

臺灣行政科層溝通協調之瓶頸與災變處理能力

王 輝 煌

在臺灣，經常可以看到每一次災變發生時，行政部門總是手忙腳亂，各機關與單位之間在溝通協調上似乎一再面臨重大的瓶頸，稍舉其犖犖大者如賀伯颱風時的土石流、白小燕案、八掌溪事件、921 震災的救援與重建、華航大園空難事件、阿瑪斯油輪污染事件、假米酒事件、納莉颱風台北地區淹水事件、SARS 事件等，在這些事件過程中，我們經常可以看到報章媒體以極大篇幅抨擊行政機關的執行能力，特別是質疑各機關單位間的溝通協調能力出了嚴重的問題。通常在陣陣高亢與義正辭嚴的檢討與指摘之後，這類的檢討也會稍微追問究竟是什麼原因造成行政機關單位之間在溝通協調上一直重複出現同樣的問題，而長期以來卻一直沒有顯著的改善？最常見到的答案是「多頭馬車，政出多門」、「有功則爭，有過則諉」、「權責劃分不清，組織設計疊床架屋，事權重疊」、「本位或山頭主義嚴重」。然而，有趣的是，雖然行政部門也每每針對這些答案花了不少功夫作檢討與改進，多年來這些說法還是沒有什麼改變，顯見行政部門針對這類問題的根源何在，還是沒有找到竅門。同樣的，報章媒體對此一問題的瞭解也沒有顯著的改善，這一點由報章媒體的抨擊報導

往往也都是屬於後知後覺以及其檢討分析未能突破前述的簡單直覺論述就可以知道大概。

其實，前述有關行政機關單位之間「多頭馬車、政出多門」等說法是相當能夠反映我國行政科層在實際溝通協調上所遭遇到的瓶頸。然而，問題是若要深入這些溝通協調瓶頸的背後，找出是否有哪一些更系統性或更深層的制度性因素導致這些瓶頸，則這樣的問題顯然要重要許多，但其複雜度與困難度也自然是增加不少，過去也少見有人以這樣的方式來分析行政科層溝通協調的問題。本文的目的在於根據科層組織在溝通協調上的學理來嘗試探討我國行政科層在溝通協調上所經常遭遇到的一些瓶頸究竟原因何在？並根據這些討論初步作一些針對災變處理時能夠有效改善行政科層間溝通協調的政策建議。

壹、科層組織溝通協調與災變應變能力

一般來說，災變的處理乃屬行政科層組織所遭遇到的突發狀況，只不過是這類的突發狀況所產生的衝擊較平常的情形更為嚴重許多。所謂的突發狀況又可分為經常復發型的突發狀況以及偶然發生型的突

發狀況。前者可以一般復發型的颱風、水災、高速公路或鐵路車禍、小型空難等為例。一般復發型的災變，由於重複次數多，災難發生的過程與影響大多在行政機關熟悉的經驗範圍之內，各相關的主管機關在事先比較能夠有效規劃應對的措施，也比較能夠劃定與熟悉彼此的權責範圍。因此，在溝通協調時也比較有效。不過，復發型的災變如果後果過於嚴重，或者有些事件是前所未有情況，則若非行政科層體制有極佳的臨機災變應變能力，則此類災變為整個社會所帶來的損害，有可能會變成非常嚴重，如 921 震災、林肯大郡土石流、白小燕事件、華航大園空難、阿瑪斯號油輪污染事件、納莉颱風東台北淹水事件、SARS 不當傳染事件、米酒囤積事件等，都有人謀不臧而導致災變更形擴大的傾向。而災變處理的人謀不臧，經常會產生嚴重的政治後果。以白小燕事件所引起的民眾恐慌與六萬民眾上街抗議為例，就曾導致總統公開道歉，兩位部長下台。八掌溪事件也導致總統與行政院長公開道歉，行政院副院長下台。陳水扁總統的施政滿意度，在事件發生不久，更因此而巨幅下跌了約有二成一；有四成二的民眾表示不滿或非常不滿當時新政府的救災表現（中國時報，89.7.27.第 2 版；姚高橋與劉念夏，2000）。這類重大的災變除了造成許多社會成本之外，也都在政治上製造了嚴重程度不等的風暴。對於民主政治體質還有頗大改善空間的臺灣而言，這實在是必須謹慎應付的事情。

然而，行政科層組織的臨機災變應變

能力與溝通協調之間究竟有何關連？其實，臨機災變應變能力取決於兩大要素，一是相關的機關單位與成員必須針對臨時發生的災變或狀況有透過有效方式來溝通與協調的動機或意願。易言之，行政科層組織在權力分配、升遷、考評、福利等有關各種有形與無形獎懲方面必須讓各相關機關單位與成員充分預期，一旦對臨時狀況或災變處理不當，則其機關單位或成員的「利益」，按照規則，一定會發生嚴重而負面的影響，無所逃遁。易言之，就是要有一套廣義的、制度化而完整的獎懲辦法。至於何謂廣義的、制度化而完整的獎懲辦法，這與組織的溝通協調或應變能力有何關係？

貳、科層組織之溝通協調與災變處理

一、科層組織溝通協調的兩種類型

自組織理論開始發展之後，組織的溝通協調就受到相當的重視。Gulick and Urwick 認為現代組織最基本的功能在於專業分工，然而，也正因為專業分工會導致本位主義，所以必須由地位較高的領導者或者根據臨時突發的狀況隨時溝通協調並變換所屬的工作指派，或者根據領導者審時度勢後所制訂的中長期策略，與所屬溝通協調後領導他們從事必要的變革。不過，誠如 Brickley, Smith, Zimmerman（1997）等學者指出，這種由組織的領導者由上而下來溝通協調的作法，僅適合於科層組織規模尚小，其所應付的事務與組織內外部環境尚稱單純的狀況。一旦科層

組織的規模變大，或者內外部環境的變化快速，則組織的溝通協調就不能單純依賴組織的領導者，而必須由組織的某些部門（成員）或所有的部門（成員）來擔負起溝通協調，以有效遂行短期突發狀況（包括災變）的因應以及中長期的變革。

以八、九〇年代以來的組織理論來看，按照傳統的組織功能與專業部門來分工的科層組織（所謂的 X 理論），比較適合於在穩定的環境中，利用成規式的技術（*routine technology*），以大規模的方式來遂行其任務。這類的科層組織基本上的管理策略乃是將科層組織所面臨的問題作深入而系統性的分析之後，再以極為科學化的程序找出解決方法，最後再根據這些解決方法設計出標準作業程序分別由各相關部門配合辦理。只要科層組織所面對的環境保持穩定，則如此的組織運作可以達到最大的效率。高速公路或電信網路的設計，就是科層組織最佳的範例。然而，一旦環境中有突發的狀況，傳統的科層組織往往就很容易發生手足失措的現象，特別是稍微嚴重的突發狀況。像前兩例中的高速公路或電信網路在負載條件且系統穩定的情況下皆屬高效率的設計，但一旦發生意外、超過負載或系統發生問題，整個系統就很容易失靈。為了應付突發狀況，傳統的科層組織往往也是由組織的領導者責成計畫或研發幕僚單位，採取系統性的方式分析過去曾經發生過之突發狀況的類型（如基隆河過去兩百年的最高水位、某山區過去一百年來最大的單日下雨量等），解決辦法，標準作業程序（*Standard Operating*

Procedure，簡稱 SOP），然後再由組織領導者下達意志，設置特別的專責單位專門負責，在實際突發的災變發生時，也多是由領導者或專責單位由上而下來負責處理突發或急難的狀況，其他各部門的基層組織通常僅是負責往上通報臨時情況而已，各部門之間並不需要密切的溝通協調（Daft, 1988: 323-327）。只要這類的科層組織所碰到的突發或急難狀況在上述預期範圍之內，則災難的處理並不會有太大的問題。然而，一旦碰到與過去熟悉的突發災變模式較為不同的狀況時，傳統科層組織處理災變的能力就會發生問題。這時候，往往必須依賴組織領導者出面指揮溝通協調。不過，由於傳統科層高度講究專業主義，新型態的災變發生後，科層組織的計畫研發或專責處理災變的單位往往會深入分析新型態災變的成因，然後調整組織以便將來能有效應付這類的突發狀況。

但是，若組織所經常碰到的突發或災變狀況，其發生與模式都是屬於較無法預期的、較不常規（*unexpected, non-routine*）的方式，則傳統科層組織的處理模式就很容易出問題。因為在預期之外的災變情況下，各單位無法以標準作業程序來衡量各單位與成員間的權責，而非預期重大災變的處理又往往必須要許多相關單位主動積極承擔緊急救災成敗的風險責任，有可能必須要投入關鍵性的人力、機具與各種資源成本，甚或犧牲人力與重要機具的危險，各任事單位與成員彼此之間更有可能會計較功勞的歸屬，傳統的科層組織在固定的分工模式下，往往不易在面臨緊急突

發災變的情況下，將權責與獎懲方式分派清楚，因此，不適於處理非預期災變的問題，比較好的處理方式是將組織結構調整為團隊式的組織（clan organization, Daft, 1988: 327-332; Ouchi, 1979; Ouchi, 1980），日本的文官體制就可算是這一類型。

團隊性組織的部門與成員一般來說比較不講究明確與固定的專業分工，組織的各個單位與成員經常必須直接針對臨時突發的狀況，透過密切的溝通協調而相互掩護、支持。因此，對組織單位與人才的任務指派，基本上採較為彈性與較為變通的作法。新進人員通常要花費一段相當長的時間在所屬部門接受多種工作上的輪調訓練（on job training）與社會化（Daft, 1988: 327; Ouchi, 1979; Ouchi, 1980）。即便在有相當年資後，也會被派遣到其他部門從事短期（一、兩年）服務，因此，團隊性組織內的各個單位在人事、功能與溝通協調上都有相當的講究。因此，團隊式組織內部單位與成員之間通常存在著高度的默契，而這種默契通常源自共享的價值、傳統與使命感等所產生的相互信任。由於組織各部門與成員間有著高度的互信，因此再面對非預期重大災變，方有可能不會因為個別單位或成員因為計較成本犧牲與功勞而彼此迅速溝通協調，將災變盡快妥適處理。更進一步而言，在重大災變這種具有高度危險性且權責無法以事先規劃清楚的方式來分配的情況下，團隊式組織各單位與成員為何不會計較在處理各種急難狀況時有關個別成員犧牲出力與獎懲的問題，而有高度的動機彼此間密切溝通協

調、隨著狀況的需要分頭將事情處理好？互信的機制如何產生？

團隊性組織通常必須面臨市場或外界社會的強大壓力，直接承受表現不佳（包括屢次無法應付重大突發狀況或災變）的後果，而這樣的壓力通常也很直接反映到各單位與成員的工作不安全感上（如日本行政部門在六〇年代與九〇年代的改革中，都被要求要大幅裁員。以六〇年代的改革為例，所有部會都被要求裁減 5% 員額，見 Krauss, 1995）。不但如此，如前所述，為防止因為各單位與成員因計較短期在處理各種急難狀況時有關個別成員犧牲出力與獎懲的困擾而導致缺乏溝通協調的有效意願，更不用說通力合作，往往會將組織的人事功能提升到第一級單位的位階，參與組織經營策略的制訂，並由其負責評估各單位與成員在各種長短期、甚或臨時突發性任務表現對整體組織與個別單位的價值。在這種情況下，標準作業程序並不會被用作為劃分權責以及獎懲的絕對標準，因此，組織中各單位與成員也不用死守規章。相對的，標準作業程序只是促進各單位與成員間溝通協調的參考。在重大災變處理過程中，有關權責的分配以及獎懲事項，都是由具有高度決策權的人事部門以整體、長期、制度而系統的方式來考評，讓組織中各單位與所有成員都明白，就算突發性災變的發生雖然導致權責不易按照事先預定的情況那般劃分得很清楚，可是，事後只要有任何溝通協調上的失誤，則不要說相關個人無法逃避這種失敗的責任，甚至其所屬的相關單位都要被

追究。如此一來，相關單位輕忽溝通協調、推諉塞責，或是畏首畏尾，過度堅持標準作業程序而不知變通的問題，便可以大幅改善。

二、兩種處理災變的科層結構

傳統行政科層那般重視系統性且專業性很高的人力政策與管理，主管人力政策的部門不但參與組織策略的制訂，甚至對於組織結構的設計，部門執掌與職位的分類等都有很大的決策權。在這種情形下，多半會設立專責且事權一統的專業性災變處理機構（如美國的聯邦急難管理署，見李建中、李志倫，2003）。在專業主義之下，不論是統籌處理災變的專業指揮者或者是臨場應變處理的專業執行者，基本上講究的是要有專業的組織、充分而先進的機具設備。加上在人事上，專業機構都有其自主性而不必受到機關首長的干涉。因此，專業性災變處理機構的成員往往可以基於同一專業社群價值倫理建立起高度的互信與使命感，因為表現好的很快就會受到專業認同與肯定，所以專業災變處理者不但相當勇於在政策上或執行上創新、冒險，也很能夠在救災專業者之間密切聯繫溝通。就算在與非專業的其他相關部門配合時，也往往可以因為他們在專業上的能力得到別人的高度肯定而大大促進溝通協調的有效性。

另外一種作法，不見得要設置專責的災變處理機構，而是由各部門本身都設有災變處理的機制，並依災變種類、性質，由業務主管機關主導，相關機關協辦，分

別成立各種不同災難處理的整合機制，並透過各部門之間密切的溝通協調來從事有關災變處理的事務（如日本的災難處理組織結構就屬此類，表十七：台、美、日救災體系與救助措施一覽表，<http://www.enable.org.tw/res/res-i-4-3.htm>）。這種災變處理組織結構，相當於我們前面談到的團隊式組織類似。雖然事權並沒有統一集中，但因為日本文官體系的人事升遷調派等獎懲事項皆由各部會之人事主管單位統籌辦理，人事管理相當制度化。而日本各部會之間乃是一種高度既競爭又合作的關係。各部會在政策擬定過程當中都會極力爭取政策地盤與主導權，並在密集的溝通協商下預先釐清不同部會單位之間的權責。然而，只要是政策通過底定之後，為避免癱瘓整個政府機能，部會單位之間會密切協議合作。因為，如前所述，如果在整體上的表現失敗的話，日本的行政科層就要遭到政治人物要求改革與裁員的壓力。

參、臺灣行政科層溝通協調問題之個案探討

臺灣行政科層溝通協調的狀況不一而足，但可以透過下列一些個案，窺其一斑。而在這些個案的簡略介紹之後，本文將列舉一些常見的、典型的溝通協調問題，作為下文探討的重點。

【經常流於形式的行政機關正式協調機制】

根據筆者訪談曾擔任國民政府研考高層的官員表示，我國行政機關間的協調會議多未充分發揮其功能。經常主辦的機關會派出高層的官員主持，可

是其他機關多半指派基層的人員出席，擺明了他們並不是要藉著協調會議來溝通協調，僅僅是出席瞭解狀況。通常遇到必須討價還價的協商事項時，出席者都會表示，他們沒有協商的權責，必須回去請示上級方能決定。這樣的情況即使在民進黨政府時期，可能還是沒有太大改善，原因是，如果我們看民進黨在執政興革會中由擔任立委的黨員所反映出來的意見，仍然為行政部門中的總統府、行政院、以及各部會間的整合而感到多所困擾（何鴻榮，2001；施正鋒，2003；中國時報，「內閣叫不動？游揆：責任我扛」，2003,4,5）。雖然，在此之前，民進黨曾成立「九人小組」，試圖改進立院黨團、總統府與行政院之間的溝通協調。然而，在陳水扁總統兼任民進黨主席之後，九人小組就不再運作。根據某位民進黨立委的助理表示，出席九人小組這樣的協調會議，並沒有辦法真正達成實質的協議。因為，行政部會與其他參與者都各自有其非正式政策協商網絡以及「上達天聽」的管道。陳水扁總統在決策時，也常越過正式科層層級，動員非正式的溝通與協商管道。因此，行政院在不少政策上往往無法整合協調（如農委會與財政部對農漁會信用部、環保署與經濟部工業局對禁用塑膠袋、經濟部與經建會對南港世貿二館等政策的爭論）。這些例子雖然與行政機關處理災變的能力沒有直接關係，但可以讓我們更廣泛的瞭解到，我國行政科層在一般性溝通協調上所遭遇到的嚴重瓶頸。若我們可以找出一般性溝通協調上所遭遇瓶頸的根源，或許也可以針對在災變處理時，我國行政科層所呈現出來的溝通協調瓶頸，提供極有價值的參考。

【納莉颱風臺北市淹水個案】

納莉颱風來襲時，台北市的東區發生嚴重的淹水，許多大樓的地下室與低樓層建築，都泡在水中。

除了財產損失慘重之外，颱風過後，大量的垃圾被堆積各社區巷道或戶外。整個東台北儼然成為一座又髒又臭的垃圾城。根據報載，台北東區淹水的最主要關鍵在玉成抽水站失守。其實，納莉來襲當天，只差二、三十公分，就可以保住玉成抽水站。當時雖然尚有餘裕之時間，可是工務局並未協調就在玉成抽水站附近的台北市養工大隊採取緊急措施（如像台北縣政府就是以堆沙包的土法煉鋼保住曾在賀伯颱風出過事的四汴頭抽水站，臺灣日報，2001，9，25）。然而，根據財訊的報導，在玉成抽水站關鍵時刻，養工大隊早已唱空城計（財訊，2001）。原因是該夜，內湖地區土石流發生死亡事件，養工大隊全員出動連夜搶救內湖地區土石流受災戶，直到一早馬英九視察內湖康寧醫院土石流的行程結束後，養工大隊歸隊發現自用車全泡了水，才驚覺災情嚴重。玉成抽水站失守，養工大隊來不及救援，洪水肆虐台北城，有些養工隊員甚至私下表示，在河水有可能突破堤防的情況下，不應將養工處全員動員去處理內湖的土石流（臺灣日報，2001，10，2）。當晚坐鎮防災應變中心的台北市消防局長張博卿則表示，直到玉成抽水站掛了，他都沒有事先得到通知玉成抽水站告急的訊息。他解釋，居於分工，一般來說，如果抽水站有問題，他們會直接通知養工處，而不會通知消防局（臺灣日報，2001，9，22）。

【八掌溪事件個案】

民國八十九年嘉義縣八掌溪有四名工人在溪中面對暴漲溪水，緊緊相擁，但久久苦候無援，結果在全國民眾透過電視畫面即時報導的情況下，竟然眼睜睜的讓他們被大水吞沒。根據姚高橋與劉念夏（2000）的分析，整個救援行動功敗垂成的關鍵有二：其一，嘉義縣雖有消防分隊趕到現場，有拋繩槍與拋繩筒，但當時在場人員不會使用此一救難裝

備。另外，現場雖有民間救難隊欲向消防單位借拋繩筒救人，但消防人員竟要求必須先交 10 萬元押金。結果造成第一波救援行動失敗。其二，當第一波救援行動失敗後，嘉義縣消防人員四處求援，其中也轉向內政部消防署請求出動直昇機緊急救援。但消防署值勤人員指示其先就近找嘉義空軍基地之海鷗部隊救援，可是等到嘉義縣消防人員向軍方經過一陣聯繫後，最後卻由國軍搜救中心答覆，由於出事地點在海拔 2 千 5 百公尺以下，根據他們的標準作業程序規定，無法照辦。等到後來再回頭向內政部空警隊求援後，已失去救援的最佳時機。

其次，姚高橋與劉念夏（2000）也指出，在整個溝通協調過程中，時機上之所以無法掌握，還有一項重要因素，亦即像拋繩筒等器械應否出借、海鷗部隊的直昇機對於海拔 2 千 5 百公尺以下之災變事件應否出動救援等這類「關鍵性」的決定，都必須要上級主管的指令之後，方能行動。否則，一切依照「標準作業程序」辦理。在這類請示、等候上級的往返過程中，不但拖延時間，而且還經常要層層請示，方能有具體的行動。當跨越不同指揮體系時，各相關機關非高層人員（如內政部消防署、嘉義空軍聯隊、國軍搜救中心、台北空警隊、台中空警分隊等）之間，根本很難建立有效的溝通協調機制。最後，幾乎都要高層出面指示不可。

第三，根據姚高橋與劉念夏（2000）的說法，八掌溪事件發當時，現場消防人員竟然未通知嘉義縣消防局長與縣長。但根據現行〈災害防救法〉，鄉鎮與縣市長在地區性災難發生時，應同時擔任各級「災害防救會報」之召集人以及「災害應變中心」之指揮官。姚劉一文指出，如果八掌溪事件發生當時嘉義縣長與消防局長等高級官員在場，溝通協調方能比較有效進行。不過，這並不是八掌溪個案的特殊情況而已，（李宗勳，2000）在針對 921 的災變

處理分析中也指出，由於經驗與專業不足，大多數的地方首長都會將實際指揮救災的權責委由各級消防幹部（如局長、大隊長、分隊長等）來指揮。然而，由於消防幹部層級不夠高的結果，一旦涉及到跨指揮體系或與高層級的溝通協調時，就會顯得相當無力。不但如此，消防人員的主要專業是救火，對於處理其他災難是否有充分的資源與訓練更是問題。

【SARS 感染事件】

民國九十一年，在中國廣東、加拿大、香港、新加坡與越南等地紛紛傳出 SARS 本地感染之後，臺灣原本尚自慶幸能夠保持三零（零死亡、零社區感染、零病例輸出）的紀錄，而且防疫表現也受到國內各界與國際肯定。然而，不旋踵，在和平醫院爆發集體感染之後，整個防疫體系的表現卻遭致國內各界的抨擊，SARS 疫情蔓延的急遽惡化，速度甚至超過加拿大與新加坡，被世界衛生組織認為是疫情蔓延速度最快的國家（鄭錫鎔，2003；王一芝，2003）。令許多人好奇的是，臺灣的醫療資源與人力素質，並不會比香港、新加坡差，為何臺灣在 SARS 的防疫表現上會有這麼戲劇性的惡化？

國內外的專家在經過調查分析之後所提出的答案頗為一致，主要原因在於防 SARS 的各個機關單位在垂直與水平面上的溝通協調都出了問題，甚至中央與地方的防疫指揮系統各唱各調。一方面，諸如北市和平、北市萬華、仁濟、高雄等醫院不斷傳出院內感染之外，許多受感染者隱匿病情在各醫院流竄，使疫情的蔓延更難控制。另一方面，有些醫護人員不顧政府隔離的政策落跑，有些醫院則為了營運績效，也加入隱匿病情的行列，並導致更多的醫護人員與住院或探病人員的感染（鄭錫鎔，2003；王一芝，2003）。（林瑩秋，2003a）更認為是政治因

素的介入（如台北市與中央互批、新竹市拒絕收容轉入之 SARS 病患等），各種因為不信任而導致必須再另外動員一些可以信任的複雜但又非正式關係，乃導致防疫行政的指揮體系無法發生功能之重要因素。最後，還是勞動行政院長親自出馬，成立體制外的臨時「SARS 疫情災害因應委員會」，並以各部會首長、政務委員、北高兩市長，以及其衛生署長等為委員，一方面幾乎完全取代了衛生署的角色，另一方面再由上而下，積極透過許多醫界人脈的動員（如根據（林瑩秋，2003b），和平醫院內部感染控制問題嚴重的內線消息，就是由新光醫院副院長黃芳彥傳給總統府，後來陳水扁總統也透過黃芳彥找來各家教學醫院院長諮商），方將抗熱工作逐步推上正軌。

【賀伯颱風四汴頭抽水站淹水事件】

賀伯颱風來襲時，全省許多地方發生土石流、淹水，全台死傷高達五、六百人。無數橋樑與海堤被沖毀。許多斷裂裸露的水泥建築，透露了縣市基礎建設中偷工減料的嚴重性。以台北縣為例，花費一億多元興建的水門也因控制儀表板的鑰匙遺失，導致四汴頭抽水站竟然因為被水淹沒而完全未發揮功能。而管理抽水站與水門的相關官員，在氣象局已預報強烈颱風來襲的強況下，不但完全沒有事先檢查相關機械設備與水門功能，在颱風來襲時，也未在場。結果導致台北縣也造成嚴重的淹水，特別是社子島與板橋地區。事後檢討時，當時的省長與台北縣長也為了此項責任歸屬而引發一場口水戰。水利專家更質疑石門與翡翠兩水庫為何事先為與其他相關政府單位協調就逕自不當洩洪。在許多民眾家園已毀的情況下，災區民眾欲領急救糧，卻被值勤官員要求出示身分證。甚至還有直昇機駕駛因為迷信，拒載山區罹難者的屍體。最後還勞動省

長親自下令，方勉強載運（薛煒，1996）。結果，事隔四年之後，在八十九年於淡江大學所召開的水閘門與抽水站管理座談會上，當時第十河川局副局長張敏義表示，四汴頭屬台北地區第三期防洪工程，確實是由省府住都局所建，完工後交由台北縣接管，但台北縣政府因為缺乏經費、人力，恐怕無法支付抽水站人員的薪資，且對設計、施工以及抽水功能有質疑，因此當時並沒有接管，沒想到賀伯颱風來臨時發生嚴重的淹水問題（張敏義，2000）。（註 1）

肆、以制度理論來省思行政科層溝通協調問題與災變處理能力間之關係

一、為何在上述的個案中，我們一再看到行政機關的值勤或執行人員，一旦在溝通協調中碰到需要裁量的狀況，幾乎千篇一律，若不是表示必須根據標準作業程序，就是聲明必須請示上級？在許多媒體或論文有關的檢討中，多半會抨擊執行人員心態保守，不夠積極認識。然而，若我們設身處地由組織制度的角度來檢討，其實我國行政科層的人事與獎懲規章，並沒有鼓勵公務員積極冒險任事的制度性設計。雖然在重大災變處理中冒險處理有功者往往也可以得到獎勵，但多半屬獎金、記功嘉獎與象徵性等表彰，較少與升遷以及職務的銓敘有直接關係。然而，可以確定的是，萬一中基層的值勤者或執行者在重大災變的溝通協商中冒險裁量，但其任務執行結果卻是失敗，則可以確定的是根據標準作業程序，這些中基層的值勤者或執行者將會遭到記過等的懲戒。而在我國

長期以來施行的人事行政制度下，一般公務員都認為升遷與職務調派的大權乃屬機關首長（甄審委員會僅是背書而已），而決定升遷與職務上調派的最重要因素乃在於與機關首長的關係以及人情關說。在這種情況下，記功嘉獎等功績雖會為公務員帶來點數，也會反映在人事單位的推薦中，但機關首長不一定會按照人事單位的推薦來甄選。但記過警告等處分，卻一定會導致該員無法在人事單位的推薦中出線。易言之，有功不見得有重賞，有過則相當確定會有重大損失（長期無法升遷佔缺）。這種情況不僅在災變處理的溝通協調上造成困擾，即使在一般行政業務的主動創新上也常使公務人員裹足不前。（註 2）在這種情形下，我國行政機關的主管或首長，通常在突發或災變發生的狀況時，都必須事必躬親，或到處走透透，否則許多因為特別狀況而必須打破標準作業程序的決策就無法決行，災變狀況的處理就會發生許多問題。

二、在上述個案中，我們也看到許多問題的癥結其實也與主管的威權領導有關，沒有制度性的授權讓中基層的人員以各自負責的方式，分頭溝通協調。在組織的領導上，我國各級行政科層一貫以來都是威權的方式，重要的決策、資訊、財務、人事等權力都是由機關首長或主管掌控。因此，只要機關首長或主管換人，不但常出現人事上的搬風，許多政策也出現斷層（王輝煌，2000）。在這種情形下，行政機關單位在政策上多半不會注意長期與整體的發展。例如，許多土地使用地目，經常

在縣市首長換人之後，就會發生大幅的更改。各民選縣市首長在上任之後，也往往將資源挹注於其所重視之施政計畫，至於前任者的政策，往往「人去政息」（蘇一志，1998）。在這種情況下，我國公務人員不但無法像美式傳統科層的公務員那般在政策專業上不斷冒險精進，以系統而整體的方式累積專業知識與經驗，更不用說在專業人員之間形成主導的專業倫理與價值，專業上的互信，以及在社會上發揮其專業自主性並得到各界的高度認同。在臺灣，各個行政部門在碰到許多重大政策或災變處理時，經常遭到社會各界的強烈質疑（如治安政策、教改政策、農漁會信用部改革政策、焚化爐政策、醫療健保政策等）。由另一個角度來看，我們的行政科層組織也無法像日本的團隊式行政科層那般，在機關單位之中形成高度的互信與使命感，並在政策形成的過程中，透過政黨的政策研究會與國會的族議員，與其他相關行政機關單位以及社會相關的壓力團體形成緊密的溝通協商管道。在此一過程中，由各部會一級人事單位所主導的人事政策很注重官員的政策創新以及與其他行政部門相互溝通協商的能力。也因此，日本雖然並未設有專門統籌災變處理的常設機構，但在災變處理的溝通協調上卻相當順暢。

比較起來，臺灣經常在機關首長或主管換人後因人事搬風而產生行政機關單位之間溝通協商管道的中斷，甚至行政部門與議會（包括國會）以及與民間的社會團體之間的溝通協商管道也都遭到極大的破壞。雖然，根據何鴻榮的說法，在國民政

府時期，臺灣的行政科層在相當統整的以黨領政下，行政部門可以與執政黨在大方向上取得共識，有相當的整合。但即使在國民政府以黨統政的時期，由於一般民間社會對政策過程幾乎都被排除在外，所以基本上並不算是透過民主政治的統合（何鴻榮，2001：166）。然而，在解嚴之後，甚至一直要到政黨輪替之後，社會各界與各類團體的力量被大大的釋放，社會各界對爭取政府所擁有之資源與特權的競爭可說越來越劇烈，可是政黨與國會的統合能力卻沒有相形成長。結果，許多政策的決策過程並沒有形成穩定的政策社群（policy community），甚至也沒有可以辨認清楚的議題網絡（issue network）。（註 3）不但如此，政治流派（如主流派 vs. 非主流派等）或派系與政黨的劇烈競爭更使得行政科層內部更難在政策上形成充分的互信，並藉此而在平常就建立密集溝通協調。雖然，也有人建議應當學日本，不要老是一碰到事權分割、溝通協調的瓶頸，就建議整合各種功能、一元化、提升組織地位層級，然而，在人事制度尚未成熟的情況下，這也是不得已的辦法。

三、上述這種情形也出現在地方政府層級。解嚴以來，地方政府的權責有不斷提升的趨勢，然而，地方政府文官的人事也經常因為首長輪替而產生相當不穩定的現象。一方面，縣市長在政務任命上的權限雖然增加不少，許多一級的局處長都由學界或實務界業術有專精的人士出任，為封閉的地方文官體系帶來許多新的觀念與思考。可是，另一方面，地方政府的文官

體系卻也因為人事上的頻繁搬風，而變得相當割裂，缺乏科層組織的團隊性與專業性。這種情形也導致，地方官僚無法在政策上維繫其主導地位。從另一個角度來說，孱弱的地方文官體質也造成在許多公共政策上，地方政府多半無法堅持長期而整體的政策作為，反而被地方上的各方政治勢力或團體的特殊需求所左右。據筆者訪談的經驗，有些縣市在某些政事功能（如水土資源管理）上，有高達經常性支出 65% 的比率是用在應付鄉鎮市民代所請求的特殊事項，屬於持續而整體性的經常性支出，僅佔 35%。人事上，雖然機關員額正式編制不易擴張，但約聘僱人員的比重卻大幅增加。少數較能堅持理念的縣市長，尚能以公開、公平的考試來取用約聘僱人員，不少縣市長治下的約聘僱人員卻充斥著人情關說的狀況。其實，人情關說的現象不僅是約聘僱人員而已，連正式的公務人員在升遷與職務調派方面，人情關說的現象也都頗為盛行。這種情況與財政部在頒佈統籌分配稅款分配方法之前，各縣市長無不想盡辦法要爭取中央的統籌分配稅款一般，實在看不出有何制度或章法。

四、在臺灣，政治人物一向重視可以看見具體建設成果的政策（如九年國教、造橋鋪路等），對於短期中不易看到明顯成果的維修與保養工作，則一向非常忽略。最常看到的是地下瓦斯管線、自來水管線、下水道、輸配電線網路、橋樑工程、水土與自然資源等的保養與維修，（註 4）經常因主管單位的長期忽略，或者爆發重大的災變，或者必須花費極大的資源方能

補救。這種情形，在經費預算不足的行政機關（如地方政府或負責水土保育的部會），更容易產生維修與保養工作連續被前後連續就任的主管或首長忽略的狀況。因為，對他們來說，在短短幾年的任期間，犧牲其他容易被注意到的工作任務，而在不易被注意到的維修與保養工作上編列充分經費，這並不是明智的作為。這種情形，在長期而言，不但會使得災變發生的頻率變高，更往往會導致災變問題發生時以更加嚴重的形式出現。例如，我們可以在一再發生的許多抽水站管理缺失問題檢討時發現，（註 5）在縣市政府或鄉鎮市公所預算經費缺乏後，抽水站的人員與管理維修費用以及消防人員與管理維修費用等之編列，往往被視為次要。

就災變處理而言，我們也可以發現，同樣的心態或結構性問題也往往導致災變處理的資源分配經常在不少的各級政府中都居於次要的考量，特別是那些經費較為拮据的地方政府。這造成在整體災變處理資源的搭配上，往往會有些嚴重的漏洞而無法發揮充分的功能（姚高橋、劉念夏，李宗勳，2000）。例如，根據李宗勳（2000）姚高橋與劉念夏（2000），我國在 2000 年由陳水扁總統所頒佈的「災害防救法第十二條」規定，在地區性災變處理時應由地方政府（直轄市、縣市及鄉鎮市）的災害防救會報召集人（縣市長或鄉鎮市長）成立「災害應變中心」，並擔任救災的指揮官。不過，在實際執行救災工作時，大部分的縣市長及鄉鎮市長竟然將指揮責任委由消防幹部代理，因此實際的救災工作幾

乎都由地方消防人員承擔。而我國的消防幹部層級低，又缺乏像美國災變處理人員那般的專業威權地位，在遇到需要跨體系以及與高層級溝通協調時，往往會遇到很大的瓶頸，導致各單位自行其事，錯失最佳災變處理時機。不但如此，即便在 2000 年由陳水扁總統公布「災害防救法」之後，在法規上，我國的災變處理體系，雖說有較完整的組織架構，可是在一般縣市消防局都有人員不足的情況下，各縣市之消防人員常由非消防專業人員充任。加上「地方制度法」又將縣市消防局長的任命權歸屬於縣市長，結果導致不少一般工友只要能透過縣市長的關係，也可以到消防局任職。由此可見，不但一般性的災變處理，即便是消防工作，也是遭到政府部門的相當忽視。

伍、結論與政策建議

在臺灣有一種相當流行的想法：因為許多行政機關單位之間的溝通協調之所以有問題乃「權責劃分不清，組織設計疊床架屋，事權重疊」，所以改進的方法就是將組織執掌與事權集中，並提升層級，例如規劃中的環境資源部、農業部等。本文以組織理論中有關處理突發災變的兩種基本類型為基礎，檢視臺灣過去曾經發生過的一些災變個案，深入發覺臺灣行政科層為何在溝通協調上，一再出現嚴重的瓶頸。本文發現，臺灣行政科層在處理災變時所遭遇到的溝通協調上的瓶頸，有其制度上的結構因素。因此，作者在本節將針對這些制度上的結構性因素做出能夠從根源上

改變溝通協調瓶頸的建議，希望有助於國人對如何增進行政科層處理災變能力的思考。

一、如前所述，臺灣文官的人事制度過度的將人事權力集中在各級政府機關單位首長或主管手中。而決定文官升遷與調派的最重要因素往往是首長或主管個人的偏好與人脈。在這種情況下，「做好無賞，打破要賠」，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，要求其有必須有更加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、甚或議會與主要社會團體對整體組織經營策略之制訂。一旦組織之經營策略決定後，人事主管單位就應該配合發展出一整套的人事長期考核制度，以整體而長期的方式，考核各單位與成員之表現，以作為升遷或調派之基礎。這樣的人事主管單位在人員的升遷與調派上，應該有更大的決定權。各級政府行政機關的首長或主管，應該極力避免以個人之偏好，主控各級文官的升遷與調派。能如此，才能斷絕主管換人就產生人事搬風，以及「人在政存，人去政息」的弊端。能乎此，有互信基礎的文官團隊方可能形成。

二、各級政府的行政部門的各個部會局處，在平常就要與議會各種政事功能的委員會以及與這些政策相關的壓力團體密集溝通協調。目前，我國各級政府正逐漸透過「府會聯絡人」的機制建立起正式的

溝通協商管道。然而，這樣的溝通協調機制還是會因為執政或文官人事的不穩定而無法發揮充分的功效。在此當中，臺灣行政科層所習慣的威權式決策領導方式也有改進的必要。以中央政府為例，各種政策立法的推動，幾乎都是由各部會的司處長以上的高級文官擔綱。其餘以下的文官，頂多是擔任部分的幕僚作業。在這樣的情況下，即使是中層文官也無法透過長期互動，直接建立與外界溝通協調的管道。因此，也難怪一旦機關首長或主管換人，與其他團體的溝通協調就很容易出現紊亂的現象。如果，各級政府行政科層的決策權可以制度化的方式大幅下放，機關首長與主管只負責整體策略之制訂，並由人事主管單位以高度制度化的方式對各單位的整體與長期成效嚴加考核，則不但我國文官的團隊性與組織能力極有可能大幅提昇，甚至假以時日，各機關單位間的溝通協調管道也可以自然形成。在碰到各種災變時，他們也才有動機與其他單位從事真正的溝通協商。

三、針對政治領導或高層文官在政策上對短期績效的偏好，唯一能解決的方法還是要回到文官團隊與專業能力的重建上。有了具有團隊性與專業能力的文官團隊，才有可能發展對國家社會長期、整體息息相關的政策事務。否則，各級文官在迎送各種不同意識型態的政治長官或接洽社會上各種壓力團體時，如何能保持專業功能上的自主性？不論是團隊式的官僚結構或專業主義式的官僚結構，在溝通與協調上雖各有特色，但在溝通協調上都比我

國的行政科層還來得順暢。不過，我國的政治領導或高層文官一向習慣的是比較漸進、比較抄襲各種國外的制度，通常並不習慣於從事大幅的政策創新。也正因如此，官僚與政治人物的心態比較習於守成以及保守故舊的人事關係。所以，除了讓

官僚體系本身要有充分的自主性之外，政治人物必須扮演大開大闢、冒險進取的角色，帶領文官團隊，有功則賞，有過則罰，如此方有可能讓整個行政科層動起來，溝通協調的瓶頸就能夠迎刃而解。

（本文作者現任東吳大學政治學系副教授）

註釋：

註1：根據當時的張副局長表示，初期與二期「台北地區防洪計畫」中的抽水站也都是由省住都局構築，完工後再交由台北縣政府接管，然後再由台北縣政府轉交鄉鎮公所管理操作，到二期為止，一直未有爭議。見（張敏義，2000）。

註2：一位在某縣政府教育局服務的公務員就曾告訴筆者，該縣的小巨蛋雖花了不少經費籌建，但除了偶爾舉辦一些大型運動會（如區運或縣運等），平常幾乎都在養麻雀，而外圍的停車場與道路則在週末作為夜市使用。該員曾構想提案，如何將該縣國中小學的體育教學與小巨蛋配合，但因怕有功無賞，打破要賠，只好作罷。

註3：由解嚴後、甚至政黨輪替後政務官以及高級文官替換的加速，我們可以得知，政策人脈與資源的建構變得異常的多變而複雜。有關政策社群與議題網絡的討論，見（Laffin, 1986：5-19）

註4：就下水道而言，由於埋在地下，不是顯而易見，因此在我國連硬體建設方面都比許多落後國家（如菲律賓、馬來西亞等國家）還不如，以致於李遠哲視之為我國的恥辱。

註5：有關水閘門與抽水站管理之缺失，見（水閘門與抽水站管理座談會，2000）。

參考資料

中國時報，2003，「內閣叫不動？游揆：責任我扛」，4月5日。

王一芝，2003，〈慎防 SARS 捲土重來：走在疫情之前〉，《經典雜誌》，第六十期，2003年7月號。

王輝煌，2000，〈官僚制度與民主政治：以美日臺的結構性比較分析為例〉，《中央研究院人文及社會科學集刊》，第十二卷第二期（2000/08），pp.347-386。

何鴻榮，2001，臺灣行政部門國會聯絡體系與人員之研究，國立臺灣大學政治所博士論文，164-166。

林瑩秋，2003，〈扁、游、馬是抗煞三大敗將－臺灣政治疫情更勝 SARS 疫情〉，《財訊》，255期6月號。

- 2003,〈防疫「地下總司令」黃芳彥〉,《財訊》,第二五五期,六月號,105-109。
- 李宗勳,2000,〈我國緊急救災體系整建及運作功能之探討—以九二一地震為研究對象〉,《公共行政學報》,4:323-362。
- 李建中、李志倫,2003,〈災害防救政策之研究〉,《國政研究報告》,財團法人國家政策研究基金會,永續(研)092-004號。
- 施正鋒,2003,民進黨的「執政興革會議」,聯合報1,12。
- 姚高橋與劉念夏,2000,〈從八掌溪事件看現行警消防災救援體系〉,《國政研究報告》,財團法人國家政策研究基金會,內政(研)字第005號。
- 財訊,〈基隆河岸抽水站癱瘓內幕〉,236期,2001年11月號。
- 張敏義,2000,八十九年七月十四日水閘門與抽水站管理座談會經濟部水利處第十河川局張副局長義敏書面意見,<http://www.water.tku.edu.tw/record/4/art4.doc>。
- 淡江大學水資源管理與政策研究中心,2000,「水閘門與抽水站管理座談會」,淡江大學水資源管理與政策研究中心主辦,2000年七月十四日。<http://www.water.tku.edu.tw/record/4/main.htm>
- 薛煒,1996,〈人禍比天災還可怕—賀伯颱風吹出三級政府組織問題〉,《財訊》,一七四期,九月號,169-171。
- 蘇一志,1998,〈地方派系對恆春地區觀光空間形成之影響〉,《國立臺灣大學理學院地理學系地理學報》,第二十四期,p.1-18。
- 鄭錫鍇,2003,〈後 SARS 十代中央政府應有的危機應變機制〉,國家政策論壇季刊,冬季號。
- Brickley, James A., Clifford W. Smith Jr., Ferold L. Zimmerman. 1997. *Managerial Economics and Organizational Architecture*. Irwin Book Team.
- Daft, Richard L. 1988. *Organizational Theory and Design*. 3rd ed. West Publishing Company.
- Krauss, E. S. 1995. 'Japan: Divided Bureaucracy in a Unified Regime,' in Jon Pierre (ed.) *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar.
- Laffin, Martin. 1986. *Professionalism and Policy: The Role of the Professionals in the Central-Local Government Relationship*. Gower Publishing Company.
- Ouchi, William G. 1979. 'A Conceptual Framework for Organizational Control Mechanisms,' *Management Science* 25. pp. 833-848.
- Ouchi, William G. 1980. 'Markets, Bureaucrats, and Clans,' *Administrative Science Quarterly* 25. pp.129-141.