2008/6/2

利益關係人分析在科技計畫管理的重要性

李珊珊（）

依據行政院國家科學委員會（2005）所制定的*政府科技計畫概算編製暨審議作業手冊*，科技計畫管理是政府為達成及實現既定之科技發展目標，規劃一連串的具體推動策略、方法及步驟，並由發起、規劃、執行、監控與結案的管理程序所組成，具有回饋機制。科技計畫管理涵蓋範圍甚廣，如：問題釐清與確認、目標設定與規劃、時程、成本與品質等多方面考量，以及管理規範的採用需符合利益關係人的需求與期望，甚至管理流程與步驟的制定、計畫評估與回饋機制建立等。由這些要件中，可得知利益關係人是計畫管理中的必要環節。

美國專案管理學會（Project Management Institute, PMI）於 1984 年所出版的*專案管理知識體系（PMBOK: A Guide to the Project Management Body of Knowledge）*強調利益關係人分析是計畫管理中不可或缺的因素，其需求與期望的釐清將有助於計畫目標的具體達成，且在整個計畫程序中，利益關係人的參與亦會改善計畫績效。圖 1 即說明利益關係人於計畫管理過程中，在不同階段所產生不同影響力。在計畫初期時，為制訂具體且可實現的目標，需瞭解計畫利益關係人的需求、要求與期望並加以管理，且需經解決衝突、凝聚共識階段，才易有效將其想法轉化成具體目標，故利益關係人在計畫初期具較高影響力；隨著計畫進行，利益關係人影響力對計畫最終產品與服務的產出階段將逐漸降低。

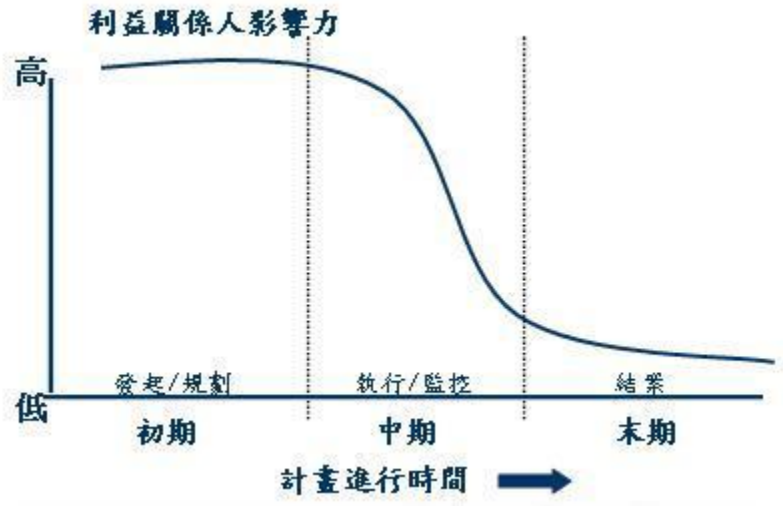


圖 1 利益關係人對於計畫管理程序的影響力

資料來源：熊培霖、吳俊德、蘇佳慧，2000。

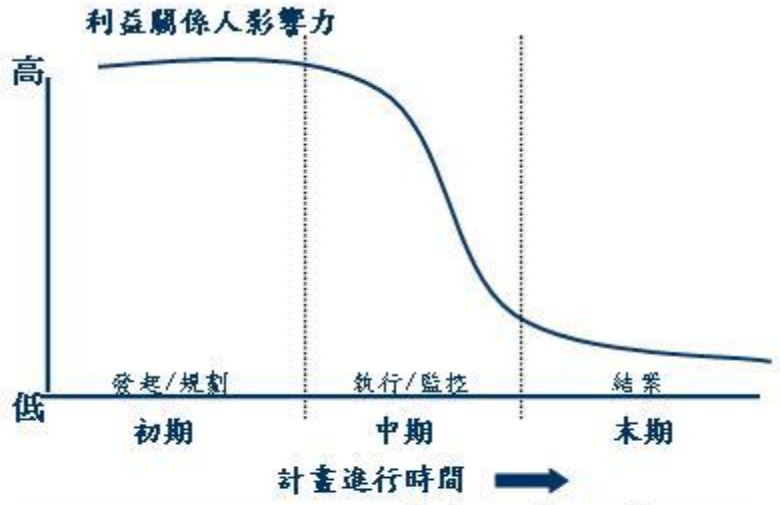


圖 1 利益關係人對於計畫管理程序的影響力

資料來源：熊培森、吳俊穆、蘇佳慧，2000。

除上述之外，利益關係人在科技計畫管理中的重要性亦可從一些計畫設計規劃與評估之相關文獻中得知，如 Thayer 與 Fine（2001）曾提及非營利組織與其計畫的績效改善，需視利益關係人的參與程度而定；Nichols（2002）則提及利益關係人在計畫進行策略規劃時所扮演的角色，並引領計畫未來朝著積極正面方向前進。因此，利益關係人在計畫發起、設計規劃、執行監控與最終產品服務產出各階段息息相關，存在不可抹滅的影響力。故本文將對利益關係人觀點演進作一瞭解，並介紹利益關係人常見分析方法與步驟，最後再說明利益關係人觀點在科技計畫管理階段所具備功能。

一、從單一股東觀點延伸至多元化利益關係人的重視

傳統股東理論（Stockholder Theory）或是代理人理論（Agency Theory）僅考量企業組織環境內的股東持有人（Stockholder 或 Shareholder）與經營管理者，其定義較為狹隘，認為企業管理者主要責任是創造極大利潤，而最終目標是追求股東利潤最佳化。

然自 Freeman 於 1984 年出版*戰略管理：利益關係人方法（Strategic Management: A Stakeholder Approach）*一書，對利益關係人理論作一詳細的文獻整理，並從四個觀點來討論利益關係人理論：企業規劃、系統理論、企業社會責任、組織理論：

1.1 企業規劃：企業規劃策略是針對長期預測的環境而制定的，其與組織資源配置有關。企業目標主要在平衡企業利益關係人的相互衝突利益中獲得。而利益關係人的概念，在企業規劃中則視為一種可準確地預測環境機會威脅的訊息收集機制。

1.2 系統理論：企業是開放系統中的一環，經由利益關係人的互動，可以縝密思慮如何負起社會責任，解決社會問題。在此系統架構中，企業應與利益關係人共同規劃企業未來發展方向，達到「互惠互利」的境界。

1.3 企業社會責任：企業將利益關係人的意見視為策略規劃和管理過程的外部性，即其可協助提供管理階層的決策參考資訊，甚至進而產生社會和法律約束。

1.4 組織理論：利益關係人的共同目標實現倚賴於企業組織，而企業亦倚賴他們。如同系統理論觀點所提，企業組織與環境是處於互動狀態，組織的生存是需要倚賴資源提供與利益關係人支持。

故自 Freeman 在該書中對利益關係人理論（Stakeholder Theory），其觀點與定義有所轉變，較為廣泛且多元化，除考量企業內部環境外，更延伸考量企業外部環境，甚至企業所面臨的政治、社會等總體環境，如：股東、管理者、員工、供應商、顧客、社區、政府等，而其最終目標是追求顧客滿意最佳化。

傳統股東理論與利益關係人理論比較如表 1 所示。兩者將從強調著重觀點、企業倫理、市場導向、企業組織定位、最終目標、對社會貢獻等項目來討論兩者間的差異性。因此，傳統股東理論主要是強調股東利潤與經濟效益，而利益關係人理論則是著重於利益關係人共同利益與社會責任。

表 1 傳統股東理論與利益關係人理論比較

項目	傳統股東理論 （Stockholder Theory）	利益關係人理論 （Stakeholder Theory）
觀點討論者	Milton Friedman	R. Edward Freeman
著重點	強調利潤	強調社會責任
企業倫理	僅對股東負責	除股東之外的利益關係人 （如員工、供應商、政府與社會大眾等）
市場導向	是	否
最終目標	股東利潤最佳化	顧客滿意最佳化
利益關係人管理 （Stakeholder Management）	視為手段	視為手段與目的
企業組織定位	組織主要是企業所有人（Owner）的賺錢工具	組織主要作為服務 利益關係人的聯盟
對社會貢獻	組織追求自身利益和經濟效率	追求利益關係人的共同利益 以及創造社會體系最佳化

資料來源：本文整理。

二、利益關係人分析步驟與方法

利益關係人分析（Stakeholder Analysis）是當計畫準備執行時所採行一連串質化資訊收集與分析的系統化過程，即是蒐集利益關係人的背景資訊，並評估分析其對於計畫所抱持的心態（贊成或反對、直接或間接、有興趣或沒興趣）以及所歸屬的類型（內部或外部、主要或次要），再將那些對計畫有興趣且是主要利益關係人想法列入考量，以促使計畫成功達成目標。

在進行利益關係人分析前，需先瞭解其所屬特性，包括對於計畫背景知識的瞭解、在計畫中所持有的看法與態度、在計畫中所扮演的角色、對於計畫進行的影響力（influence）、對計畫所產生的興趣程度（interest）等（Schmeer, 1999）。這些屬性可經由各種資料蒐集方法來進一步界定其間差異，如訪談國內瞭解計畫利益相關人知識的專家，或是訪問實際參與其中的利益相關人等，從中瞭解他們地位、權力與影響力並加以比較之。在這些屬性之中，影響力的衡量，是依據利益關係人在計畫中所擁有的資源多寡與權力大小而定，而興趣程度的衡量則是利益關係人對於計畫的重視程度。廣義地說，這些屬性將引領計畫未來走向與討論。

利益關係人分析步驟與方法多樣化，然會因應機構性質不同而有所差異，如世界銀行（World Bank）、亞洲開發銀行（Asian Development Bank）、英國國際開發部（Department for International Development, DFID）皆對利益關係人分析步驟與方法給予一套遵循的規範。本文大致整理出四個主要步驟，如圖 2：

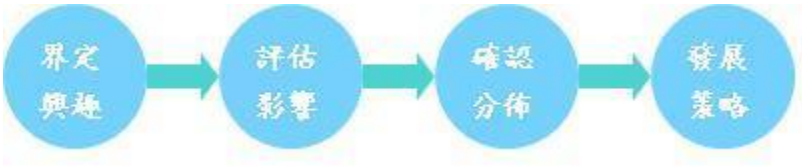


圖 2 利益關係人分析步驟

資料來源：Asian Development Bank, 2007; Department for International Development, 2003; World Bank, 2008; 本文繪製。

2.1 界定重要利益關係人以及其興趣：將所有潛在利益關係人區分為主要利益關係人和次要利益關係人。主要利益關係人是與計畫有直接相關，並具有正面或負面影響的利益關係人，依據社會經濟分析來分類，如性別、社會或所得階級、使用者等；而次要利益關係人則是與計畫間接相關，作為傳達主要利益關係人訊息或給予其協助的媒介，分類包括經費贊助組織、私人部門、執行組織等。除此之外，其對於計畫興趣可藉由對計畫期望、計畫所帶來的預期利益、投入資源、對計畫的承諾等等因素來考量。

2.2 評估利益關係人對計畫的重要性和影響力：可從一些因素來評估重要性與影響力，如：是否影響計畫成功與失敗、掌控策略資源、擁有特殊專長知識、擁有社經政治地位、與其他利益關係人之正式/非正式的網絡連結、倚賴其他利益關係人的程度、與其他利益關係人協調溝通能力等。

2.3 確認利益關係人在計畫生命週期中分佈（瞭解其類別、參與期間與參與方式）：可依照利益關係人的參與程度及參與計畫生命週期的階段來決定。計畫生命週期大致上，可區分為問題需求評估、規劃、執行、監控和評估。利益關係人將依照其涉入程度區分為知會（informed）【提供資訊或是僅被告知】、諮詢（consulted）【積極諮詢計畫相關資料】、合作夥伴（partners）【共同處理計畫相關事務】和支配（controlling）【控制或指導監督計畫】。然後，依照此兩維構面發展成一個利益關係人參與矩陣（participation matrix），以窺見哪種類型利益關係人參與計畫的哪個階段。

2.4 發展計畫相關的利益關係人策略（Stakeholder Mapping）：權力/興趣矩陣（Power/Interest Matrix）是最常見的分析方法。依據利益關係人所擁有的權力，及對於計畫策略的興趣程度，建構出四種策略，如圖 3：

		興趣程度	
		低	高
權力	小	監控（monitor/ minimum effort）	知會（keep informed）
	大	滿足（keep satisfied）	緊密管理（manage closely）

		興趣程度	
		低	高
權力	小	監控（monitor/ minimum effort）	知會（keep informed）
	大	滿足（keep satisfied）	緊密管理（manage closely）

		興趣程度	
		低	高
權力	小	監控（monitor/ minimum effort）	知會（keep informed）
	大	滿足（keep satisfied）	緊密管理（manage closely）

圖 3 利益關係人分析策略

資料來源：World Health Origination, 2008。

2.4.1 緊密管理：權力大、興趣高，必須充分的安排並盡最大的努力去滿足這些利益相關人。

2.4.2 滿足：權力大、興趣低，已經盡力的去滿足他們，但是其對你透露的訊息漸漸感到無聊。

2.4.3 知會：權力小、興趣高，保持對這些利益相關人的訊息傳達。這些人對計畫細節很有幫助。

2.4.4 監控：權力小、興趣低，監控這些利益相關人，但不要因過度的溝通使他們產生厭煩。

因此利益關係人分析可幫助管理者來評估計畫所面臨的環境，共同考量利益關係人的利益與計畫問題的連結性，同時，藉此可解決利益關係人間的利益衝突，建構利益關係人間的網絡，以及協助管理者對於不同利益關係人在計畫生命週期階段界定出合適策略。

三、利益關係人分析在科技計畫管理階段所具備的功能

利益關係人分析是一個動態過程，其常與計畫生命週期中問題分析階段重複。這是因為當要釐清計畫問題進而制定目標時，需要瞭解利益關係人各自對計畫的期望及所在意的利益，才易於幫助計畫問題釐清，以及計畫執行會對哪些利益關係人產生影響。因此，利益關係人分析在計畫生命週期上分別具備的功能，包括：

3.1 計畫問題釐清階段（Problem Identification）：辨認重要且具影響性的利益關係人，在此階段中是初步機制，並且需要注重如何將他們納入規劃分析階段，瞭解這些人各自對於計畫的期望，解決彼此利益衝突。

3.2 計畫規劃形成（Project Formulation）階段：此階段利益關係人分析應作詳盡設計與分析，以因應決策支援與風險分析；在此階段，計畫初稿開始有些工作細節的產出，故利益關係人分析將會更為明確，並易將利益關係人加以分類，以因應不同策略管理。

3.3 計畫執行（Project Implementation）階段：當執行過程中，可確認瞭解利益關係人的涉入程度、權力的影響，並且因應計畫所面臨外部環境的改變，依事實更新利益關係人。

3.4 計畫監控與評估階段：適時監控追蹤利益關係人的利益與權力改變，並評估與最初利益關係人分析是否有其差異性，以提供未來計畫利益關係人分析的參考。

因此，對於利益關係人應在計畫生命週期各階段中不斷地更新並重覆檢視，以作為未來計畫發展的參考。

四、結語

科技計畫的執行與政府欲落實政策策略目標息息相關，一個科技計畫的成功達成與正向效益的產生，將關乎於利益關係人的參與。在科技計畫進行過程中，為使計畫目標具體實現與效益產生，計畫管理者應採用利益關係人分析，界定且區分利益關係人類型，無論主要或次要，內部或外部，評估並考量他們的背景領域、興趣、社會地位、影響力、網絡關係、與計畫相關程度等因素。此種分析方式將有助於計畫相關人員釐清哪些與利益關係人直接或間接影響，提昇彼此互動效率，增加支持程度，引導計畫執行進度，如此可使科技計畫執行背後的政府所欲推動政策順利予以落實。

參考文獻

行政院國家科學委員會（2005）。*民國 94 年度政府科技計畫概算編製暨審議作業手冊*。

熊培霖、吳俊德、蘇佳慧編譯（2000）。*專案管理知識體系導讀指南*。台北：博碩策略股份有限公司。

Asian Development Bank. (2007).*Guidelines for preparing a design and monitoring framework*. Mandaluyong: Asian Development Bank.

Department for International Development. (2003).*Tools for development: A handbook for those engaged in development activities*(Version 15.1.)

Freeman, R. E. (1984).*Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.

Nichols, L. (2002). Participatory program planning: Including program participants and evaluators.*Evaluation and Program Planning, 25*(2002), 1-14.

Schmeer, K. (1999). *"Stakeholder Analysis Guidelines" in policy toolkit for strengthening health sector reform*. Bethesda, MD: Partnerships for Health Reform, Abt Associates, Inc.

Thayer, C. E. & Fine, A. H. (2001). Evaluation and outcome measurement in the non-profit sector: Stakeholder participation.*Evaluation and Program Planning, 24*(2001), 103-108.

World Bank. (2008).*Stakeholder analysis*. Retrieved May 13, 2008, from http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ PoliticalEconomy/ stakeholderanalysis.htm

World Health Origination. (2008).*Transforming health priorities into projects*. Retrieved May 10, 2008, from http://www.who.int/hac/techguidance/training/ stakeholder%20analysis%20ppt.pdf

---

作者：
李珊珊 / 國研院科技政策中心助理研究員

社會科學