

# 民主治理中之資訊交易關係： 以臺北市政府府會聯絡機制為例之研究<sup>\*</sup>

陳敦源<sup>\*\*</sup>、郭政瑋<sup>\*\*\*</sup>

過去台灣對於行政立法關係的研究，多屬於憲政體制選擇或是職權運作公法基礎的政治觀點，一直缺乏公共行政觀點的討論，就如行政學鼻祖 Woodrow Wilson 所言，即便我們能夠建構（frame）一部憲法，如何去運作（run）依然是困難的問題。民主治理的制度設計從不信任（distrust）出發，在立憲時刻建構分權制衡的體制；然而，為了讓政府能有效的運作，365 天的行政立法互動關係，必須在結構衝突當中尋找合作的制度性途徑，而聯絡機制就是引導行政與立法機關合作的重要機制，值得從民主治理的角度進行深入研究。

本研應用以深度訪談法為主的質化研究工具，對臺北市府會聯

---

投稿日期：100 年 7 月 20 日；接受刊登日期：100 年 8 月 22 日。

\* 本文主要訪談資料來源是郭政瑋 2003 年的碩士論文，名為《台北市政府府會聯絡機制之研究：行政立法資訊交易的觀點》。本論文較早曾經發表於 2003 年全國公共行政系所聯合會（TASPA）年會，另外部分內容曾經發表於在 2004 年台大林水波教授的秋季班課堂與 2006 年東吳大學政治系的邀請演講，感謝黃秀端教授、郭良文教授、林水波教授、李宗勳教授、王輝煌教授、徐振國教授、以及兩位匿名審稿人所提供的寶貴意見，也要感謝研究生郭思禹碩士與王光旭博士的助理協助；然而，本文一切文責仍由作者自負。

\*\* 聯絡作者，國立政治大學公共行政系教授，專長領域，民主治理、官僚政治、政策分析與管理、電子治理、以及健保政策。作者感謝國科會 90 年度研究補助（NSC 90-2414-H-128-001）。

\*\*\* 世新大學行政管理系碩士。

絡機制進行網絡式的接觸，包括現任、卸任的府會聯絡人、議員及其助理、單位首長、及記者共 30 人接受訪談，最後，作者再藉著「非數值資料分析軟體」—NUD·IST，對訪談文本內容進行現象重構與回饋的工作，最後據此作出結論。

本研究主要結論有三點，其一，從歸納的結果來看，資訊交易是行政立法互動的關鍵本質，我們從府會聯絡人平時主要工作內容清楚地觀察到這項事實，而其工作策略的核心，在於首長授權、業務熟習程度、以及信任關係建立與維繫；其二，聯絡機制合作建構的理論論述，應該放在長期「重複互動」（iterated interaction）的框架中才有意義，並且要注意府會聯絡工作中，調合「課責」與「效率」兩個需要，因此「透明」的概念就產生府會聯絡機制設計上的弔詭性（dilemma）；最後，本研究接下來的經驗範疇與方法應用，可以朝向地方政府比較、工作價值或能力分類、以及個案討論，在方法上則不論是從 Q-methodology、封閉式問卷、或形式理論，都可站在本文所產生的基礎上，更深入研究公共行政與民主政治的關係。

[關鍵字]：民主治理、行政立法關係、府會聯絡機制、資訊交易、  
政治管理

## 壹、前言

「實施一部憲法，比制定一部憲法更加困難。」

- Woodrow Wilson<sup>1</sup>

「民主治理」（*democratic governance*；陳敦源，2009）中行政立法權力分立，有兩項積極的目標，一是分工效率，二是權力制衡。前者讓龐雜的公共事務，藉由行政部門的規劃與執行，與立法部門的合法化與監督，讓兩權各有所統、互補有無，以達到治理效率的目的；而後者則是對絕對權力的不信任，要讓「野心壓制野心」的一種預防性的制度設計，<sup>2</sup>主要是在兩權競爭的過程中，人民的權益能夠受到保障，政府的行動也能更加透明。

然而，上述兩種權力分立的積極目的，卻也造成了社會學者 Ronald S. Burt (1995) 所稱社會網絡的「結構間隙」（*structural holes*）現象，<sup>3</sup>也就是說，權力分立從結構面製造出社會網絡的斷層，雖然達成制度性分工與制衡的目的，但是也讓民主治理過程中產生跨行政立法體制的「政治管理」（*political management*）問題；一方面，這種結構間隙讓政府運作的現實，充滿了跨越間隙的管理需求；另一方面，這種間隙也是一種權力場域，一種社會地表上的「開放空間」（*open space*），以資訊傳遞及協商為主的「掮客」（*broker*）工作就應運而生。因此，在不信任權力集中的分權制衡理念下，民主治理還是必須面對 1 年 365 天跨越間隙運作的現實，這些活動的內涵與本質，都具體而微地在一群臺北市政府「府會聯絡人」（*legislative liaison*）的身上表現了出來。

臺北市政府府會聯絡機制是一個十分有趣的「現象」，首先，它是行政部門所建構的一個沒有單位的「單位」，它沒有正式的法律地位，但是議會每年一定會通過支持這機制的預算；再者，從表面上看來，它雖然有類似科層的組織，比方說，

---

<sup>1</sup> 原文如下：“It is getting harder to run a constitution than to frame one.” (Wilson, 1887)

<sup>2</sup> 原文如下：“ambition against ambition”。這句話是美國開國元勳 James Madison 在《聯邦文件》（*Federalist Papers*）第 51 號所提出政治制衡的原則。

<sup>3</sup> 感謝台灣大學政治系的林水波教授提供「結構間隙」論著給作者參考。

「市府總聯絡人」的設計，但是大部份的時刻，府會聯絡人工作都是不相統屬的；最後，它表面上看起來是行政部門進駐議會的「公關人員」，但事實上，任何一位府會聯絡人都知道，市府內的公關常比議會的公關來得更複雜、更重要。

過去台灣對於行政立法關係的研究，多屬於憲政體制選擇或是職權運作公法基礎的政治觀點，一直缺乏公共行政觀點的討論，就如行政學鼻祖 Woodrow Wilson 所言，即便我們能夠建構（frame）一部憲法，如何去運作（run）是個更為困難的問題。民主治理的制度設計從不信任出發，在立憲時刻建構分權制衡的體制；然而，為了讓政府能有效的運作，365 天的行政立法互動關係，必須在結構衝突當中尋找合作的制度性途徑，而聯絡機制就是引導行政與立法機關合作的重要機制。

台灣民主化之後，國民黨淡出國家治理結構，行政立法互動從國民黨內部組織運作，回歸常態憲政制度運作，然而，由於缺乏實際運作的經驗，這種常態互動的不確定性也跟著升高，學界急需投入資源了解這個治理過程，以彌補過去偏重政治觀點的不足。本文針對臺北市政府府會聯絡機制運作之研究，將有助於我們超越憲政選擇的政治問題，從公共管理者的角度，了解台灣民主治理重要環節的實況，並提供國家作為續階改革之參考，接下來，本文將略述研究問題、方法特色、以及段落安排。

首先，為了達成前述的研究目的，本研究試圖回答下列三個主要問題。其一，臺北市政府府會聯絡機制的建置與運作實況為何？這問題是理解聯絡機制的基礎；其二，府會聯絡人平日的工作內容與角色為何？主要是從府會聯絡人為核心的概念上，了解這種運作的本質，這問題的答案可以讓我們對行政立法互動關係研究，產生未來理論化的基礎；其三，本研究也希望了解府會聯絡工作的核心策略為何？也就是說，運作良好府會聯絡機制的條件與限制為何？這問題的答案對於公共管理者從「政治管理」（political management; Starling, 2005: 57-216）的角度來看府會聯絡機制，具有實務上的幫助。

再者，本文在方法論上的特色，就是選擇應用扎根理論的質化精神，為下一階段的實證研究打下基礎。由於公共行政學界對於行政立法互動的研究仍屬初階時期，以理論檢證為主的量化研究方式在現階段並不適當，有必要針對問題的本質，進行由觀察事實堆疊起來的質性研究，為往後的理論建構與檢證階段打下基礎。本

研究以發現而非假設檢定為主的研究邏輯，<sup>4</sup>對於臺北市府會聯絡機制運作網絡中的相關人士，進行立意與滾雪球並重的質性面訪工作，再以電腦輔助的全文編碼方法，對所蒐集到的資料作整理與回饋的工作。

最後，本文的段落以研究目的與問題開始，接著在第二節當中，將先針對行政立法關係的相關研究進行文獻回顧，找出觀察臺北市政府府會聯絡機制的初階觀點，作為深入訪談發現的基礎；再者，在本文的第三節當中，作者將討論使用質化研究方法研究府會聯絡機制的正當性問題，並針對 NUD・IST 質化軟體的使用作一個簡述；接著，第四節當中，本文將以質化論述的方式回前面三個主要的研究問題，以四個部分來回答，分別為（一）府會聯絡機制概述（研究問題一）；（二）府會聯絡工作內容（研究問題二）；（三）府會聯絡人角色扮演（研究問題三）；（四）府會互動的核心策略等，並同時從理性選擇制度論的觀點，提出補充與反省；最後，在結論當中，本文將討論府會聯絡機制研究的限制與未來研究的方向，作為續階研究的基礎。

## 貳、文獻回顧

「行政獨大」（executive dominance）是台灣過去數十年來治理結構的實際，因為國民黨長期掌控政權，國家雖有一部掲橥分權理念的憲法，實際上確是一種組織凌駕制度的治理模式。<sup>5</sup>兩千年總統大選之後，國民黨失去了總統寶座，形成中央政府首次行政立法部門分屬不同政黨的「分立政府」（divided government; Fiorina, 1996）現象，民主治理出現困境。<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> 類似 Glaser & Strauss (1967) 所創「扎根理論」（grounded theory; Dey, 1999）的取向。

<sup>5</sup> 這時期的行政立法關係（executive-legislative relations）的實質內涵包括下列三點：(1) 行政立法關係的黨內組織化：國民黨一黨獨大的實際，行政立法關係被簡化成國民黨內部的組織關係；(2) 向行政權傾斜的治理結構：不論從人才、資源、權力運作等各面向，立法院都只是行政部門的「橡皮圖章」；(3) 官僚與政黨在行政權內高度結合：台灣官僚體制政黨化程度高，政策制定與執行的獨立性有限。（陳敦源，2002：175-177; 2000c）。

<sup>6</sup> 往好的方面思考，政黨輪替之後，不論是立法機關或官僚體系，都從黨國體制中解放出來，獲得了自主性（autonomy; Carey, Formanek & Karpowicz, 1999），開始學習扮演其憲法所賦予的角色；然而，憲法所能規定的行政立法互動模式，事實上是一種「不完全契

若從公共管理者的觀點，我國行政立法關係脫離一黨獨大的轄制之後，最重要的任務是在憲法既定的框架中，尋找更有效的運作規範，也就是尋找「善治」（good governance; Williamson, 1996: 3-22）的可能，既然行政立法關係的重建，是台灣民主化之後治理結構重建重要的項目之一，學界有義務進行深入的探索。本研究挑選議會聯絡機制（legislative liaison mechanism）的研究，就是試圖從理論建構與經驗研究並重的角度，開始探索台灣轉型政體重建行政立法關係的內涵，而挑選臺北市政府府會聯絡機制作為研究的對象，主要是從單純到複雜的研究策略選擇，另外，臺北市政府府會聯絡機制的規模，也比較適合在短時間內進行廣泛的質化研究，之後，站在這樣的基礎上，我們才能針對台灣中央政府國會聯絡機制進行後續的研究。

本研究所牽涉到的研究範疇，涵蓋法學、政治學與公共行政學，為了建構質化研究的深度訪談基礎，讓我們一一檢視這個跨學門的研究焦點。

憲法學者對於行政與立法部門的研究，常從憲法法理與大法官釋憲內涵的解釋、應用、與權限爭議的解決為主（許宗力，1996；湯德宗，1998b；蔡文斌，1998），也有從憲法學角度評析各類行政立法制度設計的應用（湯德宗，1998a；黃昭元，1998；黃錦堂，1996）。<sup>7</sup>政治學者在舊制度論時期，著重「法律-正式」（legal-formalism; Easton, 1992: 291-94）制度的比較研究，試圖回答民主制度在不同的憲政體制之下，運作實際內容的異同。<sup>8</sup>在二十世紀九〇年代第三波民主改革以來，制度論的市場又活絡了起來，其中對於憲政體制選擇的爭議（尤其是總統制、內閣制孰優孰劣的問題）最為熱絡有趣（陳敦源，2000b: 213-19），行政立法關係的理論與實務受到關注，學界也試圖為台灣的行政立法憲政設計，尋找「最適」方

---

約」的形式（incomplete contract; Dixit, 1996: 20-22），需要參與者經由長期協商（bargaining; Cooter, 2000: 212-223）建立起正式與非正式的制度規範。

<sup>7</sup> 比方說，民國九十年一月十五日因為核四爭議由大法官所發布的 520 號解釋文，及其後續所引發的解讀與爭議，都可以說是憲法學者最主要對於行政立法關係的貢獻所在。然而，由於憲法的詮釋（interpretation）並不是獨一的（uniqueness; Ferejohn, 1995; Calvert & Johnson, 1999；陳敦源，2000b），行政立法關係仍然是一種需要各方勢力妥協的「不完全契約」，因此，憲法詮釋事實上是政治動態過程的一環。

<sup>8</sup> 這部份以學者 Bagehot (1915) 與 Wilson (1885) 對英美兩國政治體制運作的研究最為有名。

案<sup>9</sup>。

公共行政研究在二十世紀早期，因為受到「封閉系統理論」與「政治與行政二分」的影響，集中於科學管理與效率追求問題的研究，但是，隨著「開放系統理論」（Katz & Kahn, 1966）的開展，與政治行政無法分家的認知逐漸展現，行政部門與立法部門關係研究，逐漸走向討論組織與環境介面的角度（organization - environment interface; Lawrence & Lorsch, 1969），成為公共行政研究的重心之一。

目前研究行政立法關係的發展，大約可以從制度、公共管理者、以及行政與政治關係的角度的相關研究。首先，制度方面，學界從「新制度經濟學」（new institutional economics; Eggertsson, 1990; Furubotn & Richter, 1998）發展出一套解釋國會與行政部門互動的理論，針對預算、管制政策、公共政策、國會監督等議題進行深入的析論（陳敦源，2002a, 2009），其核心概念就是交易成本（transaction costs）的降低，是許多制度選擇背後的主要原因。

再者，從公共管理者的角度，學者也從府會間的協調與管理（Friedman & Podolny, 1992; Peters, 1998; Radin, 1996; Williams, 2002；陳敦源，1997；馬紹章，1997）、公共行政的政治環境管理（Kobrak, 2002; Brinkerhoff & Crosby, 2002）、公眾關係或政府公關的角度，來處理行政立法關係的問題（Lowndes & Skelcher, 1998；李瞻，1992；林鍾沂，1988；黃榮護，1997, 2000；陳春榮，1996；張妍蕙，1988），其重點是公共管理者如何妥善處理組織與其外在環境的動態關係，以爭取組織的永續發展。

最後，研究行政立法關係的本質，對公共行政研究的主要價值，是在於它觸及到公共行政研究「政治/行政二分」（Wilson, 1887）的核心議題。研究行政立法關係下的公共行政，涉及到憲政制衡原則的實現與行政角色定位的問題（Nichols, 1998; Rosenbloom, 1983）；對於研究官僚體系的學者而言，行政立法關係是官僚運

---

<sup>9</sup> 舉例而言，林繼文（2000）；林佳龍（2000）。然而，隨著地方到中央政黨輪替的實現，府會關係的政治分析也成為學界另一個研究的重點（如黃正雄，1996；陳健志，1990；趙永茂，1996；蔡相廷，1990），美國學者也有針對改善行政立法關係的實務報告（Hunter & Berman, 1985; Neumann, 1977），希望改善行政立法互動的關係。台灣學者近來也針對行政立法部門分屬不同政黨（或是不同屬一個政黨）的「分立政府」現象，引進美國研究的成果應用在台灣（相關文獻請參吳重禮，2000；Chen & Huang, 1999），主要是想了解分立政府的成因與後果，並尋求可能的解決之道。

作最基本的背景，也是研究「民主治理」（*democratic governance*；陳敦源，2009）最原始的制度框架，當 Woodrow Wilson 論及公共行政應該獨立於政治紛擾之外的時刻，事實上是想為官僚體系尋找憲政框架下的一個獨立的正當性定位（Rohr, 1986），這種獨立性是相對於包括政治任命人員以及民選政治人物（包括首長與議員）而言的，但是，不論這種政治與行政的相對性論述如何發展，官僚獨立性是不可能自外於憲政框架的。從課責的角度來看，官僚體系必須同時對立法機關與行政首長負責，但是，就管理的角度來看，行政首長是官僚真正的頂頭上司，因此，在行政立法關係中，官僚是屬於行政部門這一邊的人，在這樣一個多元決策制度環境之下運作（*multi-institutional policy making*, Hammond, 1996），官僚體系是如何運作乃至於影響到國家公共政策產出的品質與方向，一直是公共行政研究最重要的問題，這也是一種「行政政治」（*administrative politics*; Levine, Peters, and Thompson, 1990: 105-134）的問題。

相對於行政立法關係的在上述三個學們的諸多研究，專門針對府會聯絡機制的研究可謂鳳毛麟角。在美國方面，議會聯絡機制的研究，多偏重於總統權力的行使方面，以美國總統國會聯絡辦公室（The Office of Legislative Affairs）為核心的描述性研究最多（Bond & Fleisher, 1990; Bowles, 1987; Collier, 1997; Craswell & Davis, 1994; Conley & Yon, 2007; Davis, 1983; Edwards, 1980; Hess, 1976; Holtzman, 1970, 1975; Jones, 1988; Pika, 1986, 2009; Riley, 2010），但是，以理論建構為目的的基礎研究還不多見。在台灣方面，情況也類似，但研究的數量更少，學者多從描述性的角度來討論中央與前省府的聯絡機制（何鴻榮，2001；張蔚德，1991；陳偉杰、劉惠美，2010），有一篇引用賽局理論（*game theory*）來討論國會聯絡機制（蔣安國，1998），也有從公關理論出發的討論（黃懿慧，1999），較偏向公共行政的理論方面，有一篇以國會聯絡人的「核心能力」（*core competence*）為討論重心（薛復寧，2007）。總括而言，行政立法關係若是從「議會聯絡機制」的角度出發，不論從理論或是實務、或是國內國外的方面來看，都是亟待研究者開發的處女地。

不論從過去憲政、政治與公共行政研究，或是府會聯絡機制本身的研究來看，從了解府會聯絡機制的本質來了解公共行政中的政治管理議題，是個一直被忽略的方向，本文將以臺北市政府的府會聯絡機制為例，從其運作的現況環境、角色功能、以及策略績效等方面的實質運作內涵進行初步的了解，以期能擴大傳統行政與

立法關係研究的視野，並提供公共行政學界討論政治管理議題的一個新的方向。

## 參、研究方法與資料收集

本研究的研究流程包括下列五個步驟：首先，確認研究問題與目的；再者，經過內容與方法的文獻回顧，決定以質化訪談為最核心的方法，並且設計出初步的訪談大綱，經過預訪之後修改定稿；第三，進行為期 4 個月、30 位府會聯絡工作網絡中的不同角色參與者（包括首長、議會職員、現卸任聯絡人、記者、議員、以及議員助理等）的訪談和參與觀察；第四，將收集到的訪談資料，以 NUD・IST 質化軟體作歸納分析；第五，從資料歸納中整理出研究問題的答案，最後在結論中討論目前研究的限制與未來研究的方向。在方法論的方面，本研究採取現有文獻、深度訪談以及參與觀察等質化的研究方法，主要原因乃是作者從實用的角度，認為行政立法關係研究在公共行政仍處初級階段，目前沒有適當的理論可作為量化研究的基礎，因此，本研究需要運用一種尋找或是發現理論的研究方法，也就是尋找「實質理論」（substantive theory）的做法，來進行累積知識的目的，當然，作者也沒有排出未來累積到一定的理論建構質素之後，能夠發展出「形式理論」（formal theory），再進行資料蒐集與假設檢定的相關活動。

另外，在資料收集的方面，本段將分別說明本研究之研究對象選取以及資料分析的方法等問題。首先，在第一部份說明本研究所運用的研究方法，包括文獻資料的蒐集與分析、深度訪談與參與觀察等研究方法詳加說明；第二部份中說明研究個案及選取研究對象的理由；第三部份資料處理與方法則針對資料蒐集分析的方式進行陳述。

### 一、研究方法

#### （一）現有文獻分析法

主要參考中、外文書籍、期刊、論文及報章雜誌等相關文獻的整理，先對聯絡機制與聯絡人的運作內涵有初步的認識後，再進行深度訪談，以補文獻不足之處。由於相關文獻的稀少，作者在初期對於臺北市政府府會聯絡機制的資訊來源，是經

由臺北市議會圖書館內的剪報系統中，利用「府會聯絡人（官）」關鍵字搜尋，找到從 1991 年到 2002 年總共 59 篇報紙報導，事先閱讀這些報導對於研究者未來進行訪談題問內容的充實程度，有一定的幫助，也讓受訪者了解訪談者是有備而來，增加訪談內容的可信度。

## （二）深度訪談

本研究主要是以半結構式的訪談大綱，針對府會聯絡機制網絡中的相關人員，進行質性資料收集，以期深入瞭解府會聯絡機制之運作內涵，回答前一節當中所提出的問題。而訪談大綱主要是根據研究目的、文獻回顧所建構，旨在從現況、環境、功能、績效與其他等較為寬廣的角度，讓受訪者一方面能有最簡單的起頭，另一方面也可以暢所欲言，以讓訪問者可以從受訪者最原始的經驗與實務當中，了解府會聯絡機制的真實內涵。本研究擬定訪談題目如下：

1. 現況：目前臺北市政府的府會聯絡機制之組織架構為何？如何運作？貴單位對府會聯絡抱持的基本理念為何？目標為何？市政府如何處理府會聯絡人的分工合作問題？如何面對內部橫向聯繫的問題？
2. 環境：市長民選前後有什麼樣的轉變與差異？兩次政黨輪替後，又有什麼樣的改變？對聯絡人有何影響？
3. 功能：何謂好的聯絡人？其所扮演的角色與主要功能為何？首長與市議員對聯絡人的要求有何異同？對聯絡機制的認知是否有所異？
4. 績效：貴單位對於府會聯絡此工作是否也考核或自我評估？達到哪些效果和目的？有哪些缺失？未來應如何改善？
5. 其他：關於臺北市府會聯絡機制之發展與變遷。

## （三）參與觀察

為更深入瞭解府會聯絡人在議會如何與其他人互動且完成任務，研究者採用「完全觀察」（complete observer; Weddington, 1994: 108）的方法，藉由訪談需要在臺北市議會等待受訪人的空檔時間，在臺北市議會七樓中庭、議員辦公室、一樓府會聯絡人室，實地觀察聯絡人與議員、助理互動的情形的紀錄結果（請參附錄一）。

## 二、研究對象選取

### (一) 研究對象

為進一步了解臺北市府會聯絡機制的運作本質，本研究以 4 個月的時間，<sup>10</sup>對臺北市政府聯絡機制相關網絡的人員進行訪談，包括首長、議會職員、府會聯絡人（含現任及卸任）、記者、議員、議員助理等共 30 人，<sup>11</sup>統計如下表 1。

表 1 受訪者分布表

| 職稱    | 人數 |
|-------|----|
| 首長    | 1  |
| 議會職員  | 2  |
| 現任聯絡人 | 13 |
| 卸任聯絡人 | 3  |
| 記者    | 3  |
| 議員    | 5  |
| 議員助理  | 3  |
| 總計    | 30 |

資料來源：本研究整理

### (二) 選樣過程

本研究主要採取「立意抽樣法」與「滾雪球抽樣法」並重的受訪者選樣過程，<sup>12</sup>抽樣母體為臺北市府會聯絡機制網絡的相關人員。在立意抽樣過程中，主要是以

<sup>10</sup> 本研究時程從九十一年八月～十一月，剛好介於臺北市議會第八屆第八次大會之間（九十一年七月二十九日～九十一年十月十六日），此時正是府會聯絡人最忙碌的時期，所以這時的研究更可深入瞭解府會聯絡機制的重要性及聯絡人的運作過程。

<sup>11</sup> 受訪者詳細資料與質化資料字數統計請參附錄二。

<sup>12</sup> 訪談過程滾雪球的過程紀錄請參附錄三。滾雪球抽樣法指先蒐集目標群體的少數成員，同時再向這些成員徵詢資訊，以找出其他的受訪者，亦即是由研究對象建議其他研究對象的累積過程（李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷云譯，1998）。所以滾雪球抽樣是一種多階段的技術，剛開始於少數的研究對象，然後根據相關網絡的連結而擴展開來。在本

研究者個人的判斷為主，這些判斷的資訊來源，包括作者在市府內部的朋友、關於北市府會聯絡人的新聞報導、與相關文獻。本研究選取受訪者的標準如下：

1. 業務與民眾互動頻繁的局處：研究者認為與民生相關的局處，其與議會的互動也就更為頻繁，更可以從中得知聯絡人與議會的互動情形，如工務局等。
2. 市府相關的事業單位：研究者尚欲了解市府的事業單位與其他局處單位的運作有何不同，故亦選擇一些事業單位做為訪談對象，如智慧卡公司、台北銀行等。
3. 相關的新聞資訊：蒐集近年內有關聯絡人的相關報導，從報導中選取較特殊的聯絡人，如官派時期唯一具備民進黨黨員身分的聯絡人。

### (三) 訪談效度檢測

本研究在訪談過程中，皆在開放空間進行，除了使用錄音輔助，並現場做重點紀錄，以增加資料的真實性；然而，為了更確實地看出資料整理過程中的有效程度，本研究採受訪者自我評估的方式來檢測之，訪談完畢以後，研究者以逐字稿騰出錄音的訪談內容，之後寄發訪談稿及「效度檢核表」給受訪者檢視有無錯誤或語意不合之處，確認資料內容之後，要求受訪者回饋其內容符合當日陳述程度的百分比，以為測量訪談效度的指標。整體受訪者效度檢核表的資料，見附錄二最後一個欄位。

## 三、資料分析方法

在質性研究上，近來電腦輔助的資料整理變得相當重要。電腦經常被使用在質

---

研究中，研究者與受訪者訪談結束後，通常會請受訪者建議相關網絡的其他受訪者，特別是針對此議題具有影響力的關鍵對象。雖然這種抽樣方法的代表性會受到質疑，但因本研究為初探性研究，故應可減少這方面的疑慮，附錄三即是滾雪球抽樣的過程，這過程主要是分為幾部份進行，首先是經由黨團副主委介紹 A2 受訪者，在經由 A2 受訪者的建議訪談了三位記者，且由 A4 受訪者處取得臺北市議會大會手冊，此大會手冊亦是本研究與府會聯絡人聯繫的關鍵；而市議員與助理部份是經由人際關係約訪不同黨派的五位議員，再藉由議員介紹三位助理受訪；最後，在偶然的機會下經由研考會的介紹，約訪了三位卸任的府會聯絡人，此為滾雪球抽樣的概略過程，附錄三中虛線表示重複介紹的部分，亦說明此對象在網絡中的關鍵地位。

性研究的每個階段上，從資料的收集、分析到呈現，都可以用電腦達成。而每年有越來越多的質化研究者開始嘗試並使用電腦來處理質化資料。<sup>13</sup>為了分析大量文本資料的目的，質化研究者必需探索使用電腦的可能性，在這種被稱為「文字咀嚼」（word crunching）的電腦軟體質化研究當中，研究者可以將不同主題、種類、類屬的速記筆記分類到概念分類夾中，加以編碼與連結，從事理論建構（theory building）的工作。在這些軟體中，本研究選擇使用 NUD・IST，主要原因是 NUD・IST 擁有易於轉換文件格式、易於重組串聯資料與具備圖形化資料的能力，且具有較強大的操控符碼和凸顯潛藏理論模式和資料間關係的能力（朱柔若譯，2000：962），運用在質化研究上，能在給予研究者一個計畫的架構，以及一個新的研究過程，本研究採用藉 NUD・IST 軟體協助研究者從龐雜的資料中整理出意義，進而為實質內容建構出理論架構。質化軟體主要的好處在於它能夠幫助研究者更清楚他的推論過程，讓分析過程更易於了解，但必須要注意的是研究者不應該侷限於軟體所提供的結果，重要的是研究者自己的想法，軟體只是個輔助而已（May, 2002）。

在資料分析過程中，學者 Strauss & Corbin (1990) 認為質化資料分析主要可以分成三個分析手續（徐宗國譯，1997），開放性編碼、主軸編碼、選擇性編碼，本研究將深度訪談及觀察法獲取的質化資料佐以 NUD・IST，<sup>14</sup>依據這三個步驟進行資料處理與分析。

### （一）開放性編碼（open coding）

將蒐集到的資料做分解、檢視、比較、概念化和範疇的過程。亦即嘗試找出主題並且指派最初的符碼，把大量的資料縮減成數個類別。在這個階段，首先將受訪者的原始錄音內容及研究者所觀察到的現象，轉換成文（逐）字稿（word 檔），並

---

<sup>13</sup> 學者 Richards, L. & Richards, T. J. (1998: 220-245) 根據建構的方式及目的將目前的質化軟體分為一般與專業兩大類，其中 NUD・IST 被歸類為專為質性資料分析（qualitative data analysis, QDA）的軟體。

<sup>14</sup> NUDIST 為 Non-numerical Unstructured Data by techniques of Indexing Searching and Theorizing 的簡稱，意指可供非數值、非結構性資料的索引搜尋系統及幫助形塑理論的輔助工具。試用版軟體網路下載網址為：<http://www.qsr.com.au/freedemos/freedemos.html>；相關書籍可參閱 Bazeley & Richards (2000), Gibbs, (2002), Richards (1999)。

向受訪者查證，待檢視後另將確認過的訪談資料轉存為 RTF (Rich Text Format) 文件檔，以方便研究者將資料文件匯入或匯出 NUD·IST 系統。其次將整理過的訪談資料依照訪談大綱所提的問題類目，進行訪談內容的分類、比較與歸納，再依據受訪者的談話內容，把具相同意義的詞句集合在一起而予以命名，此便完成第一步登錄的動作，此為概念化過程，如圖 1 所示：

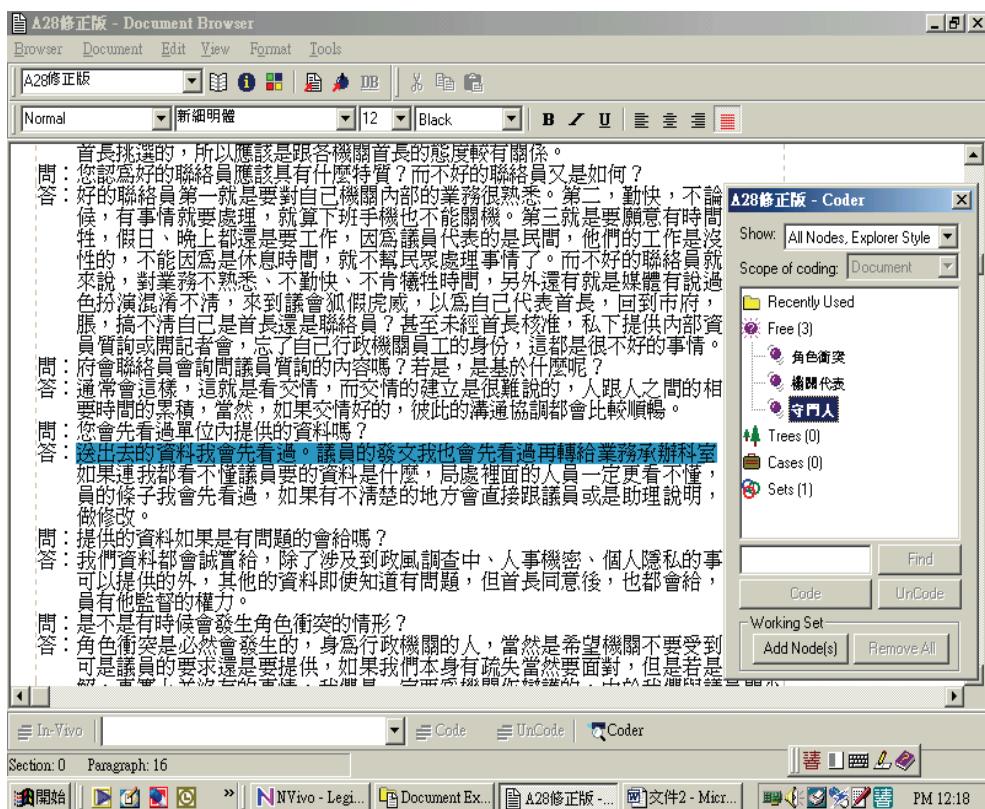


圖 1 概念化的過程

資料來源：本研究整理

## (二) 主軸編碼 (axial coding)

研究者詢問有關因果、條件、脈絡、互動策略與過程的問題，並且搜尋具有群聚特性的類別或概念，將各範疇聯繫起來，將資料重新組合在一起的過程。這個階段主要是將上個階段所形成的未經組織的開放編碼尋找因果脈絡，發展出各範疇之間的關係，並將資料做初步的組合，整理建構為有意義的架構（Tree），如圖 2 所

示：

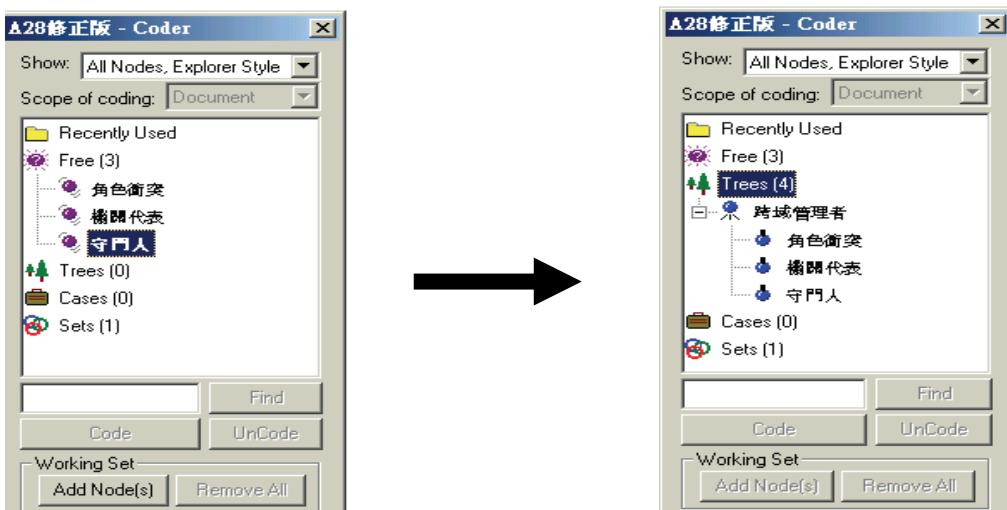


圖 2 主軸編碼的過程

資料來源：本研究整理

### （三）選擇性編碼（selective coding）

研究者在此時已經辨識出研究計畫的主要主題，且選擇核心範疇，將其有系統地和其他範疇予以聯繫，驗證其之間的關係，並把概念化尚未發展全備的範疇補充整齊的過程。這個階段主要是檢視主軸編碼中的各因果脈絡，尋找核心範疇以發展出其與各範疇間的「故事線」，也就是將所獲得的資料歸納、整理過後，重新以文獻理論的角度去檢視並做聯想，以解釋或建構理論，讓訪談內容呈現出有意義的解釋性結果，此亦即選擇性編碼。上述這三個步驟並非線性的動作，反而是來回交錯的運用，重複地檢驗資料和分析的過程，試著在所形成的概念與研究結果的呈現上，有一個完整且全面的觀點。

本研究屬探索性研究，經由描述性的訪談問題，探索聯絡機制的運作概況，深入瞭解聯絡人的做些什麼（what）、為何做（why）、如何做好（how）。此外，本研究借重 NUD・IST 軟體的協助進行編碼登錄，根據相關的文獻、理論，以及深度訪談內容所得的資料，從資料當中抽離出相關的概念，作出質性研究資料分析的編碼類別。

試舉一例來看前述質化軟體在概念上研究發現的功用。本研究首先從互動的角度，歸納出四項聯絡人的工作內涵，從編碼的文字中發現，這些工作基本上是一種以資訊交換為主的互動行為，而因為聯絡人的互動網絡非常龐雜，他們是屬於跨域管理者的工作類型。之後，研究者又從訪談內容的編碼中發現，所謂好的聯絡人必須具主動勤快、超然中立、開誠佈公、強化專業與充分授權。然而，研究者利用 NUD・IST 處理資料之時，主觀聯想到聯絡人試圖以這些行動來達成一些事情，因此，主動勤快、超然中立、開誠佈公、強化專業與充分授權，就可以用一個更抽象的標題「互動策略」來將他們群組在一起，聯接起來之後，研究者可也問：「這些策略的目的為何？」從文獻中得知這些策略是為了要「建立信任關係」，所以結果就可以說，本研究發現府會聯絡人運用了一些策略來建立信任關係，進而達成資訊交易的目的。<sup>15</sup>當然，這些研究結果將在下一節當中有更詳盡的說明。

## 肆、結果發現與討論

本節將採取編碼整理的呈現方式，針對重要的主題選取具代表性的句子作為例證或以研究者的發現加以描述，這種描述的架構，除了是從前述編碼過程當中「生長」出來之外，也是應用「概念創新」（*in vivo concepts*；徐宗國，1996：62-

---

<sup>15</sup> 本文審查的過程中，有一位審查人感受不到本研究所選取的質化研究路徑，對於本研究所加諸的正當性到底是甚麼，這可能是所有質化研究在歸納上的問題，也是 NUD・IST 軟體運作的問題，事實上，這個軟體與其他所有質化軟體依樣，主要還是受限於訪談問題與架構的引導，研究者必須主觀地以既有的概念或是關鍵字編碼，當然，本研究的第二與第三個問題的部分答案，就是從訪談問題的「功能」與「績效」兩個部份所歸納出來的，雖然這讓審查人感覺是「common sense」，但是，這些歸納主要是從府會聯絡工作網絡中各種角色人的訪談中歸納出來，又經過訪談效度的檢測，即便諸多碩專班的碩士論文在訪談人數較少以及選樣較不嚴謹的前提下，所獲得的某些結論可能與本研究的結果非常相似，但本研究可以說是一種方法論上較為縝密的歸納結果。一方面，本研究的研究者本身並不需要是府會聯絡人，就可以找出與許多府會聯絡人相類似的經驗，或許這一點就可以證明這方法是有效的；另一方面，本研究的目的絕對不會只停留在結論與實務經驗的結合而已，主要之目的還是在為了理論化的未來鋪路，因為理論的建構與驗證，與實務經驗分享最不同的地方，就是在其方法論上的嚴謹程度，以及經驗資料本身不間斷的可否證性，如此才可以保障知識累積的進步性以及創新性。

63) 的表達方式，也就是融合研究者經驗與資料綜合所呈現出來的意義，從「命名」的方式，對於所蒐集到與主題相關的內容，進行敘事的論述。每段引用的句子均註明編號，以方便追蹤、檢視逐字稿的內容。<sup>16</sup>本文將呈現（一）臺北市政府府會聯絡機制概述、（二）府會聯絡主要工作內容、（三）府會聯絡人的角色扮演、（四）府會互動的核心策略等四方面來討論。

## 一、臺北市政府府會聯絡機制概述

為了因應行政與立法部門在權力天秤位置上的改變，行政院於一九八五年訂頒「行政院與立監兩院聯繫注意事項」，規定機關政務副首長應負起與國會聯絡溝通的主要職責，並於一九九〇年成立行政院國會聯絡組織後令頒「行政院暨所屬各機關國會聯絡人業務聯繫實施要點」，除重申前項規定之外，更進一步要求各機關指派專人處理國會聯繫業務。

臺北市政府則早在一九七八年便訂頒「加強府會聯絡工作要項」，規定聯絡人應熱誠地為市議員辦理委辦事項，另外，為了因應民主化的潮流且配合中央政策，更於一九九〇年頒布「臺北市政府各單位派兼府會聯絡人員額設置原則及有關規定」行政命令，做為臺北市政府府會聯絡機制設立的主要法源依據。本研究在針對臺北市政府府會聯絡機制的組織概況進行相關訪談內容整理之後，發現許多值得探究的資訊。以下則概略說明臺北市府會聯絡機制的設置原則、建制方式與組織架構等三方面的實質內涵。

### （一）設置原則

根據「臺北市政府各單位派兼府會聯絡人員額設置原則及有關規定」及訪談蒐集所得之資料，瞭解到各行政機關單位，包括各局處一級單位與二級單位，至少應

---

<sup>16</sup> 本研究在每段句子後所呈現的編碼方式共有三碼：第一碼為受訪者的代號。由於本研究共有 30 位受訪者，因此在受訪者代號的部分分別為 A01-A30；第二碼代表受訪者的類別。本研究訪談五種不同身份的受訪者，其代號分別以 P、R、C、A、L 表示，P：president（機關首長）、R：reporter（媒體記者）、C：city legislator（市議員）、A：assistant（議員助理）、L：legislative liaison（府會聯絡人）；第三碼呈現的是訪談逐字稿中的頁碼。例如 A01L：01 代表受訪者 A01 為府會聯絡人，研究者所摘錄的內容出現在訪談稿第一頁。原始訪談稿索取，請洽原作者，電子郵件：[donc@nccu.edu.tw](mailto:donc@nccu.edu.tw)。

有一名府會聯絡人；但若是業務比較繁忙的機關單位則可設置兩名聯絡人，例如像工務局、建管處這種業務性質與人民權益最接近的單位，就需要兩個府會聯絡人才得以掌握繁忙的業務工作量。

像我們處裡面在整個市政府內我們的業務是比較複雜的，而且是爭議最多的一個單位，議員需要服務最多的案件也是在這個單位，所以我們處裡面派兩個聯絡人，兩個人就比較不會 loss。（A01L：02）

分組的各單位，包括各局處一級單位、二級單位至少有一人當府會聯絡人，業務比較繁忙的就兩個聯絡人，比如說工務局、建管處業務比較繁忙，所以就兩個聯絡人。（A30L：125）

## （二）建制方式

目前臺北市政府各機關囿於人力及組織法規的限制，府會聯絡機制並非法制化的單位，而各局處的聯絡單位都以任務編組的方式所組成。行政與立法兩部門雖是制衡關係，但制衡並不代表全面的衝突關係，二者也有合作的可能性與必要性。

行政機關需要民意代表對其預算分配的支持，而民意代表也希望行政機關不僅在預算上、在政策的執行上，能做對其選區有利的安排。所以府會聯絡機制雖沒有法制化以為基礎，但自有議會以來，就有聯絡人的設置，行政機關需要聯絡人建立與議會良好的溝通管道，議會也需要聯絡人為他們在龐大的行政機關中找到正確的資訊，不論是行政機關或是議會皆需要聯絡人從中協助，因此，就做為行政立法雙方之間的橋樑而言，熟悉機關內部業務運作的聯絡人的確比較能夠快速的掌握狀況，而且府會聯絡人對問題具有專業的知識，因此，專業技術的協助與支援，不僅有助於議員專業形象的建立，也有助於行政機關的政策推動。當然，這對彼此之間的互動與溝通是相當有利、有正面效果的。

另外，府會聯絡機制雖沒有一個明確的法規來明定聯絡人的職責，但基於經驗的傳承，聯絡人對於自己的工作內容大致上都可以進入狀況、容易了解，況且由於局處業務性質的不同，每個聯絡人的工作內容也就不盡相同，這時候就需要前任聯絡人的提醒與指導，並且隨時請教有經驗的前輩，獲取應有的實戰經驗。且市府公訓中心也有針對府會聯絡人進行訓練，舉辦「府會聯絡人研習班」，由此亦可看出，市府對於府會聯絡機制的重視。

府會聯絡人是一種臨時的任務編組，各單位的聯絡人都是派兼任的在做，聯絡人在本單位還有其他的工作在做，所以其實做起來是會比較累。  
(A10L : 49)

聯絡機制其實沒有法規去規範，而且它也不是組織編制內的東西，但是它是循預算程序依照慣例，府會聯絡人的加給是由議會預算通過，所以事實上議會是承認一個這樣的機制。(A17C : 74)

其預算編在各單位，其名目就叫「府會聯絡人」，它的加給大概每天八百多元。它的法令預算就是這樣，它的地位也在那個地方得到議會的確認。  
(A17C : 74)

### (三)組織架構

在臺北市政府的行政體系中，多數的一、二級單位都派有府會聯絡人，但是聯絡人基本上並不是一個專任職務，也不是一個編制內的工作。在整個府會聯絡機制的組織架構方面，最上層的市府有一個總聯絡人，是聯絡體系中的總指揮者，總聯絡人通常由副市長兼任，其下還有三個副總聯絡人，分別是秘書長、市長室的機要秘書，另外一個就是真正在運作的部分，由住福會派一人擔任。再下來就是六個小組，這六個小組是為了配合市議會中的六個委員會而分類，其分別為民政、財政建設、教育、交通、警政衛生、工務等六個小組，各小組會推選出一位組長，通常都是資深的聯絡人擔任，其負責跟各委員會的召集人、各委員會辦公室或各小組之間進行相關業務的聯繫。而各小組內有不同機關的府會聯絡人，各單位獨立作業，彼此並沒有什麼階層附屬的關係。

對於組織架構的問題，整個市政府由上到下都設有聯絡人，由白秀雄副市長擔任整個市政府的總聯絡人，總聯絡人平常不處理細節的部分，除非是政策性、整體性的個案，他主要是負責所有聯絡人去處理案子的總指揮者，總聯絡人下來之後就有三個副總聯絡人，整個市府裡面就市長階層這個部分有四個人在做這聯絡工作。(A01L : 01)

在整個聯絡機制中，市府有一個總聯絡人，現由副市長擔任。另外，配合議會六個委員會的分工，總聯絡人之下有六個小組，包括民政、財建、教

育、交通、警政衛生、工務，每一個小組會選出一個組長負責橫向聯繫。  
(A19L：84)

議會裡面有分六個委員會，每個委員會裡有一個領導者等於是班長啦！他負責傳達委員會的相關資訊。比方說在議會開議期間，如果總聯絡人那邊有什麼我們要注意的事項他就要通知大家，所以這也就是這樣層級下來，各府課室機關的聯絡人就負責本機關的，有關各機關要注意的就利用這樣的機制，所以組長不可能讓資淺的人來擔任。(A10L：49)

在體系上，聯絡人是獨立作業，並沒有什麼附屬的關係。像我們局處有兩個聯絡人，我們都是獨立作業，我們局底下有七個單位，其中有五個單位有派聯絡人，可是這五個聯絡人並不屬於我們管；我只是協調整個局的工作，把意見轉達出去，但我們並沒有所謂的指揮權。(A26L：112)

另外，關於總聯絡人的工作，主要是扮演一個機制協調者的角色，也是聯絡體系中的領導者。一般而言，各個聯絡人都是歸屬於各自的局處，而議員通常也會直接與各局處的聯絡人聯繫，因此總聯絡人平常並不會介入聯絡人與議員的互動中，不過當處理的問題涉及層面廣泛，屬於比較整體性的問題時，通常就需要找總聯絡人出面協商。所謂整體性的問題可能是涉及到整個市府、或是與市長相關，或是面臨跨局處的問題無法解決時，就會找總聯絡人來出面解決。另外在每個會期剛開始時，總聯絡人也必須召集各聯絡人做例行性的溝通，包括一些重點項目的說明、或是跟全體成員介紹新上任的聯絡人等等。

有總聯絡人來找議員通常都是比較大的狀況，譬如說是總質詢，或是可能跟市長有關的案件，就會有總聯絡人出面。我們跳過聯絡人找總聯絡人的機會我覺得很少，通常是比較整體性的問題，可能是跟整個市府有關，而且有的時候我不一定會找總聯絡人，而是找秘書處的聯絡人。就我們的觀點，總聯絡人他就是一個 leader 而已。(A20A：88-89)

其實每個會期剛開始的時候，總聯絡人都會召集這會期新上任的聯絡人彼此做個認識，他可能會針對一些重點項目向大家做個說明，那個是 routine 的，每個會期都有。(A22L：99)

從上述訪談資料中，本研究針對臺北市府會聯絡機制的組織概況作一簡要概述，而在整個府會聯絡機制中，最重要的關鍵角色即是府會聯絡人，這其中最有趣的就是雖然府會聯絡機制是一個臨時的任務編組，但是由於它站在關鍵的行政立法溝通的關鍵地位，其中府會聯絡人加給的預算通常都很容易通過議會，可見得這是一個府會雙方都需要的機制。因此下一節，即探討臺北市府會聯絡人的工作內涵、角色功能，以及其在行政立法關係中所運用之互動策略。

## 二、府會聯絡主要工作內容

在整個府會聯絡機制中，最重要的關鍵角色即是府會聯絡人，其同時亦是讓整個臺北市政府府會聯絡機制運作順暢的幕後無名英雄，因此接下來在本節的部分，將試圖整合訪談結果深入瞭解聯絡人在做些什麼（what）？為何做（why）？怎麼做好（how）？亦即探討臺北市府會聯絡人的工作內涵、角色功能，以及其在行政立法關係中所運用之互動策略，藉此說明府會聯絡人如何讓府會聯絡機制發揮其在行政立法互動關係中的重要性。本研究根據相關的文獻、理論，以及整合 30 位受訪者的訪談內容，從資料當中抽離出相關的概念作為編碼的類別，且歸納出臺北市政府府會聯絡人最主要的四個工作項目，包括：1. 議員市政資料索取回應、2. 議員選民服務工作的協助、3. 法案預算審查遊說與期程掌控、4. 議員質詢內容預知與準備。

### （一）議員市政資料索取回應

府會聯絡機制最主要的功能，即在於當議員欲向行政機關索取市政相關資料時，能夠透過行政機關的府會聯絡人去督促單位裡面承辦該業務的科室，把議員欲取得的資料在一定的時間之內彙整好，再正式行文答覆，而迅速回應代表一種重視，是建立雙方信任關係的重要一環；縱使就行政單位而言，將市政資料提供給監督單位是非自願性的、或有些許不願意，但聯絡人仍需依臺北市議會議事有關法規提供議員資料；另一方面，聯絡人在回應議員索取市政資料之需求的同時，聯絡人也有義務針對本局處的業務工作向議員作相關的說明，此一做法是為了要減少議員對施政上所可能產生的誤解，以避免不必要的紛擾而能增加局處推行政務的順暢。因此，關於聯絡人的本身所應具備的能力，就必須要對所屬局處的業務有相當的了

解。另外，議員要求資料的目的不一，有問政需要，也有報復心理，但是府會聯絡人必須小心，不論是給了不該給的資料，或是沒有給該給的資料，都會有人責備，在資料的傳輸上，面對最真實的「兩個老闆的困境」（請參附錄參與觀察札記，2002/10/28）。<sup>17</sup>

因為有些時候府會聯絡機制他很重要的就是在做傳遞資訊這件事，可是一般來講，行政部門的政策資訊比較多。而議員要質詢的時候，事實上他的資訊是從政府來的，可是政府在釋放這些資訊的時候可能會有些不願意，但照規定是一定要提供的。（A02L：12）

議員要資料通常是透過聯絡人向行政單位要資料。聯絡人把議員要求的資料帶回局處，由相關單位把資料整理好，經由首長看過後，再由聯絡人或是承辦單位拿給議員。但大部份都是透過聯絡人比較方便。（A04L：20）

除了聯絡府會之間一些事務外，當議員問政時需要某些資料時，可能要先做一個簡單的業務概況說明，減少對本機關施政的誤解，對要求提供某些相關的資料，必須協調本處相關單位即時辦理，並追蹤了解，避免另生枝節。（A10L：50）

## （二）議員選民服務工作的協助

議員基於選舉的考量，自然相當重視選民服務工作，這也是每個民主國家的特色，台灣也不例外。根據一些民意調查以及學術研究，我國的選民對民意代表主要的期待是為地方帶來建設、服務選民，而不少民意代表也不諱言指出選區服務的重要性（黃秀端，1996）。正因為如此，聯絡人除了上述的資料索取回應工作外，另一項為其帶來不少工作量的任務，就是協助議員做選民服務的工作（請參附錄參與觀察札記，2002/9/5）。由於選民服務案件常是五花八門，各式各樣的問題都有，這常會超出議員個人的專業之外，再加上行政體系的龐大，不只是民眾，連議員本身也會有找不到對口單位的情形發生，這時候就必須要透過府會聯絡人，基於其對

---

<sup>17</sup> 也有記者報導，有時太用功的議員，因為資料的需求量大，也會累死聯絡人。（廖武龍，88年11月3日）

於本身在機關多年資歷所累積的業務熟悉能力，協助議員找到對口單位來處理這些選民服務案件，同時也達成行政機關必須對民眾有回應性的政治責任。畢竟，協助議員服務選民，也是在為市民服務。當然，聯絡人身負的這項職權對行政與立法關係間的互動亦有相當正面的效果。

常要處理一些請託的案件什麼的，因為它的範圍很寬，常常會超出我們所學的專業，會有找不到對口單位的情形發生，所以，就我感覺，府會聯絡人在這邊就擔任了一個橋樑的角色，變成行政機關與立法機關的中間橋樑，有時候甚至我們什麼地方不懂，府會聯絡人就會協助我們處理，所以我認為府會聯絡人的機制對行政立法的互動是有幫助的。（A20A：86）

我們希望的聯絡官是一個可以真正經常協助我們化解問題，民眾的陳情案件可以在最短，最有效的情況之下有效迅速地解決，不違法，滿足市民的需求；在專業的領域裡，我們要什麼樣的資料他可以協助我們。  
(A21C：94)

有些民眾會直接到議會尋求議員幫忙，通常這類選民服務工作大多是由議員助理負責。當時的情形是，議員助理聽到民眾的陳情後，馬上告訴這位民眾：「您的問題議員非常重視，我們馬上請專業的官員來協助您。」而後，助理馬上通知府會聯絡人，恰巧這位聯絡人正好在府會聯絡室，助理就請聯絡人到議會中庭協助這位民眾的陳情，在處理民眾陳情時，觀察到聯絡人是以專業角度來分析處理這位民眾的問題，最後，這位民眾也帶著感激且滿意的神情離去。而聯絡人則不斷提醒助理：「大家彼此互相幫忙，這次我幫你處理事情，也希望您對我們局處的事情也能多多幫忙」。這或許就是助理與聯絡人之間建立關係的一種方式。（參與觀察札記：  
2002/9/5）

### （三）法案預算審查遊說與期程掌控

當立法機關審查預算或法案時，聯絡人一個相當重要的工作就是要與議員針對重要議案做有效溝通。行政機關有預算才能做事，也唯有法案的通過，政策執行時才會有合法性；這兩項工作內涵亦即是行政機關存在的重要目的。然而，基於專業

上的侷限，立法機關難以得知行政機關所欲推行的政策內涵為何，這時後就必須透過聯絡人向議員做相關的解說或是遊說，包括法案推動的背景、狀況、執行的情形為如何等各種資訊，讓議員對法案或預算有充份的了解；這對於機關的議案，以及預算的編列是會有幫助的。另外，立法機關要發揮專業審查的功能，必須具備兩個條件，一是有充足且素質優良的幕僚人員，二是建立資深制度。但市議員的幕僚人員不足，且希望能夠有比較公平的機會加入熱門的委員會，也因此專業的資深制度也無法建立，對專業的業務較不熟悉，這也是府會聯絡人在專業的協助上可發揮更大的作用。

換言之，把機關的資訊充份反應給議員知道，同時議員的需求也充份的讓機關瞭解，在這雙向互動的過程中，聯絡人扮演一個傳遞者的角色，亦或可以說是一個橋樑，一個連接憲政分立（the constitutional divide）架構的橋樑（Riley, 2010），促使雙方的互動更為良好。

在審議案、預算的時候，聯絡人必須私底下跟議員解釋這個預算是用在什麼地方、這個議案的背景是什麼。（A04L：22）

聯絡人最重要的工作就是讓單位的預算、議案能夠通過，讓議員充份了解，希望能夠化阻力為助力。（A04L：22）

聯絡人會把機關推動的狀況、執行的如何等等，讓議員充份的了解，這對於機關的議案、預算就會有幫助。把機關的資訊充份反應給議員知道，議員的需求也充份的讓機關知道，這是雙向的。（A04L：22）

#### （四）議員質詢內容預知與準備

質詢大體可分為書面與口頭質詢，但不論哪一種質詢，本來都是監督政府的一種手段，也是行政與立法兩部門展開政策對話的機制。但這項制度已經變成議員個人造勢的手段，口頭質詢更淪為議員爭取媒體青睞的作秀工具。不過，也因為質詢是媒體上較常出現的資訊，為了避免質詢對機關或首長造成負面影響，府會聯絡人對質詢更不能掉以輕心。對於府會聯絡人而言，如果能掌握質詢的議題，則可以預先準備或事先將問題解決。

而對於局處首長而言，聯絡人重要任務就是讓自己的任期內不要有太多的風風

雨雨，都能平安順遂的度過。因此聯絡人就必須主動去各個議員的研究室多走動，以瞭解議員目前的研究議題或研究動向；因為局處首長本身的業務相當繁雜，很多時候沒辦法事必躬親，對於太細小的業務，首長很可能沒有辦法事事都掌握清楚，這時候就要透過聯絡人在事前了解議員所要質詢的內容，並針對質詢的主題蒐集資料預做準備。<sup>18</sup>如此一來，首長能夠針對問題有所準備，才得以跟議員在政策上做良性的溝通與互動，也可以盡量避免首長與議員在議事廳上不必要的衝突。

議員可以透過聯絡人了解這個案子目前是什麼樣的一個狀況，那局處這邊就可以知道議員現在做這個案子。如果說這個案子很重要，那就很可能發展成為未來質詢的問題。這些資料的部份聯絡人都必須要事先做好。聯絡人必須要了解目前各個議員研究室的動向。（A03R：15）

聯絡人會在事前了解議員所要質詢的內容。這樣可以避免首長不清楚狀況，如果首長不了解的話，就難以跟議員做政策上的溝通。所以聯絡人會在事前做個了解，首長會把他推動的狀況、執行的過程這些資料準備好，就可以跟議員做個對答。（A04L：20）

今天在議會中庭觀察到兩位同黨但分屬不同議員的助理與一位府會聯絡人之間的互動情形。由於這一陣子有許多警界的弊案發生，所以這位警察局的聯絡人就頻頻詢問兩位助理，試圖了解議員辦公室最近要的資料主要是想探詢哪些事情，以能事先做好備詢的準備。首先，我發現這位聯絡人動之以情，頻頻告訴助理，聯絡人這工作真的很難做，如果要不到答案回去很難交代，而且聯絡人已經一把年紀，希望助理能體諒聯絡人的苦衷；再來則說之以理，告訴助理，行政機關希望能多了解議員要哪方面的資料，如此才能提供更詳細的資料，而能讓彼此有更多理性討論的空間，也可以確保質詢時的品質。（參與觀察札記：2002/9/2）

從上述聯絡人的工作內涵可知，聯絡機制的運作主要是資訊互動，且資訊的釋放與交換是民主的核心活動，不論是選舉、公共議程設定、公共政策決策、政策執

---

<sup>18</sup> 臺北市政府議員書面質詢的答覆，由各單位負責，但是，如果質收回覆逾期，除了相關單位主管之外，研考人員與府會聯絡人也要負連帶責任。（周湘琳，88年5月5日）

行與評估等民主的制度性內涵，都必須在相關資訊有效地釋放與交換的前提下，才能克盡期功，這也是行政立法互動的主要內容。相較於徐明珠（1993）將聯絡人的工作項目以資訊蒐集、溝通協調與聯繫工作來分類，本研究認為以資訊互動的觀點將聯絡人的工作內涵作分類，更能明確瞭解聯絡人在行政立法互動中所發會的功能。所以接下來本研究將從資訊交易的觀點來詮釋府會聯絡人的角色。

### 三、府會聯絡人的角色扮演

在訪談的過程中，受訪者大都斬釘截鐵的認為府會聯絡機制就是市府與議會互動的橋樑，如果沒有此溝通橋樑，市府與議會的互動將會因為繞路而行、徒然增加許多「交易成本」，並且浪費更多時間。因而府會聯絡人就好比是在政府與議會之間負責搭橋的人員一樣，若是碰到窒礙難行之處，就得趕緊將橋樑搭起，免得雙方涉水而過，造成彼此的不方便或不愉快。所以府會聯絡人不但要注意內在環境的轉變，更要面對外在環境的變遷，隨時向行政機關提供明確的陳述與資訊，同時也將機關的政策目標與施政措施向議員做適切的說明，以求獲得首長與議員雙方的信任與支持，有經濟學者將廠商視為一種「溝通的網絡」（communication network, Bolton & Dewatripont, 1994），是一種以資訊交換為核心的活動，我們也可以將這樣的的概念用來了解府會聯絡機制，它事實上就是政府內部、尤其是行政立法互動關係中，溝通網絡的樞紐。

聯絡人的工作就是替他的局處單位和議會進行溝通的橋梁。（A04L：19）

聯絡人的角色很重要，所以這不僅是一個趨勢，而且必然是要有這樣一個機制。所以不管是民選或是官派的市長，如果要推動他的政務，一定要了解民意的需求，所以聯絡人就等於是各機關派駐在議會做為溝通的橋梁。  
(A04L：24)

大概就是行政立法是有點互相抗衡的，因為行政權是掌握在行政機構裡，所以他們的權力是非常非常大的，雖然說立法單位要負起監督他們的責任，可是並不是所有的人都了解這麼龐大的行政體系到底在做些什麼事，所以聯絡人在這時候就是扮演橋梁的角色，就是透過聯絡人來了解行政部

門內部是在做什麼。（A07A：39）

而就聯絡人的工作內容而言，除了上述提及府會聯絡機制扮演了行政立法互動橋樑的重要角色之外，聯絡人本身在這互動的橋樑上更是同時具有「守門員」（gate keeper）與「機關代表」（representative）的雙重角色；另外，從資訊互動的觀點，又可分為資訊的「傳輸者」（sender）、「接受者」（receiver）與「資訊所有權」（information ownership）三方面來看，依此來分類如下表2。

表2 府會聯絡人工作及其資訊行動內涵分類

| 工作<br>內涵 | 資訊傳輸者   | 資訊接受者   | 資訊所有權   | 聯絡人角色      |
|----------|---------|---------|---------|------------|
| 資料索取回應   | 行政      | 立法      | 行政      | 守門員        |
| 協助選民服務   | 立法      | 行政      | 立法      | 機關代表       |
| 法案審查遊說   | 行政 / 立法 | 立法 / 行政 | 行政 / 立法 | 守門員 / 機關代表 |
| 質詢內容預知   | 立法      | 行政      | 立法      | 機關代表       |

圖表來源：本研究整理

舉例而言，對於議員資料的索取與回應，府會聯絡人就必須扮演好行政機關守門員的角色，要適當的進行篩選與檢查由行政機關流出的資訊，再交付給議員作為參考；再者，關於協助議員選民服務方面，府會聯絡人就必須代表行政部門直接向議員，甚至是人民提供相關訊息，或者陪同承辦人員出面參與協調會，解決問題；另外，就法案預算審查與遊說方面，府會聯絡人的角色就會在守門員與機關代表之間互換，有時代表機關進行遊說議員的工作，希望能夠將機關的政策目標與措施向議員做清楚的闡述，有時在預算送到議會審查前，議員會藉機會向市政府提出預算的要求，這些要求大部分都是與議員之選區建設有關，此時聯絡人就須扮演守門員的角色；最後，在蒐集議員質詢內容與應對的時候，這時候的聯絡人需隨時處理流向行政機關的資訊，減少機關負面影響的資訊，替行政機關把關。因此，面對行政與立法機關，府會聯絡人在從事不同的工作內容的同時，其角色是在做為機關守門員與機關代表人之間隨時轉換的。

我認為聯絡人的設置對於行政立法之間許多事情的解決一定有其功能，舉

例來說：官僚體制如此龐大不太可能會認識所有的人，再加上局處首長本身也很忙碌，所以聯絡人可以算是機關派來議會的代表，因為議員現在負擔的工作責任比起以前增加很多，且現在選舉競爭非常激烈，議員為了問政有品質、做好選民服務，所以現在議員本身都非常的專業，在議員專職專業的狀況之下，他就需要常跟市府有許多互動，但我們無法隨時找到局處首長或中高階管理者，因為他們也很忙，而透過府會聯絡人此機制能夠迅速處理許多事情，因為聯絡人是機關的代表，其也能與局處內的員工互動，能幫議員要一些資料或處理某些事情，聯絡人能代表首長來做相關的處置，所以在這方面而言，府會聯絡機制的確有蠻大的功能。（A05C：26）

送出去的資料我會先看過。議員的發文我也會先看過再轉給業務承辦科室，因為如果連我都看不懂議員要的資料是什麼，裡面的人員一定更看不懂，所以議員的條子我會先看過，如果有不清楚的地方會直接跟議員或是助理說明，請他稍做修改。（A28L：120）

身為行政機關的人，當然是希望機關不要受到傷害，可是議員的要求還是要提供，如果我們本身有疏失當然要面對，但是若是遭到誤解，事實上並沒有事情，我們是一定要為機關作辯護的，還是要為單位守住該有的立場，由於我們與議員間平常的互動關係，在做澄清與說明的時候，聯絡人的說明是會比機關內部的官員來的更能被議員所接受。（A28L：120）

此外，在民主治理中府會聯絡人位於關鍵地位，從立法機關的角度來看，聯絡人必須瞭解局處業務及行政體系的運作模式與流程，且清楚整個官僚體系的網絡，就好比是行政叢林的專業導遊，如此才能有效降低協商溝通成本；另一方面，從行政部門的角度來看，其需建立、改善及維護首長與議員之間的互動關係，對內又需處理政務領導所產生的問題。所以從上述可知，府會聯絡人在民主治理中的關鍵地位。

而府會聯絡人身為跨域管理者，其所處的位置離外在環境較近，距組織內部較遠，其角色本身就是充滿了衝突性，而且又因為身處組織邊界的位置，通常比較容易面對來自組織內外兩方不相容的角色期待。對內，聯絡人必須對組織忠貞；對

外，則又需將組織的資訊拿出來與外部環境做交流與溝通。另外，聯絡人所接觸的人、事、物都比一般在機關內部的公務員還要廣泛且多樣性，聽到的聲音當然會有所不同，從前也許都是從行政機關的角度去看事情，但當了聯絡人之後是各方的意見都會聽到，也因此和內部員工的認知會有些許落差，是故，如何與內部員工的互動將會是府會聯絡人必須學習的另一項重點課程。

在處理這些請託案件的時候，…，至於承辦人員處理的行政過程我們不介入，但結果出來我們一定要研判，研判到底可不可以交辦，這時候就要本於我們的良知、我們的職責、我們的法律素養來表示意見。（A19L：83）

因為承辦人員在處理案子時有他們的自主性，而且你一旦干涉太多的話，他們就會覺得究竟這是你的案子還是議員所請託的，為了避免這種嫌疑，所以過程我絕對不介入，但結果我一定要了解，因為所有的結果一定要回報或發函給議員。（A19L：83）

儘量不去干涉承辦人員，讓他們自由發揮，發揮出來的成果我們再來考核，就是說不要把這個成果當成是你培植出來的成果，而是讓承辦人員自己來做，由我們再來考核，我認為這會比較不會造成內部的衝突，因為一旦產生內部衝突，那以後你的事就沒有人理你。（A19L：83）

不管是做公共關係、或是府會間的關係，聯絡人是一個很重要的角色，可是他不應該背負所有的責任，所以我覺得應該是讓員工了解聯絡人的角色是什麼？如果我不是聯絡人，我只是市府的科員的話，我每天事情一大堆，對我來說這麼多事情，聯絡人今天又交待另一件事情，我到底應該以誰為重；這個就要給市府員工一個遵循的原則，讓員工知道應該先做什麼事。（A5C：30）

從上述的討論可知，聯絡人一般而言應該儘量不要介入機關內部業務處理過程。例如當議員要索取局處業務的資料時，必須透過其內部的承辦人員來達成，這時候聯絡人的角色就僅是協助議員拿到所需資料而已，對於承辦人員的行政過程不應該介入，讓承辦人員能夠自由發揮；另外，也要讓內部員工了解聯絡人的角色是

什麼，才不會造成誤解，而讓聯絡人跟內部員工產生摩擦。通常最容易出現的情形是，因為議員要的資料多半是有時間上的壓力，因此很可能聯絡人必須對其所屬局處的內部人員施壓，這時候內部員工反彈針對的對象不會是議員，而是聯絡人，這對於組織內部的溝通會帶來負面的效果。因此，聯絡人是一個很重要的角色，他不應背負所有的責任，要讓員工了解聯絡人的角色是什麼，常常成為機關為因應外部溝通需求，組織內部運作順利與否的關鍵。接下來，本文將從較為實務的府會互動核心角度，討論授權、專業與信任等三個概念。

#### 四、府會互動的核心策略：授權、專業與信任

從府會聯絡人訪談的資料當中，我們也從管理的角度，歸納出府會聯絡工作的三項核心策略，分別是授權、專業、與信任，讓我們一一討論之。

##### （一）授權：單位首長的前線使節

聯絡人如果只是負責資料傳遞的話，並沒有辦法真正替首長解決問題，因此唯有獲得到首長的直接授權與支持，相對取得聯絡人在組織中的份量、具有代表性，才有發揮的空間，這樣也才能夠迅速且適當地把議員交辦的事項完成。因為首長對於聯絡人的信任所授予的權力，就能讓聯絡人真正幫助首長解決問題，避免府會聯絡人會成為一種消極跑腿的角色。而積極授權最重要的條件就是首長對聯絡人的信任，因為聯絡人時常要代表首長對內、對外處理各項事務，所以對首長而言，就必須要挑選一個與自己互動良好、能夠信任的人以代表自己去處理裡裡外外的各項事務。這一點也可以看出，府會聯絡機制運作的好壞，領導者的風格也會是一個重要的因素。另外，從市府整體的角度來看，當一位高級事務人員熟悉府會關係生態，且有很好的表現時，也可能被民選首長選擇作為單位主管。<sup>19</sup>

聯絡人要做得好是有幾個因素，首長要授權、要支持。如果他沒有辦法獨當一面，只是負責資料傳遞的話，這固然是聯絡人的角色，但是這並沒有

---

<sup>19</sup> 北市府公車處於 2002 年五月間兩起公車採購弊案，被議會砲轟，市長馬上將過去在府會聯絡工作上表現良好的一位公務人員，拔擢為公車處長，「救火」的目的明顯。（王嘉陵，91 年 5 月 2 日）

辦法真的替首長解決問題。（A04L：19）

大部分首長都會授權、支持聯絡人，這樣他才會有揮灑的空間。如果沒有得到授權、支持的話，那聯絡人在這個機關講話的分量就不夠，所以通常首長都會支持這個聯絡人。（A04L：25）

聯絡人之間還是有不一樣的，有些局處派來的聯絡人是很有代表性，這時候聯絡人就可以直接跟你保證一些事情。（A05C：28）

一個是說授權夠大，第二個是說他在這個局處的職位也夠高，可以做一些決定。可是有些聯絡人可能職位不夠高，或是授權不夠大，這時候他就沒有辦法把我們要求的事情完成，當發生這樣的狀況時，局處首長就會比較累，因為他常要接受我們的抱怨，且我們就不會找聯絡人，而是直接找首長。（A05C：28）

首長在平常看你處理事情、待人接物方面的技巧等等，大概可以瞭解是不是適合當。首長的信任對聯絡人是最重要的，首長最瞭解聯絡人做的好不好。（A11L：56）

一般聯絡人跟首長的互動會比較好，首長也會比較信任聯絡人。會讓他做聯絡人，一般來講都是首長比較信任，且互動比較好的。（A15R：68）

## （二）專業：官僚叢林的職業嚮導

聯絡人的工作應具專業性，主要是對所屬局處業務的熟悉程度。聯絡人是行政立法的橋樑，專業的行政人員才能跟需要進行服務選民工作的立法人員相互溝通。聯絡人在行政立法的資訊互動當中，專業常常是最佳的說服作法，因此，聯絡人的專業度夠，在行政體系這裡，業務承辦人員也相對地會比較尊重聯絡人，而聯絡人在協助議員向跟局處要資料的時候，影響力也相對會比較大。

這就是為什麼臺北市府會聯絡人的資格通常都會在九職等以上，因為曾在機關裡有了長期的歷練，對於內部業務的熟悉度必有相當程度的瞭解，如此才能利用自己所具備的專業能力，回應議員的要求，成為一位「官僚叢林的嚮導」。此外，專業本身就是一種超然中立的表現，如果真能建立專業形象，而且避免黨派色彩，府會聯絡人的影響力將會大幅增加。

最後，聯絡人可以說是行政機關派駐在議會的單位，因此派去的聯絡人都要具有相當的職等前去擔任比較會受重視，且如果職等較高的話，在處理局處內部的事務時也比較得心應手。另外，議員對於聯絡人的能力、影響力、授權程度無從了解，只能從「職等」此訊號（signal）來作區辨。

對他局處的業務起碼要有一個相當的了解，如果有些議員需要府會聯絡人的協助，而這個聯絡人對本身的業務卻不是那麼的嫻熟的時候，可能就會把議員請託的事情找錯了對象。（A13C：62）

最重要的就是對自己業務的熟悉，所以一般來說，聯絡人都有一定的歷練，大概都是到專員左右，就是大概九職等這個階段才會去做。聯絡人不一定要做到完全的把紛爭排解，但是卻可以幫助議員索取正確的資料，因為議員並不是對我們的業務完全的了解，所以可以透過聯絡人的說明來得到正確的資料。而這種工作是需要對業務有了解的人才做的來的，所以一般來說都是會讓比較有歷練的人來做。（A14L：66）

專業度夠，承辦人員也相對地尊重他，他在協助議員跟局處要資料的時候，影響力也會比較大，有的聯絡官比較沒有權威，或是做人處事不是那麼令人贊同，局處裡的同仁對他也就不是很尊重。（A21C：92）

如果職位越高的話，他處理工作也較容易，但如果說派個科室下的承辦人時，當他面對科長這一關就沒辦法處理了，所以派科長之上或同級的人員來處理時，他處理這些事務會較得心應手。（A01L：03）

尤其議會的生態可能比行政機關現實，派去的府會聯絡人都要達到相當的職等去會比較受重視，如果職等比較低的，可能會讓助理懷疑你的能力是不是不夠，亦即認為職等低可能在機關的影響力，處理的能力會不夠。感覺上，有些可能會看不起職等太低的聯絡人。（A10L：51）

### （三）信任：行政立法間隙的人際肌腱

當然，不論府會聯絡人有多少長官授權，有大的專業能力，都必須長期互動中建立行政立法機關間的信任關係，主要是因為行政立法設計就是「不信任」的產物，所以府會聯絡機制必須處理行政立法互動中的信任問題，將行政立法部門的間

隙緊密地連結起來。從交易成本理論之觀點出發，則影響信任之因素大致可包括（方世杰、蕭元哲、林麗娟，1999：254）：(1)信譽（Reputation 或 Goodwill）：過去是否有不良紀錄，互動過程中被信任者是否會給予善意的支持與回饋，以及信任者與被信任者過去的互動經驗；(2)能力（Competence）：被信任者之專業能力是否值得信賴，是否具有影響力；(3)誠實可靠（Honesty）：資訊公開的程度以及遵守約定之承諾。

而這些信任因素正好反應在聯絡人的互動策略上，府會聯絡人與立法部門主動勤快的互動，不分黨派秉持超然中立、誠信原則，且強調專業導向的服務，這些都是為了在長期互動中建立良好的「聲譽」，進而強化彼此的信任關係。有了一次良好的互動經驗後，下次再互動時，就可以提高雙方的信任程度，每一次互動都是為了下一次而準備。所以信任關係的建立乃一冗長、耗時的過程，可以說是一種重複互動（iterated interaction）的狀態，但這種關係卻也可能瞬間化為烏有。

舉例而言，當議員要求行政部門提供資料，通常都會利用各種方式來查證資料的可信度，如果發現聯絡人有故意隱藏的行為，則彼此的信任關係將會破裂，可能需花更多時間來修復；相對的，如果議員欺騙聯絡人，則聯絡人將被動的提供資訊與協助。而本研究發現行政立法在資訊互動之中，府會聯絡人藉由資訊交換的長期互動，且運用了一些策略，來建立信任關係，進而達成資訊交易的目的，降低互動成本。因此，當信任基礎越穩固時，彼此也越願意合作，但當信任關係遭破壞時，一起分享資訊與分擔風險的意願也逐漸消失。

另外，行政立法分權是「不信任」的產物，其互動關係具有「資訊不對稱」的性質，這將影響彼此互動的交易成本，而充分的信任關係則可以避免道德危機與隱藏行動，以及劣幣驅逐良幣的逆選擇行為（Williamson, 1985; Moe, 1984; North, 1990）。所以信任的建立與維持，有助於雙方共識的達成、合作關係的穩固、以及對彼此有較明確的期望，因而大幅降低溝通協商與監督等交易成本（Hill, 1990）。

聯絡人要跟議員建立關係都是在平常，比例說，議員交代聯絡人什麼事情，聯絡人處理的不錯，一次、兩次下來，議員就會覺得這個聯絡人不錯，這樣彼此的關係就建立起來。通常議員也必須借重聯絡人，比如說有關選民請託的事項等等，所以他們彼此是相得益彰的情形。（A04L：20）

其實大家都會相互的試探，一般而言的事情都比較會去信賴，那比較敏感的事情可能就會半信半疑。經過很多很簡單案件的累積，比如說服務案件之類的，他可能漸漸了解這個助理的行為模式、作風後，就會在心裡面判斷是不是要信任你。那我們也是一樣，我們很多事情要請聯絡人幫忙，我們也是看聯絡人幫的程度，比如說資料有沒有亂給、選民服務案件有沒有幫我們催，因為這通常都不是他們的業務範圍，他們都還要幫我們交待業務科的承辦人員，幫我們盯著。如果說他不是很把我們的事情放在心上，那我們可能就會覺得說他是不是那麼的可靠，這時在我們的心裡就會有一把尺。（A07A：40）

因為互相都很了解，所以剛來的聯絡人絕對沒有辦法做好，因為你跟議員之間必須要有個基本的信任。有些議員很有趣，就是說他不但把事情交給你，而且還很放心，因為他知道你會幫他做好。所以他也不會要求你要處理到什麼程度，因為他知道你會幫他處理的好好的…這已經是一種信任了，是要靠時間去累積的，有些時候就是看要私底下的交情了，這有助於信任的建立。因為他如果對你不信任的話，他一看到你就會覺得你是有目的才來的；但如果平常就有常常對大小事關心的話，他就不會對你反感，即便你是有目的才來的，那種感覺就好很多。（A24L：104）

議員在行政部門內也是有廣大的眼線，所以行政部門很多的資訊，議員都滿清楚的。有時候議員會故意測試府會聯絡人的信任程度，如果當聯絡人給的資料是錯了或是故意隱藏的話，那議員與聯絡人的信任關係就很難建立，所以總歸一句話，聯絡人與議員的互動需誠實以對，如果有難處就須坦白告知，誠信就是最佳的策略。（A08L：44-45）

可是有些議員就是要打你，或是有媒體在場時就忘了原本說好的事情，就狂修理起來了…但議會永遠是對的，他們的確佔有優勢，即使被欺騙還是得認命…如果被議員欺騙反制較難，因為議員比較大，頂多在給資料的時候避重就輕，給一些較不敏感的資料，或者一次給一點，不會主動告訴議員問題在哪！（A11L：55）

從臺北市政府府會聯絡人的工作項目、角色扮演、與互動策略來觀察，我們可

以知道「資訊交易」是其最核心的本質，而行政立法互動的公共行政面向，也可以從這樣一個核心來掌握，正如本文一開頭所預期的，這個核心是有別於公法學上的法理原則，以及政治學制度選擇背後政治穩定的原則來看行政立法關係的傳統。然而，資訊交易就是組織網絡中的溝通行爲，也是公共行政研究討論效率原則最重要的一個面向，要繼續深入研究這個議題，還必須從傳統公共行政的理論焦點當中尋找關鍵議題進行結合（比方說，政治與行政關係、公共政策決策理論等），才能漸次建構屬於公共行政學門之行政立法關係的理論觀點。接下來，本文將在結論中回顧本研究所回答的問題，理論上發現的可能焦點，以及未來的研究議程。

## 伍、結論與未來研究建議

台灣民主化之後，行政與立法關係從國民黨內組織互動，回歸常態憲政體制運作，尤其是政黨輪替之後，執政黨在國會未過半，形成分立政府的狀態，這種運作屢屢出現重大爭議。然而，一般人士多從政治也就是憲政改革的角度來解讀這樣的發展，但是，作者認為，運作一部憲法比寫一部憲法要困難的多，如何從公共行政的角度，深入了解民主治理運作最核心的內容，也是改革者所不能忽略的面向。

本研究選擇臺北市政府府會聯絡機制切入，以文獻回顧與質化訪談的方法，釐清臺北市府會聯絡機制的輪廓，主要是從府會聯絡人的角度，了解他們平日工作內容、角色扮演、與互動策略等面向，據此重現 365 天行政立法互動的實況，展現公共行政觀點的行政立法關係，本研究主要結論有三點：第一，針對三個研究問題提出回答；第二、討論兩個府會關係理論建構上的問題；第三、從研究限制與未來研究方向提出討論。第一，從相關訪談資料的歸納中，本研究的三個主要研究問題的答案一一浮現，讓我們逐一檢視之。其一：臺北市政府府會聯絡機制的建置與運作實況為何？首先，府會聯絡人的起源是在於行政與立法機關溝通的需要，再者，府會聯絡機制是一個十分有趣的「現象」，它是行政部門所建構的一個沒有單位的「單位」，它沒有正式法律的地位，但是議會每年一定會通過支持這機制的預算；最後，從表面上看來，它雖然有類似「科層」的組織，比方說，「市府總聯絡人」的設計，但是府會聯絡人工作大部份的時刻，都是不相統屬的；其二，府會聯絡人平日的工作內容與角色為何？從資訊交易是行政立法互動的關鍵本質，府會聯人在

其最重要的四項工作，包括議員市政資料索取回應、議員選民服務工作的協助、法案預算審查遊說與期程掌控、議員質詢內容預知與準備，這些互動當中，資訊的獲取、解讀與應用是為工作的核心，這種工作性質的認知，有助於我們在未來進行行政立法關係相關研究，可以鎖定並借用與資訊互動有關的理論來建構正式的理論；其三，府會聯絡工作的核心策略為何？從管理的角度出發，本文可以給政治任命人員以及參與府會聯絡事務的公務人員帶來「政治管理」上的啟發，府會聯絡人工作策略的核心，是充分的長官授權、足夠的專業知識、以及信任的建構與維繫等三個支柱，這三者統合所產生的溝通力道，才能充分發揮府會聯絡的功能，讓行政與立法的互動，能夠兼顧制衡與合作兩個面向，當然，府會聯絡工作通常有其「兩面性」，府會聯絡人表面上看起來是行政部門進駐議會的「公關人員」，但事實上，任何一位府會聯絡人都知道，府內的公關常比議會的公關來得更複雜、更重要。

第二，從本文的研究中，特別針對未來理論建構提出兩個焦點，其一，長期互動下的策略均衡：對於府會聯絡機制建構行政立法良性互動關係方面，我們也觀察到參與者以信任建構降低行政立法互動交易成本的現象，而這種信任建構的努力，必須放在長期「重複互動」（*iterated interaction*）的框架中才有意義，交易成本是制度經濟學最主要的概念，但是它的經驗內涵卻十分貧乏，本研究對府會聯絡機制的研究發現，可以當作以交易成本概念研究民主治理內涵的一個深化的嘗試，以科層為主的行政體系和以協調為主的立法部門之間的互動，除了「硬體」的管道，也就是府會聯絡機制的建立以外，「軟體」的管道、也就是人際互動層次的建設也是相當重要的，長期交往關係在過去的研究當中，不論是理論還是實務上，已經說明是人類社會合作的重要基石（Axelord, 1984），也是政治管理的重要原則。其二，課責與效率的平衡困境：府會聯絡機制有其發展上的一個困境（dilemma），這種困境剛好真實地描繪了民主治理當中，平衡「課責」（accountability）與「效率」（efficiency）的微妙之處。一方面，由於府會聯絡工作的政治性與機密性，需要信任的基礎和靈活的運作，而制度化與公開化有時反產生僵化與信任關係建立困難的問題，縱使繼續存在也無法發揮應有的功能。所以就機制運作而言，非法制化與檯面化，或許才是正確的方向，因為，府會聯絡工作所進行的資訊交易工作，常常遊走在法規未明的區域，也就是行政部門具有裁量權（discretion）的部分，若將這個

過程透明化，就好像兩個人討價還價給第三者利害關係人看（Groseclose & McCarthy, 2001），反而會使聯絡人工作因礙於法規上而難以施展開來；但是另一方面，行政立法機構藉由府會聯絡機制，所進行的資訊互動也不能運作得「太好」，這些運作必須在對外「透明」（transparent）的狀態下進行，以滿足民主課責（democratic accountability）的要求，不然，這種「安靜」的運作會造民主制衡機制原初設計目的的失靈，讓如議員加薪、圖利特定人士等「見光死」的作為猖獗。

第三，本研究對於府會聯絡機制所做的探討，對於公共行政研究在政治管理或是行政/政治關係的研究上，都有啓發的作用。站在本研究的基礎上，未來還可以朝更大的範圍，以及應用不同的研究方法逐步前進；比方說，在經驗研究的範圍來看，未來可以比較不同縣市政府的府會聯絡機制、研究國會聯絡機制等更大範圍的經驗世界、或是以單一政策或預算個案來觀察府會聯絡機制的運作，都是可以嘗試的方向，而在方法論上的選擇，本研所選取的質化研究方法，對於探索性的研究是有一定的幫助，質化軟體協助作者尋找訪談資料中的意義規律有其一定的貢獻；然而，質化軟體本身並不能幫助研究者思考也是不爭的事實，軟體的本身能單純協助編碼者記得不同時間研讀質化資料的心得，並讓研究者在事後進行有意義的統整，主要在記憶輔助上的功能是較為明顯的，但是如何讓軟體能夠應用到發現新的研究領域或是路徑，則是要經過長時間研究者的實務應用才能更加精進的。至於其他可行的方法上，未來府會聯絡的研究可以用 Q-methodology 的訪談，將府會聯絡人進行概念上的分類，或是以封閉式問卷，調查府會聯絡人工作網絡中的信任建構與維繫的問題，以及使用形式理論分析府會聯絡機制中政策資訊不對稱（information asymmetry）的問題，藉此能夠更進一步討論行政與政治關係，都是未來可行的研究議程。因此，對公共行政學界研究行政立法互動的議題上，本文的結束就是一個新的開始。

## 參考書目

- 方世杰、蕭元哲、林麗娟（1999）。組織間信任關係之觀念性研究架構的建立：整合性的觀點。**義守大學學報**，第 6 期，頁 245-266。
- 王嘉陵（91 年 5 月 2 日）。公車處裁決所新舊首長交接」。**中國時報**，版 18。

- 朱柔若譯（2000）。**社會研究方法：質化與量化取向**（Neuman, W. Lawrence 原著）。台北：揚智。
- 李瞻（1992）。**政府公共關係**。台北：理論與政策。
- 吳重禮（2000）。美國「分立政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展。**問題與研究**，第 39 卷第 3 期，頁 75-101。
- 何鴻榮（2000）。**台灣行政體系國會聯絡機制之研究：以行政與立法互動關係的觀點**。台灣大學政治學研究所博士論文，未出版，台北。
- 周湘琳（88 年 5 月 5 日）。質詢逾期回覆，相關人員負連帶責任。**台灣日報**，版 30。
- 林鐘沂（1988）。美國行政機關爭取政治支持的戰略運用：誘導與施壓型模。**復興崗論文集**，第 10 期，頁 97-120。
- 林繼文（2000）。半總統制下的三角均衡關係。載於林繼文主編，**政治制度**（頁 135-175）。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 林佳龍（2000）。半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析。載於林繼文主編，**政治制度**（頁 177-211）。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 許宗力（1996）。從行政與立法的分際談府會關係。**台灣法學會學報**，第 17 期，頁 364-374。
- 徐宗國（1996）。紮根理論研究法：淵源、原則、技術。載於胡幼慧主編，**質性研究：理論、方法及本土女性研究實例**（頁 47-74）。台北：巨流。
- 徐宗國譯（1997）。**質性研究概論**（Anselm Strauss & Juliet Corbin 原著）。台北：巨流圖書公司。
- 徐明珠（1993）。建立全方位聯絡網迎接國會新挑戰：陸炳文談公關角色與危機處理》。**中央月刊**，第 26 卷第 3 期，頁 32-35。
- 李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷玉譯（1998）。**社會科學研究方法**（Earl Babbie 原著）。台北：時英。
- 湯德宗（1998a）。大法官有關行政、立法兩權關係主要解釋析論。**憲政時代**，第 24 卷第 3 期，頁 65-109。
- 湯德宗（1998b）。論九七年修憲後的權力分立：憲改工程的另類選擇。**國立台灣**

- 大學法學論叢，第 27 卷第 2 期，頁 135-178。
- 馬紹章（1997）。民意機構與政務領導。載於黃榮護主編，**公共管理**（頁 178-225）。台北：商鼎文化。
- 黃正雄（1996）。府會互動關係的檢視。**國家政策雙週刊**，第 140 期，頁 5-6。
- 黃秀端（1996）。選區服務與專業服務的兩難。**理論與政策**，第 10 期第 4 期，頁 21-36。
- 黃昭元（1998）。九七修憲後我國中央政府體制的評估。**國立台灣大學法學論叢**，第 27 卷第 2 期，頁 183-216。
- 黃榮護（1997）。政策行銷與政府公關。載於黃榮護主編，**公共管理**（頁 520-580）。台北：商鼎文化。
- 黃榮護（2000）。**以議題管理途徑形塑臺北市政府多部門協力關係策略**。臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 黃錦堂（1996）。臺北市府會關係的制度面與政治面分析。**台灣法學會學報**，第 17 期，頁 404-415。
- 黃懿慧（1999）。**行政院部會與立法院互動關係的探討：公關策略及其效果的關聯性研究**。國科會委託研究報告，未出版。
- 陳春榮（1996）。中央政府預算案籌編作業過程中有關如何加強行政與立法部門協調溝通之研究。**主計月報**，第 82 卷第 6 期，頁 33-38。
- 陳敦源（1997）。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護主編，**公共管理**（頁 226-270）。台北：商鼎文化。
- 陳敦源（2000a）。誰掌控官僚體系？從代理人理論談台灣官僚體系的政治控制問題。**公共行政學報**，第 4 期，頁 99-129。
- 陳敦源（2000b）。領導在憲政選擇過程中的穩定功能：從理性選擇制度論比較西班牙（1975-1978）與台灣（1988-1996）經驗。載於林繼文主編，**政治制度**（頁 213-257）。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 陳敦源（2000c）。國政專論：民主制度與治理組織。2000 年 9 月 11 日取自國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/089/P/IA-P-001.htm>。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。台北：韋伯出版。

- 陳敦源（2009）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調合**。台北：五南。
- 陳健志（1990）。府會關係運作。**台北文獻**，第 94 期，頁 85-93。
- 陳偉杰、劉惠美（2010）。我國國會聯絡機制的分析與檢討，**國會月刊**，第 38 卷第 10 期，頁 59-77。
- 張妍蕙（1988）。**台灣省政府公眾關係制度之研究**。私立東海大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台中。
- 張蔚德（1991）。台灣省政府府會聯絡人的任務與功能。**台灣文獻**，第 42 卷第 1 期，頁 123-150。
- 蔣安國（1998）。台灣行政體系與國會的互動遊戲：以部會設置「國會聯絡人」為例。**民意研究季刊**，第 203 期，頁 41-60。
- 趙永茂（1996）。中央與地方政府權限劃分與府會衝突的改善途徑。**研考雙月刊**，第 20 卷第 4 期，頁 16-23。
- 廖武龍（88 年 11 月 3 日）。用功問政，管它大牌小牌。**民衆日報**，版 18。
- 蔡文斌（1998）。憲政體制與權力分立。**月■法學**，第 34 期，頁 151-156。
- 蔡相廷（1990）。**臺北市政府與臺北市議會權力關係之研究**。國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文，未出版，台中。
- 薛復寧（2007）。國會聯絡人核心能力之研析。**國會月刊**，第 35 卷第 1 期，頁 101-122。
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bagehot, W. (1915). *The English Constitution*. London: Longmans.
- Bazeley, P., & L. Richards (2000). *The NVivo Qualitative Project Book*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Berg, B. L. (1998). *Qualitative Research Methods for Social Science* (3<sup>rd</sup> Ed.), Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Bolton, P., & M. Dewatripont (1994). The Firm as a Communication Network. *Quarterly Journal of Economics*, 59(4): 809-839.
- Bond, J., & R. Fleisher (1990). *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bond, J. R., & R. Fleisher (1992). *President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.

- Bowles, N. (1987). *The White House and Capitol Hill: The Politics of Persuasion*. Oxford: Clarendon Press.
- Brinkerhoff, D. W., & B. L. Crosby (2002). *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Burt, R. S. (1995). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calvert, R.L., & J. Johnson (1999). Interpretation and Coordination in Constitutional Politics. In *Lessons in Democracy* (pp. 99-138), E. Hauser & J. Wasilewski (Eds.), Cracow, Poland: Jagiellonian University Press.
- Carey, J., F. Formanek, & E. Karpowicz (1999). Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases. *Legislative Studies Quarterly*, 24(4): 569-603.
- Chen, D.y., & Huang T.y. (1999). Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics. *Issues & Studies*, 35(1): 1-35.
- Collier, K. E. (1997). *Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Conley, R. S. and R. M. Yon (2007). The 'Hidden Hand' and White House Roll-Call Predictions: Legislative Liaison in the Eisenhower White House, 83d-84th Congresses. *Presidential Studies Quarterly*, 37(2): 291-312.
- Cooter, R. D. (2000). *The Strategic Constitution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Craswell, E., & G. Davis (1994). The Search for Policy Coordination: Ministerial and Bureaucratic Perceptions of Agency Amalgamations in a Federal Parliament System. *Policy Studies Journal*, 22(1): 59-73.
- Davis, E. L. (1983). Congressional Liaison: The People and the Institutions. In A. King (Ed.), *Both Ends Of The Avenue: The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s* (pp. 59-95), Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Dey, I. (1999). *Grounding Grounded Theory: Guidelines for Qualitative Inquiry*. San Diego: Academic Press.
- Dixit, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Easton, D. (1992). Political Science in the United States: Past and present. In J. Farr & R. Seidelman (Eds), *Discipline and History: Political Science in the United States*

- (pp. 291-310), Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Edwards, G. C., III. (1980). *Presidential Influence in Congress*. San Francisco: W. H. Freeman and Company.
- Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. (1995). Law, Legislation, and Positive Political Theory. In J. S. Banks & E. A. Hanushek (Eds.), *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions* (pp. 191-215), Cambridge :Cambridge University Press.
- Fiorina, M. (1996). *Divided Government* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Macmillan Publishing Company.
- Friedman, R. A., & J. Podolny (1992). Differentiation of Boundary Spanning Roles: Labor Negotiations and Implications for Role Conflict. *Administrative Science Quarterly* 37: 28-47.
- Furubotn, E. G., & Rudolf Richter (1998). *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gibbs, G. R. (2002). *Qualitative Data Analysis: Explorations with Nvivo*. Buckingham: Open University Press.
- Groseclose, T., & N. McCarty (2001). The Politics of Blame: Bargaining Before an Audience. *American Journal of Political Science*, 45(1): 100-119.
- Hess, S. (1976). *Organizing the Presidency*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Hill, C. W. L. (1990). Cooperation, Opportunism, and the Invisible Hand: Implications for Transaction Cost Theory. *Academy of Management Review*, 15: 500-513.
- Holtzman, A. (1970). *Legislative Liaison: Executive Leadership in Congress*. Chicago: Rand McNally.
- Holtzman, A. (1975). White House Legislative Liaison. In Norman C. Thomas (Ed.) *The Presidency in Contemporary Context* (pp. 52-102), New York: Dodd Mead.
- Hammond, T. H. (1996). Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-institutional Policy-making. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 12(1): 119-166.
- Hunter, R. E., & W. L. Berman (1985). Making the Government Work: Legislative-Executive Reform. A Policy Paper of the Center for Strategic and International

- Studies (CSIS) Legislative-Executive Relations Project.
- Glaser, B. & A. Strauss (1967). *The Discovery of Grounded Theory Analysis: Strategies for Qualitative Research*. Chicago, IL: Aldine.
- Jones, C. O. (1988). *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Katz, D., & R. L Kahn (1966). *The Psychology of Organizations*. John Wiley & Sons.
- Kobrak, P. (2002). *The Political Environment of Public Management*. New York: Longman.
- Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch (1969). *Developing Organizations: Diagnosis and Action*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Levine, C. H., B. G. Peters, & F. J. Thompson (1990). *Public Administration: Challenges, Choice, Consequences*. Scott, Foresman.
- Lowndes, V., & C. Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Mode of Governance. *Public Administration*, 76: 313-333.
- May, T., Ed. (2002). *Qualitative Research in Action*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organizations. *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
- Nichols, D. K. (1998). Administrative Responsibility and the Separation of Powers. In P. A. Lawler, R. M. Schaefer, & D. L Schaefer (Eds.) *Active Duty: Public Administration as Democratic Statesmanship* (pp. 25-52), Rowman & Littlefield.
- North, D. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics* 2: 355-367.
- Neumann, R. G. (1977). Toward a more Effective Executive-Legislative Relationship in the Conduct of America's Foreign Affairs. A Policy Paper of the Center for Strategic and International Studies (CSIS) Legislative-Executive Relations Project.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration*, 76: 295-311.
- Pika, J. A. (1986). White House Boundary Roles: Marginal Men Amidst the Palace Guard. *Presidential Studies Quarterly*, 16: 700-715.
- Pika, J. A. (2009). The White House Office of Public Liaison. *Presidential Studies Quarterly*, 39(3): 549-573.
- Radin, B. A. (1996). Managing Across Boundaries. In D. F. Kettl & H. B. Milward (Eds.)

- The State of Public Management* (pp. 145-167), Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Richards, L. & Richards, T. J. (1998). Using Computers in Qualitative Research. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.) *Collecting and Interpreting Qualitative Materials* (pp. 220-245). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Richards, L. (1999). *Using NVivo in Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Riley, Russell L. ed. (2010). *Bridging the Constitutional Divide: Inside the White House Office of Legislative Affairs*. College Station, TX: Texas A&M University Press.
- Rohr, J. A. (1986). *To Run A Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence, KA: University of Kansas Press.
- Rosenbloom, David H. (1983). Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43(May/June): 219-228.
- Starling, G. (2005). *Managing the Public Sector*. Boston, MA: Wadsworth.
- Weddington, D. (1994). Participant Observation. In C. Cassell & G. Symon (Eds.) *Qualitative Methods in Organizational Research: A Practical Guide* (pp. 107-122), Thousand: Sage.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1): 103-124.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Oaks: Free Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, W. (1885). *Congressional Government*. Boston: Houghton Mifflin.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

## 附錄一：參與觀察研究札記

|   |                   |           |
|---|-------------------|-----------|
| 2002/8/7  | 謹慎的府會聯絡人          | 地點：主任辦公室  |
| 聯絡人因為其業務性質比較特殊，所以在處理事情上也就比較謹慎，這一點在訪談過程中就可以觀察到。研究者基於資料整理的方便，所以在訪談前均告知受訪者訪談過程將進行錄音的工作，從這邊就有兩種不同的反應。一種情形是同意研究者錄音，但在受訪過程中就覺得受訪者的言語似乎有所保留，例如當詢問何謂差的聯絡人時，有些聯絡人的回答就很籠統，像是「每個人看法不同啦！」等等之類，此種模糊不清的回答就可以看出聯絡人不願得罪人的心態；還有一個個案是在我們與聯絡人訪談過程中，有一個聯絡人走進來要跟我們的受訪者談事情，就在他要講到重點時，我們這個受訪者馬上跟那個聯絡人提醒現在正在錄音，而後那個聯絡人馬上不講話並且離開，從這邊就可以看到聯絡人其實蠻謹慎的。另外一種情形是不同意研究者錄音，其中有一個受訪者就說：「你問什麼我都可以回答，但我就是不要錄音」這種不留下証據的做法更是可以看出聯絡人的嚴謹。   |                   |           |
| 2002/9/2  | 府會聯絡人與議員助理討價還價的過程 | 地點：議會七樓中庭 |
| 今天在議會中庭觀察到兩位同黨但分屬不同議員的助理與一位府會聯絡人之間的互動情形。由於這一陣子有許多警界的弊案發生，所以這位警察局的聯絡人就頻頻詢問兩位助理，試圖了解議員辦公室最近要的資料主要是想探詢哪些事情，以能事先做好備詢的準備。首先，我發現這位聯絡人動之以情，頻頻告訴助理，聯絡人這工作真的很難做，如果要不到答案回去很難交代，而且聯絡人已經一把年紀，希望助理能體諒聯絡人的苦衷；再來則說之以理，告訴助理，行政機關希望能多了解議員要哪方面的資料，如此才能提供更詳細的資料，而能讓彼此有更多理性討論的空間，也可以確保質詢時的品質。至於這兩位議員助理，一位比較嚴謹，凡事都守口如瓶、不願透露，另一位助理則告知聯絡人，其實助理也是有苦衷，不過該位助理念及聯絡人長時間的互動照顧，所以提供了一些資訊的方向，告訴聯絡人要注意哪一年哪一月的資料、多留意哪個部分的資訊；這時候，某辦公室一位資深助理過來警告這兩位助理，他說如果開記者會或質詢的資料流出去，就要他們兩位助理負責，此時助理就告訴聯絡人，助理也是必須服從老闆的命令、需要對老闆負責。所以，由這些觀察可以發現，假如助理與聯絡人之間的互動頻繁，彼此自然也就建立了某種程度的關係，但身處在民主時代中，議員還是需要選票有選民的支持、還是需要透過媒體曝光讓選民知道自己有在做事、還是需要監督行政機關以維持行政與立法的良性互動，所以當議員下封鎖令時，縱使助理與聯絡人平時的關係再好，還是不能提供質詢資料。結語：府會聯絡機制的建立能使資訊的流通更為順暢，且在民主政治的制度之下，府會聯絡機制也不會徹底破壞行政立法相互制衡的關係。 |                   |           |

|  |                    |           |
|--|--------------------|-----------|
| 2002/9/5   | 議員助理尋求府會聯絡人協助      | 地點：議會七樓中庭 |
| 今天在議會中庭觀察到助理尋求聯絡人協助的情形。有些民眾會直接到議會尋求議員幫忙，通常這類選民服務工作大多是由議員助理負責。當時的情形是，議員助理聽到民眾的陳情後，馬上告訴這位民眾：「您的問題議員非常重視，我們馬上請專業的官員來協助您。」而後，助理馬上通知府會聯絡人，恰巧這位聯絡人正好在府會聯絡室，助理就請聯絡人到議會中庭協助這位民眾的陳情，在處理民眾陳情時，觀察到聯絡人是以專業角度來分析處理這位民眾的問題，最後，這位民眾也帶著感激且滿意的神情離去。而聯絡人則不斷提醒助理：「大家彼此互相幫忙，這次我幫你處理事情，也希望您對我們局處的事情也能多多幫忙」。這或許就是助理與聯絡人之間建立關係的一種方式。                                    |                    |           |
| 2002/9/16  | 卸任的聯絡人帶著新任的聯絡人拜訪議員 | 地點：議員研究室  |
| 這一陣子由於警察收賄、包庇非法、喝花酒等警紀問題的發生，使得警察問題成為社會大眾關注的話題，也是許多議員質詢的焦點，所以在議會質詢時，警察局長時常被 k 的灰頭土臉、面子掛不住，也因此做出撤換聯絡人的決定。此時卸任的聯絡人為了傳承經驗以及既有的人脈網絡，於是帶領著新任的聯絡人一間一間地拜訪議員辦公室，以與議員和議員助理有初步的認識、建立起關係。有趣的是，當助理遇到卸任的聯絡人時各個都向他祝賀，恭祝該位卸任聯絡人終於脫離了苦海，不用再做這份吃力不討好的差事。因此，儘管是在玩笑間，也可以發現「聯絡人」這種具跨界人性質的工作，真的相當難為，對內要對自己的機關、上司負責，對外則要扮演行政單位與議會議員間的橋樑，角色的衝突性很大，連工作網絡中的人員即使是議員助理也都能體會。 |                    |           |
| 2002/10/28   | 府會聯絡人面對兩個老闆的困境     | 地點：委員會辦公室 |
| 今天在訪談過程中觀察發現聯絡人面對兩個老闆的困境。一般來說，聯絡人多半是專任委員以上的非主管職位，所以在聯絡人之上有一位直屬長官；在另一方面，聯絡人亦大多是局處首長的重要幕僚，且府會聯絡工作是直接向局處首長報告的，所以聯絡人有兩個主要老闆。又因為聯絡人在府會關係中身負著相當重要且關鍵的角色，因此很多事情都需要透過聯絡人的人際網絡以順利進行，但有些時候聯絡人因所處的環境特殊，可能會有想法與直屬長官不同的情況發生，此時聯絡人除了要將這些狀況向局處首長報告外，還必須不讓直屬長官覺得聯絡人常拿局處首長來壓他，溝通能力的重要性在此可以清楚看出。所以聯絡人角色衝突的情況非常嚴重，除了做好行政機關與議會間的聯絡工作外，內部公關也是聯絡人的重要工作之一。              |                    |           |

|   |            |          |
|---|------------|----------|
| 2002/11/8   | 府會聯絡室的互動情況 | 地點：府會聯絡室 |
| 府會聯絡室是所有聯絡人在一起討論、休息與聯絡感情的地方，在府會聯絡室裡可以看見聯絡人們彼此意見交流的熱絡氣氛，彼此互動相當良好，更會彼此相互關心。不只如此，各機關的府會聯絡人之間也具有內部的横向聯繫，會彼此告知相關的工作訊息，交換工作心得以及工作上應該注意的地方。府會聯絡人其實是需要資深府會聯絡人的經驗傳承，因此發現有現任聯絡人在鼓勵即將卸任的資深聯絡人出書，希望能將其多年的工作經驗與大家分享。在府會聯絡室裡，也可以看到府會聯絡人的工作是無時無刻都在進行的，有聯絡人直接就會以電話聯絡自己內部相關的業務單位，交辦應該處理的事項。也發現到府會聯絡人不只跟議員、助理有互動，很多必要的時候甚至會直接跟民眾做互動，說明案子的情形。當然，府會聯絡人跟議員助理的關係更是重要，其間也是會有助理主動到府會聯絡室來跟熟識的府會聯絡人閒聊，維持其良好的互動關係，並關心相關政策的施行進度，瞭解政策執行過程。 |            |          |

註：紀錄人：郭政瑋。

資料來源：本研究整理

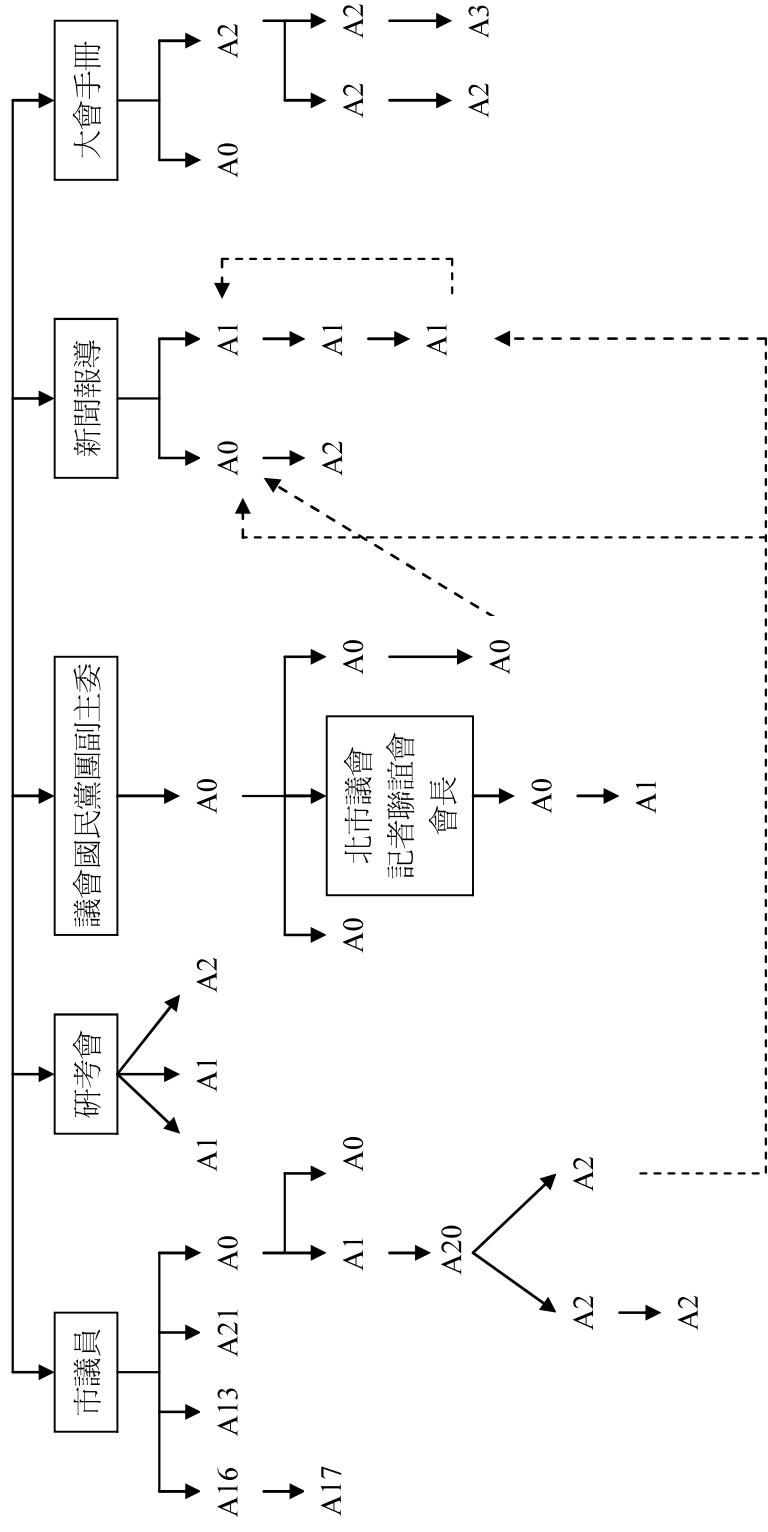
## 附錄二：受訪者身分、訪談時間地點、質化資料字數、與效度檢核分數

| 代號  | 研究對象  | 訪談日期     | 訪談地點   | 字數   | 效度檢核(%) |
|-----|-------|----------|--------|------|---------|
| A01 | 府會聯絡人 | 20020605 | 臺北市政府  | 8548 | 90      |
| A02 | 議會職員  | 20020730 | 市議會 B1 | 6233 | 90      |
| A03 | 記者    | 20020806 | 市議會 B1 | 5654 | 98      |
| A04 | 議會職員  | 20020807 | 臺北市議會  | 7777 | 85      |
| A05 | 臺北市議員 | 20020808 | 議員研究室  | 6367 | ---     |
| A06 | 記者    | 20020814 | 臺北市政府  | 9109 | 95      |
| A07 | 議員助理  | 20020820 | 市議會 5F | 5841 | 95      |
| A08 | 局處首長  | 20020823 | 駐外單位   | 1897 | 95      |
| A09 | 府會聯絡人 | 20020827 | 府會聯絡室  | 2537 | 95      |
| A10 | 卸任聯絡人 | 20020829 | 駐外單位   | 4887 | 95      |
| A11 | 府會聯絡人 | 20020830 | 駐外單位   | 3060 | 95      |
| A12 | 議員助理  | 20020830 | 議員研究室  | 4850 | ---     |
| A13 | 臺北市議員 | 20020902 | 議員研究室  | 5245 | 100     |
| A14 | 卸任聯絡人 | 20020904 | 區公所    | 2155 | 100     |
| A15 | 記者    | 20020905 | 市議會 6F | 1810 | 90      |
| A16 | 臺北市議員 | 20020909 | 議員研究室  | 4027 | ---     |
| A17 | 臺北市議員 | 20020909 | 議員研究室  | 5134 | ---     |
| A18 | 府會聯絡人 | 20020911 | 市議會 B1 | 2758 | 97      |
| A19 | 府會聯絡人 | 20020911 | 市議會 B1 | 3542 | 95      |
| A20 | 議員助理  | 20020912 | 議員研究室  | 5388 | ---     |
| A21 | 臺北市議員 | 20020916 | 議員研究室  | 4989 | ---     |
| A22 | 卸任聯絡人 | 20020920 | 臺北市政府  | 5749 | 90      |
| A23 | 府會聯絡人 | 20020920 | 議員研究室  | 1490 | 90      |
| A24 | 府會聯絡人 | 20021015 | 市議會 B1 | 6845 | 90      |
| A25 | 府會聯絡人 | 20021022 | 駐外單位   | 3042 | 90      |
| A26 | 府會聯絡人 | 20021024 | 委員會辦公室 | 4840 | 95      |
| A27 | 府會聯絡人 | 20021025 | 市議會 B1 | 1946 | 100     |
| A28 | 府會聯絡人 | 20021028 | 府會聯絡室  | 3113 | 80      |
| A29 | 府會聯絡人 | 20021030 | 府會聯絡室  | 3462 | 90      |
| A30 | 府會聯絡人 | 20021113 | 臺北市政府  | 2784 | 90      |

註：效度檢核表回收時間正值臺北市長與議員競選時期，所以市議員 A05、A16、A17、A21 與議員助理 A12、A20 的資料無法順利取得，扣除這六位受訪者的資料後，效度平均數是 93%。

資料來源：本研究整理。

### 附錄三：滾雪球的訪問問過程



資料來源：本研究整理

→ 代表引介訪談關係    - - - → 代表引介但已經訪談過

# Information Transactions in Democratic Governance: A Case Study on Taipei City Government's Legislative Liaison Mechanism

Don-yun Chen<sup>\*</sup>, Cheng-wei Kuo<sup>\*\*</sup>

## Abstract

Executive-legislative relations are at the core of democratic governance. However, literature on this topic usually focuses on constitutional engineering and legal perspectives. For the purpose of public management, we need a public administration perspective on this issue from a public manager's viewpoint. Also, examining the daily operation of the legislative liaison reveals the "secret of efficiency" of democratic governance. In this paper, the authors adopt qualitative method of face-to-face interview with 30 persons whose jobs are related to the legislative liaison mechanism in Taipei City Government. Then we utilize a qualitative data analysis software called "NUD · IST (Non-numerical Unstructured Data by techniques of Indexing Searching and Theorizing)" to analyze text-based interview data. Our conclusion is three-folds. First, we find that the nature of the legislative liaison mechanism is information transactions. Second, three factors are critical for

---

\* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. E-mail: donc@nccu.edu.tw. A financial support of this research from the National Science Council is acknowledged. (NSC 90-2414-H-128-001)

\*\* Master, Department of Public Policy and Management Shih Hsin University.

establishing an effective legislative liaison mechanism: trust-building, professionalism, and delegation from leadership. Finally, we discover a fundamental conflict between trust-building behavior in the liaison mechanism to encourage cooperation and the purpose of check-and-balance to distrust elected officials. Further research on this topic is needed to reveal the reality of the executive-legislative relations in democratic governance .

**Keywords:** Executive-legislative Relations, Democratic Governance, Legislative Liaison Mechanism, Information Transactions, Political Management