

台灣勞工退休金條例政策發展過程之研究 — 政策網絡的初步考察

馬財專* 孫澤弘

國立中正大學勞工關係學系

621 嘉義縣民雄鄉大學路 168 號

摘要

政策合法化是各利益團體與政府相關官員們之間經過協商、議價、說服及妥協互動之立法決策過程。政策網絡理論認為，政策網絡成員是由對某類政策有利害關係之政府機關及社會上利益團體所組成，為達成有利的政策目標，成員間進行利益交換、互動等關係所形成的結構。因此經由政策網絡理論的分析途徑，有助於瞭解台灣國家政策過程中，政府機關與利益團體所形構之複雜關係模式。

本文試圖結合政策網絡理論與環境系絡因素之分析，描述各政策利害關係人 (stakeholders) 在「勞工退休金條例」發展過程中的主張及如何透過互動影響政策產出。透過經驗資料的考察顯示，從多元團體形成議題網絡凝聚經發會共識後，由行政部門主導草案研擬過程所呈現的政策社群的互動模態。在立法過程—「制度內涵」議題是由立法部門與行政部門主導所形構類近於政策社群的網絡模態，在立法院的場域資方團體並未積極動員介入，勞工團體之活動作為則無法影響政策產出。最後在立法過程—「舊年資保留、退休準備金提撥」議題，政策結果仍由立法部門主導依法定程序完成，其政策網絡模態呈現出政府部門間所建構之政策社群模態，明顯呈現出由國家部門所主導的發展。

關鍵詞：政策網絡，利害關係人，政策合法化，勞工退休金條例

A Study of the Labor Pension Act Legitimation Process in Taiwan: A Primary Investigation of the Policy Network

TSAI-CHUAN MA and TZER-HUNG SUN

Department of Labor Relations, National Chung-Cheng University

168, University Rd., Min-Hsiung, Chiayi 62102, Taiwan

ABSTRACT

Policy legitimation is a process of bargaining, competition, persuasion, and compromise among interest groups and government officials. The policy network is defined as the government agencies

* 本文之完成甚為感謝兩位匿名審查人所給予的指正與建議，協助作者尋找到本文的定位，寶貴建議也提供本文重要的修繕依據。本文若尚有疏漏，文責當由作者自負。E-mail: labtma@ccu.edu.tw。

and interest groups whose interests are directly related to the policies. The network comprises the relationships that result from interest exchanges and interactions between members pursuing beneficial policy objectives. Therefore, analysis applying policy network theory will enable us to understand the complicated relationships between government agencies and interest groups regarding national policymaking.

This research describes policy stakeholder opinions and their influence on policy outputs during the Labor Pension Act legitimization process by combining policy network theory and environmental context. The results show that the diversified groups formulated an issue network to integrate their common views with those of the economic development consultative council, and that the administrative department's control of the draft process developed a model of community policy. The legislative department and administrative department developed a community policy regarding system issues in the legislative process. There was no interference from employer groups, however, the activities of labor groups made working on the policy output futile. Regarding firm tenure and worker pension issues in the legislative process, the policy result was completed through legal proceedings conducted using the legislative department's developed model of community policy.

Key Words: policy network, stakeholders, policy legitimization, a statute of labor pension

一、勞工退休金條例之發展脈絡

政府早期為鼓勵企業實施「終身僱用制」，透過勞動基準法（以下簡稱勞基法）的退休金制度規定在同一事業單位工作年滿廿五年或十五年、年滿五十五歲的勞動者可請領退休金。惟因台灣中小企業較多，平均存活僅約 13 年，多數勞工平均 8.3 年換一次工作，以致勞工能符合退休條件者不多，而勞基法罰則輕，只有近兩成之企業依法提撥，且多數僅按最低比率 2% 提撥（勞委會，2004）。另因企業無法確知退休員工人數和退休前半年薪資，致無法估算退休金成本，常以不當手段資遣、解僱勞工，衍生許多勞資爭議問題。

勞委會早於 1990 年即開始著手勞基法退休金改革規劃工作；研擬「勞工老年附加年金保險」多年，然未獲立法院支持。1996 年國家發展會議決議勞基法退休金制度責成勞委會就「勞工老年附加年金保險」與「公積金」兩制度加以評估結合。國家發展會議並於 1997 年提出「勞工退休金條例草案」，採行確定提撥制，建立「勞工個人退休準備金專戶」為主要內容。2001 年經濟發展諮詢委員會（以下簡稱經發會），經各政黨及勞資雙方溝通與協調，達成改制共識，勞委會依據共識內容研提「勞工退休金條例草案」送立法院審議。經 2003 年立法院第五屆第四會期衛生環境暨社會福利委員會審查，確立勞工退休新制採「個人退休專戶制」為主，並以「年金保險制」為輔之體制後，朝野各黨團繼而對條文進行討論協商，終於在 2004 年 6 月三讀通過「勞工退休金條例」。歷經研議及討論多年的退休金條例規劃為台灣

的社會及勞動政策建構出更完整及積極的保障。

由退休金條例的發展歷程，顯示政策決策為一種複雜的動態、發展與循環過程。系統理論將公共政策視為政治系統的輸出；政治系統範疇以外的任何情境或狀況稱為環境，對政治系統有任何影響之環境力量經由轉換過程（conversion process）得到政策結果的輸出。是故，政策利害關係人（policy stakeholders）常會透過各種途徑介入政策方案之合法化過程，企圖影響方案內容以符合自身利益和訴求目標。近來政策網絡（policy network）被應用於不同的政策領域進行研究分析，其特色是模糊國家與社會的界線。強調國家與社會團體間的連結與互動關係，較能呈現政策制定過程中參與者高度複雜的關係。從表 1 政策網絡的歸類上，也同時呈現出不同時期政策網絡的分析焦點。

政策網絡常被視為兩種主要的類別，一被視為分析政策決策結構的取向，以利益中介作為思維，將政策網絡視為「利益的中介媒體」，藉由政策制定者與資源擁有者的資源交換，使各級政府透過資源交換而能產生政策作為。二被視為一特定的「治理形式」，將政策網絡視為一個治理結構。治理的觀點曾遭遇到利益中介觀點的批評，主要是認為治理模型無法對權力結構的分佈有清楚的詮釋（王光旭，2006；馬財專，2007）。法律是政策具體化之表現，使得立法部門成為各方利益與勢力競相爭逐之場域。但形成過程除了牽動行政與立法部門間的互動外，立法部門中之生態、各政黨在國會所佔有之席次及勞資利益團體之運作活動等皆對政策決

表 1. 政策網絡的歸類

Benson (1974) 的府際關係網絡	Benson 以府際關係的概念界定政策網絡，其認為一個集群的或複雜的組織，因資源的相互依賴而連結在一起，這種組織與資源結構分裂的集群或複雜組織是不同的。從中央與地方政府及地方政府之間所形成的府際關係，多元理性行動者所形的一個權力賽局。資源相互依賴的組織，其行政結構與利益結構形成深層相依的結構 (deep structure)，在政策領域內確保某些需求偏好，而排除某些需求於政策議程之外。
Hecllo (1978) 的議題網絡 (issue networks)	Helco 認為美國某些政治生活的領域是由制度化利益代表的次級政府 (sub-government) 組成，但某些領域則存在著議題網絡，政策次級系統是一個光譜，鐵三角是光譜的一端，另一端則是議題網絡。鐵三角與次級政府的觀念乃假設小圈圈的參與者，包括中央政府機關、國會委員會與利益團體，組成緊密相連的鐵三角，把持公共政策制定使導向聯盟參與者的經濟利益。議題網絡參與者不斷的變換，缺乏制度化的穩定效應。
Rhodes (1988) 應用資源的相互依賴與交換理論	Rhodes 立基於 Benson 分析架構，依據複雜組織資源相互依賴的結構界定中央與地方政府的政策網絡。Rhodes 在分析中央與地方的關係網絡中，發現地方政府與中央政府之間的互動並不是多元競爭的，而是地方政府被整合為少數若干重要的代言人，與中央政府進行談判與互動。政策網絡成為英國政策制定的面貌，並且為政策紛亂、系統與問題不相符的核心問題，如不了解政策執行系統的複雜性、分裂性與不確定性，將導致政策執行的失敗。

資料來源：馬財專 (2007)。結構網絡的分析及其脈絡。《政治科學論叢》，33，頁 15。

策具有決定性之影響力。

歷經多年的討論，於 1998 年由年勞委會正式提出「勞工退休金條例草案」送行政院審議，退休制度規劃朝向專人專戶按月提撥方式。而後 2001 年經發會提出勞工退休金三制並行建議，行政院勞委會乃依據該共同意見：「以採可攜帶式退休制度為主改制方向；雇主提撥率確定，並由百分之二至百分之六採漸進式調整；個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制三制並行，提供勞工選擇」。「勞工退休金條例草案」於 2002 年經行政院院會通過送立法院審議，在諸多因素的導引下，使得勞退休金條例過程經歷多次的轉折。2001 年經發會之召開乃基於以上政策背景，在會中經各政黨及勞資雙方溝通與協調後逐漸達成勞工退休金改制共識，勞委會乃依據共識內容研提「勞工退休金條例草案」送請立法院審議。是故，本文之探討範圍將以行政部門依據經發會共識研擬草案以至 2004 年 6 月法案通過之時間點作為範疇，探索條例發展過程之中所呈現政策網絡的互動樣態。

勞工退休金制度的演進過程中，各方部門組織因交互影響而產生不同的利益考量。在此政治發展脈絡下，本文試圖釐清下列主要的主軸問題：(一) 各政策利害關係人在政策發展過程中的主張、利益匯集為何？(二) 各政策利害關係人在試圖影響政策的決策過程中，在互動過程中結構出何種網絡模式？進而影響政策發展與變遷？(三) 不同政策發展階段所形構的網絡關係模式與資源動員模式是否

亦存在著差異？針對上述之研究問題的處理，本文首先將從政策制訂過程開始談起。

二、政策制定過程

(一) 政策合法化與政策網絡

朱志宏與丘昌泰 (1995) 指出政策系統包含三種主要的要素：政策利害關係人、政策環境及公共政策。其中政策利害關係人²的型態會影響政策問題的意義與範疇、政策方案的設計與解決，因而必須重視此因素在政策系統中所扮演的角色。政策利害關係人為受到政府政策影響或影響公共政策，對政策下了「賭注」的個人或團體。這群行動組織或團體在運作過程便形成政策介入的動態網絡關係。

網絡概念的使用在政治學界多被用來修正多元主義和統治主義的論述。而於公共政策領域的出現與應用，主要起源於現代國家機關 (state) 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 (劉宜君，2002，頁 121)。政策網絡學者 Rhodes (1997, pp. 29, 32) 指出，網

². 基本上可分為：政策制定者—指產生、運用或執行政策的個人或團體；受益者 (beneficiaries)—政策制定過程中直接或間接受到利益的個人或團體；及受害者 (victims)—政策制定過程中喪失其應得利益的個人或團體。

絡的概念可被定義和運用到不同層次的分析，人際關係脈絡為個體層次，國家與公民社會間關係之模型則為總體層次，而中間層次（meso-level）則著眼於利益團體與政府部門間關係的連結，尤其是在政策制定過程中之角色，政策網絡的存在不僅影響政策結果，也反映出廣闊之政策領域中，特殊利益團體的相對地位或權力。

1. 網絡分析：作為詮釋的工具

網絡研究亦發展於台灣的社會科學社群之中，網絡分析的基本單位與範疇更可延展至組織及國家部門內，以及國家區域間依賴關係模式的取向；在研究範疇上亦跨越了政治學、社會學及公共政策的多元探索。傳統公共政策理論分為兩大典範：統合主義（corporatism）與多元主義（pluralism），統合主義認為中央政府是均質權威的統治者，由中央政府主導整合社會利益需求，強調國家機關領導；此途徑忽略地方官僚執行或利益團體遊說之影響。Schmitter and Lehbruch（1979）認為統合主義為利益代表性的體系，其中的構成單位被組合為數量有限的且層級式功能分化的領域。然而它們必須得到國家的承認與許可，在其各自的領域內，國家賦與它們重要的代表性獨佔權，以換取選任領導者，以及表達其需求與支持的若干控制權。

多元主義的代表人物，Dahl（1961）認為權力在許多西方工業化社會中是廣泛地分散在不同的團體之間。他指出任何團體都有力量可影響決策，因此，分散權力中的社會中沒有任何一個團體可以支配決策。若決策是充分決定的話，那麼任何一個團體都可以確定它的政治偏好和意願會被採用。Polsby（1963）指出多元理論並不認為權力是平等分配的，雖然權力普遍分散在社會中的個人與團體，但權力的來源並不平等，即使所有的團體和利益團體沒有相同程度的影響力。

在分析模式發展的脈絡中，將政策網絡的概念應用到政策過程研究，主要是針對多元主義與統合主義的缺失所產生的修正。McConnell（1966）與Cater（1964）認為在次級政府中的利益團體可能成為支配者，能控制其成員、俘虜政府機關並控制其行動，形成「機關俘虜（agency capture）」的現象，次級政府模型強調，由少數有特權的團體與政府間之封閉關係所形成之次級政府會排除其他利益團體並制定政策，Lowi（1964）更提出「鐵三角（iron triangle）」來比喻中央政府機關、國會議員與利益團體間，相互勾結的排他性封閉關係（Marsh, 1998）。

面對這樣的批判，多元主義論者於1970年代晚期提出回應，Hecl（1978）承認有時鐵三角確實存在，但在多數公共議題上，接近政策制定過程的管道，強調開放性之「議題網絡（issue network）」已取而代之。McFarland（1987）認為議題網絡是由在某政策領域中利害關係人共同組成的溝通網絡，不同於鐵三角，活絡的議題網絡時常溝通對政策的評論並產生新的政策提議。其強調政府可獨立於特殊利益團體的壓力之外，亦存有實際的或潛在性反對勢力聯盟來防止經濟性利益團體的支配。

Hecl and Wildavsky（1974）研究英國財政部之公共支出決策，認為政策是由互動頻繁且分享共同價值的少數行動者組成之社群所決定，後續的Wilks and Wright（1987）及Richardson（1993）均深受此概念之影響，其認為政策制定發生於由特殊利益團體與不同政府部門間之封閉關係所形成的政策網絡，乃強調政策社群中的人際關係連結而非結構性連結。歐陸政策分析學家多將政策網絡視為一種治理結構，如Marsh（1998, p. 8）便認為政策網絡為一種利益團體中介模型，因此政策網絡是分析政策參與過程中團體與政府關係的方法，透過群體互賴行動者之間建立某種穩定程度的社會關係型態，以促成政策問題或方案之形成或發展。這也是促使本文運用此方法來拆解勞退金條例的政策運作及發展過程的主因。

2. 政策網絡的特性/類型

Klijn（1997, p. 15）指出政策網絡的理論基礎是整合組織科學、政策科學與政治科學等三個領域而成。整體而言，各類政策網絡皆具有三個特性：（1）資源的互賴性；（2）多元的行動者與目標；（3）程度不一的持久性關係型態。任何政策網絡中的行動者必然維持著或多或少的持久性關係型態。這些關係之發展會影響網絡中的互動模式，如居於網絡中心位置之行動者因擁有較多的資訊、較易和其他行動者產生互動且能動員較佳之資源故有利於其達成目標與訴求（Klijn）。

Rhodes 強調政策網絡中的結構關係而非人際關係，專注於部門層級之網絡分析而非次級部門層級，是集體而非分化層級之網絡分析，其分析架構建立在基本命題的權力相互依賴基礎上³。Rhodes 將政策網絡內部之決策過程視為一種

³ Rhodes（1997, pp. 36-37）指出五個基本命題的權力相互依賴基礎包括：（一）任何組織均有賴於其他組織的資源；（二）為了達成其目標，各個組織間必須彼此交換資源；（三）組織內部之決策制定雖受其他

交易過程，參與者運用並相互交換資源，較重要的包括權威、資金、正當性、資訊與組織，以使他們對政策有極大化之影響，各自達成所追求之目標。其將政策網絡視為一連續體（continuum）（如表 2），高度整合的政策社群與鬆散的議題網絡位於此連續體之兩端，其他三種如專業、府際及製造者網絡則散佈於不同的政策類型網絡之中，但順序卻不明顯。Rhodes 已將專家網絡和製造者網絡視為另兩種網絡，不可能出現由此兩者支配的政策社群，也意味著製造者網絡的整合度與凝聚力必低於專家網絡者（Rhodes, 1997, p. 39）。而 Rhodes 更將此模式加以修正後，依參與者數目、利益類型、互動頻率、持續性、共識、網絡內部的資源分配、參與組織內部的資源分配、權力等面向來區分政策社群與議題網絡等多元的網絡類型（Rhodes, p. 43-44）。

政策網絡是利害關係者與國家機關各部門之間建立例行政化的互動模式，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政策訴求獲得重視，以增進彼此的政策利益（丁仁方，1999）。然如同系統中尚有次級系統，涵蓋範圍最大但結構較鬆散的議題網絡之中，可能包含結構較嚴謹的政策社群及其他政策網絡，而同時並存於某一議題之中。

表 2. Rhodes 的政策社群與網絡類型

網絡類型	網絡特徵
政策社群 (policy community) / 地域社群 (territorial community)	穩定、高度限定的成員、垂直的互賴、有限的水平連結
專業網絡 (professional network)	穩定、高度限定的成員、垂直的互賴、有限的水平連結、滿足專業的利益
府際網絡 (intergovernmental network)	有限的成員、有限的垂直互賴、延伸性的水平連結
製造者網絡 (producer network)	變動的成員、有限的垂直互賴、滿足製造者的利益
議題網絡 (issue network)	不穩定、眾多的成員、有限的垂直互賴

資料來源：Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University. p. 38.

組織牽制，具支配性之聯盟仍保有裁量空間，能影響何種關係被視為問題及該尋求那些資源；(四) 具支配性之聯盟能在已知的遊戲規則中，運用各種策略來控制資源交換過程；(五) 各互動組織的目標與其相對潛在權力會造成裁量程度的不同，而相對潛在權力則視各組織的資源、遊戲規則，以及組織間資源交換過程而定。

(二) 相關研究及立法發展

綜整台灣勞工退休金制度之研究多著重於制度面向之論述，如鍾惠琪（2000）探討現行勞工退休金制度與勞工退休金條例草案之優缺點，及制度轉變對社會經濟各層面所可能產生之影響。張熒真（2001）從歷年來發展過程作歷史回顧及就勞基法退休金制度作說明，並對改採之制度作比較分析且對新政策未來可能遭遇之現象作歸納評析。謝清風（2002）以行政院版勞工退休金條例草案為範圍，對現行制度運作所產生的問題提出檢視進而評釋勞工退休金條例草案，期望提供勞、資及政三方參考。本文試圖採用政策網絡作為研究方法，探討勞工退休金新制度形成過程中相關利益部門或組織的網絡互動結構，期望不同路徑的考察能達到不同視野的互補性分析。

法律係因應社會需要而制定，其常為政策之具體化。政策須透過法律始得以施行。因此，為達政策需要之目標，乃由提案主體擬具法案，提請立法院議決，而制定為法律。依「勞工退休金條例」相關立法紀錄彙整各草案於表 3。

以上各版本之提出或為執行經發會之決議或基於增進勞工退休經濟安全；或以維護勞工最低勞動條件，或就行政院版之設計認為完成未解決現行勞基法退休制度之缺失。然而從表三各草案之制定，在提案人的項次上呈現相當多不同立委的聯合提案，顯示立委針對不同爭議的版本存在著認定上的差異。也因而促使此階段不同資源動員與交織的網絡凝結，透過此歷時性方式之整理較能完整的呈現出政策方案在動態網絡關係之形成模式。

三、方法及架構

本文透過檔案（報章、新聞稿及立院公報等交錯論證）的分析與整理，並以深入訪談進一步瞭解政策利害關係的行動者之策略主張與互動模式，藉以釐清政策過程中的互動狀況及其網絡建構模式。從研究方法而言，質性研究的信度要回歸到科學哲學層次來討論，而不應該在測量工具運用層次來討論（Guba, 1990, p. 25）。質性研究的信度要求並不拘泥用控制或固定不變的方法來達成，而是在維持研究穩定性，透過詳實記載陳述來提供合理的解釋，藉以提高研究的可靠性。訪談資料的分析秉持質性研究法的思考原則與處理技術，本文依照研究目的及問題列出重要的核心主題，再安排核心主題內的主題、概念和單元，之後便開始進行分類動作。本文在深入訪問的對象就行政及立法部門，勞工及工商

表 3. 「勞工退休金條例」各草案比較表

版本	提案日期/案號	提案人	內容摘要
行政院版	2002 年 3 月 1 日 政府提案第 8396 號	行政院	個人帳戶制 附加年金制 其他年金制三制並行
周清玉版（全產總、勞陣）	2002 年 6 月 1 日 委員提案第 4268 號	周清玉等 44 位委員	以附加年金保險為原則並輔以 500 人以上事業單位適用個人帳戶制或其他年金保險
賴勁麟版	2002 年 10 月 16 日 委員提案第 4410 號	賴勁麟等 45 位委員	個人帳戶制 附加年金制 兩種
廖婉汝版	2002 年 10 月 23 日 委員提案第 4425 號	廖婉汝等 35 位委員	個人帳戶制 附加年金制 兩種
沈富雄版	2003 年 4 月 9 日 委員提案第 4844 號	沈富雄等 33 位委員	整合現行勞工退休金與勞工保險老年給付，建立勞工退休金體系。
李鎮楠 邱太三版	2003 年 4 月 16 日 委員提案第 4870 號	李鎮楠、邱太三等 36 位 委員	個人帳戶制 附加年金制 其他年金制 三種
林惠官版（全總）	2003 年 4 月 30 日 委員提案第 4927 號	林惠官等 74 位委員	年金保險制
侯彩鳳版（全勞總）	2003 年 5 月 7 日 委員提案第 4935 號	侯彩鳳等 62 位委員	個人帳戶制
無黨聯盟版（工委會）	2003 年 5 月 7 日 委員提案第 4958 號	瓦歷斯·貝林	年金制

表 4. 條例立法決策過程中重要行動者受訪名單

行動部門	行動者及其職位
行政部門	勞委會專門委員（A）
立法部門	前立委（B）
勞工團體	團體一理事（C） 團體二秘書長（D） 團體三理事（E）
工商團體	團體理事（F）
備註	上述受訪者在勞工退休金條例決策過程中均為重要參與者之一。訪談目的主要為了解在研擬與立法不同階段各政策利害關係人之主張、策略、動態、作為，有無連結、互動、資源交換及對於政策產出之影響為何。本研究透過訪談內容的佐證有助於補實文獻敘述之缺漏及串聯前後事理，形構更完整的合法化面貌。

團體多元利益部門與組織在條例發展過程中著力甚深的主要參與者進行訪談，受訪名單如表 4 所示。

政策領域中各參與者構成複雜的互動與依賴關係，本文乃將政策互動網絡視為圓狀結構，簡要的區分為「政策社群」與「議題網絡」，兩者以大小圓狀結構之型態同時並存於政策發展過程中如圖 1，各政策利害關係人則依其涉入法案之程度分佈於各網絡中，彼此間相互依賴、產生互動及創造關係類型以獲得共同之利益需求。

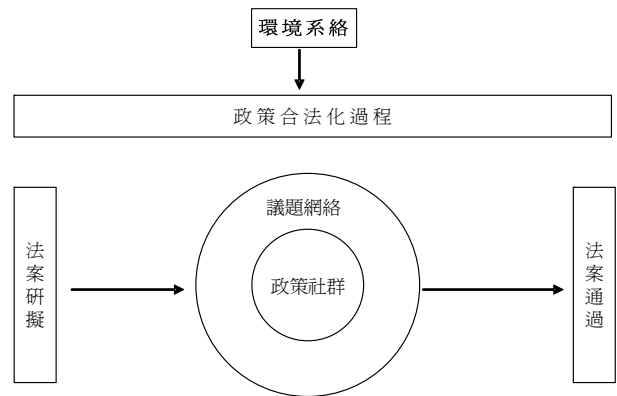


圖 1. 本研究思構之研究架構圖

四、政策過程之網絡分析

本文透過政策網絡的觀點以描述性的研究途徑（descriptive research）探討「勞工退休金條例」的發展過程。綜觀本條例的立法過程，以 2004 年 1 月 1 日為切割點分為「制度內涵」與「舊年資保留、退休準備金提撥」兩項主要議題的發展進行網絡連結模式之分析。

(一) 立法過程－「制度內涵」議題 (2002 年 3 月～2003 年 12 月)

中央政府的制度設計並不是三權分立且制衡，反而行政院與立法院的關係比較接近內閣制的負責與連鎖的關係，兩者因制度性結構形成穩定的垂直互賴型態。在此框架下，本文依據 Marsh and Rhodes (1992, p. 32) 之所提出的政策網絡考察面向，包括成員資格、整合程度、資源分配、與權力關係等四個面向來審察立法過程－「制度內涵」議題之網絡模態：

1. 成員資格

(1) 參與者：當法案送進立法院成爲「政府案」或「委員案」時才會開始產生權利義務關係。「政府案」與「委員案」是合作競爭的關係；「政府案」是由主管機關經行政院院會的政務委員同意才成爲政府案，「委員案」的來源可從學者、遊說團體、利益團體、專業團體或立委的助理，以上關係均互相交錯或互相對立。

我們的版本確是所謂的「周清玉版」。(勞工團體 D)

我們的主張是以「勞保附加年金保險」方式來達成勞基法退休金的改革，全產總版制度規劃內容是我們十多年來一貫的主張。(勞工團體 E)

「無黨聯盟版」確是本會委託高金素梅委員以黨團名義提案。(勞工團體 C)

(2) 利益型態：行政院版依據經發會共識主張個人帳戶制、

附加年金制、其他年金制三制並行，包含受影響的各種利益。而提出法案是立委影響政策最直接的策略，立委可透過爲人民或特定團體發聲代言以換得選票支持或資金奧援之政治利益。工總、商總等資方團體都建議採用「個人帳戶制」，對雇主而言，不論採個人帳戶制或年金保險方式，均需繳費並面臨日後提高提撥率之經營風險，經營成本同屬不確定，此爲雇主的經濟利益。

2. 整合程度

(1) 互動頻率：從表 5 的立法紀錄上可考察得知，在委員會審查過程中立委們與行政部門針對本議題進行頻繁的互動，隨著從第一次審查會的高互動頻率高到第四次逐漸減少的互動頻率，隨之其衝突與歧異的減少更意謂其整合程度亦越來越高。

在全部 9 個版本中，有主張三制並行、兩制並行和單軌制，而行政院版是依據經發會共識而來，在會議中確有多位委員對於多項制度（包括現制）要勞工選擇有所批評且有整合制度之提議，在非正式公開場合或多或少也會向行政部門傳達相關信息。我想在立法場域中立委是居於主導角色，以勞委會爲主的行政部門僅能消極配合立法之進行...在正式公開審查場合之互動頻率、次數還算熱絡，這表示大家議題都相當關心。(前立委)

資方團體在立法時期主要是運用參與談判、直接遊說、尋找政府代理人等行動與策略。

表 5. 衛生環境及社會福利委員會委員質詢發言次數統計表

	第一次審查會	第二次審查會	第三次審查會	第四次審查會
發言委員 (發言次數)	黃義交 (1) 楊麗環 (1) 侯彩鳳 (1) 趙永清 (1) 侯水盛 (1) 鄭三元 (1) 張蔡美 (1) 余政道 (1) 林惠官 (1) 鄭美蘭 (1) 王昱婷 (1) 賴清德 (1) 賴勁麟 (1)	沈富雄 (5) 林惠官 (4) 楊麗環 (1) 賴勁麟 (3) 徐少萍 (1) 鄭三元 (3) 高明見 (1) 廖婉汝 (2) 高金素梅 (1)	沈富雄 (4) 侯彩鳳 (3) 林惠官 (1) 張蔡美 (1)	沈富雄 (2) 鄭三元 (2) 侯彩鳳 (1) 賴勁麟 (1)
總次數	13	21	9	6

資料來源：整理自立法院公報，91(64)，33-62；92(27)，183-215；92(34)，120-133；93(6)，275-289。

本草案在研擬階段工總與勞委會等行政部門隨時可透過各種管道溝通交換意見但進入立法院後幾乎無著力點可去影響立委們的決議，因畢竟選票的壓力更大，況且經發會共識已定下立法三項原則，所以就「制度」議題並未動員介入。(工商團體 F)

反觀勞工團體的策略與行動較為靈活與多元，主要運用遊行示威、參與談判、公關遊說、與立法委員連結等。如台灣勞工陣線聯合廣大學界、社運界共同成立「附加年金推動聯盟」，全力推動勞工退休金朝向附加年金制修正，除了即日起展開全面性宣導外，更要在新立委上任之時，進行國會遊說，並提出自己的修法版本，在立法院當中與政府部門版本併案審查。(台灣勞工陣線，2001)

因我們是人民團體，在某些特定議題上能共同結盟組織來運作必可增強很多實力，避免組織鬆散而瓦解戰力，「附加年金推動聯盟」就是基於理念的認同而組成。但畢竟我們主張的制度與行政部門所喜好的「個人帳戶制」內容完全不同，結盟運作成效如何？最後的結果我們算是失敗了，但在理念的競逐上我們終究已參與。(勞工團體 E)

全產總於 2003 年 4 月到立法院陳情，要求通過以附加年金為主的勞工退休金版本，並且將此次舉辦「工投救台灣」活動回收問卷中，有關「附加年金」與「個人帳戶」上萬名勞工的投票結果，送進立法院，給朝野黨團作為政策辯論的參考(全國產業總工會，2003)。

本會力推的版本(附加年金制)被完全否決掉，理念無法落實，在制度議題的競逐上我們確是失敗。(勞工團體 D)

記憶中勞工團體似乎有進行一些意見表達動員活動，但審查委員們均很有主見，上述活動似乎對審查程序所產生之效用不大。勞工團體太堅持己見可能連協商空間、機會也會喪失。(前立委)

由此可知，勞工團體的行動僅止於政策遊說及意見表達，並無能為力影響立法決議。

(2) 持續性：因併案審查版本多且對於制度內涵各有堅持，經三次全體委員會議仍無法凝聚共識致產生立法遲滯僵局，委員們要求行政部門應簡化制度內容，避免三軌並行可能造成的制度紊亂、企業管理繁複與勞工選擇上的困難，行政部門(勞委會)乃著手各版本之歸納整合工作。

在之前審查會中多位委員都發言版本太多了應該簡化使更單純化，沈富雄委員對此案確實投注很多心力，認為勞工

退休金制度是關係全體勞工老年經濟生活之百年大計，為何要三制？附加年金制可併入個人帳戶制，如月領退休金就是在個人帳戶制中加入確定給付之精神，又「延壽年金」則是確定給付。本會依審查委員們的要求把各版本大部分的主張都歸納整合進來，這些都是立法院修正動議版本的主要內容。(勞委會專委)

後於 2003 年 12 月第四次全體委員會議由沈富雄委員依據上述勞委會的整合版本強力主導議事進行並聯合等五位委員，分別代表國民黨團、民進黨團、親民黨團各黨團臨時提出一個修正動議為本次會議審查的主要版本，經逐條審查後，勞工退休金制度自此定調。

行政部門與立法部門共同信念是儘速通過法案故互動是持續的。(前立委)

周清玉委員出席與否我不清楚，事實上，能經由立委幫忙提案爭取到併案審查的機會已是不容易的事，但在過程中我們似乎都是外圍團體，到底立委會幫多少，我們也都懷疑。(勞工團體 D)

但在先天上資源欠缺及實力相對薄弱之情況下，能讓我們的訴求和提案排入議程與其他版本被併案審查討論誠屬不易。(勞工團體 C)

由此可見，上述諸多勞工團體之政治意見與訴求似乎僅能「表達至此」的效用，與立委之間的連結及立委的消極參與皆使其實在政策決策過程中亦無法影響政策結果。

(3) 共識之建立：由於在立法院審議時，委員們認為勞委會原規劃個人帳戶採一次給付，未考慮政府應付的社會責任，是一種不負責任的作法。為此，勞委會提出的新方案將朝個人帳戶年金制規劃，即採確定提撥制，即雇主每月固定提撥一定比例金額，依立法院共識為雇主按月提撥 6% 月薪到勞工退休金帳戶內，由勞委會成立新基金代為操作管理，勞工退休後，由個人帳戶除以國內平均餘命(國內六十歲以上老人平均壽命)，按期支付，若勞工死亡，個人帳戶仍有剩餘，將交由家人處理(金融論衡資金平衡退休金勞退迎新，2003)。

依據勞委會民國 90、91、92 年在全國各地辦理勞工退休金制度宣導會所作之統計數據顯示；約有 86% 之勞工較贊同個人帳戶制。(勞委會專委)

此「制度」議題從 2002 年 10 月審查到 2003 年 12 月才定案，在一年多期間內共開了 4 次審查會，其中確實經過審查

委員們不斷地研討、質疑、修改、溝通、協商才將各委員之歧見逐一化解，使得大家的理念漸歸納一致而有以個人帳戶制為主並納入年金給付精神之共識版本。(前立委)

上述整併版本後來成為各黨團提出修正動議之主要版本，顯見國家部門中的行政與立法部門對於議題已達成共識之整合。而遭刪除的附加年金制，就是勞工團體一直堅持力爭的制度，多年來是多元利益團體對於退休金轉制無法取得共識的阻礙。勞工團體中除全總支持個人帳戶制外，全產總版是以附加年金保險為原則，但有條件的開放五百人以上事業單位選擇適用個人帳戶制或其他年金保險。全總版採行年金保險單軌制。工委會版主張單軌年金制，雇主年金保費提撥率為 12% 至 15%，若有不足由國家負最後支付責任。在此階段，各勞工組織的版本內容不僅有所差異，且在立法進程中均自主行動缺乏凝聚來影響相關議題之效果。

從參加經發會開始，工委會對我們的批評似乎很多，只能說他們對我們的要求嚴格且期望也很高，每個團體都會有自己的堅持和理想，但是在爭取權益的同時也要考量到現實環境因素的好壞而作適度的調整及妥協，我們之間的連結似乎負向關係較多。(勞工團體 D)

勞工團體對於參加經發會之看法不一且各自提出勞退金制度版本（除全產總外），例如我們甚至不了解工委會版本內容為何，似乎大家均是各自努力。在現實環境中，台灣各勞工團體的組織力的確不高、整合不易，理念的競逐似乎比較重要。(勞工團體 E)

3. 資源分配

(1) 網絡內的資源分配：在立法場域中法案審查是立委最主要的職權，立委透過法案審查的途徑，可以決定是否排入優先議程。原則上，行政與立法部門之資源交換必有助於法案的早日通過。行政部門為回應勞工團體要求，在行政院版本中規劃附加年金制之相關內容，冀能換取勞工界對於政府與執政黨的支持。立法部門的各黨團與委員們，多表態與勞工團體之立場一致。這些權力互賴的資源分配與相互依存的模式，使得利益的整合呈現動態的網絡連結關係，甚至是階段聯盟形式的出現。

(2) 內部結構的資源分配：立法部門為立法權力的行使者，擁有立法權威、資訊和民意的正當性等資源，隱含在內部結構中能居於主導地位。各參與者被整合到此多元的代表體制中，透過正式的會議形式處理相關政策

議題，所有的資源在此結構化的系絡中交換。

事實上，在該次審查會中立委們是以極快的速度進行審查，我們根本來不及反應。(勞工團體 D)

沈富雄委員在該次提出所謂的整合版且經過各政黨協商簽字後，很快地就完成審查工作，的確讓我們意識到對此法案有強力通過的可能，.... 當然要改變立法院審查會的決議談非常困難。(勞工團體 C)

在此「制度」議題上絕無利益交換之事，勞委會與立法部門一致的想法仍是儘速通過法案，無涉及任何如法案議程變更之利益交換。勞工團體和資方團體的態度與活動已如上述，應亦無特別利益之交換，有者可能僅限於個別立委回應選民需求而已。(前立委)

4. 權力關係

檢視本草案的各版本，除行政院版外共有八種不同版本。當組織擁有較多資源種類，則在政策網絡的權力與行動結構上通常能處於優勢的地位，進而主導政策的制定過程以及政策產出。最後定調的版本為行政部門之整合版本，由於意見在此版本產生多元意見之整合，意味著所有參與者都能從政策結果中得到利益分配，這屬於非零和賽局。勞工團體因擁有不相對稱的資源和管道造成不平等的權力，在此階段亦無產生積極的連結，在資源無法產生高度匯集的情況下，使勞方團體之意見無法介入政策決策過程，是故堅持主張之附加年金制終遭刪除。

依上述四個面向之分析顯示，在此立法過程—「制度內涵」議題，從資料觀察，資方團體並未積極參與於立法院場域之參與，可能透過其他場域進行動員與決戰。勞工團體則無法強力介入決策過程，政策產出是由立法部門與行政部門共同完成，大部分面向所形塑之互動網絡呈現以立法引領行政部門的政策社群之穩定網絡模態示意如圖 2。

(二) 立法過程—「舊年資保留、退休準備金提撥」議題 (2004 年 1 月~6 月)

2003 年 12 月審查會後保留行政院提案第十三條（新舊制選擇權）、第十四條（新舊制加保權利）、第十六條（新舊制選擇期限）、第十八條（年資保留原單位）、第十九條（新制資遣費問題）及第二十條（繼續提撥舊制準備金）等六條涉及新舊制銜接較具爭議性的條文經整理後條次第十條（本條例施行前適用勞動基準法之適用制度）、第十二條（新舊制銜接時勞工選擇適用退休制度之規定）、第十三條（選擇本條例制度者不得變更選擇）、第十五條（資遣費之發給）

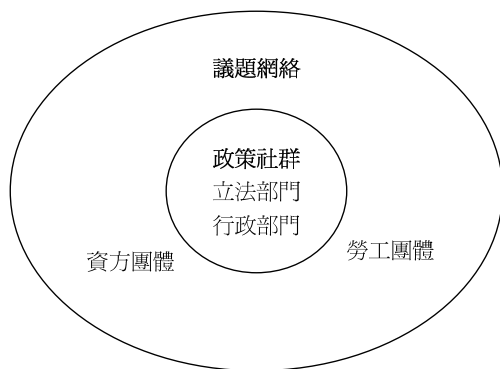


圖 2. 2002 年 3 月～2003 年 12 月立法過程政策網絡模態

於 2004 年 5 月第五次全體委員會議中快速地無異議通過，但關於工作年資之保留及勞工退休準備金提撥等議題則仍無共識。以下仍依據 Marsh and Rhodes (1992, p. 67) 理論之成員資格、整合程度、資源分配、與權力關係等四個面向來審察立法過程－「舊年資保留、退休準備金提撥」議題之網絡模態。

1. 成員資格

(1) 參與者：據勞委會表示，依照法律不溯及既往原則，舊制期間的年資採計及給付條件仍應維持原有法律關係。又現行勞工退休金的提繳，屬準備金性質，如新法溯及既往，對於尚未符合舊制退休要件的勞工，雇主並無給付責任，因而無法強制雇主一次繳足舊制年資的退休準備金或強制一次結清（朝野新共識勞退金舊制年資不能折算，2004）。

趙俊人（2003）認為，行政院送交本院審查的勞工退休金條例草案，沒有將勞工舊有的年資予以結算，這似乎是不合理的，雖然條文內另有規定賦予勞雇雙方可以約定以不低於勞基法第五十五條及第八十四條之二規定之給與標準結清，從其約定。資方團體如工總希望新制實施後，全部用新制來辦理，舊有年資予以保留，於符合勞基法規定退休條件時，以保留年資時之平均工資，加消費者物價指數變動率，計算給該保留年資之退休金或雇主能徵得勞工同意，可按照提撥率 2% 至 6% 計算，結清以前的年資，新舊年資合併計算以五年為最低的年資，如勞工在事業單位服務未滿五年而離職，應還雇主所提撥的勞工退休金。工商協進會主張在新舊制銜接時，能將舊的年資保留，新的部分則依新規定辦理，等到符合退休條件時，再將新舊合併計算給付員工（立法院公報，93(33)，15-17）。

勞工團體如全產總認為有關年資銜接問題應採有損失即予補償方式處理。全總表示應將新舊年資併計。全勞總認為公司應將現有已提撥之退休準備金按比例結清，併入個人薪資帳戶，提撥不足部分應再提撥足額給予結清，並承認勞工原有工作年資，未提撥退休準備金者應速依法令規定提撥。工委會主張將現有年資併入轉成新制年金保費，併入整個新制（立法院公報，93(33)，17-21）。

(2) 利益型態：行政院版本對目前適用勞基法的工作年資，採取「只保留、不保障」的原則，乃為保障現有法律之利益。

為延續勞基法之法制精神，新制實施後服務於同一單位之勞工若選擇新制則其原有年資依法仍有效故需予以保留。又在現有勞基法中並無結清年資之相關規定，如要求雇主結清舊制年資，此部分需加以法制化。但如果強制明定企業需先結清年資可能導致很多企業關廠、歇業甚至倒閉。（勞委會專委）

趙俊人（2003）指出，勞動成本是雇主經營績效的一部分，提撥退休金尚有不及，何來的自願結清之議，建議如在考量雇主的負擔下，條文設計上可以給予一定年限內予以結清，但不宜任其交由勞雇協商或俟勞工退休時再一併結算。勞工團體形成穩定互動（包括全總、全勞總、全產總與工委會等）在此階段均產生高度的網絡連結與利益的整合，一致表示應將新舊年資併計且強制提撥勞工退休準備金，以要求保障勞工之退休金權益為其集體行動的目標。

2. 整合程度

(1) 互動頻率：2004 年 5 月 27 日第五次全體委員會審查當日，全總、全產總與工委會等勞工團體率眾聚集立法院外，反對行政院版對舊年資「只保留，不保障」的設計，要求新制實施前的工作年資應轉成年金保費併入新制（勞退金專戶制疑慮濃新舊制如何，2004）。

勞工退休金條例草案完成初審，除延續 2003 年的決議，通過立委沈富雄版的改良式個人帳戶制外，至於新舊制銜接，部分立委認為，為保障勞工權益，採用舊制雇主也應提撥 6% 準備金。然舊年資不能併計問題遭到勞工團體強烈反對，但受限現有法令及現實環境難以執行，在勞委會積極溝通下，立法院各黨團已初步認同行政院新舊制銜接版本，惟修正草案中，並未採納立委高金素梅與林惠官舊年資併入新制計算意見，以致協商功敗垂成。

2004 工業總會主張漸進式提撥率，而非一次到位提撥

6%；而且，過去未提撥仍須於未來五年內補足，對中小型企業而言，等於是雙重的擠壓。政府為使企業能確實提撥，訂出重罰的政策，罰則同樣只對中小企業有「效用」，因為舊制中無力未提撥的多屬中小企業。在版本的協商歷程中，2004 年立法院各黨團協商版本出爐後，工業總會秘書長汪雅康發現並沒有將工業總會長期以來的主張與訴求納入，工業總會理監事揮師立法院為勞退金新制而戰，這也是在勞退金新制立法過程中，工業總會是表達訴求與意見最多的工商團體之重要關鍵（全國工業總會，2003）。

事實上，各衛環委員對於此法案都有共同的信念就是應讓其早日通過以落實保障勞工權益，故在 2004 年 3 月立法院會期開議後，各委員在私下非公開場合也都會互相交換意見了解彼此的看法，勞委會在那段期間（即 5 月 27 日公聽會前）亦重點式持續與各別衛環立委溝通想法尋求支持。勞工團體與立委間之互動僅工委會與無黨聯盟較為明顯，其他如全產總、全總、勞陣雖亦有動員施壓但不強勢。（前立委）

- (2) 持續性：雖經兩次朝野協商，行政部門仍持續針對舊年資問題與立委進行互動與溝通。但勞委會認為勞動基準法之給付責任非屬政府債務，自不得以政府債券代位承受；勞工舊制年資非屬確定債務，強制結清，雇主整體負擔金額高達二兆六千億元；結清年資將引發離職潮、失業潮，不利社會安定；「勞工退休金條例」已協商採加重處罰方式，以保障舊制年資退休金權益（勞委會，2004）。依前述，資方團體僅在本草案二讀前方開始進行政策遊說施壓活動。

關於勞退金改革資方團體可能已掌握了議價彈性或原已有運作的管道，在草案審查過程中其並無太大反彈，似乎僅在最後決戰階段對於提撥率及勞工退休準備金之多寡有較多意見。（勞工團體 E）

立委高金素梅自始至終仍堅持，無黨聯盟的立場是要保障全部勞工權益（即員工舊制下的年資，在新制施行後，轉換新職時，一律跟隨著走，受到全部保障），否則無黨聯盟絕不簽署（昨日朝野協商破局，今日能否排入周四院會二、三讀，變數仍多，2004）。這是工委會與相關立委持續連結關係所建構出來的穩定互動結構。

從法理上來說，新舊年資的銜接轉軌一定要確切保障勞工原有的權益。對於此議題高金素梅委員及無黨聯盟等委員們在議事程序上有發揮到關鍵少數牽制之效果。（勞工團體 C）

總觀四個部門之間的互動頻率、強度及次數均不算多。且集中於約十多天短時間內持續密集協商。（前立委）

- (3) 共識之建立：為確實督促事業單位繼續依勞動基準法之規定提撥勞工退休準備金，以保障選擇舊制勞工與舊制保留年資之退休金權益，已於「勞工退休金條例草案」進行朝野協商時，通過加重未提撥者之罰責，故此部分問題已達成處理方式之共識（勞委會，2004）。然無黨聯盟強調，應將現有年資併入轉成新制年金保費併入整個新制，工委會與無黨聯盟產生積極的互動，並在此過程產生積極的網絡連結。

我們的主張和其他勞工團體不盡相同，雖然他們同意我們的主張，但不認為能通過，轉而採取妥協性的修正版，各團體間無太多行動上的共識。（勞工團體 C）

3. 資源分配

- (1) 網絡內的資源分配：政黨協商制度設計目的在於立法過程中，訂定共同遵守的行為規則及價值標準，統理立法者的各種互動以利於進行共同之決策。因本議題於第五次全體委員會會議仍無法解決，立法院各黨團於 2004 年 6 月進行第一次協商，針對多數企業未提撥員工退休準備金問題，勞委會以增訂第五十三條加重罰責來回應立委侯彩鳳與勞工團體之要求。
- (2) 內部結構的資源分配：政黨協商之作用在於分配各黨派之利益，兩次政黨協商結論已將部分資源分配，惟因台灣團結聯盟與無黨聯盟對於「勞工退休金提撥」意見之堅持，最後是送請院會處理。

在此「舊年資保留、退休準備金提撥」議題上絕無利益交換之事，勞委會與立法部門一致的想法仍是儘速通過法案，無涉及任何利益交換如法案議程變更。勞工團體、資方團體與立委們之間應也僅限於為人民服務回應選民需求而已（前立委）

4. 權力關係

立委間的權力均衡，故其對政策制定大致上具有相等的影響力。經兩次政黨協商，已凝聚立法共識亦即台灣團結聯盟與無黨聯盟之提案條文，最後是以共同表決方式加以定奪，這是正面的非零和賽局。依上述四個面向之分析顯示，在此「舊年資保留、退休準備金提撥」議題，資方團體與勞工團體在短時間內分別透過立法院台聯黨團與無黨聯盟介入決策過程，最後以記名表決方式解決爭執。政策產出是由

立法部門依法定程序完成，其政策網絡模態呈現類似於以政策社群之模態示意如圖 3。

五、結論

丁仁方（2000）曾指出政策網絡理論認為政策制定過程的發展經過網絡的過濾，從形成公共問題、進入議程、到最後決策不論在參與人數、問題認定方式、可能政策選項都迅速遞減。也就是說，政策網絡透過成員規範壓力形塑政策，其政策產出也會影響網絡內的成員與資源分配。然而更重要的是政策網絡限定基本的權力結構，所以會影響可能的政策發展和產出，政策結果也通常較能預測。

經發會共識形成之政策網絡是呈現多元團體因重要議題所呈現類近於議題網絡之互動模態。經發會後，勞委會以經發會共識為圭臬，研擬「勞工退休金條例草案」以至於送行政院審議之過程是屬於行政官僚決策模式，就成員資格僅限於行政官員、專業利益主導；對政策議題進行頻繁互動、價值觀與政策結果均長期持續；層級節制體系的資源交換分配方式與成員間的權力均衡等特徵，此草案研擬過程行動者網絡是呈現以行政官僚決策主導政策社群之網絡模態，其他政策利害關係人包括未能參與經發會者。

（一）「勞工退休金條例」立法過程－「制度內涵」議題之政策網絡模態

依上述四個面向之分析顯示，在此階段政策的產出主要是由立法部門與行政部門所建構的穩定互動政策社群網絡集群所共同主導完成。

（二）立法過程－「舊年資保留、退休準備金提撥」議題之政策網絡模態

依上述四個面向之分析顯示，政策產出是由立法部門依

法定程序完成，其政策網絡模態呈現政策社群之互動模態。總觀「勞工退休金條例」發展過程，從多元團體所形成「議題網絡」的互動凝聚經發會共識後，隨即進入立法行動期。在當時由國家行政部門內部所主導草案研擬，「勞工退休金條例草案」之研擬輸出受到經發會共識重要的影響。在立法過程－「制度內涵」議題是由立法部門與行政部門形構政策社群之穩定互動模態，資方團體在立法院之態度消極被動未動員介入，但此部分並無法全然反映出資方團體是否在其他場域可能早已進行遊說與干預，而勞工團體之活動作為則無法影響政策產出。最後立法過程－「舊年資保留、退休準備金提撥」議題，政策產出是由立法部門依法定程序完成，其政策網絡模態呈現政策社群之互動模態。在此兩議題上，國家的立法及行政部門高度互動所建構穩定的網絡社群，主導了整體條例發展過程中的決策結構。因此，在台灣各種不同的方案與政策之導出，仍然多由國家主導（state-leading）所產生的政策發展模式，這是相當明顯的政策輸出模式。值得注意的是，Rhodes 所提出的專家網絡在條例發展過程中並未明顯網絡聚集的形成，零星式的專家建議並未被積極整合到決策發展過程之中，這是有待未來學術研究所必須持續關注之議題。畢竟專業知識網絡社群的力量無法形成重要主導政策思構與發展之主力，此在民主國家是相當可惜的現象。各不同階段所揭露出來的網絡關係模態確有差異，使得不同階段的資源動員模式也產生內在的差異，進而使得政策法令的輸出產生不同的結果。本文透過勞退金條例在不同階段立法過程中所呈現的網絡結構模態，來分析其動態發展之歷程。然因政策過程的影響因素相當複雜，因執行過程中其他相關因素之掌握未能納入本文的分析思考，以及在訪談對象人數上較少，都是本文在執行過程中所產生的限制。

參考文獻

- 丁仁方（1999）。*威權統治主義：理論、發展與轉型*。台北：時英出版社。
- 丁仁方（2000）。*比較研究的中間分析層次及其於台灣研究的應用*。宋學文（主持人），「政治分析的層次問題」國際學術研討會，國立中正大學政治學系。
- 王光旭（2006）。政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位。*政策研究學報*，5，61-102。
- 台灣勞工陣線（2001年12月19日）。附加年金推動聯盟成立。*勞工陣線新聞稿*，台北。

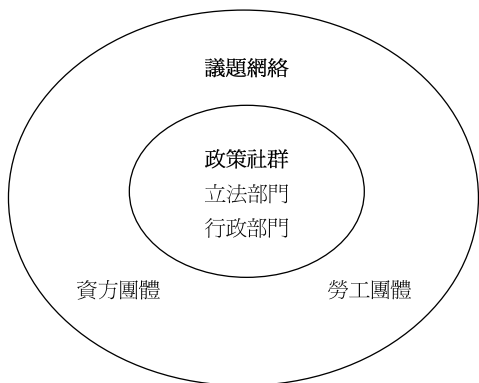


圖 3. 2004 年 1 月～2004 年 6 月立法過程政策網絡模態

- 立法院。立法院公報。91(64)、92(27)、92(34)、93(6)、93(33)、93(34)。
- 全國工業總會 (2004)。工總 vs. 勞退新制。工業雜誌，7，18-22。
- 全國產業總工會 (2003)。勞工民意：給我附加年金！。全產總新聞稿，台北。
- 朱志宏、邱昌泰 (1995)。政策規劃。台北：國立空中大學出版組。
- 行政院勞工委員會 (2004 年 6 月 7 日)。非政府債務如何要求發行債券？債留子孫！。勞委會新聞稿，台北。
- 金融論衡資金平衡退休金勞退迎新 (2003 年 12 月 27 日)。工商時報，第 9 版。
- 昨日朝野協商破局，今日能否排入周四院會二、三讀，變數仍多 (2004 年 6 月 8 日)。工商時報，2 版。
- 馬財專 (2007)。結構網絡的分析及其脈絡。政治科學論叢，33，1-42。
- 張熒真 (2001)。我國勞工退休金制度變革之研究。逢甲大學保險研究所碩士論文，未出版，台中。
- 勞委會 (2004)。勞工退休金條例立法說明。台北：行政院勞工委員會。
- 勞退金專戶制疑慮濃新舊制如何 (2004 年 5 月 28 日)。中國時報，第 A6 版。
- 朝野新共識勞退金舊制年資不能折算 (2004 年 1 月 3 日)。工商時報，第 1 版。
- 趙俊人 (2003)。工退休金制度的立法考量。台北：立法院法制局研究報告。
- 劉宜君 (2002)。全球化趨勢政府的知識管理—全球公共政策網絡途徑之初探。中國行政評論，12(1)，99-136。
- 謝清風 (2002)。我國勞工退休金條例草案之研究。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。
- 鍾惠琪 (2000)。應用決策分析探討台灣勞工退休金制度轉換之影響。高雄第一科技大學保險營運研究所碩士論文，未出版，高雄。
- Benson, J. K. (1974). The interorganizational networks as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, 2, 229-249.
- Cater, D. (1964). *Power in Washington: A critical look at today's struggle in the nation's capital*. New York: Rundown House.
- Dahl, R. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University press.
- Guba, E. G. (1990) (Eds). *The paradigm dialog*. Newbury: Sage Publications.
- Heclo, H. & Wildavsky, A. (1974). *The private government of public money*. London: Macmillan.
- Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A. King (Eds). *The new American political system* (pp.87-124). Washington, DC: American Enterprise.
- Klijn, E.-H. (1997). Policy network: An overview. In J. Walter, M. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex network: Strategies for the public sector* (pp. 15-29). London: Sage Publications.
- Lowi, T. (1964). American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16, 676-715.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. New York, NY: Oxford University Press.
- Marsh, D. (1998). *Comparing policy network*. Buckingham: Open University.
- McConnell, G. (1966). *Private power and American democracy*. New York, NY: Knopf.
- McFarland, A. S. (1987). Interest groups and theories of power in America. *British Journal of Political Science*, 17, 129-147.
- Polsby, N. (1963). *Community power and political theory*. New Haven and London: Yale University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond westminster and whitehall*. London: Unwin-Hyman.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University.
- Richardson, J. (1993). *Pressure group*. London: Oxford University Press.
- Schmitter, P. C., & Lehmbruch, G. (Eds) (1979). *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hill, CA: Sage.
- Wilks, S., & Wright, M. (1987). *Comparative government-industry relations: Western Europe, United States, and Japan*. Oxford: Clarendon Press.

收件：99.05.14 修正：99.06.25 接受：100.02.17