

# 參與式教學與公務人員跨域協調能力 建構使力點之反思<sup>\*</sup>

胡龍騰<sup>\*\*</sup>、曾冠球<sup>\*\*\*</sup>

## 《摘要》

近年來，隨著公部門日益仰賴跨機關、跨部門協力之模式來解決複雜且成因多元的公共問題，公務人員的跨域協調能力也愈趨受到重視。另一方面，當前公務人員訓練亦漸講求減少傳統的課堂講授，多嘗試結合參與式學習的教學方法，以期提高參訓者的學習和應用效果。不過，在「跨域協調」這門實務課程中，類似應用情境演練與角色扮演之參與式教學的導入，是否能產生事半功倍之效？以及可能帶來的突破和可能的教學限制為何？都是值得我們深入探究的面向。是以，本文乃以行政院人事行政總處公務人力發展學院的「跨域協調研習班」之學員學習單，由當中學員的反思與反饋，試圖釐清和探討這類教學方式可能的較佳「使力點」問題。

[關鍵詞]：跨域協調、協力職能、參與式學習、教學使力點

---

投稿日期：108年8月26日。

<sup>\*</sup> 感謝行政院人事行政總處公務人力發展學院對於「跨域協調研習班」課程操作之協助，以及對於學習單內容加以分析之同意，特此致謝。惟文責由作者自負。

<sup>\*\*</sup> 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: hult@gm.ntpu.edu.tw。

<sup>\*\*\*</sup> 國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系副教授，e-mail: kctseng@ntnu.edu.tw。

## 壹、前言

近年來，東、西方公共治理的世界已發生了變化。無論是民選、政治任命或永業的公務人員，相較於過往而言，他們將發現自己不時身處在組織或政策網絡中工作，試圖處理單一組織無法輕易解決的問題。此等公共管理者不再僅僅是單一機關的統一領導者，相反地，他們應可發現自己與公共、企業和非營利組織，以及個人和公眾進行溝通與協商的頻率，皆已大幅提高。簡言之，各國政府的決策者和管理者應可體認到，若欲在公共問題緩解上取得一定的成果，勢必得更加仰賴公共和私人組織之間的協調與合作。

因此，不少西方文獻（Morse & Stephens, 2012）開始轉而關注一項議題，也就是如何針對當前和未來的公共實務工作者，發展完成使命或任務所需的「協力職能」（collaborative competency）。對於那些已具備實務經驗的中高階文官而言，期待政府培訓機關應為他們多提供一些實用的訓練，傳授可以進入實地的特定技能，使其足以成為更為有效的一而不僅是多吸收到一些知識的一公務人員（Revell, 2008: 92）。當然，公共管理者必須學會操作協力實務，也唯有透過操作，才能在這個新的領域中學習發揮作用（O’Leary, Bingham, & Choi, 2010: 586）。

在上述研究與實務背景下，有關本文的寫作宗旨，乃試圖分享、釐清和探討「跨域協調」這門實務課程，從事教學工作上的「使力點」問題。暫且撇開學習動機不談，跨域協調課程應如何從事教學，方能收到事半功倍之效？將課堂上知識分享與建構的方式與時間配置，由傳統的講述法轉向於更高比例的參與式教學，可以為上課學員帶來什麼樣的刺激？特別是在個案教學搭配角色扮演的教學過程中，全體學員從臺上學員腳本演練中觀察到什麼？投射到什麼？反思到什麼？不僅如此，作為課程講座的我們，又是如何看待學員們的整體表現與自我定位。簡言之，跨域協調這門課程導入參與式教學法的意義、可能帶來的突破，以及教學限制等，是本文擬處理的問題。

綜合上述，在文獻層次上，作者扼要地回顧跨域協調這個主題的本質，以及行政實務上主要的癥結點。正面地說，中高階文官需要具備什麼樣的職能，才能迎向協力挑戰？這與學習目標之間有何潛在關聯性？文獻上又是如何探討跨域協調，或更廣義協力領導的教學策略？西方學者為何會有這類看法？透過這樣的論述架構，

將有助於我們從行政院人事行政總處公務人力發展學院，為高階文官所開設的「跨域協調」這門課程中，析探學員們長期以來對這個主題的共同認知與反應。更重要的是，他們可以學習到什麼，以及什麼是無法或不太容易透過這門課程安排而有效學習的？我們相信分享和析探上述問題，對於公共管理實務取向的教學是有某種意義的。

## 貳、文獻回顧

### 一、跨域協調的實務內涵

由於跨域協調的教學工作可以非常廣泛或非常狹隘地進行，因此教學工作者所面臨的一項挑戰，便是在開始進行教學之前，界定「協調」（**coordination**）一詞的意涵。基本上，協調的對象可以限縮在政府部門內部，在此前提下，「跨域協調」和「機關間協調」兩者遂可視為同義詞。其次，協調意味著共享資訊、資源和責任以實現特定的結果；另一相關名詞「協力」（**collaboration**），則是指鼓勵在指導方針、規劃、執行和審查方面，進行聯合決策的安排。故而，協力不僅是分享工作，同時是責任的分擔，在某些情況下，甚至涉及權力的分配（*State Services Commission, 2008: 7*）。根據 *Stanton (2008: 7)* 的看法，區分跨域「協調」與多個組織的「協力」是有用的。機關間協調或可定義為「適用於特定案例和操作的特定協力形式」。與「多元機關在共同工作中可以感受到互蒙其利」的協力相較之下，協調通常「更像是一種自上而下的工作。當具有多個組織權限的領導者，指導這些組織協力，以實現特定的聯合目的之際，就會發生這種情況」。

話雖如此，若欲以清晰、一致和共識來使用這兩種概念，將會遇到一些障礙。首先，無論是在媒體、學術研究、法規或行政指令中，迄今為止，並沒有公認的直截了當、精確的定義。舉凡協力、協調或合作（**cooperation**）等相關概念或詞彙，往往是彼此重疊、補充或強化的。其次，術語的應用和理解會受到許多影響，包括不同的組織情境、時間和遺緒。因此，此等術語不時出現可互換、不一致或模糊使用的現象（*Kaiser, 2011: 2, 6, 27-28*）。簡言之，書面上區分協力和協調或許並不困難，但體現在行政實務上卻是十分複雜的。基此，和 *Government Accountability Office[GAO] (2005: 1, 6-7)* 觀點一致，在行文方式上，本文廣泛地使用「協力」這

樣的術語，來概括其他人已經不同地定義為「協調」或「合作」的機關間活動，此理由在於：文獻上對這些術語談不上有共同接受的定義，因此，我們自然也就無法在這些不同類型的機關間活動之間，做出非常明確的區辨。

世界各國的政府決策者和管理者發現，若要在公共問題上取得成果，愈來愈需要仰賴公共和私人組織之間的合作。以美國經驗為例，各機關在嘗試機關間協調時，往往會遇到一系列障礙（GAO, 2000: 2-3）：其中一項障礙涉及不相互促進、甚至可能發生衝突的使命，從而難以就策略和優先事項達成共識；機關間協調的另一項重大障礙是，機關對保護既有管轄權和控制資源的關切；最後，跨機關協調通常受到不相容的程序、流程、資料和電腦系統的阻礙。一份紐西蘭政府的研究報告進一步指出，協調成功與否，取決於「任務」、「系統」和「行為」3 個相關構面下若干因素的表現（State Services Commission, 2008）。在這份報告中，所謂的「任務」是指為了成功協調，領導者必須強調有效協調的重要性，並承諾透過在整體政府的範圍內，優先考慮協調活動來使其發揮作用；部長和其他利害關係人需要採用協調的方法；國家公務員必須商定明確界定的聯合結果，以集中精力、共赴事功。其次，「系統」是指為了成功協調，必須建立適當的治理和課責架構，並記錄每一相關機關的作用、責任和貢獻（例如透過諒解備忘錄）；必須有足夠和適當的資源和系統來完成所需的任務；並且必須建立一個有效的過程來衡量已建立的績效基準，並在必要時採取補救措施。最後，「行為」則是指為了成功協調，正確的機關必須由具有適當權力的國家公務員代表，並具有協力的適當技能和職能；團體之間必須有明確的領導；每一機關的組織文化都必須支持協調，假以時日，以便參與協調活動的國家公務員，皆能分享共同的文化、語言和價值觀（State Services Commission, 2008: 20）。

值得注意的是，多數關於成功協調所需搭配行為之研究，不約而同地強調「領導」的作用。易言之，協調過程無法離開領導！蓋透過協調一項倡議，一個團體立即被假定為扮演領導角色。同時，一些技能遂被認為對該團體的領導者至關重要，而這些技能可以廣泛地歸入政治知識和技能、人際知識和技能，以及過程知識和技能中（State Services Commission, 2008: 17）。由於當今公共管理經常發生在許多不同行動者的網絡中，作為一個領域，有學者（O'Leary et al., 2010: 586）因此建議將公共管理者的專業身分，重置為包括協力領導者（collaborative leaders）在內的角色

期待。令人好奇的是，擅長協力的公共管理者究竟要具備什麼條件呢？事實上，對於協力職能的評估，Morse（2008: 85）彙整了協力領導研究中所指出的「屬性」、「技能」和「行為」。申言之，「屬性」包括系統思考和相互依存感，而「技能」包括策略思考和關係促進，至於「行為」則包括利害關係人識別、問題型塑和促進相互學習的過程。也有研究致力於獲得與有效協力相關的個人和組織職能之洞見，例如，Merritt 與 Kelley（2017）的結果表明，受訪者將具有開放性、策略性、尊重性、有效溝通能力和耐心，歸屬於所謂的個人職能；至於妥協、團隊合作和可信賴性被歸屬於組織職能。此外，倘若根據美國高階行政職位（senior executive service, SES）受訪者的觀點，有關協力者最重要的技能，若按重要性排序分別是：個人屬性、人際交往能力、團隊流程技能、策略領導技能、實質／技術專長（O’Leary & Gerard, 2012: 8）。上述研究大抵告訴我們，透過跨域協調這門課程所要具備的知識、技能與能力，甚至性格等要件，理論上是十分廣泛的。極端地說，我們不太可能期待一位公務人員，因課堂上吸收到跨域協調一些理論觀點與操作技巧，從此便可在相關協調工作上表現出多麼地與眾不同。

## 二、跨域協調的教學內涵

有些教學實驗（Revell, 2008）試圖教授美國 MPA 學生當今公共領導者所需的協力能力。此等研究者欲探究之問題，在於有否可能扭轉我們教授領導的方式，以減少對抽象理論的依賴，更多地關注現實世界中領導者所言具體的協力技能，才是這個主題關鍵的知識資產。長期以來，公共管理領域被社會化為學術學科，專注於抽象知識的發展和完善，而非透過實務經驗來萃取。許多學者感到舒適的教學主題，大多借鑒所謂的顯性知識—具體的資訊、事實、可預測的關係，而非有待發展和改進隱性知識的情境（O’Leary et al., 2010: 586）。簡言之，紙上談兵固然重要，但學員回到工作崗位上後，是否願意及如何靈活用兵才是教學實踐的最大挑戰。是以，學者呼籲改變公共管理教育的性質，以更能反映學習者在進入公共服務時會遇到的局面。學者以下這段話提供我們很好的註解：

傳統上，公務員和政策分析師被教導在專業知識驅動的決策過程中發揮作用。我們培訓公共管理人員在分層的官僚機構中運作，這實際上是一個演繹過程。管理者從政策問題理論開始，蒐集有關不同方法的資訊和證據，

評估可靠性，並對如何在其授權範圍內推進公共利益，做出深思熟慮的判斷。這是一種家長式的模式（paternalistic model），在這種模式中，被管理者被要求接受來自權威的論據，這些論據建立在優秀技術專長的主張之基礎上。…網絡在其組織的本質上與單一組織的本質不同。…網絡的決策過程也不同于傳統的專家行政概念。一位與會者可以就正在協商的任何問題否決協議。結果不是透過演繹過程合理地決定的；它可能是透過結合參與者的不同參考架構、背景、價值觀和經驗，而歸納開發的知識或智慧（O’Leary et al., 2010: 568-569）。

經由修正先前學者的架構，Blanchard 與 Donahue（2007: 468-469）提出一套「學習目標的分類學」（A Taxonomy of Learning Objectives）。上述兩位學者指出，這些學習領域（learning domain）中的每一個都包含較低和較高的學習水平或順序。在學術環境中，通常會著重「認知領域」（cognitive domain）。這主要涉及知識的獲得和智識技能的發展。該領域中最低的學習水平是資訊獲取和理解，而最高的水平是綜合（synthesis）與評價（evaluation）。其次，「情感領域」（affective domain）涉及情緒商數，或者與所教授的現象相關態度、價值觀和感受之浮現。接受（receiving）和回應（responding）這些現象處於最低水平的學習，而組織（organization）和內化與現象相關的價值（internalizing values）處於最高水平。最後，「行為領域」（behavioral domain）涉及需要身體活動的學習，其中較低的水平包括感知（perceiving）或觀察（observing）所教授的活動，而較高的水平包括適應技能（adapting skill）和創發（origination）。依此而論，有效地教授協力領導將涉及上述 3 個學習領域。在認知領域，學員可以了解協力領導概念和模型。在情感領域，學員認識到良好領導需要什麼樣的價值觀和態度。行為領域也很重要，學員必須真正嘗試激勵人們以某種有益的方式行動，來欣賞這種人際互動的複雜和細微差別。同樣地，良好的溝通技巧對良好的協力領導很重要，但發展這些技能「往往需要在講台上演講或簡報。對於這項技能，學員必須超越對該主題的深刻理解，尚須能以有效或有說服力的方式進行簡報」（Blanchard & Donahue, 2007: 469）。以上說明意味著在制定策略時，應提出學習領域—協力職能匹配的教學方法（Blanchard & Donahue, 2007: 483），亦即，透過完善的策略，方能實現有效的公共行政協力領導教學。

有學者（Denhardt & Campbell, 2005: 169）建議，藉由質疑我們對領導力的本質和所需技能的假設，以及使用我們希望學員掌握的知識和技能的教學方法，將可強化領導力教學計畫。這突顯出有關領導力的不同觀點和假設，以及如何成功實踐，可能會導引出不同的教學途徑。依此邏輯而論，「轉換型學習」（transformative learning）是指有針對性的學習，使公共管理者能夠反思並理解他們如何創造意義。反思成為課程設計的一項關鍵因素。跳脫典型演繹和經驗學習的途徑，轉換型學習涉及調整吾人「有問題的參考架構（problematic frame of reference）——一套牢固的假設和期望（心靈習慣、意義觀點、思維傾向）——使它們更具包容性、區辨性、開放性、反思性，並且情感上能夠改變」（Mezirow, 2003: 58）。作為理所當然的參考架構，通常包括固定的人際關係、文化偏見、職業的心靈習慣及心理偏好等（Mezirow, 2003: 58）。事實上，有效的協力在很大程度上取決於個別協力者的技能。舉例來說，前述聯邦高階行政主管為成功的協力，提供了以下建議：領導者或管理者應即時靈活，對所有出現的事物保持開放態度；提出開放式、深思熟慮的問題來建立綜合解決方案，打破文化障礙，緩和衝突，並向工作小組會議或協調會議成員提供反饋（O’Leary & Gerard, 2012: 8）。這意味著採用以學員為中心的教學方法，鼓勵反思和探究，對於個人的專業成長十分重要，尤其是在跨域協調這門「知易行難」課程的教學工作推動上。

一如前述，有些研究證明了協力能力在個人和組織層面的重要性，而另一完善的公共事務文獻體系，則展示了互動式課堂活動（interactive classroom activities）的教學價值。迄今為止，鮮少有學術研究將這些不同的方法，納入公共事務教育中進行深入探究（Merritt & Kelley, 2017）。事實上，個案教學在公共事務教育中廣泛存在，對於協力職能的教學具有很強的潛力（Morse & Stephens, 2012: 573）。個案教學係以參與者為中心的一種教學法，是一種參與式教學。基本上，透過個案進行教學，可以讓「學員從被動的傾聽者，成為積極的參與者，也在彼此互相激盪的討論中，啟發學生了解事件發展中，個案的主角或其他角色者所經歷的部分體驗，由此而內化成為本身知識的一部分」（柯承恩，2009：398）。同時，「學員必須在教學過程中積極的參與，才能真正讓學習的知識深入學員的腦海。學員必須要能夠『發現』知識，而不是只被動的由講座『展現』知識的存在」（柯承恩，2009：398-399）。

Morse 與 Stephens (2012: 573) 曾概述了協力治理的 4 階段模型和相應的職能，以促進協力治理的實地教育和培訓。若從考慮教授什麼的角度，該模型為公共事務學生開發協力職能的任務提供了基礎。換言之，依據不同階段來組織協力職能，對於教學和學習或許更有幫助，特別是在從事案例教學計畫時。此外，我們也發現參與式教學的確很適合以協力為主題的課程。舉例來說，E-PARCC 是一個開放的、線上資源，適用於世界各地教授協力治理技能和概念的教學工作者。它是由 Rosemary O’Leary 和當時的 Partnership for Assessment of Readiness for College and Careers[PARCC] 聯合董事 Catherine Gerard 於 2007 年所創立。在 PARCC 與世界各地政府高階行政主管的培訓課程，以及與大學教授的討論中，對於透過以協力方式，創造性地解決迫切公共政策問題之高品質教學和培訓素材的需求，堪稱日益明顯。有鑑於協力能力發展的重要性，E-PARCC 的網站指出，在這個網站上，將可找到各種素材，包括在不同文化中解決公共協力問題的個案研究，以及積極吸引學員參與協力解決問題過程的模擬 (simulations)，<sup>1</sup>由此可見一斑。

綜合上述，從轉換型學習概念、學者建議與教學機構的洞見中可以發現，個案教學對於跨域協調或協力領導的主題而言，理應會帶來一些典範變遷的學習效益，特別是對那些具有豐富實務經驗的中高階文官而言。然而，實際情況如何，我們將進一步透過教學過程產生的文本資料，進行深入分析與討論。

## 參、資料來源

一如前述，本文之宗旨在於分享、釐清和探討當我們在教授「跨域協調」這門實務課程時，在教學工作上可能的「使力點」之問題。爰此，本文將運用行政院人事行政總處公務人力發展學院「跨域協調研習班」之學員學習單，進行文本分析，希冀從中了解受訓公務學員們的思考重點，同時藉以反思這類教育訓練課程可予著力之處，以及可能遭遇的限制。

前揭「跨域協調研習班」自 2016 年度開辦至今，其主要訓練對象為行政院所屬中央及地方機關簡任人員，期能藉由該課程之提供，協助學員建立與不同機關、單位或組織間，進行溝通協調與構築網絡關係的跨域管理能力。該研習班初始為兩

---

<sup>1</sup> E-PARCC 網址：[https://www.maxwell.syr.edu/parcc/eparcc/about/About\\_Us/](https://www.maxwell.syr.edu/parcc/eparcc/about/About_Us/)。

天的課程，而後自 2018 年度起增加第三天之體驗學習課程。本文作者之一負責第一天課程之講授（6 小時），主要在於提供學員們跨域治理和協調之學理觀念，並於當中穿插實務案例，俾利學員們能將抽象概念應用於實際案例討論中。經過第一天的學理觀點和思考架構建立後，第二天的課程安排主要係採情境演練的參與式教學模式（6 小時），分別透過上、下午不同實務模擬情境的角色扮演和演練，期望使學員們得以將過往的實務臨場經驗，與學理系統架構重新「揉合」，產生新的內化與潛移默化效果。質言之，第二天的情境演練課程設計，主要目的有三：第一，讓學員們得以在實際的公共事務個案中，藉由扮演非行政機關人員的方式，產生「換位思考」的效果，重新理解不同政策利害關係人在事件中的期待和需求；第二，利用扮演不同行政機關人員角色之機會，讓學員們跳脫目前服務機關的專業與觀點，但同時又能將自身多年來累積的公務處事經驗帶入，在教室現場中重構公務系絡的「類真實場景」，從中映射出公務機關的運作和對應邏輯；第三，除負責角色扮演的學員外，全體受訓學員亦可以「局外人」的視角，以相對客觀的角度，針對學員們前述所建構出來的「場景」，加以評斷和分析在這情境中出現哪些值得進一步深入探討的問題與可能的解決方法。而這第二天的課程便由本文之二位作者共同負責課程設計、演練說明和帶領討論。

需要特別說明的是，在第二天的情境演練課程中，為求能使學員將第一天所學理論概念得以練習應用，並能將學習所得帶回實務場域中運用，因此，在情境系絡的選擇上，務求盡可能與公務情境契合。然由於公務人力發展學院之受訓學員包含了來自中央與地方政府各級且不同業務屬性之機關同仁，各有其專業背景，而為使各期之不同專業學員能夠共同參與討論及全員投入，避免情境個案之討論僅仰賴小組內少數一、兩位學員的情況發生，二位作者遂擇選與國民生息息息相關的食安問題，做為情境演練的個案政策背景，予以設計上、下午的不同演練場景。

在本文中，係以第二天上午的情境演練教學結果做為討論焦點。該節主要是以前幾年餿水油事件中，一位屏東老農屢次向當地政府檢舉陳情未果，背後所引發政府部門跨機關協調之潛在問題，做為主要場景之發想，並做適度改寫，避免引起學員不必要的聯想和解讀。在情境演練的設計上，主要係設定一位富有正義感和熱忱，返回家鄉協助農務的年輕人，因發現住家附近有間位處偏僻、但屢屢傳出惡臭的廠房，雖經該名青年多次檢舉投訴，當地政府多個相關部門也分別前往查驗勘查

後，不僅無法當場查出違法或缺失之處，亦因該工廠領有多張政府所核發之合格執照，儘管從事廢棄油品之收購和精煉再製造之相關事業，但有關部門仍無法確切檢查出問題弊端，以致多年來遲遲無法改善此一現象，令當地居民和該名青年不僅苦不堪言，甚至憤恨難平，深覺地方政府和中央機關無法為老百姓解決問題。基此，在這場景下，潛藏著幾項與政府部門跨機關協調有關的重點：第一，在多個地方政府相關機關紛紛接獲檢舉，並也前往該廠房進行查驗後，為何未能針對該廠房屢傳惡臭之行為，做出開罰等有效作為和制止？第二，在這涉及多個主管機關的跨域案件中，地方與中央政府機關之間，對於事件的處理及法規的詮釋和溝通，是否存有「斷鍊」的現象？第三，從民眾的角度來看，為何對多個政府機關鏗而不捨地舉報，但政府部門終究仍無法有效為民眾解決切身的問題？

在情境演練的操作上，先行設定此一情境中包括有俗稱「小蜜蜂」之油品收購業者、領有多張執照的食品和廢棄物處理工廠負責人、富有正義感之青農、地方環保局科長、地方農業局科長、地方衛生局科長、中央環保署科長、中央經濟部工業局科長…等 11 個角色，再由各組抽籤決定分別負責扮演之角色，同時由角色扮演者共同討論包括廢棄油品收購生態、各政府機關接獲舉報後將如何回應處理，以及後續情節將如何發展…等內容。此外，二位作者也提供各組與此事件相關的各項法律和法令規範，做為補充資料，以利各組學員查找相關行政作為的法律依據。

俟學員們以 20 至 25 分鐘的時間，演繹各行政機關在接獲民眾檢舉後的回應與處理作為後，作者們便請學員們將在情境演練中所看到的現象和個人反思，以 10 至 15 分鐘的時間填寫在作者們所提供的學習單中。最後，則針對情境演練中的各種情節，由作者們與學員進行互動討論。而前述的學習單中，共計有 4 道題目，分別是：（1）在這場情境演練中，您看到／學習到哪些重點？（2）在這場情境演練中，您發現學員們的跨域協調方式出現哪些不盡理想的情況？（3）如果您是 OO 角色的話，您會以什麼樣的處理方式使這跨域協調結果變得更好？（4）您認為在實際現象中，是否會更為複雜、棘手？請舉一例。課堂中，乃要求學員們至少必須填答兩題，並加以反思在情境演練中的學習經驗。

由 2016 年度「跨域協調研習班」第一期開始，至 2019 年度第一期止，本文作者們已累積 10 期、共計 301 份學員的學習單反饋資料，是以本文遂以上述 10 期學員在這情境演練中，就第 1、2、3 題的觀察與反思心得，進行分析，並從中思考我

國公部門跨域協調教學課程設計之可使力重點及力有未逮之處。

## 肆、資料分析

透過由學員們自行扮演的情境演練中，部分學員演繹了不同利害關係人或行政機關的可能反應，更多學員則從客觀的第三者角度，跳脫平常的「官方立場」，重新看待此一場景中的互動過程和結構問題。以下，我們便從學員們看到了什麼？以及學員們建議哪些改進手段？等兩個角度，來剖析學員們的回饋意見；此外，我們也進一步從學員們的反饋中去思索，有什麼層面是較難從跨域協調教學中獲致實質解決的？

### 一、學員們看到了什麼？

首先，當學員們跳脫平時政府官員的身分，回歸一般民眾觀點時，似乎更能體會和理解民眾訴求政府協助，以及自己面對政府機關時所遭遇的困境，例如有學員便提到：「人民看到問題點，面對政府的龐大機器似入迷宮，找不到切入點」（107-2-13），體會到民眾不熟悉政府機關內部分工的苦楚，甚至看到市井小民憑一己之力挺身舉報後，僅看到「各機關受理單位的前往『行禮如儀』的查證…」（105-3-22）的無奈，這些觀察都頗能直接反映民眾的心聲。更有趣的是，不少學員在跳離行政機關的視野框架後，反而更能一眼看穿，何以民眾對於情境中類似違法案件，政府機關始終無法有效處理的不滿原因。

業者熟悉各法令間存有許多漏洞，藉申請各項、各種不同的差別，躲避查緝，並看準各機關間只關心自我權責部分，造成業者能在各個漏洞間遊走，混水摸魚。（106-4-7）

在事件的上、中、下游所發生的事情，單獨看都沒有問題，沒有違法，但整件事情就是不合情理，違背一般民眾觀感。（105-3-5）

然而，何以致此？明明政府機關依據各種專業分門設事，為何一件簡單的民眾檢舉案件，卻是造成各機關之間互踢皮球，最終引爆更大的事件和醜聞。一方面的原因當然來自有心的業者摸透了政府繁複法令間的漏洞，另方面也根源於公務機關

長久以來的處事心態，即如學員所述：「各自依法行政，皆未見問題有效解決，急於找出『非本單位業務』之事由依據，未以『本單位可以做甚麼』出發」（106-2-2），可謂直指問題核心。

問題的出現多元萬變，現有分工/法制速度未及問題產生速度與多面向，反而造成業者得以「整合」制度上的漏洞。並且，法令規範細項造成跨域整合失敗的導因。（106-2-2）

各機關只看自己業務是否有需介入的地方，而未從解決問題的立場來思考。（106-3-9）

藉由真實個案改寫的演練情境，受訓學員的反饋確實能看出行政機關間分工，但未必能合作的背後結構原因，概略有以下諸項：

### （一）法令框架

由學員們學習單的描述中，應該頗能反映諸多行政機關公務人員的處事心態，即當面對民眾的陳情或投訴時，先從「依法行政」的原則中，依法規來判斷該陳情事項是否屬於機關的權責範圍，若有可能，則從非屬我管轄的方向予以詮釋，以便從該事件中脫身。

公部門依法行政的框架下，官員多半一發現和自己職業業務（法令）無關，即把「請向權責單位反映」作為解決方案，積極及熱忱不足，易使民眾有官員推事之感。（105-1-3）

不同機關與單位接獲需要跨域協調之陳情書時，經常欠缺互相溝通，因時間人力之壓力，可能會僅就本身業務判斷，且心態上採非我主管之方向，造成問題無法解決。（105-1-11）

各單位本位主義太重，都堅持依法行政，無切確證據前，都不沾鍋，不想惹事。（107-2-9）

或許在情境演練的場景中，部分學員會以較為極端的手法來呈現一般民眾對於政府機關的「刻板印象」，據此予以論斷恐有失偏頗。不過，耐人尋味的是，演練情境與真實案件相似之處，在於不同機關針對受舉報案件出面查察後，該案件之癥

結仍未能獲得解決。從學員們的反思陳述中便可以看出，其中關鍵便在於各機關多僅就自身權管範圍依法予以查證，甚或僅就是否具備合法證照加以查驗，若在這範圍內皆查無違規事證，案件之處理也就到此為止，故也造成民眾對於政府作為常有流於形式之感，甚至會有檢舉了也沒用的普遍感受。

因業務權責分工，各自有專屬法規，呈現出只要自己部門查無違規實證，即產生多一事不如少一事的心態，易致未能達成具體解決問題的積極作為。（106-1-29）

面對檢舉人多次舉報事項，相關單位僅針對認為屬自己業務部分，依法條規定按書面資料查證，各自為政，缺乏整體思考可能問題發掘之動力。（106-4-11）

現代社會強調「證照」、「文件」，各政府部門查驗時，往往以有無證照文件做為准駁或合法與否之依據，雖清楚明白卻容易流於形式審查。（106-3-1）

對於這樣的現象，一位學員寫道：「謹守本分，堅守各自法規，強調依法行政，卻忘了法或已過期，盜高一尺魔高一丈，無法跨逾各專業部門的藩籬，雖有心卻也被法所擋，『法』反而是最大的阻礙」（107-2-13），一語道破目前行政機關多數公務同仁的心聲，也為公部門跨域協調的困境留下絕佳的註腳。申言之，公部門「依法行政」的金科玉律，在不斷傳送和奉行下，竟已轉變成「『唯』法行政」—「只看法」來做事—的心魔。

## （二）專業鴻溝

除了受到法規的羈絆外，也有學員們提到政府機關因專業分工後，各自深化與固守專業領域及對於自身領域法規的熟稔度，以致於當面臨到類似演練情境中的跨域案件時，一方面因對他領域的專業與法規不熟悉，二方面也不願意在明確業務分工下，「踩線」跨足他機關的業務領域，反而造成專業間的孔隙，常錯失跨域協調的第一時機。

部分官員雖有熱忱協助轉介相關單位再接手處理，但對案情資訊掌握不夠清楚，或相關單位業務認知過於模糊，也很難有更清楚的下一步處理對

策。(105-1-3)

各單位人員，均係依「法」行政，各司其「職」，非業管事項，不跨雷池一步，導致事件無人願意主導，互相踢皮球的狀況（分工不合作），未站在整體政府的角度，主動積極協調。(107-1-17)

針對案件發生後，各單位業管部分的專業知識很了解，但對全盤事件無法掌握人民所需，即解釋太過專業，無處理問題產生。(108-1-15)

### （三）處事心態與本位主義

在學習單中，機關間的「本位主義」乃是最常被學員們提及的問題診斷歸因，如一位學員寫到：「『依法行政』、『本位主義』的結果造成姑息養奸，以致問題日益複雜，對於政府公權力、公信力的傷害更為嚴重」(105-3-14)，類似的評價反覆在各期學員的反思中出現，顯見公務同仁對於機關間的本位主義是有感的，亦也承認這是造成機關間不易跨域合作的難題之一，更有一位學員將此現象描繪地相當生動真切：

檢舉人找 A 機關陳情未果，再找 B 機關…各單位僅就其業務事項答覆，各有所本，但於事無補，就如同各單位漂亮的火車車廂，對無法接軌的連結與火車頭的帶動，就是停在原地，無法前進，所以檢舉人檢舉了好幾次，相關單位也出面查核多次，就是沒有具體進展。(105-2-7)

除消極的本位心態外，也有不少學員提及，各機關不願為解決問題而跨出一步，主動進行跨機關協調，同是行政機關內普遍的處事心態。

態度決定一切，沒有單位願意主動擔任召集角色協力解決問題，與其他單位平行，無隸屬關係，協調結果不彰。(107-2-26)

相關權責公務機關對主管業務多處於被動，如不舉報不處理，另若涉及其他部會，多會推諉至其他機關；對發生的問題多不深入了解，也缺乏主動橫向聯絡其他權責機關之作為。(107-2-23)

在各部門無論中央、地方官員，均以本身職掌為出發點，沒有人願意正視陳情人問題及解決的誠意，對各部門間相互協調，未能考慮對方立場及思

考共同解決陳情人問題，沒有部門願意主辦本案，造成處理事件延宕，影響政府形象甚鉅。（107-2-30）

綜合上述分析可以發現，運用貼近真實公務案件之情境演練手法，一方面可以在教學場域中某種程度地重構公務機關運作的場景，另一方面亦可藉由跳脫真實系絡的觀察者角度，刺激學員以角色易位的方式反思公務機關中的問題。在本文所關心的跨域（機關）協調議題中，便可藉此引導出，法令框架、專業鴻溝、以及處事心態與本位主義是多數學員於情境演練中反射與反思出的關鍵問題。

## 二、學員們建議了哪些改進手段？

學習單中的第三題，本文作者要求學員們進一步思考，「如果您是 OO 角色的話，您會以什麼樣的處理方式使這跨域協調結果變得更好？」此一問題，學員們在融合了前一天的學理觀念、情境演練的刺激，以及自身公務經驗後，多能提出可適切回應情境場景的做法，約略分為下列諸項：

### （一）向上請求跨機關協調

由於在演練情境中，學員們已知悉這是一項涉及多個機關的複合型成因案件，若欲妥善因應處理，勢必採取跨部門合作模式，非單一機關能夠成事。不過，多數學員遇到這類案件，因體認到各水平機關位階相同、無隸屬關係，在公部門中若期待能促成有效的跨域協調，必須得由更上層級的長官出面召集會議和進行協調分工。例如部分學員建議可由機關首長（或副首長）出面邀集其他機關共商處理方案：

我若是地方環保局科長一手接到投訴資料，一定陳報上級組成專案稽查小組，暗地及時至現場收集資料實情，找出原因及時反映縣府專案處理，再及時回應處理情況給投訴民眾。（105-1-20）

如果為地方環保局科長，將簽請由局長先行召開會議，努力協調各機關做法，協調各單位執行之困難之處，並決議進行聯合稽查，再將結果給市長核定，以確定市府統一處理之模式。若仍無具體解決方案時，再請秘書長或副祕召開協商會議，以有效作為解決問題。（107-2-5）

如果我是市府環保局科長，當稽查工廠發現事涉他部門權責，除先聯繫該部門外，請本局副局長邀集各部門召開協調會，先於會議前備妥各部門處理方案及可能問題，研商可行結論之方案。（107-2-30）

亦有學員認為由機關首長出面尚不足夠，主張應由更上層級，例如府級長官擔任協調者，方能啟動和帶領跨機關間的協調與合作。

我如果是環保局科長，我會建議市府組成專案性任務編組，由較高層級長官擔任召集人，研議專案處理作法。（107-2-26）

如果我是衛生局科長，我主動向局長報告，爭取縣市首長的授權，以衛生局為主政單位，扮演跨域協商的業務，業務順利解決，避免各單位互踢皮球。（106-2-17）

地方政府層級應由高階長官如副秘書長以上層級成立專責小組，進行跨機關之協調，整合做法，共同檢視並處理問題；中央宜由環保署主動召開協商會議，就法令與執行面向審慎檢視，並提供地方政府待解決方案。（107-2-5）

## （二）自行發動跨機關協調

除向上級請求跨機關協調之協助外，亦有學員認為可由自身發動協調機制，主動了解案情中所涉及之機關，進而與相關機關取得聯繫並啟動共同偵辦與查處之作為，或就現行法規未盡明確或不足之處，予以妥善處理，並將處理方式回覆陳情人，避免造成民眾對政府之負面印象。茲舉數例學員建議如下：

如果我是環保署科長，因為民眾舉發的是廢棄物汙染問題，站在政府是一個團隊立場，宜主動列管，函請地方政府環保局單位查明該汙染來源，汙染物，並就查核結果涉及其他單位業務，洽商提供相關法令，研議處理方式，確實掌握後續有無依法執行，並函覆陳情人。（108-1-10）

如果我是環保署科長，明知本案涉及跨域協調事項，因此在以本位法規解釋之外，也應以中央單位立場，先與工業局或農委會先做溝通，取得共識，以免讓民眾覺得政府部門在互推皮球，罵政府失能。（105-3-11）

如果我是環保署科長，會站在政府一體的角度，簽請邀集相關部會代表與會協商，綜整意見，找出「三不管地帶」，先道德勸說或可管理之部會介入管理，若確屬無法可管者，建議訂定相關法規。惟法規未完備前，仍應依現行法規為妥善之罰則。並將現時處理狀況及未來擬策進作為，告知民眾，以安其心。（107-1-17）

我如果是地方政府環保局科長，從空污處罰及檢舉內容，意識到建於農地的大型工廠並不只有空污的問題，是否有廢棄物、食品安全、工廠管理等問題，就地方政府相關的管理單位跨單位協商做一個到工廠檢查的動作，蒐集相關資料（要很完整，原物料進口的單據及查扣原料、半成品或成品）檢驗後儘速召開本事件的危機處理及預防的協調會，屆時有必要請中央之各機關共同研商。（106-4-3）

### （三）嚴謹部署跨域協調計畫

再者，亦有學員深知公部門內部跨域協調啟動之不易，更進一步建議，在協請各機關共同參與案件處理前，自身應先針對陳情人所檢舉之案情，加以深入了解和蒐集資料，一方面利於說服其他機關之投入意願，另方面更可強化辦案之力道，避免因法令之孔隙而使案件之偵辦徒勞無功。

如果我是環保局科長，面對其產生惡臭的表徵，除依法處予罰鍰外，若能針對其產生惡臭之原因深入了解，對其原因與相關單位事先提供觀察資訊，事先與相關主管機關討論可能情況，那在實勘現場中，應可作更深入之稽查，而非各單位均僅就書面資料核對，或提供資料後續查核，徒勞無功而返。（106-4-11）

會勘或協調會召開前，有關機關人員應先就事件爭點、法律及可能面臨挑戰（或業者說詞）進行釐清，就專業角度先行溝通，要有問題解決的團隊的建立。（106-4-12）

如果是地方政府衛生局科長，應因其為第一線接受檢舉之公務人員，有必要先針對案情的內容詳細了解，並對擬邀參與協調單位之權責情形，以避免各單位在協調過程中多表示與之關聯不大，無實質協調效果。（106-4-

17)

#### (四) 強化第一線同仁認知能力

無論是自行發動或請求上級協助啟動跨機關協調，著眼的應該多是期望藉由干涉機關間的專業合作與互補，妥善並有效地解決演練情境中這類的跨域案件。不過，也有學員認為，除仰賴這些跨域協調機制外，第一線或第一位接獲舉報的單位或同仁，應於平時就能提高對於情報資訊的敏感度，對於陳情民眾所面臨情境的同理心等這類認知與感知能力，以及對於其他相關業務局處之職掌和法規能有一定的熟悉度，甚至主張應從平時教育訓練中，便要能提升公務同仁的使命感，以期能於第一時間把握案件處理和機關整合的最佳時機。

第一位接到電話的同仁敏感度、主動性。多思考合法但不合理，找出市民問題。(106-1-13)

第一個接獲舉報單位若能站在民眾立場協調相關局處，可避免民眾累積不滿情緒，且能更快召開協調會議，找出問題癥結。(107-1-24)

當第一個接獲報導的單位，應該設想本案涉足哪些單位，而主動邀集相關單位派員共同至現場會勘，讓民眾了解政府是一體的，而且有解決民眾疑慮的決心。(106-3-5)

協調跨域的相關人員，需要事先了解各單位的職掌，避免互踢皮球而不自知。(106-4-6)

總是以業管的法規未及，造成協調內容的推諉，應由在職訓練建立作為公務人員其更高的使命感。(105-3-4)

### 三、課程之後，跨域協調之窗是否真能開啟？

從上述討論分析中可以發現，受訓學員們對於當前政府機關之間因為過度專業分工，以及機關自我的本位主義，形成穀倉效應(silo effect)顯著，進而使得跨域協調變成一種知易行難的公務現象，事實上是有感的。同時，學員們也能從情境演練的刺激中，進一步反思可能的解決方法。而部分學員也以過來人的觀點，建議若要能促成跨機關協調，跨域協調者應能「了解自己的權責範圍，才能在現場有效應

對；要知道對方權責範圍，才能將問題深入解析」（107-2-33），同時也要「利人利己思考，充分溝通，（達到）協調者、被協調者至少雖不滿意但能接受配合的目的」（107-2-30），這些建言不僅為真知灼見，確實也是歷經各種協調情境後才能深刻體認的洞見。

不過，一位學員說得很直白：「各部門在處理公共議題時，一般都會有本位主義、踢皮球的情形，無非是希望減少自己的業務」（105-3-25）。的確，在現今各行政機關大多面臨業務超載的現實情況下，是不是都願意、也都有餘力參與跨域協調，或者是以跨機關協調的方式來處理事情，著實令人懷疑。此外，本文作者們在第一線教學現場與學員互動時，同樣也好奇在公務機關實務場域，是否真有可能因為一通檢舉陳情電話（甚至有可能在誤解機關分工下，錯打機關電話），便啟動跨機關協調機制？無獨有偶地，一位學員在學習單中提到：「因為一個市民檢舉函是否會馬上啟動跨域協調尚有問題，在目前常態管理方式還是會採取向誰舉發，原單位處理的方式居多」（107-2-17），同時另一位學員也寫到：「目前地方政府存在人力資源不足的情形，對於還未明顯出現違法之案件，很難期待他們會跨機關召開協調會，更何況背後可能還有『有力人士的關說』…」（106-1-27），這樣的回饋意見不僅直指目前公務機關裡的運作常態，也直接映證了本文作者的疑慮。

不僅如此，更有學員指出，跨機關協調的啟動有其困難度，在實際狀況中，多是以拖待變，甚至要等到事件爆發出來，受到媒體輿論關注後，政府機關才有可能積極介入或是啟動跨機關處理模式。

在實際狀況中，各單位通常是不會溝通協調，而將問題擺著直到該問題上了媒體版面才會處理，且於處理時，有可能保護自己的機關…以免惹禍上身。（106-1-17）

如果公務真相確實如此，吾人不禁要問：為何會是如此？相關的教學活動和努力不就成為泡沫幻影？當中更為深層的原因或許在於，現今公共問題多屬複合型態，涉及多個專業領域，雖然政府部門內有組織分工，但難以找到明確對應的主責機關，個別機關由其專業與權責角度視之，多僅能偏於一隅而欠缺全觀圖像，更糟糕的是，若此問題剛好落於各機關權責間的三不管或是灰色地帶，在現有行政組織和法規未能應變修改下，更是留予各機關互踢皮球的空間。

政府採分工辦事，但現代社會經濟生活形態日趨複雜，發生之問題常係錯綜複雜之原因造成，難以有明確之主管機關，致民眾會覺得投訴無門，或政府機關互相推諉。（106-3-1）

每個機關都有不同的職責，但在灰色地帶就沒有一個機關來管，每個機關基於本位主義推諉卸責，各機關都沒有敏感度。（105-2-2）

當問題牽涉到多方問題時，單一單位多半只能針對自行管理法規進行稽查，所以容易失去全像。（107-2-17）

針對前述的真實困境，一位學員更是寫下這樣的陳述：「除了先檢視自己責任部分是否有違法處，也知道各局處之設限、為難處，必要時『建議民眾』向媒體、檢調爆料，進入實質偵查，才能打破政府分工的限制，大家動起來，才能看出問題的癥結所在」（107-2-13）。如果，在高階文官眼中，一位市井小民遇到的困難或不平，落得必須向媒體爆料、向檢調機關檢舉，才有可能啟動跨機關的協調作為，突破機關間分工的藩籬，那麼，冀望透過公部門跨域協調教學來提升行政機關間協力合作的機會和能力，恐怕仍只是一項高遠的理想。

## 伍、代結論：公部門跨域協調教學可能的使力點

在公部門的實務運作上，透過跨機關之協調與合作來解決日益複雜的公共問題，已是當前無可避免的趨勢。正因如此，如何提升公務人員的跨域協調能力便是相關訓練機構、甚至是學術研究上的重要課題。但是，跨域協調能力是否真能藉由教室中的教學與訓練而獲得提升？這樣的期待是否過於樂觀？或是，哪些層面較有可能透過教學訓練促成改善？而又哪些層面可能是力有未逮者？這些都是在倡議跨域協力的重要性時，必須一併省思的問題。本文藉由行政院人事行政總處公務人力發展學院所開設「跨域協調研習班」中 10 期學員的學習單進行分析，試圖了解若以情境演練這類參與式學習法（participatory learning）所進行之教學活動，在前述諸項問題上，是否能有令人振奮的答案？

從前文的分析中，我們可以發現，利用一項真實公務案例改寫而成的演練情境做為框架，由部分學員以角色扮演方式模擬呈現相關角色或利害關係人的互動模式，並勾勒情境發展走向，全體學員再以學習單的方式進行觀察描述和反思，這樣

的教學設計不僅能使學員產生親身參與的投入感，在「公部門跨域協調」這一主題下的意義，更在於參與情境演練的學員得以「易位而處」的方式，某種程度地重構教室外的公務環境現場，以及體會利害關係人與政府間的互動感受，藉以刺激學員們反思公部門跨機關協調當中的問題與難處。

值得注意的是，在這樣的公務環境現場重構效果下，學員們得以願意指認在政府系絡中進行跨機關協調，可能遭遇法令框架、專業鴻溝，以及處事心態等結構性原因的影響，令各機關多在解釋法令、找出非我權責部分予以卸責，而非解決問題，進而使得「依法行政」與「本位主義」成為跨機關協調的普遍障礙。從這樣的反思結果來看，參與式學習的設計應能達到本文前述的「認知」層面的教學效果，亦即可藉由「類現場重現」的方式，讓學員正視和體認跨機關協調中各機關行為所反射出的不良因子。

在學習單中，我們亦也鼓勵學員們思考可以如何來避免或解決各機關間分工但不合作的困境。從學員們看到了演練情境中一位市井小民獨自面對政府龐大機器，四處檢舉無門的場景後，大多提出了向上請求或自行發動跨機關協調、嚴謹部署跨域協調計畫，甚或是反求諸己提升敏感度、同理心或使命感等，包含具體作為或心理認知層面的建議。由這角度來看，學員們頗能思考身為一位跨域協調者或領導者，應該具備的心理和系統思考與策略思考能力，即 Morse（2008）所指稱協力領導中的屬性和技能能力。

不過，值得關心的是，前述所論及的認知、屬性和技能能力，可否進一步觸發我們真正在意的「行為」層次的改善或提升？更要緊的是，前述學員的反思和改進建議，都是在看到了升斗小民處處在政府機關碰壁的刺激後，才產生的全像視野，若回歸日常，這些學員仍僅是諾大政府機關中的一小環節，真還能跳脫機關框架而看穿全局嗎？前一節末中，部分學員所指陳的機關慣性，以及政府內部龐雜的制度和結構，不僅可能是難以扭轉的最大變數，更有可能使得公務同仁難以真正做到利害關係人識別與問題型塑（Morse, 2008），同時也難從教學現場所學到的認知領域感知，進展到情感和行為領域（Blanchard & Donahue, 2007），亦也使前述學員們的改善建議難以轉換成為具體行為與行動。

當然，我們無法奢望僅用二至三天的教學課程，便能帶給受訓學員們多大幅度的跨域協調能力提升，但是，這樣的教學活動得以觸發學員哪一層面能力的強化，

或是真正合適的使力點究竟為何？卻是值得探究和討論的。從前面的討論中不難發現，即便採用參與式學習的教學設計法，例如情境演練和角色扮演，雖能在教學現場讓學員們獲得思考層面的刺激，一旦學員回到日常工作場域，仍會受到政府機關原有制度和組織結構的牽絆，而使行為層次的學習效果難以發揮展現。

一位學員在學習單中的一段話，或許正直指了公部門跨域協調教學的可著力之處：

每個角色對於自身工作都是專業，但是因為領域涇渭分明，導致只分工不合作，倘若每個政府的角色除了盡本分外能再向外延伸，把各種可能的情境予以想像，從點進而線最後全面，問題解決應該較為容易。（107-2-2）

從這段話中不難看出，透過學理觀念和情境演練的合併應用，若是在課程結束、回到各自工作崗位後，再次面臨類似跨機關的複雜案件時，而能刺激受訓者產生這位學員所說：「除了盡本分外能再向外延伸，把各種可能的情境予以想像，從點進而線最後全面」，亦即提升其系統和策略思考層次之能力，應是可以期待的教學效果，同時也是授課講座或教師應該著力之處；至於這樣的教學效果能否展現於具體行為，進而促成實質的跨域領導和成功協調，則有賴更多有利條件的存在。易言之，公部門跨域協調課程中，若是採取了如同本文的參與式學習之教學設計，可能的最佳使力點，乃是在於提升學員們的系統思考與策略思考等認知或情感層次之能力，至於行為層次的效果，恐仍受限於機關組織中的條件限制，未必能有效發揮，亦非教學者所能掌握。<sup>2</sup>

綜上，這門課程透過講座及學員之間彼此觀點的深度交流、經驗分享，某種程度上，的確有助於整體學員對於跨域協調的認識。不過，跨域協調是一件揉合「知識」與「技藝」（craft）的工作，其既要通透自己專業領域的知識，對於待協調的跨領域知識（如法令）也要有初步的認識，這樣才容易形成共同的語言；既要仰賴

---

<sup>2</sup> 舉個相對的例子來說，像是知識管理或是創新管理等課程，不僅可以利用學理講授、個案研討等方式，來使學員們在認知層面上理解這些觀念的重要性及可發展性，同時亦能鼓勵和促使學員們於課程結束、回到服務機關後，在不牽動太多法令規章和組織架構的條件下，從自身做起，或是帶領單位、團隊開始進行知識分享或創新提案、創意發想的作為，而展現出行為層面的改變和提升。本文認為此乃「跨域協調」與其他課程在學習效果發揮上，最主要的差異所在。

理性知識溝通，但也要洞見觀瞻、透過關係來建立互信。對於扮演講座角色的我們，除了要持續深化有關這個議題的理論與實務知識外，在教學過程中，有兩點心得值得分享，也希望能藉此精進未來在公部門中從事跨域協調教學的前進方向：

首先，不管是概念性課程或操作性課程，學員通常都不吝於分享跨域協調的寶貴經驗，這些都是真實的經驗，也可能是眾多學員共同的經驗。不過，政策或知識主張（knowledge claims）並不僅止於一種類型（Dunn, 2014: 18, 343），有著重在現實發生了什麼，有關注現實做得好不好，更有強調未來應怎麼做會更好；然而，身處實務系絡中的學員，只要話匣子一打開，通常一面倒地傾向某種知識類型，而這些通常都帶有強烈的經驗主義或現實主義觀點，如此一來，課程進行很容易流於某種「抱怨大會」。相反地，講座若一味地暢談學理，又可能淪為一種「說教大會」，好像在唱高調，很容易與現實發生脫節。其理由很簡單：現實世界一定比理論複雜，研究或可化繁為簡，研究者可以置身事外，但實務則無法跳脫經緯萬端的問題，當事人還會面臨種種的組織約束。由於中高階文官通常對於課程內容與安排是有一定評價能力的，因此，上述知識類型比重的拿捏或釐清就顯得很重要。換言之，為了避免將不同的知識類型（如指涉性、倡導性）混為一談，在授課之初，講座或許可以聲明在先：現在我們交流的是哪一種知識類型，讓學員能夠適時轉換角度與心境，避免雙方頻率不一，影響課堂討論的品質與知識吸收的效率。

其次，如同前述，我們自評目前本課程的安排，絕大部分的貢獻是在「認知層次」，但要達成前述「轉換型學習」（Mezirow, 2003），甚至落實到「行動層次」，仍有一些精進空間。申言之，我們或許很難期待學員透過認知改變（若已發生的話），便可一路延續到工作場域中，因為這需要仰賴多方條件的配合（如官僚文化、長官支持、資源寬裕、法規修正等），但這種認知改變如何進一步反映在行動中，或許仍可以透過課程模組的精進來調整。更進一步而言，從單純的概念講述到情境演練及反思，這固然擴展了學員的認知基礎，但其不足之處在於：「認知」和「行動」（姑且不談 Merritt 與 Kelley（2017）所言性格因素的干擾）乃是兩碼子事。這好比說學生理解研究方法教科書中的專有名詞是一回事，但獨自撰寫成一本學位論文肯定是另一回事。從跨階思考的角度出發，對中高階文官而言，由於即將出任部門主管，不管處理任何事情，腦海中浮現一個「有理念的成品」應該是重要的，否則他／她要如何有效領導所屬往某一方向前進。換言之，未來跨域協調課

程，或可朝完成某一項「作品」的方式設計。例如，講座可挑選一適當的跨域協調個案——個案本身表面上至少沒有太多進入障礙，且其內含行之有年的行政規章，主導著跨域協調的進行，但始終沒有多少行政機關願意真正奉行，導致跨域問題不時浮上檯面。慎選好這樣的案例後，講座可請學員分組討論現有規章為何做不好，以及若要運作得更好，從利害關係人角度，應該怎麼予以修訂，包括程序或結果的設計與安排。我們會提出這樣建議的原因是，除了前述行動力考量外，跨域協調要做得好，不能單靠「個人」本事，更要有好的「組織」與「制度」，如此方能減少機關間不必要的交易成本，而制度設計就是值得關注的焦點之一，亦可連結到「行動」或「作品」的呈現。簡言之，這涉及「有效的跨域協調規則如何擬定」的問題，講座可請學員們盡可能將領域知識和學理知識相互結合，提出一套比較有設計感的制度（而非只是靜態的工作分派與權責劃分），並體現在未來修法的程序與結果中，這或許是這類課程未來值得嘗試深化精進的方向。

## 參考文獻

- 柯承恩（2009）。個案教學與知識建構。《商管科技季刊》，10（2），395-402。
- Blanchard, L. A., & Donahue, A. K. (2007). Teaching leadership in public administration. *Journal of Public Affairs Education*, 13(3/4), 461-485.
- Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2005). Leadership education in public administration: Finding the fit between purpose and approach. *Journal of Public Affairs Education*, 11(3), 169-179.
- Dunn, W. E. (2014). Public policy analysis (5<sup>th</sup> Ed.). Retrieved July 28, 2019, from: [http://irpublicpolicy.ir/wp-content/uploads/2017/09/Public-Policy-Analysis-Dunn-www.irpublicpolicy.ir\\_.pdf](http://irpublicpolicy.ir/wp-content/uploads/2017/09/Public-Policy-Analysis-Dunn-www.irpublicpolicy.ir_.pdf).
- Government Accountability Office (2000). Managing for results: Barriers to interagency coordination. Retrieved July 28, 2019, from: <https://www.gao.gov/new.items/gg00106.pdf>.
- Government Accountability Office (2005). Results-oriented government: Practices that can help enhance and sustain collaboration among federal agencies. Retrieved July 28, 2019, from: <https://www.gao.gov/assets/250/248219.pdf>.
- Kaiser, F. M. (2011). Interagency collaborative arrangements and activities: Types,

- rationales, considerations. Retrieved July 28, 2019, from:  
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R41803.pdf>.
- Merritt, C. C., & Kelley, D. (2017). What individual and organizational competencies facilitate effective collaboration? Findings from a collaborative governance simulation. *Journal of Public Affairs Education*, 24(1), 97-121.
- Mezirow, J. (2003). Transformative learning as discourse. *Journal of Transformative Education*, 1(1), 58-63.
- Morse, R. S. (2008). Developing public leaders in an age of collaborative governance. In R. S. Morse & T. F. Buss (Eds.), *Innovations in public leadership development* (pp. 79-100). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Morse, R. S., & Stephens, J. B. (2012). Teaching collaborative governance: Phases, competencies, and case-based learning. *Journal of Public Affairs Education*, 18(3), 565-583.
- O'Leary, R., Bingham, L. B., & Choi, Y. (2010). Teaching collaborative leadership: Ideas and lessons for the field. *Journal of Public Affairs Education*, 16(4), 565-592.
- O'Leary, R., & Gerard, C. (2012). *Collaboration across boundaries: Insights and tips from federal senior executives*. Washington, DC: IBM Center for The Business of Government.
- Revell, K. D. (2008). "Leadership cannot be taught": Teaching leadership to MPA students. *Journal of Public Affairs Education*, 14(1), 91-110.
- Stanton, T. H. (2008). Improving collaboration by federal agencies: An essential priority for the next administration. Retrieved July 28, 2019, from:  
[http://thomas-stanton.com/pubs/gom/GOM-Improving\\_Collaboration.pdf](http://thomas-stanton.com/pubs/gom/GOM-Improving_Collaboration.pdf).
- State Services Commission (2008). Factors for successful coordination: A framework to help state agencies coordinate effectively. Retrieved July 28, 2019, from:  
[https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors-publication\\_0.pdf](https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors-publication_0.pdf).

# A Reflection on the Force Point of Participatory Teaching and Public Employees' Collaborative Competency Building

Lung-Teng Hu<sup>\*</sup>, Kuan-Chiu Tseng<sup>\*\*</sup>

## Abstract

While public agencies are recently apt to address the complicated and wicked problems with cross-agency or cross-sector collaborations as a solution model, public employees' collaborative competencies are also getting more important. On the other hand, participatory teaching/ learning technique, rather than traditional lectures, is largely encouraged to be applied in civil servant training programs in the last decade. However, it is still yet to be known whether participatory learning techniques, such as situational exercise or role playing, are more suitable than others for public employees' collaborative competency building. Moreover, what would be the advantages as well as the limitations when we are teaching cross-boundary coordination and collaboration in the public sector by using participatory learning technique? In this regard, this paper aims to clarify what could be the best force-point of participatory learning technique in building public employees'

---

\* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: hult@gm.ntpu.edu.tw.

\*\* Associate Professor, Department of Civic Education and Leadership, National Taiwan Normal University, e-mail: kctseng@ntnu.edu.tw.

collaborative competencies by analyzing the feedbacks provided by the trainees who attended the training course of cross-boundary coordination in the Civil Service Development Institute of the Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan.

**Keywords:** cross-boundary coordination, collaborative competency, participatory learning, force point of teaching

