

管理如何發揮影響力： 基層官僚與福利改革

How Management Matters: Street-level Bureaucrats and Welfare Reform

李翠萍*

書名：管理如何發揮影響力：基層官僚與福利改革〈原著書名：How Management Matters: Street-level Bureaucrats and Welfare Reform〉

作者：Ricucci, Norma M.

出版年：2005

出版社：Georgetown University Press. (Washington D.C.)

頁數：190 頁

美國於一九九六年的社會福利改革劇烈扭轉了自一九三五年社會安全法通過之後盛行了六十年的社會福利典範，不但社會福利不再是美國人民的應享權益，而且社會福利的焦點也從現金救助轉為工作福利，此一改革對於整體社會福利系統的影響主要有二。首先，自一九三五年以來聯邦政府所公佈實施的「失依兒童家庭救助計畫」（Aid to Families With Dependent Children, AFDC）就是一個應享權益（entitlement）計畫，凡是陷入貧窮的單親家庭便自然成為該計畫的救助對象，不

特約論文。

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

但可以每月無條件接受來自政府的現金救助，也有權利接受免費的貧戶健康照護以及其他相關的服務。然而，這個計畫在一九九六年的改革中被另一個計畫－「貧困家庭暫時救助計畫」（Temporary Assistance to Needy Families, TANF）所取代，這個計畫不但不再認為貧窮家庭接受政府救助是應享權益，而且規定了每位接受救助的案主（client），其一生中可以接受 TANF 救助的最高時限為六十個月。除此之外，案主若在這六十個月當中想要持續得到政府的現金救助，還必須達到政府對其種種的工作規定才行，換言之，這項現金救助已經不再是美國人民的應享權益，反而帶著種種的條件規定與限制。

其次，聯邦政府對於州政府的社會福利財政補助，從過去 AFDC 時代的「相對補助」（matching grant），到 TANF 時代的「總額補助」（block grant），二者間最大的差別在於聯邦權利的下放。社會福利改革以後，聯邦政府以總額補助的方式撥款給州政府，讓州政府全權處理地方社會福利系統的設計與規劃，如此雖然增加了州政府在地方社會福利業務上的行政彈性，但同時也迫使州政府從此必須致力於有限資源的有效利用，因為在新制度下，雖然來自聯邦的補助若有剩餘，不必回繳聯邦政府，但若補助不足，州政府就必須自行負擔。顯然，這個新的制度帶給州政府前所未有的省錢動機。

從上述的改革簡述中，可以看出新制的社會福利政策目標與過去迥異，在 AFDC 時代，主要是以現金救助來減低貧窮家庭的生活壓力，透過增加收入的方式助其脫貧，但是到了 TANF 時代，幫助案主脫貧的方式則是強迫案主找工作或接受工作訓練，使其不再依賴政府救助。對於州政府的福利行政而言，社會福利政策目標的轉變正意謂著福利行政焦點的改變，基層行政人員在執行政策時必須將轉變後的政策目標融入日常的行政工作中，這不僅關係到新政策目標是否能夠有效達成，也關係到州政府社會福利的行政績效。然而，到底這些新的政策目標是否如預期般地成為地方福利行政的焦點？政策目標如何融入各執行單位的日常行政工作？這些都成為福利改革後頗受美國公共行政界關注的議題。

Riccucci 在二〇〇五年的這本著作－How Management Matters: Street-level Bureaucrats and Welfare Reform，是透過實證研究探索州政府的管理、地方執行單位的管理、基層行政人員的行政、以及組織的政策產出（organizational output）等變項之間的關係。簡言之，本研究試圖探究地方社會福利行政系統在面臨政策目標劇烈轉型之時，公共管理（public management）如何影響基層人員的行政，進而影響執行單位整體的行政產出。研究標的為美國四個州（喬治亞州，密西根州，紐約

州與德州)的地方社會福利行政單位，每一州選擇 2~3 個單位為觀察對象。選擇此四州的主要原因有二，第一，其州政府被公認為是積極的福利改革者，他們在一九九六年之後都採取了明顯的政策試圖提高福利案主的就業率；第二，這四州不論在政策、行政結構、以及政治文化上的差異很大，如此可以避免研究標的同質性過高導致研究結果無法通則化的疑慮。至於各州地方社會福利單位的選擇，則顧慮到地區特質的差異性，分別從城市、近郊、與郊區三類中找出代表。研究資料的取得時間為一九九八至一九九九兩年，其來源有四，分別是（1）社福單位的文件與各式相關表格；（2）與單位行政人員、管理者、以及基層行政人員的半結構性訪談；（3）基層行政人員的問卷調查；以及（4）參與觀察基層行政人員與案主之間的談話紀錄。值得一提的是，Ricucci 特別指出該研究並不企圖探索公共管理與社會福利政策執行成果（outcome）的因果關係，而只把焦點放在政策執行單位的產出（output）上。

本書共分為七章，前兩章為研究架構與背景的簡介，第三章至第六章為研究結果的討論與分析，第七章則為結論。第一章陳述本書主要的研究架構，誠如前述，本研究主要檢視的議題是公共管理對於地方政府社會福利運作的影響，以及對於基層行政人員績效（performance）的影響，換言之，州政府的管理將直接影響地方社會福利行政單位的管理方式，進而影響單位中基層行政人員的信念、行為、以及日常行政作業，而這些將與該單位的產出有直接相關。第二章則簡述一九九六年社會福利改革的主旨，說明此一改革與先前制度的不同，以及描述被遴選為研究標的的四個州，分別針對此波改革在地方福利行政上所採取的應變措施。

第三章檢視管理能力（management capacity）以及行為（behavior）兩個變項與組織產出之間的相關性，管理能力由三個面向觀察，分別是計畫結構、結構改革、以及人力資源管理，而管理行為則從管理模式來觀察。至於組織產出則從基層行政人員對於政策新目標的認知，以及其實際操作上是否反應出該政策目標來觀察。研究發現即使單位管理者明確表示改革後的首要目標是幫助案主培養工作能力甚至找到工作，但由於基層人員的績效評量標準並沒有改變，因此，基層人員在執行政策時，仍舊抱持著舊有的態度與認知，認為最重要的工作還是案主的資格審核。從本章的研究結果似乎說明了公共管理與組織產出之間的相關性有限。然而，管理者對於基層官僚的行為影響程度為何？是否尚有其他因素（例如組織中的規範或文化）會影響基層行政官僚的行為？這些問題便由第四章的分析來回答。

第四章檢視管理者的管理能力與行為對於基層官僚在輸送福利服務時的行為有

何影響。作者觀察基層行政人員與案主的對話，從 730 個觀察個案中檢視基層人員在服務案主時，其輔導的重點是否符合改革後的新目標。研究結果顯示，基層人員對於案主的服務仍舊聚焦於資格審查而非工作福利，作者進一步發現地方社福行政單位的行政作業，受到工作規範、道德、文化、以及專業的影響很大，基層官僚的行為只反應了地方單位主管的期望，而非州政府的期望。換言之，州政府的管理對於地方基層官僚日常行政行為的影響力是有限的。

第五章所要回答的研究問題就是，在地方社會福利行政單位中，管理者的管理能力與行為對於基層官僚在輸送服務上所持的信念（belief）有何影響。在此研究問題中的依變項就是基層人員對於數種社會福利政策目標的認知，這些目標包括福利資格審核（eligibility determination）、與工作相關的服務（employment）、以及轉介服務（diversion）。與第四章不同的是，本章的分析資料並非來自於參與觀察，而是問卷調查。全部 200 份問卷的發放，回收率 70%。透過普通最小平方法（Ordinary least squares）來分析何種管理要素會影響研究對象對於上述三種目標之相對重要性的認知。Ricucci 總結研究發現認為，管理者的管理能力與行為要能影響基層官僚的信念，需要有下列幾種要素的配合：（1）對於基層單位的組織文化與工作文化¹所產生的限制與機會進行徹底的了解；（2）參與式的管理；（3）高品質的績效監控；（4）對基層行政人員的訓練；（5）持續給予基層行政人員回饋；（6）行政干預。

上述幾章的研究結果說明了管理者對於基層人員的行政行為與信念的影響有限。Ricucci 認為，這是因為基層行政人員的各種活動很難受到監控，特別是基層人員擁有裁量權時，上級的監控更難。因此，第六章的分析乃利用參與觀察的資料，從基層人員與案主之間的對話紀錄中，探究基層人員處理個案的態度、其提供的資訊、以及其轉介案主的標準，從而了解基層行政人員較難受到管理階層監控的部份，以及其在社會福利改革之後所面臨的挑戰。

綜觀本書，仍有幾點疑慮亟待澄清。首先，在研究目標的遴選標準上，雖然作者是為了極大化研究標的在政策、行政結構、以及政治文化上的不同，但是卻沒有提供資料佐證這四州的差異性。作者若能明確說明上述各觀察面向的意涵，並提供

¹ 在本書第 84~85 頁中，Ricucci 對組織文化的定義是組織內部環境所型塑出來的規範與意識形態（the norms and ideologies characterizing the organizational where workers do their jobs），而工作文化則是針對組織成員該做什麼以及如何做的規範與觀念型態（the ideologies and norms that characterize what workers do and how they do it）。

美國各州在這些面向上的詳細資料，以證明其所選擇的研究目標的確實符合本研究所要求的分殊性，將可減少讀者在這方面的疑慮。再者，在各州地方社會福利單位的選擇中，也出現了相同的問題。既然作者遴選地方單位的主要考量是城鄉（城市、近郊、與郊區）的分殊性，那麼為什麼只有密西根州分別根據上述三種不同的城鄉程度選擇了三個地方單位，而其他的三州都各選擇了兩個單位而已？

其次，作者在第四章中，從基層人員在社會福利改革之後仍舊以舊有的資格審核為主要的工作目標，來推論州政府的管理對於基層人員行為的影響有限，進而主張基層行政人員的行為實際上是受到工作規範、道德、文化、以及專業等因素的影響，如此的推論至少引發以下兩點疑慮。第一，在社會福利改革之後，聯邦政府對於州政府的補助方式改變，對於州政府而言，如果不懂得節流，超出的經費將全數由州政府自行負擔。這樣的財政制度之下，州政府自然希望基層人員在審核福利資格上能夠更趨嚴謹，避免浪費有限的福利資源，所以，基層仍舊把資格審核當作主要的工作目標，是否單只受到地方單位文化及道德等因素的影響，實應有深入探討的必要。第二，研究中既然指出，基層行政人員績效考核的標準並沒有改變，仍舊以資格審核相關要項為主，如此看來，基層人員依照原來的習慣行事，似乎就不足為奇了，也因此很難直接推論這種行為是受到道德文化等因素的影響。

最後，本研究以分殊性為主而遴選研究對象，因此研究對象不僅分屬於屬性不同的四個州，還分屬於城鄉程度不同的地方社福單位，既然如此，利用從不同特性的研究對象所得到的觀察資料與問卷調查資料，來整合成單一的研究結果，是否有推論謬誤的可能性？如果能夠提供比較研究（例如跨州的比較，或是城鄉的比較），相信讀者將受益更多。

整體而言，Ricucci 提供了政府管理者與基層人員一個非常有建設性的思考空間。透過她的研究，讀者清楚地了解，不論在行為上或信念上，管理者對於基層行政人員的影響有其侷限性，身為管理者應該設法透過制度結構、溝通、基層文化認知、甚至教育訓練，來擴展其對於基層人員的影響力。所以當國家公共政策經歷劇烈的改變，導致整體行政系統面臨重大變遷時，本書無疑提供了重要的參考，幫助管理者思考如何改進組織產出以達成政策預設目標。此外，雖然在推論上仍有深入探討的必要，但是本書點出了工作規範與文化對於基層人員行為與信念的影響力是不容忽視的，由於裁量權使然，基層人員的道德律應該受到公共行政界的重視與討論，而本書不但提醒讀者，文化對於組織產出的重要性，也提醒了公共行政學界應該再度重視這個議題。

