

是的，問題就在「不夠協力」 ——回應蘇偉業教授之評論

彭滄雯*

壹、前言

非常謝謝蘇偉業教授針對我與林依依、楊和縉（2018）共同發表的〈協力決策後的績效弔詭：以性別影響評估和生態檢核表為例〉一文（以下簡稱「協力」一文），提出仔細的評論意見（以下簡稱蘇文）；也由衷感謝《公共行政學報》給予再回應與反思的機會。「協力」一文從最初的資料蒐集、分析寫作、投稿退稿、修正發表、到現在的對話回應，經歷時間已超過十年，倒也因此有機會經由文章發表後的持續參與觀察（主要在性別主流化的個案上），對於當初一些批判與主張發展進一步思考，會在以下的回應中適時提出。

由於蘇文對於「協力」一文的批評，主要圍繞著該文兩個基本概念之存疑：（一）這是一個協力治理個案嗎？（二）這是一個績效管理的問題嗎？因此，以下依序對這兩個概念的應用，說明「協力」一文的立場。另一方面，雖然對於前述採用兩個概念的適切性存疑，蘇文仍精確地點出「協力」一文的重點，即在於提醒「任何新的、不錯的公共治理改革理念，若仍在傳統的官僚體系程序下運作，我們必須有所警惕。扭曲或搞砸的機會是不低的！」（p. 133），並且點出兩個個案產生問題的根源應在於「不夠協力」——且是官方參與的不足。我非常同意前述結

回應特約邀稿，非送審查類文章。

* 彭滄雯為國立中山大學公共事務管理研究所副教授，e-mail: ypeng@cm.nsysu.edu.tw。

論，因此也將在本回應最後，簡短補充對於「改變官僚體制」的一些反思。

貳、協力治理的應然與實然

蘇文的第一個質疑是「協力」一文的兩個個案是否能稱為協力治理的個案？主要理由見諸下兩段文字：

彭文巧妙地僅將自身個案之「協力決策」侷限在合議制的決策上，這明顯是傳統階段論之看法，並沒有將其後之執行納入「決策過程」。這取向會使彭文中個案的治理定位產生疑慮。

若果只要有非政府人士參與的合議決策機制就算是協力，那麼我國實有大量的協力治理個案（例如最近各地方政府推動的參與式預算），甚至很早就存在。但必須注意，這些「協力決策後」的「執行」仍是回到官僚體制，變成傳統的「委託—代理關係」…，這還算是西方學術討論的協力治理嗎？（p. 130）

這兩段文字似乎反映了對「協力」一文的誤解或資訊落差，稍後將加以澄清。另一方面，卻也值得擴大討論什麼是適合以「協力治理」檢視的個案。首先，之所以說對於「協力」一文有誤解，在於我們雖然將個案區分為「決策」「執行」兩階段探討，並不表示我們支持「階段論」（stages models），特別不同意階段論背後的線性政策發展、政治與行政二分等理性主義預設（DeLeon, 1999）。區分階段來探討政策過程，在描述與分析上是有效度也有意義的，因為兩個案確實是先在婦權會／治水計畫工作小組內決定採取檢核工具，之後在各個計畫發包執行時運用該項工具。蘇文引用 Ansell 與 Gash 一文來強調：「協力當中的非政府行動者會『參與決策過程的所有階段』『作出政策與執行之決定』¹（Ansell & Gash, 2008: 546），因此並不限於『執行前的決策』，而是整個政策過程的所有大小決策」，其實這段引言本身就可看出 Ansell 與 Gash 也強調要在各階段探討協力經驗。正因為我們認為協力「做決定」不應限於決策階段，才會援引 Imperial（2005）的概

¹ 「參與決策過程的所有階段」，這句話在 Ansell 與 Gash（2008: 546）的原文是：stakeholders participate “in all stages of the decision-making process.” 我認為 decision-making 在此譯為「做決定」較好，與 policy-making（決策階段）有所區隔，也包括執行階段的「做決定」。

念架構，指出協力（做決定）的活動會發生在「制度」（institutional）、「決策」（policy-making）和「執行」（operational）三個層級，並沒有忽略執行階段的問題。

蘇文質疑兩個案是否為「協力治理」的另一理由應該是「彭文中的非政府決策參與者好像僅是短暫性的涉入」（p. 130），與 Ansell 與 Gash 所定義的參與程度有別。這一點可能因為我們的介紹篇幅有限，讓蘇文因資訊不足而有所誤解。事實上，不論是行政院婦權會或是治水計畫工作小組這兩個委員會，其民間委員（團體代表）是分別由行政院長或經濟部長核定，任期兩年，固定約三個月開一次會。但治水工作小組另有會勘與審查會議、婦權會則還有分組會議與會前會，官民互動機會常多於正式會議本身，且委員擁有提案與共同決策的影響力，均符合 Ansell 與 Gash（2008: 546）所歸納的「參與者直接參與政策，而不只是擔任政府部門的諮詢」「討論平台是正式組成的且有集體會議」「平台旨在透過共識而決策」等指標。Ansell 與 Gash 也特別提到「諮詢委員會」（advisory committees）究竟算不算協力，要看其意見是否與決策結果密切相關。因此，我非常同意蘇文在結論中指出本文兩個案例「不夠協力」，其「不夠」之處正是我們的研究初衷，但應無「不是協力」的問題。

擴大而言，怎樣才算協力治理的個案？其實我也曾對於公共服務外包的相關研究，抱著「這能稱作協力嗎？」的疑義，也就是蘇文所說的「非政府組織接受政府契約外包…這種制度安排本質上就不是沒有『委託—代理關係』的公私合作，其核心就是新公共管理的模式，不是協力治理」（p. 131）。就連 Ansell 與 Gash 在其文章中，也嘗試釐清「協力治理」與「公私夥伴關係」（public-private partnerships, PPP）之別，他們認為前者的核心在於集體做決定的過程，而後者主要目的是在公私部門中做好「協調」（coordination）、達成「協議」（agreement），以提供特定服務或完成特定任務，「集體做決定」對於 PPP 而言則是次要的（ibid. 548）。

不過，類似的懷疑可能反映了我們將各種治理典範過度本質化了，忽略了它只是一個人為建構的分類，不同形式的治理——不論是新公共管理或協力治理——隨著政治社會與文化變遷會持續變異演進，並存在今日公共治理領域，並且相互影響。陳敦源與張世杰（2010）回顧了各種對於 PPP 的定義，指出有些 PPP 的定義固然是「契約外包」的新瓶裝舊酒、修辭遊戲；但也有些 PPP 主張者或實踐者，強調即使是契約外包，其意義也非 NPM 民營化思維下的小政府、都交由私人部門執行，

而更為強調公私平等合作關係。學者 Emerson 與 Nabatchi (2015: 10) 前些年出版的《協力治理體制》(Collaborative Governance Regime) 一書，也更寬鬆地將協力治理定義為「公共政策的制定和管理之過程與結構有讓人民跨領域地參與」，直接將公共服務外包、PPP 或跨政府部門合作都算在內，甚至不限定要有公部門的參與。

因此在判斷一項治理行為屬於或偏向於哪一種典範時，重點可能在於其多大程度（不一定是簡單的「是／否」）體現了「協力治理」的初衷與規範性原則，諸如跨域解決個別組織無法單獨處理的「棘手問題」(wicked problems)、平等的發言與互動、共享的動機或目標、建立信任與承諾的努力等 (Emerson & Nabatchi, 2015; Mandell, 2008)。蘇文引申 McLaverty 與 Halpin (2008) 的「審議漂移」(deliberative drift) 概念，以「協力漂移」來形容我們文中提及生態顧問公司展現了與社區、環保團體、相關機關協力完成任務的能動性，是頗值得延伸的角度。McLaverty 與 Halpin (2008) 指出「非標榜審議式」的公共討論機制，還是很有可能體現審議民主的精神，重點在參與者是否願意帶著「溝通理性」來審議，而不是在哪裡審議。

類似的，Mansbridge 等學者 (2012) 提出「審議式系統」(deliberative systems) 的概念，提醒審議民主論者不要忽略社會許多「非審議民主」場域——包括學校、媒體、社運組織、立法與司法機關、非正式網絡等等，其實可能對整個系統的審議民主化之不同面向，有部分貢獻。「一旦我們可以指認出審議系統需要完成些什麼，我們就可以指認要達到這種審議品質的落差在哪裡」(ibid. 3)。若以系統的邏輯來思考何謂協力個案，則蘇文提到了國內風行一時的「參與式預算」，其是否屬於協力治理的實踐？在哪些面向上體現（或沒做到）協力原則？可能正需要個案研究之後才能判斷。

參、績效管理，何不協力思考？

蘇文另一個主要質疑是「協力」一文兩個個案是否能算「績效管理」的問題，這部分的理由包括一些定義與脈絡上的精確性，以下我會簡單說明。不過誠如前述，民間團體在決策階段與公部門共同討論出納入改革理念（生態保育、性別平等）的做法與工具後，就完全留給官僚體系執行與管考。因此後來各種「績效弔詭」現象的出現，其實是官僚體系長久積累的問題，非本文個案所獨有。雖然績效

管理並非我的研究專長，但我覺得「協力」一文對績效弔詭的出路若能有所貢獻，就在於提醒協力的精神不應當僅施加於政策過程中的一段，而可以作為政策與制度創新的基礎。

蘇文對於「協力」一文使用「績效」或「績效管理」的概念之適切性，有一些保留。主因之一是兩個案的「執行成果」（即以檢核表為主要工具引導任務完成並填報交差），在蘇文看來只算是中間管理過程的控制，並非「績效產出」或最終的「結果」，因此是「過程評估」而非「結果評估」。確實，「協力」一文的分析單位（生態檢核表和性別影響評估表），從政策執行者角度來看，就是附屬於既有計畫的外加（且不一定認同的）任務；但若從與國家合作的社運者（在婦運的用詞就是「國家女性主義者 *state feminists*」）角度，這些訴求、任務是否被接受並且落實執行，才是他們參與協力決策的重點，也才是他們關心的「產出」或說「成果」。「協力」一文當初寫作所預設的對話對象，很大部分就是這些與體制協力的社運者，基於研究目的與規模，不大可能擴大分析單位到各部會原始各中長程計畫或工程計畫，這一點在蘇文的後段已表示可以理解。然而，儘管在分析單位上，我們檢視的是這些檢核表填寫繳交的亂象，但在詮釋與解釋這些亂象與弔詭之由來，則勢必需要連結到制度面甚至系統面加以檢討。

除了對於「績效」用詞的疑問外，蘇文也對於個案中的做法是否叫「績效管理」表達保留，認為這應當只是「績效行政」：

績效資訊對他們來說僅為控制與交代之功能，他們不會利用績效資訊作為自我改善之用途。所以嚴格而言，這並非績效管理，更不用說「結果導向」的績效管理。因為公共管理者及其下屬皆欠缺真正的投入。（p. 133）

我同意若要嚴謹歸類，兩個案的執行方式稱為「績效行政」會較適切。但因為這些做法都是依照著官方的績效管理邏輯來推行，因此用較寬的績效管理定義來檢核其操作上的疏漏與副作用（績效弔詭），我認為還是可以達到機制和實務反思的目的（即：績效管理為何失敗？）。蘇文中進一步指出，其實政府機關無法落實「結果導向」的績效管理是一個國內外普遍存在的問題：

問題不在於「結果導向」理念，而是政府機關「沒有」真正落實這理念（蘇偉業，2009）。就算西方國家的公部門改革也違背這理念，實質執行上是官僚程序控制之強化，及形式主義氾濫…。而技術上，要衡量公部門

的工作成效或成果並不容易，很多時候只能衡量結果之「替代物」(surrogates)，非結果本身，甚至僅能衡量過程來代替結果。(p. 135)

對於上段論點，我有一個贊成和一個保留。贊成的是績效管理在實務上已經陷入形式主義的困境，也背離了其所援引的「新公共管理」所宣稱的效率、授權、彈性等優點（雖然如蘇文所提醒，台灣的績效管理邏輯除了吸收新公共管理思潮之外，也應追溯更早期的「行政三聯制」脈絡），事實上這也是「協力」一文所欲呈現的重點。我持保留的地方則是衡量「結果」(outcomes)的可能性與必要性。公部門處理的事務經常具有高度複雜性與利益衝突，要等待一項政策從「產出」(outputs)引致「結果」、找到有共識的成果指標，還要能排除其他「干擾變數」的影響，在一定時效內證明某些成果與政策間的因果關係，這套理性主義的評估預設，是否過於高估人類理性 (Lindblom, 1959; Fischer, 2009; 曾冠球, 2007)？會不會反而增加了形式主義與績效弔詭的機會（為了拿出數字而拿出數字）？

相對的，我認為仔細評估「結果之替代物」或是「做了什麼」，反而可以有做中學學習、改進的功能。例如在性平領域，有些機關組織開始鼓勵、宣傳男性請育嬰假，並提出人力調配措施，來降低請育嬰假者擔憂對同事造成的不便，那麼這項「產出」本身就是有教育與論述意義的成果，而不必然糾結於「多少男性請假」的數字。當然，如果日後蒐集到這些數字（例如男性仍舊是 0），則可用來引導討論，從目標（鼓勵男性請育嬰假有那麼重要嗎？）到手段（配套措施是否因資源不足而打折？），與婦女、性平團體一起討論與學習（即所謂雙圈學習）。在這過程中，關鍵則在於「共同」來決定哪些替代物或是哪些產出要被評估、如何改善。

因此在「協力」一文中，我們將既有文獻對於績效管理問題（包括績效弔詭）如何改善的主張，粗分為兩類。一類偏向工具性立場，建議從不同方向努力（特別是納入公民參與）來改善績效測量的有效性。另一類則從規範性層次，挑戰績效管理背後的控制與數字導向的垂直評估思維，而從對話與學習的角度重新定位「成果評估」。例如 Whitaker、Altman-Sauer 與 Henderson (2004) 所主張的「相互課責性」(mutual accountability)，指的是將所有利害關係人納入對話，來決定有哪些責任、裁量權、報告成果的方式、以及審核程序。甚至，參與執行與接受課責的主體也不應只是政府部門，而包括一同參與「做決定」的協力成員 (Mandell, 2008)。

我非常贊同蘇文對於兩個個案「不夠協力」的評論（也因此引用為標題），更贊同其所說的「不夠」，不僅僅是我們文章大篇幅強調的「社運團體只參與決策階

段的協力不夠」，而是提醒「公部門的平等參與不夠！」。確實，「協力」一文揭露了許多公部門「捨難取易」「誤導視聽」「隱惡揚善」等在執行過程中的各種杯葛與抵抗，但是在結論中只輕描淡寫地以「需要往上檢視組織本身治理途徑與思維，培力基層執行者的平等參與能力與條件」等語匆匆帶過，其實缺乏檢視在這兩個案的「協力」過程中，公部門相關執行者有無「平等發言」與「雙圈學習」的實質機會。由於許多改革理念往往是「由外而內」施加於公部門，因此社運倡議者也經常先抱著「基層官僚必然會抵制」的預期，而有所防備，或者藉由政治網絡施壓，這些都不是「協力治理」所期待的信任與平等互動關係，最後更可能以績效弔詭的方式反控。

當然，公共管理者是否有意願及能力參與協力治理，也涉及整體社會氛圍。前面提及 Mansbridge 等人（2012）主張的系統途徑，就強調個別場域審議的成效，其實受到背後更大的脈絡環境和系統性不平等所影響。曾冠球（2011：45）也曾經從這個角度指出：「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。」若想要在公部門或其他場域喚出更多協力治理的支持者與實踐者，其實在日常生活各場域不斷地努力與實踐，營造對於這種水平治理模式的更大共識，是重要而迫切的公民素養建設。

肆、結語

如蘇文所言，「協力」一文結合了兩個很少被放在一起討論的學術議題，雖是以協力治理為脈絡，經驗資料與分析對象則是官僚體系常有的績效弔詭現象，最後的建議又回到協力的精神原則，期待以此轉化績效管考的制度困境。然而這個建議本身在「協力」一文中並沒有證據（只有學理）支持，甚至本身就有點弔詭——嘗試以水平式、參與式的協力原則來翻轉公部門績效管考制度？很可能第一關就被績效管考制度打敗了！或者如曾冠球（2011）所言，反而要先將協力能力與成果納入績效管考項目，才有可能讓公共管理者重視。千頭萬緒，總覺得改革總是徒勞無功？

不過，如前言所述，「協力」一文從資料蒐集到發表迄今，時間上已超過十年，我也就有機會觀察到變革其實一直緩慢地發生。以「協力」一文的個案背景之一——「性別主流化」為例，從 2006 年起，中央各部會展開每期四年的「推動性

別主流化實施計畫」，從一開始高度仰賴工具、檢核表（如文中所介紹的「性別影響評估」）來引導，因而被批評過於工具導向；遂於第三期（2014—2017）大幅調降工具管考比例到一半，改為要求各部會提出改善性別平等的具體行動方案（問題導向）。到了最近第四期（2019年起），更一舉將各部會計畫名稱改為「性別平等推動計畫」，並且完全廢除對於「工具」執行情形的管考。名稱或計畫內容的改變只是外在，重點在於它反映了公部門與外部的性平委員、團體透過協力途徑，持續（滾動式）調整改革計畫的內容、工具甚至管考方式。儘管行政體系績效考核的格式與邏輯依舊壓制著改革的幅度，部會文官消極敷衍或抱怨的情形也所在多有，但是這段協力互動關係累積的社會資本（黃淑玲、伍維婷，2016），可期待是未來持續改革與創新之重要基礎。

總言之，不論是協力治理、績效管理或是其他各種改革，我們不需要期待革命式的改變，而是如同後結構主義學者 Davids、Driel 與 Parren（2013）所建議的，在各種權力關係中，找到慢速革命、小贏的步驟，在例行重複中，仍可以有各種顛覆。但需記得轉化需要從社會內的所有面向齊步努力。

參考文獻

- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，2（3），17-71。Chen, Don-Yun & Chang, Shih-Jye (2010). Gong sih xe li huo ban guan si de diao guei [The paradoxes of public-private partnerships]. *Journal of Civil Service*, 2(3), 17-71.
- 曾冠球（2007）。評估研究的演進與挑戰：政策民主化觀點的檢視。中國行政，78，55-87。Tseng, Kuan-Chiu (2007). Ping gu yan jiu de yan jin yu tiao jhan: Jheng tse min jhu hua guan dian de jian shih [The evolution and challenges of evaluation research: An examination from the perspective of policy democratization]. *The Chinese Public Administration*, 78, 55-87.
- 曾冠球（2011）。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。文官制度季刊，3（1），27-52。Tseng, Kuan-Chiu (2011). Xie li jih li guan dian sia gong gong guan li jhe de tiao jhan yu neng li jian li [The challenges confronting public managers and their capacity-building: The perspective of collaborative governance]. *Journal of Civil Service*, 3(1), 27-52。
- 彭滄雯、林依依、楊和縉（2018）。協力決策後的績效弔詭：以性別影響評估和生

是的，問題就在「不夠協力」——回應蘇偉業教授之評論

- 態檢核表為例。公共行政學報，54，41-78。Peng, Yen-Wen, Lin, Yi-Yi & Yang, Ho-Chin (2018). Xie li jue ce hou de jixiao diao gui: Yi xing bie ying xiang ping gu he sheng tai jian he biao wei li [Performance paradox after collaborative decision-making: Lessons from the gender impact assessment and Eco-checklist initiatives in Taiwan]. *Journal of Public Administration*, 54, 41-78.
- 黃淑玲、伍維婷（2016）。當婦運衝撞國家：婦權會推動性別主流化的合縱連橫策略。台灣社會學，32，1-55。Huang Shu Ling & Wu, Wei-Ting (2016). Dang fu yun chong jhuang guo jia: Fu chyan huei tui dong xing bie hua de he zong lien heng tse lueh [When the women's movement confronts the state: Multiple strategies for promoting gender mainstreaming]. *Taiwanese Journal of Sociology*, 32, 1-55.
- 蘇偉業（2009）。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。公共行政學報，30，105-130。So, Bennis Wai Yip So (2009). Gong gong bu men shi qian ding xiang ji xiao guan li: Fan si yu hui ying [Ex ante orientation in the public sector performance management: Reflection and response]. *Journal of Public Administration*, 30, 105-130.
- 蘇偉業（2020）。「績效弔詭」是否為不夠「協力」之反映？對〈協力決策後的績效弔詭：以性別影響評估和生態檢核表為例〉之回應與反思。公共行政學報，58，127-138。So, Bennis Wai Yip So (2020). 「Ji xiao diao gui」shi fou wei bu gou 「xie li」zhi fan ying? dui 〈xie li jue ce hou de ji xiao diao gui: Yi xing bie ying xiang ping gu he sheng tai du jian he biao wei li〉zhi hui ying yu fan si [Is “Performance paradox” caused by lack of “collaboration”? response to and reflection on “performance paradox after collaborative decision-making: Lessons from the gender impact assessment and eco-checklist initiatives in Taiwan”]. *Journal of Public Administration*, 58, 127-138.
- Ansell, C. & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Deleon, P. (1999). The stages approach to the policy process: What has it done? where is it going? In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 19-32). Boulder, Colo: Westview Press.
- Davids, T., F. Driel & F. Parren (2013). Feminist change revisited: Gender mainstreaming as slow revolution. *Journal of International Development*,

26(3), 396-408.

- Emerson, K & T. Nabatchi (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. New York: Oxford University Press.
- Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration and Society*, 37(3), 281-320.
- Lindblom, C. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Mandell, M. (2008). New ways of working: civic engagement through networks. In K. Yang & E. Bergrud (Eds.), *Civic engagement in a network society* (pp. 65-84). Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Mansbridge, J. et al. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 1-26). Cambridge: Cambridge University Press.
- McLaverty, P., & D. Halpin (2008). Deliberative drift: the emergence of deliberation in the policy process. *International Political Science Review*, 29(2), 197-214.
- Whitaker, G. P., L. Altman-Sauer & M. Henderson (2004). Mutual accountability between government and nonprofits: Moving beyond “surveillance” to “service”. *The American Review of Public Administration*, 34(2), 115-133.