

臺灣省政府府會聯絡員的任務與功能

張蔚德

第一章 導 言

現代的政府，在政治體制上是民主的、法治的，在施政方式上是公開的、公正的，一個民主、法治而又公開、公正的政府，最需要的就是民衆的支持擁護。但是；如何能夠獲得民衆的支持擁護，以及要了解民衆所支持擁護的程度，最直接了當的途徑，便是加強政府與民衆的溝通，從民意調查中來印證政府與民衆之間所處的公衆關係是如何？並從所獲知的結果，用來做為推展政府施政方針與改進行政措施的參考。

雖然政府如何促進政府與民衆之間的公衆關係，如何建立兩者之間良好深厚、信賴互助的情感，有許多不同的管道可以進行溝通，而且也有許多不同的方式可以探測民意，然而在衆多的方式之中，最直接也是最有效的，則莫過於由政府機關所派出的代表人物——府會聯絡員——最稱實際。他（她）們負有面對面與經由廣大民衆所選舉出來的議員做溝通、協調的任務，從中發揮穿針引線、彌縫說合，使既能相互制衡，又須共信共行的功能，以達成府會兩者之間和衷共濟、造福全民的目的。由此可知他們的地位影響著府會聯絡任務的完成與否？他們的角色也操縱了府會運作功能的發揮與否？於是我們處在這個一切都講求公衆關係的今日社會，對於國家安危、民心向背、政府與民衆之間關係良窳，具

有高度影響力的靈魂人物，便不能不對之有所了解。

府會聯絡員的緣起，係源於政府公共關係專業制度的建立。早在民國四十二年行政院於三月二十日舉行第十三次院會決議建立各公務機關之公共關係制度，包括公共關係的組織體系與業務範圍。同年五月交通部暨所屬機構，首先設立「公共關係室」設定職位、配置專人，負責該機關公共關係之推行，是為我國政府行政機關建立公共關係體系制度之始。及至民國四十七年四月，行政院發布「各級行政機關及公營事業推進公共關係方案」規定推進公共關係的組織為：

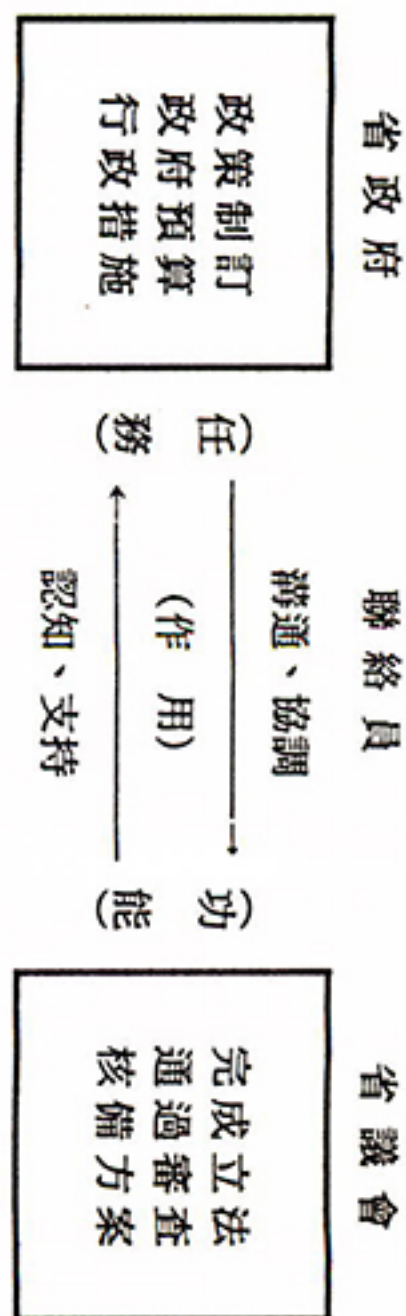
- 「一、應指定專人，秉承首長之命負責處理公共關係，必要時得設置單位專責辦理。
 - 二、公共關係單位工作人員，應由原有員額內調派，視業務繁簡擬訂編制表，報請上級機關核定。」
- 以及規定公共關係的工作範圍為：
- 「一、增進同事同業關係，以提高服務情緒，加強工作效能。
 - 二、闡揚施政或事業決策，工作成果，以增進公衆了解，樹立信譽。
 - 三、調查輿論、尋求公衆對政府施政、或事業決策之意見，並隨時研究改進。
 - 四、加強真實報導、接受批評，本相互信任之真誠態度，博取瞭解贊助，以培養良好之新聞界關係。

五、加強與民意機關暨其他機關之聯繫，以求支持與響應。

臺灣省政府據此於同年十月通函省屬各級機關設置公共關係業務單位，積極推展政府公共關係業務，其後有鑑於「加強與民意機關暨其他機關之聯繫」在民意日益高漲，大眾傳播更形廣泛之情勢下，其重要性大增，乃於五十一年間訂定「臺灣省政府設置府會聯絡員實施要點」規定省府合署辦公之廳、處、局、會、團各機關（構）一律在現職人員中指派具有協調溝通能力之人員兼任府會聯絡員。專責於臺灣省政府與臺灣省議會之間對外、對內、對新聞界關係，並與公共關係單位密切配合推展工作。是為臺灣省政府正式設置人員特別着重府會關係之始。迄至民國六十一年政府因推行「精簡機構」政策，而將各機關之公共關係單位裁併，納入祕書室內設定為祕書之業務兼職，府會聯絡員之工作雖仍其舊，但以府會關係原為政府公共關係之一環而言，此時已失去業務主管單位之附屬，實乃為政府公共關係體制發展之最大挫折。所幸至民國六十八年行政院有感於政府政策施政措施有傳播大眾知曉的特別需要而公布「行政院各部會處局署建立發言人制度」方案，使各行政機關之公共關係業務復有歸屬之感。而臺灣省政府設置之府會聯絡員亦奉命與發言人密切保持聯繫，並相輔相成的共同推展公共關係及府會關係。

府會聯絡員擔任政府與議會聯絡、推行公共關係工作，由名義上與事實上的兼任，到名義上的兼任而事實上的專任，其角色的定位，乃是隨時代之進步及社會之需要，從初創的聊備一格逐漸發展而成為今日舉足輕重的。其執行政府所賦予之任務與府會的關係如圖一：

圖一 府會聯絡員與府會關係圖



第二章 府會聯絡員的任務與功能

在現代的政府活動中，最重要也是最講求的活動，就是「公共關係」。依照湯絢章在行政管理學一書中的說法，所謂「公共關係，乃是組織（特別是政府機關組織）或個人為了贏取社會大眾的贊助，所採用的一種彼此交往相處的方法與藝術；它可以說是人群關係的延伸。」，因是；政府為推展公共關係，應該一方面利用各種可能的傳播媒介，使國民了解他（她）們與政府利害一致的關係，從而自動的積極的合作；另外一方面則是開放各種途徑，使國民的希望與意願能夠自由地傳達到政府。基於此一需要，臺灣省政府除了有主管公共關係業務的單位設置外，並進一步為加強省政府與省議會之間的聯繫協調而特別訂定了府會聯絡員設置要點，明定府會聯絡員的任務及工作原則與範圍。府會聯絡員據以執行政府所賦予之任務，透過其說明、協調之作用，以促進政府與議會共求合乎民意之共識，以利推展各項行政措施。然為推行此一府會關係之工作，府會聯絡員個人之學識、經驗與熱忱，均關係着府會關係之容易達成共識，及具使議員了解施政之現況與否？故在實際的運作之中，我們對其所負

擔的任務，有深一層了解之必要。

壹、府會聯絡員的任務

在民主政治制度之下，政府行政機關欲圖恢宏功能，造福民生，實在不能忽略行政機關與立法機構之相處關係。因之如何獲得立法機構的良好關係，是為行政機關的要圖，亦為府會聯絡員之主要任務。茲依其聯絡之對象為區別，分為一、對內（也就是對本機關）。二、對外（對省議會）。三、對外（傳播界）。三方面略述如下：

一、對內（本機關）方面

府會聯絡員為求有效建立府會關係，其對於本機關所負的任務，又可分為（一）對機關首長（副首長）及（二）對本機關所主管之各項業務人員兩部分。

（一）對機關首長（副首長）之任務

- 1 蒐集整理議員之個人基本資料、政治立場、社會背景，事業狀況等情報。彙整提供機關首長（副首長）參閱，以做為了解其在議會活動之動向與作為。
- 2 陪同機關首長（副首長）訪問議員及其影響者，或其親友等具有影響力之關係人士。
- 3 視需要及獲得機關首長（副首長）同意，或受託代表其參加議員之有助於建立府會關係之公誼私情活動。
- 4 打探有助於提高首長（副首長）注意力之消息。

（二）對機關主管業務之人員

- 1 探詢議員對本機關主管之業務，有可能提出質詢之事項，儘可能在事前予以了解，對不利者予以疏導

化解。

- 2 蒐集議員對本機關所主管業務，可能提出之議案或質詢案之內容，俾便預擬應答底稿及準備相關資料。

- 3 為本機關所主管業務，其施政措施，預算經費，計畫方案，單行法規等，需要議員之了解或支持者，安排事前說明之機會，以消弭誤解。

- 4 其他涉及及本機關主管業務人員其個人有關之消息傳聞之採訪或傳達，使有助於整體觀念之建立。

二、對外（省議會）方面

府會聯絡員既為省政府各機關派出於省議會擔任聯絡之代表，依省議會之組成，又可分為對省議會（組織機構全體）及省議員（個人）兩部分。

（一）對省議會之任務

- 1 對省議會之提議案；向本機關追蹤查詢，其研究結果之答復。
- 2 對省議會之決議案；向本機關追蹤查詢，其處辦情形及催辦該案之執行及管制進度。
- 3 對省議會考察本機關或所（附）屬機關主管業務時，其所考察事項、行程等安排聯繫事宜，使預為準備。
- 4 提供省議會所需有關本機關主管業務之法規、業務執行之成效或工作成果報告等相關資料。

（二）對省議員之任務

- 1 省議員個人提議案，對本機關有所助益時，其相關資料之提供與協助。

2 省議員個人在質詢時，其所提質詢案之研處經過及結果之催復。

3 省議員個人私情託付事項之轉達及所研處之情形，進行查詢並復知。

三、對外（傳播界）方面

府會聯絡員是政府推行公共關係的尖兵，除了要負起公共關係的一般任務外，對傳播界更須巧妙地運用各種方法與技巧，扮好政府、議會與傳播界之溝通角色，努力以赴達成以下的三大任務目標：1 促使政府從傳播界中瞭解公眾的意見與需求。2 促使公眾從傳播界中瞭解政府的施政與決策。3 建立政府、議會與公眾之間的良好溝通管道。其具體的作法，可分為（一）對施政措施傳播之任務。（二）對民意論政傳播之任務兩部分。

（一）對施政措施之任務

- 1 透過傳播媒介，對政府施政決策、議會政策立法其意旨之解說，以昭公信。
- 2 運用傳播媒介，對政府預算編訂、議會審查核議其實施之闡明，以示取之於民、用之於民。
- 3 協助傳播媒介，對政府行政措施、議會民意反應其執行之報導，以爭取民眾之共識。

（二）對民意論政之任務

- 1 從傳播媒介中獲得公眾所需求之資料，轉而向本機關或省議會爭取提供。
- 2 從傳播媒介中求取公眾對政府資訊傳播之效果反應，對議會反映民意之報導傳遞，以供決策或提案之參考。

綜合前述之分析，可知府會聯絡員，在從事府會關係的實際運作時，並不是如省政府所公布的「府會聯絡員設置要點」中所規定的任務那麼籠統與原則化，而是要更為詳細與徹底的執行前述的工作，所以必須先創造一些有利的誘因，使其工作具有吸引力，並在推展中克服若干困難，予以因勢利導，才能順利的達成任務，發揮所謂聯絡的功能。

貳、府會聯絡員的功能

建立政府與議會之間的良好關係，當然不僅祇是府會聯絡員的任務，也不能完全依靠府會聯絡員的單獨努力就可以發揮功能的。必須是政府機關的首長及全體人員，分別透過不同的途徑與管道，採用各種方法及手段，共同努力運作而達成的。府會聯絡員的功能，通常是在「政府機關在爭取議會支持時，往往利用府會聯絡員，從事穿針引線、彌縫說合的工作，而使法案順利通過。」（註一）依前述任務剖析，其功能約可歸納為：（一）本機關業務代表。（二）省議員諮詢顧問。（三）傳播界溝通橋樑等三個層面。

一、擔任本機關派出於省議會之業務代表功能

政府機關既不能完全依賴首長或副首長與議會或議員作日常例行性的隨時溝通工作，同時機關內部各項業務的主管與主辦人員，也不可能去經常協調，於是此一經常性例行性的溝通協調工作，便得靠府會聯絡員以其所屬機關之業務代表身分，向議會及議員提供其有關業務之資訊情報，以發揮其聯絡溝通以至協調的功能，促使法案能夠順利通過；業務問題能以迅速澄清。

二、充當省議員諮詢政府業務的顧問功能

民意代表學有專長，並且能言善道，表達能力高強，但畢竟不是政府機關的行政人員，不能說是對於政府各機關所主管之業務的法令規章，及專業知識有相當深度的了解。當其對於政府機關爲了某項政策或法案、或預算案的提出，希望能夠獲知理論與實務的了解時，每會向府會聯絡員索取一些有關的法令規章或者業務資料，或會提出一些他未盡瞭解的問題，須要府會聯絡員給予專業方面的說明，俾使其能在審議、審查或質詢、或在提案之前有所準備。當此情況，即是府會聯絡員發揮業務顧問功能的時機。

三、建立政府、議會與傳播界溝通的橋樑功能

政府機關所處理的一些問題，由於情形的差異，總會有一些個案的，特殊的狀況，並且對問題的本質及癥結所在又知之甚詳。而這些個別問題或特殊狀況，往往對某些議員之選區選民（即票源所在）發生或多或少，直接的或間接的權利義務關係。爲了施惠於議員，於是有可能將一些有關的措施，選擇性的透過傳播界先期透露，讓其在議場上能夠有所表現，並能提出妥善的建議方案，以贏得同僚的尊敬，獲致選民的良好印象。另一方面府會聯絡員在平時，也把議員對政府的一些需求，轉告機關首長或業務人員，也或者把議員不便啓齒者，透過傳播界反映。從此一往返中維繫密切的友誼情感，形成彼此間互賴的歸屬感，此即其發揮橋樑之功能。

總而言之；府會聯絡員爲促使其「代表」「顧問」及「橋樑」之功能的有效發揮，必須對內外環境之變化，不斷地對內部單位作明確之陳述，以期能在政策及行動上有所反映

，而對於本機關之政策目標、行政措施等，亦須向議員作先期之闡釋，俾能獲得其信任與支持，而對傳播界所做的選擇性消息透露及適度性的意見反映，更是溝通功能發揮所必須者。

叁、府會聯絡員的運作

從事公共關係工作的人，在實際的運作之中，當採取一項行動時，必先創造一些誘因，使能具有相當程度的吸引力。如此；則可使對方熱衷於此一聯繫行動，從而建立良好關係，如果此一活動不能創造吸引力，則公共關係無從開展。

（註二）所以公共關係學者討論到如何推動公共關係時，都特別強調「活動的群體性」與「行爲的引導性」及「行動的計畫性」，並充分發揮「組織配合」、「府會配合」及「行政配合」三種力量，將三種系統相結合做靈活裕如運作，於公共關係的任務、方能圓滿達成。

一、府會聯絡員與組織配合的運作

府會聯絡員爲達成府會聯絡的任務，在實務的運作方面，首先須與本機關內的組織活動相密切配合，以發揮群策群力的作用，才能把聯絡的功能予以有效的發揮。所謂組織力量的配合，即是要建立「組織整體的共識」，其具體的方法即是運用「統合」的手段，而統合的實施，依對象可分爲向內的統合與向外的統合。

（一）向內的統合：所謂向內的統合，即是邀請民意代表兼任本機關內；凡具有研究發展、審議咨商性質之各種任務編組之成員。以此類組織之任務，其性質多爲業務諮詢或集思廣議，且其會議或討論內容多不具決定

性，僅提供爲本機關之首長或業務單位參考者。又此類兼職人員多爲不佔編制員額、不支薪俸，而僅領取少許出席費或津貼，故可聘請擔任，以收博採衆議之效。

(二)向外的統合：所謂向外的統合，即是商請本機關將本機關組設的任務目標、政策方針等，向議員作專題報告，使議員能對本機關的施政方針、行政措施等，均能有全般性的相當程度的了解，從而建立共識。俾作爲政府與議會所共同努力的基礎，並據此提供爲業務指導的方向。

二、府會聯絡員與府會配合的運作

公共政策的制定，有其一定的過程，在這一系列的制定過程中，最緊要的階段，就是「政策的合法化」。爲使政策合法化的順利完成，府會聯絡員在其中扮演了非常重要的角色。所以本機關在政策制定之擬議時，或預算案提出審查時，或者行政法規交付審議時，府會聯絡員都應在事前有所了解，方能在實際的運作時，密切的府會配合，而循循善誘、導之以正，充分發揮府會關係功能，圓滿達成任務，其所採行的方法如次：

(一)循循善誘法：所謂的「循循善誘法」是指政府機關對於需要「合法化」過程的案件，透過府會聯絡員的聯繫，先向議員舉辦類似公聽會的聚會，將案件之背景資料作剴切詳實的說明。俾使對該案的贊成者或者反對者，均有溝通歧見的機會，並使社會大眾得以明瞭該案件立案的本意，而獲致觀念與想法的一致，在行動過程中步伐齊一。

(二)導之以正法：所謂的「導之以正法」是說政府機關，可對某一事件，爲免招致誤解，或已探悉有不利之流言時，組成專案調查小組，邀請議員參加考察，使其對此一事件能有深入而正確的認知與了解，在明白內情與實際狀況之後，能夠明辨事理，改正過去爲流言所中傷的誤解，並從而接受機關的見解、以矯正視聽，發揮領導意見的功能，而化阻力爲助力，使法案順利通過。

三、府會聯絡員與行政配合的運作

行政機關爲求獲得民意機構的支持，最常見使用的方法便是「協調」。而行政機關的協調，是指「一個機構或單位的人員，爲了達成既定的共同目標，所採取的和諧和一致的配合行動之過程。」（註三），此爲府會聯絡員處於政府的施政措施過程中，府會關係運作時的一個必要途徑。其常用的方法有三種：（一）公務會談；（二）私人訪問；（三）架構談判。

(一)公務會談：公務會談與府會聯絡員以其個人之身分對議員談話有別，它是指在府會聯絡員的奔走撮合之下，促成政府爲議員所舉行的一種特殊溝通方式。因爲是一種有目標、有進度的談話，所以它具有以下幾種特質。

- 1 公務會談是有一種固定的目標（即行政協調），其內容的選擇，着重於有助這種目標的達成。
- 2 會談中，必須有人負責引導互動和朝向目標；所以參與會談者需有不同的工作分配。
- 3 與談者之間，是一種非酬答之關係。

4 須先加以計畫和思考，須在意識上選擇促進目標的會談中之結構與角色。

5 參與會談者均有義務維持連繫會談之正常進行。

6 必須是正式安排的聚會。

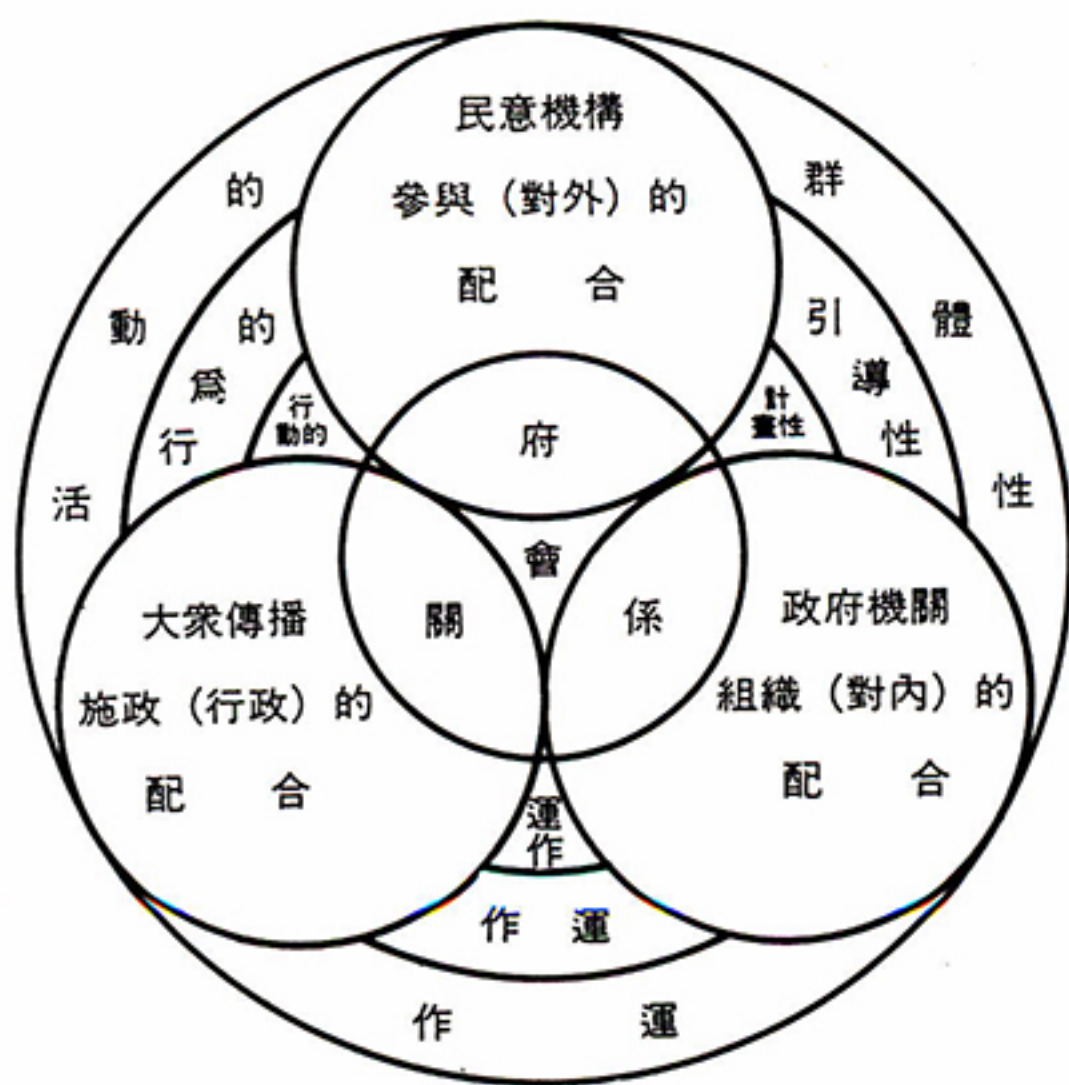
7 會談中應努力維持和諧氣氛。

8 有義務面對事實和爭辯，力求公務之達成。(註四)

(二)私人訪問：行政機關與立法機構保持連繫的最有效方法即是私人訪問。府會聯絡員陪同機關有關人員可以在訪問中，和民意代表討論某項法案或行政措施的得失，或解釋當前所面臨之困難，更可答辯責難或闡釋誤會。因此民意代表在開會時審議提案或質詢時，由於事前的瞭解，也將樂於與行政機關採取合作的態度。當然私人訪談，也可舉行正式或非正式的餐會，藉此機會聚行政、立法人員於一堂，在歡愉的氣氛中，由行政機關公共關係人員報告特殊事項的推行情況，及一般問題的解決方法，或將雙方爭執的提案，解釋行政機關所以堅持的理由及不能接受的困難。(註五)

(三)架構談判：公共關係的作用，是使敵視的意見變為中立，使中立的變為友善，使友善的更為加深。在這一運作中，府會聯絡員須在議會提案之前，協調府、會兩方與事者就不同的立場與見解展開談判，以求獲得共識。而「談判者首先必須先談出一個架構，然後根據架構填入細節。換句話說，應是一種由大而小的談判方式。」(註六)，因之；府會聯絡員對行政機關的政策腹案須應予瞭解。

圖二 府會關係任務運作的配合



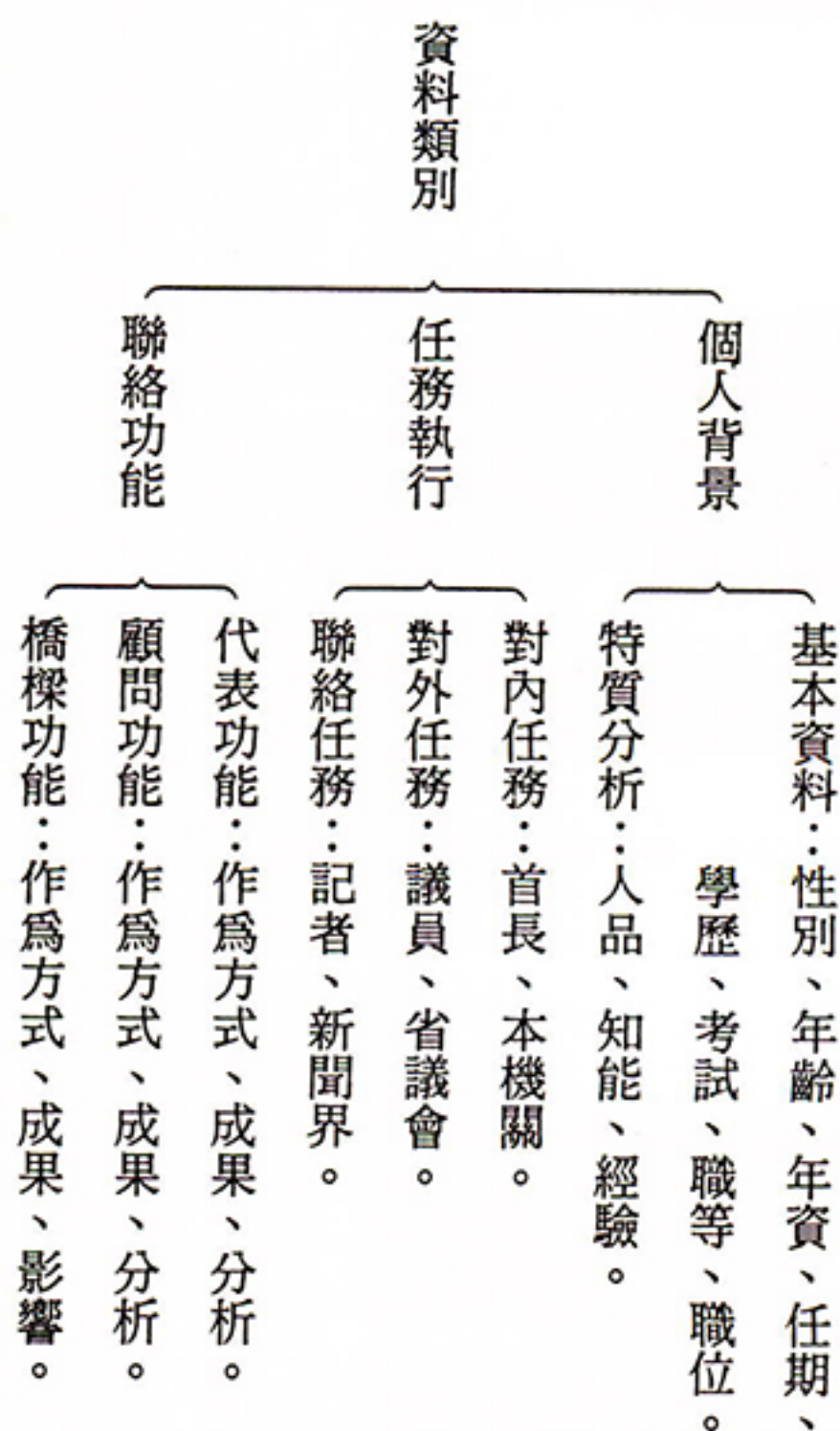
府會關係是整體的運作，凡有關人員均須通力合作。本圖內三圓是政府的組織配合、府會配合及行政配合三種力量。結合於行動的計畫性、行為的引導性及活動的群體性中達成全體的共識與共信。

第三章 府會聯絡員相關資料及分析

府會聯絡員為政府與議會之間開拓公共關係的先鋒，負有建立良好府會關係的重責大任。故此；行政機關在遴選適任此一職務之工作人員時，都會首先考量其所具備之基本能力，是否合於推行公共關係之條件，然後再給予適當之訓練培養，以使所具備之條件更加充實達到相當的標準，而能圓滿地達成所負任務、發揮最大功能。

為求對府會聯絡員作深入之了解，爰從其個人背景資料、任務執行資料及聯絡功能資料等三方面予以統計并分析如下以窺其實作效果，而為建立制度之依據。

圖三 府會聯絡員相關資料之統計分析類別系統圖



第一節 現任府會聯絡員的相關

資料統計及分析

臺灣省政府合署辦公之各廳、處、局、會、團暨省屬各公營事業機構，共計八十二個單位均有派出於臺灣省議會擔任府會聯絡員工作之「府會聯絡員」。為求驗證其是否能夠勝任聯絡之任務、發揮溝通之功能，以及能夠達到如何的程度，故此須先對於現任的一二六位府會聯絡員之個人背景資料；如性別、年齡、年資、任期、學歷、考試、職等、職位等加以統計、了解分析。至若姓名、籍貫、經歷等則因與聯絡任務及溝通功能等並無直接的影響者，則不予納入，以求對府會聯絡員的特質作進一步的探討。

一、現任府會聯絡員個人背景資料統計

由於省政府所屬各機關現行組織編制職位員額中，

並無「府會聯絡員」職位及員額之設置，其人員係經各機關首長從現有的其他職員中所指派兼任者，故其個人背景之有關資料需從多方面蒐集；如聯絡員組成分子資料是從臺灣省議會編印之「臺灣省議會大會手冊」轉錄，人事基本資料來自各機關所編印之「職員錄」，至於任期等資料，則為訪談聯絡員本人所悉，另如其他相關資料則採自「人事統計年報」及「各機關統計年報」中所載人事資料統計部分。茲分述如下：

(一)性別：

表一 臺灣省政府府會聯絡員性別統計表

性別區分	樣本數(人)	百分比(%)
男	一二六	九二
女	一〇	八
合計	一二六	一〇〇

資料來源：省議會大會手冊。

(二)年齡：

表二 臺灣省政府府會聯絡員年齡統計表

年齡組距(歲)	樣本數(人)	百分比(%)
六二以上	一一	九
五一~六〇	三三	二九
四一~五〇	五一	四一
三一~四〇	一九	一五
二一~三〇	一三	一〇
合計	一二六	一〇〇

資料來源：各機關職員錄。

— 臺灣省政府府會聯絡員的任務與功能 —

(三)年資：

表三 臺灣省政府府會聯絡員年資統計表

年資級距 (年)	樣本數 (人)	百分比 (%)
三十年以上	二一	九
二十~三十	三〇	二四
十一~二十	五三	四二
十年以下	三二	二五
合 計	一二六	一〇〇

資料來源：聯絡員調查訪談紀錄。

(四)學歷：

表四 臺灣省政府府會聯絡員學歷統計表

學歷程度	樣本數 (人)	百分比 (%)
研究所	五	四
大學	四五	三五
專 科	三〇	二四
高中 (職)	三九	三一
初中 (職)	七	六
合 計	一二六	一〇〇

資料來源：各廳處人事統計資料

(五)考試：

表五 臺灣省政府府會聯絡員考試統計表

考試種類	樣本數 (人)	百分比 (%)
甲種特考	一	〇・八
高考 (特乙)	六三	五・〇
普考 (特丙)	三七	二九・二
基考 (特丁)	八	六・〇
約聘雇用	一七	一・四
合 計	一二六	一〇〇

資料來源：各廳處人事統計資料。

(六)職等：

表六 臺灣省政府府會聯絡員職等統計表

職務等級	樣本數 (人)	百分比 (%)
十職等以上	四九	三九
六至九職等	六九	五四
五職等以下	八	七
合 計	一二六	一〇〇

資料來源：臺灣省議會大會手冊職稱比對。

(七)職位：

表七 臺灣省政府府會聯絡員職稱統計表

職位名稱	樣本數 (人)	百分比 (%)
參 議	一	〇・八
處長、經理	一〇	七・二

專門委員	三	二·五
秘書、技正	三一	二四·五
科長、主任	二一	一七·〇
視察、專員	三〇	二四·〇
組長、總幹事	六	五·〇
副主任、副科長	六	五·〇
課長、股長	一二	一〇·〇
科員、技士	六	五·〇
合計	一二六	一〇〇

資料來源：省議會大會手冊。

二、現任府會聯絡員特質分析

從前列統計資料中可知，在一二六位府會聯絡員中，有一一六位是男性，佔總人數百分之九十二，女性有十位、約佔百分之八，是男性多於女性，約為女性的十二倍，此種結構造成之原因有二：(一)在省府合署各機關的現職人員中，六職等以上者仍以男性為多。(二)公共關係學術與人員在最近數年的發展才有女性加入，且以民間為多，而政府機關受到人事制度及資歷等因素所限，未能普遍進用女性之專業公共關係人員。然以近年來五職等以下女性公務員愈來愈多的情勢看來，不久此種趨勢將有所改變。而現任之聯絡員平均齡為四十五歲，較公務員平均年齡四十點四三為高(註：平均年齡採自人事統計年報)，顯示其為年富力強、學養俱豐之士。然就其年資方面言，由於聯絡員非編制職位，在各機關內有

其本職所在，且時有職務之調動，有者連續兼任，有者斷續，故此不能單獨列出所任之時日年資、仍以全年資窺其公務經驗，均具有相當之歷練及見首長特別重視其業務智識與歷練。至其任期則常隨本職之調動，而有者於兼任一段期間後離去，但隔一段時期又再復任，甚者達四次往復者，此種情形可見聯絡員兼任之久暫隱含著個人的先天智慧因素在內、並不是任何一位未具有先天條件者，僅賴後天的訓練即可充任的，此正所謂是「天生的公關人員」，此亦可見及任期之長短，不足以表示與達成任務發揮功能有關。

至若與公務員任用之條件有關者，如學歷、考試等並不與所任聯絡員之能否達成任務、發生作用、產生功能有絕對的相應關係存在，並與所修之學科亦未有學有專長或學非所用的直接影響，而考試及格與否亦更與能力無關，另外在職務等級與職位方面，則推行工作時，將發生正面的效用，蓋職等高者與職位主管者，在運作上可得權力之便易於協調，而職等及職位較低者則擅於溝通技巧之運用。

第二節 府會聯絡員的任務執行成果及分析

府會聯絡員所擔負之任務如前所述，分為一、對內任務，即政府機關的任務。二、對外任務，即對民意機構的任務。以及三、對大眾傳播的任務三方面。其執行之成果如何？除對新聞界無具體紀錄可查外，茲據臺灣省政府彙編之「臺灣省議會決議事項追蹤管制成果表」暨「臺灣省議會省政總質詢與本府答復摘要」及「民政」「財政」「教育」「建設

「農林」「交通」等部門質詢，各廳、處、局、會等單位之答復摘要，再有上述各部門所屬機關單位之有關紀錄資料分別統計分述如下：

壹、府會聯絡員對內任務成果統計及分析

一、對機關首長（副首長）之任務

府會聯絡員對首長之基本任務有四；即（一）建立議員個人的基本資料，（二）陪同首長專訪議員，（三）參加議員之交誼活動，（四）提供有助於首長注意之訊息。其中除第四項無資料可查及聯絡員不願提供外，其餘前三項，依據各機關「機要案件登記簿」及受訪者之談話紀錄等資料統計，其量化之推算：為第一項任務，以每一位議員為一計數單位，第二及第三項任務，均以次數為計算單位，分別統計如附表。

（一）府會聯絡員對機關首長任務之成果。

表八 府會聯絡員對機關首長任務成果統計表

任 務 區 分	執行數（件次）	單位平均數（人次）	註 記
建立議員基本資料	六、二三七	七七	平均數以本屆聯絡員共一二六位計算
陪同首長專訪議員	三四、九六八	三〇八	
參加議員交誼活動	四九、八九六	六一六	
合 計	九一、一〇一	一、〇〇一	

資料來源：機要案件登記簿，訪問紀錄（府會聯絡員口述）

（二）府會聯絡員對機關首長任務成果分析——臺灣省政府所屬機關（機構）派出府會聯絡員者，共有八十二個單位，每一單位均對每一位議員建立一套基本資料，本屆議員為七十七人共建資料六、二三七件。至於陪

同首長或副首長專訪議員或參加議員本人或其親友之交誼活動，從首長活動日程表記載或議員請柬等資料雖可查算，但未盡完整亦嫌瑣碎，僅能依「機要案件登記簿」及受訪者之口述估算其成果，然每一機關首長依慣例在省議會休會期間或會期中，均利用機會作專誠訪問議員每人約有四次以上，而交誼活動絕不少於八次，故任務成果之統計均約嫌保守。

二、對本機關主管業務之聯絡任務成果

府會聯絡員對本機關各業務主管單位之任務有四，即（一）探詢議員對本機關主管業務可能提出之質詢案，（二）搜集議員質詢案之內容準備答詢，（三）安排業務措施之說明機會，（四）打探涉及及本機關主管業務之有關消息。在以上四項任務之中，探詢議員對本機關主管業務可能提出之質詢事項是最為迫切需要，也是最主要任務之一，由於這是民主政治運作中最為具體的表現，所以受到各方的重視，因之其完成任務的技巧與方法最多，其成果的紀錄也是最確實，至於其他三項則將因人而異了。

（一）府會聯絡員對本機關主管業務聯絡任務成果

表九 府會聯絡員對主管業務任務成果統計表

任 務 區 分	執行數（件次）	單位平均數（人次）	註 記
探詢可能提出質詢	三、四九三	四三	平均數係以本屆聯絡員共一二六位計算
搜集提案內容備答	九四七	一二	
安排業務說明機會	四	二二	
探訪牽涉關係消息	缺乏具體計量資料	係專題報告	
合 計	四、四四四	五五	

資料來源：臺灣省議會公報，重大建設計畫實施簡報。

(二)府會聯絡員對主管業務任務成果分析——省議員對省政之質詢雖有總質詢(對省政府、以省府主席為對象)、及部門質詢(對省府合署辦公各廳處局會及省屬各事業機構，依各部門所主管業務之性質歸類為民政、財政、教育、建設、農林、交通六部分，以各廳廳長及各機關(構)首長為對象)兩個階段實施。但所提出質詢之問題，其性質雖與部門類別相似，而內容卻顯有層次高低之別。以民政及財政類之問題為例，民政問題在總質詢時有二一九件，部門質詢時有六五四件，財政問題在總質詢時有五十四件，部門質詢時有五五六件。可見府會聯絡員在對本機關主管業務之聯絡任務中「探詢議員可能提出質詢之問題」一項，其工作量並不能與人數之多寡成比例或相當，故在統計時祇能以省府派有府會聯絡員之機關(構)共有八十二個單位對總件數(依省議會公報刊登之數量為準)之平均件數概略表示其工作量。至若另外三項任務，則據受訪者口述，每一人均有執行，且須運用高度的技巧始能有所收穫，雖其信誓旦旦，於情於理均屬事實，但卻缺乏具體之完整資料紀錄可據。至於安排業務說明或施政措施，則在機關首長尚未成為觀念、政府與議員亦未達成共識、成為風氣。

貳、府會聯絡員對外任務成果統計及分析

一、對省議員之任務

府會聯絡員對省議員之聯絡任務，在出發點上不祇是公誼，尚且包含私情在內已如前述，故其任務可歸納

為以下四類：(一)議員提案事務之協助，(二)議員質詢案件之查復，(三)議員託付事項之催辦，(四)議員需索資料之提供。然以府會聯絡員之任務範圍，在機關業務體系中並未納入編制職掌，且派出人員亦非固定職位，致未建立任務備忘紀錄，僅能據省議會公報登載之質詢情形及省府編製之質詢案答復表計算部分成果。

(一)府會聯絡員對省議員任務之成果

表十 府會聯絡員對省議員任務成果統計表

階段 件數	類別	
	總質詢	部門質詢
合計	八七三	六五四
民政	二九	六五
財政	九七	五五
教育	五五	三六
建設	二二	五八
農林	八七	四〇
交通	三九	四二
小計	六六〇	二八三
註記	明說明	

資料來源：臺灣省議會公報

說明：在府會聯絡員對議員之任務中，第一、三、四項缺乏紀錄尚乏具體數據，僅第二項議員質詢事項之催辦有公報資料可供統計。

據，僅第二項議員質詢事項之催辦有公報資料可供統計。

(二)府會聯絡員對省議員任務成果之分析——府會聯絡員對省議員之任務，在本於公誼私情之下，首要的是議員個人對省政建設、民意需求有所提案時，本於公益應將本機關主管業務中，有助於提案內涵充實之相關資料，作相當的提供與協助，這是最有利於府會關係的建立的，然而據受訪者口述，此項工作多係以口頭方式向機關首長請示獲允後提供，並未具備文書紀錄，殊為可惜。其次要以議員個人在質詢後對所提質詢事項，本機關研處結果之催辦答復，這方面的任務執

行最爲具體，蓋因有質詢之紀錄可資追蹤查詢，故成果統計亦限於此項。至於議員個人私情託付事項之轉達及研究處理情形，在轉託之時與查復結果，雖然大部分以機要案件，交由本機關處辦，但部分單位並未登錄列管，甚或有部分議員個人由於係私情請託，更不願意見之於文書記載，以致每一受訪者均言之鑿鑿，但卻無具體數據可證。最爲普遍也常執行的任務，則要數爲議員提供其對政府機關主管業務之法規等文件之需索了，這方面的任務，由於次數頻繁，且品類零星、數量龐大，府會聯絡員亦經常配合本機關施政措施之宣揚及主管業務法令之宣導而主動提供資料，且不限於本門類分組之省議員，故其工作量亦欠數據

可供統計。

二、對省議會之任務

府會聯絡員對外任務中，對省議會之任務，可以說是個人對組織負責已如前述，約可歸納爲(一)議會提議案件本機關研處情形之查詢，(二)議會決議案件之催辦答覆，(三)議會考察本機關及附屬機關事項之安排與連繫，(四)本機關主管業務有關資訊之提供等四項，其第一項議會提案在實質上經過議會議事程序後，常與其他議事案件通過後成爲「省議會決議案」交付省政府執行、府會聯絡員之任務可據以查詢催復，至第三項、第四項任務則雖屬具體但乏確實之紀錄可資統計數量。

(一)府會聯絡員對省議會任務之成果：

表十一 府會聯絡員對省議會任務成果統計表
(臺灣省政府辦理省議會第八屆第五次大會決議案執行情形)

77 年 11 月 20 日

省議會決議案類別	辦 理 情 形		件 數	合 計	備 考
送請省政府轉請 中 央 採 納 研 究 辦 理 參 考 者	已獲具體解決者		74	260	
	尚在繼續辦理者		77		
	轉請中央未獲 同意辦理者	限於法令未獲同意辦理者	12		
		限於財力未獲同意辦理者	3		
		限於人力未獲同意辦理者	1		
		其他因素未獲同意辦理者	9		
	留供參考者		84		
送請省政府辦理 (加強辦理者)	已照決議意見辦理者		82	99	
	尚在繼續辦理者		8		
	未能依照決議 意見辦理者	限於法令未能依照決議意見 辦理者	6		
		限於財力未能依照決議意見 辦理者	2		
		限於人力未能依照決議意見 辦理者	0		
		其他因素未能依照決議意見 辦理者	1		
	送請省政府研究 (調查) 辦理及 (調查) 研究者	已照決議意見辦理者			
尚在繼續辦理者		108			
未能依照決議 意見辦理者		限於法令未能依照決議意見 辦理者	67		
		限於財力未能依照決議意見 辦理者	66		
		限於人力未能依照決議意見 辦理者	1		
		其他因素未能依照決議意見 辦理者	55		
送請省政府參考者		經付予實施者		0	3
	留供參考者		3		
總 計 件 數	1,053				

資料來源：臺灣省政府秘書處

(二)府會聯絡員對省議會任務成果之分析——府會聯絡員既居於專司府會聯絡工作的幕僚人員地位，扮演著「穿梭協調」「往復溝通」的角色，以傳達機關意圖，爭取議會支持，完成民意代表們對政府施政的體認、消除歧見，而使法案順利通過、或取得對政府施政績效的認可，衷心讚譽，圓滿達成其任務，並充分發揮其「因勢利導」「折衝樽俎」的作用。但綜觀以上之執行成果，距離此一目標尚待多方面之配合及努力。茲依第一第二兩項任務之執行成果（依臺灣省政府秘書處編製）統計分析，并就決議事項分類按辦理情形說明如下：

1 轉請中央採納研究辦理者二六〇件佔總件數（一、〇五三件的百分之二五弱。亦即將近四分之一的案件，在內容上可稱具體，在流程上發揮了查詢的效果。

2 由省政府加強辦理者一三二件約為百分十二。在內容上可見事先諮詢已發生了作用，使提案人有了「言中有物」的實質形象。

3 由省政府研究（調查）辦理或研究者六八五件，約為百分之六五。此種成果顯示了府會聯絡員積極催辦查復的工作量及效果程度，以及在內容品質上都有待於溝通協調。

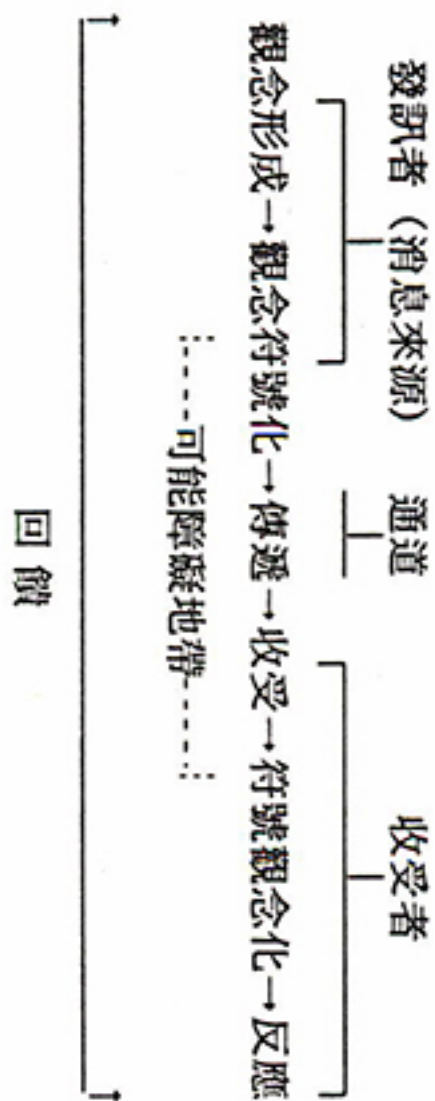
叁、府會聯絡員傳播任務成果統計及分析

一、傳播任務的執行

府會聯絡員的傳播任務，在執行上就是多方面的溝

通行為，所謂的溝通行為，通常是指一個人和另外一個人之間的觀念、資料、感受或感情，以及態度的傳遞歷程，並且這種傳遞是經一些符號之達成。同時，這種傳遞情形常包括五種程序或要素；即首先必須有一個「發訊者」，其次有「收受者」，而兩者之間要有「通道」，經由通道把前者的訊息相傳達，最後產生或形成一種傳送的效果再回饋到「發訊者」（註七）此一模式中之媒介體在傳播中的行為，即為府會聯絡員的任務運作，試以圖例說明之：

圖四 溝通模式



由右圖可知府會聯絡員的傳播任務，祇是把本機關的一些需要溝通事項；如（一）施政措施。（二）預算編擬，（三）政策立法等傳達給議員，希望獲得了解進而予以支持。另一方面則是將省議員需要傳送事項。如（一）民意傳達，（二）交付囑託，（三）情誼交往等轉知機關，以求反映意見從此消除誤解。更將兩方面都能同意或諒解的事項透過大眾傳播界而取得回饋。所以僅是有助於建立良好府會關係的通道而已，既不是「發訊者」也不是「收受者」

二、府會聯絡員傳播任務的成果統計及分析

府會聯絡員為便利執行傳播任務，係依本屆省議員

之各委員會為主要工作對象，兼及本機關之發言人與新聞界。爰以前述之事項，依據省議會公報及各機關機要案件收文登記簿之紀錄予以統計成果如次：

(一) 府會聯絡員傳播任務成果統計

表十二 府會聯絡員傳播任務成果統計表

區分 件次	類別	政策說明	預算編擬	法規洽商	民意傳送	囑託情誼	總計
二	民政	三	二	二	九	九	二、〇四〇
二	財政	八	二	二	一	一	三、九
三	教育	一	一	一	一	一	一、七
三	建設	一	一	一	一	一	二、四
三	農林	一	一	一	一	一	七、五
一	交通	一	一	一	一	一	一、七
三	小計	二〇	二	七	一、六	一、六	三、七
	註記						

資料來源：省政府施政報告及省議會公報等。

(二) 府會聯絡員傳播任務成果分析——府會聯絡員的傳播任務，雖說是多方面的，但主要的對象還是省議員，并希望藉此影響新聞界及民意，故此仍以政府機關為「發訊者」，以省議員為「收受者」。在本屆省議員七十七人中，分為六個委員會，計民政十一人、財政十五人、教育十三人、建設十一人、農林十一人、交通十一人，議長、副議長各領導程序及法規委員會。因之省府各機關亦依其主管業務之性質，透過府會聯絡員之通道，安排適當時機作「政策說明」「預算編擬」及「法規洽商」之溝通，立意構想均佳。但以缺乏「雙向溝通」體制規章或成例可循，一方面機關首長對「政策」「預算」公開化缺乏觀念，另一方面府

會關係運作的領導者亦未注意及此，故此正大光明的「政策說明」會報（或聽證會）等之舉辦都嫌不足。而於府會聯絡員在執行此一任務時，有時會受到「政黨屬性」及「私人情誼」等因素及條件關係，而作跨越其主管業務與議事類別之範圍，作出更廣泛及更深入之溝通行為，此舉雖擴大了府會關係的影響，但也產生了一些誤解，從受訪者有「撈過界」的感嘆。可證此為缺乏制度化之故。

第二節 府會聯絡員的聯絡功能 成果及分析

府會聯絡員之聯絡功能是否能予發揮，其任務是否能予達成，與其所採用之推行方法與技術，有絕對的互應關係。依第三章所述，其聯絡所具之功能應有以下三方面：即（一）為本機關之業務代表，（二）為省議員之政事顧問，（三）為新聞界的溝通橋樑。至其功能之發揮及程度如何，則端賴所用的方法而定，一般的說法，可採行（一）有形的的方法，（二）無形的方法，（三）廣告的運用，（四）新聞的聯繫，（五）大眾的傳播等不同的手段（註八），靈活運用。茲依此三層面之功能，依前引資料予以統計成果并分析如次：

壹、府會聯絡員為本機關業務代表 之功能成果與分析

一、府會聯絡員以本機關業務代表之身分的作為
府會聯絡員以本機關業務代表身分，在執行任務時為發揮聯絡之功能，其採用之方法，主要的手段是「宣

傳」與「輔導」並重。其目的是在使省議員正面的認識本機關的職掌權責、任務特性，進而了解本機關的業務措施、行政作為，從此成為本機關推行行政之助力，而化解其誤解之阻力。在此一指導原則之下，所以須採用有形的宣傳輔導與無形的潛移默化之功，以達到影響的作用。茲據部份功能成果統計及分析如次：

二、府會聯絡員以業務代表身分聯絡功能成果統計

表十三 府會聯絡員業務代表身分功能成果統計表

方法 件次	類別	民政	財政	教育	建設	農林	交通	小計	註記
報告施政	二	二	二	三	三	三	一	三	
展示績效	九	四	四	一	一	三	七	八	
安排考察	一	三	三	四	五	三	九	一〇	
宣導業務	一〇	六	三	二	五	六	六	四	
合計	三三	三三	三三	三三	三三	三三	三三	三三	

資料來源：省議會公報、府會聯絡員訪問紀錄。

三、府會聯絡員以業務代表身分聯絡功能分析

府會聯絡員以本機關業務代表之身分，透過本機關與省議會組織系統，以有形及無形之方法執行任務。其有形的方法，是透過機關組織力量實施的，也就是學者所謂的「組織外所用方法」。如1舉行展示會，2開展觀期，3舉辦座談會，4利用新聞報導，5實施意見調查等（註九）。至所謂無形的方法，即是府會聯絡員以其個人之學識素養，在執行聯絡任務時於應對進退之間的態度禮貌、語氣修辭等，以及對於省議員在向本機關主管業務各方面有所咨詢查問時、均能本於誠信真實的

告知，以收潛移默化之效。

至若聯絡所產之功能如何，雖有上述方法之採用，惟在實際執行時，能以具體之形象及有數據可資查證者，亦僅能依其派出機關主管業務之性質與省議會之分組委員會類別相配合以求發揮聯絡之功能。故此依各部門均予採用之方式：「報告施政」「展示績效」「安排考察」及「宣導業務」等之次數作為統計，其中「施政報告」一項，在法規中係指省主席之政策性報告及各廳處之工作報告。至於省議員在聽取或考察各機關時，各機關所作之工作簡報或績效報告等，似可歸之於「展示績效」一類，而於「安排考察」及「宣導業務」尚乏具體紀錄，殊為可惜。

貳、府會聯絡員為省議員政事顧問之功能成果與分析

一、府會聯絡員以政事顧問之身分的作為

府會聯絡員可以說是政府機關所派出具有豐富行政事務之經驗的人員，因之當省議員對政府的政務措施，要想作深一層的了解時，常會向府會聯絡員有所咨詢。而府會聯絡員為求建立良好的府會關係，也很樂意的以私人身分向省議員提供一些工作經驗心得或業務資訊，以加深對於省政部門業務的認識與瞭解，或者能夠充實其提案的內涵，或者提升其質詢問政的品質，以及練達其審查技術而有助於在選民心目中建立良好形象。至於府會聯絡員一般的經常採用的作為有以下四種：（一）接受省議員對本機關主管業務之咨詢，（二）解說業務之性質

及業務的作業過程，(三)對外界傳聞的資料解釋查證，(四)有關法規的意旨精神之辯證釋疑等。至於省議員以非關主管業務所涉及之問題或事象相詢時，亦常以私情友誼之立場提供見解或意見，其目的不過是幫助聯絡之功能而已。因之調查府會聯絡員在對於這方面的功能，究竟有多少成果時，也是以此四種作為之數據統計。然在實際訪問時，府會聯絡員雖都實實在在的做了不少，但卻僅憑記憶而無具體的文書紀錄，殊為遺憾。

二、府會聯絡員為省議員政事顧問之功能成果統計

表十四 府會聯絡員以政事顧問身分功能成果統計表

方式 案件類別	類別					
	民政	財政	教育	建設	農林	交通
業務諮詢	四七	三八	一九	三〇	三五	一五
作業說明	四七	三八	一九	三〇	三五	一五
資料查證	四七	三八	一九	三〇	三五	一五
法規釋疑	四七	三八	一九	三〇	三五	一五
總計	一、八六	一、五三	七六	一、五〇	一、二〇	六三
						七、五〇
						件數總、九三件

資料來源：府會聯絡員訪談紀錄（係聯絡員以議員質詢案中約百分之五十均有咨詢推算所得）

三、府會聯絡員為省議員政事顧問功能之分析

府會聯絡員充任省議員政事顧問之功能，因係基於私人情誼為主，以致府會兩方面均乏正式之文書記載，僅憑聯絡員私人之備忘錄及部分機要文件登記簿所錄。然據訪談者之推估，在前述四項功能之中，以質詢而言，在總數三、九九三案中約百分之五十弱會先向聯絡員有所咨詢。至於作業過程之說明，通常係在省議員有所

提案時，為求進一步的了解處理程序、辦理手續，俾強化其提案質涵為之。而於有關資料之查證方面，則以囑託事件較多。關於對政府各部門主管業務之法律規章有所疑惑而由府會聯絡員作實務上的解釋說明，則不限於時間、地點或業務類屬，常依事件之事實需要隨時詢問或囑託轉告之。此外府會聯絡員在充任此一工作時，亦受到「政黨屬性」及「私人親情」的影響，而不侷限於該省議員參加委員會或質詢案件之業務性質，以及府會聯絡員原隸屬之機關單位，因之常有輾轉囑託相告之情事。於此常易使聯絡員挾省議員之勢，向本機關首長、副首長或關係人員等有所附求或假藉情託，另外也有可能挖掘本機關之內部機密故向省議員示好者，以遂其「左右逢源」「操持得利」之機，故不得不慎。

叁、府會聯絡員傳播界溝通橋樑之功能成果與分析

一、府會聯絡員以溝通橋樑之身分的作為

府會聯絡員在政府推行公共關係的活動中，其所扮演的角色與所處的地位，在本文第二章中已有闡述，在任務執行中雖非機關首長之機要秘書，但又須參與一些機要事項，雖非政府機關發言人，但又對一些特定對象宣導政策措，負擔起與多方面的聯絡而發揮橋樑的功能產生溝通的作用。因之在這一方面作為，須特別注意於配合與協調的技巧，然而這正合乎常用一句話，就是「運用之妙，存乎於心」，故其成果亦難數據。一般而言，其較為具體之作為，可有下列五項：(一)參與政

策制訂會談；即在求取本機關施政方針與原則的了解，俾作溝通意見之資料。(二)配合機關施政發言；即是在省議員與省政新聞記者間與本機關之新聞發布相配合。(三)聯繫機要事項處理；即在加強各方面之私誼聯繫俾助於溝通。(四)調和誤解歧見異議；即在各方面間婉轉陳述事象因果以彌縫說合取得認同。(五)協商互援達成共識；係在共同目標下，協議商談技術方面的一致以取得共識。茲依據調查訪問談話紀錄，府會聯絡員之口述，分項統計成果於后：

二、府會聯絡員以橋樑身分之功能成果統計
表十五 府會聯絡員以橋樑身分功能成果統計表

項目類別	件數	民政	財政	教育	建設	農林	交通	合計	註記
政策會談	四七		七九	四六	六〇	六七	七六	四〇七	
配合發言	七四		七七	四三	九二	八四	八三	四〇〇	
聯繫機要	三九		一四五	七六	一五九	一四六	一四二	七九六	
調和歧見	八三		八六	六六	九六	九三	九四	五三二	
協商互援	九四		一〇八	六七	六六	五五	三三	四三二	
總計	四三六		四九五	三〇二	五〇五	四四四	四三四	二、五九五	

資料來源：訪談紀錄府會聯絡員口述及省議會公報。

三、府會聯絡員以橋樑身分功能成果分析

在自由民主國家中，政府政策的制定方式已逐漸走向於開放性，因是省政的作為應先求取省民的共識以獲得支持，於是「參與者眾、牽涉面廣，已是今日公共政策的主要特色（註十）」，故須在空間上使不同的目標與工作相互配合，府會聯絡員為促成前述的功能實現，從

表列成果觀察，在政策會談方面，似尚未獲得機關首長之重視，而於類似「聽證會」之舉辦者，可謂少之又少。此外在與政府發言人制度之規制方面亦有欠缺，致有「說法不一」形成溝通矛盾現象，值得注意。

第四章 結論（主要發現與建議）

從以上各章的引述、統計、分析與研討，對於臺灣省政府現行的府會聯絡員制度，包括府會聯絡員的設置、產生背景、及在府會關係中的聯絡任務與所具功能，都有了深一層的了解。可見在公共關係的系統化運作中、便不難發現這居於省政府與省議會之間，扮演「穿針引線」「彌縫說合」角色、建立府會關係地居「通道橋樑」的「府會聯絡員」，其設置的意義與作用，應有新的評價，亦據此提出一些發現與建議，以求更進一步發揮其功能，以為政府整體公共關係中最重要的一環建立典章制度與規範。

第一節 主要發現

在民主政治制度之下，政府的行政措施，必須受到民意代表及輿論的批評與監督，絕不能罔顧民意，任所欲為。因之行政措施的政治考量甚為重要，民意與政治的支持，是不可缺少的行政要件（註十一），於是今日的公眾關係，乃受到政府的特別重視，且公眾關係亦可視為民主政治的新延伸，是促進民主政治了解的有力工具（註十二），而在眾多類型的公眾關係中要以「政府與議會之關係」最須講求，其中負有直接從事府會關係建立的「府會聯絡員」便於此扮演了舉足輕重、位處通道的角色，其地位也就益形重要了。爰從以下

的四個觀點來說明主要的發現：

一、從府會關係的觀點之發現

從公共關係的概念，可以知道建立良好的府會關係，固有賴於主觀的條件與客觀的環境相配合，其在政府方面，包括機關首長及全體人員的實際操作與府會聯絡人員的聯繫溝通。其在議會方面，包括議員本人及其助理人員以及議會職員的通過府會聯絡員之洽商協調。但均須其居中「穿針引線」「彌縫說合」發揮橋樑的功能與通道的作用，實際成為「府會關係」的關鍵人物，因之如何強化府會聯絡員的自尊與地位，培養其品德與知能，以求根本上放棄自認「居於議員與首長之間」特殊地位的身分，改變其藉勢遂行「挾外自重」「左右逢源」的觀念、消除其「合縱連橫」「操持謀私」的漁利行為，是極為重要的事。

二、從政策立法的觀點之發現

政策的合法化是民主政治的必要途徑，行政機關在政策制定的過程中，完成立法程序是最為重要的一個階段。通常在進行這一個階段時，冀圖能在立法機關——議會——順利通過可以付諸施行，所習用的方式有五：(一)提供選民利益，(二)提供相關情報，(三)維持密切情誼「(四)出席聽證會，(五)運用聯絡官員(註十三)。我國行政院為爭取立法院對法案或各種重大政策的支持，有時亦舉辦非正式的餐敘溝通意見，消除彼此間不同的見解；此外，行政院有時亦經由政黨居中穿梭協調、折衝樽俎，用以贏得黨籍立法委員的支持，致使行政院所提的各種法案與重大政策，均能順利完成法定程序，其中各

部會的聯絡人員均在幕後作了最大的貢獻(註十四)。由彼觀此，可知府會聯絡員在「省單行法」及「省重大施政」的「政策合法化」階段過程中，也有相當多的努力與貢獻，這是應該給予肯定的。

三、從預算編審的觀點之發現

預算必須經合法程序，由立法機關通過，始能正式成立。預算案到了立法機構的手裡，又會展開一場劇烈的利益鬥爭。在民主國家，利益團體都會對各種立法人員施用壓力，使最後通過的預算，對他們有利。因為利益與利益間的衝突，如何協調不同利益的衝突，成為預算立法過程中最大的問題。因此在立法機構，預算過程也是一種政治過程和調和不同利益的過程(註十五)，這其中的「調和」便是府會關係的極致功能。而調和的先遣人員便是「府會聯絡員」，因之；協調者必須要充分了解本機關內各單位的業務內容及其運作，如此始能圓滿的達成調和的任務。

四、從法規審議的觀點之發現

政府機關依照中央法規標準法第七條：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」之規定，可知非僅應以「法律」訂之的事項，要以法律合法化之程序送立法院審議，即屬命令；凡涉及人民權利義務者，亦應即送立法院審議。所以臺灣大學教授張劍寒即引申指出：「行政機關在立法機關授權範圍內，或基於職權行使之必要，而訂頒具有輔助法律性質之法規命令，亦須審議以維人民權益。」(註十六)，至依民主政治體例，政府之

「行政措施及施行績效」也在審議之列，然此類案件，絕大多數是處於技術層面的，非如議員們向政府提出之案件，類多原則性或策略性。因此，在技術層面上，較富專業性，議員對聯絡員亦多所諮詢。至如省主席之施政報告，廳處長之工作報告及各類之專題報告等，在省議會所製作的「審議結論」過程中（按：此類結論在名義上是省議會，實際的幕僚作業是各委員會的職員），府會聯絡成為幕後的業務顧問，甚者為之起草。

第二節 建議事項

府會聯絡員論其角色，雖然祇是在政府推行公衆關係的行動中一個尖兵，並不代表政府的全部公關，但卻居於樞紐的地位，因之；他的任務達成、功能發揮，實有賴於機關首長的重視與支持，以及業務單位作為後援支助，加之民意代表的信賴，新聞界的配合，方足以言成功。所以；如何確立府會聯絡員的正確觀念，使其不致於有「挾敵自重」之譏，健全組織機構、明定職掌職位，使其不產生「五日京兆」之感，整合法典規章，規範作業體制，使其不發出「於法無據」之嘆，並積極培育新進公關人員及提高現任人員品質等，使為多方所尊重，不致於落得只擅「交際應酬」之諷刺，實均為刻不容緩之事。茲綜合以上之分析引述及主要發現，提出壹、建立制度方面及貳、立即可行方面之具體建議如次：

壹、建立制度方面之建議

府會關係既為現代民主政治制度下，政府主要的公衆關係之一，並且在時間上具有歷史性、永續性，在空間上具有

廣泛性、經常性。其聯絡事件與溝通對象又均是多元性的，為使其性質不走向歧途，彰顯其正面的價值，實有從根本上建立「府會聯絡員」法規體系制度之必要。

一、確定任務目標

一切行為的發生，首重觀念的引導，故此府會聯絡員對於府會關係的任務目標之認知極為重要。而府會關係是關係各方面的整體關係，其任務是群體任務，換句話說，就是政府、議員及大眾傳播界對府會關係都應正確的認識，也就是大家須先有公衆關係人員職業標準的建立。公關人員的職業標準包括下列三個範圍：「（一）建立職業的地位及工作方法，以完成公共關係的功能，亦即是建立公共關係的品質。（二）建立各個工作人員職業上的道德標準。（三）確定工作人員訓練內容，以建立從業人員的資格條件。」（註十七）。如此始能正確認識任務目標，而摒除「公共關係就是交際應酬」的誤導觀念。

二、健全組織機構

組織機構是推動行政的安身立命之所，無所居處，即無所寄託，公共關係既為政府重要的業務之一，即應有一固定之部門以專司其事、專負其責。一般情況而言，職掌公共關係業務的組織，並無固定的型態，其規模之大小、成員之多寡、工作之繁簡，係完全取決於下列六項因素：「（一）此一組織之公衆性（公衆對此組織之重要性），（二）此一組織所涉及公衆之多少或範圍之大小，（三）公衆對此一組織之現有關係；包括基本態度及觀感等，（四）此一組織之財務情況，（五）此一組織之既定組織結構，（六）首長對公衆關係之基本信念，（註十八）。據此；當

可以了解，省屬各機關應將與推行公衆關係有關之業務及單位；如新聞發布、宣導法令，黨政關係及府會關係等業務與人員予以整合，在機關組織職掌、員額編制內明定職掌，設置職位、規定員額。

三、培育公關人才

依照前文所述，可知公衆關係雖是人人都需要建立的，所以有「人際關係」之說，但並不是任何一個人都是有公衆關係的任務，更不是任何一人都是這一方面的人才，事實上必須加以培養的。其中尤以府會聯絡員，其所應具備的條件來看，最需要專業的教育，絕不能以「此人爲天生的交際人才」爲標準去物色人選，而是要有目標、有計畫的去發掘與培養府會聯絡員的繼任人力。所以美國公共關係協會前任會長貝特曼就提出：「必須建立一套完整的養成教育計畫，確使完成此項教育過程者達到一定之才能標準；」及教育方向：「主修廣泛而完整之高等教育及人文科學外，側重傳播及公共關係之教育。」（註十九）之建議以養成公關之專業人才。

貳、立即可行方面之建議

府會聯絡員在政府推行公共關係的活動中，扮演了「捭闔縱橫」的角色，居於政府與議會之間溝通的關鍵地位，因之除了選擇一個在先天上就具有「協調」天才的現職公務員來擔任外，在後天上再予以必要的訓練，使其在「府會關係」的實務運作中，能夠確守公共關係人員的職業道德，把握公共關係的活動原則與標準，不致於以其任務之特殊性質，而迷失了自己，認錯了身分。此非僅於府會之間建立良好的

關係於事無補，且將「疑難併起」「破敗叢生」，所以允宜早謀良策有所可行之道。

一、肯定公共關係工作的業務地位

府會聯絡員既爲政府推行府會關係不可或缺的人物，且現狀之下沒有一個政府機關不派出人員者，甚至有多至數人者，足見其工作績效、業務目標已受到政府全體的重視與肯定。惟時下人員均爲兼職，亦無專設職位，在組織規程、員額編制未修正納入職掌、職位前，似應由各機關以「工作簡化——工作項目檢討」之方式、調整業務職掌，將「府會關係」列爲各機關「公共關係業務」類項中重要的一項，並列入「秘書」職務工作項目之一，以肯定其業務之地位。

二、規劃府會關係工作的業務範圍

目前府會聯絡員的工作範圍，據調查了解有涉及「新聞發言人」者，有完全以「家臣」姿態出現者，殊欠正常。實應依有關法規重新釐訂「公共關係」業務範圍，並將「府會關係」之權責納入。

三、確立公關業務聯繫的發言體系

在現行的「政府發言人」體制下，發言人係由副首長兼任與府會聯絡員的職級都有差距，以致府會聯絡失實造成誤解。應建立「發言人聯繫體系」使府會聯絡員能對全般情況有所了解以加強發言之可信度。

四、培養公共關係的整體活動

府會關係既是公共關係中的一環，應由主管公共關係的權責單位，主動的與本機關內各業務單位定期的作意見溝通，並適時的進行交誼活動以建立整體運作。

五、參與公共關係的業務推展

各機關公關人員應積極參與本機關之綜合規畫、專題研討、資料處理、研究發展、管制考核、宣導服務等業務之作業，並特須對預算之內容及政策制訂等有所認知，以提高其品質，俾在府會關係的運作中發揮聯繫、溝通、協調的功能，而達成良好府會關係的任務。

附 註

- 註一：林鐘沂、美國官僚制度在政策形成過程中如何爭取政治支持（政治大學公共行政研究所碩士論文），民國六十八年六月、頁八五。
- 註二：王洪鈞、公共關係、臺北、華視文化公司，民國七十二年八月二版，頁二五四、二五五。
- 註三：張金鑑、行政學、臺北、三民書局，民國六十四年九月，頁六八。
- 註四：廖榮利、行政協調的程序，南投，臺灣省訓練團。（公務人員生涯發展訓練叢書），民國七十四年八月，頁一一五。
- 註五：方胡通、行政機關運用公共關係之研究（政治大學公共行政研究所碩士論文），民國五十八年，頁一一〇、一一一。
- 註六：劉必榮，「架構與細節——談判理論的新典範」（臺北、聯合報）民國七十七年四月十日第二版。
- 註七：陳德禹、公衆關係，東海大學公共行政研究所（講稿、未發表），民國七十七年三月。
- 註八：傅肅良、行政管理學，臺北、三民書局，民國七十二年十二月，頁四〇四。
- 註九：傅肅良，前書，頁二〇八。
- 註十：張劍寒，行政與立法之研究，臺北，自刊本，民國六十一年一月初版，頁三七。（臺大法學院講稿）
- 註十一：張世賢、林水波，公共政策，臺北，五南圖書公司，民國七十二年十月修訂版，頁二三三。
- 註十二：張潤書等，行政學上冊，臺北，教育部空中教學委員會，民國七十四年八月初版，頁六九一。
- 註十三：林鐘沂，前書，頁一九〇——一九五。
- 註十四：林水波，張世賢，前書，頁二三三。

註十五：伍啓元，公共政策（上冊），臺北，臺灣商務印書館，民國七十四年十月，頁一六六。

註十六：張劍寒，前書，頁五。

註十七：張在山，公共關係學，臺北，世界書局，民國七十三年三月，頁三九五。

註十八：王洪鈞，前書，頁三四——三五。

註十九：王洪鈞，前書，頁二五一——二五八。

參考資料

- 一、臺灣省議會第八屆議員大會手冊（臺灣省議會編印）
- 二、臺灣省基本省政資料（臺灣省政府新聞處編印）
- 三、臺灣省政府職員名錄（臺灣省政府人事處編印）
- 四、臺灣省議會公報（臺灣省議會編印）
- 五、臺灣省議會議事錄（臺灣省議會編印）
- 六、臺灣省政府辦理省議會第八屆第五次大會決議案執行情形彙編（臺灣省政府秘書處編印）
- 七、臺灣省政府辦理省議會第八屆第五次大會議員質詢案答復情形彙編（臺灣省政府秘書處編印）
- 八、臺灣省政府資料輯要（臺灣省文獻委員會編印）
- 九、中國國民黨地方黨政關係之運用實施要領（中國國民黨臺灣省黨部編印）
- 十、姜命相：「第六屆省議員背景之研究」，政治大學公共行政研究所碩士論文，六十八年。
- 十一、張宏安：「高雄市府會關係之研究」，政治大學公共行政研究所碩士論文，六十四年。
- 十二、林清華：「臺北市府會關係之研究」，政治大學公共行政研究所碩士論文，六十一年。

府會聯絡員任務功能調查問卷

指導教授：陳 德 禹

編 製 者：張 蔚 德

各位女士，先生：您好！

這份問卷的目的是想了解府會聯絡員的任務與功能以及聯絡人員工作滿足感的實際情形。調查結果僅供本所學術研究之用，您提供的資料絕不對外公開。您的意見極為寶貴，煩請撥冗閱讀，並依「填答說明」無記名作答，謝謝您的支持與合作。

私立東海大學公共行政研究所 編印

中華民國七十七年二月

(甲) 府會聯絡任務問卷

填答說明：

一、這份問卷共有 21 個題目，每題都有五個答案，分別是：「完全相符」，「大致相符」，「大多不相符」，「完全不相符」。請根據您的實際觀察，在每一題目後面適當的方格中打「✓」號。

二、每題只能選一個答案，請每題都填答，並將工作件數填入。

例如

完大無大完
全致法多全
相相決相相
符符定符符

1. 蒐集議員基本資料

1. □□□□□

如果您覺得此題目的敘述與貴單位的情形「完全相符」，則請在「完全相符」下面的方格 打「✓」，其餘類推。

一、對內（本機關）任務	完相 全符	大相 致符	大不 多符	無決不 法定符
(一)對機關首長				
1. 蒐集議員基本資料	1. □	□	□	□ □
2. 陪同首長訪問議員	2. □	□	□	□ □
3. 代表參加議員交誼	3. □	□	□	□ □
4. 提供有助警覺傳聞	4. □	□	□	□ □
(二)對主管業務				
5. 探詢議員可能質詢	5. □	□	□	□ □
6. 蒐集詢案內容擬答	6. □	□	□	□ □
7. 安排說明業務機會	7. □	□	□	□ □
8. 探詢有關涉及消息	8. □	□	□	□ □

— 臺 灣 文 獻 —

二、 對外（省議會）任務	完全 相符	大致 相符	大多 不相符	無法 完全 決定 不相符
(一)對省議會方面				
9. 議會提案追蹤查復	9. ☐	☐	☐	☐ ☐
10. 議會決議查詢催辦	10. ☐	☐	☐	☐ ☐
11. 議會考察日程聯繫	11. ☐	☐	☐	☐ ☐
12. 提供施政成效報告	12. ☐	☐	☐	☐ ☐
(二)對省議員方面				
13. 議員提案事務之協助	13. ☐	☐	☐	☐ ☐
14. 議員質詢研處之查復	14. ☐	☐	☐	☐ ☐
15. 議員情託事項之詢催	15. ☐	☐	☐	☐ ☐
16. 議員需索法規之提供	16. ☐	☐	☐	☐ ☐
三、對外（傳播界）任務				
(一)對施政措施方面				
17. 施政決策之解說	17. ☐	☐	☐	☐ ☐
18. 預算實施之闡明	18. ☐	☐	☐	☐ ☐
19. 報導施政之協助	19. ☐	☐	☐	☐ ☐
(二)對民意論政方面				
20. 公眾需求資料之提供	20. ☐	☐	☐	☐ ☐
21. 政府傳播資訊之報導	21. ☐	☐	☐	☐ ☐

(乙) 府會聯絡功能問卷

填答說明：

這份問卷共 13 題，每題亦有五個答案，分別為：「完全同意」，「大致同意」，「無法決定」，「大多不同意」，「完全不同意」。請您根據自己真實的經驗與感受作答，答題方式請參照前述，謝謝！

一、以本機關業務代表 身分之功能	完全 同意	大致 同意	大多 不同意	無法 完全 決定 不同意
1. 報告施政	1. ☐	☐	☐	☐ ☐
2. 展示績效	2. ☐	☐	☐	☐ ☐
3. 安排考察	3. ☐	☐	☐	☐ ☐
4. 宣傳業務	4. ☐	☐	☐	☐ ☐
二、以省議員政事顧問身分之功能				
5. 業務諮詢	5. ☐	☐	☐	☐ ☐
6. 作業說明	6. ☐	☐	☐	☐ ☐
7. 資料查證	7. ☐	☐	☐	☐ ☐
8. 法規釋疑	8. ☐	☐	☐	☐ ☐
三、充傳播業溝通橋樑身分之功能				
9. 政策說明	9. ☐	☐	☐	☐ ☐
10. 預算編審	10. ☐	☐	☐	☐ ☐
11. 法規協商	11. ☐	☐	☐	☐ ☐
12. 民意傳送	12. ☐	☐	☐	☐ ☐
13. 囑託情誼	13. ☐	☐	☐	☐ ☐

基本資料

- () 1. 姓 別：(1)男 (2)女
- () 2. 年 齡：(1)21 - 30 歲 (2)31 - 40 歲 (3)41 - 50 歲
(4)51 - 60 歲 (5)61 歲以上
- () 3. 服務年資：(1)5 年以下 (2)6 - 10 年 (3)11 - 20 年
(4)21 - 30 年 (5)31 年以上
- () 4. 教育背景：(1)國中以下 (2)國中 (3)高中／高職
(4)大專／大學 (5)研究所以上
- () 5. 考 試：(1)甲種特考 (2)高(特乙)考 (3)普(特丙)考
(4)基(特丁)考 (5)約聘雇用
- () 6. 職 等：(1)二職等以下 (2)三-五職等 (3)六-九職
等 (4)十職等以上
- () 7. 職 位：

— 臺灣省政府府會聯絡員的任務與功能 —

臺中市 40703 東海大學東海路 56 號
公共行政研究所

作者簡介

張尉德，現任臺灣省稅務局研究員，並曾兼任教職。從事稅務工作三十餘年中，先後研擬「綜合所得稅稽徵程序分組作業手冊」、「稅捐稽徵處服務宣導業務實施要點」、「稅務機關辦理研究發展業務實施要點」、「轉帳納稅辦法」、「稅務機關實施目標管理要點」及「財稅機關推行工作簡化手冊」等，著有「稅務心理學」、「違章漏稅案件查緝實務」及「稅務行政概論」等書。