政治科學論叢／第三十一期／民國 96 年 3 月／頁 87～128

直轄市社政單位部際關係之研究：政策執行的觀點*

李翠萍**

摘　要

我國政府近年來推展各項社會福利政策，然社會福利案件卻仍層出不窮，顯然政策過程出現了瑕疵，本文認爲社政單位間的互動關係在政策過程中的重要性不容小覷，因此本研究以北、高兩市爲主，探討市政府社政單位間的部際互動，以文獻分析與深度訪談來了解社政單位間的權責關係、資訊流通、資源交換、以及部際文化，並比較兩市的不同。研究發現社政單位間有不情願的服從關係，因此導致單位間對於彼此的合作互動產生認知上的差異，使得政策執行過程產生種種障礙，包括資訊互動無效率；資源無法有效利用；以及不信任的部際文化。此外，雖然同是不情願的服從關係，但北高兩市對於部際合作的模式有不同的認知，前者比後者更重視部際平行的夥伴關係，因此對於部際溝通與協調比後者有較高的期待。

關鍵詞：社會福利政策、部際關係、政策執行、地方政府

---

* 作者首先要感謝匿名審稿人精闢的修正意見，特此致謝。並感謝國科會研究計畫編號 NSC94-2414-029-001 的經費補助。

** 東海大學行政管理暨政策學系助理教授，e-mail: tping@thu.edu.tw。

收稿日期：95 年 2 月 20 日；通過日期：95 年 11 月 10 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

在歐美福利國（welfare state）的思潮之下，我國政府近年來也不斷強調社會福利的重要，從中央政府總預算來看，過去十年來社會福利預算佔總預算的比例不斷攀升，自民國八十三年全民健康保險開辦前的 8.9% 至民國九十五年的 18.5%（行政院主計處，2006），可以看出我國政府對社會福利政策的重視。然而不可否認的是，近年來經濟衰退失業率上升，民眾痛苦指數攀升，報章雜誌不斷出現低收入戶生活無以爲濟甚至因此走上絕路的個案，或是弱勢團體針對社會福利政策無法落實而抗議，這些事件對於逐漸重視社會福利的我國政府而言，無疑是一大諷刺。中央政府社會福利支出的擴張，卻不代表我國社會福利品質的提升，顯然社會福利政策過程出現了嚴重的問題，不論是在政策規劃或政策執行面上，都有值得探討的空間，也值得相關學界的重視。近年來，政府契約外包盛行，特別是在社會服務的領域中，公部門屢屢將契約外包視爲解決政府財務壓力與提升服務品質的萬靈丹，在一片民營化或公私合夥的潮流下，對於社會福利政策執行的討論都著重於非營利組織的角色與功能，至於公部門在社會福利政策執行上的功能似乎逐漸受到忽視。但是，並非所有的社福業務都能以契約外包的方式解決，特別是關係到社會上弱勢團體權益的行政業務，例如政府津貼的發放，低收入戶生活補助的資格審核，政府急難救助的補助發放，甚至低收入戶家庭訪視等等，因關乎個人隱私與公民應享權益，所以都不宜外包由民間機構處理，因此政府社政單位在社福輸送系統中的重要性便不容小覷。

以我國直轄市社政體系而言，最主要的社政單位就是社會局與社會課，二者幾乎總攬了地方的社會福利業務，社會局主導地方社會福利政策的設計與規劃，除了部份業務委由非營利組織執行以外，很多業務則交由社會課處理。社會課是地方政府最基層的社政單位，平日透過里幹事與轄區內弱勢族群有較爲深入的接觸與溝通，舉凡生活津貼、生活照護、甚或急難救助等的申領，都是社會課經手核辦的，換言之，社會課是轄區內弱勢族群最直接接觸的政府單位。社會局與社會課既然是地方性社福政策過

臺灣大學學術期刊資料庫

程中的重要角色，那麼二者之間的互動關係就值得關切，因爲二者間互動關係的建立，關乎政策執行的成果。特別是近年來地方政府面對財政壓力，加上政治環境日趨多元與動態，而民眾之社會福利意識的抬頭，使得各級政府在有限的福利資源之下，必須有彈性地調整既定的福利資源分配方式，而一旦政策面臨調整，如何在執行面上積極落實，就有賴部際的良好互動。因此，地方政府社會局與社會課之間的互動模式，是值得加以深入探討的，誠如 O'Toole and Montjoy (1984: 491) 所言，如果部際間無法建構出共同的合作行動，那麼政策執行終將失敗。因此，本文認爲，要增進我國社福政策執行的品質，地方社政單位間的部際關係是應該被重視的議題之一，若社政單位間的互動出現障礙，勢必導致社會福利服務輸送上的問題。然而，社會局與社會課之間的關係，很難給予明確的定義，二者在地方社政執行上雖似平行合作關係，但是由於社會局的官僚層級高於社會課，而且二者間又有經費撥支的關係，因此導致其互動模式更形複雜，因此，本文擬先深入了解社會局與社會課的互動模式，找出二者間互動過程的障礙與困難，如此除了可以提供社政單位政策建議以外，也可以成爲未來筆者研究部際關係與政策執行成果之相關性的前置作業。

本研究將透過深入訪談，分析北、高兩市在地方社會福利政策執行的過程中，社會局與社會課之間靜態與動態的部際關係。本研究從政策執行理論發展中，找出四個分析部際關係的構面，分別是權責關係、資訊流通、資源交換、以及部際文化，其中有關權責關係的探討，除了來自訪談資料以外，還從相關法令了解兩個單位間的責任義務。本研究期望藉由此分析，使地方政府了解社會福利政策執行的助力與阻力，促使社會局與社會課更能互相了解彼此的認知與期望，進而促進溝通管道的暢通，提升公部門之社會福利服務的品質。本文限於目前所擁有的訪談資料，將只分析部際的互動關係，至於此互動關係如何影響政策執行的成果，則是筆者下一階段的研究重點，因此本文無意處理這個議題。

本文首先定義部際關係並探討其在政策執行中的重要性，並從政策執行理論發展的軌跡中，找尋部際關係意涵的轉變，以便了解部際關係的深層意義，並藉此發展部際關係的主要分析面向。其後介紹本研究所採取的深度訪談與訪談對象，藉著訪談所得之質化資料闡釋研究發現與政策建議。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、部際關係與府際關係在政策執行中的重要性

追溯「部際關係」一詞的來源，則須先探索「府際關係」。府際關係（Intergovernmental relations）一詞雖然始於一九三〇年代美國興起聯邦主義（federalism）之時，但直至一九六〇年 Anderson (1960: 3) 才對該詞有較爲正式的定義－「美國聯邦系統內各類型與各層級政府間的一種重要活動與互動作爲」。Bogdanor (1987: 296-297) 認爲府際關係具有下列幾種特性：⑴國家、州、與地方之間，州與地方之間，國家與地方之間，以及地方與地方之間的關係；⑵公務員（public officials）的態度與行爲，特別單位間公務員對彼此的認知；⑶每日跨域業務關係的本質、例行性、與一致性；⑷公務員不論民選或官派，每一位在府際關係中都很重要；⑸在財務關係與政策執行上，府際關係更顯重要。由上可知，府際關係是可以獨立行使職權的政府之間，靜態權責關係與動態互動關係的組合，靜態關係決定於法規，而動態關係則主要建構於單位間公務員彼此的態度與認知。

根據韋氏大字典的解釋，agency 指的是提供某種服務的私人機構，或是政府中的某個部門，[1] 所以，在政府中的部際關係（interagency relations），指涉部門與部門之間的關係，所謂的部門只是政府組織中具有特定功能的單位，無法獨立於政府整體的目標而存在（陳敦源，1998：238）。有關部際關係的文獻幾乎很少給予「部際」二字一個明確的定義，然而，從這些文獻的研究對象中仍可以看出「部際」的定義不外乎下列兩種：政府部門與部門之間（Ripley, 1964；Sanders and Ladwa-Thomas, 1997；Metzel et al., 2005；Desai, 2005），以及泛指所有政策參與者之間（包括政府部門與私人機構）（Garrett, 1998；Chaudry et al., 2000；Kapucu, 2006）。[2]

---

[1] 韋氏線上大辭典，Merriam-Webster's Third New International Dictionary Unabridged，網址：http://mwu.eb. com/mwu，檢閱日期：2006 年 12 月 14 日。

[2] 包括水平的部門之間，以及垂直的部門之間，其中 Kapucu (2006) 討論美國 911 事件中的部際溝通時，同時囊括了聯邦、州、與地方部門，以及私人機構與非營利組織。

臺灣大學學術期刊資料庫

有關府際關係或部際關係的研究文獻，大致可以分爲靜態與動態研究兩類，靜態研究大都從法律或制度的觀點探討中央與地方政府的角色功能、府際間的權限劃分與財政資源的分配（許宗力等，1992；趙永茂，1997；薄慶玖，1997）；動態研究則大致分爲兩類，有從管理的觀點，強調府際關係的管理是一種化解府際衝突以達成特定目標的過程，因此此類研究善於提供解決衝突的方法與技術（Agranoff, 1988；1989；Howitt, 1984）；另有從府際關係或跨組織關係分析政策執行過程中，府際或組織間的互動如何影響政策結果，並進而針對府際互動或跨組織互動提供政策建議（Bardach, 1977；O'Toole and Montjoy, 1984；Scheberle, 1997; 1998；張四明，2001；曾怡仁、黃競涓，2000）。由於本研究主要強調政策面向，因此將從政策執行的文獻中探究部際關係的分析構面。其實，追溯府際關係一詞的起源，便與政策執行息息相關。在美國羅斯福總統的新政（New Deal）運動中，經濟大恐慌使聯邦政府開始大規模介入地方事務，企圖藉此改善國家的社會與經濟問題，在這種情況下，有關府際關係的政策本質－政府各機關所採取的行動，以及機關間的互動所產生的政策效果－就成爲各界討論的重點（Wright, 1988: 13-14）。隨著民主社會的多元化，政策執行經常必須透過跨組織的共同合作來完成，因此公共政策的相關文獻對於府際合作以及跨組織合作多有討論，例如 Wright (1987: 238-241) 在爲府際關係下定義時，說明府際互動的結果具有政策意涵；O'Toole and Montjoy (1984) 從跨組織合作的觀點，分析多元組織間的互動對政策執行成果的影響；Ripley and Franklin (1991) 認爲政策執行係發生於複雜的府際關係網絡中，當多元行動者帶著不同的目標與期望共同執行政策時，府際間的協調便與政策執行的結果息息相關；Scheberle (1997; 1998) 基於聯邦對地方政策執行介入的程度，以及聯邦與地方機關人員彼此的互信程度來觀察美國環境政策的執行，認爲府際間正面的工作關係（positive working relationships）是有效政策執行的關鍵；Peters (1998) 則從水平的府際關係觀察，認爲要確保府際間在政策過程中的合作，應該透過制度或規則的設計，爲府際合作創造環境，提升個別組織選擇參與合作的動機。上述文獻共同呈現出一個重要的概念，那就是府際關係或跨組織關係對於政策執行的影響係相當深遠，而本文也將從政策執行理論發展脈絡中，了

臺灣大學學術期刊資料庫

解府際部際或跨組織關係的內涵，並從中發展探究社會局與社會課部際關係的分析構面。

本研究主要對象爲社會局與社會課，二者皆屬於政府組織中具有特定功能的單位，無法獨立於政府整體的目標而存在，而且社會課隸屬於區公所，而區公所則直接受到市政府民政局的行政監督，由此可知，社會局與社會課之間並無上下從屬的關係，因此本研究定義二者之間應屬部際關係。以下將從研究政策執行的三種途徑中，萃取出與部際關係有關的討論，以期能從不同的政策執行觀點來深入了解部際關係的意涵。

參、部際關係在政策執行研究中的意涵

政策執行的分析途徑自一九七〇年代發展至今，大致可分爲三個階段：第一代的研究途徑基於由上而下（top-down approach）或向前推進（forward mapping）的觀點；第二代是基於由下而上（bottom-up approach）或由後推進（backward mapping）的觀點；第三代則是融合前兩種成爲整合途徑（synthesis or integrated approach）的觀點（Anderson, 2000；Lester and Stewart, 1996: Chapter 7；O'Toole, 2000；Sabatier, 1986；柯三吉，1998；李允傑、丘昌泰，2003；吳定，2003）。不論從何種觀點出發，對於政策執行相關組織之間的互動關係皆有著墨，以下針對這種單位間互動關係在各代政策執行研究中的意涵予以討論。

一、互動關係在第一代政策執行研究中的意涵

第一代理論採取「由上而下」的觀點分析政策執行，此觀點主要源自「政治與行政二分」，或「規劃與執行二分」的論述，所以上級機關與下級機關具有不同的功能，前者主掌政策規劃，而後者專職政策執行。上級機關的決策透過法令、行政命令、或法院判決的形式呈現出來之後，所謂的政策執行，就是下級機關將上級機關的決策付諸實行的一個過程（Mazmanian and Sabatier, 1989: 20）。至於政策執行的成果則主要受到兩個因素的影響，一個是政策規劃單位是否本著正確的因果理論，設計具有可行性的政策 （Bardach, 1977: Chapter 10；Edwards, 1980；Mazmanian and

臺灣大學學術期刊資料庫

Sabatier, 1981; 1989）；另一個是政策執行機關是否認同與順從政策目標，並將之融入每日的行政慣例中。依照這樣的思維邏輯，對於單位間互動關係的描述，可以觀察出⑴垂直關係較被強調；⑵控制、監督與服從是最終訴求。

首先，垂直關係是第一代政策執行研究的重點，文獻中處處可見針對政策規劃單位如何透過權威結構與制度設計來控管政策執行單位的討論。當時學者們所觀察的政策個案，大部份都是聯邦政策委由州與地方政府執行的例子。[3] 所以，嚴格說來，第一代的研究以垂直的府際關係爲主，至於部際關係則較少見。在此代研究中，Bardach (1977) 是試圖擺脫行政控制觀點的一位，他把政策規劃單位視爲政策執行過程中的一份子，並強調單位之間的互動關係。政策執行的過程，是單位間在資源、目標、與行政各面向上的互動遊戲（game），而不再是一連串的命令結構。雖然試圖擺脫行政控制的觀點，但是 Bardach (1977: 254) 仍然主張政策規劃者應儘量預估執行過程中可能產生的阻礙，並依此設計各種阻礙發生時的因應措施，訂立遊戲規則，以及分配適當的資源。顯然，即使 Bardach (1977) 觀察到政策執行過程中單位間互動的必然性，但是，基於「規劃與執行二分」的前提，政策規劃單位仍被賦予較多的責任。

其次，控制、監督與服從是討論單位間互動關係的最終訴求。雖然基於官僚的權責結構，政策規劃單位有權要求政策執行單位的服從，但是如果二者產生協調上的困難，將影響政策執行的結果（Pressman and Wildavsky, 1973: Chapter 5；Bardach, 1977: Chapter 2: 7；Berman, 1978；

[3] 其中最具代表性的研究是 Pressman and Wildavsky (1973) 針對美國聯邦政府協助重建地方市政，並以加州奧克蘭（Oakland, California）爲第一個標的城市，投資 2,300 萬美元爲該地少數民族增加 3000 個工作機會之計畫所做的研究。其他研究的政策個案還包括 Mazmanian and Sabatier (1989) 的新社區計畫（New Communities Program）、空氣清淨修訂案（Clean Air Amendment）、廢除種族隔離（desegregation）、以及初等及中等教育法(Elementary and Secondary Education Act)中的聯邦補償教育方案;Bullock (1981) 與 Goodwin and Moen (1981) 的平等教育機會政策（Equal Education Opportunity Programs）以及家庭福利政策（Family Welfare Policy）；Ripley and Franklin (1986)的聯邦管制性政策、分配性政策、與重分配性政策等等。當然，也有少數研究是針對州政府政策的執行，例如 Mazmanian and Sabatier (1989) 的加州海岸保護法（Coastal Conservation Act）；Bardach (1977) 的加州心理衛生改革政策等等。

臺灣大學學術期刊資料庫

Elmore, 1978），因此官僚層級的整合是很重要的。然而，第一代所謂的整合與協調，在方法與目的上都相當工具理性。在方法上，學者 Edwards (1980)、Mazmanian and Sabatier (1981；1983；1989)、Sabatier and Mazmanian (1980)、Van Meter and Van Horn (1975) 等皆強調上級機關對下級機關的指揮、監督、管控、以及誘因的提供。除此之外，上級機關必須與執行機關進行有效的溝通，否則不明確的訊息將帶給政策執行者自由裁量的空間，因而產生執行結果背離政策目標的可能性（Edwards, 1980: 10）。此外，充足的資源才能確保政策執行的成果，而所謂的資源，除了指涉政策執行時所需的資源以外，更重要的是上級機關須有足夠的人力來監督執行過程（Edwards, 1980: 79）。這些監督與控管的主要目的，就是確保政策執行者對於政策目標的認同與執行命令的服從，進而依照政策施行細則徹底執行政策。總而言之，第一代政策執行研究普遍認爲，政策執行者的服從態度與政策結果息息相關，因此無論單位間的互動關係爲何，主要目的都在確保執行者的順從行爲。

從第一代政策執行研究在單位間互動關係上的討論，可以爲本文提供幾個分析面向。在靜態面上，權責結構是相當重要的。政策規劃單位所主導的政策設計，包括政策施行細則，應能提供明確的政策目標與權責劃分，幫助執行者對於本身在執行過程中的角色與權限能有清楚的認知。當然，良好的政策設計仍須要其他動態面的配合。在動態面上，由上而下的資訊傳遞與資源提供，是確保執行人員認同與服從態度的主要方法。政策規劃單位是否能將政策訊息有效地傳達至政策執行單位，以及政策規劃單位是否提供充足的資源給政策執行單位，都是確保執行人員服從態度的關鍵因素。除此之外，政策規劃與執行單位之間所呈現出的府際文化特色是控制與服從，不論前者提供何種誘因提升後者的政策執行動機，第一代研究者相信唯有將府際合作的氛圍建立在下對上的服從之上，才能增加政策執行成功的可能性。

二、部際關係在第二代政策執行研究中的意涵

部分學者批評第一代政策執行研究忽略了私部門、基層官僚、地方執行機構、以及其他政策次級系統在策略上的主動性（strategic initiatives）

臺灣大學學術期刊資料庫

（Sabatier, 1986: 30；廖俊松，2003：61；李允傑、丘昌泰，2003：61），因爲他們相信基層官僚有能力透過各種策略來影響政策目標的達成（Weatherly and Lipsky, 1977；Elmore, 1979；Berman, 1978）。因此，第二代政策執行研究聚焦於地方執行機構與基層官僚（Elmore, 1979；Lipsky, 1971；Berman, 1978；Hanf et al., 1978），強調基層人員對於政策目標與政策執行結果的影響力。首先，政策目標的設定不會完全由政策規劃單位主導，而是受到基層多元行動者的影響，甚至基層人員在執行政策時，可能會使用策略來重新型塑政策目標。其次，決定政策執行結果的主要力量，是政策執行者本身的目標、所使用的策略、所採取的行動、以及彼此的互動（Lester, et al., 1987: 204）。由於基層人員的認知、意向、能力皆會影響政策執行的成果，所以政策的設計必須要與基層人員的慾望相符，如此政策目標較易達成。此外，基層官僚的裁量權是政策執行的另一個關鍵（Elmore, 1978: 186-187；1979: 604），所以政策的設計應該提供基層官僚或地方執行機關更大的自主空間，使其能夠採行適當的權宜手段以因應複雜的政策情境，而重新建構一個更能適應執行環境的政策執行過程（廖俊松，2003：61）。基於對基層官僚的重視，第二代研究與第一代研究在單位互動上的討論，最大的不同在於對水平關係以及衝突協調的強調。

本文無意強調第二代研究只重視水平關係，而是學者們開始觀察到政策執行往往是由公部門與私部門的次級系統共同完成的（Hjern and Porter, 1981: 211），所以傳統垂直關係中所強調的單一行政與正式權威已不再是研究政策執行的唯一觀點。雖然垂直的單位互動仍然存在，但是垂直互動的基礎不再限於官僚權威，反而是非權威式的協調。政策規劃與政策執行單位之間，應該建構共識，過去強調的服從不再是影響政策執行結果的主要因素，反而執行單位的自主程度、對於政策目標的認同程度、以及對政策執行投入的程度等等，才是影響政策執行成果的要素（Elmore, 1978: 209）。既然基層的執行單位在第二代的研究中備受強調，而研究者也發現參與政策執行過程的行動者有多元化的趨勢，因此，第二代研究便把政策執行的過程視爲行動者間衝突與談判的過程（Elmore, 1978: 218），因爲每一個行動者可能代表著不同的利益與偏好，也擁有不同的資源，因此這些基層行動者之間的水平互動關係，將影響到政策執行的結果。

臺灣大學學術期刊資料庫

既然第二代研究認爲基層官僚才是政策執行的主角，甚至基層官僚有影響政策規劃或是重新型塑政策目標的能力，那麼由下對上的溝通就顯得格外重要，換言之，如何讓基層官僚的政策建議在政策規劃階段能傳達至規劃單位，會影響到日後政策執行單位的執行態度。第二代政策執行研究在單位間互動關係上的討論，爲本文提供的主要分析面向，較偏向於動態面，也就是由下而上的資訊傳遞以及衝突與協調的府際部際文化。在資訊傳遞上，強調基層執行單位是否有機會在政策規劃階段提供政策建議？對於執行上的困難如何傳遞至上級機關？基層單位對於資訊溝通的管道與結果有何期望？滿意程度爲何？在府際部際文化上，則強調單位間不可避免的衝突以及非權威式的協調。

三、部際關係在第三代政策執行研究中的意涵

第二代研究過度高估非經選舉而產生的基層執行單位，因此忽略了民主政治系統中，政策領導與政治責任的歸屬問題（Linder and Peters, 1987；Sabatier, 1986；廖俊松，2003）。鑒於上述兩代研究途徑各有優劣之處，學者們開始利用整合途徑探討政策執行的過程（Elmore, 1985；Goggin et al., 1990；O'Toole, 1986；1993；1995；O'Toole and Montjoy, 1984；Sabatier, 1986；1987），試圖兼顧政策規劃單位與政策執行單位在政策執行過程中的重要性，並且開始強調單位間的協力。其中，O'Toole and Montjoy (1984) 認爲影響跨組織合作最重要的三個誘因，第一就是權威（authority），使組織感覺到合作是一種責任；第二是交換（exchange），參與組織透過合作可以得到其他異於政策目標的利益；第三是共同的利益（common interest），也就是所有參與合作的組織都認同政策目標。Goggin 等人（1990: 32-40）以訊息在府際（聯邦、州、與地方）之間的流通來分析政策執行，認爲所謂的政策執行，就是解碼訊息、吸收訊息、並將訊息轉換爲組織日常行爲的過程，而訊息在府際之間的傳輸將影響政策執行的結果。O'Toole (1995: 44) 以跨組織的政策執行爲研究焦點，認爲政策執行可以被概念化爲組織間的合作與協調，他特別強調誘因的提供，因爲多元組織共同合作執行政策時，若個別組織沒有合作的誘因，那麼執行結果堪慮。林水波等（1997），認爲政策執行的研究架構，必須建立在一個更寬廣的角度，兼顧政策、計

臺灣大學學術期刊資料庫

畫、執行三者的連結。

由上可知，第三代研究不再刻意強調政策規劃或執行單位，而且，政策執行過程中相關單位之間不論是垂直關係或水平關係，已經融合成一個互動過程複雜的網絡關係。每一個單位在網絡中都有重要的功能，爲了達成政策目標而協力合作。誘因不再是上級單位爲了確保基層單位的服從態度而提供，而是相關單位間彼此相互提供以增進所有行動者投入網絡和參與協調的意願。從網絡的觀點來分析部際關係，有兩個面向是前兩代政策執行研究中甚少提及的。一是政策規劃與政策執行單位在功能上的相互依賴，因而導致資源互換的必要；二是政策執行環境中，各單位相互協力的誘因，而該誘因係建立在資源互賴與資訊互動等關係上。因此，第三代研究在單位互動關係的討論上，爲本文提供的分析面向，在靜態面上，是資源在單位間的分配情況，也就是整個執行網絡中的參與單位所擁有的資源分配情形，而在動態面上，則是單位間的資源互動方式，以及一種相互提供合作誘因的網絡文化。

四、小　結

府際與部際關係都呈現靜態與動態兩種特質，靜態關係較常出現於第一代政策執行研究途徑的文獻中，而動態關係雖然也出現於第一代研究中，但在第二代與第三代中較被強調。此外，若從官僚結構來看，所謂的府際關係或部際關係又可分爲垂直關係與水平關係。垂直關係可以說是第一代研究途徑的思考基礎，所以由上對下的控制是最被強調的，而水平關係在第二代研究途徑中開始受到重視，此時期強調基層組織與私部門的互動。本研究從政策執行各代研究中對於單位間互動關係的討論，歸納出四個部際關係的分析面向，分別是權責關係、資訊流通、資源交換、以及部際文化（請參考圖 1）。以下針對這四個面向的分析焦點做進一步的說明。

1. 權責關係：權責架構是組織的基本要素之一，機關組織將內部活動加以分化，以透過專業分工的方式達成既定目標。權責關係乃指涉機關單位的職掌以及權力與責任的分配與訂定。本研究對於社會局與社會課間權責關係的探討，將聚焦於社會局如何授權社會課、二者在業務授權之後各自的職掌、社會課的自由裁量權、以及考核授權業務的方式。

臺灣大學學術期刊資料庫

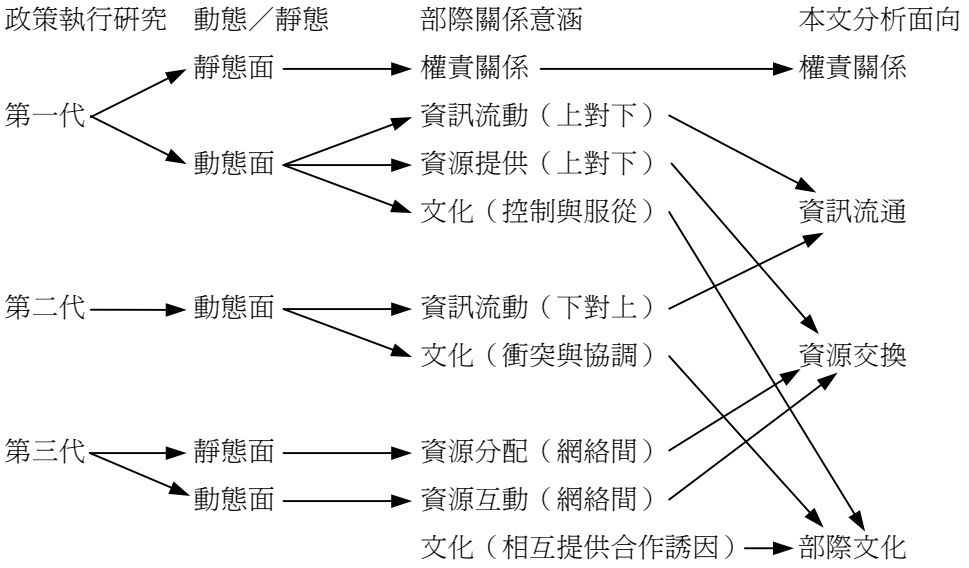
2. 資訊流通：組織的基本構成單位是人，在正式的權責關係與非正式的互動中，訊息的傳遞決定了受命者對於發命者所發出訊息的了解與接受程度。所謂的資訊，是透過文字、聲音、或圖像所傳達的信息。本研究對於部際資訊流通的探討，將聚焦於社會局與社會課之間的溝通方式、二者對於溝通方式的認知、以及二者對於溝通結果的看法。

3. 資源交換：傳統組織理論中的資源依賴論，以及晚近政策網絡理論中的資源互賴觀點，都相信組織不可避免地透過資源互換與外環境或其他組織互動，以完成組織目標。所謂的資源，包含具象的經費、設備、人力，以及抽象的知識、資訊、權力等等。本研究對於部際資源交換的探討，將聚焦於社會局與社會課分別擁有的資源、資源互動方式、以及資源互動的結果。

4. 部際文化：部際所共同擁有的基本信念，關係到共同的價值與規範，對於作爲與不作爲、應爲與不應爲有相同的看法。在政策執行中，此文化關係到組織成員投入的意願、對政策目標的認同、以及處理業務的方法與態度。其中，個人投入工作的意願來自兩個因素，一爲執行者所得到的激勵，這可能是一種自發的心理過程，也可能是來自於外界的激發，因而轉化成一種工作動機的提升。二爲個人與組織之間的關係。Senge (1990) 便曾強調，個人與組織之間的關係應該從傳統的契約關係轉化成盟約關係，契約關係是一種基於契約而形成的，而盟約關係則是發自於個人心中主動的奉獻。此外，若政策目標與部際文化契合，自然有助於各成員對於政策目標的認同，例如，若成員有機會參與政策規劃，並將組織的價值融入政策，則成員較容易認同政策目標。O'Toole and Montjoy (1984: 492-493) 與 O'Toole (1995: 43-44) 曾言，跨組織的合作，需要參與組織對政策目標有相同的意向與觀點。論及政策變遷能否成功，Ellwood and Boyd (2000) 與 Gais et al. (2001) 認爲，整個社會福利部門從上到下的成員是否對組織目標有清楚一致的了解是重要關鍵。因此，本文認爲，探索社會局與社會課個別所抱持的核心價值，以及二者間的部際文化，是分析二者部際關係相當重要的一環。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　部際關係的意涵與本文分析面向



資料來源：作者自繪

肆、研究方法與研究對象

本研究透過深度訪談來了解社會局與社會課之間的互動關係，受訪者皆從個人觀點來回答問題，而非從所屬單位的觀點回應。本研究選擇台北市與高雄市爲研究標的的主要原因，在於兩市爲我國兩大直轄市，不論在中央政府對地方的補助款數額上；自有財源的規模上；或是各種地方建設上，都優於我國其他城市，針對兩市進行研究不僅可以爲兩市政府社政單位的運作提供建言，也可以成爲我國其他城市在社政運作上的參考。此外，兩市在社會福利支出規模上有明顯的差異，綜觀過去十年來兩市的社會福利預算佔市政府總預算的比例，台北市大約維持在 15%～20% 之間，而高雄市的比例則只停留在 10%～15% 之間，即使在過去十年中高雄市的失業率高於台北市，但社會福利支出之比例卻遠低於台北市，顯見兩市在社會福利資源配置上的差異，這顯然將關係到社政單位間的資源分配以及互動，因此本研究也將針對兩市進行比較，期能看出在不同的社會福利資

臺灣大學學術期刊資料庫

源配置之下的部際互動是否有別。

本研究的訪談對象遴選標準，在社會局方面以各科主管與專員爲主，其負責的業務性質大都是地方社會福利政策的整體規劃、設計、與檢討，台北市與高雄市分別有四位與五位接受訪談，這是兩市社會局中願意接受訪談者的最高數目，而基於受訪者匿名的要求，在本文中將分別以編號 T1、T2、T3、T4 以及 K1、K2、K3、K4、K5 代表。在區公所社會課方面，本研究首先以財政壓力爲遴選標準，從北高兩市中選擇財政壓力較大的區公所。選擇方式是以各區公所九十二年度預算除以該區總人口，[4] 得每人平均預算，數值越低代表該區的財政壓力越大，社福資源越有限。台北市與高雄市各選出五個區公所，而訪談對象則選擇社會課課長，或由課長推薦課內與案主有實際接觸機會的個案承辦人員，在本文中台北市社會課的受訪者分別以 t1、t2、t3、t4、t5 代表，而高雄市則以 k1、k2、k3、k4、k5 代表。

伍、研究發現

一、權責關係

㈠台北市

台北市政府社會局的編制是依照「台北市政府社會局組織規程」第三條規定，以社福業務性質的不同分爲七科，分別掌理人民團體與合作行政、社會救助、身心障礙福利、老人福利、婦女福利與托育服務、兒童與少年福利、以及社區發展與綜合規劃。社會課則是隸屬於區公所，台北市共十二個區公所，依照「臺北市各區公所組織規程」訂定，區公所設區長一人，受民政局局長之指導監督，此外，各區公所設民政、社會、經建、

[4] 各區公所的預算大致可分爲行政管理、業務管理、廳舍修建、充實設備、與小型工程幾個科目。由於區公所一般承接社會局委辦的業務，社會救助或是補助津貼的預算，都是直接從社會局提撥下來，所以，預算中與社會福利業務相關的科目應該只限於行政管理與業務管理兩項。因此，在計算每人平均預算時，將扣除廳舍修建、充實設備、與小型工程三個項目，只以行政管理與業務管理兩者爲主。

臺灣大學學術期刊資料庫

兵役、健保五課以及秘書室，其中，社會課職掌包括社會福利、社會救助、災害防救、社區發展、人民團體輔導及其他有關社政事項。此外，區以內的編組爲里，置里長，受區長的指揮監督，辦理里公務及交辦事項。里設里辦公處，置里幹事，承區長之命，受里長之監督，辦理自治及交辦事項，而里幹事員額列入區公所編制。從社會局的各項社會福利措施相關規定與施行細則，可以看出區公所是各種社會福利措施的福利據點，其業務內容繁雜瑣碎，例如調查低收入戶生活扶助申請資格；發放重陽節敬老禮金；核發身心障礙手冊、天然災害善後救濟金、育兒補助等等。里長與里幹事對於地方上弱勢居民的實際生活狀況與需求最爲了解，因此社會課很多業務需要里長與里幹事的資訊提供以及行政支援。

社會局與社會課之間的權責關係大都以行政命令規範，首先，依照「臺北市政府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點」第二條的規定，只要是市政府認定業務性質是屬於區域性業務，並且與區公所執掌關係密切，由區公所辦理較具便利性與時效性，那麼該業務就得委託區公所辦理。然後，若進行委任業務時，依照該作業要點第四條的規定，「應先邀請民政局及區公所就人力、經費、委任業務範圍及權限劃分協商確定後，再行辦理委任程序。」至於區公所執行委託業務所需的資源，分爲人力與經費兩類。在人力上，該作業要點第六條規定，「各局處應依委任或委託業務量多寡，支援區公所所需人力。」在經費上，則應依第七條第二項規定，「執行委託業務所需經費，由委託局處編列預算撥交區公所支用。」

各項委託業務會以施行細則來規定社會局與社會課的職權。例如「低收入戶調查及生活扶助作業規定」、「中低收入老人生活津貼審核作業規定」、或是「育兒補助辦法」等等。一般而言，社會局大都負責督導、考核、策劃、宣導等事宜，而社會課則是負責申請資格的審核。在作業規定中，對於審核標準都有相當明確的描述，因此，社會課的裁量空間很少。例如在各項福利申請資格的審核上，都有一定的申請門檻，所以沒有任何彈性空間，唯一較有彈性的部分，就是社會課可以針對較具爭議性的個案，決定是否轉送社會局複核，給予申請者再次審核的機會。此外，所有社會課受訪者都認爲，「急難救助」的發放是自由裁量空間最大的業務。該業務上的彈性分爲兩部分，一是救助金額的多寡，二是查證過程的彈性。

臺灣大學學術期刊資料庫

「臺北市政府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點」中，對於社會課執行委託業務成效不佳的情況，沒有非常明確的考核與賞罰機制，只在第九條中規定，「區公所執行委任或委託業務，成效不佳者，得報請主管局處簽陳市長核定終止委任或委託。委任或委託業務辦理成效優良者，應予獎勵；辦理成效不佳係因區公所怠於執行或故意造成者，應予懲處。」

㈡高雄市

高雄市政府的編制則是依照「高雄市政府組織自治條例」，設有民政、文化、社會等十八個局，主計、新聞、人事等六個處，以及都市計畫、研究發展考核等四個委員會。高雄市社會局則依照「高雄市政府社會局組織規程」第三條的規定分爲五科，分別掌理人民團體與社區發展、社會救助、老人福利、身心障礙者福利、以及兒少與婦女福利。高雄市有十一個區公所，依照高雄市區公所組織規程，區公所設民政、社會、經建、兵役四課以及秘書室，至於社會課的執掌，則與台北市各區公所社會課無異。

社會局對於社會課的業務委託，是依照「高雄市政府授權區公所業務作業計畫」辦理，該作業計畫中，明列了市政府授權社會課的十八個工作項目，並且規定這些項目均應委託區公所辦理。作業程序中規定各項授權業務經費除了市政府有通盤策劃以外，都應列爲區公所的預算內支應。在授權的過程上，則沒有如台北市般的詳細規定，而只言明市政府相關局處應將各項授權項目的辦理要領與法令通知區公所，必要時應辦理業務講習，以灌輸承辦人員法令知識。

至於在委託業務上的考核與賞罰機制，高雄市的「高雄市政府授權區公所業務作業計畫」並沒有具體規定，只有在第四條第四項中規定，「各局、處及各區公所應於每年度結束後，就授權業務項目辦理情形逐一提出檢討，並將檢討結果報府」，但並沒有說明業務執行成效不佳時應該如何處理。

㈢兩市比較

在社會局與社會課的權責關係上，台北市與高雄市並無明顯的差異，

臺灣大學學術期刊資料庫

不論是在一般的職掌上；極少的行政裁量權上；或是兩單位間的業務委託關係上，兩市皆同。然而，若比較「臺北市政府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點」與「高雄市政府授權區公所業務作業計畫」，仍可以看出台北市在選擇業務是否委託上，比高雄市有較大的彈性，因爲根據前者第二條第二項的規定，符合委託條件的業務，得委託區公所辦理，但是後者第二條第一項則規定，符合委託條件的業務，均應委託區公所辦理。此外，台北市對於授權的過程以及業務執行成效不彰的處理，都有比高雄市更詳細的規定。

由於上述的行政規則並沒有明文規定社會課是否有拒絕接受業務委託的彈性，因此，在高雄市曾經出現過社會課拒絕接受業務委託的例子。社會局受訪者 K4 表示，社會局若欲委託社會課辦理新增業務，社會課可能會因人力不足而拒絕接受委辦。由於社會局與社會課並無直屬關係，因此，社會課若拒絕接受委辦，社會局很難勉強，只好於科室內另外安排對外窗口處理。然此種狀況非常不便民，特別是對於居處較遠的案主而言，還要舟車勞頓，相當不便，同時也導致社會局內某些單位必須在規劃政策之餘，還須分心處理瑣碎的民眾申請業務。

兩市的社會課受訪者對於極少的自由裁量權並無太多意見。然台北市有兩位受訪者認爲自由裁量權可以更多一些，以方便行政作業。而高雄市社會課受訪者則認爲社會課在補助或救助業務上的彈性最好不要太大，因爲民眾一般對於社會救助法令並不十分了解，往往資格不符仍前來社會課申請急難救助，此時太大的自由裁量權反而會造成承辦人員的困擾。以高雄市爲例，「高雄市實施民眾急難救助自治條例」針對生活一時陷入困境的家庭，給予急難救助。在民國九十三年六月十日該法修正之前，針對所謂的「陷入困境」有明確定義爲「家庭總收入及資產平均分配全家人口，每人每月未達低收入戶核定標準一點五倍者」（高雄市政府，2002：103）。然修法後該項定義被刪除，也因而增加了社會課在審查申請資格上的彈性空間。受訪者 k2 便直言：

> 「因爲沒有標準，所以幾乎一般來申請的人都通過申請，因爲沒有標準，所以你怎麼核定此人資格符不符合？若要判定顧客資格

臺灣大學學術期刊資料庫

不符，總要有個理由嘛！否則就成爲擾民了。所以我們很困擾，很希望有個標準，不要有太大的自由裁量權。」

社會局與社會課如此的權責關係，在兩市都造成單位間的溝通障礙，此點將在以下討論「資訊流通」時再深入分析。此外，兩市皆有社會課的受訪者抱怨社會課的業務性質導致其在區公所中的相對劣勢，因爲社會課經辦的業務皆來自社會局的委託，但其他如民政課（自治行政）、經建課（公共工程）、與兵役課（兵役行政）皆掌理區公所本身的業務，所以，相較之下社會課在區公所中較爲弱勢，員工的福利也較少。這種現象從市政府對區公所整體工作績效的考核也可以看出來，以台北市爲例，根據「臺北市各區公所工作考核要點」，市政府對區公所整體工作績效的考核，總成績的計算方式乃依區公所業務性質分爲五類（民政、社會、經建、兵役、秘書），而各類佔總成績的百分比不一，其中民政佔 51%，而社會則只佔 12%，僅高於秘書室的 8%，就可看出社會課業務在區公所中被重視的程度並不如掌理其他對外業務的課室。[5] 至於高雄市目前沒有針對區公所整體工作績效的考核方式。

二、資訊流通

㈠台北市

社會局受訪者表示，若遇有重大政策變遷，政策實施前社會局會與社會課人員開會溝通，告知政策訊息。社會局通常訂定實施要點，以及社會課的流程配合事項，透過討論會以及分區座談與基層人員進行溝通，並邀請里幹事、社福中心、以及相關的民間團體來參與，以充分告知政策資訊，並確定沒有問題才公佈實施。

「一旦有新的工作要執行，一定要事先要跟區公所人員溝通、要開會，把政策的訊息告訴他們，要擬定一個計畫出來，社會局要

[5] 秘書室掌理文書、印信、庶務、會議、出納、研考、資訊、法制等等，較屬於針對區公所內部的行政作業。其他如民政、社會、經建、兵役都是對外的業務。

臺灣大學學術期刊資料庫

設計一套流程出來。然後再提到區公所的座談會去討論，區公所的同仁也會告訴我們在執行上的困難，要做充分的溝通，沒有問題了才開始執行，達到共識之後才實施……」（T2）

「主政者可能要比較認眞的去跟他說明爲什麼你要做這樣福利政策的改變，有一些溝通的機制。我覺得溝通的機制很重要...我們預計未來還有辦兩場說明會，讓他們瞭解政策改變在哪，拜託區公所的同仁幫忙。其實這個改變要花費相當多的時間，也有長官開玩笑的說，爲什麼開那麼多會。因爲就是爲了對話，製造溝通機制。」（T4）

台北市社會課受訪者對於與社會局之間的溝通結果大都持保留的態度，認爲溝通結果不佳，各種溝通的管道並沒有太大的成效，似乎溝通不良的問題年復一年地出現，卻沒有改善的跡象。

「之前都會開協調會，但我覺得社會課是屬於背書狀態，當然我們基層都會跟他們講一些困難度，定案之後我們還是鼻子摸了，繼續做。我覺得市府的公務員執行力是夠的，既定的政策決定了就會去做。沒有錢、沒有人，還是去做。」（t2）

「但以個人的經驗，社會局是不太理會區公所的行政，所以有時候我們開會都會抱怨。你跟他們講他們會說好，但是你講你的，他做他的。」（t3）

「局處每年都說明年會改進，但是每年都還是一樣，這是最近的案子啦，那其他還有更多，很嚴重瑕疵的案子啦，因爲講了太多次了……那我們也很無奈阿，說實在的，我們也不知道關節卡在哪裡。」（t5）

㈡高雄市

社會局受訪者表示，每有政策變遷或調整，都會先與區公所溝通政策背景，使其充分了解政策變遷或調整的理由，有時候區公所社會課的意

臺灣大學學術期刊資料庫

見，如果社會局認爲可行的，也會欣然接受。

「既有的福利項目要做調整，我們就透過局長的名義發信函，給高雄市四百多里的里長，和高雄市十一區的區長，先把這樣調整的背景因素，讓我們里長，讓我們區長能夠瞭解。就是說，當有長輩或是里民在反應的時候，可能幫我們去說服，我們這樣的調整用意到底在哪裡。涉及到區公所的部份，還可以透過協調會的幫助，看看社會課能不能做到，這樣就比較容易取得共識……大家對同一個同做的目標很清楚，就比較不會有困難。」（K2）

「如果我們有比較大的政策在調整的時候，我們會找區公所，先找區公所先做整合溝通，或是政策決定前的溝通也都可以。就像 XX 政策，就是經過和他們溝通協調。」（K3）

高雄市社會課的受訪者認爲，與社會局之間的溝通，大都是針對技術問題的對談，沒有政策面的溝通，當受訪者被問及溝通的方式，除了直接用電話詢問社會局相關單位之外，社會課受訪者的直接反應就是每年在低收入戶資格複審前的業務座談。至於對於溝通結果的看法，有一位受訪者有微詞，認爲社會局對於基層的建議大都沒有反應，其他受訪者則沒有負面的意見。

「這幾年在跟社會局接觸總覺得，社會局在既定的政策下，他定了就定了，我們基層跟他們反應，他們幾乎都不會改變……其實會議上喔，我們跟他們的建議，好幾年，這是固定的會議，我們在會議上建議，他們也不一定接受，等於說每年提，他們的答覆都是會作爲以後的參考……他們（指社會局）在作政策異動時，幾乎不徵詢我們的意見。」（k4）

㈢兩市比較

北高兩市在社會局與社會課間的溝通方式上沒有差異，除了公文與電話之外，還會以協調會或說明會相互溝通。而且，兩市社會局對於部際溝

臺灣大學學術期刊資料庫

通的方式與結果，都抱持著正面的態度。然而，兩市的差異之處發生在社會課受訪者的訪談上。比較兩市社會課受訪者的訪談內容，發現台北市社政單位部際溝通的頻率較高，因爲受訪者談及部際的協調會時，都會舉數例佐證，但同時社會課受訪者對於溝通結果的負面態度也較爲明顯強烈，並且會花費不少的時間解釋他們的不滿，認爲所謂的協調會，其功能是以「告知」的成分居多，「溝通」的成分較少，政策一旦確定，即使區公所可能有執行上的困難，還是必須自己想辦法克服。反觀高雄市社政單位的部際溝通方式，受訪者大都只強調年度業務會議，雖然這並不能直接顯示部際間的溝通頻率低，但是卻可以看出受訪者只對於該會議印象較爲深刻。此外，高雄市社會課受訪者對於部際溝通結果也沒有很強烈的負面態度，是否是因爲社會局很能反應社會課的意見，或是社會課承辦人員本身的組織文化就是傾向於接受上級指示，而技術性的問題則自行解決，則有待進一步的探究。然本文偏向後者的解釋，因爲談及部際溝通時，受訪者所使用的語彙大都有服從的傾向，例如：

「完全是看社會局怎麼交辦，就怎麼執行。」（k1）

「他們（指社會局）訂定，我們就這樣受理。」（k2）

值得一提的是，台北市社會課受訪者在訪談中會自行批判地方政府社政體制，這也是在高雄市的訪談中沒有出現的。台北市社會課受訪者有三位把社會局對社會課意見的忽略態度，歸因於地方社政體系的設計。首先，區公所並非任何單位的派出機關，其爲民政系統的一環，接受民政局的督導，而社會局屬於社政系統，因此屬於民政系統之區公所社會課所提的建議，自然不會受到社政系統之社會局的注意。其次，因爲社會課與社會局沒有上下從屬關係，因此社會課承辦社會局的委託業務，二者應屬於合作關係，既是合作，就該有較爲平等的協調機制。但是，若從公務體系文官職等來看，社會局與社會課位階高低相當明顯。北、高兩市政府之各局局長，比照簡任第十三職等，[6] 而台北市各區區長則爲薦任至簡任第九

[6] 參照台北市政府民政局與社會局之編制表，網址：http://www.law.taipei.gov.tw/taipei/lawsystem/download.jsp?filename=P02A1001-20030424-00000F-01.doc 、 http://www.law.

臺灣大學學術期刊資料庫

至第十職等，[7] 高雄市各區區長爲薦任第九職等。[8]所以，基層的建議自然較容易被社會局忽略。

三、資源交換

第三代政策執行研究相信在政策執行網絡中，相關單位皆各自掌握了部份資源，透過資源交換執行政策以達成政策目標。社會局能夠提供的資源，最主要的是經費與時間，而社會課擁有的資源，最重要的就是轄區內弱勢族群的深度資訊。

㈠台北市

根據社會局受訪者的描述，整個市政府總預算已經降低至十年前的規模，也就是減少了 10%，雖然社會局預算沒有因此受到太大規模的刪減，而且也有公益彩券盈餘的挹注，但是由於服務人口的增加以及需求的增加，所以社會局面臨越來越大的財政壓力，也因此對於各項計畫都希望加以更精準地分析，期望能夠更有效率地使用有限的福利資源。從訪談中可以發現，社會局受訪者在財政壓力下，所注重的焦點就是如何更有效率地分配社會福利預算於各種福利計畫中。

> 「通常預算定下來，也是砍的頭破血流、叫苦連天的……現在就在努力的走向合理化，就是說原來某些不夠效率的地方，就必須花很多的時間來處理合理化的問題。現在就在一個盤整的階段，一項一項的檢視，哪裡不經濟，哪裡不效率、哪裡不合理就是要去處理。」（T1）

> 「整體而言，預算的規模是緊縮的，但就我們實際執行業務的過

---

taipei.gov.tw/taipei/lawsystem/download.jsp?filename=P08A1001-20030424-00000F-01.doc，檢閱日期：2006 年 1 月 29 日。以及高雄市政府（2004：40-44）。

[7] 參照台北市現行法規查詢系統之台北市各區公所組織規程的附件－台北市各區公所編制表，網址：http://www.law.taipei.gov.tw/taipei/lawsystem/showmaster.jsp?LawID=P02A1002-20031230&RealID=02-01-1002，檢閱日期：2006 年 1 月 29 日。

[8] 參見高雄市政府（2005：9）。

臺灣大學學術期刊資料庫

程，並不必然每一項業務因爲預算的規模而緊縮，有些業務也可以以更合理化的方式來處理。」（T2）

「我們在幾項重大業務是根據這樣（錢用得有沒有效率）來考量。我的爭取可以獲得長官的支持，長官們的支持，連帶的可以獲得市長的支持，這是一貫性的。其實講正面性的意義，是講我們在福利措施上，是更可以合理、精準的去算，哪些是合理的。」（T4）

社會局面臨的財政壓力，自然影響到對社會課的財務支持。幾乎在所有台北市社會課受訪者的訪談中都可以發現，業務費的縮減影響了組織內的行政，例如加班費的不足，郵資費的短少，影印費的儉省等等，都是第一線基層人員捉襟見肘之處。

「在行政上，講到加班費就講到我們的痛，因爲已經很久不知道什麼是加班費了。以前推行一些業務他們都會有所謂的加班費或是郵資費，現在都沒有。」（t1）

「從民國九十年開始，預算就都通案打九折，這樣對業務費的影響比較大，比如加班費、影印紙，都要節省。現在生活殘障津貼和育兒生活補助，社會局只有這兩項業務有給錢，其他都沒有錢，很奇怪的生態……像我們社會課的業務是在年底在審業務、總清查的時候，業務是最繁忙的，可是我們的同仁都是沒有加班費的。」（t3）

「業務費當然是不夠啊，所以我們每年都跟社會局講，他們都一樣啊，所以我們很無奈，你委託委辦業務，在預算、人力上都不去作考量，如果你們認爲這樣就可以做，我們眞的很希望你們把業務拿回去自己做……」（t5）

社會課在資源上所遇到的問題，除了來自社會局的財政支持不足以外，還有在新政策推動或是舊政策調整時，社會局給予社會課的因應時間有時候是不夠的。

臺灣大學學術期刊資料庫

「像是 XX 政策，經媒體報導以後，大家都知道了，消息發布時，社會課卻沒有社會局正式的通知與相關的資料……社會課的處理時程只有一星期，一星期的時間，根本來不及消化所有的資料以及做所有的預備工作，像是要開分工協調會，通知里幹事等等。」（t3）

「有時候社會局的決策並沒有即時提供相關資訊給社會課，導致社會課與民眾同時從媒體獲知消息，所以，社會課通常無法給予洽詢民眾正確的資訊。社會局有時候甚至沒有發布新聞，而是直接發通知信函給民眾，叫民眾直接洽詢區公所社會課。即使信函中通知是到社會局辦理，但是民眾在搞不清楚社會局與社會課的差別時，仍會就近至社會課詢問。但是，社會課往往直到民眾前來詢問時，對該項新措施的施行細則仍不太了解。」（t4）

社會課本身擁有的資源，除了在面對顧客的專業人力以外，最重要的應該是其掌握了轄區內弱勢族群的詳細資訊，雖然社會課主要都是經辦行政業務，但是透過里幹事可以掌握弱勢族群的需求。然而，誠如前述，從社會課訪談者口中得知社會課的建議很少能夠受到社會局的重視，而且其溝通內容可能大都以技術性的層面爲主，再加上社會課非常有限的行政裁量權，因此很難看出其所擁有的資訊在政策執行上的功用。

「有需要的話，我們會透過里幹事去作訪視，因爲里幹事在業務上跟各里有互動的啦，包含跟我們社會課的阿，有些獨居老人訪視，低收入户訪視，或是禮金的發放，或是天災案件勘查。」（t4）

「里幹事我們都規定，每個月他們要對這些弱勢族群都有一個家户訪問，讓他們去關懷他們一下，我們都有這樣的動作。就好像突然間發現低收入某某人，好像都不在了，是不是跑到哪裡去了等等，我們都有這些動作在。」（t5）

㈡高雄市

根據社會局受訪者的描述，社會局的預算絕對數目是成長的，有受訪

臺灣大學學術期刊資料庫

者甚至不認爲社會局目前面臨財政壓力，若有，主要也是因爲法定社會福利項目與非法定項目的增加，使得福利給付範圍越加週延，而導致福利人口增加，但是，社會局會善用民間資源，進行募款，並成爲有心力想幫助弱勢族群的企業與弱勢族群之間的媒介。即使如此，受訪者仍強調福利資源的有效配置，因此對於非法定福利項目的檢討，確定其成效，仍是地方福利政策的重點之一。

「其實台灣最近這幾年雖然中央政府的財務是困難的，但是整個民間的資產是增加的，那我們就想到說能不能充分運用民間的資源，我們有一個福利攜手計劃跟我們的牽手計劃案，就是我們把有錢的社團有心力有能力想要幫助弱勢者，拉他直接去幫助弱勢者。」（K1）

「法定預算以外的，變成是非法定預算的部分，這部分有很多當初的時空背景考量，或是當初許多的競選承諾，這部分可能就是第一個可能面臨到需要做調整的一個衝擊。」（K5）

高雄市社會局雖然沒有明顯的財政壓力，但是區公所社會課在加班費上的需求，似乎無法得到社會局的回應。由於社會課主要功能就是執行社會局的政策，因此來自社會局的業務費是社會課唯一的財務來源，然而目前這份財務支持對於社會課而言顯然是不足的，若再加上行政規則上對於社會局核撥經費的使用規定，使得社會課在經費使用上完全沒有彈性可言。

「社會課沒有自己自創的業務，也沒有編列預算，因此，都是執行社會局的政策。唯一從社會局而來的補助，只有在資格複查的部分，例如郵寄費用（要以雙掛號聯絡沒有通過核定的申請者），[9] 或是爲複查業務的加班費，但大多數是意思意思而已。」（k2）

[9] 按「行政程序法」第 68 條第 3 項規定，文書內容因涉及人民的權利義務，所以該文件若交由郵政機關送達，應以掛號爲之。過去社會課爲了確實盡到通知的義務，一般規定以雙掛號郵寄行政處分的文件。

臺灣大學學術期刊資料庫

「社會局會考量到區公所業務，經費撥下來，二分之一用作加班費，二分之一用作業務費。可是像我們區公所哪有什麼業務費，尤其像是我們業務量大，加班多，可是你偏偏要限制二分之一，當然就會產生經費上的問題，我們沒有業務上太多的需要，我們需要的是加班費……」（k3）

高雄市社會課受訪者也提到社會課對於政策訊息後知後覺的情況，換言之，社會課有時候會與社會大眾同時自媒體得知福利政策的相關訊息，使得第一線基層人員沒有足夠的因應時間了解政策細節，也因此無法明確回答民眾的諮詢。

「記者已經先知道了，我們公文都還沒收到，然後民眾就一直打電話進來問了……」（k3）

「有時候我覺得我們基層後知後覺，媒體都爆出來，民眾都打電話來問了，我們都還沒有收到這個訊息。我們要收到的是正確的訊息，有時媒體收到的是大體的，那施行細則是怎樣的，記者不瞭解。比如敬老福利津貼，中央的，勞保給付了放寬了，報紙就這樣寫了。他也沒寫軍公教不在這個裡面，那尤其公營事業人員會來跟我們吵說現在放寬了啊，所以產生民眾跟我們認知上的落差……」（k3）

㈢兩市比較

北高兩市社會局在財政資源的擁有上，前者對於財政壓力的感受比較強烈，台北市社會局的預算數有逐年刪減的現象，而高雄市則反而是增加的。雖然如此，兩市區公所社會課在加班費上面都有明顯不足；並且得不到社會局具體解決的現象。因此，加班費成了社會課受訪者口中所謂的「痛處」，因爲社會福利大門廣開，基層業務量大增，特別是遇有政策調整時，來自民眾的詢問與抗議源源不斷，處理上相當費時，再加上每年年底例行的救助個案資格複查，承辦人員往往需要加班處理業務，但是在加班費付之闕如的情況下，基層人員只好以強制休假來抵銷加班時數。然而，強制

臺灣大學學術期刊資料庫

休假將造成未完成業務量的累積，最後還是必須加班處理，這種情況造成社會課不小的困擾。

此外，不論是新政策的實施，或是既有政策的調整，都需要一段緩衝期以宣導政策，更需要給予執行單位充分的準備時間，但是兩市社會課受訪者對於因應時間不足皆頗有微詞。因此，社會課受訪者認爲，社會課對於例行性的委辦業務比較能夠按照自己的步調進行，但若遇到臨時性的委辦業務，社會課希望能夠爭取較多的因應時間。

基本上，兩市社會課對於轄區內弱勢個案的生活異動情形有充分的掌握，例如工作情形、戶籍搬遷、生活需求、急難狀況等等，若遇有特殊個案，社會課承辦人員或是里幹事也會前往進行探視與了解。所以，對於某些民眾而言，社會課儼然就是政府的代表。理論上，社會課對於民眾需求的深入了解，應該有助於其提供更符合民眾需求的福利服務，但是訪談資料發現，社會課的自由裁量空間相當有限，即使了解民眾的需求，也只能依法行政，所以似乎看不出這方面的資訊對於社會課在日常業務處理上有多少程度的幫助。雖然如此，社會課與民眾的頻繁接觸，容易使民眾對社會課承辦人員產生親切感與信任感，這在政策執行上應該或多或少有所助益。

四、部際文化

社會局與社會課受訪者對於自己所屬單位的認同度相當高，可以看出單位內和諧的組織文化，但是受訪者談及單位間的互動交流時，則態度轉趨保留，顯然部際文化呈現出衝突的成分。

㈠台北市

社會局受訪者對於單位內同仁之間的相處皆給予正面的評價，訪談時常常出現情緒性的用語，例如：

「就是這種善良與熱忱的特質，讓我覺得和這些人一起工作，作夢也會偷笑。」（T1）

「我們的同仁都非常可愛，有一份執著，會全力以赴，眞是好得

臺灣大學學術期刊資料庫

沒話說！」（T2）

受訪者強調，單位內成員間彼此的信任、默契與共識的培養、業務的分攤、以及相互的合作等等都是維持和諧的要素。所以，如果單位內有意見或理念相互衝突的情況，必定會透過充分的溝通以達成共識，如此較不會在政策目標的認同上產生歧異。除此之外，社會局的業務特性似乎影響著單位內的核心價值。換言之，社會福利業務大都以弱勢族群爲政策標的團體，因此人道關懷成爲組織價值系統的核心。誠如受訪者 T2 與 T3 所言：

「社會局成員投入工作的意願與熱忱，與社會局的業務性質、組織成員的專長、以及成員所受的訓練有很大的關係。」（T2）

「社會工作都是以人爲主體……有時候行政工作做久了，容易以行政方便爲主要的考量，所以我們自己會不斷提醒自己，不要落入這樣的（行政方便）思維模式，不能忽略服務對象的需求。」（T3）

這樣的組織文化很容易感染新進人員，即使沒有社會工作的訓練背景，也會很快地感受到這樣的工作氣氛，而此種工作環境所培養出的革命情感，對於工作熱忱的影響力，甚至比官僚體制中正式的激勵誘因更有效。

與社會局相同的是，社會課內部的核心價值也極具人道關懷的色彩。即使在業務繁重又無加班費的情況下，仍舊本著人道精神處理業務。如同受訪者 t5 所言：

「社會課在區公所中比較弱勢，福利也比較少，所以在主管常常要鼓勵同仁本著做善事的心態來幫助前來求助的民眾。」（t5）

即使社會局與社會課個別的組織文化非常協調又兼具人道關懷的特質，但是這樣的文化顯然沒有延伸至部際文化中，而且兩個單位對於彼此的看法有相當大的差異。在訪談中，社會局受訪者對於社會課沒有負面的評價，並且認爲部際合作關係良好，溝通無礙。

臺灣大學學術期刊資料庫

「區因爲是民政局管的，有業務才會有互動，不會有長官跟部屬的關係。多半保持良好的溝通，有問題樂意幫他們解決。像是 XX 業務也要請他們幫忙，十幾年前當時要經過溝通，之後他們就吃下來了，不會有什麼聲音。」（T2）

「其實我們要感謝區公所，他們眞的幫我們很多忙。可是我們也沒有給他們做白工，我們有十二個同仁到區公所去，負責 XX 業務，加班費也是由我們這裡支出。因爲我們有給資源，像是有些派過去的人很能幹，他們也會請他們幫忙多做一些事情。」（T4）

然而，社會課對於社會局的評價則不然。誠如前述，社會課對於資源不足有很多抱怨，他們希望社會局了解社會課直接面對顧客的壓力，若臨時有新增業務，除了希望能及早知會社會課以外，也希望能有充分的時間準備。此外，有社會課受訪者表示，社會課並非任何機關的外派單位，因此與社會局之間的是平行合作的關係，社會局若無法了解基層的壓力，至少要能夠傾聽基層的意見，規劃在執行上比較沒有障礙的政策，並且獎從下級。

「民眾來了通通交給區公所，什麼業務區公所都會幫忙，對，區公所是會幫忙，可是是在我們業務範圍內幫忙，透過委託委辦的正式程序，我們才有能力能幫忙，而不是一些緊急狀況，都要求區公所去努力配合，說實在會變成惡性循環……畢竟區公所不是任何一個單位的派出機關，我們是一個合作關係。」（t2）

「說實在以一個區長的職級，也不過簡任十職等，相當於大概是主任秘書職級，所以說這樣夥伴關係，不能說官大學問大，事實上你沒有歷練過基層民眾的無理，說實在的有些講道理的還好，有很多不理性的都疲於應付。」（t4）

「社會局應該獎從下級，如何讓實際承辦人員得到最大福利，才能政策確實執行好，譬如說之前某個業務，行政獎金最高的是社會局的承辦人，我是不以爲然，十二區裡幫你忙的人，情何以

臺灣大學學術期刊資料庫

堪。」（t5）

㈡高雄市

高雄市社會局整體所呈現的組織文化，也是相當具有人道關懷的色彩，彼此間維持良好的互動與團隊合作的關係。

「大家從事社會福利就是一種使命感，包括中午時間，你可以看到我們同仁一邊吃飯一邊工作，是這邊很正常的現象。每一個人有每一個人的業務執掌，沒有錯，但是誰不在，我們就馬上接手，或是他的業務他忙不過來，馬上就會有人去替補這個空間。」（K2）

「我覺得我們社會局有很好的傳統、首長待人都是這樣，我之前在台北市社會局也是，服務的方式，對民眾、弱勢的照顧跟一般的行政單位很不一樣。」（K3）

至於社會課所呈現的組織文化特色，由於員額編制少，彼此間的溝通沒有太大的障礙，而由於是第一線基層人員，常有機會接觸弱勢的案主，因此耐心的培養對他們而言是很重要的。

「由於服務的對象都是弱者，同仁們都學著將心比心，儘量耐心地提供諮詢與服務，有很多精神較爲耗弱的民眾，爲了讓他抒發情緒，我們都必須耐心聽他們說，儘量讓他們表達意見，不能只照本宣科告訴他規定就是這樣，因爲這樣做會刺激到他們。」（k1）

高雄市社會局與社會課之間的部際文化，則比較複雜。從訪談資料可以看出，社會局某些科室與社會課有長期合作關係，因此該科的受訪者對於社會課的評價比較緩和，而與社會課沒有合作關係的科室，或是曾經被社會課拒絕接受業務委託的科室，則對於社會課的評價較爲嚴厲。至於社會課對於社會局的態度，大都呈現技術性的思維，例如加班費不足、反應時間不夠等等。

臺灣大學學術期刊資料庫

「一般社政在區公所是比較不被重視的。他們認爲說民政，民政是弄選舉，所以民政部分市長會比較重視。社會科是最忙，但最不被重視。」（K2）

「區公所的文化跟我們一級單位是差很多的。他們就說很忙，業務量很大。因爲我沒有待過區公所，我也不是很清楚，內部的管理可能也沒有像我們一級單位這麼嚴謹。這就是政府部門協調上的一個瓶頸，我們始終無法說服區公所願意提供這樣的服務，所以到目前爲止，都是到社會局的窗口辦理，甚至連 XXX 這麼小的事情，都是到這裡，因爲這是新的業務他們都不願意去接。」（K4）

㈢兩市比較

北、高兩市社會局與社會課個別的組織文化都非常強調和諧的工作環境，在業務上具有扶弱濟貧的使命感，並且都以人道關懷爲基本價值。然而，二者之間因業務委託關係所建構而成的部際文化，似乎都受到「部門本位主義」的影響，所以不論是在問題溝通或資源交換上，都有著相互的不滿與衝突，有趣的是，社會局與社會課都有著相同的使命，就是提供較好的社會福利給弱勢族群，但由於業務性質的不同，前者重視政策規則，強調政策大方向或是成本效益的考量，後者重視執行，專注於技術層面的問題，因此，衝突的產生便在所難免。

北、高兩市的不同之處，主要有兩點。⑴台北市社會局受訪者對於社會課在業務上的幫忙都持正面的態度，對於社會課成員的工作態度也無負面的評價，訪談中也無受訪者提及社會課拒絕接受業務委託的情況。但是，高雄市社會局受訪者對於社會課的評價則傾向於多元。與社會課有長期合作關係的受訪者對於社會課的評價，顯然比無合作關係的受訪者高。特別是曾經被社會課拒絕委託業務的科室，對於社會課的工作態度顯然非常不滿。⑵台北市社會課受訪者認定與社會局之間的關係是平行合作的夥伴關係，因此，當社會局所提供的資源不足，或是忽視社會課所提供的意見時，社會課的反彈比較劇烈而明顯。相對而言，高雄市社會課受訪者把

臺灣大學學術期刊資料庫

自己定位爲最基層的執行單位，在訪談過程中談及與社會局之間的關係時，從來沒有出現「合作」或是「夥伴」等字眼，因此，即使高雄市各區公所社會課也面臨與台北市相同的問題，但是在態度上顯然較爲緩和，顯見受訪者對於本身定位的認知，影響了其面對部際互動的態度。

陸、結　論

本研究發現在此種制度設計下的權責關係容易導致單位間對於彼此的合作互動產生認知上的差異，再加上地方財政壓力導致業務經費不足，使得政策執行過程產生衝突與障礙。以下將從研究結果整理出政策執行的觀點之下，部際關係的建立所應考量的要項，再針對我國直轄市社政單位部際關係的特色與潛在問題做一總結，並藉此提供政策建議。

一、政策執行的觀點下的部際關係要素

隨著社會的民主多元化，政策執行經常必須透過跨部門合作來共同完成，然而部門間各自擁有不同的資源、目標、與期望，再加上部門本位主義的影響，使得部際合作困難重重，進而影響政策執行的結果，所以，部際關係不僅指涉部門間的靜態關係與動態互動，部際關係的結果更具有政策意涵。本研究觀察地方社政單位執行政策過程中的部際互動，發現要建立一個有助於政策執行的部際關係，至少應該具備下列幾項條件：⑴明確的權責關係：政策執行結果關乎公民權益，但參與政策執行之部門數量的增加，容易導致權責的混淆與分散，因此，確立部際的權責關係，不但可以提升各部門的課責性，也可以幫助部門間對彼此角色的了解與共識的建立；⑵有效的部際溝通：政策執行中的部際合作需要所有參與者對於政策目標、執行策略、執行困難等等的徹底了解，不只如此，所謂有效的溝通還包括部際間於溝通之後的適當回應；⑶充足的資源互動：資源是政策執行最重要的元素，然各部門如何摒除本位主義，相互提供充足的資源以共同完成政策，將關乎政策執行的成敗；⑷互信的部際文化：部際間若能提升互信程度，共同營造正面積極的部際合作氛圍與環境，應是有效政策執行的關鍵。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、直轄市社政單位部際關係的特色與潛在問題

從兩市社政單位部際權責關係觀察，部際互動比較類似第三代執行研究中所謂的平等合作關係，社會局與社會課分別擁有政策執行不可或缺的重要資源，唯有二者的合作才能實施地方社政。此外，社會課曾出現拒絕社會局業務委託的情形，既能拒絕，就帶著平等的意味。然而，從資訊流通與資源交換來看，實際的部際互動卻仍無法脫離官僚層級的思維，因爲二者在文官職等上仍有高低之分，且法令上社會局具有考核社會課經辦業務績效的權力，因此，社會局與社會課之間本質上是一種「不情願的服從關係」，而且當社會課越是認定二者間屬「平等的夥伴關係」，其「不情願的服從」態度就會加強，從研究結果可知，即使北高兩市社政單位部際互動都出現類似的問題，但是台北市社會局與社會課受訪者對於部際關係的認知差異較大，在互動上越容易出現期望落差。

從研究結果可知，北高兩市社政單位的部際關係中，在資訊與資源的互動上都出現相同的問題。首先，受訪者對於資訊流通的方式與結果認知不同。社會局受訪者認爲，不論是政策調整或是新增業務的委託，都已盡到事前充分溝通的責任，但是社會課受訪者卻仍有「後知後覺」的感觸，再加上社會課的建議較少得到社會局的回應，因此對於單位間的溝通協調逐漸採取負面的態度。其次，在資源互動上，財政壓力使得社會局無法針對所有委託業務提供社會課適量的業務費或加班費，導致社會課在業務執行上的不便與困擾。此外，社會課有限的裁量權限縮了行政彈性，即使擁有轄區內弱勢民眾的深度資訊，礙於依法行政的原則，能夠依照不同情況給予民眾適當服務的可能性很小。再加上社會課沒有機會參與地方社會福利政策的規劃，因此，其所擁有的深度資訊似乎沒有太多發揮的空間。

上述種種部際互動的困境容易導致部際協力誘因的降低，若社會課認定部際關係應爲平等的合作關係，那麼在溝通無效率與資源不足的情況下，更容易產生負面的思維與態度，如此一來，部際文化更容易出現不滿與衝突。所以，要解決兩市社政單位部際關係上的障礙，應該從整合地方社政人員對於部際關係的認知著手。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、政策建議

在社政執行過程中，社政人員對於部際合作型態的認知應該盡量趨同，所以，本文首先建議要以法令明確定義部際權責關係，以幫助社政人員對彼此的合作型態建立共識。本文認爲，制度的設計關乎政策執行的結果，它影響到政策執行者對於政策目標的認同與對政策執行的投入，也影響到執行參與者之間的合作模式。政策執行參與者之間若有從屬關係，其合作模式就是建立在正式的權威上，下級機關應服從上級機關的權威與授權，辦理委託業務，在這種制度之下，權威是政策執行的基礎，至於其他如 O'Toole and Montjoy (1984) 所言之利益交換，或是參與者是否具有共同的利益等等，對政策執行雖具有加分的效果，但卻非必然的要素。然而，當政策執行參與者之間沒有從屬關係，而其中一方卻仍企圖將合作關係立基於權威之上，則政策執行過程中必容易產生問題，因爲在這種情況下，權威只能維持政策執行參與者的基本運作，而如何使參與者互相尊重，交換資源，建立共同的利益以增加對政策目標的認同，才是最重要的。

其次，互信的部際文化有助於提升部際關係的品質，即使地方社政單位的部際關係是建立在正式的權威之上，但社政單位並非機器，因此不論社會局或社會課成員都應摒除部門本位主義，努力營造互信的部際文化，設法解決既存的衝突。社會局應儘量汲取來自社會課的意見回饋，並本著信任的態度給予適量的資源與行政彈性，雖然部份社會課受訪者認爲，在大量業務壓力之下，行政彈性將消耗工作人員更多的時間與精力，因此偏好限縮裁量權，但業務壓力的問題應可透過其他方式解決，例如社會局的財政或人力支持等等，而不該因此抹煞基層裁量權在社政領域的重要性，因爲社福案主的分殊性大，個案間的差異性與急迫性不同，若能給予基層人員適度的行政彈性，不但有助於提升服務品質，也能使社會局更了解社會課在政策執行上的重要定位，如此將有助於建立互信的部際文化。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

行政院主計處，2006，「歷年中央政府總預算案」，網址：http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=3374&CtNode=1690（檢閱日期：2006 年 6 月 28 日）。

李允傑、丘昌泰，2003，《政策執行與評估》，台北：元照出版社。

林水波、施能傑、葉匡時，1997，《強化政策執行能力之理論建構》，台北：行政院研究發展考核委員會。

吳定，2003，《政策管理》，台北：聯經出版社。

柯三吉，1998，《公共政策：理論、方法與台灣經驗》，台北：時英出版社。

高雄市政府，2002，《高雄市政府公報春字第九期》，1 月 31 日。

高雄市政府，2004，《高雄市政府公報 93 年秋字第 8 期》，7 月 26 日。

高雄市政府，2005，《高雄市政府公報 94 年秋字第 6 期》，7 月 21 日。

陳敦源，1998，〈跨域管理：部際與府際關係〉，黃榮護（編），《公共管理》，台北：商鼎文化出版社，頁 226-269。

張四明，2001，〈從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行〉，《行政暨政策學報》，33: 77-100。

許宗力等，1992，《地方自治之研究》，台北：業強出版社。

曾怡仁、黃競涓，2000，〈府際關係研究分析－兼論水資源管理個案〉，《公共行政學報》，4: 241-257。

趙永茂，1997，《中央與地方權限劃分的理論與實務：兼論台灣地方政府的變革方向》，台北：翰盧圖書公司。

廖俊松，2003，〈從地方政府執行論身心障礙者保護法之評論〉，《理論與政策》，17(2): 59-82。

薄慶玖，1997，〈中央與地方權限劃分問題〉，《公務人員月刊》，

臺灣大學學術期刊資料庫

18: 69-81。

二、英文部分

Agranoff, Robert. 1988. “Directions in Intergovernmental management.” *International Journal of Public Administration* 11(4): 357-391.

Agranoff, Robert. 1989. “Managing Intergovernmental Processes.” In *Handbook of Public Administration*, ed. James L. Perry. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 131-147.

Anderson, William. 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Anderson, James E. 2000. *Public Policymaking: An Introduction*. New York, NY: Houghton Mifflin Company. (4th ed.).

Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Berman, Paul. 1978. “The Study of Macro and Micro implementation.” *Public Policy* 26(2): 157-184.

Bogdanor, Vernon. 1987. *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford, UK: Basil Blackwell Ltd.

Bullock, Charles S. 1981. “Implementation of Equal Education Opportunity Programs: A Comparative Analysis.” In *Effective Policy Implementation*, eds. Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier. Lexington, Mass.: Lexington Books, 89-126.

Chaudry, Rosemary V., Barbara J. Polivka, Carol W. Kennedy. 2000. “Public Health Nursing Directors' Perceptions Regarding Interagency Collaboration with Community Mental Health Agencies.” *Public Health Nursing* 17(2): 75-84.

Desai , Sunil B. 2005. “Solving the Interagency Puzzle.” *Policy Review* 129 (February/March): 57-72.

Edwards, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Elmore, Richard F. 1978. “Organizational Models of Social Program Implementation.” *Public Policy* 26(2): 185-228.

Elmore, Richard F. 1979. “Backward Mapping- Implementation Research and Policy Decisions.” *Political Science Quarterly* 94(4): 601-616.

Elmore, Richard F. 1985. “Forward and Back mapping.” In *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, eds. K. Hanf and T. Toonen. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 33-70.

Ellwood, Deborah A. and Donald J. Boyd. 2000. *Changes in State Spending on Social Services Since the Implementation of Welfare Reform: A Preliminary Report*. Albany, NY: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.

Garrett, Judith N. 1998. “Local Interagency Coordinating Council Personality: A Factor in consultation.” *Journal of Education and Psychological Consultation* 9(3): 261-266.

Gais, Thomas L, Richard P. Nathan, Irene Lurie, and Thomas Kaplan. 2001. “Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996.” In *The New World of Welfare*, eds. Rebecca M. Blank and Ron Haskins. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 35-69.

Goggin, Malcolm, Ann Bowman, James Lester and Laurence O'Toole. 1990. *Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation*. Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.

Goodwin, Leonard and Phyllis Moen. 1981. “The Evolution and Implementation of Family Welfare Policy.” In *Effective Policy Implementation*, eds. Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier. Lexington, Mass.: Lexington Books, 147-168.

Hanf, Kenneth, Benny Hjern, and David O. Porter. 1978. “Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden.” In *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, eds. K. Hanf and F. Scharpt. London and Beverly Hills: Sage Publications, 303-341.

臺灣大學學術期刊資料庫

Hjern, Benny and David O. Porter. 1981. “Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis.” *Organization Studies* 2(3): 211-227.

Howitt, Almold M. 1984. *Managing Federalism: Studies in Intergovernmental Relations*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

Kapucu, Naim. 2006. “Interagency Communication Networks During Emergencies.” *American Review of Public Administration* 36(2): 207-225.

Lester, James P. et al. 1987. “Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research.” *Policy Studies Review* 7(1): 200-216.

Lester, James P. and Joseph Stewart, Jr. 1996. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Minneapolis/St. Paul, MO: West Publications.

Linder, Stephen H. and Peters B.Guy. 1987. “Relativism, Contingency, and the Definition of Success in Implementation research.” *Policy Studies Review* 7(1): 16-27.

Lipsky, Michael. 1971. “Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform.” *Urban Affairs Quarterly* 6(4): 391-409.

Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier eds. 1981. *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL.: Scott, Foresman and Co..

Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier. 1989. *Implementation and Public Policy: With a new Postscript*. Latham, MD: University Press of America.

Metzel, Deborah S., Susan M. Foley, John Butterworth. 2005. **“**State-Level Interagency Agreements for Supported Employment of People With Disabilities.” *Journal of Disability Policy Studies* 16(2):102-114.

O’Toole, Laurence J., Jr. 1986. “Policy Recommendations for Multi-

臺灣大學學術期刊資料庫

Actor Implementation: An Assessment of the Field." *Journal of Public Policy* 6(2): 181-210.

O'Toole, Laurence J., Jr. 1993. "Interorganizational Policy Studies: Lessons Drawn from Implementation Research." *Journal of Public Administration Research and Theory* 3(2): 232-251.

O'Toole, Laurence J., Jr. 1995. "Rational Choice and Policy Implementation." *American Review of Public Administration* 25(1): 43-57.

O'Toole, Laurence J., Jr. 2000. "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 263-288.

O'Toole, Laurence J., Jr. and Robert S. Montjoy. 1984. "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective." *Public Administration Review* 44(6): 491-503.

Peters, Guy. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination." *Public Administration* 76(summer): 295-311.

Pressman, J.L. and A. Wildavsky. 1973. *Implementation.* Berkerley, CA: University of California Press.

Ripley, Randall B. 1964. "Interagency Committees and Incrementalism: The Case of Aid to India." *Midwest Journal of Political Science* 8(2): 143-165

Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1986. *Bureaucracy and Policy Implementation.* Chicago, Ill.: The Dorsey Press. (2nd ed.).

Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1991. *Congress, the Bureaucracy and Public Policy.* Pacific Grove, C.A.: Brooks/Cole Publications.

Sabatier, Paul A. and Daniel A. Mazmanian. 1980. "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis." *Policy Studies Journal* 8(4): 538-560.

Sabatier, Paul A. 1986. "Top-Down and Bottom-Up Models of Policy

臺灣大學學術期刊資料庫

Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.

Sabatier, Paul A. 1987. "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8(4): 649-692.

Sanders, Robert M. and Usha Ladwa-Thomas. 1997. "Interagency Perspectives on Child Sexual Abuse Perpetrated by Juveniles." *Child Maltreatment* 2(3): 264-271.

Scheberle, Denise. 1997. *Federalism and Environmental Policy: Trust and the politics of Implementation*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Scheberle, Denise. 1998. "Partners in Policymaking: Forging Effective Federal-State Relations," *Environment* 40 (10): 14-29. URL: http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1076/is_10_40/ai_53520538（檢閱日期：2006 年 6 月 12）.

Senge, Peter. 1990. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization.* New York: Doubleday.

Van Meter Donald S. and Carl E. Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration and Society* 6(4): 445-488.

Weatherly, R. and M. Lipsky. 1977. "Street-level Bureaucrats and Institution Innovation：Implementing Special Education Reform." *Harvard Educational Review* 47(2): 171-197.

Wright, Deil S. 1987. "A Century of the Intergovernmental Administrative State: Wilson's Federalism, New Deal Intergovernmental Relations, and Contemporary Intergovernmental management." In *A Centennial History of the American Administrative State*, ed. Ralph C. Chandler. New York: Free Press, 219-260.

Wright, Deil S. 1988. *Understanding Intergovernmental relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

臺灣大學學術期刊資料庫

Welfare Interagency Relations at the Local Level:

A Policy Implementation Perspective

*Tsuey-Ping Lee**

Abstract

This study intends to explore the difficulties embedded within interagency interactions in implementing social welfare policies at local level. Taiwan's government has placed an emphasis on social welfare policies over the last decade. However, welfare tragedies still show no sign of reducing. The author believes that problems with interagency interaction during the policy process may offset the intended effects of a welfare policy. Through conducting comprehensive literature review and face-to-face interviews with 19 local social welfare civil servants of both Taipei and Kaohsiung City in Taiwan, this research analyzes interagency relations via four dimensions including accountability, communication, resource exchange, and interagency culture. This study finds that the institutional design makes interagency cooperation difficult and thus causes ineffective communication and distrust of interagency culture. In addition, how agency members perceive interagency cooperation in turn affects their attitudes toward and recognition of each other. Compared with Kaohsiong city, interviewees from Taipei city viewed interagency cooperation as more of a partnership and accordingly, they expected more effective communication and resource exchange.

Keywords: Social Welfare Policy, Interagency Relations, Policy Implementation, Local Government

---

* Assistant Professor, Department of Public Management and Policy, Tunghai University. E-mail: tping@thu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫