

第一章 緒論

第一節 研究動機

壹、搭乘「跨域」學術列車

傳統公共行政的研究焦點鎖定在「政府」，正如兩位學者（Frederickson and Smith, 2003: 207）所指出的，「整個 20 世紀以來，公共行政幾乎等同於官僚組織、層級制與課責的代名詞」。如今政府依然扮演某種角色，但討論議題卻延伸許多。這類現象充分反映在當前公共管理或治理的相關文獻中。粗略而言，它們共同指出了幾項關鍵議題，包括：演化中國家角色、政府治理能力、複雜社會系統的協調，以及課責再概念化等。面對上述研究焦點擴大，論者（Frederickson and Smith, 2003: 243）遂表示，公共行政學者或許可以把「治理」概念，視為一種新的知識架構（intellectual framework）看待。

組織間關係日益複雜，不僅意指傳統政府機關之間關係，同時還泛指政府機關與民間組織，甚至是政府機關與國際組織之間關係。例如，歐洲整合向來是國際關係理論的研究領域，隨「歐盟」（European Union）成立的結果，自然也對該區域國家的政策制定造成影響，故亦列入了「比較公共政策」關懷之範圍。從歐盟例子來看，站在地方政府立場，其所反映出來的組織間關係多元性，顯然就不僅止於傳統政府（內部）組織之間關係，亦不限於外部（企業或志願性的）組織之間關係，抑或是中央與地方關係，而是更包括了國際組織的影響力¹。面對這類關係多樣性與複雜性，論者（Kjær, 2004: 6; Leach and Percy-Smith, 2001: 7, Ch.9; Lowndes and Skelcher, 1998: 315; Rhodes, 1997: 7; 6 et al., 2002）使用了「多層次治理」（multi-level governance）、「分殊化的政體」（differentiated polity）與「多中心」（polycentric）等強烈的字眼，企圖更廣博地詮釋這類現象。

再把焦點縮小至日常公共生活觀察，當今政府面臨的政策議題，鮮少能由單一政府、組織、機關，甚至是單一部門（sector）所能獨立承擔，泰半必須透過上下級政府、多組織、多機關，以及跨部門的合作（江明修，1999；劉麗雯，2004），才能有效地緩解各類政策問題。危機事件的發生，如「921 震災」、「口蹄疫」、「SARS」、「紅火蟻」，以及「禽流感」事件等，固有賴政府動員各方組織力量，才得以透過豐沛資源連結網絡，有效降低事件傷害度。即便是承平時期的組織間

¹ 如歐盟、聯合國、世界貿易組織、世界銀行等。

合作也是不可少的。以地方政府而言，法令上管轄權固然限制了權力行使空間，惟隨著客觀環境改變，地方政府若欲提昇其競爭力，自須設法擺脫資源（如財政、人事、土地等）不足，以及管轄權限制等因素，對其治理能力產生的約束，故與鄰近縣市政府建立「策略性夥伴關係」²（江岷欽，2003），或「跨區域合作」（陳立剛與李長晏，2003），可謂是政府與民間組織建立夥伴關係之外³（OECD, 2001），城市治理可以考慮的「第三條路」。

即便是上述傳統政府機關之間關係，實際運作上，也不僅止於同一管轄權範圍內的機關間關係，尚包含了不同管轄權範圍的機關間關係，後者亦即學理上常見的「府際關係」（intergovernmental relationships）。若再進一步地聚焦於政府官僚體系內部，依筆者目前了解，這類組織間關係似乎較少受到關注。然而，如細究相關案例的報導，不難發現這類組織間關係頗有高度正視之必要，最主要的理由是：政府官僚體系內部水平機關間互動情形，其複雜程度（與後果性）遠已超越了我們假想的和諧認知。

貳、案例與靈感

一、八掌溪事件

國民黨、親民黨及新黨對相關單位延誤救人，抨擊政府部門蔑視人命。親民黨以「見死不救」批評救難單位推諉，國民黨主席連戰抨擊相關單位「救災慢半拍，卸責搶第一」。…八掌溪事件發生時，救難人員雖在第一時間趕到現場，但因山洪暴發救人不易，現場數度向空中警察隊及空軍海鷗部隊請求直升機救援，卻遲遲未見踪影，導致四名工人在受困三個小時後，在國人目睹下遭洪水沖走。此事昨天引起國人憤怒，受難人員家屬強烈指責有關單位推諉卸責。陳水扁總統昨天上午得知八掌溪事件後，對相關單位未能在第一時間趕往救人，及時阻止悲劇發生感到震怒。他除向罹難人員、家屬表達哀悼外，並指責相關單位未能及時救援及事後相互推諉卸責。陳總統要求救難單位全力搜救失蹤人員，同時表示相關單位如有疏失，政府應向人民道歉，徹底追究責任。行政院長唐飛昨天也為政府延誤救援時機，造成一死三失蹤悲劇，代表政府向社會及國人道歉。行政院並在昨天召開檢討會議，決在24日前釐清責任歸屬，失職者將嚴厲處分，法令規章模糊地帶則將重新檢討（聯合報，2000年7月24日）。

二、中正機場旅客闖關事件

² 有關垃圾處理、廢土處理、觀光產業發展、河川整治、緊急醫療網等，都是常見的合作議題。

³ OECD（2001: 15）主張透過夥伴關係的建立以改善治理。由於其治理等同於政府在緩解政策問題的策略能力，故改善治理意味著政府必須仰賴集體的社會力量，來緩解社會問題並滿足社會需要。改善治理也因此成為政府調和經濟繁榮、社會凝聚與環境進步的策略核心。

新聞局長鄭文燦表示，蘇揆對國家大門門戶洞開，相關單位卻麻木不仁的情形極為關切；中正機場有航警局、財政部、入出境管理局等一百多個單位，事權沒有統一，管理步調也不一致，以機場航站主任的層級，根本無權指揮其他單位，才會發生這種怪象。他說，各界對中正機場的管理屢傳不滿的批評聲浪，所以蘇揆昨特別指示負責交通業務的政務委員林錫耀出面，儘速做好跨部會的協調（自由時報，2006年2月11日）。

日前旅客闖關事件，航警推諉責任，海關無法落實查緝工作，海關和航警間的心結再度浮上檯面。航警與海關之間的心結，自解嚴之後，警總裁撤、航警代替執行後就開始存在，主因是雙方工作重疊，有時為了查緝毒品爭功諉過，甚至還曾發生航警局安檢隊長竟涉嫌以偽造文書的方式，竄改海關正式公文移送書，主要就是為了爭取緝毒績效與獎金（自由時報，2006年2月10日）。

一名航站資深工作人員表示，航警出身警察系統，自成一個體系，出錢發薪水的民航局及航站，幾乎叫不動，海關又怎會叫得動，這起事件發生數天，中正航空站竟然還無人知道，一點都不奇怪，長久以來，航站、海關及航警就是這樣各自為政（自由時報，2006年2月9日）。

三、北市河濱公園管理案

斥資 2000 多萬元打造的大稻埕碼頭延平河濱公園竟危機四伏！台北市議員李文英昨日到公園會勘，發現垃圾堆成小山、一支 4 公尺高的路燈倒地無人處理、公園座椅斜插在泥濘中，整個公園就像被洪水淹沒般一片狼藉，地面凸出的螺絲釘、鐵條更成為傷人利器。…（北市議員）李文英表示，年節過後的垃圾清運都已經一周了，市府對河濱公園的環境景觀還是不聞不問。目前沿著市區外環河堤道到處都是垃圾，即使是市長馬英九帶頭多次促銷的大稻埕碼頭內耗資 2000 萬元整修的公園，竟也一片殘破，這樣濫用納稅人的錢，真令人痛心！對此，公園設計單位都市更新處表示，公園設計沒有問題，現在會一片荒蕪，主要是監造單位養工處的施工品質出了問題。養工處巡守隊推說因該工程已完工，他們認為是公園處應該負責環境維護。公園處表示，在驗收交接之前，公園工地還是隸屬養工處工務所管轄。市府相關單位互踢皮球，都說責任不在自己，李文英當場痛斥市府漫不經心、施工品質粗糙，並要求立即清理垃圾、剷平凸起的鐵條與螺絲釘，把所有不安全的設備清乾淨，以保障市民安全（中國時報，2006年2月9日）。

四、本位主義作祟，跨部會協商效率低（專題報導）

新政府就任後，部長與政次分屬不同政黨與政治背景的衝突，在教育部中文譯音政策的擬訂上可謂出現最清楚的例證，不僅出現政府首長各唱各調的爭議，部長曾志朗揚言堅持漢語拼音，政次范巽綠卻到民進黨中常會報告，引發民進黨高層嚴厲批

評，顯示出政次在新政府中比部長更具鴨子划水、直達天聽的背景能力，也凸顯出政府首長因為黨籍理念不一的不協調。協調相關業務的教育部人員即有些許無所適從的感慨指出，「多頭馬車的感覺似乎更明顯，而黨政的分際則和舊政府似乎相差不大，依然是相當模糊」，教育部內部因而呈現「靜待高層指示」的宿命感。法務部一名高階事務官員則有另一種看法。他說，部會的本位心態，沒有因為政黨輪替而改善，例如法務部日前站在法律諮詢立場，受邀出席一個跨部會的國賠協調會議，結果談到責任問題就你推我擋，協調工作馬上談不下去，經過多次的僵持，最後由其中一個主管部門的高層出面，才獲解決。這名官員認為，重大事件的部會協調，不應該任由一般事務官員按著程序往下走，最後依然解決不了，應該在一開始就由具決策權力的人出面整合協調才有效率；他也不贊成成立什麼跨部會的臨時編組，這類編組已經太多了。法務部檢察司司長蔡碧玉認為，部會間協調，應視情況採取彈性機動，以她個人為例，能用電話就不用公函，通常使用電話協商出共識後，再進行紙上作業，否則單位間若有不同意見，公文來來回回，嚴重影響效率及浪費公務成本；她表示，其實這些是事務官可以自我改善的…（自由時報，2001年3月5日）。

五、從失敗的內閣記取慘痛的教訓（社論）

新內閣即將上任，我們相信多數閣員都具備該有的能力及恰當的政策構想。但再好的能力和構想，若不能相互協調而形成整體一致的政策，仍不能有好的成果；因此我們亟盼政府能全力以赴改善以往並不够理想的政策協調問題。…單位也可能因為對事實及道理的認知不同，甚至因為本位主義，而有相互衝突的主張。這時候負責政策協調的人就必須要求各部門把自己的道理和依據說清楚，判斷這些主張的正確性，並依整體的戰略或利弊來做決定。主政者自不該縱容各單位在外面放話，鼓勵民粹或利益集團來批判不同意見的單位；負責協調政策或做仲裁的人，也要有足夠的能力及對戰略充分的了解，才能做出正確的裁示，或者提出更好的方案，而不會只憑主觀亂做裁示，或者因為無知不敢做裁示而讓爭議延續下去。在協調或仲裁者本身對相關問題不夠了解時，應該虛心請教更多人之後再做決定，不要強裝了解而亂做決定。為了使各單位能服從協調，負責協調的人除了要以理服人，也要有夠大的政治權威。這個政治權威不在於他的官位多高，而在於制度。經常可能會傷害協調機制及權威的重要因素之一，是上層不當的干預。如果有些部門主管是通天的，可以越級向上層打小報告；如果上層可以越級直接給更下級命令；如果高層或高層身邊的人可以不經討論就推翻下層法定之協調機制已做的結論；則這些通天的部門當然不會尊重體制內的協調，甚至不會把負責協調的人放在眼裏，協調機制就會破功…（經濟日報，2006年元月22日）。

六、缺了螺絲的協調與決策機制（社論）

行政院環保署日前自行修改行政命令，擴大政策環評適用範圍；不但將鋼鐵、石化、電子電機、紡織、人纖、水泥、造紙等高耗能產業、交通路網建設以及都市計畫擴大變更等事項納入政策環評項目，並將適用對象由行政院向下延伸至部會層級。依此行政命令，未來只要是經濟部、交通部等中央主管機關推動的政策屬於上述政策環評事項，全都必須進行環評；換句話說，各個部會所擬定的幾乎一切與產業、經濟相關的政策，都必須在送行政院前先過環評審議這一關。…從環保署的政策環評擴大範圍而未依事前協調共識公告，顯示出政府部會間協調機制不只是螺絲鬆了，可能根本沒有螺絲，各部會各自發展，先說先贏。簡單地說，環保署政策環評的對象不是個別廠商，而是行政院所屬各部會；擺明了環保署就是不信任其他部會，而想用自己的行政命令凌駕一切部會之上來管制其他部會的政策（經濟日報，2006年5月6日）。

七、寧可撈過界，不可踢皮球

本人（市長馬英九）多次提醒機關同仁面對公眾事務，應秉持「寧可撈過界，不可踢皮球」態度，主動積極辦理，並已明定「臺北市府各機關加強橫向聯繫要點」加以規範，惟近日仍有機關代表參加議員舉辦會勘現場發生「互踢皮球」之窘境，造成外界不良觀感。請研考會將府內橫向聯繫作業方式及機關派員參與府外會勘及協調會之規範機制，一併研訂更明確之作業流程，並於下次提會報告；爾後一旦再發生機關間職權區分不清情事，應以本府整體為考量，儘速自行或陳報上級協調，對外口徑務必一致，才不致遭外界質疑，損及本府施政形象（台北市政府第 1131 次市政會議記錄）。

參、反思與提問：政府是一體的嗎？

以上種種案例報導中，顯示政府部門跨機關之間的互動關係，很多時候是頗為脆弱、甚至衝突的。行政機關之間為了規避責任，可能有推諉卸責、互踢皮球情事發生。為了績效獎金的分配，行政機關之間可能種下日後互動的心結。一旦信任關係不足，雙方合作關係可能無以為繼，各自為政現象也就無法避免。尤有甚者，即便是出面仲裁的協調者，也可能因其個人能力或其他問題，導致爭議事件無法有效平息。輿論與媒體往往對於這類報導內容大加指責，最常見的莫過於「推諉卸責」、「麻木不仁」、「各自為政」、「互踢皮球」，以及「本位主義」等批判聲浪。然而，這種現象背後反映的問題為何？筆者的疑惑是：究竟政府是否是一體的呢？

若干學者的論述可以引領我們一些思考方向，合理化本研究對於政府部門「很大程度未必是一體」的揣測。如 B. G. Peters (1989: 189) 就表示：「官僚並非

作為公共工具的整合性工具，毋寧是一個次政府群，每一個次政府所服侍的是政治生存賽局中重要的服務對象群。…隨著機關之間競爭程度愈演愈烈，眼前呈現的可能是許多的官僚政府，而非一個完整的官僚政府（there may be bureaucratic governments but no bureaucratic government）。另一位學者 A. Downs (1967: 76) 則是主張：「在我們的理論裡，所有大型組織不是一個團體，而是一個聯盟。一群團體是由一群共事的人組成，他們有共同的目標。一個聯盟也是由一群共事的人組成，但卻只有部分交集的目標。它們不須要把共同目標與個人偏好結構等量齊觀」。以上著名學者的觀點，顯然對於實務界經常指稱的「政府一體」看法，抱持強烈懷疑的態度。

有學者係從政策角度，舉證這種「不一致性」是無法避免的，以致於跨機關間合作，往往仰賴高度妥協的藝術。R. Bish (1978: 29-30) 多年前就指出，不少政治學與公共行政學者，習慣把「政府」當作是一個基本的分析單位，依此分析結果，各獨立性政治單位果真是單一的、有階層秩序的政府下之次級單位。根據該架構來探討公共政策，彷彿政策本身應具有邏輯一致性，並可直接轉化成有邏輯一致性的一套方案。但從「亞羅吊詭」(Arrow paradox) 中可知，以個人偏好為基礎的組織一致性是不存在的，即便是單一組織都無法達到邏輯一致性的政策，遑論政策會受到多元組織系統中所有部門的同意。

公共選擇理論觀點傾向認為，各別單位都面臨追求其組織目標的誘因，且組織在選擇之餘也面臨若干限制，故多元組織的政府結構概念會比較近乎實際。在此系統之下，並無所謂的單一公共政策，政策必然是經過多個政治單位間互動後的修正產物，此觀點也呼應了某位學者多年前之洞察，亦即「組織間政策系統 (interorganizational policy system) 是公部門組織研究中，較為適當之分析單位」(Milward, 1982: 457)。換言之，以上觀點對「政府」所抱持的預設，是較傾向於「沒有秩序的」，這點和一般大眾認知有相當大出入。

若干學界偏好使用專有名詞，也隱約地暗示典型「政府一體」假定，似有過於天真之嫌。它們至少包括：「不情願夥伴」(reluctant partners) (Stoker, 1991; Weissert, 2001)、「地盤」(Ashkenas et al., 2002: 115; Bardach, 1996; Peters, 1998: 298, 304; Wilson, 1989: Ch.10; 6 et al., 2002: 31)、「領域共識」(domain consensus) (Alexander, 1995: 20; Hudson, 1987)、「組織政治」(organizational politics) (Peters, 1998: 297)、「部門主義」(departmentalism) (Flinders, 2002: 52; Sullivan and Skelcher, 2002: 15)、「部門多元主義」(departmental pluralism) (Leach and Percy-Smith, 2001: 213)，以及「功能割裂的治理」(functionally fragmented governance) (6 et al., 2002: 37) 等。這些字眼背後，多少意味著機關之間互動，往往免不了有一些理念或利益衝突。

某些激進看法會認為，典型的官僚組織理論，可能根本上不符合當今組織需求（參見下表一）。目標對於組織運作當然很重要，但令人懷疑者，組織中有一

明確目標之說法，很可能是虛幻的（Perrow, 1986: 132）。前述經濟日報社論也提及：「負責協調政策或做仲裁的人，也要有足夠的能力及對戰略充分的了解，才能做出正確的裁示」，此觀點顯然對協調者本人寄予厚望，但官僚組織理論卻告訴我們，水平分工與層級控制相輔相成的作法，有可能肇因於「人謀不臧」而導致體系紊亂，其暗指著管理者也有濫權之虞，官僚組織研究者 R. P. Hummel（史美強譯，1997: 353）就表示，「抬頭等候指令…使我們以一種『私人政治的方式』來倚賴主管。若主管要我們做的事是基於他個人的私利，而非基於…技術任務協調的要求，我們並無法知道或判斷此種要求是技術性抑或政治性的」。

表一：現代與後現代的組織形式

	現代	後現代
領域	組織內的	組織間的
隱喻	機械的	系統
政府形式	行政	治理
組織形式	官僚的	結網、合作、夥伴
概念化	分工；任務與功能	互依性
決策架構	層級與規則	協商與共識
能力	技能導向的專業	關係的
對策	最適化的	實驗、創新、反思

資料來源：Williams (2002: 105)

若從政策角度而言，惱人問題還不只如此。某些行政機關必須打點好外圍的支持團體，但正如「官僚俘虜理論」（theories of bureaucratic capture）所指涉的：機關可能在回應特定服務對象之餘，反而遭受渠等「俘虜」下場，甚至可以說，「渠等（基層官僚）替其『服務對象服務』的質與量，遠比『替市長、市議會…服務』多出了許多」（Frederickson and Smith, 2003: 28）。如果情形是這樣的話，那麼同樣邏輯推演，機關間合作所遭遇的變數豈不是更多？基本上，這類相關論述頗多，筆者在此無法一一列舉，只能試圖表示政府官僚體系的運作，特別是在合作關係上，很多時候情形可能不如外界想像般的單純。

當今學界普遍意識到組織間關係日益複雜，但以政府部門而言，由於學界長期以來，對於「跨域問題」關切程度不足，實務上也缺乏有力的回應（如組織或流程再造），乃造成當今公共問題有增無減的可能因素之一，人民痛苦指數也因此不斷攀高中。在一般民眾眼中，政府存在的價值無非是為了解決民疾，想當然爾政府也應是一體的，在他們的認知世界裡，不會有所謂「中央政府」與「地方

政府」之別，更不會有「台北市政府都市發展局」與「台北市政府交通局」之分。然遺憾的是，每當有公共問題發生且牽涉機關間合作議題時，印入民眾眼簾的不乏是一些推諉卸責或錯不在己的言論，機關間互踢皮球的現象更是在所多有。對此，筆者乃亟欲地想知道：究竟那些涉案的機關行動者腦海中在想些什麼？他們為什麼會這麼想？什麼因素導致他們有趨同行為模式？為什麼他們行為與外界認知會有如此大差異？進言之，我們只有「一個政府」嗎？政府是一體的嗎？「層級節制」足以維繫機關間合作嗎？若有，又可以到多大程度呢？筆者希望能從這些提問中，歸納出一套機關間合作背後可能的行動邏輯，以解開公共行政學界乃至一般大眾心中長期潛存的謎團。

第二節 研究目的

從公共行政學科觀點而言，這類組織間關係的探討，可分為三個層面，即：「政府間的」(inter governmental)、「政府內的」(intra governmental)，以及「政府外的」(extra governmental) 研究⁴ (參見下表二)。依此而論，目前國內、外研究似乎較少著重在「政府內部」合作這塊議題上，箇中原因不得而知，惟筆者推測可能是一直以來，層級組織向來予人一種「良好控制機器」的基本印象不無關聯，也因此這類合作問題，除了少數學者(如G. J. Miller, 1992; T. M. Moe, 1984)之外，似乎不是那麼地受到普遍、熱烈關注。

表二：公共行政變遷中的組織系絡

主類型	次類型	示例
府際協力		臺北市政府與高雄市政府
府內協力	水平協力	台北市政府工務局與台北市政府環保局
	垂直協力	臺北市政府養工處與台北市政府環保局
府外協力	政府與自願性部門	臺北市政府環保局與主婦聯盟基金會
	政府與私部門	台北市政府環保局與台灣塑膠公司
	政府與公民	台北市政府環保局與文山社區發展協會

資料來源：參考 Gray 與 Jenkins (2003: 233)

每當有行政機關間合作不良情事發生，往往引起媒體大幅報導。令人費解的是，近年來國內、外相關文獻在這方面的產能，卻是寥寥無幾。與此主題有關研究，若非是聚焦於政府與其他部門之間夥伴關係⁵，否則就是侷限在私部門策略聯盟形成與影響之議題上 (Gulati, 1995a, 1995b, 1999; Uzzi, 1997)，反倒是直接以政府官僚體系為主研究，相形之下更屬罕見。如果有的話，英國學者Perri 6 (2002) 的《全觀型治理》一書，堪稱是一本較為接近的著作。

⁴ 政府間即俗稱的「府際關係」；政府內部可分為「垂直協力」(vertical collaboration)、「水平協力」(horizontal collaboration)；政府外部可分為「政府與志願性部門」(government-voluntary sector)、「政府與私部門」(government-private sector)，以及「政府與公民」(government-citizen)。

⁵ 當前公共行政學術思潮 (Osborne, 2000; Vigoda, 2003) 或政策實務 (Jupp, 2000; OECD, 2001) 上，使用「夥伴關係」一詞似乎具有某種「政治正確」。英國工黨智庫Demos出版文獻中，即指出「政策制定者與政治人物持續偏好使用『夥伴關係』這個詞彙」(Jupp, 2000: 13)。官方統計結果顯示，在1999年時，「夥伴」一詞在國會中曾被提及了6197次，遠超過1989年的38次。

至於若干公共組織文獻（參考 Rainey, 1997; Rourke, 1984），雖指出了行政機關之間的關係是「既競爭又合作」，但多半仍停留在一些「籠統敘述」狀態，至多提供一些片面解釋。其它相關的文獻，或許非常清楚地強調特定變項，如「權力」、「合作能力」、「地盤」，以及「集體信任」等（參考 Lotia, 2004; Sullivan and Skelcher, 2002; Ashkenas, 2002; Kramer et al., 1996），對於機關間互動造成的影響，但這對於吾人了解「整體現象」助益其實並不大，充其量不過指出了某些變數，有值得加以關注的必要。

尤有甚者，這類影響機關間合作行為成因之探討，多數是以「一般」組織理論，殊少是「公共」組織背景的研究，且渠等研究旨趣亦多以「驗證」為導向，也就是在服務某種理論（如資源交換論、交易成本理論等）下，選取若干有興趣的變數加以操弄，以得出其間因果關係（參考 Alter and Hage, 1993; Alexander, 1995）。透過上述概念架構，多少讓我們了解組織間關係的梗概，但實際上，其能否套用於政府官僚體系中驗證或解釋，似乎留有許多討論餘地。

截至目前為止，學界對於機關間合作這項議題，似乎是一知半解的。從本土性研究成果闕如之現象中，也間接地支持這類推測。在此情形下，選擇一套偏好的理論架構，來解釋機關間互動關係，便有斟酌損益之必要。官僚組織學者 J. Q. Wilson（1989: ix）曾表示，多數的組織理論都太過抽象或籠統，以致於所能解釋的東西並不多，很多時候時空因素決定了特定理論的適用範圍。也許基此考量，在他的著作中，殊少看到深奧理論夾藏在其敘述中，但該書卻廣受政府研究領域學者的重視。如果 Wilson 這套評論是正確的話，則筆者對於「如何」產生一套解釋架構，似乎就更有深思熟慮之必要了。

綜合上述，本研究主要目的有三，分別是：

- 探索性研究：在欠缺直接文獻指導下，與其貿然進行一些變數關係的調查研究，倒不如將研究定位在一種「探索性研究」功能。這類研究主要是基於前述研究議題成熟度之考量，由於學界對於行政機關間合作行為之議題，迄今仍欠缺系統性了解，故從事某種理論驗證的工作，顯然不是現階段的重點投入方向，毋寧是透過某種研究方法，指認出一些重要因素或概念，以及描繪因素之間的初步關係，進行形成一套初步架構，以奠定後續深入研究的基礎。
- 解釋性研究：探索性研究可以勾勒出整個機關間合作的大致形貌，但在研究最終貢獻度上，其未必流於一種層次較低的「描述性研究」，對本研究而言，毋寧是定位在一種較高層次的「解釋性研究」。也就是說，儘管本研究不從事理論或假設驗證，然在從事「為什麼」之類解釋任務上，卻是投注努力的重心。換言之，本研究很大程度不再於描述機關間合作行為的始末，或對於一些人、事、時、地、物等層面進行交代，更大程度乃試圖解釋那些左右著機關（重要）行動者，介入合作任務上考

量的因素，以及這些因素在官僚體系中特殊意涵。直言之，官僚行為邏輯乃本研究亟欲探究之重點。為便於對行政機關間合作行為有一更深層的了解，對於這層互動關係來龍去脈的（後設）掌握與分析，可謂是描述、解釋，以及預測整體現象不可或缺的重要任務。

- 概念排序：如果情況允許的話，一如前述，本研究期望能提出一套概念排序（或架構），以補足現有研究成果殘缺不全之缺憾。這樣的概念排序（或架構）非僅止於指出影響機關間合作的因素，以及這些因素在官僚體的特殊意涵，同時還要交代這些因素彼此之間關係，甚至是它們怎麼影響機關行動者的選擇。就某種角度而言，此一概念排序（或架構）本身將是非常「局部的」、「特定的」、「個人的」，很多時候是來自於筆者個人，在某種方法論指引下，依據實際資料分析與詮釋所得出之結果，故其明顯有別於一般調查研究企圖達成「超時空的」、「普遍性的」、「通則化的」理論架構。這點必須先作說明。

第三節 問題意識

從先前相關媒體報導中，我們不甚明白：究竟什麼因素主導了機關行動者合作行為的選擇。這些報導內容中，普遍以生動活潑字眼描述了現象特徵（如本位主義、踢皮球），但其在問題關照深度上仍屬有限，以致於這些看法只能稱得上是一種議論，一種充滿規範色彩的議論，但對於實務診斷卻起不了多大效果，也對於我們的知識增長幫助有限。遺憾的是，公共行政學界在這方面也沒有提出一套系統性看法，遑論有對症下藥（實踐）之可能性。

我們迫切須要一套知識體系，以了解行政機關間合作形貌。研究者直覺提問如下：在共同辦理事項上，或所謂的機關間集體行動上，為什麼機關行動者會選擇特定「作為」或「不作為」，或縱使作為但其程度上（如陽奉陰違）仍屬有別？這些行動者是受到哪些因素所牽引？他們在盤算些什麼？為什麼這些因素作用力如此大？我們可以從中發展出一套解釋架構嗎？在從事經驗研究前，研究者本人顯然對此抱持一種較為複雜之預設，即官僚行為往往是多重因素組合下的結果，絕非控制少數一、兩項因素後，便可在合作行為上產生「顯著性差異」。換言之，若不把這些「盤根錯節」因素作有系統的了解，甚至可能的話，理出它們之間交互關係，並賦予其意涵的話，在改變官僚行為模式的相關作為上——如果真有此企圖的話，恐怕只能產生「隔靴搔癢」效果。

或許可以說，現階段學界對於這類提問，並沒有一套相對完整解釋架構，絕大多數仍停留在一些表象分析，抑或只對特定幾項「有興趣的」概念加以著墨，雖然經驗法則上它們多少都已觸及到一部分真相，但在學術知識的增長與累積上，仍顯得過於零散與片面。如果這樣陳述合理的話，本研究自有必要提出一套廣博但不失膚淺的解釋架構。

在此前提之下，筆者主觀地認為，唯有設法指認出一些影響機關間合作行為的「後設因素」，某種程度上方足以洞悉官僚體系行動邏輯的複雜性，對這類議題的知識增長方有幫助。相對地，若干官僚組織研究成果，無法很扣人心弦，莫不與其對現象的理解程度不無關聯，故在改善策略建議上，若非僅及於問題表象，與常人認知沒有多大差異，否則便有陳義過高之疑慮。這類濃厚理想性格的政策建議，儘管立意良善，但往往不易付諸實踐，主要理由還是在於沒有點出關鍵問題之所在。譬如說，曾有研究結果就建議道：

青少年服務相關單位溝通不足，造成一些彼此的不了解，甚至曲解，所以有必要加強執行單位間的聯繫。…部分青少年服務單位仍存著本位主義，但為滿足青少年多元需求，應培養團隊合作的概念。而相關局處首長、主管也應以精神與實際的激勵措施鼓勵青少年服務工作者跨局處合作，甚至以與其他局處合作列為重要考績項目

(張英陣, 1999: 211)。

此乃造成公務員不敢主動冒險積極任事, 凡事都必須依照標準作業程序或向上級請示的原因。如欲改善這種狀況, 比較好的方式是學習團隊式組織的人事制度, 將部會與各級政府中的人事主管單位職權提升, 要求其必須有更佳的處理整體組織人事之本職學能, 參與首長與其他主要幕僚、甚至議會與主要社會團體對整體組織經營策略之制訂(王輝煌, 2003: 100)。

選取這兩段話作為本研究對話基礎, 直覺上可以提問: 如果「本位主義」很嚴重的話, 加強單位間聯繫有用嗎? 團隊合作能夠培養嗎? 如果存在本身即合理的話, 什麼因素導致了「本位主義」發生? 團隊式組織的人事制度在實務上可行嗎? 公務員不敢主動冒險積極任事, 只出於這樣的解釋嗎? 沒有其他因素干擾嗎? 綜合來說, 在客觀因素(特別是法令規章)干擾下, 這類建議有多少可著力的空間, 是很值得討論的。更重要的是, 有些原因乃來自於我們對於官僚行為的不了解, 或過度簡化機關間集體行動背後盤根錯節之成因所使然, 以致對於這類政策建議, 很容易抱持一種過度樂觀的期待。

綜合上述, 本研究主要問題有三, 分別是:

- 「什麼」(what) 問題: 影響行政機關間合作的因素有哪些?
- 「為什麼」(why) 問題: 為什麼這些因素會影響機關間合作?
- 「如何」(how) 問題: 這些因素究竟如何影響機關間合作?

第四節 名詞界定

在組織間合作的大概念下，從實務觀點而言，其實可以進一步區分為機關間配合、機關間協調，甚至是機關間協力。結合實務脈絡，純就「習慣用法」（不涉及定義當否）而言，三者差異在於：當 A 機關主辦某項業務，行文 B 機關請求協助，則我們可以說 A 機關希望 B 機關「配合」施政；當 A 機關主辦某項業務，行文 B 機關請求協助，但 B 機關因故未能（充分）配合，則 A 機關往往會召開會議，邀請 B 機關參與，則我們習慣稱為機關間「協調」；最後協力部分，實務上殊少使用。以筆者理解而言，協力關係比較對等，無論是任何一造權力或管轄權受威脅之程度，都遠比前述兩者低微。換言之，如果某項業務，是由跨機關共同參與，沒有涉及到主從關係，較適合稱之為機關間「協力」。但事實上，這種情況比較少見，除非是管轄權原本就分屬於兩個不同組織系統（如北市府 vs. 北縣府），才比較有可能，否則後續課責上勢必會有漏洞產生。

不過，本研究並不打算詳加區辨這些用語，主要理由在於：（1）實務工作者未必充分理解「配合」、「協調」，以及「協力」之異同，這些概念很多時候只是學理上標籤，刻意概念化特定現象之用，但實務上其實並沒有多大意義，至少從日常語言的使用習慣中可以窺知。換言之，從實務工作者立場而言，名詞為何並不重要，況且田野研究上，這類區分亦非一時半刻所能言明的，強加區辨結果，只是徒增溝通困擾；（2）區辨與否並不影響本研究動機與目的，蓋筆者主要關心的官僚行為與心理層面，理應不致於因名詞差異，而造成研究結果有很大出入。在此情形下，選取三者的最大公約數，其實很適合以學理上「集體行動」一詞來概括（Olson, 1965; Robertson and Tang, 1995），但為避免理解上過於艱澀難懂，故改以較符合日常用語的「機關間合作」來統稱，較為妥當。換言之，「機關間合作」一詞，大抵上統攝了「配合」、「協調」、「協力」等概念，以及實務上相關的慣用語⁶。

⁶ 事實上，實務上還有許多慣用語，如「橫向聯繫」、「現場會勘」、「職權區分」、「任務編組」、「協調會報」，以及「專案會議」等，都與本研究主題有直接或間接關係，顯然從不同視角切入，又可得出不同理解。