

# 協力治理觀點下公共管理者的挑戰 與能力建立\*

曾冠球\*\*

## 《摘要》

「協力治理」是一個新概念，泛指一般民眾或公共及私人機構等多元利害關係人，透過開放、深度與平衡的溝通與對話之途徑，參與公共事務以建立某種程度之共識，或提供公共服務。顯然地，從公共政策角度而言，協力治理的優點是可以獲致政策正當性、回應性，以至於效能性，但無可避免地得犧牲某些行政效率，至少從制度與結構觀點來看可以得到這樣結論。由於新治理工具日益普遍使用，我們有必要了解什麼是公私協力與夥伴關係，為何產生這樣的詞彙，特別是公共管理者如何面對此概念底下相關挑戰。本文作者汲取「個體能動者觀點」（individual agency perspective）的知識傳統，以合理化上述問題之延伸討論，並建議日後應多關注公共管理者協力能力建立的根本問題。

[關鍵詞]：協力治理、公私夥伴關係、個體能動者觀點、協力能力  
建立、跨域管理者

---

投稿日期：98年7月3日；接受刊登日期：100年1月8日。

\* 本研究部分成果受惠於國家科學委員會專題計畫補助（NSC 97-2410-H-032-017）而完成。此外，作者感謝本刊兩位匿名審查人給予的寶貴修正意見。

\*\* 淡江大學公共行政學系助理教授。

## 壹、前言

無論就政府或企業部門而言，邁向組織間合作（如策略聯盟、夥伴關係等）明顯是一股重要趨勢。以公部門而言，近來各種組織參與聯合決策深受關注，所有社會決策領域中不難發現這類尋求合作的軌跡，包括政府組織間、政府與公民間，以及較近期的政府組織與私部門組織之間（Teisman & Klijn, 2002: 197）。各國政府日益透過私人企業和非營利組織而非政府雇員方式提供服務和實現政策目標，有學者因此認為，第三者政府（third-party government）乃促成公部門運作形態改變與網絡治理模式盛行的重要推手（Goldsmith & Eggers, 2004: 10-14）。

在過去一段很長時間裡，傳統公共行政的象徵性和運作性實體，都能契合核心的層級節制途徑。二十世紀後期以降，層級節制愈來愈少是滿意的解方，公共行動者被迫創造出有別於傳統公共行政色彩下組織與官僚模型之公共行動新模式。隨著組織間工具的興起，層級節制把垂直解方應用到水平安排，惟層級節制在服務協調指令上，卻提供一個薄弱的指引，這隨之產生政府績效、公民回應性，以及對民選官員課責的棘手議題（Kettl, 2006: 17）。近年來，各國政府經常被呼籲擴充其在國家社經生活的角色，但這些角色往往超越其自身能力、資源與正當性（Posner, 2009: 233-235）；當政府組織必須在網絡陰影下尋找達成目標的方式，傳統政府層級組織在達成使命的能力上正遭受考驗。

事實上，有愈來愈多公共問題的緩解，皆須透過多元利害關係人投入與參與，但哪些因素影響協力綜效（collaborative synergy），迄今所知仍十分有限（Daley, 2008）。協力參與實務應用範圍相當廣泛，舉凡河川流域管理（李長晏、林煥筌，2009）、公共設施興建（杜文苓、陳致中，2007；范玫芳，2008），以至於公共服務提供等，都必須有利害關係人參與，才能使計畫推動建立正當性並提高後續執行的可行性。當協力需求與頻率愈來愈高，協力結果勢必直接影響政府的治理績效，尤其，不同層級政府官員若欠缺協力認知、意願與能力，或既有制度並沒有進行配套變革（李長晏、林煥筌，2009），就有可能引發治理危機，特別是民眾對政府施政滿意度與信任度衰退。簡言之，處在一個變遷中公共治理環境，我們有必要關注「協力治理」（collaborative governance）概念的時代背景、理論與實務意涵，以至

於兩者之間相關性問題，特別是新概念與舊制度之間落差與橋接（bridge）問題。

設計新的策略使公共行政能夠調和當今政府多元組織、多元部門的運作環境需要一個協力導向的途徑，「協力治理」於是成為近年來公共行政研究領域的顯學，論者看法甚至認為，透過該模式將可補足傳統「層級治理」與「市場治理」模式的不足（陳恆鈞，2008），從而緩解公共問題的複雜性並強化政策回應性。儘管如此，對於公共行政與管理研究者而言，協力治理卻也同時製造出新的管理問題；最糟糕情況之一，協力治理只是一個舊酒裝新瓶的詞彙而已，因為公共管理實務的內涵—公共管理者個人認知、能力與制度誘因方面，迄今為止改變幅度可能十分有限，或遠不如西方概念的引介速度；這尚須進一步調查，以探究協力治理是否發生以及公共管理者的認知與行為改變程度（Considine & Lewis, 2003）。站在實務驅動的問題意識角度，公共管理者面對的肯定是一個「舊制度趕不上新環境、新需求」的嚴肅課題，因而引發本研究公部門協力挑戰的討論。不過，這並非天真地認為單獨仰賴管理者個人的力量終將可以克服所有協力困境（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009），只是強調這類問題若未能加以正視並尋求緩解之道，運作上困難只會持續有增無減。更重要的是，宏觀層次的制度矛盾似乎是無可避免的，甚至是根深蒂固的（Bovaird, 2004; Johnston & Gudergan, 2007），然而，這並不意味著協力夥伴關係必然無法有效運作，成功的治理個案應該試圖加以挖掘，這必須仰賴理論觀點的引導。

遺憾的是，公共組織及管理者個人能否勝任新的治理模式要求，殊少受到深入討論（例外者如陳志瑋，2009），但政策環境與公民對此要求或需求卻有與日俱增之跡象，如不善加面對與處理，將容易導致公共管理實務在傳統「政府失靈」與「市場失靈」之外，又將衍生出「協力網絡失靈」或「協力治理能力落差」等現象產生。至少在個體層次上，相較於傳統官僚組織運作模式，成功的協力夥伴關係往往期待跨部門行動者之間能夠有效溝通、建立共識，以及維繫社會與心理契約關係（Grimsey & Lewis, 2004; Trafford & Proctor, 2006），某種程度這必須透過微觀層次「跨域管理者」（boundary spanner）居間穿梭、成功的角色扮演方能加以實踐，特別是就公部門方面而言。在此背景脈絡下，藉由所謂「個體能動者理論」（the theories of individual agency）之建議（Joyner, 2007），本研究進一步主張：有關協力公共管理者的「能力建立」或「職能架構」，應該納入未來相關研究議程，否則

協力治理可能淪為一種口號。

綜合來說，本研究針對「組織間關係」、「公私夥伴關係」、「網絡管理」、「協力公共管理」、「跨域管理」等主題文獻廣泛蒐集，並聚焦於協力夥伴關係的宏觀結構（限制）與微觀行動（變通）之間轉換可能性，特別是個體層次公共管理者能力建立之議題進行論述，期能對未來協力治理研究方向與行政實務產生啓示。在論述架構方面，本研究開頭指出公私夥伴關係是一種協力治理模式。其次，針對協力夥伴關係可能面臨的制度矛盾與管理困局加以闡述。再者，儘管制度論者隱含悲觀、宿命臆測，但從另一角度來看，公共管理者未必完全受制於既有社會結構與組織限制，這尤其涉及到關鍵行動者的動機與能力建立。最後，本研究將藉由制度論與能動者理論的辯證討論中，提供未來的研究與實務建議，特別是應該多關注一些成功個案中，前瞻的跨域管理者個人究竟如何突破制度重圍、成功平衡多元組織利益。

## 貳、公私協力與夥伴關係的治理模式

### 一、協力治理是一種統治模式

協力治理概念相對新穎，但協力作為一種過程可以追溯到美國兩種競爭性政治傳統，此即「古典自由主義」（classic liberalism）與「公民共和主義」（civic republicanism）（Thomson & Perry, 2006: 20）。基本上，前者認為協力不過是個別行動者的競爭性利益，經由自利性交易的集體選擇，後者則認為協力可以化解個別差異並促成相互理解的整合過程。很多公共協力文獻的討論，都跳脫不出上述觀點，但無論信奉何者，協力過程都難以避免利害衝突的現實問題，只不過彼此對於協力本質抱持不同預設與期待，而本研究則是關注於公共組織及其特定管理者本身能否和如何有效因應協力挑戰的根本問題。

事實上，協力治理是近二十年來發展出來的統治策略，早期「府際關係」與「政策執行」的相關文獻，豐富這個概念之發展。前者聚焦於美國聯邦政府、州政府、地方政府，以及各類非營利組織之間關係，後者強調多元行動者互動關係影響政策結果甚巨，故執行本身就是一種分享、協力管理（O'Leary, Gazley, McGuire, &

Bingham, 2009: 3-4)。Ansell 與 Gash (2008: 544) 兩位學者指出，協力治理是一種統治安排，由一或多個公共機關與非國家的利害關係人 (non-state stakeholders) 共同參與集體決策過程，該過程是正式的、共識取向的與深思熟慮的，旨在制定或執行公共政策或管理公共方案或資產。

協力治理的興起是為了回應下游執行失靈，以及管制的高成本與政治化。協力治理也發展成為利益團體多元主義敵視主義 (adversarialism) 的一種選案，以及管理主義課責失靈 (特別是專家權威被挑戰)。更積極地說，邁向協力也來自於知識成長 (專業性) 與制度能力 (複雜化與互依性) 有關 (Ansell & Gash, 2008: 544)。然而，也有學者認為，協力在不同政策過程時點的角色都很重要；協立在政策過程上游、中游與下游可能分別採取不同形式並產生不同結果，例如，上游是用來指認政策問題與可能解決途徑，中游是用來指認政策偏好、途徑與執行政策，下游用來落實政策 (Bingham & O'Leary, 2006: 166; O'Leary & Bingham, 2009: 267-269)。

在系統性研究方面，有學者探究促進協力因素，<sup>1</sup> 或協力產生結果與影響，<sup>2</sup> 不少學者則關注於協力機制與過程，這與本研究關係較為密切，例如，Thomson 與 Perry (2006) 建議應該關注治理、行政、組織自主性、相互性 (mutuality)，以及信任與互惠規範等面向。Bryson、Crosby 與 Stone (2006) 指出初步協定、建立領導力、建立正當性、建立信任、管理衝突，以及規畫等過程要素很重要，此外，成員資格、結構與統治機制也應重視。Ansell 與 Gash (2008) 則認為制度設計、輔助性領導 (facilitative leadership)，以及面對面對話、團隊建立、過程承諾、共同理

<sup>1</sup> 如 Thomson 與 Perry (2006) 建議互依性程度、資源需求與風險分擔、資源稀少、先前協力經驗、資源交換，以及複雜議題等值得關注。Bryson、Crosby 與 Stone (2006) 指出，環境因素、部門失靈、召集者 (convener)、對問題達成初步協定，以及先前關係或網絡等很重要。Fleishmen (2009) 發現，影響組織參與的重要動機可能是資源、結網與共同目標。Graddy 與 Chen (2009) 發現，資源 / 方案需求、組織正當性，以及交易成本等涉及夥伴篩選之因素多少影響協力效能。Ansell 與 Gash (2008) 認為資源或權力、參與誘因、以及先前衝突或合作史很重要。

<sup>2</sup> 如 Thomson 與 Perry (2006) 建議目標達成度、組織間工具性交易轉變成社會鑲嵌關係、善用資源能力，以及自我治理的集體行動等面向。Bryson、Crosby 與 Stone (2006) 則是關注公共價值與課責性等因素。Graddy 與 Chen (2009) 認為協力結果可以分為案主目標達成度、改善組織間關係，以及擴大組織觀點等層次。

解，以及中介結果都是關鍵變數。歸結來說，此等成果可以作為本研究宏觀問題分析與連結微觀行動的論證基礎。

## 二、公私夥伴關係是一種協力治理模式

協力治理可以粗略分為兩種類型，一是公民參與治理的管道，另一是組織間協力（O'Leary & Bingham, 2009: 267）。就前者而言，有學者就建議公共政策共識建立（consensus building）、社區願景化（community visioning）、共識規則建立（consensus rule making），以及協力網絡結構（collaborative network structures）等，都是西方國家協力治理的新興實務（Booher, 2004: 34）。就後者而言，可以指涉無法或不易由單一組織解決的問題，必須在多元組織安排下的促進與運作過程（O'Leary, Gazley, et al., 2009: 3）。無疑地，一位公共管理者可能同時涉足跨越政府界線、跨越組織與部門界限，以及透過正式契約義務；要區分這些不同環境之間界限並不容易。某些情況下，管理發生在高度正式化與持續性安排下，其他情況下，正式協力關係是在特定政策領域形成。此外，協力治理也可能是非正式的、即興的，以及短期的協調（McGuire, 2006: 35），本研究偏重在正式的組織間關係作為討論依據。

整體而言，本研究主要聚焦在「組織間協力」層面，亦可泛稱為「公私協力與夥伴關係」，基本上，其有別於傳統外包模式下單純的契約買賣、交易關係。若以連續體角度視之，「協力治理安排」不同於傳統政府層級節制或外包的「權威導向安排」（authority-based arrangements），而是介於「權威導向安排」與講求自利、競爭與私人產權的「市場導向安排」之間的制度形式（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 3）。有學者進一步強調，公私協力與夥伴關係是從新公共管理轉化到新治理過程中一個重要概念，背後意味著治理焦點從「市場競爭機制」轉變為「合作協調機制」，以及治理機制從「市場—層級」二元選擇，過渡到「市場—層級—網絡」的三元選擇（陳敦源、張世杰，2008：83）。

協力安排鮮少需要一個正式的以及明確放棄政府權威，但協力安排的確包含某種程度的權力分享，這來自於共同決策、資源分享，以及共同責任，俾使過程中所有參與者對於最終結果都能滿意（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 6），這樣精神當然適用於公私協力與夥伴關係的治理上。Roy（2003: 395-396）明白表示，傳統契

約與夥伴關係的運作差異，主要反映在複雜性或不確定性、風險、成本分擔、信任、承諾、協調性之遞增。儘管如此，學者也不忘指出包含協力治理在內的三種模式皆有其「罩門」，本質上皆有難以克服問題（陳恆鈞，2008：51），如當協力治理在缺乏信任與社會資本前提下，推展效果可能不佳。爰此，本研究將進一步探討協力夥伴關係治理面臨的潛在挑戰，及其對公共管理者協力能力建立之啓示。

### 參、協力夥伴關係的制度矛盾與管理挑戰

「協力夥伴」一詞難免給人一種參與者間維持平等主義關係與決策和諧的美好印象（Schaeffer & Loveridge, 2002: 185），惟這種帶有情緒色彩字眼終究必須接受現實考驗。其中，「制度挑戰」（institutional challenge）就是協力治理值得關注的面向（Booher, 2004），<sup>3</sup> 其泛指既有的制度系絡與集體決策途徑格格不入，因而阻礙協力實務的推動。申言之，協力很可能與政治和官僚風格產生衝突，蓋後者界定諸多公共政策實務。許多公共官員與公民代表未必熟悉協力治理實務的方法，也缺乏參與的技能。在此情形下，協力治理實務本身對於許多傳統公共管理者而言，其實是充滿風險與挑戰的，畢竟，這項實務打亂了長久建立的安排，更可能產生許多未知的結果。反過來說，這也是理論應該關注的議題。

在行政官員與公民互動關係上，有些個案爭議歸咎其原因，主要是政策方案以及特定制度（如環評）本身，未能廣泛地涵蓋公眾價值與知識，以及文化與社會層面的多元關懷與複雜性（范玫芳，2008）。相關研究也呼應表示，行政人員對於公共參與抱持反感猜忌態度，此可由制度化參與過程中行政人員消極被動回應方式窺知。何以如此呢？學者認為，公部門文化多少阻礙了行政人員設計增進公民參與機制的可能，公部門因此有必要調整與民眾的溝通模式，特別是強化公共管理者人際溝通與整理論述的能力，而非固著於傳統管理者的角色扮演（杜文苓、陳致中，2007），以上問題凸顯出新興治理實務與傳統行政實務之間具有潛在的不相容性，換言之，制度改革遠遠落後於政策倡議與實務運作的需求。

---

<sup>3</sup> 其餘還包括：多元主義挑戰（pluralism challenge）、積極主義挑戰（activism challenge）、交易成本挑戰（transaction cost challenge），參見 Booher（2004: 41-43）。

同樣地，在組織間協力問題上，有研究指出公私協力與夥伴關係運作結果，似乎與傳統「簽約外包」制度相差無幾。照理來說，兩者差異應反映在是否成功跳脫傳統政府的框架；治理安排尤其強調「組織間過程」的重要性，特別是行動者間資訊交換與共謀問題解決的意願，而非一如往常般地由政治性決策主導一切，以及奉行自己內部程序等作為（Teisman & Klijn, 2002）。就此而言，有關夥伴關係的理念落實與否，顯然牽動到政策制定過程重組與既有制度結構的調整。此外，類似觀點也認為，公私部門組織在多數情形下有如此不同的權力與能力，實難以將兩者視為平等的關係。隨著公私夥伴關係的發展，合作者經常落入被吸納或權威淪喪感覺之陷阱（Schaeffer & Loveridge, 2002: 185），這象徵著公私夥伴關係即將終結。綜合上述，本研究將針對協力夥伴關係運作的兩項核心問題——關係建立與利益平衡——稍加闡述，從變革管理角度來看，兩者是傳統治理模式下公部門不易感受的嚴肅挑戰，而此一討論將可作為後文建構協力公共管理者能力建立之參考。

## 一、正式與非正式契約關係

某些公私協力與夥伴關係是建立在正式契約關係基礎上，但由於協力夥伴關係是一種複雜而動態的關係，不論富有經驗或技巧的法律團隊如何訂定協力夥伴關係契約，其勢必難以涵蓋兩造關係生命存續期間所有大小突發事件。例如，協力夥伴關係專案管理者本身，可能經常面臨到高層管理與政治人物施壓要求這類專案能依原定時間和預算完工，此等壓力決定法律契約在協力夥伴關係建造與營運階段期間如何被運用（Noble, 2006）。尤有甚者，正式契約內部往往存在某種技術理性缺陷，無法單憑正式契約來主導這類夥伴關係的運作（Johnston & Gudergan, 2007）。

成功的協力夥伴關係往往有一些共同要素，例如，Grimsey 與 Lewis（2004: 244）認為，成功的夥伴關係是建基在承諾、致力於共同目標、信任、團隊建立、共擔風險，以及透過公開與問題解決方式消弭衝突，亦即，各方關係必然是「關係式」（relational）而非「交易式」（transactional）。Trafford 與 Proctor（2006）也表示，成功的公私合作關係取決於以下特徵：良好溝通、開放性、有效規畫、信條（ethos）與方向感（direction）。歸納而言，公私協力與夥伴關係的契約成功，很大程度取決於契約彈性和處理非預期事件之軟性能力，以及關鍵參與者的個人關係本質（Noble, 2006），這正是本研究聚焦問題之所在。



基此，學者建議管理者最好能在正式契約之外另覓衝突解決的治理機制，而最普遍的另類機制是運用所謂的「社會與心理契約」(social and psychological contracts)。<sup>4</sup>基本上，合作的組織間關係除了仰賴正式的協定外，社會心理過程也有助於關係的維持。參與組織之間的彼此信任，很大程度係源自於先前的公平對待(fair dealing)結果，其超越了經濟理性的算計，故「非正式的心理契約」可以取代「正式的法律契約」之不足，成為組織間協力甚為重要的爭端解決機制(Ring & Van De Ven, 1994: 92-96)。如果這種說法成立，這也意味著公私協力與夥伴關係的跨域管理者本身，或許要改變其過往層級結構下權威導向的管理風格與心智，取而代之的是對不斷型塑心理契約的過程抱持開放態度(Jones & Noble, 2008: 113-114)，渠等必須更加理解跨部門行動者的需求、在守舊與創新之間求取平衡，以及建立互信關係，如此方能應付公私協力與夥伴關係的獨特環境。

## 二、組織間利益衝突

在協力精神與相互信任下，公私部門固然進入長期夥伴關係，但雙方分歧利益與保護其利益的正當作為卻可能衍生緊張關係與爭端，進而導致契約生變情形發生(Bloomfield, 2006: 407)，Johnston 與 Gudergan (2007) 形容這是「合作夥伴無可避免地將各自社會遺緒(social legacies)與組織邏輯(organizational logics)帶入已建立的公私夥伴關係的環境中」，<sup>5</sup>而 Bovaird (2004: 237) 則直言「公私合夥的關鍵議題是能否克服夥伴之間天生利益衝突」。公私協力與夥伴關係的獨特性多起源於管理挑戰的本質，諸如：夥伴關係對於機關自主性構成的傷害、公私組織文化落差、協力效益與風險，以及分裂忠誠等挑戰(Noble & Jones, 2006: 898-911)，<sup>6</sup>這

---

<sup>4</sup> 當個人關係被允許在公私夥伴關係先前生命階段建立，就會表現出高度互信、尊敬與承諾的強烈個人連結，這時候只有夥伴組織嚴重損失議題才會透過契約解決。在此情況下，個人之間非正式將常被用以解決臨時多數衝突。相反地，當個人連結很薄弱，縱使非常輕微的議題也會訴諸契約。

<sup>5</sup> Johnston 與 Gudergan (2007) 的研究結果建議，有關公私合夥的潛在改善議題有二，其一，包含風險評估在內的技術理性過程如何加以改善；其二，包含潛在不同制度邏輯在內的社會組織環境動態性可以進行更好的調和。

<sup>6</sup> Noble 與 Jones (2006) 分別以：「自主性距離」(autonomy distances)、「文化距離」(cultural distances)，以及「戒慎距離」(cautionary distances) 來形容三者。

些挑戰早於公私夥伴關係運作階段便已存續，而其背後明顯受到公私部門社會化因素所影響（Noble & Jones, 2006: 914）。

換言之，就制度論觀點而言，組織乃受到公開的正式規則與隱晦的非正式行為規範所結構與管理，這些不同的規則與實務也隱含不同的價值基礎，不僅容易造成協力行動者彼此之間衝突，同時也阻礙組織間協力的推展（Sullivan & Skelcher, 2002: 99-112）。由於不同制度規範與文化對於公、私部門管理者構成一定程度之挑戰，故有學者悲觀地表示，協力過程比起傳統由上而下與單方政府行動為佳，但這類途徑充其量提供了解決政治與政策爭端與衝突的必要而非充分條件（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 12, 19），顯然地，這背後涉及到前述「古典自由主義」與「公民共和主義」不同觀點下，對於協力過程與結果抱持不同的假定使然（Thomson & Perry, 2006: 20）。如果站在前者立場，協力治理途徑不應該被視為萬靈丹，即協力治理作為衝突解決工具有其潛力與侷限，而後者看法恰巧相反。

政府與公共行政的主要責任，在於界定能夠強化與公民之間夥伴關係的策略性目標，同時夥伴關係也要結合私人與第三部門擁有的資源（Vigoda, 2002）。公共行政的合作理念將會受到較高階的協力與夥伴關係所支配，其超越了簡單的交易關係與本質。儘管如此，不同國家協力治理的盛行度，多少與其歷史、文化與制度系絡等因素有關（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 1, 20），學者建議宜多關注公共機構是否有助於協力發展，抑或公共機構根本就不利於有效參與。為了有效回應公民參與的需求，這些制度可能參與未來結構與文化變革，並廣泛運用「培力」工具以發展協力（Vigoda, 2002: 535）。儘管如此，按照前述制度論與個人主義觀點，協力過程肯定充滿多元挑戰，且協力結果也充滿高度不可預測性；但講求協力畢竟是當前公共管理的主流趨勢，且在每日許多行政實務中自主或被迫地運作，在更完善的政策架構與制度樹立前，很大責任可能必須寄託在跨域管理者個人身上。**公部門跨域管理者是公私協力與夥伴關係的靈魂人物，弔詭的是，渠等行動猶如「穿著西裝改西裝」**一前瞻的管理者必須在既有結構制約下突破重圍，以便成功達成協力目標與創造更大公共價值（Moore, 1995），從這個角度來看，跨域管理者與協力能力建立應該是一個值得深入分析討論的議題。

## 肆、穿著西裝改西裝？跨域管理者的角色與能力

### 一、為什麼跨域管理者角色重要

事實上，對於協力公共治理過程中所有參與者而言，協力行動的能力建立是極其必要的，這當然包括公部門行動者在內。基本上，這類行動者主要是公私協力與夥伴關係的專案負責人（如中階主管、資深官員），雖其並未掌握機關最高決策權，但卻扮演承上啓下的關鍵角色（如協力資訊過濾與傳遞、專案規劃與執行、廠商代表對口溝通，以至於微觀管理與決策），甚至握有實質的決定權，本研究稱之為「跨域管理者」。基本上，跨域管理者本身就是協力的公共管理者，其意圖、認知與能力很大程度主導了協力夥伴關係的發展動向。

何以言之呢？陳敦源、張世杰（2008: 105-109）指出，公私協力與夥伴關係的弔詭有四項：（1）參與者間合作與競爭衝突所產生的「協力夥伴的弔詭」（collaborator's paradox）；（2）合作場域開放性與封閉性所產生的「自我指涉弔詭」（self-referential paradox）；（3）追求彈性與可治理性之間矛盾所產生的「沒有管理者的管理弔詭」（the paradox of managing without manager）；以及（4）存在合作關係中課責與效率的價值衝突之間所產生的「課責弔詭」（accountability paradox）。從個體角度出發，Connelly（轉引自 O'Leary & Bingham, 2009: 264-265）進一步指出，協力與跨域管理者面臨種種無法解決的弔詭，只能接受擁抱與超越，此等挑戰包含如下：（1）協力與跨域管理者必須與同時與自主性與互依性一起工作；（2）協力與跨域管理者及其網絡同時有共同與分歧目標；（3）協力與跨域管理者必須同時與少數與大量日益分歧的團體一同工作；（4）協力與跨域管理者必須同時是參與性與權威性；（5）協力與跨域管理者必須同時見樹又見林；（6）協力與跨域管理者需要平衡倡議與探究。

上述弔詭凸顯協力夥伴關係運作上是充滿挑戰的。有學者指出，諸如使命、資源、能力、責任，以及課責等界線（boundary），長期以來在公共行政領域扮演一個重要角色，新勢力迫使這些界限的管理日益困難：惡化行政回應的政治過程、間接行政的策略，以及棘手問題在欠缺解方時產生了可觀的成本；有效處理這些界線

實有賴公共管理者發展出新的協力策略和新的技能，否則將惡化行政系統的績效（Kettl, 2006）。事實上，在前述「協力治理權變模型」中，Ansell 與 Gash（2008）指出若干因素影響協力治理，而渠等也同時提問：所有利害關係人都具備有意義的參與能力嗎？無疑地，這背後進一步暗指「協力管理能力」與「協力網絡成功運作」之間關係甚為密切，特別是就公部門角度而言（Agranoff & McGuire, 1999）。

多數文獻若非聚焦在為何協力夥伴關係在政府部門如此盛行、協力夥伴關係專案的結果，否則即致力於檢視這類成功專案的判準；對此，有學者建議應該多關注組織間關係的微觀管理，這背後理由是：現有文獻多停留在廣泛的社會或組織層次檢視公私協力與夥伴關係，故難以針對這類關係的持續性管理生活提供洞見（Noble & Jones, 2006）。事實上，合作的組織間關係是一種宏觀層次現象，但這種關係卻是長時間下個體活動產生的結果，故跨域管理者個人行動勢必對組織間協力造成影響。儘管角色關係與人際關係並非等同，前者個人是組織的代理人，而典型的代理人理論便是關切委託人和代理人之間目標或利益衝突而產生的調校問題，後者很大程度是社會化過程造成的結果，然而，協力承諾的執行其實是「角色互動」與「個人互動」交互影響下產物（Ring & Van De Ven, 1994: 92-96），換言之，我們不能忽略人際關係的影響。

更重要的是，公私協力與夥伴關係研究向來孕育在強烈的結構主義傳統下，但暫時跳脫這類傳統將有助於誘發新的研究視角產生。公私協力與夥伴關係研究或可強化思考關鍵行動者如何解讀這類關係內部複雜的社會系絡，亦即，跨域管理者個人究竟如何形塑社會結構以及在組織限制與強化因素下行動，這涉及到個別能動者的動機、屬性以及參與的個別流程。**為擴充先前研究偏重在結構與經濟觀點的敘述，有學者建議個人能力與行動可以影響此等安排的成功與效能，此乃所謂的「個體能動論」，其有別於經濟學上「代理人理論」主張，並認定那些富有知識的組織行動者（knowledgeable organizational actor）擁有發起、型塑和引導源自於變遷中調適環境的力量，強調行動者有能力擺脫環境限制的束縛，或轉換行動所處的情境系絡之能力（Joyner, 2007: 206-209; Child, 1997; Reed, 1988）。**

綜合來說，儘管結構與經濟思考提供大量研究知識，但也支配了實務（Joyner, 2007），同時也可能產生一些研究盲點，特別是容易忽略若干成功個案中，公共管

理者個人究竟運用何種「手腕」以跨越前述制度困境，這對當前國內公私協力與夥伴關係的運作實務應可產生一定程度的管理啓示。倘若個別能動者思考被鼓勵，有關成功公私夥伴關係的定向，包含結構與調適，也許與個別能動者的素質與能力息息相關，這將引導我們以不一樣方式思考有關公私協力與夥伴關係的能力要素及其發展之相關問題，換言之，聚焦在跨域管理者之角色與行為進行研究是有意義的。本研究將歸納相關研究成果，大致包括：「組織間關係」、「公私夥伴關係」、「網絡管理」、「協力公共管理」、「跨域管理」等類型文獻，進以綜述跨域管理者之關鍵能力要素。

## 二、跨域管理者如何重要：能力建立

### （一）協力領導

協力領導是指跨域管理者如何運用管理策略，有效激勵成員朝向協力目標邁進。Ruuska 與 Teigland (2009) 提出「集體職能」(collective competence) 概念，其泛指如何群策群力、創造單獨成員本身所無法實現的結果。Huxham 與 Vangen (2000: 1168-1171) 指出，爲了推進協力議程，跨域管理者所從事的領導活動，至少涉及三種類型，即：管理權力並控制議程、代表和動員成員組織，以及鼓舞和培力那些可以提供協力目標之人士。Bardach (1998) 建議管理者宜審視情勢需要，伺機推展「聰明實務」(smart practice) (如彈性化措施、激勵團隊合作、發放績效獎金等)，化解協力困境 (特別是官僚文化的阻礙)，提昇參與者貢獻資源 (如地盤、自主性、預算、人力、資訊等) 的意願，促進協力過程得以良性發展 (如建立共識、信任關係、營造成功氣勢等)，在此之餘，也要思患預防、減低罩門 (如流動率問題) 威脅。<sup>7</sup> 換言之，如何激發他人協力行動的領導力可謂是建立「協力能力」(collaborative capacity) 的一環，對發展成功的夥伴關係深具重要性 (Sullivan & Skelcher, 2002: 103-104)。因此，優秀的跨域管理者應該「促進組織行動者之間有目的互動」(Agranoff & McGuire, 1999: 28-31)，有時候這類管理者亦須「建立

---

<sup>7</sup> 這是 Bardach (1998) 所謂的「工匠精神的理論」(craftsmanship theory)，意指「工匠的技能與企圖和擁有素材 (materials) 品質之間互動，以及工匠力抗潛在破壞性環境力量如人員流動率與政治聯盟瓦解之函數」(p. 49)。

與影響協力網絡的規則、價值與規範，甚至改變協力網絡參與者的理解」，此乃是 Agranoff 與 McGuire (2001: 298-301) 所指稱的「型塑」(framing)——協力網絡管理的重要任務。

## (二) 心智管理與創新

基本上，跨域管理者應該採取一種不同於以往的管理心智模式，特別是清楚認知「種族中心傾向」(ethnocentric tendencies) 對於建立成功的公私協力與夥伴關係可能構成某種負面影響 (Noble & Jones, 2006: 915)。Joyner (2007: 211-215) 提醒協力夥伴關係的人力安排，應確保由具有高度反思能力的行動者來出任，例如，關鍵行動者(專案管理者或主管) 要有能力在制度與政治動態內部進行工作和詮釋；此外，這類管理者要具備「解讀能力」(a capability to make sense) 以補強技術職能的不足。尤有甚者，跨域管理者尚應具備某種承諾——承諾於依規則進行統治，但搭配創意思考，亦即，夥伴關係的複雜性意味著預期的規則導向行動必然是不適當的，這項承諾暗指這類管理者必須在「守護者」(conservator; Terry, 1995) 與「企業家」(entrepreneur; Moore, 1995) 之間求取平衡 (Weber & Khademian, 2008: 342)。Williamsons (2002: 121) 也強調，跨域管理者應該扮演好尋找問題解方、動員資源，以及努力尋求成功結果的政策企業家角色。

## (三) 關係經營

基本上，協力網絡管理不同於層級節制管理，蓋「協力網絡情境並沒有單一的權威，不受單一的組織目標所引導」(Agranoff & McGuire, 1999: 21)。Keast、Mandell、Brown 與 Woolcock (2004) 也表示，在協力網絡體系中，至少正式權力並不能被單方地運用，故而，人際關係為基礎的非正式權力，可能遠比正式權力更為重要。就此而言，公部門的協力網絡管理並不是一件易事，其遠比私部門富有挑戰性。有學者批判性質疑，公共服務組織本身即欠缺契約管理的能力，遑論協力網絡管理其他更為精進之要求 (Goldsmith & Eggers, 2004: 158)，這當然包括此處關係經營在內。

然而，強勢的公私協力與夥伴關係體制需要管理者精於建立夥伴關係與管理不同夥伴的網絡 (UNECE, 2008: 9)，這意味著跨域管理者必須具備某種程度的人際溝通、信任建立，以及團隊建立等能力 (Goldsmith & Eggers, 2004: 157-158; Sulli-

van & Skelcher, 2002: 100-105; Agranoff & McGuire, 1999: 28-31)。某些複雜情況下，這類管理者必須設法「干預既有關係模式」（Kickert & Koppenjan, 1997: 43），或「誘導參與者遵守承諾（動員）」，以至於「創造參與者間良性互動的環境與條件（整合）」（Agranoff & McGuire, 2001: 298-301）。整體而言，這些技能大致包括：溝通以創造共同意義、理解、同理心、以「結網」（networking）發展人際關係與社會資本、培力，以及建立信任以扮演「潤滑劑」（lubricant）角色（Williams, 2002: 114-121）。

無疑地，關係經營背後同時蘊含著公部門行動者資源搜尋與整合能力，也就是說，跨域管理者必須清點所需的知識甚至動員相關資源（Agranoff & McGuire, 2001: 298-301; Agranoff & McGuire, 1999: 28-31; Williamsons, 2002）；此外，這類管理者還應具備跨學科的知識與認知能力，或藉由參與跨學科的實務經驗，方能具備管理複雜性與互依性的能力（Agranoff & McGuire, 1999: 28-31; Williamsons, 2002: 115-121）。某種角度而言，由於公共協力網絡建立與維繫本身，其實就是在從事特定知識管理工作（Agranoff, 2006: 57-63），故有學者認為，跨域管理者也應該適度展現「知識中介者」（knowledge broker）的技能（Ruuska & Teigland, 2009: 330）。

#### （四）衝突管理

在協力網絡結構安排下，行動者之間必須要積極地共治以克服共同關切的議題或問題。協力作為中存在互利精神與和解氛圍，但協力網絡並非沒有衝突與權力議題（Agranoff, 2006: 57-63）。Keast 等人（2004: 363-365）便表示，行動者可能保留對各自組織或團體目標的承諾，總體目標承諾與個體目標承諾之間的扞格，亦即所謂的「二元忠誠」（dual loyalty）問題，此將導致協力風險升高。對此，有論者（O'Leary & Bingham, 2009: 259）直言表示，「衝突管理」是協力治理的主要挑戰；而跨域管理者其實就是衝突管理者與衝突解決者。<sup>8</sup> 換言之，多元社會下衝突

<sup>8</sup> 在協力的公共管理、公民接觸（civic engagement）與公民參與和協商、衝突解決、爭端系統設計，以及共識建立之間存在失落的整合（missing synthesis）（Bingham & O'Leary, 2006）。如果這樣說法成立，協力治理便可將一些衝突管理的指導原則派上用場（O'Leary & Bingham, 2009: 266），例如：（1）把衝突重新界定為共同解決的相互問題；（2）教育彼此以便充分理解問題；（3）發展衝突管理計畫以處理程序、實質與關係；（4）網絡成員共同參與流程設計與對策研擬；（5）平衡代表者的勢力；（5）堅持網絡成員直接、完全與忠實的參與；（6）維持透明性與及時性；（7）協定的可執行性。

應該被視為協力的正常部分，所有人都應該發展衝突解決與共識建立技巧（Cooper, 2009: 249）；強勢的公私協力與夥伴關係體制需要管理者善於協商（UNECE, 2008: 9）或致力於尋求「共識建立」途徑（Kickert & Koppenjan, 1997: 43）。確切而言，這包括 Williamsons（2002: 115-121）指出的「透過協商與居間穿梭管理非層級決策環境之能力」與「管理多元課責之能力」（如組織代表 vs. 協力夥伴的衝突）；此外，Joyner（2007）也提醒，跨域管理者要能認可公私夥伴關係是相互依賴的實體，故要能成功處理利益多元性問題。

### （五）契約管理

在協力夥伴關係世界裡，儘管心理契約很重要，但並不代表法律契約可以忽略，兩者理應一體兩面的關係（Ring & Van De Ven, 1994）。況且，協力夥伴關係作為一種組織結構，事實上包含了各種不同的社會協調形式，如網絡、層級節制與市場，且各自分別採取互惠性、行政命令與討價還價作為爭端解決方式。Lowndes 與 Skelcher（1998）就指出，多元組織夥伴關係世界裡，不會只有忠誠、信任與互惠性等典型協力網絡治理模式的特徵，故而合作策略的中心挑戰，在於管理不同治理模式的互動。從這個角度來看，在一個網絡化政府環境中，跨域管理者須要具備多元技能，當然也包含契約管理與風險分析能力在內（Goldsmith & Eggers, 2004: 158），這樣才能滿足公私協力與夥伴關係體制之需要（UNECE, 2008: 9）。遺憾的是，公共組織經常被詬病欠缺這類契約管理能力（Cooper, 2003: 113-114; Kettl, 1993），以致於實務上，政府當局往往無法有效克服契約管理的挑戰，諸如：高估或低估簽約者執行任務所需資源、利潤不足或超額、不當或過時的績效衡量以及溝通績效數據的系統不足、稽核績效報告的方法不完全、將績效數據納入政府與簽約者決策的方法不當，以及契約誘因的條款不佳或不當等問題（Cohen & Eimicke, 2008: 134-139）。

### （六）小結

從利害關係人與策略管理角度思考（Freeman, 1984: Ch.2），跨域管理者至少得同時面對政治上司、輿論壓力、私人機構代表，或其他潛在非官方代表等多元利害關係人，在協力夥伴關係推動過程中，公共管理者背後所代表的專業文官立場可能與政治上司不同調、可能動輒與其他專業 / 監督機關立場衝突、可能隨時得面臨



社會各界拿放大鏡檢視個案的壓力，也可能在堅守公共利益的同時不得不損及協力夥伴利益，跨域管理者在折衝處理過程中難免有「順姑情、逆嫂意」現象發生，本質上這是極難處理的制度價值衝突問題。在過去層級治理或市場治理的年代，公共管理者大可好官自我為之一不論是順服或暗中杯葛政治上司需求，抑或要求參與組織配合官方立場行事，但如今則顯著不同了！

跨域管理者服務的是「公家」機關，並被人民視為「公僕」，在講求協力治理的年代，徒有官威與僵化地依法行政風格，卻缺乏整合利害關係人歧見的意願與能力，勢必無法彰顯協力夥伴關係的運作成效，這正是作者指稱的「協力治理能力落差」。倘若公民、非營利組織與私部門角色不是單純地被吸附於政府參與過程，則官僚組織與民選官員的變革就有必要，以便對新興協力過程與實務能夠加以調適（Cooper, 2009: 248）。**傳統官僚組織偏好訴諸權威方式運作，當前公私協力與夥伴關係治理模式，雖不能揚棄公共權威工具與相關職能（如專案規劃、時間管理、預算配置、人力安排等），但實務上卻必須大力仰賴信任建立、溝通、遊說、協商與談判等方式處理協理事務，遑論有時還涉及到動員與整合資源、策略管理，以及強化集體行動等公共領導力來實現，這應該是新、舊治理模式之最大歧異，也是影響協力成效的關鍵，至少在個體層次應是如此，公共管理者對此宜有充分認知。**

多數傳統行政官員鮮能遭遇上述挑戰，尤有甚者，渠等教育、訓練、行政經驗與背景，並不容易因應處理這類協力挑戰，或有系統地培養應有的協力能力，但如今公共管理實務發展趨勢卻是如此，這當然可能衍生出「協力網絡失靈」的新問題，也是本研究刻意凸顯的問題焦點。公共管理者可能長久依循僵化的層級節制、依法行政運作模式，而使其故步自封，畏懼或不熟悉如何與重要利害關係人打交道，更可能憂心協商成本（如耗時）與代價（如行政責任、政治祭品、違法圖利等）甚高，因而對其持保留、抵制態度。長此以往，位居政治領導者與廠商或公民代表之間樞紐的公部門協力專案管理者，勢必無法成功勝任跨域管理應有的角色規範，公私協力與夥伴關係的精神也自然難有落實空間。

上述問題有些來自於先天組織衝突，一時未必有解決之道（Bovaird, 2004: 237），有些可以透過系統性政策與法律架構、績效評估制度變革等途徑達成（UNECE, 2008: 87），有些則可以藉由能力建立方式來緩和問題，當然，人力資源發展面向是本研究論述重點。對此，日後公共行政相關課程內容應該多讓學生了

解不同部門在主要公共政策領域所扮演的角色，包括非營利、營利企業、夥伴關係、政府資助的企業，以及其他參與新興公共服務領域的各種組織。另外，對諸如網絡、公私夥伴關係、績效夥伴關係，以及其他在多元情境促成公共目標的合作性制度安排等非官僚模型亦應有所認識（Posner, 2009: 247-248）。畢竟，對那些具有前瞻型、創新型，以及企業家型的公共管理者而言，渠等必須擁有更多權變知識與能力，方足以因應當前與未來充滿複雜性、不確定性、曖昧與弔詭，以至於衝突的協力挑戰。

## 伍、意涵與建議

傳統官僚體制運作無法有效緩解公共問題，因而出現仰賴市場機制與協力網絡提供公共服務的呼聲，前者是由新公共管理信奉者所倡導，後者是由新公共服務支持者所呼籲，兩者點燃公共行政與管理的變革希望。協力夥伴關係屬於一種治理模式，囿於公共問題日益複雜，超出政府部門可以獨立解決範圍，這類協力治理模式普遍被認為可以彌補傳統治理模式之不足，但對內卻衍生出另一種挑戰與風險，一直以來卻較少受到關注，也就是「公共管理者如何在時勢所趨下有效因應協力治理模式運作」這樣一個非常根本的問題。

換言之，無論是理論或實務議題上，重點已不在於肯定協力治理模式的價值，而是協力治理模式是否與如何被執行以及未來改革議程等問題。協力治理是否真的發生？公共權威是否被有意義、有節制地分享？協力治理結果是否比過去政府單方行動更好、創造更大公共價值？和傳統模式比較起來，兩者最大差異是什麼？公共管理者如何認知這類新興治理實務？他們是否能夠成功、自在地勝任這類任務？哪些制度與結構因素系統性抑制協力治理被充分實踐？能力落差表現在什麼地方？為什麼有些公共管理者可以突破萬難、完成任務？如何培養協力網絡導向的公共管理者與政策企業家？他們應該具備什麼樣的性格特徵、個人屬性與專業能力？公共行政與管理課程應該如何強化以滿足時代需求？無疑地，這些問題都有待進一步解答，本研究僅回答了部分提問。

如果公共管理者錯認自己純粹只是政治或行政上司的代理人，忽略官僚體系在民主政治底下的公共利益守護者之角色，則其將無意願面對複雜之公民參與和組

織間協力的惱人問題，畢竟，協力未必總是政治上司優先關注之課題。其次，如果政府施政績效評估或公務人員考績制度本身，並未將跨部門協力成果以及協調能力考慮在內，也很難期待組織成員在協力方面有相當的努力與付出。再者，大力推展公私協力與夥伴關係實務，若背後欠缺支持性的社會共識與正當性氛圍，多數公共管理者亦自然保守、冷漠以對。從這個角度來看，協力治理成效很大程度源自於結構與制度不相容所構成之挑戰，這當然包括公私領域之間利益衝突的問題。站在結構主義與規範論觀點，從傳統層級模式過渡到協力夥伴模式，公部門宜在組織與個人層次績效管理制度上作好充分調校，否則公共管理者行為改變的幅度預期將十分有限，這可能進一步影響到跨部門治理成效。

儘管主流結構主義研究傳統呈現這類悲觀論調，公共組織世界卻未曾有完美的行政制度出現，但相關實務還是不斷演化中，很大原因其實必須仰賴公共管理者自我反思、調適、變革與創新意願與能力。協力夥伴關係研究普遍指出若干軟性因素之重要，無疑地，此等因素相當程度必須仰賴特定行動者（如公部門協力專案管理者）的知識、技能與能力，方能加以實踐。**根據「能動者理論」的樂觀洞見與建議，行動者本身其實有稟賦擺脫潛在結構束縛，這對處在制度轉型階段的公共管理實務而言，是值得深入觀察分析的課題，但在結構主義傳統下則容易被忽視。結構固然影響行為，但行動者也有潛力超越結構制約；制度限制不必然是絕對的，反而提供那些意圖積極變革的公共管理者展現績效的空間。**事實上，許多創新的公共管理實務來自於回應問題解決的實際需要（Borins, 2001: 314），這多少涉及行動本身與既有結構之間的辯證關係，也是企業型公共管理者具有之行為特徵，更是值得未來學界深入開發的知識寶庫，特別在個體層次上探究有關影響協力治理行為及其成果之前因。

換言之，如何跨越既有結構與制度障礙是當前政府當局成功推動跨部門、跨組織協力實務所無法迴避的課題，作者建議欲落實這樣的理念，或可從人力資源變革管理角度加以思考，這背後自然涉及到協力能力建立的核心議題。簡言之，公共管理者本身的素質與能力將影響協力治理實務的運作結果，特別是當前公共行政與管理實務正值新、舊制度交融、共同演化時期。本研究除了合理化公私夥伴關係中跨域管理者的角色定位與特殊意涵外，也試圖針對在公部門既有結構與制度限制下，跨域管理者所應具備的能力要件進行歸納與闡述，冀以在「宏觀結構」（限制）與

「微觀行動」（變通）之間緊張關係，以及「協力成果」三者之間尋求有機連結。整體而言，本研究初步回答了協力治理的兩項主要挑戰——關係建立與組織利益平衡，以及五大協力能力構面——協力領導、心智管理與創新、關係經營、衝突管理、契約管理。

對學術領域而言，本研究建議日後可進一步驗證或探究跨域管理能力建立的面向與要素，或夥伴關係不同時期或階段所應具備的能力要件，以至於大規模調查跨域管理能力現況與需求的落差，抑或不同協力能力構面與協力網絡成效之間的關聯性。對行政實務而言，倘若未來協力的公共管理實務只會有增無減、大規模的制度變革並無法一次到位的話，公部門自應更加重視公私協力或夥伴關係跨域管理者人才的挑選和培訓，甚至進一步建構完整的職能模型，以系統性強化協力公共管理者相關實務課程訓練為主要目標。

## 參考文獻

- 杜文苓、陳致中（2007）。民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例。  
**臺灣民主季刊**，第4卷第3期，頁33-62。
- 李長晏、林煥笙（2009）。中央與地方協力夥伴關係之分析：以臺中縣潭子段旱溪  
整治工程為例。**公共行政學報**，第31期，頁49-100。
- 范玫芳（2008）。科技、民主與公民身份：安坑灰渣掩埋場設置爭議之個案研究。  
**台灣政治學刊**，第12卷第1期，頁185-228。
- 陳志瑋（2009）。公務員協力能力的建立及策略契合。**文官制度季刊**，第1卷第4  
期，頁137-164。
- 陳恆鈞（2008）。協力網絡治理之優點與罩門。**研習論壇**，第92期，頁40-54。
- 陳敦源、張世杰（2008）。公私協力夥伴關係的弔詭。發表於公共治理學術研討  
會，國立中興大學國家政策與公共事務研究所主辦，台中。
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers.  
**Public Administration Review**, 66 (1): 56-65.
- Agranoff, R., & M. McGuire (1999). Managing in Network Settings. **Policy Studies Re-  
view**, 16 (1): 18-41.

- Agranoff, R., & M. McGuire (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3): 295-326.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543-571.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bingham, L. B., & R. O'Leary (2006). Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections. *Public Administration Review*, 66 (1): 161-167.
- Bloomfield, P. (2006). The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, 66 (3): 400-411.
- Booher D. E. (2004). Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*, 93 (4): 32-46.
- Borins, S. (2001). Encouraging Innovation in the Public Sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2 (3): 310-319
- Bovaird, T. (2004). Public-Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots. In A. Ghobadin, D. Gallear, N. O'Regan, & H. Viney (Eds.), *Public-Private Partnerships* (pp. 221-250). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66 (1): 44-55.
- Child, J. (1997). Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. *Organization Studies*, 18 (1): 43-76.
- Cohen, S., & W. Eimicke (2008). *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Considine, M., & J. M. Lewis (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise ? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63 (2): 131-140.
- Cooper, T. L. (2009). Collaborative Public Governance: Implementation for Civic Engagement. In Y. D. Jung, D. A. Mazmanian, & S. Y. Tang (Eds.), *Collaborative*

- Governance in the United States and Korea* (pp. 223-249). Seoul: Seoul National University Press.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.
- Daley, D. M. (2008). Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries: Exploring Effective Cross-Agency Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 477-493.
- Fleishmen, R. (2009). To Participate or Not to Participate? Incentives and Obstacles for Collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 31-52). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Goldsmith, S., & W. D. Eggers (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Graddy, E. A., & B. Chen (2009). Partner Selection and Effectiveness of International Collaborations. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 53-69). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Grimsey, D., & M. K. Lewis (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Huxham, C., & S. Vangen (2000). Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined-up World. *The Academy of Management Journal*, 43 (6): 1159-1175.
- Johnston, J., & S. P. Gudergan (2007). Governance of Public-Private Partnerships: Lessons Learnt from an Australian Case? *International Review of Administrative Sciences*, 73 (4): 569-582.
- Jones, R., & G. Noble (2008). Managing the Implementation of Public-Private Partnerships. *Public Money & Management*, 28 (2): 109-114.
- Joyner, K. (2007). Dynamic Evolution in Public-private Partnerships: The Role of Key Actors in Managing Multiple Stakeholders. *Managerial Law*, 49 (5/6): 206-217.
- Jung, Y. D., D. A. Mazmanian, & S. Y. Tang (2009). Introduction. In Y. D. Jung, D. A.

- Mazmanian, & S. Y. Tang (Eds.), *Collaborative Governance in the United States and Korea* (pp. 1-20). Seoul: Seoul National University Press.
- Keast, R., M. P. Mandell, K. Brown, & G. Woolcock (2004). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*, 64 (3): 363-371.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66 (S.1): 10-19.
- Kickert, W. J. M., & J. F. M. Koppenjan (1997). Public Management and Network Management: An Overview. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector* (pp. 35-61). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lowndes, V., & C. Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76: 313-333.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66 (S.1): 33-43.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Noble, G. (2006). The Role of Contracts in Public Private Partnerships. Retrieved June 29, 2010, from: <http://ro.uow.edu.au/commpapers/559>.
- Noble, G., & R. Jones (2006). The Role of Boundary-Spanning Managers in the Establishment of Public-Private Partnerships. *Public Administration*, 84 (4): 891-917.
- O'Leary, R., B. Gazley, M. McGuire, & L. B. Bingham (2009). Public Manager in Collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 1-14). Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Leary, R., & L. B. Bingham (2009). Surprising Findings, Paradoxes, and Thought on the Future of Collaborative Public Management Research. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 255-269). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Posner, P. L. (2009). A Public Administration Education for the Third-Party Governance

- Era: Reclaiming Leadership of the Field. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 233-253). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Reed, M. (1988). The Problem of Human Agency in Organizational Analysis. *Organization Studies*, 9: 33-46.
- Ring, P. S., & A. H. Van De Ven (1994). Developmental Processes of Cooperative Inter-organizational Relationships. *Academy of Management Review*, 19 (1): 90-118.
- Roy, J. (2003). The Relational Dynamics of E-Governance: A Case Study of the City of Ottawa. *Public Performance & Management Review*, 26 (4): 391-403.
- Ruuska, I., & R. Teigland (2009). Ensuring Project Success through Collective Competence and Creative Conflict in Public-Private Partnerships—A Case Study of Bygga Villa, a Swedish Triple Helix E-government Initiative. *International Journal of Project Management*, 27: 323-334.
- Schaeffer, P. V., & S. Loveridge (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26 (2): 169-189.
- Sullivan, H., & C. Skelcher (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave.
- Teisman, G. R., & E. H. Klijn (2002). Partnerships Arrangement: Governmental Rhetoric or Government Scheme. *Public Administration Review*, 62 (2): 197-205.
- Terry, L. (1995). *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Thomson, A. M., & J. L. Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66: 20-32.
- Trafford, S., & T. Proctor (2006). Successful Joint Venture Partnerships: Public-Private Partnerships. *International Journal of Public Sector*, 19 (2): 117-129.
- UNECE (2008). Guidebook on Promoting Governance in Public-Private Partnerships. Retrieved Dec 1, 2009, from: <http://www.unece.org/ceci/publications/ppp.pdf>.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62: 527-540.
- Weber, E. P., & A. M. Khademian (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Re-*



*view*, 68 (2): 334-349.

Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80 (1): 103-124.

# The Challenges Confronting Public Managers and Their Capacity-Building: The Perspective of Collaborative Governance

Kuan-Chiu Tseng \*

## Abstract

“Collaborative governance” is a new concept which broadly refers to multiple stakeholders, the general public and private bodies engaging in public affairs via open, in-depth and balanced communication and dialogue to reach – to some extent – a consensus or deliver certain kinds of public services. Apparently, the advantages of collaborative governance are to gain policy legitimacy, responsiveness and even effectiveness in terms of public policy but, inevitably, at the expense of certain administrative efficiency from the institutional and structural standpoints. With the increasing pervasiveness and utilization of new governance tools, it is crucial to grasp what public-private collaboration or partnerships means and why the term generates new challenges and, in particular, how public managers face these challenges. In this study, drawing upon the perspectives of individual agencies, the author tries to explicate and address the problems above, and goes on to suggest that the issue of capacity-building for collaborative public managers should be seriously taken into consideration.

**Keywords:** collaborative governance, public-private partnership, individual agency perspective, collaborative capacity-building, boundary spanner

---

\* Assistant Professor, Dept. of Public Administration, Tamkang University.