

第五章 結論與建議

公共服務傳遞是推動政府事務不可或缺的部份，它不斷在政府各個角落重演著。學者從不同理論架構研究影響公共服務傳遞的因素如組織政治、組織信任、滿意度、組織文化等；而這些觀點基本上是以層級節制作為骨架，擴展研究公共服務的優點與缺點，對於橫向的交流、聯繫與分享，並無太大的著墨。不同於傳統層級節制的觀點，本研究希望以網絡管理觀點透析公共服務傳遞的實務運作。過去少部分文獻企圖檢視臺北市政府戶政服務傳遞狀況(如第貳章第五節)，但這些觀點是在層級節制結構基礎上，強調垂直的互動，卻忽略了水平互動，甚且垂直與水平的交叉互動，進而導致我們得到錯誤的結論，而這些錯誤結論也影響政府政策的「精確性」，也使得政府政策付出成本去彌補 (Bowman, 2004)。如果以網絡管理觀點透視，我們可以看到更多行動者在不斷的互動，而這些互動可能對政策方案決策與執行形成關鍵。但即便我們知道協力合作網絡的重要性，卻很少透過經驗實證研究來瞭解其中互動的情況 (McGuire, 2006b)。

因此，本研究則是從網絡管理觀點切入，目的在瞭解跨機關服務傳遞協力合作網絡下的公共管理者與機關如何互助協力合作，有效的提供公共服務。為使研究更具說服力，本研究選擇臺北市政府的戶政業務作為研究範圍，並選擇以臺北市政府戶政事務所的所屬官員作為分析的研究對象。從背景資料和文獻探討中，形成不同假設，並根據個體層次與機關層次的研究假設，結合形成研究架構，為證明上述假設是否成立，本研究透過問卷方式調查在這些機關的管理者與行政人

員，以及仰賴官方資料的協助。從不同的統計模式、訪談資料輔助與官方資料，除了進一步確認跨機關服務傳遞網絡如何貢獻於網絡績效(行政績效)外，我們發現有別於以樂觀的看法檢視跨機關服務傳遞協力合作網絡。本章將從理論觀點、實務觀點與方法觀點總結我們的研究發現；其次，探討本研究的研究限制；最後則是提出未來研究網絡管理的研究議題建議。

第一節 結論

本節主要探討幾個部分：研究總結與研究討論。

壹、研究總結

在研究總結上分成研究假設與研究問題的回答、理論的解釋力、問卷回收率、樣本推論與假設檢驗、區域性差異、規模過大不利於機關協力合作行為等幾個面向：

一、研究假設與研究問題的回答

前一章我們透過多元迴歸方程式與結構方程式的檢驗，在 95%信賴水準下，對於各個假設檢驗我們可以整理出下列結論：

(一)、個體層次

在多元迴歸方程式的估計下，綜效與動員跟網絡績效(行政績效)呈現正向相關，也就是說在臺北市戶政業務服務傳遞網絡中，戶政管理者在促進資源協助和

分享和目標達成的行為，以及領導的行為是有助於戶政業務績效的提升，但是從結構方程式估計，則並未發現任何因素與網絡績效(行政績效)有顯著相關。

(二)、機關層次

在多元迴歸方程式與結構方程式估計下皆發現資訊共享、策略與結構互賴，以及核心機關的協調與整合，跟網絡績效(行政績效)呈現正向顯著相關，但是資源協助和分享與網絡績效(行政績效)呈現負向相關；因此，在臺北市戶政業務服務傳遞網絡的機關之間的協力合作行為如資訊共享、策略與結構互賴，以及核心機關(民政局)的協調與整合是有助於戶政協力合作網絡績效(行政績效)的提升，但是資源協助和分享卻不利於績效的提升。

(三)、跨機關層次

在多元迴歸方程式與結構方程式估計下皆發現資訊共享與策略與結構互賴呈現正向相關，但是資源協助和分享與網絡績效(行政績效)卻呈現負向顯著相關；因此，在臺北市戶政業務服務傳遞網絡的機關之間的協力合作行為如資訊共享、策略與結構互賴是有助於戶政協力合作網絡績效(行政績效)的提升，但是資源協助和分享卻不利於網絡績效(行政績效)的提升。

表 5-1：假設檢驗總結

層次	因素	假設方向與顯著性	多元迴歸	結構方程式
個 體 層	綜效 (1A)	+	+	+
	動員 (2A)	+	+	+
	活化 (3A)	+	+	+

次	型塑化(4A)	+	+	+
機 關 層 次	資源協助和分享(5A)	+	-	-
	資訊共享(6A)	+	+	+
	策略與結構互賴(7A)	+	+	+
	核心機關協調與整合(8A)	+	+	+
跨 機 關 層 次	綜效(1B)	+	+	+
	動員(2B)	+	+	+
	活化(3B)	+	+	+
	型塑化(4B)	+	+	+
	資源協助和分享(5B)	+	-	-
	資訊共享(6B)	+	+	+
	策略與結構互賴(7B)	+	+	+
	核心機關協調與整合(8B)	+	+	+

*顯著性

從上述假設檢驗中，我們亦可以發現在機關層次的核心機關(民政局)的協調與整合對網絡績效(行政績效)有正向顯著作用，但是在跨機關服務傳遞層次衡量這樣的正向顯著作用則消失。從統計學觀點來看，很可能核心機關(民政局)的協調與整合和網絡績效(行政績效)可能存在虛假的因果關係 (Aneshensel, 2002)¹。也就是說，民政局的協調與整合對於提供戶政業務跨機關服務船地網絡並沒有正向

¹ 在統計上，透過逐步迴歸分析亦可以檢驗解釋變數與控制變數，以及結果變數之間存在著真實或虛假的因果關係。

顯著作用。

顯然的，機關之間尋求資源的協助和分享並無助於戶政服務傳遞協力合作網絡間的績效，透過深度訪談，也顯示由於競爭的存在，使得戶政機關之間並不願意從事資源協助與共享，這也可能解釋部分理論文獻對協力合作網絡過於樂觀的質疑。但機關組織間的資訊共享、策略與結構互賴則是有助於網絡績效(行政績效)的提升；而在機關層次估計，核心機關的協調與整合亦是有助於網絡績效(行政績效)的提升。

而回顧第壹章所論及三個研究問題，第一個研究問題為從事戶政事務工作的公共管理者的角色與行為如何貢獻於網絡績效(行政績效)？在 95%信賴水準下，透過多元迴歸方程式的檢證，公共管理者的角色與行為僅有綜效與動員獲得支持；但是從結構方程式估計則無法獲得進一步支持。而在第二個研究問題戶政機關之間的互助協力合作如何促進網絡績效(行政績效)，在多元迴歸方程式與結構方程式的檢證則獲得支持，其差異僅在於對網絡績效(行政績效)的幫助是正向或負向。針對第三個研究問題跨機關服務傳遞協力合作網絡如何貢獻於網絡績效(行政績效)，透過多元迴歸方程式的檢證與結構方程式估計，個體層次的公共管理者的角色與行為是否有助於網絡績效(行政績效)並無法獲得進一步支持，但是機關層次的協力合作行為是否有助於網絡績效(行政績效)則提供支持的論據。

二、理論架構的解釋力

本研究應用公共網絡管理的文獻建構出跨機關服務傳遞協力合作網絡的理

論架構來分析臺北市政府戶政業務現象。經由前面統計分析的結果，形成不同理論架構的信度和建構效度(因素分析)都屬於高層次，並滿足統計上的要求。而這個理論架構的解釋力則需仰賴統計上的分析，從前面的結果得知，無論在多元迴歸方程式抑或結構方程式， R^2 代表著整個方程式可以解釋結果變數的百分比率(Chatterjee, Hadi, & Price, 2000)。多元迴歸方程式在經過迴歸診斷並沒有違反迴歸方程式假設的情況，而結構方程式在模型適配度所提供的資訊，這些證據都顯示公共管理者的角色與行爲，機關組織間的協力合作行爲，跨機關服務傳遞協力合作網絡等三個理論架構，在統計模式是有效的，並且無偏誤。表 5-2 列出了這三個理論架構的統計解釋力：在公共管理者的角色與行爲的理論架構下，多元迴歸方式可以解釋網絡績效(行政績效)達到 40%的程度；而在結構方程式下則可以解釋網絡績效(行政績效)達 24%的程度。在機關組織間協力合作行爲的理論架構下，多元迴歸方程式則可以解釋網絡績效(行政績效)達 63%，而在結構方程式則可以解釋達 42%的程度。同樣的，在跨機關服務傳遞協力合作網絡，從多元迴歸方程式的估計其解釋力在 65%到 66%之間；而從結構方程式估計其解釋力則達到 46%。從上述結果顯示這三個理論架構在臺北市政府戶政業務上具有高度的解釋力。

表 5-2：理論架構統計解釋力 (R^2) 印證彙整

理論架構	結果變數：網絡績效(行政績效)		
	多元迴歸方程式		結構方程式
	固定模型	互動模型	

公共管理者的角色與行爲	40%	40%	24%
機關組織間的協力合作行爲	63%	63%	42%
跨機關服務傳遞協力合作網絡	65%	66%	46%

三、問卷回收率

本研究的問卷回收率為 64.5%，滿足調查分析上的要求。但是如果以 Babbie(1998, 2000)所言以 50%回收率在分析上才被認為適當的，在若干個別戶政事務所如文山第二戶政事務所（46.43%）、大同戶政事務所（48.15%）與士林戶政事務所（48.21%）則略於低於這個標準，可能會有產生非回應誤的情況(如表 4-1 所示)。因此，可能需要針對樣本(有效問卷)與母體(戶政人員數)比例加權，以符合母體的特性。但透過加權也可能會有過度估計或低估實際狀況的風險。

四、樣本推論

由於本研究的研究範圍僅侷限於臺北市政府戶政事務所員工，而且有效問卷在學歷、性別、職等與工作經驗並不符合全國公務員或者臺北市政府公務員相關項目人數的比例；因此，欲推論到全國或臺北市政府公務員或政府機關的情況將受到限制，部分原因在於戶政事務所為基層單位，層級較低，其職等或工作經驗不同於上級機關或者足以代表整個全國或臺北市政府機關運作的全貌(如表 4-2 和第肆章第一節所示)。

五、區域性差異

在對照『臺北市政府民政局暨戶政事務所為民服務禮貌競賽活動』的結果(如表 4-13)，可以發現在衡量公共管理者角色與行爲(如表 4-12)，以及機關組織間協力合作行爲(如表 4-25)的各個因素的分數總和高低雷同，也就是說通常在衡量公共管理角色與行爲的因素總和分數較高的戶政事務所(如南港戶政、士林戶政)，以及衡量機關組織間的協力合作行爲的各個因素總和分數比較高的戶政事務所(如南港戶政、北投戶政與文山第一戶政)，傾向獲得這項競賽活動的前三名。

六、規模過大不利於機關組織間協力合作行爲

從表 4-24 得知，各行政區的規模(如預算、員工數、標的人口數)與戶政事務所的服務對象(家庭戶數)，跟機關組織間的協力合作行爲(如資源協助和分享、資訊共享、策略與結構互賴、核心機關協調與整合)以及網絡績效(行政績效)呈現負向相關。可見行政區的規模越大或者所服務對象越多並不利於機關組織間的協力合作行爲與網絡績效(行政績效)的提升。

七、弔詭問題—資源協助和分享 VS. 資訊共享

從前面的結果，我們得知由於可能是機關組織間的地盤意識，資源協助和分享不利於網絡績效(行政績效)，但是資訊共享卻有利網絡績效(行政績效)，這似乎不太合理；換句話說，既然機關組織間、部門間由於地盤意識存在，在資源與資訊方面，可能不想從事相互協助於分享。但我們仔細檢視構成資訊共享這個因素的變數，包括 Q39(各戶所之間的業務資訊是彼此分享的，如戶政資訊網)、Q40(各戶所之間的專業知識是彼此分享的，如透過案例討論會)、Q42(貴戶所

的資訊科技設備，有助於戶政服務的提供)、Q43(貴戶所的電腦化系統，充分作為與民眾溝通的管道)。我們可以知道這些題目都是屬於推動戶政業務(如專業知識、電腦化設備系統)所必須；因此，他們必須推動資訊的分享。

八、年資和職務影響戶政業務績效

在公共管理的角色與行為的理論模型，從表 4-16 的模型 1(固定模型)的統計結果顯示在如果職務為主管則不利於戶政協力合作網絡績效(行政績效)的提升，但如果考慮到年資的因素，隨著年資的增加，主管是比非主管貢獻於網絡績效(行政績效)較大(如圖 4-17 所示)。進一步從圖 4-18 所呈現的互動模型(模型 2)觀察，我們發現雖然主管的工作年資越資深可能比相同工作年資的非主管更容易有助於戶政業務網絡績效(行政績效)，但是工作年資大約在 23 年或更多，則主管和非主管貢獻於績效則呈現相反的結果。而在表 4-28 的模型 3 和模型 4 所呈現的機關協力合作行為與網絡績效(行政績效)之間的關係，我們亦可以發現職務為主管的不利於戶政網絡績效(行政績效)的提升，但是工作經驗則有助於網絡績效(行政績效)的提升。如果進一步觀察圖 4-24 的固定模型-主管與工作經驗，以及圖 4-25 的互動模型-主管 \times 工作經驗，反而工作越資深的非主管比主管對於網絡績效(行政績效)有更大的重要的貢獻。而在圖 4-27 與圖 4-28 衡量跨機關服務傳遞網絡與網絡績效(行政績效)之間的關係，亦是有類似的結果。從這樣的結果，我們得知統計實證分析所得到只是通則性的結果，如果要提供進一步的資訊，則需仰賴圖示法或其他方法，來告知我們更詳細的資訊，而這也是統計分析的研究限制之一。

貳、研究討論

在前面部分總結了本研究的主要研究發現。我們可以發現從戶政人員認知之中，戶政管理者的管理作為並無法確實貢獻於戶政服務傳遞網絡的績效。反而是機關間的合作行為有助於網絡績效。但是戶政機關各自之間又有地盤意識存在，所以較少從事以利網絡績效的資源分享合作行為。既然機關之間存在競爭的意識，是什麼因素讓他們需要從事彼此協力合作呢？詢問民政局一位負責戶政業務的專員，我首先問她為什麼戶政機關不願意從事資源分享行為，她直覺的反應是戶政機關怎麼可能彼此從事資源分享！他們競爭都來不及，這也是每一次的『為民禮貌運動』只願意公布前三名，而不願意公布所有名次，怕引起戶所之間比較與競爭心態更為激烈。雖說如此，她後來亦指出在行政程序法的第十九條規定的行政協助為戶政機關間協力合作的基礎法源，比如說國小學生在入學時，教育局就會請求戶政機關提供學區的學生戶籍資料，請求衛生局提供學生施打疫苗紀錄和領有重大傷病卡學生的資料等。

從行政程序法第十九條觀之，法律規範、人員與設備、文書資料、規模經濟要求、職務上需求等原因是行政協力合作行為的重要因素²。但協力合作的範圍

²行政程序法第十九條：

行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。

行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：

- 一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。
- 二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。
- 三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。
- 四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。
- 五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。
- 六、其他職務上有正當理由須請求協助者。

前項請求，除緊急情形外，應以書面為之。

被請求機關於有下列情形之一者，應拒絕之：

- 一、協助之行為，非其權限範圍或依法不得為之者。
- 二、如提供協助，將嚴重妨害其自身職務之執行者。

被請求機關認有正當理由不能協助者，得拒絕之。

被請求機關認為無提供行政協助之義務或有拒絕之事由時，應將其理由通知請求協助機關。請求

仍需遵守法律與權限範圍。本研究缺乏瞭解在戶政業務中，究竟是那一種協力互助行為是比較頻繁的；更進一步而言，未來研究亦可透過統計分析來瞭解是何種行政協力合作行為有利於協力合作網絡績效的提升。

第二節 研究貢獻與研究建議

在這一節之中主要討論理論貢獻、實務應用觀點、研究指標、方法上的貢獻，以及研究建議。

壹、理論貢獻

公共網絡管理的研究提醒我們需要建立連結政府管理、民眾的偏好與績效成就的互動環境與條件。網絡管理途徑可能符合日益複雜的政府事務，在問題意識方面可以有比較好的聚合力，但是網絡管理的理論架構是否有能力解釋跨機關之間的協力合作現象？如同之前所指出，過去網絡管理的文獻缺乏實證分析的檢證，但是這些未檢證理論架構並未說服我們接受它的真實性 (McGuire, 2006b)。

過去，網絡管理途徑雖然產生了支持政府行為的理論，但卻忽略了經驗的驗證與現象的解釋。網絡管理途徑的假設傾向於支持看似平凡的主張，但這些假設很容易就會落入耐不住真實經驗的檢證，也就是缺乏以假設演繹型式檢驗它的理

協助機關對此有異議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由被請機關之上級機關決定之。

被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之。

論硬核問題 (Lakatos, 1970)，這也代表著網絡管理的理論架構是所代表的只是純粹概念？抑或方法論的進步呢？雖然網絡管理分析僅侷限理論層次的討論-這是科學進步理論的合理與嚴謹性是必須的，但更重要的在解決問題的能力與更能接近社會的真相，這才是網絡管理分析進步的核心；因此，本研究透過假設檢證的方式，瞭解戶政服務傳遞協力合作網絡與網絡績效(行政績效)的關係，並且探討這些形成協力合作網絡的因素孰輕孰重。

貳、實務應用觀點

從臺北市戶政事務所的實證研究中，我們發現戶政管理者所從事對提升戶政業務績效的努力包括尋求資源協助和分享、領導精神都正向有助於網絡績效(行政績效)。而且機關組織間的協力合作行為如資訊分享、策略與結構互賴，以及核心機關協調與整合，都正向有助於網絡績效(行政績效)，但是戶政機關卻不願意彼此資源協助和分享。而在跨機關服務傳遞網絡層次，機關組織間的資訊分享，以及策略與結構互賴亦是有助於網絡績效(行政績效)的提升。

在針對戶政人員的訪談中，他們亦強調戶政事務是政府事務最基本的業務，很多政府或私人部門業務都必須牽涉到戶政事務資料，在訪談者豐富的公部門經驗普遍認為戶政事務是最容易形成跨機關服務傳遞協力合作網絡現象，雖然他們認為跨機關或跨部門的互助協力合作，可能加重自己的業務負擔，但是這樣有助於戶政業務傳遞協力合作網絡的網絡績效(行政績效)；因此，我們如果以網絡管理來思維政府的事務，將更有助於完成政府政策目標與滿足民眾需求。

本研究僅侷限於臺北市政府戶政業務，但研究結果顯示在模型的信度、效度和迴歸方程式或者結構方程式解釋預測程度都甚佳。而在未來研究，可以進一步將這個理論架構應用到政府其他部門領域如健保、社會福利、交通事務等方面分析。

參、研究指標

要如何評量研究貢獻呢？這個部分我們採取的是美國公共行政學界針對公共行政博士論文品質所發展的評估博士論文良窳的指標 (McCurdy & Cleary, 1984)，這些評估博士論文標準包括：一、研究上是否有研究目的；換句話說，研究目的可以進行基本研究，以及獲得研究發現嗎？二、研究上有嚴格的研究設計嗎？三、研究有檢驗目前的理論嗎？四、研究發現與結論遵行因果陳述嗎？五、研究主題對公共行政領域而言是重要的嗎？六、研究牽涉到新問題的發展或者新經驗的建立嗎？針對上述指標，本論文在研究貢獻上臚列如下：

一、就研究目的來說

本研究透過網絡管理的理論架構來研究戶政機關跨機關服務傳遞協力合作網絡與網絡績效(行政績效)之間的關係。針對臺北市政府戶政事務所的戶政人員所進行的調查研究，在衡量戶政管理者、戶政機關組織間的協力合作行爲、戶政業務跨機關服務傳遞網絡這三個層次，和戶政協力合作網絡績效(行政績效)之間關係的信度和建構效度，或者深度訪談皆充分獲得支持。

二、就研究設計來說

本研究透過問卷發放和深度訪談來分析戶政業務跨機關服務傳遞協力合作網絡現象，並透過問卷前測檢測問卷的可靠度，並以文獻探討來推得假設檢驗，在抽樣上亦依照各行政區人口比例，在研究方法上，透過描述性統計、T 考驗、單因子變異數分析(ANOVA)、多元迴歸方程式與結構方程式，以及深度訪談來檢驗假設。

三、研究檢驗目前的理論

本研究試圖檢驗網絡分析傳統中的網絡管理分析途徑，根據前面的文獻探討，網絡管理途徑可以分為個體層次衡量公共管理者在網絡管理的角色與行為，以及機關層次衡量機關的協力合作行為。而這兩個層次則形成跨機關服務傳遞協力合作網絡。

四、研究發現與結論遵行因果陳述

本研究在研究上的因果關係為公共管理者的角色與行為，機關組織間的協力合作行為，以及跨機關服務傳遞協力合作網絡如何貢獻於網絡績效(行政績效)。針對臺北市政府戶政服務傳遞協力合作網絡的研究，在透過多元迴歸分析和結構方程式來衡量戶政業務服務傳遞協力合作網絡和網路績效之間的因果關係，部分因素如綜效、動員、資訊分享、策略與結構互賴、資源分享呈現正向或負向的顯著作用。

五、研究主題對公共行政領域而言是重要的嗎？

自從 911 事件和 Katrina 颶風對美國所造成的傷害，公共行政學界「跨機關

協力合作網絡」的重要性更加重視。在 2006 年的『公共行政評論』(Public Administration Review, PAR) 除了一年出版六期之外，更在去年年底以特別專題「跨機關或跨部門協力合作」(Interagency/Intersector Collaboration) 邀請全美學者廣泛對這個議題作討論。在『第八屆全國公共管理會議』(8th Public Management Research Conference) 幾乎有三分之二的文獻在討論網絡、府際間(intergovernment)、跨組織(interorganization)、跨部門(intersector)、地方之間(interlocal)的議題。同樣的，在 2007 年『美國公共行政會議』(American Society of Public Administration) 的大會會議徵文主題「留存於歷史上的可能性：運用協力合作方式」(Monumental Possibilities: Capitalizing on Collaboration)；因此，部門間與政府間的協力合作更突顯其重要性。在本研究則針對臺北市政府戶政業務的協力合作行為所做的研究，在研究主題上扣緊目前公共行政主流議題的重視。

六、研究牽涉到新問題的發展或者新經驗的建立

在新的研究問題的發展，並不侷限戶政業務類型的協力合作網絡，也可能因為服務相同的顧客，而由不同業務部門的所形成的網絡；例如，對貧窮家庭的救助可能涉及到戶政部門的身份認證，社會福利部門救助，勞工部門的就業輔助，以及教育部門對其子女的教育補助等。同樣的，相同的顧客也可能牽涉到公部門與私部門甚至第三部門所形成跨部門網絡，如戶政事務所提供的基本資料可以提供私人銀行做財務檢核，或者慈善單位救助對象的依據。除此之外，往後的研究亦可以專注在戶政業務的跨機關服務傳遞協力合作網絡的強度多寡，或者什麼是什麼因素形成戶政業務的跨機關服務傳遞協力合作網絡的現象？

肆、方法的貢獻

本研究透過量化方法來研究跨機關服務傳遞協力合作網絡現象，當結果變數為連續變數時，一般我們會用多元迴歸方程式(OLS)，但多元迴歸方程式可能因為違反迴歸假設，或者測量誤存在，導致方程式偏誤與無效率，而可能產生有錯誤的結論；因此，透過考量測量誤存在的結構方程式(SEM)，我們可以更精確的評估變數之間的因果關係。的確本研究結果顯示若干變數的顯著性有所不同，可以讓我們更精確看出彼此因果關係。

再者，透過方法之間的比較，我們可以對照研究結果的差異，在本研究的個體層次上的確呈現變數(綜效、動員)顯著上的差異(如表 4-16 與表 4-20)，原因之一在於多元迴歸方程式錯估了測量誤的存在；因此，即便結果變數是連續變數或者符合迴歸方程式的假設，多元迴歸方程式仍然可能得出偏誤與無效率的估計值，這是值得往後研究者所警惕的。

伍、研究建議

本研究提供研究建議如下，以供往後研究與實務之參考：

一、培養戶政管理者具備協力合作的管理技術與能力

從研究發現來看，臺北市戶政事務所戶政管理者的角色與行為並無明顯有助於協力合作網絡績效，將來可能需要透過訓練教育方式來培養戶政管理者協力合作的管理能力。

二、營造機關之間協力合作的組織文化

從研究發現來看，雖然各戶所之間存在地盤心態，不願意從事資源分享；因此，如何營造戶政事務所是否蘊育協力合作價值與精神的組織文化，顯得格外重要。而法規的規範與行政首長的帶領就成爲關鍵，正如之前針對臺北市政府多部門協力合作研究亦發現行政首長的帶領是營造機關組織協力文化的開端(黃榮護等，2000)。

三、加強民政局協調與整合的角色

在研究發現中，從戶政人員的認知中，核心機關民政局的角色無法顯著發揮關鍵性角色貢獻於協力合作互助網絡；因此，需要民政局需要發揮居中協調與整合的角色。

四、建立聯繫溝通的平台

在訪談之中，受訪者提到建立定期戶所之間的溝通會議如案例討論會，有助於彼此的協力互助聯繫與經驗分享；因此，建立聯繫溝通平台，有助於戶所之間彼此的溝通。

五、資訊分享仍是戶政業務協力合作的關鍵。

各戶所之間透過電腦資訊系統聯繫戶政資料庫與請求協助事宜，如居民的遷徙，學童的就學基本資料，或者選舉事項。

第三節 研究限制

在研究限制上可以分爲二個層面：理論限制、研方法上的限制與推論的限制。

壹、理論模型的限制

在研究上，本論文並沒有處理信任和自主性等影響跨機關協力合作的變數，這兩個變數在過去相關研究，證明的確影響協力合作與績效之間的關係(陳恆鈞、張國偉，2006)。在本研究僅從如資源分享、資源共享、文化價值等變數等，迂迴分析戶政機關間是否彼此信任，以及戶政管理者是否積極營造信任文化。至於自主性問題，在行政程序法與機關業務內規如「台北市政府各機關加強橫向聯繫要點」，亦規定行政機關間要從事機關間的合作行為，這就延伸一個很有趣的問題值得未來研究探討，機關有多大的自主性來抗拒協力合作，而能自給自足提供服務。

而從網絡管理觀點研究跨機關服務傳遞協力合作網絡與績效結果，仍然有些成本和問題未被陳述。首先，我們傾向檢視網絡結構的光明面，而不去檢視負面的面向；例如戶政人員之間的團體盲思，戶政管理者與有效的協力合作技巧依賴，以及因為參與者的離開，或者在戶政業務之間的無效率溝通所產生的成本³。

³ Berry等人(2004)總結了在公共網絡管理文獻中尚未回答的問題：包括忽略網絡潛在的黑暗面(Raab & Milward, 2003)，他們懷疑這些黑暗面的意涵不吸引工具取向的網絡分析途徑去加以探討。Berry等人認為如進一步考慮這些面向，可以突破傳統層級節制的限制；除此之外，至少有兩個從網絡活動中不可預期的結果：第一個是Raab與Milward(2003)所言在政策領域的某些網絡存在是為了私人目的，而非只是促進公共利益，這個潛在問題讓我們可以積極投入檢驗特定政策網絡的目的，以及考慮誰從網絡活動受益與誰從網絡活動中損失。第二個意涵是處理網絡目的或活動似乎是參與者為了公共利益的目的，特別是某些網絡結構與活動限制參與者的發展，如此的話並不利於參與者長期利益與心理健康(Berry et al., 2004)。Berry等人認為網絡研究與理論的發展需要同時公開檢驗網絡活動的黑暗面，以及黑暗面的潛在面向，如果要網絡領域獲得較佳的瞭解，必須同時檢驗光明面和黑暗面。其次，大部分文獻也尚未回答倡議性聯盟架構(advocacy-coalition framework)所指出核心信念的重要(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)；因此，未來研究應該檢驗網絡參與者核心信念的重要，以瞭解網絡如何運作較佳，以及當網絡改變成員行為時，分享的核心信念對於網絡穩定與績效是否有主要的影響？不同的決策制訂方法如何影響網絡？將網絡視為解釋變數，網絡對於決策制訂與資源分配策略有什麼影響(比較網絡和層級節制)？網絡可以協助克服漸進式決策制訂的偏誤嗎？網絡他們的資源與風險層次導致漸進或者更激進的變遷？或者網絡引導團體思考決策制訂與選擇次佳或第三的選擇？

其次，只專注於戶政業務所形成的網絡並無法讓我們看到戶政業務網絡外的發展，例如，民眾的影響或者輿論的影響。而進一步討論，在層級節制節制下的組織，什麼樣管理技術被使用來促進協力合作網絡的形成，甚且網絡的形成對於戶政業務的決策制訂、結果，以及對民主治理價值、公共利益⁴、課責性、正義、代表性與倫理問題有什麼影響？這些問題都需要透過實證或者個案分析，才能進行深度的對話。

貳、方法的限制

在方法上可能面臨以下的限制：首先，在研究上採取橫斷面資料為一個時間資料，並無法看到長時間的資料；因此，在研究上並無法看到長時間網絡形式變遷的分析，可能誤導我們瞭解整個服務傳遞協力合作網絡的變化與那個因素相對較為重要。其次，應用來自於戶政人員的主觀性認知（subjective perception），可能會與客觀性的官方資料（objective data）存在著差距。或許部份行政措施尚未落實或者已經落實，因為職位或者工作年資的關係，戶政人員可能未能認知。第三，本研究僅研究臺北市戶政事務所，對照台北市政府公務員和全國性公務員資料，在推論到台北市政府甚至全國性資料時可能存在著誤差。

參、推論的限制

在統計推論上重視的是樣本與母體之間的推論，有多少證據作合理推論，不宜過度推論；因此，本研究並無法推論到其它到地方政府如高雄市政府、臺北縣

⁴公共利益:按照韋氏大辭典，公共（public）一詞意味著相關或影響所有人或國家或區域全體，以及社區或利益的服務。而利益（interest）被界定為優勢的參與、課責、福利與利益。結合兩者的定義，從語源學推論，公共利益是符合國家全體利益的理想條件或狀況。

政府。原因在於這些政府在公務員組成、政策措施和組織文化有所不同，在推論上有所限制。但上一節的若干政策建議仍可以作為其它地方政府的參考。

第四節 未來研究議題

協力合作是未來政府行政是不可避免，而協力合作的過程是如此的複雜。大部分學者皆會同意在協力合作情境如何使事情完成的關鍵-在於建立行政能力（透過層級節制的要素）與社會溝通能力的關係，而管理者需要有效率的協調與協力合作。在管理文獻所指出的關鍵行政功能如協調清楚的角色與責任，以及監督機制在協力合作網絡研究上仍將持續被強調（Bardach, 1998; Mattessich & Monsey, 1992; Ring & Van deVen, 1994）。

協力合作公共管理是提出跨轄區、政治、機構與政策界限問題的方法之一（Keifer & Montjoy, 2006）。協力合作可能形成不同的形式，而系絡協助型塑過程與結果，如在協力合作過程的上游（如確認政策問題與指出解決的可能方式），與政策過程的中游（如在可能的選擇確認大眾的偏好、在可能方式中的選擇與政策執行），而協力合作也可能產生在政策過程下游（如產生績效結果時發生）（Bingham & O' Leary, 2006:166）。在相關文獻中亦指出了不同的分析單位和現象，如個別公共管理者、協力合作網絡、在網絡的參與者、組織（公部門、私部門、非營利組織）、民眾、以及將協力合作視為一個行政過程（Bingham & O' Leary, 2006:165），而在未來協力合作公共行政應用在跨機關服務傳遞網絡可以擴展如下的議題：

壹、協力合作網絡的啓示

通常協力合作失敗來自於缺乏溝通、不適當訓練，缺乏協調；因此，研究失敗的協力合作網絡亦是未來研究重點議題之一⁵。

貳、協力合作網絡的準備

在行政機關之內，最重要的界限是垂直節制。層級節制權威界定管理者的責任，界定工作的本質，以及對不同管理者的課責。在長期行政慣例與例規下，最複雜的行政工作仍需由層級節制的權威，垂直與命令與控制來加以落實；因此，管理者的基本工作是決定這些垂直層級下如何進行協力合作(Kettl, 2006:12)。很多政府事務不可能由單一機關組織來完成任務，而需要仰賴跨機關組織間、跨政府與跨機關的協力和互助協調，這時候跨機關協力合作管理的準備(preparedness)能力，就成為協力與互助協調更為順暢的關鍵⁶，而這也是未來可能的研究議題之一。

⁵ Agranoff (2006)列出在協力合作網絡內十項對公共管理者的啟示：1. 網絡範圍廣大，合作管理只是其一。2. 管理者大部分工作仍將在層級節制組織持續完成。3. 更多行政人員不斷投入網絡參與可以帶來很多優勢。4. 網絡概念不同於組織，但並非完全不同。5. 並非所有網絡都可以形成方案與政策的型態。6. 合作決策與協調是相互學習與調整的產品。7. 在公部門知識管理運作被證明最容易形成合作的網絡活動。8. 儘管合作的文化需要時間調適，但網絡的最終形成不會帶來衝突與權力競爭。9. 網絡有自己合作的成本與利益。10. 網絡在很多方面轉變了國家的界限，也在很多方面取代了層級節制。

⁶ 準備(preparedness)包括設定標準與需求，為適當設備、人事、訓練、協助與支持成本、籌備資金(Jenkins, 2006:320)。如同美國『政府責任辦公室』(the Government Accountability Office, GAO)在針對Katrina颶風所提的報告，在發展有效率有意義危機回報系統，並不是來自於技術，而是文化與組織準備問題(GAO, 2004)。而在『國土安全部』(Department of Homeland Security)的所提出個案處理的三項主要原則可以促進更有績效的準備：1. 清楚的確認與界定問題。2. 建立國家績效目標與標準來平衡國家標準，以更有彈性來陳述國家、區域、地區需求與協調。3. 界定在聯邦、州與地方政府的角色。

參、協力合作網絡的界限

協力合作網絡的形成不可避免的要碰到界限問題，這些界限包括使命、資源、能力、責任與課責。未來研究則需要處理跨機關協力合作網絡界限的問題⁷。

肆、協力合作網絡的結構

網絡中成員的集體行動可以從他們所形成網絡關係的運作與演化來看，網絡分析技巧可以協助領導者建立與持續服務傳遞協力合作網絡的進行，如健康與人性服務、環境規劃、經濟發展等，除了這些潛在利益之外，藉由網絡分析，管理者可以看組織運作是否形成網絡結構 (Provan et al., 2005)。網絡結構的差異對不同成員產生多元層面的影響，在考量不同網絡結構時，參與者間不僅致力於建立有效率的網絡結構，也考量影響政策制定與執行過程的網絡結構；雖然，參與者希望網絡結構能夠維護自身利益，但是卻受限於網絡結構的深度與廣度，網絡結構賦予個體意義以及決策情境的使用規則，但是如何將資訊型塑化呢？參與者該採取什麼樣的行動，才有利網絡結構的形成，而個體的行為又是如何結合成集體的行動呢？這些問題取決於協力合作網絡的結構。在未來則可以針對形成跨機關服務傳遞協力合作網絡的網絡結構加以研究。

本研究是以量化方法檢視跨機關服務傳遞協力合作網絡的嘗試，從問卷建構

⁷在公共行政最主要的界限問題包括五個項目(Kettl, 2006:14)：1. 使命：在公共行政最重要的界限是界定組織任務。它不僅界定組織或政策想要追求的目的。也界定組織不能做的事。2. 資源：資源界定政府應該做，以及應該投入多少資源到公共目的。3. 能力：沒有資源，沒有組織能夠建立完成任務的能力。大部分的能力是透過組織結構來組織。Gulick(1937)認為組織是協調目的 (purposes)、過程(process)、人 (person)，或地方(place)。4. 責任(responsibility)：跨機關組織界限界定了個人貢獻任務，而組織需要協調成員的工作。5. 課責(accountability)：政府行政人員有權力完成政策制訂者授權；相對的，他們必須有政治上的課責。

到分析結果大致符合理論建構的要求。但更重要的經驗是親自到戶政機關訪談和實地觀察經驗，這是量化方法遠遠不能觸及的。在實地觀察，我觀察到戶政人員非常忙碌的各司其職，這也是從書本或者期刊文章遠遠看不到的。從談話中，可以感受到戶政事務不斷涉及到跨機關或跨部門事務，比如說，會有衛生局或者社會局的人員在戶政事務所辦理健康、老人或兒童服務。因為戶政牽涉到人的最基本資料，民眾會經常到這些戶政事務所辦理他們必須的事務，而其他政府事務可以就近服務他們的顧客。而對於社會的新興問題，如外籍配偶引起的「新移民問題」，亦是戶政機關開始警覺到的問題。總而言之，本研究的研究過程，從個案取捨、理論建構、研究設計、資料蒐集、資料分析，以及結果與討論，我不斷在學習研究操作與享受研究發現的過程。

