

政策網絡中協力關係的成效： 理論性的探討*

朱鎮明**

《摘要》

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，網絡管理最重要的要素，就是協力關係。協力關係要注意網絡基礎結構、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。

本文希望透過文獻分析及個案研究來提供整體的觀點，以了解如何進行政策網絡與協力關係成效的評估與測量。網絡協力關係的評估與成效衡量，是以利害關係人為核心，探知利害關係人觀感與評價，這些利害關係人通常應該包括行政人員、服務提供者、代議士、媒體、社區團體，以及第三部門行為者。評鑑常用李克特量表，藉以察覺網絡互動效果，並認定可資改善的方向。

投稿日期：94年7月28日；接受刊登日期：94年11月15日。

* 本文之完成，感謝東華大學公共行政所研究生江孟達協助問卷資料的整理。另外也非常感謝兩位匿名審查人所提供的修正意見與寶貴建議，讓本文在寫作深度與廣度上有完整的說明。

** 東華大學公共行政研究所助理教授，E-mail: prague@mail.ndhu.edu.tw。

本文也以當前的教師取消免稅政策為例，試行利害關係人的主觀成效評鑑。評鑑結果發現，攸關政策能否通過的教育部與教師團體，雙方各自需要彼此的接受或容忍，才能讓政策完成合法化。但目前不僅各自的配套方案缺乏共識，而後者對於教育部的政策規劃過程與結果滿意度也低，這或許能部份解釋目前所得稅法修正案尚無法通過立法院。

[關鍵詞]：政策網絡、網絡管理、協力關係、績效評估、績效管理

壹、前言

二十一世紀，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」。從一九八〇年代開始，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。

資源有限的環境下，各政府機構競逐有限資源，若未能統合調配資源，恐將使民眾成為最終的受害者，因此發展合作與相互依存意識，厥為提供公共服務之要項（Pollitt, 2003; Weible et al., 2004; Lubell, 2004）。這也是近年來治理概念與模式的興起背景，不僅分割後的個別組織或政府機關應該強化經營管理，讓政策獲得社會廣泛接受，更進一步來說，整個網絡都應該強化政策協調與統合。¹

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

績效管理常見的格言是：你衡量什麼，就得到什麼（You get what you measured）；不測量結果，就無法知道成敗。目前國內有關政策網絡、夥伴關係、網絡管理的研究仍多集中在政策參與者之間動態面關係的描述、分析，不僅對於網絡管理策略之研究仍有持續努力空間（朱鎮明，2005），而網絡中協力關係的成效研究也比較少。缺少成效評估來指出有待改進之處，參與者總是會各說各話，不思策進之道。

本文的目的，部分在維繫與管理網絡及溝通平台的方法，確認關鍵協力關係變數，認定出能夠被利害關係人所接受的協力關係發展成效變數。以下，本文將依序簡單敘述政策網絡與協力關係的概念、說明幾個政策網絡或夥伴關係的成效評鑑方法，並以我國取消教師免稅政策為例，試行簡便的網絡成效分析，了解成效測量可能的狀況。

貳、政策網絡、協力關係與管理作為

現在的公共管理，經常發生在行為者的網絡之中，而非單一的政府機關之內。在行為者網絡的結構中，誰能管理協力合作並有效協調其他外圍組織，就能決定政策的成敗。因此，廣泛的意義來說，目前我們所習稱的治理（及網絡）、政策網絡、公私協力夥伴關係（public-private partnership）、協同合作（collaboration）等等，已經很難（似乎也沒有必要）進行界定、釐清關係，以及區分。這些名詞或是動詞相互流用的現象十分普遍，這也造成「治理」成為當前熱門的、成長最快的研究熱點（a veritable growth industry）（Van Kersbergen and Van Waarden, 2004: 144）。在台灣，政策網絡的研究處於方興未艾的成長階段，許多學者也努力朝此方向努力當中（林玉華，2002；劉宜君，1999；廖俊松，2001；江大樹，2001）。

一、政策網絡概說

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:

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。

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，在國外的研究由來已久，且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。

近來有關政策網絡的研究，最具代表性的學者之一是英國的 R. A. W Rhodes（林玉華，2002：38），他透過政策網絡分析英國的中央地方之間新的府際關係。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、2002；林玉華，1999；2002；李翠萍，2005）。類似的網絡分析重點，放在國家機關的政策制訂過程，以及次級政策系統與部門的互動關係。

由於當代社會的複雜性、動態性與多元性，國家機關無法單獨治理，如要有效解決問題必須結合次級系統的能力與資源，因此國家與社會組織已經形成綿密互動、相互依賴的政策網絡（Kooiman, 1993）。因此，政策網絡可視為利害關係人與國家機關或是政府部門之間的互動關係或模式，對於關心的公共議題進行溝通協商，使參與者的政策偏好被滿足或是政策訴求受到重視與認真考慮。通常，政策網絡內的行動者包括行政人員、國會議員、學者專家、利益團體（產業或獨特利益及公共利益）等，這些參與者擁有不同的資訊、法定權威、專業知識、資金，結合成行動聯盟或是利益共同體（劉宜君，2001：171）。

在網絡的類型方面，Rhodes（1988）則根據網絡中政府與社會團體之參與成員整合的程度、參與成員的類型、與成員間資源的分配，將政策網絡放置在高度整合與低度整合的光譜上。高度整合的政策網絡稱為「政策社群」（policy community），低度整合的網絡稱為「議題網絡」（issue network）²，在兩者之間，有專業網絡（由專業團體所支配的高穩定網絡）、府際網絡（代表地方政府利益以擴張水平影響力）、地域網絡（代表蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭利益的網絡）和製造者網絡（由經濟團體為主，流動性高且互賴關係有限）（林玉華，2002：40-41）。

上述以描述、分析性為主的盎格魯學派論點，本文僅約略加以概略說明，詳細

² 政策社群為參與者彼此較為相識，互動頻繁，成員之間共識程度較高；至於議題網絡指的是開放給一般對於政策議題有興趣的團體或個人，屬於較為開放、但是參與者流動不居且對政策內容尚無共識的網絡，互動目的也只能侷限於不同意見的表達與溝通。

內容因不在本文分析重點，因此不擬贅述，有興趣者可自行參與相關文獻。然而，讀者若詳細瀏覽相關文獻後不難發現，上述「盎格魯模式」³偏重分析取向，在實務上的政府管理可能有其侷限性（Marinetto, 2003）。以英國 Rhodes 等人為代表的盎格魯政策網絡模式，對於網絡的動態與分析似乎較著重在從客觀角度，檢視政府與社會在政策過程的互動及依存關係，⁴ 以及政策如何制定與變遷。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），毋寧是更重要的。

本文雖不打算詳細說明政策網絡的分析概念與架構，但在說明網絡的協力關係、成效評估之前，對於政策網絡，本文界定如下（Whetten, 1981; Mandell, 1990: 34）：

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。

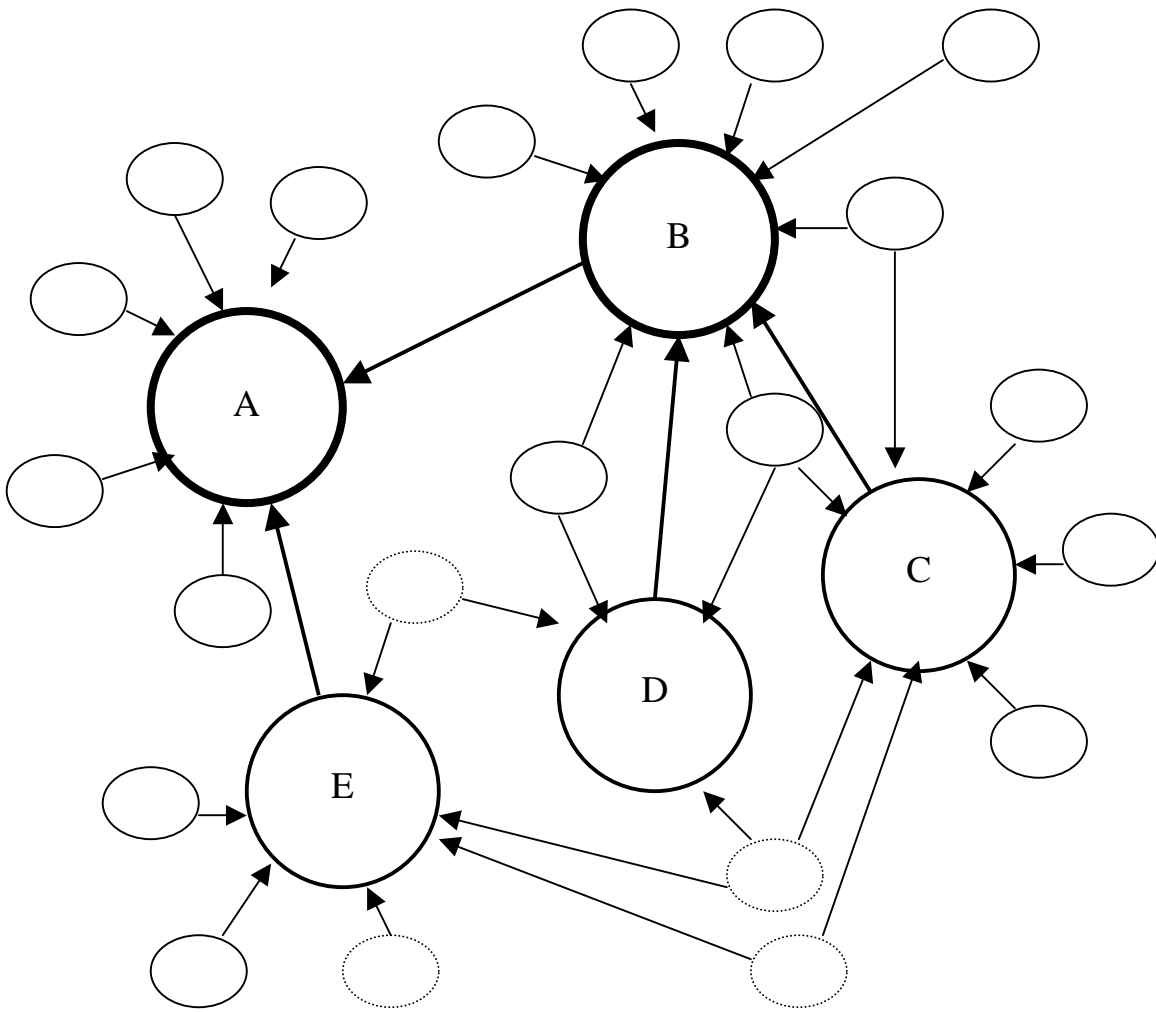
這個定義，包括五個要素：兩個以上、互不隸屬的機構或行為者（相對自主）、相互依存與互賴、穩定結構與人事（至少維持一段時期，網絡內的行為者彼此認識，甚至於建立信任的人際關係）、在網絡內從事一些管理行為（採取主動態度，為方案與政策爭取支持與資源）。在政策過程，這個以「參與及互動過程」串起行為者之間關係的網絡結構，主政的政府機關雖是必然而且重要的參與者，但不是唯一，而且治理的過程與功能發揮（協商、協調、調適、調和和諧、合作、聯盟建立），遠比政府層級節制（強制、命令與控制）更重要。

在圖一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

³ 當然，目前研究文獻的主流不僅是盎格魯學派，還有其他國家的學者，例如美國的 H. Hecl、J. K. Benson、A. McFarland，英國的 J. J. Richardson、A. G. Jordon 等，德國的 P. Kenis、V. Schnider 等人，德國學者的論點與英國學者較為相近（劉宜君，2001：170）。

⁴ 有趣的是，不知道是否本人觀察有誤，美國籍的行政學者所寫的政策網絡與協力關係文章（例如 O'Toole），後面所附的參考文獻很少引述 Rhodes 的著作，有興趣者請自行翻閱手邊資料。

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。



圖一：政策網絡示意圖

資料來源：Huxham (2003: 412)。

在日常生活中，網絡管理與協力關係的重要性俯拾皆是。地方政府打掃街道，除非公民不再隨地丟棄垃圾，否則單憑政府設立清潔隊投入大量人力，也不容易維持道路整潔。另一方面，政府也可與學校、社區團體合作，增加學生、住民等大眾對環境維護的體認。推而廣之，中央層次的永續發展，不能單靠單一機關（環保部

門），也要靠計劃、經濟、企業，及其他管制機關的協力參與。因此，如何經營、維持與管理網絡中的協力關係，甚至評估協力網絡的成效，要針對參與者的整體組織體，而不能只單獨評鑑單一組織的績效。

二、協力關係、影響因素暨管理作為

有網絡關係不代表決策必定有品質。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，應有的協力關係就不能適當的發揮，反而成爲集體決策盲思（group think）之根源，變身黑色網絡（dark network）⁵（Raab and Milward, 2003）。若將政策網絡比喻爲虛擬的組織，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整合及互動。

所謂協力關係，本質上是指涉跨學科或是科際整合下（interdisciplinary）的政策團隊，基於共同目的與承諾，藉以進行政策、服務、資訊及資源的協調與交換，以在有限成本下發揮出最大的資源效果。協力關係可稱是一種經過長期醞釀而發展出來的動態關係（developmental dynamics）。

Hardy 等人（2005）重視持續的論述、溝通與對話過程，在營造組際協力上的重要性。他們指出，有人認爲坐而言不如起而行，協力關係重行動甚於對話溝通，但作者認爲「對話」與「溝通」才是有效行動的基礎。協力關係可以從兩個階段來剖析，第一階段，參與者經由持續討論、論述，針對主要議題的成因、定義、特徵、潛在的可能方案等形成共同認識與行動規則，並由此形成成員歸屬感與固定聯繫，也就是集體認同或共同意識（common constructs）。

第二階段，集體認同經過進一步的論述與對談，對於變革產生共同或綜合的行動方案，產生個別體認（private constructs），對達成目標所需的技能技術、時程表、以及應該動員的利害關係人，形成本機關應負責任的看法與分辦事項。

正式對話要持續且定期辦理。網絡中各個參與者或網絡節點的聯繫頻率（frequency of contact with network nodes），對績效變革與效果有正面影響。管理者（或是承辦人員）願意多花點時間與組織外各有關人士互動、聯繫與對談，對於組織與政策績效能夠產生正面的影響。因此網絡管理者或主政者應該設計正式與非

⁵ 可能的問題例如：在討價還價的協商過程，反而忽略共通利益或是公共利益；保守的大老們阻礙政策創新；決策參與者有限，以致決策過程透明度偏低；少數內行人的密室政治，導致不充分的合法性或正當性（劉宜君，2005：12）。

正式的聯繫溝通管道，促成網絡內參與者的相互了解與認識（Meier and O’Toole, 2001; Juenke, 2005）。

Bruner（1991）研究指出，組織之間協力過程，通常包含三個層次的意義：由上而下治理的基礎結構（governance）、團隊發展的技術（technical assistance）、及行動規劃與服務提供（action planning）。⁶總的來說，政策統合是希望經過改變協力過程的新系統，提升公共認知（public awareness）、追蹤執行資訊（data tracking）、促進協力機關的溝通，以及重新設計整合型服務與照護體制（Sadao and Robinson, 2002: 73）。從這四個面向來說，較為具體可行的措施（以福利政策協力關係為例）請參見表一。

表一：福利政策協力關係的內涵與管理策略

| 協力團隊 | 照護系統 | 資料系統 | 公共認知 |
|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● 各單位首長會面討論協力機制任務及功能 ● 找到更多金主與技術協助單位 ● 討論出更為具體可行的運作方式及製作備忘錄 ● 每年定期大會中討論協力關係的任務使命 ● 每月月會 | <ul style="list-style-type: none"> ● 組成特別小組針對照護系統的流程化與協調強化進行討論 ● 討論如何照護管理與後續追蹤 ● 每兩週特別小組聚會，評估否決案件、個案訪視狀況及評鑑流程 ● 為訪視及評鑑小組協同訓練，製作訪視操作手冊 ● 透過訪談家長來評估特殊臨床需求個案 | <ul style="list-style-type: none"> ● 各單位協調人員要調查各自匯報與服務紀錄系統 ● 協調人員要為單位訂出資訊需求 ● 各單位購置電腦硬體及軟體 ● 各單位挑選資料管理者，接受資料運用與維護訓練 ● 訓練資料追蹤系統滿足有關單位的需求 ● 提升資料庫能，由其他單位評鑑資料追蹤系統 | <ul style="list-style-type: none"> ● 定期年會與論壇 ● 編製並發布新聞通訊 ● 設計Logo與訂製T-shirt ● 設計服務目錄 ● 在地方刊物發表文章或刊登廣告 ● 研擬每月的廣播計畫，製作錄音帶在地方電台播放 ● 每年定期評估公眾認知變化率 |

資料來源：Sadao and Robinson（2002: 82）。

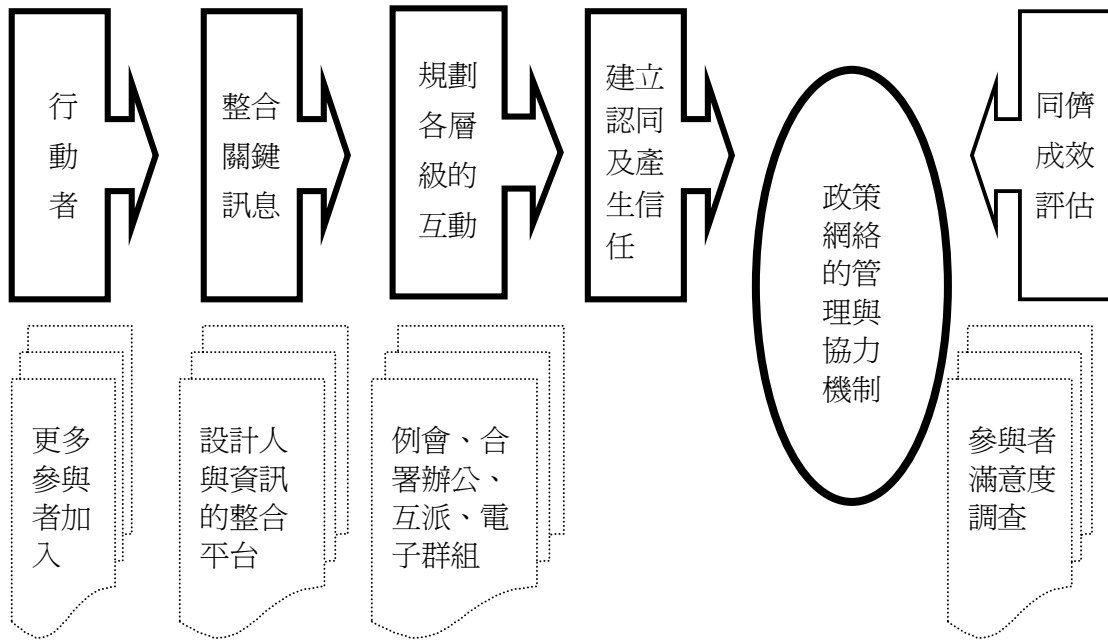
⁶ 所謂「治理」（governance）是指委員會或小組委員會等由上而下的基礎結構；技術協助（technical assistance）是指經由技術及訓練而發展出政策統合團隊（team）；行動規劃與服務提供（action planning），是指系統改變並發展出新統合與協力程序，讓利害關係人執行計畫規劃並提供服務。

總的來說，良善協力關係體制的影響因素，大略可以劃分為兩個層次，每個層次各有關鍵的變項（Bruner, 1991; Sadao and Robinson, 2002），包括：

- 整體治理基礎結構（governance）：核心團體參與者承諾投入且發展共同使命、建立良好的論述暨對話機制、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。
- 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）；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）、進行協同訓練建立彼此的熟悉感等等。

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。

成功的網絡管理應該是有意識形成的、持續的（維繫好幾年）。成員應研擬有效的網絡管理方案，建構足夠的夥伴關係，不僅是資訊分享與個別獨立事件的協調而已，更要致力於資源的協調，甚至將部份權威授權給網絡結構，來完成大家共同的共享議程，改善與提升政策成效。



圖二：政策網絡管理內容

資料來源：作者自行繪製。

不同政府機關之間的權力，本就有強烈的排他性，個別機關所依據的法規或多或少的重疊，以及各機關的政策目標的差異性（重視效率還是公平正義、重視市場機制還是交易秩序、重視弱勢團體保障還是一視同仁），都會造成機關間的衝突或各自放話，為了避免彼此相殘，政府機關之間應該建構彼此的合作模式或是共同執行政策，例如建立工作小組作為單一聯絡窗口、機關間彼此交換資訊證據與名單、共同發布新聞等。

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（Agranoff and McGuire, 2001; Steele, 1999; Landsberg and Wattam, 2001; Mayer, 2003; Caid, 2003）。

參、協力關係成效衡量：主觀評鑑與客觀評鑑

新公共管理重視提供服務品質的不斷改善，不過，以委外過程為核心的新服務提供模式，卻更仰賴信任作為協力關係的基礎。即便公民以及利害關係人認知服務品質獲得改善，但未必會對政府產生更多的信任（Van De Walle and Bouckaert, 2003）。要讓利害關係人對政府運作更為信任的方法，毋寧是讓參與者或網絡行為者知道政策體制—或政府「如何」負起公共責任及其過程。

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）。因而新一代的政府改革，重心放在如何察覺公共治理、政策網絡暨協力關係的成效、需要採取行動推動改革之處，由公民、利害關係人共同規劃、共同設計、共同管理政策方案。

一、治理、夥伴關係與協力關係的關係

對於「治理」的討論與定義，學界眾說紛紜。此議題的討論雖非本文的重點，但稍加定義仍有必要。本文同意某些學者的說法，認為「治理」的概念及意涵遠大於「政府」（Rhodes, 1997: 4-15），大致可以界定：為履行公共權威、表達民意、制定決策的傳統、制度與程序，讓社會得以作出決定、配置資源以及創造出共享的價值（Denhardt, 2002: 3; Rosell, 1999: 11; Cashore and Vertinsky, 2000; Pierce et al., 2002）因此，治理系統必須要涵括政府之外廣泛的行為者，共同履行公共權威。政府逐漸自直接的服務提供中退下來（devolution），而從更高層次注意管理公共議題的方法與過程，管理與其他政府、私部門及非營利組織的關係，因為治理能力更繫於與公民的關係。

近二十多年來，因為政府職能縮減（retreating government）、分權化、民營化、獨立執行機構（agency）的設置等措施，形成公共事務的協同合作與合產的趨勢，標誌了當代治理的新模式（the New Types of Governance）（Nelissen, 2002），更為重視與社會其他行為者之間共享導航的角色與功能（share steering roles），由公、私部門共同參與社會導航的機制，以財政誘因與道德勸服（persuasion），作為網路關係下合產的方法，取代過去的立法與管制措施。

因此，為了將治理的結構關係，轉變成政策目標取向的行動，必須考慮人與

人、人與制度之間的信任、互惠（reciprocity）及溝通的動態性、分歧性與複雜性，要確保治理過程的多元形式與程序，就應該從傳統單一行爲者主導的過程，轉變爲多方行爲者的協同合作（cooperation）與合產（coproduction），既要注意實際的管理績效，也要爭取社會廣泛的涉入、參與（involvement）與支持。換言之，必須經營夥伴關係（partnership）與協力關係（collaboration）。

簡單來說，治理、夥伴關係與協力關係的關聯性，在此整理如下：

1. 治理，比較類似在陳述當前的公共事務與決策的「結構與事實」，也就是說探討與說明國家/政府與民間社會的互動關係與現象，因此指涉到政府之外的行爲者，表達出社會利害關係人互動及討論，並實質上共同影響決策的結構，因此包括政府、非政府組織、非營利組織、企業、社區團體、意見領袖與媒體等。
2. 夥伴關係與協力關係，比較在說明上述結構中目標性的動態作爲。在上述結構，特定組織或多個組織所產生的有目的、指向性的政策設計與管理行爲，比較偏向想要從事某些作爲的想法與行動，藉由整合、溝通及協調來面對日益分割多元的公共事務參與者。

但事實上，目前應該多將這些概念相互指涉，甚至也因為「治理」實質上已將政府外的行爲者含括決策過程內，而看起來有參與的形式意義，因此視爲正面的、可努力的方向（Bovaird and Löffler, 2003），也就是說，針對公共福祉議題，讓個人、組織以及其他利害關係人，得以對公共政策產生影響力的整套正式與非正式的規則、結構與程序。在「善治」概念下，治理要處理的議題不能僅限於政府內部，更要注意公開透明、公民參與、信任、政策對話等民主價值，並要超越組織的界限而擴及多元利害關係人網絡（Bovaird and Löffler, 2002: 16-18; Wallis and Dollery, 2002）。

由於一般研究與論述大多將治理、夥伴關係與協力關係放在一起檢視，而不做較爲清楚的區別，加上區別這些概念的意義並非本文的重點，因此以下將參考國際治理組織之「治理評鑑」作業，將治理與夥伴關係放在一起檢視，以簡化分析焦點。

二、治理與夥伴關係的評估

對於治理、網絡與協力關係的成效，逐漸受到學界關切與研究。例如 Bovaird 與 Löffler（2003）針對「治理」品質的評估進行分析。他們認爲，所謂治理的品

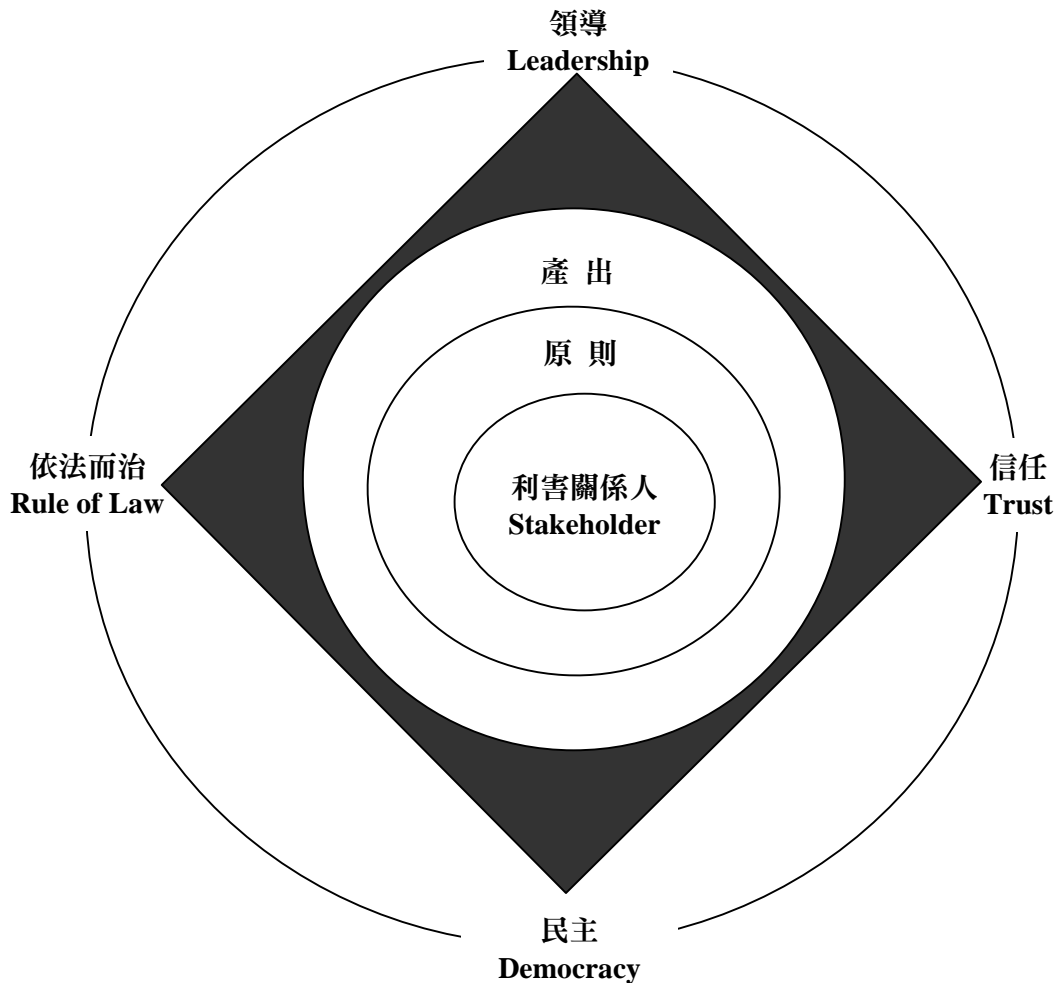
質應包括生活福祉品質以及治理過程（governance process）。關於治理的原則，他們參考學界的論點指出，「善治」大致內容包括：公民參與、透明度、課責（accountability）、社會平等與包容性（考慮到性別、族裔、年齡、宗教）、倫理與忠誠行爲、公平的程序、有效維繫夥伴關係的能力、尊重法治等等。然而，不同國家與文化對於「善治」的內容會有不同的觀點，例如北歐國家特重文官決策過程中的透明度。

爲了要提出治理評鑑概念架構，「國際治理組織」（Governance International）運用「治理健全度檢查表」（the GI Governance Health Check）中的利害關係人認定法，可作爲政府機關及其利害關係人評鑑關鍵治理原則的方法。治理的健全度檢查表以下述利害關係人作爲評鑑主體：

- 公民
- 與特定政策議題有關的政治人物⁷
- 第三部門的代表，包括社區組織、志願性組織、慈善團體
- 企業部門
- 媒體（包括電視、廣播及報紙）
- 政府部會或機關
- 其他層級的政府相關組織

參與治理及協力關係者，應該限於對議題有比較深入了解或切身感知議題內容者。當然，這種評鑑治理的概念架構不僅較花時間，而且更爲費時費事，成本很高。在針對公共治理進行品質評估的鼓勵制度，可透過頒獎、法定檢查（inspection）、設定標準提供、財政補助、以及公佈、提供更多資訊給有興趣的公民或利害關係人。

⁷ 按例如交通、環保、教育、健康醫療、文化等。



圖三：國際治理組織的「善治模式」(the Good Governance Model)⁸

「治理健全度檢查表」為政府、第三部門提供基礎，來改善「關鍵利害關係人」的互動品質。在圖三的善治模式中，可以看到治理的評鑑是以利害關係人為中心，透過訪談來診斷組織目前狀況，以及與利害關係人相處情形，理解其他關鍵利害關係人如何看待我們、體認我們那裡需要改善採取行動，或是該怎麼讓大家知道本單位已經做了哪些工作，讓協力關係更為透明（transparency）、負責（accountability）、更多參與（involvement）及協同工作（partnership working），

⁸ 請參閱國際治理組織網站（<http://www.governanceinternational.org/english/fabout.html>，下載日期為民國94年5月25日）。

以落實信任、領導、依法而治、民主的價值。評鑑結果以「治理的平衡計分卡」（A governance balanced scorecard），來表示與每個利害關係人團體對話程度與方式（highlights the analysis of strengths and weaknesses in a way which ‘talks’ to every stakeholder group），綠燈代表優點（strengths），至於需要改善之處，以黃燈甚至紅燈來表示（類似交通號誌），⁹ 這可以讓受評鑑的單位與其協力夥伴找到對照改善的標竿，進而持續改善與利害關係人的互動品質。

對於治理及協力關係的評鑑，歐洲有幾個評鑑體制已經有相當規模與經驗。¹⁰ 例如德國對於地方政府績效評估，以「史拜爾品質競爭金像獎」最具代表性。該項評鑑活動在一九九二年由德國史拜爾行政科學大學（DHV）的 Hermann Hill 與 Helmut Klages 兩教授倡議，每兩年舉辦一次，評鑑標準大致有八類，涵括總體評鑑標準、公民導向、公私協力夥伴關係、人事管理、政策與行政管理、策略管理、知識管理、電子化政府，包含了過程與結果、內部管理與外部治理連結等等。在其中的公私協力夥伴關係中，包括幾個項目：1. 目標與效果的評量；2. 計劃管理的評量；3. 透過公私部門夥伴間契約（或協議）與合作管理機制；4. 監督公共資源投入或公共福利資源的可能性與實際情形；5. 確保政策訊息傳遞到的對象；6. 構想與概念的推廣及創新程度等。

在泛歐層次，歐洲公共行政研究中心（the European Institute of Public Administration, EIPA）設計「共同品質評鑑系統」（the Common Assessment Framework, CAF），¹¹其目的是希望透過「最低標準」的評鑑制度，讓歐盟各國地方政府以自我評鑑達到全歐共同評鑑。在進行評鑑時，由各單位組成自我評鑑小組（the Enablers Panel），依據證據（evidence）進行自評，從 0 到 5 評分。完全沒有是 0 分，只有計畫（plan）是 1 分、執行（do）是 2 分、稽核與檢查（check）是 3 分、落實（act）是 4 分，充分整合（integration）是 5 分。在二〇〇三年十一月以及二〇〇五年五月分別完成兩次全歐的調查報告。

在其標準中第二項「策略與規劃」、第四項「夥伴關係與資源」，都是以利害

⁹ 請參閱國際治理組織網站（<http://www.governanceinternational.org/english/fprod.html>，下載日期為 2005 年 5 月 25 日）。

¹⁰ 有關歐盟、德國、甚至是英國與美國的治理或是管理能力評鑑的較為詳細內容，請參見朱景鵬等（2003），《地方政府治理能力評估模式之建構》，行政院研考會委託研究（RDEC-RES-092-009）。

¹¹ 請參見歐洲公共行政研究中心網站的 CAF 簡介（http://www.eipa.nl/CAF/Brochure/CAF2002_Eng.pdf，下載日期 2005 年 5 月 26 日）。

關係人及夥伴關係為核心，探討組織如何經由清楚的策略及管理方案，發展與其他機關、私部門、公民的互動，並且定期監測關係的發展，達成使命與願景。具體的指標例如：1. 確認重要的利害關係人有哪些；2. 透過民意調查、內部同仁意見調查、社會調查等系統性方法，蒐集利害關係人的需求與期盼等相關資訊；3. 鼓勵利害關係人及公民參與諮商團體會議、問卷，或是辦理民意調查，並依據他們的期盼設定優先性；4. 以每年定期報告、舉辦記者招待會、在網站公布資料促使政府資料透明化，並為夥伴及利害關係人規劃與執行知識及資訊的分享方案；5. 建立內部溝通渠道，以傳遞目標、計畫與工作；6. 設計進行績效測量的方法，建立追蹤成效的管理實體，如政策委員會、推動委員會（executive board committee）或是管控團隊（steering-groups）等等。

綜合來說，治理與夥伴關係的評鑑，國際上已有幾項的制度正在進行。至於評鑑的方法，目前本文所收集整理的資料，大多屬於主觀評鑑，也就是說不是基於統計數字（hard data），而是透過評鑑者、受評者或利害關係人填寫一系列的問題（視同評鑑標準／criteria）之後給予評分，然後將全部評鑑者或受訪者的評分加以平均，就是讓評鑑者或受訪者表達出認知上、感覺上參與夥伴的態度與行為。

目前主觀評鑑比較常見，而且簡便易行，所以多個國際相關的治理暨協力關係的評鑑常採此法，但是在信度與效度上比較有討論空間，至於客觀評鑑部份，雖然因有統計數據而較為可靠，但畢竟需要很多數字來佐證，但政策的產出常常受到周邊環境因素影響，加上政策往往涉及數個單位，以致產出的數據未必是因為政策或主政機關管理行為直接導引，這是成效評估所面臨的難題。

三、政策網絡中協力關係的成效評估

網絡也需要透過成效評估，來知道參與者目的是否達成，以及投入協力過程中彼此相互的感覺與看法。當然，透過網絡參與者及利害關係人的評估，在本文文獻範圍內，似乎以主觀評鑑為多，但也有學者嘗試兼採客觀與主觀的調查進行完整的研究。

（一）主觀成效評估

政策網絡成效的主觀調查方面，可以舉幾個例子為代表。在泛太平洋地區，Sadao 及 Robinson（2002）透過李克特量表來分析美國對太平洋盆地六個國家、地區與島嶼，諸如塞班、關島、夏威夷、馬歇爾共和國、帛琉（Palau）、澎貝

(Pohnpei)¹² 等地，身心障礙兒童及其家庭的福利政策與協力關係的效能。兩人指出，協力關係不僅應該重視組織管理，以佐證近年公共行政服務提供體制典範的遞移，學界與實務界更應該重視與建立政策統合績效的評鑑系統。

由於太平洋島國及美國託管地醫療資源有限，專業人力不足，加上語言、文化上的歧異，因此要提供給身心障礙兒童與家庭的福利頗為有限，也唯有提供整合與協調性的服務，才能最大化資源的使用效率。在該項美國國務院所提供的支持性服務系統，美國與六個地區及島國每年在六個島輪流舉辦「太平洋盆地領袖會議」(the Pacific Basin Interagency Leadership Conference)，將主要的利害關係人齊聚一堂進行溝通與對話，並且評估服務與照護績效。在「太平洋盆地領袖會議」之下，設置常設的「協調辦公室」(Interagency Office)及協調官(Coordinators)職位，設計、執行與監測服務體制，以追蹤資料、進行溝通並建構全面照護系統。在協力關係中，首要建構基礎架構，可以讓各界代表碰面，形成領導團隊或小組，進而訂定運作規則，設置專責聯絡人員，並爭取外界資源進入，透過網絡協力關係協助身心障礙兒童與家庭的教育、醫療、就業。

Sadao 等人的研究，其調查方法是透過封閉式問卷進行利害關係人的訪談。大致上這些調查與結果如表二。從陳述以及贊同比例狀況，大致可以看出協力關係小組的成果，以及哪些方面有待改善。大體來說，服務照護的協調人員扮演很重要的中介功能，可以促進溝通，除了每年的定期大會之外，如能增加定期碰面頻率與次數，服務成效會更好。其次，資料分享的資料庫逐步建立。最重要的是，服務接受者逐漸增多，訪視與接觸頻率增加，而且相關單位(政府、第三部門、企業及當地組織)的代表慢慢加入協力機制當中，擴增力量(Sadao and Robinson, 2002: 79)，更要定期評鑑效率以及效能。

¹² 屬於密克羅尼西亞。

表二：太平洋盆地領袖會議成果評估：對於協力關係成果描述的贊同比例

| 成果類別 | 成果的描述 | 贊同比例 | |
|---------------------|---|----------------|----|
| 家庭參與及社區成果 | 在協力關係團隊中，家庭是夥伴關係之一 | 68 | |
| | 家庭可以在福利方案中做決定 (make decision) | 62 | |
| | 每個家庭享有協調者 (a care coordinator) 提供服務 | 68 | |
| | 評估小組可讓所有單位的代表參加 | 81 | |
| | 已經建立適當的方法解決家庭爭端 | 43 | |
| | 服務提供者能夠為有需要的家庭協同合作 | 81 | |
| | 有需要的家庭可以選擇的服務類別愈來愈多 | 62 | |
| | 有需要的家庭有拒絕服務的權力 | 62 | |
| | 愈來愈多的家庭或是兒童接受服務或受到訪視 (are contracted) | 75 | |
| | 兒童被訪視的頻率逐漸增加 | 80 | |
| | 愈來愈多的家庭提出服務需求 | 75 | |
| | 能在規定的時間內接受到服務 | 40 | |
| | 服務品質因為協力機制而獲得改善 | 50 | |
| | 為了追蹤家庭與身心障礙兒童，已經建置了協力關係的資料系統 | 87 | |
| | 團隊中個別參與者成果 | 在協力關係中積極主動 | 81 |
| | | 逐漸理解協力關係團隊的意義 | 8 |
| 愈來愈了解服務需求者的需要 | | 93 | |
| 促進個人團隊作業技巧的發展 | | 87 | |
| 打算維持團隊成員的身分 | | 100 | |
| 增加與其他單位人員的溝通 | | 93 | |
| 增加與上級督導單位的溝通 | | 75 | |
| 至少增加與一位新成員的接觸 | | 81 | |
| 撥出時間參加協力關係團隊的運作 | | 75 | |
| 因為協力關係團隊的運作而增加工作滿意度 | | 87 | |
| 能夠為團隊做出顯著貢獻 | | 100 | |
| 單位成果 | | 我們單位能被納入協力關係團隊 | 81 |
| | 我們單位的行政人員有權批准申請案 | 87 | |
| | 我們單位能因為加入協力關係而增加服務的提供 | 81 | |
| | 增加了協力關係中團隊的溝通 | 100 | |
| | 我們單位至少與其他單位簽定一份協定 | 87 | |
| | 照護系統的訓練提升臨床技術 | 40 | |

| 成果類別 | 成果的描述 | 贊同比例 |
|---------------|--------------------------------|------|
| | 我們單位能從協力關係團隊運作獲得更多資源 | 75 |
| 協力關係成果 | 因設置協調人員而增加福利提供的活動 | 56 |
| | 協力關係團隊的運作模式能與當地文化融合 | 93 |
| | 協力關係團隊可以發展出使命與遠景的陳述 | 37 |
| | 協力關係團隊能定期碰面，至少每月一次 | 56 |
| | 團隊運作促進了資訊與資料的分享 | 80 |
| | 資料管理系統獲得改善 | 75 |
| | 協力小組報告有助追蹤政策成效 | 70 |
| | 各單位的資料系統與報告獲得改善 | 60 |
| | 資料管理訓練有用且合適 | 50 |
| | 協力關係團隊是依法組成的 | 12 |
| | 協力關係有關法令為地方政府所認可與遵循 | 6 |
| | 各單位的協力關係的協調人員被任命出來 | 68 |
| | 協力關係團隊的包括依法選出的官員 | 12 |
| | 定期公佈協力關係團隊的滿意度報告 | 75 |
| | 協力關係團隊的成員不斷增加當中 | 87 |
| | 各單位所提供的服務，協調頻率增加 | 75 |
| | 上級的補助金可增加協力關係團隊的活動 | 50 |
| | 地方政府理解協力關係團隊與服務對於身心障礙兒童與家庭的重要性 | 56 |
| | 福利方案能夠製作與寄送公告資訊 | 12 |
| | 福利方案包括在地區學院的人員訓練 | 31 |

資料來源：Sadao and Robinson (2002: 77)。

許多公共政策或服務很難用「成功與否」來對績效下定義，也很難找到數據來檢視績效。退而求其次，讓參與者成員進行同儕評鑑，彼此判斷對方在協力過程投下的心力，可能是一種主流方法。實務工作者 Wheeland (2003) 以美國北卡萊納州的夏洛特都會區的洛克山市 (Rock Hill) 為研究對象，以質化與量化¹³ 的研究分析地方政府的策略規劃過程，驗證策略規劃的五個預期結果，包括：1. 以共同的學習來管理環境與未來所帶來的不確定性。2. 解決爭端衝突，讓參與者能夠對目

¹³ 這裡所謂量化，其實只是透過問卷以及量表來衡度利害關係人的認知及感覺，仍屬主觀評鑑。

標凝聚共識。3. 讓社會或是當地公民代表持續的參與公共事務。4. 達成具體及抽象的結果。5. 在策略規劃期間建立地方治理網絡的結構。這幾個預期結果也是充滿協力關係色彩。

在評鑑協力關係的決策機制成效方面，由於策略規劃依賴三個部門（政府、非營利、營利）之間相互依存的治理關係，Wheeland 就以李克特五等分量表，探求治理關係的運作互動成效。透過彼此評分上，從「重要性」、「過程滿意度」、「方案滿意度」三個面向彼此互相評鑑，市政府最高分、其次依序是 RHDEC（Rock Hill Economic Development Corporation, 洛克山經濟發展公司）、約克理工學院、溫斯洛普大學、洛克山學區、商會、約克郡，而加塔巴印地安族國（the Catawba Indian Nation）被認為最不願配合及參加者。

在前述的兩個案例中，都是透過政策參與者或利害關係人來進行主觀的成效評鑑，Sadao 及 Robinson 對於太平洋盆地六個國家、地區進行的服務與照護績效評估，對於協力關係成果描述問題（標準）有點過多，而且很多問題的意涵相當雷同，但卻能充當適當問題庫，後續研究者可以參考後選擇使用。至於洛克山市個案，則提綱挈領歸納「利害關係人重要性」、「過程滿意度」、「方案滿意度」三個面向，容易找到分析與評鑑的重點，值得參酌。

（二）兼採主觀與客觀方法的成效評估

除了利害關係人認知的評鑑外，也可整理客觀數據去驗證網絡管理的成效，以免流於各說各話。以教育政策的執行為例，教育的核心，實際上包括社會、衛生、體育、文化等其他方案措施所包圍，加上當地其他學校、商家、商業團體、社區團體等等，學校其實就在其他行為者與組織所環繞的地區網絡中運作，參與者都會對學生、校務資源、教學方案、目標，以及學校聲譽產生不同程度的影響力，而校方，作為公共管理者，就得要接受挑戰，在複雜的情境中設法達到法律與上級機關所交付的教育目標。

O'Toole 與 Meier 等人的團隊就多次運用 5 年之間在德州 1054 個學區（school districts）所獲得的資料，以自變數與依變數間的相關係數，研究多層次治理與組織績效（Meyer et al., 2004）、網絡管理與教育績效（Meier and O'Toole, 2003）、府際關係網絡的結構與管理因素對公共教育、學生學習成就與升學率的關聯（O'Toole and Meier, 2004）。除了詢問受訪者之間互動的頻率（打電話或面談次數）、彼此確認誰很重要之外，研究團隊透過多變量與迴歸分析，說明網絡管理的

成效。研究團隊的分析公式是：

$$O_t = \beta_1 (H+M) O_{t-1} + \beta_2 (X_t/H) (M_3/M_4) + \varepsilon_t$$

其中， O_t 是某個時期的政策績效， H 是官僚體制內的狀況， M 是管理，特別是組織穩定度以及結構， M_3 是向環境探索的能力， M_4 是化解組織所面臨的挑戰， X_t 是環境因素， β_1 與 β_2 是要測量出來的常數。O'Toole 團隊的研究成果可歸納為以下重點：

- 網絡中各個參與者之間接觸的頻率，對於政策變革與效果有很大的影響力。管理者願意多花點時間與組織外各有關人士互動、聯繫與對談，對於組織與政策績效能夠產生正面的影響（Meier and O'Toole, 2001）。
- 所謂管理網絡行爲，簡單的指標就是互動頻率，你多久與校董會、地方商業團體、民意代表、督學、教育局、甚至是教育部聯絡？六點的測量，以判別一週內是每天聯絡還是從不聯絡。
- 維持結構與人事上的穩定，對於網絡是有益的。穩定代表網絡系統在使命任務、方向、設計、發揮功能、人際關係，大致一定時間保持不變，加上校長、教師的任期或年資（tenure）愈長，則「經驗」愈能發揮影響力，建立可資認同的聲譽，增進教育政策網絡中成員彼此認識與了解。
- 所謂組織與政策績效—公共教育成效，是針對美國德州 1054 個學區，各抽 5 名學生，整理出白人、黑人、拉丁人、低收入戶學生學習成績以及升學狀況，例如 TAAS（Texas Assessment of Academic Skills）所有測驗（含閱讀、書寫與算術）的分數、¹⁴ SAT（Scholastic Assessment Tests，大學入學依據）的成績、出席率、退學率，都被納入組織與政策績效。
- 在研究中拉丁裔學生的學習成很明顯，而這是從督學—高階教育官僚—教師都任用拉丁裔所產生的網絡效果，他們會彼此影響、提拔，塑造有利於拉丁裔學生學習的教育環境。
- 學校過去的教學績效與聲望，影響力最大，至於校方在管理多層次網絡行爲者的努力，可以發揮 5% 的影響力（學生通過測驗的比例），諸如教

¹⁴ 這是德州教育局認可的測驗，並以此為依據發給文憑。

師、行政人員、校級主管、督學及教育主管機關、甚至是教育部等等，發展與建立網絡行為者固定的聯繫關係。¹⁵

在 O'Toole 與 Meier 團隊的研究中，比較特別的是運用德州教育部門的學生成績（客觀數據）當成依變項—政策成效，以學校高層主管為焦點，分析他們經營與管理教育政策網絡的效果。當然，方程式必須納入其他影響變數一起考慮，

這也呼應本文前面所說，政策成效受到很多因素影響，很難以單一個網絡互動來建構評估成效架構。在 O'Toole 與 Meier 等人的研究中發現，網絡的經營管理對於教育政策執行的成效，影響力雖不高，但仍有其必要性。

綜上所述，網絡與協力關係的成效評估，似乎較多以利害關係人的主觀評價為主，利用量表判斷互動的成果。其次，這種主觀評鑑是以範圍較為明確、可確認的「利害關係人」（甚或關鍵利害關係人）為之，不是一般公民、外部專家或是由機關自我評鑑，如此才能讓決策者、主政單位、協力參與單位看到彼此眼中的自己與優缺點，不僅自我改善，更能提高政策的正當性以及信任（Bouckaert and van de Walle, 2003）。

肆、網絡關係成效評估的面向與指標

談到成效或是績效，不可避免的是觸及績效管理的課題。績效衡量與管理的概念，近來也受到各國學術與實務界日益重視，強調績效改善與更為負責地使用公共資源（accountability），致力於發展相關績效評估的衡量技術（Ammons, 1996; Berman and Wang, 2000；施能傑，2001；郭昱瑩，2001）。有關績效管理與衡量的內容，不是本文探討的重點，有興趣者可自行參閱相關文獻。

值得注意的是，以績效評估的對象或是標的來分，績效的判斷通常可以劃分

¹⁵ 這個概念可這樣理解，在台灣，國中成績特優或較好的學生，通常會就讀聲譽卓越的公立高中，因為這些高中以往的辦學（升學）績效卓越，能夠吸引成績較好的學生，學校與學生雙方相得益彰。成績平平或較為低下的學生，也有高中可以就讀，但由於學生入學時就經過篩選，過去升學績效平平的普通高中，管理者能夠著力的部份，就是透過實際網絡關係爭取上級資源補助，或是向家長會、社區協會、當地民代募款，推動各項方案設法補強（例如安排夜間、課外的英語或數理資優班、學雜費免費、提供獎學金），或是針對課業落後的後段班學生，進行家庭、社區的訪問，讓學生感受到關懷與重視，提高他們的學習意願以及成就，校方與老師（第一線執行人員）在這個方面的努力，在 O'Toole 等人對於美國德州教育研究的發現，可以提升 5% 左右的效果。

為：組織的績效評估、計畫方案或政策的績效評估、以及個人的績效評估（李允傑，1999），有關績效管理的相關原則是否自動類推適用到政策網絡（虛擬組織），仍待繼續討論與研究。但若從「計畫方案或是政策」的評鑑來看，政策的的效果或影響（*impact*）經常是長期性的、跨機關協力的（施能傑，2001：24），績效管理的相關律則與方法，似乎能與政策網絡的成效評定相呼應，加上前面第參部份所談的幾個經驗，似乎大多是政策或方案的成效檢討與衡量。

如第參部份的討論與分析，利害關係人的滿意度衡量，可能就成為網絡成效評估的重要途徑，也是本文所主張以及運用的一種方法。既然網絡是基於自願的結合，參與網絡的組織、個人等行為者的認同、投入狀況，以及事後的滿意度，以此進行評估就頗具意義。換言之，政策網絡的協力關係成效的衡量，一個可行的方法就是透過「利害關係人」的感覺、觀感等主觀評估與敘述來檢視網絡過程品質及成效。在評鑑過程，最常用的是評分量表法，如非常滿意、滿意、無意見、不滿意、很不滿意。每一種回答就給予一個分數，最後加以累加。此外，工作績效除了評量，還該經由評量並公告或是分送網絡參與者，可以良性循環刺激參與者改善網絡互動品質。

為了建立基本的網絡關係的評估方法，本文參酌第參部份的文獻與國外經驗（特別是洛克山市個案），嘗試建構簡便的網絡互動成效之評估方法，認為首先要確認（關鍵）利害關係人、詢問互動頻率以及參與者承諾投入互動關係的程度、互動過程、互動結果等等，這些都是政策網絡的重要影響因素。以下就依序說明評估調查的內容暨步驟如次（附錄一問卷可提供部分的參考）。

（一）指認重要利害關係人

將網絡參與者視為主角，以他們的意見與合作狀況進行評估時，首先應要確認誰是利害關係人或參與者，並可從中進一步確認主要或是關鍵的參與者。這可以文獻調查先行取得基本名單，並透過開放式問題訪談名單中的政府官員與利害關係人，¹⁶ 如果發現新且重要的利害關係人，甚至有必要進行第二輪意見調查。

有時候，某些團體雖然重要且具有代表性，但實際上並不常常被主政機關邀請參加會談，或是其意見被有意無意加以忽略，這可能導致那些受忽略的參與者承諾不足。事實上，某些行動者被誤判而排除在政策過程之外，可能就是互動失敗的關

¹⁶ 關於政策的利害關係人確認技術，可參考陳敦源、劉宜君、蕭乃沂與林昭吟（2004）等人所寫的「政策利害關係人的理論與實務：以全民健保改革為例」一文。

鍵。

（二）互動頻率與承諾度

一般來說，網絡成員的正式或非正式（例如餐會、電話或是電子郵件）的互動頻率或次數愈多，愈能交換資訊，建立熟識與信任的人際關係，建立良好服務成效（Sadao and Robinson, 2002: 79）。如果成員偶而才見面一次，見面草草結束，豈能建立良性互動關係。

在探尋網絡互動狀況時，可先詢問利害關係人之間有沒有正式的互動管道（委員會、協調會報、常態對話機制），以及多久開會一次。其次，可以仿效 Meier 和 O'Toole（2001）有關美國德州教育政策的研究，詢問校長一週內與當地上級官員、社區意見領袖、家長等網絡參與者打電話聯絡的次數。最後，若能詢問參與者有關議題的重要性認知，可以察覺他們的承諾狀況與重視程度。

（三）過程滿意度

在網絡當中，必須更尊重「利害關係人」的見解與實質參與，此一協商、協調、調適、調和和諧、合作、聯盟建立）過程所建立的論述、溝通與對話，以及產生的信任，才是有效行動的基礎。因此，在過程滿意度上，可以評估的標準包括：獻身共同利益程度、溝通意願、意見交換認同度、資源交換、討論過程是否開放、以及討論過程是否值得信賴或信任。

（四）結果滿意度

對於網絡互動成果的評估，是以事後滿意度來探尋參與者主觀看法，甚至詢問參與者對於方案的信賴度、是否達成當初參與網絡的目的（Kickert et al., 1999: 172-173，轉引自劉宜君，2005：18）。評估的標準可以簡單如：對於互動結果是否滿意，或是是否達到原先參與網絡互動的目標。

如果要更細緻評估成效，可以從認知度提高（了解協力的意義、了解他人的需要）、個人技巧技術提升、增加工作滿意度、因為加入協力網絡關係而增加服務的提供、簽訂行政協定、促成資訊與資料的分享，甚至是增加了上級的補助金等等，這些都可以作為評估成效的標準。

由於國內目前對於政策網絡的研究，似乎偏重於結構與互動關係的分析，較缺網絡互動的成效評估文獻，因此本文僅是一種先期的嘗試，運用簡便的問卷研究當前熱門的教師課稅案，希望建立初步的分析架構與研究方法，作為後續研究者的參

考。

伍、網絡關係的成效評估：以教師課稅案為例

爲了嘗試政策網絡與協力關係的成效評估，本研究參考上述陳述，以簡單的問卷，針對近來受到矚目的「取消國民中小學教師免稅政策」爲對象，試行簡便的利害關係人主觀成效分析。¹⁷問卷題目以及資料的整理請見附錄。

一、教師課稅案：政策、變遷與協力關係的互動結構¹⁸

爲鼓勵優秀人才投入國民義務教育行列，從民國三年開始，國民政府就持續制定與擴大教職員之薪資免納所得稅政策（以下簡稱教師免稅案）。播遷來台之後，相關免稅措施仍繼續沿用，民國六十八年更擴及國民中學教職員。現在台灣經濟成長，教師待遇大幅改善，基於租稅公平，從民國七十九年開始遂正式提案修改所得稅法、取消教師免稅。然而，若要取消既得利益者福利，必然引發強烈反對，加上選票的考慮，取消免稅案一直原地踏步，但社會大眾對於取消教師免稅案已形成普遍認知。

民進黨執政之後，政府腳步轉趨積極。從民國九十一年開始，幾度將法案送交立法院審議，但都以配套措施不周、選舉考量、立委改選（法案屆期不連續）等因素而闖關失敗。到了今年（九十四年）謝長廷擔任行政院長後，仍繼續將所得稅法

¹⁷ 本項研究並無研究經費或政府機關協助，加上是測試性質，因此僅針對幾項陳述與問題詢問取消免稅案的關鍵利害關係人，以檢視取消免稅案政策參與者之間的互動。問卷的施測，是透過東華大學研究生、現任花蓮縣稅捐處秘書張秀珍小姐於撰寫碩士論文進行訪談之際順道執行。總計訪談八人，訪談對象包括財政部賦稅署官員、教育部的相關承辦人員、全國與地方的教師會、人本基金會以及在野黨的立法委員，樣本雖不多，但不管從利害關係人的相互指認，以及張秘書親身接觸個案與財政部接觸，樣本似已反映出一定的網絡互動關係。但樣本過少，有關取消教師免稅案的議題分析僅供參考，建議不宜引用。

所得稅法修正案，還包括軍人所得稅取消免稅部份，但因爲軍人以服從爲天職，不宜對外發表意見，且軍人不能組織團體、沒有公開參與政策過程的機會，不在本文討論之列。

¹⁸ 本文有關取消教師免稅案內容、過程與分析，係摘要自東華大學公共行政研究所張秀珍（2005）的碩士論文《政策行銷之研究—以取消國民中小學教師免稅爲例》，詳細內容請參閱該論文。

修正案（第四條等條文）送交立法院審議，迄今尚未通過。

（一）政策的變遷與輿論態度

教師取消免稅案的規劃與合法化過程，最近十多年呈現可稱是漸進式途徑，其中大致可以民國八十五年（國發會共識）及八十九年（政黨輪替）作為比較明顯的轉折點。自從民國七十九年，財政部就開始研議與決定取消教師免稅方案，但是所得稅法修正案，乃至於政策構想一直未獲得行政院會討論同意。直到民國八十五年年底所召開的國家發展會議做出取消軍教免納所得稅的決定後，八十七年各相關部會（財政、教育、國防、主計、人事行政）協商達成結論，並經過行政院會討論後將所得稅法修正案送交立法院。

在國民黨政府時期，教師課稅案除了因為歷年各項中央公職人員選舉而延宕外，¹⁹最主要的是各部會之間的協商，以及教育部的態度。各部會在協商階段的膠著，取消免稅案直到民國八十七年才有共識，但因為缺乏較明確的教師課稅後的配套措施，在立法院內未獲通過（吳雪琴，1999；劉育彪，2002）。到了政黨輪替（八十九年）後，教師課稅案才有比較明顯的發展。相關議題的部會協調，提升到行政院層次。

不過，執政黨高層的態度經常反覆不定。例如行政院在九十一年就提出所得稅法修正法到立法院審議，但是九十二年九月二十六日，陳水扁總統卻宣示在他任內教師不課稅、不取消 18% 的優惠存款利率（聯合報，2003 年 9 月 27 日，A11 版）。其次，民國九十一年所得稅法修正法送到立法院審議時，教育部似乎未能提出比較廣受接納的配套措施，直到民國九十四年才較為認真進行研訂。在九十四年二月十八日的一項意見諮詢會議中，行政院的決議是「配套措施應符合社會期待」。而後，在九十四年四月十四日的協商會議當中（教師團體當時拒絕出席），做出了「課多少，教育經費加多少」的結論，同時教育部國教司也提出了相關配套作法，從降低教師的教學以外工作負擔著手設計方案。

在這期間，由於政策經過多年的討論，加上公民參與程度日深，以致輿論每次提到教師免稅，民意即反應熱烈，因此取消免稅實踐租稅公平與社會正義，似乎已成爲社會主流態度。在九十四年四月的財政部與教育部各委託辦理的民調都顯示，大約有 75% 的受訪者支持取消教師免稅案，大約 10% 的受訪者反對。

¹⁹ 除了八十二、八十八年之外，每年都有總統級、中央民代級、北高與地方縣市長級的重大選舉。

例如，依據財政部賦稅署（2005）的調查報告，該署曾於九十四年四月初委託政大選研中心進行電話訪問，受訪民眾中有 71% 知道本項議題、贊成取消免稅者有 75%，也有七成受訪者不知道相關配套措施。另外，教育部國教司於九十四年四月初也委託全國意向顧問股份有限公司進行民調，有 35% 的受訪者「非常贊成」取消國中小教職員工的免稅規定，41% 受訪者「贊成」，亦即合計達 76% 的受訪者贊同取消教師免稅。²⁰

上述民調分別由財政部與教育部委託進行，都具有相當意義。本來所得稅法修正的主政機關是財政部賦稅署，但議題焦點圍繞在教師教學環境、工作條件的改善，這些議題由教育部專責與教師團體進行意見整合與配套措施的溝通，使得取消教師免稅案焦點轉至教育部，並影響政策進度，財政部的能做的並不多。

（二）政策互動結構

從前述政策的變遷過程來看，大致可以看到決策互動的網絡結構。首先，財政部是主要的政策制定者，居於政策網絡與互動結構中心，所得稅法第四條等條文的修正案，是由財政部提出，並正待立法院的通過。另一方面，所得稅法修正案主要的政策標的團體是國民中小學教師，依據統計資料顯示，全國中小學教師大約 16 萬 5 千人，作為教育的業務主管機關，政策網絡結構中最關鍵的部門是教育部，對於政策與方案的研擬扮演重要的角色。至於行政院，則從整體政策面向推動與管控政策的步調，因為政策是否要成案，提案到立法院成為法律，仍看最高行政首長的意志。在民國九十一年以後，取消教師免稅經過行政院會通過後，才成為既定政策，而這將有利於各部會政策的配合度（邱維誠，1998；張四明，2002）。

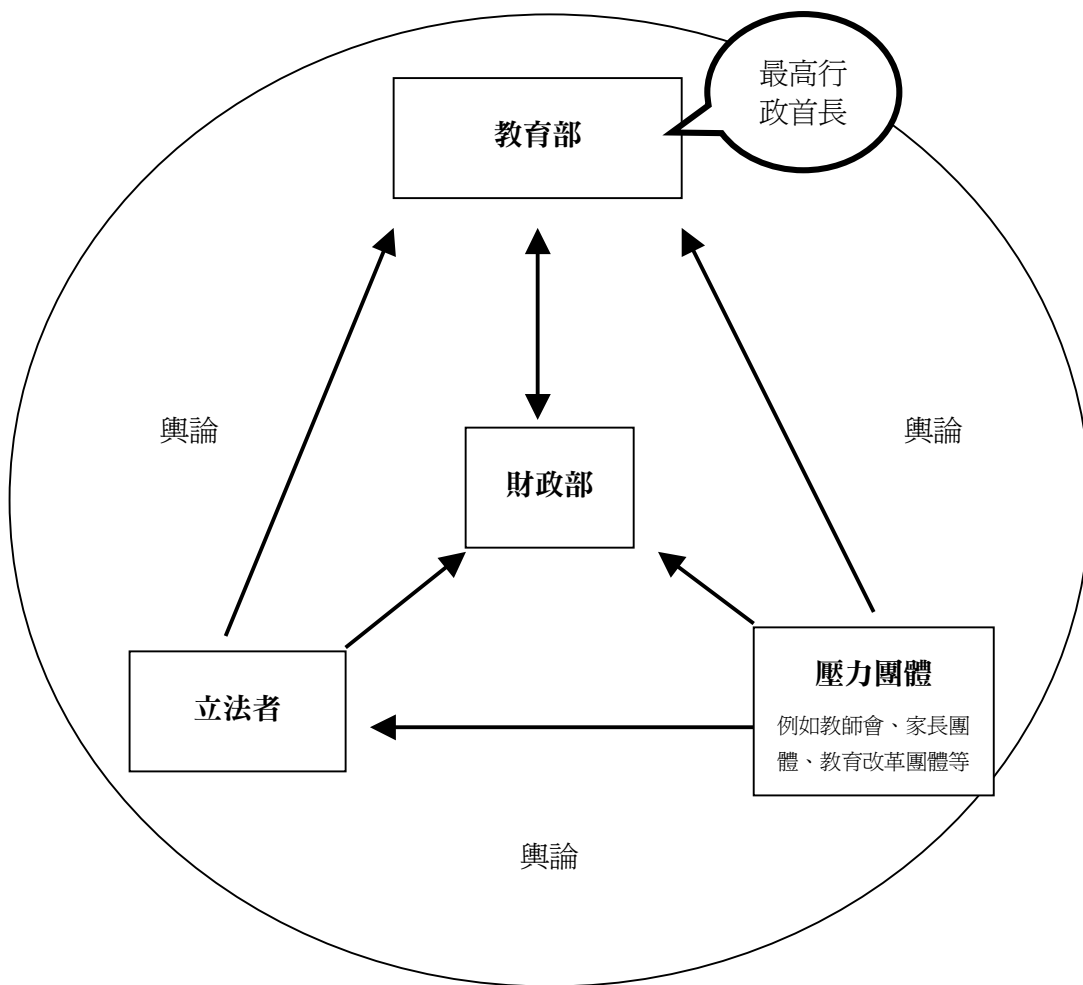
在民間參與者部份，由大約 9 萬名教師組成、代表國中小教師的全國與地方教師會，對於攸關本身權益的政策當然會積極關心。另外，在社會團體、教育或教改團體方面，諸如泛紫聯盟主張租稅公平與正義，而人本教育基金會、全國家長聯盟等團體，都對取消教師免稅提出看法與建議。

在這些參與者之間，行政部門的互動算是較為密切，教育部是全國教師的主管機關，自從民國九十一年以後，教育部才算是較為積極的收集配套措施的意見，在

²⁰ 事實上，這個民眾主流意向過去十多年似乎變動不大，早在民國七十九年聯合報曾經作過類似的電訪，當時就有 65% 的受訪者支持取消教師免稅，僅有 16% 反對取消。到了九十四年，贊成取消的比例只增加 10%，而反對取消的大約只減少大約 6%，詳見張秀珍（2005：150）的論文。

擬定配套措施之際，大都會邀請財政部官員開會。但主要的政策協調，仍是透過高一級的行政院負責，基本上各部會意見漸趨於一致，至少沒有部會之間的相互掣肘。

不過，面對外部參與者，教育部似乎就較為消極，不僅相關立法委員表示行政部門溝通不良，不清楚在野黨的態度與主張，教師團體獲知相關訊息大都透過媒體報導。缺少配套措施，缺少與立法委員的互動溝通，這可能是九十四年五月九日所得稅法修正案被擱置的幾個原因。



圖四：取消教師免稅主要行為者間的互動關係

資料來源：修改自張秀珍（2005：94）。

（三）配套措施的主張：教師團體 vs. 教育部

近期教師課稅案的互動關係，焦點可以說是教師團體與教育部對於政策配套方案的爭議。基本上，政策最好能獲得利害關係人或政策標的團體的支持、認可，或至少一定程度的容忍，才較有可能在立法過程獲得廣泛支持，否則利害關係人將會各自動員國會議員，延宕立法進度，也就是說，政策網絡關係呈現出各方互不隸屬，但卻相互依存才有可能促成政策通過（Kooiman, 1993；劉宜君，2001）。以此觀之，教育部門不可能主導全部的政策方案，而宜與利害關係人（教師團體、教改團體等）溝通協商，讓渠等的偏好或訴求能得到一定程度滿足或是重視。

作為政策標的團體——國中小學教師——的代表，教師團體認為教師課稅案是工作條件與勞僱契約的變更。既然是工作契約的改變，因而主張要與雇主一對一對談，也就是說由政府與教師團體雙方協商，而協商的配套措施是補償，並在教師待遇、與教師法無關的工作內容、精緻的國教品質三方面維持穩定的平衡。

依據全國教師會「對取消國民中小學及幼稚園教職員工免稅後之配套方案」提出的《課稅因應方案—配套措施參考》，配套措施有兩種方案，甲案包括：降低每週授課節數、提高班級導師費、增加教師職員及工友員額（按：類似降低現職教師的教學與工作負擔）等，經費大約 650 億元。至於乙案則是增加國中小教師、職員、工友員額等，所需經費每年大約 565 億元。

另一方面，教育部以及民間團體認為，教師課稅案是公共政策，應該讓由各界共同討論，讓更多的族群與多方的聲音參與討論（張秀珍，2005：120-121），因此有關配套措施的協商都邀請全國家長會、全國教改團體，後者大多反對以稅金補貼教師課稅後的薪資差距。其次，儘管教師團體不滿教育部的政策定位，拒絕出席九十四年四月十四日的協商會議，但在該次會議則確認近期的配套方案原則，「課多少，教育經費加多少的結論」，教育部之後所提出的配套規劃方案，主要內容在於降低教師的工作負擔與增進其教學智能，包括：補助約聘行政與輔導人力、導師費增加 1000 元、酌予補助導護津貼、部分補助教師專案進修費用、各縣市補助教師福利等，所需經費少則 52 億元，多則 98 億元，經費大致與取消教師免稅後所增加的稅收（98 億元）相等（教育部國教司，2005）。

從上述配套措施的內容與成本來看，教育部與教師團體的主張差距很大，但不管如何，不僅雙方協商仍有必要，這也是未來政策合法化過程之前提。事實上，所得稅法修正案所主張的租稅公平等目標，雖大致已獲得社會共識，但至今未獲立法院通過，其中的主因之一，仍在於立法部門強調教育部得要與教師團體進行協商達

成共識。不過，相互依存的結構下，各方的溝通與互動的廣度、深度與品質為何？何以至今尚未能達到政策制定協力關係的成果——所得稅法修正案通過？以下本文即運用基本的成效評估方法來分析。

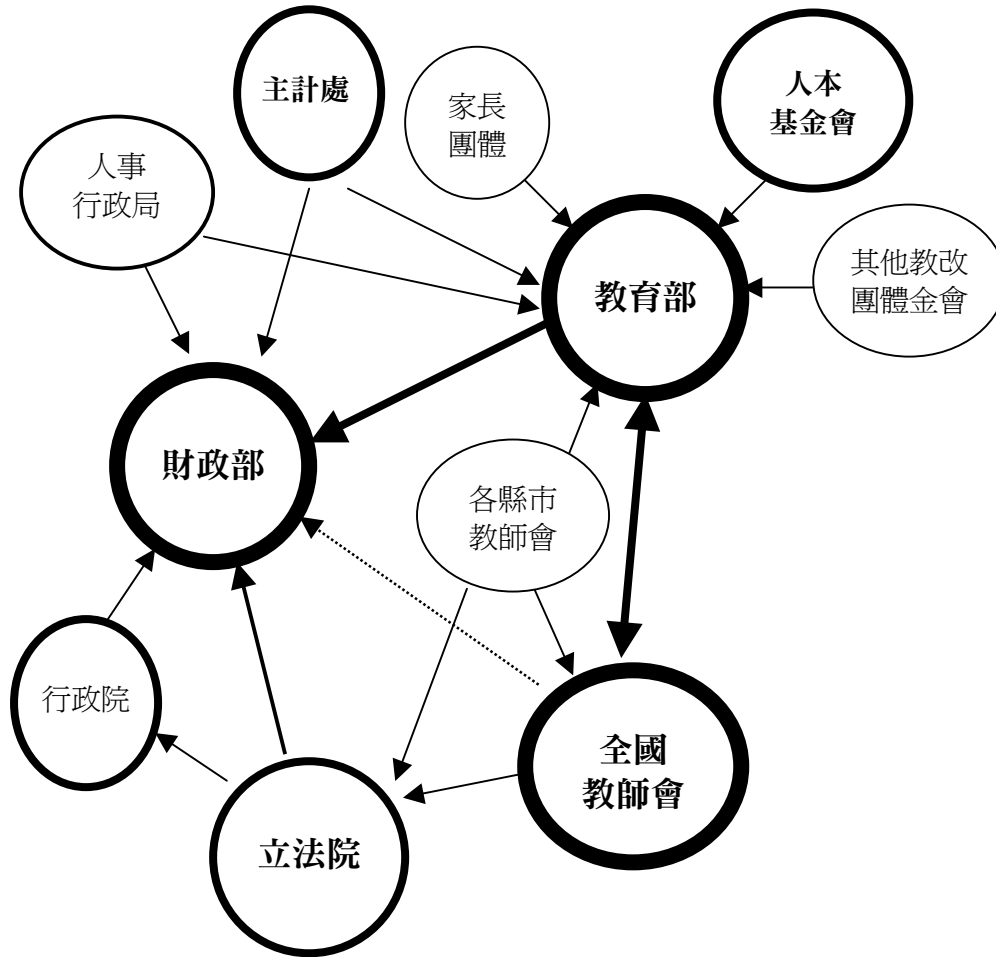
二、教師課稅案協力關係的成效分析

（一）利害關係人、議題重要性認知與互動頻率

本項研究總計訪談 8 人，都是行政機關的業務相關人員、教師團體、教育團體、立委等。經過相互指認，本項政策中相關的利害關係單位，依其重要性分別為：教育部、財政部、全國教師會（參見圖五，最粗線的圓框），接下來是立法院、主計處、人本基金會（三者重要性相同，稍粗線的圓框），另外還有行政院、人事行政局、地方教師團體等等。²¹ 其中，被指認最重要的參與者有 5 個，包括教育部、財政部、立法院、全國教師會，以及人本基金會。

就議題的重要性來說，普遍認為教師課稅案是個重要的公共政策。經過受訪者從 5 分（非常重要）到 1 分（非常不重要）來對議題重要性的配分，受訪者配分結果從 5 分到 2.5 分都有，平均為 4.08 分，介於重要與非常重要之間。不過，認知到「議題重要」，不代表參與者之間會經常互動。首先，受訪者絕大多數指出有關單位之間並未定期碰面，讓這項討論多年、而執政當局今年（九十四年）打算推動過關的政策儘速完成立法過程。即便是今年春夏之交、各界討論熱烈之際，受訪者的半數也指出有關機關之間缺少聯繫。至於是否有多花時間溝通上，正面與反面態度各半。

²¹ 儘管本文前段曾經說過，教育部認為教師課稅案是公共政策，辦理相關協商與方案討論時，應邀請家長團體與教改團體參加，但訪談對象係實質上主要的或是密集參與議題討論、或是強烈表達意見的利害關係人相互指認後才進行訪談，這個時候主要利害關係人並未指認全國家長會的關鍵參與地位，至於教改團體以人本教育基金會為主，因此訪談對象如文所列為 8 個單位代表，而未納入全國家長會以及其他教改團體代表。



圖五：教師課稅案之政策網絡示意圖

資料來源：作者自行繪製。

就互動的廣度來說，網絡的涵括程度尚稱允當，參與者似乎都知道彼此間的相對重要性。在這個合法化過程相互依存的協力關係中，網絡結構大體包括行政部門、立法部門、社會團體、利害關係人代表，在彼此相互指認過程，並未提出新的利害關係人名單，也就是說，基本的行為者大體都被涵括在互動結構中，網絡的廣度適中。

就互動的深度來說，政府之間的關係，似乎緊密於與民間團體的關係。儘管行為者都認知到政策或議題很重要（分數較高，意味有相當程度的共識），但這卻未

能引發出參與者間較為深度或是頻繁的互動，或許行政機關因為同屬行政院，對於政策方向有相近的認知，能夠透過每週的行政院院會碰面，也有許多非正式或是公文交換的方式，交換與分享資訊。不過，某些行政機關，對於政策大多傾向「政策未明朗」、「相關的措施核定後將配合辦理」的態度（張秀珍，2005：113），換言之，某些單位因為沒有壓力而採取被動配合的態度。

其次，行政機關（特別是教育部）與民間團體（特別是最關鍵的教師團體）、立法委員間的互動品質，可能有相當的努力與協商空間。受訪者的半數指出有關機關不常接觸，較缺聯繫，何況這個「半數」中還包括立法部門（受訪者為關心議案的教育委員會立委）。顯現雙方仍應強化互動、接觸與溝通頻率，對於雙方配套方案的歧見再尋折衷妥協之道。

一般來說，接觸、溝通與互動頻率，往往會影響到協力關係的成效。接觸、見面、開會的次數多，容易彼此熟識，有更多的機會與時間去對話、交談、澄清彼此觀點與交換意見，並從中建立信任關係與網絡效能的感覺。

（二）協力意願與協力的滿意度

協力關係本質上是跨學科或是科際整合下的政策團隊，除非各自形成互動與投入的承諾及意願，才有可能建立良好的論述暨對話機制，並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，進行資訊及資源的協調與交換（Bruner, 1991; Sadao and Robinson, 2002）。其次，對於協力與互動成效，應該兼具過程面與結果面的分析，有時候形式上的程序正義，會比最後結果更為重要，因為那是讓利害關係人發聲、彼此傾聽、產生共識的機會。

本研究設計相關問題，詢問利害關係人投入網絡協力關係的意願。在問及「能否將本身利益考量放在一邊」、「與大家共同努力」方面，絕大多數的受訪者似乎都比較傾向正面與肯定的意願。也就是說，或許大家體認到目前社會主流民意以及租稅公平的重要性，形式上願意與其他單位或民間團體共商政策內容，也有可能只是各機關的口惠、說說而已。

就實際的協力滿意度時，政府與民間呈現不同的態度。例如規劃過程是否開放協力單位、開放公眾參與、規劃過程是否值得信賴，政府與民間態度迥異。行政部門認為，已經開放利害關係人或公眾參與，過程值得大家信賴。但非行政部門的參與者卻認為過程並不開放，有表態的受訪者認為行政機關不值得信賴。教師團體表達出對於「政策過程」、「政策內容」非常不滿意的態度。至於人本基金會受訪者

認為，不應圖利教師，所以規劃過程「不需要開放」，且感到滿意，但對於政策內容、配套措施則非常不滿意。

從上述的說明當中，可以理解前面有關近期政策變遷過程中，教師團體與教育部之間配套方案的差異。從政策協力關係來看，雙方互相需要彼此的同意或是容忍，才能各取所需，也讓議案在立法院通過，但是教育部與教師團體在配套措施各有堅持，互不相讓。其次，或許雙方有其他形式的接觸管道，但雙方似乎較缺正式、定期的互動機制，網絡型態的直接接觸較少下，或許不利於政策的協調溝通，這或許可以部份說明教師團體對於政策過程與內容都不滿意，質疑教育部不怎麼開放的作業方式。既然不滿意作業方式，自然也會對教育部的配套措施難以認可或接受。

綜上所述，九十四年春末財政部與教育部分別委託辦理的民意調查顯示，社會大眾普遍（約七成五的受訪者）認知到租稅公平的重要性，多數教師也不喜歡他們被污名化，因而取消教師免稅案的議題重要性應為關鍵利害關係人所確定，而且政策參與者大多傾向願意與其他單位協力達成共同政策目標，基本上這可對應到政策網絡結構並進行檢視。

其次，網絡的運作與成效，繫於利害關係人（特別是行政機關與民間非營利組織之間）之間穩定的互動機制或聯繫。但是，從教師課稅案的文獻與本文的簡便問卷結果顯示，利害關係人不是那樣的接觸密切，也就是說，有網絡結構，但尚未稱的上是有成效的結構關係。政府與教師、教育團體之間溝通、互信關係仍有強化空間，才能在政策規劃過程充分對話，在配套措施的內容上達成共識，增加政策被廣泛接受與政策合法化的機會。

陸、結論與建議

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。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的決定或是公務之處理，又非得靠其他機關或民間單位的配合不可，否則難以產生決定，或是決策無法受到社會大眾普遍接受，或是網絡破損整合不良，以致接不住需要福利救濟的人。

過去政策網絡分析重點，大多放在國家機關的政策制訂過程與網絡類型，以及

次級政策系統與部門的互動關係。本文則從網絡互動的成效，說明如何透過績效管理與評估的基本原則，設計方法評鑑網絡與協力關係。首先，本文指出關鍵的協力關係影響因素，大略可以劃分為兩個層次，每個層次各有關鍵的變項。在整體治理基礎結構，核心團體參與者承諾投入且發展共同使命、建立良好的論述暨對話機制、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。

至於在團隊發展的管理策略方面，應該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）；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）、進行協同訓練建立彼此的熟悉感等等。

本文也整理國外相關的網絡成效評估文獻，指出儘管績效評估主張兼採主觀評鑑（問卷與量表）與客觀評鑑（客觀的統計數據），但實務上政策網絡的評估以主觀評鑑為多，僅少數可以輔以統計數據驗證變項之間的關聯性。由於政策成效受到很多內外環境與組織努力等因素影響，很難以整個網絡互動來建構評估成效架構，也難以明確指出成效是由那個機關或參與者所產生，因此，客觀評鑑較難進行，而以主觀的評鑑為主。

本研究也透過主觀評鑑來分析當前眾所矚目的教師課稅案。一般來說，主觀評鑑是以範圍較為明確、可確認的「利害關係人團體」（甚或關鍵利害關係人團體）為之，不是一般公民、外部專家或是由機關自我評鑑，如此才能讓決策者、主政單位、協力參與單位看到彼此眼中的自己與優缺點，不僅自我改善，更能提高政策的正當性以及信任。

在設計相關的調查架構時，要先讓參與者之間彼此指認重要利害關係人，以免遺漏。其次，要詢問參與者之間互動、接觸與聯繫的頻率（次數）與承諾投入互動的程度，特別是有沒有正式且固定的協調機制。接著，可以詢問參與者對於互動過程是否滿意、規劃過程是否開放大眾參與、對於政策方案是否滿意、能否信賴彼此等等。

透過這些簡便、先導性的網絡成效評估方法，本文引用 8 位受訪者意見發現，教師課稅案中的重要關係人是教育部、財政部、全國教師會，接下來是立法院、主計處、人本基金會，另外還有行政院、人事行政局、地方教師團體等等。其次，這些機關或團體雖然認知到所得稅法修正案很重要，但參與者的互動頻率卻沒有正式、定期的協商機制來支持。尤其主政機關與教師團體、立法委員的對等對話、意

見及立場交換，還有很大的改善空間。

至於在政策規劃與結果的滿意度上，受訪者的意見紛歧。不過，關鍵的教師團體（也自行提出課稅案配套方案）似乎對教育部的規劃過程與結果並不認同，因此不易建立信賴關係。從政策協力關係來看，雙方互相需要彼此的同意或是容忍，才能各取所需，也讓議案在立法院通過，但是教育部與教師團體在配套措施各有堅持，互不相讓，或許這也說明了何以截至目前為止，議案躺在立法院好幾年而尚未通過。

本文所利用的評估網絡、協力關係，甚至是治理能力的機制，目前正受到國際組織、部分國家所採行，文中所例舉的幾個個案也指出具有實際可行性，對於公共政策網絡的運作與管理有興趣者，除了描述參與者之間的結構及互動關係外，不妨參考運用以了解互動品質。

然而，本文在研究教師課稅案之後發現，訪談利害關係人的樣本可以更多，而且還應該相互指認每個參與者的互動頻率、狀況、品質，並且予以個別配分，讓每個政策參與者知道，在別人眼中自己表現如何、哪些面向需要調整改善，而且最好類似的評鑑應該定期舉行，檢驗改善的情形。最後，未來的相關研究也可以注意某些本文並未處理的課題，例如網絡中利害關係人的特性、團體類型、組織文化、公民的知識等影響因素，將可以更增討論的廣度與深度。

參考文獻

- 朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎（2003）。**地方政府治理能力評估模式之建構**。台北：行政院研考會委託研究（報告編號：RDEC-RES-092-009），台北市：行政院研考會。
- 朱鎮明（2005）。公務夥伴的整合之道--論政策網絡的管理」。研考雙月刊，第 29 卷第 3 期，頁 95-108。
- 江大樹（2001）。「府際關係導論」。收錄於趙永茂、孫同文、江大樹等（編），**府際關係**（1-46 頁）。台北：元照出版社。
- 李允傑（1999）。公部門之績效評估。**人事月刊**，第 29 卷第 4 期，頁 5-14。
- 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，頁 71-106。
- 吳雪琴（1999）。**國中小教師課稅問題之研究**，國立台灣師範大學公民訓育研究所

碩士論文，未出版，台北。

- 邱維誠（1998）。中小學教師課所得稅的政治經濟分析。**師友**，第 374 期，頁 40-45。
- 林玉華（1999）。政策網絡：政策執行的新典範。**行政暨政策學報**，第 1 期，頁 135-183。
- 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，頁 35-55。
- 施能傑（2001）。建構行政生產力衡量模式之芻議，**中國行政**，第 69 期，頁 15-46。
- 胡國堅（1996）。政策網絡理論與其應用。**空大行政學報**，第 6 期，頁 289-302。
- 財政部賦稅署（2005）。取消軍人及國民中小學以下教職員薪資免稅所得規定調查報告。委託政治大學選舉研究中心執行調查，未出版。
- 張四明（2002）。租稅優惠的政治特性：以取消軍教免稅的改革為例。**財稅研究**，第 34 卷第 3 期，頁 168-186。
- 張秀珍（2005）。政策行銷之研究—以取消國民中小學教師免稅為例。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 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。
- 郭昱瑩（2001）。政府機關績效評估探討。**研考雙月刊**，第 25 卷第 4 期，頁 30-38。
- 教育部國教司（2005）。取消國民中小學及幼稚園教職員工免稅後之配套方案議題之調查報告，台北市：教育部。
- 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟（2004 年 9 月）。「政策利害關係人的理論與實務：以全民健保改革為例」。發表於 2004 年中國政治學會學術研討會，中國政治學會、成功大學政治系與政治經濟研究所主辦，台南。
- 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（編），**府際關係**（365-391 頁）。台北：元照出版社。
- 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，頁 279-306。
- 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，頁 161-211。

- 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，頁 99-135。
- 劉宜君 (2005 年 6 月)。「公共網絡的管理與績效評估之探討」。發表於**公共行政的變遷與挑戰學術研討會**（第三屆台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會），台灣公共行政與公共事務系所聯合會、台北大學公共行政暨政策學系主辦，台北。
- 劉育彪 (2002)。「所得稅法第四條軍教免稅修正案剖析」。稅務，第 1835 期，頁 11-18。
- Agranoff, R. and M. McGuire (2001). Big Questions in Public Network Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(3): 295-326.
- Alter, C. and J. Hage (1993). *Organizations Working Together*. London: Sage.
- Ammons, David N. (1996). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Berman, Even and Wang Xiao-Hu (2000). Performance Measurement in U.S Counties: Capacity for Reform. *Public Administration Review*. 60(5): 409-421.
- Bouckaert, Geert and Steven van de Walle (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of Good Governance: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences*. 69: 329-343.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler (2002). Moving From Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking “Good Local Governance”. *International Review of Administrative Sciences*. 68: 9-24.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler (2003). Evaluation the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*. 69: 313-328.
- Bruner C. (1991). *Thinking Collaboratively: Ten Questions and Answers to Help Policy Makers Improve Children Services*. Washington, DC. : Education and Human Resources Consortium.
- Caid, Les (2003). Tucson Fire Department’s MMRS Exercise: A Bioterrorism Response Plan. *Public Management*. 85(6): 12-15.
- Cashore, Benjamin and Ilan Vertinsky (2000). Policy Networks and Firm Behaviors: Governance Systems and Firm Responses to External Demands for Sustainable

- Forest Management. *Policy Sciences*. 33(1): 1-17.
- Denhardt, Robert B. (2002). Symposium on Citizen, Governance, and Administrative Capacity: An Introduction. *Public Organization Review*. 2(2): 3-4.
- Hardy, Cynthia, Thomas B. Lawrence and David Grant (2005). Discourse and Collaboration: The Role of Conversation and Collective Identity. *Academy of Management Review*. 30(1): 58-77.
- Huxham, Chris (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*. 5(3): 401-423.
- Juenke, Eric G. (2005). Management Tenure and Network Time: How Experience Affects Bureaucratic Dynamics. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(1): 113-131.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Landsberg, G. and C. Wattam (2001). Differing Approaches to Combating Child Abuse: United States vs. United Kingdom. *Journal of International Affairs*. 55(1): 111-123.
- Lubell, Mark (2004). Collaborative Watershed Management: A View from the Grassroots. *Policy Studies Journal*. 32(3): 341-361.
- 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* (pp.29-53). New York: Praeger Publishers.
- Marinetto, Mike (2003). Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*. 51: 592-608.
- Mayer, Harry (2003). Homeland Security Collaborative Planning in Readiness Enhancement. *Public Management*. 85(5): 18-23.
- 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*. 11(1): 274-291.
- Meier, Kenneth J., Laurence J. O'Toole Jr. and Sean Nicholson-Crotty (2004). Multilevel Governance and Organizational Performance: Investigating the Political-Bureaucratic Labyrinth. *Journal of Policy Analysis and Management*. 23(1): 31-47.
- Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'Toole Jr. (2003). Public Management and

- Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*. 63(6): 689-699.
- Nelissen, Nico (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*. 2(2): 5-22.
- 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*. 14(4): 469-494.
- O'Toole, Lawrence J. Jr. (1997). Implementing Public Innovations in Network Setting. *Administration and Society*. 29: 115-138.
- Pierce, John C., Nicholas P. Lovrich and David Moon (2002). Social Capital and Government Performance. *Public Performance & Management Review*. 25(4): 381-397.
- Pollitt, Christopher (2003). Joint-Up Government: A Survey. *Political Studies Review*. 1: 34-49.
- Raab, Jörg and H. Brinton Milward (2003). Dark Network as Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(4): 413-439.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.
- Rosell, Steven (1999). *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information Age*. Ontario: Oxford University Press.
- Sadao, K. C. and Robinson N. B. (2002). Interagency Systems Development and Evaluation in the Pacific Islands: A Process Model for Rural Communities. *Infants and Young Children*. 15(1): 69-84.
- Steele, Martin R. (1999). Deep Coalitions and Interagency Task Forces. *Naval War College Review*. 52(1): 14-23.
- Van De Walle, Steven and Geert Bouckaert (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*. 26(8 & 9): 891-913.
- 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*. 43(2): 143-171.

- Wallis, Joe and Brian Dollery (2002). Social Capital and Local Government Capacity. *Australian Journal of Public Administration*. 61(1): 76-85.
- Weible, Cristopher, Paul A. Sabatier and Mark Lubell (2004). A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*. 32(2): 187-207.
- Wheeland, Craig M. (2003). Implementing A Community-Wide Strategic Plan. *American Review of Public Administration*. 33(1): 46-69.
- Whetten, D. A. (1981). Interorganizational Relations: A Review of the Field. *Journal of Higher Education*. 52(1): 1-28.

附錄一：國中小教師課稅案之互動狀況問題

1. 您接觸教師課稅案大約有多久的時間？
2. 假設教師課稅案的重要性，從少到多是 1 分到 5 分，在我們單位來說，我們給 ___ 分。
3. 在教師課稅案中，您認為涉及到哪些機關（包含政府與民間）？
4. 這些機關或單位中，您認為影響成敗的最重要三個依序是？
5. 這些機關是否定期會面？（例如每月一次，每季一次）
- 6.

| | | |
|-----|------------------------------------|---|
| 請問 | 過去二個禮拜，你們針對教師課稅案進行電話連絡或是開會，平均每周次數？ | 每週 5 次、4 次、3 次、2 次、1 次，或是過去兩週都沒連絡過？ |
| 您認為 | 有沒有多花點時間與心力來進行政策溝通與討論？ | 完全沒有 1、沒有 2 普通 3 有 4、非常積極 5 |
| | 能否將本身利益考量放在一邊，來達到教師課稅案共同目標？ | 完全不同意 1、不同意 2 普通 3 同意 4、非常同意 5 |
| | 願不願意與大家共同努力，形成穩定的支持力量？ | 非常不願意 1、不願意 2 普通 3 願意 4、非常願意 5 |
| | 您認為教師課稅案的規劃過程，是否開放有關機關或單位實質參與？ | 完全不開放 1、不怎麼開放 2 普通 3 開放 4、非常開放 5 |
| 您認為 | 教師課稅案的規劃方案與過程是否值得信賴？ | 難以信賴 1、不相信 2 普通 3 值得信賴 4、完全值得信賴 5 |

| | | |
|-----|-------------------------------|--|
| 您認為 | 整個教師課稅案的決策過程，有沒有開放給一般公眾或人民參與？ | 完全沒有開放 1、不怎麼開放 2 普通 3、 開放 4、完全開放 5 |
| 您 | 對於教師課稅案的政策規劃過程是否滿意？ | 非常不滿意 1、不滿意 2 普通 3 滿意 4、非常滿意 5 |
| 您 | 對於教師課稅案的方案內容或是配套措施是否滿意 | 非常不滿意 1、不滿意 2 普通 3 滿意 4、非常滿意 5 |

編號：_____

受訪者的單位：_____

受訪者是主管 _____非主管_____

附錄二：國中小教師課稅案互動狀況之顯示

(一) 國中小教師課稅案身份別之基本狀況

| 身份別 | 課稅案的重要性 (從少到多 1~5 分) | 所可能涉及的機關 | 影響政策成敗最為重要的機關 | 這些機關是否定期會面 |
|-------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------|------------|
| 全國教師會 | 5 | 教育部、財政部、主計處、人事行政局、人本教育基金會 | 教育部 | 無 |
| 地方教師會 | 2.5 | 教育部、財政部、行政院、立法院、全教會、人本教育基金會、地方政府 | 立法院、財政部 | 無 |
| 財政部 賦稅署 | 4 | 教育部、財政部、行政院、立法院、主計處、全教會 | 教育部、財政部、立法院 | 無 |
| 人事行政局 | 3 | 財政部、教育部、全教會 | 教育部、全教會 | 無 |
| 人本教育 基金會 | 5 | 教育部、財政部、人事行政局、主計處、全教會、人本教育基金會 | 財政部、教育部、人本教育基金會 | 無 |
| 立法委員 | 5 | 財政部、教育部、立法院、全教會、地方政府 | 立法院、教育團體、行政部門 | |

資料來源：作者自行整理。

(二) 國中小教師課稅案身份別之認知情形之一

| 身份別 | 開會次數 | 有沒有花時間 進行政策溝通 與討論 | 能否放下本身利 益，達到教師課 稅共同目標 | 願不願意共同 努力，形成穩 定支持力量 |
|-------------|-------------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 全國教師會 | 0次 ²² | 有，特別是教 育部 | 普通 ²³ | 願意 |
| 地方教師會 | 1次或沒有 | 普通 | 普通 | 普通 |
| 財政部 賦稅署 | 最多2次，但非 各個處室都有 | 普通 | 同意 | 願意 |
| 人事行政局 | 0次 | 沒有 | 普通 | 普通 |
| 人本教育 基金會 | 2次 | 有 ²⁴ | 非常同意 | 非常願意 |
| 立法委員 | | 沒有 | 同意 | 願意 |

資料來源：作者自行整理。

²² 教育部、財政部與全國教師會之間並沒有相關聯繫，但是教師會內部對此問題卻聯絡頻繁。

²³ 教育部目前的目標並不明確。

²⁴ 全國教師會、教育部與人事行政局間既競爭又合作。

(三) 國中小教師課稅案身份別之認知情形之二

| 身份別 | 規劃過程有無開放實質參與 | 方案與過程是否值得信賴 | 決策過程有無開放公眾參與 | 對規劃過程是否滿意 | 對內容或配套措施是否滿意 |
|-------------|---------------------|--------------------|---------------------|-----------|---------------------|
| 全國教師會 | 不怎麼開放 | 難以信賴 | 完全沒有開放 | 非常不滿意 | 不滿意 |
| 地方教師會 | 不怎麼開放 | 難以信賴 | 不怎麼開放 | 非常不滿意 | 非常不滿意 |
| 財政部 賦稅署 | 開放 | 值得信賴 | 普通 | 滿意 | 普通 |
| 人事行政局 | | | 普通 | | |
| 人本教育 基金會 | 不需要開放 ²⁵ | 難以信賴 ²⁶ | 不怎麼開放 ²⁷ | 非常滿意 | 非常不滿意 ²⁸ |
| 立法委員 | 開放 | | 不怎麼開放 | | |

資料來源：作者自行整理。

²⁵ 不應圖利教師，應如所得稅的施行辦法。

²⁶ 沒有規劃導致民間阻礙改革。

²⁷ 教育資訊應該更透明化，主管機關應擴大參予。

²⁸ 不需有配套措施。

Performance Measurement in Collaboration of Policy Network: a Theory Perspective

Cheng-Ming Chu *

Abstract

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. Network management has strong effects on the policy outcome through embracing the right kind of members, empowering members, integrating key information and resources.

This article provide and overview for this special issue on the measurement of outcome of the policy network and collaboration. It discusses how measures of policy network and collaboration are being used, and shows how to improve policy outcomes through better partnership working between key stakeholders. Evaluation studies are multilevel including perspectives of administrators, providers, legislators, and the NPO sector actors. An collaboration that included Likert-type formatted questions can be used in both studies to identify interagency effectiveness and areas for improvement.

Keywords: policy network, network management, partnership, collaboration, interagency

* Assistant Professor, Institute of Public Administration, National Dong-Hwa University.