

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 2011年6月
第十期 頁1-65
Journal of State and Society
No.10, Jun. 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*

The Theory and Practices of Identifying Stakeholders: A Case Study of National Health Care Reform in Taiwan

◎陳敦源**

Don-Yun Chen

劉宜君***

I-Chun Liu

蕭乃沂****

Nai-Yi Hsiao

林昭吟*****

Chao-Yin Lin

* 本文較早版本發表於中國政治學會2004年會，臺南成功大學，9月17~18日，我們願意感謝二代健保規劃小組政策評估組的成員，包括臺灣大學辛炳隆教授、臺北大學張四明教授、衛生署林千媛小姐、助理莊明泰等的協助。本研究在2003年二代健保期末報告進行報告時，也要感謝臺灣大學政治系林水波教授、中央研究院社會所瞿海源教授以及台灣大學公共衛生學院賴美淑教授的指正。最後，作者們也感謝兩位匿名審稿人寶貴的意見。然而，本文文責仍由作者們自負。

** 主要論文聯絡人，國立政治大學公共行政學系教授，專長民主治理、電子治理、政策分析與管理、官僚政治、健保政策聯絡方式為：donc@nccu.edu.tw。

*** 元智大學社會暨政策科學學系副教授，專長公共政策、健保政策、公共行政，聯絡方式為：chun0820@saturn.yzu.edu.tw。

**** 國立政治大學公共行政學系副教授，專長電子化政府、決策模型、政策分析，聯絡方式為：nhsiao@nccu.edu.tw。

***** 國立台北大學社會工作學系副教授，專長社會福利政策、社會學，聯絡方式為：cylin@mail.ntpu.edu.tw。

摘要

相對於經濟可欲性的評估，政治可行性評估（political feasibility）是政策分析過程中重要但一直被忽略的領域，在民主社會當中，政治可行性是政務人員從事政策考量的核心，也是政策專業能否實踐的關鍵。本文就是在這樣一個認知之下，藉著作者們參與「二代健保」政策規劃，應用近年逐漸受矚目的政治可行性分析法—「政策利害關係人分析」（stakeholders analysis）的機會，聚焦在政治可行性分析初期最重要的挑戰—「利害關係人『指認』（identification）」的問題，以文獻與實作來回答政治可行性分析資訊來源指認的問題。

本文從理論發展與實務分享兩個角度，以二代健保的實際規劃過程為例，討論政策利害關係人的指認議題。其一，相關的理論的討論，是先從企業策略管理的理論出發，討論利害關係人的定義與起源、分類與指認問題，接著進入公部門的應用；其二，實務操作的分享，主要討論網絡治理與策略規劃等相關理論，找出利害關係人指認與分析在理論上的困難與解決方式。

接著，本文詳細整理與紀錄利害關係人分析的決策與時機，特別關注在利害關係人指認的問題上，並從結果資料當中討論指認利害關係人的方法與原則；本文歸納出四點建議，提供學界與實務界參考，包括：利害關係人的指認必須是倫理性以及策略性的，它的運作事在政策制度網絡的環境中，而在操作上，應該注

意有限資源的問題、其基本架構最好簡約可行、以及判斷的工作可以專家與內部人員的調查與訪談得知。最後，無論如何，以利害關係人分析來進行政策的政治可行性評估，雖然理論與實務的問題很多，但是仍然值得繼續發展之。

關鍵字：政策分析、利害關係人、政策網絡、政治可行性評估、二代健保

Abstract

For a long period of time the attention paid to political feasibility analysis has been considerably smaller than that focused on economic feasibility. Despite this imbalance, political feasibility is nearly always the deciding factor in governmental decisions. In this article, authors try to present a real world case of accessing political feasibility by way of so-called “stakeholder analysis.” Especially, the focus of this paper is on the issue of stakeholder “identification,” which involves constructing both theoretical framework as well as empirical methods to categorize and recognize related groups and individuals in the analyzing process.

A review of the relevant literature first looks at the management theory usage of the term “stakeholder” , in which it refers to a strategy used to ensure corporate survival. This is then contrasted against its usage in the public sector, where the term refers to theories of policy networks, strategic planning and ethics. The third section of this article presents in detail our real world example of stakeholder analysis on the national health insurance policy. Conclusions are that: (1) The issue of stakeholder identification is both ethical and strategic in actions; (2) These actions can only be realized in an institutional networks environment; (3) The analysis should be economically oriented, with inside knowledge being required when conducting objec-

tive surveys. Lastly, the process of identifying stakeholders is imminently worthwhile, regardless of the fact that it is fraught with problems and unresolved issues.

Keywords : Policy Analysis, Stakeholder, Policy Networks, Political Feasibility, National Health Insurance.

「我們可以很容易地說政府決策為何必須從被統治者的同意獲得正當性，但是，比較起來，政府決策要如何這樣作是一個困難的問題。」

- Robert A. Dahl (1967: 15) ¹

壹、前言

民主社會當中的公共決策，不論從實務或是研究來說，最重要但是最困難的問題就是：「誰的意見應該被考量？」（Who should be counted?），就民主理論的角度來說，主要原因有三：其一，表面上，「全民都應該被考量」應該是最符合民主思想要求的答案，但是，這答案只能在「應然面」的討論獲得共鳴，因為參與成本的問題²，民主決策需要代議機制的協助，可是，民選代議士的意見，是否就能代表人民的聲音，是傳統以來直接民主與代議民主爭競的主要內容（Haskell, 2000）；其二，在精英論者（elitism; Pareto, 1991）的眼中，即便是民主國家，公共政策

1 原文如下：“...if it is relatively easy to say why governments should derive their just powers from the consent of the governed, it is very much more difficult to say how they can do so.”（斜體隨原文加上）

2 當代經濟學者發掘了交易成本（transaction costs）的概念，從這個概念出發，直接民主的成本太高，因此，全民決策的統治體制需要降低統治成本，而官僚、利益團體、與政黨等組織的介入，是降低統治交易成本，增加國家治理的效率，相關論述請參，陳敦源（2002）。

受到菁英宰制仍然是不可避免的³，精英主義或許能夠補足一般人民欠缺專業的問題，但是民主政治若只是一種專家獨裁（expert tyranny; McAvoy, 1999）的制度，那還算是「民主」嗎？其三，多元主義（pluralism）揭諸了民主社會權力分散以及意見包容的自由價值（Miller, 1983），但是，它並沒有回答如何避免組織性的「偏差性動員」（Mobilization of bias; Schattschneider, 1975: 30），如何讓公共政策決策建構在被統治者之廣泛的同意（consent）之上，免於利益團體的挾制，是台灣身處民主鞏固（democratic consolidation）不可迴避的問題。這些論述在民主理論的範疇內，指出了民主理論家Robert A. Dahl在本文一開頭所言所言，單單討論民主政治「人民共識」（popular consent）的應然面，已經無法獲得實務界的共鳴，學界要如何從理論到實務，建構出「如何落實」人民作主的種種制度規範與操作技術，才是投注研究資源以及展現學界真正的價值所在。

3 從馬基維利的君王論（the Prince），C. Wright Mills的「權力精英」（power elite）、Robert Michael的「寡頭政治鐵律」（the iron law of oligarchy）、到Charles Lindbloom對政策制定過程中利益團體政治的討論（Lindblom and Woodhouse, 1992），都指向統治似乎是精英的專利，而社會選擇理論（social choice theory）過去五十年的發展，從Kenneth Arrow的「不可能定理」（impossibility theorem; Arrow, 1951），到Richard McKelvey的「渾沌理論」（chaos theorem; McKelvey, 1976），精英藉由操控議程來操控多數決的民主制度在理論上並非不可想像的。

對實務界而言，隨著台灣民主化的持續發展，民主決策實然面雖然是推動改革的重要知識基礎，但閉門造車式的政策規劃日漸受到質疑，公共政策與民主價值的調和成為重要的焦點（De-Leon, 1995; Dryzek, 1989），當「參與式規劃程序」（participatory planning process; Forester, 1999）與「參與式政策分析」（participatory policy analysis; Druning, 1993; Geurts and Joldersma, 2001）的概念在實務界日漸受到重視，進行參與式規劃的過程中，「誰的意見該被考量？」也成為公共政策專業的一個極待回答的問題；當代公共政策的規劃與分析者，逐漸必須在「公民參與」（citizen participation）與「專家獨裁」的對立氣氛中，思考民主決策的可行性議題（Jenkins-Smith, 1990: 1-2），不論是心理層面還是結構性的限制⁴，對學界以及公共管理者而言，如何讓人民直接參與複雜的公共事務決策，是極待開發的專業領域，而其中最重要的，是如何能藉由政策預評估（pre-evaluation; Vedung, 2000: 157-164）的設計，事先獲知政策推動時刻各界可能的反應，以期能預擬因應對策，增加該項政策的「政治可行性」（political feasibility; Majone, 1975; Meltsner, 1972; Weber, 1986；柯于璋，2009；陳震寰、鄧宗業，2002；陳敦源，2009：p.309-336），實務界對政策分析當中政治可行性知識的渴望，逐漸成為管理政策改革的核心（Brinkerhoff and Crosby, 2002）。正如行政學巨擘Woodrow Wilson在著名的「公共行政研究」（The

4 公民能力認知方面的議題請參Lupia and McCubbins（1998），而結構上的限制方面，可以從推動電子化民主時，關於「數位落差」（digital divide）的問題可以看出，請參Norris, et al.（1999）。

Study of Public Administration) 一文的第一句話所言：「我想，沒有實務學科，會去研究沒有需要被知道的事」⁵，公共行政研究從它發跡以來，就一直是一門實務「問題導引」(problem-driven) 的學問，如何回應政治可行性分析的專業需求，是學界責無旁貸的任務 (Kettl, 1999)。

因此，本研究最主要的目的，就是藉由作者們實際參與政府政策規劃的機會，回應台灣政策實務界面對民主化之後，政策規劃與分析工作「利害關係人」分析的需求，而建構的實務型研究，其內容包括理論回顧與實務操作兩大部分。本文藉由「二代健保規劃小組」的政策規劃機會，應用「利害關係人分析」(stakeholder analysis) 的方案評估技術 (Bryk, 1983; Freeman and McVea, 2001; Friedman and Miles, 2006; Mayers, 2001)，進行公共政策的政治可行性評估 (the evaluation of political feasibility) 的操作，這其中，本文將聚焦在「誰的意見應該被考量？」這個既是研究也是實務的問題之上，也就是說，在有限的資源之下進行利害關係人分析，誰的意見應該被徵詢的問題。本文第一節，將對利害關係人的分析工作，進行一個簡單的文獻回顧，接著在第二節當中，本文將仔細紀錄政治可行性分析工作小組，在二代健保保費新制規劃過程中，進行利害關係人分析的實況，其中尤其專注在如何處理「誰的意見應該被考量？」的問題，最後，在第三節當中，本文將對前一節當中所使用的方法，作一些檢討，在結論中，本文將提出未來理論與實務的問題。

5 原文如下：“I suppose that no practical science is ever studies where there is no need to know it.”

貳、文獻回顧

美國學者Camilla Stivers（2004；2006）認為，公共行政近年的發展，是處於所謂「黑暗時代」（dark times），主要是大環境的三項因素所導致，包括國際衝突日劇（恐怖主義與金融風暴）、全球暖化下氣候變遷所帶來大量的自然災害、以及民眾與政府之間連接的公共空間受到擠壓，逐漸失去調和衝突的功能；因此，對台灣來說，與半個世紀以前比較起來，公共管理者工作環境中「政治變動」（political volatility）的程度是更為強烈的，加上台灣才剛從民主轉型進入民主鞏固的時代，以及網際網路蓬勃發展的結果，行政作為必須要對政治大環境給予更多的關注與回應⁶；因此，正如公共政策分析的學者Weimer and Vinning（2010, part III）在他們著名的政策分析論著當中表示，民主社會當中的政策分析工作，必須策略性的思考政策規劃完成之後，合法化與執行的問題，也就是說，公共政策的規劃，必須具備一種「前瞻思考」（forward-looking）的策略義涵，這種思考的背後，主要是藉由政策「預評估」（pre-evaluation）的各種工具（民調、座談、焦點團體…等），從政策「利害關係人」（stakeholders）的身上，預先了解所規劃的政策內容利害相關的人所可能產生的疑慮所在，藉此預作防範以增加政策的可行性；

6 根據學者Holly T. Goerdel（2009）的建議，這種回應在學界研究上，起碼應該包括三點，其一，如何增強公共行政的代表性能力以增加決策與執行的正當性？其二，如何建構與評估公共行政與政治網絡的互動關係以增強決策與執行的效率？其三，如何建構一個能夠兼顧民主價值的績效管理系統以增強公共管理的民主回應性？

因此，預評估問題的關鍵是「誰是利害關係人？」接下來，本文將先從利害關係人的概念起源談起，再進入利害關係人的分類以及政策網絡與政治策略的分析。

一、利害關係人概念的起源

根據學者Mitchell and others（1997）的論述顯示，最早將利害關係人概念系統化的努力是企業管理，其原因是企業組織思考其「社會責任（social responsibility）」的問題（Gibson, 2000; Harrison and Freeman, 1999），它代表管理階層意圖連接企業倫理與管理策略的一種描述性、倫理性與工具性的概念（Fassin, 2009; Friedman and Miles, 2006）。從工具性的角度來說，企業經過有系統地收集可能影響經營績效的個人、團體、或組織對於企業經營決策方向的偏好，決策核心可以藉此設計相關經營策略，保障企業獲利的目標。然而，真正將利害關係人的概念流行化的，是策略管理學者R. Edward Freeman，他為了回應企業面對管理日益複雜與動態經營環境的需要，提出他著名的策略管理的「利害關係人的途徑（A Stakeholder Approach）」，在1984年的著作中，他將利害關係人定義為：**「所有受到企業，或是能夠影響企業達成組織目標的團體與個人」**⁷，這種途徑的建構，是為了讓企業經理人從利害關係人的概念、架構、哲學、以及執行政序上，更有效的管理組織績效。但是，這樣的工具說

7 原文如下：“...all of those groups and individuals that can affect, or are affected by, the accomplishment of organizational purpose.”（Freeman, 1984: 25）

法，雖然符合企業競爭並生存的原則，但是並非完全能夠滿足企業社會責任領域中關於倫理面向的討論；另一位學者T. M. Jones（1980：59-60）就曾說：

企業社會責任的意義，除了對股票擁有者 (stockholders) 之外，企業對社會上的相關團體 (constituent groups) 也有一份責任，這樣的責任可能是超越法律所要求，以及與工會之間的合約。⁸

英文片語“…is at stake”的意義，就是「…成為問題」或是「…是利害相關」的意思⁹，而Stakeholders一詞，有取其相對於企業「股票擁有者」（stockholders or shareholders, Freeman and Reed, 1983）諧音對應的意義，指企業管理者除了對股票擁有者負責之外，也應該對其「利害相關者」負責的意思，也就是這樣的應用，讓利害關係理論不被鎖在追求利潤的私部門，因此，如果從「類同管理」（generic management）的面向來定義利害關係人，Brinkerhoff and Crosby（2002：141）認為應該為：「那些能夠對一個組織的目標達成造成影響或是受到組織目

8 原文如下：“Corporate social responsibility is the notion that corporations have an obligation to constituent groups in society other than stockholders and beyond that prescribed by law or union contract.”（Jones, 1980: 59-60）

9 自由主義的政治哲學家們，近年也用「利害關係人社會」（the Stakeholder Society）的概念，來表達政府施政要如何平衡個人主義與社會平等的意義，認為社會中每一個人都有相同的權利與義務，將利害關係的概念推到一個政治權利平等的層次，請參Ackerman and Alstott（1999）。

標達成影響的個人或是團體」¹⁰，然而，公共事務涉及政府決策的影響，因此，政策分析學者William N. Dunn（1994：85）將「政策利害關係人」（policy stakeholders）定義為：「不論是能夠影響政府決策或是受到政府決策影響的個人或團體，就是政策利害相關者」¹¹。然而，公共行政的相關國外文獻，主要是從1980s年代才開始使用，與Freeman最初發表專書的時間相仿。我們如果以JSTOR資料庫查詢美國公共行政最主要的期刊Public Administration Review的全文關鍵字可以發現，1980s年前使用“Stakeholders”一詞的只有兩篇，1980s-1990s有20篇，1990s-2000s年代之後共有81篇，而2000年之後更有高達255篇的論文應用這個字，但是，如果是用利害關係人一詞當作題目用語的，從PAR開始發行到今天，只有1990年之後的三篇論文。

綜觀公共行政領域應用利害關係人分析架構，早期主要包括兩個領域。一是公共政策的方案評估（program evaluation；

10 原文如下：“A Stakeholder is defined as an individual or group that makes a difference, or that can affect or be affected by the achievement of the organization's objects.” 公私部門對於相同議題所指認的利害關係人會有所不同。假設有一個私人空地上住有上百戶的違章建築，今天企業要將這土地收購之後興建廠房，由於這些違章住戶都是弱勢民衆，加上他們的房子都是違章建築，不符合政府法令，因此，並不具備阻礙企業目標達成的能力，從Freeman的策略角度，這些住戶應該不算是企業行動的利害關係人，當然，從台灣近年不論是農地徵收或是都市更新過程中所發生種種抗爭的問題，可以看出從企業獲利的角度來討論利害關係人的策略思維，是有其去政治化的「天真」，所在，然而，從公共政策的角度來看，這些人雖然是違法居住在這片土地上，但是政府仍然有義務要照顧弱勢的民衆，也就是說，這些人是政府眼中當然的政策利害關係人。

11 原文如下：“Individuals or groups who have a stake in a policy because they affect and are affected by government decisions.”

Weiss, 1983; Kelly and Maynard-Moody, 1993; O' Connell, 2005; Weible, 2007），另一則是公共管理的策略規劃（strategic planning; Mason and Mitroff, 1981; Boschken, 1994; Bryson, Cunningham and Lokkesmoe, 2002; Bryson, 2004; Wisniewski and Stewart, 2004），前者代表學界對實證主義主導之政策評估的一種反動，讓評估的內容更能貼近決策應用，以及增強參與式評估（participatory evaluation; Mathie and Greene, 1991）的可行性；後者則是公共管理者面對資源減少與公共權威分殊化的大環境，如何以利害關係人角度的策略思維，求取組織（或政府）的生存與成功。最後，近年的發展，利害關係人的分析逐漸與公共組織的「含容管理」（inclusive management; Keldman and others, 2006）、政策網絡（或行動者-網絡）管理（network or actor-network management; Bryson, Crosby and Bryson, 2009）、公共政策過程的「倡議聯盟架構」理論（the Advocacy Coalition Framework, ACF; Weible, 2007）、以及參與管理中的「利害關係人查核」（stakeholder audit, Roberts and King, 1989; Thomas and Poister, 2009）結合，成為以公共組織為中心的政治管理（political management; Kobrak, 2002: 194-213）概念，可以作為公共行政研究的策略分析架構，以及實務政策改革外環境的評估架構（Moore, 1995; Brinkerhoff and Crosby, 2002）。

近年台灣公共行政研究，也逐漸開始應用利害關係人的概念（請參柯于璋，2009；張四明，2010；陳恆鈞、梁瑋倩，2009；郭瑞坤、賴正能、廖英賢，2006；張星玲、游佳萍、洪智源，2010；劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟，2005；蕭元哲，

2009)，然而，我們不禁想問，傳統政治與公共政策的理論當中，到底有沒有忽略這個「新」的概念？還是只是新公共管理浪潮中，利用流行的企業用語來重新包裝傳統的「舊」概念？比方說，有三個相類似於利害關係人的名詞，是政治學中比較常見的¹²。第一，利益團體（interest groups; Birkland, 2001: 79-86; Stone, 1998: 210-231）：隨便翻開一本公共政策的教科書，要從Index中找到stakeholders並不容易，但是，要找到「利益團體」卻一點都不難，公共政策承接政治學結構功能論中「利益彰顯與匯聚」（interest articulation and aggregation）的政治系統功能，以及多元主義（pluralism）、統合主義（corporatism）相關概念的輔助下（Howlett and Ramesh, 1995: 33-38），從二十世紀初就開始討論利益團體政治的議題；第二，倡議團體（advocacy groups）或是倡議聯盟架構理論（Sabatier, 1988），這個理論從公共政策的團體互動、政治聯盟與仲介（political coalition and brokerage）、以及長期的信念學習等角度，討論不同政策場域中（venues）中持不同信念的政策團體如何藉由互動來維繫或是改變公共政策的內容，這是一個較為總體性的政策變遷架構；第三，議題設定者（agenda setters; Kingdom, 1995）與否決者（veto players; Tsebelis, 2002；王光旭、陳敦源，2010），這兩種概念基本上都是從制度環境中來看公共政策的參與者，他們佔有政策議程設定的權力位置，在決策程序上可以影響政策的走向，這是一個較為個體且注重權力面向的政策參與者理論。

12 除了這些理論用詞之外，公共行政領域也常使用「選區民衆」（constituent; Boscshen, 1994）、「參與者」（participant; Griffin and others, 2001）或是「政策受益者」（beneficiaries; Hibbard and others, 1998）。

總括而言，對公共行政的研究來說，利害關係人的概念並非是一個全新的概念，前面三種公共行政所熟悉的概念，都與利害關係人理論相同，包含指認相關政策參與團體的需要，然而，利害關係人在意義上有更大的包容性，也從倫理的角度，指出策略規劃者應當關注企業或是政府運作中「了解誰與甚麼是有影響的？（Who and What Matters?）」問題（Lewis and Gilman, 2005: 161-182），更重要的，公部門策略規劃者在倫理上必須關注「沉默輸家」（silent losers）的權益，沉默輸家意指（Weimer, 1998: 118）：「（社會上的某些人）不清楚自己是有利害相關的、知情但是負擔不起參與公共討論的成本、或是尚未出生以及其他原因而無法發聲。」¹³這一點對於公共政策研究十分重要，因為相對於企業管理，公共行政的施為目標是公共利益，但是，不論在方法上或是實務上，公共行政卻常常妥協於現實政策環境，因此，要如何從利害關係人分析中找出公共利益的維繫本質，是研究利害關係人指認最重要的任務之一。

13 原文如下：“...who do not know they have something at stake, those who know but do not find it worthwhile to bear the costs of entering into public discussion, and those who cannot speak because they are unborn or otherwise mute.”前引述中的下線為作者所加，指出這裡也使用利害關係的概念定義沉默輸家，有利害關係但是因無知或是無力參與多元主義下的政治競逐。

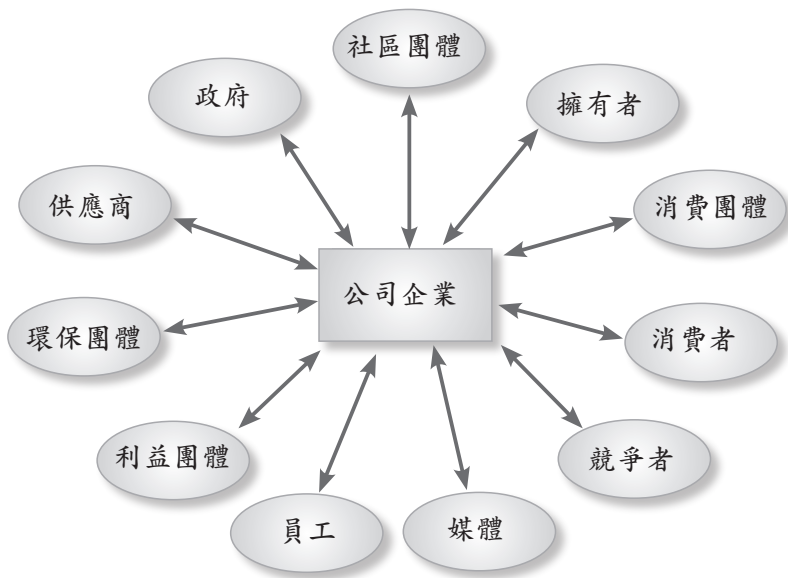
二、利害關係人的分類

從研究或是實務分析的角度來看，利害關係人理論如果要落實，利害關係人的指認是十分重要的核心。學者Jones（1980：60）就曾經提問說：「**這些團體是誰？**」、「**企業必須向多少團體負責？**」、以及「**什麼利害是對這些團體最重要的？**」等指認利害關係團體的重要問題。如果應用到公共行政的領域，就是研究者依照既定模式指認出政策利害相關人的實務問題，這個問題可以從利害關係團體的分類出發來討論，我們將分為利害關係人圖像、策略與倫理的平衡、以及分類的標準等三方面來討論。

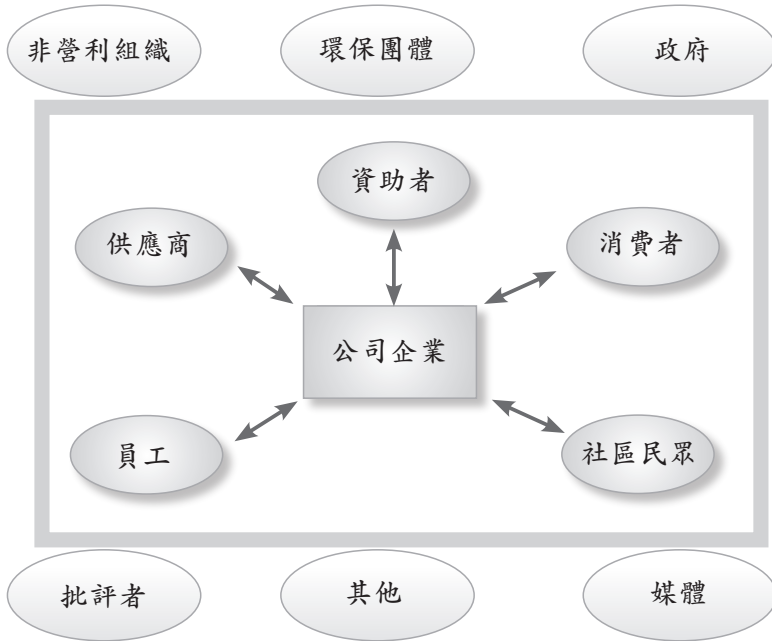
首先，對R. Edward Freeman而言，最原始的利害關係人指認概念，是以圖像逐列的方式為之（請參圖1，1-1）；然而，根據Fassin（2009）對Freeman理論的縱貫面整理，他針對利害關係人與企業關係的圖像整理出不同的風貌（請參圖1，1-2），這裡有三個值得注意的改變。其一，企業仍然是一切思考的核心，而利害關係人分為「內」與「外」兩種¹⁴，這代表企業獲益由內到外的邏輯，仍然是Freeman企業策略理論的核心價值；其二，內部的利害關係人，仍然是傳統企業經營獲利的重要參與者，社區民眾被放在內部利害關係人，代表企業心中企業社會責任的對象，是公司內部的倫理問題；其三，外部利害關係人包括環保團體、媒體、以及批評者等負面角色，並與政府並列，有趣的是，與「社區民眾」組織鬆散的現況比較起來，這些利害關係人雖然

14 事實上，1984的書中，Freeman已經在論述中將利害關係人分為內外兩種改變動能來看（internal and external change），只不過在圖中並未表現出來。

並未擁有公權力，但是包括輿論力量在內，他們都具有強有力的組織力量，換句話說，Freeman的理論仍然是以社會上具有實權團體為主，但是那些分散的沉默輸家，成為企業內部的倫理議題。一般而言，企業運作的場域就是市場，市場上與企業核心運作有關的利害關係人，包括擁有者、競爭者、供應商、消費者、員工等，但是，另外一群則是包括各類團體在內的社會力量，包括負責管制的政府、監督的媒體、以及倡議施壓的各類團體。



Freeman (1984 : 25) 利害關係人環境的原始圖像 (1-1)



Fassin利害關係人環境的修正圖像（1-2）

圖1 Freeman利害關係人圖像的流變

資料來源：Fassin（2009：15）

再者，在策略與倫理平衡的方面，身處可行性評估資源有限的前提下，一方面，研究者即便能夠羅列出所有可能的利害關係人，仍然需要面對篩選的問題；但另一方面，研究者如果只聚焦於具有政治影響力的利害關係人，其倫理層面的指涉又太過於遷

就政治菁英，無法顧及到社會中「沉默輸家」的代表性問題。因此，政策利害關係人的指認，需要從決策現實與社會正義等兩方面平衡入手。Freeman and Miles (2006) 就認為，利害關係人的指認，必須包含策略性以及倫理性的兩個面向，並且對應利害關係人範圍的寬與窄來討論哪些團體或是個人應該要納入分析。從圖2中我們可以看出，策略性的思維以利害關係個人或團體「是否有影響」為主要判準，最寬的部分是具有法律與制度授權的利害關係團體，一直到最窄的指有發生影響的才需要計入；另外，如果從倫理性的角度出發，則最寬的部分包含所有個人、組織、以及非人類的生物與環境¹⁵，一直到最窄的部分只包含那些必須為政策後果負責的個人或團體。歸納而言，與企業管理比較起來，公共政策往往可能產生對社會全面性的正面或負面影響力 (Wilson, 1989: 75-83)，幾乎所有的生物都會包括在其中，但是，這樣的討論意義不大，實務上也不可能進行這樣大規模的評估工作，因此，選擇包括特定的利害關係團體是必要的，但是，選擇的標準為何呢？讓我們接下來討論之。

15 比方說，台北市當年建造翡翠水庫的時候，由於「台灣樹蛙」的棲息地受到重大影響，曾經成為修建的討論焦點，樹蛙不是人，也不會組織抗爭，但卻會成為公共政策的利害關係「人」；最主要的原因就是牠們有利害關係的「代言人」—環保團體代表發聲。

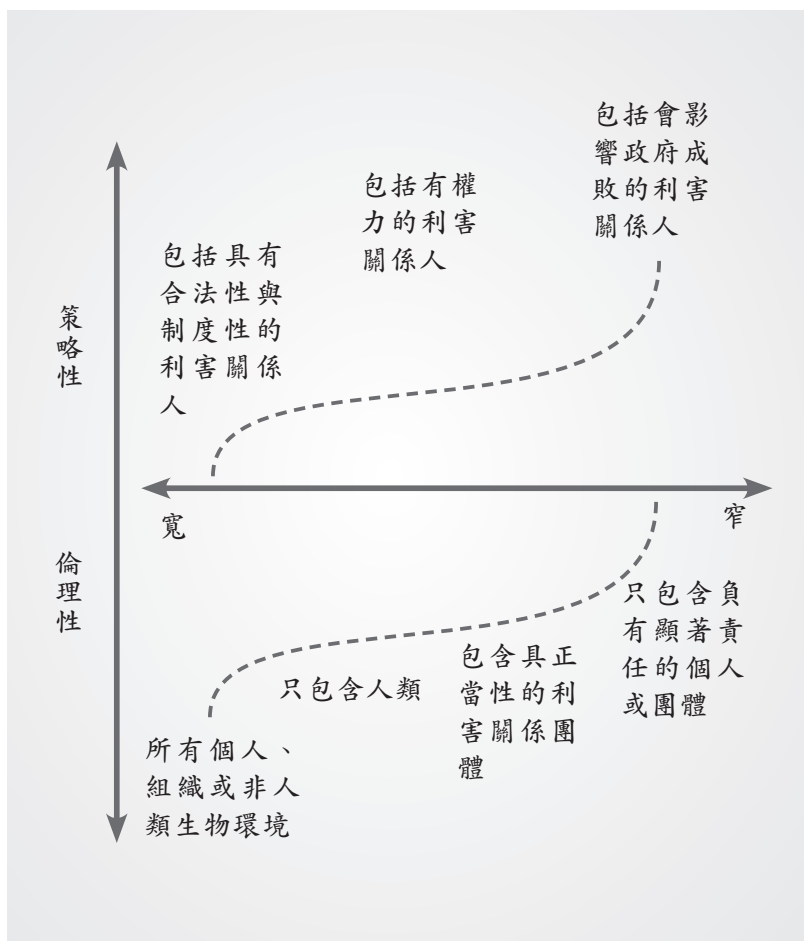


圖2 從策略性以及倫理性的角度來定義利害關係人

資料來源：Freeman and Miles (2006：11)

最後，分類的標準方面，Mitchell, Agle and Wood (1997) 等三位學者，提出一個包含三個面向的利害關係人判斷架構，它們分別是：正當性 (legitimacy)¹⁶、影響力 (power)¹⁷、以及緊急性 (urgency)¹⁸。作者們以此三種特性為衡量基礎，建構了一個簡單的利害關係人的分類圖（如圖三所示）。基本的利害關係人總共有七種類型，或有具備合理性、影響力和緊急性特質的一種，或是其中兩種，或是三者兼具，分類如下：第一類是所謂「潛在」(dormant) 的利害關係人；第二類是被稱為「有自主性」(discretionary) 的利害關係人；第三類是會「提出要求」(demanding) 的利害關係人；第四類是「核心」(dominant) 的利害關係人；第五類是會「引起危害」(dangerous) 的利害關係人；第六類是「依賴」(dependent) 的利害關係人；最後一類是三項判準皆滿足的「決定性」(definitive) 利害關係人。

16 「正當性」意指利害關係人對其權益要求的正當性與適切度。

17 「影響力」意指能影響組織原決策結果的能力，若以全民健保政策而言，我們大致可以將所謂的菁英決策者納入此一指標的指涉範圍內。但是，利害關係團體是否真的能對企業組織有影響力，還在未定之天，難怪學者Meliahi and Wood (2003: 193) 會語重心長地說：「如果連政府都沒有辦法制約企業了，利害關係團體又能作甚麼呢？」原文如下：” If governments have little hope in holding large firms to account, what chance have stakeholders?”

18 「緊急性」意指利害關係人需要組織對其回應的緊急程度，也是一種「公共注意匯集的能力」(attention-getting capacity)。

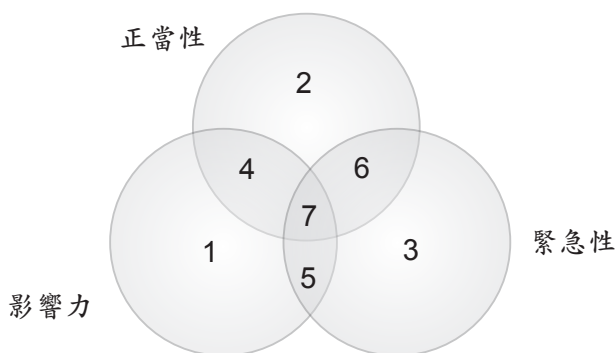


圖3 利害關係人類型圖：正當性、影響力、緊急性

資料來源：Mitchell, Agle and Wood (1997: 874)

雖然Mitchell等人的架構，曾經應用在企業的研究上得到良好的結果（Agle, Mitchell, Sonnenfeld, 1999），但是，在公部門較為複雜的環境中，影響力與正當性在公共制度架構中是統合在一起的，因此，實務上需要更為簡約的分類方法。比方說，策略規劃專家Eden and Ackermann（1998: 122）就以團體權力的大小與利益的大小兩個面向，將利害關係人分為「對象（subjects），利益高、權力低」、「玩家（players），利益高、權力也高」、「群眾（crowd），利益低、權力也低」、以及「議題設定者（context setter），利益低、權力高」；另外，也有學者以制度環境內外的概念，來區分利害關係人類別，Myron D. Fottler（1989）提出的「組織外部」（external）、「組織內部」（internal）、以及「內外介面」（interface）等三種利害關係人

類別，就是這樣的架構。然而，不論複雜還是簡單，這樣的分類離實務應用還是有些距離，主要原因有三：第一，這些面向的判斷涉及「權力」的測量，影響力往往無法事前判斷之（Riker, 1965），需要參與者觀察（participant observation, Fenno, 1990）的內部知識判斷；第二，個別政策領域有其不同的利害關係人圖像發展歷史，也需要特殊的在地知識才能洞悉；第三，不論是哪一個利害關係人，如果要影響政策，必須在公共性的制度場域進行互動。

綜括而言，企業管理所討論利害關係人的策略管理，是以組織目標達成與否為標的，也就是說，有足夠能力阻止或是協助企業組織達成目標的團體或是個人，才是企業應該關注的利害關係人，因為企業組織本身就是策略管理的目的；但是在公共政策的領域中，政府組織策略管理的目的是公共利益，不是政府組織本身，政府組織本身具有「決策場域」的意義大過它是求生存的自利組織¹⁹；更重要的是，政府的決策通常是以全民為對象，當一項公共政策通過之後，所有的人都必須遵守，如果就此將所有的人民都當作利害關係人，對實務工作的幫助可能不大；因此，Brinkerhoff and Crosby（2002：142）就提出三個標準，來篩選政策利害關係人之間的相對重要性：

1. 如果一個組織對於該項政策在民眾支持上能夠產生建設或破壞的影響，這個組織必須被考量。（社會團體）

19 當然，公共選擇理論（public choice theory）是這樣看政府組織的，請參Besley（2006：36-43）。

2. 如果一個組織的出現，能夠對政策合法化或是執行單位的正當性產生正面影響，這個組織必須被考量。（政府機關、政治團體）
3. 如果一個組織能夠影響政策的內涵與方向，這個組織也必須被考量。（專業團體）

前述的三項標準，主要又可以分為社會（壓力）團體、政府機關與政治團體、以及專業團體等三個找尋回答「**誰的意見應該被考量？**」問題的初步方向。

三、政策利害關係人的圖像：網絡與策略

前述利害關係人概念的起源以及分類，主要是從方法論上的個體主義（methodological individualism）角度，意圖利用個別團體的指認，拼湊出一個政策利害關係人的圖像，但是這樣從「微觀」到「巨觀」的假定（micro-to-macro），並無法真正表達出政策利害關係人圖像背後的權力運作軌跡，為了讓利害關係人分析能夠更貼近真實世界，本文將從實務的角度，再加入「政策網絡」（policy network）以及政治策略（political strategy）這兩個部份的討論。近年，公共政策學者開始使用「政策網絡」描會與解釋政策制定背後複雜的利害關係運作圖像，下面讓我們來討論之。

1. 政策網絡

政策網絡概念在公共政策或政治科學領域的出現與應用，主要起源於現代政府推動公共政策時，越來越不易透過相關部門動員

到所有必要的政策資源，往往必須依賴政策利害關係者的合作，結合與動員原本分散的社會資源，以期能在和諧的集體行動過程解決政策問題，而政策網絡正是這種穩定與持續關係所形成的互動型態（Richardson & Jordan, 1979: 29; Marin & Mayntz, 1991: 35-36）。

政策網絡在公共政策分析的應用，可由下觀點敘述之：

- （1）政策網絡概念強調各行政機構因為擁有不同的政策責任與權力基礎，在與民間社會不同利害相關團體互動時，也展現不同的行動與政策偏好。
- （2）政策網絡途徑視公共決策過程為多元行動者之間權力互動的結果，不再只是行政部門純理性的規劃活動。
- （3）政策網絡參與者各自擁有其政策需求與資源，基於妥協的邏輯（the logic of negotiation），參與者必須就政策內容進行交涉（van Warrden, 1992: 31）。

因此，政策網絡的概念已突破傳統政策過程由政府部門主導活動的觀點，同時也提出其他非政府參與者對於政策過程的影響力與重要性。例如美國學者H. Hecl（1978）認為多數政策議題的決策方式並非鐵三角的封閉關係，而是在政黨、國會、行政系統等正式組織結構之外，所形成的一種非正式的、複雜的議題網絡（issue network）型態。A. McFarland（1987：146）認為議題網絡是在政策領域中，與該政策有利害關係之團體或個人形成的持續溝通網絡，參與者包括行政官僚、國會議員、遊說團體、學者專家與大眾傳播業者，並指出議題網絡具有開放且有多元參與者的形式。

歐洲學者對於政策網絡概念亦提出不同的觀點，如英國學者 J. J. Richardson and A. G. Jordan (1979: 74) 認為政策社群是由特定利益團體與政策相對應部門形成的持續互動關係，指出英國政策可說都是在次級政府中透過政府機構與利益團體之間的協商而形成。學者 R. A. W. Rhodes 認為自 1980 年以來英國政治出現一種新的治理結構，亦即在各個政策領域出現由多元組織組成相互關聯的網絡。他根據權力依賴觀點，將政策網絡定義為組織之間基於權威、資金、正當性、資訊、人員、技術、設備等資源依賴基礎，結合成一種聯盟或利益共同體 (Rhodes & Marsh, 1996: 214; Rhodes, 1996: 660)。

至於其他歐洲學者的觀點以德國學者作為代表，Patrick Kenis and Volker Schneider (1991) 認為現代社會功能高度分化的結果，私人部門控制許多重要的資源，在政策形成與執行時扮演不可或缺的角色，認為政策的制訂依賴利害關係人之間非層級節制形式的互動關係。而政策網絡正是由一群具有自主性，且彼此之間有共同利益的互賴行動者所組成的關係 (Marin & Mayntz, 1991: 15; Marin & Mayntz, 1991: 18; Marsh, 1998: 7)。

綜合上述，政策網絡可視為政策利害關係與政府各部門之間建立例行化的互動模式，對關心的議題進行溝通與協商，使得參與者的政策偏好被滿足或是政策訴求獲得重視，以增進彼此的政策利益。通常政策網絡內的行動者包括行政人員、國會議員、學者專家、利益團體等與該政策有利害關係的個人或團體，這些個別行動者或團體因為法定權威、資金、資訊、專業技術與知識等

資源的相互依賴，而結合成行動聯盟或是利益共同體（Skok and Harrisburg, 1995: 329；丁仁方，1999：141）。

然而，政策網絡雖然提出非部門的政策利害關係人對於決策與執行的重要性，卻未能指陳如何界定這些與政策規劃或執行成效具有關係的團體或組織，基本上仍憑藉政策個案研究者的判斷。換言之，學者在應用政策網絡途徑時，對於那些參與網絡關係的人或團體以較為籠統的「政策參與者」概念視之。例如以全民健保政策改革為例，從政策網絡的研究途徑雖然可以初步判斷參與的行動者包括政府相關部門（如衛生署、健保局、立法院等）、民間部門的利益團體（如勞方、資方團體、醫師公會等）、大眾傳播媒體、政黨等。然而，政策網絡途徑卻未能明確說明如何界定這些政府部門與非政府部門的利害關係團體或組織，以致政策網絡的途徑時而遭致學者評為過於主觀與缺乏說服力，甚至因而批評政策網絡途徑對於政策參與者之間的互動描述過於抽象。

2. 政治策略

在政策科學吸納政策網絡研究，以描繪政策背後複雜的利害關係連結的同時，政治學者對於政治學在實際政治事件上預測的能力的發展，也充滿了好奇。政治學者對於政治事件的研究，已經不能滿足於事後歸納的工作，在實務的國家案全體系的需求之下，美國學者對於國際事件的預測也逐漸發展出一些工具。

國際政治學者Bruce Bueno de Mesquita（1985）著名的對於香港九七回歸大陸之後的政治預測，就是一個從理性選擇理論

（rational choice theory）所發展出來的一種期望效用模型，在這樣的一個模型之下的基本假定有四點：（1）利害關係團體或個人之間的競爭造就了政策的結果；（2）團體能夠針對特定的議題競爭；（3）團體內的運作通常是由強大的領導者帶領；（4）強大的領導者是理性計算者，追求組織期望效用的極大化。在這樣的假定之下，模型的運作一共有五個步驟：

- （1）指認相關的內部與外部政治參與者（團體或個人），這些人有影響政策的慾望。
- （2）建構一個清楚的政策選項表，其中包含了各種可能的政策結果義含。
- （3）找尋每個政策參與者的政策偏好。
- （4）從團體的政治、經濟、軍事能力來估計每個政策參與者的相對重要性。
- （5）估計每個團體對每項政策的影響力，代表每個團體對該政策問題的影響意願。

有趣的是，這樣一個以經濟理性決策為基礎的分析模型，與前述從社會學出發的政策網絡的分析，有著相同的研究問題，這兩個研究趨向，都是為了要回答下面四個問題：（1）分析（預測）那一個政策最後被通過並執行；（2）分析這個決策過程是如何進行的；（3）指認出這個決策對利害關係結構所產生的影響，包括利益關係重組與這個新發展出來的關係的政策意義；（4）對於隨蒐集到的資料以及所作出的預測之間的差距，討論這種評估的各種方法論議題。

當然，這樣的預測模型也有其限制，就像所有其他的預測模型（比方說，統計預測模型），預策模型最大的限制就是欲測量事件的「持續改變」（continuous change）問題，事件的背景因素不但因為因素複雜而不斷改變，更重要的，研究者為了蒐集資料而介入這個事件的本身，就會對最敏感的研究對象「人」，造成一定的改變。學者Feder（2002）就從Bueno de Mesquita的模型出發，討論這種理性模型的限制所在，面對這樣的一個變動環境，學者所提出計算模型的各種估計的機率（probability）可能反而是限制預測最主要的核心所在，因此，Feder 提出以「複雜理論」（complexity theory）修正理性預測模型的呼籲。

如果我們綜合著網絡與理性決策兩種概念，來看公共政策政治可行分析的可能性問題，我們可以發現，在指認利害關係團體上，仍然是各實務經驗重於理論規範的問題，我們可以從理論上強調有這種利害關係團體的存在，但是，不論在網絡或是理性決策理論中，並沒有一定的規則告訴我們，在某一個政策領域當中，什麼團體可以被指認為「利害關係團體」，即便我們可以從傳統的國家機器作區分，最多我們也只有得出在國家機器內與國家機器之外的政策利害關係團體，至於具體的利害關係團體的「名單」，則是一個標準的經驗議題，必須從經驗研究的行動當中去發掘。接下來，我們將來看一批政策學者，是如何在經驗當中處理指認利害關係團體的議題。

3.利害關係人分析

從1990年到2001年的十年間，一群接受美國國際援助署（U. S. Agency for International Development; USAID）的政策學者，

建構了一個長期的「執行政策改變計劃」（the Implementing Policy Change Project），在這個計劃的資助之下，對許多正在民主轉型的國家，提供政策改革的預評估工具，以增加這些國家推動改革的成功率（Brinkerhoff and Crosby, 2002），美國的USAID與這群學者，就是看見發展中民主化國家的決策者過分注重技術性議題，卻忽略公共政策的政治可行性評估的重要，以致於許多政策改革空有理想，無法實現的窘況，提出一些政策工具（policy instruments），對這些國家的決策者，提供適時的幫助，其中與本文最直接相關的，就是「利害關係人分析」（stakeholder analysis）。

本研究綜合以上理論與實務的文獻，歸納出三點下一節當中設計利害關係人分析的研究方法決策之方向指引：

- （1）利害關係人範圍問題：利害關係人指認可分為廣義與狹義兩種，廣義代表只要該團體或是個人，在經濟、黨派、意識形態、或專業上與政策有關，都應被納入考量。狹義則是類似「否決點」（veto point; Immergut, 1992: 66）的概念，只納入有能力影響法案修正通過的相關個人或團體，本研究由於是站在「顧主導向」（client oriented）的角度出發²⁰，因此採取後者較為狹義的定義，也就是說，對於那些政策上未組織的「沉默輸家」，本研究一方面並沒有特別去挖掘這些輸家

20 這裡的顧主是提供資金給我們進行二代健保政治可行性評估的行政院，關於顧主導向的政策分析，請參Weimer and Vining（2010）。

們，另外一方面，公共行政的相關理論告訴我們，文官系統肩負有維繫公共利益的天職，因此，將主管或協辦機關的公務人員納入利害關係人，某種程度上是可以代表沉默輸家的²¹。

- (2) 資料蒐集的輔助問題：蒐集利害關係人相關資料時，乃以量化與質化並重的方式，進行面對面的訪談為主，主要詢問的內容可包括對於政策改革建議的認知程度、贊同度、贊成或是反對的理由、對其他利害關係人的政策意見評估等項目。目前有一套由Harvard School of Public Health教授Michael R. Reich所發展出來的「Policy Maker」政治可行性評估軟體可供輔助使用（Reich, 1996）²²，該軟體可協助政策改革推動的過程當中，關於政治可行性面向的資料蒐集、政理與分析的工作。然而，該軟體不會獨立思考，主要功能能是儲存與表達大量與複雜的資料，所有關於政策偏

21 當然，這樣的想法或許只是期待而已，行政官員常常會以「服從」為最高的行政價值，就比較無暇顧及沉默輸家的利益。比方說，本研究進行過程中，也有順便作訪談記錄，其中一位接受訪問的內部行政官員，就有這樣的一段話：「我接受這樣的訪談基本上會有一個問題，就是說我是不可以有個人意見的，所以這樣的訪談對你們來講會有點困難，因為依法我是不能有個人意見的，我表達出來的即使是自己的想法，也不能算是個人意見，而所謂的官方意見基本上跟你們現在在做的事情很像，所謂的官方意見在民主國家內也是集體意見的一個集合。」訪談時間：2003/11/20上午十一時，請參辛炳隆等（2003），其中附錄四的訪談記錄，受訪者編號10，是內部行政類。

22 這套軟體是免費使用且在2010年已經出第四版了，相關資訊請參考下列網址：<http://polimap.books.officelive.com/default.aspx>，這套軟體是可以輸入中文的，請參圖六。

好或強度的重要的資訊仍然需要由研究者自行輸入與定義，結果分析也是由分析者所掌控。

- (3) 利害關係人變動的問題：任何分析都不等於政治現實，由於民主政治領域的浮動性，利害關係人分析的結果，可能會因為人事調動（包括選舉）、環境因素改變（經濟景氣）、或其他相關政策的變動而變動，因此，對於利害關係人分析的動態認知，是保持該分析價值最重要的原則。

參、研究方法

本研究是1999年底所開始的行政院二代健保規劃小組為政策領域，其主要任務是針對健保費收取的方式，進行革命性的變革，主要議題就是將原本的六類十四目的職業別分類，改為以家戶總所得徵稅，本次的政治可行性評估也是針對健保財收費制度的改革調查為主。作者們都是在小組當中的成員，該規劃的任務，是要為台灣健保政策，定出新的改革方向，並具體提出台灣健保改革的細部內容，該計劃已於2004年十月份結束，總共花了約三年半的時間。

本研究所植基政策分析政治可行性的評估，是在二代健保進入第二年時候才開始進行，主要是因為政治可行性評估是提出具體改革方案之後所進行的分析，主要分析的方案，是全民健保的「保費新制方案」，主要內容是試圖將目前的收費制度，作重大基礎性的調整（辛炳隆等，2003），比方說，保費新制方案將目前以分類

方式收費的計算，改變成為以所得收入為基礎的計算。本研究就是以這個健保保費改革方案為基礎，進行政策菁英的訪談²³。

然而，由於本研究定位在政策分析，具有時效性（Weimer and Vining, 2010: 30），研究團隊不可能訪問所有的政策菁英，這也是政策分析與政策研究最不同的地方，因此，本次政治可行性評估的資料蒐集方面，對象也是有限的，基本上以五十二個單位為主，也就是每一位研究人員分配到十三個左右訪談對象，約一個月左右的時間當中完成資料蒐集工作。這五十二個受訪單位的分配，必須注意到政策菁英的代表性議題，我們了解到在分析政策菁英的樣態時，這五十二個受訪單位的產生經過，可由下列六個方面來說明。

一、從時限決定受訪個數：本組共有四位成員，估計一個月完成十人的目標，初期總共鎖定四十個受訪單位。

二、政策影響力架構，以公部門正式決策體制為主：健保改革因為牽涉到國家公權力的行使，必定是要經過政策合法化的過程，也就是說，發動政策改變的過程，必定是在公部門的決策體系中，但是，隨著台灣民主化的進展，這個決策體系已經逐漸向外開放，也就是說，在公部門決策體制之外的法人團體，對於政策的影響管道，也日漸暢通，因此，我們可以將政策菁英分為公部門內（insiders）與公部門外（outsiders）的兩大部分，再加上

23 本研究團隊認為，「健保政策利害關係人」一詞對受訪者有不妥的負面印象，可能會影響施測效果，因此，本研究執行後期，將「健保政策利害關係人」一詞改為「健保政策菁英」，以爲變通，但就政策研究的角度而言，「政策利害關係人」與「健保政策菁英」可以交互使用。

政黨與媒體這些中介者（mediator）或是介面（interface）等三部份為主，類似前面提到Fottler（1989）的分類，再置放於公共決策的場域中。

三、公部門內以行政與立法兩個部門的政策菁英為主：這樣的選擇將以決策的制度背景為篩選條件，也就是說，在行政部門方面，以健保義務相關的行政院部會為主，地方政府可以北高兩市為主，先期名單以本組幾次討論確定（參表1）。而立法部門方面，則以個別對健保關注的立委為主，輔以這些在黨團或是委員會當中有制度地位的立委為優先。在2002年的另一個研究（張四明、陳敦源、林昭吟，2002），關於立委助理的調查中，特別詢問對於哪些委員在健保方面的影響力，前五名分別為陳文茜委員、高明見委員、沈富雄委員、賴清德委員、以及徐中雄委員，除了有興趣者與專業的立委以外，各黨團的主要操盤人士，也應該被訪談，包括民進黨團、國民黨團、親民黨團、以及台聯黨團，經過與國會聯絡相關人員磋商結果，民進黨團約訪陳其邁委員、國民黨團張蔡美委員、親民黨團鄭三元委員、以及台聯黨團廖本煙委員。

四、公部門外則以法人團體為主²⁴：法人團體應該包括，勞方、資方、醫事、社福（包括病友）等四方面。這四方面的團體依照上回第一階段的研究，以勞資雙方在立法院的影響力較為顯著，醫事團體可能與行政部門較為接近。法人團體的挑選，為了

24 關於為何不用利益團體而用法人團體這個詞，有一段小插曲，原因是規劃小組在行政院層級有一個委員會，其中有許多健保的前輩學者與專家，有人見到之後就建議不要用利益團體或是利害關係團體，最後討論結果定調「法人團體」。

要擷取內線經驗，特別以2001年前一階段所進行的立法院立委辦公室調查研究為本，依照國會助理對健保相關的法人團體影響力的評估為主（請參張四明等，2002）²⁵，再加上本小組的討論，最後再與健保監理委員會名單對比而決定。

五、比較初步四十個名單與監理委員會名單的差異：如果我們與衛生署全民健保監理委員會的團體代表分布來對比，我們可以看出本研究所挑出政策菁英的內涵，與監理會的相近但是也有些不同（請參表1）。其一，政府部分多內政部與勞委會，少經濟部，加入這兩部，也保留經濟部，其二，監理委員會沒有包括內部立法與中介團體，初期名單可謂較為完整；其三，監理委員會將社福團體與勞工團體都歸類成為被保險人，初期名單內的勞工團體比較起來，多了農會與漁會組織，決定加入訪談；其四，雇主部分，多出公營事業單位，也決定加入；其五，在醫事服務團體方面，多了一個中醫師公會全聯會，也確定加入。

六、從四十個單位到五十二個單位：初期40個受訪單位的分配如下，內部對象17個，包括行政部門8個，立法部門9個，外部對象18個，資方、醫事團體各4個，勞方5個，社福團體4個，媒

25 當時立法院調查執行母體是225位立法委員的辦公室，選擇對健保政策有認識的專任助理訪談，從2002年11月12日開始執行訪問，到2002年11月30日止共計獲得有效問卷178份，占總樣本79.1%，拒訪47份占總樣本20.9%，其中一位立委已身故，故無法經由訪問得知。問卷中有一個部份是將列出的98個與健保相關的社會團體，請立委助理填選這些團體在立法院對健保政策影響力的大小，結果出來之後是勞工團體的影響力最大，這與一般醫事團體對健保政策影響最大的印象不同，結果一位曾在衛生署任職的公衛學者提醒我們，醫事團體要影響行政部門，不用經過立法院，因為行政部門中的官員與醫界的淵源是很深的。

介對象6個，包括三大黨的政策機構（包含泛紫聯盟），以及報紙媒體。表1當中「本研究訪談分配」中，沒有加「（…）」的是原本決定要訪問的對象，總共有40個對象；而加「（…）」的單位，則是在與監理委員會的名單比對之後，也必須要補作的部分，因此，與監理委員會名單比較增加之後，總共有47個對象，如果再加上監理委員會當中的五位學者，總共是五十二位。至此確立訪談對象清冊，編號之後作為訪談的基礎。

表1 監理委員會與受訪政策菁英比較

	全民健保監理委員會		本研究訪談分配
政府 (8)	衛生署 銓敘部 內政部 財政部 勞委會 主計處 台北市政府 高雄市政府	內部 行政 (10)	衛生署 銓敘部 (內政部) 財政部 (勞委會) 主計處 台北市政府 高雄市政府 健保局 經濟部
	無	內部 立法 (9)	陳文茜 高明見 沈富雄 賴清德 徐中雄 民進黨黨團 國民黨黨團 親民黨黨團 台聯黨黨團

	全民健保監理委員會		本研究訪談分配
雇主 (5)	中華民國全國工業總會 中華民國全國商業總會 中華民國工商協進會 中華民國中小事業協會 公營事業機構	外部 雇主 (5)	中華民國全國工業總會 中華民國全國商業總會 中華民國工商協進會 中華民國中小事業協會 (公營事業機構)
被保險人 (6)	中華民國全國總工會 全國產業總工會 中華民國全國職業總工會 台灣省漁會 台灣省農會	外部 勞工 (7)	中華民國全國總工會 全國產業總工會 中華民國全國職業總工會 (台灣省漁會) (台灣省農會) 工人立法行動聯盟 中華民國全國勞工聯盟總會
	中華民國消費者文教基金會	外部 社福 (4)	中華民國消費者文教基金會 台灣醫改會 身心障礙者協會 泛紫聯盟
醫事服務 (5)	中華民國醫師公會聯合會 中華民國藥師公會全聯會 中華民國牙醫師公會全聯會 中華民國中醫師公會全聯會 中華民國醫院協會	外部 醫事 (6)	中華民國醫師公會聯合會 中華民國藥師公會全聯會 中華民國牙醫師公會全聯會 (中華民國中醫師公會全聯會) 中華民國醫院協會 (中華民國地區醫院協會)
	無	中介 團體 (6)	聯合報系 (民生報) 中國時報系 自由時報 民進黨政策部門 國民黨政策部門 親民黨政策部門

	全民健保監理委員會		本研究訪談分配
學者 (5)	石耀堂(主任委員) 謝復生 楊志良 葉金川 黃英霓(行政院法規 會)	學者 (5)	(石耀堂) (謝博生) (楊志良) (葉金川) (黃英霓)
總數	30		40 (52)

資料來源：本研究

本研究自2003年7月份開始，由四位組員先進行研究方法的建構，以讀書會的形式研讀與政治可行性評估以及利害關係人分析的文獻，逐漸建構起相關的研究方法，其中也由個別組員，基於過去一年的二代健保小組組內相關研究，建構訪談對象以及議題內容，雖然民調或是實驗性的公投可以蒐集到部分資料，但由於這些工具的限制，實務者所得到的答案往往只是政策贊成或是反對的百分比而已，對於贊成或是反對理由背後的原因，了解不足，以致於這些資料能夠回饋到政策規劃與分析過程的價值就相對降低。因此，某種可以兼顧有限資源，又能夠有政策深度的訪談設計，成為建構「政策利害關係分析」為最主要的方法論考量。整個執行的流程與內容，可以下列十點分述之。

一、研究設計的準備工作：8月~9月中進行政治可行性分析，以每人每周研讀3~5篇文章，以讀書會的方式向各組員報告讀書之心得與感想，作為之後問卷設計之理論架構。

二、設計問卷：9月中~10月中進行問卷之設計，問卷設計之基本原則主要是為了要測量政策網絡行動者之間競爭與合作關係，政策菁英與其他政策網絡參與者對於彼此的信任程度、政策認知與立場等態度、彼此之間可能採取的共同行動等，研究網絡關係在參與健保政策相關議題或表達意見或是否會有影響，並於十月中完成問卷之初步規劃。

三、規劃說明文件：10月中開始進行問卷之修改，於10月27日完成問卷之定稿；在此同時為了訪談進行之順利，並設計問卷之規劃說明文件，以利受訪者了解本問卷之內容，便於訪談之進行。

四、訪談執行前的準備：在執行訪談之前，先以公文形式發文各受訪單位，以利之後約訪之順利進行，如公文無法發出去，則改以書信或是方式傳送。

五、面訪分工：本問卷之受訪者分配如下，蕭乃沂教授負責訪問行政部門與政黨，陳敦源教授負責訪問立法部門與媒體；林昭吟教授負責訪問雇主團體與勞工團體；劉宜君教授負責訪問社福團體與醫事團體。

六、執行訪談：本組大約花費兩個月的時間，設計問卷與施作方法，於10月27日問卷設計完成定稿之後，隨即開始進行訪談，執行訪談時時定為10月27日~11月17日，總共約21天的時間。

七、約訪流程：如圖四所示，最後一步驟替代人選，過程中必須先徵詢拒訪者意見或是回到團隊中討論才能決定。

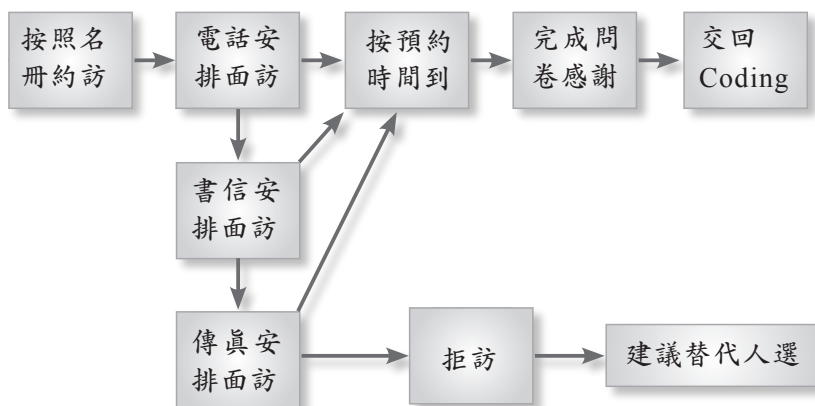


圖4 菁英問卷訪談的約訪流程

資料來源：本研究。

八、訪談流程說明：本問卷因為是針對菁英所進行的菁英式的訪談，故於約訪時鎖定各團體或個人的本人，務必訪問到本人，以免訪談後之問卷結果出現偏差，若無法訪問到本人時，則請各團體或各人建議另一與健保政策相關的替代人選。

九、問卷回收情況：至11月28日為止，問卷共計回收38份，回收率七成，扣除一份無效問卷，共計有效問卷37份，表列如下表2：

表2 訪談問卷回收情形

受訪單位	已回收	未回收	總計	百分比
行政	10	0	10	100 %
立法	4	5	9	44 %
雇主	4	1	5	80 %
勞工	5	2	7	71 %
社福	2	1	3	67 %
醫事	6	0	6	100 %
中介	5	3	8	63 %
學者	3	5	5	60 %
總計	39	17	53	73%

資料來源：本研究

十、受訪者基本資料：受訪者年齡方面，21~30歲1人，佔12.85%，31~40歲5人，佔14.28%，41~50歲共9人，佔25.71%，51~60歲有15人，佔40%，61以上共8人，佔17.14%。受訪者學歷方面，國小學歷有一人，佔全體2.85%，國中與高中職都沒有，大專畢業共12人，佔全體34.28%，碩士16人，佔全體45.71%，博士9人，佔全體17.14%。受訪者最高完成學歷科系方面，文有1人，佔2.85%，法6人，佔17.14%，社會科學10人，佔28.57%，商4人，佔11.42%，理工2人，佔5.71%，醫13人，佔28.57%，農沒有，其他有2人，佔5.71%。受訪者國外留學經驗方面，無國外留學經驗者有23人，佔全體65.71%，有出國留學經驗者15人，佔全體34.28%。受訪者性別方面，男性有31人，佔全體82.85%，女

性7人，佔全體17.14%。如果以人口統計來對照，本研究所接觸的利害關係人，主要是以男性、至少（國內）大專畢業、醫療與社會科學相關科系畢業、年齡在40-60歲的中壯年人為主。

肆、研究結果分析

本文的研究結果分析，將忽略對於健保政策分析的部分，還是回到本文最核心的議題「利害關係人指認」的問題上，在分析部分，本文將討論三個問題，一是健保政策網絡的圖像問題，本問卷中關於政策網絡相關問題分析，展現台灣健保政策網絡的具體圖像，對未來相關政策決策者或分析者，提供第一手的實證資料；二是政治策略的問題，將從整體的支持程度，以及應用PolicyMaker軟體所建構的個別問題策略圖像，作一個展示；三則是利害關係人指認的問題，關於由受訪菁英協助指認為納入本研究訪談的菁英指認資料，作一個分析，以讓未來政治可行性評估中的利害關係人的指認工作，能有更完備的方法設計。

首先，在健保政策網絡的方面，透過對於受訪者的訪查，有關在「保費改革方案」具有一致或近似的政策立場單位之網絡分析，可由圖五觀察出。顯示針對此一議題缺乏明顯的中心性，網絡結構呈現較為分散，缺乏集中性，其中形成四個弱聯繫的網絡結構，分別是：

一、由衛生署（編號1號）與行政院主計處、高雄市政府、中華民國藥師公會全聯會與民進黨政策部門形成一個網絡）。

二、由健保局（編號10號）與衛生署、行政院主計處、高雄市政府、中華民國藥師公會全聯會與與民進黨政策部門形成一個網絡。

三、由全國總工會（編號25號）與立法委員沈富雄、中華民國全國商業總會、全國產業總工會與台灣省漁會等形成一個網絡。

四、由全國產業總工會（編號26號）與中華民國醫師公會聯合會、國民黨政策部門、泛紫聯盟、台灣省漁會。

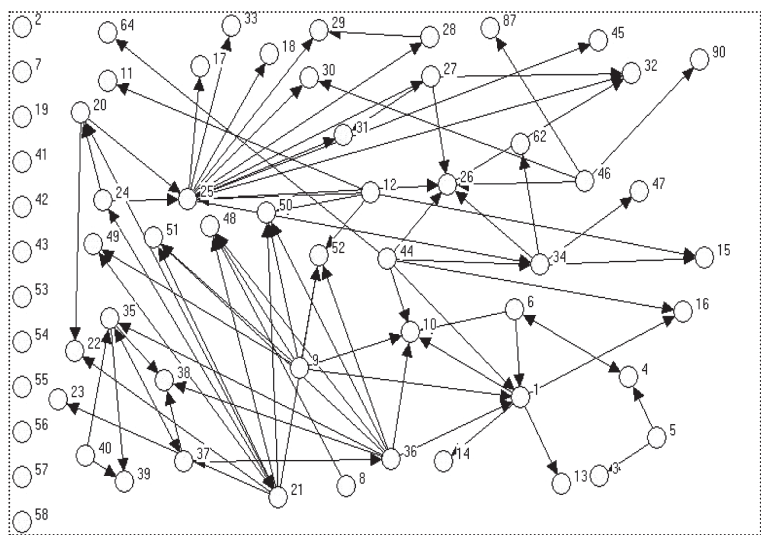


圖5 在「保費改革方案」具有近似政策立場之網絡圖

資料來源：本研究。

因此，圖5中的衛生署、健保局、全國總工會、全國產業總工會可視為保費改革政策立場的網絡中心。茲將各個網絡的參與者類型整理如表3。可以觀察出以衛生署與健保局為中心的網絡，可視為由內部行政、外部醫事與中介團體形成的政策網絡。而以全國總工會與全國產業總工會為中心的網絡，前者可視為是一個由外部勞工、內部立法、外部雇主等形成的網絡；後者可視為由外部勞工、中介團體、外部醫事等形成的網絡，因此，可以觀察到外部勞工與中介團體、外部醫事、外部雇主與內部立法在此一改革議題上形成網絡的可能性較高。

此外，由於此一議題是由受訪者主觀臆測其他參與者的意見或觀點，在實際訪查時，部分受訪者曾表示對於此一問題因為不易判斷、難以回答。相形之下，未被指認的邊緣者相對較多，包括考試院銓敘部、經濟部、台聯黨黨團、聯合報系、中國時報系、自由時報系等。另外，受訪者也提到非本研究提出參考名單上的團體或個人，例如勞陣、林明亮教授、林國明教授、傅立業教授等與其在「保費改革方案」上會有一致或近似的政策立場。

表3 「保費改革方案」具有近似政策立場為議題之網絡中心

網絡中心	網絡其他參與者			
	內部行政	外部醫事	中介團體	
行政院衛生署	行政院主計處、高雄市政府	中華民國藥師公會全聯會	民進黨政策部門	
	內部行政	外部醫事	中介團體	
健保局	行政院衛生署、行政院主計處、高雄市政府	中華民國藥師公會全聯會	民進黨政策部門	
	內部立法	外部雇主	外部勞工	外部勞工
中華民國全國總工會	立法委員沈富雄	中華民國全國商業總會	全國產業總工會	台灣省漁會
	外部醫事	外部勞工	中介團體	
全國產業總工會	中華民國醫師公會聯合會	台灣省漁會	國民黨政策部門、泛紫聯盟	

資料來源：本研究。

就圖5顯示的網絡連結度而言，較高者為全國總工會、藥師公會、全國商業總會、衛生署、高雄市政府等，顯示其相連連結單位的數目多，在「保費改革方案」與其他單位有較多直接與間接的互動。若以類型而言，顯示外部勞工、外部醫事、外部雇主與內部行政之間有較多的互動連結。至於在中介者方面，外部勞

工（全國總工會）、外部醫事（藥師公會、牙醫師公會）、內部行政（衛生署）、外部社福（殘障聯盟）是資訊中介性較高的單位，也就是在「保費改革方案」意見上扮演橋樑的角色。

再者，就政治策略的展現部分，本研究最主要的目的，就是提供顧主關於政策利害關係人的偏好與意見，將之當作未來政策行銷與溝通，認定目標團體（target group）的基礎，本研究問卷中，有提出關於二代健保相關的改革意見，也分別請問不同的利害關係團體的代表或個人，提出他（她）們對於相關政策內容的意見，比方說，問卷中的一題是這樣問的：

4.1 請問您是否贊成，未來健保的計算，不因被保險人的職業類別而有不同？

☐ (1) 非常贊成 ☐ (2) 贊成 ☐ (3) 普通

☐ (4) 不贊成 ☐ (5) 非常不贊成

☐ (6) 不知道 ☐ (7) 無意見

（回答「不贊成」或「非常不贊成」者，請說明原因_____。）

下圖6中我們將所有的問題依照相關政策利害關係團體，進行分別平均的工作，我們可以看見，整體平均是落在「普通」的領域²⁶，大多數政策利害關係團體對於二代健保得支持度都在整體平均以上的，但是真正平均到「贊成」的只有立法、行政、與學者，相對而言，較不支持（3.5以下）的則有勞工、社福、與雇

26 前述問卷題目編碼的時候，有進行轉換，讓分數較高代表較為贊成。

主團體。接著，如果我們將每一個題目的答案輸入到PolicyMaker的軟體中（如圖7所示），舉例而言，我們用「贊不贊成取消被保險人的職業類別」的調查資料輸入，在電腦螢幕上就可以看見沒有團體在反對的方向上，行政部門是最支持的，再來是中介、立法與社福團體，雇主與醫事團體是較不明顯的支持，而真正問題在於勞工團體保持中立，代表在政策上是有所保留的，有了這樣的展示之後，政策制定者可以針對勞工團體不支持的理由作更深入的了解，並且針對勞工對這項政策作法的疑慮提出釋疑，如此就可以提升整體政策的支持度。

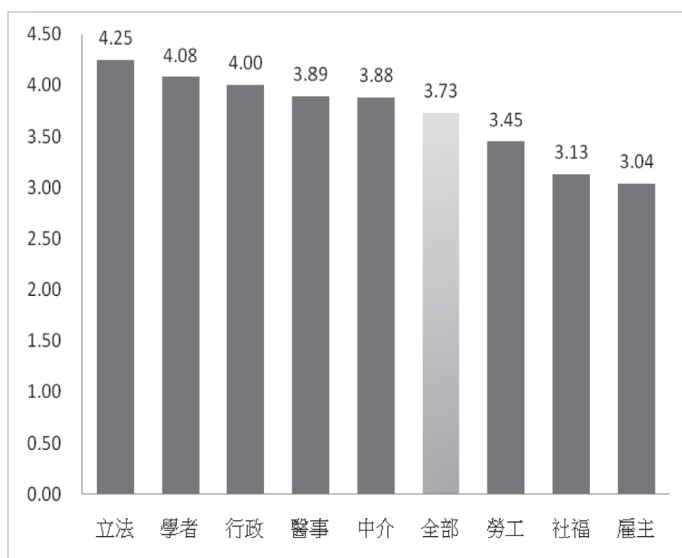


圖6 利害關係人團體對二代健保整體支持程度列表

資料來源：Lin and others (2010：175)

在本研究列出的「內部立法」利害關係者名單方面，僅中華民國藥師公會全聯會另外指認黃昭順、朱鳳芝、楊麗璟、蔡煌瑯等四位立法委員為利害關係人；以及中華民國全國總工會提出立法委員林惠官亦應為健保改革議題的利害關係人，因此，本研究提出的「內部立法」利害關係人名單參考性很高。

至於在「外部勞工」類型的利害關係者方面，基本上本研究列出「外部勞工」的利害關係人名單參考性很高，僅缺列由民進黨政策部門、全國產業總工會、身心障礙者協會所指認的勞工陣線。在「外部醫事」利害關係人方面，泛紫聯盟與立法委員高明見提出基層醫療協會亦應視為健保改革議題的利害關係人，以及民進黨政策部門指出台灣醫界聯盟，由此可見，本研究提出的「外部醫事」利害關係人名單參考性很高。

在「中介團體」利害關係人方面，有四個是本研究未列出的利害關係人，分別是由中華民國醫師公會聯合會提出的民生報、中華民國全國總工會提出的台灣健康保險學會、中華民國全國商業總會提出的台經院、中華民國全國職業總工會提出的電子媒體等，由此可見，本研究提出的「中介團體」利害關係人名單參考性很高。

最後，本研究提出的「學者專家」利害關係人名單，是訪查對象提出修正意見最多者，包括台北市政府與中國時報系提出江東亮；民進黨政策部門提出的傅立業、林萬億、林國明與李明亮；中華民國全國工業總會與中國時報系提出的朱澤民；中國時報系提出陳孝平；中華民國藥師公會全聯會指出的李丞華；中華

民國全國工業總會指出的羅紀瓊；台北市政府指出的徐立德；行政院衛生署提出的吳凱勳、黃達夫、莊逸洲、王永慶等。

表4 訪查名單之外被提及的利害關係團體或個人

類型	被指認 單位名稱	指認單位
內部行政	經建會	台北市政府、行政院勞委會（內部行政）、全國產業總工會（外部勞工）
	內政部 社會司	身心障礙者協會（外部社福）
	監理會	台灣省漁會（外部勞工）、中華民國藥師公會全聯會（外部醫事）
	費協會	中華民國醫師公會聯合會（外部醫事）、行政院衛生署（內部行政）
	國家衛生 研究院	中華民國全國工業總會（外部雇主）
	法人論壇	全國產業總工會、中華民國全國總工會（外部勞工）
內部立法	黃昭順	中華民國藥師公會全聯會（外部醫事）
	朱鳳芝	中華民國藥師公會全聯會（外部醫事）
	楊麗璟	中華民國藥師公會全聯會（外部醫事）
	蔡煌瑯	中華民國藥師公會全聯會（外部醫事）
	林惠官	中華民國全國總工會（外部勞工）
外部勞工	勞工陣線	民進黨政策部門（中介團體）、全國產業總工會（外部勞工）、身心障礙者協會（外部社福）

類型	被指認 單位名稱	指認單位
外部醫事	基層醫療協會	泛紫聯盟（中介團體）、立法委員高明見（內部立法）
	台灣醫界聯盟	民進黨政策部門（中介團體）
中介團體	民生報	中華民國醫師公會聯合會（外部醫事）
	台灣健康保險學會	中華民國全國總工會（外部勞工）
	台經院	中華民國全國商業總會（外部雇主）
	電子媒體	中華民國全國職業總工會（外部勞工）
學者專家	江東亮	台北市政府（內部行政）、中國時報系（中介團體）
	林萬億	民進黨政策部門（中介團體）
	朱澤民	中華民國全國工業總會（外部雇主）、中國時報系（中介團體）
	黃達夫	行政院衛生署（內部行政）
	王永慶	行政院衛生署（內部行政）
	吳凱勳	行政院衛生署、台北市政府（內部行政）
學者專家	徐立德	台北市政府（內部行政）
	李明亮	民進黨政策部門（中介團體）
	李丞華	中華民國藥師公會全聯會（外部醫事）
	林國明	泛紫聯盟、民進黨政策部門（中介團體）
	陳孝平	中國時報系（中介團體）
	羅紀瓊	中華民國全國工業總會（外部雇主）
	傅立業	民進黨政策部門（中介團體）
	莊逸洲	行政院衛生署（內部行政）

資料來源：研究者自行整理

綜括而言，本研究所選擇的利害關係人指認架構，基本上是可用的，只不過身處醫療政策網絡的參與者，可能都會有自己一套指認利害關係人團體的作法，也可能得出非常不同的一群受訪專家，這樣的差異，對於公共政策的回應性與正當性，但到底會有怎樣的一個結果影響？這個問題或許可以接續進行更為深入的研究。

伍、結論與建議

正如本文一開始引用著名民主理論學者Robert A. Dahl的名言，民主政治是「說得比作得容易」的事業，因此，知行合一的作法，就是從實務上必須設計政治可行性評估的工具，當然，前提是這些實務作為必須植基於一套深厚的理論基礎。本文選擇從1980年代開始在企業管理受到重視的「利害關係人」觀點，以公共政策為主要場域，將企業管理的「利害關係人分析」技術，轉化成為政治可行且有意義的政策行銷或是政治公關的實踐基礎。接下來，針對「誰的意見該被考量」的問題，我們有下面四點的結論與建議。

第一，利害關係人指認是「倫理性」的問題：政策執行的過程中，往往出現專業上「好」的政策並不一定等同於「能通過」的政策，要指認出利害關係人進行資料收集，將會面臨倫理抉擇的問題，政治可行性的評估對於政策規劃具有重大的價值的，但是，尋找有影響力的人而不是有利害關係的人，本身就是利害關係人分析惡化「多元主義」下社會意見表達管道中「強者恆強，弱者恆弱」的現實，但是，由於顧主導向的政策研究，往往未能

或是沒有興趣指認「沉默的輸家」（從表四當中沒有受訪者指認社福團體可以看出），未來政治可行性分析應該注意政策分析的社會正義面向。因此，如何在官僚體系中置入關懷沉默輸家的流程與心態，是未來可以發展的研究問題。

第二，利害關係人指認是「策略性」的評估：民主社會當中，公共政策的政治可行性並非是「給定」的（given），是被塑造（formed）出來的，因此，決策者對於形塑政策政治可行性的過程，必須有一定的理解。因此，改革的政治環境「可以」被有系統的評估；相對於對政策環境的無知，政策改革的政治環境好比企業經營環境，是可以被評估的，雖然政治環境的變化無法全然掌控，但是並非完全無法了解的，這樣的想法也是符合公共組織策略規劃的初衷，當然，利害關係人分析是一種應用在政策過程運作的政治可行性評估工具，與其他所有的工具一般，它並非真實的本身，利害關係人分析有助於決策者對環境的了解，但是並不能代替決策者決策。

第三，利害關係人的指認必須在「政策網絡」中為之：從健保政策菁英之間的網絡關係的分析來看，健保的政策網絡核心仍然是行政部門，尤其是政策主管以及執行機關（衛生署以及健保局），換句話說，政府內部行政部門在健保這政策的影響力仍然是最大的，再輔以相關資方、勞方利害關係團體以及政治人物或政黨，至於社福或媒體在這個指認過程中，並沒有佔到核心的位置，這也代表佔據有政治正當性以及制度上「否決者」的行政官員們，對於公共政策的影響是偌大的，因此，政策利害關係人的指認必須在制度網絡的環境中為之。

第四，利害關係人指認的實作問題：從實際上操作利害關係人的指認工作，我們可以歸納出下面三點建議，首先，研究資源有限，因此最好先限定訪談個體數的上限，以利於研究資源的有效運用；再者，利害關係人的分類架構，可以簡單分為外部、內部、與中介等類別，太複雜的架構反而應用價值不高；其三、前述各範圍中到底要找哪些團體來受訪，除大規模邀請熟知該項業務的官員，圈選與健保相關的團體，但是，應該要注意必須輔以專家與內部意見。

本研究主要原始目的之一，就是讓公共行政學界能夠重視發展相關評估工具對實務以及國家政策發展的重要性，公共行政學界的政策研究，一方面必須深入個別政策領域，了解其中的政策利害關係脈絡，一方面也必須對公部門政策規劃的實務人員，提供可用且好用的分析工具，以增加公共行政的專業以及實務性，本研究是一個開始。

參考書目

◆ 中文部分

- 丁仁方，1999，《威權統合主義：理論、發展與轉型》。臺北：時英出版社。
- 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：1986~2003〉。《行政暨政策學報》，第50期：頁107-157。
- 辛炳隆、陳敦源、林昭吟、劉宜君、蕭乃怡，2003，《全民健保保費改革方案的政治可行性評估(第二階段：政策菁英訪談部分)》。行政院二代健保規劃小組政策評估組期末報告。
- 柯于璋，2009，〈災後遷村計畫之政治可行性分析：以高雄縣藤枝新舊部落為例〉。《台灣政治學刊》，第13卷第1期：頁107-159。
- 張四明、陳敦源、林昭吟，2002，《調整健保收費制度之政治可行性評估：第一階段，大眾問卷、立法院助理問卷、與法人團體調查》。行政院二代健保小組政策評估組期末報告。
- 張四明，2010，〈政府施政績效評估制度之實證分析〉。《研考雙月刊》，第34卷第3期：頁12-23。
- 張玲星、游佳萍、洪智源，2010，〈台灣電子化政府資訊系統的挑戰：利益關係人觀點〉。《資訊管理學報》，第17卷第2期：頁201-231。
- 郭瑞坤、賴正能、廖英賢，2006，〈在地利害關係人對澎湖設置觀光賭場政策影響觀點之研究〉。《公共行政學報》，第20期：頁33-68。
- 陳恒鈞、梁瑋倩，2009，〈建成圓環再生計畫失敗因素之探討：參與治理觀點〉。《文官制度季刊》，第1卷第3期：頁81-124。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》。臺北：韋伯出版社。
- 陳敦源，2009，《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。臺北：五南圖書公司。

- 陳震寰、鄧宗業，2002，《全民健保財務問題解決方案之政治可行性分析》。行政院衛生署中央健康保險局91年度研究發展計畫。
- 劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟，2005，〈利害關係人管理之概念與實務：以我國全民健康保險政策改革為例〉。《台灣社會福利學刊》，第4卷第1期：頁95-130。
- 蕭元哲，2009，〈利害關係人對互動管理的瞭解與應用〉，《文官制度季刊》。考試院八十週年慶特刊：頁145-158。

◆ 西文部分

- Ackerman, Bruce and Anne Alstott., 1999, *The Stakeholder Society*. New Haven: Yale University Press.
- Agle, Bradley R., Ronald K. Mitchell and Jeffrey A. Sonnenfeld., 1999, "Who Matters to CEOs? An Investigation of Stakeholder Attributes and Salience, Corporate Performance, and CEO Values." *The Academy of Management Journal*, 42(5): 507-525.
- Arrow, K., 1951, *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Besley, Timothy., 2006, *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. New York: Oxford University Press.
- Birkland, Thomas A., 2001, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. N.Y. : M. E. Sharpe.
- Boschken, Herman L., 1994, "Organizational Performance and Multiple Constituencies." *Public Administration Review*, 54(3): 308-12.
- Brinkerhoff, D. W. and B. L. Crosby., 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-makers in Developing and Transitioning Countries*. Kumarian Press, Inc.
- Bryk, Anthony. S. 1983, *Stakeholder-based Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Bryson, John M., 2004, "What to Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques." *Public Management Review*, 6(1): 21-53.
- Bryson, John M., B. C. Crosby, and J. K. Bryson., 2009, "Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing: The Contributions of Actor-network Theory." *International Public Management Journal*, 12: 172-207.
- Bryson, John M., Gary L. Cunningham, and Karen J. Lokkesmoe., 2002, "What to Do When Stakeholders Matter: The Case of Problem Formulation for the African American Men Project of Hennepin County, Minnesota." *Public Administration Review*, 62(5): 568-84.
- Bueno de Mesquita, Bruce, D. Newman, and A. Rabushka., 1985, *Forecasting Political Events: The Future of Hong Kong*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A., 1967, *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- DeLeon, P., 1995, "Democratic Values and the Policy Science." *American Journal of Political Science*, 39(4): 886-905.
- Döhler, M., 1991, "Policy Network, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy," in Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Consideration*. Boulder: Westview Press, Inc., Pp. 235-296.
- Dryzek, John., 1989, "Policy Sciences of Democracy." *Polity*, 12(1): 97-118.
- Dunn, William, 1994, *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Durning, Dan., 1993 "Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study." *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(2): 297-322.
- Eden, C. and F. Ackermann., 1998, *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*. London: Sage Publications.

- Fassin, Yves., 2009, "The Stakeholder Model Refined." *Journal of Business Ethics*, 84: 113-135.
- Feder, S. A., 2002, "Forecasting for Policy Making in the Post-Cold War Period." *Annual Review in Political Science*, 5: 111-125.
- Feldman, M. S., Khademian, A. M., Ingram, H. and Schneider, A. S., 2006, "Ways of Knowing and Inclusive Management Practices." *Public Administration Review*, 66: 89-99.
- Fenno, Richard F., Jr., 1990, *Watching Politicians: Essays on Participant Observation*. Berkeley, CA: IGS Press.
- Forester J., 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fottler, Myron D. J. D. Blair, C. J. Whitehead, and M. D. Laus., 1989, "Assessing Key Stakeholders: Who Matters to Hospitals and Why?" *Hospital & Health Services Administration*, 34(4): 525-46.
- Freeman, E. and D. Reed., 1983, "Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance." *California Management Review*, 25(3): 88-106.
- Freeman, E. and J. McVea., 2001, "A Stakeholder Approach to Management: The State of the Art." In *The Blackwell Handbook of Strategic Management*. Freeman E. Hitt and J. Harrison, eds. Oxford: Blackwell Publishing.
- Freeman, R. Edward., 1984, *Strategy Management: A Stakeholder Approach*. Boston, MA: Pitman.
- Friedman, A. and S. Miles., 2006, *Stakeholders: Theory and Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Geurts, J. L. A. and C. Joldersma., 2001, "Methodology for Participatory Policy Analysis." *European Journal of Operational Research*, 128: 300-310.
- Gibson, K., 2000, "The Moral Basis of Stakeholder Theory." *Journal of Business*, 26(3): 245-257.
- Goerdel, Holly T., 2009, "Public Administration and the Political World." *Public Performance & Management Review*, 32(4): 618-625.

- Griffin, Stephen O., Adrienne Keller, Alan Cohn., 2001, "Developing a Drug Testing Policy at a Public University: Participant Perspectives." *Public Personnel Management*, 30(4): 467-481.
- Harrison, J. and E. Freeman., 1999, "Stakeholders, Social Responsibility and Performance: Empirical Evidence and Theoretical Perspectives." *Academy of Management Journal*, 42(5): 479-485.
- Haskell, John, 2000, *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Westview Press.
- Heclo, H., 1978, "Issue Networks and the Executive Establishment." in *The New American Political System*, edited by A. King, ed. Washington: American Enterprise Institute.
- Hibbard, J. H., J. J. Jewett, S. Engelmann and M. Tusler., 1998, "Can Medicare Beneficiaries Make Informed Choices?" *Health Affairs*, 17(6): 181-193.
- Howlett, Michael and M. Ramesh., 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Immergut, Ellen M., 1992, "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden." in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, New York: Cambridge University Press.
- Jenkins-Smith, Hank C., 1990, *Democratic Politics and Policy Analysis*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Jones, Thomas M., 1980, "Corporate Social Responsibility Revisited, Redefined." *California Management Review*, 22(2): 59-67.
- Kelly, Marisa and Steven Maynard-Moody., 1993, "Policy Analysis in the Post-Positivist Era: Engaging Stakeholders in Evaluating the Economic Development Districts Program." *Public Administration Review*, 53(2): 135-142.
- Kenis, Patrick and Volker Schneider., 1991, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." In Bernd Marin and

- Renate Mayntz, eds, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, pages 25–59. Campus Verlag.
- Kettl, D. F., 1999, “The Future of Public Administration.” *Journal of Public Affairs Education*, 54(April): 127-33.
- Kickert, W. J., E. Klijn & J. Koppenjan., 1997, *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Kingdon, John W., 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, NY: Harper Collins.
- Klijn, E., 1997, “Policy Networks: An Overview,” in W. J. Kickert et al. *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Knoke, D., F. U. Pappi, J. Broadbent and Y. Tsujinaka., 1996, *Comparing Policy Networks*. New York: Cambridge University Press.
- Kobrak, Peter., 2002, *The Political Environment of Public Management*. New York: Longman.
- Krackharts, David., 1992, “The Strength of Strong Ties: The Importance of Philos,” in *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*, edited by Nitin Nohria and Robert G. Eccles, Cambridge: Harvard Business School Press.
- Lewis, Carol W. and Stuart C. Gilman, 2nd., 2005, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Lin, Chao-Yin, Don-yun Chen, I-Chun Liu, and Naiyi Hsiao., 2010, “Political Feasibility Analysis of the New Financing Scheme for the National Health Insurance Reform in Taiwan: An Application of Stakeholder Analysis,” *Asian Social Work and Policy Review*, 4(3): 163-183.
- Lindblom, C. E. and E. J. Woodhouse, 3rd ed., 1992, *The Policy Making Process*. Prentice Hall.
- Lupia, A. and M. D. McCubbins., 1998, *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*. New York: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico., 1975, “On the Notion of Political Feasibility.” *European Journal of Political Research*, 3: 259-274.

- Marin, Bernd and Renate Mayntz, 1991, *Policy Network Empirical evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO: Westview Press.
- Marmor, T. R., 1983, *Political Analysis and American Medical Care*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsden, P. V., 1989, "Methods for the Characterization of Role Structures in Network Analysis," in *Research Methods in Social Network Analysis*, Freeman. pp.489-530.
- Marsh, D. and R. A. W. Rhodes eds., 1992, *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, D. ed., 1998, *Comparing Policy Networks*. Philadelphia, P.A.: Open University Press.
- Mason, R. O. and I. I. Mitroff., 1981, *Challenging Strategic Planning Assumptions*. New York, NY: Wiley.
- Mathie, Alison and Jennifer C. Greene., 1991, "Stakeholder Participation in Evaluation: How Important is Diversity?" *Evaluation and Program Planning*, 20(3): 279-285.
- Mayers, James., 2001, "Stakeholder Power Analysis." In *Power Tools: Tools for Working on Politics and Institutions*, Series No. 2: Pp.1-24; accessed on 2/14/2005 from <http://www.iied.org/forestry/tools/stakholder.html> .
- Mayntz, Renate et al., 1988, *Differenzierung und Verselbstandigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt: Campus.
- Mayntz, Renate., 1994, "Modernization and the Logic of Interorganizational Networks," *MIPGF Working Paper* No.4. Koln: Mar-Planck-Institute.
- McAvoy, Gregory E., 1999, *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- McFarland, A. S., 1987, "Interest Groups and Theories of Power in America." *British Journal of Political Science*, 17: 129-47.
- McKelvey, R. D., 1976, "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory*, 12: 472-482.

- Mellahi, Kamel and Geoffrey Wood., 2003, "The Role and Potential of Stakeholders in 'Hollow Participation': Conventional Stakeholder Theory and institutionalist Alternatives." *Business and Society Review*, 108(2): 183-202.
- Meltsner, A. J., 1972, "Political Feasibility and Policy Analysis." *Public Administration Review*, 32(6): 859-867.
- Miller, Nicholas R., 1983, "Pluralism and Social Choice." *American Political Science Review*, 77(3): 734-747.
- Mitchell, Ronald K., Bradley R. Agle, and Donna J. Wood., 1997, "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts." *Academy of Management Review*, 22(4): 853-886.
- Moore, Mark., 1995, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Norris, P., W. L. Bennett, and R. M. Entman, eds., 2001, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- O'Connell, Lenahan., 2005, "Program Accountability as an Emergent Property: The Role of Stakeholders in a Program's Field." *Public Administration Review*, 65(1): 85-93.
- Pareto, Vilfredo., 1991, *The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology*. Transaction Publication.
- Reich, Miahcel R., 1996, "Applied Political Analysis for Health Reform," from <http://www.hsph.harvard.edu/faculty/reich> , accessed 02/22/2002.
- Rhodes, R., 1996, "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*, 44: 652-67.
- Richardson, J. J. and A. G. Jordan, 1979, *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford: Martin Robertson.
- Riker, William H., 1965, "Some Ambiguities in the Notion of Power." *American Political Science Review*, 58(2): 341-349.
- Roberts, N. C. and P. J. King., 1989, "Stakeholder Audit Goes Public." *Organizational Dynamics*, 17(3): 63 -79.

- Sabatier, Paul., 1988, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Theories." *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Schattschneider, E. E., 1975, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Skok, James E., 1995, "Policy Issue Networks and the Policy Cycle: A Structural-Functional Framework to Public Administration." *Public Administration Review*, 55(4): 325-332.
- Stivers, Camilla., 2004, "On Theorizing in Dark Times." *Administrative Theory & Praxis*, 26(1): 19-26.
- Stivers, Camilla., 2006, *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Stone, Deborah., 1998, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Thomas, John Clayton and Theodore H. Poister., 2009, "Thinking About Stakeholders of Public Agencies: The Georgia Department of Transportation Stakeholder Audit," *Public Organization Review*, 9(1): 67-82.
- Tsebelis, George., 2002, *Veto Players*. Princeton: Princeton University Press.
- Van Waarden, F., 1992, "Dimensions and Types of Policy Networks." *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.
- Vedung, Evert., 2000, *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Weber, David J., 1986, "Analyzing Political Feasibility: 'Political Scientists' Unique Contribution to Policy Analysis." *Policy Study Journal*, 14(4): 545-553.
- Weible, Christopher M., 2007, "An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy." *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 95-117.

- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, and Kelly McQueen., 2009, "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework." *The Policy Studies Journal*, 37(1): 121-140.
- Weimer, D. L. and A. R. Vining, 2010, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Prentice Hall.
- Weimer, David L., 1998, "Policy Analysis and Evidence: A Craft Perspective." *Policy Studies Journal*, 26(1): 114-128.
- Weiss, Carol H., 1983, "The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promise." In A. S. Bryk, ed. *Stakeholder-based Evaluation*, San Francisco, CA: Jossey Bass, Pp.3-15.
- Wilson, James Q., 1989, *Bureaucracy*. New York: Basic Books.
- Wisniewski, Mik and Derek Stewart., 2004, "Performance Measurement for Stakeholders: The Case of Scottish Local Authorities." *The International Journal of Public Sector Management*, 17(2/3): 222-233.