

協力治理如何使得公部門創新？

黃建實^{*}

書名：*Collaborative Innovation in the Public Sector* 《公部門的協同創新》

作者：Jacob Torfing

出版者：Georgetown University Press

出版年：2016

頁數：353

ISBN：9781626163607

如何使得公部門創新，一直是公共行政與公共政策領域之中重要的研究與實務課題（De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016）。政府部門創新的服務遞送模式，有可能可以讓民眾更便捷地接受到高品質的公共服務；創新的政策方案，則可能可以有效地解決特定的政策問題，使得政府的整體效能有所提升。誠如我國國發會的政府創新服務主張所言，「研發創新已成為提升國家競爭力之關鍵」（行政院研究發展考核委員會，2004），是以，有關政府服務創新獎項的創立，便是為了鼓勵政府機關的創新行為，以收公部門創新的正面效益。過往已有不少研究，著眼於探索造成公部門創新的因素。然公部門的創新並不能自外於特定的社會脈絡。近年來，一個不可忽視的趨勢便是，政策問題的本質日趨複雜，且政府單位可獲取的財政資源，也因政經環境的變遷，日益緊縮。因此，過往依靠政府部門單方面的行政行

非送審類文章。

* 黃建實為美國佛羅里達公共行政暨政策學系博士候選人。研究領域：協力治理網絡、政策創新與終結、離職研究。e-mail: ch15f@my.fsu.edu。

為，去解決公共問題的做法，似乎已成為不太可行的選項。如今，欲有效地解決社會問題，政府部門必須仰賴多方政策利害關係者的參與，或是需要與私部門或非營利組織建立「協力治理關係」(Collaborative governance) (Ansell & Gash, 2008; O'Toole, 2015; Proven & Milward, 1995)。儘管過往已有不少學術文獻，探討並評估協力治理的成因與後果，然而，其中一個較少被討論，但卻具有重要理論及實務意涵的課題便是：協力治理與公部門創新的關係為何。具體來說，作為公共行政與公共政策的研究者，我們不僅會想要知道，當政府採用協力治理的模式之後，是否及如何會帶來正面效益，更重要的是，如果協力治理是當前公共問題的有效解方，且公部門創新預期會帶來正面效益，那麼，政府部門創新的傾向與具體作為，是否會因為採用了協力治理的模式之後，而有所改變呢？

Jacob Torfing 於 2016 年出版的《Collaborative Innovation in the Public Sector》便試圖回答前述的問題。藉由整合「多重領域」(Multiple disciplinaries)的理論與經驗證據，作者提出了一個「分析模型」(analytical model)，側重於解釋究竟是怎樣的協力治理機制與過程，左右了公部門創新的可能性。建立於本書的基礎之上，後續的研究，應可進一步檢測作者所提出的理論「主張」(proposition)，協助理論的建構與驗證，並據此提供有用的實務建議。

該書共分有十章。於前兩章，作者交代了協力治理與創新研究的現況及不足。於第一章，作者首先定義什麼是創新，並區辨創新與類似辭彙之間的異同。作者認為，創新與「政策變遷」(policy change)是不同的，即便政策創新可以是政策變遷的一種次類型。一如政策變遷，創新的結果是會依不同的政策脈絡而有所不同，因此，創新有可能造成正面的效應，也可能帶來負面的效果。但不同於政策變遷，公部門創新更具有問題導向的特性。政策行動者是有意識地去挖掘新的想法，意圖解決特定的政策問題。此外，創新的概念，更側重於重新「去概念化」(reconceptualization)政府部門的舊觀念及想法，挑戰現存對於特定政策問題與目標的認定方式，以促使組織運作或公共服務本身得以進行全面性的改造。而依循過往對於政策創新的定義，創新不一定是史無前例的全新想法，而可以是建立於他人的過往經驗，採用那些未曾於自身組織中實行的新作法 (Berry & Berry, 2014)。

其次，作者也以「創新循環」(innovation cycle)的概念，試圖去說明創新發展的五個不同階段：(1) 界定問題與挑戰；(2) 創造創新想法；(3) 選擇最佳的創新想法；(4) 執行創新作法；(5) 擴散創新想法與作法。同時，作者也區別了不同的創新類型，並簡單地描述了公部門創新的歷史背景。而在本章中，作者最

主要的論點便是，一般大眾對於政府機關較不創新的說法，可能是言過其實。政府機關內部的「繁文縟節」（red tape）或是缺乏競爭性誘因的存在，確實都是不利於公部門創新發展的條件，但是公務員的專業化訓練、政府機關的財政規模以及民眾的高密度監督，也都可以是促使公部門發展創新想法的有利因素。而事實上，過往也存在有許多公部門創新的案例，比方說網際網路與全球定位系統的發明及應用。只不過，類似的公部門創新作法，多半只是「偶發事件」（accidental events），缺乏制度化的環境，使得創新作為得以融入公部門的組織行為之中，持續地提升組織創新能力。

公部門的創新從何而來，乃是第二章的討論主題。不同於過去文獻主張市場競爭或是專業化的官僚體系有助於創新的看法，作者認為，多元行動者彼此協力所形成的「治理網絡」（governance network）也可以是公部門創新的來源之一。作者認為，治理網絡的興起，反映的不只是公共政策的本質變得較為複雜，同時，更顯現了政策行動者間資源依賴的關係。因此，政策問題的處理，需要多元行動者之間的協力合作。而在治理網絡之中，即便個別的政策行動者，具備有一定的「自主性」（autonomy），得以自主決定是否繼續參與治理網絡，又或是表達個人對於特定政策問題的認知和看法，可是，在這群行動者當中，並沒有任何一方可以單方面地主導全局，或是掌握可以達成自身利益所需的必要資源。因此，網絡治理的成員們必須透過資訊或想法的交流，去形塑共同的目標，進行「自我管理」（self-governing），以達成集體行動的目的。而治理網絡之所以能促進公部門創新，其原因便在於，在治理網絡的互動過程當中，多元行動者之間的意見交換與討論，有助於公部門重新界定政策問題與挑戰，使其更能理解創新的必要性，從而開啟了公部門創新的政策窗。而當協力治理日趨制度化之後，行動者之間也累積了一定的信任基礎，彼此之間的溝通便不僅僅有助於創新想法的產生，更會因為多元觀點的討論和激盪，得以從眾多想法之中選擇出最佳的方法。再者，因為從政策認定到創意發想均是集體協力的過程，是故，在創意執行的階段，也可以因此降低了執行時所可能遭遇的阻礙和抗拒。最後，協力治理的網絡關係，也有助於創意想法的擴散與傳遞。簡言之，作者主張，以信任為基礎的協力治理網路，相比市場機制或是官僚體制，更能夠鼓勵公部門創新，即便從組成協力治理網絡到創新之間，仍有諸多不確定性，需要公部門的管理作為，以確保最終創新目標的達成。

緊接著，作者便準備進一步論證為何協力治理會帶來公部門創新，並引介其發展出來的分析模型。而在更細緻地討論協力治理網絡如何導致公部門創新之前，作

者於第三章先回顧了過往文獻，力陳發展協力創新理論的重要性。藉由一系列的文獻回顧，作者先是點出了傳統公行理論對於公部門創新的看法是相對悲觀的，因多數均認為公部門創新是特例，而非是常態。但在近期社會科學的發展之中，作者仍發現有一些相關理論，比方說，「協力規劃」(collaborative planning)、「經濟創新體系」(economic innovation system)、科技發展的參與理論、以及「設計思考」(Design thinking)等，均隱晦地指出協力治理或是多元行動者之間的互動關係，有可能可以讓組織的運作更具創意創新。是以，在整合了創新理論、論述理論、制度理論、學習理論、系統及複雜理論與網絡治理等看法後，作者提出其分析模型。

作者的分析模型主要可區分成三大部分：(1) 協力互動的背景條件、(2) 「協力互動的制度場域」(institutional arena of interaction) 以及 (3) 協力互動的產出一公部門創新。簡言之，協力互動的形成有其「初始條件」(initial conditions)，其制度化的過程則需要特定的領導與管理作為去做「後設治理」(meta-governance)。而在協力互動的行動場域之中，特定的互動機會與限制，皆可能影響行動者有多大程度投身於協力創新的過程。在此過程中，行動者的「賦權參與」(empowered participation)，「變革式的共同學習」(mutual and transformative learning) 以及「共同所有權」(joint ownership) 有無，皆是影響公部門創新的重要因素。而公部門創新的產出可以是政策、組織以及服務等層面。對於產出結果的評估，一則可以促成創新的擴散，二則可以用來挑戰既有的思維及做法，刺激後續的創新作為。於後續的章節，作者便逐一陳述此分析模型的個別要素。

首先，為何公部門創新會發生(第四章)? 既有組織運作的危機，或是新興具發展潛力的新方向，皆可能是組織創新行為的發展契機。但是，這些因素並不會自然而然地創造或是阻礙了創新作為，仍需要與其他因素有所配合。比方說，必須要有「政策企業家」(policy entrepreneur) 提供一套具正當性的論述，說服其他行動者創新有其迫切性，如此，創新行為才可能發生。即便能成功地論證創新的必要性，仍有其他重要的課題需要被進一步處理。舉例而言，究竟應該接納哪些利害關係人參與其中，使得討論內容多元且具代表性，但又不至於讓討論流於形式，缺乏效率? 另外，如何確保個別參與者的投入是持續性的，並且使得這類互動關係，能進行有效的知識交流、協調集體行動以及落實特定的創新想法，則又是另一個重要的課題(第五章)。其中，如何使得協力參與者間互相共同學習，至關重要。經由

互相學習，組織之間可以獲得必要的協助，也能夠提供協助給他人，並且於此之中，反思過去表現並重新論述及定位所面臨到的問題和挑戰，據此籌劃未來發展的能力，也能夠強化組織內部與協力網絡中重視創新的文化與規範。因此，共同學習乃是公部門創新的重要機制（第六章）。

在有了創新想法之後，如何將之付諸執行並制度化，則又是另一個極需克服的難題。於執行階段，協力治理的參與者仍須思考並決定，是否要盡力排除所有可能的執行障礙，諸如降低失敗風險、簡化議題的複雜程度、避免集體行動困境或減少權力衝突等等；抑或是，協力治理的參與者們應該把執行障礙當成是新的機會，重新思考是否有再創新改進的可能（第七章）？而當有成功創新案例發生時，公部門又該如何透過協力治理網絡，讓創新作法擴散，以帶動更多的創新作為（第八章）？為了排除或管理協力創新過程中，可能阻礙公部門創新的因素，「公共領導者及管理者」（public leaders and managers）是否及如何應該扮演特定的角色，採納特定的領導及管理作為（第九章）？舉例而言，在協力治理的初期，公共領導者可能需要扮演「召集人」（convener）的角色，鼓勵多元利害關係人的參與，即便有些人可能沒有意識到合作的必要，又或是缺乏合作經驗。而在互動階段時，作為一位協助者，公共領導者則需要協助降低協力治理之間的交易成本，強化互信基礎。最後，從協力到創新，公共領導者則需要扮演「催化劑」（catalyst）的角色，強化對於創新的迫切需要，並且居中協調與管理執行創新想法所可能遇到的風險及障礙。惟有關這類後設治理的領導角色，必須要拿捏適當地分寸，以避免遏止了協力治理成員間的自我管理能力。最後，作者連結公部門創新與行政改革的過往歷史，再次重申，傳統公行理論以及新公共管理的行政改革，皆有其有利於或不利於公部門創新的因素，而「新公共治理」（new public governance）的典範，應能補前兩者的不足，使得公部門創新，特別是「協力創新」（collaborative innovation），有具體落實的可能。

藉由作者詳盡的探討與介紹，對於有關理論的發展，至少提供了兩個重要的貢獻。作者連結了兩個過往各自發展的理論領域—協力治理與創新研究，並且試圖提供了詳盡的理論論述，去描繪出兩者之間可能的互動機制與因果關係，企圖開創未來可能的新的研究領域。具體來說，本書的理論架構，應可視為是「協力治理體制」（collaborative governance regime）的一個延伸（Emerson & Nabachi, 2015; Emerson, Nabachi, & Balogh, 2012）。兩者均討論到了協力治理的起因與互動機制，但本書針對協力治理的產出，並非是廣泛的績效表現，而是特別聚焦在公部門

創新的面向。對於後續的研究者而言，或可以據此作為評估協力治理成效的一個具體指標。另一方面，過往對於創新研究的探討，似乎多半側重在單一行動者的特質或環境脈絡，或因競爭、學習、規範壓力或模仿等機制，而採納其他公部門的作法，做為自身組織的創新政策方案（Shipan & Volden, 2008）。但似乎較少有文獻討論，如何透過群體間的互動，觸發創新行為的發生。而這樣一個新的看法，或許可以為實務運作提供些許的建議。比方說，公共組織或許可以考量在決策與執行過程中，增加與多方利害關係人的溝通互動，以激盪創新想法，並使得有關想法於後續得以順利落實。是以，本書作者的研究提問與理論建構，具備了一定的理論與實務重要性。但是，於相關的理論建構與討論之中，似乎仍有值得進一步釐清與探索的面向。

首先，如果要將作者所提的理論主張，付諸經驗研究加以檢驗，仍有部分的概念可能會面臨測量的難題。舉例來說，作者一再主張，以信任為基礎的協力治理與互動關係，是促成公部門創新的重要基石。但是，信任作為一個抽象的概念，可能需要進一步定義和釐清。究竟信任所指涉的對象是誰？是協力治理的運作體制，還是協力的夥伴對象？而這些不同面向的信任程度，是否會對於公部門創新有不同的影響，也可能需要進一步探討。另外，創新的產出，究竟是會落在哪個分析層次，恐有進一步闡述的必要。經由協力治理的過程，是會造成個體組織的運作有所創新，還是協力治理網絡所能遞送的公共服務更具創意，抑或是兩者皆是？凡此，可能都有待後續更多的研究去解答。

其次，就理論建構上而言，究竟如何將協力治理過程所產出的創意想法，付諸實行，似乎仍未有清楚的解釋。誠如作者所提到的，過往由上而下或是由下而上的執行理論，可能已無法充分解釋協力治理的執行過程，但從作者的討論之中，似乎也並沒有清楚交代，協力治理的政策執行如何可能。特別是，在個別參與者都具有一定自主性，且協力治理又仰賴自我管理的情況之下，到底是由誰承擔起居中協調的角色，適度適時地反思既有的政策方向，又是何種機制確保每位參與者願意維持一定的投入程度，可能都需要更多的理論建構，以為更詳盡的解釋及說明。否則，即便協力治理的過程中能夠產出諸多創新想法，但是，這些想法可能僅流於口號，甚至是公部門能有一定的創新作為，恐怕也並非是因協力治理所致。

再者，如果我們以協力治理網絡作為分析單位，協力治理的效益是否有外溢性，可能需要進一步考量。誠如作者所言，政策議題的複雜程度日益提升，且行動者之間或是政策議題之間皆可能彼此依賴。也就是說，不同的政策次體系彼此之間

可能有所連結（Berardo & Lubell, 2019; Lubell, 2013）。比方說，政府部門為了要解決供電的問題，採用了綠能環保的發電系統，可能會因此同時解決了用電需求，以及特定的環境污染問題。另外，不可避免的是，單一政策行動者會同時參與在多重政策議題之中，是以，在這樣的情況之下，可能需要更細緻地考量，在不同政策次領域下，協力治理的關係是否有所連動，而這樣的連動關係又如何與公部門創新發生連結。舉例而言，是否與其他政策次領域連動程度較低者，會因政策議題較為單純，所以，在此次政策次領域下，行動者之間的協力治理，較可能達成公部門創新，又或是相反的狀況較為合理。

最後，協力治理與公部門創新之間的因果關係似乎有些曖昧不明。作者企圖去論證，因為政府機構參與在協力治理的過程之中，所以導致公部門創新成為可能。但是，同樣可能的是，公部門或許已經有創新的意圖，所以才選擇了協力治理的模式，以為創新作為。而欲證實何種關係較為可能，便有賴後續更多的研究去探索與釐清。

參考文獻

- 行政院研究發展考核委員會（編）（2004）。**政府創新服務新主張**。台北：行政院研究發展考核委員會。Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan (Ed.) (2004). *Cheng fu chuang hsin fu wu hsin chu chang. [New propositions for government innovation services]*. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Berardo, R., & M. Lubell (2019). The Ecology of games as a theory of polycentricity: Recent advances and future challenges. *Policy Studies Journal*, 47(1), 6-26.
- Berry, F. S. & W. D. Berry. (2014). Innovation and diffusion models in policy research. In P. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theory of the Policy Process* (3rd ed., pp. 307-363). Boulder, CO: Westview Press.
- De Vries, H., V. Bekkers, & L. Tummers (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166.
- Emerson, K., & T. Nabatchi (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance &*

Management Review, 38(4), 717-747.

Emerson, K., T. Nabatchi, & S. Balogh (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

Lubell, M. (2013). Governing institutional complexity: The ecology of games framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 537-559.

O'Toole Jr, L. J. (2015). Networks and networking: The public administrative agendas. *Public Administration Review*, 75(3), 361-371.

Proven, K. G., & H. B. Milward (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.

Shipan, C. R., & C. Volden (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857.