

教育行政「潛規則」之理論探討與 概念模式建構

陳成宏*

摘 要

組織的實際運作除了依靠正式規則加以規範以外，事實上，還另外盛行著一套「潛規則」。潛規則即是為人們所默認、遵從、只做不說、隱匿在正式規則下的一套行為規範。在教育行政的組織脈絡中，如果非正式組織與正式組織得以分庭抗禮，同為領導者關注的兩大場域，那麼衍生而出的潛規則當亦與正式規則勢均力敵，一起影響組織發展興衰和效能良窳。針對潛規則此一新名詞所代表的舊現象，雖然百家爭鳴，各路觀點薈萃，但因為其尚未成熟發展出一套完整的獨立論述，本研究即從初步整理潛規則的對應理論入手，繼而據以建構一組教育行政潛規則的概念模式。本研究歸納出複雜理論、交易成本理論、派系理論與社會交換理論為潛規則的代表性立論基礎。與之同時，本研究所建構之潛規則概念模式涵蓋潛規則的起因、類別、與正式規則的關係、操作形態和影響等主要面向。本研究以提出潛規則在教育行政所具有的啟示作結。

關鍵詞： 潛規則、正式規則、教育行政

* 陳成宏，國立東華大學教育行政與管理學系副教授
電子郵件：cch5656@mail.ndhu.edu.tw

投稿日期：2011年4月25日；修正日期：2011年6月7日；接受日期：2011年9月9日

Contemporary Educational Research Quarterly
September, 2011, Vol.19 No.3, pp. 121-159

A Theoretical Investigation and Construction of the Conceptual Model of “Hidden Rules” in Educational Administration

Cheng-Hung Chen*

Abstract

In addition to formal rules that publicly maintain organizational operations on a daily basis, in fact, there exist other kinds of “hidden rules” in organizations that privately dominate members’ interactions. The so-called “hidden rules” are the behaviors and regulations that are obeyed, tacitly recognized, done without saying by members, and concealed under formal rules. Within the organizational context of educational administration, if the informal organization is considered as critical as the formal organization, and both equivalently draw leaders’ major attention, then the hidden rules, to a great degree, are tantamount to the formal rules, and both have a major impact on organizational development and effectiveness. Given that the current theoretical discourse for “hidden rules” is not yet fully developed, this paper therefore begins with discussing the corresponding theories of hidden rules, and then

* Cheng-Hung Chen, Associate Professor, Department of Educational Administration & Management, National Dong Hwa University

E-mail: cch5656@mail.ndhu.edu.tw

Manuscript received: Apr. 25, 2011; Modified: Jun. 7, 2011; Accepted: Sept. 9, 2011

constructs a comprehensive conceptual model of hidden rules accordingly. As a result, the four theories of complexity, transaction cost, faction, and social exchange are incorporated into the theoretical foundation of hidden rules. Meanwhile, the five dimensions of cause, type, relationships with formal rules, operational patterns, and influences are included to build the conceptual model of hidden rules. This paper concludes by proposing theories related to hidden rules, as well as practical implications of hidden rules on educational administration.

Keywords: educational administration, formal rules, hidden rules

明文規定的背後往往隱藏著一套不明說的規矩，一種可以稱為內部章程的東西。支配生活運行的經常是這套規矩，而不是冠冕堂皇的正式制度，不明白這一點就難免要吃虧——《潛規則》。(吳思，2009：11)

壹、前言

組織的實際運作除了依靠正式規則加以規範以外，事實上，還另外盛行著一套「潛規則」(hidden rule)。所謂潛規則，簡單地定義，是相對於明規則、正規則而言，是指看不見、明文沒有規定、約定成俗的，但卻又是廣泛認同、實際起作用、人們必須「遵循」的一種規則。¹正式規則與潛規則相對應，並存共生於行政實境，交織合捻在行政領域。前者通常經過公開的制訂程序，具有官方確認的身分地位，但即便具有合法性權威，其在行政執行上往往面臨有令難行、禁而不止的現實；後者雖然妾身未明上不了檯面，只可做、不可說，卻是組織成員暗自默許，彼此心照不宣，大家普遍奉行接受的規範準則(朱進良，2007)。據此，若從行政管理的角度來看，潛規則雖是近年出現的新名詞，究其底卻是組織長久存在的老問題。所謂的「陽奉陰違」、「說一套，做一套」、「上有政策，下有對策」等現象，行政管理學者自傳統理論學派以降，歷經人群關係學派、系統理論學派，乃至新興當道的非均衡理論學派，仍持續與其奮戰，苦思應對之道。一直到歷史學者吳思(2005)所著的《潛規則》問世，潛規則一詞便成為各方爭相援引的熱門用語，對於上述諸行政隱晦現象亦有了更完整的概念說明，當然，潛規則所型塑的行政意象與所代表的「歷史共業」影響，也是既深且廣。

¹ 詳見百度百科(2011)。「潛規則」字詞索引取自<http://baike.baidu.com/>

潛規則雖然常以名詞形態表達一種行政現象，也有人以之作為動詞表示參與潛規則的行政過程。靜態上來講，潛規則即是為人們所默認、遵從、只看不說、隱匿在正式規則下的一套行為規範；動態上來說，潛規則意指閃躲正式規則縫隙，私下積極遮掩或消極配合進行的一種行徑，例如「你潛規則了沒」或是「我被潛規則了」（汪新建、呂小康，2009）。潛規則一靜一動，共同指出組織內晦暗不明卻又人人心中肚明的灰色地帶，分別詮釋了組織內不明文規定的實際運作與微妙的人際社會互動。以此看來，在一般行政的組織脈絡中，如果非正式組織與正式組織得以分庭抗禮，同為行政管理者關注的兩大場域，那麼衍生而出的潛規則當亦與正式規則勢均力敵，一起影響組織發展興衰和效能良窳。

申言之，潛規則既得以左右行政組織的正常運行，其效應在教育行政組織自是亦然。教育行政領域的潛規則與正式規則共同作用，彼此互補卻也互相對抗，在相當程度上展現了「競合」傾向；另一方面，其主動、被動的成員角色交流，本身動、靜之間的形態互換，在某種程度上涵蓋了若干不同的論述面向。也因此，著手教育行政潛規則的探究，瞭解與其相關的各類理論架構，耙梳其交相映襯的理論實務系絡，誠可視為教育行政的一項重要議題。職是之故，針對潛規則此一新名詞所代表的舊現象，雖然百家爭鳴，各路觀點薈萃，但因為其尚未成熟發展出一套完整的獨立論述，本研究擬從初步整理潛規則的對應理論入手，據以建構一組教育行政潛規則的整合概念模式。本研究前言在於介紹研究背景與旨趣；其次詳細說明潛規則的意義與理論基礎；再其次則搭配理論架構，進行教育行政的潛規則分析和概念模式建構；最後提出結語並探討潛規則在教育行政所具有的理論與實務意涵。

貳、潛規則與其代表性對應理論

「潛規則」乃是相對於「顯規則」、「正式規則」而言，近似於「灰色規則」或「非正式規則」，是隱藏於正式規則之後卻真正為人們所遵循的行為準則。根據王培（2010：4-5）的分析，潛規則主要有四個特性：一、隱蔽性：此乃行政潛規則最本質、最核心的特徵。首先表現在非正式性，外界看不見、摸不著，更無記錄可查；其次是非公開性，只有「圈內人」清楚內幕，「圈外人」很難一窺其奧；二、交易性：潛規則牽涉到雙方權力、資源交換和利益算計。交易雙方定要在付出成本與得到回報之間取得平衡，潛規則方有上下其手的空間；三、傳染性：一旦發現有利可圖，會有更多的人加入執行潛規則。與之同時，組織成員如果特立獨行、孤芳自賞，抑或恣意衝撞，會因不遵守內部規則而被孤立甚或受到制裁；四、破壞性：潛規則造成形式和內容、實然和應然、理想和現實不相符卻又同時存在的「名實分離」的狀態。「潛規則概念之父」吳思²（2005：14-15）則親自對潛規則的定義列出以下五項要點：

- 一、潛規則是人們私下認可的行為約束；
- 二、這種行為約束，依據當事各方的造福或加害能力，在具體的社會互動中自發生成，可以使互動各方的衝突減少，交易成本降低；
- 三、所謂約束，就是行為越界必將招致報復，對這種利害後果的共識，

² 吳思，1957年生於北京，1982年畢業於中國人民大學中文系。2005年因《潛規則》一書，獲國際筆會獨立中文筆會授予「第三屆自由寫作獎」。「潛規則」是作者從現實環境及讀史經驗中所創造出來的新名詞，詳盡透視了現實社會運作的規則和行為模式。《潛規則》自出版以來就廣受各界矚目，曾獲大陸具有相當影響力的報紙《南方週末》選為2001年年度好書，長期高居北京、深圳等地暢銷書排行榜，銷售量近十萬冊。「潛規則」一詞儼然已是解讀中國歷史，以及瞭解華人社會文化面貌的一把鑰匙。而吳思因為首創「潛規則」一詞，遂有「潛規則概念之父」的稱號（吳思，2005：3）。

強化了互動各方對彼此行為的穩定預期；

四、這種在實際上得到遵從的規矩，背離了正義觀念或正式制度的規定，侵犯了主流意識形態或正式制度所代表的利益，因此，不得不以隱蔽的形式存在，當事人對隱蔽形式本身也有明確的認可；

五、通過這種隱蔽，當事人將正式規則的利益代理人遮罩於局部互動之外，或者，將代理人拉入私下交易之中，憑藉這種私下的規則替換，獲取正式規則所不能提供的利益。

此外，也有學者認為，欲瞭解潛規則就必須瞭解其與正式規則的關係（吳鈞，2007；喻中，2009；鮑樹年、王云波，2006）。其主要理由在於：一、正式規則與潛規則相衝突卻又並存於組織之中；二、個體在組織中的生存同時受到兩種規則的支配，既要遵循正式規則，也要遵循潛規則；三、潛規則依賴正式規則，倘若沒有了正式規則，也就不需要潛規則；四、潛規則補充正式規則，有時正式規則的漏洞和繁瑣需要潛規則的填補與簡化。是以，從「相對論」的角度來看，潛規則始終皆是相對於正式規則而存在的，後者替前者創造了生存空間，前者也可能輔助後者，使其免於崩盤。兩者之互動一方矛盾對立，另一方卻是和諧互補，極其弔詭卻也異常真實。

整合來看，潛規則實乃一多向度的概念，從其特性、定義，以及與正式規則的關係解讀，潛規則充滿弔詭的特性與複雜理論論述相通；其權謀算計、勢利投機、注重成本交易的本質則與社會交換理論、交易成本理論觀點相近；其圈內圈外敵我分明，甚而帶有雨露均沾、坐地分贓、動用私刑、私下制裁報復的派系性格，即與派系理論相互呼應。潛規則的獨立論述雖然未臻完備，但在某種程度上恰與不同領域論述多所連結，本文以下重點即針對上述潛規則多元概念，進行其相關對應理論分析。

一、潛規則 VS. 複雜理論

源自於自然科學，複雜理論（complexity theory）中的複雜乃指介於混沌與秩序之間的一種「混沌邊緣」（edge of chaos）狀態。在混沌邊緣，秩序和混沌一進一出、一緊一鬆、彼此適應。其所成就的複雜體系，一方面將停滯、僵固的系統解構，推往彈性、鬆散、創意的區域；另一方面則經由回饋、監控作用，將紊亂、離散現象導入穩定、規則的地帶（齊若蘭譯，2001：7）。混沌邊緣使混亂與秩序達到一種特別的平衡，一種動態平衡。

混沌邊緣在組織中的隱喻計有弔詭情境（paradox situation）、共同演化（co-evolution）、自我組織（self-organization）等三大意象（陳成宏，2007）。首先，混沌邊緣之混沌與秩序並存狀態，即是弔詭的最佳體現——兩個相互矛盾對立的情境或觀點同時並存。也因此，認識弔詭、接受弔詭，將有助於瞭解單一現象的互補真實，混沌邊緣容許兩邊極端進行交換與穿透，有利於發現兩股對立力量間的微妙連結（Keene, 2000）。其次，根據所謂的複雜調適系統（complex adaptive system, CAS），其內的組成份子彼此根據對方的行為，在非線性回饋迴路網絡進行互動，從而造成共同演化。而且，系統中的行動者基於自利的原則，經過算計之後，會採取行動追求最佳報酬，與之同時，此行動也會影響其他行動者，彼此協調、配合（蔡敦浩、藍紫堂，2004）。最後，複雜體系的有機體毋須任何外來干預，即可能自發性地自我組織、自我調整，從而突然產生新的結構、規則及秩序。這是一種蓄勢待發、自然再生（autogenesis）、突現（emerge）的過程（Kauffman, 1993, 1995）。

據此，若從潛規則與正式規則的整合框架分析，其與複雜理論的核心要點——混沌邊緣即多所呼應。一來，潛規則與正式規則相互衝突卻又並存於組織之中，凸顯了混沌邊緣的弔詭情境。誠如Adams與Adams（1997）將弔詭

視為一枚硬幣的兩面 (two sides of the same coin)，強調任兩面缺一則無法成其全；因為我們無法在同一時間同時看到硬幣的兩面，以致於總傾向選擇單向、線性的思考，但如此一來便經常不能一窺事物的全貌。潛規則與正式規則即如「一枚硬幣的兩面」，彼此互補且無法單獨存在，亦恰似複雜體系的秩序和混沌兩端，將原本扞格不入的兩難，調和融入並存共生的弔詭情境。

二來，如同Darwin主張「物競天擇，適者生存」(the survival of the fittest)為物種演化成功的不二法則，Kauffman (1993)認為，事實上，生物的演化就是共同演化；有機體與其所處的環境同步發展，從環境中尋找生存的利基，進而改變環境。Kauffman引用著名的賽局理論 (game theory) 和「囚犯的困境」(prisoner's dilemma)來說明共同演化之「策略性互動」(strategic interaction)行為。在複雜體系內最佳方案即是「彼此互惠」(reciprocity)或「伺機反擊」(tit for tat)；此種策略給予行動者更多的機會與彈性，俾以根據對方的善意或敵意做反應。根據吳思 (2005) 的潛規則第三項定義，潛規則作為人們私下認可的一種行為約束，因為對這種利害後果的共識，強化了互動各方對彼此行為的穩定預期。換句話說，行動者彼此經過策略推演，知道妥協配合的必要，預知一意孤行的下場，從而讓潛規則經過共同演化之後，發展更為穩固與合理，甚且進一步修改正式規則，改變組織文化和組織生態。

再者，複雜體系內的有機體有能力將自身推往混沌邊緣，藉由其所在位置的旺盛能量和豐沛生命力，靈光乍現，以躍進方式轉化成為更複雜、進化的形式 (陳成宏，2007)。「自我組織臨界」(self-organized criticality, SOC)處於「遠離平衡狀態」，隨機擺盪於混序交界，一旦自行游移至臨界狀態 (critical state)，體系內的突變整合隨時可能發生 (Grobman, 2005)。吳思 (2005) 的潛規則第二項定義指出，潛規則乃在具體的社會互動中自發生成，申言之，在與正式規則共生的行政組織中，「一隻看不見的手」發揮作用不假外求，各方

行動者會主動抓緊時機，於其內互探虛實、積極整合，躲避正式規則並且自我組織或突現出一套趨利避害、由下而上的潛規則。

二、潛規則 VS. 交易成本理論

傳統新古典經濟學基於個人完全理性、效用極大化的行為假定，認為交易藉由市場機能完美運作之下，交易行為毋須負擔任何成本（吳瓊恩，2008）。但是Coase（1937）提出質疑，認為整個交易的過程相當複雜，尤其受制於環境的不確定性與人的有限理性，結果經常造成資源配置的無效率，以及衍生過高的交易成本。根據Coase的定義，在市場交易中，供需雙方為了找到均衡價格，所必須付出的代價就是交易成本。質言之，交易成本可視為檯面上公開之採購成本以外的隱含成本，亦即為了完成市場交易所需要付出的成本。

宏觀來看，交易成本理論（Transaction Cost Theory）取代新古典經濟學，以新制度經濟學的觀點來解釋交易行為，認為交易成本不可能為零。主要代表人物Williamson（1975）即認為，在交易的過程中，因為受到人性因素和環境因素的交互影響，將造成不完全競爭市場的交易機制失靈。在Williamson的市場失靈架構中，計有六項主要因素，其中，有限理性與投機主義屬於人性因素，而環境的複雜和不確定性、少數交易、資訊不對稱以及氣氛等四項歸類為環境因素。首先，有限理性肯認Simon（1957）的人類為「行政人」之主張，認為決策者雖然試圖做到完全理性，但因受限於資訊蒐集與個人能力的不足，只能達到有限理性。而也因為有限理性必須透過協商與談判來使交易順利進行，交易成本亦隨之產生。其次，有限理性也連帶促成投機主義。其假設行動者基於追求自身利益最大化，在交易過程中會不擇手段作弊、欺騙、爾虞我詐，彼此間充斥懷疑和不信任。如此一來，為互相防堵狡詐情形發生，交易雙方無可避免皆須付出更多的監督與談判成本。

至於環境的複雜和不確定性通常著眼於，未來發生非預期意外以及交易其中一方進行欺騙時所額外負擔的成本。少數交易乃指少數握有關鍵資訊者，將資訊壟斷、截斷流通，進而整個交易市場掌控於少數特定份子和團體，形成交易少數把持、操縱的獨占。資訊不對稱則是結合有限理性與投機心理，當交易一方的資訊優勢明顯勝過另外一方時，前者傾向於利用此優勢進行不公平交易，後者為避免吃虧、受傷害，即不得不增加協商與監督成本。最後，倘若交易雙方持續對立，彼此多所猜忌和不信任，則交易難度將隨交易氣氛的惡化而提高，交易成本也會隨之增加（朱素玥，2005；林怡姣，2006；陳佩芬，2007；陳炫璋，2002；羅子衡，2005）。綜合上述可得知，市場交易雙方為了設定彼此同意的均衡價格，必須付出交易成本，而且交易過程深受人性與環境兩類因素動態互動的影響，在此六項因素的交相牽扯之下，不僅造成了市場失靈，亦同時產生大小不一的交易成本。

進一步將交易成本理論的核心論述與潛規則相互對照，可以發現兩者存在若干緊密的契合觀點。首先，王培（2010：4-5）的潛規則特性之二（交易性）指出，潛規則牽涉到雙方權力、資源交換和利益算計；交易雙方必定要在付出成本與得到回報之間取得平衡，潛規則方有上下其手的空間。此點不啻明確回應交易成本理論的開宗明義——市場交易雙方皆竭盡所能，致力於尋求買賣的均衡價格。其次，參酌吳思（2005：14）的潛規則第二項定義，其主張潛規則作為一種行為約束，「依據當事各方的造福或加害能力，在具體的社會互動中自發生成，可以使互動各方的衝突減少，交易成本降低」。潛規則一經形成，不論是欣然或是不得不然，接受潛規則者就成為「圈內人」，圈內人藉由權力互通或利益共享，漸漸營造「友善和解」的氣氛，從而化解對立猜疑，逐步將交易成本降低（陳暢，2008）。易言之，經過有限理性的利害得失計算，衡量彼此權勢地位的互動消長，潛規則毫無疑問代表當事人雙方私下交易

的微妙均衡，在某種程度上具有減低交易風險的功能，王培與吳思著實嘗試將「交易成本」概念據實引用。

另一方面，陳暢（2008：60）的潛規則研究中強調，即便絕大多數潛規則無法光明正大公開，但是暗箱操作的結果常令處於強勢地位的交易者囊括大部分的收益，「而相對弱勢的交易者承擔主要的風險和成本，有時還可能遭遇強勢交易者的『道德風險』，這無疑會造成潛規則交易之間因成本、收益不均衡所引起的各種矛盾」。依此看來，此處強勢地位的交易者差可比擬交易成本理論的掌握資訊優勢交易者，利用其所擁有的權力或資源，蠶食鯨吞、步步進逼，製造不公平交易所衍生出的「道德風險」，而弱勢的交易者當似無法掌握關鍵資訊者，必須付出更多的交易成本，才有可能在潛規則的交易中全身而退或是減少損失。總結而言，在潛規則的私下交易中，也可能如同交易成本理論一般，不脫人性與環境兩大因素的相互影響，隨著交易的發展演變，導致有如「市場失靈」的「正式規則失靈」，如此一來，潛規則將有更大的彈性致力於創造交易價格的均衡，媒合買賣兩邊的雙贏，或至少確保「不滿意但勉強接受」的情境。

三、潛規則 VS. 派系理論與江湖文化

自中國歷史的演進觀之，黨派或朋黨與派系（faction）之意涵貼近，其在組織內拉幫結派，進行權力分配，伺機利益勾結，甚者內鬥內行、外鬥外行，欺上瞞下、排除異己以遂行其一黨一派之私。派系基本上為一非正式、為某一特定目的而結合的團體，成員彼此間利益交換、互相妥協，為達目的不惜私下交易，以拉攏次要敵人，打擊主要敵人（Pye, 1981）。近代研究派系則總脫離不了政治學權力與資源爭奪的脈絡和觀點，陳明通（1995：13-21）即提出派系所具有的五項特性：（一）派系是由存在於兩個聯盟之間，以交換恩惠與

滿足需求為目的之自願性的「二元聯盟」(dyadic alliance)所構成；(二)派系是這些二元聯盟所構成的一套人際網路的總稱，是一種「準團體」(quasi-group)；(三)派系是一種非正式團體；(四)派系的行動與目標具有集體性；(五)派系的目標在於取得及分配公部門或準公部門的資源。

若從派系的實際行為面向來看，其動態社會互動表現在以下三方面：一者，派系間的對立乃是天生自然、稀鬆平常；再者，派系間的互動會導致新的權力均衡；最後，各種派系活動會因長期存在而趨於制度化和固定化(Bujra, 1973: 141)。林彥綸(2010: 14)在其所做的「華人組織派系行為」研究中，認為派系行為包括三種格局：為了利益分配所產生的明顯衝突、因結盟行為而產生的動態平衡，以及習慣性地進行檯面下的小動作。倘若進一步以微觀政治的角度切入，派系的行為特徵在於：(一)無毀滅性：派系間的鬥爭多半屬於一種長期纏鬥，在你來我往中各有斬獲，無法立即「秒殺」對手；(二)陰狠性：除非有十足把握，派系一般都避免正面攻擊對手，造謠、中傷、賄賂、挖角等手段成為家常便飯；(三)防禦性：由於一時之間無力殲滅對方，因此穩紮穩打、採取守勢成為派系的優先指導原則；(四)平衡性：若有某一派系日益壯大，破壞恐怖平衡，其他派系基於危機意識，會暫時聯合起來加以圍剿；(五)無意識形態：派系基本上是一準利益團體，純粹利益掛帥，因此，沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人；(六)唯利是圖性：利益是維繫派系網絡存在的最重要因素，在其眼中常是「有派系無是非」(曾永年，2005: 14-15)。

此外，與派系關係密切的另一連結概念則是江湖文化。一般說來，江湖最常與官府衙門相對應。江湖文化本質上可視為一種泛家族主義的宗法制度之擴展和延續。在江湖社會內部，幫主、掌門或帶頭大哥就像是族長，異性兄弟歃血為盟成為結拜手足，幫規、門風即是家法、家規(黃杰，2010: 48)。大凡幫會規矩森嚴複雜，三教九流各有其一套入會儀式與行為約束，嚴懲叛徒手

段甚比對待敵人還要兇狠無情。在江湖闖蕩，倘若懂得規矩，知曉禮數，聽懂黑話，即被視為自家兄弟，以酒肉相待；反之，不懂行規，不識人情，講不出黑話，則會受到「敬酒不吃吃罰酒」的排頭教訓（張雄，2010）。因此，官府規定雖然合法正統，但明顯無法解決所有現實問題，江湖規矩雖然表面師出無名又不合法，但卻自成一格有其「江湖政治」的遊戲規則，經過不斷滲透，實際影響社會各階層的生活互動。

黃杰（2010：48-49）認為，所謂江湖文化「行走於黑白兩道，徘徊於官民之間」，是以利益交換為主要考量，以人情、面子、關係建立起來的小團體或小圈子文化。小圈子俗稱「山頭」，幫眾各擁其主，集結壯大聲勢，有自己的一套關係網絡和訊息流通管道，「他們漠視大眾利益，蔑視公平正義」，視道德規範為無物。小圈子內「沒有信仰與遠大目標，只有私欲私利；沒有獨立人格，只有充滿機會主義的人身依附和交換關係」。總結而言，表面上稱兄道弟的江湖文化，實際裡卻是出賣、背叛和永無休止的利益算計，雖然不會公開與官府叫囂對抗，私下則是藉由幫眾集結，持續擴大勢力範圍。

參酌上述，潛規則與派系理論、江湖文化的要旨自是有相當程度的若合符節。首先，潛規則迎合、滿足了個體本身的權力與利益私欲，具有自發的同化機制，一旦初試成功嚐到甜頭，行動者會理性地重複此類行為，並且逐漸形成行動者同盟。換句話說，潛規則具有強大的生存與自我保護能力，在其背後，「總是有一股以利益鍊條為紐帶的群體勢力，在支持著、維護著潛規則」，不斷地與正式規則相抗衡（朱力，2010：42-43）。以此來看，派系的集體行動、非正式團體、唯利是圖、結黨營私、恩惠交換、長期存在而更為坐大等特性，以及江湖文化小圈子的人身依附和交換關係，皆極其貼近潛規則的運作脈絡。

還有，潛規則所交織而成的利益相關網絡，開枝散葉、盤根錯節，可說

是牽一髮而動全身，一旦有所差池，不僅株連甚廣，甚至會危及整個潛規則體系。因此，「潛規則圈內人為保護自身利益將不惜代價『擺平』潛在退出者，對其進行各種方式的打壓，甚至人身傷害」（陳暢，2008：60）。吳思（2005）也同時強調，在潛規則的運作架構下，行為越界必將招致報復。此處所謂的「擺平」和報復當然帶有危機管理、損害控管的意味，另一方面卻也相似於派系聯合圍剿強出頭、破壞遊戲規則者，抑或像是江湖文化中對於背叛者和不顧「江湖道義」者，所實施的清理門戶、洗門風、替天行道的制裁手段。總的來說，派系和江湖規則即是潛規則，派系的合縱連橫只能經由闔室密談，而江湖中的帶頭大哥無論說得如何冠冕堂皇、慷慨激昂，最終常是得回歸到強調輩份倫理、利害算計的潛規則。

四、潛規則 VS. 社會交換理論

社會交換理論（exchange theory）假設每一事物均有其代價，而所有的人類關係便是一種維持給予和收還之均衡的模式（陳秉璋，1985）。心理學的行為學派與現代經濟學概念同為社會交換理論的主要論述根源，而Homans的交換行為主義（exchange behaviorism）可說是這門理論的創始者，其後Blau的交換結構主義（exchange structuralism）以及Emerson的交換網絡理論（exchange network）更被系統地應用在實際研究上（蔡文輝，1994）。Homans（1958）先從報酬和成本的交換觀點來解釋社會行為，認為只有當行動者覺得交換關係具吸引力時，才會進行互動；而且，隨著互動情境的發展變化，雙方必須調整調動資源以做因應。其交換行為計有四項基本原則：（一）某種行為愈常獲得報酬，人們重複此行為的可能性愈大；（二）如果獲得報酬的行為與某種情境有關，人們會再次尋求類似情境；（三）報酬愈有價值，人們愈願意採取行動；（四）人們的某種需求愈接近被滿足，他們就愈不會去滿足這個需求（林

淑芬，2003)。由此看來，社會交換行為乃是一種理性算計、追求滿意酬賞的互動過程，而且應該也沒有人會是百分之百的輸家或贏家。

Blau (1964) 自社會結構角度強調，因為人的利益算計並非純然合理，所以交換過程中不會達到完美均衡，終究有一方要略微吃虧。其所謂的交換酬賞可分為內隱 (intrinsic) 與外顯 (extrinsic) 兩種，前者如愛、感情；後者如金錢、體力勞動等。Blau 主張，縱然個人常利用團體以遂其私欲，但亦需有所節制，不能太過離譜，否則團體也會反身干預，甚至予以制裁。也因此，為了能被團體接納，個人不能違反一般行情，且要懂得雨露均沾、利益共享。其次，團體為了維護利益，會運用各種方法來拉攏現有成員，並且吸收新會員 (蔡文輝，1994：293)。總而言之，社會交換結構跨越個人層次，認為交換過程在個人與團體，還有團體與團體的複雜社會結構皆會發生，而且隨著交易的不均衡出現，權力差異和衝突現象亦難以避免。

Emerson (1962) 以網絡觀點分析行動者之間的交換關係，而非著眼於交換者個體本身。此交換關係共有三個步驟流程，包括行動者注意到交換機會的存在、主動進行交換、為互利的交換行為；而交換關係又可分為三個形態，計有：談判或協商、贈禮或某種利他的行為、合作型的交換 (林彥綸，2009：26)。質言之，社會交換網絡中的行動者可以是個人，也可以是團體，其所注重者不是這些個體，而是它們之間的交換關係形態 (蔡文輝，1994)。整體而言，社會交換理論主張，個人在交換過程中，會先行計算與他人互動所可能產生的利益和酬賞，而倘若期待不能被滿足，則沒有交換的必要。簡單地說，社會互動基本上即是一種衡量代價和後果的交換行為，而且此種交換更重視回饋的互惠規範、工作或生存關係的社會連結，以及發展相互依賴、彼此合作的共生網絡。

從潛規則的脈絡解讀社會交換理論，兩者間亦具有若干符應之處。首

先，潛規則交換雙方一旦進行某種合作，其所投入的「資產」便具有專用性，「並且合作得愈久，積累的專用資產就愈多」（陳暢，2008：60）。另外，潛規則合作一旦成功之後，受到成功經驗的鼓舞，雙方會更加投入心力維護潛規則，其交換受到正式規則懲罰機率因而減少，成功機率大增；而且所產生的磁吸效應會吸引其他人仿效、加入，因而擴大了潛規則的共識，加強其操作力道（朱力，2010）。同樣地，王培（2010：4-5）對於潛規則的傳染性也提到，「一旦發現有利可圖，會有更多的人加入執行潛規則」。此種潛規則之演變途徑與Homans（1958）的社會交換行為基本原則彼此呼應，皆強調交換（潛規則）隨著可能性之升高，其意願、重複性也會隨之增加。

在潛規則的操作體系或結構內，潛規則漸次滲透於人與人、人與集團、集團與集團之間（陳愛娟，2005），而且「組織成員如果特立獨行，孤芳自賞抑或恣意衝撞，會因不遵守內部規則而被孤立甚或受到制裁」（王培，2010：4-5）。此即與Blau（1964）的交換結構要旨相連結，交換如同潛規則，除了牽涉不同層級的人際關係，參與者為降低衝突、逃避懲罰，必得適時釋出資源，同時不能破壞行情以免失去團體依附。最後，潛規則將參與者互動轉化為一個個圈子組成的關係網，此種圈子講究投桃報李、施恩望報，組成了相濡以沫的利益共同體，或是互通有無的集體互惠網（譚春霞，2009）。此時，Emerson（1962）的交換網絡可視為潛規則的圈子關係網，個人立場退居幕後，「合作取代對抗」成為主要交換關係形態，「有事好商量」變成主導的集體共識。

總結以上潛規則的相關理論探討得知，潛規則靜態上代表不具正當性的不明文規定，動態上則是違背現行規範的行為或傾向，同時，潛規則的代表性應對理論涵蓋屬於物理學的複雜理論、經濟學的交易成本理論、政治學的派系理論（暨江湖文化），以及社會學的交換理論。這四類理論之間有其論述的交叉重疊，亦有其對潛規則獨特的詮釋見解。此一歸納發現或可初步舉證，潛規

則乃是一橫跨自然與社會科學領域，縱貫古時和現代，而且動靜態兼具的多維度概念。雖然是近年來出現的新名詞，本質上卻是組織長久以來的老問題，圖1即代表潛規則相關理論架構。其中，四類理論原本有其專屬的特定領域，但經由潛規則於中心處橫勾直交之後，原本看似涇渭分明、不相統屬的各學科理論，豁然在實質上皆與潛規則有所互動連結。換句話說，潛規則扮演了合縱連橫的角色，巧妙地將四類大相逕庭的觀點交叉串連，圓融地將之整合入潛規則特有的核心論述，此一架構適時回應上述潛規則的相關理論探討，亦適度詮釋潛規則的整體論述意象，當有助於對其進一步的分析和瞭解。

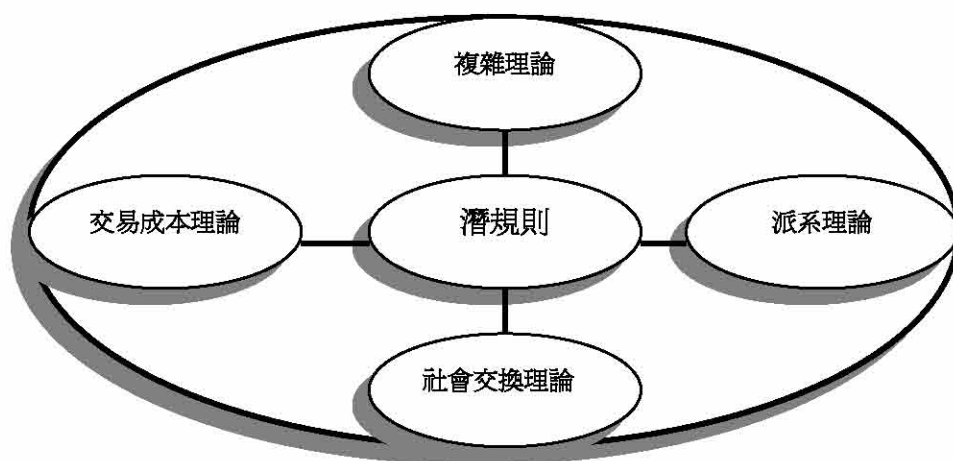


圖 1 潛規則理論架構

資料來源：研究者自繪。

參、教育行政中的潛規則概念模式

相較於其他行政組織，教育行政（學校行政）的隱晦與弔詭亦是不遑多

讓，而潛規則在其中所發揮的影響，亦足以與正式規則所制約者等量齊觀。植基於上節的潛規則代表性理論分析，本節擬從教育行政的脈絡入手，連結相關理論的共通概念，以及搭配其各自的論述主軸，分析潛規則的運作過程，從而依序建構潛規則的整合概念模式。模式內容包含潛規則的起因、類別、與正式規則的關係、操作形態和影響等面向。

一、潛規則的起因

所謂潛規則即是代表「合法程序不實際，實際程序不合法」的一般所謂名實分離的矛盾狀態。只要實際做出的行為違背了表面規則的規定，幾可推定潛規則的存在。或者，更明白地說，如果人們的行為不能在形式上和實質上同時遵循正式規則，就會發生潛規則（汪新建、呂小康，2009：134）。微觀上來講，潛規則之所以形成，常肇始於少數人爲獲取特殊利益而創造出來的不合法手段，其雖然「越軌」，卻是在巧妙迴避正式規則懲罰的同時，也幫助行動者實現行為目標（朱力，2010：42）。易言之，行動者經風險自利評估之後，如果兩相比較利大於弊，其他人會群起嘗試仿倣，「當仿倣的人數達到一定的臨界點後，作爲一種新的內在制度的潛規則便產生了」（陳愛娟，2005：32）。

以學校爲例，雖然身處講究合法權威、注重按照規矩辦事的官僚層級體系，但也因爲教學與行政管理目標的鬆散結合、正式組織與非正式組織的實質並存，潛規則依循上述脈絡獲得更大的揮灑空間。熊偉榮（2006：7-8）認爲，學校潛規則發生的原因有以下四點：（一）因爲教師私下的合縱連橫、策略結盟，如果行政權力行使不當或得不到認可，非正式組織即提供孕育潛規則的絕佳機會；（二）學校正式規則的制訂總是流於單一的「經濟人」人性假設，低估了人性精神層面的高層次追求，以及人與組織間互動的盤根錯節；（三）正式規則缺乏有效的回饋機制，以及其過於寬鬆的灰色地帶，從而釀成

權力的濫用或失控；(四) 學校正式規則制訂者和執行者之間權威與影響力的不對稱，此外，「行政人」有限理性的特性也會促成潛規則。以上四種學校潛規則的成因，往往互為因果、彼此牽扯，經由非正式組織的庇蔭和撐腰，加上教職員出自於人性的鑽漏洞、閃縫隙行徑，抑或組織成員互動時的權力和資訊不對稱，憑藉模仿學習、集結演進，積小變為大變、量變導致質變，一步一步轉化成潛規則。

二、潛規則的類別

根據陳暢（2008：58）的研究，潛規則可分為良性和劣性兩種。正式制度制訂初期，如果呈現低度或無效率，此時為迎合社會的現實需求，存在並盛行的不明文章程是一種良性潛規則，形式雖然違規，實質上卻是合理；但如果潛規則一路挺進壓制，讓正式規則形同虛設乃至於至始至終無效率，就可能形成「劣幣驅逐良幣」的「規則失靈」。從學校管理的立場來看，鮑樹年與王云波（2006）大致將教育潛規則區分成積極性和消極性兩類。前者乃是對不合理制度的偏離和抗拒，後者則是對合理制度的違背及反動。兩位學者主張，對於積極潛規則應該盡快使其浮出水面，成為合法並且獲得認可的明文規定；對於消極潛規則應該積極引導，加以限制以消除其負面效應。具體而言，積極潛規則，例如優良的歷史傳統、和諧的組織氣氛、健康的校園文化、堅實的團隊精神，終而潛移默化、水到渠成；消極潛規則，例如混水摸魚、人情關說、利益均沾、尸位素餐，乃至資源錯置、辦學績效不彰（熊偉榮，2006：7）。

三、潛規則的操作形態

就「潛規則概念之父」吳思（2005，2009）的初始看法，潛規則就是在我們的現實「規則」之後所隱藏著的另一種規則，這種規則才是人們（尤其是

官僚權勢集團)真正遵循的行為準則。換句話說,潛規則的原生環境往往指涉與公共權力和公共利益相關的層級部門,教育行政身為公共行政體系的一環,自亦充斥大量「未必成文卻很有約束力的規矩」,而此種「行規」或「慣例」初步呈現在以下幾種不同的操作形態。

(一) 論資排輩

劉世閔(2008:124)的研究指出,校園中的潛規則普遍講究輩份倫理,「很多學校在進行職務調整,論資排輩可能比適才適任原則更容易處理校園人際關係」。換句話說,教育或學校行政的職位升遷美其名是為組織舉才,以能力為選擇標準,究其實,輩份高低通常才是左右誰能出線的主要依據。又如,現今中小學教師在職進修的申請,表面上因為學校人力調配無法一概簽請核准,實際上由資深者先行勝出乃「著無庸議」。再如,近年來,肇因少子化影響,一些小學校所面臨的處理超額教師潛規則,就是約定俗成地以資淺教師為替罪羔羊,使其無奈地淪為先行犧牲的祭品。

(二) 輪流抽籤

吳思(2005:116)的《潛規則》提到,明朝吏治腐敗,官多職少,請託成風,正式的選官機制擋不住各路人馬的干預壓力,只好改以抽籤來分配職位,稱為「掣簽法」。抽籤當然無法真正選賢與能,但至少卻是「堵住」各集團或圈子悠悠眾口的最大公約數,「掣簽法」就是並行於正式選官機制的潛規則。據此,以向為人所詬病的入學編班公平性來說,其之所以最終皆以抽籤做決定,該是原先明定的成文規定無法杜絕各界關說所致。另外,現今公家機關(包括教育行政組織)的新進職員照例先輪一個乙等考績,乃至乙等考績輪流打即是眾人心照不宣的著名潛規則。而中小學教師輪流指導學生科展、帶隊參加技藝競賽、負責導護工作,或是幾年一輪擔任導師與行政,當然也是此類普遍運行的潛規則。

(三) 人情關係

一般咸認華人的現實社會是人情社會，要想成事，經由非正式管道走後門總比正式管道來得有用（羅任權、索光舉，2010）。人情世道、旁門左道是基本的交往潛規則和致勝之道，所以「有情事易成，無情事難辦」、「有關係就沒關係，沒關係就有關係」（陳愛娟，2005）。人情關係就是講究「攀交情」、「拉關係」，黃光國（1992：32-33）的專門研究中即提到，這種萍水相逢式的短暫人際關係經過「拉攀」之後，互動雙方便把此種偶遇視為一種命定的「機緣」，甚或刻意製造此種「機緣」，汲汲鑽營，透過中間人士的穿針引線，和資源支配者搭上邊、「串連關係」；而「一旦『串』上關係之後，資源支配者『不看僧面看佛面』，雙方便有了『人情法則』交往的先決條件」，接下來再依照「人情法則」，「『吃人家的口軟，拿人家的手短』，資源支配者接受了別人的宴客或禮物，欠了對方人情，便有回報的義務」。

人情社會用人唯親、唯情、唯近，「內舉不避親」造成「近親繁殖」，其互動關係多頭且雜，甚者造成組織內派系林立、相互傾軋。教育行政體系內的人情關係潛規則不勝枚舉，「近親繁殖」者如私校董事會常大肆安插董事親戚，釀成另類的「外戚干政」，各派董事人馬各組山頭，視學校為私人禁脔，內鬥內行進行權力鬥爭，不僅妨礙了校務運作，也損害了學生學習權（林瑩秋，2010；洪臣宏、林曉雲，2011；陳東豪，2004）。「拉關係」者如在學校內以四同（同學或同校、同鄉、同宗、同好）或四緣（血緣、鄉緣、學緣、業緣）為號召，過濾「血統」是否純正，檢視「思想」是否乾淨，以學長學弟相稱，或以同鄉、同宗、同科系、同教學領域相挺，從而拉幫結派爭奪資源分配主導權，形成派中有派、系中有系的派系超連結現象。「走後門」則較常流傳於教育界者，例如教師甄試內定、送紅包與人情關說的陋規。前幾年兩次分由教育部與民間公司所做的調查中，不約而同皆有高達八成的受訪教職人員認為

或至少曾聽說在教師甄試過程中有送紅包、走後門的不公平現象（王鵬捷，2005；張錦弘，2003；張錦弘、林怡婷，2002），³此種紅包文化無疑是眾所周知的赤裸裸、血淋淋的「紅色」潛規則。

（四）利益交換

吳思（2005）主張，眾人利害計算的結果和趨利避害的抉擇，憑藉其反覆出現和長期穩定性，構成了一套潛在的規矩，乃至形成了許多本集團內部和各集團之間，在打交道的時候必須遵循的潛規則。此處所謂反覆和長期「打交道」的核心就是利益交換，而其情形在公家機關暨公共（教育）行政組織尤甚。以近期吵得沸沸揚揚，剛升格的臺南市因為議員的工程配合款爭執發生府會失和事件為例，自末代省府發明地方補助款以降，這套金權遊戲的運作規則，「儼然已經隱身為『制度』的一部分。原本是行政部門籠絡民意機關的『甜頭』，後來被視為是『理所當然』，自此約定俗成」，許多人想必認為「即使是陋規，既然已經行之多年，成為地方政治生態的一部分，所謂識時務者方為俊傑，應該以和為貴、順暢政務為上，不宜輕易打破食物鏈的平衡」（鄒景雯，2011）。⁴從潛規則的意涵解讀，對於「大家都這樣」的工程款問題，新任市長堅持不願與議會妥協，真是有點「不識時務」，以「菜鳥」之姿破壞了行之有年的潛規則。

上所述利益交換或酬庸現象在教育行政現場亦所在多有。劉世閔

³ 1111人力銀行針對教職及補教相關人員，進行「教師甄試心聲」網路問卷調查，調查期間為7月7日至19日，總計回收有效樣本1,822份，在95%信心水準下，誤差值為±2.3%。其中，有83%認為在教師甄試過程中有送紅包、走後門的不公平現象（王鵬捷，2005）；教育部委託故鄉市調公司，全國抽樣1,844名教師的電話訪問，近八成受訪國中小教師曾聽說或親身經歷甄選作業有內定、人情關說、送紅包等弊端（張錦弘，2003）。

⁴ 詳見自由時報（2011年，3月4日）。鄒景雯特稿：挑戰陋規 賴「不識時務」真俊傑。

(2008: 124) 提到，學校採購教科書、進行營繕工程所涉及的回扣與贈品問題，即是校園行政圈可做「不可說的秘密」，「是種僱庸彼此人性的對價默契，也是校園與商界的潛藏的公約。」此外，國中小午餐團膳回扣（楊政郡、陳建志、謝鳳秋、蘇金鳳，2010）、畢業旅行回扣、制服採購回扣（陳世宗、梁貽婷，2010）皆是校方與廠商公定的行規。此處「潛藏的公約」或是「公定的行規」就是利益交換的潛規則。

（五）陽奉陰違

「上有政策，下有對策」、「說一套，做一套」的所謂陽奉陰違也是潛規則的普遍操作形態。吳思（2005: 15）特別注意到，在潛規則的生成過程中，當事人實際上並不是兩方，而是交易雙方再加上更高層次的正式制度代表，當交易兩主體「隱蔽這種交易的時候，就變成與正式制度代表對局的一個聯盟。」針對此種形態，臺灣長久以來防不勝防、禁難以禁的能力編班問題即為箇中代表。即便教育當局三令五申，各級學校私下的普遍作法或以才藝班（美術班、音樂班、體育班、舞蹈班）、實驗班、資優班，或以學科分組教學為名，行實質能力編班之實（李威儀，2010）。當學校獲得「智」優學生據以提高升學率，部分家長也因此遂其所願之時，學校與家長即透過交易各取所需，並且結合成為對抗教育當局的一個結盟體。

相似的例子又如，教育部一再重申的國中課後輔導或留校自習辦理原則。⁵雖然辦理原則明白宣示，不得強迫參加、不得教新進度、不得超過下午五點半等原則，而且不應有接受外界或家長請託辦理情事，同時應兼顧尊重授課教師意願；但可想而知，在升學主義掛帥之下，此種「四不一兼」辦理原則僅供參考，學校、家長自當心知肚明、私下結盟，以隱蔽的潛規則進行交易，

⁵ 詳見教育部（函）（2011年，1月26日）。國中課後輔導或留校自習辦理原則。

共同對抗代表第三方（教育部）的正式制度。

四、潛規則與正式規則的關係

潛規則與正式規則彼此大相逕庭卻又於組織中共生並行，其內的行動者既要遵守正式規則又無法輕忽潛規則。組織成員檯面上擁護正式規則，私底下卻力行潛規則，甚而一旦違犯潛規則就得受到制裁和懲罰；然而，制裁和懲罰的公開理由絕不會是成員違反潛規則，而是仍得藉助具有合法性的正式規則為依據。依此脈絡，潛規則與正式規則的關係主要展現在以下三點（吳鈞，2007）：

（一）潛規則補充正式規則

首先，潛規則可說是正式規則的代償品。因為正式規則在管理技術上的漏洞和破綻，給了潛規則生長的空間和養分；倘若潛規則被執意掃蕩肅清，特別是在官僚體系的運作上可能會因此癱瘓失靈（吳鈞，2007；喻中，2009；鮑樹年、王云波，2006）。申言之，在真實世界中，無論何種正式的良法美意，其實施機制皆可能存在難以避免的疏漏缺陷，此乃反映出正式規則欠缺變通與靈活性的先天宿命；相較於正式規則的「陽剛」，潛規則的「陰柔」特質在相當程度上可以適時調整變化，避開正式規則的窒礙難行。上述的輪流抽籤和論資排輩形態即是明顯的例子，雖然正式規則立意良善，但卻有其實際執行的困難，甚且掀起更大的風暴和爭端；輪流抽籤至少回應實質機會均等或是形式待遇公平的訴求，無論是願賭服輸或是共同承擔，抑或大勢所趨、形勢比人強，至少不至於予人強取豪奪、吃相難看的感受，在相當程度上可以消滅當事人的諸多不滿。

（二）潛規則依賴正式規則

其次，正式規則即是潛規則的仗恃。因為正式規則需要潛規則技術性的

支持，後者得以挾持前者以達其私欲私利的追求；潛規則自始自終都是相對於正式規則而存在的，後者給予前者有恃無恐的支持（吳鈞，2007；喻中，2009；鮑樹年、王云波，2006）。易言之，假設只有潛規則存在，即代表組織內只有一套規則，既然只有一套規則，那就毋須再分什麼潛規則和正式規則了。潛規則依賴正式規則，因正式規則而生，其單獨存在無意義也不必要。上述的人情關係和陽奉陰違操作之形態可說是精準地反映了此種關係。潛規則之所以名實分離、說一套，做一套，所憑藉的就是有正式規則在背後撐腰，因為有正式規則的公開率先登場，才可能有潛規則背地裡的興風作浪；反之，如果一開始即沒有正式規則，那麼潛規則就是唯一，也就是殘酷、貪婪的正式規則。

（三）潛規則與正式規則彼此競合

潛規則與正式規則的互動本質具有先天的競合關係，雙方既衝突又不得不妥協（吳鈞，2007）。正式規則並非全然無效或施行無阻，它必須預留空間予潛規則作為「緩衝區」（buffer zone）；與之同時，潛規則又不可能長驅直入，跨越正式規則所劃定的禁區「紅線」（red line）。此兩者間的牽引拉扯穿梭在明暗顯隱之間，是一種微妙的動態平衡。上述的利益交換操作形態直指此種潛規則與正式規則的競合，正式規則睜一隻眼、閉一隻眼，幫潛規則大開方便之門，潛規則逐漸化暗為明，卻又必須自我克制、謹守分寸，不可能全面漂白取代正式規則。簡單地說，潛規則和正式規則雖然無法公開「同流」，卻可能互相取暖、私下「合汙」，而在利益交換雙方共同掩護之下，不但扶植了正式規則，同時也鞏固了潛規則。

五、潛規則的影響

倘若潛規則有好壞之分，那麼其影響當也有正、負向之別。熊偉榮

(2006: 8) 認為學校潛規則的積極功能包括：第一，增強組織的團結和向心力；第二，彰顯與澄清正式規則；第三，反映了學校生活中的真實情況，從而為正式規則的創新提供新動力；第四，以負面表列方式提醒教職員重新正視正式規則。至於潛規則的負功能則有：(一) 造成學校行政尾大不掉；(二) 上下交相賊，彼此互試探，人人無心戀棧；(三) 學校內部衝突不斷；(四) 小團體、幫派主義盛行。鮑樹年與王云波(2006: 7) 也認為潛規則有利、弊兩面：前者可以避開正式規則的繁瑣程序，從而提高工作效率，並且彌補正式規則的缺憾和不足；後者在於其違背了公開公正原則，同時不具合法性。另外，在洪婉茹(2008)的學校潛規則實證研究中，其質性資料分析結果也顯示，潛規則對學校發展兼具正負面影響，前者包含提升同事間情誼，建立共同目標，熟悉行政工作；後者包含行政變成弱勢團體，以及學校發展遲滯不前。

整體說來，在潛規則與正式規則並存的動態光譜中，一旦潛規則逐漸向正式規則靠攏，代表潛規則「棄暗投明」的傾向大增，將從旁協助正式規則一起攜手向上提升；倘若正式規則向潛規則慢慢銜接，顯示正式規則開始跟潛規則妥協，會受潛規則干擾甚而共同向下沉淪。而回應本文第二部分對於潛規則的對應理論探討，從潛規則特性、定義，以及與正式規則的關係解讀，潛規則因為代表一涵蓋複雜弔詭、派系政治、交換成本、社會互動的多元概念，從而與複雜理論、派系理論、交易成本理論、社會交換理論的核心論述交叉映襯、捉對呼應。其次，基於組織屬於開放系統的假定，對照「輸入—轉換—輸出」的回饋循環機制，本文因而先行設定潛規則的「起因—操作形態—影響」之基本概念架構。再其次，考量潛規則所具有的良好與劣性類別差異，以及潛規則和正式規則之間的補充、依賴、競合等不同關係，本文乃將兩者前後鑲嵌入潛規則的基本概念架構，前者銜接其起因，因為良好、劣性之別而各自發展出五種操作形態，後者隨其操作形態之不同而歸納出與正式規則的三種關係變化，

並進而連帶產生潛規則的正、負向影響。質言之，本文上述關於教育行政潛規則概念模式建構，乃以潛規則的對應理論為基礎，參酌開放系統型模而構思發想，從「起因—操作形態—影響」再逐步擴展至「起因—類別—操作形態—與正式規則的關係—影響」，其各面向間彼此搭配、依序展現、互相連結，與之同時，潛規則的整合概念模式亦初步一體成形。圖2即以視覺化的方式來架構潛規則。

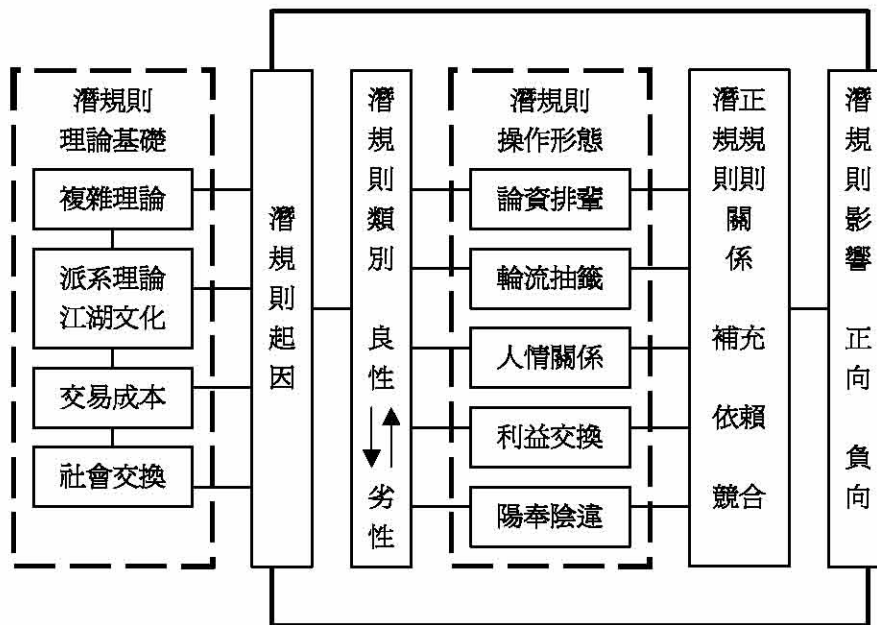


圖 2 教育行政潛規則概念模式

資料來源：研究者自繪。

肆、結語

「凡遊戲必有規則，但規則未必明說，明說的又未必當真」（吳思，2005：1）。除了正式規則之外，教育行政組織內還隱藏著另一種制約力量，一種暗地裡通行，指導組織成員實際互動但又無法公開的規則，此套規則書上不會教，也沒人會明講，但卻人人知曉，它就是潛規則。本研究即以教育行政為背景系絡，探討連結潛規則概念的相關理論，並且進一步建構指涉潛規則概念的整合模式。根據理論的初步歸納，首先，複雜理論的弔詭情境、共同演化、自我組織等三大意象，相當程度詮釋了潛規則與正式規則在組織中所構成的「混沌邊緣」現象。其次，新制度經濟學的交易成本理論，將潛規則所代表的有限理性的利害得失計算底蘊，以「交易成本」的觀點完整交代。復次，派系理論和江湖文化論述把潛規則所具有的集體行動、非正式團體、結黨營私、恩惠交換、人身依附和交換關係等特性，精準地具體呈現。最後，社會交換理論從「交換關係」角度，依序釐清潛規則互惠規範、社會連結，以及相互依賴、彼此合作的共生網絡。與之同時，搭配潛規則的代表性理論探討，結合潛規則的起因、類別、與正式規則的關係、操作形態和影響等面向的整合模式略具雛形。

本研究前半部分著墨甚深的潛規則理論探討，明確勾勒出潛規則與生俱來的多維度複雜本質，同時約可歸結出以下三點意涵：第一，潛規則與不同的學科領域相對應，橫跨自然科學（物理學）與社會科學（政治學、經濟學、社會學），是一具有科際整合（interdisciplinary）成分的「超連結」形態；第二，潛規則自「中國歷史中的真實遊戲」脈絡中發跡，其用詞被發明後便常見於中外各學術文章與媒體，而且得以與西方各類理論互相呼應，是以，潛規則或許是一東、西方皆可能面臨的「普世」問題；第三，潛規則雖是近年出現的

新名詞，究其底卻是組織中長久存在的老問題，簡言之，即便時代恆久遠，但潛規則永留存，潛規則從古至今歷久不衰。大體看來，潛規則無疑是一跨學科、跨學門、跨國界、跨時代的重要概念。

至於本研究所建構的潛規則概念模式，對照其組成因素，其在教育或學校行政的啓示依次顯現於以下四方面：一者，在潛規則的相關理論基礎方面，學校領導者必須瞭解潛規則連結不同學科領域，從而掌握潛規則與相關理論的共同意涵，尋求其彼此間的明示或潛藏的關聯性，同時以個別性與整體性的角度看待潛規則。就個別性而言，針對複雜理論，學校領導者當體認潛規則與正式規則同相共生、互為表裡的學校組織吊詭現象；針對交易成本理論，學校領導者當知曉正式規則一旦失靈之後，學校組織與成員為潛規則所需付出的交易代價；針對派系理論，學校領導者當細察非正式組織互相依附、權力鬥爭的學校微觀政治操作脈絡；針對社會交換理論，學校領導者當釐清教職員私下運作的互惠共生機制與途徑。就整體性而言，學校領導者必須綜合掃描、一次到位，系統整合四大相關理論與潛規則共有的論述主軸——正反並存、暗地交易、利益掛勾、交換互動，藉由理論的先行指引，整理出潛規則的多重視角，以理論統整、層面互動、構念交錯的觀點分析潛規則現象，具體描繪潛規則完整的心智圖像。

二者，面對潛規則的不同起因，學校領導者必須：一、自我警惕、心態嚴謹，合情合理且謙卑行使行政權力，以減緩教職員工滋生不滿情緒，封阻其私下串連、「另闢蹊徑」的時機；二、考量人性層面互動、激勵及需求，在追求學校卓越的同時，以合理彈性考核替代僵固不變的績效要求；三、建立快速回饋反應機制，書面及當面意見溝通兩路並行，俾能及早因應和消弭蠢動勢力，而且學校各單位階層能夠權責相符、賞罰分明，以杜絕有心者煽風點火或上下其手從中得利；四、學校訂定行政規範必須資訊透明，過程公開且內容具

可預測性，行政執行合乎民主程序，顧及經驗法則及事實邏輯，以降低潛規則凌駕正式規則的情境。

三者，在潛規則的操作形態方面，學校領導者必須深諳潛規則的各類操作之道，針對不同事件和情境權變因應。質言之，潛規則會隨著時間、地點、利害關係人、事件本質與組織脈絡之不同，隨機或蓄意而發展出不同運作方式，學校領導者如果熟讀多套劇本，即可預測掌握潛規則風向，主動駕馭潛規則之後續走向，就其一般的論資排輩、輪流抽籤、人情關係、利益交換、陽奉陰違等操作形態予以各個破解、因勢利導或事先防範。

四者，潛規則一如雙面刃，其類別和影響有好壞之分，通常是建設性與破壞性兼具。具體而言，在潛規則良性的類別與影響方面，學校領導者「兼視則明，兼聽則聰」，應當積極把握時機敞開心胸，尊重接受潛規則的看法和作法，據以適時彈性調整正式規則，並且言行一致，「說一套也只做同一套」，即知即行新的正式規則。潛規則因此不僅名正言順而且與正式規則相輔相成，學校領導者應放下身段、明查暗訪、多方打聽，自可探知吸納潛規則正面力量，使之去蕪存菁。如此順勢而為，助潛規則化暗為明與正式規則合流，不但維護了潛規則也健全了正式規則；在潛規則劣性的類別與影響方面，學校領導者必須向教職員公開宣示，嚴正指出並處理潛規則的不當行徑，同時堅持正式規則的唯一合法地位，讓正式規則賦予行政賡續執行的正當性，不僅師出有名而且令出必行，如此逆勢操作，方得以壓制圍堵潛規則以防其逆流橫行。正所謂「一個大社會秩序沒了，小社會秩序也甯談了」，學校領導者理應切記，如果正式規則被教職員甚至學生選擇性地遵守，即可能出現骨牌效應，造成所有正式規則皆被其所對應的潛規則取代，除了大規模癱瘓行政正常運作外，更是嚴重斷傷其領導威信。

總結全文，從教育行政與領導的觀點來看，組織的隱晦與弔詭乃是教育

行政領導者無從逃避的天生宿命，就如同非正式組織依附正式組織而生，潛規則亦是依賴正式規則而存，教育行政領導者專注於檯面上的行禮如儀，又得分神於檯面下的暗地交易。進而言之，組織是由人所組成，只要有組織就有正式規則，只要有正式規則就會存在潛規則，而潛規則又是指涉人最深沉微妙的行為現象或互動產物。無論如何，因為正式規則永遠不會消失，潛規則勢必與其如影隨形，如果正式規則代表組織內的正規軍，潛規則即是神出鬼沒的游擊隊，或能暫時擊退但難以永久殲滅，潛規則「捲旗不繳械，竄逃不投降」，總是伺機而動、有進有退，教育行政領導者與之對陣當需有萬全的心理準備。

參考文獻

- 王培 (2010)。我國行政潛規則的防治。吉林工程技術師範學院學報，26 (7)，4-6。
[Wang, P. (2010). The prevention of administrative latent rule in China. *Journal of Jinlin Teachers Institute of Engineering and Technology*, 26(7), 4-6.]
- 王鵬捷 (2005, 7月22日)。83%流浪教師：甄選陋習送紅包走後門。中央日報網路報。2011年3月12日，取自http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/
- [Wang, P. J. (2005, July 22). 83% wandering teachers: The recruitment was involved in the bad custom of bribery. *CDNews*. Retrieved March 12, 2011, from http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/]
- 朱力 (2010)。潛規則是如何產生的。人民論壇，33，42-43。
[Zhu, L. (2010). How did the hidden rules happen. *People Forum*, 33, 42-43.]
- 朱素玥 (2006)。關係信任與關係學習對關係績效影響之研究——結合交易成本與社會交理論觀點。國立臺北大學企業管理學系博士論文，未出版，臺北。
[Chu, S. Y. (2006). *The effects of relationship trust and relationship learning on relationship performance—Transaction cost and social exchange theories perspectives*. Unpublished doctoral dissertation, National Taipei University, Taipei, Taiwan.]
- 朱進良 (2007)。「潛規則」的行政文化論析。桂海論叢，23 (4)，6-9。
[Zhu, J. L. (2007). On the administrative culture of “latent principles.” *Guihai Tribune*, 23(4), 6-9.]
- 百度百科 (2011)。「潛規則」字詞索引。2011年4月12日，取自<http://baike.baidu.com/>
- [Baidu. (2011). *Hidden rules*. Retrieved April 12, 2011, from <http://baike.baidu.com/>]
- 李威儀 (2010年, 12月7日)。北縣重慶國中 師自爆能力分班。聯合報。2011年3月10日，取自<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/>
- [Lee, W. Y. (2010, December 7). Chongcing Junior High School: Teachers revealed ability grouping. *UDN*. Retrieved March 10, 2011, from <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/>]
- 汪新建、呂小康 (2009)。作為慣習的潛規則——潛規則盛行的文化心理學分析框架。南開學報，4，133-139。
[Wang, X. J., & Lv, X. K. (2009). A cultural psychological perspective on hidden rules as the habitus. *Nankai Journal*, 4, 133-139.]

- 林怡姣 (2006)。應用交易成本理論檢討臺灣現行土地開發機制——舊市區與新開發區之比較。國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，未出版，臺南。
- [Lin, Y. W. (2006). *The study of applying transaction cost theory to analyze the land development mechanism in Taiwan — A comparison between old downtown and new development areas*. Unpublished master's thesis, National Cheng Kung University, Tainan, Taiwan.]
- 林彥綸 (2010)。華人組織中派系行為之研究。逢甲大學企業管理研究所碩士論文，未出版，臺中。
- [Lin, Y. L. (2010). *A study of faction behaviors in Chinese organization*. Unpublished master's thesis, Feng Chia University, Taichung, Taiwan.]
- 林淑芬 (2003)。奮起湖地區居民對觀光發展態度之研究——社會交換理論之應用。國立興大學森林學系碩士論文，未出版，臺中。
- [Lin, S. F. (2003). *The attitudes of Fenqihu residents to tourism development: An application of social exchange theory*. Unpublished master's thesis, National Chung Hsing University, Taichung, Taiwan.]
- 林瑩秋 (2010)。董事會與校方互鬥五十年！財訊，358，1-3。
- [Lin, Y. C. (2010). The board has fight with the college authority for 50 years! *Wealth Magazine*, 358, 1-3.]
- 吳思 (2005)。潛規則——中國歷史上的進退遊戲。臺北：究竟。
- [Wu, S. (2005). *Hidden rules —The back and forth game of Chinese history*. Taipei, Taiwan: Inquiries.]
- 吳思 (2009)。潛規則——中國歷史中的真實遊戲。上海：復旦大學出版社。
- [Wu, S. (2009). *Hidden rules —The true game of Chinese history*. Shanghai, China: Fudan University Press.]
- 吳鈞 (2007)。潛規則與正規則。2011年4月12日，取自 <http://www.chinaqking.com/rw/2007/8537.html>
- [Wu, G. (2007). *The hidden rules and written rules*. Retrieved April 12, 2011, from <http://www.chinaqking.com/rw/2007/8537.html>]
- 吳瓊恩 (2008)。行政學。臺北：三民書局。
- [Wu, C. E. (2008). *Public administration*. Taipei, Taiwan: San Min.]
- 洪臣宏、林曉雲 (2011，6月16日)。兒爭權逼宮 輔英科大創辦人怒捐50億資產。自

- 由時報電子報。2011年6月18日，取自<http://iservice.libertytimes.com.tw/>
- [Hung, C. H., & Lin, S. Y. (2011, June 16). The son pushed hard, and the founder of Fu Yin donated 5 billion assets. *Liberty Times*. Retrieved June 18, 2011, from <http://iservice.libertytimes.com.tw/>]
- 洪婉茹 (2008)。學校裡的潛規則——以天澤國小為例。國立高雄師範大學教育學系碩士論文，未出版，高雄。
- [Hung, W. R. (2008). *The hidden rules in the school*. Unpublished master's thesis, National Kaohsiung Normal University, Kaohsiung, Taiwan.]
- 教育部 (2011)。國中課後輔導或留校自習辦理原則。臺北：作者。
- [Ministry of Education. (2011). *The implementing principles for after school tutoring program*. Taipei, Taiwan: Author.]
- 陳世宗、梁貽婷 (2010, 9月9日)。臺中縣市營養午餐傳弊案。中國時報。2011年3月12日，取自<http://www.chinatimes.com/>
- [Chen, S. C., & L, Y. T. (2010, September 9). School lunch in Taichung county has been involved in the scandal. *China Times*. Retrieved March 12, 2011, from <http://www.chinatimes.com/>]
- 陳成宏 (2007)。複雜理論對教育組織變革的解釋及啓示。教育研究與發展期刊，3 (3)，197-218。
- [Chen, C. H. (2007). Implications of complexity theory for educational change. *Journal of Educational Research and Development*, 3(3), 197-218.]
- 陳佩芬 (2007)。從社會交換理論及交易成本理論探討教師教科書再購意願之研究。國立臺南大學教育經營與管理研究所碩士論文，未出版，臺南。
- [Chen, P. F. (2007). *A study of elementary school teachers' textbook repurchase intention: From social exchange theory and transaction cost theory*. Unpublished master's thesis, National Tainan University, Tainan, Taiwan.]
- 陳明通 (1995)。派系政治與臺灣政治變遷。臺北：月旦。
- [Chen, M. T. (1995). *The faction politics and Taiwan's political change*. Taipei, Taiwan: Lawdata.]
- 陳東豪 (2004, 9月16日)。延平校董涉掏空1.5億元 檢調疑挪用 朱耀源：董事會鬥爭手段。蘋果日報。2011年3月10日，取自<http://tw.nextmedia.com/subapple/article/>
- [Chen, D. H. (2004, September 16). Yan Ping school board embezzled 150 million NT

dollars. *Apply Daily*. Retrieved March 10, 2011, from <http://tw.nextmedia.com/subapple/article/>

陳秉璋 (1985)。《社會學理論》。臺北：三民書局。

[Chen, B. C. (1985). *Sociological theory*. Taipei, Taiwan: San Min.]

陳炫璋 (2002)。《轉換成本與合作意圖——社會交換理論與交易成本理論的觀點》。東海大學企業管理學系碩士論文，未出版，臺中。

[Chen, S. C. (2002). *Switching costs cooperation intention: The viewpoints of sociological exchange theory and transaction cost theory*. Unpublished master's thesis, Tunghai University, Taichung, Taiwan.]

陳愛娟 (2005)。《潛規則的社會學分析》。《資料通訊》，2，32-35。

[Chen, A. J. (2005). A sociological analysis of hidden rules. *Data Communication*, 2, 32-35.]

陳暢 (2008)。《關於潛規則引致正式制度失效問題的研究》。《求實》，1，58-60。

[Chen, C. (2005). A study on hidden rules' contributing to the failure of formal rules. *Truth Seeking*, 1, 58-60.]

喻中 (2010)。《正式規則與潛規則的相互關係》。《民主與法治》，1，37-41。

[Yu, Z. (2010). The interrelationship between formal rules and hidden rules. *Democracy and Rule of Law*, 1, 37-41.]

曾永年 (2005)。《派系對公務人員社會閒散及組織承諾影響之探討——以臺南縣鄉鎮市公所的實證研究》。國立中正大學政治學研究所碩士論文，未出版，嘉義。

[Tzeng, Y. Z. (2005). *The party influence on the social loafing and organizational commitment to officers, using thirty-one Country, Town and City Governments in Tainan County as a sample*. Unpublished master's thesis, National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan.]

張雄 (2010)。《洪門青幫和江湖規矩》。《愛情婚姻家庭》，6，61-62。

[Zhang, S. (2010). Hung Mun, Qingbang and Jianghu rules. *Love, Marriage and Family*, 6, 61-62.]

張錦弘 (2003，10月7日)。《8成教師耳聞甄選內定、關說、送紅包》。《聯合報》。2011年3月14日，取自<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/>

[Chang, G. H. (2003, October 7). 80% teachers heard of scandals of recruitment. *UDN*. Retrieved March 14, 2011, from <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/>

張錦弘、林怡婷 (2002，11月25日)。《流浪教師 2年甄試30次全落榜》。《聯合報》。2011年

- 3月14日，取自<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/>
- [Chang, G. H., & Lin, Y. T. (2002, November 25). Wandering teachers failed 30 times in two years of recruitment. *UDN*. Retrieved March 14, 2011, from <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/>]
- 黃光國 (1992)。《中國人的權力遊戲》。臺北：巨流。
- [Hwang, K. K. (1992). *The Chinese power game*. Taipei, Taiwan: Chuliu.]
- 黃杰 (2010)。潛規則與江湖文化。《求實》，12，47-49。
- [Huang, J. (2010). Hidden rules and Jianghu culture. *Truth Seeking*, 12, 47-49.]
- 楊政郡、陳建志、謝鳳秋、蘇金鳳 (2010, 11月5日)。涉收營養午餐回扣，國中校長收押。《自由時報電子報》。2011年3月16日，取自<http://iservice.libertytimes.com.tw/>
- [Yang, C. J., Chen, J. J., Hsieh, F. C., & Su, G. F. (2010, November 5). A junior high school principal was in custody for involving in the commission of school lunch. *Liberty Times*. Retrieved March 16, 2011, from <http://iservice.libertytimes.com.tw/>]
- 鄒景雯 (2011, 3月4日)。挑戰陋規 賴「不識時務」真俊傑。《自由時報》，A2版。
- [Tzou, J. W. (2011, March 4). Challenging the bad customs, Lai is a real hero. *Liberty Times*, p. A2.]
- 齊若蘭 (譯) (2001)。M. M. Waldrop著。《複雜》。臺北：天下。
- [Waldrop, M. M. (2001). *Complexity: The emerging science at the edge of order and chaos*. (J. L. Chi, Trans.). Taipei, Taiwan: Commonwealth. (Original work published 1992)]
- 蔡文輝 (1994)。《社會學理論》。臺北：三民書局。
- [Tsai, W. H. (1994). *Sociological theory*. Taipei, Taiwan: San Min.]
- 蔡敦浩、藍紫堂 (2004)。新興產業發展的複雜調適系統觀點——以臺灣E-Learning產業為例。《管理學報》，21 (6)，715-732。
- [Tsai, S., & Lan, T. T. (2004). A CAS perspective on the development of emerging industries—A research of E-Learning industry in Taiwan. *Journal of Management*, 21 (6), 715-732.]
- 熊偉榮 (2006)。校長如何管理學校潛規則。《吉林教育》，12，7-9。
- [Xiong, W. R. (2006). How does the principal management school hidden rules. *Jinlin Education*, 12, 7-9.]
- 劉世閔 (2008)。學校行政潛規則。《教育研究月刊》，170，123-125。

- [Liu, S. M. (2008). School administration underlying rules. *Journal of Education Research*, 170, 123-125.]
- 鮑樹年、王云波 (2006)。教育潛規則與學校管理。《文教資料》，30，6-7。
- [Bao, S. N., & Wang, Y. B. (2006). A study on the root of hidden education rules and the management. *Cultural and Educational Information*, 30, 6-7.]
- 羅子衡 (2005)。權力位階與信任關係對外包談判策略的影響——以交易成本理論與鑲嵌理論解釋分析。元智大學資訊社會學研究所碩士論文，未出版，桃園。
- [Lo, T. H. (2005). *The influence of power status and trust relationship on the negotiation strategies of outsourcing—Based on transaction cost and embeddedness*. Unpublished master's thesis, Yuan Ze University, Taoyuan, Taiwan.]
- 羅任權、索光舉 (2010)。試論教育系統潛規則行為的綜合治理。《探索》，3，119-122。
- [Luo, R. Q., & Suo, G. J. (2010). The synthesis governance of behaviors of hidden rules in educational system. *Probe*, 3, 119-122.]
- 譚春霞 (2009)。「潛規則」政治文化對政策執行的影響及其控制。《樂山師範學院學報》，3，113-116。
- [Tan, C. X. (2009). The impact and control of “hidden rules” political culture on policy implementation. *Journal of Leshan Teachers College*, 3, 113-116.]
- Adams, B., & Adams, C. (1997). Power of paradox. *Executive Excellence*, 4(9), 19.
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. New York: John Wiley & Sons.
- Bujra, J. M. (1973). The dynamics of politics action: A new look at factionalism. *American Anthropological*, 75(1), 132-152.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(1), 3-47.
- Emerson, R. A. (1962). Power-dependence relations. *American Sociological Review*, 27, 31-41.
- Grobman, G. M. (2005). Complexity theory: A new way to look at organizational change. *Public Administration Quarterly*, 351-384.
- Homans, G. C. (1958). Social behavior as exchange. *The American Journal of Sociology*, 63, 597-606.
- Kauffman, S. (1993). *The origins of order: Self-organization and selection in evolution*. New York: Oxford University Press.
- Kauffman, S. (1995). *At home in the universe: The search for laws of self-organization and*

complexity. New York: Oxford University Press.

Keene, A. (2000). Complexity theory: The changing role of leadership. *Industrial and Commercial*, 32(1), 15.

Pye, L. (1981). *The dynamics of Chinese politics*. Cambridge, MA: Uelgeschlager Gunn & Hain.

Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior: A study of decision making process in administrative organization*. New York: Free Press.

Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implication*. New York: Free Press.