

# 縣市政府中級主管心態的特徵

謝延庚

這個專題研究的構想之一是瞭解縣市政府中級主管的心理狀態，但在做過問卷分析和研判二十縣市的訪問記錄之後，覺得要從表裏之間或謙遜與誇張的浮面上，去捉摸他們真實的態度和心意，是一件十分困難的事。這裡不作靜態資料（如年齡、教育程度、及在職時間等因素）分析，而只就意見反應的動態，加以審察，在認知過程中，事象的迷離（ambiguity of facts）及其他隱而不顯的遮蔽，比比皆然，我人祇能依據可循的線索，鉤畫縣市政府中級主管心態的一些特徵。

## 壹、顧忌與畏縮的傾向

就年齡言，縣市政府中級主管尚未至遲暮之年（以五十左右者居多）但在態度上，顧忌與畏縮的傾向至為顯著。

第一個突出的跡象是照例辦事。不論在問卷訪問或案例調查中，在在可以看出中級主管此不約而同的任事態度，即重視舊有的章法，不肯作無往例可援的事。對於業務範圍中新的課題，無分巨細，必定要再三請示，在簽呈中總是要註明「此事並無先例可考，敬請裁奪」的字樣。這種照例辦事的態度，使人聯想到「吏」與「例」的微妙關係。若是細察不肯脫離舊章的緣由，顯然是有所顧忌，惟恐自出主張有所不當，直覺的顧慮是怕挨官腔，怕發生責任問題，彰化縣政府一位主管表示，這種心理，是因為「行政命令太多，動輒得咎，以致養成公務員「但求無過」的習慣……」既求無過，只有依樣畫葫蘆，最具安全感，蓋如有差錯，當可以往例為盾牌。可見照例辦事之所以然的背景雖甚複雜，但最重要的是怕惹麻煩。

其次是拘泥於形式。中級主管是承上啓下的職位，心理上的壓力是雙重的，即同時要避免上級的責難和下屬的抱怨，所以任事的態度力求四平八穩，因而不免拘泥於形式。一位中級主管曾指出一般主管單位處理公務過於偏重形式的事實：「以電話洽商公事，業已獲得結論，事後仍須補辦文稿始能算數，開會決議案之執行，亦須等待會議記錄分送各單位後才開始……」。又譬如事不分大小，只要扯得上一點關係的，總是不厭其繁的會稿，輾轉往復，要求其他單位「惠賜卓見」，彷彿一定要等到公文上蓋了許多印蓋之後才放心。或謂這是格於規定之故，但一般主管對於可有可無之行政手續，寧可令其保留，例如談到便民，未有不贊成者，惟欲免除或簡化人民申請案件的手續，則大多表現排拒的態度，筆者曾訪問過數十位主管科局長，徵詢意見的話題是這樣的：申請案件中的保證書手續，多基於行政命令而設定者。中央既通令便民，何不將若干有名無實之手續廢除，所得到的回答，咸以保留為宜，總覺得有手續要比無手續可靠些。實質上，他們的心意是案卷中有了手續文書，主管單位就可以少擔當一點責任。

在訪問中，多數中級主管在談話中時常引為苦惱的一點，是強調他所扮演的角色之難為，「上級政府只知交辦案件，却很少考慮縣市政府的人力、經費是否負擔得了」，在作業的過程中，還得顧慮內外的各種壓力，稍有不慎，就會出問題，問卷中有這樣的一個問題：「您認為那些人最難應付？」他們的答案是（按程度為序）：議員，地方派系，人事單位，申請案件的老百姓，財政主計人員，主任秘書，地方黨部，省府各廳處，記

者，課（股）長，課員、辦事員、或雇員，縣市長等。如許顧忌，過份謹慎之餘，表現畏縮的態度，可說是很自然的事。

由於中級主管內心的戒備過甚，因而任事的態度不免趨於拘謹，對行政效率與作風影響很大。我國行政機關形式主義盛行，乃是衆所周知的事，地方政府辦事形式化（formalistic）的程度，尤為嚴重，在不勝枚舉的緣由之中，中級主管態度上的顧忌與畏縮，恐怕也是因果關係中的重要一環。

## 貳、因循的態度——安分守己，但自甘於無為——

縣市政府的中級主管，普遍地表現出心境落寞，缺少奮發向上的朝氣。在地方行政崗位度過漫長歲月和飽經風霜的主管，比比皆然，多認為已是識途老馬，覺得現任工作缺少挑戰性，加之，多年來的感受，使心頭鬱結了不少不如意事。因而在態度上顯得凝重，倦怠與因循。

一般的說，中級主管都很安分守己，對於職務上萬一可能發生差錯的事，大都持謹慎的態度，即使是不合宜的辦法，不合理不可行的命令，也不予干犯，不肯表示相反的意見，而只想應付了事。這一點，可以從問卷中略見端倪，有一則相關的問題是這樣的：「您與縣市長意見不同時，您的態度如何？」回答「尊重縣市長意見」者占百分之五八·〇四，「堅持己見」者占百分之十二·五九，「依法令規力爭」者，僅有一人，「洽請地方黨部協調」者，占百分之四·六八，未表示意見者占百分之四·一九。可見中級主管遇有與上級發生歧見時（通常總是縣市長不合法令規定者居多），多以上級的馬首是瞻，寧可借助於外力的協調，也不願依法或據理力爭，這固然表現了服從與恭順，但就明辨是非和忠於工作立場而言，充分顯示自甘於無為的因循態度。

因循態度的另一特徵是被動，從中級主管的言談中大致可觀察他們並不希冀開創局面，只是聽命行事，彷彿一切的忙碌和辛勞，不過是被動地在現狀求適應。許多科局長都在無意中流露了他們類似的觀點，即認為「科局只是執行法令而已」，言外之意，從不自以為可以主動地有所作為。譬如「建設性預算雖極有限，但因業務部門……工作拖延，如屬事不關己，往往一拖再拖，等到議會責難，縣長查詢，方才敷衍了事」。

若問孰令致之？可謂「冰凍三尺，非一日之寒」，顯而易見的原因是升遷無望和待遇菲薄，對於問卷中「您為什麼想到退休」問題所反應的意見，即以這兩個因素所占的比例最大，尤以後者為然。若干主管曾於訪問談話中坦率表示，待遇太低影響情緒，特別是晚近待遇調整所造成的懸殊差距，使他們有被遺忘的感覺，言下殊為憤慨！似乎多年來待遇偏低的委屈尚可隱忍，惟獨目前不得其中的現象最是令人難堪。這恐怕是現階段地方政府人心沮喪的一大癥結！

此外，部屬中應退休者因機關細於經費而遲遲不能去，彼等乃以作客之心拖延時日；應予淘汰的庸劣之徒，却無法淘汰，任其恣意鬼混，凡此種種，皆足以助長工作環境中的暮氣，中級主管多年來面對此情此景，在無可如何的心境之下，不免對工作上的作為缺乏信念，自然會表現因循的態度。

## 參、顧惜情面的心理

縣市政府中級主管態度上的另一特徵是過於顧惜情面。從以上的討論中，中級主管牽於俗尚和縛於情面的心理，已是隱約可見，此等事象，通常可自兩方面察其梗概：其一，內部關係——長官、同僚、與部屬。

科居長及室主任對待長官之態度取向（orientation），一言以蔽之，以不拂逆上意為原則，其種種跡象，已如上述，然則上意如何？以縣市長而言，在全力以赴的競選過程中，不免廣結善緣，情急之際，甚至輕許諾言，結果背了一身的人情債，上任之後，多方的請託乃層出不窮，縣市長不得不周旋應付，於是彙集奔競投機取巧的事態遂不絕如縷，首當其衝的就是工作主管。這種情形，在歐美國家也曾為害不淺，即所謂分贖制度（spoils system），後來他們以嚴密的人事制度和文官的中立態度彌補了此一缺點。我國地方政府的的中級主管至今尚不能卓然自立，主要的癥結之一，是顧惜情面的心理有以致之，而這種心理又與曲從長官旨意有關，有些主管即係得力於縣市長的提攜，在知遇之感的壓力下，很難維護忠於法度的堅定立場。有些主管自感在政治背景上缺少有力的憑藉，惟恐考核遷調之事，居於不利的地位，為求自保，乃刻意取悅於上級，縣市長要應人情，工作主管也只得隨波逐流，不論是圖報知遇之恩，抑或基於惶恐之