

# 運用網絡分析探討政策掮客在政策過程中的角色： 以解嚴前後台中市都市發展為分析案例<sup>+</sup>

*Using Network Analysis for Researching Brokerage Roles in Policy Processes: The Case of Taichung City's Development Domain Before and After the Lifting of Martial Law*

王光旭<sup>\*</sup>、熊瑞梅<sup>\*\*</sup>

## 摘要

在傳統公共政策研究中，對政策掮客（policy broker）、政策企業家（policy entrepreneur）或調停者（fixer）等角色在政策產出過程的中介功能，長久以來被視為是研究政策過程的核心議題之一，就現實的政策過程而言，也無法無視於其存在的價值。然檢閱相關文獻，公共行政學界對於政策中介角色的討論大多點到為止，並未將這類行動者在政策場域中的角色與功能進行系統化的測量。本論文以台中市 1986 年到 1992 年間與都市發展有關的重要政策事件為分析案例，採用行動體系理論（action system theory）的架構，蒐集台中市 78 個都市政策菁英參與 8 個重要都市發展事件的社會網絡資料，並透過社會網絡分析的中介中心性指標（betweenness centrality）、結構洞模型（structure hole model）與橋樑者角色模型（brokerage role model），找出影響台中市重要都市發展事件的重要中介者與其特質。在理論與分析方法上，希望能為目前相關的研究議題提出一可行的分析概念與解釋架構；在實務的需求上，也希望能為台中都市發展政策過程中的政治管理提供具體可行的政策建議。

關鍵字：政策掮客、中介角色、政策企業家、社會網絡、結構洞、台中都市發展

---

<sup>+</sup> 論文發表於 2012 年 5 月 26-27 日 2012 台灣公共行政與公共事務系所聯合會國際學術研討會「永續治理、新環境、新願景」，國立成功大學政治學系主辦。

<sup>\*</sup> 國立台南大學行政管理學系助理教授，E-mail：guangxu.wang@gmail.com。

<sup>\*\*</sup> 國立政治大學社會學系教授，E-mail：hsung@nccu.edu.tw。

*Using Network Analysis for Researching Brokerage Roles in Policy Processes: The Case of Taichung City's Development Domain Before and After the Lifting of Martial Law*

Guang-Xu Wang, Ray-May Hsung

**Abstract**

Despite the recognition of policy broker, policy entrepreneur or fixer is a crucial determinant of policy output in public administration and policy literatures, little is known about its antecedents and how is it measured systematically. Using a unique dataset of 8 events and subsequent network relations among 78 political elites in the Taichung urban development domain before and after the lifting of martial law, the article applies social network analysis (SNA) for identifying policy brokers and what their characteristics are by developing a conceptual framework about brokerage roles in policy processes. In theoretical development, this research is expected to demonstrate how technique of SNA is helpful for not only identifying policy brokers but also showing how measure different type of brokerage positions in policy processes. In practice, the analytical results increase the current understanding, in part, how these political elites play their brokerage roles and enhance their influence over policy-making and implementation in Taichung urban development domain from 1986 to 1992.

Keywords: policy broker, brokerage, policy entrepreneur, social network, structural hole, Taichung urban development

## 壹、緒論

對於公共行政的研究者而言，公共政策的制訂與執行，從五階段論到非階段論，永遠都不是一個退流行的議題。對政策過程與產出的討論，也希望無論在實務應用或理論發展上，能提供更為動態且完整的分析圖像。相較於過去，無論是民主或正在面臨民主轉型的國家，九零年代之後，公部門皆面臨傳統統治權力遭受侵蝕的問題，再加上新公共管理（new public management, NPM）思潮所引發的地方化（localisation）與分權化（decentralisation）的發展趨勢，政府並非是公共權威與社會控制的唯一中心，公共政策的過程也轉變為多元利害關係人互動的過程，對公部門而言，管理政策環境中不確定性的最大難題與挑戰，在於思索多元利害關係人間共同分享權力與義務的同時，也能維護統治的正當性與公共利益（Kettl, 1993: 202）。據此，為了達到良善治理的目的，網絡管理（network management）能力的培養，也成為現代公共管理者面對多元化政策環境，欲達成上述政策目的不可獲缺的核心能力之一。對於公共政策過程的討論，也逐漸興起一股從過去傳統上「由上而下的策略」（the top-down model）或「由下而上的策略」（the bottom-up model），轉變到更具有動態且權變性質的政策過程理論（policy process theory; Sabatier, 1999）。從現實需求的角度來說，在不穩定性極高的政策環境中，培養公共管理者成為良好的網絡協調與管理者，善盡中介（mediation）與協作（collaboration）的角色，已成為達成政策目標的必要修養與條件之一。

從公共政策的文獻來看，諸多對於複雜政策環境與過程的討論，也對行動者中介角色的功能，與其對政策結果產生影響之間的連結產生高度的興趣。Sabatier 與 Jenkins-Smith 的倡導聯盟架構（Advocacy Collation Framework, ACF; 1993）之中，雖未討論具有中介功能的政策掮客（policy broker）是否對政策本身有特定的立場或價值，然對於政策掮客在不同政策價值間衝突如何協調平衡不同倡導聯盟間的政策影響力，卻視為是影響政策產出的重要變數之一。而 John Kingdon 的多元流程模式（multiple streams model; 1993），也是關注政策中介角色的重要理論之一，其主張政策形成是在問題流、政策流與政治流三流互動的結果，政策企業家（policy entrepreneur）看準三流匯合時機，投入時間、精力、聲望與金錢等資源，促成各流程的結合（coupling），開啟了政策之窗（policy window），大幅的提升了政策議題受到政策制訂者注目的機會（Zahariadis, 1999: 9）。在 Kickert 與 Koppenjan（1997: 48-49）在談到網絡管理的策略時，其認為具有中介能力的行動者，在政策過程中有助於媒合衝突的意見與創造共識。Weimer 與 Vining（1999: 400-401）更認為調停者（fixer）的存在，有助於干預調停政策執行過程中可能面對的阻力，協助政策的執行者達成政策執行所需要件。

進一步而言，對政策掮客、政策企業家、中介者或調停者等角色在政策產出過程的中介功能，早就被視為是研究政策過程的核心議題之一，就現實的政策過程而言，也無法無視於其存在的價值，特別是華人社會中，許多政策過程中爭端

的解決並非是透過制度性的力量來達成，而是藉由關鍵行動者運用社交手腕與影響力「喬」出來的結果，「喬代誌」（喬事情的台語）這種對於華人社會行為的描述，也成為華人社會裡最有效的潛規則之一。然檢閱相關文獻，公共行政學界對於政策中介角色的討論大多點到為止，相關的分析與論述並不深刻，僅僅是以理論模型中的關鍵人物視之，論述上的不精確，也對經驗研究中政策掮客對政策過程可能產生的影響產生解讀上的落差。首先、上述公共政策模型對於這些角色在政策過程中可能發揮的功能，大多抱持著正面的預期與想像，殊不知有能力對政策過程中介者，也可能是破壞政策產出或不欲有任何做為的關鍵者；再者，從循證研究（evidence-based research）的角度來說，也未將這類行動者在政策場域中的角色與功能進行系統化的測量，過去雖然有諸多研究針對政策掮客或政策企業家的角色進行質化性質的經驗詮釋，認為只要是政策過程中在行動上搭建溝通管道與平台的行動者，就是政策掮客或政策企業家（方凱弘、梁綰琪，2009；魯炳炎，2009；魯炳炎、張永明，2006），但這樣的方法卻無法確認這些行動者是想當、努力當，或制度上必須當政策掮客的人，還是真正有機會或能力在政策過程中進行中介干預的行動者。也就是說，雖然理論上對於政策過程中中介角色調解爭端、達成共識的能力皆抱持的肯定的態度，但在經驗研究上卻鮮少能明確的指認，出什麼樣的行動者才算是具有中介能力，這些有中介能力的行動者，是否真的對政策過程產生正面影響。為了彌補在研究方法上的落差，對政策過程中的中介角色提供精確的分析，本文透過社會網絡分析法（social network analysis），從關係的角度，來解析行動者間複雜的互動模式，對於公共政策模型中尋找中介者與解析中介功能的需求提供了一個更為具體的分析工具，特別是從中介中心性（betweenness centrality）、結構洞模型（structure hole model）與橋樑者角色模型（brokerage role model）等三個指標的應用來討論誰是政策掮客，有助於更科學化的去滿足循證研究對於政策過程討論信度與效度的要求。

據此，本研究欲以本論文以台中市 1986 年到 1992 年間與都市發展有關的重要政策事件為分析案例，採用行動體系理論（action system theory）的架構，蒐集台中市 78 個都市政策菁英參與 8 個重要都市發展事件的社會網絡資料，並透過社會網絡分析的中介中心性指標、結構洞模型與橋樑者角色模型，找出影響台中市重要都市發展事件的重要中介者與其特質，並試圖討論中介者對政策結果的影響。解嚴前後的台灣是一個急遽變化的年代，尤其是台灣經濟奇蹟的起飛所造成實質生活條件的改變，促使台灣逐漸從開發中國家邁入已開發國家之林，而這個轉變最明顯的例證，就是台灣都會區地理景觀發生顯著的變化。都會的發展一方面帶來了台灣的繁榮與人口遷移，但財團、開發商與地方派系對於都市發展與土地利益的介入，卻也導致土地與住宅利益財富的分配與社會正義的問題，甚至反映了地方政治與財團勢力的衝突與消長。這些都市空間形構的背後，幾乎都代表了複雜經濟利益的驅使，派系和財團間政治勢力的結盟，以及地方派系對於土地利益的中介與奪取，「炒地皮」成為當時台中市都市發展政策的代名詞（邱瑜瑾，1996；賴志彰，1997；王振寰，1998）。也因此，當時都市政治的研究（熊

瑞梅，1992, 1995, 2001；熊瑞梅、邱瑜瑾，1995；陳東升，1995；王振寰，1998），甚至把台灣都市的空間衝突與發展冠以「金權城市」（陳東升，1995）或「投機城市」（賴志彰，1997）的代稱，藉以顯示台灣地方政治菁英與財團在都市發展中的角色。而地方派系與地方統治集團對於土地利益與政治權力積累的過程，也符合前述提及華人社會中善以用喬代誌的方式解決政策衝突或協政策利益的潛規則，在相關的研究中，非但將台中市的政治環境定位為派系政治，市長的角色也被認為在累積土地利益與政治利益過程中，最具「喬代誌」關鍵能力的政策中介者（熊瑞梅，1992, 1995, 2001；熊瑞梅、邱瑜瑾，1995；陳東升，1995；王振寰，1998；王光旭，2005），其靈活的政治手腕非但中介了地方派系與建商的土地利益，也達成自己本身的政治目的。本研究在個案分析的第一個目的，便是要用網絡分析的角度重新檢視過去市長是最佳中介者的研究成果。

此外，在熊瑞梅與王光旭（2012）對解嚴前後台中市都市發展政策的研究指出，政治菁英之間關係的建立並不符合派系同質性的基本假設，也就是說，同派系的政治菁英其溝通與資源交換互動的關係反而較為鬆散，許多社會關係的建立反而是跨派系關係的連結，然資源交換的關係呈現出來的互動樣態，則是賴派背景的政治菁英比不同派系背景的政治菁英，有更頻繁的資源交換關係。這樣的分析結果，也促使吾人有必要重新思考派系的連結在地方政治影響機制的意涵，以及跨派系的結構洞與橋樑者位置的必要性。本研究在個案分析的第二個目的，便是要透過中介者或橋樑者的分析解釋跨派系連結的機制。

總的來說，本文第二節先針對傳統公共政策理論中對中介角色討論的觀點進行耙梳，繼之再探討社會網絡分析如何解析中介角色，並在討論資料蒐集與分析方法之後，透過前述三個指標，討論 78 個都市菁英中，誰為台中市解嚴前後都市發展政策的政策掮客，特質為何。在理論與分析方法上，希望能為目前公共政策研究的相關議題，提出一可行且更精緻化的分析概念與解釋架構；在實務的需求上，也希望能重新檢視解嚴前後台中都市發展政策，與過去有關台中市都市政治與派系政治的相關研究進行對話。

## 貳、文獻檢閱

### 一、政策過程中的政策掮客與政策企業家

從公共政策相關文獻的耙梳，傳統對政策過程中中介角色的討論，大致上有以下幾種理論：一、Sabatier 與 Jenkins-Smith（1993）的倡導聯盟架構，其將政策掮客看成是促進政策學習與政策變遷的重要變數之一，政策掮客可以在不同的政策倡導聯盟間促進意見的交流與整合；二、John Kingdon（1993）的多元流程模式，其將具有中介功能的行動者，看成是有能力匯合三流開啟政策之窗的政策企業家；三、Kickert 與 Koppenjan（1997）在談網絡管理策略時，認為中介角色

對於將不同利益與行動者媒合在一起具有決定性的影響，也有助於尋找並達成廣為被利害關係人接受的解決方案；四、Weimer 與 Vining (1999) 從政策管理的角度探討調停者的功能與角色，這些調停者在意涵上是有助於管理政策執行的過程，排除政策執行的政治障礙。以下，則分別分述之。

Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993: 5) 的倡導聯盟模型最主要用來解釋政策變遷的結果與影響政策變遷的因素，其將倡導聯盟定義為來自各個階層之政府與私人機構的參與者，他們共享一套基本的信念，並試圖去找尋操作的規則、預算與政府人事以便達成目標，因此，政策倡導聯盟的結構，類似以共同信念為核心的政策網絡或社群網絡。換言之，此一架構將政策過程的研究焦點放置在某一政策次級系統中倡導聯盟的互動上，並認為政策的變遷是因為政策次級系統中的倡導聯盟彼此間的競爭，以及政策次級系統外事件影響的函數(Sabatier, 1999; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993: 5)。政策的變遷，決定於倡導聯盟間共享政策信念的變或不變，而信念的變化除了受到聯盟間彼此競爭的影響之外，會受到系統外所發生事件的影響，特別是政治因素。政策次級系統下的倡導聯盟為了達到政策的目標，會嘗試運用各種策略來影響政府的決策，但由於不同的聯盟間核心的信仰與價值不同，彼此之間可能會產生政策立場的衝突，政策掮客的角色，可以在衝突的聯盟間達到中介協調衝突的功能(李允傑、丘昌泰，2003：90)，使政策的產出可以在不同聯盟可以接受的範圍之內。政策掮客在政策倡導聯盟的架構中發揮了媒合並協調不同意見的中介功能，協助政策次級系統找到合理的妥協方案。在魯炳炎與張永明(2006)對於國道五號蘇花段高速公路的研究，便可以明顯看到擔任政策掮客的交通部國工局，充分的發揮政策中介的功能，周旋於興建蘇花高聯盟、環保聯盟、中央與地方等政策次級系統之間，建立雙方理性溝通對話的平台。據此，政策掮客在協助政策倡導聯盟於政策過程中達成其政策核心信念，發揮了關鍵作用。<sup>1</sup>

再者，John Kingdon (1993) 的多元流程模式，比起 Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993) 的倡導聯盟架構，對政策環境的變化更為敏感，其模型中的政策企業家在政策過程中的角色與參與，也比政策掮客在政策倡導聯盟的參與範圍更為廣泛且積極。其認為任何政策的形成都必須經歷過兩個階段：一是「一般議程」(general agendas)，二是「決策議程」(decision agendas)。一般議程當中存在有三個平行發展的流動趨勢會影響到議程設定的結果：一是問題流動的趨勢 (problem stream)，意指如何吸引決策者注意問題的存在；二是政策方案的流動趨勢 (policy stream)，意指認知到問題之後，透過各方交相激盪與利益折衝，釐清爭論之所在，並提出符合現實考量之價值規範的政策議程；三是政治流動的趨勢 (politic stream)，這包括了全國民意的氛圍、利益團體的壓力與遊說、選舉後政黨勢力的消長與意識型態的改變、行政部門的人事改組與洗牌等相關因素。這三者各有

---

<sup>1</sup> 在 Kickert 與 Koppenjan (1997: 49) 的詮釋中，其不認為在 Sabatier 政策倡導聯盟的政策掮客必然會對政策理念的衝突產生正面的協調效果，有時夠有可能會激化衝突。原因在於每個倡導聯盟都有掮客想促成該聯盟的政策理念被政策規劃與執行者接受，不同倡導聯盟的政策立場差異性愈大，掮客愈積極，反而會更會激化聯盟之間的衝突。

各的發展邏輯，不必然時常會交會在一起，然而當三者延展的情勢合流或密切配合時，新政策的形成便會找到有力的利基，議題也就容易進入政策議程。決策議程意謂了政策之窗（policy window）的開啟，同時將前述三個流動趨勢的合流提供了一個無比重要的時機點，其中，又以政治的氛圍與脈動關連性最大。

此外，Kingdon（1993：44）強調雖然在問題和政治的流動趨勢中，能將議題推上政府議程，但是若要讓其成為一政策產出或改革的契機，則需要一些政策企業家（policy entrepreneurs）主動地將政策方案與三個流動趨勢匯合，以增加政策議題受到政策制訂者的關注的機會（Zahariadis, 1999: 3）。政策企業家並不限於文官、遊說者學者或是民選官員，只要是對此議題抱持著高度熱誠，並願意投入相當的資源與心力，以換取未來可能的報償-也就是讓他們所提倡的信念或方案能成為政府實際採行的政策。由於政策之窗的開啟稍縱即逝，所以他們會在適當的機會來臨前就積極倡導議題的形成，規劃好問題解決的方案，採取各種策略尋求輿援，極力遊說其他相關決策參與者的支持，然後在政策之窗開啟時打鐵趁熱，甚至主動連結相關社會問題、解決方案與政治風潮，來增加其計畫成功的可能性。

進一步言之，政策企業家在政策過程的角色功能，可區別為推動者（generator）與中介者（broker）（Kingdon, 2003: 181）。後者的功能比較強調將不同政策方案進行結合或不同政策利益的協調，而前者的角色則更接近方案的生產者，想主導方案的推動。但整體而言，政策企業家非但是為了倡導其所偏愛的政策觀念與方案，更重要的是在醞釀和發展這些政策方案的同時，他們也必須關注並慎察時勢的變遷走向，並順勢抓住有力的機會將方案推銷出去，以便成為有利於己的政府決策（Kingdon, 2003: 191）。由於政策企業家的存在在 John Kingdon（1993; 2003）的多元流程模型中是重要的變數，從現實面來說，政策的選擇會受到政策企業家策略運用技巧，以及其所擁有的社會地位與資源的影響（Zahariadis, 2003: 11）。據此，對於政策過程的研究，有些學者也會將注意力側重於政策企業家與其所採取行動的分析（Mintrom, 2000; Roberts and King, 1996）。

在政策網絡或網絡治理的領域中，中介角色也成為促進網絡管理，降低政策環境不確定性最重要的變數之一（Kickert and Koppenjan, 1997: 48-49; Koppeanjan and Klijn, 2004）。由於現今治理環境的複雜，網絡管理的主要目的在於促進公私部門互動過程的品質，從評估的角度來說，普遍被認同的網絡管理的標準是對於互動結果的評估及互動過程安排的評估（Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997: 172-173），而中介的角色的存在有助於促進互動過程中溝通的品質，促進相互的瞭解與認識，進一步達成集體的認同與共識（common construct; Meier and O'Toole, 2001; Juenke, 2005）。從中介角色的意涵而言，Mandell（1990: 47）定義了三種政策過程可能的中介角色：一、樂團指揮家（orchestra leader），有能力設想不同的音樂要如何達到協調的演出；二、自由放任的領導者（laissez-faire leader），其對於政策的內涵並沒有特定的立場，主要關注在如何協調不同行動者的利益，此一概念較為接近 Sabatier 與 Jenkins-Smith（1993:）所定義的政策掮客；三、導演

或電影製作人 (film producer)，意指非常高度參與政策過程，專注於促進其他行動者積極參與政策過程。此外，如上述相關概念，Weimer 與 Vining (1999) 從政策管理的角度探討調停者的功能與角色，也認為要促使政策的執行能有良好的效果，調停者的投入必不可少，有助於降低政策執行失敗的風險。

## 二、社會網絡分析對中介者的操作概念與應用

從上述對於政策過程中中介角色的討論，可以發現傳統公共政策文獻從規範性的觀點，大多將政策過程中的中介角色視為是有助於政策產出或執行的重要變數之一，在現實的案例中，也能夠找到相關的例證 (方凱弘、梁綰琪，2009；魯炳炎，2009；魯炳炎、張永明，2006)。然從經驗研究的角度來說，對中介角色正面的期待與詮釋，可能會在實際的分析上造成兩個疑惑，其一、在制度面上該擔任中介角色或想要發揮中介功能的行動者，不見得具備有當政策捐客的機會與條件；其二、具有中介能力的行動者，不見得如傳統公共政策文獻一般，對政策產出的結果具有正面的助益，也有可能對政策過程產生破壞或不作為。據此，在經驗研究上若要對中介的角色進行分析，相對而言便要將傳統公共政策的理論對於政策捐客或企業家的正面喻象轉換成待驗的假設。

社會網絡分析法可以從關係的角度，針對上述的待驗假設提供一有效的分析工具。由於中介隱含了行動者間關係型態的一種概念，對於中介角色的討論，社會網絡分析以行動者間的關係與彼此在網絡中的相對位置作為討論的基準點，透過中介中心性、結構洞模型，與橋樑者角色模型等指標的應用，討論政策捐客的角色與功能，並在政策產出或政治聯盟的研究累積的相當的研究成果 (Fernandez and Gould, 1994; Marcussen and Olsen, 2005; Heaney, 2006; Susana, 2007; Stam, 2010)。以下，則依序對三個社會網絡分析中對中介角色的分析指標進行討論。

中介中心性由社會學者 Freeman (1979) 所提出，其目的用來衡量一個人作為網絡結構中媒介的能力，中介中心性的指數高的行動者，表示在網絡中愈多人的溝通都倚靠此一行動者為橋樑，一個中介中心性高的行動者，可以控制或者曲解真實的訊息傳遞而影響群體的互動，或阻斷資源的輸送與傳遞，相對而比其他行動者掌握更多的機會，來影響決策的產出 (Knoke and Kuklinski, 1982; Wasserman and Faust, 1994; Knoke and Yang, 2008)。從操作化的角度來說，中介中心性是網絡分析中集中性指標之一，其為居於其他所有行動者間溝通路徑中間的機率加總。中介中心性的指數高的行動者，表示在網絡中愈多人的溝通都倚靠此一行動者為橋樑，有利於獲得中介利益，其計算方式如下：其中  $g_{jk}$  = 連結  $j$  與  $k$  的路徑數目， $g_{jk}(n_i)$  = 經過  $n_i$  的連結  $j$  與  $k$  之最短路徑：

$$C_B(n_i) = \sum_{j < k} g_{jk}(n_i) / g_{jk}$$



據此，在政策產出的意涵上，若不考慮個人的能力與意願的話，這樣的行動者具備了類似所謂政策掮客的功能與條件，能夠位居協調的關鍵位置效果。但中介中心性的測量，僅是以網絡中任何兩點最短的距離會通過該個體的次數（或機率）來衡量，這樣的指標展現的是其所處位置的方便性，因為其他行動者要用最有效率的方式往來的話，最快的方式是經過此節點，但並非是一定要經過此節點不可，而且對於中介中心性的測量，還要考慮該網絡的整體中介性的性質，也就是一個關係網絡中，中介中心性最高的行動者，其與其他行動者中介中心性的差距有多大。若群體中介性很高，表示此一網絡中中介中心性最高的行動者與他人的差距愈大，也表示此一網絡分成太多小團體，而太依靠中介中心性最高的行動者傳話，就表示此一網絡的資源與資訊被壟斷的可行性愈高。

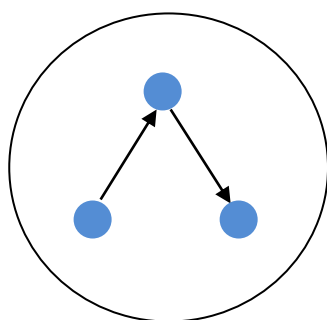
承上，另一種更嚴謹的測量方式，是透過結構洞（structural holes）分析中介的角色與能力。結構洞的中介角色與中介中心性的測量不同，其關係具有不可取代性。也就是說，結構洞的存在隱含了兩個不同的團體若要溝通或交易，僅能透過位居兩者中介的行動者，而這樣的行動者在社會網絡中代表的是此一網絡關係結構的切點，也就是網絡術語中俗稱的橋（bridge; 羅家德，2009：193）。有關結構洞最著名的研究，就是 Burt（1992）將結構洞作為一種社會資本（social capital）的分析概念，其操作性的定義是指：在一個社會網絡中，當兩個點以距離二，而非一相連結的時候，就可以說兩者間存在有一個結構洞，計算上比中介中心性更為複雜，提供的資訊也更多。Burt（1992）對結構洞的測量包括四個計算的指標：有效規模（effective size）、效率（efficiency）、限制度（constraint）與等級度（hierarchy）。其中有效規模指涉的是行動者個體網的規模減去冗餘的關係（redundancy）（Borgatti, 1997），因此有效規模是愈大愈好，表示不重複的網絡關係可以帶來更多的效益，這是一種對關係形式的工具性思維。而效率則是有效規模的延伸，是有效規模與該點實際規模的比值，最大值為 1，最小值為 0。而第三個指標意指該點在自己的網絡中（ego-network）運用結構洞的能力有多強，數值也是從 1 到 0 之間，愈小愈好，也是測量結構洞最重要的指標。等級度則是限制度的延伸，意指限制度多大程度上集中在一個行動者身上。

結構洞的存在使得第三者扮演了經紀人或中間者的角色，也更容易獲取商業機密與政治機會，獲得中介的利益（Burt, 1992）。當一個個體的網絡中有很多結構洞時，可以帶給該個體不少好處，因為它可以在該網絡中扮演相當重要的中介角色，位居網絡關係結構的要徑上，成為各方資訊的匯集點，獨佔資訊與資源傳遞的利益，在 Burt（2004）的眼中，這是一種有利於社會資本積累的位置。在組織理論的研究中，擁有較多結構洞通常可以獲得較多資訊，跨足群體所帶來的豐富資訊會帶給組織比較多的創新機會。總的來說，若要更精確的分辨中介中心性與結構洞的差異，結構洞是中介中心性中一種更嚴謹特殊的形式，中介中心性的計算以該行動者是否是他人溝通的最短距離為基礎，不具有獨佔性或自主性的特性，而結構洞則是考量彼此位置的特殊性所造成的中介效果，在結構洞兩方溝通的唯一管道，具有資訊不重複性、豐富性與行動自主性的特質。兩者的相關性

很高，然而中介中心性高的行動者，可能不見得都是結構洞，但具有結構洞的個體，中介中心性可能會很高。<sup>2</sup>

然而，並非所有的中介者都能如魚得水，漁翁得利，也有行動者因為作為一個中介者而感受到兩個團體的壓力，導致豬八戒照鏡子，兩面不是人的狀況，行動反而受到嚴格的限制。換言之，自由行動的獨立性，會因為橋樑本身特質的差異與而有所不同，也因此中介性的分析概念，後來發展出更為複雜與細緻的中介者類型學，不同的橋樑位置會因為處於相對互斥的團體中位置的差異性，構成了不同的交換關係與效果。比如說：某個倡導聯盟的成員，可能會透過敵對倡導聯盟成員接近敵對聯盟的其他成員，也可以透過自己聯盟的成員，或與兩個聯盟都熟悉的第三者，在這三種不同情形下，很顯然中介者的意義就會不同，從經驗研究的意涵來說，也更符合現實政策過程中政策掮客的測量。從橋樑者模型的分析來說，最典型的中介者類型大致上分為（Gould and Fernandez, 1989: 91-93）：協調者（coordinator）、中介者（broker）、守門人（gate keeper）、發言人（representative）、聯絡官（liaison）以及齊美爾連帶（Simmel ties），也對網絡成員彼此間的溝通與聯繫產生程度不一的效果。

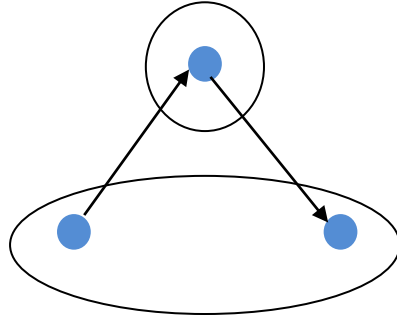
首先，如圖一所示，在一個團體中，協調者經常是十分重要的橋樑者，中介性高，可以獲得訊息流通及操控雙方的利益。但協調者是一個團體中具有中介作用的行動者，協調者會同時受到該團體的規範所約束。



圖一、協調者

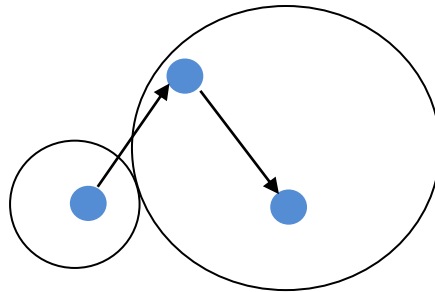
再者，如圖二所示，相較協調者，中介者的行動自由度比協調者來得高，因為他是屬於另外一個團體的行動者，所以較不受該團體規範，具有獨立性，較有能力置身於衝突兩端的事外。

<sup>2</sup> 但也有學者認為中介中心性可以用來計算一個行動者作為結構洞的能力（劉軍，2009：199）。



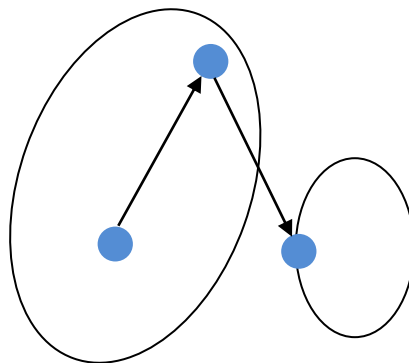
圖二、中介者

第三種類型是守門人，守門人是在團體中，與外界聯繫的重要管道，操控了該團體的對外資訊，所有與該團體接觸的資訊，都必須透過守門人傳入。



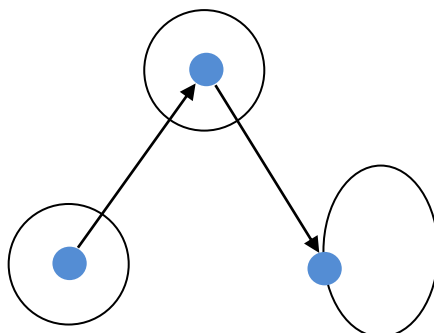
圖三、守門人

第四、發言人是一個團體的對外代表，控制了一個團體對外協調的門檻，一個組織要對外聯繫，必須透過發言人的傳遞。



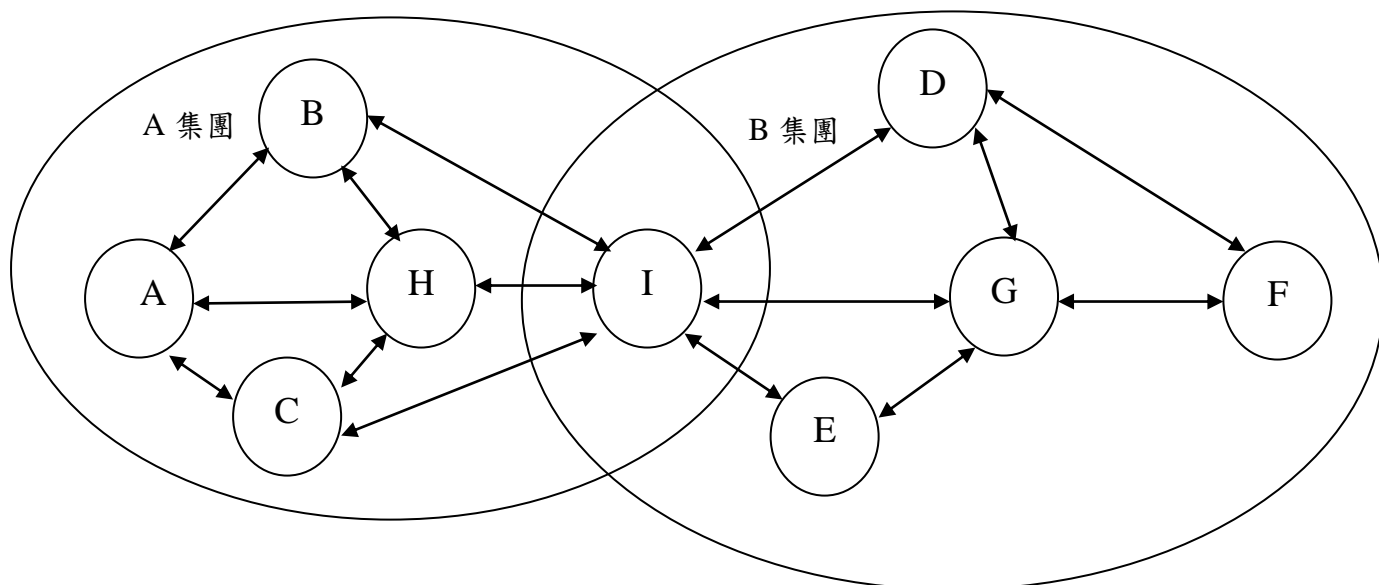
圖四、發言人

如下圖所示，在這種情境下，三個行動者分屬三個不同的團體，聯絡官因為他不屬於任何一個其所中介的團體所規範，所以他的自由度很高，是最具有操控兩個團體能力的行動者，又可以不受雙方的規範。



圖五、聯絡官

最後，這是知名社會學家齊莫爾(Simmel)發展出來的概念，指的是一條橋卻被其中介的兩個網路都認為是自己人（點I），要求其代表該團體的利益，遵守該團體的規範，以致於橋沒有任何自由度，兩面難討好，兩面不是人。



圖六、齊美爾連帶

總的來說，以上有關中介性與中介者的分析指標，都是在社會網絡中常被使用來檢視中介能力與位置的指標。其中中介中心性是最為普遍的分析方式，用處在於測量一個行動者資源與資訊控制的程度，如果一個點的位置位居其他點之間最短距離（捷徑）上，該點就具有較高的中介中心性，可以有效率的協助這個網絡傳遞訊息與資源，或控制他人的交往活動。從結構洞的角度來說，又比中介中

心性的測量更為嚴謹，其表示一種非冗餘的關係形式（Burt, 1992: 18），在 Burt 的研究中，其認為這種兩個群體間溝通與聯繫的獨佔性管道，有助於掌握不重複的訊息與資源，可以成為重要的社會資本（Burt, 2004: 349）。而中介者類型的分析，又比上述兩者呈現更精緻的中介能力與位置的解釋，畢竟中介者本身的自由度，會影響其中介能力，以中介者的指標進行分析，可以計算出哪一個行動者扮演了哪一種中介者的角色。

## 參、資料處理方法

本研究資料蒐集的範圍是一段時期內台中市有關都市發展事件的決策影響力結構，為了要與過去有關台中市都市發展的研究進行對話（邱瑜瑾，1996；賴志彰，1997；王振寰，1998），本研究首先整理台中市從 1986 年到 1992 年左右重要的都市發展事件，選取事件的判準主要以具有爭議性的議題以及比較具有完整結果的事件為主。資料來源係從台中市文化中心文獻室的各大報剪報資料抄錄，一共找出了 73 個重要事件。在 73 個事件當中，每一個出現的行動者（包括組織與個別行動者），均再標出其所屬組織名稱，由此共找出 148 個行動者。初步根據行動者的部門分類事件參與的頻率統計，出現最多的組織為市議會，共有 37 次；其次為市政府各單位為 34 次，第三為中央及省政府組織，共出現 25 次，社區居民及土地業主有 22 次，建商、土地開發等資源開發組織有 7 次，草根運動團體也只有 7 次，其餘組織，如仲介公司、商業及服務業、專業組織、商會、公共利益團體、教育研究機關、省議會、軍方、公營事業、政黨等組織類型個別僅出現 0-4 次。

在事件的挑選上，本研究對解嚴後的都市空間利益衝突所造成的衝突對立結構有興趣，選取了 12 個較具爭議且又對台中市都市發展有大影響的事件，並企圖針對此 12 事件做較為細緻的分析。但經過試訪後，發現一個受訪者要同時談 12 個事件耗時過多，每次時間均超過兩小時以上，故又進一步按照事件的重要性與衝突程度進行議題篩選，將事件減少成八個。同時，試訪的過程中也從受訪者的建議增加了一些相關的行動者新名單，最後正式訪問的問卷共有事件 8 個<sup>3</sup>，行動者 112 位<sup>4</sup>。換言之，本研究以此參與此八事件的 112 位行動者作為分析台中市都市發展政策菁英網絡的邊界範圍。

在網絡相關題項的概念化與操作化，本研究參考了政策網絡研究（Laumann and Knoke, 1987; Knoke, Pappi, Broadbent and Tsujinaka, 1996）與組織行為學者

---

<sup>3</sup> 意指透過上述的步驟，本研究以這八個事件與 112 位行動者所構築成的關係結構，作為測量台中市在 1990 年代左右的都市發展政策網絡。此八個事件分別是：綠川加蓋、中心商業區實施單行道、住宅區變更為商業區的回饋計畫、放寬第八期豐樂里細部計畫容積率管制、第十期重劃區附近的行水區納入重劃範圍、市政府主張第十一期重劃採公辦方式、在台中市西屯區設立科技園區、綠 18 變更案，詳細背景請參閱附錄一。

<sup>4</sup> 112 位台中市地方政治菁英受訪名單請詳見附錄二。

(Krackhardt, 1992) 的研究，也吸取了過去有關社區權力菁英如何解決社區公共事務經驗研究成果的經驗 (Laumann and Pappi, 1976; Laumann, Marsden and Galaskiewicz, 1977; Marsden, and Laumann, 1977; Galaskiewicz, 1979; Laumann and Mansdan, 1982)。根據以上文獻，本研究透過行動者間的事務溝通關係與資源交換關係，來測量這些都市菁英在都市發展政策的中介角色與能力。由於在政策網絡或政治網絡的研究中，過去有關社區權力與國家政策網絡層次的研究，皆認為政策菁英間的溝通關係有助於解決政策衝突的問題，會具體影響政策產出的結果 (Laumann and Pappi, 1976; Laumann, Marsden and Galaskiewicz, 1977; Marsden, and Laumann, 1977; Galaskiewicz, 1979; Laumann and Mansdan, 1982; Laumann and Knoke, 1987; Knoke, Pappi, Broadbent and Tsujinaka, 1996)，在溝通管道上具有中介角色或能力的行動者，更能掌握溝通的方向與內容，因此溝通關係的測量是探析中介能力的必要變數之一。此外，政策網絡或政治網絡除了研究行動者間的溝通、協調的管道與能力之外，更重要的是如何進行資源的整合與交換，以達到彼此間的政策目的，在資源交換關係中具有中介能力的行動者，具有調和資源流動的能力，更能控制政策產出的方向與結果，故資源交換關係的測量，也是本研究必須討論的重要關係形式之一。換言之，資訊與資源的交換與流動，是最直接與政策產出結果相關的政策活動，也是最容易被中介者所干擾的關係形式。本研究事務溝通關係與資源交換關係的測量分別如下：

- (一) 這裡有一份對台中都市事件具有影響力的人的名單。請問您從曾文坡、張子源市長以來在都市事務討論上曾經與哪些人溝通？是誰先主動提出討論？是否還有哪些人，你也曾經與他討論，但未列在上述名單上，請你補充。
- (二) 請問你曾經從哪些人獲得社會資源（如財力、人力、設備、政治獻金的支援）？

為了測量受訪者在上述兩種社會網絡的關係型態，本研究請受訪者在所列的 111 位地方政治菁英的名單中，選取在都市事務溝通與資源交換關係上，會向名單中的哪位行動者尋求資訊或資源的支持或協助的，有關係則過錄為 1，沒有關係則過錄為 0。為了讓受訪者能輕易理解兩個社會網絡關係的差異，作者進行面訪的時候，盡量使用受訪者較容易意會的用語，並與台中市都市發展的相關事件能夠緊密結合，讓受訪者能夠在都市事件的脈絡下去挑選自己與其他政治菁英間的關係為何。最後納入網絡分析的行動者有 78 位，其樣本人口的統計變項分佈可整理如附三。

最後，在資料分析的處理上，本研究以上述都市事務溝通網絡與資源交換網絡，以中介中心性與結構洞指標進行檢測之外，橋樑者的分析較為複雜，必須符合以下的前提：一、其關係數據必須有方向性；二、由於橋樑者的分析是測量其在不同團體之間的中介能力，必須在分析前先確定 78 名的都市菁英網絡的分組

狀況，才能進一步的進行橋樑者的分析。在熊瑞梅與王光旭（2012）對政策網絡對偶互動的研究中，發現派系的背景並非社會關係遠近的主要影響因素，不同派系之間反而能夠搭建不同的社會關係，也就是說，台中市都市菁英派系化的現象並不明顯，派系的內部也不若傳統印象中封閉，跨派系的機制反而在台中市解嚴前後的都市發展與土地重劃更顯重要。為了進一步解析台中市解嚴前後的跨派系聯繫的機制，回答熊瑞梅與王光旭（2012）並未解答的研究問題，本研究將以派系類別作為橋樑者分析分組的參照點進行橋樑者的分析。

## 肆、分析結果與討論

### 一、中介中心性

本研究先以行動者的中介中心性指數，來初步探析每一位都市菁英在都市事務溝通關係與資源交換關係網絡是否佔據重要的中介位置。如下表二所示，本表列出事務溝通網絡與資源交換網絡中在標準化中介中心性的前十名行動者，並對照測量影響力的內向中心性指標<sup>5</sup>進行比較，而以中介中心性為基準的溝通關係與資源交換網絡關係圖，也請參照附錄三。首先、在溝通網絡中，從名次分布上來看，中介中心性的前十名共計十位，並沒有重複的情形，表示都市菁英的溝通網絡的中介性並非非常分散在不同的行動者身上。再者、中介中心性的前十名行動者中，就有七位任職於台中市政府，可見在當時行政系統掌握了台中市發展與計畫的溝通管道。如果進一步來說，中介中心性的前四名皆是任職於台中市政府的政治菁英，其中標準化中介中心性最高的是編號 11 的楊先生（22.10），其當時任職於台中市政府的工務局長，由於業務關係，能掌控都市計畫與發展的政策事件的溝通管道自不意外，很多跟都市發展有關的業務可能需要透過工務局長協調，並轉達給市長，或成為市長與其他行動者的溝通橋樑。從內向中心性排名第二高來說（66.23），楊先生在溝通網絡中非但掌控了溝通協調的管道，也是其他行動者公認極具影響力的行動者。

---

<sup>5</sup> 內向中心性（in-degree centrality）是指在網絡中的某一成員，在某一事件中，被多少其他的網絡成員認為彼此之間具有連結的關係，展現的是一個行動者受歡迎的程度，一般來說，內向中心性的指標適合用來測量一個行動者在網絡中的聲望。

表一、事務溝通網絡與資源網絡的中介中心性

編號	名單	事務溝通網絡				資源網絡			
		中介中心性		內向中心性		中介中心性		內向中心性	
		分數	名次	分數	名次	分數	名次	分數	名次
7	張先生			28.57	9			20.78	3
<b>8</b>	<b>林先生</b>	<b>7.49</b>	<b>3</b>	<b>70.13</b>	<b>1</b>	<b>9.83</b>	<b>8</b>	<b>46.75</b>	<b>1</b>
9	邱先生	9.06	2	42.86	3				
11	楊先生	22.10	1	66.23	2				
12	曾先生	3.65	4						
13	賴先生			42.86	3			9.09	7
14	林先生	2.20	8						
16	蕭先生			31.17	8				
17	廖先生			32.47	7				
18	謝先生			41.56	4				
19	林先生	3.27	5	36.36	5				
<b>20</b>	<b>蕭先生</b>	<b>2.22</b>	<b>7</b>	<b>33.77</b>	<b>6</b>	<b>16.22</b>	<b>6</b>		
21	吳先生					20.03	5		
23	賴先生					26.13	2		
28	程先生			31.17	8				
30	賴先生	3.27	6						
36	劉先生					9.36	9		
40	李先生					11.03	7		
51	黃先生							11.69	5
52	廖先生							18.18	4
<b>58</b>	<b>賴先生</b>			<b>32.47</b>	<b>7</b>	<b>23.04</b>	<b>4</b>	<b>28.57</b>	<b>2</b>
64	張先生					6.80	10	10.39	6
66	藍先生			27.27	10				
<b>74</b>	<b>郭先生</b>	<b>1.89</b>	<b>10</b>	<b>36.36</b>	<b>5</b>	<b>26.48</b>	<b>1</b>	<b>11.69</b>	<b>5</b>
76	陳先生	2.01	9						
77	陳先生							10.39	6
78	陳先生							10.39	6
87	林先生							10.39	6
104	賴先生					24.75	3		
110	賴先生							10.39	6
平均		1.10				2.77			
群體中介性		21.27%				24.02%			



中介中心性次高的行動者為編號 9 的邱先生 (9.06)，曾任台中市政府的主任秘書，在內向中心性 (42.86) 也高居溝通網絡的第三名，但倘若從標準化的中介中心性來看，位居第二名的邱先生已經遠低於任職工務局長的楊先生，顯見工務局長在當時台中市都市發展政策中調和鼎鼐的重要性。位居中介中心性第三名的則是當時的市長林先生，雖然遠低於居首的工務局長楊先生，但市長林先生的內向中心性位居所有 78 位都市菁英最高者，顯見林市長可能由於其職位的關係，在溝通網絡中是所有行動者公認最具影響力的行動者，而由其他的行動者(如工務局長)擔任市長與其他行動者間的溝通角色。位居中介中心性第四位的則是當時的地政科長曾先生 (3.65)，但從內向中心性來說，地政科長曾先生並未在事務溝通關係上具有實際的影響力。而從背景來看，中介中心性第五位的林先生為代工務局長 (3.27)，與都市發展與計畫的業務極有關係。此外，有一位很特別的是編號 20 的蕭先生，當時任職於台中市政府工務局技正，現今已經官居台中市政府的副市長，其在事務溝通關係的內向中心性中也位居第六名 (33.77)，以業務承辦人的角色有如此的中介中心性與內向中心性，顯見承辦關鍵業務有助於掌握資訊流通管道，厚植其影響力。然總的來說，從前述中介中心性分數較高行動者的背景檢視，有能力擔任行動者間溝通橋樑的行動者，多具有工務局任職背景，顯見此一單位在台中市都市發展政策中的重要性。

中介中心性最高的行動者，是編號 74 的郭先生 (26.4)，在當時擔任的是台中市議會議長的角色，掌控了台中市都市發展資源交換與動員的管道，是所有行動者中最能夠「喬代誌」或「喬資源」的政治菁英，其無論在資源網絡的中介中心性和內向中心性，以及資源交換關係的內向中心性，都有一定的影響。而位居第二高的則是當時擔任台中市中區區長的賴先生 (26.13)，相較於前者，其在資源網絡毫無影響力，在溝通管道上也是如此，但在資源交換的渠道上，中區區長賴先生明顯的具有極高的中介性，許多有關台中市都市發展的資源交換都必須透過賴先生。從背景來看，中區區長賴先生在當時為國民黨的重要樁腳，負責協助傳遞資源、動員資源自不意外。位居資源交換網絡中介中心性第三位的行動者是編號 104 的鄉林建設董市長賴先生 (24.75)，鄉林建設在當時台中市的房地產業影響頗巨，是最大的建設公司，雖然在溝通網絡與不具有太高的影響力，但從資源交換網絡的中介中心性來看，在當時很多行動者可能都需透過賴先生才能進一步交換資源。而位居資源交換網絡中介中心性第四高位的編號 58 的行動者，為當時地方派系中賴派的掌門人，擔任省議員。從媒介資源交換的能力來說，賴省議員也是舉足輕重的一角。此外，任職於都市計畫室主任的吳先生、台中市工務局技正蕭先生、國民黨台中市黨部主委李先生、市長林先生、北屯區水景里里長劉先生，在資源交換網絡中，或多或少都具有中介資源流動的能力。

最後，若從整體的群體中介性來檢視，相較於事務溝通關係來看，資源交換關係的中介管道 (24.02%)，比較容易掌握在中介中心性最高的行動者，但與溝通關係網絡的差距不大。而從兩者中介者的分布來看，在溝通網絡中介中心性高的行動者，大多位居市政府要職，但在資源交換網絡上，則是民代、政治樁腳

或建設公司負責人為主，顯見市政府是彼此溝通都市發展與計畫利益的平台，而真正的資源流動管道卻是掌握在市政府以外的政治菁英手上。若從溝通網絡與資源網絡兩者都具有影響力的行動者來看，市長林先生無論在溝通網絡或資源交換網絡的內向中心性都位居第一名的高位，是公認最具有中介影響力的政治菁英，在中介中心性的影響力也不遑多讓。編號 74 的台中市議會議長郭先生也是在溝通網絡與資源交換網絡都頗具影響力的政治菁英，顯見當時台中市行政與議會系統的龍頭，對台中市都市發展的方向佔了舉足輕重的影響。而編號 58 的賴派掌門人與任職於台中市政府的技正蕭先生也是在兩個網絡都具有影響力與中介能力的政治菁英，從後來的發展來看，兩者皆在之後的台中市政壇也具有一定的影響力。

## 二、結構洞模型

前述論及，相較於中介中心性對於最有效率傳遞路徑的測量，結構洞的分析展現在行動者間相對位置的特殊性與獨佔性，擁有結構洞的行動者，可能會具有高度的中介中心性，但具有高度中介中心性的行動者，則不見得會具有結構洞的特質，結構洞對於中介能力與角色的測量，比中介中心性又更為嚴格，原理也不太相同。相較於中介中心性，結構洞的測量更強調一個行動者具有不重複的網絡關係，則相較於他人就更具有能力調動資源，自主性也愈高，資源與資訊也更具豐富性。據此，下表羅列了 78 個台中市都市政治菁英事務溝通網絡與資源交換網絡結構洞指標中的有效規模與限制度的前十名，作為判斷結構洞運用能力的基準，並與上述中介中心性的結果作一對照。

首先、從溝通網絡的數值來看，編號 11 的擔任工務局局長的楊先生，無論在有效規模（53.377）與限制度（0.062）都名列第一，非但在非冗餘的關係數中佔據最多的數量，表示楊先生的關係對自己來說都是有效率的關係，其運用結構洞能力的限制也最少，加上楊先生的中介中心性也是名列第一，可見工務局長楊先生在台中市都市發展的溝通網絡中確實具有舉足輕重的地位容易接收到外界的資訊。再者、結構洞限制度第二低的行動者（0.068），為時任國民黨台中市黨部主委的李先生，其溝通關係的有效規模也是高居第二（44.500），以當時國民黨在台中市的影響力，太多的政治人物均有國民黨員的背景，以市黨部主委作為溝通的橋樑自是不難理解。從限制度第三低的行動者來說，其身份為台中市林市長，雖然非冗餘的關係並非最高，但能夠運用結構洞能力的限制（0.089）僅次於工務局長楊先生與台中市黨部的主委，在溝通網絡中也很適合透過結構洞的運作來累積自己的社會資本。在溝通網絡中應用結構洞的限制度最少的第四位，則是現任的市議員的廖先生與台中市政府主任秘書邱先生，其中以市議員廖先生的有效規模又比台中市政府主任秘書邱先生高，由於市議員一般來說是地方上具有政治影響力的政治菁英，能輕易掌握溝通的管道並有效率的運用，是政治人物本身的必要手腕。對結構洞運用能力的限制排名第五低的都市菁英是西區區長陳先

生，與前述市議員廖先生一樣，其都為地方性的政治人物或樁腳，作為意見溝通的橋樑本為地方政治運作的特質之一。而編號 21 市政府計畫室主任在都市發展政策的溝通網絡中也扮演了非常重要的結構洞角色。總的來說，在溝通網絡中可以作為其他行動者結構洞的行動者大致可分為兩類，一種是市政府與都市計畫或都市發展有關業務的部門首長與市長；另一類則是地方性的政治菁英與樁腳，這兩者的溝通關係相較於他人更有效率，掌握的資訊渠道也更多。

表二、事務溝通網絡與資源交換網絡結構洞分析

編號	名單	事務溝通網絡				資源網絡			
		有效規模		限制度		有效規模		限制度	
		分數	名次	分數	名次	分數	名次	分數	名次
7	張先生					12.969	9	0.110	6
<b>8</b>	<b>林先生</b>	<b>40.135</b>	<b>3</b>	<b>0.071</b>	<b>3</b>	<b>30.539</b>	<b>4</b>	<b>0.089</b>	<b>2</b>
9	邱先生	34.270	8	0.074	4				
11	楊先生	53.377	1	0.062	1				
12	曾先生	32.110		0.077	7				
14	林先生	33.311	9	0.078	8				
<b>19</b>	<b>林先生</b>	<b>34.753</b>	<b>7</b>	<b>0.076</b>	<b>6</b>	<b>10.875</b>		<b>0.106</b>	<b>5</b>
<b>21</b>	<b>吳先生</b>	<b>35.38</b>	<b>6</b>	<b>0.076</b>	<b>6</b>	<b>49.576</b>	<b>1</b>	<b>0.076</b>	<b>1</b>
25	陳先生	37.622	5	0.075	5				
28	程先生								
30	賴先生	31.242		0.076	6				
36	劉先生					37.678	3	0.093	4
<b>40</b>	<b>李先生</b>	<b>44.500</b>	<b>2</b>	<b>0.068</b>	<b>2</b>	<b>14.711</b>	<b>7</b>	<b>0.112</b>	<b>7</b>
52	廖先生					11.063	10	0.146	
58	賴先生					17.080	6	0.123	10
71	廖先生					40.330	2	0.090	3
85	廖先生	38.264	4	0.074	4				
87	林先生	32.117	10	0.080	9				
93	陳先生					20.442	5	0.115	8
109	魏先生					13.647	8	0.121	9

資源交換網絡作為影響都市菁英資源流動與動員的關係管道，對於政策產出的影響可能更甚於溝通關係，在資源交換關係中位居結構洞位置的行動者，則是在資源依賴的關係上較具有自主性，又能操弄資源流動管道的政治菁英。從表二的數據顯示，其結構洞掌握程度較高行動者的分布狀況，與溝通關係網絡大不相同，原本在溝通網絡中對於結構洞的掌握佔據優勢的台中市政府主管，在資源交

換網絡中喪失了優勢。嚴格來說，僅剩下編號 8 的市長林先生以及編號 21 的台中市政府計畫室主任吳先生運用結構洞的限制度很低。也就是說，相較於其他行動者，這兩位政治菁英在資源交換管道上的結構洞較多，尤其是市府計畫室的主任吳先生，在資源交換關係上掌握的非重複資源最多，是資源交換網絡中最具中介影響力的行動者。相對來說，運用結構洞限制度位居第五的代工務局長林先生與曾任市長的張先生，雖然在資源交換關係具有一定的中介控制能力，但卻遠不如前述的市長林先生與計畫室主任吳先生。而在資源交換網絡中，結構洞較多的行動者分布較廣的，反而是地方派系或政治樁腳成員，包括了位居第三位曾任市議員的廖先生，第四的台中市北屯區水景里里長劉先生，國民黨台中市黨部主委的李先生，編號 93 當時的市議員陳先生，以及編號 109 的魏先生，這些行動者都某種程度的掌握了資源交換的管道。

總的來說，中介中心性的指標與結構洞分析的結果，呈現了一種相似卻又有差異的分布狀況。其中最明顯的，就是中介中心性的前十名，比結構洞前十名還分散，但兩者指數高的行動者，卻有某種程度的重疊性，顯見中介中心性指數與結構洞有其相關性。精確而言，中介中心性是用以測量該行動者是否位居其他行動者間最有效率的溝通管道上，並不涉及行動者的自主性，而結構洞則是用以測量一個行動者本身的結構自主性，以及非重複關係的多寡，來判斷其中介資訊與資源的能力與效果。從表二來看，可以發現有四名行動者無論在溝通網絡或資源交換網絡，都能控制較多的結構洞，其中光台中市政府的主管就包括了三位：台中市長林先生、代工務局長林先生與計畫室主任吳先生，另外一位則是國民黨的市黨部主委李先生。由於當時這些官員幾乎都是國民黨籍，顯示在解嚴前後台中市的都市發展政策中，國民黨籍的少數市府官員掌握了大部分非重複性資訊與資源的渠道，也是當中在影響都市發展最具有自主性的政治菁英。

### 三、橋樑者角色模型

前述中介中心性與結構洞的分析，已經分別從資訊與資源傳播最有效率路徑以及行動者本身在非重複性資源或資訊使用上的自由度，進行對中介角色與能力的分析，初步的看出在中介中心性高與結構洞使用上的限制度較低的政治菁英有重疊之處，也有差異的地方，但上述的分析均忽略了行動者本身所隸屬的團體屬性與位置對其中介能力的影響。過去針對台中市地方政權的研究，皆認為台中市的政治環境深受派系的影響（熊瑞梅，1992, 1995, 2001；熊瑞梅、邱瑜瑾，1995；陳東升，1995；王振寰，1998；王光旭，2005），在熊瑞梅與王光旭（2012）對解嚴前後台中市都市發展政策的研究指出，政治菁英之間關係的建立並不符合派系同質性的基本假設，也就是說，同派系的政治菁英其溝通與資源交換互動的關係反而較為鬆散，許多關係的建立反而是跨派系的連結，然資源交換的關係呈現出來的互動樣態，則是賴派背景的政治菁英比不同派系背景的政治菁英，有更頻繁的資源交換關係。這樣的分析結果，也促使吾人有必要重新思考派系的連結在

地方政治影響機制的意涵，以及在解析政策網絡的影響機制時，跨派系的結構洞與橋樑者位置的必要性。以下，以 78 位政治菁英的派系為分類基準（張派、賴派與無派系），則分別根據橋樑者五個角色的分析進行進一步的探索。

### （一）、事務溝通關係

下表三羅列出在溝通網絡擔任橋樑者總數的前五名政治菁英，其在五種不同的橋樑者角色的次數也分別如下所示。首先、從在溝通網絡中橋樑者分數前五名政治菁英的背景來說，每一位全部都是沒有特殊派系背景的政治菁英，顯見在台中市解嚴前後都市發展政策的溝通網絡中，大多是無派系背景的政治菁英在擔任傳遞資訊與溝通協調的管道，更特別的是，這些政治菁英的背景，全部都是屬於台中市政府行政系統的主管，顯見在當時台中市政府的官員在都市發展政策的規劃與執行上，是有能力調解不同意見，或傳遞溝通訊息的管道。再者、從這些行動者擔任溝通網絡橋樑者的次數來看，編號 11 的行動者台中市政府工務局長楊先生擔任橋樑者的次數遠高於其他行動者，達 2272 次，很明顯具有壟斷所有資訊交流的能力，在當時很多有關都市發展與都市計畫的訊息與溝通，勢必都要透過楊工務局長來傳遞。細觀其擔任每一種不同橋樑者的次數，可以發現其每一種橋樑者的次數都相當的高，對照前述中介中心性與結構洞的分析結果，中介分數最高的皆是編號 11 的楊局長，楊局長毫無疑問是當時在台中市政壇上對都市發展相關議題最具溝通協調能力的政治菁英。

表三、事務溝通網絡橋樑者分析（前五名）

編號	名單	派系	協調者	中介者	守門人	發言人	聯絡官	總數
<b>8</b>	<b>林先生</b>	<b>無</b>	<b>403</b>	<b>304</b>	<b>58</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>803</b>
9	邱先生	無	271	257	169	68	67	832
<b>11</b>	<b>楊先生</b>	<b>無</b>	<b>651</b>	<b>587</b>	<b>566</b>	<b>213</b>	<b>255</b>	<b>2272</b>
12	曾先生	無	103	162	185	81	94	625
19	林先生	無	183	104	238	46	43	614

此外，排名第二與第三的分別是編號 9 曾任台中市政府主任秘書的邱先生與當時的台中州市長林先生，兩者雖然遠低於擔任工務局長的楊先生，但其也分別擔任了 832 與 803 個橋樑者。其中，若細緻的比較不同橋樑者角色的次數，台中州市長林先生擔任協調者的次數多達 403 次，反而在守門人發言人與聯絡官的次數遠低於主任秘書邱先生，顯示台中州市長林先生大多於同一派系團體內部（無派系的政治菁英）擔任溝通協調的中介管道，而邱主任秘書則是擅長跨擔任跨派系的溝通協調管道，特別是協助張派或賴派政治菁英與無派系的政治菁英溝通，或是擔任無派系政治菁英與張派和賴派政治菁英的溝通管道。而在溝通網絡中擔任橋樑者次數排名第四與第五的政治菁英，則分別是編號 12 的台中市政府地政科科

長曾先生（625）與編號 19 的代理工務局局長林先生（614），其中類似前述的邱先生，兩者的中介角色在守門人、發言人與聯絡官也多有發揮。若要細看兩者的差異，便是編號 12 的地政科長曾先生擔任中介者的次數（162）明顯高於編號 19 擔任代工務局長的林先生（104），就連擔任聯絡官的次數也是如此，顯示就扮演的中介角色來說，地政科長所受到的團體限制會比代理工務局長所受到的限制還低。另一方面，代工務局長林先生相較於地政科長曾先生更適合擔任守門人的橋樑者角色，曾先生則適合擔任發言人的角色，顯示張派與賴派的政治菁英若要與無派系的政治菁英進行溝通，透過擔任代理工務局長的林先生會比地政科長曾先生適合；反之，若無派系背景的政治菁英主動想與賴派或張派的政治菁英溝通協調，則透過地政科長曾先生會比代理工務局長林先生適合。然總的來說，在溝通協調的關係中，工務局長楊先生是最適合作為所有派系與非派系背景政治菁英搭建溝通關係的角色。

## （二）資源交換關係

若進一步來檢視資源交換網絡中介角色前五名的分類狀況，每一位有能力擔任橋樑者的政治菁英，其背景相較於溝通網絡，則更具有多樣性，除了三位沒有派系背景的政治菁英外，還有兩位派賴的政治菁英在資源交換關係中非常的活躍。但相較於溝通網絡的擔任橋樑者的總次數，可以發現在資源交換關係中，對於中介角色的擔任次數遠低於溝通關係，顯示資源交換並不如溝通關係一般，是所有的政治菁英都可以涉入的互動模式。其中，在資源交換網絡中最有能力擔任橋樑者的政治菁英，為編號 21 的台中市政府計畫室主任吳先生，綜觀其扮演五種橋樑者的次數，可以發現計畫室主任擅長扮演協調者（80）與守門人（89），協調與動員同一派系類別（無派系背景）的行動者的資源交換，或是協助其他派系的政治菁英（張派與賴派）與無派系背景的政治菁英傳遞與交易資源。在中介中心性的分析與結構洞的分析中，擔任市政府計畫室主任的吳先生也都名列前茅，從其擔任橋樑者的次數來看，顯見此一政治菁英在搭建其他政治菁英資源交換關係的重要性，許多政治菁英間的資源交換與動員，都要透過台中市政府計畫室主任吳先生來搭建關係。

表四、資源交換網絡橋樑者分析（前五名）

編號	名單	派系	協調者	中介者	守門人	發言人	聯絡官	總數
8	林先生	無	17	15	13	1	5	51
21	吳先生	無	80	14	89	0	2	185
36	劉先生	賴派	11	12	33	12	11	79
40	李先生	無	20	16	11	3	6	56
58	賴先生	賴派	15	22	4	1	0	42

再者，排名第二的橋樑者為具有賴派背景北屯區水景里里長的劉先生，擔任橋樑者的總次數達 79 次，從擔任五類橋樑者次數的分布狀況來看，劉里長最擅長擔任守門人的角色，換言之，守門人的中介角色是一種將其他外團體的資源送入自己團體的橋樑者，其控制了張派或非派系背景的政治菁英想要與賴派政治菁英交換資源的管道。複次，與前述中介中心性及結構洞分析的結果相似，編號 40 的國民黨市黨部主任委員李先生，其在台中市都市發展政策的資源交換網絡中，也是一個很重要的橋樑者，其擔任橋樑者的總次數達 56 次，與排名第四的台中市市長林先生（51）非常接近，兩者也都擅長協調或中介同屬無派系背景政治菁英與其他背景政治菁英間，資源交換與流通的管道。編號 58 的為當時賴派的掌門人賴省議員，其擔任資源交換網絡中的橋樑者角色，也是位居所有政治菁英的前五名（42），由其擔任五種類別橋樑者的次數觀之，賴省議員適合擔任賴派內部（協調者）與賴派和其他派系或非派系背景政治菁英（中介者）資源流通與喬事的管道，以作為賴派掌門人的政治角色來說，其有能力協調或動員同派系成員的資源流動，或是協助其他派系或非派系政治背景行動者的資源交換，自是不難想像。

以上僅是初步的檢視在兩個不同的網絡關係中，扮演橋樑者角色排名前五名的政治菁英，其角色的類別為何。從溝通網絡的分析結果來說，適合擔任橋樑者角色的行動者，皆不具有派系背景，很明顯的不同派系背景的政治菁英如果有溝通的關係，可能還要透過非派系背景的政治菁英才能達成，顯示在台中市解嚴前後都市發展政策的溝通協調機制具有非派系化的特質，溝通的管道都集中在非派系背景的市政府行政主管，市政府一級主管才是處理台中市都市發展議題重要的溝通管道。而從資源交換關係來看，適合擔任橋樑者的政治菁英裡，賴派背景的行動者就佔了兩位，這樣的分析結果也呼應了熊瑞梅與王光旭（2012）的分析結果，賴派的政治菁英在資源交換關係較張派積極。而中介中心性、結構洞與橋樑者模型的分析結果，無論在溝通網絡與資源交換網絡中，市長林先生在中介角色都佔有一席之地，這樣的研究結果也驗證了過去有關台中市都市政權的分析結果：市長在累積土地利益與政治利益過程中，最具「喬代誌」關鍵能力的政策中介者（熊瑞梅，1992, 1995, 2001；熊瑞梅、邱瑜瑾，1995；陳東升，1995；王振寰，1998；王光旭，2005），但相對來說，分析結果也發現建設公司財團與地方派系的政治菁英較少擔任中介者的角色，幾乎都是靠市長作為中介的管道。

### （三）政治菁英擔任派系間橋樑者分析

由於市長林先生在解嚴前後台中市都市發展政策中極具中介溝通管道與資源交換的能力，以下分別以溝通網絡最重要的橋樑者工務局長楊先生，與資源交換網絡中最重要的橋樑者市政府計畫室主任吳先生，以及市長林先生在派系間擔任橋樑者的關係模式與中介特質，進行更為細緻的分析。

首先，從事務溝通網絡中的工務局長楊先生來看，其總數 2272 次的橋樑者

角色中，屬於張派內部的中介者的共計 118 次，賴派內部的中介者有 95 次，無派背景政治菁英內部協調者次數最高，共計 651 次，顯見工務局長的中介功能幾乎大多發揮在非派系背景政治菁英之間的意見的溝通與協調。從跨派系的中介角色來說，從張派中介到賴派擔任聯絡官的次數有 118 次，張派中介到無派背景政治菁英的守門人次數則有 330 之多，從賴派中介到張派的次數有 114 次，賴派中介到無派的次數共計有 257 次，協助無派背景的政治菁英連結張派有 280 次，中介到賴派的政治菁英則有 286 次，從中介的次數來看，其協助張派與賴派擔任溝通傳遞發言人的次數差不多。而從其擔任跨派系協調者次數之多，也顯示工務局長楊先生在不同派系背景政治菁英之間都能連結溝通的管道，善於喬事。從台中市市長林先生的橋樑者角色與次數的分布來看，也發現其擔任無派背景政治菁英內部溝通協調者的次數最多，總共 803 次中就佔 403 次，反而協助張派內部或賴派內部政治菁英的中介者溝通與協調意見的機會較少。而從跨派系的事務溝通中介的角色來看，也可以發現張市長大多在幫助張派的政治菁英與賴派的政治菁英向無派系背景的政治菁英溝通，其擔任守門人的次數分別就佔了 116 次與 188 次，從無派系背景的政治菁英指向張派與賴派政治菁英的溝通中介，也分別佔了 18 次與 40 次。從分布的次數來看，其呈現出台中市市長林先生在跨派系的溝通協調角色中，幫助賴派擔任橋樑者的角色比張派更多，顯示從互動上來說，賴派的政治菁英比張派的政治菁英與市長的互動更為密切。

表五、派系間橋樑者次數分布表

事務溝通網絡							
台中市政府工務局長楊先生（無派）				台中市市長林先生（無派）			
	張派	賴派	無派		張派	賴派	無派
張派	118	141	330	張派	4	14	116
賴派	114	95	257	賴派	9	11	188
無派	280	286	651	無派	18	40	403
資源交換網絡							
台中市政府計畫室主任吳先生（無派）				台中市市長林先生（無派）			
	張派	賴派	無派		張派	賴派	無派
張派	0	0	0	張派	0	5	8
賴派	2	0	14	賴派	0	1	7
無派	47	42	80	無派	0	13	17

若從資源交換網絡的分析結果檢視，顯示在資源交換網絡中最重要的橋樑者都市計畫室主任的吳先生並未協助張派或賴派內部的政治菁英進行資源交換的橋樑角色，這可能顯示在資源交換的關係上，同派系背景的成員還是會比較互相信任，不會讓不同派系的成員在派系內部具有影響資源交換與動員的能力。從擔任橋樑者分布的次數來看，在總共 185 次的橋樑者次數中，無派系背景政治菁英



內部成員的協調者資源交換中介關係就佔了 80 次。但很明顯的，從跨派系的橋樑角色次數當中，其都沒有擔任過張派政治菁英的中介者與跨張派與其他派系的守門人或聯絡官的角色；其也沒有擔任賴派內部的中介者角色，但擔任過賴派到張派的聯絡官 2 次，以及賴派到無派系背景政治菁英的守門人 14 次。從無派背景政治菁英出發的發言人角色，其對張派與賴派分別擔任了 47 與 42 次，顯示其也協助無派系背景的政治菁英與張派和賴派進行資源的動員與交換。若從台中市長林先生在資源交換關係中擔任橋樑者的次數來看，其總數 51 次中，無派內部的協調者次數最多，佔 17 次，另擔任無派系背景政治菁英到賴派的發言人橋樑角色則有 13 次，但到張派的發言人角色卻是 0 次，顯示在資源交換的中介關係當中，市長可能與賴派的政治菁英互動較為頻繁。

## 伍、結論與建議

從中介中心性、結構洞模型與橋樑者角色模型的分析，初步可以將解嚴前後台中市涉入都市發展政策議題政治菁英間的互動關係與中介角色進行深度的解析，從關係的角度，找出究竟是誰有能力在台中市的都市發展政策議題當中擔任政策掮客的角色。在此，我們可以透過對事務溝通關係與資源交換關係中具有中介能力者的分析，將中介角色分析前五名的結果整理如下表，進行一綜合性的比較與討論。

從表六所列三個指標的行動者，在 78 個台中市的都市政治菁英當中，在解嚴前後的都市發展政策均或多或少有擔任中介角色的能力，三者指標所分析出來具有中介能力的行動者，也有些許的重疊關係。中介中心性的指標在測量行動者本身是否位居其他行動者溝通或聯繫管道的捷徑上，也就是能以最有效率的路徑幫其他行動者傳遞訊息或資源，在事務溝通網絡中，很明顯可以看到位居中介中心性前五名的政治菁英皆為台中市政府的主管，可見在解嚴前後的都市發展政策議題中，最有效率的溝通平台就是透過上述這些台中市政府的主管與市長。而從資源交換網絡的中介中心性中，可以發現最有效率的資源交換管道是掌握在地方政治人物、地方派系與建設公司，反而不是台中市政府的主管，可見在都市發展政策中的資源交換關係與溝通關係間有本質上的差異，從結構洞模型與橋樑者角色的分析結果也有類似的現象。

表六、中介者綜合結果比較表

指標	分析意涵	事務溝通網絡	資源交換網絡
中介中心性	位居其他行動者間最有效率聯繫管道的位置	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工務局長楊先生</li> <li>2. 前任主秘邱先生</li> <li>3. 市長林先生</li> <li>4. 地政科長曾先生</li> <li>5. 代工務局長林先生</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 議長郭先生</li> <li>2. 中區區長賴先生</li> <li>3. 鄉林建設董市長</li> <li>4. 省議員賴先生</li> <li>5. 計畫室主任吳先生</li> </ol>
結構洞模型	位居其他行動者間具有資源應用的獨佔性、自主性與豐富性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工務局長楊先生</li> <li>2. 黨部主委李先生</li> <li>3. 市長林先生</li> <li>4. 市議員廖先生</li> <li>5. 西區區長陳先生</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 計畫室主任吳先生</li> <li>2. 市長林先生</li> <li>3. 前市議員廖先生</li> <li>4. 水景里里長劉先生</li> <li>5. 代工務局長林先生</li> </ol>
橋樑者角色模型	考量行動者本身所處團體位置與其他團體間的橋樑關係來定義中介能力	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工務局長楊先生</li> <li>2. 前任主秘邱先生</li> <li>3. 市長林先生</li> <li>4. 地政科長曾先生</li> <li>5. 代工務局長林先生</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 計畫室主任吳先生</li> <li>2. 水景里里長劉先生</li> <li>3. 黨部主委李先生</li> <li>4. 市長林先生</li> <li>5. 省議員賴先生</li> </ol>

進一步從結構洞模型檢視，與中介中心性不同的是，中介中心性僅分析最有效率的管道，但最有效率並不代表對資源或資訊流通管道的獨佔，行動者還是可以從沒有效率的中介管道進行資訊與資源的流通，但從結構洞的角度，一個行動者若位居結構洞，其對資訊或資源的流動的掌控就更具獨佔性，非但能掌握到各方的資訊，有利於從中獲益與創新，也能對是否要流通資訊或資源具有決定性的影響，故Burt（1992）認為一個行動者掌握的結構洞愈多，應用結構洞限制性愈小，表示非重複性的資訊與資源都必須透過其中介，優勢便愈大，則社會資本愈高。由表六可知，掌握事務溝通關係結構洞的行動者仍是以工務局長楊先生居首，其掌握資訊的管道與豐富性都比其他行動者更高，國民黨黨部的李主委、台中林市長以及地方民代廖先生和樁腳陳先生，在溝通關係的訊息流動管道的資訊也非常豐富。而從資源交換網絡來看，計畫室主任吳先生、市長林先生與其他三位政治菁英，在資源交換的關係上都位居結構洞的位置，比其他行動者更有機會得到豐富的社會資源，也比其他行動者在資源交換關係更具自主性。

再者，從橋樑者模型的角度觀之，與中介中心性和結構洞不同的是，橋樑者角色模型比上述兩個分析方法，更深入的考慮一個行動者在整個關係結構中所處的位置，對其中介能力的影響。橋樑者角色模型是以團體間的中介角色和能力作為分析的基準，因此其透過分類的方式，將橋樑者的角色依據狀況的不同分成

五種類別，每一種類別都有不同的中介能力，其中擔任中介者與聯絡官的限制較少，而協調者、守門人與發言人的限制較多。從表六來看，若以派系背景作為分組的考量，在事務溝通討論網絡當中，與中介中心性分析的結果雷同，擔任溝通橋樑者角色最多的皆是台中市政府的一級主管，其中工務局長楊先生在三個分析指標都是名列第一，其作為台中市政治菁英間對都市發展議題溝通管道的重要性自是無可言喻，特別是作為無派系背景行動者間的協調者。市長林先生在事務溝通關係上的中介角色也是在三個指標都名列前茅，可見市長作為一個有能力協助政治菁英間進行溝通的平台的重要性，從跨派系橋樑者關係的分析結果來看，市長在溝通關係除了是非派性背景政治菁英間的協調者，更是張派與賴派對無派性背景行動者溝通管道的守門人，掌握了派系政治菁英與非派系背景其他行動者溝通與協調的管道，派系內部成員反而在事務溝通網絡並沒有太多的連結關係。

從資源交換網絡的橋樑者角色來看，也顯現了類似的狀況，市政府計畫室主任吳先生在三個指標中對於資源交換的中介能力都名列前茅，從分析的結果來判斷，其為當時台中市都市發展政策議題的參與者中，在資源的交換與流動上最具有中介能力的行動者，特別是作為無派系背景政治菁英的資源交換協調者，或無派系背景的政治菁英對張派與賴派政治菁英進行資源交換的發言人，顯現了跨派系的資源交換中介關係。此外，雖然市長林先生在資源交換的中介中心性並未列入前五名，但其也名列約第八名之譜，對照其他兩個指標的分析結果，在資源交換網絡當中，也是深具中介能力的行動者，特別是無黨派背景政治菁英間資源交換的協調者，或是無黨派背景成員對賴派資源交換的發言人，或張派和賴派對無黨派政治菁英資源交換的守門人角色，相較於計畫室主任吳先生，林市長在資源交換關係上具有更明顯且多元的跨派系的中介能力，是最具擔任台中市都市發展政策掮客的政治菁英。換言之，市長林先生無論在事務溝通網絡與資源交換網絡都極具影響力且具有跨派系溝通與協調能力的政策掮客。此一分析結果，非但解析了台中市解嚴前後都市發展政策中跨派系關係的中介特質，也再一次驗證了過去研究台中都市政權崛起，市長的角色被認定為在累積土地利益與政治利益過程中，最具「喬代誌」關鍵能力的政策中介者（熊瑞梅，1992, 1995, 2001；熊瑞梅、邱瑜瑾，1995；陳東升，1995；王振寰，1998；王光旭，2005）。

總的來說，以上的分析回答了本研究的研究問題，也針對社會網絡分析中三個測量中介能力的指標進行了應用與操演。從方法的應用來說，社會網絡以關係的角度，系統化的方式，針對政策掮客或政策企業家角色進行分析的技巧，對於強調循證研究的政策分析，更是一個可以滿足實際分析應用的需求與理論意涵的分析創意。從過去有關政策過程研究的文獻，對於政策掮客或企業家的角色長久以為被視為是政策過程與產出重要的影響變數，然過去可能由於分析工具的缺乏，對於一個政策利害關係人實際「中介能力與機會」的分析卻力有未逮，一方

面可能難以分辨行動者究竟是當、努力當或制度上需要當一個中介者，還是確實有能力與機會對政策過程進行干預的行動者；二方面也無法確認有能力擔任政策中介者角色的行動者，是否真的有利於政策產出的結果？還是會選擇不作為或進行破壞性的行動？如果在方法上無法解決前述的測量問題，便會影響到對政策掮客與企業家分析的效度。透過社會網絡分析，上述在目前分析方法中無法釐清的問題，有機會進行更為具體而有效度的分析。

最後，本研究的分析僅僅從方法上解答了誰有能力或比他人有有機會中介政策產出的結果，然並未回答在政策過程中的事務溝通與資源交換關係具有中介能力的行動者，是有利於集體的政策產出，或抑不作為或對政策產出的結果產生負面影響？本研究建議未來對於政策掮客的分析，除了要以更具體的方式指認具有影響力的政策中介者，更要進行更進一步的分析，瞭解其中介行動與政策產出之間的因果關係，對中介能力的高低如何影響政策產出做出解釋，才能更有益於政策研究的目的。

## 參考書目

### 一、中文書目

- 王光旭，2005，〈策網絡在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉，《政策研究學報》，6：61-102。
- 王振寰，1998，《誰統治？台灣-轉型中的國家機器與權力結構》，臺北：巨流。
- 方凱弘、梁綰琪，2009，〈政策為何變遷？以桃園縣開徵地方稅為例〉，《台灣民主季刊》，6（3）：125-167。
- 李允傑、丘昌泰，2003，《政策執行與評估》，台北：元照。
- 邱瑜瑾，1996，《解嚴後台中市都市發展型塑的社會機制》，臺中：東海大學社會學研究所博士論文。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，臺北：巨流出版社。
- 魯炳炎，2009，〈從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇〉，《東吳政治學報》，27（4）：171-240。
- 魯炳炎、張永明，2006，〈政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花高速公路為例〉，《政治科學論叢》，30：131-164。
- 熊瑞梅，1992，《快速成長的郊區之菁英影響力結構及居民社會資源》，國科會研究計畫報告。
- 熊瑞梅，1995，〈社會網絡資料蒐集、測量與分析方法〉，章英華、傅仰止、瞿海源（編），《社會科學研究方法檢討與前瞻科技研討會論文輯》，臺北：中研院民族所，頁 313-356。
- 熊瑞梅，2001，〈都市事件行動體系的分析：以臺中市為例〉，《台大社會學刊》，29：59-110。
- 熊瑞梅、王光旭，2012，〈政策網絡中的對偶互動及其解釋因素：以台中市都市發展政策的菁英網絡為例，1986-1992〉，《政治科學論叢》，第 51 期，頁 1-50。
- 熊瑞梅、邱瑜瑾，1995，〈都市政治菁英的社會資源與社會圈：以臺中市為例〉，《台灣社會學研究所的回顧與前瞻論文集》，臺中：東海大學社會學系出版，頁 47-102。
- 賴志彰，1997，《投機城市的興起：戰後台中市都市空間轉化之研究》，臺北：台灣大學建築城鄉研究所博士論文。
- 劉軍，2009，《整體網分析講義》，上海：格致出版社。
- 羅家德，2009，《社會網分析講義》，北京：社會科學文獻出版社。

## 二、英文書目

- Borgatti, S. P. (1997). "Consensus Analysis." Link:  
<http://www.steveborgatti.com/papers/BHConsensus.pdf>, accessed on 20<sup>th</sup> May, 2012.
- Burt, R. S. (1992). *Structural Holes*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Burt, R. S. (2004). Structural Holes and Good Ideas." *American Journal of Sociology*, 110: 349-399.
- Fernandez, R. M. and Gould, R. V. (1994). "A Dilemma of State Power: Brokerage and Influence in the National Health Policy Domain." *American Journal of Sociology*. 99(6): 1455-1491.
- Freeman, L. C. (1979). Centrality in Social Networks: I Conceptual Clarification *Social Networks 1*.
- Galaskiewicz, J. (1979). *Exchange Networks and Community Politics*. Beverly Hills, Calif.: SAGE.
- Gould, J. and Fernandez, J. (1989). "Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks." *Sociological Methodology*. 89-26.
- Heaney, M. T. (2006). "Brokering Health Policy: Coalitions, Parties and Interest Group Influence." *Journal of Health Politics, Policy and Law*. 31(5): 887-944.
- Juenke, E. G. (2005). "Management Tenure and Network Time: How Experience Affects Bureaucratic Dynamics." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 113-131.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Kickert, W. J. M., Erik-Hans Klijn and 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*. London: Sage Publication, 1-13.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.2003
- Kingdon, J. W. (1993). How Do Issues Get on Public Policy Agendas? In W. J. Wilson (Ed.), *Sociology and the Public Agenda* (pp. 44-50). Newbury Park, California: SAGE.
- Knoke, D., & Kuklinski, J. H. (1982). *Network Analysis*. Beverly Hills: SAGE.
- Knoke, D., & Yang, S. (2008). *Social Network Analysis* (2 ed.). London: SAGE.
- Knoke, D., F. U. Pappi, J. Broadbent, and Y. Tsujinaka. (1996). *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Koppenjan, J. F. M. and Erik-Hans Klijn. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. New York: Routledge.
- Krackhardt, D. (1992). "The strength of Strong Ties: The Importance of Philos in Organizations." In N. Norhria & R. Eccles (Eds.), *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 216-239.
- Laumann, E. O. and D. Knoke, (1987). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. London: The University of Wisconsin Press.
- Laumann, E. O. and F. U. Pappi, (1976). *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. Academic Press.
- Laumann, E. O. and P. V. Marsden. (1982). "Microstructural Analysis in Interorganizational Systems." *Social Networks* 4: 329-348.
- Laumann, E. O., P. V. Marsden and J. Galaskiewicz. (1977). "Community-elite Influence Structures: Extension of a Network Approach." *American Journal of Sociology* 83: 594-631.
- Mandell, M. P. (1990). "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector," in R. W. Gage and M. P. Mandell (des.): 20-53.
- Marcussen M. and Olsen, H. P. (2005). "Bridging A Structural Holes in Governance Network Analysis." *Working Paper Series*. 2: 1-29.
- Marsden, P. V. and E. O. Laumann. (1977). "Collective Action in A Community Elite: Exchange, Influence Resources, and Issue Resolution." In R. L. Liebert and A. W. Imersheim (eds), *Power, Paradigms, and Community Research*. London: Sage, 199-250.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2001). Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 271-293.
- Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Roberts, N. C. and King, P. J. (1996). *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Sabatier, Paul A. (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Smith, M. J. (1993). *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Sussex: Harvester Wheatsheaf.
- Stam, W. (2010). "Industry Event Participation and Network Brokerage among

- Entrepreneurial Ventures.” *Journal of Management Studies*. 47(4): 625-635.
- Susana, B. (2007). “The European Commission as Network Broker.” *European Integration online Papers*. 11, Link: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-001a.htm>, accessed on 20<sup>th</sup> May, 2012.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Weimer, D. L. and Vining, D. R. (1995). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Publisher: Longman.
- Zahariadis, N. (1999). “Ambiguity, Time, and Multiple Stream.” In Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 73-93). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.



## 附錄一：台中市八都市事件背景

事件	事件名稱	事件背景
一	綠川加蓋	市政府在成功路到中正路這一段的綠川加蓋，原意是作為第一市場的臨時攤位，臨時攤位遷移至第一廣場之後，是市政府並未將綠川加蓋恢復原狀。在這個事件中，贊成的行動者大多是市政府的主管官員，以及張派和賴派的市議員，而反對的人數雖多，但動員密度低，較為強調環境的品質與管制。
二	中心商業區實施單行道	台中市火車站前中心商業區實施單行道，影響中正路兩旁商家的生意，減少購物人潮，使當地商業區的機能日漸衰退，故兩旁的商家與部分的市議員推動廢除單行道計畫。
三	住宅區變更為商業區回饋計畫	台中市政府於第二次通盤檢討時將有些住宅區變更為商業區，依照內政部規定住宅區變更為商業區的案子，必須提供 12% 的公設用地。地方政府在都市計畫的法規與政策上，和內政部有很大的差異，地方的土地利益團體、市長、建設局長、市議員均反對此事。
四	放寬第八期豐樂里細部計畫容積率管制	台中市自第六期重劃區之後，中央規定重劃區必須實施容積率管制，地方人士認為台中市第八期豐樂里細部計畫容積率管制標準太嚴格，主張放寬管制。因此，在此一事件中，大多的行動者都贊成要放寬容積率。
五	第十期重劃區附近的行水區納入重劃範圍	台中市第十期的重劃範圍位於大里溪的旱溪邊緣，按都市計畫法規定行水區不得納入重劃範圍，但第十期重劃範圍的行水區兩旁土地業主經協調後，反而將該區納入重劃範圍，把行水區解釋成溝渠。贊成的為地方的地主、市長、市府官員、市議員等，主張土地利益的考量，但市長林柏榕也因此事件被判刑。
六	市政府主張第十一期重劃採公辦方式	台中市第十一期重劃區在北屯區四張犁一帶，在開發方式上曾引起自辦或公辦市地重劃的爭議。大多數地方政治菁英贊成公辦市地重劃，且其立場認為公辦較能夠增進都市發展的公共利益，較可保障個人或業主的權益，較公平公正，同時也較有效率，可行性高，合乎成本。贊成私辦的人數甚少，其則認為公辦會損害到其個人的利益。
七	在台中市西屯區設立科技園區	經濟部擬在台中市西屯區筏子溪以西，西屯路以北設立面積約一千公頃的科技園區，雖然贊成的行動者較多，網絡的聯繫密度較大，但由於附近居民反對，且市長與爭取此一科技園區立法委員的競爭衝突關係，市長不願爭取科技園區的功勞由該立法委員所獨享，故此方案後來取消。此一事件可以說是第一個中央政府重大工程，在台中市遭致居民反對抗爭而作罷的公共建設。
八	綠 18 變更案	綠 18 是台中市第一期公共設施保留地，地點在存中街，忠明路一帶，台中市都市計畫委員會決議維持原來的都市計畫規劃為綠地使用，但省政府都市計畫委員會卻將綠 18 改為住宅用地。這是一件台中市菁英集團反對將綠地變更住宅用地，卻遭省政府否決的案例。

## 附錄二<sup>6</sup>：受訪名單

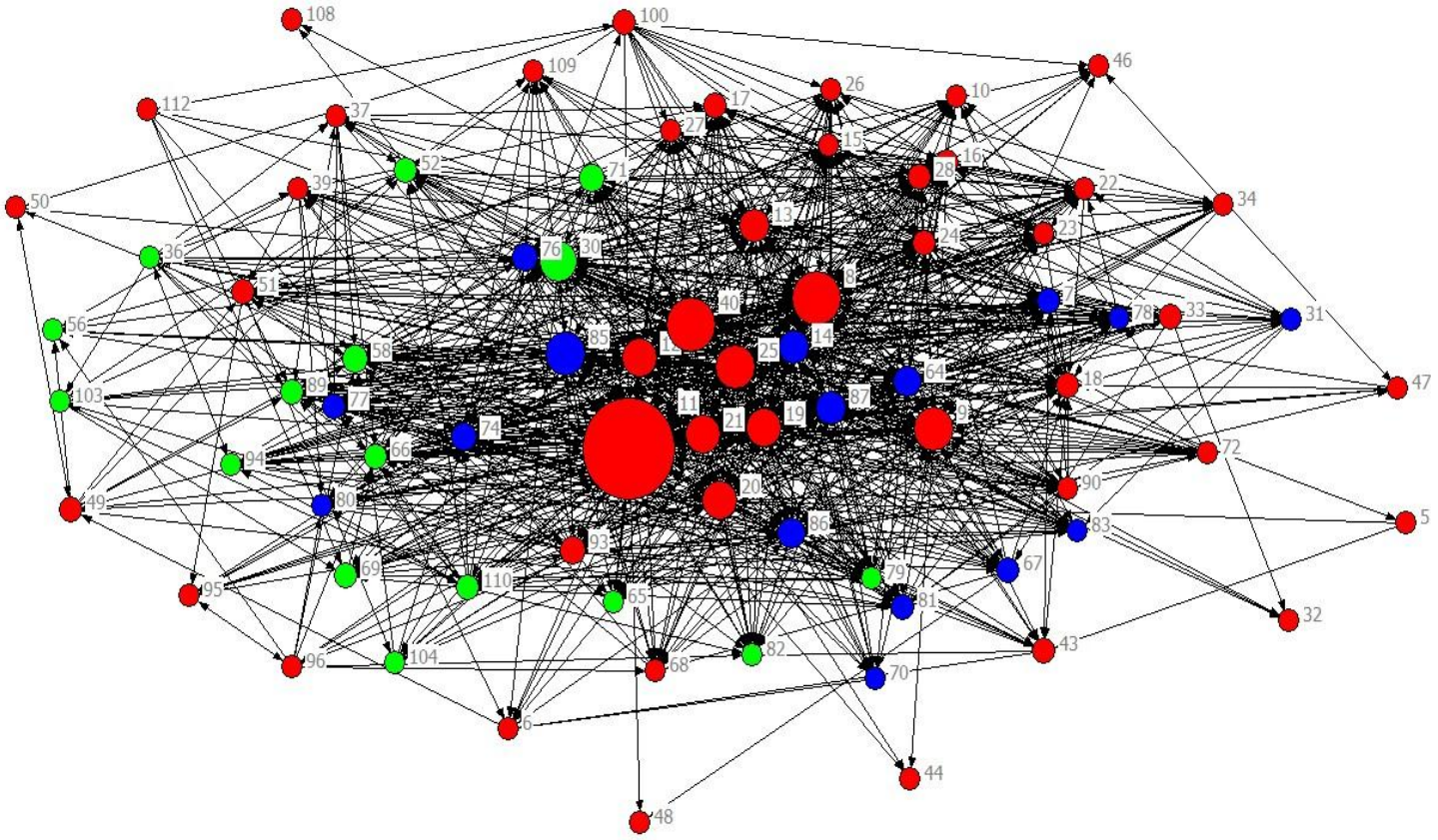
No.	姓名	職稱	No.	姓名	職稱	No.	姓名	職稱
1	潘先生	內政部營建署長	2	許先生	省地政處長	3	林先生	省住都局長
4	許先生	省建設廳長	5	夏先生	內政部副主委委員	6	曾先生	曾任市長
7	張先生	曾任市長	8	林先生	現任市長	9	邱先生	曾任市府主秘
10	沈先生	國宅局長	11	楊先生	工務局長	12	曾先生	地政科長
13	賴先生	建設局長	14	林先生	財政局長	15	黃先生	主計室長
16	蕭先生	民政局長	17	廖先生	市府養護課長	18	謝先生	都計課長
19	林先生	代工務局長	20	蕭先生	市府工務局技正	21	吳先生	市長計畫室主任
22	劉先生	市府法制室主任	23	賴先生	中區區長	24	蔡先生	東區區長
25	陳先生	西區區長	26	林先生	南區區長	27	林先生	北區區長
28	程先生	南屯區區長	29	陳先生	西屯區區長	30	賴先生	北屯區區長
31	何先生	中區里長	32	張先生	西屯區永安里里長	33	張先生	西屯區富安里里長
34	黃先生	南屯區豐樂里里長	35	黃先生	北屯區軍功里里長	36	劉先生	北屯區水景里里長
37	張先生	北屯區四民里里長	38	江先生	北屯區司榮里里長	39	賴先生	台中農田水利會
40	李先生	台中市黨部主委	41	張先生	團管區司令	42	王先生	逢甲、文化教授
43	高先生	逢甲都計所教授	44	張先生	逢甲環科系教授	45	陳先生	中興大學教授
46	顏先生	中興大學教授	47	陳先生	中興環科系教授	48	林先生	東海大學教授
49	吳先生	東海大學教授	50	陳先生	律師	51	黃先生	國代
52	廖先生	國代	53	沈小姐	立委	54	洪先生	立委
55	洪先生	立委	56	劉先生	立委	57	劉先生	立委
58	賴先生	省議員	59	張小姐	省議員	60	何先生	省議員
61	劉先生	市議會議事組組長	62	林先生	市議會前任議長	63	張先生	曾任市議員
64	張先生	曾任市議員	65	賴先生	曾任市議員	66	藍先生	曾任市議員
67	曾先生	曾任市議員	68	王先生	曾任市議員	69	王先生	曾任市議員
70	廖先生	曾任市議員	71	廖先生	曾任市議員	72	林小姐	曾任市議員
73	林先生	曾任市議員	74	郭先生	現任議長	75	張廖先生	現任副議長
76	陳先生	現任市議員	77	陳先生	現任市議員	78	陳先生	現任市議員
79	陳先生	現任市議員	80	張先生	現任市議員	81	江先生	現任市議員
82	周先生	現任市議員	83	顏先生	現任市議員	84	賴先生	現任市議員
85	廖先生	現任市議員	86	林先生	現任市議員	87	林先生	現任市議員
88	林先生	現任市議員	89	劉先生	現任市議員	90	劉先生	現任市議員
91	江先生	現任市議員	92	劉先生	現任市議員	93	陳先生	現任市議員
94	賴先生	現任市議員	95	穆先生	省建築師公會主任	96	蘇先生	省建築師公會建築師
97	駱先生	台中市建築投資公會	98	陳先生	台中市建築營造公會	99	邱先生	銀行同業公會理事
100	林先生	市農會常務監事	101	陳先生	市商會常務理事	102	陳先生	台中消促會
103	廖先生	王建設	104	賴先生	鄉林建設董事長	105	楊先生	長億建設公司
106	陳先生	東帝士建設董事長	107	周先生	瑞聯建設總經理	108	朱先生	龍邦建設董事長
109	魏先生	大排檔餐廳老闆	110	賴先生	現任市議員	111	孟先生	台中市警察局長

<sup>6</sup> 名單中的現任意指 1994-1995 年的資料，受訪者 112 為訪談過程中所加入的受訪對象。

附錄三：樣本人口統計變項分析表

項目	類別	次數	百分比
性別	男	76	97.4
	女	2	2.6
教育	小學畢業以下	2	2.6
	初中	3	3.8
	高中	22	28.2
	大學	36	46.2
	研究所以上	14	17.9
	遺漏	1	1.3
政黨	國民黨	62	79.5
	民進黨	5	6.4
	其他（無政黨背景）	11	14.1
部門	政府組織	30	38.5
	市議會	18	23.1
	教育研究機構	12	15.4
	資源開發	7	9.0
	仲介活動	3	3.8
	商業及服務業	3	3.8
	專業組織	5	6.4
年齡	小於 30 歲	9	11.5
	31 – 39 歲	22	28.2
	40 – 49 歲	30	38.5
	50 – 59 歲	14	17.9
	遺漏	3	3.8
派系	張派	16	20.5
	賴派	16	20.5
	其他（全都為無派系）	46	59.0

## 附錄四：網絡關係圖



事務溝通網絡

說明：

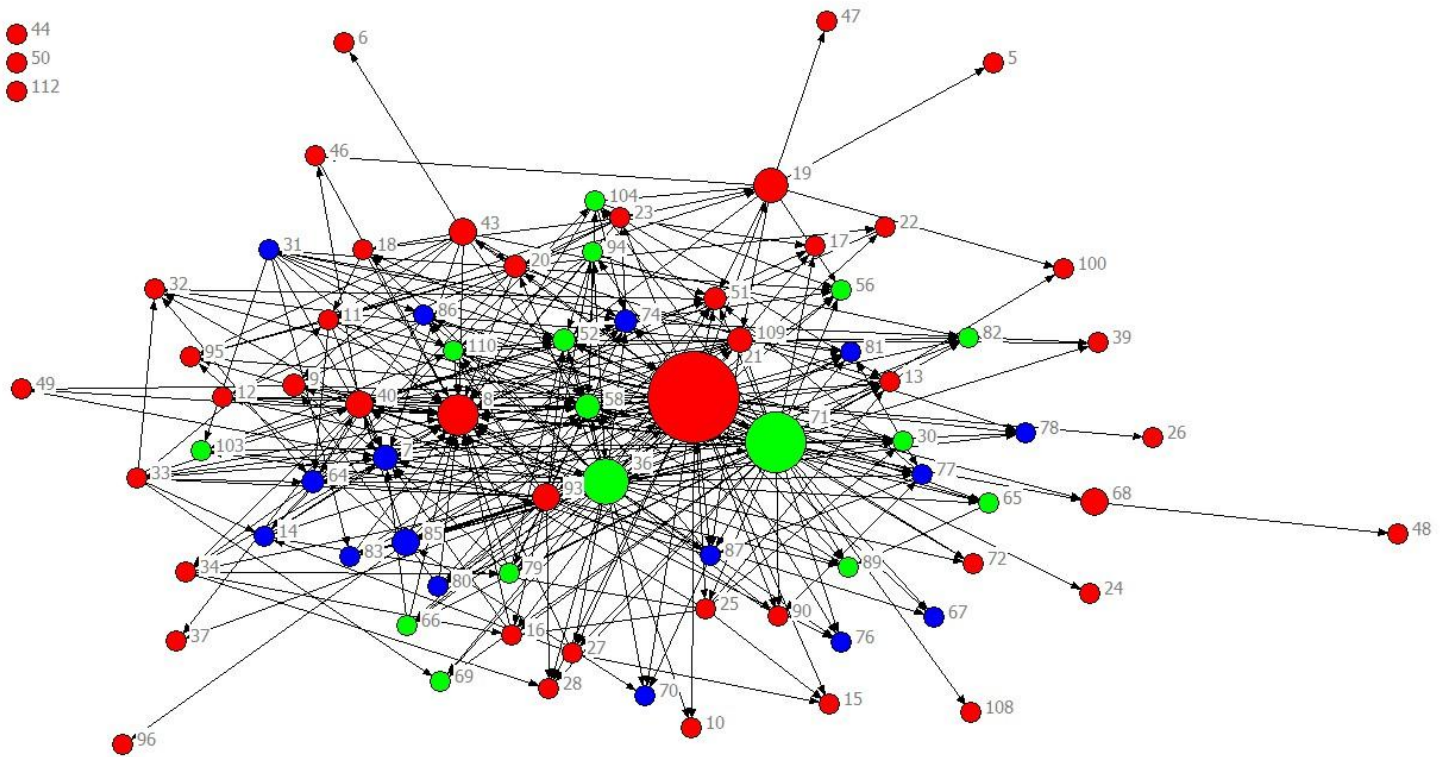
尺寸大小：代表行動者的中介中心性高低，愈大者愈高

顏色差異

藍色：張派

綠色：賴派

紅色：無派系背景



資源交換網絡

說明：

尺寸大小：代表行動者的中介中心性高低，愈大者愈高

顏色差異

藍色：張派

綠色：賴派

紅色：無派系背景