

第貳章 文獻檢閱

這一章我們首先討論網絡分析傳統的三個途徑：社會網絡分析、政策網絡與公共網絡管理，政策網絡與網絡管理的關係，以及網絡分析傳統對論文的借鏡。其次，我們討論從層級節制如何銜接到網絡管理，以及網絡管理發展可能存在的問題。在隨後第三節，我們將更深入瞭解在公共網絡管理文獻，探討公共管理者的角色與行為如何貢獻於網絡績效(行政績效)，以及機關組織間互助協力合作所形成的網絡結構如何貢獻於網絡績效(行政績效)。而在第四節則探討個體與機關組織間的互助協力合作，如何促進集體的網絡績效(行政績效) (Berry et al., 2004)，也是我們討論跨機關服務傳遞協力合作網絡的另一個重點。第五節則是針對現有對臺北市政府戶政事務研究的相關論文做簡單彙整。

第一節 網絡分析傳統的三個途徑

網絡分析仍處於百家爭鳴，我們在社會學期刊和書籍可以看到以社會學觀點詮釋下的網絡，而以政策觀點詮釋下的政策網絡則散見在政治學和政策分析文獻，同樣在公共行政與公共政策領域關注的是網絡管理。從多元途徑的不同觀點，豐富了網絡分析的傳統，如同 O' Toole (1995) 運用理性抉擇中的博奕理論來探討府際之間政策網絡管理的問題，在他的研究中指出由於不確定因素如潛在的阻礙，足以影響機關單位之間管理者的彼此行動，進而影響協力合作的結果。雖然應用博奕理論來探索政策網絡的問題確有其困難所在，不過為了改善網路的管理，運用多元的途徑來探索這個議題似乎有其必要。再者，網絡分析傳統在運

用上有很多相似性與少數差異性，這種分歧也可以提供研究公共網絡管理的養分。

Berry 等人（2004）試圖從行為假定、使用的研究方法與典型的研究問題對三種網絡分析傳統作切割（如表 2-1 所示）。在以 Berry 等人觀點為基礎下，這個部分所做的討論亦融合其他相關的論述，特別在歐洲系統所發展公共政策的學術論述，也逐漸以「政策網絡」作為主流分析途徑，而他們的部分論述也可以作為分析跨機關服務傳遞協力合作網絡管理的骨架。

表 2-1：三種網絡分析傳統研究

	社會網絡分析	政策網絡	公共管理網絡
行為假定	鑲嵌系絡的“意圖”（Granovetter） “權變性價值”（Burt）	參與者偏好政策的理性追求	有效的服務傳遞：工具主義
研究方法	1.個案研究 2.積木(Block)模型分析 3.歐基里德式距離分析 4.迴歸分析 5.動態網絡模型	1.個案研究 2.迴歸分析 3.時間系列 4.事件歷史分析	1.個案研究 2.迴歸分析 3.歐基里德式距離分析
主要研究問題	網絡結構與位置被視為行動、態度與結果的因果與前提。	1.政策參與者如何達到可欲的政策。 2.參與者的網絡角色如何影響政策結果。	1.比較網絡績效 2.管理者的行動如何影響網絡結果。 3.什麼樣的網絡結構存在，他們如何不同。

資料來源：Berry et al. (2004). 頁 544。

壹、行為假定

一、社會網絡分析：鑲嵌與連結

社會網絡分析對於如何激勵網絡的參與者提供一連串的答案，他們通常形容個體具有自我意圖的特質，而非受到激勵誘因的影響。從他們的觀點，激勵概念

的假設是源自於個體從事免於社會系絡影響的自我目標導向行動，但是社會學家並不否認個體是有效率的，他們傾向強調社會化與社會系絡如何影響規範、理念與結構的形成，這些因素可以促進與限制個體的行為，而這些行為也是受到環境系絡的影響（Berry et al., 2004）。

學者 Granovetter（1985）以「鑲嵌」（embeddedness）概念來解釋人類行為對不同環境系絡的回應，以及個體追求一連串意圖性行動，包括政治影響力、名譽、影響力、歸屬感、親屬關係、個人認同、情感以及經濟條件。也就是說，社會結構是持續不斷變遷的現象，透過在特定環境的特定參與者將行動具體落實的制度化建構，如同在系絡鑲嵌的參與者的特定角色是受到某個區域或某個母體的期望與認知瞭解所界定。除此之外，多數網絡分析研究，組織、工具性與目標取向行動被假定為是組織的活動，個體則經常被假定為理性行動，而研究者有興趣的結果變數是經濟結果（outcome），特別是在 Ronald Burt (1997)所強調「管理者的權變性價值」對社會資本的作用，Burt 形容這是累積經濟報酬以填補「結構洞」（structural holes）；換言之，如果兩個團體彼此間在組織內部與外部存在著微弱連結，則彼此之間是會傾向獨立。相反的，兩個團體之間如果存在著強連結，如 Granovetter (1973)所指稱的某些緊密的網絡會導致強烈的團體思考，這使得在網絡的內部人員需要向外尋求支援和協助以獲得利益，迫使在網絡的參與者排斥新的觀念與觀點，除了有損於個體績效外，這樣的網絡對社群或社會的和諧與溝通是有害的。

二、政策網絡：人是理性

政策變遷與政策科學的文獻假設個體是理性工具性的參與政策的過程，個體與其他組織成員影響政策與社會的變遷，受到 Mancur Olson (1965)強調維持組織成員集體行動誘因的重要性，政策網絡的作品假定人是理性的，透過政策變遷過程，個別決策制訂者對界定好的問題與採取解決方案通常是滿意的。而進一步闡述政策網絡的行為假定，將在本節稍後加以探討。

三、公共網絡管理：網絡績效

公共管理文獻很難將人類行為的假定精確通則化；然而，公共網絡管理的文獻在行為假定上，通常會考慮網絡是否有助於執行方案？以及如何使政策方案更有效率 (Provan & Milward 1995a; Agranoff & McGuire 2003)？例如，Agranoff 與 McGuire (2001) 指出將網絡視為「多重組織安排」以解決單一組織所無法解決的問題(p.296)；雖然，網絡研究的進步來自於更精緻的研究 (Meier & O' Toole, 2001; Provan & Milward, 1995a, 1995b)，但這些研究忽略描述與解釋特定的管理資源與資訊，如何運用至網絡結構。

綜合上述分析，我們可以發現雖然社會網絡分析在行為假定提供很多研究的基礎，尤其是單位與單位之間的關係連結，但如果將這種行為假定應用到公部門，至少需要面對的是法律的管制與層級節制的限制，這些限制會使得彼此關係的形式會產生變化。而政策網絡分析對於理性人產生集體行動的假定，缺乏社會網絡分析對形成網絡過程的深刻描述；不容否認的，無論社會網絡分析抑或政策網絡，對於個體或集體行為如何達到效率缺乏進一步探討。但公共行政領域對於

效率的假定是非常重要的核心之一¹，沿用這樣的思考，在以下公共行政網絡管理分析對於個體或集體行為的假定也是有效率的。

貳、研究方法

大部分政策網絡與公共網絡管理研究是在 1990 年代早期發展自田野調查的單一與個案比較研究，用來描述區域方案的運作，如何形成網絡化的結構。相對於傳統單一機關方案的研究，網絡研究經常專注於水平層次的複雜性，特別是在探討個別方案依賴其他方案的資源與專業知識的協助；因此，個案研究也成為政策網絡與公共網絡管理的重要途徑。而社會網絡分析，個案研究也受到重視，同樣的質化分析也被使用來研究社區的權力發展，而往後的研究也經常使用非量化途徑來描述與解釋真實的權力結構-通常透過豐富（濃）描述的，而非稀疏描述的質化方法來分析（Berry et al., 2004）。

此外，歐基里德式距離的技巧（Euclidean distance techniques）在社會學領域廣泛被使用²；相對的，在公共網路管理與政策網絡傳統的應用則相當缺乏（Provan & Milward 1995a; Provan & Sebastian 1998）。而積木模型（block modeling）仍然受到社會學家的關注（Lorrain & White, 1971）³；再者，在這三個網絡分析廣泛應用不同型式的迴歸分析，在社會網絡分析，它和歐基里德距離一起被應

¹ 無論是Herbert Simon、Vincent Ostrom等著名學者，抑或新公共管理改革都是以“效率”做為思想或理論的最大假定。

² 歐基里德距離（euclidean distance）即經常應用到集群分析（Cluster Analysis）。集群分析主要是透過多元的蒐集技術來分類物體（例如，個人、物體等）。利用歐基里德距離（euclidean distance）-兩個價值在數學上的差異，例如，變數1和變數2。我們可以找出兩個變數間的類別（ordinary）距離，透過量尺來衡量，持續不斷應用畢氏定理（Pythagorean theorem）來證明直角三角形兩邊平方和等於第三邊的平方。

³ 積木模型（block modeling）主要是透過手繪或者電腦軟體協助來設計執行，以及維持緊密追蹤執行模型到系統模型。在美國城市中的兩個地點之間不太可能直接由A點走到B點；因此，走矩形路徑（如同積木）的方式變成最有可能的方式。

用來研究個體結構的位置對結果的影響 (Krackhardt, 1990; Burt, 1997)；例如，權力、薪資、升遷與網絡中的個體心智模型的因果關係。而公共管理研究則是以迴歸分析為主 (Provan & Sebastian, 1998)，最普遍的研究是應用大樣本的橫斷面 (cross-sectional) 或者時間序列(time series)的研究設計，以檢驗個體和其他參與者所形成的網絡、網絡參與，以及公共服務傳遞績效之間的關係 (O'Toole & Meier, 1999; Meier & O'Toole, 2001, 2002, 2003)。在政策網絡研究方面，迴歸分析亦被應用到大樣本的研究來檢驗網絡與政策結果間的關係 (Schneider, Teske & Mintrom, 1995; Lubell et al., 2002)⁴。而事件歷史分析 (event-history analysis) 與動態網絡分析則是被應用到政策與社會學傳統的網絡研究中；例如，應用事件歷史分析來檢驗州政府的外在與內在因素如何影響跨州之間的政策擴散 (Berry & Berry, 1990, 1992)。同樣的，動態網絡分析主要是透過電腦感應技術的社會網絡分析來檢驗網絡結構的演化效果 (結果變數)；例如，早期的結構特徵，以及從網絡排除或增加關鍵參與者 (Berry et al., 2004)。

研究方法與變數的取舍主要依賴的是研究問題的取向，當然相當程度使用的方法語言也要讓學術社群能夠瞭解。不同的學科領域有不同的學術關注；例如，社會網絡分析注重的是個體、家庭、社區等分析單位如何形成網絡化現象。政策網絡則重視政策過程的個體如何透過資源和資訊的交換與協助，形成網絡的通路。而研究方法方面，社會網絡分析與政策網絡兩者皆採取個案分析、量化分析、

⁴在政策網絡文獻，四個概念通常被應用作為結果變項：首先是什麼因素最影響網絡發展與績效，從Berry與Berry (1990, 1992) 的說法，我們可以從確認與瞭解內在因素、外部政治、社會與環境因素，以及擴散。其次，是何者在網絡最有權力？誰在服務傳遞協力合作網絡最有影響？以及對公民的責任又為何？社群網絡權力的研究指出檢驗那些利益被提出與誰的決策權力最為關鍵，目前的建議是指出我們應該擴大公民參與，而非只重視有組織的利益團體，相對的，要尋求那些受忽略與沒有組織的利害相關人 (Berry et al., 2004)。

質化分析或者其他方法上的技術。而從公共網絡管理文獻，大部份是透過理論模型建構，或者量化的研究設計，並以迴歸分析檢驗假設。

參、主要研究問題

一、社會網絡分析

在社會網絡分析的研究，某些個案將網絡結構視為解釋變數，而其他個案則將之視為結果變數。在微觀層次探討的是個體的態度、工作滿意、個體權力、領導精神（誰被選擇與如何行動）、誰獲得工作、升遷與加薪，員工輪替、人際間衝突，以及倫理、非倫理的行為等因素，如何影響網絡結構。在宏觀層次則是探討網絡結構與例規；例如，組織工作流程與層級節制 (Borgatti & Foster, 2003)。但無論是宏觀層次或者微觀層次，網絡結構中如何形成協同協力合作、分享資源與資訊，則是其關注的主要研究問題。

二、政策網絡

政策網絡文獻陳述三個通則性問題。其中一個問題是政策參與者如何達成他們想要的政策，這方面的文獻檢驗利害相關人、政策專家與政府官員在特定政策領域的真實行為與互動。其次的問題是詢問參與者的角色與網絡結構本身如何影響政策結果，有許多組成因素型塑政策如何演化；例如，溝通網絡如何影響政策型態的演化？另外就是網絡結構如何促使政策企業家（policy entrepreneurs）的行動，以及解釋不同政策領域企業家數目的增加。第三個則是檢驗網絡結構如何影響政策參與、人際間關係與政府績效的結構。

三、公共網絡管理

公共網絡管理經常討論的問題包括層級節制和網絡管理有何差異？他們認為最主要的差異在於網絡是基於資訊分享，而層級節制則是基於權威命令。其次，網絡結構依賴的是資源和策略互賴，而網絡如何型塑協力合作行為與績效是他們另外一個有興趣的問題，在這些問題之中大都應用至公共服務傳遞的相關議題。

網絡分析在不同學門所提出的研究問題多有所差異，但普遍的研究問題大都集中在：(一)、如何形成網絡結構。(二)、在網絡結構中參與者的網絡參與。(三)、在網絡結構中，個體或機關組織如何提升網絡績效(行政績效)。而這三個主要的關注問題中的最後一個問題-在既有的網絡結構，個體或機關組織如何促進網絡績效(行政績效)，也是在本研究的研究問題。

肆、政策網絡與網絡管理⁵

政策網絡文獻的若干思維，提供我們進一步思索網絡管理的現況⁶。Mash與Rhodes (1992) 指出政策網絡受到環境因素（如經濟市場的變遷、技術發展與意識型態的改變）的影響而呈現不穩定，在政策網絡中雖然不常出現衝突，但這不表示彼此間競爭不會發生，透過不斷的折衝與協調，可以達成共享的價值與目標 (Lowndes, 1996)。在政策次級系統之內，彼此存在著很多競值的「倡議性聯盟」

⁵政策網絡分析的理論基礎是早期研究傳統的利益團體政治，其根源是來自於多元主義、次級政府、統合主義 (Blom-Hansen, 1997)、府際關係、政策社群、鐵三角關係 (iron triangles) 與政策次級系統的的文獻上 (Rhodes, 1990)，政策網絡分析不僅應用在國家自主性的探討 (李明震, 1998)，更進一步擴展至中央與地方政府的府際關係，甚至主導了歐洲公共政策研究的典範 (Thatcher, 1998:389)。

⁶在歐洲系統所討論大都集中於政策網絡的文獻，對於網絡管理文獻甚少著墨，基於概念與理論模型建構的清晰性，本論文主要是以美國系統所發展的「網絡管理」觀點作為梳理的基礎。

(Advocacy Coalition)，在每個倡議性聯盟尋求賦加特定的政策偏好，不同聯盟的成功取決於他們所可以運用資源的多寡，而外在條件（如財政、立法條件）更是扮演關鍵因素。而美國政策網絡文獻所論及的「次級政府」指得是個別政策領域作例行式的決策所形成的政策網絡，在次級政府的成員包括白宮、參議院、國會議員、少數官員、私人團體的代表以及利益團體（Jordan, 1990a:320-321），次級政府的文獻主要強調有限數目的得勢團體與政府緊密關係的角色，在次級政府內，得勢團體可以排除其他利益以制訂政策。類似的研究如李明寰(1998)與劉宜君(1999, 2001)透過政策網絡、利害團體與國家機關(官僚)自主性，來分析解釋台灣全民健保政策中官員、醫生、藥商與醫藥專家之間的錯綜複雜的網絡關係。而Rhodes（1990）所發展的政策網絡，則是比較偏向於歐洲文獻所強調的府際關係的探討，而非美國專注於次級政府的文獻，Rhodes較強調政治制度的結構關係是政策網絡的關鍵性因素，而非這些制度中個體間的人際關係；除此之外，他專注的分析單位是部門間（sectoral），而非次級政府（sub-government）的網絡。除了有關權力與資源的分配，政策網絡亦重視組織特徵與跨組織（機構）的關係（Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997:1）。而政策網絡亦提供了網絡結構與網絡管理兩個重要的治理策略途徑，其分析主要目的即在透過相互分離、獨立的網絡來尋求集體協力合作的政策行動，以解決問題（Blom-Hansen, 1997）。

總而言之，微觀層次政策網絡分析，主軸在處理關鍵性參與者的個體關係，而非制度之間的結構關係。而宏觀層次則重視次級政府與機關的存在，並進一步確認網絡的緊密關係，以及影響政策的可能性。政策網絡是高度敏感的資訊交換過程，有績效的政府運作必須維持政策網絡資訊的互動關係，以及參與者接觸的

形式。愈不穩定的政策網絡，就必需要時常獲取他們所需要的資訊，而政府機關必須與其他參與者不斷的重複接觸才能蒐集即時的資訊，藉以產生領導者和參與者資訊的互動關係，這不僅可以打開領導者在政策網絡干預的管道，也可以強化這些參與者的領導地位。亦言之，網絡化的建構可以促進參與者之間的接觸與溝通，而有助於網絡績效(行政績效)。

伍、網絡分析傳統對論文的借鏡

O'Toole (1997a:50)列出了五項網絡研究議題：一、網絡議程從事系統性研究來探索描述性問題。二、將分析單位或分析層次從層級節制轉移到網絡。三、藉由確認網絡結構的面向來陳述研究概念與理論性議程，可以協調服務方案與服務傳遞的結果。四、強調高度的網絡系絡與專注政策問題，瞭解網絡與層級節制是否有明顯差異。五、陳述網絡研究規範性問題。而前四項議題是本研究所要探討的研究主題。

就個別研究途徑而言，社會網絡分析陳述了規則、誘因與關係在網絡互動的複雜性，個案研究雖然可以描述這個系絡的複雜性，但卻無法對多元參與者形成的網絡結構關係所產生的實質效果做進一步分析。社會網絡分析在確認網絡結構如何型塑化行為與績效方面是比較缺乏的；因此，應用社會網絡分析來解釋網絡績效(行政績效)是有其侷限所在 (Provan & Milward, 1995a; Provan & Sebastian, 1998)。另一方面，社會網絡分析也指出大樣本的研究提供最具通則性的結果，但卻無法將網絡結構的系絡特徵化，這些方法優勢與限制指出將網絡型塑化的困境。而公共管理研究通常視網絡是為了解決經濟問題（交易成本，或者集體行動

問題)，這些研究顯示網絡結構對於管理結果有所差異。但即便我們確認特定結構有所差異，不管是主要或者次要結構，也無法確定這些特定結構是否重要，如同 Provan 與 Sebastian (1998)所指出的網絡績效(行政績效)的差異與網絡參與有著複雜的連結 (p.454)。而網絡的參與者如何從事資源與資訊的分享，亦是本研究關注的焦點。另外值得關注的是，政策網絡文獻所論及的資源的分配、利害關係人的重視、組織特徵與跨機構的關係，以及次級政府觀念，有助於我們瞭解跨機構服務傳遞協力合作網絡的存在。

第二節 從層級節制到網絡管理

正如前面指出的，網絡管理還是基於層級節制的基礎下運作；因此，這個部分要討論的是理想型層級節制的要素。而我們的研究對象為服務第一線人員臺北市政府戶政事務所的戶政人員，過去文獻對第一線官員的描述，也成為我們理論上的基礎。隨後，本研究亦將談論到網絡管理如何調適層級節制，以及網絡管理發展的問題。

壹、層級節制的論述

一、理想型層級節制

Max Weber 指出合法理性權威的層級節制是比其他形式權威更具效率；例如，理想型的層級節制 (ideal-type of bureaucracy) 依賴得是規範性規則、合法性信念、權威、命令與控制。因為層級節制的權威是來自理性合法權威的規範與課責，在理性合法權威的組織，控制是來自權威、權力與影響力的結果，層級節制

的運作是依照設定的規則、程序、準確性與績效。從 Max Weber 觀點，層級節制是不斷執行任務的人性化機器，它在我們這個時代是不可或缺的，比任何形式的組織更有績效。層級節制意味著他們有清楚的勞力分工與適當監督，官員享有永業雇用，有固定薪資與福利，他們受到合法保障，免除非人情性因素的困擾。官員的甄補是以功績制為準，並接受訓練使其具備高度專業化，有效率地執行工作。透過人員、機器與物資計畫、協調、監督與控制，目的在於完成協力合作的目標；藉由與受過訓練人員一起工作，利用較少的時間與資源，他們可以把任務很快完成，在工作上有比較大連續性與一致性；換句話說，層級節制有兩層代表意義：一為功能專業化、職位資格，以及層級節制權力制約的行政系統；另一為在大型組織制訂決策的行政人員。

二、第一線官員

因為本研究的研究對象為臺北市戶政事務所的戶政人員；因此，有關「第一線官員」文獻所提供的論述亦是本研究的基礎。在第一線官員的相關論述是以 Michael Lipsky 的觀點與觀察最為著名。Lipsky(1980)以「第一線官員」(street-level bureaucracy)在每天例行性的行政活動所做成的行政裁量提出論述。他以警察與社會服務員工行使行政裁量權為例，指出這些官員的行政裁量可能會產生下列不同的結果。因為在複雜情境工作的第一線官員，在特定個案援引規則所需要的行政裁量，無法自外於例行政程序；例如，不可能建立一套巷弄行車的客觀標準，而這有可能發生在颶風下雨的夜晚，或者車輛發生意外緣故，或者駕駛人酒醉，這樣的決策裁量並無法遵守層級節制所預先建立的例規。而某些情境需要第一線官員對不同民眾的需求做判斷，第一線官員通常就人性情境作判斷回應；例如，社

會工作者需要評估父母虐待兒童的解釋，但是在證據上可能不夠清楚，畢竟小孩可能自己摔下受傷，而不是每次受傷都是因為虐待而來；假如，有一次受害是出自於父母的虐待，小孩應該受到保護，免於一再受傷。官員裁量判斷的選擇來自於對於如何處理這樣的處境，並沒有公式可循。因為第一線官員的行政裁量權使得民眾相信官員握有關鍵的福利；因此，行政裁量的影響更形重要。官員需要感覺他們所作的決策是工作必須的，很多官員在處理類似問題上經常是受到不同壓力，甚且難以掌握事情的發展。在這樣的情境，某些評估績效與裁量選擇，需要給予官員權力來處理他們所面對的情境。此外，民眾也瞭解到他們需求的某種程度依賴官員的選擇。某些政府官員在執行工作大部分是受到來自外部的直接監督；例如，警察可能要面對街頭暴力，在大多數情況，現場的警員可以就情勢判斷是否要逮捕滋事者；然而，監督者無法現身於現場，也無法當場監督這些決策是否得當，這些選擇必須在現場才能判斷。

更重要的，第一線的官員是掌握問題最多資訊與專業知識的關鍵者，可以立即對問題提出進策，而且第一線官員的裁量權直接影響執行良窳，但是由上而下模型卻將第一線官員視為政策執行的阻礙，並且想要掌控他們，這其中所傳達的資訊是經過層層的扭曲，可能無法讓真實原貌再現，通常在政策執行中由下而上的途徑，強調地方的參與者如何落實上級的政府方案，以及強調政策方案執行的不可預期結果，從這個觀點來看待政策的落實是比較接近真實執行狀況。

貳、網絡管理調適層級節制

雖然層級節制治理運行方式是政府不可或缺的，但是所產生的反功能亦是罄

竹難書。我們對層級節制印象是不斷擴張的機關功能與權力，缺乏創新與彈性，不關心人性需求或大眾意見，阻礙管理者的決策，或者以繁文縟節制約政策執行。層級節制防弊式的制度設計，造成很多資源浪費，而對人性的不信任，也形成許多無謂的內耗成本。但是從另一方面，層級節制卻是有助於程序的課責，同時減少恩寵制與避免國家機關的濫權。亦有學者認為層級節制運作不好並非代表整體公務人員的怠惰、或者腐化，而是制度出了問題，Frederickson 就如是說：我們嘲諷的是「層級節制」而非「官員本身」，我們相信官員是好的人才陷入於壞的系統（Frederickson,1996）。

層級節制一詞代表著惰性、缺乏積極精神、繁文縟節、無效率、形式理性、僵化，這些特質顯然的與當代民主理念相扞格，這種衝突的結果導致政治人物不斷尋求務實的改革模式。有的學者以「解構層級節制」(debureaucratization)方式，重構新的層級節制（重視結果、服務與民主參與）以尋求替代傳統層級節制（注重過程、程序、命令、控制、層級節制）(Barzelay, 1992)。新的層級節制強調彈性原則，行動原則的內容是抽象的、理論的，人員可在基本行動規則指引下，發揮創意解決不同的問題，更可按問題的實際狀況來彈性運用，而非僵化的遵守程序。但這種規範性的解釋並無法滿足在層級節制內複雜的資源與資訊交換，而且缺乏對管理者在這個環境系絡下行爲與角色的描述。

因此，有若干學者欲透過以網絡觀點來為層級節制發展的困境解套。部分學者認為面對獲取財政資源以提升地方的歲入、資訊與知識的需求，以及平衡政策領域不同程度的複雜與不確定狀況，公共管理者就成為依賴網絡系絡的參與者

(McGuire, 2002; O'Toole, 1997a)。除此之外，網絡是牽涉結構互賴的多元組織，一個機關單位不僅是在某些層級節制安排的下屬，也是牽涉多重層級節制組織的相互依賴的結構。不同於社會網絡分析試圖尋求解釋網絡化現象（換言之，將網絡化視為結果變數），網絡管理則將策略與資源互賴所形成的網絡結構視為既存的解釋變數。在網絡中，影響力是相當難以被記載、預測與模型化。公共管理者並無法預期可以被授與較大的彈性來型塑化決策系絡 (Agranoff & McGuire, 2001)。

雖然研究網絡的學者宣稱網絡管理與層級節制治理主要有兩種差異：一、在網絡管理，授能是基於資訊而非權威。二、在網絡管理，現存的組織結構是網絡系統的解釋變數 (Provan & Milward, 1995a)。雖有如此的差異，但是網絡管理的發展還是立基於層級節制；例如，如果只是一味強調協力合作與信任的網絡可能忽略其他管理互動面向（組織與個體利益所扮演的角色等）⁷；除此之外，我們無法忽略層級節制權力依然隱藏在網絡的信任與協力合作中，權力可以使合夥者或組織產生行動，而網絡中的參與者可能透過宰制弱勢的合夥者來促進既得的利益 (Agranoff & McGuire, 1998)。

層級節制是由很多正式的長官與部屬的權威關係所連接，在這個基礎下政策方案運作是在單一機關或者更多組織間運作，層級節制是鑲嵌於較大的網絡安排中，而網絡的節點可能包括個體與組織。在基於信任基礎下，公共管理者發現透

⁷ Weiner (1990)就預測組織管理與跨組織管理（網絡管理）將成為公共行政理論兩個平行與重疊的主流，依賴著行為科學與管理科學的理論與實務，網絡管理仍需要層級節制管理的知識。而公共行政網絡研究的主要挑戰在於區分功能的知識議題、問題與技術如何在網絡中被確認、構連與解決 (Agranoff & McGuire, 2001)。

過網絡運作的優勢，不再依賴層級節制冗長的程序與高升的運作成本 (Agranoff & McGuire, 2001)。另一個問題是網絡中合法的規範，每個網絡參與者的策略，以及這些策略所產生結果是受到網絡關係與互動形式的影響。但是我們必須要考慮的是這樣的互動形式是否符合組織的目的；因此，網絡管理仍需要在權力者的政策偏好下運作，也就是必須依照法律的職責報告與協調個體的責任，但是網絡管理更強調資源與資訊的整合，網絡參與者可以積極參與組織決策的執行與運作。

參、網絡管理發展的問題

Agranoff 與 McGuire (2001)從現有網絡管理文獻提出未來公共網絡管理發展的可能問題。第一：功能性網絡是否等同於傳統管理程序，在網絡管理中有 POSDCORB 原則的應用嗎？其次：在網絡管理的團體決策，根源自於應用行為科學，或者其他學習和運作的決策過程相同嗎？第三：在網絡中彈性的議題，網絡提供適應與程序的彈性嗎？第四：網絡運用何種方法確保相互自我責任？第五：在網絡中信任、共同目的，與相互依存議題，什麼是網絡中的協力合作因素？這些協力合作因素跟遵守合法權威的組織運作要素相同嗎？第六：網絡權力的問題，特別是相互間影響的關係，如權力的角色，以及權力如何影響問題的解決？第七個問題是網絡結果或網絡生產力的結果，公共管理網絡可以產生有助於組織的結果，但卻又不同於以往的論述嗎？

而 Berry 等人 (2004) 則提出在公共網絡管理文獻兩個廣泛問題：網絡結構如何影響公共服務傳遞的績效，以及管理者的行動如何影響網絡與他們的績效？

這些文獻指出網絡績效(行政績效)提供比較公共服務傳遞的方法與目的，網絡在彈性或靈敏運作下，比傳統層級節制還要有績效，而且他們都能達成民眾想要的績效。

從上述的推論，我們可以得知不同於層級節制重視垂直的命令與控制來完成組織的任務，網絡管理則側重於多方整合包括垂直、平行甚至交叉面向的不同資源與資訊。而過去層級節制的論述是著重在公平、民主與績效的交會之中，來促進組織的生存與發展。而網絡的觀點則更強調在平等地位的基礎下，可以更有效的完成組織的任務。無論是 Agranoff 與 McGuire 的觀點，抑或 Berry 等人對公共網絡管理發展的看法，實際上仍是公共管理不斷探討的主題，即便如此，在公共行政領域所發展的公共網絡管理，大致而言可以歸納為兩個學派：一是強調公共管理者在網絡管理中的行為與角色如何貢獻於網絡績效(行政績效)；二是著重於機關組織層次的網絡績效(行政績效)，聯繫這兩個層次跨機關服務傳遞網協力合作網絡亦是探索的重點。

第三節 公共網絡管理：個體層次和機關層次

傳統觀點認為管理是基於權力結構的由上而下活動過程，這個過程包含三個主要活動：設定組織目標(計畫)、結構與設計組織(組織化)，以及使工作完成(領導) (Robbins, 1980)；然而，在網絡環境系絡成功運作的能力是不同於成功管理單一組織的能力，傳統組織內管理 (intraorganizational management) 觀點突顯多重組織 (multiorganizational)、多元政府 (multigovernmental) 與多重部門

(multisectoral) 的治理形式上將無法適用 (Agranoff & McGuire, 1998)。網絡管理下的單一權力結構、層級節制順序與組織目標可能無法存在，也沒有獨自的參與者有足夠的能力可以控制其他參與者；因此，網絡管理本質上是一種跨機關或跨組織的活動 (Lynn, 1981; Mandell, 1990)。

大部分早期網絡管理議題的文獻是專注於在個別組織協力合作關係的重要性；例如，協力合作的方案，管理者如何協力合作，以及這些關係如何對組織結構與行為產生影響。其次，部分文獻強調地方經濟發展網絡的結構特徵，Agranoff 與 McGuire (1998) 就指出地方經濟發展部門的網絡化密度跟所採取經濟發展政策呈現正向相關。他們亦指出公共管理網絡研究的一連串重要問題，包括確認網絡管理如何與傳統管理過程相融合，以及如何將資源透過網絡環境來促進協力合作，他們從經濟發展、社區服務與社會服務傳遞協力合作網絡的研究中，對上述問題提供答案 (Agranoff & McGuire, 1998)。在往後的研究，他們倆者總結過去經濟發展網絡的文獻，回答了網絡如何被管理？描述了如何連結網絡中的參與者？網絡所使用的策略？以及促進經濟發展的政策工具 (Agranoff & McGuire, 2003)。同時，在地方政府層次的公共服務（健康與人性）則是整合與協調組織的提供者形成跨機關服務傳遞協力合作網絡 (Agranoff, 1991)。在這個服務傳遞協力合作網絡中，參與者經常不斷透過個體與組織間的交換關係，形成多重相互連結的節點，彼此一起協同合作 (Gage, 1984:137)；因此，我們可以得知網絡管理牽涉到兩個層次：個體的公共管理者，以及機關組織層次⁸。

⁸類似的研究，陳恆鈞與張國偉(2006)的研究蒐集相關協力文獻，建構「協力運作模型」，以分析農政單位與雲林縣蔬菜產銷班之間的互動關係。經由整理國內外關於協力的文獻，推導出協力運作模式，並陳述公私部門雙方協力互動的要件。藉由「協力運作模型」中的運作成分，

壹、個體層次的網絡管理

在層級節制權威之下，傳統公共管理者被期待執行符合政治性偏好，或者達成公民滿意的行動；然而，網絡互賴性根本改變公共管理者的角色與行為，他們不僅需要管理與執行機關的功能，也必須建立與其他人的關鍵性連結。公共管理者的能力被要求能在網絡情境成功運作，這是不同於成功管理單一層級節制所需要的能力 (Agranoff & McGuire, 2001; Mandell, 1990; McGuire, 2002; Meier & O' Toole, 2001; Provan & Milward, 1995b)。

公共管理者必須處理在複雜的互動環境不同參與者的認知、偏好與策略；因此，網絡管理者目的是在開創與促進參與者間的互動過程、建立與調適網絡安排，以獲取較佳的協調方式 (Sharpf, 1978; Kickert et al., 1997)。網絡管理者的主要活動牽涉選擇適當參與者與資源，型塑化網絡運作系絡，以發展解決複雜的策略與運作 (Kickert et al., 1997)。網絡中的管理者有相對明確的目標，分配管理資源並使網絡成員行動；例如，確認參與者、確保所有利益都能包含其中，以及促進資訊交換與資源互動的程序。而領導精神與指揮能力則是影響網絡協力合作的重要因素之一，通常網絡領導精神與管理需要軟性的指導原則作為取代命令與控制的方式。柔性指導原則有助於網絡結構的形成，並可以減少不確定性，以尋求網

測量農政單位與雲林縣蔬菜產銷班之間的協力程度，以及與班組績效之間的關係。在他們的研究所提出的「協力運作模型」主要是由三個部分所構成，包括：(一)協力內在要素(internal elements):溝通、承諾、信任、尊重、公平與能力等六項；(二)協力外在形式(external forms)，針對所研究的個案而言，農政單位與產銷班的協力外在形式即是「夥伴關係」；(三)計畫服務傳遞，就是「班組織的運作」。這三個部分均可影響目標達成的程度，亦即組織績效。而這裡的組織績效包括經濟性績效、社會性績效、生活性績效、整體績效。

絡的政策創新 (Agranoff, & McGuire, 2001)。不同參與者佔據不同地位，使得他們在網絡中具有不同的權力，而權力則可確保網絡中的協力合作努力可以成功 (Agranoff & McGuire, 1999:31)。網絡權力使合夥者能夠承擔不同責任的角色，並使彼此之間能夠平衡，利害相關人也可以彼此確認問題的深度，發展可以解決的方案，以及使得執行機關產生解決問題的權力與程序。控制網絡運作可以透過政府管制來限制成員的行動，或者透過資金或人力的分配，或者透過對特定參與者的權力與責任 (Agranoff & McGuire, 2001; Agranoff & McGuire, 1999: 27)。

針對上述的討論，Agranoff 與 McGuire(2001)做了總結，他們指出有效的網絡管理者的四項主要工作：首先：確認與動員潛在與必要的參與者與資源。其次：型塑化網絡的規則、價值與系統。第三：網絡管理者必須動員參與者朝向全觀的策略。第四，網絡管理者必須促成資源的分享，以及促進參與者朝向共同目標而努力。為了使網絡提供財貨與服務，必須有受過訓練的官員，而且官員必須受到激勵來維持現有水準或增加生產，但是網絡必須型塑化，如此才可以有效的提供服務，也可以促進人際關係的發展。同樣的，任何政府管理者被賦與透過網絡情境達成政策目標，瞭解執行運作的關鍵活動—確認適當參與者與資源，維持參與者的承諾，界定參與者的角色與促進參與者間的溝通。

貳、機關層次的服務傳遞協力合作網絡

機關單位間的網絡結構可能是正式或者非正式，協力合作網絡安排是建立在彼此協力合作解決問題的協調基礎上。在協力合作網絡的關鍵參與者彼此協同生產與協同服務，這個系統是策略互賴與彼此互補的，而網絡化現象則是建立與維

持組織的一連串行動，其目的在參與者彼此交換、行動或者生產；換句話說，網絡結構有如下的特徵：

一、策略與結構連結

因為組織之間相互依賴性，所以網絡協力合作活動是公共服務傳遞的一個重要面向，政府機關透過協力合作網絡提供公共服務與公共財，而公共部門相互依賴性逐漸增加，導致需要更多府際之間的協調與協力合作，網絡結構很大程度依賴策略回應與結構運作的特徵或系統，這個策略超越透過以層級節制互動為協調或溝通為基礎的團隊建立、衝突解決、問題解決等的方式 (Agranoff & McGuire, 1998)；假如，策略活動與組織結構的連結存在於公共服務傳遞之間，我們可以依照不同的策略與管理活動發現網絡的不同組成、規模和範圍。網絡就發生在連結多數組織（機關），或者個體參與形成網絡的時候，它也被視為維持相互利益連結的方法；例如，醫療照顧需要醫藥專家、保險公司與政府機關協調他們的努力來達到個體的目標 (Mandell, 1994)。對於公共管理者而言，這樣的網絡結構可能是正式或非正式的，他們典型上是跨部門（intersectoral）、跨政府（intergovernmental）、跨機關(interagency)，和功能為基礎的特定政策領域 (Agranoff & McGuire, 1999:20-21)。因為提供大量的服務可能在社區、地方、與中央政府層次是較為普遍的，使得提供服務時更仰賴跨機關服務傳遞協力合作網絡的形成；除此之外，藉由提供服務給特定民眾團體，機關更能接觸到民眾的問題；因此，其愈能接受與支持滿足民眾需求的制度層次專業規範如以客為尊。而這些制度層次壓力可能是提供服務的單位形成跨機關服務傳遞協力合作網絡的最大來源，也就是以特定民眾為基礎的機關所提供的服務越廣泛，這些機關形

成的服務傳遞協力合作網絡也就越大。因為沒有單一機關可以提供民眾所想要的全部服務，所以需要透過跨機關之間的傳遞、協調與整合成提供公共服務的網絡（Provan & Milward, 1991）。

從上面的推論，我們可以得知網絡結構是由機關組織之間廣泛的協力合作，相互依賴策略性的行動，對於共同目標有強烈的承諾。的確，網路結構的困難之一即在於處理個體成員的目標與承諾如何貢獻於共同目標間的衝突，而不同於依賴契約的安排，網絡結構依賴得是以個體與機關組織之間關係的交換，為了更有效率，參與者必須能夠相互信任來為他們相互的利益而努力（Keast et al., 2004:364, 365）。

二、資源協助和分享

政策形成與政策執行不可避免的是帶有不同利益、目標與策略的多元參與者互動的結果，政策分析應該要確認跨機關服務傳遞協力合作網絡，這不僅是相關組織間的特定互動，也牽涉到穩定的資源協助和分享關係。組織可以受到直接或非直接關係連結的連結；例如，他們可以執行直接的資源交換或交由第三部門來加以落實（Scharpf, 1978）。資源協助和分享可以透過規劃組織間的互動形式，以及使用如頻繁次數（frequencies）、緊密度(intensity)與集中化（centrality）來描述這些關係（Mitchell, 1969）。組織需要來自於其他機關組織的資源，並與組織環境形成交換過程，這些資源包括資源、人力和知識等，每個組織必須彼此互動，以獲取達成目標與生存的必要資源，而組織所需要的資源依賴目標的建立，彼此的互賴性，以及和其他組織互動的網絡（Alter & Hage, 1993）。

網絡化需要財務安排、協同策略、方案互補執行的協力互助(陳恆鈞、張國偉，2006)，以及透過組織、機關之間的安排、契約管理與評估的知識。相互依賴是基於不同參與者的資源分配，追求的目標，以及對資源互賴的認知 (Kickert et al., 1997:6)。資訊、目標與資源在不同形式的互動中交換，這些互動經常不斷重複，產生制度化的過程 - 分享、參與型式與互動規則。如同我們之前所提到的，網絡結構是組織間的互賴，以及成員間的資源分配。同樣的，政策制訂的合法權威、資金、組織、物質、所需的支持服務、專業知識、資訊、經驗的資源也支援網絡結構運作。如同組織調適他們的結構來適應環境，公共網絡管理者透過資源的協助，型塑化網絡結構的情境，並在這個情境下從事互動 (McGuire, 2002)。

三、資訊共享

網絡最重要的特徵是資訊的流通，以及網絡中的參與者如何認知到資訊成本 (Agranoff & McGuire, 2004; Agranoff, 2006)。當資訊擴散在很多組織時，所形成的網絡就會更為普遍。網絡所形成信任的文化可以使不同組織學習協力合作，增加教育訓練需求與層次，擴展知識基礎來增加問題解決能力與技術 (Agranoff & McGuire, 2001:12; 劉宜君，2004，2006a)。在 Provan 與 Sebastian (1998)的研究發現網絡績效(行政績效)可以透過網絡中派系的緊密整合來獲得解釋；假如網路要執行良好，整合必須發生，當緊密、多重複雜整合發生時，組織成員可以彼此學習很多，以減少資訊成本，以及建立協力合作與信任規範的運作關係，而這些網絡中的成員可能因此受益，進而有助於網絡的績效 (p.460)。

如以網絡分析關注的資訊焦點，「檸檬原理」的論述（Akerloff, 1970）⁹，可以提供我們一些思考，也就是說假如網絡中發生所有代理人不被信任，或者部份人在簽訂契約之前的投機主義，企圖隱藏他們真實的能力。投機主義和協力合作並非相互排除，在未來協力合作網絡管理的運作，投機主義和協力合作是協力合作網絡管理的重要特徵（McGuire, 2006a:678）。

四、核心機關的協調與整合

成功的執行網絡管理必須融合組織內部與外部協力合作的複雜情況，管理者依賴政策工具使用、分配與資源管理。而網絡管理的清楚方案目標，主要是依賴、確認與搜尋必要的政策資源，以及促進參與者的有效溝通。形成跨機關服務傳遞協力合作網絡的個別參與者位置可能受到很多因素的影響，但「核心機關」（Network Administrative Organization, NAO）可以促進與協調個體與集體利益（Salanick, 1995:348）。集權化的「核心機關」在處理心理健康民眾的事務，是比更分權化的網絡結構有較佳的效果（Provan & Milward, 1995b）。而在往後的研究，Provan 與 Milward (2001)指出高度聚合與集權化的網絡在公共服務傳遞協力合作網絡運作的比較好，因為集權化的環境與制度規範支持網絡參與者的協力合作行爲。

為使機關運作的更有效率，必須形成網絡互動關係，這意味著會產生交易成

⁹ 檸檬原理是西元 2001 年諾貝爾經濟學得主 Akerlof 得獎的貢獻，在『檸檬市場：品質不確定與市場機制』（The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and The Market Mechanism, 1970）一文中，主要在論述資訊不對稱因素與逆向選擇影響中古車市場買賣，他所舉的例子是在中古車市場的「好的」（桃子）與「壞的」（檸檬）品質，因為賣方擁有比買方更多汽車銷售品質的資訊，買方無法區別好壞差異，故不論好車或壞車均以同樣價格銷售。但由於大部分會進行交易都是「檸檬」，好車是不會進行買賣；因此，壞車逐漸取代好車（Akerlof, 1970:489）。但是供給總是大於需求的結果，價格會降至零，而二手車市場也會跟著瓦解，這是劣幣驅逐良幣的結果。

本，這些成本直接由網絡成員所界定，特別是在非正式網絡。在公共網絡管理，協力合作網絡成長與維持經常受到中央與地方行政機關的引導、協調與治理，這種網絡的搭橋者為核心機關。它的關鍵角色如同資金分散者，網絡的行政人員與協調者的角色，如以委託人代理人理論的觀點來看，核心機關既是網絡的代理人，也是網絡參與者的委託人；除此之外，評估網絡層次績效的方法之一是藉由評估網絡結構，而現存的核心機關的協調對提升網絡績效(行政績效)成為關鍵，核心機關融合了資訊與資源的形成，藉由其主導與擴散，網絡最終會變成有效率的。

參、網絡績效¹⁰

對於評估傳遞服務給民眾時是否具有績效，通常研究者會考慮幾個重要的績效問題；例如，公共網絡管理的特定特徵如何影響管理的結果與政策偏好的關係 (Berry et al., 2004; 劉宜君, 2006b)。早期公共服務傳遞協力合作網絡管理的作品都假定網絡與服務傳遞的績效是相對簡單的關係，O' Toole 與 Meier (1999)則假定互動、非線性的途徑，可以反映公共管理的複雜關係與影響。在檢視公共管理網絡與教育方案績效的關係，Meier 與 O' Toole (2001) 發現我們如果想要讓學校績效更好的校長會投入更多的協力合作網絡的互動，即便控制很多影響績效的因素；而在隨後的分析，則針對美國 500 個德州學校行政區 (school districts) 的過去五年教育績效，他們的研究發現顯示網絡管理影響教育的績效 (Meier &

¹⁰當然，衡量這些網絡績效指標上雷同於行政績效，如同在Sang Ok Choi(2005)以『人力發展方案的網絡分析』(Network Analysis of Workforce Development Programs)為題贏得『管理學會』(Academy of Management)的「公部門與非營利部門」學門的博士論文中，在衡量網絡績效方面包含兩個面向：一為透過績效指標形成方案績效；二為公民滿意(pp. 49-pp. 50)。再者，眾多公共網絡管理文獻是以「網絡績效」(network performance)詮釋；因此，為了顧及推論的邏輯性與實務應用性，在網絡績效後面加上(行政績效)，以方便讀者更佳瞭解。

O'Toole, 2003)。Provan 與 Milward (1991) 比較四個城市『社區心智健康方案』(community mental health programs) 的跨機關組織網絡協力合作現象，他們認為網絡績效(行政績效)可以經由不同的結構與系絡因素來解釋，特別是網絡的整合、外在控制、系統穩定與環境資源；除此之外，他們也指出服務傳遞執行網絡的概念緊密連接著執行的網絡結構與制度層次因素；例如，專業規範(顧客導向)與網絡參與呈現正向相關。

早期的研究如 Provan 與 Milward (1995a)採取民眾與家庭，以及個案管理者的觀點來評估社區心智健康系統的績效，他們在往後的研究指出網絡需要滿足利益團體的需求與期望，這些利益團體也有直接或間接的需求，希望看到他們所代言或所服務民眾的需求被滿足 ((Provan & Milward, 2001:417)。個別機關組織的主要方案目標可能是在傳遞與提升公共服務品質，但就更廣泛範圍而言可能需要知道如何獲取集合結果的成就，網絡的關鍵優勢在於透過更廣大的服務提供，來滿足民眾集體的需求。在這方面，網絡績效(行政績效)可以藉由將外部利害相關人視為依賴特定服務的接受者，而非依賴網絡管理活動所提供服務的良窳，或者僅是參與機關數目的多寡 (p.422)。

當績效結果很容易被歸類為來自於個別組織所提供的服務時，是可以很明確計算網絡績效(行政績效)，但並非所有問題都可以透過個別組織來加以解決，特別是在以社區為基礎的健康照顧與社會服務，如無家可歸，嚴重心智障礙、藥物與酒精濫用，以及老年人照顧；除此之外，只重視機關組織活動所產生的結果並不適當，因為這些結果僅是反映個別提供者如何執行民眾所需要服務的特定因

素；假如，滿足民眾的需求是機關組織的目標時，那麼績效應該透過網絡層次來加以評估，因為民眾的需求是整合與協調很多不同機關的行動來加以評估；例如，交通運輸、食品與健康、心智健康、家庭服務、娛樂等。雖然個別機關很明顯的在服務傳遞扮演重要角色，但其他機關可以提供更高品質的服務；假如，民眾接受來自不同機關的服務，那麼衡量民眾服務的績效成就應該由網絡活動與網絡結構來解釋。關鍵在於衡量網絡績效(行政績效)的民眾、計畫者與資助者，而不只是依賴協力合作網絡中的某些機關做的比其他機關還要來的好。很明顯的，假如個別組織在這方面做的不太好，網絡結構就會開始產生整併。當公部門或非營利部門的行動牽涉到公共利益時，透過跨機關組織間協力合作完成機關組織的目標是比私部門更為強烈，他們強調透過網絡的協力合作來滿足民眾的需求，進而達成績效要求，而不只是單獨考慮個別提供者是否滿足目標（Provan & Milward, 1991:3）。

一般而言，政策方案的主要目標可能在於傳遞服務與提升服務的品質，但網絡中可能被要求達成集體結果，才能算是績效的成果；因此，網絡必須考慮到提供單一服務的不同機關組織間協同生產的問題，這意味著評估網絡績效(行政績效)比評估單一組織更複雜，最大的問題在於多元的網絡需要處理不同組成份子，服務的協同生產與提供必須滿足民眾的多元需求，但這也產生資源協助和分享、政治性爭鬥、管制差異性的實質問題；因此，某些機關可能要滿足提供邊緣性的服務（照顧無家可歸的老人等）給民眾，只要這些民眾能夠瞭解與監督這些個別機關所提供的服務。但是對其他組織來說，外部利害相關人很少存在網絡，所以很難評估公共網絡管理的努力。只有當外部利害相關人依賴特定的提供者，

網絡績效(行政績效)才可以評估；因此，網絡協力合作關係的評估與績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，這些利害關係人應該包括行政人員、服務提供者、議員、媒體、社區團體等(朱鎮明 2005；劉宜君等人，2005)。

然而，不可諱言的，可以獲取結果的網絡資料是相當稀少，而且資源分配是流動的，管理的行動隨著既有方案的時間與空間有所改變，對衡量網絡管理相對而言較為困難 (Provan & Milward, 1995b; Provan & Milward, 2001)。但是在網絡尋求穩定的過程，衡量網絡績效(行政績效)是有其必要，藉由促進公共管理者的互動而達成協議，或者在網絡互動中使用具有共識的普通語言，可以對衡量網路績效的方式獲得共識；因此，雖然對於網絡是解決政策問題最有效工具的共識似乎還未成熟，但是合理的評估網絡績效(行政績效)將成為判斷機關形成協力合作網絡與否，以及判斷利害相關人是否支持的關鍵 (Provan & Milward, 2001)。另一個衡量網絡績效(行政績效)的方法是透過達成目標的程度，McGuire (2002)補充公共管理者透過網絡情境，被賦予達成目標的關鍵活動時，牽涉到政策執行，以及參與者間彼此協力合作，以及資源與資訊分享，包括參與者的承諾，界定參與者的角色，這使得公共管理者在服務傳遞網絡運作上將更有效率。

而由網絡來提供服務更可以逐漸擴展到關鍵與更多邊緣的服務，網絡績效(行政績效)也應該經由不同服務範疇的機關協調加以判斷；例如，在規範犯罪所形成的正式網絡包括警察、法院、監獄、中途之家、矯正機關、醫院急診室等。而隨著網絡的演化，其他相關服務的機關陸續會加入，包括藥物濫用、家庭照顧與心智健康服務等。衡量網絡績效(行政績效)另一種方式是評估網絡成員之間的

關係，特別是剛開始形成網絡期間，檢驗與計算這些機關的連結（tie），但這也涉及到多重的複雜性，而早期網絡關係的發展，大多數成員的連結傾向是相當微弱的，需要長時間來觀察機關任務和成員關係的演進。Granovetter (1973)所提出的微弱連結（weak ties）理論指出至少在特定系絡小網絡團體中的強勢多元複雜相互連結可能特別有績效，這意味著核心機關專注於建立與維持關鍵成員的密集性整合，而這些成員基本上可能有某種程度的微弱連結。

服務傳遞協力合作網絡真的可以有效率的利用資源，滿足大眾的需求嗎？評估網絡績效(行政績效)的困難在於如何與組織績效做連結，一般我們所論述的組織績效是依賴管理關係與系絡。大部分最近評估組織績效的努力是基於滿足關鍵利害相關人與民眾的需求，也就是透過維持民眾的需求和符合其他利害相關人的需求，組織被假定有效提供服務；例如，提供者、利害相關人與員工 (Provan & Milward, 1995b; 劉宜君等人，2005；朱鎮明，2005)。網絡的特定系絡影響管理資源的分配與特定行為的選擇，公共管理者必須協調相關於網絡的績效，以及有效分配資源的解決方案。在實務上，網絡可能依賴多元領導者執行不同角色，這些都是網絡績效(行政績效)必要的要素，而政府最終需要負責提供令人滿意的公共財與公共服務的傳遞；因此，公共管理者被假設透過網絡情境完成政府任務，他們雖然無法下令行動，但仍需要對他們的結果負責 (McGuire, 2002)。服務傳遞協力合作網絡的關鍵優勢在於允許較大範圍服務的提供，滿足民眾的集體需求。雖然很難評估網絡績效(行政績效)，對於網絡績效(行政績效)的合理關鍵在於評估組織的參與，以及判斷民眾的需求。

第四節 跨機關服務傳遞協力合作網絡

組織結構很大的程度依賴政策回應與結構運作的系絡，機關組織間的協力合作策略包括團隊建立、衝突解決與問題解決；例如，在提供戶政服務時需要政府、專業組織、非營利組織、私部門與民眾共同協調來完成任務。而政府首長也應該和所有網絡參與者，以及議員與其他行政首長共同協力合作，發展達成策略目的的方法，這樣的網絡是可以解決機關組織相互之間問題的安排。網絡分析允許檢驗與比較兩個組織間與多重組織間的關係，而這些多重組織也形成跨機關服務傳遞協力合作網絡（Provan et al., 2005）。雖然，整合、協力與協調是能夠提供較佳公共服務的偏好策略，但如何從事整合與協力合作並沒有適當的被瞭解，跨機關服務傳遞協力合作網絡安排是以協力合作與協調為基礎，因為他們牽涉較低的風險，而這些過程通常也涉及資源與資訊的分享，以維持個別機關的自主性與傳遞服務的能力（Keast et al., 2004:367）。

壹、跨域管理

如果說府際政府管理(intergovernmental management)涉及到上級政府對下級政府，或者下級政府對上級政府的政策管理；地方之間管理(interlocal management)涉及到地方與地方之間的管理(趙永茂，2003)。跨部門管理則是涉及到政府部門、民間部門與非營利部門的管理。而跨機關管理則是涉及機關與機關之間對政策行動的管理。那麼如果依照國內現行的研究，則跨域管理涵蓋下面五個層面的管理：

一、中央政府、地方政府與民間部門的關係

劉邦富(2006)以質性研究方法研究台灣貧窮家庭兒童照顧政策，在訪談中央、地方政府及民間部門共計 10 個單位 21 名受訪者，蒐集與研究相關資料加以分析，獲得下列研究結果：(一)、當前台灣兒童照顧政策目標及實施原則符合國際潮流，並無明顯落差，但卻呈現立法落差與組織調適落差。(二)、各部門成員對貧窮兒童照顧政策，呈現各自詮釋的認知落差，出現中央政府消極因應、地方政府過於簡化、而民間部門高度期待的認知落差。(三)、在中央與地方的府際關係上，呈現「僅有形式的夥伴關係」，出現權責劃分落差、溝通協調落差、績效考核落差、經費補助落差及人力落差等現象。(四)、在地方政府間水平府際關係上，僅屬「有限互動的夥伴關係」，出現地域性落差、政策社群運作落差、人力落差、財政落差及服務輸送落差等現象。(五)、在公私部門互動關係中，中央與民間部門形成「遙遙相望的夥伴關係」，出現認知落差、期望落差、溝通落差及角色扮演落差；地方政府與民間部門間則屬「形式互依的夥伴關係」，出現認知落差、期望落差、以及服務能量落差。

二、地方政府與地方政府之間

李阿興(2004)針對臺北縣鄉鎮市垃圾處理跨域治理的研究發現：(一)、地方政府應以生活圈及次生活圈之概念建立跨域協力合作機制。(二)、跨域事務之經費分擔原則相關法令未有訂定。(三)、現行環保行政體系違背事權統一行政原則。(四)、跨域性處理廠回饋金運作機制有待強化。(五)、我國目前跨域法制條件未完備，以致缺乏制度上的協力合作誘因。(六)、負責跨域事務之業務機關不

宜採任務編組之方式。(七)、台北縣鄉鎮市垃圾跨域治理模式，未必能全盤適合其他之跨域事務。(八)、台灣地區之跨域事務協力合作機制有待建立。

龔意琇(2001)的研究主要以臺灣垃圾跨區域處理個案為例，探討與檢討我國地方政府間跨區域協力合作模式之實踐。在垃圾跨縣市處理協力合作模式之部分，主要探討台北市與基隆市垃圾跨區域處理協力合作案，研究發現如下：(一)、雙方「互有所需」與「互有利基」是協力合作之基礎。(二)、行政首長之態度是形成協力合作案之初步門檻。(三)、議會意見是協力合作成敗的主要關鍵。(四)、中央主管機關是協力合作雙方不可或缺的協調者與監督者。(五)、縣、市行政結構之差異影響垃圾跨縣市處理之形成。(六)、雙方民眾對於既有的垃圾處理設施間之互惠協力合作無明顯之態度。(七)、縣市垃圾處理成效，影響縣市協力合作之意願。(八)、「垃圾易垃圾」原則是目前較具可行性之垃圾跨縣市處理協力合作方式。

三、中央政府與地方政府之間

趙容瑄(2006)的研究指出相對於國外有制度、有權力的跨域管理機構，台灣當局對於府際和跨域協力合作的重視及執行程度仍不足，同時也面臨到中央集權、本位主義、政黨衝突、法規不足等先天與後天的條件缺失，使得台灣地區在跨域協力合作上的推動遭遇困難。而我國的區域型跨域管理機構—行政院中聯，在各種先天與後天的環境限制下，加上其政治性大於功能性的問題，致使其跨域管理的作用至今仍未發揮；因此，在她的研究特引進美、英、法等國的經驗，建議中聯應以儘速法制化、加強行政人員的專業能力、加強成員代表性與民眾參

與、以及中央與地方政府權力下放等途徑進行改革。

王健雄（2006）的研究發現行政院組織改造的推動是要重新建立整體政府形貌，基本精神之一在於「民間能做，政府不做」、「地方能做，中央不做」。本研究以「以行政院南部聯合服務中心」與「行政院中部聯合服務中心」為例，探討區域治理與跨域協力合作機制之發展與建立。更重要的是在「全球性思考、在地化行動」的思維架構下，重新規劃健全我國地方制度，推動「區域治理」與「跨域協力合作」的地方再造政策，提升地方政府自治能量，並強化中央與地方間府際協調，重新形塑「中央與地方伙伴關係」。

四、機關與機關之間

張慈慧（2003）透過深度訪談、焦點團體訪談與次級資料分析結果發現：南投縣河川管理機關流域管理局，環保管理單位南投縣環保局，取締砂石車違規是南投縣政府警察局，這些機關、部門間因為砂石車問題而彼此發生連結，這其中有平行關係（地方單位間部際關係：如南投縣政府流域管理局與警察局、環保局）與垂直的關係（中央與地方之府際關係：如經濟部水利署與南投縣政府），甚至牽涉到利益團體，似乎不是單靠一個機關可以解決；因此，在她的研究欲從跨域管理的理論就實務上的問題做一探討。砂石車問題是與整個疏濬政策、砂石政策與砂石車政策息息相關，其中有著錯綜複雜之關係，彼此互相影響著，砂石政策網絡與砂石車政策網絡共同組成了疏濬政策網絡的一部分；因此，必須由疏濬政策網絡、砂石政策網絡與砂石車政策網絡的各個面向去考慮才能找出砂石車管理方向，此即公共行政學者所稱跨域管理與政策網絡的問題。另外在她的研究亦發

現在跨域管理、多部門協力、府際關係與政策網絡等相關理論當中，其本質都是相通的，強調的是有許多的參與者、存在某些誘因促成大家協力合作、各成員間的關係是互相連結的、互動的、持久的，只是在層級節制的權威劃分有所不同。但是使其運作成功與否的關鍵是在行政首長，行政首長即為控制網絡的權力核心，控制著網絡的互動與運作。

五、多部門協力關係

在針對臺北市政府多部門協力關係策略研究，黃榮護等人的研究(2000)發現多部門協力合作誘因主要來自於上級長官的命令，市府各局處對於許多工作是被動與消極的，除非有上級長官介入；不然，很難有積極性作為。在組織結構上，被認為有效的協力合作組織結構依序為專案小組、特別委員會、會報。但是從基層單位的協力合作型態，透過電話、公文知會、開協調會、現場會勘進行，協力的有效參與方式端看每個個案的特性而定。建立協力的文化仍有待建立與培養，在他們的研究亦發現各機關只會守著本身業務立場作事；除此之外，市府宜重新檢討現今結構以符合協力需要。在他們研究亦指出市政府協力問題包括：(一)、人力、財力、物力問題。(二)、資源整合的問題。(三)、法規規範不清，該如何協力。(四)、如何建構資訊傳遞管道。(五)、何種組織結構是有效的參與方式。(六)、涉及多機關的協力，如何杜絕推諉塞責。(七)、協力人員配合的態度、行為如何。而在解決策略可以分為兩大部分：1.制度建構方面：(1)重新修改或解釋法律與權責衝突之處。(2)有效誘因機制的建構。(3)懲罰性誘因的作為。2.非正式性因素與實地運作方面：(1)基層溝通網絡與管道的建構。(2)培養協調協力合作文化。(3)加強組織人員管理能力及專業知識。

如果按照上面的分類，跨機關服務傳遞協力合作網絡在本質上也屬於跨域管理研究之一。但是如果依前面研究所得到的結果，讓人不禁懷疑「跨域管理」是否等於「缺點管理」？過去的研究大都著眼於目前在跨域管理所存在的缺失，但似乎缺乏探討是什麼樣的因素真正去落實跨域管理？而這也是本研究的著力點之一；除此之外，跨域管理牽涉到不同型態機關組織界限(boundary)的問題，而機關組織界限缺乏層級節制權力和法規的約束；因此，存在許多模糊空間值得去探討。

貳、聯繫公共管理者與機關組織之間關係

透過上面討論，我們可以預期跨機構服務傳遞協力合作網絡已逐漸成爲另一個提供公共服務的重要力量。跨機關網絡分析重視機關組織之間的關係，以及其中的資源與資訊交換與發展作爲尋求機關組織間協調與協力合作的制度安排，這些關係型式的存在與發展是來自於機關組織間相互依賴的關係（Kickert et al., 1997）。這不僅重視在政府機關不同層次之間的關係與溝通網絡、政府參與者的策略，以及問題解決的能力（Agranoff, 1999）。更進一步分析，是什麼樣的因素形成跨機關服務傳遞協力合作網絡？Alter 與 Hage（1993）指出了協力合作意願、知識的需求、財務資源與風險分擔的需求、績效需求的因素形成了跨機關服務傳遞協力合作網絡。檢視大型企業協力合作關係的文獻，他們強調資金與風險分擔的需求；然而，能力的需求亦相對扮演重要的角色；例如，專業知識需求牽涉學習機會與開拓新市場的能力，而爲了管理不確定性，以及快速回應市場變遷的要求與技術機會。資金的需求意味著不僅是資源與影響力的獲得，也是成本、

產品或服務風險的分享。另外一種情況是協力合作意願，以及影響的成本與利益，同樣的組織成員也必須認知到唯有彼此協力合作才會導致績效 (p. 38-43)。

透過個案管理、其他協調工具與服務整合是處理個別顧客需求與機關組織協力合作傳遞服務的較佳手段。在跨機關服務傳遞協力合作網絡安排整合至少分成四個不同層次 (Kagan, 1993)：

- 一、政策取向：跨方案界限的府際關係協力合作努力；例如，委員會、政策顧問團、聯邦政府給地方政府的綜合補助款 (block grant)，允許資訊分享，方案的發展與歲入的流通。
- 二、組織取向：在聯邦、州、地方層次，統合機構的重組與建立，改善現有方案資訊與行政。
- 三、方案取向：這些策略包括透過高峰會議連結 (colocation) 的資訊與整合人事，協同計畫或者重視方案的範圍與執行。
- 四、顧客取向：這個途徑重視為個別顧客或他們家庭服務，可能包括單一申請者或者個案管理程序。

參、協力合作網絡是一種集體行動

協力合作是治理、行政、組織自主性、互利性與規範的過程。治理是做成集體行動與運作規則、自我監督與順服機制的決策。行政則是協調溝通、組織資訊與角色的決策。典型上協力合作網絡在節點間缺乏權力的連結，所以在產生集體行動的過程需要機關或個體之間彼此協調與協力合作 (O' Toole & Meier, 1999: 513)。無疑的，協力合作網絡最終的結果是一種制度化的集體行動 (institutional

collective action) (Feiock, 2004)。在網絡行動的情境，參與者依照誘因，以及情境原本所存在的限制，而有不同的回應，參與者間的策略性互動產生不同的結果。如果借用 Ostrom(1999)所發展的「制度分析與發展架構」(Institutional Analysis and Development Framework, IAD)概念，網絡結構相當程度影響成員的集體行動；首先，為了促進參與者的協力合作，網絡結構必須能夠限制參與者的需求不超過資源所能負擔的能力。因為資源的限制，分配規則必須能規範使用情形，也必須調整適當的運作規則，而參與者主動參與選擇機制可以促進這些過程，而組織也必須可以管理這些資源的適當大小。

協力合作是聚集在一起合作形成共同決策，而形成集體行動-亦即如何發展運作化規則來決定誰有資格做成決策，那種型式的協力合作行動會被允許，或受到限制，需要提供什麼樣的資訊，以及成本與利益的分配 (Ostrom, 1999)。協力合作的成功關鍵在於這些選擇依賴參與者的意願來監督他們，以及制裁那些非順服的合夥者。當協力合作的合夥者不願意監督他們相互同意的規則時，建立可信任承諾的能力將失去，彼此協同合作的決策制訂將不可能。而名譽 (reputation)、信任(trust)與相互性 (reciprocity) 是增加集體行動可能性的三個關鍵因素 (Ostrom, 1999)，隨著協力合作的增加，合夥者互動與建立值得信賴的行為，而這些行為會從互利演變成長期的心理契約如彼此間的信任 (Ring & Van de Ven, 1994)。信任是協力合作的核心要素因為它可以更快地減少複雜性與交易成本 (Chiles & McMackin, 1996; Ostrom, 1999; Smith, 1995)。Bardach (1998)確認信任為跨機關協力合作能力的關鍵要素，以及 Huxham 與 Vangen(2005)在協力合作行動的研究發現信任是協力合作的關鍵要素，但是信任的建立需要長時間的培養。

在跨機關服務傳遞協力合作網絡的參與者有不同行動的互動；例如，參與者彼此間有相互衝突的目標，或者不同的態度，或者不同的價值來實現協力合作網絡中的任務與目標。公共管理者尋求參與者之間的協力合作，來移除對協力合作的障礙，協力合作過程是來自參與者的策略互動，但是網絡參與者的策略與互動產生的結果，則是受到互動型態所影響，這種型態在公部門經常是受限於機關所形成的界限，這也使得在網絡的參與者必須跨越機關的界限，才能將網絡成員彼此協力合作的行為擴散。

第五節 觀察單位—臺北市政府戶政業務相關研究

過去對臺北市政府戶政事務所的相關研究主要針對工作倦怠感（梁美慧，2002）、戶政便民措施成本效能分析（鍾金玉，2003）、資料包絡分析法與戶政機關生產力（楊俊宏，1995）、政府普通基金預算與績效管理（黃睦凱，2004）、中高階主管核心能力建構之研究（馮艾雯，2002）、基層官僚機關服務品質衡量（陳偉華，2001），以及組織氣候與自願離職傾向關係（藍建國，1999）。以下僅就各項研究的主要內容擷取如下：

壹、戶政人員工作倦怠感

梁美慧（2002）透過文獻探討法與量化研究法，針對臺北市十四個戶政事務所人員進行工作倦怠感調查，有效問卷回收率達到 85.88%。問卷內容包括「工作倦怠量表」、「工作關聯緊張指標量表」、「工作投入量表」、「無助感指標量表」、

「工作滿足量表」、「一般健康量表」以及「個人基本資料」。在統計技術則是以次數分配、交叉分析法、獨立樣本t檢定 (t-test)、單因子變異數分析 (one-way ANOVA)、LSD最小顯著差異法、皮爾森 (Pearson) 積差相關分析等為主。其主要發現為：一、就性別而言，由階段分布情形可見女性工作倦怠程度較男性嚴重。二、在年齡方面，低工作倦怠群的比例大約是隨著年齡的增加而升高，高工作倦怠群的比例則隨著年齡的增加而降低。三、在教育程度方面，高工作倦怠者以「大學」最多，其次為「專科」、「高中職」，而「研究所以上」並無高工作倦怠現象。四、有宗教信仰的台北市戶政人員其工作倦怠情形比無宗教信仰者為輕。五、未婚的台北市戶政人員其工作倦怠程度比已婚者嚴重。六、在戶政單位服務年資方面，「三至未滿五年」、「十至未滿十五年」兩組為工作倦怠的兩個高峰期。七、前場對外服務者之工作倦怠程度較後勤作業人員嚴重。八、非主管者之工作倦怠程度一般是遠重於主管者。九、委任者之工作倦怠程度較薦任者嚴重。十、就工作地區而言，在高工作倦怠群所佔比例係以中山為最高，其次為大同、南港，最低者為士林。

在這個研究可以發現，工作倦怠、工作緊張、無助感、一般健康之平均數係隨著工作倦怠階段增加呈現非直線上升趨勢，而工作投入、工作滿足則隨階段之遞升呈現下滑趨勢。因為戶政事務所是第一線接觸民眾之人員，所以感受來自民眾的工作壓力可能最為直接，在不同職位、地區與服務性質亦有所差異。而面對民眾次數越為頻繁，戶政業務人員的業務量重，工作倦怠感也最嚴重。但激勵因素如薪資或者福利，並無明顯比其他同類型機關來得佳。

貳、戶政便民措施成本效能分析

台北市戶政機關為迎合時代潮流及市民需求，自民國八十四年以來，每年不斷的研發創新便民措施，適度的創新便民措施，可以滿足民眾需求，但是更進一步來說，在財政緊縮情況，有限的人力及物力的前提下，如何評估與規劃適宜的便民措施，以達到「最低成本獲得最佳服務」是重要的課題（鍾金玉，2003）。鍾金玉（2003）透過經由深度訪談資料、問卷調查法與成本效益分析方法，比較1998年、1999年、2000年、2001年、2002年與2003年的人事成本與業務量，在研究發現得知各項便民措施一旦開始實施就不容易廢止或停止。長期下來，便民措施項目逐漸增加，而人員編制及經費又在逐年遞減的情形下，除了人力流失外，對於已實施的各項便民措施，也勢必無法完全兼顧，而導致服務品質及績效日益滑落。因此，為了避免日後發生類似情況，應重新思考市民真正的需求，選擇可以實際嘉惠市民的便民措施，定期追蹤檢討，設法改善缺失；除此之外，政務官在其任內為樹立其政績，並沒有減輕戶政人員的工作負荷，而便民業務也有可能排擠正常業務與人力調度正常穩定。

在這篇論文，作者透過很多成本效益分析方法比較很多便民措施，如一、雙週六輪值措施跟人事成本。二、延長夜間上班時間、業務量與人事成本。三、ISO9002、顧問成本、公文負荷量與投入人力。四、巡迴服務車、業務量、人力與受理成本。五、預約申辦案件、預約件數、設籍人口數、設籍人口數比率。在這個研究提供我們以單位成本比較各個方案，我們可以看到的是，很多創新方案或者政務官所提出的方案，並不符合成本效益原則，造成人力虛耗，甚且更大的

預算花費，而受益人數反而最少，如戶政工作站的單位成本為 1189.82，遠大於其他方案如中午彈性上班、夜間延長上班等方案的單位成本平均值（約 150）。

參、資料包絡分析法與戶政機關生產力

楊俊宏（1995）提出以資料包絡分析法（DEA），希望藉由DEA以克服現行行政機關生產力衡量方法之限制考核項目權重決定之客觀性與嚴謹性；人為評分考核方式的公平性與公正性；考核結果之回饋上，對無績效受評估單位無法提供有效的改善建議等。並以台北市 14 個戶政事務所與高雄 11 個戶政事務所進行模式驗證。研究結果同時進行績效分析、差額變數分析與敏感度分析，各項分析之結果如下：一、效率分析：整體效率—高雄市戶所整體營運效率優於台北市。技術效率—高雄市戶所投入資源之使用優於台北市。規模效率—高雄市戶所規模效率優於台北市且多數處於規模報酬遞增階段。二、差額變數分析：差額變數分析在應用上係與效率值相結合進行投影分析，以提供效率值小於 1 之戶所其投入資源與產出數量仍有多少改善空間，方能達到有效率境界。三、感度分析：戶所對電、腦化的敏感度最高，對公文處理績效之感度最低。驗證DEA鑑別力會隨著投入、產出變數數目增加而下降。各戶所各自擁有的優勢、劣勢之投入產出項目。四、電腦化實施後，戶所投入資源的使用更具效率。電腦化實施後，整體效率值呈現下滑現象的主因係為營運規模效率的不當所引起。五、台北、高雄戶政事務所在資源分配上有差異性存在。六、戶政事務所整體效率值（去除民眾滿意度）與民眾滿意度存有負相關之關係。七、台北市民眾對戶所滿意度優於高雄市。

肆、政府普通基金預算與績效管理

績效管理是其核心措施，預算制度則是其骨幹支架，預算是政府施政計畫的數字表達，除了影響資金的配置效率，更左右了施政成果；美國在預算制度上的系列變革，皆以與績效資訊連結，增進資金配置效率為目標，期望藉此提昇施政績效（黃睦凱，2004）。黃睦凱（2004）以臺北市政府各區戶政事務所的情境，探討如何運用平衡計分卡將機關單位的策略目標轉換為績效指標，並運用作業基礎成本的理念透過現行的預算籌編、預算執行、報表編製及績效考核等程序，建構一套結合「民眾」、「作業」、「人力」及「經費」四個面向的績效管理制度，使績效與預算互為連結，以提昇預算效率、增進預算效果及擲節政府開支，作為政府再造工程的參考。

伍、中高階主管核心能力建構之研究

經由相關理論與文獻探討以及實証訪談之後，馮艾雯（2002）發現戶政機關由於組織氣候較為傳統與保守、人員服從性高，主管人員職務歷練相似等因素，中高階主管對於能力重要性看法相近，認為應具備的核心能力包括了建立團隊、提振士氣、民眾服務、溝通協調、創新思維、組織學習、戶政專業以及人力資源管理等能力。而因應知識經濟環境的需求，資訊科技的衝擊以及人力資源的發展，戶政主管在業務創新、提振士氣、組織學習以及溝通協調等能力，尚待加強。未來，唯有積極建立並培養戶政主管核心能力、補強主管人員核心能力不足項目、加強人力資源管理策略之運用以及建立以核心能力為基礎之訓練，才能有效肆應環境變遷與挑戰。

陸、基層官僚機關服務品質衡量之研究

經由理論面與實務面的探究，陳偉華（2001）嘗試提出「基層官僚機關服務品質衡量因素」與因素之涵蓋要素（品質確保性、主動關懷性、及時獲取性、承諾回應性、資源環境性），並選取臺北市政府所屬戶政機關進行動態的調查分析，欲以目前基層官僚機關的實務經驗，重新檢視本研究之衡量因素，並探討實務性的應用問題；其後，觀察該衡量因素與涵蓋要素是否能涵蓋我國基層機關服務品質提昇方案，並以實務的見解說明此衡量因素對當前服務品質提昇的適用性；最後，將對基層官僚機關服務品質的衡量概念予以加強，並研擬具體之政策建議。

柒、組織氣候與自願離職傾向關係之研究

藍建國(1999)在研究組織氣候與自願離職傾向之關聯性，以工作滿足、工作壓力來作為中介變數，而本研究之目的在於了解臺北市戶政機關之公務員其對組織氣候之主觀感受程度，並且探討組織氣候與離職傾向間之關係。透過問卷調查方式，應用描述性統計、皮爾森積差相關(Persons r)分析、卡方列聯檢定分析、T檢定、單因子變異數分析(One-Way ANOVA)與雪費(Scheffe)多重比較檢定。研究結果顯示：(1)整體組織氣候與自願離職傾向具有中度負相關，其中，「人情」、「支持」及「認同」三因素分別與自願離職傾向有較高之相關係數。(2)整體組織氣候與工作滿足具有中度正相關，其中，「獎酬」、「人情」、「支持」及「認同」四因素分別與自願離職傾向有較高之相關係數。(3)整體組織氣候與工作壓力具有低度負相關，並無因素與工作壓力有較高之相關係數。(4)工作滿足與自願離職傾向具有中度負相關。(5)大致而言，人口統計變數與組織氣候、工作滿足、工作壓力及自願離職傾向並無顯著差異，僅少數幾項存有顯著差異。

戶政事務身處第一線服務，所以在政策方案與管理創新落實，以及民眾需求與滿意度，感受也特別強烈。從不同面向的研究發現雖然有所差異，但對於戶政事務研究提供一定的基本背景因素；無論是文獻探討、理論模型建構、量化研究、個案訪談等，在建構論文上都有一定模式可尋；例如，抽樣策略、回收率誤差、統計方式等。而這些研究方法、研究設計（抽樣策略等）與研究發現（成本效能、服務品質、績效等），也可以作為我們進一步研究跨機關服務傳遞協力合作網絡參考。

透過以上理論與文獻的輔助，我們可以更瞭解跨機關服務傳遞協力合作網絡的現象。形成個體與機關合夥努力的基本邏輯是透過彼此協力合作，可以相互支援資源和促進資訊交流，進而改善公共服務的績效。雖然民眾普遍滿意的結果並不容易達成，但服務傳遞協力合作網絡的形成已然成為解決問題的重要機制。透過網絡提供服務已經內化在政府機制中，但是如何衡量服務傳遞協力合作網絡的績效似乎仍有努力的空間，部分問題來自於如何精確衡量網絡的變數。而衡量網絡變數的最大困難來自於衡量服務傳遞協力合作網絡中成員的互動、資源相依、資訊分享、績效，如同 Provan 與 Milward (2001)所陳述的大部分組織必須回應他們特定的成員或者利害相關人，包括政治任命長官、員工、民眾等。但是這些成員或利害相關人並不盡然相信彼此間的協力合作是他們組織或機關最大的利益，特別是涉及到他們的自主性可能被減低，以及稀有資源必須被分享時(Provan et al., 2005)。雖說如此，這些問題如果透過嚴謹的研究設計、研究假設、問卷調查，或者統計方程式，是可以把這些誤差值降至最低。