體無法有效依據貢獻程度分配利益的情況下，當一個搭便車的人(Olson, 1965; Ostrom, 1999)。另一方面，政策同時亦有其成本支出，當成本分配的排他成本很低時，同樣可能會出現搭便車的心理。

依此邏輯而論，當政策所選擇的工具是利益分散或成本分散，利害關係人的感受較爲不深刻，缺乏集體行動的強烈誘因，容易產生「搭便車」的心理，因爲不論是否參與集體的行動，都可以從中分享行動的成果，一個自利的個人便會發現，自己不需要貢獻，而能由他人的努力中得到利益，不失爲一種理性的行爲，當團體的規模愈大，個人對團體行動成功的貢獻愈不明顯，搭便車的動機愈強烈，因之，團體的規模愈大，動員愈困難(Hayes, 2001: 52)，政策網絡的連結便

較爲鬆散，出現「鬆散聯結的動員網絡」；相反地，當利益與成本都是集中在不同的群體時，不論是受益者或受損者，都有很強的誘因來爭取利益或抵制成本，組織成員會有較強的凝聚力，政策網絡中就會看到二個聯盟積極的動員，形成「緊密聯結的動員網絡」。另一方面，當利益集中而成本分散，或是利益分散而成本集中時，政策網絡內就會出現某一方的凝聚力較強，動員情形也特別積極，而另一方因搭便車心理等因素，動員力道相對地較弱，出現「利益取向的動員網絡」或「成本取向的動員網絡」。綜合言之，可將四種不同的政策網絡型態整理如表 6.1 所示。

表 6.1　政策網絡的集體行動類型

| 政策利益 / 政策成本 | 集中 | 分散 |
|---|---|---|
| 集中 | 緊密聯結的動員網絡 | 成本取向的動員網絡 |
| 分散 | 利益取向的動員網絡 | 鬆散聯結的動員網絡 |

以實際的個案作爲說明，面對垃圾問題的處理，政府若採取興建焚化爐或掩埋場的供給面政策工具，就會創造「集中成本對抗分散利益」的政策網絡，即成本是由焚化爐或掩埋場的所在地居民所承擔，而垃圾處理的利益則是廣泛分布於所有公民身上(湯京平，民 90a：184)，面對當地居民的激烈抗爭，政府經常因缺乏來自政策受益者的強力支持而招架不住。當政府採取「資源回收」或「垃圾減量」的需求面政策工具時，是由全民分攤政策推行的成本，而政策實施成功的利益亦是由全民所共享，就可能創造「分散成本對抗分散利益」的政策網絡，由於資源回收的共同利益的排他成本很高(人人皆可免除垃圾公害，但是否人人做到垃圾回收則不易監督)，搭便車的心理便可能滋生，因此，提高公民參與的誘因設計乃成爲政策成功與否的重要機制。當政府採取誘因式的政策工具，利用政府預算編列回饋金方式補償垃圾處理廠附近的居民，就可能創造出「分散成本對抗集中利益」的政策網絡，各種地方性團體爲爭取回饋金而積極活動，政策成本則

是由一般稅收所得之財政收入支付，等於是由社會大眾分擔。相反地，當政府不由公共預算支付回饋金，而是採取「使用者負費」原則，依垃圾製造量訂定收費標準，再將所得專款專用在回饋垃圾處理場附近的居民，就有可能創造「集中成本對抗集中利益」的政策網絡，費用的高低將影響使用者是否採取抗議或抵制的行動，也會影響當地居民對焚化爐或掩埋場的接受意願，雙方若無法達成共識，政策恐將難以順利執行。

最後，聯盟內的行動者間既有整體的目標，亦有個別的目的，從高層的、長程的角度觀察，聯盟內的行動者的目標是一致的，否則聯盟的凝聚基礎將十分薄弱；由低層的、短程的角度審視，行動者的階段性目標或有不同，如何調和整體利益之下可能分歧的個別利益，就成爲解決集體行動問題的重要切入點。Schlager(1995: 262-264)對此提出二個假設：

假設 1：持有共同政策信念的行動者在下列的條件下可能會從事短期的合作行為：(1)頻繁的互動關係；(2)較低資訊成本的交流經驗；且(3)相信政策不會用相同的方式影響到每一個行動者，或至少是對每個成員都是公正的。

假設 2：聯盟的存續在於：(1)聯盟所產生之利益的主要受益者不但可以清晰辨識出且這些同時也是聯盟的成員；(2)聯盟成員所獲取的利益程度與其維持活動的成本是相關聯的；(3)聯盟成員彼此能夠互相監督對方的行動，以確保對聯盟順服。

就此而言，聯盟的結合不外乎是信念和利益，當聯盟能夠根據理念或利益的分歧線，妥適地切割「群體內」和「群體外」的界線，並依據每個成員的貢獻程度分配集體行動的成果時，聯盟內的行動者自然會相信集體行動是有代價的，且在聯盟內可以受到公平的對待，如此自然能強化對聯盟的認同感，提高聯盟行動的一致性。不過，值得說明的是，政策網絡通常不是封閉的和固定的，而是可滲透的和可伸縮的，隨著問題的嚴重或流行與否，隨時都可能會有行動者加入或退出，政策網絡內不同聯盟的成員經常是處於流動的狀態，聯盟的集體性和穩定性往往

取決成員流動率高低，流動率愈高，聯盟的合作關係和存續時間愈可能是短暫而斷續的。

## 參、政策網絡與政策變遷之關係

除了人的因素之外，制度設計與政策風格會塑造出不同的政策網絡的特性，進而影響到政策變遷的態樣，以下將以多元主義和統合主義的政策網絡型態爲例進行比較分析。Coleman 等人(1996)在比較美國、加拿大和澳洲的農業政策變遷時，認爲在農業政策領域中存在兩種主要的政策網絡類型：壓力多元主義式和(部門)統合主義式。二者的差異主要表現在幾方面：(1)在多元主義式的網絡中，利益團體所競爭的不只是政府的注意力而已，彼此也在相互爭取組織成員的加入；在統合主義式的網絡中，利益團體所爭取的是發言的代表權，即成爲網絡中的層峰組織。(2)多元主義式的網絡中，組織間的關係並非是長期而穩定的，主要是視議題和利益而定，甚至一個議題，會同時存在二個以上的組織；在統合主義式的網絡中，組織間的關係是長期而緊密的，而且具有水平和垂直的整合，甚至彼此間出現分工合作的關係。(3)在多元主義的網絡中，各個利益團體參與決策的地位和權力，不是由政府所指定的，完全是視該組織的規模大小、資源多寡、動員能力等因素所決定；在統合主義式的網絡中，政府賦與少數特定組織參與決策的地位，甚至肩負執行政策的責任，有時可能與組織本身的實力不成比例。(4)在多元主義的網絡中，利益團體是企圖由外部影響政府的決策；在統合主義的網絡中，利益團體的參與是納入制度化之中。歸納言之，二種政策網絡的差異如表 6.2 所列。

表 6.2　多元主義網絡與統合主義網絡的比較

| 網絡型態 / 比較面向 | 多元主義政策網絡 | 統合主義政策網絡 |
|---|---|---|
| 利益表達 | 競爭的 | 壟斷的 |
| 組織形式 | 水平分立 | 垂直整合 |
| 組織關係 | 議題性 | 長期性 |
| 政治地位 | 自然法則 | 政府授與 |
| 參與模式 | 由外而內 | 由內而外 |
| 凝聚程度 | 鬆散 | 緊密 |

資料來源：整理自 Coleman, William D., Grace D. Skogstad and Michael M. Atkinson. 1996. “Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture,” ***Journal of Public Policy,*** 16(3):273-301.

政策變遷的前提在於能夠提供一個有利於對偏好和策略進行慎思明辨和理性討論的溝通行動，當行動者間能夠滙集共識時，促成典範的轉移，新的偏好順序和方案策略被採納的可能性增加，政策變遷自然就會出現。Coleman 等人(1996: 278-279)認爲，在創造有利於政策變遷的環境方面，統合主義式的網絡是較有可能的，其所持理由主要有三點：(1)有效的溝通行動往往來自於網絡中非正式的關係，統合主義式的網絡由於和政府部門建立長期性和制度性的互動關係，有助於行動者間非正式關係的培養，可以達到更好的溝通效果，有利於共識的達成；而多元主義式的網絡，由於組織間是相互競爭的，甚至可能是相互敵視，與政府部門的關係亦非是長期而固定的，自然較難形成穩定的溝通管道，在多元紛歧的利益下，很難形成共識。(2)政策行動者之間的關係若是非階層性的，較有利於溝通行動，統合主義式的網絡中，政府部門與利益團體代表的地位是平等的，故屬於非階層性的關係；而多元主義式的網絡中，利益團體並無法和政府部門分享決策權力，只能透過管道影響決策，故二者之間是屬於階層性的關係。(3)在統合主義式的網絡中，組織之間的合作時間較長，行動者之間持有集體共有的信念和認知，對問題的看法和觀點較爲一致，有助於決策共識的形成；相反地，多元主義式的網絡，由於組織之間缺乏穩定的關係，行動者之間較少有機會發展出共有的信念和認知。

本研究認爲 Coleman 等人論點並非是必然成立的，統合主義式網絡促成政策變遷方面的有利點，亦正好可能是限制政策變遷的阻力。主要理由如下。第一，在統合主義式網絡中，由於行動者之間不但存在正式的關係，亦建立了非正式的關係，當彼此的利益一致時，便可能結合在一起，形成政策變遷的阻力，以國民黨執政時期爲例，經濟政策領域的網絡型態較傾向是統合主義式，政府在制定政策時通常會諮詢三大工商團體(全國工業總會、全國商業總會及工商協進會)的意見，對政府的政策有很大的影響力，在國民黨執政時期，二者之間的關係尤爲密切，諸如土地增值稅、證交稅等政策，都因爲三大工商團體的反對而難以推動。第二，當政府部門與利益團體之間無法保持適當的距離，而又無法有效管理利益團體的關係時，可能因爲各種競租行爲的發生(如遊說、施壓、賄賂等)，導致政府成爲利益團體的俘虜，爲少數人的利益服務，因之，在多元主義式的網絡中，政府反而比較可以站在客觀的立場，從公共利益的角度來進行應興應革之事。

第三，價值信念的建立固然需要時間，同樣地，一旦形成共享的信念和認知之後，要加以改變亦非易事，是以，在統合主義式的網絡中，行動者之間所形塑的信念和認知，有助於在同一典範下界定問題和解決問題，而在異例出現時，這些共享的信念和認知，可能成爲典範轉移的束縛。最後，Coleman 等人對美國、加拿大和澳洲三國的農業政策變遷之比較研究結果雖企圖證明多元主義式的網絡中，較不可能由內部引發激烈的政策變遷，會出現政策變遷的情形，主要的驅動者是來自於網絡外部，如政黨的政治力量，事實上，此一結果亦正好說明，多元主義式的網絡缺乏共享信念和認知的特性，讓有心推動變革者不會受到既有意識形態的羈絆，可以進行大幅度的改革；在統合主義式的網絡中，雖然較可能出現政策變遷，但卻是妥協的和積累的型態。

基於上述理由，本研究認爲單純從多元主義式或統合主義式的政策網絡型態，來判斷是否可能發生政策變遷是有所不足的，必須進一步觀察政策網絡內各聯盟的策略互動模式，因此，本章第五節將再仔細探討此一課題。

# 第三節　國家機關的自主性

談及政策社群或政策網絡等概念時，國家機關因爲擁有政策管轄權而成爲不可忽視的重要行動者。而在政策網絡的研究中，國家機關的自主性被視爲核心課題之一，即在強調對流互動的網絡中，國家機關究竟是強勢的主導者，抑或是被俘虜的對象？成爲引人矚目的焦點。不過，在探討國家機關是否有自主性之前，一個學界迄今仍爭論不休的問題是：是否有國家機關的「意志」或「偏好」存在？或國家機關的「意志」或「偏好」爲何？若答案是否定的，那麼，所謂的「國家機關的自主性」便成爲一個虛擬名詞，在現實政治中亦無法判定；若答案是肯定的，那麼，緊接而來的疑問是：國家機關的意志是「單一的」，還是「多元的」？國家機關的自主性在民主化的浪潮中是否受到其他政策行動者的侵蝕？以下將針對這些問題作一澄清，以釐清國家機關在政策變遷過程中所扮演的角色。

## 壹、國家機關的意志

國家機關即是指在現有的制度與規則的安排下，行使各種國家權力的集合體，這些國家權力包括了中央政府的統治權，如行政權、立法權與司法權，也包括了地方的自治權在內。在民主國家中，國家機關是由具有民意基礎的民選政治人物和具有專業技能的行政人員所組合而成的，這些成員的集合稱之爲國家行動者，他們的行動即代表人民的意志或國家的利益，這是民主理論的想像，也是理想治理的期待。然而，在現實世界中，這個推論過程是有漏洞的，如 Downs(1967) 的研究即指出，官僚組織是有其利益和偏好存在的，組織的利益和偏好不見得與全民整體的利益和偏好是一致的，爲維持組織的生存，可能會犧牲掉人民的利益。雖是如此，本研究在界定國家的意志或利益時，暫且不處理國家行動者的「利益錯置」問題，即國家行動者的個人利益取代國家機關的組織利益，此乃是屬於

另一個層面的問題，非本研究關注的面向，此一章節要探討的是，國家機關究竟是一個執行意志的機器，抑或是能自主判斷的有機體。

自 Rousseau 提出「全意志」的哲學概念以來，以全體國民之福祉爲依歸所匯集而成的意志，成爲國家機關所遵循的目標，國家機關也順理成章地成爲人民「全意志」的代理人。至於此一意志如何體現，菁英理論與民主理論各有不同的推論邏輯。菁英理論認爲一般人民不見得有判斷何者是對自己有利的理性能力，甚至可能做出傷害自我利益的決定，必須依賴具備慧識洞見的菁英做出正確的抉擇，因之，菁英的決定最能體現人民的真正利益，國家機關在菁英的領導之下，是有可能出現與人民不同的意志。民主理論主張應該尊重自由個體在政治平等的基礎上所做的任何決定，多數人民所支持的政策即爲國家機關努力實現的目標，除此之外別無它圖，因之，國家行動者只是人民的代理人，負責執行人民所同意的政策，而定期選舉則提供了重新檢驗人民「全意志」趨向的重要機制。由此觀之，菁英理論主張菁英受人民之託組成政府之後，應以最符合人民最大福祉的原則制定政策，民主理論強調人民才是國家的權力主體，政府不應有自己的意志與判斷，是以，從理論上似乎難以斷定國家機關意志存在與否，必須由實際政治的運作中找證據。

觀察世界各國的發展經驗，國家機關在開發中國家的發展過程中所扮演的主導性角色，幾乎是無庸置疑的，包括對政治制度的變革、對經濟事務的指導、對社會安全的介入等等，大部分都是來自於國家機關的積極作爲，較少是因爲社會壓力而促成的，這是國家機關自主性的一種具體表現。在已開發國家中，由於多元社會力量的崛起，國家機關雖然不再是對社會價值進行權威性分配的唯一要角，許多社會團體亦逐漸得以分享此一分配權力。但值得注意的是，社會團體之所以有此權力，主要是來自於國家機關的授權或委託，國家機關仍保有監督與撤銷的權力。職是之故，在已開發國家中，國家機關仍是政策網絡內的重要行動者，不會只是諸多行動者之一，在不同的政策領域或政策層次，國家機關仍享有大小不等的支配權力，至於國家機關的意志是否與人民的意志一致，似乎僅能視政策

個案檢證之。

事實上，國家機關自主性大小與政策變遷層次的高低是有關聯的。Hall(1993)研究英國自 1970 至 1989 年的總體經濟政策發現，政策變遷可分爲三個層次：(1)目標的變遷；(2)工具的變遷；(3)組構的變遷。國家機關在工具變遷和配套變遷方面有較高的自主性，而在目標變遷方面，則必須考量政治立場、社會壓力和多元利益，其自主性是較低的。之所以會出現這樣的結果，Hall 是以政策典範的概念來解釋，他認爲工具或配套措施的更替，因不涉及對既有政策典範的挑戰，故國家機關可以自行裁量的空間較大，至於目標的改變，可能需要有政策典範革命的發生，促成典範的轉移，而這個工程非國家機關所能獨力完成的，尚需有專家學者在理論層次的挑戰、大眾媒體在觀念訊息的傳播、及社會條件的配合等要素。再者，透過社會學習或政策學習的過程，國家機關和社會團體就不是二分對立的關係，經由政策理念的交流，國家機關可以將政策訊息傳達給社會團體，而社會團體亦可透過各種體制內或體制外的途徑與國家機關進行對話，反映不同的政策立場，彼者間的界線就不會是涇渭分明。這也可以解釋爲何愈來愈多的人是將國家機關視爲政策的重要行動者，而不是社會價值的唯一分配者。

上述的討論隱隱約約已經認定國家機關是有意志或自主性存在的，雖然，目前沒有確切證據可以證明國家機關的意志是完全獨立於人民意志之外，但國家機關在某些政策上的表現，的確是與人民的期望是不一致的，如根據余致力(民 91：96-97)的研究發現，政府政策與民眾的意見一致和不一致的比例相差不多，但就不同議題來比較，有關政治體制方面的議題，政府政策與民眾意見不一致的比例較高；有關兩岸外交、內政民生方面的議題，政府政策與民眾意見一致的比例較高，若再進一步細分，則又可以發現其中的落差更大。因此，下一個問題是：國家機關的意志是一致的或分裂的？亦即國家機關的自主性是一元的或多元的？此可由國家機關的內部一致性和外部獨立性予以分析。

## 貳、國家機關的內部一致性

國家機關的內部一致性方面，當我們不特別去區別國家機關的內部分工時，通常是將水平分工的行政部門、立法部門和司法部門，及垂直分工的中央政府和地方政府，均視爲國家機關的構成分子，此一統稱的概念用在描述國家主權的抽象意義和區分公權力與私權力的界線上或許十分貼切，但是，用在國家意志的表達上，卻有其值得商榷之處。就各種權力作用的正當合法性基礎而言，在封建社會中，行政、立法、司法的唯一權力來源是統治者，這位統治者的產生可能是經由上帝(天神)指派、武力革命、或人民推舉等方式，所謂的國家意志，就是統治者的個人意志延伸或衍生，在大部分的情形下，行政、立法與司法的意志是合而爲一的，很少會相互對抗。然而，在權立分立的憲政民主國家中，不但中央層級的行政與立法可能有各自的民意基礎(尤其是採行總統制或雙首長制的政府體制)，且地方層級的行政與立法亦會有不同的民意基礎，而司法部門通常是獨立於行政與立法之外的制衡力量，是以，關於國家意志的詮釋與作爲，便經常會出現同音不同調的現象，投射在公共政策的制定與執行上，即爲相互衝突的政策理念和政策立場。

以美國爲例，立國之初所制定的憲法，是以限制專斷權力爲主要考量，此乃源自於不信任政府的歷史經驗，例如第四任總統 J. Madison 在《The Federalist Papers》第五十一篇中鏗鏘有力地陳述：「人類若是天使，則政府無存在之理由；天使若統治人類，則政府無制衡之必要。政府的組成方式，是以人類統治人類，一方面需要政府有能力統治人民，他方面要求政府能夠自我節制，這是民主政治的困境所在。」是以，行政、立法、司法各有所司的分權與制衡的設計，目的即在於確保國家權力不致全部落入一人手中，以國家意志之名，行個人意志之實。因之，在聯邦政府中，總統、眾議院和參議院，不僅僅是相互獨立的機構，也各自向不同的民意負責(Hayes, 1992: 29)，而法院則是代表人民扮演維護憲政秩序

的角色，擁有司法審核的職權。表現在政策的制定上，眾議員反應的是選區利益，參議員主要是代表各州利益，總統必須權衡國家的利益，而大法官則是站在憲政精神的立場，審查決策的合憲性，彼此之間雖不必然是相互衝突，卻也不全然是一致無異。

由於問題的多面向性，往往必須採取多管齊下的方式才能克竟其功，在政府採取職能分工的制度設計下，任何一個政策均可能涉及到多個權責部會，國家機關內部的一致性即是表現在各部會是否追求相同的政策目標。以我國的河川管理政策爲例，就管理觀點而言，一條河川流域，上、中、下游事權涉及經濟部、環保署、農委會、內政部與財政部等五個部會；以法規面而言，例如防洪排水業務就涉及十項法規與四個部會，河川保育也涉及九項法規與五個主管部會，而水庫集水區管理更涉及十二項法規與六個主管部會之多(翁興利，民 89：65-66)，各部會對問題的認知和解決之道若無法取得共識，囿於本位主義而各自爲政時，對問題的治理勢必治絲益棼，由上級機關或主管機關召開跨部會的協調會議，便是化解意見衝突，整合國家機關意志的可行之道。

## 參、國家機關的外部獨立性

國家機關的外部獨立性方面，在政策網絡之中，各行動者因結構地位和自身稟賦的差異，各自佔有不同的優勢和談判的籌碼。國家機關雖然是強制力的合法使用者，可以對社會價值和公共資源進行最後的分配，但是，此一優勢地位並不表示其他行動者對政策毫無影響力，尤其在國家機關的領導人是經由選舉方式決定的民主社會中，社會團體或利益團體有更多接近政策制定的機會和管道，對政策的形成發揮相當的影響力。舉例而言，在全民健保政策網絡中，主要的行動者包括國家機關(如行政院、立法院)、醫事團體(如中華民國醫師公會全國聯合會、

醫療學會[3])、藥事團體(主要包括中華民國藥師公會全國聯合會、中華民國藥劑生公會全國聯合會、及製藥團體等)、勞工團體(如全國總工會、工人行動委員會)、企業團體及公益團體(如醫療改革基金會、消基會)。一如所知，國家行動者所擁有之獨一無二的利器即爲強制力的合法使用者；醫事團體則是持有與醫療相關的專業知識與臨床經驗；藥事團體則是藥品的提供者，擁有充沛的資金與綿密的行銷系統；勞工團體的組織化程度雖不如醫事團體或藥事團體，但手中所握有的選票，則成爲朝野政黨所不敢輕忽的政治勢力；企業團體除本身所持有的豐厚經濟資源外，在政府以經濟發展掛帥的趨勢下，長期與政治人物保有良好的互動關係，不但有制度化的管道來表達意見，亦可經由非正式的管道來影響決策。

因此，在全民健保政策「創辦期」[4]，國家機關雖掌握有強制力，可以強勢主導政策的方向，不過，爲求政策的順利推動，取得標的團體的順服與合作，國家機關並未一意孤行，反而放低身段，不斷地與政策網絡內的其他行動者協商折衝，謀求雙方的共識和化解抗爭，各個行動者則是善用本身的優勢或資源，透過各種途徑(包括體制內的參與和體制化的抗爭等)來影響政策內容，由於行動者彼此之間尚未產生信任感，是以異質團體間的結盟關係並不存在。到了「奠基期」，全民健保政策的推動已漸成定局，國家機關以外的行動者也開始調整策略，不再以杯葛政策爲首要目標，反而是爭取較爲有利的條件，同時拉攏其他行動者的支持，如醫師公會全聯會較少使用集體抗爭或退出健保的行動策略，轉而依循體制內的溝通管道表達意見，也開始將病患權益的維護納爲議題訴求，試圖扭轉早先行動所導致社會大眾對醫師的惡劣評價，以重新塑造良好醫病關係與醫師的專業形象；在「成熟期」，醫事團體更是與勞工團體和藥事團體共同反對全民健保「公

[3] 醫療協會主要包括：中華民國醫院協會、中華民國私立醫療院所協會、中華民國教會醫院協會、中華民國醫學中心協會、中華民國區域醫院協會、及中華民國地區醫院協會。

[4] 劉宜君(民 90)將全民健保政策執行階段，依(1)立法院審議通過「中央健康保險局組織條例」時的附帶決議：「行政院衛生署應於全民健保開辦六個月內，對本院提出評估全民健保制度實施所面對及因應措施報告，及(2)全民健康保險法第八十五條規定：「衛生署應於全民健保實施二年內，提出執行評估及全民健保改制方案包括各項財源被保險人負擔方式及保險人組織等建議」。分成「創辦期」(1995 年 3 月至 9 月)、「奠基期」(1995 年 10 月至 1997 年 3 月)、「成熟期」(1997 年 4 月至 2000 年 5 月)。

辦民營」的改革方向(劉宜君，民 90：387；392)。

綜上所論，國家機關的自主性議題之所以受到重視，其因在它對政策所擁有的管轄權和決定權，對社會價值和公共資源的分配結果攸關人民的利益，涉及分配正義的問題，國家機關是站在何種立場制定政策因而備受注意。在民主國家中，國家機關雖有其自主性，但在內部立場的一致性則可能因政策管轄權的分散而出現對立矛盾，外部的獨立性則因民主開放而受到其他行動者的嚴厲挑戰，這些因素可能都是政策未來發生變遷的潛在根源。

## 第四節　政策聯盟的行動與政策變遷

不可否認地，不同的政策行動者本身所經歷的社會化過程、所佔政策網絡的位置、所屬社會階級的地位、乃至於所求政策利益的性質，各有差異，因而透過不同的視角而建構出不同的政策問題，以不同的論述文本來引起其他人的共鳴與感同身受，爭取成爲主流論述，或是利用各種策略以鞏固主流論述之地位，如文化霸權(意識形態霸權)的建立和偏差動員機制的塑造(林水波、王崇斌，民 87：255)，在問題建構與議程設定的過程中，各行動者以已意和已欲塑造特定的「政策意象」，排除其他政策觀點被考慮與接納的機會，其目的無非是企求主導解決方案的設計方向，獲取政策利益。各行動者能否成功地將其論述轉化爲政策內容，則取決於組織的經費、過去經驗、動員能量、政治關係、及專業權威等因素，順此邏輯而論，廣籌財源、吸納成員、建立人脈、及形塑權威等，成爲行動者或組織所不可或缺的活動。

就團體理論的觀點，公共政策的產出係決定於多元利益團體相互角力所得的均衡點，只要議題持續受到關注，政策未走向終結之前，在議程設定的過程中，這個均衡點就不可能永遠是單一的。換言之，在短期內會出現一個固定均衡點，

代表某一個團體壟斷或主導了政策的產出內容，但這個均衡點可能會隨著時間的變動而移動，此意味著其他團體不會認輸到底，會隨時利用各種手段進行反動員，只要能夠成功地說服大多數人相信他們對議題的觀點是比主流觀點更爲精確合理，就有機會變更政策的安排，改變政策壟斷的穩定性(Baumgartner & Jones, 1993: 4)。歸納學者們的看法，公共政策的均衡點乃是有哪些行動者參與、這些行動者動用了多少資源、及如何利用這些資源轉換成政策的影響力等變數所形成的函數關係(Hayes, 1992; Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 1995)。因此，本節將由聯盟的成員組成、聯盟的資源運用、及聯盟的行動策略等三個面向，析論政策聯盟與政策變遷間的關係。

## 壹、聯盟的成員組成

在聯盟的組成方面，政策網絡內的行動者雖然不乏是「單打獨鬥」的人，但更可能因源於信奉相同的政策理念、或基於追求一致的政策利益、或本於強制的法律規定[5]，而出現結盟的行爲，以共同的行動促成個別的目標的實現。尤其是當議題牽扯的層面愈複雜、標的人口愈多元、政策變遷的幅度愈激烈，政策聯盟內的團隊合作就比個別行動者的單打獨鬥來得重要，每個成員可依其專長進行分工，有的提供法律諮詢，有的提供財力支援，有的負責人力動員，有的進行理念宣導，有的提供專業意見等。Sabatier和Jenkins-Smith將這些以政策爲核心所組成的聯盟稱之爲「政策倡導聯盟」。Kübler也對政策倡導聯盟的出現、維持與行動策略，提出兩個有待檢驗的假設(2001: 628-629)：

假設1：倡導聯盟通常是循著既有的社會組織網絡的界線和結構而形成：如同

[5] 就各個行業的利益團體組成而言，根據工商業團體法和相關之規定，要求業者要「強制入會」，由此來達到「一業一會」和「業必歸會」的地步，低階公會則必須加入高階公會，藉以形成「會必歸會」，除此之外，法律亦明文規定，政府對各級工商業團體的創設有認可和監督權，再加上國民黨長期介入團體運作和組織動員，儼然是一個組織森嚴的階層體系(徐振國，民 89：8-9)。由於許多加入聯盟之行動者係因法律規定，不是出自於個人意願，也沒有其他選擇的餘地，此類行動者非但對聯盟的認同感不高，且最有可能發生集體行動的問題。

微觀的動員系絡一般，這些社會網絡促成持有相同政策信念之行動者出現集體行動。當他們愈能成功地安排和分配資源給聯盟內的各個成員以維持彼此對倡導動員的承諾，聯盟的存在愈能持久。

假設 2：倡導聯盟根據既有的政治機會結構所特有的機會來決定行動策略，此一政治機會結構的大小可以由地方的分權程度、權力的功能性分立程度、政黨體制的分裂程度、及直接民主的程序等指標加以衡量。

對於政策場域內的各個聯盟，不論其結盟形式爲何，若以政策分歧程度進行分割時，至少可分爲兩大陣營：一是挑戰現行政策陣營，可視之爲「政策變遷聯盟」；一是捍衛現行政策陣營，可稱之爲「政策維持聯盟」。在每個聯盟內可能存在次級結盟的現象。基本上，由行動者的屬性區分，政策變遷聯盟的組成分子主要可分成三種類型[6](Bardach, 1976; Behn, 1978)：

1.反對者：屬於此類型的人之所以不喜歡現行政策的理由是，認爲現行政策是「不好」的政策。「不好」的含義有二種，一種是指違背了他們所信奉的價值或原則，另一種是指傷害了他們的政治、經濟或社會的利益。不論是何者，都是傾向以個人的價值和利益來要求政策變革，至於政策改變之後是否能夠節省政府的支出，則非他們所主要考慮的因素。

2.儉樸者：這群分子關心的是，政府的資源配置應該是由較不重要的功能轉移到較重要的功能，或是利用經濟的手段取代浪費的做法，以減少政策成本和減輕人民負擔。換句話說，他們是從政策的經濟效益來作爲衡量標準，支持比現行政策更爲節省成本的改革方案。他們通常會先選擇政策修正或政策重組的方式來改善無效能或無效率，而不是一開始就選擇終結整個政策的選項。

3.改革者：他們認爲前一個政策的結束是採取新政策的必要前提，這是一種社會進步的象徵。此派分子較具有改革的理想和使命感，也有較強烈的改革意志，雖然他們不一定能夠在政策變遷之後獲得任何利益，但他們對政策變革

[6] Bardach的原文是指政策終結的支持者主要可分爲此三種類型，基於此一分類有助於瞭解政策變遷聯盟的內部結構與政策終結是政策變遷的主要型態之一，本文乃援用其分類在政策變遷聯盟的

的投入動機經常比反對者或儉樸者更爲強烈而持久。

雖然 Bardach 並沒有進一步建構政策維持聯盟的主要組成分子，不過，本研究以相對應於政策變遷聯盟的組成，描繪出政策維持聯盟組成分子的三種主要類型，與政策變遷聯盟的成員相互競爭：

1.受益者：舊政策的執行往往爲新政策創造出既得利益者，這一群人由現行政策得到直接或間接的利益，是以，政策的任何改變都有可能影響他們的權益，爲了維護自身的利益，即使是能提升社會整體利益的政策改變，他們也不會輕易讓步，除非他們能夠由其他政策由獲得補償。

2.保守者：此派人士肯定人類的智識能力，相信現行政策是集合眾人智慧的結晶，爲了社會的穩定，不宜輕率地改變政策，否則，人民將無所是從。保守者可分爲二種不同心態，一是傳統的愛慕者，一是安全感的追求者，就前者而言，任何可能破壞傳統的行爲都是無法被接受的；就後者而言，他們害怕的是新政策所帶來的不確定感。要言之，他們渴望生活在一個安定而有秩序的社群之中。

3.同情者：此類型的人大多是居於對公共議題的關心，本身與政策的利害關係甚無關聯，但是，他們對於因政策的改變而造成某些人的傷害心生不忍，在極端的溫情主義者心中，政策的效益不應該是建立在以犧牲少數人權益爲代價的基礎上，即使此一效益能爲多數人帶來幸福。

從經驗中觀察，無論是支持或反對現行政策的聯盟，成員的凝聚力或向心力主要是由幾個因素所決定：(1)目的的一致性，愈是志同道合的成員，聯盟的結合度愈密；(2)資訊的交換度，成員間愈能分享理念、交流經驗，聯盟愈易形成「我群」感；(3)組織的動員力，領導者愈有動員成員的能力，愈能吸引其他成員加入聯盟。如同第三節所述，如果政策聯盟能夠利用誘因結構克服集體行動的困難，就能激勵每個成員參與聯盟的行動。至於哪一種類型的行動者是聯盟行動的主導者或領導者並無定論，會是視何種議題而定(Bardach, 1976: 126)。

---

討論上。

## 貳、聯盟的資源運用

在行動者的資源與稟賦方面，每個行動者在政策網絡的互動行爲中，都是企圖將自身所擁有的資源轉化成對政策的影響力。所謂的「資源」，多數人的認知中是指經濟能力(如金錢物質多或少)或動員能量(如組織成員多或寡)等有形的資源，經常被當作是衡量政策影響力大小的指標，聯盟除了需要取得維持日常運成的資源外，也必須有餘裕的資源從事各種政策遊說活動。對於需要選票支持的民選政治人物來說，這些有形資源的挹注是非常重要的，他們選擇支持或加入哪個聯盟，該聯盟所擁有的有形資源多寡是重要的考慮因素之一，因爲「鈔票」與「選票」決定了他們能否繼續在位，也決定了他們對政策的影響力大小。

事實上，有些無形的資源所能發揮的影響力有時比有形的資源還大，這些無形的資源包括行動者的專業權威、個人威望和戰略性地位(Hayes, 1992: 48; 2001: 55)。以美國爲例，屬於重要智庫之一的蘭德公司(RAND)之所以對美國的國防政策擁有很大的影響力，即是建立在長期所累積的專業權威，所提供的研究報告和政策資訊都具有相當的可靠性；至於越戰退伍軍人協會(Veterans of the Vietnam War. Inc.)在國防政策上享有發言地位，則是來自於協會成員曾經對國家有重大貢獻和擁有豐富的實戰經驗，建立在社會大眾尊敬和信任他們的基礎上；而諸如波音公司等國防工業的重要供應商，則是因爲與軍方在軍事武器的研發與供給方面建立長期的合作伙伴關係，自然享有提供政策建議的策略性地位。當然，這些都是潛在的資源，組織內部的凝聚力和領導者的政治技巧，則是能否將這些無形的資源在政策過程中發揮作用的重要變數(Hayes, 1992: 49-50; 2001: 61)。

## 參、聯盟的行動策略

在行動策略方面，支持或反對政策變遷的聯盟，可資使用的一般性策略工具

包括：(1)遊說選區民意代表推動修法(或堅持立場)，改變(或維持)預算配置與法律目標；(2)支持特定的民選行政首長，重新任命或指派執行人員；(3)利用媒體爲傳播工具，形塑有利己方的公共意見；(4)發動示威遊行活動，喚起標的團體的行動意識；(5)提倡相關知識或資訊，教育社會大眾。不過，這些行動大多是屬於政策外層的活動，沒有觸及到政策本質或政策深層理念的論辯過程。申言之，從 Majone(1989)、Hall(1993)、Sabatier(1993)等人的觀點中不難發現，政策可分爲核心和外圍的部分，政策的核心乃是指政策所追求的價值或目標，層次較高，亦較爲抽象，且不易隨外在環境的變化而更動；政策的外圍則是指實現這些價值或目標的策略或工具，層次較低，較爲具體，且較具有彈性調整的特質。前述的一般性行動無法對政策變遷與否提出有力的論述，僅能創造一種有利於或不利於政策變遷的政治氣氛，唯有對現有政策的核心提出挑戰或辯護的論述，從政策的根本討論變遷的正當性，才能拉高政策變遷的對話層次，製造政策聯盟的衝突對立情境，吸引更多的社會注意力，擴大聯盟的支持基礎。

事實上，不論是建構支持政策變遷或反對政策變遷的論述，都是在從事政策分析的工作，這些活動的目的是企圖發掘與政策相關的事實和證據，作爲說服其他行動者和社會大眾的基本材料，整個論述的過程與結果如圖 6.2 所示。在政策變遷聯盟方面，行動者必須從已付諸實行的政策中蒐集相關的事實，若僅是找到對現行政策有利的資訊，便失去質疑現行政策的正當性，政策變遷的論述無從著力；反之，若能找出現行政策的負面效果，即可做爲提出反對現行政策的有力證據，當此一主張政策變遷的論述受到社會的關注時，其論點就會成爲政策場域內的對話焦點之一，最後，如果此一論點獲得多數人和決策者的支持，便能產生政策變遷的結果。反觀政策維持聯盟方面，行動者的目的是由現行政策中發掘正面效益，以做爲主張政策維持的依據；反之，當政策結果是對現行政策不利時，他們便必須提出一套政策維持的論述，當此一論述受到社會的關注時，同樣會成爲政策場域的對話焦點之一，與政策變遷的論述相互競爭，若能有效反駁政策變遷的主張，取得多數人和決策者的認同，便能維持現行政策於不墜。

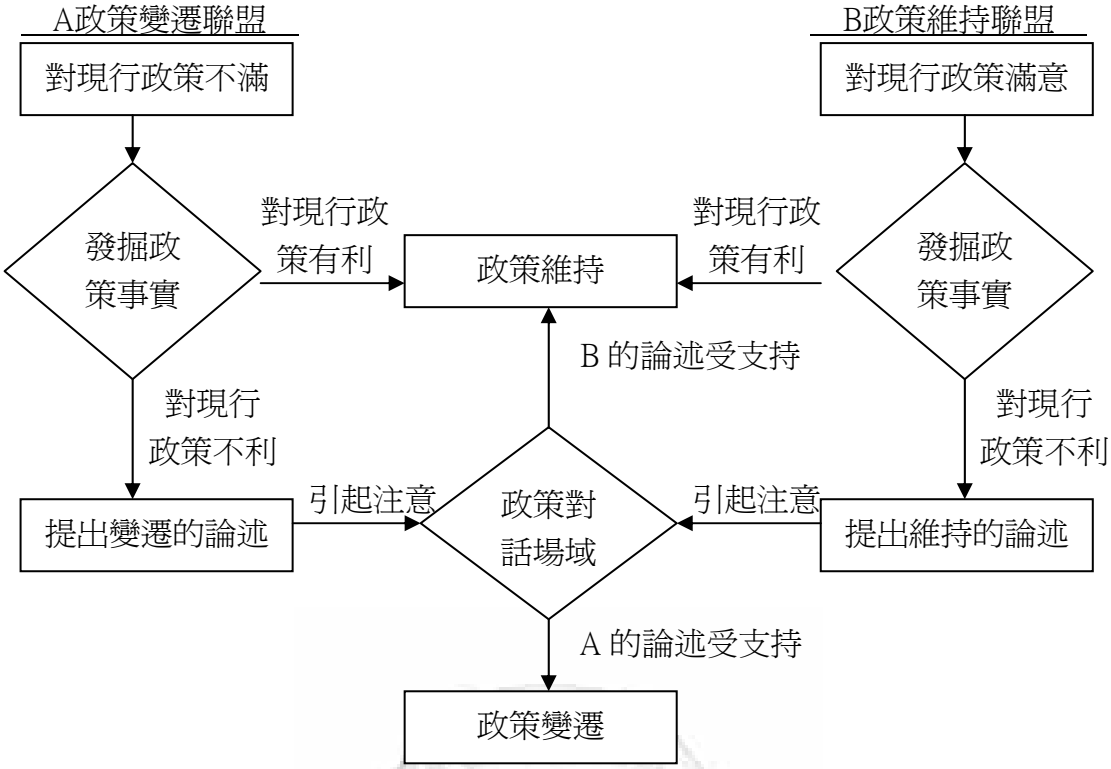



**圖 6.2　政策聯盟的論述策略與政策變遷流程**

持平而論，在現實世界中，政策維持聯盟每每是享有結構性的優勢，可以利用現有地位和資源來封殺任何不利於現狀的提案，增強其觀點的說服力。是以，對政策變遷的推動者而言，要扭轉這種劣勢，除了從理論上來證明替代方案的優越性外，尚必須讓保守者相信新政策的預期效益大到足以承擔政策的轉換成本，如此才有可能增加新方案背離現有政策的籌碼(Scharpf, 2000: 769)。除此之外，持續的社會動員是塑造改革正當性所不可或缺的因素(何明修，民 91：92)，因爲變遷的訴求很容易隨著議題的熱度消散而被冷落，甚至自公共論壇中消失，尤其是那些激烈的政策變遷作爲，對社會現狀的改變較大，甚且變遷所訴求的理念與個人的生活經驗難以契合，政策變遷的推動者要讓大多數人都能夠適應和接受，並融入個人的生活記憶之中，是一件極爲艱鉅的任務。

歸納言之，在整個倡導政策變遷的行動過程中，行動者必須持續不斷進行的二件工作是(Roberts & King, 1996: 186)：「掌控注意力」和「主宰論述」。前者是

運用議題設定的技巧，吸引人們將目光持續停留在這個議題上，對此議題的訴求產生熟識感；後者是利用問題建構的技巧，引導大多數人接受對問題的前因後果所做的特定論述，並相信行動者所倡導的方案與其他的解決方案相比，是較好的選擇。此時，前述的一般性策略行動正式登場，行動者會盡其所能地透過各種管道和方式，來傳播散布特定的政策理念，包括發表文章、接受訪問、參與辯論、巡迴演說、甚至發起遊行或投入選舉，以爭取更多聽眾的注意和支持。除此之外，由於這些都是政府系統外部的宣傳活動，不一定爲政府內部人員所瞭解和支持，所以，有些行動者也會積極設法在政府系統內部培養和發展網絡關係(Roberts & King, 1996: 73)，包括擔任顧問或講師、接受委託研究、甚至接任首長職務等。透過不斷地發掘事實和提供資訊，行動者可以塑造在該議題領域內的專業和權威的地位，提高政策論述的可信度。

## 第五節　結語

就多元民主理論的觀點，政治是一個自由公開的競爭場域，但並不保證可能得到公平合理的政策產出，雖然，政策的外在環境、內在屬性及結構性條件構築了政策變遷的政治社會基本情勢，但政策變遷能否順利發動和獲得預期結果，關鍵在於政策行動者如何利用既有的政治社會條件，以自身所擁有的資源稟賦和政治策略誘發集體行動的能量，打開政策變革的機會之窗，營造有利於推動變革的情境系絡。畢竟民主政治中，政策的改變不但需要政策行動者的推動，更需要民意支持的基礎，滙集成一股開啓政策變遷機會之窗的力量，這也是從事社會運動者，必須不斷地利用機會製造議題的新聞熱度，反覆進行社會動員的工作。

由前文的討論可知，國家機關的自主性乃是介於社會中心論與國家中心論之間，政策既不是單純地反映社會上某個團體或階級的利益，亦不是國家機關獨斷

獨行下的產物。再者，集體行動從來就不是自然形成的，它是需要被說服、被組織及被激勵才能成形，Sabatier 和 Jenkins-Smith 的政策倡導聯盟雖以(1)共享的一套規範性和因果性的信念；及(2)採取各種有助於達成此一信念的行動，作爲構成政策聯盟的核心要素，然而，二人並未處理聯盟內所可能潛藏集體行動問題。換言之，聯盟內的個別行動者或許擁有相同的價值或利益，但此一要素僅是採取一致行動的充分條件而非必要條件，並不能保證有效集體行動的出現(Kübler, 2001: 626)，其間尚涉及到利益與成本的分配問題，誠如 Baumgartner 和 Jones(1993: 7-8)所坦言，民主政治的根本問題在於，偏好強度的差異性所造成的困境是政策領域內，擁有既得利益者總是比那些一無所獲者更爲積極參與所產生的不公平性，大多數學者想要探討的是在這些政策領域內，究竟是由單一的既得利益團體把持政策制定的過程，或是有較廣泛的行動者涉入政策制定過程。

經濟市場的均衡模型是建立在資訊充分揭露和自由流通的基礎上，減少資源被扭曲使用和錯置分配的可能性，達到最有效益的結果。同樣地，政治市場的平衡狀態則必須具備兩個基本假定才能得到有效益的結果(Hayes, 1992: 23; 2001: 51)：(1)所有與特定政策議題相關的利益主張必須能有效地被呈現，有些利益如果沒有適當的代言人，將無法在政治場域中被討論和被賦予參加競價的資格；(2)這些相互競爭的利益之間，擁護特定利益的行動者應該享有相對等的權力，沒有任一行動者對最後結果可以行使不成比例的影響力。在現實的政策網絡中，這兩個條件是很難同時存在的，由於利益主張的涵蓋性不足，導致政策網絡的不健全；由於行動者權力的不對稱，致使政策網絡出現層次性，有核心與外圍之別。職是之故，在政策內容討價還價的賽局中，有些利益被過度代表，有些利益則是無法伸張，政策變遷即是一種動態調整的過程，平衡於社會公平正義的實現，終結於政策問題的圓滿解決。