



國家機關能力與社會資本之相互影響性

陳恆鈞

(淡江大學公共行政學系教授)

壹、前言

治理能力的提升並非單靠國家機關便一蹴可幾，而是透過公私部門集體努力，形塑一股可觀力量來推動政策。也就是說，國家機關與公民社會一旦建立夥伴關係，經由雙方的對話機制與互動往來，信任關係遂日漸形成，不僅較易化解雙方歧見，取得政策共識，更可提高公民社會對政策的承諾與行動支持。

針對此點，大半民主國家均謀求對策，試圖讓民主體制發展以及社會資本形成一個良性的循環，進而影響行政績效。為此，國家機關除藉由制度設計，提升本身的能力之外(Lowndes & Wilson, 2001)；另一可行之道，乃是建立民眾參與和協商機制(Putnam, 1993a)。

從功能角度而言，上述兩種方式具有相互加強的效果。正如布特南(R. D. Putnam)所言，一個積極參與的公民社會，若能與具備治理能力的國家機關緊密連結，將出現「良性循環」(virtuous circle)(1993a:117)。引申之，公民社會往往藉由國家機關的創造性活動(creative action)以培育社會資本，而社會資本積累充沛，將反過來提升國家的治理能力。

基於此一觀點，本文擬由夥伴關係觀點，進一步剖析國家機關能力與公民社會資本是如何相互影響，其基本假定是國家機關與公民社會在相互依賴的制度性連結下，彼此互信，相互合作，共同協商成就目標。第二節將先說明夥伴關係的特性，爾後在第三節探討國家機關能力對社會資本積累的影響。第四節則轉而分析社會資本對於國家機關能力提升的影響。第五節則提出結論。

文內所謂的「國家機關能力」，係著重於基礎結構能力(infrastructural power)，強調國家機關為有效達成政策目標，必須跨越公私部門的分界，在官僚與有組織的團體間形成一個制度連結，透過集體協商，產生政策。一旦具備充足的基礎結構能力，國家機關將可成為具有調整國家發展能力的行動者。而所謂的「社會



資本」，本質上是一種稟賦(endowment)，主要植基於團體成員間的互信關係。在有效規範約束之下，成員彼此存有互惠的信念，因而有助於集體目標的達成。豐沛的社會資本將有助於建構一個充滿活力的公民社會，增強公民參與的能力與意願，從而影響公民社會的形成與政策推行。

貳、夥伴關係的特性

在政策問題日益複雜情況下，政策推行必須跨越公私部門的分界，在國家機關與公民社會之間形成一個制度連結。相互連結並不表示國家機關將失去權力，而是在國家機關引導下，雙方基於互惠原則，真誠協力合作。在此種情況下，國家機關擴大取得社會訊息範圍，尚能動員相關社會團體，以提升政策執行力。同樣地，社會團體亦可藉此與國家機關保持聯繫，取得政策論述與協商機會。再者，相互授能是一種動態關係與積累的過程(Pierre & Peters, 2000:78)，夥伴關係的緊密度常隨著兩造間的合作程度而有所變化。但可確定的是，夥伴關係絕非零和賽局的權力關係，而是合作共榮、彼此互惠的關係。究其原因，在於夥伴關係具有四項特性：

一、強調公私部門間存有互賴關係

對照於傳統的政治觀點，夥伴關係顯然逐步將私部門與第三部門納入提供公共服務的行列之中。換言之，以往國家機關獨自承擔的責任，現在已由公私部門共同承擔。惟此處所指的互賴關係，並不相同於一般性的互賴觀點。後者係指國家機關因為擁有權威與權力，掌控著社會團體所需要的資源，社會團體必須依恃國家機關的恩惠，藉以獲取所需資源。同樣地，社會團體的支持對國家機關維持合法權威也是不可或缺的要害，因此國家機關會給予特定團體某種恩惠，以換取他們的政治效忠與支持(Weiss, 1998)。然而，此處所指的互賴，係指在集體行動中，國家機關扮演協助者(enabler)、催生者(catalyst)以及允諾者(commissioner)角色，而與主要社會團體形成夥伴關係。是以，國家機關與公民社會在治理結構中的關係，將會發生實質改變，但這並不表示國家機關能夠規避治理的責任。事實上，基於主權與課責的特性，國家機關仍扮演主要行動者，只是角色有所調整(Pierre & Peters, 2000:48-9)。

二、強調成員持續互動



政策推行係一複雜的聯合行動，而結果的良窳，端賴成員能否開誠布公、密切互動，形成一個命運共同體。果如此，方能釐清問題，建立政策共識，交換所需的資源。首先，互動對關鍵問題的掌握以及最後共識的取得有極大的裨益，除有效解決問題，防止問題的擴大或蔓延之外，也有助於人民建立政策信心。其次，互動亦能影響資源取得的程度。廣義而言，資源包括：人力、物力、資訊、設備與權威等。不論是何種資源，都是實現政策目標必備的要素。不過，公私部門所擁有的資源畢竟有限，必須建立一套解決機制，提供雙方獲取資源的管道。事實上，這項機制就是以互動為基礎。雙方互動往來頻繁，促使夥伴關係更具開放性，有利各項資源流動，不至於出現資源匱乏，無法成事。

三、強調成員的自主性與自我管理

夥伴關係的參與者對於被授權範圍內的事項均有獨立自主性，因而彼此之間係屬合作關係。成員具有自主性，將可發揮權能感，針對政策發展結果，進行反思性的評估與監督，並根據情境的變化或組織的需要，自行調整本身的發展方向(Rhodes, 2000:346; 1997:53)。此種自我管理機制可以彌補授權人與代理人(principal-agent)關係的不足，尤其是授權人無法掌握代理人行為，產生質疑的情形，透過多元參與者的討論與協商將能夠獲得改善。

四、強調植基於信任的制度化管理規則

有效政策執行障礙之一，乃是參與成員間難以取得一致的見解。隨著時間與經驗的累積，每位參與者養成一定的思考模式，持有不同的政策主張。政策推行過程中，極易產生爭執。因此，欲持續維持夥伴關係，亟需正式與非正式管理規則的建立。管理規則明確訂定，便可根據共同接受的規範解決衝突，不至於因為間隙的存在，而延誤或破壞集體行動。再者，管理規則如果明確制定，形成制度化，當可避免人治專斷的情事發生，真正發揮監督功能，協治理理結構控制非預期的行為，還可以協助成員瞭解本身的責任與義務以及所要扮演的角色(吳濟華，2001)。更重要的是，此一管理規則是建立在互信的基礎之上。參與者對管理規則若存有信任之心，便會基於公共利益的維護，全力遵守管理規則，進而形塑一種和諧感通(sense of community)的環境，真誠奉獻一己之力，承擔份內責任(Leana & Van Buren,



1999:541-2)。

參、機關能力對社會資本積累的影響

現今民主國家的運作皆面臨前所未有的壓力，不但頻於應付社會與日俱增的政策需求，又必須面對預算的縮減，以致未能適時、適當的解決問題，甚至衍生更多、更嚴重的社會問題。連帶使得人民質疑國家機關的能力，對政策是否能夠產生預期結果，抱持不信任態度，終至造成國家與社會逐漸疏離，難以建立生命共同體。針對此一現象，釜底抽薪之計乃是國家機關應設法提升基礎結構能力，方能處理層出不窮的社會問題。本節將探討基礎結構能力的三種類型，亦即深入能力、汲取能力以及商議能力如何影響社會資本的蓄積。

一、深入能力對社會資本積累的影響

深入能力(penetrative power)主要係指國家機關得以深入社會，直接與社會團體進行互動，促使社會成員支持國家機關，俾利政權取得正當性。是故，國家機關若具備足夠的深入能力，對社會資本的積累將發揮如下的影響：

(一) 形塑網絡關係

網絡是透過社會關係而連結的組織，本質上是一個開放、具有擴張性的結構；只要持有相同的價值觀及共同追求目標即可成為網絡一分子(Castells, 1996:470)。網絡中的成員，不論彼此之間的繫屬是水平或垂直方式，都包括有形與無形資源的流通，基本上存有互賴與互惠的性質。但是，網絡關係的形成與維持並非水到渠成，而是需要持續投入心力，方能產生回饋。具體而言，成員間持續接觸、相互連結，將可增進社群內部的凝聚力。一旦社會中各個網絡內部建立起和諧感通的關係，勢必有助於社會資本的形成。由於該項資本係屬公共財，難免會出現搭便車者，為確保社會資本得以持續積累，國家機關除了擁有鑲嵌自主性，更應主動與公民社會建立適當的連結機制。

在擁有自主性情況下，相互連結(connectedness)對國家與社會間網絡關係的形成極其重要。國家機關具備充分的深入能力，一方面有益於形塑網絡關係，另一方面也幫助國家機關主動建立政策網絡，將政策相關的主要社會團體納入其中。網絡之中存有多元制度性管道，因此政策目標以及手段大半是由廣泛討論所產生，對



政策共識取得具有實質助益。

(二) 建立團體共識

公私部門若欲藉由協力合作，彼此分擔責任，共同解決問題，首要之務便是在公民社會內部建立共識感。不可諱言，參與集體行動者對政策目標和工具選擇往往持有不同的看法，極易產生對立、齟齬。團體共識的建立對有效集體行動的產生便顯得更形重要。此際，具有充分深入能力的國家機關，較易介入社會活動進行協調，再綜合多數人意見，擬定各方皆能接受的政策方案，將可減緩個人決策或投票暴力情形(Lindblom & Woodhouse, 1993:34-44)。質言之，國家機關主動提供誘因或開放更多參與管道，吸引人民參與，一則能夠贏得人民信任，建立相互認知與共識；二則可跳脫原有視框，找出問題盲點，尋得更佳的政策方案(Lowndes & Wilson, 2001)。

(三) 體認民間感受

俗諺：「民猶水也，君猶舟也；水能載舟，亦能覆舟」。由此可知，民與君的關係就好比水與舟關係般之密切。國家機關若能夠體察民意，制定合乎情理的政策，在推行政策時將猶如順水推舟般，其間或有驚濤駭浪，但終究能夠順利達成目標。是以，自古以來，各國賢君無不汲汲探求民意，以期能夠制定回應人民需求的政策。

儘管如此，組織慣性、權力集中化、缺乏競爭等因素，常導致國家機關未經縝密的思考，即貿然提出一項政策，非但無法適時解決人民問題，反而引發更多的非預期結果。國家機關無法有效改善積弊，迫使人民必須參與集體行動，涉入不同的政策議題，希冀藉由參與管道提出訴求，得到國家機關的重視。相對而言，具有深入能力的機關較易深入民間，傾聽人民聲音，並從中相互學習，建立有意義的互動，將人民的意見納入政策之中，透過政策推行，讓政策標的團體的訴求得到適當回應。

(四) 活絡民間力量

民眾透過對話方式，積極參與公共事務，公共政策的決定因而能夠充分反映人民的偏好、價值與優先選擇(Cooper, 1991)。由於個人融入社會活動中，彼此之間的信任、關懷將可取代原有的疏離、無力感。不僅於此，人民從公共事務的處理中，學習自我尊重、團體認同、以及處理事務的能力、合作協力的價值，社群之間的和



諧感通感遂得以形塑。因此，國家機關應當摒棄以往宰制的心態，深入社會洞察民意，並以共同使命及公共利益的追求為前提，融合民間力量，培養休戚與共的意識；民間因為分享權力，共同承擔政策成敗責任，在效能感驅使下，促使公民組織的力量發揮更大效果，民間力量自是非常活絡。透過民間力量的積極配合，國家機關推行政策所需的資源，將不斷更新，源源不絕。

二、汲取能力對社會資本積累的影響

就政策執行而言，國家機關必須擁有充分資源方能成就目標。不論是有形或無形的資源，對面臨財政困難的國家機關而言，皆是一項寶貴資產。惟如何取得這些資源，就涉及國家機關的汲取能力。所謂汲取能力，意指國家機關從社會取得重要資源，維持國家機關運作的能力。以下僅就四個面向分析汲取能力對社會資本的影響：

（一）豐厚可用資源

政策執行所需要的資源甚廣，因此充分資源的提供是政策執行成功的要件之一。不論政策內容如何詳盡規劃，執行機關或人員若是缺乏足夠的資源，將導致政策推行舉步維艱。即使資源並非是萬靈丹，吾人仍不可輕忽其重要性。現今多數國家面臨財政困難，無法順利推動政策，正好可以說明資源的重要性。

面對資源籌措日趨困難之際，國家機關戮力開發新資源已是刻不容緩的工作。事實上，公民社會已逐漸體認生命共同體的重要性，從公共利益的角度提出合理適情的需求，更能運用自身力量解決生活周遭問題，減輕國家機關的負擔。抑有進者，部分社會團體常基於理性、主動奉獻於公共事務的推行。惟國家機關未能充分運用或輕忽社會民間所潛藏的充沛量能，以致無法解決資源稀少的困境。平心而論，國家機關若能以新的思維重新思考，促進公民參與，並與主要社會團體建立夥伴關係，將可引導這股能量，轉化所積累的社會力量以達永續發展的目標。如此，可善加運用公民參與所導入的資源，減輕國家機關沈重的負擔。同時，還因為社會團體或整個社會建立合夥感，具有高度意願參與公共事務的推行，得以縮小民間需求與政府回應力之間的落差。

（二）符應民間需求

國家機關具有充足的汲取能力，不但能夠保護公民社會，避免生存空間受到威脅，更能積極回應民眾的需求。畢竟，公共利益是政策制定的主要目標，決策者應戮力形塑一個具有共享公共利益觀點的集體行動 (Denhardt & Denhardt, 2000:554)。在面對人民與日俱增的服務需求時，國家機關為維持統治的正當性，無不設法提高決策品質與行政績效以符應人民的需求；甚至將企業精神引進到公部門，包括裁併相關部門、建立激勵制度、全面品質管理以及重視管理策略等。可是，公部門的政策思維模式積習已深，單單採取私部門的彈性措施，並未能明顯改善行政績效，因而有必要藉助公民社會的力量。

俗云：「瞭解實際狀態的人，才能說是對問題有所瞭解」。公民與政策存有利害關係，對政策內容與工具選擇具有獨道的見解。只要有適當的參與管道，泰半團體願意主動貢獻一己之力於政策推動。準此，國家機關應該積極構築健全公民社會的兩大要件：公民資格與公共服務 (Ibid., 556)，開放參與管道，從中吸納更多的資訊，並對政策進行必要的調整或重新制定政策。此時，政策因民間資源的注入，獲得更多的協助，貫徹執行目標。

(三) 彌補資源不足

在國力有限，民力無窮理念下，由民間自發成立組織，以建立生命共同體的互動方式，協助國家機關推行政策。但民間資源終究有其侷限性，國家機關所扮演的角色並不僅只於控制者或領航員，而是適時提供協助以解燃眉之急。因此，國家機關強化汲取能力，應進一步將所取得的公共資源，予以妥當運用、配置，並對民間社會進行最佳的價值分配，以達取之於社會，用之於社會的目標。由於符合分配公平以及程序正義原則，既可提高人民對政策的支持，也能擴大政權正當性的基礎。

(四) 協助資源開發

國家機關的汲取能力除了扮演上述功能外，尚可進一步協助民間開發新資源。而該項功能正好考驗著國家機關的治理能力，如何在「何者該管」與「何者不該管」之間掌握的恰到好處。由於社會民間團體並未具備權威或權力，亟需國家機關大力協助，開發新資源，提昇競爭力。平日，國家機關在不同團體利益發生衝突時，可充當具有公信力的對話平台，以解決糾紛。此外，國家機關應超越本位主義的立場，



摒除以往一味干預的心態；改採宏觀、互利的眼光思考政策，制定公平合理的競賽規則，並與民間社會建立合作機制，有效整合、運用民間參與所導入的資源。這種情況下，必能開創新資源以顧及民間的需要，同時具有機動調配資源的特性，使政策推行更加順遂。

三、商議能力對社會資本積累的影響

由於問題本身具有高度複雜性，對社會構成的衝擊面甚廣，難免引發眾多人民與團體涉入政策制定過程，無形中增加國家機關處理問題的困難度；嚴重者將削弱機關的執行決心與能力，致使政策目標無法具體落實。因此，國家機關尚須提升商議能力，與政策相關社會團體進行相互協調、整合意見，提出較具共識的策略。至於商議能力對社會資本積累的重要性，擬由下述四點逐一說明：

(一) 化解彼此衝突

國家機關與公民社會彼此的價值終究有別，最顯著者莫過於國家機關有其所欲追求的目標、任務與條件，難免與公民社會產生衝突。解決之道，乃是加強國家機關商議能力，適時宣導國家立場。此外，更應深入民間傾聽民間的聲音，以利雙方價值及觀念的表達。兩造透過相互學習與說服的過程，接納不同意見，爾後再進行意見整合。此一過程不僅能夠排除不當的對立、猜忌、輕視以及不信任，營建一個良好氣氛的論述空間，更可集思廣益，找到問題癥結所在，選擇適當因應對策。

(二) 減輕合作困難

一項政策的推動需要不同部門以及民間共同參與、齊心協力方能成事。惟參與者彼此的視框以及思維方式不盡相同，以致在處事理念、問題認知以及價值追求上有所差異。如果執行前未能協調取得共識，勢必出現「一人一把號，各吹各的調」的窘境，增加合作的困難度。參與者之間若能建立和諧感通的關係，在休戚與共的環境下，彼此開誠布公，誠願承擔分內的責任(林水波，2001)，將可呈現三大利處：1. 可適時適地調整政策內容；2. 同時考量彼此訴求，避免造成不當的誤判與曲解，以致政策脫軌(policy derailment)而悖離民意；3. 提供未來集體行動的潤滑劑，俾以應付瞬息萬變、無法預測的外在環境，達成共同目標。

(三) 減少政策耗損



在現實政治生活中，吾人不難發現不少設計完善的方案與實際執行的結果出現極大的差距。探究其因，此種政策耗損(Policy slippage)(Schneider & Ingram, 1997:102-49)的產生，大致有如下七種原因(Pressman & Wildavsky, 1973:99-100)：

1. 政策承諾互異：既定政策目標以及理念明顯與執行參與者本身的承諾相衝突，未能達成預期目標。
2. 政策偏好殊異：參與者眾多且所持偏好不同，在未能取得協調情形下，致使執行過程中出現參與者彼此相互對立的情形。
3. 迫切意識不同：執行參與者並非皆有迫切意識，導致政策延宕，平白浪費有限資源。
4. 權責未能相符：由於執行過程中真正負責推動者不具實際權力，以致無法持續維持熱忱，難以貫徹政策目標。
5. 職司立場互異：參與者因意見觀點不合，且未能取得政策共識，致使執行步驟難以協調統一，增添許多執行變數。
6. 法律程序不一：法律規定有時與執行政序相互抵觸、牽制，無形中增添問題的複雜度。
7. 多元政策承諾：由於參與協調單位過多，執行步驟更加繁複，而過多的政策承諾，使得問題更難獲得解決。

由前述可知，政策耗損對國家機關政策推動工作造成相當大的傷害。其中，莫過於綿密的執行網絡不復存在最為顯著。取而代之的是所謂「糖密症候群」，整個機關被裹在黏稠的糖漿中，動彈不得。更糟的是出現「動物農莊症」，因權責劃分不清，導致機關就如同農莊裏的動物一般，為爭奪食物而形成無數個小圈圈相互奪利(楊美齡譯，1997：62)。為減低政策耗損，實有必要建立一個合作的執行體系，加強參與者間的協調與溝通，以利形塑積極的夥伴關係以及建立休戚與共的意識。

(四) 啟發兩造再思

政策場域中主要參與者的思考架構，在在影響著問題認定以及備選方案的選定。因此，機關與社會團體之間應循著管道，進行有效互動與商議，針對政策問題的本質、範疇的界定與陳述的方式，產生新的思維方式。此種具有引發(trigger)



作用的機制，能夠激勵參與者進行自我視框反省 (frame reflection) (Schon & Rein, 1994)。詳言之，兩造溝通之後，反思本身既有的視框，跳脫共同決策陷阱 (joint decision trap) (Scharpf, 1988)，消弭彼此歧見，藉此相互學習，重新釐清問題，審慎擬定政策目標及選定政策工具，以更有效的方式解決問題，達成治理目標 (林水波，1999a：98)。

面對嚴峻環境的挑戰，任何組織必須超越既有侷限，尋有源源不絕的活力，以維持運作與永續發展。欲達此一目標，國家機關務必善用民間社會豐沛潛能。本節以構成基礎結構能力的三種要素，探討其對社會資本累積的影響，發現一國能力的興衰實與基礎結構能力的強弱息息相關；當基礎結構能力甚強時，可以藉助社會資本，強化國家的能力，降低不可治理性的產生，反之亦若是。下一節將反過來分析社會資本對國家基礎結構能力的影響。

肆、社會資本對國家機關能力提升的影響

社會資本是一種持續的信任與互惠的關係，具有協調和積累個人與社會團體行動的能力，對於追求共同目標所採取的集體行動具有相當助益。由此觀之，社會資本並非僅是歷史或是有利政策環境下的副產品；相反地，社會資本可以被視為達成政策目標的重要資源以及工具 (Inkeles, 2000:245-68)。正如布特南 (Putnam) 所言：「國家機關擁有充足的社會資本，將可克服公民追求私利的行為動機，解決集體行動的困境，進而提高民主治理的能力」 (1993b:37)。事實上，社會資本積累的結果除了直接影響公民社會的形成與發展之外，其所衍生的外部效果也攸關著國家機關的能力。以下，將就社會資本對國家機關基礎結構能力的影響做一分述：

一、社會資本對國家機關深入能力的強化

社會資本具有潛在支持動力的特性，可作為國家機關與公民社會之間的橋樑，增進彼此的信任與合作，形成一個協力體，互通有無。大抵上，公民社會所蓄積的社會資本，對國家機關深入能力的強化具有如下的作用：

(一) 建立互信關係

社會資本係一項資產，常隨著人民的密切互動與合作而增加。互動日趨頻繁，雙方的信任感愈加深厚。一個長期積累信任與寬容文化的公民社會，將有助於解決



集體行動所面對的困境(Putnam, 1995:67)；反之，集體行動將因缺乏互惠關係而受到侷限，淪為私利的競逐(Boix & Posner, 1998:13)。

公民社會若能相互關懷，狹隘的「我要什麼」將可轉變成以公利為思考點的「我們要什麼」。此時，國家機關如能順勢而為深入民間，同時在與公民社會互動過程中，以務實觀點考量雙方的立場與利益，形塑以互信為基礎的政策網絡。由此所建立的多元管道對資源與訊息的流通有極大的裨益，也同時有利於國家機關推行政策。

(二) 化解民間疑慮

民主政治是民意政治，所以國家機關的政策應依多數民意的歸向制定政策。即使如此，人民因未能與決策者直接接觸，對政府存有一種遙不可及的感覺，以致對其行為或承諾有所質疑，連帶使得社會大眾對公共事務產生疏離與無力感，甚至與國家機關處於對立關係。兩造之間果若存有質疑，將出現信任的失落、忠誠的消失。

面對此一情境，國家機關其實可以透過公民參與，化解彼此的誤解，蓋公民參與係公民基於主權的認知與實踐，透過對公共事務的相關知識與資訊的吸收，藉由公開平等的參與管道，貢獻一己之力於公共事務的處理，無形中，將有助於社會資本的積累。於是，國家機關除積極深入民間瞭解民情之外，應同時開放多元管道，方便民眾參與。公民一旦擁有參與公共事務的機會，上述的誤解、衝突情形將可減緩，甚至迎刃而解。因此，公民參與活動與國家機關直接互動之後，能夠化解其對政策的疑慮，尚可因為參與公共事務，建立休戚與共感，轉而主動關懷國家機關利益。

(三) 彌補機關不足

國家機關重視社會資本，讓民眾透過參與影響政策，將可落實主權在民的理想，亦可消除不必要的規則與控制，減少內部層級，破除層級體制的藩籬。深究其因，主要是信任關係的存在，促進國家機關適當程度的授權公民團體，使得民眾體察到公平正義的存在，對未來政策結果產生信任(Carnevale, 1998)；也能幫助人們瞭解本身的需求，提昇民眾的合作態度以及對目標的認同感。



在高度信任的環境中，參與者能以建設性合作精神取代排他性對抗，集思廣益、共謀良策、彌補政策不周全的缺點，設計出一套因時、因地、因事制宜的方案。依此觀點，民眾提供政策工具實施的經驗以及所需的資源，既可彌補國家機關施政能力的不足，又能減少設置控管系統或實施政策監測的花費，降低國家機關執行政策的成本。

(四)減輕國家負擔

就功能而言，國家機關與公民社會或許不盡相同，但國家機關若能建構積極參與的公民社會，以平等互惠的方式進行社會整合，並將現有的計劃整合成一套邏輯一致的政策方案，透過兩造分工合作的方式，設定目標優先順序，逐一貫徹目標，充分發揮截長補短的作用。

正如班尼斯(W. Bennis)以及納勒斯(B. Nanus)所強調的，信任如同黏著劑具有將組織成員緊密結合的功能，又像潤滑劑使得組織在運作時能夠減少摩擦。這些功能均不是一紙命令，或是用金錢收買人心所能奏效，而是靠平日用心經營來累積(1985:153)。此種融合由上而下的施政理念以及由下而上的回饋修正，社會人力、資源以及理念得以順勢導入，且與國家機關共同承擔公共財的提供與傳送(delivery)，一則使得公共利益得以付諸實現；二則減少政策目標和執行能力之間的嚴重落差；三則減輕國家分配有限經費的困擾。

二、社會資本對國家機關汲取能力的強化

國家機關需要充足的資源方可維持正常運作，一旦資源不足將會顯現組織熵(entropy)的徵兆，使得組織逐漸衰微，未能持續推行既定的政策；嚴重者將危及機關繼續存在的必要性。所謂「根衰則樹枯，蒂壞則果落」，國家機關應防範未然，加強汲取能力，從社會環境中取得政策執行所需資源，以達永續發展的目標。底下，將由四個面向探討社會資本對國家機關汲取能力的影響。

(一) 蓄積國家資源

國家機關必須持續注入清新活力，方能與時精進，否則只是一灘死水，遲早會與時脫節，遭致淘汰的命運。長期以來，國家為因應業務的需要，不斷擴張規模及職權，日積月累的結果竟是組織過於膨脹，難以有效管理。在強調企業型政府的同

時，如何有效改革僵化的官僚體系，便成為國家機關責無旁貸的首要目標。

奧斯本(D. Osborne)與蓋伯勒(T. Gaebler)(1993)所提出的第三種選擇，認為引用社會民間力量參與公共事務，既可提昇政府服務的效能，更可重建人民對政府的信心(劉毓玲，1993：85-91)。言下之意是，國家機關應重視公民社會所潛藏的力量。事實上，所蓄積的社會資本，可直接促進成員溝通、減少個人投機主義之外，對於建立蘊含合作文化的社會信任與網絡也有間接助益(Putnam, 1995)。參與者具有高度的使命感與任事願，所積聚的潛能得以激勵發揮，創造出新的動力。由是觀之，社會資本積累愈多的國家，相對愈能提昇治理能力與品質。

(二) 開發潛在資源

政策推行須有一定的資源方能成就目標，而機關本身所擁有的資源終究有限，隨時有斷炊之虞。此時，國家機關具備充分的汲取能力，可適時、適地獲得公民社會所提供的資源，甚至開發潛在資源。社會資源是無限的，有些需要國家突破傳統，以各種方法加以挖掘，為國家本身與社會開創有利的新契機。基此，國家機關必須深入社會，與主要社會團體或個人結為一體，在共享的目標與信任基礎上，共同達成政策目標。

在多元社會中，公民於公共服務傳送過程中所扮演的角色，不只是消極、被動的政策接受者，尚扮演多重角色，包括：1. 資源者、2. 主權者、3. 合產者、4. 購買者、5. 使用者及 6. 受造者(Lengnick-Hall, 1996:797; 林水波, 1999b: 231-4)。可惜的是，泰半公民並未察覺本身角色扮演的重要性及多元性，致使資源誤置、流失。須知，社會資本本質上是一種潛在待開發的資源，是否能夠發揮功能，端視國家機關妥善規劃能力。國家機關如能拋棄舊有的包袱、跳出固定的巢臼、開放參與管道、提供參與誘因、設計適合公民參與的活動，並且透過政策學習，思考各種政策的合理性。隨著時間發展，公民意識一旦覺醒，養成謙恭明理(civility)的德行，願意承擔份內的責任。在民氣可用情形下，只要國家機關適當導入、管理，自可減輕政策負擔。

(三) 促進資源共享

政策目標的達成，僅憑國家機關本身的力量是無法克奏膚功；民間力量如能適



當地引入與運用，足可彌補國家機關能力不足的問題。因此，國家機關與公民社會在政策推行過程中，勢必要共享資源，方有助於兩造的發展與互動。否則，在私利心的驅使下，出現相互掣肘，無法營造良好的合作氛圍，更遑論成為夥伴關係。

在公私部門資源結合的過程中，國家機關應捨棄以往無助於效能提升的消極防弊措施。取而代之的是在互信基礎上，透過法令的修改，提供足夠的誘因來保障私部門的合理利潤，從而積極鼓勵私部門投入公共服務的行列。誠如亞當史密斯(A. Smith)(1976)所言，人類私利的經濟理性，往往能夠在追求自身利益的同時，增進社會的公益。布坎南(J. M. Buchanan)(1980)更明確指出，在政策制定過程中，應設法降低參與者的競租行為，俾使在追求合理私利的範圍內，增進公共利益。有鑑於此，國家機關若能同時兼顧公利與私益，將有利國家機關與社會團體建立信任基礎，積累相關行動者的社會資本。就本質而言，社會資本具有愈用愈多的特性(Lesser, 2000:89)，更易促成雙方成為工作夥伴，分享政策資源，對集體行動目標的達成具有極大的裨益。

(四) 加速資源流通

國家機關與公民社會在合作過程中，除了重視兩造間的有效溝通，心意相通之外，應更進一步促進資源流通。上述提及，國家機關畢竟資源有限，仍有賴民間力量的加入以彌補不足之處。然而是否能夠藉由資源共享，促進資源流通，就端視兩造能否開誠布公，相信對方是值得信賴的夥伴，不再心存猜忌及疑慮。

信任是維持穩定社會關係不可或缺要素，表諸現實生活中，就是促進成員相互尊重，使其對集體行動目標產生高度承諾(Nyhan, 1999)。信任循環(cycle of trust)果若形成(Ryan & Oestreich, 1998)，參與成員將產生休戚與共感；凡事設身處地的為他人著想，並相互支援，互通有無。基於「人溺己溺，人飢己飢」的認知，每個成員不僅獨善其身，關切自己的權益，也可兼善社會，關懷他人的安危。在主動奉獻心力下，自能促使資源加速流通，維護整體福祉。

三、社會資本對國家機關商議能力的強化

隨著文化日趨多元以及民主發展的進步，人民參與意願大幅提高，能夠針對問題，勇於提出己見；尤有甚者，不俟國家採取行動，主動積極動員解決切身事務。

如此一來，固然落實主權在民的理想，但也無可避免導致社會共同行為規範失靈，使人無所適從。此時，國家機關如何化解扞格，讓各種民意反應到制度之中，進而形成政策，便攸關著商議能力的提昇。準此，本節將由社會資本的觀點探討如何提升國家機關商議能力。

(一) 減少商議負擔

公民社會本質上存有諸多相異性，國家機關必須在不同觀點之間求取平衡，方能共同推動政策。事前未經充分溝通取得共識，行動將無法協調一致，甚至流於形式或情緒之爭，以致問題未能獲得妥善處理。是以，兩造如能充分協商，進行意見交換，消除方案盲點，逐一克服障礙，為日後繼續合作奠定基石。

不過，國家機關日理萬機，勢必無法針對每項問題與社會團體進行商議。此時社會資本蓄積較多的社會，可以主動與國家機關進行協商，共同推行政策，成為工作夥伴(Nahapiet & Ghoshal, 1998:243)；若社會資本蓄積豐沛，在互信基礎之上，參與者誠願分擔責任，國家機關更有雅量釋出部份權力，讓人民享有充分自主性。由於雙方在交流互動過程中，抱持共同的願景與政策共識，在此思維架構下，便可縮短商議流程以及減少協調所付出的成本。

(二) 消弭宰制思維

在夥伴關係中，國家機關與公民社會間的關係是互賴的。透過集體商議的方式共謀政策，在相互協力與合作的過程中，不僅發揮截長補短之效，更可在兩造之間建立以信任為基礎的社會網絡關係，有效累積社會資本；反之，國家機關一味實施管制性政策，並無法激發民眾發表意見，產生民主方式的政治動員(Lowi, 1979)。再清晰點說，凡事使用強制性手段，試圖宰制民意的結果，公民意識及能力的培養遭受侵蝕，理性政策辯論空間受到壓制，更因為民主基本規範遭到踐踏，而容易激發對抗及無謂的內耗。正如唐賽雷(A. Dunsire)所揭示的，管制型模式本質上是一種線性模式，無法面對複雜、動態與多元的環境(1993:27-31)。由是觀之，國家機關應該摒除宰制的思維，適度解除中央集權式的管制性政策，輔以彈性的行政運作流程，方能營造有效的互動，降低交易成本。

(三) 提供學習空間



在現代工業社會中，任何決策的制定，必須善加利用相關政策場域內的知識，方能產生切中時弊的政策。大體而言，國家機關平日主要是由學者專家提供相關知識技能，但因應社會變遷與日趨複雜的環境，適度擴大公民參與公共事務範圍，亦可獲得寶貴經驗與知識。首先，就經驗學習而言，公民社會可以提供國家機關政策學習的機會；而國家機關亦能從公民社會中獲悉過去政策結果，以及所選擇政策工具的成敗，並將其作為政策調整的依據(Hall, 1993)。其次，就知識提供而言，公民參與亦可彌補專家學者的思維盲點。由於自身即是政策標的人口，能夠提出切身見解，以供決策者參考，有利制定較具可行性的政策。

值得注意的是，欲解構原本的思維架構，創造重新學習機會，較適宜在高度信任的環境中進行(Gabriel et al., 2000:265)，癥結在於此種環境，成員係以真誠態度互動，資訊自然流通；反之，在缺乏信任感的環境中，彼此心懷不軌，極易造成雙方產生誤解或衝突。為免於涉入紛爭之中，成員於是不願與外界互動，時日一久，常形成自我封閉的情況，甚至招引自我防禦的行為。

由上述可知，信任危機是環環相扣的，如果國家機關與公民社會對政策意見存有分歧，彼此又無法開誠布公、交換意見，將導致自我效能感的喪失，形成學習障礙(Moingeon & Edmondson, 1998)。所謂信任是結構性變革的要素(Mink, et al., 1991)，欲鼓勵機關成員重新學習，進行思維的重建以及視框的反省，先決條件便是提昇彼此的信任度。

(四)協助議題管理

不同的視框與思維方式，對社會議題解決方式以及工具選擇很難持有共同的見解。一旦處理不當，極易造成對立及衝突發生，付出代價甚高的社會成本。在社會資本蓄積較多的社會，人民較易傾向信賴國家，擁有較高的認同感與向心力，於是能夠體諒國家立場，進而協助解決困難。亦即，以整體性觀點取代片段式思考，使政策設計和推行不再侷限於個人或團體的偏狹角度，而將視野擴大到整體層次。由此推論，大抵可明瞭一個被信任的國家機關，何以擁有較大彈性，擬定具有競爭性的合作策略，從而建立互信基石，提昇績效(Andal leeb, 1995)。

歸結上述，社會資本係一種持續的信任與互惠的關係。對國家而言，是一項極



為重要資產。在互信與互惠關係下，彼此遵守行為規範，對集體目標的達成有顯著的裨益。從本節討論中，吾人可知社會資本對國家機關基礎結構能力的提昇具有正面功能，也連帶影響施政績效以及國家競爭力。

伍、結語

綜合而論，我們大抵瞭解在夥伴關係中，國家機關的能力與公民社會所積累的社會資本具有相輔相成的功能。兩造若能深切體認合作共榮的真諦，在和諧感通情境下，通力合作，將對政策的推行產生合超效應。

為體現本文所鋪陳的優勢，國家機關應身先調整以往由上而下的統治心態，進而重組決策過程以及調整現行的制度結構，俾能建構一個讓公民社會能夠共同參與的治理結構。冀望藉由治理能力的提昇，處理日趨嚴重的不可治理性問題。另一方面，積極形塑一個以公共利益為取向的公民社會亦是一項重要的課題。公民如對公民資格有所體認，認知本身的權利與義務，將能發揮謙恭明理的精神，關懷公共事務，協助國家機關共同思索公共問題，尋求解決之道。申言之，公民一旦具備公民社會的核心價值：高度參與意願、責任意識以及誠心願意奉獻的情懷，將能與國家機關進行密切的互動與溝通，在政策推行的聯合行動中成為密不可分的夥伴關係 (Teisman & Klijn, 2002)。

此一強調夥伴關係的治理結構，最大特徵在於國家機關不再扮演傳統觀念下，擁有絕對權威與權力的控制者，而是網絡的協調者與導引者。亦即，國家機關與公民社會各自擁有獨立自主性，因體認相互依賴的重要性，自然形成政策網絡。但是，不容諱言者，基於主權與課責的特性，國家機關在制定政策目標與排定優先順序時，具有較多的影響力，主要職責是促進成員持續互動，並由此產生一個能夠因地、因時制宜的行動方案。

一言以蔽之，由於政策的複雜性、動態性與多元性，「多一點治理、少一點統治」是決策者應有的體認。為成就政策目標，國家機關與公民社會必須捨棄以往相互分離的單邊關係，轉而強調互動的雙邊關係 (Kooiman, 1993:35)。透過合法的規範，自我管制以及相互協調，在存異求同的原則下，方能以新的思維方式尋找出解決方案，進而透過有效的集體行動，共同解決問題。



(本文作者為淡江大學公共行政學系教授)





參考書目

一、中文部分

吳濟華，2000，「公私協力策略推動都市建設之法治化研究」，**公共事務評論**，第二卷，第一期，頁 1-29。

林水波，1999a，**公共政策新論**，台北：智勝。

林水波，1999b，**政府再造**，台北：智勝。

林水波，2001，「員工入股組織的管理」，**人事月刊**，第三十卷，第二期，頁 33-41。

楊美齡譯，1997，Eileen C. Shapiro 原著，**管理浪潮下的迷思 (Fad Surfing in the Boardroom Reclaiming the Courage to Manage in the Age of Instant Answers)**，台北：天下。

劉毓玲譯，1993，David Osborne & Ted Gaebler 原著，**新政府運動 (Reinventing Government)**，台北：天下。

二、英文部分

Andalleb, S. S. (1995). “Dependence Relations and the Moderating Role of Trust: Implications for Behavioral Intention in Marketing Channel,” *International Journal of Research in Marketing*, 12: 157-72.

Bennis, W. and B. Nanus (1985). *Leaders: The Strategies for Taking Change*. New York: Harper & Row.

Boix, C. and D. Posner (1998). “Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance,” *British Journal of Political Science*, 29(3): 686-93.

Buchanan, J. M., R. D. Tollison, and G. Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A & M University Press.

Carnevale, D. G. (1998). “Organizational Trust,” in T. M. Shafritz (ed.), *The International Encyclopedia of Public and Administration*. Boulder, CO:



Westview Press.

- Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, 60(6): 549-59.
- Dunsire, A. (1993). "Modes of Governance," in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, pp. 21-34. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Gabriel, Y., S. Fineman, and D. Sims (2000). *Organizing and Organizations: An Introduction*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigm, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain," *Comparative Politics*, 25(3): 275-96.
- Inkeles, A. (2000). "Measuring Social Capital and its Consequences," *Policy Sciences*, 33: 245-68.
- Kooiman, J. (1993). "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity," in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, pp. 35-48. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Leana, C. R. and H. J. Van Buren III (1999). "Organizational Social Capital and Employment Practices," *Academy of Management Review*, 24(3): 538-55.
- Lengnick-Hall, L. A. (1996). "Customer Contributions to Quality: A Different View of the Customer-Oriented Firm," *Academy of Management Review*, 21(3): 791-824.
- Lesser, E. L. (2000). "Leveraging Social Capital in Organization," in E. L. Lesser (ed.), *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*, pp. 89-115. Boston, MA: Butterworth-Heinemann.
- Lindblom, C. E. and E. J. Woodhouse (1993). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Lowi, T. J. (1979). *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: W. W. Norton
- Lowndes, V. and D. Wilson (2001). "Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable," *Political Studies*, 49: 629-47.
- Mink, O. G., J. M. Shultz, and B. P. Mink (1991). *Developing and Managing Open Organizations: A Model and Methods for Maximizing Organizational Potential*.



-
- Austin, TX: Somerset Consulting Group.
- Moingeon, B. and A. C. Edmondson (1998). *Organizational Learning and Competitive Advantage*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Nahapiet, J. and S. Ghoshal (1998). "Social Capital, Intellectual Capital and the Organizational Advantage," *Academy of Management Review*, 23(1): 242-66.
- Nyhan, R. C. (1999). "Changing the Paradigm: Trust and Its Role in Public Sector Organizations," *American Review of Public Administration*, 30(1): 87-109.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pressman, J. L. and A. B. Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Putnam, R. D. (1993a). *Making Democracy: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1993b). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life," *American Prospect*, 13: 35-42.
- Putnam, R. D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, 61: 65-78.
- Ryan, K. D. and D. K. Oestreich (1998). *Driving Fear Out of the Workplace: Creating the High-Trust, High-Performance Organization*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Scharpf, F. W. (1988). "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration," *Public Administration*, 66: 239-78.
- Schneider, A. L. and H. Ingram (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Schon, D. A. and M. Rein (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Smith, A. (1976). *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Teisman, G. R. and E. H. Klijn (2002). "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?" *Public Administration Review*, 62(2): 197-205.
- Weiss, L. (1998). *The Myth of Powerless State*. Cambridge: Cambridge University



Press.

