

第六章 研究結論與意涵

在先前兩章中，本研究已把影響機關間合作的靜態因素與動態因素，作了相當程度的說明。在論述架構上，逐一回應了原初的研究問題，包括：影響機關間合作的主要因素，這些主要因素之間的相互關係，以至於主要因素與相關次要因素之間的交互作用，對於機關間合作實務帶來之影響，在文本資料可以讀取之範圍內，盡可能作了詳盡分析。其次，本研究也逐一把這些主要解釋因素，在機關間合作實務上所扮演的角色，包括：它們的重要性、特殊意涵，以至於實務運作上可能啓示等，結合一些理論觀點加以闡釋。基本上，這樣的分析過程，使得我們對於機關間合作這項研究主題，能有更深刻的掌握。若以「瞎子摸象」作為比喻的話，截至目前為止，本研究透過方法論上努力，至少已拼湊出一幅可以閱讀的圖像，奠定後續相關研究的基礎。

然而，先前分析過程中，很多討論是比較細微的，且由於篇幅頗多，某種程度上，不容易讓人一眼看出論述要旨。本章結論部分，很大程度即在補強這樣的缺陷，是以把先前各項因素的討論，重新濃縮精華再進行綜合論述，俾使讀者在非常短時間內即能掌握所有重點。至於在論述架構上，本研究依然區分為二，亦即：(1) 哪些因素及為什麼這些因素影響機關間合作；(2) 這些因素如何影響機關間合作。就前者而言，本章目的在標示主旨並進行精要解釋；就後者而言，本章目的則是以命題方式，把先前因果關係或因果機制的討論，進行更系統的處理，即試圖描繪出影響機關間合作實務的「因果鏈」。換言之，研究結論部分冀能達到「提綱契領」的總結效果。

最後，本章最後也提供一部分篇幅，用以闡釋本研究的相關啓示。此部分很大程度係以議題抽離方式，將其連結至先前文獻回顧的題材中，進行綜合討論。事實上，本研究可以獨立討論議題頗多，估算至少有十數項，為避免意涵延伸過廣導致焦點失散，是以在選擇上，乃盡可能鎖定在和當前公共行政領域熱門探討的議題上，否則就是呼應原先文獻回顧過程中，筆者個人主觀認定值得進一步對話之議題。無疑地，這項意涵的討論，對於先前文獻回顧的相關論述，或特定理論的補強與修正，是有其某種價值的。

第一節 研究結論

壹、哪些因素及為什麼這些因素影響機關間合作

一、責任

在本研究意涵之中，責任一詞接近於中文字義上的「負擔」(burden)，代表行動者不樂意面對的事情。責任問題是影響機關間合作的因素，甚至是最重要因素。從理性選擇角度而言，責任等同於合作成本。隨之而來的問題是：何以行政機關程度上會對責任問題如此敏感？本研究初步認為，這點與行政機關的本質或屬性有很大的關係，其次則是伴隨而來的制度誘因問題。

世俗眼光普遍認為，行政機關事情做得好是一件理所當然之事。相對地，一旦施政錯誤，則很容易引起外界非議，特別是在民主國家政黨對立情形嚴重，或公民社會理性思辨未成氣候的國家，更有遭受窮追猛打之虞。絕大多數在公共官僚體系待過好一段時間的從業人員，經由觀察、學習與模仿等社會化機制，本能上不自主會興起一股「公僕難為」之感慨。因此，渠等很自然地會從自身利害關係的角度，進行一些所謂的理性選擇。

在本研究發現中，不只事務官員身上有此氣息，即便是政務官員亦復如此，這點與一般公眾的期待似乎有所落差，也間接指涉官僚體系「報償機制」是大有問題的。事務官員最在意的是工作量多寡，這背後和課責或管理制度密切相關。若干合作案如涉及利害關係更為鮮明者，如民怨、長官責難、行政懲處，以及法律責任等，則合作阻力勢必更為可觀了。政務官員的最大考驗，則是必須隨時面對一些政治凶險（政治不確定性），特別是從政生涯告終之憂慮。其次，行政機關內部並無「功過無法相抵」的制度，也可能導致富有歷練的政務官，會格外謹慎於集體行動的付出。至於其他影響機關間合作的制度誘因，尚包括：獎懲機制不夠明確、機制設計不良（無法兼顧產出與結果，或隱藏性行政作為，甚至報酬間距過小，以及獎懲不公平等）、機制設計無人問津、不受重視（吃力不討好），或本質上就不好設計（難以量化操作），或未進行「量身訂製」等作為，導致縱使有所謂的獎懲機制存在，對於機關上、下層級行動者的正面激勵作用，似乎堪稱微乎其微。

套用本研究某位受訪者的說法，公共官僚體系囿於「利之無法趨」，才不得不把焦點轉向於「避害」層面考量，此乃最根本的結構性問題。在此情形下，事前「自我防禦、劃地自限」（如自掃門前雪），或事後「歸罪於外」（如踢皮球），演變成是行政機關長久以來見怪不怪的行為態樣。由於完善獎懲機制有其設計上

限制，沒有太多「超額利潤」可資作為誘因來源，因此反向來說，「成本分擔」遂成為第三者（如協調者）鼓勵機關間合作、減少阻力的竅門。某種角度而言，行政機關這種「成本導向」的思考慣性，著名的官僚學者 J. Q. Wilson (1989) 很早以前就說過：勇於任事並不見得帶給機關或個人多大的加分作用，但只要日後出事的話，卻可能要背負起沉重的惡名。如此看來，Wilson 的觀點相當精闢，本研究也呼應了他的看法。

從責任角度出發，機關間合作的瓶頸，頗適合以「賞無可賞，賞不抵罰、賞罰不明，打破要賠」來總結。儘管如此，這並不表示行政機關之間合作，必然是難產的，而是強調這必須視：（1）有無涉及責任問題；（2）責任問題有多嚴重；（3）責任問題的解套機制是否存在等因素而定。無論如何，本研究相信行政機關對後果性反覆斟酌之程度，普遍會優先或凌駕於任何正面效益的估算。

二、資源

在本研究意涵之中，資源一詞接近一般俗稱的「籌碼」(stake)。資源是影響機關間合作的重要因素，這點在一般組織間關係的研究中，長久以來乃一項少不了的變數。典型的「資源交換論」或「資源依賴論」即表示，機關間合作本質上是一種資源交換，深層來看更涉及權力消長的敏感問題。在公共官僚體系中，受「政府一體」、「層級節制」，以及「公共財」等因素之影響，程度上機關間資源競逐的色彩，可能沒有一般廠商之間交易關係來得那麼露骨，不過這種現象終究還是存在的。

資源泛指可用以協助機關行動者，達成機關目標的一切工具。其中預算可謂是機關最大的資源，而人力、物力也構成典型資源的一環。比較特別的是，人情也是一種資源。行政機關裡特別是常任文官，在久任與因緣際會情況下，多少都會有一群固定的人際網絡。由於網絡成員散見各機關，彼此各有不同經濟與社會資源，故在解決合作的疑難雜症上，這些人脈是非常寶貴的資產。在崇尚「禮尚往來」、「投桃報李」的中國人深層文化中，擁有社會資源的一方卻未必願意濫用資源，這點導致人情作為一種合作資源，還是會有審慎運用之必要。最後，機關行動者個人精力有限，特別是公務員朝九晚五的生活，致使渠等在合作任務的優先取捨上，很自然地會進行所謂理性選擇。整體來看，在機關間合作上，若無事先與配合機關達成某種協議，則合作過程將充滿諸多不確定性。

資源之所以影響機關間合作，關鍵因素來自於「資源有限」根本問題。擁有寬餘資源愈多，愈可降低未來不確定性，甚至象徵機關權力愈大。由於行政機關是一種「結構性安排」，反映在人力上有其固定編制，經費支出上亦有固定的預算規模以及支出用途的限制，其旨不外是為了達成年度施政目標所必需。即便是在較低層次人情與時間資源上，行動者也會依照客觀需要與主觀價值予以排序，此等因素的加總，導致在資源使用上，免不了產生「相互排擠」或「序位衝突」

困境。爲了維持某種運作上穩定關係，各種類型的資源配置，必然是不同層級的機關行動者（包括機關首長、主管、承辦人）謹慎關注的課題。

資源競逐造成何種影響呢？某種角度而言，不屬於機關職掌範圍內的任務（即所謂的灰色地帶業務），除非該機關資源非常寬裕（但實際上這並不太可能），或涉及資源付出是在可容忍的範圍內（如沒有延續性問題），否則得不到配合機關的青睞乃常有之事，其理由在於：這些任務一旦承接，勢必衝擊既有「結構性安排」，不管是在人力、經費、物力，或行動者個人社會資本的運用上。站在機關整體的立場，擁有資源調度權的機關首長或單位主管，其所關注的也不是只有「單一」任務，而是必須平均兼顧到年度各項施政任務都能順利完成，否則必須面臨究責問題。機關作爲一種政策工具，在維持控制與穩定的思惟傾向，多接手突如其來的任務指派（事實上這是常有的事），若其隱含執行成本很高，必會打亂機關原有的資源分配邏輯，這是「牽一髮動全身」的問題。

機關資源的「結構性安排」，原先是一種目的導向（如施政計畫）行爲，但因爲客觀環境演變的結果，很可能會產生經濟學上配置效率不佳的問題。因此，在機關間合作議題上，如何突破既有框架，使其有彈性調度的空間，且不損及原有結構性安排所欲達成之目的與誘因，遂變成是調度資源的關鍵課題。換言之，多數機關間合作很難不涉及資源協商工作。

三、法定權責

在本研究意涵之中，法定權責接近一般俗稱的「規定」或「規則」（rule）。法定權責是影響機關間合作的重要因素。毋庸贅言，「依法行政」乃行政機關奉行的行事準則，因此每一位公務人員都有守法的義務，而多數公務人員也習慣從權責或職掌角度，來評價任務指派或分配的合理性。此一根深蒂固的認知，對於機關間合作行爲卻產生了許多深遠的影響。蓋從政治學角度而言，依法行政可以確保立法機關多數聯盟的旨意不受推翻。從組織學角度而言，依法行政可以確保專業分工的具體實踐，並使機關課責成爲可能。從法律學觀點而言，依法行政則是保障民眾權益，不受行政濫權的迫害。然而，吊詭的是，爲什麼法定權責到最後會變成機關間合作的絆腳石呢？

法定權責一方面固然促進了前述目的達成，另一方面卻構成機關間合作的阻礙。其理由在於：奉行法定權責的結果，導致某些情形下，不屬於特定機關的法定權責範圍內的業務，普遍不會有機關主動承受。前已說明，公務人員所受的訓練是守法，故不屬於其職掌範圍內的工作，渠等不會輕率接受。其次，行政機關先天上屬於一種「結構性安排」（如人力、預算都有固定規模），故隨意接受非法定權責上的任務指派，可能衝擊機關內部管理（如人員流動率升高），影響主要任務的達成。反過來說，過度堅守法定權責的結果，很容易導致那些三不管地帶的業務，出現「乏人問津」、「互踢皮球」的尷尬局面。換言之，原先依法行政的

美意，實作上卻演變成機關拒絕配合的有力藉口。

專業分工與法定權責密不可分，但其很多時候無法因應客觀環境的變遷，致使行政機關間合作難度增加。機關間權責關係是相對靜態的，從契約角度來看，這些規範內容始終存在某種「不完美性」（如法令闕如、過時、模糊，甚至衝突等），在「結構性安排」與追求穩定思惟傾向，各機關的主觀認知很自然地會有某種偏見（如試圖作出最有利的自我解釋）。有趣的是，實務上這類行政法規（如水利法、文化資產保護法等）的解釋權，偏偏又落在各專業機關手裡，在「選手兼裁判」情形下，導致擁有解釋權的機關與那些配合機關之間，往往會有很大的意見落差。退一步說，「事前」明訂的機關職掌，這時反而提供機關拒絕合作的理由。換言之，法定權責規範機關行為之同時，無意間也提供其維護自身利益的「保護傘」、「防火牆」。就此而言，法定權責負面的非預期結果，實務上（如職權區分）構成了機關間合作的阻礙。依此而論，如何合理化機關之間的法定權責關係（如訂定更細緻性規範），使之與時俱進，並兼顧合理化作為本身的成本（如案件複發率、協調負荷等），是尋求解套的合理思考方向。

四、組織間互動史

組織間互動史對於機關間合作的啟示是：「歷史」因素很重要！過去機關之間的互動結果，往往會主導未來合作的發展路徑。此理由在於：機關間合作是鑲嵌在一套共享的社會記憶裡，這套宏觀層次的「刻板印象」，可能透過機關成員之間口耳相傳的機制，影響微觀、個體的行為選擇。

機關是一個集合體，歷史因素若要發揮作用，也必須伴隨一項前提：人員流動率必須控制在一定程度內（如百分之二十），否則原有的組織記憶也必然隨人事異動而逐漸失憶。基本上，若機關間過去以來始終互動良好，且相關人員也能久任，對於未來互動是有正面幫助的。反之，若機關之間過去以來互動良好，但相關人員流動卻過於頻繁，則歷史因素在促成機關間合作上，很可能沒有太大的幫助。若真有此情事發生，機關管理者必須確保先前協議是一項「可信承諾」。於是，將協議結果制度化（如建立慣例），使之成為書面文件，就成為公共管理者最重要的一門工作。

五、行政領導力

行政領導力是一項老生常談的因素，其之所以影響機關間合作，主要理由是：透過行政領導力的作用，很大程度可以彌補靜態制度設計（如組織分工、業務對立、獎懲機制等）上可能的不足或缺憾。

行政領導力具有訊息釋放的功能。在龐雜的市政業務中，領導者透過其企圖心展現，明白揭示哪些政務推動是必須被高度重視的。水平機關難有學理上所謂

的「自發性合作」，很多時候水平機關之間合作，必須仰賴所謂的「強勢領導」，才能使該任務順利納入機關議程，減低機關之間因目標分歧而有虛應故事的心態。復次，行政領導力也表現在決策的果決程度。道理上，決策果決性必須依個案認定結果，在資訊周延度與決策時效之間求取平衡。遺憾的是，在龐雜的跨局處業務中，很多決策本質上是「價值衝突」（如安全與效率、民主與效率）的，不同機關行動者背後各有其利害關係（如業務負荷、議員砲轟、媒體批判等），往往難以透過理性分析的程序，求得圓滿解決。面對此種合作困境，決策果斷性其實指涉行政首長個人的「政治擔當」。簡言之，這類決策其實沒有太多「兩面討好」、「面面俱到」的餘地。古諺有云：「上下交相賊」，故在爭議性決策上，若行政首長不能於適當時機明確表達偏好，則各機關為求自保，必然極力降低自我風險，「自掃門前雪」就變成是最「明智」回應，事實上，從本研究不少受訪者的談話中，即可清楚印證此類行為模式。俗諺有云：「上行下效」，機關行動者很自然也會浮現這種「見賢思齊」（如規避責任）的念頭，長期下來將助長一種惡質的組織文化。無庸置疑，此舉對領導力將構成嚴重傷害。

在合作任務推動上，聰明的機關首長若能與領導高層，事前先取得一定默契、爭取支持，將可減少未來合作阻礙。要強調的是，行政機關本身是一種「結構性安排」，內部多少存在一些相互衝突與矛盾的關係，故行政領導力的表現目的，乃設法使制度不一致（如目標衝突、任務排擠、資源競逐、業務對立、多元課責機制等）所可能導致的各種分離勢力，有重新「再結構化」的機會，這點在建立政務官彼此之間信任與安全感方面，特別顯得重要。否則，入閣前來自四面八方領域、互不熟識的政務官員們，恐將淪為 H. Hecl (1977) 所譏諷的是一支「雜牌軍」。最後，好的行政領導力，也必須表現在授權能力上。領導者可以考量其與部屬之間的信任關係，部屬的責任意識、執行能力，以及反思領導者個人權力配置的邏輯、決策效率等因素後，以利進行所謂的「最適化授權」。

六、首長間信任

首長間信任是影響機關間合作很重要的因素，蓋首長是機關的最終決策者，因此重大類型的合作案，若首長之間缺乏一定信任關係，對於機關間合作的後續發展，無異是緣木求魚。首長間信任是建立有戰力的行政團隊之關鍵要素。若吾人承認當今社會或公共問題日益棘手的事實，則首長之間沒有一定默契，只徒仰賴一些靜態的制度安排（如權責劃分），很容易在某種情形下（如灰色地帶業務、危機事件等）疲態百出。平時素有良好默契的行政團隊，則通常會有一套不為人知、檯面下的協商機制（如私下聚會博感情），有些時候甚至可以「密室交易」（如條件交換）來形容，其大有別於正式協調會議場合中，所表現的正襟危坐、針鋒相對、相互較勁的互動模式。這點在本研究政務官員身上已明顯可見。

在組織生活裡，首長間信任未必容易建立。理由在於：首長間關係須要時間

經營，惟渠等通常無暇顧及此閒事。其次，已如前述，行政機關是一種「結構性安排」（如專業分工），這種安排本質上富有一定競爭色彩（如施政能見度、業務對立、業務負荷，以及課責機制等），故某種情形下，正式協調會議場合不經意之發言結果，都有可能傷害首長之間原有情誼，本質上此乃一種結構上無可避免的衝突。從人性角度觀察，首長之間多少有所謂的「橫向比較」問題，其目的為非在爭取上級行政首長的垂愛，以便從政生涯更能發光發亮。以上論點從本研究受訪者談話中，皆可清晰明瞭。最後，筆者個人也推測，若首長為政務官員身分者，在沒有任期保障下，官員來去匆匆頻繁（如因故離職，或遭撤換），多少也會衝擊既有網絡（如行政團隊、小圈圈）內部的「社會資本」。

首長間信任可以降低資訊取得成本（如封鎖或扭曲資訊）。首長間信任更可減少彼此互動成本，建立「快速通關」溝通平台，反之則得依循體制（如公文往返），增添許多不必要、沒有效率的繁文縟節。不僅如此，俗諺有云：「不怕官只怕管」，首長間信任不佳，就課責邏輯而言，配合機關下屬也沒有太多積極任事之必要，自也無法確保配合事項的貫徹程度。總的來說，在機關間合作世界裡，各機關猶如海中的孤島，首長間信任則是串聯零星島嶼最便捷的工具。

七、首長風格

設若先前一切因素都在控制中，亦即沒有責任、資源、權責衝突，同時過去組織間互動關係良好，且首長之間也有一定信任關係，是否機關間合作便可順利進行呢？答案是未必，其理由在於：每一位首長作風不同，故表現出來的結果就大為改觀，而此並無涉於首長之間私交不良或其他客觀因素作祟，純粹只是首長個人的自我期待有別罷了。正如同俗諺所云的「一種米養百樣人」，此處首長風格乃特別突顯「人的因素」（即個別差異），而非典型習慣被討論的「制度因素」（如獎懲機制）在促進機關間合作上所起的作用。

事實上，我們很容易理解組織實體中存在著各式各樣的人。若依循官僚學者 A. Downs (1967) 的分類模式，簡化來說，首長風格光譜上可以析分為「積極」與「保守」兩種極端。在機關間合作世界裡，前者表現出來的行為態樣與後者判若有別，特別是在勇於任事的工作態度上。一位積極型首長相對比較願意做事，且不會把責任問題擺在優先順位思考，甚至作為推辭的藉口。換言之，他們人格特質中，先天就比較具有「捨我其誰」的道德勇氣。這是非常容易而且關鍵的影響層面。

哪些因素左右了首長風格差異呢？根據本研究歸納結果，顯示除了首長出身系統（如政務或事務官員）之外，其他影響因素還包括：個人的風險承受度、自我期許、專業能力、人事制度，以及組織文化（如文憑主義）等。當然，個人生涯發展階段（如屆齡退休）不同，可能影響其任事風格，亦頗值得關注。

八、協調者

水平合作原則上沒有層級關係的存在，不過特殊的是，在公共官僚體系，機關間合作通常存在仲裁機制。以台北市政府而言，這些仲裁者最主要就是若干位居「府」層級長官（如副市長、秘書長等，當然也包括市長在內⁵⁰）。從層級節制角度而言，協調者是促進機關間合作的最後力量，誠如本研究某位受訪者有感而發地表示的：分工的世界，基本上還是看仲裁者。這樣的理由在於：協調者掌握某種權威，扮演資源分配者角色，也因其地位超然，較容易為被協調者雙（多）方所信任，或是彌補渠等認知差距。協調者之所以影響機關間合作，主要還是仰賴權威機制的作用。

協調者未必都有擺平爭議的意願與能力。但問題來了：究竟什麼因素導致這樣的差異呢？一如前述，協調者不見得有裁示的道德勇氣，特別是在面臨價值衝突難以取捨情況下，最佳為官之道乃採取「拖延戰術」（如「大會生小會」）。層級上來看，協調者之間還是有位階高低之分，故無論是邏輯或實務上，上位協調者難保不會把一些燙手山芋案件，踢給下位協調者「赴湯蹈火」的可能，此看在下位協調者眼裡，心中必然很不是滋味。況且，若干協調案（特別是陳年舊案）本質上可能就「不好裁示」（如重分配性決策），召開再多次會議問題仍是無解，可是不召開會議又無法交代，這時開會遂變成是一種儀式。這類「搓湯圓」處理方式，會造成何種結果呢？根據一些跡象判斷，當機關利益相關人（特別是委屈的機關）「摸透」高層立場後，自知翻案機會渺茫，除了靜待「政策窗」重啓之外，該議題也終將謝幕一段時日。協調者本人雖因此獲得「解脫」，此舉不無可能引燃日後機關間衝突之導火線。不僅如此，協調者若非最高行政首長的話，某種條件下（如授權不足、溝通或默契不佳），其裁示結果若有被上位協調者推翻之虞者，下位協調者也會進行「逆選擇」，因而出現「坐壁上觀」（靜態上級決定）動念，如此一來其原有協調功能豈非式微？就此而言，非常諷刺者，協調體系的重大問題，很難不謂協調體系自身就充滿種種矛盾。

一位好的協調者宜有相當的行政經歷（如跨專業），才能對協調議題的相關背景知識（如政策目標、機關權限、機關人力、適用法令，以及案例歷史等），有充分之掌握，其裁示結果也較能服眾，而不致於演變成所謂的「不情願夥伴」（reluctant partners）（Stoker, 1991; Weissert, 2001）。儘管如此，筆者個人主觀地認為，此行政經歷的要求與期待，有時會受限於斯時人力市場的供需條件，更遑論有「裙帶關係」（如誰是誰的人馬）因素的干擾。事實上，縱使滿足這類「能力模型」要求，協調者的裁示也難以達到公平境地。蓋在組織社群裡，公平本身是一主觀認知，要杜「攸攸眾口」談何容易，遑論協調者也不是社會真空產生，難免受人情包袱制約，影響其決策或裁示判斷（如聽信片面之詞，或受他人咬耳

⁵⁰ 市長部分很大程度已於行政領導力部分討論，惟此處所謂的協調者，並未刻意把市長排除在外，很大程度是進行混合討論。

朵)。最後，裁示不公必然引起機關反彈（如消極配合、翻案等），影響行動者對於整體組織文化的觀感或社會建構。

最後，協調者的「份量」係逐步累積的。層級是一項關鍵因素。層級愈高代表愈有份量，蓋層級象徵協調者的權威和資源配置能力。其次，成功累積個案愈多，協調者的個人名聲也會不脛而走。再次，若協調者是最高行政首長身邊「紅人」，其協調份量自然不言可喻。最後，協調者的仲裁結果要能「一諾千金」，或具有「值得信賴性」的話，則不宜動輒遭受上級推翻，否則在欠缺「可信承諾」下，勢必損及其日後的協調份量。

這樣討論並非看壞協調者的功能。事實上，很多時候水平機關間合作，是透過協調者促成的，只不過本研究更大興趣，乃係了解這項功能期待可能面臨的主、客觀限制，因此才會從文本資料中擷取相關題材分析。此一討論價值在於，如果我們了解理想與實際的差距，則一些不假思索的期待就不會太高；反過來說，對於那些熱忱的改革派而言，也許會刺激他們思索應有的變革策略。

九、人際網絡

人際網絡也是影響機關間合作重要因素。在本研究中，人際網絡和首長間信任獨立開來討論的理由，乃考量機關間合作本質上是一種跨機關、多層次（如政治與行政或政策與執行的關係）互動關係，因此，光憑首長間信任並沒有「眾志成城」的條件，在執行細節處理上，很多時候還必須仰賴「對口人員」（如主管或承辦人員）之間的密切磋商。況且，若干決策也未必是由機關首長發動的，蓋在「分層負責」與「代為決行」公文制度影響下，機關首長未必知悉底下人員的工作內容（但其實他們就是在相互配合），更遑論機關首長有其時間、精力與議題關懷上之限制，導致機關間合作議題上，首長以下對口人員之間關係，更顯得有獨立探討之必要。

和前述其他動態因素（如行政領導力、首長間信任、協調者）一樣，人際網絡可以有效彌補靜態制度設計之瑕疵，使合作機關之間互動過程更為平順。由於機關間合作的互動主體，係來自於不同內部單位的組織成員，彼此若有私人情誼的加持，心防會減低許多，也較易贏得特殊關照，減少「碰釘子」的機會，最重要的是獲得「便行事」空間。在機關間合作事項上，人際網絡可以把非人化的「通案處理」，轉換成較有人情味的「個案處理」模式。其次，人際網絡背後也代表不同的資源組合（如專業、情感、工具性網絡），故在合作事項上遇到各種疑難雜症，成功「搬救兵」的可能性也較高。復次，由於水平機關間合作沒有組織結構上隸屬關係，故唯一有效的控制機制，只能仰賴私人情誼的作用⁵¹。最後，制度設計（如組織分工、法定權責）難免有思慮不周之處，運作上也定當有無可

⁵¹ 也許論者會問何不請求協調者出面解決，但很多因素可能導致這樣選擇沒有必要或不經濟。

避免的衝突或不一致性存在（如任務優先性、資源競合、課責機制），果為如此的話，若不仰賴一些軟性的社交手腕，很多合作實務幾乎沒有調和空間可言。誠如本研究某位受訪者所表示的：若欠缺私人情誼關係，縱使有所謂的客觀制度存在（如法令規定），卻不見得能夠發揮效用，蓋行動者可能會反過來「玩制度」（如尋找自我有利的法令解釋），徒增合作成本。換言之，聰明的機關行動者（特別是久任的事務官員），為了減低未來工作不確定性，自當要有「平時燒香」（廣結善緣）的心理準備。

在公共組織裡，人際網絡典型是透過工作機緣建立的。現有工作崗位上遭遇困難，行動者便可動用舊識關係尋求支援。某位受訪者便以「找我認識的那一條線去（處理）」生動地描述其求生法門，由此可見一斑。要在公共組織裡建立充沛的人際網絡，最基本條件是「待得愈久」，才能「領得愈多」，這點在久任的事務官員身上，是再明顯也不過的事了。也許有人認為，這些社會資本終究是「個人的」、「專屬的」，惟組織是一種「結構性安排」，從工具性角度詮釋，具備此等稟賦條件的行動者，何嘗不說其也替機關解決掉許多麻煩事呢？

人際網絡只能彌補靜態制度設計，而不能全然取代之。儘管人際網絡有一些好處，但俗諺有云：「不在其位不謀其政」，因此一旦合作的對口關係（如職位異動）產生改變，則先前的任何承諾，都有可能一筆勾消。要知道，行政機關看重的是書面記錄，若無白紙黑字的話，任何承諾終究會面臨跳票。這點說明了單憑人際網絡並不足恃，最好還要有制度化、書面化的協商作為。除此之外，人際網絡也有其黑暗面，包括工作上「放水」，甚至對協調者施以關說（如咬耳朵），好干擾裁示結果等，都有可能發生。

貳、這些因素如何影響機關間合作

著名的制度學者E. Ostrom (1990) 曾針對共享資源的集體管理問題加以探究，其結論扼要指出「持久性合作制度」所仰賴的若干條件，局外人一眼即可洞悉其原委。Ostrom 指出：

當然不允許占用者相互溝通時，他們傾向於過分佔用，其中的占用水平逼近所預料的水平。…當天賦條件較差時，面對面的溝通能使占用者達成和維持接近最優占用水平的協議。…給定有機會進行監督和懲罰，但需要費用，占用者將願意支付這些費用，以懲罰那些過分占用者。…當占用者公開討論並就其自己的占用水平和懲罰體制達成協議時，違背協議的水平就非常低，其結果接近最優結果（余遜達與陳旭東譯，2000: 3）。

機關間合作實務非常複雜，以紮根理論的觀點，最好能找出一套觀點以統攝紛雜的組織現象。截至目前，儘管本研究對於能否找出此一「核心觀點」仍持保

留態度⁵²，惟從豐富的文本資料分析結果，仍有助於吾人勾勒機關間合作形貌。以下，本研究採用命題陳述方式，來描述主要解釋因素對於合作結果造成之影響，並借助於量化研究「雙變量分析」概念，來使這樣的操作過程（尋找證據）成爲可能，同時亦在文本資料可處理範圍內，充分詮釋此等條件關係，以發揮質性研究特有的解釋能力⁵³。

命題 1：責任風險高，首長間信任不易維繫。

俗諺有云：「患難見真情」、「板蕩識忠貞」，因此機關間合作若涉及責任背負的問題，正好是考驗首長間信任的開始。

命題 2：責任風險高，資源消耗多，合作難度（愈）高。

按照前述，責任與資源各自足以影響機關間合作，兩者加總後難度會更高。這個經由文本分析得出的命題，並不是完全沒有討論空間。某些情形下，這個命題未必輕易成立。按先前分析架構，若官僚人格（或首長風格）比較開放，權力慾望不是那麼強、胸襟與氣度夠大，甚至富有使命感的話，情況也許會改觀。其次，若獎懲機制設計得宜，情況也會有所不同。

整體來看，關鍵問題應在於：（1）能否提供機關行動者更好的誘因（如長官垂愛）；（2）能否降低其合作成本（如責任分擔）；（2）能否進行更多授權（如資源下放），使下級機關擁有更多合作資源。礙於行政機關誘因有限的事實，故較可行之道應爲後述兩種對策。不過，第一種責任分擔結果，須謹慎處理「沒有原則」、「過度妥協」的質疑聲浪，甚至落得「責任不明」下場問題；第二種授權對策，可能須要一些主客觀條件的配合（如上位者是否願意授權、上下級的信任關係等）。此外，如果按照本研究先前觀點，機關不願意釋放資源，某種角度而言，其未必出於資源匱乏，而是擔心此舉恐將打亂機關或單位原有的資源配置邏輯（即牽一髮動全身），毋寧才是最關鍵的問題。

命題 3：責任風險高，法定權責不明，合作難度（愈）高。

按照前述，責任與法定權責各自足以影響機關間合作，兩者加總後難度會更高。同樣地，這個命題也不是沒有討論空間。譬如說，若獎懲機制設計得宜，情況也許會改觀。儘管法定權責不明，但沒有工作延續性問題，情況也不會太嚴重。若法定權責不明，但工作難度不高，情況亦會和緩許多。

命題 4：責任歸屬不明，行政領導力不佳，合作難度（愈）高。

⁵² 在研究品質考量下，本研究並未宣稱已成功找出影響機關間合作的核心概念，惟根據文本分析結果，仍可嘗試歸納出特定概念遠比其他概念適合作爲統一解釋基礎，後文再行說明。

⁵³ 以下命題及其衍生討論，絕大部分讀者皆可從先前章節（第四章、第五章）的文本資料與論述（特別是「因果關係」與「因果機制」兩單元）中，尋找到相關的佐證資料。換言之，這些被稱之爲「命題」的東西，儘管是暫時性的，但普遍來自於本研究訪談的歸納結果，其對於我們描述、解釋，甚至預測機關間合作的現象，將有一定程度助益。

按照前述，責任與行政領導力各自足以影響機關間合作，兩者加總後難度會更高。按先前分析架構與內容，責任歸屬不明確，行動者將有「低度投資」現象發生。而行政領導力不佳問題，有可能是缺乏連任壓力（如第二任）造成的，有可能是缺乏強勢領導，有可能是缺乏與行政團隊成員「博感情」，也有可能是決策風格（如授權不足、缺乏政治擔當）所造成。

命題 5：責任風險高，首長風格消極，合作難度（愈）高。

按照前述，責任與首長風格各自足以影響機關間合作，兩者加總後難度會更高。按先前分析架構與內容，責任風險問題可透過責任分擔機制加以解決。而首長風格消極，可能是一連串個人（如性格、自我期許、生涯發展，以及專業能力等）與環境因素（如人事制度、文憑主義文化等）所造成。

命題 6：責任風險高，協調者能力不足，合作難度（愈）高。

按照前述，責任與協調者能力各自足以影響機關間合作，兩者加總後難度會更高。有關責任風險已見前述說明。至於協調者能力不足，可能來自於以下因素所造成：(1) 不了解狀況；(2) 立場不公；(3) 份量不足；(4) 缺乏決策擔當；(5) 上位者授權不足。

命題 7：資源分享意願低，法定權責不明，合作難度（愈）高。

按照前述，資源與法定權責各自足以影響機關間合作，兩者加總後難度會更高。按先前分析架構與內容，有關資源分享意願低，可能是以下因素造成：(1) 資源匱乏與資源排擠；(2) 缺乏私人情誼；(3) 官僚人格特質（如建立王國）。至於法定權責不明，若背後並無隱含嚴重後果（如工作延續性、工作難度等），情況也許會改觀，已見前述說明。

命題 8：資源分享意願高，私人情誼好，合作難度（愈）低。

按照前述，資源與人際網絡各自足以影響機關間合作，兩者加總後成功率會更高。有關資源分享意願已見前述說明。至於機關間私人情誼的培養，典型是來自於工作機緣，其次則是中國人所謂的「五同關係」。儘管如此，私人情誼好也不代表合作就沒有問題，當面臨以下情況：(1) 合作事項非屬於權責範圍；(2) 任務複雜性高；(3) 利害衝突大，私人情誼的影響力也不是無遠弗屆的。

命題 9：協調者能力不足，資源調度不良，合作難度高。

協調者的重要任務之一是資源調度，資源無法成功調度的結果，合作自然有其難度。有關協調者能力不足以及資源競合問題，已見前述說明。此外，按先前分析架構與內容，協調者至少應履行的焦點任務是：(1) 責任排解（或誘因相容的設計）；(2) 資源調度；(3) 權責釐清。若有資源調度不良問題，協調者顯然有怠忽職守問題。

命題 10：法定權責不明，協調者能力不足，合作難度（愈）高。

協調者的重要任務之一是釐清權責，權責無法成功釐清的結果，合作自有其難度。有關法定權責不明以及協調者能力不足，已見前述說明。至於若有權責無法釐清問題，協調者同樣有怠忽職守問題。

命題 11：法定權責明確，私人情誼好，合作難度（愈）低。

按照前述，法定權責與人際網絡各自足以影響機關間合作，兩者加總後成功率會更高。有關法定權責與私人情誼，已見前述說明，不再贅述。

命題 12：組織間互動史不良，協調頻率高。

組織間互動史不良，合作出現爭議的機率就大，協調者出面擺平爭議頻率自然高。按先前分析架構與內容，組織間互動史不良，未必烙印在合作的機關行動者身上。且組織間互動史對於機關間合作影響力，還必須視人員的久任程度而定。因此，該命題是否成立，也許還必須檢視上述因素而定。

命題 13：組織間互動史不良，行政領導力挑戰高。

組織間互動史不良，合作出現爭議的機率就大，行政首長出面擺平爭議的頻率自然高。和前述命題大同小異，只不過把角色改換成最高行政首長而已，因此著重領導力的陳述。基本上，權力是一種相互授予的過程，未必是一種「絕對權力」，某種情況下，擁有權力的一方未必能「單方發號施令」，爲了避免「動輒得咎」風險，衡量得失之間後，領導力的施展可能會受到制約。

命題 14：組織間互動史不良，協調者挑戰度高。

組織間互動史若不良，合作出現爭議的機率就大，協調者要擺平爭議難度自然高。和前述命題大同小異，此不再贅述。

命題 15：組織間互動史不良，首長間信任不良，合作難度（愈）高。

按照前述，組織間互動史與首長間信任各自足以影響機關間合作，兩者加總後難度會更高。惟必須澄清者，組織間互動史不良，首長間信任未必即會受影響，仍須視當事人之間是否願意受過去的組織記憶約束，已見前述說明。

命題 16：行政領導力強，首長間信任良好，合作難度（愈）低。

按照前述，行政領導力與首長間信任各自足以影響機關間合作，兩者加總後成功率會更高。按先前分析架構與內容，行政領導力乃致力於「再結構化」任何制度設計瑕疵，而衍生的分離勢力，以促成行政團隊成員之間的合作默契。至於首長間信任影響機關間合作的程度，有時候還必須視事務官有無綁架機關首長的能力（及內部壓力）而定。換言之，首長間信任的合作影響力並不是絕對的，還是會受到各自機關同仁意見的干擾。

命題 17：首長間信任良好，資源分享意願高，合作難度（愈）低。

按照前述，首長間信任與資源分享意願各自足以影響機關間合作，兩者加總後成功率會更高。有關首長間信任以及資源分享意願，已見前述說明，不再贅述。

命題 18：首長風格開放，首長間信任良好。

首長風格開放，代表勇於任事意願強，因承擔責任勇氣高，首長間信任自然容易建立。反之，首長風格保守，其怕事可能性高，在各懷鬼胎下，首長間信任將面臨考驗。

命題 19：首長風格開放，協調成功機率高。

首長風格開放，代表勇於任事意願強，因風險承受度高，協調過程自然容易達成共識。反之，首長風格保守，其怕事可能性高，協調過程阻力會較大。

命題 20：協調者與被協調者之間有私人情誼，協調結果會不客觀。

一如前述，影響協調者能力因素之一，就是協調公平問題。由於人際網絡有黑暗面，協調者與被協調者之間一旦有某種私人情誼，協調結果（如事前咬耳多）被質疑的可能性愈大，協調結果愈不容易被公認客觀。

命題 21：私人情誼好，首長間信任佳。

首長間私人情誼好，雙方交集多，熟稔度高，信任關係自然佳。

命題 22：私人情誼好，協調者介入頻率低。

機關行動者間（不論是首長、主管、承辦人）私人情誼好，檯面下協商成功機率高，無須勞師動眾，協調者自然介入頻率低。儘管如此，私人情誼好亦有某種程度限制，不可能發展至毫無協調者介入之必要。此外，如果合作對口職位的人員發生異動，則未來合作也將面臨不確定性（亦即重新「洗牌」）。

截至目前為止，本研究結論部分已將指認出來之影響機關間合作因素，作了某種程度闡述，並在文本資料可佐證範圍內，試圖呈現此等因素之間的交互關係，甚至對這些關係作了一些巨細靡遺的闡述，以方便後繼者（特別是量化研究者）在從事類似的因果關係驗證工作上，可以找到更多著力點，或是在統計分析的解釋上，更能深入洞悉組織現象背後鮮為人知的系統動態，對於那些因果命題所造成之干擾。

第二節 意涵與討論

官僚組織學者 J. Q. Wilson (1989) 曾表示：很多組織理論是高度抽象的，與組織系絡內情猶有一段差距，故現象解釋上多少是比較片面的。此等理論普遍有令人激賞的「內在邏輯一致性」，但在診斷實務問題上，卻未必幫得了什麼大忙。它們很可能是一時忘懷，或巧妙地迴避掉公共組織實體中，一些錯綜複雜的互動特徵，以及惱人問題之回應。倘若行政理論不能脫離行政實務而存在，甚至期許「理論家即實踐者」的話 (Denhardt, 1993)，現有行政（組織）理論與實務脫節的結果，也給予我們一些警示訊號。本研究在理論層次上尚難有特殊創見，惟在點出問題上，則是把一系列可能阻礙機關間合作的典型因素，作了某種程度的梳理，在問題建構上會比較貼近現象的全貌。就經驗層次而言，此舉也因此可以開展若干基礎理論與本土性實務之間，一種富有意義的對話基礎。

壹、學術取向的思考連結

本研究提出若干為公共行政領域學者熱衷探討的議題，以作為與本研究對話的起點。當然，這些對話過程很大程度是以本研究發現作為基礎，融會了文本分析與研究者個人詮釋後，所產生的觀點。由於立足點上，本研究並非專門為以下學術議題服務，故在對話基礎和準備作業上，並非全然相稱或一致的，至少未必具有充分的舉證能力。儘管如此，本研究仍可提供下述議題，賦予未來研究的想像空間。

一、機關行動者「立場差異」是合作實務的解釋核心？

本研究主題是探究行政機關間合作的現象，特別是了解哪些因素影響機關間合作，為什麼這些因素會影響機關間合作，以及此等因素又如何影響機關間合作，截至目前，本研究已針對上述提問舉證說明。也許有讀者會好奇地表示：儘管本研究方法無法確切指出各別影響因素的權重，但能否更精簡地指出：什麼概念可以涵括解釋機關間合作的總體現象？或者，我們能否從這些影響因素中，試圖找出一個最大公約數，以簡潔地闡述所謂「行政機關間合作的邏輯」？

本研究指出影響機關間合作的九項因素是值得被重視的，它們包括：責任、資源、法定權責、組織間互動史、行政領導力、首長間信任、首長風格、協調者，以及人際網絡等。其中，除了「組織間互動史」較為抽象，以及「首長風格」為屬人性因素外，其餘七項因素較好掌握，可加以簡化後尋找更核心的解釋。譬如

說，「行政領導力」與「協調者」皆致力於發揮「議程設定」、「衝突解決」功能，故在一定層次上，可以合併為「領導協調」因素⁵⁴。再者，「首長間信任」與「人際網絡」同樣指涉「信任」與「熟悉」機制，在不同層次官員推動合作實務上扮演的角色，故在一定層次上，亦可以整併為「社會網絡」因素。基此，本研究可以從簡化後的「責任」、「資源」、「法定權責」、「領導與協調」、「社會網絡」等因素中，試圖尋找可能的抽象解釋。

基本上，「責任」指特定機關行動者參與合作實務可能面臨的負擔，一如前述，機關行動者往往對此會有風險規避的考量，除非有完善的配套措施，然而，這項要求在公部門普遍是欠缺的。在此情形下，機關間合作對哪一方較為不利，以及不利的內容與程度，往往是實務上首要考量。「資源」指特定機關行動者參與合作實務過程中，其籌碼的流向或損失程度。在資源有限前提下，機關行動者很自然會斟酌其資源配置的效率，除非有完善的配套措施，或信任關係作為交換前提，否則一方所得將可能建立在另一方所失的基礎上。「法定權責」指法令上明確規定誰該作為以及如何作為。實務上，機關行動者很自然會從法律角度，分析自身在機關間合作實務上的規範性角色。「領導與協調」較為強調層級關係，特別是市長或市長幕僚在推動合作實務上扮演的影響力。一個好的領導者或協調者，可以透過領導統馭藝術的發揮，使機關間衝突消失於無形。然從另一層面來看，領導與協調不是沒有成本的，況且領導者、協調者與被領導者、被協調者往往難以避免許多的衝突點（如授權風險），此導致合作實務上，因領導或協調而衍生的問題可能遠比企圖解決的問題還多。最後，「社會網絡」指機關行動者間日常建立的信任與熟悉感，某種程度上可以作為機關間合作的潤滑劑（如降低不確定性），特別是緩和正式角色所衍生的對立。

根據以上說明，本研究初步認為「立場」（Stance）很大程度主導了機關間合作實務的推展。「立場」作為一個上位概念，似乎可以統攝下層多數因素的解釋，故其或可作為尋繹機關間合作邏輯的開端。至於決定「立場」差異因素，普遍來自於：機關間合作過程中，責任的本質與歸屬？對於資源配置造成的衝擊？法令上明示或暗示的主辦機關？上、下級的潛在衝突與統合可能性？以及非正式關係對於正式角色互動之影響？質言之，機關行動者「立場」內涵差異愈大，合作過程愈可能充滿挑戰，合作結果可能就愈不樂觀；反之，機關行動者「立場」內涵差異愈小，合作過程會比較順利，合作結果愈趨於樂觀。綜合來說，從參與者的「立場」出發，並鎖定以上幾個面向的觀察與推演，吾人理應可以輕易掌握特定合作實務的演變。

二、只有「獎懲機制」毛病？

⁵⁴ 本研究先前之所以區分來談，乃刻意表現市長領導力的重要。因為市長可以是協調者，但協調者卻未必都是市長，由於協調者有其一定重要性，故合併來談似乎較不容易看出實務上兩者各自的意義與影響力。

從一定高度觀察，本研究結果傾向支持「政治經濟學觀點」，即強調機關間合作很大程度是出自於行動者（不管是領導者、協調者、機關首長、機關主管，甚至承辦人等）「理性選擇」。不過比較特別的是，渠等盤算的內容物，很多時候「避害」考量，會遠高於「趨利」計算。基本上，這是非常有趣的現象。對此，本研究雖已詳盡闡釋，但仍遠不如大陸學者郭建（2003）所著的《衙門開幕：揭開公家機關的兩面形象》一書中，引述了幾項要點，才充分道盡了「避害」原則的最高表現，觀其內容多與本研究觀點互為表裡，特摘述如下：

- 多一事不如少一事，最好是沒事；
- 責任第一要能推避，方法是向上推，向下推，向旁邊推；推無可推，則能攔便攔，再候推的機會；
- 做事不可快，快中會錯；宜慢，時間過去了，便很多不必做。慢，是省事的方法；
- 做事切勿用新方法。用新方法，做不好，要自己負責；用舊方法，做不好，有前人負責；
- 做事不要求有功，也要求無過。有功往往不賞，且招同僚之忌；而一有過，長官會擺起面孔……。

儘管這套公務人員辦事態度的立論，距今已有七十載的歷史，惟巧合的是，上述要點皆可從本研究相關文本資料中，成功尋找到現代版的註腳。也就是說，以今日角度而言，這套早年的「公務哲學」，並沒有因時序推移的結果，而有任何「退流行」之跡象！

嚴肅地說，這種純然「成本導向」的思考邏輯，外界看來會深感詫異，論者也習慣將其歸因於官僚體系誘因有限，或獎懲機制設計不良所致，已見前述。然而，這真的是問題所在嗎？某種角度而言，部分當然是成立的，但筆者卻很主觀地認為，仍有一部分可能並非如此。理由在於：績效管理的倡導者，普遍把精力投注在規則設計（如兼顧產出與結果）問題上，殊不知在公共官僚組織裡，這類設計本身，究竟能有多少著力空間的根本問題。

某種角度而言，癥結點恐怕出於行政機關任務龐雜的事實，此導致任務輕重不僅有區辨困難，很多時候甚至根本沒有任何判斷餘地可言⁵⁵。也就是說，若不是有這麼多任務的干擾，以及多元（甚至對立）指令存在，典型績效管理主張或許可以使得上力。遺憾的是，「多元任務安排」才是行政機關普遍現象。這導致任何「單一」任務誘因相容之設計，必須不斷地參與其他專案的「競賽」——若

⁵⁵ 既然有業務存在的事實，就自然會衍生出一批利益相關人。當有權者無法清楚或有能力承擔不作為的後果（如責任）時，業務唯有存續一途。

這些專案也有提供誘因的話⁵⁶，導致整體績效問題處理上變得益加棘手。

可以預期者，當單一任務的獎懲機制設計者，不清楚那些散見於各配合機關，牽動著不同層次行動者誘因選擇之邏輯，則其如何期待特定機制本身，所足以發揮的影響力呢？反面來說，各別的獎懲機制本身，是否會因「相互匹敵」結果，而出現一些鮮為人知的「扯後腿」問題呢？若後者真有實情的話，是否可以大膽地表示：獎懲機制少一點，其實對組織系統的運作會更健康呢？這樣的質疑與提問，其實值得進一步加以觀察。

綜合來說，由於（1）公部門誘因是相當有限的；（2）獎懲機制也不好設計；加以（3）多元任務的干擾，在理想條件與組織現實差距過大情況下，組織系統的誘因設計，倒頭來只有「挖東牆、補西牆」之效果。如果這樣看法成立的話，操作上顯然我們就不能過度仰賴經濟誘因的操控策略。基此，研究者也主觀地認為，在機關間合作過程中，設法建立「和平共生」的氛圍，多數時候會比短線上競爭關係的塑造，更為實際許多。

三、只有「後果邏輯」解釋？

本研究也認為，典型制度論的「後果邏輯」主張，不一定能全盤解釋機關間合作實務與現象。事實上，機關間合作的挑戰與不確定性，很多時候是來自於制度安排的衝突或不一致性。除了任務多元性與獎懲機制不良之外，還有一些因素也明顯牽動機關行動者的選擇，且這些因素不完全是「誘因」一詞所能包辦解釋的，否則將完全忽略掉「制約」所造成的反作用力。

組織學者 G. J. Miller (1992) 直指，經濟學告訴了我們個人如何作決定，可是卻無法針對個人不作決定問題，道出所以然來。另外，N. Machado 與 T. Burns (1998: 363) 也表示，大部分問題都源自於異質性，特別是不一致性關係，但遺憾的是，很少有組織研究者願意從矛盾性、緊張性，以及衝突性等規範性因素，進行問題概念化工作。如果他們的說法正確，筆者很主觀地認為，許多機關間合作根本問題，不宜盡在「誘因操弄」層次上打轉，而是必須拉高層次，從結構甚至價值角度切入，尋找那些牽動行為選擇的問題根源。

一種觀點是，行政機關本身是一種「結構性安排」，必須維持自給自足的戰力，故確保系統均衡與穩定，有效回應各方（如多元委託人、多元代理人等）交辦事項，就變成是一項非常神聖任務。筆者把這些隱藏性干擾因素（如目標衝突、業務對立、任務排擠、資源競逐、績效與升遷競爭、多元課責機制等），統稱為影響機關間合作實務「各種分離勢力」來源，此導致機關行動者在「工作議程」

⁵⁶ 此問題可以非常簡單比喻說明。當機關間合作，只有涉及兩個機關，且分別沒有其他任務在身，機關間合作只須彼此建立共識即可。若尚有另一項任務在身，將面臨到彼此心力投注多寡的問題。遺憾的是，行政機關的任務非常多元，甚至有無法排序困擾，導致機關在特定（合作）任務執行上，普遍會有「選擇性重視」現象。

(優先性)排定上,會產生非常大出入。遺憾的是,由於其間不一致或矛盾點太多,靜態制度能幫得上忙的地方非常有限,致使很大部分必須仰賴行政領導力的「巧妙撮合」或「精神感召」,才使得上力。

更確切地說:誰說政府組織的存在,就只為了追求「合作」與「效率」的單一價值呢?事實上,行政機關內部有許多或明或暗的「內控機制」⁵⁷,提供當權者發現弊端最經濟的管道,其背後明顯帶有「分權與制衡」影子。就此而言,若分工設職無非期待這些機關各自「堅守立場」的話,則我們又有什麼理由主張「合作」(而不是衝突)是機關間互動上絕對可欲的價值呢?

四、只有「網絡理論」角度?

對於那些偏好從單一理論觀點切入,試圖窮盡演繹現象背後道理的研究者而言,本研究發現亦可作為其補充參考。舉例而言,賽局理論主張「重覆互動」對於雙方合作是有利的,後期的研究成果,還進一步觀察到社會規範對於多方合作行為的約束力。時下熱門的網絡研究,則不斷地試圖印證「關係」(社會結構)對於行為結果(如績效、效能等)之影響。

站在一定高度上,本研究都贊成它們的觀點,可是若下放層次來看,這些理論所能解釋的空間其實並不多,且很大程度無法點出實務改革的具體方向。換言之,這些理論好似以高倍數的「天文望遠鏡」,俯瞰只有幾呎之遙的地面景觀,呈現眼前的只有朦朧圖像⁵⁸。

如果將本研究結果拿來與網絡研究核心命題對話,很容易可以發掘一事實:該研究的出發點似乎是最大危機所在。事實上,網絡研究很大程度忽略了其他變數的影響力——若這些變數真的也夠重要的話。基本上,沒有人敢否認「結構」的影響力,可是從本研究結果看來,網絡研究不僅忽略「內生變數」(如關係衝突)的干擾,也無視於其他「外生變數」(如責任、權責,以及行政領導力等)所起的作用。退一步來說,問題關鍵並非在於網絡理論能不能使用的問題,而是其被放在哪兒觀察的問題。最簡單看法是,今日吾人若是針對大學院校班級同學之間的互動關係進行研究,預測小團體對於特定行為模式所造成之影響,由於情境相對單純,關係變數或允許被放大解釋。惟若把研究對象改為機關行動者之間關係,按本研究架構與內容,我們豈有可能透過單一「關係」變數,便足以洞悉

⁵⁷ 很多任務會切割管理,各自由不同機關負責一小部分。其它較明顯者,如人事、政風、主計的設置,甚至研考部門的政策監督功能等。

⁵⁸ 站在質性研究立場,明顯可以發現到:社會科學的特定現象,實難以簡單的語言文字,來充分傳遞一些研究者試圖表達的重要發現——若方法論上此等觀點也具有某種真實性的話。反過來說,對於那些看似合乎邏輯,且廣為人知的社會學或經濟學理論觀點,若干命題不斷地被反覆驗證中,但從本研究角度而言,其充其量不過是傳達了一些它們「想說的話,想看的世界」。問題是:截至目前為止,那些它們「不想說的話,沒看到的世界」又是怎麼回事呢?本研究也知道,此乃它們長久以來的執著與知識追求的偏好,本質上兩者並無對錯可言。如果情形是這樣的話,本研究結果對於那些偉大理論而言,可以提供哪些對話平台呢?

一切互動之本質與奧妙呢？

理論抽象層次過高，無法窺探研究客體的複雜性，或其應用過程未經深思熟慮的判斷，似乎是網絡研究者最大破綻之所在。這似乎也意謂任何好的經驗研究，宜尋找更貼近現實的（多元）理論工具，在從事驗證工作上，才較不致有「以管窺天」、「見樹不見林」之盲點。換言之，這是研究策略的問題。

五、只有「政治經濟學」觀點？

不可否認者，「政治經濟學觀點」很大程度解釋了影響機關間合作的根本問題，但我們也不能忽略「社會心理學觀點」，或其他競爭性觀點的詮釋空間——儘管在官僚組織的權力競技場中，這方面的解釋空間可能並不大。

從民主政治角度而言，權力分立與相互制衡是制度設計的基本原則，行政機關因此必須服膺立法機關多數聯盟的決議規範（Horn, 1995），也必須面對司法機關的解釋與追訴，行政機關內部甚至充斥著各種內控機制。在這類論述中，「責任」順理成章地變成是機關行動者最敏感的問題。儘管如此，從「社會鑲嵌性」觀點來看，我們也不能坐視機關行動者背後的社會網絡關係，對於合作行為的影響力。確切言之，若「責任」與「關係」兩種因素同時存在的話，機關行動者無疑會以責任規避為優先。然而，若合作過程中「責任」問題無虞，在中國人社會裡，「關係」也必然會帶給合作一些加分作用。

但值得說明者，行政機關間合作和一般廠商間合作（如策略聯盟）並不能等量齊觀，兩者間差異是：廠商間合作多數是植基在一種「自由選擇」基礎上，以此追求各種利潤極大化行為，故「策略互依性」（資源交換）以及晚近的「關係鑲嵌性」（交易成本）等關鍵變數，才會顯得格外有解釋力；但其與行政機關間合作本質上則全然有別，不僅機關間合作不是以自由選擇為基礎，更不可能以利潤極大化為鵠的。蓋機關間合作過程中，有很大比例乃來自於某種「強制性」關係——不論是人為的（如領導者）或法令的強制；更重要者，在肩負公共服務使命、義務與責任等規範價值引導之下（Frederickson, 1997），機關間合作過程中，行動者絕不會只有「利益結盟」或「人情網絡」的狹隘世界觀而已，而仍有一定程度會與所謂的「依法行政」（法定權責）原則，甚至「個人奉獻」（公僕）扯上關係，至少在本研究若干受訪者（特別是事務官）身上，這點仍清晰可見。有興趣讀者，可以參閱第四章「法定權責」一節之說明。

若情形是如此的話，有關行政機關間合作研究，似乎就不宜只有關懷到「利益」（責任風險、業務負荷）的解釋力，或「關係」（人際網絡、私人情誼）的影響力，而拋卻了「法律」（專業行政、依法行政）作為一個變數，所提供的基本框架。如果情形是這樣的話，先前組織間合作的三種理論觀點，顯然在這方面的解釋力是有所不足的。

六、政治與行政關係

長久以來，公共行政即熱衷探討政治與行政關係，儘管迄今兩者之間的關係仍是一個謎團。在本研究中，有關政治與行政關係的論述，可以抽離出下述三項命題：(1) 政治與行政分立，對於機關間合作可能有正面幫助；(2) 在機關間合作上，政務官與事務官之間立場可能不一致；(3) 在機關間合作上，政務官與事務官對於敏感的責任問題，態度初無二致。

首先，政治與行政分立，對於機關間合作會有正面幫助，主要理由在於：不同機關事務官之間關係若夠長久，對於機關間合作事務推動，或許可以帶來一股相對穩定的力量。反之，如果政治與行政是合一的話，事務官等同臣服於政務官之下（各衛其主），然由於機關間合作很大比例，乃發生於首長以降不同機關的事務官（特別是中層主管）間，故在政治與行政合一下，此無異斷送了久任的事務官間，原本可能有的合作默契。

其次，在機關間合作上，政務官與事務官之間立場未必（或經常不）一致，主要理由在於兩者生涯發展的制度誘因南轅北轍所致。一如前述，政務官普遍致力於政治投資，且這樣的預期報酬可能十分可觀，事務官在一定發展階段後，許多誘因與動機都會跟合作行為產生某種牴觸。兩者的意見相左，導致政務官面臨（合作）決策情境上，乃不得不斟酌內部反彈之聲浪。從上述結構關係來看，首長間信任即便再好，各別首長還是必須分頭處理來自下屬的壓力，這對於機關間合作又增加了某種不確定性。

最後，在機關間合作上，政務官與事務官對於敏感的責任問題，態度並無二致。就人性角度而言，此毫不令人訝異。惟就民主國家的課責設計而言，該命題卻提供了另類思考方向。以典型的「委託人—代理人理論」為例，在這類論述中，政務官是委託人，事務官是代理人，後者受命於前者，可謂是該理論應用上最簡單的版本。基本上，該理論關切「上對下控制」可確保命令獲得有效貫徹（Moe, 1984: 765-767），然而，無意間其卻也忽略此一控制模式，究竟是確保了「何種命令」獲得貫徹之更為根本、關鍵問題。某種角度而言，行政受命於政治過程中，很多時候並無法確認該命令是合理正當的。當政務官也有一般人責任規避的動機，在層級關係制約下，事務官對於上級下達的指令，是爲了滿足其個人私益或公益而有的作爲，在資訊不對稱結構下，普遍會有摸不著頭緒的困惑，顯然此並不是「加強兩者信任關係」便能含混帶過的。這裡面既有典型的命令與服從關係，也富有某種制衡的色彩；有建立互信的必要，但也有相互對抗的期待，很難三言兩語交代清楚。也許因爲這層關係無法一語道盡，陳敦源（2001: 197）才引出這樣的結論：「民主（政治）與官僚（行政）的關係是重要、複雜且矛盾的」。從這個角度推演，政治與行政分立，以及文官「中立能力」的鼓吹，很自然變成是防杜政治權力本身，會因爲所謂的「尋租偏好」（rent-seeking preferences），而有減

損效率之虞的可信限制 (Miller, 2000: 314)。

從以上幾個簡單命題中，我們可以發現政治與行政關係是非常複雜的，背後最大的矛盾點，似乎還是在於「大眾應相信誰」的根本問題。基本上，民主政治的運作邏輯，是不太談論信任問題的。就此而言，代理理論似乎過度化約了民主政治底下，各種複雜的控制與被控制關係，致使其基本主張（特別是那些管理主義的信奉者）很容易有「顧此失彼」現象發生。某種角度而言，筆者很主觀地認為，與其寄託於誰是可以被信任的，倒不如在「武器對等」原則下，思考如何提昇文官的專業能力，使其更能洞悉與評價政治語言的能力。因為別忘了：不管是政務官還是事務官，其實他們都會與公益沾上一點邊的，但也都有與公益產生脫節的可能。兩方面必須作平衡思考，對民主政治發展會比較有益。

貳、實務取向的思考連結

一、「上級」是合作衝突解方？

機關間合作過程中，除了仰賴充分協商、尋求均衡點之外，某種情形下，最好的解套策略莫過於向上級長官「搬救兵」了。此一普遍性思惟，從本研究發現結果來看，其實是存在一些學理上討論空間。

基本上，任何上位者普遍都可能面臨一些政治、經濟，以及社會心理因素的制約，導致決策結果不見得符合客觀第三人期待。如上位者會有所謂「尋租偏好」，而把棘手案件推給下級解決，才會有實務上「大會生小會」、「老大推給老二」、「沒人敢裁（示）」等情事發生。其次，上位者有其「資源配置邏輯」，甚至享受權力在手的快感，才會有行政實務上「中央集權」、「地方喊窮」現象發生。再次，上位者也有社會人情連帶的包袱，構成他們「理性選擇」一環（適當性邏輯），才會有實務上「咬耳朵」、「徇私」（你跟誰特別好）情事發生。最後，上位者也會愛惜羽毛，遲遲不為決定，才會有實務上「陳年舊案」（職權爭議）無法謝幕情事發生。這類情事究竟有多少，本研究並無法得知，惟它們終究反映出現象一隅，也點出傳統層級節制的相關論述，仍有不少辨析餘地，至少本研究資料顯示：「經濟效率」絕不會是上位者唯一考量因素，仍有諸多「政治效率」、「政治理性」在等候渠等盤算中 (Moe, 1984: 761-762; Stone, 1997: 375-380)。

實務者很淺顯地可以了解到，在某種情形下，上位者絕無法扮演「上帝」或「聖人」角色。在此情形下，站在機關間合作角度，若案子本身是由特定機關發動的，主政機關本身也很在意該案推動成果的話，那麼聰明的解決方式，絕不會是「靜待」仲裁結果。主政機關反而應去「遊說」上位者，聆聽其可能疑慮，作好充分溝通，甚至尋求上位者背書（如公開宣示），以使後續合作案的推動更明

確有據，而不致於有腹背受敵的情形發生。

二、換了位置換腦袋？

外界經常批評行政機關「踢皮球」，把機關利益放中間，民眾利益則擺兩邊。即便是行政機關內部人員，也常有「某某機關本位主義很重」、「某某人換了位子換腦袋」等批評聲浪。事實上，這些現象的確是存在的。從日常報章媒體的評論來看，這些問題甚至可謂是我國行政機關的通病。然而，暫且撇開規範性觀點不談，「換了位置換腦袋」難道是不對的行為嗎？

按前述，除非配合機關行動者本身，對於彼此：(1) 避害動機；(2) 資源配置的邏輯；(3) 法定權責與裁量空間；(4) 上級長官偏好；(5) 私人關係等，擁有一定程度的掌握，否則在專業分工和課責機制安排下，我們很難有「換了位置不換腦袋」之「期待可能性」。相對地，參與集體行動的機關行動者，若能釐清這些因素背後的錯綜複雜關係，亦即所謂的「因果鏈」(如本研究提出的二十二項命題)的話，搭配一些溝通或談判技巧，才有助於發展出相對聰明的行動策略，不致於動輒興起「歸罪於外」的念頭。基本上，本研究的概念架構以及衍生的相關論述，對於機關間合作癥結點之釐清，是有某種助益的。

三、機關人力資本與社會資本

政府部門人力資本應符合業務發展趨勢。當我們知道公共問題的互依性色彩愈來愈高，施政策略愈來愈走向綜合性計畫，機關之間打交道的機率也會愈來愈頻繁。因此，從機關人力資本的角度而言，我們必須思考什麼樣的人力資本，會比較有助於合作業務推動。除了鼓勵機關同仁有輪調機會、拓展視野，以及相互學習之外，典型的學院派觀點則強調個人「合作能力」培養，鼓勵將其列入員工教育訓練一環，以貢獻於跨專業之合作實務。

某種情形下，更便捷作法乃進行「人力外購」，亦即把「社會資本」(人脈)納入某種職等以上人員的徵才要件⁵⁹。這道理很簡單：一位在不同行政機關打轉經驗豐富的行政主管，不僅洞悉各機關職掌，更重要的是，他可以隨時找來機關急需的資源，幫助機關解決(合作)爭議。相對地，一位始終只有單一機關工作經驗的行政人員，不僅難以洞悉其他機關職掌，容易有自我中心偏見，也難以尋求深厚的人脈奧援，除非其職位屬性(如研考)原本就屬於某種工作網絡的中心點。就此而言，機關應斟酌其業務或職位需要，適度配置這類人力資本，來因應實務上遞增的協調需求。

⁵⁹ 這是業界(某些職位)普遍作法，只不過政府部門缺乏宏觀視野，或必要性也不足，故甚少受到重視。除了某些職位(如府會聯絡人、新聞聯絡人)性質特殊之外，通常不受重視。

四、身在公門好修行

公務體系流行一句話：「身在公門好修行」，這句話富有多元意涵。就本研究角度出發，此言對於那些久任的事務官而言，尤其顯得重要。基本上，公務體系是一種封閉系統，人員絕大部分是在本機關發展。當沒有人知道未來業務的合作對象，卻又始終保持這種可能性下，聰明之舉自然是「廣結善緣」。網絡理論告訴我們：非正式組織的最大好處，莫過於是確保行動者的「安全」與「效能」，前者可以贏得社會支持、避免孤立，後者則是行動者得道多助來源。當公務體系是這樣的封閉系統，行動者對於那些潛在的業務往來對象，似乎更沒有為合作爭執而翻臉的道理。

聰明行動者不僅不應翻臉，還必須廣結善緣，為步步高昇之後遞增的社交成本（公忙），作好鋪路工作。就本研究受訪者談話內容來看，由於行政人員普遍沒有一般業界的應酬習慣⁶⁰，故廣結善緣的管道，主要還是利用「工作機緣」，在依法行政框架下，給予對方必要協助。其次，參與工作上相關研習活動，亦為結識不同機關人員非常好的媒介。最後，研究者也認同A. Downs (1967) 觀點，若能偶而邀約平行機關人員共進午餐，也是增進情誼的不錯方式。換言之，一般所謂的「官官相護」，從這個角度來看，是有其合理的解釋空間。

只要配合機關行動者之間能經常溝通，聊聊生活議題，增添彼此熟悉感，對於雙（多）方合作業務推動上，可能遠比那些制式化的開會模式，以及正襟危坐的互動方式，產生更大的功效。經驗上，這點在一般高層主管間，應是頗為常見的運作方式，惟一般中級主管部分，似乎較不深諳此道，反而較傾向以「據理力爭」或「以理服人」等右腦思惟慣性，來操作機關間合作實務。從本研究概念架構出發，此舉容易忘懷「私人情誼」本身，很多時候才是爭議的最佳解套。因此，筆者主觀地認為，縱使高層與中層主管面臨的問題情境不同，關係經營的程度與必要性也有討論空間，但熟悉與信任肯定是人際互動不可或缺的要件。

⁶⁰ 若干基層官僚組織明顯例外。