

# 公共網絡的管理與績效評估之探討\*

劉宜君\*\*

## 摘要

隨著全球化的衝擊、資訊科技的快速發展、知識經濟時代的變遷、公民多元化的需求與選擇等因素，促使公共事務的複雜化與多元化，在這種迅速變遷與多元的環境中，官僚組織的運作方式已經無法滿足知識經濟時代的需求。由政府與非政府組織、國際與國內、中央與地方以及民間社會各階層、各種力量結合的網絡組織應運而生。如同官僚組織是工業經濟時代出現的產物，網絡組織的出現是知識經濟時代全球化潮流下的產物。

這種政府與民間組織之間的多元互動的網絡關係，由於主要的互動基礎不在於權威，而是資訊、知識、人力資源與技術的交流，同時政府扮演的角色已由直接提供公共服務轉變為公共價值的產生或催生者，也因而使得公共網絡在管理與績效評估方式上與層級節制組織明顯不同，因而如何有效管理網絡以創造公共價值，以及網絡運作的績效評估成為公共管理者要思考的議題。有鑑於公共網絡或網絡式組織對於政策制定與執行的影響力增加，公共網絡管理者面對不同於傳統單一官僚組織的管理問題與權力運作方式，有必要發展相關議題

---

\* 本文初稿曾發表於民國九十四年六月十八日由國立台北大學公共行政暨政策學系舉辦之第三屆「台灣公共行政暨公共事務系所聯合會（TASPAA）暨學術論文發表會」。作者在此感謝研討會中諸位教授與兩位匿名審查人的寶貴意見及指正，並於文中加以修正。

\*\*本文作者為開南管理學院公共事務管理系副教授。

收稿日期：94 年 12 月 4 日；第一次修訂日期：95 年 2 月 14 日；最後校正日期：95 年 2 月 28 日；接受刊登日期：95 年 4 月 21 日。

的討論。本文將針對公共網絡的形成背景、意涵、型態、管理方式與績效評估逐一探討。

本文對於網絡類型的觀點，是採取 Robert Agranoff 的觀點，將網絡根據參與者之間的互動過程與其所欲達到的目的，區分為四種主要的類型，資訊網絡、發展網絡、外展網絡、行動網絡。至於網絡的管理績效評估可從互動結果、互動過程與網絡管理能力三個面向評估，互動結果的標準包括事後滿意度、雙贏或多贏標準；互動過程則著重在互動過程的品質與決策民主；網絡管理者能力的評估則包括對於網絡互動進度、成本的掌握，非政府組織提供資訊可信度的判斷、對於參與者遵守互動規則的掌控。

由於目前對於網絡管理的評估仍以理論建構為主，實務經驗的累積仍偏少，雖然在衡量績效時，評估者多會利用不同形式的指標，惟指標的建構需輔以質化與量化的研究途徑，因而本文將於後續研究發展指標建構與測量途徑來探討網絡管理的績效。

關鍵詞：公共網絡、網絡管理、績效評估、官僚組織、網絡式組織

## 壹、前言

全球化與資訊科技的快速發展促使國際與國內公共事務的複雜化，在這種迅速變遷與多元的環境中，傳統官僚組織的作方式已經無法滿足知識經濟時代的需求，此時由政府與非政府組織、國際與國內、中央與地方以及民間社會各階層結合的公共網絡（public networks）或是網絡式組織（networked organizations）因應而生。如同官僚組織是工業經濟時代出現的產物，網絡組織的出現可視為是知識經濟時代全球化潮流下的產物。這種網絡結構中，因為主要的互動基礎不在於權威、命令的行使，而是資訊、專業知識、人力資源與技術的交流，組織之間形成政策夥伴的關係，如此一來，也使得公共網絡在管理與績效評估方式上與傳統層級節制組織明顯不同。隨著政府越來越依賴公共網絡模式來提供服務或是達到政策目標，例如在美國能源部與太空總署平均每年有 80%以上的預算用於與外部組織的勞務契約上，而在英國也逐漸將社會福利服務、社區發展服務外包給民間組織提供。在台灣，近幾年亦逐漸將部份公共事務或公共財貨委由民間單位提供或生產，由政府部門負責監督契約的執行與服務的品質。在這種網絡式政府（networked government）的趨勢下，如何有效管理公共網絡的執行與服務品質，以創造共同利益，以及如何評估網絡運作的績效成為當代公共管理者要思考的議題。為此，本文將針對公共網絡的形成背景、意涵、型態、管理方式與績效評估逐一討論。

## 貳、公共網絡概念的形成背景、意涵與類型

### 一、公共網絡概念的形成背景

早在古希臘時代，政府便開始與非營利組織、民間企業、慈善團體等合作提供公共財貨或勞務，例如當時的政府將收取農民租稅的工作外包給民間機構，以及將國有礦區租給其他民間公司開採（Goldsmith and Eggers, 2004：9）。之後隨著科技進步、經濟社會的環境變遷與民眾需求的多元化，政府越

來越依賴其他組織、機構以實現對於民眾的責任與義務。此一網絡化政府的趨勢反映了在公共事務領域，政府僅扮演部分角色，不同層級或性質行動者的各種行動都會對公共事務或服務造成影響（Palmer, 2004：4）。在這種模式下，政府扮演的角色已由直接提供公共服務轉變為公共價值的產生或催生者。政府對於這種提供者網絡（provider network）的管理，不同於對於官僚人員的管理，需要新的公共管理方式。

網絡概念與管理議題受到廣泛的討論，除了反應現代政府運作的實務經驗外，根據學者們的觀察認為與幾項環境變遷與發展趨勢有關，例如 Harkness 認為網絡式政府的興起主要是三種重要趨勢造成的結果，第一是公共服務外包（outsourcing）數量的成長，第二是參與公共事務的機構已經跨越傳統政治與官僚組織的界限，第三是資訊科技的迅速發展（Harkness, 2005：6）。Goldsmith and Eggers 也認為過去一體適用提供公共服務做法已經被淘汰，民眾要求政府應比照企業部門提供客製化的服務，使得政府不得不仰賴其他組織提供服務（Goldsmith and Eggers, 2004：15）。以下整理學者對於公共網絡形成的背景因素，包括全球化對於公共事務管理的衝擊、知識經濟時代的趨勢、資訊科技的迅速發展、組織理論對於府際關係的討論與人類集體生活的複雜性增加有關。

第一，全球化的衝擊使得人類社會活動的範圍超越傳統地域、種族、國家、主權版圖的界限，重塑全球經濟的競爭型態，也使得許多公共事務的管理超越傳統政府的管轄範圍（Reinicke, 1997：130-131；Marin, 2000）。因此，全球化改變傳統公共事務依「中央」與「地方」層級以「科層制度」的方式，不但突破國內或國外、中央或地方、營利或非營利等「疆界」（territory）的限制，甚至解除這些在傳統公共事務管理上重要的疆界概念。此外，從行政效率的觀點而言，政府部門的科層體制與保守態度已無法有效處理瞬息萬變與複雜的公共事務；相較之下，非政府組織或第三部門因為沒有官僚制度的繁文縟節與冗長程序，在策略運作上展現彈性與創新。這種情形在面對國際事務時尤其明顯，例如在許多涉及國際人權與環保相關事務的處理過程中，非政府組織或第三部門往往比政府部門更具回應性，自主性亦較高。然而，由於諸多公共

事務的推動與管理仍需要公部門的資源，因而在衝突解決之後的協議內容執行時，非政府組織或第三部門必須獲得政府部門的支持，才能順利產生具體的結果（Cooper et al., 1998：364-367；宋學文，2001：2-3；黃朝盟等譯，2003：139）。

第二，有關網絡組織的討論，有部分原因來自於知識經濟時代對於政府的衝擊，這是由於知識相關性與益趨變動與複雜的環境，傳統官僚組織已經無法迎合知識經濟時代的需求，朝向兼具管理彈性與顧客導向的網絡結構較能符合趨勢。例如 Larry Kirkhart 提出聯盟模式或協和式（consociated model）的組織型態，主張發展以服務對象為重心的組織：強調行政人員應比以前更忠於服務對象及計畫。認為此種組織型態的結構具有以下的特徵，包括：(1)基本的工作單元為專案團隊，(2)多元的權威結構，(3)所有組織均植基於時間的迫切性（time imperatives）：解決特定問題需要在特定的時間限制下為之；(4)以不同的次級或專案計畫處理相同的基本問題；(5)社會關係是以高度的獨立自主和相互依賴為特徵；(6)顧客的需求得以在組織中表達；(7)專業角色除注重技術技能外，更要避免形成額外的社會階層（轉引自林鍾沂，1998：4）。換言之，如同官僚組織是工業經濟時代出現的產物，網絡組織的出現是知識經濟時代全球化潮流下的產物。

第三，數位革命（digital revolution）亦促成公共網絡的普及化。過去 Coase 認為組織規模繫於其獲得資訊成本與交易成本，因此組織為盡可能降低交易成本建立了層級節制結構，本身執行多種功能，以降低組織之間的交易成本。然而，隨著網際網路的迅速發展，組織之間可以利用電子郵件、數位通訊設備以更迅速與低成本的方式傳遞、分享生產時程、需求預測與其他相關的商業資訊，亦即數位革命讓機構之間的合作變得更容易，促成組織之間的夥伴、聯盟與外包關係（Thompson, 2004：12-13；Goldsmith and Eggers, 2004：17-18）。

第四，晚近人類集體生活牽涉的問題越來越複雜與多元化，例如利害關係人對於問題常常無法確切的界定，對於解決方式亦難形成共識（Harmon and Mayer, 1986：9）。此外，消費者需求（consumer demand）或公民選擇的多元

化也是公共網絡興起原因之一，這是因為教育程度的普及與資訊流通的迅速使得越來越多的消費者想主宰自己的生活，也要求政府提供更多元化且客製化服務 (customized service)(Goldsmith and Eggers, 2004 : 16-17)。

第五，公共行政領域學者對於府際關係理論討論的轉變，也促成公共網絡的興起。早期的組織理論學者將組織視為具有清楚目標、明確權威關係、標準化程序與強調秩序的產物，亦即將組織比喻為一種機器 (Morgan, 1986 : 27)。這種理性組織觀點以官僚組織為代表型態，當時的組織管理不但重視控制與規範約束，且與外部環境極少發生互動。惟自一九五〇、六〇年代開始，組織理論學者發現組織內部的運作時常受到環境因素的影響或干擾，組織社會學者開始對於外部環境的影響感到興趣，並提出權變的組織觀點。亦即組織為因應外部環境的影響或需求，產生不同的適應方式，同時組織隨著環境需求的不同而產生不同的特質，以及需要不同的因應方式 (Lawrence and Lorsch, 1967 : 56-57)。尤其組織有感於自身資源與能力的限制下，發展與其他組織進行資源交換、知識或經驗交流的現象。換言之，由於組織需要從其他組織獲得自身缺乏的資源或是彼此之間競爭稀少的資源，因而組織之間的互動、合作、競爭關係或是採取的策略，逐漸受到組織理論學者的關注與重視，進而發展出對於組織之間形成網絡關係的討論，甚至將私部門與第三部門組織納入討論 (Scharpf, 1978 : 350 ; Kickert, 1993 : 195 ; Kickert et al., 1999 : 19-20)。表一整理、比較四種主要組織研究觀點在意涵、特質、決策方式、權威關係等面向的差異。

第六，第三方政府 (third-party government) 的大幅成長促成公共網絡式組織的趨勢。政府組織有感於資源與能力的限制，因而與不同層級或專業政府機構之間建立服務契約、商業化關係，與民間部門建立政策夥伴關係、服務外包、租讓與私有化等大量成長。而涉及的政策領域不僅是在資訊科技的研發、廢棄物清運、處理與社會福利服務、野生動物的保育，也包括蓋學校、經營學校<sup>1</sup>及監獄的管理，甚至軍隊的訓練、軍用機場的維護與軍人伙食的提供

---

<sup>1</sup> 在美國提供教育服務與管理學校成為政府與民間組織合作的主要事業，在 2002 年有超過 70% 的公立學校由營利組織來管理 (Goldsmith and Eggers, 2004 : 11)。

(Goldsmith and Eggers, 2004: 10-13)。<sup>2</sup>隨著由第三方提供公共服務與財貨的大量成長，公共網絡形成公共領域的組織趨勢。

第七，合作式政府 (joined-up government) 模式的出現亦促成公共網絡概念的普及。因為隨著全球互動的頻繁與資訊科技的發展，當公共問題變得越來越複雜與棘手時，過去幾個世紀負責處理結構良好與目標清楚的官僚組織已經不再是理想型組織，政府必須以聯合或合作方式採取集體行動，以即時滿足多元的社會利益 (Agranoff, 1990b: 59-60; Agranoff, 1999: 19-21)。亦即多元層級或不同專業政府機構之間的合作，甚至是跨領域的政府機構的合作，包括分享資訊與協調各自的命令系統，以提供整合型的服務，例如過去幾年美國、英國政府對於恐怖主義威脅的對抗、國土安全的維護，<sup>3</sup>或是溼地、野生動物的環境保護工作 (Goldsmith and Eggers, 2004: 15-16)。這種聯合服務的政府取代過去各自為政的分裂組織結構，讓民眾獲得更為多元與整合的服務。

因此，全球化、知識經濟、數位革命的衝擊、集體生活的複雜化以及公共行政領域對於組織觀念的轉變，促成民間資源大幅地整合在公共事務的推動過程中，形成跨組織、跨層級與跨領域的公共網絡關係。其運作與管理方式不以層級節制權威為運作基礎，而以知識、技術、資訊、經費的交流作為穩定與整合網絡結構的基礎，使其展現不同於傳統層級節制組織的特質，尤其需要不同的管理思維 (洪懿妍等譯，2003: 104-105; 劉宜君，2005: 2)。

---

<sup>2</sup> 以美國為例，國防部平均每年有 8% 左右的預算，是用在與民間公司的契約服務上，而之所以會由民間公司提供軍事相關服務，主要原因包括軍人數量的減少、戰爭依賴複雜的科技、民間公司擅長運籌管理系統以及反映了私有化的運動 (Goldsmith and Eggers, 2004: 13)。

<sup>3</sup> 在美國尤其是在 911 恐怖攻擊事件之後，不同層級政府或機構之間發展出整合的資訊系統，如司法、警察、航空、內政、採購等系統。

表 1 組織研究觀點的比較

途徑	理性的組織理論	權變的組織理論	府際關係的組織理論	網絡式的組織觀點
興起年代	1900 年代	1960 年代	1970 年代	2000 年代
代表學者	Fayol、Taylor、Weber	Burns and Stalker、Lawrence and Lorsch、Mintzberg	Levine and White、Aldrich、Benson、Crozier	Goldsmith and Eggers、Harkness、Palmer、Agranoff、Kickert
意涵	●組織是有清楚目標與權責關係的獨立單位	●組織是屬於相互關聯系統所組成開放系統的一部分	●組織是屬於組織之間因為資源互賴所形成網絡關係的一部分	●公共組織、非營利與營利組織之間建立正式或非正式的合作、夥伴與支援關係
特質	●具有明確的理性 ●由上而下的權威結構關係 ●朝向一致的目標 ●以規劃與控制為主要運作方式	●策略地參與與次級系統以及外部環境的互動	●組織之間的互動以資源交換為主 ●以組織之間的互動過程作為指導原則	●網絡作為一種組織安排，主要目的是為解決單一組織無法解決的問題 ●因為沒有單一權威來源，公共網絡中的每位參與者多少擔負起部份的責任，但卻沒有人能負起絕對的責任
決策方式	●由最高權威決定要採取的策略	●決策為組織與各個次級系統互動的結果	●組織之間協調的結果	需要網絡主要參與者的網絡管理技巧與策略
決策目的	●達成既定的目標	●調整組織的結構與因應環境的方式	●交易或交換維持生存所需的資源、資訊與技術	●共同合作解決社會問題與創造社會機會，以符合各自利益
權威關係	●清楚的、中央集權的權威結構	●模糊、多元的權威結構	●沒有中央的權威結構 ●權力關係依賴資源	●存在多元、分散、協調的權威來源 ●透過網絡管理發揮一致性的權威
資訊與價值的性質	●以科學方法蒐集與分析資訊 ●清楚與一致性的價值	●有策略地資訊與分析蒐集 ●價值是模糊的與多元的	●將資訊視為一種權力來源 ●不同行動者握有不同的資源 ●價值常是相互衝突的	●資訊、技術、知識的交換與分享 ●對於有衝突或矛盾的價值觀或資訊，要透過網絡管理方式加以協調、妥協

資料來源：(整理修正自 Kickert, 1993 : 195 ; Kickert et al., 1999 : 20 ; Agranoff and McGuire, 2001: 296-297; Goldsmith and Eggers, 2004 : 29-30 ; Harkness, 2005 : 7)。

## 二、公共網絡的意涵與特性

根據前段對於公共網絡起源的說明後，本文將進一步說明公共網絡的意涵與特性。由於網絡式組織理論主要在於描述公共組織、非營利與營利組織之間的正式或非正式的連結與關係，例如合作投資、契約簽訂、公私部門的夥伴關係。例如 Frederickson 將網絡理論視為描述一種行政連結（administrative conjunction）的理論。他指出由於政府管轄界線之間存在錯綜複雜的關係，中央與地方政府層級的公共事務管理者都在處理有關政府行政連結問題；而所謂的行政連結是指公共服務專業人員之間正式或非正式的垂直與水平的連結與合作的型態（Frederickson, 1999：703）。因此，公共網絡可界定是一個以推動與管理公共事務為基本目的，由政府與非政府組織、國際與國內、中央與地方以及民間社會各階層而形塑各種力量結合的網絡關係。這種網絡結構一面是呈現垂直互動取向，另一方面也是呈現水平互動取向。因此，公共網絡本身的參與者多元且關係複雜，是一個獨特的關係形式，運作基礎與方式相當不同於官僚層級節制的形式，或是市場的自動協調方式（Powell, 1990：297-298；Agranoff, 1990a：68-69；Kickert et al., 1999：81-83）。茲說明其特質如下：

首先，全球化社會呈現十分複雜與多元化的面貌，強調自由、多元與個人主義，權威核心是分散的。以此觀點，網絡的組成原則十分符合此一價值趨勢，在網絡結構中，沒有正式的權威來源迫使參與者表示合作順服的行為，也沒有明顯的委託者與代理人關係。亦即公共網絡的形成不是依據正式權威命令產生，而是建立在個人化、分散的權力基礎上，沒有存在單一、絕對的權威（O'Toole, 1988：423-425；O'Toole, 1996：228）。

其次，由於公共網路是由一群獨立自主且資源互賴的參與者形成的關係，要能維繫此種關係不能依賴正式的權威命令，而是靠社會資本與資源互賴作為做互動與維繫關係的基礎，亦即基於利益共同體的認知所形成的相互信任、互惠、協調合作。此外，資訊科技的發達雖然有助於網路關係的維繫與持續互動交流，但要將參與者結合在一起仍要靠人際的信任關係。因此，成功運作的公共網絡將不只是有先進的技術基礎與創新的架構，而是依賴社會資本結合與動

員參與者的動機與資源（吳瓊恩，2002：198）。<sup>4</sup>Fountain 更進一步認為社會資本是資訊社會組織的特徵，例如網絡運作、規範與信任，有助於針對相互利益形成協調與合作，同時其以兩種方式延伸對於協調或合作的了解（Fountain, 1994：104、105、113）。因此，公共網絡的互動取決於群體內的人際關係和溝通狀況而定，其中特別重要的，為網絡內人與人間的信任。如果網絡內的信任程度高，則參與者對於所能獲得的收益有較高價值的估計；反之，則低。換言之，信任程度將會影響參與者提供資訊與承諾的意願。有了信任，才能產生認同和情感，構成網絡創新持久不衰的動力來源。因此，要使公共網絡內的資訊與資源能充分流通和分享，無法憑藉有形的法規、契約或制度予以約束（Agranoff, 1999：12）。

再者，在公共網絡中互動模式主要是協商與溝通，例如由參與者發掘議題與共同利益之後，以協商方式尋求共識的建立，同時才能針對彼此之間的差異，發現創造性的因應方式（Innes and Booher, 1999：418）。Kooiman 認為公共與私人行動者參與互動的目的在解決社會問題或創造社會機會（Kooiman, 2003：4）。這種互動過程往往必須建立在信任的基礎上，以及藉由雙重主義將機構授權予網絡，且將網絡授權給機構中相同的人，以便進行協商與合作行動（Weiner, 1990：8-10；Stoker, 2004：7）。

復次，在公共網絡的跨組織關係中，責任關係不同於在傳統官僚機構的雙層互動，有所謂委託與代理人的關係。在公共網絡中，因為沒有明顯的委託者或是代理者的角色區分，也沒有明確的權威來主導網絡的進行，因此參與者對於義務的認知不同於在官僚組織中。事實上，這也是公共網絡運作的重要特質，亦即因為沒有單一權威來源，則在公共網絡中的每位參與者多少必須擔負

---

<sup>4</sup> 相較於公共網絡對於社會資本的依賴，目前的行政組織和官僚制度多是「工業經濟」或所謂「資源經濟」時代的產物，其組織原理是層級節制，以控制作為管理核心的觀念，再加上強調專業分工與無人情化的法規制度，以及資本主義社會長期以來過度重視「技術理性」的結果，容易造成重視形式主義與技術理性，使得行政人員僅求自保，對於組織產生疏離感的現象。於是一方面，成員憑藉市場法則以支配組織間的交換關係；另一方面，又以權威或層級結構規範組織內人與人間的互動行為。二者似乎都漠視社會資本與信任關係的存在及其重要性（吳瓊恩，2002：198；Roelofs, 2004）。

起部份的義務，但卻沒有人能負起絕對的義務，尤其有必要進一步將義務的觀念轉化為回應、責任，以塑造民主的理念（Agranoff, 1999：20；Agranoff, 2003：8）。

繼次，公共網絡的決策因為多元參與者之故，透過集體智慧與思考獲得有助於網絡決策的資訊，突破個人思考的盲點，因此網絡決策理應比個人決策更為週全。另一方面，雖然多重參與者的組成提供許多可以考慮的資訊與方案，以及在參與者集體思考下，提出以前未曾考慮到新方案，以及產生多元的解決方案，但是協力不意謂網絡一定可以產生較好的結果（Kickert, 1993：200-201；Agranoff, 1999：21；Agranoff and McGuire, 2001：298）。

最後，在官僚組織中資訊是由高層與單一管道所掌握，但在公共網絡如同學習型組織，資訊與知識是來自多元的管道，作為參與者之間互動與交易的基礎。根據學者對於網絡互動過程的研究發現，多元組織對於問題解決的關鍵在於參與者對於共同價值的澄清，協調在行動計畫之內的角色扮演，以及建立合作能力與執行團隊，甚至合力討論共同創造的分享、追求民主辯論的機制、增加彼此的知識以及塑造共同行動的理念與過程，以透過網絡的互動過程得到較好的答案，因此公共網絡集體智慧的實踐取決於參與者之間的關係型態（Lipnack and Stamps, 1994：210；Agranoff, 1999：7）。

此外，本文將官僚組織與公共網絡在產生背景、義務界定、權威來源、權威基礎、凝聚力基礎、互動方式、評估標準等面向的主要差異比較整理於表 2。

表 2 官僚組織與公共網絡之差異

	官僚組織	公共網絡
產生背景	工業經濟時代	知識經濟時代
義務界定	以行政權威的要求	以責任、回應、民主參與概念取代
權威來源	集中、單一	分散、多元
權威基礎	層級節制結構	社會資本與信任
凝聚力的基礎	合法與正式權威	社會資本、資源互賴、共同目標、共同利益
資訊與知識管道	集中、單一	分散、多元
互動方式	指揮與命令	協商與溝通
評估標準	效能、效率、公平	參與者事後滿意、雙贏情境、互動過程的品質

資料來源：作者自行整理。

### 三、公共網絡的類型

前段已描述網絡與官僚組織的不同，雖然網絡多數是相當廣泛的參與，同時沒有明確的權威關係。但從實務運作的經驗顯示，不是所有的網絡都相同，仍可區分不同的類型，例如有些網絡在於資訊交換，有些提供行動者彼此之間的發展能力，或是增加提供參與組織新計畫的機會，或是共同決定與行動（Agronff, 2003: 5-6）。Miles and Snow 也根據性質與組成方式提出網絡的三種型態，包括穩定型網絡（stable network），通常由一個核心組織與一群小組組織所組成，彼此之間因為專業需求緊密結合，並將風險分散到各規模較小的組織，通常網絡依賴穩定的互動模式，以達成共同的目標。內部型網絡（internal network）是指組織內部的網絡，完全是要達成組織目標所組成的網絡，與外部環境的要求沒有關係。至於動態型網絡（dynamics network）是指網絡活動分別由網絡參與者各自負責，但可隨時因應環境需求或針對特定任務而彈性組合，以取得組織資源，其多出現面對外部環境壓力大的組織之間（Miles and Snow, 1992: 245-247）。其他如 Roelofs 從荷蘭（Netherlands）政府執行經驗，認為有三種以中央政府為出發點的網絡型態，一是公共權威－網絡（public authority-networks），亦即網絡介於中央政府、省與地方政府之間，承諾基本上是建立在理解的記憶；二是社會網絡（societal networks）包括中央政府與私人公司以及公民或是加上地方政府等，其承諾建立在指標的計畫上，例如大型的基礎建設計畫；三是公共私人夥伴（public private partnership）網絡，包括包括中央政府與私人公司，投入是建立在受制於民法的契約上，例如都市計畫與建設工程等（Roelofs, 2004）。

在國內的分類觀點，如吳思華從學理觀點，將台灣的企業組織網絡分為人際核心型、產品核心型、顧客核心型、地獄核心型、活動核心型與網絡核心型（吳思華，1996：56-59）。劉麗雯從協調觀點區分為以下網絡組織類型：(1) 方案合作（joint programs）：組織之間僅就某一活動、方案或計畫進行協調，個別組織之間仍有自主權追求各自的策略目標；(2) 合資經營（joint ventures）：由兩個或多個組織為達成某一特定目標，基於互利原則，結合相關資源，成立新的組織；(3) 管理服務組織（management service

organizations)：組織之間部分管理功能的分享與合作，強化參與組織的管理效率與效果；(4)組織聯盟 (coalitions) 關係模式：由相關組織所組成的集合體，每一組織都有其自身的目標，但也注重參與組織共同訴求目標的達成；(5)服務網絡 (service networks)：參與成員 (如同質性組織所共同組成的水平網絡，或上下游服務提供者所組成的垂直網絡) 藉由各別資源需求的滿足，以強化服務輸送體系的深度與廣度；(6)組織併購 (acquisition) 模式：藉由幾個組織共同開創一個母機構的形式運作，或是由一個組織扮演母機構的角色去掌控其他組織，此類型的組織之間依存關係較前述為高 (劉麗雯，2004：50-55)。<sup>5</sup>

在不同的類型觀點中，比較廣泛的觀點是 Robert Agranoff 將網絡根據參與者之間的互動過程與其所欲達到的目的，區分為四種主要的類型，資訊網絡、發展網絡、外展網絡、行動網絡 (Agronff, 2003：5-6)。首先，資訊網絡 (information network) 是指網絡參與者以交換政策、計畫、技術與共同問題的相關資訊為主要目的，但不採取行動。由於資訊網絡是個人與個別組織因為職權關係的集合，通常包含較多數目的參與者；甚至是抱持不同觀點的人，集合在一起以交換資訊、檢視現存問題的深度。因此，資訊網絡可視為資訊匯集的實體或是意見調查委員會，但絕非決策實體 (Agranoff and McGuire, 1999：20-21；Agranoff, 2003：5)。第二種如發展網絡 (developmental network)，參與者之間不但交換資訊與技術，同時透過教育與學習，直接增加參與者解決問題的能力。這種網絡相當投入知識與科技的交換與創造，主要的活動包括討論會、會議、研究，通常鼓勵參與者採行策略，同時也進行非正式的協力，作為發展網絡活動的副產品 (Agranoff and McGuire, 1999：22；Agranoff, 2003：8-9)。第三種是外展網絡 (outreach network)，其不但在網絡內部活動，也將活動外延到外部顧客，執行網絡有共識的對外策略。這種網絡的參與者集合在一起交換資訊與技術，排序計畫的優先順序，交換資源機會、討論顧客契約與促進共同活動的機會等，甚至是形成新的計畫。換言之，此一網絡的主要目的

---

<sup>5</sup> 劉麗雯 (2004) 詳盡地介紹實務上常見的協調合作模式，對瞭解組際合作上頗有助益，其研究係以非營利組織為背景。

在於為網絡夥伴或外部顧客發展未來行動架構，然而此一行動不是由正式採納，僅是建議性質（Agranoff, 2003：8）。第四種是行動網絡（action network），係指網絡夥伴共同做機構之間的調整與正式採取合作行動及提供服務。這類網絡所採取共同行動，是獲得正式權威認定的，網絡主要的互動目的在於以集體行動採取策略與執行計畫。因此，此一行動網絡也相當投入資訊交換、能力發展、發現新計畫的機會（Agranoff, 2003：10）。然而，網絡多元組成的特質也使得該類型網絡在以集體行動達到共同目的上遭遇到困難，因為不易做到集體負責輸或贏的決定。由以上的網絡類型說明可以發現，網絡或網絡關係因為組成、目的、互動過程有不同的類型，也會使得網絡的建構與維繫有不同的策略。

## 參、網絡管理的必要性、意涵與策略

### 一、網絡管理的必要性

許多學者在討論政府組織的變革時，提出減少重複業務、促進公私部門的夥伴關係、透過營利或非營利部門的合作等觀點，但是政府尤其應該學習如何管理這種不同於傳統政府的組織，因為管理政府內部與外部是不同的（Thompson, 2004：12-13；Palmer, 2004）。如前段敘述，以網絡為基礎的組織特質符合當前全球化與知識經濟時代的需求，但是這種治理方式的運用也受到許多實務運用上的限制，例如參與網絡的行動者數目如果太多，在達成目標的過程中，會增加協調與溝通的困難與成本，當然也有可能因為行動者之間長期的相互依賴與互動，促成網絡凝聚力增加（Witte et al., 2002：14-15）。此外，Harkness 也認為在網絡政府需要新的管理技巧，尤其是議價、協商、管理契約與促進夥伴關係等。這些能力都不是過去官僚組織管理過去所強調的（Harkness, 2005）。

隨著政府逐漸倚重以網絡為基礎的組織形式，官僚人員必須理解如何運作，這是因為政府無法以垂直的方法解決複雜的組際水平問題；其次是政府的角色已由服務的直接提供轉換為社會價值的創造；最後是政府有責任要讓納稅

人或民眾理解，政府透過網絡型態如何實現其對公民的責任（Goldsmith and Eggers, 2004：45）。因此，有必要對於網絡的建構與維繫加以策略性的管理。在討論網絡管理的策略之前，先分析學者對於網絡的不同評價，以進一步針對網絡的優、缺點發展不同的策略。一般對於網絡的負面評價包括以下數項：第一，強調網絡讓民眾誤以為政府幾乎沒有能力獨自提供公共服務或財貨，而引來國家空洞化（hollow state）之批評。第二，是認為網絡的運作方式會讓政府忽略了共同利益，這是因為網絡強調參與者之間的討價還價與妥協，會導致政府部份責任與目標無法達成。第三，認為網絡的運作方式會阻礙政策的創新，這是因為網絡強調程序的公平性與利益的多元化，反而會阻礙對於新問題的解決思考，或是影響新政策措施的接受性與執行效率，造成無法決策或是無效的政策結果。第四，是認為網絡易導致不夠公開的決策過程，這是因為網絡重視非正式的互動、複雜的諮商結構與重覆的行政位置，因而不易決定誰是網絡決策結果的最後負責者，亦即原本是集體決策的集體責任，最後變成沒有人負責。第五，是網絡可能導致不充分的民主合法性，行政官僚與利益團體代表、其他政府外行人與執行機構之間的正式與非正式的互動，不見得是完全公平的，其中可能遇到被迫改變的妥協。由以上的觀點，發現網絡可能導致無效能、無效率與不充分民主的政策（Agronoff, 2003：12；Goldsmith and Eggers, 2004：22）。

至於公共網絡或網絡式政府的優點包括：第一，網絡使得利益團體與執行組織可以參與在決策過程中，因此，他們的知識與資訊有機會獲得其他利害關係人的重視，可以被引進到與應用到政策發展過程中，也因此有學者認為這也是一種廣義的知識管理過程。第二，因為網絡促使組織代表的參與者到政策規劃過程中，提高政策的接受性，也使得政策執行的成本降低與容易達到成效。第三，因為網絡將許多個人、團體與組織納入過程，因此，多元的價值與多方的利益被考慮，符合民主決策的觀點。第四，是網絡使得政府在有限能力下仍能掌握社會的需求與問題所在，促進他們的問題解決能力，展現政府的效能（Kickert et al., 1999：171；Witte et al., 2002：16；Agronoff, 2003：171）。由以上的觀點發現，公共事務管理者要積極的面對、理解網絡運作方式，尤其是

利用網絡管理的策略讓網絡運作發生預期的政策效果，促進網絡參與者的互動過程與品質。表 3 是整理與比較網絡的優點與缺點。

由此可知，跨部門與跨專業的網絡相對於傳統的治理結構有較多的優勢。然而，隨著跨組織與跨部門活動的增加，公共事務管理者普遍發現一天有 20% 以上的時間花在與其他政府組織或民間部門的協調活動上（Agranoff, 2003：6）。此外，因為網絡的各方參與者已經投入相當的時間與資源於網絡中，沒有人願意看到協商過程的失敗，因此，有需要對於網絡管理的意涵與策略有所掌握，讓網絡發揮應有的成效。

表 3 網絡的缺點與優點之比較

網絡的缺點	網絡的優點
<ul style="list-style-type: none"> <li>●引來國家空洞化之批評</li> <li>●網絡重視討價還價與妥協的過程，使得政府易忽略共同利益</li> <li>●因為建立互動程序與重視多元的利益容易阻礙新問題的解決方法，阻礙政策的創新，或是造成無效的結果</li> <li>●集體決策的集體責任最後變成沒有人負責，變成非透明的決策過程</li> <li>●冗長的討論過程易產生無效能、無效率與不充分民主的政策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●利益團體的知識與資訊可以充分被引進到與應用到政策發展過程中</li> <li>●提高政策的社會接受性，也使得政策執行的成本降低與容易達到成效</li> <li>●有許多相關的個人、團體與組織的參與，符合民主的觀點</li> <li>●提升政府的問題解決能力，有助於展現政府的效能</li> </ul>

資料來源：作者自行整理。

## 二、網絡管理的意涵與觀點

如前所述，網絡可視為在既定的組織關係架構下，讓抱持不同資源與目標的行動者之間合作策略的形式之一，以解決某些政策議題為目的。由於網絡組織比較沒有清楚、一體適用的決策程序，利用網絡管理可以創造行動者之間對於共同行動策略的共識。有學者進一步描述網絡管理為一種弱聯繫的導航形式，或是將網絡管理視為一種間接的導航形式，去影響其他行動者的策略的行動，也因此常會有不預期的結果發生（Kickert, 1993：198-199；Kickert et al., 1999：185）。

由於網絡有不同的特質與類型，因此學者對於網絡管理也有不同的看法，根據學者從政策科學、組織理論與政治科學的管理觀點，提出三種網絡管理的意涵。其中工具觀點是源自於政策科學，尤其是政策工具與執行研究的觀點。至於互動觀點則結合政策科學的過程途徑及組織理論的管理途徑。而制度觀點則是由歐洲的新統合主義學者、英國政治學者對於政策社群的觀點提出，以及結合了府際理論（Kickert et al., 1999：181-183）。茲說明如下：

首先，是工具的觀點（instrumental perspective）。此一觀點是修正自古典理性導航途徑，適用於較為複雜的網絡情境。這是因為第一代的古典管理途徑工具為管制工具，著重在參與者之間具有明確的權責關係，因而不適用於網絡情境。網絡情境適用第二代的工具如誘因、溝通工具或是盟約，例如 Bruijn and Heuvelhof 為此一觀點的提倡者，他們認為網絡管理是在目標導向之下解決問題的工具（1995：50-54）。至於對於工具觀點的批評，在於其引進由上而下、由單一行動者的導航觀點，似乎一開始就未承認網絡的特質。事實上，網絡途徑為介於層級節制結構的垂直互動與眾多自主行動者的水平互動之間的組織互動途徑，而工具觀點比較著重於網絡中某一行動者的導航能力，尤其在網絡中政府因為角色、權力與資源擁有之故，常常在網絡中有特殊的地位，適合擔任此一角色。

其次，是以互動觀點（interactive perspective）界定網絡管理的意涵，亦即強調網絡中有眾多的參與者，網絡管理不是為了達成政府的目標，而是協助建立與提供成功互動的情境，讓這些參與者有效率地達成共同目標。由於互動觀點的網絡管理著重於集體行動扮演的功能，認為在網絡中行動者可以發揮相互影響力，甚至試圖去影響集體行動，以克服合作的阻礙。此一觀點也意謂網絡參與者無法獨自解決問題，利益的衝突會阻礙集體行動的績效，因此，網絡管理應該注意到互動過程的順利進行，包括衝突降低與衝突解決。此外，互動觀點不但著重在參與者價值的多元化，也認為政府與民間社會要積極合作，以解決共同的問題。然而，此一觀點似乎忽視環境因素與制度因素對於網絡互動的影響（Kickert et al., 1999：188）。換言之，互動觀點似乎隱喻所有的參與者之間是平等的，沒有不對稱的地位或是有誰主宰互動的規則，但事實上，真正的

網絡互動不會有完全平等的關係。

再者，是以制度觀點（institutional perspective）界定網絡管理的意涵，強調制度對於參與者策略與意圖的影響，甚至認為網絡管理已經建立互動的制度。主要的提倡者包括美國的新制度主義學者 Ostrom（1986、1990），強調利用社會資本的重要性，以及 March and Olsen（1976），與歐洲的結構主義學者如 Rhodes（1981）、Scharpf（1978）與系統理論學者如 Laumann and Knoke（1987：190-193）與 Teubner（1982）。制度觀點強調制度的功能與制度化的重要性，注意到網絡之中互動的規則與制度架構的運作。制度觀點一方面著重在改變網絡中制度的安排，另一方面，也認為管理集體行動時，要能建立適當的誘因與公平的規則（Kiser and Ostrom, 1982：230-231; Ostrom, 1986：19-21）。同時，制度觀點隱喻網絡中不是所有的環境因素都可以被操控，對於網絡管理的效用較為悲觀。換言之，成功的網絡管理無法預期，但能利用制度安排協助避免網絡管理的失敗或是促進其成功的機會。最後本文將三種網絡管理的意涵整理表 4。

表 4 網絡管理的三種觀點

	工具的觀點	互動的觀點	制度的觀點
研究焦點	促進導航的條件	合作過程	網絡安排與其影響
分析的層面	焦點組織	互動	網絡制度
網絡管理的特質	利用導航策略與處理互賴關係的策略	強化合作 防止與移除妨礙合作的因素	誘因結構的強化調適與結構的規則
優勢	應用性 與政府的導航想法一致	在多元情境下的合作的實現	有利於制度與制度化的角色 利用結構的解決
弱點	限制在目標導向 落入工具主義的狹隘觀點	不太注意制度的觀點 形成黨派意識的危險	有限操縱的變化
採用的策略	以目標導向影響參與者的認知	相互調適參與者的認知與目標	強調參與者認知的差異性
評估的標準	效能 問題解決	滿意的政策 共識 開放性	開放性 穩定 有利於互動過程

資料來源：（修正自 Kickert, 1993：196；Kickert et al., 1999：186-188）。

### 三、網絡管理的條件

截至目前，雖然有關網絡管理的實證研究不多，同時對於網絡管理成效評估的研究也相當少，但是已經有學者對於成功的網絡管理提出規範性的觀點，例如網絡管理的先決條件或是可能的成功因素。亦即在進行網絡管理的同時，需要考慮以下幾項條件，包括網絡行動者的數目、網絡中的多元性、網絡的封閉性質、利益的衝突、網絡管理的成本、政治與社會系絡、領導與承諾的權力等可能對於網絡管理成效有影響的因素。

首先，是網絡行動者的數目。許多學者假設越多的行動者涉入網絡互動之中，則越難達成協議。但若從博弈理論觀點來看，網絡中行動者的數目並非有利或是阻礙博弈進行或合作的關鍵因素，亦即行動者雖然眾多，但只要能夠促進正向的互動，也可以達到合作的境界，甚至有時要排除某些行動者是不可能的，尤其若是因為誤判網絡的外部依賴性，而將某些關鍵行動者排除在外，使得任務無法完成。此外，行動者眾多雖然可能增加互動過程的複雜性，但另一方面，也可以增加對於問題處理方法的多元化思考（Kickert et al., 1999：53-54）。

其次，是網絡中的多元或分殊性。網絡管理不但要建立特定行動者與其策略技能的知識，同時需具有管理不同策略與工具的能力（Bruijn and Heuvelhof, 1995：89-92）。換言之，網絡管理的成功與否依賴影響互動進行與網絡的努力程度，同時要考慮網絡參與多元的特性（Kickert et al., 1999：54）。

第三，網絡的封閉性質。所謂的封閉性質並非意指網絡不需從環境投入資源，而是指網絡會以自己的方法處理環境的資源投入，事實上通常複雜的社會系統是具有相當高度的自我管制力。這是因為在此種網絡中，通常存在紛歧與衝突的力量，彼此之間發生牽制與平衡的效果。一旦有外力影響此一平衡狀態，這些力量會自動達成新的平衡點（Kickert, 1993：198-200）。因此，網絡管理要利用這種系統自我管制的力量，利用極少的脅迫與資源做調整。網絡管理包括對於社會力量的平衡，以及讓社會行動者與系統自我組織（Kooiman, 1993：256-257）。

第四，網絡的利益衝突（conflict of interests）特質。這一點是許多學者普

遍不以爲然的網絡先決條件之一 (Agranoff, 1986; Ostrom, 1990)。這是因爲共同行動的背景動機在於利益的集中。而若是利益紛歧，則似乎很難達成共識，但是 Scharpf (1978: 365-366) 認爲行動者之間存在著利益衝突，仍可以尋求解決方法。因此在網絡中，利益不是固定的，可以透過互動的方式尋求處理。另一方面，利益的衝突有可能因爲對於利益的界定與範圍不確定所致，由於利益的界定是由網絡行動者自行界定，因此網絡管理要做的事是影響行動者對於利益的界定，或許可以因而協助參與者達成共識。

第五，要考慮網絡管理的成本 (costs of network management)。通常互動的成本越高，行動者越少。以成本觀點而言，網絡管理的成功因素在於如何執行共同的行動，例如 Ostrom (1990) 提出對於有共識的解決方法應降低執行成本，亦即成功的行動在於執行具有共識的解決方法。所謂的執行包括監測、密集的蒐集資訊或是對於違反者的處罰，網絡管理則藉由認同與利用技術，以及他們對問題的認知，並強化自我管制的的能力，以減少執行成本。因此，網絡管理應該儘可能維持網絡和諧，並符合網絡自我治理的能力 (Kickert et al., 1999: 57)。

第六，政治與社會系絡對於網絡運作的影響。不少學者強調政治與社會環境的角色，Glasbergen (1995: 15-17) 討論總體環境因素，亦即會影響網絡功能甚至威脅其存在的外部環境因素。這些外部因素有時會促進網絡的互動過程，但也有可能會擾亂互動的進行。此外，Agranoff (1986: 30-32) 也曾指出府際或組織之間的管理必須考慮政治因素的影響，亦即在網絡內發生的互動過程受到網絡外部環境發展的影響。例如 Rotterdam 爲促進城市發展，地方、省與中央政府與民間團體的重建網絡達成了城市重劃的協議，但沒想到公民複決的結果，大多數民衆表示不滿意城市重劃的構想。因此，網絡管理要能反應網絡環境的發展趨勢，甚至預期它的發展 (Kickert et al., 1999: 57-58)。

第七，是領導與獲得承諾的權力。網絡管理也受到管理者對於網絡互動的管理能力，由於網絡的互動很少來自個人之間，而是組織代表的身分，也因而要能獲得這些參與者的承諾不是那麼容易。亦即網絡管理不但要創造組織代表之間對於共同行動的共識，同時也要讓此一共識獲得各參與者與其代表組織的

支持。因而，網絡管理的成功有賴於領導的品質，以及這些網絡中組織代表的承諾權力。

最後，管理技術的應用。網絡管理也強調要有技巧、正確地評估網絡互動能利用的協商與仲介技巧（Susskind and Cruikshank, 1987：46-48；Kickert et al., 1999：58）。換言之，網絡管理者必須要能在複雜的領域中工作，區分不同意見的參與團體，或是至少對於行動者與其特質要有明確與策略的技術能力，尤其保持獨立的立場（Friend et al., 1974）。總而言之，網絡管理者的管理品質與技能也是管理成功與否的關鍵因素，因而不是每一個公共組織參與者都有能力擔任此一角色。

#### 四、網絡管理的策略

因此，網絡除了觀察其組成外，如何維繫與運作便成為管理的策略運用。因為網絡的形成是因為有合作問題但是缺乏決策的中心，因此網絡管理的目的在於促進行動者之間的合作，避免與防止阻礙合作的情形發生。一般而言，可以從網絡的過程與結果作為網絡管理的評估標準。前者是指博奕管理（game management）的觀點，目標在於影響行動者之間的互動關係，利如選擇性的誘因、互動程序安排、引進某些新的理念或角色、建立規則與程序、改變資源的分配；後者則是網絡建構（network structuring）的觀點，目標著重於共識理念的建立，亦即以契約、網絡文化、共同語言調整參與者的認知。因此，在進行網絡管理時，要先區別網絡互動與參與者理念。首先，是討論網絡的博奕管理，例如利用討價還價、發展共同的溝通語言、增進共同的思考、佣金、協調過程的促進、利用網絡活化的技術等（Agranoff, 1990b：69-71；Kickert et al., 1999：168）。其次，是討論網絡建構的技術，包括利用規則、認知、價值、博奕領域的生態、資源分配、網絡關係的型態等，以改變參與者的理念與認知。最後，網絡管理也需要留意目標的達成情形，例如一旦發現互動過程中，目標達成速度比預期的要慢時，則要參與者共同商討並檢查問題的癥結，避免在事後才發現失誤，有損網絡運作的績效。

## 肆、公共網絡管理的績效評估

如前段敘述，公共網絡具有公、私部門資源整合、意見匯集、彈性與因應迅速的特質，但是如同官僚組織一樣，公共網絡也需要透過績效評估，以掌握其對於參與者目的的達成。相較於官僚組織或企業組織常以效率、效能、公平或是回應性作為績效評估的標準，網絡的評估標準則著重在兩個主要方面，一是關注在網絡的互動過程，另一是著重在網絡互動的安排。換言之，利用網絡管理的評估提升有利於網絡互動過程進行的觀察，以及利用網絡網絡以支持這些參與者之間的互動效果（Klijn et al., 1995：440-441）。因此，對於網絡管理的績效評估，如果以效能、效率、公平等作為判斷績效的標準，容易落入工具主義（instrumentalism）的狹隘觀點，因此，傳統官僚組織的評估標準不完全適合對於網絡管理的績效評估。於是學者認為網絡既然是基於自願的結合，參與網絡的專業或組織彼此是基於一種夥伴關係的互動，網絡參與者的認同與投入十分重要。換言之，網絡參與者是主角，而非配角，應該重視他們的意見與合作情形。因此，學者認為政策目標達成或是單純的效率標準並非評估公共網絡互動與績效的適當標準，進一步提出參與者的事後滿意度（ex post satisficing）作為評估標準。更進一步言之，相較於官僚組織的績效評估標準，網絡的目標常常隨著過程的進行而策略性調整，因而難以目標達成作為主要的評估標準，較著重於網絡互動的參與者對於過程與其結果的主觀滿意程度（Teisman, 1992：78；黃源協，2003：109）。

因此，有鑑於網絡管理的主要目的在於促進網絡互動過程的品質，一般對於網絡管理的評估標準，普遍被認同的標準是對於互動結果的評估以及對於互動過程安排的評估。而對於互動結果的評估又可分為從個體或是總體面向討論。茲說明如下：

首先，是對於網絡互動結果的評估，即在事後瞭解這些抱持不同、模糊與變化目標的多元參與者之間對於網絡互動的觀點，由參與網絡的成員表達對於過程與其結果的滿意度（Teisman, 1992：79）。這是屬於從個體面向評估互動的結果。例如訊問是否認同網絡互動過程的意見交換、資源匯集、可見度、民

主決策過程、正式或不正式的聚會情形，以及是否達到當初參與網絡的目的（Kickert et al., 1999：172-173）。又如 Roelofs 提及 Kastelein 區分參與者短期與長期滿意的標準，前者係指結果是合理的，且被網絡內部與外部的利害關係人認同；後者是指效果是被同意，且考慮投入的時間與成本（Roelofs, 2004）。

然而，這種以瞭解參與者事後滿意程度作為評估標準的主要缺點是，實際上不易操作，雖然在概念上可以被認同。這是因為似乎難以知道參與者的真實感受或意見，亦即不容易確實知道參與者是否表達了真實的想法，還是僅是為了保住面子而表示對於網絡互動的滿意。這是因為網絡參與者已經投入相當的時間與精力參與互動過程，若是在事後表示不滿意或是懷疑，似乎陷入「賠了夫人又折兵」的窘境。因此，此一評估標準的首要問題在於如何透過互動結果，以滿足不同參與者的不同目標與動機，有其困難。至於此一評估標準的第二個問題是如何加總各個參與者的滿意度，以及如何給予適當的權重。這是因為網絡參與者的付出、投入、動機、資源、知識與技術均有所差異，到底哪些參與者的意見應該加以重視，有時不容易判斷。第三個困難是如何劃定界限（demarcation），亦即哪些參與者的判斷應該包含在評估中。這是因為網絡的參與者時來時去，不見得能從頭開始加入網絡，或是堅持到最後，因此界限的區隔十分重要。此外，網絡評估時，有時會忽略將網絡互動的成本或是風險移轉給網絡外的人員，亦即對於受到波及的無辜第三方應該如何評價或是補償。尤其網絡參與者再採取共同行動時，常忽略對於第三方的風險，因此網絡評估是否應該包括因為網絡互動過程所產生的外部成本（Teisman, 1992：80-81；Goldsmith and Eggers, 2004：158-159）。

至於第二個網絡管理的評估，是指事後滿意評估標準為是否達到雙贏或多贏的情境（win-win situations），這是一個從總體面向的組合評估標準，亦即綜合瞭解網絡參與者對於互動過程與結果的滿意度，以此判斷網絡的績效，此一標準可以協助參與者對於損失的想法比較客觀，因為發現每位參與者多多少少也都有些損失；或是相較於他們對於集體的付出，事實上上獲得比失去的要多；或是發現參與網絡後比當初未參與的情況有進步。

換言之，好的網絡管理並不是要讓每位參與者都達成相同的目標，甚至原本參與者的目標就不相同（Friend et al, 1974；Teisman, 1992：96；Kickert, 1993：200-201；200-201；Kickert et al., 1999：173-174）。但至少在形式上顯示參與網絡的成員比起未參與網絡的成員有較為滿意的評價與收穫；或是讓參與者評估參與網絡的集體行動結果比較獨立行動的結果要更好；或是讓參與者發現網絡維持互動的結果可以補償其目前的損失。至於此一評估標準的問題在於，面對眾多的參與者如何將他們的利益做全盤的考量，是一項挑戰。

第三個評估標準是評估網絡的互動過程，尤其是對於進行互動過程的安排，因為從網絡管理的互動觀點，在過程中，任何一位參與者利用否決或是反對的權力，就能阻礙互動過程的進行。因此，有效的網絡管理不只關心互動的結果，其他評估標準尚包括互動過程的開放性，例如是否有新的想法與理念可以在過程中被討論與接受；另外，是網絡過程是否具有民主討論、對於共識的程序正當性、代表合法性的判斷，亦即參與在網絡過程的團體具有適當的代表性，並尊重其他參與者的發言、立場或是身分；其他標準如評估在互動過程中參與者的投入程度；以及評估是否將互動、協商成本控制在合理的範圍內，不讓參與者浪費資源與精力；或是評估網絡互動過程是否提供專業之間的相互激勵、支持與學習成長的機會（Kickert et al., 1999；168-172；黃源協，2003：110；Teisman, 1992；Heuvelhof, 1993：20；Goldsmith and Eggers, 2004：23-25）。最後，評估網絡也可以針對互動過程中團體思考的品質、服從網絡管理規則的情形、公共權威組織的行動品質（Majone, 1986：56；Heuvelhof, 1993）。

第四個評估標準是評估網絡管理者的行為品質與績效，亦即公共行動者作為網絡管理與互動促進者必須做利害關係人的分析、清楚網絡的協議內容、清楚網絡參與者的義務與互動過程成本的預估、對於網絡執行進度的清楚掌握、讓參與者對於管理過程有清楚的認知、相關行動者對於內容有清楚的知識，甚至是納入對於民意監督機構的民主考慮，例如對於公共網絡或網絡式組織中不能討論的內容必須清楚界定，以及注意政府對於公共利益的維護，還有讓國會機構知情；最後是對於網絡中第三者提供資訊內容信賴度的判斷，尤其當非政

府的網絡行動者提供誤導的資訊時，應有能力判斷資訊的正確性，例如發展一架構例如進行風險分析或是對於資訊作樂觀與悲觀的分析（Heuvelhof, 1993：21；Goldsmith and Eggers, 2004：26-27）。由於網絡管理者的能力與行動品質會影響管理績效，因此在進行績效評估時，亦列入重要的因素。

綜合言之，因為組織之間網絡形成的背景與成員組成有別於官僚組織，因此評估網絡管理績效時也無法以單純的效率、效能、回應性、合適性或是公平作為評估標準。一般而言，可以從評估互動結果、互動過程與網絡管理者的行為品質作為標準。前者包括事後滿意與雙贏情境；互動過程的績效標準包括互動的品質、透明程度、相互學習、合法性與參與者對於投入網絡的承諾等。而為了達成事後滿意的績效，網絡管理者有責任在互動過程中，對於評估指標做適當的檢視，除了也讓網絡參與者增進合作的可見性，甚至要適時激勵與強化網絡參與者的合作意願，或是要能適時激勵參與者的士氣與向心力。最後網絡管理者對於網絡進度、網絡規則的遵守情形、協議內容、投入的時間、其他非公共行動者提供資訊的正確性、民意監督機構的制衡等因素，亦必須加以掌握。由於目前對於網絡管理的評估仍以理論建構為主，實務經驗的累積仍偏少，雖然在衡量績效時，評估者多會利用不同形式的指標，惟指標的建構需輔以質化與量化的研究途徑，因而本文將於後續研究發展指標建構與測量途徑來探討網絡管理的績效。表五為本文嘗試比較不同網絡類型、網絡管理觀點與績效評估。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 目前嘗試將評估標準可分為兩個部分：一為核心價值、另一為補充價值。前者係指該項指標在網絡管理績效具有不可或缺的意涵，若缺乏該指標則不足以宣稱該網絡管理具有績效。在核心價值部分，該網絡必須包含核心價值之內涵才算符合績效管理的標準，只要未達到核心價值指標其中任一項，即認定為不具有網絡管理的績效。至於補充價值包含的指標對於如何判定網絡管理的績效也相當重要，但並不是網絡管理績效不可或缺的核心價值，其功能在於補充核心價值所難以涵蓋的範圍。

表 5 不同網絡類型、網絡管理觀點與績效評估之整合比較

	資訊網絡	發展網絡	外展網絡	行動網絡
意涵	網絡夥伴交換政策、計畫、技術與共同問題的相關資訊為主要目的，但不採取行動	參與者之間交換資訊與技術，同時透過教育與學習，發展夥伴解決問題的能力	夥伴除了在網絡內部活動外，也將活動外延到外部顧客	網絡夥伴共同做機構之間的調整與正式採取合作行動及提供服務
網絡管理的觀點	工具的觀點	工具的觀點	互動的觀點	制度的觀點
評估標準	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個體對於互動結果的評估，如資訊分享與獲得的評估</li> <li>● 資訊交換的成本效能評估</li> <li>● 資訊是否有助於問題解決</li> <li>● 對於管理者能力與決策品質的評估</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個體對於互動內容與過程的估評</li> <li>● 技術、專業知識與資源交換的成本效能評估</li> <li>● 參與者學習與發展的能力是否能解決共同問題</li> <li>● 對於管理者能力與決策品質的評估</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對於在網絡內部與外部合作過程與結果的共識情形</li> <li>● 網絡對外活動之開放性評估</li> <li>● 對於網絡向外擴展的決策結果滿意程度</li> <li>● 對於管理者能力與決策品質的評估</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對於網絡的穩定性評估</li> <li>● 對於網絡開放性的評估</li> <li>● 有利於採取行動之互動過程的評估</li> <li>● 對於管理者能力與決策品質的評估</li> <li>● 評估網絡管理者的行為品質與績效</li> </ul>

資料來源：作者自行整理。

至於公共網絡管理可能發生問題包括：其一，是否有不必要的時間與經費，這是因為建立與管理網絡需要花費時間與金錢，必須留意其成本是否超過規劃；其二，若一開始未能清楚界定網絡的公共目標，而是在網絡過程中逐漸形成時，或是依賴行動者擁有的資源而定，將使得網絡管理變得複雜，不易評估績效；其三，是對於網絡運作成效的不同意見會影響網絡管理的績效評估，例如是所有的參與者都滿意過程，還是達到所欲的公共目標；其四，是必須留意對於民主合法性的維持，亦即當行政機關與民間部門達成公共事務運作的網絡協議時，要避免造成逃避立法監督的印象（Stoker, 2004：3）。最後，是可能會遇到責任的混淆，因而管理者應建立明確的架構以處理契約內容，包括續

效目標、誘因系統、風險配置與管理委員會等。例如美國舊金山的國家休閒區域的管理方式，比過去聘用較少的公務員，但利用更多的夥伴網絡與聯盟。因而，管理契約的責任不是由高層管理者擔任，而是由負責採購的公務員。又如美國聯邦政府如太空總署與能源部，高階主管花許多時間在維繫與管理與私人夥伴公司的關係（Goldsmith and Eggers, 2004：9）。

## 伍、研究結論與政策建議

隨著資訊科技的迅速發展與全球化的衝擊，公共事務不但變化迅速，管理層次與範圍亦超越原有的行政權威界限，以往官僚組織的管理方式，已經無法適時因應變動的環境，政府在處理這些複雜與多元的問題時，顯得資源、技術有限而力有未逮，使得民間社會力量資源的整合在行政運作過程中受到重視，形成公、私協力的網絡關係。公共網絡是一個由政府組織與非政府組織、中央與地方以及民間社會各階層而形塑各種力量結合的網絡結構。在此種公共網絡組織互動安排下，強調「非官方」、「非正式」等彈性運作與管理方式，運作的動力與管理基礎不同於在單一行政組織中。

隨著公部門的施政計畫不再是單一的經費來源，亦不是由單一機構負責，多數計畫是由眾多團體合作而達成。雖然網絡無法取代官僚組織，更不可能取代其長期持有的權力，但是這種跨組織的運作方式會逐漸在公共事務管理領域發揮影響。由於無法忽視網絡對於公共行政與事務管理的重要性，因而有必要瞭解網絡管理與維繫的規範性原則。亦即網絡管理者應試圖整合網絡資源與穩定其結構，以使此跨組織與跨領域的網絡發揮其不同於傳統官僚組織的特質與功能。網絡管理要面對的問題無法在傳統官僚組織中處理，亦即無法以垂直權威思考去解決水平整合問題。本文試圖將相關概念與不同觀點作為網絡管理的理論面向的討論。至於網絡的管理績效評估可從互動結果、互動過程與管理者能力三個面向評估，前者的標準包括事後滿意度、雙贏或多贏標準；其次著重在互動過程的品質與決策民主等。第三是管理者能力與行為品質的評估，包括網絡互動內容與進度掌握、協議規則的遵守。

經由本文的討論發現在網絡組織時代，政府需要不同類型的人員，亦即由政府到網絡組織需要公務人力新的組成，亦即公務員不但要會執行傳統的規劃、預算執行與人員運用的功能外，還要熟悉如何簽約、契約管理與風險分析等工作，以及有能力解決非傳統的問題。然而，這些技巧並非傳統官僚人員所熟悉的，同時還需面對網絡興起的變化趨勢，例如美國總統務布希在第二任期開始便創成了公私夥伴，例如社會安全私有化、老人醫療保險改革與環境的公共與私人夥伴關係，以朝向由網絡治理的變革。

最後，本文礙於研究時間之限制，雖然發現公共網絡的特質能應用在社區長期照護、醫療衛生、自然資源保護、福利服務或是社區總體營造等不同類型政策的推動，但未能做實務應用上的討論，因而有必要做更具深度與廣度的實務探討，讓公共網絡的概念發展與公共事務管理的實務作適當的結合。再者，由於目前對於網絡管理的評估仍以理論建構為主，實務經驗的累積仍偏少，雖然在衡量績效時，評估者多會利用不同形式的指標，惟指標的建構需輔以質化與量化的研究途徑，本文將於後續研究發展指標建構與測量途徑來探討網絡管理的績效。

## 參考文獻

### 一、中文部分

吳瓊恩

- 2002 〈公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎〉，《公共行政學報》，第7期：頁173-220。

宋學文

- 2001 〈全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵〉，《中國大陸研究》，第44卷，第4期：頁1-31。

吳思華

- 1996 《策略九說》，台北：臉譜。

林鍾沂

- 1998 〈新公共行政與新公共管理之比較〉，《人事月刊》，第30卷，第6期：頁2-21。

洪懿妍等譯，Thomas A. Kochan and Richard L. Schmalensee 編

- 2003 《未來管理：MIT 史隆管理學院精要》，台北：天下。
- 黃源協
- 2003 〈從『單一窗口』到『網絡建構』－社區化老人長期照護模式〉，《長期照護雜誌》，第7卷，第2期：頁103-111。
- 黃朝盟、許立一、曾介宏、夏道維譯，Robert B. Denhardt and Joseph W. Grubbs 原著
- 2003 《公共行政》，台北：五南。
- 劉宜君
- 2005 〈社區式長期照護網絡之探討－公共網絡管理的觀點〉，發表於佛光人文社會學院公共事務學系舉辦「第四屆地方發展策略研討會暨公共事務與公共行政青年論壇」，民國94年6月2-3日，宜蘭：佛光人文社會學院：頁1-25。
- 劉麗雯
- 2004 《非營利組織：協調合作的社會福利》，台北：雙葉。
- 二、英文部分
- Agranoff, Robert
- 1986 *Intergovernmental Management: Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. Albany, NY: state University of New York Press.
- 1990a *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*. SPEA Occasional Paper No. 26. Indiana University.
- 1990b "Responding to Human Crises: Intergovernmental Policy Networks". In Robert. W. Gage and Myra. P. Mandell (eds.) , *Strategies For Managing Intergovernmental Policies and Networks*, 57-80. Praeger Publishers.
- 1999 "Big Questions in Public Network Management Research". Paper presented at the *Fifth National Public Management Research Conference*, Texas A&M University, College Station, TX, George Bush Presidential Conference Center, December 3-4.
- 2003 "Is Managing Within Intergovernmental Networks Changing the Boundaries of Government?: A Preliminary Report". Paper Prepared for Second Annual Founders Forum, American Society for Public Administration 64<sup>th</sup> National Conference, Washington, D. C., March.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire
- 1999 "Managing in Network Settings". *Policy Studies Review* 16: 18-41.
- 2001 "Big Questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3): 295-326.
- Bruijn, J. A., de and Heuvelhof, E. P., ten
- 1995 *Netwerkmanagement: Strategies, Instrumenten, Normen*. Utrecht: lemma.
- Cooper, Phillip J., et al.

- 1998 *Public Administration for the Twenty-First Century*. Orlando: Harcourt Brace.
- Fountain, Jane
- 1994 "Trust as a Basis for Organizational Forms". Paper presented at *Conference of Network Analysis and Innovations in Public Programs*, University of Wisconsin - Madison, September 30-October 1.
- Frederickson, H. George
- 1999 "The Respositioning of American Public Administration". *Political Science and Politics* 32(4):701-711.
- Friend, J. K., J. M. Power and C. J. L. Yewlett
- 1974 *Public Planning: The Inter-corporate Dimensions*. London: Tavistock.
- Glasbergen, P.
- 1995 *Managing Environmental Disputes: Network Management as an Alternative*. Dordrecht: Kluwer.
- Goldsmith, Stephen and William D. Eggers
- 2004 *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Harkness, Peter A.
- 2005 "Publisher's Desk: Networking. *Governing Magazine*". January.  
<http://governing.com/archive/2005/jan/pubdesk.txt> (2006/01/22)
- Harmon, Michael M. and Richard T. Mayer
- 1986 *Organization Theory for Public Administration*. Glenview, I.L.: Scott, Foresman and Company.
- Heuvelhof, A. J. J. ten
- 1993 *Gedrag norms voor overheden in horizontale structuren: het alterneren van eenzijdige en meezijdige vormen van sturing bij de toepassing van het principe, de vervuiler betaalt*. Oratie.
- Innes, Judith E. and David E. Booher
- 1999 "Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning". *Journal of the American Planning Association* 65: 412-423.
- Kickert, W. J. M.
- 1993 "Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management". In J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, 191-204. London: Sage Publications.
- Kickert, W. J. M., Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan
- 1999 *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage

Publications.

Kiser, L. And V. Ostrom

- 1982 “The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches”. In Elinor Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, 229-240. CA: Sage.

Klijn, Erik-Hans et. al.

- 1995 “Managing Networks in the Public Sector : A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks”. *Journal of Public Administration* 73(3): 437-454.

Kooiman, J.

- 1993 *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage Publications.

- 2003 *Governing as Governance*. Calif., C.A.: Sage Publications.

Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch

- 1967 *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Lipnack, Jessica and Jeffrey Stamps

- 1994 *The Age of the Network*. New York: John Wiley and Sons.

Majone G.

- 1986 “Mutual Adjustment by Debate and Persuasion”. In Kaufman F. X., Majone G. and Ostrom V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: the Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlin: De Gruyter.

Marin, Sherry

- 2000 “Virtual Policy Networks in a Strengthened International Environmental Regime”.  
<http://www.yale.edu/gegdialogue/morepublicpolicynetwork.html> (2002/06/15)

Miles, R. E. and C. C. Snow

- 1992 “Causes of Failure in Network Organization”. *California Management Review* 15(2): 241-265.

Morgan, G.

- 1986 *Images of Organizations*. London: Sage Publications.

Ostrom, Elinor

- 1986 “An Agenda for the Study of Institutions”. *Public Choice* 48(1):3-25.

- 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, NY: Cambridge University Press.

O' Toole, Laurence J.

- 1988 “Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in

- Interorganizational Networks”. *International Journal of Public Administration* 11(4) : 417-441.
- 1996 “Hollowing the Infrastructure: Revolving Loan Programs and Network Dynamics in the American States”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6: 225-242.
- Palmer, Kimberly
- 2004 “Government Needs a New Management Style”. Scholars Say <http://www.govexec.com/dailyfed/1104/112904k1.htm> ( 2006/01/24 )
- Powell, Walter W.
- 1990 “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”. *Research in Organizational Behavior* 12: 295-336.
- Reinicke, W. H.
- 1997 “Global Public Policy”. *Foreign Affairs* 76(6): 127-138.
- Rhodes, Roderick A. W.
- 1981 *Control and Power in Central-Local Relations*. Aldershot, U.K.: Gower.
- Roelofs, Marcoen
- 2004 “Criteria for the Evaluation of Public Action Taking Place Within Networks. Some implications of network governance for the Netherlands Court of Audit”. Paper for the 6<sup>th</sup> Conference of the European Evaluation Society, ( 2004/09/30 till 2004/10/02 ) .
- Scharpf, Fritz W.
- 1978 “Intergovernmental Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives”. In Kenneth I. Hanf and Fritz W. Scharpf ( eds. ) , *Interorganizational Policy Making*, 345-370. London: SAGE.
- Stoker, Gerry
- 2004 “Public Value Management and Network Governance: A New Resolution of the Democracy /Efficiency Tradeoff”. Draft paper. Institute for Political and Economic Governance, Manchester, UK. <http://www.ipeg.org.uk/Paper%20Series/PVM.pdf> ( 2006/01/29 )
- Susskind, L. and J. Cruikshank
- 1987 *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.
- Teisman, G.
- 1992 *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag.VUGA.
- Teubner, G.

- 1982 “Reflexives Recht: Entwicklungsmodelle des Rechts in Vergleichender Perspektive”.  
*Archiv für rechts-und Sozialphilosophie* 68(1): 13-59.

Thompson, Michael W.

- 2004 “Governing by Network”. *The Jefferson Journal* 4:12-13.

Witte, Jan Martin, Wolfgang Reinicke and Thorsten Benner

- 2002 “Networked Governance : Developing a Research Agenda”. Paper submitted to the panel on The Effect of Public Governance on International Regimes at the Annual Convention of the International Studies Association Meetings, New Orleans, March 24-27.

# **The Research of Public Network Management and Its Performance Evaluation\***

**Liu I-Chun\*\***

## **Abstract**

Historically governments have collaborated extensively with private firms, associations, and charitable organizations to accomplish public goals and deliver public services. The rise of government by network represents the confluence of several influential trends that are altering the shape of public sectors worldwide. There are globalization trend, impact of digital revolution, transformation of bureaucratic organization perspectives, growth of the third-party governments, rise of joined-up governments and various consumer demands. As government relies more and more on third parties to deliver services, its management performance depends ever more on its ability to manage partnerships and to hold its partners accountable.

The major objective in this paper is to discuss the nature of theoretical perspectives of public network and its management performance management. Thus, the paper is divided into four major parts. Part one explains why public network or networked government is on the rise. Part two discusses the origins and concept of public network and then compares differences of bureaucracies and networks. Then, part three examines the characteristics and values of concepts of networks; the

---

\* The draft paper presented at the 3<sup>rd</sup> TASPAA Conference, National Taipei University, 18 June 2005.

\*\* Associate Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University

different types of public networks; the possible strategies for network management; and the problem of network management evaluation. Finally, the author presents some conclusions and policy recommendations. Indeed, there are very few places for public officers to turn to learn more about managing public networks. More specifically, it is more important to learn how to manage a government composed more and more of networks instead of people and resources.

**Key words:** public network 、 network management 、 performance evaluation 、  
bureaucratic organization 、 networked organization

