

國立政治大學

社會科學學院

行政管理碩士學程第 20 屆碩士論文

公部門幕僚與業務機關之組織衝突困境與解決對
策：以臺北市政府法務局為例

**Dilemma and Solutions of Organizational Conflict between
Staff and Line Agencies : A Case Study of The Department of
Legal Affairs, Taipei City Government**

指導教授：江明修博士

研究生：徐琳斐撰

中華民國一百零九年十月



摘要

政府機關中，法制機關與業務機關間，雖然基於行政一體，仍隱約存在著衝突的情況。本研究的目的即是探討法制機關與業務機關間所遭遇的組織衝突為何，並從組織衝突之情況、類型分析，提出管理衝突之建議。

本研究採質性研究法，透過「文獻分析法」、「參與觀察法」、「深度訪談法」三種方法蒐集取得探討組織衝突及衝突之相關理論，以自行設計之訪談題綱，立意抽樣選取 7 位臺北市政府所屬機關之現職公務人員進行深度訪談，並以研究者本身工作環境進行參與觀察。

研究結果發現，法制機關在公部門的角色是重要的、必須的，卻因結構上、溝通上及認知差異等因素，不可避免地，會與其他機關或外部人員發生組織衝突。組織衝突發生之原因，首先，是結構性因素，「目標或任務不一致」造成法制人員與業務機關人員立場不同、機關本位主義，所考量的重點與堅持各有不同。其次，在溝通管道未能暢通下，難以實際瞭解彼此真正業務上的需求。再因認知上的落差，亦是造成法制機關與業務機關間組織衝突的主要因素。此外，在很多環節中，在在都不難看到因「組織文化」的官僚自利行為，促使組織衝突之情形更加無從避免。

既然組織衝突不能避免，本研究除建議從正式之制度面上，運用組織設計，實施類一條鞭管理、跨機關職務輪調等方式來管理衝突；也建議從非正式之溝通面著手，運用協商機制、促進機關人員之互動交流、開放多元溝通管道、加強衝突管理能力與溝通能力訓練等。此外，另建議於認知面上，加強法治教育訓練、實施敏感性訓練、換位思考，以減少認知上之落差。期望本研究能提供法制機關組織管理上之參考，使法制機關人員能成為政策順利推展之幕後推手。

關鍵字：法制人員、衝突、個案研究、組織衝突、幕僚

Abstract

In government agencies, legal and other departments though based on administrative integration may exist organizational conflict vaguely. The purpose of this research is to explore the reason, analyze the situation and types of the organizational conflict and put forward suggestions for conflict management.

This research adopts the qualitative research method, collecting and obtaining relevant theories for exploring and analysing organizational conflict through three methods of "document analysis", "participatory observation method" and "in-depth interview method". I chose 7 current public servants of the Taipei City Government's departments to conduct interviews with interview questions designed by myself and observe in my working place to collect relevant data.

The study found that the role of legal staff in the government agencies is important and necessary, but due to factors such as structure, communication, and cognitive differences, organizational conflict inevitably happened between legal and those in other departments even in external personnel. First of all, the reason for organizational conflict is the structural factor. "Inconsistent goals or tasks" result in different positions between legal and business agencies, as well as parochialism. Secondly, because of shortage of the communication channels, it is difficult to understand each other's real needs actually. Because of the gap in cognition, it is also the main factor causing organizational conflict between legal and business agencies. In addition, it is not difficult to find the self-protection behavior of organizational culture that makes the organizational conflict happened inevitably.

Since organizational conflict cannot be avoided. In this research, I propose to make some suggestions to manage the organizational conflict. One of the ways in formal system, such as design the organization, use the management similar centralized personnel system and implement job rotation. On communication, I also suggest to use the negotiation mechanism, promote the interactive communication for agency personnel, provide multiple ways of communication, strengthen the conflict-management ability and training for communication skills, etc. to manage the organizational conflict. In addition, to reduce the gap in cognition, I suggest to strengthen the legal education and training, to implement "T-group training". Above all, I hope that this study can provide a reference for organization management of the legal department, so that the personnel of legal staffs can become the driving force behind the smooth implementation of policies.

Keywords: legal department, conflict, case study, organizational conflict, legal staff

目次

第壹章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究範圍	4
第四節 研究流程與章節安排.....	4
第貳章 文獻探討.....	7
第一節 行政權之發展	7
第二節 法制機關之設置	10
第三節 衝突理論相關文獻檢閱.....	12
第參章 研究設計.....	17
第一節 研究方法	17
第二節 研究對象及訪談題綱.....	20
第三節 資料整理與分析	24
第肆章 研究結果分析.....	25
第一節 訪談對象描述	25
第二節 法制機關之組織衝突類型分析.....	27
第三節 組織衝突之處理方式.....	49
第伍章 結論與建議.....	55
第一節 研究發現	55
第二節 研究建議	59
第三節 後續研究建議	63
第四節 研究倫理與反思	64
參考文獻.....	67
附錄	71

附錄一 臺北市政府法務局組織規程、組織編制表、業務職掌表

附錄二 臺北市政府法務局法規委員會設置要點

附錄三 訪談題綱

附錄四 行政日誌

附錄五 訪談紀錄



表次

表 1 訪談對象一覽表.....	22
表 2 訪談題綱	23
表 3 受訪者分析表.....	48



圖次

圖 1 研究流程圖.....	5
圖 2 臺北市政府法務局組織架構圖	21
圖 3 法制機關之組織衝突類型分析圖	27



第壹章 緒論

臺北市為我國的首善之都，除了有便捷的交通網絡、優質的生活環境、多元的軟硬體建設外，其法制制度也是全國最完善、最具制度化的。近年來，由於政府型態改變，講求為民服務精神，法制之建立更形重要，法制機關乃至於法制人員，已從昔日幕僚角色，轉為積極主動服務，臺北市政府法務局（以下稱法務局）便是在這樣的環境下成立，不僅協助市府團隊依法行政，也時時為守護民眾權益努力，以建立與時俱進的法治城市為使命。

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

現代社會福利國家，國家依法而治，自「無法律，即無行政權」之市民法治國家，發展至今日之社會福利國家。社會福利國家之人民認為，國家對人民之照顧與服務，是理所當然的權利，故國家之行政權須日益強化，國家除維持既有秩序外，同為給付行政及服務行政之主體。民主離不開法治，國家要依法而治，行政不能濫權，尤須注重人民權益。好制度要建立，有賴於法制之建構，法制人員則成為各機關不可或缺之編制人力，其能否扮演好自己的角色，對於政策能否順利推展有著重大的影響力。

從法制人員角色之變遷來看，昔日法制人員在各機關只是首長的幕僚人員，時至今日，從中央到地方，不只機關內部有法制人員，更有以法制人員為主的法制專責機關之設置。在中央設有法務部；在各地地方政府則有法務局、法制處、或法制局等名稱不一的機關，漸漸將原本被動角色的幕僚機關，轉變為一主動積極的業務機關。

臺北市是全國首善之區，也是全國法制最完善、最具制度化的地方。臺北市政府設有 31 個一級機關局處，法務局為其中之一。然法務局非一開始就設置，昔日市府設置法規委員會及訴願審議委員會，分別辦理法制與行政救濟業務，於 2012 年 9 月 18 日二會合併後，始有法務局之成立，成為市府一級業務機關。

現今法務局之法制人員身處具業務性之機關，其所扮演的角色是多面向且多元的。誠如前述，法制人員不再只是被動的行政機關之法律幕僚，協助法規之研擬、國家賠償之處理、訴願案件之審議，更是積極主動的受理消費爭議之調解、會同各機關進行聯合稽查、甚至時下備受關注的人權政策之推動、協助各機關之訴訟輔導、對民眾法令宣導等等多元角色。

貳、研究動機

法制工作相對有價值、值得驕傲的地方，莫過於擬訂法規範、適用並執行法規，讓社會秩序有所依循，同時保障個人權益及維護公共利益。法制人員之業務職掌，似乎從法規及編制上一望即知，清楚明瞭。然而，實際運作上，法制工作卻常有角色衝突之情況。以法務局來看，不僅負責法規研擬、訴願審議、人權保障、消費者保護等業務，更辦理國家賠償案件之處理、採購申訴與調解及全市法規之審議等幕僚工作，可以想像地，法務局的業務龐雜，時而為行政、立法角色，時而為類司法之角色，因其角色多元，不同服務對象或單位對於法制人員有不同的期待，如何避免球員兼裁判，兼顧個人權益及國家利益，也因此造成法制人員如同人事人員、會計人員般，在直向、橫向或與民眾之聯繫網絡上產生執行困境或衝突。

法務局之法制人員，雖多數不是第一線服務民眾之公務員，卻仍經常須明瞭市民之需求、其他業務機關之執行實務，並兼顧市長、或機關首長的施政理念與政策方向，綜整考量後，提供專業之建議。常見其他機關內非法制人員之公務人員反映，法制人員意見多、阻礙機關政策推展、堅持己見、難以整合，但就法制人員而言，就事論法，秉持專業給予建議，有時人微言輕，還不受重視；在這公民自主意識抬頭的社會氛圍下，民眾遇到不公不義的經歷，就會反問為何法律不能與時俱進？更直覺認為，法務局既是法制專責機關，就應能解決所有法律問題…，以致只要能和「法律」扯上邊的事，以各種管道單一陳情、市長信箱、檢舉信函等，都會往法務局送。法制人員於各種利益或認知衝突下折衝處理，同時耗費不少國家社會的成本。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

有鑑於文獻資料對於法制人員多偏重法規面及組織面之說明，甚少有文獻深入刻劃法制人員工作實務之過程，學生以個人目前任職之臺北市政府為範圍，透過參與觀察法，從個人近年在臺北市政府法務局之工作經驗，釐清法務局之法制人員所扮演的角色及其業務職掌。另輔以深度訪談法，透過面對面半結構式、開放式的訪談，蒐集市府機關內部法制人員、非法制人員及學校、公私組織人員等人員，提供與法制人員接觸之經驗及想法，綜整歸納法制工作中，法制人員與市府內部其他機關或公私組織間因直向、橫向聯繫產生之角色衝突或組織衝突，從而分析歸類衝突之原因。

社會學中衝突理論之學者認為，衝突是人類社會生活無法避免的。既然衝突無法避免，就應該要管理衝突，化阻力為助力。因此，本研究於組織衝突分析歸納後，期望能尋求減少或消弭法制人員組織衝突之方法，俾使個人在法制工作上能更順利圓滿，法制人員發揮最大效益，同時減少或避免國家資源和社會成本的浪費，成為推動政策的主要助力，或許亦可作為日後政府組織再造之參考。

貳、研究問題

本研究焦點為臺北市政府的法制人員，以法務局為參與觀察之範圍，除文獻分析外，並透過與法務局法制人員接觸之對象進行深度訪談，藉以釐清以下問題：

- 一、幕僚與業務組織於執行業務過程中產生哪些組織衝突？組織衝突之原因為何？
- 二、幕僚與業務組織解決組織衝突之方法為何？

第三節 研究範圍

本研究為研究法制機關人員所面臨之組織衝突情形，依本研究問題，採「立意抽樣」較為適宜，故本研究之抽樣樣本，聚焦於臺北市政府之法制人員，以整體臺北市政府之市府組織結構環境為田野，作為研究範圍，選擇以法務局之法制人員為主要研究、參與觀察對象。據研究者多年市府工作經驗發現，法務局之法制人員工作環境所接觸之層面，為多面向的，不只是一般民眾，也可能是各機關人員、首長，甚至還與各大學法學院、律師公會、行政法學會等公私組織有業務上往來，可能遇到組織衝突之可能性更高，故選擇以法務局作為主要觀察範圍。

為求獲得第一手資料，除以法制人員為主要訪談對象、觀察對象外，為能多方了解相關組織衝突之情形，更以曾與法務局有業務上密切往來之各機關人員或機關首長以及組織團體，作為訪談對象，經由半結構式訪談法制人員及曾與法制人員接觸之洽公經驗及想法，所得之逐字稿應最具代表性及重要性，也較能深入瞭解不同層級、不同領域、內部、外部、垂直或橫向等跨組織之聯繫溝通情況，以瞭解、分析法制人員執行職務時所面臨之組織衝突。

第四節 研究流程與章節安排

壹、研究流程

本研究自研究動機，導引出研究目的與研究問題，依據研究問題進行文獻探討，著手文獻資料之蒐集，同時於工作場域進行參與觀察製作衝突個案之日誌，並依設計之訪談題綱，以半結構式訪談特定對象，透過深度訪談法務局之法制人員實務工作過程，以及各洽公對象，如：民眾、其他機關人員、公私組織人員等人之經驗，彙整訪談逐字稿和文獻資料比對分析，歸納組織衝突之原因與類型，提出本研究之結論與管理衝突之建議。相關研究流程如下圖 1：

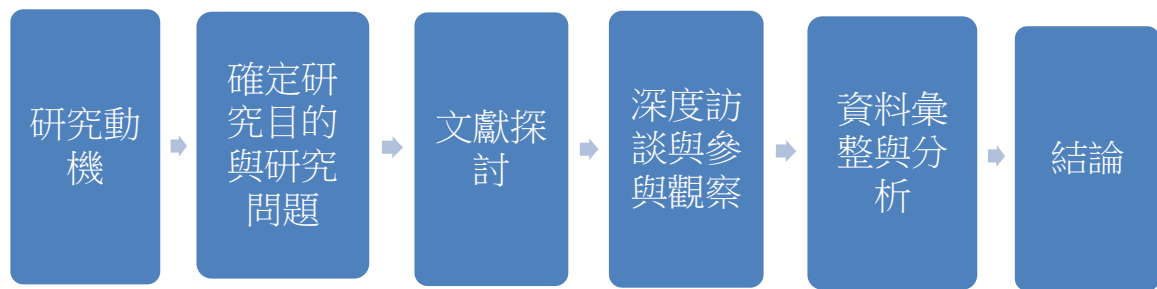


圖 1 研究流程圖

資料來源:作者自繪

貳、章節安排

本研究之章節共分為五章，相關內容說明如下：

第一章〈緒論〉：包括研究背景與動機、研究目的與問題、研究範圍、研究流程與章節安排。

第二章〈文獻探討〉：包括行政權之發展、法制機關之設置歷史、法制人員之組織衝突、衝突理論相關文獻檢閱。

第三章〈研究設計〉：包括研究方法、研究對象及訪談題綱、資料整理與分析。

第四章〈研究分析〉：包括法制機關之組織衝突案例類型分析。

第五章〈結論與建議〉：包括研究發現、研究建議、後續研究建議、研究倫理與反思。



第貳章 文獻探討

本章共分為四節，第一節為「行政權之發展」，透過文獻檢閱瞭解今日國家行政權之發展，除了追求公益外，也要兼顧個人之自由及權益的私權保障；第二節為「法制機關之設置」，以法務局為例，瞭解法制機關之發展沿革及業務職掌，第三節為「法制人員之組織衝突」，從法制人員之組織結構性角色來看組織衝突之潛在可能，第四節則為「衝突理論相關文獻檢閱」，以作為日後探討法制人員所面臨組織衝突問題之理論基礎。

第一節 行政權之發展

壹、國家之行政權

盛行於十七、十八世紀之自由放任經濟，導致失業、貧窮等各種問題，乃至於十九世紀開始強調國家應積極介入市場，適度干預經濟，例如美國的新政、英國的福利政策、德國的威瑪憲法等，均屬例證。此後，又因政府職權擴張，以致引發行政改革之思潮。¹

隨著政治經濟趨勢之轉變，政府職能日益擴張，伴隨社會福利國家之發展，國家幾乎對於人民從出生到死亡的人生每一階段，都負有照顧之責任，國家的照顧服務，已被視為人民的權利。國家除維持既有秩序外，同為給付行政及服務行政之主體。行政權是國家的權力之一，其須具有直接或間接的民主正當性，國家依法而治、依法行政。行政權力雖擴張，卻不能濫權，因為「絕對的權力，絕對的腐化」，昔日國家的行政權主要為國家安全、社會安定，即公益之維護；但二十世紀後，人權高漲，國家的行政權，除了追求公益外，也要兼顧個人之自由及權益的私權保障，亦即在公益與私益間求取平衡。

¹參閱董保城，(2006)。法治與權利救濟。行政改革與法治在臺灣發展新趨勢，頁 115~151。

貳、依法行政原則

民主離不開法治，國家要依法而治。為了約束國家權力在一定範圍內行使、防止濫權，避免國家權力侵害人民權利，故國家權力之行使須予以法制化，同時給予其執行之正當性。法治國家注重人民權利之保護，國家之行為須依法為之，²法治國家除強調權力分立外，「依法行政原則」乃法治國家之重要理念，也是現代行政法存在的主要基礎。「依法行政原則」的內涵，一是法律優越原則（消極的依法行政），一是法律保留原則（積極的依法行政）。

「法律優越原則」意味著不只人民不能違法，國家機關也不能違法、不能違反行政法上的原理原則。所有國家權力的行使，即使為追求國家目的之實現、公益之維護，行政行為仍須具有合法性、合目的性。

而「法律保留原則」是以法治國原則、民主原則及人民基本權利保障作為理論基礎。昔日認為「有組織法，即有行為法」，但司法院大法官釋字第 535 號解釋理由書則指出，行政機關行使職權，固不應僅以組織法有無機關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則。亦即，行政機關行使職權，除有組織法上之職權依據外，亦應有行政法上之法律依據，始符合法律保留原則。即行政機關之行政行為，要在法律的框架下展開。

現代化行政改革，不能意味著行政體制和行政行為只是執政者主觀意志的任意產物，必須遵循客觀的規律，行政管理必須依照法律和一定程序來進行，一切行政行為都必須有法之依據，質言之，法治國的關鍵是依法行政。（董保城，2006：116）

民主制度施行至今，隨著國家型態的轉變，行政的重心亦隨之改變，傳統單純的高權行政方式已不符合時代所需。為落實各種給付行政、計畫行政，甚或組織再造，許多國家任務改以地方化、民營化或行政法人化等不同型態提供，唯一不變的，就是仍須以具備民主正當

²參閱黃源銘，（2015）。**基礎行政法二十五講**。變遷中行政法及其思想基礎，頁 3~15。

性的法律作為執行依據，亦即於行政上均應有相關法制建立及配套因應。國家的法制建構要與時俱進，才面對瞬息萬變的大環境。

參、行政一體之組織結構

國家之職能日益擴張，行政之任務繁雜且多元，主要不外乎依法律執行職務、管理公共事務、追求全民福祉、實現國家照顧人民的目的。國家組織分設各種機關部門，各依其專業給予不同任務，期望透過整體公共利益與行政效率之考量，以分工合作之方式，達成行政目標、國家目的，此即我們通常稱的「行政一體原則」。

各行政機關編制內的法制人員，其不似司法機關獨立審判以及檢調單位的獨立調查，所依循的是行政分工、上下一體，仍須受行政一體原則之拘束。

機關或組織各部門及層級間依層級、事權所劃分、建立的互動關係模式，是為組織結構。政府之組織結構，屬正式且為層級節制的組織，包含正式的層級關係及職責、正式的法規、運作政策以及控制過程。

組織結構中，依功能區分為業務部門與幕僚部門。「業務部門」係實際推動工作之部門，注重事權分立，負責政策之設計執行，講求效率地完成組織目標。而「幕僚部門」則協助首長蒐集決策資料與事實、輔助首長研究相關措施，是輔助性質、事務性質及參考性質。傳統上，我們通常將法制工作以技術性幕僚稱之，認為法制工作屬輔助性、服務性及諮詢性業務。

但時至今日，國家行政職能日益擴張，行政之型態隨著時代更迭，行政司法化、司法行政化兼而有之，原來的法制幕僚角色不只具有輔助性質，從上述業務職掌可見，法務局不只為市自治法規之研擬、修訂及解釋機關，亦為市府內部之準司法審查機關、消費爭議處理之機關，從其機關名稱自「委員會」而提升為以一級機關「局」稱之，均可窺知，其已同時肩負業務部門之實作角色。法務局的業務職掌，兼有業務機關之實作角色，又同時兼負法律輔助之幕僚角色，本就是個

錯綜複雜的權限，卻又是現代國家不得不面對的情況，其於執行職務上面臨角色衝突自然在所難免。

第二節 法制機關之設置

以法務局為例，說明如下：

壹、成立說明

2012年9月18日法務局由「臺北市政府法規委員會」及「臺北市政府訴願審議委員會」2機關合併後正式成立，目前編制人員約120人。

「臺北市政府法規委員會」原係隸屬於「臺北市政府秘書處」法制室；為因應法制作業之革新及依法行政之需要，於「臺北市政府秘書處」法制室內增設「臺北市政府法規整理委員會」，於1977年4月27日「臺北市政府法規委員會」正式設立為臺北市政府之一級機關，與行政院、中央各部會及臺灣省政府之法規委員會各機關同名。成立30餘年以來，法規委員會之編制人數，由原先臺北市政府秘書處法制室之7、8位同仁，改設為「臺北市政府法規整理委員會」時，增加為10餘人，嗣於正式成立為「臺北市政府法規委員會」時，已擴編為60餘人。

有關「臺北市政府訴願審議委員會」，前因臺灣省政府於1959年頒佈「臺灣省縣市政府訴願審議委員會組織規程」，臺北市政府府依該組織規程訂定「臺北市政府訴願審議委員會組織規程」，並於1960年7月1日設立「臺北市政府訴願審議委員會」。於臺北市改制為院轄市後，依1968年3月16日訂定之「臺北市政府訴願審議委員會組織規程」，於同年4月1日設立「臺北市政府訴願審議委員會」。於1994年7月29日制定公布直轄市自治法，臺北市政府於同年12月23日修正發布「臺北市政府訴願審議委員會組織規程」，將訴願審議委員會置主任委員1人，且由「兼任」改為「專任」，其組織編制亦配合法規作相對應之改變。

法規委員會與訴願審議委員會分別掌理行政作用與行政救濟業務，為使臺北市政府法制業務專屬一機關，並因應近年來消費者意識增長，

使消費爭議申訴處理及調解業務日益成長，經重行檢討臺北市政府組織架構，並參酌新北市、臺中市、臺南市及高雄市等直轄市政府，陸續整併法制及訴願業務為單一機關之情況，爰經臺北市政府 2012 年 4 月 17 日第 1676 次市政會議討論通過，將「臺北市政府法規委員會」與「臺北市政府訴願審議委員會」予以合併。配合臺北市議會第 11 屆第 8 次臨時大會第 2 次會議於同年 7 月 2 日三讀通過「臺北市政府法務局組織規程」，同年 9 月 18 日「臺北市政府法務局」正式設立。

3

貳、業務職掌

法務局擔任臺北市政府法律顧問之角色，適時提供法律諮詢意見，同時積極主動發揮法制機關功能。不只為市自治法規之審議機關、協助制（訂）定自治法規及統一臺北市自治法規之解釋，亦為市府內部之準司法審查機關，審查訴願及國家賠償案件，更協助消費爭議之解決，確保民眾權益。⁴其業務職掌如下：⁵

- （一）關於臺北市市法規之綜合審議及發布事項。
- （二）關於臺北市市法規統一解釋及法律意見提供。
- （三）關於臺北市市法規之整理編印及市法規資訊之公開事項。
- （四）關於不服臺北市政府各機關訴願案件之審議及訴願輔導等業務。
- （五）關於臺北市政府消費者保護行政監督業務、消費爭議案件第一次申訴、第二次申訴處理及調解等業務。
- （六）關於臺北市政府各機關政府採購案件之申訴與調解。
- （七）關於臺北市政府各機關訴訟協助事項。
- （八）關於臺北市政府各機關所屬人員有關法制業務在職進修及訓練計畫配合擬訂事項。
- （九）關於交辦法案之研擬事項。

³詳見臺北市政府法務局官網。

⁴詳見 108 年 9 月臺北市議會第 13 屆第 2 次定期大會臺北市政府法務局工作報告，頁 5-9。

⁵詳參附錄三臺北市政府法務局組織規程、業務職掌表。

(十) 其他有關法制事項。

第三節 衝突理論相關文獻檢閱

壹、衝突之定義

組織中人與人之思想與價值觀念不同，於互動行為中將產生之歧異或不協調之現象，很多文獻都指出，衝突是不同成員個體間，因觀念上或認知上的不同，而產生之現實與期望不一致、不協調的動態過程。所以，不可否認的，「衝突是一個動態的互動過程」。

Stephen P. Robbins 和 Timothy A. Judge 於《組織行為學》(黃家齊、李雅婷、趙慕芬編譯，2017)一書中說，我們可以概括地把衝突 (conflict) 定義為一項過程，始於甲方認為已受到或即將受到乙方的負面影響，且這樣的影響正是甲方所關心的。更印證「衝突」是一持續過程產生之互動行為。

吳瓊恩於行政學一書 (2001: 319-330) 中亦指出，人類社會自古以來，到處可見各種衝突現象，可以說，衝突是一種常態現象，而不是例外現象，只有面對、因應，尋求解決之道，才是應有的態度。

組織中的衝突、談判、妥協、交易……等都涉及權力與影響力的運用。組織的層級節制體系，使某一職位具有較多的權力，某一部門具有較多的資源。(吳瓊恩，2001: 319)

貳、衝突之產生

組織內原本就充滿衝突和鬥爭的現象，不像理性組織那樣，容易達成組織目標的共識。若視組織的衝突和複雜的內外環境，為一常態現象，組織中目標的不一致也應是一普遍的事實。

戚樹誠 (2013: 318-382) 則認為，組織中常見的衝突原因有：任務相依性、職位差異、溝通問題、依賴共同資源、缺乏公正的績效標準、責任區分含混不明、個別差異。休爾 (Fa Shull) 的觀點：功能主義、部門化、非正式組織的影響；路聖斯 (Fred Luthans) 的觀點：層級間、職能間、實作與幕僚間、正式與非正式組織的衝突。

林欽榮（2010：79－80）指出，組織中，直線人員與幕僚人員間的衝突，主要來自結構上、背景上和態度上的差異。因為結構上之職能性質不同，教育、社會等背景上的不同，以及不同的社會生活態度，導致角色運作不同，自然形成潛在之衝突。二者間的衝突可能因為專業知識與技術日受重視，產生地位上的衝突；因為直線與幕僚權限劃分不清、幕僚人員職權擴張，產生職能上的衝突；更可能因為專業幕僚常透過不同途徑或管道，企圖影響直線人員的決定，因此造成了直線人員心理上的壓力與不安，故產生權力上的衝突同時也間接產生直線人員心理上的衝突。

直線與幕僚之間的的衝突，主要來自其間的差異，此種差異常源自於結構上、背景上和態度上的不同。結構上的差異乃為：直線人員是屬於組織層級節制體制內的，而幕僚則居於層級節制體制外的；直線人員所從事的是主要職能，而幕僚所從事的是輔助職能。其次，直線與幕僚在年齡、教育和社會背景上，都不相同。一般而言，幕僚要比直線人員年輕得多、教育程度高、地位升遷快、財富累積多而快速、社會地位高。凡此等差異都可能構成衝突的來源。（林欽榮，2010:79）

Robbins（2004，10。轉引自王絲薇，2013：65－70）將衝突歷程分為以下五個階段：

- （一）潛在對立與不相容：衝突發生之必要條件為溝通、結構、個人變項。
- （二）認知與個人介入：為潛在對立或不相容之具體化。此時，情緒在知覺化中扮演重要角色。
- （三）意圖(決定用何種方式行動)：以果決與合作二向度，定義出五種衝突處理的意圖，包括抗爭、妥協、逃避、統合、忍讓。
- （四）行為(含言論行動和反應)。
- （五）結果(行動和反應後的結果)

參、組織衝突

一、衝突理論

西方組織內衝突的研究文獻非常豐富，大多聚焦於衝突之兩造上，與西方相較，臺灣的研究數量相對較少，多是引進或驗證西方理論，為表象層次之研究。

西方大部分是以心理學的角度來進行研究，著重在兩造衝突原因、衝突類型、衝突過程及衝突解決四方向；臺灣組織內衝突研究的主要課題近半數是組織內衝突內容與後果，他也歸納出，結構因素是造成組織內衝突的主要原因之一，結構因素很多，其中較多研究，也較重要的是：衝突對象的互依性、目標差異及當事人特性三因素；另亦開始討論華人傳統尊師敬長文化對於組織內衝突的影響（鄭弘岳，2003：53－82）。

組織衝突的產生，必有其原因。要探討及處理組織衝突，自然須先了解衝突產生的原因。依據賽蒙（Herbert A. Simon）的觀點（轉引自葉彥綺，2012：21），衝突產生的原因有：

- （一）建立王國：由於組織專業分工，形成各個不同單位，各單位為爭取更多預算，擴充其職務、增加更多人力，以建立王國，也因而造成不同單位間的衝突。
- （二）背景不同：由於組織中之個人來自背景，因價值觀的不同，對事物也有不同的看法，因而產生衝突。
- （三）不同的團體意識：由於組織專業分工，因為不同團體意識，各單位視自己的任務目標為最重要，因此產生衝突。

吳瓊恩（2001：330－332）指出，組織內平行階層的各單位權力大小難測，組織職掌內亦未明確界定。某單位之權力若相對於其他單位大，其在業務之掌控上應具有被依賴性高、控制財務資源、對組織貢獻集中性高、或功能上之可替代性低等特徵。組織中團體對團體之間的衝突因素來自於：目標無法並存、直線與幕僚的衝突、工作的互依性、競爭有限的資源、權力分配的差異、不確定與曖昧的部門關係、激勵與報酬系統等。

林欽榮（2010：352－354）指出，造成組織衝突的因素很多，主要有：活動的互依性、資源的有限性、目標的差異性、知覺的分歧性、專業的區隔性、地位的層次性等。當彼此間互依性高時，

同時亦有時間壓力的衝突，而且，因資源有限，為爭取共同且有限的人力、物力資源，衝突自然容易發生。

Nelson 與 Quick (2013: 474-477) 分析衝突發生的原因，主要來自於結構性因素及個人因素。其中，結構性因素包括專業分工、目標歧異、相互依賴、地位上的對等、與權力階層的關係以及管轄權模糊；個人因素則包括技術能力、人格特質、價值觀與倫理、知覺、溝通障礙、情緒及文化差異。

王絲薇 (2013: 65-70) 亦指出，學校組織中，教師與行政人員常為爭取有限資源而產生衝突，可能是教師角色改變、與行政人員因價值觀念及工作意見不同，雖然目標上合作，但資源上競爭，衝突因而產生。針對導師輪替制度，其提出衝突管理策略為：溝通管道應暢通無阻、各科室業務分配權責應劃分清楚、明訂導師輪替制度，並建議以 Robbins 的衝突管理模式中之「統合」策略，達到雙贏。

綜合以上學者之見解，顯見組織衝突發生之原因很多，可能是各部門任務目標的不一致、角色認知上的差異、角色模糊以及互動上的溝通不良等問題。本文參考以上組織衝突觀點，使用類似迭代法 (Iterative Method) 與傳統行政學理論對話。所謂「迭代法」，指在數學領域中，無法使用公式一次求解，必須經由反覆運算求出近似解。本文利用傳統行政學之衝突理論，從訪談和觀察所得資料，經由迭代後，發現組織衝突之情形或趨勢，以歸納出組織衝突產生之因素。

法制機關人員與各業務機關間之衝突，對比賽蒙對於衝突產生之觀點，予以歸納分類，自以下四部分來探討：

結構因素：相當於賽蒙所稱之「建立王國」之衝突原因。政府組織制度，專業分工、層級節制，各機關依權責劃分，本預有制衡之作用於其內，以避免任一組織專權或恣意。然組織成員間，將因職位、層級、分工、甚至行政流程等問題而形成對立。又不同的機關組織，成員間因執行之任務目標不同，以致產生衝突。

(一) 溝通因素：相當於賽蒙所稱之「不同團體意識」之衝突原

因。不同的機關組織，成員間在溝通過程中，因表達不清、誤解、缺乏溝通管道、競爭資源或任務之相依性等關係，於互動過程中所產生之衝突。

(二) 認知差異：相當於賽蒙所稱之「背景不同」之衝突原因。組織團體之成員，對於彼此角色、期望等認知不同、取捨不同，所產生之衝突。

(三) 文化因素：相當於賽蒙所稱之「不同團體意識」之衝突原因。不同機關間，可能因為機關本位主義或因襲機關團體之組織文化所生之衝突。

不論機關組織內之垂直關係、水平關係，或者與其他單位組織及個人間之關係，「目標一致性」應是達成組織目標的重要前提，政府機關更應是如此。

然地方政府內各機關局處猶如組織內之各部門，因為層級節制、職能分工之關係，加上政府之業務日益龐雜、角色多元，因而造就法制機關在直向、橫向聯繫網絡上，與其他機關因價值導向與任務導向之不同，產生業務執行困境或組織衝突。經研究者搜尋相關期刊論文，有關業務機關與幕僚機關間之組織衝突，在人事人員、會計人員或教師有為數不少之相關研究與探討，但對於法制機關人員與其他機關之組織衝突卻少有探究，也因此本研究自機關組織之結構上、溝通管道上及認知差異等因素，探討、分析組織衝突之問題及解決對策。

第參章 研究設計

本章以第二章之文獻探討作基礎，並以自身工作場域「臺北市政府法務局」為田野作參與觀察，以及設計本研究之訪談題綱，以對於各訪談對象進行深度訪談，最後針對訪談結果分析與歸納。

第一節 研究方法

本研究採用質性研究法。所謂「質性研究法」，不是對單一因果關係的現象加以驗證，而是將日常生活的經驗或遭遇之問題，透過資料的整理歸納，使人瞭解複雜的社會現象⁶。

質性研究者所關注的不是「客觀分類計量」、「普遍法則的尋找」或「因果假設的否證和統計推論」，而是「社會事實的建構過程」，以及「人們在不同的、特有的文化社會脈絡下的經驗和解釋」(胡幼慧，1996:142)。

本研究將以個人自身在法務局之工作環境作為研究範圍，進入研究對象的工作環境中，以漸進、有系統的方式，進行相關資料之蒐集，透過資料之歸納、整理，研究組織衝突之現象。本研究將透過「文獻分析法」、「參與觀察法」以及「深度訪談法」來呈現本研究之資料來源，其分析方法概述如下：

壹、文獻分析法

「文獻分析法」是運用既有資料，以科學方法研究社會變遷、社會現象的間接觀察法，透過對文獻資料進行蒐集和分析，經由資料分析獲得所需的資料，主要目的在了解過去、洞悉現在、預測未來⁷。本研究確立研究問題後，為了解衝突相關理論與研究，即蒐集國內、外書籍、期刊、論文、政府官方網頁等文獻資料，進行分析、比較，以對既有衝突理論有所了解。嗣後，在自機關內部文件、組織規程、會

⁶參閱胡幼慧主編，(1996)。質性研究：理論、方法及本土女性研究實例，徐宗國，紮根理論研究法，頁 47~73。紮根理論著重於歸納的過程，理論之基礎源自於資料，經由資料的歸納去發現和建構理論。紮根研究法為質化研究法之一種。

⁷參閱葉至誠著，(2000)。社會科學概論，第六章社會科學研究方法，頁 102-106。

議紀錄等初級、次籍資料，併同深度訪談所得之逐字稿，歸納分析，以針對法制人員執行業務可能遭遇之組織衝突，獲致結論。

貳、參與觀察法

「參與觀察法」是研究社會現象的最佳方法之一，它是由人類學者發展出來的一種資料蒐集方法，廣為人類學及社會科學採用的質性研究方法。學者 Lindemann 將觀察者區分為「客觀的觀察者」和「參與觀察者」（轉引自胡幼慧主編，1996：197，Friedrichs 和 Ludtke，1974），前者透過訪談，自外在研究文化；後者則透過實地觀察，由內部研究文化⁸。研究者進入研究對象的生活環境，才能完全且直接觀察存在研究對象間的社會現象，也才能更深入、更周全瞭解研究對象的行動的真實意義。參與觀察研究法應是在最自然的環境中，對研究對象進行觀察，最能直接蒐集到相關一手資料的方法，使資料兼具豐富性及動態性。

法務局之法制人員工作環境所接觸之層面，不只是一般民眾，也可能是各機關人員、首長，甚至還須與律師公會等公私組織業務上往來，極可能遇到組織衝突之情況。考量本研究係為瞭解法務局裡法制人員工作環境所遭遇之組織衝突情況，為求直接且第一手之資料，自以法務局為觀察場域，是再適當不過了。而且，研究者本身也是法務局的成員之一，已在團體中，研究者以自身工作場域「臺北市政府法務局」為觀察場域，趁此地利之便，更以在法務局內工作之法制人員作為觀察之對象，同時是「參與者」，也是「觀察者」的視角進行本研究，相信有助於瞭解法制人員與外部人員之互動過程、衝突如何形成，解釋衝突現象發生之脈絡。故「參與觀察法」則成為本研究的主要特色之一。

本研究自觀察者的角色區分來看，既是參與者的觀察，亦是完全的參與者，研究者利用工作中或工作之餘的長時間觀察、記錄研究者個人工作上所見所聞、法務局其他同仁與其他業務機關同仁之間的人

⁸參閱胡幼慧主編，(1996)。質性研究：理論、方法及本土女性研究實例，嚴祥鸞，參與觀察法，頁 195~221。

際互動，作為資料分析的素材。研究者的重點是，觀察與蒐集資料，所記載的內容，多是各個法規個案，案件進入法務局的前期、中期、後期之互動情形、與其互動之人員反應及當時相關情境等，除研究者個人業務外，不涉入相關衝突過程，觀察地點都在辦公場域，研究者須把握當下機會，簡要地將重點加以記錄，對於不了解的部分，則於事後再詢問相關同仁予以補充說明。

參、深度訪談法

「深度訪談法」是一種研究者與受訪對象間進行訪問互動的一種研究方法。與前述「參與觀察法」相同的是，此研究方法，能提供豐富且詳盡的描述性資料，如同林欣若（2003：39）所說的「深度訪談所獲得的資料較其他研究方法更為詳細」。

研究者既以參與觀察法進行本研究，除以法務局之法制人員為參與觀察對象及訪談對象，以透過內部實地觀察了解衝突現象外，「深度訪談」則成為本研究之主軸。因為，想瞭解法制人員所面臨的組織衝突，是無法使用量化方式——以問卷調查來進行本研究。因此，研究者採用「深度訪談法」探究本研究問題，尋找曾與法務局有業務上往來之民眾、各機關人員或機關首長作為訪談之對象，以較少、但具代表性的樣本，以獲得最具真實性及代表性之初級資料，亦使研究者更能掌握問題之焦點所在。但由於律師公會、各法學會等組織團體，其雖與法務局業務上有所往來，惟多數係以公私協力模式之合作態樣，衝突較少，故未將各組織列入本研究之訪談對象中。

又考量本研究著重在「參與者」經驗之反映，經由受訪者回答的內容，來推測其邏輯和背後所代表的意義，同時可直接判斷其回答內容之可信度，自然不宜採對特定事物、議題或情境擬訂明確的、規格化的數選項由研究對象選擇回答內容的「結構性訪談」方式為之，乃採用「半結構性訪談」，在訪談過程中，期以引導性的對話，對於研究問題作深入的探討，經由訪談，取得法制人員及曾與法制人員接觸者之洽公經驗及想法，從製作之訪談逐字稿中萃取出可供分析之資料，應最具代表性及重要性，也較能深入瞭解不同層級、領域、內部、外

部、垂直或水平聯繫溝通上，法制人員所面臨之組織衝突所在，也避免採用參與觀察法，以「自己人的理解」所造成的分析上的盲點。

第二節 研究對象及訪談題綱

學者 Patton 提及質性研究的抽樣，他認為「樣本一般都很少，甚至只有一個個案 (n=1)，但需要有深度的 (in depth) (立意) 抽樣。」⁹可見，為求資料之信度與效度，「抽樣」的大小、方式、代表性等，均影響資料之推論力及研究結果之價值性，為求資料之代表性及豐富性，抽樣之樣本，須以具有本研究深度和廣度之資料作為抽樣原則。

本研究以「參與觀察法」為主要研究特色，並以「深度訪談法」為研究主軸，即是期望能以局內人或情境成員的角度來分析法制人員所面臨之組織衝突現象及其產生脈絡，能有較為具體、清楚的掌握，更深入瞭解研究對象的內在文化及對衝突現象之詮釋，故以臺北市政府之法制人員為主要訪談對象，自是再具代表性不過的事了。

壹、研究對象

質性研究不似量化研究，以代表人口推論母群體，質性研究通常個案不多，但為求本研究資料之代表性及豐富性，深入刻劃法制人員工作上遭遇之組織衝突情況，依本研究問題，本研究抽樣之樣本，採「立意抽樣」。本研究之抽樣樣本，聚焦於臺北市政府的法制人員，以研究者自身及同事在法務局之工作經驗、以整體臺北市政府之市府組織結構環境為田野，作為研究範圍，選擇以法務局之法制人員為主要研究對象。

臺北市是全臺首善之都，法制制度之建立亦相對完善及縝密。臺北市政府目前設有 31 個一級機關局處，法務局為其中之一，屬臺北市政府常設專責之法律幕僚。

⁹ 參閱胡幼慧主編，(1996)。質性研究：理論、方法及本土女性研究實例，胡幼慧、姚美華，一些質性方法上的思考：信度與效度？如何抽樣？如何收集資料、登錄與分析，頁 141~158。

依法務局組織規程及編制表，其置有局長、副局長 2 人、主任秘書及專門委員 3 人，下設 7 科、1 中心、2 室、會計室、人事室、政風室，預算員額 123 人。如下圖 2：

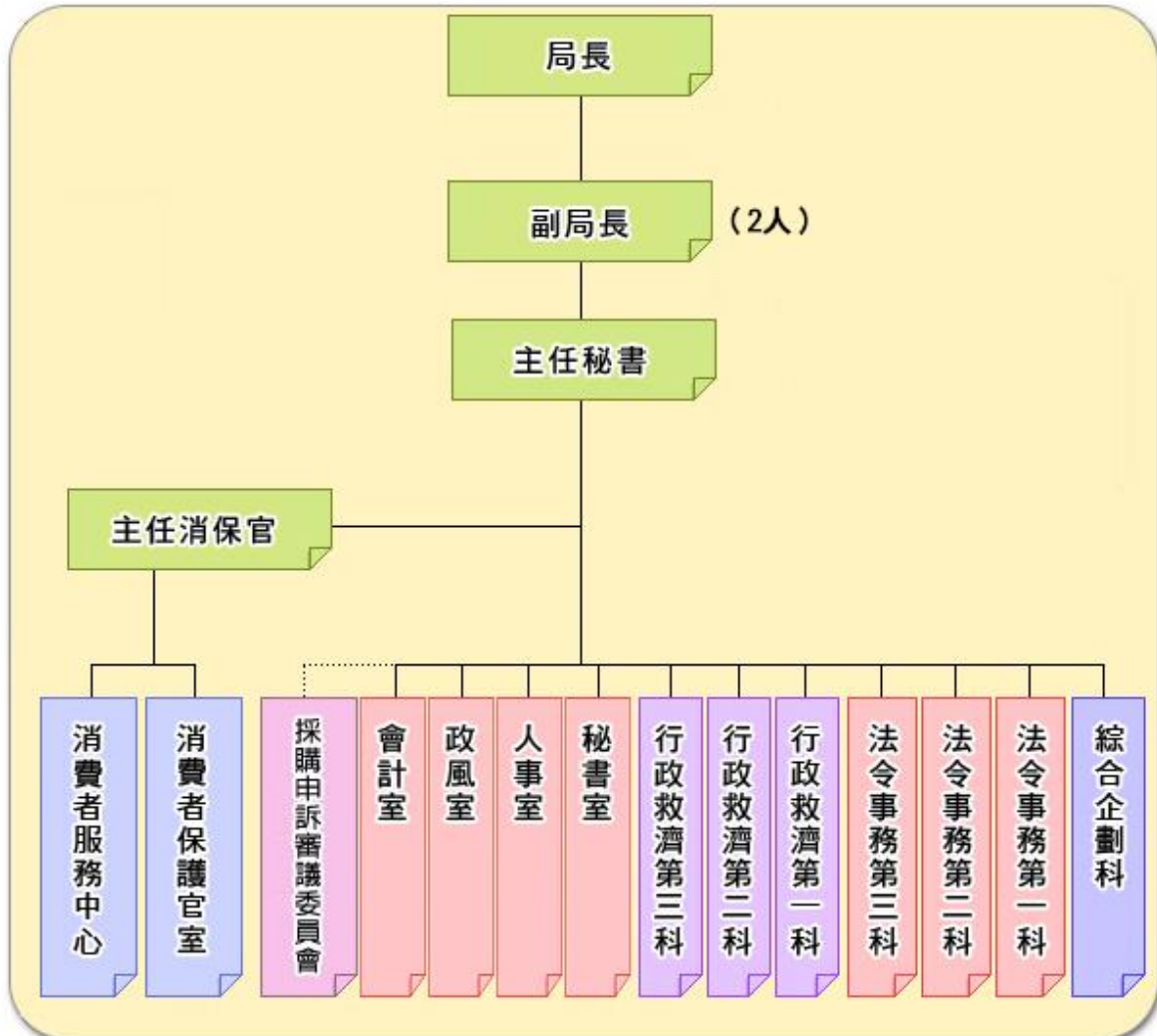


圖 2 臺北市政府法務局組織架構圖

資料來源：法務局官網／機關介紹／組織架構

其中，除秘書室、人事室、會計室及政風室外，有九成之法制人員。其中具正式公務人員資格，即正式員額者，有 82 位，聘用人員有 41 位。¹⁰

市政府除了法務局以一級機關設置，又因為行政機關執法講求依法行政，市府各局處為因應業務需要，也大多有 1-2 位專任法制人員之編制，有的編制於層級高一點的在局本部或主任秘書辦公室，一般

¹⁰ 詳如附錄三臺北市政府法務局組織規程、編制表。

多數則於綜合企劃科或秘書室中，只有少數幕僚性質之機關如人事處、主計處、研究發展考核委員會等，由一般行政人員兼任法制工作。為使各局處法制或訴願業務推展順遂，法務局對於局內同仁之業務分配，原則上以各機關局處為單位作分配，提供諮詢或相關法律意見之提供，即各機關有關訴願或法制業務都會有一固定、可供諮詢之法務局法制人員。

為求研究資料之豐富性及廣泛性，選擇公職年資 10 年以上、較具豐富職場經驗之市府同仁為受訪對象，共計 7 位，其中除訪談法務局同仁外，其他機關人員之觀點也同樣重視，故本研究設計共訪談 4 位法制人員、3 位非法制人員，即以法制人員為主要受訪對象。又法制人員承辦之業務內容，亦非僅侷限於法制業務，受訪者曾辦過之業務內容多元，包括行政救濟、消費者保護、國家賠償等業務均有之。此外，為兼顧不同性別對衝突之感知差異，受訪者至少有 1 位為女性，以衡平性別上之意見。本研究之訪談對象資料整理如下表 1：

表 1 訪談對象一覽表

受訪者編號	身分	訪談日期	訪談地點	訪談方式
A	非法制人員	2019.11.25	○○區戶政事務所	面訪
B	法制人員	2019.12.10	臺北市政府○○局	面訪
C	法制人員	2019.12.23	臺北市政府○○局	面訪
D	法制人員	2019.12.23	臺北市政府○○局	面訪
E	非法制人員	2020. 2.10	臺北市政府○○局	面訪
F	非法制人員	2020. 2.20	臺北市政府○○局	面訪
G	法制人員	2020. 3. 3	臺北市政府○○局	面訪

資料來源：研究者自行整理

貳、訪談題綱

本研究擬訂深度訪談題綱如下表 2 所示，以作為訪談進行之主軸，採半結構式訪談法，亦即訪談時，逐一請教受訪者，只概述問題，以

半開放式的問題，使受訪者能就各個問題自由抒發己見或經驗分享，依據受訪者答覆之內容，適時針對其答覆內容，再就研究者個人有興趣之部分，作更深入之對話與訪問，藉由追問方式，提出相關問題，以求有更深入、更具體可供分析之資料，並增加訪談資料之豐富性及可信度。

表 2 訪談題綱

問題對象	訪談題目
法制人員	1.您在臺北市府擔任法制人員多久？您主要業務職掌內容是什麼？
	2.您在處理公務的過程中遭遇衝突的頻率高嗎？最常發生的衝突情況為何？
	3.通常您如何處理工作上發生組織衝突之情況？
其他外部人員	1.請問您曾與法務局業務上之接觸嗎？您與法制人員接觸的洽公業務內容為何？
	2.您在洽公過程中是否曾發生意見或認知不一致之情況？情況為何？最終如何處理？
	3.請問您認為法制人員提供的服務與您認知之業務角色是否一致？

資料來源：研究者自行整理

參、訪談進行及方式

訪談進行的時間自 2019 年 11 月起至 2020 年 3 月，歷經數月的時間。全數採面對面訪談，原則上，設定每次訪談至少半小時，但有半數以上受訪者樂意「侃侃而談」近 1 小時。考量研究對象工作環境之業務壓力繁重，有時直接利用在市府大樓公共空間短暫訪問。經受訪者同意，全數之訪談採全程錄音，研究者在訪談現場只記錄重點，於訪談結束後再繕打成逐字稿。為避免檔案毀損，研究者將訪談記錄及錄音檔均燒錄備份，予以保存。

第三節 資料整理與分析

本研究以深入訪談為主，參與觀察為輔，故研究者於每次訪談完後，即儘速將錄音檔案謄寫整理成逐字稿，對於有語意不清、或聽起來有矛盾之處，都會與受訪者再次電話確認，並將完成之逐字稿，送交受訪者確認文字有無出入，以增加研究內容之可信度及效度，也避免作後續分析研究時，產生誤差。行政日誌則是研究者個人的工作日常所見隨寫，非刻意參與之相關紀錄。最後，將參與觀察所得之行政日誌與各逐字稿內容綜整歸納分析。本研究之資料分析步驟如下：

- 一、尋找受訪者：依本研究之目的為探討法制人員所面臨之組織衝突，以立意取樣法取樣，以期受訪者能將其個案接觸經驗精準地回答研究問題。研究者設定以臺北市政府法制人員為訪談之主要對象，為避免一言堂式的說法、看法，也訪談部分局處曾與法務局法制人員業務接觸之人，分別自公務機關互動行為二端表達其各自想法與意見，俾使訪談資料之內容具豐富性、全面性，且具信度與效度。
- 二、謄寫整理逐字稿：因為是半結構式訪談，各訪談時間短則半小時，長則近 1 小時，研究者都盡量在記憶猶新時，完成逐字稿之繕打，並編入行號標示。對於內容有疑義之處，會再次與受訪者確認。
- 三、分類與登錄：繕打好的逐字稿，會先審閱，將有意義的、重要的訪談資訊，於逐字稿上以字體加粗標示。研議其內容後，依自行設計之 EXCEL 表格，以歸納不同意義加以區分分類。
- 四、歸納分析與結論：依研究目的與問題，將受訪者資料，以跨個案彙整訪談資料，分析出組織衝突之原因，並詮釋之，使與文獻資料進行對話，提出適當的解釋與分析。

第肆章 研究結果分析

第一節 訪談對象描述

壹、受訪者 A (非法制人員)

性別為男性，公務生涯已有 20 多年，曾任職於區公所、○○局，現任職於○○戶政事務所，屬正式編制之高階文官。因戶政業務中之訴願、訴訟案件或法規釋疑，而與法制人員有所接觸。渠對於法制人員的印象是專業的、堅持己見的，期望法制人員能主動提供更多、更全面性的資訊，供其作為業務參考。

貳、受訪者 B (法制人員)

性別為男性，公務生涯已有 20 多年，在臺北市政府負責法制工作有 12 年以上經驗。曾任職於法務局，現任職於○○局擔任法制秘書，為聘用人員。曾辦理各項法制業務，認為法務局的法制人員若能對於局處特性有所掌握、出席研商會議，將有助於提供法律意見，該意見也將較符合機關需求，也可減少業務上認知之落差。

參、受訪者 C (法制人員)

性別為男性，公務生涯已有 15 年以上，在臺北市政府擔任法制人員有 8 年以上之經驗。曾任職於訴願審議委員會及現任職於法務局，為正式之薦任職公務員。渠認為法制工作只是一個行政作業流程，業務機關為了應付議員及府級長官交辦的任務送法規案過來，法制人員只是協助業務機關之政策內容條文化，任務達成的要求凌駕於法制面上的要求，故承辦人為了要結案，只能降低審查標準。還提到法制人員在機關當中沒有相當的地位，人微言輕。

肆、受訪者 D (法制人員)

性別為男性，公務生涯已有 25 年以上，在臺北市政府擔任法制人員有 18 年以上之經驗。曾任職於訴願審議委員會及現任職於法務局，為正式之薦任職公務員。渠曾辦理各項法制業務及消保業務，認為法制人員與業務機關間主要是協調，發生衝突的機會少，倒是與民眾間，

常因訴願、消保等業務處理之結果，未達民眾的訴求，反而有發生衝突的機會。

伍、受訪者 E (非法制人員)

性別為女性，公務生涯已有 18 年以上，曾任職於區公所及現任職於○○局，屬正式之薦任主管職公務員。因主要業務與里長權益等有關，故常因修訂相關法規與法務局之法制人員接觸。渠認為雖與法制人員會有一些見解上面的不同，但那是立場上的差異所造成，因為業務機關想的是「可以做就好，條文怎麼寫，不是一件很重要的事」。實際與法制人員接觸後，覺得法制人員想得較嚴謹，整體而言，是好的。覺得法制人員站在幕僚的角色給予專業性的意見，與業務機關作細節性的溝通，跟印象中的法制人員角色是一致的。

陸、受訪者 F (非法制人員)

性別為男性，公務生涯已有 20 年以上，現任職於○○局，經辦目前的業務已有 10 年經驗，屬正式之薦任主管職公務員。因其機關內之法制人員編制不足，加上業務有專業門檻，故常因「訴願」及「修法」等業務須與法務局之法制人員接觸。渠認為法務局的同仁幫助其業務推展很多，雖然會有一些見解或認知不一致的情形，那是因為雙方專業領域的不同所造成的落差，認為用「討論」的方式可拉近彼此的認知。也表示，與法制人員相處上是合作愉快的，能體諒法務局在業務上的專業要求，願意彼此配合。

柒、受訪者 G (法制人員)

性別為男性，公務生涯已有 25 年以上，在臺北市政府擔任法制人員有 13 年以上之經驗。曾任職於訴願審議委員會、法務局及現任職於○○局擔任法制專員，為正式之薦任職公務員。渠認為法制人員就是要幫業務機關解決問題，或說服議員，但有時未必與長官的想法一致。業務處理過程當中衝突算少，有時業務單位跟法制人員會有立場上的衝突。因為業務單位要應付媒體、在情況急迫或輿論壓力較大、社會

關注的案件上，他們就會忽視行政程序法上的相關規定，站在法制人員的立場，只能提醒他們。

第二節 法制機關之組織衝突類型分析

壹、法制機關之組織衝突說明

民主法治國家要求依法行政，故法制機關與各機關間在業務上本具有高度之依存關係，其在公部門的角色更是重要、也是必須的，卻因組織結構、溝通互動及認知落差等因素，導致不可避免地與其他機關或外部人員發生組織衝突情形。從訪談及研究所蒐集之資料分析發現，將法制機關發生組織衝突之類型區分為：結構因素、溝通因素、認知差異及文化因素等類型，如下圖 3。以下分述之：

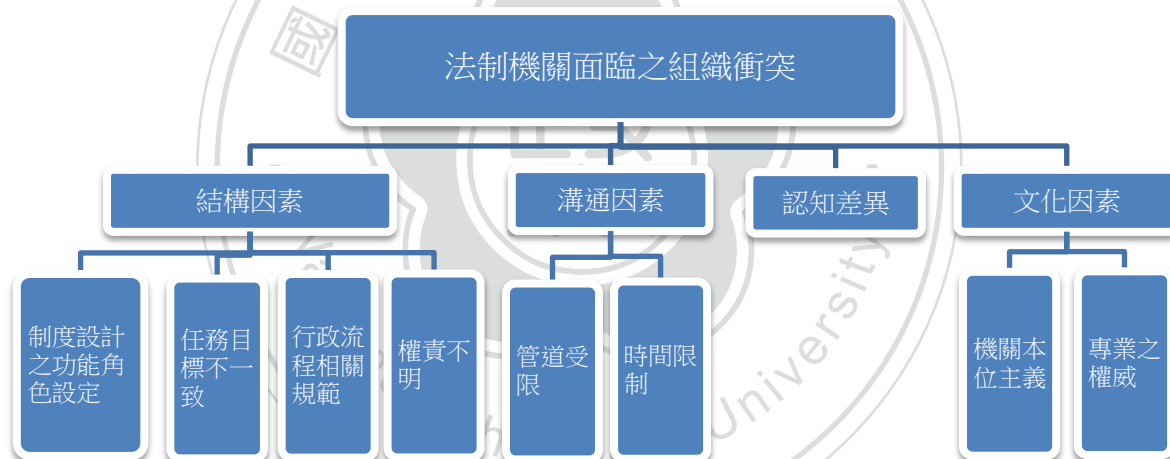


圖 3 法制機關之組織衝突類型分析圖

資料來源：研究者自繪

貳、組織衝突類型

一、結構因素：

(一)制度設計之功能角色設定

1.功能角色

自傳統行政學理論來看，「法制機關」以組織結構之「功能」區分，多被認為是技術性幕僚，具輔助性質，而各業務機關負責政策執行，負有政策成敗之責任，有關業務機關所擬之政策方向，

法制機關人員以其輔助之角色，其責任在於確認法規範有無兼顧公益與私益，是否公平、合理，反遭業務機關認為無法全面提供法律意見，或意見過於籠統等較為負面之評價，因為功能角色不同，反映在雙方的互動、立場之表述，都能感受到因為角色、立場不同，所造成的差異。

根據研究者之法制工作經驗，因為政策方向為各主政機關所操持，政策執行成效亦為各機關所掌控，故絕大多數的情況，法制機關不會站在「主政者」的角色，全盤指揮。通常，僅就各業務需求機關提出之作法研議，是否合法、可行，避免法制人員個人之想法、作法太過天馬行空，脫離實務作業、或者造成執行單位執行上有窒礙難行之處，並盡量不提供與規劃策略之手段迥異的作法，避免節外生枝。例如：

我們不可能『越俎代庖』，這個制度怎麼設計出來，你主政機關本於自己的專業，…你說出來…我們幫你把條文擬好。(訪談三：120-123)

我們的職務上形成一個組織風氣，我們是「協助」不是主政，所有的職務內容都是業務單位的要求，我們只是幫你把這些政策變成法令。……讓他（業務機關）能夠依法行政上有這個法作為依據，但是這個政策的前階段的形成是業務單位他們的權掌，…針對這一塊我們也不會去進一步提說你這樣做會有怎樣的問題。…通常是依照主政機關他們想要走的政策方向…依他們的規劃設計…去思考…。(訪談三：132-139)

他們都只想要趕快達成目的而已，想要把事情做完而已。(訪談三：193)

但法制機關人員如此之作為與角色之扮演，反而讓其他機關認為法制機關人員不夠積極主動，或意見過於保守。訪談中就有機關認為，法務局應再積極主動提供法律相關意見。例如：

我覺得主動度…應該可以再…增加。因為我們跟法制人員接觸，常常是對一個法律事件去跟他們諮詢……那他們通常會問我們的想法，他們也會僅就我們問他的部分跟我們說明好或不好。(訪談一：104-106)

我們反問他們說，這事情你們有什麼看法？他們通常講的都是比較大的、籠統的方向。比較少的情況是，…

可以幫我們全面考量，告訴我們可以用其他方式會更好。
(訪談一：109-111)

2. 幕僚角色

現代民主法治國家，公務員執行公權力之各種行政行為，均強調依法行政，法務局為市府各機關之法律幕僚，依其業務職掌，對於市長或各機關之決策提供意見及蒐集相關資訊，是其為幕僚機關之角色。於市府各業務機關，落實市府各項政策、執行各種行政措施時，如涉有法律相關疑義時，法務局須提供相關法律意見及避免違法之相對策，因此，法務局與各機關間在業務上本具有密切之依存關係，法務局的角色如同私人企業裏「法務長」的角色，例如訪談中提及的：

我們就是不懂法律，或是不知道其他的見解。如果法制人員能夠幫我們去搜尋我們沒想到的法律見解，提供給我們參考，會更好。(訪談一：114-115)

還有，經常議員召開協調會時，也會請法務局同仁列席，期望協調過程中法制人員能提供法律意見。例如：

在協助議員處理消費爭議案件協商時，…大概是提供一些處理案件的意見以及法規部分給議員參考。
(訪談四：17-18)

常常要去…議員那邊開協調會…有一個○○局的案子，…議員來召開協調會說電線電纜被偷「屬於天災」…。我當然也告訴他說「不是」。他問我說為什麼不是，我就拿出一個判決，給他一個判決書。(訪談七：56-67)

在臺北市法制作業要求嚴謹所奠下的基礎，要兼顧市府機關及民眾權益之保障，不論是法規條文或是內部作業流程上，均訂有相關規定。例如：法務局編有「地方立法範例與工作手冊」，為市府各機關對於法規研擬作業有詳實之說明，針對研擬、修正涉及民眾權益或其他機關重大事項之法規時，規定簽會相關機關後，最後應簽會法務局。又訂有「臺北市政府各機關加強橫向聯繫及管轄權限爭議處理要點」以決定各跨局處或具爭議事務之主政機關。還有，當爭訟標的在新臺幣一百萬元以上之訴訟案件，依「臺

北市政府爭訟案件處理原則」之規定，各機關決定上訴與否，應送法律意見書經法務局同意等等。如訪談中提及：

如機關發生狀況、發生一些案子然後就會跟法務局問一下有關這個案子的一些狀況的法律見解。另外還有一些依臺北市政府的行政規定…。(訪談一：7-9)

依臺北市政府的行政流程，這個部份還是要簽會法務局同意。(訪談一：46-47)

主要是法規草案的研擬、一些機關的法令疑義、法律意見的提供，還有出席相關的研商會議。……跟行政救濟一樣……。(訪談三：14-18)

我們在修法或相關訴願程序當中，法制人員能提供我們一些法令上面的見解和一些法制體系、法制體例上面的協助，……。(訪談六：129-131)

縱然各機關有專業之法制人員編制約 1-2 人，但對於法律意見之提供，或有法律相關案件之疑義，從訪談中明顯感受到，多數機關仍依賴法務局所提供之法律意見。甚至，在研究者平日觀察同仁在業務處理過程中，連像政風處等看似也具相當法律專業之機關，其對於法規之研擬，即使只是機關內部事務之規定，例如：就機關內部志工管理訂定一行政規則，以便管理上有所依據，即使如此內部事項，也會來來回回多次詢問法務局意見，最後，正式簽會法務局後才函頒下達。各機關認為有法務局核章同意，才能安心公（發）布或下達，法務局有為其他機關「背書」、「掛保證」之效果，甚至還有「背黑鍋」之虞。如訪談中提及的：

因為像我們單位部分，法制人員沒有那麼多，所以變成說大部分承辦人都要負責去作訴願的工作；那修法部分的話，也是因為○○業務跟專業其實是有個門檻在，所以法令的部分雖然有配置法制人員，可是相關的專業管理、法令面、技術上的問題，需要…去面對或處理這些業務。(訪談六：14-18)

法務局的編審……會提供給我們一些比較專業性的建議。因為進入了訴願程序的時候，還會有一些我們不太清楚的訴願流程，那其實法務局的人員會幫助我們滿多的。(訪談六：38-41)

當時的長官覺得說…不要幫社會局背書吧，他認為，我們去只是出席一下而已，不要去幫○○局、去擔那麼多責任。(訪談七：93-95)

有時候…不是中央交辦的案子的時候我們會撤，但是中央交辦的我們比較不願意撤，希望由法務局來撤中央交辦的案子，……理由大概就是剛剛那些。但是訴願會這個時候會覺得說，好像是他們在幫我們背黑鍋。(訪談七：259-263)

3.兼具立法與準司法角色

行政機關的行政作為中，有很多作成行政處分的機會。如訪談案例中，民眾洽行政機關申請更正出生年月日，遭行政機關戶政事務所（以下簡稱戶所）拒絕，此即是對民眾的申請作准駁之「行政處分」。民眾對於該行政處分不服，得依訴願法之規定提起訴願。由於訴願案件之審議，是法務局之法定職掌之一，是以，案件經戶所答辯後，有關訴願案件之事實認定、適用法律，由擔任幕僚之法務局草擬建議，提送訴願審議委員會供訴願委員作成訴願決定之參考。追本溯源，行政機關須依法行政，當初戶所拒絕民眾之更正申請，所依據之法規，不只是中央法規，也有部分經過法務局協助研議而制訂定之市法規，故法務局對於訴願案件所涉法規之解釋，與戶所之見解應屬相近，「雖不中亦不遠矣」。可見，戶所受理民眾之更正申請，依相關戶政法規所為准駁之結果，民眾對此行政處分所提起之訴願，訴願審議委員會之委員參考幕僚單位（法務局）之建議，自然多數會作成「訴願駁回」之決定，也因此成為後續行政訴訟案件之來源。如訪談中所提及：

依規定要簽會……像訴願案。因為在戶所，民眾的訴願滿多的」(訪談一：11-12)

因為訴願決定最後由法務局作成，最後訴願決定就是不同意他更正，之後他就去行政訴訟。(訪談一：38-39)

對業務機關而言，在訴願業務上較不會有衝突情形，如訪談六（35-36）所說的。但因訴願決定之結果多為「駁回」民眾之訴願請求，此決定亦導致法務局與民眾產生衝突。無獨有偶的，在

消保業務上，也時因不能達成民眾訴求，而被指為「官官相護」之情形，被質疑案件處理之公正性。

如果沒辦法達成民眾消費者的訴求，他們第一有可能認為，我們消保官為什麼沒有辦法強制廠商去作，來達成他的訴求？再來，有時候他們…又認為自己的訴求是很有理由的時候，…，他就會覺得消保官是否偏袒業者？或者是不盡力去幫他爭取權益？（訪談四：29-35）

訴願業務會與民眾產生衝突的機會不是沒有，會因為民眾對訴願程序…有他自己的意見，還有，對我們的訴願結果，沒有達到他的訴求的情況之下，會跟承辦人員產生很多關於程序上、甚至到訴願會來對承辦人有很多不同的「要求」。（訪談四：105-108）

會有上述衝突，應是制度性使然，無法避免。因為，這是在立法之初的制度選擇問題，法務局身為市府之法律幕僚，又協助各機關立法；同時，獨立肩負訴願會之幕僚業務，兼具準司法之角色。而且，退一步言，自訴願之法定構成要件來看，假使訴願決定均如民眾之請求，作成「撤銷原處分」或「請原處分機關另為處分」，那是否意味著市府各機關所作之行政處分多數是有「違法」或「不當」之情事？難道這是民眾所想要、樂見之市府行政品質？

又法務局有部分法制人員因任務編組關係負責「消保官」業務，其主要工作之一就是「解決消費爭議」。雖然業務內容與來申請消費爭議協商民眾之目的相同（均是解決消費爭議），但因「消費爭議」屬私權爭議，依據協商制度之設計，只能由消保官以「和事佬」的角色為消費行為之雙方進行協商，在法理上，不具備強制效力。但申請協商之民眾經常會誤以為，只要有官方（行政機關）介入進行「協商」，行政機關就會站在中立之角度，裁斷是非曲直。當協商結果不如預期，該民眾訴求未獲滿足、未能解決該爭議時，就會認為消保官（法制人員）失職或怠於執行職務，也因此造成法制人員與民眾間之衝突情形。如訪談中提到的：

通常衝突是發生在我們自己協商的時候。因為，如果沒辦法達成民眾消費者的訴求，他們第一有可能認為，我們消保官為什麼沒有辦法強制廠商去作，來達成他的訴求？再來，有時候他們因為沒辦法達到他自己的訴求時，又認為自己的訴求是很有理由的時候，……他就會覺得消保官是否偏袒業者？或者是不盡力去幫他爭取權益？……那還有就是，當業者如果沒有出席的時候，通常消費者沒有辦法接受消保官說明說「對於業者是否出席，沒有強制力」。(訪談四：29-35)

(二)目標、任務不一致

組織間如前述業務部門講求績效，幕僚部門要求專業，延續上述功能角色設計之不同，二者目標、任務不同，本會造成潛在衝突。訪談中就提到，某些業務機關只想盡快完成府級長官交辦的任務，任務有時間上之急迫性，甚至某些府級長官想「馬上做」的政策措施，可能於是府級之晨會報告後，即刻就被列管 2 至 3 個月要完成。這所謂「列管 2 至 3 個月」，其實是包括業務機關要在 2 至 3 個月內研議可行方法、完成法令之訂定或修正，甚至有些還得完成試辦作業。完成時限上之匆促，對基層承辦人而言，造成很大的壓力。研究者本身，亦曾在負責之業務上遭遇過類似情形。此時的政務官（府級長官），並不會去考慮各機關辦理此專案行政流程上所需的合理時間，如送達的規定、如預告的時間等，如同機關首長只要求政績，必須在時限內，如期完成，流程、時效等問題，都不是問題，但這些其實才正是機關研議時難以兼顧、考量的地方，以致於業務機關有時會有以「趕鴨子上架」的方式，草草立法、匆匆試辦，只求「及時交差了事」，難免會在法制上顧此失彼。例如：

他們…時常希望能夠做、能夠完成市長交付的政策上的任務，所以時常時程上會比較急，或者是說根本就沒有研議清楚，…就想要完成所謂市長交辦的業務，甚至是來自於議會要求的任務。(訪談三：24-26)

因為他們…他們都只想要趕快達成目的而已，想要把事情做完而已。(訪談三：193)

對他們來講，…他們只重實際的需求，關於法制上面的一個重視程度並不高，他們認為，法制不過就是把

法條寫出來而已，他們的制度、他們整個的設計、遊戲規則，這個才是最重要的。(訪談三：203-206)

對於那個業務單位執行單位來講的話，他們有一定要完成任務的壓力，他們若不做的話，他們沒有辦法交代。所以那個風氣上面的話就是，整個組織的那個氣氛就是他們的需求可能會凌駕在法制上面的檢核……凌駕於法令規範。(訪談三：214-217)

比較有衝突可能最近流行疫情的問題，長官會比較急，他會希望你作對流行疫情措施較有利的解釋。(訪談七：114-115)

在這個…疫情的時候，…我們法制人員在我的立場認為說，法律怎麼規定，該踩剎車就該踩剎車，但是踩剎車就看長官聽不聽，或者長官不高興，也有另外的問題。(訪談七：142-145)

我要求他們調查證據什麼的，他們前面幾個有做，後來長官逼得很急，……處罰太慢，媒體會追，後來…裁處就沒有給他們陳述意見、調查證據，直接用民政局或警察局移過來的錄影(離開住所)就直接罰了…。(訪談七：147-151)

有時候機關遇到這種很緊急的事情，他們就比較不尊重這個行政程序法上的規定，……法制的立場只能跟他們講，平常他們也都知道，…但是就是長官給壓力，所以他們就通通省略了。…長官給壓力…？就像媒體今天報導…長官就希望說明天你裁處書就可以開出來。……他是要爭取讓媒體認為好像我們做得很快、快速，……「遏阻」…目的當然是好的。但是程序上…比較有點瑕疵……。(訪談七：169-184)

而身為法律幕僚的法務局同仁本於專業，「字斟句酌」，著眼於法案上之法規文字是否能全面性解決實務上遭遇之問題、適用上是否發生疑義；公務員執行職務行使公權力時，是否符合正當法律程序，是否手段具合法性等等。平心而論，都是為使市府之施政作為更為符合民眾需求、更合法、妥適，應是殊途同歸，但因各自任務、目標不同，而成為衝突發生之主要原因。

業務機關所重視的是「績效」，尤其站在政務官、議員的角度，也就是政治的角度來看，「民意」與「選票」最重要，若是能爭取更多選票的政策，就應該是首長們要力推的政策，相關的業務機關自然必須全力以赴！法務局只是輔助性地協助將政策條文

化，對府級長官而言，不會在意法務局在其中協力的多寡，只在意政策、相關法案是否如期修、訂好，是否在期限內公發布？這也就是訪談中，法制人員提到的「業務機關的需求凌駕在法制上的檢核」。另外，現實狀況急迫、長官給壓力，加上媒體、輿論的壓力，都是造成業務機關無暇兼顧「依法行政」這個層面，也因此造成法制人員雖能諒解業務單位的苦衷，仍會覺得本身法制專業不受尊重，造成市府內部之組織衝突。

(三) 行政流程相關規範

臺北政府對於法制作業要求嚴謹，除對涉及民眾權益或其他機關重大事項之法規研議時，應簽會相關機關及法務局外，其他爭訟或行政救濟、國家賠償等案件，亦有應簽會法務局之相關規定。據各機關業務承辦人說，即使法務局只是在公文上簽註與機關不一致或表示尚有疑義等意見，公文陳核到府級長官或市長時，就會被退回重新研議後再簽。所以，通常各機關在正式會簽案件送法務局前，常常會私下先口頭徵詢法務局承辦人的意見，減少案件被退回重簽的機會。每當機關之意見與法務局相左時，多數機關會沒「安全感」，且擔心會被退回重簽，故各機關簽會法務局時，他們「絕大多數」會「重視」法務局的意見。甚至，對各機關而言，有時法務局的意見會影響機關原先的判斷或決定，或者說「有決定性的影響力」或否決權。此即訪談中所提及：

那我們行政機關看到法務機關給我們寫這樣子意見，我們原本不上訴，因為我們對於法院的推論我們也不否定，……，因為法務局點出來之後，我們也基於這一點提起上訴，就是戶籍資料的這個點，針對它不是戶籍資料這個點，去提起上訴。(訪談一：56-60)

戶所基於行政機關的立場，當然還是會重視法務局的意見，列為很重要的依據，不上訴的依據。(訪談一：70-71)

此外，行政機關之公文都有「時效管制」，簽會案件之公文也有時效的問題。依公文時效管制之規定，簽會案件之陳核流程，須以機關名義跨局處經各機關首長核可後，最後簽會法務局，再

往上簽陳市長批核。法務局同仁被要求在 3 日內將會簽案件之意見簽核完畢。就研究者平日觀察分析，各機關送來的會簽案件，對於法務局法制人員而言，只是所有業務當中的一小區塊，一個簡單的簽會案件進來，法制人員要先看過少說 10 頁上下，有時是厚厚一疊的資料，思考其合法性及妥適性，至少要數小時的時間，才能將意見簽出。若是複雜一點的案件，尤其是與「錢」有關的案子，更要斟酌再三，所要耗費的時間成本就更多，長官們批示公文的時間也相對被壓縮，承辦人的行政上、時效上的壓力就會很大！

如果說時間壓力，局處的法制人員的時間壓力更大。……我們是（全局）share 那 6 天，但他們法務局法制人員是一個人掌握 3 天，所以……要簽出來之前，都要先溝通，先跟他們討論完再去會簽。（訪談二：59-66）

避免送到法務局的時候可能要修正的東西很多，…也避免我（局處法制人員）簽意見，公文時效被耽誤到。（訪談二：72-75）

雖然法務局研議法規要權衡公益與私益，但對於機關所送的法規案件，尤其，有些具政治因素、或是議員想要推動的政策、首長的創新措施，法務局雖是市府的法律幕僚，有時也不太敢在利益權衡上太過著墨，提出太多意見，因為極可能被視為「推動政策或修法的阻力」。若法務局被認為是「政策阻力」時，就是「眾矢之的」，民眾的聲音、議員的聲音、府內高層的聲音都會出現。各業務機關為求表現，順著長官的意把法案送法務局審查，其實有時連業務機關內部基層人員已經評估「不可行」，甚至對於政策方向，業務機關內部還未有一致之意見時，就匆匆送出案子，只是想透過簽會之行政程序，期望法務局能在簽會流程最後一關以「法制面恐有違法之虞」等理由，簽註意見，讓案件直接被退回再議。

他們想要搭便車、想要一次做很多事情，但這些多出來事情是沒有經過審慎思考的，所以常常在前階段…，就已經花了非常非常多的時間，這些討論的時間都變成

了延宕、阻礙修正這個條文的時程。……當然會有行政上的壓力。(訪談三：70-75)

不是說那個議員單方的要求，或是那個案裡面想要解決的個案問題，所以就把所有的事情加到法案裡面去。但是常常市政府的業務單位，因為扛不住，不要說議會，連個別議員的壓力都扛不住，所以他們就會按照議員的要求，甚至我們自己法務局本身也扛不住……我們也被自己首長交辦說要『協助到底』。(訪談三：113-118)

如此一來，業務機關順勢把原先長官給予的壓力，「轉嫁」到法務局身上，希望透過法務局把關、幫忙「踩剎車」，法務局成為幫各業務機關說「不」的角色。例如：

疫情的時候，長官很急著要做一些事情，我們法制人員在我的立場認為說，法律怎麼規定，該踩剎車就該踩剎車，但是踩剎車就看長官聽不聽，或者長官不高興，也有另外的問題。(訪談七：143-145)

曾經，研究者自己就有被交辦研議得否將所有欠繳市府規費、罰鍰之市民個人資料公諸於世，讓其生活不便，促其繳清欠款的案子。經多次會商研議後，依據現行個人資料保護法相關規定，當然最後是「無疾而終」。因為業務主政機關擋不住來自首長的壓力，只能藉由法務局去「踩剎車」，法務局在那研議階段當下，所承受的上層及外來的壓力，非局外人所能理解。

(四)權責不明

當各機關權責不明時，也將產生組織衝突。雖然市府各機關的權責，均於組織法中明文規定。對於收案主政機關如有爭議，亦有相關規定可資遵循解決。法務局兼具業務機關角色，辦理「消費者保護」業務時，不再只是幕僚角色。除針對消費爭議調解外，定期召開消保大會，辦理多場消保講座，宣導民眾正確消費觀念。隨著時代演變，各種社會現象或違法態樣也日新月異，依「臺北市政府各機關加強橫向聯繫及管轄權限爭議處理要點」之規定，各機關權責如有爭議應如何處理，雖然明確規範，但對於新興事件或現象，究屬何機關主政，仍經常造成府內各機關之困擾。例如因應新興科技所發展出來的「美食平台」，幾起外送員車禍傷亡

事故，就曾引發討論話題，而美食平台所牽涉的勞動權益、衛生、交通運輸、商業管理、消費爭議等層面，究應由哪個機關主政管理，則引發各機關間之組織衝突，當然法務局也不可能置身事外。

機關之間其實應該不是說衝突，應該是權限劃分或業務管轄的劃分，會有不同意見。…管轄業務方面的爭議。(訪談四：60-63)

例如最近發生的食安、那個美食外送平台，究竟應該由衛生局？或者勞動局？或者商業處？或者法務局，為消費爭議的處理機關？……其實在消費業務裡，爭議案件通常會涉及不同機關，但是在中央的部分，會透過行政院消保處去指定消費爭議的業務主管機關。……比如…，中央如果「衛福部」是目的事業主管機關，那地方的對口單位對下來就是「衛生局」。(訪談四：67-76)

二、溝通因素

(一)管道受限

市政業務繁雜且多元面向，各機關間業務本具有或高或低的相關性及依存度，各機關間意見交流自是必要的。最常用且最正式的管道，即是以公文方式往返，但在對民眾權益影響層面較大、牽涉機關局務業務較多的情況下，有時也會以召開研商會議方式討論，受訪之法制人員即表示，出席各業務機關之研商會議亦為工作內容之一。然而，各機關間於法制作業上之「溝通、協調」，對於不論是法律意見的給予、法規之審查或法律疑義之討論，都是至為重要的。訪談中就提到：

主要是法規草案的研擬、一些機關的法令疑義、法律意見的提供，還有出席相關的研商會議。(訪談三：14-15)

機關間其實應該是「溝通協調」，衝突應該還談不上，至少「消保」這一塊是這樣。若是機關的法務工作，……應該更著重的是「法律上意見的給予」、還有「法規制定的部分的審查、討論的工作」，…至少在「機關法務」部分的想法是如此。(訪談四：96-99)

法務局與各機關間，若僅以公文往返，白紙黑字看似明瞭清楚，卻難以知悉彼此機關內部意見。如因此而有相異之解讀，有時也不免被譏為機關「本位主義」。因為溝通管道受限，機關間意

見之落差，就須再次召開會議討論，才能解決或釐清，卻已造成行政上時間和作業成本的耗費。例如：

因為我們從書面公文書上去初判法務局的見解（不同意我們不上訴），但協調會時法務局說出來的見解跟我們公文上看到的意見是不太一樣。（訪談一：88-90）

基於機關間仍以公文為正式之溝通管道，未正式來文前，即使二機關之同仁多次以電子郵件溝通，終究仍只是各自承辦人間的想法。如研究者本身，與其他機關接觸之經驗，經常會以電子郵件或電話作為輔助之溝通管道，但畢竟是屬不同機關的 2 人，再如何溝通，仍不能各自代表「機關意見」。以法務局為例，法制人員最多只能把文件先給科室主管確認有無其他建議，卻不能直接確認主管以上層級的長官不會再有其他想法，就像行政日誌 A 所發生的情況一樣，即使業務機關為節省簽會法務局表示意見的時間，通常先以電子郵件確認意見、溝通想法，法務局同仁仍無法保證公文簽會法務局時，局內各層級長官不會再有其他意見。因為沒有正式公文往來，充其量，能確認的，只是對口之承辦人間的意見。事實上，公文簽會時，雙方承辦人是最清楚案件內情的，承辦人間對案件之共識，是說服各級長官同意核章之基礎。在公文陳核過程中，法制人員與機關承辦人隨時保持聯繫，協助跟各自機關長官溝通，也是很重要的環節。

訪談中也提到，業務機關（戶所）對於法務局回復之公文文字上的理解，是認為法務局「不同意」其「不上訴」決定，才引發後續的爭議、協調、甚至撤案之情形。但依據法務局同仁說明，當初回復之公文是基於「行政簽核流程」之職責所在，就事實論法，針對法院判決認定之事實或適用之法律認為有疑義，才提出質疑，應是理所當然，自然之理。對於主政之業務機關就公文文字上之誤解，未見受訪者提及曾以其他非正式之管道溝通，如電話、或面對面討論，以及時釐清處理。這樣的落差，研究者推測主要是因為機關間之溝通管道未能暢通所致。顯然地，公文往返雖是白紙黑字看似明瞭，仍無法明確表達機關的「真正」意見，

應藉由其他管道輔助，以使充分溝通，找出最妥善的解決之道。
例如訪談所說的：

當初（法務局）有再發一次文，把我們誤解的部分再稍微澄清、釐清。我們就依那個公文再去撤案。（訪談一：100-101）

後來當事人就去跟議會陳情，議員……後來召開協調會，在議會經過法務局還有戶所三方協調之後，後來法務局有說明那個回文的立場。（訪談一：62-65）

(二)時間限制

法務局是市府各機關之法律幕僚，實際上，法制人員的工作不如想像中靜態。除了簽辦公文、蒐集相關法律意見、回應各機關、民眾以電話諮詢的五花八門問題外，其實，法務局要派員出席的會議也很多，小至個案的議員協調會、修法的研商會議，大的有與大財團或廠商的契約協商會議。當然，更不乏有些因臨時或者因應緊急情況發生而召開的緊急會議，例如：錢櫃大火案件、健身房突然倒閉關門等重大消費或輿論事件。當開會通知單送達法務局時，因為發送時間太趕，時間緊迫；或因以公文往返，時間不夠充裕，以致機關間無法充分針對案情作深入討論，造成法制人員提供意見時，未能妥適地滿足業務機關之需求，甚或有誤解之虞。出席會議之相關意見，因為無法於會前及時簽陳長官同意，有時只能開會現場靠法制人員個人的「法感」與「專業」臨機應變，自然該意見之提供就會顯得相對保守。如訪談所提到的：

法務局要開的會比較多…，法務局的承辦人其實不會事先簽核開會要表達的意見。…。所以通常他們就會就他們自己的認知直接在會上發言，才会有時候，他們的發言意見會講得較保留、沒有很明確，因為畢竟沒有得到長官的授權，他們只是先就他們的理解，意見表達。真正法務局的意見，就是要等到案子送法務局，簽到局長核下來的才算。（訪談二：91-97）

又如同訪談中所提及，有時首長推動政策在即，或為釐清法規爭議，以召開研商會議方式辦理。雖是採面對面溝通方式，但有時也會因法務局同仁另有其他要公，未能出席與會，因此錯失與業務機關交換意見之機會，導致無法掌握案件重點之情況。

如果有開研商會議，法制人員沒來出席，他就很難理解這個業務實際上執行真正的爭執點在哪裡，就無法作出正確判斷。……就會衍生在例如法規的訂定，修正跟會簽案件上產生很大的落差。(訪談二：48-51)

我們請法務局的人來開會，研商會議他不來開會，就不知道大家討論什麼，……那可能就會花比較多的時間或是那案子會 delay……甚至可能那個案子簽回來的意見不符合我們需求的。……就會再開會，再找法務局的長官溝通。(訪談二：82-88)

三、認知差異

除了上述因為組織設計、行政流程規範、溝通管道未暢通等因素造成潛在組織衝突的發生，法制機關與業務機關間，更在心理上明顯有認知上的差異。

研究者從非法制人員之訪談中發現，受訪者能明確感受並指出，因為立場不同、專業不同，致彼此機關間意見不一致是認知上差異所造成。例如：

意見或認知不一致……，戶政強調的是「事實」，法院已調閱那麼多資料推論……，戶政的東西本就事實認定，而且有法院認定，所以我們當時傾向尊重法院判決，只是，法律的觀點跟法務局不一樣。(訪談一：78-82)

因為在各自立場上是有些衝突的。(訪談一：119)

那個應該是認知，是認知上的差異，不是衝突。」(訪談二：43)

常常會這樣(有落差)。所以法務局同仁如果他能夠充分掌握局處特性的話，要先去要那些背景的相關資料來作判斷，才不會流於片面的解讀，導致雙方認知上產生誤差。(訪談二：53-55)

應該只是認知上的差異。……我們請法務局的人來開會，研商會議他不來開會，就不知道大家討論什麼，等到研商會議開完，真正把案件會簽到法務局時，就會產生這種落差。(訪談二：82-86)

其實「觀念上」當然不可能完全一致。因為像我在民政局、個人我不是法律系的背景出身，我也沒有做過法制人員，所以當然在……一些見解上面可能會有所不同。(訪談五：32-34)

法制人員在我的感覺裡面，他是屬於比較幕僚型的人員，……，所以他會在乎的點，或者是說他會看到的

問題，就會跟我們的事不一樣，那我個人覺得這個也沒什麼對與錯，應該就是立場上面的差異。(訪談五：38-43)

我們業務科想的都是「實作」的部分，可是其實在法制人員他想的就不是只是「實作」的部分。因為，可能像法務局的長官他們接觸的都是「法規、條文和文字」，所以對每個「文字」就很敏感，但我們可能對文字沒那麼敏感。我們想的是「可以做就好，只要做起來沒有問題，(條文)怎麼寫好像不是一件很重要(的事)……」。可是就法制人員來講，可能在「法規」這件事情上面，就是要追求到100分。二者在觀念上的差異可能是這樣。(訪談五：64-75)

修法的部分…，是一個非常專業的領域…，所以相對而言，認知不一致或意見不一致這種情形，我會比較認為說他不是不一致，……我會認為說，那是雙方專業領域的不同所造成的落差。(訪談六：41-48)

我覺得像這種情形，覺得這只是「認知」、「專業領域」不同。(訪談六：54-55)

同時，從訪談中也發現，即使機關間有如此的認知上差異，多數受訪者寬容地認為，「這不是衝突，而是專業造成的認知落差」，如訪談所提到的，認為只是「協調」的問題，而且大家似乎都坦然接受這樣的落差，似也打從心底認為，是因為本質不同，認知自然不同，進而，認定這些專業造成的認知不一致，是可接受的、可被預期的!

機關間其實應該是「溝通協調」，衝突應該還談不上，…。若是機關的法務工作，我想，衝突更談不上……。(訪談四：96-98)

我們跟機關間的業務衝突情況，應該比較少啦，主要是協調的部分居多。(訪談四：127)

甚至，在訪談中發現，有業務機關的非法制人員，認同這認知差異造成的「不完美」，認為法制機關人員看到的「點」與業務機關不同，可突破「當局者迷」之邏輯困境，比業務機關更能整體性考量而提供意見，反而在整體實務運作上，是另一種「助益」，對於法制機關人員是正面且肯定的評價，如訪談中提及：

那時候很感謝法務局，他（法務局）是整體幫我們把整個條文都看一遍。因為法務局不像我們，我們…有一點叫做「當局者迷」，就是有些事情你覺得理所當然，……，或者是說，……有些東西我們沒有想得那麼的宏觀，可是站在一個第三個角度的人來看，…好像有點…什麼問題。所以其實也有提醒到我們啦！（訪談五：91-96）

我們真的是「當局者迷」啦，……我們沒想到說在前後的邏輯上面。其實是…除非我們要找一個或許不是身在這個環境的人來看我們的東西，才會能夠比較冷靜，或者是，才能跳脫那個的立場來看這件事情。（訪談五：109-112）

我覺得整個來說，對於整體業務是好的。……整體來講，是好的。（訪談五：118-121）

我們的法制秘書他就是會看…比較基本性的東西，……。那有一些屬於比較核心的東西，還是要問業務單位，……當法務局再加進來的時候，…會影響到我們去檢討我們當時的共識。等於說，我們產生這個文字內容，是不是合宜的。…有一點臭皮匠的那種感覺……有第三個人加進來的時候，去討論它就會更完整一點。」（訪談五：133-144）

「法制人員的角色上，他就是站在一個第三者的角度來看，等於他站在一個比較高的位置來看，我們在執行這些業務上面、就適用法規上面，有沒有什麼問題嘛。那…還滿常會看出一些點。」（訪談五：236-238）

法務局的編審……會提供我們一些比較專業性的建議。因為進入了訴願程序的時候，還會有一些我們不太清楚的訴願流程，那其實法務局的人員會幫助我們滿多的。（訪談六：38-41）

雙方本來認知就是不同領域，在不同領域、不同專業認知落差，透過溝通說明，我覺得就可以達成我們修法要的目的，然後也會符合法制上面的體例規定。（訪談六：93-95）

我也相信對方，他有他的工作所需要的一些法令要去達成跟完成，那我們就需要靠他提供這些專業。（訪談六：116-118）

此外，法制機關與民眾間，也往往因認知上的差異產生衝突。畢竟，「法律」具有一定程度之專業性，即使在這個網際網路發達、資訊爆炸的時代，很多東西雖可輕易在網路搜尋，就教於「股歌大神」（google），但「法律」對一般民眾而言，仍有一些距離，

認知上的衝突似乎也就在所難免。進一步分析，其實民眾看的是「個案」問題能否解決，與法制機關講求「整體性、通案性」的公平正義，二者是在不同思考方向、不同層面上看事情，必然會產生一定之落差。

通常衝突是發生在我們自己協商的時候。因為，如果沒辦法達成民眾消費者的訴求。(訪談四：29-30)

訴願業務會與民眾產生衝突的機會不是沒有，會因為民眾對訴願程序…有他自己的意見，還有，對我們的訴願結果，沒有達到他的訴求的情況之下，會跟承辦人員產生很多關於程序上、甚至到訴願會對承辦人有很多不同的「要求」，卻不是法律所規定的。比如…要求我們對處分機關直接作一個處理，或要求「再審」……等等，……或來這邊針對承辦人員惡言相向等等。……民眾就認為你應該主持公道。(訪談四：105-112)

不只民眾，即使是經過考試、訓練合格之機關承辦人、甚至機關首長，從訪談及行政日誌中都會發現，他們對於法律文字、行政流程上的解讀，也常和法務局有不一致的情形。訪談中，法務局秉持其職責及法律專業，對於法院判決內容之法律適用部分提出質疑，但因為專業認知上的差異，法務局於公文上表達之意見，卻被業務機關解讀為「法務局反對該機關之決定」。事後，法務局在協調會上也解釋其公文文字的真意是「提醒有這個問題，並不是反對機關的決定」。如訪談提到：

我們行政機關看到法務機關給我們寫這樣子意見，我們原本不上訴，因為我們對於法院的推論我們也不否定，……對於戶籍資料這一塊，因為法務局點出來之後，我們也基於這一點提起上訴。(訪談一：56-60)

他們(法務局)說就法律觀點他們一定要點出來，至於要不要上訴由我們決定。(訪談一：67-68)

我們當時傾向尊重法院判決，只是，法律的觀點跟法務局不一樣。…他們只是提醒。(訪談一：80-82)

研究者覺得在機關間發生這些情況，應屬可理解。因為業務機關須為決策成敗負責，對決策具有「最終決定權」，尤其市府對於訴訟案件所規定的行政流程上，規定「簽會」法務局，而非「報

請法務局同意」，二者定義不同，做法亦有間。所謂「簽會」之意，指身為決策幕僚提供專業判斷，但其權限不應凌駕於業務機關決策權之上；但自研究者蒐集之訪談資料來看，仍有機關認為，身為外部機關的法務局對其決策具有隱性的否決權，類此事件更明確看出，法務局與其他業務機關間確實存在認知上的差異。

又如行政日誌 B 內，法務局曾提醒該業務機關應先送會財政局，但該局處卻堅持要逕送法規會審議；更依該業務機關人員之主觀解釋，認為只要不涉金額調整，該案件即可不送會財政局，法案匆匆送到法務局要求排會審議，卻又於法規會上表示「本案未具急迫性且尚無執行上空礙難行之處」，既然如此，業務機關對於法令規定不參照主管機關見解而恣意解釋，未依相關法制工作程序「先送會財政局」，就逕自決定將法案送法務局法規會審議之理由究竟為何呢？對於上述的情況，總會一再於法規會裡上演，讓人看到業務機關人員對於法規解讀與法制機關間之歧異，也看到該業務機關從上到下，首長到同仁，僅從自身業務推展之需求或時程作考量，對於法令之遵循度相對較低。凡此種種，研究者推測，可能是機關首長與同仁之法制專業素養相對不足，所造成之認知上差異。

四、文化因素

(一)機關本位主義

「機關本位主義」就是指在業務之處理上，缺乏全局思考之思惟，各機關只顧自己行政效率、效能之要求，而未顧及市府整體之利益，對於其他機關部門之利益未加以考量之作風與態度。因為人類的本性本易以自己的有限的思維對他人的行事作出假設。基於每個人生活經驗之有限性，人會從自身的角度與過去的經驗來認知、評斷其他事物，致未能客觀解讀。由於行政機關之職能日益多元，為提高行政效率，將業務予以分部化，使各機關部門都有明確之職掌與權責，各有所司，在追求各機關部門之績效時，反而易使各機關以自我或小團體為中心思惟，阻礙了市政之推展。就像上述行政

日誌 B 之情況，業務機關只為盡快結案，就匆匆送件至法務局。另外，訪談中也提到：

他們只重實際的需求，關於法制上面的一個重視程度並不高，他們認為，法制不過就是把法條寫出來而已，他們的制度、他們整個的設計、遊戲規則，…才是最重要的。」(訪談三：203-206)

對於業務單位執行單位來講的話，他們有一定要完成任務的壓力，他們若不做的話，他們沒有辦法交代。所以那個風氣上面的話就是，…就是他們的需求可能會凌駕在法制上面的檢核。……所以到最後，……以嚴格的法制作業流程，他可能在及格邊緣。…長官也希望能夠配合局處完成他們的法制作業。…所以我們這一關其實不是審議。…只是法制作業流程要經過，就是作業流程，…其實只是過個水，…。(訪談三：214-226)

也不是協調，而是你不得不這麼做。因為妥協的話，其實並不是他願意退讓，而是我們這邊也沒什麼支持，沒有什麼支持的力道。對於那個業務單位執行單位來講的話，他們有一定要完成任務的壓力，他們若不做的話，他們沒有辦法交代。所以那個風氣上面的話就是，整個組織的那個氣氛就是他們的需求可能會凌駕在法制上面的檢核。(訪談三：213-217)

(二)專業之權威

認知上的落差，不只一級機關間、民眾間，於市府內部，也容易發生在一級機關（法務局）與二級機關（戶所）間。畢竟行政機關講求行政一體與層級節制，就是一個官僚體系，二級機關通常是市政之執行單位，辦理較細節性、細瑣性之業務，對於一級機關，也是一種不大敢得罪的心態。這樣的組織風氣，自然二級機關承辦人也會對一級機關承辦人存有「敬畏」之心，法務局有著法律的專業，因著專業權威，其他機關與法務局不問有無隸屬關係，多數只會單純「接收」法務局所提供的意見，不敢有其他意見。

如同在訪談中，尤其是二級之業務機關，面對行政訴訟案件上訴與否抉擇的情況，想的不只是「行政」，有時也要思考「政治」，這些二級機關經常會被「挾著民意」里長、議員等私下要求配合做一些遊走法律邊緣的事，此時究竟要滿足民意需求？還是要依

法務局意見？在未具法律專業、難以取捨之下，對於法務局有相異的意見，自然更為猶豫，而直接解讀為法務局「不同意」之意思表示。正因如此，就會有所衝突。就像訪談中，民眾請求更正，雖於法不合，但戶所嗣後決定依法院判決從民眾所請，為民眾更正，卻因法務局指出法律疑義，導致戶所變更其不上訴決定。如訪談提到的：

……是法務局針對於法院認為這個是戶籍資料的這件事情，他們覺得是不 OK 的，所以他們的回函就寫到這一塊，那我們行政機關看到法務機關給我們寫這樣子意見，我們原本不上訴，……因為法務局點出來之後，我們也基於這一點提起上訴……。(訪談一：54-60)

對於基層之公務人員而言，眼中看的只有行政，但主管以上人員看到的，不只是「行政」、更有「政治」，甚至還有長官會明白說，政策或措施的推展不是行政法制上行不行的問題，而是政治問題！

最後，彙整各受訪者之資歷、對組織衝突之看法及訪談回應等詳如下表 3：

表 3 受訪者分析表

區分 受訪者	性別	公職 年資	法制業 務年資	對於組織衝突的看法	研究者分析
A	男	20年	/	期望法制人員能主動提供更多、更全面性的資訊，供其作為業務參考。	重視法制人員的意見，對法制人員有高度依賴性。
B	男	20年	12年	認為法務局的法制人員若能對於局處特性有所掌握、出席研商會議，將有助於提供法律意見，該意見也將較符合機關需求。	認為法務局同仁應主動積極對業務機關業務應多瞭解。

C	男	12年	8年	認為法制工作只是一個作業流程，法制人員只是協助業務機關把業務內容條文化，任務達成的要求凌駕法制面上的要求。	認為業務機關不重視法制人員的專業，只求跑完行政流程，因為「政治至上」、「績效至上」。
D	男	25年	18年	認為法制人員與業務機關間主要是協調，發生衝突的機會少；倒是執行訴願、消保等業務業務，常因處理結果不符期待，而與民眾發生衝突。	因民眾認知上的高度落差，以致消保爭議調解不符民眾期待而有民怨；辦理訴願之中立角色又常被指為官官相護，導致衝突發生。
E	女	18年	/	認為法制人員想得較嚴謹，整體而言，是好的。法制人員站在幕僚的角色給業務機關專業性的意見，並能與之作細節性的溝通，與其互動良好。	重視法制人員的意見，對法制人員有高度依賴性，尊重其專業。
F	男	20年	/	認為法務局的人員幫助很多，雖然會有一些見解或認知不一致的情形，但那是因為雙方專業領域的不同所造成的落差，可用「討論」的方式拉近彼此的認知，彼此互動良好。	重視法制人員的意見，對法制人員有高度依賴性，尊重其專業。

G	男	25年	13年	認為業務單位跟法制人員有時候立場上會有衝突，因為業務單位要應付媒體、在情況急迫下、或輿論壓力較大、社會關注的案件上，他們就會忽視行政程序法上的相關規定，站在法制人員的立場，只能提醒他們。	法制人員基於專業所作的建議或提醒，對業務單位同仁不具強制力，業務單位因為要面對媒體、輿論、首長等政治層面，在機關內，仍是「首長」說了算，所以法制人員常因層級不夠高，說話沒有份量，在機關內，因業務取向，故不受重視。
---	---	-----	-----	-----------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：研究者自行整理

第三節 組織衝突之處理方式

為業務之推動，業務機關與法務局針對上述各種組織衝突情形，從訪談及觀察中發現有以下因應之道：

壹、承辦人間直接溝通

此通常指組織衝突尚在檯面下的情況。對於法制人員提供之意見，與機關實際需求有落差，或提供之意見較保守等問題，「解鈴還須繫鈴人」，要解決問題，除了溝通、釐清、再討論。就像訪談中，與法制人員接觸經驗較多的受訪者，多是如此建議。

雖然市府各機關幾乎都有法制人員之編制，但有時為了能更直接、明確瞭解業務上運作情況及實務需求，避免雙方「雞同鴨講」，除了該機關法制人員外，業務同仁多會採取直接與法務局之同仁聯繫、說明的方式，以取得共識。如訪談中提到：

像我個人的經驗的話，……因為這個案子畢竟是我們業務單位的案子，有時候法務局的人會認為說，他直接跟我溝通……，他會得到我第一手的觀念。(訪談五：128-130)

有一些屬於比較核心的東西，還是要問業務單位，所以法務局的人員會直接跟我這邊作對口。」(訪談五：135-136)

承辦人之間溝通就可以了。大家都只是因為「立場上」不同，是對事情、不是對人…。(訪談五：168-169)

在前端就作比較多的溝通、…都是為了後面可以走得比較順利。我覺得沒有什麼不好。(訪談五：175-176)

各個公務單位的人員異動頻繁，所以…這種情況，反而是了解的狀況的人，然後去說明、去溝通，我才認為是最有幫助這件事情推展的。(訪談六：63-65)

我們自己本身有一個很獨特的專業門檻在，所以一般來說，承辦一定要出面去說明這件事情，然後…審查這件事情，如果單看一個、單靠一個科室的法制人員去說明那麼專業的事情，確實是有困難的。(訪談六：122-129)

礙於機關間因為組織層級節制、水平分化之關係，除訪談二中曾提到，會再找法務局長官溝通、開會外，本來就不易以面對面方式溝通，此時就有賴承辦人發展其他溝通管道，如：私下間應有較積極、密切的聯繫，或尋求其他溝通管道，以獲致較好的配合情形。

研究者平日的行政日常，就是以電話、電子郵件，甚至新興通訊軟體，不斷地與機關人員溝通討論，類似行政日誌 B 的情形，其實每天不時在法務局各承辦科內發生。對於暢通溝通管道，像訪談中則提到，直接溝通、說明、討論確實都能即時性、立即性減少彼此間的落差、得到機關最核心或重要之資訊，以作為研議案件時之參考，對於業務之推展自然是正向且重要的。

這種落差，應該都是可用「討論」的方式拉近彼此的認知，…這種東西，其實也是因為跨領域的不同而造成的一些落差吧！而這個落差，可能就是彼此溝通了解一下他的目的、原因是什麼，我覺得就可以解決所謂的不一致或是雙方認知上的落差啦！…所以這件事情可能就是有賴於『溝通』去處理。(訪談六：48-56)

要看了解這件事情的人的程度(層級)到哪裡…各個公務單位的人員異動頻繁…，反而是了解的狀況的人，然後去說明、去溝通，我才認為是最有幫助這件事情推展的。(訪談六：59-65)

貳、公開於協調會溝通

此通常發生在組織衝突已公開的情況。議員具有廣大的地方民意基礎，故其「選民服務」之範圍也同樣廣泛。也許是為了政策、可能是為了裁罰案件、訴願案件或者國家賠償案件等等，議員為民喉舌，理所當然。依研究者之工作經驗及觀察，普遍市府員工對於議員召開之「協調會」往往是「避之唯恐不及」的心態，但為了府際和諧，仍會盡量出席。訪談中，因民眾向議員陳情，由議員召開協調會，請民眾、戶所、法務局三方面對面將意見及事實再次作全盤瞭解，案件始能順利結案落幕。顯然「議員」在這個衝突爭議中，具溝通橋梁的角色，也就是平日所稱的「選民服務」發揮其功能。不可否認的，「協調會」確實讓機關與法務局作再一次確認，說明立場，最終才作成「不上訴」決定。也因此更確定「面對面溝通」，應該是較容易確認需求與各自觀點的方式。訪談中曾提到：

應該是說因為議員召集了戶所和法務局協調，大家當面溝通講出見解而化解。其實主要應該還是在「溝通」，就是說，如果我們當初…因為我們從書面公文書上去判斷法務局的見解，認為他們有意見（不同意我們不上訴）。……法務局說出來的見解跟我們看到的意見是不太一樣。其實如果是在溝通過程良好的話，應該是可以避免這情況。(訪談一：87-91)

在協助議員處理消費爭議案件協商時，因為我們是處於協助地位，所以大概是提供一些處理案件的意見以及法規部分給議員參酌。(訪談四：17-18)

部分時候也會因為議員的關切或介入，加速案件之進行與溝通，如訪談中提到：

因為那時候這個案子因為議員那邊也很關切，…長官就認為，既然是這樣子的話，期程上面就要加快腳步，所以有一個時間上面的壓力。…除了我們業務局處之外，法務局這邊也有時間上面的壓力，所以我們等於兩邊自己就主動性溝通起來。(訪談五：13-17)

另外，在機關業務管轄權責不明或有爭議的情況下，只能再次開會解決爭議。

會發生有不同意見的情況之下，大概最主要就是「業務管轄」的部分，你不透過一定機制去作處理，衝突也解決不了事啊。在地方，如果有關消保的管轄衝突，通常我們會開會，請各個不同意見的機關來開會，如果達成共識，就處理；沒有達成共識，…。(訪談四：128-132)

參、正式於法規會協商

另一種，其實也應算是組織衝突公開，直接藉由開會來溝通的情況。訪談中，受訪者曾提到，當機關首長相互溝通時，多是案件進到法規委員會或議會審議時。

修法的過程當中，……大部分會出現這種情況，就已經是進到了法規委員會、或者是上了議會，才有這種問題啦。(訪談六：71-73)

法規委員會不會只是主席、局長知道這個案子，其他的委員可能並不是那麼了解這個案子，那可能就是局長要當著大家面去協調跟溝通這件事情。(訪談六：81-83)

依據「臺北市府法務局法規委員會設置要點」之規定，法務局為處理臺北市市法規審議相關事務而設置法規委員會（下稱法規會），並由法務局派員兼辦幕僚作業，目前每月開會至少 2 次。法規會審議市法規，為法務局重要之業務內容之一。臺北市之「市法規」包含自治條例與自治規則，其修正、訂定、廢止或停止適用，皆須經過法規會之審議，此為法規研擬作業必經之行政程序之一。透過聘派多位府外專家學者擔任法規會委員，¹¹協助市府法規之修訂。因此，各業務機關為配合長官的辦理時程要求，都會希望法規案能儘速排入法規會議程內審議，以順利進行後續之行政程序，務求如期完成。業務機關與法制機關人員為修法任務而接觸，然法務局同仁建議之專業文字用語，與業務機關就其業務需求所設想之法規文字，二者間偶有歧見，業務機對於

¹¹詳參附錄五臺北市府法務局法規委員會設置要點、官網之法規委員會委員名冊。

此意見歧異處，業務機關仍會先「妥協」以法務局建議之文字版本排入法規會議程內審議。嗣後，再於法規會審議現場，藉由跟法規委員說明業務需求後，由法規委員就法規內容據以裁示修正後之文字，此則形成另類之「溝通」方式。只是這樣的溝通方式是有風險的，有時雖能成功翻轉（依業務機關擬定之文字），有時無法順利說服委員，法規案有可能被委員以「尚無共識」或「尚待釐清」而決議退回審議，如行政日誌 B 所記錄之情形，該次會議決議「本案先行退回，俟……後，再行送請審議。」¹²據估計每年總會有幾件法案是這樣的情況沒有完成審議通過的。此舉將耗費排入會議議程等行政資源和時間。



¹²詳參臺北市政府法務局法規委員會第 721 次會議紀錄。



第五章 結論與建議

第一節 研究發現

法制機關雖然不像人事、主計、政風等單位因指揮體系雙軌制、組織管理一條鞭，易導致角色衝突之情形，但法制機關在昔日設定之被動的幕僚機關角色外，隨著時代的潮流、民眾的期待等發展，已兼有積極、主動，甚至具前瞻性的業務機關角色，其與其他業務機關不免會有組織衝突情況發生。本研究除釐清法務局之功能與角色外，欲探究法制機關人員所遭遇之組織衝突，勢必要先確認問題，始能瞭解衝突所在，據以分析後，才能提出建議。本研究經由參與觀察及深度訪談所蒐集之資料，發現法務局之業務往來對象，除了府內各機關同仁、市民、甚至還有臺北市議會，主要服務內容仍擺脫不了昔日輔助性、建議性之角色；若自法規面及實務運作面來看，也確實以「幕僚」角色面向展現較多。否則，一旦反客為主，可能會有官僚體制常被詬病之「目標與手段錯置」之譏。雖然行政機關講求專業分工，但「法律」應只是行政的手段、工具，卻不是行政機關的行政「目標」。況且，因政府職能日益擴張，法務局為市府之一級機關，兼具有幕僚及業務機關之角色，組織衝突之可能性更高。

有關法制機關所遭遇之組織衝突類型，歸納分析如下：

壹、結構因素

依據文獻等研究資料分析，「目標或任務不一致」是造成組織衝突的重要原因。從訪談中發現，不難看到，因為法制人員對於業務之執行有一定的專業要求，不僅僅只是法條文字上的合理性、妥適性，也要求法規在實務執行上能確實、可行。而業務機關為政策、法規之執行者，常受到機關首長、民意代表、民眾或媒體輿論等壓力，重視的是時效、KPI 的提升，為滿足內、外部需求，會試圖盡快結案，故業務機關對於修法或執法過程較可能便宜行事，明知不可為而簡化正當法律程序，或提出未確定執法方向的法規案。也正因這目標上的不一致，造成法制人員與業務機關人員在立場上不同，而有機關本位主義，

產生組織衝突情形。然而，很意外地，訪談中竟有多數受訪者認為，其實法制人員與業務機關間都是為市政目標共同努力，不認為二者間意見不一致是衝突，僅認為那是專業上造成認知上的不一致。

行政一體，市府各所屬機關受市長之指揮監督，以達成市長之市政要求為目標。然而，有些長官往往企求創新、求輿論聲量，不求執行之法制面是否合法，甚至強調所做的，就是「破壞法律」，引以為傲，藉以爭取網路聲量及游離之選票。

市府工作壓力大，看似朝九晚五上下班制，輕鬆愜意，實則是「責任制」，你的業務就是你的，沒人會幫你做，只能自己加班處理。但若是加班太多，恐怕還要被檢討是效率不好？或有其他原因。因此，市府之公務員，人員流動速度快，業務之經驗傳承及訓練不足，只能依靠前人留下的電子檔摸索。

貳、溝通因素

人與人間溝通及互動至為重要，若溝通不良，必將產生衝突。市府各機關業務內容、屬性不同，有各自的組織文化，形成各自的立場，法制人員與業務機關間，又因前述目標任務不一致，所考量的重點與堅持則各有不同。若能暢通溝通管道，消弭多數的本位主義與堅持，市政業務推展必可成功順遂。透過訪談可發現，多數受訪者用開會、面對面的方式溝通，避免雙方只是「望文生義」產生誤會、引發衝突。以研究者個人多年的公務經驗，承辦人間密切的聯繫，能使法制人員與業務機關人員從不斷的說明、溝通中，瞭解彼此真正業務上需求。法制人員透過討論，設身處地為業務機關著想；而業務機關也應對法制人員的建議多作思考，如此，不僅能順利解決業務上的困難，也能減少負面衝突的發生。

現在的行政機關，不再是從前高高在上的「府衙」，法制機關亦不再強勢及權威。從法務局的形象 Logo 也可以看到，在顧客導向的公共服務理念下，以市府各機關、市民等為服務對象，所以只要敞開溝通大門、暢通溝通管道，業務機關與法制機關間願意多溝通，機關人員

不會為卸責推說法制機關阻撓、不提供協助……，很多法制上問題都將獲得解決。

參、認知因素

影響認知的因素很多，每個人都來自不同家庭、不同生長環境、不同教育背景，故即使對同一件事，也會從不同角度解讀，賦予不同意義，則也因此造成每個人的認知有所差異。經由訪談發現，認知差異是導致法制人員與業務機關人員間衝突的重要原因，可能是在條文文字的解讀上、作業流程上、或關注的焦點上，都有顯著的認知上差異。另外，當權責不明時，亦會造成雙方認知上的落差產生衝突。

法制人員對於法規文字的專業度、權益保障的公平合理性、業務機關適用及執行之可行性要求嚴謹，不似業務機關人員著重時效、績效，只求先解決業務上的「燃眉之急」，常見樹不見林，希望能便宜行事，個案問題獲得解決、滿足首長需求，至於後續通案之影響性則非其考量之重點。正因為雙方立場不同，什麼事情是最重要的？雙方會有不同的認知及考量，自然會有衝突產生。然現實運作上，業務機關人員為避免案件「卡關」，能順利或儘速完備程序，對於整體之執行不會有太多變動或太大影響的情況下，業務機關人員會願意「尊重」法制人員的意見，願意「妥協」，以配合法制人員重新簽擬意見或修正其他行政作為。

肆、文化因素

公民意識的覺醒，民眾期待政府或行政機關能傾聽民眾的聲音、瞭解民眾的需求，更重要的是，要能真正解決民眾的問題。在新公共服務的思潮引導下，政府日益重視民眾的聲音及需求，各種政策亦以「民之所欲」作為宣示，以求能積極回應民眾需求。因為資訊的不對稱，使得官僚依據自身利益，做出政治性、象徵性的回應。¹³然而就官僚組織之回應性，或說就官僚行為仔細分析，不難自其中發現組織文化中之「官僚的自利行為」。

¹³廖洲棚，2011年8月，公民社會中的官僚回應困境：理性選擇的觀點，空大行政學報，第22期（特刊），279-308。

所謂「官僚的自利行為」，最常見的就是預算的成長及組織規模的擴大。公共選擇理論的學者，以經濟學家的觀點來分析政治行為，強調人是理性自利的，官僚人員也是人，同樣會理性自利，因官僚組織具有分配資源的權力，如同企業追求利潤最大化。政策決策者基於自利的動機而追求目標的極大化，這個目標是多元的、混合著自利與他利的，不外乎是為了擴大自己權力、所得、聲望，或維持既有勢力與安定、或執著於自己所堅持的政策方向，企圖從中獲得權力。¹⁴

研究者自本研究中發現，不只是政務官、機關首長，即使是幕僚角色的法制人員，其與其他業務機關人員一樣，在工作上仍會為著自身利益，即本於自利的動機，或為謀求工作上的方便性、或說對於政策之推展，展現較為保守型的官僚行徑。如訪談七就提到，訴願會的幕僚人員（法務局）其實會「盡量維持原處分」，除表面上有維護市府各機關行政處分做為之正當性意義外，私底下也有部分個人私心認為，若是案件被提起行政訴訟，就會讓自己惹上「要出庭」的麻煩事，故訴願決定通常會維持原處分。

法制人員的幕僚角色亦導致其與業務機關人員有著不同立場的自利行為，外顯表徵上看似追求相同的市政目標，其實二者間，是「同中求異」。

伍、小結

綜合以上所述，本研究發現法制機關在公部門角色是重要的、必須的，卻因結構上、溝通上、認知上及文化上等因素之差異，而不能避免地，與其他業務機關或外部人員產生組織衝突。雖然各機關的法制人員常反映他們的意見不受該機關首長重視，人微言輕，但在研究者之訪談中發現，法制人員若是以「機關」角色面對機關（如法務局與戶所）時，因為業務上的依存性、行政流程之相關規範等原因，致使機關（戶所）對於法務局意見之重視、或說是依賴，極其明顯，甚至認為法務局對於機關決策有否決權限。也許是因為法制專業日受重

¹⁴蔡允棟 2001 官僚組織回應力之研究：個案實證分析，政治科學論叢，第 15 期，209-240。

視、市政府在相關法律案件之作業流程上，作了相關規定與約制所致。這似乎也正反映出當初民主治理，制度設計之制衡目的。

法制機關人員雖身為幕僚，於執行職務時，視角要更廣、更全面，思考得比業務機關更深入，才能兼顧國家利益與民眾權益、符合業務機關之需要以及解決民眾問題。研究者個人高度肯定法制機關人員之存在，有促使民主治理更為健全之正面效果，但如於實務運作過程發生類似訪談所述及之衝突情形，確實會減損政府之行政效能，增加政府之行政成本，如能進一步尋求減少發生類此組織衝突之情況，或說是管理衝突，當可使法制機關人員於執行職務過程發揮最大效益，也正是本研究之目的。

第二節 研究建議

在現行臺北市政府組織體制內，法制人員與其他機關間之組織衝突已是無法避免，現行府內只有針對業務管轄有相關紛爭處理機制，似尚無明確之衝突管理機制。依據本研究之研究發現，研究者嘗試對應上述所分析之組織衝突發生之因素，從結構面、溝通面及認知面等部分，提供法制機關人員面對各業務機關之組織衝突時，所可能採取的因應對策，或作為未來建立相關管理衝突制度之參考。

經由前述組織衝突分析，對於法制機關人員遭遇之衝突管理，分以下層面來討論：

- 一、結構面：自組織結構面出發，組織再造，運用組織設計，實施類一條鞭制度、跨機關職務輪調等方式來管理，以減少衝突衝突。
- 二、溝通面：如前述，法制工作多數歸屬於幕僚角色，「溝通、協商」是工作中甚為重要的一環，而溝通也是化解衝突的必要手段之一。強化協商機制、促進機關人員之互動交流、開放多元溝通管道、加強衝突管理能力與溝通能力訓練等方式來管理衝突。
- 三、認知面：為減少認知上之落差，加強各種教育訓練，如：加強法治教育、實施敏感性訓練，換位思考，能敏銳地察覺他人的行為與需求，體諒各自立場及深入瞭解業務需求，使機關間之目標或任務趨於一致。

壹、結構面上

一、組織設計：實施「類」一條鞭制度

昔日臺灣在解嚴時期，為鞏固威權體制，加強中央集權之效果，將事涉主計、人事、政風、警察業務之權責機關，另以特別法機制專隸屬於中央相關部會，用以限縮地方政府首長之人事任免權。不可諱言地，一條鞭制度之存廢問題，始終有爭議。雖然「一條鞭制度」對於地方自治組織自主權之設計原則、地方政府組織再造之未來發展以及對於行政指揮系統之運作，有著直接或間接之影響，然研究者認為，該制度之精神，尚非全然有弊無利，使其精神存在於地方政府組織制度中。

從訪談中也發現，法制專責機關（如法務局）之存在有其必要性，且法務局之意見向為各機關所依賴及信任，如何利用組織再造，以力行專責分工，亦是一可以考慮的方向。倘法制人員在市府之組織制度設計，能採類似主計人員、政風人員般之一條鞭之人事管理方式，使法制權責機關（法務局）對全市府之法制人員有任免、考核、獎懲、訓練之主導權限，猶如法務局派駐於各機關之駐點人員，對於各該法制人員對於所屬機關應提供之專業協助，未曾減少，甚至能有制衡之效果；同時，此舉可提高法制、訴願等業務執行之行政效率，以及減輕機關人員之工作壓力。透過類一條鞭之管考及訓練各機關法制人員，對於法制人員個人之專業度提升，亦能更具成效。組織衝突之發生機會，雖不能完全消弭，但相信可以相對減少許多。

二、職務輪調：定期跨局處職務輪調

法制人員配合實施前述類一條鞭之人事管理制度，法務局對於全府之法制人員具指揮、監督權限，轄下全市府之法制人員辦理定期職務輪調。亦即法制人員與局處之法制同仁定期輪調，使法制人員與各業務機關同仁因合署辦公，而增加彼此熟悉度。不僅法制人員可對於各局處業務內容、性質及執行所適用之相關法令能更熟稔、更精確掌握與瞭解；無形中，各機關與法務局之法

制人員在業務溝通上，可節省溝通之時間成本，同時可提升法制人員任用與訓練等部分之行政效率。於訪談二中，受訪者也曾提到類似的想法，此舉對於減少認知上差異之衝突，應也有所助益。

貳、溝通面上

一、強化協商機制

既然「目標或任務不一致」是造成組織衝突的重要原因，如何使市府各局處目標或任務趨於一致，則至為重要。然除了管轄權之爭議外，經常因為各機關之本位主義，造成業務上之衝突。故建議不只應加強基層承辦人間之溝通與互動，各機關之上級主管、長官，也應主動瞭解案件處理流程有無需協助排除之困難，就像機關間之權限爭議，須透過主秘層級以上人員溝通確定般，倘機關內，較高層級長官對業務之推展，多一點關心、或及時協助進行協商，通常能獲致較快速之解決方案或因應對策，有助於減少耗費時間或其他行政成本。

二、促進機關人員之互動交流、開放多元溝通管道

除了因為分部化、層級節制，以及法令規章所規範之長官、部屬間的「權力關係」，循行政程序，以公文作為正式溝通管道外，建立非正式之人際關係溝通管道亦同等重要。辦理機關間或跨機關之交流活動，如合辦員工自強活動、業務交流會議等，使機關間人員互相尊重與接納，促進對彼此業務、人員之熟悉度，所謂「見面三分情」，機關人員之人際互動關係良好，建立多元溝通管道，在日後業務執行過程中，必能減少衝突、提升行政效率。

三、加強衝突管理能力與溝通能力訓練

因為「先天上」不同的人格特質、業務屬性，而導致機關人員間之認知落差。「後天上」於廣開多元溝通管道後，再輔以加強人員之衝突管理能力與溝通能力訓練，減少說話的惡慣性，學習如何讓對方接受自己的想法，除達到傳達訊息之最終目的外，

還要能得到反應與回饋，從回饋中修正自己的想法，建立彼此之合作基礎，必使衝突之可能性降低，行政流程更為順利。

參、認知面上

一、加強法治教育訓練

不僅應提升法制人員之專業度，為促進其他業務機關首長及同仁熟稔相關法令，尤其行政行為應遵循之原理原則，加強法治教育訓練，有其必要。多數業務機關之首長為政務官，來自各專業領域，有時是「政治素人」、「行政素人」，與永業制之事務官、公務員之養成訓練不同。有時首長或指揮人員比業務同仁更要求「業績」，對於法令規章之遵循程度與承辦人員相較，明顯有落差。若能提昇業務機關相關人員法治素養，減少法規文字解讀上、認知上之落差，使整體行政組織上、下之民主法治更確切、落實，在公務之執行上，將減少扞格之處，政策之提出、法規之研擬將更為順遂，衝突或意見不一致之比例將與現在相對減少。

二、實施敏感性訓練、換位思考

所謂「敏感性訓練」(T-group Training)也稱「實驗室訓練」，是一種「組織發展」的干預技術之一，用以改善組織中本位主義之現象。透過小團體的人際互動，可促進組織成員對於人際互動覺察的敏感度，並有利於組織目標和個人需求的實現。

各機關因本位主義而各行其事，以致業務推動時產生組織衝突。為增進機關間之互信與認同，應加強基層承辦人間之溝通與互動，實施敏感性訓練，可使受訓之組織成員不只對自己的行為有進一步的瞭解，也對他人的行為，建立較正確的認知，提高成員對他人行為的感敏度，理解他人的情感與需求，藉此培養成員與他人交心共處的能力。而「角色扮演」就是常用的敏感性訓練方法之一。

實施敏感性訓練，讓法制機關人員與業務機關人員彼此角色扮演，換位思考，能彼此體諒各自立場及深入瞭解業務需求，使機關間之目標或任務趨於一致，組織衝突情形相對減少。

期望透過以上各種方式或制度設計，減少法制機關人員執行職務時之組織衝突，促使各機關發揮其專業，卻又能彼此協調、合作，共同成為公部門推動政策的重要助力，創造市政多贏局面。未來如欲政府組織再造檢討，或可作為制度面或結構面修正之參考。

第三節 後續研究建議

本次研究因時間上仍屬短暫，訪談之對象無法遍及各機關局處人員，惟仍隱約自訪談中發現，少數機關尊重、重視法制人員之意見，但多數機關內之法制人員有功能弱化之問題。此問題如有更充裕時間，或許也能從結構上、認知上等因素去作一深入解析。

目前研究者只是單純片面地從多數機關之法制人員僅只是機關內部「某科室」，如：秘書室、綜合企劃科等編制內之承辦人員之一來推斷，當業務單位於機關內會辦意見時，其只是一「承辦人員」之不同意見。當業務單位與幕僚單位之不同意見攤在機關首長面前時，是一「承辦人員」與「業務科室主管」進行溝通、討論，單就雙方職等、職位上已處於不對等狀態。

再者，基於行政一體原則，行政機關首長具決策最終決定權，因為官僚之自利行為，機關內之法制人員不會跟自己的「考績」過不去，「只是提醒、但不堅持」的心態及首長「業務至上」之考量結果，自然法制人員之意見被採納之機會降低。

當然，是否基於上述種種因素，造成機關內部法制人員不受該機關首長重視而有人微言輕之情形，研究者仍只是臆測，未來或可再作為深入探討之素材；也許可參考人事、政風一條鞭之編制設計，法制人員不再以秘書室或綜合企劃科之內部同仁編制，而另設一「法制室主任」之獨立內部單位編制取向，或可解決部分因職位、地位上不對等所衍生之溝通問題。

此外，由於研究者個人能力及專業之不足，對於組織衝突相關文獻之蒐集，主要來自組織行為學及行政學學科中，以此作分析似顯薄弱。若參照 Robbins 的衝突歷程五階段來看，有關心理層面階段的解讀較少，無法就本研究參與觀察及訪談所得之資料，進行心理層面之深入探討，只能侷限在衝突對機關組織之影響部分。日後如有具備相關心理學專業能力之研究者，可就組織衝突對於個人內心或行為造成之影響，提出管理衝突之不同建議，使本研究之分析與建議更具多元性。

第四節 研究倫理與反思

本研究採質性研究法，因為要深入受訪者的生活環境，透過研究者的感知，來加以詮釋，以瞭解及分析受訪者內心的想法。在本研究過程中，研究者不只是被動的觀察者，也在某些時刻扮演研究對象之角色，實際參與衝突現象（事件）。研究者在研究過程中，不斷提醒自己，要在「局內人」及「完全觀察者」角色上保持平衡，避免因為參與程度高、過度主觀，反造成研究結果之偏頗。

質性研究中，研究者與研究對象間之倫理問題，也是經常被提及的。受訪者所提供的資料是否具體、明確、詳實，再再都影響到研究者最後的研究成果。研究者希望受訪者能「知無不言、言無不盡」，相對的，研究者就要尊重受訪者、提供完善的保密措施，彼此信任，才能互惠共好。因此在本研究過程中，為保障受訪者權益，並取得其信任，研究者兼顧以下各層面：

一、尊重受訪者

在受訪邀約前，對於經立意抽樣取樣之受訪者，先表明此為私人請託，非公務上應配合事項，並告知本研究目的及問題、訪談流程，也明確告知會全程錄音，同時將訪談題綱也先口頭說明，給予其時間考慮受訪與否，以確保受訪者是依其自由意願受訪。

經其允諾後，配合其工作狀況，優先擇定其方便受訪之時間，地點則就近於市政大樓內或附近。訪談前一日提供受訪者訪談題

綱之文字說明，使其能事先想一下過往具體經驗，以便訪談回應。

訪談過程中，尊重受訪者的感受與陳述，對其不便明說之處，絕不勉強。訪談後儘速完成逐字稿繕打，讓受訪者確認內容有無誤植之處。

二、保密原則

因受訪者多為熟識之市府工作夥伴，他們都具備公務員身分，所以對於保密之要求自然不在話下。又因質性研究本質，就是以其各自具體經驗之描述作為分析題材。本研究之受訪者在受訪時，通常會具體說明衝突發生之情況，為讓其能暢所欲言，避免受訪者資料曝光，或因受訪而引來不必要的麻煩，對於各訪談逐字稿及錄音檔案，僅研究者本身及指導教授會接觸到。在論文中若有引用必要，也以隱匿方式表示。不論紙本文件資料或電子檔，均妥適審慎保管，不對外公布，於研究結論完成後即行銷燬，避免資料外流之風險。

三、信任與互惠原則

如前述，受訪者為市府各局處之工作夥伴，他們都具備公務員身分，彼此認識、甚至熟識，原本即具有一定之信任度。在訪談互動過程中，研究者總是展現誠懇與善意，受訪者基於同事情誼、友誼，也樂於將個人經驗如實說明，期望能對於研究者的研究有所助益。對於受訪者的資訊與貢獻，在訪談結束後，研究者亦適時表達個人謝意與感激。

惟礙於時間、空間及人力等因素，政府機關組織中兼具幕僚與業務角色之機關，不限於法制(務)機關，本研究僅以臺北市政府法務局單一機關人員為主要研究對象及研究範圍，在資料蒐集的廣度及深度上有所侷限，更未蒐集到涵括中央及各地方政府之所有文獻資料及其相關之衝突案例，樣本數較少，恐造成分析之不完整，研究結果之代表性有所限制；相關之推論，亦因各地方政府組織結構、組織文化、

城鄉差距、民眾認知等差異，似無法以此通則推論全國法制(務)機關所面臨之組織衝突情況。

本研究深度訪談臺北市政府內部特定公務人員，研究之結果僅能代表研究期間內，受訪者之態度、想法，但受訪者的意見，可能因單一事件或突發狀況發生，而改變其想法，無法確保未來對此研究議題之態度之一致性。



參考文獻

中文文獻

- 王絲薇 (2013)。以 **Robbins** 衝突模式評析學校教師與行政人員之衝突。臺灣教育評論月刊，2 (11)，65-70。
- 石山水 (2006)。衝突效應－化衝突為轉機的應變守則。臺北：達觀出版社。
- 吳瓊恩 (2001)。行政學。臺北：三民書局股份有限公司。
- 林重魁 (1996)。現代國家行政法新論。臺北：仁政印刷廠。
- 林欽榮 (2010)。組織理論與管理。臺北：揚智文化事業股份有限公司。
- 紀俊臣 (2008)。一條鞭制度與地方自治。府際關係研究通訊，1，國立暨南大學公共行政與政策學系府際關係研究中心編輯，5-7。
- 胡幼慧、姚美華 (1996)。一些質性方法上的思考：信度與效度？如何抽樣？如何收集資料、登錄與分析？載於胡幼慧 (編)，質性研究：理論、方法及本土女性研究實例 (141-158)。臺北：巨流圖書公司。
- 翁岳生 (2009)。法治國家之行政法與司法。臺北：元照出版有限公司。
- 張奕華、許正妹 (2010)。質化資料分析：MAXQDA 軟體的應用。臺北：心理出版社股份有限公司。
- 戚樹誠 (2013)。組織行為：台灣經驗與全球視野。臺北：雙葉書廊有限公司。
- 黃賀 (2013)。組織行為：影響力的形成與發揮。新北：前程文化事業有限公司。

- 黃源銘 (2015)。行政法 25 講。臺北：一品文化出版社。
- 葉至誠 (2000)。社會科學概論。臺北：揚智文化事業股份有限公司。
- 董保城 (2006)。法治與權利救濟。臺北：元照出版有限公司。
- 蔡允棟 (2001)。官僚組織回應力之研究：個案實證分析。政治科學論叢，15，209-240。
- 廖洲棚 (2011)。公民社會中的官僚回應困境：理性選擇的觀點。空大行政學報，22 (特刊)，279-308。
- 鄭弘岳 (2003)。組織內衝突與衝突管理研究之回顧與前瞻。應用心理研究，20，53-82。
- 徐宗國 (1996)。紮根理論研究法。載於胡幼慧 (編)，質性研究：理論、方法及本土女性研究實例 (47-74)。臺北：巨流圖書公司。
- 嚴祥鸞 (1996)。參與觀察法。載於胡幼慧 (編)，質性研究：理論、方法及本土女性研究實例 (195-221)。臺北：巨流圖書公司。
- 林欣若 (2003)。網路中的女性情誼－以台大椰林「站崗的女人」為例。國立政治大學新聞研究所碩士學位論文，未出版，臺北。
- 許春寶 (2019)。澎湖縣主計與業務單位人員知覺組織衝突原因及其管理策略之探討。國立中山大學公共事務管理研究所碩士學位論文，未出版，高雄。
- 葉彥綺 (2012)。修復式正義在少年矯正學校行政核心團隊組織衝突管理之可行性研究。國立臺灣師範大學教育學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 孫家君 (2010)。論組織衝突-以婦幼警察隊為例。國立清華大學經營管理碩士在職專班碩士學位論文，未出版，新竹。
- 黃家齊、李雅婷、趙慕芬 (譯) (2017)。組織行為學 (Stephen P. Robbins Timothy A. Judge 原著)。臺北：華泰。

臺北市政府法務局官網，2019年9月2日，取自

<https://www.legalaffairs.gov.taipei/cp.aspx?n=4134B418D5588E43>

。

2019年9月臺北市議會第13屆第2次定期大會臺北市政府法務局工作報告，2020年2月26日，取自

<http://www.laws.taipei.gov.tw/flowchart/wfMeetingDetail.aspx?id=278>

臺北市法規提案流程查詢系統-法規會會議紀錄，2020年9月19日，取自

<http://www.laws.taipei.gov.tw/flowchart/wfMeetingDetail.aspx?id=278>



西文文獻

- De Clercq, D., & Belausteguigoitia, I. (2017). Overcoming the dark side of task conflict: Buffering roles of transformational leadership, tenacity, and passion for work, *European Management Journal*, 35(1), 78-90.
- Folger, J., Poole, M. S., & Stutman, R. K. (2017). *Working through conflict: Strategies for relationships, groups, and organizations* (8th Ed.), Routledge.
- Franke, H., & Foerstl, K. (2018). Fostering integrated research on organizational politics and conflict in teams: A cross-phenomenal review, *European Management Journal*, 36(5), 593-607.
- Mikkelsen, E. N., & Clegg, S. (2019). Conceptions of conflict in organizational conflict research: Toward critical reflexivity, *Journal of Management Inquiry*, 28(2), 166-179.
- Nelson, D. L., & Quick, J. C. (2013). *Organizational behavior: Science, the real world, and you* (8th Ed.), Cengage learning.
- Robbins, S. P., & Judge, T. (2003). *Essentials of organizational behavior*, (Vol. 7). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

附錄

附錄一 臺北市政府法務局組織規程

中華民國 101 年 9 月 16 日臺北市政府(101)府法三字第 10132541200
號令訂定發布全文十三條及編制表

- 第一條 本規程依臺北市政府組織自治條例第六條規定訂定之。
- 第二條 臺北市政府法務局（以下簡稱本局）置局長，承市長之命綜理局務，並指揮監督所屬員工；置副局長二人，襄理局務。
- 第三條 本局設下列各科、中心、室，分別掌理各有關事項：
- 一 綜合企劃科：本市法制、訴願業務規劃及宣導、議事、法令發布、新聞聯繫、法規整理編印、法制人員在職進修與訓練規劃、一般行政法規研究，各機關法規之研議、解釋及訴訟協助等事項。
 - 二 法令事務第一科：各機關法規之研議、解釋及訴訟協助等事項。
 - 三 法令事務第二科：各機關法規之研議、解釋及訴訟協助等事項。
 - 四 法令事務第三科：各機關法規之研議、解釋及訴訟協助等事項。
 - 五 行政救濟第一科：辦理不服各機關之訴願案件及訴願輔導等業務。
 - 六 行政救濟第二科：辦理不服各機關之訴願案件及訴願輔導等業務。
 - 七 行政救濟第三科：辦理不服各機關之訴願案件及訴願輔

導等業務。

八 消費者服務中心：消費爭議第一次申訴處理、消費者保護綜合行政及消費者保護法令諮詢等業務。

九 消費者保護官室：消費爭議第二次申訴處理及調解、消費安全稽查及教育宣導等業務。

十 秘書室：文書、檔案、出納、總務、財產之管理，資訊、公關等業務及不屬於其他各單位事項。

第 四 條 本局置主任秘書、專門委員、科長、主任、消費者保護官、編審、秘書、分析師、科員、助理員、辦事員及書記。

第 五 條 本局設會計室，置會計主任及科員，依法辦理歲計、會計及統計事項。

第 六 條 本局設人事室，置主任及科員，依法辦理人事管理事項。

第 七 條 本局設政風室，置主任，依法辦理政風事項。

第 八 條 本局為處理特定事務，得設置各種任務編組，其設置要點另定之。

第 九 條 本規程所列各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。各職稱之官等職等，依職務列等表之規定。

第 十 條 局長出缺，繼任人選未任命前，由臺北市政府（以下簡稱市政府）派員代理。

局長因故不能執行職務時，職務代理順序如下：

- 一 副局長。
- 二 主任秘書。
- 三 專門委員。

第 十 一 條 本局設局務會議，由局長召集之並擔任主席，每月舉行

一次，必要時得召開臨時會議，均以下列人員組成：

- 一 局長。
- 二 副局長。
- 三 主任秘書。
- 四 科長。
- 五 主任。

前項會議必要時，得由局長邀請或指定其他有關人員列席。

第十二條 本局分層負責明細表分甲表及乙表。甲表由本局擬訂，報請市政府核定；乙表由本局訂定，報請市政府備查。

第十三條 本規程自發布日施行。



臺北市政府法務局編制表

職稱	官等	職等	員額	備考
局長			一	比照簡任第十三職等，為地方制度法所定。
副局長	簡任	第十一職等	二	
主秘	簡任	第十職等	一	
專委	簡任	第十職等	三	
科長	薦任	第九職等	七	
主任	薦任	第九職等	二 (一)	消費者保護官室主任由簡任消費者保護官兼任。
消費者保護官	薦任	第八職等至第九職等	六	一、本職稱之官等職等暫列。 二、內二人得列簡任第十職等至第十一職等。
編審	薦任	第八職等至第九職等	三十	
秘書	薦任	第八職等至第九職等	三	
分析師	薦任	第七職等	一	
科員	委任或薦任	第五職等或第六職等至第七職等	十二	
助理員	委任	第四職等至第五職等	三	
辦事員	委任	第三職等至	二	

			第五職等		
書	記	委任	第一職等至 第三職等	四	
會計室	會計 主任	薦任	第九職等	一	
	科員	委任或薦 任	第五職等或 第六職等至 第七職等	一	
人事室	主任	薦任	第九職等	一	
	科員	委任或薦 任	第五職等或 第六職等至 第七職等	一	
政風室	主任	薦任	第九職等	一	
合			計	八十二 (-)	
<p>附註：</p> <p>一、 本編制表所列職稱、官等職等，應適用「丁、地方機關職務列等表之八」之規定；該職務列等表修正時亦同。</p> <p>二、 編制表所列編審員額內其中一人，由留任原職稱原官等之原臺北市府法規委員會或訴願審議委員會專門委員一人出缺後改置。</p>					

附錄二 臺北市政府法務局法規委員會設置要點

中華民國 101 年 9 月 20 日臺北市政府法務局(101)北市法綜字第 10132955200 號函訂定發布全文 11 點，並溯自中華民國 101 年 9 月 18 日生效

一、臺北市政府法務局（以下簡稱本局）為處理臺北市（以下簡稱本市）市法規審議相關事務，依本局組織規程第八條規定，設本局法規委員會（以下簡稱本會），並訂定本要點。

二、本會任務如下：

（一）本市市法規之審議事項。

（二）本市市法規之統一解釋事項。

（三）其他有關法制事項。

三、本會置委員七人至十一人，主任委員由本局局長兼任，綜理會務；副主任委員由局長指派副局長一人兼任，其餘委員由主任委員就各局、處、會之主任秘書層級以上人員或具有法制專長之學者、專家聘（派）兼之。

前項委員，具法制專長者，應達委員總數二分之一以上。

委員任一性別以不低於委員總數三分之一為原則。

四、本會委員任期一年，期滿得續聘（派）兼之。

委員於任期內出缺時，得補行遴聘（派）兼至原任期屆滿之日止。

但本府人員兼任者，應隨其本職進退。

五、本會至少每月召開會議一次，必要時得召開臨時會議；會議由主任委員擔任主席，主任委員因故不能主持時，由副主任委員代理；主任委員及副主任委員均因故不能主持時，由主任委員指定委員一人代理之。

本會委員應親自出席會議，不得由他人代理。

六、本會開會時，提案機關應授權科長層級以上人員列席。

七、本會開會時，得視需要邀請專家、學者列席諮詢或請有關機關派員列席說明，必要時，並得委託學術機構或專家、學者協助研究、整理法規資料。

八、本會會議應有委員過半數之出席，始得開會；會議之決議，應有出席委員過半數之同意始得行之。可否同數時，由主席裁決之。前項之決議，得對於提案機關所提之法規逕為修正、廢止、保留或退回提案機關重新研擬。

九、本會之幕僚作業，由本局派員兼辦之。

十、本會委員及幕僚作業人員均為無給職。但得依規定支給兼職酬勞及其他相關費用。

十一、本會所需經費，由本局編列預算支應。



附錄三 訪談題綱

親愛的受訪人您好：

這是一份學術研究的訪談大綱，主要是探討臺北市政府法務局法制人員在地方治理網絡中所遭遇之組織衝突，希冀透過與您的交談訪問，能更清楚瞭解法制人員之業務職掌以及其角色衝突的真實情況，以期能管理衝突，作為日後政府組織再造或行政革新之參考。此份言論內容將會匿名處理，亦僅供學術之用，不會移作其他用途，請您放心回答，不必擔心。

謝謝您在百忙之中，撥冗接受訪談。倘若您有任何疑問或建議，煩請您隨時指正，再次感謝您！

時祺

敬頌

國立政治大學社會科學學院

行政管理學程碩士在職專班

指導教授：江明修博士

研究生：徐琳斐 敬上

聯絡電話：0928-125-616

e-mail：

107921010@nccu.edu.tw

(法制人員用)

- 一、請問您在臺北市政府擔任法制人員多久？您主要業務職掌內容是什麼呢？
- 二、請問您在處理公務的過程中遭遇衝突的頻率高嗎？最常發生的衝突情況為何呢？
- 三、請問您通常如何處理工作上發生組織衝突之情況？

(外部人員用)

- 一、請問您曾與法務局業務上之接觸嗎？您與法制人員接觸的洽公業務內容為何？
- 二、您在洽公過程中是否曾發生意見或認知不一致之情況呢？情況為何？最終如何化解或處理呢？
- 三、請問您認為法制人員提供的服務與您認知之業務角色是否一致呢？為什麼？



附錄四 行政日誌

A 有關臺北市政府○○會之行政規則修正

編號：A	觀察人：徐琳斐	學號：107921010
觀察日期：2019.8.8 至 2019.8.26		觀察時間：上班時間
觀察單位：法務局綜合企劃科		
一、觀察業務	臺北市政府○○會行政規則修正案 依據臺北市法規標準自治條例第 37 條第 3 項規定及本局編印之「地方立法範例與法制工作手冊」第 199 頁行政規則法制作業流程圖第一項府層級行政規則，有關屬於行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款之行政規則之修正案，因實質具有對外效力，於簽奉市長核定前、發布或下達前，應簽會法務局。 ○○會專任法制人員甲先來電告知，本行政規則預計於 2019 年 9 月 1 日前發布令，使該行政規則自 2019 年 9 月起得以生效適用。因為想要節省簽會時間，所以先以電子郵件傳送擬修正之行政規則，如有建議修正文字，他們先作修正後再正式送紙本會簽本局。 8 月 8 日 甲以電子郵件傳送擬修正之行政規則第 2、5、8、10、12、14 點條文(全文共 14 點)。因接近下班時間，又感覺本案時間緊迫，所以我先印下來準備帶回家看。 8 月 9 日 因颱風來襲，臺北市停止上班上課。我在家看了該行政規則並就○○會擬修正部分鉛筆註記建議其修正之文字。 8 月 12 日 我一上班就打電話給甲，先大致確認此次主要修正目的，以及現行實務運作狀況。我告知「有部分是依據體例、有部分是前後文對照，用語一致的修正，所以修正處比之前他們打算修的多」。甲答說「有些地方要再跟業務科室確認後才作文字修正」，並表示會代為與業務科室人員溝通。 8 月 13 日 甲將修正一版以電子郵件傳送給我，我將看過後	
二、觀察		

發現文字有未妥適之處，與甲交換意見後，建議再修正幾處。（此時我已發現法規名稱未符合本市法規標準自治條例第 37 條第 2 項規定，也口頭請示科長，但科長表示，如不符規定就要一併修正）針對行政規則名稱未符合本市法規標準自治條例規定討論了一下，我表達建議修正，但甲表示他會轉知業務承辦人員乙，但不保證會改。

8 月 14 日

甲將沒有修改法規名稱之修正二版以電子郵件傳送給我，並希望我和長官確認文字 OK。我告知「我的權限只能先給我們科長看，以確認本科意見，但因為沒正式公文，無法先送專門委員以上長官確認他們的想法」。

甲以電話告知我溝通之情形如下：乙之主管很堅持名稱不改，因為他說這行政規則在 2016 年是法務局前主管協助訂定的，法規名稱也是，以前沒問題，為何現在要改？（展現頗為堅定的態度）還表示，這部分會直接跟我們上級長官溝通。

8 月 15 日

一早本局主任秘書找我和科長，問為何要○○會修正法規名稱的事，主秘接受了我們的說法，回電給研考會長官，向他們道歉表示當初沒注意，並請該會配合修正。

嗣後接到甲電話，表示會修正法規名稱，中午將修正三版以電子郵件傳送給我。

8 月 16 日

下午科長請我告知甲另建議修正 2 處。主要是將此次新增修正的條文（第 12 點）分拆置於 2 條文後段內。但若真的接受建議，將造成該行政規則之修正總說明、修正條號、文字，以及相關該條文的文字等之修改（已不是單純 2 處變動）。

甲聽到我的建議，表示「條文內容已幾乎依法務局意見修改，很多地方只是順暢與否問題，他會轉知承辦科室，另表示新增修正的條文（第 12 點）是他們找了具有法制背景的委員建議增訂的，文字也是他草擬的。」（聽得出來不願意將第 12 點第 3 項移置為同條第 1 項但書。修正法規名稱後，其餘部分不願意再作修改。）

下班前乙自行來電，以不悅的口氣抱怨說「改這麼多次，而且原本只修改幾點，到後來幾乎是清稿，整個法規都修正一遍……」，又說「這個法規每年都在使用，已運作 3 年，也沒民眾反映有語意不清或損害

<p>三、個人詮釋</p>	<p>他們權益的地方。後來法務局建議修改的地方，很多都只是覺得語句通順與否問題。原本先以電子郵件送法務局，是希望能迅速修法通過函頒適用，沒想到已經耗掉一週時間，早知道是不是直接送紙本過來，等有問題再說比較好？」他希望能趕快送紙本出來。</p> <p>我回說：我們提供的是修正建議，修正條文文字原本就要對應前後文，文字、用語要一致，格式亦有一定，還有通案為避免疑義的專業立法用詞，不是故意全文修正。至於建議名稱修正的部分，我能體諒研考會長官立場，也協助從旁說服本局長官，只是長官未能接受該說法，我也很為難。如果建議修正的部分不能接受，請速將研考會確定版本紙本送來簽會本局，我仍會協助跑文，如果本局長官有任何意見，會再與甲或乙聯絡。</p> <p>我口頭報告主管此情形，科長認為「要簽會本局表示意見，我們本於權責提供意見，若怕我們有意見，不然不要簽會……」。</p> <p>終於該修正法規於 2019 年 8 月 28 日以府令修正，並自 2019 年 9 月 1 日生效。</p> <p>一、法務局本於權責提供意見，但因對於文字的專業要求高於業務機關，以致造成雙方溝通時產生衝突情形。</p> <p>二、高層主管主動關心業務推展情形，協助與其他機關間之溝通，有助於儘速化解僵局，達到共識。</p>
---------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

B 有關臺北市政府○○局辦理自治規則修正

編號：B	觀察人：徐琳斐	學號：107921010
觀察日期：2019.9.17 至 2019.9.26		觀察時間：上班時間
觀察單位：法務局法令事務第二科		
一、觀察業務	<p>有關臺北市政府○○局辦理自治規則修正案送法務局審議之過程</p> <p>依臺北市法規標準自治條例規定，是法規之修正、訂定、廢止，均應送法務局法規委員會審議。</p>	
二、觀察	<p>9月17日</p> <p>○○局於匆匆送來法務局，欲辦理修正「臺北市○○○○收費標準」部分條文，該局要求儘速排入法規會議程審議，經簽請長官核准後，本局議事人員以臨時提案方式排入法規委員會（以下簡稱法規會）第721次會期議程中。</p> <p>9月19日（法規會第721次會議開會當日）</p> <p>○○局所屬機關○○處（以下簡稱都更處）出席代表說明修正緣由，並強調此次修正第3條及第5條條文，不涉及收費金額之調整。</p> <p>法務局承辦科（法令事務第二科）依序除於會中表示同意其修正外，並表示曾提醒○○處應先送會財政局，但○○處堅持要逕送法規會審議。</p> <p>財政局出席代表依據上開說明，於會上表示：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 依規費法第11條第2項規定，收費基準每3年至少應辦理一次，近10年已多次發文提醒都市更新處辦理檢討，均未獲該處回覆。本修正草案亦未先送會財政局，故暫無法表示意見。 2. 請法務局就規費法第10條、第11條之規定釋示：是否如○○處所說相關修正不涉及收費金額調整部分，則可不送會財政局？ <p>法規會主席當下考量法務局非規費法之主管機關，亦非有權解釋機關，認為規費法之適用，應由財政局釋示。</p> <p>○○局所屬機關○○處再度說明，既已排入議程，且本案未涉金額調整，請法規委員續審。</p> <p>經法規會主席依據○○處之說明「本案未具急迫性且尚無執行上窒礙難行之處」，法規委員一致決議：請○○處依據規費法第10條、第11條之規定程序簽辦本案，本案先行退回。（詳參法規會第721次會議紀錄）</p>	

三、個人詮釋

一、依規費法第 10 條第 1 項規定「業務主管機關訂定或調整收費基準，應檢附成本資料洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之。」又參考法制工作手冊第 314 頁有關本府民國 93 年 4 月 22 日府財一字第 09304251200 號函釋附件「臺北市政府各一級機關訂定、修正規費收費標準作業程序流程」，業務機關於簽報一級主管機關後，須先送會財政局，審核相關成本資料，再辦理後續草案預告及送法務局法規會審議等事宜。

本修正案送來前，都更處依其主觀解釋，認為只要不涉金額調整即可不送會財政局，更於法規會上表示，即使財政局要求檢討，亦不打算調整金額，無視法規上「應」之規定。

二、本案匆匆送到法務局要求排會審議，但當日法規會委員審查詢問時，都更處代表卻表示「本案未具急迫性且尚無執行上窒礙難行之處」。既然如此，何須匆匆送案，且雖經法務局提醒，仍不依照法制工作程序及相關函釋，按程序於送法規會審議前，先送會財政局呢？個人不知其中考量因素為何。

三、對於上述的情況，看到機關對於法令規定不問主管機關見解而恣意解釋，更看到該機關從上到下，僅從自身業務推展之需求或時程作考量，對於法令之遵循度要求不高，個人認為可能是業務機關人員甚或機關首長法制專業素養不足、認知上差異，以及局處間之溝通不足所致。顯然，組織間（○○局、法務局、財政局）即使目標一致（欲共同完成修法工作），亦可能產生組織衝突。

1 附錄五 訪談紀錄

2 (外部人員) 訪談一

3 時間：2019年11月25日下午2時 於○○區戶政事務所

4 問：您好，很高興可以麻煩您幫我做個簡單的訪談。我主要想問三個問題，第一
5 個就是說您曾經跟法務局的同仁有業務上面的往來嗎？然後您所接觸的主
6 要內容大概是什麼？

7 答：我有和法務局有業務上的往來。主要的部份，如機關發生狀況、發生一些案
8 子，然後就會跟法務局問一下有關這個案子的一些狀況或法律見解。另外還
9 有一些依臺北市政府的行政規定，必須要簽會法務局知悉的案子，會跟法務
10 局的人員接觸，大概是這樣。

11 問：依規定要簽會，那大概會是什麼樣的案子啊？

12 答：比如說，像訴願案。因為在戶所，民眾的訴願滿多的。

13 問：是訴願案喔。那他們常常在戶所會訴願的情況可能是？

14 答：比較多的是「更正」類的。

15 問：喔！更正戶籍資料嗎？

16 答：這個部份比較多，因為戶籍要更正，就是戶籍法有一些規定，如果民眾要更
17 正，但是他無法提供合乎戶籍法規定的資料，我們就沒辦法幫他更正。所以
18 民眾就常會以訴願的方式，然後行政訴訟，由法院這邊決定，如果民眾勝訴，
19 戶所這邊就會配合來作更正。

20 問：所以通常都是透過訴願、法院判決之後，然後你們再作更正。那第二個問題，
21 您在洽公的過程是不是有發生過跟法制人員他們意見或認知不一致的情況？
22 那情況大概是怎麼樣？最後是怎麼處理？

23 答：(笑)有啊，最近有一個更正的案子，就是一個反共義士，他當時從大陸來
24 台，政府就把他從大陸接來台灣，幫他安排工作跟生活上的照料，可是因為
25 當時在很戰亂的時代，為了要保護他的安全，所以把他的年齡加了○歲，然
26 後這個當事人他一直希望他的年齡能夠能夠改回來。後來政府幫他安排到公
27 家機關上班，他希望在他退休之前能夠把年齡改回來。

28 問：退休前啊？

29 答：對啊，他那時候其實他已經要辦退休了。

30 問：他是想做更久？不想退嗎？

31 答：他已經要退了，他只是希望他能夠在退休前恢復他自己原本的年紀。因為他
32 當時……是因為他的資料都在大陸啊，現在其實我們戶政上要認定的資料，
33 在台灣的部分完全沒辦法幫他認定，我們也有幫他去問一些當時接他來台灣

34 的一些相關單位查詢資料，可是都…就是都沒辦法…他們都沒辦法提供能讓
35 我們可以去判斷的資料，所以我們就沒辦法幫他改…後來他就來跟我們訴
36 願。

37 問：因為你們不同意他更正？所以，不同意更正的時候，你們會發一個文給他嗎？

38 答：對，後來，我們這個部分就是，**因為訴願決定最後由法務局作，最後訴願決**
39 **定就是不同意他更正**，之後他就去行政訴訟。行政訴訟因為畢竟是法院（受
40 理），法院可以去跟相關機關調閱資料，如國防部啊，或者是一些其他的、
41 一些當時的民間組織資料。**經過法院的資料比對，就認定他確實當時基於安**
42 **全被加了○歲，所以後來法院就判決他勝訴，我們就須要幫他更正為少○歲。**
43 然後，我們收到這個判決的時候，其實我們當時戶所的考量就是，因為這個
44 也沒有影響到公共利益跟影響到第三者的權益，純粹只是他希望他的年齡能
45 夠恢復他原本的年齡，所以我們就認為這個沒有上訴、再上訴的必要，所以
46 我們就決定不上訴，然後依臺北市政府的行政流程，這個部份還是要簽會法
47 務局同意。但法務局對於法院的見解，法院認為這些推論他被加了○歲的資
48 料，他們認定這些資料就是戶籍法上的戶籍資料，所以戶所要依戶籍法的規
49 定幫他就是少○歲去登記。

50 問：意思是，法院認為他所調查到的就是戶籍資料，可是跟你們平常在作業上面
51 所認定的戶籍資料範圍不一樣？

52 答：戶籍法上有規定戶籍資料的範圍，但法院根據他所調查到的事實資料去推論。
53 當然，戶籍法上的更正，還有一種就是法院判決。所以我們當時就認為，法
54 院已經判（當事人）贏了，所以我們就不上訴，只是法務局針對於法院認為
55 這個是戶籍資料的這件事情，他們覺得是不 OK 的，所以他們的回函就寫到
56 這一塊，那我們行政機關看到法務機關給我們寫這樣子意見，我們原本不上
57 訴，因為我們對於法院的推論我們也不否定，因為他們可以看到很多資料去
58 推論那個多○歲的事實，所以我們對這一塊我們是不否定；但是對於戶籍資
59 料這一塊，因為法務局點出來之後，我們也基於這一點提起上訴，就是戶籍
60 資料的這個點，針對它不是戶籍資料這個點，去提起上訴。

61 問：你們本來是不上訴，後來又決定要上訴。

62 答：對，針對戶籍資料的這個法律觀點，再提起上訴。後來當事人就去跟議會陳
63 情，議員也認為這個不影響其他第三者的權益，是當事人本身的問題。後來
64 召開協調會，在議會經過法務局還有戶所三方協調之後，後來法務局有說明
65 那個回文的立場。

66 問：當場說明他們回文的立場？

67 答：對，他們(法務局)說就法律觀點他們一定要點出來，至於要不要上訴由我們
68 決定。

69 問：就法律面他們必須點出來？上訴與否仍由戶所權衡？

70 答：嗯，戶所基於行政機關的立場，當然還是會重視法務局的意見，列為很重要的
71 的依據，即上不上訴的依據。後來在議會協調之後，我們就把這個案子當成
72 個案。所謂個案就是，未來如果還是發生類似的案子，那走相同的流程，比
73 如說「訴願」我們還是駁回之後，經過法院判決，如果同意改，那我們們就
74 會比照這個案子的方式來辦理。

75 問：來辦理(更正)是指，還是會改，但必須經過法院判決。所以這個案子，你們
76 有在期限內上訴，之後因為協調會後又撤回？

77 答：我們就法律程序跟觀點溝通完之後，我們就從法院撤回。

78 問：所以你覺得你們之間意見或認知不一致，是不是在「上不上訴與否」的部分，
79 他們覺得有法律面上問題應該要上訴，但就你們是就事實面來看？

80 答：戶政強調的是「事實」，法院已調閱那麼多資料推論「被加了○歲」，戶政
81 的東西本就事實認定，而且有法院認定，所以我們當時傾向尊重法院判決，
82 只是，法律的觀點跟法務局不一樣。

83 問：而且他們（法務局）認為上訴與否是你們考量，他們只是提醒。

84 答：對…戶籍法也有規定法院的確定判決可以作為更正的依據。重點是這案子只
85 有一審還不是確定判決，所以才會衍生這些問題。

86 問：所以這個案子能夠化解，是因為議員的介入嗎？您覺得是這樣嗎？

87 答：應該是說因為議員召集了戶所和法務局協調，大家當面溝通講出見解而化解。
88 其實主要應該還是在「溝通」。因為我們從書面公文書上去初判法務局的見
89 解--不同意我們不上訴，但協調會時法務局說出來的見解跟我們公文上看到的
90 的意見是不太一樣。對對對，其實如果溝通過程良好的話，應該是可以避免
91 這情況。但是，有時候很難，法務局在公文上也不敢寫得太果斷，而且議員
92 出面協調是有作一些書面紀錄。

93 問：所以議員協調案件也有作書面的文書，那改天協調會議紀錄是否可以提供參
94 考？

95 答：是有書面，不能直接提供參考，只能口述，內容也沒寫什麼。

96 問：市府裡面不是都會有一個類似內網的東西，大家都可以查得到嗎？

97 答：那個（紀錄）也沒寫什麼，只是說，請法務局再發一次文，把那個部分說清
98 楚。我們再依那個文再去作……

99 問：所以實際上，當初有再發一次文？

100 答：（點頭），當初有再發一次文，把我們誤解的部分再稍微澄清、釐清。我們
101 就依那個公文去撤案。

102 問：第三個問題是，請問您認為法制人員提供的服務跟你認知的業務角色是否一
103 致？

104 答：（笑）我覺得主動度…應該可以再…增加。因為我們跟法制人員接觸，常常
105 是對一個法律事件去跟他們諮詢，他們通常會先問我們的想法，他們會僅就
106 我們問他的部分跟我們說明好或不好。

- 107 問：您的意思是說，你會跟他說你想要往這個方向走，然後問他覺得怎麼樣，是
108 嗎？
- 109 答：對，但如果我們反問他們說，這事情你們有什麼看法？他們通常講的都是比
110 較大的、籠統的方向。比較少的情況是，我們問的事情，他可以幫我們全面
111 考量，告訴我們可以用其他方式會更好。
- 112 問：這部分，會不會是因為業務面你們比較清楚，你們比較會知道可能可以作的
113 方式有哪些？
- 114 答：這就是大家認知的問題。我們就是不懂法律，或是不知道其他的見解。如果
115 法制人員能夠提供我們沒想到的法律見解，給我們參考，會更好！但是我猜
116 想法制人員，畢竟也是公務員，他們可能還是怕擔一些責任吧？！
- 117 問：最後做決定還是你們啊？所以如果他們有提供意見給你們，你們照著做了後，
118 會不會就推說是法制人員建議的？
- 119 答：當然這也是有可能（笑），所以要互相溝通，因為在各自立場上是有些衝突
120 的。大概就是這樣。
- 121 問：很高興今天能大概瞭解法制人員與你們在業務上衝突的情形。之後若有相關
122 的問題或是想了解更細的，再跟您請教，謝謝！



1 (法制人員)訪談二

2 時間：2019年12月10日下午2時30分 於市府某樓中庭

3 問：○先生您好，很高興今天可以麻煩您幫我們針對法務局法制人員在這個業務
4 執行當中所可能遇到組織衝突情況做個訪談。首先想請教您，在臺北市政府
5 這邊擔任法制人員的工作大概有多久？

6 答：前後加起來大概有12年。

7 問：12年耶，那滿久的，您主要負責的業務內容是什麼呢？

8 答：在局處當法制人員，有市法規，訴願案，採購申訴案，國賠案，還有一般民
9 刑事訴訟及行政訴訟案的出庭，答辯，還有調解。

10 問：那時間上比較久的是？

11 答：是訴訟案。

12 問：嗯，所以您處理訴訟案件或公務過程中，遭遇衝突的機會高嗎？

13 答：不高。但是比較容易發生衝突，在府內的話，通常是那個局處管轄權爭議的
14 問題。

15 問：可以跟我們說得再具體一點嗎？

16 答：比如說，在道路上的一個東西，我們認定它是不是一個廢棄物？如果認定他
17 是廢棄物，他就會歸環保局管轄；如果它不是一個廢棄物，那它有可能是一
18 個公有公共設施的管理維護欠缺的問題，那它就有可能有是道路主管機關跟
19 公園的管理機關，也就是工務局管轄。

20 問：那這個如何認定？是先以收案機關他們認定了，然後再……？

21 答：這個就常常發生爭議。例如，法務局先收案，收案後他就會直接看那個請求
22 權人主張的對象，就會先分案給我們。但事實上，如果你到現場會勘完你會
23 發現，那個不見得一定是當廢棄物來處理，它可能會涉及到很多機關，因為
24 公有公共設施的管理上面會發生一些爭議。

25 問：那通常發生這樣的時候，你們都循什麼樣方式來作解決或是處理？

26 答：這種是**府內機構間的爭執**。這種通常我會先陳報給首長，取得首長和業務科
27 室的支援，然後跨局處作協調。

28 問：然後跨局處可能就是首長跟首長間作協調？

29 答：所以我們府裡有一個**協調機制**，像這種第一次分文後，先收文的機關認為不
30 是他的，就必須在3天內請主秘打電話給應收案機構之主秘協調。若不能解
31 決，就要簽到府級，由秘書長協調開會決定。

32 問：那簽到府級（公文）就已經幾天了？

33 答：對啊！所以這個就要掌握時效，3天內，然後一個禮拜就要簽到府級。

34 問：可是以公文處理時效，大概就只有一週左右的時間？

35 答：那個國賠案的處理期限，可以展延，展延在21天內作決定。

36 問：所以您剛剛說的這個爭議，可能是發生在國賠案件的時候？還是說大多都是
37 國賠案件？

38 答：**都是國賠案件**。

39 問：因為這也牽涉到之後賠償義務機關是哪一個，所以還滿重要的。

40 答：是啊！這個是組織衝突的概念。你的題目是組織衝突嘛？！

41 問：是啊～就是問可能發生的組織衝突。平常除了這個國賠部分，平常在跟法務

42 局溝通會不會有什麼樣衝突的情況？

43 答：那個**應該是認知，是認知上的差異，不是衝突**。因為局處的法制（人員）要

44 處理的業務，只有公文量大概不到 10%會會簽到法務局。

45 問：局處內的公文只有 10%左右會簽會法務局？

46 答：對，只有 10%以下的公文會簽會法務局表示意見，其他都是局處內自己往上

47 陳或是首長決行。通常，通常這種**局處內特性的業務，法務局其實不會接觸**

48 **到**，所以有時候會發生，**如果有開研商會議，法制人員沒來出席，他就很難**

49 **理解這個業務實際上執行真正的爭執點在哪裡，就無法作出正確判斷。**

50 問：就是主要的政策目的，他們不是那麼清楚？！

51 答：對對對，就會衍生在例如法規的訂定，修正跟會簽案件上產生很大的落差。

52 問：所以，你們會在會簽他們時，不是也會再作一些溝通？……會嗎？

53 答：**常常會這樣(有落差)**。所以法務局同仁如果他能夠充分掌握局處特性的話，

54 **要先去要那些背景的相關資料來作判斷，才不會流於片面的解讀，導致雙方**

55 **認知上產生誤差。**

56 問：所以他們應該要就你們的業務情況先做一般瞭解之後，再就你們所送來的東西

57 再去提供意見。那也許是不是因為他們有時間上的壓力，所以，可能沒那麼

58 多時間可以瞭解嗎？

59 答：如果說**時間壓力，局處的法制人員的時間壓力更大**。（笑）因為公文時效全

60 部算一份（6 天），我們是全部算一份（6 天），但法務局法制人員是 1 個

61 人算一份。

62 問：喔！法務局一個人有 6 天。

63 答：是，我們是（全局）share 那 6 天，但他們法務局法制人員是一個人掌握 6

64 天，所以我們局處法制最後（公文）被會時剩下 1 到 1.5 天，真正能夠，比

65 方說再叫他改變見解，就很困難。所以就變成都是要簽出來之前，都要先溝

66 通，先跟他們討論完再去會簽。

67 問：所以你們通常會採的方式是在會簽（公文）前先給東西，先討論是嗎？

68 答：會，會先討論，先討論好，甚至我們幫他簽好才給他們。

69 問：啊？是簽好給他們，那為什麼你們不在局內部的時候就那樣簽？

70 答：不是，我的意思是說，業務科的人可能不會簽，會先來跟我們（法制人員）

71 討論，討論完我們會幫他們簽好。

72 問：喔！是**避免送到法務局的時候可能要修正的東西很多，耽誤到時間**（公文時

73 效）嗎？

74 答：對、對、對！也**避免我（局處法制人員）簽意見，（公文）時效被 delay**（耽

75 誤）到。

76 問：了解，所以您的意思是，您和局處業務人員共用 6 天時間，為節省時間，您
77 會先簽好意見，讓他參考後，把東西盡快定案送法務局...然後，法務局拿到
78 案子又有 6 天的時效。好……了解。

79 答：嗯，對、對、對！

80 問：所以應該只是認知上的差異。

81 答：對，**認知上**。因為以往曾經發生過……我們……法務局的窗口輪動速度較快，
82 曾經發生過，我們請法務局的人來開會，研商會議他不來開會，就不知道大
83 家討論什麼，等到研商會議開完，真正把案件會簽到法務局時，就會產生這
84 種落差。

85 問：那可能就會花比較多的時間或是那案子會 delay.

86 答：嗯，甚至可能那個案子簽回來的意見不符合我們需求的。

87 問：（笑）那如果這樣怎麼辦？會照著做嗎？

88 答：沒有，就會再開會，再找法務局的長官溝通。

89 問：嗯……那有沒有，例如機關間沒辦法再開會溝通，要透過其他人員協助協調
90 的？

91 答：我認為他的問題會是出在，因為法務局要開的會比較多，通常開會通知一送
92 來，法務局的承辦人其實不會事先簽核開會要表達的意見。

93 問：對，有時候時間上好像滿趕的。

94 答：對，這是一個落差。所以通常他們就會就他們自己的認知直接在會上發言，
95 才會有時候他們的發言意見會講得比較保留、沒有很明確，因為畢竟沒有得
96 到長官的授權，他們只是先就他們的理解，意見表達。真正法務局的意見，
97 就是要等到案子送法務局，簽到局長核下來的才算。

98 問：但至少都還是開會可以解決的？

99 答：嗯，但他們（法務局）如果不來開會就會有很大的落差。

100 問：那您個人有沒有什麼建議，例如像這樣的情況，之後也許法務局或是局處間，
101 市府中，能否有什麼機制可以減少這樣的情況？

102 答：目前，據我所知，法務局每年會召開 2 到 3 次業務工作檢討會，這是法務局
103 和局處的法制人員交流的機會，也把彼此常遇到的疑難雜症拿出來討論。目
104 前府方界定法制人員屬「類一條鞭」，類一條鞭。我也曾建議，日後如果能
105 克服任用的限制，甚至可以考慮「互調」。

106 問：克服任用限制？

107 答：是。

108 問：「互調」是指？

109 答：是，互調是指機關法制與法務局人員互調，這才會是真正的一條鞭。

110 問：那您是覺得真正一條鞭會比較好的意思嗎？

111 答：會啊！因為真正一條鞭時，管考，任用，升遷，調動，法務局都能夠掌握。

112 問：這樣跟意見溝通與認知上……？

- 113 答：這樣較不會有落差。比方說，曾經當窗口的人，輪調到局處當法制，他對局
114 處就會比別人還要瞭解。
- 115 問：所以像您現在就是朝這個，原本在法務局內部現在調到局處當法制。(笑)...
- 116 暫時想問的問題大概先這樣。
- 117 答：好，你先回去整理一下。
- 118 問：嗯，如果有什麼問題再跟您請教，謝謝！



1 (法制人員)訪談三

2 時間：2019年12月23日上午9時50分 法務局討論室

3 問：○先生您好！

4 答：您好。

5 問：很高興可以來跟您做個訪談。那是針對於我們法務局法制人員在業務執行當
6 中可能會遇到什麼樣的組織衝突的情況。首先，想要請問您在臺北市政府擔
7 任法制人員的時間大概多久？

8 答：從民國100年3月到現在。

9 問：民國100年3月到現在108年12月，那大概有8年多時間。那您主要業務
10 職掌的內容是什麼？還是都是同一個業務？

11 答：業務最早是辦理行政救濟，就是訴願業務。在103年時，職務內容就調整為
12 作法制作業、法規的部分。

13 問：這個部分是法規草案的研擬嗎？還是？

14 答：對，主要是法規草案的研擬、一些機關的法令疑義、法律意見的提供，還有
15 出席相關的研商會議。

16 問：嗯！

17 答：(作)法令(業務)的話，跟行政救濟一樣，它會分各個不同局處，所以你
18 會有一個主要對口負責的機關。

19 問：所以您主要對口的機關是？

20 答：法令的話，目前(對口)是○○處(○○○○處之簡稱)。

21 問：○○處？會不會跟您在業務的執行當中，比較容易發生衝突的情況？

22 答：目前主要就是在法規的作業上面，法規的作業上面常常就是○○處他們內部
23 的意見不容易統一。內部的意見不容易統一，然後再加上說，他們…因為時
24 常(笑)希望能夠做、能夠完成市長交付的政策上的任務，所以時常時程上
25 會比較急，或者是說根本就沒有研議清楚，然後就想要，就想要完成所謂市
26 長交辦的業務，甚至是來自於議會要求的任務。

27 問：所以，市長要求他們……然後他們內部意見沒有統一，你說他們意見沒有統
28 一嘛，那他們東西送過來之後，法務局這邊是怎麼處理？

29 答：法務局這邊的處理，最近一次的處理方式就是，仍按照法制作業程序，去作
30 初步審議的動作。也就是說，雖然對○○處來講，他們有完成任務的需求，
31 但是我們對於法制作業也有審酌把關的要求在。所以說，如果他們是透過修
32 正或新訂法規方式來達成目的時，法規修正研擬的內容，還是會按照既有作
33 業流程來審酌。

34 問：所以如果時程上很趕的話，東西(案子)進來，會不會說只是跑流程，進來
35 之後很快就要送後續，如：送法規會審？會有這樣的情況嗎

36 答：其實這幾次較麻煩的是，如果只是針對政策上的要求，作相對應的修正的話，
37 通常修正幅度都不太大。但他們常常想要透過一次修法把相關想做的事情，
38 搭便車一次全部丟上去。

39 問：例如，可否簡單舉例？

40 答：例如他要修正一個「補辦執照」的辦法，當初只是依照那個市長的要求，認
41 為說那個補辦執照的次數，應該只給 1 次機會就可以，但在這過程當中本來
42 修正幅度不大，時程上本來可以控管，可以快速地達到他們這個修法目的，
43 我們也能完成法制作業把關的任務。但是他們在過程當中，他們自行增加了
44 其他種類型的所謂他們自己在執行上面遇到的，不應該給予機會補辦執照的
45 類型，但是這些類型，他們沒有辦法去做完整的歸類。也就是說，他們在這
46 歸類還沒有歸類出來之前，是沒有辦法形諸於法條的，甚至有一些，有一些
47 狀況，是不應該在那個法規裡面應該要去規範的事項，他也把它納進來。

48 問：（笑）不應該那邊出現的也納進來。

49 答：對！簡單來說，所謂的「補辦執照」，指建築行為沒有建造執照或雜項執照
50 而言，但是一旦如果說你有建造執照或雜項執照，而且完成建築之後，那這
51 件事情就已經符合建築法上面就是說「你的建築行為應該要經過申請核准你
52 才能夠建造」的事情。但是之後下一個階段是「使用」，你要去依照規定請
53 領使用執照，「使用執照」這個階段並不是建造執照或雜項執照這邊想規範
54 的事項。

55 問：可是它卻併在這個法規裡面？

56 答：對，他們卻想作使用執照上面的一個管理，然後把它拉到這個前階段所謂的
57 「沒有建造執照」的時候來一併規範，但是他們的手段與目的，是顯然沒有
58 辦法達成的。為什麼呢？因為他們要規範的事項是你已經有建照執照或雜項
59 執照，而就是不讓你再去申請補辦執照，補辦執照就是補辦建照執照或雜項
60 執照，（民眾）本來就已經合法確定下來的東西，他（民眾）不會再去做這
61 件事，（民眾）也沒有這個需求，可是他們還用這種手段想來規範使用執照
62 請領上面的管理，這是顯然達不到目的。可是，可是這個過程當中，那個○
63 ○處就非常非常的堅持。

64 問：很堅持？

65 答：對，很堅持（確認且堅定的語氣）。

66 問：那原來市長也沒有要他們處理使用執照的這個部分？

67 答：沒有。

68 問：所以跟市長原本想要的東西他們又增加更多的內容，然後併同在一個法規裡
69 面想作一次處理？

70 答：對，他們想要搭便車、想要一次做很多事情，但這些多出來事情是沒有經過
71 審慎思考的，所以常常在前階段的時候，光是要搞清楚他們到底想要規範什
72 麼事項，就已經花了非常非常多的時間，這些討論的時間都變成了延宕、阻
73 礙修正這個條文的時程。

74 問：這樣會不會造成您這邊行政上的壓力？

75 答：當然會啊！當然會啊！行政上的壓力…

76 問：那通常法規進來可以（處理）多久送出去？

77 答：一般法制作業流程是 90 天，90 天是日曆天，也就是實際工作天數不到 60
78 天，這 60 天內要作什麼？要完成法規初步研擬，然後提到法規會審議，完
79 成之後送市政會議審議，審議通過之後，作公發布的動作。這是一般的法規。

80 問：所以（案子）進來到法務局到送法規會，通常大概多久可以排上？

81 答：你說（案子）送法規會，我們這個 90 天還有一個期程，就是（案子）送進
82 來 30 天內必須要提法規會審議，這個時間點以首長奉核提法規會的時間點
83 來認定。

84 問：不是排會的那一天？

85 答：不是，因為我們的會期是浮動的。

86 問：那過了法規會，又必須等市政會議排上，這也是以奉核的時間嗎？

87 答：排進市政會議之後，到完成市政會議審議，時間是 20 天，就是 90 天當中的
88 20 天。一般若是自治規則，市政會議通過後就作公發布，如果是自治條例
89 就更複雜，還須要市議會三讀通過，時間會拉更長，但是市議會那邊的期程
90 我們就不控管，更難掌握。

91 問：那您剛剛有提到議員交辦，議員交辦他們就可以來作法規的研擬？

92 答：對，目前議會議員可以連署提案，這是正規的作法。也有議員透過自己個人
93 質詢的壓力，可以要求這個…主政機關修正，甚至訂定相關他自己所希望
94 的法規。

95 問：那如果連署，須要經過議會整個大會的同意嗎？還是只要簽名連署人數達一
96 定比例……？

97 答：只要符合連署比例就可以提案。要看是什麼法規，如果是自治條例，直接程
98 序委員會直接送二讀；如果是要透過市政府，不是自治條例，會經過大會審
99 議通過後，要求市府的主政機關研議辦理，然後辦理情形要回復市議會。

100 問：可是，議員通常提出的一些內容會不會比較未必符合法令相關規定的東西？

101 答：這很常見，目前就有一件「損鄰」的自治規則，有某個議員就特別認為，自
102 治規則要站在受損害民眾的那一邊，希望要求一旦發生損害鄰房爭議的時候，
103 都要由建商這邊負責到底。

104 問：「如有損害，都是建商要負責」，這應該還是要經過鑑定是他們造成的吧？

105 答：是啊是啊，但前階段鑑定的費用、還有相關過程的討論，不管有沒有，是否
106 真的是損害，是否是施工造成的損害，這些事在前階段都要建商負責去釐清。
107 如果沒有他（建商）的事，ok，如果有他（建商）的事，他（建商）要負責
108 到底就對了。

109 問：所以民眾只要提出來，都是建商要負責就對了？

110 答：但其實如果是極端的案子的話，可能有一定的必要性；但很多時候，並不是
111 那麼極端的例子，而且建商的話，其實他要處理這一塊的話，他很明顯的會
112 增加他建築上的一個成本，那是不是所有的東西都要讓建商都做這件事情
113 的話，其實這個是主管機關他們要去評估的啦！對啊，不是說那個議員單方的
114 要求，或是那個案裡面想要解決的個案問題，所以就把所有的事情加到法案

115 裡面去。但是常常市政府的業務單位，因為扛不住，不要說議會，連個別議
116 員的壓力都扛不住，所以他們就會按照議員的要求，甚至我們自己法務局本
117 身也扛不住啊，……真的啊、對啊（笑）……我們這邊也被自己首長交辦說
118 要「協助到底」。

119 問：「協助到底」是協助議員到底？

120 答：對、對，當然他不是要你做違法的事情，一定是這樣。問題是，這個東西我
121 們不可能「越俎代庖」，這個制度怎麼設計出來，你主政機關本於自己的專
122 業，他認為可以作，好，那你要怎麼做，你說出來，你確定之後，我們幫你
123 把條文擬好，只能夠這樣子。

124 問：可是這時候，公益與私益部分的考量，不是法務局這邊應該要去做？

125 答：理論上啊，理論上！但實際上都不這麼做……理論上啊！我們大家看這個東
126 西，都會覺得好像公私益的衡平，我們應該在法制階段要提供相關的意見，
127 但實際上我們都沒辦法提供、也不敢提供。

128 問：為什麼不敢、為什麼不敢提供？

129 答：因為一旦提供，阻力就是來自於我們局。阻力來自於我們局，那誰擋路，就
130 會有各式各樣的人出現問你「為什麼要擋人家的路」，包括議員、包括首長、
131 甚至是府級長官，沒有人願意去做這件事情。沒有人願意去做這件事情，而
132 且我們的職務上形成一個組織風氣，我們是「協助」不是主政，所有的職務
133 內容都是業務單位的要求，我們只是幫你把這些政策變成法令。

134 問：讓它看起來是正規的法令的形式？

135 答：對，讓他（業務機關）能夠依法行政上有這個法作為依據，但是這個政策的
136 前階段的形成是業務單位他們的權掌，我們絕對不會去動它，針對這一塊我
137 們也不會去進一步提說你這樣做會有怎樣的問題。

138 問：所以，通常是依照主政機關他們想要走的政策方向…

139 答：依他們的規劃設計…

140 問：按照他們的規劃設計，去思考往這邊走有什麼問題，但是你們不是「去告訴
141 他（主政機關）說怎樣才是最好的」的意思嗎？

142 答：也不是說怎樣才是最好的，而是說他這樣做的話…打個比方來講，如果今天
143 他（主政機關）想要規範臺北市的建築物的外牆，他（主政機關）想要所有
144 權人要定期自發性的診斷檢查、自主性的作；還有另外一種建築物，已經外
145 牆剝落、甚至已經傷到結構的，要求一旦有人檢舉、或任何管道查到，他（民
146 眾）必須至少要在一段時間內完成診斷檢查或申報，但做這些事情，大家都
147 知道這二種建築物並不是那樣截然劃分，如果說兩種建築物同時發生的時候，
148 到底要依照哪一個規定去做檢查申報？像這樣子顯而易見的問題，你去問業
149 務單位要怎麼處理，他會想一想之後說他不想處理。

150 問：是完全不處理嗎？

151 答：不處理，對，這種情形，他們認為會有可能，應該是巧合，就算那麼巧，同
152 一棟建築物，按照二種規定都必須要做的話，那就二個都做。但我們會認為

153 在規範上可能需要處理，這種事情我們就不會提供說你要怎樣去規範比較好，
154 因為他就已經說他不想處理啦。他不想處理，等遇到問題的時候，才講說要
155 法務局幫我們（主政機關）解釋一下。解釋你的大頭啦！這些都是你自己想
156 要這麼規範，我只是幫你條文化而已。

157 問：可是其實他條文上面就是要大家去作檢查、然後必須去作申報…但是有罰則
158 嗎？

159 答：是啊，有罰則啊。

160 問：但事實上都沒有人在作這一塊，等到有發生事情的時候才會處理，是嗎？例
161 如說地震發生，上次長安東路那邊新聞有爆出來…

162 答：那是傾斜。

163 問：它也有磁磚掉下來啊…像那樣子，您說機關他就會去查，他之前有沒有按時
164 申報這個部分嗎？

165 答：這是二種不同的狀況，要去申報的條件有 2 種，一種是建築物已經很老舊，
166 他有一些條件；另外一種是已經有東西掉下來，或者是說掉下來打到人的，
167 這兩種情形，不管是哪一種，只要符合其一就得要去作，必須要去作外牆的
168 診斷檢查和申報。只是說這 2 種狀況有競合的時候要怎麼處理，他（主政機
169 關）不想處理。

170 問：所以（不想處理）指的是競合的時候，但平常若單獨，還是一樣會有在處理？

171 答：就各自走各自的。

172 問：像我們很老舊的公寓是符合這個嗎？

173 答：老舊公寓，基本上不會，因為它至少要 11 層以上的。但也別高興太早！（笑）
174 另外一種，就是你只要掉下來，他就是要你作，你就不要有東西掉下來，只
175 要有東西掉下來，就算是一小塊磚，他如果認為你這個屬比較危險的話，他
176 就會要你作，他就會作成處分要你作。

177 問：所以他們現在說的「不處理」指的是「不主動處理」的意思嗎？

178 答：所謂的「不處理」是說，今天如果遇到一棟建築物同時符合這二種條件時，
179 他要怎麼處理，他的意思是「他不想處理競合的問題」。

180 問：他就各自嗎？各自罰？

181 答：對，就各自做各自的事情。

182 問：那你不是說有罰則，那所以各自…同一件事會不會有二罰的問題？

183 答：這是他們的問題，這是反過來的啊！同樣就像學姐提到的，就是會有這種情
184 形，你競合的時候，到底要用哪一個，因為它內容可能不太一樣，如果兩個
185 都違反他都不做時，你到底要處罰什麼？這些當然都會是問題，可是他們已
186 經跟你講說，他不想處理這個問題。

187 問：就各做各的，因為分屬不同科室？

188 答：不是，是同一科室，但這是二個類型啦！

189 問：個別處理啦（點頭）。……像這樣的情況多嗎？

190 答：應該還滿多的吧！就如同像這一些爭議的發生，在研議階段、可能你在審酌、
191 在設計的時候，這些問題一再發生。因為他們…

192 問：他們都沒有法律專業嗎？他們都是一般行政人員、都是工程人員？

193 答：對，他們都只想要趕快達成目的而已，想要把事情做完而已。然後他們機關
194 法制遇到的狀況跟我們其實是一樣的。

195 問：他們的法制人員也會提供跟我們一樣的意見嗎？

196 答：他們的法制遇到的狀況跟我們其實是一樣的。當然，也會是我們剛剛說的那
197 些狀況。因為在機關當中他們沒有相當的地位，他們跟我們一樣都是承辦人，
198 所以說這些意見…

199 問：他們的意見不受重視嗎？

200 答：對，所以說這些意見沒有辦法，沒有辦法反應在他們的草案裡面。

201 問：他們會不敢簽在公文裡？

202 答：可以簽啊，可以簽，但是沒有用而已啊。甚至有的是，你把它寫在裡面，但
203 是長官不要啊。所以就重簽啊。所以對他們來講，他們的狀況就是，他們只
204 重實際的需求，關於法制上面的一個重視程度並不高，他們認為，法制不過
205 就是把法條寫出來而已，他們的制度、他們整個的設計、遊戲規則，這個才
206 是最重要的。

207 問：所以如果在您這邊跟他像剛剛有講到的一些爭議的狀況的時候，最後您就是
208 「妥協」…嗎？就是按照他們想要做的，就幫他們看一看，好像這樣子是
209 OK 的，是這個意思嗎？

210 答：其實到最後，我們的處理方式，有時候比較個案一點。「妥協」應該是一個
211 比較大方向上的結論。

212 問：應該算「協調」？

213 答：也不是協調，而是你不得不這麼做。因為妥協的話，其實並不是他願意退讓，
214 而是我們這邊也沒什麼支持，沒有什麼支持的力道。對於那個業務單位執行
215 單位來講的話，他們有一定要完成任務的壓力，他們若不做的話，他們沒有
216 辦法交代。所以那個風氣上面的話就是，整個組織的那個氣氛就是他們的需
217 求可能會凌駕在法制上面的檢核。

218 問：需求凌駕…？

219 答：凌駕於法令規範。……對啊，所以到最後，到最後，也就是應該說，那個結
220 論都是一個比較模糊啦，我覺得比較模糊，以嚴格的法制作業流程，他可能
221 在及格邊緣。但是但是…，這個就是長官要的啊！

222 問：嗯嗯，因為你的長官也希望能夠配合局處完成他們的法制作業。

223 答：對啊，對啊。…所以我們這一關其實不是審議。

224 問：您覺得不是審議？那您覺得是…配合跑流程嗎？

225 答：不是審議，只是法制作業流程要經過，就是作業流程，就像很多東西要經過
226 都審，決定你這邊路要多寬？這邊要幾棵樹？一樣。其實只是過個水，你還
227 是把你的設計、規劃丟出來，看他們覺得好不好，但你說他們這些委員知不

228 知道這樣的設計好在哪裏？壞在哪裏？他們可能不清楚，大家只是舉手，
229 沒有專業，大家過水而已。

230 問：可是都審也是找專業的人來啊？都委會不是也找專業的人來審嗎？

231 答：是啊！就看起來專業而已啊！就看起來專業啊！

232 問：您是說，您這邊如果東西送來，您也不需要專業也可以做的意思嗎？

233 答：不是說沒有專業也可以做，而是取決於「你要怎麼做」。你要幫他們看得很
234 仔細可以，但你的案子結不了，若…

235 問：大家都有公文壓力啊。

236 答：對對對。如果說這個風氣已經是這樣子的話，你只能做有限的事情，你只能
237 自己做出調整，調整你的審理案件的審查密度啊。

238 問：剛剛好像也已經把您如何處理工作上發生衝突的情況…

239 答：就降低審查標準啊（大笑）。就降低審查標準…只能這樣子，反正就是個弔
240 詭的狀況。就像現在的狀況，現在文盲已經非常少了，可是民眾來的時候，
241 你為了要服務民眾，在「服務」的大招牌底下，什麼情形都得要幫他做，包
242 括你還要幫他寫申請書、包括你還要幫他確認你要做的事情是否已經完成、
243 包括你要查核什麼文件，你要一件一件跟他講，你要怎麼取得，你要去哪裏
244 拿，沒辦法的話，你還要去幫他拿，這是一個…很詭異的狀態。

245 問：因為講「為民服務」啊，不然民眾投訴你，你就……

246 答：所以啊，你看「投訴」是因為你做得不好，但是這個內容的形成，居然是你
247 （民眾）什麼都不要做，都沒有任何責任，該你（民眾）做的事情都不做，
248 然後你可以把責任顯易地轉移到別人身上，然後還可以投訴你，就是很類似
249 這種狀況。業務機關你要做什麼樣的事情你應該比誰都清楚，能做或不能做
250 難道需要我告訴你嗎？因為法令不是只有法務局才知道法令，他們是執法
251 的第一線，連這個都不懂的話，你不可能說「哇，你這個東西，我不知道，要
252 回去問一下法務局」，那就不要做事啊。

253 問：他們自己權管的法規應該最清楚的。

254 答：對，結果這個東西他們沒有辦法去跟你做一個完整的說明，也沒有辦法去做
255 一個完整的規劃，連前一次修什麼東西都搞不清楚。對啊，那你說這種情形
256 的話，制度上本來就應該是他們要完成這些事情，而不是叫另外一個機關幫
257 他完成，做到這樣，那市府都不要有業務單位，全部都降為二級單位，全部
258 只有唯一一級單位就是法務局，因為下面的都不懂法律，對啊。

259 問：還是他們人員流動太快，才會不知道，所以不瞭解？

260 答：這不是問題、這不是問題。應該說，責任上他們還是必須要，你要完成你的
261 任務，你就是要去訓練人員，不能說因為我的人員流動那麼高，所以，你就
262 要別的局處來幫你做你的事情，這個是很莫名其妙的事情。這不對啊，就是
263 因為你自己的事情都沒做好，所以才讓別人變得很忙。如果說，組織風氣一
264 直允許這樣子，現在就是這樣子，一直都允許這樣子的情形不斷發生。

265 問：平常其他局處同仁都有類似這樣的情況？

- 266 答：其他局處包括我們自己內部都在鼓勵這種風氣。…美其名說，為了保護自己，
267 說穿了，就是怕被拖下水，要不就是幹嘛的…。
- 268 問：問得差不多了，如果有什麼問題再問。
- 269 答：不會有問題（笑）。



1 (法制人員)訪談四

2 時間：2019年12月23日下午2時45分 於市府一樓研商室

3 問：○先生您好，很高興今天可以跟您做個訪談，有關我們法制人員在業務執行
4 的時候，有沒有可能遇到組織衝突的情況。首先想問，您在臺北市政府這邊
5 擔任法制人員的工作大概有多久？

6 答：在臺北市政府差不多18年左右吧！

7 問：18年很久耶，那您所有業務都做過了？還是……

8 答：大多都有經歷過，包括訴願，包括機關的法制作業、包括採購申訴、包括消
9 保，大概都有歷練過，因為業務異動，都需要學習。

10 問：應該是很資深（笑）。所以您現在做的是跟消保有關係的，主要是負責？

11 答：因為擔任的是消保官，業務主要是和消費者的互動比較多，包括協商、包括
12 調解、還有議員在議會的消費爭議案件的協商、當然還有消費的行政監
13 督……包括配合各機關間的查核、行政院辦的查核，另外就是，會參與定型
14 化契約範本或者是應記載及不得記載事項之修正或訂定。

15 問：嗯，所以在處理公務過程當中，跟民眾還是說您去作查核監督時，或是您剛
16 剛提到議員的協商部分，會不會有衝突的情況？

17 答：分開來講，在協助議員處理消費爭議案件協商時，因為我們是處於協助地位，
18 所以大概是提供一些處理案件的意見以及法規範部分給議員參酌。

19 問：那這種通常是不是已經在這邊（市府）提過，可是沒有協議成功的，才會去
20 找議員？

21 答：有，有可能。但通常都是還沒有進入我們的協商程序之前，他們民眾就會先
22 找議員處理。

23 問：大多都是還沒有進入協商的……如果進入協商，再找議員，原本已經（協商）
24 不成立的話，有可能因為這樣成立嗎？

25 答：要看業者，因為時間的關係、因為場合的關係，是否願意讓步。我想這個跟
26 （協商）時間的先後，比較沒有關係。但是一般來說，通常協商程序已經走
27 完，到議員那邊，也不見得一定業者會讓步。

28 問：喔，是…所以這個地方比較不會有衝突……？

29 答：嗯，通常衝突是發生在我們自己協商的時候。因為，如果沒辦法達成民眾消
30 費者的訴求，他們第一有可能認為，我們消保官為什麼沒有辦法強制廠商去
31 作，來達成他的訴求？再來，有時候他們因為沒辦法達到他自己的訴求時，
32 又認為自己的訴求是很有理由的時候，不論有理由是他自認的或是真的是有
33 理由，他就會覺得消保官是否偏袒業者？或者是不盡力去幫他爭取權
34 益？……那還有就是，當業者如果沒有出席的時候，通常消費者沒有辦法接
35 受消保官說明說「對於業者是否出席，沒有強制力」。

36 問：那真的是沒有強制力嗎？

37 答：是啊，真的是沒有強制力！法院民事訴訟也沒有強制力，法院可以一造辯論
38 判決，但我們沒有辦法一造辯論協商啊！大概會有幾種情況會發生這樣的情

39 形。另外還有一種就是，消費者會要求消保官在業者不同意其訴求時，要求
40 (消保官) 要去「處罰」業者，但卻又沒有法規規定要處罰的時候。

41 問：他覺得我們要去處罰業者？

42 答：是。

43 問：「處罰」是針對他的那個案件的事情，還是……？

44 答：「處罰」包括個案、包括不出席、包括這個…法規不足的部分，甚至覺得有
45 不公平的地方，都有可能，都曾經發生過這樣的爭議。

46 問：那他們(消費者)通常都怎麼樣？在這邊發脾氣嗎？還是，往市長那邊告…

47 答：都有，他會比如說，針對消保官提出申訴，透過市長信箱、或透過陳情系統，
48 甚至透過政風。

49 問：啊？政風…，透過市長信箱去…

50 答：對消保官檢舉或申訴。另外，甚至還有直接要求分局警察來作處理。

51 問：通常這樣，警察來了之後瞭解整個事實情況，應該就回去了吧？

52 答：沒有啊，警察就按照他們該有的程序去辦。

53 問：那以您們是什麼樣的關係要警察來處理？

54 答：瀆職啊！……所以，我們(消保官)也曾經去過警察局作筆錄。

55 問：最後這些上市長信箱、或陳情系統、或跟政風反映的，您們應該也只能就書
56 面再回復是嗎？

57 答：不是我們，就是透過各個程序，當然也會請我們就處理的過程去作說明，…
58 我們也只能說明啊(表情無奈)，透過我們說明或請我們表示意見。

59 問：嗯，那還有其他可能除民眾以外，可能會產生機關間衝突的情況嗎？

60 答：機關之間其實應該不是說衝突，應該是權限劃分或業務管轄的劃分，會有不
61 同意見。

62 問：權限劃分或業務權的劃分嗎？

63 答：對，管轄業務方面的爭議。

64 問：這種爭議是循我們市府那個權限爭議、那個分文程序嗎？

65 答：不是，不是，是行政監督業務的部分，或者是消費爭議究竟該由誰來辦理。

66 問：可以舉個簡單例子嗎？

67 答：可以啊，例如最近發生的食安、那個美食外送平台，究竟應該由衛生局？或
68 者勞動局？或者商業處？或者法務局，為消費爭議的處理機關？

69 問：是不是看外送平台要討論的是什麼部分來決定哪個局處啊？

70 答：其實在消費業務裡，爭議案件通常會涉及不同機關，但是在中央的部分，會
71 透過行政院消保處去指定消費爭議的業務主管機關。

72 問：所以中央是消保處他會直接去指定，就是有會牽涉到其他機關的，它(消保
73 處)就會去指定，那地方…目前沒有規定嗎？

74 答：沒有，地方的部份，就是中央機關指定是誰，通常地方的對口單位，比如剛
75 剛舉的例子…(外送平台)，中央如果「衛福部」是目的事業主管機關，那
76 地方的對口單位對下來就是「衛生局」。

77 問：那所以現在中央的見解是？
78 答：還未定……
79 問：所以你們是用什麼方式問他（消保處）？
80 答：正式行文啊！建議它（中央）趕快透過程序指定。
81 問：所以目前的爭議情況……？
82 答：雖然未指定，但目前爭議案件還是要處理。所以，還是會先收件，那衛生局
83 目前的講法是，他們目前只處理「食安」的部份。如果不是因為「食安」所
84 發生的消費爭議…就不歸他們。
85 問：還是法務局？
86 答：對，總是要先處理。例如退費、送錯啦、沒送到啦等等。
87 問：所以，您覺得這不是衝突，如果暫時找不到負責的局處，原則上法務局這邊
88 還是會先作消費爭議的部分的處理。不然的話，平常你們是會同時把文給他
89 們，是不是？
90 答：因為通常依臺北市消費爭議自治條例規定，執行機關是各個業務主管機關，
91 所以，我們會把一申（第一次申訴）案件的處理，由業務主管機關…我們會
92 轉請它（業務主管機關）去作第一次申訴的處理。像剛剛說的，美食平台這
93 部份，我們還沒辦法去指定業務主管機關，所以就由我們消費者服務中心
94 直接發文給業者去作處理，類似這樣。
95 問：嗯嗯。
96 答：所以機關間其實應該是「溝通協調」，衝突應該還談不上，至少「消保」這
97 一塊是這樣。若是機關的法務工作，我想，衝突更談不上……應該更著重
98 的是「法律上意見的給予」、還有「法規制定的部分的審查、討論的工作」，所
99 以衝突，至少至少…我在「機關法務」部份的想法是如此。那「國賠」的部
100 分，縱然會有不同意見，應該也是表示我們的法律意見後，由國賠會（本府
101 國家賠償事件處理委員會）去作處理。
102 問：所以我們法務局這邊的看法與賠償義務機關那邊的意見縱然有不同……
103 答：…意見縱然有不同，最後還是提請國賠會去作決定，大概是這樣。
104 問：那您以前也作過訴願業務…
105 答：訴願業務會與民眾產生衝突的機會不是沒有，會因為民眾對訴願程序…有他
106 自己的意見，還有，對我們的訴願結果，沒有達到他的訴求的情況之下，會
107 跟承辦人員產生很多關於程序上、甚至到訴願會來對承辦人有很多不同的
108 「要求」，卻不是法律所規定的。
109 問：什麼樣的要求？
110 答：比如他要…要求我們對處分機關直接作一個處理，或要求「再審」……等等，
111 不斷地提起再審、或者補充資料、或來這邊針對承辦人員惡言相向等等。雖
112 然講是講得好像是準司法機關，但民眾就認為你應該主持公道如何如何…越
113 講就越亂啊…，司法機關都有人罵了，何況是準司法機關！
114 問：訴願其實你們有時候對口也會是機關，那在跟機關之間？

- 115 答：應該還好，因為「訴願」一般對機關的「處分」，其實是一個作「事後審查」，
116 會有所謂的公務協調的部分，大概都是程序上的要求，包括要求答辯、依期
117 限答辯、檢送資料、然後…大概會有比較麻煩的就是，他們未依期限送資料，
118 比較難處理，所以「衝突」也還不至於啦，但它沒辦法依法令規定……
- 119 問：那通常你們對於他們未依期限答辯，你們會公事公辦？
- 120 答：通常不會啦，就協調、猛催、死催，語氣上可能再溝通一下，請機關…否則
121 就會延誤辦案期限，可是依法也不能夠未答辯就直接作訴願審議啊。
- 122 問：那…我不知道第三題（通常處理工作上的組織衝突，是用怎樣的方式解決）
123 剛剛是否算已經講了？
- 124 答：應該差不多都講了。「組織衝突」是什麼意思？
- 125 問：「組織衝突」可能就是我們跟機關之間，因為我們（法務局）算是市府的法
126 律幕僚，可能我們跟機關之間在業務的往來…
- 127 答：我們跟機關間的業務衝突情況，應該比較少啦，主要是協調的部分居多，因
128 為不管是消保的部分、會發生有不同意見的情況之下，大概最主要就是「業
129 務管轄」的部分，你不透過一定機制去作處理，衝突也解決不了事啊。在地
130 方，如果有關消保的管轄衝突，通常我們會開會，請各個不同意見的機關來
131 開會，如果達成共識，就處理；沒有達成共識，就看中央目的事業主管機關
132 是誰，依照程序去作處理，大概是這樣。不是透過你說的那個研考分文的機
133 制、也不是機關間業務職掌管轄不同的機制去作處理，不是喔。
- 134 問：好那先這樣，那我就先回去整理。
- 135 答：好，有什麼意見我們再溝通。
- 136 問：好，謝謝！

1 (外部人員) 訪談五

2 時間：2019年2月10日下午2時05分 於法務局討論室

3 問：○小姐您好，很高興今天能夠麻煩您幫我們做一個訪談，主要是針對臺北市
4 政府法務局法制人員他在這個業務執行當中，可能遇到的組織衝突的情況。
5 那我們就現在開始。想問您曾經跟法務局在業務上面有作接觸嗎？

6 答：有，比較印象深刻，應該說比較近期的事情，是我在去年度我們要修一個那
7 個○○自治條例，就107、108年。因為那時候，中央的母法修了嘛，那我
8 們的自治條例是依據中央的母法來訂定的，那他母法有作比較大幅度的修正，
9 所以我們也是等於要配合修正。那自治條例就是法制作業上是比較繁瑣的啦，
10 所以那一段時間，就會貴局跟我們○○局的那個窗口的人員會很密切的要溝
11 通跟聯繫。

12 問：所以是您直接有跟我們的法務局的同仁直接作聯繫？

13 答：也算是，因為那時候這個案子因為**議員那邊也很關切**，議員那邊有質詢。質
14 詢後，**長官就認為**，既然是這樣子的話，**期程上面就要加快腳步**，所以有一
15 個時間上面的壓力。這個時間上的壓力，當然就是變成說，除了我們業務局
16 處之外，**法務局這邊也有時間上面的壓力**，所以我們等於兩邊自己就主動性
17 **溝通起來**。因為其實上面的長官已經都有達成共識了，那我們就是作其他的
18 行政作業的部分。

19 問：上面的長官都有「達成共識」是針對「修法」的部分？還是針對「細部」的
20 部分已經都有共識？

21 答：應該是說，針對「修法」這件事情是有共識，沒有問題。因為他的母法已經
22 修了，要修，本來就是應該要修。所以兩個局處的長官都認為說好、那要修
23 就盡快修，這個是一個最大的原則啦！那細節的部分的話，基本上那一次的
24 修法，就是配合母法的修訂，所以，母法中間有修的，我們自治條例的部分
25 就修；那細節的部分，包含說一些比較細微幅度的修正的話，我們都有跟局
26 長那邊報告過。當然，**在法務局的立場上面，在細節上面，等於說，文字上**
27 **面並沒有什麼太多意見，主要還是我們業務單位的意見**，在那個時候啦，等
28 於大家有一個原則共識，「細節」當然看業務單位平常的執行上面需要修正
29 什麼部分。

30 問：那所以您覺得在整個的聯絡過程當中，有發生什麼意見或是認知上不一致的
31 情況嗎？

32 答：其實「觀念上」當然不可能完全沒有（會有不一致的意思）。因為像我在民
33 政局、個人我不是法律系的背景出身，我也沒有做過法制人員，所以當然在
34 有一些些、一些見解上面可能會有所不同。因為像我們業務單位，我們比較
35 在乎的可能是說「執行上面便不便宜？然後，以往的經驗的話，這樣子的條
36 文呈現能不能推動？能不能做？然後，以前的經驗上面，如果是這樣子條文的
37 呈現，可能會遇到什麼樣的狀況？」我們會比較在乎這些東西。那我個人
38 是覺得說，法制人員在我的感覺裡面，他是屬於比較幕僚型的人員，幕僚的

39 人員他們可能就在乎的不會跟我們一樣，或許他比較在乎的是「表面」，也
40 不是表面，應該是說在這個「字面」上面前呈現的意思，他或許在實際的運
41 作面上沒有我那麼樣的了解，所以他會在乎的點，或者是說他會看到的問題，
42 就會跟我們的事不一樣，那我個人覺得這個也沒什麼對與錯，應該就是立場
43 上面的差異。

44 問：有比較具體的例子可以說嗎？

45 答：我想到一個…就是我們在我們原本的○○自治條例，條文裡面有一個部分是
46 講到說「市民如果要做○○提案的話，他是必須經過提案跟連署的程序」。
47 那這個提案連署，它有提案連署的表件，還有連署的表件，我們針對表件的
48 審核，也有審核的標準。例如說，我們原本就會寫說，連署書上身分證字號
49 「沒有填」或者是「錯誤」，應該是「錯誤」，身分證字號錯誤，因為我們每
50 個人身分證字號都不一樣，而且它有它的邏輯。我記得當時法務局的長官就
51 認為說，你只是寫了一個叫做「身分證字號填寫錯誤」，那如果他「完全沒
52 寫」這個又叫做什麼？那我直覺反應就是，他就是屬於「錯誤」，他沒寫就
53 是一種「錯誤」啊，但法務局長官覺得這樣不行，要很明確。如果要明確就
54 是「錯誤」、「漏填」或者是「缺漏」，就是你要把那種狀況很明確性的寫出
55 來，因為這個可能是影響民眾的權益。…當時就我的解讀來講，覺得那就
56 是一種「錯誤」，它就是一種錯誤，你沒寫也好，你寫錯也好，或者你亂寫也
57 好，比如我們數字是 10 碼，他寫了 7 碼、8 碼，總而言之，它就叫「錯誤」，
58 我在審核的時候，都是歸類叫「錯誤」。我們的觀念是這樣子，執行上面也
59 是如此。只是說，後來想想也是對，如果只寫一個「錯誤」，民眾對於這一
60 塊，如果有民眾可能比較糾結這個「請問：錯誤是什麼？我連寫都沒寫，錯
61 誤在哪裡？」這個想想也對，變成說，雖然我是法規主管機關，針對法規我
62 有解釋的權利，當產生疑義的時候，我就是變成很麻煩，我要去解釋，我的
63 解釋必須去找到一個立論點，讓對方相信說我這個解釋是對的，是有道理的。
64 所以那時候，我也是覺得對啦，也是啦。事實上，在法規的條文裡，我們業
65 務科想的都是「實作」的部分，可是其實在法制人員他想的就不是只是「實
66 作」的部分。因為，可能像法務局的長官他們接觸的都是「法規、條文和文
67 字」，所以對每個「文字」就很敏感，但我們可能對文字沒那麼敏感。我們
68 想的是「可以做就好，只要做起來沒有問題，（條文）怎麼寫好像不是一件
69 很重要（的事），只要不是錯的，我的文字表達只要沒有錯，對我們來講，『寫
70 100 分』和『寫 90 分』，只要我可以做，都可以」。可是就法制人員來講，
71 可能在「法規」這件事情上面，就是要追求到 100 分。對，我覺得好像是這
72 樣子！我覺得二者「觀念」上的差異可能是這樣子。

73 問：可是感覺應該也不叫「文字要寫到 100 分」，他（法制人員）只是覺得要…

74 答：要很精確。

75 問：是「文字要精確，能夠涵蓋所有的狀況」適用之後在執行的時候……

76 答：我覺得可能當時法務局的出發點是，你執行這個法規，而且這個法規又跟民
77 眾權益相關，你一定要盡量讓他沒有「空白」、沒有那種質疑的空間，應該
78 有這樣子的出發點。所以那個時候我們才知道原來那麼重要。我們當時這個
79 自治條例它也不是新訂，它只是修正，那當年前輩他們應該也是花了很多精
80 神去把它寫出來，我只是去作修正，結果，最後整個修改的幅度比我想像中
81 還要「大」（連眼睛都睜大了）！有一些法務局認為，可能在當初立法就缺
82 漏了，所以趁這次修正把它…補回來，所以有作一些很小很小、很細幅度的
83 文字上面微調，包括哪個寫前面、哪個寫後面，讓整個語句比較通順（笑），
84 都有作這種調整，除了那種我們業務機關一定要改的部分以外，還有作一些
85 很小很小的文字挪移，對對對，就是這樣子。

86 問：所以你們常常會認為原本只是修個 3 條，結果送進來，也許有些文字微調可
87 能修到 13 條之類的情況？

88 答：倒沒有幅度那麼大。但你講這個讓我想到了，有時候我們認為修 5、6 條是我
89 們的重點，例如：我一定要修人數上的調整、或一定要配合母法把整段文字
90 刪掉，但我可能沒注意到，我刪了這段文字，我的其他條文跟它可能是有相
91 關的，我可能沒去想到這件事情。可是那時候很感謝法務局，他（法務局）
92 是整體幫我們把整個條文都看一遍。因為法務局不像我們，我們…有一點叫
93 做「當局者迷」，就是有些事情你覺得理所當然，所以我不會覺得說這個必
94 須要被改掉，或者是說，等於說…有些東西我們沒有想得那麼的宏觀，可是
95 站在一個第三個角度的人來看，他就會覺得說，這個好像有點…什麼問題。
96 所以其實也有提醒到我們啦！但是，不至於幅度大到說，我們認為只是一個
97 部分條文修正案，搞到後來變成一個全案修正，倒沒有這麼誇張。只是他（法
98 務局）會提醒說「你這邊有作這樣的修正，那你第幾條會不會也有影響到？」
99 那其實我們在業務面上是沒有影響的，其實我們也會堅持，不見得說要修到
100 這麼這麼大幅度。不過還好那一次的修正案是，本來就會修到一個幅度，就
101 是…總共 13 個條文裡面，本來就超過一半的條文要修正了，所以那時候等
102 於…本來就整個（修法）幅度很大，那既然幅度很大，要修就把它修好一點、
103 把它修完整一點。那一次的經驗是比較印象深刻，比較接近最近的事情！

104 問：因為我們…其實你們只去改某幾個條文的時候，其實我們還是會把條文從頭
105 到尾整個看一遍，看內容…

106 答：對！對！（猛點頭）

107 二人異口同聲說：看看內容這樣子合不合邏輯。（笑）

108 問：對啊！一定是這樣。

109 答：沒錯啊！就是這樣。這個部分我們真的是「當局者迷」啦，我們只是會把焦
110 點放在說「這裏我一定要改」，可是，有時候我們沒想到說在前後的邏輯上
111 面。其實是…除非我們要找一個或許不是身在這個環境的人來看我們的東西，
112 才會能夠比較冷靜，或者是，才能跳脫那個的立場來看這件事情。那我覺得
113 說，在法規上面，其實像我們局裡面自己也有法制秘書，有時候他其實也會

114 有類似這樣的角色，就是有時候我們跟他可能不只是討論法規，有時候可能
115 是討論我們自己業務上面的東西，只是說跟法規上面有一點連結。那他提供
116 的意見就會跟我們原本想的會「不太一樣」。而這個「不太一樣」，是來自於
117 他不是原本承辦這個業務的人，他看這件事情的角度不一樣，他也會比較客
118 觀的來看這件事情。我覺得整個來說，對於整體業務是好的，雖然說法制人員
119 給我們的意見會讓我們多做很多事（大笑），比如說你可能這個文，你可
120 能要重修、或重寫、或你可能要再去找別的資料、可能…等等。可是我覺得，
121 整體來講，是好的，是好的。其實會讓我們比較放心，就覺得說，這東西至
122 少有人幫我看過，有人幫我找出問題。

123 問：那您剛剛自己有提到說，自己局裡面也有法制秘書。

124 答：嗯嗯。

125 問：那…在你們這樣業務的流程當中，為什麼您會直接跟法務局的人直接來協調，
126 而不是您跟你們的法制秘書先有了共識，由你們的法制秘書跟我們（法務局）
127 這邊來做討論？

128 答：其實都有。其實像我個人的經驗的話，不管是，有時候是，因為這個案子畢
129 竟是我們業務單位的案子，有時候法務局的人會認為說，他直接跟我溝通比
130 較會得到為什麼我當時我會這樣子擬這個修正案，他會得到我第一手的觀念。
131 那有時候，他當然他也會去找到我們的法制秘書，因為我們的案子要進到法
132 務局之前一定會先經過法制秘書，那顯然那些東西，其實我們的法制秘書都
133 看過了，他才會到法務局這邊來。不過，我們的法制秘書他就是會看…他是
134 看一個比較基本性的東西，只要格式沒有錯啦，什麼體例怎麼樣，沒有錯的
135 話，他是比較是信任我們業務單位。那有一些屬於比較核心的東西，還是要
136 問業務單位，所以法務局的人員會直接跟我這邊作對口。那有時候我們會覺
137 得說，就像你剛講的，有時候我們會三個人一起討論，就是我、我們的法制
138 秘書跟法務局三個人一起討論。因為當時候這個東西的產生，可能我跟法制
139 秘書已經有一個共識。可是，當法務局再加進來的時候，這個會影響到我們，
140 會影響到我們去檢討我們當時的共識。等於說，我們產生這個文字內容，
141 是不是合宜的。那法制秘書也會再重新去省思我們當時的討論，等於有一
142 點、有一點那種…三個臭皮匠的那種感覺，就是一個人當然很有限，那我和
143 法制秘書也就只有 2 個人，可是有第三個人加進來的時候，去討論它就會更
144 完整一點。有時候他（法務局）也會問我們法制秘書「你怎麼沒有意見？怎
145 麼沒有提出意見來？」那法制秘書他可能會覺得「業務單位他就這樣子啊，
146 在規定上也沒什麼錯，我當然就讓他過了。」可是就像剛剛提到的，法務局
147 的人員的想像會比我們更嚴謹、更謹慎。所以，就他的角度而言，他就認為
148 說，這個雖然還沒有很嚴重的違背什麼規定，但是其實是不 ok 的，對不合
149 邏輯或是不夠完整的，他（法務局）會希望我們是不是再作調整。其實都有，
150 有時候他（法務局）先透過法制秘書溝通，有時候（法務局）直接跟我們溝

151 通，這些訊息我們都會分享給我們法制秘書，讓他（法制秘書）知道有這樣
152 的溝通過程。

153 問：所以看起來，在你們要達成共識之前，主要會經過大家來做一個討論、溝通
154 來完成，是嗎？

155 答：對。

156 問：會有需要到…例如說，你們覺得很堅持…然後要 2 個機關首長再去溝通嗎？

157 答：在我的經驗裡倒是沒有。

158 問：所以主要就是承辦人之間溝通就 ok 了？

159 答：我前一次的經驗是這樣子。其實，首長如果針對法規這方面有他的想法，會
160 一開始就指示了，比如說，「我就是覺得這個法規應該要修這個，如果是中
161 央授權，那我就是要這樣修」，這訊息我們接收到，一開始在擬（法案）的
162 時候，就不會脫離這個範圍，所以不至於到要動用到上級的長官。大概會到
163 後面的討論，都是非常技術性或非常細節性的東西，方向上都不會有太大的
164 改變。

165 問：了解，所以像我這邊題綱所問到的「有意見或認知不一致的情況，可能是什
166 麼樣的方式來作化解或處理」，就是您剛剛說的，就是承辦人間多次溝通就
167 可以了？

168 答：對，承辦人之間溝通就可以了。大家都只是因為「立場上」不同，是對事情、
169 不是對人，大家都只是想說怎麼把事情做好、更完整，出發點都是如此的，
170 （點頭贊同），沒有那種什麼故意要刁難誰，或者要擋什麼案子，其實我覺得
171 都不是這個原因。一旦是用這種心情來想的話，就不會覺得說被刁難或什
172 麼，都是為了讓它更好。因為法規這東西都還要進到法規委員會裡面去討論，
173 如果進到法規委員會，法規真的很不 ok，其實在那一關是很難過的！

174 問：因為法規委員一樣會問。

175 答：對，對！所以在前端就作比較多的溝通、甚至修改、打掉重來，都是為了後
176 面可以走得比較順利。我覺得沒有什麼不好，只要時間上來得及。因為有很
177 多修法真的時間上很趕。

178 問：很趕？會有多趕？

179 答：像我們上次那個案子，只有一個月。所以那時候其實是很感謝法務局長官的
180 幫忙，硬是幫我們排進去法規委員會，因為其實本來那一次的法規委員會已
181 經排好了議程沒有我們的案子的，但因為議會那邊關切嘛，2 位長官就……

182 問：那會不會是議會關切的關係？

183 答：其實也是，因為議會關切是針對 2 位局長（民政局、法務局），2 位局長也
184 口頭上承諾「好，我們會在這個期限內把它做完」。所以那時候我們的前置
185 文書作業也很趕，很多程序上都非常非常趕，所以當時我們的承辦編審（法
186 務局）很辛苦，都還要來加班，因為他要作出四欄修正對照表，很辛苦。等
187 於說，這麼短的時間，要作出品質還不錯的東西，是還蠻辛苦的啦！

188 問：你們那時候應該討論也花了很多時間，因為要趕時效？

189 答：對，我跟編審 2 個人私底下的溝通次數就不要算，因為實在太多，幾乎是每
190 天；我跟編審跟法制秘書跟我們科長跟法務局的科長的會議…

191 問：所以也有科長跟科長，科室主管間（溝通）？

192 答：對，對，對，好像有 2 次，還是 3 次，就是在條文比較有樣子了，整個條文
193 的規模雛型都好了的時候，我們都還有討論過。那時候，雖然時間很趕，可
194 是我們還是盡量、盡量的讓它可以完備，因為畢竟是一個自治條例，也不是
195 隨便可以過的事情（笑）。

196 問：所以您覺得法制人員所提供的服務跟您所認知他的業務角色覺得是一致的
197 嗎？

198 答：我覺得在我的觀念裡面還…（思考）

199 問：或是您覺得他們可以怎麼做，會是你所希望的法制人員？

200 答：我覺得還滿一致的耶。在我的感覺裡面，我覺得還滿一致的。我個人的理解
201 就是，如果遇到法規上面的問題，我會希望能徵詢他們的意見。然後像我們
202 修法的案子送進來，他（法務局）也會…一直到現在都是如此，**承辦的法務**
203 **局的同仁編審都會跟我們作很細節性的溝通**，這個，其實，我印象中的法制
204 人員就是這個樣子啊！**他會站在幕僚的角色給專業性的意見，我覺得還滿一**
205 **致的**，跟我原本的，就我還沒有接觸之前跟接觸之後，我覺得落差不大。

206 問：因為有時候會聽到有些機關會說，法務局意見很多…什麼的什麼的，覺得我
207 們很煩。

208 答：其實我們也有別的案子的經驗是，就是我們想要修一個自治規則，當時送進
209 來法務局，法務局的意見是說，我們修這個，那時候是一個自治規則，修這
210 個自治規則其實跟另一個自治規則 2 個是有連動性的，**他認為我們應該是作**
211 **整體性的考量，而不是只是為了解決…不能見樹不見林**啊，所以建議說，在
212 我們修 A 自治規則前，要連同 B 自治規則一起併同討論、整體考量，所以
213 當時，A 自治規則就沒有繼續往下走，就沒有完成修訂。

214 問：喔，那你們業務機關（沒修訂）也 OK 嗎？不修了？

215 答：因為 B 自治規則的牽涉是更廣的，所以我們要把 2 個合在一起作（修訂），
216 短時間內真的很難，要先有一個落日條款出來，然後才能去解決 A 跟 B 之
217 間產生的衝突點，也不是說衝突點，才能夠真的是屬於比較完整性的規劃出
218 2 個自治規則。因為這會影響到資源是否有重疊啦、公共空間資源重複運用的
219 問題。這是比較大的問題要先解決，才能夠分別去解決這 2 個自治規則。
220 不過，的確也是啦，當時為了修 A 自治規則，確實只解決一小部分的問題，
221 事實上不能根本解決的。

222 問：所以後來您們乾脆沒修完，那業務上面的執行不會有問題嗎？

223 答：後來就會變成用非常多個解釋的規定（解釋函）、用解釋規定來處理。

224 問：所以這也算是一個，如果在您們意見不一致的情況下，您們的另一個解決方
225 式？

226 答：對，但是長遠來看，還是必須去修自治規則啦！再講回來，當時法規會這個
227 意見其實是「一針見血」，我們的確是想要藉由只修 A 自治規則，來解決部
228 分問題，而不想要直接把層次拉到把 A 跟 B 一起解決，這真的要花很多的
229 成本，甚至我們會面對很多外來的壓力！所以當時就覺得說，我若能夠先
230 把 A 的問題先解決掉，至少就先過這一關，那 A 跟 B 之間的問題，必須後
231 來再慢慢來處理，當時的確有這樣的心態。法務局那時候的意見直接把我們
232 的矛盾點給點出來了。他（法務局）就覺得說你（業務機關）這樣做不對，
233 我們也知道這樣不對，（笑）就回到剛剛講的，你站在一個第三者宏觀的角
234 度來看，會比較能夠看出問題。

235 問：看的時候就會發現，你本來就應該要這 2 個一起修…

236 答：對，沒錯，沒錯。其實又講到說法制人員的角色上，他就是站在一個第三者的
237 的角度來看，等於他站在一個比較高的位置來看，我們在執行這些業務上面、
238 就適用法規上面，有沒有什麼問題嘛。那…還滿常會看出一些點。其實，就
239 我們業務單位來講，我也不是不解決。就是你在那個時空環境下，如果你硬
240 要去解決的話，你會要花掉非常多行政成本，所以我們就會選擇一個「比較
241 不花那麼多行政成本」的方式來解決（邊講邊笑），這是我們業務單位的「痛
242 苦」，不是我不想作，也不是我不想要一次作到好，而是，我如果要這樣做，
243 反彈的力道太強，可能會讓我的努力變得好像…沒有。我其實是很認真想要
244 解決一個「個案性」問題，如果變成擴大去解決「整體性」的問題的時候，
245 我連當時解決個案性的利益都不見了，所以我們才會採取這種有點「見招拆
246 招」的方式來做。所以的確，到目前為止，我們那個自治規則還沒動。

247 問：到目前都沒又再作後續（處理）喔？

248 答：都沒有再動，都沒有再去動它（規則）。

249 問：反正你們之前要解決的個案已經解決了，目前又沒有遇到新的問題，所以那
250 個部分可以先暫緩。

251 答：對啊，就是先擱著。（笑）擺到哪一天我們覺得…（笑）

252 問：（笑）有時間再來好好想。

253 答：或是哪一天，有一個局長就「大刀闊斧」覺得說，我就是切斷，把整個法規
254 都改了，作一個很大幅度的改變。那這樣子才有可能說，我們真的根本性的
255 解決 A 和 B 二個自治規則之間完整的問題，把空間資源重複利用這個問題
256 給解決掉，然後落實在法規面上。

257 問：好的，不知道你還有沒有要補充什麼？

258 答：差不多就這樣子吧！

259 問：好，那我先回去整理，如果有什麼問題，再跟您請教。

260 答：不敢，不敢。

261 問：好，謝謝！

262 答：希望對你有點幫助。

1 (外部人員)訪談六

2 時間：2019年2月20日下午7時05分 於市府一樓開放空間

3 問：○先生，您好，很感謝您能夠來作這個訪談。那我這次主要訪談，是要討論
4 我們臺北市政府法務局法制人員他在業務執行當中可能遇到的這個組織衝
5 突的問題。那希望能夠藉由這次的訪談，能夠更清楚的了解，這些實際在業
6 務執行當中所遇到的這個衝突的情況。以下呢，我們的訪談會做錄音，僅供
7 作為學術之用，也不會作其他的用途，希望您能放心的回答。

8 答：好的，沒問題。那接下來的話我們就一個題目一個題目來討論說明。

9 問：第一個問題就是要請問，您曾經跟法務局在業務上面有過接觸嗎？

10 答：這部分的話，應該分成二個部分，像我這單位是「○○處」，所以會涉及的
11 業務包含了「訴願」，然後第二個部分就是「修法」的工作。所以這二個部
12 分應該是建管處會跟法務局比較常有接洽的項目。

13 問：「○○」跟「修法」，感覺這業務量應該都還滿大的耶！

14 答：對，因為建管處像我們單位部分，法制人員沒有那麼多，所以變成說大部分
15 承辦人都要負責去作訴願的工作；那修法部分的話，也是因為○○業務跟專
16 業其實是有個門檻在，所以法令的部分雖然有配置法制人員，可是相關的專
17 業管理、法令面、技術上的問題，需要承辦人、股長或上面的長官一同去面
18 對或處理這些業務。

19 問：嗯，所以您說你們的法制人員沒有那麼多，據我所了解，一般各個局處會有
20 1至2個法制人員。

21 答：「處」會有1個，一般來說，我們和施工科共用1個法制人員，所以「科室」
22 是有配置法制人員，不過是2科室一起共用的。

23 問：「科室」裡面還有法制人員，「處」的部分又有1位，所以至少會有3位的意
24 思？

25 答：我們業務單位應該會有……7個業務單位，內勤的單位還有3個，所以，其
26 他科室也都還有法制人員，只是數量部分可能還要再去確認就是了。

27 問：但是看起來是比其他局處多一些，因為可能你們會遇到的…

28 答：我們業務量非常龐大，如果是法令的部分…

29 問：法令上面的問題也是滿多的。

30 答：之前我所知道的，研考所統計的公文量，○○處的公文量是最多的，而且訴
31 願、法制修法作業也是很多的一個單位。

32 問：那我們再進入第二題「您在洽公的過程是否曾經跟法務局的人員發生意見或
33 認知上不一致的情形？那情況大概是怎麼樣？可以稍微具體說一下？最終，
34 又是如何化解的」？

35 答：我剛剛說有「訴願」的情形、也有「修法」的情形。訴願的部分的話，其實
36 還滿不會有這種衝突的情形，或認知不一致的問題。因為訴願就行政救濟上
37 面而言，就是程序要清楚、然後處分的目的都清楚了的話，基本上不會有太
38 大問題。會有認知不一致的情況？應該不會有。反而是…法務局的編審或是

39 相關人員，他可能對案情不了解，我們須要額外補充，同時會提供我們一些
40 比較專業性的建議。因為進入了訴願程序的時候，還會有一些我們不太清楚
41 的訴願流程，那其實法務局的人員會幫助我們滿多的。至於修法部分，修法的
42 部分其實剛剛有提到了，是一個非常專業的領域○○處的部分，所以相對
43 而言，認知不一致或意見不一致這種情形，我會比較認為說它不是不一致，
44 應該說法制人員不太了解這個法令規定的目的是什麼，需要去跟法務局的編
45 審或是長官作更進一步的說明和瞭解。當然啦，還會有一些法務局編審會見
46 解或認知認為「我們這樣的作法可能會違反一些法令」的部分，這部分我們
47 反而認為說是不會，如果把這些認為是不一致的情形，我會認為說，那是雙
48 方專業領域的不同所造成的落差。而這種落差，應該都是可用「討論」的方
49 式拉近彼此的認知，因為有些就連中央的法令的部分，可能都跟一般的法制
50 體系可能都不太一樣。像都市計畫的部分，一般來說法令應該不會有原則的
51 規定，可是都市計畫或都市設計審議的時候就會出現原則性的東西。這種東
52 西，其實也是因為跨領域的不同而造成的一些落差吧！而這個落差，可能就
53 是「彼此溝通了解一下」他的目的、原因是什麼，我覺得就可以解決所謂的
54 「不一致或是雙方認知上的落差」啦！所以說，我覺得像這種情形，覺得這
55 只是「認知」、「專業領域」不同，需要把彼此拉近而已，反而不會有說什麼
56 不一致或產生爭執的部分。所以這件事情可能就是有賴於「溝通」去處理。

57 問：您所謂的「溝通」處理，是指「承辦人」之間溝通就 ok 嗎？還是承辦人之
58 間溝通，有時候也沒辦法，可能還需要長官、甚至是首長之間的溝通？

59 答：不一定…要看了解這件事情的人的程度（層級）到哪裡。可能是「長官」比
60 較了解這件事情，但也有可能「承辦」比較了解這件事情。

61 問：大部分不是承辦人是最了解那件事情嗎？

62 答：不一定…因為其實有很多法令的部分是要一個比較資深的承辦，坦白說目前
63 各個公務單位的人員異動頻繁，所以這件事情有時候，反而是長官更了解。
64 然後這種情況，反而是了解的狀況的人，然後去說明、去溝通，我才認為是
65 最有幫助這件事情推展的。

66 問：所以應該一開始可能就是承辦人去溝通，也許承辦人也不是那麼了解的時候，
67 可能就是找他的主管或再往上找看看誰對這件事情比較清楚再去作溝通？

68 答：嗯。

69 問：所以也有到「首長」去溝通嗎？通常「首長」應該不會比下面的承辦人或是
70 下面的科室主管清楚吧？

71 答：(思考一下)在我辦理修法的過程當中，倒也沒有出現到機關首長要整個坐下來
72 來要去談這些事情的地步喔。大部分會出現這種情況，就已經是進到了法規
73 委員會、或者是上了議會，才有這種問題啦。所以變成說，大部分的法制程
74 序通常「科室」裡面就會去處理掉了。

75 問：那您剛剛說「進到法規委員會要去作溝通」…這應該是在前面就會發生的問
76 題啊，怎麼會進到了法規委員會才…？

77 答：可能是認知，就像我現在跟你的認知就有落差了！（笑）我說「要進到法規
78 委員會由首長溝通」這件事情，我們進到法規委員會就一定是法務局局長當
79 主持人，所以這種時候的話，我們機關首長當然還是一定會出席啊。

80 問：喔，你指的是這樣子。

81 答：對，是這樣子，（機關首長）要去當面說明之類的。法規委員會不會只是主
82 席、局長知道這個案子，其他的委員可能並不是那麼了解這個案子，那可能
83 就是局長要當著大家面去協調跟溝通這件事情。

84 問：對，要跟委員說明。嗯嗯，所以大部分法規委員會的時候，你們都是直接由
85 局長去啊？

86 答：不一定啊。

87 問：因為我看通知單上面寫的都是請「機關首長充分授權之人員」（出席）？

88 答：但這種會議不可能是一個比較基層的人員去，所以，就我經驗的部分，如果
89 是要送到議會的自治條例、自治規則的話，基本上不是首長，就是副首長會
90 出席。

91 問：了解。…所以剛剛第二個問題這邊說曾經有認知上面或意見上面不一致，您
92 是覺得只需要去溝通就可以達到你們原本要的效果。

93 答：應該說，雙方本來認知就是不同領域，在不同領域、不同專業認知落差，透
94 過溝通說明，我覺得就可以達成我們修法要的目的，然後也會符合法制上面
95 的體例規定。

96 問：好，所以您認為，像第三題這邊問到說「您認為法制人員提供給您的服務與
97 您所認知的業務角色是否是一致的」？

98 答：可以先問一下「所說的法務人員提供的服務與業務角色」，所謂的「業務角
99 色」定義是哪一個層面的業務角色？

100 問：就是您認為，您跟法務局這邊的對口去作聯繫時，您覺得他應該是怎麼樣的
101 角色、提供給你什麼樣的服務，跟實際上在跟他接觸的時候，是一致的嗎？

102 答：好的，所以說這「業務角色」，應該是指法務局的負責的「承辦人員」的角
103 色嗎？然後這個角色提供的服務跟我心中原本預計的服務有沒有落差，是這
104 樣子的問題？

105 問：對，是的。

106 答：我倒覺得，因為沒有預設立場啦，因為我的立場的話，我們一個法案既然要
107 經過法務局審查，因為我們自己建管處自己也是個審查單位，審查單位一定
108 有自己的專業性，所以我覺得，如果這項業務的負責承辦，如果他能很明確
109 講出他所需要的一些需求，然後跟他的依據，那我就覺得這件事情我就可以
110 去配合辦理，而不會說，預設立場，法務局的承辦或是編審「需要」做到怎
111 樣的事情，倒不會認為。因為就目前的公務機關的一些官僚制度，其實是一
112 個非常完整健全的啦，所以會相信對方，他應該要完成什麼事情，就彼此配
113 合辦理。

114 問：那聽起來，你們平常在合作上面應該還是滿愉快的？

115 答：我會認為說，不要假設立場去做這件事情，就會是愉快的啦！而且我也相信
116 對方，他有他的工作所需要的一些法令要去達成跟完成，那我們就需要靠他
117 提供這些專業。所以會認為這些東西與不愉快，我覺得只要能把事情完成，
118 我覺得都 ok，而不要帶情緒去解決一件事情，覺得是工作上的態度。

119 問：您說平常你們裡面也會有法制人員的編制，那你們平常跟他們溝通完之後，
120 你們的案子送進來法務局的時候，是要你們自己再跟我們法務局溝通？還是
121 都是經由你們的法制人員跟我們的法制人員溝通？

122 答：喔，沒有，因為這些業務會有個很麻煩的事情是說，我們自己本身有一個很
123 獨特的專業門檻在，所以一般來說，承辦一定要出面去說明這件事情，然後…

124 問：您的意思是說，你們都要特別是要念什麼科系的？

125 答：我們一定是要建築系的，對。然後更進一步的話，建築法也有規定我們的建
126 築執照審查人員，一定要是高考三級的，對，所以是有個一定的門檻。

127 問：哇，感覺門檻還滿高的！

128 答：對。所以變成說，建築執照審查這件事情，如果單看一個、單靠一個科室的
129 法制人員去說明那麼專業的事情，確實是有困難的。反而是我們在修法或相
130 關訴願程序當中，法制人員能提供我們一些法令上面的見解和一些法制體系、
131 法制體例上面的協助，那才是我們的法制人員最主要的協助地方。

132 問：所以如果…等於是說，現在要修法，因為你們才清楚業務主要的內容、專業
133 部分在哪裏，所以直接跟法務局的同仁來作說明？

134 答：是的。

135 問：感覺要問的問題已經差不多了，那有沒有什麼要補充的？

136 答：沒有，應該就這樣子了。

137 問：感覺相處上還滿愉快的。

138 答：就抱持著把工作作完的心態，去解決，不要有說情緒不好的。

139 問：我聽起來，大部分的人是用這樣的心態在做。

140 答：我只能評論我自己啦，我自己是這樣子的，我自己也不知道他們是不是這
141 樣的心態。可是我覺得，就目前科室有很多法制在推展，不管如何，我們都
142 還是會完成啦！

143 問：那我就回去先整理，如果還有想到什麼，再跟您請教，謝謝！

144 答：沒問題喔，謝謝！

1 (法制人員)訪談七

2 時間：2019年3月3日下午2時 於市政府9樓討論室

3 問：○先生您好，很高興今天能夠麻煩您來作個簡單的訪談。那這個訪談主要是
4 針對我們臺北市政府法務局的法制人員，在業務執行當中可能遇到的這個組
5 織衝突的問題。那這我們訪談的過程當中我會錄音，希望能夠藉這一次的這
6 個訪談，能夠更清楚的了解，在業務執行當中可能遇到的一些角色衝突的真
7 實情況。那以下內容我們是會作匿名的處理，只供學術之用，希望您能安心
8 作答。

9 答：(點頭)

10 問：那首先，第一個問題就是，請問您在臺北市政府擔任法制人員的時間大概有
11 多久？主要的業務職掌內容又是什麼呢？

12 答：如果說我在市政府當法制人員，大概從96年開始算。96年到當時的訴願會，
13 那100年借調到法規會，之後101年底併為法務局，那我在法務局一直待到
14 106年7月商調到○○局當法制人員，所以我的法制人員時間，在市政府大
15 概是從96年到目前，96年9月3日報到，我記得很清楚。

16 問：本府從96年開始算，那有10多年時間。那業務職掌內容大概是？

17 答：96年剛來報到的時候，96年到100年是作訴願工作，訴願主要在一組。那
18 時候主要處理稅法和○○局的案子較多，那也有區公所的案子，這些都是我
19 負責的訴願案。在這個訴願案處理期間，我比較印象深刻的是，有一個稅務
20 案件(土地增值稅)。這個土地增值稅案，在我的前手已經審了3次，訴願
21 撤銷3次，在我之後又撤銷2次，那第6次回來之後，我就盡量跟委員溝通，
22 把它(案件)作駁回。因為「撤銷」站在(訴願審議)委員會承辦人的立場，
23 如果我們認為它(案件)有問題，不然就「單撤」。「單撤」就是說，把稅捐
24 稽徵處跟人家徵收的土地稅款，我記得那時候是4,000多萬，直接退給當事
25 人。可是，委員會又不…應該是覺得…我們不適合承擔那麼大的壓力，所以
26 一直是「撤另處」、「撤另處」。那「撤另處」在訴願書當中認為…這個案子
27 我們跟他們(業務機關)溝通，我們如果不「單撤」而「撤另處」，他們(業
28 務機關)一定會繼續維持(維持原處分)，所以第6次再來的時候，我就說
29 服當時的代理組長，當時的代理組長是○○，組長就說好吧，不然這次再補，
30 又要重來，因為這個案子已經拖2年多、快3年，因為來回很多次。我覺得
31 這個是一個機關在訴願委員部分，我覺得啦，或許是對委員比較不敬，委員
32 若真的覺得說，假定你這個案子確實不應該跟人民徵收這個土地稅款，那就
33 應該「單撤」，把錢還給人家，但我們委員似乎又認為應該由稅捐處自己來
34 處理，但稅捐處希望由我們來「單撤」。

35 問：是因為委員怕擔責任嗎？還是其他原因？

36 答：委員當時真的是(怕擔責任)。因為已經來回5次了，若真的覺得土地增值
37 稅徵錯了、或不該徵，我自己覺得就應該「單撤」把錢還給人家(民眾)。
38 結果第6次來了之後，我們就毅然決然地把它「駁回」，可是那個「駁回」，
39 當時在訴願委員會，我記得是相當大的問題。

40 問：「駁回」就是駁回民眾的請求？

41 答：對、對、對，但因為跟前面 5 次不一樣。這次為什麼「駁回」？「駁回」基
42 礎很薄弱，但「駁回」後在委員會討論很久，前面 5 次都撤銷，這次「駁回」，
43 我一直被委員質疑、被質疑。後來我們就跟委員協調，你（委員會）如果不
44 「駁回」又不「單撤」，這案子沒解，後來委員才勉強同意「駁回」。這就是
45 機關法制人員和委員會委員之間，或許是看法不同啦，我們的立場是要解決
46 案子，我們駁回讓他上法院，讓法院去判。一個案子訴願來回大概要 2 年多，
47 因為一個案子我們作 3 個月、有時候延長，作了決定後又「撤另處」，「撤另
48 處」再給他 10 天，最長 90 天，一個案子一直在我們這邊，我覺得法制人員
49 大概會希望...

50 問：您說的案例是同一個案子嗎？還是同一類的而已？

51 答：就是同一個人，同一個案子，來回 6 次在訴願會。這是我覺得法制人員跟委
52 員有點不一樣的想法。這是同一個人的案子。這是我在 100 年作訴願的時候
53 的事。那 100 年借調到法規會（以前稱法規委員會），我覺得那是一個不錯
54 新的領域。法規會負責的是比較活潑的法規的解釋啦，我當時負責○○局和
55 ○○局。○○局他們有一些一些住宅新建，比如大龍峒那邊，有一些法規、
56 契約關係可以看，我覺得還滿活潑。也常常要去…議員那邊開協調會，跟訴
57 願會比較不一樣，訴願會比較單純寫案子，比較不會去開協調會。協調會我
58 比較印象深刻的是，有一個○○局的案子，○○局他有一個委外單位，在陽
59 明山，那他們的電線電纜被偷了，他要再設置新的電線電纜，我記得那時候
60 要 50 幾萬，他請議員來召開協調會說電線電纜被偷「屬於天災」，因為他跟
61 我們社會局有個委託委任契約，契約書中有約定「若是天災，○○局要負責」，
62 所以他主張天災要○○局負責。

63 問：被偷是天災？（笑）

64 答：他是這樣主張。那○○局就找我去，那時我是○○局法制、法規業務。我就
65 記得那個議員就問我：「法規會你來說說看。」○○局當然說「不是」，那議
66 員就說法規會你說說看，我當然也告訴他說「不是」。他問我說為什麼不是，
67 我就拿出一個判決，給他一個判決書。…其實我有查過，那一家機構他在基
68 隆也有類似情形，他接受基隆（市政府）委託，結果是他（機構）的鐵門被
69 拔走了，他也是叫基隆市政府幫他再作一個鐵門，結果基隆市政府比較硬，
70 他就報刑事，用刑案處理。刑案處理之後，發現偷的人就是他的負責人。

71 問：就是負責人？

72 答：那家委外機構的负责人去偷的，所以那件案子他就沒辦法跟基隆（市政府）
73 要（賠償）。那在我們這邊，○○局不想這樣，其實○○局也知道可能他「監
74 守自盜」，但是○○局不想告他，所以他一直說這是天災，要我們出錢，當
75 然這個要去之前，○○局有先跟我講過，當時我是有找一個判決書，說明「被
76 偷不是天災」，所以我們不賠。所以我們當時議員就說別光嘴巴講，你要把

77 判決書給我，我就答應說好。你知道嘛！結果議員就會作一個會議紀錄回來，
78 會議紀錄回來之後，長官很生氣。

79 問：我們（法務局）的長官嗎？

80 答：他說「你這個菜鳥，答應議員要給他什麼東西呢？…」我們長官真的是這樣
81 跟我講，「菜鳥」。我真的是菜鳥，因為我才剛從訴願會進法規會，剛進法規
82 會就接到這個案子，我真的是菜鳥。但是他問我說為什麼答應接下什麼業務
83 要給人家，我跟組長講說我去之前就已經做好功課，就看過判決書，我看完
84 沒帶去而已啊，要不然我當場給他就沒這個事啊。那是因為議員要我拿出來，
85 我沒帶去，才答應要給他。最後長官還是認為，以後盡量不要答應議員要給
86 什麼。…但是我自己的想法啦，我自己的想法就是，法制人員就是要負責幫
87 社會局解決問題，能夠說服議員那是我的目標。那我不是去那邊不幫他（局
88 處）解決，好像這是○○局的事，不關我的事，這樣事情沒辦法解決。大概
89 我想我們剛剛題目問說衝突，大概是跟長官想法不太一樣。但是我自己覺得，
90 其實到目前為止我都覺得那個案子我沒有做錯。因為我提得出來…

91 問：聽起來也是沒錯。

92 答：因為我提得出來，如果我隨便信口答應議員，我做不到又沒判決，那我不對；
93 但事前我做功課了，我覺得是可以提供，但可能當時的長官覺得說…不要
94 幫○○局背書吧，他認為，我們去只是出席一下而已，不要去幫○○局、去
95 擔那麼多責任，這樣子，但這個跟我的想法不一樣。大概就是組織上…長官
96 跟我們的看法，不一定是我們組織上這樣認為的…但至少是長官主觀上認為。
97 那件事情之後，我後來就真的比較少去（協調會），長官比較不會派我去（2
98 人都笑了），大概我想在法規會就是這樣子。那後來我接1年（法制）就回
99 來，101年就回到訴願會，之後就一直待在法務局（9月法規委員會和訴願
100 審議委員會合併成立法務局），直到106年去了○○局。因為○○局法制要
101 離職，因為他要轉人事，他覺得作法制太無趣，又被告，被我們的客戶告，
102 告刑事、告民事都有。後來他就說他不要做了，他要離職。那他們局長就要
103 找一個接班人才能讓他走，所以他跟我講，我也同意去了。我印象中，剛去
104 其實有一個案子我不願意去，就是包括他（法制）自己被告、包括他們2
105 個同仁被告，有一個客戶就是專門聘律師來告我們的，我想去跟他打（官司）
106 看看喔，覺得很有挑戰性，我就去了。去了真的是…接著又有幾個新案在打、
107 幫同仁寫什麼刑事陳報狀之類的，後來那個刑事也不起訴，他（客戶）聲請
108 再議被駁回，他（客戶）又提自訴，自訴我們都幫同仁寫狀子，後來就被直
109 接裁定駁回。不過，這個也拖很久，因為再議2次，再議2次被駁回，他（客
110 戶）又提起自訴，自訴也被駁回，刑事案子才確定。可是他（客戶）跟我們
111 打刑事訴訟、民事訴訟，打了好久，每個案子都打到最高行政法院，我覺得
112 這也滿有挑戰性的。這跟組織上（目標）是一致的，因為組織上，局長認為
113 法制就是要協助同仁去打一些官司，讓同仁能安心工作，這個我想對衛生局
114 是有幫忙的啦！穩定軍心也有啦！比較有衝突可能最近流行疫情的問題，長

115 官會比較急，他會希望你作對流行疫情措施較有利的解釋，但其實法令（傳染病防治法）它的規定很死，沒辦法作有利的解釋。

117 問：有利的解釋是？

118 答：有利於防治措施推展的解釋。比如說，他們急著要公布姓名，○○局要求要
119 公布姓名、公布戶籍資料、公布出生年月日、身分證字號都寫在裡面，○○
120 局寫了八大要公布的項目，那局長有請機要拿給我，我說「不行」，因為
121 傳染病防治法第 10 條規定，傳染病的病人姓名、病情，不得洩漏。早期，
122 傳染病防治法第 10 條 96 年前寫「…無故不得洩漏」，後來修法為「…不得
123 洩漏」。「無故不得洩漏」和「不得洩漏」不一樣。「無故不得洩漏」是說機
124 關在執行傳染病防治法時的一些相關措施，那有需要就可以把他公告，所以
125 以前 SARS 期間確實可以去公告。但後來修法之後，修成「不得洩漏」，把
126 「無故」二字刪掉，立法者的意思就是，你就是不能洩漏，對不對？那當時
127 大家吵著要公告，我的意見就是「不得洩漏」。不過後來中央指揮中心，有
128 來一個函，他說「可以公告姓名」…

129 問：中央來函？

130 答：中央來函，確實當時很多找不到、失聯、失去聯絡，那時候來個正式公文說，
131 可以公告姓名。傳染病防治法裡面說，中央如果成立一級指揮中心的話，一
132 級指揮中心就是指揮作戰，當然照他（中央一級指揮中心）的。那個函來了
133 之後，我們長官就問，我說「可以」，中央指揮中心他已經講了，那我們就
134 公告姓名。那可是也沒那麼順耶，我們還是加碼加了很多，在副市長那邊解
135 決，他後來決定的版本不只公告姓名，還有公告其他，公告比如他住在哪一
136 區…

137 問：這樣是 ok 的嗎？

138 答：如果回到傳染病防治法來講，這是模糊地帶啦！因為法規只說不能公告姓名、
139 不能公告病情，現在公告他在哪裏出沒，但他也沒有公告他詳細的住址，我
140 覺得這是模糊地帶，後來中央來函已經說公告姓名沒有問題，結果公告時是
141 加碼公告這些，我覺得也是還好，那東西覺得也沒有明確違法，對疫情也會
142 有幫助。後來長官問我，○副市長決定了，這個我倒是可以接受。在這個…
143 疫情的時候，長官很急著要做一些事情，我們法制人員在我的立場認為說，
144 法律怎麼規定，該踩剎車就該踩剎車，但是踩剎車就看長官聽不聽，或者長
145 官不高興，也有另外的問題。慢慢的你就知道，後來罰了很多人，大概前幾
146 天失聯、沒有居家檢疫那些罰了 60 個人，現在已經超過了啦，台北市喔！
147 其實，他們剛開始罰的時候，裁處書給我看，我要求他們調查證據什麼的，
148 他們前面幾個有做，後來長官逼得很急，意思就說這樣來不及，認為處罰太
149 慢，媒體會追，後來疾管科作的裁處就沒有給他們陳述意見、調查證據，直
150 接用○○局或○○局移過來的錄影（離開住所）就直接罰了，沒有給他陳述
151 意見。

152 問：所以直接依手上拿到的證據直接開罰？

153 答：對，那我覺得這個就會有衝突。當然我們現在的規定，要裁罰不用經過我，
154 他們直接可以罰。

155 問：裁罰不用經過你？不用會你？

156 答：不用，大案子才會會我，因為裁罰太多。像我們早期○○科 50 萬以上會我，
157 ○○科是新聞媒體輿論壓力大才會我，他們甚至罰到 1,000 多萬也不會會我，
158 裁處書不會會我，裁處書通常不會會法制人員。那會在哪時會法制人員
159 呢？…在訴願的時候，提出訴願的時候。這是因為法務局規定，訴願時，有
160 一個案件審查表，要法制人員蓋章，不得不…（笑）。當然要陳述意見或答
161 辯會當然要我陪同，因為法務局規定要法制人員陪同。

162 問：訴願是…民眾的訴願書來的時候就會會你？還是答辯書，答辯書要送出來時
163 候？

164 答：是答辯，答辯書要出來的時候會附一個審查表，有一個欄位要我蓋章，所以
165 就會會我。檢送訴願書，他們自己會檢送，不會會我；或者法務局說「你們
166 要陳述意見，要來言詞辯論啊」，他就會跟我敲時間；或者法院開庭，現在
167 我在那邊，大概所有法院的庭都是我去開，業務單位有時候會派一個人跟我
168 去，有時候會派個承辦人、有時候會派個承辦人跟股長啊，原則上我們都是
169 2 個到 3 個人去開（庭），所以我都是到最後才知道這些案子。其實有時候
170 機關遇到這種很緊急的事情，他們就比較不尊重這個行政程序法上的規定，
171 行政程序法上規定，你要處罰人家，要調查證據，調查證據之後，你要給人家
172 一個陳述意見的機會，陳述意見完之後你才可以裁處。那我們這個流行疫
173 情資料這個案子，很多完全忽略行政程序法的規定，當然，法制的立場只能
174 跟他們講，平常他們也都知道，我們也有開課，但是就是長官給壓力，所以
175 他們就通通省略了。這大概或許跟機關的…

176 問：「長官給壓力」這樣會？

177 答：就像說今天媒體報導現在哪裏有一個民眾失聯，長官就希望說明天你裁處書
178 就可以開出來。上次就有一個案子，他們其實裁處書還沒開，但是媒體問他
179 們，他們就跟媒體說「我們已經裁罰了」，類似這樣子。事實上裁處書在哪
180 裏都還沒找出來，他就跟媒體說他已經裁罰了。他是要爭取讓媒體認為好像
181 我們做得很快、快速，當然這快速背後的目的什麼？是「遏阻」嘛，讓民
182 眾能乖乖在家裡自我檢疫或什麼之類的，目的當然是好的。但是程序上…比
183 較有點瑕疵，將來訴訟起來，法官大概會站在程序正義上面去處理「這個程
184 序沒有正當性，不符合一些規定」，將來訴訟會很麻煩。

185 問：對啊！

186 答：現在已經有案子在訴願會了（笑）。

187 問：如果程序正義上面（的問題）到訴願會的話，那未符合行政程序法，通常會…？

188 答：那就要看委員。如果○○委員，我了解○○委員，其實是蠻注重程序正義的，
189 如果○○委員發現你程序上沒有做，○○委員會要你撤銷、撤另處。

190 問：問題是，如果是重新調查事實證據哪些…

191 答：有些真的不容易調查。比如說，我們有一個，有一個未成年人，未成年人行
192 政程序法就有規定要怎麼送達，要送達給法定代理人。但我們沒有，因為我
193 們沒有調查，不知道他爸媽是誰，就直接送達給小孩子（笑）。

194 問：那他可以收嗎？

195 答：那小孩子不會收啊！通常像我的小孩子滿 20 歲了，我的小孩 20 幾歲，我們
196 家的信，我小孩子不會去開信箱，我住的地方，我小孩子從來沒有去開信箱，
197 信都是我拿回來的。那個小孩子應該也是沒有收，所以我們的送達證書一直
198 沒有回來，送達證書沒有回來，小孩又離開家，我們就再開罰第二次，第二
199 次是加重，這個案子如果到訴願會，我想應該會比較有趣。

200 問：那家長怎麼會都不知道嗎？

201 答：聽說是家長帶小孩子出去的喔，聽說是母親帶小孩子出去。

202 問：那是家長的問題？

203 答：如果這樣子，假定你有調查證據之後，你有去訪談他，就知道他的爸媽是誰，
204 你就會送達給他爸媽收嘛！因為你沒訪談，還連罰 2 次，所以這個案子到訴
205 願會應該會很有趣，程序上會有問題，有被撤銷的機會。這就與你的題目「組
206 織衝突」，因為法制人員會堅持該怎麼做就怎麼做，但是業務單位的人就有
207 壓力，希望能夠說簡便就簡便。他們其實有時候一種想法就是「我現在罰了，
208 反正之後會被撤銷，風頭上和理論上媒體在追蹤，我就先罰，到時候會被撤
209 銷，反正我就先罰。等到時候被撤銷，反正媒體也不會一直注意了，疫情完
210 了，媒體就不會一直注意，勝訴敗訴沒有人會理你」。

211 問：所以是有媒體給的一些壓力？

212 答：業務單位跟法制人員有時候事實上是立場會有衝突。他們必須馬上應付媒體，
213 給民眾看到說「我已經裁罰了」，達到他的管制效果。但是後面被撤銷，甚
214 至有時候到最後告訴願會。

215 問：搞不好他們也想說即使被撤也無所謂？

216 答：被撤無所謂，或者到訴願會來，機關會自撤，有時候真的會這樣子。像之前
217 幾個大案子○○之類的，媒體問，那罰得很快，檢驗報告還沒有出來，就說
218 他不安全，就罰了。結果，我們罰了，過了十幾天，送去檢驗的檢驗報告，
219 中央才出來說，說他「合格」（大笑）。但是罰單已經開出去了…你知道○○
220 就是老人家喝的那個營養素，那時候鬧得很大，他第一次不合格，那我們銷
221 毀了 36 萬灌還是多少，我們還派人去桃園協助銷毀。

222 問：那已經銷毀了，怎麼辦？之後又說沒問題的話…

223 答：但是那一次（第一次）他們沒有爭執，第一次銷毀就這幾十萬罐，倉庫在新
224 屋，所以，本來去桃園，但桃園那邊說量太多了，他們沒有人力，所以後來
225 就去新屋，我們真的有派員去幫忙銷毀。銷毀大概要一、二個禮拜，因為
226 他是要每一罐都要拆開、再倒掉、拆開、再倒掉，很花時間。第二次裁罰的
227 時候，他就不滿意了。○○就說「經過第一次之後，我們都有安全檢查都過
228 了」，他覺得他都沒有問題，但是第二次又有人檢舉，媒體已經報導了，所

229 以我們很快速的又罰了。罰了之後，我們很快的就有抽樣拿去送驗，但是送
230 驗的結果，遲遲很慢才下來。但因為我們沒有辦法去應付媒體，媒體覺得你
231 怎麼不裁罰呢？上次罰他 10 萬元，然後還沒入、銷毀，這次為什麼不做呢？
232 所以上面的長官就很急，趕快來罰。但第二次，我們同仁心裡知道說，亞培
233 不是很差的廠商，其實我們對他的評價，他若是真的有問題他會處理，所以
234 第二次只有罰他，沒有沒入、銷毀，不敢沒入、銷毀。那第一次就有，第二
235 次就不敢沒入、銷毀。後來檢查報告出來，就是安全的，沒有問題的。然後
236 那個案子在訴願會，就被訴願會打臉。訴願會就發文說原處分撤銷，發文要
237 我們撤銷，訴願會把我們的處分撤銷。因為那個案子其實檢驗報告出來，我
238 也跟他們（業務單位）說，那就自撤，但是我們的同仁（業務單位），又說
239 給訴願會撤好了。因為我們「自撤」要跟食藥署、中央說明理由。他會說你
240 為什麼要「自撤」？如果給訴願會撤，只要把決定書影本送中央就好了，我
241 們就不需要寫理由。（笑）所以我們同仁就說，給訴願會撤，其實…

242 問：這就是「自撤」跟「被撤」的差別？

243 答：如果你「自撤」就要說你為什麼要撤銷，要跟中央有交代。其實我們很多案
244 子都是中央，尤其是輿論大的輿論事件，中央都會交辦你要怎麼做。

245 問：所以是用公文去說明？然後提供什麼，檢驗報告嗎？

246 答：檢驗報告是送去讓他們檢驗的，這是中央食藥署檢驗的，他會跟我們說他合
247 格嗎？若他是合格的，我們如果要「自撤」就要跟中央說明理由，這樣然後
248 我們可能會把檢驗報告的問題寫上去，但是你還要寫其他理由啊！說當時為
249 什麼會罰？現在檢驗報告出來，又為什麼要撤？要寫理由。那我們的業務單
250 位就會覺得這樣比較複雜麻煩。說難聽一點就是，把理由推給訴願會寫，如
251 果訴願會決定說把我們撤了（行政處分撤銷），我們就檢送訴願決定書給食
252 藥署就好了，就不用再寫理由，就很方便。理由訴願會已經幫我們寫了，所
253 以這也是一個衝突的地方，法制人員會認為說，那我們就重新審查訴願案，
254 你若覺得重新審查當初有不合法就應該要「自撤」，你怎麼會一定要等到訴
255 願決定，訴願會來幫你撤呢？這其實就跟你的題目有點像，會有一些衝突，
256 法制人員跟業務人員的想法會不一樣。那在我們行政救濟辦法裡面也是，有
257 設計一個審查表，要讓你機關自己去審查，你審查之後覺得應該「自撤」就
258 要「自撤」，有時候機關會，○○局有時候會自己撤，就是不是中央交辦的
259 案子的時候我們會撤，但是中央交辦的我們比較不願意撤，希望由法務局來
260 撤中央交辦的案子，會比較趨向於給法務局訴願會來撤，不會自撤，理由大
261 概就是剛剛那些。但是訴願會這個時候會覺得說，好像是他們在幫我們背黑
262 鍋。

263 問：訴願會會覺得他們背黑鍋？

264 答：會啊，我自己當過訴願會的人，其實我也比較不願意撤。

265 問：可是你們算準司法機關，本來就是中立的啊？

266 問：我在訴願會的時候，曾經撤過一個教育局的案子，那就是「原處分撤銷」，
267 結果我們自己被告，我們自己被告。因為你駁回，如果打官司的話，是原處
268 分機關要去打官司，但我如果撤銷原處分，訴願會做的，人家告，是告訴願
269 會。所以，我以前作○○局，我把他撤銷了，撤銷一個案子，後來○○局跟
270 那個基金會合作，他（○○局）把我們所有東西都拿給基金會，那基金會就
271 要告我們，「○○基金會」，它其實名稱很長，這是簡稱，「○○○○基金會」
272 啦。因為他那個案子，很多老師退休，當初有一批當時○○局都核錯了，把
273 年資算錯，後來經過經過很久他們才發現說那一批核錯了，他們就重核，就
274 要追回老師的退休俸，後來老師就來訴願，我就覺得說，從他「知悉」到追
275 回，已經超過除斥期間 2 年，我就把他撤銷了。那有一批幾個案子都把它撤
276 銷了。其中一個案子我寫的，結果○○局收到我們的案子撤銷，就不能追回，
277 一個老師大概我記得有的要追回 6、70 萬，若不能追回，○○基金會就認為
278 說，不能追回，那不是就是他們的損失。

279 問：○○基金會的損失？

280 答：○○局如果核准要追回，這個錢會進到○○基金會，但是他來訴願被我們撤
281 銷之後，就不能追回，○○基金會就少掉了那筆收入。而且那時候好像 6、
282 70 個老師，每個老師多的有 6、70 萬，少則好幾萬 4、5 萬，7、8 萬都有，
283 所以總共算起來就是不少錢。後來○○基金會就告我們，告當然告市政府，
284 因為訴願決定書是市政府做的，那誰要出庭？就是我們訴願會要出庭啊；如
285 果我們作訴願駁回，老師如果不服，就會告○○局，出庭就是○○局，也不
286 會是我們出庭，所以訴願會當然也不願意作「原處分撤銷」啊，你知道嗎？！
287 你有待過訴願會，啊你沒作過訴願，你有當過訴願承辦人你就會知道，大家
288 都不喜歡作「原處分撤銷」，因為如果被告我們就要出庭，知道吧。這也是一
289 個，怎麼講，法制人員的想法，你如果單純怕被告，你就盡量寫訴願駁回，
290 那就不會被告，你寫「原處分撤銷」，你就有風險會被告。我那時作了 1 案，
291 後來...反正有 4 個案子。結果後來上法院，通通都是我去打。結果有 1 個案
292 子在北高行（臺北高等行政法院）贏，後來上訴最高行（最高行政法院）輸，
293 另外 3 個案子在北高行（臺北高等行政法院）輸，最高行（最高行政法院）
294 也都輸。法官都認為說，法官都相信他（○○局）沒有超過除斥期間，是○
295 ○局弄錯了。○○局來我們這邊（訴願會）的時候也承認超過除斥期間，但
296 是後來他打輸，他拿給這個基金會讓基金會去舉證，是他們承辦人弄錯，整
297 個機關沒有超過除斥期間，法官相信啊！這案子的除斥期間...

298 問：可是有沒有超過不是是很明確的事嗎？為什麼可以說因為承辦人...，然後就
299 說其實機關沒有超過...？

300 答：沒錯啊，沒錯啊，但是法官後來比較相信他們的講法。其實這個案子在訴願
301 會有辯論（言詞辯論）過...請○○局的法制人員來，他們也承認說他們已經
302 超過除斥期間。後來，他們到法院的時候，就說是他們承辦人「個人」意見，
303 不代表「機關」意見。他們後來說，不代表機關意見，機關不知道，機關不

304 知道這件事情，後來法官相信他們。其實機關這樣講，當然說，我知道的事
305 情，你是我的長官我跟你講，課長、組長我跟你講，所以你也知道，我也知
306 道，我們沒有立即去做，後來到超過除斥期間 2 年，還 3 年？超過之後我再
307 簽出來，你也知道超過，可是你當科長的不會特別去寫說「這超過除斥期間，
308 不要追回」，你就照樣蓋章出去嘛！所以，(公文)陳到主秘和局長，他們當
309 然真的不知道啊！他們就認為說，局長不知道，所以機關不知道，只有承辦
310 人知道，所以就判我們輸，4 件都輸，都判我們輸。

311 問：可是這樣聽起來，會不會訴願會的法制人員，他們其實原則上都盡量會維持
312 原處分？因為你們也會怕要出庭麻煩！

313 答：對啊，對啊，沒錯啊！所以原則上都盡量維持。這或許就是我當過訴願會
314 的承辦人，大概我們了解會這樣說出來，但有人也許不會說啦。這個你就是
315 會保密嘛。我覺得訴願會的同仁，應該比較趨向這樣，因為你如果作原處分
316 撤銷，你就很容易被告。但是我跟你講，也有很多同仁不知道會被告。那時
317 候，更早我在○○會，○○會我待過訴願會。有一次也在討論這樣的案子。
318 我們同仁就會說「不會啊，我在這裡待一輩子，從來沒有被告過」，因為他
319 們不知道訴願法的設計，雖然你是法律系畢業、法研所畢業，可是你沒遇過，
320 你就會忽略他的條文。那個會開完沒多久，我們同仁○○會連續 2 個同仁收
321 到 2 張開庭通知書，就是因為把它撤銷○○產業工會他要設立，然後，那時
322 候○○縣政府不准他，不准他設立。然後他來訴願，那我就把他撤銷，我把
323 它撤銷之後呢？他另外本來就有一個工會，又要成立一個新的工會，撤銷之
324 後，新的工會不能成立那不是很好嗎？對不對？當然他要成立新的工會，所
325 以他就告我們啊，告我們撤銷、告勞委會。我們那 2 個同仁不久之前我們才
326 開過會，他說不會被告，結果那 2 個說不會被告的同仁都出庭了，同仁很多
327 可能也都沒有注意到這一塊。

328 問：所以大家都會遇到像這樣的問題嗎？不管是在哪裏，只要是訴願會的，你撤
329 銷了之後，就進入訴訟程序，就會……

330 答：對，因為你撤銷，不利益的當事人就會告你。當然機關他不能告，通常機關
331 是不能告，但如果你撤銷產業工會，產業工會就會告你啊，還有另外第三人
332 啊，大部分像我這個一樣，○○局核定錯誤，要跟人家追回那個年資算錯，
333 要追回錢嘛，錢會進到這裡，所以那個行政處分是落在○○局，所以他不服
334 處分，是不服○○局嘛！所以他也跟我們訴願，那我們把他撤銷，撤銷了之
335 後，他就主張他是利害關係人，你如果作訴願駁回，錢就會進到他這裡，你
336 把他撤銷，錢就沒進他那裡，他用利害關係人就告我們訴願決定機關。那○
337 ○工會那個也是一樣，那第三人跳出來，你把他撤銷啊，你把他撤銷，我就
338 告你。後來我們那 2 個同仁就到高雄去出庭。這題外話啦，當時他們出庭，
339 我就跟他說，你直接跟法官講「你沒有管轄權」，真的沒有管轄權啊！因為
340 勞委會設在延平北路大稻埕那裡，他的管轄法院是北高行（臺北高等行政法
341 院），不是高高行（高雄高等行政法院）。但是我們 2 個同仁去，就不敢講，

342 就開始作言詞辯論，你開始作言詞辯論，就視同你同意他管轄，所以法官就
343 直接審下去。那時候我就有跟他說，你一進去就跟他說「對不起，你沒有管
344 轄權，因為以原就被，我們被告機關是在台北啊，怎麼會是在○○開庭？」
345 但我們同仁都不敢講啊！反正就不敢講…（笑）不過也好，他們就趁機去○
346 ○出差。當時還沒有高鐵，去○○很不方便，不像現在高鐵咻一下1個小時
347 就到。他們開了很多次，每次出差都2天，還有給他路程假。不過他們搞不
348 好還覺得這樣很好，我就跟他說，你就跟他講你沒有管轄權，就移回來台北
349 啊。這是題外話啦。

350 問：所以剛剛聽起來，您在市府這邊，曾經做過的訴願的業務、然後還有法規會
351 這邊的法制人員，可能是法令事務的部分，然後還有現在在○○局當法制秘
352 書的這個工作，主要的業務職掌大概是這樣。

353 答：我們叫「專員」，各局處不一樣，有的局處像○○局叫「法制秘書」，我們編
354 制是「法制專員」，有的機關就是叫「法制秘書」，每一個機關不一樣。

355 問：而且好像每個機關屬那各科室？有一些是在主秘辦公室，還是局長辦公室，
356 也不一樣。

357 答：對，像有的是設置在企劃裡面，秘書室也有，我們是設在「局長室」。不過
358 最近調整了，最近說「局長室」不能擺人，我的職位在哪？在「本機關」，
359 銓敘部幫我們修正了。所以我們「局長室」本來有專門委員什麼的，現在都
360 改成「本機關」。

361 問：類似我們的「局本部」？

362 答：對，對，對。以前我們就在「局長室」啊，「局長室」就像我們（法務局）
363 的「局本部」。但是最近銓敘部有來函，可能是因為考績要送銓敘，他們就
364 來函說我們不能叫「局長室」。我們家叫「本機關」，我現在的位子就是「本
365 機關」，就是不屬於哪一個科室。比如我們局沒有「秘書室」，像我知道他們
366 有些法制會設在秘書室裡，有些會設在企劃科。那你說在「局長室」也好，
367 在「主秘室」也好，在「主秘室」其實就是屬於「局長室」，但是我們現在
368 「局長室」沒有人，我們今年改成「本機關」。所以你看我的「法制專員」，
369 還有專門委員、簡技（簡任技士），現在都改為（隸屬）「本機關」，之前他
370 們都是「局長室」。

371 問：等一下，我們剛剛好像還有問題還沒有看到的問題。就是…你在處理過程當
372 中，你覺得產生衝突的頻率高嗎？你覺得算高嗎？

373 答：我覺得還好，**我覺得衝突算少**，就是剛剛你講的那幾個情況，在特殊的狀況
374 才有衝突。

375 問：那通常這些，這些衝突要解決的話，剛剛好像沒有聽得很仔細，是用什麼樣
376 的方式來解決？例如說，再開會，找大家來協商，還是怎麼樣？

377 答：其實應該講，剛剛講的那些有衝突的部分，**當然都希望跟他們溝通**。當然我
378 們也會開會，開會其實像法制的會議呢，我在那邊（衛生局）來講，我們長
379 官都直接交給我去處理，他（局長）也不會說，由副局長啦主秘來開會，就

380 我直接跟業務科的科長、業務科會帶技正，帶他們的股長，還有基層的承辦
381 人員來跟我開會。開會，我們就會討論，我們討論之後，有些時候，我也會
382 尊重他們，像他們那種有輿論壓力的，我會尊重他們，開完會，我了解了，
383 我會尊重他們，會核章蓋給他們。那有時候，他們會聽我的意見，就是壓力
384 沒那麼大、或議員壓力沒有那麼大，他們就會照我的意見去做。

385 問：視壓力的大小嗎？

386 對，透過開會方式去解決。看個案去作協調，我們比較少說由主秘來，就法制上
387 的問題，幾乎都是由我，直接跟科長開會。

388 問：所以這個就是你在機關法制人員這個角色的時候，你跟其他業務科室之間或
389 業務科室的人有衝突或有意見不合的情況時，會這樣開會。

390 答：大概都能夠取得一個平衡點。

391 問：那會不會跟我們法務局的法制人員有衝突的情況？

392 答：目前我去了 2、3 年，我覺得跟法務局配合，或許我自己待過，我覺得我也
393 蠻挺法務局的。法務局要我做什麼，我都會盡力配合，**那到目前為止，我覺得**
394 **得跟法務局完全沒有衝突**，但是我還蠻了解自己的業務，包含訴願，包含法
395 規，我也了解法務局的運作，所以我覺得我是盡量配合。尤其像這次，有一
396 個○○○○管理自治條例，我知道（法務局）同仁那邊也盡快在幫忙，可是
397 我們局長希望更快，本來（法務局）同仁跟我說大概 3 月中，那我們局長希
398 望能夠 2 月底就解決，我就來私底下拜託（法務局）同仁，（法務局）同仁
399 也很配合，後來就在 2 月 27 日審查通過。當然那天排得很慢，我們排到第
400 五案，從 2 點多就來等到快 5 點，不過能來等都 ok，其實，也是因為是我
401 們要求的，如果排到 3 月中，可能會排到比較前面。但是我覺得法規會的編
402 審也都很配合我們，我也了解，我自己做過。…可能我待過這裡，**我覺得都**
403 **能配合啦！**法務局要什麼，我能寫都會盡快連夜寫出來。…我常常寫的是「一
404 魚兩吃」，局長給，法務局也會給。……大家都配合的很好。…真的我覺得
405 還好，我覺得沒什麼衝突啦！若真的有，這也不是衝突啦，就是有關人權教
406 育訓練的文。沒辦法，法務部來的文，法務局接，那法務局來的文，法制人
407 員接。但法制人員哪有辦法 1 個人辦教育訓練？還辦那麼多場，他要辦實體
408 課程、多少人 1 班…**希望法務局能在公文上說明，雖然文是法務局發，但看**
409 **看是由企劃科來辦，還是人事室辦。我目前在那裏，壓力最大就是辦人權的**
410 **教育訓練。**因為我們單位都說，法務局來的公文所有都是我的，包括這教育
411 訓練的部分都是我的。你知道，我一個法制專員，我沒預算、只有 1 個人，
412 要辦教育訓練，而且要辦那麼多場，辦 2 場我覺得還好，那麼多場…**我很常**
413 **開庭**，因為他有規定要小班制，所以你不能一次開大的場次，不能開一堂大
414 班，然後所有人都受訓。你知道，我們衛生局有 6、700 個人，我們不像法
415 務局，我們自己衛生局就有 6、700 個人，那還有所屬機關，聯醫（聯合醫
416 院）有 6000 多個人，還有 12 個健康中心，所以我覺得這個嘛，或許這是我

417 比較想要法務局幫忙協調的部分。應該（公文）直接講說，由企劃課或是誰
418 來辦，可以免除我一些問題，真的也不是要逃避責任。

419 問：您說直接在公文上面寫？

420 答：對，你就知道，你們企劃科你們發下去的公文，都是我在收，包括研考的，
421 也會給我收。但有時候我就會簽說，請誰幫忙辦。還好是，我簽誰幫忙辦，
422 長官都會支持。但是，這就是會造成困擾，像這次人權的受訓，這個，說要
423 人權的教育訓練比例要多少，…我直接簽說請人事室協助辦理，長官當然批
424 了，但人事室就不高興，人事室真的很不高興。人事主任就感覺跟以前不一
425 樣，比如開晨會遇到會打招呼，我簽了那個之後，開晨會就很少會跟我打
426 招呼了。（笑）他覺得我把最後的責任加在他身上，如果法務局能在公文上
427 寫清楚，由誰來辦理或是由企劃來辦理。

428 問：我們法務局人權的東西，人事室也有辦啊，有辦要播那個電影。

429 答：所以我簽他（人事室）也沒有錯啊，但人事室是真的不太高興，好像說我直
430 接簽她啦！但我簽了，我們長官又核定了，因為我真的沒有辦法辦。我上禮
431 拜開整個 3 天的庭，這禮拜要開兩天庭，兩天庭是要開 4 個，今天早上去開
432 兩個庭，明天也要開兩庭，所以，我一直要準備開庭，哪有時間。那公文就
433 更不用談，公文也很花時間。像這兩天開庭，對方律師的狀態哪時候來？今
434 天開的 2 月 26 日來，兩庭。明天 3 月 4 號開庭，昨天晚上下班才收到狀紙。
435 因為本來起訴狀之後，要開庭他們要再寫「準備狀」，「準備狀」律師都壓得
436 很後面，你看 3 月 4 日要開庭，昨天下班 3 月 2 日才收到，你一定要把他準
437 備狀看完，甚至如果來得及，要寫答辯，不過那麼近，都來不及，都是先開
438 現場講，回來再補狀。像今天開庭，我們就嘴巴先講，那他就說「你要把你
439 這個東西寫成書面」，法官會要求我們寫成書面。開庭不是開開就算了，你
440 還要「準備狀」，剛開始有「答辯狀」，後來還有「準備狀」，最後辯結的時
441 候，還要「辯論狀」。現在法官都會這樣要求，所以一個案子至少要寫 3 個
442 狀，所以很忙。也因為這樣子，才會希望法務局就人權教育的部分，可以在
443 公文上寫的清楚一點，可能會好一點。其他我都覺得還好，都可以配合，有
444 什麼問題請你們幫忙，你們也都很 ok 啊！

445 問：好，如果沒有什麼要補充，我就先回去整理有問題再問。

446 答：時間沒有控制得很好，你再看看。