

國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

我國政府機關承辦人員在政策過程中之角色研究：
基層官僚的分析觀點

Exploring the roles of officers-in-charge in policy process in
Taiwan: the perspective of street-level bureaucracy

指導教授：蘇偉業 博士

研究生：楊雅淋 撰

中華民國 110 年 7 月

National Chengchi University
Department of Public Administration
Master Thesis

Exploring the roles of officers-in-charge in policy process in
Taiwan: the perspective of street-level bureaucracy



Advisor: Bennis Wai-Yip So

Student: Ya-Lin Yang

July 2021

謝辭

當初選擇「承辦人員在政策過程中角色」的命題，除了受西方基層官僚和基層政策企業家研究所啟發，覺得公部門基層人員可扮演那麼多不同型態的角色是件有趣的事；一方面也是自己同樣身為基層公僕，想透過個案研究和訪談去挖掘臺灣政府機關做為基層人員的承辦人員參與政策規劃與政策執行的各種可能性，便一股腦兒埋首基層官僚文獻堆，開始了政策承辦人員角色研究的漫漫長路。

在國內研究少有針對承辦人員政策行動進行著墨的情形下，多數時候是借助西方文獻，從中尋找基層人員政策角色與行動的蛛絲馬跡。等到爬梳完西方基層官僚文獻，準備進入臺灣政府機關尋找研究對象與素材，才發現要將政策過程與承辦人員角色合併起來討論，以及西方體制在臺灣系絡的適用性問題是一大挑戰。曾經，有那麼些周末假日以及下班後挑燈在案的夜晚，思緒兀自翻騰，在文獻與第一手資料中兜兜轉轉好一陣子，試圖收攏研究範圍卻又無功而返。好在，在這場征途中，總有許多貴人相助。

感謝蘇偉業老師在論文寫作上的指導，每每在我寫作遇到瓶頸時指點迷津，也十分包容我這個寫作速度異常慢的學生，總是給予快速的回應與協助。感謝口委胡龍騰老師在論文口試中提供很多想法和建議，讓我重新檢視自己的寫作邏輯和釐清重要學術概念；張鎧如老師建議的表格化呈現分析結果與系統性回應研究問題，讓我最後的論文完稿能以更友善讀者的方式呈現在大家面前。

此外，也謝謝各路親朋好友與學長姊在這不算太短的論旅程中一路扶持與陪伴。謝謝德芳學長在我研究初期很長一段時間陷入死胡同的時候，帶著我重新整頓思緒與梳理手邊的資料；謝謝銘澤學長在資料蒐集上的各種協助；謝謝馬爸與宛軒媽引介各種資源並提供研究方向之建議；謝謝濬誠、亭雅、亦韜同我一起檢視論文中的盲點，針對部分建議所做的修正已成為我論文中的一個環節；謝謝好平在口試

前夕陪我排練，也在寫作路上多次給予我突破心魔的勇氣；謝謝瑋真、書寧的各種加油打氣與流程上的經驗分享。謝謝湘曄在我論文與工作兩頭燒的時刻，成為我在辦公室裡的最強後盾。謝謝那些與我素昧平生，卻仍熱心接受訪談的受訪者們，讓我的承辦人員角色研究能向前邁進一大步。謝謝家人在我寫作最艱困時候的陪伴，也一直很支持我走完這最後一哩路。

謝謝這群幕後推手，讓我離畢業的夢土更近。

承辦人員在政策過程中的角色研究在此告一段落，謝謝這份研究讓我看到臺灣承辦人員的各種潛力，遇見許多在臺灣這塊土地默默耕耘並懷抱著熱情的人們，也一直警醒著我入公職的初衷。我想，我的「承辦人員」之旅，現在才要開始。

雅淋

2021年7月 於政大



摘要

臺灣的公部門有一群「承辦人員」，他們與西方基層官僚有著高度相似的特質。國內外既有基層官僚的研究多聚焦於政策執行層次的討論，卻忽略了政策過程中的制度結構是影響基層官僚行為的重要變數，且基層官僚除了參與執行，也可能影響政策設計。國內既有研究未有從政策發展脈絡出發，藉此探究做為基層人員的政策承辦人員，在制度結構的影響下，如何採取行動以及回應其他政策參與者。本研究嘗試以政策承辦人員作為臺灣本土個案實證分析的對象，透過檢視政策個案的發展軌跡，瞭解承辦人員所在政策場域的制度結構，並探究承辦人員在政策過程中所扮演的角色功能，進一步與西方基層官僚研究對話。

本研究採文獻分析法與深度訪談法進行資料蒐集，完整描繪臺北市政府四個創新政策個案：石頭湯計畫、田園城市計畫、北門街招計畫、臺北眾力方程式計畫，從政策形成到政策執行或終結的發展歷程，從而發現在公私協力關係下，承辦人員除對受託單位進行履約管理，還扮演資訊傳遞、跨機關溝通協調與資源連結等樞紐角色。雖然不直接在第一線進行服務輸送，但承辦人員透過一些基層管理行動，諸如轉譯計畫目標、動員協力夥伴、為受託執行單位與機關搭橋，甚至根據政策實務調整服務模式等方式間接回應民眾的需求，藉此辨識計畫的整體服務缺口。此外，本研究也發現在開放組織文化以及提案權力下放的治理結構下，做為基層人員的承辦人員可能扮演基層政策企業家的角色，成為政策變遷的推手。

關鍵字：承辦人員、基層官僚、基層政策企業家、政策過程

Abstract

Officers-in charge —individuals who are in charge of specific projects and occupy low- and middle-level positions within hierarchy in Taiwan—are most frequently characterized as implementers. However, there has been little investigation of how organizational condition and institutional settings affect the strategies that officers-in-charge exercise in their jobs throughout the policy process. As more street-level bureaucracy and street-level policy entrepreneurship studies imply that bureaucrats working at the street level are sometimes successful at influencing the design of policy, not just implementing it, we may expect the officers-in-charge in Taiwan to do so.

To explore the role of officers-in-charge in the policy process, this study draws on four policy programs under the Taipei City Government, combined with in-depth semi-structured interviews and documentary sources such as official documents and news reports. Findings reveal that in the public-private partnerships, officers-in charge manage contracting relationships and perform as boundary spanners. Their boundary spanning activities involve gathering or sharing information with the allies, building networks, and investing resources. Instead of engaging in direct public service delivery, officers-in-charge undertake the following functions: to mobilize contractors and other non-profit organizations, to reshape delivery arrangements to address implementation gaps identified on the ground, to help citizens articulate and meet their shared interests.

We also demonstrate that street-level policy entrepreneurs are significantly motivated by flexible and reflexive organizational cultures and less hierarchical administration which allows low-level officials easier access to policy design, which in turn enables officers-in-charge to engage in actions for policy change.

Keywords

officers-in-charge, street-level bureaucrats, street-level policy entrepreneurs, policy process

目次

第一章	緒論	1
第一節	研究背景	1
第二節	研究動機與目的	2
第二章	文獻回顧	5
第一節	基層官僚研究的起源	5
第二節	西方所描繪的基層官僚	11
第三節	回首臺灣：誰是基層官僚？	32
第四節	重新聚焦與提出研究問題	37
第三章	研究設計	41
第一節	研究範圍	42
第二節	研究方法	43
第四章	政策承辦人員角色分析	47
第一節	石頭湯計畫	47
第二節	田園城市計畫	59
第三節	北門街招計畫	70
第四節	臺北眾力方程式計畫	80
第五節	綜合討論	97
第五章	結論與建議	103
第一節	結論	103
第二節	研究限制	110
第三節	未來研究建議	111
參考文獻	113
附錄一、訪談大綱	125

表目次

表 3-1 本研究訪談對象.....	45
表 4-1 個案基本特性與影響政策承辦人員角色的制度結構因素比較.....	97
表 4-2 四個案政策承辦人員角色及行動後政策結果比較.....	99
表 4-3 政策承辦人員之基層政策企業家角色分析結果.....	100



第一章 緒論

第一節 研究背景

在臺灣的公部門，有一群負責掌管、執行特定類型業務和案件，並被組織外的其他機關、政策受眾和利害關係人視為業務洽詢主要窗口的人。他們不是主管，卻是官僚體系裡最可能與民眾、廠商等公部門以外的個人、團體有密切往來之人，也是對於特定業務的核心內容、流程與細節掌握地最清楚的人。這些人，我們習慣稱之為「承辦人員」。

「承辦人員」在臺灣的公部門並沒有統一的定義，他散落於全臺各個機關與各類職務中。就文書處理和檔案管理規定而言，承辦人員就是負責簽辦文件和擬稿之人，他是第一位在公文簽稿中蓋上職章以示負責的人；在方案管理過程中，承辦人員可能受上級交代擬定一項企劃案，並以方案負責人的身分與其他協助執行方案的組織進行聯絡與溝通；在機關的某項採購案中，廠商進行投標、履約最直接接觸的即為承辦採購人員；又或者，承辦人員是縣市政府臨櫃替民眾處理申辦業務或提供業務諮詢的服務人員。

當我們細看這些實務中的承辦人員，他們的許多特徵，包括做為政府對外接觸的直接窗口、處理例行公事和執行特定事項、不屬管理階層等等，與學界所指稱的「基層官僚 (street-level bureaucrats)」有著高度相似之處。臺灣公部門裡的承辦人員，在某些層面，幾乎可以視為基層官僚。

西方國家的學術研究中，除了以“street-level bureaucrats”一詞指稱基層官僚，也會使用基層工作者 (street-level workers)、第一線工作者 (front-line workers) 等字眼。顯然地，基層官僚就是政府在地地方上推動政策、會與政策受眾接觸並處理與之相關事項的人。當然，不同政策領域的基層官僚面對的第一線狀況不太一樣，業務

處理方式也很多元；中央政府與法規賦予地方上執行政策的基層官僚多少裁量權限，也影響著基層官僚的執行行為。從這個角度來看，政策執行與基層官僚幾乎密不可分。也因此，國內外文獻中談及承辦人員和基層官僚角色，幾乎都聚焦於政策執行層次。然而，與西方基層官僚概念高度重疊的臺灣政府機關承辦人員，他們的角色也如同西方多數基層官僚研究所描繪的，僅止於政策執行嗎？

Sowa 和 Lu (2017: 88) 曾說：「相較於其他研究領域在公共管理或是政策過程研究裡出現的頻率，基層官僚較少受到學者們的關注。」以西方基層官僚研究的觀點來看，至今為止，我們尚未深入了解基層官僚行為如何受到地方系絡的影響；如何與政策過程相連結；他們在政策倡議中的角色是甚麼，以及如何利用政策設計激勵或抑制基層官僚的行動 (Sowa & Lu, 2017: 88)。這給予想探討臺灣政府機關承辦人員政策角色的我們反思，基層官僚作為臺灣承辦人員在西方的對照物，既然基層官僚在不同的國情和系絡下，未必皆與傳統西方理論中所言的基層官僚角色如出一轍，也不盡然只能在政策執行層次中進行探究；那麼，做為基層人員的臺灣政府機關承辦人員是否也有類似的情形？若能以西方基層官僚的觀點出發，配合政策過程研究中對於政策與行動的討論，用更開放的政策過程來檢視臺灣政策承辦人員的角色，將有助於彌補前述的研究缺口。

第二節 研究動機與目的

如果政策過程可以區分成數個階段，那麼從問題形成、政策制定，一直到執行、評估等階段，幾乎展現了政策生成與運作的生命歷程。政策過程理論所描繪出來的政策發展輪廓，對於政策實務的意義是：政府機關在議程設定、政策規劃、執行，乃至評估，皆有其一套系統化的政策管理流程。不同組織的政策管理模式以及制度情境，會影響背負一項政策或政府計畫的承辦人員的行動策略，以及在不同政策階段參與的程度。換言之，政策場域中的制度結構是決定作為基層人員的政策承辦人員在政策過程會採取何種行動的重要變數。

西方的政策執行研究，是在西方國家的制度運作邏輯下所呈現的研究結果，但這些研究並未討論政策管理之過程，就好像假定各國政策管理、運作的方式是雷同的。而臺灣系絡下正有一群來自公部門的「承辦人員」，他們與西方基層官僚有著高度相似的特質，但基於政策管理模式的落差而可能在角色功能上有著極大差異。若西方系絡下的政策管理模式不一定適用臺灣，那麼我們有必要先行釐清我國的政策運作的邏輯，才能從中找到作為基層人員的政策承辦人員在政策過程所扮演的角色。爰此，本研究旨在探究我國政府機關的政策發展過程，以補充既有政策研究未將制度系絡納入分析的研究缺口，此為其一。再者，政策不論是由中央政府交辦地方執行，還是直接在地方層次作成和遞送的公共服務，承辦人員都是政策過程中的樞紐，政策發展過程中的制度結構、承辦人員與其他利害關係人的相對位置均會形塑基層政策承辦人員的角色與功能。是故，本研究試圖透過檢視公部門政策形成以及執行過程，梳理出政策承辦人員與其他利害關係人之間的互動關係，從而理解承辦人員行動的意義、與政策間的互動關係，以及與西方基層官僚角色功能的差異性。

綜言之，藉由探究我國政府機關承辦人員在政策過程中的角色，本研究旨在達到以下研究目的：

- (一)透過檢視政策形成與執行過程，瞭解承辦人員所在政策場域的制度結構。
- (二)瞭解承辦人員在我國政策過程中的角色與功能。
- (三)以承辦人員作為臺灣本土個案進行實證分析，補充西方基層官僚研究的缺口。



第二章 文獻回顧

第一節 基層官僚研究的起源

基層官僚，一個政策研究中再熟悉不過的名詞。在政策執行研究和政策過程的討論中總會出現它的身影。若說基層官僚何以在政策研究中展現其地位，那一切還須從政策執行研究中說起。

壹、 始於政策執行

早期的政策執行研究聚焦於組織和科層對政策的影響力，因此基層官僚基本上是隱沒於官僚體制和整個政府體系裡的。Pressman 和 Wildavsky (1984) 在美國加州奧克蘭的政策個案研究中，指出政策執行與意圖的落差導因於中央政府與地方政府理念的不同。這是從組織層次去討論政策執行。Elmore (1978) 也說了，政策是在執行過程中被形塑的，很多時候並非政策本身設計不良，而是執行時發生了問題，因此從組織的角度去探究政策執行是必要的，這才有了四種政策執行模型：執行是系統管理、官僚執行過程、組織發展和衝突議價過程的產生。

在 Elmore (1978) 的政策執行模型裡，當執行被視為官僚處理業務的過程時，基層官僚的角色僅是單純執行政策，與傳統政治／行政二分的概念有異曲同工之妙。換言之，高階官僚和基層官僚角色的分野十分明顯：

高階官僚 (high level administrators) 和決策者 (policy makers) 注重的是政策該如何立法、如何進行管制和規範；然而，基層執行者 (street-level implementors) 總在思忖該如何面對每天如排山倒海而來的民眾需求和工作壓力 (Elmore, 1978: 203)。

這意味著政策目標和內容由政府高層決定，基層官僚職司後端政策輸送的部分，尤其是在聯邦體制中的中央與地方關係。如果說政策意圖之於政策執行相當於中央政

府之於地方政府，或謂決策者之於執行者，那麼 Pressman 和 Wildavsky (1984) 以及 Elmore (1978) 對政策執行的描述方式就可以說是「由上而下 (top-down)」(Hill & Hupe, 2009: 44)，畢竟決策者都希望下面的執行者在執行政策時能與當初的政策意圖相符。

相對於由上而下的觀點，Lipsky (1980) 的基層官僚理論 (street-level bureaucracy) 以「由下而上 (bottom-up)」的角度，將基層官僚的執行行為和選擇，視為執行過程的關鍵 (蘇偉業 (譯), 2016: 131; Hill & Hupe, 2009: 51)。於此，基層官僚在政策研究中開始嶄露頭角。作為政府與政策受眾最直接接觸和聯繫的窗口，基層官僚不論是在管制型政策還是服務型的政策輸送，都在第一線直接做決定。他們在經歷過各式各樣的實務案例後，可以根據不同政策受眾需求所歸類出來的一套協助業務執行的「應付機制 (coping mechanisms)」(Lipsky, 1969, 1980)，將複雜的基層工作簡化成可操作化的例行公事 (routine) 和標準作業程序 (Elmore, 1978; Lipsky, 1980)。

由此可見，政策執行不再只是整個科層體制的上行下效，以及排除基層影響政策本質與內容的機會，而是基層官僚能有自己的判斷並用行動去落實一項政策。Lipsky (1980) 點出了基層官僚 (street-level bureaucrats) 在政策輸送過程進行裁量的重要性。他們擁有做出關鍵決策的能力，而不僅僅是個純粹的政策執行者。這樣的論述，超越了政策只能由政府 and 組織做成的想法，政策過程中這個活生生的「人」，而且可能只是科層體制中一個低位階的公僕，也能對政策產生影響。

直到 1990 年代新公共管理 (New Public Management, 以下簡稱 NPM) 思潮的引進，基層官僚的角色才又在整個制度情境的變革下發生了一些改變。若說基層官僚研究的源頭，是以執行研究做為開端，那麼，NPM 對於政府回應性的強調則再次強化了基層官僚在公共服務和政策過程中的重要性。

貳、 NPM 對基層官僚角色的影響

1980 年代，西方民主國家面臨了財政赤字、社會福利需求逐年增加、公共服務無效率與無回應性、民眾對政府公信力質疑等一系列問題，以及全球化的挑戰。為了提升政府運作的效能，要求政府進行解除管制、分權和私有化的聲浪開始湧現（Yang, 2015: 109）。而 NPM 正是導引政府從實務面改造，透過減少干預、分權授能、創新來提升政府服務品質的重要推手。

NPM 的核心價值為引進市場機制和企業家精神，創造顧客導向的政府服務，特別強調改善政策輸送的效率和效能（Yang, 2015: 111）。此時的基層官僚，為了滿足和回應民眾的需求，不只要在政策輸送端提供有品質且有效率的服務，還時常要思考如何運用一些策略來提供創新的服務。因此，越來越多基層官僚研究會從回應公民的角度檢視基層官僚的行為：包括基層官僚的專業表現如何影響政策受眾和政策結果；權威、結構、業務型態、人際網絡或制度等客觀條件，以及基層官僚主觀認知、動機對基層官僚政策執行的影響力為何；有的研究甚至開始思考當民眾需求超越基層官僚本身所能提供的資源，造成公共服務落差時，該如何處理的問題

（Buffat, 2016; Jensen, 2016; Hupe, & Buffat, 2014; Musheno, & Maynard-Moody, 2016; Nielsen, 2016; O'Sullivan, 2016; Pautz, 2012; Siciliano, 2017; Walker, 2016）。當然，NPM 講求的效率、效能，也引起了學界從績效管理的角度探究基層官僚行為的興趣（Brodkin, 2011; Siciliano, 2017; So, 2012）。

NPM 所帶來管理模式的變革，使基層官僚如何進行管理、發揮專業提供回應性服務的研究如雨後春筍般興起（Bannink, Six, & van Wijk, 2016; Evans, 2016; Gofen, 2013; Hupe & van Kooten, 2016; May & Winter, 2007; van der Aa, & van Berkel, 2016; Walker, 2016）。過去政策研究很在意中央所制定的政策到了地方層級會被如何執行；如今，權力下放的權威型態使中央只訂定政策目標和提供執行誘因，其餘則留給地方政府和基層官僚自行決定公共服務該如何提供。基層官僚的服務量能提升了，他們有更多彈性空間去決定政策輸送的樣態，當然，也可能做比純粹政策執行更多的事情。基層官僚處理政策性業務不只是向上級交代，也對第一線服務中的政

策受眾負責。他們的行動與選擇都會影響到政策過程中的其他行動者。

基層官僚對於政策過程的影響力，在強調顧客導向和改善服務品質的公共服務面前，似乎已逐漸浮現檯面。NPM 自然功不可沒。這加深了我們探究基層官僚政策角色的意義性。

參、 政策過程理論中的基層官僚

要將基層官僚放在政策過程中探究，自然少不了對政策過程理論的討論。一來能找尋基層官僚在政策過程中的定位，也有助於本研究之後更系統性地將基層官僚的政策角色進行歸納和分類。

政策過程指的是對政策的發展和變遷，以及與政策相關連的行動者、事件和系絡進行探析的一門研究（Weible, Heikkila & Sabatier, 2012: 3）。首先，光就政策是如何發展的，學界便有階段論和反階段論的兩派說法。在政策階段理論裡，政策過程被區分成數個階段：大抵不乏問題界定、分析、採納、執行、評估等階段

（Anderson, 2015; DeLeon, 1999; Dunn, 2016; Lasswell, 1971）；當然，不同學者對政策階段的區分方式略有不同。Anderson（2015）將政策過程區分成五個階段：議程設定、政策形成、政策採納、政策執行與政策評估。當社會中某項議題受到政府的關注，官僚便開始思考要採取何種行動解決政策問題；一些用以解決政策問題的行動方案被一一地草擬出來；這些草案經過一系列的競爭與取捨後，受到最多政府和議會支持的計劃便被賦予正當性與合法性，成為一項政策。接著，政策被付諸實行；而在政策執行之餘，官僚也會對政策進行評估，畢竟政策的成效是多數政策利害關係人所關注的焦點。階段論對政策過程的呈現方式，有助於本研究將基層官僚的工作內容迅速地歸類在規劃、執行或評估等向度裡，對於基層官僚涉入政策過程光譜的哪一端能一目瞭然。

政策過程是否應區分為數個階段，一直以來都是學界論戰的議題。跳脫政策階

段論的說法，開始有學者以政策變遷和政策學習的概念來彌補政策過程被區隔成一個個零碎階段的缺點（Bennett & Howlett, 1992; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993）。政策內容為何會改變？為何會與鄰近地區政府的政策相似度很高？這會與政策變遷的過程發生了哪些政策活動以及有哪些行動者參與有關。政策變遷很大程度就是在探究這些政策行動者如何進行學習，而學習的層次包含了公務人員在組織裡如何學習、政策在變遷的過程是使用什麼樣的工具，以及整個公民社會價值的轉變（Bennett & Howlett, 1992: 289）。由於基層官僚的執行行為就是對政策目標的詮釋，因此很可能造成政策內容的改變。又基層官僚身邊有那麼多其他的政策行動者，可能是管理者、政策受眾、政策利害關係人等，這些人與基層官僚之間所形成的權力關係會如何影響政策，又是一道問題。

此外，若是基層官僚在政策過程的前端有很大的參與空間，就可能與議程設定階段息息相關。政策問題是怎麼進入議程的？Kingdon（2011）的政策窗理論將開啟政策進入議程的契機歸結於問題、政策、政治三流，加上政策企業家的能量所匯集的結果。這個多元能量流架構（Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007）聚焦於議程設定部分，也就是政策過程的前端。但這是以前一個政策產出（也就是決策）或系統作為分析單位（Zahariadis, 2007: 66）。既然三流是可由人為操作的，亦即政策資訊可能被政策行動者詮釋成為一個政策問題，而政治性的操作目標就是去定義和澄清問題（Zahariadis, 2007: 69）；那麼，基層官僚有沒有可能成為那個操控三流的人呢？這也讓探究基層官僚在政策過程中的角色變得有趣起來。

肆、 政策過程中政策與行動的關係

從階段論、反階段論、政策窗理論，到政策變遷與學習，可以看見政策過程理論的演進，以及政策執行在其中的位置。過往研究對政策執行的定義，均假設政策執行是先有政策內容的形成，而始有政策相關行動產生。也就是說，政策是後續行動的開端，政策執行指的是政策意圖被具體化成行動後，接下來的每一步行動。

Barrett 和 Fudge (1981) 則認為，政策執行是政策 (policy) 與行動 (action) 之間互相影響的過程，政策除了會產生後續的具體行動，行動也會對政策產生回應，促使政策進行調整，形成一動態循環，使得政策隨著時間不斷修正。它們之間互為因果而無先後之分。我們可以把政策執行看成是協商和互動的過程，政策相關行動者以及利害關係人抱著各自的立場進入政策場域，而產生不同利益和政策偏好的相互碰撞，行動受到來自利害關係人的各種回饋而不斷被調整，調整完行動後，政策也一併被重新形塑。

政策和執行已不再那麼決然二分，這類政策與行動相互影響與調整的現象，意味著基層行動者的決定和行動也能有效地突破科層限制，取得影響高層決策的先機，甚至改變政策內容 (Barrett & Fudge, 1981: 25)。

政策執行會牽涉特定族群的行動者和組織，政策主要內容、利害關係人以及組織系絡 (organizational context) 會形塑或限制基層官僚後續所採取的行動 (Barrett & Fudge, 1981: 27)。對於基層官僚來說，將政策具體化為行動的方式，必須釐清以下幾點：知道你想做甚麼、擁有哪些資源、是否具備利用這些資源達到目標的能力；若委由他人來執行，須明確告知工作項目並監督其執行績效 (Barrett & Fudge, 1981: 13)。

依照 Barrett 和 Fudge (1981) 將政策執行視為政策與行動連續體的觀點，政策與行動會不斷相互影響，行動方案在接受政策引導的同時，也一直適應在地環境，並給予政策回饋與新的想法，敦促政策目標或內容的調整。這套理論在諸多實證研究中也得到了驗證。Bailey 等人 (2017) 以英國的一項中央交辦 27 個地方團隊執行的醫療照護示範性計畫為例，發現在這類中央政府政策概念與執行手段尚且模糊不清的計畫裡，中央默許地方自由提案的情形可謂先為地方團隊開啟了一小扇政策窗，讓地方基層官僚有更多的彈性決定計畫如何施行。在這些據點裡，基層官僚一開始先提出各種病人直接照護服務的創意提案，透過半年多的實作不斷調整目標和

聚焦可行的服務模式，讓創新理念經過技術理性的考驗而被釐清，最後使據點從實驗型的操作變成示範性計畫，並藉由號召地方團體協力與資金挹注來擴大服務規模，影響地方政府議程（Bailey et al., 2017: 216）。

在政策與行動相互激盪的過程中，原本模糊的政策目標變得更清晰，行動也藉著實作中的各種嘗試與錯誤而成為最具可行性的方案。比利時社福政策的社工借助長期的實務經驗，發現社福系統的瑕疵並試圖向各方請益和尋求協助，在諮詢與學習的過程中萌生出新點子，並研擬出行動方案；行動方案當然須經過內部多方檢驗及溝通協商的過程，可能被改了又改，或是又重新啟動別的創意（De Corte et al., 2019: 1328）。也就是說，社工以新的理念和行動方案去挑戰舊制的同時，又保有對組織和相關法規保持敏感度。政策執行就像是一個持續學習的過程，執行的過程中，可能會促使政策目標不斷被重新定義，基層官僚採取的行動也會跟著調整。

以上政策與行動關係的概念，讓我們瞭解到辨識政策在推動過程的幾個重要元素的重要性，它們分別是：政策發起者是誰、政策如何形成與執行、行動與政策之間如何互動，以及以政策為中心所圍繞的主要行動者有哪些人，這些人，特別是基層官僚，在政策執行以及政策形成的階段，會採取甚麼樣行動，藉此釐清基層政策承辦人員的角色。

第二節 西方所描繪的基層官僚

政策研究會因系絡和國情而有差異，因此西方所指的基層官僚和政策角色可能與臺灣有很大的不同。在此，本研究先行釐清西方文獻中對基層官僚的定義，而後梳理西方基層官僚於政策過程中的角色。接著，再回過頭來檢視臺灣對於基層官僚的描述。

壹、 西方國家對基層官僚的定義

基層官僚成為公共行政與政策研究領域所關注的對象，Lipsky 可以說是重要的

推手。Lipsky (1969) 首次提出「基層官僚 (street-level bureaucrats)」的概念，並試圖從基層官僚與政策受眾 (clients) 的互動情形以及基層官僚對政策的影響，建立一套基層官僚 (street-level bureaucracy) 理論。Lipsky (1980: 3) 將基層官僚定義為：一群與民眾有直接接觸，在執行業務、進行政策輸送方面擁有大量裁量權的公部門員工。教師、警察、社工這類與一般民眾面對面密切互動者，便是 Lipsky (1980) 所認為典型的基層官僚。

基層官僚是政府對外行使公權力以及提供服務的窗口，也就是說，整個政府體系中會直接與公民接觸的便是基層官僚。基層官僚之所以被稱為基層，乃因他們所處的科層位階 (level) 位列底層。若說組織中的每個人都有一定程度裁量權的話，那麼他們一定是在裁量鍊的末端，因為基層官僚的裁量是來自上級授權或是管理者直接進行決定 (Hupe, Hill & Buffat, 2016: 16)。由此可見，基層官僚和管理者是兩個不同的概念，管理者是在科層體系中比較高階的官僚，基層官僚基本上不是管理者。

隨著民營化風潮和治理觀點的興起，政策輸送不再由公部門獨佔，而是逐步走向簽約外包、民營化，甚至交由非營利組織提供公共服務 (Brodkin, 2016; Hupe et al., 2016)。政府提供公共服務和進行政策管制的樣態越來越多元，這類政策執行者也不單只有政府內部的公務人員，還擴及到受託行使公權力的委外廠商或私人機構的成員。也因此，在 Hupe 等人 (2016: 16) 的定義裡，基層官僚指稱的是具備以下三類特徵的人：第一，他們的工作會與民眾接觸；第二，他們提供公共服務，因此不論是約聘僱人員、政府委外的服務人員皆屬之；第三，他們本身受過專業訓練。

由此可見，執行職務過程會與民眾接觸是基層官僚的核心特徵，而接觸的方式並非只有典型基層官僚的與政策受眾「面對面」接觸，而是包含了各種直接與非直接的互動樣態。這要拜電子化政府的發展所賜。Keiser (2010) 以美國州政府負責審核民眾失能補助資格 (Disability Determination Services, 簡稱 DDS) 和醫療評估的

檢驗師、物理和心理治療師為研究對象，發現傳統服務型基層官僚以實地訪視評估民眾需求的這項事前工作，對於多數時候只線上審核民眾申請案和電話中了解民眾概況的 DDS 基層官僚來說已無太大助益，實際面對面了解民眾的需求並不會影響他們的決策行為。換言之，資通科技改變了基層官僚的工作型態，基層官僚不一定要透過直接接觸才能在政策執行過程中影響政策受眾，即使是在線上平台也能評定服務申請者的狀況，並提供差異化的服務。

另一個值得關注的點是，任何受託行使公權力的個人和機構也被視為基層官僚，這將基層官僚的範疇從公部門內部直接擴展到私部門和非營利部門。因此在一些歐洲國家，基層官僚研究會針對政府醫療照護政策簽約外包的基層醫事人員 (Harrison, 2016 ; Sager et al., 2014)，或是政府機關裡單一窗口的話務中心人員這類受政府委託提供公共服務的員工進行探究 (Schuppan, 2016)。學界會稱這類人為「政策共事者 (policy co-workers)」或是「執行代理人 (implementing agents)」：他們雖然不是正式的公務人員，但是這些人的角色功能和傳統基層官僚一樣，都在協助政府進行政策輸送 (Sager et al., 2014)。

不論是來自公部門還是私人機構，這些基層官僚可以說是「一群決策與行動皆用以回應民眾需求與處理各種第一線工作狀況的「公民代理人 (citizen agents)」 (Maynard-Moody, & Musheno, 2000: 329)。顧客導向式的公共服務迫使基層官僚不只滿足民眾需求，還要求新求變，運用各種創意和彈性順應變幻莫測的政策實務；另一方面是源自新興政策問題越來越多，需要發展新的策略來處理這些問題。這也是為何 Hupe 等人 (2016) 會將基層官僚描述為一群具備「專業」能力的人。基層官僚的專業來自政策實務中的歷練，特別是與地方互動的經驗。這些經驗日積月累成了他們的「在地知識 (local knowledge)」——一種對環境的敏銳度以及對政策受眾的了解 (Durose, 2011; Murphy & Skillen, 2015)。同時，基層官僚也知道如何透過工作中的一些法令規章和標準作業流程 (Standard Operating Procedures, 簡稱 SOP) 來應付第一線的各種事情，以及運用政策工具來引導、控制政策受眾的行為 (Arnold,

2014; Hupe et al., 2016)。

綜觀西方文獻中的基層官僚，大多來自兩大政策領域：一是提供公共服務的政策輸送類型，另一則為管制型政策。以專責進行政策輸送的基層官僚而言，歐洲福利國家討論的最多。這些基層官僚包括心理或物理治療師、諮商師、護理師等基層醫事人員、社工、就業輔導職訓人員、社會福利補助的審核人員 (Buffat, 2016; Evans, 2016; Harrison, 2016; O'Sullivan, 2016; Tummers et al., 2012; van der Aa, & van Berkel, 2016; Walker, 2016)。其他還包含像是學校教師、在地方上為社區和鄰里服務的第一線工作者 (Durose, 2011; Hupe & van Kooten, 2016; Petchey, Williams, & Carter, 2008; Siciliano, 2017)。

當然，在政策實務上並非只有進行政策輸送這類專門提供服務、滿足民眾需求的基層官僚；取締違規和臨檢的警察、對政策標的人口進行管制的督察¹ (inspector) (Bannink, Six, & van Wijk, 2016; Nielsen, 2016; Pautz, 2012; Winter and May, 2016) 也被歸類於基層官僚的一種類型。西方國家中督察的工作旨在執法，對特定對象的行為進行管制。儘管也與民眾直接互動，但與專職提供公共服務的基層官僚最大不同之處在於，督察所面對的政策標的人口不是失業者、低收入戶、罪犯等處於社會邊緣的弱勢團體，而是一群可能掌握很多資源與特定專業知識、具有一定經濟能力與在地勢力的企業、廠商 (Nielsen, 2016: 119)。很多時候，督察與企業、廠商的互動更像是一場賽局，他們時常須與這些被管制者進行協商、溝通，甚至合作 (Nielsen, 2016: 131)。

總的來說，西方所謂的基層官僚，就是一群以政府名義，在第一線處理政策標的人口各種問題的專業工作者。

¹ 歐洲地區如丹麥、荷蘭等國家，在環境保護、火災管理、農業、食品安全等政策領域都有所謂「督察 (inspector)」，美國地方政府的環保署也有。督察與臺灣各領域稽查員的角色很類似，專門對排放污染源或有危害公共利益之虞的對象進行追蹤和稽查。

貳、 基層官僚在政策執行中的能量

第一線工作是以政策執行為本。如果從由上而下的觀點看待政策執行，基層官僚很多時候就像純粹的執行者，因為上層的決策者將政策目標設定了以後，其餘執行的部分由基層官僚負責。由於決策者希望達到政策目標與執行行為的一致性，因此偏好基層官僚有較小的裁量權。然而，若從由下而上的角度檢視基層官僚在政策過程中的行為和選擇，那麼，基層官僚純粹執行政策的角色就會被翻轉。此時，影響政策不再是決策者或高層行政官僚的專利，基層官僚也會形塑政策，並運用裁量權和了解實務的能力去推動政策。換言之，政策是結合了決策者的意圖與執行者的獨立判斷 (Elmore, 1978: 216)。

一、 從純粹執行過渡到決策

Lipsky (1980) 說，基層官僚除了執行政策，也扮演了決策者 (policy maker) 的角色。裁量行為與自主性兩大特徵便體現了基層官僚決策的角色 (Lipsky, 1980: 13)。裁量意味著基層官僚保有依據實務狀況進行自主決定的彈性空間。這源自於政策輸送的工作性質係面對各式各樣的民眾需求，有著複雜性和多變性，迫使基層官僚必須仰賴裁量權以幫助他們在工作中進行各種選擇，除了針對不同案件的情況對症下藥 (Lipsky, 1980: 15)，也對提升基層官僚執行意願有加成效果 (Tummers & Bekkers, 2014: 541)。自主性則表現出基層官僚執行政策並非貫徹組織的意志，而是能依據自己的偏好進行資源配置。他們不只詮釋政策，他們的行動有些時候也會轉變為政策 (Brodkin, 2016: 30)。

從裁量與自主性的特性可以發現，基層官僚在政策過程中的行為，決定了「政治」。因為在實務上，基層官僚時時刻刻都在進行資源的分配，他們決定了誰得到甚麼樣的公共服務、如何得到，進而形塑這個政策應該做些甚麼 (Brodkin, 2011: i255)；同時，他們還時常要考量與誰協力合作、如何面對各界壓力、如何在組織規

範與自我價值間權衡、如何強化自己的專業和說服政策受眾等等。例如 Brodtkin (2011) 發現美國地方機關社福單位的基層官僚會將新政策所連帶提升的業務負荷量成本轉嫁到政策受眾身上，透過降低職訓服務品質和讓民眾申請案不予通過以將工作簡化、減量。因此，儘管政策變革前後皆有達到績效標準，但在政策輸送過程中礙於資源有限且需求不減，基層官僚遂自行權變出一套政策執行模式，而這類執行方式卻不一定能回應民眾需求 (Brodtkin, 2011: i273)。這說明了基層官僚的工作很政治性，不只存在複雜的權力關係，也受到多元課責的影響。因此 Lipsky (1980) 才會說基層官僚很多時候更像是扮演了政治性的角色，因為他們時時刻刻都在權衡應該如何行動，並根據所在的制度情境進行政治性判斷和選擇 (Lipsky, 1980; Hupe & Hill, 2007; Nowlin, 2011)。

如此看來，由下而上的政策執行觀點聚焦在基層官僚於執行上有更多的選擇，他們的角色之一，就是想辦法讓政策目標變得更清晰，透過實踐將政策目標具體化。所以說政策執行研究其實就是檢視基層官僚如何詮釋政策目標。那麼，基層官僚決定政治的權力很大嗎？

二、 基層官僚的裁量行為：法規的引導作用

Walker (2016) 發現英國負責審核社會救助給付的基層官僚，在中央政府基於行政效率的考量，修法將審核流程規格化且限縮基層官僚的裁量權後，已不再根據民眾的個人需求調整補助方式和提供客製化的服務，而只是遵照行政程序和法規進行機械化的裁量和回應。這一方面標誌著公共服務的回應性與行政效能的衝突，也道出了在單一制國家，中央與地方的權力關係：基層工作很多時候會受到中央政策、整個城市計畫的影響，中央政府描繪的政策圖像為何，基層官僚基本上必須依循。當中央政府在執行的相關法規與行政流程上加諸較多限制的時候，基層官僚能夠行使裁量的空間也隨之降低。

除了中央政府賦予地方基層官僚的權限大小會決定基層官僚在決策上的權力，

法規對於基層官僚執行業務所發揮的引導作用，也影響著基層官僚的裁量幅度。Buffat (2016) 以瑞士失業保險給付政策為例，發現基層官僚在此一政策的評估申請者資格階段和核准階段的裁量幅度就不一樣。由於法規已明訂申請失業保險給付的資格，因此大部分的案件，基層官僚只須就法規進行申請資格的判定即可 (Buffat, 2016)。而在核准階段，儘管失業給付相關法規已言明在什麼樣的情況下可核發失業給付予申請者，但法規終究僅做原則性的規定，無法鉅細靡遺羅列現實中各種狀況的解決之法，加以每個申請者的處境大不相同，因此決定補助多少錢、補助到甚麼時候，往往有賴基層官僚自行判斷並酌情處理 (Buffat, 2016)。由此可見，法規會影響基層官僚的決策權力大小。因為裁量是建構在法規的基礎上 (Hupe & Hill, 2007; Maynard-Moody & Musheno, 2000)。換言之，警察如何開罰單、行政人員如何決定誰有資格取得建照、社工如何評估該給案主提供何種照護服務等等，這些都是在法規的引導下，基層官僚所做出的判斷和決定。當法規已然無法協助基層官僚就個案、特殊情境進行判斷與決策時，這時才需要採取裁量行為。

當然，影響基層官僚裁量行為的因素很多。組織中管理者對於政策目標的訂定和政策該如何執行所進行的佈局，以及基層官僚的個人行為，皆會對基層官僚的裁量行為產生不同的影響。Nielsen (2016) 探究衛生安全、火災管理政策領域督察的執法行為，發現督察對企業進行管制的強度會因為督察個人執法風格的鬆緊程度而有不同，且督察會透過與被管制企業的互動過程，評估雙方是否利害一致、權力平衡關係，決定採取何種執法行為。在此一形同賽局的互動過程中，督察多半選擇創造與企業 (亦即被管治者) 的雙贏局面，藉此保全自身 (Nielsen, 2016: 131)。

這些圍繞著裁量的政策執行研究，凸顯基層官僚的裁量行為決定了政策輸送的方式和結果。不管是決定人民社會福利申請案是否通過，還是對企業違規行為進行裁罰取締，這些存在於各類政策領域的基層官僚裁量行為，都與法規有著千絲萬縷的關係。裁量乃因法條已不足以引導基層官僚進行決策時而生，但裁量又是在法律授權範圍內所進行的決策。因此政策執行研究中但凡論及基層官僚的裁量行為必然

涉及法律層面的問題。

不過，基層官僚的執行行為不僅僅只有法律層面的裁量問題。Maynard-Moody 和 Musheno (2000: 329) 便批判：用裁量權來描述基層官僚的決策行為過於狹隘，這無異將基層官僚視為「政府代理人 (state agent)」，也就是基層官僚的行動幾乎是反映了法律的規範和對科層負責。在依法行政之外，基層官僚是否能運用「專業」做出能夠回應政策受眾需求的決策也至關重要。

三、 超脫法規引導的專業執行行為

NPM 對於顧客導向服務的重視，對於基層官僚而言即是了解民眾需求進而提供客製化的公共服務。在這樣的情境下，「公民代理人 (citizen agent)」一詞較能精準描述基層官僚的特徵，因為基層官僚的行為不是基於恪守法律而做成的，而是直接根據政策受眾的需求進行判斷，法規和程序只是輔助他們進行判斷的工具

(Maynard-Moody & Musheno, 2000: 347)。在 Musheno 和 Maynard-Moody (2016) 後續的研究便發現，美國聯邦官僚會讓學校自行去規劃要怎麼執行教育政策，繼之發明出符合在地特性、學生特質的新興課程。這類有辦法評估政策受眾的需求，清楚掌握在地情況，而後做出一合理決策的能力，便是「專業」(Murphy & Skillen, 2015: 636)。

基層官僚從對科層交代的政府代理人逐漸轉變為回應民眾需求的公民代理人，標誌著基層官僚從具備面對外界壓力而有所應對的功力，過渡到能運用他們對於政策的了解和管理事情的能力——這樣的專業來處理業務。在政策實務中，基層官僚表現專業的場合非常多，因為隨時都有不同的政策問題和政策受眾需求等待基層官僚去處理。在荷蘭的社會救助政策裡，van der Aa 和 van Berkel (2016) 發現協助失業者職訓和再度就業的行政官僚在決定為失業者安排何種職訓計畫時，會呈現出三種不同的專業表現模式：一種是完全遵照政策相關規定選定職訓課程而未考量個別失業者的情況；部分基層官僚則會以「客」為尊，亦即從工作過程中不斷調和、重組

不同的法規、標準，試圖為每個案主設計符合其個別需求的職訓計畫；另一些基層官僚則不單單幫助失業者找到工作，達到政策目標所設定的績效指標（再就業人數），還協助失業者找到更有發展性的工作。同一項政策裡，便出現了三種類型的專業表現方式。這是因為此政策係由中央訂定，地方自行決定該如何推動，因此基層官僚的專業表現很大程度是由其所處的系絡所決定：不同地方政府的政策管理模式、基層官僚專業的成熟度、不同的政策領域，都會影響基層官僚發揮專業的方式（van der Aa, & van Berkel, 2016: 276）。

基層官僚政策執行行為取決於系絡的論點不只在實證研究中獲得支持，學界也對建構理論來說明不同情境和個人偏好會影響基層官僚執行行為產生濃厚興趣。Hupe 和 Buffat（2014）嘗試建立一個整合影響基層官僚政策執行行為主、客觀因素的概念架構來解釋政策輸送供需失衡的情形，他提到執行行為會因為預算的多寡、業務訓練的有無、人力和時間等客觀因素而受到限制，不一定能完美達成民眾的需求，因此可能會有公共服務落差。換言之，組織結構、工作性質不一樣的基層官僚，會因為組織文化、資源的不同而在政策執行上有所差別。

正因公共服務的回應性講求特殊性、個別化，基層官僚在政策輸送過程所表現出的專業也就彈性而多變，他們會運用各種策略來滿足不同政策受眾的需求。然而，基層官僚能夠進行專業判斷的自主性仍舊因為工作中時間壓力的影響而被大大地削減。Murphy 和 Skillen（2015）針對英國的教師、護理師及社工等三類基層官僚進行探究，發現這些基層官僚受制於資源、時間有限，比起在核心業務上，也就是深入了解服務對象狀況所投入的時間，他們更多時候是處理案件審核、向上級報告等行政事項；當基層官僚不夠了解個案的狀況，無法掌握其特殊需求時，便會影響專業判斷的品質，甚至破壞與服務對象間的信任關係。由此可見，基層官僚要體現專業行為的前提是投注大量的時間，因為要確實掌握服務對象的特質、經歷和處境並非一蹴可幾。有了這些「情境知識（situated knowledge）（Murphy & Skillen, 2015: 637）」，基層官僚才具備提供客製化服務的能力，進而進行專業決策。

西方文獻對於基層官僚「專業」的討論，呈現基層官僚為了達到公民的需求而採用各種不同的方式來提供個別化的公共服務。這些因應個別需求而做成的決策和執行行為已經不再是依法行政下的產物，因為法規大多只能引導基層官僚進行一致性和通則性的判斷，很多第一線的狀況基層官僚並無法從現行法規中找到解答，這時就得仰賴基層官僚自行判斷。然而，判斷並非無根無據，這必須透過與服務對象的溝通與磨合、對政策實務的掌握，才能在深入了解後提供所謂「專業」的一切合個別民眾需求的公共服務。這些都不是法規所能告訴基層官僚該怎麼做便能解決的事情，而是取決於基層官僚如何就第一線的狀況和服務對象的需求進行公共事務的合理安排。

專業，便來自於基層官僚職務本身。它有很多彈性的施展空間，因此沒有唯一的標準。基層官僚或許會重新詮釋政策標準，然而絕不是對法規或政策標準循規蹈矩。相對於裁量是基層官僚本於法律授權範圍所為的執行行為；專業的體現，不是依法行政，不是來自掌握多少與執行業務有關的法條，而是透過對服務對象的境況、當地行政生態的了解，產製出具回應性的公共服務。

四、從政府代理人、公民代理人到基層管理

到目前為止我們可以發現，西方所稱的基層官僚，是在政府第一線為民服務，因應上游政策而採取行動的人。與民眾互動是基層官僚日常工作的核心，因此在文獻裡，我們可以看見很多西方研究探討基層官僚與服務對象的關係，包括基層官僚在第一線如何執法或提供服務、如何回應服務對象的需求。這層關係是發生在政策執行過程中，著眼於機關執行第一線任務，基層官僚所付諸的行動。政策到了基層官僚實際執行的時候，已細分為具體的業務與工作細節，基層官僚執行職務過程中的裁量，科層組織和法規所給予的制約，以及因應服務對象不同需求的專業判斷，都讓基層官僚的行為在政策執行端被描繪得多元且細膩。基層官僚是純粹依法行政的「政府代理人（state agent）」，還是能隨時回應民眾需求的「公民代理人（citizen

agent)」，Maynard-Moody 和 Musheno (2000) 將基層官僚回應民眾的方式區分成這兩大類。「政府代理人」和「公民代理人」強調的是基層官僚與服務對象的互動關係，著眼於執行層次，尤其是基層官僚在面對民眾時候的行動。

有趣的是，立基於 Maynard-Moody 和 Musheno (2000) 的兩種基層官僚角色，Gassner 和 Gofen (2018) 以校長、社福和警政單位首長等基層管理者 (street-level managers) 為研究對象，提出「客戶代理人 (Clientele-agent)」概念。不同於「公民代理人」著重回應個別服務對象的需求與一對一的互動，「客戶代理人」認知到民眾需求的複雜性，因此更在意第一線服務是否能在政策施行期間，持續解決整體政策受眾的問題。「客戶代理人」論點揭露了基層管理的四大特性，基層管理者既要將高層交辦的政策理念轉譯 (translation) 為具體的行動方案，進一步用民眾可以理解的方式進行政策說明；在執行過程還會不斷調適 (adaptation)，根據民眾需求調整服務內容的安排，或是重擬新方案；也善於動員 (mobilization) 志工共同參與第一線的服務輸送；甚至還會回過頭去說服高層管理者改善政策內容、採納新方案，或向上級爭取資源以支援基層服務的順利推展扣連 (articulation) 機關與「客戶」的行動 (Gassner & Gofen, 2018: 565)。基層管理反映出基層管理者是高層決策者和政策受眾之間的一個節點，比起關注是否滿足單一服務對象需求的結果，「客戶代理人」更重視長期的服務經營與客戶關係，用更宏觀的角度去看待和解決執行落差的問題。

「客戶代理人」的基層管理，呼應了 Barrett 和 Fudge (1981) 政策執行是政策與行動之間相互影響的過程，不單是機關本身所擁有的資源或內部決策會影響政策後續如何執行，民眾的偏好和需求也會反覆影響政府在第一線的服務輸送安排。

從政府代理人，到公民代理人，代表的是基層官僚面對服務對象的不同回應方式。這類研究大多會從機關的角度切入，去探究基層官僚在特定機關的為民服務行為與應對模式。這是在政策執行過程的某個橫斷面上對基層官僚行為所做的觀察，包括有哪些因素會影響基層官僚為民服務行為，進一步地造成基層官僚做出哪些不

同的回應方式。這牽涉到許多執行層面的細部業務處理模式，對於理解基層官僚與民關係或許已足，但為民服務的基層業務遠比我們想像的還要複雜，它甚至牽涉到基層管理的概念，因此才有「客戶代理人」的出現。此外，越來越多研究發現，基層官僚在執行業務以外，還擁有帶動創新的潛力和改變既有服務模式的行動力——基層官僚也扮演著「政策企業家（policy entrepreneurs）」的角色（Arnold, 2015; Durose, 2011; Petchey et al., 2008）。

參、 向政策過程前端推進：基層政策企業家的出現

政策企業家指的是推動政策與進行政策創新、變革的關鍵人物（Bernier & Hafsi, 2007; Teodoro, 2009; Zahariadis, 2007），過去多由政府高層人員擔任，然而，Arnold（2015）發現政策企業家的角色並非一定由政府高層擔當，在美國州政府的濕地保護機關裡也有具備政策企業家精神的中、低階層官僚，這類人有的本身是生物學專家，有的是法律界的專才，他們擁有豐厚的專業知識和社會資本，也具有政治敏感度，因此有能力發展出一套新的濕地管理工具。對於新濕地評估工具的熱忱與執著，促使這些基層官僚在說服其他相關政策行動者採用新工具上不遺餘力，試圖讓新工具成為濕地評估標準作業流程的一環。

管制性政策有這類政策企業家精神的人存在，而在社會福利、社區營造等服務型政策中，也有很多第一線官僚也正做著創新的事情。

Petchey 等人（2008）對英國癌症照護政策在地方的執行狀況和成效進行大規模研究，發現這個政策在各地方政府有很多元的執行方式，他們會對民眾的需求排定優先順序，還會有諸多政策發想並提供當地過去未曾有過的創新服務（例如在鄉村建立住宅式安寧照護服務）。這些都要歸功於好些已在地方工作一段時間的，本身具有專業或技術背景、很了解當地特性且擁有廣大在地人脈，來自公部門或其他私人、非營利機構的基層政策企業家（Petchey et al., 2008: 71）。他們的身分或為護理師、醫療顧問、資深警務人員。為了尋找中央政府彩券挹注資金以外的財源使癌症

照護政策賡續，以及發展出更符合當地民眾需求的照護服務，這些地方上的基層政策企業家除了想出一些具有競爭性的創意政策爭取中央支持，還將問題與未曾透過政策實現過的在地需求帶進地方議程，確保癌症照護進入地方政府的政策輸送計畫（Petchey et al., 2008: 72）。

類似的案例也發生在英國西北部的城市。Durose（2011）對英國西北部地區負責社區發展、青少年身心發展、街區環境維護等社區服務工作的第一線工作者進行研究，發現他們致力於發展各種符合在地需求的公共服務，透過設計許多有助於當地居民凝聚社區意識的活動，包括透過教育宣導打破居民對社區內一些東歐移民的刻板印象；舉辦球賽、街舞活動讓青少年學習團隊合作和社交技巧；成立工作坊讓移民婦女習得烹飪技巧和照護技能，使移民婦女再回饋社區。

如今學者會用「基層政策企業家（street-level policy entrepreneurs）²」來描述這類突破常規與帶動創新的基層官僚（Arnold, 2015; Bailey et al., 2008; Lavee & Cohen, 2019; Petchey et al., 2008）。基層政策企業家具備第一線工作者（front-line workers）長期與民眾接觸、了解政策實務與在地需求的特質，他們不只執法或單純提供公共服務，還透過提案將一些創新的政策想法傳達予主管機關，或是為服務對象設計有趣的活動。Arnold（2020）將基層政策企業家定義為：在其職位上比組織中其他人投入更多時間、精力和資源，試圖在政策過程或針對結果進行創新，並積極鼓勵其他人接納創新作為或設法將其制度化的基層官僚。他們多半熟悉政策實務、對議題抱有敏感度且擁有社會資本（Arnold, 2015; Frisch-Aviram, Cohen & Beeri, 2018）。透過美國六個州政府濕地政策的個案研究，Arnold（2020）發現基層政策企業家相較傳統政策企業家，具備四大特點：第一，會捍衛組織所擁有的資源，並在維護組織正當性前提下利用政策創新改善既有作法；第二，他們通常已在組織中待了一段時間，或是與所在職位的前手順利完成交接，故一項計畫有前後連貫的領導力協助推

² Durose（2011）用「公民企業家（civic entrepreneur）」稱之。因為基層官僚長期與民眾互動，各種構思與策略都用以解決在地的問題。

進；第三，由於創意行動不一定涉及立法，基層政策企業家不太需要正式向外尋求政治力的支持，反而大多訴諸內部同僚的援助；最後，基層政策企業家也面臨平衡組織內、外部網絡的課題，包括作為重要政策創新來源與提供外部資源的專家可能與基層官僚的動機不一致，或是府際關係中利害關係人對政策創新的接受度不高。

如此看來，與組織外部行動者建立緊密關係成為基層政策企業家重要的行動策略。在 Lavee、Cohen 和 Nouman (2018) 的以色列都更政策研究中，社工會為了捍衛弱勢社區居民的權益，動員民眾、與議員溝通協調，進一步促成專責單位的成立、修訂都更流程以及新法案的通過 (Lavee, Cohen & Nouman, 2018: 344)。同樣的，Aviv、Gal 和 Weiss-Gal (2021) 針對以色列服務社區的社工進行研究，也發現社工為了廣泛和系統性地辨識社區需求，透過社區參與、倡議以及向外拓展同盟關係，藉此與公眾和外部專家建立良好關係，成功引動地方社福政策的變遷，可說是扮演了基層政策企業家的角色。

本研究根據 Arnold (2020) 對基層政策企業家的定義，將基層政策企業家定位為滿足以下三項特質的基層人員：第一，願意投入比一般人更多的精力、時間和資源來改變現狀，也就是說，他們想實踐理念的內在動機很高。第二，主動發起或投入一項創意行動，試圖在政策過程中創新或造就全新的結果。第三，積極鼓勵其他人採納創新作為，或嘗試將創新理念加以制度化。

基層政策企業家的出現，代表政府第一線工作者的業務範疇已從純粹的執行層面逐漸擴及到政策規劃階段，這在提供公共服務給政策受眾的情況下最為明顯。此時基層官僚，已經不再只是依照法規的引導進一步判斷服務對象是否符合享受公共服務的資格要件，而是根據服務對象的需求判斷要提供什麼樣的服務。他們透過草擬方案和設計活動的機會，將創新想法注入提案，或是從服務輸送過程去反思現行的活動安排還能有哪些突破或創新，以滿足服務對象的需求。這樣的情境給足了基層官僚思考和發揮創意的空間，也讓基層官僚的專業表現能夠從政策執行層面慢慢

推展到政策規劃層面。

肆、 促成基層政策企業家產生的因素

從上述西方文獻中可知，基層政策企業家的特質不外乎主動發起創意理念或行動、願意在其職位上付出比別人多的努力，且會善用組織內部人脈的支持將提案推向制度化。然而，基層政策企業家的產生條件，除了需要這類特質的人存在，也需要客觀環境與條件的配合。

制度情境是影響基層政策企業家產生的一項重要因素。Frisch-Aviram 等人（2018）研究以色列 53 個地方政府三個時期針對廢棄物處理政策的做法，發現在治理結構較為扁平且彈性的地方政府，尤其是在政策草創初期，基層官僚較有機會參與決策和推動其創新理念，因此能向外締結聯盟，形成政策網絡，進一步吸引公眾對議題的關注。反觀在治理模式較為傳統科層的行政體系裡，決策被視為是政務官的工作，基層官僚僅能嚴守執行本分，因此基層官僚即便想做一些突破先例的事，也具備相當的專業能力，仍舊很難革命成功（Frisch-Aviram, Cohen & Beerli, 2018）。

除了扁平式的治理模式會增加基層官僚實際影響政策內容的機會，上級對基層官僚行動的支持，以及一個彈性開放且支持性的組織文化也是基層官僚創新與變革之路上的強力後盾（Lavee et al., 2018; De Corte, Devlieghere, Roets & Roose, 2019）。以色列都更政策中協助弱勢社區安置事宜的社工，之所以能在最後促成地方政府都更政策規劃納入居民安置考量以及都更條例的修法，很大程度來自社福部門主管對社工行動的鼓勵與支持（Lavee et al., 2018: 342）。

De Corte 等人（2019）研究比利時兒少保護政策中的社工，他們會與其他第一線工作者、地方實踐家等組成聯盟推翻舊有高風險個案追蹤資訊系統以滿足特殊個案兒童與青少年的迫切需求，反映出挑戰既有政策無法單獨仰賴基層官僚個人檯面下的秘密行動，而是需要彈性且具回應性的組織文化加以配合，且此文化是容許基

層官僚、管理者、政策制定者在政策上進行公開辯論的。換言之，促成體制革新的往往不是來自個別基層政策企業家的英雄式作為，而是整個組織包含制定者、管理者和基層人員等集體行動的結果（De Corte et al., 2019: 1329）。

另外，當基層官僚面臨迫切需要解決的社會問題或重大危機、缺乏有效處理政策問題的知識以及在外界對公部門創新行動有所期待的情況下，基層政策企業家的精神也容易就此觸發（Gofen, Lotta, & Marchesini da Costa, 2021；Lavee& Cohen, 2019: 488）。

除了制度情境、組織環境與文化等外部因素驅動之外，基層官僚如果自身覺察到既有政策和民眾需求間有所落差，也會採取一些影響政策設計的行動。Lavee 等人（2018）發現對公眾需求的感知、對專業倫理的堅持，是促成以色列都更政策中協助弱勢社區安置事宜的社工成為基層政策企業家的重要因素。他們對於社會議題的敏感度，以及維護服務對象權益責無旁貸的個人意識，更加凸顯了基層政策企業家本身便具備「公民代理人（citizen agent）」的特質。

伍、 政策協調與聯繫角色

政策過程中牽涉許多行動者，也牽涉資訊的交流和意見的協調，而基層官僚很多時候便是擔任這中間的協調者。Honig（2006）稱基層官僚就像是個「邊界扳手（boundary spanner）」。在美國加州奧克蘭聯合教育政策的案例中，Honig（2006）發現學區中央辦公室（school district central office）的行政官僚，會為學校、社區爭取政策補助、籌措財源；召集政策利害關係人諸如校務委員會、市政會議成員、郡政府代表開會；傳遞政策相關資訊並追蹤個別學校、社區教育政策的執行狀況，藉此協助推動教育政策在地方的跨域合作計畫，建立市府與在地學校、社區的緊密關係。這類「邊界扳手」與以往的基層官僚不同之處在於，他沒有直接提供公共服務給政策受眾（如教育政策中的學生），而是作為政府與執行機構之間的紐帶，給予執行機構各類支援，包括爭取更多執行經費、協助了解政策內涵，或是媒合其他機關

與非營利組織參與政策執行。儘管他不是執行政策的主體，但因往來基層與政府，因此很了解第一線的執行狀況。這類扮演「邊界扳手」角色的基層官僚能夠根據個別執行機構的需求提供政策相關資訊、居中協調連結資源來協助第一線執行機構做出決策。

McCuaig、Rossi、Enright 和 Shelley 等人（2019）對澳洲昆士蘭 12 所私立學校負責學生健康福利的教師進行調查及訪談，發現教師邊界扳手的角色，除了透過向外尋求社區組織、地方學校和社區工作者的合作取得資金和資源，有的還發揮企業家精神，藉由純熟的網絡溝通技巧，主動發起新的校園健康防護網方案並在不同群體間進行斡旋，進一步為私立學校爭取持續性的資金挹注與建立完善的學童健康支持系統來確保學童的身心健康。換言之，邊界扳手可能只是純粹進行資訊傳遞、擴展組織人脈與對外策略結盟，以及確保網絡得以維繫的捐客，但若邊界扳手本身願意冒險，主動對現行公共服務設計和遞送方式提出新觀點，或是持續發起新的解決方案，那麼他也可能成為企業家。

而在歐洲，以歐盟理事會的官員角色為例，在形成歐盟外國政策的過程中，促進者（facilitator）專門提供資訊，並促成成員國間建立共識，調解委員會中成員國的衝突；政策企業家則是辨識新政策問題並起草政策文件（Juncos & Pomorska，2010）。Schuppan（2016）研究德國漢堡和柏林市府話務中心的基層官僚發現，資通科技的出現對業務簡化和工作標準化的幅度很有限，因為民眾對於公共服務的需求和請求諮詢的項目太多樣了，基層官僚不得不彈性使用各種應對策略來解決不同民眾的問題，柏林話務中心的基層官僚甚至發明出新的流程來彌補資通科技的不足。由於他們要蒐集、過濾很多資訊，也要詮釋不同民眾的需求和其他組織的立場，因此需要具備一定程度的知識技能和分析統合能力。這就是 Schuppan（2016）所說的基層官僚是「邊界扳手」，一個跨越組織疆界接收、篩選、解讀、應用資訊的基層官僚。他們穿梭於組織內外，將外部資訊轉譯給內部人員，內部資訊解讀給組織外的人，讓參與其中的人都能了解彼此業務運作的邏輯。

「邊界扳手」描繪了基層官僚進行協調和聯繫的角色。在特定政策或業務的運作過程中，基層官僚會接觸到不同的政策行動者，可能是政策受眾，可能是業務推動的協力夥伴，可能是業務督導的上級機關和人員，也可能是其他政策利害關係人，因此很多時候基層官僚不免要跨越組織藩籬進行溝通和爭取資源。

基層官僚從執行、提案，一直到進行政策協調和溝通的過程，都受到來自政策行動者、組織資源等的影響。主管對基層官僚處理業務權限的下放幅度、機關本身具有多少預算和人力、中央與地方的關係等等，都影響著基層官僚專業發揮的空間。爰此，我們必須進一步閱覽既有文獻中對於基層官僚與其他行動者權力關係的描述。

陸、 基層官僚所處權力關係的樣態

權力除了來自正式職位，專業知識、掌握資源的程度、動員外部政治支持的能力等都是決定一個人在組織中地位的因素 (Elmore, 1978: 218)。基層官僚與同僚、其他政策利害關係人的互動關係，管理者給予基層官僚的業務處理權限有多大，中央政府與地方政府的關係，地方政務官對中央政策的態度，都影響著基層官僚推動業務過程所能發揮的能量。

基層官僚的行為很多時候會受到聯邦或中央政府的政策目標、政務官和業務督導主管的影響。May 和 Winter (2007) 以丹麥就業政策為例，發現當中央政府改變政策內容，地方基層官僚大多會依照修訂後的政策方向執行政策。不過基層官僚執行行為仍舊受到政務官和組織中管理者的影響而有部分差異。就政務官的影響而言，當地方政務首長越重視就業議題，基層官僚會依照中央政策目標執行政策的情況就越少，而可能將業務執行重點擺在其他面向上，例如培養失業者就業能力 (May & Winter, 2007: 466)。而且地方政務首長這樣的影響力會在地方政府和中央政策目標不一致時產生更大的效果。也就是說，當地方政府對中央發布的政策有自己的詮釋，而其政策目標顯然和中央不太一致時，基層官僚會較敢於不依照中央的

意思推動業務，因為他們有市府作為後盾。另一方面，當組織中管理者對基層官僚執行業務的狀況督導³越嚴格，那麼基層官僚越會遵循政策目標執行政策（May & Winter, 2007: 468）。而就總體來看，儘管政務官和管理者都對基層官僚的執行行為有影響力，但影響有限；會使基層官僚依循政策目標來執行政策的主要原因，主要還是受到他們自己對於政策目標的認知、詮釋以及專業能力所影響（May & Winter, 2007: 470）。

除了科層和政治的影響力，Honig（2006）透過美國加州奧克蘭聯合教育政策的案例，發現組織權威結構以及制度所提供誘因的變遷直接改變了基層官僚的執行行為。原本作為「邊界扳手」的學區中央辦公室行政官僚，隨著承接越多聯邦和地方政府本身所交辦的專案，同時又想獲取上層支持以為其所管轄的學校和社區爭取更多資源、促進教育政策在當地推動的效率，這時基層官僚傾向選擇順從上級就政策所為的指示和立場，而再不顧及地方的需求。因此在奧克蘭聯合教育政策的案例裡，基層官僚從原本依轄區學校的需求和狀況提供學校、社區政策相關資訊和建議的角色，轉變為用督導的方式監控學校、社區的執行狀況（Honig, 2006: 379）。此外，當組織裡的其他同僚傳遞錯誤的政策相關資訊或過度詮釋時，也會造成基層官僚無法適切回應學校、社區的實際需求。

綜言之，對於地方政府的基層官僚來說，地方政務首長對特定政策的關注程度和態度意向，會影響基層官僚執行政策的方式；而當中央或聯邦政府，或者地方主管機關交辦越多方案和任務給基層官僚，也可能會減損基層官僚在服務對象上所投注的時間和心力，使基層官僚執行業務的目的只是為了向上級交代，而不是回應服務對象的需求。

柒、 西方基層官僚研究焦點的轉移

³ 管理者督導的內容包括：基層官僚與服務對象接觸的頻率、關於找工作所提供的指引、服務對象參加就業方案的次數、服務對象的就業結果、服務對象對基層官僚服務的滿意度等等。督導的密度因人而異，有的管理者很久才追蹤基層官僚的業務執行狀況，有的則要求定期上報業務成果。

從上述基層官僚文獻的爬梳，我們可以發現西方基層官僚研究焦點產生以下幾點變遷：

首先，是基層官僚所指涉對象的範圍逐漸擴大。早期的基層官僚研究承繼 Lipsky (1969) 對基層官僚的定義：「與民眾有直接接觸，在執行業務、進行政策輸送方面擁有大量裁量權的公部門員工」，因此研究對象主要聚焦在執法或提供公共服務過程會與公眾密切接觸者，像是教師、警察、社工、環境稽查員、公部門櫃檯受理民眾申辦業務的基層人員等等 (Hupe & Hill, 2007; Keiser, 2010; Maynard-Moody, & Musheno, 2000; May & Winter, 2007; Pautz, 2012)。即便後來 Hupe 等人 (2016) 重新定義基層官僚，將公部門以外受託行使公權力的個人和機構也含括在內，「與民眾接觸」仍被視為基層官僚的核心特徵，因此我們除了會在一些基層官僚研究中看到委外基層醫事人員、話務人員的身影 (Harrison, 2016; Sager et al., 2014; Schuppan, 2016)，公部門中直接對管制對象進行執法，以及直接為政策受眾提供服務的基層人員依舊是最被關注的一群 (Bannink, Six, & van Wijk, 2016; Buffat, 2016; Evans, 2016; O'Sullivan, 2016; Nielsen, 2016; Tummers et al., 2012; van der Aa, & van Berkel, 2016; Walker, 2016)。這些研究透過這類直接接觸公眾的基層官僚來理解政策執行的概念，是以，我們看到的西方基層官僚研究多半與政策執行的探討密不可分。

在探討基層官僚政策執行之外，部分探討基層官僚在跨組織間居中協調和傳遞訊息的「邊界扳手」角色，將不對外為民提供服務的基層人員也納入討論範圍，就像 Honig (2006) 研究中所稱扮演邊界扳手的中央行政官僚便不會接觸學生這類教育政策下的標的群體。

基層官僚研究演變到後來，開始有部分研究發現基層官僚也會扮演政策企業家的角色，「基層政策企業家」研究遂開始拓展開來。這些主動引領創新的「基層官僚」，包括社區工作者、社工師、地方醫療示範計畫執行團隊人員等會透過服務輸送過程頻繁接觸政策受眾的基層人員 (Bailey et al., 2017; De Corte et al., 2019; Durose,

2011; Lavee & Cohen, 2019; Lavee et al., 2018)，還有不直接對外提供公共服務而在組織內部處理廢棄物管理議題的環境督察 (Frisch-Aviram et al., 2018)；此外，這些基層政策企業家還涵蓋了組織中的中階官僚⁴與基層人員，他們或為單位主管，或為領導一個政策團隊的科學家，或為第一線員工 (Arnold, 2015; Arnold, 2020; Aviv et al., 2021)。換言之，傳統基層官僚研究以公部門直接提供服務給政策受眾的基層非主管人員為主要研究對象，其中包含了委外機構的執行者；基層政策企業家研究則進一步擴大基層官僚的指涉範圍，將政府機關裡管理單一部門或帶領一群人的中階管理者也納入研究範疇，進而發現這類基層主管與第一線人員一樣均有影響政策設計的潛力。

更進一步地，部分研究開始將研究焦點轉向地方機關中的基層管理者，像是 Evans (2016) 探討地方政府具管理職位社工的裁量行為；Gassner 和 Gofen (2018) 以校長、社政機關首長及警察局長等基層機關的行政首長為研究對象，探討政策執行研究中常被忽視的「基層管理 (street-level management)」議題。

綜言之，西方研究所指涉的基層官僚包含直接遞送服務的基層人員以及不對外接觸而在組織內部處理政策議題的行政官僚；他們可能是非管理階層的普通基層員工，也可能是科層體制中的領導單一部門的中階管理者，甚至是地方機關的首長。此外，委外執行機構的個人也包含在內。也就是說，基層官僚涵蓋第一線執行機關中的管理及非管理階層，他們的共通點是處理地方政策標的群體服務遞送的相關事宜，無論是直接提供服務，或是在機關內部處理政策如何落實到地方服務的議題。

再者，是政策執行橫跨政策設計的討論。基層官僚作為與政策受眾最近距離接觸的一群，他們在第一線的裁量行為和為民服務的回應性向來是政策執行研究中的重點，即便是近期的「基層官理」研究已逐漸關注基層主管在落實政策與動員基層

⁴ Aviv 等人(2021)研究發現中階職位的社工(meso-level positions within the social services)會扮演基層政策企業家角色；Arnold(2015, 2020)研究中的中、基層官僚(low and middle-level officials)則包含非主管職的生物學家與生態學家、行政機關中的單位主管。

員工遞送服務之間承上啟下的重要性，仍舊屬於政策執行的範疇，只是補足政策執行研究在管理面的失落環節。直到基層官僚顯露出基層政策企業家的特質，不斷為政策執行過程注入創新元素，促使遞送服務的內涵和第一線機關執行模式的持續轉換，甚至成功促成政策變遷，都讓西方研究者對基層官僚在政策設計上的影響力產生興趣，進一步從政策設計去了解政策變遷。

政策制定與政策執行二分的論述在具備基層政策企業家精神的基層官僚身上已無法完全適用。不論是將政策想法轉換為一項可行性方案和行動，還是從第一線的實務經驗中萃取養分並回饋到原本的方案，基層政策企業家所擁有的資源和內在動機讓他們有能力在政策執行和制定間來回奔走，也有更多的機會進行政策調整。

第三節 回首臺灣：誰是基層官僚？

西方國家的基層官僚指的是在地方上，會與政策標的人口接觸的專業工作者。這些第一線工作者以處理社福領域、社區發展等公共服務以及取締、稽查等管制業務為大宗。那麼臺灣的基層官僚又是指哪類人員呢？

壹、 總被劃歸為基層的人物：承辦人員

國內基層官僚研究中，很多會以縣市政府或鄉鎮市區公所接受民眾申辦業務的服務人員為研究對象，像是區公所裡的行政人員、負責審核社福補助的社會課承辦人員、村里幹事、縣市政府負責線上申辦服務或回覆市政信箱的承辦人員、交通裁決所櫃檯人員、戶政事務所戶籍員等等（宋秀英，2012；李臺榕，2011；陳智昆，2011；陳瑞勇，2010；曾冠球，2004；廖洲棚，2006；廖慧美，2004）。另外，第一線的執法人員諸如取締違法和交通違規的基層員警、縣市政府環保稽查人員、違建拆除大隊從事認定和拆除違建的承辦人員也在列（朱達暉，1992；林文瑋，2014；邱毓政，2007；彭滄雯，2008；廖慧美，2004）。

此外，部分研究會直接用「承辦人員」來指稱基層官僚。例如戴于文（2014）

以 Lipsky (1980) 的基層官僚理論為基礎，對國內各鄉鎮市區公所負責「馬上關懷方案」的承辦人，也就是負責審定資格、訪視、判斷給付金額的行政人員進行裁量行為的分析。馬中哲 (2016) 所探究的政府開放資料承辦人員包含了中央和地方機關內部的管理師、分析師等進行資料蒐集、篩選和評估的基層人員。

由此可見，臺灣官僚體系裡所謂的「承辦人員」幾乎成了基層官僚的代名詞。而且承辦人員也不盡然都如西方基層官僚所言在地方政府的第一線進行服務或管制，而可能在機關內部從事方案研擬或管理與民眾利益直接或間接有關的事項，並不會天天與民眾接觸。

我國實務界對於「承辦人員」一詞並沒有統一的定義，但習慣稱被指派實際辦理特定業務的人為「承辦人員」。在政府採購法裡，負責採購業務的人被稱為「承辦採購人員」；在各機關自行訂定的業務移交辦法裡，承辦人員指的是組織內直接經管某種財物或業務之人員；在行政院文書處理手冊⁵裡，承辦人員負責特定案子並就承辦公文擬具意見。在教育部駐外機構推行電話禮貌實施要點裡，承辦人員接聽來電者洽詢業務問題時，必須說明清楚相關作業程序和予以明確答復；而負責審理股票上市案件的承辦人員⁶，對於申請人之資產狀況有深入瞭解和查核之責；我國中央與各地方政府的獎懲作業規定⁷提及，當機關要獎勵職員時，應以主辦單位承辦人員為優先，其他幕僚、核稿、督導及協辦等人員，則視實際情形給予獎勵。從這些法規命令與行政規則可以看出，各級政府和機關對於不同業務類型的承辦人員有各自不同的規定，然而，我們仍能從中歸納出幾個共同點：第一，承辦人員是「主辦」特定業務或負責機關個別專案／計畫的人，不是協辦。就像促參案的承辦人員負責主理促參流程（包括規劃、招商、甄審、簽約等階段）的業務（黃浩璋，2012），臺北

⁵ 參考行政院 104 年 7 月編纂的「文書處理手冊」。行政院 (2015)。文書處理手冊，2018 年 1 月 28 日，取自行政院官網：<https://www.ey.gov.tw/news.aspx?n=950a35056632339b>。

⁶ 參考「臺灣證券交易所股份有限公司審查有價證券上市作業程序」第 6 條。

⁷ 例如：行政院人事行政總處職員獎懲作業規定、臺中市政府及所屬各機關學校公務人員平時獎懲案件處理要點、高雄市政府及所屬各機關學校公務人員獎懲案件處理要點、原住民族委員會審議獎懲案件作業原則等。

市都市發展局也有承辦人員負責社子島開發案。其他從旁提供意見、提供人力與物力進行支援，或協助承辦人員進行資料蒐集、彙整等行政事項的同事或助手，但不直接參與核心業務決策和布局的個人或團體，只能算得上是「協辦」。第二，因為是業務的主辦人，所以承辦人員對於該項業務應如何安排、程序為何最為瞭解，他就是特定案件的最知情人士，亦即掌握最多資訊的人。第三，就一個案子而言，承辦人員是最底層的負責人，在科層體制下，有上級主管人員督導他的業務。

由此可知，臺灣政府機關的承辦人員大多是非主管職。承辦人員負責辦理特定業務，不像主管人員主要職責為綜理科室業務或襄助首長進行核稿、決策但不主辦特定案件。由於承辦人員是以承辦業務為中心而生的定義，因此不論承辦人員本身的身分為何，官職等為何，只要是負責某項案子的人即屬之。他們可能是委任一職等的書記、委任三職等的辦事員、委任五職等的助理員、薦任六職等的科員、薦任七職等的專員，又或者，是約聘僱人員。

承辦人員在科層體制裡的位階也能從我國各級政府機關的文書處理要點裡一探究竟。承辦人員的業務或來自公文收發室的分辦，機關首長或單位主管的手諭和口頭指示，或是依照職務分工而必須辦理的事項。承辦人員被交辦這些業務之後，必須擬出具體的辦法，讓上級批閱、做決斷。因此，在公部門的整個行政流程裡，承辦人員先就業務或文件進行「擬辦」後，就案件性質和分層負責規定遞送給主管人員核決；當然，這個「陳核」過程可能會有好幾個核決的主管，最後才由機關首長對案子「決行」。換言之，一項方案最初是由承辦人員進行撰稿、簽辦意見，在逐級呈核的過程中，如果複核的主管有意見，會要求承辦人員修正內容；若無，則經主管人員核決後便依承辦人員的擬辦進行方案後續的推動事項。

如此看來，承辦人員其實在政策規劃階段有很大的發揮空間。因為方案的起草之責，都落在了承辦人員身上。

另外，除了承辦案件的擬稿和呈核流程之外，我國的公文處理流程還有一「會

商(辦)」制度。當業務性質或案件內容與其他單位或機關有關的時候，需要先與對方溝通聯繫、討論和協調，再向上陳核案件。會商的過程可能是正式的公文會辦，也可能透過 e-mail、電話等進行非正式行文的通知、洽詢、聯繫、資料蒐集(行政院, 2015: 5)。當然，除了公文簽核過程的聯繫協調，承辦人員在執行專案或計畫的過程，也時常要進行跨局處溝通與各類活動場地的安排、接洽各領域專家學者和民間實務家。西方稱基層官僚這樣的溝通協調角色為「邊界扳手(Honig, 2006; Schuppan, 2016)」；而在臺灣，被視為基層官僚的承辦人員會在執行計畫或業務的過程中，進行各種聯繫與調節。

綜言之，在臺灣，我們習慣稱政府機關裡負責辦理特定業務的人為「承辦人員」。因此，中央或地方政府的一項政策或政府計畫，除了有主辦機關之外，主辦機關也會指派一位基層人員作為該政策或計畫的負責人，這個人就是政策／計畫承辦人員。他們是該計畫的對外聯繫窗口，也是處理計畫籌備和執行期間各類事項的主要負責人。這些承辦人員多半不是管理階層的人。

是以，本研究定義政策承辦人員為：以政府計畫或政策為單位，由官方指定負責主辦該項政策或計畫的基層員工。

貳、我國基層官僚推動創新的潛能

國內既有文獻大多集中在討論基層官僚的裁量和執行行為，尤其是警察如何執法，戶政、區公所等臨櫃人員如何在依法行政和民眾需求上取得平衡，以及影響裁量的因素(朱達暉, 1992; 宋秀英, 2012; 邱毓玫, 2007; 陳瑞勇, 2010; 曾冠球, 2004)。與多數研究不同的是，彭滄雯(2008)發現警察在性交易政策的取締上，會因警察本身對爭議性政策的議題框架(framing)而在執法上排除特定利益和價值。陳智昆(2011)則透過分析司法判決檢視全台鄉鎮市區公所在國賠案件中的執行行為，發現這些基層官僚會基於專業決策的情形比理性自利導向的案例略多一點。當然，我國基層官僚除了執行政策，在政策過程的前端，也存在很大一股潛

力。

蘇偉業 (So, 2012) 對臺北市健康服務中心和戶政事務所的績效競爭機制進行個案比較，發現同樣在服務品質促進方案下，健康服務中心並沒有進行實質的政策創新，只藉由改變公共服務輸送的形式以達成主管機關衛生局所給定的績效指標（例如推出子宮頸抹片到家服務，透過增加服務可近性來增加每月服務人次）；另一方面，戶政事務所雖然工作性質很例行性，卻能從平時與民直接互動的過程和經驗中不斷推陳出新政策方案（例如公文英語化服務、將戶政資料庫與殯葬處的進行比對以清查死亡人口）。這些創新的服務或由戶政事務所自行推動，或跨局處合作。比起健康服務中心在意績效上是否能給予主管機關合理的交代，戶政事務所更致力於回應民眾的需求 (So, 2012: 209)。

這告訴我們，就算基層官僚處理的業務是純粹的執行或行政工作，仍舊存在將政策執行階段的經驗回饋到政策制定階段的潛力。如果說例行公事在 Lipsky (1980) 的基層官僚理論裡，是一套用以「應付 (coping)」民眾各式各樣需求和外在壓力的方法，那麼，在現今強調顧客導向政府服務的氛圍裡，例行業務已非單純基層官僚執行政策時的緩衝機制，而是能成為政策發想和創意的源頭，為政策過程的前端注入活水。

基層官僚推動創新的能量不只如此。李仲彬 (2016) 透過分析臺灣地方政府的 43 個創新政策個案發現，政策中的創新想法主要來自行政機關內部，以行政首長（縣市首長、局處首長）提出為最，承辦人員與其他組織成員次之；源自機關外部的智庫、學者專家、民眾等的比例相對較低。而且這些來自機關內部的創新想法所具備的特質是：儘管有時候內容較為複雜，但因已經過內部了解政策內容且熟悉政策業務的承辦人員一翻初步評估，因此風險和不確定性大幅降低，最後能被接受和執行的機率也就相對較高 (李仲彬, 2016: 28)。這雖反映出政府就政策資訊與知識的取材管道缺乏多樣性，與此同時，卻也凸顯承辦人員具備在政策過程前端進行提

點子和規劃的潛力。

不論是從例行業務中研發出創新政策，還是本於承辦業務直接撰擬方案，臺灣基層官僚在政策制定階段進行分析、規劃的潛力已然可見。

從前述國內外基層官僚研究的發展脈絡我們大致可以發現，基層官僚從純粹政策執行、依法行政，到如今會從執行過程中發想出一些創新的服務來回應民眾，甚至直接在上級所交辦的計畫裡展現出創新的策略。這凸顯出基層官僚的角色功能其實很多，除了在政策過程的後端負責執法和政策輸送，也可能參與政策規劃或是將第一線的執行經驗反饋到政策過程的前端，而成為政策制定的來源。

第四節 重新聚焦與提出研究問題

從前述整個基層官僚研究的發展脈絡來看，傳統西方文獻關於基層官僚的探討仍多集中於政策執行層次。這些政策執行研究，最常以執法和在社福、教育、醫療政策提供服務輸送的基層官僚為案例，呈現出基層官僚執行政策時，原則是依法行政。因此不管是取締違規還是審核民眾申辦案件，法規足以引導基層官僚做決定的就依照辦理，若無則行使裁量權。然而，執行政策的過程不是只有法律層面的問題，基層官僚還有許多本於職務上應當履行的責任和義務，這些不是法律所能概括的，因此西方研究才會進一步探究基層官僚表現專業的行為模式。專業不像依法行政有一個至高的指導原則協助基層官僚進行業務上的判斷，它是跟著服務對象的需求而變動的，並沒有唯一的標準。

因為沒有單一準則，專業造就了基層官僚執行行為上的多種可能性。基層官僚會重新詮釋法規以讓個別服務對象取得所需的資源，或是轉換服務輸送的型態和內容，讓方案以更符合地方生態的方式落實。執行行為的多樣性儘管呈現了基層官僚在執行過程中的角色能量，卻也顯見多數研究的討論仍舊圍繞在政策的輸送端。這反映出西方的政策執行研究已假定政策推動的方向是由上而下，政策到了基層官僚

手上，幾乎可以說是進入了最後執行和收尾的階段，所以才會討論執法和政策輸送過程中的裁量和專業行為。反觀西方基層政策企業家（如英國）之所以能在第一線的政策實務中帶動創新服務，很大原因是這類研究中的政策個案多為中央政府給定一個政策方向，其餘推動事項交由地方政府來做。在此情形下，地方政府得以自行提案，決定政策該如何執行，政策流動的方向自然便能由下而上。因此，政策過程中的制度結構會是影響基層官僚行為的重要變數，但國內外既有文獻卻忽略了政策所提供的制度情境在這之間的作用。

再者，我們也發現西方基層官僚研究的焦點已逐漸從傳統 Lipsky（1980）所定義「與民眾接觸」的基層官僚，擴展到試圖帶動政策創新的基層政策企業家以及在機關內部居中協調並傳遞訊息的基層管理者。這代表了在政策過程中，西方基層官僚已非純粹政策執行者，而需花很多時間與心思琢磨如何與不同政策利害關係人打交道，思考如何提升整體公共服務品質，甚至提出創意解決方案來影響政策設計。

既然在西方的脈絡下，基層官僚在政策規劃與執行過程均有一定程度的發揮空間，那麼，臺灣公部門中有一群與西方基層官僚同屬基層人員的「承辦人員」，他們在政策過程中的角色是否又有甚麼不同？尤其若結合政策的發展脈絡來看，政府機關的一項政策或計畫，多半會由最基層的承辦人員掛名，他們對外是這項計畫的負責人，因此會承接計畫從起始到結束的各種交辦事項與工作安排。在一項計畫或政策發展的過程中，承辦人員所在的制度系絡會形塑他的行動，而這些政策承辦人員也會在政策規劃和執行的過程中，接觸不同的利害關係人，自己也會對政策有不同認知，進而採取行動，並對後續的政策結果產生影響力。這些前因後果都會拼湊出承辦人員在政策過程中的不同樣貌。然而，國內既有承辦人員或基層官僚研究未有從政策發展脈絡出發，藉此探究做為基層人員的政策承辦人員，在制度結構的影響下，如何採取行動以及回應其他政策參與者。因此，本研究希望藉由「承辦人員」作為臺灣本土個案實證分析的對象，探究承辦人員在政策過程中所扮演的角色功能，以補足既有文獻缺口。

基於此，本研究提出以下研究問題：

- (一) 制度結構如何形塑政策承辦人員的角色？
- (二) 從政策發起、制定到執行，政策承辦人員會採取哪些行動？這些行動如何影響政策的後續發展？
- (三) 政策承辦人員是否有可能成為西方所謂的「基層政策企業家」？促成基層政策企業家產生的可能因素為何？臺灣政策承辦人員與西方基層官僚相比有何差異？





第三章 研究設計

本研究旨在探索政府機關承辦人員在政策過程中的角色，試圖了解政策推動過程的承辦人員與利害關係人的關係、政策與承辦人員執行行動的關係，以及制度情境對承辦人員參與政策的影響，以下依序說明本研究的分析架構、研究範圍與研究方法。

經過第二章的文獻回顧，我們梳理出了西方研究中基層官僚的定義，以及我國實務界在談論承辦人員時，所可能指稱的對象。為了瞭解基層官僚在政策過程中的角色，本研究首先以政策/計畫為單位，尋找並指認政策/計畫承辦人員作為研究對象。接著，透過梳理個案計畫由發起、制定到執行之過程，也就是政策運作的流程，瞭解特定政策個案的整體推動程序，進一步了解承辦人員在政策參與過程採取了哪些行動、接觸哪些人事物。這部份我們會借用 Barrett 和 Fudge (1981) 政策與行動關係的概念，透過梳理四個政策個案的來龍去脈，辨識政策在推動過程的幾個重要元素：政策發起者是誰、政策如何形成與執行、第一線行動會如何影響機關的政策安排，以及以政策為中心所圍繞的主要行動者也有些人，這些人，特別是基層官僚，在政策形成以及政策執行的階段，會採取甚麼樣行動，藉此釐清基層政策承辦人員的角色。

Cohen (2018) 將影響基層官僚決策行為的因素分成「個人特徵」、「組織特性」及「環境系絡」三大類，Cohen 和 Frisch-Aviram (2021) 在後續探討基層官僚是否會跨越政策執行而扮演政策企業家角色的研究中，進一步整理前述三類因素的內涵：「個人特徵」指的是基層官僚個人的價值觀、對政策的態度、信念、偏好，以及組織承諾等，這些會影響他面對政策受眾的態度；「組織特性」包含組織所提供的資源和誘因、與其他同僚的互動關係、同事的想法、管理者的態度、組織權威結構與管理模式以及組織文化等；「環境系絡」則指基層官僚所面臨來自組織外的各種壓力，包括立法者、政黨政治、其他機關或非政府組織的影響，或是政治文化、NPM 改革潮流、人民的期待等。本研究將借用上述概念，更有系統性的歸納影響政策承

辦人員行為的因素。

同時，藉由承辦人員與其他政策利害關係人的互動情形，包括承辦人員與機關內部主管人員、協辦機關、受託執行單位或其他政策參與者之間，各自在計畫中的業務權責、所擁有的資源，以及彼此之間的資訊流通方式，瞭解各個政策行動者在計畫中的相對位置為何，並分析這樣的關係所形成的制度結構如何影響承辦人員在政策規劃與執行階段中的行動，以及承辦人員採取行動後對政策結果所產生的影響。最後，藉由前述的分析綜合歸納出我國公部門承辦人員在政策過程中的角色定位，藉此比較我國與西方基層官僚角色功能的不同之處。

第一節 研究範圍

經過第二章的文獻回顧，可以發現西方基層官僚的一項重要特徵，就是有特定的服務或管制對象，因此基層官僚會直接接觸民眾。也就是說，基層官僚是政府機關直接在第一線提供服務輸送給政策受眾，以及對人民進行管制的人。進一步地，陸續有研究發現機關裡的中、低階官僚會處理回應服務輸送和管制行為以外的業務，他們會像「基層政策企業家」一樣，善用人脈和匯集資源的能力去改變為民服務模式或影響政策設計；又或者是像個基層小主管一般進行「基層管理」，扮演政策受眾和高層管理者之間的樞紐，不僅要向服務對象傳達政策目標、動員志工群，還要將民眾意見回報給高層作為調整後續執行方向之參考。這些是西方基層官僚研究中常見的基層人員角色，基層官僚可以是基層政策企業家，也可以做基層管理的事情。

既有西方文獻中的基層官僚大多是來自地方政府，或是鄰里、社區的第一線服務人員，因為他們就是政策或計畫在地方落實後，最直接處理第一線問題的政府單位。為了銜接西方「基層官僚」的概念，本研究鎖定創新政策與創意提案最活躍的臺北市政府，從中挑選政策個案，並指認出負責各創新政策的承辦人員。

第二節 研究方法

為了瞭解政策承辦人員推展計畫的歷程，本研究首先透過文獻分析法梳理四個個案的政策發展脈絡，並輔以深度訪談法，針對政策承辦人員、受託單位等主要政策參與者的計畫參與經歷分享，進行政策個案的資料蒐集。

壹、 文獻分析法

為了充分掌握每個政策個案的發展歷程，本研究先行透過次級資料分析政府檔案、局（處）務會議紀錄、施政計畫、施政報告、議會工作報告和質詢紀錄、政府新聞稿、媒體報導等二手資料，藉以釐清政策個案的發展脈絡。

貳、 深度訪談法

訪談法是研究者透過口語交談的方式，從被研究者身上取得第一手資料的研究方法（陳向明，2002：221）。這種方法可以瞭解受訪者生活、工作的歷程，以及對於特定事物、議題的看法和情緒反應（陳向明，2002：228）。本研究目的是探索我國政府機關政策承辦人員、受託執行單位、其他政策利害關係人實際參與政策由發起到後續執行的過程，這不只包含個人的外顯行為，也牽涉到受訪者對於自己參與整個政策推動過程的內在認知和意義解釋，問卷調查法和參與觀察法難以達到此目的。因此，本研究採用訪談法，藉由提問讓受訪者能深入且細緻地描繪自身參與政策推動的歷程，以及與其他利害關係人的互動情形，並補足文獻分析中所難以探求的個人行為動機和政策態度。

參、 個案研究法

採用深度訪談法對數個特定對象進行資料蒐集的同時，本研究也是在進行個案研究。個案研究法是針對研究對象進行整體性的觀察和探索，瞭解一個事件如何進行，計劃、決策為何被採用、如何執行，以及產生什麼樣的結果，藉此達到描述性、解釋性和探索性目的（尚榮安（譯），2001：38）。由於本研究試圖從臺北市政府四個政策個案的政策發展過程，瞭解政策承辦人員在此過程中會採取哪些行動，

而這些行動背後的動機和外驅因素為何，以及最後產生的結果，藉此描繪出政策承辦人員促進者（enabler; facilitator）甚至是政策企業家的角色。故本研究分析單位為「政策個案」。

一、 研究個案的選定

本研究的研究對象為政策承辦人員；換言之，這類承辦人員是負責特定政策、計畫或專案的人。為確保四個政策個案係適用同一套市政體系和治理模式運作，本研究鎖定臺北市政府的四項創新政策個案，這四個個案的政策發起時間相去不遠，均在同一任市長執政期間啟動與執行，且均為實驗型或示範性政策，意味著政策最初的發想對市府來說是全新的概念且無前例可循，政策一開始在概念上具有高度模糊性，決策者和政策制定者多半未明示具體的政策執行方向，這相當於給予政策執行者，或我們所稱的政策主辦單位更多得以嘗試不同實施方法的機會，以及建構出政策具體輪廓的彈性；而政策承辦人員身為政策主辦單位的一員，不論是在政策執行層面所做的具體安排，或是參與政策形成過程中均有更多的發揮空間，而可能呈現出類似基層政策企業家的角色。

由於本研究的焦點是個案中政策承辦人員的角色，為了解政策承辦人員在該個案中的行動策略和政策參與動機，因此首先選定負責四個個案承辦人員為受訪者。研究者先透過政府施政報告、議會公報、新聞等次級資料找出政策個案的主辦機關後，進一步從機關網站的業務職掌中篩選出負責該計畫/政策的承辦人員，再電洽承辦科室是否能對政策承辦人員進行訪問。

除了針對個案中的政策承辦人員進行深度訪談，本研究以承辦人員為軸心，訪問其他在個案中與承辦人員有密切接觸的委外受託廠商、政策利害關係人等，透過滾雪球方式，或由受訪者介紹，或由研究者從訪談資料及其他次級資料中判定。針對前述四個政策個案究竟各自的政策運作流程為何，以及實務上個別機關成員是負責哪些政策相關的具體工作內容，倘若透過爬梳現有的新聞報導、官方公開文件

(如公報、施政計畫等)和資料，尚無法清楚了解，則進一步訪談臺北市政府各政策個案的主政機關、曾經參與或現正參與該計畫推動的承辦人員，藉以確認以及深入了解承辦單位推動該計畫或專案的動態過程。本研究訪談對象詳如表 3-1 所示。

表 三-1 本研究訪談對象

受訪者	代碼	個案	訪談方式	訪談時間	受訪者背景
1	A1	石頭湯	面訪	2018/9/7	承辦人員
	A1	石頭湯	面訪 (二訪)	2018/12/7	承辦人員
2	A2	石頭湯	面訪	2018/11/28	社團法人愛福家協會受訪者
3	A3	石頭湯	面訪	2018/12/03	財團法人弘道老人福利基金會受訪者
4	B1	田園城市	面訪	2018/9/11	承辦人員
	B1	田園城市	電訪 (二訪)	2018/12/25	承辦人員
5	B2	田園城市	面訪	2018/12/19	里長
6	C1	北門街招	面訪	2018/9/6	承辦人員
7	C2	北門街招	面訪	2018/12/29	被改造店家
8	C3	北門街招	面訪	2019/5/7	景澤創意有限公司受訪者
9	D1	臺北眾力 方程式	面訪	2020/2/24	承辦人員
10	D2	臺北眾力 方程式	電訪	2020/8/14	社團法人社區大學全國促進會受訪者

資料來源：本研究

二、訪談內容

本研究採用半結構式訪談，一方面事前準備訪談大綱，一方面又能依據受訪者

當下的陳述狀況調整提問的順序和內容。在問項內容方面，針對四個政策個案的承辦人員，訪談大綱的提問涵蓋了政策發起的原因與過程、承辦人員與其他利害關係人的互動關係、政策階段性成效，以及政策滾動式調整的前因後果等等。針對受託單位與重要利害關係人，研究者會詢問受訪者參與計畫的理由，以及在承辦過程中會接觸到哪些對象，進一步釐清這些利害關係人如何與承辦人員互動，包括協辦單位會如何提供協助、服務對象的狀況等等；此外，研究者也會針對受訪承辦人員或文獻資料中所未述及的計畫推動過程，或經由研究者評估有必要進一步詢問的部分進行追問，以補足本研究對政策發展脈絡以及承辦人員與其他政策參與者關係的了解。本研究訪談大綱綜整如附錄一。



第四章 政策承辦人員角色分析

以下依序就選定的四個政策個案：臺北市社區整合照顧服務計畫（俗稱石頭湯計畫）、田園城市計畫、北門周邊社區營造—廣告物示範操作計畫（俗稱北門街招計畫）以及臺北市社區營造點媒合培力計畫（俗稱臺北眾力方程式）進行分析。

第一節 石頭湯計畫

臺北市社區整合照顧服務計畫，又名石頭湯計畫，是 2016 年 1 月柯市長訪日考察後，為了在臺北市建立新的長照服務模式而衍生出的創新計畫。此計畫透過在臺北市的各個行政區設立整合式服務站，由具備社工或護理背景者擔任「個案管理員」，負責連結醫療、居家服務、輔具、無障礙空間規劃等跨專業資源，成為長者與其家屬尋求資源的單一窗口，進而提供服務對象個別化和專業化的照顧服務。

壹、緣起

在還沒有石頭湯計畫之前，臺灣的長照服務模式是屬於單向式的服務輸送。舉例而言，當服務個案被核定同時接受居家醫療、居家照顧和復健等三項服務時，醫師、居服員以及復健師等三方服務提供者是各自前往服務個案的家中進行服務，但彼此間並無溝通協調，也不會和其他兩方的專業人員分享目前就個案已提供了哪些服務內容以及個案的現況（張文瓊、吳淑瓊，2014；受訪者 A1）。由於長照牽涉醫療、居家照顧、職能治療等各項專業資源的投入，當這些來自不同領域的專業在提供長照服務的時候僅就其專業進行判斷，各自提供服務而不互相分享彼此服務的內涵時，長照的服務效果就會大打折扣。因此，柯文哲市長在 2016 年赴日本考察後，認為東京的社區整體照顧計畫值得借鏡（林冠妙，2016 年 1 月 27 日），遂於同年 2 月 2 日的市政會議⁸指示臺北市政府社會局研擬「社區整合照顧服務試辦計畫（俗稱

⁸ 臺北市政府秘書處機要組（2016）。臺北市政府第 1873 次市政會議紀錄，2016 年 8 月 5 日，取自：<https://www.gov.taipei/News.aspx?n=D6946078AE437FF0&sms=14AEF9A8536E3B5E>。

石頭湯計畫)」，希望藉由整合在地的居家服務、醫療、居家護理、安寧照護等資源，以跨專業團隊的形式為長者量身訂做個人照顧計畫。

石頭湯計畫就此開展，而承辦人員也成為其中的重要樞紐，在計畫發展各個階段，串起部門間、人際間以及資源的連結。以下將沿著石頭湯計畫的發展脈絡，一探石頭湯計畫承辦人員的角色與行動。

貳、 實驗計畫的成形與初期準備工作

石頭湯計畫的產生，源自 2016 年臺北市長柯文哲的起心動念。柯市長有意將日本的整合式長照服務模式移植到臺北市落實，因此發起了石頭湯計畫。由於整合式的長照服務過去在臺灣並未施行過，即便有國外的經驗參照，也不確定哪種照顧模式最符合臺北市長者的需求，是以，柯市長將石頭湯計畫定位為一個實驗性質⁹的計畫，秉持「政府也抱著實驗的態度，成功就推廣到其他地區適用，失敗就直接收掉¹⁰」的精神，先從幾個試辦點做起，當摸索出成功的營運模式再推廣到全臺北市。這是政策草創初期，市長對於石頭湯計畫的願景與想像。

就這樣，柯市長將整合式長照的想法導入市政，將石頭湯計畫納入市府議程，並指定臺北市政府社會局為主辦機關。市長將計畫交辦給社會局，社會局內部再層層向下交辦給老人福利科主政，並指定一位具有社工背景的基層員工為該計畫的主要負責人。這個人，就是石頭湯計畫的承辦人員。

⁹ 臺北市政府社會局（2018 年 6 月 1 日）。「社區長照石頭湯 整合服務新主張」臺北市 12 區社區整合照顧服務正式啟動。臺北市政府社會局新聞稿，2018 年 7 月 15 日，取自：https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=6CA16D3397A7A302&sms=72544237BBE4C5F6&s=DC2C55FA894D1FC2。

¹⁰ 臺北市政府秘書處媒體事務組（2016 年 4 月 17 日）。出席青年社會企業創業者論壇 柯文哲：市府推動石頭湯計畫讓所有企業、創業者試辦經營。市長新聞稿專區，2018 年 7 月 15 日，取自：https://www.gov.taipei/News_Content.aspx?n=2044902FC839D045&sms=72544237BBE4C5F6&s=5ED0A7F5F506170A。

臺北市政府秘書處（2017）。臺北市政府第 1939 次市政會議紀錄，2018 年 8 月 5 日，取自：<https://www.gov.taipei/News.aspx?n=D6946078AE437FF0&sms=14AEF9A8536E3B5E>。

臺北市政府社會局（2016）。臺北市政府社會局 105 年 4 月份第 3 次局務會議紀錄，2018 年 8 月 6 日，取自：<https://dosw.gov.taipei/News.aspx?n=1AC674230A818433&sms=A65A028D4DF57C03>。

儘管承辦人員是主要負責人，也是計畫的對外聯繫窗口，但在研擬石頭湯計畫的過程，承辦人員並非單打獨鬥，而是與其他同事集思廣益進行政策討論，社會局上至局長、副局長，下至老人福利科的科長、專員、承辦人員，均參與其中。也就是說，社會局推動石頭湯計畫者，是以承辦人員所屬的老人福利科為核心的團隊。受訪的石頭湯計畫承辦人員（A1）提及：

在我們科裡面還有另外一個同事¹¹跟我一起負責這個石頭湯計畫，但是石頭湯整體政策的討論，不只是承辦人，還會有主管，一直到局長的層級都會一起來討論這個計畫。股長、專員、科長，然後局長、副局長。（受訪石頭湯計畫承辦人員-A1）

由於石頭湯計畫是一項創新計畫，在臺灣未有前例可循，因此「一開始確切大家要朝甚麼方向或是怎麼樣執行，這都是經過非常多會議的討論才討論出來有一個具體的雛型之後，我們才正式找單位來做。（受訪石頭湯計畫承辦人員-A1）」換言之，社會局進行計畫研擬時是透過不斷梳理各國案例、向專家學者取經、徵詢有長照服務經驗非營利組織的意見，以及多次局處會議和市政會議後，才形成計畫的架構和內容（受訪者 A1、A3）。這也是為何研擬石頭湯計畫除了承辦人員的參與，還需要發動整個科的討論，甚至局處首長的支持。

由此可知，市長拋出整合式長照服務的想法並啟動新的政策議程，承辦人員則依循上級交辦下來的政策方向與指引，進一步蒐集與研讀相關資料、安排專家會議、參與政策討論。這類政策形成初期的資料蒐集與分析，以及溝通聯繫工作，在選定石頭湯據點的過程尤為重要。

社會局先在臺北市選定了 4 個據點作為石頭湯計畫的試辦場域，再透過公私協力方式，亦即以採購標案的形式在四個據點進行石頭湯計畫的招標，委託在地的社福機構進行服務輸送。由於每個據點皆委由不同的社福機構或醫療單位提供整合式

¹¹ 本案受訪的承辦人員是計畫主要負責人，負責石頭湯計畫的綜合規劃和四家受託單位的管理與核銷；受訪者口中的同事則負責石頭湯計畫另外四家受託單位的管理與核銷。兩人皆為社工背景。

長照服務，鎖定特定國宅作為標案的服務範圍有利於受託單位中實際進行走動式服務的居服員可在一天內服務不同的案主，便於做時間上的安排，而國宅裡老年人口密集，因此社會局以國宅作為挑選試辦點的標的。

承辦人員先向都發局調了臺北市各個國宅的人口統計資料，接著進行國宅人口結構的盤點和分析，他（受訪者 A1）提及，當時挑選國宅的標準是根據當地「機會人口」多寡，也就是未受長照服務的人口數量進行優先考量，排除已有外籍看護照顧以及使用長照服務的家庭，從而挑出現行長照服務資源最缺乏的國宅，再拜訪這些國宅所在區域的社區頭人諸如鄰、里長，探詢意願：

國宅裡面我們就比對他的 50 歲以上人口、失能人口、老人人口、聘用外勞的人口，找出這些國宅裡面大致上比較有機會可以充斥更多長照服務個案的區域有哪一些，然後我們再從這些區域裏面去挑選、去一一拜訪，跟鄰里長還有這些國宅裡面去做拜訪，了解說有沒有可以讓我們進去示範這個計畫的可能性。（受訪石頭湯計畫承辦人員-A1）

社會局最後選定大同、松山、內湖及中正等 4 個行政區的國宅進行石頭湯計畫的試辦。這是歷經承辦人員與其科內政策團隊進行統計資料的蒐集、國宅長照機會人口的盤點與分析，以及實地探詢地方進行實驗計畫的意願之後，所成就的結果。

參、 計畫執行階段：負責履約管理的承辦人員

社會局雖為石頭湯計畫的主辦機關，但實際在第一線提供服務的是受社會局委託執行計畫的長照機構，包括財團法人弘道老人福利基金會、社團法人新北市身心障礙者福利促進協會、財團法人臺北市中國基督教靈糧世界佈道會士林靈糧堂等。社會局與這些受託單位建立契約關係，石頭湯實施計畫也明訂服務對象範圍、服務項目，受託單位年度應完成的服務案量以及權責等，作為受託單位履約的準則。承辦人員則是石頭湯計畫委外招標案的履約管理者。

身為履約管理者，承辦人員必須掌握實施計畫裡的內容，包括石頭湯的開案指標、據點外宣導活動及個案研討會的召開頻率、年度服務案量，並負責前述相關委託業務及程序的監督和輔導，例如透過受託單位定期回報的服務統計、個案研討會的會議紀錄，以及每月與受託單位召開行政討論會議¹²，了解受託單位服務輸送的概況，以及第一線遭遇的問題。計畫執行初期每月一次召集各行政區石頭湯參與的行政討論會議，由受託單位針對現行的服務成果及個案狀況進行報告，除讓承辦人員了解受託單位的執行進度，並針對受託單位的個案服務與資源連結情形給予意見與回應，也藉此場合讓不同的受託單位彼此交流，分享不同的服務模式與經驗。受訪承辦人員提及行政討論會議的狀況：

我們也想要了解我們的個管員¹³在實際服務他們的服務品質和服務方向是不是正確的，所以那時候就會一個月一次，把每個單位都找來，然後請他們針對他們目前服務的成果報告或個案報告。個案報告的部分，我們就可以瞭解說，他今天接了這個個案，跟他連結哪些服務，是否還有哪些不足的地方。(受訪石頭湯承辦人員-A1)

這類聯合所有受託單位參與的行政討論會議，以及其他由社會局指定的各項會議，便由承辦人員聯繫各單位共同與會。實施計畫中的其他考核事項或行政業務，諸如結案驗收、每季繳交成果報告的審核、隨時派員抽查工作成果、計畫執行情形、續約評鑑、核銷以及個案通報資訊系統的系統操作問題，承辦人員也參與其中並提供諮詢(受訪者 A3)。

除了合約內服務項目與流程的督導，承辦人員也會將受託單位在實務中的回饋意見帶回局裡與政策團隊進行討論，並動員人力與資源來協助受託單位解決瓶頸。舉例而言，為確保受託單位提供石頭湯服務的品質，社會局在實施計畫中訂定了服

¹² 參考自 105 年臺北市社會局委託辦理社區整合照顧服務實施計畫

¹³ 個案管理員負責擬定服務個案的照顧計畫，例如個案的補助額度內可提供陪伴就醫幾次。照顧計畫擬好後，個案如有需要服務(如輔具申請、復健、喘息服務...)，個管員會協助連結資源，把居家醫療、居家護理、營養餐飲等服務帶去給個案。

務績效指標，以 2018 年為例，受託單位必須協助 40 個服務個案達成三項以上指標的改變，然而，不同個案使用的長照配方不同，生活自理能力改善情況也時常因人而異，因此承辦人員最常接獲受託單位反應服務績效指標達成不易的問題，這時承辦人員會與受託單位溝通，瞭解其需求並提供意見，若是承辦人員無法自行解決的問題，他也會把問題帶回社會局，從局裡尋求資源與解決之道來協助受託單位：

這次他（社會局的實施計畫）設定要達成指標共 10 項，10 項中我們要達成 3 項，有些對我們來說會比較難操作，比如有個指標是藥物，個案使用 10 項以上的藥物，如果他能減少使用到 8 項以下就算成功達標。但是藥物又攸關個案本身就醫的條件，因為他就醫時，醫生多半開給他的藥物是有做過一些整合，可是再回到我們手上去幫他做藥物減少，可是我們又不是專業的醫生，也不是他的主治醫生。也可能主治醫生的判斷跟居家醫療醫生是有落差的，那家屬就會覺得我還是相信長期看的主治醫生的標準。所以這個指標對我們來說就很難達成。再來還有一個比較難達成的就是，家屬願意簽署個案的 DNR（拒絕心肺復甦術），因為它（社會局的實施計畫）期待半年可以達到指標，可是半年的時間除非家屬本來就很有意願了，否則一開始就會很難去推動說，欸你們有沒有意願簽署 DNR。（財團法人弘道老人福利基金會受訪者-A3）

個案跌倒的因素可能很多種，可能是他病理因素導致他步態不穩，或是他家庭環境的無障礙設施不足，或是環境很髒亂、昏暗讓他跌倒。但我們希望說透過石頭湯進去而且幫他設定了這個指標，可以降低這個長輩跌倒發生的次數。那服務單位會跟我說……個案跌倒的原因太多了，我沒有辦法把他控制在只有設定他一個原因就可以解決他跌倒發生的情形。……也許你了解個案的問題，改善他的用藥，就可能讓這個跌倒發生的次數下降了阿。所以我們都會跟服務單位講說，第一個一定是要先了解這個個案……那這個指標可以解決的方式有哪些，就會跟單位一起

來討論。(受訪石頭湯承辦人員-A1)

又或者是，受託單位會趁著社會局實地訪查、績效評鑑或召開行政討論會議的機會，將實務經驗回饋給石頭湯承辦人員，作為未來修正指標或政策內容之參考。

受訪者 (A2) 提及：

昨天我在評鑑也有提出說.....長輩其實面對最大問題是他們老朋友都往生了，他們沒有朋友了，所以最後你看到老人都窩在家裡不出來，越退縮他身體老化就越快。不管身體也好，心理也好都是很大的問題。尤其心理問題很嚴重嘛。我以前在安養院待過三年，看到那種老人自殺的比例還蠻高的，他們都很想趕快結束自己的生命。所以我覺得在心理支持這塊，未來...我昨天有提出來啦，那就看之後能不能引進。(社團法人愛福家協會受訪者-A2)

另外，如果受託單位媒合居家醫療、居家護理、居家藥師等跨專業資源有困難時，承辦人員也會協助受託單位轉達需求，進一步啟動社會局的人脈網絡並連結資源給受託單位：

如果有任何問題需要協助的話，還是會直接跟承辦討論.....(2018年)5月份的時候他們(社會局)有安排局長、聯合醫院黃總院長到每個石頭湯去做拜訪，我覺得那次拜訪給了我們一些建議和協助是蠻有幫助的.....我們在居家醫療其實沒有連結的那麼好，所以那時候社會局局長也特別請聯合醫院協助我們，後來他們就有指定一個醫生跟我們合作。

(財團法人弘道老人福利基金會受訪者-A3)

由此可見，承辦人員在石頭湯計畫裡最直接接觸的是實際提供長者服務的受託單位，作為標案負責人，承辦人員成為社會局與受託單位之間，社會局與專家學者或其他局處之間的聯繫窗口。從設定服務績效指標與流程，一直到監督受託單位的服務狀況、協助連結資源進場、傳遞政策資訊或給予意見回饋等，均透過承辦人員

來完成。

肆、 因應計畫調整：承辦人員的參與和行動

石頭湯計畫從最初 4 個據點的先行試辦，隨而新增至 5 個點，到了 2018 年已擴及全臺北市 12 個區都有服務據點。就在據點逐步增加的同時，石頭湯計畫在 2017 年底因為中央長照 2.0 政策的影響而進行了政策內容的調整。中央長照 2.0 在 2018 年計畫建構以社區為基礎的整合式服務體系，並在全國佈建 A（社區整合型服務中心）、B（複合型服務中心）、C 單位（巷弄長照站），透過照顧資源的連結，提供個案彈性化且連續性之服務。這樣的政策方向與臺北市政府的石頭湯計畫所欲達成的目標極為相近。為配合中央長照政策的施行，臺北市政府社會局便針對石頭湯計畫的內容進行修正（受訪者 A1）。

就這樣，石頭湯計畫在 2018 年 4 月調整了執行方向。承辦人員也參與了這場計畫修正過程。從承辦人員受訪的陳述可以發現，2018 年石頭湯實施計畫的大幅調整，除了參考中央長照 ABC 政策的規定，調整服務經費等服務項目，也從過去兩年石頭湯計畫的執行過程中汲取經驗，為個案設定服務績效並新增加值服務，以確保失能者受到完善的照顧服務。承辦人員便提及修正版的石頭湯計畫除了另外訂定個案進入石頭湯服務的門檻，例如家庭照顧者支持系統較薄弱、生活自理能力有提升可能性的長者等，也進一步為篩選進來的個案設定達成指標。這些指標是經過委託研究，與專家學者討論後所訂定的，並納入採購契約的服務項目之一：

我們有幫他設定十項指標，譬如他服務連結的時間可以比一般人更為縮短，我們期待說，我們的團隊進去之後，原本他原本連結時間比較長的時效，但我們石頭湯可以更積極地幫他連結這些服務，縮短他等待服務的時間。或者是說他的失能程度可以.....提升他生活的自理能力，然後他的失能程度就不要像以前一樣，就是服務進去之後但他還是一直維持一樣的失能.....就是我們會幫他設定目標。或者是我們減輕他的憂鬱情

形，或是減輕照顧者的負荷，這就是我們跟 A 級中心做的比較不一樣的地方。(受訪石頭湯承辦人員-A1)

除了向專家學者請益，石頭湯計畫在開案指標上的調整，部分是來自 2016 及 2017 年推行石頭湯計畫過程中的發現：

其實有些個案在服務進去之後他就可以穩定他的生活，他也不一定要高密度或是專業服務人員進去，譬如說他很簡單只要輔具或是交通接送，那他這樣子就不需要醫生、護理師、物理治療師這些團隊大批人馬進去他們家。我們希望透過有一個...針對我們服務個案設定開案的條件後，把這些資源用在需要的人身上。(受訪石頭湯承辦人員-A1)

在執行的過程中，承辦人員發現並不是每位服務對象都需要醫療、居家護理、居家照顧這樣完整跨專業團隊進入才能獲得長照需求的滿足，有些長者只需要簡單的輔具支持就能改善生活自理能力。服務對象需求各有不同，若根據石頭湯計畫原初的理想，不論服務對象需求為何一律投入高密度醫療、照顧資源的設定就變得浪費資源。正因為從實際執行中瞭解到石頭湯計畫中個案狀況的差異，社會局在 2018 年的計畫中加入石頭湯的個案增值服務，讓有特殊需求的長者，例如家庭支持系統薄弱，或是屬於需要跨專業團隊合作協助之複雜性個案，或是失能狀況有改善可能的長者，能夠不受單項服務補助額度限制而取得更符合個人需求的照顧服務。而在 2021 年的計畫裡，石頭湯的服務對象則以經評估為中、重度，或是老老照護、近貧、高風險與困難處遇等複雜型個案為主，更明確了計畫服務對象是以複雜性個案為標的群體的方向。

這些林林總總，從資料蒐集、數據分析、向上級報告石頭湯計畫的執行狀況、聯繫專家學者以及各據點的受託單位與會、辦理招標和履約管理、督導受託單位執行情形等，小至行政文書工作、聯繫事項，大至資料分析、撰擬報告，或是參與整個局的政策討論，都是承辦人員在石頭湯計畫裡的管轄範疇。承辦人員（受訪者

A1) 笑稱，自己作為石頭湯計畫的承辦人員，負責石頭湯計畫的「綜合規劃」，顧名思義就是甚麼事都要做，業務涉獵層面很廣。

伍、 討論

透過上述對石頭湯計畫發展過程以及承辦人員行動的梳理，我們可以歸納出石頭湯計畫承辦人員角色的幾項特點：

一、 無須承擔計畫中專業判斷的責任

柯市長是石頭湯計畫的議題發動者。對於石頭湯計畫的主辦單位，同時也是規劃單位的社會局而言，石頭湯計畫是一項從無到有的政策。正因為國內無前例得以參考，加以長照服務涉及居家醫療、居家照護、職能治療、用藥等結合醫學、社政、心理和衛生的專業，因此在政策規劃階段，社會局老福科的政策團隊是找了許多長照的專家，就石頭湯運作的過程、內容跟績效指標來討論（受訪者 A1），這些專家包含也有推動社區整合照護服務的衛生局；聯合醫院或財團法人弘道老人福利基金會等有長照服務經驗的執行機構，或謂民間實務家；或是社會局進行委託研究的學者和研究機構，共同參與石頭湯計畫內容的政策討論與擬定。由此可見，社會局在規劃過程中，十分仰賴學界和實務界的專家，顯示政策團隊對專家學者專業知識的倚重。再者，計畫啟動之初，雖然市長僅原則性的指示規劃方向，但柯市長與時任社會局長許立民均為醫師出身，可以提供政策團隊醫療專業知識方面的指引，也能協助解決第一線服務所反應的問題。

在這樣的情形下，儘管承辦人員亦具備社工專業，但就社會局在政策規劃上的資源分配與分工，規劃過程中如需較多專業知識進行判定的項目，例如指標如何設計藉此評估服務對象健康狀況的改善，則多半交由外部專家學者研擬以及具醫療背景的高層管理者進行決斷。承辦人員則根據上級指示的政策方向進行後續的統計分析，例如在上級選定國宅為政策目標群體之後，承辦人員就全市的國宅資料進行資

料蒐集和需求評估，並將分析結果陳報上級以提供決策參考。換言之，儘管石頭湯計畫當初由市長交辦下來時具備高度政策模糊性，作為主辦單位的社會局有較多的彈性和空間進行行動方案的規劃，但因議題本身的專業性，社會局在設計據點提供服務的運作模式以及計畫的績效管理時，十分仰賴專家學者的意見，而承辦人員在這之中，多數時候是在過濾、消化和彙整諸多政策資訊，並根據上級長官的指示進行全臺北市石頭湯服務的需求評估，就客觀資料進行分析和解讀，為上級的決策提供有力且充分的科學依據，實際能影響政策設計的空間有限。

二、公私協力關係形塑與服務對象一臂之遙的關係

再者，針對承辦人員與政策受眾的關係，石頭湯計畫的服務對象是失能的長者，單就主辦機關社會局老福科的人力，並不足以提供個案完善的服務。因此石頭湯計畫與多數政府計畫一樣，透過公私協力的方式委外執行計畫，由民間企業或機構提供實際服務給計畫的目標群體，而承辦人員則代表政府對受託單位進行履約管理，把關受託單位的服務案量與品質，並成為政府向外傳遞與接收訊息的窗口。由此可見，與西方研究中的基層官僚不同，石頭湯計畫的承辦人員並非長照服務的直接提供者，因此不會直接接觸服務個案，而是跟服務單位（受託單位）接觸比較密切（受訪者 A1）。即便與服務對象有所接觸，也多半屬於實施計畫內容的諮詢；如果是涉及據點的實際服務項目，則會轉介給各該受託單位處理提供後續的服務或進行問題回應。而實際在第一線服務失能長者的是受託單位的個案管理師，以及透過媒合進場的其他機構之居家服務員、醫師、藥師等專業人士。

計畫委外執行的結果，讓承辦人員與服務對象之間有著一臂之遙。直接接獲服務對象需求和反應的是受託單位，他們在家訪和舉辦社區活動的過程接觸長者，並透過與跨專業團隊定期召開的個案研討會，解決服務個案的問題。承辦人員反而需藉由各種媒介，間接瞭解第一線服務的現況，例如閱覽受託單位個案研討會的會議紀錄、透過有登載病歷及服務紀錄的個案通報資訊系統來追蹤個案的服務使用情

形、藉各種開會場合瞭解受託單位的執行困境及對服務內容的意見回饋等。換言之，承辦人員多數時候是透過受託單位來瞭解政策受眾的需求與想法。受託單位就像是政策受眾的傳聲筒，可以提供承辦人員很多有關民眾需求的訊息，而機關內部獲得第一線民眾的反應，必須通過承辦人員；就石頭湯服務而言，幾位受託單位受訪者向社會局反應服務個案困境的舉動，在在顯示受託單位代替了承辦人員扮演「公民代理人 (citizen agent)」的角色，致力於提升服務的回應性。比起關注服務個案的需求是否有獲得滿足，承辦人員更多時候是透過整理這些由受託單位回報的第一線消息去辨識整體服務的缺口，並陳報給上級進一步帶動機關內部的政策討論，促使社會局後續調整開案指標、提供加值服務等行動。這時的承辦人員就像是個「客戶代理人 (clientele agent)」，關注每個時間點服務輸送的變化，進而引動機關內部持續修正服務模式。

三、 小結

總的來說，石頭湯計畫在形成之初的政策模糊性儘管給予主辦機關社會局大量的政策規劃空間，但涉及高度專業知識的政策性質，也讓政策規劃的主導權落在專家學者和機關決策層級身上。承辦人員也會參與政策討論，但多半屬於與實質政策決定無涉的客觀數據分析與資料蒐集，或是諸如綜整會議記錄、聯繫利害關係人或是辦理計畫後續招標、履約事項等行政協調作業。

比起西方基層政策企業家對政策設計的實質影響力，石頭湯計畫裡的承辦人員在專家主導規劃以及公私協力的制度情境下，更傾向於扮演機關決策層級與委外服務單位之間的樞紐。在不直接接觸服務對象的情形下，承辦人員把關第一線整合式長照服務品質的方式，是透過招標契約對受託單位進行履約管理；不像受託單位因直接服務長者而有回應個別需求的機會，承辦人員吸納與整理來自受託單位回饋的在地意見，成為機關滾動式調整計畫內容的養分。儘管我們很難判定石頭湯計畫在2018年以後的幾次調整，與承辦人員的行動有直接明顯的關係，但他在執行過程中

的各類行政溝通環節，是主辦機關與第一線服務單位之間的重要溝通橋樑，可以說是履行 Gassner 與 Gofen (2018)「基層管理」中扣連 (articulation) 的概念，將第一線反應帶回機關內部，促成政策受眾與機關科層體制中的上級主管產生連結，並不斷調適 (adaptation) 執行落差的一個重要節點。

第二節 田園城市計畫

田園城市計畫是柯市長在 2014 年競選期間，於個人市政白皮書所提出的政見，期望臺北市變成一個可以種田、種菜的城市，透過綠地和新的公共空間創造出新的人際互動關係，市民也能在參與種菜的過程瞭解每天吃的蔬果來自哪裡，學會用另一種眼光看待周遭的環境。此計畫藉由整合田園基地空間，推動學校及公有建築物屋頂綠化，並開放公有閒置空間和畸零地讓民眾認養；同時結合田園城市網路平台的建置，提供市民可供栽種地點和認養申請資訊。2019 年開始全面推動綠屋頂，除擴大臺北市田園栽種面積，亦推廣食農教育及農業技術輔導，計畫持續至今¹⁴。

壹、緣起

隨著都市農耕網、主婦聯盟、臺北市社區大學等關注都市農耕議題的社群團體於 2014 年不斷地加溫倡議，成功促使當時的市長候選人柯文哲將「田園城市」的構想納入政策白皮書當中 (禾拓規劃設計顧問有限公司，2017)。柯市長當選後，隨即於 2015 年 1 月 6 日第 1817 次市政會議裁示將田園城市政策納入百日維新計畫之一環，並指定臺北市政府工務局公園路燈管理處 (以下簡稱公園處) 為政策統籌機關，教育局、產發局、建管處等協辦¹⁵ (黃立遠，2016 年 11 月)，擬定「田園城市推廣實施計畫」。

¹⁴ 根據臺北市政府公園處發布的「108-111 年臺北市田園城市推廣實施計畫」，2021 年 (民國 110 年) 計畫尚在執行中。

¹⁵ 臺北市政府秘書處 (2015)。田園城市推廣實施計畫專案成果會議紀錄，2018 年 10 月 1 日，取自：<http://tcgwww.taipei.gov.tw/sitemap.asp?mp=gardencity>。

作為政策統籌機關，公園處進一步將此計畫交由園藝科承辦，並指派各個管理所諸如園藝管理所、南港公園管理所等協助園藝科闢建示範點及田園基地的植栽維護，成立所謂「田園城市專案小組¹⁶」。園藝科負責田園城市推廣實施計畫內容的擬定，從確立執行架構與策略，到彙整各協辦機關就業務權管所擬定的子計畫等等，均由園藝科負責綜整和簽辦¹⁷。這樣一個需動員多個局處、由 13 個子計畫所組成的龐大計畫，自然需要一個團隊的人力來支撐。園藝科負責推動田園城市計畫的，便是由承辦人員（受訪者 B1）與同科的 5 名同事所組成的團隊。承辦人員和他的團隊成員，除了要連結各局處和民間的資源，彙整跨局處資料及統計分析計畫成效，還須就計畫擬定後，委外建置示範點、策略規劃等管理顧問服務和工程事項進行後續標案管理。在這裡，我們先從政策草創初期，主辦機關公園處所採取的行動開始，逐步挖掘出承辦人員的行動，以及這樣的行動在整個政策發展脈絡中所代表的意義。

貳、 集結學界與民間實務家的創意與資源

由於過去臺北市並無全面推廣社區園圃和可食地景的經驗，對於政策主辦機關公園處來說幾無前例可循。根據時任公園處處長張郁慧所言，當時市長交辦田園城市政策下來後，其實公園處就政策該如何籌擬是「完全沒有甚麼概念，這（案子）完全是天外飛來的。（張郁慧，2015¹⁸）」。鑑於此，公園處在 2015 年政策草創初期，透過社區大學工作坊及府級專案會議，邀請公私部門共同思考田園城市的願景與內涵，除了盤點民間所擁有的資源、目前推動田園城市的困境與未來發展方向，也透過公私部門的對話，讓政府、民團和專家學者均能了解彼此在這計畫上所能提供的資源。

¹⁶ 參考臺北市政府公園處 10508 次（105 年 3 月 17 日）處務會議紀錄。

¹⁷ 參考臺北市政府公園處 10428 次（104 年 8 月 27 日）、10440 次（104 年 12 月 17 日）處務會議紀錄

¹⁸ 引述自張郁慧於 2015 年 3 月 6 日「都市農耕—田園城市社大工作坊」與談內容，2018 年 8 月 18 日，取自：<https://www.youtube.com/watch?v=DsMomAujOAc&t=4s>

因此，公園處除了藉由每三個月召開一次的田園城市跨局處會議與其他協辦機關和民間團體代表討論之外，還透過社區大學工作坊和多次的訪談，不斷與專家學者、在都市農耕議題上深耕多年的民間團體，諸如社區大學全國促進會、都市農耕網的老師、農藝系教授、地景建築系教授、園藝治療師、景觀學會理事長、設計顧問公司等等進行田園城市議題的討論（黃立遠，2016年11月；張郁慧，2015¹⁹），一步步地建構出田園城市推廣計畫的執行架構和政策方向。

在諮詢這些都市農耕議題的專家學者和民間實務家之後，公園處提出由下而上，藉由社區培力和社造團體的力量帶動市民在臺北市種菜的執行策略，並結合柯市長指示由上而下，先由政府帶頭建立示範區，讓民眾注意到這項新政，進一步讓可食地景的設置逐漸在臺北市各個角落開枝散葉，擴展至全市各區域。因此，公園處在擬定田園城市推廣計畫時，便將這兩項策略皆納入該計畫3年的執行期程裡：計畫的第一階段先由公園處建立可食地景的示範區；產發局、教育局等協辦機關分別就權管範圍建置市民農園與學校的小田園基地；第二階段則透過輔導和補助民眾種菜，讓市民自行認養田園基地進行種植。

可以說，田園城市政策的演進與一系列行動，由市府先開啟政策窗，透過鼓動政策民團、學者專家參與田園城市的規劃設計，驅動整體政策執行方向。這些政策民團和學者專家是公園處推動田園城市計畫的市政顧問，而承辦人員與其政策團隊則做為機關對外的聯繫窗口，邀請這些具備景觀和園藝背景的專家和在地方上已經有一些田園經營成果的民間團體和個人，參與田園城市的政策討論會議，作為政策擬定和修正的參考：

那我們在過程中除了邀請本府各局處外，我們也邀請社大，就是社區大學來參加會議。因為其實社大它們本身有在推動田園，他們跟民間接觸蠻多的。然後我們也有邀請里長阿，一些 NGO 團體來討論。（田園城市

¹⁹ 引述自張郁慧於2015年3月6日「都市農耕—田園城市社大工作坊」與談內容，2018年8月18日，取自：<https://www.youtube.com/watch?v=DsMomAujOAc&t=4s>

承辦人員-B1)

我是公園處的評選委員。他們（公園處）覺得我有實務經驗所以找我。這個會議的組成有學者、實務界的人、顧問公司、政策民團代表。在會議上就會請里長（我）分享一些經驗，或是問我對未來政策方向可以怎麼走，有沒有甚麼建議。像他們最近就有發公文來叫我過去，最近還蠻常被叫過去的，所以才說我會知道他們田園銀行網站要改版的事。（受訪里長-B2）

那今（2018）年我們又有增加一位顧問是全國花卉理事長...花卉同業公會的林理事長。那林理事長為甚麼會想推動呢，是因為黃前市長很想推動綠屋頂，然後他在大安老人中心推動這個綠屋頂，那他一直推動推動.....可是只有一個人的力量是不夠的，所以他就去勸說這個林理事長請他投入，畢竟林理事長是同業公會嘛，有一些資源可以運用。林理事長後來說他是被黃前市長感動，因為黃前市長真的很...為了這個環境真的很用心。因為黃前市長本身是康乃爾大學畢業的，那他就是推動這個農業，推動整個都市綠化；那其實他之前當市長的時候就一直在推動，到現在就算已經 80 幾歲還在推動。林理事長就覺得很感動，所以就開始跟著黃前市長一起推動綠屋頂。.....既然他們都很熱衷推動綠屋頂這件事，所以我們就邀請他們進入我們的團隊，當我們的顧問，有任何的問題或需要協助的就請他們協助。（田園城市承辦人員-B1）

由此可見，地方上不乏對都市農耕議題有想法和實務經驗的人與組織，他們協助公園處研擬田園城市計畫，引介更多專業者進入市府的顧問團隊，並爭取更多民間組織加入田園基地認養與管理的行列。這對於沒有那麼多都市農耕的經驗，也無足夠機關內部人力來管理臺北市所有田園基地的公園處來說，是一大助力。公園處正是借助這些民團的力量，讓田園城市理念得以具體落實，也讓可食地景得以在臺北市由點、線、面進行擴散。

參、 統整分析資訊與跨局處溝通聯繫

學者專家與民間實務家為公園處擬定「田園城市推廣實施計畫」提供了想法和執行策略的建議。然而田園城市作為一個跨局處推動的計畫，其內容不僅包含公園處草擬的總體執行架構，也囊括其他 13 個協辦機關就其業務權管範圍所擬定的子計畫。這些協辦機關包括教育局、產發局、建管處等等，分別負責整個計畫執行架構下的不同工作項目。舉例而言，產發局負責公有田園城市農園示範園圃建置、社區園圃推廣補助及推廣人員培訓等工作項目；教育局負責辦理學校小田園體驗研習活動；建管處則就綠屋頂及建立綠能示範社區進行評估診斷。公園處作為政策統籌機關，便要彙整各局處所擬定的執行架構和策略，並確認各局處每年是否有達到年初設定的目標值。

除了統整各局處的資料，承辦人員與其政策團隊還必須管理田園城市計畫委外進行策略規劃與提供技術服務的標案、統計分析計畫成效向上陳報、舉辦或支援田園城市相關的現場活動（例如田園城市競賽、成果發表會），以及處理執行過程中的聯絡事項和行政工作。受訪承辦人員（B1）除負責田園城市政策的籌畫，亦整合科內同事所負責的田園城市業務²⁰。他提及科內其他 5 名同事就田園城市計畫的業務分工是：

這五個人裡面，他們有的人是專門做會議的資料，因為我們有很多的府級會議會跟各單位接觸，所以會有某個人專門做這個會議資料；那有的人專門做我們的標案，就是我們委外廠商做的標案；然後有個同仁專門做統計資料，因為我們有很多 data 嘛，像是田園基地的面積阿，多少人種植阿，可能還有一些補助金額等等，就是這些是要做統計的，因為我

²⁰ 參考臺北市政府公園路燈管理處官網之組織架構和業務職掌，檢索日期：2018 年 7 月 22 日，取自：
https://pk1.gov.taipei/News_Content.aspx?n=C2DFEFA42339B690&sms=A2B20440BA18ED01&s=97095D23CDF56A85。

們是整個市府的 PM (project manager)，就是專門管理田園城市這個計畫，所以我們要統整很多資料。那有的同仁就是專門辦擺攤或是活動；有的同仁專門辦其他各局處需要田園城市配合的事項，譬如說循環經濟、海綿城市，他會有一些展攤或是研討會等活動，會跟田園城市有關的。(田園城市承辦人員-B1)

此外，這些團隊成員也須在各自負責的行政轄區定期巡視公園處所轄管的田園基地，勘察田園基地經營狀況，了解里長或民眾有甚麼地方需要幫助，亦會要求田園基地的認養單位定期提交基地產量、農產用做公益比例等數據(受訪里長 B2)。有時候民眾會因為田園基地的大小事或維護管理問題(例如基地水管漏水、被偷倒垃圾)而向公園處求助，公園處承辦人員接獲民眾通報後，會提供解決方法，或協助轉介給該田園基地的管理單位來解決問題。例如：

像我們一樓菜園，原本都是用塑膠容器來種菜，但塑膠這種東西經過長時間日曬雨淋就容易壞掉。那時候公園處就建議我們可以改用空心磚作圍籬，直接把菜種在土裡。後來也是經過很多時間的翻土、搬磚頭才改造成現在這個樣子。(受訪里長-B2)

至於田園基地的用地取得，由於牽涉所有權以及土地利用相關法規的限制，多半須由公園處出面協調，協助民眾取得認養與栽種許可。例如承辦人員會從法規面去檢視並協同會勘，評估里長或議員所提出閒置空間是否能作為田園基地使用²¹，以及介入用地取得涉及爭議時的協調：

以國產署它的土地來說，公有土地是有價值的，所以它產出來的東西，到底是歸公有管還是私有管。所以會有一些利益上問題，所以國有地以前是不開放(種菜)的。但是後來我們就一直去協助、溝通協調，目前

²¹ 105年3月2日市長與里長市政座談會議紀錄。裕民里莊里長振寧建請將本里里內閒置公有土地規劃為田園城市都市菜園，參考105年7月公園處處務會議紀錄 p3

是...未來是有機會國有地鬆綁的，就是可以讓民眾在上面種菜。(田園城市承辦人員-B1)

肆、 委外輔導市民建置與經營基地

由於田園城市計畫所牽涉的層面十分廣泛，從政策研擬，到用地取得和田園基地的維護管理，到開設課程教導民眾栽種技術等等，主辦機關公園處園藝科僅有6位正職人員承擔這項計畫的種種業務，人力不足以因應所有田園城市業務的執行細節，因此必須藉由標案與委外廠商建立契約，將政策決定以外的執行事項交由受託單位承攬和施作。舉例而言，受託單位須辦理拍片進行政策宣傳、田園基地植栽及資材申請、田園基地案例參訪活動、籌辦學校與社區之田園技術交流活動、編寫成果報告書、協助公園處辦理成果發表會並策劃相關競賽、展攤活動主題及內容等等。涉及立法和跨局處協商之外的其他執行細項或事務性內容，大多交由受託單位辦理：

資材補助，或是建置田園基地，也就是輔導民間建置田園基地，這就是由禾拓公司協助。他們會找專業的老師到現地去輔導民眾建置田園基地，或是看現場田園資材需要補助多少錢，這部分就是由他們來出(人力)。那像剛剛講到說，我們今年辦的(綠屋頂)比賽，那他們(禾拓公司)就是整個比賽的頒獎典禮的場佈阿，聯絡事項阿，就是比較事務性的內容，就是由禾拓公司處理。(田園城市承辦人員-B1)

這些相對事務性的工作屬於田園城市計畫標案中的履約內容，承辦人員會在履約期間的各個檢核點審核受託單位是否有完成階段性工作，或是藉由現場實地勘查執行狀況。

伍、 觀察實務而後調整行動

田園城市政策作為府級列管計畫，其執行績效是市府追蹤列管的目標。對於公園處承辦人員來說，田園城市計畫的績效統計和成果分析，是推動該計畫相關業務的重要一環。據受訪者（B2）所述，田園基地之認養單位須提報產量及公益用途比例等數據給公園處。公園處承辦人員得以針對這些數據進行統計分析，了解每月、每季甚至每年田園面積的增長幅度，以及其他計畫相關行動的發展趨勢，作為日後政策發展方向的建議。受訪承辦人員（B1）提及民間公益共餐給他及政策團隊的啟發：

去年（2017）底的話，我們先調查過一批，整個全府的田園基地，做公益共餐部分的比例，那我們發現其實這個比例不算低耶，大概有百分之四十幾。就是田園基地平均下來，它公益供餐部分……就是它可能是捐給弱勢團體，或是捐給社福團體、給獨居老人，或是直接里長種完就在社區供餐，可能里民或老人家就一起來用餐這樣子。它的比例是蠻高的。所以我們就發覺說，欸，其實這塊（田園城市的產出物用來共餐）我們想推，但是不知道怎麼推的時候，就發現社區已經跑在前面了，就是里長們都已經覺得這塊可以做了。所以我們今年就在思考想要推這塊。那其實市長和副市長都覺得這塊是很值得去推的。（田園城市承辦人員-B1）

這種以「公益菜園」為出發點的田園基地，是將種出來的菜分送給獨居老人和社福機構，作為公益共餐的食材。而公益共餐概念也體現在後來田園城市標案的規劃裡——在 109-110 年田園城市建置輔導推廣技術服務案的需求書中，舉辦共餐活動成為受託單位的履約事項之一。

透過整合分析田園基地管理單位回報回來的統計數據，承辦人員得以從新增的田園面積、參與人數，推估田園城市計畫施行後所產生的社會效益，以及臺北市整體環境的改善情形。當然，除了成效評估，承辦人員也會對計畫進行預評估，就上

級指示的新政策方向，初步檢視其可行性。舉例而言，2018 年以「綠屋頂」為推動主軸的背後，就是來自承辦人員和政策團隊對綠屋頂建物的盤點和統計分析：

先了解整個綠屋頂...市府到底有哪些建物；這些建物哪些已經做綠屋頂了，哪些還沒做；那為甚麼它不能做，又為甚麼它還沒做。那我們就要去了解原因，要去做統計阿，所以這部份其實花了蠻多時間的。(田園城市承辦人員-B1)

除了透過定期回收回來的統計數據了解第一線執行概況，進一步作為田園城市政策未來採取行動的參考方向，公園處承辦人員在為市民規劃農業技術課程上也不斷隨民眾需求而推陳出新。承辦人員表示，一開始所推出的課程僅以基礎的種菜技術為主，然而當政策推行越久，民眾種菜的技術已漸趨成熟，也具備基礎的農業知識，因此原本的基礎課程已然無法滿足民眾的需要。基於此，公園處承辦人員在規劃田園城市課程的時候，便會考量民眾現階段在農業知識上的成熟度和偏好，決定是否開設新的農業技術課程和調整教學主題。承辦人員道出他在安排課程中的發現：

我們會發現民眾越來越專業，所以我們的課程有很多內容還需要再深入.....那我們請的老師或是講的課程就會不一樣，以前可能最簡單就只講怎麼種菜，怎麼做堆肥；那後面可能會講到，當有病蟲害發生了，可是我又不能用農藥，那我要怎麼管理病蟲害；在來就是我的產出物，我怎樣自立自強、自給自足；甚至更進階就是，我可不可以把產出物做一些其他的產品拿去義賣，譬如說我做香茅香皂、香草茶、做包子等等，這些都是周邊產品，那它未來是否還有機會拓展到產業。(田園城市承辦人員-B1)

陸、 討論

透過上述對田園城市計畫發展過程以及承辦人員行動的梳理，我們可以歸納出田園城市計畫承辦人員角色的幾項特點：

一、 跨機關合作的計畫特性凸顯承辦人員促進者角色

田園城市政策是來自市長政策白皮書的政策落實，而該項政策之所以納入市長政見，則是民間都市農耕倡議團體積極催生的結果。這項利用都會閒置空間全面建置可食地景的政策，對市府而言是全新的嘗試，也因為政策包含諸多面向，舉凡建置網路平臺揭露田園基地資訊與媒合認養、建立農業技術輔導、經營管理田園基地、食農教育推廣等等，單就 2019 年至 2022 年的計畫架構，便包含三大綱要及 23 個執行項目²²，因此在政策規劃時期，主辦機關公園處邀集各機關及許多在都市農耕議題上深耕的專家學者和非營利組織，加入田園城市計畫的政策討論。換言之，田園城市議題囊括多個面向，從公有閒置土地管理單位，到田園基地的管理和市民食農觀念的建立，僅憑公園處的機關人力與資源並不足進行全方位的政策管理，是以需要跨局處資源的介入，以及動員民間組織進行基地管理和農業技術輔導。

公園處與其他局處、民間組織在推動田園城市政策上的緊密合作關係，也反映在承辦人員的行動上。首先，承辦人員和他的團隊成員，必須頻繁進行跨局處溝通與聯繫，包括洽詢財政部國產署以及臺北市政府財政局提供可作為田園基地之潛力點，藉此清查與評估得納入田園城市之基地；在政策草擬階段，聯絡各局處召開跨局處政策討論會議，並彙整各局處草擬的子計畫成為一份完整的實施計畫；在計畫執行過程中，向各局處索取有關計畫成效的統計數據，例如轄管地區認養面積、基地數及社會公益活動參與人數等等。這些跨局處溝通協調的目的，主要是協助計畫執行單位（受託單位）解決用地取得之適法性問題，或是配合其他局處有關田園城

²² 參考自 108-111 年臺北市田園城市推廣實施計畫。

市之展攤和研討會活動，以及作為計畫統籌機關的資料蒐集與彙整作業。這些都顯示出在田園城市這樣一個強調跨機關合作的計畫，承辦人員就像是個促進者 (facilitator)，在各局處間傳遞和蒐集政策資訊，並就涉及其他機關業務的問題提出討論並從中斡旋，進一步促成受託單位後續輔導民眾經營田園基地之便利性。

二、 管理利害關係人

至於承辦人員與政策受眾的關係，承辦人員除了受理民眾直接向公園處陳情與諮詢有關田園城市計畫的事項，基本上不會與民眾產生直接接觸。因為承辦人員與政策受眾間，還隔了一個委外廠商，這一受託單位在政策規劃時期負責建置田園城市示範點、策略規劃等管理顧問服務，在後續幾年的執行期間則進一步投入農業技術輔導推廣。承辦人員則就標案與受託單位建立的契約關係，對其進行履約管理，監督受託單位與履約期間是否完成契約裡所規定的工作項目。這些工作項目牽涉田園城市計畫執行過程的各種細節，從政策宣傳、辦理田園城市建置成果競賽、針對市民需求及各處田園基地辦理植栽及資材申請，以及媒合農業技術師資輔導認養單位建置基地等，均由受託單位提供人力或媒合相關專業講師與資源進入田園基地。承辦人員與其政策團隊主要協助田園基地認養規範等法規的訂定，以及協助公有閒置土地的取得問題，其他推動計畫所需的資源，須仰賴這些受託單位，或在地有都市農耕經驗的民間團體與社區組織（例如社大）提供。

由此可見，比起直接接觸民眾回應其需求，田園城市承辦人員更多時候是在進行利害關係人管理，透過彙整跨局處的意見調整計畫架構，或是針對第一線回傳的問題尋求跨局處支援；連結民間倡議團體和非營利組織進入政策場域，借助該等組織在都市農耕上的實務經驗和田園基地管理能量，讓可食地景在臺北市各個角落開枝散葉；又或者是對受託單位履約項目與品質的直接管理與監督。這些，都代表了在政策輸送的背後，是靠著承辦人員傳遞資訊，讓高層管理者的政策理念得以在第一線落實，而在地聲音也能經由受託單位向承辦人員反應，而回饋到機關內部進

行政策討論與行動方案的修正。

三、 小結

總的來說，田園城市計畫一開始由政見落實為一政府計畫的交辦過程，對於主辦機關公園處而言是具備高度政策模糊性的。儘管這給予了公園處相當的政策規劃空間，但田園城市作為一個由民間倡議團體催生進入政府議程的計畫，倡議都市農耕地團體其實早已對該計畫的執行策略有初步的架構及想法，加以學界、公會、前市長、社區大學等民間關切都市綠景觀與生態永續的個人與組織的響應，使得田園城市計畫的政策設計多半是在府級會議中與這些政策民團與學者專家研商後所做成的。承辦人員能實際參與政策討論的情形有限。

此外，田園城市計畫牽涉不同用地田園基地建置、農業技術輔導、田園課程推廣、資材補助等多面向議題，使得計畫本身便是一項需要跨局處分工與協調的大型計畫。這對於政策統籌機關公園處而言，除了要彙整各局處提出的子計畫、控管績效，以及其他各種涉及跨機關協調的事項，公園處也需協助處內委外進行管理顧問服務和建置輔導推廣技術服務的受託單位處理用地取得、田園基地認養規範等法規議題。在沒有具體明確服務對象的情形下，田園城市計畫承辦人員更傾向於扮演一個利害關係人管理者，管理受託單位輔導民間建置田園基地的服務品質、設立認養條件與契約訂定原則、彙集各局處績效資訊；而承辦人員在跨組織間的溝通協調、政策資訊的綜整，就像是個傳遞訊息與促成對話的樞紐，與西方所謂邊界扳手（boundary spanner）、促進者（facilitator）的特質相符。

第三節 北門街招計畫

為改善北門周邊廣告物招牌凌亂的現況，臺北市都市更新處於2016年10月開始推動為期半年的「北門周邊社區營造—廣告物示範操作計畫」，俗稱「北門街招計畫」，透過社區營造方式進入北門地區進行招牌改造的示範操作，除與在地居民溝

通，亦邀請設計師、招牌業者等各領域專業者加入，重新解構招牌意象，並結合當地景觀與產業發展，改造出符合北門的招牌樣式。

壹、緣起

2016年初忠孝橋引道被拆除後，北門重現於市民眼前。北門周邊廣告物林立，與整體歷史街廓不和諧的現象引發社會關注，城市美學的議題再度被挑起。輿論引發柯市長的關注，柯市長遂於同年2月指示將北門周邊的違規廣告物進行拆除。但直接進行拆除的方式引發當地店家反彈，因此才委由都發局底下、負責社區營造業務的都市更新處，轉用社區營造此種軟性方式對北門周邊進行招牌改造。可以說，北門街招計畫係因民意壓力而進入政府議程，再由市長交辦給都發局，由都發局主責社區營造業務的都市更新處（以下簡稱更新處）承接該項計畫。

這項計畫，便落到了更新處更新經營科的頭上。該承辦單位將「北門街招計畫」以標案的形式委託民間廠商執行，透過公開評選選出承攬該案的廠商，並簽訂合作契約。北門街招計畫最後由景澤創意有限公司（以下簡稱景澤創意）得標，並自2016年11月開始執行為期半年的計畫。承辦人員就在這公私協力的過程，負責招標、履約管理等作業，也串起更新處與其他機關、協力廠商的溝通。

貳、確立執行架構的簡要計畫書

既然計畫要以公私協力的方式進行，那麼招標文件中的簡要計畫書，就是承辦單位對外表達計畫理念的媒介。依照採購標案的程序，承辦單位須就投標廠商的資格要件進行設定。以北門街招為例，承攬廠商必須為建築師事務所、都市計畫或景觀設計相關的技師事務所和工程技術顧問公司，並就北門街招案擬定簡要計畫書。這個簡要計畫書形同於機關向投標廠商就該案所提出的需求與規格，而廠商在投標時則須提交企畫書（或服務建議書），告訴機關在這項計畫上，他們擬定那些工作項目，辦理哪些活動，以及人力、經費等。

北門街招計畫的簡要計畫書，由承辦人員與其科內同事、主管共同討論後，撰擬出該案的計畫目標、經費補助項目、執行內容、工作期程及審查規定等等，讓投標廠商能明瞭計畫的施作內容和範圍。這項招牌改造計畫被定位為一示範性計畫，回應當時市府高層啟動該計畫時所設定的目標是要以軟性社造手法改善北門周邊招牌凌亂的景觀，進一步提升城市美學的期待，美學教育以及藉由社區溝通讓居民重新思考社區門面意象成為北門街招計畫的核心目標。承辦人員談及該計畫的目的：

最重要的目的是說，如何讓市民對招牌有另外一種想像。因為過去大家覺得招牌要越大越好，覺得越醒目越好，或者是說越亮越好，所以招牌大家都在比「大」的，所以這對都市街景有很大的影響是，我招牌各式各樣、很雜亂、很多線，這就會讓整個景觀很難看。所以是想透過這個案子去示範說，招牌可以改的不一樣。這個不一樣指的是，我招牌要大要小，是可以根據我這個空間是車行通過，或是我是以步行為主的，那兩種招牌的設計就會很不一樣。車行通過的招牌當然就是要大，因為它（駕駛）只要一秒的時間就可以看到它（招牌），或找到你的招牌；但在步行空間裡面，就像這個（北門）街廓裡面的空間，這些招牌其實不用大，主要你可以發展你店家自己特色的方式，讓招牌變得有特色。所以其實也是想要對城市景觀做美學教育（北門街招承辦人員-C1）。

計畫的目的是讓市民與在地店家，能透過本案的政策擾動，對招牌有新的想像。既然是示範性計畫，又是以招牌為出發點強化社區溝通以達成美學目的，因此更新經營科以受託單位必須在半年的執行期程內完成至少 6 面招牌作為標準，並要求在執行初期先行盤點北門周邊廣告物設置的現況，了解日本、韓國、新加坡等地利用社區機制進行廣告物管理的操作模式，並分析如何將這些國外案例應用在臺北。完成基地現況調查後，須與在地店家溝通，亦須舉辦 23 場以上的工作坊及微旅行，且工作坊須包含色彩美學、招牌字體、廣告物在歷史街區的定位等主題，讓當地居民、店家、招牌製造者、設計師能參與並相互交流，以達到該計畫社區溝通此

一最重要環節。

除了以實地訪查和辦活動做為執行策略，由於招牌改造會涉及臺北市相關的廣告物規範，包括都市設計審議相關規定、建管處招牌設置審查規定，以及針對不同管制區域內的招牌大小、色彩等進行管制的〈北門周邊地區設置廣告物都市設計準則〉，因此擬定計畫書時，更新經營科也一併將招牌改造示範點所須配合政府相關管制規定的條件納入考量。也就是說，受託單位在改造招牌的同時，必須符合臺北市相關招牌設置規定。

承辦人員和其科裡的團隊將北門街招計畫的執行細節呈現在標案中的簡要計畫書裡。歷經投標、審標和決標的過程後，更新處評選出優勝廠商，並開始就計畫內容與該案的受託單位—景澤創意進行密切討論與實踐。

參、 伴隨協力廠商進入社區溝通

計畫從凝聚在地共識到談城市美學的策略、每場工作坊講授的主題、內容、時程，以及各個活動之間的關係，都是承辦人員和景澤創意經過討論後決定的，且這樣的架構在一開始景澤創意得標後，便與更新處一次討論完畢（景澤創意有限公司受訪者-C3）。這時的計畫目標更為聚焦，採用先進行社區溝通達成共識，後談美學教育的執行策略：

招牌製作者、設計師都很不重要嘛，因為最重要的就是商家。可是這些人都在裡面，所以他們都必須理解。設計師會覺得招牌製作者沒有做得很好，商家沒有 sense，他覺得自己的最漂亮，可是這件事是需要被對話的，因為他（設計師）不懂商家的需求，居民更不在意商家，而是他住的環境。那這些人要共同去討論嘛，那這些人的最大公約數不會是美學阿，絕對不是嘛！社區居民在意的是，我們生活會不會好一點，所以我們才會從社區營造開始，到在地共識.....後面進來才是美學的部分。（景澤

創意有限公司受訪者-C3)

雙方確認計畫執行架構後，便由景澤創意實際在第一線發起社區行動，從前期對北門周邊進行基地調查和盤點，拜訪當地店家和地方組織，試圖瞭解在地人士對於在北門歷史街區進行招牌改造的想法和立場，到進一步與當地居民和店家建立共識，並透過各種美學講座、國外招牌改造案例分享、願景工作坊、小旅行來讓不同利害關係人進行對話。

換言之，在北門街招計畫裡，是由景澤創意的團隊代表更新處進入社區與民眾溝通，而承辦人員作為計畫負責人，為督導廠商執行情形，在計畫執行期間，也會陪同景澤創意頻繁走訪社區與參與廠商辦的活動，瞭解實地狀況。承辦人員表示「一個禮拜兩、三天常常要往外跑，去跟店家拜訪、溝通」：

我們會去做的事情是，會去驗證……說驗證嗎？或是說這過程當中會跟著委託的廠商一起協助他們去完成基地調查，去探詢意願，跟這些活動的辦理阿，然後選定店家阿，然後改造當中有些行政程序要跑。那這些行政程序要跑就是我們（更新處）要去協助的（北門街招承辦人員-C1）。

其實我們前兩個月進去都是被罵出來的。「阿臺北市政府拆我們的招牌啦……」每一次進去，每次被罵出來，大概有持續了兩個月左右。（胡如君²³，2018）

承辦人員很認真阿，他幾乎所有可以找的資源他都找...他的出席率很高。科長出席率也不低喔...像這種比較大的活動（北門街招資訊展）科長一定會來嘛，然後像這個「在地想巷工作坊」他就有到，這就只有他到。所以他出席率最高。那像這種工作坊、設計師的招募，科長也有

²³ 都市更新處更新經營科科長。引述自胡如君 2018 年於臺北 e 大課程「106 年創意提案分享會-創新獎」演講內容。

來。我覺得還是以他出席率最高啦，其他同仁就是比較大的活動會來，那他大概幾乎是每場都跟。算是一個不錯的年輕公務員。(景澤創意有限公司受訪者-C3)

北門街招計畫的目標群體是在地有待改造招牌的店家，不管是初期的店家意願調查與街區工作坊的辦理，還是後續招牌徵選到媒合設計師進行招牌設計，景澤創意均是直接提供服務的主體，承辦人員則確保服務背後所需遵行的行政流程暢通，並在必要時協助導入政府資源。

肆、 跨局處協調與溝通

承辦人員是北門街招計畫執行單位向其他政府機關求援的管道。如果廠商在執行計畫過程中遇到無法獨力解決的問題，尤其所遇問題涉及其他局處的權管範圍，便會尋求承辦人員的協助。承辦人員便會與相關單位聯繫協調，請相關單位協助處理一些衍生問題或一起討論解決方法。舉例而言，在計畫的執行後期，除了改造招牌之外，還進一步對北門的整體街景進行改造，而整體都市景觀和空間的改造所牽涉的議題包括：招牌周邊電纜線的清理、路面停車告示牌的位置調整、招牌申請與審理流程等等，這些事項涉及其他機關諸如新建工程處、建管處、停管處等所權管的業務，因此當承辦人員偕同景澤創意團隊實地會勘發現有額外的街區景觀問題尚須改善，承辦人員會將這些問題回報局裡，並就與相關權管單位接洽、溝通，甚至召開多次跨局處會議討論案情。據受訪者所言：

其實店家附近都會有很多電纜線...如果你要讓他變好看，你就是要跟很多業者或政府機關做接觸，例如臺北市在管電纜線的機關是新工處，他向下有個道管中心。這個中心本身就會跟第四台公司，像中華電信、台電等所有可能會用到線的局處、機關或業者接觸，所以在這裏面你就要去一一跟他們溝通說，哪些線是可以拆掉重做的，哪些線是要隱藏起來的，哪些線是不能懸掛在天空.....所以就會請他們從這邊去改善這些問

題。另外，人行道旁邊其實都會有停管處停車的告示牌說禁止停車，或是幾點到幾點這裡禁止停車阿等等的，所以這些告示牌如果聳立在人行道中間其實也很醜，也沒辦法真的改善環境，所以會去跟他們協調說是不是可以移進去一點。或是很近的街廓就有一支（告示牌）了，那是不是可以這兩支合在一起等等，因為這樣整體景觀是可以改變的。然後這個案子我會直接接觸的是，廣告物直接的管理機關是建管處，所以在這裏面會跟建管處要做很多內部溝通，包括審理招牌的方式，還有審招牌的流程可不可以快一點等等（北門街招承辦人員-C1）。

唯一感到困難的就是（招牌）申請.....所以花很多時間在做後面的溝通。這時候更新處就幫了蠻多忙的。就是那個承辦（受訪者 C1），跟我們去碰這些釘子.....承辦人員很認真阿，他幾乎所有可以找的資源他都找（景澤創意有限公司受訪者-C3）。

由於這次的招牌改造範圍均在計畫管制區，依照當時新立法的「臺北市北門周邊建築物廣告招牌設置辦法」，管制區招牌的申請須經都更審議，相較一般招牌申請程序繁雜。承辦人員在協助受託單位與建管處等招牌管制權管單位的同時，也促成招牌改造流程的建立，供建管處及其他地區未來推動招牌改造之參考，並催生簡化招牌提送都市設計審議委員會的办理流程。

承辦人員除了協助廠商及上級長官進行溝通聯繫、連結資源，就北門街招計畫的標案本身也負履約管理的責任。由於是標案的受託方，景澤創意一系列的社區行動與成果均會受到承辦人員監督與控管。督導的方式有很多種，其一是透過期中和期末審查，要求景澤創意在特定時間對現階段的示範點媒合和工作坊執行成果、宣傳行銷成效和成果彙整與建議，做成期中、期末報告書和總結報告書，更新處及外聘專家學者則就其書面報告進行書面審查或召開審查會議，確認受託單位每個階段均有達成一開始所設定的目標。其二是直接跑現場參與受託單位辦理的工作坊、展

覽以及陪同進行社區溝通，藉此瞭解其實際服務輸送狀況。

伍、 行動後的結果

過去臺灣並沒有專門設計招牌的設計師，但因為北門街招案的討論，這些參與其中的平面廣告設計師和工業設計師開始走進招牌設計這塊產業。承辦人員提及：

過去的招牌製造業者等於就是設計師了，他就跟你講說招牌他們幫你拿去直接做，然後你就可以把你的文字放上去，我就幫你印出來，可是這種招牌通常很醜。所以在這（案子）裏面的廣告物設計師他們其實不是真正在做廣告物設計的人，他們可能是一些工業，或是平面廣告設計背景的設計師，然後在這個案子裡嘗試設計招牌，所以臺灣其實沒有那種專門設計招牌或廣告物的設計師。那也是因為這個案子的討論，開始有一批設計師，去接觸廣告物設計。後來就會有很多案子，他們接過來，也會想請他們設計招牌。所以慢慢的有一些平台，有一群人開始做廣告物設計（北門街招承辦人員-C1）。

此外，此案的示範操作也產生外溢效果，北門周邊開始有店家會自發性對自家的招牌或整個建築立面進行修繕和改善。而建管處招牌更置補助原以街廓為申請單位，後修法成「進行社區營造或廣告物更新計畫之街區」也能申請²⁴。

陸、 討論

透過上述對北門街招計畫發展過程以及承辦人員行動的梳理，我們可以歸納出計畫本身以及承辦人員角色的幾項特點：

²⁴ 臺北市廣告物示範區美化更置申請及補助作業須知第二條修正，自 105 年 9 月 29 日起生效。

一、 執行方向明確的示範性計畫

北門街招計畫是在臺北市政府對北門周邊招牌祭出強制拆除手段後，以另一種政策工具—社區營造實現舊招牌拆除並改造的計畫。所謂社區營造的做法，是透過雙方或多方充分的理解和溝通，達成共識後才進行招牌改造的方式。因此當時更新處在進行政策規劃的時候，便已訂下幾個操作策略：包括前期先與在地居民和店家「一起討論說，這個街區到底甚麼樣是最好的，什麼是大家最想要的、最需要的，又能夠在符合城市美學的這個狀況下，共同推動（胡如君，2018²⁵）」；接著透過工作坊、展覽，開始與店家討論招牌並媒合招牌設計師與業者進場，最終達成招牌改造。這有很大一部分因素是來自計畫由市府層級交辦下來時便有相對明確的目標與政策工具，包括委託專業設計團隊，透過工作坊及社區營造的方式更新店家招牌。由於計畫時程僅有半年，因此在主辦機關更新處確認以上的計畫目標與內容之後，便著手進行招標作業以及後續執行單位的履約管理。

二、 接地氣與連結資源的承辦人員

在北門街招計畫裡，承辦人員的履約管理體現在偕同委外廠商拜訪社區，以及參與各類美學講座與街區願景討論工作坊，以實地驗證的方式確認受多單位的執行狀況。當然，在實地走訪之外，承辦人員也書面檢核受託單位在不同履約階段所交付的文件，確保受託單位提送的資料符合契約內容。儘管因為標案契約關係，受託單位是目標群體—店家—服務的提供者，但在北門街招計畫裡承辦人員勤跑第一線參與各類受託單位舉辦的活動和陪同社區溝通的情形來看，承辦人員有更多直接接觸民眾與了解現地狀況的機會，也促成後續機關資源的導入與連結。也就是說，承辦人員偕同參與在地活動的目的有兩個，一個是確保受託單位的履約品質，第二則是直接掌握店家對政策介入的反應與態度，作為後續回饋機關內部的有用資訊。

²⁵ 都市更新處更新經營科科長。引述自胡如君 2018 年於臺北 e 大課程「106 年創意提案分享會-創新獎」演講內容。

另一方面，招牌改造過程牽涉諸多法律層面問題，尤其北門周邊管制較為嚴格，包括須符合臺北市廣告招牌管理規範、都市設計審議相關規定、建管處招牌設置審查規定，這些適法性問題必須透過承辦人員向各法源管理機關洽詢、溝通，以協助受託單位在為店家完成新招牌設計與製造後，可以通過最後合法性的檢驗而完成招牌申請。

此外，在計畫執行後期，除了改造招牌之外，還進一步對北門的整體街景進行改造，諸如招牌周邊電纜線的清理、路面停車告示牌的位置調整等等，這類管線、車行路牌之移除必須向各該管制單位通報，並溝通處理方式。而承辦人員作為更新處的代表，透過反覆與局處、事業單位的橫向聯繫，為受託單位連結其他政府部門的資源，以及每一項溝通與協助處理背後所需完成的行政手續。可以說，承辦人員就是個促進者（facilitator）、邊界扳手（boundary spanner），處理跨局處協調事宜，讓受託單位後續在執行上無須過度擔憂適法性問題。

三、 小結

在北門街招計畫發起之前，臺北市政府已實行直接拆除北門周邊店家招牌的管制政策，因此市府高層交辦北門街招計畫給更新處的指示很明確，就是希望以另一種政策工具——招牌更新補助結合社造活動的舉辦，觸發店家美化招牌的行動。加以計畫執行時程為期半年，亦無政策廢續問題，因此在確立行動方案後，承辦人員多數時間均花在第一線的活動參與、跨組織的溝通協調以及受託單位的履約管理。尤其在北門街招計畫裡，輔導店家進行招牌改造不僅牽涉招牌設計是否遵循當時廣告招牌設置辦法的規定；改造完的招牌尚須經合法申請與都更審議流程；若是招牌改造牽動周邊電纜線清除與牆面的美化，受託單位須仰賴承辦人員以機關的名義去接洽其他公部門的權責單位，便於其他機關動員人力處理這類招牌改造的衍生問題。在此個案裡，最後也確實在承辦人員的幫助下，催生招牌合法化流程的簡化、路面與街景周邊環境的改善等等，成為計畫執行過程中名副其實的促進者（facilitator）。

第四節 臺北眾力方程式計畫

臺北市都市更新處（以下簡稱更新處）自 2018 年開始推動「臺北市社區營造點媒合培力計畫，又稱「臺北眾力方程式」計畫，並於 2021 年邁入計畫第四年。該計畫嘗試跳脫過去政府直接提供補助經費給社造團體的框架，以社區集資的方式，協助社造團體與組織向公眾募集資金來實現提案目標。

壹、計畫緣起

「臺北眾力方程式」自 2018 年啟動並賡續至今²⁶，是由更新處發起的實驗型計畫，並委由社團法人社區大學全國促進會執行（以下簡稱全促會）（臺北市都市更新處（編），2019：5）。這項計畫參考國內外社區集資的經驗，嘗試將群眾募資的概念導入社區營造，突破過去政府單向挹注社區經費的社造補助模式，讓社造提案團隊透過網路社群媒體直接訴諸公眾的支持，向他們推銷理念、募資與拓展行動，藉以打破社造僅是區域性社區行動的侷限，促成跨域性的社群連結，並培養提案團隊自行募集人力、資源與技術的能力，為社區組織將來獨力營運與永續發展建立基石。

該計畫第一年（2018 年）以「人才支持」、「社區專戶」、「天使投資」和「集資輔導」四種提案類型，讓不同規模、發展策略的社造團體得依團隊本身所具備的條件選擇此計畫中的不同補助模式，更新處與全促會並依據團隊選擇投入的議題媒合輔導資源。第二年因為適法性問題移除「天使投資」；第三年則將「人才支持/起步培力」這類由市府直接提供媒合基金的提案計畫類型刪除，僅留下須由提案團隊撥入部分自籌款的「社區專戶」及資金全數來自群眾募資的「集資輔導」類型。

相較於石頭湯和北門街招計畫來自市長的創新理念、田園城市計畫因民間倡議而被市長納入市政議程；臺北眾力方程式是一個在政府機關內由下而上發動的計畫，計畫發起人來自官僚體制中的基層—承辦人員。是臺北市都市更新處承辦人員

²⁶ 2021 年臺北眾力方程式邁入計畫第四年。

的創意發想，讓這項結合群眾募資精神的社造推動計畫，得以孕育而生。

貳、 為社造老問題尋找出路的強烈動機

承辦人員坦言臺北眾力方程式計畫是他所發起的，也分享了他個人的發起動機。在各科室準備就 2018 年預算提出計畫時，承辦人員在科內會議上主動提出了社區集資想法。據承辦人員所述，這個想法最初是受到網路發起的一項公益募款活動所啟發，也因「觀察到民間（全促會）有在鼓勵社區集資這件事」。加以承辦人員過去四年多的社造經驗，有感於傳統社造補助模式導致社區長期以來對政府資源的依賴，以及社造時常被詬病參與者侷限於同溫層族群，因此萌生以群眾募資方式推動社造的念頭：

之前就有看到 HowHow（知名 Youtuber）在情人節的時候發起一個運動：他幫別人告白，然後別人 donate 他，然後 HowHow 會把這筆錢拿去做公益……就想說為甚麼我們在做的社區的事情沒辦法用 donate 的方式完成……有沒有可能在我未來的提案裡面，增加這個 donate 的環節，也就是透過群眾募資的方式跟大眾訴說，透過影片、上募資平台讓更多人關注（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

此外，承辦人員「也覺得這件事蠻有挑戰性的。所以才會願意加入試試看（臺北眾力方程式承辦人-D1）」由此可見，承辦人員想改變現狀，想嘗試利用社區集資這樣的新工具協助推動社造的機構與團體取得資源，即便知道這是政府部門第一次推動社區集資，存在各種不確定性，也很願意冒險嘗試。在這裡，我們看見承辦人員發起臺北眾力方程式計畫的個人動機，一方面展現的是承辦人員個人對本土公共議題的關懷，另一方面又呈現出承辦人員對創新事物的高度接納程度和主動積極態度。這樣的主動提案行為，並非受上級指示，也不是因為外環境壓力（例如民意驅使）。

在更新處推動社區營造的四年資歷，使承辦人員熟悉政策實務並保有對議題的敏感度。從過去所累積的實務經驗中，他發現長期以來社區取得社造資金的方式均為政府提供社區補助經費的單向關係，且社區是否取得政府補助端看社區的提案是否獲得少數學者專家的青睞。這樣的機制所引發的後果是，社區的提案與行動僅需對唯一的金主，也就是政府說明提案的理由與負責，很可能忽略社造議題的公共性，也容易陷入社造參與者背景過於單一或侷限於特定區域的情形（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

我長期就觀察到...社區其實不太在意你在做什麼事，他只要拿到資源就很 OK，但並不會覺得你政策在引導他做甚麼事情或怎麼樣。所以就想說，有沒有可能有一種方式，讓社區不是只是在跟政府要資源，而是轉向民眾、企業去要資源（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

相對的，「社區集資」透過直接向公眾募資來爭取資金，藉由群眾募資平台等網路媒介的行銷與推廣，吸引更多對該議題有興趣的一般公眾加入和參與社造，進而擴大參與，讓在地性的公共議題更為人所知，也增加參與者的多元性。這也是承辦人員想借社區集資之力來突破社造補助現狀的理由。

由此可見，結合臺北市社造發展的長期觀察，以及對社造政策實務的反思，再憑著突破現狀決心的加持，承辦人員有了十足的動力發動臺北眾力方程式計畫。

參、 建構計畫雛形：團隊腦力激盪的加乘作用

承辦人員對於改變現狀的強烈動機固然是催生計畫的源頭，不過將創意理念具象化為一提案的過程，並沒有想像那麼簡單。提案的第一步，便是先把想法與理念轉化為具體可行的操作方式。受訪者表示，當對年度提案有新想法產生但又不清楚具體可以怎麼做時，通常會先私下與同事交換意見，初步形成提案的架構和方向，再提報到科內每周的例行會議進行討論。討論的結果便為科內共識，發展成提案的

執行架構，再由科內團隊成員共同守護提案向外推展。

承辦人員會跟比較友好的承辦人員一起去討論工作內容、工作細節，因為工作方法很類似，然後再提上去給股長、科長。在提上去的過程中，你會發動整個科的討論……大家討論出來就會是科內的共識。科內的共識是不容質疑的……就會去捍衛他。今天你不管誰出去講，你不能說這支計畫不好，因為你要捍衛這支計畫，不管哪個長官問你，你都要嘗試去解釋它（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

以第一年推動臺北眾力方程式計畫來說，承辦人員先提出以社區集資推動社造的想法，經過與科內同事開會討論，承辦單位最後取得內部共識，決定自 2018 年起，將過去以臺北市社造中心作為媒合基地，提供小額補助給社區和社群的社區營造點計畫²⁷中止，並以強調社區集資的臺北眾力方程式計畫取而代之。經費來源則同樣來自更新處 2018 年所編列的「街區活化計畫」（臺北市都市更新處，2019；受訪者 D1），而這個提案後來也受到機關內部的採納。

考量這是更新處第一次嘗試在臺北市推動社區集資，尚不清楚民間對群眾募資的接受程度，因此在政策設計上，承辦單位「援引過去社造中心計畫的想法」（受訪者 D1、D2；全促會秘書長楊志彬，2018²⁸）規劃出「人才支持²⁹」類型的輔導模式，以單一個案 5 至 10 萬的補助，鼓勵關心社區事務的人來提案並輔導他完成想做的事。這樣一來，新計畫中便有舊式的社造補助操作模式做為緩衝。

單向補助模式自然不是臺北眾力方程式計畫的初衷。為了讓在這個計畫裡推動

²⁷ 臺北市社區營造中心自 2013 年至 2017 年間辦理社區營造點公開遴選，鼓勵關注社區事務的個人或團體透過創意提案獲得小額補助，成為社區營造點；社造中心則提供這些社造點輔導支援，並進行資源整合與網絡串連等協助（臺北市都市更新處（編），2014）

²⁸ 取自全促會秘書長在 2018 年 10 月 27 日臺北市都市再生學苑「社區經濟 X 社區營造學程」—「社區集資在臺北的推動經驗」的演講內容：「在更新處目前的做法裡頭，他有些是承繼社造中心來的想法，那個就是補助，社區提案的補助，補助款在十萬、八萬以內，這是幾年來例行的做法。就你來，我補助你，競爭型的補助……」

²⁹ 2018 年（計畫第一年）的「人才支持」類型輔導模式，於 2019 年起更名為「起步培力」，概念均為以一定上限（5~10 萬）的媒合基金，扶植社造人才。

社造的人不再只是跟政府拿錢，而是能與政府共同承擔社區工作的後果，承辦單位設計出「社區專戶」類型的輔導模式，由政府補助款及社區自籌款共同組成提案團隊專戶的資金來源，專戶內的金流受到會計事務所的監督並向社會大眾公開（受訪者 D1、D2）。此外，社區專戶的媒合基金可跳脫會計年度限制，讓提案團隊在下一年度的行動中也能使用。而這樣的設計來自承辦單位觀察到過去社區行動因配合政府經費年度核銷而時程過於緊湊的限制，臺北眾力方程式承辦人員（受訪者 D1）提及：

政府的預算都有會計年度，一年之內我要把預算花完。因此我們常常看（提案）徵件是在 3 月，9 月要開始收尾，因為 10 月要結案，所以社區真正有在工作的時段是在 5~9 月的時候，其實時間是不夠的。你想想看嘛，你要做社區蹲點、社區溝通，可是你就是 5~9 月，每年都很短暫就結束了。當你沒達到執行率，你就會被檢討為甚麼你錢沒有花完……我們有這個壓力在，也沒辦法讓社區做太久（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

基於上述考量，承辦單位便將「人才支持」及「社區專戶」兩種輔導模式納入臺北眾力方程式計畫的初始架構中，成為該計畫後續採購標案的投標規格（全促會受訪者-D2）。

肆、 採購招標階段：民間組織為計畫注入創意想法

當承辦單位將社區集資的計畫構想寫入標案³⁰中並開啟招標程序，便吸引數家對該計畫有興趣的廠商投標。更新處在投標文件中規定投標廠商須就簡要計畫說明書所載工作內容撰擬服務建議書，更新處則在接下來的採購評選過程中，針對各家廠商提交的服務建議書以及現場簡報內容進行評分，選出最後的優勝廠商。全促會

³⁰ 臺北眾力方程式計畫係以採購案的形式委託民間辦理，其標案名稱為「臺北市社區營造點媒合培力計畫」委託專業服務案。

當時便在更新處「人才支持」和「社區專戶」的基礎下，於服務建議書中提出另外兩種更趨近於群眾募資概念的操作模式——「天使投資³¹」和「募資輔導³²」，加以該組織在臺灣推動社區集資的多年實戰經驗，成功獲得評審委員青睞並得標（全促會受訪者 D2）。

全促會在投標階段所提出的群眾募資理念受到更新處的採納，並促使更新處修正計畫內容。更新處在原本計畫的媒合工作架構中，加入「天使投資」和「募資輔導」兩種更強調動員社會力量與減少政府資源依賴的集資模式。全促會在決標後所提交的工作計畫書，便是依據更新處修正後的工作架構，擬定出計畫各階段具體工作項目的辦理期程及執行細節（受訪者 D2）。此時，「人才支持」、「社區專戶」、「天使投資」和「募資輔導」這四種提案類型，就此定調為臺北眾力方程式第一年（2018 年）的計畫執行模式。

伍、 執行過程中的協調與溝通

從上述分析，我們看到承辦人員將創意發想導入政府議程並與機關團隊逐步建構計畫雛形的過程，並在公私協力過程汲取民間實務家的創意，進一步將計畫的執行機制描繪得更完整。當計畫架構確立，著手輔導提案團隊進行募資時，承辦人員會採取以下行動：

一、 勤跑第一線了解提案團隊需求

臺北眾力方程式計畫每年平均須輔導 7 至 12 個提案團隊，這些團隊的社造據點坐落於臺北市的不同區域；而社造議題本就與在地行動脫不了關係，要想了解計畫的目標對象，也就是各個提案團隊的實際募資籌備情況，實際走訪社造點是最直接且快速掌握在地狀況的方法。臺北眾力方程式承辦人員（受訪者 D1）提及執行期間

³¹ 先給提案團隊一筆啟動基金籌備募資行動，等到提案團隊募資達到 80%，政府再提供加碼挹注。

³² 政府不提供提案團隊任何經費，僅提供輔導與媒合專業人力進場，提案團隊須自行募得資金。2018 年的募資輔導類型自 2019 年起更名為「集資輔導」。

頻繁走訪社區的情形：

在募資這段期間，假設有籌備期，有上架時期，募資案正在跑，所以有很多細節要確認，還有到底哪些還沒募資、還沒贊助，你都要去追蹤，所以我們幾乎不會在辦公室，你就是要不斷去開會，或到社區現場看狀況怎麼樣（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

儘管依照本計畫委辦案的性質，計畫的實際執行者是全促會，平常與提案團隊直接接觸的也是全促會，但承辦人員仍舊透過實際走訪第一線，實際了解提案團隊的需求以及當下所面臨的困境。承辦單位依照當初規劃的媒合機制，為每一提案團隊配置一位輔導業師，當全促會隨同輔導業師陪伴提案團隊盤點社區資源和籌備募資的過程中，遇到輔導業師無法解決團隊的問題時，承辦單位便會引薦自己的人脈給全促會，協助引導其他專業者進場；或是媒合行銷、平面設計等經驗的專業人員，協助團隊撰寫募資文案；又或者，在與全促會例行的檢討會議上，共同討論計畫未來可供調整的方向（受訪者 D1、D2）。

在這裡，承辦人員透過實際接觸社區，了解社區需求，也掌握提案團隊的動向。這些從地方上蒐集來的意見和問題，也成為承辦人員下一年度計畫調整的養分。

舉例而言，計畫第一、二年的募資輔導團隊原本由全促會的執行團隊成員作為提案團隊的集資顧問，鑒於群眾募資輔導人力問題，第三年的計畫直接由募資技術與經驗十分純熟的嘖嘖、FlyingV 等集資平台業者來輔導與控管提案團隊的募資進度，讓提案調整的速度加快許多（全促會受訪者-D2）。

此外，隨著臺北眾力方程式於 2021 年邁入計畫的四年，承辦單位對於該計畫的定位也越發清楚。從一開始以類傳統的補助型集資模式做為緩衝，避免這樣一個實驗型計畫失敗；到第三年（2020）開始將「人才培力」類型從計畫架構中移除，將輔導資源集中在「社區專戶」和「募資/集資輔導」的提案類型上，期待臺北市的社

造點均能發展出群眾募資的能力：

我最鼓勵這件事（集資輔導），我反而沒那麼鼓勵它（起步培力）。所以今年（2020）案子還沒出來，可是今年只會有這兩個類型（專戶、集資輔導）……我最終的政策目的是不希望提案人跟我拿錢。他如果再跟我拿錢就沒有意義了。（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

2019 的時候，更新處有新增了一個標案，叫做「育成案」，他專門輔導對社造沒有什麼經驗、剛起步的人，所以這個其實就會和我們的起步培力型有點衝突，兩個明明在做差不多的事。所以更新處後來第三年就把起步培力從我們這個案子拿掉，全部把這一類型的目標族群交給「育成案」去負責……臺北眾力方程式 focus 的是比較難一點、進階的，像是集資輔導...（全促會受訪者-D2）。

二、 動員各界資源解決方案合法性問題

承辦單位第一年在推動臺北眾力方程式計畫的過程，「天使投資」機制遭受適法性的挑戰。依照《公益勸募條例》的規定，基於公益目的且具有主管機關核可勸募字號的團體，才能合法向公眾募資。而在社區集資裡，以社區利益出發的提案是否屬於公益性質；又社區集資的發動者有很多是對社造富有熱忱的議題青年或是個人，可能不符合現行《公益勸募條例》主管機關許可團體的定義。更新處如若以「天使投資」模式，提供補助給多數未立案的提案團隊發展募資活動，容易被外界視為鼓吹違法的行動。

鑑於此，承辦單位動員了許多法律界的專才，包括學者專家、立法委員、民間倡議團體、群眾募資平台業者等等，共同研議社區集資的適法性，並提出解套方法。儘管最後「天使投資」方案因為合法性考量，自計畫第二年後被移除，但也因為這件事，催生了《公益勸募條例》的修法。

另一個停掉「天使投資」的原因是，群眾募資現在在台灣法律上面是遊走在灰色地帶，因為募錢有個條例是《公益勸募條例》。《公益勸募條例》的規定是，你如果向公眾募資，你要取得衛福部的認可，衛福部會給你一個序號，只有這個序號的人才可以募資。而且他限縮了個人是不能去做募資的，是違法的，只有受到許可的團體才可做這件事情。但這個法條很不合時宜，所以當時全促會也有去遊說立委改這個條例，這個條例目前已經在改了，只是還沒有改完（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

三、 善用組織人脈資源為社造行動牽線

社區營造的推動，從來就不是單打獨鬥。尤其不同社區所面臨的問題十分多元，須借助不同專業領域個人與實務工作者的力量進場解決，或是與社區中具影響力的公民領袖建立關係，藉此打通在地人脈。在執行臺北眾力方程式計畫的過程，承辦人員利用科室所累積人脈來協助受託執行單位解決問題。這些人脈是過去科長、承辦人員自己或其他同事在不同專案中所認識的各領域專家學者、實務工作者以及社區領袖，有的是專案中的協力夥伴，有的是靠協力夥伴牽線所結識的新朋友。這個網絡的組成就如同滾雪球般，隨著時間的推移越布越密，能夠提供都市更新處資源的個人與組織也越來越多。承辦人員（受訪者 D1）也提及其所屬科室習慣將這些曾經合作過的個人或團體之資料進行系統性建檔，讓其他同事未來因推動專案而需要尋求不同屬性單位或專業者進場支援時，能借助資料庫的聯絡名單，迅速找到合適的人協助解決問題。

一如西方基層政策企業家研究所言，基層政策企業家所擁有的社會資本，除了個人的人脈，還仰賴同事的人際網絡層層堆疊。臺北眾力方程式承辦人員執行這項計畫所尋求的專業資源，要歸功於組織長期以來所建構的人際網絡。這讓承辦人員在執行計畫的同時，能夠馬上從組織既有的協力夥伴名單中找到合適的人選，媒合

給受託執行單位或提案團隊進行集資輔導。受訪者以第一年的提案團隊為例：

啞哩岸石這個團隊是在北投，當時我們第一年做「臺北眾力方程式」，我們找不到案例（業師）去支持這個團隊，所以我們就找了在基隆，一個叫做星濱山的團隊，他們在那邊做地方創生，他們當時有個群眾募資計畫，他們成功了，然後星濱山這個團隊，裡面有一些成員是我們更新處有認識，所以我們就轉介紹給全促會，全促會再提供給啞哩岸的這個團隊（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

陸、 討論

透過上述的計畫發展脈絡，我們知道臺北眾力方程式計畫承辦人員不僅參與的計畫的發起，在執行過程也很積極尋求資源並在跨組織間溝通協調。由基層人員發起計畫是此個案的一大特色，接下來我們將針對承辦人員這一項創新行動進行分析：

一、 承辦人員作為基層政策企業家

在第二章的文獻回顧中，我們歸納出基層政策企業家的幾個關鍵特質：願意投入比一般人更多的時間來改變現狀；試圖在政策過程或結果中注入創新元素；積極鼓勵他人參與創新或嘗試將創新理念制度化。臺北眾力方程式計畫的承辦人員，也同樣具備以上三項特質：

(一) 改變現狀之強烈動機

臺北眾力方程式計畫承辦人員總結過去的社造經驗並結合對民間社造行動的觀察，將社區集資的概念移植到政府機關裡，從而發動臺北眾力方程式計畫的提案，讓社區集資有機會進入政府議程。儘管民間已有推動社區集資的先例，但這是臺北市政府都市更新處第一次，也可以說是市府第一次大膽嘗試突破傳統政府補助社造

團體的慣例，以社區集資的操作模式進行在地社區營造的培力。這樣的變革，來自承辦人員對地方社造事務的長期關懷與批判性思考，這是多年參與過大大小小社造事務與歷練的結果。承辦人員不僅覺察現有社造體制單向補助的侷限，也發現傳統補助關係下社造單位對核銷流程中過多繁文縟節的感知，強烈的改革動機讓承辦人員主動在新年度提案中提出社區集資想法，試圖說服同僚和主管支持該計畫的實現。

當然，想推廣社區集資工具的滿腔熱血不只存在於提案階段，在後續3年執行臺北眾力方程式計畫的過程，承辦人員也積極參與計畫中的各項活動，並協助受託執行單位（全促會）改善與精進計畫的執行方式。與承辦人員共事過的全促會受訪者便提到：「他（指承辦人員）跟我們的關係蠻 close 的，他會一直 follow 我們在做什麼，然後我們的輔導訪視他（們）也幾乎每場都會跟，所以他（們）其實很掌握每個團隊的狀況。（全促會受訪者-D2）」全促會祕書長楊志彬也曾在一次社區集資與談會議³³中肯定承辦人員在研發社區集資績效衡量工具的付出。可見承辦人員不論在計畫形成過程或是執行階段，均主動參與其中，並與計畫中的協力夥伴合作無間。這些都顯示承辦人員願意投入比一般人更多的時間和精力發動新提案。

（二） 發動創新並帶來新成果

從承辦人員發起臺北眾力方程式計畫的動機可以發現，承辦人員引入社區集資概念進入政府計劃的初衷，是源自對社造實務的長期觀察，有感於政府單向挹注經費會增加社區對政府的依賴，對於培養社區永續經營的能力和推展社區事務的積極性相對有限，因此嘗試突破政府既有分配社造資源的模式，引導社造團體向公眾募資作為推動社造的主要財源。這不僅是創新理念的引進，還改變了既有社造資金的流動方向。

³³ 臺北社造環境與社區型集資結合的輔導案例分享，由全促會於2020年10月28日召開的線上直播會議，與談人包含全促會、更新處、flyingV集資平台業者、Open Green計畫及臺北市都市再生學苑老師等。

承辦人員覺察到既有社區治理的困境可以透過群眾募資進行改善，也認知到民間有一些資源，例如全促會在社大推動社區集資的經驗，可做為公部門後續推展社區集資相關計畫的取經對象，再配合更新處內部對創意提案的鼓勵，社區集資的想法有機會納入新年度提案，因此在綜合評估機關內、外資源以及行政體系的接受度後，發起臺北眾力方程式計畫。

歷經3年的推動，臺北眾力方程式計畫不只引動更多社造團隊加入社區集資的行列，也觸發更多元的社群串聯，讓提案團隊找到一群志同道合的人，也透過網絡推播讓議題在不同地域發酵，並展開行動，進而發揮社會影響力。不管是為公部門計畫植入社區集資的想法，還是促成社區治理模式變遷的成果，承辦人員都符合基層政策企業家為政策過程及結果帶來創新的特質。

(三) 橋接組織內外資源與人脈

在臺北眾力方程式計畫裡，更新處委託全促會執行該計畫，由全促會輔導社區中的提案團隊利用群眾募資平台推展在地的社造行動。這些提案團隊就是計畫的標的團體，而全促會就像一個中介團體，媒合輔導業師指導提案團隊盤點社區資源、規劃提案與募資期程、設計廣宣文案等等。當全促會安排的輔導業師或專業者無法解決提案團隊執行提案過程所遭遇的問題，承辦人員會透過機關內部的人脈網絡，尋找合適的人力或專業者進場；又或者是動員學者專家、立委與群募平台業者等共同研議天使投資類型募資的適法性問題。

穿梭組織內外進行資源連結，以及跨組織間溝通協調的行動，讓發起臺北眾力方程式計畫的承辦人員不僅具備基層政策企業家（street-level policy entrepreneurs）的特質，也是所謂促進者（facilitator）與邊界扳手（boundary spanner）。承辦人員從向組織內部提出社區集資想法開始，到與科室主管和同僚捍衛提案並取得計劃落實首肯，均符合基層政策企業家嘗試將創新理念制度化的作為。而計畫執行過程的社區集資推廣、資源媒合與社群串聯更讓社區集資在臺北市社造領域的能見度提升，

讓更多深耕在地的組織與有志之士以及社會大眾對這項新工具有更深一層的認識。

二、 承辦人員與政策設計的關係

從上述的分析我們會發現，臺北眾力方程式計畫的承辦人員具備了西方基層政策企業家的三項特質：對政策實務的洞察力與十足的社造經驗，以及想要改變現狀的決心與動機，再加上懂得利用組織既有的社會網絡尋找資源，因此，能讓提案自官僚體系的底層，向後揭開序幕。然而，僅憑基層政策企業家個人的滿腔熱血和創意理念是不夠的，草擬計畫的過程也需要其他團隊成員，無論基層人員、中或高階管理者加入討論，共同勾勒出計畫的輪廓與執行方向。而從本案例中可發現承辦人員所屬單位（科室）十分重視提案的討論過程，也協助承辦人員建構出「人才培力」和「社區專戶」兩種可行的計畫執行架構。

不過，這還不是最終的計畫架構。長年耕耘社區集資的民間倡議組織和實務家，經由招標、評選等採購程序，與更新處在社區集資的理念上相互加乘與碰撞。這樣的現象，主要來自計畫本身由更新處委託民間辦理的特性。臺北眾力方程式計畫透過正式的採購程序，選出有能力承接此媒合培力計畫委託專業服務案的民間組織；對社區集資深感興趣的全促會過去在台南新化社大及彰化二林社大已有推動社區集資的實績，趁著更新處推動臺北眾力方程式計畫，便想與更新處聯手，嘗試在臺北市推展社區營造結合群眾募資的行動。

帶著豐厚經驗和社區集資想法的全促會，將其對群眾募資的想像轉化為具體的操作模式並呈現在提交給更新處的投標文件中，正好補足了更新處原先設計兩種提案類型的不足。更新處也進一步採用全促會的提案。

由此可見，基層政策企業家發動新提案之後，仍須願意冒險實驗新計畫，並提供各類資源協助基層政策企業家將想法草擬成具體可行的方案。而在現行計畫多半以委辦案執行的情形下，來投標的民間組織又為政府計畫增添了更多的創意和更多

元的想像，而新的計畫內容，就成為府方政策意圖與民間創意相互磨合的結果。臺北眾力方程式計畫的形成過程，除了以基層政策發起人作為先鋒，在創新理念具象化的時期也仰賴機關內部的人力與資源，以及民間組織或實務家的理念與創意。如果說承辦人員是來自政府機關的基層政策企業家，那麼全促會可能就是來自政府體制外的民間政策企業家。

三、 基層政策企業家產生的因素

要將創意想法落實在未來的政策環節中，單憑承辦人員對於推動社區集資的強烈動機是不夠的，還需要一些外在條件加以支撐。

(一) 提案權力下放的治理結構

承辦人員（受訪者 D1）表示，針對法定預算後續的用途，機關高層給予承辦科室很大的彈性調配空間。換言之，在不違背預算編列所欲達成目標之前提下，承辦科室根據年度依法被分配到的預算進行提案時，可以決定特定預算項目下要發展哪幾支計畫。而承辦人員在準備提案時，可以衡酌既有計畫的成效來判定計畫的去留，成效佳或仍有發展空間的計畫可以賡續進行；成效差者則另以具創意或發展潛力的計畫加以替換。

過去是在做「社造中心計畫」，可是我在 2018 年的時候選擇不發這支計畫，我把錢拿去變成一個社造點媒合培力計畫（臺北眾力方程式），然後發展這 3 件事情（起步培力、社區專戶、集資輔導等三種類型的社區集資方式）。所以這就是 800 萬。你問我錢哪裡來？就是從這裡（社造中心計畫）來的，這件事情被我調整掉了。如果你從預算項目來看的話，你是看不出來的，因為我就說我在做「街區活化」，可是實際上我已沒在做（社造中心計畫）這件事情（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

更新處從 2018 年開始社區營造有很大的方向轉變——他們也把社造中心收

起來了，然後他們希望社區營造可以有一些創新的想法（全促會受訪者-D2）。

此外，倘若承辦人員想嘗試新的創意行動，處內長官通常都很鼓勵。除非是偏離計畫目標太多，否則上級不會輕易否決承辦人員的提案。由此可見，在計畫形成之初，承辦人員擁有提案權，可以決定預算資源如何分配，而這樣的裁量權，某種程度上是來自機關內部上級長官的支持，只要提案合理、無損機關立場，承辦人員的提案大多能獲得上級的採納，最終得以成案。因此，社區集資的想法之所以能被提出來討論，最後成為臺北眾力方程式計畫而取得提案正當性，是因為科室主管及機關首長的支持，讓基層人員能義無反顧的拋出對政策的新想法，並轉化成實際提案，讓新提案有付諸行動的機會。

（二） 開放且支持創意的科室文化

受訪者表示，他所屬的科室主管很注重培養科內成員創意思考以及團隊合作的能力。對於某些有改善空間或得以發揮創意的業務項目，諸如提案內容或是社造活動的舉辦模式，若是部屬選擇沿襲舊例而不求新求變，那麼提案便難以取得科內共識與主管支持。

如果你跟我說，今天我要辦一場說明會，過去怎麼辦，所以我今年怎麼辦，那你會先被我罵一頓；然後再去找科長，會被科長再罵一頓，因為我們不做那種沒腦的事情，因為覺得在浪費生命。（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

主管要求創意的領導風格，敦促科內成員保有思辨與創新的能力，也自動淘汰不認同或無法適應此等管理風格的組織成員。但對於本來就有意改善更新處現行社造補助現狀的承辦人員來說，這樣的領導作風等於給了承辦人員自由揮灑創意的空間，讓政策發想與創意能夠被傾聽、交流；當提案者的想法能取得在科內討論的機

會，日後才有向上提報至上一層級長官的可能性。

除了科長所帶動的創意思考風氣，科內緊密的團隊合作關係以及成員間習慣溝通與交流的文化，也進一步加速創意提案的成形。

（我們）花很多討論時間，每個禮拜有兩天的 11 點到 12 點的時候，是在聽同事講他自己的案子在做甚麼...當你提出一個想法，大家就會去攻擊他，就會去挑戰他說你哪裡想得不夠清楚。所以被丟出來大家挑戰完之後，就會是最後你可以往外推的事情（臺北眾力方程式承辦人員-D1）。

從以上的交流模式可以發現，每周兩次開會的目的不僅僅是業務報告，更多時候是透過會議中的腦力激盪，讓團隊成員間有彼此交流與回饋意見的機會，一方面是協助提案人梳理提案的邏輯和強化提案說服力，另一方面也靠眾人之力把原本單薄而抽象的想法轉化為更具體可行的執行架構，讓提案被描摹得更為飽滿。而經過此番討論與交流洗禮的提案，因為擁有來自全體團隊成員的背書，所以取得了向外（單位以外）提案的正當性，讓提案得以繼續向上級陳報。臺北眾力方程式計畫正是在這樣的團隊機制中淬勵而成的。

再者，組織內部對於新計劃開展持開放態度，機關高層認可計畫推動過程所累積的經驗，對於計畫結果失敗的容忍度高，因此基層人員在推動一項無前案可供參考的全新計畫，可以義無反顧地向前走；受託執行單位也可擁有較多執行上的彈性：

（更新處）起初沒有自己設定，他們沒有對這個（計畫）有個框架，就是說，一定要怎麼樣，所以第一年的話，他們態度其實蠻開放的。（全促會受訪者-D2）

我們也沒想過推出群募會真的募到錢或是怎樣，就想說這是一個方法嘗

試一下，也沒有設定說他一定要成功或失敗。……我就是去嘗試、實驗，成功了就推廣出去，那接著我必須要去開發下一個我覺得有意義的事情。我們很討厭做一成不變的事情。(臺北眾力方程式承辦人員-D1)

由此可見，政策或計畫的形成，單憑基層政策企業家個人的衝勁和創見是不夠的，它還仰賴集體行動。換言之，想要突破政策現狀，不能只有個別承辦人員願意創新，還需要一個開放且支持創意的組織文化支撐。這樣的組織文化必須是能接受承辦人員提案與發動創新，也容許組織中的基層人員、管理者針對創新提案開誠布公進行討論、修正，並且願意為改變付諸行動。當整個組織願意支持創新行動，無形中給予了基層官僚創意提案的正當性，一如臺北眾力方程式計畫的發動契機，除了承辦人員本身對政府推動社區集資的期待，某種程度上也是認知到科室鼓勵創新的態度，才會勇敢邁出創意行動的第一步。因此，開放且支持創新的組織文化是促成基層政策企業家產生的關鍵因素。

四、 小結

總的來說，臺北眾力方程式計畫承辦人員自發性發起該計畫的創意與勇氣，以及促成臺北市社區治理模式產生變化的行動，符合西方基層政策企業家的特質。而在推生創意提案的過程，承辦人員受到組織的奧援進行行動方案的集思廣益，也在招標和履約過程與掌握實務經驗的民間組織切磋想法，讓執行目標更為明確，計畫架構也越完整。允許機關計畫提案下放的治理模式，還有開放且支持創意的科室文化下，均讓承辦人員有成為基層政策企業家的機會。當然，除了在政策設計中擁有相當影響力，承辦人員在計畫執行階段也相當活躍，除了就須尋求跨局處資源才得以解決執行困境的事項進行多方協調，也為受託執行單位連結資源，可謂十足的促進者 (facilitator)。

第五節 綜合討論

前述論及，Cohen 和 Frisch-Aviram (2021) 承繼 Cohen (2018) 的分類，將影響基層官僚決策行為的因素進行再整理，區分為三大類別：「個人特徵」、「組織特性」及「環境系絡」。此一分類可協助我們更有系統性地檢視影響本研究個案中政策承辦人員角色的因素，並進一步探究基層政策企業家的生成條件及限制；其中「組織特性」及「環境系絡」兩個分類可體現本研究第一個研究問題中，「制度結構」形塑政策承辦人員角色的分析，歸納分析如表 4-1：

表 4-1 個案基本特性與影響政策承辦人員角色的制度結構因素比較

概念	石頭湯	田園城市	北門街招	臺北眾力方程式
議題發動者	市長	民間倡議團體 施壓促使納入 市政白皮書	市長	承辦人員自提
利害關係人	衛福部、受託單位、里長、民眾	產發局、民政局、教育局、衛生局等協辦機關；社區大學、花卉公會理事長等民間實務家；受託單位、民眾	建管處、道管中心、台電、受託單位；設計師、廣告商等專業者、商圈發展協會、廣告公會等在地組織與店家	受託單位、社造提案團隊、募資平台業者、輔導業師
計畫是否受市府列管	是	是	是	無

影響基層官僚行為的因素

組織特性	內部管理模式	承辦人員會參與政策討論，但高層決定政策方向	承辦人員會參與政策討論，但高層決定政策方向	允許基層提案，惟計畫執行初期承辦始接手參與	允許基層提案
組織資源	組織資源	有預算，無足夠人力提供長者服務；無整合式長照經驗	有預算，無足夠人力建置田園基地；無都市農耕經驗	有預算，無招牌設計專業及辦理活動的足夠人力	有預算及社造人脈，無策劃活動與辦理輔導募資課程的足夠人力

概念	石頭湯	田園城市	北門街招	臺北眾力方程式
執行業務委外	委託社福機構提供長照服務，承辦主責履約管理	委託廠商建置田園基地與輔導農業技術，承辦主責履約管理	委託廠商辦理工作坊與媒合設計師製作招牌，承辦主責履約管理	委託廠商輔導社造團隊募資，承辦主責履約管理
組織文化	不明顯	不明顯	支持員工創新	支持員工創新
環境系絡互動情形	與外部專家意見成為形塑計畫內容之重要參考，承辦影響政策設計有限	社大、都農網等民間實務家提供想法與經驗；多個協辦機關參與政策討論	計畫執行過程較無訴諸外部專家提供政策意見情形	全促會提供社區集資經驗與想法
政治家影響	市府高層影響決策	市府高層影響決策	市府高層影響決策	機關自行推動，未引高層關注
社會期待	計畫推動前較無公眾壓力	民間倡議團體施壓	輿論促成議題進入政府議程	計畫推動前較無公眾壓力
其他性質	議題具高度專業性，基層對政策制定無實質影響力	議題涵蓋面向廣，承辦需動員跨局處、民間資源	執行方向明確的示範性計畫，承辦在執行過程參與較多	實驗型計畫，仍有政策賡續

資料來源：研究者自行整理

再者，針對第二個研究問題：政策承辦人員從政策發起、制定到執行，政策承辦人員會採取哪些行動？這些行動如何影響政策的後續發展？我們透過第二章文獻回顧中「政府代理人」、「公民代理人」、「客戶代理人」、「邊界扳手」等角色及行動產生的政策結果，針對石頭湯計畫、田園城市計畫、北門街招計畫及臺北眾力方程式計畫等四個個案進行比較分析並歸納如表 4-2。

表 4-2 四個案政策承辦人員角色及行動後政策結果比較

概念	石頭湯	田園城市	北門街招	臺北眾力方程式
政策承辦人員角色				
政府代理人	符合，依採購法和契約規範進行履約管理	符合，依採購法和契約規範進行履約管理；訂定田園基地認養規範	符合，依採購法和契約規範進行履約管理；確保招牌改造符合臺北市相關招牌管理規範	符合，依採購法和契約規範進行履約管理
公民代理人	部分符合，不接觸服務對象，但會間接回應民眾需求	部分符合，不接觸服務對象，但會間接回應民眾需求	符合，由委外廠商、設計師與店家討論招牌設計，但執行初期常偕同委外廠商了解店家反應	符合，常偕同委外機構輔導訪視了解提案團隊（服務對象）狀況
客戶代理人	符合。 1. 調適：為特殊個案新增加值服務 2. 動員：定期召集委外機構開會瞭解第一線服務狀況 3. 扣連：回報委外機構意見給主管	符合。 1. 調適：調整規劃符合民眾需求的農業輔導課程 2. 動員委外廠商管理基地 3. 扣連：將各單位執行績效及地方公益供餐行動回饋機關內部	符合。 1. 動員委外廠商進行社區溝通 2. 扣連：回報第一線狀況給主管	符合。 1. 轉譯：將社區集資理念轉化成社區專戶、集資輔導等操作模式 2. 調適：逐年調整提案類型、修正集資顧問人選 3. 扣連：透過參與訪視與會議將各利害關係人的意見回饋機關內部
基層政策企業家	較無	較無	較無	符合，主動發起提案
邊界扳手/促進者	初期每月召集委外機構分享服務成果與交流；協助委外機構連結醫療資源	跨局處會議聯繫協調、彙整計畫與績效資訊；協調公有閒置土地用地取得	洽有關單位調整招牌申請 SOP、清理電纜線及路面招牌等	引薦專業者及輔導資源給委外機構

概念	石頭湯	田園城市	北門街招	臺北眾力方程式
行動後政策結果				
回應地方需求	新增加值服務、調整成以複雜性個案為主的服務	更新農業技術課程主題；公益共餐納入後續計畫、發展綠屋頂	街景改善	調整計畫的操作模式
修法或改善內部流程	較無	較無	招牌申請流程簡化、廣告物更置補助修法	引動公益勸募條例修法討論

資料來源：研究者自行整理

最後，針對第三個研究問題：政策承辦人員是否有可能成為西方所謂的基層政策企業家？促成基層政策企業家產生的可能因素為何？我們先借用 Arnold (2021) 的定義，檢視四個個案的承辦人員是否符合基層政策企業家的三項要件，接著再依照前述 Cohen 和 Frisch-Aviram (2021) 的分類，就「個人特徵」、「組織特性」及「環境系絡」逐一檢視四個個案是否客觀上有足夠孕育臺灣基層政策企業家的條件，歸納結果如表 4-3。

表 4-3 政策承辦人員之基層政策企業家角色分析結果

概念	石頭湯	田園城市	北門街招	臺北眾力方程式
基層政策企業家的定義				
願意投入比一般人更多的精力、時間和資源來改變現狀	未符合	未符合	符合	符合
試圖在政策過程中創新或造就全新的結果	未符合	未符合	未符合	符合
積極鼓勵其他人採納創新作為，或嘗試將創新理念加以制度化	未符合	未符合	未符合	符合
基層政策企業家的生成條件				
個人特徵	對公眾需求的感知	符合，透過受託單位間接了解長者需求	符合，透過受託單位間接了解第一線問題	符合，實際參與第一線活動了解需求
		符合，覺察既有社造補助限制		

概念	石頭湯	田園城市	北門街招	臺北眾力方程式	
	個人創新動機	較不明顯	較不明顯	較不明顯	符合
組織特性	治理模式	計畫由市府列管，高層主導政策設計；計畫內容仰賴學者專家意見；承辦人員主責服務委外的履約管理	計畫由市府列管，政策設計主要來自市府高層及學界、實務界意見；承辦人員主責服務委外的履約管理	雖有自由提案空間，但計畫由市府列管，基層實際參與政策設計有限。	非市府列管計畫，機關內部允許承辦人員自由提案。
	組織文化	部分受訪者較不傾向表述	部分受訪者較不傾向表述	支持員工創新，強調團隊合作與腦力激盪	支持員工創新，強調團隊合作與腦力激盪
	與同僚的互動關係	業務專業分工下，同事間互動較不明顯	同僚協助整理會議資料、管理標案、統計分析、現場活動等	較不明顯	同僚支持並協助方案具體化
	管理者態度	較不明顯	較不明顯	科長常隨同承辦人員實際走訪第一線	鼓勵創新與提案
	基層政策企業家精神之領導力連貫性	未符合，發起人為市長(非基層官僚)	未符合，發起人為民間倡議團體(非基層官僚)	未符合，發起人為市長(非基層官僚)	發起人承辦人員自計畫發起到執行均參與其中
環境系絡	其他機關、NGO 影響	較無直接對政策內容的影響	社大、都農網等民間實務家掌握都市農耕經驗並積極倡議理念，影響	較無直接對政策內容的影響	全促會的實務經驗為政策設計注入新意

概念	石頭湯	田園城市	北門街招	臺北眾力方 程式	
		計畫內容甚 鉅			
	政治家影響	市長關注	市長關注	市長關注	無
	社會期待	無，由政府 內部(市長) 發起	民間倡議團 體鼓吹都市 農耕	輿論反映街 景待改善	無，由政府 內部(承辦 人員)發起
	面臨危機	無	無	無	無
其他	政策性質	議題專業性 高，計畫內 容仰賴專家 學者意見	議題涵蓋面 向廣，需動 員跨局處、 民間資源	執行方向明 確，參與政 策設計有限	機關自行發 起的計畫， 有較多規畫 空間

資料來源：研究者自行整理



第五章 結論與建議

本研究透過四個臺北市政府的政策個案，分析政策承辦人員在政策發展過程中所扮演角色。最後，我們要整合對四個個案承辦人員的角色觀察，嘗試歸納出影響政策承辦人員規劃、執行行為的制度因素，以及其行為對政策結果，並進一步與西方基層官僚研究比較，描繪出臺灣政策承辦人員有別於西方經驗的角色輪廓。

第一節 結論

從前一章的個案分析裡，我們看見即便同樣是臺北市政府的創新政策，在不同的制度情境裡，承辦人員扮演的角色會有所不同；而承辦人員的行動，也以不同的形態影響著政策結果。透過梳理石頭湯、田園城市、北門街招以及臺北眾力方程式計畫的政策脈絡，以及承辦人員與其他政策參與者之間的相對位置與互動關係，我們可以歸納出整體環境和制度結構對政策承辦人員的影響：

壹、 制度結構對承辦人員角色之影響

第一，機關選擇將計畫執行業務委外的作法，形成受託單位提供服務，承辦人員監督受託單位的服務輸送關係。無論是石頭湯計畫裡提供長者的整合式長照服務；田園計畫中輔導民眾建置田園基地；北門街招計畫裡協助店家重新打造招牌與街景；還是培養社區提案團隊群眾募資的能力，均是由政策主辦機關的委外執行機構或廠商直接向政策受眾提供服務。這要歸因於，在主辦機關裡，負責特定計畫的承辦人員多半僅一人，即便是動員整個科內的其他員工協助辦理計畫也僅額外增加大約三、五人，以承辦單位整體的人力而言，尚不足以應付所有第一線的政策受眾；也就是說，政府機關普遍存在服務量能有限的情形，而透過採購案委外招標民間機構執行計畫可彌補機關人力的不足。在這樣的執行業務分工下，受託單位是政策執行中第一線服務的直接提供者，承辦人員則扮演管理受託單位的角色，督導受

託單位的服務品質與執行情況，並視察或偕同受託單位參與活動。因此，在四個政策個案裡，承辦人員會控管受託單位計畫的執行期程；實地訪查第一線的服務狀況；實際參與受託單位舉辦活動；或是確認受託單位於期限內交付契約指定的會議紀錄與結案報告。這類對於受託單位服務品質把關的行為，來自機關對委外機構所應負的履約管理責任，而承辦人員作為特定計畫或政策的承辦人員，自然成為機關對外的監督者。可以說，履約管理中各種監督委外廠商服務品質的作為、採購事項，以及衍生的各項行政協調事項，都是公私協力關係下，作為政府計畫標案負責人的承辦人員之主要工作。

第二，計畫所牽涉的利害關係人多寡也會影響承辦人員溝通協調工作的強度。當一項計畫必須與其他協辦機關、民間團體合作，主辦機關在規劃與執行政策的過程，勢必須與協辦機關共同開會研擬計畫、協調計畫執行的人力與資源分配、分享政策資訊以及階段性成果等等，這中間所涉及的行政協調事項，均仰賴承辦人員居中聯繫、傳遞訊息、蒐集和彙整資料。這類跨組織溝通的邊界扳手（boundary spanner）角色，在利害關係人較多的計畫裡尤為吃重，田園城市計畫就屬這種類型。田園城市計畫本身所涉及的議題面向很多元，舉凡可食地景的建置、市民農業技術能力的培養、不同土地轄管單位的認養空間管理、資材補助等，因此計畫本身所切分出的子計畫與行動方案非常多，各項子計畫也依業務性質交由不同的協辦機關執行。主辦機關公園處的承辦人員，相較於其他三個個案，須處理較多跨機關與跨組織協調事項；加以政策統籌機關的定位，使得承辦人員必須整合各局處的政策意見、績效成果，藉以將計畫成效回報上級。

第三，提案權力下放的治理結構，較容易促成基層政策企業家的產生。在四個政策個案裡，僅有臺北眾力方程式計畫的承辦人員符合基層政策企業家的特質，是唯一一個計畫由承辦人員發起且加以實踐的計畫。該計畫承辦人員得以實質參與政策設計的理由，很大部分來自機關給予承辦科室自行決定資源分配的權力，尤其當承辦科室鼓勵創新，那麼承辦人員便有更多的機會得以推銷自己的想法和發起提

案。相較於此，石頭湯和田園城市計畫這類由市長室列管的重點施政計畫，決策權主要掌握在市長或局長等高階管理者手裡，政策制定多半採召開市政會議、府級專案會議與學者專家研議或將民間實務家納入顧問團隊的方式進行，在這樣的情況下，承辦人員僅須負責執行，依照上級交辦事項或決策採取行動，以及執行政策決定後續的履約管理，或是處理行政溝通事項，承辦人員主要扮演促進者

(facilitator) 或邊界扳手 (boundary spanner) 角色，很難成為基層政策企業家。這也符合 Frisch-Aviram 等人 (2018) 研究發現地方政府授權基層的扁平式治理模式，比起傳統階層式的治理結構，更容易為基層政策企業家打開一扇政策窗。北門街招計畫同樣也是屬於市政會議列管追蹤事項，相比石頭湯與田園城市計畫在政策形成階段多仰賴決策高層、專家會議或政策民團的建議，北門街招計畫則是由主辦機關自行研議執行方案，但受限於計畫是由市府高層啟動，規劃過程雖有承辦科室與機關首長等內部政策團隊的共同參與，但計畫方向與資源分配仍由決策高層主導；加以承辦人員係於計畫擬定後的推動之初才接手作為該計畫的承辦人員，故承辦人員僅在計畫執行階段擁有發揮創意的空間。

貳、 臺灣政策承辦人員的多元樣貌

根據第二章的文獻回顧，西方基層官僚的角色舉凡政府代理人 (state agent)、公民代理人 (citizen agents)、客戶代理人 (clientele-agent)、邊界扳手 (boundary spanner) / 促進者 (facilitator) 及基層政策企業家等等，而本研究也發現四個個案的政策承辦人員在不同場域裡，分別扮演了政府代理人、公民代理人、客戶代理人及邊界扳手/促進者的角色：

首先，承辦人員監督受託單位進行服務輸送時的履約管理，不管是依據政府採購法相關規定所採取的措施，或是像北門街招計畫要求受託單位依循廣告物設置規範改造招牌，均是承辦人員依法行政的結果，符合政府代理人的特質。再者，在公私協力關係下，承辦人員仍具公民代理人的回應性，只是回應的方式是透過受託單位這個中

間人接收訊息與回饋調整的服務，這樣的特性更接近動員協力夥伴與調適政策的客戶代理人概念；當然，作為政府機關與外界溝通的一個樞紐，四個個案的承辦人員在跨組織間傳遞訊息與溝通協調的行動，也體現了邊界扳手的特質，並促成計畫相關行政與溝通作業的順利流轉。

綜觀承辦人員在整個政策過程中的行動，客戶代理人（clientele-agent）更為貼切地描述了承辦人員在公私協力下的樞紐角色。

一、 業務更顯複雜的樞紐角色

依照 Gassner 和 Gofen（2018）的說法，客戶代理人（clientele-agent）的精神包括關注服務對象的整體需求；時常穿梭於主要利害關係人如客戶、基層員工和高層管理者之間，以及民眾需求會影響服務輸送的方式。而從第四章的分析，我們也看到四個個案的承辦人員展現了以上樞紐角色的特質。這代表了幾層意義：

第一，政策承辦人員角色的複雜化。比起傳統基層官僚（如臨櫃人員、警察、教師）以特定受眾為服務對象，業務重心是回應服務對象的需求；執行委外的結果，使承辦人員必須面對與回應不同利害關係人，包括支接受託執行單位服務輸送過程所面臨的實務困境、向其他協辦機關或民間組織尋求資源與協調各機關業務權管事項，以及轉達上級交辦事項與回報意見給主管等等，承辦人員在執行業務過程所接觸的政策行動者變多了，須傳遞與回應上級、同事以及組織外協力夥伴和民眾的意見；彙整各類行政文書與統計資料；監督受託單位執行概況；業務型態漸趨多元與複雜，更多時候是在處理各種行政溝通事項，讓資訊得以流通並使利害關係人及時獲得回饋。可以說，之於計畫，承辦人員就是一個專案管理者。這類扮演專案管理者的承辦人員最主要目的就是進行利害關係人管理，掌握計畫進度，協助導入資源與傳遞訊息，讓計畫能順利推動；換言之，溝通協調是業務的核心，因此，即便承辦人員不具備議題本身所需的專業知識也無礙於計畫的執行，因為傳遞訊息並不會涉及過多的專業判斷，機關針對計畫內容所做的決策大多由外部專家及組織高層承擔。

第二，間接回應亦能達到回應民眾的效果。儘管未直接在第一線為民服務，但回應民眾仍是承辦人員的業務核心，承辦人員透過轉譯政策目標、動員受託執行單位進行服務輸送、說服上級改善服務輸送安排以及重塑方案內容等方式間接回應受眾需求，呼應 Gassner 和 Gofen (2018)「客戶代理人」的角色。這類「扣連 (articulation)」、「調適 (adaptation)」與「動員 (mobilization)」等基層管理行動比起面對面回應民眾需求更為複雜，承辦人員作為政策受眾、其他利害關係人與機關之間訊息傳遞的節點，不只處理單一服務個案，還要全面掌握服務對象的特性與需求，思考服務內容與操作手法是否有必要改進，以及如何在符合機關體制運作與組織文化的情形下改進；甚至花時間進行機關資源盤點，並串連更多人脈網絡。不同於政府代理人代表機關的立場，公民代理人代表服務對象的意見，作為公私協力下樞紐角色的承辦人員必須考量各方需求與評估多方利益，因此回應前須做足的準備又更多。若是少了承辦人員這個訊息傳輸中繼站，任何一方的意見回饋都難以再次返回機關內部，也少了資訊初步整理與分析的便利性，計畫內容要順應民情地進行彈性調整的難度將變得更高。

二、 政策變遷中的隱形推手

依照 Barrett 和 Fudge (1981) 政策執行是政策與行動之間交互影響的論述，政策目標與內容會在執行過程中會不斷因應在地行動而調整，新修正的政策也會再度給予基層執行者新的刺激。本研究中四個個案的承辦人員不論是透過受託單位回報還是親自參與地方活動取得政策受眾的回應，地方意見都會經由承辦人員這個節點向機關內部傳達，也就是說，承辦人員是機關辨別政策執行落差的第一道關卡，同時讓第一線執行的回饋有機會成為後續政策調整的契機。承辦人員雖然不是直接促成政策調整決策的人，但就像 Gassner 和 Gofen (2018) 對「客戶代理人 (Clientele-agent)」的描述，他會扣連 (articulate) 科層與服務對象的關係，說服決策者改善現行的服務輸送安排。所以才有石頭湯計畫後續著重服務複雜性個案的調整；田園城市計畫結合公益共餐的推動；臺北眾力方程式計畫朝向以集資輔導為主的培力；或

是北門街招計畫促成招牌申請 SOP 簡化、街景環境整治的政策成果。這些計畫之所以能不斷回應民眾的需求，都是承辦人員平時在執行的各項環節不斷傳遞訊息、溝通協調以及連結資源的結果；他推升了執行模式的改變，在政策與行動區塊間往復移動，也轉變了我們對傳統政策階段論的思考。

再者，本研究所關心的另一個主題：臺灣的政策承辦人員是否可能扮演基層政策企業家的角色，在四個個案中僅有臺北眾力方程式計畫的承辦人員有呈現出類似西方基層政策企業家的特質與行為。相比石頭湯、田園城市和北門街招計畫的承辦人員更多時候是不斷調整執行模式，讓第一線的服務安排能更貼近民眾需求，臺北眾力方程式計畫的承辦人員則突破傳統社區營造補助的框架，帶動社區治理模式的制度變遷，這也顯示臺灣承辦人員在政策形成上有發揮創意的空間。承辦人員不再只是代表機關立場或是回應個別民眾需求的公僕，而是對本土議題投以長期關懷，關注政府政策長遠效益，有志成為帶動制度創新的先驅者。

參、 孕育臺灣基層政策企業家的條件

從第四章的分析可以發現，承辦人員若是想成為基層政策企業家，除了個人須有主動創新的勇氣與動機，客觀環境條件也是重要影響因素。這些客觀條件包含了：第一，開放且支持創意的組織文化。創新往往是對現有體制的挑戰，也會面臨失敗的風險，如果沒有組織資源的支持，承辦人員縱然空有抱負也難以施展；因此組織內部鼓勵創新的氛圍、主管與同僚對創意行動支持、計畫團隊對在地需求的持續回應與調整，這些來自開放組織文化的元素，不僅有助於創意提案的萌芽，也能鞏固內部的支持性網絡從而向外倡議與推展計畫。

第二，提案下放的治理結構。機關賦予內部單位預算自主權的作法，給予科室更多發展年度計畫的彈性，也讓基層人員有更多將創意理念落實為計畫的機會。然而，除了機關內部給予自由提案空間之外，這項提案後續是否被市府列管，也影響著計畫在政策過程中變動的彈性。就像石頭湯、田園城市、北門街招計畫作為市府

列管的計畫，計畫進度與成果均受到研考會追蹤，在計畫內容被市府高層關注，績效指標受到層層管考的情形下，為了達成年度 KPI，計畫幾乎不能有失敗的餘地，否則會被檢討。換言之，計畫若是個別機關自行發起，且未受到市府關注而列管，那麼機關無論是在資源的調配、不計較實驗計畫成敗的態度，還是後續執行過程的各類服務內容調整，都能擁有更多的彈性，也能保持對政策受眾的高度回應力。

第三，承辦人員擁有充分資源和計畫相關知識。承辦人員的資源包含了組織內外的人脈網絡，組織內同僚間的緊密連結讓計畫推動不再只有業務專業分工下承辦人員負責履約管理和各類行政協調事項，而是透過整個科室的動員與投入去執行計畫；而組織外的受託廠商或其他政策民團則是計畫資源與政策創新想法的重要來源，與主辦機關之間就像同盟，透過參與和集體行動來支持機關的新提案；這些來自各方的人脈網絡有著共享的制度信念。至於承辦人員的年資或是在特定議題上所累積的實務經驗，則引發更為深入的政策實務觀察與感觸，成為計畫創新或變革的基礎。

肆、 西方理論與臺灣本土議題的反思

本研究透過對西方基層官僚與政策過程理論的探討，以及對四個臺北市府政策個案中承辦人員角色的實證分析後，藉由理論與實務間的交互驗證與對話，除了給西方基層官僚與基層政策企業家理論應用在分析臺灣地方政府計畫承辦人員角色提供一個可能的答案，也是對西方理論應用於臺灣本土議題的反思。

不論是遵循法規和上級指示做出裁量的「政府代理人 (state agent)」，還是能隨時因應政策受眾個別需求機動調整服務的「公民代理人 (citizen agents)」，呈現的是西方基層官僚回應民眾的不同樣態。不過，西方的這兩種基層官僚角色論述，或許可以呈現臺灣政策承辦人員的某個角色面向，卻無法完全概括，因為從本研究的個案分析裡，可以發現臺灣地方政府將計畫執行委外的普遍情形，形成承辦人員管理民間受託執行單位，民間受託執行單位負責為政策受眾提供公共服務的公私協力關

係。基層的承辦人員不再是公共服務的直接提供者，在這層公私夥伴關係裡，他透過間接的方式回應政策受眾，而且這個回應所需做的事前準備相對多且複雜，不僅牽涉資訊的傳遞與分析、動員組織內外資源，還須思考如何解決計畫整體的服務缺口。這一樞紐角色與 Gassner 和 Gofen (2018) 所提的四項基層管理行為是能相互呼應的：「轉譯 (translation)」是將模糊的政策決定轉化為具體可行的行動方案，特別是在衡酌政策受眾利益的前提下；本研究個案在選定實施方法和設定目標之過程多半是由承辦人員與其機關裡的政策團隊共同參與和推生而成，可以說轉譯是透過集體行動來實現。四個個案承辦人員透過蒐集第一線境況並回饋給機關，進而促成計畫執行模式的調整或改善政策現狀，這類為政府與民眾搭橋的作法則符合基層管理中的「扣連 (articulation)」與「調適 (adaptation)」。相對於 Gassner 和 Gofen (2018) 研究中的「動員 (mobilization)」指的是動員志工參與第一線的服務輸送，本研究的四個個案承辦人員則是動員機關的委外執行單位提供政策受眾服務，這些受託單位與機關是有契約上的價金給付關係；他們與西方的志工一樣，能夠提供承辦人員第一線服務概況與民眾反應的問題，也能協助機關推廣政策，甚至因為豐富的在地經驗而有足夠能力與機關進行政策討論。

如此看來，客戶代理人 (cliente-agent) 觀點下的基層管理概念，更能貼切地描繪身處公私協力關係中的臺灣政策承辦人員在政策執行過程，與客戶 (也就是政策受眾)、受託單位和高層管理者之間的多邊互動關係，雖然承辦人員並非管理階層的人，但基層管理反映的就是一節點或樞紐的角色，也可以說承辦人員就是在進行利害關係人管理。從另一角度看，正是因為這一樞紐角色，讓臺灣政策承辦人員更傾向於匯集第一線的各種反應與回饋，帶回機關進行政策的整體評估，使機關內部反思如何系統性的解決執行實務的困境，進一步促成計畫調整。

第二節 研究限制

本研究中的四個政策個案除訪談承辦人員之外，尚包含與計畫相關的利害關係

人；利害關係人的多寡依照政策性質而有不同，例如田園城市計畫所涉及的利害關係人舉凡多個協辦機關、積極倡議的政策民團以及熟稔政策實務的非營利組織，基於時間有限及部分受訪者拒訪等因素，本研究無法觸及與計畫有關的所有利害關係人，故以與承辦人員接觸較為密切的幾個利害關係人為主要訪談對象，另透過次級資料分析與文獻分析補足政策發展脈絡的缺口和利害關係人觀點。

再者，針對機關組織文化，礙於研究者難以實地進行參與觀察或全面訪談承辦人員周邊的同僚與主管人員，故這方面的資料蒐集多仰賴受訪承辦人員表述；惟部分個案受訪者未就機關文化著墨太多，故呈現出來的組織文化特質不明顯，僅能就訪談資料中機關交辦業務的方式和對政策的態度加以評斷與補充。

第三節 未來研究建議

本研究透過臺灣本土政策個案實證分析承辦人員在政策過程中的角色，也回應了西方基層官僚理論應用在臺灣經驗的議題。最後，我們提出幾點研究建議，提供未來有意針對臺灣基層官僚繼續深入研究者，一個參考的研究方向。

首先，不同政策類型的承辦人員有待研究。本研究從臺灣的政策個案分析中，發現在同為提供服務輸送的四個計畫裡，執行過程均呈現出公私協力的情形，因而產生承辦人員扮演樞紐角色的結果，但對於臺灣管制型政策等其他政策類型的承辦人員角色未能進一步考察。未來研究可朝向選擇不同本土議題，進一步探查臺灣基層官僚在不同的議題環境，例如管制型政策、未有明確政策受眾的行政革新計畫或市政建設計畫等，是否也會扮演公私夥伴關係中，或是跨組織、跨部門的重要節點，甚至是成為基層政策企業家，藉此找出不同政策場域的承辦人員角色的共通性，並建構出更多臺灣基層官僚的角色圖像。

第二，中央與地方政府的承辦人員可能存在差異。本研究已透過臺北市政府四個政策個案的文獻分析和深度訪談，提出臺灣政策承辦人員角色分析的結果；然而

這樣的分析結果是否能類推適用在中央政府主導的政策議題上，尚有待進一步研究。除了地方政府有政策承辦人員，由中央政府發起的政策同樣也有負責的承辦人員，那麼究竟中央政策承辦人員所面對的制度情境與基層官僚行為為何，是否與地方政府的政策承辦人員角色存在差異，是未來研究者可嘗試探究的領域。

第三，本研究歸結出政策承辦人員扮演跨組織間樞紐角色是政府計畫普遍委外執行所導致的結果，也發現在較為開放的組織環境和治理結構下較可能促成基層政策企業家的產生。這不禁讓我們想問：如果我們將機關與受託單位間的公私協力關係看成是一種空洞化國家（Hollow State）現象，亦即機關透過公共服務契約委外來限縮業務規模，當與計畫有關的規劃或執行業務委由廠商負責處理的範圍越廣，例如機關面對委外廠商的態度越傾向不管事，那麼承辦人員可投入政策參與的機會便會越少，扮演基層政策企業家之積極性角色的可能性就越低。反之，當機關僅將少數執行業務委由廠商處理，核心的規畫與監督把關之責仍由機關辦理，那麼承辦人員在計畫上將有更多發揮創意的空間，從而對計畫的內容產生影響力。未來研究可進一步驗證空洞化國家程度高低是否與基層政策企業家的產生存在反向關係。

參考文獻

壹、中文部分

禾拓規劃設計顧問有限公司 (2017)。田園城市推廣計畫策略規劃技術服務案-第 1

年度 (105 年) 期末報告書, 2018 年 12 月 4 日, 取自:

<http://211.79.137.114:5000/sharing/jO8zcsxbq>

朱達暉 (1992)。規制性政策基層官僚執行行為之研究: 我國公害防治法規之執行分

析。國立中興大學公共政策研究所碩士論文, 未出版, 臺中。

行政院 (2015)。文書處理手冊, 2018 年 1 月 28 日, 取自行政院官網:

<https://www.ey.gov.tw/news.aspx?n=950a35056632339b>。

宋秀英 (2012)。基層行政人員角色與衝突: 以臺北市交通事件裁決所為例。國立政

治大學行政管理碩士學程碩士論文, 未出版, 臺北。

李仲彬 (2016)。從哪來創新想法? 地方政府創新來源與創新政策特質的分析。公共

行政學報, (50), 1-42。

李臺榕 (2011)。基層官僚組織回應性及其影響因素之檢證: 民意電子信箱之測試。

世新大學行政管理學系碩士論文, 未出版, 臺北。

尚榮安 (譯) (2001), 個案研究法 (Robert K. Yin 原著)。臺北: 弘智文化。

林文瑤 (2014)。基層官僚對違章建築認定與拆除執行的工作壓力研究: 以新北市為

例。國立政治大學公共行政學系碩士論文, 未出版, 臺北。

林冠妙 (2016 年 1 月 27 日)。整合長照軟實力, 柯 P 推「石頭湯」等社區照顧計

畫。民報, 2018 年 7 月 12 日, 取自: [http://www.peoplenews.tw/news/a9a3a67b-](http://www.peoplenews.tw/news/a9a3a67b-3aa4-4a27-ab4b-2fdd25d14c80)

[3aa4-4a27-ab4b-2fdd25d14c80](http://www.peoplenews.tw/news/a9a3a67b-3aa4-4a27-ab4b-2fdd25d14c80)。

邱毓玫 (2007)。基層官僚政策執行裁量行為之研究: 以基層員警執行交通違規舉發

為例。國立臺北大學公共行政暨政策研究所碩士論文, 未出版, 臺北。

馬中哲 (2016)。政府開放資料承辦人員之資料尋求歷程初探。國立臺灣大學圖書資

- 訊學系碩士論文，未出版，臺北。
- 張文瓊、吳淑瓊（2014）。整合健康與長照服務：國際經驗與政策啟示。社區發展季刊，(145)，98-110。
- 張世杰（2016年7月10日）。重塑北門意象·北市府獎勵店家換招牌，聯合新聞網，2018年8月13日，取自：
<https://news.housefun.com.tw/news/article/163900135107.html>。
- 陳向明（2002）。社會科學質的研究。臺北：五南。
- 陳智昆（2011）。國賠案件中基層官僚機關的行為動機與行為類型。公共行政學報，(38)，75-113。
- 陳瑞勇（2010）。區公所基層官僚執行社會救助的省思：以高雄市旗津區為例。國立中山大學政治學研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 彭滄雯（2008）。基層員警取締性交易的執行研究：批判性詮釋途徑之應用。公共行政學報，(28)，115-151。
- 曾冠球（2004）。基層官僚人員裁量行為之初探：以臺北市區公所組織為例。行政暨政策學報，(38)，95-140。
- 黃立遠（2016年11月）。臺北市田園城市的推動。2016臺北市學習型城市願景國際研討會，臺北。
- 黃浩瑋（2012）。我國促參業務承辦人員行為動機對組織承諾及工作投入影響研究：物質誘因、團隊關係、公共服務動機之比較。國立臺南大學行政管理學系碩士論文，未出版，臺南。
- 廖洲棚（2006）。基層官僚提供線上申辦服務之評估：以臺北市政府為例。政策研究學報，(6)，133-171。
- 廖慧美（2004）。我國基層行政人員行政裁量行為之研究：以轉換型領導之觀點。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，臺北。
- 臺北市政府公園路燈管理處（2015）。臺北市田園城市推廣實施計畫，2018年8月10日，取自：<http://tcgwww.taipei.gov.tw/np.asp?ctNode=79646&mp=gardencity>。

臺北市都市更新處 (2019)。臺北市議會工務委員會審議 107 年度臺北市都市更新基金整體規劃具體內容及成果報告，2020 年 7 月 18 日，取自：

http://tccmis.tcc.gov.tw/upload/OM_HTML/Attach/31748/5fac8a8bdfbd7cffffa259a3cdcb6a63_786975_1076000186_1_ATTACH1.pdf。

臺北市都市更新處 (編) (2019)。2018 臺北眾力方程式成果專刊。臺北：臺北市都市更新處。

戴于文 (2014)。影響公所承辦人員行政裁量之主觀經驗分析：以「馬上關懷急難救助」為例。輔仁大學社會工作學系碩士論文，未出版，臺北。

蘇偉業 (譯) (2016)。公共政策入門 (Kevin B. Smith 和 Christopher W. Larimer 原著)。臺北：五南出版社。





貳、英文部分

- Anderson, J. E. (2015). *Public Policymaking: An introduction* (8th ed.). Stamford, CT: Cengage Learning.
- Arnold, G. (2014). Policy learning and science policy innovation adoption by street-level bureaucrats. *Journal of Public Policy*, *34*(3), 389-414.
- Arnold, G. (2015). Street-level policy entrepreneurship. *Public Management Review*, *17*(3), 307-327.
- Arnold, G. (2020). Distinguishing the street-level policy entrepreneur. *Public Administration*, 1-15.
- Aviv, I., J. Gal, & I. Weiss-Gal. (2021). Social workers as street-level policy entrepreneurs. *Public Administration*, 1-15.
- Bailey et al. (2017). The policy work of piloting: Mobilising and managing conflict and ambiguity in the English NHS. *Social Science & Medicine*, *179*, 210-217.
- Bannink, D., F. Six, & van Wijk, E. (2016). Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 205-225). Bristol: Policy Press.
- Barrett, S., & C. Fudge. (1981). Examining the Policy-Action Relationship. In Barrett, S., & C. Fudge (eds.), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy* (pp. 3-32). London: Methuen.
- Bennett, C. J., & M. Howlett. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, *25*(3), 275-294.
- Bernier, L., & T. Hafsi. (2007). The changing nature of public entrepreneurship. *Public Administration Review*, *67*(3), 488-503.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new

- managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), i253-i277.
- Brodkin, E. Z. (2016). The inside Story: Street--Level Research in the US and Beyond. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 25-42). Bristol: Policy Press.
- Buffat, A. (2016). When and why discretion is weak or strong: the case of taxing officers in a Public Unemployment Fund. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 79-96). Bristol: Policy Press.
- Cohen, N. (2018). How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: The Israeli case. *The American review of public administration*, 48(2), 175-187.
- Cohen, N., & N. Frisch-Aviram. (2021). Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: When implementers challenge policy design. *Public Administration*, 1- 12.
- De Corte, J., J. Devlieghere, G. Roets, & R. Roose. (2019). Top-Down Policy Implementation and Social Workers as Institutional Entrepreneurs: The Case of an Electronic Information System in Belgium. *The British Journal of Social Work*, 49(5), 1317-1332.
- DeLeon, P. (1999). The stages approach to the policy process: What has it done? Where is it going. *Theories of the Policy Process*, 1(19), 19-32.
- Dunn, W. N. (2016). *Public Policy Analysis: An Introduction* (5th ed.). New York, NY: Routledge.
- Durose, C. (2011). Revisiting Lipsky: Front-line work in UK local governance. *Political Studies*, 59(4), 978-995.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228.

- Evans, T. (2016). Professionals and discretion in street-level bureaucracy. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 279-293). Bristol: Policy Press.
- Frisch-Aviram, N., N. Cohen, & I. Beeri. (2018). Low-level bureaucrats, local government regimes and policy entrepreneurship. *Policy Sciences*, *51*(1), 39-57.
- Gassner, D., & A. Gofen. (2018). Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *28*(4), 551-568.
- Gofen, A., G. Lotta, & M. Marchesini da Costa. (2021). Working through the fog of a pandemic: Street-level policy entrepreneurship in times of crises. *Public Administration*, 1-16.
- Harrison, S. (2016). Street-level bureaucracy and professionalism in health services. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 61-77). Bristol: Policy Press.
- Hill, M., & P. Hupe. (2009). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (2nd ed.). London: Sage.
- Honig, M. I. (2006). Street-level bureaucracy revisited: Frontline district central-office administrators as boundary spanners in education policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *28*(4), 357-383.
- Hupe, P., & A. Buffat. (2014). A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, *16*(4), 548-569.
- Hupe, P., & E. van Kooten. (2016). First-line supervisors as gate-keepers: rule processing by head teachers. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 227-241). Bristol: Policy Press.
- Hupe, P., & M. Hill. (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, *85*(2), 279-299.

- Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat. (2016). Introduction: defining and understanding street-level bureaucracy. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 3-24). Bristol: Policy Press.
- Jensen, D. C. (2015). Does Core Task Matter for Decision-Making?: A Comparative Case Study on Whether Differences in Job Characteristics Affect Discretionary Street-Level Decision-Making. *Administration and Society*, Prepublished 10, 8, 2015, DOI: 10.1177/0095399715609383.
- Juncos, Ana E. & K. Pomorska. (2010). *Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat, In: Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer* (eds). Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, European Integration online Papers (EIOP), Special Issue 1, Vol. 14, <http://eiop.or.at/eiop/2010-007a.htm>.
- Keiser, L. R. (2010). Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, 70(2), 247-257.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (updated 2nd ed.) Boston, MA: Longman.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-view of Policy Sciences*. New York, NY: American Elsevier publishing company.
- Lavee, E., & N. Cohen. (2019). How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: The case of urban renewal. *Governance*, 32(3), 475-492.
- Lavee, E., N. Cohen, & H. Nouman. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. *Public Administration*, 96(2), 333-348.
- Lipsky, M. (1969). *Toward a Theory of Street-level Bureaucracy*. Madison: Institute for Research on Poverty. Retrieved September 3, 2017, from:

https://www.historyofsocialwork.org/1969_Lipsky/1969,%20Lipsky,%20toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy%20OCR%20C.pdf

- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- May, P. J., & S. C. Winter. (2007). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, 19*(3), 453-476.
- Maynard-Moody, S., & M. Musheno. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory, 10*(2), 329-358.
- McCuaig, L., T. Rossi, E. Enright, & K. Shelley. (2019). Schools, student health and family welfare: Exploring teachers' work as boundary spanners. *British Educational Research Journal, 45*(5), 1001-1020.
- Murphy, M., & P. Skillen. (2015). The politics of time on the frontline: Street level bureaucracy, professional judgment, and public accountability. *International Journal of Public Administration, 38*(9), 632-641.
- Musheno, M., & Maynard-Moody, S. (2016). Playing the rules: Discretion in social and policy context. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 169-186). Bristol: Policy Press.
- Nielsen, V. L. (2016). Law enforcement behaviour of regulatory inspectors. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 115-131). Bristol: Policy Press.
- O'Sullivan, D. (2016). Power, politics and the street-level bureaucrat in Indigenous Australian health. *Journal of Sociology, 52*(4), 646-660.
- Pautz, M. C. (2012). Their views matter: Frontline regulators' perceptions of the regulated community in Ohio. *Policy Studies Journal, 40*(2), 302-323.

- Petchey, R., J. Williams, & Y. H. Carter. (2008). From Street-level Bureaucrats to Street-level Policy Entrepreneurs? Central Policy and Local Action in Lottery-funded Community Cancer Care. *Social Policy & Administration*, 42(1), 59-76.
- Pressman, J. L., & A. B. Wildavsky. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of ruined hopes*(3rd ed.). Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Sabatier, P. A., & H. C. Jenkins-Smith (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder , CO: Westview Press.
- Sager et al. (2014). Street-level Bureaucrats and New Modes of Governance: How conflicting roles affect the implementation of the Swiss Ordinance on Veterinary Medicinal Products. *Public Management Review*, 16(4), 481-502.
- Schuppan, T. (2016). Service workers on the electronic leash? Street-level bureaucrats in emerging information and communication technology work contexts. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 243-260). Bristol: Policy Press.
- Siciliano, M. D. (2017). Professional networks and street-level performance: How public school teachers' advice networks influence student performance. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 79-101.
- So, B. W. Y. (2012). Learning as a key to citizen-centred performance improvement: a comparison between the health service centre and the household registration office in Taipei City. *Australian Journal of Public Administration*, 71(2), 201-210.
- Sowa, J. E., & J. Lu. (2017). Policy and management: Considering public management and its relationship to policy studies. *Policy Studies Journal*, 45(1), 74-100.
- Teodoro, M. P. (2009). Bureaucratic job mobility and the diffusion of

- innovations. *American Journal of Political Science*, *53*(1), 175-189.
- Tummers et al. (2012). Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. *Public Management Review*, *14*(8), 1041-1059.
- Tummers, L., & V. Bekkers. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, *16*(4), 527-547.
- van der Aa, P., & van Berkel, R. (2016). Fulfilling the promise of professionalism in street-level practice. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 263-278). Bristol: Policy Press.
- Walker, C. (2016). Discretionary payments in social assistance. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 45-60). Bristol: Policy Press.
- Weible, C. M., T. Heikkila , & P. A. Sabatier. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*, *45*(1), 1-21.
- Winter, S., & P. May. (2016). Street-level bureaucrats and regulatory deterrence. In Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat (eds.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (pp. 133-152). Bristol: Policy Press.
- Yang, K. (2015). From administration to management. In M. E. Guy & M. Rubin (eds.), *Public Administration Evolving; From Foundation to the Future* (pp. 103-122). New York, NY: Routledge.
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects.” In Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92) Boulder, CO: Westview Press.



附錄一、訪談大綱

訪談目的	訪談問題	受訪者
了解政策發起的原因與過程	請您談談計畫發起的背景和原因。	各計畫承辦人員
	貴單位共有多少人力投入此計畫？預算來源是？您主要參與這個計畫的哪個部分？	各計畫承辦人員
	請您談談從「社區集資」想法萌生，到實際發起「臺北眾力方程式」計畫的過程：	臺北眾力方程式計畫承辦人員
	(1)「社區集資」作為推動社造的新模式，您當初如何說服處內各級長官來支持您的創新想法？ (2)研擬此項計畫的過程中，您是否曾向「社區集資」經驗(或長期深耕社造議題)的民間組織或個人請益？	
了解政策設計的考量	請問此計畫所訂定的目標為何？如此訂定的考量是？	各計畫承辦人員
	石頭湯計畫從 2016 年最初的 4 個試辦點，逐步擴增至 2017 年 6 個據點，一直到今年全區都有佈點。請問擴點的依據為何？既有試辦點的執行成效是否會影響後續的選點？	石頭湯計畫承辦人員
	在今年 4 月新修正的實施計畫裡，為何開案指標設定「經跨專業團隊評估需要案、家庭支持系統薄弱、自理能力有提升可能」這三項？另外，幫案主設定十項指標的目的是？這十項指標是如何設計出來的？	石頭湯計畫承辦人員

訪談目的	訪談問題	受訪者
	田園城市推廣計畫的一大特色便是由下而上推動該計畫，透過工作坊和一些課程讓民眾自主參與田園基地的認養。想請問您：田園城市推廣計畫在執行上有公民參與的設計，所考量的因素為何？	田園城市計畫承辦人員
	北門街招計畫在內容的規劃上，分為前、中、後三階段的執行期程，請問這樣的操作模式設計考量是？	北門街招計畫承辦人員
	2019年「台北眾力方程式」將提案類型區分為「起步培力計畫」、「社區專戶計畫」、「集資輔導計畫」。為何有這樣的設計？	臺北眾力方程式計畫承辦人員
了解政策調整的前因後果	今(2018)年1月份第2次局務會議紀錄中有提到，市長指示「2018年佈建12個A+石頭湯，並請社會局、衛生局滾動式修正計畫」，請問：何謂滾動式修正計畫？貴科如何就石頭湯計畫進行滾動式修正？	石頭湯計畫承辦人員
	請問今(2018)年石頭湯計畫是基於甚麼原因而必須配合中央長照政策做調整？該計畫做了哪些調整？	石頭湯計畫承辦人員
	請問田園城市推廣計畫在制定的過程中，是否曾修訂計畫內容？修訂了哪些內容？為甚麼？	田園城市計畫承辦人員
	為何去(2017)年底開始進行做田園城市公益共餐的調查？請問您們採取什麼樣的行動來推動田園城市的公益供餐？	田園城市計畫承辦人員
	今(2018)年4月社會局將石頭湯計畫調整成：配合A級中心提供加值服務，並設定開案標準和個案可達成的指標。請問這樣政策上的調整，對貴單位在執行石頭湯服務上產生哪些影響？	石頭湯計畫受託執行單位

訪談目的	訪談問題	受訪者
	「臺北眾力方程式」自 2018 年推動以來，提案類型從第一年的「天使投資」等四種類型，到 2019 年三種類型，到 2020 年則是「社區專戶」與「集資輔導」兩類。請問提案方式為何有這樣的調整？	臺北眾力方程式計畫受託執行單位
了解主要政策參與者採取的行動	石頭湯計畫所提供的整合式服務需要跨專業團隊進來共同參與。請問貴局如何動員這些來自不同領域的人力和資源？	石頭湯計畫承辦人員
	請問當初為何會想要把里的社區農園定位為「公益菜園」？	田園城市計畫里長
	請問在經營管理社區農園的過程中，是否有碰到任何困難或是感動的經驗？	田園城市計畫里長
	根據文獻資料，一開始推動「北門街招」時，店家的參與度並不高，但透過長期溝通，促使店家轉變態度而擴大參與。請問：就您在第一線的觀察，店家的態度發生甚麼樣的轉變？「長期陪伴溝通」具體是如何進行的？	北門街招計畫承辦人員
	這個計畫在執行過程中，除了改造招牌本身，還進一步從天空纜線、交通指示牌去改善北門整體都市景觀。請問為何會有後續這些行動的產生？	北門街招計畫受託執行單位
	在跟店家溝通招牌怎麼設計的過程中，多數店家的反應是甚麼？他們對於招牌怎麼設計有很多意見嗎？	北門街招計畫受託執行單位
	您當時是如何得知市府的「北門街招」(針對北門周邊店家進行招牌改造)計畫的？	北門街招計畫被改造店家
	可否請您描述當時執行單位來北門附近拜訪店家的情形，以及當時周邊店家的反應。	北門街招計畫被改造店家

訪談目的	訪談問題	受訪者
	執行單位當時在北門這邊辦了哪些活動？可否請您描述當時活動辦理和參與的狀況。	北門街招計畫被改造店家
	當時為您改造招牌的設計師是如何媒合進來的？可否請您描述當時與設計師溝通招牌設計的過程。	北門街招計畫被改造店家
	貴單位執行「臺北眾力方程式」已邁入第三年，您們每年會如何檢討或調整執行方式？請舉例說明。	臺北眾力方程式計畫受託執行單位
	請問在推動計畫的過程中，是否有碰到任何困難或是成功的經驗？	各計畫承辦人員、受託執行單位
了解利害關係人的政策參與動機、目標	請問貴單位當初為何會加入此計畫？	各計畫受託執行單位、田園城市計畫里長
	在都更處 2018 年啟動「臺北市社區營造點媒合培力計畫(臺北眾力方程式)」以前，全促會已有多多年社區集資的實作經驗與想法。請問都更處所推出的計畫架構，與貴會所期望推動的社區集資是否存在落差？	臺北眾力方程式計畫受託執行單位
了解承辦人與其他利害關係人的互動關係	請問在推動計畫的過程中，需要哪些協辦機關和民間組織的配合？他們是如何配合的？	各計畫承辦人員
	請問主辦機關平時會提供貴單位哪些資源與協助？貴單位在跟機關聯繫溝通時有遇到甚麼困難嗎？	各計畫受託執行單位、田園城市計畫里長
	請問貴單位在服務個案的時候，如何連結所需的相關資源（例如專業人力、師資等）？	各計畫受託執行單位、田園城市計畫里長
了解計畫階段性成效	請問貴單位目前執行石頭湯計畫的成效為何？	石頭湯計畫受託執行單

訪談目的	訪談問題	受訪者
	招牌改造後，對您有甚麼影響嗎？	位 北門街招計畫被改造店 家
	「台北眾力方程式」計畫現階段帶來了哪些成效？對政府的法制或行政運作模式是否有影響？	臺北眾力方程式計畫承 辦人員
	就您的觀察，「臺北眾力方程式」執行以來，對臺北市的社造產生了哪些影響？	臺北眾力方程式計畫受 託執行單位

