

直轄市社政單位部際關係之研究：政策執行的觀點

Welfare Interagency Relations at the Local Level:
A Policy Implementation Perspective

李翠萍

Tsuey-Ping Lee

助理教授

Assistant Professor

東海大學行政管理暨政策學系

Department of Public Management and Policy, Tunghai University

台中市西屯區台中港路三段 181 號

E-mail: tping@thu.edu.tw

電話：0912389626

致謝：

1. 作者特別感謝匿名審稿人精闢的修正意見。
2. 感謝國科會研究計畫編號 NSC94-2414-029-001 的經費補助。

直轄市社政單位部際關係之研究：政策執行的觀點

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，本文認為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、高兩市為主，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

Welfare Interagency Relations at the Local Level: A Policy Implementation Perspective

Abstract

This study intends to explore the difficulties embedded within interagency interactions in implementing social welfare policies at the local level. Social welfare policies have been emphasized by Taiwan's government during the last decade. However, welfare tragedies have no sign of reducing. The author believes that a problematic interagency interaction in the policy process may offset the intended effects of a welfare policy. By comprehensive literature review and face-to-face interview 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 exchanges, and interagency culture. This study finds that the institutional design made interagency cooperation difficult and therefore caused ineffective communication and distrusted interagency culture. In addition, how the agency members perceive the type of interagency cooperation affects their attitudes and recognitions toward each other. Compared with Kaohsiung city, interviewees from Taipei city consider interagency cooperation more as partnership and accordingly, they expect more for effective communications and resource exchanges.

Key Words: Social Welfare Policy, Interagency Relations, Policy Implementation, Local Government

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為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為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為深入的接觸與溝通，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程中的重要角色，那麼二者之間的互動關係就值得關切，因為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，本文認為，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，也可以成為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。

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)才對該詞有較為正式的定義—「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為」。Bogdanor (1987: 296-297)認為府際關係具有下列幾種特性：(1)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；(2)公務員(public officials)的態度與行為，特別單位間公務員對彼此的認知；(3)每日跨域業務關係的本質、例行性、與一致性；(4)公務員不論民選或官派，每一位在府際關係中都很重要；(5)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; Metzger 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。

有關府際關係或部際關係的研究文獻，大致可以分為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）；動態研究則大致分為兩類，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—就成為各界討論的重點(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)在為府際關係下定義時，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)認為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，認為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，認為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，為府際合作創造環境，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。

本研究主要對象為社會局與社會課，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，因此，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，大致可分為三個階段：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為整合途徑(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 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 1) 垂直關係較被強調；2) 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為主，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為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

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)為第一個標的城市，投資 2300 萬美元為該地少數民族增加 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。

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; 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為，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為何，主要目的都在確保執行者的順從行為。

從第一代政策執行研究在單位間互動關係上的討論，可以為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)(Sabatier, 1986: 30; 廖俊松, 2003: 61; 李允傑、丘昌泰: 2003: 61)，因為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, Hjerm, and Porter, 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為行動者間衝突與談判的過程(Elmore, 1978: 218)，因為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。

既然第二代研究認為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，為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？滿意程度為何？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) 認為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，認為所謂的政

策執行，就是解碼訊息、吸收訊息、並將訊息轉換為組織日常行為的過程，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為研究焦點，認為政策執行可以被概念化為組織間的合作與協調，他特別強調誘因的提供，因為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)，認為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，為了達成政策目標而協力合作。誘因不再是上級單位為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，為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

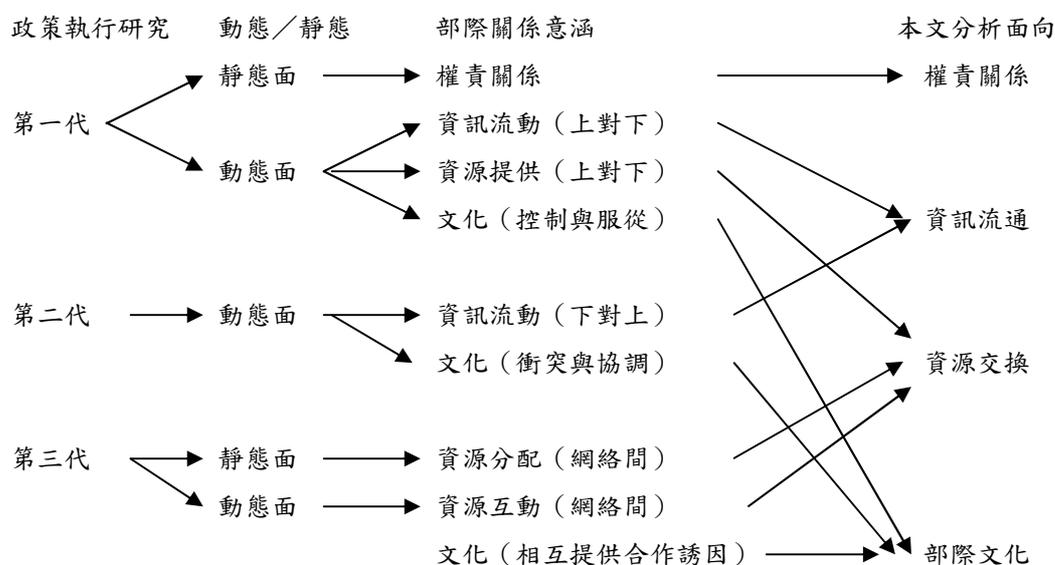
府際與部際關係都呈現靜態與動態兩種特質，靜態關係較常出現於第一代政策執行研究途徑的文獻中，而動態關係雖然也出現於第一代研究中，但在第二代與第三代中較被強調。此外，若從官僚結構來看，所謂的府際關係或部際關係又可分為垂直關係與水平關係。垂直關係可以說是第一代研究途徑的思考基礎，所以由上對下的控制是最被強調的，而水平關係在第二代研究途徑中開始受到重視，此時期強調基層組織與私部門的互動。本研究從政策執行各代研究中對於單位間互動關係的討論，歸納出四個部際關係的分析面向，分別是權責關係、資訊流通、資源交換、以及部際文化（請參考圖1）。以下針對這四個面向的分析焦點做進一步的說明。

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。
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、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，對於作為與不作為、應為與不應為有相同的看法。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，一為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。二為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)認為，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，本文認為，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。

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為

研究標的的主要原因，在於兩市為我國兩大直轄市，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為兩市政府社政單位的運作提供建言，也可以成為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% 至 20% 之間，而高雄市的比例則只停留在 10% 至 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為主，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為遴選標準，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

(一) 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為七科，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「台北市區公所組織規程」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、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，區以內的編組為里，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

⁴各區公所的預算大致可分為行政管理、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為主。

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為了解，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，分為人力與經費兩類。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為，「急難救助」的發放是自由裁量空間最大的業務。該業務上的彈性分為兩部份，一是救助金額的多寡，二是查證過程的彈性。

「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。」

（二）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」第三條的規定分為五科，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，都應列為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。

（三）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，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，因為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為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為社會課在補助或救助業務上的彈性最好不要太大，因為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。以高雄市為例，「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」有明確定義為「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：

「因為沒有標準，所以幾乎一般來申請的人都通過申請，因為沒有標準，所以你怎麼核定此人資格符不符合？若要判定顧客資格不符，總要有個理由嘛！否則就成為擾民了。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，因為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為弱勢，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，以台北市為例，根據「台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為五類（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

（一）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，要住充分的溝通，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真的去跟他說明為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，為什麼開那麼多會。因為就是為了對話，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，認為溝通結果不佳，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)

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。

「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，因為講了太多次了...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)

(二) 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見，如果社會局認為可行的，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為，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，認為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為以後的參考...他們（指社會局）在作政策異動時，幾乎不徵詢我們的意見。」
(k4)

(三) 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，因為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為明顯強烈，並且會花費不少的時間解釋他們的不滿，認為所謂的協調會，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為深刻。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，是否是因為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，因為談及部際溝通時，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，其為民政系統的一環，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，因為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，就該有較為平等的協調機制。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為薦任至簡任第九至第十職等，⁷高雄市各區區長為薦任第九職等。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。

(一) 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

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.taipei.gov.tw/taipei/lawsystem/download.jsp?filename=P08A1001-20030424-00000F-01.doc>，檢閱日期：2006 年 1 月 29 日。以及高雄市政府公報九十三年秋字第八期，93 年 07 月 26 日出版，頁 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 高雄市政府公報九十四年秋字第六期，94 年 07 月 21 日，頁 9。

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程，並不必然每一項業務因為預算的規模而緊縮，這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，因為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，如果你們認為這樣就可以做，我們真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。

「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為主，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，我們會透過過里幹事去作訪視，因為里幹事在業務上跟各理有互動的啦，包含跟我門社會課的阿，有些獨居老人訪視，低收入戶訪視，或是李金的發放，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戶訪問，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)

(二) 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，有受訪者甚至不認為社會局目前面臨財政壓力，若有，主要也是因為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，並成為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，這部份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或是為複查業務的加班費，但大多數是意思意思而已。」(k2)

「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)

（三）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」，因為社會福利大門廣開，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，社會課受訪者認為，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

⁹按「行政程序法」第六十八條第三項規定，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，應以掛號為之。過去社會課為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。

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。

(一) 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，真是好得沒話說！」(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為政策標的團體，因此人道關懷成為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)

「社會工作都是以人為主體...有時候行政工作做久了，容易以行政方便為主要的考量，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，並且認為部際合作關係良好，溝通無礙。

「區因為是民政局管的，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，他們真的幫我們很多忙。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。因為我們有給資源，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，我是不以為然，十二區裡幫你忙的人，情何以堪。」(t5)

(二) 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，有很多精神較為耗弱的民眾，為了讓他抒發情緒，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，因為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為嚴厲。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。

「一般社政在區公所是比較不被重視的。他們認為說民政，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。因為我沒有待過區公所，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，所以到目前為止，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，因為這是新的業務他們都不願意去接。」(K4)

(三) 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，並且都以人道關懷為基本價值。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。(1) 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。(2) 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自己定位為最基層的執行單位，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為緩和，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：(1)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；(2)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；(3)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；(4)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。

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，因為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。社會局受訪者認為，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為平等的合作關係，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。

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。本文認為，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，因為在這種情況下，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為，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，因為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。

參考書目

中文：

行政院主計處，2006a，「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》，民國91年1月31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》，18：69-81。

英文：

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* (4th ed.). New York, NY: Houghton Mifflin Company.

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. , Polivka, Barbara J. , Kennedy, Carol W. 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.
- 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.
- Hjern, Benny and David O. Porter. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis." *Organization Studies* 2(3): 211-227.
- Howitt, Almol 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 B.Guy. Peters. 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 . 1981. *Effective Policy Implementation*. (eds.) 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.; Foley, Susan M.; Butterworth, John. 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-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. 1978. *Implementation*. Berkeley, 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* (2nd ed.). Chicago, Ill.: The Dorsey Press.
- 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 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 (検閲 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.

我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析

An Analysis of Social Welfare Policy Implementation Networks and Issue
Advocacy Networks in Taiwan

摘要

隨著社會福利朝向多元化發展，非營利組織逐漸涉入公共政策的領域，特別是在社會福利政策方面，不論是在政策的議題倡導、規劃、合法化、以及執行上，非營利組織的重要性日漸顯著，並與政府形成一個動態的社會福利政策網絡。本研究採取次級資料分析法，從政策網絡的觀點，以網絡成員的組成份子、網絡成員的整合、網絡資源的分配、網絡的功能、以及網絡的界限等五個面向，來分析政府與社福性非營利組織因資源交換所建構而成的政策網絡，以了解二者分別擁有的資源、互動與資源交換的方式、達成共識的策略、甚至在外力介入時，化解衝突與歧見的方法。最後，本研究期望藉此分析為政府與非營利組織的共同治理尋找未來的發展方向。

關鍵字：社會福利、非營利組織、政策網絡

Abstract

Based on a secondary analysis, this study intends to examine the relationships between government and the third sector in the field of social welfare policy from a policy networks perspective. Mainly developed from Rhodes' and Waarden's idea of different dimensions of policy networks, five dimensions are employed in this study to explore the dynamics in policy networks structured by government, the third sectors, and other network participants. These dimensions are the number of participants, integration of participants, resource distribution, function of networks, and network boundary. By means of the policy networks examination, several questions are expected to be answered. What kind of resources do the participants own for resource exchange in the network? In what way do they interact with each other in terms of resource exchange? What strategies are employed to reach consensus among the network participants? How do they end the conflicts caused by exogenous intervention? By way of answering these questions, this study expects to offer a refined and systematic concept of co-governance of government and the third sector in the area of social welfare policy.

Key Words: Social Welfare, Non-Profit Organization, Policy Networks

壹、前言

隨著社會福利朝向多元發展，政府從福利服務的唯一提供者，轉變為福利服務品質的監督者，過去由政府單一規劃與執行社會福利政策的情況，已逐漸轉變為政府與非營利組織共同合作的模式。近年來，非營利組織在政策的議題倡導、規劃、合法化、以及執行上的重要性逐漸突顯，與政府之間的互動關係日益複雜，或競爭，或互賴，或合作，或衝突，此外，再加上政策過程中不同行動者的參與，一個動態的社會福利政策網絡於焉形成。

在社會福利政策網絡中，參與成員包括政府、非營利組織、接受社會福利服務的案主、非營利組織的社會捐助者、大眾傳播媒體、以及立法機關等等。網絡成員各自擁有獨特的資源，而唯有透過資源互換，網絡才得以運作，參與者及網絡的目標才有可能達成。雖然，社福政策網絡的形成，政府與非營利組織可說是最主要的組成份子，而且二者之間類似「互相競爭的夥伴」般複雜的互動關係，更是政策網絡運作的關鍵，但是，若沒有其他網絡成員的參與互動，單靠二者將很難達成目標。簡言之，沒有任何一個網絡成員能夠獨立完成目標，而政策網絡成員之間的互動過程、互動模式、整合的程度、共識的達成等等，都會影響到網絡的運作。再者，由於政策網絡的動態性，成員的本質可能隨著互動的過程而產生改變，甚至進一步影響互動模式以及網絡運作，因此，深入了解網絡成員的互動過程以及資源的互換，將有助於了解社會福利政策的過程。

本研究採用次級資料分析法，從政策網絡的觀點來分析包括政府與非營利組織在內的網絡關係。本研究將社會福利政策網絡大致分為兩類，一類為政策執行的網絡，另一類為政策議題倡導的網絡。前者指涉政府與非營利組織共同合作輸送社會福利服務的網絡，分析焦點以公設民營為主，後者則指涉非營利組織在型塑社會正義價值或是推動公益立法的網絡，分析焦點則以民間社福性基金會推動立法的過程為主，例如勵馨基金會推動「兒童及少年性交易防制條例」以及婦女新知基金會推動「兩性工作平等法」立法的過程。

本研究藉由對政策執行與倡導兩種網絡的分析，期能回答下列數項問題：政府與非營利組織在政策網絡中所擁有的資源為何？以何種方式進行互動與資源的交換？二者如何整合？如何達成共識？甚至在外力涉入時，彼此採用何種策略互相協調？網絡中其他的參與者為何？如何透過資源互換達到網絡目標？本文相信，針對這些問題的深入透析，能夠為政策網絡成員的共同治理尋找未來的發展方向。

本文首先將討論網絡中最重要的一大參與者—政府與非營利組織—之間的關係，接著介紹政策網絡理論，從政策網絡的觀點，分析社會福利政策領域中的政策執行網絡與政策議題倡導網絡，除了討論網絡成員所擁有的資源、成員整合程度、互動過程、以及網絡的界限以外，最後，將探討網絡成員共同治理的可能方向。

貳、政府與非營利組織之關係

非營利組織本身兼具有市場的彈性和效率，以及政府公部門的公平性和可預測性等多重優點，同時，又可以避免追求最大利潤與科層組織僵化的內在缺失。（江明修、陳定銘，2000：156）非營利組織也可能以下列的名詞呈現，例如慈善部門(the charitable sector)、志願性部門(the voluntary sector)、獨立部門(the independent sector)、免稅部門(the tax-exempt sector)、或社會部門(the social sector)，各個名詞都有其強調的重點。（張英陣，1995：146-147；江明修，1999：147）在此，本研究將這些名詞皆視為相同的意義。

非營利組織可以分為公益類組織(public benefit)與互益類(mutual benefit)組織，前者以提供公共服務為主，包括慈善事業、教育文化機構、科技研究組織、私立基金會、社會福利機構、宗教團體、以及政治團體。而後者則以提供會員間互益目的為主的非營利組織，包括社交俱樂部、消費合作社、互助會、工會、商會、以及職業團體等等。（許世雨，1999: 157-158）依照上述的分類，本研究所指涉的社福性非營利組織，應以具有福利服務遞送性質或是社福政策議題倡導性質的公益類組織為主，這包括慈善事業（宗教性或非宗教性）、社會福利機構、以及具有社會福利性質的基金會。我國的非營利組織，大都以基金會的型態運作，根據喜馬拉雅研究發展基金會登錄的 1595 家基金會中，屬於社會福利慈善基金會有 302 家，佔 18.9%，次於文化教育基金會的 69.4%，（江明修、陳定銘，1999: 234）若以台灣 300 家主要的基金會類型來看，社福慈善類在二〇〇一年則有 73 家，佔 24.3%。（喜馬拉雅研究發展基金會，2002：8）

政府與非營利組織之間的關係日趨複雜，許多學者們試圖以不同的角度來分析它。（柯三吉、萬育維，1994；張英陣，1995，1998；Salamon, 1987; Anheir & Seibel, 1990; Lipsky & Smith, 1990; Gidron, Kramer, & Salamon, 1992）在實務方面，有以公設民營為焦點，研究受委託機構與政府之間的互動。（馮燕、張英陣、潘中道，1998；劉淑瓊，1998）傳統上認為政府與非營利組織之間的關係，係屬單一部門主導，若非政府主導，就是非營利組織主導，在這種「主導典範」(dominant paradigm)之下，政府與非營利組織間的關係乃屬競爭關係，是接近經濟學所稱的「零和賽局(zero-sum game)」。（Gidron, Kramer & Salamon, 1992：5）然而，「主導典範」似乎無法解釋為什麼在過去五十年來，福利國家政府雖不斷擴大，但非營利組織卻還蓬勃存在的現象。顯然，「市場失靈」與「政府失靈」之說為非營利組織的存在找到理由，由於市場無法提供足夠的公共財，而且公共財「消費不互斥，供給不排他」的特性又會導致「搭便車」(free rider)問題的出現，再加上市場上供需雙方資訊不對稱產生的種種問題，為政府的干預提供了正當性。然而，政府的干預並非萬靈丹，在強調多數決的民主社會裡，當社會中少數團體的特殊需求無法得到多數認同時，其需求往往容易被政府忽略。為了使社會上弱勢族群的需求能夠被正確地呈現，非營利部門於是出現。（Weisbrod, 1977）這個論述的盲點，在於非營利組織的角色係屬補充性質，只限於提供政府沒有能力處理的社會福利服務，而其與政府之間不可能出現合作的關係，來共同處理福利相關的業務。這樣的推論，無法解釋為何會出現公私部門共同合作輸送福利服務的現象，例如公設民營或是方案委託，唯一可以解釋的是，政府與非營利組織之間的關係，是一種夥伴關係(Partnership)，（Aquina, 1992; Kouwenhoven, 1993; Kramer,

1981; Salamon, 1997) 二者已經漸漸從相互競爭轉向相互合作，這種合作並非只是互補的關係，而是一種資源互相交換之下所漸漸形成的網絡合作關係。

有學者試圖將政府與非營利組織之間的關係做分類，而從其分類當中，便可窺知上述夥伴關係的性質。Gidron, Kramer & Salamon(1992: 16-20)從資金的提供暨授權，以及福利服務的實際輸送兩個面向，將政府與非營利組織的關係分為四種模式，分別是資金與服務都由政府提供的「政府主導模式」(government-dominant model)、資金與服務都由非營利組織提供的「非營利組織主導模式」(third-sector-dominant model)、資金與服務由政府與非營利組織共同提供的「雙元模式」(dual model)、以及資金由政府提供而服務由非營利組織提供的「合作模式」(collaborative model)。顯然，上述的夥伴關係，偏向於「雙元模式」與「合作模式」。另外，夥伴關係也出現在 Najam (2000)的分類中。Najam 認為政府與非營利組織之間的互動模式，可以從兩個面向來觀察，分別是二者所要實踐的目標以及二者所偏好的策略(preferred strategies)。這兩個面向組合成四種政府與非營利組織的互動組合，分別是合作(cooperation) (二者追求相似的目標，而採用的策略也相似)、互補(complementarity) (二者追求相似的目標，但採用的策略不同)、攏絡(co-optation) (二者的目標不同，但採用的策略相似)、衝突(confrontation) (二者的目標不同，而採用的策略也不同)。從這四種類別來看，夥伴關係應該是傾向於合作、互補、以及攏絡的互動組合。另外，Young(1999,2000)運用經濟學的分析觀點，將非營利部門與政府部門的互動模式歸納為三種模式，分別是補充性(非營利組織被視為是生產政府無法生產之公共財貨的部門)、互補性(非營利組織透過政府的經費補助，協助政府進行公共財貨的遞送)、抗衡性(非營利組織督促政府在公共政策上的變革)，而抗衡性便指涉了非營利組織在政策議題倡導上的功能。

誠然，在社政領域裡，政府與非營利組織之間已建構出一種相互不可或缺的夥伴關係，非營利組織不再侷限於殘補的性質，只在政府無能力觸及的領域裡發揮功能，相反的，非營利組織成了政府推動福利服務委託外包的重要夥伴，肩負社會福利服務的提供，例如臺北市政府以公設民營的方式委託天主教善牧基金會承辦「萬華少年服務中心」，協助中輟、遭遇不幸、家庭低功能的青少年能積極面對生活；或是委託中華民國腦性麻痺協會辦理發展遲緩兒童早期療育個案管理服務工作，以協助遲緩兒家長取得專業性的幫助；高雄市政府委託小港醫院開辦失能老人日間照顧，提供醫療、護理、復健、康樂、社交互動及照顧者諮商等服務；台中市政府社會局委託兒福聯盟(兒盟)辦理台中市向晴家庭福利服務中心，提供台中市單親家庭福利服務、諮商、遊戲治療等等支持性服務。由此可知，政府與非營利組織以契約委託的方式進行合作，遍及各個社福項目，以台北市社會局為例，其委託外包的案件數便佔了整個臺北市政府委外案件的二分之一以上，(台北市社會局，2004)就可以看出在社政領域中，政府與非營利組織之間合作關係的密切程度。除了成為福利服務的直接提供者之外，非營利組織在福利議題的倡導上，更扮演著積極領航的角色，努力推動社會福利相關的立法。例如，勵馨基金會為了提倡反雛妓社會運動，推動「兒童及少年性交易防制條例」的立法，該法於民國八十四年八月十一日完成立法；婦女新知基金會為了倡導兩性平權，

推動「兩性工作平等法」的立法，而該法歷經十一年後終於在民國九十一年一月十六日完成立法；董氏基金會為了宣導菸害防制，致力於國內菸害防制工作規劃，推動「菸害防制法」的立法，而該法於民國八十六年三月十六日完成立法。這些非營利組織在社會議題上的宣導與推動，使得政府不得不正視相關的社會福利議題，也凸顯了非營利組織在現今社會福利政策網絡中，其不可或缺的重要性。

叁、政策網絡的理論

一、政策網絡概念的發展

政策網絡的概念被廣泛地應用在政治學、社會學、社會心理學、甚至人類學等的研究領域裡，(Rhodes, 1990)從分析人際關係互動的微觀層次(micro level)，利益團體與政府之間互動關係的中觀層次(meso level)，到國家機關與公民社會互動關係的宏觀層次(macro level)，從不同層次行動者之間的互動可以發展出不同的網絡概念。(丘昌泰，2000: 225)

「政策網絡」一詞起始於英國，但是相關的概念自一九五〇年代即出現於美洲大陸，(Jordan, 1990)並相繼在歐洲大陸與英國發展成型。美國在這方面的研究應可以追溯自 Freeman(1965:11)所提出的次級系統(sub-system)。次級系統是由政府的行政部門(executive bureau)、國會委員會(congressional committees)、以及利益團體(interest groups)所組成，這些次級系統中的參與者(或稱為行動者)彼此互動，在公共政策制定的過程中扮演著重要的角色，而 Freeman 相信大部分的公共政策決策制定都是在次級系統中完成的。Ripley & Franklin(1981)延續這個概念，認為大部分例行性的公共政策決策制定都是由次級政府(sub-governments)所決定，而所謂的次級政府，就是由參眾議會成員、國會幕僚人員、行政官僚、私人的利益團體代表所組合而成。Cater(1964)與 McConnell(1966)甚至認為私人利益介入次級政府的程度會越來越多，甚至可能在某些政策領域上具有主導的地位。不論是在次級系統或是在次級政府的論述中，所謂的利益團體並非泛指所有的利益團體，而是侷限在與政府有密切相關的利益團體。Lowi (1964)把政府與利益團體的關係做了更具體的呈現，認為行政部門、國會委員會、與利益團體形成了一個排他的三角關係，而且行政部門的自主性受到國會委員會與利益團體的控制，這也就是著名的「鐵三角」(iron triangle)理論。而面對「次級政府」概念的挑戰，多元主義者在一九七〇年代後期予以反擊，Hecllo (1978)與後來的 McFarland (1987)提出議題網絡(issue network)的概念，從一九七〇年代以來利益團體數量激增並且遊說動作不斷的現象，以及對美國行政體系自主性逐漸增加的觀察，反對鐵三角的封閉系統說，認為很多對特定政策議題有興趣的行動者之間，會透過不斷的溝通來建立一個開放性的溝通網絡，由此推論可見，議題網絡的概念並不強調民眾接近決策制定過程的任何限制，任何對特定議題有興趣的行動者都可以加入影響公共政策制定過程的行列。顯然，從多元主義者的角度來看，在議題網絡中每個行動者的權力會互相制衡，因此政策議題不會被單一的利益(例如經濟利益)所主導。(Rhodes,1997:34)

在英國方面，Rhodes(1997:35-36)認為 Richardson & Jordan(1979)受到 Hecllo

and Wildavsky(1974)在分析英國公共預算制定過程時，把英國的財政部類比為一個「村落社群」(village community)的影響很大。Richardson & Jordan(1979:74)認為公共政策的制定是在政策社群(policy community)內完成的，這個社群的組成份子包含了國會委員會、行政機構、與利益團體。在這個政策社群之中，有限數量的行動者彼此頻繁互動並且分享共同的價值。換言之，政策的制定是在政府機關與壓力團體互相談判妥協的網絡中完成。雖然 Richardson & Jordan 和多元主義者一樣，也觀察到了社會上利益團體不斷激增的現象，但是他們認為，社會上有各種不同的政策網絡，公共政策是在不同的政策網絡中制定完成的，而每一個政策網絡，都是由政府與該政策相關的部門以及與政府關係密切的利益團體所組合而成，這種說法與多元主義者的開放系統說大相逕庭。至於 Rhodes (1981; 1988)則基於對英國中央與地方政府之間關係的觀察，發現中央政府與地方政府之間的互動關係並非多元競爭的，而是由地方政府整合為少數的代言人，與中央政府進行談判與互動。他運用交易理論 (Transaction theory)，解釋國家機關與社會團體之間因互相需要而產生網絡關係，也就是一種資源交換的關係。與 Richardson & Jordan 不同的是，Rhodes 將焦點放在政策網絡中政治組織之間的結構關係，分析的層次則是放在部門(sector)之間的關係，而不談次級部門(sub-sector)的問題。

二、政策網絡的特性

從上述政策網絡概念的發展可以看出，政府再也不是政策過程中單一的主導者，政策過程中還充斥著各種不同的行動者，而行動者之間資源交換的互動關係便形成了網絡。由此，政策網絡可以歸納出幾個特性：(李允傑、丘昌泰，2003: 105-106; 林玉華，2002: 39-40)

1. 交互依賴的特性：網絡成員之間以資源交換為基礎而發展出交互依賴的關係。
2. 網絡中多元的行動者與目標：多元的參與者帶著各自的目標與利益加入網絡中，雖然網絡中的權力並非平均分配於每個網絡成員，但是卻沒有任何一個成員擁有絕對的支配權力，因為基於資源依賴的觀點，網絡成員需透過資源的互換才能達到其目標。
3. 成員之間的關係具有某種程度的持續性：無論網絡成員之間的互動關係是緊密頻繁，或是鬆散無次序，成員間的關係型態具有某種程度的持續性，即使是鬆散的議題網絡，也會持續至政策議題獲得解決或逐漸被淡忘為止。

三、政策網絡的類型

(一)、Rhodes 的分類

Rhodes 根據其對英國中央與地方政府之間關係的研究，基於權力依賴理論(power dependence theory)為政策網絡分類。權力依賴理論有五個基本的命題，分別如下：(Rhodes, 1981:98)

1. 任何組織都必須依賴其他組織提供資源。
2. 組織間透過資源的交換方能達成其目標。
3. 雖然組織的決策制定受制於其他的組織，但是組織內部的「主導聯盟」(dominant coalition)仍握有相當的裁量權，可以決定何種組織關係是有問題

的、何種資源是組織需要的。

4. 「主導聯盟」會運用策略來影響資源交換的過程。
5. 「主導聯盟」裁量權的大小，源自於組織互動的目標以及相對權力，而相對權力的大小，端賴組織資源、競賽規則、以及資源交換過程而定。

Rhodes 根據參與成員整合的程度、參與成員的類型、以及成員間資源的分配，將政策網絡從高度整合的「政策社群」到低度整合的「議題網絡」分成五類，分別是政策社群(policy community)、專業網絡(professional networks)、府際網絡(intergovernmental networks)、生產者網絡(producer networks)、以及議題網絡(issue networks)。(Rhodes, 1997:38-39)

1. 政策社群是由一群數量有限的成員高度整合而成，這些成員之間的關係相當穩定，但是此社群相當封閉，成員間垂直的相互依賴是建立在對服務輸送責任的共同分擔上。換言之，成員之間有強烈的垂直依賴，但是水平依賴卻是相當有限。政策社群通常與政府的主要功能息息相關，例如教育、消防等等公共服務。(Richardson and Jordan, 1979; Rhodes, 1986: Chapter 8)
2. 專業網絡也非常自外於其他網絡，通常是由一群對特定專業有興趣的人所組成，這群人的關係相當穩定，並有強烈的垂直依賴相關，但水平的依賴關係則相當有限。
3. 府際網絡則是個代表地方政府利益的網絡，成員數目仍是有限的，但是廣泛聚集了地方上所有與公共服務相關的利益，包括專家與顧客。由於網絡中的成員不用負擔服務的輸送責任，因此在垂直的相互依賴關係上則不如前述兩種網絡。至於水平的依賴關係則比上述二者還要範圍廣泛，此網絡也比較有能力滲透入其他的網絡。
4. 生產者網絡是基於公私部門的經濟利益所構成的網絡，網絡中的成員相當具有流動性，垂直的互相依賴程度有限，此網絡存在的目的主要是為了提供生產者的經濟利益。
5. 議題網絡是相當不穩定的網絡，成員數目眾多且互賴性很低，整個結構是鬆散的。

(二)、Wilks & Wright 的分類

Wilks & Wright (1987)採用社會中心途徑(societal-centered approach)，強調人際互動關係，而非結構互動關係。與 Rhodes 不同的是，Wilks & Wright 在觀察政府機關與工業界之間的網絡關係後，認為所有的政策領域中，都存在著分殊的性質(disaggregated nature)，政府部門也是分殊而多元的，因此，要了解政府與工業界之間的關係，關鍵在於政策網絡的次級部門(sub-sectoral policy network)。這種強調人際互動以及分殊性的微視觀點，與 Rhodes 的巨視觀點可說是大相逕庭。除此之外，二者對於政策社群與政策網絡的定義亦不盡相同。Wilks & Wright 將政策分成幾個層級，而每一個層級都有行動者形成一個網絡，幾個政策層級分別如下 (Wilks and Wright, 1987: 299-300)：

1. 政策領域(policy area)是基於某項公共政策的領域所形成的，例如教育政策、或是工業政策。在這個政策層級中，大量的行動者與潛在行動者

(potential actors)基於同樣的利益，設法影響公共政策的過程，而這些行動者所組成的網絡，稱之為政策全域(policy universe)。

2. 政策部門(policy sector)是在各政策領域裡各部門所形成的網絡。例如在工業政策領域中，可分為化學部門、通訊部門等等。所以，在這個網絡裡，行動者與潛在行動者基於其在工業政策中特定的利益而互動並交換資源，期能平衡並極大化彼此之間的相互關係，而這樣的網絡，Wilks & Wright 將之定義為政策社群(policy community)。
3. 政策次級部門(policy sub-sector)，又稱為政策焦點(policy focus)，是從政策部門中加以細分的次級部門。例如化學部門有更細分為基本化學與藥學等等。有趣的是，Wilks & Wright 將這個政策層級裡行動者所組成的網絡稱為政策網絡(policy network)，而這個網絡裡的成員，可能是從同一個政策領域中，不同的政策社群而來，或甚至是從不同的政策領域而來。Wilks & Wright 藉此說明並非所有的政策議題都能在單一的網絡裡完成，往往需要不同網絡之間的彼此幫補與資源交換。顯然，對於 Wilks & Wright 而言，政策網絡變成了政策社群裡或社群之間資源交換的結果。
4. 政策議題(policy issue)指的是政策次級部門中較具爭議性的議題。

(三)、Marsh & Rhodes 的分類

Marsh & Rhodes(1992: 251)基於四個標準來為政策網絡分類，這些標準分別是成員（參與成員的數目、利益的類型）、整合性（成員之間互動的頻率、整合的持續性、以及成員間的共識）、資源（網絡內的資源分配、參與組織內的資源分配）、以及權力的分配。在此分類中，政策網絡意指政府與利益團體之間的關係，這與前述 Rhodes 單指中央政府與地方政府之間關係的分類有所不同。在 Marsh & Rhodes 的分類中，網絡的光譜是隨著政府與利益團體之間關係的密切程度而產生。

政策社群與議題網絡分別處於光譜的兩個極端，政策社群中的成員有限，有些團體被刻意地排除在網絡之外，而網絡中所有成員會針對與政策相關的所有議題作頻繁且高品質的互動。成員間具有高度的共識，成員的組成也相當穩定，最重要的是，每一個網絡裡的成員都擁有某種資源，因此成員之間的關係就是一種資源交換的關係，也因此「議價」(bargaining)是網絡內成員間的基本互動。至於政策社群內的權力關係則相當平衡，雖然每個成員的受益程度不一定相同，但至少成員皆認為他們是在一個有利可圖的賽局裡。最後，在政策社群內的組織結構屬於層級節制，因此，組織的領導者可以確定組織成員的順從程度（Marsh and Rhodes, 1997: 43-44）。議題網絡則是完全與政策社群相反，其參與成員數目眾多且共識有限，成員間的互動不定，而且互動的內容較屬於諮商性質，而非談判或議價，這是由於成員之間的權力關係並不平等，有些成員甚至沒有什麼資源可供交換，在這種情況下，自然沒有談判或議價的可能。

(四)、Van Waarden 的分類

Van Waarden (1992)對政策網絡的分類相當龐大而詳細，他認為政策網絡的分類不應只侷限於網絡的結構面，而忽略了網絡中成員所採取的策略，因為參與

者所採取的策略會影響到整個網絡結構的建構。Van Waarden 將政策網絡分為十一種類型，而其所使用的分類面向有七種，分別是參與者的數目與型態、網絡的功能、網絡的結構、網絡制度化的程度、(網絡成員)行為的規則、權力關係、以及參與者的策略(在此比較強調公部門的參與者)。Van Waarden 的分類雖然詳細，但是用來分類的七個面向有彼此重複的情況，例如「網絡的結構」其中一部分便指涉了網絡的規模，這與「參與者的數目與型態」顯然有重疊的部分。另外，「網絡制度化的程度」，事實上也可以視為「網絡結構」的一部份，將之特意突顯的意義不是非常明確。然而，Van Waarden 將網絡的功能突顯出來，是前述其他學者著墨較少之處。Van Waarden 將一般政策網絡的功能依照網絡成員關係的親疏性分為五種(Van Waarden, 1992: 33)，分別是製造接近決策過程的管道、諮詢(資訊的交換)、談判協商(也就是資源與工作成果的互換，或甚至是資源的動員)、協調各自獨立的行動、以及在政策形成、執行、和合法化過程中的合作。

四、小結--本文的分析架構

從上述的分析可以看出，相較於英國學者而言，美國學者的政策網絡觀點較強調多元主義以及開放系統的思維，同時對於立法部門也有較多的著墨。英國學者論及政策網絡的參與者時，則將焦點放在政府行政部門與非政府部門的政策利害關係者上，利益團體是公共政策的中介角色，政策網絡的體系較為封閉，此乃趨向統合主義的思維。本文試圖從多元主義的角度來分析我國社會福利政策網絡。首先，依照網絡功能予以分類，將社會福利政策網絡分為政策執行與政策議題倡導網絡，以政策執行為主的網絡，就是社會福利服務遞送的網絡，以政策議題倡導為主的網絡，就是關乎政策形成與合法化的網絡。值得注意的是，同樣一個非營利組織，可能同時在不同的政策網絡裡扮演著不同的角色。邱瑜瑾與劉邦立(2001: 16-17)針對台北市二〇四個社會福利非營利組織之政策角色的研究中發現，每個福利組織平均扮演了1.8種角色，這些角色除了最普遍的福利服務提供之外，就是政策倡導、提升民眾參與公共事務、以及監督政府公共政策等等。

針對這兩類的社會福利政策網絡，本文擬從四個面向分析，分別是參與成員的組成份子、參與成員間的整合性、網絡內資源的分配、以及網絡的界限。這四個面向主要是整合前述 Marsh & Rhodes (1992) 與 Wilks & Wright (1987) 用以分析政策網絡的觀點。誠如前述，Marsh & Rhodes(1992)在分析政府與利益團體構築而成的網絡時，所採取的分析面向為成員、整合性、資源分配、以及權力分配，即使往後其他的政策網絡研究者如 VanWaarden(1992)等的分析面向更為細分，但是基本上都沒有脫離這四個主要的研究構面。本文認為，網絡內資源分配情況，可以等同於權力的分配狀況。換言之，本文假設擁有資源的多寡等同於權力分配的多寡，因此將資源分配與權力的分配視為同一個標準。此外，誠如 Wilks & Wright 所言，並非所有的政策議題都可以在同一個政策網絡內解決，而且一個政策網絡內的成員，可能是來自於其他的政策網絡，(轉引自 Rhodes, 1997: 42)，因此，在分析政策網絡時，除了網絡內各項特質應該列為分析面向以外，政策網絡於運作的過程中是否需要來自網絡外成員的協助，也就是所謂的「網絡界限」，

亦應成為分析政策網絡的其中一個面向。

茲將本文分析政策網絡的四個面向詳述如下：

1. 參與成員的組成份子：參與成員的組成份子，在此以其利益的類型做區分。參與成員可以個人為單位，也可以組織為單位，本研究所稱的參與成員，是以組織為單位。
2. 參與成員之間的整合性：包括成員間的共識以及互動的頻率與方式。以政府與社福性非營利組織之間的關係為例，二者互動的方式，可以是由政府提供資金予非營利組織並要求非營利組織的課責（例如公設民營），也可以是非營利組織監督政府，運用影響力塑造政府的決策（例如非營利組織從事政策議題的倡導）。（江明修，1999：149-151）在此，本研究試圖把 Van Waarden 之「參與者的策略」納入，參與者之間互動的方式，應與參與者在網絡中所採取的策略息息相關，例如，前述以議題倡導為主的非營利組織，透過輿論或遊說的具體策略，來型塑社會大眾對某一議題的態度，並進而影響公共政策的制定。（江明修、陳定銘，2000）
3. 網絡內資源的分配：參與者之間資源的分配，關係到權力的分配，本研究假設網絡中擁有相對較多資源的參與者便擁有相對較大的權力。
4. 網絡的界限：雖然 Wilks & Wright 對政策網絡與政策社群的定義與一般學者的定義分歧，甚至被認為不應該把政策網絡領域裡大家已經熟稔的專門用語再賦予不同的意義，(Rhodes, 1997:42)但是，本研究認為，Wilks & Wright 有一個是值得繼續發展的論點，就是並非所有的政策議題都能在單一的網絡裡完成，可能需要不同網絡之間的資源交換才能完成。Van Waarden 與 Jordan(1981)便認為，網絡的界線(boundary)或是網絡的開放性也應該是用來為政策網絡分類的標準之一。(Van Waarden, 1992: 46; Jordan, 1981: 95) 在界線模糊的網絡裡，參與者眾多而且進出網絡相當容易，甚至會需要其他網絡的資源交換，至於在界限較為明確的網絡中，則參與者相當有限，並且與其他網絡互動的需求較少。

肆、政府與非營利組織的互動—社福性政策網絡的分析

政府與非營利組織之間的互動方式相當多，從經費補助到資訊的傳佈分享都有。Salamon (1995: 26-31)認為，政府與非營利組織之間的互動方式，可以從五個面向來觀察，分別是直接／間接的面向（政府對非營利組織的依賴程度）、自發的／行政的面向（政府依賴現存之體制與非營利組織互動的程度）、現金補助／類現金補助的面向（政府與非營利組織合作的專案性質）、能見的／無形的面向（制度的能見度）、設計標準／業績標準（政府與非營利組織之間的合作重點是在專案的設計上還是專案執行後的業績上）的面向。本文的分析，主要在於政府與非營利組織之間資源互賴的情形，因此，若以 Salamon 的五種分析面向來看，本文的分析乃傾向於直接／間接的面向。

政策網絡的形成應有其特定的功能，例如政策規劃、政策執行、或是政策議題的倡導等等，特別是以政府與社福性非營利組織為主所建構而成之政策網絡的

功能，應該不出這個範疇。從上述邱瑜瑾與劉邦立（2001：16-17）對台北市非政府組織之政策角色的經驗研究結果得知，社會福利性質的非政府組織在公共政策過程中所扮演的角色具有多樣性，每個組織平均都扮演著 1.8 個角色。在多重選擇的回答中，有 51.7% 認為自己的機構扮演了提供福利服務的角色，而扮演政策倡導者有 39%，提升民眾參與公共事務者有 14%，而監督政府公共政策者則有 13.1%。由此回答可以看出，屬於政策執行面的福利服務提供，是目前社福性非營利組織的主要功能，例如「公設民營」的機構便是。此外，政策議題的倡導，則是非營利組織另一項重要的功能，諸如政策倡導、提升民眾對該政策議題的認知與參與、以及監督政府是否落實公共政策等。例如「中華民國殘障聯盟」常在全省各地舉行身心殘障者相關議題的座談會，企圖喚起社會對相關議題的重視，並為身心障礙者的福利立法而奔走努力，而且在立法後監督該法是否落實。在此，本研究擬以「網絡的功能」先將社福性政策網絡分為兩類，分別是政策執行與政策議題的倡導，再分別以「網絡成員的組成份子」、「參與成員的整合性」、「網絡內資源的分配」、以及「網絡的界限」來分析這兩類政策網絡中，參與成員的互動。

一、政策執行的網絡

目前在社會福利政策執行方面，特別是福利服務的輸送上，政府與民間大致是以「公設民營」或是「方案委託」的方式合作。在此，擬以「公設民營」作為分析的焦點。「公設民營」已成了政府在福利服務輸送成本與效率考量之下的另一個選擇，也是目前社會福利服務的趨勢。所謂的「公設民營」，簡言之，就是由政府提供房舍、設備，而由民間組織提供福利服務的機構，而此機構得就其所提供之設施或服務，酌收必要費用（蘇昭如，1993: 68）。在此制度之下，政府移轉到民間的，只是福利服務的提供，而非責任的移轉，換言之，政府仍是承擔社會福利責任的最終角色。對於政府而言，社會福利的提供雖是責無旁貸，但是基於專業與成本上的考量，若能結合民間既有的資源來提供社會福利服務，既可達到福利輸送的目的，又可避免社會資源的重複浪費，以及行政僵化導致福利服務效率不彰的缺失。而從民間觀點來考量，由政府提供福利服務輸送的相關硬體設備，可以節省大筆開支，使民間現有的資源更能專注於福利服務的品質上，這對於政府與民間非營利組織而言，是一種雙贏的合作模式。而以公設民營為主所形成的網絡中，成員之間的互動與整合甚為緊密，比較傾向於上述政策社群的型態。

（一）、網絡成員的組成份子

網絡成員（以組織為單位）數量有限，政府、負責福利服務輸送的非營利組織、社會捐款單位、以及接受福利服務的案主(clients)，是此網絡中主要的成員。例如全臺北市第一個青少年服務中心—「萬華少年服務中心」，於一九九七年成立，係由台北市政府社會局以公設民營的方式邀請天主教善牧基金會來承辦，而案主主要是以在附近區域（不限於萬華區）內活動的青少年為主，特別是中輟、遭遇不幸、家庭低功能的青少年，希望透過主動輸送社會福利服務的方式，預防這些青少年面臨生活中可能的危機。

（二）、網絡成員的整合

有關網絡成員之間的整合，在此擬從三個面向來分析，分別是成員間的共

識、互動的頻率、以及互動的方式。非營利組織成立的宗旨，本就以公益為主要的訴求，期望藉著組織的運作對特定的族群有所幫助，這不只是社會捐款者的期待，也是案主的期待，而政府以專業與效率為考量，採用公設民營的方式與民間非營利組織進行合作，以達公益的目的，由此看來，輸送福利服務給予需要幫助的族群以達公益的目的，是網絡成員間相當強的共識。

至於網絡成員之間的互動則相當複雜。比較單純的互動發生在非營利組織與社會捐款者之間。非營利組織基於組織的需求向社會募款，而社會捐款者基於對非營利組織成立宗旨的認同而捐款，捐助人對於機構並沒有任何權利，且因捐款屬於自願性質，所以，二者互動的頻率大都控制在捐款者手上，也因此機構在經濟景氣衰退的時期，容易面臨到捐款短缺導致更依賴政府補助的情形。至於機構與案主之間的互動，則依照服務提供的性質不同而有主動與被動之分。例如前述天主教善牧基金會承辦的「萬華少年服務中心」，即訓練志工採取主動的態度，進入社區中青少年常常出入的公共場所，主動提供相關的資訊與服務，而不只是被動地等待需要幫助的青少年尋求救助。至於政府與公設民營機構之間的互動，則大都訴諸明文規定。以台北市為例，依據「台北市政府社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」第四條的規定，受託機構於決定接受委託後，需在兩個月內將工作計劃、經費概算、以及收費標準提報市府審核，若是繼續受託的機構，則需要在每一年度開始前兩個月提報市府核備，在會計年度結束後一個月內，需將有關工作成果以及收支明細表列冊檢據送市府核備。該行政命令第七條則規定，社會局會參照中央標準，每年針對公設民營的機構辦理評鑑，視評鑑的結果來決定是否繼續委託，如果評鑑結果優良，市府會按規定給予獎勵，但如果評鑑結果不佳，或中途有重大的違失，則市府可以單方面終止委託關係。

事實上，因為接受社會福利服務的案主相當繁多，服務的內容也相當多元化與個別化，所以，服務的效益實難量化，在沒有發展出完整的評估指標之前，政府要對公設民營機構辦理評鑑，並欲藉評鑑的結果來決定是否繼續委託，實屬不易。再者，部分公設民營機構的服務功能與性質，與其本身原有的功能與性質可能重疊，因而政府很難評估此機構的部分績效（例如前述天主教善牧基金會原有的服務可能已經囊括了青少年的輔導，因此政府很難只針對基金會所承辦的「萬華少年服務中心」的績效進行評估）。再加上社會福利市場龐大，而有能力或有資格成為受委託機構的組織數量有限，政府在不可能將福利服務完全回收由自己承擔業務，又無其他機構可供選擇的情況下，評鑑容易流於形式。

在探討政策網絡中網絡成員的互動時，應該了解這是一個動態的過程，網絡成員在互動的過程中，成員間對彼此的期待可能會產生改變，甚至成員本身也可能發生本質上的改變。例如在政府與公設民營機構合作的過程中，雙方投注了大量的財源、人力與物力，雖然二者的共識相同，都是為了提供良好的社會福利服務品質而努力，但是，畢竟二者所承擔的業務不同，所扮演的角色也不同，政府負責監督與管理，而受委託機構負責實際的服務輸送，漸漸地，二者的著眼點將會有所差異。再者，由於受委託機構可能會為了配合政府公平照顧的原則，造成服務對象過多，而超過原有的負擔，若不願見到福利服務無法深入，趨近表面化，則組織內部員額的擴充便勢所難免，因此可能造成專業人員取代志願工作者，或

是科層化管理使組織失去原來的彈性等等本質上的改變。

(三)、網絡內的資源分配

政策網絡基於資源依賴的觀點，認為網絡內的成員皆須透過資源的相互交換才能達成既定的目標。在此網絡中，乍看之下似乎只有公設民營機構與政府之間，才有資源的交換，而社會捐款者與案主，其分別與公設民營機構的資源流動都是單向的，談不上資源的互換，其實不然。以案主與公設民營機構之間的關係而言，案主雖然自公設民營機構接受福利服務，但是，案主可以給予公設民營機構資訊上的回饋（例如接受福利服務之後的效果、或是服務是否切合需要等等），幫助機構調整其服務的方式，以提升福利服務的品質。換言之，對於案主而言，機構擁有的資源是案主所需要的福利服務，而對於受委託機構而言，案主所擁有的資源是接受服務後可供回饋的相關資訊。透過二者的資源互換，網絡的目標得以達成。至於社會捐款者與公設民營機構之間的關係，則可從經濟學效用極大化的概念來解釋。對於公設民營機構而言，社會捐款者所擁有的資源是捐贈的款項，而對於社會捐款者而言，公設民營機構所擁有的資源就是機構具有公益性的服務宗旨、以及機構的服務對社會造成的正面影響，也就是經濟學中所謂的外部利益(external benefit)。假設社會捐款者是一個理性的經濟人，那麼其捐款的決定必是基於效用的考量，換言之，起因捐款所獲得的效用必大於付出這筆款項所失去的效用。而所謂的「因捐款而獲得的效用」，可能是因捐款而產生的自我成就感與社會參與感，也可能是因為了解到該機構的福利服務所產生的外部利益，可以使捐款者間接蒙受其利。

至於政府與受委託機構之間的資源互換則有明文規定。國內公設民營機構是依據內政部制定之「社會福利民營化實施要點」的精神辦理，以身心障礙公設民營機構為例，乃是根據內政部於民國八十六年修訂的「身心障礙者保護法」第三十九條所制定的「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」來辦理的。該辦法第二條第二項第一款規定，「公設民營係指政府提供依法設立機構之土地、建物及設施設備等，委託受託者經營，受託者經營管理並提供服務。」在此，政府是硬體資源的提供者，而受託機構則是軟體資源（專業、人力、行政等等）的提供者。除了機構設立初期的硬體設備確定之外，機構營運所需要的經常性經費來源，則主要來自接受教養之身心障礙者的繳費、各縣市政府對身心障礙者依資產調查結果的補助、以及內政部為機構提供之人事費及交通費的補助。一般而言，不論是公立機構、私立機構、或是公設民營機構，在接受教養之案主的繳費標準上，都是依據內政部頒訂的「身心障礙福利機構收費標準」訂定，另外，各縣市對案主的補助標準，也沒有太大的差別，差別最大的是在人事費及交通費的來源上面。公立機構的相關費用是由政府編列年度預算來負擔，但是私立機構與公設民營機構則是靠社會捐款以及內政部的補助來支應。

(四)、網絡的界限

雖然此網絡之參與成員數量較為確定，網絡界限較不模糊，但是，正如 Wilks & Wright 所言，並非所有的政策議題都能在單一的網絡裡完成。例如公設民營機構之土地與建物的取得與管理等問題，都超過社會局社政人員熟悉與管轄的範疇，還有建物取得以後，建物內部的空間規劃與設計，是否符合受委託機構使用

上的需求等等，以及施工的品質、公共安全的檢查等等，都需要社會局以外的局處配合幫補（台北市社會局，1998：4）。

二、政策議題倡導的網絡

解嚴之前在威權體制之下，國家的公共政策大都建立在政府的行政部門以及單一政黨的決策之上，立法院的角色並不顯著，當然更談不上民間利益團體在公共政策制定過程的參與。誠如 Salamon & Anheier(1997)在一個跨國比較研究中所發現的，政府威權主義的存在對於非營利部門的成長是不利的。然而民國七十六年解嚴之後，社會價值與利益開始呈現多元化的趨勢，而立法委員在政策制定過程中的角色也逐漸突顯，自主空間加大，這使得社會上多元的利益團體有機會藉由立法遊說等活動參與公共政策的制定過程。當然，私人利益團體可能會透過政商勾結來影響公共政策，以極大化其個人私利，這種黑金政治是國家邁向多元民主之路時較令人憂心的現象，但是，社會的民主多元化也使得代表公益的非營利組織能有機會藉由立法遊說的途徑，來增進社會的公共利益，甚至為社會的弱勢族群爭取應有的社會正義。

非營利組織介入公共政策的運作，是現代民主國家的普遍趨勢，例如一九八六年美國天主教主教團所發表的「全民的經濟正義」(Economic Justice for All)主教牧函以成為美國社會政策的主要文件並對社會政策的發展有相當的影響力（張英陣，1995：155）。非營利組織用來影響公共政策的方式相當多樣，包括政策倡導、遊說、訴諸輿論、自立救濟、涉入競選活動、策略聯盟、合產協力（江明修、梅高文，1999：8-10）。近年來，社福性的非營利組織將在福利服務輸送的過程中所發現或產生的問題，透過社會倡導設法使之形成公共議題，並藉由社會立法的機制尋求解決的例子所在多有，本研究試以「兩性工作平等法」以及「兒童及少年性交易防制條例」二法之立法過程為例，從政策網絡資源依賴的觀點，來分析包括政府、以及社福性非營利組織在內的政策網絡中，各主要參與成員之間的互賴與互動。本研究之所以分別以「兩性工作平等法」與「兒童及少年性交易防制條例」二例為分析焦點，主要原因在於二者在推法過程中所遭遇的攔阻相當不同，雖然，二者都由社福性非營利組織所主導，而且立法催生的過程皆異常地艱辛，但前者所受到的阻礙以及時間成本的耗費比後者更多，形成強烈的對比。

「兩性工作平等法」是由婦女新知基金會所主導推動立法，自民國七十九年由三十九位立法委員連署，正式進入立法程序，至民國九十年三讀通過，歷時十一年，中間經過勞委會與資方聯手杯葛，以及行政院不提相對版本的雙重打壓，婦女新知基金會總共提出了六次的修正草案，立法過程可說是相當坎坷（江明修、陳定銘，2000：166-167）。反觀「兒童及少年性交易防制條例」的立法，是由勵馨社會福利事業基金會所主導，於民國八十二年由八位立法委員領銜提案，九十九位委員連署，正式進入立法程序，於民國八十四年在沒有政府相對法案提出的情形下，完成三讀，前後歷時不到兩年，這在台灣立法史上是極為罕見的特例（紀惠容、鄭怡世，1998：164；167）。

（一）、網絡成員的組成份子

在「兒童及少年性交易防制條例」推動立法的政策網絡中，參與成員包括勵馨社會福利事業基金會（以下簡稱勵馨基金會）、立法機關（包括立法委員及立

院黨團)、媒體、以及行政機關。勵馨基金會是此立法的主要推動者，為了解決雛妓問題，一開始草擬的是「雛妓防治法」，後來在委員會審查時名稱被更改。在勵馨基金會推法過程中，遊說的對象除了具有立法權的立法委員以外，也包括立院黨團與行政機關。立院黨團是因為對立法委員具有議事立場的影響，而行政機關對法案的態度也對立法委員的決定有影響力，因此二者也是勵馨基金會積極爭取支持的對象。此外，媒體的角色亦不容小覷。媒體對此議題的正面報導可以喚起社會大眾的關切與認同，對立法的推動會有所助益。至於「兩性工作平等法」推動立法的政策網絡中，主要參與成員包括主導推法的婦女新知基金會（包括與其策略聯盟的非營利組織）、立法機關、媒體、以及行政機關。

(二)、網絡成員的整合

如同上述，網絡成員的整合要從成員間的共識以及成員間互動的頻率及方式來觀察。

1. 推動「兒童及少年性交易防制條例」立法的網絡

若共識程度以鬆散與緊密為兩端的光譜來描述，相對於政策執行網絡而言，政策議題倡導網絡之成員間的共識程度，應較傾向於共識鬆散的一端。政策議題倡導網絡的目的，在於議題受到社會的關注與認同，甚至進一步促使相關法令的制定。然而，很難斷言所有網絡參與成員都有這樣的共識。例如，媒體雖是網絡中不可或缺的角色，但其存在的專業目的不應是議題的倡導，而是議題的客觀報導。有趣的是，媒體的目的雖不是倡導議題，但與非營利組織互動的結果，卻可能間接導致網絡目標的達成。此外，立法機關與行政機關在推法共識上的建立，大都需要透過非營利組織的遊說而成。以立法機關而言，每個會期面對眾多的待審法案，立法委員與立院黨團所關注的立法焦點繁多，企圖推法的非營利組織若不積極遊說，很難令立法委員們與其建立共識。而行政機關因必須針對立法委員的提案，提出「相對法案」以與委員的提案併案審查，因此，遊說行政機關以達成共識，也是非營利組織推動立法過程中的重要任務。

至於網絡成員之間的互動則大都以遊說策略為主。在「兒童及少年性交易防制條例」初始的提案階段，勵馨基金會提請國民黨與民進黨立法委員共同連署，特意降低特定政黨支持的色彩。一讀通過送交內政與司法兩委員會審查，此時基金會同時採取直接遊說與間接遊說的策略，拜訪內政與司法兩委員會的召集委員與程序委員，促使此法列為優先審查的法案，並動員民眾對上述委員進行電話及信件遊說。除此之外，基金會還積極接洽行政機關（內政部與社會司）進行溝通與協調，導致內政部決定不提相對法案，建請院會決議由相關委員會直接審查。二讀會的遊說仍是動員基金會的支持者對該選區的立法委員進行電話及信件遊說，三讀時協商的對象主要是以黨團的負責人以及在一讀中有異議的委員為主，由於基金會相當重視黨團的遊說，也因此成功地說服各黨黨團將此法案納入協商的法案當中，以致此法案從委員會審查完成到三讀通過，僅間隔十八天。在整個推動立法的過程當中，基金會同時與媒體有積極的互動，除了舉辦公聽會與說明會，以爭議性的話題來形成討論，吸引媒體注意，並主動提供消息給媒體，成為媒體所信任的消息來源中心，維持與媒體穩定而正面的關係（徐雅菁、鄭怡世，2002）。

2. 推動「兩性工作平等法」立法的網絡

在此網絡中，成員間的共識程度比推動「兒童及少年性交易防制條例」立法網絡更加鬆散，由於此法禁止基於性別的雇用、薪資、升遷、配置、以及職訓歧視，更專章規範了職場性騷擾的防治，對於國內普便兩性同工不同酬的現象，以及公、私部門長久以來歧視性招募等等現象，無異是一個新的挑戰。此外，企業界認為此法只嘉惠女性，不但會提高雇主營運成本，也會使企業雇用女性的意願降低，因此，此法的推動招來企業界強烈的反彈，將此法與「消費者保護法」、「環境保護法」等列為導致企業出走的十大惡法之一，堅決反對制定該法，而台灣這個經濟島國，沒有任何一個政府單位願意負擔逼走企業的罪名，因此企業界的反對連帶使行政機關對此法採取保留甚至杯葛的態度。民國八十年勞委會與企業界聯手杯葛，執政黨透過政策會向黨籍立委下達「緩議」的指令，將「男女工作平等法草案」凍結在立法院。之後，內政、與司法委員會在民國八十七年第五次審查「男女工作平等法草案」，又因行政院不願提出相對法案而無法審查（江明修、陳定銘，2000：167）。

即使網絡成員間缺乏共識，但是婦女新知基金會仍不斷舉行公聽會以及記者會，企圖透過媒體來喚起大眾對此法的重視，並出版「1999 催生男女工作平等法手冊」，詳述基金會推動男女工作平等法的艱辛過程，並於民國八十八年的婦女節，聯合婦運與工運團體舉辦「催生男女工作平等法」送案到立院的活動，由立委葉菊蘭將法案再度送交立院審議。當然，在這漫長十一年法案推動的過程當中，國會的遊說自然是最重要的策略，例如在民國八十八年春節過後，婦女新知基金會與第四屆新科立委舉辦了春茶聚會，遊說立委支持基金會推出的法案。另外，基金會也曾擴大發起「街頭萬人連署行動」，以匯集廣大的民意，並喚起媒體的注意（尤美女，2001，2002；張晉芬，2001；彭滄雯，2000；婦女新知基金會，2001）。

（三）、網絡內的資源分配

在勵馨基金會與婦女新知基金會二者推動立法的過程中，分別與立法機關、媒體、以及行政機關透過資源的互換，實現網絡的目標。要再一次強調的是，網絡成員個別所抱持的目標，或許並不相同，但經由資源互換的過程，卻得以達成網絡的終極目標。正如前述，媒體在此二法立法的過程中，是型塑社會民意的關鍵角色，其所擁有的資源就是無遠弗屆的傳播工具，而基金會得自媒體的幫助，就是媒體對基金會所倡導的議題作出正面有利的報導。至於媒體本身在有限的時間壓力之下，要尋找具有新聞價值的事件予以報導，基金會就成了媒體尋找新聞的來源。例如勵馨基金會在推法過程中不斷以雛妓相關議題舉辦公聽會，炒作具爭議性的議題，或是婦女新知基金會不斷公開討論男女平等的議題，以吸引媒體的注意，就是很好的例子。

基金會與立法機關的資源互換，基本上是選民與民意代表之間的利益互換。立法委員的基本職能就是訂立符合公益的法律，但是在多元的社會裡，公益難有明確的定義，立法委員的在立法上的彈性空間也因而擴大。對於基金會而言，立法機關的資源就是對法案的支持，而對於立法機關而言，基金會所擁有的資源正是選民與選票，立委或黨團若能與基金會建構良好的互動，對本身的政治前途頗

有助益。再者，基金會所推動的立法若是民意之所向，則支持推法的立委必可藉此塑造良好的形象。至於行政機關與基金會的資源互換則比較間接。由於我國的慣例，行政機關對提案有提出相對法案的權利與義務，所以，若行政機關所提的版本與基金會版本差距愈大，基金會要妥協的可能性就會愈大。然而，行政機關並不可能閉門造車地起草相對提案，它需要具有實務經驗的基金會提供充分的資訊。再者，非營利組織逐漸蓬勃發展的今日，行政機關確實需要民間非營利組織在社會福利政策執行上的配合，因此，在政策規劃或是合法化的過程中，若能與非營利組織作良好的互動，勢必有助於立法後政策的執行。

(四)、網絡的界限

以上述兩個例子而言，網絡界限模糊之處在於網絡成員對於法律專業的需求。由於涉及法案的草擬，因此需要法律專業的諮詢與幫助。例如「兒童及少年性交易防制條例」草案以及其數個修正版本，都必須仰賴律師給予協助，甚至謝啟大委員也被邀請加入研擬小組，進行法案的整體架構以及法律邏輯的修正（徐雅菁、鄭怡世，2002）。另外，學術界在相關研究上的支援，也是推法過程中的重要幫助，例如「兩性工作平等法」推動之初，就參考了熟悉女性勞動權益之學者專家的研究與建議。當然，政策議題倡導網絡比較特別的部分，在於所倡導的議題若遇強大的外來阻力影響網絡內參與成員的立場，那麼網絡的界限將變得更加模糊，上述企業界對「兩性工作平等法」立法的攔阻，就是一例。

伍、結論與建議

一、政府與社福性非營利組織的關係

從上述的分析可以發現，在福利服務輸送的網絡中，參與成員在政策價值與目標上較能達成共識，所有參與者都擁有資源，而且彼此具有資源互相依賴的關係，而參與者之間的互動方式確定，所以彼此的關係呈現比較穩定的狀態。此外，雖然網絡目標無法完全由單一網絡完成，仍需依賴其他網絡的幫助，但相對於政策議題倡導性質的網絡而言，福利服務輸送網絡的開放性比較低，網絡界限也較為明確，若以 Rhodes & Marsh(1992)對政策網絡的分類來看，福利服務輸送的網絡比較屬於政策社群。至於議題倡導型的網絡，則因議題種類的不同而會呈現不同的風貌。當議題的性質比較不會造成利益衝突時，網絡成員的共識比較容易達成，但若議題的性質將影響社會上某一族群的既得利益時，網絡成員因利益的分歧而較可能處於彼此競爭的態勢，共識難以達成，甚至產生衝突，資源交換的過程將充滿了謀略。在這種情況之下，網絡的界限較為模糊，外力也較容易介入網絡的運作。

若以 Najam (2000)對政府與非營利組織之間互動模式的分類來看，福利服務輸送網絡比較偏向合作的模式，因為政府與非營利組織的主要目標都是為案主提供品質良好且數量充足的服務，而且二者在如何輸送福利服務的策略上有相當的共識，例如採用公設民營或方案委託的方式。至於在政策議題倡導網絡中，政府與非營利組織間的互動關係則比較複雜，可能是籠絡吸納或是衝突的型態。議題既然需要倡導，即表示該議題是一個新的價值，它或許是社會上存在已久的問題，只是一直沒有解決的適當時機，或是社會價值觀的轉變導致該議題的突顯，

無論是何種情況，非營利組織在倡導議題之初，很難即與政府產生共鳴或建立共識，甚至會有利益衝突的產生。然而，藉由互動與資源的交換，衝突的態勢應可逐漸轉變為籠絡吸納的模式。因此，本研究認為政府與非營利組織之間的互動模式，可能會隨著資源交換的過程而有所改變，而網絡成員的本質，也可能在互動的過程中產生變化，簡言之，政府與非營利組織之間的關係，實在是一個動態的過程。

二、政府與非營利組織的共同治理

在政策網絡的研究中，有學者將政策網絡視為是一種特殊型態的治理模式 (Kooiman, 1993a)，也就是認為政策網絡的概念不只是用來分析公、私部門之間的關係類型，因為如此並不足以了解網絡成員的行為。網絡的概念應該放在網絡內分立但互相依賴之成員間的協調與互動行為上，而成員間各種連結，在強度、正常化、標準化、與互動頻率上皆有不同，因而造成不同的治理結構 (林玉華, 1999: 165)。過去威權時期由政府單獨治理國家的現象已不復見，以政府與社福性非營利組織之間的關係而言，福利服務輸送網絡的出現代表了民間非營利組織正式跨足公共政策執行的領域，雖然政府透過方案委託或是公設民營的方式，將提供福利服務的業務委由非營利組織來完成，並且有正式的法令規章限制彼此的權責，但是由於有能力或有資格承接政府業務的非營利組織數量有限，而政府在業務長期委外後，內部早已失去辦理相關業務的能力，再加上科層體制缺乏彈性，因此，即使受委託機構在財務上非常依賴政府，政府對此機構的監督與控制也容易流於形式。非營利組織的運作範圍不只在政策執行上，也漸漸涉入政策的規劃層面。從議題倡導網絡中，非營利組織對於立法的推動，便可窺知一二。從法案的草擬、策略聯盟、國會遊說、立法的通過，甚至立法的落實，都有非營利組織的主導與運作，至此，政府與非營利組織的共同治理更形顯著。

事實上，上述的分析顯示政府與非營利組織之間的關係，是「既競爭又合作，既依賴又自主」的關係 (鄭讚源, 1997)，而二者互動的模式與路徑，會漸漸沉澱穩定而形成另一種形式的治理，這種治理的本質，是網絡成員間資源的互相依賴，也是功能上的互相依賴，沒有任何一個參與者可以支配掌控整個網絡的運作，或是強迫其他的網絡成員背負達成目標的成本。換言之，這樣的治理是一種「沒有統治者的治理」(Governance without a Governor)(Dunsire, 1993: 27-31)。然而，這個網絡要能夠避免無統治者的混亂狀態，本身就必須要有自我組織 (self-organizing) 與自我修正 (self-correction) 的機制，並且處於一個制衡 (check and balance) 的常態。而在這個複雜性、動態性、以及分殊性日增的網絡中，要建立這個自我組織與修正並且能夠制衡衝突目標與利益的機制，必須基於幾個主觀與客觀的條件 (Kooiman, 1993b: 251)，客觀的條件包括：(1)傳統的權威結構，以及治理的方法及工具已經失靈。(2)新的治理結構與模式尚未完全確立。(3)社會中仍存在著公、私部門皆關心的議題。(4)社會的目標與各團體的利益能夠充分地結合，以能達到雙贏的狀態。至於主觀的條件，則是：(1)參與者之間的互信與相互了解達到某一種程度。(2)參與者已準備好要負擔該負擔的責任。(3)有相當程度的政治涉入以及社會支持。

三、對政府與非營利組織共同治理的建議

基於上述，政府與非營利組織要能夠共同治理，以下是幾點建議：

1. 政府必須認知到，過去單一統治者由上而下(top-down)的治理模式已經不符合這個多元複雜且動態的社會，在新的治理模式尚未確立之前，政府與網絡中的其他成員都應該對這個轉型的階段給予更多的包容與耐心。
2. 政府雖然在網絡中已逐漸不再凡事主導，但並不表示政府不必再負擔社會公益的責任。政府應該仍具有導正社會價值的功能，並且設法使公益的議題成為公、私部門都關切的焦點，使公益的目標能與利益團體的利益結合，才不致於在推動公益價值的同時，受到利益團體太大的阻力。以上述「兩性工作平等法」的推動為例，若政府能促使企業了解，此法的推動，除了可以讓女性雇員在更安全的環境之下工作，也可以藉此提升整體的工作效率，甚至提升我國企業在國際上的形象，那麼，公益的目標與私利的目標便可融合，來自企業的阻力自然會減少。
3. 以明確的規則來建立網絡成員間的關係，讓成員彼此了解在網絡中所扮演的角色，並充分了解彼此的權利與義務。例如邀請民間團體共同參與討論公設民營或是方案委託機構的評估指標、契約內容、補助標準、以及機構的輔導管理等等，並將之訴諸明文的規定。除此之外，成員間的互信，應建立在資訊的公開上，因為資訊的公開可以避免網絡成員之間不必要的猜測與間隙，互信的基礎得以因此建立。
4. 非營利組織需要秉持其公益的特質，準備好負起社會責任，不論經費的來源是政府或是自籌，一旦涉入社會福利的領域，就再也不能以單純的私人機構自居。
5. 政府與非營利組織要相信政治的涉入對網絡目標的達成有其正面的意義，透過良性的政治運作，可以促使公益的推行，從上述勵馨基金會與婦女新知基金會的推法過程可窺之一二。當然，為了避免黑金政治的運作，政府應該建立一個合理的運作機制，使政治的運作能良性化。例如遊說法的確立便是。此外，政策網絡的運作要能夠鼓勵社會民眾的參與，例如兩個基金會在推法的過程當中，透過社會大眾的參與向所屬選區的立法委員遊說，或是透過萬人簽名的運動讓執政者了解社會大眾的意向，就是一個很好的例子。

政府與非營利組織之間的互動模式會隨著網絡功能而有所不同，然而，不論是政府或非營利組織都應該認知到，社會福利多元化的時代已經來臨，沒有任何一個網絡成員可以單獨完成政策網絡的目標，不論是在社會福利的議題倡導、政策規劃、政策合法化、或是政策執行的過程中，唯有政府與非營利組織對彼此的權利與義務有充分的認知與責任感，才能使政策網絡具有自我組織與修正的功能，並在資源互動的過程中提升我國社會福利服務的品質。

參考書目

尤美女 (2001) 「兩性工作平等法修法之漫漫長路」, 中國時報, 民國九十年十二月二十二日, 時論廣場。

尤美女 (2002) 「從立法到執法—談兩性工作平等法之落實」, 全國律師, 第六卷, 第三期, 頁 4-8。

丘昌泰 (2000) 公共政策：基礎篇, 台北：巨流圖書公司。

台北市社會局 (1998) 「公設民營的發展與建制」, 社會福利, 第六十九期, 頁 3-10。

台北市社會局 (2004) 「臺北市府社會局九十三年九月份第一次局務會議紀錄」, <http://www.bosa.taipei.gov.tw/e/e0401.asp?id=87> (檢閱日期：民國九十三年十一月六日)。

江明修 (1999) 「非營利組織協助政府再造之道」, 收錄於江明修主編, 非營利組織經營策略與社會參與, 頁 145-154, 台北：智勝文化事業有限公司。

江明修、陳定銘 (1999) 「我國基金會之問題與健全之道」, 收錄於江明修主編, 非營利組織經營策略與社會參與, 頁 215-267, 台北：智勝文化事業有限公司。

江明修、陳定銘 (2000) 「台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略」, 公共行政學報, 第四期, 頁 153-192。

江明修、梅高文 (1999) 「非營利組織與公共政策」, 社區發展季刊, 第八十五期, 頁 6-12。

李允傑、丘昌泰 (2003) 政策執行與評估, 台北：元照出版公司。

林玉華 (1999) 「政策網絡：政策執行的新典範」, 行政暨政策學報, 第一期, 頁 135-184。

林玉華 (2002) 「政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例」, 行政暨政策學報, 第三十四期, 頁 35-55。

邱瑜瑾、劉邦立 (2001) 「都市政權、制度、政策網絡與地方政府社會福利之建構：台北市與高雄市之比較研究 (I)」, 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。

柯三吉、萬育維 (1994) 「台北市政府社會局委託式福利服務提供模式之研究：社會局與受委託機構間互動關係的探討」，台北：台北市政府社會局。

紀惠容、鄭怡世 (1998) 「社會福利機構從事社會立法公益遊說策略剖析」，社區發展季刊，第八十四期，頁 164-177。

徐雅菁，鄭怡世主編 (2002) 台灣 N G O 立法行動—「兒童及少年性交易防制條例」立法與監督過程紀實，台北：勵馨基金會，終止童妓協會，婦女救援基金會，花蓮善牧中心。

婦女新知基金會 (2001) 「十一年來的筆路藍縷，兩性工作平等法終於三讀通過」，婦女新知基金會民國九十年十二月二十一日新聞稿。

許世雨 (1999) 「非營利組織與公共行政」，收錄於江明修主編，非營利組織經營策略與社會參與，頁 155-189，台北：智勝文化事業有限公司。

張英陣 (1995) 「非營利組織與社會福利政策分析」，社區發展季刊，第八十四期，頁 144-159。

張英陣 (1998) 「公私部門福利角色的分工」，收錄於詹火生、古允文編著，新世紀的社會福利政策，台北：厚生基金會。

張晉芬 (2001) 「晚來的喜悅與更深的期待—歷經十一年奮戰兩性工作平等法終於通過」，聯合報，民國九十年十二月二十二日，民意論壇。

彭滄雯 (2000) 「婦運團體如何影響政策與立法——一九九九年婦女新知基金會的實戰經驗」，政大非營利研究中心主辦，「質性研究方法之應用：非營利組織參與政策與立法為例」研討會。

喜瑪拉雅研究發展基金會 (2002) 台灣 300 家主要基金會名錄，台北：喜瑪拉雅基金會。

馮燕、張英陣、潘中道 (1998) 「如何加強委託非營利機構推展福利業務」，台北：行政院研究發展考核委員會。

鄭讚源 (1997) 「既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位」，社區發展季刊，第八十期，頁 79-88。

劉淑瓊 (1998) 「社會福利公設民營制度之回溯與前瞻—以台北市政府為例」，

台大社會學刊，第二十六期，頁 211-279。

蘇昭如 (1993) 「政府委託民間辦理社會福利服務之條件與方式」，社區發展季刊，第六十三期，頁 59-69。

Anheier, H. & W. Seibel (1990). The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Berlin: de Gruyter Publications.

Aquina, H.J. (1992) “A Partnership between government and voluntary organizations: changing relationships in Dutch society,” in B. Gidron, R.M. Kramer and L.M. Salamon (eds), Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers. pp.57-74.

Cater, D. (1964) Power in Washington. New York, NY: Random House.

Dunsire, A. (1993) “Modes of Governance,” in Jan Kooiman (eds.) Modern Governance. New Government-Society Interactions. London: Sage Publication. pp. 21-34.

Freeman, J.L. (1965) The Policy Process. New York, NY:Doubleday.

Gidron, B., R.M. Kramer and L.M. Salamon (1992) “Government and the third sector in comparative perspective: Allies or Adversaries?” in B. Gidron, R.M. Kramer and L.M. Salamon (eds), Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers. pp.1-30.

Hecl, H. (1978) “Issue networks and the executive establishment,” in A. King(ed.), The New American Political System. Washington, DC: American Enterprise Institute. pp.87-124.

Hecl, H. and A. Wildavsky (1974) The Private Government of Public Money. London, UK: Macmillan.

Jordan, A.G. (1981) “Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process,” Journal of Public Policy 1(1): 95-123.

Jordan, A.G. (1990) “Sub-governments, policy communities and networks. Refilling the old bottles?”, Journal of Theoretical Politics, 2:319-338.

Kooiman, J. (1993a) “Social-political governance: introduction”, in Jan Kooiman

(eds.) Modern Governance. New Government-Society Interactions. London: Sage Publication. pp. 1-6.

Kooiman, J. (1993b) "Findings, speculations and recommendations", in Jan Kooiman (eds.) Modern Governance. New Government-Society Interactions. London: Sage Publication. pp. 249-262.

Kouwenhoven, V. (1993) "The rise of the public private partnership: A model for the management of public-private cooperation," in Jan Kooiman (eds.) Modern Governance. New Government-Society Interactions. London: Sage Publication. pp. 119-130.

Kramer, R. (1981) Voluntary Agencies in the Welfare State. Berkeley, CA: University of California Press.

Laville, J.L., C. Borzaga, J. Defourny, A. Evers, J. Lewis, M. Nyssens, V. Pestoff. (1999) "Third System: A European Definition," paper produced from a research project "The enterprises and organizations of the third system—A strategic challenge for employment."

Lipsky, M. & S. R. Smith (1990) "Nonprofit organizations, government, and the welfare state," Publican Science Quarterly, 104(4): 625-648.

Lowi, T. (1964) "American business, public policy, case studies and political theory," World Politics, 16:676-715.

Marsh, D. and R.A.W. Rhodes (eds) (1992) Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.

McConnell, A. (1966) Private Power and American Democracy. New York, NY: Knopf.

McFarland, A. (1987) "Interest groups and theories of power in America," British Journal of Political Science, 17:129-147.

Najam, A. (2000) "The four-C's of third sector-government relations: cooperations, confrontation, complementarity, and co-optation," Nonprofit Management & Leadership, 10(4):375-396.

Rhodes, R.A.W. (1981) Control and Power in Central-Local Government

Relationships. Farnborough: Gower.

Rhodes, R.A.W. (1986) The National World of Local Government. London, UK: Allen & Unwin.

Rhodes, R.A.W. (1988) Beyond Westminster and Whitehall. London, UK: Unwin-Hyman.

Rhodes, R.A.W. (1990) "Policy networks: a British perspective," Journal of Theoretical Politics, 2:293-317.

Rhodes, R.A.W. and David Marsh (1992) "Policy Networks in British Politics," in David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds) Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press. pp. 1-26.

Rhodes, R.A.W. (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, UK: Open University Press.

Richardson, J.J. and A.G. Jordan (1979) Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy. Oxford: Martin Robertson.

Ripley, R. and Franklin, G. (1981) Congress, the Bureaucracy and Public Policy. Homewood, IL: Dorsey Press.

Salamon, L. M. (1995) Partners in Public Service—Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. Baltimore, MA: The Johns Hopkins University Press.

Salamon, L.M. & H.K. Anheier (1997) Defining the Nonprofit Sector. London: St. Martin's.

Salamon, L.M. (1987) "Partners in public services: The scope and theory of government-nonprofit relations," in W.W. Powell (ed.) The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven and London: Yale University Press. pp.99-118.

Van Waarden, Frans (1992) "Dimensions and Types of Policy Networks," European Journal of Political Research, 21: 29-52.

Weisbrod, B.A. (1977) The Voluntary Non-Profit Sector: An Economic Analysis. Lexington, MA.: Lexington Books.

Wilks, S. and M. Wright (1987) "Conclusion: comparing government-industry relations: states, sectors, and networks," in S. Wilks and M. Wright (eds), Comparative government-industry relations : Western Europe, the United States, and Japan. Oxford: Clarendon Press. pp. 274-313.

Young, D. R. (1999) "Complementary, supplementary, or Adversarial? A Theoretical and historical examination of nonprofit-government relations in the United States," in E.T. Boris & E. Steuerle (eds.), Nonprofits & Government: Collaboration and Conflict. Washington, D.C.: The Urban Institute Press. pp.31-67.

Young, D. R. (2000) "Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and International Perspectives." Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 29(1): 149-172.