

## 第五章 研究結果與討論 (II):

### 相對動態之因素

相對動態因素指的是與機關特定行動者（如行政首長、機關首長，以及其他重要官員等）有關的因素。組織是由一群人所組成，前述的靜態因素如責任、資源、法定權責，以及歷史等，固然是影響機關間合作的重要因素，但不可否認的，不同行動者對這些因素的著重程度，也許仍存在某種差異。

換言之，本章很大比例討論的是組織生活中，獨立於制度外的「個人風格」與「社會互動」問題，及其對於機關間合作實務造成的深遠影響。譬如說，如果首長間關係良好，彼此擁有深厚的私人情誼，也許施政上敏感的責任分擔、資源競合等問題，便不會直接端上會議桌，至少很大程度是可以透過檯面下磋商，來逐步建立共識的。在此情形下，靜態因素的影響力也就顯得不是那麼絕對，至少存在許多討論空間。同樣地，行政或政務團隊成員中，如果有相當比例成員的人格特質，是屬於比較積極開放或勇於任事者，且行政首長在這方面也苦心經營，試圖凝聚成員間「革命情感」的話，亦有助於和緩靜態因素的影響力。不僅如此，一位好的協調者表現出來的協調手腕，也能逢凶化吉，把那些靜態因素或動態因素構成的合作僵局，化解於無形。

就此而言，靜態因素的影響力宜併同屬人性因素一起看待，在詮釋機關間合作形貌上，會較為系統與完整，也較不會有「見樹不見林」現象產生。本研究刻意把因素區分為靜態與動態因素，很大程度也是基於這樣的考量。當然，此舉對於本研究概念排序或理論建構上，也是非常有助益的，至少讀者很容易清楚掌握任何一項命題的成立，往往是隱含很多重預設基礎的，透過這樣的梳理過程，自然也賦予後續研究或特定議題討論上，更多的想像與啟發空間。

延續先前模式，本研究除了指認哪些動態因素較為重要之外，有相當篇幅係聚焦在這類問題的闡述：在機關間合作實務上，這些動態因素「為什麼」重要，以及它們「如何」影響合作實務的根本問題。換言之，有關特定因素來龍去脈，在文本資料可以處理範圍內，依舊是本章核心關懷之所在。故而，論述架構與前章比較起來，並沒有太大改變。

## 第一節 行政領導力

### 壹、行政領導力與機關間合作

在組織學裡，領導力是一項古老議題，其攸關組織發展之盛衰。一般的水平合作關係，因為沒有「層級」因素存在，所以無涉領導力的問題。不過，本研究議題與焦點是機關間合作實務，故層級在這方面是居間作用的，至少行政首長(市長)的領導力，便可能對合作結果造成某種影響。有關「行政領導力」與「機關間合作」的關係，本研究將透過文本資料的分析與擷取，以佐證何以兩者會有關聯性。不過，這是一種最表淺的知識，實務上兩者關係絕非如此簡單。依循先前範式，以下「因果關係」單元，僅呈現這類簡單的因果關係，至於其背後較為複雜的關係轉換問題，則於另一單元「因果機制」部分呈現。

#### 一、因果關係：簡單的因果性

其實，一切都在領導 (D-004: 161/161)。

大多數受訪者，均體認到領導力對於施政團隊的重要性，本研究僅羅列一些受訪者的初步看法，至於該因素背後一些更詳盡闡釋，則留待後文說明。本研究中，領導力泛指「行政首長表明其政策偏好，透過強力要求或管理藝術之表現，主導整體施政成果」。行政首長透過企圖心的展現，並以強制力來貫徹施政方向，乃促成機關間合作的基本要件。反過來說，如果行政首長企圖心不強，亦無任何管理工具(如管制考核)的輔助，則集體行動本身特別是水平合作關係的開展，多數將淪為單兵作戰、一盤散沙之可能。畢竟，行政機關各有其施政任務在身，從政治學觀點而言，行政領導力的發揮，就是設法使這些少數而重要的合作議程，成功地納入不同機關各自的施政領域。

第一個當然是首長的，我所謂首長指的是政治領袖強力的要求，(領導)，對(A-006: 396/397)。

如果是高層的一個決策，一般它都會配合得很好 (I-010: 94/95)。

因為這個也是市府的政策，所以就比較好推，推得還算順利而有成效 (I-010: 404/405)。

關鍵還是市府的重視 (I-010: 428/428)。

如果是市長在過去施政白皮書，或是說在很多場合講到他的政見的話，那當然這個東西就已經有高度共識，如果是他的政見，它一開始就會… (A-012: 41/44)。

有一些案子，就像那時候垃圾費隨袋徵收，推動這種比較大政策的時候，然後真的是上面強勢主導、強勢領導，我覺得合作才比較有可能。…其實，要合作、要協調，其實還是要強制 (B-002: 264/273)。

如果仲裁者不是決策者本人的話，不是市長出來主持，那最後答案要呈現給市長看，那市長態度當然也很重要，決策者態度當然也很重要 (C-003: 587/589)。

換言之，「議程設定」是領導者的重要任務，也許必須透過各種儀式與實質性的努力，才能使合作議程深植人心。照理來說，領導者藉由其企圖心的展現，以及權威或管理藝術的實踐，將能主導整體施政方向。不過，從現實經驗來看，扮演領導者角色者眾多，然足以讓人稱頌是「好的領導者」，相形之下仍為數有限，箇中原因不一而足，惟令人好奇的是，在官場世界裡，究竟哪些潛在因素，阻礙了行政領導力的發揮呢？這部分將留待後續探討。

## 二、因果機制 (I): 與機關間合作有直接關係的變數

行政領導力直接影響機關間合作的推展，某種角度而言，其背後仰賴的是一種強制力的介入，而影響相關機關行動者的合作態度與行為。不過，撇開本章節的「行政領導力」因素不談，其他直接影響機關間合作尚有八項因素，有趣的是，實際運作上這些因素對於機關間合作的影響，未必全然都是單純的線性關係。細讀文本資料後，可以發現「行政領導力」與其他兩項因素之間，在某種情形下，很可能產生一些「共變性」。

### (一) 行政領導力與組織間互動史

在本研究定義裡，組織間互動史泛指兩個或兩個以上機關，因政策或計畫執行須多次互動，而逐漸累積的一些正、反面社會記憶。儘管記憶持有者會因職位異動等因素，而有片斷化或失憶之可能，但畢竟組織生活是一連串故事的彙編與加總，故透過人與人之間的口耳相傳，這類口述史多少還是會沉澱在若干行動者的腦海裡。從集體記憶角度而言，過去這段歷史對於爾後機關間互動模式，有可能造成某種約束作用。面對這種情況發生，行政領導力處理起來可能較為棘手，面臨挑戰也較大。

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)。

### (二) 行政領導力與首長間信任

首長間信任泛指首長之間私人情誼良好，這種信任關係有助於減低互動成本，順利達成機關間合作的共識。然而，這種和諧關係是怎麼產生的呢？除了單

純的行動者間的互動關係之外，行政領導力在這方面也扮演「觸媒」角色。

如果領導者他很重視這個東西，他就會想辦法去促成嘛（D-004: 161/162）！

譬如說，行政首長明確宣示施政團隊成員「同舟共濟」的認知，則底下首長間相處上，或許可以維持某種均衡態勢，至少領導力在促成關係和諧上，將可產生一股推波助瀾之功效。有些領導者可能因性格上特殊魅力，或政務團隊成員本身有特殊的歷史經驗使然，因此很容易培養出深厚的革命情感，這對於機關間合作自然很有幫助。

當一個政治領袖有非常強力的這方面的企圖心跟要求的時候，其實他底下的人會感覺到，然後這個時候，就說大家比較不敢爭得太厲害（A-006: 398/400）。

首長之間溝通，如果他跟他交情不錯，那就很容易達成，否則的話，他如果長時間，他跟他們都沒有磨合的話，他可能信任感就會不足，互信不足啦！除非是說，所以我剛剛講一個重點，就是說上層的決策跟這個企圖心很重要，他說這事情我一定要做，那我就是堅持要做的話，底下這兩個首長之間就比較容易達成（I-010: 168/174）。

我們現在的狀況，大家比較本位主義。如果相較於以前陳水扁那個時候的狀況，那個時候氣氛不太一樣，我是覺得那個時候各個首長，不同的局處首長因為有革命情感，所以他們會主動介入其他局處的事務，也會主動表達意見，會主動關心，提供支持（D-004: 180/185）。

### 三、因果機制（II）：與機關間合作有間接關係的變數

行政領導力因素不只與「組織間互動史」、「首長間信任」兩項因素，會產生所謂的共變性，事實上，有關「執政任期」、「機關強勢」兩項因素，也會與行政領導力因素產生共變關係。其中執政任期的因素，反映在選舉上的連任壓力，對於領導行為產生的推進作用。機關強勢則多少來自於領導者的授意或默許使然。從常理上推斷，由於執政任期、機關強勢不致於直接影響到機關間合作的推展，就調查分析的邏輯而言，它們有可能在行政領導力與機關間合作之間因果關係上，分別扮演所謂的「前因變項」與「中介變項」等角色，故本研究另將其歸類在「間接關係的變數」中解釋。當然，這類可以討論的變數繁多，絕非僅止於上述兩者而已，但在現有文本資料可處理的範圍內，斟酌兩者實務上特殊意義，故有獨立討論之必要。至少，讀者可因此擴大大了解相關因素與行政領導力之間的關係，以及此等因素在整體機關間合作圖像中的意義。

#### （一）行政領導力與執政任期

對於任何民選政府而言，選舉對於施政行為產生的影響，絕對是值得觀察的

方向。執政任期對於領導行為究竟產生了多大影響，似乎較少受到系統性研究。不過，從受訪者的談話中，我們或許可以假設，在其他條件不變原則下，連任壓力對於機關間合作會帶來正面助益。在去除連任壓力後，領導者可能鬆動其意志力的貫徹，以致於機關間合作比較有各自為政的跡象。

可能跟這些首長們承受到壓力，也沒有像第一任那麼大，然後…，我想這可能都是相關的原因，所以就使得大家比較，愈來愈，我這是比較性，比較各自為政 (A-006: 31/35)。

所提的「第二任的詛咒」。很多政治領袖，suppose第二任應該比第一任更有經驗，然後更少包袱，然後更有發揮的餘地才對，但是揭櫫事實，其實很多觀察都發現說，第二任常常未必比第一任好 (A-006: 380/384)。

就是再選的包袱啊！第一任會有這些包袱，那我們常常忽略掉其實第一任也是有壓力。那個壓力搞不好比包袱（來得大，所以他會往前跑，第二任反而可能有怠惰的問題），對呀！反正要走了，反正做完也是沒有了，那往前看，對不對？天知道誰會怎麼樣，所以反而會有這樣的情況出現 (A-006: 386/392)。

## (二) 行政領導力與機關強勢

台北市政府是由許多局處所構成，這些局處之間作風其實各不相同。決定局處作風強勢與否的因素有很多，如法定職掌間接賦予非正式地位、首長風格等因素外，也與行政首長的施政偏好有關。換言之，在其他條件不變前提下，行政首長的政策偏好，如對於經濟發展、環境保護，以及文化深耕的重視，往往會決定特定機關（首長）在其他機關（首長）之間的特殊地位，也就是一般俗稱的「紅」或「不紅」問題。

每件事情上面，長官都偏向我的話，以前我們xx局就被人家認為說是太上局的一個味道，當x前局長在的時候，xx是最重要的；那馬市長也說，對，xx是最重要的。所以xx在那邊的話，你就要繞路。這種事情稍微多一點點的話，機關之間在裁決上面偏重哪個機關的話，那這個機關當然就會比較，我就會比較強勢，這是絕對會有的。（就是上面的偏好），對。那x局長走了以後，xx局這樣子的優勢，就比較沒有像以前那麼強了 (C-003: 420/429)。

值得注意的是，也許我們認為由特定機關強勢主導，合作案推動會較為順利。但站在水平合作的角度而言，由於各機關地位是平等的，各自又有其法定任務在身，因此單仰賴強勢作風，未必對機關間合作帶來正面助益。事實上，有些時候強勢作風很可能惹來配合機關的強力反彈，甚至以「陽奉陰違」、「虛應故事」結局收場。

如果那個單位很強勢，那配合的單位也是覺得很不舒服。比如說，像xxxx，這個也

是全府的整合，哇！展開的時候如火如荼，沒有任何爭辯討論的空間，只能一個目標這樣子去走，所有單位都必須配合。大家在配合的時候，有無限的委曲，包括那個負責局處的同仁也很委曲，因為首長太強勢了。…所以愈是需要統合協調，需要跨局處之間配合的事情，他的幕僚就要愈強、愈精緻，做事情就要做得愈精緻、愈周延，才不會出現這種相互的埋怨（D-004: 50/67）。

用權威的結果就是大家應付嘛！事實上是陽奉陰違。用這樣子去走，他那整個協調配合，一定是失敗的、鐵定失敗。…你要讓大家願意、整合，你就是要花時間去作前面的「鬆土」跟準備的工作。你要造成、去營造那種氣氛，你就是要下功夫啊（D-004: 86/93）！

很多事情他們都會用比較強勢的方式去處理，其實你雖然是說叫別的單位要這樣處理，可是你今天，我覺得他們一點制度都沒有。很多事情就像xxxx來講，你跟里長去作一些聯繫或是作一些說明的的工作，你可以叫xx局幫你做嗎？我覺得他們自己都把自己當的很大，不然就給你簽報，不然就給你怎樣。怎樣又怎樣，我站在局處的立場又如何？我為什麼要配合你（B-002: 858/865）？

綜合來說，行政首長透過某種形式表露出來的施政偏好，無形中會比較助長某些機關在整體施政團隊中的氣勢或地位，但這對於整體機關間合作是利還是弊，似乎還須視其他條件而定。

## 貳、為什麼行政領導力重要

行政領導力對於機關間合作具有舉足輕重影響力，在本研究觀察與分析裡，行政領導力主要透過領導者個人意志力的展現，而使施政目標能如預期般達成，其中政策擔當、企圖心、爭端解決、精神象徵，以及文化塑造等，是領導力的構成要素。由於企圖心以降因素與常人認知無異，故較多篇幅將花在「政策擔當」一項闡釋，其旨在傳遞一個訊息，一位好的領導者不是只有單向的要求下屬，還必須要有崇高的道德勇氣，替部屬扛下必要的施政風險，否則在揣摩上意、上下交相賊的過程中，很可能延宕決策時效。有趣的是，這種主張在現實的官場世界裡，很可能禁不起多大考驗。畢竟，從政道路漫長，行政首長為延續其政治生命，理性選擇的結果自然會設法規避一些政治風險。

### 一、政策擔當

很多時候，行政機關的決策是急不來的，行政首長必須集思廣益後才能作出妥善的判斷，此際專家決策自然扮演一定功效，台北市政府在「專家決策」方面色彩是較為濃厚的。籠統來說，這種決策過程與學理上所謂的「垃圾桶決策」頗

有異曲同工之妙，也就是視議題、參與者及其意見表達程度而定，未必有通則可循，某位受訪者遂以「很像是一個動態的」一詞，抽象地表示。

府內應該現在就我們感覺是比較，就是「科員政治」啦！就是說，底下官僚講什麼，只要可行的，合乎上面利益的話，都會做，大概就是這樣 (G-008-02: 320/323)。

往往碰到一個案子要成形之前，他其實經過很多次，而不是一次市長就有一個很明確的裁示，可能要經過很多次 (A-012: 31/34)。

我們最近有幾個案子，xx局提了xx溪還有xx浚的整浚，就是模仿首爾的仁川溪整建，這個部分它就是拋出一個idea，可是其他單位大家都覺得說，覺得這個stage非常的前面，所以當場市長也無法作一個更細緻的裁示，那這個時候大家就開始把各自的意見表露出來，如果經過這樣一個場合之後，市長已經很明確的裁示，那未來就會定調，可是事實上，這個案子顯然沒有發展到這個程度 (A-012: 61/70)。

如果有一個局處很強硬的反對的話，那市長可能就會叫大家再去協調 (A-012: 39/40)。

往往其實市長的態度也有幾個人很重要，譬如說，秘書長或者是副市長的態度，往往也會決定你這一個案子 (A-012: 36/39)。

我覺得這個部分，基本上很像是當天的一個會議上面的一個dynamics，很像是一個動態的 (A-012: 34/36)。

不過相對而言，若某些決策已花費了大量時間討論，行政首長卻遲遲未給予一個定論並作出明確裁示，這時候作為部屬的下級機關（首長），必然也不敢輕舉妄動，在上下交相賊、相互觀望與互吐苦水過程中，往往也拖長了決策時效，導致若干府內大型協調案難以進展，曠日費時現象自然在所難免。

就是民選政治人物應該要作的一個政治決策，就是他的政治責任。…因為專家政治太強，就是各局處的專業。…就是上層的協調功能或者是他的政治決策，並沒有完全表達。不是說他不能，而是他沒有。如果民選的一個首長，他能夠去作很明確的一個，就是說聽取所有局處的意見，他最後應該要有一個裁示 (A-012: 303/314)。

某些小的地方他(市長)很重視，以至於變成小的部分，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，那因為畢竟市長最後要負所有政治責任的人，所以如果不跟他報告的話，那以後… (A-012: 487/491)

常常市長自己在私底下說他在當科長，市長在做科長的工作，但是我覺得這東西有部分市長決策風格，我覺得這些東西都會造成政務官他們的心態，都會造成協調上的困難，因為那麼細的事情都要市長決策，大家就開始霹靂啪啦講一通，反正… (A-012: 501/506)。

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: 535/540）。

這種現象如果一多，機關與會者就會感到無比痛處！演變成這些與會者成天開會，卻始終得不到明確裁示，導致政策停滯不前。行政機關會議愈多，大會生小會，會而不議、議而不決，不僅影響行政效率，長期下來，也會塑造相關行動者的「刻板印象」，影響行政行為與氛圍，猶如學理上所說的「異化」。部分受訪者對此深表不以為然，主張此風不可長！

其實目前很多案子就是這樣，隨便舉都可以舉一堆，就是這些狀況。甚至…，就是曾經有個會，我們市政府的六巨頭都在那裡面…，結果它會議結論就一句話，你知道哪句話嗎？請秘書長再開一次協調會。那我們一群人去坐兩三小時幹麻！結論是請秘書長再開一次會，那我們一群人笨蛋嗎（B-002: 241/247）？

現在我感覺就是說，行政首長對於政治擔當的這個部分，他們的考慮會比較多，因此比較會尊重專家的集體決策，這時候的確會影響到府內的施政跟協調。…對！主要是效率！…因為不夠強悍。…譬如說，xxx案子也協調很多次啊！一直都…。…我覺得現在市府很多過去一直說要推的一些案子，為什麼到現在發掘其實很多promise都沒有、都落後（A-012: 358/376）。

其實現在在市政府很多東西都在內耗，都在開會。大會生小會啊！沒有人願意作決定啊！對啊！對啊！對啊！老大推給老二，老二推給老三，老三推給老四，就這樣推啊（B-002: 315/318）！

直覺上，我們或許會認為，上未者應明確下達指示，好讓下屬有所依循，可是實務上情形未必皆如此。因此令人好奇的是，為什麼行政領導者會有「遲遲不決策」現象發生呢？這個答案不一而足，很難簡單答覆，舉凡策略運用、決策能力、時機與案子成熟度等，都可能是解釋範圍。倘若鎖定一個角度思考，「首長風格」也許提供部分的解答。基本上，「首長風格」是由一連串先天與後天因素養成的，前者指的是性格，後者反映的是生涯發展的路徑。風格內涵主要偏重在領導者「承擔責任勇氣」的論述。經由光譜分析，或許可以反映出不同領導者性格上保守或開放之程度，當然這必然會影響渠等決策模式，甚至產生學理上所謂的「尋租」行為。

陳前市長是民選的首長進來的，他跟馬市長不太一樣，馬市長他有行政經驗，然後陳前市長沒有行政經驗，他純粹一個民意代表進來，…當然出發點就不一樣，管理方式就不一樣，可能那種感覺就不太一樣，所以整個操作面就差別很大，那就是所有首長的性格，還有他的養成過程。人格特質包含他的養成過程，兩個養成過程是不一樣的，所以出來的東西不一樣。馬市長本身是行政系統訓練出來的，他當過很重要的行政職務官員，所以他了解整個官僚的運作（G-008-02: 337/349）。



我覺得跟首長個人的style有關，譬如說，也許x揆這方面他就會比較明顯，他可能這方面特別明顯，negative部分很明顯，positive不見得很明顯，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: 416/420)。

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。可是退回去之後，你首長就要去負擔，他就把責任往下推，他可能說不要，你要擬具體意見給我，具體意見我就批如擬，出問題就不是我，是你講的；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，他這樣承擔下來之後，他可能就做得會比較多 (G-008-02: 275/283)。

前已述及，「授權」可以解決部分行政上無效率的問題，這同樣適用於行政首長層次。儘管如此，授權與否及其程度多寡仍牽扯到「首長風格」問題，亦即不見得所有行政首長都願意下放決策權，同時下放程度也可能存在差異。行政首長對此會有很多層面思考，未必只有局外人一廂情願的「效率導向」思考。

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！那你這時候就很多需要作橫向聯繫的。那橫向聯繫需要的時候，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 (G-008-02: 455/463)。

問題出現了：如果行政首長決策風格較為保守，授權範圍也較不明確的話，則其底下帶領的施政團隊會有什麼反應呢？確切言之，施政團隊成員有否可能甘冒失敗風險，積極推動政務，還是另有考量，而選擇保守以對的觀望作風呢？從部分受訪者的觀察結果，其結果與常人認知無多大區異，亦即多數政務官寧可選擇保守應對，以減低官位不保或政策挫敗有失面子的風險。

某種角度而言，領導者與底下首長之間在承擔責任勇氣上，最好能朝正向循環方向來發展，否則上下交相賊的結果，最終將淪為兩敗俱傷的局面，這點無疑是人性上「趨利避害」、「趨吉避凶」的寫照。值得注意者，同樣法則不僅適用於被管理者（一般公務人員），領導者或管理者（機關首長及行政首長）也同樣一體適用。

我覺得願意啊！政務官如果願意多擔待一些政治責任的話，那民選首長自然就自然比較有依靠，而他比較能夠去作一個政治決策，這時候即使內部有反彈的聲浪，仍然可以把這個案子推出去。譬如說，市醫改革就是一個很明顯的例子，就是完全是靠某一個首長他個人的意志，然後去抵抗所有的反對勢力，這時候民選的首長就會作很明確的裁示 (A-012: 317/324)。

沒有政治承擔這個部分，其實政務官也缺乏這個擔當，他不會那麼的...，那既然大家有疑義，那就繼續再「喬」好了，就不會那麼... (A-012: 333/336)。

一個政務官，如果他願意去take所有的responsibilities的話，…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）。

此討論間接地透露一個訊息：即政務官也會擔憂其責任問題！如果實務上這種現象普遍存在，我們不禁聯想：政務官和事務官究竟還有多大差異？如果政務官也憂心責任問題，則傳統上有關政治與行政關係的論述，及其衍生的管理課責問題或設計，是否給予我們更多想像或反思空間呢？

你有沒有覺得很奇怪，為什麼政務官也會怕擔責任（A-012: 597/598）？

政務官他有他的vision，如果政務官跟事務官一樣，就完蛋了。這就為什麼我常常講的一句話，不要把事務官當政務官用，也不要把政務官當事務官用（A-001: 639/642）。

回歸主題，這並非在價值判斷上，泛指「多討論」對所有個案而言都是不好的，而是旨在表示：行政領導力的發揮是否得當，取決於其能否平衡決策資訊與裁示時效。當某項議案已經專家反覆討論純熟，行政首長（或其代理人）必須展現「政治擔當」的能量與風範，以同步提昇決策品質與效率。反過來說，領導者本身不願明確表態，究竟是基於表面的專業考量（決策成熟），還是另有其他隱情，外人並不得而知。如果是後者的話，作部屬的自然也會產生某種「逆選擇」了，此即古諺所云的「上下交相賊」。

政治人物他自己願意負的責任跟專家政治的分野（A-012: 288/289）。

因為你太信任專家政治的結果，就是你不負擔政治人物應該要作的一個決策，但是你如果完全是政治人物，只是政治導向，那就忽略專業（A-012: 297/300）

綜合來說，承擔責任勇氣可謂是構成行政領導力的重要一環，行政首長在要求部屬提供正確資訊之餘，個人本身也必須要有承擔責任的道德勇氣與心理準備。

這時候我再讓步，我也不能講說，好啦！我同意他把它坎掉。所以這就變成業務上面真的有衝突的時候，只好看政策怎麼決定。這個時候政務官跟市長、決策者，就要有他的擔當，就要有大的智慧跟他作決定…（C-003: 331/335）。

## 二、企圖心

行政首長的企圖心是一種意志力展現，某位受訪者直截了當地表示，若無這種意志力，其他部分「當然就不必提了」！

你所謂說很有這方面的企圖心，在哪裡表現出來，很簡單嘛！譬如說，你們兩個爭

對不對？爭到最後我就立一句話給你：「你們兩個趕快談好，否則就其中一個要走」，對不對？很簡單，那你就非得趕快弄出個結果出來，因為你不知道哪一個會走，你知道嗎？呵呵！但是你如果沒有這種strong will，當然就不必提了 (A-006: 401/407)。

行政首長位居機關最高統治者，享有一切控制權，理論上毋須特別說明其影響力。但實務上，很多因素會卻突顯出行政首長展現企圖心的必要，甚至有必要藉由強勢領導，才能貫徹施政方向。

在黃大洲時代或是陳水扁時代到現在，因為以前陳水扁時代是屬於那種強勢領導 (B-002: 259/260)。

譬如說，行政事務繁瑣，在資源有限前提下，領導者與被領導者往往無暇顧及所有事件的發展，也許此乃導致政府政策推行結果無疾而終的其中一種解釋，領導者企圖心的適時展現，卻提供了一種「訊息釋放」功能，亦即吸引下屬機關聚焦，優先化特定議程，以順利達成合作的使命。換言之，行政首長企圖心的適時展現，乃主導機關施政議程的重要手段，否則這類施政將隨時日推移，而逐漸被等閒視之！

關鍵還是市府的重視 (I-010: 428/428)。

上層的決策跟這個企圖心很重要，他說這事情我一定要做，那我就是堅持要做的話，底下這兩個首長之間就比較容易達成。如果只是你本身機關的、你自己要做的事情，別的機關除非說法令可以 (I-010: 170/175)。

如果各局處都有共識，那是最好；市長有重視這個案子的話，通常大家都是會協助來達成的，因為有一個共同的目標嘛！所以通常這樣的話就比較容易達成 (I-010: 238/240)。

機關的配合度一般來講，如果是由上層那邊決定的一個決策的話，那配合度都還是算蠻高的 (I-010: 48/49)。

所以這裡面來說，配合度不高，但要看上面的長官，因為就是這個事情要不要坐，那他怎麼去處置，像黃大洲以前在那個北投、士林長雜草，他就會要xx局、xx所、xx局各打五十大板，也就是說，各負責清除一部分 (A-001: 86/91)。

他(市長)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，…如果他有這樣明確的宣示，也許工程會進行得更順利，就是說因為大家知道什麼是priority (A-012: 535/541)。

### 三、爭端解決

機關間合作可以仰賴很多機制來推動，除了人際關係的信任、熟悉機制之

外，層級節制中「權威」影響力，則是典型的一股力量來源，特別是當水平合作機關之間，各自堅持己見、僵持不下時，權威似乎是平息爭議的有力後盾。

以後它有事情，我去幫，我幫得很甘願，跟xx局今天要我幫忙，那種感覺不一樣。…可是它裡面所有人的心態就是這樣子，(我會懷疑這樣子)…我以後跟你那個，我會那麼甘願嗎？除非你用上面來壓我，不然我… (B-002: 753/758)。

你如果說有一些比較大一點的，像我們那個健康城市，或是說我們現在的禽流感問題，或是之前的SARS，就是說一些比較大的案子，那因為上面的強勢主導，我今天強調的因為上面的強勢主導，所以其實有一些案子運作上是比較順利的，等於是壓著各機關做 (B-002: 251/256)。

你兩個機關局處首長一樣大，我今天我推這個活動，不用講別的，燈節就好了，我今天xx局長可以去handle別人嗎？…要合作、要協調，其實還是要強制 (B-002: 267/273)。

當一個政治領袖有非常強力的這方面的企圖心跟要求的時候，其實他底下的人會感覺得到，然後這個時候，就說大家比較不敢爭得太厲害 (A-006: 398/400)。

有時介面很清楚，裁示也很清楚，可是有些機關可能還是會有不同的想法，所以它就會有拖延、延遲，但是當一個首長強而有力的要求時候，它可能會解決 (A-001: 97/100)。

高爾夫球場這種，練習場這種，當沒有這個很強的壓力時候要怎麼去處理，它永遠裡不清…，那這個…，這個是金副講的這是一種「提款機」 (A-001: 404/406)。

以上受訪者的談話內容，似乎更加確立自發性水平合作關係的開展，操作上有其一定難度，進而突顯出層級體系存在的必要性。儘管如此，我們也必須謹慎對應權威可能遺留的後遺症，特別是在平息爭端上不夠細膩、粗枝大葉的話，長期而言很可能遭致反效果，加劇日後特定機關間互動的裂痕。

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 (A-001: 295/296)。

關係很糟糕的時候，本來是很簡單的事情會變很複雜，也就是說，他就不理你呀！對不對？本來他可以幫你做，他認為說這個為什麼要我幫你做，你自己做就好了啊！就變成要上面壓下來，然後又心不甘情不願 (A-001: 434/438)。

#### 四、精神象徵

行政實務上，若干大型政策的推動，如欠缺領導者的承諾或默許，政務推動過程勢必面臨可觀阻力。雖然常言道「政府是一體的」，但往往這類說法只是一種規範上的期待。蓋事涉機關間水平合作事項，往往背後都會牽涉到不同層面的

利害考量，對甲機關有利的政策，對乙機關而言可能會無端惹來負面風波，在利害權衡下，很少會有一項施政是符合所有機關的利益。聰明的機關首長，多半會先與高層達成某種默契，以免遭致非議。

其實就只好看上面的意思 (C-003: 331/331)

對於組織的這個 reorganization 那是空談。我覺得那個在實務上面，你講再多的理想，沒有這些配套就是做不到。這個單位當然涉及到 xx 處是一個很重要的關鍵點，…各單位也必須要配合，你如果不配合的話，xx 處必須要很強制，得到上面的一個支持，所以上面也要非常清楚知道這樣的一個使命 (H-009: 74/81)。

我負責這個業務，我很可能第一個，我會先去作一點點在組織內的說服的工作，讓 political leadership，講穿了就是市長，跟其他的相關的首長，知道這個工作是重要的，就是把它擺在我們的 agenda 上面，然後這裡面有一些工作，是我們大家要一起做的 (A-006: 927/932)。

## 五、文化塑造

無疑地，領導力與組織文化塑造之間可謂是息息相關，儘管文化形成是一條漫長的路徑，乃融合許多事件長期演化的結果，這其中可能包括一些儀式性、宣示性的行為與活動，藉由意識形態的灌輸，才能逐步深入人心。換言之，這點呼應了組織文化學者經常呼籲的：組織內部深層「價值」與「假定」，才是整體文化最重要的精神支柱。

市長鼓勵人家搶著要做 (A-006: 152/153)。

市長常在講說那個「寧可撈過界，不可踢皮球」(D-004: 258/259)。

不過，這類觀念宣導或啓迪若要產生實際功效，可能還要有其他配套措施才能見效。儘管如此，這還是強調如要建構一套完整的機關間合作之制度，不僅包括法令規章這類硬性制度，領導者藉由各種場合的公開宣示、闡揚理念，也是不可少的舉措。至少研究者很主觀地認為，領導力可謂是彌補任何靜態制度的陋規或縫隙，很重要的一股力量。

還是回歸到最上面那個，他要塑造成一個什麼氣氛，所以我是覺得，我的看法是比較「風行草偃」，領導決定一切 (D-004: 507/509)。

制度在建立的時候，通常都是從上而下，而且呢，在這個機關已經分立的情況下，每個地方它制度是各個機關的加總，那剩下的整體氛圍跟組織文化部分，其實就要看這個領導者了 (C-003: 550/554)。

## 參、如何發揮行政領導力

行政領導力的意涵與重要性已如前述，問題是這種領導力要如何展現呢？既有的文本資料中，提示我們兩種主要方向。

### 一、團隊合作

從機關間合作角度而言，行政領導力的發揮，首要處理的莫過於整個施政團隊的合作能力。不過，並不見得每位領導者實質上皆致力於團隊經營的工作。一如所知，「團隊」一詞很多時候早已變成是一種美麗的修辭。

大家都會說講團隊，但是真的怎麼樣把那個團隊經營起來…（D-004: 611/612）。

政府施政成果往往仰賴不同機關間之通力合作。至少在政務官這個層次上，團隊經營顯得有其必要，蓋其直接影響最終的合作成果。然從前述文本資料的討論中，明顯可知機關間合作並不容易，主要還是涉及不同層面的利害考量，因此才會有種種「踢皮球」現象發生。

大家一直都在喊團隊，其實沒有人經營團隊。包括市長常在講說那個「寧可撈過界，不可踢皮球」，問題是如果不是一個團隊，他就一定會踢皮球，他一定不會撈過界。大家都表面上給你說好，事實上，底下絕對不會那樣子做，因為誰那樣子做，誰倒楣（D-004: 257/262）。

從組織行為角度而言，這種團隊合作可以藉由領導者與所屬成員定期與不定期的溝通，以去除成員之間的不確定性與不安全感，減低內部衝突的發生機率，這對於團隊經營將有所幫助。換言之，建立互信還是最好的解決策略，這點呼應了時下交易成本或信任理論的核心主張。

到了這個層級，他們在關心的是什麼？這個東西，上面也要弄清楚啊！這些政務官跟市長之間的，應該是要相當高度的默契跟信賴才對。如果不夠，市長就要花一點時間去經營這個。吃飯是一個方法，就說，就聊一聊嘛！…你是希望上面那個首長是了解的，了解了之後，是信賴的。因為你所期待的，就是信賴跟讓你全力去衝刺嘛！…士為知己則死！所以你是在營造死士啊！…這個才叫團隊。因為他跟你之間有信賴關係，所以他就不需要刻意在你面前表現嘛！你知道嘛！如果信任不夠的話，你就是要充分給他們一點時間，把時間給出來就好！你隨時跟某個局處的首長，就談一談、談一談，這樣大家就有安全感，就好了。其實，這個是非常重要的（D-004: 236/253）。

### 二、行政授權

行政授權的正、反問題已見前述章節討論。規範上，行政領導力下的授權議題，偏重主張：領導者在綜考相關因素後，如信任關係、責任意識、執行能力、權力配置、決策效率與品質等，適度授權將可有效提昇領導者從事「例外管理」的能力，否則事必躬親結果，往往導致決策程序冗長，不僅影響下屬責任心的培養，也不利於行政效率的發揮。

在 xx 局長的決策層次就應該解決掉的，如果他認為一個垃圾桶跟三個垃圾桶有這麼大的差別的話，他應該跟 xx 局來協調，而不是請市長來直接來看簡報、來裁示。…也有可能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，那因為畢竟市長最後要負所有政治責任的人，所以如果不跟他報告的話，那以後市長有意見要怎麼處理，所以就會變成是這樣子 (A-012: 481/492)。

綜合來說，筆者還是必須強調，組織生活裡「行政授權」動作本身，基本上是充滿某種矛盾性的，導致該主張在實踐上未必總是能符合外界的期待。

## 第二節 首長間信任

### 壹、首長間信任與機關間合作

「信任」是近來學術界特別關注的一項議題，其部分焦點在於處理信任的效果，特別是在降低不確定性或交易成本之積極作用。如果機關間合作很大程度是以首長「知情同意」為前提的話，邏輯上，我們就沒有理由懷疑首長間信任對於機關間合作的重要性。事實上，從受訪者談話內容（如關鍵詞出現頻率、語氣）中，明白顯見「首長間信任」與「機關間合作」之間的因果性。儘管如此，我們也必須注意首長間信任與其他重要變數之間的互動關係，主要理由仍在於人際信任條件成立的話，將可有效降低若干靜態因素（如責任、資源）的影響力。反過來說，這項條件成立與否，仍必須視一些主、客觀因素而定。蓋現實世界中，許多結構因素之間是具有內在矛盾性的，這不免導致首長間信任有脆弱之虞。倘若質性研究的特長，係在於更整全地了解現象，則支持首長間信任背後的若干條件，理應進行更深入了解，本研究將於「因果機制」及其他單元說明。

#### 一、因果關係：簡單的因果性

首長間關係是促成機關間合作的一項重要因素，其內涵指涉首長之間互動品質良好，且彼此之間具有一定程度的信任關係。

首長之間的互動要良好（I-010: 220/221）。

首長之間信任也很重要（I-010: 163/163）。

這兩個機關之間的，我剛講過首長之間的關係，蠻重要的（A-006: 412/413）。

這邊等於我隱含了一個命題，就是說其實機關之間的合作，很重要的一個關鍵是，這些機關的首長之間是不是互相信任（A-006: 154/156）。

這是一定的嘛！一個機關的運作就是靠人的運作（F-007: 449/449）。

在首長之間的互動這是最重要的，非常關鍵的問題（H-009: 249/250）。

上述命題符合常人認知，惟站在研究立場而言，了解首長間信任對於機關間合作很重要，顯然是不足的。某種角度而言，我們可以說，如果信任問題很重要，也有助於促進合作關係的產生，為什麼還會有不信任問題呢？至少某些時刻，信任問題在日常生活中，確實有難以實踐的可能性。在其他條件不變前提下，這暗指首長間信任可能會受到一些主、客觀條件的制約，也因而才會影響機關間合作



的進行。不過，在處理這個問題之前，仍有必要了解首長間信任與機關間合作之間，兩者在因果關係中如何轉換的問題。換言之，這不免觸及到首長間信任與其他變數之間的共變性問題。

## 二、因果機制 (I): 與機關間合作有直接關係的變數

首長間關係直接影響機關間合作的推展，其背後仰賴的無非是一種熟悉、信任機制的作用，因而影響機關彼此之間的配合行為與互動默契。不過，撇開本章節的「首長間信任」因素不談，其他直接影響機關間合作尚有八項因素，有趣的是，實際運作上這些因素對於機關間合作的影響，未必全然都是單純的線性關係。細讀文本資料後，可以挑出「首長間信任」與其他四項因素間，某種情形下所可能產生的「共變性」。

### (一) 首長間信任與責任

一如前述，責任在行政機關是非常敏感的議題，也是影響機關間合作的重要靜態因素。儘管我們仍不十分清楚責任因素的影響範圍，但專業分工背後的責任承擔問題，如果首長之間原有信任關係不足，或處理方式不當的話，似乎有可能構成二度傷害。

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，交通單位有交通單位的苦水，所以在這種過程當中，大家就會有責任問題跟緊張關係。怎麼樣把它做一點平衡，大家彼此體諒 (H-009: 373/377)。

### (二) 首長間信任與資源

資源也是影響機關間合作的重要靜態因素，背後反映機關首長必須有效因應資源短缺的困境。反過來說，如果機關首長之間彼此關係良好，經常可以互通有無、相互支援的話，則某種角度而言，資源就不成爲是一項絕對的影響因素，至少這類「物質資本」是可以拿來換取「社會資本」的，甚至後者遠比前者更有價值。換言之，信任關係良好的首長之間，相較於信任關係不佳者，對於資源競合問題的處理，也許顯得輕鬆容易許多。

首長之間小團體就涉及到兩個機關談資源合作的時候… (G-008-01: 84/85)。

### (三) 首長間信任與行政領導力

行政領導力的發揮是建立施政團隊的關鍵，顯然這必須仰賴行政首長本身，長期投注心力來經營。某種角度而言，領導力乃表現在增進施政團隊成員之間的

相互了解、彼此熟悉，以培養互信感。換言之，有關首長間信任程度，至少部分是透過後天干預，亦即行政領導力的發揮而來的。

如果領導者也常常在一起的話，他們就會彼此之間相互支持嘛(D-004: 162/163)！

培養大家相互的信賴，這種東西其實在一個團隊裡頭很重要。當他們彼此在表達意見的時候，不是感覺說是在你扯我的後腿…(D-004: 187/189)。

大家一直都在喊團隊，其實沒有人經營團隊。包括市長常在講說那個「寧可撈過界，不可踢皮球」，問題是如果不是一個團隊，他就一定會踢皮球，他一定不會撈過界。大家都表面上給你說好，事實上，底下絕對不會那樣子做，因為誰那樣子做，誰倒楣(D-004: 257/262)。

#### (四) 首長間信任與人際網絡

在一般用法中，人際網絡與信任幾乎是同義詞，此處也同樣強調，首長間信任往往是經由人際網絡的互動中，慢慢培養出來的。經常成為特定人際網絡中成員，或位居某種有利的位置，相較於其他疏離的成員，從網絡理論（網絡密度）角度而言，似乎更有助於機關間合作事項的推展。

首長也有小團體，首長跟首長之間也有誰跟誰互動得比較好，誰跟誰志趣相投，或是什麼東西，他也會有個小團體(G-008-02: 82/84)。

在市府政務官這一層是有很多不同的，但我至少可以看到至少有兩個圈圈：一個是比較偏政治的，一種比較偏行政的，這兩種圈圈是可以看得出來的。運用這個圈圈既有的關係是可以協調的(J-011: 745/749)。

像同事過啊！或者是，早年的時候他們有一個 group 在一起的話，那這樣的話他們之間就比較容易達成。首長之間溝通，如果他跟他交情不錯，那就很容易達成，否則的話，他如果長時間，他跟他們都沒有磨合的話，他可能信任感就會不足，互信不足啦(I-010: 166/170)！

### 三、因果機制(II)：與機關間合作有間接關係的變數

首長間信任不僅會與前述解釋因素產生交互影響，筆者另外關心的問題是：行政實務上，光憑首長間信任即足以化解合作困境嗎？沒有別的因素會干擾這項關係的成立嗎？事實上，藉由社會學上「角色衝突」觀念，或許有助於進一步釐清問題。誠如某位受訪者所表示的，機關首長「還是要面對屬下同仁的一些判斷」。經驗上，筆者因此推測「長官與部屬關係」或「機關內部壓力」本身，十足會構成一項干擾因素，特別是當機關首長相對保守行事、對文官體系抱持相對尊重態度，以至於個人領導風格趨向體恤型時，此等變數就可能產生一定程度的

作用，亦即這股來自機關內部的壓力，將會干擾首長間信任與機關間合作兩者關係成立之權重。

我相信每個首長來這裏都是想做點事情，他也不會說因為這樣子來推工作，但是這個過程他還是要面對屬下同仁對於這些事情的領導、同意的一個風格，會有一些判斷，所以在首長作這些溝通的時候，作這些決定的時候你那個溝通過程就是非常重要 (H-009: 265/270)

首長之間大家基本上都有自己的問題、本位的问题，…就是你要面對屬下對這件事情的看法，你的要求屬下就會覺得說，哎呀！你怎麼沒有用替我們據理力爭、為什麼這個事情要攬下來呀！這個明明是他的事情，你幹什麼要抱回來，每次都這樣什麼什麼的，底下同仁的士氣也會受到影響 (H-009: 250/257)。

從結構角度分析，首長與機關內部同仁之關係，似乎對於水平的合作關係，帶來某種程度之影響。這並非意指首長間信任關係，必然會受此因素影響，只不過突顯出機關首長面對這類角色衝突時，如果沒有良好的管理技巧或溝通藝術，很可能會傷害其日後內部的領導統馭或外部的信任口碑。

通常我會用的方法，就是變成幫他們推工作，常常你需要演一齣戲，對外面推，推回別人，意思是說，表示你夠義氣。因為剛剛我講嘛，工作量是一種誘因，愈少愈有誘因，所以當我願意打個電話給，比如說，xx 局長說：「你搞什麼，這不是我們的事嘛！你們同仁怎麼有這樣！」偶而要做，而且偶而做完了我們同仁要知道，…就是等於劃一條線，把原來推過來的推一點回去 (J-011: 468/477)。

## 貳、為什麼首長間信任重要

有關首長間信任的重要性，主要來自於首長本身享有決策主導權，因而決定合作案的未來發展。由於行政機關是一種層級節制的組織，當首長層級先一步達成共識，將有助於促進資訊交流，縮減不必要的繁文縟節與溝通成本。

### 一、首長享有決策主導權

機關首長是機關最高決策者，除了有特殊因素之外，所有重要的公文履行都會經過首長的批閱。縱使依公文「分層負責」原則，部分公文由首長以下各級主管代為批閱，然這並不影響其決策主導權，蓋面臨一些爭議性決策，相關資訊還是會提供首長作為決策參考。否則，一旦牽涉到事後責任追究，這些官員將無法負擔起這類過失。換言之，相當比例下，機關首長還是主要資訊接收者，控制相關的「決策前提」。

我看到的例子裡面，一旦兩邊的首長不管是為了什麼原因，不願意合作的話，底下的就算想合作也很困難。但私下做一些小的可以，他稍微大一點的動作，他會怕他老闆 K 他一頓，對不對（A-006: 160/164）？

## 二、增進機關間資訊交流

首長間信任是一種「社會資本」，這種資本可大幅降低人際衝突發生率或後續衍生的處理成本。換言之，首長間信任可以免除不必要的緊張關係。

我們現在的狀況，大家比較本位主義。如果相較於以前陳水扁那個時候的狀況，那個時候氣氛不太一樣，我是覺得那個時候各個首長，不同的局處首長因為有革命情感，所以他們會主動介入其他局處的事務…。培養大家相互的信賴，這種東西其實在一個團隊裡頭很重要。當他們彼此在表達意見的時候，不是感覺說是你在扯我的後腿，或者你在批評我、在損我、在責難我，而是可以感受到對方的善意（D-004: 180/192）。

誠如一位受訪者的談話，現在行政事務與過去有很大不同，「理性分析」功用終究有其一定限度，如果沒有信任關係的加持，政務推動上就必須花費大量時間，或舉證資料，或進行正式簡報，以取信對方投入合作關係，此舉卻不保證能得到對方正面的回饋，不過卻已投注可觀的時間成本。相對地，如果有這層關係加持，行動者也許就不須要進行以上動作，雙方很容易建立工作默契，也比較能夠彈性面對問題，上述說法再次突顯人的因素很多時候，的確可以彌補靜態制度本身的瑕疵。

人家所謂的一個團隊有沒有默契，其實就在這種地方。一個很有默契的團隊，就是說，它就會在這些機制裡面，把那些有爭論的事情互相解決掉。然後因為現代的事務，跟我們原來的 platform 比起來的話，複雜太多了，那就沒有辦法用我們原來的 rational structure，或者說是 judge description 完全去處理。所以在那過程當中，其實還有一部分，很大一部分要靠首長與首長之間的這種默契（A-006: 100/108）。

資訊是機關決策的前提，往往機關首長較能掌握全盤資訊。因此，當首長間信任不足，站在「理性選擇」基礎上，為了免除不必要麻煩，特定行動者就沒有理由釋放一些對其不利的資訊。有些情形下，互動關係不良也有可能導致行動者一方，把資訊視為攻擊對手的一種工具，如刻意傳達對方「不實資訊」，造成他人錯誤的決策。換言之，如果資訊是包含決策在內一切行動的基礎，則良好的信任關係則是獲得他人可靠資訊的不二良方。

一方面他覺得 secure，二方面他也知道說，他就必須要去 continue build-up 這個 base，所以之間的關係就變成這樣子。那如果你改變了這個，你讓他感覺到說受威脅，那他一定會有各種的自保的那種行動出來，對不對？那第一個他會做的就是，他 information 就不給你，然後很多的計畫、合作的基礎就會遭到破壞（A-006:

143/150)。

如果是政務官的話，那你就要知道，就是人跟人的信任，就是你會不會害人，最簡單就是你會不會常常傳達我不實的資訊，比如說，說壞話或者是常常誤導我，比如說，沒有告訴我這件事這麼麻煩，然後說「你接了喔！你接了喔！」害死你，就是這種傳達資訊的不夠完整 (J-011: 564/569)。

### 三、減少機關間溝通成本

光憑直覺來說，人際信任可以有效減少溝通成本，惟若把這層關係放到官僚體系來解讀，則又有諸多涵義。首先，首長間信任可減少彼此的溝通成本。在信任關係的加持下，雙方很容易在檯面下取得合作協議，進而要求各自下屬，依照既有共識完成細節工作。反過來說，如果上層首長間缺乏這層互信關係，則必須透過種種正式程序（如開會、公文履行）進行磋商，不僅曠日費時，且不容易達成共識。換言之，這類「由上而下」的行政溝通，遠比「由下而上」的磨合有效率許多。

首長之間溝通，如果他跟他交情不錯，那就很容易達成，否則的話，他如果長時間，他跟他們都沒有磨合的話，他可能信任感就會不足 (I-010: 168/170)。

有的首長彼此關係很好，常常一起喝酒、唱歌，意思是說，沒問題我來接，然後他再回去用他的方法，想辦法讓他的人聽話，大概就這樣 (J-011: 539/542)。

大家就在那邊，等於是比較開懷的把互相之間需要支援、需要溝通的，大家會打打鬧鬧的，用各種方式把自己的需求講出來，然後在那邊會達成很多非正式的共識，這些共識呢會變成，他們各自會回去就會要求他們底下的人，依照大家在那邊所達成的共識去談細節 (A-006: 78/84)。

機關間合作是「多層次性」的，也就是說，首長間建立合作共識之餘，底下各級官員間的關係也是很重要的。惟一旦上層首長間信任關係建立，底下各級水平關係縱使不良，從層級節制角度而言，程度上並不致於完全顛覆已達成的初步協議。儘管如此，一位聰明首長如果要掌握合作時效，或降低不必要的（多元）代理成本，可以考慮培養這些參與者之間的合作默契。

我覺得往往是一個會感覺就是說，在底下溝通的時候會有一些落差，或是說雙方一直沒辦法達成共識，可是只好往上... (A-012: 234/236)。

單位首長要找首長先談一談，談到大家同意了，兩邊的首長各自去告訴自己的屬下；然後接著下來，就是他的屬下跟屬下去合，屬下跟屬下要去合，那也是一樣；其實，最好的方式，是首長請吃一頓飯啦！兩個局的主管叫來，大家好好聚一聚餐。用一個比較寬緩的時間 (D-004: 94/99)。

公務體系中存在著所謂的「行政倫理」、「公務倫理」觀念，這種倫理因素不僅發生在上下級的關係上，同時也存在於平行機關之間的互動上。換言之，一旦兩邊的首長互不信任，這層「快速通關」的溝通平台，其效力將大打折扣，此時只好不斷召開一些正式會議，設法尋求一些共識的空間。在這類會議場合中，基於行政倫理之考量，主持會議同時也是參與合作案的機關首長，往往也無法有效「指揮」或「命令」對方機關同仁的配合，在欠缺更高層長官的力挺，以及對方機關首長的支持下，一旦面臨爭議各有立場，合作案推動成本就很可觀。

首長知道對方的需求跟重要性，那他會回去再跟底下的人交代，這時候底下的人可以直接按照，因為這是首長直接交代的，所以就…。我覺得這就是一個行政倫理，就是說，你沒有辦法越級去指揮他底下的人，所以你必須要有這樣的溝通平台 (A-012: 244/249)。

首長間溝通也有「環保功效」，亦即減少不必要的公文往來。

很多很多的一個公文往返，你知道在公文上很難去處理任何的… (A-012: 226/227)

直言之，首長間溝通可以確保「命令貫徹」，否則官僚體系難免就會衍生出很多的繁文縟節，但對於問題解決並沒有幫助，很多時候只是玩文字遊戲或打筆仗性質。

比如說我跟 xx 局長打個招呼，比如說我現在有一件這樣的事情，背景是怎麼樣，那麼也需要這個局裡面能夠配合，那麼不管是它局裡面也好，或是所屬機關也好，跟他們的處長能夠溝通，那這樣的話，能夠把這個命令能夠貫徹下去，否則如果說機關單位文來文往的話，就變成「公事公辦」… (H-009: 184/190)。

首長間溝通也有一種尊重的意思表示，特別是合作事項牽涉範圍廣泛，或隱含某種爭議時，先行的溝通程序是避免冒失的一種行為。

互相之間還沒有達成正式的公文往來之前，那你先給人家溝通事宜的尊重，尊重對方嘛！不然的話，你隨時一個公文就過來，那他們就是依法行政，就從下面開始簽簽簽，簽上來好幾次，有時候簽去又回來，回來又出去，那這樣的話就搞很久，所以事先的溝通也是蠻重要的 (I-010: 281/286)。

首長間溝通也有象徵意義，代表商議事件的「優位性」，否則制度上，機關間仰賴既有的公文系統溝通即可，毋須多此一舉。換言之，因信任關係所帶來彼此溝通上便利性，隱含了中國人日常生活中「特殊關照」之意味。

一個就是透過的機關的橫向協調，如果是非常重要的話，我們必須首長之間必須要有一個溝通或是有個共識，除了必要的程序文以外，你必須非正式組織的過程當中去處理 (H-009: 203/206)。

我覺得私人的一些關係，會幫助我們在業務上要求對方配合的時候，或是說請對方

協助的時候會順利很多，因為他會覺得說，這是你交代的，或是說你請求的，他們會 take it seriously (A-012: 188/192)。

最後令人好奇的是，究竟首長間存在哪幾種溝通管道呢？基本上，這類溝通管道是很多元的，大致上包括以下幾種管道：打電話、正式拜訪、私下碰面，以及小型聚餐等。至於何種方法比較管用，那就必須視實際個案情形而定了。

你常常在政黨活動、在選舉活動上，跟其中幾個首長常常有往來的話，那也很容易協調，打一個電話給他就解決了 (J-011: 729/731)。

如果我發覺我們之前談過，大家 OK，我跟局處的同仁談過 OK，結果又有翻案，我會打電話跟首長 complaint (A-012: 660/663)。

我來以後我覺得這個蠻好用的一個方式，就是說當面，比如說你到辦公室拜訪，... 也許在我們小的會議室，大家談一下，我覺得那是最好的方式 (H-009: 239/244)。

登門拜訪是比較正式的 (G-008-02: 594/594)。

像他們現在有區長聯誼會，固定每個月都出去吃飯 (B-002: 494/495)。

我們也曾經在捷運的那個 xx 那邊的機房，或者說是曾經在市長在山上的招待所 (A-006: 76/78)。

我會跟幾個女性首長特別好，就是說，我們自己有一個固定的 meeting，就是說大家都有這種感情 (A-012: 197/199)。

無疑地，一旦首長間溝通無法有效進行時，就不單是只有溝通成本問題，而是必須訴諸第三者仲裁了。

如果說，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，就需要市府，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 (I-010: 185/189)。

換言之，仲裁是水平合作關係全然行不通時的最後王牌。如果可以的話，最好不要動用到這類權威機制，以免傷害自發性合作的產生。一位聰明的行政首長，如能藉由其領導力的施展，適當促進施政團隊中重要成員間的私人情誼，將可免除渠等動輒訴諸仲裁、浪費行政成本的行為與活動。反過來說，在其他條件不變前提下，如果仲裁事件發生率有增無減，意謂許多問題將無法透過非正式協商有效處理，則團隊成員之間信任關係似乎也備受考驗中。

## 參、首長間信任容易嗎

首長間信任對於機關間合作的重要性，初步可見前述說明。不過，與其一面倒地強調首長間信任的重要，可能還要關注到「爲什麼首長間會有不信任情況發生」。這個問題不好回答，答案也是不一而足，最簡單的情況是，一場小誤會（如會議場合發言不當）就是彼此關係破裂之肇端。事實上，窺諸受訪者的談話中，道出這層關係的脆弱性。

像我們有時候參加市政會議，相關單位大致上都會說，我們今天有這個成果，那也是某一個單位和某一個單位它們的幫忙跟協助…這樣的話，互動就比較好。首長之間很高興，那以後對你的配合度也就提高，這也是一個因素、決定的因素。不要是攬作自己的功勞，呵呵（I-010: 551/557）！

首長的首長之間他如果說沒有充分的彼此了解跟信任的話，他會覺得說你老是欺負我，你老是找我碴，你老是給我這個單位突然給我拐一下腳，得不對？這種不信任感如果存在的話，將來很多事情他就覺得說，「你給我記住，以後還會相遇」，所以彼此的信任就非常重要（H-009: 270/276）。

本研究認爲，一旦首長間信任關係良好，照理來說，許多的機關間合作爭議將可迎刃而解，至少溝通管道更加暢通許多，然從文本資料中解讀，顯然情形不會如此單純，信任關係的培養似乎仍有其一定難度。換言之，首長間信任關係不足，或可能關係不夠好，其實才是導致合作過程中，光怪陸離現象發生很重要的一項因素，故我們有必要深入了解。

太多了！誰不鳥誰，哪裡有這樣子？一個團隊嘛（E-005: 341/344）！

這似乎隱含著某些情形下，首長間信任關係是不好建立的，特別是當我們從不同角度切入觀察，自能了解箇中緣由。尤其在每日官僚體系的運作中，這些重要的影響因素（詳下述），幾乎稱得上是「每日上演的戲碼」。當這種現象層出不窮發生，又欠缺其他有效之潤滑管道時，首長間關係似乎很容易降至冰點。畢竟，每一位首長公忙之餘，如果沒有一些特殊條件（如行政領導力）的刺激，未必有動機、閒暇經營彼此關係。若干受訪者感觸道：

就像我們在很忙很忙的時候，更需要有一些留白的時間去思考問題一樣，那人跟人之間的互動在這麼忙碌跟緊張的關係之下，在怎麼忙都要挪出一點時間，讓這種事情可以比較有一個潤滑的功能（H-009: 295/299）。

通常那種晚飯，時間都滿長，我們大概會從六、七點開始，因為大家都很忙，未必在每一個時間裡所有人都在（A-006: 70/73）。

最主要是我們自己也很忙（B-002: 530/530）。

## 一、工作分派



前述指出，灰色地帶業務機關可選擇「接」與「不接」，法令上並沒有明確劃分，因此也就沒有依不依法行政的問題。反過來說，當機關首長選擇不接手時，其中可能隱含首長間關係可能沒有那麼好，否則照理來說，相關爭議機關應不會讓事態擴大，而會私下協商尋求妥協。當機關首長選擇不接時，多半「關係」因素早已納入權衡。一旦彼此都不願意接手，最後落得由高層出面解決時，工作分派結果不無可能又種下日後的緊張關係。換言之，在行政機關裡，工作分派似乎變成是考驗首長間關係的試金石。

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 (A-001: 71/72)。

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: 317/319)。

最後會涉及到就是說，很多的工作最後是由誰來做的問題 (A-006: 282/283)。

那會有議員來介入，就是我講的，一定都是當時行政機關去的時候，兩個機關都說不是它的，那民眾才會去找議員。那來一定是找一個機關做嘛！就衍生到底誰做嘛 (G-008-01: 248/251)！

比如說 xx 處跟 xx 機關發生過一次，就是市長的 xxxx，xxxx 很顯然是一個灰色地帶，…這是很典型的一種事，就是你負責一半，我負責一半。好，這個事就有可能有爭議，因為在很多不同的單位這個事到底歸誰 (J-011: 273/282)。

我們的競爭是什麼，看誰比較有力量，把這事情塞到別人的嘴巴裡面去，就是這樣 (A-006: 298/303)。

## 二、究責

專業分工目的之一是爲了便於日後課責，但有趣的是，專業分工卻也埋下日後首長間關係緊張的「導火線」，特別是當負面事件發生，民眾四處陳情抱怨，高層長官追究責任時，這種緊張關係就可能一觸即發。在這類零和賽局裡，很難避免私人情誼不受傷害。

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: 343/347)！

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，交通單位有交通單位的苦水，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: 373/376)。

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，…每一個人劃完了中間還有一塊，那個就是關鍵問題，關鍵問題一定是市長、副市長講說，那這一塊是誰的，是不是你的？不是、不是，講了半天都不是自己的。那問題就來了，你怎麼可以說我，本來是不講應該是誰的，不關我的事，到最後大家就會，類似這樣責任的時候，大家自掃門前雪的時候，反正路上就不歸我掃這樣，所以那個部分很容易造成 (H-009: 303/314)。

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 (H-009: 359/364)。。。

### 三、職掌相近

照理來說，工作上經常互動的幾個機關首長，關係會不錯，因為雙方會爲了提昇共同的政績，而不斷改善彼此的工作流程，使配合過程更爲順暢。實務上，這種情形的確是有的。

你跟誰誰誰比較有工作上的往來。譬如說，有幾個局處它的互動會比較好一點，譬如說，xx 局跟 xx 局，因為它們的業務大部分都是相通的，很多時候 xx 局是它們的上游，所以它在這邊的一個協調是比較好一點 (A-012: 49/54)

不過結果未必如此。有些情形下，職掌相近反而成爲紛爭源頭，主要原因可能在於：(1) 業務糾紛未能適時化解，或始終不好解決，衝突經常發生，遂演變成惡性循環；(2) 首長本人經驗判斷不足，動輒怒而尋找對方首長理論。可想而知，如果情形未獲改善，機關之間的樑子不排除會愈結愈大，在殘局無法收拾下「組織間互動史」勢必不佳。

兩大系統之間的界線並不清楚，(公文管轄就是這樣)，對呀！所以這中間就會有競爭的關係在 (A-006: 260/262)。

很多同仁會跑來跟我講，「你看，xx 處的那些人真壞，對不對？把什麼東西都丟給我們，這件事情上面他們是怎麼處理的，所以首長你要幫我們主持公道」，這很常見嘛！對不對？事實上你可以想像，你這些部屬提供你的 information 一定都是 bias 的，對不對？…可是首長聽了義憤填膺，如果他經驗不夠的話，「我的部屬怎麼能夠這樣被對待」，對不對？然後就要去主持公道，這時候那個摩擦就出來了 (A-006: 268/280)。

### 四、政治與行政

前述因素縱使不常發生，「政治與行政關係」則提供類似、但卻更寬廣的解釋空間。政治與行政關係是公共行政領域學者，長久以來所關心之議題。從政策

角度而言，如果政治與行政分工搭配不良，對於計畫推動將會造成很大傷害，主要理由在於事務官的養成管道，相較於一般政務官而言，會更有助於其敏感掌握政策執行之關鍵所在。一位受訪者就如此說道：

一個機關裡面，很大部分可能還是事涉事務的工作。所以，當一個政務官他如果不那麼了解中間的細節，或者說中間的巧妙，他作的決策，基本上是會出問題的，因為很難去執行。那很難執行就意味，成敗就已經快要決定了。另外如果領導者又不願一去作一些更圓融變通的時候，那一個好的決策也可能變成一個壞的結果。所以當然，因為我們是事務官，所以我們會知道這些東西 (C-003: 241/249)。

市長會認為，反正這就是公務員思惟，但是公務員思惟你要了解就是說，他從基層上來，那他中間知道會有一些東西很難突破的。就算你要突破它，但是一突破，要去突破這些事情，那基本上就破跟立的問題了 (C-003: 256/260)。

政治與行政關係卻有衝突發生之可能。其意思在於：官僚體系包含兩種主要系統，這兩種系統的運作往往仰賴的是不同的「制度誘因」，至少事務官會比較偏向穩定，政務官會傾向變革，這兩股力量激盪所造成之衝突，在官僚體系應是司空見慣的。

我相信每個首長來這裡都是想做點事情，他也不會說因為這樣子來推工作，但是這個過程他還是要面對屬下同仁對於這些事情的領導、同意的一個風格，會有一些判斷 (H-009: 265/268)。

比如說，在市政會議或是早餐會報上，有一個棘手的工作、燙手的山芋，誰要接？這時候對政務官的考核方式來說，當然是你愈能夠幫市長分憂解勞愈有表現，對不對？可是當你接下來之後，基層就不是這樣想了，對不對 (J-011: 86/90)？

有趣的是，在某些協調場合中，市府高層長官似乎也不樂見與事務官直接打交道，部分理由可能出於：有些情形下事務官可能「不太好溝通」，蓋事務官可以憑藉著其對法規的熟稔、專業的堅持，以及行政中立等因素，推掉一些麻煩事，但對於政務官而言，縱使其存有此等意念，受「命運共同體」(政治任命)之影響，行事風格上也得有所保留。若干受訪者的觀察經驗，道出事務官身分的與會代表，在會議桌上的「攻防性格」，反映其行為上特殊性。

第二個就是說，去開會的人接這個東西會常常被同仁說 (A-001: 77/78)。

我也見到有抵抗的，就是說他等於用他的專業說：「這不行，你們這樣做不能辦，絕對不能辦」(J-011: 408/410)。

有的人政治敏感度很高的，他也不會在大的長官面前這樣講，可是你可以看出來他不說話，然後他不太認工作，雖然他的態度很恭敬，可是也有的人會當場說：「長官，這個不行，這個這樣做我們交通會癱瘓」(J-011: 413/417)

看見是副市長在主持，他第一個公務人員的權威就知道了，知道之後呢，他會知道今天在這個會議桌上，這個是府的事，我一定得要在這個中間扮演某種角色，所以他必須思考，他來這個會議他要貢獻哪些輸入，輸入哪些資源，他最後要帶哪些工作回去，我想多數的單位都有這種問題。所以基本上，他抱持的是一種我推不掉，可是我盡量也不要攬太多，很像來談判的（J-011: 391/398）。

某種情形下，「沉默是金」是事務官身分的機關代表，參與協調會的最高行為準則。因此，由高層長官主持的協調會，機關政務首長如能親自與會，自當是最好不過的事了，畢竟，相較於多數事務官而言，由於協調者與政務首長之間背景相似，溝通語言相近，協調成本也因此得以減低。

有的時候副市長或秘書長就會說：「你們局長怎麼不來」、「處長怎麼不來」，意思是說，他認為如果往上提昇就能解決這問題，其實不是，為什麼呢？因為往上提昇，我剛講那問題還是在，你終於把政務官抓來了，抓來之後政務官當然在這會聽話囉，可是你只不過是把這裡的問題，把它推到他的處裡去而已（J-011: 164/170）。

反過來說，機關政務首長如親自與會，礙於身分上特殊性，其也愈有可能推不掉一些合作案涉入的可能性，延續前面章節（靜態影響因素）的邏輯，這將對機關帶來更大的風險。或許出於此等考量，機關首長（或以下重要官員）不無可能有「策略性」派員出席的行為，筆者個人如此推斷。

就是說現在來了一個會，哇！或這件事情真是麻煩，這個麻煩的事情大概他們會要我們做什麼，大家會想一下，想完之後，一科、三科就這樣；然後呢，三科通常是科長去，但是有時候分到科長那邊的時候，呵！科長又覺得我去要認，認了就完了！再派一個更小的去（J-011: 421/426）。

## （一）制度誘因與行為

很明顯地可感受到受訪者口中那股拉扯的力量。政務首長來自市長任命，其自有理由為其政治前途奉獻心力，包含機關間合作實務在內。然而，一旦在某項工作分派上，機關首長應允接手，踵繼而至的將是面臨機關內部同仁的「異樣眼光」或「排斥」，畢竟，對多數事務官而言，在其他條件不變下（通常也無法有多大改變），多承接一項工作，特別是該項工作隱含任何不確定性時，勇於任事結果可能會換來一堆後遺症。

或許可以更清楚地提問：事務人員在乎些什麼呢？受訪者觀察如下：

同仁最受不了的長官就是，人家只要一打來協調，你通通吃、通通都扛下來（J-011: 478/480）。

不要給我帶來麻煩啊！當然帶來工作量是同仁最關心的嘛（D-004: 221/222）！

對他沒有直接關連，且增加他們的麻煩，也就是增加他的工作量 (I-010: 108/109)。

以前講坦白的，公務人員的思惟，沒有規定的不做，有規定的看著做 (F-007: 49/51)。

屬下會覺得 XX 的東西從來不是我管的，都是 XX 局管的，為什麼要我管 (H-009: 320/322)？

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，他多做事，多承擔風險 (A-001: 565/567)。

大體上，事務官工作心態會趨於「保守謹慎」，其中又以「工作量」、「職掌」與「責任」等，是渠等較為關心之事項，很多時候可能與公務人員的制度設計，特別是人事法規（如薪資、考績、升遷、退休）脫離不了關係。多數受訪者都有這一類談話，顯示制度驅力對行為之重要影響。

公務人員的薪水等等就是這樣子啊！他這樣子做，多那麼麻煩的去做，到底你要給他什麼誘因呢？公務人員的誘因就是升遷啊 (D-004: 501/503)！

你知道他們基層在打考績有個很好笑的原則，那個新來的乙啊！然後另考的乙啊！就是它就有一些很奇怪的原則，那為的就是保衛那些老鳥啊！不是這樣子嗎？那好，我今天在很努力的時候，我今天已經做百分之八十的事，那我還得不到相對的報償時候，每個人幾乎都會走 (B-002: 336/341)。

你回頭來講，這是制度問題，現在制度是固定的薪水，升遷還是有模式可循，沒有說一個科員去升科長的，科員要升科長，還是要經過股長、專員，在這種情況下，當然就是我把我那塊區域耕耘好就好了，我為什麼要再去做更多的東西 (G-008-02: 387/396)？

現在一窩蜂的文化就是讀書嘛！我就升官啦！我幹麻做那麼多事，薪水照領呀！我做這麼多幹麻 (E-005: 700/702)！

講白一點就是，秀才人情是一張，就是說記功、嘉獎啊！獎金都沒有，呵！獎金誰給啊？政府不能給啊 (F-007: 707/708)！

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，然後公務體系裏面，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牴觸的 (J-011: 125/129)。

至於政務官部分，受訪者說法如下：

他（機關首長）當然是很多工作下來的時候，他一定會去接嘛！他要接下來，他接下來後，再跟下面談，怎麼分出去 (G-008-02: 412/414)。

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，而且他還有風險，因為市政府多數的事都是風險考量（J-011: 125/129）。

深層來看，政務官的制度誘因乃來自於「政治投資」這股動力，即透過個人政績的表現，往往可以立下汗馬功勞，以延續一己的政治生命，這類投資報酬事後往往是頗為可觀的。相對來說，如果政務官不積極承接工作，其所受到的傷害也會比事務官更為立即、明顯且嚴重。畢竟，事務官尚有一套制度規範的保障，但政務官則闕如，工作狀態多處於一種不確定狀態。這種風險意識對於其行為積極性（相較於事務官傾向畫地自限）造成之影響，筆者個人推斷，很可能是分隔政務官與事務官行為差異的重要因素。

政務官本身他沒有升遷啊！他是政治投資啊！他是對他老闆政治投資，所以他談的是投資（G-008-02: 398/400）。

他如果不接下來，他自己位置就沒有了，老闆會覺得說，噢！為什麼你這個首長什麼案子交給你都 no，那我就把你 fire 掉啦（G-008-02: 406/409）！

政務官還是有啊！第一期到第二期有調整就好幾個，還是調整好幾個！就是說很多工作可能交在他手裡，一直還不滿意啊（G-008-02: 431/433）！

現在有些人優先順序不一樣，他炒自己知名度啊！他拍長官馬屁啊！所以政務官本來就有可能會這樣，會發生這種情況（J-011: 485/487）。

故而，似乎不少受訪者，特別是政務系統出身的首長，往往會認為政治與行政之間的衝突，是一種不好擺脫的困境，有時連雙方溝通都難以持續下去。當兩造生涯發展路徑大異其趣下，語言背後反映的是一種不同的「職場價值觀」，因此難以溝通是可以理解的。

我也曾經在某一些案例上也遇到，就是說事務官他會對於我的一個決策會有很高的一個疑慮，…除非你能完全解除他的心防，否則的話，他會對你有很高的疑慮，因為你跟他說的是不同的語言（A-012: 712/719）。

此外，首長決定可能也難敵一些來自於機關內部的壓力，這時候首長間關係就會受到一些挑戰。受訪者以下談話內容，清楚呈現這類觀點。有趣的現象是，幾位受訪的政務系統出身之首長，皆吐露類似的看法。

首長之間大家基本上都有自己的問題、本位的問題，所以本位問題當然就是你要面對屬下對這件事情的看法，你的要求屬下就會覺得說，哎呀！你怎麼沒有用替我們據理力爭、為什麼這個事情要攬下來呀！這個明明是他的事情，你幹什麼要抱回來（H-009: 250/256）。

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，那所以就會發生一種情況就是，政務首長一旦去攬  
工作身上的時候，他的內部壓力就會非常的大 (J-011: 80/84)。

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，以至於大家沒有辦法去協調，甚至在某些地方，明明我跟他  
(機關首長)講好，他底下的人會翻案 (A-012: 655/659)。

或是說他有受到他內部的壓力比較大，以至於他對於跟 xx 機關的這個部分，他都  
採取這種防守的… (A-012: 645/648)。

筆者個人也推斷，在首長間信任與機關間合作之關係上，「政治與行政關係」  
這個變數，還是居間有其干擾作用的。一位受訪者的談話，總結了這種現象發生  
的可能性。

在市府裡面，各機關的配合度上，經常會發生就是如果你責任或是職掌根本就是某  
個單位的，然後你現在不論是透過高層去協調別人來幫忙，或是透過他自願，結局  
經常是背後那個團隊能不能夠跟上來的問題，我覺得經常發生這種事。然後他完全  
沒有動機 (J-011: 478/480)。

## (二) 事務官的反彈

以上係從制度因素解釋行為差異。令人好奇者，事務官難道一定會「反彈」  
嗎？或者說，何種情形下會比較容易發生呢？

其實蠻多的啊！這種其實算蠻多的。尤其一個新首長到一個機關會產生很大的衝突  
時候，所有衝突點就在那時候發生，就是新的文化進來跟舊的文化衝擊嘛！新的文  
化是強勢的文化，因為他是首長，你機關是舊的文化、弱勢的文化，因為你不是首  
長，你就必須聽命於他，在這衝擊過程當中問題就會… (G-008-02: 563/570)。

責任很重的時候，還有這事情後續性很…，接回來這工作責任非常重，需要很多的  
資源投入，很多人力的投入，而且投入之後，能不能享受到一些很好的成果是個問  
題，那就會有大的反彈。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: 378/384)。

換言之，訪談者的談話內容顯示，當事務官面臨：(1) 工作延續性高；(2)  
責任重；(3) 資源困窘；(4) 工作成果不確定性高，此等情況下反彈會比較激烈。  
此外，當機關首長剛上任時，在彼此信任不足下，也是衝突可能的引爆點。

不過，首長對此也有其因應之道。簡言之，有些可能著重內部溝通，釐清責  
任範圍；有些則身體力行，教導所屬；有些則體恤部屬，協助爭取資源；還有的  
就是展現擔當，替部屬扛起相關的風險。當然，實際情形理應不止這些。

你如果接東西的話，你是直接 assign 給你同仁，那當然會有一個問題，但是如果說你可以很清楚地告訴他們，他們只需要做到什麼，然後什麼東西是你該做的，那我們應該要怎麼做，我想這應該是溝通的問題 (A-012: 126/130)。

我可以比較去負比較多的責任，既然是我熟的，那我不會要求同仁去做一些他不熟，或是說，這就是為什麼之前有些讀書會，去幫助同仁去進入這些狀況，那他們就不會那麼抗拒，也就是說，你必須教他們 (A-012: 163/168)。

比較體恤部屬，他會接的時候附帶一個條件：好啊！你這個給我，但是你要給我三個人、五個人，預算給我兩億，…那比較沒有（體恤下屬）是說，好，沒有關係，接下來之律，後面我們來處理，那就比較沒有說再去要資源 (G-008-02: 441 /450)。

知道工作太多對事務人員來說不是正面的，只要表達這些善意還有理解，其實信任感就會提高。因為基層心理會知道，你不是那種會為了自己的利益，完全不顧別人想法的那種人，光是這種體諒… (J-011: 560/564)。

要讓人感覺你願意為某些你覺得表現很好的人扛起某些風險，比如說，他被罵你要扛，對不對？或者是獎金要分給他，然後你當然會因此被罵，但是你扛得住(J-011: 460/463)。

反過來說，政務官難道必然受這些事務官的牽制嗎？這個問題不好具體回答。從宏觀層面來說，一些觀察結果顯示，近年來，政務首長的「自主性」似乎有逐漸提高之跡象，尤有甚者，「文官政治化」現象也不排除有加深疑慮，此舉首當其衝者，莫過於文官自主性的削弱。

那至少到目前為止，這趨勢在台灣，我認為是愈來愈強。就是所謂的官僚體系、文官體系的自主權是愈來愈差，而不是愈來愈強。那所以行政首長的主導權，覺得反而是愈來愈強 (A-006: 156/160)。

就像當初那些綠的人也認為說，這些藍的是因為政治原因上去的，所以互相都不欣賞，並且呢，都認為說在這裡面你有負於我嘛！那怎麼辦呢？那唯一的辦法，從藍的角度來講，我就是把它贏回來，那贏回來以後我要怎麼辦呢？我當然是要再把這種東西再 balance 回來嘛！那從綠的角度來講，它預見這樣的可能性，那它現在要怎麼辦呢？它當然是要想辦法自保，對不對？所以那種線就這樣被切割開來，到最後一個辦公室裡面，本來四五個人是一起辦公的，本來也沒什麼事的，現在就變成兩派啦！對不對 (A-006: 209/220) ？

當一個首長明星化之後，其實大家會產生一種，…就是市長找來的政務官，還有政務官底下比較吃香的、比較紅的那些事務人員，會產生一種「抬轎」的心理，就是說我幫這個首長讓他更上一層樓，以後也會有我的一份，…這等於是讓事務人員也變成政務官了，這是有的。就是說，尤其陳水扁時代，我感覺到最厲害，因為我不斷的聽到他們告訴我說，警察局長啦或新聞處裡面都有，就帶走了，就是說他去了



中央政府分封的時候，全部紅的人都走光了，那你就知道事務人員就會覺得我好好表現還有這種機會，那就會為政治目標而… (J-011: 767/779)。

有關文官自主性削弱的命題，是否也同樣發生在其他縣市政府或中央政府，本研究不得而知，但這如果是一普遍現象，站在公共行政角度而言，其對於整個台灣民主政治的發展利弊得失為何，恐怕很值得進一步觀察<sup>44</sup>。

### (三) 政務官的反制

政務官是否會受文官系統的牽制，也許要參考特定因素而定。其中，「首長風格」可能是重要的解釋來源。有些首長會受到文官牽制，有些則絲毫不受影響，背後反映的是首長風格上之差異，例如，強勢的首長風格可能會比較不受影響，或者自主意識較高的首長，也可能比較不受影響。

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)。

然後他們都傳統上迷信說我是政務官，我有權力，對不對？我一定有辦法讓底下的人聽話；也許有，如果你真的控制了什麼的話，但是通常那個是有限的，對不對 (J-011: 172/175)？

有趣的是，有政務首長明確表達自己手上「籌碼」不足，不容易讓事務官「聽話」，前一位受訪者就道出了此感觸。

無論如何，機關首長多少可運用手上的「管理工具」，來控制機關運作，除了傳統的考績、升遷之外，包括以下正式與非正式途徑：

#### 1. 更換不服從命令的主管

指撤換工作態度消極的主管，亦即所謂「調職處分」，如平調非主管職，惟因牽涉到公務人員保障問題，執行上會牽動到相關職位調整，稍嫌費事。

沒有一個人說，他到一個機關大家都會很信任他，沒有的啊！首長都是空降的，你不可能這樣子嘛！那就透過很多這種管理工具，還有很多事情進來，或者是哪裡有什麼，他往下分的過程當中，他就會發現，你每次阻力都很大，沒有用嘛！我要你幹什麼？你沒有用嘛！我把你換掉啊 (G-008-02: 553/560)！

政務官可能會採取一些手段，就換人啊！換人就有另外一批人，我把你科長換專

---

<sup>44</sup> 無疑地，筆者個人也推測，這可能與台灣目前統治氛圍，相對「泛政治化」有所關聯，也就是在政黨關係緊繃情況下，不論是在野或執政黨為了取得或延續其執政權，往往會試圖操作一些人事手段，以確保執政目的之達成。當然，在這過程中就難保不會有「大玩法律漏洞」的現象產生。

員。我常講，一個機關裡頭不可能全部人都對這個首長狐疑，一定有人有所圖嘛！…專員很積極他攬下來，那把科長換下來（G-008-02: 521/529）。

就可能一直在被人家調來調去，搞到最後他就長期待在這裡（G-008-02: 536/538）。

畢竟這裡存在著公務人員保障，公務人員本身他就已經有一個資格在，你說裁就裁，怎麼可能（H-009: 49/51）？

因為政務官跟事務官不一樣，事務官是我受保障，你覺得我不重要沒有關係啊！你也不能把我 fire 掉，頂多不要用我（G-008-02: 425/428）。

## 2. 訓斥

謾罵會使人心生畏懼、慚愧，連帶可達成管理目的，且其成本也最低。不過，可能並非每一位政務首長都願意行之，一來可能賠上形象，二來效果也未必彰顯，甚至有邊際效益遞減之虞。

或者我斥責你，叫你走路啊（G-008-02: 561/561）！

在公務機關你能幹嘛，你不能開除，對不對？你甚至不能降職，那你還能幹嘛？你只有罵人，罵人這種方法用這種精神虐待法的話，那也不是每個人都願意，而且長期也沒有用（J-011: 175/178）。

## 3. 調整成員「工作量」

有趣的是，原先獎勵目的是為了激發員工的工作表現，如今客體的工作量卻可以升格為一種「誘因」，特別是當其他誘因（如口頭褒揚、嘉獎、獎金、升遷等）不是很管用的情形下，只能期待藉由工作量的調整，以發揮激勵之功效。當然，這種道理仍不脫是一種「交換的邏輯」，只是交換的對象居然是既有的工作本身，箇中緣由似乎值得深思。

我自己用的方法就是說，如果有人表現得很好，你接一個工作，我就砍一個工作，所以最後那種什麼表現都沒有的人，搞不好他每個工作都要來支援，但是沒有掛在他底下的工作，他才會覺得有意義，就是「好康」的都是那幾個人在做，因為他紅嘛（J-011: 360/364）！

因為沒辦法做到像私人企業這樣，一個單位同工可以酬勞完全不一樣的情況，我覺得只有一個辦法，就是任何有能力的人，他就要「少勞」，也就是說，他可能多做了一件我們覺得比較重要的事，你就要幹掉他另外一件很煩人的事，換句話說，你要維持他那個工作量的一致，然後你甚至要用工作量的降低，就是你們什麼不要做，就是今年辦個 xxxx，其他事給別人做，你要有這種，就是工作量變成一種誘因才有可能做到（J-011: 226/234）。

#### 4. 逢場作戲

更有趣的是，因為管理者手上工具不足，或效果不顯著，不得已情形下，政務首長必須使用一些非正規方式，如逢場作戲般協助部屬推掉一些工作，以彰顯義氣、取信部屬，並強化其領導統馭的能力。

因為在公務機關的限制比較多，所以通常我會用的方法，就是變成幫他們推工作，常常你需要演一齣戲，對外面推，推回別人，意思是說，表示你夠義氣。因為剛剛我講嘛，工作量是一種誘因，愈少愈有誘因，所以當我願意打個電話給，比如說，xx 局長說：「你搞什麼，這不是我們的事嘛！你們同仁怎麼有這樣！」偶而要做，而且偶而做完了我們同仁要知道 (J-011: 467/474)。

儘管如此，政務官還須面對一些「管理困境」。譬如說，政務官在管理工具選用上，也要有「成本與風險」意識，特別是行政機關往往績效衡量不易，公平問題容易出現紛爭，面對考績獎金這類資源分配結果，往往會有「公說公理、婆說婆理」情事發生，於是限制了工具效益的發揮餘地<sup>45</sup>。

我在 xx 機關把一筆…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！所以我覺得就是說，因為沒辦法做到像私人企業這樣，一個單位同工可以酬勞完全不一樣的… (J-011: 219/227)。

其實我覺得關鍵不是這個，關鍵就是公平，就是說我做了又怎麼樣，他都不做，這個事如果不解決，我覺得擠壓只是短期效果 (J-011: 442/444)。

某些情形下，政務官還要提防事務官「看笑話」心理，以免傷害其日後領導威信；政務官也有「山窮水盡」時日，如果「平時不燒香」，當執政屆滿前夕（如半年至一年），管理工具的使用效果，可能明顯遞減。

事務官很聰明，他會知道他的首長是不是 fully back up by 更上面的人，如果這個首長，他常常出去的政策都是被踢個鐵板回來，久而久之他在他底下的事務官前面，就沒有 credibility (A-012: 700/704)。

也許那種小朋友還不怕你政務官，反正你最多八年，像馬市府第二任，算也算得出倒數日期呀，對不對？所以這時候他就知道。對，不買帳 (J-011: 435/438)。

最後，每一位首長多少會關心其「機關流動率」問題。蓋工作壓力往往是機

<sup>45</sup> 退一步來看，績效管理如要發揮預期效用，其背後執行成本並不低。此外，公務體系中哪些部門有充分的執行條件與能力，也是值得進一步觀察的。

關流動率最主要關鍵，公家機關才因而有「錢多事少離家近」的玩笑話，機關首長因此不得不關注於同仁的工作壓力。畢竟，在特定結構性安排下，過高流動率勢必危及機關穩定度，影響持續性業務推動成果。

因為這會牽扯到就說，你這機關擁有的工作，那你機關如果說業務量就很多，如果機關的同仁負荷不了，機關的同仁往外走，那你這機關就會變成不穩定狀況，所以沒有一個機關的首長不作這樣的思考（A-001: 348/351）。

他可能從這個地方跳到社會局去工作，那其實為的是，有人是因為興趣、喜歡他的工作，但是可能最主要還是升遷，或者是受不了這種壓力（C-003: 527/530）。

我們這裏有時候每天早上七點多就開始開會開到晚上，業務確實十分繁重，人員尤其新進人員流動性大（I-010: 495/497）。

人會走，…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。一個是錢多事少離家近，我想會有這種笑話就是這樣（A-001: 354/358）。

#### （四）其他可能解釋

儘管如此，有些情形下似乎也不適合用以上邏輯來解釋，可能只是一種「領導統馭」或「職位角色」的問題。

你也可以去分析一下，就是說原來是事務官出身的首長，他領導統馭是不是OK，較起直接進來的，他重來沒有歷鍊過的，他跟內部的怎麼相處（A-012: 709/712）。

他在事務體系待了半輩子，現在變成局長的人，底下每一個人都是徒弟、學弟，所以他已經不是在跟你講什麼我是長官你是部屬了，他現在就是希望作為一個朋友，你就幫他一下（J-011: 753/757）。

擔任機關首長會比較在乎機關的存在意義，擔任主管我是覺得不會，我認為每一個機關首長他都會在乎他機關存在的價值。因為你機關如果今天所有工作都不做的時候，你機關就沒有功能嘛！沒有功能你面臨就是裁撤、萎縮，你組織就死亡了（G-008-01: 460/465）。

先前的政治與行政關係，強調的是政務首長與事務官員，因制度誘因的差異，而導致行為表現上分殊性；但有些時候，這種摩擦可能只是出於首長本身的歷鍊不足，或純屬一般角色衝突所致，並無多大學問參雜於其中，亦即背後不涉及任何政治投資的動機或利益，及其與行政或專業判斷之間的緊張或矛盾關係。換言之，這種可能存在於任何職位上的管理能力或角色衝突現象，毋須冠以「政治與行政二分」這類概念來解釋。在此情形下，政治與行政的概念，也可能過度「放大了」既有關係的對立本質。

## 五、其他競爭因素

雖然「競爭」比例有多高，研究者仍不得而知，不過首長間是「既競爭又合作」關係似乎是必然的。

基本上，這些首長們之間都是一個既競爭又聯合的關係 (A-006: 246/247)。

我們的競爭是什麼，看誰比較有力量，把這事情塞到別人的嘴巴裡面去，就是這樣 (A-006: 298/303)。

每個政務官他其實背負的是一個施政，因為彼此之間其實看起來是合作，但是又競爭的關係。…因為我們會評比說，XX 局你表現怎麼樣，XX 局你表現怎麼樣，大家其實心目中會互相看來看去，其實隱藏的是一種競爭關係 (A-012: 729/734)。

學理（公共選擇學派）上有一主張：機關間會競食「預算大餅」，蓋唯有試圖爭取預算，機關才會愈有政績，連帶才能提昇機關首長的能見度。不過，在既有文本資料中，若干受訪者並不苟同此觀點，某種角度而言，渠等還是呼應了前述「責任」因素的考量，也就是愈多的預算，代表愈多的事，在欠缺「風險控管」能力下，愈多事情在公務體系中不見得是好事，甚至還有「多做多錯」之虞，也許在此情形下，預算重要性才因此沒有被突顯出來。一如前述，這樣解釋和官僚學者 J. Q. Wilson (1989) 的研究觀點是近乎一致的。

很多人說各個單位都在競爭它的預算的規模，在我的觀察裡面，這個方面倒是還好，至少在我有限的經驗裡面，各種其他的原因，倒不是… (A-006: 247/250)。

大家也不想搶這個預算，因為預算代表事嘛！對不對 (J-011: 185-186)？

除了預算因素之外，還有哪些因素會導致這類競爭關係呢？最簡單看法還是回歸「結構論」主張，亦即：當機關首長同屬於一個老闆指揮，則底層之間關係就有無法避免的緊張性，彼此很可能會力求行政工作的表現，因此在「升遷上競爭」是顯而易見的。

當他擺在同一個老闆的時候，他上面老闆是同一個的時候，有升遷上問題的話，那這競爭關係就會非常地明顯 (G-008-01: 700/702)。

很多時候，這層緊張關係是一種人性寫照，是一種「不安全感」表露。多數情形下，政務首長本身並不存在升遷上問題，但個體表現卻有「影響力」大小之別，以俗語而言，就是機關首長本人在政治上司跟前說話的「份量」，其有如社會學上「同儕比較」問題，反映出群體生活上的矛盾關係。

這暗指彼此之間意見不合的時候，到底市長最後是依哪一些意見來裁示，就表示誰對他的意見來說，誰在這個案子有比較大的發言權。…比較能夠說服市長 (A-012: 738/747)。

首長當然會對於整個他自己在其他首長中間的一個地位，(首長之間的競爭)，競爭，對 (C-003: 488/490)。

你說政務官彼此競爭會帶來什麼問題嗎，我看起來就是大家都很想求工作表現 (J-011: 514/515)

儘管如此，所有市府的機關首長都統屬於市長底下，照理來說，彼此之間都有一定程度的緊張性，不過，實際情形未必同前述邏輯，至少程度上還是有差異的。蓋對某些層級的首長而言，如市府某二級機關首長之於其他局處的某一級機關首長，或某二級機關首長之於直屬機關的首長，首長間競爭就不完全是延伸自市長而來，而是對其擁有更直接考核權的直屬上級長官，如二級機關首長之於上級（一級機關）首長之間的關係。從這個角度來看，此等機關與其他不同體系首長間，若仍有競爭關係存在的話，將不再是升遷上競爭，而是一種「資源上競爭」。這又暗指了「資源」在合作關係上的重要性。

不同老闆的時候是資源的競爭，沒有升遷的競爭，是資源的競爭。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: 724/727)。

有些情形下，首長的「出身系統」也會影響競爭的態勢。例如，事務體系出身的首長，在意見表達上會比較謙恭、含蓄。如果這個說法成立，研究者推測很大程度可能與渠等的工作歷鍊有關，特別是他們過去的訓練，就是偏重在依法行政、固守專業，養成的性格往往會比較務實、謹言慎行，不願對非專業領域多所介入，遂也減少官場上樹敵的可能性。

市政會議或是早餐會報的時候，他可能會針對別人的業務發表意見，但我聽起來，他們都非常的尊重現在在專業上的人。就是他們即使是政務官，當然他們是因為從事務官升上來，所以是這種背景，所以我看起來倒沒有發生很明顯的這種競爭的狀況 (J-011: 504/509)。

有趣的是，有些首長間的競爭與前述因素並無多大關係，既非來自於行政工作表現，亦非來自於資源上競合，更多是來自於政務官的「宿命」，也就是選舉期間的政治號召與動員能力。

有幾個位置，任何的公務機關有幾個位置就會很敏感，一個是副市長，因為副市長是市長決定的，然後還有就是屬於像研考會、新聞處，民政局因為要選舉，所以這幾個位置的政治敏感度會比較高，可能會有一點競爭的狀況 (J-011: 509/513)。

一位責任區動員有功的首長，縱使其在官僚體系的政績稍差，也許仍會受到政治上司的認可。畢竟，政務官的評價角度是多元的，行政作為上的政績應只是其中一環，政治動員能力可能也不能小覷，筆者個人如此推斷。

受訪者的觀點，其實透露出首長間競爭多少是存在的，也是結構上無法避免

的困境。然而，首長間過度競爭畢竟對於整個行政系統還是不好的，如何改變這種態樣呢？研究者推斷，很大程度恐怕得仰賴前述「行政領導力」因素。一位事務官身分的受訪者，語重心長地道出了些建議，摘錄如下：

到了這個層級，他們在關心的是什麼？這個東西，上面也要弄清楚啊！這些政務官跟市長之間的，應該是要相當高度的默契跟信賴才對。如果不夠，市長就要花一點時間去經營這個。…因為他跟你之間有信賴關係，所以他就不需要刻意在你面前表現嘛！你知道嘛！如果信任不夠的話，你就是要充分給他們一點時間，把時間給出來就好！你隨時跟某個局處的首長，就談一談、談一談，這樣大家就有安全感，就好了。其實，這個是非常重要的… (D-004: 236/253)。

## 肆、如何培養首長間信任

若目前首長間信任關係不佳，以上幾點可能是頗為重要的解釋因素，儘管本研究並無法證明其間的因果關係或影響權重。進一步地，在洞悉這些潛在因素之餘，身為公共管理者的機關首長，如何才能強化彼此之間的信任關係呢？本研究歸納幾點因素說明如下。

### 一、非正式互動

這點是常理上、但也是不少受訪者公認最重要的影響因素，其背後道理很簡單：首長之間如果經常互動，就容易彼此了解，增添熟悉感，時間愈久這種情誼就可能愈鞏固，日後即便有所摩擦，在適當衝突範圍內，過去累積的「社會資本」依然會起正面功效。

不見得是心結，而是說不那麼做，就會有距離，沒有那種結合在一起的感覺 (C-003: 212/213)。

在第一任的這些首長們之間，大家私交比較好，就是說有比較，這其中有，所以有比較多的 informal 相互之間溝通跟聯繫管道，…那這個當然會對於，會連帶的影響到局處之間相互合作的關係 (A-006: 24/29)。

其實沒有什麼制度化啦！這完完全全是看交情 (A-006: 60/61)。

首長裡面都還會分各種，你看像市府裡面有一些首長是事務官的，比如說像主計、人事、政風；有一些首長是政務官的；有一些首長是我剛講的，比較偏技術官僚的政務官的；有一些首長是比較像是搞選舉、搞政治、搞政黨的人的，這每一個層都有「圈圈」，你有沒有常常成為那些圈圈的一部分 (J-011: 723/729)。

那個時候很大一部分的發起人，一個是我、一個是歐副（市長）。…我們經常會用

跟某一些議員聯誼方式，通常就是說，我們找了幾個議員，順便再找幾個首長，…一方面是作府會之間的關係，二方面這幾個首長之間，因為這個機會，大家等於是有點並肩作戰一樣。我們那時候經常有，用各種名義…（A-006: 61/68）。

透過不定期聚會跟非正式的開會跟活動的話，我覺得那個是對人跟人之間互動的另外一面會比較好一點，就是撇開業務，對不對？我們坐下來，就是先談關係。…首長之間能夠除了在正式的會議當中，彼此唇槍舌戰、據理力爭以外的其他的一個場景，這個過程當中大家就互相了解另外比較輕鬆的一面，其實對人跟人之間的互信我覺得有很大的幫助，就是說你那個情份會在（H-009: 277/288）。

什麼是「非正式互動」呢？其內涵有哪些？這部分與日常認知並無不同，大致上不外是吃飯、運動、小型聚會等。此外，一些相對來說比較嚴肅的場合，如講習、訓練等，其實也是一種很好的媒介。

很多首長大家一起相處，基本上有三個模式：第一個就是吃飯、第二個就是運動，第三個應該算是我稱之為「小型的私人聚會」（A-006: 56/58）。

中國人講「見面三分情」，吃飯的時候多喝兩杯，哈啦，拼性命、拼氣魄，就勾肩搭背，接下來什麼事情就比較容易談（H-009: 280/283）。

我記得以前開始的時候，各主管會去公訓中心訓練個一天啊！也會辦首長的策勵營啊！但倒不需要固定的模式，最重要是有一個理由去聊聊。這樣的過程中，最好是要有結構的進行（D-009: 197/200）。

也許很多因素會阻礙這些非正式互動的有效進行，至少首長間個性是否投合就是一項不可控制的因素。儘管在一些結構性因素限制下，無法企求所有首長間維持均質均量的信任關係，不過就規範角度而言，至少在功能性質相近（如工程類、社教類、幕僚類等）的若干機關首長之間，若能多建立這類非正式互動管道，對於業務推動會較有助益。

其實比較好的方式，其實是應該是讓各局處首長之間，彼此能夠多一些時間對話。性質相近的，多一些溝通跟討論（D-004: 202/204）。

其實應該有系統的分區塊。這幾個領域，應該讓他彼此之間好好討論。我對你的事情有意見，你對我的事情有意見，一定要這樣子交融之後，才會形成互信（D-004: 207/210）。

## 二、任期不宜過短

首長任期與彼此間信任關係是否有直接關係，受訪者的觀察或切身經驗並未給予明確答案，持肯定與否定意見者皆有。

我覺得新首長剛剛上任的前一、二年比較不好。因為剛開始時候的運作，首長之間



的互動才開始，對政務均不瞭解，機關間之協調機制較不良，…換言之，不宜經常更換首長 (I-010: 356/367)。

我覺得應該是沒有那麼大的影響，但是我覺得任期很短的，會有一個最大的問題，譬如我自己體認到，就是說你要花一段時間才能進入、了解這個體系，所以任期太短的話，變成你完全沒有辦法施政 (A-012: 724/728)。

不過，兩者的間接關係似乎是存在的。理由在於：如果首長任期過短的話，自當無法進入狀況，摸不清問題癥結，因而影響施政結果。相對而言，從事務體系出身的政務首長，其之所以沒有這類問題，很大因素乃在於「久任」，蓋久任這個因素，不僅是專業養成的管道，也是培養關係的必要條件，已見前述。

通常你要給一個首長，通常他熟悉業務大概要九個月到一年，半年是可以上手，但是九個月到一年是必要的，因為他這時候對業務，就是一年所有的業務都繞過，他也才知道所有業務的一些癥結點在哪裡 (A-012: 763/767)。

譬如說，xxx 他的任期很短，所以你很難從他的任期中，找到說他有什麼特殊的一個表現，這不是他的問題。我覺得太常、頻繁更換的意思也就是說，你必須要給他們很多的學習，如果他原來不是事務官出身的話，所以這是為什麼你看最近所有的首長，從去年開始，除了 xxx 以外，全部都是找原來的事務官升任，或者是回鍋的原因，包括這一次都是這樣子 (A-012: 724/728)。

那關係會好。他們之間就會有一套默契出來，就是說，嗯，看到這個就是你。…對對對！可是這個規則是要夠久 (B-002: 676/679)。

經常換人的話，那所有信任關係就重新開始，重新洗牌呀 (B-002: 689/690)！

若上述觀點成立的話，我們自有理由懷疑頻繁更換首長是不好的，一來首長可能遲遲無法進入狀況，二來也影響施政團隊成員之間的默契，甚至演變成一種烏合之眾的組合體。一位事務官身分的受訪者，便從人際網絡角度，作出了非常寫實的觀察，而筆者個人也相信，在中國人「講人情、重關係」的社會中，過短的任期對於關係培養是有傷害的。

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。就洗牌，每次都洗牌呀！那就會變成「遇案辦理」啊！遇案啊！遇到什麼案子就… (B-002: 694/698)。

面對這種關係的脆弱性，機關首長站在福國利民角度，實應有較長遠的打算。某種角度而言，機關首長應把建基在不穩定關係基礎上之合作實務，進一步加以制度化，以免有人亡政息現象發生（詳後述）。

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，或是說處長跟處長之間的關係、局長跟局長之間的關係，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（H-009: 417/421）

整體而言，在整個民主制度裡，政務官的設計原本就有特殊考量，與常任文官講究的「專業性」、「穩定性」，以及去政治化的「中立能力」等價值，屬於一種不同的、甚至顛倒的邏輯。儘管筆者無法指稱究竟政務官多長的任期是較為妥適的，然從前述受訪者的談話內容來看，少於「九個月」就未免過短了。

## 第三節 首長風格

### 壹、首長風格與機關間合作

在動態因素上，人的「能動性」是主要的解釋關鍵。依此邏輯，如果一位機關首長自我期待高，也有勇於任事動機的話，則對於機關間合作的進行是頗為有利的。反之，首長個人因素將嚴重阻礙合作關係的開展與維繫。從以下「首長風格」與「機關間合作」之間的因果性中，可以窺知首長風格本身，作為一種獨立解釋因素的重要性。儘管如此，首長風格與其他影響機關間合作的重要變數之間的關係，也是值得觀察之所在，本研究將於「因果機制」部分進行闡述，以突顯因素本身及其與其他重要因素之間，可能的共變關係。

#### 一、因果關係：簡單的因果性

機關首長是主要決策者，其行事風格往往決定了施政的走向，遑論參與合作案過程中大大小小的決策事項。在受訪者眼中，首長風格的積極與保守程度，似乎是影響機關間合作很重要的因素。某種角度而言，也許積極型首長較願意與外界打交道，相較於保守型首長瞻前顧後之行事作風，前者較不容易有各自為政的現象產生，以致於合作共識的達成率會相對較高。

然後自我挑戰性，就是說自我期待也沒有那麼高，我想這可能都是相關的原因，所以就使得大家比較，愈來愈，我這是比較性，比較各自為政 (A-006: 32/35)。

如果首長是屬於積極負責型的，可能他就會拿起來做；首長本身如果比較沒有，他就說這事情我們來研究 (G-008-01: 869/871)。

要看每一個案子，案子狀況不一樣。其實他還是可以找到一個通則，那還是跟首長的個性、風格有關 (G-008-02: 285/287)。

大家觀察到都是覺得首長風格對於決策有很大影響 (A-012: 587/588) ？

我覺得還是跟每個首長的風格有關，…以致於他在積極度上會比較有點落差 (A-012: 255/260)。

#### 二、因果機制 (I)：與機關間合作有直接關係的變數

首長風格直接影響到機關間合作的推展。首長風格因素也可能與其他直接影響機關間合作的因素，產生某種交互作用。在既有文本資料中，本研究分別將其

與協調者、組織間互動史，以及首長間信任等因素，提出來獨立闡述，以利於對合作實務的整體系統有更好之理解。

### (一) 首長風格與組織間互動史

除了首長風格因素之外，組織間互動史也是影響機關間合作的重要因素。特定情形下，這兩個變數之間很有可能產生交互影響。按前述，組織間互動史反映的是過去的歷史經驗，會沉澱在組織行動者的社會記憶裡，形成如組織學上所謂的「刻板印象」，因而影響未來的行動選擇。然而，未必所有行動者皆會受到組織史因素的制約，當行動者本身是空降的，未親身經歷特定事件，歷史包袱對其而言，也許就沒有那麼沉重。此外，行動者個別差異也是另一影響因素。有些首長可能天生就「不受這個記憶的束縛」，故組織史的影響力相對就不明顯。換言之，首長風格的差異，特別是行動自主性上的不同表現，決定了組織史對其拘束力之多寡。

這部分我覺得一開始可能在 xxx 來接新聞處時候，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: 668/672)。

### (二) 首長風格與首長間信任

除了首長風格因素之外，首長間信任也是影響機關間合作的重要因素。特定情形下，這兩個變數之間很有可能產生交互影響。按前述，首長間信任意指互動關係良好的首長，彼此間會有較高的互信感，同時也會有較佳的工作默契。儘管決定首長間信任因素仰賴諸多條件的配合，但大概無人會否認個人風格的潛在影響力。譬如說，某些首長任事態度積極，故與外界互動會甚為熱衷，在心胸開放下，人際信任感也就比較容易建立。

首長之間的互動。互動就包含人的問題，有些人是比較開放樂觀型，有的人是保守型，他願不願意出來互動，…有的是人際關係型，他做這事情是以人際關係為主。這些都是主觀價值 (G-008-01: 887/896)。

不過，有時情形不盡然如此。首長風格與首長間信任之關係，有可能是「兩條平行線」，亦即首長間信任與首長風格無關。純粹只是特定首長個人「沒有那麼積極的想要去協調」，以致於延宕合作案的進展，與其本人和其他首長之間的私交、信任關係，倒是沒有多大關係。換言之，影響機關間合作的因素，單純只是首長個人的行事風格或動機問題。

還是跟每個首長的風格有關，就是說我的方式都是結果導向，就是我從結果來看自己的表現，所以我一定會設定要去達到什麼樣子的狀態，可是我想不是每一個首長他都一定有這個想法，以至於他在積極度上會比較有點落差。我覺得基本上首長之

間溝通應該是 OK 的，私交也是 OK 的，但是可能有的首長積極或不積極，所以就會影響到他跟別的局處協調的一個進度，他可能並不是因為他私交不好沒有協調，而是他沒有那麼積極的想要去協調 (A-012: 255/264)。

我覺得就是他有沒有把某一些施政當作是他的 primary (A-012: 265/270)。

### (三) 首長風格與協調者

除了首長風格因素之外，協調者也是影響機關間合作的重要因素。下一節將會對協調者因素有清楚的闡述。此處要表明的是，在特定情形下，這兩個變數之間很有可能產生交互影響。主要理由在於，積極型首長相較於保守型首長，會擁有較強烈勇於任事之動機，故在協調共識的達成上，將可因此縮短不少時效。換言之，積極型首長往往會得到協調者的青睞，畢竟此類型的首長較能替長官（協調者）分憂解勞。

這個問題發生後，他（協調者）會先分類，錢該誰處理、人該誰處理，到最後法令該誰處理，剩下的東西是誰處理，好，那就是談一談。這裡面談一談就涉及到首長的態度，這個事情甲做、乙做都可以，但是甲是積極型首長，乙是消極型首長，在談的過程中，甲的首長可能就會接，就甲的首長做，乙的就沒有，可能就是這問題吧 (G-008-02: 684/691)。

## 三、因果機制 (II): 與機關間合作有間接關係的變數

儘管以上主要解釋變數很可能會與首長風格因素產生交互作用，但事實上首長風格與機關間合作之間的轉換關係，顯然也不是如此單純，還有許多可以討論的空間。例如，首長風格可能源自於一連串因素所形塑，掌握某些重要因素，對於揣測日後的首長風格自然會有助益；同時首長風格也可能影響機關的作風與形象，進而影響機關間合作的推展。換言之，這些因素導致原有的因果關係稍顯曲折，充滿更多系絡取向的特徵。本研究進一步闡釋如下。

### (一) 首長風格與首長出身系統

首長風格是怎麼產生的呢？這個問題並不好回答。如果從結構層次考量，文本資料提供我們一些觀察索引。基本上，市府首長可以簡單分為兩種類型：「事務系統出身的首長」與「政務系統出身的首長」，前者分布在少數的一級機關（如人事、警察、主計、政風）及全部的二級機關、直屬機關；後者是絕大多數的一級機關首長。

其實就台北市政府來講，每個首長都是由政務官來任用，除了少數幾個像警政等一條鞭以外 (H-009: 263/264)。

從專業角度而言，首長也有「技術取向」與「政治取向」程度上差異，前者很多擁有自然科學的背景，後者似乎以社會科學的背景居多。

你看像市府裡面有一些首長是事務官的，比如說像主計、人事、政風；有一些首長是政務官的；有一些首長是我剛講的，比較偏技術官僚的政務官的；有一些首長是比較像是搞選舉、搞政治、搞政黨的人的（J-011: 724/728）。

不同背景系統出身的首長，可能在領導統馭方面會有不同表現。這其中可能的差異是，從事務系統循序漸進而後出任首長職位者，相較於那些從政治管道空降下來的首長，似乎在領導統馭方面會有不同表現。一位政務系統出身的受訪者，隱約地道出其假設。

尤其是他（首長）是一個外來的；我覺得你也可以去分析一下，就是說原來是事務官出身的首長，他領導統馭是不是OK，比較起直接進來的，他重來沒有歷練過的，他跟內部的怎麼相處（A-012: 708/712）。

如果這個觀點成立的話，是什麼原因造成這種結果呢？從結構層面解釋，事務系統出身的首長，如果在內部管理或領導統馭方面，會有駕輕就熟的表現，主要可能來自於「久任」的副產品。久任好處是有助於機關首長，能充分掌握公務體制的運作奧妙，並在決策活動上會有更精準的拿捏。簡言之，其「經驗值」會比較好。如果行政實務經緯萬端，我們顯然不能忽略經驗值的重要性。此外，長期待在事務體系的機關首長，其所擁有的體制內有用的「社會資本」，也可能較為充裕，故而得道多助的機會也隨之較多。

你可以想像那種，我剛講的他在事務體系待了半輩子，現在變成局長的人，底下每一個人都是徒弟、學弟，所以他已經不是在跟你講什麼我是長官你是部屬了，他現在就是希望作為一個朋友，你就幫他一下，可是這種幫呢，不能「超支」啦！你超支的結果，再好的朋友都翻臉了（J-011: 753/758）。

對那些技術官僚色彩較為濃厚的首長而言，其作風上便可能較為「一板一眼」，亦即為了捍衛其專業領域，往往會不惜槓上一些與其相左的意見和決策，因此協調工作遂有難以進展之可能。換言之，「固守專業」大概是這類首長的特色。反之，對其他政治取向色彩較為濃厚的首長而言，其所考量的層面就不單只限定在「行政」而已，如何極大化政績背後的政治效益，恐怕更形重要。

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：…然後會把關，對不對？…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（J-011: 257/263）。

一類是事務官一路一路上來的那種非常技術官僚導向的人，他通常都是從底下一個更細的分工的職掌上來的，對不對？這種性質的首長通常就是顧好自己的專業，

其他事他要嘛說不懂，要嘛沒興趣，這種首長對市府是很重要的，因為有很多 infrastructure 的東西，他必須要顧著；可是對要選舉的人來說，他要想... (J-011: 242/247)。

當然，影響首長風格的因素很多，出身系統的結構影響力，應只是眾多解釋因素中的一部分。不過，基於受訪者的觀察，以及筆者個人的實務經驗，這類出身系統，很大程度可以作為檢視首長風格的重要指標。

## (二) 首長風格與機關強勢

機關強勢與否，往往和首長風格之間具有某種程度的關係。在某種情形下，機關作風愈強勢，對於合作案的推展是可以帶來幫助的。

這當然對我們來說是好事，...就是說你會比較不需要花很多資源去溝通、協調，至少在比較短的時間之內，它們會願意來配合。我覺得 xx 局就是一個比較慘的例子，再加上它的首長可能風格上也比較不是那麼強勢的，沒有那麼主導性，以至於它跟各局處的介面來說，都是很弱的、很鬆散的 (A-012: 576/584)。

不過，這必須仰賴一些條件的配合，如高層長官的支持，以及機關本身在性質上就扮演某種管制性角色，則機關強勢或許有助於合作案的推展。

因為確實是牽涉到這個他喜好、有所偏好的時候，那 xx 局多多少少就會讓人家說，它就是很強勢。因為，反正這種情況，當然也會影響。我們也知道我們可以很強勢，因為這個長官支持我們 (C-003: 437/441)。

xxxx 推的方法會比較實的原因，就是我覺得有個好處，就是 xx 機關本身是一個管制性機關，所以它可以有比較高的權威性，它跟各局處的相處，本來就是不平等的一個關係，所以它可以用它過去的一個舊有的權威關係，來要求各局處配合。我想它們很清楚就是說，這是一個交換，如果你現在不配合的話，也許你的管考某一個項目就管得特別嚴。

那如果那個單位很強勢，那配合的單位也是覺得很不舒服。比如說，像 xxxx，這個也是全府的整合，哇！展開的時候如火如荼，沒有任何爭辯討論的空間...。大家在配合的時候，有無限的委曲，包括那個負責局處的同仁也很委曲，因為首長太強勢了 (D-004: 50/56)。

反之，如果這些天時、地利與人和條件不具備，徒以首長強勢作風要求相關機關配合，很可能反向惹來眾怒，甚至是應付、陽奉陰違的消極配合關係。換言之，機關選擇強勢作風與否，宜充分斟酌「機關實力」，特別是正式與（或）非正式的影響力。換言之，機關間水平合作關係，顯然不宜對「權威機制」本身，寄予太高期待。

很多事情他們都會用比較強勢的方式去處理，其實你雖然是說叫別的單位要這樣處理…。很多事情就像 xxxx 來講，你跟里長去作一些聯繫或是作一些說明的工作，你可以叫 xx 局幫你做嗎？我覺得他們自己都把自己當的很大（B-002: 858/863）。

用權威的結果就是大家應付嘛！事實上是陽奉陰違。用這樣子去走，他那整個協調配合，一定是失敗的、鐵定失敗。政府機關的跨局處或者跨專業整合，它的難度之高，就是難在這地方。你要讓大家願意、整合，你就是要花時間去作前面的「鬆土」跟準備的工作（D-004: 86/92）。

## 貳、為什麼首長風格重要

如果首長風格是影響機關間合作的重要解釋變數，回過頭來，我們自應進一步釐清首長風格何以具有這樣的影響力。本研究同樣整理受訪者意見，針對這樣提問進行回應。

### 一、勇於任事

無疑地，首長風格不同，最明顯反映在其任事的積極度。一位勇於任事的首長，比較有承擔責任的心理準備，不致於習慣性推工作，故願意接受挑戰，分擔多一點的工作。反之，如果首長較為消極，就有可能會有「多一事不如少一事」、「明哲保身」念頭。有受訪者直率地表示，這類型首長骨子裡頭根本就是「不想做事」、工作「能推就推」，因為大家「薪水都一樣」。換言之，首長人格特質的積極或開放度，很大程度決定施政團隊的真實表現。

因為非制度因素太多，那人的因素很多，如果首長是屬於積極負責型的，可能他就會拿起來做；首長本身如果比較沒有，他就說這事情我們來研究，那研究就會影響、慢慢效應就會出來（G-008-01: 869/872）。

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）。

保守型的首長，他很多東西就不會去作決定，他能（公文）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）。

因素很簡單，大家都不想做事情。薪水都一樣，我做事幹麻！能推就推嘛！對不對？就這樣子啊！那這有什麼辦法（E-005: 410/413）？

那一方面我根本就放棄，沒有用。沒有用，再講也沒有用。他又不是不懂，他們（首



長) 都懂啊! 就是不想做事。沒有藥可以救了，無藥可救! (E-005: 680/683)!

深受政治上司倚重的勇於任事、積極型首長，在管理工作上會面臨什麼樣的困擾呢？一如前述，機關是個「集合體」，機關政績必須仰賴所有成員的共同表現，儘管首長擁有決策實權，但累積個人政績的路途則是漫長的，故在選擇介入或不介入機關間合作案，及其介入程度多寡上，任何首長還是得顧及機關內部同仁的心聲與感受。某種角度而言，政務系統出身的首長，可能在作風上會相對積極一些。

在外面社會上一片掌聲，就是活動辦得又好，可是各單位的理解不見得是這樣，可能就是操死我們換取你的榮耀 (J-011: 491/493)。

同仁最受不了的長官就是，人家只要一打來協調，你通通吃、通通都扛下來。但也有人這樣幹 (J-011: 478/480)。

就像姚 xx 好了，新聞局的同仁也不見得很受得了像他這樣子搞，因為這樣子到時候壓力立法院是到他們身上。(他又拍拍屁股走人了)。現在有些人優先順序不一樣，他炒自己知名度啊! 他拍長官馬屁啊! 所以政務官本來就有可能會這樣，會發生這種情況 (J-011: 481/487)。

不過，積極未必與「承擔責任勇氣」一詞畫上等號。似乎不少政務官仍憂心於責任問題，而在勇於任事上會多所顧忌，至少部分受訪者的談話內容和語氣中，已透露出一些端倪。換言之，首長作風積極未必會福國利民，因為我們還要了解這種積極目的為何？以及為誰積極呢<sup>46</sup>？

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: 336/346)。

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)。

做事方面責任心可能比較，從這邊可以了解到，上級那個更嚴重啦! 那變成說那心態可能更嚴重了，道德可能更差啦! 每個人都穿得漂漂亮亮的…，這個難，這個不曉得怎麼從教育上著手比較快，(教育上著手)，不然這個怎麼辦？不曉得 (E-005: 716/721)。

究竟是什麼因素，才導致某些首長作風上顯得特別積極呢？按前述，渠等不擔心此舉可能面臨的後果嗎？

我如果扮演這種角色，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?」

<sup>46</sup> 極端的聯想是：如果首長既擔憂責任上身，卻又想積極表現，這種矛盾現象對於行政體系運作會帶來什麼影響呢？對於政治與行政關係又會有什麼啟示呢？實務上，這不是不可能的事。

你雞婆了嘛 (J-011: 617/621) !

一個政務官，如果他願意去 take 所有的 responsibilities 的話，…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 (A-012: 336/346)。

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) ？

基本上，人格特質中天生的責任感，或承擔責任的道德勇氣，是很重要的一項條件。這種道理猶如古云「先天下之憂而憂」的胸襟。

…但是我們認為說，我們今天這個環境是這樣子，我們有責任把它搞好，不然我們下一代怎麼辦，對不對？我是常常這樣想 (F-007: 762/764)。

我覺得願意啊！政務官如果願意多擔待一些政治責任的話 (A-012: 317/318)。

我很自然而然就是覺得我應該要負責任，所以我覺得我才能夠讓新的業務 (A-012: 602/603)。

這事情一定要有人解決，就不能說你推啊！…我是比較認為說，你 xx 所站在第一線，你 xx 所其實就要在你預算額度範圍內，可以解決的就把它解決掉，不應該說再往外推，然後再說誰來、誰來 (G-008-01: 271/275)。

有的受訪者則認為，他們之所以願意積極投入，很大因素來自於工作本質符合他們的專長領域。因工作內容符合其專業背景，故做起事來會顯得比較起勁。換言之，以組織學術語形容，行動者本人的「工作承諾感」會比較高。

那我 initiate 的業務，可能就是因為我本來就是比較熟的，像資訊或者是量化的、民調的這些，都是我比較熟的，所以在這個部分來說，我可以比較去負比較多的責任，既然是我熟的，那我不會要求同仁去做一些他不熟，或是說，這就是為什麼之前有些讀書會，去幫助同仁去進入這些狀況，那他們就不會那麼抗拒，也就是說，你必須教他們，你要有這個業務的話。對呀！我自己的感覺是這樣子 (A-012: 160/169)。

## 二、制度外的個別差異

另一解釋是著重在行動者的個別差異，對於制度奉行或破壞程度所造成之影響。有受訪者表示，其實促進機關間合作的制度都是存在的，但往往會因為扮演的人不同，結果就大為改觀，此很難不說是每一位行動者的風格差異所使然。

為什麼我會跟其他人相比，也許會強調個人決策的問題，主要原因是制度大部分都有，可能是我有比較多的機會去觀察到，因為每一次早餐會報，或是我們跟各局處

互動，然後我們跟市長的開會，跟副市長……，就是我們太常參加這種幕僚性的決策會議，所以…… (A-012: 678/683)。

那就回到這裡來玩。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！他不願意啊 (G-008-01: 762/764)！

從這個角度來看，推至極端，縱使制度再怎麼修訂，只要是人在運作，「他不願意」的話，似乎都有從中漁利之空間，除非制度訂立之初，已獲得行動者的首肯並換得「可信承諾」。某種角度而言，這似乎呼應了俗諺所說的「上有政策、下有對策」，顯示出制度與人的戰爭是永無停歇的過程。

### 參、哪些因素影響首長風格

籠統地以「主觀意願」來描述首長風格的差異，其實就是俗語上「一種米養百樣人」的最佳寫照，反映了首長處事風格上的個別差異。然而，究竟哪些因素構成此一主觀意願，恐怕很難加以說清楚，本研究並不打算作細部交代，不過也不宜逕用「文化」一詞來簡單涵括。事實上，從受訪者的語言中，多少透露出在若干因素的交互作用下，漸進地塑造了首長們的認知、態度與行為。茲以文本分析歸納如下：(1) 風險承受度；(2) 自我期許；(3) 專業能力；(4) 生涯發展瓶頸；(5) 人事制度誘因；(6) 組織文化（如文憑主義）。

首長風格不同，「風險承受度」是很重要的觀察指標。風險承受度決定了行為選擇上（如授權）封閉與開放之差異。

保守型首長他不希望你給我惹太多問題，你就這樣做就好。所以你同樣在局處來講，也的局處就好像覺得，這個做事情就比較好，有的就好像比較保守一點，其實應該就是首長領導風格的問題 (G-008-01: 289/393)。

他可能對於這個東西，他不是「惹事型」的，他不太喜歡惹事，他覺得我固守好本位就好了 (G-008-02: 262/264)。

「自我期待性」也構成風格差異的解釋因素。某種角度而言，自我期許似乎與風險承受度之間，也存在某種關聯性。

因為你如果不是，就是說你的兩種心情，如果你非常 aggressive 做某些事情，那你就很需要別人幫忙，對不對？如果你今天基本的態度是自保，那當然是縮到最小的範圍裡面，uncertainty 最小，對不對 (A-006: 35/39)？

有人在賭啊！我跟你（上級長官）賭誰活得久嘛！對不對 (G-008-02: 466/469)？

推組織再造的時候，把 xxx……。我跟之前 xxx 合作的時候，的確會常有這種問題，

我不斷要去 clarify 你應該做什麼，我應該做什麼，因為大家常常會覺得這是對方的事情，一直談不清楚。可是現在我跟 xxx 合作，就比較 OK。…對，我覺得人。他好講話，他比較願意做很多的事情 (A-012: 632/640)。

「專業能力」也會影響一個人的行事風格，其解釋是：如果專業能力不足，行動者判斷力會受影響，為免除多做多錯的風險，索性保守應對為佳。

法令他不是很熟悉 (G-008-02: 265/265)。

其他因素可能無法分開解釋，包含：生涯發展、人事制度，以及中國人社會中所崇尚的文憑主義文化。總之，這些因素可能是以單獨或分進合擊方式，伴隨時間因素的影響下，主導了首長的行事風格走向。

像我們現在市政府有首長班、首長之間的互動。互動就包含人的問題，有些人是比較開放樂觀型，有的人是保守型，他願不願意出來互動，還有他對於整個組織的認知，還有他願意做多少事，這裡面很多就是首長主觀價值的問題，他內心世界的關照，…他可能就不太願意做啊！他就覺得說平安過就好，有的是說反正我要退休了，有的是我要積極進取型，我明年還要升官，所以他願意多做啊！有的是人際關係型，他做這事情是以人際關係為主。這些都是主觀價值 (G-008-01: 886/896)。

他可能升遷無望，做很久了，他覺得我不需要勇於任事 (G-008-02: 265/267)。

再來，現在一窩蜂的文化就是讀書嘛！我就升官啦！我幹麻做那麼多事，薪水照領呀！我做這麼多幹麻，這個都有關係啊！…能不做最好，就不要做呀！薪水就照領啊！我幹麻要這樣搞！就文化的部分啊 (E-005: 700/706)！

從以上討論結果詮釋，我們可以發現：影響機關行動者行為或風格的因素很多，任何制度設計如果沒有良好的配套措施，甚至取得內部協同性 (alignment) 的話，對於導正總體行為的效果是極其有限的。在行政實務上，由於多數制度變革是緩慢漸進的，遑論配套措施還有許多設計不良空間，加以設計者有限理性因素之干擾，乃導致效果不如預期很重要的因素。

## 第四節 協調者

### 壹、協調者與機關間合作

在行政官僚體系裡，如果水平機關之間，長期以來互動良好、合作順利，協調者設計將是多餘的。不過，經驗上這種可能性似乎不高，理由在於：機關行動者之間，經常潛存一些難以自發性協調之困境，此部分已見前述章節的說明。因此，協調者功能就是扮演這類「媒合」角色。反過來說，如果水平機關互動上有所爭議，而協調者也因故無法化解爭端的話，很自然地機關間合作自然走入僵局。以下「因果關係」單元，試圖呈現一些簡單的因果關係，至於其背後複雜的關係轉換問題，循例將於另一單元「因果機制」部分呈現。

#### 一、因果關係：簡單的因果性

在層級節制的世界裡，協調者的功能在於處理平行機關之間爭議。協調者行使的是一種合法權威的拘束力。

仲裁者我覺得最重要的 (C-003: 574/575)。

分工的世界，基本上還是看仲裁者… (C-003: 590/591)。

然而，並不是每一個案子，都可以獲得良好解決，至少協調者能力往往影響最終的協調結果。至於所謂的「協調能力」，通常要仰賴一些主、客觀因素而定（詳後述），其中，協調者能否清楚掌握個案的細節，就是一個基本條件。遺憾的是，這種對個案的掌握能力，並不見得每一位協調者都具備，往往是導致政策執行延宕的主因。

常常某些人協調容易成功，某些人比較不容易成功 (C-003: 574/575)。

我覺得這也是一個問題！協調者他必須要很了解狀況，否則他的協調是無效的 (A-012: 379/380)。

總之，協調者是一位「例外管理者」。當水平機關間合作順利進行，則協調者沒有介入必要。但在行政官僚體系中，礙於機關之間地位對等，沒有一方可以單方主導合作案之進行，故一旦面臨某種利益衝突，「層級」往往是最終的解決手段。換言之，在某些情形下，協調者（往往是高層長官）及其能力是影響機關間合作的重要因素。

其實跨局處的合作，它有些介面是，原來我不一定要去處理的，像南陽街…巷道是

不是能拖吊，如果說以 XX 局去處理，根本不鳥你，副市長就要求它們怎麼去做 (A-001: 217/221)。

## 二、因果機制 (I)：與機關間合作有直接關係的變數

按前述，協調者是影響機關間合作的重要因素，但現實世界中，兩者未必是呈現一種簡單的線性關係，亦即協調者這項因素往往會與其他因素產生所謂的共變關係。爲了對協調者這項因素及其影響過程有更清楚的掌握，「黑箱」中轉換過程便有揭露之必要，茲分述如下。

### (一) 協調者與責任

責任是影響機關間合作的一個因素，然這項靜態因素究竟可以產生多大影響力，多少與協調者的功能有關。至少，聰明的協調者宜妥善處理機關間合作過程中，可能衍生敏感的「負面外部性」問題。從責任角度而言，協調藝術乃表現在如何貼近被協調者的立場，針對「避害」動機而進行所謂的「最適化安排」。

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 (A-006: 344/350)？

### (二) 協調者與資源

協調者不只要處理責任，還要處理資源問題，特別是解決資源不足或配置效率失當，而衍生的機關間合作阻力。換言之，這背後隱含一個命題：如果協調者資源掌握不足，在現實的組織環境中，他的影響力是很難被期待的。

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，…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: 128/134)。

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，他會叫你去做，那他後面相對一定要支援你、支持你，(預算、約聘人力)，對呀！一定相對後面就是談這個 (G-008-02: 718/722)。

### (三) 協調者與法定權責

權責也構成機關間合作能否順利進行的重要因素。按前述，非法定權責機關，往往在於法有據下，當然可以拒絕配合。如果這類合作案情複雜者，則拒絕

配合可能就更高了。

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: 486/491)。

面對權責不清的窘境，唯一解套就是由特定協調者出面仲裁，否則一旦僵局沒有獲得改善，民怨聲浪將不會停歇，行政機關在陳情案件上也應接不暇。

權責劃分不清誰來處理？現在沒人處理嘛！現在誰處理？沒有啊！抽水機也是一樣啊！沒有人處理，全部塞給區公所。權責劃分現在沒有人處理…，現在很嚴重 (E-005: 280/284)。

除了前述責任、資源問題之外，面對水平機關僵持不下的權限爭議，仲裁是最後的問題解決管道。通常這種仲裁者是由市府高層長官出面，故權威是仲裁背後隱含的解決機制。

如果有模糊的它又產生問題，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，如果我們在這個層級裏頭沒辦法完成，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: 96/102)。

權威固然是問題解決的機制，但在講求組織民主化的今日，權威的行使也要有合理性，否則濫用仲裁權的結果，不僅會遭致機關反彈，也可能種下日後更大的問題來源，亦即今日的解方反而演變成明日的問題來源。至於合理性標準何在呢？基本上，協調者必須從機關業務職掌或相關法令權限加以考究。

協調者最重要就是要了解，每一個局處的業務的屬性跟業務的權限，或者是職掌 (I-010: 442/443)。

基本上要你看它的權責 (A-001: 313/314)。

#### (四) 協調者與組織間互動史

協調者與組織間互動史之間也會產生交互影響。試想：如果兩個機關之間始終無法培養出互動默契，或無法形成一項慣例，在互信不足、紛擾不休情況下，很多時候就必須仰賴第三者介入問題的處理。換言之，機關之間互動關係良好，可以自發性達成合作共識，自然不須要額外的行政成本付出。

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)。

#### (五) 協調者與人際網絡

人際網絡的運作機制，乃來自於人與人之間重覆互動所培養出來的熟悉、信任感。這種人際網絡可以帶來許多問題解決的「便宜性」，但特定情形下，卻也可能流於「私相授受」(徇私)質疑，後者是網絡「封閉性」而衍生的「黑暗面」。基本上，府內高層協調者在擔任該職位前，往往歷經底下局處首長職位之歷鍊。由於協調者並非社會真空產生的，在無法隔絕社會影響力情況下，不免會受一些裙帶關係干擾。因此，如果協調者心中沒有一定「中立能力」的話，其角色便和球場上「愛國裁判」無異，受不公平對待的機關往往事後會多所抱怨，甚至尋找「翻案」的契機。換言之，被協調者與協調者之間的人際網絡，多少會觸動旁觀者對仲裁客觀性的敏感神經。

我們現在很多人都會先去跟他們「咬耳朵」，我跟你講都會，很多局處都會先去咬耳朵啦！那咬完耳朵其實它就很片面，你會發現開會就一面倒，那就不叫協調會了。…你怎麼咬？他們有些是有淵源，我不是講嘛（B-002: 229/234）！

你分配到底客不客觀。你今天當然可以這樣分配，但如果當分配非常不客觀的時候，人家會覺得，下一次就會抗拒，因為覺得你出來協調，你的客觀度不足，沒辦法就事論事嘛（G-008-02: 636/640）！

### 三、因果機制（II）：與機關間合作有間接關係的變數

除了上述因素與協調者因素產生交互影響之外，還有其他因素也會對協調者因素造成干擾。由於此等因素不在本研究的系統性探討範圍內，但其邏輯上仍具有一定程度的重要性，故本研究仍循例探討如下，這也導致原先簡單的因果關係變得稍加複雜。

#### （一）協調者與制度性安排

有些時候，協調活動是經由一套制度性安排進行的，也就是說，協調不是某位協調者一個人的工作，而是後面還有龐大的幕僚支援，協助分析相關事證，這種制度性安排（如職權區分會議）若運行得當，往往可以有效處理原初制度設計上顧慮不周的地方，亦即俗稱的「灰色地帶」或「權責不清」的業務。

我的了解是，似乎這種局處之間的合作關係比以前鬆散。在市長的第一屆的任期當中，其實這一個部分，一方面是有一個非常正式的一個管道，就是 xx 機關的職權區分會議，不斷的在進行這方面的協調（A-006: 442/446）。

當然你一些制度性安排，當然會有所幫助！…譬如說，就像我們以前的那個職權區分會議（A-006: 439/442）。

不過，制度性安排所產生的結果不見得那麼客觀。蓋這類幕僚工作往往受限於「資訊不對稱」因素，亦即在無法清楚掌握機關資訊（機關對負面資訊也會嚴



格把關不願外流) 前提下, 評估結果或政策主張就可能會有偏頗。

管制考核有一個麻煩, 就是管制考核他們, 因為我們作過管制考核, 所以, 我們立場有時候是偏狹的。所謂偏狹就是說, 因為我資訊還是不是那麼清楚, (資訊不對稱), 對, 所以會把我自己的觀察、價值觀念加在上面, 所以造成一些這個…的問題。那假如是仲裁者他本身, 或者說決策者他本身, 很信任管考的話, 那它的影響就有好有壞 (C-003: 580/586) !

## (二) 協調者與專業系統

其次, 協調者自身的專業背景也會影響協調結果。譬如說, 協調者若是工程背景出身的, 那麼對於其他的價值就很容易輕忽。然而, 類似權責爭議的案子, 通常事涉多個機關, 這些機關背後各自代表不同的專業考量, 在案子處理上分別彰顯不同意義, 故當協調者個人的專業價值過度偏頗, 或仲裁本身的說服力不足時, 被委屈機關可能就有另一番解讀, 機關間合作阻力很有可能轉變成檯面下的角力戰。

那有些人以他最專業的, 比如說, 如果他是搞工程的話, 那他當然就會偏好工程, 偏好工程他就會從這個工程來作第一優先的思惟, 然後, 其他部分他就可能忘掉了。他關照不到, 關照不到的話, 這個協調呢, 那這些被委曲的單位, 他們可能就, 配合就像我們剛最先提到的, 就是很消極的配合 (C-003: 598/603)。

由此看來, 一位好的協調者是不可多得的, 他通常必須歷經不同專業背景的訓練, 而後才能洞悉各種專業的盲點, 進而提出較周延的主張。

## (三) 協調者與與會者層級

有些情形下, 協調結果不理想, 並不完全出於協調者個人因素, 而是與會者層級不足所致。由於與會者層級不具有足夠代表性, 或授權不足情形下, 導致會議協商遲遲沒有結果, 或必須再回去請示機關長官, 以獲得有效確認, 因而影響協調會議的有效進行。

這種事他們 (高層協調者) 通常都希望拉到有更大的官在的會議上, 大家「畫押」, 所以市府最常的協調方式… (I-011: 319/321)。

令人好奇的是, 在行政實務上, 這種派員出席的決定, 有否可能也是基於某種「策略考量」(如程序杯葛、責任規避) 的結果呢? 從這個角度來看, 即便是簡單的協調會議, 檯面下運作可能不如外界想像的單純。

## 貳、為什麼協調者重要

如果協調者是影響機關間合作的重要變數，回過頭來，我們自應釐清協調者何以具有這樣的影響力。事實上，在水平合作關係上，管轄權各有所屬，因此合作僵局（如權限爭議）發生之際，協調者的角色就顯得格外重要。本研究歸納受訪者意見，說明如次。

### 一、爭端解決

機關間合作可以仰賴很多機制來推動，最典型者還是層級節制中權威影響力，而協調者往往被賦予了權威行使之責。一旦市府高層出面的協調者，底下機關間合作爭議，通常可以獲得解決。畢竟，渠等是站在跨局處的制高點上處理爭議。換言之，協調者除了享有較高的權力基礎外，其關照層面較為寬廣，也賦予了決策正當性之基礎。

我想各機關還是比較本位主義的角度，基本上需要各局處配合的，往往都須要更高的一個階層來出面，很難各機關首長層級這邊自己能夠…（A-012: 8/11）。

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！你到市府高層，秘書長主持協調會的時候，那還是就指定一個機關做，還是一樣可以解決（G-008-01: 330/333）。

但是橫向聯繫就是，橫的都一樣的時候，一定是都跑不通的時候，才須要上面一個人出來去解決嘛！當如果橫的，你說他都能夠跑得通的時候，那上面這個人不是被拿掉…（G-008-01: 627/630）。

專案內涵通常是會到上一層的關係出來，好比說，副秘書長以上，他是站在跨局處的角色來綜整這樣的事情（H-009: 636/638），

尤其是對政務系統出身的首長，高層協調者的影響力是頗大的。一如前述，研究者推測這是「政務官的宿命」，因其既是行政首長任命的，接受政治上司任何的任務安排，本質上就有難以推拒的說辭，這點和常任文官的專業考量，可能會有很大的出入，至少後者的背景及其專業堅持會比政務官更為明顯。消極而言，政務官職位的不確定性，以及積極而言，政務官政治投資的驅力，可能是導致渠等必須忍辱負重完成任務之主要原因。這種「命運共同體」的連帶關係，導致當被協調者是政務系統出身的官員時，協調者很大程度可能是採取「打開天窗說亮話」的策略了！

我覺得仲裁者角色最要緊。他就告訴你說，我就要你做。尤其是秘書長、副秘書長這些人，就是你做了，你就照做就是了（C-003: 547/549）。

現在沒有什麼好的誘因，所以兇惡——這種精神式的誘因，你如果不做他你要做的事，他就會天天糾纏你這種柯賜海式的，意思是說，天天糾纏你，電話永遠沒打完，在會議上給你大吼大叫，把你羞辱到不行，你還是會做啊！因為你圖個耳根子清靜啊！所以現在這個是市府很重要的誘因 (J-011: 584/589)。

長官又希望壞人，反正我也沒別的誘因，就派你一個「東廠」，講簡單就是派你去砍人，砍完之後還幫我做個手套，…很多單位都有這種情況 (J-011: 590/595)。

儘管爭端解決是協調者的主要功能，但很多時候，協調者並不見得能釐清所有的合作爭議，特別是當這類案件背後，明確涉及兩種以上「可欲價值的選擇」（如安全 vs. 效率）時，協調者可能面臨兩難、不好取捨，也不願「明確表態」。協調者在這種情況下，通常也會尋求自保，亦即少說為贏。換言之，這類模糊狀態及其衍生民怨，自然轉嫁由下級機關獨立承擔。試想：這類問題如果周而復始發生，被協調者可能會採取何種「反向操作」的策略呢？

我 xx 局今天我會害怕你來做工程，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，而他被罵的是，不僅是媒體，甚至是連市長都會來罵他，…就是表示協調上面沒有人願意去負責任 (A-012: 508/516)。

市府內部往往也有一些「陳年舊案」，性質上盤根錯節且牽涉層面太廣，以及一些糾葛不清的利害關係，難以在沒有取得共識下冒然裁決，否則將破壞既有的「系統均衡」，甚至引起更大的機關間對立。面對此等權責爭議，協調者通常會採取「拖延戰術」，不願積極介入，這類案子索性也就懸宕多年。

八公尺以下道路，包括私人巷道、私人土地、既成道路，都是有爭議的嘛！比較嚴重的！主管道路的 xx 科，它就不管了，因為是 xx 所的。xx 所是疲於奔命，因為我又不是專業。專業的人他說我是管八公尺以上，…那就是沒事情的！我說我們的長官都在睡覺啊！沒人敢裁啊 (E-005: 377/384)！

你認為橫向聯繫會有比較正面的東西嗎？沒有用啊！只是多了很多會，其實現在市政府很多東西都在內耗，都在開會。大會生小會啊！沒有人願意作決定啊！對啊！對啊！對啊！老大推給老二，老二推給老三，老三推給老四，就這樣推啊！那你市政府整個層級這樣推，整個機關如果再這樣搞那還得了 (B-002: 313/319)。

機關基於某種考量，有時也會「越級上報」，逕行跳過許多程序，直接訴諸行政首長仲裁。常理上，這似乎違反層級節制的設計，也可能得罪中間層級（身兼協調者角色）的高層長官。這類官僚現象背後是否隱含一些弦外之音呢？

其實我們現在通常都把仲裁者推到市長身上，這是不對的。因為照理講你應該是要經過一些處理，它裡面有一些規範、一些處理，然後就是你機關間的協調，然後有一些什麼會議呀！然後你沒辦法協調的時候，或者是你再往上簽，由研考會來處

理，或是甚至再請高層來開協調會之類的（B-002: 131/138）。

他（機關首長）認為一個垃圾桶跟三個垃圾桶有這麼大的差別的話，他應該跟 xx 局來協調，而不是請市長來直接來看簡報、來裁示（A-012: 482/484）。

筆者個人推測如下：由於行政首長以下協調層級官員，在彼此授權不足、溝通不良、默契不夠，以及背負責任過大等疑慮下，才導致有「事事請示」現象發生。聰明的被協調者也體察到最高行政首長才是最終拍板定案者；在此過程中，中間層級的官員若非不願明確表態，否則就是唯恐協調結果仍有被更上層協調者推翻之可能，在互信不足下，索性渠等也「作壁上觀」，才會導致某些案件影響層面不是那麼大，卻仍須委請行政首長出面仲裁的現象發生。無疑地，這對於整體行政效率會有傷害。

## 二、彌補認知差異

徒法不足以自行，制度的運行要有人的配合，但人之所以不配合制度行事，往往牽涉到個別認知與態度差異問題，尤其是機關間合作實務上的模糊地帶，經常是主要爭端來源。協調者的功能乃即時介入爭端解決，並站在一定高度上，彌補任何因素所引發的認知差距。

你現在像橫向聯繫，可能就說兩個機關有爭議的時候，像非正式的時候，一個是秘書長出來協調，開會一定裁，才能做嘛！那這個東西就是一個解決問題啊！…所以不管怎麼樣就說，這個制度可以彌補人的認知上問題，只要一個仲裁者出來作個仲裁…（G-008-01: 801/807）。

## 三、資源（重）分配

資源是影響機關間合作重要因素，在資源有限前提下，不情願釋放資源往往是被協調機關共有心態，而協調者角色不僅是資源分配者，亦即單純下放資源給特定機關，某種情形下，協調者也是資源重分配者，即試圖要求被協調機關，移撥更多合作資源，特別是有關經費、人力配置的層面。

上位者本身就是做資源分配的，他在作橫向聯繫的時候，就在作資源的分配（G-008-01: 353/355）。

機關還是本位嘛！他一看這個事情，就他的本位，提出一些條件出來，或者提出一些可以配合部分，或者提出一些籌碼出來，就這樣子。到時候你怎麼把這些事情整合起來，基本上就是仲裁者他自己，或者主持人…（C-003: 561/565）。

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，…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)。

#### 四、架橋者

如果水平機關間合作關係良好，則這類自發性合作即毋須第三者的外力介入。通常，第三者除了扮演「給糖吃」(資源分配)的角色外，另一功能則是「架橋者」。蓋在機關間合作過程中，可能存在某些敏感議題，是不便彼此逕行溝通的，特別是涉及嚴重利害關係，雙方信任基礎不夠堅強時，這類逕行協商將面臨「誰先翻排誰倒楣」的困境。反之，若由具有公信力的第三者出面，可以讓這類協商過程獲得一些緩衝空間，使衝突激化的可能性相對減低。

其實很多機關之間的關係，需要一個很好的中介者的角色，就是 mediator。這 mediator 可以促成很多的功能，那你缺乏這個 mediator，有時候兩邊都比較不容易相互信任 (A-006: 442/446)。

#### 參、如何成為好的協調者

我覺得開會效率最差，就我剛講的那主持人啊 (B-002: 435/436)！

我們也相信，也許案子不一樣，但是呢，常常某些人協調容易成功，某些人比較不容易成功 (C-003: 574/575)。

消極性就說會停在那裡！他(被協調者)的進度就很緩慢，他不是很積極去幫你解決這問題。你(協調者)只是把問題從不是很清楚該誰處理，變成問題該誰處理，就是這樣而已啊 (G-008-02: 644/647)！

機關間合作難免會衍生爭議，這類爭議亦非全然可由水平機關自行解決的，此時就必須仰賴協調者出面化解爭議。若協調者是影響機關間合作的一項重要因素，則什麼樣的協調者會比較有助於合作爭議的解決，似乎就有深入探討之必要，否則這類爭議仍將延續下去，埋下日後機關間衝突的導火線。換言之，誠如上述某位受訪者所言的，「某些人協調容易成功，某些人比較不容易成功」，研究上自宜進一步地回答「為什麼協調結果會有成敗差異」之關鍵。

##### 一、了解狀況

好的協調者被寄予的厚望是要能清楚掌握狀況，而後才能作出正確裁示。

就要看協調者是不是夠了解這些細節，如果他夠了解的話，他作正確裁示的話，那樣子就可以繼續把這個案子往前推（A-012: 435/437）。

甚至你協調者，如果你只是，沒有像我剛講的，就說你把相關的東西弄得非常清楚，然後…；但是另外一個角度是說，你也說不出來，但是就是你做，他就是做了，…也許會做得亂七八糟。所以這裡面就說，跟協調者本身都有關係（A-001: 299/305）。

怎麼樣的協調成功，就是他對事情掌握很清楚，他對事務的掌握非常清楚（C-003: 594/595）。

對於這個案子能夠很清楚的了解你的需求是什麼，局處的需求是什麼，然後能夠可以很快的掌握大家的差異在哪裡，然後怎麼樣去 match 這個差異，這個會讓他的一個份量增加（A-012: 460/463）。

所謂的「狀況」所指為何呢？哪些「狀況」又是比較值得注意的呢？本研究試圖歸納若干重要面向以供參考，包括：（1）政策目標；（2）機關權限；（3）機關人力；（4）適用法令；（5）過去案例。

機關之間水平的協調，他當然是本於權責，各敘己見，每碰到一件事情，各自表述，本來是應該的啊！在上面主持會議的人，或在上統合的人，他就要去把這個目標要搞清楚啊（F-007: 117/121）！

對市政府業務要夠了解（B-002: 226/227）。

上層的協調，如果他對整個一個市政的業務不熟悉的話，他往往就會作錯誤的一個判斷、錯誤的分工（I-010: 478/480）。

協調者最重要就是要了解，每一個局處的業務的屬性跟業務的權限，或者是職掌（I-010: 442/443）。

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！我認為要有個原則，讓大家心服口服（E-005: 739/743）。

機關的人力，就是說經辦類似業務的人力，你要有某個程度的掌握（A-001: 162/163）。

他知道你的人力根本是沒事情，事情不很多，所以他加給你他認為應該，那你要跟他辯駁，他跟你算一算，你也很難說我做很多事情，你就不好不接受（A-001: 169/172）。

第二個機關的職權你本身要非常了解（A-001: 161/162）。

在協調技巧上，要協調的很成功，你要對相關的法令要非常熟悉（A-001: 160/161）。

你對於過去協調過程，過去有沒有發生過這樣一個案例，就是說同樣的事情過去有

沒有發生過，有沒有爭執過，你就成功了一半 (A-001: 163/166)。

對，找相近的案例，或者說…。有可能一模一樣 (A-001: 311/311)。

協調者能否清楚了解狀況，除了待處理個案量多寡、協調者經驗能力之外，前述的「制度性安排」(如職權區分會議)似乎也是不可少的。這種制度性安排，不是只有處理爭議案例，而是把相近案例問題背後的成因，進行所謂的通盤檢討，並反應在制度革新層面上，以減少類似案例的重複發生。

實務上，根據一位受訪者的觀察，協調者不太可能有太多時間清理個案細節，特別是當這類協調會議繁多，數量高到無法負荷之地步時，協調者在事件處理上，通常須仰賴政策規畫上所謂的「類比法」，亦即先找出爭議個案與過去案例之間共同點，再回頭處理差異性部分，進而酌予增刪調整。明顯地，協調者的「經驗值」，便是表現出協調功力差異的所在。

這個事情在多久以前曾經發生過，大概是怎麼處理，就這樣處理掉。這個工作當中  
有點像，但哪一部分不像，不像的大概應該是誰，就處理掉。因為很多工作，他可  
以從裡面去找出一個共通的模式，行政機關基本上…。對，他只要一分類完，分  
類完差不多了，這一類大概就是這樣子。…他會先分類，錢該誰處理、人該誰處理，  
到最後法令該誰處理 (G-008-02: 674/685)。

以上是純粹由協調者一人出面解決問題的作法，但有些時候，爭議個案繁多，協調過程必須仰賴專業幕僚的協助才能完成，故特定的制度安排(如職權區分會議)就變得很重要。此際，問題解決就不單是只有個案層面的仲裁，且還進一步回饋到制度面修正(如機關職掌、修法)，否則長此以往，類似紛爭恐將持續上演，徒增協調成本。從這個角度來看，協調本身產生的功效，其實是有高低深淺之別。

有時候這個解決只是就個案的解決，而不是永遠的解決，那這些紛擾可能是一段时间就會再上演 (A-001: 100/102)。

我們談的這些機制，應該是以解決個案為主，就是一個案子發生了，沒有人做，誰來處理這個案子，而不是談通案。你通案在這裡的東西，可能就不是仲裁，而是回  
到你重新要檢討制度到底是誰的。…它可能就是回到權限劃分去切了 (G-008-01: 813/820)。

一位受訪者便指出，像市府研考會的這種性質的組織，因內部同仁素質優良及漫長的工作史等因素，往往會比其他機關更了解特定個案的來龍去脈，因此較有能力進行多重個案之比較分析，甚至回歸宏觀制度的修正。這樣條件導致該機關在某些時期，會以專業幕僚姿態，肩負起市府內部龐大的協調需求。

就是那個 institutional empowerment，就是研考會本身有這個機制，這個機制本身其  
實跟研考會的那個素質，跟工作的歷史也有關係。研考會裡面有一些同仁，因為長

期的 involve 到這些事情上面，他甚至於會比局處裡面的某些當事人，還要了解這些 cases。因為局處的人來來去去的… (A-006: 474/480)。

對於我當時的角色來講，我覺得我算是蠻成功的一點，就是我跟(機關)裡面的，…互相信任感很強，所以你看像 xx 他們會，應該怎麼講，就是傾囊以授，然後叫我帶著他們去談這件事情，就變成是幾個不同的條件的結合體 (A-006: 496/501)。

一個新的 xx 局的承辦人員，未必比他更了解很多個案的歷史。所以這時候大家坐在那邊 negotiate 的時候，他就講不贏他，對不對 (A-006: 484/487)？

如果這個看法成立的話，人員「久任」與其對協調案的熟稔度之間，似乎是有一定程度關聯的。當協調基礎係建立在對個案事實的了解程度上時，經驗可謂是了解事實的必經途徑。在此情形下，制度安排上就必須格外考量「久任」對於協調功能發揮之影響。換言之，我們可以推測「久任」是培養協調專業不可或缺的條件。同理可推，府內的高層協調者亦宜多由「資深事務官」中尋覓人才。

當你專業度不足的時候，你怎麼去幫長官提供一個資訊。就是說，府內能不能有一個專業性很足，能夠讓人家在那邊久任的機關，去幫你做這些幕僚工作 (G-008-02: 707/710)。

你自己專業夠不夠？當你專業不夠時候，你出來講被人家打槍啊！人家就說你講得不對啊！這個要花很長的專業背景，或者說你有很完整的那種背景資料庫，你也沒有背景資料庫，你沒辦法… (G-008-02: 715/721)。

也許換句話說，我們必須增加秘書長之類的這種 position，包括副秘書長，他們都應該扮演某一些…，因為他們是事務官，他們會對一個案子的細節會比較熟，由他們來扮演一個協調的角色，會比較那個… (A-012: 436/443)。

若干受訪者對協調者「了解狀況」之條件，寄予高度厚望，惟實作上多少與理想條件有違，這背後因素不一而足，不克詳細檢視。不過，較重要的是，一旦協調者在不了解狀況下貿然裁示，會對於機關間合作會造成什麼結果呢？歸納而言，輕則事後抱怨、消極配合，重則不免另尋「翻案」機會，延宕執行進度。從這個角度可以推測，若干跨機關服務品質飽受民眾詬病之原因，不乏是內部協調出現很大問題，因而才會有「不情願夥伴」等現象或問題產生<sup>47</sup>。

可是那性質完全不一樣你知道嗎？今天那個調解會是可以就告訴乃論的刑事案件跟民事案件…。可是現在不是這樣，現在就是說，現在看到調解兩個字，就是，它管你是調解什麼 (B-002: 193/201)。

那就問題推不動啊！就拖延時間啊！慢慢來，就簽來簽去 (I-010: 484/485)！

---

<sup>47</sup> 當然，筆者也相信這很可能是台灣整個官僚體系的通病，否則為什麼會有那麼多的媒體報導批評呢？參見第一章「案例與靈感」說明。



當然你的位置會讓大家必須要聽命，但是他會告訴你有很多你的裁示是不可行的，或是說你當場裁示之後，可能過一兩個禮拜又開始、又翻案了，因為他們在底下無法執行 (A-012: 381/385)。

他會感覺到這個不合理，或者說他承受壓力太大，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)。

## 二、確保公平性

組織生活裡「公平」是個很嚴肅的問題，不僅人力資源實務要求公平，協調實務上也不能輕忽公平原則。儘管如此，究竟有多少協調者能奉行公平原則，同時也被公認為合乎公平原則，頗令研究者深感好奇。部分受訪者觀點，回答了後半段答案，也就是經驗法則上，似乎不認同多數協調結果具有公平性。歸納而言，渠等認為不公平來源在於：(1) 會議桌上誰說話由誰做；(2) 協調者「只要東西有人塞就好了」、「誰做都不要緊」、「反正都是我部下做」；(3) 協調者不太清楚自己角色；(4) 協調者會前聽信「片面之詞」、很多人會先去「咬耳朵」；(5) 協調者專業偏好主導事件發展。大體上，協調者在邏輯或行為上欠缺「一致性」，是飽受被協調者批評的主因。這類協調行為的後設標準，最好能在被協調者之間建立某種共識，否則任何分配結果都會惹來更多爭議。

還有會議上誰說誰做的問題，比如說，會議上你舉手說話，以後就變成你做。那就變成愈說話的、愈有能力的、愈強的，就愈倒楣，變成這樣 (J-011: 140/142)。

經常就是你講完話，他就說：「既然我們市府 xx 處這麼厲害，我們就請 xx 處來幫忙」然後市長就說：「好，xx 處來幫忙」下一次還有人會說嗎 (J-011: 807/809) ？

可是你今天不是啊！你今天遇到這個案子，裁給它，遇到那個案子，裁給他，這比較好，這不講話我就裁給你，當然那每件事情都會變成這樣，我只要東西有人就塞好了，不是這樣子嗎 (B-002: 309/313) ？

xxx 都是，他沒有專業呀！他都是，你左手做、右手做都是一樣，你只要協調好，誰做都沒不要緊，他的原則抓在這，就失去公平性了。大家都是，算了！算了 (E-005: 723/726)。

最後說「好啦！配合啦！沒有關係啦！人家能做你也可以做啊！」，搞不來，我說「都是你在講」。他的原則我知道，唉！反正都是我部下做嘛 (E-005: 733/736) ！

我們去開會其實是，我覺得那些仲裁者都不是很，應該怎麼講，都不太像仲裁者，都不太了解，他們對他們自己的角色本身其實是很模糊 (B-002: 139/142)。

現在市政府有一些很有趣的現象就是說，我今天如果是請副秘作仲裁者這個角色，你會發現他們有一點奇怪，因為一個副秘是從 xx 局來的，(另) 一個副秘是從 xx

局來的… (B-002: 143/146)。

你(協調者)不是說今天我還沒開會之前,我就聽片面之詞。其實我們現在很多人都會先去跟他們「咬耳朵」,我跟你講都會,很多局處都會先去咬耳朵啦 (B-002: 227/231) !

有些人以他最專業的,比如說,如果他是搞工程的話,那他當然就會偏好工程,偏好工程他就會從這個工程來作第一優先的思惟,然後,其他部分他就可能忘掉了 (C-003: 598/601)。

現在市政府有沒有這種人?邏輯是清楚的,行為是一致的喔!人家才會相信你的權威 (B-002: 307/309)。

從這個角度推想,一般所謂的「組織文化」,難道不是從這些點滴的協調實務上,逐步積累出來的嗎?事實上,被協調者往往期待協調者心中有「一把很清楚的尺」,能夠用一套標準,如「有規定照規定、沒規定照習慣」,以至於公開辯論等程序,來處理相關的協調爭議,如此才能讓其心服口服。若干受訪者的語氣,高度透露出這樣的期待。

其實不用講到那麼大,一個機關最重要的仲裁者是主秘,…像我就有一把很清楚的尺,所以任何人來找我,我都跟你講同樣的話,答案都只有一個,我的分文有分文原則,就是…我有一套很清楚的尺在那邊,那你今天仲裁者有這樣的處理方式,誰還會跟你吵分文分得不公平 (B-002: 289/303)。

大家都心服口服啊!用規定來說明說誰應該做,現在像 xxx 也好,xxx 也好,他可能不是這樣子,有人做就好,這不對呀 (E-005: 751/753) !

習慣比較好,強制性規定就是要這樣子。「以後碰到這樣,就要這樣處理,不要再講了,就這樣子了」,…或者你要改變也可以呀!你要講出理由出來,為什麼?…應該有個遊戲規則才對,現在你這樣裁會很亂 (E-005: 760/768)。

同樣地,協調不公會有何後果呢?程度上差異是研究者感興趣之處。換言之,一種情形是,行政機關還是會低著頭默默做;另一種情形,機關會試圖「消極配合」,也就是採取拖延戰術,或伺機尋找「翻案」機會。某種情形下,協調不公也必然連帶影響組織(特定承辦科室)士氣。

被裁示,還是要繼續做啊 (I-010: 486/491) !

可能會接回來後,消極性就說會停在那裡!他的進度就很緩慢,他不是很積極去幫你解決這問題 (G-008-02: 644/646)。

這些被委曲的單位,他們可能就,配合就像我們剛最前提到的,就是很消極的配合,... (叫一動,做一動),對 (C-003: 602/605)。

或者會衍生他內部有很多問題來告訴你啊!「我們今天又面臨到很多問題,什麼錢的問題、人的問題、什麼問題…」…他就一直跟你講,就是在翻案嘛!「我們法令上有問題…」(G-008-02: 656/662)。

「士氣」就差了!…我這邊還好、我這邊還好,多少是會影響到(E-005: 855/860)。

規範上,協調者應力求公平,但實際上,甚至是理論層面討論上,公平問題是極其難以處理的。這裡面不僅涉及到哲學層次人類價值(如弱勢優先)的辯論,還牽涉到關照角度(如程序正義)的爭論。從現實主義角度來說,一位受訪者娓娓道出了問題所在:

我相信中介者基本上他是公平的,因為中介者是要解決問題嘛!…但是可能在裁示過程中,那公平是相對認知啊!底下不見得是認為你的公平是我的公平,這是相對認知問題,大概是這樣子(G-008-02: 722/728)。

綜合上述,公平議題很可能是組織生活中最棘手的問題,也是塑造良性組織文化的關鍵所在。公平問題沒有妥善處理,其他任何的制度安排將很難受到行動者精神上的臣服。

### 三、協調者份量

協調者「份量」是一泛稱,備受不少受訪者使用,且其內涵又超越了前述的了解狀況與確保公平性之意涵,故「份量」內涵值得深究,有必要獨立討論。然而,究竟什麼是受訪者心中所謂的「份量」呢?

那個去溝通的那個人的地位,地位不是地位高低,就是說你今天在那個單位的份量,我覺得是有關係的。我覺得為什麼市長裁示人家就會聽,比較會聽,是一定會聽,因為他的位置啊(B-002: 446/449)!

如果你今天要作所謂的什麼聯繫、什麼溝通、什麼協調啊!層級真的是一個很大的問題,溝通的層級(B-002: 802/804)。

由上可知,「層級」是一個基本要件。然而,往往高層協調者都已具備某種層級,以至於光是由層級作觀察,其實沒辦法清楚交代,至少我們無法辨識出相同層級協調者之間份量的差異。

他決策是不是很明確,就是說你跟他協調,他是不是真能擺平其他的局處(A-012: 456/458)。

你能不能在第一個 case 得到很好的解決,當你 build-up on the cases,當你 cases 成功的經驗愈多,大家就會一直加深剛剛對你講的那幾點,(正向循環),對對對!然後你這方面的威望也會愈來愈強,那你就愈能夠扮演這種角色。…所以它是一個 gradually build-up 的一個過程(A-006: 463/472)。

第二個因素比較抽象，也就是當協調者清楚狀況、了解問題，確保協調公平性之後，逐漸培養出一套「協調手腕」（受訪者以「擺平」這樣的字眼來精準形容），亦即成功的問題解決能力。一旦這類成功個案累積愈多，協調者名聲將水漲船高，對於日後協調案的進行自可產生「正向循環」的功效。

第三者出來的時候，說「好，你做，我給你某種承諾，給你某些資源」（G-008-02: 731/732）。

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，他會叫你去做（G-008-02: 718/720）。

另外一半就是負責協調的人，他本身在整個市府所能掌握的資源跟 power，他能給予某個程度的經費人力（A-001: 166/169）。

反之，一旦協調者名聲不佳，在起步點上就難以服眾。由於協調者普遍位居行政體系中正式與非正式網絡的中心點，其更不能輕忽所謂「壞事傳千里」的網絡效應。不僅如此，這種「擺平」問題的能力，還必須擁有一些後盾，資源掌握度明顯是最重要的。蓋協調者很大程度扮演的是一種資源分配者角色，如果協調者的資源統籌能力不足，無法解決底下機關資源競合問題，其裁示結果將如杯水車薪、無濟於事。

他要有足夠的那個，就是他的位置的，不管說是 institutional，或者說是資源的，或者說是法制上面的一個制高點，就是因為某一種原因，他被賦予了這種角色，那種角色是大家公認的（A-006: 449/453）。

我那時候可以相當程度扮演這角色，第一個大家認為我跟市長很親近，第二個 xx 機關它在組織方面它剛好負擔這個工作，第三個就是說我的個性跟我自己本身的 history，讓首長覺得說我比較沒有跟哪一個特別的，因為我過去不是在行政機關裡面，是在學校過來，所以大家覺得說你應該比較 balance，比較 unbiased（A-006: 455/461）。

以現在來說，可能就要去看去協調的人，他在市長身邊的份量（A-001: 91/92）。

第三種觀點較為寬廣，其實就是泛指「正當性」，而正當性的構成要件不單是只有正式權力，還包括一些非正式影響力，特別是中國人官場文化中，常提到「某人在長官身邊紅不紅」的問題。若協調者身分特殊，備受長官倚賴（如專責工程問題協調），顯然對其協調工作，將會產生不小加持作用。換言之，協調者的份量，很多時候乃延伸自其本人與行政首長之間關係「光環」而來。

他們有時候協調的東西定案了，還是會翻案啊！他們有時候建議的，上面也不一定裁啊！其實也是有這種狀況（B-002: 450/453）。

第三個當然就是所謂的職位，因為大家都希望愈大的官來作決策，這樣就…，譬如

說，大家怕秘書長作的決策，副市長會不會有意見，副市長作的決策，會不會市長有…。…所以就是說，如果說是這樣子的話，那是不是秘書長協調時，在秘書長層級就已經…，就是已經得到充分的授權…。…那為什麼很多時候大家都期望市長 (A-012: 464/474)。

最後一點，則是不能忽視協調結果的「值得信賴性」。這點很大程度牽涉到制度設計問題。市府內部(高層)宜把協調流程說明清楚，猶如法院的審級制度，即下一級協調結果，除非違反某些原則，否則不宜輕易推翻。同樣邏輯，下級機關提請協調事項，除非基於特殊考量，否則亦應逐級上報，以維持該制度的完整性。否則，推至極端，被協調機關若因質疑特定協調者的能力(如不了解狀況、不公平、份量不足等)，不無可能藉機尋找制度縫隙(如越級上報，訴請行政首長仲裁)，則層級制的設計原理將遭受破壞，中層協調者的功用亦將明顯式微。當大事小事都必須等待行政首長出面仲裁始能解決，對行政效率亦將造成危害。就此而言，前述曾指出府內不乏有協調案直接訴諸行政首長解決之案例，筆者個人推測可能與此不無關聯，亦即當事人協調結果無法受制度保障，在被協調者眼中，自然欠缺了所謂的「可信承諾」。反過來說，這意味著協調者的適任性，對於機關間合作的有效進行，長期而言的確會造成某種影響。

#### 四、協調態度

我就回他一句，這件事情很重要跟我們有什麼關係，…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，那你們憑什麼說你們xx機關的事情最重要。態度的問題嘛 (B-002: 873/878)！

協調人本身的態度，如果說一副這個…，別人不一定理你 (A-001: 298/299)。

協調者態度會影響機關間合作的進行。在官僚組織的世界裡，此基本道理無法充分實踐的理由，可能還是與組織的分工設職有關，亦即專業分工的結果，往往容易造成特定機關行動者，過度放大自身角色功能的影響力。由於無法站在他方配合成本的角度思考，以致於協調共識的均衡點無法達成。

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: 159/162)。

比如說，當我主持這樣的一個總合協調的時候，這麼多的單位要跟我配合，我就需要去考慮到說，每個單位到底要配合會不會碰到什麼困難？我們要怎麼做會讓對方的配合是最省力的 (D-004: 69/73)。

我也不會說因為我是指揮官，我就要高你一截，人家會「賭爛」，人家怎麼會聽你話，我當然沒有這樣。我就當作我們是朋友，咱們也沒有分高低 (E-005: 32/35)。

其實你不要把自己拉到最高地位時候，別人就會退讓。…台北市政府大部分是比較

理性的機關。你退一步，他就退一步。可是你要進一步的時候，他就會…（翻案），對，這種情況就多了。…在處理公事的這種協調藝術呢，基本上還是回到最原始的人跟人之間的這種關係（C-003: 200/209）。

處理業務的時候，你不一定要佔盡便宜嘛（C-003: 213/213）！

因為它高難度，所以負責的人，是必須要有相當高度的同理心，要不然通通用權威嘛！用權威的結果就是大家應付嘛！事實上是陽奉陰違（D-004: 85/87）。

換言之，在水平合作關係中，由於機關彼此間缺乏一種「權威—接受」關係，任何一方的機關協調代表，不可能仰賴權威作為一種工具，「溝通」、「說理」，以及體察對方機關的立場與處境，就變得很重要，否則縱使表面有共識，實際執行上可能淪為「陽奉陰違」下場。

## 第五節 人際網絡

### 壹、人際網絡與機關間合作

若權威是促成機關間合作的重要機制，情感交流則是促成機關間合作的另一利器。以組織理論術語描述，人際網絡等同於一般所謂的「非正式組織」，強調情感連帶的形成及其對於行動便利性帶來之影響。以下循例先呈現「人際網絡」與「機關間合作」之間簡單的因果關係，至於其間複雜的轉換過程，特別是該變數與其他重要變數之間的交互影響，則留待下一單元討論。

#### 一、因果關係：簡單的因果性

乍看之下，人際網絡與前述首長間信任因素，具有某些重疊之處。然而，人際網絡的解釋範疇，遠比首長間信任來得寬廣，其泛指機關首長以下各層級官僚人員之間的私人情誼。由於機關間合作關係的進行，經常是一種跨機關、多層次的交互關係（劉麗雯，2004），故不同機關中相同或不同層級官員之間的人際互動，有時甚至比單純的首長間關係來得重要。因為，上層決策者（指首長）固然具有較高的政策影響力，但機關間合作的進行，事務性決策仍佔有很大比例，這些事務層級官員之間的網絡關係，對於政策執行過程與結果，亦會帶來不可忽視影響。換言之，人際網絡因素自有其獨立討論之必要，故本節的人際網絡，係偏重在首長以外各層級官員之間的私人情誼關係。

由於不同機關的官員間，彼此並無層級隸屬之關係，故典型層級組織中的權威機制就無法產生作用，加以不同機關人員的職掌範圍、工作目標、課責系統，以及組織文化各不相同，當合作過程存在一些爭議，在高階協調者未介入之前提下，集體行動本質上就存在一定難度。身為合作一方的機關行動者（如各級主管、承辦人員），如何才能減低這類互動上溝通成本呢？不少受訪者公認「私人情誼」，其實是減低任何工作不確定性的重要良方。

可能是私底下的情誼，那個部分反而可以解決大部分的問題，我以前的經驗是，其實這塊對我幫助比較大（B-002: 56/59）。

一般我們所謂的協調除了開會昇高層級以外，人跟人之間也可以在某種程度協調成功的（J-001: 520/522）。

我們只有透過個人的關係去找 xx 處處長幫忙，調這個乙炔來把這個鐵皮屋切掉，然後再請我們轄區內的 xx 隊……我們必須透過私人情誼，去跟某些機關首長拜託，請他來協助我們（G-008-01: 70/75）。

這種跨機關私人情誼培養，可能來自於行動者參與了不同性質的「小團體」（如定期聚會、社團活動），因而逐步培養出情感，彼此關係具有一定程度的內聚力。由於團體成員已有一定程度的相互了解，故溝通與協商過程中，相較於一般陌生行動者的關係而言，團體成員心防高築的現象將減低許多。

運用這個圈圍既有的關係是可以協調的（J-001: 748/749）。

這每一個圈圍的關係都是可能可以發揮作用的（J-001: 737/738）。

官方來協調的話，層級就很重要。那今天私底下，就看交情（B-002: 463/464）。

整體上，人際關係愈好，對於機關間合作愈有幫助。這種幫助表現在：配合簡單、配合順利，簡言之，合作成功率會愈大。否則，一切將回歸基本面，往往前面章節指出的相對靜態因素，將構成很大的關卡。

這個在公家機關來說，所謂的關係就是說，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（A-001: 292/294）。

我覺得都是要有一些淵源的關係，那基本上配合會比較簡單（B-002: 120/122）。

我們在推跨局處業務的時候，我會發覺有時候在公開場合大家都會講配合，可是你需要有更多私人的關係，去請他們做更多的幫助，所以我覺得私人的一些關係，會幫助我們在業務上要求對方配合的時候，或是說請對方協助的時候會順利很多（A-012: 185/190）。

像我現在跟 xx 機關不是協調很快嗎（B-002: 467/467）？

我主持的專案都還算順利啊！他們配合的，或是跟我之間的關係，我們之間的關係應該算很 match 吧（D-004: 133/135）！

其實你發現這種互動愈頻繁，協調就愈容易（B-002: 487/488）。

## 二、因果機制（I）：與機關間合作有直接關係的變數

儘管人際網絡與機關間合作關係密切，值得深究問題是，當人際網絡這個因素，與其他機關間合作上有同等重要的解釋因素（相當於另一獨立變數）之間，產生量化研究的共變性時，人際網絡此刻的作用為何？人際網絡又如何與這些變數產生交互影響？

### （一）人際網絡與資源

資源對於機關間合作造成很大影響，人際網絡則可以緩解資源不足的衝擊程度。譬如說，在災害來臨時候，機關首長透過人際網絡的作用，得以快速地協調



特定機關調派人手支援協助，解決本機關人力、物力不足的困境。同樣地，機關工程修繕，也可能因故有重編預算上困難，「關係」可以即時解決經費難題。換言之，在其他條件不變前提下，人際網絡可以調節資源競合對於機關間合作帶來的負面作用。

xx 隊就是說，xx 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 xx 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 xx 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)。

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！那你另外要編經費也不可能呀！可是使照一直沒有出來，那間你沒辦法開放，那後來就是，因為我以前在那邊上班的關係，我們跟 xx 處的人都很熟，因為 xx 處有一批人都到 xx 處去，那我就去拜訪他們，去拜訪他們跟他們談到這個問題，他就幫我想辦法去處理呀 (B-002: 85/94)！

## (二) 人際網絡與組織間互動史

組織間互動史是一個宏觀概念，指過去的互動會影響未來機關間的合作關係。惟該命題的成立，隱含其他條件的配合，特別兩個機關的良好關係，是在特定一群人身上發生的，如主管與主管、承辦人與承辦人等，一旦這層關係因故鬆動，如調職、離職、升遷、退休等，則過去互動關係可能會一筆勾銷，過去的組織記憶也因人事變動而產生「失憶」現象。反過來說，如果既有的互動對象關係不好，經常衝突，自然很容易積累不良的社會記憶。換言之，組織間互動史要成爲一個影響因素，其前提就是人際網絡要有穩定性。至於歷史的正、負面影響力，取決於人際關係之良窳。

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，…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，對呀！這前面的合作沒有意義 (A-006: 1013/1021)。

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，…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)。

## (三) 人際網絡與首長間信任

網絡指人與人之間重覆互動構成的關係，其隱含一定程度的信任關係，故在一般用法中，信任與網絡幾乎是「同義詞」，只不過後者偏好以「圖形」方式，

具體標明人際信任何以成爲可能。因此，很簡單的結論：往往經常性互動的一群人，彼此私交會比較好。

局處首長之間，我覺得很多時候是個人的一個關係很重要（A-012: 48/49）。

在第一任的這些首長們之間，大家私交比較好，就是說有比較，這其中有，所以有比較多的 informal 相互之間溝通跟聯繫管道…。那這個當然會對於，會連帶的影響到局處之間相互合作的關係（A-006: 24/29）。

反過來說，一旦既有的這層關係鬆動，所有信任關係就必須重新建立，某位受訪者便以「洗牌」這樣的字眼，生動地描述此一現象。換言之，此處的信任前提，乃建立在某種封閉體系內的互動關係。

如果是經常換人的話，那所有信任關係就重新開始，重新洗牌呀（B-002: 689/690）！

#### （四）人際網絡與協調者

人際網絡可以有效減低「交易成本」。若人際網絡足夠緊密，彼此間信任關係良好，互動心防減除，協調各造檯面下即可有效進行，毋須勞師動眾。

人際非正式的互動對於正式的互動，它慢慢的，中國人很多講的，很多事情檯面下就已經先談好了，檯面上只是…（G-008-02: 611/613）。

有些里幹事就比較會跟人家 social，那個里民就發現，那個里的問題就這樣。那有些里幹事比較內向的，他就比較多的問題，要去交上來處理，就這樣子啊！說實在話的，他有些東西他在他那邊就處理掉了（B-002: 573/577）。

反之，一旦機關行動者間無法取得共識，才必須仰賴上級協調者出面仲裁，正式協調程序浮上檯面後，在雙方各有立場又無法私下妥協下，最終解決方法只有訴諸權威而非情感關係了。換言之，行動者之間良好的人際網絡，其實可以減少許多的行政程序，並減少對立、衝突激化的程度。

這個合作之間的機制不是非常順暢，也就是說我剛講到一些例子，就是說人的因素的話，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: 445/448）。

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（A-001: 294/296）。

某種角度而言，協調者減少其工作負擔方式，宜設法促進潛在被協調者之間的互動機會，使他們相互了解、彼此體諒。如果「平時不燒香」，關係建立過於鬆散，以市府龐大的業務量而言，協調案件層出不窮出現的機率將大爲提高。引申而論，某種情形下，協調者積極干預結果，不僅可能有害機關行動者間「社會

資本」的建立，傷害自發性合作氛圍的產生，甚至可能因其角色扮演（如公平性不足）失當，致使不合作行為更加白熱化。

人跟人之間也可以在某種程度協調成功的。比如說，xx 處跟 xx 機關有意見，xx 機關的首長跟 xx 處的首長坐下來談一談，OK，講好了沒事了，不用找到副市長 (J-001: 521/524)。

兩個有交情，他覺得好，那就可以做。那如果沒有交情，他說「咦！這為什麼我要做？沒有，這是你們去做啊！」問題就出來啦！那上面就要開始協調 (G-008-01: 782/785)。

有些單位如果說承辦人或者科室主管，真的關係很糟糕的時候，本來是很簡單的事情會變很複雜，也就是說，他就不理你呀！對不對？本來他可以幫你做，他認為說這個為什麼要我幫你做，你自己做就好了啊！就變成要上面壓下來 (A-001: 433/438)。

### 三、因果機制 (II): 與機關間合作有間接關係的變數

良好的合作關係，係構築在特定行動者之間良好關係基礎上。換言之，在人際網絡與機關間合作之關係上，至少隱含一項前提，即合作關係推動過程中，合作窗口及其上級主管不宜變動，否則縱使這層人際網絡存在，礙於「不在其位不謀其政」道理，此舉仍可能損及原有的合作默契。俗諺所云「鐵打的衙、流水的官」就反映此一意涵。易言之，本研究把這種「職位穩定性」因素，視為人際網絡與機關間合作關係中，實務上典型的「內生變數」。換言之，在推動大型專案上，若市府高層給予其高度重視，則不應動輒調整相關人員的職務，這將是不明智之舉。

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... (B-002: 668/670)。

他們認為說區長，那個鐵打的衙，流水的官，你區長會換，首長會換，可是他們下面那些東西是，他們覺得是穩固的。其實，我覺得那個是一種協調合作的模式，其實我覺得也 OK，其實對工作真的是有幫助的 (B-002: 585/590)。

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，...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，對呀！這前面的合作沒有意義 (A-006: 1013/1021)。

## 貳、為什麼人際網絡重要

儘管人際網絡對於機關間合作之影響已如前述，但「關係」為什麼可以發揮作用，自有待闡釋。從受訪者語言中，我們可以清楚解析官場中的人情因素，對於行動者處事所帶來的正面效益。以下，本研究透過較為顯眼的命名方式，喚起我們習以為常的認知。

## 一、特殊關照

人際網絡有幾點重要特徵，大致是「屬人性」、「針對性」、「封閉性」，亦即只有特定網絡的成員才能享有特殊對待，非圈內人則無法受到這類庇蔭，此道理就如同俗諺所謂的「給個面子」、「賣個面子」，或受訪者口中所說的「我們是兄弟」、「是你交代、是你請求的」、「會再三叮嚀他們」等意涵。如果沒有這層關係照應下，就很難期待對方會有積極主動的行為。換言之，對任何一位機關行動者而言，在參與合作案的過程中，總不希望被他方當成一般案例對待，人際網絡多少可以使「通案處理」模式轉變成「個案處理」模式。

就是說你那個情份會在，就是說我們是「兄弟」的，很多事情互相幫忙，你是我兄弟，所以很多事情，好啊！我知道你有困難，對不對，那我一起跳進來跟你幫忙，雖然我也可以在旁邊看你自己怎麼解決，我也可以拉你一把的時候我也伸一隻手 (H-009: 284/293)。

我覺得私人的一些關係，會幫助我們在業務上要求對方配合的時候，或是說請對方協助的時候會順利很多，因為他會覺得說，這是你交代的，或是說你請求的，他們會 take it seriously (A-012: 188/192)。

如果我們跟分局長情誼不錯，分局會在三叮嚀他們 (G-008-01: 147/148)

其實橫向之間不會、沒有信任的問題。如果你沒有認清，他怎麼會有信任出來。他不可能說，你素昧平生，他就跟你講說，「好，這沒問題，我們做」，除非你碰到說他對工作上有熱情的 (G-008-01: 496/499)。

對對對！他比較願意 (G-008-01: 119/119)。

## 二、人在情義在

人是情感動物，人際網絡仰賴的就是情感維繫之力量。不過，中國人也常說「不在其位不謀其政」，人際網絡的價值顯然是建立在職位穩定基礎上。依此邏輯，人員久任似乎會較有助於情感維繫與解方均衡點的提出。

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 (B-002: 666/669)。

那我為什麼，我答應他的，不一定要答應你。那也要看那個人跟他談的態度是什麼。好啊！你們以前就是這樣子什麼的，人家也不見得要去接受那個部分；他那個部分可能是退讓部分，那我碰到你我為什麼要退讓？人不一樣啊 (B-002: 682/686)！

(久任)那關係會好。他們之間就會有一套默契出來，就是說，嗯，看到這個就是你。(誰也別想去佔誰的便宜，那就會有一套規則出來)，對對對！可是這個規則是要夠久 (B-002: 676/679)。

### 三、降低不確定性

如果工作上經常面臨不確定性，如涉及多元資訊交流、資源分享的往來，則人際網絡的存在就變得格外重要，此道理即如俗諺所云的「出外靠朋友」。蓋人際網絡是一種「社會資本」，透過網絡本身的連結關係，即可輕易引入各種不同資源的組合，亦即不同專業背景的混合體，一旦這種資源連結愈廣，關係密度不變的前提下，自有助於降低工作上所遭遇到的任何不確定性。

除非你有關係啊！你不會主動去跟哪個局處說，我主動協助你啊！或是我去幫你協助什麼事，幾乎沒有啊！…我們每次碰到一些什麼案子，我們躲都來不及了，怎麼會主動協調 (B-002: 276/280)。

有些里幹事跟一些基層同仁，平常他們關係就很好啊！那你幫忙我做一下。有時候鋪路到這裡，你幫我鋪一鋪。像我們 xx 課有人跟 xx 處的人很好，你順便幫我鋪一下 (B-002: 469/472)。

特別是當平行機關之間，地位是對等的，沒有組織結構上的隸屬關係，因此也欠缺有效的控制機制（如考績、獎懲）之際，更須仰賴這層關係的維繫，否則合作事項的推進將無以為繼。當缺乏這層關係作為潤滑劑，執行過程中還可能頻生阻礙，目標達成度不如預期就是一種情形，背後原因不乏是因為參與這類合作實務，對特定機關行動者的「效用函數」低微，故行為動機匱乏使然。

一個任務編組裡頭，相互之間沒有一個制約的能力，我也不能限制他什麼，我也對他沒有獎懲的權力，我對他也沒有考核的權力，所以你對他，只是一個組織在那裡，所以防災擺在區公所…。這個組織只能當會報，要實質運作處理，處理事務的時候是一個問題 (G-008-01: 119/125)。

今天一個狀況發生的時候，他警察願意協助你多少人力的問題。假設我有土石流警戒區，那我們拜託他們說要去疏散，疏散可能就要得罪人，這時候阻力、工作難度就會比較高，那他願不願意就是說，用那麼多的心力、百分之百的力量，去達到完全的疏散…。如果我們跟分局長情誼不錯，分局會在三叮嚀他們、要求，那有的就是，那如果沒有這個，那分局長也是會講，你們去做，但就是說你那個達成的成果有多少，這個可以受到檢驗 (G-008-01: 140/150)。

這點再度警示我們：在欠缺「權威」、「命令」關係情形下，「網絡」、「關係」就變成是一種取而代之的治理機制。換言之，機關間水平合作關係，絕不可輕忽情感是重要後盾之一。

我們中國人有一句話講得很白嘛！「官大不如官管」…。你官再大，我是個小小的承辦人，但是你管不到我，我就不理你嘛！你再跟他打官腔，再跟他怎麼講，他就不理你，你求他，他也不理你呀！因為你管不到我啊！但是，喂！如果我跟他有私人情誼，誰誰，什麼兄啊！幫忙一下，好，沒問題（G-008-01: 477/482）。

#### 四、減少溝通成本

人際網絡最顯著的助益，莫過於掃除許多人際互動上溝通障礙，其背後理由乃來自於「熟悉」、「信任」機制的作用，促使相關行動者卸下心防。例如，中國人常說的「五同關係」，由於關係本身早已融入了某種熟悉元素（如共同背景、興趣，甚至第三者牽線），此際雙方溝通上容易有交集，社會隔閡或人我分際之程度，無形中也減低許多。反之，若行動者間關係不夠緊密，往往就得「多花一點時間溝通」，通常事後這類溝通成本加總起來是頗為可觀的。

雖然最近陳哲男被那個，但是他以前他很懂。…他一定定期主持那個主任秘書會報，而且這個主任秘書會報，他一定拉著去外面，就是要讓你彼此熟悉，彼此多溝通，建立你們的非正式關係，你們才會那個（D-004: 380/384）。

區長以前老是認為，叫你社工員老是叫不動。他叫社工員去送便當，那種作法就是不對呀！如果在沒有任何關係的情況之下，你當然，因為我對你不信賴嘛！你那樣的行為就是侮辱我嘛（D-004: 562/566）！

很重要！信任很重要（E-005: 538/538）。

某種程度他對你的心防就已經沒有到那麼高（G-008-01: 585/586）。

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-008-01: 75/78）。

其他的首長可能就是，很多時候是你要跟他多花很多…，就是要多花一點時間來溝通、私人的溝通，取得他的共識（A-012: 207/210）。

質言之，溝通成本其實就是人際互動上之「交易成本」，這種成本的降低往往必須仰賴刻意經營的「社會資本」。然而某種情形下，當這種資本投資的重複性太高（如行動者背景重複），或投資成本（如社交頻率）過於驚人時，行動者可能會選擇另一種變通或權宜之計，以再減低這類社會互動的成本，此即受訪者口語表達的「找認識的那一條線去」、「找熟悉的人脈去處理」之意思，此舉背後反映出行動者「沒有多餘時間碰釘子」、「也不想去碰釘子」的疑慮，更不願意接

受一些官腔官調的對待<sup>48</sup>。

很奇怪，你就是不會去想要跟他互動啊！那你有時候要找那機關，你也不會去找他啊！我通常會找我熟悉的人來，去處理那件事情。如果說講，有一些局處，我會去找我認識的人那一條線去。因為你那部分你比較熟悉，我跟你講有時候你拜託人家，...有些人會很乾脆答應，有些人就不會，可是你不會想，因為你沒有多餘的時間去碰釘子，而且說真的你也不會想去碰釘子，所以你會找你熟悉的模式去處理，或找你熟悉的人脈去處理 (B-002: 605/615)。

如果沒有，大家就是正式去談。他可能就非常正式跟你講，「噢！這個東西依規定我們必須怎麼做啊！我們再研究，再怎麼樣」，可能這種官腔就出來啦！「所以我們再研究」，就推呀 (G-008-01: 492/495)！

## 五、便宜行事

如果單純談法令就很好談，就跟刀切豆腐一樣，...我是覺得不太可能。因為法律有時而窮，靠的就是很多這種非正式的互動 (G-008-01: 104/107)。

人際網絡直接的成果是「便宜行事」，毋須勞師動眾，特別是可以救濟法令時窮，甚至可藉此省卻不必要的正式協調成本，亦即前述所云的：當其他條件不變的前提下，合作機關行動者之間人際網絡的好壞與啟動正式協調機制的頻率，兩者關係可能具有一定程度的相關性。

現在打通電話上去就好了 (B-002: 468/468)。

不用講，像我現在跟 XX 機關不是協調很快嗎 (B-002: 467/467)？

比如說他 XX 機關來的，他現在在 XX 處，他只要打通電話回 XX 機關，可能講一講，解決了！這種協調是最簡單的 (J-001: 534/536)。

反之，行動者之間關係不好，可能會有以下情形出現：很多事情就「會變得很複雜」、「很多東西變成很制式化的來解決」、「很多東西變得很僵化」。進言之，當機關行動者之間欠缺一定程度之情感基礎，背後又牽涉工作誘因不足或某種利害關係糾葛下，組織或業務法令之類的制度，遂很容易因各方解讀不同，而淪為特定行動者（擁有主要解釋權一方）手中之玩物。對此，受訪者露骨地表示：有些人就會開始「玩制度」。

有些單位如果說承辦人或者科室主管，真的關係很糟糕的時候，本來是很簡單的事情會變很複雜，也就是說，他就不理你呀！對不對 (A-001: 433/436)？

如果今天任何東西你要搬到檯面上，你要講法，你要講組織，就是我們的所謂分層

<sup>48</sup> 從這個角度來看，「社會資本」使用上已經被高度資本主義化了。

負責明細表，你要講到那個東西，其實很多東西就會變得很僵化（B-002: 59/62）

以前這個組織這一批人他們有很好的私人情誼，沒事下班會去唱卡拉 OK、禮拜六會找來找去登山，…在登山這些他就講一講，事情就解決了。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」，那就回到這裡來玩。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！他不願意啊（G-008-01: 753/764）！

## 參、如何經營人際網絡

若行政組織中工作不確定性很高，則人際網絡隱含的「便宜性」，自然有一定效用。問題是：特定行動者如何建立這樣的人際網絡呢？或者說，這種人際網絡的建立方式，是否具有某種特殊性呢？本研究整理受訪者意見，說明如次。

### 一、掌握工作機緣

行政機關中最簡單的人際網絡形式，可能是因工作機會而結識的一群夥伴，由於經常往來而產生互相照應的需要。推而言之，當現有工作崗位遭遇一些挑戰，行動者自然會考慮動用舊識關係（如長官、同事與部屬等），尋求資源與協助，以解決燃眉之急。就此而言，人際網絡似乎構成常任文官「生存能耐」很重要之一環。

我覺得非正式關係，其實感覺上，在那時候是一個，對我來講是比較實際一點的，其實都是以前的關係（B-002: 110/112）。

我們某一些單位有常常遇到，他在各單位都待過的那種公務人員，比如說他 xx 機關來的，他現在在 xx 處，他只要打通電話回 xx 機關，可能講一講，解決了！這種協調是最簡單的，因為他們通常都在這個，市府的中間幹部們都已經在市府待了遠比政務官要久的時間，所以他透過他的這種能力，他就可以解決（J-001: 532/539）。

同樣地，如果甲機關是乙機關的業務上游，在「合則兩利、不合兩害」下，彼此就更有動機處理好雙方的關係，協調過程也會順利許多。

我覺得很多時候是個人的一個關係很重要，就是說，你跟誰誰誰比較有工作上的往來。譬如說，有幾個局處它的互動會比較好一點，譬如說，xx 局跟 xx 局，因為它們的業務大部分都是相通的，很多時候 xx 局是它們的上游，所以它在這邊的一個協調是比較好一點（A-012: 48/54）。



基層官僚組織（如區公所）例子可能尤其明顯。基層官僚組織的業務成果，來自於市府各局處的通力合作，故其業務推動往往仰賴本機關與各局處（特別是市府的二級工程機關）人員的集體努力。由於基層人員的業務範圍小，工作往來卻很頻繁，穩定的人際網絡往往有助於解決許多工作上不確定性，故其投資成效是頗立即而明顯的。

基層的東西，它一定是某些東西你跟他平常有些工作上的往來、工作上的關係，其實它本身的工作範圍就是比較小的嘛！他們彼此之間有互相牽扯的機會就會比較大嘛！就像我跟你講，里幹事跟基層的那個 xx 處那個 xx 隊員，你說他們關係不密切，我查報你的東西，那你，他們之間都會有些互動耶！他們會去經營他們這個部分，他為了要讓這個事情更順利，有些里長也會去經營這個部分 (B-002: 507/515)。

對於一些行動者而言，特別是高級行政主管，由於工作繁忙無暇應酬，「開會碰頭」遂變成是延展人際網絡的一個重要發端。如果經常照面、彼此投緣，或個人屬性因素（如年齡、性別與專業等）差異不大，往往容易成為夥伴。

就是認識呀！有時候開會就坐旁邊啊！或是常開會常碰到，年紀也差不多 (B-002: 546/547)。

工作機緣可謂是促發人際網絡的重要媒介之一。這背後的道理是：因為工作上經常互動，所以關係經營所帶來的直接報酬，遠超過其成本負擔。反過來說，若行動者看不見這類互動的潛在效益，也就不會有動機去經營這類關係。是以，在公部門體系中，當其他條件不變前提下，基層人員相較於中、高層人員而言，前者的工作界面較小，重覆互動頻率較高，投資報酬率亦隨之提高。在此情形下，基層人員私下互動似乎會比較頻繁，筆者個人如此推想。

換言之，公、私部門可能不是主要解釋因素。如果有的話，應該是私部門的人脈經營對於工作績效的影響程度，會比公部門更有顯著性差異。除非公部門人員亦面臨類似的工作需要，否則關係經營上會相對沒有那麼積極。至於同為公部門中，則應以「工作互動頻繁度」作為檢視指標，是以某些基層人員可能遠比絕大多數的公務人員，更主動經營這類人際網絡。

如果今天，如果這件事情是在商場上的話，那不一樣囉！…你今天如果是在商場上的話，那我經營這個東西，可能是，你一定覺得這個東西是對你有利的吧！無論是人脈的拓展，或是說，不然你以後想選議員，你總是要經營一些人脈，我也有想要做的事情，我想要經營一些人脈，那其實，他那時候他去參加這個聚會其實他是有目的的，他是有目的的，所以他就依照他的目的、他的需求，去做一些經營跟設定嘛！現在就跟很多人很熟絡嘛！這也是人格特質啊！有些人就是我本來跟你不認識，可是，我跟你可以跟你講完一些話以後覺得跟你很熟啊！也有人有這種本領，其實他是有目的的去經營。可是我如果今天在公家機關的話，我根本不知道我將來，第一個有沒有那個必要，我今天跟你這樣經營人際關係，對我有什麼好處？其

實是沒有的，你知道嗎？你不會想要說將來我什麼案子需要他幫忙，那有可能未來事情誰知道 (B-002: 622/639)。

有些受訪者會認為，公部門的關係經營，應多建立在「理性討論」基礎上。這種看法基本上比較嚴肅，其主張認為：既然關係經營是為了合作，但關係經營卻不等同於直接的合作，中間可能會受到其他因素干擾，與其如此，透過議題討論方式，其實更直接融入合作的終極目的。

像一般所謂的應酬等等，應酬所建立起來的關係，都會跟利字有關，他的關係大概都跟利字有關。但是我們這樣的處理者，這種團體模式的處理，建立起來的東西會跟理性的東西比較有關，尤其是公務的東西，會比較容易處理。(團體的部分)。因為它基本上是建立在議題上面的討論，你可以透過議題的討論，就可以進入合作，而不需要再去，關係歸關係，還要再議題歸議題 (D-004: 427/435)。

通常我們的處理方式都是藉著會議。通常是藉著會議或是研習啦！…我是覺得學術研討會應該是比較容易的，對某個問題，那把它稍微進入比較深度的層次，議題清楚…。因為近乎學術性的討論，它基本原則是站在完全理性的基礎上去思考的，所以那個時候，第一個是人比較理性，思考問題那個時候是比較客觀、比較理性，這是一個；另外一個好處是，它的時間會比較寬緩，(不是在有壓力狀況下)，對。第三個是比較是對事不對人 (D-004: 325/338)。

工作機緣的人際網絡，又是如何培養的呢？有的受訪者會偏向主觀因素，認為彼此投不投緣很重要。儘管如此，行動者之間若能彼此尊重、展現誠意，通常關係就會有某種程度的「穩定性」。

我覺得有時候是「氣」的問題，或是說大家… (A-012: 193/195)。

通常大家彼此都會尊重。(客氣)，對，客氣一下就好了。再加上他們個性 (C-003: 377/378)。

我也不會說因為我是指揮官，我就要高你一截，人家會「賭爛」，人家怎麼會聽你話，我當然沒有這樣。我就當作我們是朋友，咱們也沒有分高低 (E-005: 32/35)。

如果你找來的是一個「固人怨」的人，那對於協調是不利的 (J-001: 760/761)。

然而，由於這層關係未能持續向下紮根，所以基本上仍有一定「脆弱性」。換言之，即便擁有工作上的人際關係，一旦互動態度過度傲慢，網絡穩定性仍將面臨考驗。

這個在公家機關來說，所謂的關係就是說，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)。

你公文來我一定要給嗎？我是覺得態度問題。…其實你有那一層關係，你的態度也

很重要。你看連我是從那裡來的，我都會說那跟我有關係嗎 (B-002: 882/887) ?

人際網絡的培養，很多時候只是一種做人處事的道理，例如，「居功自傲」不僅是人際互動上大忌，也對日後機關間合作構成傷害。有受訪者簡潔地以「為善不居功」一詞，來替這層關係經營定調。

人家願不願意幫你忙，其實出現在你的誠意上面。(誠意是指)，應該是說，你會讓人家感受到說，其實我今天幫你忙，你是了解的，你不會覺得理所當然的 (B-002: 734/737)。

我們有時候參加市政會議，相關單位大致上都會說，我們今天有這個成果，那也是某一個單位和某一個單位它們的幫忙跟協助。在某一方面，它協助了哪一個事項，這樣的話，互動就比較好。首長之間很高興，那以後對你的配合度也就提高，這也是一個因素、決定的因素。不要是攬作自己的功勞，呵呵 (I-010: 551/557) !

兩三天的事情，我幫他處理，處理了大部分的事，然後甚至是一些賠償的協調會就我幫它開，就是去做一些。結果 xx 處長，我也沒想到，xx 處長居然會在市政會議講說我幫他很多忙，甚至市長因為他這樣跟他講，市長還打電話給我，跟我講說對於這件事情我要謝謝你。可是他會知道這件事情，是因為處長跟他講的，他並沒有說這是他的功勞。可是你知道嗎？那以後他有事情，我去幫，我幫得很甘願，跟 xx 局今天要我幫忙 (B-002: 745/754)。

OK，就是人跟人嘛，人跟人之間在協調的時候經常會做的事情就是，比如說，你跟他過去有某一種「欠債」關係，你知道比如說他上一次你幫過他一個忙，那個忙有的時候可能是為了累積銀行存款，意思是說，那完全跟你無關的，甚至你完全不居功的，這個是偶而我們在人際關係上最有用的一種東西，…意思是與人為善但不居功，這種情況底下你就會累積一些資本 (J-011: 710/720)。

某種情形下，行動者心態也很重要。若干行動者因職位特殊，難免養成一種高高在上心態，對其他行動者頤氣指使，在此情形下，必然會使原本可以自然發展的關係脆弱化。反之，位居權力高位行動者，若能改以輔助者立場互動，這層網絡關係就必然更為穩固。

我覺得 personality 最重要，就是個人個性很重要，或者過去的背景，就像說我剛特別提到就是說，在 xx 機關受過訓練，是因為過去我一直在 xx 處，xx 處是管人家，管人家就一定會有，那時候你碰過挫折，也行使過一些權力，造就我在處理事務，基本上就是說，你先從規畫立場想想看 (C-003: 286/291)。

因為我以前通常都比較站在協助的立場，所以我以前所獲得的友誼就會比較多啊！就是當我今天出來的時候…(人家就會幫你)，對啊！可是，我們同仁還是很多人跟人家關係搞不好，就不能出 xx 機關啊！…其實我很多好朋友是這樣來的，不是因為我扮演 xx 機關的角色，或是因為我現在是主秘，不是的。是因為以前那層關

係，那大家有一些互信的精神 (B-002: 554/566)。

## 二、結合五同關係

也有一些情形下建立的人際網絡，不全然是來自於直接的工作互動，可能是出自於某種特殊的身分背景，也會對機關間合作帶來幫助。

因為我是幹警察的，所以你叫得動，我說 No！台北市的區長有好幾位，…四個區長是警察裡面，只有我是…我說你這個不能這樣講啊！為什麼他不聽你的 (E-005: 22/29)？

也有可能來自於其他場合結識的關係，姑且泛稱為中國人常說的「五同關係」。有趣的是，一位受訪者說得明白：沒有這層關係（如同學），官場上很多事情就會變得「很難處理、很難談」。

你可能透過某個，像府內其他機關，我跟他機關首長很不熟，可能透過某個同學會，或者什麼受訓，這樣就認識了，認識變成所謂我們進入中國人的「五同關係」 (G-008-01: 570/573)。

當你要處理案子發現他來主管的時候，大家在一起受訓的時候就認識，那你去談這個事情的時候，就特別好談 (G-008-01: 581/583)。

中國人很奇怪，一進入五同關係很多問題都很好談。當如果你不是在五同關係，很多問題你就發現很難處理、很難談 (G-008-01: 575/577)。

## 三、參與非正式互動

有些東西是透過私人性的聚會活動，這些聚會活動慢慢參與，然後慢慢開始建立起來的 (G-008-01: 563/564)

基於各種因素，組織裡往往會有一些「小團體」存在，不論是何種層級的官僚人員，都會建立這類非正式組織。

就是一群人，就是你這些人就是會一群吱吱喳喳，就是不會跟… (B-008: 541/542)。

你看像市府裏面有一些首長是事務官的，比如說像主計、人事、政風；有一些首長是政務官的；有一些首長是我剛講的，比較偏技術官僚的政務官的；有一些首長是比較像是搞選舉、搞政治、搞政黨的人的，這每一個層都有「圈圈」，你有沒有常常成為那些圈圈的一部分 (J-011: 724/729)。

小團體不見得是同仁之間的小團體，首長也有小團體，首長跟首長之間也有誰跟誰互動得比較好，誰跟誰志趣相投 (G-008-02: 81/83)。

「嗜好」可能是一種媒介，共同嗜好的一群人，容易建立起彼此的關係。某些情形下，如女性主管較少，則「性別」也有可能成爲一個影響因素。此外，相同「專業背景」的一群人，也許思想觀念或語言相近，亦較易組成一個小團體。不過，結果並不盡然，某種情形下，特定小團體中還是會參雜其他異質性的參與者，而不至然是同一背景人士之組合，這部分很自然會引起圈外人好奇了。

有的人喜歡打牌，就參一卡牌友會或什麼的，慢慢這種非正式組織就會出來 (G-008-02: 609/610)。

因為我是女性，所以我會跟幾個女性首長特別好，就是說，我們自己有一個固定的 meeting，就是說大家都有這種感情，在業務上面就比較互相能夠支援一下 (A-012: 197/200)。

還有一票屬於科技工程這一票的首長是屬於一個圈圈，可是你到了那個圈圈之後會發現，噢！也有一些不符合這種背景的人也在那個圈圈裡運作 (J-011: 724/729)。

小團體也有長官與部屬的組合，這種情形是比較特殊的，因爲網絡具有封閉性的特質，長官與部屬的人際網絡，非參與其中的行動者難免引發一些「聯想」。一個銅板拍不響，首長風格本身可能就是觸媒。

爬山有的是說是依附型的，他知道這個長官爬山，固定都爬哪一座山，然後很多人就開始依附他，依附他這裡面可能就有同一個層級的，有不同層級的，慢慢就會有了 (G-008-02: 598/602)。

如果他的首長是不喜歡這個的，他慢慢就回到公務上，還是看首長個性啊！如果首長他本身不是很喜歡這些，慢慢他就回到公務上的互動、建制內的互動。就是說他覺得，噢！公務上他覺得你工作表現很好，我很信任，就回到公務上面 (G-008-01: 614/621)。

有趣的是，有時連機關主事者都感到好奇，特別是檯面上看似不相干的一群人，檯面下居然「會掛在一起」，這裡面就存在許多私下的聚會活動。

像我去公所發現，他們私底下有一些聯誼。就是說那種聯誼，實際上他們怎麼會發生那種聯誼，你也很難去想像。就是說有一群人固定會一起吃飯，跟外單位的。那他們覺得說是他工作需要啊 (B-002: 473/477)！

其實在 xx 所啊！你發現檯面上的事情和檯面下的事情是不一樣的。檯面下他們的事情，你那些層級你會很難想像居然這些人會掛在一起，很有趣呀 (B-002: 580/583)！

也許可以進一步探詢：這類非正式互動是如何進行呢？電話溝通是最簡單的模式。例如，平行機關的高級主管，直接打電話給對方機關的平行主管，私下溝通暢談，建立關係。

其實很重要的非正式管道，基本上是靠電話，靠見面聊天（C-003: 365/369）。

其他增進情誼方式，可能藉由機關舉辦活動的機會，邀請對方共襄盛舉，或者，藉由贈送對方機關特製小禮物，也是一種聯絡感情之道。

或是說我今天辦活動邀請你來…（B-002: 486/486）。

那時候在 xx 的時候，那時候他們會給我燈比較多，那我就會給每個科室主管，你們自己去作關係，你平常跟哪些人業務比較有往來，你就拿去作關係。…你就發現他們就有辦法去…（B-002: 477/484）。

儘管如此，「吃飯」還是最典型的方式。無論是平行或上、下級機關人員之間，咸可透過吃飯來培養情感。洞悉此道的機關主管，在專案會議啓動前，便會試圖透過吃飯的方式，來替未來的機關間合作先行「暖身」。

完了以後，我很技巧我們吃過飯怎樣，我大概都會做，多方面的啦（E-005: 100/102）！

這些政務官跟市長之間的，應該是要相當高度的默契跟信賴才對。如果不夠，市長就要花一點時間去經營這個。吃飯是一個方法，就說，就聊一聊嘛！談一談嘛（D-004: 238/241）！

像我主持的專案，我一定會請我主持的這幾個主管吃飯，一定想辦法敲他們的時間，所以我要請他們…，我要請他們吃飯，我也一定會尊重他們的那些科長、相關單位科長的時間，一定會去敲他們時間，敲到他們可以的時間（D-004: 124/130）。

就操作面而言，聚會不一定是私底下的，有時候是一種「固定性聚會」，某種層級以上官員可能會有較多類似的活動。此等參與者是限定在社會學上「成就地位」之基礎上，彼此可能較缺乏深厚的情感連帶基礎，故運作上可能相對形式化。

像他們現在有區長聯誼會，固定每個月都出去吃飯，那你覺得這種東西會很…（B-002: 494/495）。

相對來說，有些聚會可能就活潑許多，蓋聚會的進行是限定在私交甚篤的少數成員身上，似乎會有比較高的排他性，故這群特定人士的關係，會比一般形式性聚會緊密許多，情感交流也會有所差異。

有的首長彼此關係很好，常常一起喝酒、唱歌（J-011: 539/54）。

好玩的是，就是歐副（市長）也是一樣啦！我們經常會用跟某一些議員聯誼方式，通常就是說，我們找了幾個議員，順便再找幾個首長，等於就是說，一方面是作府會之間的關係，二方面這幾個首長之間，因為這個機會，大家等於是有点並肩作戰一樣（A-006: 63/68）。

非正式互動難道一定管用嗎？這答案應是肯定的，只不過在某種情況下，此等互動趨近於一種「儀式性行爲」時，其效果對某些行動者而言，就會演變成一股壓力。

嗯，刻意操作一些聚會，那我覺得那個就很…。你不要以為基層那個是他們有，他們那個都是很自然的，去里長家泡泡茶、跟里幹事聊一聊，那個都很自然的，就會有這種，他們那不是說固定什麼時候跟你吃飯，那差很多！所以他們那是有效的 (B-002: 568/573)。

縱使一些較為形式化聚會，也有受訪者建議道，從合作關係來看，這種機緣仍屬難得，因此還是要有所設計，特別是主辦人應盡可能讓每位參與者都有發言的機會，避免純然流於講「場面話」，徒增參與成本。

這個時候就要設計了，…設計讓每個人都會講話，不管是心理輔導或社會工作裡頭的專長領域，其實就是這個東西了。…對，就是透過團體動力，透過小團體，那要有人帶。…而且那個力道更強。力道又遠比一起吃飯強，也遠比吃飯的效果來得快且來得多 (D-004: 387/395)。

## 肆、人際網絡的黑暗面

截至目前為止，我們對於人際網絡普遍持正面評價，站在事物一體兩面角度，卻不免忽略了網絡可能的「黑暗面」。事實上，行政機關受人民之付託管理公共資產、維持公共秩序、繁榮公共生活，尚有若干價值宜與機關間合作效率、效能一併等量齊觀，故在理論層次上，我們也必須從更寬廣角度，評價行政機關中人際網絡產生的不良影響。簡言之，合作不應總被視爲一項互動前提。

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，或是說處長跟處長之間的關係、局長跟局長之間的關係，那這個是制度是比較可長可久的，靠人是一時的 (H-009: 416/421)。

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，…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)。

上述受訪者言下之意，認爲建立制度（如標準作業程序）才是維繫機關間合作的長久之計。一如前述，人際網絡固然可以減低行動者之間的互動成本，惟當合作窗口變動之際，原先合作的口頭承諾就可能發生動搖，亦即產生受訪者口中所謂的「組織失憶」、「洗排」等情事發生。

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，那所以它就會

產生幾種情況，第一種就是組織失憶，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，…這前面的合作沒有意義（A-006: 1013-1021）。

如果是經常換人的話，那所有信任關係就重新開始，重新洗牌呀！每次都在洗牌。…就像你要適應一個長官一樣，我適應這個長官的模式，我適應久了，那自然跟他有一套相處的模式。…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。就洗牌，每次都洗牌呀（B-002: 689/697）！

仰賴人際網絡的一個重要前提是「穩定」，只有在合作行動者不改變之下，人際網絡才能發揮它的效用。某種角度而言，資深與資淺的公務人員生存能耐之差異性，便是由此展現。在其他條件不變下，公務人員（職位）「久任」在此層面上，是有其某種意義的，蓋「久任」是培養行動者之間信任、熟悉、相互了解，進而成為真誠工作夥伴之要件。當雙方相處時間不夠，時刻處於變動狀態下，機關間合作關係可能會面臨到一些挑戰與考驗。對此，受訪者明白地表示：

在各單位都待過的那種公務人員，比如說他 xx 機關來的，他現在在 A 機關，他只要打通電話回 B 機關，可能講一講，解決了！這種協調是最簡單的，因為他們通常…都已經在市府待了遠比政務官要久的時間，所以他透過他的這種能力，他可以解決（J-011: 533/539）。

好啊！你們以前就是這樣子什麼的，人家也不見得要去接受那個部分；他那個部分可能是退讓部分，那我碰到你我為什麼要退讓？人不一樣啊（B-002: 683/686）！

行政實務上，關係是一時的，其乃跟隨特定行動者（投資者）在移動的，仰賴人際網絡不免會有「人在情義在」、「人存政舉、人亡政息」現象，是以在公共問題處理上，人際網絡帶來的效用其實是有不穩定之虞，此乃從整體角度關照下得出的結論。相對地，從個人主義的觀點而言，網絡（個人的社會資本）所帶來的功效卻是鞏固的、穩定的，畢竟當機關上位者換人之際，底層的網絡仍可維繫若干時日，發揮安定人心的基本功效，這點在基層官僚組織尤其明顯，已見前述。也許從這個觀點可以推測，聰明的基層人員若要維繫其既得利益，則加入私下組織的運作，多少可減低上層人事變動所帶來的衝擊<sup>49</sup>。

區長通常，不敢百分之百，通常都不會是那一掛，私底下那一掛。因為，他們認為說區長，那個鐵打的衙，流水的官，因為你區長會換，首長會換，可是他們下面那些東西是，他們覺得是穩固的。其實，我覺得那個是一種協調合作的模式，其實我覺得也 OK，其實對工作真的是有幫助的（B-002: 584/590）。

---

<sup>49</sup> 進一步推想，任何的制度改革都要注意到那些早已串連在一起，但檯面上卻看不出絲毫端倪，所可能產生的影響力。



我們可以推想這些湊合在一起的官員，彼此間之私人情誼相較於那些未參與其中的官員，將來得更緊密。從社會學觀點而言，參與其中成員由於也有某種服從的義務，在面臨某種「從眾壓力」下，可能多少會有「人在江湖身不由己」的感慨。換言之，若自由與安全都是可欲的價值（參照社會網絡學者的說法），則行動者拋棄自由選擇安全而加入特定小團體之運作，必然是權衡下之考量。如此說來，網絡本質上豈非是一種「共生」關係呢？

對啊！沒有錯啊！人際關係太好，非正式組織的壓力就出來了，可能你就必須參與作為某些結構上的東西，從眾壓力就出來了，你就必須參與那個結構上的問題。但是他參與…，他也能從結構上問題去分得他的利益啊（G-008-02: 624/629）！

進言之，人際網絡的運作其實並不是那麼地透明。就工具性觀點而言，人際網絡本身是中性的，其評價良窳乃端視其更高的服務目的而定。然而，如果在一些該透明處理的問題上不夠透明，就很容易引起外界非議。從若干受訪者的談話中，我們不難聯想此等語言所透露的絃外之音——人際網絡中可能存在某些「包庇」、「走後門」行徑，如工作上「放水」、向高層「咬耳朵」等，以試圖影響決策結果等行徑。

因為 xx 機關大部分都是作 xx 的部分，所以不會影響到我們私交比較好的局處，會有比較寬鬆的 xx，因為這 xx 完全是…，我也不會去改（A-012: 200/204）。

然後查驗未通過，通常是誰查，里幹事去查。那里幹事其實在基層裡面，很多人跟一些基層的同仁其實都有一些關係，因為有時候他們會拜託他們去幫一些什麼忙，他會拜託他讓他查驗過，可是有時候事實上是還沒有做完的，他們自己有一些私底下「交易」吧！…私底下有一些他們自己的方法。你會發現很有趣，就是各單位的基層跟我們基層的人在一起，他們之間都會有一些默契跟交換（B-002: 375/384）

你怎麼咬（耳朵）？他們（協調者與被協調者）有些是有淵源，我不是講嘛！你 xx 局我們咬得贏它嗎（B-002: 234/235）？

換言之，人際網絡猶如「兩面刃」，行動者身處其中掌握了許多資訊，也獲得了一些得道多助、便行事的空間，不過其代價則是投資成本，包含金錢、時間與自由的付出。從機關間合作角度來看，人際網絡也許減低了合作的交易成本，但卻也可能把這類成本（如私相授受），轉嫁給一些不知情的第三者承擔。

## 伍、人際網絡的限制

了解人際網絡對於機關間合作的助益後，我們也應進一步理解其限制，如此才不會對人際網絡抱持不切實際的期待。換言之，以下本研究試圖從文本資料中，抽離出人際網絡在機關間合作實務上，最大可能的影響範圍。

## 一、法定權責

依法行政是公務人員任事的基本原則，故一般情形下，人際網絡之功效，往往只及於行動者的「權責範圍」才有可能。在這層關係下，無論這位行動者是否擁有決策權，按其經驗法判斷，都會給予他方適當協助。

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）。

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？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（F-007: 387/391）？

所謂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。…他知道這個案子，依照以往他在這個工作位置上，工作經驗告訴他，你跟他談的這件事情，他跟上面講，上面都會同意。就是說我跟你講，他的權限範圍內，他知道說這個東西在哪，如果有私人情誼（G-008-01: 483/490）。

只要在他權限範圍內、他能力範圍內能夠處理的，我發現大概他都願意幫你（G-008-01: 586/587）

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。這東西，你沒有辦法說…，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，我們的人際關係在好，我們都知道說，我只能夠說幫你這麼一點點（C-003: 457/467）。

可以推測者，如果沒有這層關係的加持，則機關特殊請求將無所寄託。反過來說，如果依法行政的觀念淡薄，則這類行政組織中，人際網絡的作用也有可能演變成一種「徇私」管道，亦即人際網絡非僅止於「便行事」，或尋找有利的裁量空間而已，毋寧變成是一種「共犯結構」下的貪贓枉法之舉。

## 二、任務屬性

任務複雜性也是一個影響因素，其背後涉及合作成本的問題，此部分已見前述「責任」章節敘述。基本上，誠如受訪者所言：如果某件合作案「動起來就很麻煩」，可能「大家就不是那麼甘願受」，在此情形下，仰賴私下運作的非正式協調，勢必無法使問題獲得解套。儘管如此，從常理判斷，關係密度與合作成本高低之間，應有某種「等價關係」，亦即關係愈好的情況下，任務複雜性也許就不

成問題。筆者因此推測，如果行動者愈居高層職位，相較於基層人員而言，其資源掌握與影響力範圍較為雄厚，也許任務複雜度會較不成問題。

關係不錯，小的問題就容易解決，但是如果說動起來就很麻煩，那大家就不是那麼甘願受 (A-001: 318/319)。

### 三、利害關係

無疑地，在利害衝突過大情形下，人際網絡也無法產生作用。對於特定機關行動者而言，在決定動用舊識關係之前，宜先跳脫「機關本位」的角度，事先對機關間合作案背後所牽扯的利害關係，進行充分的分析，若合作結果趨近於「零和賽局」，即一方所得建基於他方所失之基礎上，且其影響層面甚廣的話，則人際網絡勢必沒有多大的發揮空間。

如果你創造很多五同關係在裡頭，他可能操作上就很好，但是我覺得所有的五同關係，基本上價值的衝突不能太極大化，就說當有競爭性價值的話，到極大化，大概五同關係都沒有用。它同樣一個事情，它有相對利益、利害在裡頭，那什麼關係都沒有用 (G-008-01: 901/906)。

業務衝突要影響到很大，如果影響到他機關組織存廢，我們就是講裁撤嘛！你把所有業務都給他的時候，你機關裁撤，這不可能嘛！所以你利害關係不能到極大化，你叫他東西都繳械了，你五同關係他也不跟你談 (G-008-01: 908/912)。

