airiti

網絡治理與民主課責：
監控民主下的理性選擇理論觀點
國家與社會 2019年 12月
第二十一期 頁119-168
Journal of State and Society
No. 21, Dec. 2019.

網絡治理與民主課責：

監控民主下的理性選擇理論觀點*

Network Governance and Democratic Accountability:

A Rational Choice Theory Perspective via Overhead Democracy

◎陳敦源**、簡鈺珹***
Don-yun Chen, Yu-chin Chien

---

* 論文發表於中國行政學會2011年年會，主題「治理觀點下未來公共行政發展方向」，於11月19日在政治大學公企中心舉行。作者感謝台南大學公共行政學系王光旭教授在文獻資料上的提供、政治大學湯京平教授在研討會上的指正，以及兩位論文審查人的細心審閱。然而，本文一切文責仍由作者自負。

** 論文聯絡人，國立政治大學公共行政學系教授，美國羅徹斯特大學(University of Rochester, ‘97)政治學博士專長包括民主治理、電子治理、官僚政治、公共政策的分析與管理、健保政策、社會科學方法論，著有《民主與官僚：新制度論的觀點》、《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》兩本研究論著，以及五十多篇中英文期刊及專書論文。Email: donc@nccu.edu.tw。

*** 國立政治大學公共行政學系博士。Email: yc98256502@gmail.com。

airiti

摘要

由於二十一世紀政府獨佔社會資源的優勢不再、公共問題的跨域化與非常態化、以及公民社會的崛起，近十餘年公共行政學界在治理研究的風潮下，逐漸從傳統政府中心論以及新公共管理「市場機制」的焦點挪移開來，朝向所謂網絡治理的「新」模式前進；然而有趣的是，學界似乎獨鍾網絡治理的效率議題，對民主的面向則較為輕忽，導致網絡治理在公共治理理論版圖中，產生課責機制缺空的問題，甚至影響到治理的課責效能。

本文從公共行政的監控民主傳統出發，強調網絡治理必須回到公共行政價值調和的傳統，面對網絡治理所可能引發民主治理的三個課責問題：缺乏涵容性、透明性、以及控制性的疑慮，將網絡治理的核心問題，從治理績效的角落，移回下列這個制度調和的核心：「治理機制要如何同時擁有網絡治理從下到上的自主性，又能滿足民主課責從上到下控制的需要？」。

接著，本文為了回答這個課責機制的設計問題。本文先從定義上處理「網絡治理新在哪裡？」「網絡治理的定義為何？」以及「監控民主下網絡治理之民主課責的內涵為何？」等三個問題；再者，本文從理性選擇理論的角度提供一個一般性的網絡治理分析模型，從模型的框架中依照涵容性、透明性、與控制性等三個面向，討論在跨組織與跨部門的網絡中，要如何落實民主課責的價值，但又不會影響到網絡治理自主性效能的要求，並分別針對公共管理者

airiti

的實務需求，提出建議。最後，本文的結論是：「政府不可能自外於網絡治理的公共性質，但是也應更加有技巧地設計其管制功能，維繫社會自主與民主課責兩種價值之間的平衡」。未來的相關研究可以在本文研究發現的基礎之上，導引出可以檢驗的假設，尋找適當的個案，以循證的經驗方法進行理論驗證的工作，以期能夠同時滿足公共行政學界與實務界的知識需求。

關鍵詞：網絡治理、民主課責、監控民主、市場機制、理性選擇理論

airiti

Abstract

In the beginning of the twenty-first century, public administration faced a new wave of resource scarcity and lost its dominating role in public governance. Network governance emerged as the newest trend in the academic as well as practical field. However, it is interesting to note that network governance has been focusing on increasing efficiency rather than democratic accountability. In this theoretical paper, the author argues that network governance, whether efficient in societal solidarity, should be kept within the realm of overhead democracy to ensure the legitimacy of the networking process which lacks inclusion, transparency, and accountability. The key question to be answered in this article is, "how can we achieve good governance to reconcile the top-down overhead democratic accountability with the bottom-up network governing legitimacy?" The author answers three subsequent questions accordingly: What's new about network governance? How do we define the term "network governance"? What are the characteristics of accountable network governance? By using the rational choice theory for analytical purposes, the author reaches the following main conclusions. The government cannot afford to ignore the problem of transparency within network governance. Public servants should utilize their public authority to balance societal independence and democratic accountability. Further research should be evidence-based to satisfy the growing needs of creating both academic and practically sound solutions to social problems.

Keywords: Network Governance, Democratic Accountability, Overhead Democracy, Market Mechanism, Rational Choice Theory

airiti

> 網絡化的公共行政對民主治理來說是一個威脅？或是提供了一個更好的途徑去完成之？…這個問題通常都是在課責的架構中被討論，…網絡中的行政，看起來是加增了落實民主理念的複雜度，但同時也開啟了一扇機會之窗。
>
> - Laurence J. O'Toole (1997b: 458)[1]

壹、前言

近十餘年公共行政學界在民主治理研究（democratic governance; Kettl, 2000; Frederickson, 2005; 陳敦源，2011）的風潮下，逐漸從傳統政府中心論以及新公共管理（new public management）「市場機制」的焦點挪移開來，朝向「網絡治理」（network governance; 王光旭，2005、2008、2011；史美強、王光旭，2008；朱鎮明，2005；李翠萍，2005；黃宏森，2006；謝儲健、林煥笙、陳敦源，2016；Agranoff, 2007; Goldsmith & Eggers, 2004; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Koliba, Meek, & Zia, 2011; Lecy, Mergel, & Schmitz, 2014）的模式

1 原文如下："Does networked public administration pose a threat to democratic governance or offer the prospect of its more complete attainment? To the extent that this issue has been considered heretofore, the question has typically been framed in terms of accountability; …Administration in networks, it would seem, provides both complications and opportunities to facilitate parts of the democratic ideal."作者在The Waldo Symposium所發表的論文，作者自認為這是一篇網絡治理版的黑堡宣言（a network version of the Blacksburg agency-level argument; O'Toole, 1997b: 457），討論網絡化的公共行政，仍然要面對落實公共利益以及增進以公共價值為中心的對話。本文也意圖在這樣的論述方向中，討論網絡治理的民主課責議題。

airiti

前進；二十一世紀的世界中，政府獨佔社會資源的優勢不再、公共問題的複雜化（「跨域化」或是「非常態化」）、[2]以及公民社會的興起等外在因素，深深影響著公部門的自我定位以及解決公共問題的能力；然而，在一次又一次的公共危機（食品安全、傳染疾病等）與政府醜聞（貪汙腐化、失職怠惰等）中，政府運作缺乏彈性、拒絕回應、以及排斥創新的形象深植人心，使得在一般大眾心目中，傳統理性化與形式化的官僚權威，逐漸失去在大環境中單獨肩負處理重要問題的角色。

在同一時期，市場機制的命運也好不到哪裡去，有識之士目睹了2008年世界性的金融風暴危機及其後續的歐債危機之後，即便是新公共管理學者也不得不承認市場確有其致命的缺失，需要非市場機制的協助才能正常運作（Lapsley, 2008; Peters, Pierre, & Randma-Liiv, 2010）；因此，前述公共行政研究焦點的挪移，代表二十一世紀的學界與實務界「同時」對Max Weber官僚化機制以及Adam Smith市場機制心生不滿的結果，當然，它也可以被視為傳統以降，學界與實務界競相進行公共治理機制創新與改革的另一個風潮。[3]

---

2 非常態化的意思，常常被學界稱為政府在二十一世紀所面對的問題都是「非常態問題」（wicked problems），其內涵包括下面三點：缺乏結構性的（unstructured）、多層次交疊的（cross-cutting）、以及無法一次解決的（relentless），這樣的問題形式與傳統公共問題解決機制產生落差，除非官僚體制朝向整合功能、資源、政策領域、以及民眾關心議題等面改變，不然無法面對與解決這些問題。請參考Weber & Khademian（2008: 336-337）。

3 事實上，「二分法」（dichotomy）的理論思維模式在社會科學界並不新鮮。首先，集權化與分權化（centralization vs. decentralization）的兩難爭論，長久以來存在於包括中央與地方關係（Hutchcroft, 2001）、公共財政（Besley & Coate, 2003）、組織決策（Zábojník, 2002）、以及經濟機制設計（Mookherjee, 2006）

airiti

然而，這樣的意圖在過去這段時間的發展中，出現一個值得注意的現象。公共行政研究網絡治理，主要是圍繞在「效率」的面向，但卻相對忽略「民主」的問題 （Hendriks, 2008; Klijn & Edelenbos, 2013; Milward & Provan, 2000; Papadopoulos, 2007）。[4]從圖1可以看出，這樣的忽略是有其後果的，在政府與市場二分的世界中，兩種治理形式各有行之多年的相應課責機制，政府部份主要是定期選舉下所展現的人民主權，市場部分主

等社會科學領域中，學界與實務界努力尋找兩者之間的最適平衡以獲取社會集體產出的努力，仍然在持續當中；再者，長久以來社會科學理論尋找有限資源配置的最適機制時，存在管制政府與自由市場兩種主要選項，這兩種機制在不同時期或國度中曾經取得某種「至高指揮權」（commanding height），然而，兩種機制由於都有明顯的失靈現象（market and government failures; Datta-Chaudhri, 1990），因此在Adam Smith的「看不見之手」（invisible hand）與Thomas Hobbes的「利維坦」（Leviathan）之間，似乎誰也有沒有佔到上風；最後，從Elinor Ostrom的制度論來看，前面的兩種論證，代表社會尋找「政府」或「市場」機制，解決人類集體行動困境所產生的公共地問題（common-pool resource problem）；但是，Ostrom認為，制度很少是純公部門或是純私部門的，她因而提出自己的「第三條路」，是一種從下到上但有約束力的社會制度規範，用來解決公共地的問題，而網絡治理的概念被認為就是Ostrom心中的第三條路（Carlsson & Sandstrom, 2008）。但是，也有學者認為，這只是從「兩難困境」到「三難困境」（trilemma; Herranz, 2007）的一種論述的轉換而已，近年來，這種三難困境的論述，已經以「政府、市場、與網絡」的三元治理模式，充斥在公共行政的論著當中（Considine & Lewis, 2003; Davies, 2006; Demil & Lecocq, 2006; Lowndes & Skelcher, 1998），或許，我們可以用Ostrom的論述，這也是一種無用的三分法（a sterile trichotomy），關鍵應該在於民主課責制度設計的目的與內容，這正是本文所關注的焦點。

4 一種可能的解釋是，傳統公共行政受到代議民主的控制，是為一種僕人的地位，而網絡治理讓意圖更積極介入社會的行政體系，找到一個新的管道去削弱代議民主的影響；這是公共行政從新公共行政、黑堡宣言、及新公共服務以降，面對代議民主的明顯缺失，意圖扮演民主「守望者」(guardian)潛意識的一種反射動作。本文並未從這個角度處理網絡治理的議題，將另以專文處理之，相關論述請參Sørensen（2002: 709-711）。

airiti

要是價格系統下的市場交換關係中展現的消費者主權；[5]但是，2009年諾貝爾經濟學獎得主Elinor Ostrom很早就提出前述的兩種「公利」與「私利」治理形勢是一種「無用的二分」（a sterile dichotomy; Ostrom, 1995: 14），進而興起尋求第三條從下到上、非政府、以及多中心（polycentric）的自主網絡治理之道，在近年治理的學術與實務領域持續擴增其影響力（許立一，2015）；可是，學界對網絡治理課責機制的討論，卻遠遠落後於對網絡治理追新的熱情；更重要的，實務上，網絡的治理一方面必須依賴政府或市場的傳統課責機制，另一方面又自稱擁有非政府也非市場的獨立性，如要細問其「自主課責」的內涵為何，至今仍是混沌不明的；因此，前述網絡治理在理論與實務上課責問題的真空狀態，也讓傳統政府或市場中應當被課責的行動者，找到可能閃躲卸責的路徑，這將間接造成傳統政府與市場課責機制的重大缺口，舉例而言，網絡治理基本上應該給公共組織帶來正向的轉換（Considine, 2013），但是學界近年開始注意非營利部門參與政府服務輸送網絡下所衍生的貪腐問題（Anheier, Hass, & Beller, 2013; Burger & Owens, 2010; Francis & Armstrong, 2011），就是對前述真空狀態的一個重要提醒。

5 本文以民主國家為討論範圍，非民主國家有其獨特的課責機制，在此不作論述。

airiti

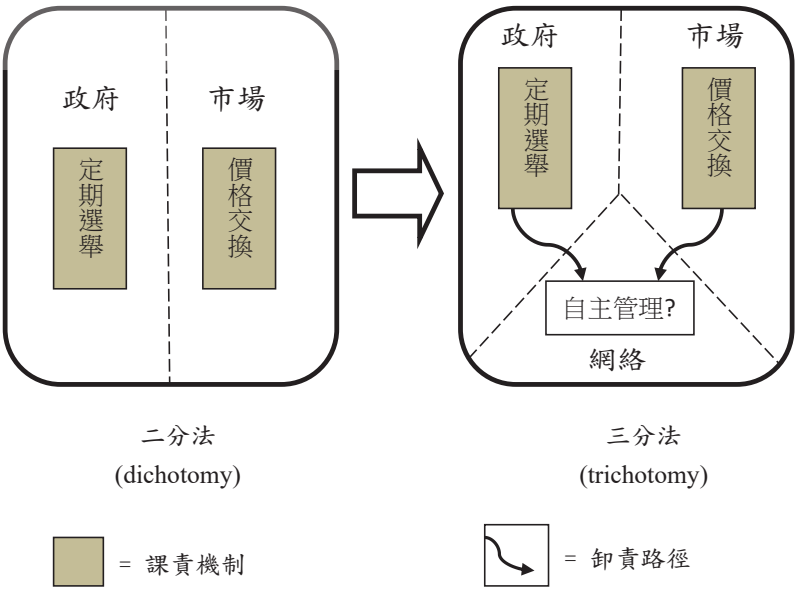


圖1 公共治理機制的課責地圖變遷

資料來源：本研究自製。

當然，Bogason和Musso（2006）在一篇關注網絡治理民主面向的文章中就認為，從民主治理的角度來看，網絡治理可能具有擴大參與、提倡民主審議精神、以及改進政府服務提供的彈性和回應性的潛力，但是，網絡治理的出現也產生民主政體運作中平等、課責、以及正當性的疑義，必須嚴肅面對；而學者Mark H. Moore（2009: 196-197）認為，政府部門課責的需要，主要是因為其運作資源是來自於強制的稅收，因此，如果企業以利潤、

airiti

第三部門以獨立募款的資源與政府合作創造公共利益，民主課責的問題還小，一旦跨部門網絡涉及大量公部門稅金的運用（包括公務人員的勞務），民主課責的問題變成無可避免。另外，Hendriks （2008）就認為，為了確保網絡治理的民主意義，研究者與實務者必須要將眼光「超越對網絡治理產出的關心」（look beyond outcomes），才能看見網絡治理背後民主價值的重要性；更極端的看法，學者Mathur和Skelcher（2007）認為，有三個原因造成網絡治理可能阻礙了民主政治的正常運作：政治上司的監控不足、政府部門欠缺網絡治理的能力、以及非正式互動的不透明等，這些原因都可以被歸納成為網絡治理缺乏仔細討論民主課責機制的問題。

因此，本文所要處理的問題核心就是「要如何設計一種治理機制擁有網絡治理從下到上的自主性，但又能同時滿足民主課責從上到下控制的需要？」事實上，這個問題對公共行政研究者來說一點也不陌生。Dwight Waldo（1952）眼中民主行政的問題關鍵就在於如何「調和人們對於民主的渴望以及對權威的需求」（to reconcile the desire for democracy and the demand for authority），換句話說，網絡治理對公共行政的挑戰，從公共行政學門從政治學門獨立出來以來，是一個「新瓶裝舊酒」的政治與行政價值的衝突與調和的問題，但是，這樣的一波學術創新的活動，卻也開啟了公共行政制度創新的機會之窗；正如學者O'Toole（1997b: 458）在本文一開始的時候所說的，網絡治理給公共行政學門落實民主治理同時帶來挑戰與機會。本文接下來要以兩個部份來處理

airiti

最核心的問題，首先，本文將在下一節當中，先從定義上處理「網絡治理新在哪裡？」「網絡治理的定義為何？」以及「監控民主下網絡治理之民主課責的內涵為何？」等三個問題；接著，本文將從理性選擇理論的框架中，建構一個網絡治理的一般性模型，其中將釐清分析單位、參與者性質、以及互動關係測量等相關議題，以及作者將站在一般性模型之上，討論網絡治理中民主課責的機制設計問題的三個面向：涵容性、透明性、與控制性。最後，本文將在結論中討論本文的研究發現及其基本的意義，並且從研究不足之處，討論未來可能的研究方向。

貳、民主治理中的網絡與課責：定義問題

不論網絡治理多麼風行，還是必須面對關鍵的定義問題，本段共分為三個問題討論，第一，在公共行政的領域中，網絡治理是指涉甚麼？第二，網絡治理新在哪裡？第三，公共行政網絡治理之民主課責問題的內涵是甚麼？

一、網絡治理是指涉甚麼？

1996年英國公共行政學者R. A. W. Rhodes，從英國政府的運作實務觀察到「新治理」的現象，[6]他認為這是一種「沒有政府

6 當然，不是所有的英國學者都同意這樣的說法，比方說，英國政治學者Mike Marinetto（2003）就認為，歷史證據告訴我們，英國政體從很早開始就已經非常分權化了，而中央政府即便是在這樣新的治理環境中，仍然具有各種傳統國家的權力與資源，這一波新治理的浪潮，代表學界意圖重新在概念上定位國家這個概念，相關論述請參Skelcher（2000）。

airiti

的治理」（governing without government），[7]從六種治理現象重新定位公共行政的研究路徑中，認定「自我組織的網絡」（self-organizing networks）最能夠展現新治理的情境，[8]而Rhodes對網絡的描繪如下：（1）組織之間的互賴，治理比政府本身範圍要大，包括公部門、私部門與第三部門的參與者；（2）參與者之間因為資源交換和協商目標等需要而持續存在的互動；（3）一種具備賽局（game like）本質的互動關係，其基礎是信任以及經過參與者協商並獲認同的規範；（4）網絡具備相對於國家的自主性，並非向國家負責（networks are not accountable to the state），網絡中的國家雖然沒有主權優勢地位，但仍可藉由非直接的有限手段影響網絡互動。[9]

---

7 嚴格說起來，「沒有政府的治理」是一種為了推銷網絡治理所提出的引起關注的倡議手法，事實上，公共行政研究無法與「無政府」的論述相容，而現實的治理環境中，政府仍是社會秩序的最終保障所在，然而，不可諱言的，公共行政研究又必須常常面對有效的治理需要掃除官僚體制與政府正式組織的框架限制，一不小心就會落到無政府的論述中，因此，如何在實務與理論上維繫研究核心政府存在的正當性，但同時又對這核心保持批判的意識，是公共行政研究最困難也最有意義的所在。

8 其他五種包括：極小化國家（the minimal state）、企業治理（corporate governance）、新公共管理（the new public management）、善治（good governance）、以及社會自動控制體系（socio-cybernetic system）。值得注意的是，第一項與最後一項在Rhodes的眼中，與自我組織網絡的治理有許多的共同性，事實上，第一項是經濟學者提出國家應該讓市場自我管制最重要的論述，最後一項則是社會學者從生物生態的角度，提出國家應該讓社會自我運作最重要的論述，這兩者之所以和網絡的論述有關聯性，主要都是相對於傳統國家治理機制的「自主性」論述。

9 Rhodes等討論政策網絡時的常常將「實然描繪」與「應然應用」交互使用，往往為了對網絡治理進行「學術行銷」而忘卻更為嚴謹的科學論述的需要，然而，Rhodes雖然重視遠離傳統的新治理機制，但是他根據英國政府經驗，認為不論是官僚、市場、還是網絡都是重要的治理結構，各有不同的適用政策領域，因此，他說：「網絡是第三種治理結構，它並沒有比官僚體制或是市場機制好，只不過是具備不同的特色，在某些時間點下適合某種政策領域而已；"Networks are a third governing structure. They are not better than either bureaucracies or markets. They have different characteristics and suit some policy areas some of the time." (Rhodes, 1996: 665)」。

airiti

差不多相同的時間，美國公共行政學者Laurence J. O'Toole, Jr.也呼籲美國公共行政學界要對網絡治理給予適當的關注。他將網絡定義為一種「互賴的結構」（structures of interdependence; O'Toole, 1997a: 45），包括七項特質：（1）多元組織或個體的參與者；（2）參與者之間並非在一個龐大的科層結構中相互關聯；（3）具備穩定的性質，但已經超越傳統正式組織關係或是政策正當性的連接；（4）網絡關係排除純正式科層組織以及純市場交換關係，是在兩者之間所有的可能性；（5）凝聚網絡成員的制度性因素，可能是權威聯接、交換關係、以及基於共同利益的聯盟；（6）在網絡中的行政，不能期望時時都以正式的地位來有效地影響其他成員；（7）比起兩到三者的關係，大型的網絡中成員之間的影響關係，較難記錄、預測、以及模型化。因此，本文將網絡治理定義為[10]：「一種促進或應用包含權威、交換、公益等動機，將各種層級（國際、國內、地方）政府、企業、與第三部門的組織或個人之關係連接的努力，其目的是落實以社會整體利益為導向的各項活動、方案、以及政策。」[11]接下來，讓我們從兩位主要倡議學者的說法中，來回答本段的第二個問題：「網絡治理新在哪裡？」

10 當然，這個定義比前面兩位學者描述性的說法更多公共管理的意識，主要原因是公共行政對網絡治理的討論，無法只描繪觀察到的現象，還必須從人民主權的意識下，尋找落實公共利益的管理手法，也就是說，公共行政基本上是一門問題導向的領域，理論的建構永遠都必須面對實務而來的落實問題，也唯有從理論的實務落實中，才能真正看見複雜的價值衝突問題。

11 審查委員針對本文的定義提出以下看法：「此一定義，對於過去不同類型網絡的討論是否全然適用，例如將網絡分類為政策社群、議題網絡、政策網絡等是否一體適用；其次，作者界定網絡治理是關係連接的努力，其在評估網絡治理績效時，如何應用？」這兩個問題都牽涉到精準定義與理論是否能夠應用到實際案例的問題，本文因為是理論討論，在此無法討論，但待往後經驗研究時再進行驗證。

airiti

二、網絡治理新在哪裡？

本段第二個問題是：「網絡治理新在哪裡？」美國公共行政學者Donald Kettl （2009: 8）曾說：「網絡化的政府並不是新東西，更重要的，它是從傳統政府運作模式所衍生出來的一種特別設計的說法[12]」，國內學者呂育誠（2006）也有相類似的看法。因此，本文認為網絡治理是延續公共行政討論「替代性政府」（government by proxy; Kettl, 1988）的一種更為整體性的治理概念，也是討論比「公私協力」（public-private partnership）以及「協力治理」（collaborative governance）研究更為寬廣的公共事務運作範疇（李宗勳，2004；陳秋政，2016；陳敦源、張世杰，2010），它更是公共行政回到由Mary Parker Follett（1924）所提出的社會基礎尋找治理能量的一種努力。事實上，商學管理比公共行政學界早20年開始關注網絡治理的問題（Jones, Hesterly, & Borgatti, 1997），只不過其關注的焦點是傳統市場中自願交換的關係，意圖以社會機制（social mechanism）作為價格系統之外，支撐交換行為的一種解決方案；因此，合理的類比應該是，在公共行政的研究中，網絡治理是理論與實務社群意欲讓政府接受社會機制作為傳統強制力之外，支撐公共利益追尋的一種解決方案。

12 原文如下："Networked government is nothing new. Moreover, much networked government is ad hoc and out of sync with the conventional view of how government operates."

airiti

但是，相對於市場的交換關係，Woodrow Wilson眼中「行動中的政府」（government in action; Bogason & Toonen, 1998: 212）應該是這一切努力的源頭；然而，有趣的是，近年公共行政學界引入網絡治理的動機，卻是倡議要沖淡公共行政研究最核心的政府角色；[13]當然，不論研究者願不願意面對，政府事實上將會持續存在，且是影響公益目標達成與否的重要變數；學者Marinetto（2003: 606）就認為：「政府需要依賴不同政府與非政府行動者完成政策的輸送工作，但是同時，政府這個中心仍然擁有獨佔的權力與資源，是中心以外行動者所沒有的。」

13 根據文獻搜尋的結果，最早意識到「國家空洞化」（hollowing out state）的問題，是學者G. B. Peters（1993），接著G. B. Peters and John Pierre （1998）又以「沒有政府的治理」（governing without government）來描繪由R. A. W. Rhodes所提出的治理議題（1994, 1996），他們看見許多歐洲的公共行政學者開始離開政府為中心的論述，改採治理一詞來討論公共事務的決策與落實，也廣泛地被大家使用，甚至連公共政策領域也提出「沒有政體的公共政策」（policy without polity; Hajer, 2003）的問題。當然，根據 Börzel（2011）的看法，網絡治理的理論如果是指出一種「新」的治理模式，它最多是應用後現代主義的解構式論述，強調一種新的國家與社會關係而已，Börzel and Risse（2010）認為，沒有政府科層權威的存在，網絡關係下協商所產生的結果，無法被落實執行的。

airiti

三、監控民主下網絡治理之民主課責的內涵為何？

接著，關於網絡治理在公共行政研究中的民主課責問題，大多數倡議的文章都有認知到這是一個問題，[14]但是都不是論述的重點，甚至從定義上以自主性的概念排除了傳統民主課責的外控價值；當然，不論研究者願不願意面對，民主課責在公共行政研究中的價值位階不會低於效率管理，更是任何關涉到公共資源運用的正當性前提，基本而言，這種關注在公共行政理論中來自於Emmette S. Redford（1969） 所提「監控民主」（overhead democracy）的傳統，意指民主代表一種公共的道德，不論是政治人物還是行政體，只要牽涉到公共利益，都必須接受民眾主體的課責要求，網絡治理的民主課責問題類似Redford（1969: 83-106）所提「次級系統政治（subsystem politics）」中的民主監控問題，由於網絡治理的研究強調管理效能，因此就更顯現出監控民主觀點在討論網絡治理的重要性，然而，監控民主的實踐需要一定的制度性安排，本文將這個制度安排的焦點放在「課責」（accountability; 李宗勳，2004；Busuioc & Lodge, 2016; Olsen,

14 Rhodes（1996: 662-663）本身對於因為英國新公共管理運動所產生「國家空洞化」（hollowing out state）的問題所產生消蝕公共課責的問題時，有四項觀察：（一）課責制度日趨複雜，讓政府釐清誰應該向誰什麼責任產生困難；（二）新的獨立機關或是特殊目的治理體（special-purpose bodies）取代行政與民意機關成為最主要的服務輸送單位，但是這些機構的課責問題不但複雜也不容易釐清；（三）將顧客回應與資訊透明代替民主課責，後者的達成仍然需要有正式的程序與組織來推動執行課責的工作；（四）獨立政署（agencies）的大量出現，並沒有建構可以延續與反映「部長責任制」（ministerial accountability）的新機制；但是，Rhodes提出這些觀察並沒有提出相對應的解決方案，顯然，許多推銷網絡治理的學者，似乎將課責問題視為是網絡治理風潮中瑕不掩瑜的一面而已。

airiti

2015）的概念之上，[15]從理性選擇新制度論中尋找落實民主課責的制度性概念。接下來，本文將分涵容性、透明性、與控制性三個概念，來回答本段的第三個問題：「公共行政網絡治理之民主課責問題的內涵是甚麼？」藉此討論網絡治理與民主課責的制度性的連接所在。[16]

首先，「涵容性」（inclusiveness）：Berry, Brower, Choi, Goa, Jang, Kwon, & Word（2004: 550）在一篇回顧網絡研究文章的末了，討論到網絡雖然能給公共行政帶來新的視角，但是也

15 首先，Sørensen（2002: 703）提出相同的問題：「在一個行政人員積極扮演合產社會治理的世界中，如何確保民主控制？（How democratic control can be ensured in a world where administrators play an active role as co-producers of societal governance…）」；再者，Olsen（2015）也認為，課責幾乎成為民主政府的前提，但是課責制度的運作極其昂貴，也很難有效，這讓我們看見公共管理的討論重點，應該回到民主大環境當中課責制度落實的問題之上；最後，Busuioc and Lodge（2016）認為課責並非只是資訊不對稱的處理，而是掌握權力者與民眾之間的一種「名聲」建構與維繫的工作，類似公共關係的作為，上述這些來自不同理論途徑的討論，都顯示課責是討論民主治理一個重要的標的，本文也是意圖在其上增加一些新的論述。

16 瑞士公共政策學者Yannis Papadopoulos（2007）認為，網絡治理所產生「民主課責落差」（deficit of democratic accountability）主要來自網絡治理本身的四個特質，其一，網絡中公民代表的缺乏；其二，與民主制度環節脫鉤，網絡決策過程不透明：其三，多層次與跨域的問題，造成課責困難；其四，太過依賴「同儕」課責的形式（peer accountability）。這四個特質第一個就是涵容性的問題，第二項是透明的問題，第三與第四項是控制的設計問題，因此以這三者來討論網絡治理與民主客責的關係是適當的。

airiti

不能忽視它所帶來的可能負面影響，[17]包括團體盲思、太過依賴領導者、以及網絡關係不穩定所產生的成本，更重要的，網絡的排外本質，導致公共行政所期待網路所帶來的改變與效益，往往是那些「佔有麥克風」（access to the microphone）的群體，這問題引發網絡治理可能存在民主治理的涵容性的缺陷，如果從Schattschneider（1960）所提民主政治存在「偏差性動員」（mobilization of bias）的問題來看，除非政府介入保障不論是受益者或是協力者的參與公平性，[18]不然網絡治理可能淪為政府為便宜行事而造就公共行政新「鐵三角」（iron triangle）的後果，[19]忽略「沉默輸家」（silent losers）的聲音。本文認為，網絡治理必須回應民主課責從成員涵容性上進行制度性的回應，以明顯區隔網絡治理與利益團體政治的本質差異。

---

17 學者O'Toole and Meier（2004）將這問題稱為網絡治理「黑暗面」（dark side）的問題，他們問：「以網絡治理所推動的政府方案，其目標是否偏向那些深根密植的既得利益集團？而阻礙了弱勢民眾從中獲益的可能？（Do networks for public-program execution operate so as to produce greater benefits for goals that are favored by more entrenched interests and downplay efforts that favor disadvantaged clientele?）」再者，O'Toole（1997b: 457）的另一篇文章中，也特別提到網絡無法矯正社會既存的「狹隘的個別利益」（parochialism）的事實；但是，複雜的跨組織網絡也不能無意識地去「撫育」（incubate）這個偏差，因此，政府需要進行一些制度性的作為，來保障過程中利益的平衡以及透明。

18 Weber and Khademian（2008: 343）就認為增加網絡治理課責性並解決非常態問題的關鍵，在於公共管理者找出「各式的利害關係人」（all stakeholders across the board）的公平參與機制。

19 Kickert, Walter J. M. et al.（1997: xvii）提醒我們，早期政策網絡觀點的提出，主要是為了分析政策過程中可能發生的失效經驗，比方說，「鐵三角」是描述不透明的利益集團獨佔公共利益的現象，本身並不是一種改善政策過程的渠道，換句話說，網絡治理的出現，是學界從「病理學」觀點偵查政策網絡病態的有限價值，擴大成「藥理學」的公共管理解藥，事實上，如果要將網絡一詞以網絡治理來替換，我們必須先確認網絡的結構中，最重要的結果價值為何？以及在這樣結果價值下，要如何能夠對網絡關係進行某種有意識的管理作為，以期能應用網絡達到使用者所預期的結果。

airiti

再者，「透明性」（transparency）：Bryson, Ackermann, & Eden（2007）以提出「研究命題」（propositions）的方式回顧了網絡治理的研究，其中有兩條研究命題（no. 20, 21）與網絡治理的透明性機制有關，網絡治理如果要能成功，必須有一套能夠追蹤輸入、過程、與結果的課責體系，這套系統以結果為導向，並且能夠與相關的專業以及人民有一定的連接，這些命題與Mathur和Skelcher（2007）提倡針對網絡治理的民主績效所應用的「循準考績」（the criterion-based assessment）有密切關係，該項方法的第一項準據就是民主透明，而該工具的最大效果也是發揮透明在民主治理當中的效用，更重要的，資訊的透明不但是網絡內部成員的互信與學習的基礎，也是網絡外部利害關係人付與網絡民主正當性的基本起點。本文認為，要確定網絡治理是否對民主治理有正面的貢獻，就是確認網絡本身是否具備民主性質（Sørensen & Torfing, 2005: 200），而網絡的透明性是其中最重要的一項。

最後，「控制性」（control）：Agranoff和McGuire（2001: 308-311）以七個「大問題」（big questions）的方式回顧了網絡治理的研究，其中有一項關於課責的問題，作者認為因為網絡關係中難以指定誰是「委託人」（principal），導致產生每一位參與者都要對結果負責、但又說不清誰真正能負全責的狀態，[20]他們認為傳統的「命令與控制」（command and control）的官僚典

20 Milward and Provan（1998: 216）對於這一點有不同的看法，因為有沒有委託人是制度設計而不是定義的問題，而且，他們重新以制度經濟學來詮釋他們自己1995年的四個案研究發現，網絡治理成功原因的第一條，就是該網絡的運作是一個整合的單位為核心，政府作為清楚的委託人反而是許多網絡成功的因素之一。

airiti

範，不論從定義以及運作上都不適用在網絡治理當中，[21]然而作者也承認網絡治理的確存在「民主正當性的不足」（insufficient democratic legitimacy）的問題，更衝擊到公共行政「監控民主」（overhead democracy; Redford, 1969）的傳統，要如何調和自主協力與民主課責，作者認為應該聚焦在建立一套以客觀經驗證據為基礎的績效管理制度。本文認為，網絡治理不應從定義上排除控制性的重要，而應將網絡的協力精神帶入傳統命令與控制的環境，針對協力與控制兩種價值進行制度性的調和。

網絡治理中的民主課責問題，到底應該如何定義？Fearon（1999: 55）對課責的定義如下：

> 如果我們說A受到B的課責，有兩個條件必須滿足。其一，兩者之間的關係有一個理解，就是A的行動有向B負責的義務，其二，B被正式制度或是非正式規範授權，可以並有能力對A進行有效的賞罰。

21 Milward, Kenis, and Raab（2006）提出六點網絡治理研究不重視控制問題的可能原因：（一）網絡所產生的結果被視為是目標管理中的目標而已，不是一種需要公眾關注的公共財；（二）網絡研究只關注在其光明面，忽略其可能的黑暗面，需要被監控的部分；（三）從定義上來說，正式的控制概念，與網絡的分權、合作、與協力的概念是不搭調的；（四）網絡被視為一種將要取代傳統命令與控制機制的「好」管理的創新機制；（五）研究網絡者太過相信網絡可以在水平的協調中自我控制，因此忽略傳統控制機制的重要性：（六）網絡常常被視為是無法被控制的。

airiti

在這個定義的指引之下，再加上稍早本文對於民主課責機制的討論，本文將網絡治理中的民主課責視為公共管理者一種制度性的實踐作為，並定義為：「從公共行政的監控民主傳統出發，政府所涉入的公共政策決策與執行之正式或非正式團體集合A，其所有的行動及其結果，必須對全民B負有滿足涵容性、透明性、與控制性的外控要求，以期能夠建構同時滿足公共行政民主與效率價值的相關制度。」公共行政理論中制度建構的目的，是為了引導社會行為朝向既定的目標價值前進，網絡作為一種新的公共行政視角，在目標價值上必須回到公共行政調和效率與民主的傳統場域中，但在制度上，面對以執行效能為依變數的研究大環境，必須專注於網絡治理課責機制的建構工作，一方面，相對於政府與市場，此舉有助於填補網絡課責機制的討論空隙；另一方面，這樣的討論有可能帶來與傳統政府與市場機制運作，完全不同的創新意念，以滿足二十一世紀公共行政所面臨的外在挑戰。接下來，本文將專注在應用理性選擇理論討論網絡治理中民主課責的機制設計與運作問題。

airiti

參、網絡治理與理性選擇：理論與應用

從網絡治理理論發展的角度來看，公共行政討論網絡治理的內涵根源於三大領域。[22]其一，從社會學中「社會網絡分析」（social network analysis）的研究重點主要聚焦在參與者的指認、以及彼此之間的關係連接的測量之上（Borgatti, Mehra, Brass, & Labianca, 2009），這樣的經驗研究缺乏對人類社會組織以及制度因素影響力的關注，[23]但是卻能滿足學界追新、以及遠離傳統政府中心論的需要；其二，從「政策執行」（policy implementation）的研究領域來看，主要聚焦在跨領域行動者集體影響服務輸送的結構功能之上（比方說，Graddy & Chen, 2006），這樣的研究著重尋找有利於管理的「指導案例」（benchmarking cases），而非機制設計的一般性原則，但是，它與民主政治中正當性和公平性等民主課責的程序性價值較無干涉；其三，從第三部門（The third sector）的研究來看，主要聚焦在非政府組織（NGO）在公共事務領域中所扮演關鍵與正面的角色，這種遠離政治紛爭的治理模式，的確在公益與宗教團體參與公共事務的實踐中獲得重要的支持，特別是在永續發展的跨國治理網絡的領域（比方說，Andonova, Betsill, & Bulkeley, 2009）。

---

22 這三大研究領域約略與Berry et al.（2004）的三種網絡研究傳統相符合，第一種是社會學傳統的社會網絡分析，第二種是政治學傳統的政策執行研究，第三種是管理學傳統的第三部門管理。

23 這部份包括政治學「法治-形式主義」（legal-formalism）最核心的舊制度論傳統，以及公共行政學門中組織理論與行為的傳統。

airiti

然而，也有學者提出跨部門治理網絡的公共問題解決效能，是否真能獨立於行政與立法部門的決策？還是只是在「科層體制陰影」（The shadow of hierarchy）下的一種治理想像？（Heritier & Lehmkuhl, 2008）；[24]事實上，公共行政的網絡治理研究，不論是依循社會網絡分析的關係測量、政策執行研究的服務輸送、還是跨部門網絡管理的治理想像，還是都不能離開公共行政研究最基本的三個面向：政府的公益行動、公共政策的執行、以及公共事務的管理等（Shafritz, Russell, & Borick, 2011: 6），也就是說，社會網絡的運作必須以政府回應民眾需求的監控民主相關制度為其落實背景，政策服務輸送的內涵也需要回溯到民主制度的決策的正當性，而跨部門的網絡管理更必須討論責任歸屬的問題；換句話說，網絡中的接觸模式只是研究人類互動行為的一小部份而已，應該還要包括網絡參與者的認知、策略、以及網絡互動背後的規則、組織或制度（Koppenjan & Klijn, 2004: 151），社會學研究人類互動中的模式，有其「開放社會」（open society）的假定背景，更重要的，這是一種相對於國家機器的研究領域選擇而已。最後，就理論的取向來說，「理性選擇理論」（rational choice theory; RCT）是一套由經濟學行為主義的研究領域，所發展出探討人類社會運作一般性原則的理論，根據社會學者Turner（1991: 354）的描繪，RCT有下面五項內涵：

24 荷蘭公共行政學者Damgaard（2006）就認為，政策網絡的形成，並不一定代表就是一種網絡治理形式的成形，因為，政策網絡有可能仍然要接受官僚體制的制約，或是以利害關係人代表的身份，進入政府組織當中的公共決策場域進行公共對話或是選擇。

airiti

1. 人類具備目的行為以及目標導向的能力（purposive and goal oriented）；
   人類擁有層級式排序的偏好或是效用概念（hierarchically ordered preferences, or utilities）；

2. 人類選擇行動的時刻，會進行理性選擇，其意義是：
   （1）不同行動的結果效用會被放在偏好排序中來考量；
   （2）不同行動的成本計算是以「機會成本」的概念來考量；[25]
   （3）最佳的行動選擇是效用極大化。

3. 社會現象一如社會結構、集體選擇、以及集體行動等，都是追求效用極大化的個人所理性選擇的結果；

4. 前述社會現象經過理性選擇一但成形之後，就會成為之後理性選擇的結構係數，這個結構會影響：
   （1）人與人之間的社會資源配置；
   （2）個人行動的機會架構配置；
   （3）在某一個特定的情況下，規範的本質以及個人義務分配的狀態。

25 機會成本的概念意指「應得但因選擇其他行為而未得的效用」，比方說，我在台中有一棟自己的房子，平常出租是一萬元一個月，平常因工作住在台北租屋，我哪天搬回台中住，就將房子收回自己住，表面上住自己的房子是免錢的，但是，住自己房子的「機會成本」仍然是一萬元。

airiti

Donald Kettl（2009: 10）認為，網絡化政府主要是一種從下到上、演化式、特別設置的、以結果導向的問題解決模式，這樣當然給了它偌大的自由度，可以去回應社會各種日新月異公共問題，然而，這樣的知識生產模式，也讓學界要用理論建構來描繪或解釋網絡化政府的現象很難落實，本文意圖以RCT來進行一次理論化的努力。接下來，本文將以理性選擇新制度論的角度，討論監控民主下建構網絡治理課責機制的問題。

一、課責機制的分析單位（unit of analysis）

從理性選擇理論來看，分析網絡治理的課責機制必須要先討論分析單位的問題。首先，研究的分析單位是「參與者」（agents），這參與者可能是個人或是組織（請參表1中的橫軸），本研究討論的分析單位是以組織參與者為主，因此表1中個人的部分就不列入討論；[26]再者，如果是組織內部的組織網絡，基本上就是政府內部的跨域管理的問題，雖然網絡治理中可能也有政府部門之間的跨域管理問題，但是那應該另文專門討

26 網絡關係的研究過去是以社會學為主，主要環繞在測量個人之間的「接觸模式」（contact patterns）的研究核心之上，並據此資料解釋各種集體社會結果的網絡因果關係。比方說，研究中國文化中的關係就是一個很好的例子，天下雜誌2010年12月號（462期）討論血脈、人脈、與錢脈下「華麗一族」的台灣政商關係，就是描繪台灣企業家族藉由聯姻將商場與政界變成一家人的故事，其中有一段社會學界努力為台灣政商網絡基因圖解序的努力，就是這樣的一類研究：「中研院社會所助研究員李宗榮，花了兩年時間，以資深新聞工作者、傳記作家陳柔縉九九年的研究為基礎，爬梳出一幅台灣政界和商界之間的政商家族聯姻關係圖。這才驚訝地發現，不論藍綠、不論產業，不管在商場上或政治版圖上是否為競爭對手，原來回到家庭、家族，最直接的血緣、情感私領域，你我其實都是一家人。」（張翔一、黃靖萱，2010）。

airiti

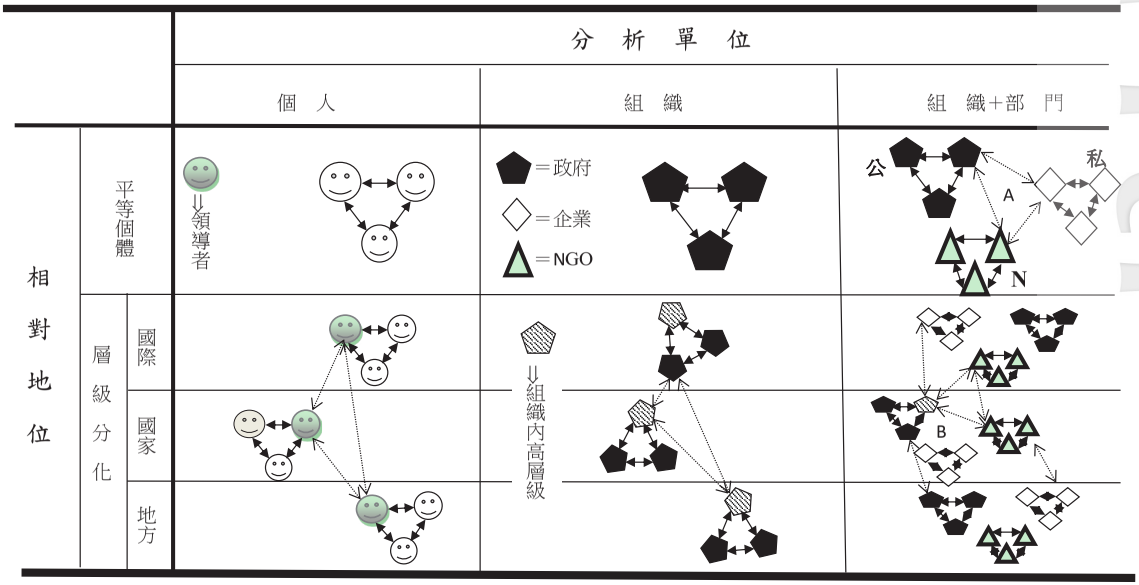
論，本文也暫不討論；最後，本文的重點是表1中「組織+部門」的部分，比方說，在橫軸平等個體的部分A網絡，是一個由公、私、與第三部門所組成的網絡，比方說，2004-2008年之間的ING台北國際馬拉松比賽個案，就是台北市政府體育處、中華民國路跑協會、以及ING安泰人壽公司三方合作的結果；[27]另外，在層級分化的B網絡中，我們可以國際透明組織在國際上與跨國企業聯盟推動企業反貪為例，這個國際倡議聯盟一起進入台灣，與中央政府的行政院建立對應的網絡，同時行政院也與本地的台灣透明組織（國際透明組織在台灣的分會）有一定聯盟關係，而行政院內部以院本部與法務部的關係，再連接到各縣市政府的政風單位，一起推動企業倫理的運動，如此就形成一個跨組織、跨部門、以及跨層的企業反貪的網絡。

27 2004年到2008年間的第八到十二屆ING台北國際馬拉松比賽，是一個有趣的例子，這個活動主辦單位是台北市政府體育處，每年由市議會編約200萬預算支應該項活動，通常，這活動會由台北市政府以專案外包給中華民國路跑協會來承辦，當年主要的不同是ING安泰人壽新一波的跨國行銷策略，就是藉由贊助一年約一千萬的城市馬拉松，最後這台北市政府所主辦的賽會，看起來像是ING所辦的，而且整個政策行銷的內容是由ING在掌控著，還為該公司奪得了2006年保險業信望愛獎下最佳形象廣告平面與電視兩項大獎，可見得對ING來說，是一個成功的企業行銷（方信淵、林裕恩、高錦勝，2005）。

airiti

最後，假定這些參與者都是理性的單一決策體，可以一致性地了解本身的利益，並且能夠理性地計算出自己各種可能行動的成本與效益，並且從中確定哪一個行動能夠極大化自身的效用（utility）。學者Toonen（1998）早在1998年對網絡治理的概念應用，提出了方法論上的警示，他認為網絡是一個很好的分析工具之外，還必須要納入網絡內個體之間權力關係與制度結構來討論互為主體的本質，也就是說，討論網絡治理的「操作型假定」（underlying operational assumption），從Toonen的理論來看，公共行政研究的操作型假定，是一組包含研究場域（locus）以及焦點（focus）的區塊，而網絡治理是位在政策的場域中集體選擇的焦點之上，因此，政策場域剛好是理性選擇理論討論公共事務最常提及的政策空間（policy space）概念，這空間是理性參與者計算自身效用的基礎；另外，集體選擇也是理性選擇理論討論網絡行動最好的視野。接下來，本文將先建構一個簡單的網絡治理一般模型，並在其上討論民主課責機制的設計問題。

表1　公共行政研究中網絡治理的關係圖



資料來源：本研究自製。

airiti

二、網絡治理與民主課責：一般模型

網絡治理的網絡關係，可能要比前述的關係更加複雜一些。首先，在網絡制理的範疇中，網絡A代表一個成員數N(A) ≥ 2的網絡集合，$\bar{\bar{A}}$代表包含不在網絡A當中成員但是仍然是利害相關成員之「完全參與」的網絡集合，而-A代表被排除在A網絡之外的一個虛擬網絡，其中$N(\bar{\bar{A}}) \geq N(A)$，$N(\bar{\bar{A}}) - N(A) = N(-A) \geq 0$，不論是甚麼網絡，其中成員可以包括政府aG（政府）、aC（企業）、與aP（非營利組織），因此，A是一個網絡集合，代表：

$$A = \{a_1^G, a_2^G, \ldots a_i^G;\ a_1^C, a_2^C, \ldots a_j^C;\ a_1^P, a_2^P, \ldots a_k^P\}$$

其中i, j, k都是小於 ∞ 的整數，每一種成員的i, j, k可以大於或等於0，但是這種網絡必須滿足一個前提：「政府必須是其中一員（代表有公共的預算或人員參與）」，也就是說$N(aG) > 0$，只有在這前提下才是公共行政應該討論的範圍，因此，網絡A中如果有i個公部門、j個私部門、以及k個非營利組織成員，（其中 $i > 0$; $j, k \geq 0$），則問總共有多少兩兩關係？在此我們以$N(aRa)$來代表之，很清楚的，這是一個組合的問題，如果C_m^n代表從n個物件中抽出m個物件來，且$n \geq m \geq 1$，則兩兩關係的總數如下式，如果網絡成員總數為6，依下式一共有15個兩兩關係：

$$N(aRa) = C_2^{i+j+k} = \frac{(i+j+k)!}{2! \cdot (j+j+k-2)!}$$

再者，B是民主課責中的人民，但是人民是一個不明確的集合名詞，傳統以來都是藉由代議民主的形式落實民主課責，因此

airiti

A的行動有「向B負責的義務」，代表網絡A對B自己或是制度上由B所選出來的代表機構ab負責的意義，[28]我們可以定義一種課責關係R是一個二項變數（binary variable），當我們以符號項目書寫$a_1^G R a_1^P$的時候，代表a_1^P必須向a_1^G負責的意思；其三，「…向…的負責關係」可以有各種不同的形式，包括憲法上人民與政府之間的社會契約關係、國會授權政府進行各種政策推動的立法授權關係、官僚體系的上級對下級的職務授權關係、行政部門將業務外包給企業或是非營利組織的公法契約關係、甚至是企業（之間）與非營利組織（之間）之間策略聯盟的私領域契約關係，我們將定義三種關係，第一種是在公法體系當中的授權關係，簡稱「公關係」$\dot{R}$；政府與企業或非營利組織之間的課責關係，簡稱「公與非公關係」$\ddot{R}$，以及企業與非營利組織之間的課責關係，簡稱「非公關係」$\ddot{\ddot{R}}$。假設網絡A的成員有六，其中有三位是政府成員，兩位私部門，一位非營利部門，各自的關係分別為「公關係」有三個，「公與非公關係」有九個，而「非公關係」則有三個。

$$N(\dot{R}) = C_2^i;\quad N(\ddot{R}) = i \cdot C_1^{j+k};\quad N(\ddot{\ddot{R}}) = C_2^{j+k}$$

又由於這三種關係是相互排斥的，因此我們可以得到下面的等式，也可以利用前面的例子來驗證，3 + 9 + 3 = 15，當然，網絡治理中N(aRa)是指網絡成員之間所有可能的關係，但是通常真

28 議會的符號a^b代表民主國家的議會同時具備A與B的地位，但主要仍是被課責者A，而b的上標代表當他相對於行政機關a^G時，a^b是接受B委託的委託人，負責課責a^G的行動與結果。

airiti

實存在的關係必定小於N(aRa)，讓我們以n(aRa)來代表網絡A當中現實上存在的聯結關係，而N(aRa)≥n(aRa)，當然，在三種不同關係當中，也都各會有$n(\dot{R})$、$n(\ddot{R})$、$n(\ddot{\dot{R}})$的存在，且：

$$N(\dot{R}) + N(\ddot{R}) + N(\ddot{\dot{R}}) = C_2^{i+j+k} = N(aRa)$$
$$n(\dot{R}) + n(\ddot{R}) + n(\ddot{\dot{R}}) = n(aRa)$$

在前面的這個簡單的一般模型下，我們有三個假定，其一，設有一位公共管理者，要進行網絡的治理，而這個網絡存在的目的是要達成一個特定的方案、計畫、或政策的目的，一旦完成，所得到的利益是一個固定值，[29]而公共管理者是一位效用極大化的奉行者；其二，改名公共管理者的目標函數就是在固定的利益之下，同時降低「參與成本」（participation cost; PC）以及「外部成本」（external cost; EC），以獲取最大利潤；這其中，參與成本會隨著網絡中課責關係數的增加而增加，而外部成本則是會隨著網絡中參與者之間更多的關係、以及不在這網絡中卻利害相關人的參與而降低。其三，當越多人加入網絡當中，需要來分固定利益的分母又增加了，因而每個參與者所分到的會減少，我們假定$N(-A)/N(\bar{\bar{A}})$越大的網絡，加入更多網絡參與者所降低的外部成本，越是無法彌補因為加入一位參與者，所分走本來在網絡當中者可以平分的利益，也就是如下圖2中所示。

29 這個利益固定的概念，主要來自於實證政治學者William H. Riker著名的「最小勝利聯盟」（minimal willing coalition; Riker, 1962），而參與成本與外部成本的概念，則是來自於James Buchanan and Gordon Tullock在1962年合寫的公共選擇名著「共識的計算」（The Calculus of Consent）。

airiti

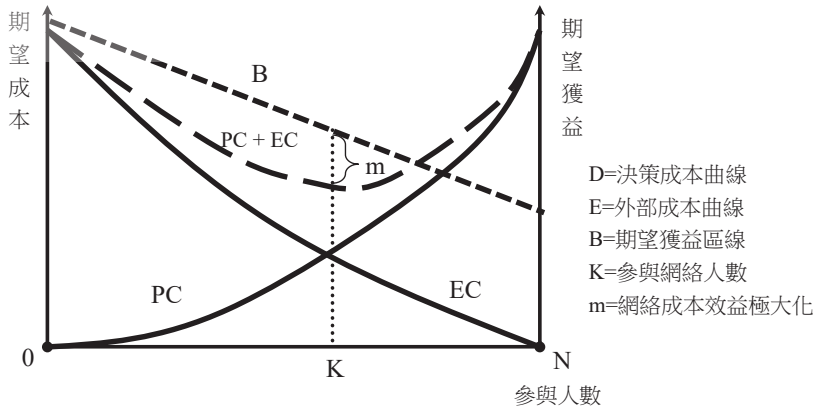


圖2　網絡建構的成本效益分析

資料來源：Mueller（2003: 75）。

上圖X軸是參與網絡的人數，總共N人，Y軸左側是期望成本，右側是期望獲益，而PC是一條由左到右漸增的決策成本曲線，因為越多人進入網絡，參與成本越高，而EC是一條由左而右漸減的決策成本曲線，當利害關係人進入網絡，他或她無法分享利益的狀況會減輕；接著，B是由左到右漸減的期望獲益區線；我們可以發現，在網絡參與人數等於K的時後，PC+EC與B之間的距離等於m，是兩者之間最大的距離，也就是政府官員運作網絡的最適人數。接下來，前面討論網絡治理的課責機制時，有特別提到三個特性：涵容性、透明性、以及控制性，讓我們一一討論之。

airiti

三、網絡治理民主課責機制的理性選擇分析

（一）涵容性

涵容性的要求是監控民主的參與元素，在網絡治理的環節中，就是討論如何處理$N(\bar{\bar{A}}) \geq N(A)$或是$N(-A)$不等於零的問題。由於治理網絡的參與者與政策利害關係人的集合之間，往往存在可見的落差，這落差有時與網絡自然形成的過程有關，有時也與企業在市場上的競爭、非營利組織在政策立場上的衝突有關，更重要的，越多參與者的參與，雖然會降低外部成本，但也會產生稀釋利益的效果，產生降低網絡參與者「選擇性誘因」（selective incentive）的問題，影響到網絡的可治理性。對於公共管理者而言，在機制設計上可以有下面的思考，首先，從網絡治理的角度來看，所有的利害關係人在所有政策過程都全部參與的模式，並不是最合網絡治理的成本效益，因此，如何將公共政策的決策與監控環節對外開放，但將政策執行的部分以較為精實的網絡成員來推動，兩者之間的平衡是涵容性很重要的設計原則。

再者，從決策的角度來看，公共管理者指認與納入$N(-A)$的團體，通常可以指導委員會（board committee）或是審議民主公民會議（citizen conference）的方式為之，而為了決策與執行分離的需要，監控者與執行者之間，應該有適當的互斥性，以免產生利害衝突的問題；另外，網絡治理要提升涵容性但又不能破壞參與的成本效益的關鍵，就是資訊的自由流通，這個部份在政府與市場資訊相對透明的前提下，可以解決一部份的問題；最後，涵容性與政府以業務外包推動政策的方法是有根本衝突的，由於

airiti

專業性的問題，政府無法在外包的時刻納入太多涵容性的考量，然而，這樣的概念有時還是會有從涵容性來的挑戰，比方說，文建會2億餘元外包建國百年夢想家舞台劇給特定製作人所引起的軒然大波，藝文界反彈背後最主要的概念除了文化資源配置的公平性以外，就是涵容性的問題，這是推動網絡治理的公共管理者所不能忽略的。

（二）透明性

透明性的要求是監控民主另一個重要的手段，在網絡治理的環節中，包括網絡內與網絡外的透明性議題，前面涵容性討論資訊自由流通的要求，主要是網絡對外的透明部份，在對內的透明部分最主要就是處理N(aRa)不一定全數存在的問題，也就是說，網絡內部各種可能的聯接有一個上限N(aRa)，但並非所有的參與者都與所有其他的參與者具備聯接關係$N(aRa) \geq n(aRa)$，這會造成網絡內部資訊流通障礙的問題；當然，越多的聯結關係，也代表越高的參與成本，也會產生影響參與者選擇性誘因的問題。對於公共管理者而言，在機制設計上可以有下面的思考，首先，N(aRa)與n(aRa)的落差，公共管理者最應該注意的是「公與非公關係」的部分$n(\ddot{R})$，主要原因是民主課責的要求，通常來自於民主授權關係中的公部門，實務上本文限定$N(aG)>0$就是代表這個意義，因此，要如何讓更多的網絡內部非公部門的參與者，與政府之間都能有直接的接觸管道，是增加網絡內部透明度的關鍵所在，這也是政府要進行如「循準考績」制度時，避免受到少數網絡內關鍵參與者濫用資訊不對稱獲取利益的最好作法。

airiti

再者，這樣的設計概念也受到政府部門參與者i值大小的影響，由於i值越大，N($\dot{R}$)就會越大，政府令出多門的環境，不但會增加N($\ddot{R}$)，也會增加透明度的堆動成本，因此，政府參與者之間的「跨域管理」（boundary spanning management）也是網絡治理成功的關鍵之一，這部份通常都是藉由平等的分工或是科層的主管部會的方式來解決；最後，資訊透明的要求除了解決資訊不對稱的問題之外，仍然必須面對「專業不對稱」（professional asymmetry）所產生政府績效管理資訊落差的問題，由於專業不對稱的問題，政府對於網絡成員相關的資訊解讀能力受到一定的限制，然而，政府的管制角色一直以來就是在面對這個問題，網絡治理的部分除了可以引用「引進專業制衡專業」的傳統制度以外，還必須要特別注意網絡當中隱而未見的關係，以及這些在陰影下的關係專業自主之公正性的影響。

（三）控制性

控制性是監控民主下課責最重要的內涵，然而，網絡治理通常從定義的階段就非常排斥控制這兩個字，本文認為，這是一個望文生義的偏見；事實上，社會越是要享受分權自治的利益，就越是要有智慧地進行更有效率的社會控制，控制一定是需要的，只是如何能夠讓控制的機制不至於破壞網絡內部的信任、並能鼓勵學習並產生創新治理作為的正面影響，這部份主要是設計網絡A中，a$\mathcal{R}$a之間關係的控制元件，這部份主要也是存在「公與非公關係」的部分n($\ddot{R}$)，但是要如何設計這一層的控制機制但卻不影響「非公關係」n($\ddot{R}$)中的信任，是最重要的關鍵。對於公共管理

airiti

者而言，在機制設計上可以有下面的思考，首先，由於前一項透明性的要求，引進專業制衡專業的機制有可能產生對於非公關係的信任破壞，因此，對於非公關係中專業互評的部分，採取如學界論文審查「雙向匿名」（double blind）的作法，但是這套機制必須在政府的運作流程中有嚴密的保密措施，以建立起非政府部門參與者對該項制度公正性與專業性的信任，以至於參與者會專注於專業的提升，而不是設法花資源進行影響政府決策的尋租（rent seeking）的行為。

再者，關於控制機制的成本問題，可以分為N($\dot{R}$)的政府內控部分，以及在n($\ddot{R}$)的管制部分，前者的複雜程度當然會影響政府在後者的控制效能，因此，要如何設計網絡治理中政府與內部的控制機制，是一個關鍵的問題，比方說，政府本身的定義，從外包合約上必須是單一的部會或機關來承辦，但是在這合約上並沒有討論該單位或機關當中複雜的內控機制所產生的成本，要由誰來負擔的問題，通常最好的作法就是將內控的部分一併外包給接案單位，而政府只進行有限度、隨機的查核來嚇阻違法事件；然而，這種傳統作法下，政府仍然需要付出相當的成本，而且互動中往往會滋生網絡中的不信任，有一種作法就是從n($\ddot{R}$)的網絡中，進行某種程度監控與執行的分工，政府藉由管制非政府的監控機構就可以完成控制，比方說，聯合勸募是一個非營利組織，其工作是作捐款者與社福機構之間的中介工作，政府如果要降低N($\dot{R}$)對網絡治理的負面影響，協助非政府部門分工化也是一條可行的路；最後，Milward & Provan（2000）回顧1990到2000年的相關研究時發現，為政者如果希望網絡治理能夠產生具體的果

airiti

效，必須滿足五項治理原則，第一，在正式互動（非信任基礎的關係）中清楚定義委託人-代理人的關係；第二，委託人本身必須負責一部份服務的產製，這樣才能知道生產成本；第三，合約的再議（rebid）要儘量減控，以免讓生產者沒有誘因著眼於長遠利益；第四，資源必須與其他治理原素結合，否則無法發揮治理的功效；第五，穩定的關係會讓各方能夠從網絡中獲益的信念得以滋長。這其中有一點十分重要，就是網絡關係穩定性與長遠性有利於政府藉由網絡治理來推動政務；然而，目前民主正當性來自於定期選舉的大環境中，民主治理產生嚴重的「事先承諾」（pre-commitment）困境，也就是說，獲得新民意的政府只要有政治實力，可以修改任何前一任的作為，使得網絡治理的持續性受到傷害，進而影響網絡治理的有效性，或許，這是網絡治理必須有獨立於政府運作以外空間的唯一理由，然而，要如何平衡監控民主的要求但又能維繫網絡自發的穩定性來彌補政府事先承諾的困境，是可以繼續開發的研究領域。

總括而言，從前面的分析當中，我們可以看見，網絡治理的民主課責機制設計的三項內涵之間，是有其重要的關聯性，然而，最重要的原則就是當依循某項原則進行單一制度的設計時，也要同時考量其所可能產生對其他原則的相關影響，基本上，這就是一種平衡民主與效率的公共行政傳統理念下，專業上所進行制度性調和的設計工作。

airiti

肆、結語

> 政府機關是（政策）網絡中一個特殊的結點機構，它們是、也應該是負責的單位，也是公共課責的對象，如果缺乏政府在網絡中的「定錨」角色，這種自我組織的網絡概念，將會淪為只為滿足自我慾念之隨性、封閉、與私有的政府。[30]
>
> - Charles T. Goodsell(2006: 629)

本文最核心的結論是：「政府不可能自外於網絡治理的公共性，但是也應更加有技巧地設計其管制功能，以期能維繫社會自主與民主課責兩種價值之間的最適平衡」，而涵容性、透明性與控制性，這設計這種平衡機制需要融入的三種制度性價值，本文以理性選擇理論演譯式的論述方法，將這三種價值內在與外在相互關係進行一個盤點，以期讓制度設計者能夠了解獲取這三種價值的思考路徑。然而，以「為官僚辯護」（A Case for Bureaucracy）一書成名的黑堡學者Charles T. Goodsell在他一篇評論公共行政新願景的文章中，特別指出「治理」一詞的概念，是公共統治的一種統整的說法，這樣的統整是以政府組織為其核心，再加上政府行政作為所扮演的影響社會的角色為主（Goodsell,

30 原文如下："Thus, the agencies are special nodal members of the networks – they are, or should be, the responsible parties and points of public accountability. Without this anchored feature, the self-organizing network dose indeed become a spontaneous, closed, private government serving its own desires."

airiti

2006: 628），換句話說，民主政府的權力下放或是空虛化（Hollowed out; Stoker, 1998: 9）不代表任務完成，因此，公共政策領域仍然有許多地方是需要從上到下的指揮系統；即便公共服務輸送有私部門與第三部門共同生產（coproduction; Needham, 2008; Ostrom, 1996）的參與，政府仍然必須扮演政策網絡「中樞」（hubs）的角色，其重心在於影響（influence）政策走向以及協調（coordinate）政策參與者，在其中的行政人員由於具有人民公權力授與來追求公共利益的緣由，最底線的角色應該被視為政策網絡中「領頭但平等」（first among equals）的參與者，這個呼籲也是從民主課責來討論網絡治理的正當性的基礎。

本文以公共行政傳統中之監控民主的價值為出發，平衡過去網絡治理研究太過重視管理效能的偏差；本文先從定義上討論「網絡治理新在哪裡？」「網絡治理的定義為何？」以及「監控民主下網絡治理之民主課責的內涵為何？」等三個問題，第一問題，本文以為網絡治理是在舊傳統中帶有可能新意的治理機制，本文認為網絡治理是延續公共行政討論「替代性政府」的一種更為整體性的治理概念，也是討論比「公私協力」以及「協力治理」研究更為寬廣的公共事務運作範疇，它更是公共行政回到由Mary Parker Follett（1924）所提出的社會基礎尋找治理能量的一種努力；第二個問題，本文將網絡治理定義為：「一種促進或應用包含權威、交換、公益等動機，將各種層級（國際、國內、地方）政府、企業、與第三部門的組織或個人之關係連接的努力，其目的是落實以社會整體利益為導向的各項活動、方案、以及政策。」主要認為網絡治理的相關論述的主要對象應該是公部

airiti

門當中的公共管理者，而且，任何相關討論都不能忽視公共行政有追求管理效能的價值需求；第三個問題，本文將網絡治理中民主課責的內涵定義為：「從公共行政的監控民主傳統出發，政府所涉入的公共政策決策與執行之正式或非正式團體集合A，其所有的行動及其結果，必須對全民B負有滿足涵容性、透明性、與控制性的外控要求，以期能夠建構同時滿足公共行政民主與效率價值的相關制度。」這個定義將網絡治理的課責問題，限制在有公部門參與的網絡當中，並且也承認網絡的自主性雖然重要，但也不能忽視外控機制的監控民主價值。接著，本文以一個簡單的理性選擇模型，討論課責機制設計的涵容性、透明性、與控制性的問題，對公共管理者來說，本文得到的結論如下：在涵容性方面，由於政策執行有專業性的考量，無法落實公共政策全程及全數利害關係人參與的模式，公共管理者依照政策流程的一種分工設計與資訊公開的制度性作為；在透明性方面，由於治理網絡中專業資訊的解讀必要，公共管理者一方面要簡化公部門內部的資訊交換流程，另一方面必須要公部門與非公部門參與者之間資訊流通的制度性的作為；最後，在控制性方面，由於維繫網絡內部互信、鼓勵創新、以及長期互動的需要，公共管理者以分工、外包、與集中作業的方法來維繫網絡治理的制度性作為。

本文不足的地方有三，第一，本文定義網絡治理時強調以公部門的網絡參與者為唯一的判準，排除以非營利組織為核心的公益作為，這個界線的問題牽涉到公共行政研究的範疇問題，但是也不能忽視被本文排除在外的因素對本文所關心議題的可能影響；第二，本文的一般模型並沒有很仔細地設計效用函數的部

airiti

分，主要問題在於作者對網絡內成本與效益的評估方面經驗研究的文獻還收集不夠，將來可能需要以另一篇回顧網絡治理經驗研究文獻後對網絡參與者的效用函數定位的論文；第三，本研究是一篇理論論述的文章，缺乏經驗研究的支援，因此，未來的相關研究可以在本文研究發現的基礎之上，導引出可以檢驗的假設，尋找適當的個案，以循證的經驗方法進行理論驗證的工作，以期能夠同時滿足公共行政學界與實務界的知識需求。

airiti

參考文獻

一、中文部分

方信淵、林裕恩、高錦勝（2005）。〈2004 ING臺北國際馬拉松行銷策略研究〉，《運動管理》，第9期，頁60-71。

王光旭（2005）。〈政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉。《政策研究學報》，第5期，頁61-102。

王光旭（2008）。〈政策網絡的行動體系分析：以臺中工業區聯外道路案為例〉。《政治科學論叢》，第37期，頁151-210。

王光旭（2011）。〈社會網絡影響公私協力運作成效之研究：以台灣中醫與牙醫健康保險總額支付委員會為例〉。《行政暨政策學報》，第53期，頁65-114。

史美強、王光旭（2008）。〈台灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究〉。《公共行政學報》，第28期，頁39-83。

朱鎮明（2005）。〈政策網絡中協力關係的成效：理論性的探討〉。《公共行政學報》，第17期，頁113-158。

呂育誠（2006）。〈網絡治理與治理網絡：政府變革的新課題〉。《臺灣民主季刊》， 第3卷第3期，頁207-212。

李宗勳（2004）。〈公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造公程〉。《公共行政學報》，第12期，頁41-77。

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〉。《經社法治論叢》，第35期，頁71-108。

許立一（2015）。〈當代公共治理變遷與課責機制設計方向之思考〉。《中國地方自治》，第68卷第9期，頁105-127。

孫煒（2004）。〈非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑〉。《政治科學論叢》，第20期，頁 141-166。

張翔一、黃靖萱（2010）。〈血脈、人脈、錢脈交織華麗一族〉。《天下雜誌》，第462期，頁124-136。

airiti

陳秋政（2016）。〈臺中市筏子溪流域治理網絡發展之研究〉。《組織與管理》，第9卷2期，頁73-116。

陳敦源（2011）。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。臺北：五南圖書。

陳敦源、張世杰（2010）。〈公私協力夥伴關係的弔詭〉。《文官制度季刊》，第2卷第3期，頁17-71。

黃宏森（2006）。〈共享性資源的網絡治理：台灣農田水利資源管理個案分析〉。《公共行政學報》，第21期，頁73-114。

謝儲健、林煥笙、陳敦源（2016）。〈緊急災害管理中之協力網絡分析：以莫拉克風災災後的教育重建為例〉。《行政暨政策學報》，第62期，頁59-125。

二、英文部分

Agranoff, Robert (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organization*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Agranoff, R., and McGuire, M. (2001). “Big Questions in Public Network Management Research.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3): 295-326.

Andonova, Liliana B., Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley (2009). “Transnational Climate Governance.” *Global Environmental Politics* 9(2): 52-73.

Anheier, Helmut K., Rabea Hass and Annelie Beller (2013). “Accountability and Transparency in the German Nonprofit Sector: A Paradox?” *International Review of Public Administration* 18(3): 69-84.

Berry, Frances S., Ralph S. Brower, Song Ok Choi, Wendy Xinfang Goa, HeeSoun Jang, Myungjung Kwon, and Jessica Word (2004). “Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities.” *Public Administration Review* 64(5): 539-552.

airiti

Besley, Timothy and Stephen Coate (2003). "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach." *Journal of Public Economics* 87(12): 2611-2637.

Bogason, Peter. and Toonen, Theo A. (1998). "Introduction: Networks in public administration." *Public Administration* 76(2): 205-227.

Bogason, Peter and Juliet A. Musso (2006). "The Democratic Prospects of Network Governance." *The American Review of Public Administration* 36(1): 3-18.

Borgatti, Stephen P., Ajay Mehra, Daniel J. Brass and Giuseppe Labianca (2009). "Network Analysis in the Social Sciences" *Science* 323(5916): 892-895.

Börzel, Tanja A. (2011). "Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea?" *Public Administration* 89(1): 49-63.

Börzel, Tanja A. and Risse, Thomas (2010). "Governance Without a State: Can It Work?" *Regulation and Governance* 4(2): 113-134.

Buchanan, J. M. and G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Burger, Ronelle and Trudy Owens (2010). "Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data." *World Development* 38(9): 1263-1277.

Busuioc, E. M. and M. Lodge (2016). "The Reputational Basis of Public Accountability." *Governance* 29(2): 247-263.

Bryson, J. M., Ackermann, F., and Eden, C. (2007). "Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations." *Public Administration Review* 67(4): 702-717.

Carlsson, Lars and Annica Sandstrom (2008). "Network Governance of the Commons." *International Journal of the Commons* 2(1): 33-54.

airiti

Considine, Mark (2013). "Governance Networks and the Question of Transformation." *Public Administration* 91(2): 438-447.

Considine, Mark and J. M. Lewis (2003) "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand." *Public Administration Review* 63(2): 131-140.

Damgaard, Bodil (2006). "Do Policy Networks Lead to Network Governing?" *Public Administration* 84(3): 673-91.

Datta-Chaudhuri, Mrinal (1990). "Market Failure and Government Failure." *The Journal of Economic Perspectives* 4(3): 25-39.

Davies, Jonathan S. (2006). "Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network." *Policy Studies* 26(3-4): 311-335.

Demil, Benoît and Xavier Lecocq (2006). "Neither Market nor Hierarchy nor Network: The Emergence of Bazaar Governance," *Organization Studies* 27(10): 1447-1466.

Fearon, James D. (1999). "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance." In Adam Przeworski, Suan C. Stokers, and Bernard Manin (eds.) *Democracy, Accountability, and Representation.* New York: Cambridge University Press.

Follett, Mary P. (1924). *Creative Experience.* New York: Peter Smith.

Francis, Ronald D. and Anona Armstrong (2011). "Corruption and Whistleblowing in International Humanitarian Aid Agencies." *Journal of Financial Crime* 18(4): 319-335.

Frederickson, H. George (2005). "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere." In Ewan Ferlie, Laurence E Lynn, Jr., and Christopher Pollitt (eds.) *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, pp. 282-304.

airiti

Goldsmith, Stephen and William D. Eggers (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Goodsell, Charles T. (2006). "A New Vision for Public Administration." *Public Administration Review* 66(4): 623-635.

Graddy, Elizabeth A. and Bin Chen (2006). "Influences on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(4): 533-552.

Hajer, Maarten (2003). "Policy Without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void." *Policy Sciences* 36(2): 175-195.

Hendriks, Carolyn M. (2008). "On Inclusion and Network Governance: The Democratic Disconnect of Dutch Energy Transitions." *Public Administration* 86(4): 1990-1031.

Heritier, Adrienne and Dirk Lehmkuhl (2008). "The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance." *Journal of Public Policy* 28: 1-17.

Herranz, Joaquin, Jr. (2007). "The Multisectoral Trilemma of Network Management." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 1-31.

Hutchcroft, Paul D. (2001). "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power." *Governance* 14(1): 23-53.

Jones, Candace, William S. Hesterly, and Stephen P. Borgatti (1997). "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanism." *Academy of Management Review* 22(4): 911-945.

Kettl, Donald F. (1988). "Performance and Accountability: The Challenge of Government by Proxy for Public Administration." *The American Review of Public Administration* 18(1): 9-28.

Kettl, Donald F. (2000). "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government." *Public Administration Review* 60(6): 488-497.

airiti

Kettl, Donald F. (2009). "The Key to the Networked Government." In Goldsmith, S. and Kettl, D. F. (eds.) *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-performance Government.* Washington: Brookings Institution Press.

Klijn, Erik Hans and Jurian Edelenbos. (2013). "The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks." *Administration and Society* 45(6): 627-650.

Kickert, Walter J. M., Erik-hans Klijn and F. M. Koppenjan, eds. (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sectors.* London: Sage Publications.

Koliba, Christopher, Jack W. Meek and Asim Zia (2011). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy.* New York: CRC Press.

Koppenjan, Joop and Erik-Hans Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks.* London: Routledge.

Lapsley, Irvine (2008). "The NPM Agenda: Back to the Future." *Financial Accountability and Management* 24(1): 77-96.

Lecy, Jesse D., Ines A. Mergel and Hans Peter Schmitz (2014). "Networks in Public Administration: Current Scholarship in Review." *Public Management Review* 16(5): 643-665.

Lowndes, Vivien and Chris Skelcher (1998). "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance." *Public Administration* 76(2): 313-333.

Marinetto, Mike (2003). "Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School." *Political Studies* 51: 592-608.

Mathur, Navdeep. and Chris Skelcher (2007). "Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens." *Public Administration Review* 67(2): 228-237.

airiti

Milward, H. Brinton and Keith G. Provan (1998). "Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 203-221.

Milward, H. Brinton and Keith G. Provan (2000). "Governing the Hollow State." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 359-379.

Milward, H Brinton, Kenis, Patrick and Jörg Raab (2006). "Introduction: Towards the Studies of Network Control." *International Public Management Journal* 9(3): 203-208.

Mookherjee, Dilip (2006). "Decentralization, Hierarchies, and Incentives: A Mechanism Design Perspective." *Journal of Economic Literature* 44(2): 367-390.

Moore, Mark H. (2009). "Networked Government: Survey of Rationales, Forms, and Techniques." In Stephen Goldsmith and Donald F. Kettl (eds.) *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-performance Government.* Washington, DC: Brookings Institution, pp. 190-228.

Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.

Needham, Catherine (2008). "Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services." *Social Policy and Society* 7(2): 221-231.

Olsen, J. P. (2015). "Democratic Order, Autonomy, and Accountability." *Governance* 28(4): 425-440.

Ostrom, E. (1995). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1996). "Crossing the Great Divide: Co-production, Synergy and Development." *World Development* 24: 1073-87.

O'Toole, Laurence J., Jr. (1997a). "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration." *Public Administration Review* 57(1): 45-52.

airiti

O'Toole, Laurence J., Jr. (1997b). "The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World." *Journal of Public Administration Research and Theory* 7: 443-459.

O'Toole, Laurence J. Jr. and Kenneth J. Meier (2004). "Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks." *Public Administration Review* 64(6): 681-693.

Papadopoulos, Yanni (2007). "Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance." *European Law Journal* 13(4): 469-486.

Peters, B. Guy (1993). "Managing the Hollow State." In K. Eliassen and J. Kooiman (eds.) *Managing Public Organizations*. London: Sage, pp. 46-57.

Peters, B. Guy and John Pierre (1998). "Governance Without Government: Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 223-243.

Peters, B. Guy, Jon Pierre, and Tiina Randma-Liiv (2010). "Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?" *Public Organization Review* 11(1): 13-27.

Redford, Emmette S. (1969). *Democracy in the Administrative State.* New York: Oxford University Press.

Rhodes, R.A.W. (1994). "The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain." *Political Quarterly* 65(2): 138-151.

Rhodes, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies* 44(4): 652-667.

Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalition.* New Heaven, CT: Yale University Press.

Schattschneider, E. E. (1960). *Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

airiti

Shafritz, Jay M., E. W. Russell, and Christopher P. Borick, 7th ed. (2011). *Introducing Public Administration.* Boston, MA: Longman.

Skelcher, C. (2000). "Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-Out, Congested." *Public Policy and Administration* 15(3): 3-19.

Sørensen, Eva. (2002). "Democratic Theory and Network Governance." *Administrative Theory and Praxis* 24(4): 693-720.

Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2005). "The Democratic Anchorage of Governance Networks." *Scandinavian Political Studies* 28(3): 195-218.

Stoker, Gary (1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal* 50(155): 17-28.

Toonen, Theo A. J. (1998). "Networks, Management and Institutions: Public Administration as 'Normal Science.'" *Public Administration* 76: 229-52.

Turner, Jonathan, 5th ed. (1991). *The Structure of Sociological Theory.* Wadsworth Publishing Company.

Waldo, Dwight (1952). "Development of Theory of Democratic Administration." *The American Political Science Review* 46(1): 81-103.

Weber, Edward P. and Anne M. Khademian (2008). "Wicker Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings." *Public Administration Review* 68(2): 334-349.

Zábojník, Ján (2002). "Centralized and Decentralized Decision Making in Organizations." *Journal of Labor Economics* 20(1): 1-22.