

## 政策網絡的治理模式： 以英國與歐盟為例

林玉華\*

### 摘要

隨著後現代社會政府與政策制定活動雙雙的成長，參與者的廣泛度與複雜度皆增加，政策網絡的治理取代多元主義 (pluralism)、統合主義 (corporatism) 以及其他的傳統模式，成為英、美與歐洲公共行政的共同途徑。在由下而上以及由上而下的政策執行各有限制之下，政策網絡的途徑綜合多元論、統合主義、以及傳統韋伯(Max Weber)的官僚體制，更適合現代政策制定。

本文主要的目的有三，第一，從新治理觀念出發，解釋政策網絡如何重新整合國家與社會的關係；第二，闡述蓬勃發展的政策網絡理論；第三，特別以英國和歐盟的政策網絡領航為例，說明政策網絡共同治理的特徵，以及政策網絡的管理。

政策網絡的治理理論發展快速，雖然學者對於政策網絡的民主控制仍有疑慮，但是，複雜的府際間與內系統間的治理機制是需要調適與學習的。至少，政策網絡提供市場與科層體系之外的一種途徑。

關鍵詞：政策網絡、公共政策、治理、網絡管理、政策網絡領航

---

\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授。

## 一、引言

第二次世界大戰之後，福利國家建立，人民原本對政府的政策制定抱著高度的期望，但是一九七〇年代末期與一九八〇年代，隨著石油危機與政府績效的不彰，人民對政府期望大為降低，取代的是對政府介入公共事務的懷疑。雖然，今天這種不信任政府的情緒已經不再，<sup>1</sup> 新的政策問題，例如環境污染、組織犯罪的成長、以及爲了維護國際經濟發展空間的競爭性內結構需要，以及福利國如何修正的等問題，都需要政府的介入。然而，政府已不能再認爲其擁有二次戰後福利國的單元中心治理權威，一九六〇年代與一九七〇年代的經驗顯示政府的領航潛能有限，公共部門管理者發現他們不能單獨依賴傳統的官僚組織完成肩負的責任，他們必須動員社會的力量，維持最後的控制權，但與其他的參與者分享公共權威的執行，結果，政府型態的全距因而擴張了很多。

自從第二次世界大戰之後，多元主義在西方國家是一個與極權 (totalitarianism) 相對的名詞，它蘊含一個規範性信念，就是認爲權力與政治權威應該廣泛分配於團體，利益團體是國家與公民的中介。多元主義反應，不能僅以正式憲政結構的各部會職權或僅以三權分立來解釋國家的治理，但是多元主義所描述的政策過程，直接將焦點從國家的結構轉向更流動性、不可預測的政治團體。無論如何，所謂的政策過程，應留給國家界定合法利益、形成政治組織、以及融和社會參與者於政策訂定過程的空間與能力。晚近，那些從不懷疑立法、行政、與官僚組織的後現代政治學者，提出「政策網絡」(policy networks) 的創新概念，來取代多元主義的以反應這種政府與社會

1 參見 G. L. Wamsley (1985). Policy Subsystems as a Unit of Analysis in Implementation Studies: A Struggle for Theoretical Synthesis. In K. I. Hanf and Th. A. J. Toonen eds. *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Nijhoff, Dordrecht: 71-96. 由於全球化的變遷深受世人重視，聯合國在一九九五年成立「全球治理委員會」，積極討論後冷戰全球事務的治理，並且擴大治理的觀念與範疇，不僅涉及政府間關係，還包括非政府組織、公民運動、跨國籍公司、全球資本市場，以兼顧國家的主導與市場的競爭。

的關係。<sup>2</sup>

政策網絡的概念近二十年來，在公共行政的研究上受到普遍的歡迎，它指的是在政策制定過程上，政府與私人組織之間的穩定關係。政策網絡理論的發展也是公共行政的一面實際鏡子，奠基於韋伯 (Max Weber) 理型的單元權威中心的歐洲行政國，現在轉變爲依賴政策網絡領航 (steering through networks) 的治理型態。但是最近政策網絡的概念頻頻遭遇負面的評估，批判的學者憂慮國家行政消失的危險性，認爲不透明化、利益滲透的政策過程阻礙政策革新，威脅公共部門效率、效能與民主的合法性。政策網絡概念仍否持續發展，一方面要處理網絡與政治制度之間關係的理論化問題；另一方面，政策網絡不僅要能適用於國家，也要將國際決策制定的層次整合到國家的研究上。

## 二、政策網絡界定國家與社會的關係

### (一)、政策網絡概念的運用

現代政府的政策制定趨向分割性 (fragmentation) 與專業化、政府責任範圍的擴張、以及公共政策的漸增複雜性。政策分析家們認爲當政策過程趨向分割以及漸多的團體參與政策領域時，政策制定漸趨多元，各種政策領域有不同的團體與政府的關係存在。

政策網絡是一種分類團體與政府關係的方法，藉以說明政策議程與決策制定過程中參與者的正式、非正式接觸與關係型態。政策網絡概念來自於美

2 利益與國家的關係有兩種基本型態，一爲競爭，一爲合作。多元論與統合主義從不懷疑國家與社會關係的角色，只不過前者強調利益團體自由競爭以取得接近決策程序的途徑，後者主張利益團體與國家的合作。統合主義假定資本主義的社會依循一定的發展軌道，國家爲了處理階級衝突的功能要件而發展統合模式，將利益團體整合到政府決策制定過程，讓組織化的利益團體分享國家的主權，在合作的安排下彼此實現共享的目標。利益團體並沒有支配性，國家必須強烈的保有自主權，但不藉由強制性手段強硬的推動優先順序的政策，藉由統合的安排，國家可以決定誰及接近權力，以及如何參與政策的發展，而執行公共政策。但是統合主義的概念非常模糊，後來鐵三角、次級政府觀念 (notion of subgovernment) 以及 Jordan 與 Richardson (1987) 的政策社群 (policy communities) 研究，企圖將團體競爭的理念融入穩定與部門化的政策制訂形態中，漸漸發展出政策網絡概念。

國的次級政府觀念 (notion of subgovernment) 以及英國 Jordan 與 Richardson (1987) 的政策社群 (policy communities) 研究。Ripley and Franklin (1980) 認為多元主義的觀點是有問題的，在特殊的政策領域中，政策制定並不開放，而是由個人集群在次級政府內作例行決策制定，許多非爭議議題的政策是在包括重要的國會委員會、政府機構、以及利益團體的小團體中制定完成。Jordan 深受 Hecllo 的影響，Hough Hecllo 提出議題網絡 (issue networks) 與鐵三角 (iron triangles)<sup>3</sup> 的對照觀點，Helco 認為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 (sub-government) 組成，但某些領域則存在著議題網絡。政策次級系統是一個光譜，鐵三角是光譜的一端，另一端則是議題網絡。鐵三角與次級政府的觀念乃假設小圈圈的參與者，包括中央政府機關、國會委員會與利益團體，組成緊密相連的鐵三角，把持公共政策制定使導向聯盟參與者的經濟利益 (Helco, 1978:102)。議題網絡參與者不斷的變換，沒有鐵三角的制度化，因而比較不穩定。

Jordan 與 Richardson 認為政策制定分割化為次級系統，稱為政策社群。政策制定在特殊利益與各政府部門緊密關係的政策網絡中產生，英國的政策風格是三黨派主義 (tripartism)、扈從主義 (clientelism)、以及避免衝突以維繫團體關係的遊戲規則的協商過程，官僚的協調主要目的在營造相互利益的感覺、達成合作來創造聯結的利益。

政策網絡研究的主要代表人物是英國的學者 R. A. W. Rhodes，Rhodes 運用 Benson 府際關係的網絡概念到英國的中央與地方政府關係。Benson 以府際關係的概念界定政策網絡，他認為一個集群的或複雜的組織，因資源的相互依賴而連結在一起，這種組織與資源結構分裂的集群或複雜組織是不同的。資源相互依賴的組織，其行政結構與利益結構形成牢不可破的結構 (deep structure)，在政策領域內確保某些需求偏好，而排除某些需求於政策議程之

3 Theodore J. Lowi 認為公共政策為中央政府機關、國會委員會、與利益團體所把持，成為緊密的鐵三角。在政策制定過程中，經濟性的特權團體，其勢力足以串連國會議員、從而掌控政府機關。政府機關不可能保持中立，必然受到利益團體與國會議員的影響，因而鐵三角成為一個相互勾結的排他性封閉體系。參見 Lowi, Theodore L. (1969). *The End of Liberalism: Ideology, Policy and Crisis of Public Authority*. New York: Norton.

外 (Benson, 1982:148)。結構的利益團體包括需求團體、支持團體 (資源提供者)、行政團體、提供服務的團體、以及協調團體，網絡的組態與類型從一個論題到另一個論題，從一個政策到另一個政策是有差異的。

Rhodes 應用資源的相互依賴與交換理論、以及政策網絡概念隱喻英國地方與中央政府的關係 (Rhodes, 1997)。Rhodes 追隨 Benson 之後，依據複雜組織資源相互依賴的結構，界定中央與地方政府的政策網絡，包括專業的、地方政府、與製造者網絡，及其如何與中央政府互動。Rhodes 在分析中央與地方的關係網絡中，發現地方政府與中央政府之間的互動並不是多元競爭的，而是地方政府被整合為少數若干重要的代言人，與中央政府進行談判與互動。政策網絡已成為英國政策制定的面貌，如不了解政策執行系統的複雜性、分割性與不確定性，將導致政策執行的失敗 (Rhodes, 1988:85)。

## (二)、政策網絡的特性

上述政策網絡隱喻名稱雖然紛紜，但在描述政策過程中同時含有相同與相異的成分，相同的地方就是，都認為政策程中除了政治與官僚的關係之外，還有其他的行動者與關係，所有國家的治理都是多樣化的跨越政策次級系統，政策網絡是一種分析政策參與過程中團體與政府關係的方法；相異的地方就是提出不同的社會與不同類型的網絡，當團體與政府交換資訊，而且此項資訊的交換使得團體在某種政策領域中獲致利益時，即產生政策網絡。資訊的交換可以從最低程度的某個團體列名於諮商名單，到深入的某個團體擁有制度化的與政府溝通的管道，並參與政策發展的細節，不斷的交流高層次的詳細資料皆屬之。

### 1. 政策參與過程中團體與政府關係的特性

- (1) 相互依賴：參與者希望達成目標，但是彼此必須依賴其他參與者做為達成其目標的手段 (Benson, 1982; Rhodes, 1981)；
- (2) 過程：政策網絡由很多參與者組成，沒有任何一個參與者擁有足夠領航能力來決定其他參與者的策略行動。所有參與者都有各自的目標與利益，沒有任何一個單一目標可以用來測量政策效能 (Rhodes, 1981)；

Scharf, 1978)。但這並不意味所有的參與者擁有相等的權力，每個參與者所依賴的是各自擁有的資源及其在政策過程中的重要性 (Scharf, 1978)；

(3)制度：政策網絡由關係型態組成，參與者的相互依賴及其產生的互動，創造行動者關係類型，這些關係型態具有深度與持續性的特點 (Laumann & Knoke, 1987)，而行動的規則賦與互動的意義並支持互動的關係型態 (Benson, 1982; Rhodes, 1988)：

## 2. 政策網絡的類型

Rhodes 即根據參與成員整合的程度、參與成員的類型、與成員間資源的分配，將政策網絡放置在高度整合與低度整合的光譜上；高度整合的政策網絡為政策社群 (Policy communities)，低度整合的政策網絡為議題網絡 (issue networks)，在高度整合與低度整合兩極端的網絡中間，有專業網絡、府際網絡、地域網絡與製造者網絡 (Rhodes, 1988)。

政策網絡的運用深具彈性，Rhodes 界定六種類型的政策網絡如下 (Marsh and Rhodes, 1992:13-14)：

- (1)政策社群 (policy communities)：指中央與地方政府執行的政策領域中，垂直的互賴關係，具有高度穩定與限制性成員的網絡，這種網絡具有高度整合性。
- (2)議題網絡 (issue networks)：這是水平的網絡，垂直的互賴關係有限，水平的意見並未整合，網絡的整合度很低、相當不穩定，成員很多，來來去去。故不能成為堅強的網絡。
- (3)專業網絡 (professionalized networks)：這是專業團體所支配的網絡，具有高度穩定性與限制性的成員，形成垂直互賴關係。但是網絡整合程度不如政策社群的高度凝聚力。
- (4)府際網絡 (intergovernmental networks)：指代表地方政府利益的網絡，成員有限，垂直的互賴與水平的意見溝通也有限，希望擴張水平的影響力。
- (5)地域的網絡 (territorial networks)：這是指代表蘇格蘭、威爾斯、及

北愛爾蘭利益的政策社群。

(6)製造者網絡 (producer networks)：這是經濟團體扮演主要角色的網絡，網絡成員流動性高，垂直互賴關係有限。

## 三、政策網絡重新整合國家與社會關係

一九七〇年代末以來，政策網絡取代多元主義 (pluralism)、統合主義 (corporatism) 以及其他的傳統模式，成為英、美與歐洲政策分析的共同途徑。隨著政府與政策制定活動雙雙的成長，參與者的廣泛度與複雜度皆增加；社會更大的分殊性、政策規劃導向特定的標的、以及政策過程參與者的增加，意味著政策網絡的途徑比多元論、統合主義、由上而下的政策執行、由上而下的政策執行更適合現代政策制定，結果各種政策網絡理論蓬勃發展，不僅是個隱喻而已。

政策網路被解釋為「相對穩定與前進的關係網，動員與匯集廣泛分布的資源，使得集合的行動得以協調邁向共同政策」。政策網路包括一個政策領域所有參與政策規畫與執行的行動者，他們的主要特性是公共與私人之間的非正式關係，但是具有相互依賴的利益，努力尋求在集中的、但並非是層級節制的層次上，集合行動解決問題。

政策網絡最大的爭議性在於它將國家機關的政策制定焦點，轉移到次級系統與部門，而忽略總體政治的過程。從參與者相互依賴的觀點看，政策網絡的研究似乎不自覺的強化多元理論的國家印象 (Atkinson and Coleman, 1996:201-203)。正如 Laumann 與 Knoke (1987) 所描述國家為政府與非政府的組織的複雜系統，強調競爭權力與影響政策參與者的合法性，評論者認為如果國家為組織的複雜系統，則國家權威嚴重分割化，各個機構與官僚開放競爭，各種利益團體競爭決策制定者關懷的眼神，斷續漸進的決策支配政策的型態，甚至於自我組織的網絡穿越制度的邊界，擴展到政府的公務人員。如此一來，國家與社會的界限模糊而消失，國家僅被當做是分離的實體，而不是與團體分享權威的實體。他們批評政策網絡的分析僅限於部門與次級的層次，而無法比較國家對國家的層次。因此，網絡分析的途徑必須面臨兩項

挑戰，一為政策網絡的分析是否僅限於利益中介的解釋，它是否可界定為治理模式；二為如何解釋總體政治的問題，能夠解決這兩項挑戰，才能取代多元主義重新整合國家與社會的關係，關於這兩個問題，分別說明如下。

### (一)、治理含義的變遷：新型式的治理是不需要政府形式的治理

政策網絡的分析不僅限於解釋多元政治的利益中介，Rhodes 在 1997 年“Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”一書中將政網絡界定為治理模式，他說「治理指的是自我組織的府際網絡」。Rhodes 認為治理並不同於政府，治理的含義如下：

- (1) 治理為最小規模的國家：國家的規模應藉由民營化與縮減文官而縮小，但仍應隨著國家生產總值的比例維持公共支出；地方政的公務員的縮減可稍微緩和；並藉由管制以取代國營來解決公共問題；
- (2) 治理為統合性質的治理：政府的角色並非要像公司一般集中精神於企業經營，而是重在執行管理的指揮監督上面；
- (3) 治理為新公共管理 (new public management)：新公共管理含有兩個意涵，也就是包括管理主義與新制度經濟，管理主義是將私部門的管理方法引介到公部門，強調專業管理、績效的標準與測量，結果取向管理，成本價值，以及顧客導向；新制度經濟是將市場競爭的誘因引介到公共服務的提供，強調官僚組織的解構；藉由外包與準市場提高競爭；以及顧客的選擇。一九九八年之前管理主義是英國的主流，但一九九八年之後新制度經濟變成支配的主流；
- (4) 治理為善治 (good governance)：近年來世界各國政府無不努力改革，以趨向善治，依據世界銀行 (World Bank) 的定義，所謂善治包括有效率的文官、獨立的司法制度與立法架構，來確保民營化的推動；負責任的執行公共預算；向立法機關負責的獨立審計；尊重法律；多元化的制度結構以及新聞自由；善治包括治理的系統、政治與行政三面向，治理的系統比政府含義寬廣，包括內部與外部政治、經濟權力

的分配；政治乃合法權威的運用；行政乃效率、開放、負責、審計的公共服務；

- (5) 治理為社會操縱的系統：Kooiman (1993:258) 認為政策的產出並不是中央政府行動的結果。中央政府通過法律，法律通過之後隨之與地方政府、志願性團體、私部門互動而產生政策的結果。Kooiman 認為政府的過程與治理是有分別的，政府的過程是目標取向的介入，治理是社會、政治與行政的整個互動結果；
- (6) 治理為自我組織的網絡：Rhodes 認為政府的系統並不限於國會與中央政府，而且應該包括公、私部門參與的地方治理 (local governance)。治理的運用其實超越政府的運用，包括了政府與私部門、志願性團體在提供服務過程中的互動。英國西敏寺與倫敦大道之外的政府體系改變了，地方政府轉變為包括公、私部門複雜組織的地方治理體系，公共服務之傳送跨越政府與私人部門以及志願性組織的界限，府際連結為政策執行的特色。Rhodes 以網絡描述參與政策執行的互相依賴者，他認為英國政府創造機構，經由地方政府，運用特殊目的的團體傳送公共服務，並且鼓勵公私夥伴關係，網絡漸漸成為英國的重要政府結構，網絡可稱為第三部門的政府結構。(Rhodes, 1997)

從治理的觀點出發，政府組織不再是政策過程的中心領航者，公共管理的活動分化於不同的參與角色中，但是參與者並不擁有相同的權力，網絡的理論假設參與者的權力與其擁有的資源相關連。

德國的法蘭克福學派包括 Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Patrick Kenis, Volker Schneider, Edgar Grande 等人認為現代社會的複雜性、動態性、與多元性，國家機關無法單獨治理。因為地域功能的分化，政治系統有效的問題解決必須要結合次級系統的能力與資源，國家與社會的許多組織已形成綿密互動、相互依賴的政策網路 (Kooiman, 1993:35-48)，政府漸漸依賴層級控制體系之外參與者的聯合資源與協作 (co-operation)。隨著治理觀點的出現，政策網路成為層級權威體系 (hierarchy) 與市場 (market) 之外的另一種新型態的政府，允許政府動員廣泛分佈的公共與私人參與者的資源。但政策網路既不是傳統政府型態，也不同於是市場，政策網路沒有傳

統政府型態的反功能結果 (dysfunctional consequences)，也沒有市場不能控制外部負面結果的市場失靈，政策網路解決政府失靈與市場失靈的問題，所以政策網路是介於層級體系與市場之間的一種治理型態。

## (二)、政策網路治理的理論化概念架構

政策網路理論認為網絡的公共管理可以避免參與者利益不透明化、無效率的政策失敗問題，公共管理是複雜網絡的治理，這種管理的情境由許多參與者組成，例如中央政府、州（省）政府、地方政府、政治與社會的團體、壓力與利益團體、社會組織、私人與企業組織等。網絡的管理不是嚴格的行政控制，它是一種外在的政府領航形式，是許多共同參與治理者網絡所導向的社會過程。它也不是新公共管理，新公共管理的觀點取自企業行政，是在處理公部門的微體經濟問題。網絡的治理必須處理公部門的外在功能與其合法性的問題，這是政治競賽的問題；此外，政策網路的途徑也正視治理議題的制度系絡，政策網路理論認為網路是一種參與者穩定的互賴關係，所以網絡的治理必須重視協調的制度安排，才能解決總體政治的問題。

### 1. 網絡的競賽：共同治理 (co-governance) 與妥協的政府

網絡分析著重於參與者的互相依賴及其處理互相依賴的運用策略，也著重互動參與者運用不同策略的結果，這就是所謂的競賽 (game) (Alison, 1971)。在競賽中，參與者行為的策略，除了依據自己的手段一目的行為外，也要根據其他參者的手段一目的而行為，換言之，參與者的行動過程必須根據他人的行為而修正，所以，成功的公共管理也是「有效的競賽」(effective gamesmanship) (Lynn, 1981:154-5)。Kooiman (1993) 在他的「現代治理」(Modern Governance) 一書中就指出共同治理的重要性，他認為共同治理是一種新型式的治理，國家或者市場不是單獨行為，而是一起行為 (Kooiman, 1993:1)。一起行為假定參與者看到集合行動的好處，集合行動的利益遠大於固守自己的行為，因此行動者修改自己對問題的知覺。競賽理論描述這個過程為轉變零和 (zero-sum) 為零加 (zero-plus) 的競賽，在零加的競賽中，很可能達成雙贏 (win-win) 的情境。

雙贏的局面必須透過整合的協商才能達成，在整合協商過程中，各黨派放棄先前立場，轉向尋求集合的利益而互相交換進行中的策略，Lindblom (1965) 對於民主政治妥協的潛在智慧評價相當高。無論如何，交換策略的過程中，基於金錢、時間、參與競賽所需精力的投資成本，以及其它參與者所能接受的妥協的外在政治成本或利益，理性人都知道選擇最佳的結果的達成。可是根據囚犯困境的理論，參與者無法彼此溝通，導致產生非所期望的結果。舉例而言，當參與者不須參與互動，就能不勞而獲，即為外部利益的產生，當一個沒有加入工會的勞工，僅因為工會的努力即可受益，將使其他參與者同樣選擇做為免費騎乘者 (free-rider)，或拒絕承受這些免費騎乘者的成本，集合的行動也就無從產生。為了解決這個集合行動共識達成的問題，網絡管理理論應運而生。

### 2. 網絡管理

網絡管理是一種提升集合問題解決與政策發展的領航形式，這個層次有別於競賽參與者的策略運用，是屬於第二順位的集合行動 (second order collective)。為了在相互依賴的情境中達成目標，參與者必須運用各式各樣的途徑以影響政策的競賽，亦即將依賴其他參與者的效果融入自己的策略中，Kickert 與 Koppenjan 認為網絡管理可視為促進不同的標的參與者相互行為的調整 (Kickert & Koppenjan, 1997:44)。

Dahl 與 Lindblom 區別政治 (polyarchy)、層級體系 (hierarchy)、協商 (negotiation) 與市場 (market) 四類型的協調 (Kickert and Koppenjan, 1997:44)，政治的協調是一種人民監督政治領袖的民主代表方式；層級體系的協調，乃官僚組織由上往下的中央協調方式；市場的協調是透過市場的機制，使個人追隨他人的腳步；此外，個人的行為也可經由參與者協商與協商的互動，達成相互調整。

網絡管理的目的即在刺激協商協調的達成，參與者行為的調整是經過協商的互動過程，不僅與政治、層級體系的協調不同，而且也與個人獨立選擇的市場協調不同。Roger 與 Whetten (1982) 認為網絡協調的策略，可以採用統合的策略、聯盟以及相互調整三種策略。統合的模式藉由正式規則、中

央權威以及集合的目標實現網絡的協調；聯盟的模式為中央權威與相互同意策略的運用；在相互調整的策略中，自主目標以及相互影響形成中心的焦點。

網絡管理修飾多元理論僅觸及參與者競賽的微觀限制，網絡管理包含三個要素：介入現有的關係型態，共識的建立，以及問題的解決 (Kickert & Koppenjan, 1997:45)。Scharpf (1978) 與 O'Toole (1988) 認為就是重新建構網絡關係，動員集合行動，達成橫向多邊的協調。無論它是一個新現象，或者是一個新的問題解決方法，學者多認同它一是新的領航方式。

### 3. 政策網絡的治理的特徵

- (1)組織之間的相互依賴性：治理乃跨越組織的邊界，並包含非國家的參與者。治理的網絡改變了國家的邊界，使公共、私人、以及志願者之間相互移轉而不明顯；
- (2)網絡成員持續不斷的互動：網絡成員必需交換資源、彼此協商而互動，以求共同享受目的的達成；
- (3)競賽般的互動，但奠甚在互信，以及網絡成員相互妥協而達成一致的遊戲規則上，互信是經過不斷溝通、協調而產生；
- (4)國家擁有相當程度的自主：網絡雖為自我組織的，不向國家負責；但國家可以間接的、不是很完全的領航網絡。(Rhodes, 1997:53)

### (三)、政策網絡的領航

#### 1. 國內的治理模式：以英國為例

##### (1)國家空心化 (hollowing out of the state)

Rhodes 以「國家空心化」來形容一九八〇年代以來英國統治趨式的重大轉變 (Rhodes 1997:53-54)。

Stoker (1997:6) 說：「治理乃縮減支出的可接受層面」。奉行最好的政府乃干涉最少的政府，英國近年來政府再造的焦點毫無爭議的奉行 Stoker 的觀點，一九八〇與一九九〇年代英國自柴契爾政府 (Thatcher administra-

tion) 主政以至接續的梅傑政府 (Major administration)，努力致力於民營化以及減少公務員數量、縮小政府規模。英國政府革新的活動包括：

##### 1) 公營事業民營化與最小規模的國家：

英國一九七九年保守黨執政，柴契爾夫人上任後採取新右派政治理念，將公營事業民營化，自一九八四年以迄今，已出售的公營事業，涵蓋範圍包括航空、電信、石油、汽車、旅館、運輸等行業。並主張「小而能的政府」(Minimal State)，一九八八年柴契爾政府進一步擴大改革，宣布實施「續階計畫」(the Next Step)，將文官體制加以改造，令政策制定者真正負起政治責任，讓行政執行機關能像企業般有效率的運作。(孫本初，2001:87)

##### 2) 中央與地方政府部門的功能流失到諸如機構之類的方案傳輸體系：

凡是民間企業可以提供的政府服務功能，先轉為「執行機構」(Agency) 進行市場測試，如果合理可行，即予移轉民營。若決定保留在政府機關的活動，則要求必須有效管理 (孫本初，2001:69)。

##### 3) 英國政府的功能流失到歐盟：

英國自一九七三年加入歐洲共同體後，至少產生三種影響：(1)主權受到侵蝕；(2)政策制定分散化；(3)權力下放地方政府 (劉坤億，2001:36)。

4) 經由新公共管理，強調管理責任，限制公務員的自由裁量。(Rhodes, 1997:53)

##### 英國國家空心化的特徵：

##### 1) 分割化

英國政府在治理變遷程中，公共部門變小了，也變得分割化。在轉變過程中，公共部門縮小而且分割化，中央與地方部門公共的服務分割到到各機構、外包、以及準市場。分割化降低了執行的掌控，例如社區的醫療由包括中央政府部門、地方政府部門、衛生機構、私人企業、以及自願團體的政策網絡傳輸服務，老人居家護理涵蓋來自六個機構十二個人的服務。一九八〇年代期間，英國執行社會福利的府際網絡呈雙倍成長。

##### 2) 領航

因為中央與地方政府部門的功能流失到諸如機構之類的方案傳輸體系，執行機構在政策真空中運作，透過危機管理與責任迴避體系領航，中央與地

方機構角色混淆、缺乏協調。於是一九八八年又有所謂的續階計畫 (Next Steps) 的發展。續階計畫的策略有二，第一，要求各部會將政策制定與執行功能分開，核心部會只負責政策制定與策略控制；第二，各執行機構設置一個行政執行長職位，負責機構的業務績效。

### 3) 責任

部門分割化導致機關與機關間、公共或私部門間責任混淆不清，於是有一九九一年地方政府發起公民憲章 (Citizen's Charter) 以改善服務品質。公民憲章揭示四項內容：提升公共服務的品質；提供多元競爭的服務傳輸者，以確保服務品質的改善；人民有權了解服務的品質；提高預算支的效益 (Rhodes, 1997:129)。公民憲章揭示的責任雖然明確，然而，消費者並無權力追究政府機構的責任，所以公民憲章僅能補充但不是取代政治責任，隨著執行機構的來臨，這個責任的差距也愈來愈寬。

### (2)新公共管理 (new public management) 的矛盾

一九八八年之前，英國中央與地方政府強調經濟、效率、與效能的管理主義；一九八八年之後，新制度經濟成為行政革新的主流。在新公共管理的浪潮下，競爭涵蓋所有公共領域，不僅公共建築維護、垃圾廢棄物處理、街道清潔與維護，甚至於學校與社會服務，都可以外包。新公共管理雖然贏得不少掌聲，但是這個過程也出現不少問題，新公共管理的缺點如下：

1) 管理主義乃以組織內部為焦點，強調權威體系的控制、以及權威與責任的分配。管理主義並沒有把焦點放在府際關係的管理，而且權威的控制也與妥協的信念相矛盾；

2) 新公共管理的焦點為結果，可是在府際關係的網絡裡，沒有一個行動者負責結果，對於政策結果可能沒有一致的同意，可是中央政府並無推動其偏好政策的方法。

新公共管理之競爭與領航的矛盾，例如英國的訓練與企業委員會 (Training and Enterprise Councils)，是多元網絡的利害關係人 (stakeholder)，它應該選擇市場的方案以補救工業訓練之不足。但問題是在低度互相依賴的網絡裡，網絡的穩定性不足，又缺乏平衡交易、妥協所需的信任，該委員會的抉擇又該何去何從？

對複雜網絡的領航極為困難，因此英國政府藉由加強資源的掌控，來彌補執行控制的流失。而且政策網絡也腐蝕中央的協調能力，承包的公、私關係是很鬆散的槓桿，但政府仍然必須負起責任，只是這個腐蝕的責任要如何負擔？下文網絡管理即在解決這個協調問題。

### (3)網絡管理的產生

有效能的治理必須重新審視政府的控制工具，政府分割化之後，為官僚模型所設計的中央權威控制工具，已不能適用於分化、分割的政策次級系統。因應跨部會以及部會之下的次部門作業，府際管理 (intergovernmental management) 取代層級工具的協調功能，為政策參與者達成集體行動搭起一道橋梁。一九九一年，也就是政策執行傳輸機構開創之第四年，採用效率小組的提議在各部會設置一位資深官員來協調部長、部會與政策傳輸機構之間的協調問題。

府際型式的網絡，不再反應管理者的控制角色，網絡管理者的角色不在追求自己目標的達成，他扮演協調、整合的促進角色。管理者在追求集合行動的協調時，可以採用兩種策略，其一：競賽管理 (game management) 或者界定可以支持集合行動的環境；其二：從競賽規則的改變著手去建構網絡，例如，提升雙贏的環境，使每個人可以獲得某些利益，而鼓舞集合行動。英國中央與地方政府運用於府際管理的策略包括統合、諮商、交易、規避、誘因、勸服與專業化 Rhodes (1986:392-3)。

官僚組織依然是英國重要的治理結構，但行政命令不再運作於所有環境下的所有公共政策，行政命令有時會引起迴避或抗拒協調的行動。市場的解決，例如外包，是保守黨政府解決長程問題的強烈革新手段，但對官僚組織而言，不是所有的政策領域，或在任何情況下都可用市場方法解決，府際管理的才是問題解決的方法。府際管理的特點是相互調整，所以，管理府際網絡的策略是建立在以互信為基礎的競賽，輔以計畫、管制、競爭，來促進相互調整、交易，才是有效的網絡管理。

## 2. 跨區域的網絡治理：以歐盟 (European Union) 為例

在全球化的趨勢下，國家或市場都不能從自身的結構性調整來迎合全球



化的過程，地方、區域、與國家整合到全球市場是無法管制的。因為經濟生活與社會及文化鑲嵌，經濟活動既不受抽象的普遍法則所限制，亦不受經濟機構所界定，社會的因素，例如社會習慣、規範、價值，以及工資、財產權、匯兌管制等經濟副產品，才是經濟生活的決定因素；再加上資訊與溝通科技因素所構成的時間與空間的鑲嵌，構成特殊的區域經濟治理，歐盟即為時間與空間鑲嵌的區域治理典型模型。

#### (1) 政策網絡的領航

歐盟由歐洲共同市場蛻變而來，是典型的依賴政策網絡領航的治理型態。歐盟擁有傳統的官僚組織結構，但其運作的方法與官僚組織大不相同。歐盟內部的權威來自國家、府際之間與超國家的多元來源，無法像單元中心國家般指導歐盟政策；進而，做為一個龐大的執行體，卻沒有管轄的人民，無法自己執行政策，必須仰賴會員國執行歐盟計畫與立法，一旦執行會員國的行政發生任何變化，就影響歐盟政策的發展與執行。

歐盟設有歐洲委員會 (European Commission)、部長會議 (Council of Ministers)、歐洲議會 (European Parliament) 與司法法庭 (Court of Justice) 四個政策制定機關，但是只有歐洲委員與會部長會議扮演重要的角色，所以又稱雙頭馬車 (bicephalous system) 的結構，其中，部長會議握有決策最後決定權，但所有立法權操之於委員會手中，歐洲委員會擁有法案起草權，因此，足與部長會議相抗衡。部長會議是個府際組織體，由各會員國部長級代表組成，部長會議有一主席，由會員國代表輪流擔任六個月。儘管歐洲委員會壟斷立法權，如果部長會議不支持也毫無用處，所以在法案草擬時即與部長會議有密切互動，透過諮商委員會 (consultative commission) 協商法案。此外，由於歐盟的決策制定漸趨慣例化與去政治化，議題網絡提供廣大的決策制定邏輯發展空間，留給部長會議專業工作團體在問題規劃上扮演舉足輕重的角色。

#### (2) 網絡整合的效果

歐盟的會員國與歐盟的具有結構鑲嵌的相互信賴關係，使會員國參與歐盟的決策制定過程中，自然理性的考慮到這個政策制定對後續的國內政策制定過程的影響。換言之，在相互依賴的決策中，會員國如不能消弭歧見，不

僅意味著決策未能達成，而且意味非決策制定 (non-decision-making)。會員國彼此相互依賴，執行歐盟的基金，代表分享歐盟的預算。不能在歐盟達成妥協，就是沒有決定，沒有政策 (Kerremans, 1996:233)。集合的利益受到各會員國的代表考慮，有時也必須在不理想的政策與沒有政策之間作選擇，不理想的政策總比沒有政策好。相對的，歐洲委員會，必須依賴外在參與者提供政策相關資訊 (policy-relevant information) 與專業，而且，歐洲委員會是個很小的組織，必須依賴外在參與者執行歐盟政策。在夥伴關係 (partnership) 與補助款的前提下，歐盟政策將歐洲、國家、次級國家公部門，以及私人企業、統合的利益團體結合起來 (Brans, 1997:391)。歐盟的決策可謂是一種「多重且跨官僚界域的馬拉松式協商」(李宗勳、鄭錫錯, 2001: 61)。

## 四、結論

自我組織的網絡解釋 1979 年之後的英國政府改革，尤其解釋後現代的經濟治理，如果沒有政策網絡的出現，很難想像二十世紀後半葉世界上的許多危機要如何解決，例如東歐以國家為中心的無效率以及不平等的問題快速的舒緩，英美的經濟效率與社會平等的均衡，德國的市場經濟的實現，東亞開發中家的經濟現代化。

政策網絡理論的出現挑戰歐洲的公共行政，吸引當代學者熱烈的討論並成為公共行政的典範，但是護衛行政國的學者不乏強烈的批判。主要的批判論點有三，第一，從分析的觀點，認為政策網絡無論是運用到國內或歐盟的政策過程，都明顯的偏向多元與志願參與的方向，忽略權力與制度的討論；第二，從處方性的觀點，政策網絡結合多元論與方法論的個人主義，恐怕是個「領航悲觀論」(steering pessimism)，太天真的高估政府的調解能力；第三，從規範性觀點，對政策網絡的民主合法性與控制存疑。

政策網絡做為領航的治理工具有其優異性，彌補了由上而下途徑的單元決策中心的弱點，也補充了多元論忽略決策中心，假定政策是參與者行動總和的結果。政策網絡理論解釋中央政府可以不必親自採取行動，立法與行政

人員不再壟斷決策制定，但他們仍然是重要行動者，只是運作的空間更寬廣的包括公、私領域。因此，政策網絡的分析吸引廣大的追隨者，更發展為處方性的模式（prescriptive model）。

處方性的政策網絡強烈的反映一九八〇年代與一九九〇年代分割化、無力處理福利國家財政、管制、合法化問題的治理精神。近年，放鬆管制的民營化以及從遠方掌舵的思考強調管制與自我組織（self-organization）的綜合，主張政府應多運用誘因、依賴具有問題解決能力的網絡行動者。

社會的資源有限的環境下，重建政治系統能力的信心，奠基在資源交換的基礎、外包（contract out）的政策制定與執行，透過網絡掌舵的政府，假如能與公、私行動者聯盟，則能為社會掌握住方向。在聯盟架構中，可以經由網絡管理，凝聚問題定義與解決問題方案的共識。政府的角色在協調多元行動者、激勵行動者協同一致完成目標。

在政策網絡的兩階段領航模式中，立法目標經由行動者資源互換與不斷學習過程中，從模糊而漸趨清晰，終於獲得的共識。在這個過程中，需要複雜的網絡策略扮演促成角色。網絡管理並不是中心目標，但它是一個促進目標的角色。例如賽局管理，可以創造雙贏的情境（win-win situation）來達成共識，成功的網絡管理者實現雙贏情境、減少互動的成本、創造承諾與開放的互動，確保政策過程取得成果。

政策網絡的分析途徑相當新，也引起許多批評，批評者認為政策網絡係一個不透明的、難以滲透的利益代表結構，阻礙公共政策必要的改革，並威脅到公共部門的效能、效率、以及民主的合法性。但是這項批評，主要是針對真實世界中存在的政策網絡，不是針對政策網絡理論架構，許多學者相信這些缺點不是政策網絡本身的特質，可以透過充分的管理而避免。公共政策制定與治理的政策網絡途徑開創政府領航的另一扇窗。

## 參考書目

- 李宗勳、鄭錫錯  
2001 知識經濟時代的新治理模式——歐陸新治理的觀點，刊載於「立法院院聞」，第29卷第11期，頁51-71。
- 孫本初  
2001 公共管理，臺北：智勝文化事業有限公司。
- 劉坤億  
2001 英國政府治理模式變革之研究，臺北：國立政治大學公共行政學系博士論文。
- Allison, D. T.  
1971 *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, MA.: Little, Brown.
- Atkinson, M. M. and Coleman, William D.  
1996 *Policy Studies in Canada: The State of the Art*. ed. By Lourent Dobuzinskis, Michael Howlett, David Laycock. Toronto: University of Toronto Press.
- Benson, J. K.  
1982 A Framework for Policy analysis. in Rogers, D., Whitten, D. and Associates. *Interorganizational Coordination*. Ames, IA: Iowa State University Press.
- Brans, M.  
1997 Challenges to the Practice and Theory of Public Administration in Europe. *Journal of Theoretical Politics*, 9(3):389-415.
- Helco, H.  
1978 Issue Networks and the Executive Establishment. in King, A. ed. *The New American Political System*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Jordan, A. G. and Richardson, J. J.  
1987 *Government and Pressure Groups in Britain*. Oxford: Clarendon.
- Kerremans, B.  
1996 Do Institutions Make a Difference?: Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 9(2):217-240.
- Kickert, W. J. M. and Koppenjan, J. F. M.  
1997 Public Management and Network Management. in Kickert, W. J. M., Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, J. F. M. eds. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publication.
- Kooiman, J.  
1993 Special-Political Governance: Introduction. in Kooiman, L. ed. *Modern Governance: New Government-Society Interaction*. London: Sage.: 1-6.
- Laumann, E. O., and Knoke, D.  
1987 *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.

- Lindblom, C. E.  
1965 *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. London: Free Press.
- Lynn, L. E.  
1981 *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive*. New York: Basic Books.
- Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. eds.  
1992 *Policy Networks in British Government*. New York: Oxford University Press.
- O'Toole, L. J.  
1988 Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks. *Journal of Public Administration*, 11(4):417-441.
- Rhodes, R. A. W.  
1981 *Control and Power in Central and Local Relations*. Farnborough: Grower.  
1986 *The National World of Local Government*. London: Allen and Unwin.  
1988 *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.  
1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ripley, R. and Franklin, G.  
1980 *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Illinois: Dorsey Press.
- Rogers, D.L. and Whetten, D.A. eds.  
1982 *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Scharpf, F. W.  
1978 Interorganizational Policy Studies: Issue, Concepts and Perspectives. in K.I. Hanf and F. W Scharpf eds. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Stoker, G.  
1997 Local Governance. in *Public Administration*, 75.

## The Policy Networks for Governance: Examples of British Government and European Union

Yu-Hua Lin\*

### ABSTRACT

Policy networks become a new model of governance in 1980s and 1990s. Policy networks model reflect the spirit of, with the pluralism, fragmented government, incapable of solving the financial and new policy problems such as environmental pollution, the growth of crime rate, social welfare and the need for a competitive infrastructure in order to keep pace with international economic development, call for government involvement.

Policy networks approach builds on the bottom up criticism, but offers a more realistic alternative for the rational central rule model. This article aim to explain the steering-through-networks model from the theory of new governance. Government is capable of steering society on condition it does so in coalition with combinations of public and private sectors. It is evidence that the consensus concerning common definitions of problems and their solving can be obtained through networks from the example of British reinventing government and the experience of the administration of European Union.

The concept of policy networks is quite new in the sense that it is not identical to the old institutional perspectives in which attention was centered on formal power. Rather it is blending elements of top-down and bottom up approach. It offers another alternative beyond market and hierarchy.

Key Words: policy networks, Public policy, Governance, Network management, Steering through networks

\* Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.