

網絡研究在公共行政領域的反思與前瞻： 期刊文獻的回顧[#]

王光旭*

一、前言

近三十年來，公共行政發展了類似社會網絡的分析途徑，以網絡為喻象，主要目的在理解政策場域（policy domain）與組織管理日益複雜化與去中心化的事實與現象。實務上，公共政策與組織管理的環境日益複雜，網絡這個喻象含括了當代政策過程與行政管理中許多潛在的特徵。從國外的經驗來看，美國政府目前諸多的公共服務，是透過公部門、私部門及第三部門所構成的組織間網絡來供給。在英國，政策網絡（policy network）的分析概念幾乎主導了 90 年代的公共行政研究，以及經濟與社會研究委員會（Economic and Social Science Council, ESRC）委託研究案的研究方向¹。從歐洲學者的研究中，網絡的形式儼然成為公共行政繼科層、市場的治理機制後，一個新興的治理模式，網絡也成為新的治理形式的代名詞。

基此，網絡研究的需求應運而生。網絡研究在公共行政領域的企圖是為了展現權變性的權力結構分析，其貢獻在於指出不同的政策場域中，因行動者互動模式不一，政策的產出要將權力的特性放置到行動所形構的脈絡情境（contexture situation）來理解，由實際參與政策制訂過程所形成的政策網絡，來認定權力結構的特質，才能真正解析政策制訂與執行過程權力運作機制。由於現今政府經常透過跨機構與地域的合作來實現政策目標，網絡治理理論的發展非但有理論的目的，也面臨了現實上的需求，一時之間談論網絡彷彿變成了公共行政領域中的「政治正確」（political correct）；但對於網絡理論概

[#] 本文摘自科技部專題補助計畫《網絡研究在公共行政領域中的範圍與方法：SSCI 期刊論文的探索性分析》，計畫編號：NSC100-2628-H-024-003。

* 國立臺南大學行政管理學系副教授

¹ 包含了三種委託研究案：政府間關係研究、政府和工業關係研究、大部分的地方治理研究。



念與應用範圍、相關分析技術與方法卻非常多元且紛雜，不同背景與地域的學者，對網絡如何詮釋公共治理過程的運作，有著不同的立場與觀察。不同背景的學者對於該如何用網絡的概念詮釋或解釋公共事務運作的本質，有著廣泛且密切的對話與辯論，但無論在應用範圍、解釋能力與分析方法，均難以達成一致的共識。因此，公共行政領域就出現了一個很奇特的現象，也就是「瘋網絡」成了公共行政學界與實務界的全民運動；但到目前為止，在研究範圍與方法上似乎仍沒有太多的共識，即使是過去文獻檢閱的工作，也都是一種有限範圍內的主觀歸納，對網絡的概念在公共行政的研究與應用形成了一種寬泛但又不明確的理解。

沒有共識與定義的寬泛，並不代表沒有一個研究的範圍與方法，畢竟每個領域在使用某一概念都有其理論與實務上的企圖與價值，自然也就引導優秀學者積極投入相關研究的積累。因此，本研究以公共行政領域 SSCI 期刊為基礎，針對網絡研究在公共行政領域中的範圍與方法進行系統性的討論。本文則從中節錄部分研究成果，針對網絡研究在公共行政領域應用上的反思與前瞻進行討論。

二、網絡研究在方法論的辯論²

網絡研究在公共行政領域雖然分別在政策過程與公共管理上發展出不同的研究議題與理論關懷，也與公共治理或協力的概念日益合流，但核心概念仍不脫網絡。在公共行政領域中，討論政策網絡的文獻比討論其他相關網絡管理的概念稍早，在經驗研究與方法論上不同立場的衝突也比其他相關領域大，最著名的就是 Dowding 與 Rhodes 和 Marsh 長達八年有關網絡研究方法定位問題的學術辯論。

自從政策網絡在研究政策過程領域占有一席之地以來，Marsh 與 Rhodes 便在英國中央與地方政府間關係的研究上提供了豐富的分析經驗與看法。其於 1992 年編著了《英國政府中的政策網絡》(*The Policy Network in British Government*) 一書，集過去政策網絡研究的大成，並對分析架構與政策網絡的分類提供了較為完整的描述，認為政策網絡作為一種研究途徑，有助於了

² 本小節部分內容節錄自：王光旭 (2005)。〈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》，5：67-71。

解現代社會複雜且多元行動者間的政治過程。亦即政策的形成與執行，必然包含多元的機構與組織，普遍存在著相互依賴與利益衝突的關係，必須加以了解及協調其集體行動的問題，集中分散的資源，才能有助於政策的規劃與執行。

對於政策網絡與政策結果間的因果關係，Marsh (1998a) 認為大量個案研究的累積提供了令人信服的證明。然而，Dowding (1995) 卻認為政策網絡的應用在方法上存在兩種挫折 (impasse)：一是政策網絡界定太寬泛，充滿太多的分類，並未能形成一致性的觀點；二是在利用此觀念時，傳統對於政策社群及議題網絡的分類似乎難以超越單純的描述，僅能作為描述政策結果的隱喻。爾後，Marsh 重申 Marsh 與 Rhodes 對於網絡類型學的看法：首先，網絡在本質上是結構的，在方法上本來就較為忽略行動者本質上的相異性；第二，基於前項，政策網絡的結構會影響政策結果；第三，網絡的改變導致政策的變遷 (Marsh, 1998b: 14)。再者，面對 Dowding 的批評，雖然 Marsh 與 Rhodes 承認從結構的觀點出發檢視政策網絡，會忽略行動者有改善結構關係的動能性 (Marsh, 1998b: 12)，然認為其分析概念有別於宏觀 (macro) 與微觀層次 (micro-level) 的分析，是一個中層 (meso-level) 的分析概念，任何政策網絡的產生與變遷，皆是在部門與次級部門的行動團體間發生，而微觀層次認為要在人類行為動機的理論觀點下去理解集體行動的結果 (例如：理性選擇)，這並非是一種網絡的思考邏輯 (Marsh, 1998b: 15)。

為了進一步論證政策網絡分析在理論上的實用性，Marsh 與 Smith (2000) 承認網絡研究方法的多元與歧異性，提出「辯證途徑」(dialectical approach)，企圖透過對「結構和個人」、「結構和環境」、「網絡和政策結果」之間三個階段的辯證關係，解決宏觀和微觀變項間的問題。然此模式提出後，非但遭致不少批評聲浪 (Dowding, 2001)，也沒有獲得學界的響應。

在《政治研究》(*Political Studies*) 第 49 期中，Marsh 與 Smith 發表其對於批評的回應，對自己的研究取向一直遭受 Dowding 等個體論者的批評感到相當不滿 (Marsh and Smith, 2001: 532-533)。其質疑在政治科學中，不應僅有形式化理論才可以用來解釋政治現象，也許實證論者在政治科學中占據主流地位，然而政治科學仍有非常多運用詮釋方法的非實證論者的存在。Marsh 與 Smith 認為他們只是用與 Dowding 不同的方式在研究政策網絡的問題，無關對錯，各有各解釋上的優缺點。



雙方的辯論並沒有很圓滿的結論。一方面，彼此皆不認可對方的概念，自然也就認為對方在方法上有嚴重的理論缺失；另一方面，對於政策網絡的修正邏輯，雙方也沒有一個共識產生，導致分析概念上的複雜性。以上的辯論，並沒有解決公共行政領域中對網絡此一概念與方法渾沌不明的狀態，後續有學者為公共行政領域的網絡研究進行系統性的文獻整理 (Berry et al., 2004; Isett et al., 2011)，雖然文獻的涵蓋面有限，但仍不失為系統性回顧公共行政領域網絡研究的重要基礎。

三、不同網絡研究傳統的異同

在文獻檢閱過程中，較有系統性的將公共行政網絡研究做一理論上的爬梳，關連性最強的兩篇論文，當屬 Berry 等人於 2004 年在《公共行政評論》(*Public Administration Review*) 所發表的“Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities”一文，還有 Isett 等人 (2011) 在《公共行政研究與理論》(*Journal of Public Administration Research and Theory, JPART*) 所發表的“Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go”一文。

Berry 等人 (2004) 試圖從行為假定、慣用的研究方法與典型的研究問題，對公行學界中與網絡研究有關的分析傳統進行切割與歸類，並進一步討論不同網絡研究的相似性與差異性。如表一所示：有關人類行為的基本假定有三種分析傳統：(1) 社會網絡分析：與傳統政策網絡或公共管理網絡研究不同，社會學者對社會網絡研究的立場較偏向結構論者，其並不否認個體是理性的，但他們傾向強調社會化與社會系統如何去影響規範、理念與結構的形成，這些結構上的限制如何促進或限制個人的機會與行為，對行為模式如此的思考也反映了 Granovetter 的社會鑲嵌性 (social embeddedness) 的概念，認為每個行動具有社會的意義與基礎；(2) 政策網絡：政策變遷與政治學假定行動者是工具理性的，參與決策過程是為了要影響政策產出與社會變遷，這方面受到了 Olson 集體行動邏輯 (collective action) 概念的影響，集體行動的團體越小 (如互動密度高的政策社群, policy community)，彼此間的溝通與相互監督便越容易，越能夠在政策過程當中分享資源，達成共識，這部分的研究工作，也與印第安那州立大學的 Elinor Ostrom 所談的共有資源治理

表一 網絡研究的三種分析傳統

	社會網絡分析	政策網絡	公共管理網絡
行為假定	來自於鑲嵌系絡的「意圖」(M. Granovetter) 「權變價值」(R. S. Burt)	參與者對偏好政策的理性追求	有效能的服務遞送：工具主義
研究方法	1. 個案研究 2. 區截 (Block) 模型分析 3. 歐基里德式距離分析 4. 迴歸分析 5. 動態網絡模型	1. 個案研究 2. 迴歸分析 3. 時間系列 4. 事件史分析	1. 個案研究 2. 迴歸分析 3. 歐基里德式距離分析
主要研究問題	網絡結構與位置被視為行動、態度與結果的前提與後果。	1. 政策參與者如何達成可欲的政策結果。 2. 參與者的網絡角色如何影響政策結果。	1. 比較網絡績效。 2. 管理者的行動如何影響網絡結果。 3. 什麼樣的網絡結構存在，他們為何有差異。

資料來源：Berry et al., 2004: 544

(common-pool resources, CPRs) 有關；(3) 公共管理網路：相較前兩者，公共管理的文獻發展較晚，相關文獻很少也很難對人類的行為假定通則化，這類文獻通常關注的重點在於網絡的結構對執行方案或政策所帶來的助益，而非關注在個體行為者在網絡中的行動模式，其關注的是系統績效的問題。

在研究方法的比較上，三個不同網絡研究領域有類似的方法，但也有明顯的差異存在。首先，從政策網絡與公共管理網絡的文獻來說，除了個案研究外，其也強調水平層次上互動的複雜性；而社會網絡分析的研究，對於社區權力關係的研究與其他相關經濟社會學議題的關懷，更是一種典型的個案研究代表，可見得應用個案研究在三種網絡研究領域中都有其研究傳統。第二，在質化與量化研究的傳統上，社會網絡分析的研究方法較為獨特與完整，是唯一質、量化兼具的網絡研究領域。一方面，社會網絡分析用詮釋的方式來描述與解釋真實權力的結構；另一方面，社會網絡分析也發展出除了傳統統計分析之外的量化研究技巧，而這些分析技巧在政策網絡與公共管理網路的研究中卻相對貧乏。在政策網絡的研究上，大多以質化的資料來解析政策過程中利害關係人的資源依賴與溝通。但和公共管理網絡的研究一樣，也有使用大樣本的資料進行迴歸分析，來檢驗個體與其他參與者所形成的網絡結構、參與及公共服務績效或政策產出之間的關係。但要說明的是，政策網絡與公共管理網絡在以統計方式研究網絡的時候，與社會網絡分析所使用的統計方法差別甚大，社會網絡分析的技巧在透過量化方法來解析行動者間



互動的社會結構，而政策網絡與公共管理網絡，大都是建立在受訪者對於網絡主觀的觀感與知覺(perception)上，而非分析真正的網絡結構。

此外，如同 Berry 等人(2004)的歸納，Isett 等人(2011)最新的研究成果，也企圖從過去公共行政學界的文獻中，透過整理歸納的方式，回答網絡研究究竟在公共行政研究中具何種定位。該文將公共行政網絡研究分成三大領域：政策網絡、協力網絡(collaborative network)與治理網絡(governance network)，並從歷史與實務應用的角度找出網絡研究在公共行政領域發展的根源。在探討網絡研究在公共行政領域中的學術成就與挑戰，作者們從方法論的角度針對網絡的定義、分析的單位、專有術語、正式網絡與非正式網絡研究的歧異、在方法論上處理抽樣、單一個案的一般化，以及網絡的動態性等議題進行討論。從歸納與分析的成果來說，很明顯的與 Berry 等人(2004)的論文相去不遠。

首先，在公共行政領域中，網絡可以被視為是一種對政策過程的喻象、社會網絡的分析與服務遞送網絡的代名詞。第二，在研究單位上，可被視為是目標相互依賴的行動團體，或把網絡看作是一個整體網絡(the complete network)。第三，討論的主題可分為正式與非正式網絡：對於正式網絡的研究，受到契約外包(contracting-out)的影響，其泛指以正式制度或規範來建立的網絡互動關係，特別是在公共服務遞送的議題上最為受到關注，並重視網絡管理的技能的探討；非正式網絡的研究成果則散見於政策過程或公共管理的文獻中，主要將網絡當成是利害關係人間交換資訊、尋求共識、解決衝突的互動的平臺，此一領域近年來嘗試結合社會網絡分析法，從關係的角度研究利害關係人間的互動網絡，並描繪出資源汲取與資源動員的關係結構。最後，對於公共行政領域網絡研究在方法論上所面臨的挑戰，作者們歸納出以下幾個特點：(1) 傳統對於網絡邊界的界定與樣本的選取難以克服信、效度的困境；(2) 公部門的網絡關係並不是單純的水平層次上的互動，而是有不同層級的府際關係，形成網中有網的狀況，因此只能針對小範圍的特定網絡結構進行分析，難以進行理論與實務上的一般化；(3) 現今在方法上也僅能對某一時間的特定結構進行分析，無法探討長時間網絡結構上的變動情形。

四、未來展望

瘋網絡是近十年來公共行政領域的全民運動，網絡的概念目前正以各種

不同的形式與名詞(如：跨域、協力、夥伴)繼續影響著公共行政的研究，但網絡概念在公共行政領域中的空泛與濫用，以及相關研究工具與分析概念的分歧，卻也導致網絡研究在公共行政領域當中繼續前進的障礙。在當前複雜化的政策環境中，網絡研究的實務應用仍有殷切需求的情形下，公共行政學界必須面對這些難處，也有責任建立網絡研究在公共行政領域中進行循證研究(evidence-based research)的堅實基礎。

雖然在 Berry 等人(2004)的分類，並未提及政策網絡與公共管理網絡研究向社會網絡分析學習的趨勢，然現今已有少數公共行政學者，開始投入以社會網絡分析法來作為研究政策網絡及公共管理網絡的研究工具與途徑。社會網絡的基本假定認為，穩定化的網絡關係可以提供信息，減少互動成本，約束投機行為，增加集體行動一致性的可能性，恰與政策網絡中以政策社群為互動類型的決策模式相似。《理論政治雜誌》(*Journal of Theoretical Politics*)此一期刊在 1998 年以建立政策網絡模型為主題，收錄了許多理論與經驗研究的論文，其中包含了如何模型化政策網絡的分析，政策網絡的形成，以強連帶的觀點研究政策過程。此外，尚有將政策網絡的分析結合圖論的努力，比如說：政策網絡用電腦視覺化權力圖像，將計量方法應用於政治可行性的評估，更有用電腦系統模擬權力和政策偏好對網絡結構和決策輸出的影響。課程設計上，諸多美國公共行政相關系所也開始在教授社會網絡分析方法。這些努力預示著社會網絡分析法作為強化政策網絡與公共管理網絡研究的生機，更是我們未來值得努力的方向之一。

參考文獻

- 王光旭(2005)。〈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。
- Berry, F. S. et. al. (2004). Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review*, 64 (5): 539-552.
- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, XLIII, 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, 89-105.
- Isett, K. R. et al. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*



- (Minnowbrook III: A Special Issue), 21: 157-173.
- Marsh, D. (1998a). The Development of the Policy Networks: toward a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48: 4-21.
- Marsh, D. (1998b). The Development of the Policy Network Approach. in David Marsh (ed.), *Comparing Policy Network*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Network in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, D., & Smith, M. J. (2000). Understanding Policy Networks: toward a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48: 4-21.
- Marsh, D., & Smith, M. J. (2001). There Is More than One Way to Do Political Science: On Different Ways to Study Policy Networks. *Political Studies*, 49: 528-541.