變革中政務首長的願景領導

黃東益　　楊麒翰

當面對不確定且變動的未來，領導者需要依靠夢想跟願景，故環境變動越快速，越需要願景，而願景領導也應運而生。（Henry Mintzberg，鄭懷超譯，2000：4）。

壹、前言

隨著民主化的進展，政黨輪流執政已逐漸成為台灣治理的常態。台灣在2000年經歷了有史以來的第一次政黨輪替，民進黨取代原本執政長達50年的國民黨；2008年國民黨重拾政權，完成了史上的第二次政黨輪替，邁向台灣民主治理的另一個里程碑。政黨輪替除了有民主鞏固的重要意涵(Huntington, 1991)，從管理的角度而言，它也是一個變革的開始。在我國當前的體制下，政黨輪替後，主要是由總統以及政務官所組成的執政團隊，在議會的制衡監督下，帶著新的願景，領導專業文官推動政策，對於國家、政府、社會、人民都是一個新的局面，更是政府變革的開始。因此在《總統任命政務官手冊》一書中，G. Edward DeSeve (2009)認為「領導變革」是政務人員6大核心能力之一。天下雜誌在2003年也曾針對臺澎金馬25個縣市首長的施政滿意度做調查，結果顯示首長的願景決定領導的價值，首長的方向深切影響地方的競爭力（楊瑪利，2003）。在變革過程中，政務官如何有效地領導事務官，使其成為推動及落實願景的夥伴，是變革能否成功、以及執政團隊能否獲得人民信賴與支持的關鍵要素。

回顧過去兩次政黨輪替後新政府上任初期，一方面新任政務官擔心文官受到「前朝意識形態」的毒害，而有「新政府、舊官僚」的批評，或有政務官撤換「舊思維」文官的傳聞(黃東益，2010a)。另一方面，執政之初，

首長頻頻失言，顯現政務官對於權力的傲慢，與事務官缺乏溝通（熊忠勇，2009），加上政務官流動頻繁，使得常任文官對於政務官適任與否，存有普遍的懷疑。這些政務官與事務官之間的扞格，不僅傷害政府的形象，對於變革的持續推動以及願景的落實也產生負面的影響(黃東益，2010b)。隨著政黨輪替常態化，學界及實務界有必要去正視這個民主治理的重要議題。本文首先討論民主政治中政務領導的重要性，其次探討政務官及事務官本質的差異，接著透過深度訪談政務官以及高階事務官，探討在政黨輪替的變革中，政務官如何有效運用願景來領導事務官，共同因應變革。

貳、民主治理中的政務領導

美國管理大師Peter F. Drucker在所著之《杜拉克談未來管理》（Managing for the Future：the 1990s and Beyond, 1992）一書曾說：「沒有跟隨者的不算領導者。」領導是需要有追隨者的，在這樣的概念下談及民主治理中的政務領導，政務官好比一位領導者，而事務官如同被領導者的角色。再談及願景領導之前，首先應該瞭解領導者與被領導者、政務官與事務官之間的角色差異，知己知彼有助領導。由於兩者在民主制度的設計上有其不同的角色，如何將這兩種不同角色融合，成為治理的夥伴，是民主政治所必須面臨的重要課題。

政務官及事務官角色的差異與公共行政研究中有關政治與行政一分為二(politics-administration dichotomy)的爭辯有密切的關係，這個概念始於美國學者Woodrow Wilson於1887年發表的文章〈行政的研究〉(The Study of Administration)，為了行政部門免於受到政黨傾軋以及分贓制的影響，他試圖努力要將「政治」與「行政」分開，此為政治行政二分的濫觴。Frank Goodnow於1900年的重要著作《政治與行政》(Politics and Administration)一書中也接受Wilson所提出的看法，主張「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行。」(轉引自Starling, 2008：37)以上重要的論述大致勾勒出一般人對於政務官與事務官的印象與角色認定。也就是政務官著重回應與民主，而事務官則講求專業與責任。雖然傳統的觀點主張政治與行政二分，但也有學者反對此種截然的二分法，(Svara, 1995)，而認為這兩者在實務的運作上呈現互補的關係(Svara, 2006，2008)，而政務領導即處在這個政治行政互補的關鍵位置。

Redford在1969年其著作中為政務領導做了以下定義，根據層級節制式民主的大原則，政務官負責政策方向的決策、指揮，在方向確定、政策決定之後，官僚體系在民主常軌的運作下理應忠誠地服從、執行政策（轉引自余致力，2000）。從這樣的定義出發，在我

國現行半總統制的運作下，體現此種層級節制式民主機制，除了是國家首長的更迭，更重要的是在政黨輪替後，來自各種不同背景的「陌生人」，以「政治任命人員」的身分進入政府，扮演「政務領導」的角色，形成了美國學者Heclo (1977)所說的「陌生人政府」(a Government of Strangers)，此種現象對變革與領導的治理實務產生挑戰。

此種挑戰主要在於政務官與事務官本質上的差異，Ferrara與Ross (2005)認為政務官與事務官在角色認知、黨派、專業經歷、任期及時間認知等方面都有根本的差異。馬紹章(1998)提出政務與事務官因為職業生涯不同、視野不同、黨派不同、對政策看法有異，因此易產生衝突。另外，陳金福(2007)回顧過去研究之積累，分別從職務屬性、功能、資格條件、任用方式、身分保障、價值取向、行為準則、對公職的觀點等面向去看政務官與事務官在本質上之區別。綜上得知，政務官為決定國家事務，著重政策結果達成；事務官為執行國家事務，著重政策過程公平正義。政務官多為政黨成員而沒有嚴格的任用資格規定，隨著選舉成敗進退；事務官具有公務員身分，依法定程序審定任用，受永業制之保障。政務官以政治倫理為依歸；事務官以依法行政、行政中立、效忠國家為準則。

從過去學者的研究累積可知，面對瞬息萬變的治理環境，政務官必須時時刻刻回應民意及挑戰，勢必在政策與組織層面做變革與因應，但在體制設計中，事務官在價值上相較於政務官，是強調傳統、守成、守法的，因此，難免對於變革有所抗拒。如何讓守成、傳統的事務官與政務官共同面對不穩定的環境，有賴於政務官的有效政務領導。當面對不確定且變動的未來，領導者需要依靠夢想跟願景，故環境變動越快速，越需要願景，而願景領導也應運而生（轉引自鄭懷超譯，2000：4）。

參、變革中的願景領導

何謂願景？Nanus認為對於一個組織而言，願景是提供組織一個具體且被認同，而且是具吸引力的藍圖(Nanus, 1992：8)。何謂領導？領導是一門極具藝術的管理，在政務與事務互動中這亦是非常重要的一環。回顧過去關於領導的理論，隨著歷史脈絡的演進，有不同階段的發展。Bryman（1992）認為從1940年代開始發展的特質論途徑，已逐漸演變成強調「願景領導」的新領導理論。

從本研究實證資料發現，多數受訪的部會首長都具有「願景」的「理念型」領導風格，雖然各自闡述的方法並不一樣，但相同的是受訪者皆為理想中的藍圖先行描繪勾勒，提出長遠規劃，並試圖在其任內實踐理念。首先針對「願景」，某位曾擔任過立委的一位政務首長對於願景做定義即「對整個國

家或地方有什麼政策或理念要實行，那都是一個Idea或願景。」經整理願景領導大致可分為「提出願景」、「溝通願景」、「實踐願景」等3步驟。

一、提出願景

願景之於政務官而言，主要是要追求的一種價值，而這個必須要由政務官透過各種不同方法來完成。一位卸任的女性首長提到身為一個政務官必須自己先釐清「最重要的是希望完成什麼東西，哪一個價值是你覺得很重要的價值」，一位擔任過事務官的副首長也說，政務官必須要有型塑願景以及擁有願景的能力，「你做一個非常高階，你做一個領導，你總要有願景對不對，你要能夠型塑你的願景，那個願景你自己要型塑。」一位學界出身的女性首長也以善用比喻及例子來說明她的理念與願景，「上帝說我沒有能力去照顧每一個baby，所以我創造了母親，那這個母親呢，就代替上帝，她可以把每一個小baby照顧好」 在這個例子當中上帝有其想要實現的理念跟願景，必須透過母親來完成，而每一個小孩都是理念跟願景的成果。

願景對於組織而言，一位具有事務官與政務官經驗的受訪者認為，願景對於領導而言相當重要，「你一定要再加上要有願景，因為領導者沒有願景，就等於這組織沒有一個光明的未來」。一位具有學者背景的男性首長也強調願景是可以組織凝聚團結、減少內鬥的一個有效途徑，「任何的單位都會有內鬥，內鬥越重的，一定是他的領導人出問題，他的領導人沒有一個讓大家共同努力的方向。」故當一個政務官、一個組織缺乏願景，則會使該組織無所適從，一位卸任的男性首長說「政務官缺乏長期的理念，事務官也沒有，所以看得出來，台灣的政權輪替，只會帶來亂象。」缺少願景也是當今政務官所面臨之問題，亦是台灣治理上之問題所在。由以上的訪談也可以得知提出願景是領導的第一步，若身為一個領導者沒有領導願景，一個機關組織就沒有方向，如此該何去何從沒有一個方向，領導跟組織都沒有未來，面對更不確定、變動的時代，只會更加徬徨。

二、溝通願景

Nanus（1992：156）曾經以一個公式「溝通＋願景＝共享目標」來說明溝通對於願景領導是相當重要的。多數的受訪者皆認為如何去溝通願景、理念對於領導而言，是一件相當重要的事情。一位具有學者背景的女性首長認為願景領導跟理念溝通是非常重要的，因為「若一個人的工作不知道在做什麼的話，會沒有勁。」，所以身為一個政務領導者必須清楚地讓組織內員工瞭解願景，與之溝通。兩位受訪者有類似的想法，一位具有社會運動背景的女性首長認為「要讓每個人相信他做的工作是很重要的，我想這個很重要。」並主張領導者應該告訴部屬其重要性。

由誰來溝通以及如何溝通、用何種方式溝通亦是願景領導的一門藝術。政務官在上任前，直接與機關內的部屬溝通有助於日後共事，一位具有事務官與政務官經驗的受訪者提到「你進去的…第一天，要馬上對他們做演講，說出你的想法是什麼？想做的重點是哪一個部分，如果這個都沒有starting，…人家不知道你要幹什麼？」，事前的溝通可替後續共事減少很多困擾亦可有效減少領導上的障礙，他更強調不只是溝通，還要「充分瞭解」且「說服」，「你要下去溝通，溝通到你的想法讓他們完全瞭解也能接受，如果連部屬都說服不了，你怎麼能夠說服別人」。至於如何去溝通願景，一位卸任的女性首長認為溝通願景是要讓部屬知道「你不是為我賣命的！你是為你自己留下好的作品。」用較非正式的聊天來溝通願景。一位學界出身的首長提到總統的確會使用「聊天」來做想法的交換，「聊聊天嘛，大家聊聊天，你有什麼看法什麼的，大概都講這些啦…」。一位資深的政務官亦建議透過不定期的「聊天」方式，來交換願景及想法，「如果院長有時間，大家能夠聚一下，談一些理念…，讓首長知道我的理念是什麼，大家在這樣的理念之下，去做事情會比較好一點…。」。

三、實踐願景

有了願景，做了溝通，最後勢必付諸實行，否則只是紙上談兵，淪為空談，一位擔任過事務官的副首長認為，願景領導是一個過程。最後勢必應該要化為政策予以實踐，「做一個領導總要有願景對不對，也要能夠型塑你的願景，…然後推銷願景，…這個願景成了以後到策略規劃，…。」，身為政務官需要有「願景具體化」的能力。一位具有社會運動背景的女性首長說明政務官將理念願景具體化的重要性，「政務首長自己要去作這樣的轉換，你要從你的理想轉化到政策操作過程的語言」。一位卸任的男性首長也提到理念與政策結合的問題，認為「政策可以一併考量，既然將來方向就是這樣，就可以提早規劃」。一位具有事務官與政務官經驗的受訪者亦有相同的看法，「願景要把它具體化，就一定會有一些關鍵性的指標，要實現這個願景的話，就要這些關鍵性的指標…」，除了需要有「願景具體化」的能力之外，若有共同理念的人一起參與願景執行，對於願景的實踐有著事半功倍的效果。一位具有社會運動背景的女性首長認為願景需要共同擁有、價值相近的人來共同實踐，「我的每一個專案計畫會讓我的委員與幕僚共同參與，因為他們比較瞭解我的想法，或者是讓民間的人士一起參與，去找我認為價值比較接近或理念相近的人去參與」。

當然實踐的過程是艱辛的，從願景的具體化、到願景的修正與微調、最後執行上的困難，都是需要政務官與事

務官來共同克服的。領導是一個動態的、互動的過程，除了上述的領導者需有願景的理念倡導及轉化具體策略的能力外，身為一個政務官如何主動積極地去有效領導，還必須做到「尊重專業」，即政務官要充分尊重事務官的專業，以及體認到事務官的協助角色，即使需要調職也需儘量做到適才適用；其次是「營造認同感」，必須做到讓機關同仁覺得你是自己人，產生認同感；最後則是「負責任有擔當」，政務領導是一個動態的過程，需勇於負責任，有膽識、有擔當，切忌將過錯推給部屬，也能容忍部屬嘗試錯誤。

肆、結論

隨著時代的進步，瞬息萬變的治理環境以及政黨的輪替，都為政府的治理帶來相當的挑戰與契機。建立政務事務之間的夥伴關係是民主治理的前提，在此前提下，如何在政務官與事務官之間、保守與創新價值間去取得平衡與調和，將是相當重要的治理課題。因此，政務官的政務領導對於民主治理的重要性亦在此處，政務官在面對不確定、不穩定的治理環境同時，如何在兩個不同價值中去領導亦是一大挑戰，此時「願景領導」將是增進政務領導一有效途徑。對於政務官而言，大膽地提供與建構願景、勇於為願景擔當、尊重部屬、與部屬溝通是有效政務領導的核心任務；而對於事務官而言，對政務領導充分配合、勇於對願景的可行性提供建言與忠誠執行願景、實踐策略，亦是事務官在願景領導之下的首要原則。

關鍵詞：願景領導、政務官、事務官、政務領導

■作者：黃東益　政治大學公共行政學系副教授
楊麒翰　政治大學公共行政研究所碩士生

參考文獻

余致力(2000)。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。公共行政學報，4，1-29。

馬紹章(1998)。民意機構與政務領導。載於黃榮護(編)，公共管理 (pp. 178-225)。台北：商鼎。

陳金福(2007)。政務官培訓途徑探討。考銓季刊，49，90-103。

陳光榮(2006)。組織變革之探討-以高科技產業為例，提振傳統產業競爭力之策略與政策建議，2010年8月30日，取自http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sag3-a3.htm。

陳成宏(2005)。學校變革與校長領導理論的整合性觀點：Bolman和Deal之多元架構領導途徑分析。教育研究與發展，1(2)，155-176。

黃東益(2010a)。我國行政院部會政務

官、事務官互動的潛規則。開南大學公共事務管理學系第五屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，桃園，2010年5月7日。

黃東益(2010b)。淺談政務官及事務官夥伴關係的建立，2010年5月25日，取自：http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=11465&ctNode=862&mp=1。

楊瑪利(2003)。25縣市競爭力排行榜。天下雜誌，280，114。

熊忠勇(2009)。我國公務倫理的困境與出路:從政務官與事務官的關係談起。哲學與文化，36(1)，45-68。

鄭懷超(譯本2000)。領導 (Henry Mintzberg等原著)。台北：天下文化。

Bolman.G. & Deal,T. E.(1997). Reframing Organizations (2nd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Bryman, A. (1992).Charisma and leadership in organizations, Newbury Park: California SAGE Publications LTD.

Burns , J. M. (1987). Leadership.New York: Harper & Row.

DeSeve,G.E. (2009). The Presidential Appointee's Handbook. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Ferrara, J. A. & Ross, L. C. (2005).Getting to Know You: Rules of Engagement for Political Appointees and Career Executives. In A. Abramson and R. Lawrence (Ed.), Learning the Ropes: Insights for Political Appointees (pp. 37-80). Oxford: Lexington Books.

Heclo, H. (1977). A Government of Strangers: Executive Politics in Washington. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kotter, J. P. (1990). A Force for Change: How Leadership Differs from Management. New York: Free Press.

Huntington, S. P. (1991). The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norma, OK.: University of Oklahoma Press.

Northouse, P.G. (2003). Leadership: Theory and Practice (3rdEd.).London: Sage Publications.

Nanus, B. (1992). Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Redford, E. S. (1969). Democracy in the Administrative State. New York: Oxford University Press.

Snyder,N., Dowd,J.J., & Houghton D.M. (1994). Vision, Values, and Courage: Leadership for Quality Management, New York :The Free Press.

Svara, J.H.(1995). Policy and Administration: City Managers as Comprehensive Professional

Leaders. In H. George Frederickson (Ed.), Ideal and Practice in Council-Manager Government, (2nd Ed). Washington, DC: International City/ County Manager Government.

Svara,J.H.(2006).Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. Administrative Theory & Praxis, 28(1), 121 - 139

Svara,J.H.(2008). Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship. Public Administration Review,68,46.

Starling, G. (2008). Managing The Public Sector (8th Ed).Boston, MA: Thomason and Wadsworth..