政治科學論叢／第三十三期／民國 96 年 9 月／頁 1～42

結構網絡的分析及其脈絡*

馬財專**

摘　要

本文針對網絡分析方法在社會及政治學界的分析模式作爲探索的焦點。透過文獻評述的方式探討社會科學在網絡分析方法的模式與概念之建構與運用，進一步耙梳與討論當代政策網絡分析的方法使用在分析政策決策模式的理論發展。透過政策網絡分析的概念與建構檢視台灣外籍勞動擴張政策議題的發展，在分析上結合類型化與組織化網絡討論外勞政策網絡互動的發展模式。本文從方法論與運用策略的觀點進一步反思網絡分析在鉅觀、中觀及微觀所建構的分析模式層次的差異，並建議唯有透過中觀的網絡分析建構模式朝其他層次的分析與連結方能突破網絡分析在不同社會科學實證研究上所存在的雙元困境。

關鍵詞：網絡分析、中觀層次、資源依賴模式

---

* 本文作者感謝兩位匿名評審所提供的寶貴建議以供本文修繕與更多延伸性的思考。
** 國立中正大學勞工關係學系助理教授。E-mail: labtma@ccu.edu.tw.
收稿日期：95 年 3 月 17 日；通過日期：96 年 8 月 6 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、緒 論

過去十餘年來在社會及政治科學發展導引下，促使原本分野清楚的社會科學領域之間，逐漸產生科際之間的學術互動與整合。有別於傳統在方法論上如微觀個體主義的理性選擇或鉅觀政治經濟學的國家模式分析，網絡分析在此學術取向與場景的促發下，日漸普及的使用於整合微觀與鉅觀的社會科學研究之中。當社會科學政策研究回歸到制度體系的討論時，網絡分析成爲拆解西方社會及公共政策制定與執行運作結構的重要方法。隨著公共事務的複雜化，使得政府部門趨向分割性與專門性，在過程中愈多的團體被允許進入政策領域的參與。網絡概念得以分析不同層次的互動關係，以及提供政策制定清楚的耙梳時，便使得網絡成爲當代變遷的治理模式的適當隱喻，進而逐漸取代鉅觀多元主義及統合主義等傳統模式的分析。近十年來，由國家部門與民間組織團體所形成的政策互動，到全球化國際組織所推動的國際政策介入的發展（宋學文，2001；劉宜君，2002）。這些複雜的關係模式使得傳統政策研究的討論突顯出其不足，對於多元部門與組織所形構的複雜網絡關係，也相對的顯示爲何網絡分析在政策領域研究上的重要性。

本文試圖說明不管從個人行動網絡的微視分析或組織國家部門、市場與第三部門互動的政策網絡分析，雖因不同學科操作概念與論述分析而產生差異，然溯本歸源卻可以發現根源於相同的行動與結構論述。在政策研究上，不管是 Laumann 與 Knoke (1987) 與 Knoke et al. (1996) 逐漸著重透過組織化國家（organizational state），[1] 來探索政策部門重要組織在政策參與過程中，所形成的網絡互動模式；亦或是英國政策學界對於類型化網絡

[1] 組織化國家（organizational state）的概念源自於 Laumann and Knoke (1987) 從組織網絡探討政策制訂中的行動者特質，觀察出菁英團體行動者透過資訊交換網絡及信任溝通網絡來換取其所需資源，在國家政策形成過程，組織皆會產生不同的運作策略，透過資源連結產生政策介入。與後續在 Knoke (1991, 1992, 1996) 的陸續研究中，將國家單位視爲一個多元的複合組織，國家的行動與政策發展皆是由各層級的組織部門所產生的相互協調過程來形成。

臺灣大學學術期刊資料庫

分析模式的反省（Smith, 1993；Rhodes, 1997；Marsh, 1998），這些不同的網絡層次的分析卻同時反應其在社會科學領域研究上的重要性。

在此科際整合的脈絡之下，本文的架構首先討論政策領域研究中網絡分析層次的討論；再者尋索美國社會學界網絡分析的重要概念，以及 Laumann 與 Knoke 等人在微觀網絡分析的積累與建構。最後再就英國政策學界爲何將網絡分析使用於公共政策領域，以及目前不同層次網絡分析的討論對政策決策研究所能提供的洞見。這些討論將透過政策分析學家 Rhodes、Marsh 與 Smith 所宣稱適當取向爲主的政策網絡模式之建構，由差異式網絡分析在不同研究領域所引發方法論及分析層級上的爭議談起，並勘探網絡分析在分析決策過程未來可能的出路。畢竟在政策決策的分析中，網絡關係的類型化分析協助我們掌握到不同部門與組織的互動模式，及不同層次的分析結果；決策過程中重要成員其互動所構成的權力關係與資源交換的模式，將是影響決策過程發展的重要影響因素。在文中將透過台灣外籍勞動擴張議題發展過程決策結構的考察，來呈現政策過程中不同組織群體的網絡互動關係。本文希望透過網絡分析在各個不同領域的發展及互補性之探索，藉以提供作爲日後援用網絡分析的方法於探索社會科學研究中所需進一步思考與注意的問題。

貳、政策領域與網絡分析層次

Wassenberg 等人（1982）早期將政策討論區分爲鉅觀（macro）、中觀（meso）以及微觀（micro）層次的差異，這些討論層次上的區分也影響後續政策研究的操作與發展。政策研究觀點因不同操作方法產生相對的限制，例如鉅觀分析層次中的治理模式，多元主義強調團體或行爲者間的互動與競逐主導決策的過程，卻忽略結構性權力關係；而統合主義則傾向於由鉅觀的政體取向，相對忽略流動性與變異性的國家與社會間非規律化連結的可能性。各種多元的政策分析模式多用於解析中央政府層級式的科層體制所產生的政治性行動，然而卻忽略了公部門內部層級間因政策制定與執行之間所存在複雜動態過程（Hu, 1995）。由此觀之，此鉅觀的分析模式並無法適度的回應諸如政策主要參與者人數、誰來主導與誰最具有影響

臺灣大學學術期刊資料庫

力、政策的資源依賴情況爲何及利益的分配狀況與決策者的互動模式爲何等重要的問題。相似的，楊婉瑩（2006）指出政策光譜分析的共同問題，在於政策學者皆試圖以整體系統性概念來捕捉國家社會關係，甚至爲異質多樣的國家社會關係作單一普遍性的政體定位。

針對分析層次所產生的問題，Cawson (1986) 提出兩個重要類型分析概念，一爲將分析層次由政體的整體系統性，轉向政策部門的中觀層次（meso-level）[2] 的分析；二爲將統合與多元主義視爲連續的光譜分類，藉以呈顯不同的政策制定模式並存的可能。這些跳脫鉅觀治理模式的分析框架對傳統政策分析產生多年的挑戰之後，近幾年來在歐美部分國家的社會及公共政策學者的研究取向跨越了鉅觀層次（macro-level）的分析方式，並與微觀社會行動所發展的結構網絡分析對話之後，逐漸產生結合微觀（micro-level）與鉅觀而能落實於經驗世界考察的中觀層次（meso-level）探索取向，這是歷經方法及跨學科整合視野發展下的重要趨向。然而，英國政治與社會學界在歷經多年檢視之後，逐漸反省到從政策的鉅觀層面來掌握政策的形成過程，在分析上存在些許的盲點及回應的困境。面對方法上的困境，從一九八八年起部分政策分析家經過長期累積的個案研究，進而建立一套嚴謹的政策分析模式。此政策分析模式亦使用網絡分析的概念探索國家機關執行系統層級之間，以及中央與地方政府之間的互動關係結構，促使了網絡分析在英國政策研究的長期發展。

整體而言，政策制定過程中所架構的行動體系成員，往往涉及複雜層級的政府公共部門與多元壓力團體之間的互動關係。這些不同互動關係所形成的網絡特性，可透過網絡參與者、結構、功能、文化及權力關係五個部分進一步作爲分析解說的基礎（Waarden, 1992）。這些互動式的網絡關係形式使得政策發展過程中，行動者之間呈現出動態式的依賴關係模式，網絡互動過程的結果相當程度主導了政策決策的過程，此亦成爲研究公共政策過程相當重要的研究題材。在研究政策過程中，針對此不同取向所形

[2] 採取中觀層次的分析架構，是強調政策存在著部門間的差異性。區分政體與政策領域（policy section）的分析有其必要，Cawson (1986) 提出的分析架構是以中觀政策領域的分析，所著重是不同政策領域的差異性。鉅觀層次的討論，幾乎滲透於各種政策部門或領域之中，因此更需要區辨各政策部門之前中觀層次的分析。

臺灣大學學術期刊資料庫

成討論層次上的差異，透過各層次方法及重要概念的回顧，讓我們得以透過這些不同層次方法的操作，重新安置這些網絡分析的適用性，以及思考不同層次的結合所可能創造出來的發展空間。微觀社會網絡的行動與結構分析將成爲本文討論的起點。

參、網絡：作為不同層次的社會分析

處理鉅觀／微觀或結構／行動二元對立研究層面的分歧，一直是社會科學所要積極整合的空間。諸多當代社會科學家嘗試在研究方法或技術上，試圖跳脫行動與結構所存在的論述衝突。在方法的操作上，網絡分析被寄予成爲跨越鉅觀與微觀二元對立的分析工具與方法。近幾年來，網絡分析被廣泛運用到各類相關的社會科學領域之中，例如微觀層次的心理分析及結構層次的行動與組織分析。首先以個體自我中心網絡資料（ego-centered network data）及整體網絡資料（whole-network data）的社會網絡研究產生於歐美的社會學界，諸如網絡量化研究用於考察社區權力結構中集體行動者的網絡關係及結構模式（Laumann and Pappi, 1976）與研究因社會網絡的訊息依賴關係所引發的跨區域間勞工移民風潮（Grieco, 1993）。此外，針對網絡關係型式中強聯繫（strong ties）與弱聯繫（weak ties）在網絡系統所存在社會功能的差異分析，於 Granovetter (1973; 1982) 與 Bian 與 Logan (1996) 的不同個案研究中亦產生強、弱聯繫功能的研究結果差異與爭議。

此外，在組織層次的考察中，網絡分析也提供分析社會運動各個層面的多元視野：有許多研究運用網絡方法去分析個別組織的領導人之間所存在的社會關係模式（Rosenthal et al., 1985；Knoke, 1990）；行動者參與社會運動所存在的網絡關係（Tilly, 1981）以及政策網絡與資本家經濟結構的分析（Atkinson and Coleman, 1989）。相對的，在關係性聚合理論的網絡分析上，Lawler 與 Yoon (1998) 則從結構權力與交換頻率如何促成行動者產生具體的行動提供了更豐富的理論視野。此外，像企業組織的合作式網絡與企業菁英所形成的內部網絡連結形式（Fligstein, 1995; 1996）及近幾年來方興未艾的資訊網絡研究對於同質與異質性網絡關係的建構所提出的分析

臺灣大學學術期刊資料庫

（Wellman et al., 1996）。這些多元網絡的應用研究，使得網絡分析在不同分析領域與議題上產生了相當豐富的積累。

相似的，本土性網絡研究亦發展於台灣的社會科學社群之中，諸如在社會學領域對於儒家文化所形塑的特殊人際網絡結構(Hamilton and Biggart, 1988；蘇國賢，1997）、都市社會網絡與地緣關係（黃清高，1990）、因家族企業及外包衛星工廠所形成台灣特殊中小型企業的協力網絡結構（Numazaki, 1992；李悅端、柯志明，1994；高承恕，1996；陳介玄，1994）、社區層次中菁英的影響力結構與居民社會資源（熊瑞梅，1992；馬財專，1992）、人情之間所建構的網絡關係型式之探索（張苙雲，1999）及社會福利政策中公部門與非營利組織之間的互動網絡關係（王仕圖，2004），以及在政治科學領域中對政治精英集群對都市發展議題的介入情形（邱瑜瑾，1995）、政策網絡對於民主化機制的影響（Hu, 1995）、組織網絡與治理結構（史美強，2000；宋學文，2001）、台灣威權統合主義發展的網絡結構（丁仁方，1999）等相關研究。從陸續多元的研究皆顯示出網絡分析取向的適用性不僅在於提供個體行動者不同關係類別與層次的分析基礎，此外，網絡分析的基本單位與範界更可延展至組織及國家部門內，以及國家區域間依賴關係模式的取向；在研究範疇上亦跨越了政治學、社會學、社會福利及社會政策的多元探索。不同的分析層級與單位中，微觀的網絡方法說明了行動者與社會結構之間的連結關係特質與其固有的洞察。透過社會網絡分析的設定及重要測量指標及概念的說明，將提供我們進一步思考網絡分析在政策研究過程上所能操作與運用的範疇。

一、社會網絡：行動結構的分析概念

從行動結構的網絡影響力分析，可概分爲社會聚合（social cohesion）與社會同型性（social equivalence）兩個路徑。社會聚合的分析強調分析行動者之間的網絡連帶及關聯性。而社會同型性的探索面向則著重於網絡位置與均衡，強調依據個人之間的關係輪廓的描述來釐清行動者之間的相似性。[3] 一般研究集體行動者的行動系統是鎖定在一個範圍之內的政策議題，

[3] 多元網絡研究逐漸積累出網絡分析相關重要的分析概念，諸如社會網絡分析所產生的基

臺灣大學學術期刊資料庫

在此政策議題上將形成許多跨越不同部門及組織的集體行動者或行動群組。這些集體行動者於不同政策議題上所產生內部成員低度或高度的重疊性，將是測量與探索集體行動體系合作與衝突結構的良好指標。透過政策決策結構中，各公、私部門重要行動者所形塑的影響力結構及權力的支配與運作形式，得以進一步釐清國家政策決策的形成過程及其影響機制。本文在微觀社會網絡分析談述的重要概念，主要鎖定在網絡的社會聚合與離散、社會鑲嵌及資料收集過程範疇界定及方法的選擇進行討論。

網絡分析中社會聚合（包含社會密度與、集中性及聚落分析）是透過行動者與組織之間聚合的概念來呈現政策決策過程中所形成的網絡結構。在多向度分析（Multidimensional Scaling: MDS）上，則是透過行動者與組織之間社會距離測量所呈現的「社會離散」關係來呈現彼此之間的空間結構。透過上述兩個層面指標的分析提供了政策決策過程決策權力結構的關係程度及其結構位置。從網絡研究發展過程中所產生的重要分析概念：諸如對立結構、流動性鑲嵌與空洞核心，這些重要的分析概念皆立基於多元的網絡研究中聚合與離散的分析基礎建構出來。透過網絡分析特質的掌握，研究者得以進一步釐清與掌握研究對象所存在的網絡關係結構，內部與外部重要的行動個體或組織所擁有的優勢結構位置及其權力資源與所存在的交換關係。此外，從整體網絡資料（whole-network data）的分析概念與測量，則深賴於網絡研究中對於行動者或組織範界有效的界定與控制。行動者與組織分析疆界的掌握使得研究觀察及測量數據的效度得以確實呈現研究對象的網絡特質及其內在的結構關係，避免低估或高估測量偏誤的產生。因此從不同的網絡分析觀點，也相對存在不同的資料蒐集策略，研究者亦因不同性質網絡分析方法產生了相當多重要的分析概念，惟在本文中因篇幅的限制，僅提出下列幾個網絡測量概念的解說。

鑲嵌（embeddedness）概念從 Polanyi (1957) 的研究概念中導出形式經

本分析單元如集體行動者（collective actor）（Laumann and Pappi, 1976）及行動群組（action-set）（Aldrich and Whetten, 1981；Knoke et al., 1996）乃網絡建構過程所形成暫時或長久性的行動者聚集與聯盟，而聯盟內部成員均持有相同的利益偏好，在面臨相關重要立法性的法案或集體關切的議題時，這群行動者會積極透過多元的策略性行動去產生合作聯盟關係（alliance formation）。

臺灣大學學術期刊資料庫

濟與實質經濟的區分，並透過人類社會經濟活動與生活的分析，進而反駁了唯經濟論的謬誤。Polanyi 在不同脈絡討論「經濟市場」時，都涉及經濟生活的道德意涵與機制，不管就政治鑲嵌（市場的國家建構）、社會鑲嵌（經濟行爲的社會取向動機）與生活整體的鑲嵌（商品使用的社會脈絡），皆可看出這些關係鑲嵌所衍生出來社會倫理的規範認知與要求。[4] 此概念在 Granovetter (1973; 1985) 的討論中，強調經濟行動的社會性，因此社會行動不能自外於社會脈絡與社會關係的網絡影響模式當中。在政治行動的分析脈絡中，社會網絡「流動性鑲嵌」（floating embeddedness）則多使用於分析部門與組織行動過程中網絡關係的變動性，此變動性的來源可能源自於政策或政治議題的變動或行動者策略的改變，而引發集體行動者對於所屬利益目標在介入方式的改變過程。新制度論者如 Powell 與 Dimaggio (1991) 及社會網絡論者 Knoke et al. (1996) 後續研究皆指出，現代組織化國家所運用的社會鑲嵌概念，指涉了國家機器透過各種制度性及非制度性管道及機制對民間社會所建構出的網絡關係。相對的，這種鑲嵌現象也發生於民間社會組織及壓力團體對於國家機器政策決策過程的介入過程。此兩方面相互的結構鑲嵌進而使得國家統理機制的治理典範及制度結構，得以延伸或安置於市場或民間組織團體所形成的網絡關係，以便達成政策形成過程中雙方所產生不同程度議題與政策的協商與調整。

從微觀網絡分析指出，相異的政策發展過程將形成各種不同的政策範疇，而各種不同政策範疇亦形成不同的網絡範界（network boundary）。針對各政策發展過程的分析，重要行動者（key actors）在決策過程中易形成

[4] 然而「鑲嵌」概念晚近的發展與應用，卻將「社會」僅理解爲行動者所處的人際網絡或組織關係（Granovetter, 1985），就是集中在建立各種層次、各種面向的不同鑲嵌類型，例如其所談及多元層面包括：①政治關係的鑲嵌：在考察自律市場形成的非自然、非演化過程時，Polanyi 指出，自律市場的誕生建立在階級的權力結構並通過國家強行實施的基礎上，因此他說：「自由放任絕非自然產生的。通往自由市場的大道是依靠大量、持久且統一籌畫的干涉主義，而加以打通並保持暢通的」。因而，「自由放任是刻意造成的；而計畫經濟卻不是」。②社會關係的鑲嵌：此爲 Polanyi 最爲人所知的部分，對其而言，維持社會連帶的動機，遠甚於個人牟利的動機，而後者盛行的市場社會反而是人類歷史上一種很特殊、而且不穩定的形式。③生活整體的鑲嵌：Polanyi 理論的特色在於指出市場自由主義的內在矛盾，是必須將「商品」所蘊含的社會倫理性質去除，以便讓市場機能完全處置。

臺灣大學學術期刊資料庫

不同的關係網絡模式。這些關係模式同時決定了內部重要成員在權力結構中所形成的關係，以及資源交換的對稱與不對稱與政策介入所佔據的位置，這些關係與位置都將左右整體政策的決策或發展方向。而這些結構關係也進一步影響在不同政體或單一政體但不同部門之間政策網絡結構模式的產生。但不可否認的，微觀網絡的分析角度由於過度強調行動者在政策發展過程中所產生的行動結構；卻相對忽略網絡集群在政策發展過程中所產生的類型化網絡結構。類型化網絡考察，將提供更清楚的網絡模態（network patterns），使得行動網絡的分析過程創造出更完整的詮釋空間。

在網絡資料收集與分析上存在著重要的區隔，首先必須區分自我中心網絡資料（ego-centered network data）與集體性網絡資料（whole-network data）類型。於方法操作上，自我中心網絡資料無法收集到有界限的網絡資料；相對的，集體性網絡資料的分析卻必須設定出靜態網絡結構的分析界限。此種網絡分析的研究方法適合在既定的研究範疇內，透過內部行動者封閉網絡系統的設定來形成。[5] Newman (2003) 曾指出以自我中心網絡的方法進行研究時需以滾雪球（snowballing）方式透過訊息者（informants）對於設定的研究主題或議題進行推薦所產生，然而在過程中必須注意波瀾效應（ripple effects）的控制。被推薦者通常在研究議題上具有重要的影響力，且必須在事件發展過程中具有積極介入具體行動事件的參與（Laumann and Pappi, 1976；Knoke, 1982）。這些皆是進行微觀網絡分析所需注意之控制面向。

二、關係性質之分析

㈠網絡密度（Network Density）

網絡密度測量是使用最爲普遍的分析概念，此網絡測量指標乃是透過

[5] 早期社會學的網絡研究中，有諸多的文獻探索如何在個別網絡研究中尋找出適當的行動者界線。諸如 Laumann and Poppi (1976)、Laumann et al. (1985)、Marsden (1983; 1990)、Laummann and Knoke (1987) 與 Knoke (1992) 社區與政治權力結構的研究中，便曾深入的針對研究中網絡成員的界定與選取方法進行討論。包括早期由 Knoke and Kuklinski (1982) 所提出的唯實法（realist）與唯名法（nominalist），以及後來 Laumann and Knoke (1987) 所提出的議題事件參與法，來進行次級資料上的整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

網絡的矩陣模式測量行動者之間封閉且網絡結構所呈現之關係性質。行動者互動之後所形成網絡關係的緊密程度，也等同於行動者相互接觸的互動頻率與其整體互動關係所產生的平均機率。因此，從網絡密度的測量可分別取得行動者整體的網絡密度，亦可以分析出因議題意見差異所產生大小集體行動體所形成的網絡密度。政策決策參與結構上如果潛藏著團體對立的互動模式，將使得其間互動的網絡密度明顯偏低。例如勞動政策的推展，在台灣長久的勞、資及政三方對立結構下，降低了公部門與市民社會組織之間的互動密度，也削弱了彼此之間互信的基礎。此外，勞動政策中因議題之間所產生的區別，易建構出不同議題所產生的網絡密度，也直接影響不同的議題或政策的發展及產生集體或個別行動體不同的介入程度。[6] 行動者間互動的密度亦進一步影響集體行動產生的可能性與行動者彼此間的聯繫關係及相互間訊息的流動。

㈡網絡集中性（Network Centrality）

德國社會學家 Simmel (1955) 的論述指出，人際網絡內的不平等現象是社會學界相當重要的研究素材；相對的，組織結構之間所呈現的關係不平等現象亦是網絡研究的重要主題（Burt, 1992）。社會網絡分析中，集中性用來測量個體或組織的位置在網絡中的權力地位（Wasserman and Faust, 1994）。在網絡的集中性上，個人在網絡結構中的集中性指數越高表示此行動者在此網絡結構中越具有決定與調節的能力，相對的亦代表個體在精英集群的影響力越大。以類等（degree）及權力（power）指數所形成的集中性測量將得以進一步呈現出行動者排序。這些重要行動者在整體網絡結構中亦較具決策的影響力，因此行動者在政策決策權力結構上亦呈現不均等的權力分配。

---

6 從 Knoke (1982) 所提供的測量方式如下所示：
Network Density = ($\Sigma i \Sigma j$ Z ij + $\Sigma j \Sigma i$ Z ji) / N (N-1) (i ≠ j)（公式一）
Zij 表封閉系統中行動者 i 對 j 的關係強度。
Zji 表封閉系統中行動者 j 對 i 的關係強度。N 表網絡內部行動者的總數。
網絡密度的數值範圍爲 0≦Network Density≦1，密度的數值越大則表示行動者之間所存在的互動頻率相當頻繁，且彼此之間的關係結構密度亦相當緊密。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈢網絡對立結構（Network Oppositional Structure）

網絡對立結構的分析在 Laumann 與 Pappi (1976) 及 Laumann 與 Marsden (1979) 有關社區影響力結構的研究中有詳細建構。在其研究中指出集體行動者是決策系統中網絡對立結構的基本分析單位，因此，不同行動者所形成不同的政策對立結構，此即是網絡分析使用在政策決策過程中的考察重點。[7] 網絡對立結構的分析在陸續研究中，經常被運用於探討組織化國家中不同層面政策議題及公、私部門之間所存在的網絡結構狀況。而各種衝突結構的模式與狀態，也將影響組織化國家中多元勢力發展及相互之間互動關係模式的建立。

㈣空洞核心（Hollow Cores）

Heinz et al. (1989) 在研究行動者空間結構分佈時，提出「空洞核心」（hollow cores）的概念，此概念指出行動者可能會因政策議題或意識型態而產生對立結構，此對立結構經常會在網絡空間分佈的中間交集地帶，形成完全沒有行動者座落的真空狀態。網絡結構一旦形成空洞核心，彼此對立的集體行動者之間較無法針對對立議題產生共識的協商與整合。相對於空洞核心概念的陸續分析，Burt (1992, 1998) 透過網絡軟體的分析提出了「結構洞」（structural hole），[8] 此概念說明了於缺乏關聯或對立的社會網絡系統中，結構洞的形成等同是一個緩衝器。透過此緩衝器進而促成雙方訊息得以流動與連結，在結構間具有傳遞功能的仲介者（broker），因仲介

---

[7] 在其研究中透過行動者的聚集分佈分析出四種衝突結構的模式，分別爲①集中式管理模型（centrally administered model）：缺乏對立的集體行動體；②單一對立模型（unidimensional oppositional model）：明顯衝突對立的空間兩側分佈模式；③多項分離模式（multidimensional cleavage model）：缺乏協調者於中間結構；④多中心式交涉模式（polycentric bargaining model）：廣泛存在對立式的集體行動體，對立的夾縫中多數會存在著中介者（brokers）的個體或集體行動者。

[8] Burt 於 1975 年配合一些統計學家所發展出來的「Structure」網絡分析軟體，在這個網絡軟體中提供其重要網絡概念的測量，諸如聚合（cohesion）、結構同型性（structural equivalence）、重要性（prominence）、幅度（range）、仲介者（brokerage）等重要概念。此外，透過此軟體的操作亦能分析出結構自主及測量出其限制。

臺灣大學學術期刊資料庫

者所承載的訊息穿流使得結構對立的雙方能進一步產生連結與互動。因此，多元網絡關係的結構洞中若存在著結構橋樑者（structural bridger）便能在對立結構網絡之中扮演著溝通的橋樑（Lin, 2001）；這些橋樑者產生的遞移性功能易成爲減緩組織或部門之間對立衝突的結構緩衝器(structural buffering）。透過這個緩衝器得以有效連結因政策議題或意識型態區隔所產生衝突結構上的溝通斷層，更有助於在政策決策過程中行動者與組織之間私密性及公務性網絡的形成，並促使行動者與組織透過弱聯繫的方式取得訊息上的流動與資源依賴。網絡的重要分析概念從 Granovetter (1973) 的弱聯繫（weak ties）到 Burt 結構洞概念的發展，強化了弱聯繫所產生網絡關係邏輯的效應對於社會網絡擴張所產生的影響。

三、位置性質之分析

㈠聚落分析（Cluster Analysis）

聚落分析透過行動者在網絡結構中連結所產生的聚集，此測量方法協助我們尋找在網絡結構中以「最小或有限」的轉銜步階（steps）與其他行動者產生連結所形成的次團體分析。因此，透過聚落分析得以協助尋找在網絡關係結構中因行動結構的親近所產生的行動集群，並藉此取得具體的集體行動體的成員；此外聚落分析亦有助於提供在多向度分析時作爲空間分佈所產生的全體聚集分析之判準。聚落分析的測量方式相當多元，然而大多以樹幹體（dendrogram）的圖示加以呈現，分析過程中網絡聚落的形成是依步階的數目產生聚落的群組。在網絡研究設定上通常是以二個步階所產生的聚落成員爲同一群組，同時聚落分析也可提供我們進一步在網絡結構中取得集群團體或派系（cliques）的形成。

㈡多向度分析（Multiple Dimensional Scaling）

多向度分析乃透過行動者彼此間網絡的路徑距離（path distance）所形成空間結構分佈將行動者的結構位置坐落在二度空間的結構分佈圖形之

臺灣大學學術期刊資料庫

中。此外，將二度空間 Ucinet 6.29[9] 的網絡結構資料轉化成爲三度空間 Pajek[10] 的空間結構分佈，透過旋轉立體圖示得以讓我們更清楚的觀察與描繪出行動者在多向度分析所呈現空間分佈的狀態。當行動者因網絡關係相親近時，便會在空間分佈（spatial distribution）上形成點狀的集群。整體而言，二度或三度空間分佈所形成的聚集皆須賴研究者對於行動者的成員特質進行掌握來給予適度的定義與區隔。因此，對於行動者背景的掌握將有利於尋找及區分空間集群與社會團體（social groups）的形成。此外，空間集群的區隔與距離可以進一步透過聚落分析的結果來協助尋找不同資源親近性所形成的網絡結構之大小群組（Knoke, 1982; 1992）。

政策發展過程中，網絡如何結構與形成是詮釋政策輸出相當重要的影響因素。Laumann 與 Knoke (1987) 在《*The Organizational State*》一書中透過美國健康政策與能源政策領域中網絡的發展，將政策場域界定爲群體關係性質的行動者，因其相互的共同關係（mutual relevance）爲標準所形成的行動體系。他們的研究中所呈現的，從政策制訂到政策場域中的決策都與網絡中的行動者存在著高度的關連。政策網絡中的決策動員並非隨時發生，透過對於事件及重要議題的介入，這些行動組織對事件的參與使其在政策網絡運作與決策中扮演重要的影響因素。但必須考量這些行動組織在制度結構上的決策位置與事件的時間點。政策制訂過程中提供了行動者啓動網絡行動的契機，更於過程中創造出特殊且互爲影響的運作情境。Konke et al. (1996) 更指出當代組織化國家的政策制定皆存在著相當複雜的交涉及協商過程，而其網絡範疇的設定不只來自於政府部門及壓力團體，低密度的社會網絡關係容易使得內部政策協商的隱性機制無法產生溝通轉承的功能。如果涉及高度複雜的爭議性政策議題時，將引發多元系統部門或行動者透過個人化及組織化過程來進行政策介入與干預。

---

[9] 「Ucinet V for Windows: version 6.29」乃是由一群網絡分析學家在 University of California, Irvine (UCI) 所發展出來。現今的發展團體由 Stephen Borgatti、Martin Everett 與 Linton Freeman 所組成，唯一普遍使用的網絡分析軟體。相關網址：http://www.analytictech.com/downloaduc6.htm（檢閱日期：2007/07/20）（試用期 30 天版本）。

[10] 「Pajek Program」是適用於大量的網絡資料組群的分析，此軟體爲 Vladimir Batagelj 與 Andrej Mrvar 於 1996 年所發展出來的。操作資料需從 Ucinet 的資料檔進行轉換方能適用。相關網址：http://vlado.fmf.uni-lj.si/pub/networks/pajek/（檢閱日期：2007/07/20）。

臺灣大學學術期刊資料庫

然而上述關係或位置層面的討論，皆屬於微觀行動者角度所進行的分析取向。而這些層面的分析卻相對存在著解釋上的限制，例如在政治結構當中，不管是從多元主義或國家主義的論述，我們得知國家科層的互動體系並不能夠簡易的化約爲個體互動結構所產生的決策結構，除了行動者互動網絡之探索外，更必須從國家發展脈絡所形構的政策網絡角度進行考察。因此在組織化國家所產生的重要討論，也將導引出政策網絡分析的重要性。在後續的論述中，本文將進入分析政策網絡模式的發展及其適用性的討論。

肆、政策網絡：類型化的分析模式

過去十幾年來，英國及德國等歐陸國家廣泛利用政策網絡於政策分析當中，試圖拆解政府與相關利益團體之間的網絡關係模式。曹俊漢（2003）曾指出網絡的意義在於去除政策權力層級的威權，其內部的協調工作是在組織系統之內，透過垂直或水平存在的力量來呈現其關係特質。隨著現代社會的發展，參與者的複雜度越來越增加，使得政策網絡的隱喻更適合現代政策制定而產生蓬勃發展。早期政策網絡的研究途徑可簡略以下列學者，作爲不同分析取向上的代表，諸如 Wilks 與 Wright (1987) 側重於以個人微觀層面探索網絡之間多元互動成員的結構狀態。[11] 相異於個人微觀層面的探索，Grant 與 Schuber (1992) 及 Richardson (1993) 網絡研究則著焦於探討壓力團體彼此之間所形成的網絡關係及其介入政策所發展的網絡關係結構。因此，不同類型化政策網絡的形成實爲因應研究者所設定的研究區隔與操作進而產生多元的組合模式。[12]

---

[11] Wilks 與 Wright (1987)將其分析層級區分爲下列三種。政策群體 (policy universe)：指政策群體內所有的行動成員；政策社群 (policy community)：指因關懷某一特定政策議題所集結的群體；以及政策網絡：政策發展過程中因應行動者所建構出來的多元網絡關係，此三個政策層級或之間所形成政策互動的分析架構。

[12] 不同網絡類型的概念指標亦出現於 Waarden (1992) 的研究認定，他分類網絡政策的類型依據爲：數量（number）與行動者類別（type of actors）、功能性（function）、結構特質（structure）、互動代表性（conventions of interaction）、國家及社會性的安排（state-societal arrangements）與公共行政的策略（strategies of public administration）等概

臺灣大學學術期刊資料庫

基本上，政策議程與決策制定過程多元參與者的正式、非正式接觸與關係型態，產生幾位學者的相關重要討論，透過論述發展脈絡的鋪陳，本文以表格整理如下：

表 1　政策網絡的歸類

Heclo (1978) 的議題網絡（issue networks）	Helco 認爲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。議題網絡參與者不斷的變換，缺乏制度化的穩定效應。
Benson (1974) 的府際關係網絡	Benson 以府際關係的概念界定政策網絡，其認爲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。從中央與地方政府及地方政府之間所形成的府際關係，多元理性行動者所形成的一個權力賽局。資源相互依賴的組織，其行政結構與利益結構形成深層相依的結構（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外。在府際關係網絡中，要掌握優勢的條件必須擁有組織所需要的資源及與其他優勢組織具有緊密的關聯。
Rhodes (1988) 應用資源的相互依賴與交換理論	Rhodes 立基於 Benson 分析架構，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。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爲少數若干重要的代言人，與中央政府進行談判與互動。政策網絡成爲英國政策制定的面貌，並且爲政策紛亂、系統與問題不相符的核心問題，如不了解政策執行系統的複雜性、分裂性與不確定性，將導致政策執行的失敗。

資料來源：作者整理。

念指標作爲區分網絡關係類別的依據考量。

臺灣大學學術期刊資料庫

在不同的討論面向上，政策網絡常被視爲兩種主要的類別，一被視爲分析政策決策結構的取向，以利益中介作爲思維，將政策網絡視爲「利益的中介媒體」，藉由政策制定者與資源擁有者的資源交換，使各級政府透過資源交換而能產生政策作爲。二被視爲一特定的「治理形式」，將政策網絡視爲一個治理結構。治理的觀點曾遭遇到利益中介觀點的批評，主要是認爲治理模型無法對權力結構的分佈有清楚的銓釋（王光旭，2006）。然而不管是做爲利益中介或治理形式，從英國與德國民營化的政策網絡卻顯示，在政策網絡的系絡中，不同參與者參與政策制定過程中的規畫與執行者，皆經由非層級節制體系的交易來獲取協調，並逐漸穩定的建立起協商機制。政策網絡的討論雖相當多元，從學者對政策網絡概念的運用可知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。透過它，一群互賴行動者之間建立了穩定的社會關係型態，藉以促成政策問題或方案的形成或發展。當部門與團體交換過程使得各方團體在某種政策領域中獲利時，即產生某種型態的政策網絡，透過內部成員參與政策發展的過程，不斷交換各層次的資源。

立足於重要概念的形成，我們得以理解自一九八〇年代以來，英國的政策分析模式在經過漫長的學術積累之後，由 Rhodes 與 Marsh 以中央與地方政府關係爲研究主題發展出網絡政策分析模式逐漸在政策學界引人側目，卻也相對的引發了眾多理論及概念層次上的爭議。表 2 中整理了 Rhodes (1997) 所爲人熟知的類型化分析，從類型的劃分可得知政策社群與其他多元政策網絡的結構特徵，這些多元的網絡特徵在政策發展過程中也形構出不同政策網絡類型。在複雜的政治結構互動之中，不同網絡類型的形成將共存於多元層級的政府部門之間與相關多元利益組織團體之間。專業性網絡、政府層級間網絡及製造者網絡則鑲嵌於政策決策的結構系統之中，呈現出不同之影響作用。

Marsh 與 Rhodes (1992) 指出政策網絡系統中，部門及組織如能擁有越多的資源類別，在整體權力依賴的協商與交互整合的決策過程中，便易取得優勢的結構位置。因此，有利的結構位置促使相關的系統部門與組織在整體政策發展過程中，取得主導政策制定的過程及發展方向。然而，由於組織或部門間互動所衍生的權力依賴及交換模式的運作過程皆具有高度的

臺灣大學學術期刊資料庫

複雜性，這些高度複雜性所影響的內部組織及外部環境皆使得我們無法將多元政策制定模式給予簡化的分類。這也是 Marsh 與 Rhodes (1992) 所致力試圖彌補的工作，在於建構其所發展的政策網絡分析模式，用來分析政策制定過程中所產生的多元網絡關係模式。

表 2　網絡的類型與特徵

網絡的類型	網絡的特徵
政策社群（policy community）	穩定，高度嚴格的團體關係，垂直式相互依賴，有限的水平式連結。
專業性網絡（professional network）	穩定，高度嚴格的團體關係，垂直式相互依賴，有限的水平式連結，提供專業者的利益。
政府層級間網絡（hierarchical network）	限制性的成員關係，有限的垂直式相互依賴，廣泛的水平式連結。
製造者網絡（producer network）	經常變動的成員關係，有限的垂直性相互依賴，提供製造者利益。
議題網絡（issue network）	不穩定，大量的成員關係，有限的垂直性相互依賴。

資料來源：Rhodes (1997: 38).

Marsh 與 Rhodes (1992) 建構的政策網絡分析模式以兩種極端的政策網絡模式作爲分析的基礎。在此兩極端的政策網絡模式光譜中，亦存在著行動者因多元互動關係模式的差異所衍生出來不同的網絡互動模式。而這些互動模式的差異亦隨著中央執行內部層級式的系統部門及公、私部門之間所形成的互動關係而產生差異。以下便是兩個政策網絡光譜的兩極所建構網絡關係模式（政策社群[13] 與議題網絡[14]）的類屬特質，透過組織或部門之

[13] 政策社群（policy community）的網絡關係特質具有下列的特點：①內部參與成員或組織較少，且彼此存在著共通的默契易將不熟悉者或對其具有威脅者排除在決策圈外。②成員之間的互動頻率相當的高，容易凝聚其內部成員的共同經濟或專業利益。③成員間內部共識及共通信念較高，且已接受此共識與信念（core beliefs）成爲其意識型態； 且其內部網絡互動關係有能力長期的確保制定或創造出有利內部成員的特殊政策內容，以維

臺灣大學學術期刊資料庫

間不同的利益或資源的依賴關係所形成的網絡類型之關係特質。

政策社群與議題網絡結構模式的建構皆源自於經驗世界概念的抽離所形成。兩者結構模式的形成皆屬於理念型（ideal type）的社會與政治建構類型。諸如英國在其長久的政策領域發展過程中曾在醫療政策領域發展出醫療健康政策社群；另於農業政策上存在著農業政策社群。在經過了長久的發展過程當中，這些政策社群的形成不再只是單純共同部門與組織的內部成員，亦含括了相關政府部會與多元壓力團體的組成。這樣的組成模式亦促使英國在這兩個領域的政策制定過程中形成公私領域中資源交換關係的形成，進而產生了協商與妥協的雙贏共同目標。

從上述政策網絡所形成兩極化模式的特質中，我們得以進一步將此多元模式與架構「還原」至全球各個政治實體所存在的政策決策結構系統之中。整體而言，政策網絡的研究取向已被廣泛的運用到各類型與階段的政策研究之中，並被普遍的使用於探討政策是如何動態的形成於系統部門與組織間所存在的網絡控制結構之中。也就是系統部門或組織之間所形成的互動，Santoro 與 McGuire (1997) 對於政策互動體系之間所形成的內部人（insiders）與外部人（outsiders）的分析中指出，唯有部門的內部人與組織外部人之間形成有效的互動網絡模式方能使得政策的決策過程中減少因公、私部門與組織之間的區隔所產生過多的交易成本與網絡的結構隔離。因此，不同異質且複雜的部門及組織中，多元網絡的形成將有助於政策決

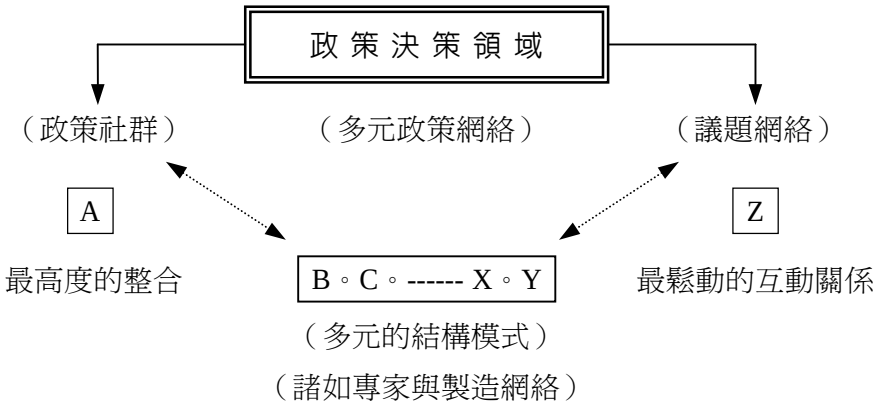
繫內部成員的壟斷利益。④內部成員各有其資源類屬，爲了形塑出彼此的利益，而架構出彼此間穩定的交換模式。⑤組織成員之間會因權威層級的差異而形成層級式的關係形式。⑥爲顧全彼此間成員所共享的利益，成員間的權力互動關係是處在一種均衡的狀態，所有內部成員所追求的是一種共享決策利益雙贏的非零合遊戲。

14 議題網絡（issue network）是政策分析光譜中的另一極端，相對於政策社群的網絡結構特徵茲列如下：①內部參與的成員較爲眾多且複雜。②成員之間所追求的集體利益存著高度複雜與多元性。③成員之間並未積極的建立起穩定的互動管道，且彼此間的互動頻率會受到外在狀況的影響而起伏不定。④成員之間對於政策的決議經常出現內部的爭議，對於彼此之間協議所存在的一致及共識性偏低。⑤行動者彼此之間不易建立共識，且經常存在著內部的結構衝突。⑥網絡結構中權力分配狀態並不平均，彼此之間很難形成內部的協商及共識，彼此之間的關係性質多屬於零合遊戲的組合。⑦成員之間缺乏內部的約束及控管機制，因此內部成員易因議題的變動而產生不同的組合，內部成員亦容易進出於網絡的範疇之中。

臺灣大學學術期刊資料庫

策的發展與過程的推動。綜合上述政策網絡類型的特質，本文參考胡國堅（1996：297）曾耙梳政策網絡類型特質及所建構政策光譜的網絡模式，不同的結構關係將建構出不同的政策網絡模式。針對政策網路的光譜，作者描繪如下圖 1 所示：

圖 1　多元政策網絡的類型模式



資料來源：作者自繪。

對於政策網絡存在的功能，部分學者曾提及政策社群的形成並不利於民主機制的形成及多元互動體系的發展（Smith, 1993）。因爲政策社群所存在的區隔性容易造成共同體的封閉性，進而阻絕了其他異質性團體進入此集群的可能性。當政策社群轉變成高度的「利益共享體」時，則可能相對的抑制了其他多元組織在政策決策過程的參與。因此，差異的網絡結構類型將會形構不同的決策網絡運作，進而產生不同的決策結果與政策輸出。在公部門系統的政策如果具有高度爭議性，而又無法掌握整個政策過程時，便容易出現議題網絡。在一個政策領域當中，如果經常性的出現爭議性的議題（controversial issues），在多重爭議的挑戰下，容易促使互動緊密的政策社群轉變爲以議題網絡爲主的爭議性網絡。由於政策網絡的結構模式將影響公部門機關與私部門組織所存在的關係，而這些關係也將進一步影響國家自主性（state autonomy）的形成。有關政策網絡與國家自主性關係的討論亦形成了現今探索政治結構轉變的重要課題，因政策網絡的

臺灣大學學術期刊資料庫

發展類型往往會左右國家自主性的發展。例如眾多議題網絡的形成使得政策決策過程的變動性提昇，多元私部門組織對於政策過程的介入往往使不穩定的變數投入，進而促使決策過程中國家自主性的降低。Smith (1993) 在其分析政策網絡與國家自主性的關係中形構出四種類型性的關係模式。表 3 中 Smith 所建構的關係模式乃依照國家與政策網絡的權力關係所產生。因此，政策網絡的分析與論證範疇將從國家政府部門間系統的探索，逐漸延伸至政策部門之間關係所存在的變動性。

表 3　政策網絡與國家自主性

	政策網絡	
自主程度	政策社群	議題網絡
高自主性	S1：親近性的關係創造底層的權力	S2：行動者的衝突結構與高度國家自主性
低自主性	S3：親近性的關係，但受壓力團體所箝制	S4：眾多行動者與部分政策為國家所控制

資料來源：Smith (1993: 75).

Smith 認為在權力多元分配的現代社會與政治結構中，國家機關不可能坐擁所有的經濟、政治及社會資源。因此，他建議中央與地方政府機關應極力擴展與結合民間社會的力量與資源，積極的與民間私部門組織架構出政策社群的可能性，以便統合民間力量於統理架構之下，進而產生國家潛藏結構（infrastructure）的延伸，促使民間社會的多元權力與資源成為政府部門擴張的延伸機制。從其分析明確的指出，越能有效整合民間力量的國家機器則越能有效達成政策目標，並減低公、私部門之間因意識型態或結構位置所產生的衝突與內耗。也唯有在這樣的狀態之下，政策決策過程中才會有效的提昇國家自主性的產生。本文在後續論述，將透過台灣外勞引入擴張的政策議題發展，所產生複雜部門與組織互動關係網絡的考察，試圖勾勒外勞擴張政策議題所形成的網絡互動圖像，藉此初步呈現外勞政策網絡的結構與發展。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、外勞擴張政策議題之網絡考察

台灣外勞持續擴張的政策發展，使國家相關部門與組織所形成的統理結構，產生面對外勞政策的管制或去管制爭議的網絡結構。回顧台灣過去因勞動結構的失衡而致使勞動力產生短缺，當時爲因應重大公共工程在勞動力需求的激增，自一九八九年台灣便已經開始引入外籍勞工來進行填補，到一九九二年逐年擴張的引入。整體而言，早期外籍勞工的引進，在時間管控的議題上（從一九九二年的三年到二〇〇七年的九年）皆受到國家行政部門（包含經建會、內政部、經濟部與勞委會）嚴格的監控。當時所引入的外籍勞工皆被界定爲國家重大公共工程所需人力，誠如蔡明璋、陳嘉慧（1997）的分析，外籍勞工的引入是爲了國家規模擴張所需的底層建設提供必要的勞動力。在早期國家的嚴格控管之下，政策在短暫性、選擇性及替代性原則的迅速轉換下，國家行政機關對於外籍勞工的引入在數量、類別、工作時間及滯留時間卻逐漸擴張。此控管模態與擴張發展在相關工商業壓力團體對行政、立法機關施壓過程，建構了綿密的政策互動網絡，互動後的決策亦爲台灣初期人力需求的急迫尋找到適當的出路。

若從底層勞動集群在外勞政策參與互動層面之考察，早期一九九五至一九九九年五年間，全國總工會因受其內在資源的限制，縱然在現今政黨輪替的時局下，從立法院公報（1999）的資料指出，全國總工會的組織經費仍多數賴由行政院勞委會編列年度預算進行補助。此資源高度依賴的關係及多數職業工會的結構因素，促使全國總工會的能動性產生難以突破的限制，全國性的組織工會直接或間接受控於國家機器的行政控管結構，而形構出利益整合的網絡關係。因此，從早期外勞擴張議題的參與結構上，自主性的缺乏使得全國總工會無法整合地方基礎工會組織，在工會組織內部便呈現出鬆散性的網絡結構，缺乏互動的網絡集群對外勞政策的制定與發展過程亦無法產生積極介入。在政策網絡發展的觀察，外籍勞動政策的發展在組織工會的部分，在台灣無法產生資源匯集與組織整合進而與行政部門建構穩定互動網絡的關係。外籍勞工受雇者內在缺乏組織自己的工會之外，亦不能成爲本土工會組織的領導階層，這些皆是邊陲化外籍勞工的

臺灣大學學術期刊資料庫

參與權利（衛民，1996）。若從數量急遽擴張的決策層面上分析，由於外勞政策實屬複雜的跨部會勞動政策。因此，在互動結構的考察上，根據早年勞委會所屬外勞作業中心其外勞政策評估小組的成員分佈亦代表某一層級決策結構的狀態。就其組成人員的背景考察，公務部門的成員佔了13位，所開放的體制外名額合計才 9 位（工會部門 2 位；商業部門 2 位；專家學者 5 位）。[15] 於參與層級的決策比例結構上的分配，仍然呈顯出國家科層部門的決策優勢，誠如 Smith (1993) 指出形成封閉式的政策決策共同體。此外，評估小組的成員組成並未納入勞動及外勞仲介組織的代表，使得決策小組仍明顯的由國家行政部門所支配，並未與其他相關利益團體產生高度的互動關係，其所建置的充其量僅形成較爲潛藏式的議題網絡。

從外勞擴張議題發展過程中相關組織的網絡互動層面來檢視，早期外勞仲介聯盟與資本家之間市場的相互依賴關係，促使外勞仲介組織普遍反對外籍勞工加入全國及地區性工會組織，此現象更加深化了本土及外籍勞工之間的鴻溝，彼此之間更無法取得適度的整合方式與時間（蔡明璋、陳嘉慧，1997）。此外，婦女勞動組織所關注的在於持續越、菲勞的引入，持續的引入迫使婦女的勞動就業更加競爭。由於缺乏基層婦女勞工的積極參與，使得婦女勞動團體缺乏底層的社會性支持，參與法令及制度設計上的修訂；在多元權力結構下，彼此皆缺乏凝聚與整合的基礎，也促使相關婦女勞動團體在參與外勞政策的政策決策過程中缺席。婦女勞工團體之間因內部成員意識型態與集體行動策略上的差異，使婦女勞動團體在勞動議題上逐漸產生了重大的歧異。而這些內部的策略分歧也使得婦女勞動團體之間的互動與連結產生了藩籬，也內耗了其對外勞政策決策參與的組織動員能力。上述發展的脈絡與現象都呈現出，社會壓力團體的區塊並未形構出綿密的網絡結構關係。因此，在外勞政策持續擴張的議題發展過程中，勞工壓力團體始終僅停留在議題網絡的建構，缺乏進入議題核心決策並與行政或立法部門穩定社群式的互動與連結。

自一九八九年制度性確立外籍勞工合法引進以來，台灣外勞政策的決

[15] 早期（2003）勞委會職訓局外勞作業中心，統理台灣外勞申請的作業工作，中心內部成立外勞政策評估小組、小組的決策成員分佈與分配亦呈現當時的決策權力結構。

臺灣大學學術期刊資料庫

策參與結構中，不管是全國或地方基層工會組織始終扮演著邊陲化的角色有著高度關聯性。優勢的網絡結構位置促使台灣國家部門在外勞擴張發展的主導過程中，缺乏與工會組織產生穩定的互動關係。在過程中，勞動市場中的利益團體、雇主團體的利益都無法介入到外勞政策決策結構的行動，而僅因引入的人數及類別的議題，激發起部分議題網絡的形成。相關政府部門所擬定的「限額制」（quota system）是透過制度性類別引入設計使得國家機制爲維繫其管制結構。國家部門透過如何分配及額度數量來達成其壟斷及獨佔地位的形成，而這種互動結構將網絡疆界限定在行政與立法部門之間。後期外勞擴張過程中，中央立法與行政部門之間的穩定互動隱約的形成了政策社群，然而這樣的社群關係也相對阻隔與市民社會中多元利益團體的政策議題的高度參與。

立法部門在早期外勞政策發展過程，服膺了當時台灣經濟環境的低迷、積極促進企業降低勞動成本上的需求期間，爲創造更多的投資，讓企業根留台灣。在外勞政策領域，並沒有明顯的與外勞相關行政部門有高度互動或衝突的關係。反而有部分立法委員透過轉投資籌組設立仲介公司或與外勞仲介公司存在著穩定的互動，或擔任外勞仲介公司的重要顧問等相關職務。行動網絡的發展過程中，僅有少數由體制外勞工團體、工會組織支持及原住民的立法委員針對外勞引入人數激增的現象，提出零星的抗議。[16] 然而從近日來外勞政策重大決議的發展過程中，諸如擴大三 K 行業的擴大引入及外籍家庭看護適用緊縮等外勞引入重大決議的議題上，初步資料的檢視反應出相關民間團體缺乏有效的整合，無法將意見整合到政策決策系統過程。如 Laumann 與 Knoke (1987) 所指出網絡關係本爲一種權力的關係，在行動過程中重要結構位置的行動者透過資源的掌握及協商的管控，來維持他在決策網絡中的地位。此權力不均衡的關係，可能形成兩者的資源互賴，卻也有可能形成位處結構優勢的一方產生勢力上的延展。此現象亦反應在台灣外勞政策的決策系統脈絡之中。

在意見整合過程中，體制外勞動組織及工會組織雖多次積極與工會與

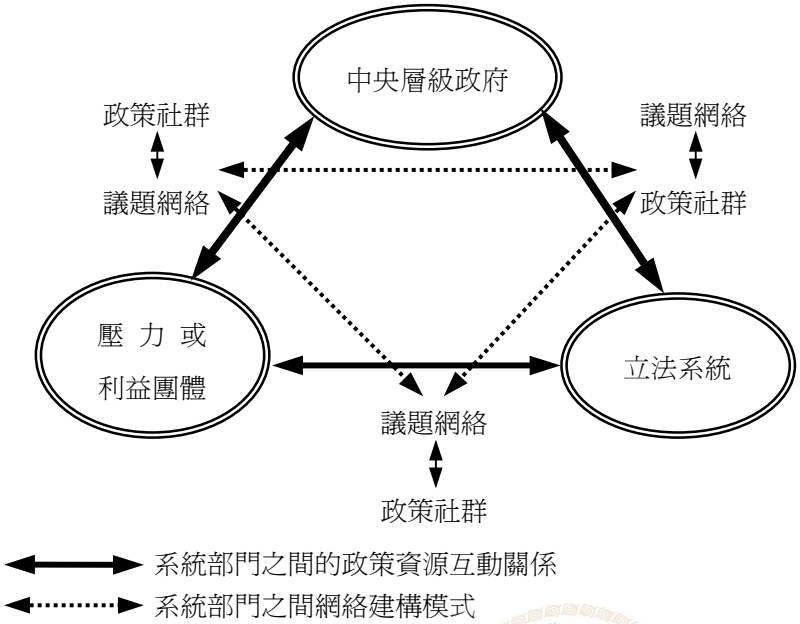
[16] 根據立法院公報（1992～1998）的統計，當時並沒有眾多立委曾聯合針對由勞委會及經建會政府部門所主導外籍勞動力的引入從殘補到替代的擴張現象，有過激烈的抗爭與對立衝突的事件。

臺灣大學學術期刊資料庫

原住民背景立法委員聯繫，但於期間卻未建構出穩定的網絡互動關係。此外，因當時立法委員在立院系統結構當中，多以財經背景的立委佔多數的席次，也相對造成民間部門與立法行政，在企業體與多數立委之間形成穩定政策社群的共構關係。這些利益關係的連帶亦促成企業組織與立法部門形成政策社群的綿密互動關係；然而在工會與體制外勞動組織及勞工立委之間則僅因部分共同支援，在過程中形構出議題網絡的互動模式。利益團體能整合立法部門產生集體介入的事件在早期並沒有發生，截至目前發展過程僅因雲林麥寮六輕外勞事件及高雄捷運事件才引起多數立委對外籍勞動政策引發問題的關注。這些不同網絡的建構其實彈性的作用在台灣外籍勞動政策發展的階段中。

架構於 Lowi (1964) 與 Heclo (1978) 建構之政治三角互動系統模式，及外勞政策決策的初步考察上，本文透過圖 2 三邊網絡模式的架構來呈現政策層級式的政治系統與多元壓力團體之間所存在的網絡關係模式。從公部門層級間的網絡組成（如行政系統與立法系統之間）到公、私部門或組

圖 2　台灣政治結構中三邊模型的網絡建構



資料來源：作者自繪。

臺灣大學學術期刊資料庫

織間所形成的網絡建構皆會影響彼此系統部門之間所存在互動模式，而此互動模式將進而影響到整體政策決策的發展與政策結果的輸出。因此，外勞政策的決策從中央行政層級的部門系統、私部門壓力團體與立法系統對偶（dyadic relations）之間所交互存在的網絡關係模式，取決於彼此間長期且穩定的政治模式。然而在擴張議題上，卻呈現出非對稱性的互動結構關係，行政部門、立法系統與工商組織團體的高度互動網絡關係，推促了外勞人數的迅速成長。相對的，行政部門與立法系統與工會組織之間僅存在零星議題網絡的互動。因此如圖 2 所示，行政與立法系統的政策部門與利益團體組織之間所存在的互動關係也將型構出不同的網絡結構模式。

上述的考察呈現動態政策網絡的多樣性，不管是 Cawson (1986) 或 Marsh (1995) 所提出的主張，皆認爲在網絡分析架構下，不論是趨近多元或是統合狀態，都是存在於個別政策領域（sectoral）而非普遍系統之上。經由國家機關與社會團體間的政策折衝、協商與整合的狀態，分析此種狀態存在於特定政策領域與時間所產生的變動成爲網絡工具最重要的考察。因此，就政策社群的形成而言，如果公部門之間存在高度互動頻率及利益資源的相互依賴都易促使政策共體的形成。而這些公部門之間所存在的政策社群可能在與民間社會利益團體的互動過程中，產生了網絡建構與互動的藩籬。在整體外勞擴張議題的考察過程中，並未建構出如 Rhodes (1997: 27) 所提出專家網絡的形成，更未見學者專家在整體外勞決策的互動過程中產生積極的網絡結構集群及政策鑲嵌。整體而言，如果在政策社群中形成了政治精英集群利益壟斷的現象，則相對的並不利於政治結構中民主機制的發展。議題網絡的建構存在著高度的彈性與流動性，而民間社會團體的社會及政治參與皆使得其與政府公共部門的互動關係產生了流動式鑲嵌，進而使得議題及相關政策發展的討論空間得以延伸，促使集體行動者之間的互動結構亦存在著轉圜的空間，有助於政策決策過程之中產生集體協商與合作的可能性。

本文透過台灣外勞擴張議題發展所形成的網絡結構考察指出，不同的網絡關係結構是搭建在不同系列的社會團體與國家發展進程之中，在各自與相互的場域中，利益與權力配置模式不斷的被複製、重組與搭配。這些網絡關係的建構，不僅停留在行動主體的考察，更需深入在不同層級部門

臺灣大學學術期刊資料庫

間，以及部門與社會之間的結構互動的考察。因此，網絡分析的模態在經驗分析上，應同時注重不同層次的分析方法可能釐清不同的經驗事實，這也是本文側重的討論方向。

陸、跨越層次隔離：整合下的思考

經過了理論的耙梳及初步經驗的檢視，我們理解不管座落於那個層次的分析，政策網絡已成爲解釋政策過程複雜關係的重要工具。英美學者視政策網絡爲政策領域的國家與社會關係模式，而德國學者則認爲政策網絡是有別於傳統官僚與市場機制的治理形態。政策網絡的分析不僅提供國家與公民社會組織之間制度化的互換關係，更考察結構（sectoral）與次級結構（sub-sectoral）的差異、公共與私部門之間的正式與非正式關係。因此政策網絡的分析協助釐清官僚層級結構及自由市場機制兩種治理結構的「分析工具與角度」，逐漸成爲解釋政策形成與執行的重要因素。

一、網絡作為一種分析工具

網絡分析因分析單位有別於一般社會分析的差異，使得關係研究的分析取向成爲其方法運作上的本質與特質。社會學的網絡分析方式透過行動情境的勾勒來看待結構面向對行動所產生的限制。然而從制度關係的分析而言，不管是從認識論到方法論上的討論，政策網絡的分析與操作得以協助釐清國家部門之間或國家部門與壓力團體之間在政策形成過程所存在的資源依賴關係。如同 Kooiman (1993; 2000) 提出當代統理機制的呈現是一種共同治理（co-goverance）或協商治理（negotiating governance）的方向，使得網絡分析的架構得以更清楚呈現於模態的轉變與發展過程之中。此外，由國家及市場的觀念共同來主導與驅動多元網絡連結的運作，而這些多元政策網絡的形成正是不同部門之間互動所產生的結果。這種多元與集體主義的權力互動模式也呈現與影響著網絡分析的具體分析過程之中。就方法論而言，公共政策學者談述的政策網絡實屬綜觀性（holistic perspective）之論點，從長歷史觀點與角度來形成其分析的縱深。迥異於上述切入的觀點，Laumann 與 Knoke (1987) 利用組織化國家的概念操作，建

臺灣大學學術期刊資料庫

構出政策網絡研究的不同視野。Laumann 等人使用微觀量化網絡分析比較美國醫療及能源政策網絡背後的制度及資源依賴、資源動員及資源配置所形成的權力結構，透過細緻微觀行動者事件結構來呈現比較觀點下，鉅觀的制度和國家政體之間的政策網絡差異。

後續跨國比較研究當中，Knoke 等人（1996）運用了嚴謹國家勞動政策範疇的行動者議題和事件經驗資料，透過跨國經驗資料同時比較了美國、日本與德國的勞動政策行動結構，三個國家的行政立法政體和制度機制與行動者在議題及事件互動體系之間所產生的差異。美國所呈現的是屬於多元主義的政治模式，各方利益團體在政策發展過程中的介入較爲容易；德國則屬於統合主義的發展模式，在國家規劃之下，由資方團體與勞工聯盟共同協商來制訂出重要的勞動政策；日本則整體社會大多受控於強大的國家部門與結構，在規劃之下以便適時的完成國家目標。上述跨國比較政策網絡分析皆指出，組織化國家的分析結合了交換理論、網絡分析及組織關係連結等多元觀點，以便分析國家中重要政策範圍核心政策行動者、政策利益、聯合運作方式（例如議題與事件之公共化、聯盟的循環及行動組織）交換關係所形成的集體行爲。這些國家共享著許多社會、經濟與政治的資源，所以產生了類近的社會組織發展模式，然而在政策發展的介入或主導過程當中卻產生了不同的行動與結構模式。

政策網絡的發展促使多元部門（包括中央、地方與市民社會組織間）互動頻率的增加。誠如 Rhodes (1997) 所指出政策網絡的結構，可以稱之爲第三部門的政府結構。先進工業化國家中央政府的權力有逐漸被掏空的現象，同時由於權力結構的分散，亦促使地方政府與第三部門之間的互動日益增加，[17] 二者之間便逐漸產生因政策執行所形成的網絡關係模式，也促

[17] Skelcher (2000) 曾將國家發展模式因應個別社會與政治結構的反應，較有系統性的歸類爲下列三個發展階段：①過度承載（over-loaded）的國家發展模式：此模式階段反應在西方福利國家在 1950 年代至 1970 年代統理模式的發展時期。由於國家層級式科層體制的迅速擴張，持續性重大公共政策議題的呈現與執行，與逐年擴增的國家公共財務支出。在此國家發展模式下，國家機器已逐漸呈現出無法傳遞與執行國家與日漸增的政策目標。②空洞化的（hollow-out）國家發展模式：此國家發展模式是依循新公共管理與市場意識型態的發展而逐漸形成。在此發展階段卻逐漸呈現出政府合法性（government legitimation）的喪失，此合法性的喪失。然而造成國家產生空洞化最大的衝擊因素莫過

臺灣大學學術期刊資料庫

使彼此的資源依賴程度與互動頻率增加。反觀台灣的政治結構，中央政府的權力結構仍然有如鐵板一塊，地方政府的權限及資源的配置仍統籌由中央政府來進行管制。台灣的權力結構雖歷經了政黨輪替，卻依然缺乏重大的改變。共同治理與權力讓渡的概念在台灣政治結構的權力配置上仍然無法形成。亦因這樣權力結構與配置，使得台灣不管是社會福利、勞工及婦女政策等的發展，從歷時性的考察中，都缺乏多元政策網絡及有效協商機制的形成。

政策網絡是相對穩定的關係網絡，在此關係網絡中動員並匯集分散的資源，[18] 以便譜成集體的行動。政策網絡認爲公共政策的制定與治理發生於包括個人、聯盟、官僚、組織等各種行動者組成的網絡結構。任何網絡參與者都無法專斷決定其他行動者的參與策略。政策制定乃根據網絡內部相互依賴團體不同的、經常衝突的理性、利益與策略的合作或非合作而定。然而這些分析途徑發展至今也引發諸多評論，批評者認爲政策網絡是一個不透明及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及民主的合法性。

二、分析層次的再思考

從 Rhodes、Marsh 與 Smith 的政策網絡分析模式，亦引發政策網絡研究

於全球化文化，經濟與政治現象對國家所引發的結構性挑戰（Rhodes, 1994, 1996, 1997）。③擁塞式（congested）的國家發展模式：此發展階段反應出當代政治結構中公、私部門、志願性組織與團體所形成交互的網絡關係型式所創造出高密度、多元分層與交互穿透的行動結構。因此，組織化國家模式的建構便形成多元複合的統理結構模式，國家權力的重心於是轉移至各部門與團體交織與協商的過程之中。

18 針對政策分析形成的「權力依賴模式」（power dependence model）搭建於多元組織的資源交換模式與系統之中。Rhodes (1985, 1988) 較早期曾將系統資源的類別區分爲下列五種：①權威：指稱有決定政策方向或授與其他相關多元組織或團體的權力，而此權力通常是侷限在中央政府公共部門與機關所擁有的資源。②資金：組織部門所擁有的財力資源，或取得資源的能力。③合法性：指稱組織是否具有代表性且能對政策發展具有影響力者。④資訊：制定政策所需的資訊與其取得資訊的能力。⑤組織：包括人員、土地及設施多項的硬體資源。因此，多元部門或組織政策網絡系統的互動過程中，上述行動者資源的類別及數量都將影響其在行動體系中尋找資源依賴的對象，進而架構出當下與未來行動系統互動關係與脈絡的權力依賴模式。

臺灣大學學術期刊資料庫

的討論與反省。從他們的政策網絡模式中，明顯的無法回應爲何政策網絡的模式會引發變遷的經驗性問題，這是普遍巨型或中型理論所存在的解釋困境。因此，對於網絡關係過度明確的範疇或模式界定相對使得諸多學者對於此模型上的誤解或質疑。爲釐清此部分的疑慮，在典範層次的討論上，Daugbjerg 與 Marsh (1998) 提出中觀分析的政策網絡概念與宏觀層次以及微觀層次相結合的論述，藉以補充政策網絡理論解釋政策結果之不足。[19] Daugbjerg 在後期更透過經驗資料的檢視進一步企圖提出中觀政策網絡的分析框架，來整合鉅觀及微觀在經驗分析上的困境（Daugbjerg and Swinbank, 2004）。Daugbjerg (1998: 67) 指出中觀的政策網絡分析應鑲嵌在廣大的制度結構脈絡當中，透過結合鉅觀與中觀層次的取向區隔了不同國家模式（菁英主義、多元主義與馬克斯主義）中政策網絡的形成與結構，同時考察了網絡的規模、重要結構與行動者關係、歸屬程度及利益整合程度等諸多特徵。此外，當個體行動者對政策輸出具有重要影響力時，中觀與微觀的結合便成爲重要的思考方向。

在跨越層次導向的操作，微觀層次的網絡分析已逐漸將政策網絡的分析視爲網絡分析領域的一部份。將行動結構與資源交換的模式試圖與中觀政策類型學產生對話，透過組織化國家的概念，強化其層次之間的關連性。近幾年來，政策領域的研究卻多鎖定在類型化的分類或試圖超越類型學上的討論，相對的，卻甚少透過微觀社會計量的網絡分析，來因應其未來在方法所可能產生的進展。從美國社會學長期個體研究發展途徑，透過網絡量化分析（包含密度、集中性、聚落及多向度分析等）的討論，這些微觀網絡分析方法透過行動者結構網絡的勘探，使得研究得以掌握行動者的權力結構運作如何對政策發展的歷程產生有效的影響。本文認爲這些從個體行動結構所形構的動態網絡與類型化網絡的分析方式實存在著適用

[19] 他們認爲完整的政策網絡理論架構的要件如下：①如果政策網絡的分析要解釋權力，就必須整合宏觀與微觀層次的分析；②在宏觀層次的分析上，政策網絡的分析必須整合國家理論，因爲國家理論解釋網絡的結構，以及參與的形態；③政策網絡的分析可與菁英理論或多元理論相結合；④政策網絡是政治系統意見匯聚的結構，利益團體的結構因獲得國會或政黨支持的不同，而有各種不同類型的網絡；⑤運用理性選擇理論解釋集合行爲是有幫助的，但重要的是只能運用有限理性的模式。

臺灣大學學術期刊資料庫

上的互補性，並較能安置網絡分析方法的適用範疇，及其可能發展的途徑。

這些政策網絡分析層次的爭辯，由 Marsh (1998) 與 Dowding (1994; 1995) 之間對於網絡分析層級所存在的論戰，透過兩造相互批判與詮釋，提供進一步釐清不同層次的網絡分析可能產生的差異。Dowding (1994; 1995; 2001) 在其陸續發表的文章中認爲，透過系統資源依賴的抽象類型學分析方式，在方法論上無法如社會學微視網絡分析在探索行動者互動關係所建構的社會或權力關係模式。他指出政策網絡類型化的分析方式過度抽象的描繪系統部門互動，將簡化部門之間存在的複雜關係。此外，如同其他「批判」將政策網絡與鉅觀結構分析結合作爲發展趨向的學者一致看法，亦認爲由 Marsh 與 Rhodes (1992) 所提出中觀層次（meso-level）是試圖尋找結合系統與次系統之間的網絡理論建構方式，然而此種建構方式並無助於提供經驗世界中具體行動者（agents）互動網絡關係模式更清楚的詮釋。而 Marsh 與 Smith (2000: 4-6) 在後續回應中指出行動的概念（包含行動的基礎及理性）多是在結構限制下所產生的結果，其內部的結構關係必須經過結構與個人及環境，以及網絡與政策結果之間的辯證來取得詮釋路徑上的問題。但此說法似乎又將討論重新拉回到行動與結構的二元論述困境之中，也因此受到 Evans (2001) 的諸多批評。

就方法的侷限性而言，從解析決策過程的影響力及權力結構來說，政策網絡的鉅視結構分析並不足以反映出複雜且動態的政策決策過程之變異性，因爲從鉅觀的角度去分析系統部門所存在的互動關係並無法清楚的掌握多元行動者以「多重網絡」（multiple networks）（Peterson, 1995）結合的方式來形塑其團體的聯盟及關聯性，而行動者這種多重網絡建構的複雜性往往超出從系統部門與組織之間的關係所產生的概觀論析。基本上，多元層次治理結構（multi-level governance structure）的討論中，政策網絡便被視爲是跨越層級式國家、公共部門與私有化市場組織單一層級的重要研究方法與工具。Peterson (2004) 指出，多層治理結構的觀念更適用政策網絡分析來加以詮釋。然而在討論過程中，卻也不可忽略各個分殊政策部門的重要行動者，進而形構出 Perkmann (2000) 所指出的網絡政體（networked polity），也將定位重新拉回到適當的討論場域。

臺灣大學學術期刊資料庫

在後續的爭議過程之中，Marsh (1995; 1998) 針對 Dowding 的批評提出其具體的回應，此回應傾向於結構論的觀點。在其陳述中明確的指出，個別或集體行動者的行動結構基本上皆受制或受規約於鉅視結構所產生的影響，而個體行動的發展往往受到結構因素的約制之後才產生行動的結果。因此，Daugbjerg 與 Marsh (1998) 亦認爲從微視的行動者互動網絡結構當然有其理論分析的意義。然而，本文認爲這並不影響、也不衝突於從鉅視網絡結構取向的理論性意義及其功能。顯然這些對話亦使得彼此之間產生「漸進式」的拉近，社會網絡的行動結構分析層次，讓我們得以從重要行動者在決策結構所佔據的位置及所形成的網絡結構模態，來呈現不同的政策行動介入。透過類型化的網絡結構（從政策社群到議題網絡），我們得以釐清重要的政策在發展歷程中結構出哪些網絡模態，有助於整體政策發展歷程中，網絡結構形成與變動的發展。本文透過表 4 試圖提出社會學與政策科學討論的網絡分析，根據其鉅觀、中觀及微觀分析層次所存在路徑上的差異及限制。

表 4　社會網絡與政策網絡分析層級

	鉅　　觀	中　　觀	微　　觀
社會網絡	較缺乏討論之層次	行動與結構的連結或跨越	行動者與行動者之間的關係網絡連結
政策網絡	強化抽象之類型化網絡關係與國家模式分析	層級的跨越及系統與次系統間的連結	較缺乏討論之層次

資料來源：作者整理

因此，Dowding 與 Marsh 兩位學者所產生的爭議，方法論適用層次的爭議其實是存在的。然而誠如 Kickert et al. (1997) 所指出，就其爭議引發的根源，其實是來自個別研究上對於「適當層次」（proper level）的網絡分析層次所存在的差異。因此，回溯到討論的主要目的，本文認爲從資源依賴的系統鉅視分析到行動者個人互動所形塑出的微視網絡結構分析皆能使得政策決策的研究更加的透明化。對於決策過程的統理結構分析，若能透過系統部門與組織之間所產生互動網絡的探索到決策過程中主要行

臺灣大學學術期刊資料庫

動者所建構出來的網絡關係，將得以進一步釐清過程中的影響作用，提供較爲周延的網絡考察方式。

三、回歸網絡本質及未來出路

本文透過鉅觀、中觀到微觀層次的考察，試圖回應政策網絡的分析如何去座落與安置其適當的位置？誠如諸多方法論上的問題，這個問題最後必定走到後物理學（meta-physics）式的討論，很難取得適度的定位與思考。然而在普遍的政策論述上，鉅觀層次多以國家模式作爲其分析的切入；相對於中觀層次多關注於各政策部門的相關利益組織及微觀個體互動社會網絡所建構的行動決定。因此，什麼層次的政策決策較適於使用政策網絡的分析，應深受政策部門模型的影響，而此也因應了 Lowi (1972) 所指出，不同政策部門將呈現不同權力的分配及討論。如果從更廣泛的層次來說明，如同 Hay (2002) 所談述更應將此問題回歸到社會科學中結構與行動者或脈絡與接觸交往上來討論。經過上述討論與思辯，本文傾向贊同透過微觀社會網絡的分析方法來詮釋政策網絡的研究主題，並將分析主體拉回到網絡的思維方式來處理，透過網絡問題意識的回應。在此本文並非指稱政策網絡的操作如果不運用社會網絡的分析方法，就必須面臨被批判的窘境。而僅是指稱如此思考及操作較能避免陷入如類型化網絡分析缺乏回答網絡關注問題，以及重新落入二元論述的理論困境。

透過多元層次及不同公共與社會領域的行動者在政策過程所產生的協商互動，已經成爲西方社會國家公共政策發展的重要模式。政策網絡的興起試圖聚合理論與分析的比較視野，然學者的定義與界定在操作層次上仍相當浮動，但都相當堅持自我的分析主張。到底政策網絡是一個理論或是一個隱喻，似乎這個模糊性創造出政策網絡的分析得以穿透更多社會科學中經驗及比較性的研究。綜整上述討論可以得知，政策網絡學者因不同的處理主題對於政策網絡分析層面的選取存在著多元的討論與待解的爭議，本文透過這些爭議的耙梳進一步反省網絡方法在政策分析使用上所需注意的有關方法論分析層次上的問題。畢竟政策過程所牽涉的多元利益不僅牽動組織及部門層級的互動關係，而於行動者結構上亦必須依賴其他行動者以便擷取其缺乏的資源類型，進而透過網絡上的頻率互動與其他多元

臺灣大學學術期刊資料庫

的行動者或系統部門交換其互需的重要資源。

爲使政策網絡對於政策結果具有更多的詮釋空間，不管是朝鉅觀結合的分析取向，如 Daugbjerg 與 Marsh (1998) 所指出強化上層結構對於政策網絡的限制性解釋。或是依循 Dowding (2001) 所指出朝與微觀層次（包括社會學網絡分析及理性選擇理論）的方法連結，進一步拆解政策過程如何受到行動者所建構的網絡關係所影響。除此之外，Blom-Hannsen (1997) 及 Berry 與 Brower (2004) 所提倡從新制度論，將網絡視爲一種制度的連結，正式與非正式制度皆對於政策網絡中行動者的互動模式產生影響作用。尤其是 Berry 與 Brower (2004) 認爲政策網絡所要關注的議題應鎖定爲政策行動者如何獲得他們所要的政策結果，以及行動者的網絡角色是如何影響政策的結果。

本文認爲透過不同分析層次與方法的結合，方能具體掌握從微觀行動結構與中觀、鉅觀類型化分析操作的相互參照，也才能解決上述不同研究層次所引發的爭議與問題。期待網絡分析方法的詮釋能提供政策與組織研究一個互相參酌的整合視野，並提供作爲未來經驗分析組織化國家或政策決策網絡中行動者所形塑之權力結構的另一種詮釋方向。希望本文提供了初步思考的方向與脈絡，亦期待藉此導引出更多網絡分析在相關方法論的重新定位與思考。

參考書目

一、中文部分

丁仁方，1999，《威權統合主義：理論、發展與轉型》，台北：時英。

王光旭，2006，〈政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉，《政策研究學報》，5: 61-102。

王仕圖，2004，〈地方政府與非營利組織的資源網之研究：以嘉義市爲例〉，《非營利組織管理學刊》，3: 25-44。

史美強，2000，〈組織網絡與治理〉，「行政管理學術研討會」論文（5 月 13 日），台北：空中大學，頁 70-80。

臺灣大學學術期刊資料庫

立法院，1999，《立法院公報》，台北：立法院。
李悅端、柯志明，1994，〈小型企業的經營與性別分工：以五分埔成衣業社區爲案例的分析〉，《臺灣社會研究季刊》，17: 41-81。
宋學文，2001，〈全球化與非政府組織對國際關係之影響〉，吳英明、林德昌（編），《非政府組織》，台北：商鼎文化出版社，頁 67-91。
高承恕，1996，〈台灣中小企業轉型〉，「經濟社會學研討會」論文，香港：中文大學。
胡國堅，1996，〈政策網絡理論及其應用〉，《行政學報》，6: 291-301。
黃清高，1990，《都市社會網絡與地緣關係之研究－台北都會區發展方向探討與社區組織系統設計》，台北：台灣大學社會學研究所碩士論文。
張苙雲，1999，《網絡台灣－企業的人情關係與經濟理性》，台北：遠流。
馬財專，1992，《快速成長郊區之社區精英的影響力結構》，台中：東海大學社會學研究所碩士論文。
陳介玄，1994，《協力網絡與生活結構：台灣中小企業的社會經濟分析》，台北：聯經出版事業公司。
邱瑜瑾，1995，《解嚴後台中都市發展形塑的社會機制》，台中：東海大學社會學研究所博士論文。
劉宜君，2002，〈全球化趨勢政府的知識管理—全球公共政策網絡途徑之初探〉，《中國行政評論》，12(1): 99-136。
楊婉瑩，2006，〈台灣性別法案推法歷程的比較分析〉，《政治科學論叢》，29: 49-82。
曹俊漢，2003，《行政現代化的迷思：全球化下臺灣行政發展面臨的挑戰》，臺北：韋伯文化。
蔡明璋、陳嘉慧，1997，〈國家外勞政策與市場實踐：政治社會學的分析〉，《台灣社會研究季刊》，27: 69-95。
衛　民，1996，《外籍勞工的工會活動與勞工參與》，台北：台灣省勞資關係協會。

臺灣大學學術期刊資料庫

熊瑞梅，1992，《快速成長的郊區之精英影響力結構及居民社會資源》，台北：行政院國科會專案研究報告。

蘇國賢，1997，〈產業自主性與市場績效：台灣地區產業結構之網絡分析〉，《中山管理評論》，5(2): 315-338。

二、英文部分

Aldrich, H. and D.A. Whetten. 1981. “Organization-Sets, Action-Sets, and Networks: Making the Most of Simplicity.” In *Handbook of Organizational Design: Adapting Organizations to Environments*, ed. Nystrom and Starbuck. London: Oxford Press.

Atkinson, M. and W. Coleman. 1989. “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies.” *British Journal of Political Science* 19: 47-67.

Benson, J Kenneth. 1974. “The Interorganizational Networks as a Political Economy.” *Administrative Science Quarterly* 2: 229-249.

Berry, Frances S, Ralph S. Brower et al. 2004. “Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn form Other Research Communities?” *Public Administration Review* 64(5): 539-552.

Bian, Yangjie and John R. Logan. 1996. “Market Transition and the Persistence of Power: the Changing Stratification System in Urban China.” *American Sociological Review* 61: 739-758.

Blom-Hansen, Jens. 1997. “New Institutional Perspective on Policy Network.” *Public Administration* 75: 669-693.

Burt, R. 1992. *Structural Holes.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Burt, R. 1998. “Personality Correlates of Structural Holes.” In *Power and Influence in Organizations*, ed. Kramer and Neale Thousand Oaks: Sage Publication.

Cawson, Alan. 1986. *Corporatism and Political Theory*. Basil Blackwell

臺灣大學學術期刊資料庫

Ltd.

Daugbjerg, Carsten and David Marsh. 1998. “Explaining Policy Outcomes: Integrating the Policy Network Approach with Macro-Level and Micro-Level.” In *Comparing Policy Network*, ed. David Marsh Buckingham: Open University Press.

Daugbjerg C. and A. Swinbank. 2004. “The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support.” *Journal Of Common Market Studies* 42(1): 99-119.

Dowding, K. 1994. “Policy Communities: Don't Stretch a Good Idea too Far.” In *Contemporary Political Studies 1994*, ed. Dunleavy and Stanyer. Swansea: Political Studies Association. 55-78.

Dowding, K. 1995. “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach.” *Political Studies* 43(1): 136-158.

Dowding, K. 2001. “There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities.” *Political Studies* 49(1): 89-105.

Evans, Mark. 2001. “Understanding Dialectics in Policy Network Analysis.” *Political Studies* 49: 542-550.

Fligstein, N. 1995. “Network of Power or the Finance Conception of Control? Comment on Palmer, Barber, Zhou and Soysal.” *American Sociological Review* (60): 500-503.

Fligstein, N. 1996. “Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions.” *American Sociological Review* 61: 656-673.

Grieco, Joseph M. 1993. *The International System and the International Political Economy*. UK: Library of International Political Economy.

Granovetter, M. 1973. “The Strength of Weak Tie.” *American Journal Sociology* 78: 1360-1380.

Granovetter, M.S. & P.V. Marsden and Nan Lin. 1982. “*The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited*.” Social Structure and Network Analysis. Beverly Hills: Sage Publication.

臺灣大學學術期刊資料庫

Granovetter, M. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal Sociology* 91(3): 481-510.

Grant Wyn. and R. Schuber. 1992. “Models of Interest Intermediation and Policy Formation Applied to an Internationally Comparative Study of the Dairy Industry.” *European Journal of Political Research* 21: 53-68.

Hamilton Gary G. and Nicole Woolsey Biggart. 1988. “Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East.” *American Journal Sociology* 94: 52-94.

Hay, Colin. 2002. *Political Analysis: A Critical Introduction.* Hampshire, UK: Palgrave.

Heinz, J., E. Laumann, R. Nelson and R. Salisbury. 1989. “Inner Circles or Hollow Cores: Elite Networks Policy Systems.” *Journal of Politics* (52): 356-390.

Heclo, Hugh. 1978. “Issue Networks and the Executive Establishment.” In *The New American Political System*, ed. A. King Wshington: DC: American Enterprise Institute, 87-124.

Hu, Kuo-Chien. 1995. *Policy Networks in Democratic and Authoritarian Regimes: The Cases of Britain and Taiwan.* PhD Thesis, Department of Politics, University of Sheffield.

Knoke, D. 1982. *Network Analysis*. London: Sage Publication.

Knoke, D. 1990. *Organizing for Collective Action: the Political Economies of Associations.* Hawthron, NY: Aldine de Gruyter.

Knoke, D. 1992. “Networks of Elite Structure and Decision-Making.” *Sociological Methods & Research* 22: 23-45.

Knoke, D. and James H. Kuklinski. 1982. *Network Analysis”* Beverly Hills: Sage Publication.

Knoke, D., F. Pappi, J. Broadbent and Y. Tsujinaka. 1996. *Comparing Policy Networks*. USA: Cambridge University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Knoke, D. 1991. *Political Networks: the Structure Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Knoke, D. 1992. “Networks of Elite Structure and Decision-Making.” *Sociological Methods & Research* 22: 23-45.

Kooiman, J. 1993. “Social-Political Governance: Introduction.” In *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. Jan Kooiman London: Sage Publication.

Kooiman, J. 2000. “Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-political Interactions.” In *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, ed. J. Pierre. Oxford:Oxford University Press.

Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance.* London, Sage Publication.

Laumann, E. and F. Pappi. 1976. *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems.* New York: Academic Press.

Laumann, E. and P. Marsden. 1979. “The Analysis of Oppositional Structures in Political Elite: Identifying Collective Actors.” *American Sociological Review* 44: 713-732.

Laumann, E., D. Knoke, and Yong-Hak Kim. 1985. “State Policy Formation.” *American Sociological Review* 50: 1-19.

Laumann, Edward O. and David Knoke. 1987. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains.* USA: University of Wisconsin Press.

Lawler, E. J. and Jeongkoo Yoon. 1998. “Network Structure and Emotion in Exchange Relations.” *American Sociological Review* 124: 871-894.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action.* USA: Cambridge University Press.

Lowi, T. 1964. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory.” *World Politics* 16: 676-715.

Lowi, T. 1972. “Four Systems of Policy: Politics and Choice.” *Public*

臺灣大學學術期刊資料庫

Administration Review 32: 298-310.

Marsh, D. 1995. *State Theory and the Policy Network Model*. Glasgow: University of Strathclyde Press.

Marsh, D. 1998. *Comparing Policy Network*. Buckingham: Open University Press.

Marsh, D. and R.A.W. Rhodes. 1992. *Policy Network in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Marsh, D. and Martin. Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach." *Political Studies* 48(1): 4-23.

Marsden, P. 1983. "Restricted Access in Networks and Models of Power." *American Journal Sociology* 88(4): 79-101.

Marsden, P. 1990. "Networks Data and Measurement." *American Sociological Review* 6: 79-141.

Newman, M.J. 2003. "Ego-Centered Networks and the Ripple Effect." *Social Networks* 25: 83-95.

Numazaki, Ichiro. 1992. *Network and Partnerships: The Social Organization of the Chinese Business Elite in Taiwan*. PhD Disseration: Michigan State University.

Peterson, J. 1995. "Policy Networks and European Union Policy-Making: a Reply to Kassim." *West European Politics* 18(1): 389-407.

Peterson, J. 2004. "Policy Networks." In *European Integration Theory,* A. Wiener and T. Diez. Oxford: Oxford University Press.

Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation*. Beacon Press.

Powell, W. and P.J. Dimaggio. 1991. *The Neo Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Rhodes R.A.W. 1985. "Corporatism, Pay Negotiations and Local Government." *Public Administration* 63: 287-307.

Rhodes R.A.W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin-Hyman.

Rhodes R.A.W. 1994. "The Hollowing Out of the State: the Changing

臺灣大學學術期刊資料庫

Nature of the Public Service in Britain. ” *Political Studies* 17(1): 138-151.

Rhodes R.A.W. 1996. “The New Governance: Governing without Government. ” *Political Studies* 44: 652-667.

Richardson, J. 1993. *Pressure group*. London: Oxford University Press.

Rosenthal, Naomi, Meryl Fingrutal, Michele Ethier, Roberta Karant and David McDonald. 1985. “Social Movements and Network Analysis: a Case Study of Nineteenth-Century Women’s Reform in New York State.” *American Journal Sociology* 90: 1002-1054.

Santoro, W.A. and G.M. McGuire. 1997. “Social Movement Insiders: the Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies.” *Social Problems* 44(4): 503-519.

Simmel, G. 1955. *Conflict.* United Kingdom: The Free Press.

Skelcher, C. 2000. “Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-out, Congested.” *Public Policy and Administration* 15(3): 3-19.

Smith, M. 1993. *Pressure Power and Policy*. Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Tilly, Charles. 1981. *Class Conflict and Collective Action*. Beverly Hills: Sage Publication.

Waarden, Frans Van. 1992. “Dimensions and Types of Policy Networks.” *European Journal of Political Research* (21): 29-52.

Wassenberg, Arthur. 1982. “Neo-corporatism and the Quest for Control: the Cuckoo Game.” In *Patterns of Corporatism Policy-Making*, ed. G. Lehmbruch and P.C. Schmitter. Beverly Hills and London: Sage Publications.

Wasserman, S. and K. Faust. 1994. *Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Wellman, B., J. Salaff and C. Haythornthwaite. 1996. “Computer Networks as Social Networks: Collaborative Work, Telwork and Virtual

臺灣大學學術期刊資料庫

Community.” *Annu Rev Sociol* (22): 213-238.

Wilks, S. and M. Wright. 1987. *Comparative Government-industry Relations: Western Europe, United States, and Japan*. Oxford: Clarendon Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Analysis and Context of Structural Networks

*Tsai-Chuan Ma**

Abstract

This paper focuses on patterns of network analysis in sociological and political academic domains. By literature review of the patterns and construction of theoretical concepts we can clean out the development of policy networks in policy decision-making models. Furthermore, in analyzing the models of policy decision-making, this paper explores the development of network analysis. By carrying out investigation into Taiwan's extensive network of foreign workers and discussing organizational state, the suitable function of network analysis in the policy analysis will be realized. This paper concentrates on the constructional difference between organizational networks and typical policy networks at macro, meso and micro level. According to the construction of meso-level, it suggests only articulate diverse levels in network analysis and is significant in making a breakthrough of dual dilemma in the strategic discussions of different social science landscapes.

Keywords: Network Analysis, Meso-level, Resource-Dependence Model

* Assistant Professor, Department of Labor Relations, National Chung Cheng University. E-mail: labtma@ccu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫