

# 跨機關任務編組運作過程多元 案例之研究： 二階的制度安排之考量\*

戴元峰\*\* 曾冠球\*\*\* 李易穎\*\*\*\* 田玉珏\*\*\*\*\*

壹、前言

貳、文獻檢閱與理論基礎

參、研究策略

肆、案例分析

伍、研究意涵

陸、結語

---

\* 本研究部分成果受惠於科技部（今國家科學及技術委員會之前身）專題研究計畫「政府專案管理辦公室及其與跨域治理效能關係之探究」（編號：109-2410-H-003-020）。本研究也誠摯感謝國立政治大學公共行政學系陳敦源教授在研究過程中所給予的專業建議與支持，謹此致謝。

\*\* 國家實驗研究院科技政策與資訊中心研究員兼副主任、中央研究院資訊科技創新研究中心合聘研究員。E-mail: edison101@gmail.com

\*\*\* 國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授。本文共同第一作者與通訊作者，E-mail: kctseng@ntnu.edu.tw

\*\*\*\* 台灣水資源與農業研究院研究三所副所長。E-mail: YYLi@triwra.org.tw

\*\*\*\*\* 世新大學行政管理學系博士。E-mail: yctien520@gmail.com

投稿日期：2022年10月7日；接受刊登日期：2023年4月20日。

東吳政治學報/2022/第四十卷第三期/頁67-120。

國家重大創新政策多數需要政府跨機關協力來達成。在既有的公共管理文獻中，機關間協力的研究主題可謂是汗牛充棟。然而，聚焦在跨機關任務編組本身的研究卻不多，學界也甚少從跨機關任務編組的經驗中汲取寶貴的教訓。在此研究背景下，本研究分析架構係從機關間協力和臨時性組織的研究中，獲取一些洞見。運用這樣的分析架構，本研究檢視了當前中央政府三個主要產業發展計畫和方案的跨機關任務編組之運作過程。本研究藉由訪談、焦點團體座談和官方文件途徑來收集資料，並使用變數導向的比較案例法來進行後續的資料分析。整體而言，經由比較不同組織系絡下跨機關任務編組之運作過程，本研究發現這類任務編組的領導權威與預算管理能力普遍有精進空間，也凸顯出國家創新政策的挑戰中，跨機關協力的確是一項棘手議題。換言之，成立跨機關任務編組未必就能發揮跨機關協力的功能，因為這只是「初階的制度安排」(first-order institutional arrangement)，若無其他配套措施，率多只能提供形式性、宣示性的作用。這也意味著跨機關任務編組欲發揮實質性的作用，後續最好搭配「二階的制度安排」(second-order institutional arrangement)；後者制度安排所牽涉的人事佈局、同地辦公、課責機制與集體所有權等精心設計，可能是巧妙維繫跨機關任務編組運作過程有效性的關鍵因素。

**關鍵詞：**機關間協力、跨機關任務編組、臨時性組織、二階的制度安排

## 壹、前言

「機關間協力」(interagency collaboration) 是一項具有高度顯著性的研究議題 (Mu, de Jong and Koppenjan, 2019; O'Leary and Gerard, 2012; Kaiser, 2011; GAO, 2000)，其理由在於過去 20 多年來，公共管理者面臨著複雜的問題和有限的資源，迫使他們轉向協力安排來產生解決方案。不僅如此，隨著時間的推移，機關任務也容易出现相互衝突的目標，此等目標反映了複雜公共問題的不同層面，也凸顯出機關間協調的必要性。基本上，這類複雜任務的專業知識分佈在不同的行政機關，通常沒有一個機關能獨立完成這類複雜的任務。欠缺協調的行動勢必浪費計畫參與機關的時間和資源，尤其當跨領域的專案工作缺乏明確的責任和課責機制時，執行困境就進一步被放大了。這意味著在需要一個以上機關參與的複雜行動中，若欠缺「運作層面」的協調規劃和執行，往往會導致「任務重疊、事不關己、衝突和挫敗」等現象 (Pope, 2011: 146)。

協調不力是多數國家政府部門長期頭痛的問題，即便先進國家如美國亦復如此，經驗證明這類問題很難有效解決 (GAO, 2000)。以美國聯邦政府為例，協調跨領域的計畫推動 (crosscutting program effort) 很重要，機關需要努力克服各種障礙，這包括不同的任務和不相容的程序、流程、資料和資訊系統。舉凡建立機關間協調機制、整合服務提供和整併專案、推展政府績效成果法案 (Government Performance and Results Act) 等，以期機關的目標和策略得以相互強化 (GAO, 2000: 19)，則是值得借鏡的改革建議。在對策上，不同政府機關和各級政府之間的協力，不時以「任務編組」(task force)

的形態出現。這類臨時性組織乃利用現有機關的資源，指導它們臨時或長期地緩解某一新興問題。舉例來說，在美國政府內部一個名為「南方聯合反恐小組」（Joint Interagency Task Force-South, JIATF-South）的國家級任務編組，被譽為機關間合作和情報融合的「黃金標準」（gold standard）。在機關間協力的相關文獻中，它是一個被廣泛認可的跨功能、跨機構團隊的成功經驗（Munsing and Lamb, 2011），這樣的任務編組也被視為「政府一體解決問題的模範」（a model for whole-of-government problem-solving）。

再把焦點轉向臺灣，我國中央行政機關組織基準法第 28 條規定：「機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關人員派充或兼任」，此乃政府部門任務編組之法源依據，也因此，我國中央與地方行政機關早已存在各式各樣的任務編組。舉例來說，近年來為加速產業轉型升級，政府當局主打「智慧機械」、「亞洲·矽谷」、「綠能科技」、「生醫產業」、「國防產業」，外加「新農業」及「循環經濟」統稱為「5+2 產業創新計畫」，作為驅動臺灣下世代產業成長之核心。此等創新方案中推動機制較為成熟者，莫過於「亞洲·矽谷推動方案」、「智慧機械產業推動方案」，以及「綠能科技產業創新推動方案」，這三者目前分別由不同的科技政策組織來執行。有鑑於臨時性組織如任務編組，業已成為公私部門實現大型、深遠目標的一項工具（Harris, 2017: 10），遺憾的是，國內學界卻殊少關注到臺灣科技政策的推動，特別是這類組織遂行任務的有效性，這點十分可惜。

基此背景，本研究認為若能結合跨機關協力、臨時性組織的學理基礎，並應用在重大案例的討論，將可有效填補這類知識縫隙。事實上，任務編組這類臨時性組織的相關研究，最早可以追溯到 1960

年代左右，距今已有一段時日。儘管臨時性組織的現象一點都不新穎，但在西方主流的公共行政期刊中並不多見，遑論華語文獻的研究成果。不過，近年來組織間協力的策略重要性遞增，突顯出這是一個潛在的研究缺口（Janowicz-Panjaitan, Bakker and Kenis, 2009: 61）。有鑑於國內、外以臨時性組織為主題的公共行政學術研究相對罕見，主要還是以政策報告為主，以致於迄今為止，我們欠缺洞悉到底哪些關鍵因素比較重要，及其對臨時性組織運作可能造成之影響。職是之故，本研究轉而聚焦於機關間協力的組織安排，並預設「制度化」機關間協力，將可為政府部門帶來某種正面效益（Munsing and Lamb, 2011），這點有別於一般協力治理文獻中對「過程」（如對話、溝通、關係建立）的重視，更勝於對「結構」（如組織安排）的呼籲（Bryson, Crosby and Stone, 2015: 653; Bryson, Crosby and Stone, 2006: 49）。

綜合上述，無論是學術或實務研究，過往組織間協力的研究鮮少聚焦於結構與機制的實際運作，是以，本研究認為若能關注那些影響跨機關任務編組有效運行的關鍵因素，將可適度補足目前的研究缺口。<sup>1</sup> 因此，本研究的主要問題是：同樣是任務編組，為什麼有些運作比較順暢？有些運作則充滿挑戰？<sup>2</sup> 哪些因素可以解釋這樣的差異？為什麼會造成差異？操作上，將根據任務編組成員作為

---

1. 本研究聚焦影響任務編組「運作過程」的關鍵因素，主因在於臨時性組織最終成功與否(如任務達成度)很大程度取決於客觀環境的反應。誠如 Burke 和 Morley(2016: 1248) 所云：臨時性組織的成功「很大程度上是由於特定的環境，以及嚴重依賴於環境的反應，包括內部和外部的多元利益團體」。臨時性組織的環境包括多元利害關係人，他們對臨時性組織績效的評估也可能會有很大差異（Janowicz-Panjaitan, Bakker and Kenis, 2009: 63）。

2. 有關順暢與否的解釋將於後文分析架構乙節中說明。

受訪者所得到的回饋，以建立一個「結構化、集中的比較模式」（George and Bennett, 2005），從而對不同案例底下任務編組的「運作過程」進行評析，以探求這樣的結果距離理論上所宣稱的成功驅動因素尚有多遠，這部分將於後文研究意涵一節中進行說明，也是本文寫作重心之所在。

## 貳、文獻檢閱與理論基礎

### 一、結構對協力治理的重要性

協力治理一詞含括了一系列新出現的跨域治理形式。在過去 20 多年來，公共管理者面臨著複雜的問題和有限的資源，不得不轉向協力安排來尋求解方，通常是與其他機關或部門協力。事實上，機關間協力的現象早已引起公共行政領域學術和實務工作者的注意。知名的官僚組織研究者 Wilson（1989: 181-192）認為，機關期望將維護組織所需的努力降至最低。透過減少官僚對手的數量，使組織維護的成本得以極小化。如何減少官僚對手呢？機關可以追求對自己地盤的自主性，而對聯合或協力計畫保持警覺，便是機關「捍衛地盤」（turf protection）的一項重要策略。有研究就指出，與自主性較低的機關相比，自主性較高的機關與其他機關的協調程度較低，這意味著如果上級機關想要達成機關間協力，機關政策自主權應受到限制（Bjurstrøm, 2019: 18）。由此可知，真實世界中機關間協力並不容易，舉凡相互衝突的政策、不相容的標準作業程式、權力差異、問題顯著性不足，以及缺乏互賴性等，都可能會影響協力績效的水準（Mu, de Jong and Koppenjan, 2019）。

有關組織間協力的範疇，從只涉及資訊共享之鬆散的組織間形式，到更緊密的組織間安排如建立共同程序或新組織（Mu, de Jong and Koppenjan, 2019: 582）。在概念上，Barringer 和 Harrison（2000: 382-384）區分了「緊密組合」（tightly coupled）和「鬆散組合」（loosely coupled）兩種的組織間關係（即非正式結構）。在協力發生和進行過程中，有時的確需要某種「結構性力量」（structuring force），如一個更高的權力機關拉攏必要的機關，以提高彼此知覺上的互依性，此即 Mu, de Jong 和 Koppenjan（2019: 586-587）所謂的「垂直的後設治理」（vertical meta-governance）。儘管未明言協力的結構，Kaiser（2011: 3）卻指出六種不同類型的協力安排和活動，諸如：協力、協調、整併（merger）、整合（integration）、網絡與夥伴關係，而其中整合是指「一種安排，將各機關的相關部門以長期性或臨時性的方式聚集在一起，以執行特定的方案、計畫或政策」。

早期，Ansell 和 Gash（2008）曾提出一套協力治理模型，確定了對協力過程有影響的五大關鍵變數，<sup>3</sup> 而其中制度設計對協力過程的程序合法性甚為重要。Emerson、Nabatchi 和 Balogh（2012）的架構指出了一組環環相扣的構面，其包含了系統系絡、協力治理體制及其內部的協力動態（如聯合行動能力）和行動，這些動態和行動可以在整個系統中產生影響和調適。程序與制度安排乃聯合行動能力的關鍵要素之一，其包括一系列過程協定和組織結構，基本上，這些協定和組織結構是管理長期重複互動所必需的。Bryson、Crosby 和 Stone（2015）進一步提出一套簡約而務實的協力治理架構，包括：

- （1）一般先決條件；
- （2）初始條件、驅動因素和連結機制；
- （3）

---

3. 其分別是：（1）合作或衝突的先前歷史；（2）參與的誘因或限制；（3）權力和資源的失衡；（4）促進式領導；（5）制度設計。

協力過程；（4）協力結構；（5）過程與結構的交錯；（6）普遍存在的衝突和緊張局勢；（7）課責與成果。若和上述作者更早期的架構相比，相關因素包括；（1）影響協力形成的初始條件；（2）過程；（3）結構和治理要素；（4）突發事件和限制；（5）結果與課責，同樣指出協力治理不可忽視結構因素（Bryson, Crosby and Stone, 2006）。延續這樣的思考脈絡，在協力治理的研究領域，現有文獻對於緊密組合，亦即正式結構的組織間關係，鮮少進行深入研究，彷彿只要有這類結構存在，就必然可以發揮正功能。

「結構」是組織理論中一個高度發展的概念，弔詭的是，在協力的相關文獻中，「結構」與「過程」並未被等量齊觀，對後者的重視度往往更甚於前者。對此，論者的解釋是協力著重「組織中」（organizing）而非「組織」的作用（Bryson, Crosby and Stone, 2015: 653; Bryson, Crosby and Stone, 2006: 49）。然而，協力結構不僅決定了誰能夠影響協力的議程，也決定了誰可以做出重要的決定，以及擁有資源、權力和合法的權力來採取行動，並對其決策負責（Vangen, Hayes and Cornforth, 2015: 1246）。在機關間協力中，良好的結構可能導致更長期、更正式的協力安排（Ward, Varda, Epstein and Lane, 2018: 864）。簡言之，儘管過程重要，但協力並無法忽視結構—正式的結構安排—帶來的影響力。由於協力結構很可能會影響到協力的整體結果，故也受到若干學者的關注（e.g. Bryson, Crosby and Stone, 2015; Bryson, Crosby and Stone, 2006; Vangen, Hayes and Cornforth, 2015; Provan and Kenis, 2008）。舉例來說，有幾種結構被假設為對協力或網絡結果將帶來一些影響，這些結構包括：參與者管理的網路（participant governed networks），即所有組織負責分享和協商治理責任；領頭組織管理的網路（lead-organization governed



networks），即一個組織作為網路中的集中經紀人；網路管理組織（network administration organizations），即建立一個單獨的網路實體來管理和授予責任（Provan and Kenis, 2008: 233-236）。

綜合上述，協力治理的學者指出了制度或結構的作用，但相較於組織理論的知識，如目標、專業分工、標準作業程序，以及權力關係等，這類研究對於協力結構的屬性關注程度較為不足。換言之，過往研究倡議機關間協力很重要，卻鮮少關注到如何「制度化」的核心問題。可以預期的是，制度化機構間協力將可帶來明顯的效益（Munsing and Lamb, 2011），這意味著關注影響跨機關任務編組「運作過程」效能之重要變數，將可適度補足這類研究的缺口。為便於瞭解政府部門應透過何種結構安排，以獲得多元行動者的支持，從而減少交易成本，我們有必要從組織理論萃取一些知識養分，深化結構安排與制度設計之內涵。

## 二、臨時性組織及其運作過程的影響因素

有關臨時性組織（temporary organization）的研究，最早約可上溯到 1960 年代和 1970 年代初期。儘管臨時性組織的現象並不算新鮮，但就類型而言，涉及「組織間」形態如「機關間任務編組」（multiagency task forces）、「多轄區任務編組」（multijurisdictional task forces）之研究沉寂許久，且數量稀少——在西方公共行政的主流期刊中並不多見。有鑑於近年來組織間協力的策略重要性，這明顯是一個研究缺口（Janowicz-Panjaitan, Bakker and Kenis, 2009: 61）。換言之，理論層次上我們也不甚明瞭到底哪些關鍵因素比較重要，及其對這類組織運作可能造成之影響。

臨時性組織可謂是一個概念性類別（conceptual category），包

括專案以及其他形式的臨時組織（Janowicz-Panjaitan, Bakker and Kenis, 2009: 60），如任務編組就是一例，這種臨時性將任務編組的活動安排在特定的時間表內，並培養一種急迫感，以確保及時取得成果（Sarapuu and Trei, 2019: 14）。臨時性組織的關鍵和獨特特徵在於「臨時性」，此乃這類組織和一般常設性組織區別之所在。臨時性組織係指一個「為完成一項複雜任務，而形成相互依賴的組織行動者的有時限性團體」（Burke and Morley, 2016: 1237），這些任務不涉及相關機關間人員、資源或權力的非永久性轉移（Kaiser, 2011: 3）。Bechky（2006: 3）的定義是：「將一群不熟悉彼此技能的人聚集在一起，但必須在複雜的任務中相互合作」。換言之，臨時性組織是指在預先確定的時間範圍內，由相互依賴的個人或組織行動者，共同完成事先商定的任務目標之活動和實務（Bakker, DeFillippi, Schwab and Sydow, 2016: 1704）。傳統上，臨時性組織被認為是對常設性結構的補充，故早期文獻關注的是「組織內的」（intra-organizational）臨時性組織。值得注意的是，近年來學者開始關注到「組織間的」（inter-organizational）臨時性組織——個人或組織為了有限的時間和有限的任務而聚集在一起，其固然也是臨時性的，卻跨越了多個組織，反映出業務推動跨越個別組織邊界的遞增趨勢（Bakker, DeFillippi, Schwab and Sydow, 2016: 1706; Burke and Morley, 2016: 1237），而這正是本文的研究焦點。

臨時性組織可以視為協力治理的一種結構安排，但這類組織本身也需要有效的協調機制。臨時性組織被認為需要更多的人際關係，而非正式的協調過程。信任就是人際協調機制的一個例子，但在臨時性組織的脈絡下，信任建立卻隱含某種弔詭。蓋在多數情況下，臨時性組織並未提供發展長期關係的機會，但這類組織

成員卻須依賴信任來處理一些複雜的任務。對此，「快速信任」（swift trust）或可作為有限時間與建立信任之間弔詭的潛在解方（Meyerson, Weick and Kramer, 1996）。快速信任的形成涉及到成員間暫停懷疑的意願，以及在特定情況下「輸入」信任而非「創造」信任（Janowicz-Panjaitan, Bakker and Kenis, 2009: 69-70）。換言之，快速信任的建立條件似乎甚為重要，而將跨機關工作人員隔離在不同的建築物內，可能就不是明智之舉。<sup>4</sup> 此外，臨時性組織的人力資源管理也很重要，特別是團隊成員的選擇、領導力、參與臨時性組織的角色明確性。申言之，這包括員工角色及其穩定性對臨時性組織各方面表現的作用，以及臨時情境中的管理者，可以採取哪些領導策略來成功領導（Janowicz-Panjaitan, Bakker and Kenis, 2009: 67-69）。

儘管數量不多，但影響臨時性組織運作效能的架構與因素，仍引起若干學者的關注。舉例來說，以私部門為背景，Burke 和 Morley（2016）闡述了與臨時性組織形態和運作相關的五大因素，分別是：臨時性組織的個人/團隊屬性和內部流程（如領導、團隊任期和人員流動）、任務屬性（如不確定性與模糊性）、臨時性組織和永久性組織之間的緊張關係（如資源依賴）、網路和組織場域（如網絡與制度鑲嵌性），以及臨時性組織的績效/結果（如任務進展或達成度）。

為了評估美國政府內部「南方聯合反恐小組」為何功能強大，Munsing 和 Lamb（2011）使用了 10 個變項檢查任務編組的績效。<sup>5</sup> 姑

---

4. 一項研究表示，倘若成員位於不同樓層或與其他成員相距超過 100 英尺，則生產力將急劇下降（Munsing and Lamb, 2011: 48, 84）。

5. 其區分為三層次：組織層次如團隊目的、授權（權威與資源）和組織支持，團隊層次如結構、決策、文化和學習，而個人層次如團隊組成、獎勵和領導力。

且不論細部因素，兩位作者提到，團隊使命來自高層授權且能清楚地被理解，亦即，使命和團隊必須有足夠的合法性—即被上級主管部門明確認可為優先事項—以便獲得其他組織的合作。團隊也必須獲得足夠的資源（如人力、資金和設備）和適當的權力。由於團隊失敗通常來自外部組織因素而非內部的組織因素，故須建立一套將一個團隊與組織內部中其他團隊、其他組織，以及團隊完成任務所需的各種資源聯繫起來的組織流程。團隊結構很重要，有效的團隊規模往往不會太大、集中辦公（collocation），並具有強大的內部和外部溝通架構，如先進的通訊基礎設施和聯絡官（Munsing and Lamb, 2011: 30-69）。

Pope（2011）運用了 13 項評估判準對機關間任務編組的四種模式進行比較分析。暫且不論這類海外行動的特殊因素，Pope（2011: 134-138）指出的若干判準，值得我們優先參考。舉例來說，改革必須在業務層面產生比現在更好的協調規劃，還必須在執行過程中產生機關間的齊心協力（interagency unity of effort）。任何重組機關間結構和流程的行動，都必須導致一個比單獨工作的各個機關更有效能與效率的系統。改革應賦予領導人明確的責任，並賦予他們履行這些責任的必要權力。領導者做出的決策，必須被領導者所在機關以外的參與者視為具有正當性和權威性。機構間流程的領導人必須能從其他機構獲得必要的財務、人力和硬體資源，才能成功完成其分配的任務。為了使協調的機關間系統隨著時間的推移提高其能力，來自各參與機關的人員既需要培訓，也需要與其他機關共事的經驗。最後一點，任何機關間系統的改革，應盡量減少參與機關的文化衝擊。

除了任務編組的組織安排外，任務編組所服務的管轄範圍內之

系絡特徵也可能影響生產力。事實上，網路和鑲嵌性作為一個主題的基本論點是，臨時性組織被鑲嵌到網路和更廣泛的制度過程（如慣例、規範和規制）中，網路和制度都是臨時性協力實務的組成部分。不過，這種鑲嵌性對績效的影響似乎是模稜兩可的（Burke and Morley, 2016: 1247），這點呼應了 Jefferis 等人（1998: 90）的研究發現。Jefferis 等人（1998）的研究調查了四大變項對毒品防治的任務編組效能之影響。<sup>6</sup> 透過調查，渠等發現任務編組的組織結構、系絡和管理因素的差異，可能不會影響與毒品有關的逮捕數量（客觀指標）；不過，上述因素可能會影響核心成員（如領導者）對任務編組知覺效能（perceived effectiveness）的判斷（主觀指標）。這項研究同時指出，儘管組織因素不會影響客觀績效，但在多轄區任務編組的發展過程中，選擇任務編組的指揮官（如執法積極度）是一項至關重要的決定。類似的架構與變數也出現在 Harris（2017: 10-22）的研究中，他表示有三項因素在決定某一任務編組的成功程度方面特別重要，分別是：參與者、資源和工作環境。參與者是組成任務編組的成員，資源是任務編組的成員可以用來完成工作的東西，而工作環境則包含內部力量（如任務編組的結構）與外部力量（社區互動），其決定了任務編組如何運作。

上述文獻檢閱結果顯示，結構對於協力是很重要的，但在協力領域裡，過去以來真正聚焦在結構層面的文獻並不多。幸運的是，在制度安排方面，臨時性組織及其相關文獻不僅可以作為跨機關協力的學理基礎，而藉由歸納與演繹的分析法，上述文獻也提供我們

---

6. 其分別是：組織因素（如規模、能力、資源）、系絡因素（如都市化程度、貧窮人口比例）、管理因素（如決策參與），以及內部溝通與合作水平（多元行動者之間的溝通與合作程度）。

指認關鍵變數與發展命題之素材，這部分將於後文的研究架構乙節中進一步闡述。

## 參、研究策略

### 一、案例挑選

案例研究是探究臨時性組織常見的研究方法，也許出於學界對這個主題所知相對有限。任務編組係從現有機關中提取現有資源，並將其用於這些機關工作描述之外的新任務。基此定義，本研究試圖含括異質性之任務編組，即藉由選擇廣泛的領域（如組織與科技產業脈絡），以期多方面探究任務編組的效能。其次，本研究選擇案例也基於實用考量，亦即被挑選的任務編組不僅具有政策實務價值，同時也是作者的社會關係足以接觸任務編組中的重要成員。事實上，與單一案例研究結果相比，多元案例取得的證據通常更可靠、更具通則性和可檢驗性（Chen and Perry, 2003）。本研究所挑選的案例乃建立在「同質性抽樣」（homogeneous samples）之基礎上，因案例之間具有高度雷同性——不同的任務編組皆設置在特定部會層次，卻要負責協調科技政策色彩濃厚、參與者多元的跨機關業務。在此脈絡下，透過比較分析將有助於我們洞悉哪些關鍵因素影響這類組織運作過程的有效性。究實而論，近年來中央政府積極透過科技政策結合地方特色以帶動經濟發展，而此等方案中推動機制較為成熟者，莫過於「綠能科技產業推動中心」、「亞洲·矽谷計畫執行中心」和「智慧機械推動辦公室」。透過對中央政府不同產業發展計畫的選擇，相關部會底下跨機關任務編組之內、外部環境必然

存在某種差異（variations），此舉將有助於本研究觀察這些因素在不同任務編組任務遂行過程中的意義與作用，而這也是目前國內公共行政與管理文獻較少觸及的議題。整體而言，多元案例提供了更好的保障，可防止研究者基於單一案例的特質發展命題（Bakker, DeFillippi, Schwab and Sydow, 2016: 1710）。

## 二、案例簡介

為促進國內產業轉型升級，當前政府以「連結未來」、「連結國際」，以及「連結在地」三大原則，提出「亞洲·矽谷」、「智慧機械」、「綠能科技」等科技產業創新計畫，作為未來產業發展方向。以下我們將針對三大計畫中，有關跨機關任務編組的背景資訊進行描述。

### （一）亞洲·矽谷計畫執行中心<sup>7</sup>

「亞洲·矽谷」是當前政府 5+2 產業創新計畫的旗艦計畫。由於全球物聯網產業蓬勃發展中，該方案擬透過前述三大連結，期能創造更多有價值的物聯網應用服務。在此願景下，和本研究主題最為相關的部分——「連結在地」，當局擬由過去中央政府主導的模式，轉變為與地方合作。亞洲·矽谷計畫在桃園有許多重要計畫和建設，如 2019 年 6 月啟用的「虎頭山創新園區」、同年 11 月啟用的「臺灣思科智慧創新應用示範中心」。現階段亞矽計畫重點是尋找實驗場域，目前則已鎖定桃園「青埔智慧城市應用示範區」計畫，連結桃園航空城，在該區建立新的商業模式應用。該計畫是典型的跨域合作案例，為落實推動該方案，政府設置「行政院亞洲·矽谷

---

7. 請參見網址：<https://www.asvda.org/>。

指導委員會」，由行政院政務委員兼國家發展委員會（簡稱國發會）主任委員擔任召集人。2016 年底國發會在高鐵桃園站前設置「亞洲·矽谷計畫執行中心」（簡稱亞矽中心），由國發會副主任委員擔任執行長，下設副執行長及五長，同時也設立臺北辦公室；在前述委員會督導下，亞矽中心旨在協助跨部會資源整合與服務協調工作。另為對接中央政府「亞洲·矽谷計畫」（簡稱亞矽計畫），特別的是，桃園市政府也成立「亞洲·矽谷—桃園市政府計畫專案辦公室」。<sup>8</sup> 國發會每月召開「中央與地方聯席工作會議」，以掌控各部會與桃園市在地連結的進度。2019 年亞洲·矽谷 67 億元，主要係經濟部辦理亞洲·矽谷試驗場域等相關計畫 41 億元；科技部辦理亞洲·矽谷創新創業鏈結等相關計畫約 14 億元；交通部辦理智慧運輸系統計畫約 5 億元。此外，尚有其他參與部會如教育部、勞動部等。亞矽中心的預算則是由行政院科學技術發展基金管理會補助經費或科技預算支應。

## （二）智慧機械推動辦公室<sup>9</sup>

智慧機械同為前述 5+2 產業創新計畫之一。有鑑於中臺灣早已擁有智慧機械、航太、工具機與關鍵零組件等產業群聚優勢，政府當局試圖整合中央與地方資源，以過去精密機械推動成果及我國資通訊科技能量為基礎，導入相關智慧技術，建構臺灣智慧機械產業新生態體系。該計畫係以打造臺灣成為全球智慧機械及智慧製造的發展中心為目標，而和本研究主題最為相關的部分——「連結在

---

8. 2016 年「亞洲·矽谷—桃園市政府計畫專案辦公室」，由市府經發局、青年局、研考會、教育局、交通局、衛生局、工務局、環保局等 8 個機關選派股長級或具新創物聯網專業知識的同仁進駐，作為桃園市政府單一計畫窗口，以整合桃園在地資源。

9. 請參見網址：<http://www.smartmachinery.tw/>。



地」，當局係透過與地方政府合作，結合地方都市發展規劃，建置「智慧製造試營運場域」、智慧機械產業群聚，以及智慧機械在地展覽。為加速智慧機械產業創新政策推動，2017年初經濟部特設「智慧機械推動辦公室」（簡稱智機辦），作為該案單一窗口，統籌辦理跨部會政策協調及產、學、研之資源整合工作；總部設置於中部地區，乃為就近服務中部精密機械產業聚落。智機辦置執行長一人，由經濟部次長兼任，負責整體智慧機械產業發展與推動，並致力於加強中央政府各部會與地方政府的鏈結；副執行長一人、主任一人、副主任三人，襄助推動本辦公室業務。此外，智機辦「執行長會議」及「執行委員會會議」以每二個月召開一次為原則，前者主要由各部會代表報告推動進度，後者主要由公協會/產業代表提供推動建言。整體而言，該案結合經濟部、科技部、教育部等相關部會、產業公協會及地方政府等單位，共同協力推動。政府2019年產業創新計畫，在智慧機械領域編列約42億元之預算經費，其中編列在經濟部約34億元，而科技部推動智慧製造關鍵技術之創新科技研發與應用等計畫約7億元。此外，尚有其他協辦機關如國發會、教育部、勞動部、外交部、財政部等。智慧機械專案辦公室的經費來源則是由經濟部工業局循預算程序編列預算支應。

### （三）綠能科技產業推動中心<sup>10</sup>

綠能科技亦為5+2產業創新計畫之要項。由於臺灣能源98%仰賴進口，另為因應環境惡化與能源短缺，故而推動能源轉型達成減碳目標，並降低對進口能源的依賴已勢在必行。2016年10月27日通過的「綠能科技產業創新推動方案」，乃我國驅動綠能與經濟發展之新引擎，並以「綠能推動」、「產業發展」與「科技創新」作

---

10. 請參見網址：<https://www.geipc.tw/>。

為該方案之三大願景。和本研究主題最為相關的部分——「連結在地」，則是期望藉由結合在地產業、人才與天然資源，創造在地就業機會。為加速該案工作推動，經濟部與科技部於 2018 年 2 月 14 日共同設置了「綠能科技產業推動中心」（簡稱綠推中心），旨在扶植綠能產業帶動創新經濟。中心執行長由經濟部次長擔任，另由執行長聘任副執行長三人，其中包括國家實驗研究院（簡稱國研院）副院長、經濟部參事（前經濟部技術處處長）。推動中心為執行任務，設置相關組別及沙崙智慧綠能科學城籌備辦公室等部門，並由執行長於各組設置主任一人。特別的是，負責辦理沙崙智慧綠能科學城之公共區域硬體建設規劃與協調的沙崙智慧綠能科學城籌備辦公室（簡稱籌備辦），早於 2016 年 11 月 6 日已然成立，在 2018 年 2 月 14 日後納編為綠推中心組織架構下的單位，原籌備辦公室主任，順勢成為綠推中心下設 5 組主任之一，此舉使得原本就是由許多法人和計畫辦公室組織而成的綠推中心，在合併籌備辦公室之後，變得更加多元。政府 2019 年產業創新計畫，在綠能科技領域約 74 億元，主要係經濟部推動沙崙綠能科學城—綠能科技產業化技術驗證平台等計畫 50 億元；科技部辦理科學城公共建設等計畫 20 億元；原子能委員會推動區域性儲能設備技術示範驗證等計畫 1.5 億元。綠能科技產業推動中心所需之經費則是由經濟部及科技部所支應。

### 三、分析架構

本研究透過「結構化、重點比較之方法」（the method of structured, focused comparison）（George and Bennett, 2005），分析前述三個任務編組成員的訪談回應，以確定其運作過程的品質。根

據 George 和 Bennett (2005: 58-59) 的說法，該方法是「結構化」的，因研究者透過一套足以反映研究目的之一般性問題，並對個別案例進行提問，以指導和標準化資料收集，從而使案例結果的系統比較和累積成為可能。其次，該方法同時也是「重點導向」的，蓋其只處理特定案例的某些面向，以便為決策者提供一定槓桿的變數，並足以影響政策結果。

本研究旨在探究跨機關任務編組如何運作，以及距離理論上所宣稱的成功驅動因素究竟有多遠。一如前述，本研究已檢閱臨時性組織的重要文獻，其中，文獻指稱美國政府「南方聯合反恐小組」足以作為高績效機關間組織的模範 (Munsing and Lamb, 2011)；惟考量其隱含單一案例研究的缺陷，本研究另輔以相關研究發現，重新整合成一套系統性的分析架構，並以此作為跨案例比較之基礎。基於理論簡約性與研究可行性，本研究主張「內部組織管理」與「外部產業環境」兩大面向，共同決定了任務編組的運作效能 (Harris, 2017)。細部來說，本研究著重在一些關鍵的影響因素作為跨案例的比較基礎，這些因素分別是：預算管理 (Munsing and Lamb, 2011; Pope, 2011; Jefferis et al., 1998; Harris, 2017)、領導權威 (Munsing and Lamb, 2011; Pope, 2011)、成員關係 (Munsing and Lamb, 2011; Pope, 2011; Jefferis et al., 1998; Harris, 2017)、同地辦公 (Janowicz-Panjaitan, Bakker and Kenis, 2009; Munsing and Lamb, 2011)、高層人事更迭 (Burke and Morley, 2016)，以及產業環境 (Burke and Morley, 2016; Jefferis et al., 1998; Harris, 2017)。

具體來說，本研究對於跨機關任務編組運作效能所持的基本預設是：倘若任務編組能夠有效地履行其協調職責（如參與機關之間

樂於資訊分享、跨域溝通本位主義淡薄、會議決而必行），<sup>11</sup> 受訪者將可察覺出在計畫推動上，擁有足夠的領導權威（組織位階/主管層級）、預算資源（預算主控權）來遂行任務，且相關部會與會者層級夠高、中央與地方政府溝通順暢、幕僚作業法人配合度良好，採取合署辦公的模式，高層人事更迭較少，以及健全的產業環境（如產業範疇、公協會組織）促成意見溝通與反饋。簡言之，受訪者的肯認會多於質疑或抱怨。相對地，在履行協調職責方面遇到困難的任務編組（如參與機關之間習慣隱藏資訊、跨域溝通本位主義濃厚、會議決而不行），受訪者將指出若干因素表現不甚理想，如計畫推動過程欠缺足夠的領導權威、預算資源來完成任務，且相關部會與會者層級不足、中央與地方政府溝通不足、幕僚作業法人配合度不佳，辦公空間分門別立，高層人事動盪頻仍，以及缺乏健全的產業環境阻礙意見溝通與反饋。簡言之，受訪者的質疑或抱怨會多於肯認。

#### 四、資料蒐集方法

本研究訪談現職或離職的任務編組中重要成員，並將渠等於 2017 年底至 2020 年初這段時間的工作經驗，與先前文獻上所宣稱的「影響任務編組運作有效性」之因素進行比較。訪談提綱乃隨研究進展而略加調整，但共通性問題大致如下：您如何看待所屬任務編組的跨域效能？這個任務編組的設計與運作上有何特點？任務編組所要達成的目標、服務對象、產業範疇清楚嗎？任務編組的組織、

---

11. 這些指標可參考 Bardach (2001)、Wilson (1989)，以及 Mu、de Jong 與 Koppenjan (2019)。

領導與管理能否發揮其應有的功能？過去以來，那些涉及跨機關協調的重大障礙，能否舉例供參？對於未來任務編組的運作能否提供一些改善建議？<sup>12</sup> 整體而言，本研究試圖就機關間任務編組的運作過程進行評估，故而訪談個別案例中若干關鍵成員——大多是任務編組的「中堅幹部」（如下表一），掌握業務推動的關鍵資訊，也因此立足點上，訪談結果主要呈現這類組織階層的洞見或意識形態。在資料蒐集程序上，本研究是以「意義飽和」（meaning saturation）做為訪談人數終止的依歸（Hennink, Kaiser and Marconi, 2017）。

表一：深度訪談名單

代碼	單位/職稱	訪談日期
訪_A1	亞洲·矽谷計畫執行中心/主管	2019/4/1
訪_A2	桃園市政府經濟發展局/主官	2020/2/19
訪_A3	桃園市政府經濟發展局/主管	2020/2/19
訪_A4	亞洲·矽谷計畫執行中心/主管	2020/3/9
訪_B1	智慧機械推動辦公室/前副主管	2019/4/29
訪_B2	智慧機械推動辦公室/前副主官	2020/2/13
訪_B3	智慧機械推動辦公室/前副主管	2020/2/14

12. 訪談提綱設計的構想是：「由上而下」、「由外而內」及「由實務而理論」。「由上而下」是指原先對跨機關任務編組運作過程與結果的期待和實際結果之差異；「由外而內」是指跨機關任務編組外部環境（如產業動態）到內部環境（如組織、領導與管理）；「由實務而理論」是指先採開放式探詢（如跨機關協力的障礙——資訊分享、本位主義、配合度等），接著才回到理論預設因素的評估（如領導權威、預算管理、成員關係、同地辦公、高層人事更迭等），故而提綱本身並不會明白觸及理論預設的因素，而是做為過程中追問、診斷和確認的素材。

代碼	單位/職稱	訪談日期
訪_C1	綠能科技產業推動中心/副主管	2018/9/26
訪_C2	經濟部能源局能源技術組/副主管	2018/9/26
訪_C3	工業技術研究院綠能與環境研究所/副主管	2018/9/26
訪_C4	臺南市政府經濟發展局/主管	2018/10/8
訪_C4	沙崙智慧綠能科學城籌備辦公室/研究人員	2018/10/8
訪_C5	沙崙智慧綠能科學城籌備辦公室/專案人員	2018/10/8
訪_C6	成功大學能源科技與策略研究中心/主管	2018/10/9

資料來源：本研究。

其次，本研究舉辦一場線上焦點團體座談，一方面確認來自前期訪談資料整理的效度，另一方面則是就不同案例在研究架構各面向的實際表現，再做一些釐清與評斷（如下表二）。其次，除了深度訪談與焦點座談外，本研究也透過官方文件作為資料分析來源。這類文件包括相關部會之施政計畫、成果報告、法令規章，以及新聞稿等，主要作用是輔助訪談與座談的發現，並滿足研究方法上交叉檢核（triangulation）的要求。

表二：焦點團體座談名單

代碼	與會者單位/職稱	訪談日期
座_A1	亞洲·矽谷計畫執行中心/主管	2022/2/11
座_B1	智慧機械推動辦公室/前副主管	
座_B3	智慧機械推動辦公室/前副主管	
座_C4	臺南市政府經濟發展局/主管	

資料來源：本研究。

## 肆、案例分析

三則案例分析主要環繞在前述分析架構的相關因素—預算管理、領導權威、成員關係、同地辦公、高層人事更迭，以及產業環境—之基礎上，這些因素在分析上固然是獨立的，但實際上往往會有相互作用。原則上，我們依序進行分析，但偶而會視個案屬性而特別呈現因素之間的交互關係。

### 一、亞洲·矽谷計畫執行中心

#### （一）預算管理

亞矽中心隸屬於國發會底下的任務編組，然而，欠缺預算主控權與協調管理能量的國發會，不易確保亞矽計畫的效能。亞矽計畫的主責機關是國發會，弔詭的是，理應要求各部會配合計畫推動的國發會，其手上握有的計畫預算甚少（訪\_A2、A3、A4；座\_A1），不足計畫總預算的十分之一，如此一來，在計畫推動上國發會自然處於一種被動的局面。

政府經費撥的預算將近 100 億，事實上撥到（國發會）手上的預算不到 10 億，大部分是在經濟部跟科技部，所以造成相當大的問題，...任務編組，如果預算沒有集中在主責部會，...其實跨部會的要求大概就非常困難（座\_A1）。

亞矽計畫這個東西是國發會主導的，可是資源其實都在各個部會，就是說國發會亞矽是沒錢的，...當時在提的時候，各個部會去提它相關的預算...，這些計畫基本上部會和部會之間是不會對話的...。國發會要求的時候，各部會並沒有要照辦（訪\_A2）。

這意味著亞矽計畫的效能，很大程度取決於相關部會是否願意配合匡列預算，抑或願意將什麼樣的計畫匡列在亞矽計畫項下。尤有甚

者，計畫與預算脫鉤也影響績效管理與課責的效能。相關部會固然會持續關注自身的預算執行率，但這種預算課責主要著重在單一部會而非整體計畫的層次。更重要的是，那些需要特定計畫（如虎頭山、青埔）經費的利害關係人如桃園市政府，理應直接和國發會協商並尋求支持，但礙於國發會預算十分有限，實際上地方當局不得不進一步尋求其他中央部會的預算支持（訪\_A2、A3），問題是：相關部會為何要配合地方政府的要求釋出其資源呢？部會難道沒有「本位主義」或「怕被收割」（訪\_A4）的考量嗎？因此，從地方當局角度來看，這樣的跨域協調成本不可謂不高。可以確信的是，國發會在整體計畫資源的集中度並不理想，以致於影響跨機關協調與合作的效能。

去（2019）年亞矽大概 53 個計畫，大概百分之六十以上都是經濟部的計畫，預算也差不多六成以上，...國發會大概一成，...也就是說大部分預算都不是在亞矽這邊，而是在各部會。...在部會層級錢就沒有辦法下去，就沒有辦法運作了，在執行端怎麼可能？！...連國發會都搞不定了，我們（中心）這邊很難搞定（訪\_A4）。

我們桃園就很悶...。虎頭山（計畫）在亞矽計畫裡面是沒錢的，是我們自己積極地去爭取（XX部）XX處的九千萬，我自己出六千萬...（訪\_A3）。

我（桃園市政府）馬上要推虎頭山（計畫）二期，遍尋各部會找不到錢，我也找過 XX 部，也找過 XX 處，現在找到 XX 部的 XX 室，結果找到錢它又認為這個跟它的計畫本質並不是很相關，因為每個地方（部會）都有它自己的立場...（訪\_A2）。

## （二）領導權威

預算主控權不足單一因素未必會對計畫推動的效能構成直接影響，如果亞矽中心主事者位階夠高的話，仍可適度填補此一協調機制本身的缺陷。遺憾的是，亞矽中心位階似乎並不夠高。亞矽中心



的執行長係由國發會副主委出任，俗話說「不怕官、只怕管」，副主委的位階看似不低，但實際上參與計畫的相關部會各有權責，加以國發會位階也只是部會層次，並非計畫參與部會的上級機關。職是之故，執行長對於部會的決定或報告事項率多只能「相互尊重」（訪\_A2、A3）。從地方當局角度，執行長的指示事項顯然無法「一言九鼎」，國發會在擔負起「單一窗口」的角色上其實是充滿挑戰的。

也不能怪國發會，因為國發會已經很認真了，每個月都來我們這裡開會，副主委也來...，可是會議上面你就是叫不動（部會），它不理你呀（訪\_A3）！

本計畫跨部會協調早期是透過「指導委員會」的機制，政務委員和相關部長都參與其中，後來因故廢除後，跨部會協調就浮現出問題。<sup>13</sup> 為了解決這個問題，國發會與亞矽辦公室不得不改弦更張、重建組織模式，亦即將相關部會首長（如經濟部、科技部）列名「共同執行長」（座\_A1），這樣國發會主委在領導上就比較師出有名，任何決議都能事前和相關部會首長建立共識，然後發交各部會同仁執行。

主責機關領導力的問題表現在與會者層級。在亞矽中心所召開的「中央與地方聯席工作會議」中，中央相關部會的與會者絕大多數是科長層級。相較於地方政府而言，科長在中央政府中稱不上握有實權，因此其在跨域協調場域中所報告的事項，從執行長角度來看，似乎沒有太多的「代表性」。執行長縱使有一些看法，作為部

---

13. 指導委員會召集人，由行政院政務委員兼國發會主任委員陳美伶兼任，除召集人為當然委員外，其餘委員則包括其他督導的政務委員（如唐鳳）、經濟部部長、科技部部長等人。其後，陳美伶主任委員決議仿照其他5+2產業改由部會來負責，遂將指導委員會廢除，致使跨部會協調立即遭遇困難，主委角色也變得吃重（座\_A1）。

會代表的科長恐怕也無法當場允諾，而必須帶回機關請示部門主管，遑論部會代表不是沒有本位主義、虛應故事之可能（訪\_A4）。

倘若執行長層次如此，則其底下相當於副執行長層級的五長，其處境似乎就更堪慮了。五長多少有一些技術性事項需要和相關部會打交道，但五長有何立場要求部會配合調整？在「相互尊重」的官場文化下，五長一來並非常任文官，二來亞矽中心又隸屬於國發會底下，從部會角度而言，該中心充其量也只是下級機關。無怪乎，若從五長角度出發，亞矽中心幕僚很大程度扮演的是資料彙整角色，有些時候連管考工作似乎都談不上（訪\_A4）。

### （三）同地辦公

除了前述中央部會的協調困境外，中央與地方之間的「鏈結」效果也並不理想，而這主要反映在兩項因素：中央與地方主責機關並非「同地辦公」（co-location），而是分設臺北與桃園兩個辦公室，後者顯然是考量到要和地方政府緊密結合。其中在桃園的辦公室是法人和地方政府代表同地辦公，但卻不算是真正的合署辦公，因為工研院和桃園市政府代表的辦公室是分開的，彼此隔著玻璃門無法互通（座\_A1）。更重要的是，在亞矽中心的組織架構上，地方政府稱不上佔有一席之地，這意味著地方官員與中央主責機關官員難有平起平坐、對等關係的可能。

### （四）成員關係

另一值得關注的面向是亞矽中心的幕僚人力來自於工業技術研究院（簡稱工研院），無疑地，配合度高的幕僚人力自當有助於分擔五長的跨域溝通與協調壓力；然而，工研院派出之專案人員似乎沒有充分滿足國發會與亞矽中心的期待（訪\_A4；座\_A1）。政府部門任務編組經常會找特定法人擔任重要幕僚人力，在亞矽計畫中，

初期很長一段時間是以工研院專案研究人員為幕僚主力，但從亞矽高層的角度來看，其工作表現並不如預期。由於工研院的主要院區是座落在新竹，因此，亞矽的桃園辦公室很長一段時間幾乎看不到工研院人力(訪\_A2)，這影響亞矽中心內部組織溝通與功能的發揮。另一外界不易察覺的因素是，工研院並非國發會所屬督導的法人機構（而係屬經濟部法人），工研院這樣的法人機構和國發會之間只是伴隨特定計畫而產生的短期契約關係，雙方既欠缺正式的組織關係，也沒有在履約過程中培養出非正式的夥伴關係，故在相關幕僚作業上，工研院專案團隊未能符合國發會與亞矽中心主管群對任務達成的期許，似乎也就不足為奇。

我們的經驗是 XX 院實在是太大了，他會有一些他的「慣性」，... 國發會每次跟 XX 院溝通，然後覺得怎麼會有這麼官僚的單位，就是事實上我們的法人已經被政府養得很肥大，肥大到比政府還官僚，...用他的人來參與任務編組並不是一個正面的事情（座\_A1）。

有鑑於此，亞矽中心遂逐漸改採委外方式處理，亦即，視議題屬性（如資安）委託給不同的法人來處理，以減少因法人的組織慣性而造成委託方和受託方之間的期待落差（座\_A1）。

### （五）高層人事更迭

高層人事更迭威脅政策的連續性及已建立的協調默契。亞矽計畫推動之初，斯時兼任執行長的國發會副主委向美國矽谷借將、創設「亞矽五長」，許多計畫展現初步推動成果。但隨後因國發會高層人事更迭，執行長與副執行長調升離開，五長也一一換人，很多計畫時常人走政息，亞矽臺北辦公室受到人事更迭影響悄然吹熄燈號。換人之後，計畫執行中心團隊辛苦建立的信任關係因此消失，新接任者一時難以統合各方。副執行長由原本一人變成來自不同部

會的三人，更增加協調困難，決策涉及部會利益時，不易取得合作共識。

他是有總統授權，所以推了亞矽這案子...，可是他後來跑去當 XX 部次長...。...這個案子本來就不是國發會 XXX 的案子啊！所以 XXX 不會重視這案子，就是我剛講的人息政亡。人不見了，這案子就沒人推了（訪\_A4）。

#### （六）產業環境

要做好鏈結工作尚可仰賴外部壓力，亦即將來自民間業者的呼聲，轉化為政府機關之間充分合作的動能。然而，在亞矽計畫中，由於其主要輔導的目標產業—物聯網—係屬新興產業，應用範圍包羅萬象，產業範疇並不好界定。相較於其他產業而言，物聯網產業亦無行之已久的公、協會可以為相關業者發聲。在制度上，國發會、亞矽辦公室與外部產業的連結係透過諮詢委員會這樣的機制，即由諮詢委員分別代表不同的產業（如人工智慧、物聯網），定期與政府官員互動。然而，在 2017 年之際，這類產業結構還在逐漸形成中，並沒有對應的公、協會，以致於諮詢委員會主要作用僅在分享訊息，距離政策磋商與共識形成仍有一段距離。

亞矽計畫它的產業就叫物聯網，所以它可以解讀的太廣了！...(產業)範疇其實是很模糊的。因為範疇很大，(部會)各自表述，那就是資源有限、資源發散(訪\_A2)。

我們一開始沒有對應的公會，所以我們自己組了一個亞矽物聯網產業大聯盟，但是那個以分享訊息為主(座\_A1)。

可以預見的是，如果業界沒有一個行之已久的代表性組織，那政府的壓力自然減輕許多，加以這個產業未來預期是向上發展，就課責角度而言，政府積極作為與否的效應很可能無關痛癢。

## 二、智慧機械推動辦公室

### （一）預算管理

智機辦隸屬於經濟部底下的任務編組。由於智機辦有相當高比例的預算集中在經濟部，因此任務推動具有得天獨厚的優勢。儘管如此，這項計畫的實際推動仍有賴跨部會的支持與配合，啟人疑竇的是，為何參與這項計畫的相關部會樂意投注心力配合經濟部計畫的推動呢？一種有力的解釋是，智慧機械計畫的預算多來自於行政院國家科學技術發展基金（簡稱科發基金），並由行政院科技會報辦公室（簡稱科會辦，其召集人由行政院院長擔任）作為此一基金的審查機制，因此，智機辦的會議往往都會有科技會報的長官（如副執行秘書、首席評議專家）出席，而其最重要的角色乃藉此「看管」科發基金是否被申請機關有效地運用。相對地，對參與此一計畫的部會而言，為了確保不被科會辦列案送會報檢討，以及來年能夠持續取得科發基金的預算，部會代表（如科技部、教育部）並不敢怠慢，此無疑是降低中央部會之間本位主義色彩的關鍵因素。

智機辦、智慧機械推動方案經費來自科發基金，科發基金一年約 40 將近 50 億，主要的錢在經濟部...，...有科發基金、首席專家或執行秘書、副執行秘書一起來參加這個會議，若光靠經濟部要去做到跨部會協調，基本上不太容易（座\_B3）。

### （二）領導權威

由經濟部次長作為執行長所領軍的智機辦，同樣面臨跨部門協調的難題。基於相互尊重的公部門組織文化，經濟部次長的手並無法真正深入到各部會，這對執行長的領導效能—指揮運如—同樣構成一項考驗，卻不影響大局。何以如此？一如前述，智機辦的會議

科技會報的長官往往都會列席指導，其中首席評議專家的發言，執行長都得尊重三分，遑論次長級以下的部會代表。這背後的理由不僅是科會辦握有科發基金核給的生殺大權，更重要的是，對本計畫的各部會代表而言，行政院科技會報的參與者，某種角度而言，稱得上是本計畫相關部會代表（包含執行長）的上級長官。換言之，因為有計畫資源提供者—科會辦長官列席指導，無形中給執行長的領導力帶來不少加持。

一開始統合各部會，效率和效果都不錯，除了執行長是經濟部次長，還請了一些教授，首席顧問、專家學者來做 promote，這些專家學者都有發揮他的功能（座\_B1）。

智機辦是在經濟部底下，所以跨部會協調我覺得比較難，...當然要靠科技部首席評議專家...去督導，...所以把公協會、產業、首席評議家拉進來（座\_B3）。

智機辦開會時，都會找科會辦負責智慧機械預算的人一起列席，會找例如 X 副執秘，或是一些首席評議專家，因為他們也要呈報成果，等於說我們透過這個會議平台讓大家來參加（訪\_B3）。

### （三）同地辦公

以上說明中央部會之間水平合作關係的維繫基礎，但中央與地方的垂直府際關係又是憑藉什麼機制而得以運行順暢呢？由於智機辦設在臺中，中央與地方同地辦公，這有助於緩解雙邊組織文化的差距，也跳脫向來中央政府習慣「從臺北看天下」的盲點。更重要的是，智機辦在中央部分是由經濟部次長出任執行長，而副執行長之一則是由臺中市政府經濟發展局局長擔任，同時，該局專門委員也擔任副主任一職——兩位地方官員在智機辦中的角色堪稱位居要津（訪\_B2）。這不僅意味著地方當局對這項計畫的看重，也代表中央對地方的尊重。尤有甚者，地方政府對於智機辦的決策與管理事

項，從今爾後皆具備了正式角色。<sup>14</sup> 隨著經濟發展局局長和副局長進駐智機辦，此一精心的部署，確保地方當局不再有「狗吠火車」的困境，大大提升了中央與地方府際合作過程中的配置與協調效率。

因為精密機械產業有百分之六十都集中在中部，所以智機辦辦公室就設在中部，讓產業能多一點互動。我們每兩個月就會辦一個產業委員會聽產業的意見，都在臺中舉辦（訪\_B3）。

地方政府如果有想法要向 XX 部溝通，意見通常都會被接受，...這是能不能掛號的問題，這個制度上的安排就是允許地方政府掛號，而且地方政府是副官，他當然可以表達意見（訪\_B2）。

中央與地方連結蠻重要的，任何中央的政策落實一定在地方，從中央到地方接到地氣，所以當然這蠻重要的。之前臺中是民進黨執政的縣市時，配合上沒問題，政黨輪替後...（座\_B3）。

#### （四）成員關係

智機辦功能的發揮，幕僚人力的配合度也很重要。智機辦底下設有幾個分組，各組成員主要是由財團法人精密機械研究發展中心（簡稱精機中心）和工研院同仁擔任幕僚人力（訪\_B2、B3），並從事一些幕僚作業。值得注意的是，上述兩者都是經濟部底下的法人機構，其經年累月地執行經濟部及其所屬機關的研究計畫，這種長期契約關係所培養出來的工作默契，相較於短期契約關係而言，在雙方夥伴關係的建立與表現方面似乎略勝一籌。

#### （五）高層人事更迭

高層人事更迭弱化中央與地方的合作關係。人員流動也是讓智機辦原本建立的良好協調關係弱化的最大因素，一方面因為經濟部次長調升，五年之內出現三位執行長，二方面中央與地方同地辦公、

---

14. 舉例來說，局長在副執行長這個角色上，可透過內部會議的管道，協助在地業者發聲，從而發揮議程設定的效果；加以過往所累積的工作資歷和人脈，局長憑藉這樣的非正式關係，對計畫推動與資源分配也獲得中央一定的肯認。

地方經發局局長擔任副執行長的合作模式，隨 2019 年初新任臺中市長上台並換黨執政後，<sup>15</sup> 中央與地方的協調合作關係生變（訪\_B2）。原本地方政府積極投入智慧機械計畫推動，並協助中央與地方產業連結，因人事更迭後雙方合作關係轉趨變淡，推動能量也有弱化之虞。

地方政黨輪替影響蠻大的！當初 5 + 2 產業、智慧機械推動，... 林佳龍市長很大力量推，...也就是地方本來就有這樣的能量和結構，總統另外才去強化。臺中去年選舉後政黨輪替，中央地方角色變化蠻大，影響就蠻大的。...中央與地方連結蠻重要的(座\_B3)。

#### （六）產業環境

外部壓力也會塑造內部的合作關係。智慧機械是以傳統機械產業作為主體產業，外加物聯網、雲端運算、人工智慧等新興資通訊科技的導入與應用。由於智慧機械仍是以機械為本體，其在中臺灣發展歷史悠久，產業範疇十分明確，甚至還有國際排名作為客觀指標，足以引領智慧機械產業的政策推動方向。<sup>16</sup> 加以既有的機械相關公、協會約有二十多個，透過精心的安排，智機辦的會議（如推動委員會）往往會邀請業者出席，各部會代表因而得直接面對業者、傾聽業者的訴求與質疑。這些業者的代表性乃建立在健全的公、協會組織上，其發聲是為了某種公共利益，也避免外界質疑政府有圖利特定廠商之嫌。

智慧機械產業和其他 5+2 產業有非常大不同的地方，因為它有國際排名。...它的目標很明確，第一就是要讓產業的產值提升，這

---

15. 除了擁有健全的產業生態系外，斯時臺中市長林佳龍透過其個人的非正式關係尋求總統的支持，間接促成中央部會官員（如經濟部）的重視，可能也是智慧機械辦公室任務表現較為突出的一大理由。

16. 工具機產業由來已久，如今只不過協助產業導入智慧製造，進而促成整廠整線輸出國外，故其產業範疇不僅相對明確，且政策實績（如國際排名、產值）不易粉飾。



個直接會讓產業有感（訪\_B3）。

以智慧機械來講，產業範疇較明確，因為他有國際排名。...當初盤點機械相關公協會 25 個左右。所以當初做政策廣宣跟溝通時，我們到不同的公協會說明產業政策，聽他們的意見。...因此就智慧機械範疇來講還算蠻清楚的（座\_B3）。

簡言之，明確的產業範疇與紮實的在地產業結構，伴隨客觀的國際排名與既有成果（全球排名名列前茅），都有助於智慧機械產業發展的實質推動。無怪乎，受訪者表示因有這樣的產業屬性與生態系統，故對政府而言「很省事」。

這種東西主體百分之六七十都還是在經濟部，智機辦的產業範圍高度集中在經濟部，綠能牽涉的就更廣，亞矽就更大，牽涉到更多其他部會。橫跨好幾個部會的問題，就容易引發鬥爭（訪\_B2）。

產業的外部環境結構是紮實的。該找到什麼人就有什麼人，他們會找到網絡告訴我們應該做什麼、需要做什麼、不做什麼。...亞矽沒有組織公會，是在計畫之後慢慢生成，綠推也是一樣；智機辦溝通運作很好，很大因素來自外部產業環境紮實，生態系完整（座\_B1）。

### 三、綠能科技

#### （一）預算管理

為執行「綠能科技產業創新推動方案」，由經濟部與科技部共同設置「綠能科技產業推動中心」。儘管設立了專責組織，但如同前述案例，預算來源仍深深影響任務走向。參與本案的地方政府代表指出，綠推中心初期的預算編列係由科技部主導，而組織架構則由經濟部主導，在實務運作上易生衝突。以「綠能籌備辦公室」為例，<sup>17</sup> 其初期經費來自科技部，但是負責籌備辦公室營運的特定法

---

17. 依「綠能科技產業推動中心設置要點」規定，該中心下設「沙崙智慧綠能科學城籌備

人卻是經濟部所屬之智庫，也長期接受其預算支持與管理，因此，當兩個行政院層級的部會發生觀點不一致時，不免造成法人運作上的困境。簡言之，在行政管理上，預算來源分散，加以事權不統一等因素，大幅提高任務編組業務推動的困難。

在組織的設立上面，是由經濟部跟科技部合設，所以這算是一個跨部會的。不過因為這個樣子，...一些議題的推動，都是比較困難的。...譬如說，我們第一年是從科發基金申請了計畫，那計畫進來之後，這個經費要放哪裡就是一個問題。...全部放在經濟部？還是說一部分放在經濟部、一部份放在科技部？然後，你放在哪一個單位（訪\_C1）？

跨部會、兩個部會彼此沒有很清楚對方的實際需求，譬如說 XX 部跟 XX 部，XX 部是以發展產業發展為主，XX 部可能是前瞻技術的研發等等，那大家的那個立場不同，給這個任務編組的那個指導就不同，那任務編組的難處在於他要聽誰的...（訪\_C4）。

## （二）領導權威

依「綠能科技產業推動中心設置要點」規定，該中心置執行長一人，由經濟部次長擔任。此外，執行長之上，另設有召集人一人與共同召集人二人，前者為行政院政務委員、後者為經濟部部長、科技部部長。由於綠推中心是由科技部與經濟部合作設立，從中心的重點工作來看，其原意乃期望政府能夠橫跨科技與產業機能，推動綠能科技產業發展，讓屬於前端的技術研發容易邁向產品或服務，也讓產品或服務鏈結市場，但是由經濟部次長擔任中心執行長角色的安排，導致部會之間合作不時面臨挑戰（如涉及科技部資源的管理），原因在於組織層級上兩部係屬於平行的位階。此外，若觀察該中心相關會議上的出席情形，亦可發現科技部時常派遣其所屬研究法人的組長層級與會，這意味著其似乎將綠推中心的會議視

---

辦公室」（簡稱綠能籌備辦公室），其置主任一人，由綠推中心執行長聘任之。

為基層業務執行會議，而非國家層級的科技政策規劃會議。

當初綠能科學城當初的督導單位是 X 政委，出席的...來自科技部，但是整個綠推中心組成的執行長又是經濟部的次長，副執行長是科技部的 XXX，錢來自科技部，督導是 x 政委，可是組織架構的主導者是經濟部，所以導致運作的過程中有點多頭馬車（座\_C4）。

我們遇到最大的問題就是，蓋得差不多，明年要進駐，就發現行政，應該說營運規劃單位，主政機關不確定。這中間會造成很多協調的會議，資源要整合很困難。...當初因為時間上很趕，而且最早是在科技部整體規劃，後來分區之後，就慢慢轉移到經濟部。我覺得有點可惜是說，等於兩個和尚挑水，就是很辛苦。...我覺得在協調上，政府就要花很多的時間（訪\_C2）。

在綠推中心成立後，因缺乏完整管理系統且欠缺預算主控權的情況下，要充分發揮跨部會經費配置與調整的功能，著實不易。舉例來說，綠推中心辦公室維運經費預算係由經濟部技術處支應，同時管理與考核各部會技術研發綱要計畫，當中亦包含經濟部技術處的綱要計畫，故而容易發生「球員兼裁判」的現象。其次，綠推中心辦理綱要管考會議，由執行長（經濟部次長）、副執行長（包括經濟部參事、法人副院長）主持，請各部會委派各綱要計畫負責的局處司長們報告綱要構想，邀請行政院科技會報首席評議專家出席協助評審、提供意見，計畫管考結果上陳行政院科技會報作為預算審議的決策參考。在程序上，管考會議前會先請副執行長主持辦理綱要計畫經費配置與調整協調會議，然而，綠推中心主管在這類重要事務的協調工作上往往面臨角色衝突，原因在於其主聘之原屬單位為科技部所督導下屬單位，因此在身分上，不免產生由下而上的協調弔詭。

他同時是 XX 院的副院長，又是綠推的副執行長，...一個位階在上，一個位階在下，他本身就是一個矛盾（訪\_C5）。

### （三）同地辦公

因為跨領域的關係，綠能科技之人才和研發資源分散在各部會、法人、學校與國營事業等單位，政府成立中心辦公室便試圖將上述資源統合起來。弔詭的是，綠推中心的組織成員來自四面八方，涵蓋多個官學研單位（如資策會、工研院、金融中心、能源國家型科技計畫辦公室及其他大學等機構），不僅如此，該中心又分成南、北兩個辦公地點，致使其內部溝通與協調面臨相當的挑戰。加以綠推中心屬於臨時任務編組，在成員升遷、獎懲方面欠缺完善的管理制度（訪\_C3），影響組織士氣之凝聚，致使成員傾向以配合原單位的組織任務為優先的弔詭現象。

任務編組可能各部會都調人手來，那內部的分工跟磨合就是一個問題。...籌備處大概我看起來大概可能有這個問題，因為他太多的法人，從科技部的法人、經濟部的法人都是，...人員的良莠不齊...（訪\_C4）。

我們辦公室現階段感覺像是個「鷹架」，...蓋的時候需要你們，需要你們讓人家踩上去而已啊，但是蓋完之後不好意思，你就被拆掉了，...但是這樣子是對這個籌備辦是很可惜的，因為...以後管理的人又要重新去 update 過去（訪\_C5）。

舉例來說，綠推中心運行之初，資源係由科技部委託計畫項下的「能源國家型科技計畫」所延伸而成，「能源國家型科技計畫辦公室」亦秉持能夠跨部會協調的功能機制而產生，遺憾的是，因兩個任務編組的設計與運作差異（如位階設定、指揮系統），導致科技計畫辦公室原有的組織能量，未能充分移轉至綠推中心（訪\_C2）。此外，由各單位招募而來的人才多數都是短期參與服務，因彼此並不熟悉，容易被過去經歷與職級鎖定，不易合作。例如，有受訪者指出，綠推中心與綠能籌備辦公室的部分主管之學、經歷相當，工作互動上不免產生一些摩擦。尤其在綠能籌備辦公室納入綠推中心成為其

內部單位後，更引發籌備辦公室成員的不滿，這都不利於任務編組的運作。<sup>18</sup>。

X 主任一直希望把位階拉上去，一直想拉上來，但是後來又被、最後被打下去，所以我們現在...（訪\_C5）。

X 主任一直認為他就是在政委底下的人，他要把籌備處位階拉到推動中心這裡來，那推動中心是比較晚才成立，...X 主任一直要拉，變成競爭...（訪\_C4）。

綠推中心所舉辦的跨部會協調會議充滿各式挑戰，重要原因在於高層管理者位階不足以及所屬幕僚專業度較為欠缺，這表現在薄弱的會議管理能力。因此，即便各部會配合派員參與會議，在會議結束後，成果往往僅是上次會議結論事項的追蹤，而未能發揮上層綱要計畫管考的積極功能與效果。總而言之，因異地辦公、幕僚政策規劃專業不足、指揮系統龐雜，加以資源日益短絀等因素，致使後期的籌備辦公室運作降低了應有的效能。

#### （四）成員關係

綠推中心負責綱要計畫管理的幕僚部門（技術發展組），其成員是由某科技大學和經濟部所屬之特定法人機構所組成；後者之智庫能量係專注在技術研發為主，較為欠缺國家戰略層級跨部門政策規劃與管考之經驗，因此，在彙整各部會資料和提供諮詢服務上的工作較不順利，也間接影響綠推中心作為跨部會協調的重要功能與角色，容易衍生出各部會各自決策的奇特現象。

#### （五）高層人事更迭

高層人事更迭也影響中央與地方已建立的協力關係。綠推中心

---

18. 因為綠能籌備辦公室原由政務委員底下直接指揮，如此調整的結果其位階有被矮化之嫌，故而有人主張組織安排應與成員商討後再行決策。

的人事變化主要關鍵是在執行長，單位成立之初是由科技部政次兼任，後來更改由經濟部次長兼任，之後因發生經濟部次長調升再次更換執行長，五年之內三位執行長更動劇烈。與此相關的是，綠推中心前身是沙崙綠能科學城籌備辦公室，斯時某位主任積極與地方互動推動能源發展，而在其離職後，原本已建立的合作模式未能持續維繫，漸漸地造成地方人士參與感隨之降低。

整個科學城的案子一路過來，次長換了好幾個，不管 XX 部、XX 部都一樣，所以他是不是對這個案子有了解... (訪\_C4)。

#### (六) 產業環境

外部產業結構可能影響任務編組的運作。不過，綠推中心所屬之綠能籌備辦公室的運作與此較為無關，主因是籌備辦初期的任務是區域開發與工程建設，故而其與產業之間的溝通聯繫並不是那麼重要。儘管重點是園區的開發和建設，但是綠推中心和籌備辦公室似乎也沒有處理得很好。以科學城中政府部門相關機關(構)的招商條件不一致為例，就突顯因為任務明確性不足，相關機關權責不明的現象(座\_C1)。

### 四、小結：不同案例的影響因素分析

本研究綜合實務專家意見後，就內部組織管理而言，預算管理著重在預算資源的主控性程度，這方面以智機辦較為突出，主因是前述計畫預算資源集中度較高的關係，且又有行政院層級首席評議專家列席指導，此舉對於相關計畫參與者構成了某種課責壓力。不幸的是，其他兩則案例則欠缺前述的先天與後天條件，例如，國發會只握有總計畫中百分之十的預算，這不啻弱化亞矽計畫主責機關的發言權。

其次，儘管三則案例都仍有不足，但領導權威以亞矽中心表現相對較佳，這是因為國發會初期透過指導委員會、近期透過共同執行長制的組織模式，正當化機關間合作的指揮與命令關係，以突破機關間本位主義的窠臼。相對地，綠推中心、智機辦兩者則不時面臨無法號令相關部會的困境。綠推中心面臨雙重指揮的困境，而智機辦則幸運一點，蓋多數計畫預算集中在經濟部底下，業務又多屬於經濟部權責，縱使機關間協力仍有本位主義現象，但影響層面相對有限。

復次，成員關係泛指主責機關與中央部會代表、地方政府代表，以及法人作為幕僚單位之間的互動關係。這方面以智機辦平均表現最好，特別是中央與地方政府之間的互動關係最為緊密，法人的配合度與專業表現也相對突出；相對地，其他兩則案例的在地鏈結較為鬆散，法人績效也相對不理想。

再者，由於著重在硬體空間，故而同地辦公與成員關係（特別是地方官員）有連動影響。有研究主張，將不同機關的工作人員經常性地聯繫在一起的改革方案，比起那些平行工作的機關或只透過小型的機關間小組來實現協調，更能產生協力效果（Pope, 2011: 138）。基此，智機辦不僅落實同地辦公，甚至進一步做到了合署辦公——中央與地方官員鑲嵌於同一組織與辦公場域，強化彼此交流的機會；至於其他兩則案例則有程度上的落差，這多少影響政府部門之間夥伴關係的品質。

最後，有關高層人事更迭是三則案例的普遍現象，領導者更迭尤其對既有計畫的執行帶來明顯的動盪，也弱化既有的組織能量，只不過在本研究中尚無法確切描述影響程度上之差異。

就外部產業環境而言，智機辦面對的是相對健全的產業生態

系，這意味著相關計畫不僅能對應到明確的產業範疇，且公、協會制度健全，以致於計畫推動很快就能建立良好的政策網絡與夥伴關係。尤有甚者，機械產業相關的國際排名種類多元而明確，也有助於型塑這類計畫的協力績效管理之基礎。迥異於智慧機械產業，亞矽計畫所要扶植的是新興的物聯網產業，這類產業近年才剛興起，且不屬於特定部會（如經濟部 and 中小企業的關係、交通部和運輸產業的關係）長期輔導的對象，導致這類政策網絡難以立即而有效地形成。事實上，亞矽中心和綠推中心皆屬於新興科技產業，這類產業範疇尚不明確、結構亦不夠紮實，公、協會組織的質量仍在發展中，且過去以來也沒有明確的國際排名可以作為目標設定與績效管理的基礎。

整體而言，無論是內部的組織管理或外部的產業環境，智機辦整體表現明顯較佳，其中又以成員關係、同地辦公、產業範疇，以及公協會質量的表現較為突出。儘管其仍有美中不足之處——領導權威尚待加強，但幸運的是，憑藉著機械產業的既有優勢及預算管理層面上有行政院首席評議專家的襄助，多少補足了跨機關協調的先天劣勢。

## 伍、研究意涵

有關機關間協力的主題，多數研究關懷的是協力過程與影響因素。大方向上，本研究仍沿襲這樣的傳統，但不同的是，鑑於過往跨機關協力的研究領域比較忽視結構與機制的的作用，故本研究嘗試透過比較案例分析的方法，探究影響這類任務編組有效運行之關鍵因素，從而也發現我國實務上這類機制常見的通病。由於細部影響



因素的分析已如前述，本節主要針對研究發現的整體意涵進行討論。基本上，缺乏明確的領導權威和組織間分歧的任務，加劇了跨機關協調之挑戰（GAO, 2000: 9-11）；然而，此等挑戰未必單純透過任務編組的籌設便能緩解。跨機關任務編組原意是為了強化政府部門的協力績效而設立，但弔詭的是，跨機關任務編組本身之運作竟也浮現一樣的協力困境！此一看法和 Harris（2017: 59）的結論如出一轍，他表示：「公部門的任務編組可能遭受傳統公部門組織所面臨的同樣問題」。針對這樣的研究發現與若干影響因素在跨機關任務編組中所發揮的獨特作用，我們進一步就其理論與實務意涵綜合討論如下：

## 一、跨機關任務編組內部管理之共通性問題

三則案例顯示，任務編組的領導權威與預算管理能力普遍不甚理想，突顯在跨機關協力的世界裡有結構不一定會有功能。事實上，從訪談結果來看，發生這類情況—某一機關領導人所做的決定未必會被另一機關視為具有約束力—並不意外；蓋缺乏完全的領導權威和模糊的責任劃分，意味著決策的正當性將遭受挑戰（Pope, 2011: 136）。Hardy 和 Phillips（1998: 219）提醒我們，權力的三個面向—正式的權威、對關鍵資源的控制，以及話語上的正當性—對於理解組織間領域的動態特別有用。此外，前述 JIATF-South 的成功也讓觀察家們傾向於認為，它擁有國家授予的某種獨特權力，以控制來自不同執行機關的資產和資源（Munsing and Lamb, 2011: 39）。<sup>19</sup> 對

---

19. 「JIATF-South 需要華盛頓給予一定程度的初始授權，以善用其他組織的支持，但隨後必須努力透過一種謙遜的方法來獲得這種支持，以確保其他組織從關係中獲得的收益比他們投入的更多」（Munsing and Lamb, 2011: 45）。

本研究而言，這意味著在跨機關安排中，計畫主責機關應握有一定的權力和資源（Kaiser, 2011: 25）。遺憾的是，當今機關間協調的體系或許會分配責任，卻未必明確定義指揮鏈，遑論為領導者提供必要的許可權，以管理平行機關的人員、資源或流程（Pope, 2011: 136）。由於政府部門的結構和資源配置方式，在核准跨機關協力計畫時，未必充分授權予負責執行的組織或人員，此舉導致執行者易生憤世嫉俗的念頭（Munsing and Lamb, 2011: 36）。

此，本研究認為主責機關宜兼具某種「指揮權」與「預算權」，並與任務編組本身被賦予的任務與使命相稱，亦即落實早期管理理論家 Urwick 所主張的「事權統一」原則。<sup>20</sup> 所謂的「事」係指所要達成的任務，而「權」則包含指揮權和預算權；基本上，指揮權來自組織位階授予的合法性權威，當欠缺這樣的合法性作為基礎，主責機關很難期待計畫的參與機關，願意在協力任務上採取同等的付出；預算權取決於預算集中及其後續的執行考核，尤其預算集中十分關鍵，否則主責機關將難以要求參與計畫的相關部會聽命行事。對此，Kaiser（2011: 21）的洞見非常實際：「為一個目的而增加的機關間安排，可能會佔用（計畫）參與者的一些其他責任、任務和優先事項。這是因為機關間安排在資金、資源、人員和注意力方面，對參與者來說並非毫無成本」。反過來說，擁有一定的資源條件，將可減少主責機關與那些不傾向支援團隊努力的機關，被迫進行溝通與協商的需要（Munsing and Lamb, 2011: 84）。事實上，源自於

---

20. Urwick 曾提出兩大原則（Pope, 2011: 136）：一是權威原則（principle of authority）：從管理結構的頂層到每個人都應有一條清晰的權威線（line of authority）；另一是對應原則（principle of accordinance）：領導者必須獲得與分配的職責相符的權威。明顯地，本研究三則案例普遍違背了這項經典原則。

私部門管理的文獻—廠商的「資源基礎觀點」(resource-based view) 一便主張，資源在制定企業策略以實現永續的競爭優勢方面的關鍵重要性。對公部門而言，經驗研究也支持上述看法，此即：更多的財務資源有助於提升行政機關的組織績效 (Flink and Chen, 2021: 1360)。職是之故，指揮權與預算權兩者若能合一，並由主責機關完全掌握，對提升跨機關任務編組的效能而言，自屬上策。主責機關若掌握其一，並能仰賴其他機制 (如長官列席指導、非正式關係) 補足，則屬中策。主責機關若全然無法掌握，自屬下策。總之，這項原則應作為日後跨機關任務編組的籌備者優先參考。

## 二、智庫型法人作為部會業務推動夥伴之弔詭

一項附帶的研究發現，基於任務屬性需求與公務人力規模的考量，中央政府部會底下成立許多鮮為外人所知的「智庫型法人」，其角色猶如特定部會計畫推動的左右手。政府當局偏好將上述法人納入任務編組的核心成員，並以其專業人力來協助相關計畫或方案的幕僚作業。但三則案例研究結果顯示，這樣的組織安排普遍面臨兩大挑戰：一是以法人為基底的任務編組主要角色在於幕僚作業，除非其成員具有跨機關部門協調相關經驗，否則恐難扮演外界認知的跨域溝通與協調功能。例如，三則案例中以智機辦的法人表現較為突出；即便情況如此，由法人內部成員出任任務編組的主任、副主任，基於行政倫理的考量，往往須以執行長或更上級長官的決議為準。換言之，法人作為特定部會的下屬機構，僅對其自身部會的下屬機關 (行政院三、四級機關) 或可產生一些影響力，此外，功能上傾向於被動受命，而無法擁有足夠的位階主動出擊、促成部會之間的協力關係，這大幅削減了這類任務編組的跨機關協調效能。

因為非常現實的問題是，任務編組面臨的跨域管理事務勢必繁多，而除了執行長（高階文官資歷）一人以外，其餘各級主管（如副執行長、主任、副主任等）基於其個人身分資格（非高階文官資歷、非公務體系出身）的考量，多不適合出面主持跨機關協調的相關會議。簡言之，這項制度安排導致執行長以外的各級主管，普遍面臨跨域管理角色「正當性不足」之窘境。

另一挑戰是法人未必總是部會所有議題的合作夥伴。當法人長期隸屬於特定部會底下，以這類法人作為任務編組的班底，無非是期待該法人因熟稔特定部會的官僚文化，雙方長期的制度（如組織體系、計畫預算）與互動關係將有助於培養彼此的工作默契與任務推動。然而，這麼做的代價也可能因法人欠缺外部競爭，而出現某種程度的組織僵化、官僚化、彈性不足的弊病（Hannan and Freeman, 1984），進而阻礙任務創新。早期學者 Merton（1940）便以「訓練有素的無能」（*trained incapacity*）之語彙來形容這類現象。究實而論，一來法人固然有其技術專長但未必皆熟稔政策規畫的作業程序，二來法人所屬成員的專業認知與偏好，長久下來亦有「固著」之可能性，蓋任何組織多少有些例規，而例規往往是組織與個人慣性的來源（Yi, Knudsen and Becker, 2016）。我們從亞矽中心的案例描述，便可獲得明證，致使該中心後期改以任務或需求為中心，伺機尋找不同的法人機構合作。換言之，並非所有法人的人力資源都可勝任計畫或方案的幕僚作業，因此，信任與專長、穩定與創新之間的取捨與平衡，乃政府當局未來尋找法人扮演計畫與專案的幕僚角色時必須深思的問題。

### 三、鑲嵌的產業環境對跨機關任務編組之驅策力

受惠自 Jefferis 等人（1998）和 Harris（2017）的啟發，三則案例研究發現組織環境深深影響跨機關任務編組的效能，這是本研究原先沒有充分預料到的結果。智機辦的核心任務是將既有產業升級轉型，相較之下，亞矽中心和綠推中心是建立新興產業，先天上即欠缺比較健全、完整的產業生態系，而是必須仰賴後天的努力去逐步鏈結的。倘若產業結構處於一種形成中的狀態，當局無法指認並邀請產業代表進行溝通，這點自然影響到政策共識的牢固性。是以，以扶植特定產業為使命的跨機關任務編組，其效能並非完全取決於自身的組織管理；外部產業生態系是否健全，也將影響任務編組的成效；否則，政府和產業之間將因缺乏有意義的溝通對象，而無法產生有機的鏈結。簡言之，這點呼應了傳統組織理論與研究的看法：組織績效可能受到環境條件的影響（e.g. Andrews, 2009）。當然，此一結論很可能是出於三則案例的屬性十分雷同一組織任務與使命皆致力於發展特定產業；不過，本研究真正想表達的重點在於，倘若組織外部的產業結構不夠紮實，同時公協會組織不夠健全，則相關產業推動計畫將欠缺著力點；亦即，對政府部門而言，產業諮詢的對象不僅因此欠缺涵容性，也喪失代表性，如此一來，在日益講求公民參與和服務共同設計（service co-design）的年代（Trischler, Dietrich and Rundle-Thiele, 2019），這樣的中央政府計畫恐將無法真正落地，也難以永續發展。相對地，一旦產業範疇清晰、諮詢對象兼具涵容性與代表性，政府與業界代表之間的交流，較能建立實質的政策共識，進而對政府部門產業計畫的推動產生更強的驅策力與績效意識。

## 陸、結語

透過機關間協力和臨時性組織的相關文獻所形成之分析架構，本研究檢視了當前中央政府三個主要產業發展計畫的跨機關任務編組之運作過程，發現此等任務編組的領導權威與預算管理能力普遍有精進空間，也凸顯出國家創新政策的挑戰中，跨機關協力的確是一項棘手議題。整體而言，藉由多元案例的比較研究提供我們兩點比較重要之啟示：第一，猶如反「結構功能論」者的質疑，單純邀集相關機關的代表籌組跨機關任務編組並進行任務分派，未必就能發揮跨機關協力的功能，因為這是「初階的制度安排」(first-order institutional arrangement)，若無其他有力的配套措施，率多只能提供宣示性的作用；第二，跨機關任務編組若欲發揮實質性的功能，後續最好還要有「二階的制度安排」(second-order institutional arrangements) (Vining and Weimer, 1998; Hedström and Swedberg, 1996: 297-298)，以便將相關機關的個別行動轉變為集體結果——協力綜效。換言之，制度安排若僅著眼於成員組成、資訊交換及任務分配等形式要件，卻欠缺其他成員間關係建立與管理誘因的實質安排，恐仍無法有效破除官僚體系的「本位主義」、「穀倉效應」之窠臼（請參見下表三），這點對於未來中央或地方政府推動跨機關重大政策的主責機關或其上級機關與督導長官，應可帶來某種管理啟示。

表三：跨機關任務編組一階與二階的制度安排之重要特徵

一階制度安排的特徵	二階制度安排的特徵
協調機制的設立	協調機制的效能（指揮運如）
成員組成	成員關係（空間可近性）
資訊交換	績效意識（課責壓力）
任務分配	任務達成（協力綜效）
工作負擔	集體所有權（成果共享）

資料來源：本研究。

在本研究中深具啟發性的配套措施與管理實務，無疑地，莫過於智機辦為促進跨機關協調所從事的「特殊安排」（如首席評議專家的列席指導、相關成員的合署辦公、機關代表直接面對外部關鍵利害關係人—公、協會代表—所構成的績效意識與課責壓力），以及亞矽中心的「共同執行長」制度，這些措施都有助於提高跨機關任務編組運作過程的有效性，因此值得實務工作者借鏡與參採。簡言之，「二階的制度安排」所牽涉的人事佈局、同地辦公、課責機制與集體所有權（collective ownership）等精心設計，可能是巧妙維繫跨機關任務編組運作過程有效性的關鍵，未來研究者或可朝這方向發展相關的命題與假設，並進行較大規模的驗證。

## 參考文獻

- Andrews, R. 2009. "Organizational Task Environments and Performance: An Empirical Analysis." *International Public Management Journal* 12, 1: 1-23.
- Ansell, C. and A. Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 4: 543-571.
- Bakker, R., R. DeFillippi, A. Schwab and J. Sydow. 2016. "Temporary Organizing: Promises, Processes, Problems." *Organization Studies* 37, 12: 1703-1719.
- Bardach, E. 2001. "Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon." *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, 2: 149-164.
- Barringer, B. R. and J. S. Harrison. 2000. "Walking a Tightrope: Creating Value through Interorganizational Relationships." *Journal of Management* 26, 3: 367-403.
- Bechky, B. 2006. "Gaffers, Gofers, and Grips: Role-Based Coordination in Temporary Organizations." *Organization Science* 17, 1: 3-21.
- Bjurstrøm, K. H. 2019. "How Interagency Coordination is Affected by Agency Policy Autonomy." *Public Management Review* 23, 3: 397-421.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby and M. M. Stone. 2006. "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the



- Literature.” *Public Administration Review* 66, s1: 45-55.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby and M. M. Stone. 2015. “Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging.” *Public Administration Review* 75, 5: 647-663.
- Burke, C. M. and M. J. Morley. 2016. “On Temporary Organizations: A Review, Synthesis and Research Agenda.” *Human Relations* 69, 6: 1235-1258.
- Chen, Y.-C. and J. Perry. 2003. “Outsourcing for E-government.” *Public Performance and Management Review* 26, 4: 404-421.
- Emerson, K., T. Nabatchi and S. Balogh. 2012. “An Integrative Framework for Collaborative Governance.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 1: 1-29.
- Flink, C. and C. Chen. 2021. “Management Capacity, Financial Resources, and Organizational Performance: Evidence from State Transportation Agencies.” *Public Performance and Management Review* 44, 6: 1341-1366.
- Government Accountability Office, GAO. 2000. “Managing for Results: Barriers to Interagency Coordination.” in <https://www.gao.gov/assets/ggd-00-106.pdf>. Latest update 20 January 2022.
- George, A. and A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hannan, M. T. and J. Freeman. 1984. “Structural Inertia and Organizational Change.” *American Sociological Review* 49, 2: 149-164.
- Hardy, C. and N. Phillips. 1998. “Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an

- Interorganizational Domain.” *Organization Science* 9, 2: 217-230.
- Harris, R. 2017. “The Effectiveness of Inter-Agency Task Forces: A California State Government Case Study.” Master Thesis of California State University, Sacramento.
- Hedström, P. and R. Swedberg. 1996. “Social Mechanisms.” *Acta Sociologica* 39, 3: 281-308.
- Hennink, M. M., B. N. Kaiser and V. C. Marconi. 2017. “Code Saturation Versus Meaning Saturation: How Many Interviews Are Enough?” *Qualitative Health Research* 27, 4: 591-608.
- Janowicz-Panjaitan, M. K., R. M. Bakker and P. N. Kenis. 2009. “Research on Temporary Organizations: The State of the Art and Distinct Approaches Toward ‘Temporariness’.” in P. N. Kenis, M. K. Janowicz-Panjaitan and B. Cambré. eds. *Temporary Organizations: Prevalence, Logic and Effectiveness*: 56-85. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jefferis, E., J. Frank, B. Smith, K. Novak and L. Travis. 1998. “An Examination of the Productivity and Perceived Effectiveness of Drug Task Forces.” *Police Quarterly* 1, 3: 85-107.
- Kaiser, F. M. 2011. “Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations.” in <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41803.pdf>. Latest update 12 March 2022.
- Merton, R. K. 1940. “Bureaucratic Structure and Personality.” *Social Forces* 18, 4: 560-568.
- Meyerson, D., K. E. Weick and R. M. Kramer. 1996. “Swift Trust and Temporary Groups.” in R.M. Kramer and T.R. Tyler. eds. *Trust in*

- Organizations: Frontiers of Theory and Research*: 166-195. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Munsing, E. and C. J. Lamb. 2011. “Joint Interagency Task Force–South: The Best Known, Least Understood Interagency Success.” in <https://ndupress.ndu.edu/portals/68/documents/stratperspective/inss/strategic-perspectives-5.pdf>. Latest update 20 January 2022.
- Mu, R., M. de Jong and J. Koppenjan. 2019. “Assessing and Explaining Interagency Collaboration Performance: A Comparative Case Study of Local Governments in China.” *Public Management Review* 21, 4: 581-605.
- O’Leary, R. and C. Gerard. 2012. *Collaboration Across Boundaries: Insights and Tips from Federal Senior Executives*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Pope, R. S. 2011. “Interagency Task Forces: The Right Tools for the Job.” *Strategic Studies Quarterly* 5, 2: 113-152.
- Provan, K. G. and P. Kenis. 2008. “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 2: 229-252.
- Sarapuu, K. and M. Trei. 2019. “*Government Task Forces for More Holistic, Inclusive and Knowledge-based Policies*.” Brussel: European Commission.
- Trischler, J., T. Dietrich and S. Rundle-Thiele. 2019. “Co-Design: From Expert- to User-driven Ideas in Public Service Design.” *Public Management Review* 21, 11: 1595-1619.
- Vangen, S., J. P. Hayes and C. Cornforth. 2015. “Governing Cross-Sector,

- Inter-Organizational Collaborations.” *Public Management Review* 17, 9: 1237-1260.
- Vining, A. R. and D. L. Weimer. 1998. “Informing Institutional Design: Strategies for Comparative Cumulation.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 1, 1: 39-60.
- Ward, K. D., D. M. Varda, D. Epstein and B. Lane. 2018. “Institutional Factors and Processes in Interagency Collaboration: The Case of FEMA Corps.” *The American Review of Public Administration* 48, 8: 852-871.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Yi, S., T. Knudsen and M. C. Becker. 2016. “Inertia in Routines: A Hidden Source of Organizational Variation.” *Organization Science* 27, 3: 782-800.

# Using a Multiple-Case Studies Design to Explore the Operation Process of Cross-agency Task Forces: A Consideration of Second-order Institutional Arrangements

Yuan-Fung Dai\* Kuan-Chiu Tseng\*\* Yi-Ying Li\*\*\*  
Yu-Chueh Tien\*\*\*\*

Most major national innovation policies require inter-agency collaboration. There is a vast amount of public management literature on interagency collaboration. However, research on cross-agency task forces per se is rare, and there has been little effort by academia to codify lessons learned from cross-agency task force experience. Against this background, the analytical framework draws insights from studies on interagency collaboration and

---

\* Research Fellow and Deputy Director General, Science and Technology Policy Research and Information Center, National Applied Research Laboratories, Jointly Appointed Research Fellow, Research Center for Information Technology Innovation, Academia Sinica.

\*\* Professor, Dept. of Civic Education and Leadership, National Taiwan Normal University. Co-first author and corresponding author of this paper.

\*\*\* Deputy Director, Research Division III, Taiwan Research Institute on Water Resource and Agriculture.

\*\*\*\* Ph.D. in Public Policy and Management, Shih Hsin University.

temporary organization. Using the framework, the research examines the operation process of cross-agency task forces of three major industry development plans and programs at the central government level in Taiwan. Data were collected through interviews, focus groups, and document review, all of which were analyzed using the variable-oriented comparative case method. Overall, by comparing the operation of cross-agency task forces in different organizational contexts, this study finds that there is generally room for improvement in the leadership and budgetary management capabilities of such task forces, and the conclusion highlights the fact that cross-agency collaboration is indeed a difficult issue in the context of national innovation policy challenges. In other words, the establishment of a cross-agency task force does not necessarily mean that it can function as cross-agency synergy, as it is just a "first-order institutional arrangement" and without other complementary arrangements, it can only provide a formal and declarative function. This also means that in order for cross-agency task forces to be effective, they should be followed up by "second-order institutional arrangements;" the latter of which may involve an elaborate design of personnel layout, co-location, accountability mechanism and collective ownership that would be key to the effectiveness of the cross-agency task force process.

**Keywords:** interagency collaboration, cross-agency task force, temporary organization, Second-order Institutional Arrangements