

# 公共網絡的管理與績效評估之探討

劉宜君

開南管理學院公共事務管理系副教授

## 中文摘要

全球化與資訊科技的快速發展驅使國際與國內公共事務的複雜化，在這種迅速變遷與多元的環境中，傳統的官僚組織已經無法滿足知識經濟時代的需求，此時由政府與非政府組織、國際與國內、中央與地方以及民間社會各階層、各種力量結合的網絡組織因應而生。如同官僚組織是工業經濟時代出現的產物，網絡組織的出現是知識經濟時代全球化潮流下的產物。

這種網絡結構中的成員可視為夥伴，形成政府之間與組織之間的多元互動關係。且由於主要的互動基礎不在於權威，而是資訊、知識與技術的交流，使得公共網絡在管理與績效評估方式上與傳統層級節制組織明顯不同。網絡組織雖然在概念上獲得認同，但並非所有公共網絡都是一樣的運作方式，例如以交換資訊、技術與可能解決方法為主的資訊網絡；投入資訊與技術，利用網絡成員能力解決方案的發展網絡；或是採取共同生產行動的行動網絡等，由於有不同的網絡型態與互動模式，因而如何有效管理網絡與以創造公共價值，以及網絡運作的績效評估成為公共管理者要思考的議題。

有鑑於公共網絡對於政策制定與執行的影響力增加，公共網絡管理者面對不同於傳統單一官僚組織的管理問題與權力運作方式，有必要發展相關議題的討論。本文將針對公共網絡的意涵、型態、管理方式與績效評估做系統性的規範性探討。研究發現網絡

關鍵詞：公共網絡、網絡管理、績效評估、府際網絡、官僚組織

# The Theoretical Research of Public Network Management and Its Performance Evaluation

I-Chun Liu

Associate Professor, Department of Public Affairs and Management,  
Kainan University

## Executive Summary

The primary concern in public network and its network performance evaluation appears to center on the question of whether collaboration adds value to the public affairs and management. The issues of public network raise the potential for more feasible decision-making. Multiple network actors representing different mandates not only overcome information and resource asymmetries, but create collective learning and problem-solving that might not be considered had only single entities been involved. There are some studies points to increasing disarticulation of the state, where there is an increasing separation between governmental responsibility and program management. This governance phenomenon occurs through public networks of actors. Public network management therefore has become an equally important endeavor. In this paper, the author try to show that, as a body of theoretical ideas, the network approach is quite well developed. The major objective in this paper is related to the nature of theoretical perspectives of public network and its management. The first section, the author discusses the origins and concept of public network and compares differences of bureaucracies and networks. Then, the paper examines the characteristics and values of concepts of networks; the different types of public networks; the possible strategies for network management; and the problem of network management evaluation. Finally, the author presents some conclusions.

Keywords: public network、 network management、 performance evaluation、 intergovernmental network、 bureaucratic organization

## 目錄

- 壹、 前言
  - 貳、 公共網絡概念的起源、意涵與類型
  - 參、 網絡管理的必要性、意涵與策略
  - 肆、 網絡管理的績效評估
  - 伍、 結論
- 參考文獻

## 壹、前言

全球化與資訊科技的快速發展加深國際與國內公共事務的複雜化，在這種迅速變遷與多元的環境中，傳統的官僚組織已經無法滿足知識經濟時代的需求，此時由政府與非政府組織、國際與國內、中央與地方以及民間社會各階層、各種力量結合的網絡組織因應而生。如同官僚組織是工業經濟時代出現的產物，網絡組織的出現是知識經濟時代全球化潮流下的產物。

這種網絡結構中的成員可視為夥伴，形成政府之間與組織之間的多元互動關係。且由於主要的互動基礎不在於權威，而是資訊、知識與技術的交流，使得公共網絡在管理與績效評估方式上與傳統層級節制組織明顯不同。網絡組織雖然在概念上獲得認同，但並非所有公共網絡都是一樣的運作方式，例如以交換資訊、技術與可能解決方法為主的資訊網絡；投入資訊與技術，利用網絡成員能力解決方案的發展網絡；或是採取共同生產行動的行動網絡等，由於有不同的網絡型態與互動模式，因而如何有效管理網絡以創造共同利益，以及如何評估網絡運作的績效成為公共管理者要思考的議題。本文將針對公共網絡的意涵、型態、管理方式與績效評估做系統性的討論。

## 貳、公共網絡概念的起源、意涵與類型

### 一、公共網絡概念的起源與形成背景

網絡理論主要在於描述公共組織、非營利與營利組織之間的正式或非正式的連結與關係，例如合作投資、契約簽訂、公私部門的夥伴關係，其描述了在廿世紀末與廿一世紀初期有關公共行政實務經驗的觀點。例如 Frederickson 將網絡理論視為描述一種行政連結(administrative conjunction)的理論。他指出由於政府管轄界線之間存在錯綜複雜的關係，中央與地方政府層級的公共事務管理者都在處理有關政府行政連結問題；而所謂的行政連結是指公共服務專業人員之間正式或非正式的垂直與水平的連結與合作的型態(Frederickson, 2002：11)。

網絡概念與相關議題之所以受到廣泛的討論，除了反應現代政府運作的實務經驗外，也與組織理論對於府際關係的討論、全球化對於公共事務管理的衝擊、知識經濟時代的趨勢、資訊科技的迅速發展與人類集體生活的複雜性增加有關。茲說明如下：

首先，網絡概念涉及對於組織概念與組織之間關係的討論，早期的組織理論

學者將組織視為具有清楚目標、明確權威關係、標準化程序與強調秩序的產物，亦即將組織比喻為一種機器(Morgan, 1986：27)。這種理性組織觀點以官僚組織為代表型態，當時的組織管理不但重視控制與規範約束，且與外部環境極少發生互動。惟自一九五〇、六〇年代開始，組織理論學者發現組織內部的運作時常受到環境因素的影響或干擾，組織社會學者開始對於外部環境的影響感到興趣，並提出權變的組織觀點。亦即組織為因應外部環境的影響或需求，產生不同的存活方式，同時組織隨著環境需求的不同而產生不同的特質，以及需要不同的因應方式(Lawrence and Lorsch, 1967：56-57)。尤其組織在自身資源與能力的限制下，需要與其他組織進行資源交換、知識或經驗交流的現象。換言之，由於組織需要從其他組織獲得自身缺乏的資源或是彼此之間競爭稀少的資源，因而組織之間的互動、合作、競爭關係或是採取的策略，逐漸受到組織理論學者的關注與重視，進而發展出對於組織之間形成網絡關係的討論，甚至將私部門與第三部門組織納入討論(Scharpf, 1978；Kickert, 1993：195；Kickert et al., 1999：19-20)。表一是整理比較三種主要組織研究觀點在意涵、特質、決策方式、權威關係等面向的差異。

其次，全球化的衝擊使得人類社會活動的範圍超越傳統地域、種族、國家、主權版圖的界限，重塑全球經濟的競爭型態，也使得許多公共事務的管理超越傳統政府的管轄範圍(Reinicke, 1997；Marin, 2002)。因此，全球化改變傳統公共事務依「中央」與「地方」層級以「科層制度」的方式賦予其相對權力的定位、組織、分配與管理模式，不但突破國內或國外、中央或地方、營利或非營利等「疆界」(territory)的限制，甚至解除這些在傳統公共事務管理上重要的疆界概念。此外，從行政效率的觀點而言，政府部門的科層體制與保守態度已無法有效處理瞬息萬變與複雜的公共與國際事務；相較之下，非政府組織或第三部門因為沒有負載官僚制度的繁文縟節與程序，在策略運作上展現靈活性與彈性。這種情形在面對國際事務時尤其明顯，例如在許多涉及國際人權與環保相關事務的處理過程中，非政府組織或第三部門往往比政府部門更具回應性，自主性亦較高。然而，由於諸多公共事務的推動與管理仍需要公部門的資源，因而在衝突解決之後的協議內容執行時，非政府組織或第三部門必須獲得政府部門的支持，才能順利產生具體的結果(Cooper et al., 1998：364-367；宋學文，2001；黃朝盟等譯，2003：139)。

表一 組織研究觀點的比較

途徑	理性的組織組織	權變的組織理論	府際關係的組織理論
興起年代	1900 年代	1960 年代	1970 年代
代表學者	Fayol、Taylor、Weber	Burns and Stalker 、Lawrence and Lorsch 、Mintzberg	Levine and White Aldrich、Benson、Crozier
意涵	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 組織是有清楚目標與權責關係的獨立單位</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 組織是屬於相互關聯系統所組成開放系統的一部分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 組織是屬於組織之間因為資源互賴所形成網絡關係的一部分</li> </ul>
特質	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 具有明確的理性</li> <li>● 由上而下的權威結構關係</li> <li>● 朝向一致的目標</li> <li>● 以規劃與控制為主要運作方式</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 策略地參與與次級系統及外部環境的互動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 組織之間的互動以資源交換為主</li> <li>● 以組織之間的互動過程作為指導原則</li> </ul>
決策方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 由最高權威決定要採取的策略</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 決策為組織與各個次級系統互動的結果</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 組織之間協調的結果</li> </ul>
決策目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在於達成既定的目標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在於調整組織的結構與因應環境的方式</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在於交易或交換維持生存所需的資源、資訊與技術</li> </ul>
權威關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 清楚的、中央集權的權威結構</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 模糊、多元的權威結構</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 沒有中央的權威結構</li> <li>● 權力關係依賴資源</li> </ul>
資訊與價值的性質	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 以科學方法蒐集與分析資訊</li> <li>● 清楚與一致性的價值</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有策略地資訊與分析蒐集</li> <li>● 價值是模糊的與多元的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將資訊視為一種權力來源</li> <li>● 不同行動者握有不同的資源</li> <li>● 價值常是相互衝突的</li> </ul>

資料來源：(整理修正自 Kickert, 1993：195；Kickert et al., 1999：20)。

再者，有關網絡組織出現的討論，除了全球化造成國際與國內事務的複雜與

迅速變遷外，也部分原因來自於知識經濟時代的衝擊，這是因為由於知識相關性與益趨變動與複雜的環境，傳統官僚組織已經無法迎合知識經濟時代的需求，面對這種趨勢有必要發展新的組織形式，以朝向兼具管理彈性與顧客導向的網絡結構。例如 Larry Kirkhart 提出聯盟模式(consociated model)的組織型態，認為此種組織型態的結構具有以下的特徵，包括：(1)基本的工作單元為專案團隊，(2)多元的權威結構，(3)所有組織均植基於時間的迫切性(time imperatives)：解決特定問題需要在特定的時間限制下為之；(4)以不同的次級或專案計畫處理相同的基本問題；(5)社會關係是以高度的獨立自主和相互依賴為特徵；(6)顧客的需求得以在組織中表達；(7)專業角色除注重技術技能外，更要避免形成額外的社會階層(林鍾沂，1998：4)。換言之，如同官僚組織是工業經濟時代出現的產物，網絡組織的出現是知識經濟時代全球化潮流下的產物。

最後，晚近涉及人類集體生活的問題均相當複雜與難纏，亦即利害關係人對於問題常常無法確切的界定，對於解決方式亦難形成共識(Harmon and Mayer, 1986：9)。相較之下，過去幾個世紀出現的問題多數是結構良好與目標清楚與可以測量，韋伯提出的官僚組織無疑是處理該類問題的理想組織。但是，隨著全球互動的頻繁與資訊科技的發展，當問題變得越來越複雜與棘手時，必須採取多元的集體行動與政策執行，以適時滿足多元的社會利益，因此，非傳統行政組織或結構的出現有其時代背景的需要(Agranoff, 1990b：59-60；Agranoff, 1999：19-21)。

因此，全球化、知識經濟的衝擊、資訊科技的發展與集體生活的複雜性使得民間社會的資源整合在公共事務的運作過程中，形成跨組織與跨領域的網絡關係。其運作與管理方式不以層級節制權威為運作基礎，而以知識的交流作為穩定與整合網絡結構的基礎，使其展現不同於傳統層級節制組織的特質，與需要不同的管理哲學(洪懿妍等譯，2003：104-105；劉宜君，2005：2)。

## 二、公共網絡的意涵與特性

根據前段對於公共網絡起源的說明後，本文將進一步說明公共網絡的意涵與特性。公共網絡是一個以推動與管理公共事務為基本目的，由政府與非政府組織、國際與國內、中央與地方以及民間社會各階層而形塑各種力量結合的網絡關係。這種網絡結構一面是呈現垂直互動取向，另一方面也是呈現水平互動取向。因此，公共網絡本身的參與者多元且關係複雜，是一個獨特的關係形式，運作基礎與方式相當不同於在單一組成的官僚組織中。其不同於官僚層級節制的形式，

或是市場的自動協調方式(Powell, 1980 ; Agranoff, 1990b : 68-69 ; Kickert et al., 1999 : 81-83)。茲說明其特質如下：

首先，全球化趨勢下的社會呈現十分複雜與多元化的面貌，瀰漫著自由、多元與個人主義，權威核心是分散的。以此觀點，網絡的組成原則十分符合此一發展趨勢，在網絡結構中，沒有正式的權威來源迫使參與者發生合作順服的行為，也沒有明顯的委託者與代理人關係。亦即公共網絡的形成不是依據正式權威命令產生，而是建立在個人化、分散的權力基礎上，沒有存在單一、絕對的權威(O'Toole, 1988 : 423-425 ; O'Toole, 1996 : 228)。

其次，由於公共網路是由一群獨立自主且資源互賴的參與者形成的關係，要能維繫此種關係不能依賴正式的權威命令，而是靠社會資本與資源互賴作為做互動與維繫關係的基礎，亦即基於利益共同體的認知所形成的相互信任、互惠、協調合作。此外，資訊科技的發達雖然有助於網路關係的維繫與持續互動交流，但要將參與者結合在一起仍要靠人際的信任關係。因此，成功運作的公共網絡將不只是有先進的技術基礎與創新的架構，而是依賴社會資本結合與動員參與者的動機與資源。相較於公共網絡對於社會資本的依賴，目前的行政組織和官僚制度多是「工業經濟」或所謂「資源經濟」時代的產物，其組織原理是層級節制，以控制作為管理核心的觀念，再加上強調專業分工與無人情化的法規制度，以及資本主義社會長期以來過度重視「技術理性」的結果，容易造成重視形式主義與技術理性，使得行政人員僅求自保，對於組織產生疏離感的現象。於是一方面，成員憑藉市場法則以支配組織間的交換關係；另一方面，又以權威或層級結構規範組織內人與人間的互動行為。二者似乎都漠視社會資本與信任關係的存在及其重要性(吳瓊恩, 2002 : 198)。Fountain 更進一步認為社會資本是資訊社會組織的特徵，例如網絡運作、規範與信任，有助於針對相互利益形成協調與合作，同時其以兩種方式延伸對於協調或合作的了解(Fountain, 1994 : 104、105、113)。因此，公共網絡的互動取決於群體內的人際關係和溝通狀況而定，其中特別重要的，為網絡內人與人間的信任。如果網絡內的信任程度高，則參與者對於所能獲得的收益有較高價值的估計；反之，則低。換言之，信任程度將會影響參與者提供資訊與承諾的意願。有了信任，才能產生認同和情感，構成網絡創新持久不衰的動力來源。因此，要使公共網絡內的資訊與資源能充分流通和分享，無法憑藉有形的法規、契約或制度予以約束(Agranoff, 1999 : 12)。

再者，在公共網絡中互動模式主要是協商與溝通，例如由參與者發掘議題與

共同利益之後，以協商方式尋求共識的建立，同時才能針對彼此之間的差異，發現創造性的因應方式(Innes and Booher, 1999：418)。這種互動過程往往必須建立在信任的基礎上，以及藉由雙重主義將機構授權予網絡，且將網絡授權給機構中相同的人，以便進行協商與合作行動(Weiner, 1990：8-10)。

復次，在公共網絡的跨組織關係中，責任關係不同於在傳統官僚機構的雙層互動，有所謂委託與代理人的關係。在公共網絡中，因為沒有明顯的委託者或是代理者的角色區分，也沒有明確的權威來主導網絡的進行，因此參與者對於義務的認知不同於在官僚組織中。事實上，這也是公共網絡運作的重要特質，亦即因為沒有單一權威來源，則在公共網絡中的每位參與者多少必須擔負起部份的義務，但卻沒有人能負起絕對的義務，尤其有必要進一步將義務的觀念轉化為回應、責任，以塑造民主的理念(Agranoff, 1999：20；Agranoff, 2003：8)。

繼次，公共網絡的決策因為多元參與者之故，透過集體智慧與思考獲得有助於網絡決策的資訊，突破個人思考的盲點，因此網絡決策理應比個人決策更為週全。另一方面，雖然多重參與者的組成提供許多可以考慮的資訊與方案，以及在參與者集體思考下，提出以前未曾考慮到新方案，以及產生多元的解決方案，但是協力不意謂網絡一定可以產生較好的結果(Kickert et al., 1993：200-201；Agranoff, 1999：21；Agranoff and McGuire, 2001：298)。

最後，在官僚組織中資訊是由高層與單一管道所掌握，但在公共網絡如同學習型組織，<sup>1</sup>資訊與知識是來自多元的管道，作為參與者之間互動與交易的基礎。根據學者對於網絡互動過程的研究發現，多元組織對於問題解決的關鍵在於參與者對於共同價值的澄清，協調在行動計畫之內的角色扮演，以及建立合作能力與執行團隊，甚至合力討論共同創造的分享、追求民主辯論的機制、增加彼此的知識以及塑造共同行動的理念與過程，以透過網絡的互動過程得到較好的答案，因此公共網絡集體智慧的實踐取決於參與者之間的關係型態(Lipnack and Stamps, 1994：210；Agranoff, 1999：7)。

此外，本文將官僚組織與公共網絡在產生背景、義務界定、權威來源、權威基礎、凝聚力基礎、互動方式、評估標準等面向的主要差異比較整理於表二。

---

<sup>1</sup> Peter Drucker (1989)指出資訊社會的特色，就是知識成為最主要的經濟資源。而一再鼓吹「學習型組織」的 Peter Senge(1990)指出，過去的管理哲學是圍繞著如何低廉地開採資源(土地、勞力與資本)，以降低成本為競爭關鍵，但組織的發展重點在於如何管理人們的知識創造力。

表二 官僚組織與公共網絡之差異

	官僚組織	公共網絡
產生背景	工業經濟時代	知識經濟時代
義務界定	以行政權威的要求	以責任、回應、民主參與概念取代
權威來源	集中、單一	分散、多元
權威基礎	層級節制結構	社會資本與信任
凝聚力的基礎	合法與正式權威	社會資本、資源互賴、共同目標、共同利益
資訊與知識管道	集中、單一	分散、多元
互動方式	指揮與命令	協商與溝通
評估標準	效能、效率、公平	參與者事後滿意、雙贏情境、互動過程的品質

資料來源：作者自行製作。

### 三、公共網絡的類型

前段已描述網絡與官僚組織的不同，雖然網絡多數是相當廣泛的參與，同時沒有明確的權威關係。但從實務運作的經驗顯示，不是所有的網絡都相同，仍可區分不同的類型，例如有些網絡在於資訊交換，有些提供行動者彼此之間的發展能力，或是增加提供參與組織新計畫的機會，或是共同決定與行動。Robert Agranoff 將網絡根據參與者之間的互動過程與其所欲達到的目的，區分為四種主要的類型，資訊網絡、發展網絡、外展網絡、行動網絡(Agranoff, 2003：5-6)。茲分別說明如下：

首先，資訊網絡(information network)是指網絡參與者以交換政策、計畫、技術與共同問題的相關資訊為主要目的，但不採取行動。由於資訊網絡是個人與個別組織因為職權關係的集合，通常包含較多數目的參與者；甚至是抱持不同觀點的人，集合在一起以交換資訊、檢視現存問題的深度。因此，資訊網絡可視為資訊匯集的實體或是意見調查委員會，但絕非決策實體(Agranoff and McGuire, 1999a：20-21；Agranoff, 2003：5)。第二種如發展網絡(developmental network)，參與者之間不但交換資訊與技術，同時透過教育與學習，直接增加參與者解決問題的能力。這種網絡相當投入知識與科技的交換與創造，主要的活動包括討論會、會議、研究，通常鼓勵參與者採行策略，同時也進行非正式的協力，作為發展網絡活動的副產品(Agranoff and McGuire, 1999a：22；Agranoff, 2003：8-9)。第三種是外展網絡(outreach network)，其不但在網絡內部活動，也將活動外延到外部顧客，執行網絡有共識的對外策略。這種網絡的參與者集合在一起交換資訊

與技術，排序計畫的優先順序，交換資源機會、討論顧客契約與促進共同活動的機會等，甚至是形成新的計畫。換言之，此一網絡的主要目的在於為網絡夥伴或外部顧客發展未來行動架構，然而此一行動不是由正式採納，僅是建議性質(Agranoff, 2003 : 8)。第四種是行動網絡(action network)，係指網絡夥伴共同做機構之間的調整與正式採取合作行動及提供服務。這類網絡所採取共同行動，是獲得正式權威認定的，網絡主要的互動目的在於以集體行動採取策略與執行計畫。因此，此一行動網絡也相當投入資訊交換 能力發展 發現新計畫的機會(Agranoff, 2003 : 10)。然而，網絡多元組成的特質也使得該類型網絡在以集體行動達到共同目的上遭遇到困難，因為不易做到集體負責輸或贏的決定。

另外，Miles and Snow(1992)也根據性質與組成方式提出網絡的三種型態，包括穩定型網絡(stable network)，通常由一個核心組織與一群小組組織所組成，彼此之間因為專業需求緊密結合，並將風險分散到各規模較小的組織，通常網絡依賴穩定的互動模式，以達成共同的目標。內部型網絡(internal network)是指組織內部的網絡，完全是要達成組織目標所組成的網絡，與外部環境的要求沒有關係。至於動態型網絡(dynamics network)是指網絡活動分別由網絡參與者各自負責，但可隨時因應環境需求或針對特定任務而彈性組合，以取得組織資源，其多出現面對外部環境壓力大的組織之間。至於其他分類如吳思華從學理觀點，將台灣的企業組織網絡分為人際核心型、產品核心型、顧客核心型、地獄核心型、活動核心型與網絡核心型(1996)。

由以上的網絡類型說明可以發現，網絡或網絡關係因為組成、目的、互動過程有不同的類型，也會使得網絡的建構與維繫有不同的觀點與策略。

## 參、網絡管理的必要性、條件與策略

### 一、網絡管理的必要性

如前段敘述，以網絡作為組織之間互動基礎的治理結構符合當前全球化與知識經濟時代的需求，但是這種治理方式的運用也受到許多實務運用上的限制，例如參與網絡的行動者數目如果太多，在達成目標的過程中，會增加協調與溝通的困難與成本，當然也有可能因為行動者之間長期的相互依賴與互動，會促成網絡結構的凝聚力增加(Witte et al., 2002 : 14-15)。因此，有必要對於網絡的建構與維繫加以策略性的管理。在討論網絡管理的策略之前，先分析學者對於網絡的不同評價，以進一步針對網絡的優、缺點發展不同的策略。一般而言，網絡的負面評

價包括以下數項：第一，是認為網絡的運作方式會讓政府忽略了共通利益，這是因為網絡強調參與者之間的討價還價與妥協，可能會導致某些政府有責任要達成的目標無法達成。第二，是認為網絡的運作方式會阻礙政策的創新，這是因為網絡強調程序的公平性與利益的多元化，反而會阻礙對於新問題的解決思考，或是影響新政策措施的接受性與執行效率，造成無法決策或是無效的政策結果。第三，是認為網絡易導致非透明的決策過程，這是因為網絡重視非正式的互動、複雜的協商結構與重覆的行政位置，因而不易決定誰是網絡決策結果的最後負責者，亦即原本是集體決策的集體責任，最後變成沒有人負責。第四，是網絡可能導致不充分的民主合法性，行政官僚與利益團體代表、其他政府外行人與執行機構之間的正式與非正式的互動，不見得是完全公平的，其中可能遇到被迫改變的妥協。由以上的觀點，發現網絡可能導致無效能、無效率與不充分的政策。

至於一般討論到網絡的優點包括：第一，是網絡使得利益團體與執行組織可以參與在決策過程中，因此，他們的知識與資訊有機會獲得其他利害關係人的重視，可以被引進到與應用到政策發展過程中，也因此有學者認為這也是一種廣義的知識管理過程。第二，是因為網絡促使組織代表的參與者到政策規劃過程中，使得政策的社會接受性提高了，也使得政策執行的成本降低與容易達到成效。第三，是因為網絡將許多個人、團體與組織納入過程，因此，多元的價值與多方的利益被考慮，符合民主決策的觀點。第四，是網絡使得政府在有限能力下仍能掌握社會的需求與問題所在，促進他們的問題解決能力，展現政府的效能(Kickert et al., 1999 : 171 ; Witte et al., 2002 : 16 ; Agronoff, 2003 : 171)。由以上的觀點發現，在無法否認網絡存在的事實之後，公共事務管理者應該要積極的面對、理解其運作方式，尤其是利用網絡管理的策略讓網絡運作發生預期的政策效果，促進網絡參與者的互動過程與品質。表三是整理與比較網絡的優點與缺點。

由以上的敘述可知，跨部門與跨專業的網絡相對於傳統的治理結構有較多的優勢。然而，隨著跨組織與跨部門活動的增加，公共事務管理者普遍發現一天有20%以上的時間花在與其他政府組織或民間部門的協調活動上(Agranoff, 2003 : 6)。此外，因為網絡的各方參與者已經投入相當的時間與資源於網絡中，沒有人願意看到協商過程的失敗，因此，有需要對於網絡管理的意涵與策略有所掌握，讓網絡發揮應有的成效。

表三 網絡缺點與優點的比較

網絡的缺點	網絡的優點
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 網絡重視討價還價與妥協的過程，使得政府易疏忽共同利益</li> <li>● 因為建立互動程序與重視多元的利益容易阻礙新問題的解決方法，阻礙政策的創新，或是造成無效的結果</li> <li>● 集體決策的集體責任最後變成沒有人負責，變成非透明的決策過程</li> <li>● 冗長的討論過程易產生無效能 無效率與不充分的民主化政策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 利益團體的知識與資訊可以充分被引進到與應用到政策發展過程中</li> <li>● 提高政策的社會接受性，也使得政策執行的成本降低與容易達到成效</li> <li>● 有許多相關的個人、團體與組織的參與，符合民主的觀點</li> <li>● 提升政府的問題解決能力，展現政府的效能</li> </ul>

資料來源：作者自行整理。

## 二、網絡管理的意涵與條件

如前所述，網絡可視為在既定的組織關係架構下，讓抱持不同資源與目標的行動者之間合作策略的形式之一，以解決某些政策議題為目的。由於網絡相較也沒有清楚的決策程序，利用網絡管理可以創造行動者之間對於共同行動策略的共識。有學者進一步描述網絡管理為一種弱聯繫的導航形式，或是將網絡管理視為一種間接的導航形式，去影響其他行動者的策略的行動，也因此常會有不預期的結果發生(Kickert et al., 1993 : 198-199 ; Kickert et al., 1999 : 185)。

由於網絡有不同的特質與類型，因此學者對於網絡管理也有不同的看法，根據學者從政策科學、組織理論與政治科學的管理觀點，提出三種網絡管理的意涵。其中工具觀點是源自於政策科學，尤其是政策工具與執行研究的觀點。至於互動觀點則結合政策科學的過程途徑及組織理論的管理途徑。而制度觀點則是由歐洲的新組合主義學者、英國政治學者對於政策社群的觀點提出，以及結合了府際理論(Kickert et al., 1999 : 181-186)。茲說明如下：

首先，是工具的觀點(*instrumental perspective*)。此一觀點是修正自古典理性導航途徑，適用於較為複雜的網絡情境。這是因為第一代的古典管理途徑工具為管制工具，著重在參與者之間具有明確的權責關係，因而不適用於網絡情境。網絡情境適用第二代的工具如誘因、溝通工具或是盟約，例如 De Bruijn and Ten Heuvelhof 為此一觀點的提倡者，他們認為網絡管理是在目標導向之下解決問題

的工具(1991：50-54)。至於對於工具觀點的批評，在於其引進由上而下、由單一行動者的導航觀點，似乎一開始就未承認網絡的特質。事實上，網絡途徑為介於層級節制結構的垂直互動與眾多自主行動者的水平互動之間的組織互動途徑，而工具觀點比較著重於網絡中某一行動者的導航能力，尤其在網絡中政府因為角色、權力與資源擁有之故，常常在網絡中有特殊的地位，適合擔任此一角色。

其次，是以互動觀點(interactive perspective)界定網絡管理的意涵，亦即強調網絡中有眾多的參與者，網絡管理不是為了達成政府的目標，而是協助建立與提供成功互動的情境，讓這些參與者有效率地達成共同目標。由於互動觀點的網絡管理著重於集體行動扮演的功能，認為在網絡中行動者可以發揮相互影響力，甚至試圖去影響集體行動，以克服合作的阻礙。此一觀點也意謂網絡參與者無法獨自解決問題，利益的衝突會阻礙集體行動的績效，因此，網絡管理應該注意到互動過程的順利進行，包括衝突降低與衝突解決。此外，互動觀點不但著重在參與者價值的多元化，也認為政府與民間社會要積極合作，以解決共同的問題。然而，此一觀點似乎忽視環境因素與制度因素對於網絡互動的影響(Kickert et al., 1999：188)。換言之，互動觀點似乎隱喻所有的參與者之間是平等的，沒有不對稱的地位或是有誰主宰互動的規則，但事實上，真正的網絡互動不會有完全平等的關係。

再者，是以制度觀點(institutional perspective)界定網絡管理的意涵，強調制度對於參與者策略與意圖的影響，甚至認為網絡管理已經建立互動的制度。主要的提倡者包括美國的新制度主義學者 Ostrom(1986、1990)，強調利用社會資本的重要性，以及 March and Olsen(1976)，與歐洲的結構主義學者如 Rhodes and Scharpf 與系統理論學者如 Luhmann and Knoke(1987：190-193)與 Teubner(1982)。制度觀點強調制度的功能與制度化的重要性，注意到網絡之中互動的規則與制度架構的運作。制度觀點一方面著重在改變網絡中制度的安排，另一方面，也認為管理集體行動時，要能建立適當的誘因與公平的規則(Kiser and Ostrom, 1982：199-201; Ostrom, 1986)。同時，制度觀點隱喻網絡中不是所有的環境因素都可以被操控，對於網絡管理的效用較為悲觀。換言之，成功的網絡管理無法預期，但能利用制度安排協助避免網絡管理的失敗或是促進其成功的機會。最後本文將三種網絡管理的意涵整理表四。

表四 網絡管理的三種觀點

	工具的觀點	互動的觀點	制度的觀點
研究焦點	促進導航的條件	合作過程	網絡安排與其影響
分析的層面	焦點組織	互動	網絡
網絡管理的特質	利用導航策略與處理互賴關係的策略	強化合作 防止與移除妨礙合作的因素	誘因結構的強化 調適與結構的規則
評估的標準	效能 問題解決	滿意的政策 共識 開放性	開放性 穩定 有利於互動過程
優勢	應用性 與政府的導航想法一致	在多元情境下的合作的實現	有利於制度與制度化的角色 利用結構的解決
弱點	限制在目標導向 落入工具主義的狹隘觀點	不太注意制度的觀點 形成黨派意識的危險	有限操縱的變化
採用的策略	以目標導向影響參與者的認知	相互調適參與者的認知與目標	強調參與者認知的差異性

資料來源：(修正自 Kickert, 1993 : 196 ; Kickert et al., 1999 : 186-188)。

### 三、網絡管理的條件

截至目前，雖然有關網絡管理的實證研究不多，同時對於網絡管理成效評估的研究也相當少，但是已經有學者對於成功的網絡管理提出規範性的觀點，例如網絡管理的先決條件或是可能的成功因素。亦即在進行網絡管理的同時，需要考慮以下幾項條件，包括網絡行動者的數目、網絡中的多元性、網絡的封閉性質、利益的衝突、網絡管理的成本、政治與社會系絡、領導與承諾的權力等可能對於網絡管理成效有影響的因素。

首先，是網絡行動者的數目。許多學者假設越多的行動者涉入網絡互動之中，則越難達成協議。但若從博弈理論觀點來看，網絡中行動者的數目並非有利或是阻礙博弈進行或合作的關鍵因素，亦即行動者雖然眾多，但只要能夠促進正向的互動，也可以達到合作的境界，甚至有時要排除某些行動者是不可能的，尤其若是因為誤判網絡的外部依賴性，而將某些關鍵行動者排除在外，使得任務無法完成。此外，行動者眾多雖然可能增加互動過程的複雜性，但另一方面，也可

以增加對於問題處理方法的多元化思考(Kickert et al., 1999 : 53-54 ; )。

其次，是網絡中的多元或分殊性。網絡管理不但要建立特定行動者與其策略技能的知識，同時需具有管理不同策略與工具的能力(De Bruijn and Ten Heuvelhof, 1995 : 89-92)。換言之，網絡管理的成功與否依賴影響互動進行與網絡的努力程度，同時要考慮網絡參與多元的特性(Kickert et al., 1999 : 54)。

第三，網絡的封閉性質。所謂的封閉性質並非意指網絡不需從環境投入資源，而是指網絡會以自己的方法處理環境的資源投入，事實上通常複雜的社會系統是具有相當高度的自我管制力。這是因為在此種網絡中，通常存在紛歧與衝突的力量，彼此之間發生牽制與平衡的效果。一旦有外力影響此一平衡狀態，這些力量會自動達成新的平衡點(Kickert, 1993b : 198-200)。因此，網絡管理要利用這種系統自我管制的力量，利用極少的脅迫與資源做調整。網絡管理包括對於社會力量的平衡，以及讓社會行動者與系統自我組織(Kooiman, 1993 : 256-257)。

第四，網絡的利益衝突(conflict of interests)特質。這一點是許多學者普遍不以為然的網絡先決條件之一(Agranoff, 1986; Ostrom, 1990)。這是因為共同行動的背景動機在於利益的集中。而若是利益紛歧，則似乎很難達成共識，但是 Scharpf et al.(1978 : 365-366)認為行動者之間存在著利益衝突，仍可以尋求解決方法。因此在網絡中，利益不是固定的，可以透過互動的方式尋求處理。另一方面，利益的衝突有可能因為對於利益的界定與範圍不確定所致，由於利益的界定是由網絡行動者自行界定，因此網絡管理要做的事是影響行動者對於利益的界定，或許可以因而協助參與者達成共識。

第五，是考慮網絡管理的成本(costs of network management)。通常互動的成本越高，行動者越少。以成本觀點而言，網絡管理的成功因素在於如何執行共同的行動，例如 Ostrom(1990)提出要減少有共識解決方法的執行成本，亦即成功的共同行動要素在於共同同意的解決方法應被執行。所謂的執行包括監測、密集的蒐集資訊或是對於違反者的處罰，網絡管理則藉由認同與利用技術，以及他們對問題的認知，並強化自我管制的力量，以減少執行成本。因此，網絡管理應該儘可能和諧，並符合網絡自我治理的能力(Kickert et al., 1999 : 57)。

第六，政治與社會系統對於網絡運作的影響。不少學者強調政治與社會環境的角色，Glasbergen(1995 : 15-17)討論總體環境因素，亦即會影響網絡功能甚至威脅其存在的外部環境因素。這些外部因素有時會促進網絡的互動過程，但也有可能會擾亂互動的進行。此外，Agranoff(1986 : 30-32)也曾指出府際或組織之間

的管理必須考慮政治因素的影響，亦即在網絡內發生的互動過程受到網絡外部環境發展的影響。例如 Rotterdam 為促進城市發展，地方、省與中央政府與民間團體的重建網絡達成了城市重劃的協議，但沒想到公民複決的結果，大多數民眾表示不滿意城市重劃的構想。因此，網絡管理要能反應網絡環境的發展趨勢，甚至預期它的發展(Kickert et al., 1999 : 57-58)。

第七，是領導與獲得承諾的權力。網絡管理也受到管理者對於網絡互動的管理能力，由於網絡的互動很少來自個人之間，而是組織代表的身分，也因而要能獲得這些參與者的承諾不是那麼容易。亦即網絡管理不但要創造組織代表之間對於共同行動的共識，同時也要讓此一共識獲得各參與者與其代表組織的支持。因而，網絡管理的成功有賴於領導的品質，以及這些網絡中組織代表的承諾權力。

最後，管理技術的應用。網絡管理也強調要有技巧、正確地評估網絡互動能利用的協商與仲介技巧(Susskind and Cruikshank, 1987 : 46-48 ; Kickert et al., 1999 : 58)。換言之，網絡管理者必須要能在複雜的領域中工作，區分不同意見的參與團體，或是至少對於行動者與其特質要有明確與策略的技術能力，尤其保持獨立的立場(Friend et al., 1974)。總而言之，網絡管理者的管理品質與技能也是管理成功與否的關鍵因素，因而不是每一個公共組織參與者都有能力擔任此一角色。

#### 四、網絡管理的策略

由以上的敘述可知，網絡除了觀察其形成與組成外，如何維繫與運作便成為管理的策略運用。因為網絡的形成是因為有合作問題但是缺乏決策的中心，因此網絡管理的目的在於促進行動者之間的合作，避免與防止阻礙合作的情形發生。一般而言，可以從網絡的過程與結果作為網絡管理的評估標準。前者是指博奕管理(game management)的觀點，目標在於影響行動者之間的互動關係，利如選擇性的誘因、互動程序安排、引進某些新的理念或角色、建立規則與程序、改變資源的分配；後者則是網絡建構(network structuring)的觀點，目標著重於共識理念的建立，亦即以契約、網絡文化、共同語言調整參與者的認知。因此，在進行網絡管理時，要先區別網絡互動與參與者理念。首先，是討論網絡的博奕管理，例如利用討價還價、發展共同的溝通語言、增進共同的思考、佣金、協調過程的促進、利用網絡活化的技術等(Agranoff, 1990b : 69-71 ; Kickert et al., 1999 : 168)。其次，是討論網絡建構的技術，包括利用規則、認知、價值、博奕領域的生態、資源分配、網絡關係的型態等，以改變參與者的理念與認知。最後，網絡管理也

需要留意目標的達成情形，例如一旦發現互動過程中，目標達成速度比預期的要慢時，則要參與者共同商討並檢查問題的癥結，避免在事後才發現失誤，有損網絡運作的績效。

#### 肆、網絡管理的績效評估

如前段敘述，公共網絡具有公、私部門資源整合、意見匯集、彈性與因應迅速的特質，但是如同官僚組織一樣，網絡也需要透過評估，以掌握其對於參與者目的的達成。相較官僚組織或企業組織常以效率、效能、公平或是回應性作為績效評估的標準，網絡的評估標準則著重在兩個主要方面，一是關注在網絡的互動過程，另一是著重在網絡互動的安排。換言之，利用網絡管理的評估提升有利於網絡互動過程進行的觀察，以及利用網絡網絡以支持這些參與者之間的互動效果(Klijn et al.,1995：440-441)。因此，對於網絡管理的績效評估，如果以效能、效率、公平等作為判斷績效的標準，容易落入工具主義(instrumentalism)的狹隘觀點，因此傳統官僚組織的評估標準不適合對於網絡的評估。於是學者提出類似意見的觀察，認為網絡既然是基於自願的結合，參與網絡的專業或組織彼此是基於一種夥伴關係的互動，網絡參與者的認同與投入十分重要。換言之，網絡參與者是主角，而非配角，應該重視他們的意見與合作情形。

因此，學者認為目標達成或是單純的效率標準未必是評估網絡互動與績效的適當標準，進一步提出參與者的事後滿意度(ex post satisficing)作為評估標準。更進一步言之，相較於官僚組織的績效評估標準，網絡的目標常常隨著過程的進行而策略性調整，因而難以目標達成作為主要的評估標準，較著重於網絡互動的參與者對於過程與其結果的主觀滿意程度(Teisman, 1992：78；黃源協，2003：109)。

因此，有鑑於網絡管理的主要目的在於促進網絡互動過程的品質，一般對於網絡管理的評估標準，普遍被認同的標準是對於互動結果的評估以及對於互動過程安排的評估。而對於互動結果的評估又可分為從個體或是總體面向討論。茲說明如下：

首先，是對於網絡互動結果的評估，即在事後瞭解這些抱持不同、模糊與變化目標的多元參與者之間對於網絡互動的觀點，由參與網絡的成員表達對於過程與其結果的滿意度(Teisman, 1992：78-79)。這是屬於從個體面向評估互動的結果。例如訊問是否認同網絡互動過程的意見交換、資源匯集、可見度、民主決策過程 正式或不正式的聚會情形，以及是否達到當初參與網絡的目的(Kickert et al.,

1999 : 172-173)。

然而，這種以瞭解參與者事後滿意程度作為評估標準的主要缺點是，實際上不易操作，雖然在概念上可以被認同。這是因為似乎難以知道參與者的真實感受或意見，亦即不容易確實知道參與者是否表達了真實的想法，還是僅是為了保住面子而表示對於網絡互動的滿意。這是因為網絡參與者已經投入相當的時間與精力參與互動過程，若是在事後表示不滿意或是懷疑，似乎顯示「賠了夫人又折兵」的尷尬。因此，此一評估標準的首要問題在於如何透過互動結果，以滿足不同參與者的不同目標與動機，有其困難。至於此一評估標準的第二個問題是如何加總各個參與者的滿意度，以及如何給予適當的權重。這是因為網絡參與者的付出、投入、動機、資源、知識與技術均有所差異，到底哪些參與者的意見應該加以重視，有時不容易判斷。而第三個困難是如何劃定界限(demarcation)，亦即哪些參與者的判斷應該包含在評估中。這是因為網絡的參與者有時來來去去，不見得能從頭開始加入網絡，或是堅持到最後，因此界限的區隔十分重要。此外，網絡評估時，有時會忽略將網絡互動的成本或是風險移轉給網絡外的人員，亦即對於受到波及的無辜第三方應該如何評價。尤其網絡參與者再採取共同行動時，常忽略對於第三方的風險，因此網絡評估是否應該包括因為網絡互動過程所產生的外部成本(Teisman, 1992 : 80-81)。

至於第二個網絡管理的評估，是指事後滿意評估標準為是否達到雙贏或多贏的情境(win-win situations)，這是一個從總體面向的組合評估標準，亦即綜合瞭解網絡參與者對於互動過程與結果的滿意度，以此判斷網絡的績效，此一標準可以協助參與者對於損失的想法比較客觀，因為發現每位參與者多多少少也都有些損失；或是相較於他們對於集體的付出，事實上上獲得比失去的要多；或是發現參與網絡後比當初未參與的情況有進步。

換言之，好的網絡管理並不是要讓每位參與者都達成相同的目標，甚至原本參與者的目標就不相同(Friend et al, 1974 ; Teisman, 1992 : 96 ; Kickert at al., 1995 : 446-447 ; Kickert et al., 1999 : 173-174)。但至少形式上顯示參與網絡的成員比起未參與網絡的成員有較為滿意的評價與收穫；或是讓參與者評估參與網絡的集體行動結果比較獨立行動的結果要更好；或是讓參與者發現網絡維持互動的結果可以補償其目前的損失。至於此一評估標準的問題在於，面對眾多的參與者如何將他們的利益做全盤的考量，是一項挑戰。

第三個評估標準是評估網絡的互動過程，尤其是對於進行互動過程的安排，

因為從網絡管理的工具觀點，在互動過程中，任何一位參與者利用否決或是反對的權力，就能阻礙互動過程的進行。因此，有效的網絡管理不只關心互動的結果，其他評估標準尚包括互動過程的開放性，例如是否有新的想法與理念可以在過程中被討論與接受；另外，是網絡過程是否具有民主討論、代表合法性的判斷，亦即參與在網絡過程的團體具有適當的代表性，並尊重其他參與者的發言、立場或是身分；其他標準如評估在互動過程中參與者的投入程度；以及評估是否將互動、協商成本控制在合理的範圍內，不讓參與者浪費資源與精力；或是評估網絡互動過程是否提供專業之間的相互激勵、支持與學習成長的機會(Kickert et al., 1999 ; 168-172 ; 黃源協, 2003 : 110)。最後，評估網絡也可以針對互動過程中團體思考的品質與決策透明程度(Majone, 1986 : 56)。

綜合言之，因為組織之間網絡形成的背景與成員組成有別於官僚組織，因此評估網絡管理績效時也無法以單純的效率、效能或是公平性作為評估標準。一般而言，可以從評估互動結果，與互動過程作為標準。前者包括事後滿意與雙贏情境；後者包括互動的品質、透明程度、相互學習、合法性與參與者對於投入網絡的承諾等。而為了達成事後滿意的績效，網絡管理者有責任在互動過程中，對於評估指標做適當的檢視，除了也讓網絡參與者增進合作的可見性，甚至要適時激勵與強化網絡參與者的合作意願，或是要能適時激勵參與者的士氣與向心力。

## 伍、結論

隨著通訊傳播技術的迅速發展與全球化的衝擊，公共事務不但變化迅速，管理層次與範圍亦超越原有的行政權威界限，以往官僚組織的管理方式，已經無法適時因應變動的環境，政府在處理這些複雜與多元的問題時，顯得資源有限與力有未逮，其中社會力量資源的整合在行政運作過程中受到重視，形成公、私協力的網絡關係。公共網絡是一個由政府組織與非政府組織、中央與地方以及民間社會各階層而形塑各種力量結合的網絡結構。在此種公共網絡組織互動安排下，強調「非官方」、「非正式」等彈性運作與管理方式。其運作的動力與管理基礎也不同於在單一行政組織中，所有的利害關係人包括在網絡中。由於無法否認或忽視網絡對於公共行政與事務管理的重要性，因而有必要瞭解網絡管理與維繫的規範性原則。亦即網絡管理應試圖整合網絡資源與穩定其結構，以使此跨組織與跨領域的網絡發揮其不同於傳統官僚組織的特質與功能。隨著公部門的施政計畫不再是單一的經費來源，亦不是由單一機構負責，多數計畫是由眾多團體合作而達

成。雖然網絡無法取代官僚組織，更不可能取代其長期持有的權力，但是這種跨組織的運作方式會逐漸在公共事務管理領域發揮影響，本文試圖將相關概念與不同觀點作為網絡管理的理論面向的討論。至於網絡的管理績效評估可從互動結果與互動過程兩個面向評估，前者的標準包括事後滿意度、雙贏或多贏標準；後者則著重在互動過程的品質與決策民主等。惟這些標準在概念上雖然能被接受與獲得認同，但在實務應用上仍有待進一步研議。

最後，本文礙於研究時間之限制，雖然發現公共網絡的特質能應用在社區長期照護、醫療衛生、自然資源保護或是社區總體營造等不同類型政策的推動，但未能做實務應用上的討論，因而有必要做更具深度與廣度的實務探討，讓公共網絡的概念發展與公共事務管理的實務作適當的結合，以促進公共事務執行的效率與民間社會參與公共事務的機會。

## 參考文獻

### 一、中文部分

吳瓊恩

- 2002 公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎，《公共行政學報》，第7期，頁173-220。

宋學文

- 2001 全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵，《中國大陸研究》，第44卷，第4期，頁1-31。

吳思華

- 1996 《策略九說》，台北：臉譜。

林鍾沂

- 1998 新公共行政與新公共管理之比較，《人事月刊》，第30卷，第6期，頁2-21。

洪懿妍等譯，Thomas A. Kochan and Richard L. Schmalensee 編

- 2003 《未來管理：MIT 史隆管理學院精要》。台北：天下。

黃源協

- 2003 從『單一窗口』到『網絡建構』 - 社區化老人長期照護模式，《長期照護雜誌》，第7卷，第2期，頁103-111。

黃朝盟、許立一、曾介宏、夏道維譯，Robert B. Denhardt and Joseph W. Grubbs

原著

- 2003 《公共行政》，台北：五南。

劉宜君

- 2005 社區式長期照護網絡之探討 - 公共網絡管理的觀點，發表於佛光人文社會學院公共事務學系舉辦「第四屆地方發展策略研討會暨公共事

務與公共行政青年論壇」，民國 94 年 6 月 2-3 日，宜蘭：佛光人文社會學院。

## 二、英文部分

Agranoff, Robert I.

- 1986 Intergovernmental Management. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas. Albany, NY: state University of New York Press.
- 1990a Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations. SPEA Occasional Paper No. 26. Indiana University.
- 1990b “Responding to Human Crises: Intergovernmental Policy Networks,” in R. W. Gage and M. P. Mandell (eds.), pp.57-80.
- 1999 “Big Questions in Public Network Management Research,” Paper presented at the *Fifth National Public Management Research Conference*, Texas A&M University, College Station, TX, George Bush Presidential Conference Center, December 3-4.
- 2003 “Is Managing Within Intergovernmental Networks Changing the Boundaries of Government?: A Preliminary Report,” Paper Prepared for Second Annual Founders Forum, American Society for Public Administration 64<sup>th</sup> National Conference, Washington, D. C., March.

Agranoff, Robert and Michael McGuire

- 1999a “Managing in Network Settings,” *Policy Studies Review*, 16: 18-41.
- 1999b “Expanding Intergovernmental Management’s Hidden Dimensions,” *American Review of Public Administration* 29: forthcoming. *Analysis and Management*, 9: 178-200.
- 2001 “Big Questions in Public Network Management Research,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(july): 295-326.

Bruijn, J. A., de and ten Heuvelhof, E. P.

- 1995 *Netwerkmanagement: Strategies, Instrumenten, Normen*. Utrecht: lemma.

Cooper, Phillip J., Linda P. Brady, Olivia Hidalgo-Hardeman, Albert Hyde, Kathrine C. Naff, J. Steven Ott and Harvey White

- 1998 *Public Administration for the Twenty-First Century*. Orlando: Harcourt Brace.

Drucker, Peter

- 1969 *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. NY: Harper & Row Publishers.

Fountain, Jane

- 1994 “Trust as a Basis for Organizational Forms.” Paper presented at

*Conference of Network Analysis and Innovations in Public Programs,*  
University of Wisconsin - Madison, September 30-October 1.

Frederickson, H. George

1999 "The Respositioning of American Public Administration," *Political Science and Politics*, 32(4):701-711.

Friend, J. K., J. M. Power and C. J. L. Yewlett

1974 *Public Planning: The Inter-corporate Dimensions*. London: Tavistock.

Glasbergen, P. (ed.)

1995 *Managing Environmental Disputes: Network Management as an Alternative*. Dordrecht: Kluwer.

Harmon, Michael M. and Richard T. Mayer

1986 *Organization Theory for Public Administration*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.

Innes, Judith E. and David E. Booher

1999 "Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning," *Journal of the American Planning Association*, 65: 412-423.

Kickert, W. J. M.

1993 "Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management," in J. Kooiman (ed.), pp.191-204.

Kickert, W. J. M., Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan (eds.)

1999 *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.

Kiser, L. And V. Ostrom

1982 "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches," in E. Ostrom (ed.) *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage. pp.229-240.

Klijn, Erik-Hans and G.R. Teisman

1997 "Strategies and Games in Networks." In Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn, and Joop F.M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications.

Kooiman, J. (ed.)

1993 *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage Publications.

Laumann, P. R. and J. W. Lorsch

1967 *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Lipnack, Jessica and Jeffrey Stamps  
 1994 *The Age of the Network*. New York: John Wiley and Sons.
- March, J. G. and J. P. Olsen  
 1976 *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Miles, R. E. and C. C. Snow  
 1992 "Causes of Failure in Network Organization," *California Management Review*, 15(2): 241-265.
- Morgan, G  
 1986 *Images of Organizations*. London: Sage Publications.
- Oliver, M.  
 1990 *The Politics of Disablement*. London: Macmillan.
- O' Toole, Laurence J.  
 1988 "Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks," *International Journal of Public Administration*, 11:417-441.  
 1996 "Hollowing the Infrastructure: Revolving Loan Programs and Network Dynamics in the American States," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6: 225-242.  
 1988 "Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Program in Intergovernmental Networks," *Journal of Public Administration*, 11(4): 417-441.  
 1997a "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration," *Public Administration Review*, 57: 45-52.  
 1997b "Implementing Public Innovations in Network Settings," *Administration and Society*, 29: 115-134.
- Powell, Walter W.  
 1987 "Hybrid Organizational Arrangements," *California Management Review*, 30(1) : 67-87.  
 1990 "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization," *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.
- Reinicke, W. H.  
 1997 "Global Public Policy," *Foreign Affairs*, 76(6): 127-138.
- Scharpf, F. W.  
 1978 "Intergovernmental Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives," in K. I. Hanf and F. w. Scharpf (eds.), pp.345-370.
- Senge, P.M.  
 1990 *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Susskind, L. and J. Cruikshank

1987 *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.

Teubner, G.

1982 "Reflexives Recht: Entwicklungsmodelle des Rechts in Vergleichender Perspektive," *Archiv fur rechts-und Sozialphilosophie*, 68(1): 13-59.

Weiner, Myron E.

1990 *Human Services Management*, 2<sup>nd</sup> ed., Belmont, CA: Wadsworth.

Witte, Jan Martin, Wolfgang Reinicke, Thorsten Benner

2002 "Networked Governance : Developing a Research Agenda," Paper submitted to the panel on "The Effect of Public Governance on International Regimes" at the Annual Convention of the International Studies Association Meetings, New Orleans, March 24-27.