

政策執行機關的作業轉型

斯儀仙*、張世賢**

(*中央警察大學警察政策研究所博士生、**退休教授)

摘要

本文探討政策執行機關執行作業的轉型，從傳統的行政組織，具有三層級的作業程序：操作層級、管理層級、決策層級；因資訊科技的應用，由街頭層級、轉變成為螢幕層級、再轉變成為系統層級。本文採用文獻研究法，以荷蘭政府發給學生獎學金的發展過程為例，說明不論何種類型的行政組織，均有此趨勢。

關鍵詞：政策執行機關、街頭層級行政組織、螢幕層級行政組織、系統層級行政組織、資訊科技

壹、前言

一、研究目的

政策執行機關，依其作業性質，傳統區分為 1.操作層級、2.管理層級、3.決策層級。分別為 1.委任層級、2.薦任層級、3.簡任層級。本文從「資訊科技」(information technology, IT)的觀點，區分為：1「街頭層級行政組織」(street level bureaucracy)、2.「螢幕層級行政組織」(screen level bureaucracy)、3.「系統層級行政組織」(system level bureaucracy)。在名詞表達上，為求容易了解，英文「bureaucracy」譯為「行政組織」，不譯為「官僚組織」。因為行政機關的實際作業受到資訊科技(information technology, IT)的影響，用語也跟著改變。本文分析政策執行機關作業過程受到資訊科技應用的影響，因而轉型的情形。

二、名詞界定

1. 街頭層級行政組織

街頭層級行政組織(street level bureaucracy)，由第一線與民眾接觸的執勤人員組成。他們與公眾直接接觸。街道公務員在安全和安保、教育和社會服務等領域執行和/或執行政府法律和公共政策所要求的行動。一些例子包括警察、邊境人員、社會工作者和公立學校教師。這些公務員與公眾直接接觸，而從事政策分析或經濟分析的公務員則不與公眾接觸。街頭行政人員充當政府決策者和公民

之間的聯絡人，這些公務員執行公共服務高級官員和/或民選官員做出的政策決定。

2. 螢幕層級行政組織

在螢幕層級行政組織(screen level bureaucracy)，行政人員在電腦螢幕上進行資訊組合，比較、研判，做成決策。其先決條件是各種相關資訊可以互通連結傳到電腦螢幕上；行政人員不必親自接觸相關人員獲得相關決策資訊。

3. 系統層級行政組織

在系統層級行政組織(system level bureaucracy)中，自由裁量權並非源自於人為因素的標準，而是源自於 IT 系統中參數化變數的可操作標準以及使用軟體來管理行政流程。

三、研究方法

本文採用文獻研究法，探討 Bekkers 等人 (2017)「行動中的公共政策」第五章第三節「執行機關的特質與變遷」的觀點。以荷蘭政府發給學生獎學金的行政作業發展過程為例，說明不論何種類型的行政組織，均從街頭層級行政組織，轉型為螢幕層級行政組織，再轉型為系統層級行政組織。

貳、執行機關的類型

依《中央行政機關組織基本法》第三條規定：機關指：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織。機構指：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。單位指：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。又依《行政程序法》第二條第二項規定：「行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」並未對行政機關的作業性質加以分類。

本文根據「荷蘭政府政策科學委員會」(WRR)區分以下類型的執行機構(WRR, 2004: 68-69; Mintzberg, 1979): 1. 選擇型、2. 大眾服務型、3. 專業服務型、4. 照護安排型、5. 志願型 (Bekkers et al., 2017, pp.181-183)。

一、選擇型執行機關

選擇型執行機關聚焦在選擇有資格享有某些權利和義務的民眾，因為他們符合某些標準或某種類別。選擇型執行機關尤其體現在社會保障，社會救助或就業服務領域。執行機關主動查詢，或接受申請，予以選擇、決定予以補助或救助。

選擇型執行機關的核心價值是「法律平等」(legal equality)和「法律明確」(legal certainty)，這些都是透過執行統一的規則和程序來實現的。例如，衛生福利部社會及家庭署、衛生福利部社會救助及社工司、縣市政府社會局等等。社

會福利機關選擇並決定需要的民眾而使其獲得社會福利 (Bekkers et al., 2017, p.181)。

二、大眾服務型執行機構

大眾服務型執行機構著重於提供大眾服務品質，係以基於專家和專業知識的標準為執行基礎。例如：教育部所管轄的各公私立學校、衛生福利部所管轄的各公私立醫療院所。其人員、作業、服務品質，都標準化，有嚴格規定，因是大規模機構，提供了各種效率優勢。其核心價值是效率(*efficiency*)。教育、醫療保健政策得執行，除政府設置的機構外，也由政府資助的民間社教、醫療保健機構來執行，如私立教育機構和私立醫療保健機構 (Bekkers et al., 2017, p.182)。

三、專業服務型執行機構

專業服務型執行機構在外國，不在前兩類執行機構的範圍(Bekkers et al., 2017, p.182)。在台灣是在「大眾服務型執行機構」。專業服務型執行機構的特點在它們是關於受過高等教育的專業人員所組成，他們是自我管理，涉及高級知識的應用。通常基於某些專業實踐和標準，建立在高度自由的基礎上。專業人士之間的關係通常是橫向的，由高度的職業精神決定，其核心價值是品質(*quality*)。這方面的例子是醫學專家，律師、工程師等等。在台灣，例如：臺北市政府社會局身心障礙者福利科，輔導心理障礙之民眾。「臺大醫院臨床心理中心」為全國首創之醫學中心內之整合性臨床心理服務單位，民眾可直接前來尋求專業之心理諮詢服務，可減少不知道要掛哪一科或是求助無門之疑慮，並可隨時接受院內其他單位之專業醫療服務，使民眾在台大醫院內即可接受全人化之身心照護，以獲得更完善之身心平衡狀態。目前該中心由 28 位具不同次專科專業訓練之臨床心理師組織而成，針對成人與兒童青少年提供專業的心理評鑑、心理諮商與心理治療 (臺大醫院臨床心理中心網站)。

四、照護安排型執行機構

「照護安排型執行機構」是在政府社會服務部門也可以找到的執行機構類型 (Bekkers et al., 2017, pp.182-183)，例如，衛生福利部社會護理及健康照護司第一科法規及機構管理科掌理「護理人員法及相關法規之研訂事項、2.護理機構設置標準之研訂及管理事項、3.護理之家之設置、擴充、管理、輔導相關事項、4.護理之家評鑑之規劃及執行事項」，台北市社會局老人自費安養中心「提供進住中心老人生活照顧、文康活動、健康指導及相關專業服務等事項」。照護安排由於各種補貼關係和（品質）監督體系而與政府有關。這是因為它們在實現我們作為一個社會認為重要的某些半公共產品中發揮著作用。在這種類型的執行機構中，依賴居民或其代表（監護人，父母）可以依靠持續的照顧，護理和關注。這種安排的核心價值在於服務提供「連續性」(*continuity*)和「安全性」(*security*) (Bekkers et al., 2017, p.183)。

五、志願型執行機構

志願型執行機構也可以在執行政策中發揮作用(Bekkers et al., 2017, p.183)。依據《志願服務法》第一條規定：「為整合社會人力資源，使願意投入志願服務工作之國民力量做最有效之運用，以發揚志願服務美德，促進社會各項建設及提昇國民生活素質。」，志願服務為「民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。」(第三條)。其涉及多項政策執行，例如：「社會服務、教育、輔導、文化、科學、體育、消防救難、交通安全、環境保護、衛生保健、合作發展、經濟、研究、志工人力之開發、聯合活動之發展以及志願服務之提昇等公眾利益工作」(第二條)。志工都是志願者，以協助政府。例如，臺北市志願服務推廣中心。這些志工團體在地方福利或青年政策的範圍內，承擔起當地社會政策或當地青年政策所產生的任務。其核心價值不僅是自願的，而且這種自願是出於對某些「價值觀」(如團結一致，關心弱者和有需要者)的貢獻的動機。

叁、執行機關作業過程的轉型

許多政策執行機關在執行的作業過程已經轉型，主要是歸因於資訊科技(IT)在主要流程中的廣泛滲透；其中法律和法規的實際應用—其決策過程—是使用自動化系統進行的(Bekkers et al., 2017, pp.183-184)。近年來，政策執行機關的作業過程發生根本性的轉型 (Bovens and Zouridis, 2002)。以下，參考荷蘭的例子來說明現象 (Bekkers et al., 2017, p.184)。

荷蘭「教育、文化和科學部」在承擔學生財務時(二十世紀初)，前立法涉及向學生頒發獎學金。根據該法案，成立了「教育、文化和科學部」，根據各種執行規則和指令的執行情況，授予官員裁量權，政策執行人員必須親自接觸申請人的實際情況，考量學生的個人資料，以決定其是否可獲得資助的資格及獎學金數額。因此，學生財務執行機關是一個真正的街頭層級行政組織 (street level bureaucracy)，執行頒發獎學金的作業(Bekkers et al., 2017, pp.183-184)。

到了 20 世紀 60 年代中期，學生財務管理機械化。最初，第一台電腦主要用於接管一些輔助活動。例如，儲存關於學生的資訊或列印被授權官員的決定。然而漸漸地，重點轉向了工作流程的正式化和標準化，因為正式化和標準化是使用電腦的必要條件；畢竟，電腦需要準確而明確地確定步驟來作出決定。因此，電腦越來越多地接管決策官員的決定，執行人員的自由裁量權大幅下降。1986 年正式頒布的新學生融資法的頒布證實並加強了這一發展。立法過程和系統開發過程相互聯繫，其目的是開發一種標準作業流程，盡可能無差錯地進行自動化決策。該執行機關隨後進行了重新設計，即所謂的螢幕級層級人員取代了最初的授權人員，主要是著重於輸入必要的數據，而無需自己做出單一決

定，隨後，「街頭層級行政組織」轉型為「螢幕層級行政組織」(Bekkers et al., 2017, pp.184-185)。。

大約在 1996 年，又再轉型，即螢幕層級行政組織也消失了(Bekkers et al., 2017, p.185)。現代資訊科技的作業能力非常大，填充必要的數據文件，進行全面數位化。例如，學生通過互聯網和當時的 1B Group（現在的 DUO）的網站，直接向學生財務檔案添加數據，而 1B Group 越來越多地使用其他地方已有的信息，例如荷蘭稅務和海關管理局。這些資訊因此不再由組織本身蒐集。這導致了一個全組織範圍的資訊系統，不僅指導行政組織發展，而且對現有立法提出要求。在這種情況下，系統開發的邏輯強勢領先，取代了立法和執行機關的首要地位。立法和政策執行作業之間的初步平行關係被系統發展的首要性取代，創建了「系統層級行政組織」。該組織的成員不再關注個別情況，但主要著重於對作業過程進行微調，該過程已成為資訊蒐集和編輯過程，超越了自己的執行組織，並擴展到與其他組織共享資訊，如市政社會服務等。其結果是完全自動決策對學生財務的請求，只有在非常罕見的案例，才有根據政策裁量權作決定的餘地 (Bekkers et al., 2017, pp.185-186)。。

學生財務最初的「選擇型執行機關」已經變成了一個與煉油廠非常相似的流程執行機關。這也涉及完全自動化的生產流程，其中執行人員不再參與或幾乎不參與。Zuurmond（1994）以不同的方式描述了這一最新發展：在從傳統行政機關向所謂的「民主主義」過渡方面，政策部門的資訊科技基礎設施與日俱增，在協調個別政策執行人員及其執行機關的行動，這種協調來自於他們都使用相同的基礎設施以及相關的數據文件、數據定義和數據處理程序。見表 2，概述此發展，以 Bovens 和 Zouridis （2002：181）簡要對照比較說明(Bekkers et al., 2017, p.186)。見表 1。

表 1

行政組織層級的 IT 運用發展

行政組織的層級	街頭層級行政組織	螢幕層級行政組織	系統層級行政組織
IT 的角色	支持勤務	引導管理	提供決策
IT 的功能	登錄數據	資訊參考、連結、與評估	提供執行、監測、對外聯繫之功能
受干擾情況	充分受干擾	局部受干擾	不受干擾
關鍵人物	執行人員	管理員	系統設計師
組織邊界	組織內嚴格區分	組織內與組織間嚴格區分	流動

法律規範	開放，裁量權	少裁量權	無裁量權
合法範圍	限某些法條	限某法律	全部法律領域
8 立法、政治情勢發展與組織發展之關係	法條規定為首要條件	立法發展和政治情勢發展並行	政治情勢發展為首要任務

資料來源：“From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology: Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control” by M. Bovens & S. Zouridis, 2002. *Public Administration Review*, 62 (2) , p.181.

系統層級行政組織的發展說明了：執行機關日益開展合作以共享重要資訊是政策執行特點。因此，出現了各種服務提供網絡和供應鏈，以執行具體或相互關聯的政策方案 (Bekkers et al., 2017, p.186)。

肆、結論

本文的貢獻在介紹政策執行機關的類型，這是我國行政法規所無的。並且說明了資訊科技的應用，政策執行的作業過程，從街頭層級行政組織，轉型到螢幕層級行政組織，再轉型為系統層級行政組織。

參考文獻

- Bekkers, V., Fenger, M. & Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action*. Edward Elgar.
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology: Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62 (2) , 174-184.
- WRR, Scientific Council for Government Policy (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press.

Transformation of Policy Implementation Organizations

Yi-Hsien Szu*, Shih-Hsien Chang **

(*Doctoral student, the Police Policy Institute of Central Police University,

**Professor Emeritus)

Abstract

This article explores the transformation of policy Implementation Organizations from a traditional administrative organization with three levels of operating procedures: operational level, management level, and decision-making level. Due to the application of information technology, it has transformed from the street level to the screen level and then to the system level. Using the literature research method, this paper takes the development process of scholarships issued by the Dutch government to students as an example to illustrate that this trend exists regardless of the type of administrative organization.

Keywords: policy implementation organizations, street-level organizations, screen-level organizations, system-level organizations, information technology