

## 行政網絡的管理－台北市區公所的經驗

盧偉斯（中央警察大學行政管理學系副教授）

摘要：

本文選擇以組織認知論來討論行政網絡，並認為網絡是一種以行政機關意圖為中心，主動認知與選擇環境因素的結果；網絡連帶繫於參與各造間認知的溝通與合意的達成，期望與現實的落差將衝激此種認知合意的動態平衡；而公部門在形塑共同使命和爭取網絡核心地位兩方面享有優勢。從台北市區公所的個案研討中可以發現：1.基於資源互賴的優勢，公部門在行政網絡中發展弱層級關係是必要的；而為了以進出的自主性與模糊的對價關係，換取結網的吸引力，現階段沒有管理網絡規模的必要。2.行政機關選擇以契約來結網，反而增加背信的交易風險，藉由公信力和吸納的做法，反而會形成強連帶關係。3.網絡組織不是市場交易走向層級控制的過渡形式，因為行政結網的開始很可能不是交易關係而是社會關係；亦因此，只有從政策管理的效率理性面來論，才有網絡制度化的需要。4.從交易關係與社會關係的對比，真的可以發現行政網絡中社會資本累積的潛力。5.網絡推手是行政網絡成局的重要前提。

關鍵詞：行政網絡、網絡管理、資源依賴理論、組織認知、網絡制度化、  
社會資本、網絡推手

\* 本文的完成要感謝警察大學行管系碩士李錦春先生在資料蒐集方面的協助，更感謝台北市政府民政局副局長葉傑生先生在實務上的觀念啟發。

## 壹、從合夥關係到網絡—理論與真象

在管理眾人之事的舞臺上，彷彿只有三個角色，國家是「生」、市場是「旦」，那麼社會就是「丑」；而從上個世紀以年來各國的行政改革似乎輪流上演同樣的戲碼：「旦」將戲作給「生」，「生」又將戲作還給「旦」，結局是謙虛的「生」將所有的戲份同時讓給了「旦」和「丑」。現代政府這種謙虛的承讓態度不是沒來由的，有政府失靈的原因、財政上的實際困難、更反映民主制度的能量衰敗；而承讓的具體作法從公營事業民營化到公共服務契約外包，從聯繫公私合夥關係到公民社會的總體營造，說穿了，就是在稅賦制度以外社會資源的汲取。或許，上述的嘲諷言詞是膚淺的，卻差可做為本文討論的戲劇化場景。

從行政實務與理論的辯證關係來看，政府機關為有效推動行政計畫，在法制權威之外，運用各種非正式的社會關係，影響利害關係人的態度與行為，以促進施政作業的流暢性，即可謂之行政網絡的應用。這種過去被視為無法言傳的行政竅門，到現在被視為行政機關善用社會資源的重要能力指標。O'Toole 氏也認為，這種網絡應用的事實，在公共行政的理論研究上不能等閒視之，他反映了行政機關在負有直接提供服務的責任與能力財務有限的雙重壓力下，找尋勞務和財務資源分攤對象的一種可能性（1997:46）。

臺灣公共行政學界有關網絡的研究亦非等閒視之，討論的範圍大致可歸為三類：1.行政網絡是「治理典範」的實踐形式。當由政府主導並提供公共財的統治習慣，普遍出現政府失靈與市場失靈併發的現象時，非政府部門的成熟成為供給公共財的另一可擇方案。這種非以政府為中心，而能正視社會部門在政策形成與執行過程中的積極功能，並形成政府、市場、第三部門共治的合夥關係，就成為行政理論思維與行政實務作法的另一出路（如李宗勳，2005；吳瓊恩，2004；廖坤榮，2002；蔡允棟，2002；史美強、蔡伍軒，2000）；而網絡就是觀察此一互動關係的分析架構。

2.政策網絡是政策分析和政策執行分析的概念架構。隨著治理的典範移轉，以國家為中心的政策活動理解顯得不夠深入；換個角度來看，政府機關可以和利害關係團體發展常態性的互動關係，進行溝通協商乃至資源的交流，由是形成互相依賴的政策行動聯盟。這方面劉宜君累積了不少的理論驗證工作（2005，2004a，2004b，2001，1999；另可參考李允傑、丘昌泰，1999；林玉華，1999）。

3.網絡是地方政府間建立合夥關係的初始階段。網絡的概念可以具體描寫中央與地方政府間、地方政府間的合夥關係結構（如劉坤億，2005；李長晏、詹立煒，2005；江岷欽、孫本初、劉坤億，2004；張其錄、黃榮護，2002 張世賢，1994）。從動態面來說，合夥關係形成的初期較為鬆散，參與者在試探彼此間資源依賴的程度，而這種非正式的網絡關係有朝制度化發展的趨向，以強化合作的實質內容。

要之，網絡概念在公共行政研究的應用範圍不外治理理論、政策網絡與公共管理三方面（O'Toole,2004），臺灣則較少公共管理面的探討；就網絡理論的分析層次來說，可別為巨觀（國家與社會領域消長）、中觀（政府與利害關係團體的

互動)、微觀(機關組織間的交往活動)三種層次的探討(蔡允棟,2002),臺灣則較少微觀層面的探討。又回顧西方公共行政研究的進程,網絡概念的方法論問題集中在兩個方面,一是網絡分析途徑的有效性,有賴經驗研究的繼續充實(Milward & Provan,1998; O'Toole,1997);二是行政網絡理論的系統化,端賴跨分析層次的研究來補充( Brass, Galaskiewicz, Greve, & Tsai, 2004; O'Toole,1997)。我想,臺灣公共行政界的網絡研究景況亦復如是。

最後交待一下本文的方法論立場:1.我們必須注意全球化下各國行政經驗與制度「同形主義」的可能繆誤,從本國經驗來察考歷史與文化差異的比較研究是有必要的。2.過早以規範性的命題進行經驗分析,對本國經驗的理解是有限的,因此個案的紮根理論研究仍有必要。3.傾向以組織分析的觀點(Borgatti & Foster,2003)來討論行政網絡是一種選擇,實在沒有必要將其派定為那一種類型的網絡理論論述。

## 貳、網絡分析途徑

### 一、概念

人類營社會生活,人與人之交往在所難免;既謂「交往」,兩造的對象是一前提,有來有往的接觸「互動」是前提二,交往活動具有隱性或顯性的目的是前提三,交往的過程是否含有權力的內容則非屬必要條件。此一兩造(或衍為多造)間的交往行動,英文稱為「結網」(networking)。

行政機關與機關外營利公司或非營利部門的交往,大體上可視為具有特定且可明示的目的,否則只能當做是機關人員的私領域行為;但反過來說,行政機關的結網活動往往需要透過人員個別的行為來達成。這種以行政機關為主體,透過結網的行動,所形成公私部門間互助合作的關係系統,稱之為「行政網絡」

(administrative networks)。行政機關就其選定之目的(政策目標)發動結網的活動,主動選擇交往的對象,並希望互助合作的結果最起碼能滿足機關的需要;從行政的特質來說,行政互助的範圍大抵侷限在公共服務生產與傳輸的部分,管制與仲裁的部分,因事涉公權力的行使,較少為之。行政網絡的參與對象,就結網的政策目標來說,可稱為「利害關係人(團體)」,但在結網的過程中也可能納入政策規畫之初被認為不那麼利害直接相關的其他「行動者」,網絡理論統稱之為「結點」(nodes)。若將結點的觀念加以引申,行政網絡亦可指稱不同層級政府間、同一層級政府間,單一機關所屬各分支機關、部門、單位間的互助合作關係。機關就其特定目的而與行動者所建立起來的關係之內涵稱為連帶(ties),一如人際交往之親疏遠近,連帶關係有鬆散緊密之分,也有正式非正式之別;連帶也是一種「場域」,越正式的連帶,其中的行動者越不容易自由選擇進出;而機關因部門分工的設計,大部份形成的是一種「功能式的連帶」(Tsai,2002)。

### 二、動態的結網過程

行政機關為何結網的問題，因為牽涉到機關對網絡參與者的選擇、行政網絡的形塑與發展，有必要進一步說明。從組織的系統論來說，在輸入、轉換與產出的三個活動部分皆有決策必須考量的利害關係人，所稱利害關係者係指彼等皆有貢獻組織所需之可能，而組織亦握有刺激彼等持續貢獻之誘因。傳統的命定論認為，這些利害關係人是被環境決定的，沒有選擇的空間；晚近的組織認知學派則認為，這些利害與共的關係可以是認知的結果，可以透過策略選擇來「創訂」

(enact) 環境 (Weick, 1979)；而現代行政改革理論所謂「古怪的問題」(wicked problem)，亦正指出古典政策標的團體論的侷限性，行政機關功能部門設計對環境變動因素的失察 (可參考盧偉斯, 2002a)。上述論點在在指向一個命題：環境因素是主動認知的結果，所以環境是流動的；因為環境具有流動的特質，所以行政網絡的構成是一種以行政機關意圖為中心，主動認知與選擇的結果。這種認知作用影響行政機關的結網活動：1. 誰是應該結網的對象？彼對我的可能貢獻為何 (結網的判斷標準)？貢獻的可能性有多高？我對彼提供的誘因為何？此種貢獻與誘因衡平否？誘因之成本如何估量？2. 相反的，這種有關判斷標準與計算方式的認知也將發生在結網的另外一造，因此兩造或多造間合作關係的形成，繫於彼此間認知的溝通與合意。同時，相互期望與結果實現間的落差，也可能將影響此種認知合意的平衡，網絡關係隨之與時俱變。由是，一般論者謂：行政網絡形成的前提是參與各造對共同使命的認知 (Agranoff & McGuire, 2003; Mandell, 1999)，精確來說應該是參與各造對共同使命的想像，在這點上行政機關擁有一定的主導優勢。

再從系統的環境論來說，機關在結網的過程似有必要考量「網絡界限」(network boundary) 的問題。為降低環境不確定性對組織決策品質的影響，環境的複雜程度 (complexity) 有必要加以控制，即減少應予考量環境對象的數量，並降低各環境對象間複雜的互動關係。如果這個命題有效，是否意謂行政網絡結點的數量應有一定的規模，而各結點間的互動應有一定的範圍 (網絡交疊性)，以免遷一髮動全身。此外，環境的動態改變程度 (dynamism) 也將影響決策的不確定性，為降低相關風險，是否意謂行政網絡的應用較適合短期的行政計畫，是否比較適合於較低層次的方案執行或活動舉辦。

談到這裡，我們可以發現將行政網絡當成名詞來看是一種方便，當成一種動態的變遷過程較為恰當。江岷欽等人的研究認為 (2004)，地方政府間的組織夥伴關係具有生命週期的特性，從非正式的網絡關係朝制度化與結構化的方向發展，終於網絡的瓦解或網絡的重組。按此，用最簡單的話來說，成局之網絡稱之為「網絡結構」，具有如下的特性：網絡參與者擁有共同的使命、行動者間互相依存、並發展出獨特的平等結構關係 (Keast et al., 2004)，這種用法適合我們進行結構功能主義的分析與事後論成敗的分析。總之，行政網絡的概念架構包括結點與連帶，在成形的過程中結網或解網活動伴隨發生，網絡參與者間的認知交流是影響結 (解) 網的關鍵因素；而就認知因素來說，還須要處理機關內個人認知、團體認知到組織認知的分析單元問題，我想組織學習理論可以加以補充 (請參考

盧偉斯，2002b、1998、1997)。

### 三、網絡管理的議題

根據資源依賴理論的論點 (Pfeffer & Salancik,1978 ;Thompson,1967)，組織對環境 (其他組織) 的資源依賴是無可避免的，而管理的目的即在有效控制此種依賴的關係；依賴的關係並非絕對的，除了有單向的提供—獲取關係，也存在供需兩造間相互期待回應的雙向影響關係。在行政網絡的共生式互賴關係

(symbiotic interdependencies) (Pfeffer & Salancik,1978:114) 中，存在共生關係的創造與維繫兩項管理課題。即如前述，如果行政網絡是一種認知合意的過程且以資源交換的實際為後盾，則行政機關在爭取網絡核心地位 (network centrality) 的組織政治 (Pfeffer,1981) 過程中享有一定的優勢：1.執法的權威角色，行政機關不但是國家權威的具體代表，在遂行仲裁和管制的行動過程中累積一定的社會公信力。2.政治正當性，因此行政機關在匯聚社會資源和動員社會人力方面，擁有組織的尊榮特權 (organizing prestige)。3.議程設定，行政機關是公共事務處理的主體，擁有較豐富的資訊來源和較全面的決策視野；公部門為公不為私的中立角色，也很容易成為公共議程的先驅者與主導者；相對的，私部門跟從行政機關的議程，更可以取得社會道德與倫理形象的回報。要之，機關在行政網絡中確實擁有不可計量的本質性資源與無形的交換籌碼，亦因此，在以行政機關為中心的網絡中發展層級關係非但可能也屬必要，而為維持互通有無的關係，弱層級關係會是較佳選擇。

根據前段討論，行政機關維繫共生關係的做法可簡要歸納為下列三項 (如圖 1 所示)。

圖 1：行政機關維繫共生互賴關係的選項



公共組織的可信賴社會形象是與生俱來的先天特質，不假他求亦毋須多花成本，這也是公部門在社會資源市場上的核心競能所在，但各機關的歷史表現仍使這種社會資本的累積存在相當大的差異。Selznick 氏 (1949) 的經典研究中提到，田納西流域管理局 (TVA) 如何以其公部門的中立地位，透過「吸納」 (co-optation) 的方法出面主持地方性的合作計畫，創造共榮共利的願景。臺灣的公部門從最弱到最強有幾種可能做法：1.透過授與網絡參與者榮銜 (如各式各樣的「顧問」或

「委員」來吸納。2.出面組織外圍團體（如警友會、社區發展協會）來吸納。3.提供網絡行動者參與決策制定的機會來吸納。4.針對反對者或疏離者進行政治利益的交換以贏取支持。最後，就是透過正式契約來確定聯盟的關係與交換的標的，這種方式成本較高，也存在背信的風險。

對參與行政網絡的各造來說，共生關係的建立隱藏著因過度依賴所造成的「自主性」危機，即自由進出的約束程度、結網與解網的自主權。根據交易成本理論（Powell,1990; Williamson,1975）的討論，為降低資源交易過程中的監督成本、控制環境的不確定性、抑制投機主義的風險，網絡連帶的管理基本上可以採取兩種動作，一是避免與創設專屬性資產（specific assets）有關的交易，二是儘量增多可能的交易對象（Jones,2001: 189）；簡單來說，就是避免在網絡交易的過程中被某一單方面掐住脖子。如果拉高分析的層次，網絡自主性的討論引發三個有趣的命題值得注意（參考江岷欽、孫本初、劉坤億，2004: 11-12）：1.治理成本愈低（即自主性愈高），則網絡結構形成的可能性愈高。2.透過結網促成聯合生產經濟的程度愈高，則網絡結構形成的可能性愈高。3.網絡行動者投機背信行為所須支付的成本愈高，則網絡結構形成的可能性愈高。

以經濟理性說明網絡契約行為之外，愈來愈多的學者從「關係契約」的角度討論網絡合作過程中信任基礎與社會規範的作用，或名之為「社會資本」的影響（如李宗勳，2005；曾冠球，2004）。惟本文存疑的是，信任關係究係網絡活動的因還是果、是行政網絡的前提還是表現指標？這個問題牽涉到網絡動態過程中，橫斷或縱貫觀察的選擇；不管如何，此一觀點仍為重要的補充理論。下節以台北市中山區公所於民國 93 年 10 月迄 94 年 1 月辦理「楓香咖啡節」活動始末為例，進行個案的分析與討論。

## 參、個案的分析

### 一、嘉年華的開始

台北市政府為慶祝建城一百二十週年規劃了一連串的節慶活動，中山區公所特就地區特色配合籌辦以「楓香大道（中山北路）觀光季—楓香咖啡節」為主題的基層藝文活動。該活動的主旨厥為（台北市中山區公所招標及公開評選作業須知頁 2）：1.將地方產業與文化充分結合，定位並型塑「健康、典雅、高品味」的新中山願景。2.以咖啡休閒產業意象，將中山北路營造成具國際休閒意象之觀光大道。3.透過活動的推廣，吸引國內、外觀光人潮，提振商機。4.藉此活動的推展使民眾更能了解中山區所具深層的內涵、文化及歷史。在這樣的明示理論（espoused theory）下，標的團體的定義顯然是模糊的，可以從沿街商家、區民、市民，一直到全球來台的潛在觀光客；活動目標也是廣泛的，包括經濟、文化、與觀光政策。主其事者相信，透過為期兩個月的活動舉辦為「藥引」，逐步發展為常年性的季節事件，可以分階段來達成目標。另一方面受限於區所有限的預算經費，乃針對第三項主旨，選擇以公開招標的方式委託民間廠商，辦理網站架設、

開幕儀式及嘉年華活動（台北市中山區公所招標及公開評選作業須知頁3）。

## 二、網絡推手的獨白－實用理論還是理想

「文化產業化」就是將無形具有生命內涵的文化衍生開發成具有產值的有形商品，藉以創造經濟利潤；「產業文化化」則是在已有的產業中賦與內涵注入新意與生命的原素。（葉傑生，民94:3）

這就是楓香咖啡節的主要政策理念和行動方針，本案主其事者很清楚想要在地方歷史風味和具象化的文化商品間，揉合出新的可能。他這樣娓娓道來：

咖啡這項商品本身具有國際觀的味道，而台北市的咖啡館也有歷史的回憶，不但是以前上流社會洋化的時髦活動，過去男女也都要到咖啡館相親...這條路從日據時代以來遺留許多的歷史軌蹟，像美軍顧問團啦、條通文化...

就地緣關係來說，道路硬體本身就含有文化傳承的要素。

所以目標是希望將這些歷史記憶和文化內涵「產業化」，也希望結合地區的產業特性，使產業「文化化」，藉以帶動鄰近商圈的商機、繁榮地方...

從上述本案的「實用理論」（theories-in-use）來看，主其事者絕不可能天真的相信，將活動委託給業者辦理就可以事竟其功了，重頭戲還是在區所本身－社會資源的匯聚與效用化，行政網絡的組織工作勢必在期前加以完成。但我們還是忍不住懷疑，就政府機關門分官設事的組織設計，難到不會有人問「這是我的工作執掌嗎？」「我有這種能耐嗎？」套句受訪者的感慨：

我總覺得，公務員總是為做一件事而做，現在應該思考如何跳脫公務員辦事的心態，去使一項新的有意義的業務發生...

所以主其事者就必須一肩扛起串連網絡的工作，這種網絡推手的角色不可或缺，甚至是行政網絡成局的重要前提。

## 三、草根結網

在這樣的使命感推動下，結網對象的選擇是很直覺式的、也是很草根式的：原先希望進行產、官、學的活動結合，從街道兩旁商家、臨近商圈到觀光飯店，區內的大同、銘傳、台北等大學，也包括高中職與國中小學...我也走訪了區內八個里的里長，向他們說明活動舉辦的意義，並詢問他們是否有參加的意願...我想導入純商業利益的關係可能太貧乏了...

根據網絡推手的構想，網絡結點的選擇應就其組織特性及所能提供資源的類型來考量，當然也包括了行動者提供資源的意願與能力，略分為：學校資源、商家資源、大型企業資源、社團資源和具有代表性的意見領袖，希望主動創造一個

地方資源整合的平台，居中扮演促進者、協調者的角色。這種結網的意圖已經從單純的資源汲取走向強化行政機關的正當性了。此外，網絡推手更以積極的行動走訪這些潛在的網絡參與者，透過理念的溝通強力推銷中山區文化再現的願景，並希望在這樣的共識下，吸引對方的行動投入，而能夠累沙成塔、涓低成流。一位基層民選官員表示：

區長有找我們去開會規劃，也在社區會議上（向里民）宣導楓香活動；我們也跟區長去拜訪店家取得支持，資源到位區長突然換人，會覺得這是上任區長的功勞...

可以感覺的出來，主動說明溝通而沒把基層人員當下級機關看待，對他們是很窩心的，在對等的權力關係認知下，「跟著拜訪店家」的具體行動，就會自然發生。此外，願景的共同締造也是重要的，不但可以提高活動的可執行程度，網絡參與者更可能把它當成自己的事。

區長換人以後連結性沒了，（相對比較）元大在辦魅力商圈時，（因為）沒與中山區的區民溝通，他們根本不知道地方的特色...

這項努力在活動的執行過程中，的確吸引了多家民間企業、公營事業、民間社團、宗教團體的財務贊助，與超過七十個公家機關、社區發展協會、各級學校、民間社團、藝文團體、觀光飯店，分別在活動表演人力和廣告宣傳等方面熱鬧參與，可謂有錢出錢有力出力。相對的，要能有效管理規模這麼大結點與連帶，其工程之浩大可見一般。另根據「台北市中山北路楓香咖啡節活動各局處分工協調事項」所載，辦理此項活動牽涉市府所屬十五個局處單位，主要支援有關場地租借、臨時建物證照申請、交通流動、新聞聯繫、環保衛生、公共安全、治安維護等，由是必須構築出相當複雜的機關內部網絡，其難度亦可想而知。

#### 四、契約關係與網絡交付

區公所透過公開招標的方式，與得標廠商簽定委託契約，主要內容為：在委辦活動經費 48 萬元的規模下辦理 1.宣傳活動，2.活動現場佈置，3.尋求贊助廠商（契約書第 3、4 條）；而區公所負責協助洽借場地、交通醫護、消防、環保、安全，以及與市府相關資源聯繫等事項（契約書第 5 條）。綜觀契約書所載有關合約解除、補償罰則各項，對承辦廠商似無實質的約束力，惟有履約保證金的部份規定為委辦經費百分之五（合臺幣 24000 元）。

在如此有限的經費規模下，廠商願意接辦的誘因到底是什麼？受訪者中肯的分析道：

公司大部份是在商言商、計算精準的，他們看中的是企業形象、商業出入、和潛在的廣告效益...

說的更清楚一點，廠商看準的是活動的媒宣效益，即招商的贊助經費，據得

標廠商在活動企劃案中的預估將達 3000 萬至 4000 萬元。當然，這種預估並不包括學校、社團等其他參與者的人力投入，廠商將直接承繼這些資源的使用權。網絡推手就說：

我接任以來就花了好幾個月的時間，拜訪地區內的商家、學校，地方的里鄰長與意見領袖，然後把這些關係原原本本的交給了承包商，他們單純負責將活動辦起來...

換言之，機關和廠商之間應有一定的分工默契，契約中也授權廠商透過招商活動來形成次級網絡，而這方面是公部門不方便去做的。

### 五、政策意圖的變奏曲

在為期兩個月的活動過程中，有熱鬧的登場和千人排舞，也有公私雙方預期以外的狀況出現。由於招商贊助不如預期理想、資金未到位，委辦廠商開始覺得不划算了，公平對價的認知起了變化，網絡連帶漸漸鬆脫。

經費太少、政府的程序限制太多...我們想沒賺到錢也要賺到名，所以繼續執行下去...政府不要介入太深，不給資源又要要求...（總而言之）以前是有多少錢做多少事，這次想把規模辦大引來商機，結果（贊助）資源卻不如預期想的...

公部門這方面也是失望連連：

企業老是抱怨公部門放寬不夠大，但事前我一再提醒他們跨道路的空中咖啡屋要先向建管單位徵詢...雖然合約只有 48 萬我也向廠商溝通約可募集 300 萬的贊助，結果他們把它弄大到 3000 萬，因為賣不掉反過來怪公部門未配合...

廠商既然在事前表示認同市府與區所的活動理念，願意以固定的委辦經費勉力辦理，在執行的過程中卻發生了財務上的實際困難，公私雙方都陷入某種兩難的困境。我們只能說，男女朋友分合的事，清官也難判斷，可以確定的是雙方都覺得「很受傷害」。奇怪的是，其他學校或社團的投入就顯得較無保留了，某個社團負責人這樣表示：

我們只提供活動不拿經費，（即使）廠商想要抽腿時，我們照樣履行跟區公所承諾...（我想）因為只出力不拿錢，就不會有糾葛不清的利害關係，我們堅持對社區的責任，並基於和政府長期建立的信任關係...

最奇怪的是，當公部門將活動委託廠商舉辦之後，主網絡的參與者彷彿開始「配合」辦理，這種從主角變成配角，再變成「消失的地平線」的戲劇化轉折，真有點教人不勝欷歔！一位里長嘆道：

這次活動的確帶來人潮和商機，但我只是一個觀眾，參與不深，感受不

是那麼深刻... (別忘了, 當初他還興致勃勃的跟著區長到處拜訪商家)

## 肆、案例的討論

### 一、網絡規模與成本效益

行政網絡的應用對中山區公所來說應屬初步的經驗, 而在試誤的階段採取「採集式」的結網策略, 以廣結人脈、擴大參與、積沙成塔亦屬較佳之選擇; 如此, 則似可忽略環境複雜度的決策風險。但畢竟結網的行動仍須支付成本 (雖然大部份的情況由網絡推手個人吸收), 如果就此以往, 難道行政機關就可以不考慮結網的成本效益分析問題嗎? 就本案經驗來說, 個人的成本無法計算, 組織的成本將轉化為組織變革的成本 (即如何促進科層文化的轉型), 或是說行政機關根本就是在逃避這種成本的計算 (將引發「人存政存、人亡政亡」的難題); 再反過來說, 機關以公務員固定薪酬的方式間接整批的支付此種成本, 何者為適, 仍有待討論。其次就是效益的計算, 就本案來說, 預期效益不但無法精確估算, 也不應該精確估算, 那是一種想象和意外之財。這種態度並非不求甚解, 而正反映出我國現階段行政網絡的特質: 以進出的自主性與模糊的對價關係, 換取結網的可能。對比本案發生的交易契約關係與社會契約關係, 將發現此項特質尤為明顯; 然而網絡規模的問題依然存在, 仍有待其他經驗的比較。

在網絡規模影響成本效益估量的關係間, 也存在任務特性和連帶強弱的外在變項。Alder 和 Kwon (2002) 二氏的研究認為, 任務目標的明確性愈高, 則愈適合採取較鬆散的網絡結構; 對本案來說, 似乎恰恰相反。Granovetter (1973) 認為, 弱連帶比強連帶更能創造資訊掌握的優勢, 對本案來說若合符節; 而就理論建構來討論, 網絡規模愈大, 則跨網絡間可能出現較多的弱連帶, 網絡的資訊效益就會提高。如果再從組織變革的角度推論, 弱連帶的資訊優勢固然可以降低交易過程中的不確定風險, 而強連帶則提供了相互信任的安全感; 易言之, 弱連帶提高了組織雙回饋圈學習的機會, 而強連帶有助於進行單回饋圈學習。

### 二、網絡結構的迴歸現象

就網絡發展的週期論來說, 行政機關的確有將網絡制度化與結構化的衝動 (本案受訪市府官員語重心長的說: 有了這次的經驗, 是應該思考如何制度化了...); 但吊詭的是, 他們又知道網絡之所以有吸引力, 乃在於行動者享有進出的自由和對等的權力關係; 過強或過造的層級化企圖將嚇跑了現有的參與者, 也間接拒斥了潛在結點的加入。「鑲嵌」理論 (embeddedness theory) 即認為, 真實的交易行為並非在唯有理性的真空狀態下作成, 而是鑲嵌在複雜的社會互動中辯證進行 (Granovetter, 1985); 如果再加上社會記憶和組織記憶的學習作用 (參看盧偉斯, 2002b), 則 Williamson 氏 (1975) 所稱, 網絡組織是市場交易走向層級控制的一種過渡型式, 就不見得必然如此了。就本案來說, 行政網絡的實作恰恰出現兩種對比的結果: 區所委託廠商的契約經驗, 曲終人散不再往來, 呈現

一種迴歸的現象；另一種則可能是期待下次再相逢，以鞏固彼此的血盟關係，其間行政機關那種「既期待又怕受傷害」的心理，真是值得同情。

### 三、從爵士樂到交響曲

如果前面兩項的推論沒有出現太多的錯誤，行政機關原本想要演奏的是一曲「爵士樂」，沒有固定的曲調與篇章，卻有令人輕鬆愉悅的效果。但經過這次的經驗學習，到頭來還是覺得中規中矩的交響樂比較令人放心，所以網絡推手歸結道：

...由公家起頭，進而讓地方能自行運作，(政府)宜建立長遠機制及正式的組織，像以前的市政府文化基金會...

針對本案交易契約的對象，此種網絡關係確有從契約走向層級的必要，而網絡管理的重點就是公部門相對的投入。他說：

並不是網絡建立後或契約外包後資源就會自然到位，事情就會自然搞定...  
公私協力不是由誰去帶誰，而是一比一的相對投入，才能有效控制...

除此之外，機關內部網絡的形成與管理也是不可或缺的：

由上而下集體認同感的形成是很重要的，不能有冷眼旁觀者...雖然是地方基層活動由區公所主辦，但牽涉所內各課室和市府各局處的配合，所以宜由位階夠高的長官來掌控...

我想上述網絡制度化的問題應該區別兩個方面來思考，一為政策管理的理性需要，另一則是網絡資源的感性特質。如果有機會再問這位推手，我想他會這樣回答：「還是想奏爵士樂！因為比較有想象的空間和意外的驚喜，拋開行政理性不說，它真是一段驚奇之旅，其間共同的甘苦才是信任關係最堅實的基礎。」

### 四、兩種對比的網絡關係－社會資本的存在

如果說這次楓香咖啡節的活動中，由行政機關出面串連的社會行動者稱為主網絡，透過契約而由廠商尋求贊助與轉包的參與者叫做次網絡，我們將發現兩者之間有趣的差異（詳表 1）。

比較項目	次網絡	主網絡
1.連帶的性質	交易關係	社會關係
2.連帶的繫憑	契約	政府公信力與吸納活動
3.互助合作的本質	促成聯合生產經濟，發揮規模經濟效益；也可能是劃大餅下的鏡花水月	實踐聯合生產道德，創造意義與價值感；社會資本的累積即是成就
4.投機背信成本的認知	低（只有 24000 元）	高（個人聲望與信譽）
5.行成網絡結構的可能	低（銀貨兩訖）	高（後回有期）

行政機關的自主性	低（受制於契約）	高（大局由公部門主導）
----------	----------	-------------

表 1：主網絡與次網絡的特性比較

我想相較於兩者對本活動的貢獻，其價值絕非以金錢可以衡量；換言之，成本效益的觀念無法說明社會資本累積的潛在效果(李宗勳的安全社區研究即為明證，2005)，也難怪我們每在活動圓滿結束之後，得向這麼多無名英雄致謝了。

### 五、網絡中的企業家

我想沒有網絡推手的付出，行政網絡是不可能成局的，他必須面對議會監督和法規限制的風險，同時又必須展現複雜的管理能力：

1.網絡的開發與設計－精確掌握既有的網絡資源，又必須敏銳的覺察潛在的網絡行動者；加以組織並安排其分工角色。

2.認知的管理－挾公部門仲裁處理公共事務的優勢，運用高明的威脅利誘手段或真摯誠懇的說服溝通，創造共同願景的認知架構，誘發其無怨無悔的貢獻。

3.組織學習的管理－透過本案網絡推手的心理投射，就可以傳神的說明「主官的角色很關鍵，如果主官重視，展現拿命來搏的信念，內化到所有的人，公部門就不會有「那是別的承辦人的工作」、「那是別科室的工作」...

最重要的，他必須是 Downs（1966）筆下的「狂熱份子」。

### 陸、結語

行文至此，行政網絡的這個題目使我想起國中教本中陳之藩的「謝天」，而中國傳統文化的人際關係和童叟無欺的交易信用，彷彿又有了二十一世紀的時代意義。

經過個案的分析討論後，我再度的肯定自己對行政網絡認識的偏見，行政機關作為網絡核心的責任不可丟棄，這樣的論調無法用西方「國家主義」或「無政府主義」連續體的觀念來理解，很可能得放在我國政治傳統歷史與行政文化的系絡來探求。這是因為中山區那位里長的感慨一直在我耳邊響起，別忘了那些殷殷求治的老百姓啊！更別辜負了那些衷心支持的社會夥伴啊！公部門是行政網絡的信仰（任）中心，一切不計利害關係的投入，衝的就是「公家機關」代表的社會責任，而我們所求的不過是道德倫理的高尚回報。行政網絡不是政府卸除重擔的釜底抽薪之計，反而是責任面向的移轉與加重（比較 O'Toole and Meier,2004）。也因為這樣，我不會天真的期盼政治家的普降甘霖，也不會期待行政企業家的誕生，而是基於對公務員倫理自重持自持的信心。套句老掉牙的古話「十步之內必有芳草」，公務員不必基於使命感（那太遙遠了），但起碼可以從辛苦當中獲得即時的回報，完成一件自己覺得有意義的事情的成就感。這種滿足不但千金難買，也毋假他求；這種喜樂非僅持續久遠，更能引來真誠的會心一笑，我在東華大學的課堂上就有這樣美好的經驗。最後，容我喊句立正的口號：行政網絡提供資訊

交流的平臺，為促進組織學習創造有利條件；行政網絡提供資源交流的平臺，為提升社會效益創造有利條件；行政網絡提供自然的權力流動平臺，為累積社會資本創造有利條件。

## 【參考文獻】

史美強、蔡伍軒

- 2000 〈網絡社會與治理概念初探〉，《中國行政評論》，10卷1期，頁33-74。

江岷欽、孫本初、劉坤億

- 2004 〈地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以台北市及其鄰近縣市為例〉，《行政暨政策學報》，38期，頁1-29。

李允傑、丘昌泰

- 1999 《政策執行與評估》，台北縣：國立空中大學。

李長晏、詹立煒

- 2005 〈臺灣府際合作與地方策略夥伴關係體制之構築—地方治理途徑之觀點〉，「第四屆地方發展策略研討會」(6.2)，宜蘭縣：佛光人文社會學院公共事務學系。

李宗勳

- 2005 《警察與社區風險治理》，桃園：中央警察大學出版社。

吳瓊恩

- 2004 〈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基礎〉，收錄於吳瓊恩、周光輝、魏娜、盧偉斯合著《公共行政學》，台北：智勝。

林玉華

- 1999 〈政策網絡：政策執行的新典範〉，《行政暨政策學報》，1期，頁135-184。

張世賢

- 1994 〈中央與地方政策網絡之研究〉，「第一屆公共行政與政策學術研討會」，台北：中興大學公共行政暨政策學系。

張其錄、黃榮護

- 2002 〈全球化下的地方政府「治理」：理論挑戰與策略展望〉，《行政學報》，12期，頁147-167。

曾冠球

- 2004 〈從「代理」到「合夥」：組織建立社會資本的理論分析〉，《中國行政》，74期，頁107-133。

葉傑生

- 2005.4.20 〈文化產業化的實踐—公私協力的文化節慶行銷探討〉，未發表論文。

廖坤榮

- 2002 〈政府與農會組織：治理典範的挑戰〉，《空大行政學報》，12期，頁71-112。

蔡允棟

- 2002 〈新治理與治理工具的選擇：政策設計的層次分析〉，《中國行政評論》，11 卷 2 期，頁 47-76。

羅家德

- 2002 《關係管理智慧》，元智大學資訊社會學研究所，未刊專書。  
2003 《企業關係管理－NQ 關係管理智慧》，台北：聯經。

劉宜君

- 1999 〈政策網絡與國家機關自主性：比較英國、美國與臺灣之康保險政策網絡〉，《空大行政學報》，9 期，頁 279-306。  
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》，11 期，頁 161-212。  
2004a 《公部門知識管理之探討：理論與實務分析》，台北：韋伯文化。  
2004b 〈政府部門應用知識網絡之研究－以阿瑪斯號洩油事件為例之分析〉，《公共行政學報》，13 期，頁 27-58。  
2005 〈社區式長期照護網絡之探討－公共網絡管理的觀點〉，「第四屆地方發展策略研討會」(6.2)，宜蘭縣：佛光人文社會學院公共事務學系。

劉坤億

- 2005 〈我國地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉，「第四屆地方發展策略研討會」(6.2)，宜蘭縣：佛光人文社會學院公共事務學系。

盧偉斯

- 1997 〈組織學習論基本議題的分析與比較〉，《公共行政學報》，1 期，頁 103-136。  
1998 〈組織學習論與行政革新實務〉，《公共行政學報》，2 期，頁 121-142。  
2002a 〈論行政機關知識管理的策略與行動－組織學習的觀點〉，《公共行政學報》，7 期，頁 221-248。  
2002b 〈組織學習理論發展析評〉，《中國行政》，71 期，頁 17-43。

Agranoff, Robert and Michael McGuire.

- 1999 “Managing in Network Settings,” **Policy Study Review**, 16(1): 18-41.  
2003 **Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government**, Washington, DC: Georgetown University Press.

Alder, P. S. and S. W. Kwon.

- 2002 “Social Capital: Prospects for a New Concept,” **Academy of Management Review**, 27(1): 17-40.

Bogason, Peter and Theo A. J. Toonen.

- 1998 “Introduction: Networks in Public Administration,” **Public**

- Administration — an international quarterly**, 76(summer): 205-277.
- Borgatti S. P. and P. C. Foster.  
 2003 “The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology,” **Journal of Management**, 29: 991-1013.
- Brass, Daniel J., J. Galaskiewicz, H. R. Greve, and W. Tsai.  
 2004 “Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective,” **Academy of Management Journal**, 47(6): 795-817.
- Burt, Ronald. S.  
 1992 **Structural Holes: The Social Structure of Competition**, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Cigler, Beverly A.  
 1999 “Pre-conditions for the Emergence of Multicommunity Collaborative Organizations,” **Policy Study Review**, 16(1): 86-102.
- Downs, Anthony.  
 1966 **Inside Bureaucracy**, Boston, MA: Little, Brown.
- Granovetter, Mark.  
 1973 “The Strength of Weak Ties,” **American Journal of Sociology**, 78: 1360-1380.  
 1985 “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness,” **American Journal of Sociology**, 91: 481-510.
- Jones, Gareth R.  
 2001 **Organizational Theory: Text and Cases**(3<sup>rd</sup> ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Keast, Robyn, Myran P. Mandell, Kerry Brown, and Geoffrey Woolcock.  
 2004 “Network Structures: Working Differently and Changing Expectations,” **Public Administration Review**, 64(3): 363-371.
- Mandell, Myrna P.  
 1999 “The Impact of Collaborative Efforts: Changing the Face of Public Policy Through Networks and Network Structures,” **Policy Study Review**, 16(1): 4-17.
- Milward, H. Brinton and Keith G. Provan.  
 1998 “Measuring Network Structure,” **Public Administration — an international quarterly**, 76(summer): 387-407.
- Nahapiet, J. and S. Ghoshal.  
 1998 “Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantages,” **Academy of Management Review**, 23(2): 242-266.
- O’Toole, Laurence J., Jr.  
 1997 “Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas

- in Public Administration,” **Public Administration Review**,  
57(2):45-52.
- 2004 “The Theory-Practice Issues in Policy Implementation Research,”  
**Public Administration – an international quarterly**,  
82(2): 309-329.
- O’Toole, Laurence J., Jr. and Kenneth J. Meier
- 2004 “Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of  
Public Management in Networks,” **Public Administration Review**,  
64(6): 681-693. (6): 681-693.
- Pfeffer, Jeffery.
- 1981 **Power in Organizations**, Boston, MA: Pitman.
- Pfeffer, Jeffery and Gerald Salancik.
- 1978 **The External Control of Organizations: A Resource Dependence  
Perspective**, New York: Harper and Row.
- Powell, William.
- 1990 “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization,” in  
**Research in Organizational Behavior**, 12: 295-336, JAI Press.
- Thompson, James.
- 1967 **Organizations in Action**, New York: McGraw-Hill.
- Tsai, W.
- 2002 “Social Structure of ‘Coopetition’ within a Multiunit Organization:  
Coordination, Competition, and intraorganizational Knowledge  
Sharing,” **Organization Science**, 13: 179-190.
- Weick, Karl.
- 1979 **The Social Psychology of Organizing** (2<sup>nd</sup> ed.), Reading, MA:  
Addison-Wesley.
- Williamson, Oliver E.
- 1975 **Markets and Hierarchies**, New York: Free Press.

# Administrative Network Management: The Experiences of Taipei District Office

Lu, Wei-Szu

Associate Professor of Department of Administrative Management,  
Central Police University

## Abstract

I chose organizational cognition perspective to discuss administrative network, and take it as a dynamic complex between organizational intention and strategy made. Network nodes were chosen by public organization and network ties were made through cognitive communicating between network actors. Public agencies got two kinds of competitive advantage: the prestige to shape common mission, the prestige to be centrality of network. According to the case study of Maple-Coffee Festival in Taipei chung-shan district, there were five research findings:

1. Weak hierarchical relationship is necessary in administrative network, and it's no need to manage network scope.
2. Through public trustworthiness and co-optation public agencies can make strong ties among network participators.
3. Transfer network into institution won't be necessary, just for efficiency rationality.
4. When we compare transactional relationship with social relationship in network practice, social capital was promised.
5. Network broker is one decisive premier of administrative network.

Key Words : Administrative Network, Network Management, Resource Dependence Theory, Organizational Cognition, Institutionalization of Network, Social Capital, Network Broker.