

# 政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例

林玉華

## 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、以及為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，政府已不能再認為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。

---

<sup>1</sup> 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。

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，就是認為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的關係。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 利益與國家的關係有兩種基本型態，一為競爭，一為合作。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，國家為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。

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，現在轉變為依賴政策網絡領航(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，認為不透明化、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。