

第四章 研究結果與討論 (I)：

相對靜態因素

本研究目標乃在指認影響機關間合作的因素。儘管如此，本研究如何歸納此等因素呢？一如前述，經由消息靈通者所提供的資訊、訪談與編碼過程之判斷，輔以研究者長期實務觀察之結果，大抵上可以支持這些因素的相對獨立、直接甚至具體的影響力。然而，這並無法排除那些沒有被納入討論的因素，現實上是不存在的。由於不同研究者會有不同觀察角度，故詮釋結果自然有別，其不僅表現在概念化工作上，概念排序上亦可能南轅北轍；況且，本研究操作上係以歸納法為基礎，故更無理由強調這些影響因素符合絕對真理。但一如前述，本研究已藉由某種方法論的程序，設法減低研究結果與真實世界之誤差，故讀者在洞悉機關間合作議題上，還是會有相當程度的幫助與啟發。

如何才能充分表達此等因素影響力呢？基本上，本研究把九大影響因素區分為兩類，即「相對靜態因素」與「相對動態因素」。前者指涉的因素如責任、資源、法定權責與歷史；後者係指行政領導力、首長風格、首長間信任、協調者，以及人際網絡等（見第五章）。此分類基礎預設了靜態因素比較恆定；動態因素則因人而異，且該因素往往主導了事件的走向，甚至決定了靜態因素的影響力。如果組織是由一群行動者組成，則與人相關的動態因素自然不能不作獨立思考。這樣分類除了滿足基本的互斥性要求之外，在分析與診斷問題上似乎比較有著力點，論述上也簡潔許多；更重要者，現實世界的運作，往往是靜態與動態因素交互作用下結果，此一分類顯然也賦予了兩者交叉分析的基礎。

本章先針對靜態因素進行分析，除了指認這些因素「為何」之外，有相當篇幅乃用以闡釋特定因素「為什麼」以及「如何」重要。在論述上，本研究優先處理「因果問題」，描繪特定因素（如責任）對結果（機關間合作）造成的影響，亦即後文所謂的「簡單因果性」。然由於現實世界中，此等關係絕大多數是「非線性」的，在電腦軟體輔助下，本研究進一步指出這層關係隱含的預設，或其他因素干擾造成的影響，從而可以讓我們對於「這些因素如何影響機關間合作」之提問，能有更深入的洞察。當我們對現象脈絡有一系統性了解，其後工作則是反覆詮釋特定因素在機關間合作實務上，所呈現的多重意義與表徵。儘管討論內容繁多，窺其要旨仍在闡解釋「為什麼這些因素會影響機關間合作」之提問。以上詮釋過程（特別是因果問題的陳述），均仰賴大量經驗資料（文本內容）為底本，讀者可輕易辨識詮釋結果的可信度。

第一節 責任

壹、責任問題與機關間合作

「責任」在公共官僚組織中，具有其特殊意涵，超越常人所認知的「懲處」。若以光譜分析，對機關行動者而言，責任內涵由簡至繁，分別為：工作量、考核壓力、長官責難，以及行政懲處與法律責任等。和一般企業組織相比較，責任在公共組織尤其顯得敏感，一則來自於公共監督與依法行政的要求；二則來自於後天的獎懲系統（含人事制度）的設計，以致於在多數情形下，機關行動者對於合作成本的關注，會遠勝於合作效益的考量，也就是在合作效益微乎其微之前提下，多數會傾向於後果面之判斷，此乃導致公部門的責任問題，變成是一項非常敏感、關鍵因素，直接衝擊機關間合作關係的消長。

一、因果關係：簡單的因果性

撇開機關間合作與否不談，也許受官僚組織文化的傳承與洗禮，先天上官僚人員對於責任的敏感度就特別高。

我覺得責任的確是一個很大的，因為大家都很怕負責任（A-012: 84/85）。

當 xx 機關自己變成一個業務單位的時候，它也會面對跟別的局一樣情況，就是它需要別人來幫忙。需要別人來幫忙，人家想責任是你啊（J-011: 119/122）。

如果涉入機關間合作，從機關行動者的立場而言，似乎傾向於從後果層面進行思考，亦即能否背負這樣的責任。事實上，行政機關有許多考核程序，其源頭來自於原初機關的事權劃分，因此參與合作案愈多，日後涉入的考核程序也愈龐雜，承擔責任的風險也愈重。因此，在其他條件不變前提下，一旦機關行動者有涉入協商的空間，則其必然設法降低一些可能的風險。換言之，在機關間合作過程中，推擋掉一些爭議性工作，勢必是可預期的結果。

合作裡面的最大衝突是，他的成果，如果責任是負的，不是正的、獎勵的責任，是負的責任，那怎麼辦（G-008-02: 166/168）？

這個配合我覺得會受到很多因素的影響，…比如說，當初在劃定工作的時候，…考核的時候這筆帳掛在誰那裡面，對不對？這兩個應該是最主要的。一個是責任（J-011: 62/68）。

機關行動者普遍如此消極嗎？此提問本研究無法確切回答，惟若從官僚組織的制度文化層面思考，很可能多數情形是如此的。除了某些機關行動者先天人格

特質較為積極，因而擁有較高的風險承受度外，若純粹由制度文化角度分析，參與機關間合作案愈多，代表涉入事情愈多，在獎勵誘因不足或難以計算下，機關行動者很有可能捨棄合作效益，而專注於另一端責任問題之評估。這暗指了官僚文化的保守性格，其實是其來有自的。在這種制度文化下，受訪者才會浮現「多做多錯、少做少錯」念頭，避免有「不可收拾的責任」產生，以及仔細盤算後續的責任歸屬問題。

因為這部分後面所影射的可能要負很大的責任，大家儘量少做少錯這樣子，然後責任不要是我來扛，這個可能都是大家心態上的 (H-009: 664/666)

對，責任、法令責任的問題。沒有錯，因為他怕以後發生了這個不可收拾的一個責任的話，他就不會去做，常常擔心他自己的後面的責任 (I-010: 131/133)。

我請問你分局長會來嗎？絕對不會來了，其他的應該大概都不會來了。因為區公所指揮官嘛！就是區公所的事。哪有這樣子 (E-005: 170/172)！

因為指揮官是我們，分局長是副指揮官啊！那指揮官是我們，當然責任在我們這邊 (G-008-01: 168/169)。

在有功無賞、獎賞不足，或賞罰比例懸殊下，責任歸屬就變得尤其敏感。故而，那些深諳官僚體系運作的機關行動者，事前必然會仔細評估合作的風險性，特別是日後的責任歸屬問題。一位協調背景出身的受訪者明白表示，若無法妥善處理這類責任問題，機關間合作就很難有突破性進展。協調者徒以道德勸說，恐怕說服力不足，終究無濟於事。因此，聰明的協調者在協商問題時，必須先洞悉機關行動者心中潛藏的「大石頭」。

我在我工作經驗得到一個很大的一個教訓，你要去找一個官僚機構，你要跟他講你應該跟誰合作，該做這個事、該做那個事，你第一件事要跟他講說，你為什麼不會有事，就是你這樣做你至少不會有事啦！OK，如果這一點你不能說服他，forget it，對不對？那他到時候雙手一擺，那我出事，你在那邊幹麻？對不對 (A-006: 344/351)？

二、因果機制 (I)：與機關間合作有直接關係的變數

如果責任構成影響機關間合作的重要變數，則這個變數如何影響合作的進行，將是本研究關懷的重心。其中一種分析角度，乃試圖了解該變數與其它具有同等解釋力的變數（即本研究指認的九大影響因素），兩者之間可能產生的交互關係³⁹。此舉目的在於：倘若這些影響合作的因素，實務上確實有其某種解釋力，

³⁹ 簡言之，如果X1 影響Y，而X2 也影響Y，本研究關心的是，X1 與X2 合起來是怎麼影響Y。這樣的探究旨趣非常接近於量化研究中的雙變量或多變量關係。從詮釋效果來看，此舉會賦予讀者更多想像空間，某種程度上也更貼近複雜的真實世界，免除孤立分析帶來的偏狹認知。

則檢視這些因素之間關係，在研究問題與方法所能處理的範圍內，自然可以極大化既有的資料產出，也更貼近真實世界的複雜樣貌，透過文本資料活生生的呈現，對於研究主題的深入了解與啟發，將是大有幫助的，亦同步發揮了質性研究應有之特長。在現有文本資料範圍內，本研究擬先針對一些主要解釋變數之間關係進行分析。

（一）責任與資源

「責任」問題有可能與「資源」因素產生共變性，特別是當某項責任，被加諸少數機關承擔時，則此等機關為達成使命自然必須付出更多的資源。換言之，某種情形下，責任大小與資源投入之間關係是呈現正相關的，責任愈大可能所耗資源也就愈多。進一步來說，當責任過於集中，上位者若未在資源配置上作調整，則機關反彈的可能性將會愈高。

八公尺巷道長期以來就是xx所跟xx處之間，就為這個鬧得不太愉快。…最主要是涉及到就是說，誰來背這個責任的問題啦！…xx所是一直希望，八公尺以下道路你不要維管給我，還是你xx處做，但是xx處人力能不能到那麼大的範圍，也是一個問題（G-008-01: 187/194）。

回到剛才那個像燒屍體的那個案子，對不對？你今天如果跟xx局講說，不管啦！反正你就是燒就對了，對不對？那吃到你預算的部分，對不起，你也只有認了。那他的抗拒心就一定很強啊！（A-006: 584/588）。

（二）責任與法定權責

「責任」問題有可能與「法定權責」因素產生共變性，理由在於公務體系仰賴的是依法行政，在法令不完備的前提下，執行者不免擔心事後的法律糾紛發生，因此對於機關間合作事項推展將有所疑慮，而裹足不前。

你訂有明文之後，我公務人員也沒有責任，問題以前這都沒有訂。你今天一個廟佔了我一塊地，你能把廟拆除嗎？法不完備呀！沒有空間嘛！所以公務同仁又怕我不執行有責任，執行又執行不了，那為什麼我不訂法呢（F-007: 858/862）？

（三）責任與行政領導力

「責任」問題有可能與「行政領導力」因素產生共變性，理由在於參與合作的機關，往往非常在意責任的歸屬，領導力就是在這個層面適當的展現。一旦責任問題的指認過於模糊，則相關行動者勢必欠缺課責基礎，努力的行動者得不到回饋，失敗的行動者也得不到應有的懲罰，長此以往，自然會紊亂整個行政系統的運作。由此看來，「和稀泥」對領導者而言，似乎不是一件好事。

一個民選的首長要很清楚的指認，哪個局處如果做不好，你要很明確的指認，或是哪個局處做得好，你要很明確指認。…我覺得（沒有這樣是）跟首長個人的style有關，…但是我覺得這的確會對於整體的效率來說，它會有一定的提昇（A-012: 410/420）。

（四）責任與首長風格

「責任」問題有可能與「首長風格」因素產生共變性，亦即不同首長風格，行為積極度上會有所差異，因而影響其責任承擔的意願。譬如說，保守型首長對於決策後果會較為敏感且多慮，故往往不願意承擔絲毫有風險性工作；相對地，積極型首長的風險承受度較高，接受挑戰的意願也較高，因此對於責任問題的看待，也許會抱持相對輕鬆的態度。換言之，責任被看重的程度，往往和每位行動者的風險承受度是相關的。

保守型的首長，他很多東西就不會去作決定，他能往上送就往上送，他這樣減少他責任，責任分擔嘛！他就往上送（G-008-02: 267/269）。

往下推原因可能是他覺得，他也是保守型的首長，他覺得你上來給我批，我有法律責任，我就不裁啦！就退回去你們再研究（G-008-02: 275/277）。

比較積極型的，他比較願意去分擔多一點的工作、分擔多一點的責任；如果比較保守型的，他希望維持現狀，那你就很多東西很難談，就很難把責任、工作分給他，這就有問題。所以這跟人格特質，一個領導者的人格特質有很大的影響因素（G-008-02: 306/311）。

（五）責任與協調者

「責任」問題有可能與「協調者」因素產生共變性，原因在於協調者缺乏擔當，未能排解被協調者的種種疑慮，以致於這些受委屈的機關，在合作行為上會趨向保守。譬如說，背負過大責任的一方，可能基於某種顧慮（如背黑鍋）而產生各類自保行為，試圖減低可能責任上身的風險，此時就會出現政治經濟學上所謂的「低度投資」或「負面外部性」的後遺症發生。

我xx局今天我會害怕你來作工程，你交維計畫作不好，這時候是我被罵…，而他被罵的是，不僅是媒體，甚至是連市長都會來罵他，所以他其實常常在幫別人擔，因此他在很多地方會變得在開會時候很強勢，就是他不希望在被別人這樣擔，就是表示協調上面沒有人願意去負責任（A-012: 508/516）。

市長如果是這樣，他是不是…，假設真的是這樣，那他聽過正反意見以後，他應該要裁示說，好，這地方我動工是不可能避免的，捷運工程的交通黑暗期是不可能避免的，那我們大家就是要一起承擔，這不是xx局的責任，是大家的責任，如果他有

這樣明確的宣示，也許工程會進行得更順利（A-012: 534/540）。

三、因果機制（II）：與機關間合作有間接關係的變數

針對主要解釋變數之間的交互關係進行分析，對於深入了解這些因素如何重要是有助益的。不過，現實世界因果關係的複雜性，顯然不是上述因素的交互分析所能窮盡的。不論是理論或實務上，每一解釋因素背後都可能存在一些「潛在因素」，或多或少影響了特定解釋因素與機關間合作之間的關係。當然，這些潛在因素繁多，某種角度而言，其也不是本研究處理之重心，於是統稱之為影響機關間合作的「間接變數」。然為了對特定解釋因素有更好的理解，本研究認為在既有文本資料範圍內，仍有必要把這些潛在因素勾勒出來。以調查分析語言來說，這些因素姑且可以所謂的「外加變數」、「內含變數」、「中介變數」、「前導變數」、「抑制變數」，以及「曲解變數」看待⁴⁰。至於這些潛在因素實際扮演的角色，則必須從個別的文本文字中品味，這部分留待讀者自行判斷。從量化研究角度而言，這些變項的討論旨在更精確地掌握兩變數之間關係。就本研究而言，此舉乃為了豐富化特定解釋因素的「故事性」，以窺知「黑箱」之堂奧。

（一）責任與專業分工

「責任」問題有可能與「專業分工」這個因素產生共變性，理由在於多數情形下，責任的歸屬往往來自於制度安排，亦即組織上的專業分工，特別是當合作過程中，專業分工又隱含某種「業務對立」情形時（或 A. Downs 所謂的「利益衝突」），責任的敏感性就會格外明顯，如同某位受訪者口中所言的「大家都有大家的苦水」，故而專業分工之間其實是責任衝突發生的潛因。此等情形實務上很難避免，特別是當分工背後隱含的價值有難以取捨的困境，抑或協調者在缺乏擔當，或其他顧慮下不願明確表態時，專業分工與責任問題之間就表現出某種程度的關聯性。

你交維計畫作不好，這時候是我被罵，開馬路交通堵塞是我被罵，所以他就會很去從他的面向作考慮（A-012: 511/513）。

當初在劃定工作的時候，這項工作是屬於誰，這個職掌是誰的，然後還有考核的時候這筆帳掛在誰那裏（J-011: 65/67）。

永遠都會這樣子。xx局要施工，我說，你最好不要影響我交通或是說減到最少；他說，我不趕工不行呀！我晚上趕工鏗鏘鏘鏘，大家說沒辦法睡覺，我白天趕工大家

⁴⁰ 套用研究方法學者Rosenberg（徐正光與黃順二譯，1979: 99）之說法：「條件關係可能要求對於既有的解釋重新思考，而這種重新思考往往對於理論的推展有所助益。當條件關係把原來密切相關的關係干擾分裂時，條件關係無疑地是一個新刺激...」。如此說來，適當地移植調查研究中「條件關係可以幫助解釋」的檢定分析邏輯，將有助於深化我們對機關間合作的理解，特別是發掘出一般尋常關係背後的潛在解釋模式。

說妨礙交通，那你教我怎麼做，又要要求我依照期程，把這捷運施工完畢，因為它有它的苦水，居民有居民的苦水，xx單位有xx單位的苦水，所以在這種過程當中，大家就會有責任問題跟緊張關係 (H-009: 368/376)。

我要管號誌，xx處要管路燈，那你總不能路燈只到我xx局來，我的號誌燈只到你那邊，我號誌燈會只到xx局去的時候，我就講說你不給我挖路證，挖路證都很久才發；那他就說，我路補來補去，大家都有大家的苦水，所以永遠就會有這種摩擦，我到最後我工作delay怎麼辦？要被罵啊 (H-009: 341/347)！

另一種情形剛好顛倒，專業分工並沒有帶來機關之間責任的衝突，然而專業分工卻導致責任問題無人承擔，理由在於某項業務不容易有清楚歸屬，這類業務通常是實務上所謂的「灰色地帶業務」，加以專業局處多少會站在機關本位的立場，強力抵制這類在其認知範圍以外的業務，以致於演變成民眾眼中「踢皮球」的表現。一位受訪者就表示，這是專業分工的代價，亦即分工的負功能乃導致各機關之間畫地自限，中間模糊地帶之業務，遂無人願意承受。

但是剛好有些事物，可能是各局處都可以參與一點點來決策，這時候就會出現說為什麼是我呢？所以我覺得這部分本質上是很難解決的，就是說，如果今天不是受 divisions of labor 這個制度影響的話，那其實這個公務體系會更難帶動，因為你不清楚誰應該負什麼責任。現在這個狀況變成是責任太清楚，以至於沒有人願意要去擔 extra responsibilities (A-012: 94/102)。

(二) 責任與成本分擔

責任與機關間合作之間具有某種程度關係，這其中隱含了一項前提，即所要承擔的責任很大，導致行動者會有比較高的抗拒心態。反過來說，如果把該項責任拆解成細部，而不過度集中由少數或單一機關承擔，或許可以有效減低特定機關的反彈力道。換言之，責任分擔可以緩解責任本身對合作意願的衝擊性。

你今天如果跟xx局講說，不管啦！反正你就是燒就對了，對不對？那吃到你預算的部分，對不起，你也只有認了。那他的抗拒心就一定很強啊！今天你跟他講，你說，好，這個部分你人員加班費，另外再算一筆錢給你，假設是這樣子，他當然他的抗拒就會變少 (A-006: 585/590)。

他如果在這專家決策中，他如果不發表意見，市長就會以為這是OK的，所以等到出事開始就會K，那這樣他為了要share他的一個責任 (A-012: 531/533)。

市府現在跟任何單位如果要運用無線網路來辦活動，xx機關總會覺得跟它有一點關聯，對不對？結果某個單位沒有知會xx機關，然後就去那邊搞什麼無線寬頻的這個配合他的活動，當然這個可能性在市府是很低的啦，因為只要牽涉到你，我就趕快會你一下，我還自己負責任嗎 (J-011: 294/300)？

從一些跡象顯示，責任分擔是機關行動者間一種「共有的默契」。譬如說，會議發言內容很多時候是爲了劃清責任界限，即便一般公文會簽程序也隱含某種責任分擔的意圖。某種角度而言，這些實務背後的出發點是非常神似的。

（三）責任與獎懲機制

責任與機關間合作之間具有某種程度關係，其實還隱含了一項前提，即機關並不認爲參與合作案本身存在任何有利的誘因。受訪者清楚表示：參與合作案有沒有獎賞機會呢？我的績效會因此而大紅大紫嗎？我在長官面前會有能見度嗎？換言之，如果機關間合作本身有一套良好的制度設計，力求「公平對待」原則，則自然會有行動者願意承擔這類責任。

一般公家機關來說的話，那搶著做的機率非常低。這裡面當然就剛你講的，有沒有獎賞的機會（A-001: 565/566）。

我的 performance 不會因為這樣子而大紅大紫的話，那我幹麻扛那麼大的責任！如果願意做事的人，他可以這樣讓大家看得到而大紅大紫，那好啊！我們應該去搶這個位子，因為大家是來搶，而不是說大家來閃這個位子，所以這制度基本上有問題（H-009: 666/671）。

然後他完全沒有動機，因為對…，你知道在組織裡分工很清楚的時候，長官搞不好到最後覺得是你去救他的那個單位自己救了自己，完全沒有能見度，所以這時候就變成吃力不討好的情況（J-011: 107/110）。

因為你協調的意思是我們是大家贏，誰做不重要，問題是對市府來說誰做很重要，因為像我看到的就會有某些單位因為常常被救，他反而得到 rewards，他的 rewards 就是我以後工作就少了，所以我們領同樣的錢，因為大家都來救我，你 xx 處厲害你 xx 處做啊！還有這種事！一旦 xx 處來參與之後，責任是你做得好是我，做不好是你，對不對？像這種責任的歸屬問題就變成非常難處理（J-011: 129/136）。

貳、為什麼責任問題重要

前述針對責任問題與機關間合作之間關係，已作了某種程度闡釋。不過，責任意涵及其在公共官僚組織的特殊性，並無法從中獲得較充分的理解，以下本研究進一步針對責任概念加以說明。

一、風險性

風險考量乃影響機關間合作相當重要的因素，有受訪者甚至直截了當地表

示，某種情形下，行政機關寧可不要爭取預算，以免捲入不必要的紛爭，這樣的看法很明顯呼應了前述 J. Q. Wilson (1989) 的研究觀點，亦即行政機關不是只有盲目地爭取預算以求表現，至少還會把後遺症問題納入權衡思考。

其實工作量、turf，或者說是 budget 啦！這個都不是考量的重點，真的。…就是說，當然是一部分啦！但是最重要最重要的考量還是 risk 的問題 (A-006: 306/310)。

如果你以市府的一般公務人員來說，他的動機是什麼呢？他的動機一個是風險，對不對 (J-011: 214/215) ？

一般公家機關來說的話，那搶著做的機率非常低。…，他多做事，多承擔風險(A-001: 565/567)。

我就變成自己又涉入這件事了。你知道涉入這件事是有風險的，偶而會出現「你怎麼跟那個記著這樣講呢？」「你為什麼不直接轉給我呢？」你雞婆了嘛 (J-011: 618/621) ！

那如果按照過去的官僚體系的這個 model 來講的話，suppose 你應該爭取工作才對，因為你爭取工作才會爭取到 budget。如果你的 rationality 是 budget maximization，那你應該爭取你的工作才對，但是我的觀察不是這樣。對一般的很多的公務人員來講，他叫做 risk minimization，風險最少，對不對？因為你愈多的這種 mission，事實上你在這個 mission 的風險愈大 (A-006: 286/294)。

究竟風險性指涉為何呢？為什麼風險性會如此受到重視呢？基本上，從文本資料引述中不難意會，風險性代表著行為結果的不確定性，也就是行動者不願面對一些他們原先無法掌握的狀態。至於狀態能否掌握之關鍵，多少可以從組織或工作職掌進行判斷，也就是說，只要是原先職掌範圍所規範的事項，相對來說，風險性是在行動者可預期或控制的範圍內，畢竟當行動者日復一日與此等工作接觸，對於減低不確定性上，自可培養出一套因應機制。一旦情形改變，可控制的能力難免降低，抗拒心態會更強。研究者因此推斷，風險性與該項業務本質脫離不了關係，特別是在「既有職掌範圍以外」業務，對特定行動者而言，風險性可能更為明顯。

因為市政府多數的事都是風險考量，所以通常這種沒人要做的事，都牽涉到某種被罵！…以議會的風險來說，如果我去接洽一個事，得罪了議員，議員一定會在別的方法報復我，報復的是我本來的預算跟本來的業務，所以多做不見得是好處，是多錯的 (J-011: 97/102) ！

那到最後 xx 局還是很有顧慮。…真正的關鍵點就是，因為你這東西在這邊燒，那對於這些動物保護啊！（壓力團體），對。那他就要面對這一方面可能的問題。然後，這些問題他們本來不必面對的 (A-006: 328/333)。

不過這樣的解釋並不完全。中國人俗諺有謂「有錢能使鬼推磨」，在一般勞

動市場裡，某些高風險性工作，依然有人願意從事，這背後必然是伴隨著高報酬的正面代價。換言之，即便某項業務不在行動者的職掌範圍內，但若其願意付出代價爭取，績效表現優良，仍可獲得一些超額報酬、利潤的話，該項業務理應有人接受。遺憾的是，行政機關裡殊少有這類的制度設計（詳後述），這導致勇於任事的情形頗為少見。更糟糕的是，往往承擔愈多工作的行動者，一不謹慎或抗壓性不足，還可能會落得「賠了夫人又折兵」下場，亦即無法獲得超額報酬之餘，反而背負行政懲處或官司纏身的命運。嚴肅地說，多數行動者顯然對於組織生活中，「貢獻與滿足不平衡」的現象頗為敏感，故在「趨利避害」原則下，行為自當趨於保守謹慎。

你可以看到他是以弊害為先，這裡面，人家說趨利避害、趨利避害，他利沒有辦法趨，基本上是以避害為先（A-006: 341/344）。

啊！什麼我能夠，你能夠給他什麼。升遷跟這個沒有關，對不對？幾乎沒有關。然後薪資，跟這個幾乎沒有關。並且甚至於是有負面的相關，因為你愈弄這個事情，你的 cost 愈大啊（A-006: 357/361）！

一種是這個工作明明大家都知道是別人的工作，職掌上是他的職掌，可是因為他出包了，他能力不足，然後你甲單位去救乙單位，救完之後市長當然高興，因為你幫我解決問題了。可是對基層來說，責任是他的，考核是他的，所以我後來才知道公務員…，他沒有好處，只有壞處，好處是你、是高層（J-011: 91/96）。

二、下台一鞠躬

責任問題之所以重要，在於其會影響到行動者日後的工作權，這點在政務人員身上頗為明顯。儘管多數官員本身對於「怎麼上台就會怎麼下台」應有心理準備，不過經驗上來看，這應是在極端狀態下才不得不接受的事實。以當前台灣政治氛圍而言，官員因故下台的可能性是存在，且其中不乏是出於「泛政治化」因素，這導致官員下台的機率大為提高。

如果今天 SARS，對不對？不是 xx 局負責的，而是由 xxxx 局負責的，那就 xxxx 局下台嘛！對不對（A-006: 361/364）？

儘管無法確切掌握相關實證資料，惟從既有文本資料中不難察覺，政務人員在想像中，其實並不見得比事務人員有更多責任承擔之勇氣。

你有沒有覺得很奇怪，為什麼政務官也會怕擔責任？因為政務官本來就是要擔責任（A-012: 597/598）。

照理來說，政務官不是應該要有點責任比較沒有問題，因為政務官本來就是要負責任的（A-012: 590/592）。

如果上述說法成立的話，可以推斷者，當機關間合作實務，可能涉及官員有下台風險之虞時，行動者的抗拒心定當更加堅定。

三、功過不能相抵

第三個因素回歸到獎懲機制來考慮。延續先前官員自保的邏輯，若有「功過相抵」這套制度存在，則政務人員就有可能爲了降低未來不確定性（如官員因故下台）的考量下，適度承擔具有等價回饋（如確保留任的免死金牌）之任務安排，這將對機關間合作帶來正面影響，理由在於：此舉至少多了一些積極參與的誘因。不過，顯然實務上並沒有這套制度設計，在「賞無可賞、打破要賠」前提下，「後果性」自當是多數官員首要斟酌的問題。

那你做好了一百件事情，其實對你來講，你未必能夠 gain something，但是你這裡面只要出錯一件，可能你就要下台，目前我們整個的（氛圍是這樣），對呀！獎懲的系統的態度是這個樣子。所以你的前面的一百件，並不能拿來相抵，功過相抵然後說怎麼樣，這沒有辦法（A-006: 294/299）。

四、懲處

第四個因素與日常認知無異，責任問題隱含背後合作失敗的懲處，也就是一般所謂的課責問題。研究者推斷，當失敗的責任很大，如降調、免職，甚至於有法律上官司纏身的後遺症時，這類合作案的推動過程，行動者可能因上述疑慮而面臨到較大的阻力。

他（首長）要接下來，他接下來後，再跟下面談，怎麼分出去。其實每個機關到最後還是分出一個、還是可以做，做好做壞嘛！它一定可以做的！沒有說不能做的（G-008-02: 413/416）。

將來我做的不好，責任的問題也會帶進來（D-004: 225/226）。

責任…，不一定要懲處（H-009: 316/316）。

就是說你做不好的責任，怕做不好、做不完…，一個是 ability 的部份。應該是說…，跟你做不好會來懲處的問題，就是課責問題（H-009: 334/337）。

五、工作量

相較於前述的解釋，「工作量」算是相對輕微的因素。工作量對於行動者而言，還是等同於成本的負擔。愈多的工作量，排擠掉愈多的私人時間，在其他條件不變前提下，自然象徵著愈高的成本，這是多數公務人員並不樂見之結果。當然，其背後原因仍與公務人員體制不無關聯，詳後述。

責任就是隱含後面的工作量 (H-009: 316/316)。

工作量當然是一個責任…，一個是 loading…。應該是說工作量 (H-009: 333/336)。

多了一些工作進來，…那通常其實是工作啦！工作量的問題是一個重要因素啦！背後工作所承擔的、多承擔的責任，這兩個其實是最重要的 (D-004: 224/229)。

六、受責難

最輕微微的一項解釋，乃來自於人性基本尊嚴的維護。大概沒有人會希望其私人風評或名聲，會因工作表現而受到牽累。因此，如果可能的話，慎選工作當然是一項要務。一旦承接愈多工作，除非是在個人可控制範圍內，否則縱使沒有發生前述相對嚴重的後遺症，行動者在整件案子處理過程中，還是免不了有遭受長官責難的可能性。

大家都有大家的苦水，所以永遠就會有這種摩擦，我到最後我工作 delay 怎麼辦？要被罵啊 (H-009: 345/348)！

這個在公務機關尤其要講清楚，為什麼呢？因為你不能有錯大家被罵，你知道常常會見到那種首長來開會的時候，有錯他不是罵那個有錯的人，他是全場一起被罵 (J-011: 651/654)

責任？…林嘉誠在不行喔！呵呵！給你 K 個半死。呵呵！ (E-005: 441/444)。

多了一些工作進來，就會跟著，也許其他的壓力也會帶進來嘛 (D-004: 224/225)！

參、何時會發生責任問題

了解責任意涵後，接下來問題是，在機關間合作上，何時會發生責任問題。站在質性研究角度而言，了解「何時」不僅可以深化概念的密度，更重要的是，也可因此提昇我們對於現況的預測能力。本研究分為幾個層面闡釋。

一、合作案例失敗

無疑地，責任問題的發生往往來自於案例失敗（或出事了）之際，相關機關將面臨輿論批判、議員監督，以及長官責難壓力的蜂擁而至。

這個合作案例是失敗的時候，這個現象就絕對都會出來。沒有一個機關會跑出來承擔這個失敗的責任 (G-008-02: 154/156)。

在協調當中，xx 單位當然也願意來協助，但是如果萬一發生了非常擁擠的話，最

後責任他還是說，這是你們自己辦的，你要自己去做一個什麼交通的評估什麼等 (I-010: 183/186)。

他如果在這專家決策中，他如果不發表意見，市長就會以為這是 OK 的，所以等到出事開始就會 K (A-012: 531/533)。

今天我們的那個抽水機，現在都在 xx 處，對不對？而不是在 xx 局，如果有一天淹水了，結果抽水機不能用了，或者說是來不及了，出事了，會不會說，啊！因為 xx 處是替這個其他的機關來保管這些東西的，所以大家來 share 一下？不會嘛！就是你負責嘛 (A-006: 364/369)！

二、究責

失敗案例發生後，官員就必須負起相關的連帶責任，其來源輕則面臨預算執行不力的指責，重則不僅有行政懲處及其連帶的法律責任。由於多數官員是趨利避害的，究責過程就容易出現以下幾種現象：(1) 關係破裂：相關合作行動者開始爭鋒相對；(2) 自我防禦：劃清界限，強調自己責任範圍；(3) 歸罪於外：撇清關係，表達「無罪」或「不可歸責」立場。對於以上場景，印入民眾眼簾的，莫過於是行政機關間「互踢皮球」的解讀。

這壓力就是說，研考會、主計單位都會追蹤我的預算執行情況，我預算執行不力，我要講說，非歸屬於我的責任問題有哪些，beyond control 的部分有哪些。你 beyond control 部分怎麼有那麼大一塊？xx 處說，怎麼都歸到我挖路證，它也會覺得反彈。…這個衝突性是永遠存在的 (H-009: 359/367)。

比方說，現在市政府最近不是常拆橋，結果這一次拆橋拆出人命了，…開始要究責、法律責任，整個合作機制就開始破裂，然後後面就會談到，大家就在「踢皮球」，人家講踢皮球文化：喂！這不是我的啊！當時分工的時候，這不是我的啊！…踢皮球就出來了，後面責任就是在，你「負的」出來就是踢皮球，大家來推嘛 (G-008-02: 131/144)！

這個因素當然最主要的原因大概是責任，面臨了你要檢討誰的責任誰的過失的時候，大家第一個就是 defence，就是我先防禦我自己，防禦自己就是劃清界線，這一條、這一範圍為是我的，其他都不是我的，每一個人劃完了中間還有一塊，那個就是關鍵問題 (H-009: 302/307)。

三、今後工作誰接

責任問題的發生往往來自於負面事件的爆發，不過有時候情形未必如此。前述提及，專業分工與責任問題之間具有某種關聯性，即分工往往是從事課責之基礎，這背後乃意味著負面事件已然產生。相反的情形是，責任也可能是「未來導

向」的，是上位者賦予下屬的一種「期待」，特別是該項工作期許，礙於既有的分工體制，不易找尋出「苦主」之際，對相關行動者而言，此工作分派過程何嘗不也是一種「責任」的來源。

責任就是隱含後面的工作量，不一定要懲處，就是說今後這個灰色地帶是誰的？
每個人都覺得抵死不從的時候，那個時候大家就有一點緊張，關係就會在這個時候
發生緊張（H-009: 316/319）。

四、承接「排斥性業務」

最後一種看法比較偏向「屬人性」。當行動者是在迫不得已情況下接受某項任務安排，才會產生所謂的「責任」，否則在其內心世界裡，他人眼中沉重的負擔其實是不存在的，蓋行動者本人大可將其視為一種「挑戰」與「表現機會」。換言之，責任問題的發生，似乎和行動者個人主觀的詮釋結果脫離不了關係。只有行動者不願面對的任務安排，才會不自覺地放大其後果性，因而構成一種主觀的壓力。

我本來就會負責任，大家也有可能是因為，我很少被 assign 到那種垃圾業務，就是
你根本不想負的責任（A-012: 619/621）。

肆、如何處理責任問題

如果責任是影響機關間合作的重要因素，則公共管理者自有必要提出一套因應對策，來處理這項關鍵因素可能產生的破壞力。有關這方面的解套，本研究經由訪談資料的整理過程，歸納出若干思考方向，期待對於公共管理者產生一些策略聚焦的作用。

一、成本分擔

（一）成本分擔的功用

責任問題的首要緩解之道，是反思責任的「量」、「額度」。撇開細微因素不談，行動者往往是畏懼責任沉重，超越其可控制的範圍，才會產生抗拒心態。因此，在其他條件（如獎勵）不變前提下，縮減責任的「量」，或許可以有效減低行動者的反彈程度。歸納若干受訪者的觀點，當某一項業務擬移交由特定機關處理，協調者至少要顧慮到以下三個層面：（1）了解行動者心中的大石頭，特別是免除或減低有關後果性之疑慮；（2）調整行動者的資源配置，減少「二度剝削」

的埋怨；(3) 明確化責任分擔機制，並設計出一套公平客觀的賞罰規則。

你要去找一個官僚機構，你要跟他講你應該跟誰合作，該做這個事、該做那個事，你第一件事要跟他講說，你為什麼不會有事，就是你這樣做你至少不會有事啦！…你要非常清楚地告訴他，這裡面的 cost sharing system 是什麼，然後呢，他又會負什麼責任，你會替他這個責任的部分作什麼樣的處理 (A-006: 345/354)。

對於我剛講過的 cost sharing 的安排是什麼，那假設我們再回到剛才那個像燒屍體的那個案子，對不對？你今天如果跟 xx 局講說，不管啦！反正你就是燒就對了，對不對？那吃到你預算的部分，對不起，你也只有認了。那他的抗拒心就一定很強啊！那今天你跟他講，你說，好，這個部分你人員加班費，另外再算一筆錢給你，假設是這樣子，他當然他的抗拒就會變少 (A-006: 583/590)。

我舉一個例子「1999」，你們在做的時候有牽涉到非常多的單位，對不對？…如果 1999 已經大到大家覺得不能由 xx 機關一個單位來負責，那就要明確的拉到府級的階段 (J-011: 661/667)。

(二) 成本分擔的模式：集體決策

如果責任問題是影響機關間合作的重要因素，則某種角度而言，訴諸合議的「集體決策」模式，是可以有效分散個別機關行動者所面臨的風險。反之，一旦決策結果出現爭議，如同某位受訪者所言的：「所有的箭靶」都會集中在特定行動者身上。

不像一個政務官，如果他願意去 take 所有的 responsibilities 的話，即便是內部有很大的雜音，反正他就是 go 嘛！可是當然這樣他的處境是最慘的，他的風險…，他有可能 once for all，因為他賭的太大，他有可能失敗的機率太高。那你如果是專家決策的話，往往各局處去分擔風險，到最後你就很難說這到底是誰的責任 (A-012: 336/343)。

其實我想過去 xx 局或者是市醫都知道，可能 xxx 院長是一個首腦，或是他一個人主導所有的事情，所有的箭靶都集中在他一個人身上 (A-012: 353/356)。

(三) 成本分擔的風險

程度上，成本分擔是可以履行的，只不過必須要「事先言明」其具體內容，否則往往事後會面臨難以追認或究責的困擾。

如果說太尊重專家議決，這時候就變成你的政治責任是分散的，政治責任分散就很難去作獎懲，那今天案子 delay，xx 局的新建工程 delay，它的學校改建工程 delay，到底是 xx 局的問題還是 xx 處的問題。…對，這時候你就很難去作一個懲處 (A-012: 336/343)。

424/431)。

這個在公務機關尤其要講清楚，為什麼呢？因為你不能有錯大家被罵，…你不能說所有的球，最後都是誰出現在市長面前，誰就是要負責接的。誰救誰、這個事情是誰的事，還是要講清楚，我覺得責任還是要講清楚 (J-011: 651/658)。

(四) 成本分擔的限制

成本分擔可以有效減除合作的阻力，但這項原則在實際執行上卻會面臨種種限制，主要還是涉及到理論上所謂的「有限理性」、「資訊不對稱」，以及「不完美契約」等問題，此即受訪者所述「很多東西本身就會存在一些可能思慮不到的地方」，以致於原初的條件設定本身充滿了許多瑕疵，影響後續的判斷結果。

責任分擔的時候，你不能很科學化，因為很多東西事實上，當你都很科學、很量化，分得很清楚的時候，你就沒有問題了，很多東西本身就會存在一些可能思慮不到的地方 (G-008-02: 160/163)。

二、獎懲機制

儘管行政機關中的獎懲機制不好設計，但這套機制的存在仍有其用處，蓋從前述行動者對於責任疑慮上推斷，多數情形下，行政機關的行動者（甚至包含政務人員在內）之行爲，還是趨向保守謹慎的，這幾乎可謂是行政機關先天的「宿命」。也許不乏有一些積極型人格特質的行動者，可以扮演中流砥柱的作用，但從組織文化或社會化角度來看，少數人的影響力究竟有多深遠，還是啓人疑竇的！在此情形下，獎懲機制遂成爲改革行政機關之宿命，非常重要利器了。

隨便講幾個啦！其實大部分東西都可以從獎懲系統去考慮啦 (A-006: 525/527)！

你先要 make sure 這裡面每一個行動者，他都有一些為他自己努力的目標，然後為他自己趨害的這種動機，那他自然就會去做那個事情。所以有時候你不應該去 go too much extra miles，想盡辦法去，你做一些很大的動作去作協調的動作，其實正是你無效的表現。(A-006: 905/911)。

(一) 現況概述

在若干受訪者的談話中，可以很清楚地看到渠等對現況的評論。至於這究竟是台北市政府的個案，還是台灣官僚體系的普遍通案，只能留待日後的檢驗。事實上，多數受訪者明顯認爲現有獎懲機制的確出了問題，所以才會有「這一個單位的人累得要死」、「大家來閃這個位子」、「獎懲機制不夠明確」，以及「責任又怎麼樣」等埋怨語詞的出現。換言之，筆者個人推斷，整體上而言，現有獎懲機

制的運作，至少存在以下問題：(1) 沒有太多獎懲機制可資運用的空間；(2) 機制本身欠缺「外部衡平性」考量，以致於「公平性」會遭受行動者質疑；(3) 機制本身欠缺「內在衡平性」考量，以致於無法確保個人的「貢獻與滿足平衡」。換言之，機制本身若非根本不存在，否則即其運作結果，似乎並無法產生多大的正向引導作用。

你不配合，他也很難叫說變成什麼情況，或者你配合我可以給你什麼樣的誘因 (C-003: 546/547)。

責任？那我剛才講，我市長下令啦！你這個不邀請，不邀請又怎樣？也沒有怎樣。…現在沒有啊！不邀請、不邀請又怎麼樣？責任、責任又怎麼樣 (E-005: 441/445)？

為什麼我們很多案子是落後的，最重要就是獎懲機制不夠明確。譬如說，xx 機關每次提報的東西，如果說有落後的部分，就是能夠給予局處適當的一個處置的話，那它下一次就…。這就是一個誘因嘛！有反向的也有正向的誘因，那如果做得好的部分，你應該給它很強的 rewards… (A-012: 398/404)。

我當初進去的時候，最大的我覺得跟私人企業不一樣，就是這裏如果有五個單位，私人企業有五個單位，五件事都是我一個單位做五件，你們另外四個單位都沒做，在私人企業裏我會拿到非常多的錢，然後我在公司裏會很有「風」，你們四個單位我天天都可以裁你們；市府完全不是這樣，反而是這一個單位的人累得要死，呵！另外四個單位笑他，你知道 (J-011: 187/194)？

如果願意做事的人，他可以這樣讓大家看得到而大紅大紫，那好啊！我們應該去搶這個位子，因為大家是來搶，而不是說大家來閃這個位子，所以這制度基本上有問題 (H-009: 668/671)。

(二) 先天限制：行政機關成本效益不好計算

為什麼行政機關的獎懲機制會有以上現象存在呢？事實上，獎懲機制要發揮功效，其重要前提就是要能精確計算出行動者的功過，但這點在實務操作上是有其困難的，主要因素乃來自於行政機關的特殊性，亦即多數工作經常難以清楚量化，連帶使得效益部分也不容易估算。

公家機關不一樣啊！公家機關是兩頭都不清楚，先說 cost 的這一頭，對不對？也不是它出的錢，對不對？所以要多給一點，少給一點，它不痛不癢，所以它沒必要跟你去作太多的計算；那另外一方面呢，在 outcome 部分，它所能得到的 rewards，連他自己能夠得到什麼都是非常間接的，對不對？更何況要換算到你這邊來。我怎麼去算 (A-006: 687/694)？

我在 xx 處把一筆處長可以分配的獎金，打破過去每個單位除以他的人數按比例分配的習慣，我把那一年所有的獎金給其中一科讓他們去分，後來其他科全部反彈，

因為這違反慣例，而且你很難說他們真的多做了什麼，因為他們會說，他們會跟我講一樣的問題就是說，雖然這個活動是他的辦得很成功，可是我們也都有支援啊！對，算不清楚（J-011: 219/226）！

（三）論功行賞

其實我們在每次像電腦展這樣也好、或是大型的活動這樣也好，辦完以後我們其實會去作一個簽報，…那這個責任歸屬要很清楚，你平常怎麼記功就怎麼記過，對不對？所以功過要對等，…如果做得差的話責任當然要歸他，那其他你少做的你不能到時候搶功，這個功過要很清楚（H-009: 486/498）。

如果是我們這裏，辦了一個活動或者是辦了一個專案圓滿達成以後，我們都會簽報其他局處的，一起來敘獎，那這樣對基層人員是有幫助的（I-010: 533/535）。

論功行賞第一件事就是「公平」，近似於俗諺所謂的「患不均」。組織行為理論告訴我們，公平很重要，但學理討論也指出，公平問題處理起來很棘手，很多時候還牽涉到一些哲學的爭論，亦即有關什麼才稱得上是公平的討論（Stone, 1997: 39-53）。撇開這個層面不談，實務上，公平與否很多時候會牽涉到不同人士的認知差異，故而對公平的理解往往會有不同看法與期待，退一步來說，也就是「你的公平並不等於我的公平」之類的爭論，其衍生後果就造成認知差異的行動者，在心理與行為上的反彈，連帶也影響到日後機關間合作。儘管如此，公平性仍是主事者不可逃避的問題，必須拿出更多的智慧與勇氣來面對。

你一定要想出一個策略，去處理它才行。像這東西你不處理好的話，人家就會產生很多的怨懟，（不公平的問題），對對對！那千萬不要小看這種問題，能夠造成機關與機關之間那種合作的關係。人家一看，會說：「記功都記到你那邊，明年，對不起呀！功都是你記的，當然事情要你來做啊！」它就會變成一個明年推事情的一個理由，最好的藉口嘛！功是記你的，那你也沒話講，對不對？因為你已經被記功了，所以這時候事情立到你這邊，你也只有認了（A-006: 572/581）。

聽障奧運會是不是我們大家的事，只要一旦他認為是大家的事，這個功勞不是最後只會落到 xx 局局長身上，如果我 xx 機關來提供什麼服務呢，這就是大家都表現不錯，等到市長論功行賞的時候，xx 機關這一份也不會比 xx 局少多少，會根據比例，如果有這種認知會比較容易（J-011: 632/637）。

其實協調整合這個東西需要有一個機制，不斷地去磨合、去推動。像上次，我們有一個案子，某個局處的同仁因此受了一個處分，那這個局處當然就會很不爽。最後副市長只好就趕快出來，出來跟大家處理問題，試圖再把這樣的裂痕彌補起來（D-004: 41/46）。

一個專案結束後，上一級機關（含市長）可以因參與機關的工作績效，反映

在其年終考績評比上，給予一些額外配額，長期下來或可改變機關之間的互動模式。

如果有的話，變成說我對我所屬機關之間的協調性什麼東西，我可以當作是我手上的一個籌碼，我要給你多，或是說我評估這個機關是甲乙丙丁四個等級的話，我給你甲的話這個考績會有更好。…就是它的上一級機關可以處分，比如市長可以對所有一級局處可以有一些處分權。這個部分…會有整體組織文化的一個改變，間接的關係會有影響 (H-009: 543/554)。

然而，此點成立與否可能還要歷經一些考驗，其中一項理由在於：組織行為或人力資源的相關理論（特別是績效報償的設計）告訴我們，獎賞宜有立即性，否則因果時序拉長，其功效可能會大打折扣。換言之，由於考績額度是年終計算，對於績效成果已有相當「時間差」，對行動者而言，這類增強效果可能不如預期強烈。

(四) 績效分配

績效評估的設計宗旨，乃在鼓勵特定行為的發展。若欠缺一套獎懲機制的設計，或貫徹意志不足，則制度運行就無法達到應有效果。如此一來，很多合作案到最後便消聲匿跡、無疾而終，這點在任務龐雜的政府部門中尤其明顯⁴¹。

你要有一個追蹤的機制，或是必要的時候有一個獎懲的機制，來使這些事情能夠持續維持一定的 performance，能夠維持它一定的績效…，我是覺得政府單位因為新增的業務不斷的會出來…，那舊的問題你如果沒有辦法執行到一定的程度的話，它就會鬆掉 (H-009: 207/214)。

除了前述論功行賞大原則外，獎懲機制操作上，還需要多方條件的配合。譬如說，績效差異最好是呈現「常態分配」，亦即極好、極壞人數比例不可過高，以免形同「偏峰分配」；同時，依據績效結果的獎賞結果，也要有相當程度的差異性，如拉大報酬間距，以鼓勵行動者有更積極的工作表現。

它（獎懲機制）的誘因機制必須是明確的，而且是拉得開的 (A-012: 405/406)。

獎懲的部分…。就是說合作的獎懲之間，你應該也類似有這樣的一個分布，不會頭重或腳重（偏峰）的情況 (H-009: 556/559)。

(五) 機制設計

如果制度設計只是單純考量「產出面」而忽略「結果面」，遂很難期待在行

⁴¹ 筆者很主觀地認為，行政機關多元任務的特質似乎是一大問題所在，這導致「顧此失彼」現象乃常有之事。

政機關保守氛圍之下，行動者之間會有真誠合作的行為表現。換言之，一個好的績效評估設計，必須要能綜考實際需要，而後在產出面與結果面作一適度平衡。此舉代價就是提高執行成本，蓋主事者必須有更精緻的事前思考。

你的成果是怎麼樣去被評估的，對不對？因為你的成果基本上還是 evaluative，並且是以 output 為主，而不是以 outcome 為主。你今天是從 output，並且 output 是分開來算，對不對？那我當然就是去搞我的 (A-006: 534/538)。

如果說它降了一百人，你這幾個最 critical 的幾個機關，譬如說，我們 identify 是三個，…只要這個目標一達到，三個人都有兩個大功。…然後我們再作一些把 output 放進來的一些設計，它就形成一個 mix mechanism，outcome 也很重要，然後 output 也很重要，然後我們想辦法在這裡面得到一個 balance (A-006: 722/733)。

我是覺得還是做得到，只是說你需要有更精細的一些思考 (A-006: 699/700)。

在特殊情形下，制度設計也不能忽略一些「隱藏性努力」，這點在行政機關尤其明顯。因為很多時候，政策成果其實是仰賴多機關之間的合作，只不過彼此在相對付出或投入能見度上⁴²，可能存在著明顯差異，然而這並不能抹煞那些能見度低的機關之付出與貢獻。如果對於這類隱藏性努力刻意忽視，很可能造成受不公平對待機關情緒上的反彈，連帶影響日後的互動結果。

有很多我們稱之為 preventive measures，那這些 preventive measures 到時候真正事情沒有發生，這功勞算誰的？大部分的 preventive measures 都需要幾個部門來合作，才做得到。到底是因為你那邊做得宜，還是我那邊做得宜 (A-006: 539/544)。

很多時候，獎懲機制的設計還必須有「針對性」，惟實務上卻容易面臨「誰來訂定一套可行規則」之困擾。在筆者的實務觀察裡，行政機關殊少有一套制度規範，係專門針對某項合作案，量身訂製的一套獎懲規則，率多是一些「放諸四海皆準」之普遍性規範，故而規則施行的結果，往往無法達到振衰起弊的功效。儘管如此，要做到這點要求，主事者必須要能清楚掌握專案活動的相關細節。受訪者的觀察就表示，府內相關專案的獎懲機制設計，殊少有「量身訂製」的，多數可見的是一些籠統規定，未能扣緊影響特定合作案成敗的背後關鍵行為，以致於規範易有形同具文之虞。

你要能夠設計這種，你要對這 test 本身要非常了解，你要做到整個流程裡面，會經過哪些人，然後他要 how much efforts，才能夠成這個事…。那我覺得幾乎是每一個重大的一個 test，或者說是我們的一個 goal，都應該要有類似的設計才行，而不是說一個很大的一個 overall umbrella system，然後所有的東西都 apply (A-006: 737/746)。

⁴² 「能見度」是機關行動者考量的要項之一，不論是從理論文獻 (Salamon, 2002: 35-37) 或實務上，都可嗅出此跡象。

獎懲機制的運行，還面臨到一個根本問題：誰來主其事呢？誰願意涉險「掛鈴鐺」呢？很多時候，機制設計的問題，不全然來自於設計不良，而是沒有多少人願付出心血，從事這類吃力不討好的設計。或許我們應該提問的是：為什麼很少人願從事這類遊戲規則的設計呢？對此，可能的答案在於，制度設計者本人也是需要被鼓勵的（如上位者公開支持），否則他們不會有那麼高的動機，去從事這類只有少數人得利，卻可能無端引起多數人反彈（如有「徇私」之質疑聲浪）的工作。

一旦這目標達成，…他們就應該要被記功。我當時後來這樣堅持的時候，還引起很大的爭論。你像在其他的相關的首長，他認為說我是因為偏袒 particular person，就是這幾個負責的人，他認為我跟他們之間有很特殊的交情（A-006: 753/758）。

我自己也有感受，就是當你這樣做了以後，那壓力在我身上，呵呵！…像有人就會質疑呀！說你是不是因為（徇私），對對對！你跟誰特別好（A-006: 799/803）。

獎懲機制的設計在於鼓勵特定行為表現，不過，一來此一設計有其成本，二來如果沒有綜考相關因素，也可能對其他被忽略的正向行為產生排擠作用。事實上，人的行為是有一定承載力的，注意力也是受限的，過當的誘因設計，無形中等同於移轉掉行動者，對於其他正向行為的注意力。認清此點才能在適當時機，鼓勵特定行為的發展，其中政策本身是否具有優先性，是一項值得參考的標準。誠如一位受訪者所指出的，這類措施的運用時機宜有所節制，畢竟我們總「不能每天吃嗎啡」吧！

因此，就是說你 extraordinary measures used only on extraordinary circumstance，對不對？那你不能每天吃嗎啡嘛（A-006: 835/838）！

到底這些機關之間的合作，對你來講是不是一個 priority，對不對？它優先到什麼程度？如果今天在你的看法是最重要的事情，那你當然整個獎懲制度，也要環繞著它的邏輯來作設計（A-006: 595/599）。

綜合來說，對於那些積極提倡績效管理的學術或實務工作者而言，如能進一步體認公共組織生活所面臨的限制，抑或精確拿捏合理的推動時機，才能對於組織運作帶來正面助益。某種角度而言，老莊思想中的「無為而治」（無為而無不為），似乎在此有發人深省之功效。

第二節 資源

壹、資源問題與機關間合作

和責任問題一樣，資源同樣在機關間合作議題上佔有某種解釋力。行政機關的財源基礎多數仰賴預算編列，同時人力編制原則上也有固定規模，這是資源的初淺定義。以機關整體立場來看，資源相對剝奪衍生的後遺症，在其他條件不變原則下，乃迫使機關首長不得不鞏固其原有的「地盤」，否則當下衍生的資源排擠，或寬餘資源不足以應付環境不確定性問題，將連帶影響機關目標的達成，並拖垮施政績效的表現，甚至遭致施政不力之撻伐。至於此等罪名，顯然最後是由特定的機關行動者（如機關首長、主管）獨立承擔。換言之，原先機關運作各有其一套邏輯，惟環境不確定性及其衍生的利益不一致性，免不了打亂原有廣大的運作邏輯。在立場不同情況下，爲了避免產生過大衝擊，機關行動者很自然必須設法降低所有資源重配置可能面臨的潛在風險，這點導致重大機關間合作議題上，資源爭奪變成是談判桌上必然上演的戲碼。

一、因果關係：簡單的因果性

在涉入機關間合作議題上，由於開拓財源的可能性不高，因此聰明的機關行動者通常會先做好「資源盤點」功課，以了解機關能做什麼以及不能做什麼。換言之，資源存量是機關涉入合作案程度上的重要限制。

我很主觀的認為，當然有一些限制。比如說是，我們的預算限制，人力的限制，這是絕對（C-003: 145/146）。

不合作就是我講的…資源分配的問題（G-008-01: 711/711）。

行政機關擁有獨立主權，也肩負組織使命的達成。在垂直關係中，因爲涉及上級承擔決策責任的問題，所以比較沒有資源爭議。然而在水平關係中，因爲沒有層級上隸屬關係，所有彼此之間不會有誰控制誰的機制存在，在沒有特殊因素介入下，爲維護機關主權及減低施政不確定性，機關間合作所涉及的資源競逐問題，遂很容易浮上檯面。

不同老闆是資源分配、資源上競爭，因為我一定是以我現有的資源作現有的分配為主（G-008-01: 726/727）。

有些情況可能導致資源問題變得更加敏感，此即政府財政困窘時期，在其他條件不變下，合作背後所涉及的資源重分配之合理性，機關行動者普遍會以放大

鏡角度來檢視。

第二是大家現在錢都不夠了嘛！預算都不夠了，會不會又影響到自己的預算嘛（D-004: 222/224）！

無論如何，機關選擇合作與不合作以及合作程度多寡上，資源不足似乎是一項非常好的說辭。這也再度說明資源與機關間合作是有某種程度關係。

他們居然可以說：我們沒有人啊！然後沒有什麼，反正就是推給民政局跟區公所，說要靠你們去號召，靠你們去合作，他們自己居然可以退居第二線（B-002: 151/154）。

二、因果機制 (I)：與機關間合作有直接關係的變數

現實世界的因果關係是非常複雜多樣的，基於出發點與特長差異，量化研究試圖操控幾個變數之間的關係，質性研究則應力圖闡釋這層關係的複雜性。事實上，如果資源確實構成機關間合作的重要解釋因素，則我們有必要窺探因果關係的轉換過程。其中一種角度，乃透過既有文本資料，抽離出資源與其他獨立解釋因素之間的交互關係。本研究首先觀察這層交互關係的內涵，期對資源這個變數的影響力，達到更貼近現實的理解。

(一) 資源與法定權責

「資源」分享有可能與「法定權責」因素產生共變性，理由在於：當法令上沒有明定工作歸屬，也就是實務上指稱的「灰色地帶業務」，很容易牽動到機關之間資源分享的敏感議題。蓋每一個行政機關的資源都是有限的，是有固定編製的，在其他條件不變前提下，資源分享結果必然引發排擠效應。單以機關人力而言，原則上這些編制是不能恣意調整的，在此情形下，多參與一項合作事務，必然會衝擊現有人力的調度，機關行動者普遍不樂見此等情事發生。

因為法令上面沒有明確的區分。那這些部分如果說你要我管可以呀！你人給我
(H-009: 326/327)。

(二) 資源與協調者

「資源」分享有可能與「協調者」個因素產生共變性，理由在於：協調者的重要角色之一，乃統籌資源的運用，當機關間合作產生了資源不足的困境時，協調者自須設法調度資源，亦即借調或移撥相關機關的人力、預算，以使合作業務得以順利推展。基本上，這類的協調過程往往充滿高度談判色彩，機關代表為維護其機關利益，非不得已通常不會輕易釋出相關資源。換言之，資源問題與協調

者息息相關。

他會接的時候附帶一個條件：好啊！你這個給我，但是你（協調者）要給我三個人、五個人，預算給我兩億（G-008-02: 441/443）。

因為我一定是以我現有的資源作現有的分配為主。那現在會產生競爭，…那我如果做了，相對我有些資源會減少，那我為什麼要去這樣做，那當然他就盡量保守說我不接。那第三者出來的時候（G-008-01: 726/731）。

為什麼副市長或秘書長都會希望大一點的官來，因為那個過程就會出現，這種過程就是「你們可不可以」「嗯，這個我們今年預算已經沒有了」「真的沒有了嗎」「再擠一擠」，這種 give and take 的過程就很明顯（J-011: 401/405）。

有時候協調者的出面，也可以擺平合作機關之間，為這類合作案的目標優先性而產生的爭執。前已述及，行政機關的人力、預算等資源是有限的，往往參與合作案過程中，不免會排擠到既有資源的運用。然而，協調者的出面則重申了合作任務的重要性，並使機關間合作關係得以繼續維繫。否則，可以想像的，很多合作案牽涉到資源不足的窘境，且又欠缺協調者出面化解問題時，跨局處合作的關係很自然會慢慢解體。

如果說這個事情不是跨局處當中，有一個比如說局長以上、跨局處的、副秘書長以上的這些人來要求、督導，或是長期來追蹤的話，那它會覺得說這件事情對我這個單位不是那麼急迫，或是不是那麼重要，所以這個就變成說，我這個優先次序的話，我還有很多事要做啊！一樣要我 xx 處稽查的部分還很多，百貨公司什麼什麼都要我稽查，那到最後我人勻支不出來（H-009: 142/150）。

協調者不能輕忽資源問題的處理，特別是在分配合理性的層面，否則機關基於穩定、長治久安或執行能力的考量，對於一些客觀性不足之裁示，往往是不輕易善罷甘休的，而會伺機尋找翻案的機會。

紛擾可能是一段時間就會再上演。它會感覺到這個不合理，或者說它承受壓力太大，如人力、經費不足或者問題很難處理，就會想要翻案（A-001: 102/105）。

它只是負責去發包、督工，那當然它還是會感到壓力大，但就它來說，它可能解決了部分問題。上面如果給予的支撐力不足，很多事情都要它再去想辦法，久了它可能又會想要翻案，說這些事情非它權責（A-001: 120/124）。

如果說這個模糊地帶真的很模糊，它的配合度，上面如果有給予經費，或同意請個約聘人力來支援，它就比較不容易在後續有不同想法，但是如果說，第一個它人力、物力本來就不容易解決，或者說…，那這種狀況很有可能就是說，換了不同的上層結構，它就有可能再找機會去訴說。（A-001: 127/134）。

（三）資源與人際網絡

某種情形下，「人際網絡」可能有助於和緩「資源」分享的衝擊效應。某種情形下，可能是某位議員出面，特定機關不好不「賣面子」，因此很自然會同意相關的請求。如果沒有第三者出面溝通，則合作關係的推展，就必須仰賴行動者個人的人脈關係。

議員就說請 xx 處幫我做，xx 處說 xx 所沒錢，所以你就幫他做一做，這樣就做啦！他就幫我做完啦 (B-002: 80/82) ！

可能我講的「五同關係」；大家就是好朋友，或是同好，我們都是牌友，可能很多事情很好溝通 (G-008-02: 76/78)。

你可能人際愈好，可能你能夠資源分配的時候，協調之後愈好，你可能可以享受到人家分配給你更多，或者是說，你願意再把你的東西分配給人家一點 (G-008-02: 91/94)。

清潔隊就是說，環保局要指揮它，然後它還要在我防颱中心，如果兩個命令衝突的時候，…它人力上就有問題了。那他這時候會作取捨，他的取捨一定是以環保局的命令為第一優先，完了之後，我們這區長不錯，交情滿好，互動平常可以，我就私人幫忙，抽調一部分人力，不影響我執行環保局的命令情況下，抽調兩、三個人來幫區公所這邊處理 (G-008-01: 104/115)。

當然，這類以私人關係為基礎的請託、協助，其最大作用在於資源分享的動作會比較「乾脆」，否則在一般情形下，請求一方的行動者，就很難期待他方願意主動釋出足以有效緩解問題的資源。

因為這些工作難度不高，也比較不會跟民眾有得罪、直接衝突。但是你到說要強制疏散，在市政府沒有作一個強制命令之前，你要叫他去作強制疏散或什麼的，其實我就覺得這有折扣的問題。…假設說這地方是危險，警戒區劃了，警戒區確實也劃了，xx 局也來劃了，但是，喂！怎麼員警沒有在現場啊！他可能就是說，我們警力不足啊！我們可能怎麼樣，那我們會來巡邏。變成說，其實我是要你派三個員警在那邊、五個員警在這邊維持警戒，變成說我巡邏車會定期來看，差距就在這 (G-008-01: 155/166)。

三、因果機制 (II)：與機關間合作有間接關係的變數

除了探討資源與本研究其他重要解釋變數之間交互關係之外，在文本資料可處理的範圍內，本研究也找出在闡釋資源與機關間合作關係上，同樣也存在某種意義的變數。由於這些變數發展並不完全，不是本研究焦點所在，邏輯上其影響力也不是那麼直接，故這些變數充其量還稱不上是獨立的解釋變數。鑑於對機關間合作樣貌之勾勒仍有其貢獻，故探討如下。

(一) 資源與個人權力慾

政治學教科書指出，誰能掌握資源，誰就掌有權力，因此資源與權力之間幾乎呈現一個等號關係，這種情形在行政機關特別是首長身上也是如此。行政首長的權力慾望，往往會影響其資源分享的程度。這是典型「政治經濟學」的觀點。

因為既然是政務官嘛，那他們從這個學校或其他機關借調過來之後，他們會突然發現，突然發現自己手中掌握資源是這麼的多，他們會很，講好聽是他會很努力去實現他的理想；另外一個角度來講的話，或者權力突然增大，會影響他們作決策的。對於跟其他這種關係協調的一個，(態度)，對，(因為手中掌握權力，政治經濟的邏輯)，這是一定的 (C-003: 276/283)。

(二) 資源與個人氣度

後續討論會很明顯地發現，資源在機關間合作議題上，非常適合以一種「政治經濟」、「理性選擇」的角度來看待。不過，一種米養百樣人，「自利」假定未必完全適用在所有情況下，很多時候行動者本人的胸襟與氣度，其實也是左右資源與機關間合作關係的一項調節變數。

我是覺得說，其實應該送給……。他反對，他反對的理由是說，我們花那麼多錢去修這個東西，怎麼可以拱手讓人，這是不對的。…那不是因為一個人的觀念嗎？那我覺得這種東西本來就是應該要合作，你缺乏空間、缺乏位置，我有修出來的場地，我覺得我可以給你，那 OK 啊！…你一定要死抱著不放，而且人家願意去接受，他就總覺得說，這東西是我們弄出來的，拱手讓人怎麼可以 (B-002: 788/798)？

我常常提到早期療育，那個是跨著醫療教育和福利，醫療又是好幾個部門、非常多的領域，所以那樣的東西要去整合起來，當然非常的難。因此資源投入的時候，就必須要完全的大公無私，我就不是只考慮 xx 局。比如說，向市府爭取資源下來，就是通通拿出來共同使用 (D-004: 145/151)。

(三) 資源與個人使命感

在一般情形下，「灰色地帶業務」往往是機關間合作上爭議之所在，撇開體制問題不談，很少會有行動者會主動釋出善意，表達接手這類業務的意願。除非行動者本身非常有使命感，否則現實問題將會將羈絆其可能的選擇方向。從這個角度來看，行動者人格特質的個別差異是值得被關照的，這點多少呼應了傳統官僚組織研究者（如 A, Downs）對於「官僚人格」所提出的論述。

因為…機關跟這個機關的問題灰色地帶一樣，他不可能說來到這個機關，他就說這個灰色地帶是我的，因為它還是面臨到我說的困難，就是說他的人力、物力是不是

足夠 support 他去拿這個東西，除了他非常有使命感。(A-001: 522/526)。

遺憾的是，在公務體系中這類富有使命感、企圖心的公務人員，一如刻板印象，似乎是不多見⁴³，至少可期待性並不高。如果真要檢討原因，公務人員體制可能主導了大部分的行為發展方向。

我才講說一個員工，他有企圖心、他有自我的期許，他才會自我去創新、去發揮、去解決問題，但現在一般就是逃避問題，他說不是我的事啊！大部分是這樣子 (F-007: 716/719)。

你能不能讓每一個員工有這樣子一個自我的期許，假定沒有的話，你拿鞭子打他都不會做，他也不會提意見，反正我提不提意見都一樣。就變成要讓每一個人的企圖心能夠去發揮，這牽涉到剛講的人事的制度。人的訓練、管考、輔導一系列的這個人才培育啦 (F-007: 659/664)！

我待過的幾個單位還會搶，還巴不得全是我來，對不對？因為這樣在長官前面就有「風」了，獎金就分多了，可是市府我覺得這倒不是公務人員的錯，因為你既然體制上是這樣，你就得適應這個體制、這個制度，因為你現在去扶轉，他沒有誘因，那你要他神經病呀！他好好的本來五點下班，現在被你搞到七點，然後你去市長前面吃香喝辣，那我在幹麻呢？對不對？所以他會有這種想法。(J-011: 332/339)。

(四) 資源與績效能見度

參與機關間合作，不免影響到機關既有資源分配。但這種參與，即便是在極端的不得已情況下投入，若能從中贏得高級長官的「垂愛眼神」，也許特定機關對這類資源分享也就不會那麼在意、計較了，畢竟其付出終究還是獲得了「某種報償」。反之，情形倘若不是如此，而是只有付出卻未換取到任何有形、無形的報償，則這類合作關係對那些受委屈的機關而言，就變成是一種「吃力不討好」之局面。總的來說，這仍屬於一種典型的「社會交換邏輯」。

你知道在組織裡分工很清楚的時候，長官搞不好到最後覺得是你去救他的那個單位自己救了自己，完全沒有能見度，所以這時候就變成吃力不討好的情況 (I-010: 107/110)。

(五) 資源與其存量

⁴³ 基本上，依據筆者個人觀察，剛進入公務體系的年輕人顯然懷有滿腔的熱忱，其後每下愈況居多，此很難不說是既有體制所造成的。但任何制度改變，直接衝擊對象通常是那批年輕又熱情的官員。蓋制度改變後總須有執行者，往往執行者不會是那些年輕官員。相對地，等這批年輕官員升格成為機關制度的執行者時，往往其已經「高度社會化」或「高度體制化」了！是以，筆者很主觀地認為，站在現實主義角度來看，任何改革美意不能天真地忽視政治或組織社群生活中，普遍存在的既得利益與反動勢力所衍生出來的種種矛盾之根本問題。

資源影響機關間合作，這隱含一個前提，即當所投入的資源，數量非常龐大，或明顯具有某種匱乏性時，這個命題方才明顯成立。換言之，資源投入多寡或吃緊程度，自然是一個影響變數。

我如果預算寬裕的時候，沒有問題，但是我預算如果吃緊呢(G-008-01: 223/224)？

有些業務是需要經費，有些業務不用，…就像 xx 會來說的話，它最多就紙跟筆呀！對不對？我印一下我的意見給你，這樣而已啊！那有些業務不一樣，我要錢，像 xx 局它發錢，老人年金或者說這個低收入的社會救助金，它沒有錢他沒辦法啊！對不對？那這個有些業務它是需要錢，你像說 xx 局去開罰單，去維持交通秩序，它就是加班費、人事費的部份，它不需要上面太大的介入。xx 局要劃紅線，它沒有錢他沒有辦法；xx 處要去拆違章，它就是需要業務經費 (A-001: 580/589)。

(六) 資源與獎懲機制

前已述及，獎懲機制對機關間合作有很大作用。同理，機關資源分享意願，很大程度也會受獎懲機制影響，這背後乃涉及機關績效是如何換算的。譬如說，當機關績效是採「團體導向」運作（如團體績效獎金、團體考績），則合作過程中，資源分享的敏感性就可稍獲緩解，也就是說，參與機關間可能會爲了共同目標，暫時捨棄執行過程中涉及資源議題的潛在爭執。從這個角度看，我們不能忽視制度的影響力。

他在乎到這種程度，每天在那邊看時間，到除夕夜晚上一過十二點他打電話給我，「九十八個人，今年沒有超過一百個」。就是說，你可以想像一個機關，把這個東西重視到這種程度，這就變成它的 priority，他為什麼會這樣子做，對不對？顯然就是你後面有一個非常強的一個獎懲系統擺在那裡 (A-006: 783/790)

貳、何謂資源

資源包括哪些？這個問題並不容易回答，因爲資源種類太多了，很多時候會因人、因地、因時、因事而有差異。粗略而言，資源係指機關行動者手中握有的「籌碼」，在雙方合意下，藉此交換過程將可有效滿足彼此當前或未來之需求。儘管本研究歸納的資源種類可能並不完備，惟大抵上還是說明了行政機關中，普遍公認的資源類型，且其對機關間合作也構成相當程度之影響力。

一、資源是人力

顯而易見地，人力是行政機關非常重要的資源，人力多寡決定機關規模，也

決定了可完成任務的多寡。在任務固定、不變前提下，原初的人力編制應足以應付、達成機關目標之所需。這類人力安排，至少涉及依法考試及格的公務人員，以及非考試進用之約、聘僱人員，此等人員構成了機關運作的核心人力。近年來，受公務人力大幅緊縮的影響，而服務民眾的業務卻有增無減，故各機關對於可能影響機關既有人力調度的合作案，往往抱持高度謹慎的態度，「要人」、「缺人」似乎成爲協調會上經常上演的戲碼。

後來消防局不是補充人力嗎？增加一千多人嗎？所有區現在都有中隊（E-005: 350/351）。

那這些部分如果說你要我管可以呀！你人給我，xx 處總不能一天到晚給人啊！它也有它的立場（H-009: 326/328）。

好啊！你這個給我，但是你要給我三個人、五個人（G-008-02: 442/443）。

xx 所是一直希望，八公尺以下道路你不要維管給我，還是你 xx 處做，但是 xx 處人力能不能到那麼大的範圍，也是一個問題（G-008-01: 191/194）。

所以往往這樣的話，呵！就是跟 xx 局都有相關嘛！工業、商業、農林、漁、牧，全部所有都有相關，那就指定你 xx 局去做，最容易沾到邊就是 xx 局，那這樣那我們的人力也不夠（I-010: 466/469）。

二、資源是財力

和私人企業講究獲利能力比較起來，預算是公家機關堆疊政績的重要來源，也是機關存續的重要命脈。事實上，預算是機關最大的資源，在合作事項上，掌有預算權的行動者，守土有責，往往非常在意經費分擔的合理性；而未掌有預算權者，在水平合作關係上，則不便開口多所要求。換言之，雖然政府預算是公共財，然在分配過程中，受到使用、處分、支配權的影響下，機關對於專屬的預算額度確是相當在乎的！

以公務機關來講，最大的資源是預算（G-008-02: 48/49）。

還有涉及到平行之間，也涉及到人跟錢的問題。我 xx 所有沒有那麼多預算（G-008-01: 203/204）。

那個案子又結案兩年多啦！那我根本沒有多餘的經費，去做所謂的污水下水道相關的一些東西，我根本沒有錢呀（B-002: 85/88）！

我還派了專家去那裡幫你駐在當場，甚至於是我 xx 局付錢的（C-003: 183/184）。

今天如果跟 xx 局講說，不管啦！反正你就是燒就對了，對不對？那吃到你預算的部分，對不起，你也只有認了。那他的抗拒心就一定很強啊！那今天你跟他講，你

說，好，這個部分你人員加班費，另外再算一筆錢給你，假設是這樣子，他當然他的抗拒就會變少（A-006: 584/590）。

這就是後來為什麼副市長或秘書長都會希望大一點的官來，因為那個過程就會出現，這種過程就是「你們可不可以」「嗯，這個我們今年預算已經沒有了」「真的沒有了嗎」「再擠一擠」，這種 give and take 的過程就很明顯（J-011: 401/405）。

發展觀光如果他要辦一個觀光大活動，那他要幾個局處幫忙，現有的經費夠不夠，不夠他應該加強建議，就給他錢（A-001: 608/610）。

不滿意我們當然就會跟出席單位作一些要求啦！最主要因為預算不在我們這，我們也不能作要過多，頂多就是說，你們回去跟長官報告這個案子要重新評估（G-008-01: 31/34）。

三、資源是物力

物力也構成資源的一環，大意是指專業設備、設施的使用權，通常欠缺物力的一方，必須透過某種租借辦法，才能取得這類資源的使用權。

而且它們應變中心本來就有了嘛！…你現在搞來這邊，而且你又沒有人、又沒有場地、又沒有設備，你再設一個花錢（E-005: 130/132）。

它還是面臨到我說的困難，就是說他的人力、物力是不是足夠 support 他去拿這個東西（A-001: 524/525）。

像 xx 處辦理的跨年晚會，類似這種只要用到市區內的設施或街道，那勢必是需要跟交通，一定有它的交通衝擊，如果是使用市府府內的相關其他單位的設施，還要跟它租借（J-011: 11/15）

四、資源是人情

有趣的是，「人情」也列入資源一環，因為人情隱含著某種「經濟價值」，是一種「社會資本」，有些時候人情交易過程，猶如法律上「對價關係」，亦即近乎俗諺上「投桃報李」、「還（欠）他一份情」之語彙。

你承辦人憑什麼去作這個人情。我是資源分配者啊（G-008-01: 596/596）！

整個資源分配者，他不只分配這個事，他還分配到其他預算的問題。我要分配預算，我要分配我的人力，我整個我要分配，那甚至於到分配人情，這個人情為什麼你來決定去分配（G-008-01: 608/612）。

人情也是資源裡頭的。…人情就相對來講，你會有報酬的問題。…有些狀況可能是說，就是中國人講的：我幫你，你下次回過來也要幫我。（G-008-01: 54/59）。

對我來說這個是這樣，人跟人之間如果我這次幫你，下次我要你幫我，當然比較容易 (J-011: 605/606)。

五、資源是時間

資源不僅止於人力、財力、物力和人情，同時也指涉時間。和人情作為一種資源一樣，時間也是立基於個體層次上所作的描述，也就是說，在合作關係發展上，當投入本身無法獲得超額報酬，甚至連基本等價回饋都成問題的話，在其他條件不便前提下，時間無疑成為一種寶貴資源，這點對於一些過著「朝九晚五」生活的公務人員身上，顯得尤其適用。

你要他神經病呀！他好好的本來五點下班，現在被你搞到七點，然後你去市長前面吃香喝辣，那我在幹麻呢？對不對？所以他會有這種想法。 (J-011: 337/339)。

我就回他一句，這件事情很重要跟我們有什麼關係…，我說跟我一點關係都沒有。那你覺得重要的事，那我們有很多重要的事是市長交辦的。我們也有啊！不是只有你們有 (B-002: 873/877)。

我以前在 XX 機關的時候，我也覺得我的東西最重要，每個機關不是都會覺得自己的事情最重要嗎？可是你在別人的工作順位裡面不是這麼回事啊 (B-002: 891/894)！

我在這位置上當然是這件事情最重要。…你跟我要這些事情，要拜託我。因為本來我的工作程序、我的工作內容在，我今天或許你這件事情要去作些調整。不是你的事情比較重要。…那是你要去交差的問題呀 (B-002: 903/910)！

一樣要我建管處稽查的部分還很多，百貨公司什麼什麼都要我稽查，那到最後我人勻支不出來，或是說不要做到這麼辛苦等等 (H-009: 148/151)。

參、為什麼會有資源爭議

當了解到資源對於機關間合作的影響，以及資源本身之界定後，有待追問的是：為什麼資源如此重要呢？事實上，所有的組織間關係之研究（如策略聯盟），都免不了在資源議題上多所著墨，公共官僚組織自當不例外。以下本研究從傳統經濟學與政治學觀點加以解釋。

一、資源有限

毋庸置疑的，經濟學教科書開宗明義便指出：「人類的資源有限」，如此一來

在合作事項上，資源競逐就不可避免。可是，各機關往往都有自己一套完整的資源配置邏輯，表現在機關年度預算書或首長與各級主管的腦袋裡，並為各自政績而努力。當這些機關彼此自顧不暇時，資源就變成影響機關間合作的一個基本因素。反過來說，如果資源是無限大，機關間合作自然會少掉許多阻礙。當然，在現實世界中這點是不可能存在的，也是沒有意義的討論。

你今天這個業務單位，你自己怎麼去排你的 priority，這不是主計處或財政局可以…，你業務面自己要去安排，在有限的財務資源支援之下，自己去排順序，對不對？你不能說沒錢（F-007: 415/418）。

只要涉及到兩個機關，比較灰色，大家都不願意做。…他預算是固定、資源是固定的時候，當他多接一點工作回來，他可能涉及到就是說，他自己的資源會減少（G-008-02: 36/42）。

今天可能是說，我多做一點的時候，當然是消耗我內部的資源（G-008-02: 33/34）。

各單位一拿到錢本位就來了一我這個也缺錢，為什麼這錢要給你（J-011: 208/209）？

看 xx 局，他們那麼 open 的態度，那你，他那筆錢都可以拿出來了，你為什麼這筆錢不拿出來呢（C-003: 518/5519）？

一開始 xx 局會講說，那這錢誰出，對不對？那我們也協調說，好，這個錢不算在你的 budget 裡面（A-006: 325/327）。

我一定是以我現有的資源作現有的分配為主（G-008-01: 726/727）。

我覺得就是他有沒有把某一些施政當作是他的 primary（A-012: 267/268）。

xx 局推動健康城市的部分，它其實集合各局處的一個業務，可是因為 xx 局與各局處是平行單位，所以它叫不動各局處，因為這很清楚，各局處的想法是我平常已經有自己的政績了，我沒有辦法去配合做你的政績（A-012: 556/563）。

資源有限他就開始會推嘛！「喂！這不是我的，那不是我的」，他就開始在互相推（G-008-01: 752/753）。

二、資源是權力象徵

從政治經濟學觀點而言，資源就是一種權力象徵，近似於傳統行政學教科書中指涉的「建立王國」之味道。蓋資源掌握愈多，可供交換籌碼也愈多，行動者有愈高的自主性，「富者愈富」可能性也就愈大。人類是一種政治的動物，掌握資源無疑掌有權力，符合多數人性偏好，此乃典型「現實主義」的觀點。

他們（政務官）會突然發現，突然發現自己手中掌握資源是這麼的多，他們會很，講好聽是他會很努力去實現他的理想；另外一個角度來講的話，或者權力突然增

大，會影響他們作決策的。對於跟其他這種關係協調的一個，(態度)，對，(因為手中掌握權力，政治經濟的邏輯)，這是一定的 (C-003: 278/283)。

你掌握多少資源，你處理多少東西嘛 (G-008-02: 531/532) ！

肆、何時會有資源爭議

前述有關資源意涵的解釋，仍在一般常識性觀點內。在機關間合作上，更重要的課題，可能還須進一步掌握公共組織系絡中資源爭議的引爆點，亦即在什麼情況下，資源不足才會成為機關間合作的攻防所在。

一、灰色地帶業務

前已述及，法定權責與資源問題有關，特別是面臨灰色地帶業務時，牽涉機關既可選擇參與，亦可不參與。由於多數情形機關不願主動介入，非得由上級出面且強制性指定特定機關參與，此時資源遂變成是一項敏感議題，必須透過協調過程取得共識。

只要涉及到兩個機關，比較灰色，大家都不願意做。他如果說，我多做一點，有人就少做，他願不願意啊？他願不願意去多做跟少做的問題。他預算是固定、資源是固定的時候，當他多接一點工作回來，他可能涉及到就是說，他自己的資源會減少 (G-008-02: 36/42)。

因為我一定是以我現有的資源作現有的分配為主。那現在會產生競爭，就是這個東西是灰色的，可做可不做、可我做可你做，才有橫向聯繫。那我如果做了，相對我有些資源會減少，那我為什麼要去這樣做，那當然他就盡量保守說我不接 (G-008-01: 726/731)。

我 xx 所有我的資源分配，你 xx 處有你的資源分配，那為什麼要作橫向聯繫，就是資源分配產生競合，這東西到底是誰做、誰不做 (G-008-01: 711/714)。

因為法令上面沒有明確的區分。那這些部分如果說你要我管可以呀！你人給我 (H-009: 326/327)。

如果說這個模糊地帶真的很模糊，它的配合度，上面如果有給予經費，或同意請個約聘人力來支援，它就比較不容易在後續有不同想法 (A-001: 127/129)。

因為機關的職權一樣，機關跟這個機關的問題灰色地帶一樣，他不可能說來到這個機關，他就說這個灰色地帶是我的，因為它還是面臨到我說的困難，就是說他的人力、物力是不是足夠 support 他去拿這個東西 (A-001: 522/525)。

有趣現象是，機關代表在涉入灰色地帶業務的處理上，必須符合體制規範，也就是一般所謂的「行政倫理」。當上司的偏好沒有清楚掌握時，機關代表貿然答應接手某項工作，特別是該項工作又處於模糊地帶時，必然會打亂上司的資源分配邏輯。換言之，在勇於任事與不勇於任事之間，其實存在某種弔詭性，也就是說，如果機關代表不勇於任事的話，可能未必全然出於己意，而是他必須顧及到機關的整體立場。但是看在一般民眾或協調者眼裡，則可能會有另一番不同的解讀與感受。

東西拿回來之後，你影響到上面的人的資源分配。我資源本來要分配到其他地方去，你這一弄回來，我資源要重新調配（G-008-01: 618/620）。

拿回來做不會出人命，絕對沒有什麼很嚴重的責任，…那他把它拿回來了，拿回來上面當然非常不高興，觸動到…資源分配者（G-008-01: 600/605）。

你是不是完全了解上面的人他分配的概念，你這個東西是不是他的，優先度有那麼高，他可能覺得這個不重要，我就是知道不重要，我才不要做，就掛在那灰色，就給它晾在那，你承辦人去把它弄回來幹什麼（G-008-01: 641/645）。

這會影響到上面，他會考慮到，「咦！我到時候要怎麼分配」。因為我資源有限，我只能給一個人、給一個 case，可是一個 case 它是二十個人，另外一個 case 一個人，兩個承辦人出去，兩個人都把你引回來之後，你會怎麼處理（G-008-01: 657/662）。

資源分配者他可能考慮的事情很多，…你承辦人只是一個人，你覺得這個可以，但是整個資源分配者，他不只分配這個事，他還分配到其他預算的問題。我要分配預算，我要分配我的人力，我整個我要分配，那甚至於到分配人情，…還有一個資源分配之後，他的受益、回收，我能夠拿多少效益回來（G-008-01: 605/614）。

二、新增業務

同樣邏輯，每個機關的編制是早就固定的，實務上，擴大人力編制也不是件易事，往往得經過簽報程序以及議會的認可，程序較為繁瑣，在此情形下，各機關其實並不希望新增業務會落到自己頭上，畢竟既有人力編制，顯然不是為了突如其來的新增業務而設計，亦即沒有考慮到這些突發狀況的產生。機關為了維持運作上穩定性，在一般情形下，通常會排斥這類突發性業務，在不得已情形下接手的話，則必須重新調度人力的配置。當然，可想而知的是，機關內部對此的反彈聲浪勢必高漲。

有時候主政機關不一定是它要去做，他只是沒有找到一個好的幕僚機關，找不到「頭」，他就指定一個啦！所以往往這樣的話，呵！就是跟 xx 局都有相關嘛！…最容易沾到邊就是 xx 局，那這樣那我們的人力也不夠（I-010: 464/469）。

人力也有問題，編制也不夠啊（I-010: 473/473）！

我想你也了解，目前的政府機關，它不可能把人力增加，那這裡面就要看各機關首長他自己本身如何去調度運用他的人力 (A-001: 78/81)。

以公務機關來講，最大的資源是預算，我前一年都排好了，議會也通過了，臨時下來新增工作，那一定排擠現有的資源 (G-008-02: 48/51)。

三、工作延續性

如果一項合作案，延續時間不長或短期內即可完成，在其他條件不便前提下，也許資源爭議問題會較為容易解決。反過來說，如果合作案本身範圍寬廣，不是單一時點，而是牽涉到有後續效應產生時，合作關係的推展往往會面臨較大阻礙。換言之，工作延續性主導了日後機關相關資源的損耗程度，故而這類爭議也就愈不容易平息。

還有這工作不是臨時性工作，變成是固定性工作的時候，在不增加人力、不增加資源的時候，他當然也會反彈 (G-008-02: 382/384)。

山坡地的水土保持也是大家都說，噢！有些東西是 XX 局要做的，但是 XX 局又認為說，沒有啊！有些東西不是我的。…XX 局現在又採取、有很多就是鴛鴦政策嘛！就說，好吧！那我就當作不知道嘛！我同意你 XX 所做。…但是問題是，做了以後是不是都要叫我區公所做？我如果預算寬裕的時候，沒有問題，但是我預算如果吃緊呢 (G-008-01: 210/224)？

伍、如何處理資源爭議

爲了增進公共管理者的風險管理能力，本研究從訪談內容中，歸納了幾種因應資源爭議的策略。無疑地，這部分很大程度仰賴協調者的問題解決手腕，也再次突顯出「資源」與「協調者」因素之間潛在交互關係。

一、統一調度

任何單一時點的資源配置結果，往往不足以因應動態環境的改變，在特定情形下，很容易導致「富者愈富、貧者愈貧」的現象產生，減損其原先的「配置效率」。面對這種情況，一種因應之道，則是採取統一調度方式，來解決資源不足的困境。不過，在實際操作上，資源既已下放機關管理，要進行重配置恐怕也會遭遇一定阻力。

在財力上，反正你如果真的是需要那麼急迫的情況之下，財力不可能，你要嘛你上面統一調度、統一處理，那個也不是問題啊 (D-004: 528/530)！

我們這樣一個規模大概只有五、六十億的額度，那我就在五、六十億的額度裡自己去安排，這不是很好嗎？對不對？那比較大的政策，當然是看府裡面這個政策的統一調度，對不對（F-007: 442/445）？

你必須要突破過去的思維方式，就是經費跟人事的問題如何去突破，如何更有彈性地運用（C-003: 42/44）。

除非你市政府統一調度，可是現在 xx 局做不到。因為你沒有一個單位有能力去調度這種資源（B-002: 800/801）。

二、優先性協商

每一機關都有一套獨立作業程序，並為其特定目標與考核程序來努力。機關間合作案本身，如能先行磋商、達成共識，並建立可信承諾，將可減少事後配合不佳問題。否則，礙於各機關的本位主義，合作過程很容易流於一種虛晃一招，或虛應故事現象，也可能因疲於奔命，而落得抱怨連連、不歡而散的下場。

你要委託區公所辦理，第一個你一定要先進行協商，就什麼協商？就人力跟經費來作協商（B-002: 183/185）。

自己去排順序，對不對？你不能說沒錢，但我 xx 局不是說，沒錢，你不要做這個、不要做那的，我沒有權講這種話嘛！對不對？xx 處也沒有權講這種話嘛！它是一個資源配置的人是沒有錯，但它看的是整體的，它不是管到你那個局裏面每一件事情，你這個要做、這個不要做、這個做多少，那是局長的事，不是 xx 處長的事，也不是 xx 局長的事，對不對？（F-007: 418/424）

預算你通過之後，其實每一件事情分配多少力量也是可以討論的，比如說，市府今年要辦兩個活動，一個叫流行音樂節，一個叫跨年晚會，我也可以讓流行音樂節草案結束，然後讓跨年晚會比較多，這不會違反預算（I-010: 377/381）

我們不可能做到百分之百密不透風，但是我們起碼讓人家知道我們盡心盡力，也不姑息這些事情，那我覺得這個是在成本效益也好，或是說在優先次序、跟重要性急迫性當中應該做一個切割（H-009: 155/162）。

你要處理全台北市的市場的問題，市場違章的問題有多少、市場違規營業的流動攤販有多少，那你要全部把它掃光嗎？就是說你對違建也好、對這些攤販也好、對這些停車場也好，應該有一個優先次序啊，所以像這樣的情形我就提醒我們同仁，在執行當中不能只怪別的單位不來，我們應該要有一個優先次序（H-009: 155/162）。

三、指定承受機關

當爭議發生時，資源分享往往涉及機關間利益衝突。如果回歸所謂的「無知

之幕」狀態思考，行政機關間或許可於事前「約法三章」、統一規範這類爭議的解決之道，同時，爾後機關人力與經費（如增列所謂的「寬餘資源」）也依此進行配套設計。換言之，言明在先並進行合理的制度調整，或許可以減低資源對機關間合作的衝擊，提昇問題解決的效率。

其實我覺得會產生互踢皮球是你細緻度的規範不足，沒有一些就是哪些狀況的時候，是不是比較大的機關就要承受掉。你其實也不需要講這麼多，因為你大機關你人力、經費各方面比較充裕，你就必須承受。（G-008-02: 239/243）

四、行政授權

基本上，授權概念可以有廣、狹之分，並反映在分析層次上差異。狹義如機關代表本人是否事前獲得充分授權，而後其意思表示足以代表機關，不致有決議被推翻，或機關不認帳等情事出現。至於廣義的分析單位則跳脫個人，並以機關為單位，亦即上級機關授予下級機關一定權限，並配置相關資源，使其足以勝任並完成授權任務，特別是涉及機關間合作事項（如灰色地帶業務）。廣、狹二義的授權其實都會影響機關間合作。

有可能是因為他平常的授權的範圍不是很明確，某些小的地方他很重視，以致於變成小的部分，他也覺得應該要跟他報告，否則的話，又沒有辦法得到他的確認（A-012: 486/489）。

來這裡協調的人本身他都沒有決定權，他沒有辦法在現場作某種承諾上的好或者不好，那他必須帶回去，帶回去再跟他上面長官作某種程度的報告，所以說第一線人員他授權不足的時候，他沒有辦法去作決定（G-008-01: 365/369）。

因為我原來認為說可以的，那你上面覺得說不可以，那不可以的話，那好，我以後就是說，好，我少講話（I-010: 269/271）。

中間這一塊就是資源願意給多少，底下有多少的權限，你要授權給它多少，上面要掌握多少資源的分配，那你有多少資源要給底下去執行（G-008-01: 834/836）。

回歸資源分享這個概念，其隱含一個假定已見前述，即機關資源不足，面臨競合，以致於影響合作任務。若下級機關因上級機關授權結果，一併將資源下放，某種程度將可解決資源匱乏因素，對於機關間合作所帶來的影響。

資源如果是無限大，就不需要分配啊！大家都可以做啊！在資源有限的時候，他就會競爭、排擠，那就要第三個仲裁者出來啊！那第三個仲裁者就一定擁有更大的資源，他會叫你去，那他後面相對一定要支援你、支持你（G-008-01: 717/721）

換個角度看，在合作事項上，也因為平行機關之間資源競合，才會有協調者出面解決的必要。協調者的價值（層級節制）自然也就立足在消弭爭議，必要時

給予額外資源的基礎上。

資源分配比較強調說，他要怎麼掌握這個資源分配，然後他在資源分配過程當中，是一個權力的展現，那就非常政治。在這過程當中，他就能夠收到或處理掉一些他考量的問題。資源分配應該比較強調在上面那個人，他要怎麼去分下來；如果他都不分下來的時候，他就很樂於去做一個兩個機關的仲裁者（G-008-01: 12/18）。

授權意味著權力減縮，蓋授權結果不利於協調者原先享有的資源分配權力。申言之，授權有助於緩解資源匱乏而影響機關間合作意願，但授權結果並非都是「皆大歡喜」的。蓋人是政治的動物，協調者也是位居層級節制的有利點，其授權意願高低，很大程度還必須回歸「理性選擇」觀點，亦即：授權減少，資源下放，固可減少投入仲裁、協調衍生的成本，但卻因此減少了既有資源分配的權力，聰明的協調者可能會平衡一下兩方得失。

如果你要減少這第三者仲裁，就是你要給他多少權限（G-008-01: 843/848）。

相對授權程度一定很低的嘛！那你這時候就很多需要作橫向聯繫的。…很多行政成本就出來。但是雖然說有行政成本，他在作資源分配呀！合乎他的需要。有的是充分授權，充分授權就希望它盡量減少，他就不作太多的資源分配，把他資源通通，你授權就是把資源給底下嘛（G-008-01: 460/465）！

相對來講，你到上面，他要作決定的東西就減少了。但是問題是減少上面的負荷量，是不是好的呢（G-008-01: 342/343）？

基層機關授權愈大的時候，相對來講，上面的人作資源分配就少。那還要考慮就是，他願不願意減少他的資源分配的能力，把權限通通給你（G-008-01: 420/442）。

人家說這個區公所要增加很多工作、要強化區公所的職能或功能，對不對？我說，當區公所功能都強化之後，那市長就不要選了（G-008-01: 345/347）。

不要認為說，每個組織我橫向聯繫、組織之間都能很好的運作時候，是一件好事啊！上面就會被虛級掉、沒有必要了（G-008-01: 358/360）。

授權或我們運作更順遂，都談完，也都授權，那上面減少負擔，不見得是一個好事（G-008-01: 349/351）。

進言之，授權與否取決於一連串因素的交互影響，特別是首長風格、上下級的信任、濫權疑慮，以至於官僚專業能力等。首長風格係指首長本身有否授權的意願與責任承擔的勇氣。一種極端狀況是，掌權者偏好事必躬親，則其授權程度自然有限；縱使掌權者偏好權力下放，但下屬缺乏責任承擔的勇氣，自然也會影響掌權者決策模式的選擇。首長風格因素後續會有專章說明。

如果他是一個凡事事必躬親的市長，民選的事必躬親的市長，那相對授權程度一定很低的嘛（G-008-01: 458/460）！

首長領導風格的問題。這裡面就是說，你即使碰到保守型的首長，上面授再多的權給他，他不願背這個責任啊！還是會往上啊！所以這卡到一個首長風格的問題 (G-008-01: 293/296)。

如果上面這種保守型首長，他不願意往下授的時候，那你就通通上來，他會處理，所以應該涉及到他的領導風格 (G-008-02: 301/303)。

上下級之間信任關係也是影響授權的關鍵。一種極端狀況是，授權結果若有引發失控（如輕則濫權，重則「藩鎮割據」）之虞，上位者可能也會被迫斷送授權之念頭。

當他充分授權給你，他要對你某種程度的信任 (G-008-01: 469/469)。

一個領導者，我完全授權給他，但是他不負責任，他到現場，他說「不行啊！我要回去研究、怎麼樣的」，還是不能解決問題 (G-008-01: 845/848)。

授權過程當中，要考慮到基層人員的濫權問題。可能就是說，噢！他就，兩個機關協調的時候都不行，議員協調的時候他就可以，這叫濫權 (G-008-01: 302/304)。

你基層機關會不會濫權，拿著你的權限去經營個人的績效或者是個人的事情，這就是濫權 (G-008-01: 471/473)，

最後，官僚專業能力也是授權與否的考量點。授權背後意味著被授權者必須有獨立承擔責任的能力，這種能力是建立在專業責任的基礎上。一種極端狀況是，如果被授權者不具備這樣的專業條件，授權者自然不敢妄為。

他有沒有涵養？他的素質夠不夠？他的工作態度是不是很正確？他的法令是不是很？如果當這些都很完善的時候，你再充分授權第一線人員，他在現場就可以決定說這個東西我該不該做 (G-008-01: 294/297)？

也要考慮就說執行能力，你…有沒有這麼大執行能力來做這些工作 (G-008-01: 453/454)。

綜合來說，行政授權與否背後的根本矛盾似乎是：下級必須擁有更多資源以解決眼前的實務困境，但上級卻必須仰賴這套資源以合理化其存續價值，從這個角度推演，授權與否顯然不會是只有單純的「行政效率」問題，至少還牽涉雙方「權力板塊移動」接踵而來的種種矛盾。

第三節 法定權責

壹、法定權責與機關間合作

行政機關涉及的法令繁多，舉凡組織法、作用法、程序法，以及行政解釋與慣例等，都在此法定權責探討的範圍內。但和前述「責任」不同的是，「法定權責」特別強調法有明文部分，機關行動者須依法辦理，否則將面臨行政與法律制裁之虞。某種角度而言，責任和法定權責之間具有一前一後關係，即當機關行動者不按牌理出牌之際，才會衍生事後責任追究問題。吊詭的是，原先在法治國基礎下要求的依法行政原則，旨在保障民眾權益不受政府公權力的脅迫，如今權責本身，卻演變成機關行動者間，阻卻合作進行的理由，在一些法令規範模糊的案件中，尤其明顯。因權責不明而衍生的互踢皮球情事，在日常一般媒體報導中不斷上演，其所產生「不作為」之後遺症，比起不依法行政所導致的違法、失當，未必來得輕微。權責不明或許可以透過修法、解釋方式補強，但在此動作尚未發生前，顯然權責問題形同機關選擇不合作的一支「保護傘」，這點構成了法定權責影響機關間合作的緣由。

一、因果關係：簡單的因果性

不合作就是我講的權責跟… (G-008-01: 711/711)。

依法行政是絕大多數公務人員的行事準則。在一個成熟的法治社會中，行政機關普遍會奉行這套標準，即便是在機關內部公文流程，依法行政的原則也不會因同屬自己人而有所改變。

在市政府，依法行政很重要 (C-003: 449/449)。

沒有依據法令的，他大概真的不敢啦 (I-010: 109/110)！

如果依法行政是絕大多數官僚人員奉行的標準，則某些合作事項背後涉及的分工問題，官僚人員同樣會查閱相關法令，以明確責任歸屬。光憑這點可知，法定權責很多時候變成是合理化機關行為的最佳「護身符」。

我剛剛提到的法律的問題，或是法令的問題 (I-010: 328/329)。

里幹事的工作職掌有抽水嗎？應該不是嘛！對不對？所謂抽水應該是 xx 處嘛！它的工作職掌有一個叫做什麼，那個什麼區域排水有問題，你要去排除什麼水 (E-005: 174/178)。

如果法有明定權責歸屬，絕大多數官僚人員都會樂意接受，遵照法令規定行事。相對地，如果法定權責有疑義，則機關間合作能否順利進行，就會增添一些不確定性。這種灰色地帶業務對方機關是否願意承受，完全取決於機關的主觀認定。縱使沒有意願承接，也不涉及任何違法問題。也因此在一些特殊個案上，才會產生官員互踢皮球，民眾卻如丈二金剛，摸不著頭緒的現象發生。

如果是它們本身權責的話，它們都是會樂意接受。因為這也是一個我們市政府的一個比較重要活動，它們大概都會配合 (I-010: 215/217)。

如果是可以達成而且在我們的業務範圍，當然我們可以接受 (I-010: 477/478)。

你需要這個機關幫忙，你去跟這個機關請他給你協助，那這個協助有可能是在灰色地帶的，那不一定要幫你的忙，他說這是他職權內該做的，他就幫你的忙，只是說盡他原來的職責 (A-001: 254/258)。

法定權責如何影響機關間合作的推展呢？實務上可能的態樣繁多，本研究無法一一列舉。不過誠如前述，其中一種可能性是，特定機關並不認為該項權責歸屬於它，是以在協調合作過程中，很自然會尋找各種說辭，企圖否定或推翻機關眼中不合理的認定結果。如果這樣的論述符合現況，其中隱含的問題是：誰擁有權責歸屬的解釋權呢？有趣的是，在機關水平合作的議題上，這類解釋權通常是掌握在當事機關的手上，故合作機關認知落差的結果，往往導致這類案件演變成「各說各話」的局面。

扣一個帽子說，現在所有保護區發生什麼事情都是 xx 局，應該不是如此吧！大家各有權責嘛！我們台北市的都市計畫裡頭，劃了十幾個區，有住宅區、工業區、商業區，還有保護區、農業區等等。農業區也是你的，商業區也是你的，哪有這樣子的權責分工 (I-010: 447/452)？

就像 xx 處或是 xx 處被迫去處理它的區塊，是它自己的職權，只是說他過去沒有好好去清理，那它的滿意度會很高，就是說它自己也感覺有成就感，那問題如果說，像這個本來它不認為是它的職權 (A-001: 482/486)。

機關對於權責的認知似乎影響合作案的推展頗深。事實上，機關對於法定權責的認知，理應是依循一套邏輯而生，這套邏輯乃歷經漫長的考驗，才逐漸發展出來的。問題是：這套邏輯能否被洞悉呢？機關為什麼會有此一邏輯主張呢？本研究無法確切回答上述提問，不過，從以上引述資料中不難發現，這套邏輯與機關選擇合作與不合作，以及介入合作案的程度之間，多少具有某種關聯性。從研究角度而言，「機關認知」是值得加以探究的，蓋這樣的認知本身，很大程度決定了法定權責這項「死」規定，重新「活」起來的主要原因。

二、因果機制 (I)：與機關間合作有直接關係的變數

權責是影響機關間合作的主要解釋變數，這點很容易理解。問題是，在官僚組織的世界裡，權責通常不是獨立產生作用的，而是很可能會與其他變數一同發生作用。儘管我們無法窮盡這些變數，事實上也無必要，但若能夠適度釐清這些變數之間的關係，對於研究現象的了解將大有助益。爰此，本研究先探討一些同為主要解釋變數與法定權責之間如何產生交互作用的問題。

(一) 法定權責與資源

行政機關的資源配置多寡，大體上是依據法定權責而來。換言之，法定權責與機關資源存量之間，其實是有一定程度關係。在某種情形下，特別是法定權責有所爭議，絕大多數機關對於這些處於灰色、模糊地帶業務，通常會抱持相對保守態度，此舉不外乎是基於資源存量恐將因此減少之考量。

因為法令上面沒有明確的區分。那這些部分如果說你要我管可以呀！你人給我，xx 處總不能一天到晚給人啊！…到最後這個部分就會很緊張 (H-009: 326/329)。

我們 xx 所就去做。…我如果預算寬裕的時候，沒有問題，但是我預算如果吃緊呢 (G-008-02: 222/224) ？

(二) 法定權責與協調者

協調者除了扮演資源配置者角色之外，另一部分則是釐清爭議、協助仲裁，後者往往又與法定權責的釐清息息相關。基本上，當某項業務處於灰色地帶，且相關機關認知上也拒斥該項業務為其所有，則唯一解決之道就只有訴諸層級節制。換言之，協調者經常涉入這類權責釐清的工作。

某個權限的溝通在局長裡面就會處理掉。當各自想法都很堅決的時候，就須要市府，以目前來說大概都會到秘書長、副秘書長，甚至到副市長階層來做協調 (A-001: 186/189)。

如果有模糊的它就又產生問題，那他就不敢決定，我們這邊就會覺得說，喂！你這樣子好像是不配合，如果我們在這個層級裡頭沒辦法完成，那就要提昇到秘書長的層級，或是副秘書長的層級或是副市長的層級去協調，那這樣才能夠達成，否則就會僵在那邊，大家都是各自的立場 (I-010: 95/102) ！

協調者一職並不好勝任，後文對此會有清楚交代。基本上，協調者從事仲裁工作方面，必須先對機關職掌、業務本質有所掌握，同時也要調整資源配置的結果，特別是在人力、經費運用上，否則將引發被協調者嚴重的情緒反彈，到頭來權責爭議很可能又回歸問題原點。

然後最近，有一個案子，就是那個好像是性騷擾，有一個委員會，那等於說在市政

府要找一個主政單位，…他們第一個就想到 xx 所有個調解會，可是那性質完全不一樣你知道嗎？…可是現在不是這樣，現在就是說，現在看到調解兩個字，就是，他管你是調解什麼 (B-002: 187/201)。

如果說這個模糊地帶真的很模糊，它的配合度，上面如果有給予經費，或同意請個約聘人力來支援，它就比較不容易在後續有不同想法，但是如果說，第一個它人力、物力本來就不容易解決，或者說這個業務本身，它認為在法理上本來就不應該它的，應該請另外一個單位，那這種狀況很有可能就是說，換了不同的上層結構，它就有可能再找機會去訴說 (A-001: 127/134)。

就像 xx 處或是 xx 處被迫去處理它的區塊，是它自己的職權，只是說他過去沒有好好去清理，那它的滿意度會很高，就是說它自己也感覺有成就感，那問題如果說，像這個本來它不認為是它 (A-001: 482/485)。

上面如果給予的支撐力不足，很多事情都要他再去想辦法，久了他可能又會想要翻案，說這些事情非它權責 (A-001: 122/124)。

如果你現在裁示對，那組織編制、工作職掌幹什麼用的啊！不是當花瓶用的啊！不對嘛 (E-005: 739/741)！

所謂八公尺以上就是像 xx 路、像什麼，(比較大條的)，那就是沒事情的！我說我們的長官都在睡覺啊！沒人敢裁啊！世界上有這種事嗎？就這樣子啊 (E-005: 382/385)！

(三) 法定權責與人際網絡

當法定權責出現疑義，也就是公務人員主觀認知上，擔心有違法之虞情況下，彼此之間人際關係再好，恐怕也幫不上忙。從若干受訪者（特別是高級事務官）的表達內容和語氣中，可感受出人際關係能否發揮作用及其程度，合作業務本身是否屬於特定機關既有的權責範圍，是最值得優先檢視的面向。換言之，在公務體系中，依法行政原則普遍還是具有某種優位性。

沒有辦法，那些程序都要走完，就是在台北市政府。所以碰到這個問題的話，我們的人際關係再好，我們都知道說，我只能夠說幫你這麼一點點 (C-003: 464/46)。

對，他不能違法。就是說我跟你關係很好，那只是說在互動會比較好，還有就是說不會意氣用事 (A-001: 430/431)。

沒有問題一定也是他權限範圍內嘛！他願意來幫你做，當然是沒問題，但他沒有權限範圍內，你再信任，再有私人情誼，他還是沒有辦法 (G-008-01: 483/485)。

他能力範圍內能夠處理的，我發現大概他都願意幫你。那他不能幫你的時候，講的一定是他有某整程度上的困難，這個就是權限的問題 (G-008-01: 586/589)。

三、因果機制（II）：與機關間合作有間接關係的變數

先前探討的共變關係，是以本研究主要解釋變數為基礎。然而，還有一些變數也是實務上不可忽略的，它們同樣扮演複雜化表面因果關係的角色，因而開啓我們觀察的另一扇窗。對於這些變數的關注，不僅使我們對於權責概念有更寬廣的認識，同時也警示我們不應以化約思考下的線性關係，來闡述權責與機關間合作之關係。

（一）法定權責與法令模糊性

法定權責影響機關間合作這項命題，其背後乃意味著，非法定權責機關通常不會主動涉入這類合作事項，除非協調者承諾某種程度的資源下放，這點已見前述說明。

如果牽涉到我們的權責部分，或你的職掌裡頭有的部分，當然我們要協助啊！如果沒有的話，當然我們就從旁來協助（I-010: 243/245）。

像最近高爾夫球場也是一樣，…這個裡面就是它有很多模糊地帶，那也沒有一個機關這是我管的，xx處說這不是它的，xx處也說不是它的，你不能說這xx局來管、xx會來管…，大家都沒輒了（A-001: 385/392）。

有關實際態樣方面，一種情形是法令已存在，但可能有落後、腳步跟不上等問題，抑或基於某種原因，而有不清楚、模糊的現象發生，此際就必須透過修法或解釋方式解決。當然，也可能法令根本不存在，因此有新立法之必要。

牽涉到幕僚單位像xx會，我們在執行的時候都會碰到有一些法令上面是不是夠完備，或者說需要更進一步釐清、修法也好（H-009: 30/32）。

一家老小就住在那，你叫他搬到哪去？所以給他什麼優惠，給他什麼條件，對不對？你訂有明文之後，我公務人員也沒有責任，問題以前這都沒有訂。你今天一個廟佔了我一塊地，你能把廟拆除嗎？法不完備呀！沒有空間嘛！所以公務同仁又怕我不執行有責任，執行又執行不了（F-007: 856/861）。

壓力來了，它這時候就重新檢討，要不要作某種程度上的退縮、調整（G-008-01: 387/388）。

法令現在是腳步跟不上事情的發生，因為法令都是做「事後」的工作，今天比方說現在網路在拍賣，對不對？很當紅，可是所有法令都沒有出來解決這一塊，所以法令都是事後的，就是一個事情發生之後，法令是在事後的彌補，就是在事後，法令上如何作一個分工，大家拿來談（G-008-02: 214/22）。

法令規定得不是很清楚，有競合或者是灰色時候，那這時候執行者就在法令上、條

文上找生存空間,那這時候就要解決,解決可能透過政策決定之後作解釋(G-008-02: 238/247)。

事實上有些法令是死的,但是解釋上的問題嘛!你可以從其它的法令或其它的公共利益觀點去考量(I-010: 124/126)。

但是法令最後出來是能夠保障執行者,...涉及到要展現公權力的時候,如果法令沒有核予他一些權力,那就會出問題(G-008-02: 231/237)。

如前述,法定權責很多時候不可避免地會有模糊地帶,即實務上俗稱的「灰色地帶業務」,此際往往是機關之間「怒目相向」、「劍拔弩張」時刻。只須再搭配一些條件,不排除此乃種下機關間「不良互動史」的主因之一。

最主要還是工作的劃分,職責的,就是 job description 的部分,工作說明都會有灰色地帶,這灰色地帶就是大家爭執跟緊張的部分(H-009: 660/662)。

還有 xx 局,你認為古蹟是誰管?文資法是誰負責?我告訴你他們就很那個,他們說他們文化是屬於那種高格調的文化,像那所謂民俗風情,就是 xx 局該管,可是文資法已經跟我們沒有任何關係啦!只是...我跟你講,我們最倒楣(B-002: 169/175)。

像這個本來他不認為是他的職權,然後他被授予了職權,那這裡面他就不見得會很高興,所以你如果從這種角度來看,灰色地帶被授予權限的人,他大概通常都不高興(A-001: 485/488)。

照理來說,法令式用上如面臨爭議,而官僚體系中也存在一個客觀、公正的解釋機關(如職司憲法解釋的大法官會議),則這類爭議法令的解釋案,或許可以獲得有效排解。惟行政實務上,非常有趣的是,這類富有爭議的法令,其解釋權偏偏又落在相關當事機關的手裡,而不是由客觀第三者出面解釋,其理由在於,多數情形下,沒有其他機關會比這類法令使用機關,更為嫻熟、了解整套立法的精神與適用的限制,在知識獨占下,試想:當一機關既有認知已主導法令的解釋方向時,其他配合機關似乎只能「啞巴吃黃蓮」,否則就是淪為「各說各話」局面。這樣看來,「選手兼裁判」似乎是根本問題。

我是認為認知也卡到一部分。然後,假設什麼都是無限的,資源是無限的,什麼劃分都是完整的,假設通通都是完整的,一切都沒有問題、都是完美的,但是人還是有認知上落差(G-008-01: 785/789)。

我 xx 局介紹廠商給你,然後你編預算,你來做修護。他在做的時候他就像說,既然我又不懂,那任何發生狀況的情況,我也負不了責啊!(他自己覺得可歸責性低),對,他就會想辦法閃掉一些事,他就自己作合理解釋(C-003: 169/173)。

值得細究的是,這種法定權責的認知與解釋並不穩定,一來會因互動對象不

同而調整認知（詳後述）；二來可能源自於不同解釋者人格特質的差異，亦即不同官僚人格類型會表現出不同的行為取向；不僅如此，也可能會有「內在異質性」，也就是機關首長與底下部屬看法之間，未必見得是一致的，因此某種情況下，這種認知是會改變的。

那就因為人嘛！人，今天誰動，明天誰動，換來換去；然後每一個人來之後，他對於整個認知的問題。…他先認知完他對他這事情的權責範圍內，他認知完了之後，會變大變小。有的人認知比較寬闊，他認為這什麼都該我做…。有的人認為這不該是我做的，就會變得很小，就慢慢跑出所謂的灰色地帶（G-008-01: 771/775）。

比較積極型、勇於任事型的，他就覺得沒有關係，我們作比較寬的解釋，他這樣承擔下來之律，他可能就做得會比較多（G-008-02: 281/283）。

接回來之後，我們是認為可以做，本來就該我們做；灰色的，我是不認為灰色的，那是認知的問題，我認為不是灰色的，只是他們科室主管認為是灰色的（G-008-02: 454/457）。

一如前述，行政體系中責任與風險似乎是左右機關行動者認知的關鍵。

制度是都有的啊！…他不願意啊！他為什麼要玩這制度，裡面就我講的資源嘛（G-008-01: 763/765）！

我們認為是養護、管理，但是 xx 處認知是範圍比較寬的。那這裡面最近開協調會，好像大家對這部分還是有意見。最主要是涉及到就是說，誰來背這個責任的問題啦（G-008-01: 187/191）！

複雜一點來看，「人際網絡」還是擁有某種影響力，亦即人際關係愈好，對方在法令解釋上，很自然會「寬容」許多，而不致於一面倒地有利於解釋機關。反之，如果不然且推至極端的話，我們不排除實務上很多的行政解釋，骨子裡頭其實是一種「玩法行為」，亦即在沒有關係照應的前提下，很多爭議將淪為一種死結。某位受訪者露骨地表示，某些情況下，權責是用以替機關「解決麻煩」的，不是如外界想像的是為了真正解決問題。

剛剛講的那個法令你的組織、你的一些規範、一些解釋令，那些東西是檯面上我們看到的東西，那很多人如果就承辦人來講、或是就主管來講，我可以拿這些東西來擋一些東西，這些東西不是我的，用解釋的方式啊！我也可以用解釋的方式來協助你，那解釋在哪裡？在人嘛（B-002: 42/48）！

我覺得唯一好處是什麼你知道嗎？就是局處叫你協調的時候，他們就用那個回答，請依照那個要點辦理。唯一好處啊！（就是避開自己的事），對啊！對啊！（訂規則就是解釋。我已經訂了，你就照著這個做，替自己解決），對，替自己解決麻煩，不是嗎？xx 機關替自己解決麻煩！是啊（B-002: 937/943）！

可是當他沒有這一層關係的時候，就是很正式的，我們要開會、我們要怎麼樣、要會勘…。那就回到正式、檯面上的時候，很多東西就變成很制式化的來解決。「好，那就翻法令，權責劃分，這是誰的，好，拿尺開始量，這個不是我的，我只到這一塊」，…人在玩的時候，他就，他在玩制度啊！制度是都有的啊！但是是人在玩那個制度啊！（G-008-01: 757/764）！

換言之，法令的模糊性（透過機關認知後的意思表示），自然給予解釋機關「上下其手」的空間，終將影響機關間合作事務的推展。

屬下會覺得溫泉的東西從來不是我管的，都是 xx 局管的，為什麼要我管？我只管旅館，旅館有溫泉才關我的事；那 xx 局說，溫泉這個跟觀光有關，那 xx 局你有觀光，所以跟你有關。過去它也管溫泉，我們也管觀光，到最後就會有一些狀況出來，因為法令上面沒有明確的區分（H-009: 320/326）。

那這個協助有可能是在灰色地帶的，那不一定要幫你的忙，他說這是他職權內該做的，他就幫你的忙，只是說盡他原來的職責（A-001: 255/258）。

如果一般的、相互之間的、法令上有規定的，它們的配合也不錯；如果有模糊的它就又產生問題，那他就不敢決定，我們這邊就會覺得說，咦！你這樣子好像是不配合（I-010: 95/98）。

市政建設就是這樣子。如果只有單純的兩個機關在配合的話，那除非它的法令非常明確，配合度就高；如果法令太模糊的狀況之下，呵！它可能就會從基層就開始簽報，寫了一堆理由，或者不敢作決定，所以這個是影響到配合度的高低（I-010: 53/57）。

相對來說，法令如果很清楚，且明定特定行為是不被允許的，則這類合作案很可能會被迫宣告終止。

讓我來說的話，這事情「轉得過去、轉不過去」是最重要的。所謂「轉得過去、轉不過去」最重要是說，這事情它是不是有一個很明確的規定在那個地方，…如果說法規就已經很明確的話，你要去把它扶轉，基本上就非常非常困難（C-003: 444/448）。

（二）法定權責與慣例

當法令不存在，除了重新立法之外，「慣例」是一項不錯的依循原則。在行政體系中，「慣例」是一種不成文的規範，隱含彼此共同遵守的義務，因此具有某種拘束力。換個角度來看，縱使法定權責有所疑義，一旦這類慣例形成，機關間合作模式也會趨於穩定。

公務人員他受的訓練是守法、依法行政，所以一旦沒有法律的時候，「慣例」就很

重要，對不對？所以通常你在這個慣例形成之後，協調就會變得比較容易。因為大家都會說：「上是那個就這樣」(J-011: 682/685)

(三) 法定權責與工作延續性

非法定權責機關通常不會主動涉入機關間合作事項，不過當特殊情形（如基於人際關係）發生，導致特定機關（被迫）開始考量是否承接某項任務分派，往往工作延續性就變成是重要顧慮之所在。換言之，工作延續性會干擾法定權責與機關間合作之關係。

我們 xx 所就去做。但是問題是，做了以後是不是都要叫我 xx 所做 (G-008-02: 222/223) ？

(四) 法定權責與工作難度

同上，非法定權責機關通常不會主動涉入機關間合作事項，不過當特殊情形，導致特定機關（被迫）開始考量是否承接某項任務分派，往往工作難度會干擾法定權責與機關間合作之關係。

有時候如果事情簡單而且不會很複雜的話，沒有問題那可以去推動，就算了。那如果很複雜的問題，不是我的權責，就應簽報理由 (I-010: 487/489)。

有些時候，即便屬於法定權責機關的工作職掌範圍，但參與合作事務過程中，工作難度仍然是一項影響因素，本研究將其概念化為「機關顧慮」，此將對合作機關的目標達程度上，會面臨折扣。換言之，工作難度會干擾機關間合作事項的推動。

它會請 xx 或者管區派出所，它會去做一些交通整頓的工作，那 xx 來說的話，這是義不容辭的，交通本來就是它的專業，所以它會很樂意接受，但是接受到什麼程度，如果你要很強力的時候，就是說你要叫他去開單，你要給它要求很多的時候，那就不一定…，它就有些想法 (A-001: 267/272)。

就像為什麼南陽街策劃時間較長，也是 xx 要求避免爭議，你如果把標誌標線禁停標誌都非常清楚，我去開單子拖吊，哪裡可以拖吊哪裡不能拖吊，哪裡應該是什麼方法拖吊。…所以它會把它所有權責釐清，它去做它就沒有什麼顧慮 (A-001: 272/280)。

(五) 法定權責與機關專業知能

非法定權責機關通常不會主動涉入機關間合作事項，惟當法定權責機關不具備某種特殊的專業能力，或因此在作業上可能產生嚴重後遺症時，可能不具有法

定權責但卻握有特殊專業能力的機關，仍不免（被迫）涉入這類合作關係，只不過後者可能是以協助、支援的輔助角色介入，差別在此。換言之，機關的專業形象，可能會干擾法定權責對機關間合作的影響。

他們會主張由 xx 局來管啊！所以這種情況又出現問題了，到底這古蹟是 xx 局還是 xx 處來作整修工作呢？那根據法規，一定是 xx 處。但是，它又沒有這個專業跟能力，所以它又會要求 xx 局來做，這種情況就只好來作協調了（C-003: 163/168）。

（六）法定權責與自由裁量

法定權責隱含的依法行政原則，乃行政機關行事準則。在依法行政之餘，倘若機關承辦人享有裁量餘地，透過其裁量權行使，將可有效縮短時程，因而提昇機關間合作的效率。換言之，藉由裁量權的行使，將干擾機關間合作效率。

比如說它是違建啊！比如說它是什麼，要就地合法的話，等等這些事，你要一關一關走。…在台北市政府，我就是要合法，請你蓋了再說，沒有這種情況，大概就一定要去走。…那可能可以很細的東西，比如說使用執照，人家什麼十天，你可能可以七天、八天。打個招呼，然後呢，讓它先處理，只有這邊小小差異。沒有辦法，那些程序都要走完（C-003: 457/464）。

其中一些步驟可或不可，yes or no 屬於自由裁量的時候，我們會有一點點好處，就是裁量權 yes 的機會大一點。但是呢，所謂它的好處，也不見得說像我們所想像中，你就可以無限上綱，還是要經過一些程序…。有配合，就表示說我已經給你某種程度的便利了，但是絕對不是像我們所想像的，一句話，事情就解決了，絕對沒有（C-003: 98/105）。

尤其是工作作業流程，本來需要十天，如你配合的話，可能三天做出來，這就是一個能達到的效果，效率就會提昇，或者說某些步驟可以簡化（C-003: 113/116）。

貳、為什麼法定權責重要

如果法定權責影響機關間合作的推展，回頭來應先釐清法定權責本身何以具有這樣的影響力。為了一窺究竟，本研究尋繹法律、組織與管理面向，藉由訪談內容的整理，加以解釋如下。

一、依法行政

一如前述，法定權責背後隱含的依法行政原則，是公務人員參與合作事務的準則，特別是事務官所受的訓練，以至於其他的公務人員相關規範，乃塑造事務

官動機、態度與行為的關鍵。某種情形下，事務官可能不會很熱衷參與一些合作事務，特別是當中可能面臨行政懲處、法律責任，以至於剝奪其退休權益之虞的決策。

公務人員主要是依法行政，那沒有依法行政的話，大家都是這樣，大部分的機關都是一樣（I-010: 110/111）。

假如說是正式會議的話，那麼會議主持人的裁示，大家照辦，不違法，不違背規定（C-003: 110/112）。

協商以後看看能不能找出案例，或對整個公共政策上的一個利益考量，有沒有達到這個公共的利益，當然就是說在模糊地帶裏頭，不違法的情況下，政務官當然可以作這樣的一個決策嘛（I-010: 67/71）！

公務人員都會有個心態，就像市長常常說的，以公務員來說，非他權責，他不會輕易答應你去做（A-001: 70/73）。

換言之，從某些受訪者的口中可以發現，相較於其他政務系統的受訪者，事務官似乎更加嚴守這項原則。儘管依法行政是行政機關普遍的準則，惟事實上，研究者則發現，無論是深度訪談或一般觀察經驗中，受訪者的出身背景（如事務系統出身的高級官員），似乎明顯影響此項原則受遵守之程度（另一極端乃游走法律邊緣）。

公務人員他受的訓練是守法、依法行政（J-011: 681/681）。

他們配合的意願，我覺得高層當然有，就是政務官當然有，可是事務官會有很多行政機關的因素，包括：對他的考核沒有幫助，然後公務體系裡面，他追求的是安定，然後最後順利的退休，不要違法。所有這些他的誘因或是他的這些動機，都跟協調是有某種程度是有抵觸的（J-011: 124/129）。

踢工作的情形就是，比如說這工作以政務首長來說，政務首長希望市長會覺得他是有表現的，可是事務人員的觀點是，這個是不是我的是有規定的，是有職掌分配的（J-011: 79/82）。

就像公務人員依法行政一樣，他就是法令有規定我就做，沒有就不行（H-009: 642/644）。

我就經常給同仁講，我們的法令如果真的是不行的話，你就直接確定說這個依什麼法是不行的（I-010: 295/296）。

人家法令違法的部分，你不要讓別人有違法嘛（I-010: 528/529）！

二、專業分工

以河濱來說，它是 xx 處主管，但是水又是 xx 處，水上的交通又是 xx 局，包括河濱的腳踏車道，然後垃圾又是 xx 局，那河濱公園有些運動設施，又是 xx 處、xx 局的，那河濱公園裡面的停車場，又是 xx 局 xx 處，再加上有些社區林立的參與，那河濱公園還有雁鴨公園，是 xx 局的，那這個還是大致上的 (A-001: 30/37)。

從受訪者簡單描述中，我們約略可以了解何謂「專業分工」。姑且以北市府河濱公園管理而言，其實以上涉及機關至少就有八個。極端而言，每個機關行動者在業務推動上，最多可能同時要與七個機關打交道，實務上稱之為「權限協調」。進一步來說，如果這七個機關各本於權責，對權限協調有不同意見，且事後處理上又頗為棘手時，可以想像協調工作上的複雜性，以及從而對行政效率帶來的影響——儘管此舉不排除對民眾權益會更有保障，因融入了多元意見而使決策更臻周延。

無可諱言的，這樣子的一個協調其實好的，就是整體的程序上面會讓多面向的意見加入，那我們的工作會更周延一點，這是我個人的感覺 (C-003: 77/80)。

從組織設計角度來看，機關分工設職目的無非就是基於專業考量，而機關間合作往往會涉及到各個部門的集體行動，而不同機關的意思表示背後，無非是為了捍衛機關存在的目的，以至於一些法令、專業層面之考量。行動者的決策影響了機關間合作的推進，但這樣的決策卻是與背後更大的制度設計，即專業分工有相當程度的關聯。換言之，法定權責之所以影響機關間合作，追本溯源而言，還是本於原初的組織設計所致。

你每個單位對這個問題的認知不一樣，你感覺的問題會不一樣 (F-007: 150/151)。

有配合，就表示說我已經給你某種程度的便利了…。現在政府各機關之間也有必須站穩的立場。不能說本位，因為它有它的一些作業規定要遵守 (C-003: 103/107)。

如果我們在這個層級裡頭沒辦法完成，那就要提昇到秘書長的層級…。否則就會僵在那邊，大家都是各自的立場 (I-010: 098/102)。

對任何人要搶他的專業的這塊領土，都會防守，都會防守那個土，然後呢，而且會用專業的理由：你不懂啦什麼什麼的，然後會把關，對不對？然後，比如說像 xx 局，他守土的這種態度是非常強烈的，這種的好處就是我剛講的專業可以顧到，之所以給他這個分工就是他最行嘛！可是壞處是協調就比較難，因為他的被協調性就會很低。因為怎麼協調呢？你辦什麼跨年晚會呢？市民好好過馬路，他就會這樣想，就想說：我市府路本來都通暢無比，為什麼要封掉三條？或者在會議上他就會說：我是知道市府非辦這個活動不可啦！不過我從交通專業的建議就會這樣講話，意思是說，那不是他的事，變成一種內部在抓那些專業的那種態度，所以就是「本位主義」嘛！只是是一種不見得壞的本位主義 (J-011: 257/270)。

專業分工象徵著機關存續價值。某種意義上，這種專業分工可以視為是一種

「契約關係」，即「事前」明訂機關職掌，而後各司其職，並以之作為課責基礎。只不過我們並不希望這樣的專業分工，到頭來反而助長了前位受訪者所云的「壞的本位主義」。

當初在劃定工作的時候，這項工作是屬於誰，這個職掌是誰的，然後還有考核的時候這筆帳掛在誰那裡（J-011: 65/67）。

當權責不清楚的時候，事情就亂七八糟了。（課責的東西），對。所以責任是一定要清楚，所以為什麼說責任是一切的根本。公務人員就是權責的問題（D-004: 535/538）。

吊詭的是，實務運作上這類「契約」典型困擾，乃出於所謂的「不完美性」（imcompleteness），也就是說，礙於人類的「有限理性」，無法充分預期未來事件的演化，故隨著環境演變產生的模糊地帶業務，很自然會超越現有契約的規範（組織職掌、專業法令）所能處理之範疇，如此一來，為確保合作事項的有效進行，「事後」補強措施就顯得格外地重要，如基於一勞永逸而修改組織規程與相關法令，或訂定「橫向聯繫要點」、召開「權責區分會議」，以及協調者介入個案性質的仲裁等。

誰不鳥誰，哪裡有這樣子？…現在權責劃分更嚴重了（E-005: 341/344）。

這些水溝裡面長了雜草；或者說山裡面的既成道路，它本身就是不是都市計畫雜草，所以xx處不管，那它也可能不是xx局所謂的產業道路，所以沒有去管（A-001: 60/63）。

我的工作職掌裡面並沒有要抽水啊！我不是負責抽水的嘛！我哪裡有負責抽水，對不對？負責抽水是誰？xx處嘛！還有那個xx處，他們有專門這方面的人嘛！對不對？再輪也輪不到我，再輪也輪到xx局嘛！他們有訓練嘛！對不對（E-005: 194/199）？

單位跟單位之間會不會有權責不分的一些衝突？有啊！…橫向聯繫現在已經在睡覺了嘛！沒有了嘛！以前有，現在沒有，…所以沒有辦法去溝通嘛！也不要溝通，溝通也沒有用，溝通是由第三者來排解（E-005: 691/698）。

三、機關業務負荷量

第三種考量來自於機關的業務負荷。前已述及，機關編制往往跟不上新興業務增加的幅度，一旦超出某種程度，這類編制自然顯得有些過時。然礙於公務人事政策的約束，一般情形是增加業務容易，但刪除工作或增加員額則顯得困難，程序不僅繁瑣且曠日費時。在此情形下，法定權責其實是保障機關業務負荷量的最好屏障。

以公務員來說，非他權責，他不會輕易答應你去做，不管是首長或底下承辦人員，因為很簡單，它增加了業務不可能增加人，如果說這個機關本身業務負荷就很高，它又沒有辦法刪除原先的業務量 (A-001: 71/75)。

參、如何面對法定權責問題

當明瞭法定權責在機關間合作上扮演之角色，身為公共管理者應一併提出一些診斷結果與處方。依循前例，本研究藉由訪談內容的整理，試圖歸納出幾種策略，大致是實務上智慧的結晶。

一、尊重機關權限

從專業分工角度而言，水平合作過程中，尊重對方機關的權限是應有的基本認知，否則在逾越權責範圍之外的合作事項，面臨阻撓（如公文往返欠缺共識）將是必然的結果。

如果要對方去做的話，有兩個方向，第一個就是說，他很容易達成的、依法行政的問題這個很容易達成的，他沒有意見；那如果牽涉到它法令裡頭有的部分，他一定會簽了很多意見 (I-010: 287/291)。

這個新工作是不是他本分職責內原有的東西 (D-004: 75/76)。

儘管這項原則聽起來簡單，但實際奉行的程度則是備受考驗。從受訪者口中，透露出一個有趣訊息，即為數不少的公務人員在涉及合作事項中，往往在不是很清楚對方機關的職掌、法令規範下，即傾向於希望對方能依其主觀意願行事，也就是渠等所謂的「開會就要別人畫押」、「應恊要可」、「照單全收」，然而如今看來，當「依法行政」已成爲公務人員普遍奉行的原則時（儘管這有可能成爲一種擋駕的「說詞」），面對任何有「法令壓力」之虞的決策，似乎很輕易就會演變成爭議雙方各自表述、雞同鴨講的局面出現，尤有甚者，不歡而散的尷尬場景也有出現的可能，以致於合作成果難產。

就是說一個專責機關，它遇到雁鴨保護區，它要尊重 xx 局；未來水系事權會集中在 xx 處，但水系如果要建體育設施，或者休閒娛樂設施，它可能就要尊重 xx 處的專業 (A-001: 39/43)。

你不能拿個問題一開會就要別人來跟你畫押，不可能的！所以你對相關單位的職掌、功能、法規講得很清楚，它為什麼不同意呀，那你怎麼才能讓它同意，你要提出對策來呀！而不是來你一定要同意，你不同意就不配合，這樣講也沒用 (F-007: 343/348)。

你對他的業務多了解，你都不了解對方，根本就無從去溝通的，對不對？就感覺它一直不行、不准、不可，事實上法就是不可，你硬拗著人家要可，對不對？就是你對對方的法規要有所了解，對不對（F-007: 385/388）？

他不同意也是有所本嘛！今天管都計的，建蔽率、容積率你說叫他放寬，他能隨便放嗎？他說不行放，你認為說他這個不配合嗎？不行嘛，對不對？所以今天隨便講，我們 xx 局要蓋個學校，它牽涉都市計畫、建管、相關工程，這裡面每一個領域相關的規定，…假如你提出來的東西，都已經逾越那些東西的領域的相關基本的規定來開會，他當然是 defense，對不對（F-007: 389/397）？

要尊重對方的權限跟法規，也不意味說，我要你幫忙你就照單全收，不能這樣嘛！你應該說，啊！人家也有人家的權責、人家的權限、法令，所以我們自己都要自己考量（I-010: 229/232）。

第一個就是要讓對方不要有法令的壓力，人家法令違法的部分，你不要讓別人有違法嘛！你如果讓對方認為這事情是違法的話，他們就不願意來配合你（I-010: 528/530）。

二、精算機關裁量空間

承前述，在機關間合作事項上，唯有充分了解對方機關的相關法令後，才能精確議題、就事論事，亦即針對有裁量空間、判斷餘地的部分進行磋商，提高事件轉圜的可能。否則，爭議雙方很難尋求交集。

假定你了解有這個空間，那才有協商的機制嘛！那假定訂得很死死的，那你說人家不配合這也不太好。問題就是說，你自己承辦這件事情的人，假定了解它很多真的有些可以作行政裁量的這個空間，那你去協商才有比較（F-007: 401/405）。

通常都是在科室裡頭沒有辦法完成，就是跟人家協商無法達成的，那我們就打一個電話或親自拜訪，跟對方說說一些方式或是理由，看他是不是有轉圜一個空間，大概是用這種方式（C-003: 321/324）。

三、個案清理

機關間權限不清通常有兩種作法，一種是「個案導向」的，由協調者運用其豐富的經驗法則釐清爭議，這種合理化作為往往耗時可觀，面對一些大型專案，或陳年舊案，短則需要數個月，長則需要數年時間處理。從刻意引述的大量文本中，可以清楚地知悉行政工作的龐雜與繁瑣。

南陽街它有法定空地，有巷道，那巷道是不是能拖吊，…如果說以權責釐清，然後誰該負責，包括攤販，合法的、非法的攤販，那合法的市場處怎麼去管理，怎麼去

維持原來的面積，該清走的，能走的、不能走的，為什麼，因為身心障礙…，都做了一些非常清楚的釐清。那原來權責到底誰管的，可能有權責單位，可能沒有人管，那也有權責單位弄不清楚的，就在會上一件一件的拿出來談 (A-001: 218/229)。

當然這裡面就是說，它有些模糊地帶，一個一個去清，這一塊地到底是，第一個就是說，它有很多的停車場被變更使用，要 xx 處去看建築物的附設停車空間已經被改變，一個一個案子去清，那不能恢復使用的，怎麼去罰或者怎麼樣用代金繳款，反正就一個一個清，讓它合理化 (A-001: 236/242)。

我們這個在芝山岩有一個房舍，要轉換成…，我們知道中間有一些什麼，確實可以做到，但是呢，要克服諸多的法規，每一件每一件都要去解決。就是說，可能要工務機關、某一些機關、相關機關發文給你，那你就沒有辦法跳過這些東西。…就是說花一、兩年時間，把一些關係都釐清，一個公文一個公文，就是它在這個保護林啊！比如說它是違建啊！比如說它是什麼，要就地合法的話，等等這些事，你要一關一關走 (C-003: 449/458)

四、修訂細緻性規範

除了「個案清理」作法之外，另一途徑就是設法使規範更為細緻化，也就是藉由定期修法動作，將法條中若干模糊不清的概念，進一步地操作化，這對行政機關的運作，相對來說會有長治久安效果。否則，權限不清的結果，往往是導致機關間互踢皮球現象一再重演之主要原因。

其實我覺得會產生互踢皮球是你細緻度的規範不足 (G-008-01: 239/240)

我常講說這些東西的劃分的時候，我們都沒有作很細緻的規範，就是細膩度不夠啦！大家都說好好好，這個工作就授權給你，我要給你做到什麼程度？那涉及到後面你要多少人力、多少經費，然後它的權限是在哪？我不能只在幫你修、幫你弄，我都沒有權限 (G-008-01: 224/229)。

八公尺以下道路授權 xx 所負責管理。那請問管理的範圍有多大？你沒有作很細緻操作上的定義，就是說管理要管到什麼程度，什麼叫管理？管理這裡面又可以說，那我是破個洞去補洞；還是說我要包含路面刨除，去重新鋪柏油，謂之管理；還是說這個，管理要管到什麼程度，良善及可還是要非常好 (G-008-01: 195/202)。

那他要把所有第一線人員重新的找來，那可能要透過很多技術上的訪談，訪談完後把它彙整歸納出來，歸納出來再給它概念化，這個東西出來之後，還要再下去再操作 (G-008-01: 318/321)。

不過此舉顯然要耗費巨大的行政成本，這其中究竟有無必要這麼做，或哪些事項優先值得這麼做，可能需要高層長官從長計議。從一些文本資料中，筆者試圖歸納若干考量因素，分別是：該項法令的「修法成本」、「事件複發率」、「協調

負荷」、「行政效率」，甚至是「協調者權力偏好」等因素。

這個工作吃力不討好，…我是覺得行政成本很高啦！但是我想高層長官都知道問題（G-008-01: 324/326）。

就優先度來看，它可能排不到最前面。因為其實就算沒有劃分，到最後整個事情如果拉高層級的時候，拉到一個層級他來協調，還是解決啊（G-008-01: 329/331）！

這個工作大概不會有人願意來做，因為它的案例太多，它需要操作的案例太多，而且它是一個在不同領域當中，有不同的那種規劃要出來。像比方防災，可能就是要有一套很細膩化的分工的操作，那可能你八公尺以下道路要有，那這裏面操作起來會非常繁瑣，工程太大了。但問題是說，他的機關首長願不願意花那麼多時間，在做這種很細膩化的操作（G-008-01: 310/316）。

如果你做出來，整個機關以後運作就很順遂了。那相對來講，你到上面，他要作決定的東西就減少了。但是問題是減少上面的負荷量，是不是好的呢（G-008-01: 341/343）？

五、周密前置作業

前已述及，「工作難度」往往是合作機關顧慮的一項重要因素，即便合作事項屬於該機關的法定權責範圍內，參與機關爲了避免惹上爭議（如民怨、行政官司），往往會採取相對保守的態度行事，這時候自然會對機關間合作事項推動造成不利影響。換言之，如果這項合作事項深具重要性，則幕僚作業自應盡可能地完備，以減低機關顧慮造成的阻力。

這裡面就變成說，當你要百分之百要他做什麼事情，他就會考慮到說，你標誌標線有沒有清楚，就是說他又有另外的考慮了。而且說他的權責該做的，他會去，趕趕人啊，他會，但是當你要強力取締的時候，它就會…，就說在法律界面它會比較嚴謹，前置作業都很清楚，他就會做（A-001: 285/290）。

六、提供行政協助

儘管非法定權責機關通常不會主動涉入機關間合作事項，不過這並不表示其不能給予任何的行政協助。從規範角度而言，政府是一體的，當今政策問題牽涉層面又甚爲廣泛，各機關殊少有完全獨立行事的可能，更多時候必須仰賴其他機關的協調配合，才能完成一項民眾矚目的施政成果。在此情形下，即便不是身爲權責機關，其實仍可透過行政協助方式，來協助對方完成特定任務。重要的是，此舉或許有助於建立日後雙方良性、互惠的合作關係。

根據法規、根據任何的文件、指示，都是它們要做的。但是你未嘗不能說我派一組

學者專家去那邊幫你、告訴你，甚至於介紹好的廠商去，然後甚至於指導他們怎麼做 (C-003: 215/218)。

第四節 組織間互動史

壹、組織間互動史與機關間合作

組織間互動史是一個宏觀概念，指過去的互動經驗會沉澱在社會記憶中，干擾未來機關間合作的意願與態度。和前述因素比較，「組織間互動史」的解釋力似乎相對薄弱一些，並非該因素先天不重要，而是歷史因素原本就比較抽象難以會意，且在因果陳述上，似乎相對沒有那麼「立即」、「明顯」與「有力」，此導致研究者懷疑該因素的解釋力，需要搭配更多條件的關照，才能提出更說服力的說明。儘管如此，反面來說，這種道理就如同無人敢否認「文化」對於組織運作（包含機關間合作）的影響力，只是在某些研究者眼中，文化因素難以捉摸，索性納入「殘餘變數」中概括處理，以較為模糊態度應對。對此，筆者個人看法認為，由於本研究已明確指認出影響機關間合作的具體因素，如前述的責任、資源與權責等，適度保留抽象因素的解釋空間，應是被允許的。更重要的是，透過因果關係與因果機制的闡述，多少也能把歷史的抽象解釋降至最低，在現實意義上獲得更多澄清的機會。基此權衡，本研究仍把「組織間互動史」這個因素，納入機關間合作上值得檢視的因素之一。

一、因果關係：簡單的因果性

機關間合作的實際運作，通常是由機關代表，透過某種意思表示途徑，表達機關的政策或事務處理之立場。以最簡單狀態而言，如果不同機關行動者協商過程中，經常爆發不愉快的情事，且這類爭議明確代表機關而非個人立場或態度，某種角度而言，這類摩擦多少意味著機關間爭議已進入白熱化階段。

你平常跟該機關工作態度、合作態度如果愈好，這協調成功的機率愈大。那如果說，經常衝突，那可能小的事情就等於變大事，那就不可能協調（A-001: 292/295）。

平常之間你業務上有跟他互動得很好，那配合上會好一點（I-010: 114/115）。

這裡反映出一種可能性，即機關間合作順利與否，有部分因素取決於過去的互動關係。在機關內部的社會記憶裡，如果這種互動經驗良好，則彼此雙方對於未來合作的信心就會隨之增加。相對地，如果這種互動經驗不良，負面的社會記憶不斷積累，可以預期的是，在彼此心防逐步墊高情況下，日後協商成本必然隨之升高。換言之，過去的歷史會影響未來的發展。

這兩個機關之間，在它的互動關係模式，就是 history of interaction。如果說過去就已經發展出一個比較良性的互動模式，當然這裡作為一個接手的人，就會好很多

(A-006: 413/417)。

兩個單位直接已經水火不容的，偶而有聽過，就是那兩個單位因為過去有太多踩線來、踩線去的事，所以現在只要遇到任何灰色地帶的事件，大家的防衛性就非常強 (J-011: 544/547)。

二、因果機制 (I): 與機關間合作有直接關係的變數

組織間互動史是一抽象概念，超越了個體層次的解釋範疇，卻與個體層次的一些解釋因素，很可能產生某種交互影響。以下，本研究先聚焦在組織間互動史與本研究其他主要解釋變數之間的共變關係，作一剖析。

(一) 組織間互動史與首長間信任

組織間互動史可能會影響首長間關係，理由在於，機關首長角色定位特殊，其不僅要與水平機關（首長）保持某種和諧關係，也要同步顧及機關內部同仁的立場，這兩者之間卻具有潛在的衝突性。一種情形是，在其他條件不變前提下，特定首長長期受機關內部同仁「口述歷史」影響，即經常說三道四、口耳相傳本機關與他機關之間的「陳年舊帳」，難保兩位首長間信任關係不受此影響。

但是這裡面牽涉到的人，尤其是以現在的情況來講，卻都是短暫的，…就像你的腦細胞被換掉了，你的腦袋被換掉了，這個組織記憶其實不復存在。那這時候兩邊的認知，就會有很大的落差，…所以其實你說的那一段，對他來講根本沒有意義，對呀！這前面的合作沒有意義。那這種情況當然就會增加互相之間不信任跟那個 (A-006: 1013/1022)。

兩個單位直接已經水火不容的，…現在只要遇到任何灰色地帶的事件，大家的防衛性就非常強，不容易在基層協調，基層誰也不敢「失土」，就是誰也不敢放水，所以這一關協調不了；到了首長兩個人，誰也不放水 (J-011: 544/550)。

好像長期以來就是有這個問題，常常 xx 處跟 xx 機關…，他底下的同仁常常告訴他，以前 xx 機關就是該做這些事，現在根本不應該做，這都是 xx 機關的業務，以致於大家沒有辦法去協調，甚至在某些地方，明明我跟他講好，他底下的人會翻案(A-012: 655/659)。

不過，附帶保留的是，這種現象也不全然如此，如首長本人是否願受此記憶約束，也是一大變數。

這部分我覺得一開始可能在 xxx 來接 xx 處時候，就有這種以過去的…，就是組織記憶，那可能 xxx 不受這個記憶的約束，所以大家就比較能… (A-012: 669/672)。

(二) 組織間互動史與協調者

組織間互動史與協調者因素也有交互影響之可能，理由很簡單：當兩機關長期以來就存在某種歷史糾紛、不良的組織記憶，協調者出面平息爭議的機會自然愈高，同時意味著協調者工作份量也隨之加重。反之，如果兩機關之間長期以來就維持某種和諧關係，則動用到協調者仲裁的頻率，似乎也就可能愈低。如此說來，歷史與協調、仲裁成本之間是有某種關聯的。

兩個單位直接已經水火不容的，…現在只要遇到任何灰色地帶的事件，大家的防衛性就非常強，…到了首長兩個人，誰也不放水，結果必須到副市長；有的時候還解決不了，還得到市長的都有 (J-011: 544/552)。

如果說，經常衝突，那可能小的事情就等於變大事，那就不可能協調，都要往上陳，那上層愈壓，它就愈不高興，那做起來就，以後機關之間的這個 (A-001: 294/297)。

如果說合作配合得好的話，…就說很多事情不會說過一段時間又重頭再來，會變成一個就說，大家都已經有一個慣例，怎麼去處理，很快就把事情處理掉。但是如果說，這個合作之間的機制不是非常順暢，…那可能本來很快解決的，可能要拖到一段時間，甚至要拖到要上層機關，上層機關可能首長又都不行，要更大的人來協調 (A-001: 441/448)。

聰明的協調者，如果不願意被大大小小的協調俗務纏身，自然必須設法扭轉這樣的「路徑依賴」關係。當然，協調者如果另有其他考量，則放任這樣的發展結果，也未必是不可理解的。

三、因果機制 (II)：與機關間合作有間接關係的變數

除了上述的共變關係外，還有一些因素也會影響互動史與機關間合作的關係，這導致一個原本簡單的命題，會變得稍微複雜。誠如一位受訪者所述，歷史與合作的關係並非那麼絕對，因此反過來說，精鍊這層關係成立的條件，自然有深入探究之必要。基此，本研究特別檢視以下幾個變數的作用。

我剛講過 history 本身很重要，就說那 history，但是 history 並不保證合作 (A-006: 997/998)。

(一) 組織間互動史與互動良劣

經常互動的兩個機關，未必彼此間即可維持良好關係關係，往往要進一步檢視這層關係究竟是朝正面或負面方向發展。

那就看好關係，還是壞關係，呵呵！那個協調的結果是好關係，還是壞關係 (D-004:

304/312)。

我是覺得應該是會比較往良善的方向去走的成分比較大啦！因為基本上，協調合作就表示說有它的需要性，那既然有它的這樣的一個需要性，那麼其實各自都會有這樣子的壓力。那你們所以要，如果共同去完成的話，共同得到的結果是比較正向的，feedback 的東西是比較正向。如果你是繼續各自這樣子交相怨，然後繼續那個，等於說互扯後腿，那麼結果當然是那個比較不樂觀的 (D-004: 303/304)。

無疑地，組織間互動史對於機關間合作的影響，首要觀察的就是過去互動關係的好壞。長期以來互動就不錯的兩個機關，在低度協調、仲裁成本下，似乎即可順利推展合作事項。反之，互動情形不良的兩個機關，不僅合作過程容易面臨阻力，且協調、仲裁成本也會隨之遞增。

如果說過去就已經發展出一個比較良性的互動模式，當然這裡作為一個接手的人，就會好很多。因為這機關裡面的人，都不會輕易的變動 (A-006: 415/418)。

(二) 組織間互動史與人員久任

機關是由一群人組成，所謂組織間互動史，其實指涉的是長期以來，兩個機關之間特定人士互動的總稱。換言之，一旦此等「特定人士」改變，即經由某種人事程序而調整職位，則這類互動史便可能重新建構。換言之，留存在過去特定人士之間的「社會記憶」，對於新的人員之間關係而言，很可能顯得沒有多大意義。在其他條件不變前提下，過去良好的機關間互動關係，未必在新的人事調整後，依舊會庇蔭未來的合作關係。反之亦然。如此說來，一般所謂的「改朝換代」之說，並不一定對於機關間合作是不利的，必須視過去的互動史而定。換言之，人員久任既是契機，但也可能是危機。

因為裡面的人會動。其實現在最大的問題就在這 (B-002: 658/659)。

我認為就說，你正式的法令規章什麼的，都有，但是橫的問題是永遠不斷產生，那就因為人嘛！人，今天誰動，明天誰動，換來換去 (G-008-01: 767/769)。

可是你今天，那個我並沒有辦法長期去跟你經營這套模式的時候，其實那種灰色地帶就已經不再灰色了，灰色地帶就會被人家拿出來吵 (B-002: 694/697)。

我今天可能跟你協調完，那又換一個人，那個協調可能，因為每個人個性、背景各方面不一樣，協調的東西可能又不一樣。你跟另外一個人協調過了，可是這個人不一定通融。因為很多灰色地帶，你要雙方合意，跟買賣不是一樣嗎 (B-002: 666/671)？

因為這些機關之間，沒有錯，兩個機關之間相互相處的歷史是漫長的，但是這裡面牽涉到的人，尤其是以現在的情況來講，卻都是短暫的，…就像你的腦細胞被換掉

了，你的腦袋被換掉了，這個組織記憶其實不復存在。那這時候兩邊的認知，就會有很大的落差，你知道嗎？可能甲機關會說，「奇怪，我跟你關係一向良好，怎麼突然」，其實是它的主管變了，所以其實你說的那一段，對他來講根本沒有意義。
(A-006: 1011/1021)。

水平合作機關間人員「久任」因素，很可能會干擾組織間互動史的影響力。至於人員是否久任，除了升遷順遂與否之因素外，工作壓力大概是最直接的影響因素。該因素也許是預測公務體系中機關流動率的良好指標。

你那個位置跟人家爭議愈多，常常在打筆墨官司，通常那個位置都比較留不住人，不是嗎？因為你 trouble 的事情愈多，…人家會看那個位置事情多不多。那愈基層的人這種事情愈多的話，其實他流動性愈高 (B-002: 660/666)。

因為人會走，一個就是根本沒升遷機會，就是說升遷的機率比較小，他會找到一個升遷機會比較大的，另外一個就是他會感覺到，就是說，他會找到一個工作壓力不是那麼大的，這是人性 (A-001: 354/357)。

(三) 組織間互動史與對應人員關係

延續先前的邏輯，機關是個「集合體」，合作事項推動往往有賴所有層級人員的努力，故而機關間合作過程，不能忽略「對應人員」關係產生的影響。換言之，即便兩機關過去互動關係良好，上層人員職位也獲得久任，但底層人員之間關係鬆動，仍有可能干擾合作關係的進行，這點實務上不能忽略。

因為機關是個集合體，那終究我們剛講的人的關係是 individual，所以可能我跟你關係不錯，可是底下的人吵起來，對不對？或底下的人不錯，上面的人吵起來，都會 contaminate 中間比較單純的那種關係 (A-006: 1023/1027)。

對應人員也要互動良好 (I-010: 229/229)。

機關間的主管或者相對應的人員也要有互動，就是承辦人員或是科長、股長互動也要好 (I-010: 221/223)。

(四) 組織間互動史與個人差異

最後一種解釋，則是全然從個別差異角度關照。簡言之，組織間互動史是否必然影響機關間合作關係的運作，很多時候必須看特定當事人本身，是否願受過去記憶的約束而定。換言之，我們不能忽略每個人的「能動性」，亦即未必所有的「前因」，必然會導致行為結果趨於一致化，歷史因素不見得在所有人身上都有「複製」的可能性。

這部分我覺得一開始可能在 xxx 來接 xx 處時候，就有這種以過去的…，就是組織

記憶，那可能 xxx 不受這個記憶的約束，所以大家就比較能… (A-012: 669/672)。

(五) 組織間互動史與個案差異

互動史也不見得會深入到每一合作案，因為機關是由不同科室、主管或承辦人員所組成，因此其影響未必是等量均質的，充其量只能說，固定一項合作案的互動史，對於未來的合作影響可能比較深遠。

底下之間呢？可能是 case by case，…只要是承辦的業務種類跟承辦人不一樣，基本上不會有太大影響。我就是仇視這個 xx 局，我就是仇視這個 xx 局，比較不會 (C-003: 429/434)。

機關之間承辦人不一樣、業務不一樣，那恐怕它造成結果就 case by case (C-003: 419/420)。

貳、組織間互動史的啟示

根據先前討論，可以明白組織間互動史的影響力，乃源自於微觀與宏觀層次的轉換關係。組織裡個人行動面臨的結果，加總起來可能會形成一套共同對外的態度，機關行動者長期受內部社會化（如模仿、耳濡目染、口耳相傳等）的影響，不自覺地也會留下某種刻板印象。儘管如此，組織間互動史的影響力也並非絕對的，在某種條件下，歷史軌跡還是有遭受扭轉的可能，其中主要可能來自於組織社會化的速度，能否大於人員外流的速度而定。至少人員流動率愈高，歷史記憶被抹去的可能性也愈大。在此情形下，組織間互動史可以給予我們什麼啟示呢？

一、制度設計：政治與行政關係

前已述及，「久任」是維繫文官之間關係非常重要的因素。撇開較低層次的個人選擇不談，回歸制度層面分析的話，文官之間關係如何才能長久維繫呢？事實上，久任是培養關係、情誼的基本要素，如果職位關係經常處於變動狀態，則時隨勢轉下，既有的承諾將面臨跳票風險，演變成受訪者口中所謂的「遇案辦理」，也就是說，即便合作案屬性相同，但處理模式南轅北轍，背後很可能牽涉到對口關係改變而衍生的不良效應。

沒有辦法長期去跟你經營這套模式的時候，…灰色地帶就會被人家拿出來吵。就洗牌，每次都洗牌呀！那就變成「遇案辦理」啊！遇案啊！遇到什麼案子就。你會發現有時候同樣一個案子，可能它的處理模式是不一樣的，…它中間是沒有邏輯 (B-002: 694/702)。

一朝天子一朝臣，政務官隨政黨輪替而變動，不乏有因政績不佳而遭撤換的命運，相形之下，事務體系的常任文官卻不隨政治上司同進退，在文官保障制度下，儼然成爲穩固施政的中流砥柱。有受訪者觀察表示，過去文官之間關係良好，很大因素乃來自於「政治與行政分立」制度所影響，也就是說，從整個文官體系運作來看，斯時上層的政黨政治因素，相較如今對下層行政體系運作（如人事任命）的干擾遠低許多，行政體系中人員之間關係，遂得以有相對穩定的發展空間，文官之間也較容易培養出深厚的情感，這不僅表現在機關內部，也表現在跨機關的常任文官之間，以致於機關之間較易維持某種和諧關係。儘管此舉是否必然有助於提昇公共服務品質仍不得而知，但就水平合作而言，特別是從「調適效率」角度來看，穩定的行政體系對於機關間合作或許有一定程度的幫助。

suppose 在原來所謂的政治跟行政分立那樣一個制度設計裡面，反而是比較容易維繫的，因為文官與文官之間的關係是長久的。所以表面上看起來，各個機關之間好像比較沒有那個強而有力的政治的整合，但事實上，文官之間關係是非常密切的、很穩定的（A-006: 1028/1034）。

你說早期的政府很官僚，如果政府很官僚，早期你在經建會那種單位裡面，我們達成很多很重要的成果，是不會發生的，你知道嗎？你可以看得到在那段時間裡面，文官之間有非常深厚的感情跟交往，跟有一個非常清楚的 fabric，你甚至可以看的到有很多人升遷的途徑、路徑圖，他會在不同的機關裡面待過，現在這種東西都沒有了（A-006: 1038/1046）。

二、制度建立：制度化與慣例形成

如果人員久任因素無法獲得確保，則爲免夜長夢多，過去承諾無法在人員異動後，獲得有效履行，則制度化的努力就變得很重要。其中一種方式就是使之成爲一個「慣例」，日後協調自然會比較容易。

那你現在就等於是說，其實你任何一個合作關係，一旦達成了以後，你就應該想辦法把它變成是，就像 formal 的互相合作關係，（設法制度化），對對對！這樣才不會因為說人變動，而產生太大的變動（A-006: 423/427）。

如果說合作配合得好的話，…就說很多事情不會說過一段時間又重頭再來，會變成一個就說，大家都已經有一個慣例，怎麼去處理，很快就把事情處理掉（A-001: 441/444）。

公務人員他受的訓練是守法、依法行政，所以一旦沒有法律的時候，「慣例」就很重要，對不對？所以通常你在這個慣例形成之後，協調就會變得比較容易（J-011: 682/685）。

受訪者的觀察表示，依法行政是公務人員奉行的原則，慣例作爲一種習慣，

因此構成了廣義法令之一部分。如果慣例能以某種形式文字化，並系統性的加以存檔，則日後的合作關係有此憑據，自可有效拘束彼此的行為，這點在行政體系中是非常重要的，台北市政府這方面是頗為進步的。換個角度來看，此舉無疑也深化日後機關間合作的「可信承諾」。

我覺得這也跟公務人員的訓練有關，他就是按規定的，所以慣例一出來，所以常常合作活動的人是很好處理 (J-011: 690/692)。

慣例通常要設法以某種文字形式、數位化的形式把它留存下來，這是很多單位現在被迫要做的事情，就是說你每個單位做了什麼，那個協調的紀錄、分工的過程都要寫得非常清楚，即使是換了別人還是照著做，所以我覺得那個在市府算是運作得不錯的 (J-011: 695/699)。

當然，和一般行政法令一樣，慣例也有落伍的時候，故而「與時俱進」顯得有其必要。一種較為妥善的處理方式，就是定期修正、檢討，使這項不成文的制度更加合理化。

在一般市府的處理類似的慣例是這樣，我先討論形成慣例之後，形成一個分工的作法之後，因為每一個活動事後都會檢討，檢討的過程有些是 xx 機關檢討，有些是各單位檢討，一些錯誤的東西就拿掉了，剩下那個東西通常事後的人會依循、會照著那個慣例做 (J-011: 702/707)。

俗諺有謂「人存政舉、人亡政息」，整體來說，仰賴人際互動下的政策產物，相對而言是不穩定的，容易隨職位異動而改變先前的任何承諾。為有效拘束雙方行為，制度化與再制度化既有的合作關係是必要的。

重要的還是建立制度，制度真的比較重要，不能靠人來維持這個運作，所以這制度的部分，比如說，你剛剛講這個挖路證的緊張關係，其實是可以進一步去釐清的，就是說，我們去檢討說，你應該有數字來統計說，為什麼我一個申請會申請這麼久，半年一年，然後我這樣申請，xx 處你底下的 xx 隊對這樣的申請有沒有差別，你 xx 處裏面是不是有整體性、一貫性的一個審查機制 (H-009: 391/399)。

彼此之間應該有這樣的一個制度建立起來，而不是說看看彼此的關係怎麼樣，…那這個是制度是比較可長可久的，靠人是一時的，就像你講的人亡政息一樣，所以我是覺得制度的部分是比較重要的 (H-009: 416/422)。

這個 SOP 都包括在裏面，是一個 program，其他機關要加入部分都含在裏面，我們這樣就有一個，不斷地可以有一個機制在運作，不會局長離開了或是市長換人了，他要求不一樣，我們就忘了這件事情 (H-009: 443/447)。

