第三章　理論架構

藉由前一章的文獻檢閱，吾人得以瞭解過去學者對於「全球治理」、「政策網絡」與「政策變遷」等三大主題的研究成果。本章將繼之針對「全球治理」、「政策網絡」與「政策變遷」等與本研究相關的論述，予以進一步分析與說明，並建構出本研究的理論架構。

第一節　全球治理

在1989年東西二大陣營結束敵對狀態的冷戰時期之後，國家疆界的隔閡與意識型態的對抗已逐漸消弭，使得國際關係隨即進入後冷戰時期。隨著冷戰時期的終結，Rosenau及Czempiel在1992年時，首度以「沒有政府的治理」，來形容後冷戰時期國際社會的環境特色（Rosenau & Czempiel, 1992）。然而在此同時，後冷戰時期下的政治、經濟、環境與文化等問題，卻也以不同型態與方式呈現。在全球問題層出不窮，且現有政治實體管理能力不足的情形下，如何透過各行為者的資源與能力，以解決全球社群中的諸多問題，將是亟需克服的難題。

從全球化的角度來看，傳統以國家為基礎之治理，與全球治理是有所不同的。過去在探討政府治理的議題上，多從「國家中心論」[9]（state-centered）（Marsh & Rhodes, 1992）或「社會中心論」[10]（society-centered）（Wilks & Wright, 1987）作為切入點。但是隨著全球化時代的來臨，治理的觀點也需加入全球性的視野，方能更完整地瞭解治理的全貌。而全球性意謂著吾人生活在一個世界社會之中，過去具有疆界絕對概念的封閉思維，已不再適用於現今時空中。沒有一個國家可以自我抵擋此一全球化的趨勢與力量。因此在全球化的發展脈絡中，政府的治理模式亦不同於傳統的政府治理模式。

由於在後冷戰時期，單一國家已經無法單獨解決全球事務的問題，因

[9] 國家中心論的主要核心是：「國家自主性與政策制定之關係」和「政府結構對政策制定的影響」。該論係指國家具有主導政策的自主性，政府機關所規劃及追求的目標，不只是反應社會團體的需求與利益，而國家不但可依據自身的偏好與利益，形成與發展符合本身利益的政策與目標，也有辦法去影響政策過程的運作與內容，甚至在有些研究中發現，強勢的國家自主性有助於社會政策的制定。因此政府機關的作為不一定需與社會團體之間，建立例行或制度化的協商溝通管道。政府機關的偏好與社會團體需求相衝突時，也通常依據自我的偏好來行動。

[10] 社會中心論是以「多元主義」為代表，其主張政策是由不同的利益團體相互競逐的結果，國家如同一個風向標，只是反應出公民社會中，各種利益團體勢力的均衡而已。「政府」只扮演中立的角色，成為被動回應社會結構變遷或者因應社會團體要求的一個場域。

而使得學界的研究焦點，從冷戰時期的國家治理，朝向後冷戰系絡下的全球治理。為有效處理全球化之後層出不窮的公共事務，自1980年代末期開始，「全球治理」的概念便逐漸受到產官學界的重視，更成為處理全球性事務的思維模式。如Keohane（2001: 1）所言：「如果存在有效治理，它多半是透過政府間合作與跨國網絡，而非一個政府所能達成的」。

而 Rosenau（1995: 13-14; 2002）認為全球治理可被界定為「涵蓋各個層次人類活動—從家庭到國際組織—的規則系統（systems of rule），這些規則系統透過控制行動來追求各種目標，進而對各層次人類活動產生跨國性的影響」，因此全球治理可以被理解為透過控制、追求目標以及產生跨國影響的各層次人類活動。聯合國「全球治理委員會（Commission on Global Governance）」（1995）亦曾提到：治理一直被視為政府間關係（intergovernmental relationships），但是現在必須包括非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）、公民運動（citizens' movements）、多國公司（multinational corporations, MNCs），以及全球資本市場（global capital market），它們均與具有廣泛影響力的全球傳播媒體相互作用著。學者 Gordenker 與 Weiss（1996: 17-47）認為，全球治理乃是針對政府能力所及範圍之外的社會和政治議題，提供更有條理與更可信賴的回應。學者 Young（1994）則指出，全球治理乃是社會機制的建構和運作，這種機制有能力在成員互相依賴的世界中解決衝突，並促進合作或是減輕集體行動所產生的問題。

由此可知，在全球環境的系絡中，治理是各國之間，尤其是大國之間協定與慣例所形成的一種規範系統。全球治理學者認為國家在傳統架構下的角色，已經被相對化，企圖超越以往「超國家與政府」論證的二分模式。但此種主張並非否定傳統國家與政府在世界舞台扮演政策協調的主要角色，而是強調在新的治理趨勢中，非國家行為者的重要性漸趨明顯。因此由國際組織、政府、非政府組織、個人、社會團體等不同層級的行為者，及其構築的跨國、多邊的多層次政策網絡，則成為「全球治理」的主體。

各治理主體之間所形成的多層次政策網絡，將會在快速全球化的世界中變遷，也將會在未來的時空中進一步變遷。在這個過程中，吾人必須關注兩個焦點，一為治理主體在國際與跨國公共政策議題上的角色，另一為與多層次合作相關的「規範」（Keohane and Nye, 2000: 210）。以下將分就此兩個部分，分別予以進一步說明。

一、全球治理的行為者：主體（agents）與網絡（networks）

如同興起於1970年代的互賴理論（inter-dependence theories）所言，全球系絡中的主要行為者，除了一般所認定的國家之外，尚有其他非國家行為者，包括：個人、私人企業、民間團體、非政府組織或是國際組織，都

可能會影響到全球治理的運作。若從整體社會而言，治理是種社會化的過程，公部門與私部門為解決社會問題或開創機會，而共同參與相關活動。其著重於治理中互動的體制與脈絡，以及建立這些行為的規範性基礎（Kooiman, 2003: 4）。

根據學者 Ulrich Beck（轉引自孫治本譯，1999）的看法，全球化對於國家所產生的影響，會出現「二律背反」[11]的現象。過去，政府在擬定公共政策之際，無需顧及全球環境，只要處理國內的市場失靈即可。但隨著市場經濟的全球化，則使市場失靈的概念擴大其範疇，進而出現「全球性市場失靈」（world market failure）的現象，並意謂著政府必須要有因應的積極作為。因此，全球化將會增加政府的職能。然而。在全球化的發展脈絡中，亦會使得政府的部分權力，轉移到其他治理主體上。故而，全球化既強化政府的職能與角色，同時也縮減政府的權力（汪永成，1998：222-229）。

Jon Pierre與Guy Peters（2000: 83-91）也認為在全球化之下，國家原有的主權和政府職能轉換，將會出現向上（moving up）、向下（moving down），與向外（moving out）移轉的三種治理層次。就向上移轉而言，全球與區域組織行為者已經成為全球治理的行為主體，其分享民族國家政治政策制定與統治權威的現象，將會變得更為明顯，因此呈現國家主權和統治權威被國際組織或跨國性網絡侵蝕及取代的情況。其次，透過分權化的方式，將部分國家的統治權力向下移轉，給予地方政府、都市化地區和社區，也使地方行為者具有更為自主的活動空間。再者，權力的向外移轉，意指由國家所控制的權力與能力，轉移給其他的社會行為者，例如跨國企業、非政府組織等。不過，無論權力如何轉移，這些行為者間的權力是相互依賴的。這種觀念對於傳統公共行政系統中，以國家政府與行政體系為主要結構的運作模式，將發生革命性的改變（曹俊漢，2002：244），亦即全球治理對於傳統公共行政與公共政策的管理形式，造成從第一部門為主到第一、二、三部門共同參與的縱向延伸，以及從以單一國家為範圍到以全球跨國區域為範圍的橫向擴充。

其次，全球化是隨著資訊科技與資本主義市場經濟的生產方式而確立，所代表是一種進步化的過程，而非僅意指結果。D. Held等人（1999）認為全球化係「是一個過程或一系列過程，而非某種單一狀況。其所要反

[11] 「二律背反」是康得在《純粹理性批判》一書中提出的命題。康得把人的認識能力分爲感性、知性、理性三種，其中感性和知性是認識能力所能認識的「現象世界」。理性是人的認識能力所不能認識的「彼岸世界」。但是，人的理性驅使人偏偏要去認識那個永遠也無法認識的「彼岸世界」，所以只能帶著知性階段有限的、相對的概念與範疇，去認識無限的、絕對的彼岸世界，這就必然導致同一個事物，同時存在著兩個相互對立的答案。康得把這類矛盾稱之爲「二律背反」（轉引自藍公武譯，1982），後來進一步被用以說明「兩個看似相互矛盾的命題，但每個都是顯然能夠證明」的概念。

映的不是單純的線性發展邏輯，也未預示某種全球性社會或社群。相對地，其將反應跨區域網絡與互動交流體系的出現」。因此，在這些治理主體間，會呈現「多元中心途徑」（polycentric approach），並形成自我組織網絡治理（self-organizing network）（Rhodes, 1997: 51）。在此網絡之中，政府機關只是眾多治理主體之一，亦不見得往往皆位於中心位置，所以必須重視這些多元行動者所形成的網絡關係。除政府本身之外，個人、企業、非政府組織、區域組織與全球組織等，皆是此網絡中的重要行為者。網絡中的各個行為者，彼此間存在相互依賴的關係，並且隨著位置的不同而有不同之功能與角色。各個行為者均有其自我組織能力，彼此之間基於信任、互惠和互相依存關係，而達成治理的目的。

再者，在全球治理時代，國家於權力結構中的地位發生變化。國家所擁有的主權，確實已經發生部分轉移，並交由其他行為者所控制，但是國家的主體未因此而完全失去其角色，且會與其他非國家之行為者間，產生密切的關係（張亞中，2001：10）。特別是國際關係現實主義（realism）學者，認為國家的角色在全球治理系絡中，仍舊有其不可取代的地位。而Paul Hirst與Grahame Thompson（1996: 2-23）即認為當今的全球秩序，還是必須依靠國家這個行為者，方能有效運作；甚且，若要達成有效治理的目標，有以下幾點條件：（1）國家在全球治理中，仍扮演重要角色；（2）國家的主權實體功能減少，但仍是全球系絡中的一部份；（3）雖然全球治理會使得國家部分控制權減弱，但仍對其領土、人民、規則的控制等，扮演重要的角色。

總而言之，當吾人以治理的概念，來檢視全球化的現象，便能進一步觀察到在全球政治、經濟、安全、環保等政策中，各治理主體間的互動模式，及其所建構之網絡關係。如從政府與其他行為者間的定位觀之，以治理來取代政府的看法，可用來說明政府與公民社會間的關係，不再是對立狀態，而是朝向新型態的政治協商與互動發展。

二、全球治理的內涵：規範（norms）

G. Stoker（1998: 18）認為治理是創造有力於秩序維持及集體行動的條件，並涉及組織集體的行動。此行動將進一步影響到制度的建立，而此制度則是規範或禁止行動的遊戲規則（rule of the game）。所以治理可被理解為一套制度，其行為者間形成一種權力依賴的關係，並進一步產生具有自主性的自我治理網絡。根據聯合國「全球治理委員會」的定義，治理是各種個人的與機構的，公共的與私人的，在管理其共同事務的諸多方式之總和。它是使相互衝突或不同的利益得以調和，並採取合作行動的持續過程，不但包括有權迫使行為者服從的正式機構與典章制度，也包括由各行為者所同意或認為符合其利益的非正式體制安排」（Commission on Global

Governance, 1995）。因此治理意指一種「約治」（to rule by agreement）的關係。無論公領域或私領域，任何治理的行為都是根據協議或約定（曹俊漢，2002：244）。故而，治理結構的重要功能之一，亦即給予各行為者一套要求、規範、契約或是法律，以資遵循。

據前所述，全球治理的系絡中，實需將治理與規範等量觀之，並認為全球治理的關鍵在於締約（the crux of governance lies in contracting）。這些簽訂的內容，包括規定於成文憲法與經由合法化機制批准的正式規範，以及基於一般先例、法律，或是國際建制等所訂定的非正式不成文規範。全球治理的概念，涉及如何產生引導與約制全球官方與非官方多元行動者協同行動的過程。而協同行動的主要目的，在於透過全球社群中多元行動者間彼此參與規範的討論與簽訂，並根據規範內容解決全球問題。在這些簽訂的規範之中，以經濟、環境、文化等「低政治」（low politics）性質的規範為主要內容，純粹政治與軍事性質的規範則相對較少（Lake, 1999）。

因此，全球治理如同是國內治理延伸至國際場域之中。而各行為者間協定與慣例的產物，可被視為由多數協定所形成的一種規範系統。經由政府間的合作、超國家組織的建立、多國企業的影響、非政府組織的參與，一個全球治理機制已經開始形成與運作。簡言之，全球治理的主要概念之一，可視為全球官方與非官方行動者為解決全球問題，締結國際規範的政策行動。

三、小結

傳統專屬主權國家所具有的治理權威，使其掌握部分政策改變與否、幅度與方向的決定權，得以影響具體政策的制定與執行。然而，全球治理意味著國際社會控制機制（control mechanism）呈現多元化的現象，國家雖在治理過程中是一個重要的治理主體，但並不再是唯一的主體。涉入此過程中的非國家行為者，使得整個全球治理過程，存在著不同層次的授權關係（Rosenau, 2002: 70-86），且參與之行為者亦形成網絡關係。而各行為者間網絡關係的建立與維持，將透過規範的力量予以維繫。

故而，全球治理的驅力，最初雖是來自於資訊科技的進步和經濟全球化的擴散，但是此種發展將會同時對於政治領域產生新的衝擊。主要的影響則展現於國家主權、政府職能轉換和公共政策的變遷脈絡之中。

第二節　公共政策

根據前述有關於全球治理的理論和文獻探討可知，在全球治理的概念中，包含兩大要素，分別為治理主體以及治理規範。由於本研究之主要目

的，即在於瞭解全球治理對於國家公共政策的影響，因此本節將著重於治理主體以及治理規範，對應於國家公共政策的兩大主題--政策網絡與政策變遷，並進行相關理論的剖析。

一、政策網絡

政策網絡在公共政策或政治科學領域的出現與應用，主要是因為國家機關執行公共政策時，已越來越不可能透過相關部門動員到所有必要的政策資源，必須依賴在政府機構外之民間社會行為者的合作和社會資源的投入。政策網絡正是這種穩定與持續關係形成的行為模式，並透過民間社會有組織的行為者與團體，以動員原本分散的資源。利益團體成為政策推動時的重要夥伴，且在和諧的集體行動過程中，解決共同的問題（劉宜君，2000：54）。

將政策網絡的概念引進政策過程的分析，乃緣起於 1970 年代中期至 1980 年代早期。從 1980 年代以來，公共政策學界有愈來愈多的文獻顯示公共政策的發展、執行、以及評估，是在政策網絡內完成。這種政策網絡是由專業成員所代表的組織利益所組成，許多成員對政策實施結果具有利害關係（Heclo, 1978; Sabatier, 1988; Berry, 1989; Thurber, 1991）。而政策網絡的研究途徑之所以優於傳統的研究途徑，乃在於其能解釋政策過程中眾多行為者之間錯綜複雜的互動連結關係，包括有哪些行為者涉入？行為者的立場與價值觀為何？行為者採取何種策略、運用哪些資源？如何進行溝通和協調？

在新治理概念下的網絡，係根據參與之多元行為者的偏好去管制和調節政策部門，而非遵循政府政策（魯炳炎，2003：266）。故而，政策網絡是由參與的多元行為者所組合而成，將公私部門間的利益及資源予以整合，進而強化公共政策執行的效率。有關於政策網絡相關理論的探討，本研究將從其內涵及其在公共政策中的定位等子題，分別予以說明。

（一）政策網絡的內涵

1940、1950 年代，社會科學家首先使用「網絡」一詞（Dowding, 1995: 136），以分析與描述人際、結構間的關連與互動關係，自 1970 年代開始，網絡分析途徑被政治與政策領域之研究者所運用。研究者發現在一個多元化與民主化的社會中，網絡途徑較能檢視政策過程的實際現象，因此政策網絡可說是融合社會學的網絡分析與公共政策制定兩種研究途徑的精華（劉宜君，2000：52）。

政策過程中所有公、私部門行為者的連結情形，只要此種行為者間的連結是發生在某一特定的「政策領域」當中，都可被視為一種「政策網絡」。政策學者根據不同的觀點，分別定義出不同內涵。一般而言，可以將政策

網絡發展，分為美國、英國、歐陸等三種典範。以下將以此三種典範，分別依照時間先後順序，列舉較為知名的學者及其對於政策網絡的定義與主張（蔡允棟，2004：15-24）：

1.美國傳統

基本上，美國因其本身特殊的政治文化與環境，關注各制度面向內微觀層次的人際關係。在美國是於1960年代，開始發展有關於政策網絡的研究。首先提出相關概念的是Freeman（1955），其根據美國社會強調在利益團體中個人、官僚機構和政府間的規則化接觸（regular contacts），提出「政策次級體系」理論。此理論強調由於國會在決策過程中具有強大影響力和多元主義的傳統，因此必須重視國會與利益團體在決策過程中的重要性，並主張公共政策乃是利益團體、行政機關及國會委員會等次級體系中所有決策的總和。此外，Freeman認為此三者所構成的鐵三角，是一個排他性的體系，參與者較少，有較高的自主性，本質上是一種利益互惠的結盟，甚至主張利益團體會進一步「俘虜」（agency capture）具有利害關係的行政管制機關。

不過，Heclo（1978）卻基於多元主義，認為應該充分描述相關個人、利益團體與組織在政策場域中的動態過程。在美國某些政治生活的領域，是由制度化利益代表的次級政府所組成。某些領域存在議題網絡，如果將政策次級系統比喻為一道光譜，則鐵三角及議題網絡就位於光譜的兩端。Heclo認為大多數的決策方式，是在政黨系統、國會、行政系統等正式組織結構之外，所形成的一種非正式的、開放性、複雜的網絡型態。因此並不會真有如「鐵三角」的封閉性控制圈（closed circles of control），而鐵三角已被組成結構更為寬鬆的開放性議題網絡（issue networks）所取代，議題網絡成員資格的界定寬鬆、多元且不固定，有不同程度的相互承諾以及依賴，呈現出開放性、隨時不斷有新行為者加入或退出的流動性參與之特色，而且沒有任何行為者可以掌控決策過程。這些參與者包括行政體系內的政治或行政機關人員、國會議員、企業家、遊說者、學術或媒體等（Heclo, 1978: 87-124）。

J. K. Benson（1982: 148）則認為應以府際關係的概念，來界定政策網絡。集群或複雜的組織，會因資源的相互依賴而連結在一起。資源相互依賴的組織，其行政結構與利益結構，將會形成更深層的結構關係，在政策領域中確保能滿足某些政策需求或偏好，而排除其他異議團體於政策議程之外。

Peters（1986: 24）進一步闡述鐵三角的特徵，認為鐵三角中的每一個行為者，皆需依靠其他兩者的幫助才能成功，並發展成一個共生的結構。

其中利益團體需要行政機關提供參與決策的途徑，以維護團體成員的利益；行政機關也需要利益團體動員政治支援，以利於計畫執行。這都與鐵三角所具有相同或類似的利益相關，主要是因為在很多情況下，這些行為者都代表相同的個人，只是這些相同的個人，在不同時空下，將扮演選民、顧客等不同角色。很多美國國內的政策，都能夠以此功能性的特殊次級系統予以解釋。

McFarland（1987: 146）承繼 Heclo 開放的多元主義論點，認為議題網絡是在政策領域中，與該政策有利害關係的團體或個人，基於對某政策領域共通的興趣，經常批評相關政策，或是不斷地溝通對於政策的看法，並激盪出新的政策概念或創意，所形成的溝通網絡（a communication network）。參與者包括行政人員、國會議員、企業界、遊說者、學者專家與大眾傳播媒體，並指出議題網絡不同於鐵三角關係，其並不具排他性，而是採取開放途徑，且有多元參與者。

此外，McFarland（1987）亦主張「三位一體權力論」（theory of triadic power）。其認為「鐵三角」模式可能存在，但其主要成員包含一個具有獨立自主權的行政機關，以及在政策利益上具有相對利害關係的另外二造，包括：政府機關、製造者或專業性利益團體、反對性利益團體（可能是公共利益團體或社會運動）等，以防止某些團體的濫權，因此任何一方甚難獨佔政策上的利益。所以此三者基於對同一議題的關切，而呈現出三種不同面向的網絡關係。

2.英國傳統

英國為內閣制，決策重心在於行政部門與利益團體間的互動，因此研究重點較多是關注於組織的中間層面，以政策社群或政策網絡的概念來探討決策過程。Richardson與Jordan首先於1979年時提出「政策社群（policy community）」的概念，認為政策社群是由特定利益團體與國家機關中相對應部門所形成的持續互動關係。其指出英國政策大多是在次級系統中，經由政府機構與利益團體的協商所促成，並強調政府部門中有許多決策，每一部份被不同的組織所佔據，且經常是未被認可、或是一般大眾所無法理解的組織（Richardson and Jordan, 1979: 74）。

繼之，S. Wilks & M. Wright（1987）則以社會中心途徑，提出政府機關與工業界之間的網絡關係（government-industry relations，簡稱為GIR 模型）。此模式強調次級系統中網絡內部人際間的動態關係，而非政策次級部門的制度結構關係，因此政府部會、單位與利益團體間的交涉妥協，為決策的主要過程。兩位學者認為英國工業政策部門決策體系呈現分離性格，政府部門與工業界皆非均質的組織，故須從次級部門著手。故而，其

將政策社群視為具備共同政策目標的參與者和潛在參與者所構成的政策網絡之行動主體，而政策網絡是政策社群間的連結，通常是以成員間的規則化互動做為基礎（魯炳炎，2003：268）。

再者，學者Marsh與Rhodes認為，英國於1980年以後就強調各政策領域，是由多元組織構成相互關聯的依賴網絡關係，亦即根據「權力互賴模式」（theory of power dependency）的政策論點，將治理的政策網絡關係，視為一種中層概念（meso level），存在於部門層次，而非次級部門（sub-sectoral）層次（Marsh and Rhodes, 1992: 9-12）。其將網絡視為連結宏觀層次分析（著重於當前社會的權力分配問題）與微觀層次分析（著重於特定政策領域中行為者的行動模式，也就是政府與特定利益團體的分析），並定位為各個國家內部相關的中央政府、地方政府、企業及其他民間組織，各自掌握有限的權威、資金、資訊、人員、技術、設備、正當性等各種資源，所以必須依賴其他組織，從事各種交易與合作的行為，進而結合成一個聯盟關係或利益共同體。因此，將網絡分析層次著重在政策部門，而部門間的運作過程，是一種資源交換、權力互賴的運作。特別是中央與地方政府機關間的「結構互動關係」，而不注重機關中個人間的「人際互動關係」，故其研究模式稱之為中央與地方政府關係（central-local government relation），或稱府際關係（intergovernmental relation）。任何一個行為者所設定的政策目標，除需考量己方的權力大小、獲利多寡之外，更須提高其他行為者交易與合作的意願，使得個別行為者的利益得以匯集為團體利益，並進而創造非零和賽局的合作關係（Marsh and Rhodes, 1992: 101-11）。正由於Rhodes等學者對於網絡的特性、定義、參與者、結構、分類、文化、權力關係的論述相當清楚，遂成為國內學者研究的典範（胡國堅，1996；林玉華，1999、2002；劉宜君，2000、2001a、2001b；曹俊漢，2002；李翠萍，2005）。

3.歐陸傳統

歐陸學者將政策網絡視為一種管制社會與市場的形式，政府有責任去創造與維繫一個良好的網絡協商環境，提高信任與社會資本，使得網絡中的各個行為者，能處於一個低交易成本的環境。政府由以往的統治者，轉為網絡中的主要協調者。國家與社會的關係，亦由過去垂直層級關係，導引成水平整合的網絡關係（Börzel, 1998: 266）。

其中德國學者的觀點，與英國學者的研究途徑有許多相似之處，例如皆強調現代社會功能的分化；認同私人組織擁有社會資源，且能影響政策結果。但其主要差異在於歐洲學者視政策網絡為一種治理結構，並重視社會或國家制度層面對於政策的影響（Marsh, 1998: 8）。

德國學者Patrick Kenis與Volker Schneider（1991），認為1970年以來政策網絡概念的出現，是為了回應政治實體、政治科學與政策分析的概念調適與創新變遷。由於現代社會功能高度分化的結果，使得私人部門擁有許多重要資源，並在政策規劃與執行之際，扮演極為重要的角色。Kenis與Schneider亦認為政策的制定，相當程度地決定於參與者間非層級節制形式的互動關係。而政策網絡即是由一群具有自主性，且彼此間存在共同利益的互賴行為者所組成的關係（Marin and Mayntz, 1991: 15-18；Marsh, 1998: 7），並將政策網絡視為官僚與市場之外的一種替選方案。

而Mayntz認為政策過程既然發生在某些制度的系絡之內，瞭解該制度所處的系絡或環境運作就相當重要，甚且因為私部門的成長，相對顯現出政府角色的減弱。由於政府公部門與私部門間相互依賴日深，國家與公民社會的區分日益模糊，實需架構一個新的治理模式來因應這種劇烈轉變。Mayntz（1994）因此主張政策網絡、官僚組織與市場皆是國家治理的一種模式，三者鼎足而立。

荷蘭學者Kickert、Klijn與Koppenjan（1997）視政策網絡是新的治理方式，認為政府已不可能再扮演萬能的角色，且隨著國家機關和私人企業間相互依賴關係的增強，因此在政策過程中將會出現政治協商與合作。而任何一項政策問題或計畫的形成，有賴於互賴行為者間穩定的社會關係型態。故可將政策網絡視為網絡中行為者交換資源的行為，且其重要性是在於促進合作、協調與建立共識，而有效治理的關鍵是在於有效的網絡管理。故而政府的角色仍不可放棄，在各種的政策網絡中，仍需負責協調的管理工作。因此需將政府與政策網絡，視為治理的兩大支柱（Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997）。

4.綜合比較

綜觀英國、美國與以德國、荷蘭為主等歐陸國家，因其各自不同背景與文化的差異，致使反應出政策網絡研究的不同觀點。一般而言，美國文獻強調微觀（micro）層次，從早期「準政府」概念到近來基於理性選擇或其他類似行為理論，以多元主義的角度，著重在網路內部人際間交互影響關係的分析。英國學者主要關注在組織網絡結構的中間（meso）關係，並著重在利益團體介入政策的過程、網絡結構與網絡內部彼此互動的型態。歐陸學者將政策網絡聚焦於鉅觀（macro）層次，其分析涉及二個面向：（1）政府與網絡間較為寬廣的制度結構與過程，以及政府與公民社會之間的關係；（2）政策網絡擴及社會公私部門及次級的公私組織領域。其中的德國學派把政策網絡提升到制度層次，並與行政組織和市場等同視之（蔡允棟，2004：27-28）。

由上述各國學者對於政策網絡的相關研究得知，不論從何種角度定義政策網絡，皆由於網絡間相互連結與影響的特性，而形成一種涵蓋多元性與多層次的治理架構。將其應用於公共政策的場域中，可發現政策網絡中的關係，早已脫離過去將國家視為唯一主體的概念。網絡中的連結關係是呈現多元發展，並透過各種行為者間的互動，進而產生與影響公共政策。因此需透過上述各家之研究精華，整合微觀、中層與鉅觀三個層次的概念，方能建構更符合實存現狀的理論架構。

（二）政策網絡在公共政策中的定位

1980 年代，因為政府再造、民營化、獨立執行機構的設置等，形成公共事務公私協力的風潮，因而誕生當代治理的新興模式（Nelissen, 2002）。繼之，網絡理論被引入公共行政與政策的研究領域，公共政策研究學者開始採用政策網絡的相關概念，以取代多元主義、統合主義等傳統模式（林玉華，1999：139），並進一步解釋日趨複雜的國家機關與民間社會間，彼此互動所構成的正式與非正式關係。

網絡是由具有不同屬性，並存在於不同位置的行為者，與其他行為者產生互動關係所形成的結構。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，強調人與人之間或組織與組織之間關係的重要性（Mizruchi & Schwatz, 1987: 8）。而政策網絡是指互賴行為者間的社會關係型態，以形成政策問題或政策計畫，並強調政策參與者無法獨立完成決策過程，必須透過與其他擁有資源的行為者間之合作關係，進而影響決策的結果（Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997：6）。

因此，「政策網絡」指涉的是國家與社會間的一種關係模式，在資本主義國家政策的制定過程中，國家會尋求非國家行為者的協助，以建立一種相互依賴、協助的穩定關係，藉由此種關係的建立，可使政策規劃與執行的過程進行得更加順利（Katzenstein, 1978: 19）。甚且，利益是網絡中行動的驅使力量，在擁有相同利益的行為者間，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。故而，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（王光旭，2005：88）。

將政策網絡作為分析途徑的優點，就是捨棄傳統建構公共政策理論的階段論模式，在問題設定、議題形成、政策合法化及政策執行的分析上，皆有政策網絡可供研究的議題（Kenis & Schneider, 1991: 43）。因此，政策網絡受到公共政策學者的重視，在於能充分解釋或反應現代多元社會的政策現象。甚且政策網絡的協調形式，使政策在制定之前，就能從多個政策資源予以考量。在現今多元社會的政策現象下，欲使政策資源相互緊密連結，形成一個相互支援與運用的系絡，則亟需運用政策網絡的概念，而

不必建構一個政策權力或主導中心的分析概念（曹俊漢，2002）。

從政策網絡觀點分析，政策的產出乃是諸多行為者間複雜互動關係產生的結果，更重要的是能連結行為者間的制度性或非制度性關係。其中相互依賴（interdependdecy）是政策網絡形成與維持的關鍵因素，亦即組織的生存與發展往往必須依賴其他組織所擁有的資源，透過組織間的資源交換與協調機制，確保獲得所需的資源（Hanf and Scharpf, 1977）。因此政策網絡是在一個穩定關係中，由相互依賴的行為者所共同建構出的集合體，網絡的發展不能從議題或政策的場域中分離出來，但其可提供一個制度性的安排，以促進不同群體間的互動、合作與學習（Klijn, 1997）。

因此，在描述政策網絡的特性時，通常包含網絡參與者、網絡的結構、網絡的功能、網絡文化、權力關係與策略運用等幾個要素（Van Waarden, 1992：33-36）：

1. 網絡參與者是個人，但個人的影響力量有限，必須以組織的力量，才能達成目的。因此許多網絡參與者，是以組織代表的形式（organization -representative）作為成員。

2. 網絡結構通常沒有特定的功能或目標，只有當參與者依賴網絡時，網絡結構才會促成不同的功能。因此網絡即在於整合結構和參與者，得以增加結構和參與者間關係的強度，並建立有效且順暢的溝通管道或途徑。總體而言，政策網絡最重要的功能，包括：促進決策過程管道的暢通；加速彼此之間資訊的流通，以利諮商工作之進行；透過協商程序，使政策資源與績效可以相互交換；是一種資源動員，並促成參與者在政策形成、執行與合法化過程中合作的機會。

3. 網絡可以達成政策參與者的互動與互信，而互信是政策形成過程的重要因素。換言之，政策網絡可以透過建立政策溝通，而達成互信的功能。網絡結構所涉及的面向，包括：（1）檢視網絡之間關係交互運作呈現的密度（intensity）與強度（strength）；（2）瞭解網絡關係的本質是衝突、競爭或是合作的關係；（3）確定政策網絡之運作能否產生穩定的互動關係；（4）對於網絡功能的成功是否為關鍵性的因素。

4. 網絡文化係指政策網絡活動的行為者法則或是遊戲規則，和參與者的角色認定、態度、利益、教育背景與組織文化等有關，包括參與者有無尋求共識、調和與妥協的策略，或僅是讓對立的各造直接進行談判；是否以理性的務實主義面對問題，或僅以意識型態的爭論面對問題。

5. 權力關係與策略運用，係指參與者所採取的因應策略和網絡關係，構成彼此間互動的形式。而參與者無論建立或使用網絡，都是為滿足其需求、利益與目標，並發展出相對應的策略，以塑造和其他參與者間的互

利與互賴關係。

公共政策的規劃、形成、制定與執行等，皆與政策資源的配置運用，有著密切的關聯。由於政策資源彼此之間具有相互依賴性，因此如何使政策資源相互緊密地連結起來，使之形成一個相互支援與運用的系絡，即成為政策研究者普遍關切的議題（Börzel，1998：255）。

政策網絡對於傳統公共政策所提出的修正觀點，不僅跨越公私部門涇渭分明的傳統觀念，同時也不再囿限於複雜糾結的層級節制之中，取而代之是平行的權力網絡，或是其他跨越不同政府層級和功能領域的複雜且相互依賴的協調形式（劉坤億，2002：60）。政策網絡的形成，是依附在特定政策制定或執行的過程，因此不單指一個以國家層級的政策系統為核心之「鉅觀層次」，或是以個別行為者為核心之「微觀層次」的分析概念，而是介於鉅觀和微觀間的分析層次，再加上一個描繪社會團體與政府間連續關係的「中間層次」分析概念。因此政策過程，是呈現多元參與的局面，中央政府、地方政府、非營利組織、私人企業、社會團體、個人等，基於各自的利益與目標，將會涉入該過程當中，形成交互依賴的複雜關係。任何一個參與的行為者，皆無法完全掌控所有的網絡關係，而必須以相互合作與資源互賴的方式，方能完成政策的制定與執行。

因此政策網絡強調在政策領域內，政府與其他非政府之行為者間的相互關係，而網絡途徑是同時包含多元主義模型與統合主義模型，恰可彌補多元主義與統合主義的不足之處（Rhodes, 1997: 32）。在當前多元主義崛起、利益糾纏複雜的政策環境中，政策網絡概念雖然在協調不同或衝突利益的機制上，尚有其本身的侷限性。但面對各政府層級在協調與溝通上所呈現效能不彰的窘境時，政策網絡仍是一項有用的政策研究工具，對政策議題的形成與推動有其一定的助益（劉宜君、陳敦源，2003：5）。

綜上所述，近年來許多公共政策學者開始強調伙伴關係或是協力關係，將公部門、私部門、非政府組織等建構出水平式的政策網絡關係，而公部門的中央與地方政府間，也因為跨域治理的議題，使其彼此間有更多連結的機會。不過除了上述比較偏向國家內部治理主體間的互動關係之外，全球治理更常涵蓋包括全球性國際組織、區域組織、國家、地方以及個人等多層次的治理主體（吳得源，2006：6-7）。故而，在全球治理架構下的政策網絡，已不似傳統公共政策所常論及國家內部的政策利害關係人，更包含來自於國家疆界以外不同層級的其他治理主體。

二、政策變遷

政策網絡中各行為者間的互動行為，將會誘發政策變遷。而政策變遷的內涵及其結果，是本研究所關切的重點之一。因此以下將就政策變遷的定義及其結果等子題，分別予以進一步探討。

（一）政策變遷的定義

根據Thomas R. Dye（1995: 2）的看法，政策變遷係指一項或多項當前的政策，被其他政策所取代的現象。Hogwood and Peters（1983: 25）則指出：「所有政策本身就是一種政策變遷（all policy is policy change），沒有任何事物是靜止的，它隨時都在不斷的改變」。因此唯有仔細觀察政策的變遷，才能充分瞭解政策複雜的動態本質。如果政策環境一如往常，且政策論述內容變動幅度不大，或是根本沒有更動，則該政策將會持續一段時間。反之，倘若政策環境與政策論述內容變動劇烈，原本政策得以憑藉的基礎已不復見，則政策必將與時俱進，需進行必要的調整。不過由於政策環境與政策論述會不斷更迭，因此Baumgartner與Jones（1993）從歷史的角度，認為大多數公共政策的實際變遷過程，是歷經一段長期的穩定之後，會發生短時間的顯著翻轉。故而，政策變遷乃是政策過程中的常態。

政策之所以會產生變遷，其原因包括（丘昌泰，2000：422-423）：（1）長期以來政府通常都會逐漸地擴大某項政策領域的活動範疇，這些活動範疇很少是全新的，即使是全新的政策，在某種程度上必然與當前的政策有所重疊；（2）當前的政策可能因為不良副作用或效果不彰，導致需要在政策上進行某種程度的改變；（3）為了避免政策終結的問題，當前永續的經濟成長率與現行政策中的財政承諾，都會儘量避免制定新政策。因此，政策變遷是相當普遍的現象。

政策變遷可分為政策創新、政策賡續、政策維持、政策終結等四種類型，但這四者彼此之間會出現交互作用，亦即若出現一種政策變遷的類型，將同時對於其他類型的政策變遷造成影響。故而政策變遷的類型，很少是以這四種類型中的單一面向出現，大多是會同時兼具不同類型的內容（林水波，1984：183）。

從政策階段論的角度觀之，許多公共政策都是歷經問題建構、政策規劃、政策合法化、政策執行與政策評估等一系列的過程（Hogwood & Peters, 1983；Sabatier & Jenkins-Smith, 1999）。然而，在這些政策過程中，政策變遷是無法避免的事。大多數的政策都會經歷過頻率、程度不等的變遷，最後才完成整個政策過程。因此，過去的政策乃是未來的政策所必須慎重考量的重要環境與條件。即使該政策完成階段性任務，其影響力未必會隨即結束，可能為其他政策所繼承（Rose & Davies, 1994），而出現政策遺

續（policy legacy）的現象。

Hayes（1992: 17-18, 148）將政策分成四種變遷程度：聯邦政府角色的突破、漸進的理性化政策、非漸進式的政策變遷、理性化的突破等。其中漸進式政策變遷比較容易出現，主要原因有以下三項：（1）因政策沈澱成本的因素，致使政策制定者不會隨意廢止原有的政策而重新擬定政策。比較可能在現有的政策基礎上，調整對問題的認定，進而修正現存之政策方案；（2）政策制定者在現行政策的運轉過程中，已取得大量的政策經驗，建立政策知識庫，一旦大幅改變政策方向和內容，原有的知識庫便可能喪失功能，難以評估政策變遷的後果；（3）重大的政策變革在政治上是較不可行的，因為變遷將產生不確定性，即使是新政策的潛在受益者，都可能會有所質疑，不一定會全力支持；而現行政策通常會受到既得利益者的強力維護，反對任何明顯的改變。

（二）政策變遷的結果

政策產出與政策現象的形成，乃是政策本身與情境系絡之間相互影響的結果。國家雖在政策過程中為一重要主體，且能影響政策改變與否、幅度與方向，但是當公共政策無法達成原先所設立的目標，而有改變之必要時，其他涉入政策過程的行為者，如國際組織、政府官員、行政人員、標的團體、非政府組織、學術社群，以及社會大眾等，都可能是造成變遷的來源，進而成為政策變遷的動力。因此，政策網絡與政策社群，亦是政策變遷過程中重要的行為者。所以不論是外在社會、經濟、政治、文化與技術環境，或是政策參與者與利害關係人，都是政策系絡的構成要素，其特性及互動都會對政策本身產生一定的影響（林水波、王崇斌，1998：252）。故而，政策變遷是呈現「多元的因果關係」。

Hogwood和Peters（1983: 85-86）認為在政策變遷的過程中，政策的結果將會反應在政策環境之中，並可從組織面、法令面與預算面等三個面向觀察政策變遷的相關訊息，以下將分項敘述之（莊文忠，2003：61-66）：

1.組織結構的調整

組織是執行公共政策、實現政府功能的重要實體。組織結構的設置與調整，為觀察政策是否即將改變的重要指標，若能輔以參考其他指標的變化，將能更準確地掌握政策變遷的現象。

2.法律命令的修訂

公共政策於執行之際，常需相關因應與配套法律的增修與授權予以配合。在這些法律的條文中，亦會清楚揭示重要的政策目標和內容，並明確規定相關的權責機關和職責範圍。但若以法律條文作為判斷政策是否變遷

的依據時，則不應拘泥於條文字句上的規定，而須同時參酌條文的立法精神和相關之行政命令，否則容易落入「見樹不見林」的偏見之中。

因此要分析整個政策的發展歷程與修正沿革，應該詳細瞭解各種法律資訊，如此將會對法律變革過程有更清楚的認識，進而有助於掌握政策變遷的真實意涵（Majchrzak, 1984: 34-35）。

3.財政預算的收支

政府預算與財政計畫，可以顯示政府未來一段期間內的行動意向（Rubin, 1997: 2）。甚且由於政府財政收支是一種以貨幣為單位，來描述政府作為和不作為的方式，因此國家短、中、長程的重大政策及資源分配的優先順序等，皆須與政府預算和財政計畫進行結構性的整合，以提高資源運用的效益與政策執行的效果。是以，政府預算與財政計畫將透露出政策變遷的訊息。

三、全球治理與國家公共政策

承前所述，全球治理可以從治理主體與治理內涵兩個面向加以觀察。就治理主體而言，全球治理不再以主權國家爲單一行爲者，國際組織、政府、非政府組織、私人企業、民間團體、個人等，也都成爲全球治理中的行爲者。多元化、多層次的行爲者在全球治理的進程中相互影響，呈現出各自不同的特色與優勢，進而形成網絡關係。從治理運作的內涵觀之，全球治理可以被看成是全球化時代公共事務的管理機制，而此管理機制將促成多層次行為者間的相關規則與協議。這些規則與協議，會進一步影響行為者的運作模式。以下將以全球治理的兩個面向，分別說明其與國家公共政策間的關係。

（一）治理主體與政策網絡

二次戰後，隨著全球事務遽增及各層次行為者間的高度互動，致使多元主義（pluralism）學者強調國際社會所出現的各種建制、國際合作、跨國活動與相互依賴性。功能主義（functionalism）學者也指出，社會生活中許多專門性的議題，無法僅僅依靠國家單獨解決，而需跨越疆界與區域，甚至是採取全球性的合作模式，進而形成一種功能性的互賴網（Mitrany, 1975: 104）。此外，跨國主義（transnationalism）學者認為在當前國際關係中，非國家的行為者有能力且也應該處理一些國家內部個別面臨的問題。在這些互動之中，除國家間的互動之外，還包括個人、民間團體、私人企業、非政府組織、國際組織等非國家成員間以及非國家成員與國家間的互動。故而 Keohane 與 Nye（2000）認為相互依賴的發展，是二次戰後相當明顯的現象。

上述這些不同的學派皆認為目前實存於全球環境中許多複雜的公共事務，已經難由單一國家所處理。因此除國家之外，尚有許多的行為者，在不同的層次與議題上，發揮其重要的角色。在此高度相互依存的全球社會中，各行為者都鑲嵌於全球治理的系絡中。國家在此時空下，並無單一最終權威，決策權由多重行為者在不同層次上分享（Hooghe and Marks, 2003: 233-235）。故而，全球治理強調多元治理主體，需要依靠各種行爲者的通力合作，並主張將多種組織、多個層次和決策部門子系統，皆納入政策網絡。

而全球治理觀念的發展，實與當前的「政策網絡」理論多所配合（曹俊漢，2002：244）。特別是 Rhodes（1997: 659）歸納出七種治理概念的用法[12]，其中之一便是將治理視為網絡（governance as networks）。此項概念的主要論述基礎，即是因為現代社會的複雜性、動態性與多元性，使得國家無法單獨治理，網絡已成為治理架構下的一種新興途徑，且國家與社會許多組織間，已形成綿密互動、相互依賴的政策網絡。Rhodes（2000: 60）亦曾試圖自政策網絡的觀點，詮釋治理的內涵以及政府應如何順利運作的基礎。其認為網絡能提供一個更為貼切、寬廣以及具體顯現當代國家、政府與社會關係的有效分析架構。

甚且，政策網絡反應出國家與非國家行為者間，經由策略性協力合作、資源共享所產生的互動關係，而不再將兩者嚴格的區分（Knoke & Kuklinski, 1982: 9）。因此政策網絡是涵括在一個政策領域中，所有參與政策過程的行為者，其主要特性是公共與私人組織之間存在多元非正式的關係，並具有相互依賴的利益，努力尋求集體行動來解決問題。因此政策網絡分析觀點，也意謂著治理結構的變遷（Klijn, 1997; Rhodes, 1997; Kooiman, 2003）。

由此可知，無論是在全球治理或政策網絡的文獻討論中，都同樣對於「國家中心論—統合主義」與「社會中心論—多元主義」的觀點，進行對話與討論。而全球治理存在的前提，是假設國家於現今的全球系絡中，已經無法再單獨提供治理的功能。因此，國家原本所提供的部分職能，須在協力合作的基礎上，交由非國家的其他行為者來代為執行。

不過，在當前的全球治理中，Robert Gilpin（1987）與 S. D. Krasner（1993）即認為國家的部分權力，已被轉移至由國家與非國家行為者所共同組成的全球治理機制，雖已不再是傳統政治學觀點下的權威控制者，但

[12]此七種治理概念分別為：1.將治理視為公司治理；2.將治理視為新公共管理；3.將治理視為善治；4.將治理視為國際間之互相依賴；5.將治理視為社會操縱系統；6.將治理視為新政治經濟；7.將治理視為網絡。

仍是其中的重要行為者，且有其存在的價值與需要。Hirst 與 Thompson（1996: 2-3）強調國家在全球化的架構下，並沒有跳脫以國家為其實質內涵，因此全球秩序仍需將國家視為運作的基本單元。Keohane 與 Nye（2000）亦主張，「全球治理」不是否定傳統國家與政府在世界舞台進行政策協調的主要角色與地位，而是強調新的治理趨勢，並進一步融入「國際建制」、新的多層次「行動主體」與「網絡」，以及「規範」等三大要素。

（二）治理內涵與政策變遷

Dye（1995: 4-6）曾經指出，當公共政策被視為依變項時，就必須注意一個政策系統的環境，如何影響與形塑政策內容。因此藉由政策環境的研究，有助於吾人瞭解環境與政策間的因果關係，並藉以建構其間的理論基礎。若採取系統理論（system theory）的概念，則全球治理體系與國家公共政策結構，將有其互動與對話的理論基礎。這種理論基礎係將一個政策視為一個生態系統，政策的形成與產出皆會受到圍繞在此系統的環境（policy environment）所影響（Easton, 1965: 112）。這種分析的架構，特別重視國家政策與外部環境互動的關係。

若從宏觀政策過程的角度觀之，全球或國際系絡是在整體政策環境中相當重要的影響因素。全球治理下的各種規約與限制，就透過此一輸入過程，影響國家的政策系統。因此，當吾人思考全球治理與國家公共政策間的關係之際，實需檢視外在全球治理因素對國內公共政策之影響（Gourevitch, 1978: 881-911）。而政策系統的輸出過程，則是對系統本身或系統所在的環境，產生刺激或影響的相關活動。政策系統經由政策制訂，使內外環境維持於全球治理的秩序之下（Almond and Powell, 1978）。

全球治理一直被視為是有關國家間應如何行為與互動的關係和協議（a set of intergovernmental relationships and agreements）（Booth and Seligson, 1989: 12），而該項於全球系絡中草簽的規約或協議，仍須經由各個簽署國家內部的合法化程序之後，方能正式生效。Rosenau 即主張應將國際規約與國內決定因素的影響加以結合，作為解釋國家政策的輸入變項（1969: 1-16）。Robert D. Putnam（1988）更明確指出國際公約或政策的制定過程，應該被理解為「雙層賽局（two-level games）[13]」，政策制定者被看做「同時在國際與國內兩個層次進行政策制定活動」。故而，在此由全球系絡進入國家範疇的過程中，需同時兼具全球與在地的相關考量。從層際分析的角度觀之，主要著重於決策者如何在全球治理的規則、規範或決策程序等

[13] 於國際談判時，如需同時考量國際因素與國內因素，此即為雙層賽局途徑之談判策略。然而現今與雙層賽局相關的研究與概念，已並不只限於國際談判之範疇，而朝向兼具動態的政策過程之方向發展（Putnam, 1988）

制約與機會下，透過國內政治發展與決策過程等途徑，重新定義國家公共政策制定與執行的方向和內涵。

每個國家內部在歷經審慎思考之後，會決定是否同意與執行此項協議。即使該國不同意該項協議（如美國不同意簽署京都議定書），也會在某種程度上受到影響。不過，一旦該國同意此項協議，協議內容將同時進入到該國的政策階段之中。此一來自外部的力量，將會衝擊到該國的政策過程，並進而造成政策變遷。

在全球治理案例中，由於各個國家因應全球治理的能力不同，因此會針對不同發展程度的國家，訂定不同內容的規範標準（如京都議定書中對附件一、非附件一成員的不同責任要求），因此會在該國內部出現程度不一的政策變遷；也可能會發現一個國家的政府當局，雖有能力承擔全球治理的規範內容，但是因為受到非國家行為者的反對或是國家內部既有機制的約束，而降低其對於全球治理內容的支持程度（如美國布希政府，因國內企業的反對，迄今仍不願簽署京都議定書），致使未必會呈現出完全因應原協議或規範內容的政策變遷。

第三節　全球治理與國家公共政策：GG-NPP 理論架構的建立

過去在公共行政與公共政策的傳統研究領域中，常由公共行政部門處理國內事務，將全球層次的公共事務，視為外交、國際關係等研究議題，而由外交部門處理（Cooper et al., 1998: 334, 367）。但全球化的過程，將傳統公共政策與國際關係兩個領域，從先前二分法的既有思維邏輯中解放出來（Cerny, 2001: 397），使得國家內部的政策過程都必須進行重組的工作，並觸動國際與國內事務得以有接軌與互動的機會，亦使緣起於國際關係的「全球治理」概念，得以與國家公共政策有進一步對話的空間（宋學文，2001：11）。

許多有關於全球治理的文獻，是透過「國際建制」的觀點，探討由國家行為者間透過合作協商，以建立一套規範適當互動行為的規則、原則或決策程序（Krasner, 1983: 2-4），並深究其如何影響國內公共政策的制訂（張世賢，1994：12-25）。這些規範或制度，若從經濟學取向的新制度論而言，就是為了降低治理主體間的交易成本與資訊不對稱現象、減少搭便車的情事、增加治理主體間的互信基礎等。這些成本與利益的考量，將會影響治理主體不同行為模式的選擇考量，亦將是治理主體各造之間的利益總和能否達成極大化的關鍵因素之一，更將是牽動國家公共政策如何變遷的核心概念。

如前所述，全球治理對於國家與規範的衝擊，致使國家必須在公共政策上有所因應。現今有關於公共政策制定的相關研究，除需考量國內政治文化、公共輿論、政黨、菁英、利益團體、民意代表、行政人員等各種國內因素之外，在全球化的發展趨勢下，國家以外的因素亦將影響公共政策的制定，並進而造成該國政策的變遷。甚且，特別是受到有關於環保、經貿等全球治理議題的影響，各個國家的公共政策機制，必須同步運用全球治理的思維脈絡（朱志宏，1995：79）。故而，治理不只是一套規則或活動，更是一個政策過程（孫同文，2003：218-220）。

綜合前述對於各主題的討論，本研究結合全球治理與國家公共政策的相關概念，提出「Global Governance and National Public Policy（GG-NPP）」理論架構（請參見圖 3）。透過不同的分析層次，系統化釐清全球治理、國家公共政策，以及兩者間的關係概念，並從而建立本研究最重要的理論架構。

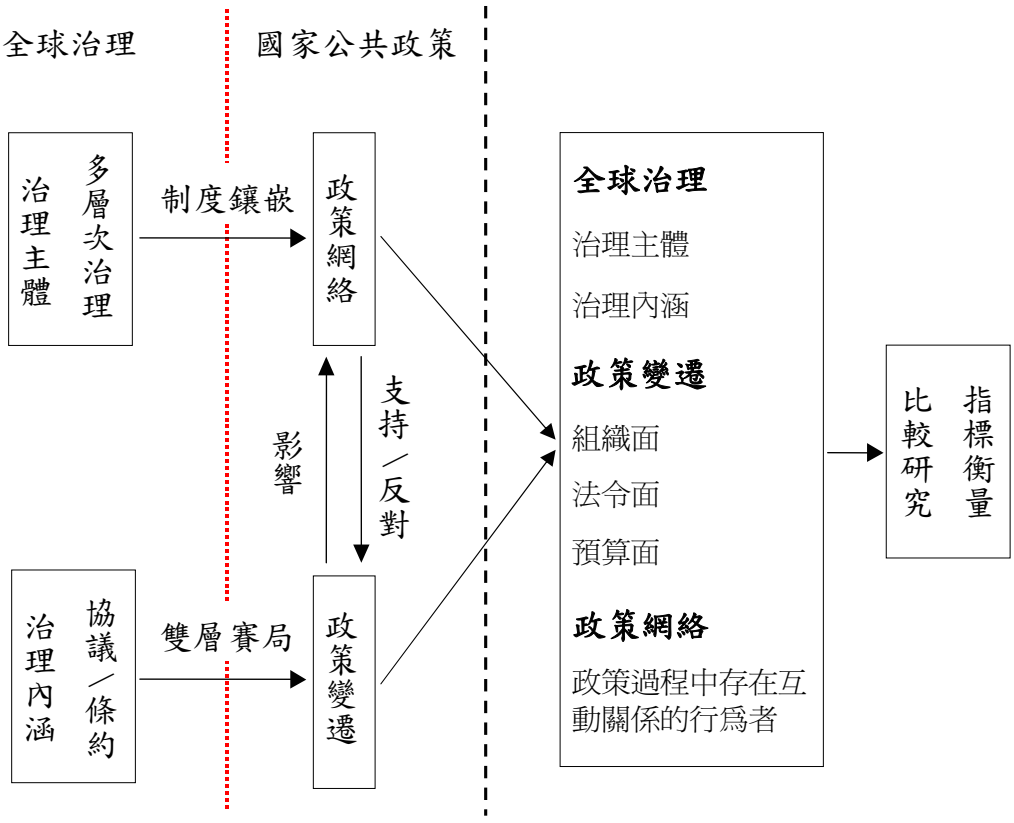

圖 3　GG-NPP 理論架構

資料來源：本研究

根據 GG-NPP 理論架構，吾人可以發現國家公共政策體系，基本上是鑲嵌在全球治理的系絡中，而全球治理可以從治理主體與治理內涵兩個向度加以觀察。因此全球治理除了一部份是來自與治理主體間的互動之外，另一部份是來自於治理運作的內涵結構。

在全球治理架構下，各治理主體都因全球性問題而形成一個相互依存的共同體，各治理主體也都受到此架構中其他行爲者的影響。參與選擇的結果，將部分取決於其他行為者所作出的選擇，收益也部分取決於其他治理主體的行爲。因此，治理主體間的互動，就形成全球治理系絡下的多層次治理現象。多層次治理所涉及的主體，除會與國家間形成密切互動的關係之外，彼此間也將構成緊密的政策與議題網絡。

治理運作的內涵，主要係指在全球系絡中所簽訂的規則或協議。這些規則或協議將透過雙層賽局的管道，進入到一個國家的政策系統之中，並會對於該國造成不同程度的政策變遷。即使該國國內合法化機制（如國會），並不同意此項草簽的協議，或是該國並未被納入該協議之中，也可能對於該國內部政策造成某些程度的影響。

多層次結構中的治理主體，會基於利益極大化的考量，在其國內或是全球治理的系絡，採取適當的治理機制，並試圖影響政策制定。然而，個體自我的理性計算，往往導致集體的不理性結果；如果治理主體間的利益與成本不對稱時，制度的演化與變遷可能會是衝突的（Olson, 1971）。

當制度引起的集體行動不能增加效率時，各國政府與專家就會希冀藉由治理制度改變誘因，於該國內部制定相關政策，鼓勵行為者採取克服集體行動困境的策略，以便於治理主體在採取成功的集體行動之際，得以進一步的合作。故而，治理主體間可能會透過管道，影響國家內部對於該項協議的政策制定過程；相對地，國家內部與該項協議相關的政策制定，亦將會影響在網絡關係中的各個治理主體。

全球治理的終極目標，即是形成適於全球化發展趨勢的公共管理機制，突破國家疆界的限制性，希望協調全球治理中各行為者間的衝突與問題，進而擬定符合各行為者利益的全球公共政策。因此 A. Prakash 與 Jeffrey A. Hart（1999: 2）指出檢視集體治理如何演進、在何種範疇內造成改變、影響個體行為的程度為何，都是很重要的課題。不過要衡量這些改變與衝擊，必須有一套具有科學性且能操作化的指標機制予以評估，方能清楚地說明。甚且由於從指標體系所獲致的整體訊息，將大於個別指標所能提供訊息的總和，所以須將所建構的指標，有系統與邏輯地組成一套指標體系，如此才能完整判讀測量的資訊，亦方能瞭解整體的現象。

綜合前述對於 GG-NPP 理論架構的說明與相關文獻的檢閱，吾人可將各面向中重要的變數及其內涵，分別敘述如下：

一、全球治理：包括治理主體與治理內涵。

（一）治理主體：全球治理的行爲者，如國際組織、政府、非政府組織、私人企業、社會團體、個人等。

（二）治理內涵：可視為有關於治理主體間應如何行為與互動的關係和協議。

二、政策變遷：包括組織面、法規面、預算面。

（一）組織面：政策變遷的程度與組織結構需要調整的幅度，經常是呈現正比的關係。

（二）法規面：國家的法律經常是許多公共政策產生的母源，故從法規增修的情形，可作為公共政策是否變遷的判斷基礎。

（三）預算面：由政府預算與財政計畫的內容，即可反映出政府行動的範圍與方向，亦可呈現相關政策變遷的情形。

三、政策網絡：主要為政策過程中存在互動關係的行為者，並強調國家與非國家行為者間的互動關係。

透過理論架構中的變數與內涵，且經由與前述全球治理指標交叉比對，並遵循指標建構的原則，本研究初步彙整出全球治理對於國家公共政策影響之面向、變數與指標（請參見表 3）。繼之，將以此指標系統為本，作為後續進行政策德菲法、結合京都議定書之個案，以及蒐集相關指標資訊與數據等研究工作的基礎。

表 3　本研究初擬「全球治理對於國家公共政策影響之指標系統」

面向	變數	指標
全球治理	治理主體	改變生活形態
		注重利害關係人
		移轉與分享技術
	治理內涵	重視課責
		強調資訊透明化
		動員與管理資源
政策變遷	組織面	政府建構處理機制
	法規面	國際公約內國法化
	預算面	調整財政機制
政策網絡	政策過程中 存在互動關係的行為者	運用準政府或非政府組織的力量
		與私部門建立夥伴關係
		增加國際合作

資料來源：本研究