

# 公務夥伴的整合之道— 論政策網絡的管理

*Policy Network, Network Management and  
Collaboration*

朱鎮明\*（東華大學公共行政研究所助理教授）

Cheng-Ming Chu (Assistant Professor, Institute of Public Administration, National  
Dong-Hwa University)

## 摘要 Abstract

近來公共行政理論與實務界最熱門的課題之一，就是政策網絡。伴隨著傳統官僚體制特性減弱、分割與變動的趨勢，政策網絡相對發揮在決策與服務傳輸上的重要性。網絡管理目前被視為最適宜處理複雜的社會與政治問題，因為網絡管理可以促進組織界線之外的各式各樣行為者、夥伴的溝通。

在台灣，多數政策網絡的文獻專注於政策規劃及合法化的過程，偏向描述性質。本文則聚焦在網絡結構、管理構想與整合方案，希望透過擴大利害關係人的參與、安排適當的管理與互動方案，整合決策與執行所需要的關鍵資源與訊息，讓決策更成熟、讓各項服務需求不漏接。

Modern societies have in recent decades seen a destabilization of the traditional governing mechanisms. The public administration field is in the midst of a theoretical and empirical upheaval concerning the role played by networks in the decision-making and delivery of public services. Networks and networking are viewed as ways of dealing with complex problems that beset both the state and society. In networks setting, program success requires collaboration with other parties over whom managers exercise little formal control.

The majority of the literature on networks in Taiwan is quite descriptive. The article intends to focus on how network structure and management practice are used to coordinate and collaborate political, social and administrative action. Network management has strong effects on the policy outcome through embracing the right kind of members, empowering members, integrating key information and resources.

關鍵詞 keywords：政策網絡、夥伴關係、網絡管理、協力關係、政策統合

policy network, network management, partnership, collaboration, interagency

\*

◆聯絡地址：花蓮縣壽豐鄉大學路二段一號 東華大學公共行政研究所

◆聯絡電話：(03) 8535513

◆e-mail：prague@mail.ndhu.edu.tw



## 壹、前言

21世紀，傳統「政府體制」逐漸走向「民主治理」趨勢，這就是當前大家常說的「夥伴關係」。從1980年代開始，經過解除管制、民營化、強制招標、委託外包、專責政策執行的組織（例如英國的政署、日本及我國的行政法人）等政策洗禮，過去被頌揚「從搖籃到墳墓」通通包辦的福利國家與大政府體制逐漸崩解。

現在，我們知道政策過程必須更尊重「利害關係人」的見解與實質參與，方案執行與福利提供要靠民間私部門包商、地方政府，甚至是國際的各種機構或個人的配合支持。因為民主化、國際政策創新與學習的「向下壓」及「向外拉」的力量下，層級式的「金字塔」意像被壓揉成較為扁平的「網絡」。是的！網絡就是目前公共行政學界熱門的術語。

網絡與利害關係人參與不是這波趨勢的終點，夥伴之間的溝通及合作，強化政策執行力及民眾需求的滿足，才是新行政關係的終點。不僅分割後個別的組織或政府機關應該強化經營管理，提高行政效率，更進一步來說，整個網絡都應該強化政策協調與統合<sup>(註1)</sup>。

網絡管理需要某些主客觀要素的配合，才有利其形成與發展。在主觀要素方面，關鍵決策者的寬容與民主領導、投入與承諾，願意忍受巨量時間與心力的投入，讓所有官員感受到

相同且公平接觸參與管道，而不是強勢操弄主導。在客觀因素方面，則是發展出必要且正式的政策統合小組機制或溝通平台（interagency committee, IAC）、進行協同規劃作業、高頻率定期會面、非正式的（有時候可考慮不要讓幕僚參加）的餐點會報等（朱鎮明，2004）。

本文的目的，就在於超越近來政策網絡的描述與分析態度，進而從當事者角度，指出維繫與管理網絡及溝通平台的方法，不漏接任何一項服務需求。以下，本文將依序指出政策網絡與協力關係的概念，並說明何以網絡與協力關係可以分擔決策與行動風險、並提出夥伴關係的溝通與管理之道，最後則是結論與建議。

## 貳、政策網絡與協力關係概說

### 一、政策網絡

網絡是目前對於「治理」那種鬆散特性的一種比喻（O'Toole and Meier, 2004: 474），在於強調具有自由度，但行為者之間卻有著相互依存的、相對穩定的結構，他們之間的決策、互動、聯繫與溝通行為（O'Toole, 1997: 117; Alter and Hage, 1993）。政策網絡或網絡管理（policy networks and network management）的概念，在美國的研究由來已久（Rhodes, 1997: 29-45），似乎與府際

關係與管理、政策倡導聯盟（advocacy coalition）有頗為密切的關係，而在台灣尚處於方興未艾的成長階段，許多學者也努力朝此方向進行研究（林玉華，2002；劉宜君，1999；廖俊松，2001；江大樹，2001）。

所謂網絡（networks），似乎可稱是政策相關成員的所有「互動」關係，並由此作出決策，因此成員之間互動關係與結構都是網絡分析的重點（Whetten, 1981; Mandell, 1990: 34）。網絡重視的是各機關專業價值之間的協調與整合，而不是層級節制與命令。近來有關政策網絡的研究，最具代表性的學者是英國的R. A. W Rhodes（1997），在歷經解除管制、民營化、政署化（Agenification）<sup>(註2)</sup>新貌後，他透過政策網絡分析英國的中央地方之間新府際關係。Rhodes對於網絡的特性、定義、參與者、結構、分類、文化、權力關係的論述，成為國內學者研究的典範（胡國堅，1996；曹俊漢，2001；劉宜君，2001；劉宜君，2002；林玉華，2002；李翠萍，2005）。

例如，Rhodes指出政策網絡概念包含5個面向，包括：（一）依專業功能與服務內容所產生的利益的匯集；（二）成員或參與者情形；（三）垂直的獨立性；（四）水平獨立性與連結狀況；（五）資源分配與交換情形。考慮到這幾個面向，以及網絡組成的穩定性、與其他網絡及社會大眾疏離程度、資源分配情形，Rhodes指

出5種型態的政策網絡，包括：政策社群、議題網絡、專業網絡、政府間網絡、生產者網絡。另外，諸如艾特金森與柯曼（Atkinson and Coleman, 1989）、范華頓（Van Waarden, 1992；轉引自劉宜君，2001）等學者都有提出對於網絡類型的觀察與分類。不過，經常被運用來描述政策參與者互動狀況的，仍以「政策社群」（policy community, 成員關係較為緊密、穩定）及「議題網絡」（issue network, 變動的結構，參與者很多且不穩定）兩種。

然而，讀者不難發現，盎格魯模式的分析取向在實務政府管理上有其侷限性。以英國Rhodes為代表的盎格魯政策網絡模式，對於網絡的動態與分析著重在從客觀角度，檢視政府與社會在政策過程的互動及依存關係。當然，中央政府仍是主要的、核心的政策制定者，而其他行為者、志願部門與私部門的重要性逐漸上升中。然而，對於當事者來說，行為者身處網絡之中的應對進退之道（行動策略），盎格魯網絡模式提供的啟示並不多。

簡言之，對於公共管理的實務者來說，在我們所主政與承辦的業務範疇，如何設計方案讓有關機關維持密切的溝通，也就是說網絡的管理才是王道。對於以描述性為主的盎格魯學派論點，本文不擬贅述，有興趣者可自行參與相關文獻。在說明網絡的管理之前，對於政策網絡，本文界定如



下：

「兩個或兩個以上彼此互相沒有隸屬關係、但業務上有聯繫、有依存度的行為者（含機構機關）之間的結構與互動關係，並對互動關係加以管理以達成共同目標」。

這個定義，包括5個要素：兩個以上、互不隸屬的機構或行為者（相對自主）、相互依存與互賴、穩定結構與人事（至少維持一段時期，網絡內的行為者彼此認識甚至了解）、在網絡內從事一些管理行為（採取主動態度，為方案與政策爭取支持與資源）。這個以「參與及互動過程」串起行為者之間關係的網絡結構，主政的政府機關雖是必然而且重要的參與者，但不是唯一，而且治理的過程與功能發揮（協商、協調、調適、調和、和諧、合作、聯盟建立），遠比政府層級節制（強制、命令與控制）更重要。

## 二、協力關係

若將政策網絡比喻為虛擬的組織，那麼協力關係可稱是這個虛擬組織的動態運作狀況，這種跨學科、科際整合（interdisciplinary）或是跨部會的政策團隊，所思索的是如何跨越建制，強化政策與治理層級的整合及互動。任一公共服務或政策的制定與執行，經常涉及多元、不同使命且互不隸屬的機關或單位，但傳統功能性、分部化的組織原則，讓各部會及公共組織經常僵固於勢力範圍（tur-

fism）。良善的協力關係應該包括兩個層次，包括：

### （一）整體的治理基礎結構（governance）

核心團體參與者與首長承諾投入且發展共同使命，設置統合協調官或幕僚機構以設計、執行與監測全面性服務體制。

### （二）團隊發展的管理策略方面

為行動規劃與服務提供界定目標、目的以及預期成果；確保成本均攤以及各單位的充分代表；進行團隊建立技巧的訓練；提供資源鼓勵參與（如電腦資訊系統、訓練及人力），並且設計整套宣傳與執行目標及預期成果的方法（例如定期月會、小組委員會）等等。

像是婚姻關係，完善協力關係需要長時期經營與醞釀，不能單靠一紙結婚證書。協力關係不是理所當然的存在，也難以在一夕之間建立起來。近來我們可以看到好幾個「溝通平台會議」、「跨部會小組」、「常態性對話」口號等出現，似乎建立起來朝野、部會、中央與地方一片和諧和樂的景象，但究其實質，缺乏定期碰面機制、缺少專責聯繫人、首長各自透過媒體放話侵蝕協力關係所需的信任，或是主政者強勢主導一言堂決策拍板定案、內閣人事變動與職務更迭頻繁（instability），這都使協力關係難以為繼。其中，首長或主政者如何操作與管理網絡，決定協力關係的品



質。

在圖1政策網絡示意圖中可以看出，雖然網絡是以A組織為中心建構出來的，並以粗實線與參與者B、E進行互動與聯繫，但是B、E兩組織各有資源以及網絡，具有抗衡A組織的力量，如果A能夠拉高視野，設法整合與管理全部參與者，將能善用其他外部資源，使政策的影響層面向外擴大。

不過，有網絡關係不代表決策必定有品質。不管是正式的行政院院會會議、「反詐騙聯防平台會議」，還是非正式的業務承辦單位間的電話聯繫，這只是描述政策網絡的存在，但是網絡之存在不代表網絡獲得有效管理，若是管理措施不當、互動頻率很低，或是主政者強勢主導，應有的協力關係就不能適當的發揮，反而成為集體決策盲思（group think）之根

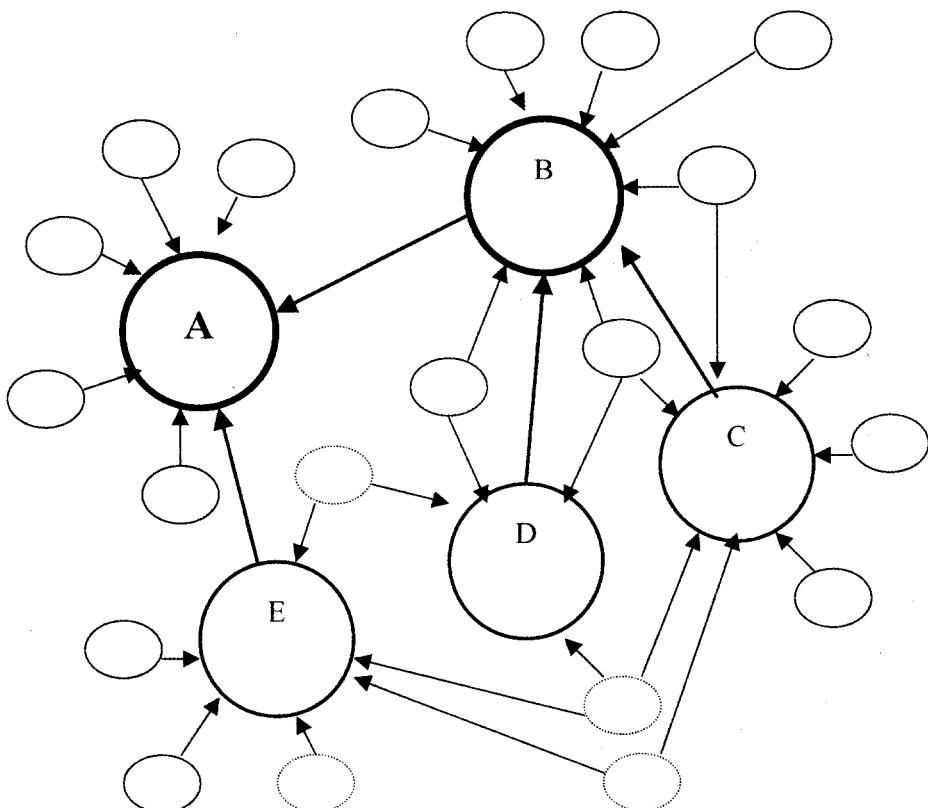


圖1 政策網絡示意圖

資料來源：Huxham, Chris (2003), "Theorizing Collaboration Practice", Public Management Review, Vol. 5, Issue 3, p412.



源，壓抑不同意見或創意，變成保守論派大本營。

然而，在回答什麼是適當的網絡管理及問題解決方案之前，本文擬先說明，為什麼公共管理者不能任憑自己的意志去推動政務，而必須透過集體的思維與協力過程來解決，必須更謙虛的著重部會間、組織間、與民間的協調與默契。

## 參、身處風險的社會，應透過網絡分享資訊及分擔風險

在當前這個相互依存、互相聯結的世界，正如司徒達賢教授（2005：42）所說，「管理的核心在於整合」，透過整合資源、知識、資訊、顧客，從而為顧客創造價值，透過創造價值的流程之改善，而非利益交換，才能讓互賴的社會更加整合。

### 一、各式各樣的風險存在於日常生活

我們經常用「蝴蝶效應」<sup>(註3)</sup>來比喻風險的社會及其後果。「蝴蝶效應」(Butterfly effect)意謂渺小不起眼的事件、現象或是改變，在紛擾不可測的混沌及相互影響中，導致更多的始料未及的連鎖反應，造成無法預見的影響，甚至是難以停止的大災難。例如今（民國94）年1月所發生的邱小妹事件，原本只是一個家暴事件、原本只是因為某個醫生缺乏醫學倫理、甚至只是因為某醫生草率的決

定，但幾個日常經常會看到的人為疏失，造成台北市衛生局與公立醫療體系的大地震；3月21日屏東市大同國小畢業旅行重大車禍，只是因為前方小貨車超重、爆胎，連鎖引發遊覽車車體骨架問題及車體裂開，導致師生重大傷亡，也引發社會對於遊覽車車體結構安全規劃的爭論。

我們所處的環境，因為人的一舉一動，四處充滿風險及不確定性，加上無法預知的連鎖反應，隨時有可能因為思慮不周、草率決定而致生危害<sup>(註4)</sup>，簡言之，我們都在迷霧中行走。在風險社會，必須強化風險的分擔與避險措施，那就是以開放的心智，與他人共享知識與資訊，儘量考慮決策的所有可能結果與風險，迷霧才有可能逐漸散去。

### 二、決策需要關鍵資訊

決策需要資訊，但現在關鍵資訊往往也在別人（利害關係人）身上，不再由政府或官僚體制所壟斷。知識日益民主化且大眾化，每個人都有想法、對政策形成見解、甚至是政策方案的片段，行政機關不再能堅持事先存在的、絕對的價值、方案或知識，硬要其他人接受（Hajer and Wagenaar, 2003: 9）。

在知識經濟的年代，資訊、知識是破裂、分割、零散的，正如趨勢大師大前研一所說：「在知識碎片時代，唯有整合者才能成為解答者」<sup>(註5)</sup>，要能洞悉事務的本質並找出解決

問題的對策，應該儘量到現場實地走訪，到最前線去訪談與做做看，了解實際狀況，尋找改善對策。

推而言之，過去我們習慣的龐大官僚體制，已經不是首長可以憑意志單獨運轉，政策方案不能突襲式的倉促提出。面對快速變化的政治環境，公共事務需要更周延的分析與較多的思考空間，公共管理者不能在辦公室內預測問題從何而來、為何出現、會有什麼後果。每個利害關係人以其切身感受，都持有知識碎片的一部分，要能求得真相與解決對策的全貌，必須得靠網絡這個互動平台，將觸角、視野盡情延伸。公共管理者都應該以客觀中立態度去主持網絡，整合利害關係人，透過其他人來看自己，同樣的，自己也要被利用，幫別人發掘、洞悉表象以下的趨勢、問題癥結與可能後果並預做準備。

## 肆、以政務整合來保持夥伴的密切溝通

除了決策過程的網絡管理，在政策執行面向，網絡管理也能確保有關機關的合作與溝通，遂行政務整合方案。今年年初，年僅4歲的邱小妹被父親施暴，腦部重創，送到台北市立仁愛醫院之後，因為要不到專業病床或加護病床，被醫療體系當成人球，草率的被送到百公里之外的台中縣沙鹿童綜合醫院。她所遭受的醫療對待，則是反映出社會工作與醫療救助

服務的失敗。

這個執行失利的事件，除涉及醫生把病人推出去的醫德與倫理課題，從公共政策角度來看，福利提供的失敗，源於平日聯繫不足，未能建立起資訊分享機制或平台，遇到急迫事件時溝通與互動受到阻礙，總的說就是沒有安裝「團隊運作所需的軟體」(groupware) (Agranoff and McGuire, 2001)，諸如關鍵的病床資訊透明度、值班與聯繫層次、整體的資訊與人力互動平台，甚至是互信、相互學習及對問題的共同認知等都有待強化，這些，其實都是所有政策網絡共通問題：在複雜的政策執行環境，我們要如何與夥伴密切溝通，如何將人與關鍵資訊整合在一起？什麼是我們的政策統合方案（參見圖2政策網路管理的內容）？

### (一) 結合行動者

不管高層或基層，任何政府官員都應該在變動與相互影響的大環境中，保持敏覺度。為避免漏接任何服務需求，各業務承辦人要設法扮演催化劑或是觸媒的角色，主動保持與夥伴<sup>(註6)</sup>的密切溝通。作為一個虛擬組織的政策網絡，我們很難要求能做到互動緊密、井然有序的境界，但是，政府中高層首長、主管或承辦人都可以這樣想，「我不只有一個頂頭上司，我有好幾個『老闆』<sup>(註7)</sup>，我得要與他們一同工作 (to cope with)」。因此，想想看，你是如何跟你的「老



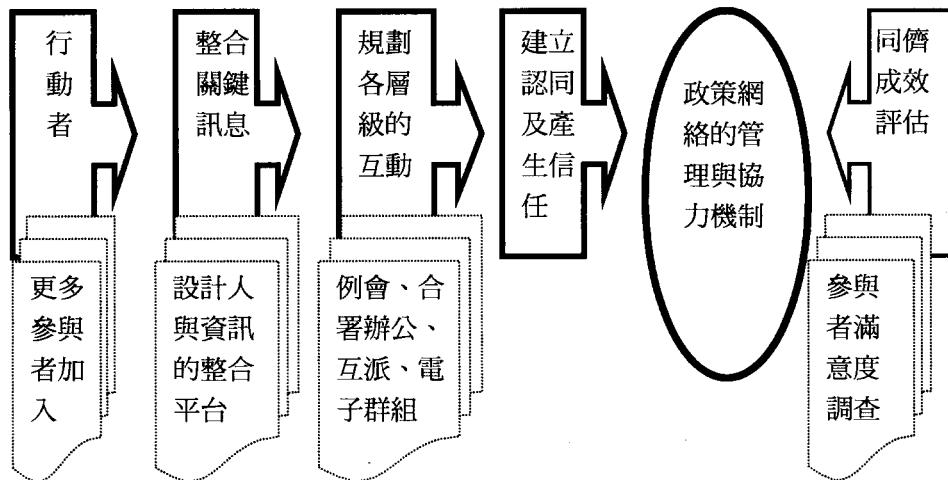


圖2 政策網絡管理內容

資料來源：作者自行繪製

### 「老闆」互動？

管理外界「老闆們」的網絡，最重要的是日常聯繫，及決策過程中的頻繁的人與人互動。政策或業務的主事者要安排各式各樣的研討會、座談會，或是針對廣泛的跨部會、跨層級政府議題，建立高階文官或是業務主管的常態性對話，不管有事情還是沒事情，每個禮拜彼此會晤與交流，聽聽各自的想法。除了正式的溝通機制之外，也要善用非正式組織，例如機要的聯誼與聚會，讓非正式溝通管道順暢。只要經常碰面，就能提供機會讓參與者建立網絡關係的認同感（註8）。

另外，經常演練危機處理，也可

產生網絡的協力關係。災難管理的協力關係，本質上是以「人際關係」為基礎，要在緊急狀況時發揮協力與統合作用，讓流程進展順利，平日就要建立與維繫人際互動網絡，讓軍方、警察、消防隊、醫院與救護車彼此熟識與尊敬。一同檢視緊急回應系統的運作狀況，產生共同術語、標準作業流程，對於生化危機、災難、兒童受虐、消防，建立早期預防、快速回應與急難處理能力（Steele, 1999; Landsberg and Wattam, 2001; Mayer, 2003; Caid, 2003）。

### （二）掌握訊息，整合關鍵資源

決策需要關鍵資訊，關鍵資訊往

往不在政府內部，而在外面的利害關係人。每個機關、每個行為者都只擁有三度空間的球體拼圖中的一塊。決策難度相對飆高，唯有精確對準，才能將知識碎片加以整合，發掘、洞悉表象以下的趨勢、問題癥結與可能後果。

在夥伴關係中，政策的執行如要成功，需要社會各機構共同協助與配合。決策所需要的資訊，不是由政府或學校等機關機構所壟斷，也不可能獨占，而是散佈在政府與民間的各個層次。除了決策之前周詳的規劃、競標者資歷評估、執行前的履勘、說明及演練之外，還需與公、民營機構的配合與協助。

個人的認知能力有限，難以預測風險與危機隱藏何處，唯有政府及各公家與民間機構建立一個個跨部門、跨部會團隊，密集徵詢夥伴，高度專注於參與者的見解，彼此拾移補闕，集思廣益，預料可能的危險與問題並預做準備，就更能保障政策的執行順當，才能創造優質的協力關係。

### (三) 建構人與資訊的平台，提升組織之間的工作效率

網絡的管理，要設法將人與資訊加以整合、分享，並且追蹤執行資訊(data tracking)。人才是組織或網絡的最重要資產，他們貯存政策資訊、經驗與人脈等隱性知識，有經驗的行為者對於網絡的向心力，是網絡績效的前提保證(Sadao and Robinson, 2001:

73-74; O'Toole and Meier, 2004)。

在今(94)年3月28日出刊「商業周刊」，曾經專題報導亞洲最大軟體公司塔塔資訊(TATA Consultancy Services, TCS)的人才管理學。塔塔資訊最主要的獲利來源，就是靠分散全球的4萬3千名員工不斷接專案寫程式，針對金融、電信、製造業設計資訊系統。塔塔資訊將所有跟人相關的資料，放上即時更新的資訊平台，形成綿密且靈活的人力網絡。透過資訊平台，能隨時因應顧客需求來調度與動員人力。團隊也必須隨時回報工作進展。此外，團隊必須接受同儕、客戶、組長的多重評比，放上資訊平台供績效參考，讓他們不敢忽視任何一方的意見。

網絡中資訊平台的建立與資訊分享，除了各參與機關要有意願提供之外，還須要共同上級單位之強勢介入或是立法要求(註9)，要求各參與者提供關鍵資訊並與以透明化。網絡中資訊的管理，在起始階段立意不用陳義過高，或許只要進行資料與資訊統合、關鍵聯絡人的聯繫方式，甚至建立強制的聯合資訊通報系統，等到建立正面的協力經驗與信任，再逐步提升目標層次，例如建構全面性的照護與扶助體制。

### (四) 業務承辦層次的網絡管理要訣

以網絡作為當前公共管理新的思維圖像，公共管理者，甚或是各級承辦人員應該如何維繫夥伴關係？應該



論 104 怎樣建構自身的業務整合方案？換言之，政策網絡與其管理，對於業務承辦單位的意義為何？

首先，網絡式互動關係，仍以正式的政府架構與決策過程為前提，政府仍可處於制高點去整合企業、地方意見領袖、第三部門、學術機構等行為者。但是，承辦單位對於政策構想，最好不要有太多的預設立場，也不要有一細緻的規劃。如果承辦人或是主政單位事先預擬整套方案，獨自構思一份無所不包的施政議程（對外名為「草案」），然後再找人來諮詢、座談與背書，那就等著被砲轟、上隔天報紙頭條。

第二，可以運用由中向外拓展的決策技巧。主政單位僅需準備一份綱要提案，其中只要包含幾項重點原則與方針，詳細內容及配套措施，可以讓網絡中的利害關係人周詳討論。此時，諮詢的次數與頻率要多，絕不能求一次開會就拍板定案；參與者的範圍要能儘量擴大，請他們自行選派代表參加，而不要由主政單位指派或遴選。「事緩則圓」是成熟決策的不二法門。

第三，為正副首長們、業務承辦主管們安排定期餐會、會報、月會，甚至是共同研習，並為這樣的聚會指定或輪派協調或承辦人員。定期聚會不一定要討論正式議程，即便是碰個面、吃個便飯，交換訊息或是提報數據，都有正面的聯繫與溝通價值。在業務承辦層次，可以辦理共同的進修

與教育訓練，讓工作夥伴彼此知道誰是誰，保持私人間的溝通聯繫關係。

第四，運用跨機構溝通工具，例如：合署辦公、人員互派，或是建構單位內、外以及志願部門、學術單位的聯絡人網絡（利用電子郵件群組、MSN聯絡人群組）等，進而仿效家庭暴力防治網絡的法定、強制的通報系統。其中，合署辦公、人員互派（半天在原單位、另半天在派駐單位）是近來常見的溝通機制，讓承辦人員具有雙重身分，可以適切扮演溝通及協力功能。

第五，對於網絡的管理及互動效果，可以委由學術機構進行簡單的成效與滿意度評量。讓經常互動的利害關係人，針對「對方的重要性」、「過程滿意度」、「方案內容滿意度」3個面向彼此互相評鑑（Sadao and Robinson, 2002; Wheeland, 2003），這種簡單的同儕績效管理、評鑑以及滿意度調查，有助於釐清政策統合的成、敗因素，迫使參與者改變較為被動的參與態度。

## 五、結語

近來國內發生的許多公共議題，都反映出決策體制思慮的侷限，或是執行體系間缺乏整合、各自為政的本位主義心態（turfism）。當然，組織都有疆界，各機關都是互不隸屬的，堅持勢力範圍並非不能理解。難的是許多公共政策或是公務之處理，又非



得靠其他機關或民間單位的配合不可，相對的，他們業務的推動，也需要您的協助。所以我們可看到，每件公文正本與副本的受文者數目愈來愈多，而且我們還不能確定決策所依據的知識與論點是否為真且正確？

既然自主與相互依存是併存的，政策網絡與管理，就是思索跨越建制，強化政策整合與夥伴協力關係的概念。政策網絡不是要求所有政府機關，都必須往網絡的典範與類型去發展與轉型，也不是拆解掉現有的政府組織，而是在現有的架構下，讓政府站在較高的制高點上，更能以深化民主的行政文化，儘量擴大政策諮詢的範疇，尊重利害關係人的知識、經驗，乃至於對於公共議題的見解看法，並將此實質融入決策考量與內容。畢竟，決策的正當性，來自於被

治者、被管制者的同意，而同意，源自於有意義的參與、論述對話及認同（Van Kersbergen and Van Waarden, 2004; Hardy et al., 2005）。

在較為具體的網絡管理及夥伴關係經營方面，各業務承辦單位應針對廣泛的跨部會、跨層級政府、甚或跨領域議題，建立定期的高階文官、業務主管的常態性對話機制或是例會，並且願意將單位所轄的資訊公開分享，建立平日的資訊通報系統。政策網絡的團隊，可透過共同教育訓練、危機與急難事件的共同演練等，熟悉彼此。業務承辦人也要儘量向外擴展、發展組織以外的廣泛人際關係。除了在公務上要能認得出臉孔、叫的出名字，更要在建立起日常相互關心的私誼。

#### 附註：

註1：所謂「分割」、「零散」，簡言之就是在沒有民主化、民營化、放鬆管制之前，諸如交通部、財政部、教育部、經濟部等政府部門，統轄所屬公營機構、公司、學術機構、銀行，是龐大的金字塔型結構，在部會本身業務內，可透過權責命令關係進行指揮與管理。當政府體制愈趨民主，以及推動民營化之後，公營銀行、國營公司、公用事業、大學等，甚至地方政府(獲得制度性的保障)，都享有程度不同的獨立自主地位，看起來就像向外離開部會中心，各部會對於那些機構或單位，得改變互動模式。日後，如果我國研擬中的「行政法人法」完成立法，大學、醫院、社教與文化等機構會更大規模的離開部會中心，這時候政府體制分散、分割、離心的蛻變特性將會更為明顯。在加強個別組織經營管理效率的同時，對政策一體化的協調、溝通的呼聲更將浮現。

註2：所謂「政署」(agency)，也可稱為「執行機構」(executive agency)，台大彭錦鵬教授翻譯成政署，例如英國的社會安全福利署、關稅署、監獄署、車輛監理署等，有的稱局，例如債務管理局，這些局、署的共通特性應該是主要負責政策執行或福利提供，不負責政策規劃。簡單來說，政署之於英國，就如同獨行政法人之於日本、行政法人之於我國。英國的政署係由國家預算支應組織所需經費，履行特定單一功能，例如服務、管制、研究、執法、與認證等，但與部本部保持一定距離的公共組織(毋須層轉公文、事事請示本部，減少政治干預)，以強化政策執行與服務提供效率。自從1988年以後，英國已



將絕大多數公共機構轉型或新設「政署」，政署設執行長，依據所屬部會與執行長所簽訂的契約(架構文件)來執行公務，詳見彭錦鵬(2000)、Pollitt 等人(2001)。

註3：在「渾沌理論」當中的「蝴蝶效應」，意謂渺小不起眼的事件或現象，在紛擾不可測的混沌中，可能會扮演具影響性的關鍵角色。例如在中國北京一隻蝴蝶振翅，會輕微改變氣壓，而這些擾動又將改變附近地方的氣壓，於是一傳十、十傳百傳開，一個月之後，太平洋對岸的美國芝加哥就會因氣壓被改變而下雨。初期的微小差異，會造成後續連鎖反應，呈現始料未及的驚人結果。

註4：電影「蘿拉快跑」也是描述類似的情境，她要在20分鐘內籌到10萬馬克，才能解救因為遺失販毒所得而將被黑道殺掉的男友。劇情圍繞三種快跑模式，每種模式在過程中所遇到或發生互動的所有認識或不認識的人，都會各自發展出不同的劇情，這些劇情都又可能回頭影響蘿拉最後籌錢的結果(她死、男友死，或是問題獲得解決)。即便是不認識的人，也會經過複雜的連鎖效應，對她的籌錢結果產生影響。

註5：詳見今(94)年4月11日出刊「商業周刊」，頁141-159。標題就是「知識碎片時代，唯有整合者才能成為解答者」，原文的意義與網絡不盡相同，但從此標題來看，實與網絡管理的精髓不謀而合。

註6：講白點，就是其他政府單位、民間團體、學術機構、第一線民間組織之同等級業務承辦人，要能經常保持聯絡。

註7：這些個「老闆」，除了首長之外，也可能是立委、媒體、重要樞紐、其他部會的中高階官員、學者、基金會負責人，甚至是民眾等等，把他們都當成「老闆」，而不要自視為老闆。

註8：新新聞在民國94年3月初(3-9日)的第939期，針對謝長廷擔任行政院長30天之內所出現的狀況，刊載由陳心怡(2篇)、黃創夏(1篇)執筆的文章，文中除探討與分析謝院長上任後所發生的院與部會聯繫溝通失調的問題，也提出很多建議，都適用於網絡的管理，有興趣者請自行參閱。

註9：例如家庭暴力及性侵害的防治，醫療院所、警政、社政單位或學校，在獲知受暴案件時，均有法定責任向家暴中心通報資訊，再由防治中心進一步評估被害人所需的服務。

## 參考資料

### 一、中文部分

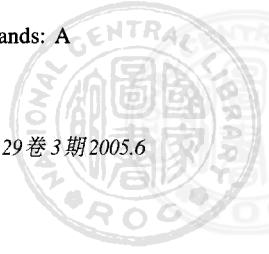
- 司徒達賢(2005)，「整合不可忽略價值的創造」，天下雜誌，第320期(民國94年4月)，頁42。
- 朱鎮明(2004)，「政策統合的理論與策略之研究-以家庭暴力防治服務個案為例」，2004年中國政治學會年會暨學術研討會，中國政治學會、成功大學政治系、政治經濟研究所主辦(民國93年9月18日-19日)。
- 江大樹(2001)，「府際關係導論」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹等主編，府際關係，台北：元照出版社，頁1-46。
- 李翠萍(2005)，「我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析」，經社法制論叢，第35期(民國94年1月)，頁71-106。
- 曹俊漢(2001)，「政策網絡的結構與功能分析」，行政管理論文選輯，第15輯，頁145-166。
- 廖俊松(2001)，「府際關係與政策網絡理論初探」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹等主編，府際關係，台北：元照出版社，頁365-391。
- 彭錦鵬(2000)，「英國政署之組織設計與運作成效」，歐美研究，第30卷，第3期，頁89-141。
- 胡國堅(1996)，「政策網絡理論與其應用」，空大行政學報，第6期(民國85年11月)，頁289-302。
- 劉宜君(1999)，「政策網絡與國家機關自主性：比較英國、美國與臺灣之健康保險政策網絡」，空大行政學報，第9期(民國88年6月)，頁279-306。



10. 劉宜君(2001),「我國全民健康保險政策分析--國家機關自主性與政策網絡的觀點」, 空大行政學報, 第11期(民國90年8月), 頁161-211。
11. 林玉華(2002),「政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例」, 行政暨政策學報, 第34期(民國91年6月), 頁35-55。
12. 劉宜君(2002),「全球化趨勢政府的知識管理--全球公共政策網絡途徑之初探」, 中國行政評論, 第12卷第1期(民國91年12月), 頁99-135。

## 二、英文部分

1. Agranoff, R. and M. McGuire (2001), "Big Questions in Public Network Management", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11, No. 3, pp295-326.
2. Alter, C. and J. Hage (1993), Organizations Working Together, London: Sage.
3. Atkinson, M. M. and W. D. Coleman (1989), "Strong State or Weak State: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies," British Journal of Political Science, No. 19, pp47-67.
4. Caid, Les (2003), "Tucson Fire Department's MMRS Exercise: A Bioterrorism Response Plan," Public Management, Vol. 85, Issue 6, pp12-15.
5. Hager, Maarten and Hendrik Wagenaar (2003), "Introduction", in H. Maarten and H. Wagenaar (eds.), Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society, London: Cambridge University Press, pp1-30.
6. Hardy, Cynthia, Thomas B. Lawrence and David Grant (2005), "Discourse and Collaboration: The Role of Conversations and Collective Identity," Academy of Management Review, Vo. 30, No.1, pp58-77.
7. Huxham, Chris (2003), "Theorizing Collaboration Practice", Public Management Review, Vol. 5, Issue 3, pp401-423.
8. Juenke, Eric G. (2005), "Management Tenure and Network Time: How Experience Affects Bureaucratic Dynamics," Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 15, No. 1, pp113-131.
9. Landsberg, G. and C. Wattam (2001), "Differing Approaches to Combating Child Abuse: United States vs. United Kingdom," Journal of International Affairs, Vol. 55, Issue 1, pp111-123.
10. Mandell, Myrna P. (1990), "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector", in Robert W. Gage and Myrna P. Mandell (ed.), Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks, New York: Praeger Publishers, pp29-53.
11. Marinetto, Mike (2003), "Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School", Political Studies, Vol. 51, pp592-608.
12. Mayer, Harry (2003), "Homeland Security Collaborative Planning in Readiness Enhancement," Public Management, Vol. 85, Issue 5, pp 18-23.
13. Meier Kenneth J. and Laurence J. O'Toole Jr. (2001), "Managerial Strategy and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U. S. Public Education," Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11, No. 1, pp274-291.
14. O'Toole, Laurence J. Jr. and Kenneth J. Meier (2004), "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking," Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 14, No. 4, pp469-494.
15. O'Toole, Lawrence J. Jr. (1997), "Implementing Public Innovations in Network Setting," Administration and Society, No. 29, pp115-138.
16. Politt, C., K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen and C. Talbot (2001), "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion," Journal of Comparative Policy Analysis, No. 3, pp271-290.
17. Raab, Jorg and H. Brinton Milward (2003), "Dark Network as Problems," Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13, No. 4, pp413-439.
18. Rhodes, R. A. W. (1997), Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University.
19. Sadao, K. C., Robinson N. B. (2002), "Interagency Systems Development and Evaluation in the Pacific Islands: A



- Process Model for Rural Communities", Infants and Young Children, Vol. 15, Issue 1, pp 69-84.
- 論 20.Steele, Martin R. (1999), "Deep Coalitions and Interagency Task Forces," Naval War College Review, Vol. 52, Issue 1, pp 14-23.
- 著 21.Van Kersbergen, Kees and Frans Van Waarden (2004), "Governance as a Bridge between Discipline: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy," European Journal of Political Research, Vol. 43, No. 2, pp143-171.
- 22.Van Waarden, Frans (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks," European Journal of Political Research, Vol. 21, No. 1-2, pp143-171.
- 23.Wheeland, Craig M. (2003), "Implementing A Community-Wide Strategic Plan," American Review of Public Administration, Vol. 33, No. 1 (March 2003), pp46-69.
- 24.Whetten, D. A. (1981), "Interorganizational Relations: A Review of the Field", Journal of Higher Education, Vol. 52, No. 1, pp1-28.

