

# 咎責迴避的策略應用

## －以臺北國際花卉博覽會為例

邱靖鈺\*

- 一、前言
- 二、動態危機管理中的咎責迴避
- 三、臺北國際花卉博覽會個案探討
- 四、結語

當代政府在面對內外政經社文、氣候變遷迅速的環境之下，勢必要配備快速應變、處理危機及意外的能力，俾以及時有效地針對可能的風險及災難在事先預作防範，於事中將之妥善因應處置，並在事後予以復原重建，從中學習並汲取經驗。是以，職司者如何在危機發生之後，面臨外在問責壓力之際，展現出適當的處置，發揮出應有的治理效能，更是至為關鍵的課題。而且基於常態的心理，職司者在面對危機或災難時，自然會出現咎責迴避（blame-avoidance）的政治策略行為以有效控管損害，於是這項行為殊值得關注。本文嘗試從危機處理中的處置階段，建構出咎責迴避的架構，剖析產生的原因、屬性及其可能形成的正負效

---

\* 國立臺灣大學政治學研究所博士生。E-mail:jimchiu321@gmail.com

投稿日期：2011年11月28日；接受刊登日期：2012年10月18日。

東吳政治學報/2012/第三十卷第三期/頁161-209。

應，並以臺北國際花卉博覽會為例，探討與解析職司者如何運用咎責迴避的策略，以回應外在利害關係人的質疑，並作出相對應的行為。基此，如何正確的建構與解讀它的發生與運作，進而提出正面與積極的策略，縮減對於公共治理與問責的負面影響，便是本文所關切的核心旨趣。最後，本文提出提升施政運作透明化、強化問責機制、倡導公開的政策論證及建構高效組織的政府，以降低信任赤字，冀能邁向良善治理的境界。

**關鍵詞：**危機處理、問責、咎責迴避、高效組織、臺北國際花卉博覽會

## 一、前言

面對現代充滿風險與不確定性 ( uncertainty ) 的社會，許多的意外或災難都有可能與伺機發生，如何管理不可測抑或是非預期的危機與意外，便成為各類組織所面臨的重大挑戰 ( Weick and Sutcliffe, 2007: 1-3 )。過去吾人每將焦點鎖定在危機處理與回應階段，但有識者認為：危機之後，職司者的處理與對應作為，更是危機是否能「化危為安」的關鍵核心。「危機之後的危機」 ( crisis after the crisis ) 意謂：職司者面對危機若未能妥適應對各方問責，真誠處理危機並進行後端的咎責管理，以致輕忽隱藏其後的危機，將引爆更大的災難，毀損政治系統的生存空間 ( Boin et al., 2010: 706 )。何況，當危機、意外情況發生時，職司機關的反應、因應與處理狀況，就會成為被檢視與問責 ( accountability )<sup>1</sup> 的對象。蓋任何一場意外或災難的釀生，背後固然有許多複雜的因素，但主權者於第一時間便會質問誰該負責任？吾人究竟該找誰當替罪羔羊 ( 迪利、湯瑪斯，2008：37 )？尤有甚者，面對排山倒海而來的問責聲浪，職司機關出現不同的應對及反應策略，包括責怪 ( blame )、問責及負責 ( responsibility )<sup>2</sup> 相關職司。通常一旦發生意外或災難事件，各方標的團體勢必會爭相問責，追討相關職司者的責任，主事者若不提

---

1. 有稱之為當責、課責或責問，本文譯作問責。英文乃源自原十四世紀時的 accounts，原只收受金錢的一個記錄。英皇詹姆士二世是第一位使用問責的人，在西元 1688 年對其子民說：「我對我在公開與自願場合下的所有言行，負有問責。易言之，問責就是要對妳的行動負有說明、回答與負責之意 ( 迪利、湯瑪斯，2008：35 )。

2. 承認自己就是當事者，站在問題與咎責之前面對、解決並確保問題不會再重演，接下來，便是採取相關的政策行動。

早加以因應或預作風險管理，其後而來的咎責風暴勢必席捲整個政治系統，造成更大的治理危機，也可能流失民眾的信賴 ( Boin et al., 2008: 11 )。例如在九二一地震、八八水災、<sup>3</sup> 凡那比風災，<sup>4</sup> 均是主事者未能妥適預作風險管理，在危機或災難爆發後竟未立即採取有效及時的因應作為，並進行有效的咎責管理，以致運用不當的咎責迴避策略，引發後續民怨高漲的批評及媒體責難，衝擊到政權治理的正當性。因之，在當代治理中應講究「政府新貌」的治理作為，而新貌的作為展現或可由較為人所忽略的危機處理中咎責迴避的論題下手 ( McNabb, 2009 )，關注危機之後主事者如何面對與處理相關論題，採取那種態度與作為，主事者如何在面對各方咎責之時，展現危機處理能力及舒緩咎責壓力，而咎責迴避的正面、積極地妥當運營，更是轉化危機為轉機的動力。

## (一) 問題意識與研究目的

面對人民直接問責是民主治理的重要核心要素，因之透過這樣

- 
3. 八八水災是2009年8月6日至8月10日間發生於臺灣中南部及東南部的一場嚴重水災，起因為颱風莫拉克侵襲臺灣所帶來創紀錄的兩勢，故亦稱莫拉克風災。為臺灣自1959年八七水災以來最嚴重的水患，引發臺灣多處水患、坍崩與土石流。另外高雄縣甲仙鄉小林村滅村事件，更導致數百人遭到活埋。據官方統計，此次水災共造成677人死亡、22人失蹤。另外，政府遭指責災後救援不力、引發民怨，使得總統馬英九領導下的國民黨政府聲望大幅滑落，最後更因本次事件追究政治責任的打擊，直接導致劉兆玄內閣於同年9月初宣布總辭 ( 維基百科, 2011 )。
  4. 2010年9月19日，因凡那比颱風之故，高雄縣市出現淹水災情，導致北高雄部分區域淹水。高雄市長陳菊在市政質詢時，坦白當日下午兩點至五點間，回官邸小睡，而兩位副市長也並未坐鎮緊急災難應變中心，三人都返家休息，緊急災難應變中心僅由災防中心副指揮官消防局長坐鎮。因當時面對外在咎責時，第一時間未承擔咎責，後續的咎責管理未處理妥當，導致支持度下滑並受對手抨擊 ( 今日新聞電子報, 2010 )。

的過程可以使民眾瞭解政府所思、所想及預見其營為，惟如何促動與強化問責的動力，成為一個很重要的課題。然而，被問責一方面對咎責必定會有相對的行為反應，過去研究多只針對如何問責及其重要性為關懷主軸，甚少對被問責者在面對咎責時的反應態樣，究會採取如何的因應策略，及咎責迴避事後的處理，就常為人們所忽視，何況，臺灣在這方面研究領域甚少投入與關注。因此，本文以咎責迴避的策略運用，試圖瞭解相關咎責迴避的概念與理論如何運用在臺灣本土實際問題情境之中，及領導者在面對危機事件的策略使用與論證過程，找尋政治行為表現的軌跡，及解釋分析其合理性。最後對政治人物在面對質問、咎責之際，迴避所運用的策略方式以及能採取的問責調適，提出可行且具實益性的作為，俾以優質化公共治理，提昇公民問責的意識及能力。

## (二) 研究方法與途徑

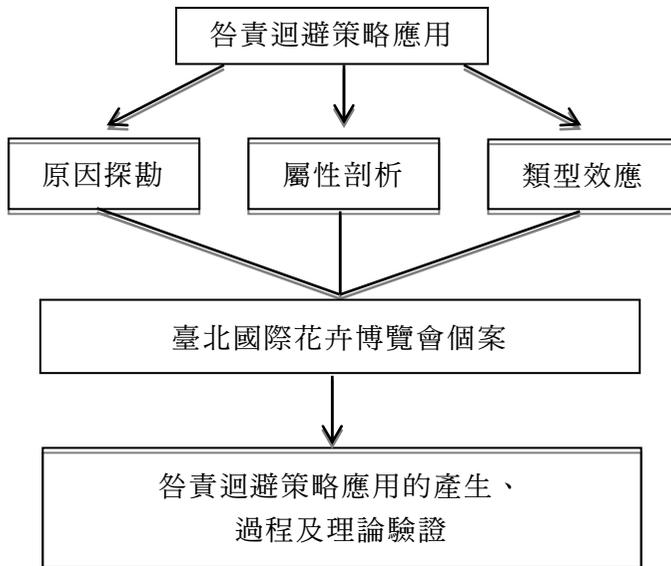
本文研究方法乃透過咎責迴避理論文獻的檢視及分析，輔以實際個案狀況等資料，進行觀察、分析與探究，運用的資料上除國外研究文獻，在分析個案本身的事實係以報章為基礎，包括本案的各利害關係人 ( stakeholders ) 的言論及批評，為避免各評論有政治立場之分，盡量參考立場藍綠皆有的報紙報導論述，試以較客觀與平衡的內容呈現，降低報導偏誤情形的發生，藉由檢視與分析個案實際的情況，引用咎責迴避已建構理論，解構個案的實然面，並指出其實際呈現的態勢。

本文的研究途徑採咎責迴避理論途徑，其乃一種「動態性」的研究途徑，基本假定係人與環境具有共變與契合的關係，致使人會產生咎責迴避的策略性政治反應，以適時回應外在環境變遷的壓

力，其背後的假定為當採取咎責迴避策略可以提高組織的適應及生存力，暫時舒緩及消解答責所產生的組織衝擊。

### (三) 研究架構

透過咎責迴避策略的相關理論文獻的檢視及分析（圖一），首先將其理論背後的產生的趨動力予以探勘出來，其次藉由理論中梳理出其所蘊含的屬性，期能更加掌握其特質，再者咎責迴避策略的運用潛藏效應，對於公共治理重要意義；最後，以本土實際的公共治理個案，來進行理論與實務的對話，試圖建立首先運用該理論在本地個案分析上，以期對公共組織咎責迴避的行為更能形塑出其樣貌，展開未來續行研究的契機。



圖一 研究架構

資料來源：作者自製。

基於本議題的重要性及時宜性，本文將試圖解析危機發生後的危機因應－咎責迴避，瞭解其屬性並建構積極有效的咎責迴避策略，以提升治理的問責品質，健全化各利害關係人的關係鏈，爭取對危機管理的認同。

## 二、動態危機管理中的咎責迴避

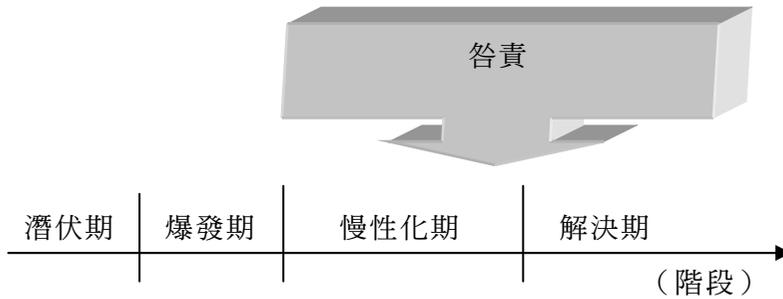
現代政治系統仍需擔當許多治理的責任，在政策尚未制定之前，有眾多政、經、社、文上的荊棘難理問題需要面對，因此，被授權者如何對諸多的議題（issues）進行有效的管理便是迫切的任務。然而，若對議題管理不當恐會對治理產生潛在風險（risk），而風險的管理如失當或失準，就會產生一連串危機（crises）事件；最後危機事件處理失靈也會釀成治理系統的重大災難（disaster），危及政治系統的生存利基。職是之故，在面對危機發生之際，職司者勢必會面臨各類標的團體的關切與咎責，而相關應對的咎責迴避行為遂由之發生。何況，在現今民主社會中，各機關職司者所制定的各項政策絕無法逃避各方的問責，而在問責的同時，也會針對相關問題提出質疑，進而由咎責（blaming）而形成的政治行為發生，職司者若不能妥適運用迴避的策略，可能會逐漸流失正當性。面對危機或意外事件的發生，職司者本要面臨主權者抑或是來自各組織的咎責壓力，而在這個過程中各方的對應攻防策略就是一種咎責遊戲（blaming game）<sup>5</sup>（Bovens, 2005: 189；Hood, 2002: 16-17）。是故，

---

5. 美國選民每四年不僅要選舉一位總統，更要選出 400 多位的國會議員及州基層的官員。因此，在競選的過程中，每位候選人為了爭取選民的青睞，候選人會想方設法採取一些抬高自己並貶低競爭對手的手法，而這個策略通常也稱之為 blame game。

咎責就成為選民傳遞不滿及懲罰職司者的重要機制，並作為是否收回治理授權的依據 ( Boven, 2005: 189 )。

Fink 將危機發展劃分為四個階段：第一、潛伏期，此時重要的工作就是盡量偵測危險訊號，做好萬全的準備與防範；第二、爆發期，危機發展至此已無事先挽救之機會，損害已經發生，此時應做好損害控制；第三、慢性化期，危機是在短時間爆發，但會影響一段時間，此時應該收拾殘局療傷止痛，擬定危機處理計劃，致使後遺症盡量減少的時刻；第四、解決期，致使被影響者恢復平靜的生活，讓相關組織得能回復正常運作，從危機中汲取經驗及教訓（張世杰，2010：21）。而在慢性化及解決期這兩個階段（圖二），政府或是民間團體，開始追問為何會發生危機？整個危機管理過程是否有效？不滿意的情況是否需有人負責？而這個過程就是咎責遊戲的始末或終結。此外，從危機爆發之後的運作與活動觀之，組織對其內外部受到傷害的利害關係人，或許均應給予適當的救助與補償（孫本初，2010：319-320）；其中就組織外部的利害關係人而言，危機爆發後，組織除了要勇於向社會大眾說明發生的原因與處理情形之外，並應該聲明願意負起職責及道義上的責任，不可一味地推卸責任。



圖二 危機與咎責期示意圖

資料來源：本文整理。

由是觀之，咎責遊戲的本質可視為是一種逃避策略或手段的運營，而運營之道就是將過失歸到別人身上、找出別人的錯誤，抑或是指明危機乃外在環境所致。不過，各方咎責壓力最終每對職司者的治理正當性產生衝擊。因此，在面對一波接著一波的咎責時，內在環境逐漸形成一股政治流勢 (Kingdon, 2003: 35)，能否在聲討及議處之際，適時啟動必要的危機處理準則，推出及時政策對應方案，是組織得以維繫存在的關鍵。而在面對任何咎責都可被視為是一種危機，主事者要避免危機的擴大，精準掌握危機管理的戒律，進而避免牴觸或違反，盡速將咎責壓力予以消滅，甚至化咎責壓力為助力，應用咎責迴避的策略行為，達致所冀欲達成的政治目標或政策目的。以下將檢視與回顧有關咎責迴避的文獻，試圖從中找尋及建構出咎責迴避的蘊含。

### (一) 文獻探討

Weaver (1986) 首先針對咎責迴避在政治運作上的情節，建構

與解析政治行為者在面對咎責時的反應態樣，並描繪出咎責迴避的地形圖樣貌；而政治人物在面臨選舉時，相關的政策立場也勢必遭到選民的嚴格檢驗。尤有甚者，政治人物在參選時，選民亦會以其過往有無犯下卸責或失職的行為，作為投票歸屬的依據。而在危機發生之後，職司者也會成立或組成一個調查委員會，使其在政策學習與問責上扮演重要的角色。因之，危機牽涉了許多高風險的搏奕遊戲，如何處理與應對可能導致政治權力的更迭，以及之後的咎責與學習，會對被授權者造成嚴峻的考驗與威脅( Lau, 1985: 122-25 )；而在危機或災難發生之後，是否要成立或任命調查委員會，涉及到許多複雜因素的考量，其勢必牽動到政治、問責及政策學習三角之間的密集衝突。根據英國實證資料顯示出：在公共危機之後成立調查委員會的政治決策，在短期觀點內確會強烈影響著職司者考量迴避、媒體的關注焦點及政府的聲譽( Sulitzeanu-Kenan, 2010: 613-14 )。

Twight ( 1991: 153-55 ) 以美國在 1920 年代至 1980 年代石綿管理的政策為個案，運用及綜合爭取信用與咎責迴避的兩種理論，將之應用在解釋及評估國會的行為。例如國會議員運用「責怪」或「指責」的策略或手法，將石綿政策所衍生社會問題的責任推到對手身上，而這項責任本身明明是他所引起的，卻藉由這種策略迴避外在的咎責，以獲取自己的政治利益，爭取下次再次勝選的機會。咎責迴避在政治上如何運營，實務運作上已發展出多種不同的策略：職司者為了進行議程設定、影響議程或災害控損，本會啟動防衛機制，積極主動的進行攻防，例如成立相關調查委員會，減輕外面大眾的疑慮，挽回逐漸流失的信任；此外，更會依據危機災難的環境脈絡

演展而設有不同的標準，包括 13 種策略，<sup>6</sup> 再由這前述策略衍生出 24 種論證行為 (Boven et al., 1999: 140-145)。<sup>7</sup>

在現代的政治及官僚系統的治理下，危機及意外提供開啟動態咎責迴避機會窗的空間，尤其在這個講究高度問責的議會民主之下的政府運作。此外，媒體的高度蓬勃發展亦造就一種外部的非正式問責機制，時時刻刻使用放大鏡及顯微鏡檢視治理者的施政與言行缺失；何況，職司者為了再次取得執政及民眾的信任，本會不斷地追求積極正面的政策績效產出，運用咎責迴避的策略作為，避免負面的後果 (Hood et al., 2009: 695-696)。

Hood (2009: 2) 及 McGraw (1990: 119; 1991: 1133-34) 透過觀察政治人物面對與處理健康與社會風險政策時，表現出如何透過及咎責迴避的運用，來規避問責及減少政治風險，提高政治生命的存活率，爭取民意的支持。此外，Dattner and Dahl (2011: 1-18) 指出咎責與被咎責之間如同在進行高風險的博奕遊戲般，結果不論對個人抑或是組織生存均至關重大，應對得宜會邁向嶄新成功境界；反之，失敗則會為組織帶來災難與沈淪。尤有甚者，在咎責與被咎責者之間均是一趟學習的旅程，從中體驗到信任與協力關係的重要且可貴；進而更從人類社會、文化、歷史演化及人類心理面向進行分析，咎責及取得信任可說是人類的天性 (nature)，甚至是生物的本能，並認為環境系絡中的咎責文化 (blame culture) 及領導者的重塑

---

6. 包括拒絕、控告指責者、正面解釋、重塑、駁斥因果關係、責難傳訊者、反對能力、分析者不合格、辯解、預防標籤化、代罪羔羊、懺悔及符號性改革。

7. 由策略所衍生而出論證行為有無事發生、與平常無異、他們造成問題惡化、並無造成損害結果、損害微不足道、損害已經彌補、它是成功的、無原因、可省卻、天災、資訊公開導致傷害無知、忽略、上級命令、社會及政治壓力、調查不公、分析者不適格、報告不專業、悲劇選擇、少許罪惡、習性、被懲罰的罪犯、公眾的藉口、損害及它不會再發生。

咎責視框，將是影響咎責迴避的重要因子。

咎責迴避對公共治理的影響是公共治理上的一大課題。而優質公共治理的重要內涵包括有：透明、問責及效率等，其中問責更是促使政治系統達至後顧型( feed back )，以檢討與追究相關有責者，優質化政策的功效。不過，從危機管理的十戒原則，包括不要雜亂無章、不要呆坐著停滯不前、不要逃避現實、不要忽視問題、不要否認明確的事實、不要試圖隱瞞、不要責難與抱怨、不要拖延、不要只關注你已經照舊做了什麼及不要放棄( 黃丙喜等，2009：29-30 )來檢驗咎責迴避現象，可知咎責迴避的作為，消極上會犯了危機處理的十戒，例如試圖隱瞞相關事實的真相，或將事件的嚴重性予以輕鬆帶過。尤有甚者，指責被害者，將責任歸咎於外者，以降低自身的罪惡感，降低未來仕途受影響的可能性，或將事件予以正面化的解釋…等，恐將有損對公共治理的正面評估；而在積極面而論，更提醒吾人應該更公開透明、效率及深化公共論辯的功能。

Hood ( 2009, 2011b: 163-180 ) 指出咎責迴避對公共治理的影響有三，第一，採取更嚴厲的問責( sharper accountability )，因之職司者在危機發生之後，首要動員相關的人力、物力資源，以及應用即時的資訊，進行危機事件的處置，解決由危機所衍生的問題。而經由相當程度的處理，藉以回應涉及意外的利害關係人的問責聲浪，不致增加更多的民怨，衝擊到治理的底盤結構。再者，經由主權者或各利害關係人咎責所引起的問責強度與力道，雖會對政治系統造成挑戰，但職司者必須強化對問責者( 正式與非正式 )的即時及適時的應對，解除利害關係人的質疑與消解政治對手的攻訐。第二，可以強化與增加透明度( increased transparency )，因之資訊的透明( transparency ) 問責( accountability )與治理( governance )

對於政府的良善運作具有重要的涵意。強化透明度是十分重要的手段 ( Ferranti et al., 2009 )，可以藉其達至問責目的；蓋唯有透過資訊透明化，比較可以將相關訊息公諸於社會大眾，致使民眾可以充分知悉政府究竟在作什麼，政治系統中的輸入項 ( inputs ) 可以展現健全的功能 ( Bertelsman Foundation, 2002 )，因而民意的納入、社會資本及民主參與過程更加強健化，而這在在仰賴資訊充分的公開與透明化，唯有藉此方可以使得問責得以順利施展，政府的治理方可臻於完善 ( Hood, 2011a )；公開透明也會逐步引領認同感的產生，任何利害關係人藉此也可知悉政府要採取何種措施，及對於相關作為的說明原由，以作為公開論證的依據 ( Dunn, 2009 )。第三，提升政策的論辯度 ( heightened policy debate ) 在危機處理與應對的過程中，職司者所採取的咎責迴避策略，勢必要經過一番的論證與攻防，方可取得主權者的認同。因此，在咎責過程中，主事者勢必要尋找對其有利的政策資訊，強化其政策主張，抗辯問責者的不同主張及看法，使其咎責迴避的作法獲得說服力與解釋力。

綜上，咎責迴避的概念塑造了主事者面對危機處理時的政治行為，更引導其後續政策決定的邏輯架構。因之，咎責迴避通常是具有短期展現出危機處理的調處成效，可以暫時舒緩組織面臨危機衝擊時，所造成的失調與失序的情況。再者，咎責迴避乃會促使主事者面臨更嚴厲的問責要求，而在這過程中，資訊的開放與處理程序的公開透明，更是信任建構的重要因素；尤有甚者，藉由相互攻防過程中，釐清事實真相與進行理性溝通，建構政策辯論的場域，使後續政策更具有說服力與正當性。以下將就咎責迴避之所以產生的原因，透過上述的文獻中加以縷析。

## (二) 原因探勘

咎責之所以會發生乃源自於問責的推動，職司者如果不能勇於承擔責任，恐會顯現出六種受害者思想、態度及行為上的循環模式，即漠視或否定、那非我的工作、交相指責、掩蓋尾巴及等著瞧的心態；反之，若勇於接受問責，恐會進入另一個問責的階段，而這個階段包含四個重要階段，依次是正視問題、擁有問題、解決問題及最後著手完成（張文隆，2006：70-77）。茲試就咎責迴避產生的六項原因，析論如下，並以之做為後續剖析屬性的重要憑據。

### 1. 領導風格影響

Boin et al. ( 2010: 708-710 ) 認為：領導者因其不同的領導風格 ( leadership style ) 而對環境有不同的感知度，具體所表現出的就是對咎責管理模式，進而提出為了控制個人參與、領導者對環境系絡的敏感性兩種向度，並依其高度及低度，交互形成四種組合。例如，在領導者對環境系絡具備高度敏感度與高度控制個人參與取向時，會使得咎責管理更為順暢，減緩因災難所產生的政治壓力；反之，則會使得政治系統遭遇到更大災難，導致後續咎責管理的困難( Boin et al, 2008: 13-21 )。此外，領導者在面對咎責時，會有三大挑戰，第一是面對調查時，應是阻礙還是配合；第二是在處理公眾批評之際，是否認抑或是承認缺失；第三則是處理政治性的判斷，採取繼續堅守崗位還是放棄辭職。而上述所說的挑戰應對成敗，皆繫之於領導者的風格。

### 2. 管理政府形象

危機或災害發生時，政府為了維持自身良善的形象，於面臨各方咎責蜂湧而來之際，本會想方設法排除或降低其對於災害發生的責任 ( Drennan and McConnell, 2007 )。因此，當標的團體在定義災

難情境並試圖歸咎責任時，政府會透過訊息釋出、專家詮釋等方式影響群眾定調的方向，將情境內涵導向天然災難而非源於政府疏失。針對天然災難的本質，政府採取必要救災行動對之妥善處理；反之，如若政府有所疏失，民眾恐易將政府的作為當成補救措施。此外，隨著災難事件本身的發展，政府除了直接採取救災相關的措施與行動外，另與災民、救災者、媒體、以及廣大的媒體資訊的接收者進行許多互動，而這些互動訊息透過耳語、大眾傳播或網路等管道，提供民眾必要的素材以建構其心中對政府行動的形象（湯京平等，2002：152）。

### 3. 反映受災心理

咎責一方面源於重大災難或危機發生之後，民眾每每受到失去摯愛親人的心理衝擊：有些人的身體受到創傷，擔心未來的健康狀況；有些人遭受龐大的財務損失，未來生計恐有困難之虞。而他們在接受「災民」此一新的社會角色之前，都有共同的疑問－誰是加害者？他們每想尋找應對災難發生負責的人，並透過對加害人的譴責求償，以平衡受害的情緒，這是定義災難情境相當普遍的「咎責」於人的行為（blame assignment）（湯京平等，2002：145）；另一方面，被問責者因為外界的責難，開始時會有否認與拒絕承認問題，或有時將責任轉移，責怪其他人，以合理化或掩飾自身的相關作為。凡此類皆顯示咎責迴避的背後，每會呈現出兩樣不同受災後的心理反應。

### 4. 考量成本利益

當危機處生之際，政治系統的主事者，首先會針對外在的責任歸屬與責難，自動地進行理性思考與分析，採取那種回應方式較可以獲得最大的政治利益，避免隨之而來的負面成本；再以各種回應的方案進行成本效益分析與評估，擇取對其最有利的策略。尤有甚

者，在此種成效的衡酌考量之下，規避咎責的策略與作法，就會不斷地進行動態調整。

#### 5. 展現自我防衛

政治系統在面對外界巨大的衝擊與咎責之際，勢必會採取一套因應機制，而這因應機制有時採取不健康的方式，包括拒絕承認、否認衝擊、加以美化、轉移責任、移轉焦點…等。揆諸這些項作為，均是基於政治系統的生存而作出的應變模式，雖暫時維持系統的穩定，但長期卻會斬傷組織信任，流失生存的利基。

#### 6. 控管損害管理

咎責迴避的動因乃是基於主事者政治風險的控管，避免危機與災難事件外的政治性因素，產生了不可預期或出乎自身預料的狀況，造成政治系統重大的損失 ( Brandstrom and Kuipers, 2003 )。因此，針對外在的問責之際，提前採取因應的對策，以避免或減少政治性因素對於系統的威脅。

上述六大理由如同時發生，將增強咎責迴避的動能；如分別各自出現，恐就難保咎責迴避策略的完成。何況，主事者在進行咎責迴避的遊戲之際，各種會造成咎責迴避的障礙皆會趁隙展露。因之，咎責迴避的策略有必要隨時檢討，以及有了咎責迴避免疫至須認識那些受關注議題，以穩當推動相關政策對應，厚植治理正當性，並讓相關人士感受到咎責迴避的適切與妥當性。

### (三) 屬性剖析

根據前面在危機爆發後，各階段發展所做的咎責迴避論述，可以導出六大特質，茲試之分析如下。

#### 1. 政治性

危機之後的咎責乃是必然的現象，其更是隨勢相應而生的發展 ( Birklan, 2006 )。尤有甚者，咎責迴避策略的運用過程中，職司者每會進行咎責的管理工程，例如進行避雷針 ( lightning rod ) 的策略，將怪罪、批判予以集中化，試圖進行消解，避免衍生後續的政治效應 ( Hood, 2011b: 70 )。此外，有時真正的危機乃在危機發生之後才開始，此意味著主事者如何妥善發揮治理能力，運用咎責迴避的策略，進而降低衝突，爭取處置的時間與空間，營造及增加更有利的政治氛圍與籌碼。

## 2. 敏感性

咎責迴避本要基於對環境的敏銳，採取立即與自動的對應舉措，因而職司者要對應利害關係人的訴求與咎責內容，不斷地進行自我修正與調整，有時在說辭與做法上會產生前後不一與矛盾的現象，凡此就顯示咎責迴避作為本是對環境系絡具有敏感的特質。

## 3. 臨時性

咎責迴避乃是因應於一時的政治氛圍所展現出的策略運用，通常會隨勢不斷地更動與變換，故非定性與具備永久性的狀態，即性與非理性式思考的情況在所都有。

## 4. 衝突性

基於問責的對立本質，於是問責與被問責的兩造，每會對咎責遊戲，進行互動攻防，由於彼此之間的立場與思維不同，採取的論證與視框歧異，兩造之間必然產生見解矛盾與想法出入的狀況。尤有甚者，兩造之間所產生的人際衝突，開啟相互融合與溝通的機會，此為衝突性互動的另一個正面效應。

## 5. 防衛性

為了保護政治系統存續的價值信仰體系，政治系統會針對外在

的質疑與責難，採取外在歸因的策略，以保護系統的價值，減少對危機所產生災難的責任。例如拒絕承認、否認衝擊、加以美化、自大自是、投射外因及切割分化等（林水波，2011：12-13），預先構築防火牆，阻擋或圍堵任何威脅。

#### 6. 雙效性

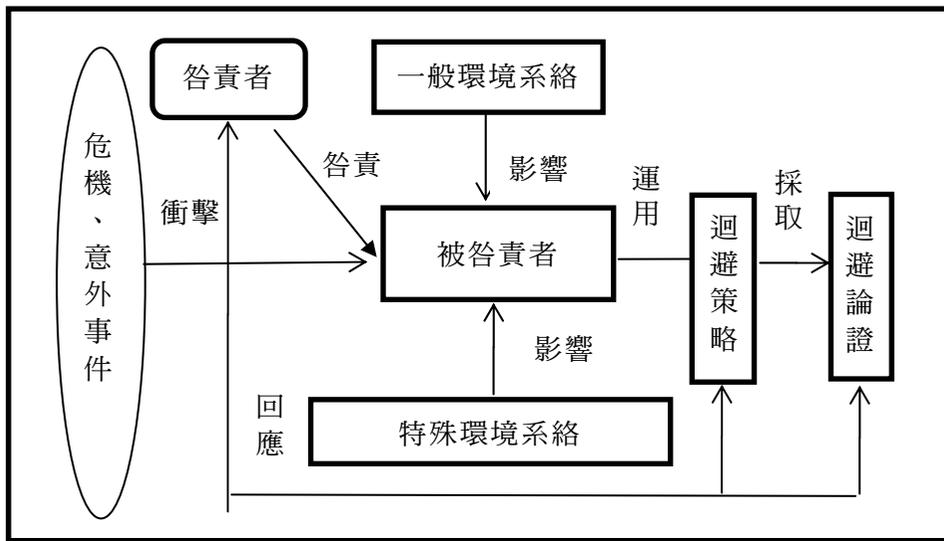
面對外界咎責的聲浪，對組織構成強力的挑戰與威脅，值此之際，咎責迴避須更正面及積極地妥適運用，俾以適度消解強烈的責難；反之，若採取錯誤及負面的咎責迴避策略，會惡化危機情境，鋪陳另一場危機，形成連鎖效應，造成政治災難。因此，咎責迴避具有正面與負面的效應，甚而影響是邁向危機抑或是開創新機的局面。

基於前述解析，咎責迴避關注政治、敏感、臨時、衝突、防衛及雙效六大屬性。而政治的功能在於降低衝突，希期防止咎責範圍的擴大，降低可能的傷害及損害；敏感在於要求相關職司者必須隨時掌握外在環境脈絡演展，洞悉些微的變化；臨時的作用在於動態的運用與調整相關管理作為，以為後續行動的基礎；衝突的功能在於提供咎責者與被咎責者兩造之間溝通與融合的機會；防衛的角色在於限制不利因素的衝擊，預先進行管理與控制；雙效要求射準管理危機能力的築造，以強健各項咎責迴避的措施，尤其更強調在開創新機的動態面。

### (四) 咎責迴避策略之架構

咎責迴避的策略架構（圖三）係以開放性環境系絡視框，被咎責者為中心，四面分別為危機意外事件、咎責者、環境系絡（一般、特殊）、咎責迴避行為（策略、論證）。其中，一般環境系絡包括公民社會的文化、社會資本的累積或政治體制的類型；而特殊環境

系絡則指特殊焦點事件（天然或人為災難）、選舉、政經社文重大事件的發生等，被咎責者則處於動態的咎責情境中，隨時因外在情勢的變化修正、調整迴避策略與論證的理由，以期能妥適回應處理危機或意外事件所產生的龐大咎責壓力，維持與穩固治理的正當性。



圖三 咎責迴避策略環境系絡

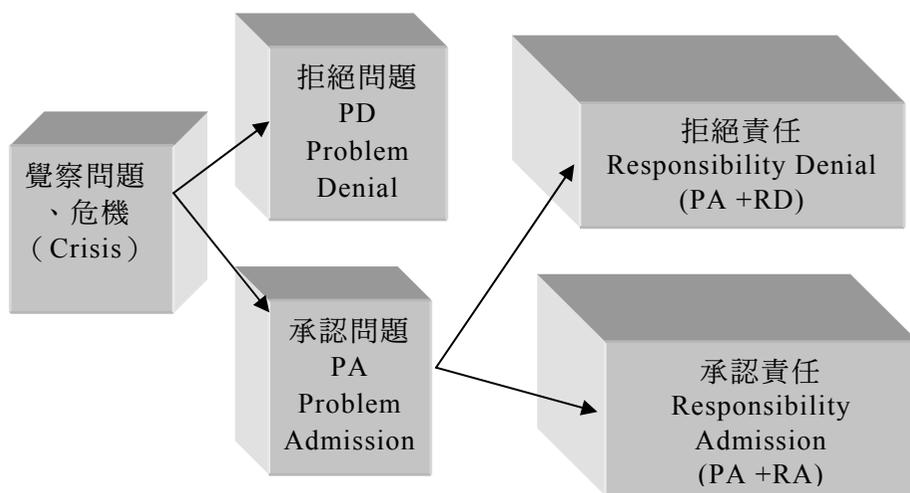
資料來源：作者自製。

### (五) 咎責迴避的策略及論證提出

政治人物針對具有政治影響的事件，本會有相關的應對及回應作為，而最明顯的制式反應就是咎責迴避的啟動。不過，咎責迴避產生的動能就在：政府官員亟欲取得主權者的政治信任，進而針對外在的各項指責、批評與攻擊，提出對應的論證，以維持自身的正當性。這項咎責迴避的運用不僅在行政機關，也在國會的運作上出

現 (Weaver, 1986: 372)。職司者經過精確的政治計算及各項成本利益的考量後，作出對組織效益最有利的決定，其基於捍衛自身政治利益的動機，減低各種對於政治正當性有所質疑或抨擊的力道，而作出咎責迴避的策略 (Hood and Rothstein, 2001)，例如事件本身具有高度焦點性、議會責問力道、外界檢視的密集度及其他焦點事件的發生，均會使得主事者在咎責迴避上採取更為積極的態度。

職司者面對危機事件所採取的應對及規避責難的策略中，常呈現出極為平常的制式反應，而基於這個反應再延伸出兩個假設路徑 (圖四)。這項反應路徑乃基於政府官員維護自身利益與規避咎責的四種行為態樣，分別為拒絕問題 (PD)、承認問題 (PA)、承認問題但拒絕責任 (PA + RD) 及承認問題也承認責任 (PA + RA) (Hood et al., 2009: 696-698；張世杰，2010：9-10)。



圖四 透過否認問題和否認責任來規避咎責

資料來源：修改自 Hood et al. (2009: 697) 以及 Hood (2011b: 154)。

而政府官員在面對媒體所提的各項咎責風暴時，根據三種行為假定而發展出 9 種咎責迴避行為模式（如表一）：

表一 政府官員咎責迴避策略模式

承認問題 (PA) 拒絕問題(PA)	承認問題但拒絕 責任 ( PA + RD )	承認問題及承認責任 ( PA + RA )
單純拒絕	誰要負責任採開 放立場	只是一味解釋式回應，提 供說明但不承擔責難
以理拒絕問題	咎責他人	機關採取行動、提出道 歉、補償及改善具體作為
拒絕並反擊	承認有部份責 任，但不負主要 及最後責任	承認係個人的責任

資料來源：Hood et al. (2009: 698)。

Hood ( 2002: 38-39, 2007: 201, 2009: 4, 2011b: 47-111, Hood et al., 2009: 696 )從咎責的選擇類型，提出三種型態的咎責迴避策略( 表二 )，茲析述如下。

第一，表述策略 ( presentational strategies )，其意謂主事者強調積極及有效面對咎責，並將其視為對組織深具價值的咎責動力，並且針對各方的咎責，尋找原因所在並提出合理的解釋，進而採取積極的策略行為，<sup>8</sup> 而且透過媒體管理的手段形塑公眾意識，將咎責迴避的負面 ( 藉口 )，藉由論證轉化為民眾的信賴。在面對咎責風暴，通常主事者會十分依賴該策略，透過各種方式試圖來扭轉、藉口或是正當化自身的論證，以舒緩目前及潛在批評者的咎責威脅 ( Hood et al., 2009: 697 )。

8. 表述策略有提到‘spin’，即是編製故事情節，包括「硬拗」的陳述均在其內。

第二，機關策略 ( agency strategies )，即職司機關為了組織生存及利益衡量，在面對咎責時，透過各種關係網絡以圖建構其他組織與該議題的關連性，並將相關的責任予以分散化。此外，其亦運用夥伴關係下的多元機關安排及制度機制，試圖將咎責擺脫並使其消失，吾人亦可稱之為尋找「代罪羔羊」。例如，遇到外在嚴厲的咎責時，造成對於組織生存有衝擊到利基時，採取重新調整組織結構，進行適當的人事安排，營造組織新的人事風貌，揮別掩蓋過去不佳的形象。尤有甚者，在面對排山倒海而來的咎責聲浪，以外在因素導致，非政府所能主導，舒緩、排解與消散外界譴責的作為。由是觀之，本策略著重在分散化咎責力度，避免組織過度承載，爭取後續處理的機會。

第三，政策策略 ( policy strategies )，即選擇一些政策或運作措施縮小制度風險，彌縫大眾的信賴罅隙 ( gap ) 或責難，例如官員藉著以行之有年的慣例或規定，祛除或限縮個人行動的自由，因之，唯有採取制度化與規範化的規則論證，強調一切依照程序規定，皆符合法治精神 ( rule of law )，而這就是防禦咎責的最好方法，而斯項策略強調整體行動一致性，避免產生相互矛盾而減損策略運用的效益。職此之故，強調對內的整體性因應，對外在咎責則歸因而外在因素 ( 人 ) 所造成，是外面不清楚所造成，並節制組織本身的作為，並保持低調，避免對外界咎責提出評論。

綜前所述，職司者在面對危機會表現出三種咎責迴避類型，再基於斯項策略類型演繹出 12 項因應論證策略，並由各種論證的模式加以支撐 ( Boven et al., 1999: 142 )。再者，其咎責迴避策略其背後都有其假定支撐，表述策略認為唯有採用方可限制或轉移責難；機關策略則是透過組織責任的分配運用，將可以安然度過咎責對組織

的傷害；最後，政策策略則假定只有透過集體的力量及自我節制，方可以降低與消除咎責。

表二 咎責迴避的策略、論證與治理

迴避咎責的策略類型	策略種類	論 證	假 定	治理標準
表述策略	贏得辯論	維護立場以贏得民眾	將限制、轉移咎責而不是加速及吸引更多咎責	論辯
	畫出一個路線(採政治性方針)	在問題變惡化前消滅批評		
	改變主題	轉移批評者或公眾的注意焦點		
	保持低調形象	在問題消散前保持低頭姿態		
機關策略	防衛性組織重組及員工輪調	此一時彼一時	一般組織責任的分配是可靠及顯著一直到最後，以度過咎責風暴	問責
	市場決定	不要怪政府，請歸咎市場		
	夥伴關係結構	不要獨自承擔		
	責任在界線以下或核心以外	責任不止在這		
政策策略	規則化	堅守規定	咎責的選擇很低或沒有	透明
	成群	留在團隊裡		
	個人化	責難操作者、使用者或受害者		
	節制	就說不		

資料來源：修改自 Weaver ( 1986: 385 ) 以及 Hood ( 2011b: 18, 21, 175 ) 。

由是觀之，就咎責迴避策略的揀取，再加上其他變數的影響，在面對外在多元公共治理情境時，會有三個治理面向，產生影響正負面效應。就機關策略而言，完全授權與否，可確認該機關是否是

完全可被問責，抑或是呈現問責分散的情況；而採取表述策略時則透由主事者採用各種模式贏得咎責迴避的論證，若是無法達成就必須改變主題或是辭職化解咎責；最後，政策策略著重在後續關係的修復，聚焦在提高政策的優質化（Hood, 2011b: 158-162）。是以，基於咎責迴避策略與對公共治理的影響，本文提出三項命題陳述如下：

命題一：表述策略要素強度、論辯力愈強，則愈能轉移、限制外在的咎責。

命題二：機關策略與外在環境關係連結及互動密度愈高，則度過咎責機會愈高。

命題三：政策策略與現行規定符應度愈高，則咎責迴避成功機會愈高。

咎責迴避策略應用所產生的正負面向治理效應，會隨著運用策略的類型、變數及主事者的作為，而產生不同的結果，易言之，唯有增加正面的咎責迴避採用，方可提昇公共治理的品質。反之，若呈現更多不當的策略運用勢必會滋生後續治理的正當性危機，招致更多的危機與責難。本節就咎責迴避的行為反應予以模型化，以下將運用咎責迴避的策略，用來檢視與探討臺北國際花卉博覽展覽會在面對外界咎責與質疑時，主事者如何對之進行咎責管理，期藉之從中得到知識啟發。

### 三、臺北國際花卉博覽會個案探討

有鑑於咎責迴避在國外已有不少的研究成果，並運用解釋與分析政治人物在面對外部環境危機所呈現的行為態樣，發現到政治人物在面臨危機時會尋找歸咎的原因及對象，並採取迴避的處置作

為，而斯項作為對於組織生存發展確有重要的效用 ( Dattner and Darren, 2011 )；吾人觀之台灣在民主政治發展的過程中，政治人物在對外在質疑及責問之際，通常在第一時間呈現出來多不為主權者所接受與滿意，無法解決與妥適因應及處理危機，甚至引起更大的波瀾與負面連鎖效應，而臺灣在這方面用以剖析、解釋政治人物應對外界咎責迴避行為的研究仍待耕耘。本文將研究焦點鎖定於咎責迴避策略的運用，希冀在複雜的治理網絡互動之下，瞭解咎責迴避的重要意義及相關問題；同時透過對咎責迴避的探究，發展運用及管理策略的理論與具體作法，以分析政治人物在面對民眾或外界咎責爭議事件時，所採取的回應及反饋行動。整體而言，本研究選定花博個案具有五大理由：

第一、重大影響性：花博涉及國家財政資源管理與使用、<sup>9</sup> 產業經濟發展、形塑臺灣國際形象能見度、<sup>10</sup> 促進產業合作交流及觀光產值等重要面向，往後的發展實對我國有重大影響。

第二、高度衝突性：涉入的政府單位和利害關係人至為多元，包括中央各部會（如農委會、外交部、經濟部）、立法院、臺北市政府、臺北市議會、有參展縣市、花博廠商業者...等，彼此之間的視框與利益呈現多方面衝突。職此之故，藉由對本案的研究應可對複雜治理網絡下的主事者運用咎責迴避過程中得到啟發。

第三、社會顯著性：花博自 2006 年籌辦以來達到多次注意高

---

9. 花博從爭取、籌辦、試營運到正式營運，歷時近五年，其中投入了不少人力、物力與財力，可以說是集國人關注焦點於一身。然而，就是因為其涉及龐大公共資源的運用。

10. 現今各國政府無不利用辦理大型展覽或會議的機會，爭取國際曝光，拓展國際交流，俾利提高國際能見度。

峰，適逢臺北市長選舉期間，再加上行政、檢調司法、監察院等機關對於花博產生問題的調查，受到社會與新聞媒體持續且密集的關注。

第四、重要指標性：花博案的相關利害關係人視框衝突下的咎責迴避的策略運用影響民眾對於政策的執行成效的觀感，深入研究本案可作為其它同樣具備高度衝突性之個案經驗及理論驗證的參考。

第五、研究價值性：花博案的研究成果或對政府管理視框衝突、突破衝突盲點、增進政府的治理能力具有參考價值，冀對我國學術研究能有所貢獻，且咎責迴避策略運用及管理則可作為未來進一步研究的基礎。

茲試就花博辦理過程、發展及爭議問題，從咎責迴避的架構有系統的描述與解釋，將分析的結果做為後續提出建議的依據。

## (一) 花博的形成背景與發展

隨著文明的演進及工業社會的變遷，人類的居住空間逐漸喪失綠意與自然物，花卉園藝博覽會的興起正顯示了人們對於綠意空間的渴望，園藝博覽會所展出的內容也正代表了新世紀在環保及生態方面的思維。自二十世紀下半所興起的花卉園藝博覽會，是每位愛好自然與園藝者殷殷期盼的盛會。1948年於瑞士成立的國際園藝生產者協會（International Association of Horticultural Producers，簡稱AIPH），是由各國園藝生產組織，為了協調全球的花卉園藝行銷、展示及生產而組成，目前有25個國家，共33個會員參與，臺灣區

花卉發展協會亦於 2003 年間成為會員。<sup>11</sup> AIPH運作範圍涵蓋育種家權利、環境保護、國際花卉博覽會之核准，與國際園藝貿易統計資料彙整等，每年固定於春、秋兩季召開年會，交流園藝栽培資訊與經驗，促進國際園藝產業的生產、貿易與發展。近年來，世界各國無不爭相舉辦由AIPH認證之世界花卉博覽會，以擴大國際交流，提高國際地位。

為促進各國園藝及植栽交流，以提升我國花卉產業，帶動周邊商機，同時讓所有參觀者享受花與美的饗宴並增添活動光彩，共同創造花卉園藝產業的繁榮，以達成 2010 年花博會彩花、流水、新視界之願景。國際競賽邀請對象以AIPH會員國、各國政府及城市代表、臺北市姐妹市、各國相關企業機構，及全球知名花園為主，旨在藉由花卉、植物與庭園專家之參與，促進國際互動與交流。世界園藝博覽會是由國際園藝花卉行業組織——國際園藝生產者協會 (AIPH) 批准舉辦的國際性園藝展覽會。臺灣的榮譽、臺北的驕傲：「2010 臺北國際花卉博覽會」，為臺灣第一次正式獲得國際授權舉辦A2/B1 級博覽會的至高榮譽。<sup>12</sup>

臺北市政府協同臺灣區花卉發展協會於 2006 年 4 月，義大利熱內亞舉辦之國際園藝生產者協會 (AIPH) 春季會議，提出申辦 2010 年 A2/B1 級國際花卉博覽會之意願，由於臺灣花卉在國際上頗負盛名，經審查後大會一致通過申請提案，並於 2006 年 11 月正式發函，審查通過 2010 臺北國際花卉博覽會之申辦。由臺灣首次申辦的「2010 臺北國際花卉博覽會」是國際首次授權認證的世界性博覽

---

11. 相關資料可參考臺北國際花卉博覽會官方網站 (2010)。

12. A2 等級為每年最多舉辦兩屆，展期最少 8 天，最多 20 天且至少有 6 個不同的國家參展。  
B1 等級為每年度只能舉辦一屆，展期最少 3 個月，最多 6 個月。

會，將在 2010 年 11 月 6 日起迄 2011 年 4 月 25 日舉辦。這是臺灣的園藝產業首度以領航之姿站上世界舞台，企盼人們經由參觀與學習花博的展示內容，可以改善人們的價值觀，改變人類與自然環境之間的互動關係，在生活中實踐綠色生態理念，最終希望能達成愛護地球、保育人類美好家園的終極目標。

然外在光亮炫麗的花博從申辦、試營運到正式開幕，也引起了不少的爭論，花博主辦機關——臺北市政府，在進行花博相關採購及執行政策上，出現了不少的問題（如表三），市府面臨到外在強大的問責壓力，而在這咎責壓力與主事者咎責迴避之間，影響各標的團體對花博運營的正當性看法。以下將從咎責迴避的策略運用，以實際臺北花博個案來檢視之，期藉之獲得價值性的知識應用。

表三 2010 年臺北國際花卉博覽會大事紀

日期	事件	備註
2006 年 4 月	臺北市政府與臺灣花卉發展協會於在義大利熱內亞舉辦的國際園藝家協會（AIPH）春季會議提出申辦國際園藝博覽會的意願	
2006 年 11 月	經審查後大會一致通過申請提案，正式發函審查通過	繼日本大阪（1990）、中國昆明（1999）、日本淡路島（2000）、日本濱名湖（2004）、中國瀋陽及泰國清邁（均為 2006）之後，亞洲第七個經 AIPH 授權認證舉辦國際園藝博覽會的城市
2010 年 8 月 21 日	民進黨議員質疑新生高花價過高。	在新生高架橋下種南美螞蟥菊，一株竟然高達 300 元，是公園處報價的 30 倍。
2010 年 8 月 26 日	市府懲處兩名新工處官員，並指無貪瀆問題，並依背信罪嫌，將廠商昭凌顧問公司移送偵辦	民進黨議員指出，花博工程的採買花卉及許多產品的價格高出市價數倍，其中疑有弊端，前往台北地檢署，遞狀控告市長郝龍斌涉嫌瀆職、圖利等罪。

2010年 9月7日	新高改善工程浮報工程款，檢調展開行動，一口氣約談18名官員廠商	前新工處科長陳智盛遭到收押禁見；而前新工處處長黃錫薰跟前總工程司章立言分別以50萬元交保；至於新高設計監造的昭凌顧問公司，員工李嫩則是以30萬元交保。
2010年 09月14日	1. 副市長李永萍等三人辭職，成立花博體檢顧問團； 2. 要求學生學跳花博舞引發民怨	媒體取得教育局公文顯示，要求各校「配合規劃辦理」花博舞教學，更宣稱尚未宣傳花博的學校，將被「追蹤瞭解並列為督學視導重點項目」。
2010年 09月15日	在野黨批總顧問團「假監督真護航」、顧問團掩過、替市府卸責。	
2010年 11月6日	花博開幕	
2011年 01月5日	臺北地檢署懷疑有承攬花博場館工程的廠商填土不實，今天以詐欺、偽造文書等罪，列廠商為被告。	市府政風處調查發現，花博圓山園區土方中，有營造廢土摻雜其中，與契約不合，北市府主動將此案移送檢調，要求調查承包廠商，市府也主動配合調查。郝龍斌強調，若有公務員涉案，絕不寬待。

資料來源：本文整理。

## (二) 臺北市政府所應用的咎責迴避策略探討

花博自爭取到實際在籌備進行的各個階段以來，被外界以高度的標準檢視，而利害關係人也屢針對花博相關的議題提出問責，針對外在的咎責與質疑的聲浪，政府職司者提出相關的回應與駁斥作為，而在咎責迴避互動的動態過程中，吾人或可以根據相關資訊建

構咎責迴避策略，檢視職司者對於該項議題的處置情形，有無不妥當及不合理之處，茲試就各利害關係人對花博的咎責議題，整理如下(表四)：

表四 花博咎責問題一覽表

行為者及策略	問責議題	經費	採購花價	採購有弊端	亂用行政資源
市議員、民眾、媒體		史上最貴、晚會花費過高	單價過高高於市場行情1倍以上	人謀不臧、新生高架植栽有弊、規避採購法	逼跳花博舞、強迫動員、推銷門票
市政府		比上海世博少、規模人數及面積不同、表演世界級不要抹黑	花博非花市、文創無價	不知情、新生高非花博、一切依法行政、設置花博總體檢顧問團及成立稽核小組、交由採購稽核小組查核、僅是個人行為移送檢調、副市長辭職	無此事、媒體污衊誤導、鼓勵非強迫、民眾自動協助
咎責迴避策略		表述、機關	表述、機關	表述、機關、政策	表述、政策
策略種類		改變主題、夥伴關係結構	改變主題、市場決定	畫出政治路線、防衛性組織重組及員工輪調、規則化、個人化	改變主題、責難操作者

資料來源：本文整理。

### 1. 表述策略運用分析

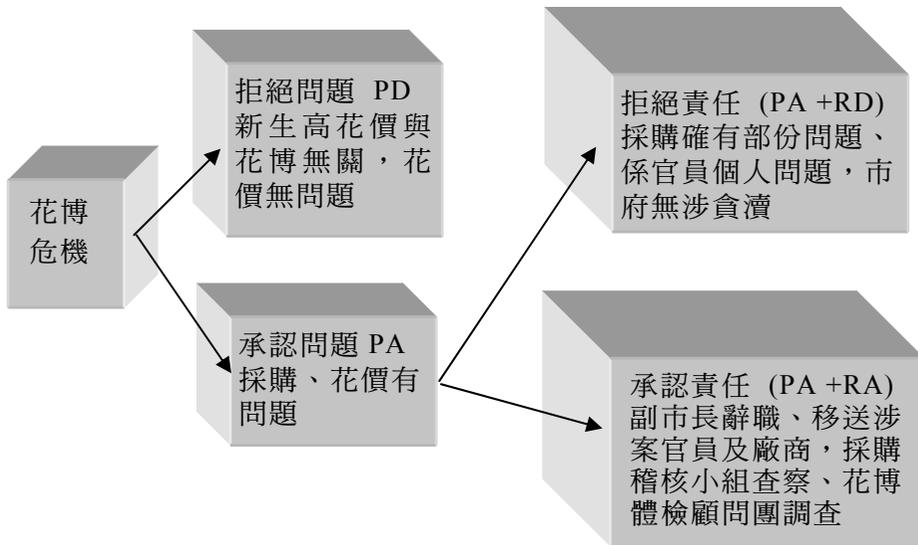
針對市議員批評花博經費過高，預算編列浮濫，辦理過程不確實，花博晚會的開銷花費過高；對此市政府採取的咎責迴避策略先是拒絕有花價過高，也認為新生高架與花博並無關連，一切均照規

定辦理；之後市議員提出許多數據資料，質疑新生高架植栽及花博花價不合理超出市價甚多，有圖利與瀆職之嫌，並向檢調機關舉發，民眾也陸續提出許多質疑，包括採購過程不合程序，辦理過程有強迫政策推銷；而外界質疑花價過高，顯然超過市價，嚴重有浪費公帑，招標過程有嚴重圖利情形，市府仍強調一切依法辦理，否認有不法，而在議員列出實際的花價價目明細表，並指出實際花別採購價確實超高情況嚴重，方才承認確有此一問題，但非全面性僅是部份花價，並認為花博無價（改變主題—試圖轉移批評者或公眾的注意焦點），不要用花市的眼光來看待花博（石文南，2010a）。

從面對外界責難與咎責之際，市府一開始未將其視為一項危機，待事件不斷地衍生及擴散，再加上市議員及媒體每日均持續對該問題的關注，並強烈質疑與咎責，花博事件由危機逐漸轉為政治災難，導致主事者選舉民調支持度大受衝擊，<sup>13</sup>此時才意識到必須進行咎責迴避的策略運用。是以，主事者從不將花博視為是一項危機事件，一開始便「拒絕有任何問題」存在，直至利害關係人陸續對相關議題提出證據表示質疑及責難，而檢調單位也針對圖利與瀆職問題進行調查，主事者方才「承認確有部份問題」，但「拒絕負有責任」，問題未涉及市府團隊運作決策，僅是少數個人行為，市府本身並無決策疏失。最後因是在市長選舉期間，民眾對職司者對相關問題說明不清，無法說服民眾，造成民意支持度的大幅滑落，為因應外在形成的政治災難，市府表示「承認責任」且宣布副市長辭職，是對「問題表示承認」並「承擔責任」的方式之一（圖五）。

---

13. 根據當時幾份民調（例如 TVBS、聯合報）顯示，原先郝龍斌的市長選舉支持度大幅領先民進黨市長參選人蘇貞昌，但因花博相關花費預算爭議、新生高架案植栽問題，郝市府團隊未能預先防案及妥適說明，郝、蘇兩人的支持度快速拉近，威脅到連任的可能，郝市府也開始進行相關處置作為。



圖五 臺北市政府透過否認問題和否認責任來規避咎責示意圖

資料來源：作者自繪。

## 2. 機關策略運用分析

就市府在評估危機事件時的策略觀之，開始先進行辯駁及表述的策略，對採購花價的問題，認為只是採購上的「簡單疏失」，採用咎責迴避的機關策略作法，直至後來在輿論撻伐之下，才找出當時在公文上有簽文的科長等公務員移送檢調偵辦，使用所謂「替罪羔羊」的作法，暫時削減了咎責的火力，市府「承認責任」且宣布副市長辭職（魏青鵬，2010），由此觀之，透過相關職司者的辭職，是對「問題表示承認」並「承擔責任」的方式之一，尤有甚者，外界咎責有採購弊端，市府即刻移送涉案官員（員工調整）。

值花博之火越燒越烈之際，檢調機關開始啟動司法調查花博採

購問題（陳志賢、陳文信，2010），郝市長才親上火線滅火，向民眾道歉，並宣布啟動「廉政肅貪委員會」調查機制，承諾於一個月內調查清楚，並宣布懲處名單（林佩怡，2010）；此外，成立「花博總體檢顧問團」<sup>14</sup>及「稽核小組」配合調查花博採購；然而外界批評有「右手查左手」及「成員不適格」，小組淪為主事者擦脂抹粉的背書工具，不具有公信力（石文南，2010b；陳璟民，2010）；市府團隊亦認為輿論以烽火連天，需向社會大眾進行懺悔道歉的動作，進行政治損害控管，防止政治災難的擴大（單厚之、林佩怡，2010）。

誠然民主政治乃是責任政治，主事者應為其施政成敗與缺失擔負責任，並接受各利害關係人的強烈問責，被問責者也要及時回應；尤有甚者，副市長李永萍辭職（員工輪調去職），藉由表示主事者接受各方批判與責難，以官員辭職試圖重新再度獲取市民的授權與支持，藉此表現出機關接受問責；而移送相關政府官員及廠商接受司法調查，具有咎責迴避策略的效果，避免政治災難的火焰更為猛烈，築起政治防火牆。此外，就成立「花博總體檢顧問團」而言，其成員組成排除負有監督職責的民意機關與外部民眾，致使調查結果的公信度也備受質疑，對於事實真相的釐清及瞭解成效有限，且其他利害關係人無法對該體檢小組調查結果進行問責，使其成效受到質疑（如表五）。<sup>15</sup>

表五 花博體檢小組調查回應外界一覽表

- 
14. 此名單為表演工作坊賴聲川、高鐵董事長歐晉德、曾任貓攬工程技師工會鑑定團李咸亨、立法委員賴士葆及李家慶律師五人；後增加臺灣大學農學院院長陳保基，顧問團總共是六人。
15. 有關體檢小組成員外界評價不一，有的認為成員的經驗與專業度沒有問題，也具有相當社會公信力，但亦有認為成員多屬於對市府友好抑或是具善意人士所組成，沒有廣泛納入反對陣營意見，以達強化監督問責的功能，在某種程度上公信度或有質疑的可能。

小組成員 \ 議題	花價、造價過高
賴士葆	不應用原物料價格來看，應以文化創意產業看待、花博是博覽會不是花市
李咸亨	品牌價值遠高於材料的組合
賴士葆、李咸亨 李家慶	初步瞭解後選擇相信，不能確認部份待市府補齊資料再作審視

資料來源：作者自製。

### 3. 政策策略運用分析

外界質疑採購花卉價格過高，有採購人謀不臧弊端，市府採用否認，以絕無這樣事情，皆以採購程序辦理（一切依規定、依法行政），駁斥外界咎責聲浪；控告指責者指稱「市政府逼跳花博舞，強迫動員、推銷門票」，係無此事、媒體污衊誤導。針對部分市議員或是立委咎責新生高植栽有弊，就是花博有弊，市府提出新生高非花博兩者性質有異，是不專業且有市長選舉或其他政治動機考量（個人化—責難操作者）。外界咎責花博辦理過程不公開及疑有黑箱作業情形，公開與透明監督機制不足，市府立即成立花博體檢顧問團，並請採購稽核小組查察與檢驗所有辦理的規定程序（規則化—堅守規定）。

綜言之，上節所提的咎責規避策略，就是主事者為了因應外在的質疑，基本上三種策略皆會出現交換運用的情況，一般而言最先運用的就是表述策略。另外，成立調查委員會，為自身的作為進行自清與辯解，然這樣的效果可能在實際的成效上確實有效，對於舒緩咎責而來的政治壓力及問責的聲浪，亦有降低及舒緩的作用，長久以來皆為職司者在面對質疑時，亦是常用的咎責迴避策略。主事

者在面對咎責之初，迴避策略的應用會隨著外在咎責型態與力道有所調整，因為臺灣本身政治體制的特殊性，<sup>16</sup> 咎責源較國外多元，例如除了行政、立法及司法三權外，更有監察權（準司法）的咎責，若再加上特殊事件氛圍的影響下，例如選舉熱潮、激烈競爭下，許多事件勢必被放大詳加檢視，更會迫使被咎責者採取一系列的咎責迴避策略，以回應相關利害關係人的關注與質問，倘若初期不妥適採取對應之迴避策略，勢必會造成事件的連鎖效應，如同龍捲風暴般，從點、線、面，進而發展到立體層面，形成破壞性的災難，斲傷政府的形象與公眾的信賴感。

#### 四、結語

災難或是危機管理的各處置階段是否得宜，一向是各方利害關係人所關注的焦點。因之，事件發生的第一時間，職司者是否充分掌握相關訊息？對於相關問題發生的原因是否瞭解？對於各方問責的內容是否對應得宜？是否呈現出不當咎責迴避的作為而引起民怨，乃是獲致主權者的政治認同的關鍵。蓋當今是講究反省性治理的時代，治理系統為了自身永續發展，勢必養塑迫切性能力，以便適應、對付及掌控內外環境的巨幅變遷（VoB and Kemp, 2006: 3-12；林水波，2011：5）。由是觀之，咎責迴避的能力亦是反省性治理所應配置的重要能力之一，藉由咎責迴避策略的妥適應用，並在正向與負面的策略運用中尋找平衡點（Hood, 2011a: 174-75），使

---

16. 臺灣選舉密度極高，幾乎是年年有選舉，再加上政黨之間競爭十分激烈，媒體政論節目發達，許多民眾關注的議題均會藉由各種管道顯現出來，對於主事者均有其因應的趨動力。

主政者得以維繫自身的正當性及民眾的信賴，進而促使良善政策的產出，促使治理績效臻於至善。

本文以咎責迴避的理論架構，並以公共治理者在面對外界對花博咎責作為個案檢證，主要探究危機處理、咎責迴避策略的運用情形及呈現出那些正負面效應，進行本土性的個案檢視，期可建立理論與實務間的接軌，從而產出對於主事者的啟發。以下將以分析結果提出研究發現與建議。

## (一) 研究發現

針對咎責迴避的三項策略在花博個案的運用，以及外在利害關係人的反應中，都可以看到各類型的策略交錯使用，其呈現了一定的功能與效益，爭取了組織危機處理的時間與空間，但也因為過度使用與依賴斯項策略，後續的危機處理便顯得無法銜接上策略使用時機，茲據上節分析策略運用的過程與情形，在本個案的實際情形的檢證上，提出研究的發現。

1. 表述策略要素強度、論辯力愈強，雖能短暫轉移，但未必能限制外在的咎責。

臺北市政府在面對外界對於花博的咎責時，剛開始未察覺此問題存在，並未做好應有的咎責迴避策略運用的準備，導致後續相關問題產生，變得太被動回應，使得被議題拖引著走，縱使後來加強運用表述策略中論辯，試圖扳回劣勢，但已錯失第一良機，是故雖可以短暫轉移但由於論辯強度與說服力明顯不足，導致未能降低或限制咎責對組織的衝擊。

2. 機關策略與外在環境關係連結及互動密度愈高，則度過咎責機會愈高。

在相關人事物的問題逐漸浮現，臺北市政府也逐漸以主動的方式來處理，例如透由組織人事的更迭，引進外在的專業人士組成顧問小組，成立獨立調查體檢小組，更利用外在司法機關的連結，以加強與外部連結互動密度，如此一來可大幅降低外在對於咎責的力道，度過開始不順的危機處理階段，對緩和對於組織的衝擊力有極大助益。

3. 政策策略與現行規定符應度愈高，但相關規則化內容透明不足，則咎責迴避成功機會仍有待努力。

臺北市政府儘管一切強調依法行政，並無不法情事，然相關採購過程的來由似乎尚未完全公開與透明化，且過度拘泥於規章，並不檢討現行規範有無不合理，似乎仍未能止住外界咎責，是以應該再加強相關措施、規定、辦理流程的絕對透明化，方可發揮咎責迴避的正面效益。

## (二) 研究建議

經由前述對於咎責迴避的原因、屬性及效應，且藉由個案的剖析中，或可針對公共治理者在面對危機時，應該要採取那種咎責迴避策略，並及時正確地反應在認知、價值及情感的作為上，據以提出六項建議。

### 1. 危機處理的即時性

各方的咎責可視為對組織的一種危機，如若未能及時並予以正視，採取積極的策略面對，將會埋下另一場危機的伏筆。因此，在咎責迴避的策略應用中，應掌握應變時機，擬出良善的咎責迴避策略，解除對政治系統的威脅。

### 2. 領導風格的關鍵性

領導人選擇面對危機的感知度與態度，面對外在批判與抨擊的壓力時，展現負責的態勢，進行必要的咎責管理，並在隨之而來的調查予以高度配合，且在處理的過程保持公開與透明，充分向民眾解釋，避免誤解擴大，危及治理系統生存。

### 3. 政治影響的破壞性

咎責一旦演變成政治力的爭鬥，就會排擠學習、調研及吸取的時間，滋生議題錯置的現象，圍堵議程的設定，進而破壞意外管理的突破性發展，以致下次意外發生之際，猶被舊思維、舊作風、舊問題所牽絆，無能擺脫巢臼的制約，以致管理績效的未最佳化（林水波，2011：24）。以美國卡翠納颶風咎責管理為例，時任總統的小布希，因為忽視之後的咎責管理，加上未妥適有效率地進行災害援救與復原，遭受到政治上強烈的抨擊，民意滿意度因此大幅滑落，釀成重大的政治災難（Boin et al., 2010: 717-19）。由此可知咎責本身具有極高的政治性，一旦未能及時管控相關咎責迴避作為，所導致的政治影響將危及政治系統的生存，導致政權的更迭。

### 4. 咎責迴避的創價性

在咎責迴避的過程中，勢必面對來自四面八方的責難，可藉由這些咎責，瞭解公民對災難事件的主張，以及可順道檢視現實所配置的資源是否不足，有無需要再作調整。尤有甚者，或可從中找尋反對的民眾，瞭解民眾所注重的價值，並藉由咎責的過程中，開發新白地（white space），探索不支持的民眾區域與屬性（Johnson and Wunker, 2010），順勢開拓與擴大選民，爭取下次再度獲得政治授權的機會。

### 5. 高效組織的必要性

就國內外的經驗與案例皆說明，許多重大的災難必包含著天然

與人為的因素在內，若人為後續的因應與處理不當，便會產生共伴效應，造成問題惡化甚至衍生為另一場災難。因此，要避免危機的無限擴大以致釀成巨大的災禍，發展與建構一個高信度組織更是刻不容緩的課題。比如 Weick and Sutcliffe (2007) 就倡導建立高度可靠的組織 (high reliability organization)，類如醫院的急診室、機場的飛航管制室或消防救火單位一般，各項設備周全，訊息隨時掌握，行動即時開啟，資源配置充足，一旦遇有狀況就可一步到位，迅速處理任何危機及意外的發生 (林水波，2011：16；張世杰，2010：15)。此外，高效組織認為應該透過學習來提高運作的信度，易言之，唯有持續與謙卑地學習，才能尊重專業，避免刻意簡單化事實，進而積極回應外在的咎責，創造有利解決問題的條件及契機 (Weick and Sutcliffe, 2007: 139-60)。不過，就公眾誇大的傳言或是咎責抨擊而言，雖會撼動組織生存的利基，但反而會激發組織的潛能，提升危機處理的能力。

#### 6. 循證管理的講究性

循證管理認為盡最大的努力，使用更好、更深入的邏輯觀與事實來共赴事功，將使得領導者的工作臻於完善；此外，循證管理的落實就必須得知事實證據，越早知道越好，在問題發生的初期就可以有充分的時間因應與改善，如若拖過處理時間，將事倍功半 (Pfeffer and Sutton, 2006: 85)。再者，在全球化的經濟體系裡，公開透明被肯認是高信任組織內的一個相當重要的價值觀，利害關係人在歸咎各項責任之際，透明化可是決定成功與否的重要因素之一。蓋如職司歸咎的機關盡在黑箱作業，並以主觀認定的事實作為究責的依據，恐只會增加政治衝突，對於釐清實象於事無補，反而損及自身存在的正當性。是以，歸咎的機關首要蒐集各項足以證明

負責意外管理的機關，於何時、何地及何事出現有失職的情事，並且提出事證，方能引領受衝擊的苦主加入歸咎的力量，形成巨幅的政治壓力，使其受到合理對應的法律或政治責任。現今快速變遷的社會中，公開與透明可以快速地建立信任，將各種網絡關係、利害衝突予以公開化，避免外界不當的質疑與攻訐（Covey, 2006: 154-155）。尤有甚者，從速度和成本的視框，公開透明亦可避免不必要的相互猜忌、爭執，維持表象的和諧，更可以建立相互的認同感，共同協力解決危機與災難所造成的困境。

歸結言之，當今許多災難會危機之後所產生的問題，皆是因為人為因素處理不當所造成，主事者除了需要具備防制危機與意外預警的能力外，更要擁有對之咎責管理的能力，妥適運用咎責迴避策略，充分利用各種策略工具，發揮正面效益，降低與消弭可能的負面效應，抒解問題形成的孔道，化危機為轉機，展現出良善的治理能力。

## 參考書目

- Bertelsman Foundation. 2002. *Transparency: A Basis for Responsibility and Cooperation*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Birklan, Thomas A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Boin, Arjen et al. 2008. "Governing After Crisis." in Arjen Boin et al. eds. *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*: 3-30. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen et al. 2010. "Leadership Style, Crisis Response and Blame Management: The Case of Hurricane Katrina." *Public Administration* 88, 3: 706-23.
- Bovens, Mark et al. 1999. "The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-Fighting Fiasco." in Helmut K. Anheier. ed. *When Things Go Wrong*: 123-147. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Bovens, Mark. 2005. "Public Accountability." in E. Ferlie et al. eds. *The Oxford Handbook of Public Management*: 182-208. New York: Oxford University Press.
- Brandstrom, Annika and Sanneke Kuipers. 2003. "From Normal Incidents to Political Crises: Understanding the Selective

- Politicization of Policy Failures.” *Government and Oppositions* 38, 3: 279-305.
- Covey, Stephen M.R. 2006. *The Speed of Trust*. NY: Free Press.
- Dattner, Ben and Darren Dahl. 2011. *The Blame Game: How the Hidden Rules of Credit and Blame Determine Our Success or Failure*. New York: Free Press.
- Drennan, Lynn T. and Allan McConnell. 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Dunn, William N. 2009. *Public Policy Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Ferranti, David De et al. 2009. *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hood, Christopher and Henry Rothstein. 2001. “Risk Regulation under Pressure: Problem Solving or Blame Shifting.” *Administration and Society* 33, 1: 21-53.
- Hood, Christopher. 2002. “The Risk Game and the Blame Game.” *Government and Oppositions* 37, 1: 15-37.
- Hood, Christopher. 2007. “What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance?” *Public Management Review* 9, 2: 191-210.
- Hood, Christopher. 2009. “Risk Management and Blame-Avoidance: A Political Science Perspective.” *Proceeding of a Conference on Managing the Social Impacts of Change From a Perspective*. 15-17 April 2009. Beijing: Beijing Normal University.

- Hood, Christopher et al. 2009. "Testing Times: Exploring Staged Responses and the Impact of Blame Management Strategies in Two Examinations Fiasco Cases." *European Journal of Political Research* 48, 6: 695-772.
- Hood, Christopher. 2011a. "Blame Avoidance and Accountability." in Melvin J. Dubnick and H. George Frederickson. eds. *Accountable Governance: Problems and Promises*: 167-179. NY: M.E. Sharpe.
- Hood, Christopher. 2011b. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. NJ: Princeton University Press.
- Johnson, Mark W. and Stephen Wunker. 2010. *Seizing the White Space*. Boston, MA.: Harvard Business School Press.
- Kingdon, John W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. NY: Longman.
- Lau, Richard R. 1985. "Two Explanations For Negativity Effects in Political Behavior." *American Journal of Political Science* 29, 1: 119-138.
- McGraw, Kathleen M. 1990. "Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications." *British Journal of Political Science* 20, 1: 119-132.
- McGraw, Kathleen M. 1991. "Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts." *American Political Science Review* 85, 4: 1133-1157.
- McNabb, David E. 2009. *The New Face of Government: How Public Managers are Forging a New Approach to Governance*. Boca

Raton: CRC Press.

Pfeffer, Jeffrey and Robert I. Sutton. 2006. *Hard Facts, Dangerous Half-Truths, and Total Nonsense: Profiting from Evidence-Based Management*. Boston, Ma. : Harvard Business School Press.

Sulitzeanu-Kenan, Raanan. 2010. "Reflection in the Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry?" *British Journal of Political Science* 40: 613-634.

Twight, Charlotte. 1991. "From Claiming Credit to Avoiding Blame: The Evolution of Congressional Strategy for Asbestos Management." *Journal of Public Policy* 11, 2: 153-186.

VoB, Jan-Peter and Rene Kemp. 2006. "Sustainability and Reflexive Governance: Introduction." in Jan-Peter VoB et al. eds. *Reflexive Governance for Sustainable Development*: 3-28. Cheltenham, U K: Edwar Elgar.

Weick, Karl E. and Kathleen M. Sutcliffe. 2007. *Managing the Expected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. NY: John Wiley and Sons.

Weaver, R. Kent. 1986. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy* 6, 4: 371-398.

今日新聞電子報。2010。〈陳菊「中央八成責」水利署：高市無中央負責的部分〉。<http://www.nownews.com/2010/09/22/91-2648652.htm>。2010/12/22。(Now News. 2010. "Chen Chu Said that Central Government Should Responsible For It, Water Resources Agency Replied That Central Government Had No Responsibility in

Kaohsiung.” in <http://www.nownews.com/2010/09/22/91-2648652.htm/>. Latest update 22 November 2010.)

石文南。2010a。〈花博造價 體檢小組：相信市府〉。《中國時報》2010/9/20：A4版。(Shih, Wen-Nan. 2010. “Taipei International Flora Exposition Manufacturing Cost, Investigation Group Said They Believe Municipal Government.” *China Times* 20 September 2010, late ed.: A4.)

石文南。2010b。〈花博動員遭指控 市府聯手回擊 官員駁斥媒體 只失業勞工負責花博清潔 可共創雙營，警員跳花博舞 是鼓勵性質絕無強迫〉。《中國時報》2010/9/14：C2。(Shih, Wen-Nan. 2010b. “Taipei International Flora Exposition Mobilization Suffers Accuses the Municipal Government to Collaborate to Counter-Attack the Official to Refute the Media to Be Only Unemployed the Laborer to Be Responsible for the Clean and it Create the Win-Win, the Police Officer Jumps the Flowered Abundant Dance Is Encourages Not to Force.” *China Times* 14 September 2010, late ed.: C2.)

林水波。2011。〈意外管理〉。《T&D 飛訊》114：1-35。(Lin, Shoei-Po. 2011. “Managing Accidents.” *T&D Fashion* 114: 1-35.

林佩怡。2010。〈郝道歉滅火 啟動肅貪會調查〉。《中國時報》2010/8/28：A1。(Lin, Pei-Yi. 2010. “Hao Apologizes and Clean Government Commission Start to Investigate.” *China Times* 28 August 2010, late ed.: A1.)

迪利、湯瑪斯 ( M. David Dealy . Andrew R. Thomas ) 。2008。張文

- 龍譯《當責式管理》。臺北：中國生產力中心。(Dealy, M. David and Andrew R. Thomas. 2008. Wen-Long Chang. tran. *Managing by Accountability*. Taipei: Greenwood Publishing Group, Inc.)
- 孫本初。2010。《公共管理》。臺北：智勝。(Sun, Ben-Chu. 2010. *Public Management*. Taipei: Best-Wise Co., Ltd.)
- 張文隆。2006。《當責》。臺北：中國生產力中心。(Chang, Wen-Long. 2006. *Accountability*. Taipei: Greenwood Publishing Group, Inc.)
- 張世杰。2010。〈災難學習與咎責政治〉。《T&D 飛訊》95：1-21。  
(Chang, Shih-Jye. 2010. “Disaster Learning and Politics of Blame.” *T&D Fashion* 95: 1-21.)
- 陳志賢、陳文信。2010。〈檢調、監委出手查弊〉。《中國時報》2010/8/31：A3。(Chen, Zhi-Xian and Wen-Sin Chen. 2010. “The Public Procurator, Investigating Officer and Members of Control Yuan Start to Investigate Corrupt.” *China Times* 31 August 2010, late ed.: A3.)
- 陳璟民。2010。〈花風暴找學界背書 議員質疑替郝市府卸責〉。《自由時報》2010/9/16：A6。(Chen, Ching-Min. 2010. “The Taipei International Flora Exposition Storm Looks for the Academic Circle to Endorse, Councilman Questions That the Hao Municipal Government to Shirk the Responsibility.” *The Liberty Times* 16 September 2010, late ed.: A6.)
- 黃丙喜等。2009。《動態危機管理》。臺北：商周。(Huang, Bing-xi et al. 2010. *Crisis Management*. Taipei: Cite Co., Ltd.)
- 單厚之、林佩怡。2010。〈郝團隊太輕忽 花價之火燒到選情〉。《中

- 國時報》2010/8/28：A4。(Shan, Hou-Zhi and Pei-Yi Lin. 2010. “The Hao Team is Too Careless and Indiscreet, and the Price of Flower Burns Down the Election.” *China Times* 28 August 2010, late ed.: A4.)
- 湯京平等。2002。〈災難與政治：九二一地震中的集體行為與災難情境的治理〉。《政治科學論叢》16：137-62。(Tang, Ching-Ping et al. 2002. “Disasters and Politics: The Collective Behaviors and Emergency Governance in the Chi-Chi (Taiwan) Earthquake.” *Political Science Review* 16: 137-62.)
- 臺北國際花卉博覽會官方網站。2010。〈臺北國際花卉博覽會官方網站〉。[http://www.taipei-expopark.tw/MP\\_16.html](http://www.taipei-expopark.tw/MP_16.html)。2010/12/15。(Taipei International Flora Exposition Website. 2010. “Taipei International Flora Exposition Website. 2010.” in [http://www.taipei-expopark.tw/MP\\_16.html/](http://www.taipei-expopark.tw/MP_16.html/). Latest update 15 November 2010.)
- 維基百科。2011。〈八八水災〉。[http://zh.wikipedia.org/wiki/Typhoon Morakot](http://zh.wikipedia.org/wiki/Typhoon_Morakot)。2011/12/20。(Wikipedia. 2011. “Typhoon Morakot.” in [http://zh.wikipedia.org/wiki/Typhoon Morakot](http://zh.wikipedia.org/wiki/Typhoon_Morakot). Latest update 20 November 2011.)
- 魏青鵬。2010。〈斷腕改組 花風暴仍悶燒〉。《中國時報》2010/9/15：A18。(Wei, Qing-Peng. 2010. “Breaks the Wrist Reorganization, But Crisis Still There.” *China Times* 15 September 2010, late ed.: A18.)

# **Application of the Blame Avoidance Strategies — A Case Study of the Taipei International Flora Expo**

Jing-Hung Chiu \*

Faced with rapidly changing political, economic, social, cultural, and climatic environments, the contemporary government organization should be equipped with the capacity to quickly respond to changes, crisis, and unexpected events, thus enabling it to prevent and respond, timely and effectively, to possible risks and disaster events, as well as to properly cope with and respond to events. Moreover, the government should be able to learn from circumstances and gather the necessary experience to attend to the necessary post-incident restoration work. Therefore, the key concern in this matter is the ability of the department heads to implement the right action in the event of a crisis situation or at the face of heavy responsibility and pressure and to manifest the necessary governance prowess. Moreover, the competent department head, under a regular frame of mind, may, at the face of a crisis or disaster situation, naturally manifest acts in line with the blame-avoidance political strategy, thereby effectively controlling loss and

---

\* Ph.D. Student, Department of Political Science, National Taiwan University.

damages; such actions deserve careful attention.

This paper attempts to establish a blame avoidance framework in the processing stage of the crisis response and to dissect the factors, attributes, and probable positive and negative results of the endeavor. Moreover, a study was conducted on the Taipei International Flora Expo to explore and analyze the means by which the department head may have employed blame avoidance strategies to cope with the suspicions of interested parties and to implement the right response action. The essential concern of this paper is to identify the proper framework and to interpret occurrences and operations, and thereafter to propose positive and aggressive measures that may reduce the negative impacts on public administration and accountability. Finally, this paper recommends the enhancement of transparency in government operations, the strengthening of the accountability system, and the promotion of open policy discussion and construction of a high reliability government organization, thereby reducing the confidence deficit of the government administration and paving the road towards good government administration.

Keywords: crisis response, accountability, blame avoidance, high reliability organization, Taipei International Flora Expo