

第三章 社會中心治理途徑之建構

Jun (2006: 33) 認為公共行政有兩個重要面向，其一乃是公共行政必須在公共的系絡中予以落實，特別是在民主與公民社會的系絡中；其二為必須透過將受政策或計畫影響之多重行動者的參與及互動，決定行政活動的進行及設計選項。這也是區隔政府中心、市場中心與社會中心途徑的關鍵，而在眾多的應用理論或解析觀點之中，治理概念最能回應 Jong Jun 的主張。治理 (governance) 與政府 (government) 並非同意複詞¹²¹，治理意指創造 (creation)、實施 (execution) 與執行 (implementation) 以公民與組織共享目的為背景的活動，而上述公民或組織並非一定具有正式權威與政策權力，治理是權力的分享、鼓勵自主性、依賴公民，透過公民參與推介一個足以發展共善的過程；政府則僅指實施與執行以法定及正式權威與政策權力為背景的活動 (Bingham et al., 2005: 54)。質言之，上述文獻強調由政府轉變至治理，並將公民參與政策或計畫的層次予以提升。於下本研究將以治理作為社會中心途徑的基礎，並歸納上述途徑所主張的治理原則與治理結果，並推介「合作性公共管理」作為跨部門治理結構的策略安排，最後提出研究之分析架構。

第一節 以「治理¹²²」作為基礎

Lynn Jr.等人 (2001: 96-119) 嘗試以文獻檢閱進行治理文獻的分析，但囿於缺乏特定的標準，爰自行歸納五點分析標準¹²³作為依據，進而檢視 500 個至少滿足前述條件之一的研究，進行偏重廣度而非深度、列舉而非窮盡的分析，最後分依模型¹²⁴、研究方法¹²⁵、資料¹²⁶等層面，進行研究結果的說明。上述研究的內容適

¹²¹ Rosenau (2004: 31, 42) 談及治理 (governance) 與政府 (government) 兩者之差異點，治理乃是一個較為廣闊的概念，意指任何集體、公私組織，其運用非正式與正式機制去滿足需求、創造順服、制定政策等；兩者的共同點在於，皆由規則系統所組成，運用權威以保有影響力，以達成其目的為宗旨。此外，與其說治理意味著政府意義的改變，意指一種新的統理過程，不如說治理是規則制訂的條件改變了，或者是社會將被新的方法所統理 (Rhodes, 1995: 1-2; 轉引自 Stoker, 1998: 34)。

¹²² 傳統上將「治理」視為「政府」的同意複詞，但近來文獻則重新界定治理的內涵，學者 Rhodes (1996: 652-653) 指出如下三點說明其內涵，分別為治理是政府意涵的變遷，是一種新的統理 (governing) 過程；治理意指在落實規則的條件上有所改變；治理意指用新的方法統理社會。此外，「治理」概念的研究，可由許多先進的研究之中獲得深切的瞭解 (例如 Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Kooiman, 1993)，本文亦已對「跨域管理」與「跨域治理」等詞彙，提供基本名詞辯正關係 (請詳參第 17 頁)。

¹²³ 分別為該研究構想的問題或命題，是否有助於提升部分治理過程的理論或實證模型；該研究是否發展多重成分 (multi-component) 模式或架構做為朝向驗證實證假設的步驟；該研究是否定義與操作化治理研究相關通則層次的特定概念或變項，或者其它有助於治理研究在多樣性政策領域發展的概念與變項；該研究是否提供蒐集資料的指南，或建議適當實證治理研究的方法論；該研究是否介紹具有說明力與適當架構，而且不至於過度通則化或概念化不足的研究發現 (Lynn Jr., 2001: 96-119)。

¹²⁴ 相關研究從不同學科觀點與跨越各分析層次的角度，獲得對治理體制或現狀具有廣泛但不夠詳細的瞭解，建議後續研究如果可能應嘗試確認邏輯或架構所不可缺乏的變項或成分，不管是否

可說明治理研究的重要性與應用廣度。

就治理理論的發展而言，Harlan Cleveland 在 1972 年便曾寫下「美國人想要更多的治理，而非政府」(less government and more governance)，率先提出「治理」於公共事務的應用趨勢¹²⁷。所謂「治理」意指組織運作成效不再仰賴層級節制架構中的高層控制，轉而朝由控制寬鬆、權力分散、多元決策但密集交織的網絡，納入組織內外的多重參與者，而漸趨複雜的決策過程，讓決策日趨水平互動，朝向共識、諮詢的方式進行 (Cleveland, 1972: 13)。這便是社會中心治理途徑的主軸，於下分述治理概念之多元性，進而歸納社會中心途徑的治理要點等。

一、治理概念的多元性¹²⁸

雖然部分研究認為「治理」的定義尚缺乏共識且應用廣泛 (Lynn Jr. et al., 2001; Frederickson, 2006) (參見表 3-1)，而且也無法用治理取代公共機構的統治責任，但透過公民社會的治理卻可以用來強化地方政府，因為公民社會表現出廣泛的公共行動特性，這樣的治理結果將減少公共組織科層控制的角色，並透過公民、團體和組織的民主自治來促進組織的課責 (Jun, 1999: 461; Agranoff, 2006)。

Finer (1970: 3-4) 認為治理乃是統理的新程序，或是下達規則的變遷條件，或是統理社會的新方法。治理的基礎定義係指統理的行動、方法或系統，其間公部門與私部門組織間的界線是可滲透的。承認組織的相互依賴性，治理的本質乃

有適用於所有可能重要因素的衡量尺度 (measure)。從研究範圍與系絡而言，理論與模式的應用相當狹窄，偏重特定治理過程面向或分析單位。就模式成分的操作性定義而言，對於研究問題或現況有徹底的瞭解，但用以進行實證分析的相映資料卻不足；社會科學研究在發展模型時，經常仰賴不完美的資料與變項的操作化定義，爰凸顯嘗試探詢模型可能的詮釋與說明的重要性 (Lynn Jr. et al., 2001)。

¹²⁵ 模型化與研究方法的選擇必須同時考量，分析發現多數應用各類量化研究方法，但質性研究方法，例如觀察、半結構訪談、問卷調查、個案研究、比較個案研究、實地理論等，也被廣泛運用；部分較具說服力的研究，則是同時採用量化與質性研究方法進行資料分析；就分析層次而言，分析發現多數研究選定之分析層次，無法提供克服治理研究問題所需的適當資訊 (Lynn Jr. et al., 2001)。

¹²⁶ 實證研究成功與否關鍵在於資料，但研究者面對社會與人文資料時，不可避免將遭遇若干挑戰。就資料來源與使用而言，治理研究資料通常係獨特資料而非共同資料來源，這對於各治理體制或政策領域而言，都不利於治理知識的獲取。就問題與限制而言，對於變項刪除缺乏解釋或討論不足，導致讀者在解讀、瞭解可能變項重要性的阻礙 (Lynn Jr. et al., 2001)。

¹²⁷ 最早應用 "governance" 一詞者，應是 Harlan Cleveland (1972: 13)，其於《未來行政者》(The future executive: A guide for tomorrow's managers) 乙書中，以 "governance" 作為公共行政的替代詞，更指出「人們想要的是少點政府多點治理」(what the people want is less government and more governance)。

¹²⁸ 治理的應用可區分為五類，其一為「經濟發展領域」(the field of economic development)，泛指政府為讓市場有效運作、適當降低社會投入的成本，而對相關政策採取限制的行動；其二為「國際組織與體制」(the field of international institutions and regimes)，強調許多問題已無法在個別國家的層次處理，但卻衍生超國家機構、國家間協定、私有化治理實務等，如何由特定國家公民監督與控制的問題；其三為「公司治理」(corporate governance)，旨在改善管理行動的透明度與課責；其四為源自 80 年代的「新公共管理策略」(new public management strategies) 應用；其五為透過「網絡、夥伴關係、審議論壇」(networks, partnerships, and deliberative forums) 等新實務進行協調活動，此類磋商性的社會治理多應用於城市、區域、工業部門等中觀或微觀層次 (Hirst, 2000: 14-19)。

是政府與非政府力量內或彼此之間的互動關係。在此基礎之上，治理可區分為管理觀點與系統觀點 (managerial and systemic)，前者呈現較不激進與深刻的挑戰，關注新統理過程的出現；相對地，後者較不重視改變政府工具，關注自我統理網絡系統的出現 (system of self-governing networks)，強調政府面臨的不僅是統理工具的改變，而是政府意義的改變 (Stoker, 1998: 38)。

Stoker (2000: 107) 認為治理仍處於摸索階段 (muddling through)，而學術社群將可協助解決三項治理挑戰，以改善治理的基礎建設，上述挑戰包括如何確認並有效溝通治理的最佳實務；其次係有關制度設計的問題，如何構思適當的制度設計以提供最佳的治理基礎建設；其中最為關鍵的挑戰乃是如何以適當原則評量現存制度，亦即制度設計的問題。

Rhodes¹²⁹ (1999: xvii) 使用治理概念去描述「自發性組織的府際網絡¹³⁰」 (self-organizing intergovernmental networks)。Frederickson¹³¹ (1999: 703-706) 則認為治理意指對制度的研究，已轉變為應將管制理解為多層結構系絡的產物 (multi-layered structural context of rule-governed understandings)，對網絡的研究應強調多重社會行動者在談判、執行等網絡中扮演的角色。互動概念乃是治理觀點的核心，意指社會、政治行動者與個人、組織、制度等實體間的多種水平關係，其假定統理活動必須反應於其概念化中。治理途徑亦假定許多的互動乃是建立在相互依賴性的認知之上，沒有任一公或私行動者具有解決複雜、動態、多樣化社會挑戰所需的知識與資訊，沒有任一統理行動者能獨力讓統理工具充分有效，沒

¹²⁹ Rhodes (2000a: 55-63) 將治理歸納為七種涵義，分別為治理即公司治理、新公共管理、善治、國際間相互依賴、社會操控系統、新政治經濟、網絡組織。所謂公司治理，亦即商業型態的管理方式；新公共管理 (或管理主義)，包含公司管理、市場化等意涵，亦即將私部門管理方法應用於公部門，強調績效衡量、結果管理、貨幣價值等；好的治理 (善治)，其主要應用在系統性、政治性與行政性的面向，關注效率、透明度、功績教育 (meritocracy) 與公平等；國際間 (行政轄區間) 相互依賴，相關的研究議題包括空洞化國家 (hollowing-out) 與多層次治理 (multilevel governance)；社會操控系統 (非政府形式的社會控制治理系統)，強調主權權威的多元性，而非由單一或集權行動者統治；新政治經濟，包括國家由服務提供者轉變為管制者；網絡組織，主要解析理論包括權力依賴、理性選擇。此外，亦對治理提出七項質疑，分別為治理是否具有新意、是否有所幫助；如何在眾多治理定義中做出選擇；如何解釋治理議題的成長；治理是否是空洞化國家的產物；政府核心如何管理網絡；治理對代議民主具有哪些意涵；治理失靈是否無可避免 (Rhodes, 2000a: 64-83)。

¹³⁰ 所謂「自發性組織的府際網絡」意指政府部門跨越其界線，與其他私人或志願性部門之間產生互動關係。前述府際網絡具有四項特徵，分別為「組織間相互依賴」(interdependence between organizations)，係基於「治理」一詞涵蓋範圍較「政府」一詞為廣，納入非政府的 (non-state) 行動者，將政府的界限擴展至公共、私人與志願性部門之間；「網絡成員間持續互動」，藉以交換資源、分享談判目的；「賽局般地互動」，雖然以信任為基礎，但仍以網絡參與者所共同同意的競賽規則作為規範；「有著顯著程度的自主性」，此網絡無須向政府負責，乃是自發性組織，但政府仍能以間接且非參與方式來進入網絡 (Rhodes, 1999: xvii; 2000b: 8; 1997; 1997: 52-53)。Rhodes (1997: 8) 在談及治理的發展時，強調「府際關係」所衍生的相互依賴現象，強調治理概念下的府際關係不再侷限於指涉政府部門間互動，私部門及志願性組織已普遍參與公共服務提供。

¹³¹ 此外，Frederickson (1997: 83) 曾針對「治理與官僚體系」的特色進行比較，其指出治理的特色包括「領航、授權、競爭、任務導向、重視結果、顧客導向、開源、預防、團隊合作/參與、市場」，官僚體系的特色則為「操槳、服務、壟斷、角色導向、預算投入、官僚導向、支出、治療、層級節制、組織」。

有單一行動者有足夠的潛力單方主導一切¹³² (Kooiman, 2003: 11)。

Pierre (2000: 22-25) 在解釋何謂「治理」時，認為治理是一個概念性、理論性的框架，用以說明協調、合作的社會體系，以及治理過程中國家權力作用和秩序間，所發生的一連串變化過程。政府意指正式制度結構與當代國家決策權威的所在地；治理概念則更為廣闊，意指國家內部與外部的權力分配，以政府與非政府力量在處理經濟與社會挑戰上的相互依賴為焦點，重視解決集體行動的相關挑戰 (Stoker, 1998: 34-35)。依據聯合國「全球治理委員會」於 1995 年發表的研究報告¹³³指出，治理意指各種公共或私人組織，個人或機構為管理其共同事務，調和彼此利益與衝突，所採取持續而聯合的行動過程；治理具有四項特徵，分別為「治理不是規則，也不是活動，而是過程」、「治理過程的基礎不是控制，而是協調」、「治理不但涉及公部門，也包括私部門」、「治理不是正式制度，而是持續的互動」。同時，該報告更明確指出「公民社會組織」(Civil Society Organizations, CSOs)，不但是最具草根性的社會自治團體，同時將會承擔越來越多的公共責任。Stoker (2000) 在討論「治理」的內涵時，認為治理意指參與者不再限於政府部門，已拓展至其他部門，部門間界線和責任日趨模糊，組織間存在權力互賴關係，並於各自領域尋求自主性與代表性。Agranoff 與 McGuire (2001: 678) 指出所謂「治理」在府際系統中，意指涉及政府、非政府等眾多實體，透過網絡進行策略經營、計畫執行與資源交換等活動。

治理意味著國家的本質與角色有了巨大的轉變，由龐大、層級節制的官僚組織轉變為多層次制度 (multilevel institutions)，係一種透過市場及網絡與公民社會相互滲透的體制 (Bevir, 2006: 434)。治理 (governance) 逐漸地使用於指涉政府的過程 (the process of government)，甚至是廣泛地意指一個社會管理其集體利益，治理的內涵超越過往政府所指涉的功能，包括強化集體決策的制度、促進或形成得以確保集體目標的夥伴關係、確保各項利益的公平表達機會、適度地仲裁不同利益；所謂政府 (government) 逐漸地限縮於泛指立法或行政的正式結構，強調其協調或監督的功能；目前偏好以治理做為政府的替代詞，因為政府具有強制的意味 (Gilbert et al., 1996: 16-7)。

治理泛指為推展共同目標而修改不同程度的自主性以達成指導、控制、協調個體或組織 (Frederickson, 1997; 轉引自 Imperial, 2005: 282)；其涉及的組織不僅政府，更包括非政府組織。治理的內涵包括法令、組織或財務資源、計畫結構、行政規則與慣例，也包含正式與非正式規則、社會規範、政府與其它組織之間的關係；治理根本上就是政治的，涉及談判、磋商與妥協 (Imperial, 2005: 282)。

Peters 與 Pierre (1998: 227-234) 認為治理乃是民主政體的核心要素，是關

¹³² 另有論者提出「多重組織夥伴關係」(multi-organizational partnership) 藉以說明夥伴關係內涵之擴大，有別於傳統上指涉市場與官僚組織間的合作關係，多重組織夥伴關係將企業、社區、非營利機構等納入與政府合作的體制之中 (Lowndes & Skelcher, 1998: 313)。*Moving toward a hybrid model? The idea of governance and government* (Weber, 2003: 245)。

¹³³ 聯合國「全球治理委員會」(Commission on Global Governance) 於 1995 年，發表名為《我們的全球夥伴關係》(Our Global Neighborhood) 的研究報告。

乎過程、採取組織間（interorganizational）觀點、保持對公部門資源的政治控制、意識型態源自於政治、文化系絡。儘管部分文獻將治理、新公共管理、公共行政視為同意複詞，但 Frederickson 與 Smith（2003: 221-222）卻以「行政聯結理論¹³⁴」（Theory of Administration Conjunction）來說明何謂治理，以區分其間的差異，並將治理視為公共行政的再定位；論者首先將治理定義為「在主權衰退、行政轄區界線重要性下降、機關組織趨向分立的系絡下，行政的橫向關係與機關組織間關係」。

事實上，將公共行政當作治理，在實務上、價值上及哲學上，都有許多的優點，就實務上而言，治理強調制度間的協調、企業精神的創造力、實驗及風險承擔；再者，其強調選擇、競爭及決策成本觀點，重視上層結構的價值，及開放參與的決策過程；就價值上及哲學上的問題而言，治理概念的應用，解決了「政治-行政」或「政策-行政」二分的難題（Frederickson, 1997: 87-92）。但是，其仍有不強調命令，缺乏可預測性、穩定、責任及公平等缺失，這也是反社群主義者，一直以來，對社群觀點所提出的批評¹³⁵。是以，地方治理如何回應前述批評，促成公民治理¹³⁶？Box 認為除了貫徹民主及課責原則之外，公民應當積極重塑並評論政策、計畫的執行與形成新公共行政過程；其次，Box 提出公民委員會（the citizen committee）的概念¹³⁷（Box, 1998: 84-85），用以作為地方治理的參與管道。

所以「治理」的定義內涵主要闡述如何在多元行動者與組織間尋求「匯流」（convergence）的狀態，這涉及如何在高度異質性的組織或社會領域中進行權力重分配，如何以集體之名獲取足夠的行動正當性（Contandriopoulos et al., 2004: 627）。國家並非正當性、課責與法律的唯一來源（Hirst, 2000: 32）。Kooiman與

¹³⁴ 「行政聯結」（administrative conjunction）的出現，係各級政府為解決行政轄區界線劃分與公共問題無法契合的問題，其意指各行政轄區間公部門的正式或非正式水平與垂直聯結，以及合作模式；其具有減少集體不確定性、增加解決問題的可能性，並以專業、知識、共享信念等法定專業假定為基礎，係為服務廣泛的大眾，遵循代表性官僚的邏輯，並以超越轄區界線追尋普遍的公共利益為主，超越行政轄區等層級節制的管理，而致力於跨轄區網絡的管理，可繼續保有個別轄區的完整性（jurisdictional integrity）（Frederickson, 2005: 138-139; 1999: 706-710）。

¹³⁵ 地方公民治理最大的限制，乃源自於政治經濟權勢拒絕公民參與，並將其視為一種威脅；再者，代議民主的結構，亦限制了公民治理的實踐（Box, 1998: 87）。這源於既得利益者，對於權勢的眷戀，而忽略了民主力量。個人在從事碩士論文研究時，曾就「地方政府管理理念變遷」議題，歸納出地方治理的研究趨勢，將地方公共治理、社群治理、公民治理，視為同意複詞。

¹³⁶ Box（1998）於《公民治理》一書中，便將公民治理視為社群治理的內涵。就本文之研究，吾人將公民治理、社群治理及地方治理，視為同意複詞，其共同點在於鼓勵公民參與，重視分權、授能，以建立「中央有智、地方有能、社會有力」的跨部門合作政府。

¹³⁷ Box 以擔任美國地方政府層級經理人的多年經驗指出，公民委員會有助於下述目標的達成，包括增加公眾接近決策過程的管道，藉以增加其對公共議題的興趣及了解，並促進權力及資源的公平分配，進而加強地方公共事務的自決；民選官員（elected officials）將對選民更具回應力，因為公民對議題的評論，將改善並擴大決策的考量範圍，及替選方案的數目，而決策過程的開放，將減少政黨關係影響決策，擴大官員的課責要求；公民委員會，被視為是增加公共議題當中，弱勢參與及領導訓練的手段；公民委員會的建立，提供相關構想及概念一個論證的場所，藉此可消彌不同的意見的差距；當成一個促成公私部門領導合作的媒介，藉以引導私部門資源，去解決公共目標；可賦予地方政府、州政府及聯邦政府計畫之正當性，因為缺乏公民委員會意見的投入，其將缺乏可信度。

Van Vliet (1993: 64) 則指出，治理的概念意指一種並非外部強加的結構或秩序，乃是眾多統理互動行為及相互影響的行動者所產生的結果。Stoker (1998: 17-19) 認為治理概念的應用眾多，但其共同基本見解，係意指在公、私部門界限趨向模糊的趨勢下，所發展出的統理型態 (governing style)，而所謂治理機制的特點在於較不依賴政府的資源或制裁的力量；但整體而言，治理概念突顯了公部門、私部門及志願部門之間的相互依賴性。

簡言之，治理的觀點，強調各部門立足於平等參與的地位，力求組織間的合作可以達至一種協調的效果，亦即達到某種程度的制度化。Kaufmann 等人 (1986) 曾將所謂協調予以概念化，並區分為層級節制、網絡與市場三種協調形式。Wollmann (2003: 596-7) 指出所謂協調，其環繞著若干組織原則，包括上級政府對下級政府的職權委任、組織功能設計與範圍等。相對於地方政府的統治，治理的主要目標有二，其一是在社區決策制定中共享權力；其二是不僅鼓勵地方公民的自主與獨立，也提供透過公民加入 (civic engagement) 發展共善 (common good) 的過程。治理是基於這種假定，即經由加強公民參與地方決策制定的能力，人民可以學習管理他們的社區和未來。治理相對於科層體制，後者的特徵經常被描述為去私人化的官僚。治理則是一種強化公民社會之道，不只是透過個人的參與，也是透過團體、結社和機構的廣泛參與。治理是一種轉變地方政府權力結構的過程，其過程形式則視議題而定，公共行政人員可以促進治理，或者他們可以藉由提供地方政府的必要支持，以協助公民與團體形成草根組織 (Jun, 1999: 462)。

綜言之，上述各方提出了相當多元的治理內涵或主張，但其間的共同點在於強調以社會為中心的程度不一，甚至部分主張仍屬於政府中心或市場中心的範疇。所以於下將針對各類治理主張之屬性予以分析歸納，並提出社會中心治理途徑的治理要點。

二、社會中心途徑的治理要點

在整理主要的治理定義並加以分析之後 (詳見表 3-1)，發現治理概念的定義與國內、外跨部門治理議題所採用的治理途徑，有著相當程度的對應關係。無論是政府中心、市場中心或社會中心治理途徑所關注的重點，皆可在表 3-1 所列之治理定義中發現支持的論據。

政治建構物／行政建構物 —(公民參與過程)—→ 社會建構物

有關治理概念在內涵上、實務應用上的轉變，Jun (2006) 以公民參與過程作為社會建構物的催生管道，並以文獻檢閱為基礎，提出十點¹³⁸說明公共面向轉

¹³⁸ 分別為公民領袖認同民主過程；公民的影響與參與乃是有效的公共政策與計畫的必要條件；政策審慎思辯逐漸向民眾開放；多數民眾傾向參與社區問題解決；地方公民對社區規劃、永續發展、地方民主治理等議題特感興趣；地方對公共管理的批判意見，有助於人們尋求民主替選方案；許多公民關注全球性議題，例如：經濟全球化、永續發展、人權、全球暖化、飢餓、污染等；沒

變的事實。藉以凸顯政治／行政建構物與社會建構物之間的主要差異與轉變過程。治理關注統理的過程¹³⁹，假定不再需要單一、同質的全能政府，而是轉變為需要一個由公共部門與機構、準公共實體、私部門及志願部門組織的組合，各自在不同但相互依賴的層級合作 (Leach & Percy-smith, 2001: 22)。所謂治理模式乃是引導而非控制，是與其他政府組織、志願部門或私部門組織合夥共事，其關係不可視之為理所當然，而是需要在解決問題的系絡中磋商而成 (Mintzberg, 1996)。治理納入政府及非政府力量共同行動，意指其具有共同目的、規則架構、參與者間分工的特色，但治理的核心概念應是「互動的持續過程」，治理關係應有其持續性並納入社會目的，而非僅是生產貨物或提供服務，在治理關係的安排上雖然並非總是平等，但卻以達成政府或非政府力量各自無法完成的集體利益，以及政府能力與非政府資源的整合為目的 (Stoker, 1998: 42-43)。

治理意指系統性地使用豐富的社會多樣性，安排社會多樣性，並在反覆地統理互動中定義其界線 (Kooiman, 2003: 196)。治理內涵的轉變衍生幾項議題，分別為如何回應新的「挑戰」，如何發展新的「能力」，如何保有與其它部門合作的「正當性」，構思新的策略以確保其「主權」，維護傳統公共行政追求的「公共利益」(Kettle, 2002: 160-162)。爰此，嘗歸納具有社會中心傾向的治理定義，發現其關注重點包括如下幾點：

- 1、將治理視為一個持續互動、相互依賴的過程。
- 2、治理應強調公共價值、課責與公共參與等原則。
- 3、強調利害關係人「參與政策規劃與政策制定過程」，而非僅止於「政策執行」。
- 4、突破政府組織的界線，讓各部門（政府、營利與非營利部門）行動者有平等而開放的參與機會。
- 5、透過參與機制的安排，進行實質的諮詢、協商、合作與共識建立。
- 6、尋求集體治理結果的正當性，以及贏得各方利害關係人的承諾。

表 3-1：治理相關定義整理

作者	定義	屬性分析
Cleveland (1972)	治理是決策日趨水平互動，朝向共識、諮詢的方式進行。	「社會中心」傾向
Osborne & Gaebler (1992)	治理是工作授權，健壯與承擔風險的公共企業家。	「市場中心」傾向
Kooiman & Van Vliet (1993)	治理並非外部強加的結構或秩序，乃是統理互動行為及相互影響的行動者所產生的結果。	「社會中心」傾向

有強勢權威中心的積極網絡，增加網絡參與者的問題意識，與水平關係的發展；有關公民社會議題的實證資料指出，具有強勢民主的國家，較可能具有積極公民共和主義；技術創新不僅說明世界變遷，同時讓人們能夠彼此溝通、分享構想與經驗 (Jun, 2006)。

¹³⁹ 分析焦點從“government”轉變為“governance”的意義，簡單地說就是關切過程勝於制度 (Pierre, 1998: 5)。

表 3-1 (續前頁)

作者	定義	屬性分析
Kettle (1993); Donahue & Nye (2001, 2002)	治理是政府採用了市場本位途徑。	「市場中心」傾向
Commission on Global Governance (1995)	治理意指各種公共或私人組織，個人或機構為管理其共同事務，調和彼此利益與衝突，所採取持續而聯合的行動過程。	「社會中心」傾向
Gilbert et al. (1996)	治理指涉政府的過程，目前偏好以治理做為政府的替代詞，因為政府具有強制的意味。	「社會中心」傾向
Frederickson (1997); Milward & Provan (2000); Salamon (2002)	治理是由官僚體制國家轉換為空洞化國家或第三者政府。	「市場中心」傾向
Considine & Painter (1997); Kernaghan et al. (2000)	治理是新公共管理或管理主義。	「市場中心」傾向
Stoker (1998)	治理是公、私部門界限趨向模糊的趨勢下，所發展出的統理型態 (governing style) 與相互依賴性。	「社會中心」傾向
Jun (1999)	治理則是一種強化公民社會之道，不只是透過個人的參與，也是透過團體、結社和機構的廣泛參與。	「社會中心」傾向
Frederickson (1999); O'Toole (1997); Peters & Pierre (1998)	治理是跨行政轄區的合作與網絡管理。	「政府中心」傾向
Rhodes (1999)	治理是自發性組織的府際網絡；將政府的界限擴展至公共、私人與志願性部門之間。	「政府中心」傾向 ¹⁴⁰
Heinrich & Lynn Jr. (2000)	治理是公部門績效。	「政府中心」傾向
Pierre (2000)	治理重視課責價值的維護，以及服務全體大眾的職責，可用以協調、合作的社會體系，應以規範觀點選擇治理模式。	「社會中心」傾向
Lynn et al. (2001)	治理是政治制度的結構。	「政府中心」傾向
Hirst (2000); Kooiman (2001); Soransen (2003)	治理是社會資本、公民社會、高度公民參與的發展。	「社會中心」傾向
Agranoff & McGuire (2001)	治理是涉及政府、非政府等眾多實體，透過網絡進行著策略經營、計畫執行與資源交換等活動。	「政府中心」傾向

¹⁴⁰ 由於 Rhodes 對治理概念的討論，係以府際關係與管理為本位，對於公共、私人與志願性部門之間關係的拓展，仍以政府為中心。

表 3-1 (續前頁)

作者	定義	屬性分析
Kooiman (2003)	治理乃是各項統理努力的綜合體，包括來自公(私)社會政治行動者。	「社會中心」傾向
Frederickson & Smith (2003)	治理意指行政的橫向關係與機關組織間關係 ¹⁴¹ 。	「政府中心」傾向
Contandriopoulos et al. (2004)	治理是如何在多元行動者與組織間尋求「匯流」，涉及權力重分配及集體行動正當性的獲取。	「社會中心」傾向
Bevir (2006)	治理意指層級節制的官僚組織轉變為多層次制度，是透過市場、網絡與公民社會相互滲透的體制。	「社會中心」傾向
Civic Engagement Center (2006)	治理是集體決策的制度與過程，超越政府而同時有政府組織、營利組織與非營利組織涉入，以共同解決公共問題。	「社會中心」傾向
Frederickson (2006)	治理是統合監督、透明度與課責標準。	「社會中心」傾向

資料來源：作者自行整理；並參考Frederickson, 2006。

由上述分析發現社會中心治理途徑的治理要點，大致包括治理標準、治理結構安排、實質參與、治理技術、治理成效、治理過程等。面對前述繁複的治理重點，或可應用 Kooiman (2003: 136-188) 提出之三階段治理次序的主張，以達化繁馭簡之功效。前述治理次序分別為首要治理之務 (first-order governance)，包括在例行基礎上嘗試解決「問題」，以及創造解決問題的「機會」，前者可透過交互主觀的實體經驗獲得，後者則需要以不同於問題定義的互動方法獲得；接續前述解決問題與創造機會的治理要務，第二治理之務 (second-order governance)，強調制度維護與問題及制度之間的鑲嵌性，而制度結構的發展具有路徑相依的特性，舉凡國家、市場與公民社會皆是制度，而這些統理制度扮演雙向角色，同時代表著治者與被治者；第三治理之務 (third-order governance)，意指那些已被檢驗的治理概念所形成的規範導向架構，論者稱之為「共同」(meta) 架構，其歸納後提出「理性、回應性與績效」作為共同治理的標準¹⁴²；理性又可區分為溝通理性、有限理性與理性概念的整合，依序分別用於解析統理三要素---治理圖像形成與評估、治理工具採用條件評估、特殊狀態的行動理性；回應性則可應用於解析三種治理形式---自我治理、共同治理與層級治理；績效則包括效能、正當性與道德責任，依序對應於規範觀點下的三項治理要務。質言之，首要治理之務的檢驗標準

¹⁴¹ 就理論發展而言，「組織間關係」(interorganizational relations, IOR) 與跨部門合作有關，其探討組織間為達互惠目標而進行的協力 (cooperation)；其與跨部門合作的主要差異，在於其強調同一部門 (sector) 內不同組織間的連結，而非來自不同部門的組織間合作 (轉引自 Hood et al., 1993: 2)。

¹⁴² 共同架構下的統理互動，治者與被治者的相似點在於引用對方的尺度去形成規範與標準，藉此達到判斷彼此與自我衡量的目的 (Kooiman, 2003)。

乃是解決問題與創造機會的作為是否具備效能，第二治理之務的檢驗標準則是制度維護與問題解決之間是否具備正當性，第三治理之務的檢驗標準乃是道德責任是否作為治理的規範價值。爰此，依據 Kooiman 主張之「三階段治理次序」，結合社會中心治理途徑，闡述跨部門治理個案之規劃過程，於下分述治理原則、治理結構、治理結果及其內涵。



第二節 治理原則

在「社會中心論」(society-centered)立場之下，論者歸納民主規劃四項原則，藉以提升政府決策的公共性及公益性。前述原則分別為「公平」，意指行政資源不僅要有效率的應用，更要公平地分配；「民主」，意指公共行政不僅是專業，更要注意其公共性和民主性，就價值位階的比較而言，民主性則高於專業性，公共行政應加強其與社會之關聯性，有效回應公民社會之需求，在政策規劃、制定與執行的過程中，均應建立公民之民主參與管道；「社區」，意指行政權力和資源不應過度集中於中央，應分散於與民眾生活接觸最密切的社區；「合產」，意指為造就國家與社會雙贏局面，應朝國家與社會資源結合的基本方向發展，檢視適合的公共服務功能，分由市場或社會部門分別承擔（劉梅君、江明修（譯），1995：12-13）。

Frederickson（2005: 100）認為公共行政學領域的核心價值，包括代議民主政府、功績制度、效率、經濟、公平、政治／行政分立、追求更好的承諾等；而這些就是公共行政所應堅持的態度、價值。Box（1998）在探討社群治理原則時，提出「由下而上的層級原則、民主原則、課責原則、理性原則」等（詳見頁 35）；並主張所謂社群治理意指重新定義參與者的角色，以及政策創造與執行的過程，並以公民為中心而非官僚。Leach 與 Percy-Smith（2001: 122-28）在探討英國地方治理非民選組織（non-elected institutions of local governance）的民主時，認為要衡量準政府組織（Quangos）、單一目標實體（single-purpose bodies）、政府外組織（extragovernmental organizations）、非民選實體（non-elected bodies）、任命型政府（government by appointment）等型態組織的民主程度，可採用課責、代表、參與、回應等四項標準予以分析。

於下承治理相關理論的討論，以及本文所歸納之社會中心治理途徑所秉持的治理內涵後，依序申論「公共性、課責、公共參與」等規範價值，以作為跨部門治理議題之治理原則。

一、公共性

有關治理原則，Wallace Sayre 曾以「政府與企業在所有不重要的面向都一樣」（.....government and business administration are “alike in all unimportant respects”.....）的分析，說明公共組織管理對公共性（publicness）的強調。基於對傳統組織理論與公共管理的失望與不滿，Bozeman 強調以「公共性」來瞭解組織行為與管理，這不僅適用於觀察政府組織，同樣適用於各種組織。

Some organizations are governmental, but all organizations are public.

~~~Bozeman (1987: xi)

何謂「公共性」，Bozeman 認為所謂「公共」(public) 會因不同系絡而有不同的意涵，最主要的用法乃是將公共等同於政府 (.....equates public with governmental.....)；公共性意指「組織受政治權威影響的程度」。在這個定義之下，無論是政府、企業與非營利組織都有著明顯的公共面向，因為他們都同時受政治權威的束縛與授權，同時無論各類組織的法律地位或制度系絡為何，公共性都深深地影響其組織的行為 (Bozeman, 1987: xi)。

論者認為當前的政府具有行政獨大的傾向，行政與政治無法二分，基於技術專家與特殊知識產生的權力，以及公共問題複雜性日益增高，公民及其代表已逐漸被排擠於政府之外；其所提出 60 年代的新公共行政，主張將民眾重新帶回政府與行政體制之內 (bring the Public in)，乃是建立公共參與的理論基礎之一；但公共涉入的優、缺點端視狀態而有所不同，爰其理論基礎的建立必須同時滿足延續早期管理理論的哲學原則，以及公共行政人員關心的實務問題，對公共涉入亦必須具備「權變觀點」與「平衡觀點」，以做為實踐公共涉入的途徑，也就是認同社群與市場觀點 (Thomas, 1995: 15-34)。

有關行政價值的討論，新公共行政 (New Public Administration, NPA) <sup>143</sup>曾針對何謂「新」有所辨論並確認「新」(new) 公共行政所推崇的價值，強調關聯性、社會正義、適應與顧客導向、對弱勢的平等對待，重視歷史系絡與美國建國的精神---民主、自由與平等。反對重視過程的實用主義導向，主張問題解決導向，亦即關注個人道德、真實性 (authenticity)、效能與個人救贖 (individual salvation) 等根本問題與解決之道，並重新再思考公共行政的「公共性」(Waldo, 1971: xvi-xix)。Frederickson (1989: 97) 曾將第一次會議的重要影響面向歸納為九點<sup>144</sup>，其中與「社會中心治理途徑」相關的觀點包括，強調應對爭議性問題進

<sup>143</sup> 60 年代的美國充斥著越戰、種族衝突、都市暴動等問題，導致公共行政領域侷限於預算、組織、人事等議題之上，公共行政 (public administration) 與公共行政學 (Public Administration) 似乎喪失了區別 (Waldo, 1971: xiii)。有感於此，D. Waldo 便於 1968 年在雪城大學 (Syracuse University) 的明諾布魯克會議中心 (Minnowbrook Conference Center) 召開明諾布魯克會議，探討新公共行政之發展，會後由 Frank Marini 將會議內容編撰出書，名為《邁向新公共行政》(Toward a New Public Administration)。自此之後，便開始了新公共行政的發展，爾後在 1988 年又於同一地點召開第二次明諾布魯克會議，當時的社會系絡已經較為接受民主價值，同時也注意到社會公平的議題，但公共行政在紀律的改革方面卻成效低落，誠如水門案的曝光、孤兒、貧窮、失業與價值觀的轉變等社會問題，皆為具體的佐證。這導致第二次會議對於實務面投注了較多的關心，主張締造更好的公共服務、加強人員訓練等公共服務之實然面努力 (Guy, 1989: 219)。觀察兩次的明諾布魯克會議，不難發現在第二次的會議當中，與會者除了延續第一次會議的價值追求之外，已經將焦點轉移至實務層面的討論，重視許多新興的社會問題。Radin (1989: 167) 曾提及兩次會議的差異主要在兩方面，亦即公民與顧客的觀點、行政與政治系統之間的關係。第一次會議將公民視為顧客 (client)，將政治視為公共行政系統的一部份，而不是改革或關心的焦點之一；相對地，第二次會議較強調公民的角色，將公共行政視為政治過程的一部份，並不限制行動者介入公共行政領域的重構。其中公民與顧客之間的差異在於，「公民」乃是政治上的用詞，強調其在民主政體中享有權利並擔負義務；而顧客則被假定為專業技術的消費者。

<sup>144</sup> 其歸納之九點內容分別為，將研究範圍的焦點由機關的管理轉到爭議性的問題；政策制訂的原則除了經濟、效率的理性標準之外，社會公平也被視為重要的價值；行政的倫理、誠信與責任，再次成為公共行政的重要議題；批評政府所設立的機關疊床架屋，未能因應民眾需求的快速變遷；公共行政必須轉變以提供更好的服務，但並非單單擴張部門；行政是否「有效率」，必須由積極、參與的公民認定；政策制訂並非僅考慮決策規劃，還要實際瞭解政策的結果；挑戰理性型

行研究，除經濟與效率之外，同時強調社會公平、行政倫理、誠信與責任，重視公民的積極參與，重視政策結果與規劃等。Marini (1971) 曾轉述第一次會議中，第三天的小團體分組會議成果，其中一組的討論重點與「跨部門治理」有關，強調公共行政應當重視價值的問題，從組織設計的角度來看，該組贊成 Larry Kirkhart 所提出的協合式組織概念。

此外，明諾布魯克第二次會議強調兩個問題，第一點是公民們重新尋求社區的認同感，強調人際間的價值勝過個人目標的追求；第二點認為公僕乃是社會系統中重要樞紐，社會關注公共行政人員如何面對持續不斷的新問題(Holzer, 1989: 221)。Guy (1989: 219-220) 曾歸納十一點<sup>145</sup>作為第二次會議之主要共識，其中與「社會中心治理途徑」較為相關的內容，包括再次強調社會公平與民主價值，重視公部門解決問題的能力，強調以跨學科的合作解決公共問題，主張非營利組織具有填補社會裂縫的功能等。論者曾歸納新公共行政學者的觀點，將明諾布魯克會議的結論，諸如平等、正義、關連性等價值，區分為責任、機會、公道與參與等四個<sup>146</sup>重要核心價值(陳秋政，2000：76)，或可作為支持或分析何謂社會中心治理途徑的要素。

再者，Frederickson (1971；1997) 於《邁向新公共行政》(Toward New Public Administration) 與《公共行政之精神》(The Spirits of Public Administration) 中，均指出新公共行政學派強調行政實踐層面之「公共、診斷、顧客導向、規範及參與」等特色，而非如傳統行政重視「一般、描述、制度導向、中立和控制」等面向。新公共行政除了追求效率、經濟等傳統行政目標與價值之外，增加了社會公平，目的在增加弱勢團體的政治權利與經濟安康。是以，行政人員的角色並不是中立的，他們必須同時致力於「好的管理、效率、經濟與社會公平」的追求，並將其視為行政的基本價值或原理(Frederickson, 1971:311- 312)。

公共行政應關切的重點，在於提升公共性，研擬執行公共政策，建立民主行政，詮釋社會的多樣實體，理解人類行動與互助，並探求行政知識(黃曙曜譯，

---

模和層級節制的概念；多元主義不再做為實踐公共行政的標準。

<sup>145</sup> 其 11 點具體內容分別為，傳承自第一次會議的社會公平追求，仍為大家所重視；強烈表達對民主價值，與提升公共行政核心價值的關心；規範論者與行為主義者之間的論戰並未減少；社會與工作場域的多元化，已被第二次會議參與者普遍接受的基本價值；公共行政人員應當正視時代的變遷，不應當是個守成者，應當是個變遷推動者；除了基本價值的追求之外，應當面對當前複雜的問題，提出務實可行的解決之道；探討由於公共行政的源由乃是跨學科的，所以公共行政的革新必須由其根本上著手；必須以非營利組織或由公部門著手去填補社會裂縫(seams of society)；無法容忍百病叢生的公務人事系統，主張剔除不具生產力的人員；對於公部門尚未接受科技議題；較少論及政府應該作什麼的議題。

<sup>146</sup> 其中就責任(responsibility)而言，乃源自公民理論中，對於公民資格、高尚官員及民主行政的期許，強調「重視道德、關愛公民、道德企業主義與權責並重」等四項責任，換言之，公民資格與高尚官員所追求的，就是培養有責有守的公民，及主動積極的公僕，進而共建民主行政及民主政治。就機會(opportunity)與公道而言，乃源自於新公共行政中，相關公共哲學的討論，與公共理論中所主張的公共性、公共利益及公私分際。再者，美國學者 John Rawls 所提出之正義、平等主張，亦不可忽視，尤其是第二原則中的機會公正平等原則又優先於差別原則，便點亮了機會的價值。最後，就參與(participation)而言，社群理論所提出之社群、社群主義與公民社會等概念，不但闡明了參與的價值，更為參與提供了具體可行的管道。

1994: 47-51)。Bozeman (1987: 29-40) 認為相關公共性問題的研究與理論，通常都運用過於模糊的概念隨意地測量 (measured haphazardly)，導致對短暫現象 (ephemeral phenomena) 無法提供足夠的解釋，這些問題導致對公共組織理論在探知公共性相關知識時的主要障礙，這些障礙他將之區分為「綜合性的問題<sup>147</sup>：部門界線的模糊」(the synthetic problem: the blurring of sectors)、「分析性的問題<sup>148</sup>：概念化公共組織」(the analytical problem: conceptualizing “public” organizations)、「因果問題<sup>149</sup>：公共組織理論的最終障礙」(the causal problem: the ultimate barrier to public organization theory)。

## 二、課責

無論是服務於企業、營利或非營利組織的管理者，都感受到更應進一步服務人群的責任，也藉此讓政府得深入其組織事務 (Cleveland, 1972: 14)。Milward 與 Keith (2006: 6-7) 在探討有效網絡管理的落實時，強調必須從「課責管理」(management of accountability)、「正當性管理」(management of legitimacy)、「衝突管理」(management of conflict)、「設計管理」(management of design)、「承諾管理」(management of commitment) 著手。所謂「課責管理」強調在缺乏指揮命令系統下，網絡管理者與參與組織的管理者間，如何決定課責關係及處理搭便車者，便成為至關重要的問題。Irazábal 與 Eggebraten (2007/1/18) 進行洛杉磯河整治計畫相關的先行研究 (precedent study) 時指出，課責制度的設計之於集體政策規劃過程的參與有相當重要的影響。

Kettle (2006: 13) 針對公私界線模糊及課責的問題，以美國 2005 年 Katrina 颶風危機處理與救災的問題、爭議不斷的福利改革議題，以及 NASA 在太空梭

---

<sup>147</sup> 意指回應短暫現象的問題，探討組織自身可變性 (changeability) 的問題，例如混合型態組織日益增加、組織功能變遷人力縮減、部門界線模糊等，而這類的問題將反饋至分析性的問題，作者認為亟需一個理論處理部門界線模糊、政府左右 (penetration) 企業部門、政府組織趨向企業化，以及混合性組織模糊的法律定位問題 (Bozeman, 1987: 29-40)。

<sup>148</sup> 意指回應運用過多模糊概念的問題，探討綜合性問題的延續，如何將具有公共性的組織予以分類與測量，對於前述的模糊概念問題，作者歸納常見的狀態如後，「將公共視為政府」(Public-as-Government)，此項描述最大的問題，在於無法解釋非營利組織或非政府組織存在的問題，更無法提供此類組織與政府組織、企業組織的差異性說明，更隱含了將政府組織與企業組織分視為兩大核心組織，「將公共視為經濟特徵」(Public-as-Economic-Character)，意指無論是貨物或服務的提供，是具有排他性或可要求付費的特性，凸顯僅有少數組織的產品或服務是純然地公共財或私有財，但此類見解也有其限制，例如公共選擇理論家通常將此類見解應用於規範性分析而非描述性、可觀察的組織行為，「將公共視為公共利益」(Public-as-Public-Interest)，儘管公共利益的詞意如此模糊，卻絲毫未減損其重要性，一般而言公共組織被視為是服膺於公共利益，也一直被視為是公、私部門的主要區別，「規範與意識型態的混淆」(Normative and Ideological Confusion)，公共性的問題不僅止於缺乏明確的概念性說明，更由於在詞彙的使用上，混淆規範性與價值性或描述性與指示性的意涵；「方法論的問題：測量與建構效度議題」(the methodological problem: measurement and construct validity issues)，其涉及內容廣泛，係為回應引起隨意測量的問題，其主要探討選擇適當分析單位、有意義的研究途徑、發展研究設計等，目的在抽離出公共性的解釋變項 (Bozeman, 1987: 29-40)。

<sup>149</sup> 探討為何許多研究，對於為何公、私部門組織被期待在行為上應該有所不同的基本問題上，無法提供足夠解釋的問題 (Bozeman, 1987: 29-40)。

失事報告中的陳述<sup>150</sup>為例，說明美國正面臨一項無可避免的行政界線議題，那就是管理相關上述議題的政府機構，其現有的「界線」無法妥適解決上述問題，而界線安排與公共問題之間的不適稱，正導致更多的績效問題。

Liebman (1984: 356) 歸納公私夥伴關係<sup>151</sup>的未來發展，述及政府、企業、非營利組織 (business, government, not-for-profit organization)，分別代表公部門、私部門、非營利部門 (public/private/not-for-profit system)，並認為要想讓上述三部門加入細微、謹慎的政策干預作為是非常困難的。McQuaid (2000: 22) 認為夥伴關係<sup>152</sup>之所以產生課責問題，是因為責任與控制的分立，導致任一夥伴未認知必須對其行動負起全責。Bloomfield (2006: 406-410) 亦以公私夥伴關係的經驗指出，政府或企業雙方對於揭露長期契約預算執行結果的正確資訊，經常持有抗拒阻礙的態度。民眾僅依賴媒體報導或者公開的官方文件，並不足以確保透明度。要消除長期契約衍生的自然獨佔現象，有賴課責機制的建立。

Rhodes (1997: 21) 將課責區分為政治、管理與法律課責，強調課責系統的重要，關注機關組織的決策過程與後續執行的課責問題，也指出課責的基本問題乃是忽略「區別化政體」(differentiated polity) 的特徵，同時課責不再是特定機關組織的事務，而是隨著政策及其網絡而定。

以政府部門與私部門夥伴關係的透明度，在理論構想與實務運作之間產生落差的狀況為例。許多宣稱節省成本的締約說明，經常禁不起獨立評估者的嚴密稽查，主要的透明度困境包括公共設施的創新財源籌措方式，難以兼顧公共利益觀點，以極小化對公共預算的財務衝擊；此外，長期契約的節約效果也難以估計，有時精密的計算也會出錯，而一般民眾更是仰賴政府提供的數據或媒體的報導，藉以得知長期契約的相關資訊 (Bloomfield, 2006: 401 -406)。公私夥伴關係與合作中，最為重要的乃是讓雙方管理者皆得為其行動、績效、效率、成本節約的作為，給予相對的課責 (Vigoda-Gadot, 2003: 67)。

課責最狹義的解釋，指涉向高層權威 (higher authority) 負責，要求向某種權威來源「解釋說明」(account) 個人行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制 (Kearns, 1996; Mulgan, 2000)，好比是典型的官僚組織課責系統<sup>153</sup>。

<sup>150</sup> 報告指出有 90% 的預算分包給簽約廠商，這可能是造成難以確認失事原因與責任歸屬的主因，但卻也同時凸顯在解決棘手政策議題時，問題複雜性與組織間、府際間或部門間協調及相互依賴愈重的趨勢，政府需要仰賴更多行政複雜工具，公、私組織與非營利部門間的協調 (Kettle, 2006: 13)。

<sup>151</sup> 美國 80 年代興起的公私協議形式，多以 1977 年頒佈的「聯邦補助及協力協議法案」(the Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977<sup>151</sup>) 為法規依據，其允許各級政府實體與私部門實體簽訂共同治理的活動，並藉此達到分攤成本的效果；80 年代公私夥伴關係的主要特點在於，由公部門確認需求後，再交由私部門企業創設一個市場或消費群，進而由私部門提供滿足上述需求的服務；經驗上指出，參與其中的私部門企業僅扮演著獲利極大化的角色，是依循著絕對經濟理論的模式 (Harvey, 1984: 17)。

<sup>152</sup> 歸納 McQuaid 對夥伴關係所下的定義，論者認為夥伴關係乃是有賴行動者間協議的協力事業 (cooperative venture)，參與者將藉此獲得某些正面結果，例如經濟或社會目標的達成，或其產生的綜合效果 (Carroll & Steane, 2000: 37)。

<sup>153</sup> 官僚責任的內涵包括四項概念，分別為層級節制的責任概念，堅守對上司與命令的忠誠；個人的責任概念，對忠誠於良知與個人倫理；社會的責任概念，忠誠於同儕與社會規範；公共的責

課責廣義的解釋包括了個人道德（個人內在品格）、專業倫理（專業所公佈和實施的守則）、回應性（追求公民期望或需求的程度）、組織績效（各項計畫與行動的效率與品質）、組織能力（管理與運作的普遍效能）等（Light, 1994; Mulgan, 2000; Weber, 1999; Kearns, 1996）。

Koppell（2005）曾分析課責概念的內涵，包括透明度，係指組織必須要能夠解釋其行動，以避免醜聞的發生；義務，偏向績效議題，並隱含懲罰的意思，例如民選官員若績效不彰，則選民可以在下次利用投票加以懲罰，而非民選官員或組織若績效不彰，同樣也會受到降低資金補助等的懲罰；控制能力，則是建立在透明度與義務之上，此面向最核心的概念就是控制(control)，其概念方程式為：如果 X 能夠引導 Y 的行為，則表示 X 能夠控制 Y，也就是 Y 必須受到 X 的課責；責任感，則是指組織必須受到法律、規則、及規範的限制；回應性，則是指組織直接訴諸顧客或服務對象的需求，此面向強調顧客導向途徑。

Bovens（1998）曾由行政中「多手<sup>154</sup>」（many hands）的問題切入，探討責任（responsibility）議題，將責任區分為被動與主動責任<sup>155</sup>兩類。所謂「被動責任」（passive responsibility）意即「課責」（accountability），作者提出四項標準加以說明，分別為「違背規範」（transgression of a norm）、「因果關連」（causal connection）、「可責備性」（blameworthiness）、「與代理人有關係」（the relationship with the agent）。論者為此以規範、實證與實務觀點，提出四項被動責任可能的解決之道，分別為公司（corporate）、層級（hierarchical）、集體（collective）與個體課責（individual accountability）；並主張個別課責為推薦方法，但必須在個體有機會負責任地自主行動為前提。此外，主動責任部分，則提及美德（virtue）、離開（exit）、發聲（voice）、忠誠（loyalty）等四項說明之。同時探討什麼樣的制度設計才是最適當的？誰能為複雜組織行為負責？亦即探討所謂適當課責結構的問題。

就層級課責（hierarchical accountability: one for all）<sup>156</sup>而言，強調權責相符在每個層級上總是有人應該負責，呈現金字塔的課責型態，具有簡化與明確的特性，特別適用於複雜組織的控制，而政府就好比是私領域（private sphere）中的

---

任概念，忠誠於公民與公共價值（Bovens, 1998: 148-164）。

<sup>154</sup> 源自於 Dennis Thompson（1980: 905）於 APSR 第 74 期所發表的 *Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands* 一文，意指在複雜組織當中，因為許多人用不同的方法貢獻於同一議題，導致難以決定誰對組織行為應該負責（Bovens, 1998: 4）。所謂多手問題可由幾個面向探討，首先它是個實務問題，因為複雜組織眾多事務被層層包圍，政策在實施前已經過多人參與，個人持續性通常是缺乏的；其次必須由規範性面向來探討，亦即道德問題（genuine moral problem）；其三為控制的問題，如何預防複雜組織的錯誤舉動。此外，處理多手問題，個人道德（private morality）乃是關鍵（Bovens, 1998: 45-50, 125）。

<sup>155</sup> 主動責任（active responsibility）則關乎五類要素，分別為「適當察覺規範將被違反」（an adequate perception of threatened violations of the norm）、「考量後果」（consideration for consequences）、「自主性」（autonomy）、「以可驗證且前後一致的法規為行動基礎」（conduct based on a verifiable and consistent code）、「認真看待角色的義務」（taking role obligations seriously）（Bovens, 1998: 26-38）。

<sup>156</sup> 論者應用 Christopher Hood（1983）提出的發覺（detecting）與影響（effecting）兩個概念，分析層級節制課責的問題，前者意指獲取相關資訊，後者意指對行為的影響。



複雜組織，遭遇的問題包括遲來或不完整的資訊，責任界線的模糊；如何改善層級節制的困境，論者提出強化主導機關的權限、重新評估層級課責、以其他課責模式輔助(Bovens, 1998: 74-92)。就集體課責(collective accountability: all for one)而言，文獻指出其意指身為集體的一份子，為自己的行為而衍生的課責，或者因全體行為而衍生的課責；就實務問題而言，集體課責相較於其他類型的課責，具有快速解決多手問題的優點；其適用情況包括集體必須具有高度的團結、有效的外部專業監督不可行時、集體成員意識到可能會採行集體課責、在最後結果揭露前發揮主動影響力以改善之(Bovens, 1998: 93-103)。

OECD 在探討治理議題時，特別重視「公共治理」，意指政府系統之內權威如何分配，以及對擁有前述權威者如何施予課責。在談及「良善治理」(good governance)時，OECD 會員國之間普遍以三項原則作為衡量標準，其一為「課責」(accountability)，意指確認公務人員的職責，並予以課責是可能的；其二為「透明度」(transparency)，意指民眾可以獲取有關政府活動的資料，且資料具有可信度、相關性、及時性；其三為「開放性」(openness)，意指傾聽公民與企業的建議，並將其納入公共政策設計與執行(OECD, 2002: 7)。有關課責的定義，以 1999 年在加拿大舉辦的「志願部門課責與治理座談」的定義為例，課責必須在行使責任時考量公共信任的問題，必須解釋責任如何落實、要達成什麼目標，為結果負責，包括相關行動所產生或過程中尚未解決的問題(Panel on Accountability and Governance in the Voluntary Sector, 1999: 11)。

Teisman 與 Klijn (2000: 183-184) 之研究成果指出基於政府與企業間責任的模糊，可能導致對公共經費的誤用，所以「責任的分享乃是夥伴關係設計的必要要素」；此外，必須確保第三團體的透明度，以避免搭便車的情事；同時在作法上必須保有彈性，基於共有知識與信任的基礎上建立長期公私夥伴關係。

論述課責架構要素時，就正式制度的結構與過程及非正式制度之組成，提出回應合作治理安排的構想，就正式制度結構而言，包括合作式、非層級性的水平設計，直接參與式的決策，觸媒與協調角色的扮演，具有諮詢特色的職位設置，具有地區本位的特徵，開放管道設計，開放的公共資訊系統，法律支持；就正式制度過程而言，包括共同審議、磋商與重複互動，共識決規則，建立標準決策過程，社群建立運動，監督過程，執行過程；就非正式制度而言，參與者規範(例如：包涵性、公共性、誠實等)，適應美德文化，在廣泛課責基礎上建立可信賴的承諾(Weber, 2003: 31)。

### 三、公共參與

分析「參與」概念時，關切公民主動涉入國家領域的治理、地方領域的生活、組織領域的工作場合；參與可提升個人對其所處環境的承諾，認可公共行政的正當性(Vigoda-Gadot, 2003: 90, 92)。

Yates (1981) 對官僚決策的研究成果，指出行政價值基本上包括合法性、接近性、課責或回應性(legality, accessibility, accountability or responsiveness)，

每個價值皆有其程序性與實質性意義；從公民的觀點來看，在程序意義層面，上述價值隱含公民與公務員間應有更佳的溝通與互動；實質層面則關心做出哪些決策，強調獲得受決策影響者的認同乃是主要決策標準；此外，程序層面的價值有強弱之分，強者將改變程序或政策結果的本質，弱者僅是向決策者表達意見<sup>157</sup>。

就公共參與的內涵而言，國際公共參與學會( The International Association for Public Participation, IAP2 ) 以公共參與的核心價值提出其定義，包括民眾有權對影響其生活的決策行動提出看法，公共參與必須保證民眾的見解將對決策造成影響，公共參與過程得以溝通所有參與者間的利益與需求，公共參與過程得以尋求與促進可能受影響對象的參與，公共參與過程涉及參與者定義其參與的方式，公共參與過程讓參與者理解其投入如何對決策產生影響( Creighton, 2005: 8 )。

對於落實公共參與之策略，在《我們即政府》( Government Is US: Public Administration in an Anti-Government Era ) 這本書當中，提及兩個不可或缺概念，亦即「主動的公民資格」( active citizenship ) 及「主動的行政人員」( active administration )；前者意指公民即公民，必須關心並分享政府機構的權力，而非單單只是投票、納稅，或使用政府提供的服務；後者意指主動積極運用職權，加速與公民的合作，並創造有利於公民的行政系絡，其核心意識包括「視公民即公民、分享權力、減少個人及組織的控制、信任合作的效能、追求科學、專業知識及經驗的平衡」等( King & Stivers, 1998c: 195-200 )。

Waugh( 2002: 382 )在評論 Louise Comfort 所撰寫的《共享風險》( Shared Risk ) 乙書時，分析公共參與之所以重要的四項理由，分別為民眾期望參與決策，公民參與之於過程合法化有其不容忽視的地位，民眾能開拓更廣闊的辯論視野，公民參與能增強個體與群體對當前及未來潛在問題的表達。依據 Henton 等人( 2006 )的見解，所謂參與治理是公民主動涉入政府決策；治理意指領航的過程，其影響私部門、公部門與公民部門( civic sector )內的決定與行動。

Fung( 2006: 66-69 )則用參與者的成分來分析公共參與的議題，並提出三個面向架構而成的民主立方體進行說明，前述面向分別以參與者<sup>158</sup>，意指對所有人開放或僅邀請特定菁英參與的兩極光譜；參與者間的溝通與決策<sup>159</sup>，意指其密集程度，參與者是單純接收官員想要宣告或解釋的政策，抑或有深度的意見交換；

---

<sup>157</sup> 美國「府際關係諮詢委員會」( the Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR )於 1970 年，針對美國市級政府中公民參與活動進行問卷研究，詢問市級政府官員公民參與政策活動的功能為何？共計歸納十一項功能分別為設定目的、形成一般政策、決定特定服務水平、審議專案計畫、核准專案計畫、決定多功能服務中心的設置地點、審議預算、監督服務適當性、溝通公民抱怨、雇用專業職員、扮演公民的倡議者( Cole, 1974: 24 )。

<sup>158</sup> 探討誰符合資格成為參與者？個體如何成為參與者？依據排除／包涵( more exclusive/more inclusive )的程度，將選擇參與者的方法區分為八種( 詳見附錄二十 )。

<sup>159</sup> 探討參與者如何就公共討論與決策互動其見解，透過雅典式論壇與新英格蘭地區城鎮會議型的政治想像，公民參與的許多措施暗示著，參與者將會與其它對公共問題持相同見解者直接互動，但事實上並不然，這凸顯溝通與決策進行方式的重要。作者依據溝通的密集程度，區分六種方式分屬溝通與決策。就較密集的溝通而言，需要參與者較高的投資、知識、承諾( 詳見附錄二十一 )。

權威與權力<sup>160</sup>，意指公共討論與政策或公共行動間的連結，探討其間運用權威與權力的程度，用以瞭解公共參與的制度可能性。綜論該論文有關參與分析的要素，同樣係以個別參與者為基礎，與吾人出席洛杉磯河整治計畫相關活動之觀察結果相近，當可作為參與分析面向之參考，進而就各部門意見做出整合分析觀點。

論者以美國為例，透過聯邦、州及其他地方政府層級的準立法<sup>161</sup>（quasi-legislative）、準司法（quasi-judicial）背景分析，歸納所謂新治理實務的具體實施方式包括審議／合作民主、共識建立、衝突／爭議解決過程，其增加政府、企業、公民社會與公民間的合作；就決策而言，其提升民主、正當性、公民參與、公共對話、理性辯論、決策品質、公正，突顯草根力量對政府機關的影響；所謂新治理並非單指管理工具（例如：綜合補助款、稅賦優惠（tax incentives）、貸款與契約等），其係指根本地將人們與治理連結的過程，尋求與公民同在（power with）而非凌駕（power over）公民（Bingham et al., 2005: 54, 60-61）。

Clay（1996: 109-110）曾以「公眾—制度過程」（public-institutional process）探討公民之於制度的參與及其間的互動過程，並歸納公民參與之於地方治理的意義；其內涵指稱公民參與乃是公共機關（public institutions）及政策運作中，達成意義共享的重要協商途徑；公民參與得以讓參與者在機關中及機關間建立關係；公民參與有助於達成某種程度的信任；公民參與公共事務運作，得以建立明示、默示的規則與規範，作為引導具體政策及衡量政策績效的標準；公民參與的互動過程，是意義共享與價值傳遞的過程，具有制度化的作用；制度化的公民參與得以維繫參與者間、參與者與機關間持續的互動，形成機關記憶（轉引自許立一，2004：79）。

此外，Box（1998）曾倡議，以公民為基礎的政府，其強調地方層級的重要性，並以公民作為治理者主體，而非顧客，乃是基於歷史、政治知識，與政治哲學及地方社群經濟，建立的社群治理模式（a model of community governance）。在實務上如欲減少公眾反政府的聲浪，行政人員似宜主動積極地為民眾創造參與機會，重視主動傾聽、積極磋商、感同身受等行政溝通方法，以包容而非排除的心態，廣納大眾的聲音，追求公共利益，放棄控制的心態，以合作取代控制命令，提供公民接近行政過程及政策執行的管道（King & Stivers, 1998c: 200-203）。

Green 與 Hunton-Clarke（2003: 294）曾以「涉入程度」（level of involvement）為標準，對「參與類型」（typologies of participation）進行文獻分析（詳見表 3-2）。觀察其分析結果發現多數文獻歸納具有較高涉入程度的參與類型，皆有朝向合作參與、追求自我管理的趨勢。

<sup>160</sup> 主要用於推斷公共參與的作用，亦即參與者的主張是否落實到後續決策與行動。依據權威運作的程度，區分為五種類型，其中新英格蘭地區城鎮會議落於光譜的一端，另一端則是參與者意見成為政策（詳見附錄二十二）。

<sup>161</sup> 所謂「準立法」（quasi-legislative）意指機關行動屬於預期性（prospective）、一般性的適用，例如設立標準、綱領、期待、規則與行為規範等（Bingham, et al., 2005: 56）。

表 3-2：參與類型

| Increasing levels of involvement | Arnstein <sup>162</sup> (1969) | Docrety et al. (1994)    | Wilcox (1994)     | Pretty & Shah (1994)                | UNDP (1997)        |
|----------------------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------------------------|--------------------|
|                                  | Citizen control                | Ongoing involvement      | Supporting        | Self mobilization                   | Self-management    |
|                                  | Delegated power                | Seek consensus           |                   | Interactive participation           | Partnership        |
|                                  | Partnership                    | Test ideas, seek advice  | Acting together   |                                     | Risk-sharing       |
|                                  | Placation                      | Define issues            | Deciding together | Functional participation            | Decision-making    |
|                                  | Consultation                   | Consult on reactions     |                   | Participation by consultation       | Consensus-Building |
|                                  | Informing                      | Gather info perspectives | Consultation      | Participation by information giving | Consultation       |
|                                  | Therapy                        | Educate                  | Information       | Passive participation               | Information        |
|                                  | Manipulation                   | Inform                   |                   |                                     | manipulation       |

資料來源：Green & Hunton-Clarke, 2003: 294。

Thomas (1999) 檢閱《新公民資格》(The new citizenship: unconventional politics, activism, and service) 與《公民治理》(Citizen Governance: Leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century) 兩本書之後，其認為兩本書浮現幾點基本共識，第一點，公民參與的比例正逐漸增加；第二點，公私合產的課題仍被抑制；第三點，不但應該鼓勵公民參與，更應該將公民視為行政過程的核心；第四點，行政人員應當了解公民的需要，辨別真正的民意。

從實務的層面來看，參與的重點在於「權力重新分配能使弱勢公民的意見與需求，在未來能被審慎地考量」(Arnstein, 1969)。誠如學者 Duram 與 Brown (1999) 在研究公共涉入 (public involvement) 之於合作性環境管理的議題時，建議將資訊充分告知一般民眾，以強化流域規劃；學者 Bates 等人 (1993: 97) 主張合作性的流域規劃應該納入廣義的民眾，而非只是地方社區；Keiter (1995) 建議地方利害關係人的參與應當與全國民眾同等重要；Cortner 與 Moote (1999) 則以合作性生態系統管理為例，主張其需要廣泛而跨越社會部門的支持。學界已普遍將廣

<sup>162</sup> Fung (2006: 67) 認為 Arnstein 於 1969 年所提出的〈公民參與的階梯〉一文，若作為分析工具則顯則過時且不完整，理由包括「不適當地將描述個體層次的實證尺度，運用於集體決策的規範性描述」，或許公民控制的確可期，但在這之前有更多諮詢性角色的扮演空間，有助於落實公民參與；「近年來理論與實務有長足的進展」，例如政治理論對集體決策與審議式決策的區分，實務界改善選擇參與者的技術。

泛的社區參與應用於改善利害關係人之間合作、社區組織化能力、資料散播、行動正當性（轉引自 Koontz et al., 2004: 187）。

在政策制定過程，只有與民眾真正的合作與權力分享，才能使蒙受不利的團體得以分享社會的利益（Arnstein, 1969）。浮現「政府不是我們」（government isn't us）的討論，其主因是民眾對政府作為與期待之間有了落差，對此 King 等人（1998: xiv）提出「行政人員與公民的合作」（administrator-citizen collaboration）的概念。McQuaid（2000: 20）則認為夥伴關係應包含弱勢團體代表的主動參與。

公民參與可提升當代治理的多樣目的與價值，但其主要原則太過抽象，難以提供有用的綱領（例如：對集體決策有均等的影響、尊重個體自主性等）；爰此，論者認為檢驗相近的參與機制價值（也就是說實務設計的價值）應更有助於解決問題，這些價值包括「正當性、正義、效能」；雖然直接參與機制對政客或專家而言，並不是最佳的政策選案，但公共參與乃是在行政、立法體制下，獲致所欲集體決策與行動的最佳方法（Fung, 2006: 66）。公共參與帶來的好處，包括改善決策品質、極小化成本與計畫推延的可能、建立共識、增加執行的容易度、避免最糟的對抗情況、維持可信度與正當性、預期民眾關心事務及其態度、發展公民社會（Creighton, 2005: 18-19）。Beierle 與 Cayford（2002）針對 239 個公共參與個案進行分析，認為評估公共參與可依據下述五個社會目標，分別為決策是否併入公共價值，是否對決策品質有實質地改善，是否解決競爭利益間的衝突，是否建立對權責機關的信任，是否達成教育民眾、知會民眾的效果。

Irazábal 與 Eggebraten（2007/1/18）在進行相關洛杉磯河整治計畫的研究時，強調應以進步的區域主義<sup>163</sup>（progressive regionalism）與共同合作<sup>164</sup>（meta-collaboration）擘劃出可行的路徑，以增進治理與規劃過程的公正（equity）、效率與正當性；同時由共同治理／合作（meta-governance, meta-collaboration）的角度來審視洛杉磯河整治計畫，認為其缺乏有效的監視過程，特別是整個制度安排中沒有監督、評估、課責機制，以及未安排用以促進參與的適應過程，導致無法廣納利害關係人參與。

Timney（1998）在比較美國州政府<sup>165</sup>的能源政策制定議題時，曾以十項問題來評斷公民參與的程度，分別為參與由誰控制、參數（parameter）由誰決定、參

<sup>163</sup> 所謂進步的區域主義規劃途徑，目的在尋求地區社會歷史的認同。為何稱為進步的區域主義，Pezzoli 等人（2006: 3）表示其意指該規劃途徑係以克服多數需求為主，此謂多數乃意指當前社會的貧窮人口或生活環境低落者，其目的在於尋求與地方途徑相容的方法去消滅貧窮與環境不平等（轉引自 Irazábal & Eggebraten, 2007/1/18）。

<sup>164</sup> 其內涵與新區域主義相近。論者曾指出新區域主義與傳統改革主義、公共選擇理論之主要差異，在於後兩者，一則過度重視合作、整併，另一則過度重視競爭，新區域主義則強調競爭與合作交互運用的重要性，唯有如此才能型塑一種區域政府內多元化團體競爭與合作之複合關係（席代麟、李順雯，2005：5）。簡言之，「新區域主義」主張地方政府、社區組織、企業組織及非營利組織間，應建立策略性夥伴關係，是一種融合上述兩者內涵的作法（陳立剛等，2003；紀俊臣，2003）。

<sup>165</sup> 其中以密蘇里州（Missouri）所代表的主動模式最具公共參與的特色，包括公民控制、公民確認參數（Parameters）、前瞻、開放、共識決、公民角色為主宰、公民統整政策、政府機構是顧問、公民掌握過程、公民一開始就加入、民治（by the people）等（Timney, 1998。）

與過程特性、誰作決策、公民角色、誰統整政策、政府機構角色、參與的實質性、公民何時參與、政府與公民關係。藉由前述問題，論者歸納出「主動模式」作為公民參與之範例。

就公共參與計畫的規劃程序而論，Creighton (2005: 28) 將其區分為三個階段，第一階段稱為決策分析<sup>166</sup> (decision analysis)，必須釐清決策標的，明確說明規劃或決策步驟及其時間表，決定是否必須採用公共參與，並說明其目的；第二階段稱為規劃過程<sup>167</sup> (process planning)，必須明確說明決策過程中，每個階段民眾所必須完成的事項，確認內部與外部利害關係人，確認決策過程中，每個階段所欲採用的參與技術，將上述參與技術整合入計畫之中；第三階段為執行規劃<sup>168</sup> (implementation planning)，為每個公共參與活動提出執行計畫。

就如何使公民參與政府決策的議題，OECD 採用三階段構想用以說明政府-公民在決策方面的關係，分別為資訊、諮詢與公共（主動）參與。就「資訊」而言，係一種單向關係，由政府產生資訊並提供給公民使用，其包含因公民要求而被動提供資訊管道，以及政府為散播資訊給公民而採行的主動測量；就「諮詢」而言，係一種由公民提供反饋資訊給政府的雙向關係，但僅限於政府所設定的議題；就「主動參與」而言，係與政府建立一種夥伴關係，公民主動地加入各項決策過程，扮演提供政策選項與型塑政策對話的角色，但最後決策或政策形成的責任仍有賴政府承擔。在 OECD 會員國中，前述三項類型的發展不一，資訊提供已成為各會員國共同接受的目標，無論在資訊數量或品質上皆有長足的進步；公民對政策計畫進行諮詢與提供反饋的機會正在逐漸成長，但在各會員國之間仍有較大的差距；以夥伴關係讓公民主動參與決策的案例則更為稀少，仍處於先導基礎 (pilot basis)，僅存在非常少數的 OECD 會員國之中 (OECD, 2002: 205)。

歸納成功的公共參與具有哪些實質益處，Thomas (1995: 2) 指出其效益包括更有效的公共決策、民眾的滿足感與支持，更為重要的是讓民主更為強盛；但當公共參與失敗時，可能激起民眾的不滿與焦躁、徒勞無功的決策，甚至是弱化了民主，更有可能成為公共管理者不願採用公共涉入的藉口。

---

<sup>166</sup> 具體而言，決策分析階段區分為六項步驟，分別為決定誰必須被納入，釐清誰將會是決策制定者，釐清即將被解決的問題或即將做出決策的本質，明確說明決策階段的各項步驟及其時間表，確認將會影響公共參與過程的制度限制與特殊環境，決定是否需要公共參與，如果需要那將會是哪種形式 (Creighton, 2005: 29-44)。

<sup>167</sup> 規劃階段則包含如下幾個步驟，決定誰需要加入規劃團隊，確認利害關係人與可能議題與民眾關心的事務，衡量可能遭遇反對的程度，定義公共參與目標，分析哪些資訊交換有利於公共參與目標的達成，確認影響參與技術選擇的特殊考量，選擇公共參與技術，準備公共參與計畫 (Creighton, 2005: 45-77)。

<sup>168</sup> 執行規劃階段有著更細緻的區分，例如就舉辦社區座談會而言，必須考量多少場次為宜？在哪舉行？所需設備？議程安排？如何公告活動訊息？誰負責新聞稿、會議公告等資料撰寫？誰主持會議？誰負責主辦機關的介紹？場地租借？ (Creighton, 2005: 78-83)。

### 第三節 治理結構

印第安那大學環境與公共事務學院 Elinor Ostrom 教授，以貧瘠鄉村社區的共享性資源管理問題的研究成果，提出所謂自組織網絡，強調透過制度性安排（institutional arrangement），雖然可以使人們合作，但同樣將衍生課責性問題。

互動概念<sup>169</sup>乃是治理觀點的核心，意指社會、政治行動者與個人、組織、制度等實體間的多種水平關係，其假定統理活動必須反應於其概念化中（Kooiman, 2003: 11）。就跨部門治理議題或個案而言，部門間的互動關係展現於正式及非正式治理結構的參與過程。

Zanetti（1998: 114）研究公共行政的轉換型實務時，歸納數點重要原則，分別為「人性化」（humanize），意指抗拒將公民經驗歸納為數量趨勢、行政類別或程序方案，以人性詞彙表達議題內容；「政治化」（politicize），意指運用政治理論去理解公民不與政府為伍，以及因擴大中的專家經驗落差而被符號化的本質，並提供洞見；「合作」（collaborate），鼓勵公民團體以其溝通方式參與行政過程，超越專題討論、數量調查等阻礙公民投入的方法，建構學術、實務與公民的合作努力（academic-practitioner-citizen collaborative efforts），克服知識隔閡的問題；「策略化」（strategize），意指使用公民經驗與觀點去評估公共服務的提供，鼓勵以公民反饋作為評量個別時期專家經驗落差的工具；「組織化」（organize），意指促成公民團體的集體努力結果，協助其意見的上傳，留意相關不具包容性程序或語言的修正。

界線的難以界定已成為當前公共行政的主要問題，而政府的行政系統無法妥適解決上述問題，或者因採用錯誤地解決方案，亦導致成串的行政績效問題；行政解決問題的傳統經常是劃定新的界線，重建或創造新的垂直界線而非尋求水平合作的策略，這導致事情複雜化及更多問題的產生；要想設計新的策略讓公共行政得以同時與多重組織、部門共事，必須採用組織間合作、網絡本位的途徑（Kettle, 2006: 11, 17）。合作與組織間互助的結構，已在各個部門當中被廣泛應用來為複雜問題尋找新的解決方案（Lawrence, hardy, and Phillips, 2002）。

Hult 與 Walcott（1990: 62-71）在探討治理結構的問題<sup>170</sup>時，提出「不同的

<sup>169</sup> Kooiman（2003: 13; 2000: 143）將互動區分為意向與結構層次（intentional and structural level），連結統理行動與治理結構（文化），說明兩者無法單獨解釋。簡言之，將互動視為分析概念時，就「意向或行動者層次的互動」（intentional or actor level of interaction）而言，與行動者間理論相符，該理論關注行動者及其間關係，而由於互動的狀態因素之內，及涉入的行動者角色之間的緊張，導致意圖與非意圖的後果是與生俱來在統理互動之中；這代表著互動的行動面向，亦即「過程要素」（the process element），藉由行動將具體的價值、目標、利益與目的表露無遺。就「結構或條件層次互動」（structural or conditional level of interaction）而言，意圖的互動不會憑空發生，總是具有其系絡背景，這便是作者所指稱的互動結構面向，統理行動者將會其短期參與其中的互動結構成分視為相當固定或可預測的，但在長期參與時，便將其視為變動的；這代表著互動的結構面向，其指出互動所需的物資、社會結構、文化框架等，包括機關組織、一般社會結構、規則與行為規範、溝通模式、物質與科技，及相關限制。

<sup>170</sup> Hult 與 Walcott（1990: 62-71）採用四項標準分析政策決策過程，分別為官僚理性（bureaucratic rationality）、課責（accountability）、代表性（representativeness）、正當性（legitimacy），並

決策背景，需要不同的治理結構<sup>171</sup>」之假定前提，進而討論決策結構適當性（appropriateness）的問題，並以過程觀點分析上述問題，認為決策的判斷應以決策過程為主要基礎而非產出。

Thomas（1995: xiii）研究指出民眾並未充分地被納入那些將對其產生影響的決策與執行事務。Osborne 與 Gaebler（1993: 66-67）主張社區成員通常比官僚更瞭解所處社區的問題癥結點，因此其具有解決問題的能耐，而非如專業人員或官僚對同樣問題僅具服務傳遞的能耐。在複雜的參與過程中，為達到合法、有效與公正，那麼必須發展適當的治理結構，而所謂治理乃是思考如何在統治機構間、公民社會行動者之間，以及統治機構與公民社會行動者之間，落實公民參與（Irazábal & Eggebraten, 2007/1/18）。Bardach（1999）的研究偏重於界定合作過程的關鍵影響因素，其以「機構間合作能耐」（interagency collaboration capacity, ICC）為分析架構，測量各類合作關係中的整合程度，發現機關間合作已由純粹的管理技術，朝向有效且具附加價值的合作發展，並廣泛運用於社會服務、防火、軍事基地再利用、環境保護等領域。Moore（1995）所提出的「策略三角」（the strategic triangle）概念，則強調公共企業家為求營造有利於政策制定與執行的氛圍，必須兼顧三項要點，分別為政策必須具有實質價值，意指公部門的產出之於監督者及受益者而言，必須具有價值；政策必須具備正當性及獲得政治支持，意指公部門必須能從政治環境中持續地獲得授權與經費；政策必須可行，意指行政機關必須有能力執行該項政策。

那麼如何能有效將治理原則落實於實務層面，將會是治理結構安排的首要挑戰。對此，文獻分析指出多數研究建議應以部門間、組織間或網絡間的合作關係尋求解決（Arnstein, 1969; Gray, 1989; Foley, 1998: 156-57; Koontz et al., 2004; Wondolleck & Yaffee, 2000; Logsdon, 1991），於下分述當前針對規劃過程之治理結構所提出的主要設計或構想，作為社會中心治理途徑所主張之治理結構內涵。

### 一、合作性公共管理<sup>172</sup>

其實合作是一種過程、合作網絡與民主、合作治理，可以泛指公共／公民參

---

以此標準希望減緩決策的不確定性與爭議。所謂官僚理性被 Oliver Williamson 稱為「程序理性」，意指確認並安排政策議題的相關面向，其間接後果亦於考慮周密的公共政策詳述，但此項標準下的過程結構並非完美無瑕，因為時間與能量的缺乏、專業的不足、知識無法涵蓋所有資訊等問題、人類認知的侷限性、快速變遷的環境等，都是決策的限制與倉促；課責乃是公民對政治系統最關切的要點之一，其意指民選官員或其委任者是否具有監督能力，修改相關機構及其下屬單位的行動；代表性強調決策過程的包容性，強調潛在受決策影響或其意見之於決策可接受性至關重要者，在政策過程與結果的參與；正當性意指公民與其它政治行動者對決策的總體滿意度，多數人關注程序的正當性勝於最後的決策結果。

<sup>171</sup> 研究者指出合作管理乃是今日公共管理者的核心活動，與非政府部門的相互依賴，水平或垂直府際領域的複雜，都衍生了新的挑戰與潛在的夥伴，因此每個行政轄區皆有著不同的目的、參與者、關聯、策略選擇（Agranoff & McGuire, 2003b: 15）。

<sup>172</sup> 1970 年代由 Fisher 與 Ury 所出版的 *Getting to Yes* 乙書，乃是將合作對話應用於大型複雜政策議題的先驅，其主張新的談判原則，是必須彼此學習，既不是讓步也不是堅持自己的方法，尋求互利的解決方案，極力滿足各方利益並將餅給做大；而合作與競爭／支持與質疑之間的緊張就是公共政策合作的要素（Innes & Booher, 2003: 36-37）。



與 (public/citizen participation) 與公民加入 (civic engagement)；而依據南加州大學 Terry Cooper 教授的見解，前者通常泛指在政府提案成立的正式官方計畫中，尋求公民對相關政策或計畫提供建議的相關作為與機制；後者則指涉更為廣泛的範疇，其包含所有公民活動，無論是否由政府所發起的政策與計畫<sup>173</sup>。

跨部門的合作類型，自 80 年代起的公私合夥 (public-private partnership, PPP) 便已成為克服複雜跨部門社會問題的基本類型 (Hood et al., 1993: 1)。為釐清不同類型的夥伴關係，論者以經濟發展議題為例，分就五個面向分析其內涵，分別為夥伴關係的目的、哪些人或機關涉入、夥伴關係發展的時間、何處 (空間面向)、相關活動如何執行 (執行機制)，詳細分析請見表 3-3 (McQuaid, 2000: 11)。

表 3-3：夥伴關係組成表

| Range/examples                                                                                                       | components                                                                     | Range/examples                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Purpose</b><br>Exogenous(external resources)<br>Employment creation<br>Single project<br>Strategic                | Focus<br>Aims<br>Range of activities<br>Level                                  | Endogenous(internal resources)<br>Employment redistribution<br>Long-term programme<br>Programme cooperation or one-off project collaboration |
| <b>Who is involved</b><br>Public agencies<br>Formal(legal contracts-general agreements)<br>Top-down<br>Unequal power | Range of actors<br>Structure<br>Process of mobilization<br>Power relationships | Private, voluntary, “third sector”<br>Informal(overlapping networks)<br>Bottom-up<br>Fair power relationships                                |
| <b>When</b><br>Pre-development/development<br>Close partnerships                                                     | Phase/stage<br>Decision points                                                 | Operation<br>Continue partnership                                                                                                            |
| <b>Where/whom</b><br>Geographical area(e.g. small urban area)                                                        | Area/group                                                                     | Client group(e.g. young unemployed in the region)                                                                                            |
| <b>How</b><br>Stand-alone partnership organization                                                                   | Implementation mechanisms                                                      | Agreements influencing existing services                                                                                                     |

資料來源：McQuaid, 2000: 11。

<sup>173</sup> 作者在參考 Terry Cooper 教授 2006 年發表於 PAR 的文章時，對於相關詞彙之定義，以 email 方式直接詢問其見解，獲得如上之答覆，詳細通信內容請參見附錄三十四。

OECD(2001)曾以跨國比較研究,探討以夥伴關係或其他形式的合作安排,用以追尋政策目標、改善治理,研究結論將夥伴關係的建立工作區分為三個階段,分別為加速協力<sup>174</sup>、進行策略規劃運作/設計一個策略<sup>175</sup>、執行地方策略<sup>176</sup>。但在啟動合作計畫之前,仍必須瞭解相關條件與配套。對此,Cigler(1999)提及九項合作的前提要件,分別為災難事件、財政壓力或感受壓力、協力的政治擁護者、支持性能力建立、民選官員的早期及持續性支持、參與的各級政府有顯而易見的益處、政策企業家的存在、初期以可見的有效策略為焦點、強調合作技能的建立(Vigoda-Gadot, 2003: 47)。

在過往相關公共治理文獻中,有關合作概念的研究,已有採賽局理論、自組織等理論進行研究。Murray的多階段合作過程模式強調合作性組織的結構及其管理問題,亦即探討不同層次組織目標間的關係,或者合作過程的衝擊等。多階段合作過程模式強調每個合作階段皆致力於成功地達成永續合作,任何階段的失敗,不僅是對特定合作產生影響,同時也不利於未來合作努力的成功;此項模式區分為五個階段,分別為前接觸階段(the pre-contact phase)、初步接觸階段(the preliminary phase)、磋商階段(the negotiating phase)、執行階段(the implementation phase)、評估階段(the evaluation phase);並歸納出四項影響合作成功或然率的因素,分別為合作形式、合作組織的特性、發展與執行合作的過程、衝擊合作的環境與系絡因素(Osborne & Murray, 2000: 71)。

<sup>174</sup> 就加速協力而言,OECD研究指出未來應朝向「整合途徑」(integrated approach),其意指納入相關機關組織與行動者參與,針對特定議題提出計畫或做出決策的能力,以顧全決策的相關性、適當性及效能(relevance, appropriateness and effectiveness);具體而言係由跨部門面向(the cross-sector dimension)及包容性面向(the inclusive dimension)所組成,前者強調政策作為與標的議題的關連,後者指出必須有能力納入機關組織或團體對標的議題的關切意見,或其他關乎決策過程的投入;藉由整合途徑得以含括政府、社會夥伴、區域當局、利益團體及其他公民社會部門(OECD, 2001: 56)。

<sup>175</sup> 以OECD對夥伴關係的研究為例,其強調代表成員組成的重要性,以公平及包容性(equity and inclusiveness)作為夥伴關係組成的指導原則,以決策委員會的組成為例,要求受影響的組織團體將應有代表席次;為求各部門具有真實的代表性,避免對夥伴關係的效能、課責與正當性產生影響,仍必須注意各部門所使用的委任機制(delegation mechanism)、受委任者的授權、各夥伴組織內部的報告方式等(OECD, 2001: 34-35)。

<sup>176</sup> 對於如何使用夥伴關係作為改善治理的策略,論者提出建議包括「使政策目標與中央階層一致,其包含確保對夥伴關係的課責、分配責任、為社會夥伴提供重新定義角色的機會、維持協調;「為夥伴關係改寫策略架構以滿足夥伴的需求」,若以規劃運作為例,其包含確認目標的空間一致性、確認共同的地方自治目標、以議題基礎來定義目標,若以策略執行為例,則包括降低服務結構發展的層級、讓夥伴們的投資透明且具能見度;「強化夥伴關係的課責架構」,可區分為三類說明,以「每位夥伴之於夥伴關係統理主體之間的課責」(accountability each partner to its governing body)而言,包括確認標竿與績效標的、限定授權範疇與報告機制、社會夥伴應提出其政策版本;以「夥伴之間的課責」(accountability among partners)而言,包括將政策管理責任分配於夥伴與夥伴關係之間及各級政府,運用透明代表所有機制(特別強調在缺乏社會夥伴組織作為公民社會或企業社群的代表時,其參與代表應透過選區(constituencies)所共同同意的透明機制而產生);以「對民眾的課責」(accountability to the public)而言,包括切割夥伴關係責任(建議可區分為策略規劃任務、經費分配與計畫評鑑、提供技術援助等)、三邊組織(tripartite organizations)應顧及未有社會夥伴組織為代表的公民社會;就「管理公共計畫時保有彈性」而言,則建議應克服地區辦公室的需求、修改政府標的計畫的夥伴關係、提供修改承諾的工具、將行政阻礙降至最低(OECD, 2001: 113-121)。

論者依據學科起源、理論觀點，搭配結構與互動兩項標準，提出公共行政中「合作」的類型，所謂學科起源、理論觀點亦即政治-政策、組織-管理、社會-文化等三項理論分析觀點；所謂結構則意指權力關係的安排與形成；互動則意指聯絡、互動界面與單位間關係的類型（詳見下表 3-4）（Vigoda-Gadot, 2003: 20）。

表 3-4：合作意義的類型分析

| 標準   | 學科                         | 組織-管理 <sup>178</sup>               |             |             | 社會-文化 <sup>179</sup>       |            |
|------|----------------------------|------------------------------------|-------------|-------------|----------------------------|------------|
|      | 觀點                         | 政治-政策 <sup>177</sup><br>國家層次<br>分析 | 管理層次分析      |             |                            | 社群層次<br>分析 |
|      |                            |                                    | 組織面         | 勞動面         | 商業面                        |            |
| 結構   | 官僚                         | 集權                                 | 工作結合        | 私有財與<br>所有權 | 社會權力與<br>階層化               |            |
| 互動   | 民主                         | 分權 <sup>180</sup> 及決策<br>參與        | 工作分工        | 公共財與<br>所有權 | 多元論與社<br>群論                |            |
| 合作類型 | Cooperation <sup>181</sup> | Coordination <sup>182</sup>        | Integration | Partnership | Association <sup>183</sup> |            |

<sup>177</sup> 政治與政策觀點下的合作（the political and policy view of collaboration），其強調非由國家或行政機關所控制、監督的合作，都將難以持續；其期待政治家、行政官僚在啟動並執行合作事務方面，擔任重要的角色；為保有合作，國家必須採取策略性政策決定，用以向其他社會參與者展現分享權力以達成集體目標的意願；但這點卻也是「政治-政策途徑」（politics-policy approach）最爲人所質疑的主張，因為假定政治家爲了合作而樂於分享權力，乃是不切實際的想法（Vigoda-Gadot, 2003: 15）。

<sup>178</sup> 組織與管理觀點下的合作（the organizational and managerial views of collaboration），對於績效的重視與日遽增，導致公共行政有著顧客取向、師法企業的發展，但亦引發公民被動主義（citizenry passivism），以及對機關缺乏個別責任的疑義；強調如何在公民主動參與角色缺乏的條件下，持續改善政府對公民需求與需要（need and demand）的回應力；在這個部分，將面臨如何培養行政新世代的問題，以回應參與式民主與提升社會公善的挑戰（Vigoda-Gadot, 2003: 18-19）。

<sup>179</sup> 社會與文化觀點下的合作（the social and cultural view of collaboration），其有助於瞭解公共行政實體，以及其內部合作過程；其與政治途徑關係密切，有時被描述爲公共系統的社會政治觀點，或政治文化研究；此觀點下的主要行動者包括個別公民、組織化或非組織化的公民團體、第三部門，以及其他非政府團體；其基本假定包括社群團體如何界定好與壞、成員所持有的規範與信仰、無形的社會規則與行爲法則等；社會學的知識基礎有助於分析公共行政的動態，包括強調領袖與領導精神研究的團體理論，重視公共財之於弱勢團體的公平、公正分配問題，以及公共活動整合的倫理研究，最後則是資訊科技的革新；相較於政治-政策途徑，社會-文化途徑之於合作議題，其聚焦於非政治取向的直接社會參與者；質言之，追求社會本位合作的成功，有賴個別公民、組織化或非組織化的公民團體、第三部門涉入及參與（involvement and participation）的貢獻；這點不同於政治-政策途徑所描述的官僚本位／由上而下模式（bureaucracy-rooted/top-down model）；社會-文化途徑下的合作，起因於民主制度下的委託人，對於政治系統或決策者無法滿足個別公民或團體的需求時，轉而親自在合作過程主動參與、扮演積極的角色，無論是合作議題的倡議、發展或評估等階段；但儘管如此，政府與公共行政的影響力仍不容忽視，因爲其向來比公民團體更具組織性（Vigoda-Gadot, 2003: 15-18）。

<sup>180</sup> 在官僚組織中，分權意指將權力過渡給其他利害關係人，並限制公共機關的權力（Vigoda-Gadot, 2003: 22）。

<sup>181</sup> Cooperation (political) reflects a mutual effort on the assumption that there are close or similar political interests which can be gained through collective action (Vigoda-Gadot, 2003: 22).

<sup>182</sup> Coordination (organizational), integration (work), partnership (business).

資料來源：Vigoda-Gadot, 2003: 21。

「夥伴關係」一詞，涵蓋機關組織間許多不同的關係，包括主動或是被動、依賴的特徵；論者以在孟加拉共和國的研究成果指出，夥伴關係建立的初期階段，應以過程模式為本，在夥伴機關組織間建立主動的關係；而所謂主動的夥伴關係，乃是建立在磋商、論辯、偶發性衝突、不斷嘗試錯誤的學習等持續進行的過程，具有承擔風險的特色，夥伴們的角色及目的，隨時依需求及環境而有所改變；相反地，依賴的夥伴關係則具有照章行事的特徵（blueprint character），在計畫規劃階段便依據比較優勢的嚴謹假定，而有完整的建構（詳見表 3-5）（Lewis, 2000: 260）。

表 3-5：主動型及依賴型夥伴關係的特徵對照

| 主動型夥伴關係                 | 依賴型夥伴關係                        |
|-------------------------|--------------------------------|
| 過程                      | 藍圖、固定時程                        |
| 磋商、變遷的角色                | 依據有關比較優勢的統計假定為基礎，訂定嚴謹的角色       |
| 明確目的、角色與聯結，但仍保有適當變遷的開放性 | 理論上，責任有某些功能區分；但實務上，目的、角色及聯結不明確 |
| 分攤風險                    | 個別利益                           |
| 論辯、異議                   | 共識或辭離崗位                        |
| 學習與資訊交換                 | 溝通不善                           |
| 活動本位／源自實務               | 資源本位／始於獲得經費                    |

資料來源：Lewis, 2000: 260。

儘管政府講求協調與整合並不是新鮮事，其形式、偏好工具、特定問題亦隨時間而改變，但政府機關之間的合作、協調與整合，向來被視為公共行政的主要目標，被稱為“joined up”、“holistic”、“coordinated”、“integrated”；事實上，透過組織工具間的協調以達成追求的協調，乃是長久以來的問題（Perri 6, 2002: 9）。但面臨跨部門治理議題，光是進政府機關間的合作已經不足反應實務的需求。再者，複雜而動態的合作本質導致難以單一理論完全解釋合作過程的所有面向（Menzel, 1987; 轉引自 Imperial, 2005: 285）；而理論建立的主要障礙乃是，研究者們運用不同的合作定義（Wood & Gray, 1991; 轉引自 Imperial, 2005: 286）。Gray（1989: 5）將「合作」（collaboration）定義為「一種過程，對問題持有不同看法的不同陣營，透過它可以探索其間的差異，並尋求超越自身有限視野的可能解決方案」（轉引自 Gray & Wood, 1991）。「合作」意指某一問題領域中的主要利害關係人之間，為該共同領域未來進行共同決策的過程（Gray, 1989: 11）。前述

<sup>183</sup> Association (social) reflects a need for compromises among various social players and the search for mutual interests that can work in behalf of citizens and communities (Vigoda-Gadot, 2003: 22).

定義包含了不同的合作形式，包括部門內（intrasectoral）的問題解決，例如政府機構間或者合資企業間的協力<sup>184</sup>；也可以是包括兩個或更多部門間的跨部門合作（cross-sectoral collaboration），例如企業與政府、政府與企業及非營利組織。

Bardach（1998）以 Moore 於 1996 年的研究為基礎，將合作定義為「任何由兩個或以上的組織所發起的聯合活動，透過共同工作而非獨自奮鬥意圖創造公共價值」。Wood 與 Gray（1991）認為前述互動過程涉及自主團體的理性成員間，使用共享規則、規範或組織結構去行動或做成集體決策（轉引自 Imperial, 2005: 286）。前述定義足以涵蓋政府與非政府組織之間的網絡關係，其描述了合作的重要特性，政治、談判、磋商與妥協成為重要的控制機制，用以區別仰賴市場或層級節制控制機制的組織間活動形式，因為藉此組織仍保有相對地自主性，是基於說服而共事，任何一方仍無法強調彼此，正式權威結構的力量消退，交易的機制傾向社會性，依賴溝通、個人或組織關係、互利與名譽（Lawrence et al., 2002; Powell, 1990; Phillips et al., 2000; 轉引自 Imperial, 2005: 286）。

表 3-6：「合作性公共管理」相關研究一覽表

| 作者                            | 研究重點                                                         |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Provan & Milward (1991, 1995) | 治理結構與產出                                                      |
| Hood et al. (1993)            | 合作的過程模式（process model）說明複雜社會問題的解決                            |
| Bardach (1998)                | 合作領導理論                                                       |
| Mandell (1999)                | 管理形式與工具                                                      |
| McGuire (2000)                | 管理形式                                                         |
| O'Toole & Meier (2001)        | 管理策略與行爲                                                      |
| Agranoff & McGuire (2001)     | 合作網絡管理核心概念                                                   |
| Agranoff & McGuire (2003)     | 合作工具                                                         |
| Koppenjan & Klijin (2004)     | 處理不確定性的管理知識                                                  |
| Agranoff (2006)               | 合作網絡的內部運作分析                                                  |
| Fung (2006)                   | 提出「民主立方體」（the democracy cube）架構，作為公共決策機制的設計空間，用以瞭解公共參與的制度可能性 |
| Cooper et al. (2006)          | 提出公民加入途徑，用以強化「公民為中心的合作公共管理」                                  |

資料來源：增補自 Agranoff, 2006: 63

表 3-6 初步整理合作性公共管理相關文獻的研究重點或成果，幫助吾人瞭解其發展趨勢與研究焦點廣泛程度。但儘管合作性公共管理（或說是合作概念）的

<sup>184</sup> 就理論的源起時間而言，協力理論（theory of cooperation）探討共同工作的一群個體，能達成無法由單一個體所獲致的共同利益；這其實不同於集體行動理論（theory of collective action）（Zeuli, 2004: 52）。

研究日趨重要<sup>185</sup>而完整，論者仍認為過往的研究尚未能克服如下兩個問題，其一係未能說明在網絡或合作當中，公民或民眾所扮演的角色；其二則是公部門、私部門或非營利組織參與者之區別。此外，公共（公民）參與及公民加入未能克服所處的跨部門系絡與制度架構等問題。再者，多數文獻在探討合作網絡與民主的關係時，多以法律為焦點而非民眾。上述有待克服的問題導致至今未有高階理論（higher-order theory）得以協助公共管理者，致力合作治理的設計、執行、評估與制度化等（Bingham & O'Leary, 2006: 161）。「合作性管理過程」（collaborative management process）意指促進或運作多重組織安排，以解決不易或無法由單一組織所解決的問題（Agranoff & McGuire, 2003: 4）。換言之，公共管理網絡的研究焦點超越個體間非正式或組織內網絡，而致力於納入組織間網絡。這是分析單位的提升，也是指研究範圍的擴大，其與社會網絡的不同在於分析單位由個體間關係，提升至透過代表性個體進行組織間關係的研究。

2006年9月，雪城大學（Syracuse University）麥克斯威爾學院（Maxwell School）於華盛頓特區校區舉辦題為「合作性公共管理」（collaborative public management）研討會，緣起於慶祝該學院「分析與衝突解決課程<sup>186</sup>」（Program for the Analysis and Resolution of Conflicts, PARC）的20週年慶，並宣布自2006年秋季班起，將有六個新設研究所課程<sup>187</sup>，專注於合作、磋商、促進與調停（collaboration, negotiation, facilitation, and mediation）等主題。此次研討會結合國際知名期刊，*Public Administration Review (PAR)*於2006年底以專題方式出刊報導該次研討會，*International Public Management Journal (IPMJ)*則將於2007年以比較觀點針對合作性公共管理議題進行專題出版，同時喬治城大學出版社（Georgetown University Press）亦將以合作性公共管理為題，於2007年出版專書（O'Leary et al., 2006）。合作性公共管理係希望透過合作組織<sup>188</sup>的建立，解

---

<sup>185</sup> 在1991年〈應用行為科學期刊〉（*Journal of Applied Behavioral Science*）用了兩期專題介紹合作聯盟（collaborative alliance）及現存理論對合作議題的貢獻與限制，以釐清並擴大吾人對合作現象的認識。共有九篇文章分別應用資源依賴理論（resource dependence theory）、制度經濟學／公司社會績效理論（institutional/corporate social performance theory）、策略管理／社會生態學理論（strategic management/ social ecology theory）、個體經濟學理論（microeconomics theory）、制度／磋商秩序理論（institutional/negotiated order theory）、政治理論（political theory），對於合作與合作聯盟的三項廣泛議題提出解釋，分別為前提要件、過程與結果，所謂前提要件意指有助於產生合作或激勵利害關係人參與的條件，所謂過程意指整個合作發生的經過；此外，前述九篇文章的共同特色乃是，皆對現有理論之於新合作背景的貢獻進行說明，指出其在解釋上的限制，促使理論先行者提供更清晰、深刻地理解或藉此激發新的觀點。研究成果指出沒有任何單一理論觀點為「合作」提供適當的一般理論基礎，但各篇作者皆提出為合作議題建構一般理論的方法（Gray & Wood, 1991）。

<sup>186</sup> 該課程的使命重點在於提升理論與實務在衝突分析、衝突解決、合作解決問題與合作治理等議題的發展（O'Leary et al., 2006）。

<sup>187</sup> 此番變革主因係觀察到科技創新對未來公共行政產生的衝擊，例如網際網路與全球化讓委外議題的發展可能無遠弗屆，權力下放／委任（devolution）可能導致府際間的衝突愈烈，網絡理論所衍生的新構想可能改變政府的職掌，公共管理者逐漸體會到自己不再只是單一組織的領導者，必須致力於跨越組織界線的著急、促進、磋商、調停與合作事物（O'Leary et al., 2006）。

<sup>188</sup> Imperial（2005: 302-307）曾歸納成立合作組織的好處，包括統合並改善在決策與操作層次的合作活動；有助於制度化共同政策與資源承諾，促成穩定互動以強化合作與互惠的規範；創造出

決複雜社會問題。所謂「合作組織」(collaborative organization)，又稱為「次級組織」(second-order organization)，意指由組織群所共同成立的組織，目的在提升合作活動或較廣組織間網絡的治理 (Imperial, 2005: 287)。

沒有一個政府組織有足夠的權威、資源與知識去影響法令或政策內涵；反而是政策必須多元行動者的協同努力；對任何個別行動者或團體而言，要想在政治議程上管理或操縱議題與對策都是困難的 (Bressers et al., 1995; 轉引自 Imperial, 2005: 282)。合作的前提乃是基於個別部門的缺點，合作初期的條件多屬環境條件 (Bingham & O'Leary, 2006: 162)。就公共政策決定而言，合作涉及公民與政府官員間的協同合作，其目的乃是對問題創造全面性的瞭解，並做出較佳的決策 (Wondolleck & Yaffee, 2000)。其不同於傳統參與策略，它讓公民參與早期的政府規劃過程，讓不同的團體、利益能夠面對面進行討論，至少在理論上能夠促成不同利害關係人間擁有平等的決策權 (Weber, 1998; Snow, 2001)。

Salamon (2000: vii) 於《政府工具：導向新治理》(The Tools of Governance: A Guide to the New Governance) 乙書中主張，所謂新治理意指重視以合作的本質去滿足人類的需要，廣泛運用各種行動工具於公、私行動者交織的複雜網絡中，強調合作與賦能而非層級與控制。其實在公共政策與環境衝突解決方案的系絡中，已有豐富的多重團體間磋商研究，以合作網絡解決政策問題的研究約有 30 年的歷史，其涉及跨行政轄區 (across governmental jurisdictions) 與部門 (sectors) 的利害關係人，前者意指各級政府，甚至是國際性的合作網絡<sup>189</sup>，後者意指包括公部門、私部門與非營利部門 (O'Leary & Bingham, 2003; 轉引自 Bingham & O'Leary, 2006: 162)。

有關合作性治理結構的發展，Rosenau (2004) 將治理的結構特色 (structure) 區分為正式、非正式、兩者兼具三種；將過程特色 (process) 依據權威流向二分為單一方向 (unidirectional) 與多元方向 (multidirectional)，進而將治理類型區分為六種 (詳見表 3-7)，其中魔法陣網站治理在結構面向兼具正式與非正式結構安排，在過程面向則強調多元的權威流向，就整體制度安排而言，相當符合合作性公共管理的構想。

---

做成集體決策的討論空間；改善組織間網絡的問題解決能力與共同工作的能力；創造相當的穩定措施，以利操作與決策層次的活動得以長久持續；促成穩定的互動模式，允許網絡成員過組織學習方式瞭解合作的技能；鼓勵網絡成員投資特定相關資產。

<sup>189</sup> 例如為克服美國北邊平原地區重複氾濫的洪水問題，美國聯邦緊急管理局 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 資助「國際減洪提案」(International Flood Mitigation Initiative)，讓美國與加拿大境內的利害關係人得以對區域洪水管理計畫建立共識，共計產生 14 項具體防洪提案，且全面執行當中 (O'Leary et al., 2006)。

表 3-7：治理類型

|             |      | 過程面向                                     |                                                                           |
|-------------|------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
|             |      | 單一方向（垂直或水平）                              | 多元方向（垂直與水平）                                                               |
| 共計包含八類團體或組織 |      |                                          |                                                                           |
| 結構面向        | 正式   | 由上而下的治理<br>（例如：政府、跨國公司、國際政府組織）           | 網絡治理 <sup>190</sup><br>（例如：政府、國際政府組織、非政府組織、國際非政府組織）                       |
|             | 非正式  | 由下而上的治理<br>（例如：群眾、非政府組織、國際非政府組織）         | 肩並肩的治理（side-by-side governance）<br>（例如：非政府組織、國際非政府組織、政府）                  |
|             | 兩者兼具 | 市場模式的治理<br>（例如：政府、國際非政府組織、菁英、市場、群眾、跨國公司） | 魔法陣網站治理（Mobius-web governance）<br>（例如：政府、菁英、群眾、跨國公司、國際政府組織、非政府組織、國際非政府組織） |

資料來源：Rosenau, 2004: 31.

合作規劃（collaborative planning）被視為是一種理想過程，是一種學習與審慎思辯的過程，益於尋求雙贏策略，但需要一位倍受信任與技能成熟的促成者，合作規劃過程必須包含多樣的利害關係人，並建立在互惠及互信的關係，是一個具有資訊流與回饋的網絡（Civic Engagement Center, 2006）。「合作規劃」已成為資訊社會中，具有高度適應力及創造力的決策與行動形式，也就是一種新興的治理形式（Innes & Booher, 2003: 36）。合作途徑的倡導者主張廣泛利益的參與是必須的，因為許多的爭議議題都是複雜而相互關連的，合作途徑有助於達成前述目標，因為參與者將會確認出相互可接受的目的，而分享資訊與互動的過程將會啟發創新的解決方案（轉引自 Margerum, 2002: 179）。

合作規劃<sup>191</sup>逐漸被倡議為規劃實務的一種新典範，因為其有助於對普遍接受的目標產生承諾，並加速承諾的落實。然而，執行合作計畫的長期影響卻很少被評估，論者以澳洲東南昆士蘭管理區域成長的議題<sup>192</sup>為例，採用合作規劃途徑，

<sup>190</sup> 就社群與網絡的主要差異而言，雖然兩者皆假定參與者之間具有一定程度的一致性，但社群模式假定參與者之間具有高度一致性，例如所謂知識社群（epistemic community），其意指具有共同學科或專業背景的社群；網絡模式則假定參與者的互動關係較為形式化，應用於治理過程分析，更突顯出政府不過是眾多行動者之一，政府部門在逐漸分權化或去中心化的治理過程中，與其他行動者共同涉入政策規劃與政策執行的事務之中（謝宗學等譯，2002：45）。

<sup>191</sup> 合作規劃逐漸被學術與實務界認為是規劃實務的一種新典範，其建立在規劃所具有的公共涉入（public involvement）傳統，合作規劃尋求結合主要利害關係人一同克服爭議議題與建立共識，而非僅使用多數法則（轉引自 Margerum, 2002: 179; Healey, 1992; Innes & Booher, 1999a）。

<sup>192</sup> 澳洲東南昆士蘭，於 1990 年發起一個區域規劃過程，名為「東南昆士蘭 2001」（South East Queensland 2001, SEQ 2001）的計畫，由 14 個區域規劃諮詢團體所領導，下設許多委員會與次級委員會進行實際運作與協調，其中少數政府機關單位亦有參與角色，或可將意見提供給各相關委員會，以達意見表示之效；該計畫共花費 4 年的時間完成資料蒐集過程與發展政策白皮書，並將整個區域劃分為四，同時成立四個組織進行分區管理，其組成有民選官員、地方政府執行官員、國家資助的協調員（state-funded coordinator）；該計畫保證採用合作途徑，其目標乃是由所有參與者簽署成立「成長管理區域架構」（Regional Framework for Growth Management, RFGM）；但結果仍遭遇兩項問題，其一為 Pine Rivers Shire Council 基於法規限制過多、不同意規劃的都會成



以六個地方政府個案研究為基礎，其針對共識產生的過程產出進行評估，並評量執行該計畫的長期影響，並提出合作規劃設定的執行架構，強調高品質協議與結構化執行途徑的重要（Margerum, 2002）。

Hult 與 Walcott（1990: 41-48）針對組織決策理論進行文獻檢閱，將治理結構的特徵區分為組織成員與其它行動者的參與形式、專業本質、決策規則、管理衝突的方法、管理不確定性的方法；並提出七種治理結構，其中以學院共識（collegial-consensual）型的治理結構較具合作性公共管理的特點；此外，研究者探討過程價值與治理結構間的關係，以官僚理性、課責、代表性、正當性的主要來源為比較基礎，學院共識型在過程價值的評價，亦滿足合作性公共管理的特點（詳見附錄三、四）。

合作會採取不同的形式，進而在不同階段產生不同的結果；在合作之初，重點在於確認政策問題與可能的解決途徑；在合作中期<sup>193</sup>，重視確認可能選項中的公共偏好，選用適當途徑並執行政策；在合作後期，也可能會採取其它形式來執行政策，這都將取決於所處系絡條件，因為系絡型塑著合作過程與結果（Bingham & O'Leary, 2006: 166）。但不同階段亦有個別的困境，Koontz 等人（2004: 194）以美國俄亥俄州流域團體為研究對象，進行合作性環境管理議題研究時，發現當有更廣泛的利害關係人參與時，該團體的主要成就乃是計畫發展、確認或排定議題的優先性，但同時具有多元利益難以協調，難以維持個別成員持續性的參與等問題；此外，廣泛的參與有助於合作性環境管理也是重要的研究發現，其有益於規劃、籌款募資、獲取所需專業與網絡聯繫，但在對政府施壓方面卻成效不佳，原因乃是大多數人無法貢獻太多的時間與精力；最後建議後續研究應正視合作過程的重要性。合作（collaboration）並不會無緣無故地發生，就好比層級節制組織的運作一樣，它仍需以不同的方式予以管理；合作是一種目的性的關係，在既定的知識、時間、金錢、競爭等限制之下，透過創造或探詢解決方案，以解決問題（Agranoff & McGuire, 2003b: 3-4）。

在美國加州，持續已久的「水管理」（water management）問題，透過「合作對話」<sup>194</sup>（collaborative dialogues）凝聚許多有用的解決之道（Hajer & Wagenaar,

---

長模式，以及新商業中心的設計等問題，拒絕簽署 RFGM，並透過區域協調委員會表示其不同意見；其二則對於成立「區域開放空間系統」（Regional Open Space System, ROSS）有不同意見。最後，RFGM 完成的內容，包括願景宣言、區域綱要計畫、144 項行動提案，16 點目標，其後續執行則由區域協調委會主導，參與者有州內相關部會首長（state ministers）、中央政府參、眾議員（representatives of the Commonwealth government）、地方政府、非政府部門（non-governmental sector）。

<sup>193</sup> 就政策決定階段而言，行政機關應運用各類罕用的機制鼓勵公民涉入，例如成立公民委員會，讓公民與機關代表有面對面磋商的機會；亦可於負責草案規劃的委員會中，安排公民代表的名額，負責委員會運作規則與程序的訂定。此外，在檢閱政策時，權責機關不應僅是對立法機關負責，必須直接向民眾負責，以提升課責的程度，具體作法例如向公民委員會報告、權責機構的首長採直接選舉產生等（Bevir, 2006: 433）。

<sup>194</sup> 「沙加緬度水論壇」（the Sacramento Water Forum）的成立宗旨在於解決加州的水管理問題，其係由環保組織、企業、地方政府、農業代表等利害關係人所組成，其花費了五年的時間在密集的共識建立過程，終於在 1999 年同意有關管理北加州半沙漠地帶有限水源供應的策略與過程（Innes & Booher, 2003: 33）。合作性政策對話（collaborative policy dialogue）不同於政策論述

2003: 2)。在加州，「水論壇」並非唯一的合作決策個案，CALFED 係由超過 19 個以上具有加州水源管轄權的聯邦及州政府機關，以及 12 個以上的利害關係人團體所組成，自 1995 年便開始運作，以解決加州有限及非規律水源供應的管理問題，在 2000 年 CALFED 對於發行兩個全州債券的議題達成共識，最後發行將近 30 億美金的州債券，以支付全新與水相關的基礎建設及環境復育所需的經費 (Innes & Booher, 2003: 34)。

「合作性公共管理」議題日漸重要，例如為紐約曼哈頓下城 (downtown/lower Manhattan) 在 2001 年 911 攻擊之後如何重建的問題，由非營利組織---Americaspeaks 所舉辦的「21 世紀城鎮會議」(21<sup>st</sup> Century Town Meetings)，匯集千人以上的民眾與決策者進行冗長地面對面溝通討論；美國加州首府所在地沙加緬度郡 (Sacramento county)，面臨人口激增所帶來的交通與空氣品質等問題，政府官員提出「沙加緬度交通運輸與空氣品質合作專案」，由「合作政策加州研究中心」(California Center for Collaborative Policy) 所執行，總計匯集 48 個企業、政府、相關利益團體，參與該計畫的設計與執行；在美國奧瑞岡州，針對風力發電廠的設置問題，州政府與郡政府之間合作加速許可程序，透過與各級政府、私有企業、地方居民、倡議組織的協調，提出社區層次合作過程 (community-level collaborative process)，召集具有多樣性成員特色的團隊，進行共識建立的過程，以達成經濟、環保與社區目標；另外在威斯康辛州，為了保護瀕臨絕種的蝴蝶等物種，自然資源部發起全州棲息地保育計畫，該計畫係由環保主義者、公用事業公司代表、林產行業領袖、各級政府官員組成的團隊所合作擬定；加州舊金山政府為復育灣區生態健康並改善水資源管理，發起「CALFED Bay-Delta Program」，涉入組織共計有 15 個州及聯邦機構，2000 位以上的居民，共同致力於發展合作協議，是美國最大的生態復育專案 (O'Leary et al., 2006)。

Imperial (2005: 289-302) 以 Kiser 與 Ostrom 於 1982 年所提出的 *The Three Worlds of Action* 為基礎，進一步提出「合作行動架構的層次」(the levels of collaborative action framework, LCAF)，用以概念化不同的合作活動及其關係，而非僅探討影響個別決策者的規則為何；前述合作行動架構區分為操作層次 (operational level)<sup>195</sup>、決策層次 (policy making level)<sup>196</sup> 與制度層次 (institutional

---

(policy discourse)，並非適用於所有政策條件，對於較大規模的複雜政策議題，其仍屬實驗階段；合作對話的發生條件必須是政策參與團體之間，皆齊力嘗試解決問題 (Innes and Booher, 2003: 36)。

<sup>195</sup> 在 Kiser 與 Ostrom 的研究中，其意指組織在憲制與集體行動世界所創造的規則結構中，所採取的行動；但有別於此，Imperial 指出組織通常會選擇一同工作，因為獨力完成任務是困難且幾乎不可能的，同時藉由聯合行動將可能創造更大的公共價值。具體而言，操作層次的合作活動呈現多樣性，大多數是政府服務傳遞，以流域政策為例，包含改善環境條件、教育民眾與決策者、監測與執行相關計畫等。

<sup>196</sup> 這個層次好比是 Kiser 與 Ostrom 研究中的集體選擇層次，強調個體或集體決策活動影響了操作層次活動。透過改善行動者間的溝通、協調行動與整合政策，進而達成集體目標，這個層次的活動便具有領航的功能。具體而言，其活動類別包括知識分享、資源分享、發展共同政策、規則與社會規範。

level)<sup>197</sup>，係針對六個流域管理計畫進行跨案例比較分析，檢驗上述計畫如何在其問題解決能力消逝之際，使用「合作」改善其治理網絡，結論並強調很少組織能獨力完成其使命。

此外，Hood 等人（1993）曾以美國中等教育問題為例，探討跨部門合作（cross-sectoral collaborations）共同致力解決複雜跨部門社會問題；文中針對「合作」（collaboration）進行概略的文獻檢閱，並提出「過程模式」（process model）說明合作解決社會問題的影響因素及其產出。Bassett（2006）則以地方經濟發展與土地使用問題研究為例，主張地方政府應該考量採取前瞻作法，致力於合作性規劃過程，讓社群／區（community）參與協定形成過程<sup>198</sup>。簡言之，何謂合作？Gary（1989: 11）認為一般地合作現象，被定義為「就特定問題領域的未來，共同決策的過程」。

## 二、發展合作工具

因為治理的議題已朝向跨部門（cross-sectoral）、多重議題（multi-issue）與多層治理過程（multi-leveled governance processes）發展（Irazábal & Eggebraten, 2007/1/18），在如此複雜的治理結構中，如何讓治理達到適當參與的數量與多樣性，乃是合作工具與治理結構安排思考的主要問題。Leach（2002: 646）曾將合作性團體稱為利害關係人夥伴關係（stakeholder partnership），其意指由私有利益團體、地方公共機構、州與聯邦機構代表所組成，在廣義的議題領域之內商討公共政策。簡言之，這樣的合作努力包含的利害關係人有政府機構與非政府機構代表，後者又區分為一般公民、非政府組織成員與產業代表。

南加州大學 Civic Engagement Center（2006）的研究成果指出，採用合作／網絡／聯盟等機制的的原因，係鑑於既存權威結構的重組彈性有限，在既存功能與行政轄區分工及資訊管道之外，尋求跨機構活動的整合，利用其它部門的比較優勢，以處理定義不清又缺乏解決方案的複雜問題（交通、遊民問題）、相互連結的問題（流域問題、生態多樣性問題）。

就實務而言，要能落實治理觀點的主張，仍必須掌握充分的資源，並得到相

---

<sup>197</sup> 類似 Kiser 與 Ostrom 研究中的憲制層次（constitutional level），此層次的活動影響前兩項層次內的活動，主要活動包括發展新的合作組織、建立共同政策。例如在跨案例比較研究中發現，流域管理在制度層次的主要活動包括形成共同政策、規則、規範、實務、行政程序與過程，發展合作組織。

<sup>198</sup> 研究者以 1984 年密西根州議會通過的第 425 號公共法<sup>198</sup>（Michigan's Public Act (P.A.) 425）-- 「有條件的土地轉讓法」（the Conditional Land Transfer Act）為例，運用問卷調查法，瞭解全州各地方政府是否善用該法，致力於促進合作與參與。該法的主要內容乃是「允許地方政府與其他組織（units）簽訂協定，轉讓一定時間的土地管轄權，致力於經濟發展目的」。該研究結果指出，受訪者認為是法（P.A. 425）是正面地附加替選方案（viewed positively as an alternative to annexation）。但儘管受訪者認為依據該法提供簽訂協定，是有助於促進合作，大多數的地方政府並沒有土地管理的制度化正式結構。土地使用規劃在擬簽訂 P.A. 425 協定決策過程中扮演微弱的角色。據此作者主張地方政府應該考量採取前瞻作法，致力於合作性規劃過程，讓社群／區（community）參與經濟發展與土地使用的目標（Bassett, 2006）。

關團體的支援<sup>199</sup>，Peters 與 Pierre（1998: 225）認為要實踐治理的構想，必須掌握四項要點，分別為網絡的重要性：伴隨政府政府職能的消退，其統治的合法性已逐漸喪失，是以資訊的控制、結構的執行開始由私部門所主導，決定政策、型塑網絡；統治角色由控制轉變為影響：一改傳統政府以控制為手段，治理所講求的乃是影響，政府在此的角色，只是網絡中的一份子，各成員透過影響力達成政策的決定；公、私資源的共用：網絡概念形成之後，所強調的乃是合夥關係，允許私部門進駐到公的領域當中，取而代之的是許多的準政府組織（Quangos）、混合式組織（hybrid organizations）、非政府組織（NGOs）及非營利組織（NPOs），進而產生公、私資源的混雜共用。除此之外，論者亦強調工具使用的多樣性：透過公私合夥關係的使用，在政府的治理架構之下，去發展多種手段替選方案，以做成決策及執行政策。換言之，當合作組織構思任何合作工具時，當可參考前述五項要點，衡量該項工具的適當性。

Agranoff（2006: 56）在探討合作性公共管理形式時，提出由正式機制所公認的網絡作為選項，並探討該類型網絡之組成與管理問題，例如簽訂府際間協議（intergovernmental agreement）或者其它法律行動；也可以是未被公認的狀態，例如在法律上不具正式地位，但卻具有永久性及使命導向。這裡所談論的網絡，不同於社會網絡（研究社會關係所連結的節點），而是指組織間的網絡。公共管理網絡與社會網絡相同之處在於強調合作關連，它不僅由不同組織的代表所組成，同時也是超越分析模式，公共管理網絡才是真正的公共實體。

南加州大學 Civic Engagement Center（2006）以美國經驗提出四種合作網絡類型<sup>200</sup>，其中社群能力建立網絡（Community Capacity Building Networks）雖不若服務執行網絡具有正式基礎，但係由社區發展公司（Community development corporations, CDCs）與政府、企業與非營利組織合夥，經費上相當仰賴聯邦補助，

---

<sup>199</sup> 加州公共政策研究所（Public Policy Institute of California）在一份有關「加州區域性合作決策架構要素」（Elements of a framework for Collaborative Regional Decision-Making in California）的報告指出，區域性規劃架構要素包括「政策選項、計畫選項與資源」等三大要項（[http://www.ppic.org/content/pubs/op/OP\\_901MTOPTOP.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/op/OP_901MTOPTOP.pdf)，檢索於 2005/12/23）。

<sup>200</sup> 四項合作網絡類型，分別為服務執行網絡（Service Implementation Networks），透過契約安排讓政府、企業與非營利組織相互連結，以提供特定服務，例如健康或人力服務提供等，是層級節制組織的影子網絡；資訊散佈網絡（Information Diffusion Networks），常應用於防災準備系統的描述；問題解決網絡（Problem Solving Networks），可用於描述野外火災的救災網絡等；社群能力建立網絡（Community Capacity Building Networks），由社區發展公司（Community development corporations, CDCs）與政府、企業與非營利組織合夥（Civic Engagement Center, 2006）。Milward 與 Keith（2006: 6）討論四項公共管理網絡時，區分為「服務執行網絡」（service implementation networks）意指接受政府資金，代為向顧客提供服務，合作對這類網絡至關重要，因為該網絡以服務合產為本，通常為老年人、家庭福利或心理疾病等弱勢對象或議題提供服務；「資訊傳播網絡」（information diffusion network），其主要目的是跨越部門界線分享資訊，以針對地震、森林大火、颶風等高度不確定性的問題，進行預防與及早的準備；「問題解決網絡」（problem solving network）通常衍生自資訊傳播網絡，針對新近問題（proximate problem）提出解決之道，組織間合作關係（cooperative relationship）孕育而生；「社群（區）能力建立網絡」（community capacity building network），以建立社會資本為目的，提升回應當前或未來各類問題的能力，其有助地方政府在面對新興問題與挑戰時，提出更具彈性與回應力的作法。

但並非以市場交易或行政命令為合作基礎，而是仰賴互惠互利的關係發展出社會資本，可用以經濟發展、毒品濫用、改善健康議題為例。

就公共參與<sup>201</sup>實施步驟而言，依序要考量的問題分別為「決定公共涉入<sup>202</sup>的程度」、「定義參與團體與個人」、「與民眾分享決策權威」、「選用追尋公共涉入的技術」、「與公民建立堅強的關係」等五個步驟（Thomas, 1995）。

一般而言，公共參與技術區分為告知民眾資訊的技術、獲取民眾意見的技術；將公共會議（public meeting）的技術，區分為設計社區座談會、發展互動會議、促成的社區座談會、決定會議後勤事務等類別；另提出一般目的技術，包括諮詢團體、進行面談、媒體互動、公共評論分析、公共參與評估、運用公共參與顧問等（Creighton, 2005）。在真實對話的情境中，促談者必須管理對話以讓參與者感到自在舒適與安全，進而暢談心中的不同意見；這種共同事實發覺（joint fact finding）乃是在確保所有參與者同意問題的本質及其相關影響條件時所不可或缺的（Innes & Booher, 2003: 37）。Agranoff（2006: 57-63）認為處理複雜公共問題的制度安排總是較為鬆散，可應用如下六種方式產生共識，分別為團體討論或交互概念、敏感議題或急切需求的政治磋商、技術或預先建立規則與格式的直接應用、應用預先建立的制式程序、資料導向的決定或協議、決策前模擬或電子軟體與其它技術的運用。對於合作關係的安排，Kagan（1993）依據實務的作為區分四個層次，分別為政策中心整合（policy-centered integration），例如委員會、政策諮詢會、綜合補助款等府際間的作為；組織中心整合（organization-centered integration），例如組織重整、聯邦、州與其他地方政府之間為改善並分享資訊並執行既存計畫所創造或統整的「保護傘機構」（umbrella agencies）；計畫中心整合（program-centered integration），例如聯合辦公（colocation）、聯合資訊系統、人事整合、共同規劃或資金，專注於改變現有計畫的範圍與執行；客戶中心整合（client-centered integration），專注於為個別客戶等所做的服務協調。歸納文獻指出地方政府促進公民參與的機制，包括重建與強化村里民大會的功能；政策說明會與公聽會之落實；運用資訊科技建構地方公民參與網絡，這部分含括電子民意信箱、線上公共諮商<sup>203</sup>、網路公聽會；運用公民投票解決政策爭議等（許立一，

<sup>201</sup> 所謂新公民涉入（new public involvement）或公民參與，其與傳統公民涉入的差異主要有兩個面向，其一為民眾的角色由不得參與決策，轉變為參與決策與執行；其二為適用議題由權力菁英的偏好，轉變為廣泛的議題，例如以成立公民諮詢委員會協助環境保護署，將聯邦政府規範的水品質標準落實於地方政府，又如舉辦一系列的公共會議（public meeting）以決定市政府如何運用聯邦社區發展補助款，或如何調停對興建新的公有住宅的爭議等（Thomas, 1995: 4-5）。

<sup>202</sup> 就公共涉入而言，對決策品質的威脅主要是扭曲（distortion），其形式包括基於民眾的挑戰，而忽略了專業或科學地品質標準；公民參與可能增加決策的成本；公共涉入有礙於創新；為特定民眾謀求特殊利益，將導致對廣泛公共利益的忽略；僅是增加公共涉入的參與團體或組織，謀求特定的利益，而不鼓勵任何追求公共利益的新倡議，將使政府過程日趨割裂化（Thomas, 1995: 28-29）。公共涉入的論據假定更多公民的涉入，將導致民意在行政過程有較佳的呈現；但實際上，許多場域的參與通常不具代表性，參與者通常具有較高社會經濟地位，教育程度較高、收入較為豐富（轉引自 Thomas, 1995: 25）。新型態的公共涉入也難免除上述問題，而尋求改善公共涉入代表性的技術，將耗費公共管理者更多時間與成本。

<sup>203</sup> 所謂「線上公共諮商」是一種政府與民眾間透過網路所進行的公共辯論，辯論結果可用作政府施政與決策之參考（許立一，2004：86）。

2004：85-90)。

Thomas (1995) 則認為公共涉入技術可依運用的目的性區分為二，其一為納入民眾的參與只為獲取資訊，其二為納入民眾的參與為了建立公共接受度。在運用僅為獲取資訊的公共涉入技術時，通常需滿足最少時間需求，以及將民眾視為個體而非團體等兩項原則，論者依據研究成果指出有四項技術符合上述目的與應用原則，分別為關鍵聯絡人、公民發起的聯絡 (citizen-initiated contacts)、公民意見調查、新溝通技術 (new communications technologies)；在運用為建立公共接受度的公共涉入技術部分，則與僅為蒐集資訊相反，應將民眾歸納為團體而非個體，並允許與民眾分享決策權威，有三項常用的技術符合上述目的與應用原則，分別為公共會議、諮詢委員會、斡旋 (mediation)；於下分就前述兩類公共涉入技術，介紹其內涵、優缺點與運用時機 (表 3-8)。

表 3-8：公共涉入技術比較

| 目的   | 技術類別    | 內涵                             | 優缺點／範例                                                                            | 運用時機                                       |
|------|---------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 獲取資訊 | 關鍵聯絡人   | 僅向少數個人詢問，以溝通特定議題，通常是組織化團體的領袖。  | 缺點：難以判定誰具有公共代言權、資訊真偽、非民主意涵。<br>優點：適用於缺乏正式結構的議題、無須正式規劃與專家、無須分享決策權威。                | 適用於組織化團體，不適用於非組織化團體。                       |
|      | 公民發起的聯絡 | 公民主動向政府機關聯繫，例如要求服務、提出抱怨、進行登記等。 | 缺點：可能無法反映多數意見、提供資料有限、可能成為操作手段。<br>優點：主動涉入、示警作用、獲得較多人的意見、無須考量其意見強度、資料獲取並不昂貴。       | 有益於對既存服務進行密集意見蒐集，不適用於新計畫的評量。               |
|      | 公民意見調查  | 透過電話訪問，獲取民眾資訊，同時無須分享決策權威的方式。   | 缺點：資訊效期有限、難以展現個別意見強度、係為相當不彈性的技術、結果之解釋限制多。<br>優點：可推斷母體意見、展現民意趨勢。                   | 無法確知特定議題的民意時；政策選案明確時；複雜的多重組織化團體與非組織化團體並存時。 |
|      | 新溝通技術   | 泛指基於資訊溝通技術的進步，而衍生超越空間的公共涉入方式。  | 以互動視訊技術讓更多公民得以在自家觀察公共會議的進行，並獲取更多回應意見，例如電子化城鎮會議 (electronic town meetings)，電話語音系統。 | 技術設備普及，以及主導機關認同的環境下。                       |



表 3-8 (續前頁)

| 目的      | 技術類別                | 內涵                                 | 優缺點／範例                                                                                             | 運用時機                                      |
|---------|---------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 建立公共接受度 | 公共會議 <sup>204</sup> | 以正式程序進行公民涉入，通常有法令要求或專案要求為依據，例如公聽會。 | 批評：意見不具代表性、發言時間有限、對政府決策不具影響。<br>反駁：有效區隔公聽會與公共會議，採用新的涉入程序，將能達成代表性與有效涉入的要求。                          | 希望達到雙向溝通時；期待公民意見影響決策時。                    |
|         | 諮詢委員會               | 係由各利益團體代表所組成，並未向所有人開放，屬於共和形式的涉入。   | 缺點：建議可能與機關目標不符、委員可能無法全勤出席、代表性被質疑。<br>優點：適用涉及多個利益團體的議題、諮詢委員頭銜有助鼓勵正向代表行為、有助於建立公共接受度。                 | 當委員會成員至少包括公民團體在內，兩個以上的組織化團體時；願意分享實質決策權威時。 |
|         | 斡旋 <sup>205</sup>   | 以第三者團體做為專業的斡旋者，透過仲裁尋求解決方案。         | 與促成 (facilitation) 有所不同，斡旋應用於衝突過後的僵局，而非決策過程的初期，斡旋有著特定目標，在過程被賦予較強控制力；但兩者皆以第三者中立團體做為干預手段，但其並不享有決策權威。 | 適用於與兩個以上非政府團體衝突，且權力相當時。                   |

資料來源：Thomas, 1995: 93-135。

Agranoff (2006: 57-63) 研究合作網絡時指出，其結構與非營利組織相似，多數由全體會員機關代表選舉組成理事會或議會 (council or board) 進行領導，通常會保留席位給政府、非營利組織、區域機構、大學研究單位，但他們多數的職掌不超乎策略規劃、最後同意權行使等，亦即未涉及政策規劃過程；合作網絡的日常職掌係由常設委員會或短期工作團隊所負責。

Harmon 等人 (1986:311-2) 研究公共行政組織的決策規則，認為除了層級節制的方式之外，尚有投票、契約、交易與共識等方式，所謂投票規則就是多數決決定的民主規則，契約則意指所有參與者志願性達成具有約束力的決定，交易則意指一個類似市場的規則，參與者在其中彼此交易或使用非人稱的交易媒介，以達成非強制性的決定，而所謂共識意指人們綜合各種不同的觀點，以達成相互間都能接受或至少可忍受的決定，同時每個人的利益都能兼顧。而所謂共識性的決策規則，作為一種社會過程，共識意指同意乃是暫時與經常演化的，並不是固

<sup>204</sup> 公共會議可將出席者區分為數個「焦點團體」(focus groups)，隨後將各組討論結果向整體公共會議報告，上述作法亦被稱為「工作坊技術」(workshop technique)；論者引述美國喬治亞州 Savannah-Chatham 郡立學校每年舉辦「社區優先工作坊」(Community Priorities Workshop) 為例，為期一天的工作坊，邀請教師、學生、家長、企業、政府、社區領袖等共同參與討論各地區學校下年度發展的優先重點，會議前半進行分組焦點團體討論，後半則進行整體會議，共同為來年提出 5~6 個主要發展目標；作為產生決策的機制時，公共會議顯得過於龐大，必須解決審慎、代表性與迅速等問題 (Thomas, 1995: 116-19)。

<sup>205</sup> 論者研究成果指出，在公共涉入對解決方案產生爭議時，與民眾斡旋成為有效的干預技術選項，其功效包括提供達成協議的可能性，斡旋產生較佳品質的決策，提高最終決策被執行的可能性；但卻成本昂貴 (Thomas, 1995: 129-30)。

定且具有像契約一樣的約束力，此外構成共識的基礎乃是對社會過程的承諾，此社會過程的特徵是信任與真誠的溝通，同時共識也預設參與者有意願針認真思考彼此面臨的共同問題及個人利害關係。

為說明合作議題的複雜程度，Agranoff (2006: 57-63) 以權力團體的組成架構提出說明，其指出通常一個合作網絡中存在所謂的「主事者」(champion)，例如組織並維繫網絡存在的公共機構首長或非營利組織執行長；「政治核心」(political core)，通常由最初參與的機關首長與非營利組織執行長等組成；「技術核心」(technical core)，由最初的工作團隊或委員會成員所組成，對特定主題有深入的瞭解者；以及「受薪成員」。

管理主義者認為公共涉入有害管理績效，因為公共涉入必須耗費更多時間，需要滿足更多人的需求，不滿者可能阻礙政策的執行，有時僅是情緒的宣洩 (emotionally draining) (Thomas, 1995: 27)。相反地，Agranoff (2006: 57-63) 在探討合作議題時，認為多數文獻較少強調成本，而多重視合作努力所帶來的利益；但實務上多數機關管理者在合作的過程卻經常本於保護自主性<sup>206</sup>，而付出更多的成本<sup>207</sup>。

Sørensen 與 Torfing (2005) 以 Kooiman 於 1993 年提出的共同治理為基礎，將其定義為透過形塑自我管制治理網絡的運作規則，以達到其管制目的的努力；並提及判斷治理網絡是否具有民主根基，可經由如下四點做出判斷，分別為「是否由民選政治人物控制」、「成員的代表是否以參與團體或組織為基礎」、「是否向特定地區公民負責」、「是否遵循特定民主行為的規則」。但作者針對其第一點提出兩點修正其主張，分別為強調以共同合作作為一系列的治理技術，取代政治的控制技術；以專業取代政治控制。

Phillips (2003: 21-22) 歸納文獻指出五項要點作為政府與其他部門間關係的要素，分別為「相互期待」，包括共享願景、共同瞭解、一致的期待等，用以避免緊張關係，形成具有建設性的關係，例如簽訂架構性協議；「公共政策參與及對話」，志願組織是公民的集合體，作為公民精神發揮與行動的媒介，從決策觀點來看，其乃是獲取計畫相關社群知識的重要來源，也是促進參與組織及公民就政策議題進行對話的有效能機制，例如透過公民論壇彙整意見、促進溝通；就「課責」而言，志願部門與政府之間的關係，必須在自主性與相互依賴之間取得平衡，以確保課責體制對民眾保有透明度；「支援與能力建立」，為維繫志願組織在公民精神、民主、社會資本、服務提供等方面的貢獻，政府應建構永續條件以利其存在；就「服務提供」而言，意指透過契約簽訂以承攬服務提供所建立的關係。

<sup>206</sup> 基於如下幾點理由支持保有自主性，分別為因為他們認為機關管理者懂得最多，應由其主導使命追尋與計畫，失去自主性就是失去對機關的控制，人們總是認為失去比獲得珍貴，自主性可減少不確定性 (Thomas, 2003: 33-34; 轉引自 Agranoff, 2006: 62)。

<sup>207</sup> 除此之外，其實一般的合作成本包括權責機關付出更多時間與機會的成本，以非層級、多重組織處理合作議題，拖長了決策過程，付出更多時間與能量成本，運用組織權力或保有權力導致協議難以達成所衍生的成本，網絡的吸引力係以共識為基礎、避險決策議程，暗藏資源或不願貢獻所需資源導致的成本，克服公共政策的立法層面障礙 (Agranoff, 2006: 62)。



### 三、合作治理的維繫

在探討合作治理維繫的議題時，Vigoda-Gadot (2003: 1) 曾以「折斷樹枝／筷子」的典故為例，說明合作的重要性與功效。強調為解決行政系統所面臨的新社會問題，加上政府活動與責任內涵的巨大變遷，衍生公民精神意義的革新，以及重新定義公民、私人公司、第三部門／志願組織、媒體、學術界等角色的需求，必須增加所有社會團體之間的合作與資訊及知識分享。此外，Agranoff (2006: 57-63) 認為棘手政策問題 (wicked policy problem) 致使公共管理者必須納入其他層級政府或非政府組織，進行合作管理網絡的運作，但如何維持相關合作參與者的加入，光憑社會目標或內在合作美德，不足以確保合作的持續。Agranoff (2006: 57-63) 曾提出十項建議<sup>208</sup>作為公共管理者在操作合作網絡時的參考；其中強調網絡並非合作管理的唯一工具，合作網絡僅改變國家的少部分界線，並未取代官僚組織。

就合作規劃執行的意涵而言，作者以公共政策執行相關理論為基礎，區分協議品質與執行結構分述其要點，就前者而言，包括清晰的目標（避免使用過多行話與模糊性用詞於協議當中）、堅實理論支持干預的作為、規劃目標整合了其它目標與議題、獲得民眾與利害關係人的支持、適當的執行結構（促進最大化的互動，而非層級節制與控制為主的結構）；就後者而言，合作規劃的執行過程呈現經常調整、適應、資訊分享、衝突解決等狀況，況且執行結構必須納入適當層級的決策者，同時必須具備管理與促進的技能 (Margerum, 2002: 186-191)。依據前述內涵，作者提出評估合作規劃計畫執行的架構<sup>209</sup> (Framework for evaluating

<sup>208</sup> Agranoff (2006: 57-63) 指出十項操作合作網絡的建議，分別為「網絡並非合作管理的唯一工具」，透過機構間協議、補助、契約，甚或非正式契約等，皆為合作管理的工具之一。公共管理者持續以層級節制方式完成其執掌，例如跨界管理者或專案負責人的存續，因為其大部分的工作在於處理合作 (collaboration) 議題。合作活動的成功與持續有賴具體誘因，而「網絡參與具有其優勢」，足以吸引忙碌的行政官員涉入，例如參與者獲得附加價值、利益可推延至各參與機關、集體處理技術得有共識過程獲得、將產生具體結論等。網絡與組織的概念不同，但也並非完全不同。「網絡的結構與非營利組織相似」，而非非常態的大型官僚組織。各類政策與計畫調整並非完全係網絡之產物，亦即形成政策與計畫並非所有網絡的必然功能，但在解決惱人的跨機構間問題之外，合作網絡亦可產生許多公共價值。合作決議或協議乃是特定相互學習或調整類型的產物，多數的網絡並非真正負責決策，亦少有議會程序等規範，主要地作用在透過審議的過程尋求同意／共識而非決定；在合作實體內，決定與同意必須以共識為基礎，所有參與者被視為夥伴，而政府官員不具最終法律權威，也沒有控制所有的技術資訊，權威是所有利害關係人所共享的，而合作方案的執行也是共同承擔的；合作性決策 (collaborative decision making) 與協議重視共識而非提議或投票等議會程序，係一種共同學習 (joint learning) 的過程，導向為新的可能創造集體權力 (collective power)。各種合作網絡中最特殊的合作活動被證實為公部門的知識管理。儘管合作精神與調和的氣氛存在於合作的努力中，但合作網絡仍難以避免衝突與權力議題，當合作管理具有共同學習、共識、相互調適取向等特色時，該團體被認為是和諧且愉快共事的，作者更以河流保育團體與新建橋樑為例，說明合作團體並非總是和諧的。合作網絡同時有成本與利益的考量，對合作網絡的多數管理者而言，所謂成本意指放棄自身機關的權威、勢力範圍、資源。網絡僅改變國家的少部分界線，並未取代官僚組織，特別是當論及政策決定時，公共機關通常是做出最後決議者；而在涉及執行的個案中，它通常就是執行機關；在公共管理網絡中，政府機關通常是核心行動者，難以被邊緣化；許多網絡之外的合作努力通常受限於政府更多，例如非營利組織受限於對補助的期待、契約的許可、貸款情況等。

<sup>209</sup> 該架構的評估標準，係修改自 Mazmanian 與 Sabatier 於 1983 年發表的《執行與公共政策》

collaborative plan implementation)，詳見表 3-9。

表 3-9：評估合作規劃計畫執行的架構表

| 共識建立 & 爭議解決 | 合作規劃架構評估要點                                                |
|-------------|-----------------------------------------------------------|
| 高品質協議       | 協議為解決目的衝突，提供清楚標準與過程。                                      |
|             | 同意的行動經過理論確認其因果因素的檢驗。                                      |
|             | 目標整合自其它重疊目標，並考量社會經濟變遷。                                    |
|             | 協議受利害關係人、政治領袖與民眾的支持。                                      |
| 執行結構        | 執行結構可極大化執行者的績效，同時維護合作互動。其特點包括：結構安排是否有助於促進協調？是否納入適當層級的決策者？ |
|             | 領導者具備管理、政治與促進（facilitation）的技能。                           |

資料來源：Margerum, 2002: 189。

Gray (1989: 11) 認為合作的成功要點，包括提升利害關係人間的共享願景，成熟問題的解決，解決利害關係人間的衝突等。Imperial (2005: 302-307) 亦曾歸納成立合作組織的限制與挑戰，分別為如何克服合作惰性，耗費大量時間與努力去建立關係與信任；尋覓成立組織所需資源；經歷嘗試錯誤的成長過程，適應並回應環境的變遷；如何避免資源的競爭，讓組織間發生勢力範圍的競賽；共同政策一旦確立後可能調整不易，因為參與者可能不願對引人爭議的議題重新磋商。Fung (2006: 72) 參與機制運用隨機選樣甚或僅納入一般利害關係人，都足以加強政治平等。

Kirlin (1996) 在探討公共行政面臨的問題時，提及瞭解非政府形式集體行動所扮演的角色，以及如何能保護並培育非政府形式集體行動所欲扮演的角色，乃是公共行政所面臨七項大問題之一。面對以跨部門合作方式去解決社會問題日趨普遍的現象，那麼如何評量形成跨部門合作的可能，Gray (1989) 認為在問題／設定階段 (problem-setting phase，亦即前提要件階段)，必須解決下列六項議題，分別為必須為源自相互依賴而產生的問題，提出共同的定義；以組織利益及信任條件為基礎，建立合作的承諾；確認合作的利害關係人；接受利害關係人的正當性；確立召集人；確認推展合作所需資源的可得性。Logsdon<sup>210</sup> (1991) 則探討兩個影響組織參與意願的因素，分別為組織基本利益、察覺在構思解決方案時與其它團體間的相互依賴程度，單是滿足前述兩個因素之一，組織仍不會參與集體社會問題的解決，因為可能未察覺相互依賴性的存在，或者樂於擔任搭便車

(Implementation and Public Policy) 乙書中，提及何謂高品質協議的研究成果。

<sup>210</sup> 作者並定義兩種趨向合作形式的發展模式，分別為從相互依賴移動至利益，從利益移動至相互依賴。並採取兩個成功的跨部門合作個案研究，其一關乎改善區域通運輸系統，其二為地下化學儲存槽創造第一個全面性規定 (Logsdon, 1991)。

者的角色。換言之，組織是否加入跨部門社會問題解決合作的選項有 4 種，分別為忽略而不加入、繼續搭便車、仰賴個別回應或參與合作（詳見圖 3-1）。此外，為瞭解當代社會治理議題，Kooiman（2003: 20-24）的主要分析工具係將社會互動區分為不同類型（例如：阻礙、相互影響、干擾<sup>211</sup>），統理行動者可以選擇不同的互動類型去參與意圖層次的統理互動，便藉此形成了治理型式的結構特色。

|                                           |   | 察覺與其它團體的相互依賴性                    |                            |
|-------------------------------------------|---|----------------------------------|----------------------------|
|                                           |   | 低                                | 高                          |
| 的<br>潛<br>在<br>參<br>與<br>者<br>的<br>利<br>益 | 低 | 忽略 <sup>212</sup> (neglect)<br>1 | 搭便車者問題 <sup>213</sup><br>2 |
|                                           | 高 | 仰賴個別回應 <sup>214</sup><br>3       | 可能合作 <sup>215</sup><br>4   |

圖 3-1：組織參與跨部門社會問題解決合作的前提要件分析  
資料來源：Logsdon, 1991: 27。

對於哪種程度的參與才是適當的問題？作者認為或許在決策過程保持較低程度，仍能僥倖成功，但這將導致執行階段的困難，因為反對者的意見，以及對決策過程缺乏正當性的爭議（Creighton, 2005: 12）。對於合作規劃而言，重要的議題乃是如何有效的執行？Innes 與 Booher（1999a）主張規劃過程遵循建立共識的模式，可能達成高品質產出；Moote 等人（1997）認為提供一個社會審慎思辯（social deliberation）的論壇，並無法確保決定是否會被接受，也無法是否可解

<sup>211</sup> 所謂阻礙（interference）意指形成初步社會過程的互動，是最不組織化的社會互動，作者將其運用於國家、市場與社會間互動的事件，其互動模式決定於社會互動中阻礙程度的不同，進行部門間的比較，將對結構條件與文化傳統的初步互動過程知識有所貢獻，此外，作者認為阻礙乃是「自我治理」（self-governance）的主要社會互動表現之一；相互影響（interplay）可被視為典型的水平特徵，原則上沒有正式權威、主宰或臣屬關係的存在，其目標的達成有賴集體加入的行動者，而非依賴的行動，並建立在平等的基礎之上，被視為是「共同治理」（co-governance）的社會互動表現，就治理觀點而言，個體間的互動雖然有趣，但團體、組織或其它實體間的水平互動卻更為重要，特別是不同實體間對整體目標的差異；干預（intervention）是最為正式化的社會互動，直接行使正式的影響力但通常有其附帶條件，任一部門皆可能運用干預進行社會互動，但以公部門最為凸顯，例如多如牛毛的法規，此外作者將其視為「層級治理」（hierarchical governance）的社會互動表現（Kooiman, 2003: 20-24）。

<sup>212</sup> 第一象限中代表相互依賴與潛在利益皆低，在上述條件下，多數組織不太關心社會議題，這是多數組織對社會議題起初反應的典型，認為社會問題並未對自身造成立即的影響，況且政府應能妥善解決上述問題，作者認為此象限中任何合作的嘗試都將注定失敗。

<sup>213</sup> 第二象限中代表相互依賴高，但潛在利益低，在此類條件下，社會問題始終無法獲得最佳的解決，因為缺乏所有利害關係人共同加入行動，但整體而言仍保有低程度的承諾。儘管社會問題仍不足以激勵全面的參與，搭便車者持續存在。明確地來說，光是察覺醫護依賴仍不足以加速合作。

<sup>214</sup> 第三象限中代表相互依賴低，但潛在利益卻高，在上述條件下，組織認為解決社會問題將可帶來可觀的潛在利益，但卻同時認為其可獨立解決問題，亦可能係基於不願分享權力與資源。

<sup>215</sup> 在第四象限中，相互依賴與潛在利益皆高，在這樣的條件下，組織認同共同解決社會問題的必要性與必然性，此類條件下潛在參與者已浮上台面，皆下來關切的是確認利害關係人、評估其正當性、確認所需資源的可得性等。

決根深蒂固的衝突；其它研究者則指出執行效能的主要影響因素，乃是產出或協議的品質，但爭議的問題是如何將評估標準應用於評量合作規劃（轉引自 Margerum, 2002: 179）。

基於合作規劃與共識建立的成長，權力議題在規劃領域中日顯重要，這種實務趨勢讓許多利害關係人涉入，以長期、面對面討論的方式，對衝突性公共議題產生規劃與政策（Booher & Innes, 2002: 221）。Margerum（2002: 181-182）認為影響合作規劃效能的主因乃是「過程的品質」，於是乎以文獻檢閱為基礎，提出六點評估標準，用以檢視合作過程的品質，前述標準包括是否納入所有利害關係人、是否納入公共參與及涉入、推行過程是否獲得足夠的支持、是見否建立一致同意的問題定義或任務分享、合作過程是否組織化、是否讓參與者共同搜索資訊及創造新的選項、是否透過共識達成協議。



## 第四節 治理結果

就治理結果之衡量而言，本文擇定以正當性、承諾作為衡量標準。主要係因文獻指出治理原則及其在治理結構之落實程度，將反映出利害關係人對特定決策之總體滿意度，以及對組織目標的支持程度。於下分述正當性、承諾之內涵。

### 一、正當性

David Easton 認為政治過程就是為社會進行權威性價值分配的觀點，並根據這項觀點進一步指出，政府最重要的事便如何獲得完全的正當性。有關政治權威的內容，大致可區分為三類主張，「最初政治權威」(primary political authority)，係來自個別公民，是每個政治系統的基礎，與「共識理論」(consent theory) 相關；簡言之，制度係由個體所創造，承諾與順服也是個體的行動，但這樣的政治權威來源也有其缺點，例如對公共事務的意見是善變，第一政治權威對於政府組織行為的影響，主要發生在評量政府的正當性、評量其角色與服務範圍、評量總體政策或個別特定政策；「第二政治權威」(secondary political authority)，與「法律實證主義」(legal positivism) 相似，主要的運作者是民選與非民選的公務員，被賦予維護公民的利益，經常以「治理結構」一詞，來描述在公、私部門當中，有關以政治過程的穩定模式來形塑公共事務行為，簡言之，意指政府的官方體制，但其缺點也是基於治理結構往往不夠明確；「第三政治權威」(tertiary political authority)，附屬於非政府組織與私性公民 (private citizen)，但透過政府法規等，仍受到第二政治權威的限制 (Bozeman, 1987: 66-78)。所謂「正當性」(legitimacy) 是有關組織與公眾之間互動的問題，亦即組織對公共利益的關切 (Bozeman, 1987: 61)。又或者，正當性意指公民與其它政治行動者對決策的總體滿意度，但多數人關注程序的正當性勝於最後的決策結果 (Hult & Walcott, 1990)。至於 Milward 與 Keith (2006: 6-7) 主張之「正當性管理」，對網絡的重要性勝於組織，因為公共組織通常具有法源基礎，但網絡通常僅是協力活動 (cooperative venture)，必須透過持續性地磋商以維護其正當性，特別是對跨越公、私、非營利部門界線的個案而言。

就商業交易屬性的案例而言，其夥伴關係多數被描述為創新、彈性的合作，參與夥伴間有著共享的目標與互信。但作者歸納研究指出，這樣的正面描述導致納稅人承擔高風險、高成本的義務 (obligation)。簡言之，不良長期商業契約的賭注相當高，可能禍延數代公務員、企業經理人與公民。而納稅人與其它利害關人在接獲不完整、不正確甚或誤導性資訊的前提下，面對上述錯誤決策，卻經常被假定要自負其責，同時民眾對政府施政能力也逐漸喪失信心 (Bloomfield, 2006: 401)。

對於企業組織來說，政治正當性並不是那麼重要的議題，因為它的私有性質，讓它在經濟權威的基礎上獨立地運作，政治正當性的問題頂多是影響企業的法律環境。但時至今日，許多的私有非營利組織的出現，卻推翻了前述的觀念，

因為它扮演著公共組織功能。換言之，當前所面臨的正當性問題乃是，政治權威被私部門運用的狀況已不下於政府組織（Bozeman, 1987: 64-65）。況且本文研究之「洛杉磯河整治計畫」，其經過洛杉磯市議會審核通過的內容中，明確提及將建立合力管理局、洛杉磯河整治公司、洛杉磯河基金會作為未來洛杉磯河及其周邊社區整治的管理機構，這些機關組織已完全涵蓋了 Bozeman 所擔憂的範疇。

綜合前述三類權威，Bozeman 提出「三位一體政治權威模式」(triadic model of political authority)，並假定政治權威的影響是獨立於部門之外的，其次，假定政治與經濟權威的影響是不同且分立的。上述模式有助於區分三種不同政治權威間的影響，該模式假定個體係基於最初政治權威而行動，並將決策權委付給公務人員；公務人員制訂法律並形成治理結構以影響組織；無論政府或非政府組織，其組織行為皆受第二政治權威限制，甚或部分的最初政治權威；組織行為亦受治理結構影響，其意指決定權威分配的管道，就好比是一份大家都可接受的順服協定書 (acceptable protocol for compliance)；對部分組織而言，第三政治權威賦予組織在政府的正當性前提下，扮演公共行動者的能力 (Bozeman, 1987: 78-82)。前述模式的主要目標在於，區分三種政治權威；展示各類政治權威的走向 (flow)；說明組織行為如何受到第三政治權威的影響、最初與第二政治權威的限制、治理結構的影響管道 (詳見圖 3-2)。

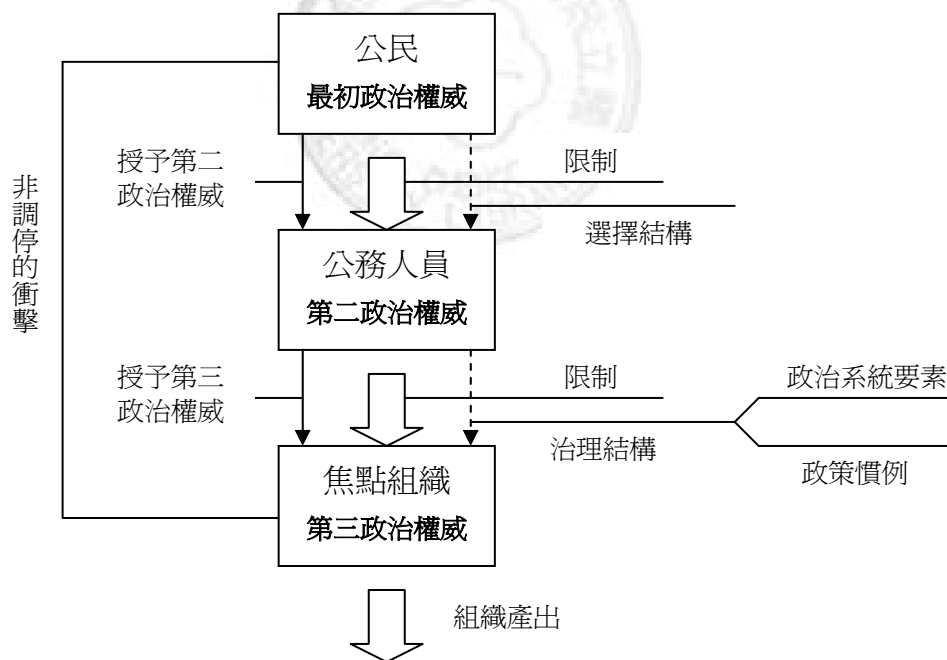


圖 3-2：政治權威對組織行為影響的三位一體模式

資料來源：Bozeman, 1987: 79

除此之外，上述「三位一體模式」指出政治權威在行為主體之間的委託-代理關係，無論第二或第三政治權威，皆係直接或間接來自公民。換言之，論及正當性的來源時，不可否認地應回溯至公民本身。

要解析為何一個組織選擇以夥伴關係而非獨自執行相關活動的原因，必須探討夥伴關係的潛在優點，論者曾以經濟發展政策為例，認為夥伴關係的優點包括資源可得性、效率與效能、正當性(resource availability; effectiveness and efficiency; and legitimacy) (McQuaid, 2000: 19)。上述研究指出，就正當性而言，夥伴關係因直接納入地方社區的參與者，而非透過代議式民主，透過社區參與將可提高政策正當性。

## 二、承諾

Dror (2001: 70-5) 在探討所謂「高品質治理」(high-quality governance) 時，提出十個面向藉以說明其內涵，而強調承諾未來 (future-committed) 乃是上述要點之一<sup>216</sup>，其意涵與影響未來意思相近，但同時兼具回應當前需求與壓力的意義。

就 Milward 與 Keith (2006: 6-7) 主張之「承諾管理」而言，主要挑戰乃是會員組織可能未蒙其利或不足的感覺，網絡管理者必須持續處理揚言或威脅破壞網絡的勢力，並迅速地解決網絡內資源分配不公的感覺或事實，此外網絡管理者所面臨的雙重忠誠 (dual loyalty) 問題，亦可能威脅承諾的維繫，其解決到可透過訓練及共同問題解決運作。

至於何謂承諾？Robertson 與 Tang (1995) 分別透過組織行為與理性選擇理論觀點進行分析，兩種觀點對於承諾的定義大有不同，但均交分析焦點與研究假定投注於集體行動。但在相同點而言，兩者皆強調非正式結構的重要性，產生與維繫承諾的機制。非正式社會機制影響參與者之間的互動模式，以及參與者對集體行動所付出的承諾。

就對承諾概念的界定而言，組織行為理論大多針對組織系統內外的行為進行檢驗，研究的首要焦點為個體的工作態度，以及個體與組織的特性如何形塑前述態度，而此類的研究有區分為兩大重點，Porter 與 Smith 所提出的分析架構最普遍為研究者採用，其將承諾定義為個體對組織的認同與參與，又或者如 O'Reilly 與 Chatman 所說的，承諾意指某人對組織的心理依附感 (psychological attachment)；另一派研究者 Becker 以場邊下注 (side bets) 研究為基礎的主張，認為承諾反映了個體之所以不願意離開組織，是因為許多累積的投資、獎酬或沈澱成本，讓他已經深屬該組織 (is locked into continued membership)。而應用於

---

<sup>216</sup> 除此之外，其內容尚包括道德 (moral)，意指治理應奉行自由、民主等基本規範，擔任社會力量與個別偏好的中立仲裁者，除了上述規範性命令 (normative imperative) 之外，亦必須堅守工具性理由，以獲得必要的正當性；知識密集 (knowledge-intensive)，意指不斷尋求新的治理方法，朝向知識社會發展；共識基礎 (consent-based)，或可包含於道德面向之內，意指基於民主價值強調民眾共識為基礎的重要性；選擇性的高能量 (high-energy but selective)，與極簡化與被動的概念相對，與「愈多愈好」(the more the better) 意思相同，強調政府職能應直接展現於廣泛的活動之中；深思熟慮 (deep thinking)，其與知識密集性有關，但不同點在於政府治理必須淺顯地回應實務需求；學習 (learning)，藉以回應快速變遷的時代，同時有益於創造與創新；多元 (pluralistic) 治理上的多元主義包括多層次、多種機關、多種技術、多種文化的意涵，可有效防止全觀觀點 (holistic perspective)，及其導致的治理僵局或無權力感；果斷 (decisive)，強調各項不同觀點間的相互矯正與增強的作用，藉以產生明確的選擇，而非過度妥協或減損生產力的選項 (Dror, 2001: 70-5)。

公部門的承諾研究，則例如 Buchanan 將承諾視為反應對組織的使命認同、參與某一組織的責任、忠誠與對組織的影響。Angeles 與 Perry 運用 Porter 所提出的組織承諾量表 (Organizational Commitment Questionnaire, OCQ) 進一步探討價值性承諾 (value commitment) 與符號性承諾 (labeled commitment)，前者反映出對組織目標的支持，意涵相近於 Etzioni 所說的道德涉入 (moral involvement)，後者反映如同 Etzioni 所指稱的計算性涉入 (calculative involvement)，係希望在計算的基礎上持續保有組織成員的身份。簡言之，依舊可依據承諾基礎區分為兩大類。相較於組織行為研究，理性選擇對於承諾的概念，則反之較有一致性的見解，其聚焦於個體對採取何種行為的選擇，有賴於他對預期成本及替選方案的利益的察覺與權量。這點與場邊下注的研究主張相近，但與組織行為對承諾概念研究的主流，則有所不同。在理性選擇的研究文獻中，經常將承諾被應用於檢驗一般理論問題 (general theoretical puzzle)，這個問題乃是「對一群必須投入集體行動的自利個體而言，什麼是使他們跨域時間與空間，遵循合作性安排的最有效手段」(Robertson & Tang, 1995: 68; Shepsle, 1991)。在這樣的觀念背後隱藏一個假定，就是個體是容易屈服於軟弱的心智 (weakness of will) 或者誘惑，進而違背先前的承諾，前項原因可以用戒煙當作例子，後項原因可以用投機性的商業交易為例，因為毀約的前提是將會獲得額外的更大利益 (Robertson & Tang, 1995: 68)。

對理性選擇觀點而言，可信的承諾必須是建立在足夠的規約與懲罰之上，這樣才能確保人們不至於毀約；相反地，如果只是單純個體主觀的心智陳述，那是不夠的。成功的集體行動不能簡單地仰賴每個個體對集體安排的承諾，更重要的是存在什麼條件，足以抑制或防範參與者違背其諾言。Shepsle (1991) 曾主張可信的承諾大概基於兩種感覺 (sense)，分別為激勵性 (motivationally) 的感覺，意指獲得足夠獎酬為基礎，命令性 (imperatively) 的感覺，意指存在外在權威強制或者參與者本身缺乏背信的手段。歸納兩種理論觀點對承諾概念的共同見解，分別為認為承諾是影響集體行動系統的重要因素；兩種觀點皆隱含具有較高承諾的個體，其行為對於集體將較有益。

但雖然兩種理論觀點都強調非正式社會機制的重要性 (詳見表 3-10)，但對於前述機制如何在集體行動中建立承諾，卻有不同的看法，組織理論觀點強調非正式社會機制形塑個體的認知與價值，聚焦於參與者如何內化規範與價值，進而增加個人對社會與組織生活的認同；理性選擇觀點將非正式社會機制視為強化承諾可信度與個體之間互蒙其利的手段，聚焦於如何在參與者之間發展信任，追尋長期互利 (Robertson & Tang, 1995: 71)。



表 3-10：兩種觀點下的承諾：組織行為與理性選擇

| 比較類別          | 組織理論                 | 理性選擇                        |
|---------------|----------------------|-----------------------------|
| 承諾的概念內涵       | 個體對組織的認定與涉入程度        | 個體實踐諾言的決心                   |
|               | 強調個體心智的主觀心態，例如：心理依附感 | 強調能夠抑制或防止個體違背其諾言的客觀條件       |
| 研究對象（集體系統）的類別 | 大多是工作組織              | 各種系統，包括工作組織、契約安排、公共資源、政治系統等 |
| 合作存續的假定       | 強調個體固有的合作意願          | 強調因自利的理由而合作                 |
| 承諾關係的本質       | 聚焦於個體與組織間的關係         | 聚焦於系統成員之間的關係                |
| 產生承諾的手段       | 強調非正式社會機制            | 強調非正式社會機制                   |

資料來源：Robertson & Tang, 1995: 71。



## 第五節 分析架構<sup>217</sup>與內涵說明

誠如 Cleveland 所言，面對來自各部門的多元參與者，決策權力已廣泛地分散到所有利害關係人手中，要想獲致具有共識基礎的決定，有賴水平合作組織的發展。但面對此類跨部門治理過程的挑戰，上述構想要如何實踐？關鍵的影響因素又有哪些？這些問題仍待更為深入的討論與分析。相較於此，1991 年〈應用行為科學期刊〉集合九篇文章，分別採用資源依賴理論、制度經濟學<sup>218</sup>／公司社會績效理論、策略管理／社會生態學理論、個體經濟學理論、制度／磋商秩序理論、政治理論，對於「合作與合作聯盟」的前提要件、過程與結果提出解釋，嘗試回應前述問題。

本研究則以治理理論的相關主張為基礎，歸納社會中心途徑之「治理原則」分析跨部門治理個案，探討個案規劃過程的「治理結構」及「治理結果」。這好比是 Argyris (1993) 在談及合作性規劃中的學習時，認為學習過程可區分為三個階段，依序為統理價值、行動策略、結果 (governing values, action strategies, consequences)；其中由結果反饋至行動策略的學習，屬於單圈學習範疇，由結果反饋至統理價值的學習，則屬於雙圈學習範疇。針對洛杉磯河整治計畫中，各部門參與者進行觀察、分析與比較。於此所謂治理原則好比是前提要件，意指有助於產生合作或激勵利害關係人參與的條件；所謂規劃過程的治理結構，就是治理過程的內涵，包括研究的觀察對象與合作發生的經過，但卻可區分為靜態結構與動態結構，靜態意指制度性安排，動態意指各部門參與者的行動，其相較於廣義的過程，不但具體而且更具分析價值；而治理結果則回應社會中心途徑的主張，針對個案參與者感受洛杉磯河整治計畫草案規劃結果之正當性，以及各部門參與者對規劃結果相映而生的承諾感，作為衡量跨部門治理個案結果之效標。

分析國內外相關理論與個案的研究成果後，本文採社會中心治理途徑進行跨部門治理議題的研究，並依據研究個案的特性，為集體規劃過程提出具體分析架構（如圖 3-4），區分為治理原則、治理結構、治理結果 (principles, structures and

<sup>217</sup> Beetham (1987: 9) 曾以官僚組織研究為例，說明社會科學所談論的模式功用有三項，分別為用於提供一項定義性架構 (definitional framework)、設立一項規範性標準 (normative standard)、發展一項解釋性架構 (explanatory framework)，套用到官僚組織的解釋，定義性架構強調條列式的條件要求，用以說明怎樣才稱得上是官僚組織；規範模式則強調達成組織效率、效能要求，所需具備的情境，藉以探求官僚組織的實踐；解釋性模式則為實踐官僚組織提供一個參考架構，亦即以政策形成及執行，來說明其功能要點。本文所擬提之分析架構，應屬「解釋性架構」。治理機制必須提供一個架構，好讓相關行動者在空間與暫時的行動範圍及其環境中達成協議，同時治理機制必須透過形塑與促成共同的世界觀，以及為後續問題發展適當解決方案，來穩定行動者的認知與規範期待 (Jessop, 2000: 17)。

<sup>218</sup> 在制度經濟學的領域中，有許多治理的定義，論者特別提出 Lon Fuller (1954: 477) 與 John R. Commons (1932: 4) 的主張說明之，就前者而言，將 "economics" 定義為是關乎良善秩序與可運作安排的科學、理論與研究 (.....the science, theory or study of good order and workable arrangements.....)；其強調手段與目的的關係及對秩序的追求，被論者視為治理機制的目標，亦即透過治理結構做出交易的決定。後者則同樣重視交易過程，強調「活動的最終單位.....必須包含衝突、相互關係、秩序等三項原則，而前述單位就是交易」；可見交易成本經濟學將交易視為基本分析單位，治理乃是一種工具，而治理的秩序乃是在潛藏的衝突威脅中完成，實踐獲取互惠利益的機會 (Williamson, 1996: 11-12)。

outcomes of social-centered governance approach for planning process in a cross-sectoral governance case) 等三部分。於下依序說明分析架構之各部關係與內涵。

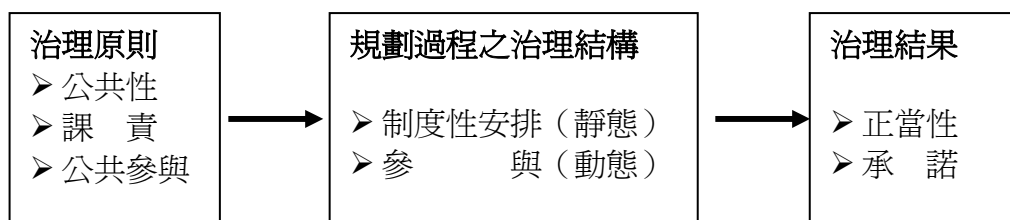


圖 3-3：分析架構

### 一、治理原則

*“Decision-making” will become an increasingly intricate process of multilateral brokerage both inside and outside the organization which thinks it has the responsibility for making, or at least announcing, the decision. Because organizations will be more horizontal, the way they are governed is likely to be more horizontal, the way they are governed is likely to be more collegial, consensual, and consultative. The bigger the problems to be tackled, the more real power is diffused and the larger the number of persons who can exercise it---if they work at it.*

~~~Cleveland (1972: 13)

就社會中心治理途徑所強調的治理原則而言，文獻指出治理原則落實後，將有助於合作結果與公民參與程度的提升。Jun (2006: 33) 認為公共行政有兩個重要面向，其一乃是公共行政必須在公共的系絡中予以落實，特別是在民主與公民社會的系絡中；其二為必須透過將受政策或計畫影響之多重行動者的參與及互動，決定行政活動的進行及設計選項。

就治理原則之內涵而言，多數相關文獻述及公共性、正當性、公正、效率、正義、效能、關聯性、課責、參與等概念，強調前述治理原則皆為公共行政應當重視的價值問題，也是組織設計與制度性安排的前提要件。但由於各部門利害關係人對治理原則的偏好可能不同，若未能設定較為完備的治理原則作為個案的指導綱領，將衝擊各部門利害關係人的涉入意願，或者將徒增參與過程的衝突。質言之，治理原則直接對治理過程（結構），亦即合作機制的設計及利害關係人的參與產生影響。本文依據社會中心治理途徑的主張，強調以公共性、課責、公共參與三項公共行政價值，作為分析跨部門治理個案規劃過程的檢驗原則。於下分述各項原則之基本論述與操作性定義：

（一）公共性

Bozeman (1987: xi) 將公共性定義為組織受政治權威影響的程度，無論是政府、企業與非營利組織都有著明顯的公共面向，因為他們都同時受政治權威的束縛與授權 (constrained and empowered)。Wallace Sayre 曾以「政府與企業在所有不重要的面向都一樣」(government and business administration are “alike in all unimportant respects”) 的分析，說明公共組織管理對公共性 (publicness) 的強調。

Frederickson (1971:311-312; 1989: 97) 則強調行政的基本價值或原理，除經濟與效率之外，同時強調社會公平、行政倫理、誠信與責任，重視公民的積極參與，重視政策結果與規劃等，並應對爭議性問題進行研究。Marini (1971) 強調公共行政應當重視價值的問題。Holzer (1989: 221) 依據第二次明諾布魯克會議內容所歸納的要點，強調重新尋求公民的社區認同感與人際間的價值，以及公共行政人員如何面對持續不斷的新問題。Heymans (2002) 則強調公平 (equity) 原則，主張任何公私夥伴關係不可背離公平信念，甚至必須對弱勢給予更多的關注。

綜言之，所謂公共性主張公共組織或事務應秉持保障弱勢、極大化公共利益、消除既有不平等、同等重視各類利益與需求等原則。

（二）課責

課責乃是公民對政治系統最關切的要點之一，其意指民選官員或其委任者是否具有監督能力，修正相關機構及其下屬單位的行動 (Hult & Walcott, 1990)。

Heymans (2002) 曾以透明度為例，強調應充分告知利害關係相關訊息的包容性過程；就課責原則而言，發生於私部門涉入公部門的運作時，如何界定其間的公共責任儼然成為重要課題，此時課責機制的設計便至關重要，例如私部門為求快速回應顧客以提升課責能力，便會設置顧客申訴處理系統 (customer complaint handling systems) 等課責機制。

簡言之，課責原則強調建立明確的課責結構、落實責任區分，並強化規劃過程之透明度及回應性。

（三）公共參與

在政策制定過程，只有與民眾真正的合作與權力分享，才能使蒙受不利的團體得以分享社會的利益 (Arnstein, 1969)。政策對話過程，利害關係人的參與必須具備多樣性，以在各項競爭的利益中，獲得創造力的優點 (Innes & Booher, 2003: 40)。此外，就利害關係人參與而言，乃是提升計畫正當性的主要因素，同時具有落實課責的功效，而參與式決策 (participatory decision-making) 則可改善公共投資決策與社區 (群) 偏好之間的契合程度 (Heymans, 2002)。

公共參與是一種雙向溝通與互動的過程，藉此民眾所關心、需要與推崇的事務，得以併入政府或企業的決策之中；此外，公共參與經常為政府機構應用於行政決定，其功能不僅是向民眾提供資訊，係藉由機關間的互動與民眾的參與，

進而做出決定，是用組織化的過程將民眾納入決策過程，參與者多是受決策結果影響者，(Creighton, 2005: 7)。質言之，公共參與的核心主張維持雙向溝通、良性持久互動，重視參與者的代表性，積極從事資訊蒐集，鼓勵利害關係人從事主動參與)

二、治理結構

承前所述，規劃過程的治理結構，就是治理過程的內涵，包括研究的觀察對象與合作發生的經過，可區分為制度性安排與各部門行動者的參與。於下簡述其內容。

(一) 制度性安排

跨部門議題之治理機制安排，有其多元化需求與必要性，誠如 Rosenau (2004) 在進行治理結構的分析標準研究時，便將其區分為治理的結構特色(正式、非正式或兩者兼具)、過程特色(權威流向為單向或多向)。Peters 與 Pierre (1998: 225) 探討治理構想的實踐時，亦強調網絡、政府統治角色轉變、公私資源共用、工具使用的多樣性等。簡言之，合作與參與成為制度性安排的主要內涵，包括相關治理機制的功能設定／採用原因、授權程度、開放性、運作時機等；而上述制度性安排的衡量要素，將透過治理原則獲得進一步的解釋，說明利害關係人對理論認知與個案實務之間的契合程度。基本上，在進行個案分析時，強調應對其正式與非正式、官方發動與民間自主的制度性安排予以瞭解；就規劃者而言，在構思擬用的治理機制時，必須能妥善思考或回應前述衡量要素。

Milward 與 Keith (2006: 6-7) 主張之「設計管理」指的就是「治理結構」(governance structure)，其發展之初通常以具有基本共識的「自統理網絡」(self-governed network) 行之，但共識決衍生任一參與組織具有否決權的事實與困境，此時治理結構將朝向「主導組織網絡」(lead organization network) 發展，其設計係由某一參與組織承擔網絡管理的責任，以解決自統理網絡的問題，但伴隨著主導組織可能消極履行其主導責任，而引發領導危機，故衍生採用「網絡行政組織網絡」(network administrative organization network) 的需求，其係由會員組織成立一個特殊組織／專責組織負責網絡的管理，其職責在於確保會員組織的利益得以持續存在，該組織通常設有執行委員會，而部分會員組織亦可參與其中。

Jun (2006: 99) 則依據社會設計的要點，主張創造一個所有利害關係人與公民得以涉入的論壇 (forum)。但同時提醒隨之而來的問題乃是如何創造並維持興趣 (interest)，好讓行政人員獲得多數社群的代表性對話，避免前述對話淪於形式，如何教育公共行政人員獲得真實興趣以瞭解不同構想與經驗的重要性，引發公民對涉入公共事務機會的興趣，以及如何避免他人的構想與經驗被錯誤解釋與理解。

Box 在《公民治理》乙書中則依據公民心目中想影響對象(係一連續體，起自影響統治者行動，終於公共政策過程)，將公民的類型區分為三類，分別為

搭便車者 (freeriders)，意指公共服務的消費者，僅接受免費的財貨，而不善盡公民資格的工作；行動主義者 (activists)，意指深度投入公共生活，並為所屬社群善盡公民資格行動；監督者 (watchdogs)，係指位於連續體中間位置者，僅涉入與其自身相關的關鍵議題 (Vigoda-Gadot, 2003: 87-88)。

(二) 參與

Bingham 與 O'Leary (2006: 166) 的研究將合作議題區分為三個階段，各階段皆有不同重點²¹⁹。這指出治理過程的觀察重點與分析架構，亦即必須「階段化」；反應到個案的規劃過程，強調不同階段有其個別的參與重點。以洛杉磯河整治計畫的草案規劃過程為例，其區分為探索階段 (discovery)、分析階段 (analysis)、架構階段 (frameworks)、計畫選項階段 (options)、替選方案評估階段 (alternatives)、草案規劃階段 (draft plan)、最後規劃階段 (final plan) 等七個階段；各階段有著不同的治理機制運作著跨部門的參與，而各階段亦有不同的運作重點²²⁰。

就個案分析而言，應進行參與觀察，並分析各項委員會的會議記錄，歸納各階段「重要事件」作為分析重點，瞭解參與者對重要事件所持的態度、意見。就跨部門治理個案而言，除了上述分析要點之外，其特點應是建立以「部門」為基礎的參與分析，指出哪些因素影響了跨部門合作，以及三個部門之間存在哪些衝突。

此外，就參與人數而言，美國俄亥俄州流域團體 (watershed groups) 的研究成果指出，具有較多參與者的流域團體，在流域計畫的創生、確認議題／排定議題優先順序、團體發展與維持方面表現較為優秀；此外，流域團體若是由政府與非政府參與者共同組成，而以政府參與者為主，那麼在規劃／研究、團體發展與維持方面將會有較佳的表現。相對地，主要由非政府組織參與者所組成的流域團體，較為關注就政策變遷對政府施壓 (Koontz et al., 2004)。

雖然文獻分析的結果，主張以公民參與作為跨部門治理主體，但卻仍應保留公共機關參與必要性。論者在從事組織間網絡議題研究²²¹時，發現「合作網絡難以排除公共機關的角色」，儘管公共機關的角色受限於各自之決策範疇，但當遭遇惱人的政策或計畫問題時，「公共機關卻能增加合作性公共價值」 (collaborative public value) (Agranoff, 2006)。

²¹⁹ Bingham 與 O'Leary (2006: 166) 的研究指出，合作各階段皆有不同重點，在合作之初，重點在於確認政策問題與可能的解決途徑；在合作中期，重視確認可能選項中的公共偏好，選用適當途徑並執行政策；在合作後期，也可能會採取其它形式去執行政策。

²²⁰ LARRMP 於七大階段內，主要的制度安排與活動詳情，請見附錄五。

²²¹ 該研究建議係以 14 個政府與非政府組織間的網絡研究為基礎，面訪超過 150 位政府官員，進而為組織間網絡的公共管理者提出十項建議，以作為處理合作網絡之參考 (Agranoff, 2006)。

三、治理結果

於下分述正當性與承諾兩項治理原則之內涵。

(一) 正當性

就合法性與正當性 (legality and legitimacy) 原則而言, Heymans (2002) 以公私夥伴關係為例, 指出所謂合法性係建立在法律基礎之上, 而過程的透明度越高、課責機制越明確、投入範圍越廣泛、公共辯論越具開放性, 那麼正當性自然越高。

Beetham (1991: 19) 曾針對政治系統的正當性問題, 依據哲學反思及政治體系中的實證觀察所得, 歸納三個面向申論其內涵, 分別為遵守法規 (conformity), 以共享信念檢證前述法規 (justifiability), 下屬或者其多數關鍵者表示贊同。

具體而言, 有關何謂正當性的問題, Hult 與 Walcott (1990) 認為, 正當性意指公民與其它政治行動者對決策的總體滿意度, 多數人關注程序的正當性勝於最後的決策結果。

(二) 承諾

合作得以孕育參與者的承諾 (轉引自 Vigoda-Gadot, 2003: 44)。就承諾概念的界定而言, 組織行為理論大多針對組織系統內外的行為進行檢驗, 研究的首要焦點為個體的工作態度, 以及個體與組織的特性如何形塑前述態度, 而此類的研究又區分為兩大重點, Porter 與 Smith 所提出的分析架構最普遍為研究者採用, 其將承諾定義為個體對組織的認同與參與, 又或者如 O'Reilly 與 Chatman 所說的, 承諾意指某人對組織的心理依附感

歸納兩種理論觀點對承諾概念的共同見解, 分別為認為承諾是影響集體行動系統的重要因素; 兩種觀點皆隱含具有較高承諾的個體, 其行為對於集體將較有益。