



# 林業公務員協調談判的方法

文 ■ 楊宏志 ■ 林務局嘉義林區管理處處長

## 一、前言

我們都有協調人及事的經驗，在我們醒的時候，無時無刻不在處理及整合不同的意見，在我們生活當中，每個人都必須從事談判，被迫談判。例如在市場與菜攤的討價還價，在家庭與小孩們的意見溝通，辦公室裡與工作同仁協調磋商，尤其與相關機關，甚且是和民意代表的座談協調，在在與協商、磋商、協調、談判有關。

本文嘗試將這幾年與相關機關人員或民意代表磋商的經驗，對照近日閱讀的刊物精要，嘗試描繪一個協調談判可掌握的空間，就分配性的零和談判及創造性的合作談判，指出執行上的方法及注意事項，並提出一些個人看法，期待同仁匡正。

## 二、何謂協調談判

協調又稱談判、協議、磋商、和解、調解、商議等，是指各方為達成同意所進行的任何作為。協調是指2個或2個以上的個人或團體，彼此之間有利益衝突，但願意交換資訊，找出衝突的爭點，瞭解並掌握自己的籌碼，協助對方認清情勢，並且相互確認利益，共同解決衝突的過程。協調也是想辦法將對立的

二方，願意坐下來，以理性的態度，將沒有交集、沒有共識的看法，逐漸拉近，進入一個各方同意認真面對的討價還價區，並且積極的對話和溝通，維持關係，有效順利的達成協議，並予以執行。圖1在說明A、B兩人的談判過程，將原本沒有磋商空間即底線交疊處，經過對話及溝通，瞭解對方的想法及態度，願意延伸個人的底牌，建立討價還價區範圍即重疊處，進一步消除雙方爭議，降低成本，達成雙方認可的協議，並願意遵守執行。簡言之，即對立的雙方，將原本認為最理想的作法，逐步調整為各方皆可接受最可行的選擇過程。圖1尚可用圖2來表示。立場多半是指個人的意識型態、價值觀或態度的反射，它是僵化的、不易改變的；利益則是每一個人或團體所追求的，是變動的、調整的。換言之，立場是你的態度，利益是你的需要。從圖2可以觀察出A及B點的立場沒法更動，但經時間推演下的利益點，卻有交錯的時候，這交叉的點就是圖1所指的討價還價區，雙方進一步澄清甚且是利益的同意區。

協調談判是講妥協，不是打仗式的贏者全拿，輸者全輸。協調談判又與溝通、辯論、暗示、推銷不同。協調一定要會溝通，

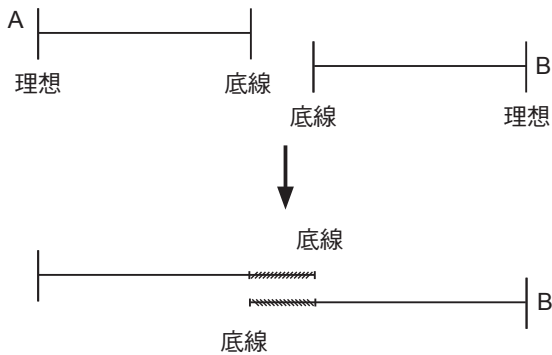


圖1 討價還價區的形成。

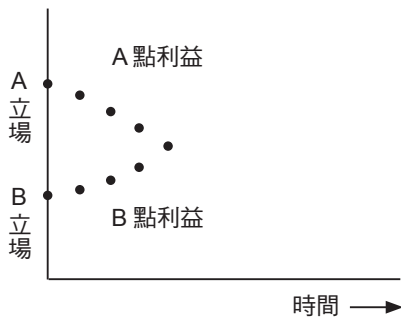


圖2 立場與利益位置圖。

但是協調不是溝通，因為協調還包括了各種佈局、配套及議程安排。其次，辯論是協調的一種戰術，協調有時候需要辯論，但是辯論絕不是協調，因為辯論在爭取立場的正確，協調則在追逐利益的交換。暗示是協調的必要措施，協調一定要摻入暗示，但是協調不是暗示，因為暗示僅是對話中的間接作法、弦外之音，無法像協調一樣，主動積極爭取各項利益。推銷是協調的首要目的，但是協調不是推銷，因為推銷祇關注自身的條件，不像協調尚注意對手的利益，並精於傾聲及回應的能力。

### 三、協調談判行為

協調談判行為可以從分配式及整合式的

談判特性、代理人制度、個人協調能力及意願等面相觀察。公務員在處理公務，遠比處理私有財產，甚且服務於私部門所考慮的面向為多。

#### (一) 分配式及整合式的談判特性

我們管理的森林，多伴隨著保育與開發的作業，發生形態及強度上不等的衝突。Floyd等人（1993）研提之資源處理爭議的分類和預測衝突層級模式，簡稱資源使用方式的衝突序列模式，反映了資源使用上的不同潛在價值。此模式係以資源為基礎的分類方法，且以連續體出現，最左代表著地質財貨（Geocommodity）的貯存資源，往右依序為生物財貨（Biocommodity）、使用者適意（User amenity）和保護適意（Preservation amenity）。受人類活動影響，4種流動資源的分級，呈現出重要的區帶（Germain and Floyd, 1999：397），諸如有形的產品和環境適意（Amenity），以及再生性或非再生性的利用方式。此模式描繪出在公有土地上，從採礦到生物多樣性的保存等自然資源使用上的立法授權（如圖3）。

在連續性的自然資源使用序列中，資源使用接近的類別衝突情形較小；反之，兩個極端的對立衝突，開發與保存磋商解決極為困難。例如森林副產物之採取和戶外遊憩的爭議（BC衝突），就較原始野域（Wilderness areas）內計畫採礦（AD衝突）衝突為小。層級內的衝突，例如登山客與健行者（CC衝突）對步道使用上之衝突，遠較上者為輕。其次，爭議的情形也不會單獨存在。例如



表2 分配式及整合式談判特性與其處理策略

分類	特性	策略
分配式談判	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 一種競爭性的輸贏談判，雙方目標基本上是直接衝突的。</li> <li>• 不重視彼此關係，談判者僅追求個人利益最大化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 採取零和競局，以打敗對手為目標。</li> <li>• 謹慎掌握資訊，盡可能獲取對方資料，但僅透露對我方有利的資訊。</li> <li>• 雙方的議價範圍如沒有交集，則談判可能步向終止。</li> <li>• 造成對方延滯談判或中止談判所造成的成本高於我方。</li> </ul>
整合式談判	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 一種合作型的雙贏談判，雙方具有共同的目標。</li> <li>• 重視雙方立場，彼此信任，設身處地，追求雙方的利益及需要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 儘量瞭解對方的真實目標及需求。</li> <li>• 腦力激盪，追求異中求同。</li> <li>• 從尋求解決方案中界定問題。</li> </ul>

無心的移入其他無關課題及引入無關的參與者，愈來愈多的對立，越來越少的溝通，而不干受損的一方一心只想報復，全勝的一方則持續維持主控權。

### (二) 代理人制度

國民交付政府處理森林管理經營，然委託人與代理人追求的利益並不相同的。委託人即國民追求的是森林健康，保育森林資源，並提供永續的公益及經濟功能，但代理的公務員，尤其是部分的公務員，竟以業務執行阻力最小原則處理公務，將原本應該從事的增進社會利益，轉變成反映利害關係人的需要。權勢之人、利益團體、遊說團體或壓力團體為獲得自身利益，會以提供選票、競選經費與資訊等不同方式，要求民意代表或相關單位向公務員施壓，迫使公務員選擇對當事人有益卻未必對社會有利的處理方式。再者，公有財具有共享性、不可分割性及無排它性，更易形成搭便車現象，由於代理人與委託人中間存在的資訊不對稱，導致公共行政偏離公正、平等。

### (三) 個人協調能力及意願

每一個人對於協調事物的看法，參與協調的意願，以及處理協調的能力各有不同，例如圖4中就可以發現，個人基於追求自身的需求或試圖滿足對方的需求所產生5種不同的處理結果，例如合作解決型、競爭對立型、讓步順從型、妥協折衷型及逃避不合作型。從表3中可以分析每一個性類型，其重視及不重視的處理方式皆有不同。倘若將參與協調者的過去談判經驗、個性、組織、習慣、信仰因素加入，更造成協調處理的複雜及不確定性，而各方對協調處理的態度、期望、

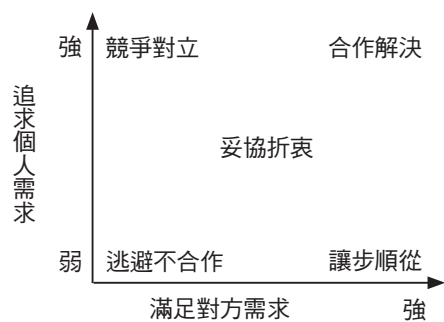


圖4 追求談判結果或彼此關係圖。



表3 5種不同個性重視或不重視的事物

個性	處理過程	
	重視	不重視
合作解決型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重視業績，注意積效達成，亦重視人際關係</li> <li>● 多方意見</li> <li>● 追求對方的承諾及支持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不考慮輸贏或面子</li> </ul>
競爭對立型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重視業績，但不注意人際關係</li> <li>● 支配性及攻擊性強</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不關心別人的想法，打敗對手求快感</li> <li>● 不尋求別人的協助</li> </ul>
讓步順從型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重視人際關係，但不重視工作業績</li> <li>● 對對方意見唯命是從</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 難要求對方</li> <li>● 損及自身利益</li> </ul>
妥協折衷型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 擅長在兩難中經別人的意見歸納，找出妥協點</li> <li>● 處理小事情</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對事件的處理見解不夠深入</li> <li>● 沒有開創特質，交際流於外表</li> </ul>
逃避不合作型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 業績及人際關係都不重視</li> <li>● 避免與各方發生糾紛</li> <li>● 希望藉時間解決</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不願正視問題，以排拒為首要</li> <li>● 很少協助合作</li> </ul>

談判互動，亦將使協調過程動態發展。譬如我方採用合作解決模式，但對手卻一直採用競爭對立模式，那麼我方應該如何因應？

#### 四、協調談判的目標策略

協調談判既在追求一個理性的解決過程，則我們期望得到什麼？什麼東西是我們要向他要的？我們有什麼東西是他們要的？我們有什麼東西可以給他？我們絕對不可以給他的東西是什麼？都應在協調之前考慮清楚。換句話說，在談判之前，我們就要清楚掌握：

1. 這次談判的目標。
2. 我們追求的利益。
3. 達成利益的各種替選方案、限制策略、行動及成本。
4. 掌握對手的性格、談判風格、欲求及決策準則。
5. 瞭解協調的外在（長官態度、談判環

境）和內在環境（行政程序、執行程度）支持我方的程度。

#### 6. 界定協調的結果成功或者是失敗。

其次，協調談判要從對手的角度看問題，如果我們將對方對事件處理的滿意或不滿意，安置在一縱軸的兩端，將對方對談判的期待，對方同意我方意見後的所獲，以及對方採行的選項等當以三橫軸安置在前縱軸上，即圖5可以看出對手所追求的各種選項。對手當然希望最終的處理結果，愈接近滿意愈佳，因此，靠近滿意值的A點雖是對方談判的期待，但同時企求B點，即對方同意事件處理後的所獲愈靠近A點愈佳。反之，B點愈遠離A點，愈向不滿意靠近時，即產生C點，亦為臨界點，當協調談判的結果到達C點時，對方將採行其他的選項，現今有太多的例子顯示中止協調談判，包圍林務局，昇高談判的磋商層級，或陳情抗爭等方式呈現。

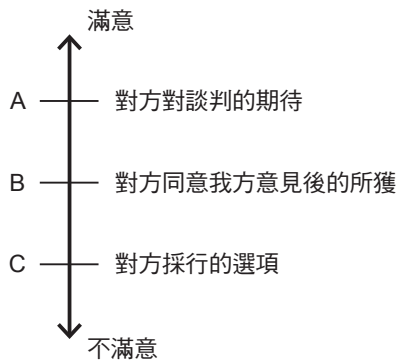


圖5 協調談判者的內心反應。

資料來源：修正自劉必榮，2004。

## 五、協調談判的本體及處理程序

### (一) 本體

協調談判旨在找出衝突的爭點，對立的雙方認清情勢，並確認利益，以理性的態度，良性互動互信的行動，建立協調談判前的協議內容。協調談判的本體內容包括：

#### 1. 協議前提

(1) 互信是協調的基礎，理性是解決問題的手段。利用解凍，澄清問題，發掘及討論彼此利益，多元方案擴大利益的方式，創造最佳方案。

(2) 這是一個我們眼前面對的問題，不是你我之間的問題。我們有意願、有能力透過協議交換資訊，找出爭點，確認利益，共同解決衝突，而非以對立的方式做衝突抗爭。

(3) 解決問題不在於辯論，也不在抗爭，更不是打仗。協議是以最少的成本，獲得彼此間最大的利益。

#### 2. 程序規則

(1) 協商的對象／哪些人？哪些機關？哪些代表參加？

(2) 針對哪些問題協商／何人提出？

議案如何形成？如何進行討論？其優先次序及數量？

(3) 何時開始協商？

(4) 協商的方式及程序／利害關係人或代理人制？分組協商？包裹式協商？

(5) 協商期間及議事規則／開會次數？期間？參與人數？每次開會時間？協商結束時間？地點？

(6) 協商結論／每次開會的共同結論如何確認？不同意部分如何處理？如何建立同意的機制？

(7) 協商結果的執行／如何執行？期間？違反者如何處理？

### 3. 處理機制

推派學者專家並授權參與協商，俾以強化科學、法規、技術與協議能力。

### (二) 處理程序

協調談判處理程序為建立共識的過程。一般而言，處理過程可以區分為：協調前、協調、以及協調後三個階段。協調處理模式可以將這些處理程序視為一個處理過程，亦可以分別處理，並視問題的形態，在過程中，予以適當的調整。

#### 1. 協調前 (Prenegotiation)

(1) 有無人員倡議以合作的方式解決爭議問題？

(2) 有無評估合作解決爭議問題的可行性？

(3) 關鍵性參與者及潛在利害關係人參加了嗎？

(4) 有無處理上所需要的資源？



(5) 共同指認的問題確認了嗎？

## 2 · 協調 (Negotiation)

(1) 建立參與者的互信，參與者承諾以這種方式來解決衝突問題。

(2) 參與者指出他們的看法，並接受其他人詢問。

(3) 主席澄清問題，並紀錄下來做次一階段開會的起點。

(4) 參與者扮演的角色。

(5) 要求一致性的看法。

(6) 簽署同意書並承諾執行。

## 3 · 協調後 (Postnegotiation)

(1) 參與者根據同意書內容執行，爭議的各方監控執行內容。

(2) 評估執行結果，做為次一級協調的依據。

# 六、協調迷思和問題澄清

由於協調談判者即公務員，係以代理人的角色管理經營國家資源，因此，某些作法應特別注意，妥善保管國家財產，達及國民所付託之期望。

## (一) 準備、準備、再準備。資訊是一切之母

協調前，必先發現爭議的問題在哪裡？問題的核心又是什麼？我們用什麼方法，可以有有效的解決發現的問題？實務上，大家都怕麻煩，因為彙集準備資料都是花成本、花精神的，所以從別人整理出來的資料看看就好，最省成本。但它真能一如期望，是完整正確揭露嗎？是問題的全貌嗎？有沒有考慮到協調的

周遭環境，包括制度、政策、法令、程序、規則及其他外在因素？因此，事前的充分準備，談判期間以開放的方式向對手發問，並且仔細聆聽答案及敏銳觀察對方行為，是取得資訊的最好方法。發問的好處在於對手的回應，如果是正確的，正好修正我們的想法，如果是錯誤的，那麼我們多問幾次，他們錯誤就會顯現出來。當然，想這樣做，其前提仍然是事先的準備，方能衡量搜集到對方的態度、利益、禁忌、承諾及意圖是否和我們的判斷一致。再者，我們也應該瞭解，愈有專業知識，愈能穩住自己；愈符合情理的一方，愈能拒絕；愈作業完整，愈能抗拒；愈能引用法令規章、司法調查、社會輿論、第三者告發、歷史案例、客觀的標準，愈能抗拒對方；愈沒有時間壓力，愈能拒絕對方。其次，利用協調成本表中的各種選擇方案、結果及成本，愈能發現可行的最適方案。當然，我們也要研擬對手可能的協調成本表（見表4）對照選擇結果，方具實用價值。

協調的過程，可以分成同意、不同意。其各個方案的成本，以及不同意後的退路，均應審慎翔實考慮。因為，我們想要達成怎樣的結果，就應詳加準備如何出牌。而協調的結果，大抵可以區分成5種，分別是按照我們的想法做成協議；按照對手的想法達成協議；雙方各退一步達成協議；停止或中止協調；以及拖時間，慢慢談。

## (二) 協調中的任何讓步，都不是免費的

協調中的任何東西，沒有一項是免費的，所有的東西都應當成籌碼，用以交換

表4 協調成本表

方案	最佳結果	可接受的結果	最壞的結果	影響成本
*	*	*	*	*

\* 表示可分數個方案。

獲得。實務上，公務人員對於自己擁有的一塊錢與公務上支付的一塊錢，絕對不是等值看待。自己的一塊錢，多半花在刀口上，而公家的一塊錢，祇視為工作的一部分，用掉就好了，並不考慮它的效用。所以協調談判一開始，公務人員往往拋盡善意，希望一次解決。但是忽視協調時的讓步，就是一種立即支付的成本，一次的讓步，不代表一次到位，反而會促使對手以此次讓步為基準，要求無數次讓與，否則強力且持續施壓。這裡特別要強調的是，任何先前的善意承諾或讓步，甚至討好對手的慷慨行為，都會被人遺忘，有道是船過水無痕。因此，任何的讓步都應該從對方的觀點來看，如此才能衡量出它們的價值。在決定讓步之前，應該考慮：

1. 這項讓步對方會有什麼價值，獲得什麼好處？亦即誰？在什麼時候？得到什麼？得到多少？
2. 這項讓步對我們會有什麼成本？
3. 我們要用它來交換什麼？

最後要注意的是，任何的協調必須從自己的需求，考慮採用整體掛勾套裝，或者是分割談判項目的方式進行。因此，處理協調務必把所有提議都化成條件句，亦即各種不同的替選都採用「如果…，那麼…」的基本句。我們常常聽到，如果你準備這樣做的話

（一定要具體明確），我們則考慮那樣做（有前提條件）。例如，如果你們支持綠美化後的維護費用，那麼我們就會考慮將這地區綠化。我們也聽到這種句型：「好的…，但是…」，例如，我們同意你採用國土復育策略方案暨行動計畫，但是如果沒有指定特別地區而全面推展的話，短期間它的成效還是有限的。其他還有「要是…，那麼…」，「可以…，不過…」，「不行…，但是…」。

### （三）和別人談判，不是自己和自己談判

協調是和外人談，不是自己和自己所提的上一個方案內容談。實務上，談判是你來我往，我提一個建議，你不同意，可以提出另一個方案，經過多次折衝，雙方想法逐漸往中間共識靠攏。但是在公務上，常把讓步當恩惠，往往是當我們向對手提出某項建議，對手沒有反應，甚或表示不滿，於是我們立即自行下修建議內容，但是對方仍然沒有反應，於是我們又自行修正意見，這種是非題的提議方式，讓對手選擇同意或不同意的作法，祇會削弱我們原來的立場，誘發對方更強硬不合理的要求，因此宜採直搗黃泉掀開對方底牌的方式，或是將原本是非題的提議方式，改為選擇題的意見，利用各種不同型態的組合方案，讓對手在這些方案的



框架內做選擇；或者在提案之後，除非對方要求，否則不再進一步說明提案內容或自行下修前項提案，祇等待對方的回應。

#### （四）人性不同，必有不同的選擇結果

協調過程中我們會遇到不同個性的人，有外向的，有內向的；有富同理人的，有以同情心的；有感性的，也有理性的；有追求理想的，有競逐實體的；有用情緒說話的，有找關係施壓的；有談判老手，也有菜鳥；有鷹派，或者是鴿派手法；有保守，或者是創新思維等等，很多人由於不習慣面對衝突，也不喜歡處理衝突，更不知如何回應對手的要求，也不願意和陌生人打交道，造成協調談判經驗的缺乏與有效應對。實務上，談判過程中，我們多半會遇到不肯妥協，凡事全拿，不聽別人發言，即以輕蔑、咆哮、拍桌子的表現方式，以咄咄逼人的態度，祇求打仗，而非與我們共同發覺一個各方皆可接受的結果，這時我們就應該以拼圖的方式，將對手的想法、手段、態度、資源籌組合起來，認清每個人不同的需求，再以切割問題的方式，將以前的問題和現在的問題分開，將人的問題和事的問題分開，將程序問題和實體問題分開，把對手的情緒和行為切開，把手段和目的隔開，更要向對手指出每一個人都是從自己的角度看問題，惟有立場堅定，態度謙和，邊做邊學，邊教邊修正的方式，尋求雙方最大的公約數及共通點，方能求取雙方最大的實質利益。

#### （五）完備了法律規章及情理程序後，就應勇於說不

協調中，向對方說「不」，是常有的事，

如果不好意思說，甚至接受對手的看法，那麼就不需協調，祇要等對方下命令接受就是了。實務上，大家都不願當壞人，尤其是執行不屬於自身財產的公共事務，多半在說不之後，都會補上一句：這是某某人的意見，甚至把不同意人的姓名、電話都告訴對方。同樣的作法，我們也常聽人說：我沒有意見，祇要上面同意就好了，導致原本可以立即解決的問題，擱置延宕並從最瞭解實情的工作人員身上，轉移到上一層但不清楚事件的其他人員身上，設若持續發展下去，就會讓最上層決策人員在資訊不完備的情況下扮演不允許的角色，這種「白下黑上」的處理過程，這種將壓力轉移上層的作法，不但



（圖片／高遠文化 攝影／游忠霖）

未符權責相當之行政原則，並錯亂整個行政倫理。因此，面對此類的問題，我們應該這樣回答：這個問題，我們瞭解你們的看法，但是無論從情、理、法各個層面，我們都已照顧到你們的需要，在我們的層級，我們處理的結果已經確定。如果別人有意見，請他們告訴我們怎麼做才符合情理；或者說，我知道這樣做你一定很難接受，但對我來講也是痛苦的決定，但是我必須跟你說，我們不同意你違反租約的做法。

#### （六）協調談判的注意事項及戰術運用

協調談判過程中，有許多人刻意忽視某些事實及前例，偏好訴諸個人意志力，認為只要攻擊對方，頑強到底，依據個人過去經驗就可以全面達成預期的目標，過程中甚至用漫罵、恐嚇、威脅、傷害的手法追求全贏。實務上，協調談判的運作是依據當時客觀的現實環境，而非主觀的個人意志。作法上，應該先把人的因素從問題中抽離，利用對話及溝通追求彼此的最大利益及各種不同的解決方案，但面臨利益衝突時就應該根據客觀的科學資料、政策、前例、判例等標準及規則篩選出最有利的可行方案。

公務上，許多公務人員也未具備協調談判的技巧及經驗，常與對手一樣，掉入衝突對立的惡性循環之中，非但沒法處理事情，反而造成彼此間的嚴重對抗。其次，公部門指派的協調談判人員，對事件的瞭解程度多半為片斷，又不全然掌握處理事件的底線，亦不清楚對陣者、後援者、觀察者應該扮演的角色，且不知道或不願意營造談判發展。

因此，列出一些協調談判的注意事項，隨時掌控自己的心境，並且確定自己要什麼結果，再決定怎樣出牌。

1·態度比對方溫和，說話內容從容不迫，但語氣堅定。所有內容訴諸條理分析，而非情緒反應。

2·隨時注意談判步調，仔細聆聽對手，意見發覺對方的要求及關切。遇有對方刻意模糊談論內容，立即請其釐清。

3·不口出穢言，不情緒用語，不打斷別人講話，允許對方插嘴，但接下時宜指出對方剛才打斷了說話。

協調談判的戰術，尚有下列事項應該注意：

1·主動出擊才能擁有談判優勢，亦即要求對方一定要提一個對案，否則沒有談判的起點。

2·成功的談判需要佈局及配套，諸如前置談判、談判本體及談判後等注意事項，更重要的是主管的支持及與談判對手友善的關係。

3·談判的內、外在環境愈形清楚確定，愈有利於協調。

4·談判過程中每隔一段時間就要暫停，將前述的內容用自己的話重述，並請對方確認。

5·對方提議不可立即回絕，否則對方會認為我方態度太過強硬。

6·談判過程超出授權範圍即應喊停，指出這是我們最後的底線，我們建議暫時休會，讓你們有時間充分考慮整個事件的利弊



得失，等你們準備好你們的答覆後，再來開會。

7· 談判不是一個人決定可否的，它是一個制度，一個委員會，一群人決定的。任何的決定皆應經上級機關核准。

8· 便利談判進行，有必要先完成一個暫時性的協議內容，並且時常聲明，必須在考慮整套提案內容後再包裹決定。

9· 隨時與對方建立一個溝通的管道，一旦破壞了，就應重新來過。

10· 指定觀察員，縱橫會議的整個過程，俾便會後的檢討及修正。

## 七、結論

公務員協調談判究竟是爭取機關利益的談判，還是建立關係上的談判？談判內容有沒有清楚的參考座標？談判環境尤其是上司、媒體是否支持我們的作法？談判對手是不是有我們沒法掌握的權力？第三者看這項談判是不是支持我們的選擇？經過時間的貫穿，我們的選擇是否禁得起考驗？我們從這次的協調談判裡，學到了什麼經驗？最後需要注意的是，我們處理的是問題本身，而非談判對手。因此，談話的語調及個人情緒，友善愉悅的正向關係，同理心與投入解決問題的態度，都是協調談判成功的第一步。🚧



(圖片／高遠文化 攝影／陳吉鵬)