

# 社會網絡分析在公共政策權力途徑上 應用之初探：以全民健保的重要政策 事件為例\*

王光旭\*\*

## 摘要

在多數政治環境中，決策是集體行動的結果，也是政策產出最重要的影響因素之一，探究誰統治（who governs）？誰掌控政策產出？或是決策過程中的權力分佈（power distribution）如何系統化的測量與圖像化（visualisation）？影響權力分佈的因素為何？一直是古老、核心且無可避免的研究議題，對上述研究問題的重視也導致學術界與實務界對於測量權力路徑的需求。但過去對於集體決策的研究，都難以清楚從質、量化的方法，掌握決策權力運作的機制與特質。本論文以理論發展為始，並以 1998 年到 2012 年間四個重要的健保財務改革政策為討論個案，透過文獻資料，深度訪談蒐集相關研究資料，企圖從結構分析（structure analysis）的角度，以社會網絡分析法（social network analysis）為分析工具，並運用程度中心性指數（degree centrality index）及圖像化的方式，對健保政策近十年來的改革進行影響力機制的分析，並探討權力分佈是鑲嵌政策參與者何種互動結構之中，以及是否對政策產出的結果造成影響。在理論的企圖上，本文展示了社

---

\* 本論文為國科會專題研究計畫（NSC 100-2410-H-024-001）部分研究成果。論文初稿曾發表於 2012 年 11 月 8-9 日「第十一屆公共事務研討會暨第八屆公共事務與公共行政青年論壇」學術研討會，佛光大學公共事務學系主辦，會中感謝國立空中大學公共行政學系許立一教授所給予的寶貴建議，也由衷感謝兩位匿名審查人的細心斧正與評論，讓本文更臻完善。作者感謝助理鍾瑞萱與陳筠芳在資料蒐集上的協助，然文責仍由作者自負。

\*\* 國立臺南大學行政管理學系副教授，電子郵件：guangxu.wang@gmail.com。

收稿日期：102 年 1 月 2 日。接受刊登日期：102 年 10 月 4 日。

會網絡分析法作為一親近現實決策權力分佈分析工具的可能性；在實務的企圖上，本文也透過社會網絡分析法，對健保政策複雜的治理機制進行一系統化的分析，並提出相關的政策建議。

關鍵詞：社會網絡分析、權力途徑、中心性、全民健保、公共政策

網絡分析是未來政策研究的關鍵途徑，特別是當我們問到究竟哪一種政策分析途徑可能與瞭解正在逐漸浮現的網絡社會中的治理有關<sup>1</sup>。

-Hajer and Wagenaar (2003: 13)

權力的關係面向指涉的是影響力，影響者與被影響者之間必須存在溝通的管道<sup>2</sup>。

-Knoke (1994a: 3)

## 壹、前言

自從 Lasswell (1951) 在《政策科學》(*The Policy Science*) 一書中，指出政策取向 (policy orientation) 研究的重要性後，開啟了純粹以公共政策性質、原因與效果，作為研究對象的研究領域，而後續的努力也豐富了政策研究的定義與內涵，諸如：決策制訂是權威性價值分配的活動 (authoritative allocation of values; Easton, 1985)，是政府決定作為與不作為的行為 (whatever governments choose to do or not to do; Dye, 2002)，是一種集體行動的過程 (the process of collective action; Carlsson, 2000)，也是政治性的活動與過程 (Lindblom, 1980)。從這些角度來理解公共政策與政策過程，指涉了決策並非在真空中產生 (Munger, 2000: 30)，必然因為權力的不對稱分佈與相互影響而具有強烈的政治性格。換言之，政治生活中的「誰獲得、為什麼以及它有什麼影響」(who gets what? why? what difference it makes; Lasswell, 1990; Dye, 2002: xi)，是政策分析中最古老、也是最常被討論的問題，這個核心的疑問也確實導致了學術界與實務界對於測量權力路徑的需求。說穿了，公共政策研

---

<sup>1</sup> 原文如下：Hajer and Wagenaar (2003: 13) place network analysis at a key juncture of future policy research when they ask “what kind of policy analysis might be relevant to understanding governance in the emerging network society (轉引自 Deleon and Martell, 2006)。

<sup>2</sup> 原文如下：Influence is a relational dimension of power because a communication channel must exist between influencer and influencee (Knoke, 1994a: 3)。

究的核心問題，就是對於決策過程中權力運作與分佈的探索，並將其與決策產出的結果提供一因果關連的解釋。

過去對於政策產出權力路徑的測量與影響機制的探討，有從政治學、經濟學，或從政策科學本身的視角提出相關的解釋。無論從政治生活中靜態制度性的權力機制描繪，或是個體理性的策略性運作與如賽局般的兩兩互動，或是從傳統的公共政策權力途徑來理解誰掌握決策權<sup>3</sup>（丘昌泰，2010：ch. 16），大都無法在經驗研究上很清楚確實掌握現實生活中決策權力運作的機制與特質（王光旭、陳敦源，2010）。從早期社會學的研究角度而言，Marx 與 Weber 將權力視為是一種反映總體結構的現象，這種以大理論（grand theory）的視角作為分析的基礎，難以具備科學否證性（falsification）的要求，導致無法清楚地從結構的視角，對政策的產出、穩定與變遷做有效的因果解釋，故實用性略顯不足。進言之，太過寬泛結構層次的討論，無法反映出每個不同集體行動的權力結構會有其差異性，更無法將權力的解釋反映到行動者本身的層次（Scott and Shore, 1979）。從操作化的角度來說，這些定義與對決策過程中權力運作的論述太過於空泛與模糊，仍需要更進一步的精緻化。

社會網絡分析（social network analysis）從結構分析的角度，探究人與人之間的互動過程所引發的權力關係，在解釋權力路徑的議題上找到了一個新的可能性。社會網絡分析對於個體權力與行為的測量，是社會計量學發展最原初的目的之一，其透過對一個行動者與其他行動者在一個網絡中的相對關係與彼此間相對位置，來展現權力的因果機制，並透過圖論與線性代數的原理，形式化社會網絡對於權力分佈的分析。其最基本的假設有三：一、一個行動者愈處於網絡的中心位置，其影響力可能愈大；二、網絡結構中行動者影響力的展現，是鑲嵌於行動者間所構築的社會網絡關係，具有社會鑲嵌（social embeddedness）的性質；三、決策行為有其社會性，必須考量行為上非經濟動機的交互作用，趨於一致性的決策行為具備合法化的行動基礎。換言之，在社會網絡的觀點中，影響力是從關係的角度來定義權力的產生（Knoke, 1994a: 3），因

<sup>3</sup> 傳統公共政策權力途徑包括：菁英主義、多元主義、馬克思主義、統合主義、專業主義、科技官僚體系主義（丘昌泰，2010：ch. 16）。

為一個行動者對另一個行動者的行為期待可以促使其改變行為模式，沒有與他人間的社會關係網絡，行動者對他人的影響力便發揮不出來。行動者的決策影響力，是鑲嵌在既有的社會關係之中，要瞭解決策的權力分佈的樣態，就必須從解析行動者間的社會關係著手。從社會網絡的分析技術來研究權力或影響力，最大的貢獻便是可操作性程度高，並可應用在其他不同領域的研究主題上。

在公共行政的研究領域中，對於決策產出的關懷，基本上都立基於以一個具備清楚邊界為研究範圍為觀察標的（例如：一個政策次級系統、政策網絡）。Simon 在《行政行為：行政組織決策過程之研究》（*Administrative Behaviour: A Decision-Making Process in Administrative Organizations*, 1997）一書中，談到組織內的決策系統與有限理性的概念，雖然並不處理組織的制度與人際關係結構如何讓決策的理性變得有限的問題，但 Simon 仍同意決策行為與理性的展現有其結構性的限制。政策網絡途徑中對於政策網絡的結構與政策變遷的因果解釋，也與社會網絡的基本假定不謀而合（Klijn, 2007; Sandström, 2008; Compston, 2009）。然而，大部分政策過程的研究，在研究範圍的界定常倚賴研究者的主觀判斷，並未有客觀的操作步驟，因此難以確定政策過程中利害關係人的指涉是否具有完整性，也影響研究本身的信、效度。本文的企圖，在於系統化地應用網絡分析在測量行動者關係性質的分析視角，找出那個行動者在政策網絡中，具備著最大的決策影響力，決策權力的分佈又如何被社會關係網絡所影響。其中網絡集中性指標（centralisation index）與程度中心性的指標（degree-centrality index），可以從行動者與其他行動者關係的數量與質量的角度，來探析行動者在決策網絡中具備著什麼樣的權力位置，或位居那個重要的地位，並受到哪種的社會結構因素所影響。

為了從經驗資料中討論這樣的關聯性，本文以全民健保政策近十年的改革事件作為討論個案。聯合國宣言宣告：「人類有免於疾病的自由」，公共政策存在的目的，乃是為了透過政府活動的介入，以解決公共問題的需求，醫療政策做為國家整體政經環境中重要的一環，無疑影響國民生活甚鉅。我國在 1995 年全民健保實施後，國家更是直接透過強

制的制度性力量，以全民健保的制度框架透過對醫療產業的控制，達到其有效率且效能地遞送全民醫療服務的政策目的，確保民眾的健康。過去的研究也確實顯示，國家推動全民健康保險政策，除了提供民眾更有保障的健康與醫療服務，最主要的原因之一，是基於維持執政黨統治正當性的政策利多（陳敦源，2006）。尤其全民健保往往牽動民眾對於政府的滿意度與支持度，對於全民健保的運作與改革，也一直觸動執政黨的敏感神經，近年來由於健保的財務收支狀況一直欠佳，也引發了諸多與健保永續有關的改革，而無論是收入或是支出的改革，由於利害關係人間訴求與政策立場上的差異，造成了政治上的緊張，顯見了全民健保做為一基礎民生政策的政治性格。

高漲的醫療支出，造成國家在醫療供給治理上的沈重負擔，也促使政府謀求解決之道，以便有效解決資源侷限性高，但需求性居高不下的治理問題，近期被熱烈討論二代健保課徵百分之二補充保費的作法，就是近日政府最重要的政策之一，也引發諸多的爭議。進言之，一年營運高達五千多億的總額支付制度，其財務上的改革，不但關係著一年五千多億台幣的政府收支，及其醫療產業的前景枯榮，也對以全民為基礎的健保政策，造成莫大的影響。過去對於健保政策的研究，大多將焦點集中在費率計算的合理訴求，著重的是經濟可欲性的視野，然從改革所引發的政治衝突來看，這些在理性計算上看似合理的政策規劃，對政治可行性（political feasibility）的評估卻相對貧乏（陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011），顯示雖然權力途徑為公共政策理論中的重要途徑之一，但對於政策過程中權力、影響力的測量工具，至今仍是付之闕如。回應政治可行性的專業需求，這非但是學界對於實務的價值所在，也是責無旁貸的任務（Kettl, 1999）。總的來說，健保改革經驗個案的選擇，其議題在政治上的敏感性，在理論上可以作為印證社會網絡分析在政治性極高的決策場域中，如何系統性描繪權力分佈，並找出影響因素的可信證據，進而為政策過程的政治可行性評估，提供一方法上操練的建議；就實務而言，也有助於解析過去台灣健保政策改革的權力結構，並對未來健保的改革提出相關的建言。

本文依上述思考邏輯，在資料蒐集上，將以過去文獻的蒐集為主，

並以曾參與重大健保政策事件參與者的深度訪談為輔的方式進行。在文章的鋪陳上，第二節的部分將針對決策過程權力的定義與測量的方法，還有社會網絡分析與權力測量的關連性進行系統性的耙梳。第三節的部分，則是簡明扼要地介紹本文的資料蒐集與分析方法對於本文的意義與過程。第四節則進入到個案分析的部分，透過第二節理論與第三節研究方法的鋪陳，本節將針對過去健保政策與改革事件參與者的權力分佈，與委員間社會結構的關係進行路徑分析，並藉以檢視政策菁英的影響力大小與關係網絡，是否會影響推動二代健保家戶總所得制的政策結果，並期望在第五節的部分，能透過上述理論與實務的相互映證，對健保改革政治可行性評估的理論與實務進行解答。

## 貳、文獻探討

### 一、決策過程與權力路徑

政治是眾人之事，任何一個決策的過程，都不是一個單純的技術性議題，也免除不了權力的影響。由於權力概念的不統一，以及其概念操作化與測量上的困難，雖然許多人意識到權力的重要，但並沒有在決策科學得到很好的發展。我們通常任憑直覺來理解權力的意涵，然如何系統性的分析與描述權力所帶來的政治現象，不同的學者曾經給出許多不同的答案。從權力概念為出發點用以探討政治的現象，著名的工作包含了：Lasswell 的「誰獲得什麼？何時？如何獲得？」（*Who Gets What, When and How*; Lasswell, 1990），Robert A. Dahl 的「誰統治？」（*Who Governs*; Dahl, 1961），A. Wildavsky 的《向權力說真理：政策分析的藝術與技巧》（*Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*; Wildavsky, 1979），J. Forester 的《面對權力的規劃》（*Planning in the Face of Power*; Forester, 1989）以及 Galston 的「政策形成的政治可行性」（political feasibility of policy formation; Galston, 2006）等等。這些

工作或多或少探討了權力在政策過程中作用的路徑為何。社會學者對於權力的解析，較著重在群體為範圍的分析中，去思考彼此互動所形成的穩定化規範與文化，對人類行為所造成的引導性與影響力，也就是權力是由社會系統所定義的。因此，社會學者會認為權力是一種客體，是人們與集團間所存在的一種特殊形態的關係。社會學者 Marx Weber 便認為：權力是存在於某種穩定化社會關係中的一個行動者，處於不理會反對意見而能貫徹自己意志的概率，不管這種概率的依據來自於哪裡（Weber, 1947: 152）。

若進一步討論權力在決策過程中影響的路徑與方式，有三個耳熟能詳的分析傳統值得留意（Lukes, 1974）。基本上，權力的行使都不是單獨一人的事情，而是兩人以上因為不對稱的利益衝突與關係所產生的政治效果。因此，權力的分析通常立基在個人對個人、組織對組織、國家對社會等等的分析單位與模式，重點在於瞭解不同的行動者在決策過程中的影響力與角色為何，而非個人決策的理性與否。這三個分析傳統也個別代表了對權力不同的定義，以及權力的行使在決策過程中所發揮的角色。

如下表所示：首先、當然也是最為著名的分析起點，就是被稱為是決策的途徑（decision approach; Ham and Hill, 1984）的觀點，其目的是為了要透視決策過程中的行為互動，以及互動所產生集體行動的結果。權力在此一途徑的意義，是由 Dahl（1961）所提出的：A 對 B 有權力的意思，建立在行為者 A 能促使行為者 B 去做 B 自己不願意做的事。這個傳統基於美國多元主義的典範，認為決策的過程，其實就是一種利益團體基於自身利益的表達，所產生的不同偏好間的衝突與權衡，因此對於權力行使的判斷，就可以從決策後的利得分配來理解。換言之，誰在最後決策的產出方案獲利最大，就可以判斷其為最有權力的行動者。



表 1 政策過程中權力的三個面向

理論家	權力的定義	途徑
Dahl (1961)	行為者 A 促使行為者 B 去做 B 所不願意做的事。	決策途徑
Bachrach and Baratz (1962)	權力的行使情境，是處於當 A 參與決策制訂時，會影響到 B 的利益。然而權力也會展現在當 A 想要限制決策的議題與討論範圍，並且塑造一個可以控制的政策過程的時候。	非決策途徑
Lukes (1974)	A 可以透過讓 B 去做他自己本身不願意做的事情來展現權力，但權力也有可能展現在價值觀、信念與生活習慣的形塑，透過信念的形塑來決定被形塑者本身可以接受的觀念。	權力的意識型態途徑

資料來源：修改自 Hudson and Lowe, 2006: 121。

第二種權力的路徑，主要的起點是站在批評決策途徑的觀點，忽略了某些權力行使的面向，因此 Bachrach 與 Baratz 在〈權力的雙面孔〉(Two Faces of Power; Bachrach and Baratz, 1962) 一文中，提出權力雖然有時像 Dahl 所云，呈現出多元競爭者對利益的競逐，但有時也會成為權威當局壓抑某種不同利益表達的政策工具，只有在符合既得利益者統治利益或是具備合法性的議題，才有交付討論的可能性。因此，第二種權力的路徑，被視為是一種討論議程設定 (agenda setting) 的權力途徑，Bachrach 與 Baratz (1962) 更將其定位在非決策途徑 (non-decision making)，用以表示那些在政治場域中無法被公開討論的政策議題。

第三種權力面向，是 Lukes 提出用以補充前兩個權力面向的不足之處。其認為前兩種權力面向雖然考慮政治生活中將權力展現在個體的行為，權力被視為一種政治衝突的工具，但很多時候權力的行使，並非看得到摸得到，相反地，它像幽靈一樣，會形塑人類生活的價值觀與信仰，形成一種潛意識。Lukes (1974) 認為，權力也有可能展現在日常生活的意識型態中，形成一種行為準則的價值信念，就如同台灣過去每個人都需要被教育三民主義會統一中國一樣。這種權力的行使，通常是統治集團為了統治的利益，透過形塑百姓的感受、認知與偏好的方式，使得人們在無法看到現有秩序可能的替代方案，將目前的秩序視為是一種自然的、無法改變的事實 (Lukes, 1974: 24)。這個權力第三面向的概念，就類似 Gramsci 所談的霸權 (hegemony) 對被統治者塑造錯誤的利益認知，而忽視自身權益的權力概念，代表的是一種統治集團對被統治

者進行權力行使的方式（轉引自 Dunleavy and O'Leary, 1987: 221）。

## 二、如何測量權力分佈？方法論的傳統

以上三個面向指涉的是權力存在的方式，給予我們權力在政治生活中可能存在的形式，但在實際的分析上，並沒有太多操作上的意涵。若從對於權力在政策過程中行使路徑的研究方法，從政治社會學的角度，大致上也可以分為聲譽的研究途徑（reputational approach）、結構的研究途徑（structural approach），以及決策的研究途徑（decision-making approach）等三種（Scott, 2001），每一種研究的途徑都有其特殊的方法、分析技術與理論傳統。

如表 2 所示：研究權力的聲譽途徑主要著眼於關注那些被主觀認為是具有權力的人，最具代表性的研究就是 F. Hunter 於 1953 年針對美國喬治亞州亞特蘭大所做的社區權力研究（Hunter, 1953）。其定義社區權力分佈在四個領域之中：商業、政府、公民事務與社會和財富的領導者，並在每個領域中去尋找重要的組織集團，並從中找到重要的線民，去界定在組織內最有影響力的人來列出名單，再交給一個具備當地社會代表性的評判小組來認定最具影響力的人是誰。結果證明在美國 1950 年代的時候，黑人根本不存在具有權力的名單之林，美國社區的權力都集中在白人的手上。這個研究的途徑最大的問題是，權力測量的結果反映的是受訪者本身對於權力行使的印象，而非真正反映出真實的權力結構。由於名單中具不具備權力是由評判小組所認定，基本上對於這個小組成員的抽樣會影響整個研究的效度，本身就是一個很大的問題。

表 2 權力測量的研究傳統與方法

研究傳統	偏好的研究方法			
	範例研究	資料蒐集	資料分析	分析對象
聲譽途徑	Hunter, 1953	專家意見、訪談	投票、排名、評測分數	權力的印象
結構途徑	Mills, 1956	文件	頻率分佈、社會網絡分析	權力的位置
決策途徑	Dahl, 1961	觀察、訪談	政策結果分析	權力的代理人

資料來源：Scott, 2001: 93。

結構途徑主要關注的是在一個社會中，最重要的組織與制度戰略性

位置的性質，根據研究對象，對社會的定義可以是以一個組織為範圍，或是以一個政策場域為範圍，或是以一個廣義的社會系統為範圍。在這些重要位置上的行動者，不見得會運作權力來遂行其目的，但這些重要位置的控制，對於掌握作為權力的基礎資源而言，是非常重要的一个指標。甚至可以說，這些位置的佔有者都具備了行使權力的基本條件，用 Mills (1956: 3-4) 的語言來說，就是他們的地位使他們超越了普通人所處的環境，他們的地位使他們能做出重大後果的決定。最具代表性的研究，就是 Mills 對於國家對於權力菁英的研究。Mills (1956) 認為，在 1950 年代的美國，權力菁英的中心集中在三個制度化的科層制：經濟、政治與軍事。在此並不鉅細靡遺地去討論他研究的過程與發現，但無論在哪一個領域之中，都存在著公司富人 (corporate rich)、政治董事與軍閥等位居重要位置的行動者，這些行動者相互交疊，形成了統治美國 1950 年代最完整的政治權力與權力行使路徑的圖像。這個研究的途徑在後續社會網絡分析技術的開發，藉由線性代數用於社會網絡的發展，與測量指標的建立，已經把權力位置的調查，更擴展到派系與小團體上，更具全面性的描繪權力的規模的結構的能力 (Wasserman and Faust, 1994)。

再者，就決策的路徑而言，最具代表性，也對美國政治學的發展富有影響力的作品，就是 R. Dahl (1961) 關於 New Haven 社區權力的研究。Dahl 是最早對結構性權力提出批評的學者之一，他認為結構性的權力原本就預設了菁英的存在，而關注科層制最上層位置的那些行動者，必然得出菁英確實存在的事實，整個分析過程本身是一種循環論證 (Dahl, 1961)。因此，Dahl 認為，權力的行使必須要通過對決策過程的直接調查來理解，其透過關注很多的問題領域：城市更新、當地學校的教育，以及政治上職務的提名，並與和他的同僚應用訪談、觀察法與文件分析，來發現是誰提出了特定的方案，誰在討論中發言？提案的時候案子是如何被修改或否決？每一項提案最後表決的時候，誰投了贊成票？Dahl 發現非常多的人參與了提案的發起與否決，但泛泛的大眾僅參與特殊且有興趣的政策場域，只有民選產生的政治人物，會橫跨不只一項的政策場域，或參與不同提案的決策，並且起著核心的作用 (Dahl,

1961: 181-183)。在結構上我們所意識到的名人，也就是在經濟領域或社會領域上有名望的人，雖然其位置帶給其資源與權力的可能性，但若無實際參與決策，便無法將其掌握的資源轉換成對決策的影響力。其對於 New Haven 的研究提出了一個頗負盛名的結論：政治的決策是受到多元利益的影響，並無法單獨地表達某一階級或群體的利益，因此 New Haven 的權力是偏向多元化的政治結構，某種程度上否決了 Mills 認為美國為菁英統治的政治結構。

### 三、社會網絡分析與權力分佈測量的關連性

前述論及，社會網絡分析的傳統與權力分析的結構途徑有極大關連性。在 Knoke (1994a: 3-9, 1994b: 275) 的界定中，其認為權力的基本形式有兩種：一為影響 (influence)、另一為宰制 (domination)，其中影響的權力指涉的是影響者與被影響者之間有溝通關係的存在，可以改變被影響者的偏好狀態 (preference state)；宰制的權力指涉的是宰制者可以透過提供好處或懲罰來控制被宰制者的行為，而兩者的關係的結合又可以形成四種不同的權力關係。換言之，權力存在於彼此間的關係 (Hanneman and Riddle, 2005)，不論是何種權力關係，權力的產生必然有關係性，存在於兩個有互動關係的行動者之間，因此 Knoke (1994a: 7) 也將政治系統視為是一種社會網絡的系統。

社會網絡是如何理解權力關係？若從更具操作性的角度而言，社會網絡的觀點是立基於關係與位置的角度，藉此界定行動者間的權力關係，提供了形式化的定義與方法，並從結構分析 (structural analysis) 的方法來測量政治系統中的權力分布 (Knoke, 1994a: 9)。更具體而言，社會網絡分析方法測量的不是行動者本身的能力與條件，而是所處關鍵位置與關係賦予其影響他人的能力，因此，權力展現在對他人的想法與行動影響力的強度 (Knoke, 1994a: 4, 1994b: 275)。換言之，一個網絡位置的能力，建立在對其他行動者的態度與行為，施加有目的影響力的能力，此能力產生於該行動者在關係網絡中所佔的優勢。從操作性的角度而言，社會網絡的分析步驟，是透過具體的關係，來研究決策行為，首先要涉及人們所處的社會結構或網絡結構，其次是描繪個人在網絡中的地位，以及行動者在網

絡中的相對位置是什麼？被期待的角色為何？最後是不同網絡位置間的相互作用，以及其所賦予行動者的行動意涵為何。

網絡程度中心性指標（*network degree centrality*）可以用來測量一個人在網絡中控制範圍的大小，也是最常被使用來測量權力的網絡分析方法（Wasserman and Faust, 1994; Hanneman and Riddle, 2005; Knoke and Yang, 2008；羅家德，2005）。一個網絡中心性較高的人，表示其在整個網絡之中與其他行動者的關係最綿密，而且和其他行動者間的距離最短，也代表行動者在整體的網絡中，愈受到其他人的認同與支持，或是愈得到其他人的依賴，因此可以用來測量影響力，並有助於瞭解影響力的結構與實際決策模式的關係（Wasserman and Faust, 1994; Knoke and Yang, 2008）。從位置的觀點來看，中心性的量數指涉了其地位在網絡中的優越性，適宜用來評價一個行動者在該關係的影響力。其開創性的研究，主要來自於 Bavelas 對於中心性的形式特徵的討論，其發現行動者愈處於社會網絡的中心位置，其影響力愈大（轉引自 Freeman, 1979: 215）。後續有學者用此概念來討論創新產品的擴散、知識的擴散、解釋組織的效率，以及解釋政策的整合性等等。

測量個人中心性的量數包含了程度中心性（*degree centrality*）以及中介中心性（*betweenness centrality*）等兩種以上重要的形式<sup>4</sup>。首先、程度中心性主要是在測量那個行動者在團體中，能夠成為最主要的中心人物，這樣的人，在社會學的意涵中，指涉的是具有社會地位的人，在組織行為學上的意涵，是組織內最有權力或影響力的人（羅家德，2005：150），在政策過程或政治系統中，指涉的是位居權力核心的政策菁英（Marsh and Rhodes, 1992; Knoke, 1994a, 1994b, 2011）。因此，中心的

<sup>4</sup> 除了程度中心性與中介中心性之外，最常被用來測量權力的中心性指數還包含了親近中心性（*closeness centrality*）與特徵中心性（*eigenvector centrality*）。親近中心性是根據行動者間的鄰近與距離來定義中心性，居於網絡核心位置的行動者，可以迅速的傳遞訊息給所有的人，指涉的是行動者傳播資訊的速度，但此一指標的要求很高，必須完全相連圖形才可以計算親近中心性，在具方向性的網絡中更不具實用性（羅家德，2005：193）。而特徵中心性是為了算出每個節點的重要性，當某個節點的特徵值很高時，也會影響周圍的節點特徵值變得很高（Bonacich, 1987）。但在實際決策過程的權力分佈中，並非是跟被視為重要的行動者在一起，自己也會變成很重要，故本文在網絡中心性測量的指標上，僅採用程度中心性作為測量的標準。

位置所要傳遞的，一方面是正式的權力，另一方面也可能是非正式的社會影響（Brass and Burkhardt, 1992）。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，相對而比其他行動者掌握更多的機會，來影響決策的產出（Wasserman and Faust, 1994; Knoke and Yang, 2008）。

社會學者用社會網絡分析分析決策行為與權力運作等研究議題，已經在經驗研究上累積的相當的成果。首先，當然也是最著名的一本作品，就是 Laumann 與 Knoke（1987）在《組織國》（*The Organizational State*）一書中，透過美國健康政策與能源政策場域中網絡發展的討論，來界定政策網絡行動的本質，並由此解析了兩個政策場域中權力影響路徑的差異，以及誰統治了美國的健康與能源政策。此外，一些社區權力網絡的分析，也是使用了中心性及小團體的指標，來測量社區網絡中行動者的影響力互動模式（Laumann and Pappi, 1976; Laumann, Marsden and Galaskiewicz, 1977; Knoke, 1994b）。Galaskiewicz（1979）檢視社區組織網絡的結構，發現行動者的中心性量數對於依變項有強而直接的影響。Aldrich 與 Whetten（1981）也發現組織網絡中愈居中心位置的角色，對其他組織的影響力愈大，也愈成為其他組織想結盟的對象，如此又擴大了居於核心位置組織的權力資源。熊瑞梅於（1995）研究台中市都市發展的國科會計畫報告中，討論了四種不同的關係網絡，如何影響台中市的都市政策與經濟發展，其透過中心性與影響力指數的分析，發現地方上有政策影響力的人，仍舊是集中在市長、都市事務的主管、議長與派系的大老，顯示了台中地方上的影響力，必須要有深入的關係人脈與可分配的資源為基礎。而就組織行為的研究領域，Krackhardt（1992）也透過對組織內行動者友誼網絡、信任網絡、諮詢網絡與情報網絡的強連帶分析，進一步解析了組織內的影響力結構為何。此外，若從整體網絡的指數來看，還有許多的作品都關注在群體集中性的分析，主要的是為了要瞭解群體互動集中在少數人的程度有多大，而非是討論個人的中心性指數有多少（Baldwin, Bedell and Johnson, 1997; Sparrowe, Linden and

Kraimer, 2001)。

總的來說，決策行為與權力的路徑是受到所處的網絡結構所定位，社會網絡分析方法提供了相關的分析指標，為誰統治的古老問題提供了更具科學化與可操作性的分析方法與角度，非但學界已有將社會網絡分析應用於政策網絡研究的呼籲與討論（John, 2001; Knoke, 2011；王光旭，2005；馬財專，2007），相關的經驗研究也提供了諸多的分析經驗，深化了研究的可行性。

## 參、資料蒐集與分析方式

### 一、研究範圍與資料蒐集

本研究以 Laumann 與 Knoke 在《組織國》（*The Organizational State*, 1987）中所使用的事件參與法（event participation approach），並配合唯名法（nominalist）與唯實法（realist）及位置法（positional methods）來界定研究範圍，類似的操作方法也曾在熊瑞梅（1995）所執行的國科會委託研究計畫中使用過，以瞭解一段時間內政策菁英的關係結構與政策參與及產出間的關係，這樣的操作又可稱為是政策範疇（或場域；policy domain）<sup>5</sup>的研究方法（Knoke, 2011: 211）。操作化的步驟如下：首先先

<sup>5</sup> 政策範疇（場域）與政策網絡兩者概念的差異，並沒有在公共行政領域中有清楚的定義。政策範疇（場域）此一概念大多是社會學者在進行政治或政策網絡研究時使用的概念，公共行政學者甚少使用。從 Knoke（2011: 211）的界定與 Laumann 和 Knoke（1987）操作化的方式，其認為政策範疇（場域）指涉的是一段時期內，政策參與者對重要政策事件參與的集合所形成的穩定的政治結構。換言之，一個政策範疇（場域）包含了不同的重要政策事件，這些政策事件會因為行動者的參與，形成不同的政策網絡，參與不同政策網絡的政策參與者所形成的穩定的關係結構，就是社會學者所討論的政策範疇（場域），因為社會學者假定政策菁英的互動關係與權力分布的關係具有穩定性。據此，本研究後續討論政策菁英的權力分布與影響力及整體網絡的集中性類型時，立基的為健保此一政策範疇（場域）的概念，在針對健保保費新制政策產出的解釋時，才是討論健保此一政策範疇（場域）下單一政策事件參與所形成的網絡關係對政策產出結果的影響。然由於公共行政學界並不慣於使用政策範疇（場域）此一概念，故後續分析仍以政策網絡統稱之。

從三大報（聯合報、中國時報、自由時報）中，整理自健保財務出現危機的 1998 年開始至 2012 年（從 1998 年 1 月至 2012 年 5 月止）間，與健保相關的 52 個政策議題。為求研究資料的蒐集上能更為聚焦，更具可操作性，再從這 52 個議題當中，挑選出 4 個參與者最多，歷時最久，社會爭議較大，受到關注最多的議題：推動二代健保：家戶總所得制、總額預算推動與執行、健保雙漲、藥價黑洞四個議題（說明請參閱附錄一）。由於這四個議題歷時最久，參與者最多，涵蓋面最廣，一方面先從參與此 4 個重要事件的行動者，明確化過去十年健保政策網絡參與者的範圍，初步發現參與的行動者多有重疊；另一方面也從位置法（Knoke, 1994b: 280）的角度，透過當前健保相關重要委員會（健保費用協定委員會、監理委員會）的參與者，指認重要的行動者，擬定初步的受訪名單，最後請健保相關領域的專家學者兩名，與過去曾擔任過官方重要職位的受訪者確認此一名單是否有需要修正的地方。從名單看來，參與費協與監理委員會的行動者，大多有參與這四個重要的議題，此四個議題參與者重疊性頗高，可見台灣健保的政策網絡中，其參與重要事件的關係結構有很高的穩定性，也很明顯受到制度性的影響，最後整理共有 62 位重要的政策參與者，包含了組織性的團體與個人，是這些健保政策事件參與度最高的政策菁英<sup>6</sup>，名單與分析代號請詳見附錄二。

社會網絡測量，是基於如何測量健保政策參與者間的互動關係而開展。根據相關政策網絡的研究（Laumann and Knoke, 1987; Knoke, Pappi, Broadbent and Tsujinaka, 1996），決策場域中的行動者，為影響政策產出，達到政策目的，在政策過程中會構築溝通討論與資源依賴的關係形式，這種關係形式會形成穩定化的互動關係結構，也會影響每個行動者的決策行為與策略，都能符合其他行動者的期待與預期，做出該社會網絡結構中更具合法性的決策，也就是不會做出任何破壞行情的決策。據此，無論是 Laumann 與 Knoke（1987）、Knoke、Pappi、Broadbent 與

---

<sup>6</sup> 一般而言，政策菁英的概念是來自於傳統公共政策的菁英主義模型，咸認公共政策的過程與產出，本來就是政治菁英間權力遊戲的結果（丘昌泰，2010：26-28）。從整理而出健保實際的政策參與者來說，並沒有一般民眾，皆是在制度上或身份上能掌握優勢的行動者，才有參與政策過程的資格與管道。據此，這裡的政策菁英，是相較於無法、或無意參與決策過程的一般民眾。



Tsujinaka (1996)、組織行為學者 Krackhardt (1992) 的研究，皆揭示了溝通討論或資源依賴所形成的非正式網絡關係所構成的穩定化關係結構，非但會改變正式組織資訊流通與資源配置的方式，也會對政策網絡產出的結果造成很大影響。

此外，在政策過程中，除了資訊與資源的流通之外，為了達到政策目的，不同行動者間的協同行動也是一個很重要的關係，甚至是政策過程中影響政策產出的重要活動之一 (Knoke, Pappi, Broadbent and Tsujinaka, 1996)。然而，與資訊和資源依賴關係不同的是，資訊與資源依賴關係通常是不對稱的關係，而協同行動一定是行動者間對稱的關係型態，才會有協同行動的出現。同理可思考，決策機制中的非正式結構，也會如決策的潛規則一樣如影隨形，讓行動者傾向做出彼此接受的決策，增加決策結果的認同感與社會性，這樣的機制自然也會造成權力的不對稱分佈。據此，本研究在政策參與者網絡關係與位置的測量上，將以溝通討論、資源依賴與協同行動三種關係為主。

倘若無法完全訪問到所有的政策菁英，對網絡結構的分析與詮釋會產生不利影響，在關係確認的方法上，必須有所妥協。據此，本研究在行動者間關係的確認上，主要透過三種方式：一、政策菁英的面訪或電訪；二、透過書面資料與報導進行過錄；三、沒有面訪到的政策菁英間的關係，除了透過書面資料的過錄之外，還要經過受訪者兩名以上確認，才會將其列入分析。操作化的步驟如下：首先，先從相關的報導，各項會議的參與者與會議紀錄（如：公聽會、費協會、監理會等會議），初步過錄 62 位政策參與者間的溝通討論、資源依賴和協同行動的關係。過錄的方式，是以看到文字上的關鍵字為認定標準，比如說：「健保局找地區醫院協會代表討論並達成共識」的文字，當有「溝通」、「討論」等關鍵字時，就會登錄健保局與地區醫院協會間有溝通討論的關係；而當報導的標題或內容中出現「請求協助」、「要求解決」等關鍵字，比如說：「醫院協會希望健保局協助完成」，就會登錄醫院協會對健保局有資源依賴關係，或是報導內容符合 Rhodes 的權力依賴模型 (power dependency model; Rhodes and Marsh, 1992: 10-11) 中，資源的五種定義：權威、資金、正當性、資訊、組織，便過錄為資源依

賴關係；或關鍵字中有「合作」、「協同」、「共同推動」等用詞，比如說：「健保局擬以與醫療院所合作推動總額支付制度」，則登錄為健保局與相關醫事團體的協同行動。然而，考量不同關係間可能會有相互重疊的情況，比如說：協同行動的過程中也有溝通討論的關係。因此，作者在過錄的過程中，也會仔細的再確認報導內容是否僅屬於單一的互動關係，若有重疊之處，則會兩種關係均過錄。

過錄完成後，先請國內健保研究的學者專家兩位，進行確認補充。再者，初步互動關係過錄完成，並經過確認後，作者也在附錄二的每個類別於 2012 年的 8 月開始到 11 月與 2013 年的 2 月到 4 月訪問至少面訪或電訪兩名的受訪者，共計訪問 33 名受訪者（附錄二中有深灰底色者），33 名受訪者的關係若經指認有所修改，則以受訪者自陳的關係為準，而為訪問到的受訪者，則以書面資料的過錄再加上至少兩名以上受訪者同意有關係，才會納入分析。訪問的題目有三，大多於一個小時以內結束：

1. 除了自己本身與其他行動者的關係之外，對初步描繪出的關係型態，進行再一次的確認與補充。
2. 詢問在相關事件的政策立場與推動的策略為何，是否與報導的內容一致。
3. 詢問受訪者對於哪位行動者或單位具有政策影響力的主觀意見。

此外，除了關係性的互動網絡之外，影響力的聲望也是測量權力的一個重要指標（Knocke and Yang, 2008）。政策的影響力除了鑲嵌於行動者間具體的互動關係上，也可以直接從類似聲望途徑的方式進行分析。從資料蒐集的方式來看，在健保決策影響力的聲望由於難以從報導中直接登錄資料，因此，透過訪談，讓受訪者直接指涉名單上的那個政策菁英，對健保重要的政策較具影響力，同一行動者必須被兩名以上受訪者指認對健保政策有影響力，才會被過錄成有影響力。但由於聲望途徑的測量具權力與否的方式較為粗糙，必須與前述三個關係性的網絡進行相互的檢定，才能進一步推論具有影響力與否。

## 二、資料整理與分析

為了測量受訪者在社會網絡的關係型態，本研究使用 UCINET 軟體作為過錄與分析網絡資料的軟體，無論是關係性的資訊、資源與協同行動網絡，有關係則過錄為 1，沒有關係則過錄為 0。非關係性的決策影響力聲望也是以同樣的方式處理，並轉換成網絡性的資料，被他人選擇有影響力的行動者則過錄為 1，沒有影響力的則過錄為 0。因此，在決策影響力聲望的矩陣資料中，得到他人指認愈有影響力的政策菁英，其影響力愈大。

在資料分析上，本研究採取網絡集中化指標、程度中心性來分析政策參與者間的權力分布狀態 (Wasserman and Faust, 1994; Scott, 2005; Knoke and Yang, 2008)，再透過二次分派程序 (Quadratic Assignment Procedure, QAP；以下簡稱 QAP) 測量社會網絡與權力分布原始矩陣的相關性，驗證集體行動的權力分布是否具有社會鑲嵌性的特質，也就是對政策影響力聲望，是否來自於社會關係網絡的影響。

網絡集中性指標為 Freeman (1979) 所提出，測量整體網絡關係集中在少數網絡成員的程度。一般來說，集中性量數的分佈是 0 到 100% 之間，數量愈大代表影響力的集中化程度愈高，少數人在該關係結構中也對關係的控制力愈強。換言之，一個整體網絡的集中性分數愈高，代表此一網絡的影響力集中在少數人手中，也表示其偏向金字塔型層級式的權力結構，少數人便可發揮極大的影響力。

再者，程度中心性是測量權力分布最重要的概念之一，擁有高程度中心性的行動者，在網絡中就具有一定地位。在具有方向性的網絡圖中，程度中心性的測量又可區分為內向程度中心性 (in-degree centrality) 與外向程度中心性 (out-degree centrality)。其中，內向程度中心性為其他行動者承認對某一行動者有關係的關係數總和，指涉的是在社會網絡中的受歡迎程度，或是被他人依賴的程度，若在決策網絡當中，就是對決策最有影響力或聲望最高的行動者。因此，在後續的分析中，內向程度中心性的分析，在社會網絡會界定為行動者的受歡迎的程度，在決策網絡中則界定為影響力聲望的大小。

QAP 是一種無母數的統計估計方法，由 Krackhardt (1987, 1988) 倡

議，主要是為了解決網絡資料中會出現的自我相關（autocorrelation）的問題，也就是 QAP 的分析可以避免共線性的問題。一般的統計分析，都要求變項之間要相互獨立，以免造成共線性，導致參數的估計值缺少變異，但關係性的矩陣資料常常違反此一假定，因此 QAP 的分析模型，便是用以測量關係性資料間的關係。換言之，QAP 程序是一種在統計上檢驗不同網絡矩陣關連性的方法。模擬研究發現 QAP 方法可以提供不偏估計值，並被廣泛的運用各種不同的網絡分析的研究（Kadushin, 1995; Burris, 2005）。

任何政策研究，都無法迴避在方法上是否有助於解釋政策產出此一問題。所謂的政策產出，意指政治系統為了達到某種特定目標所採用的法律、規範、決策等（John, 2011: 4），也就是政策最後實施的方案為何。本研究計算出政策菁英各關係網絡的內向程度中心性後，透過其政策立場和政策產出之間差異的資料進行過錄，作為測量政策產出的變數。本研究使用二代健保保費新制一家戶總所得制推動的政策產出，作為測量政策菁英的決策影響力大小與社會關係網絡，是否影響政策產出的分析案例。政策菁英對於保費新制的立場，來自於四個資料的判斷，第一、二代健保研究資料的調查結果；第二、該團體官方網頁的新聞稿；第三、報導上的發言；第四、訪談的內容。經整理，以上資料均未呈現立場不吻合的狀況（見附錄二）。在資料過錄時，政策立場與政策產出結果（補充保費的 1.5 代健保）一致的，則過錄為 1（推動成功），反之則過錄為 0（推動失敗），其中若原本的政策立場與最後的政策立場不同（妥協的狀況），則以最後的政策立場為主，政策立場請參閱附錄二，可見大多勞工團體與學者皆贊成採用家戶總所得制的計算方式。其中學者 12 是全民健保重要推手之一，被其他受訪者認為對全民健保政策的參與具有重要性。雖然學者 12 曾經公開表達過對二代健保家戶總所得制方案支持立場，然其已於 2006 年逝世，故在分析 2012 年家戶總所得制的網絡關係與政策產出時，學者 12 的關係與影響並未在討論的樣本範圍之內，因此在討論家戶總所得制的推動結果時，僅使用 61 位政策菁英的資料進行分析。以上本研究將使用相關分析與路徑分析檢定討論之。

此外，圖像化的結果可以初步比較政策菁英間不同關係的型態與結構，若圖中的關係具有方向性，則為非對稱網絡，雙向則是對稱，比如說：箭頭若由 A 指向 B，表示 A 依賴 B。再者，若代表行動者的節點在圖中愈大的時候，表示其在內向程度中心性所得到的分數愈高，在該社會網絡中具有較大的影響力，或可解釋成社會聲望或決策影響力聲望較高，反之亦然（Freeman, 1979）。

## 肆、分析結果與討論

### 一、整體網絡集中性類型

本節先從整體網絡集中性指標，來分析健保政策網絡當中四個次網絡的整體樣態，其中，僅有協同行動是對稱網絡，其餘皆是非對稱網絡，網絡集中性的分數、密度與每個政策菁英的程度中心性分數，則羅列如表 3 所示。

首先，四個健保政策菁英網絡的關係型態可以發現：網絡集中性較高的為決策影響力聲望的網絡與溝通討論網絡，其中決策影響力網絡的資料並非是關係性的數值，僅是將每個政策菁英的決策影響力，以其他人主觀認定的方式，轉換成網絡矩陣性的資料來測量，較偏向聲譽途徑的測量方式。初步來看，從決策影響力網絡（61.838%）與溝通討論網絡（61.005%）的關係，影響力高的行動者似乎較為集中在少數行動者身上，行動者間高影響力與低影響力差距較大，也就是說，溝通討論的網絡連結多的關係，會特別集中於少數的行動者身上；而反觀資源依賴（41.118%）與協同行動（42.085%）的關係型態，反而較不會集中在少數政策菁英身上，影響力高低的差距較小。這樣的關係結構，顯示健保政策菁英間的資源依賴與協同行動的關係，是較為鬆散地散佈在很多行動者之間，並不太具備階層化的性質，這可能意味了在健保事務決策過程中，許多政策菁英都需要在政策的過程中進行資源交換，以及與他人

合作、協調的關係，才能有效的處理政策問題，或達到政策目的。因此，資源依賴與協同行動的關係較非由單一或少數的行動者所獨佔。雖然資源依賴與協同行動的關係，較為分散的分佈在不同行動者間的互動，但從影響力聲望的數值來看，在處理健保政策事務中較具影響力的行動者，還是集中在少數的政策菁英身上。

表 3 網絡集中化指數與健保政策菁英程度中心性標準化量數前十名

類別	行動者	決策影響力		溝通討論		資源依賴		協同行動	
		程度中心性		程度中心性		程度中心性		程度中心性	
		分數	名次	分數	名次	分數	名次	分數	名次
行政部門	衛生署	77.05	1	63.93	2	47.54	1	52.46	1
	勞委會			11.48	10	8.20	10		
	主計處	26.23	10						
	台北市政府							34.43	2
	中央健保局	63.93	2	70.49	1	45.90	2	34.43	2
立法部門	立法委員 2							14.75	9
	立法委員 3	27.87	9	16.39	8				
	立法委員 4							16.39	8
	民進黨團	59.02	3	13.12	9	13.12	7	22.95	4
	國民黨團	57.38	4			9.84	9	21.31	5
	親民黨團	36.07	7			8.20	10	19.67	6
	台聯黨團							13.12	10
雇主	全國工業總會	32.79	8						
勞工團體	全國總工會	31.148	9	11.48	10	8.20	10	22.95	4
	產業總工會					9.84	9	16.39	8
	職業總工會							13.12	10
	全國勞工聯盟							27.87	3
	勞工陣線聯盟							18.03	7
社福團體	消基會	27.87	10	11.48	10	13.12	7	14.75	9
	台灣醫改會			18.03	7	14.75	6	19.67	6
	督保盟			11.48	10	11.48	8		
醫事團體	醫師公會	47.54	5	16.39	8	22.95	4	16.39	8
	藥師公會			11.48	10	13.12	7	14.75	9
	牙醫公會					14.75	6		
	中醫公會					11.48	8		

	醫院協會	39.34	6	16.39	8	24.59	3	14.75	9
	地區醫院			11.48	10	16.39	5	22.95	4
中介團體	聯合報			39.34	4				
	民生報			40.98	3				
	中國時報系			34.43	5				
	自由時報系			21.31	6				
	民進黨政策會							16.39	8
	泛紫聯盟							19.67	6
	專家學者	學者一			16.39	8	9.84	9	
學者三				16.39	8	9.84	9		
學者四				13.12	9	8.20	10		
學者五						11.48	8		
平均數		16.208		10.471		7.086		11.052	
標準差		11.600		13.358		9.069		9.729	
網絡集中化 (in)		61.838%		61.005%		41.118%		42.085%	
網絡集中化 (out)		25.181%		56.006%		39.452%		42.085%	
密度				0.1047		0.0709		0.1105	
總關係數				396		268		418	

資料來源：作者整理。

再者，進一步分析政策菁英不同關係網絡集中性的非對稱的關係，可以更精緻地理解決策菁英在傳送與接收關係的差異性。故從同表的下方非對稱網絡的集中性指數中，可以發現一個有趣的現象，決策影響力網絡的數據是內向的網絡集中化程度最高，外向的網絡集中化程度最低，可見健保的影響力確實是集中在少部分行動者的手中。從三個關係性的網絡來看，是資源依賴關係的外向網絡集中性指數最低，表示健保政策的決策菁英，主動與他人建立資源互賴關係，並非集中於少數人身上，而是較為鬆散的分佈在不同行動者間。而從溝通討論的關係來看，政策菁英間的內向集中性程度很高，外向集中性程度（56.006%）也是三個關係性網絡中最高，顯示溝通討論網絡的結構特質是具有影響力的政策菁英，其實非但是別人依賴自己，自己也相對來說非常依賴與他人的溝通討論。而資源依賴及協同行動的關係，相較於溝通討論，並沒有集中在少數行動者的身上，表示雖然健保相關事務的溝通討論關係僅集

中在少數行動者的身上，但資源依賴關係與協同行動關係的集中性程度並不明顯，其之中外向的集中性與內向的集中性數值相似，可見健保政策菁英間的資源依賴關係與協同行動關係，不但較為分散，也比較傾向彼此的互賴關係，而非僅是單方面的依賴。

此外，從上述三個關係性網絡的密度來看，政策菁英間協同行動網絡的密度（0.1105, 11.05%）最高，顯示協同行動關係是健保政策菁英間互動最頻繁的網絡關係，若對照網絡集中性分數來看，協同行動關係中其互動的頻繁是分散在所有的政策菁英，而非僅僅集中在少數行動者。反觀從政策菁英間資源依賴關係的密度來看，資源依賴的關係並非如此頻繁與密切，從集中性的分數來看，相對於溝通討論網絡，資源依賴的關係也不會集中在少數政策菁英身上，應該是健保政策菁英互動上最為鬆散的關係型態。

## 二、政策菁英在健保網絡中的影響力大小

上述整體網絡的集中性分數，僅是初步的探索健保菁英間各種關係所構築而成的政策網絡整體結構，但對於行動者在處理健保事務中影響力高低的詮釋，仍然力有未逮。本小節繼之以網絡中心性指數的內向程度中心性，分別列出四個次網絡的內向中心性分數，並且先透過測量健保改革政策菁英間所形成的決策網絡個人影響力聲望<sup>7</sup>的高低的前十名，初步判斷這些政策菁英在決策網絡中的影響力。據此，上述表三除了羅列四個網絡關係的內向程度中心性，以及其平均值與標準差之外，作者在表中也列出各網絡關係中標準化內向程度中心性最高的前十名行動者，以作為判斷影響力大小的基礎。

整體來看，健保政策菁英間的溝通討論、資源依賴與協同行動三個關係性網絡，其影響力最高的前十名分布狀況較為分散，前十名都已經將近 20 多位。但反觀決策網絡影響力聲望的前十名政策菁英，則是呈現較為緊密的結構，影響力前十名的政策菁英似乎較其他三個關係性網絡

---

<sup>7</sup> 影響力聲望意指行動者被選擇在處理健保相關議題上具有影響力的數量，被其他行動者選擇的愈多（接收關係），表示在網絡中愈具有影響力，是透過內向程度中心性來計算。



少了一半，顯示從聲譽法途徑的角度來說，其判斷上與行動者在一般關係性網絡的影響力會有落差。然而，由於聲譽途徑是探究影響力大小最基本的方法，本研究仍然以決策網絡的影響力聲望的內向程度中心性作為討論的起點。

從決策影響力聲望的前十名政策菁英來說，其大多集中在三個類別：包含了行政部門（衛生署、健保局、主計處）、立法部門（民進黨團、國民黨團、親民黨團、台聯黨團、立法委員 3）與醫事團體（醫師公會、醫院協會），以及其他代表（全國工業總會、消基會）。健保業務的主管機關衛生署（77.05）與中央健保局（63.93），是所有行動者中公認在健保的政策網絡中影響力最大的政策菁英。由於健保局是唯一的保險人，在總額支付制度上掌握有絕對優勢的議價權力，而衛生署在制度上則是屬於監督健保執行的主管機關，自然有其影響力。立法委員與立院的各政黨黨團之所以具有影響力，則可能是在憲法上具有審議法案與預算監督之權，會對行政機關的決策造成影響，而其他的政策菁英，若要推動有利於己的法案通過，自然要取得立法委員與黨團的支持，而四個事件發生之時，大部分涵蓋在民進黨執政時期，民進黨立院黨團的標準化內向中心性分數較其他黨團更高，也可能是受訪者認為民進黨因為執政的關係，其黨團的力量可以透過黨務系統影響行政部門。再者，隸屬於醫事團體的醫師公會（47.54）與醫院協會（39.34），則位居影響力排名的前 5 與 6 名，顯示相較於雇主團體、勞工團體、社福團體、中介團體與學者專家，除了行政部門與立法部門之外，醫事團體在健保政策中較具影響力，也可能是涉入健保事務最為積極的團體。

總的來說，以上僅是以決策影響力網絡分析的結果，初步瞭解健保政策網絡決策影響力結構，雖具有參考的價值，但對於個別行動者在決策過程中影響力程度的解釋並不細緻。就社會網絡理論上的假定而言，決策過程必定鑲嵌在委員間既有的社會網絡關係結構之中，而決策影響力的展現，也必須依恃既有的社會網絡結構作為傳遞影響力的平台。從下表利用 QAP 多元迴歸程序的分析結果，也驗證了無論是溝通討論、資源依賴還是協同行動的關係，都有助於解釋決策影響力的大小。因此，對於政策菁英其他三個網絡的社會聲望的分析，並將互動關係與程度中

心性圖像化，其中不同部門背景的行動者，以不同的顏色標注，箭頭代表資源或訊息流動的方向，點的大小代表內向程度中心性的高低，有助於補充此一影響力聲望的分析結果。

表 4 影響健保決策影響力之 QAP 多元迴歸分析表

	決策影響 (R-Square = .099)
溝通討論	0.1869**
資源依賴	0.1562**
協同行動	0.0500**

資料來源：作者整理 (\*, P<.05; \*\*, P<.01)。

溝通討論網絡之中，內向程度中心性指數的前十名高達了 20 位，從分布的狀況來看，主要是行政部門的衛生署（63.93）、勞委會（11.48）與健保局（70.49），其中健保局與衛生署分別位居溝通討論網絡中最具影響力的第一、二名，此兩機關作為健保業務的主管機關，也是費用協定委員會與監理委員會的當然委員，具有制度性的優勢，大多數的政策菁英都必須仰賴健保局與衛生署提供資訊，或主動與兩者溝通。從內向程度中心性指數觀之，衛生署與健保局的分數遠高於其他行動者，顯示在溝通討論網絡中這兩者具有高度的影響力。而原本在決策影響力排名甚高的立法部門，僅剩下的民進黨團（13.12）在溝通討論網絡具有較高的影響力，顯示立法部門在健保的政策場域中，雖然制度上有決策的影響力，但最主要的功能並非是資訊的供給與溝通，而民進黨團作為這些政策事件發生時的執政黨團，其他行動者與其聯繫較為頻繁也甚為合理。除此之外，在溝通討論網絡具影響力人數較多的類別，還有醫事團體與中介團體以及學者專家，其中醫事團體包含了醫師公會（16.39）、藥師公會（11.48）、醫院協會（16.39）、地區醫院（11.48），這些代表也是監理會與費協會的當然委員，而這些政策菁英也是醫事團體中規模較大的團體。



資源依賴網絡的程度中心性分佈又較溝通討論網絡鬆散，影響力前十名的行動者已經高達 21 位。整體而言，在資源依賴網絡中程度中心性指數前幾名的政策菁英，與溝通討論網絡的差距不大，最重要的行動者仍是衛生署（47.54）與中央健保局（45.90），這部分與前述的溝通討論網絡重疊性甚高，且同樣遠高於其他行動者，但其標準化的程度中心性已不若溝通討論網絡高，與其他政策菁英間的內向程度中心性差距也縮小。由於溝通討論與資源依賴是政策過程中最重要的活動，分析結果顯示健保局與衛生署有能力在健保政策過程中，主導資訊的流通與資源的配置，尤其在溝通討論的影響力更甚於資源依賴關係。

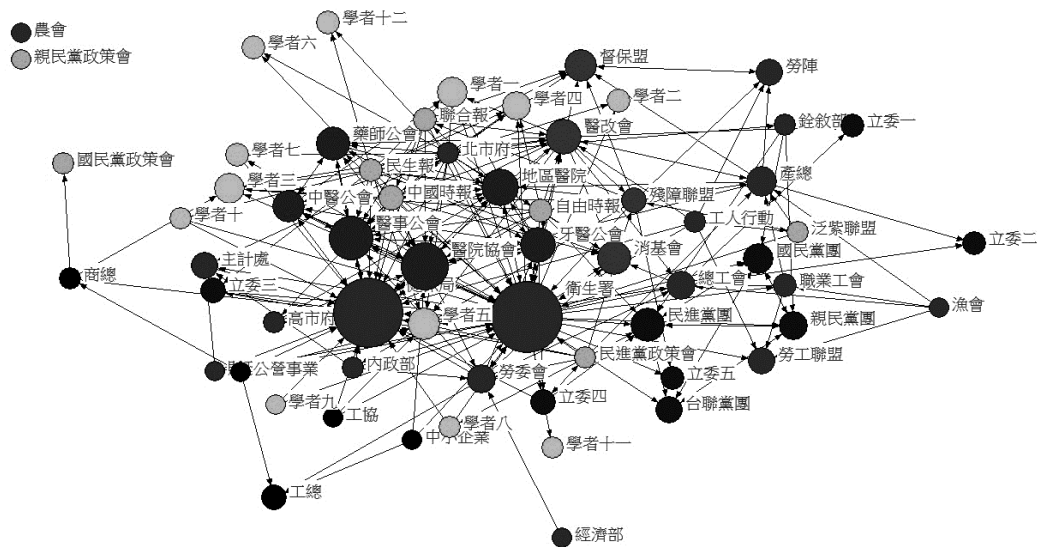


圖 2 資源依賴網絡

資料來源：作者自繪。

此外，在資源依賴網絡中位居前五名的政策菁英，尚有醫院協會（24.59）、醫師公會（22.95）與地區醫院（16.39），這些政策菁英也在決策影響力聲望名列前茅，而且同屬醫事團體的牙醫公會（14.75）、藥師公會（13.12）與中醫公會（11.48）也名列影響力的前十名，顯示政策過程中的資源依賴關係，有集中於健保局、衛生署與醫事團體等政策菁英的傾向，也進一步強化了官方與醫事團體主導台灣健保議題的印

象。此外，其他在資源依賴網絡中影響力較大的前十名，與前述溝通協調網絡並沒有太大的差異，社福團體一樣也在資源依賴的關係中非常活躍，其中消基會（13.12）、醫改會（14.75）與督保盟（11.48），更是政策立場偏向一般民眾權益的政策菁英，與醫事團體政策菁英的立場較為相左。立法部門的政策菁英，在政策過程中具有制度上的否決權，因此民進黨團（13.12）、國民黨團（9.84）與親民黨團（8.20）在資源依賴關係中，也受到其他行動者的依賴。而原本在溝通討論網絡位居前茅的報社團體，則在資源依賴關係中並未進入前十名，顯示媒體在健保政策中的角色大多作為資訊的中介與傳遞者，而非與其他行動者進行資源交換的關係。

協同行動網絡又比前兩個網絡關係更為鬆散，影響力位居前十名的政策菁英已達 22 位。從內向程度中心性來看，衛生署（52.46）與健保局（34.43）仍舊是位居協同行動網絡的前一、二名，顯示其他的行動者在參與健保相關事務時，非但與健保局和衛生署的溝通討論與資源依賴關係較為頻繁，也經常在政策事件的參與與意見的表達上，尋求主管單位的協助。由於其為對稱關係，雙方的互動關係必須是雙向互動才能成立，因此官方的政策也往往需要其他單位的支持。特別是，台北市政府（34.43）雖未在溝通討論與資源依賴的關係名列前茅，但在協同行動中卻與其他政策菁英有合作關係，顯示台北市政府角色的特殊性。

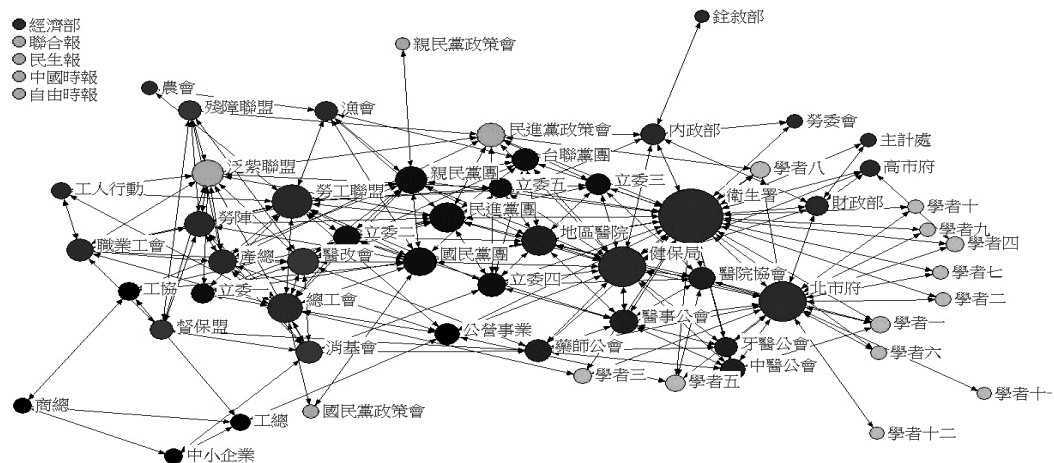


圖 3 協同行動網絡

資料來源：作者自繪。

不同的是，協同行動網絡的前五名中，排除了在其他資源與資訊交流網絡影響力較大的醫事團體，反而勞工團體的全國勞工聯盟（27.87），全國總工會（22.95）分別得到三、四名；而立法院的各政黨黨團，如：民進黨黨團（22.95）、國民黨團（21.31）與親民黨團（19.67），則也分居協同行動網絡中，受到其他行動者依賴的前四、五、六名，顯示勞工團體在參與健保永續事務當中，雖然在資訊溝通與資源依賴的網絡較不具與其他行動者交換資源的能力，不受到其他行動者的依賴，但在協同行動的關係上，卻經常與其他單位協同行動。因此，相較於資源豐厚與掌握專業的醫事團體，勞工團體雖然影響政策產出的資源相對薄弱，但卻也會積極與其他行動者進行協同行動，企圖影響政策產出的結果。而作為民眾或社會團體在國會的代言人，每個黨團或立委，本來就會在特定的政策立場上與立場相同的利益團體合作，因此協同行動的分數高，自是不難理解。特別是從上圖來看，勞工團體與立院黨團間在網絡中的位置較為接近，顯示兩者間緊密的協同行動關係。而立場偏向保護弱勢的泛紫聯盟（19.67），也在協同行動的網絡關係中位居第六位，似乎也顯示社會團體或勞工團體即使沒有實質的影響力，也會透過尋求其他單位的支持，來影響健保的決策。醫事團體在協同行動中則位居末位，顯示醫事團體的成員在協同行動的網絡中，並未成為其他行動者極力仰賴的對象。

### 三、政策菁英在健保政策網絡中的位置：核心與邊陲

若更進一步整合政策菁英不同網絡的內向程度中心性分數，可以從行動者本身四個網絡關係的組合，看出整體的影響力模式。作者先彙整出每一位政策菁英在溝通討論、資源依賴與協同行動三個關係網絡的內向程度中心性分數，並將在三個網絡中影響力皆位居前十名的政策菁英做一整理，並與透過聲譽途徑所測量出影響力聲望較高的前十名政策菁英進行對照，這些行動者代表了在健保永續政策網絡的核心行動者，在政策網絡的理論上較為接近政策社群（policy community; Marsh and Rhodes, 1992）的概念；此外，作者也將在三個網絡中內向程度中心性分數最低的倒數十名進行彙整，與影響力聲望最低的行動者進行比較，而

這些行動者則代表了邊陲的行動者，對政策過程較不具影響力，在理論上則較為接近議題網絡（issue network; Marsh and Rhodes, 1992）的概念。一般來說，在政策網絡中位居核心的行動者，實際上代表了對政策議題與產出的控制權，而邊陲的行動者對於政策產出的影響力，則不若核心的行動者強。核心與邊陲的分類，有助於更全面性的理解健保政策的權力圖像。

如下表所示，作者以每個網絡的內向程度中心性的平均數作為切割點（cut point），將在三個關係性網絡核心與邊陲的重疊者，與位居決策影響力聲望核心與邊陲位置的政策菁英做一對照，並以粗體字顯示兩者重疊的部分。結果發現若僅從重疊的政策菁英來看，在健保永續政策網絡中位居核心的行動者，並非僅有衛生署、健保局與醫事團體中的醫師公會與醫院協會，尚有勞工團體的全國總工會、社福團體的消費者文教基金會、以及立法部門中的民進黨團。從制度設計的角度來說，這些團體都是目前健保費協會與監理會的當然代表，均代表了社會上某些團體的利益，其在健保政策網絡中能居於政策社群的位置，顯示了其利益代表角色的重要性，以及對健保相關事務參與的積極程度。然而，若實際從內向程度中心性分數來看，雖然位居健保政策網絡的核心位置，但彼此間影響力的大小仍有不同。比如說：在任何一個關係性網絡中，健保局與衛生署的內向程度中心性分數皆遠高於其他行動者，顯示台灣的健保政策有明顯行政集權的傾向。

表 5 健保政策菁英內向程度中心性的分類

	三個關係性網絡的重疊者	決策影響力聲望
核心	行政部門：衛生署、健保局 立法部門：民進黨團 勞工團體：全國總工會 社福團體：消基會、台灣醫改會 醫事團體：醫師公會、醫院協會、地區醫院	行政部門：衛生署、健保局、主計處 立法部門：民進黨團、立法委員 3 國民黨團、親民黨團、台聯黨團 雇主團體：全國工業總會 勞工團體：全國總工會 社福團體：消基會 醫事團體：醫師公會、醫院協會
邊陲	行政部門：銓敘部、經濟部、高雄市政府 立法部門：親民黨團、立委一、立委五 雇主團體：全國商業總會、中小企業、工業協進會 勞工團體：農會、漁會、殘障聯盟、工人立法行動聯盟 中介團體：國民黨政策會 專家學者：學者二、學者九、學者八、學者六、學者七、學者十、學者十一、學者十二	行政部門：銓敘部、內政部、經濟部、高雄市政府、台北市政府 立法部門：親民黨團、立委一、立委五 雇主團體：公營事業、中小企業、工業協進會 勞工團體：勞工陣線聯盟、漁會、農會 社福團體：殘障聯盟、工人立法行動聯盟 中介團體：泛紫聯盟、民進黨政策會、國民黨政策會 專家學者：學者十一、學者十二、學者九、學者八、學者六、學者二

資料來源：作者整理。

此外，從位居邊陲的行動者來看，可以明顯的發現醫事團體的任何一個代表均不在邊陲行動者的範圍之內，對照核心的部分，則發現有兩個醫事團體的行動者名列政策核心，顯示在台灣健保政策中，醫事團體的參與並非弱勢。此外，社福團體也未名列邊陲範圍的行動者，但也未列核心的行動者，可見社福團體的所有行動者，在健保政策網絡中雖未有極高的影響力，但也並非是位居議題網絡的行動者。而從名列邊陲的所有行動者來說，雖然大部分的行動者名列健保費協會與監理會的委員，對健保政策有制度上參與的需求與責任，這些行動者都是在健保政策網絡中較不具影響力的行動者。其中，勞工團體名列邊陲的數量較多，共計有農會、漁會、殘障聯盟與工人立法行動聯盟，在處理健保事務的時候，這些勞工團體的立場，很有可能會相對容易被忽視。此外，雇主團體中的中小企業協會、工商協進會也是如此，以及行政部門中的銓敘部、經濟部與高雄市政府，被歸類在議題網絡的範圍中，這些團體



代表在健保政策網絡中，都並非是其他行動者依賴或仰重的對象。而中介團體中的國民黨政策研究部門位居邊陲，顯示此政策部門並未發揮應有的功能。專家學者縱然曾擔任過相關要職，但不在其位，被其他行動者諮詢或依賴的機會便少了很多，影響力自然降低。以前三圖來看，專家學者的位置大多位居最邊陲，且圈圈的大小也不大，對政策產出結果並無實質影響力。

總的來說，上述的分析皆在應用社會網絡分析法中的指標，以關係的角度探究政策過程中的權力關係，相較於傳統公共政策的權力途徑，將權力影響路徑立基於較為權變的方法，而非假定是菁英、官僚或是層峰的主導，會更適合現今較為多元化、複雜化的政策環境。然而，公共政策的理論與分析工具，除了解析政策過程中的權力分佈之外，更重要的是是否能對政策產出的結果，提供因果關係的解釋（Marsh and Rhodes, 1992; Knoke, 1994b; Sandström, 2008; Compston, 2009）。作者繼之以二代健保的家戶總所得制的結果為例，檢視社會網絡分析是否有助於呈現政策菁英權力的大小與政策產出間的因果關係。

#### 四、對決策產出的解釋：以二代健保家戶總所得制為例

自 2004 年二代健保規劃的研究成果公布以來，二代健保的保費新制，確定要從現行的六類十四目走向家戶總所得制的規劃方案。保費徵收的方式牽連甚廣，於 2002 年推動健保雙漲之時，就已經遭遇極大阻力，保費新制在推動過程中也遭遇諸多阻礙，然健保虧損的問題一直不斷擴大，歷經多位衛生署長與健保局總經理（局長），最後終於在楊志良擔任衛生署長，陳冲擔任行政院長時期，以妥協性的方式通過二代健保，其中最重要的保費新制：家戶總所得卻無法通過，取而代之是以現行六類十四目再加上補充保費，造成朝野極大爭議，導致一連串的政治效應。這一爭議至今遲遲未解，目前最新的結果則是補充保費的下限，由原訂兩千元提高到五千元，此為本案例政策產出的結果。

從一般公共政策權力途徑對於政策產出結果間因果邏輯關係的基本假定，權力或影響力愈大的行動者，愈可能在政策過程中主導政策產出。從政策網絡的觀點觀之，政策網絡的結構會影響政策產出的結果

(Marsh, 1998: 11; Compston, 2009: 35; Knoke, 1994b: 287-289, 2011: 210)，而政策網絡結構指涉了行動者間權力與資源依賴的模式 (Rhodes, 1997: 36-39)。再者，從政策範疇 (場域) 的角度觀之，針對政策發展過程的分析，重要行動者在決策參與的過程中，會形成不同的關係網絡模式，特別是資訊與資源交換的對稱與不對稱關係，與政策介入所佔據的位置，這些關係模式與相對位置同時決定了內部重要成員的權力關係與結構，這些關係與位置也左右整體政策的發展方向，影響政策產出的結果，強調的是政策產出過程中所產生的行動結構，以及行動結構對影響力的產生與政策產出結果的影響 (Knoke, 1994b: 288, 2011: 211)。此外，根據 Granovetter (1985) 的觀點，影響力或權力的存在是鑲嵌在社會關係網絡當中，具有社會性，有關係的存在，才會有影響力的產生。在社會網絡中內向程度中心性愈高者，其對其他行動者的影響力也愈高，而決策網絡中影響力聲望愈高者，相較於其他較低的行動者，影響決策產出結果的機率愈大 (Knoke, 1994a, 1994b, 2011)。綜合上述，政策參與者者間的社會關係網絡，除了會影響其在政策網絡之中的影響力，也有可能直接或間接的影響政策產出的結果，形成一個行動者間資訊與資源關係網絡影響行動者在網絡中的位置與影響力，並進而影響政策產出結果的模型。據此，本研究將驗證的模型描繪如下圖所示，其中影響力聲望對於關係性網絡及政策產出結果，可能具有中介效果。

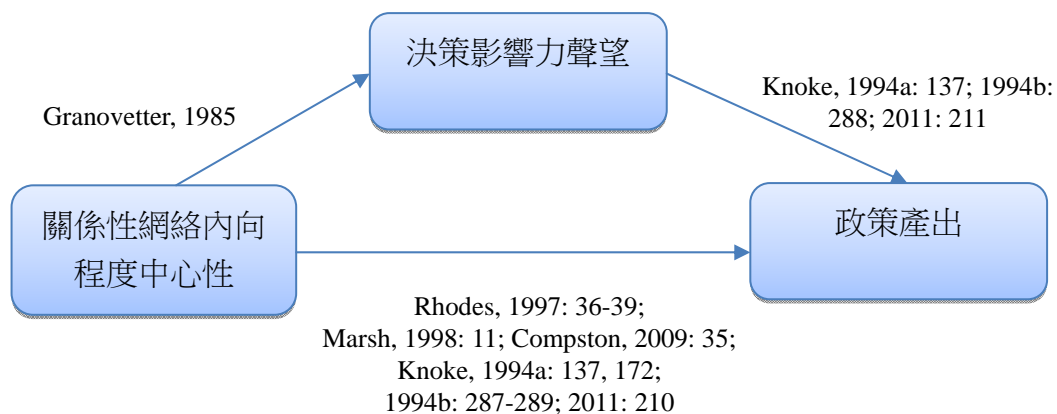


圖 4 權力與政策產出模型

資料來源：作者自繪。

由於網絡資料可能產生共線性的問題，在此先以相關性分析檢定自變數（溝通討論、資源依賴、協同行動、及決策影響）間的關係。如下表 6 所示，無論是三個關係性網絡與決策影響力，彼此間皆具有正向相關性，也就是社會關係中愈受歡迎的行動者，政策影響力愈大。然而，從三個關係性的網絡變數來看，協同行動與資源依賴關係的相關性偏高（.674\*\*），溝通討論與資源依賴關係間的相關性也偏高（.758\*\*），有共線性之虞，因此資源依賴關係可能不適合放入後續的分析。再者，過去政策網絡的研究，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，促成共識的達成與有效的集體行動，也認為在溝通討論關係中程度中心性高的行動者，對政策產出也會具有較高的影響力（Laumann and Knoke, 1987; Knoke, Pappi, Broadbent, and Tsujinaka, 1996）。且從其個別與決策影響力聲望間的關係，相較於溝通討論關係（.594\*\*），資源依賴關係（.797\*\*）與決策影響力聲望的相關性較高，會與決策影響力產生共線性，故後續的迴歸分析中，本研究留下溝通討論與協同行動兩個變數，作為代表關係性網絡的變數。

表 6 變數間相關性檢定 (n=61)

	溝通討論	資源依賴	協同行動	決策影響
溝通討論	1	.758**	.386**	.594**
資源依賴		1	.674**	.797**
協同行動			1	.600**
決策影響				1

資料來源：作者整理 (\*, P<.05; \*\*, P<.01)。

據此，為了進一步瞭解政策產出是否會受到社會關係網絡與決策影響力聲望的影響，本研究在此提出溝通討論、協同行動、影響力聲望與政策產出間的路徑圖如下，其中溝通討論關係與協同行動關係本應是具有相互影響的關係，然根據 Laumann 與 Knoke (1987) 的研究，有先有良好的溝通關係，才會更容易有良好的集體行動，因此據以提出以下的影響路徑：第一，溝通討論網絡對政策產出的影響路徑有四，溝通討論網絡的中心性程度直接影響政策產出的結果，溝通討論關係影響政策菁

英在網絡中的影響力，然後再影響政策產出結果，以及溝通討論關係影響協同行動的關係，再進而影響政策產出結果，或透過影響力聲望再影響政策產出結果。第二，協同協動網絡對於政策產出的影響路徑有二，協同行動的內向程度中心性直接影響政策產出結果，以及協同行動的網絡直接影響政策菁英在決策網絡中的影響力聲望，再進一步影響政策產出的結果。也就是說，溝通討論關係、協同行動關係與影響力聲望對政策產出的影響具有直接效果，而溝通討論與協同行動關係除了直接效果之外，也有間接效果的影響。

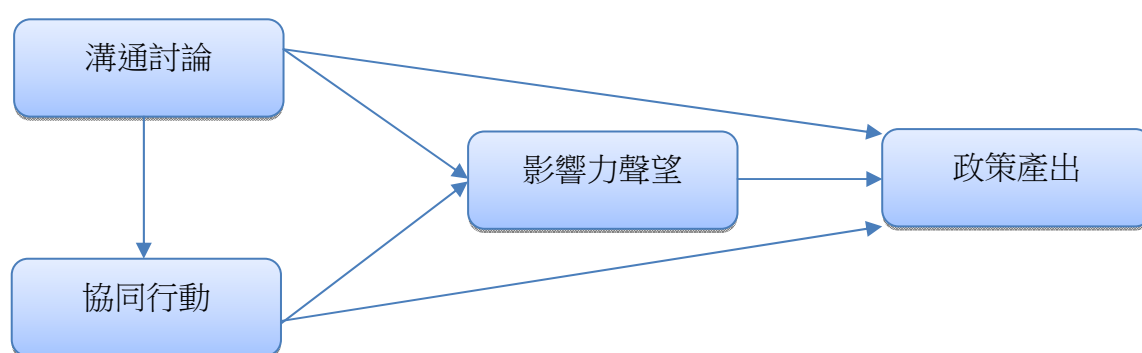


圖 5 社會網絡、影響力聲望影響政策產出結果路徑分析假設圖

資料來源：作者自繪。

經由迴歸分析得到結果如下表 7 所示，並將圖 5 模式修正如圖 6，其表示本文使用的變數範圍中，解釋家戶總所得制推動失敗結果的最佳模型。在直接效果上，行動者的政策影響力聲望，對政策產出結果具有直接正向顯著效果（ $\beta=.051, p<.1$ ）；行動者的溝通討論網絡，對決策網絡的影響力聲望也具有直接正向顯著效果（ $\beta=.427, p<.001$ ）；協同行動關係，對決策網絡的影響力聲望具有直接正向的顯著效果（ $\beta=.433, p<.001$ ）；溝通討論關係的內向程度中心性，對彼此間協同行動關係，也具有直接正向顯著的效果（ $\beta=.384, p<.01$ ）。從直接路徑效果可發現，每一位行動者在決策網絡中的影響力，是影響政策產出結果的重要因素，反而溝通討論關係與協同行動關係，與家戶總所得制的推動失敗之間並無顯著且直接的關連性。溝通討論關係與協同行動關係的內向程

度中心性，都雙雙的影響誰在健保政策中具有影響力，也驗證了 Granovetter (1985) 社會鑲嵌性的觀點。再者，溝通討論關係反映的是參與健保政策行動者間溝通討論的狀況，政策菁英間的協同行動必須要仰賴良好的溝通，藉以降低衝突並增加行動上的共識，因此溝通討論關係中愈依賴他人的行動者，也愈依賴他人行動上的合作，以達成政策目的。

表 7 模型效果驗證：家戶總所得制 (n=61)

依變數 \ 自變數	模型一		模型二		模型三	
	政策產出結果		影響力聲望		協同行動	
	β	Exp(β)	β	VIF	β	VIF
溝通討論	.033	1.033	.427***	1.173	.384**	1.000
協同行動	-.057	.944	.433***	1.173		
影響力聲望	.051 <sup>+</sup>	1.052				
調整後 R-S	.151 <sup>+</sup> (Cox & Snell)		.495***		.133**	
-2 loglikelihood	70.861					

資料來源：作者整理 (+, P<.1; \*, P<.05; \*\*, P<.01; \*\*\*<.001)。

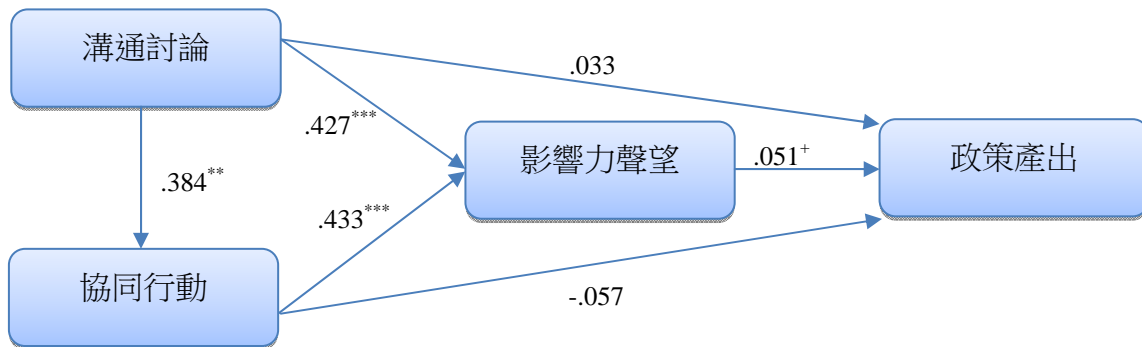


圖 6 社會網絡、影響力聲望影響政策產出結果路徑分析圖

資料來源：作者自繪。

再者，從間接效果來看，值得注意的是溝通討論、協同行動、影響力聲望與政策產出之間的關係。由此模型來看，政策菁英的影響力聲望，會是溝通討論關係及協同行動關係與政策產出結果間的中介變數。也就是在此個案政策菁英間的溝通討論與協同行動關係，並不能直接影響政策產出的結果，而是透過影響了政策菁英在政策網絡中影響力的大小，再影響到政策產出的結果。然由於本個案中溝通討論關係、協同行動關係或影響力聲望對政策產出變數的總效果值皆非常的低，在因果關係的解釋上便要相對的保守。

## 伍、結論與建議

### 一、研究結論

上述的分析在 62 名健保政策菁英的資料中，初步驗證了社會網絡中解析一個結構中影響力機制最重要的兩個重要假設：一、愈居於關係網絡中心位置的行動者，其決策影響力愈大，具有社會鑲嵌的性質；二、政策產出的結果是受到行動者在關係網絡的位置，以及其影響力大小的影響。因此，健保政策的政策產出與決策影響力的展現，是鑲嵌在既有的社會關係之中，一個行動者在決策網絡中影響力的大小，其實反映了在各種不同社會網絡中不對稱的依賴關係，任何人在一決策的網絡中不僅僅是單純的僅有理性決策上的需求，有很多時候決策所處的社會系統的作用能反映在這些決策行為上。例如：為何決策的影響力會鑲嵌於溝通討論的網絡關係中？有些行動者需要與其他行動者溝通以降低衝突，或依賴其他單位給予健保相關事務相關的專業意見，也因此溝通討論網絡內向程度中心性高的行動者，其在決策過程的影響力也高，也愈有可能影響政策產出的結果；同理可證，由於本身實力或資源的不足，有些行動者需要他人一同在爭取權益的過程中協同行動，因此經常被他人依賴一同行動的政策菁英，影響力便容易擴展到其他政策的參與者。根據

政策網絡的基本假定，沒有任何一個行動者能單獨達致其政策的目的。這些決策過程中的社會活動，反映了行動者在不同社會網絡中關係的不對稱性，不對稱性也導致了不同行動者決策影響力的差距。

據此，本研究的結果主要揭示了以下幾點實務與理論上的意涵：首先、健保政策菁英決策的影響力，與這些行動者在三個關係性網絡的位置有關。從社會網絡原始矩陣與相應的決策網絡的影響力機制的 QAP 分析，發現所有的關係性網絡，都對決策網絡的影響力聲望有顯著的影響。此結果顯示三個關係性網絡，可以轉換為政策菁英在決策網絡中的影響力，而這部分的分析，也同時驗證了社會鑲嵌的理論，決策的影響力，程度不等的鑲嵌在政策菁英間社會網絡的關係基礎上。而從 QAP 的多元迴歸分析中，決策網絡的影響力聲望大小，明顯的溝通討論與資源依賴關係有關連性，顯示在溝通討論與資源依賴關係中受歡迎程度高的行動者，在健保決策參與的影響力也較大。從內向程度中心性前十名的行動者看來，溝通討論與資源依賴前十名的行動者，與影響力聲望前十名的行動者重疊性甚高，顯示台灣健保的永續政策網絡中，影響力高的代表是有其社會基礎的，並不是僅依靠資源或制度的力量掌握決策的影響力。

從決策網絡影響力聲望的內向程度中心性，以及三個社會網絡中位居核心位置的行動者觀之，行政部門中，以衛生署、健保局的影響力最大，甚至高於其他行動者甚多，顯見台灣與健保永續有關的政策，官方主管單位的主導性濃厚。而醫事團體中的醫師公會與醫院協會，也比其他行動者的程度中心性高，顯示除了行政部門中的健保局與衛生署之外，醫事團體在健保事務的參與中，有其影響力與積極性，從政策網絡的理論觀之，健保局、衛生署，以及醫事團體，在健保政策中可以被歸類為具影響力的政策社群。反之，從邊陲的行動者來檢視，也可以窺知醫事團體中，並沒有任何一個政策菁英被列入邊陲的位置，反倒是勞工代表團體中的農會、漁會、殘障聯盟、工人立法行動聯盟，雇主團體代表中的中小企業、工業協進會，以及專家學者等，是健保政策中的弱勢團體，較偏向議題網絡範圍的行動者。而社福團體中的消基會、醫改會、身心障礙者協會，其是介於核心與邊陲的中間，並非與健保局、衛

生署和醫事團體同列政策社群，但也並非是較無影響力的議題網絡行動者，這有可能與社福團體雖然並非核心，但也善於利用體制外的資源（如：媒體、社會運動）來反映對健保政策的意見，迫使官方的健保局、衛生署與醫事團體不得不回應社福團體的需求有關。

對於公共政策的研究而言，決策制訂的本質是權威性的價值分配活動，這種分配活動的底層結構，其實就是權力的本質（丘昌泰，2010：264）。決策制訂是掌權者透過政策的制訂，相互爭鬥的一場政治賽局。然而無論如何，公共政策理論除了描繪政治遊戲的權力圖像之外，更重要的任務則是探究權力遊戲與政策產出之間的關係（Marsh and Rhodes, 1992; Sandström, 2008; Compston, 2009），以有效預測政策結果。本研究以推動二代健保家戶總所得制為例，檢證政策菁英間的關係性網絡與影響力聲望，是否會對家戶總所得制歸敗垂成的結果造成影響。結果發現決策影響力聲望愈大，愈能影響家戶總所得制的政策產出結果，而政策菁英間溝通討論與協同行動網絡的關係，也確實能透過影響力聲望的大小，對家戶總所得制政策產出產生影響。由此可知，在健保政策網絡之中，影響力較大，掌握較多資源，較無需仰賴他人的行動者，較為反對推動家戶總所得制，因此也造成了如今六類十四目加上補充保費 1.5 代健保的結果。這樣的分析結果，也揭示了一個重要的網絡管理策略（network management strategy; Klijn, Koppenjan and Termeer, 2011），若政府為核心行動者的成員之一，就要想辦法促進行動者間彼此的溝通，與其他的核心行動者先達成共識，成為網絡的啟動者與協調者，則有利於後續政策的推動；若政府並非核心的行動者之一，就要想辦法與核心的行動者建立連結的關係，尋求對政策的支持，以有利於政策過程的管理。

據此，此結果也凸顯在台灣健保政策主導政策議題與方向行動者，限縮在特定的團體，無論是行政部門的衛生署、健保局，或是醫事團體的成員，均顯示台灣的健保政策比較傾向少數具有專業與行政權力的菁英，掌握決策權。而此研究結果也呼應菁英論者的觀點：即便是民主國家，公共政策受到菁英宰制仍是不可避免的特徵（Pareto, 1991）。

目前經歷行政院組織改造後，原健保局已經改制為中央健康保險



署，衛生署也合併部分內政部業務，改制為衛生福利部，而攸關健保每年五千多億預算分配的費用協定委員會，也因應與監理會兩會合一與收支連動的需求，改制為讓付費者代表與醫事服務提供者代表直接進行協商的全民健康保險會。期待新的運作機制能發揮協調與整合的綜效，更有利於政策參與者權力的平衡與共識的達成。

## 二、理論反省與建議

藉由對健保永續改革四個政策事件參與者的分析，有關決策過程中權力分佈與其影響因素，以及對政策產出的影響，透過社會網絡分析已獲得初步驗證，非但回應了公共行政學者最關心的問題：誰統治決策的產出；也對網絡管理的策略性思考提供了經驗性的分析。公共行政領域過去在研究決策過程的權力分佈，並沒有獲致一個很好的理論共識，也沒有發展出完整的分析工具，也因此造成了權力概念的複雜性與測量權力大小的難度，或導致過度社會中心論或國家中心論的批評。就連晚近為了解析行動者間權力依賴所發展的政策網絡途徑，雖然避免了傳統公共政策權力各種途徑中，太過預設權力分佈僅集中在特定的團體或階級的缺陷，而忽略現今複雜的政策環境影響力的來源是動態且多元的，也會因為不同的政策場域而所有不同，無法一概而論。然政策網絡途徑卻因為分析工具上的貧乏，遭致了過於喻象化的批評（Dowding, 1995, 2001；王光旭，2005、2009），即使是發展了將近 30 年之久，在不同國家累積大量的個案研究，還是被認為對政策過程管理的貢獻非常的有限（Klijn, Koppenjan and Termeer, 2011: 172）。

社會網絡分析將研究的眼光，放置在行動者間所處關係系統的層次來理解權力的關係，不同的關係系統會呈現不同的權力分佈，也當然會影響不同的決策行為，也會影響到決策產出的結果。這種貼近社會結構來解釋權力分佈的方法，對於行動者間社會關係的解析與權力分佈的理解，似乎比僅僅單獨思考人類效用函數的理性計算，對於決策過程的策略互動與管理還接近真實；也比僅關注行動者利益與策略或階級差異的傳統政策過程理論（如：多元論、馬克思主義、統合主義、菁英論等）更為具體。無怪乎，Deleon 與 Martell（2006）從後實證主義（post-

positivism) 的角度，認為社會網絡分析途徑可以補充現今政策分析途徑的缺憾，有利於在網絡的環境下解釋治理的活動，擬定管理策略；而地方治理或都市規劃的研究領域中，Healey (2007) 認為都市菁英間的社會網絡是決定都市規劃的重要因素，顯示社會網絡分析法的應用，對於都市發展與管理的研究有重要的示範作用。社會網絡分析應用在政策網絡的研究，也能改善政策網絡缺乏分析工具的缺點 (Knoke, 2011)。在國內，相關研究工具在政策分析領域的使用，也逐漸開始有推展與應用的發展趨勢 (劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟, 2006; 陳世榮, 2007; 史美強、王光旭, 2008; 王光旭, 2008、2011)。

當然，就一個政策網絡機制而言，光分析行動者間社會關係便要解析政策過程的權力分佈，甚至預測政策產出的結果，必定有所不足；況且，關係的中心性程度是否能成為測量權力的指標，在方法上也有討論的空間。從權力測量的現實來看，影響一個決策過程權力分佈樣態的因素，除了行動者間互動關係之外，還包含了制度因素、議題的差異、政治經濟的環境、國際的環境、行動者間資源的差異、社會的接受度、媒體的操弄等等。就方法論的角度而言，社會網絡分析將決策機制的測量限定在一定範圍內的網絡關係，雖然有利於操作化，但卻可能忽略了行動者背後所連結的社會機制，造成決策影響力的分析與行動者背後社會與制度脈絡脫節。雖然社會網絡分析在因果關係上具有很強的解釋力，也能夠精確的帶來分析上的客觀性與可操作性，但它同樣也帶來分析與解釋上的困擾。比如說，在社會網絡觀點的基本假定是：一個人擁有關係的規模和其在網絡中的地位會對行動者的收益有正面的影響，因果的邏輯是網絡的關係形式決定了一個行動者的權力分佈與影響力，然反過來說，也可以提出一個相對觀點的假設，即一個人在正式制度當中的地位，同時決定了他的網絡地位與收益的大小。它呈現了一個對網絡分析的疑惑是：是網絡決定資源，還是資源決定網絡？從台灣健保政策中最具影響力的行動者為健保局與衛生署，健保局是單一保險人，具有壟斷性的權力，衛生署綜理衛生事務，便可窺知一二。換言之，在正式制度佔據制度優勢位置的行動者，其實與關係網絡中佔據中心位置的行動者有很大的重疊性。

再者，從社會網絡分析的角度來說，權力的形成是建立在關係可以被建立的基礎上，也就是影響力的產生會有所謂的接受方與傳遞方，社會網絡分析方法分析的是關係的數量、管道與型態，也透過這些數據來判斷誰有影響力。一個節點若內向程度中心性高的時候，表示其他節點主動與其接觸的狀況較為頻繁，自然就有機會去影響他人的意向，反過來說，若接觸的管道都沒有，根本也無從影響他人起，而且在政策網絡的分析中，抽樣與討論的範圍與系絡，自然是政策過程中的參與者（Knoke, 1994b），也因此，對政策網絡研究信效度影響最鉅的，往往在於抽樣與界定研究邊界的方法。一個具有權力的人，也要有傳遞影響力的關係作為影響他人的管道，在政治的場域中也不例外。況且，關係的頻繁與影響力的大小是否能劃上等號，還要取決於關係的內涵、品質與深度為何，這是本研究目前尚未觸及，但未來或許可茲努力的地方。

雖然本文為初探性的嘗試，在研究方法上的限制與缺失，也可能會影響到資料詮釋的效果，本文也據以提出未來相關研究可茲思考改進的方向：首先，本研究在三個關係性網絡的資料來源，雖有 33 位受訪者是透過親自指陳確認，然其他無法訪問到的政策菁英是基於作者對文獻或報導內容的主觀認知，再輔以受訪者對關係的確認。雖然經過受訪者的確認，進行對過錄關係內容的補充與交互檢證，但仍然不是以透過每一位受訪者親自指認的方式進行關係的確認，可能會與實際的結果有所落差，但若要透過每一個政策菁英的指認，便需面對回收率過低而導致測量偏誤的狀況，因此在現實上資料蒐集上的妥協，可能會導致研究效度的問題，建議未來政策網絡研究在接觸受訪者良好的情況下，仍是以當事人的面訪作為指認政策菁英間關係的方法。

第二，本研究在政策立場與政策結果資料的過錄上，雖然以行動者的立場和最後政策產出的結果作為判斷的標準，然而政策的過程往往是政治的過程，立場的變動所在多有，而政策產出的結果往往是利害關係人間相互妥協的產物，因此，同一行動者在不同時期，可能也會有不同的政策立場。為求分析上易於判斷與操作化，雖然本研究以行動者最後的政策立場，與政策產出間的一致性作為資料過錄判斷的標準，但對於妥協的立場與政策產出結果的一致性，對行動者當事人應該算成功或失

敗，以及其立場轉移的動態過程，則無法進行很細緻的考慮與分析。建議未來的研究在樣本數量較大的狀況下，可以更細緻的將政策產出是成功、失敗、妥協的結果進行更具體的分析。甚至以動態網絡研究的方式，蒐集不同時間點，行動者間不同政策立場的改變與政策網絡結構的變化，並將之間的關連性進行更為細緻的分析。

第三，本文的研究對象為政策菁英，在樣本數不高的狀況下，一方面可能會導致變數間有邊際顯著（*marginal significant*）或不顯著的情形，另一方面也無法透過結構方程模型（*structural equation model*，簡稱SEM）來驗證變數間路徑的關係，是樣本數較小而不得不的妥協。路徑分析同時處理多組迴歸方程式的運算，其背後的數學原理並未考慮多次執行檢定所造成的統計錯誤膨脹的問題，變數間也僅能檢定單向度的因果關係，無法進行遞迴的關係驗證。然而，除了本研究依據理論所設定的路徑關係之外，現實上行動者間的協同行動確實也有可能影響彼此的溝通關係，其政策影響力的大小也有可能影響溝通討論的關係或集體行動的良窳。且本研究關係性的資料屬於橫斷性的資料，雖然從理論上加強路徑間關係的解釋，然未提供足夠的時間自由度來確定關係性變數間的因果關係，也是本研究的限制之一。以上的原因皆造成本研究在社會關係網絡與政策產出因果關係的詮釋上必須更為審慎，相信這也是未來應用社會網絡分析所必須面對的挑戰之一。

最後，回歸到本文所探究的核心，作者期待社會網絡分析能對政策過程中權力分佈的測量，與找出政策產出影響因素提供適切的解答，並為制訂政策過程中網絡管理的策略提供經驗的基礎。簡言之，政策過程絕非政治真空狀態下的科學的探索（Munger, 2000: 30），即使設計上完美無瑕的政策，仍須經過政治上的合法化程序，這其中，公共政策不只是社會整體成本效益的問題，更是行動者間如何折衝權衡的問題，而折衝權衡的過程，就展現在行動者間的社會網絡的互動模式。從本文經驗個案的操演來看，或許本文在網絡分析工具的應用與操作上，還有更精緻與進步的空間，然初步而言社會網絡分析在這樣的研究議題下也確實能有所發揮。目前公共行政學界對社會網絡分析的應用性還相對陌生，相關的研究成果並不多見。據此，本文定位在初探性的個案操演與應

用，相關的研究問題設定、資料蒐集與分析方法、分析結果的詮釋可以被複製應用在其他的個案上，期望這篇文章能在公共行政領域中扮演拋磚引玉的角色，為後續社會網絡分析的應用提供更多參考的基石。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 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。
- 王光旭，2008，〈政策網絡的行動體系分析：以台中工業區聯外道路案為例〉，《政治科學論叢》，37：151-210。
- 王光旭，2009，《決策的社會鑲嵌性及其影響：台灣中醫及牙醫健保總額支付委員會決策機制之分析》，國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 王光旭，2011，〈社會網絡影響公私協力運作成效之研究：以台灣中醫與牙醫健康保險總額支付委員會為例〉，《行政暨政策學報》，53：65-114。
- 王光旭、陳敦源，2010，〈政務領導、國會監督與官僚自主：台灣全民健保政策「否決者」之研究，1986-2004〉，《行政暨政策學報》，50：107-157。
- 丘昌泰，2010，《公共政策基礎篇》，台北：巨流。
- 史美強、王光旭，2008，〈台灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究〉，《公共行政學報》，28：54-73。
- 馬財專，2007，〈網絡分析在政策領域的分析脈絡〉，《政治科學論叢》，33：1-42。
- 陳世榮，2007，〈探究環境治理中的知識溝通：台灣氣候變遷研究的網絡分析〉，《公共行政學報》，25：1-30。
- 陳敦源，2006，〈全民健康保險監理會未來運作機制規劃之研究〉，全民健康保險監理委員會委託研究計畫。
- 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011，〈政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例〉，《國家與社會學報》，10：1-65。
- 羅家德，2005，《社會網絡分析講義》，北京：社會科學文獻出版社。
- 劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟，2006，〈網絡分析在利害關係人概念之應用：以我國全民健保政策改革為例〉，《台灣社會福利學刊》，4（1）：95-130。
- 熊瑞梅，1995，〈台中市都市變遷：區位、政府及地方菁英影響力結構（II）—行動體系觀之分析〉，國科會專題研究計畫（NSC84-2412-H029-001）。

## 二、英文部分

- Aldrich, Howard E. and David A. Whetten. 1981. "Organizational Sets, Action Sets and Networks: Making the Most of Simplicity." In Paul C. Nystrom and William Haynes Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*. London: Oxford University Press, 385-408.
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *The American Political Science Review*, 56: 947-952.
- Baldwin, Timothy T., Michael D. Bedell, and Jonathan L. Johnson. 1997. "The Social Fabric of A Team-based MBA Program: Network Effects on Student Satisfaction and Performance." *Academy of Management Journal*, 40(6): 1369-1397.
- Bonacich, Phillip. 1987. "Power and Centrality: A Family of Measures." *American Journal of Sociology*, 92: 1170-1182.
- Brass, Dan and Marlene Burkhardt. 1992. "Centrality and Power in Organizations." In Nitin Nohria & Robert G. Eccles (eds.), *Networks and Organizations*. Boston: Harvard Business School Press, 191-215.
- Burris, Val. 2005. "Interlocking Directorates and Political Cohesion among Corporate Elites." *American Journal of Sociology*, 111: 249-283.
- Carlsson, Lars. 2000. "Policy Networks as Collective Action." *Policy Studies Journal*, 28(3): 502-521.
- Compston, Hugh. 2009. *Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Robert Alan. 1961. *Who Governs?* New Heaven: Yale University Press.
- Deleon, Peter and Christine R. Martell. 2006. "The Policy Science: Past, Present, and Future." In B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*. London: Sage, 31-49.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach." *Political Studies*, XLIII: 136-158.
- Dowding, Keith. 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.
- Dunleavy, Patrick and Brendan O'Leary. 1987. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: MacMillan Education.
- Dye, Thomas R. 2002. *Understanding Public Policy*. N. J.: Prentice Hall.
- Easton, David. 1985. "Political Science in the United States: Past and Present." *International Political Science Review*, 6(1): 133-152.

- Forester, John. 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Freeman, Linton C. 1979. "Centrality in Social Networks: I Conceptual Clarification." *Social Networks*, 1: 215-239.
- Galaskiewicz, Joseph. 1979. *Exchange Network and Community Politics*. New York: Academic Press.
- Galston, William A. 2006. "Political Feasibility: Interests and Power." In Michael John Moran, Martin Rein, and Robert Edward Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 543-556.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in A Network Society*. New York: Cambridge University Press.
- Ham, Christopher and Michael James Hill. 1984. *The Policy Process in the Modern Capitalist Society*. Sussex: Harvester Press.
- Hanneman, Robert A. and Mark Riddle. 2005. *Introduction to Social Network Methods*. Riverside, CA: University of California, Riverside (published in digital form at <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>)
- Healey, Patsy. 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: towards a Relational Planning for our Times*. London: Routledge.
- Hudson, John and Stuart Lowe. 2006. *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- John, Peter. 2001. "Policy Networks." In Kate Nash and Alan Scott (eds.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*. Oxford: Blackwell Publishing, 139-148.
- John, Peter. 2011. *Making Policy Work*. New York: Routledge.
- Kadushin, Charles. 1995. "Friendship among the French Financial Elite." *American Sociological Review*, 60: 202-221.
- Kettl, Donald F. 1999. "The Future of Public Administration." *Journal of Public Affairs Education*, 54: 127-133.
- Klijn, Erik-Hans. 2007. "Networks and Inter-organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management." In Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 257-281.



- Klijn, Erik-Hans, Joop Koppenjan, and Katrien Termeer. 2011. "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks." In R. A. W. Rhodes (ed.), *Public Administration 25 Years of Analysis and Debate*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 156-173.
- Knoke, David and Song Yang. 2008. *Social Network Analysis* (2 ed.). London: SAGE.
- Knoke, David. 1994a. *Political Network: the Structural Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Knoke, David. 1994b. "Networks of Elite Structure and Decision Making." In Stanley Wasserman and Joseph Galaskiewicz (eds.), *Advances in Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Sciences*. London: SAGE, 274-294.
- Knoke, David. 2011. "Policy Networks." In John Scott and Peter J. Carrington (eds.), *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*. London: SAGE, 210-222.
- Knoke, David, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent, and Yutaka Tsujinaka. 1996. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Krackhardt, David. 1987. "QAP Partialling as a Test of Spuriousness." *Social Networks*, 9: 171-186.
- Krackhardt, David. 1988. "Predicting with Networks: Nonparametric Multiple Regression Analysis of Dyadic Data." *Social Networks*, 10: 359-381.
- Krackhardt, David. 1992. "The strength of Strong Ties: The Importance of Philos in Organizations." In Nitin Nohria and Robert G. Eccles (eds.), *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 216-239.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The Policy Orientation." In Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.), *Policy Science*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 3-15.
- Lasswell, Harold D. 1990. *Politics: Who Gets What, When and How?* New York: Peter Smith Publisher.
- Laumann, Edward O. and David Knoke. 1987. *Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.
- Laumann, Edward O. and Franz Urban Pappi. 1976. *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. New York: Academic Press.
- Laumann, Edward O., Peter V. Marsden, and Joseph Galaskiewicz. 1977. "Community-elite Influence Structures: Extension of a Network Approach." *American Journal Sociology*, 83: 594-631.
- Lindblom, Charles Edward. 1980. *The Policy Making Process*. Englewood, Cliffs., N. J.: Prentice-Hall, Inc.
- Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View*. London: MacMillan Press.

- Marsh, David and R. A. W. Rhodes. 1992. "Policy Community and Issue Networks: Beyond Typology." In David Marsh and R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy Network in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 249-268.
- Marsh, David. 1998. "The Development of the Policy Network Approach." In David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, 3-17.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Munger, Michael C. 2000. *Analysing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York: W. W. Norton.
- Pareto, Vilfredo. 1991. *The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publication.
- Rhodes, R. A. W. and David Marsh. 1992. "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches." In David Marsh and R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy Network in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1-27.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sandström, Annica. 2008. *Policy Networks: The Relation between Structure and Performance*. PhD thesis, Dept. of Business Administration and Management, Luleå University of Technology.
- Scott, John. 2001. "Study Power." In Kate Nash, and Alan Scott (ed.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*. Oxford: Blackwell Publishing, 82-94.
- Scott, John G. 2005. *Social Network Analysis*. London: SAGE.
- Scott, Robert A. and Arnold R. Shore. 1979. *Why Sociology Does Not Apply: A Study of the Use of Sociology in Public Policy*. New York: Elsevier.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behaviour* (4 ed.). New York: Macmillan.
- Sparrowe, Raymond T., Robert C. Linden, and Maria Kraimer. 2001. "Social Networks and the Performance of Individuals and Groups." *Academy of Management Journal*, 44(2): 316-325.
- Wasserman, Stanley and Katherine Faust. 1994. *Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press.
- Wildavsky, Aaron. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown and Company.

## 附錄一：健保四個重要事件背景

事件	事件名稱	事件背景
一	二代健保：家戶總所得制	<p>自前衛生署長李明亮主導二代健保規劃，於 2004 年正式提出家戶總所得制的保費新制，然卻一直遲遲無法通過二代健保，直到楊志良擔任衛生署長時，推動通過二代健保規劃案，行政院長陳冲於 2012 年 4 月 4 日拍板定案，二代健保將延至明年一月一日實施，新費率擬採百分之四點九一，但仍須經衛生署費用協定、監理委員會兩會聯席審查確定。</p> <p>與現行健保最大不同，二代健保須課補充保費。然而最重要的修法精神：家戶總所得制卻沒有通過，並以補充保費的方式來替代，導致極大的批評與爭議。所謂補充保費，意指累計超過四個月投保金額的獎金，以及單筆金額超過兩千元的兼職薪資所得、執行業務收入、股利、利息及租金，都要課百分之二的補充保費。然因為銀行公會的強烈反彈，後又修正補充保費的規劃。</p>
二	總額支付制度推動與實施	<p>為了健保的永續經營，中央健保局自 1998 年起逐步改採總額預算支付制度，西醫醫院則在 2001 年 7 月納入總額預算制範疇內，往後每年透過費協會來統籌討論每個部門的分配款。</p> <p>在論量計酬制度的時代，醫療支出無上限，個別醫院不需要和其他供給者競爭資源，可以完全根據病患的需求提供服務量。總額預算制度則是按醫療區域給予固定總額，個別醫院的收入除了與自己提供的服務量有關外，還取決於其他競爭者提供的服務總量。為因應支付制度造成的財務壓力，醫院同時有降低成本及增加服務量兩種誘因。因此總額支付制度的實施對醫療服務品質的影響取決於供給者成本節制與提高服務量兩股力量作用的結果。</p>
三	健保雙漲	<p>於 2002 年 9 月 1 日調漲，但前衛生署長李明亮曾承諾，調整保費前一定向立法院協商，但卻利用立法院休會期間調漲保費，被批規避立法院監督，監察院也提出異議，李明亮辭職。此次調漲引發全國各大工會動員抗爭。於 2003 年取消高診次、檢驗（查）的部分負擔。</p>
四	藥價黑洞	<p>健保局給付給醫療院所的藥價，比醫療院所實踐向藥廠購買的藥價高，醫院因此賺取中間差價。為解決此問題，健保局已在 1999 年與 2000 年兩度調降藥價，節省約 56 億元。健保局又於 2003 年元月 1 日再度調降藥價，主要針對專利藥品。然而，業者認為要消除藥價黑洞，應該將同種類的國產藥和進口藥訂定相同價格；不然就是採取「差額給付」，病患如果要服用較貴的進口藥，差額由病患自行負擔，才符合公平公正原則。</p>

## 附錄二：健保政策改革參與者名單

分類	立場	名稱	分類	立場	名稱
行政部門	妥協	行政院衛生署	社福團體	贊成	台灣勞工陣線聯盟
	贊成	考試院銓敘部		反對	中華民國消費者文教基金會
	贊成	行政院內政部		贊成	台灣醫改會
	反對	行政院財政部		贊成	身心障礙者協會
	贊成	行政院勞委會		贊成	民間監督健保聯盟
	贊成	行政院主計處	醫事團體	反對	中華民國醫師公會全聯會
	反對	行政院經濟部		贊成	中華民國藥師公會全聯會
	贊成	台北市政府		反對	中華民國牙醫師公會全聯會
	贊成	高雄市政府		贊成	中華民國中醫師公會全聯會
	妥協	中央健保局		反對	中華民國醫院協會
立法部門	贊成	立法委員 1	中介團體	贊成	中華民國地區醫院協會
	反對	立法委員 2		反對	聯合報
	反對	立法委員 3		贊成	民生報（2007 後為民生@報）
	贊成	立法委員 4		反對	中國時報系
	反對	立法委員 5		反對	自由時報系
	贊成	民進黨黨團		贊成	民進黨政策部門
	反對	國民黨黨團		反對	國民黨政策部門
	反對	親民黨黨團		反對	親民黨政策部門
雇主團體	贊成	中華民國全國工業總會	專家學者	贊成	學者 1
	反對	中華民國全國商業總會		贊成	學者 2
	反對	中華民國工商協進會		反對	學者 3
	贊成	中華民國中小事業協會		贊成	學者 4
	反對	公營事業機構		贊成	學者 5
勞工團體	贊成	中華民國全國總工會		贊成	學者 6
	贊成	全國產業總工會		贊成	學者 7
	贊成	中華民國全國職業總工會		贊成	學者 8
	反對	台灣省漁會		贊成	學者 9
	贊成	台灣省農會		贊成	學者 10
	贊成	工人立法行動聯盟		贊成	學者 11
	贊成	中華民國全國勞工聯盟總會		贊成	學者 12（2006 年已逝世）

# The Application of Social Network Analysis on Power Pathway Measurement in Public Policy: the Case Study of National Health Insurance's Crucial Policy Events

**Guang-Xu Wang\***

## **Abstract**

Policy-making process, without any doubt, can be always translated into a language of power. In order to explore how policy is made, numerous scholars in Politics, Public Administration, and Policy Science have attempted to find the best approach to measure power distribution and its impact factors in policy-making processes. However, none of these approaches can help us to grasp the constant changes of “power map” systematically. In Sociology, or more specifically, Political Sociology, the development of social network analysis technique seems to shed the light to supplement the gap. Based on social network analysis, power distribution can be understood by the perspectives of not only relation between actors but also position in a bounded network structure. This study attempts to follow this idea to study the power distribution and its impact factors of Taiwan's National Health Insurance (NHI) sustainability between 1998 and 2012. In regard to research methods, in-depth interviews have been used to collect data. In conclusion, first, for those who are searching for “localised power map” to analyse policy processes in Taiwan, this study is a primary but useful beginning for

---

\* Associate Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan. E-mail: guangxu.wang@gmail.com.

applying social network analysis. Second, with regard to the most powerful actors of Taiwan's NHI domain, there is no doubt that the alliance between the public sectors and the providers show critical influence in the policy making process.

**Key Words:** social network analysis, power approach, centrality index, National Health Insurance (NHI), public policy