

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	6
第二章 文獻回顧.....	9
第一節 政策執行影響因素與基層官僚.....	9
第二節 臺北市社會安全網政策發展概況.....	21
第三節 基層里幹事之第一線執行角色.....	30
第四節 相關研究文獻檢閱.....	37
第五節 本章小結.....	44
第三章 研究設計.....	49
第一節 研究架構.....	49
第二節 研究方法.....	51
第三節 研究對象與訪談提綱.....	53
第四章 訪談資料分析.....	65
第一節 政策問題因素之分析.....	65
第二節 上級機關因素之分析.....	75
第三節 基層機關因素之分析.....	84
第四節 執行人員因素之分析.....	92
第五節 外部因素之分析.....	103
第六節 影響政策執行之顯著因素.....	110
第七節 本章小結.....	115
第五章 結論與建議.....	119
第一節 研究發現.....	120
第二節 政策建議.....	129
第三節 研究限制與後續研究建議.....	137
參考書目.....	141

附錄一	訪談提綱(區公所里幹事)	143
附錄二	訪談提綱(區公所承辦人)	145
附錄三	訪談提綱(社會局體系承辦人)	147



表次

表 2-1 政策執行理論之演進.....	13
表 2-2 社會安全網七大網絡.....	23
表 2-3 臺北市社會安全網府級暨區級聯繫會議.....	25
表 2-4 臺北市社會安全網個案研討會運作機制.....	26
表 2-5 強化社區支持系統實務運作方式.....	28
表 2-6 臺北市里幹事工作項目表.....	34
表 2-7 以里幹事為研究對象之政策執行相關研究.....	40
表 2-8 臺北市社會安全網之相關研究.....	43
表 2-9 研究面向整理.....	46
表 3-1 臺北市社會安全網各行政區風險程度篩選指標參照表.....	55
表 3-2 臺北市各行政區 104-107 年自殺死亡率一覽表(人/十萬人)	56
表 3-3 臺北市各行政區 104-107 年暴力犯罪人口率一覽表(人/十萬人)	56
表 3-4 臺北市各行政區 104-107 年違反社維法發生率一覽表(件/萬人)	57
表 3-5 臺北市各行政區 104-107 年目睹家庭暴力服務(人次)一覽表.....	57
表 3-6 臺北市各行政區 104-107 年風險程度一覽表.....	58
表 3-7 訪談對象一覽表.....	59
表 3-8 區公所里幹事訪談提綱.....	60
表 3-9 區公所承辦人員訪談提綱.....	61
表 3-10 社會局體系承辦人員訪談提綱.....	63
表 4-1 第一線執行者觀察之影響政策執行重要因素一覽表.....	115
表 4-2 第一線執行者觀察之影響政策執行最為顯著之因素一覽表.....	118
表 4-3 研究發現一覽表.....	129
表 4-4 政策建議一覽表.....	137

圖次

圖 2-1 臺北市社會安全網與區公所實務執行網絡示意圖.....	29
圖 2-2 臺北市社會安全網第一線執行者里幹事執行網絡示意圖.....	30
圖 3-1 研究架構圖.....	51



第一章 緒論

本研究欲探討臺北市社會安全網政策執行之影響因素，以強化社區支持系統為中心點，並以其第一線執行者-區公所里幹事與承辦人員、社會局體系承辦人員之觀點進行研究。本章第一節說明研究背景與動機，第二節說明本研究的研究目的與問題。

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

臺北市於民國 105 年發生震驚社會的內湖女童兇殺案，嫌犯長期失業並有毒品前科，後於賣場購買作案工具後，尾隨女童在後並殘殺女童致使頭身分離當場死亡。女童母親救援不及，逮捕後女童母親痛心呼籲政府能讓媽媽們能放心的帶小孩，並希望類似的隨機殺人事件，政府與社會能一起從根本的教育、家庭上著手，讓這種類似問題人物消失，不要再危害臺灣社會¹。

事件發生後，由於內湖女童兇殺案由於手段過度兇殘，引起全國輿論沸騰，加上近年來已發生多起隨機殺人案件，如 101 年臺南湯姆熊割喉案、103 年鄭捷隨機殺人案、104 年北投女童割喉案、105 年內湖女童兇殺案，民眾對臺北市的治安也再次產生疑慮。臺北市長柯文哲則表示，上次北投國小的兒童隨機殺人事件之後，臺北市即進行校園電子圍牆、增加校園警衛與巡守隊配置，而該案嫌犯曾試圖侵入學校，但因被發現擋在外面，但卻轉移到校外作案，且該嫌犯並不在防護網監視名單之內，因此市府應檢討如何將未來社會安全網結合戶政、衛政、社政，包括社會局、衛生局、教育局等局處，重新

¹ 2016，〈女童斷頭母親哽咽：盼政府解決隨機殺人事件〉，自由時報電子報：
<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1646686>，檢索日期：108 年 3 月 9 日

建構「社會安全網」，建置社區防衛系統、社區的安全體系，是未來應重新思考的課題²。

經過內湖女童兇殺案後，臺北市政府於 105 年 6 月 17 日市長室專案會議決議，通過建立社會安全網機制，針對自傷或傷人等相關個案防範為目的，連繫市府 7 局處，包括：民政局（含 12 區公所）、社會局、衛生局、警察局、消防局、勞動局、教育局，跨局處將各項資源整合並形成七大安全網絡，一同運作社會安全網絡機制，另外依據相關計畫與關鍵績效指標，辦理「強化社區支持系統」相關課程與活動，希望將社會安全網理念深入社區，並針對市民心理健康、社區互助關懷，與本市友善文化之培養，進行相關推廣活動。

臺北市社會安全網正式啟動後，各區公所所轄之各里里幹事也正式成為政策內的重要第一線執行者，而對於里幹事於社會安全網中的角色，學者紀俊臣提出建議，認為里幹事依職權每日下里服勤，訪查年長者與特殊狀況民眾，於里內能最短時間瞭解民意，倘能由政府加強村里幹事作為社工師之培訓，里幹事最適合擔任社區巡察員之角色³。

實務中，臺北市各行政區之區公所與里幹事除例行民政工作、區里事務外，市府各局處為將政策深入在地里鄰，諸如各項宣導與訪察工作、辦理里鄰活動、通報各項在地里鄰訊息等，皆需要區公所協助承辦與執行，因此在臺北市社會安全網政策中，區公所與里幹事除執行強化社區支持系統與區里關懷網之工作外，更由於與在地里鄰聯繫密切，亦需支援各局處其它安全網絡工作，例如協助衛生局所屬健康服務中心、社會局所屬社會福利中心，進行里鄰個案民眾協助處理、訪視、通報與追蹤處理；區公所辦理強化社區支持系統各項課程與里鄰活動時，亦提供社會局與衛生局場地、攤位與協助安排宣導課程，以供上述二單位進行衛教宣導、簡易助人課程，因此區公所與里幹事扮演著政策

² 2016，〈談女童命案：柯文哲：嫌犯不在防護網裡〉，聯合影音網：<https://video.udn.com/news/464395>，檢索日期：108 年 3 月 9 日

³ 2016，〈里幹事可化身社區巡防員〉，中時電子報：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160331000480-260109>，檢索日期：108 年 3 月 9 日。

中最重要的第一線執行者，角色尤為關鍵。

另外，由於臺北市社會安全網政策執行上，社會局與其所屬社會福利中心不僅是福利安全網的主責機關，更是府級聯繫會議與個案研討會的主責召集機關，負責召集府級聯繫會議中，整體政策的執行檢討與調整，並需依實際狀況召集個案研討會，邀集 7 大安全網絡各局處以及專家，共同討論各行政區里鄰之相關隨機殺人、自殺、社區干擾、家庭暴力等個案與事件處理，因此其角色相當重要，與區公所互動聯繫也相當密切，因此在此政策執行的環節上，社會局的角色亦不容忽視。

綜上所述，區公所里幹事與承辦人員對於整個臺北市社會安全網，是否能夠深入在地里鄰，其所扮演之角色非常重要；而社會局與其所屬社會福利中心的第一線執行者，扮演專業處理人員的角色，亦不容忽視其重要性，因此，上述各單位之第一線執行者於政策執行中，所觀察到的各項影響政策執行因素為何，將是臺北市社會安全網政策執行上之成敗關鍵。

貳、研究動機

研究者自 105 年 8 月起，擔任臺北市社會安全網之區公所業務承辦人員，工作職掌包含民政局主責之區里關懷網、強化社區支持系統，即協助里幹事所通報個案與情處理、簡易助人課程與里鄰社會安全網宣導活動、召開區級聯繫會議、參與個案研討會等工作，以期將社會安全網的政策推廣到所轄行政區與在地里鄰，發揮防制自殺殺人、干擾社區、家庭暴力案件發生。

臺北市社會安全網政策計畫中，強化社區支持系統之主責單位，係由民政局、區公所、衛生局、社會局共同主責，其中區公所的部分，由於里幹事深入里鄰，與地方里鄰長、地方人士連結密切，因此為辦理各項宣導、活動、課程、推廣志工之主要執行角色；

社會局與其所屬社會福利中心的部分，由於其承辦人與社工人員皆擁有社會工作專業，且政策執行、處理個案，以及辦理簡易助人技巧課程上，與區公所及里幹事互動密切，社工人員與里幹事更需共同開會討論、或是下里處理個案，因此於強化社區支持系統中，不論是區公所、里幹事、社會局，皆為不可忽視的重要執行角色。

另外，研究者也於實務中發現，民政局雖亦為強化社區支持系統主責單位之一，但由於各區實際狀況不同，為因地制宜，因此民政局並未實際涉及執行層面，而是將執行工作交由區公所自行辦理，因此區公所才是民政體系中，執行強化社區支持系統、區里關懷網政策之實際執行政策機關⁴；而衛生局與其所屬健康服務中心的部分，其角色多為配合區公所與社會局性質，諸如配合區公所活動至里鄰設攤、配合區公所與社會局於強化社區支持系統之課程中派遣講師進行宣導、區級會議進行例行性業務報等。因此，於社會安全網之強化社區支持系統政策中，民政局與衛生局相較區公所與社會局，實務上與里鄰民眾接觸也相當有限，其第一線執行者的角色上較不顯著。

上述社區支持系統第一線執行者中，又以里幹事最為特殊，由於其工作業務特殊性，上午於區公所辦理公務，而下午即至里辦公處辦理各項里鄰業務與活動，其深入里鄰與貼近在地民眾的工作性質，可謂最具代表性的基層第一線執行者，研究者也觀察到，市府各局處為了執行政策，常需藉由里幹事於區里內的溝通、協調與執行，方能得到各種政策成果，更可以證明了里幹事在政策執行中扮演極為重要的角色。

研究者於實務中與里幹事與各區公所承辦人交流意見時亦發現，雖然社會安全網政策規劃立意良善，惟臺北市各行政區發生自殺、殺人、干擾社區、家庭暴力案件的風險程度並不同，不同風險程度的行政區需要不同的執行方式來進行，例如某些行政區遊民

⁴ 為促使因地制宜，臺北市社會安全網七大網絡中，民政局主責之區里關懷網與強化社區支持系統並非由該局統一全市執行，而係授權臺北市各行政區區公所，得依各行政區不同風險狀況、個案情形，自行召開會議，並進行個案輿情通報、辦理各區簡易助人課程、社會安全網相關活動、區里各項社會安全網政策宣導。

眾多造成干擾社區的治安困擾、或特定地點有風化場所聚集造成較多暴力殺人事件等，因此本研究探重點之一，即為臺北市社會安全網政策是否能依各行政區不同風險程度，設計不同的彈性通報與處理模式、提供不同的資源與獎勵機制，以協助第一線執行者執行政策。

再者，社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人執行政策、通報個案或辦理里鄰活動宣導時，有時會受到各項因素影響其執行成效，諸如社會安全網問題牽涉層面與利害關係人相當廣泛，是否會造成執行上的問題；市府上級機關規劃政策時，其政策目標與規劃的部分，第一線執行者對於政策是否了解與認同；以及社會安全網三級協調會議有無成功打破局處限制，跨機關能否攜手合作；政策是否有充足的教育訓練、監督機制，以及第一線執行人員是否有裁量權；最後，里鄰長與個案民眾，與區公所、社會福利中心立場是否會出現不一致，甚至外部人員與環境因素會否干預基層執行等，皆值得深入探究，是否會影響社區支持系統第一線執行者執行政策的狀況。

綜上所述，研究者依據工作中的觀察，認為臺北市社會安全網政策尚需要進一步精進政策執行成效，並完成該政策中強化社區支持系統中全民參與的目標，除了上級機關進行良好妥善的政策規劃，更應傾聽社區支持系統第一線執行人員的聲音，尤其是深入在地的臺北市各行政區公所承辦人、里幹事，以及具有社工專業之社會局體系人員，以了解其於不同風險程度的行政區里中執行時，所觀察到影響政策的各項可能因素、遭遇的困難，進行全面的探析，以精進該政策的執行成效，構成本研究之探討動機。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

臺北市政府為因應各種社會隨機殺傷民眾案件，藉由臺北市社會安全網政策平臺，將原先分屬不同局處之通報機制結合，希望發展出更全面性的社會安全保護機制，特別為針對社區各鄰里的個案民眾進行追蹤與列管，將民政局督導之區公所鄰里編組加入社會安全網政策內，以期能發揮將社會安全性深入在地里鄰，並借由 7 大安全網絡、以及強化社區支持系統之各項課程與活動推廣，建立民眾對於社會安全網的政策內涵認識，並成功建立各機關橫向聯繫機制，以及達成全民參與之目標。

臺北市所轄 12 個行政區，各行政區皆設立派出機關—區公所，與臺北市政府其它機關並不相同，主要係由區公所或是督導行政區內所轄各里辦公處，執行各項區政與里政相關工作，以及各項市政府與民政局交辦事項，其業務性質與在地鄰里息息相關，可謂臺北市政府最基層執行單位；另外，社會局與其所屬社會福利中心，同時也在各行政區設有據點，加上其社工專業屬性，以及與區公所緊密結合之特性，因此與區公所皆為社區支持系統中，最具代表性之第一線執行者。

承上所述，本研究希望透過訪談臺北市社會安全網政策中，社區支持系統最具代表性之第一線執行者—區公所里幹事、承辦人員，以及社會局、社會福利中心承辦人員，以其政策執行時之觀察角度，來深入了解不同的風險程度行政區，有哪些可能影響臺北市社會安全網整體政策執行因素、影響執行最為顯著之因素為何、發現哪些政策上的問題，皆為本研究欲探討的研究重點。

另外，臺北市共有 12 個行政區，各行政區域風險屬性並非完全一致，不同的區域皆可能有不同的風險發生之可能，諸如部分行政區由於在地歷史與地理因素，長期出現

遊民聚集的狀況，或是特定區域由於風化場所林立，造成治安狀況不佳等情形，皆可能會影響該地區自殺殺人、暴力或其它違反社會秩序維護法的干擾社區行為、或是出現家庭暴力案件的風險程度，因此可以發現，各行政區域或里鄰皆有不同的狀況。

因此，本研究期望能進行更深入的分析，依據各項公務數據呈現不同行政區的風險程度狀況，並進一步將不同風險程度的行政區進行分組，以瞭解這些行政區域之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事、承辦人、社會局體系承辦人，其執行臺北市社會安全網政策時在地觀察之角度，分析哪些因素可能影響政策的執行層面，影響程度最為顯著的為何，以及依其觀察，臺北市社會安全網政策有哪些可能的問題，皆為本研究探討分析的重點。

綜上所述，茲分述研究目的如下：

一、期望透過深度訪談，瞭解社區支持系統第一線執行者-不同風險程度之臺北市各行政區區公所里幹事與承辦人員、社會局體系承辦人員，其執行臺北市社會安全網政策時之觀察，探討影響政策執行因素為何、哪些因素影響最為顯著。

二、藉由本研究分析臺北市各行政區里幹事與承辦人員於執行臺北市社會安全網政策時，所發現之政策問題，作為未來精進社會安全網與強化社區支持系統政策之參考。

貳、研究問題

依前述研究目的，本研究擬探討以下研究問題：

一、在臺北市政府現行社會安全網政策、強化社區支系統下，依據社區支持系統第一線執行者於不同風險程度之臺北市行政區政策推動時之觀察，影響其執行臺北市社會安全網政策成效之關鍵因素為何？政策存在著哪些問題？

二、前述影響臺北市社會安全網政策執行可能因素，何者為顯著影響政策執行之因素？



第二章 文獻回顧

本研究主要探討以不同風險程度行政區之基層第一線政策執行者-區公所里幹事與承辦人員、社會局體系承辦人員角度進行觀察，影響臺北市社會安全網政策之執行因素為何，其各項因素之間的相互影響關係為何，以及目前該政策執行上存在哪些問題，因此文獻探討上，以政策執行、社會安全網、里幹事為研究文獻回顧重點，第一節為政策執行理論，第二節為臺北市社會安全網政策發展沿革與概況，第三節為基層里幹事之執行角色，第四節為相關研究文獻之檢閱。

第一節 政策執行影響因素與基層官僚

本節針對政策執行理論進行文獻回顧，包括政策執行定義、政策執行理論的演進、各項政策執行力模式與影響因素，最後歸納整理有關政策執行與本研究主要第一線執行者里幹事之相關研究。

壹、政策執行之內涵

政策執行於早期不受公共政策研究學者與實務界的重視，被視為黑箱過程，直到學者 Pressman 與 Wildavsky 的「奧克蘭計畫」之研究分析，進行系統的研究後，將政策規劃與政策執行之落差呈現出來後，政策執行於公共行政研究中的重要性才開始上升，並引領後繼的政策執行多元的研究風潮（丘昌泰，2013）。

政策執行受到重視也證明了一個觀點，一個公共政策倘要成功的推動執行，並不僅僅於政策規劃環節做好即可，政策執行也是不可忽視的重要關鍵，例如臺北市政府近年公共住宅、包租代管政策、社會安全網、參與式預算等政策，皆需要基層執行機關的配

合，這些政策才能成功運轉，有學者認為執行才是政策的開始，政策執行係將政府所宣稱的政策意圖付諸實現，而這個工作通常是交由行政部門執行（羅清俊，2015），學者丘昌泰（2013）亦指出，政策執行的概念可分為三部分描述：即科層體制的控制過程、上下階層的互動過程、政策與行動相互演進的過程。

綜上所述，政策執行的主體為行政機關，因此諸如民間公司與團體、慈善志工或宗教團體、甚至民選之里長、里長指定之鄰長等，皆非政策執行主體；而行政機關為了各種政策意圖，進行相關政策規劃，借由公務體系之科層體制，交辦下級單位與第一線執行者承辦與執行政策，期許能實現其政策目標。

因此，政策執行中，存在科層體制的控制，即為上級機關對下級機關的從屬關係，例如臺北 2017 世大運即由臺北市政府世大運相關規劃人員直接進行統籌，而交由各局處、臺北市 12 個行政區區公所、各里辦公處執行相關活動、宣導與動員政策，即為政策執行的典型實例之一。

再者，政策執行時，上下階層的互動也不容忽視，因為政策目標與執行細節是彼此間相互妥協的產物，上級機關對下級執行單位訂立之政策標準僅是忠告性質，不具強制力，基層的政策執行者才是政策目標是否實現的關鍵（Pressman & Wildavsky, 1973），例如臺北市各里之里鄰工作會報，臺北市政府民政局僅能訂立相關規定，但實際執行者里辦公處與基層執行人員如何執行各項里鄰自治工作與議案討論，才是真正影響政策執行結果的關鍵。

最後，政策執行中，控制與互動各有優缺點，Pressman & Wildavsky（1973）即提出整合性的看法，其認為政策執行是一種演進過程，無法分割，政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程，例如臺北市政府社會局為配合臺北市社會安全網政策，研擬規劃相關計畫，交由各局處與區公所執行，並定期召開區級會議討論政策執行狀況，

而在辦理各項的過程中，各局處與區公所基層執行人員將依該行政區區級會議中局處協調的情形、在地里鄰長的反應，來進行政策的詮釋與裁量，而非完全套用社會安全網政策原訂計畫，因此從這個角度觀察，政策執行並非單純由上而下或由下而上的單線路徑，而是一種整合性與演進的過程。

綜上所述，政策執行的意義相當多元，其重點在於政策經由行政機關的規劃，立法機關的通過後，由執行機關有了依據後，逐步依相關政策規劃執行，以期能達成預定目標，例如實務中我國選舉實務的辦理，係由中選會進行大方向的期程與各項執行內容、預期達成目標，再交由各地方選舉委員會進一步規劃相關執行細節，交由各基層鄉鎮市公所辦理選務工作，辦理期間若有需要進行調整之項目，中央選舉委員會依地方回復之資訊統整，辦理公聽會聽取各項意見，並依據立法院通過之相關法令，以及實務狀況再行調整，以利各地方選舉委員會、各鄉鎮市區公所辦理，以期達成選務順利辦理完成的國家目標。

貳、政策執行理論之演進

丘昌泰（2013）認為，政策執行研究理論的發展，歷經三個典範演進，分別為強調由上而下模式之第一代政策執行理論、由下而上執行模式之第二代政策執行理論、整合途徑之第三代政策執行理論，對於政策執行的論述，三代理論各有不同的論述，分述如下：

一、第一代政策執行模式—由上而下模式

強調政策執行者應依上級長官之意圖，忠實實現政策目標，主張由上級機關主導政策，掌控全局，下級機關僅負責執行，上級機關授權下級機關的程度也較低，例如臺北市政府近期銀髮族政策「臺北五心銀向幸福」，其政策五大主軸：安心居、貼心顧、用心

護、歡心學、開心遊，即由上級機關臺北市政府社會局主責規劃，而基層公務機關如各區社會福利中心、各區區公所、各里里辦公處則依政策規劃配合辦理，執行各項宣導活動與執行細節，即上級單位社會局，全權運作並指揮下級區公所與里辦公處、社福中心執行政策，因此臺北五心銀向幸福政策，為我國第一代政策執行之典型案例。

二、第二代政策執行模式－由下而上模式

強調政策執行者應有自主裁量權，才能夠因地制宜執行政策，以因應複雜的政策情境，主張上級長官為輔導的角色，授權給中下階層的行政人員程度高，而他們可以因應環境或當下狀況去自由裁量，例如里鄰自治事項中各項工作，例如臺北市各里之里鄰工作會報，包括會議內容規劃、經費規劃提案、里鄰長參與等，由於涉及各里自治事務與經費分配運用、活動辦理、里內事務決議，故皆由各里辦公處與區公所里幹事自行辦理，也就是里幹事自行處理，上級機關民政局與區公所則擔任政策執行輔導者的角色，協助各里辦公處與里幹事如何辦理會議與執行里鄰相關經費規劃、提案，並解決各種法規與程序面問題，因此在里鄰工作會報中，各里重要里鄰規劃並非由上級統一命令各里鄰推動，而係由在地基層里鄰自決，也就是由下而上執行，因此臺北市里鄰工作會報為我國第二代政策執行之典型案例。

三、第三代政策執行模式－整合途徑

強調政策執行是極為繁複的過程，是一系列發生於不同時間、空間的行政、政治決策與行動，著重探討政策執行之動態面向各因素之整合，以公共政策學者 Goggin 等人之府際間執行模式為代表，其討論的變項有州政府的政策執行，聯邦政府的誘因與限制、州與地方政府的誘因與限制、州政府本身的決策後果與能力等，例如我國小三通政策之執行，該政策深受多元變項因素影響（轉引自汪正洋，2013），諸如中央政府誘因與限制

即有兩岸情勢、國際之認同與支持、外界政治與經濟因素、國家安全、法規、資源、民意壓力等考量，地方政府誘因與限制則有地方民選首長、利益團體、地方執行機關等，地方政策的決策與政策執行能力、中央政策與地方政策配合程度等，因此吾人可觀察到小三通政策執行模式面向為動態多變，並非由上而下、或由下而上模式可包含，政策需要各項動態因素的配合、中央與地方政府的誘因與限制因素等影響，方能成功推動執行，因此小三通政策為我國第三代政策執行之典型案例。

綜上所述，政策執行演進三個主要觀點皆各有其優缺點，實務中公共政策的執行係依各政策性質、環境情況而選擇不同的政策執行模式，如上述三個例子，臺北五心銀向幸福、臺北市各里鄰之里鄰工作會報、小三通政策，正是上述政策執行三大模式於實務上的呈現，相關說明如表 2-1 所示。

表 2-1 政策執行理論之演進

政策執行模式	第一代	第二代	第三代
研究途徑	由上而下	由下而上	整合模式
理性與動態程度	組織理性	計畫理性	動態
上級機關與下級機關之關係	上級機關主導政策，訂立政策目標，下級機關與政策執行者忠實執行。	上級機關授權下級機關與執行者自由裁量。	除了上下級層級機關的互動之因素外，強調政策執行的動態面向各因素間的整合。
我國實例	臺北市政府社會局：臺北五心銀向幸福	臺北市政府民政局（區公所）：臺北市各里鄰之里鄰工作會報	行政院：小三通政策
我國實例說明	臺北市政府社會局主責規劃，而基層公務機關如各區社會福利中心、各區區公所、各里里辦公	依據里鄰工作會報相關規範，臺北市政府民政局（區公所）授權各里辦公處自行決議與執行相關	我國小三通政策之執行深受多元變項因素影響，諸如兩岸關係、國際支持、國安考量、法規、民意、資產等，各因素之間

	處則依政策規劃 配合辦理。	里內經費與自治 事務。	的動態面向皆會影 響政策執行。
--	------------------	----------------	--------------------

資料來源：研究者自行整理

參、政策執行之影響因素

從政策執行的涵義中吾人可以發現，當政府推動各項公共政策時，並非單純由上級機關與立法機關進行相關規劃，即可交付給下級執行機關辦理並決定政策執行的結果，仍有著許多因素影響執行成效諸如政策本身之問題因素，以及公部門上級機關、基層機關、執行人員之各項因素，外在標的團體與環境因素皆可能影響政策執行面，本研究依國內外學者之政策執行影響因素之研究、政策執行力模式進行文獻檢閱，以下就國內外各學者於文獻中提及各個因素之相關論述，分述如下：

一、政策問題因素

吳定（2003）認為政策問題的類型，也會影響政策執行的成敗，倘政策問題係屬於單純涉及較少利害關係人的結構型，或涉及較多不同立場利害關係人之複雜的非結構型；周錦宏（1996）於《技職教育政策執行之影響因素》研究中亦指出，政策問題結構為影響技職教育政策執行之因素之一，不同技職教育政策問題的結構，關係著執行時，決策參與人數、可選擇之方案多寡、是否對目標有所共識、以及執行的結果不確定性風險等。

除了技職教育政策會因為問題結構而影響其政策執行，另外如我國小三通政策、國際外交政策、或是各種重大促進經濟相關計畫等，由於涉及利害關係人極為複雜，都會造成問題成為複雜的非結構型，執行上困難度更高，阻力較大；而單純的衛教宣導政策，涉及利害關係人較少，民眾對目標共識也較高，例如政府於區公所、健康服務中心、衛生所、各村里辦公處播放民眾應多洗手、戴口罩、發燒應通報衛生單位並自主隔離，以防範新冠肺炎之影片跑馬燈，政策執行上較不會受到阻力。

二、上級機關因素

學者 Donald Van Meter & Van Horn 指出，上級機關所制定之政策標準與目標是否明確，將影響執行是否成功（轉引自羅清俊，2015），學者 Thomas B. Smith 亦指出，理想化政策會影響政策執行，即界定政策者企圖推演得到的理想化互動樣式，政策內容是否妥當，是否明確可行（轉引自陳俊文，2014），因此可以發現，上級機關制定的政策標準與目標，對於執行者而言是否足夠明確，政策內容是否妥當，是否有可行性，對於政策執行的成敗有著相當關鍵的作用。

如臺北市政府長青樂活遊臺北活動，即由臺北市政府觀傳局將政策傳達至民政局，並由民政局轉予各區公所、以及各里里幹事執行政策與宣導，由於目標為 65 歲以上長者，且活動相關辦法與出遊地點，政策標準與目標相當明確，因此各區公所與里辦公處、承辦人、里幹事執行上接受度高，且執行成效更佳。

三、基層機關因素

George C. Edward III 認為官僚結構也同樣會影響政策執行，倘政府機關過度強調標準作業程序，制式化各項作業流程，無法彈性因應突發狀況，亦可能會造成組織執行人員的抗拒與延遲；另外，上級機關與基層執行機關的溝通狀況，也將影響執行是否成功，政策命令有無明確性與一致性，否則誤解原意之基層執行人員將會造成政策的失敗（轉引自羅清俊，2015）；學者 Thomas B. Smith 亦指出，執行機關會影響政策執行，即負責執行政策的政府機關或單位，它們所具的特性（轉引自陳俊文，2014）；學者 Donald Van Meter & Carl Van Horn 指出，政府組織間的關係必須良善，否則協調會出現問題（轉引自羅清俊，2015）。

如由臺北市政府都市發展局、社會局推行之公共住宅政策，由於初期訊息不明確，

議員與民眾過度關切，媒體聚焦相關報導，造成入住抽籤各項作業，受到部分里長與里民的質疑，經過市府都發局、社會局與區公所持續的與在地里長與里民溝通協調、召開多次府級模範公宅小組會議了解各局處困難與執行進度，集思廣益解決各項問題，並由區公所與里辦公處傳遞正確宣導資訊與訊息、區公所辦理在地座談會、敦親睦鄰活動，終於得到在地里長與里民的理解，順利完成抽籤入住工作。

四、執行人員因素

學者 George C. Edward III 認為，執行人員的執行意願往往牽動政策執行的成效，倘無強化誘因設計，執行人員配合度與接受度不高，可能影響政策執行績效；另執行人員是否有足夠的資源與權威，以利執行該政策，也是影響政策執行績效的關鍵（轉引自羅清俊，2015）；而吳定（2003）則認為，倘政策執行者對於公共政策沒有共識，甚至反對該政策時，執行上必然出現困難，另政策若在執行過程中受到過多的監督，執行者容易出現消極保守的態度，不利於政策執行；Donald Van Meter & Carl Van Horn 認為，政策執行時有無足夠的資源與各項誘因十分重要，倘一個公共政策能讓執行者在執行上有充裕的資源可以運用，而政策誘因也更能讓政策目標團體或個人願意配合（轉引自羅清俊，2015）；另外，依據 Lipsky 的觀察，基層官員執行各項公共事務時，在其工作範圍內，有著相當的自主權，也相當程度影響了公共政策執行的成效（轉引自丘昌泰，2013）。

如行政院主計總處定期辦理的工商普查活動，以臺北市為例，由於執行人員多為各區公所人員與各里里幹事，其了解所轄區域商家接受程度不高，知道雖然有執行上的補貼誘因，惟政策執行上具有相當困難，因此對政策之認同程度也普遍不足，且加上並無強制權限與足夠的執行資源可以要求商家填報，惟上級單位對於是否能於期限內完成，仍定期監督要求區公所與里幹事的執行，造成部分基層執行人員的消極與反彈，因此政策執行的成效也大打折扣。

五、外部因素

學者 Thomas B. Smith 則認為，標的團體會影響政策執行，即指因政策之執行面而必須接納新的互動樣式的人們，亦即政策直接實施對象，另外，環境因素同樣會影響政策執行成效，如不同文化的、社會的、政治的，以及經濟的情況（轉引自陳俊文，2014），Donald Van Meter & Carl Van Horn 亦認為，經濟、社會與政治條件的配合也對政策執行有所影響，政策執行與外在環境條件是否配合息息相關（轉引自羅清俊，2015）。

吳定（2003）認為政策標的團體即為政策標的人口，其是否順服該項政策，也是影響政策執行的重大因素，如我國近年來進行年金改革，標的團體-退休公教人員反彈激烈，出現許多反彈聲浪，未來政府為求政策執行成功，必須對於經濟上的衝擊、社會上民意與輿情的反映狀況、政治上各黨派與團體都需進行各項評估，才能減少政策執行的阻力。

肆、基層官僚與政策執行

我國公務體系係為層級節制的系統，除了規劃各項國家與地方政策的公務人員外，也需要各級基層第一線執行人員政策的執行，例如地方鄉鎮公所、村里辦公處等，方能支撐整個公務系統的運作，以及政策的有效推廣，因此對於政策執行而言，第一線官僚人員的重要性，不言而喻，本研究依國內外學者之基層官僚相關研究進行文獻檢閱，以下就國內外各學者於文獻中提及各個因素之相關論述，分述如下：

一、基層官僚的特性

丘昌泰（2013）指出，過去政策執行與官僚結構的關係中，基層官僚的重要性一直被忽略，直至第二代政策執行模式開始才受到重視，其特點有二，第一是必須直接與標

的團體直接互動，第二則是必須享有相當的行政裁量權，而依據 Lipsky 的觀察，執行各項公共事務皆為基層官員來執行，而他們在其工作範圍內有著相當的自主權，相當程度影響公共政策執行的成效（轉引自丘昌泰，2013）。

基層官僚人員實際執行政策，並由於在第一線面對民眾，需要經常應付民眾不同的需求，Lipsky 更進一步指出，基層官員對於政策有著矛盾性格，當上級機關未能成功將其精心制定的各種法律或政策計畫，轉化為能真實運作的法規與政策，基層官員發現政策資源不足以成功執行政策，在不得已的狀況下也會運用各種方式來應對民眾的各項需求，例如抹上奶油策略，僅處理最容易達成的個案，複雜的民眾需求則以各種方式拖延執行或轉介其它單位處理等（轉引自丘昌泰，2013）。

基層官員亦即政府機關之第一線執行者，其範圍相當廣泛，例如以臺北市社會安全網七大網絡主責局處為例，警察局派出所之基層警察、消防局之消防人員、社會局所屬社會福利中心之社工、衛生局所屬健康服務中心之地段護士、民政體系區公所之承辦人與里幹事、各級學校之教師等，由於其直接接觸民眾，提供各種權責相關之公共服務，因此民眾對於而言，其感覺最為直接，甚至會因為其服務態度、服務內容，而對政府單位與公共政策有不同的評價，因此如何提升基層官員對於政策的認知、以及是否能讓基層執行者認同政策避免消極裁量，又應如何加強其執行的彈性處理與專業能力、強化其對於標的團體的服務態度等，皆是影響第一線執行者執行是否順利，能否達成政策預期成果的關鍵。

二、基層官員之工作行為特徵

丘昌泰（2013）即指出基層官員之工作行為特徵有三種，皆反映了其矛盾性格與應對民眾各種需求時的工作行為策略，本研究結合基層官員—村里幹事常見作為各工作行為特徵事例，臚列如下：

（一）顧客需求的修正行為

由於近年來民眾需求繁雜，為避免公務人力負荷過重，基層官員會採用各種手段加以拖延民眾各種不合理或超過其能力範圍之需求，或是拒絕提供相關資訊，轉介其它單位處理等，例如村里幹事對於村里民提出各種市政建設或經費使用之相關建議，村里辦公處由於無相關權限無法回應或協助民眾達成其需求，通常會建議其可與中央縣市政府進行反映。

（二）工作概念的修正行為

基層官員直接修正自己對於工作的目標與認知，減少預期目標與實際之間的差距，即以保守的心態辦理各種工作，不鼓勵各種創新或挑戰，例如村里幹事對於臺北市政府要求世大運親善團鼓勵地方團體參加的政策，里幹事會偏好優先邀請地方較好配合的團體，而非一些新興陌生的地方民間團體，避免於世大運活動辦理需要動員時，無法確定該團體配合度，甚至出現無法控制的狀況。

（三）顧客概念的修正行為

對於基層官員而言，最直接的方式就是直接修正顧客的概念，將顧客分類後，自行以其標準，選擇服務最可能成功、最值得照顧的民眾，例如村里幹事對於里內各種民眾需求，通常會找簡單、例行，且容易產出效果又能配合民眾需求的工作任務，比如里幹事會優先辦理里內例行性的各種服務，或是辦理例行性里內出遊之睦鄰活動，以滿足部分里民的需求，而不願先行處理爭議性高的里內社會補助個案各項需求。

三、基層官僚對政策執行的影響

學者彭滄雯(2008)在《基層員警取締性交易的執行研究：批判性詮釋途徑之應用》研究中指出，以警察局基層員警為例，員警身為第一線執行者，於進行性交易執行與取

締時，其看待性交易的態度，會影響執行情形，而該研究指出基層員警看待性交易的態度，多認為性交易是自然需求，亦即認為性交易可以合法化，惟這個主張雖然在決策階段遭排除，但卻成為員警於執行過程中消極執法的理由，也使性交易獲得相對的緩衝生存空間，不致出現激烈的對抗，惟爭議緩衝的結果必然需要代價與成本，即造成性別及階級歧視的效應，弱勢階級的賣淫女性，成為員警「象徵性取締」的主要對象，令弱勢成為主要承受對象而受罰，而員警執行上雖然不一定樂見，但也缺乏資源與動機去設法改變。因此，需要回到禁止性交易政策本身來重新思考，避免由於第一線員警的執行政策態度，出現非預期的結果。

湯雅婷(2015)在〈基層行政人員於社會行政個案裁量之研究-以身心障礙者生活補助費發給辦法為例〉研究中則認為，基層人員於進行社會補助申請時，會依照其對於個案實際狀況的了解，擔任初步的決策者，若裁量權限無一定限制，會出現主觀認定上的差異，因此認為行政機關應訂立明確的解釋性規則或裁量基準以為拘束，避免基層人員因主觀認定，而造成社會補助申請案件認定上出現個案差異的狀況。

陳智昆(2011)在《國賠案件中基層官僚機關的行為動機與行為類型》研究中則指出，透過國家賠償案件討論基層機關的行為，利用二手分析法來蒐集有關基層機關的法院裁判書與各項新聞資料，而後解析其可能的動機所在與行為模式，該研究發現，基層機關遭遇與其利害交關的事件時，以專業為考量者竟僅僅較以私利為考量的比率，竟僅高出0.52 個百分點，可見當民眾向機關究責時，專業考量並非唯一選擇，因此基層機關倘以私利考量，消極對待國賠案件，則有可能會損害民眾權益。

上述各篇皆由基層官僚人員的行為面進行研究，而學者曾冠球、趙書賢(2014)在〈影響基層官僚組織服務品質的因素：政府服務品質獎的資料分析〉研究中，則以「政府服務品質獎」曾得獎或參獎之第一線服務機關進行探討，其認為雖然基層官僚組織服務對象多數為非自願性之當事人，且政府機關長久以來的權威與命令機制影響其行為，加上

公部門無需負擔盈虧、服務資源匱乏、民眾需求日益增加等，都造成其服務績效上的困境，惟仍有基層機關能有突出的服務執行績效，並認為例如同類型優質機關地理位置的遠近、行政區域的分布是否於都會區、機關人力是否充足、組織中的長官與主管是否有良好的領導能力，皆會影響其基層官僚組織之服務品質改善。

第二節 臺北市社會安全網政策發展概況

壹、臺北市社會安全網政策緣起

隨著時代的演進，進入 21 世紀後，全世界之政治、經濟、科技等環境都出現劇烈變化，如政治的民主化、經濟的發展、科技的進步，雖然一方面帶動了人類享有前所未有的便利與繁榮，惟由於逐步邁入現代化後，由於貧富差距、世代隔閡、情感衝突等各種因素，人與人之間的距離卻被拉大，各種壓力接踵而來，因此各種現代的公共問題，例如隨機殺人案件、自殺或他殺案件、或是危害各種公眾事件等，也隨之浮現。

臺北市政府為因應各種隨機殺傷人之社會案件，於 105 年 6 月 17 日市長室專案會議決議，建立臺北市社會安全網機制，該政策針對自殺（傷）殺（傷）人等相關個案防範為目的，核定「臺北市社會安全網補強執行計畫」，並於 105 年 8 月開始，正式執行臺北市社會安全網補強執行計畫，除各自加強原有局處體系執行之密度外，首重於基層團隊的合作，共同合力運作臺北市社會安全網絡機制。經彙整各方學者專家以及基層人員意見進行研議後，確定從「強化政府專業服務系統」及「全民參與」兩方向著手社會安全網政策，並規劃為三大主軸之執行策略，分述如下⁵：

⁵ 2016，〈北市府推動社會安全網補強執行計畫，與臺大合辦從心理、社會、醫療層面看社會安全網之建構論壇〉：https://www.gov.taipei/News_Content.aspx?n=F0DDAF49B89E9413&sms=72544237BBE4C5F6&s=B3A1A31BF511AF8，檢索日期：108 年 4 月 6 日

第一主軸為「綿密、落實並強化七項安全網絡之執行」，包含將市府七大局處：警察局、教育局、衛生局、勞動局、社會局、消防局、民政局進行結合，建立臺北市社會安全網平臺，確實連結現有各局處安全網絡，落實強化處理機制，加強各網絡的橫向合作。

第二主軸為「強化基層專業服務橫向合作」，設定三級處理機制，第一級為「社會安全網個案研討會」，由社會福利中心主責，使各網絡難處理之個案，透過專家學者的諮詢、團隊協作、研擬具體行動，儘速讓區里之個案處理獲得有效的協助。第二級為「區級聯繫會議」，由區公所各區區長擔任召集人，透過會議研商政策作為，並增進各區級服務單位之連結與合作，促進各區服務網絡之綿密與效率。第三級為「府級聯繫會議」，由市府層級各局處共同追蹤列管執行情形，並統整共同性議題之研究發展。

第三主軸為「全民參與，強化社區支持系統」，強化區里對臺北市社會安全網政策的支持與理解，持續倡導社區居民關注心理健康，結合區里鄰及人民團體，推廣簡易助人技巧學習，培養更多友善陪伴志工，以及共同推動里鄰社區互助及關懷，加強全民的參與。

綜上所述，臺北市社會安全網為因應社會自殺（傷）或他殺（殺）人風險案件，確立強化政府專業服務系統及全民參與兩方向外，更建立三大政策執行主軸，以利成功結合七大安全網路、強化市府各局處橫向合作與處理機制、建立強化社區支持系統，讓政策成功運作，並連結各局處、基層執行機關，並深入各行政區里鄰，希冀能成功補強社會安全網，建立更安全的社會。

貳、臺北市社會安全網政策執行機制探討

一、社會安全網七大網路

臺北市政府為有效將各局處結合，依社會局、民政局、衛生局、警察局、消防局、教育局、勞動局業務性質，分為不同安全網絡機制，以利社會安全網的相關分工，以及有效發揮臺北市社會安全網平臺整合機制的效果，本研究整理如下表 2-2。

表 2-2 社會安全網七大網絡

七大網絡	主責單位 (實際主責單位)	策略性目標	關鍵績效指標
就學安全網	教育局	提升校園友善度，維護學生身心健康與行為輔導及校園軟硬體安全，減少中輟、霸凌事件之發生。	1-3-1 學生間被不友善對待的人數。 1-3-2 學生間被不友善對待的比例。 2-2-1 中小學生輟學率。
健康照護網	衛生局(本市各行政區健康服務中心)	加強自殺防治、毒品防治與心理衛生服務，提升市民身心健康。	1-2-4 市民學習自殺防治的人數。2-3-2 社區干擾及安全威脅者之干擾事件再發生數。 2-4-1 年度自殺死亡率。 2-7-1 未滿 20 歲之涉毒個案 2 年內再犯率。
就業安全網	勞動局(本市各就業服務中心)	加強市民就業服務與失業議題處理，提升就業率並積極輔導失業對象。	2-8-1 特定對象的求職就業媒合率。

福利安全網	社會局(社會安全網專案辦公室暨本市各行政區社會福利中心)	提升家庭支持與社福保護，強化本市兒少保護、高風險家庭服務、家庭暴力暨性侵害及其他弱勢家庭之福利服務與輔導。	1-2-3 市民學習簡易助人技巧的人數。 2-1-1 市民對市政府效能的感受。2-3-2 社區干擾及安全威脅者之干擾事件再發生數。 2-5-1 家暴高危機案件再次通報數。 2-5-2 兒少高風險家庭發生家暴案件數。 2-7-1 未滿 20 歲之涉毒個案 2 年內再犯率。
區里關懷網	民政局(本市各行政區區公所)	透過輿情通報系統、里鄰互助與關懷活動及其他方案，提升市民社區參與。	1-2-1 各區鄰里社區相互關懷方案參與的團體數量。 1-2-2 各區鄰里社區相互關懷方案參與的團體成員人數。 2-3-2 社區干擾個案之干擾事件再發生數。
緊急救護網	消防局	提升緊急救護案件或其他重大救護案件之執行效率，降低緊急事件死亡人數。	2-6-1 每十萬人火災死亡人數。
治安維護網	警察局	提升市民對治安的滿意度，加強社區治安與干擾事件處理效能，持續運作守望相助隊、社區治安	1-1-1 市民對本市治安滿意度。 1-1-2 市民對居住社區治安滿意度。 2-1-2 市民對警察效能的滿意度。

		營造輔導。	2-3-1 全般刑案破獲率。 2-3-2 社區干擾及安全威脅者之干擾事件再發生數。 2-7-2 毒品案件查獲件數。
--	--	-------	---

資料來源：臺北市 107 年度社會安全網補強執行計畫（2018：4-5），研究者自行整理

二、臺北市社會安全網府級與區級聯繫會議

臺北市社會安全網將各局處依不同業務性質，劃分各安全網絡後，於計畫中明定需於固定時間由市府與區公所召集社會安全網聯繫會議，進行各項社會安全網業務報告、需要協商與討論提案案件處理，關鍵績效指標的辦理狀況，並且不定期邀請各社福單位進行專案報告，或由各局處依不同專業議題進行分享討論，本研究將府級與區級聯繫會議，整理如下表 2-3。

表 2-3 臺北市社會安全網府級暨區級聯繫會議

會議名稱	主責單位	目的	執行方式
府級聯繫會議	臺北市政府(由社會局召集)	檢視七大網絡執行成效，協調、融合各領域專業，處理跨區、跨域之橫向合作機制，統整共同性議題之研究與發展。	七大網絡定期於會議報告 7 項安全網絡原有服務機制之辦理成果、本計畫年度預定事項進度及關鍵績效指標達成情形；另如涉跨局處研商議題，如於局處聯繫會議討論未果，得提報府級會議進行商議。
區級聯繫會議	民政局（由區公所召集）	針對區域特性與特殊議題，研議在地處理方式，	七大網絡區域基層單位定期於會議報告 7 項安全網絡於

		促進合作機制。	區域內原有服務機制之辦理成果，及本計畫擬定之關鍵績效指標於各區域辦理情形，並研商區域精進作法。
--	--	---------	---

資料來源：臺北市 107 年度社會安全網補強執行計畫（2018：6），研究者自行整理

三、臺北市社會安全網個案研討會與實務運作

臺北市社會安全網為處理各項自傷傷人、自殺殺人、干擾社區安寧等個案民眾狀況，於計畫中明定固定時間應召開社會安全網個案研討會，除七大網絡出席外，並邀請相關領域醫生與專案、個案負責社工，並請民政局（區公所）由里幹事邀請里鄰內相關人士，如里長或在地人士與會，共同討論如何因應個案狀況，並協調處理方式，並由社會福利中心追蹤列管個案狀況。有關個案研討會相關運作，本研究整理如下表 2-4。

表 2-4 臺北市社會安全網個案研討會運作機制

運作機制	主責單位	目的與執行方式	實務運作（區公所）
個案研討會	社會局(各行政區社會福利中心)	針對各系統困難處理個案，進行跨局處協調與分工合作，使其儘速獲得有效協助。	各里里幹事於所轄里內發現個案民眾或干擾社區相關案件，即時輿情通報，程度重大者可提報各區社會安全網區級會議或個案研討會討論。
		倘若七大網絡於服務對象中，如發現符合社會安全網個案提報指標且經原有機制商討仍無法有效	各行政區社會福利中心召開社會安全網個案研討會討論個案狀況，決定各局處與醫院、社工、里幹事協助處

		處理者，或經跨局處篩選比對後發現為資源重複或需求密度高之個案，需跨局處協調合作共識者，可提報至個案研討會研商跨單位合作方式。	理方式，並列管追蹤。
--	--	--	------------

資料來源：臺北市 107 年度社會安全網補強執行計畫（2018：6），研究者自行整理

四、強化社區支持系統與區公所實務運作

臺北市社會安全網中，各區公所、民政局、社會局、衛生局共同負責推動強化社區支持系統三大任務：「推廣簡易助人技巧學習，培養更多友善陪伴志工」、「推動里鄰社區互助、關懷、分享交流活動方案」、「倡導社區居民關注心理健康」，為臺北市社會安全網政策中，為最深入在地里鄰的一環，亦可將其視為社會安全網政策是否能深入基層的關鍵；其中民政局非實際第一線執行者，衛生局所屬健康服務中心僅能於區公所召開之區級聯繫會議中，定期報告該行政區相關個案民眾心理健康與衛生數據，並配合區公所與社福中心辦理活動事宜，因此其重要性皆無法與深入里鄰的區公所里幹事與承辦人，以及社會局所屬社會福利中心社工人員相比，其中又以區公所民政體系里幹事與承辦人最為關鍵。

因此，民政體系肩負的社會安全網任務相當重要，有關強化社區支持系統相關運作，本研究整理如下表 2-5。

表 2-5 強化社區支持系統實務運作方式

工作項目	主責單位	執行方式	實務運作
強化社區支持系統：推廣簡易助人技巧學習，培養更多友善陪伴志工	社會局 各區公所	結合各相關局處、區里系統及人民團體，推動社區志工、各基層專業服務人員學習簡易助人技巧，擔任友善陪伴及心靈急救功能。	區公所民政課與社會福利中心合作共同辦理簡易助人技巧學習志工相關講習，由里幹事邀請各里里鄰長、志工或巡守隊人員參與。
強化社區支持系統：推動里鄰社區互助、關懷、分享交流活動方案	各區公所 民政局 社會局(社會局與社會福利中心)	輔導區里鄰系統共同推動互助、關懷活動方案，以增進社區居民參與、歸屬與社區認同。	區公所民政課與社會福利中心共同辦理里鄰互助與關懷活動，由里幹事邀請各里里鄰長、志工或巡守隊人員參與。
強化社區支持系統：倡導社區居民關注心理健康	衛生局(健康服務中心)	倡導社會大眾關注心理健康，留意親人、朋友的心理困擾及生活困境，必要時，代為求助或轉介相關服務。	健康服務中心於區級聯繫會議中，定期報告該行政區個案民眾心理健康與衛生數據，並配合區公所與社福中心辦理活動事宜。

資料來源：臺北市 107 年度社會安全網補強執行計畫（2018：6-7），研究者自行整理

參、臺北市社會安全網政策中區公所的執行角色

臺北市社會安全網民政局與區公所屬「強化社區支持系統」與「區里關懷網」之主責單位，惟實務中由於民政體系相當繁雜，為能因地制宜，實務上民政局並未直接執行政策，而係由臺北市各行政區區公所自行辦理區級會議、里鄰宣導活動、以及區里個案處理通報，另外，臺北市各行政區區公所除需要辦理自身業務外，由於其性質為地區性

派出機關，其它 6 大網路之主責局處亦需與區公所共同合作，方能執行各種個案追蹤、處理等相關工作，因此區公所在政策中扮演相當重要的第一線執行者角色，臺北市社會安全網與區公所實務執行網絡示意圖，如下圖 2-1 所示。

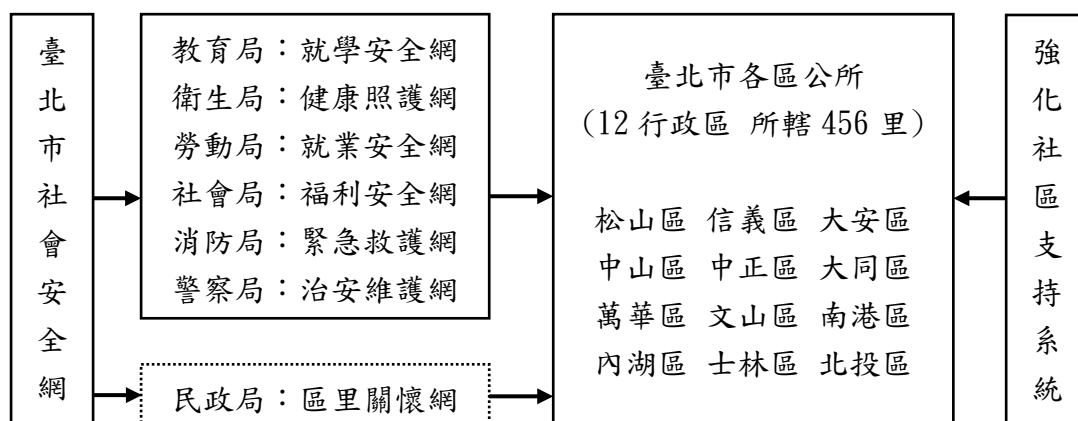


圖 2-1 臺北市社會安全網與區公所實務執行網絡示意圖

資料來源：研究者自行整理

另外，由於臺北市各行政區區公所里幹事由於皆為專人駐里，對於里內事務與人際網絡最為熟悉，因此除了執行其權管之強化社區支持系統、區里關懷網政策工作內容外，亦需協助其它 6 大安全網絡主責局處之第一線執行者，共同辦理個案處理、政策宣導等相關事宜，諸如教育局所屬各級學校老師、衛生局所屬健康服務中心護士、勞動局所屬就業服站人員、社會局所屬社會福利中心、以及消防局消防人員、警察局基層員警，辦理其主責之社會安全網業務時，常需要里幹事的協助，方能順利執行各項政策，臺北市社會安全網第一線執行者里幹事實務執行網絡示意圖，如下圖 2-2 所示。

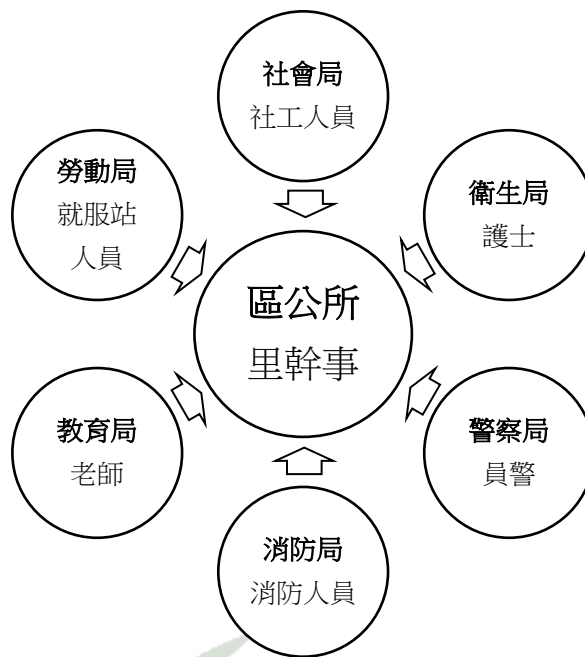


圖 2-2 臺北市社會安全網第一線執行者里幹事執行網絡示意圖

資料來源：研究者自行整理

綜上所述，在臺北市社會安全網政策執行的範疇中，臺北市各行政區區公所因長期經營地方事務，並擁有所轄行政區內各里辦公處與里幹事管理權限，並借由里幹事執行各項區公所與里辦公處業務時，能夠直接面對里鄰民眾與地方人士，真實接觸到民眾或地方個案狀況，因此，各局處於里鄰推動政策時皆需要與區公所合作辦理，對於臺北市政府推動各項社會安全網業務與相關活動之成效影響相當顯著，甚至可以進一步影響民眾對臺北市政府推動社會安全網之觀感，因此臺北市 12 行政區區公所，在該政策執行面中，係屬非常重要之關鍵角色。

第三節 基層里幹事之第一線執行角色

本研究以社區支持系統之第一線執行者觀點進行影響政策執行因素之研究，而綜觀臺北市社會安全網政策計畫中，雖然強化社區支持系統主責單位之第一線執行者包含社會局所屬社會福利中心社工、衛生局所屬健康服務中心護士、區公所承辦人與里幹事，

惟實務中，僅有各行政區區公所里幹事，需要直接與里內民眾、在地人士、里鄰長有業務上的密切接觸，並依據相關法令規定，里幹事雖隸屬於各行政區區公所，但並非僅於區公所辦理公務，而是早上於區公所辦理公務，下午則至所轄里辦公處處理里務，如里鄰自治相關工作會報、節慶或里鄰活動辦理、兵單遞送、獨居長者或中低收入戶民眾訪視、輿情通報、區里關懷網個案通報、強化社區支持系統等工作，因此其工作性質最為貼近所轄里內民眾；李鎮成（2014）即認為，里幹事在公部門的運作中，是最能了解並反應鄰里民眾的需求的基層人員，因此就深入在地里鄰、接觸里鄰民眾的程度上，成里幹事的確為民政體系與社會安全網中，最具代表性的社區支持系統第一線執行者。

為深入了解社區支持系統第一線執行者-里幹事的相關背景與源起，本節將針對第一線執行者里幹事之源起，以及臺北市里幹事相關法規進行文獻回顧，最後針對臺北市各行政區里幹事實務上之角色與定位進行探討，以了解本研究中，里幹事的重要性，以及於政策執行上的相關法源與實務情形。

壹、里幹事之緣起

我國地方自治行政體系中，村里是為民服務的最基層組織，我國之村里制度之起源，根據歷史所載，肇始於黃帝時代的之井道制度，里鄰等名稱就已出現（高永光，2004），因此可知村里編制淵遠流長，不論時代如何演進，政權如何更迭，其與村里民眾的日常生活仍然有著極為密切的關係，而村里運作的基層人員，從古代的里正，至今日的村里長與村里幹事，對於政府的政策施行、各項政令宣導、輿情的通報等，更是相當重要的一環。

進入 21 世紀後，因我國民主制度與地方自治的實踐，村里制度的用人也已法治化，以臺北市為例，各里置里長 1 人，辦理里公務及交辦事項，由里民依相關法規選舉之，

任期 4 年，連選得連任⁶。另里設里辦公處，置里幹事，承區公所區長、里長之督導，辦理自治及交辦事項，里幹事員額則列入區公所編制⁷。

由此可知，我國村里制度形成的歷史發展過程時間相當的久遠，進入 21 世紀，我國地方政府的基層行政體系中，與民眾最息息相關的、最為密切的即為村里辦公處，而實際執行在地所轄里內各項業務的工作、進行第一線政策佈達與執行的基層公務人員，除了民選里長外，在地政策執行中，最重要且最貼近真實在地里的角色，非各里里幹事莫屬。

貳、臺北市里幹事角色與定位

一、臺北市各區公所組織編制

我國直轄市劃分不同行政區，依據臺北市政府組織自治條例第 8 條明定，本市各區設區公所，並依臺北市各區公所組織規程第 2 條規定，區公所置區長，承市長之命，臺北市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。人口已達二十萬人之區，得置副區長一人，襄助區長處理區務，並依第 4 條規定，區公所應設置民政課、社會課、經建課、兵役課、人文課、秘書室，另依實務設置人事室、會計室、政風室、調解委員會等課室。

另依據第 12 條明定，各區以內之編組為里，置里長，無給職，由里民依法選舉之，任期四年，連選得連任，受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項。里以內之編組為鄰，置鄰長，無給職，由里長就該鄰內成年居民遴報區長聘任之，受里長之指揮監督，辦理有關事務，同法 13 條規定，里設里辦公處，置里幹事，承區長之命，里長之督導，

⁶ 地方制度法，105.6.22 修正公佈

⁷ 臺北市各區公所組織規程，107.1.16 修正公布。

辦理自治及交辦事項，里幹事員額列入區公所編制。

綜上所述，臺北市各行政區公所依法於各里編組設置里辦公處，並由里幹事辦理各項地方自治事項、執行各項上級交辦工作、推行各項政府政策執行，因此，在政策執行層面上，若政府公共政策欲順利推行，除了政策規劃面必須完善外，里幹事的重要性更是不言而喻，政策規劃者必須傾聽區公所所會整的各里里幹事意見，方能成功進行各項政策的執行。

二、里幹事設置法源依據與工作規範

依據臺北市各區公所組織規程第 13 條，臺北市政府於各行政區設置區公所，行政區內所轄各里則設置里辦公處，里民依法選出里長，並置里幹事，並承區公所區長、里辦公處里長之督導，辦理各項自治及交辦事項，另明定里幹事之員額，列入各行政區區公所之編制⁸。里幹事任務，主要係協助里長辦理各項市府、區公所、里辦公處公務，協助辦理各項里鄰活動，宣導政令與反映民意輿情，處理各項突發事件，如各種災情、低收民眾與獨居老人訪視。其工作任務多元繁雜，但由於身處在地里內工作，相較市府各局處內勤人員，更能掌握第一線真實狀況，對於政策執行層面而言，其存在十分重要。

另依據臺北市里幹事服勤及工作考核要點相關規定，里幹事上午在各區公所辦理公務，下午直接至里辦公處簽到後服勤，另要點中明定里幹事除辦理臺北市里幹事工作項目表規定之工作項目外，得由區公所視實際需要，分派兼辦其它業務，依據臺北市里幹事服勤及工作考核要點規定里幹事應工作項目⁹，如下表 2-6。

⁸ 臺北市各區公所組織規程，2010.11.10 修正公佈。

⁹ 臺北市里幹事服勤及工作考核要點，2015.5.23 修正公佈。

表 2-6 臺北市里幹事工作項目表

綱目	項目
一、擬訂里年度工作計畫	
二、建立、更新各項里內基本資料	(一)里行政區域平面圖 (二)里內街道巷弄分布概況圖 (三)里沿革概況 (四)歷任里長、里幹事職期名冊 (五)里內公共設施概況 (六)鄰長名冊 (七)戶長名冊 (八)低收入戶名冊 (九)原住民名冊 (十)里內身心障礙市民名冊 (十一)里內中低收入老人、獨居老人名冊 (十二)里內急難救助名冊 (十三)改善民俗實踐會里內會員及寺廟、教會、神壇（含未立案）名冊 (十四)機關學校首長、各級民意代表名冊 (十五)里內公益團體、義工及地方熱心人士名冊 (十六)里內社區發展協會理監事名冊、晨間活動隊及其他社團名冊 (十七)民防團里分團編造名冊 (十八)其他里業務有關資料
三、公共事務有關事項	(一)協助市容查報 (二)家戶訪問 (三)各種基層集會之仇辦，基層建議案列管 (四)協辦公職人員選舉、罷免業務 (五)里內區轄公共設施之協助管理、維護事項 (六)協助推行環保事項 (七)協助地方治安事項 (八)其他里公務
四、社會服務	(一)社會救助及福利事項 (二)得協助推行社區發展事項
五、辦理體育文化休閒活動	(一)結合及協調地方資源辦理藝文、親子、體育及文化等活動 (二)改善社會風氣及各種優良事蹟表彰人選之推

綱目	項目
	薦事項
六、宣導傳遞事項	市政建設宣導及民意反映 資訊傳輸及各項為民服務文書之遞送
七、辦理輿情反映事項	里鄰各項輿情掌握分析
八、到府服務	分送徵集令等服務
九、出席與里辦公處事務 有關會議與會勘	出席區務會議、市容會報等會議及各項會勘案
十、其他依據法令協辦事項	協助各局處透過「臺北市府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點」與民政局、各區公所協調之交辦事項。

資料來源：臺北市里幹事服勤及工作考核要點第 4 條附件(2015：1-2)。

三、臺北市里幹事的角色定位

依據現行臺北市各區公所組織規程第 13 條明文所定，各里設里辦公處並置里幹事，承區公所區長之命，並由各里里長進行督導，辦理里內自治行政事宜與其它交辦事項，另外里幹事的員額列入區公所正式公務人員編制，可知里幹事係區公所編制中的正式人員，其隸屬於區公所民政課，受區長、民政課長等相關長官與主管之指揮，協助里長推動里內公共行政業務。

另依據里幹事服勤及工作考核要點第 3 點，規定里幹事於上班日上午於區公所進行辦公，下午則免於區公所，直接至各里里辦公處簽到後服勤，由上開規定可以了解，里幹事由於身負不同一般公務員的工作任務，因此無法於工作時間內皆待於區公所辦公，而是需要進行彈性的調派，上午於區公所進行各項公務業務，下午則回到各里里辦公處，或是各種活動、會看、會議、里內事務處理等，因此較一般公務員而言，里幹事的機動性較強，而且貼近在地里民生活圈，這些特點皆有利里幹事進行政策執行時，看到政策與在地環境間執行上的問題與不足之處。

實務中，臺北市各里幹事除了擔任協助里長之外，亦為推動臺北市各里鄰自治行政業務的執行者之關鍵角色，例如辦理里鄰各項工作會報、里內各項活動辦理、巡守隊業務、市容查報、市府各項政策執行等，同時也負有輿情通報、與地方協調政策執行或各項自治事務推動的責任，故也是一位地方協調者。另依地方制度法第 82 條，若發生里長於任內變動職務，如辭職、去職、死亡等情事時，其所遺任期不足二年者，為維持里內公務運作與確保里民權益，由區公所派員代理，實務中由區公所各次分區視導或里幹事代理至該屆里長的任期結束為止，因此里幹事也有可能成為代理者的角色，因此里幹事同時為政策執行者、地方協調者、也可能成為里長代理者的角色，對於臺北市各里鄰的運作、臺北市政府的各項政策執行層面而言，都係屬相當重要的角色。

綜上所述，里幹事身為民政體系最基層的第一線執行者，其對於市府與區公所政策執行層面上，扮演極為重要的執行者角色，相較於區公所承辦人員僅需接受區長、民政課長指揮，里幹事則同時需要接受區長、民政課長、里長的指揮，因此必須在維持公務機關與在地所轄里的平衡下，與標的團體諸如里內地方人士、里民進行互動，另也由於其工作特性，許多里鄰相關事務其享有相當的行政裁量權，例如與里長討論與決定何時辦理里鄰工作會報或里內建設經費核銷事務、執行各項里鄰自強活動的形式，或如何協助各局處辦理各項宣導與動員活動、考量有需要關懷訪視的個案民眾狀況，協助其辦理社福補助以及決定是否通報社會安全網進行列管與追蹤個案狀況等，因此，不論在民政體系、或是社會安全網之強化社區支系統中，皆是最深入在地、具代表性的第一線執行者，對於政策執行而言，亦是不可忽視的一環。

第四節 相關研究文獻檢閱

本節將探討政策執行為主題，以第一線主要執行者里幹事作為研究對象之各項研究，以及臺北市社會安全網有關社區、里鄰之相關研究，進行相關研究文獻檢閱，經本研究蒐整，分述如下：

壹、政策執行研究之文獻檢閱

本研究以「臺灣博碩士論文知識加值系統」、「臺灣期刊論文索引系統」搜尋相關研究，發現以政策執行為主題，研究對象為第一線里幹事之研究，大多屬於社會救助政策執行方面之研究為主，另也有探討里長與里幹事互動對於政策執行之影響者，其政策執行工作內容則以審查案件、行政裁量、執行社會救助政策為重點，影響里幹事政策執行因素之相關文獻檢閱，分述如下：

一、上級與基層機關內部因素、執行人員本身與外部環境因素

依據廖宗侯、陳世嫻、詹宜彰（2009）在〈村里幹事之社會救助審查行為與影響因素—以台中縣為例〉研究中採用焦點團體訪談法，對該研究對象為臺中縣基層里幹事，研究方法為進行小團體方式之開放式訪談，研究發現指出，里幹事會因為其個人的態度與作為、行政態度與教化、環境因素而影響其審查行為，並指出科層行政性格限縮了服務的入口、應予村里幹事彈性的裁量權以填補現實與法令落差、村里幹事的態度與價值觀影響政策執行深遠之研究結論，研究同時提出建議，里幹事應注意自己的態度與價值觀，並積極參與教育訓練以利社會福利案件之判斷與執行。

陳意青（2013）於《基層行政人員行政裁量權運用之分析-以雲林縣低收入戶、中低收入戶社會救助政策執行為例》研究採用文獻分析與深度訪談法，研究對象為雲林縣基

層村里幹事、承辦人員、社工人員與中低收入戶，其研究發現，影響基層執行人員在執行社會救助政策之影響因素，分別為基本特性（主觀特性、行為傾向）、組織特性（依法行政、法律授權、法源依據）、政策環境（政治因素），基層行政人員執行社會救助政策是否成功，端視環環相扣之縣政府、鄉公所、村幹事三方是否能有效配合運作，而第一線執行者的基本特性，是否主動積極或是消極以對來執行民眾審核工作，以及組織特性是否過度依法行政僵化執行狀況，最後執行政策時是否受外部政策環境影響，例如民意代表干擾等，皆會影響政策執行成效。

歸納上述二篇研究，可發現里幹事執行社會救助之政策，深受幾個重要的因素影響：其一，里幹事是否真的了解社會救助政策、對於其理解程度如何、理解後是否能夠積極接受政策內容等，抑或不認同政策，而以消極態度依法規執行，皆對於其政策執行有相當影響，因此機關皆應揚棄經驗替代專業訓練的過時方式，而有賴完善的教育訓練方能提升其政策理解度；其二，執行人員是否有充足的法律授權，若無相當的權限則無法徹底執行社會救助政策，另外第一線執行者里幹事是否可彈性裁量處理各項救助案件，或是受到僵化的行政程序制約，機關間無法相互配合，上述執行人員之各項因素以及機關組織執行特性，皆對於其政策執行產生影響；其三，里幹事之政策執行深受外部因素面向之外在環境影響，研究中即指出內外交迫的人情壓力，諸如議員關切或關說、里鄰長與地方人士關切、甚至外部政治因素干預等，皆會影響里幹事的執行。

二、民選里長與里幹事互動之外界環境因素

李玉湖（2011）在《里長與里幹事互動對政策執行之影響-以 2002-2009 台南縣永康市公所為例》研究中採用文獻分析與深度訪談法，以臺南縣永康市里長與里幹事為研究對象，研究以里內辦理社會福利案件、以及水災發放淹水救助金案件為例，並組織面、里長與里幹事之互動面、政策執行面進行個案分析，探討個案之里長與里幹事互動成功

與失敗案例，研究發現，里長與里幹事互動對政策執行之影響，可由三方面進行分析：互信、理性選擇、民主化。最後該研究提出幾項建議，宜在法令中明定里長法定職務中之角色定位，里長職權應更具體法制化，里長參選資格是否應有學歷限制，宜在里長就職前進行在職訓練，重新評估里鄰大小範圍，最後應檢討里長與里幹事之關係，是否應花費雙重成本於里內辦理公務與政策執行。

除了執行者本身、以及機關內外部的因素外，外部因素面向-地方民選里長也是里幹事政策執行上重要的影響因素，上述研究將里幹事政策執行上的特殊性，即處於公務機關與民選里長之間的特殊第一線執行者地位，進行深入分析，雖然依據我國法規，里幹事係正式公務員之編制，惟與其接觸最密切的人員卻絕非區公所，而是里辦公處的民選里長，因此里幹事與里長之間是否互信且相處良好、里長與里幹事如何協調公共利益與地方利益之平衡、民主選舉所產生之里長與公務員身份之里幹事，其政策執行時能否依法行政並互相尊重，對於里幹事之政策執行成效有非常大的影響。

三、基層機關協調溝通能力

葉嘉楠與簡良哲（2013）於〈里幹事執行社會救助政策之研究—以基隆市為例〉研究運用文獻分析與深度訪談法，以基隆市里幹事為研究對象，該研究發現，影響里幹事執行社會救助政策的因素有二，即組織層面與裁量層面二大面向，依照研究訪談結果，受訪人大多認為組織層面之法令不夠簡化、審核流程過於繁雜且標準不一，里幹事行為受到依法行政限制，抑制了因人制宜的裁量權，而裁量層面部分，訪談結果認為里幹事大多由一般行政與民政人員擔任，缺乏社會行政專業，且雖然依法行政，但多以被動的態度協助申請者，最後訪談者多認為里幹事事務過多且人力不足，且里長與里幹事分工也權責不清，但由於沒有里長連任之壓力，因此可以做為民眾與政府溝通橋樑。另研究也提出建議，應將社會救助政策簡化申請流程，並運用資訊科技將相關社福政策整合起

來，讓里幹事與民眾都能由網路了解知悉。

本研究再次指出了里幹事政策執行深受上級機關因素、基層機關面向與執行人員面向的多重影響，除了組織法規之規劃不夠明確、基層機關由於組織執行特性僵化審核繁雜標準不一，造成里幹事無法因人制宜進行裁量外，基層機關未能與里長充分協調溝通里長與里幹事之權責分工，造成里幹事公務過於繁雜，其與里長之分工混淆且權責不清，甚至權責混淆之狀況，將會造成由於里幹事時間與人力不足，無法同時處理超量的市府與區公所交辦公務，僅能以消極被動的態度進行社會救助案件執行，因此機關若無法積極與里長進行協調溝通分工狀況，同樣會影響里幹事政策執行之狀況。

綜上所述，政策執行以里幹事為研究對象之相關研究，本研究整理如表 2-7。

表 2-7 以里幹事為研究對象之政策執行相關研究

研究者	研究主題	研究對象	影響執行因素
廖宗侯、陳世榮、詹宜彰，2009	村里幹事之社會救助審查行為與影響因素—以台中縣為例	村里幹事	1、個人的態度與作為(情感性態度、工作價值、親屬責任、貧窮歸因) 2、行政態度與教化(行政保護態度與作為、權威與教化) 3、環境因素(繁雜不明的法令規章、渾混不清的組織規範、似有若無的參考團體、經驗替代專業訓練、內外交迫的人情壓力)
李玉湖，2011	里長與里幹事互動對政策執行之影響-以 2002-2009 台南縣永康市公	里長 里幹事	1、互信(里長與里幹事之間的互動良窳) 2、理性選擇(里長

	所為例		與里幹事協調公共利益與地方利益之平衡) 3、民主化(選舉產生之里長與公務員里幹事依法行政並互相尊重)
葉嘉楠、簡良哲，2013	里幹事執行社會救助政策之研究—以基隆市為例	里幹事 申請救助者 業務承辦人員	1、組織層面(法令依據、經費資源、執行機關特性) 2、裁量層面(個人專業能力、裁量權行使、個人專業能力以外因素)
陳意青，2013	基層行政人員行政裁量權運用之分析-以雲林縣低收入戶、中低收入戶社會救助政策執行為例	村幹事 承辦人員 社工人員 中低收入戶	1、基本特性(主觀特性、行為傾向) 2、組織特性(依法行政、法律授權、法源依據) 3、政策環境(政治因素)

資料來源：研究者自行整理

貳、臺北市社會安全網研究之文獻檢閱

本研究以「臺灣博碩士論文知識加值系統」、「臺灣期刊論文索引系統」搜尋相關研究，發現以臺北市社會安全網為主題之研究，大多屬於無預警殺人犯罪探討或精神病患之研究為主，經篩選與第一線執行者里鄰長、里幹事，以及社區里鄰等主題等相關之研究進行文獻進行檢閱，分述如下：

邱少敏（2017）於《從網絡互動模式與公私協力探討臺灣當前精神病患社會安全網

絡之連結與疏漏》研究中，認為社會安全網之精神病患通報，需要社區與里長的緊密接觸與合作，里長可以成為基層神經，社區主委則是神經細胞，以期即早預防精神病患者個案於社區滋擾之情事，由該研究可以發現，社會安全網之精神病患通報，有賴社區里鄰的互相連結方能更有效進行。

除了社會安全網之精神病患的通報需要里鄰社區的連結協助之外，其它如社會安全網所宣誓之減少隨機殺人案政策目標，同樣也需要社區里鄰網絡的連結與支持，許福生（2016）於〈論建構社會安全之治安維護網—從風險社會之隨機殺人案談起〉研究裡指出，為預防隨機殺人事件發生，短期可提高見警率、加強教育基層人員辨識、運用退休司法刑事人士、強化校園防護，中期則應衛政結合社政、研擬手冊、將心比心回應被害人需求、結合相關單位共同防處，長期則應強化被害預防、家人彼此關懷月推動、以及持續推動社區營造讓社區有支持力量，強化逐漸勢微的里鄰互助支持體系，社會安全網才能真正有效防治隨機殺人案件。

由上述研究可知，里鄰網絡的連結、強化社區的支持系統對於臺北市社會安全網相當重要，而為了促使里鄰連結，七大安全網絡中的民政局與區公所主責之區里關懷網其角色相關關鍵，除了區里關懷網外，應積極連結其它六個安全網絡，打破本位主義，建立網絡間的橫向連繫，以利政策能徹底執行。周愷嫻、吳建昌、李茂生、王俊凱、葉緣真、呂宜芳（2018）於〈陌生者間（含隨機）殺人之犯罪特性與防治對策研究〉研究中，先行與加害人進行訪談與資料蒐集分析，再進一步訪談被害人對其家屬，研究團隊運用專家學者焦點團體座談會進行之前分析結果修正，最後對在監服刑之受刑人進行問卷調查，研究主要在分析無差別殺人案件發生率與殺人者特徵，並提出政策建議，諸如整合二、三級預防防治處遇系統、進行多層次的系統整合、並去除系統整合之本位主義問題、整合司法與行政系統的三級預防。

其對於臺北市社會安全網的部分，研究認為首先是強化其原有的七大安全網絡（福

利安全網、健康照護網、就業安全網、就學安全網、治安維護網、緊急救護網、區里關懷網)的執行, 並加強其間的橫向合作外, 另建立聯合評估個管系統, 強化社區的支持系統, 另外, 新北市政府也持續加強見警率、強化校園安全, 展現地方政府對於防範隨機殺人案件之決心, 而該研究指出, 臺北市與新北市政府應著重由市政府主導的高風險家庭及高關懷對象之掌握機制。地方政府應留意特定族群的監控, 以及多元橫向的聯繫, 以防範無預警隨機殺人之犯罪發生。

有關臺北市社會安全網相關研究, 整理如下表 2-8。

表 2-8 臺北市社會安全網之相關研究

研究者	研究主題	研究對象	研究結論與建議 (社區及里鄰相關)
邱少敏, 2017	從網絡互動模式與公私協力探討臺灣當前精神病患社會安全網絡之連結與疏漏	衛政單位、社政單位、警政單位、消防單位、勞政單位、民政單位、學校單位、公私協力單位、家屬團體、工廠員工	有關精神病患的通報, 社區與里長應緊密接觸, 讓社區連接起來, 若里長為基層神經, 那社區主委應該是神經細胞。
許福生, 2016	論建構社會安全之治安維護網-從風險社會之隨機殺人案談起	加害人(監獄收容人)、被害人家屬	持續推動社區營造讓社區有支持力量, 強化逐漸勢微的里鄰互助支持體系, 社會安全網才能真正有效防治隨機殺人案件。
周愷嫻、吳建昌、李茂生、王俊凱葉緣真、呂宜芳, 2018	陌生者間(含隨機)殺人之犯罪特性與防治對策研究	被害人(家屬)、加害人(家屬)、各領域實務專家、一般民眾	強化其原有的七大安全網絡的執行, 並加強其間的橫向合作外, 另建立聯合評估個管系統,

			強化社區的支持系統。
--	--	--	------------

資料來源：研究者自行整理

第五節 本章小結

綜整上述各項政策執行理論與政策執行力模式所提到之影響政策執行因素，可發現國內外學者對於政策執行之影響因素論述，分述如下：

- 一、政策問題本身的複雜程度，即利害關係人的多寡。
- 二、上級機關制定政策目標與規劃時是否明確、合理與可行。
- 三、基層機關是否能夠成功的溝通與協調、是否過度強調標準作業程序，制式化各項作業流程。
- 四、第一線執行人員對於政策目標有無共識、有無能力理解並接受政策、執行政策時所擁有之資源是否充足、有無誘因加強執行人員意願、有無受到過多監督，執行時有無足夠的行政裁量權。
- 五、外部環境諸如標的團體是否順服，政策外部相關的政治、經濟、文化、歷史等因素等。

除以上五大影響政策執行因素外，本研究綜整文獻檢閱，對於我國里幹事之政策執行研究，仍多以社會福利或社會救助政策之實務執行層面為主，另對於臺北市社會安全網之相關研究較少，且目前尚無專門針對民政局與區公所主責之強化社區支系統進行研究，本研究於綜整相關文獻後，大致整理出的結論與發現，臚列如下：

一、第一線執行者里幹事執行社會福利相關政策之影響因素面向相似：從以上相關里幹事政策執行之研究，可發現基層里幹事於執行社會補助與救助工作時，其政策執行工作皆深受組織、協調、執行者裁量權、執行者是否了解並接受政策、政策外在環境等因素影響，其影響政策執行之因素與諸多國內外學者之相關理論相似。

二、對於里幹事政策執行之研究，仍偏向社會救助政策或與里鄰長互動之執行影響因素與角色分析：綜觀相關政策執行主題，以里幹事對研究對象之相關研究，多以社會救助等社會福利方案等工作研究為主，另部分則研究里長與里幹事之互動關係，惟對於里幹事於重大政策中，諸如臺北世大運、社會安全網政策之執行角色較少進行研究探討。

三、尚無針對臺北市社會安全網、強化社區支系統之影響政策執行因素研究：臺北市社會安全網計畫於 105 年 8 月正式啟動，雖然深受各界矚目，惟由於實務上執行時間不長，學者對於該主題相關研究較少，對於七大安全網絡之研究仍著重於犯罪防範、精神病患防治等研究主題，雖研究多肯定社區與里鄰連結的重要性，惟民政局與區公所主責之強化社區支系統之功能尚無相關研究，針對社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人於社會安全網之執行功能皆著墨並不多，亦尚無以第一線執行者里幹事之觀點，進行影響其政策執行因素之研究與探討。

綜整以上各點，國內外學者之政策執行相關理論所提出之各項因素，不論是政策問題本身特性、上級機關制定與規劃政策、基層機關執行分工狀況與協調溝通能力、第一線執行人員執行時是否理解並對政策有所共識、是否受到過多監督、有無足夠執行政策之誘因、資源、裁量權各項因素、以及最後外部環境與標的團體是否順服等因素等，皆會影響政策執行的成效；另外，目前對於臺北市社會安全網與第一線執行者政策執行文獻研究稀少，雖然可以發現研究中皆肯定社區與里鄰於政策執行中的功能，但對於第一線執行者的研究則相當缺乏。

本研究整理以上各項政策執行理論與相關研究文獻，將影響政策執行之重要因素：政策問題因素、上級機關因素、基層機關因素、執行人員因素、外部因素，進行系統分類，並進行研究面向整理，如表 2-9 所示。

表 2-9 研究面向整理

研究面向	政策問題因素(問題特質)	上級機關因素(政策目標、政策規劃)	基層機關因素(協調與溝通、組織執行特性)	執行人員因素(政策接受度、政策監督、政策裁量權、資源與誘因)	外部因素(標的團體、外在環境)
文獻檢閱					
影響政策執行的因素(吳定)	不同立場利害關係人多寡	政策規劃的可行性與合理性		1、執行者對政策目標共識的程度 2、政策執行監督情況	政策標的團體順服或反對
執行機關互動模式(Donald Van Meter & Carl Van Horn)		政策標準與目標是否明確	政府組織間關係與協調	1、執行人員是否有能力了解政策意圖是否接受政策 2、政策執行時有無充分的資源與誘因	經濟、社會與政治條件的配合
政策執行力模式(George C. Edward III)			1.上級與執行機關溝通狀況 2.標準作業程序、分殊化程度是否	1.政策執行人員有無足夠的資源與權威 2.強化誘因設計增加	

			過高	執行人員 接受度與 配合度	
執行過程 模式 (T.B.Smith)		政策是否合 理、合法， 是否具有可 行性	政策執行單 位的特性		1、標的團 體影響政 策執行 2、政策外 部相關的 政治、經 濟、文 化、歷史 因素
基層官僚 理論 (Lipsky)				基層官員 工作範圍 內相當自 主權	
村里幹事 之社會救 助審查行 為與影響 因素-以台 中縣為例 (廖宗侯、 陳世榮、 詹宜彰)				1.執行人員 態度作為 (裁量) 2.執行人員 行政態度 與教化(權 限)	環境因素
里長與里 幹事互動 對政策執 行之影響- 以 2002- 2009 台南 縣永康市 公所為例 (李玉湖)					里長與里 幹事之間 的互動、 協調公共 利益與地 方利益之 平衡、依 法行政並 互相尊重
里幹事執 行社會救 助政策之			組織層面	裁量層面	

研究一以基隆市為例 (葉嘉楠、簡良哲)					
基層行政人員行政裁量權運用之分析-以雲林縣低收入戶、中低收入戶社會救助政策執行為例(陳意青)			組織特性	執行者基本特性	政策環境 (政治因素)

資料來源：研究者自行整理

NTPU

第三章 研究設計

本章依據本研究之動機及目的、問題，以及相關文獻檢閱後，就研究架構、研究方法、研究對象與訪談提綱，詳述如下。

第一節 研究架構

本研究係透過文獻檢閱各項政策執行相關理論，將影響政策執行之諸多因素歸納為 5 大面向：政策問題因素、上級機關因素、基層機關因素、執行人員因素、外部因素，在此理論基礎上，探討基層機關之社區支持系統第一線執行者：區公所里幹事與承辦人員，以及社會局體系承辦人，在其政策執行的過程中，觀察到的影響臺北市社會安全網政策因素為何，說明如下：

一、政策問題因素：

即政策問題特質，關鍵在於政策問題特質是否涉及不同立場之利害關係人多寡，若涉及眾多利害關係人，則問題相對複雜，立場不同且利益牽連，增加政策執行阻力；反之，涉及較少利害關係人，則問題相對簡單，政策執行將更為順利。

二、上級機關因素：

上級機關由於民意趨勢或政府首長指示，依據政策問題複雜程度、利害關係人多寡等特性，制定政策目標，並著手政策規劃，倘若上級機關目標設定明確，並能以合理可行的方向進行政策規劃，對於後續基層機關於政策執行上則能更為有利，反之則不利執行面的運作。

三、基層機關因素：

上級機關與基層執行機關的溝通協調狀況，與政策執行上僵化或是彈性、職權分殊化程度是高或低等因素，皆會影響政策執行的成效。

四、執行人員因素：

基層機關第一線政策執行人員，對於上級機關政策目標有無共識，有無能力理解並接受政策，另執行過程是否受到上級機關過度監督、執行時是否有裁量權，以及上級機關訂立之政策提供基層機關於政策執行時的資源是否充足，政策設計上是否有足夠誘因加強執行人員意願，皆會影響政策執行之績效。

五、外部因素：

除了問題特性、上級機關、基層機關因素外，外部環境對於政策執行影響不可忽視，例如標的團體是否順服、政策外部相關的政治、經濟、文化、歷史等因素，當這些外部因素愈複雜，導致不同背景與立場的利害關係人愈多，更會使政策問題處理上更為困難。

綜上所述，本研究架構如下圖 3-1 所示。



圖 3-1 研究架構圖

資料來源：研究者自行繪製

第二節 研究方法

社會科學研究方法上，主要區分為二種研究途徑，第一種為量化研究法，另一種則為質化研究法，潘淑滿（2003）整合了國內外質性研究學者的觀點，將質性研究定義為一種由整體觀點對社會現象進行全方位圖向的建構以及深入的了解過程，本研究依研究主題性質，採用質化研究之文獻分析法與深度訪談法，以期得到更深入的第一線執行者觀點下影響政策執行因素之研究資訊。

壹、文獻分析法

本研究採用文獻分析法，針對與本研究有關之論文、期刊、碩博士學術論文、研究報告、政府出版品，以及網路上相關有參考價值之各項文獻進行分析與整理，從相關的研究中進行分析可能且具有價值探討之問題，從而建立本研究之研究架構，並做為後續與各基層里幹事、承辦人員，以及社會局與社福中心之主責承辦人員之訪談提綱之基礎。

貳、深度訪談法

本研究為深入探索研究主題，採用深度訪談法，以期得到更多元與深入的研究資訊，研究者經由訪談與研究主題有相關之被研究者，雙方從人為的談話情境中，得到更多元深入的研究資料，在明確的研究目的下彼此所進行之研究互動過程，以虛心的態度從受訪者身上得到相關資訊，並採半結構式訪談，允許受訪者也可以參與，以使研究者能由多元的資訊中進行更深入的分析（林淑馨，2013）。

本研究主要目的係借由與臺北市社會安全網基層政策第一線執行者里幹事的觀點，得到最真實、最在地的政策執行實際狀況，以及各區公所社會安全網政策承辦人員、社會局相關承辦人員的訪談，以期更深入了解承辦人員政策執行之真實狀況，與里幹事於在地執行政策時之觀察與困難，以及其身為基層人員對於政策的建議，考量研究性質與研究者以里幹事為主，訪談與交流的過程中，應保持半開放的狀態，讓研究者與被研究者雙方能更深入互動交流，以得到更深入的研究相關資訊，因此本研究採半結構式訪談法與深度訪談法最為適合，研究者將於訪談的過程中，請里幹事與承辦人員分享其在地執行臺北市社會安全網政策的真實觀察，以及哪些因素實際影響了政策的執行成效、遇到了哪些困難或個案處理問題，以期能得到更深入的資訊，彙整各區里幹事與承辦人員之相關訪談資料後，針對研究問題與研究架構各影響臺北市社會安全網政策執行因素的面向加以分析。

第三節 研究對象與訪談提綱

本研究採用質化研究方法，因此對於研究第一線執行者-區公所里幹事與承辦人員、社會局體系承辦人員，其所觀察到的臺北市社會安全網影響因素而言，如何選擇研究對象的方式相當重要，影響研究是否能真實反映第一線執行者的觀點，考量研究人力、時間有限，因此本研究選取研究對象之方式，將採用非隨機抽樣法中之立意抽樣方法，立意取樣的效力與邏輯，在於所選擇之個案資訊更為豐富，能進行更深入的研究，而在質化研究中，研究目的會影響個案與規模，而個案能否帶出豐富的資訊、內容、訊息，非常重要，意即受訪者的訪談內容中，較能完整、相對準確的回應研究者研究問題（陳向明，2002）。

壹、研究對象

本研究考量由在地里鄰第一線執行者的角度，來探討臺北市社會安全網政策執行時的各項可能影響因素、政策問題，因此將以臺北市社會安全網補強執行計畫中，最為貼近臺北市各行政區在地里鄰之計畫內容-「強化社區支持系統」主責局處之執行者，即社區支持系統第一線執行人員為研究對象；另為避免政治因素、民意因素、宗教因素影響執行者，因此本研究將以具有公務人員任用法施行細則第2條，明定為公務人員身份之第一線執行者為主，地方民選里長、鄰長、志工團體、慈善團體、宗教團體等皆不列入研究對象範疇之內。

承上述，臺北市社會安全網之強化社區支持系統，主責單位共有區公所、社會局、民政局、衛生局4個單位，考量實務中各行政區里鄰第一線執行者為區公所里幹事與承辦人，且其於政策執行上係屬連結市府、區公所與在地里鄰之重要樞紐，其角色相當重要，且里幹事深入里鄰工作，訪談代表性高，因此區公所承辦人與里幹事，皆列為本研

究重點訪談對象；另外，社會局與其所屬社會福利中心係該政策主責單位，具有社會工作人員專業屬性，且於宣導活動、簡易助人技巧課程、個案處理上皆與區公所交流密切，亦列入訪談對象範疇；而民政局非實務上第一線執行者，衛生局權管範疇主要為衛生局之健康照護網，強化社區支持系統多為配合區公所與社會局之宣導性質，故本研究排除民政局與衛生局於受訪對象之列。

綜上所述，本研究將以社區支持系統第一線執行者-即區公所里幹事、承辦人，以及社會局體系承辦人，作為本研究訪談對象，尤其各行政區區公所作為市府與在地里鄰聯繫的重要樞紐，因此本研究中，將以區公所里幹事與承辦人作為重點訪談對象，期望能藉由深入訪談，瞭解身為社區支持系統最重要的第一線執行者-區公所里幹事與承辦人執行臺北市社會安全網政策時，所觀察到可能影響其政策之執行因素。另外，研究者發現，目前臺北市社會安全網政策並無針對臺北市各行政區進行相關風險分級，為更確切進行政策執行影響因素探討與分析，本研究參照臺北市 107 年、108 年度社會安全網補強執行計畫之宗旨，即自傷（殺）傷（殺）人、社區干擾、家暴防治重點目標，經由臺北市統計資料庫查詢系統、臺北市政府主計處編印之「臺北市各行政區重要統計指標」、臺北市政府政府社會局統計資料庫查詢系統取得上述相關公務數據，進行各行政區風險程度篩選¹⁰，如下表 3-1。

¹⁰ 經研究者與社會局體系及各行政區區公所社會安全網承辦人確認，目前尚無各行政區風險程度排序分組機制；另本研究亦依各受訪者提供風險程度之排序依據建議，參考臺北市社會安全網政策近年度各項補強執行計畫，諸如自殺殺人、自傷傷人、干擾社區、家庭暴力等重要政策目標，其相關之臺北市政府公開統計數據進行風險程度篩選分組，以切合實務與後續分析。

表 3-1 臺北市社會安全網各行政區風險程度篩選指標參照表

各行政區風險篩選指標	社會安全網計畫宗旨	參照說明
臺北市各行政區自殺標準化死亡率	有自傷（殺）之虞者	防範自傷（殺）為該計畫重點目標之一，因此採用自殺標準化死亡率作為各行政區風險篩選指標。
暴力犯罪人口率	有傷（殺）人之虞者	防範隨機傷（殺）人為該計畫目標之一，由於傷人、殺人犯罪態樣多元，因此採用暴力犯罪人口率作為各行政區風險篩選指標。
違反社會秩序維護法發生率	對社區具有嚴重干擾、侵權之行為者	該計畫以人格解組、失去理智、精神疾患及藥物濫用、酒癮等較為顯著有明顯疑慮、干擾社區個案民眾為防治對象，考量干擾態樣多元，因此採用違反社會秩序維護法發生率作為各行政區風險篩選指標。
目睹家庭暴力服務（人次）	脆弱家庭、兒少保護與高風險家庭	108 年度起該計畫整併兒少保護與高風險家庭服務，考量家暴各區統計資訊不足，因此採用市府公開之目睹家庭暴力服務（人次）作為各行政區風險篩選指標。

資料來源：研究者自行整理

本研究綜整上述各項風險篩選指標排名比序後，選取各風險分組社區支持系統第一線執行者進行訪談，各項篩選指標一覽表與風險程度一覽表，整理如下表 3-2 至 3-6 所示。

表 3-2 臺北市各行政區 104-107 年自殺死亡率一覽表(人/十萬人)

編號	行政區	104	105	106	107	總計	平均	排序
1	松山區	10.95	8.13	7.71	14.05	40.84	10.21	11
2	信義區	14.38	7.44	13.67	12.47	47.96	11.99	6
3	大安區	6.70	11.53	8.05	14.54	40.82	10.21	12
4	中山區	12.56	15.13	7.79	12.17	47.65	11.91	7
5	中正區	11.66	8.05	11.25	14.44	45.40	11.35	8
6	大同區	11.45	13.79	15.42	12.46	53.12	13.28	4
7	萬華區	15.94	17.53	13.49	15.73	62.69	15.67	1
8	文山區	8.01	10.90	15.28	9.85	44.04	11.01	9
9	南港區	14.78	13.07	15.53	10.66	54.04	13.51	3
10	內湖區	12.56	8.00	9.38	12.52	42.46	10.62	10
11	士林區	11.01	8.96	14.18	14.61	48.76	12.19	5
12	北投區	15.13	16.69	13.23	12.50	57.55	14.39	2

資料來源：臺北市統計資料庫查詢系統，由研究者自行整理

表 3-3 臺北市各行政區 104-107 年暴力犯罪人口率一覽表(人/十萬人)

編號	行政區	104	105	106	107	總計	平均	排序
1	松山區	14.76	10.53	7.71	7.27	40.27	10.07	9
2	信義區	9.15	12.69	6.17	5.79	33.80	8.45	10
3	大安區	9.25	13.13	9.65	10.02	42.05	10.51	8
4	中山區	26.85	27.24	17.75	32.16	104.00	26.00	1
5	中正區	12.28	13.01	15.62	13.18	54.09	13.52	3
6	大同區	12.98	11.49	14.65	7.79	46.91	11.73	5
7	萬華區	20.05	19.59	11.42	7.34	58.40	14.60	2
8	文山區	10.56	10.17	4.37	1.09	26.19	6.55	11
9	南港區	17.25	8.17	0.82	17.23	43.47	10.87	7
10	內湖區	6.28	9.39	3.48	5.56	24.71	6.18	12
11	士林區	10.67	9.30	12.11	15.31	47.39	11.85	4
12	北投區	19.40	12.03	9.34	4.30	45.07	11.27	6

資料來源：臺北市政府主計處編印之「臺北市各行政區重要統計指標」，由研究者自行整理

表 3-4 臺北市各行政區 104-107 年違反社維法發生率一覽表(件/萬人)

編號	行政區	104	105	106	107	總計	平均	排序
1	松山區	1.81	1.67	2.17	1.45	7.10	1.78	7
2	信義區	1.53	3.06	2.56	1.83	8.98	2.25	5
3	大安區	1.91	1.86	2.77	2.94	9.48	2.37	4
4	中山區	8.27	7.65	8.66	7.30	31.88	7.97	2
5	中正區	4.85	4.58	5.06	2.39	16.88	4.22	3
6	大同區	2.29	2.38	2.08	2.02	8.77	2.19	6
7	萬華區	12.34	8.04	8.77	10.01	39.16	9.79	1
8	文山區	1.86	0.94	1.42	1.39	5.61	1.40	9
9	南港區	1.31	1.31	1.23	1.64	5.49	1.37	10
10	內湖區	0.77	0.94	1.15	1.50	4.36	1.09	12
11	士林區	1.27	1.34	1.35	2.05	6.01	1.50	8
12	北投區	1.36	0.97	1.13	1.21	4.67	1.17	11

資料來源：臺北市政府主計處編印之「臺北市各行政區重要統計指標」，由研究者自行整理

表 3-5 臺北市各行政區 104-107 年目睹家庭暴力服務（人次）一覽表

編號	行政區	104	105	106	107	總計	平均	排序
1	松山區	412	311	582	848	2153	538.25	2
2	信義區	19	537	338	713	1607	401.75	4
3	大安區	12	183	255	701	1151	287.75	7
4	中山區	12	342	462	442	1258	314.50	6
5	中正區	16	159	201	267	643	160.75	10
6	大同區	7	135	201	284	627	156.75	11
7	萬華區	11	314	247	554	1126	281.50	8
8	文山區	16	366	280	974	1636	409.00	3
9	南港區	9	138	170	247	564	141.00	12
10	內湖區	7	276	319	478	1080	270.00	9
11	士林區	139	755	794	829	2517	629.25	1
12	北投區	7	393	535	588	1523	380.75	5

資料來源：臺北市政府政府社會局統計資料庫查詢系統，由研究者自行整理

表 3-6 臺北市各行政區 104-107 年風險程度一覽表

組別	行政區	加總排名	自殺死亡率		暴力犯罪人口率		違反社會秩序維護法發生率		目睹家庭暴力服務	
			平均	排序	平均	排序	平均	排序	平均	排序
高風險區	萬華區	12	15.67	1	14.60	2	9.79	1	281.50	8
	中山區	16	11.91	7	26.00	1	7.97	2	314.50	6
	士林區	18	12.19	5	11.85	4	1.50	8	629.25	1
	北投區	24	14.39	2	11.27	6	1.17	11	380.75	5
中風險區	中正區	24	11.35	8	13.52	3	4.22	3	160.75	10
	信義區	25	11.99	6	8.45	10	2.25	5	401.75	4
	大同區	26	13.28	4	11.73	5	2.19	6	156.75	11
	松山區	29	10.21	11	10.07	9	1.78	7	538.25	2
低風險區	大安區	30	10.21	11	10.51	8	2.37	4	287.75	7
	南港區	32	13.51	3	10.87	7	1.37	10	141.00	12
	文山區	32	11.01	9	6.55	11	1.40	9	409.00	3
	內湖區	43	10.62	10	6.18	12	1.09	12	270.00	9

資料來源：由研究者自行整理

本研究經以 104 至 107 年臺北市社會安全網各行政區風險篩選指標進行排序後，將臺北市 12 行政區進行高、中、低三組風險性分組¹¹，作為主要的訪談對象，訪談對象共計 14 人，原則上每個風險分組 2 個區公所進行訪談，同一區公所 1 位里幹事、1 位承辦人進行訪談，訪談地點則以區公所或附近里辦公處為主，訪談方式則採取半結構式訪談，以本研究提綱為主題，惟並不限制受訪者有無新的觀點與補充說明，即讓社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事、承辦人、社會局體系承辦人，也可以自由參與，讓受訪者在輕鬆的訪談情境中，將其於區里執行社會安全網政策時，所觀察到的各項多元資訊融入訪談中，以利研究者後續進行更深入的研究分析，另倘涉及特定區里或標的的相關資訊將不予紀錄，以維護受訪者與個案民眾隱私，訪談對象如表 3-7 所示。

¹¹ 各行政區風險分組時若出現累積排序相同情形，則以臺北市社會安全網重點防制目標數據，即自殺(自殺死亡率)與殺人(暴力犯罪人口率)之加總排名進行排序。

表 3-7 訪談對象一覽表

編碼	行政區/單位選取	訪談對象	訪談代表性
A1	高風險行政區	A 行政區里幹事	高風險行政區里幹事
A2		A 行政區承辦人	高風險行政區承辦人
B1		B 行政區里幹事	高風險行政區里幹事
B2		B 行政區承辦人	高風險行政區承辦人
C1	中風險行政區	C 行政區里幹事	中風險行政區里幹事
C2		C 行政區承辦人	中風險行政區承辦人
D1		D 行政區里幹事	中風險行政區里幹事
D2		D 行政區承辦人	中風險行政區承辦人
E1	低風險行政區	E 行政區里幹事	低風險行政區里幹事
E2		E 行政區承辦人	低風險行政區承辦人
F1		F 行政區里幹事	低風險行政區里幹事
F2		F 行政區承辦人	低風險行政區承辦人
G1	社會局	社會局承辦人	社會局體系承辦人
G2	社福中心	社福中心承辦人	社會局體系承辦人

資料來源：研究者自行整理

貳、訪談提綱

本研究在社會安全網政策與相關資料收集階段，將擬訂深度訪談題目，作為本研究之訪談主軸，依據受訪者實際回答內容，進行更進一步的深入了解，以期得到更多里幹事、承辦人員對於社會安全網政策執行上觀察到的在地影響因素、對於這項政策的想法、建議、或是各種其他的觀察，以利增加本研究資料的豐富性與可信性，也希望借由臺北市社會局體系承辦人員的訪談，了解政策規劃時的初衷與方向，以期對臺北市社會安全網政策更深入的了解。

本研究訪談提綱將依據研究問題、研究架構為基礎，並採用半開放式問題，即在深度訪談的過程中對題目僅進行簡單的概述，讓受訪者於輕鬆無壓力的狀況下，對於市府社區支持系統第一線在地里幹事、區公所承辦人員、社會局體系承辦人員，於執行有關社會安全網政策時的實際感受與觀察發現，進行更真實的抒發與說明，以期社區支持系

統第一線執行者能提供更多元更深入的意見與看法，研究者再依回答狀況提出更進一步的問題，以發掘更豐富、更有價值性的訪談資料。

本研究之訪談提綱分區公所里幹事、區公所承辦人員、社會局體系承辦人員三大部分，如下表 3-8、3-9、3-10。

表 3-8 區公所里幹事訪談提綱

編號	研究問題	研究架構	訪談題目
1	一、在臺北市政府現行社會安全網政策、強化社區支持系統下，依據社區支持系統第一線執行者於不同風險程度之臺北市行政區政策推動時之觀察，影響其	政策問題因素： 政策問題特質	1、您在所轄里內執行臺北市社會安全網(以下簡稱社安網)政策時，例如進行里鄰個案民眾之輿情通報追蹤、向民眾宣導社安網政策、鼓勵里民參與相關活動等，就您的觀察中，有發現哪些問題？有涉及哪些利害關係人？
2	執行臺北市社會安全網政策成效之關鍵因素為何？政策存在著哪些問題？	上級機關因素： 政策目標與規劃	2、您知道社安網與強化社區支持系統，有哪些政策目標？執行上又有什麼規劃？就您於所轄里內實際執行狀況而言，您認為政策目標是否明確，規劃是否合理可行？
3		基層機關因素： 組織執行特性 協調與溝通	3、就您的觀察，當里幹事反映或通報個案民眾狀況時，區公所與各局處是否能彈性即時處理，或僅是依程序通報？社安網的各級協調會議(府級、區級、個案研討會議)，是否有助於您於所轄里內通報追蹤個案民眾狀況，並促使各局處與區公所、里辦公處共同解決問題？或仍是各

			單位各行其事？
4		執行人員因素： 政策接受度 政策監督 裁量權 資源與誘因	4、您執行社安網政策與強化社區支持系統時，是否有受過相關專業訓練？有無機制或績效指標監督您的執行狀況？為了使社安網政策便於里內執行，您有進行過哪些政策執行上的調整(裁量)？社會局、民政局與區公所有提供什麼資源或獎勵，幫助您鼓勵民眾參加社安網活動、通報個案民眾輿情等工作？
5		外部因素： 標的團體 外界環境	5、您於里內第一線處理通報個案民眾狀況時，是否常會受到個案民眾的干擾？里鄰長是否會干預？有無其它外界因素影響？
6	二、前述影響臺北市社會安全網政策執行可能因素，何者為顯著影響政策執行之因素？		6、依照您於里內執行社安網與強化社區支持系統的經驗，前述可能影響社安網政策執行之關鍵因素，何者最為顯著？

資料來源：研究者自行整理

表 3-9 區公所承辦人員訪談提綱

編號	研究問題	研究架構	訪談題目
1	一、在臺北市政府現行社會安全網政策、強化社區支持系統下，依據社區支持系統第一線執行者於不同風險程度之臺北市行政區政策推動	政策問題因素： 政策問題特質	1、您在所轄行政區內執行臺北市社會安全網(以下簡稱社安網)政策時，例如承辦社安網相關活動、里鄰社區個案的輿情通報、召開區級會議時，就您的觀察中，有發現哪些問題？有涉及哪些利害關係人？

2	時之觀察，影響其執行臺北市社會安全網政策成效之關鍵因素為何？政策存在著哪些問題？	上級機關因素： 政策目標與規劃	2、您知道社安網政策與強化社區支持系統，有哪些政策目標？執行上又有什麼規劃？就您於行政區內實際執行狀況而言，您認為政策目標是否明確，規劃是否合理可行？
3		基層機關因素： 組織執行特性 協調與溝通	3、就您的觀察，當區公所承辦人員將個案民眾狀況進行通報後，各局處是否能彈性即時處理，或僅是依程序通報？社安網各級協調會議(府級、區級、個案研討會議)，是否有助於您於所轄區內通報追蹤個案民眾狀況，並促使各局處與區公所、里辦公處共同解決問題？或仍是各單位各行其事？
4		執行人員因素： 政策接受度 政策監督 裁量權 資源與誘因	4、您執行社安網政策與強化社區支持系統時，是否有受過相關專業訓練？有無機制或績效指標監督您的執行狀況？為了使社安網政策便於所轄行政區內執行，您有進行過哪些政策執行上的調整(裁量)？社會局、民政局與區公所有提供什麼資源或獎勵，幫助您辦理社安網活動、召開區級會議、處理個案通報等業務工作？
5		外部因素： 標的團體 外界環境	5、您處理里幹事之個案與情通報時，是否常會受到個案民眾的干擾？里鄰長是否會干預？有無其它外界因素影響？

6	二、前述影響臺北市社會安全網政策執行可能因素，何者為顯著影響政策執行之因素？		6、依照您於行政區內執行社安網與強化社區支持系統的經驗，前述可能影響社安網政策執行之關鍵因素，何者最為顯著？
---	--	--	--

資料來源：研究者自行整理

表 3-10 社會局體系承辦人員訪談提綱

編號	研究問題	研究架構	訪談題目
1	一、在臺北市政府現行社會安全網政策、強化社區支持系統下，依據社區支持系統第一線執行者於不同風險程度之臺北市行政區政策推動時之觀察，影響其	政策問題因素： 政策問題特質	1、您在社會局體系內執行臺北市社會安全網(以下簡稱社安網)政策時，例如辦理社安網活動、召開府級會議、或是召集各局處進行個案研討會時，就您的觀察中，有發現哪些問題？有涉及哪些利害關係人？
2	執行臺北市社會安全網政策成效之關鍵因素為何？政策存在著哪些問題？	上級機關因素： 政策目標與規劃	2、您知道社安網政策與強化社區支持系統，有哪些政策目標？執行上又有什麼規劃？就您實際執行狀況，以及與民政局與區公所、里幹事之接觸經驗，您認為政策目標是否明確，規劃是否合理可行？
3		基層機關因素： 組織執行特性 協調與溝通	3、就您的觀察，當各單位或各里里幹事反映或通報個案民眾狀況時，社會局與各局處是否能彈性即時處理，或僅是依程序通報？社安網的各級協調會議(府級、區級、個案研討會議)，是否有助於您有效掌握追蹤個案民眾狀況，並促使各局處與區公所、

			里辦公處共同解決問題？ 或仍是各單位各行其事？
4		執行人員因素： 政策接受度 政策監督 裁量權 資源與誘因	4、您執行社安網政策時， 是否有受過相關專業訓練？ 有無機制或績效指標監督您的執行狀況？ 為了使社安網政策便於執行， 您有進行過哪些政策執行上的調整(裁量)？ 對於不同風險程度的行政區， 社會局有提供什麼資源或獎勵， 幫助您辦理社安網活動、 召開府級會議、召集各局處 辦理個案研討會、追蹤處理 個案等社安網相關業務工作？
5		外部因素： 標的團體 外界環境	5、您於召集各局處進行府 級會議或個案研討會，討論 社安網議題，或是各單位通 報之個案民眾狀況，並研議 處理方向時，是否會受到個 案民眾的干擾？里鄰長是否 會干預？有無其它外界因素 影響？
6	二、前述影響臺 北市社會安全網 政策執行可能因素， 何者為顯著影響政策執行 之因素？		6、依照您於社會局體系內 執行社安網與強化社區支持 系統的經驗，前述可能影響 社安網政策執行之關鍵因素， 何者最為顯著？

資料來源：研究者自行整理

第四章 訪談資料分析

本研究依據研究問題、研究架構，設計訪談提綱，對不同風險程度的臺北市 12 區公所之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人員、社會局體系承辦人員進行訪談，希望藉由這些第一線執行人員的觀察，瞭解其在執行過程中，各項因素有無影響其政策執行情形，並回應研究問題。

本章第一至五節，分別針對高、中、低風險程度行政區受訪者執行政策時所觀察到的各項可能影響臺北市社會安全網政策因素，即政策問題因素、上級機關因素、基層機關因素、執行人員因素、外部因素進行分析，第六節將整理顯著影響政策執行之因素，第七節則彙整一至五節的各項受訪者觀察，綜合本研究 14 位受訪者的各種影響政策因素觀察並進行分析。

第一節 政策問題因素之分析

壹、高風險程度組

一、里幹事之觀點

（一）利害關係人的範疇以個案民眾周遭人士為主，政策問題複雜

對於利害關係人的部分，該組里幹事則認為就是個案民眾、家人、鄰居等皆可包含在內，涉及多元利害關係人，因此政策問題應屬於非結構性，政策問題複雜；另通報時比較著重關心弱勢，視情形進行通報，避免造成社會問題。

政策利害關係人的部分，可能就個案的民眾、家人、所居住的地區的鄰居，包括管委會、在地里鄰長之類的。(A-1)

利害關係人大部分我這邊我比較著重去關心弱勢，我覺得弱勢沒有關心最後會造成社會問題，所以我們會看狀況通報…(B-1)

(二) 里幹事政策執行角色有限，仍應以專業社福單位主責處理

執行臺北市社會安全網政策時發現里幹事於政策中可扮演的角色有限，至多能進行通報、有限的宣導，其它的諸如個案追蹤、宣導、或是大型活動等等的著力點不多；而當突發事件發生時，民眾向反映後，里幹事才會再行通報輿情，雖然進行追蹤，但主要仍為提供長官知悉里內狀況，後續事宜仍以社福中心與健康中心等專業單位處理。

…第一個是說，里鄰個案民眾輿情通報的部分，我們的角色負責把個案的狀況做一個通報，後續的追蹤應該是由社工人員、社工師、健康服務中心的護士，進行定期的追蹤，里幹事的角色只是做到一個訊息通報的動作。第二部分向民眾宣導社安網政策的部分，里幹事能做的也只是有限，所以著力點沒有很多，我們只能說把這些訊息帶給民眾而已，第三個也是要配合局處大型活動，我們才能真的讓里民可以參與相關活動。(A-1)

…輿情通報的追蹤，通常我們一報出去的話，就是因為有民眾來反映了，來反映的時候我們寫出去，會再去追蹤…像這種突發狀況報出去，可能就是讓長官知悉，主要還是社工或健康中心等人處理後續，我們後續追蹤就比較少。(B-1)

二、承辦人之觀點

(一) 政策利害關係人主要以個案與其家人為主，政策問題並不複雜

對於利害關係人的部分，該組承辦人認為即個案民眾與其家人，惟似乎並未發現其它利害關係人，因此涉及利害關係人相當單純，政策問題應為結構性問題，並不複雜。

其它目前還有什麼利害關係人，大概就個案和家人吧，其它的我還沒有發現到。(B-2)

(二) 區公所配合社會局召開例行性會議

該組承辦人認為臺北市社會安全網不論是召開區級會議、個案研討會，或是府級會議報告，則就是配合社會局，執行上並沒有問題；另外有承辦人認為已經變成例行性會議，進行重複的報告而已。

執行上有沒有問題…因為我們現在主要就是召開區級會議、個案研討會，如果就這個執行層面的話，我是覺得沒有什麼問題，我們就是配合，專辦叫我們開會我們就開會，或是每一年每一區都要請區長去府級會議報告，那我們就幫他做報告，大概執行面細節就這一些…(A-2)

各局處，其實我覺得大部分都是社會局在管比較多，而且他們也比較專業，其它網絡也只是報告例行性…甚至我覺得它有點變成例行性會議，好像每一次講一些重復的東西…(B-2)

(三) 政策源起於社工人力增加之需求

對於利害關係人的部分，承辦人並沒有正面回答，而是述說其觀察到的社會安全網政策產生之原因，一來就是強化各局處的橫向聯繫，另一原因則是中央希望增加社工人力，最後則是開會配合該項政策，減少隨機殺人案件的發生。

另外您所說的涉及利害關係人，就承辦人角度，對這件事情的理解就是說，有二個層面，他們要做這個社會安全網，就是之前臺北市發生對燈炮這個事件，他們就想各個單位的橫向聯繫是不是足夠，所以開始做社會安全網…我們的理解是中央衛福部之所以會做社會安全網，因為他們想要透過這個專案去增加社工的人力…我們就是依指示去開會，只是對於我們要後面去解決像小燈炮這樣的問題…(A-2)

貳、中風險程度組

一、里幹事之觀點

(一) 利害關係人範疇以個案與里內人士為主，政策問題複雜

對於利害關係人則舉例家暴兒童、獨居老人等等個案；以及里長、里民、鄰居或大樓主委、公寓管理人等皆可涵括於利害關係人的範疇，因此其涉及眾多利害關係人，政策問題屬於非結構性，政策問題複雜。

利害關係人就家暴兒童吧、獨居老人，就個案的人吧…(C-1)

再來涉及利害關係人可能有當地的里長、里民、民眾所居住地方比如主委、公寓管理人等等，都可以拉進來，社會安全網的利害關係人，大概就這些。(D-1)

（二）里幹事沒有著力點，僅能進行表面的通報與宣導

對於臺北市社會安全網政策執行上問題的部分，認為是里內輿情難以獲得，里長也不一定願意告知，里幹事必須在長官需求與工作責任要求的狀況下，自己去發掘；另對於執行上認為比較表面，僅能從民眾通報的事情進行輿情通報與追蹤，深入的資訊仍要依賴個案民眾親近的人、警察等，加上不夠專業，對個案也並不了解，里幹事並沒有深入的著力點，頂多只能進行表面的宣導。

我覺得執行一個很大的問題，是因為輿情，我們一個人要去知道說輿情的東西是很難的，我們必須要從里長身上才知道，里長願不願意告訴我們都是一個問題，所以有時候我們自己去發掘就只是那幾項…我報上去只是為了卸責，我有責任通報阿，但後續怎麼辦？這是一個問題，我只是為了達到長官的需求。
(C-1)

就進行里鄰個案民眾輿情通報追蹤、跟民眾宣導政策，鼓勵民眾參加相關活動等等…這些比較表面上的，我們只能從民眾所通報的表面上事情去做輿情通報及追蹤，但是比較深入的話，還是要依靠貼近民眾的身邊的人、還有第一線處理的人，比如刑警、或者是跟民眾有比較相關的一些相關人士，所以就這方面的話，里幹事所能著力的點沒辦法很深入，只能做比較表面上的宣導…再來就是里幹事的身份去做社會安全網工作時，常常礙於本身對於個案的不了解，或者是專業素養的不深入，里內執行上並不那麼順利，這方面可能有待解決。(D-1)

二、承辦人之觀點

（一）政策利害關係人涉及第一線執行者與個案周遭人士，政策問題複雜

該組承辦人認為，政策之利害關係人即相關局處、個案家人、鄰居與管委會、里鄰長、第一線執行者與醫生等，意即利害關係人除了社會安全網相關局處與第一線執行者外，再者就為個案周遭人士，利害關係人涉及相當廣，政策問題複雜。

利害關係人…應該就相關局處，比如警察、消防、健康中心等等…(C-2)

利害關係人涉及個案的家人、鄰居、管委會、里鄰長，還有七大網絡部分，包括警察局、健康中心護理師、社福中心社工、里幹事及醫生等。(D-2)

（二）區公所召集有責無權之例行性會議，沒有進一步的政策著力點

該組承辦人認為，區公所召集會議傾向例行性資料更新，而且都是在原有行政體系內進行，並沒有明顯進一步的著力點；另外區公所並非七大網絡局處之直屬上級單位，卻召集會議造成有權無責，各局處仍然是本位主義、推諉塞責的狀況，跨單位合作並不如政策目標與規劃那麼流暢。

因為我們還有一個個案研討會是那個，社會局那邊去弄，那如果區級會議的話，就是一些例行性的會議更新，那其實這些都是在原有的行政體系裡面，已經正在處理當中，所以我們就覺得說，好像沒有更加進一步的著力點…(C-2)

在發現問題方面，我認為區公所就是有責無權，只扮演召集區級會議的角色，而且並非七大網絡的直屬上級，沒有公權力要求作事，而且我覺得社安網主要權責單位應該是社福中心，然後要區公所召集會議有所不妥，而且各單位都會有本位主義，互相推來推去，合作方面其實也不是如同政策當初制定時那麼流暢這樣子。(D-2)

參、低風險程度組

一、里幹事之觀點

（一）利害關係人涉及各局處人員與個案民眾週遭人士，政策問題複雜

臺北市社會安全網涉及利害關係人，該組里幹事則認為有個案民眾本人、管委會、里鄰長、護理師、社工、警察、消防人員等相關局處第一線執行人員，政策問題涉及利害關係人眾多，政策問題複雜。

就和您剛才說的，利害關係人的話，里長、鄰長、健康服務中心的護理師、社工、然後還有警察、還有消防人員等。(E-1)

至於涉及哪些利害關係人，我想可能就當事者個案的家人、本人，或是當事者的鄰居以及管委會等等。(F-1)

（二）專業局處之第一線執行者為主責處理人員為宜

該組里幹事認為，臺北市社會安全網執行上的問題點，在於應讓專業局處之第一線執行者，例如社工、警察、消防人員來處理，否則僅靠里幹事執行政策，容易出現執行面上的困難。

…因為畢竟里幹事，因為像社工的話，他們會隨時去追蹤里內個案，所以他們應該會比里幹事更清楚…實際上在處理的狀況當中，里幹事其實也沒發揮什麼作用，實際執行上還是警察和消防等，就好像像是去背書一下的感覺，可是實質上並沒有什麼重要的。(E-1)

我想針對這個問題，我們里幹事平常下里時，針對里內所發生大小事，我們都會利用輿情系統向上級長官作報告，平常也會向民眾做一些相關政策宣導，鼓勵民眾參加相關活動，但我想輿情後續相關追蹤，還是應該交給專業人士可能會比較好一點，因為畢竟里幹事專業度比較不足，有些相關的問題，在執行面上會遇到一些困難…(F-1)

二、承辦人之觀點

（一）利害關係人眾多，政策問題複雜

利害關係人方面，則認為是里鄰長、里幹事，以及社工，以及社福中心、警察局與消防局等等，亦即涉及眾多利害關係人，政策問題相當複雜。

利害關係人我覺得就是里鄰長跟里幹事，的確是會對那個區域範圍內對個案民眾狀況了解是最深入的，跟那一個區的社工。(E-2)

利害關係人像社福中心，其它的像警察局、消防局、里幹事和里長，因為有時候在他們那里內，區長會第一個先找里幹事，你知道這個人嗎，有時候開會會涉及討論一些個案的時候，里長里幹事他們會去參加，那有時候區長也想擴大到鄰長去… (F-2)

（二）建議可修正政策宣導方式

該組承辦人對社會安全網宣導的方式提出建議，應一改傳統的由上對下，而且制式的公布欄等單一管道張貼海報方式，改去針對特定族群深入追蹤。

其實上面，我覺得宣導可以再換另一個方式，因為我們一般的宣導好像都是透過局處，印海報，然後

給里幹事張貼公布欄，或是由上而下的宣導方式，就是可以再針對真的有那些案情狀況的那些族群，然後深入的去做一些追蹤，而不是單一的就好像是把這些資訊以一些…單一的管道把它發布出去，因為可能真正需要這些資訊的人他們不一定會知道這個資料…(E-2)

（三）應由專業社福單位主責

對於輿情通報的部分，認為里幹事僅能進行訪查、轉述個案狀況，然後再通報社福中心、家暴中心等專業社福單位，區公所於這部分專業度上明顯不足，應由社福單位主責執行為宜，否則雖然區長主持社安網區級會議，仍是需要社福中心主導，將造成區公所、社福單位相互間的權責問題。

像我們輿情通報的時候，里幹事可以協助去訪查，或是家訪之類的，但其實里幹事去那邊，他們也只能聽轉述回來，然後再轉告社福中心、家暴中心等等的，他們才會有那些…那區級會議的時候，我們就是負責像讓區長主持，可是我們還是需要，主要由社福中心來主導，我會覺得在裡面分工的狀況，會覺得專業不是在我們區公所民政課這，那是他們那邊，變得有時候業務上會有那種推來推去那種感覺…(F-2)

肆、社會局體系承辦人觀點

一、涉及眾多利害關係人，政策問題複雜

社會局體系承辦人認為利害關係人眾多，因此政策問題屬於非結構性問題，相當複雜，而利害關係人的定義上，其認為即為接觸到個案的相關局處與第一線執行人員，另個案研討會為了有效連貫討論個案狀況，建立固定出席人員機制；另外，不論是市長、區長的關注，或是議員對於個案事件的關切，對於基層同仁、第一線執行人員會有相當大的影響。

…我覺得這七大網絡的利害關係人應該就是您所謂會接觸到的人，應該就是大到上至局處層面，下到基層一些單位…就是你們都會接觸到的，像個案研討會，所以我們才要建立一個固定出席人員的制度，我們在一開始建立這個制度時，因為市長會關心如果會議每次來都是不同的人，那不會知道上次的會議內容，這樣就無法決策，或是無法清楚的瞭解這個計畫…但我們可能一線同仁接觸，比如里長、里幹事，一定會接觸到，第一個發現、通報的可能是里長、里幹事或是警察、消防局，也可能請社工，更需要的是地段護士…(G-1)

…以臺北市的政治生態，難免一定會有的，或議員關切都會有，廣義的利害關係人就市長阿，這個平臺這個機制某種程度可以運作，我覺得蠻靠長官的關注，不管是區長、市長，假設這個案件就是市長列管、區長對區務會議列管，會提高關注阿，區長很有力的。(G-2)

我覺得對長官、府層級的重視，我覺得還是影響很大，就是對基層同仁、或各級的同仁來說。(G-2)

二、倘個案無接觸與列管，易造成社福中心的人力執行成本的負擔

另外，社會局體系承辦人也提到，倘提報個案無列管，也沒有接觸過，亦無相關背景資訊，社會福利中心為後續能有效於個案研討會進行討論，必須另外再加派人力，並且詳加瞭解評估個案的狀況，人力成本出現額外的負擔。

如果是以執行層級來說，個案研討的部分，我覺得對主責召開的單位社福中心來說，面臨一個到的比較大的困難，今天提出來的案件，其實他是沒有所謂的個管、社工…那對於這個個案的家庭背景、個人身心狀況、一些家庭關係的互動阿，我們得到的資訊是不足的…社福中心就要派一個社工去家訪，重新了解去蒐集資訊，然後來會商一起討論…對我們來說，同仁也會覺得這類型的個案可能不是以往社福中心處理的個案類型，例如他們社經地位很高，他們家也沒有任何的福利需求，可是可能被社安網提報進來，得要多做…(G-2)

就是只要提報之後就會被列管…例如說，像之前里鄰會提報一些案件，可能就是沒有和我們接觸過，那如果資訊不足的話，一樣我們會先請社工去做瞭解評估，因為其實你沒有人收集資訊，討論出來的可能也沒辦法執行，你資訊不足也沒辦法有可執行的結論，你又沒有人能執行的話，那就白開這個會，所以它是一個蠻花人力成本。在個研的層次大概會有這樣的狀況…(G-2)

三、政策精神應是各局處主動處理並合作網絡，非單由社會局主責

對於社會安全網政策執行至今，仍有許多局處認為該政策是社會局的工作，其認為並非正確的態度與思維，並認為回到社會安全網計畫初衷，各局處其實皆可以基於權責主動發起會議，並找到相關局處共同協調與處理困難個案。

…也許在個案研討會或是區級、有善助人互相關懷的部分、府級…確實有一些進展，有一些以前困難處理，現在可以局處間可以合作一起處理…但是我覺得還蠻難過的一點，各局處還是覺得這就是社會局的事。(G-2)

…我覺得當初推這個社安網的業務，其實是在大家各自的權責之外，多一些的彈性，跟其他的網絡一起合作，一起來處理解決這個問題，那前提是大家都有這個默契與共識，權責之外多一點彈性與熱忱，來看看這個社區的難題要怎麼處理，那如果你在網絡合作的過程當中，有些局處沒有那樣的默契和共識，然後他們的態度就是覺得這又不是我們做的，那就會很不高興。(G-2)

…平臺並不一定是由哪個局處來主責來建構，而是任何一個局處，可能遇到需要跨網絡支援的難題時，能有那樣的能力和認知，可以主動發起說，我們現在遇到一個什麼困難，可能需要誰一起來幫忙，然後什麼時候召開一個討論會議…我是覺得這個檢視一個機制是不是成功，就是回到計畫最初的初衷，就是希望大家可以有這個意識，然後在里鄰多一些關懷和努力，如果真的努力過後還是有困難，那機制和平臺可以互相幫忙，而不是說就丟到平臺，那平臺就是要社會局負責。(G-2)

伍、各風險程度組比較

利害關係人即會接觸到個案的相關局處、第一線執行人員、個案家人、里鄰民眾等，除高風險程度組區公所里幹事與承辦人，認為政策涉及利害關係人不多，政策問題並不複雜外，中、低風險程度組區公所里幹事與承辦人皆認為涉及眾多利害關係人，因此，政策問題屬於非結構性問題，相當複雜；另個案研討會為了有效連貫討論個案狀況，建立固定出席人員機制；另外，不論是市長、區長的關注，或是議員對於個案事件的關切，對於基層同仁、第一線執行人員會有相當大的影響。

對於政策問題因素之觀察，社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人意見並無太大差異，多認為臺北市社會安全網問題特質由於涉及的利害關係人眾多，諸如各相關局處與第一線執行者、個案民眾與周遭家人、鄰居、里鄰長、管委會等，因而問題結構相當複雜，且其自殺殺人、自傷傷人、干擾社區、或家庭暴力的原因背景因素相當的多，並非民政體系中層級不高的區公所之基層執行人員，所能夠處理執行的重大政策；僅能配合辦理例行性區級會議，各單位仍然本位主義，區公所無法指揮，且里幹事亦僅能進行有限度的里內宣導與輿情通報，因此應將社會安全網政策回歸專業，由社福單位主責處理為宜。

另外，高風險程度行政區承辦人則對於臺北市社會安全網有不同的觀察，其認為該

政策產生之原因，一來就是強化各局處的橫向聯繫，另一原因則是中央希望增加社工人力，因此可以發現，由於社會安全網政策問題複雜，需要專業社工人力，未來該政策預算倘順利配合的狀況下，社工人員勢必有一定程度的增加，得以減少非專業之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人的工作負擔。

而社會局體系承辦人則指出，臺北市社會安全網的政策執行方向有二，其一是加強七大網絡之各局處單位之合作密度，其二則是加強全民參與，這都是未來期許各網絡共同合作達成的政策目標；另外，也提出其執行困難點，倘個案沒有與社福中心接觸過亦無列管，容易造成人力執行成本的負擔；再者，政策執行至今，仍有許多局處認為該政策是社會局的工作，其認為並非正確的態度與思維，並認為回到社會安全網計畫初衷，各局處其實皆可以基於權責主動發起會議，並找到相關局處共同協調與處理困難個案；最後則是說明，利害關係人相當廣泛，即會接觸到個案的相關局處與第一線執行人員，另外首長與議員對於個案事件的關注，對於基層同仁、第一線執行人員會有相當大的影響。

綜上所述，雖然臺北市社會安全網政策設計，是希望能讓七大網絡局處能各自分工主責處理，並且做好局處間的橫向聯繫，惟社會安全網問題性質複雜，牽涉利害關係人廣泛，需要相當的專業能力方能處理，對民政體系社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人而言，由於非社工、警消、衛生職系背景，因此執行上有相當的負擔，並對政策執行上造成不良影響，未來若中央能增加社工人力，協助區公所執行社會安全網政策執行，應可減少區公所執行上的負擔，增加政策執行的品質；惟對於區公所里幹事與承辦人的看法，社會局體系承辦人則有不同的意見，認為社會安全網並非社會局單一局處主責，各單位應本於權責，積極處理並共同合作執行政策。由此可見，臺北市社會安全網政策由於利害關係人眾多且複雜，屬於非結構性問題，政策未來若要精進，仍需市府各局處建立共同合作的共識，共同攜手合作，方能打破局處的限制，有效處理複

雜的個案與事件，達成政策目標。

第二節 上級機關因素之分析

壹、高風險程度組

一、里幹事之觀點

（一）里幹事對於政策目標與規劃認知模糊

受訪里幹事對於臺北市社會安全網的政策目標與規劃認知並不清楚，甚至不知道強化社區支持系統是什麼樣的政策，其認為政策目標沒有實際傳達到基層，僅知道其常用的輿情通報系統進行通報個案。

其實針對民政局體系強化社區支系統，我不知道這是什麼東西…實際上我們常使用的系統是輿情通報系統，如有重大事件，如里內有任何的治安事件，我們會使用這個輿情通報系統做查報動作，跟強化社區支系統有沒有關聯我不清楚，他有哪些政策目標…像我剛才前面所講，對於強化社區支系統是不清楚的，有什麼政策目標與規劃也不清楚…政策目標這個東西，其實並沒有實際傳達到基層，到底政策目標是什麼，我們也不清楚，所以有沒有照政策目標執行，其實對基層人員來講是無可考證的事情。(A-1)

（二）零碎不連貫指令與數據彙整，造成里幹事無法理解政策目標與規劃意義

該組里幹事認為，上級單位常藉由零碎且不連貫的指令來求里幹事，或提供數字以利其彙整，由於層級節制的公務體系特性，里幹事不理解背後的目標，僅能應付式的提供數據。

對我來講他們的政策目標，我都沒有很明確的知道，我不知道為什麼每次下指令，東一個西一個，或許他在做一個政策的目標的說明，達到了我們的末端的時候我們都有點麻痺了，然後可能長官要求什麼幾件這種明確的數字，我不懂背後目的與目標，執行起來我們覺得卡卡的，沒有辦法連貫，所以讓我知道你的目的、要求、當初你們設定的想法，我會覺得執行上面會較無偏差，只要數字我不知道你們要幹麼，你一定要逼著我們要數字，我們只好去創造各種狀況出來…要我們執行只和我們說你現在要給我什麼數

字，有時候好吧，我就應付你，我們不能不執行也不能不上命下從。(B-1)

二、承辦人之觀點

(一) 對政策目標與規劃的理解分歧

該組承辦人對於社會安全網政策的目標，即是加強各局處彼此橫向聯繫，而針對民政局體系強化社區支持系統的理解，則認為可以透過里鄰的功能，讓民眾能更彼此互相關懷、互助與進行通報；另有承辦人則認為其政策目標(規劃)主要就是配合宣導與通報輿情、辦理活動，以及給里鄰長與里幹事上課而已。

我們對這個強化社區支持系統的理解，就是他希望每個局處有各轄管的事情，比如說衛生局或等等的，感覺是希望橫向連繫…因為講到鄰里，就是民政體系，透過民政體系，是不是能夠讓這個鄰里的功能，互相關懷啦，或是說互助的功能更緊密一點，感覺它想要透過強化社區支持系統做這件事或是通報的能力…當然他們不可能去做什麼專業的協助，但可以有一點基本的 sense 啦，我覺得它們希望強化社區支持系統去達到，所以看起來強化社區支持系統可以往這個方向推動…(A-2)

強化社區支持系統，每次都是辦什麼活動阿，就是請人家來宣導，簡易助人技巧，其實我們也只是放文宣啦，放個跑馬燈，然後有大型的活動可能請社會局擺攤位來宣導一些簡易助人技巧課程…我不覺得有什麼目標，不然就是什麼自殺防治課程，給里幹事、里長、鄰長他們上課啦…所以我也只是可能宣導方面比較多，其它方面也不過是配合而已，當然有個案的話還是會通報啦…(B-2)

(二) 強化社區支持系統之政策目標對象，仍難以擴及全民參與

強化社區支持系統雖然希望能擴大民眾參與度，彼此互助、關懷與通報，但一般上班族或學生等青壯年民眾對於里鄰長的功能並不了解，且忙於上班上課，無暇參與里辦公處的里鄰活動或進行交流，甚至部分長者有自己的交流圈，也未必會參與里辦公處相關活動，因此里鄰活動主要還是以固定與里辦公處有交流的長者為主，仍難以擴大政策影響範圍，達到全民參與相當困難。

…里內有里內的活動，它們就是一年到頭有各式各樣的活動，但能夠出來參加里上的活動的，大概就是固定的那些人，要擴大這個區域有點難，就好像我自己是上班族，你問我有沒有看過自己的里長，其實我也沒看過，我也沒參加過任何的里內活動，很多人也不知道自己的里長是誰、還有里幹事這件事情，其

實你不做這份工作根本完全不知道!所以我覺得它能擴及的範圍，從以前到現在，就是那些人，很難說…感覺要擴大有它的困難度，對，平常對上班上課的那些人，即便是老人家，如果他有他自己的生活圈，他也未必會參加里長這些活動，所以本來的那些人，還是那些人這樣子。(A-2)

貳、中風險程度組

一、里幹事之觀點

(一) 肯定社會安全網政策的必要性，但未能因地制宜

對於臺北市社會安全網政策抱持肯定其必要性的態度，但對於執行上，尤其是對於上級機關的要求，並舉了老人共餐的例子，各里條件不同的狀況下仍要報出相同的統計數據，會造成執行上的困難，甚至造成里幹事的負擔。

我覺得社安網這個東西有存在的必要性，因為我們才可以掌握這個月到底出了什麼事情，可是真正執行面是有困難的，好比說，可能像有些社區有發展協會，他可能做一些共餐，可是歸他們的，硬要我寫共餐人數，說真的很難，因為我不是他的成員，這其實會造成里幹事執行上的困難，因為我們做的事就是里辦公處的，今天里辦公處沒有做這些我們就沒有成績，有做就有成績，可是這就是額外會增加一些執行上業務的負擔。(C-1)

(二) 里幹事公務過多，無法理解強化社區支持系統的政策目標與規劃

強化社區支持系統政策目標，里幹事所能做的就是通報輿情，其它的都是一知半解，畢竟里幹事要宣導或執行的工作太多，需要再行教育訓練才能有更完整的了解。

…里幹事所做的，針對政策目標大概就是，輿情通報，通報上去之後就是讓相關的單位機關知道某某里他現在面臨比較急迫危險的一些個案，或者是哪些事情正在發生，對，那就民政局體系裡面的關網，政策目標其實…里幹事對於要達成哪些績效或哪些目標，其實是一知半解的，因為里幹事其實每週或是每個月，必須宣導執行的事項非常的多，那就對社會安全網的政策目標哪些需達成，其實沒有很全面性的理解，那對政策目標有什麼要達成的哪一塊…其實有待於教育才能有更完善的了解。(D-1)

(三) 里幹事專業能力及工作時間限制，不應將個案事件壓力置於其身上

里幹事其實並非一直常駐里內，實際下里時間也僅一般工作日下午4小時，個案或

事件發生狀況不可能時掌握，皆是事後才知道，因此社會安全網雖然應該存在，但政策目標與規劃並不明確，也不應將壓力放在里幹事身上。

…所以這個東西是必要性的，可是我覺得不應該全部由里幹事去掌握，我很討厭一件事情，就是里幹事你在里內，你應該要每件事情都要清楚…里幹事說真的我們只有下里 4 個小時內，其餘時間我們就是回早上辦公室，不然就回家，我家又不住在里內，我怎麼會知道發生什麼事？都是隔天才知道，或是半夜緊急講才會知道這件事…回到社會安全網這個東西，他應該存在，可是不應該 Focus 在里幹事身上，好，所以我覺得目標不太明確，規劃有待商榷。(C-1)

（四）政策規劃可以更貼近里幹事之執行面，仍需專業社工對個案進行處理

另依里幹事實際政策執行狀況而論，政策規劃上可以再做的更貼近執行面，讓里幹事了解要做哪些執行工作才是最妥當、最有效的方式，另外里幹事能做的工作其實較為後端輔助性質，專業上仍需社工師來處理。

就我里內實際執行的狀況而言，規劃是不是合理可行的部分…其實里幹事能協助的也比較形式化…里幹事能夠達成幫忙的，比較屬於後段的輔助事情，比如申請社會補助金、或是一些協助他去申請補助費、或是協助申請家暴令等等，實際的情形仍然需要社區的社工師，他們比較了解這個地區的社區安全狀況，那所以里幹事對於社會安全網的規劃部分…還是需要讓里幹事知道怎麼樣去執行才是妥當的、怎麼樣去訪視才是有效率的。(D-1)

二、承辦人之觀點

（一）對社會安全網、強化社區支持系統政策目標與規劃，抱持著消極態度

該組承辦人對於社會安全網、強化社區支持系統抱持消極的態度，認為其政策目標與規劃上，只是希望將社會安全網加入區公所的角色而已，將關懷與社區的元素加入政策內，並且其認為要求里幹事通報輿情、提供各項數據，但實際上區公所並沒有專業，也很難防範個案情形的發生，僅是在相關政策上疊床架屋。

因為我覺得辦這個業務的時候，我知有七大網絡，然後再看到民政局強化社區支持系統的時候，我覺得它被分配到的任務是…比較不突出的吧，它好像就是它可以執行的一些功能不是很強烈，因為那些事情本就是里長要做不做，或是說里幹事要做不做，所以我們就是針對現有里長區里跟平常會辦的活動，去

和別人要一些數據…就自己寫一寫民政課該有的東西，就盡力去說什麼和強化社區支持系統比較相關…就盡量拉起來，自己那一塊東西把它做豐富一點…(C-2)

因為那就是強化社區支持系統，就是區公所的業務嘛，希望區公所角色多一點，讓區長到時候可以府級的報告幹麼之類的，他可以比較多著墨的地方。執行上是很模糊，我都覺得那種東西，好像就是跟社區、關懷網扯到一點邊，我們就把它丟進去…里幹事就是負責通報，區公所通報過後，也沒有專業處理的能力了阿…很難，你只能讓他不要去擴散這樣，然後這些東西很難防範的、或者是打擊犯罪治安的本來就是政府體系就有的東西，真的很像疊床架屋。(C-2)

(二) 政策目標明確，但應回歸專業單位主導

雖然社會安全網政策目標明確，但要求民政體系里幹事進行個案接觸的部分並不恰當，因為造成個案因素太多，倘訪視言詞不當，甚至會造成里幹事人身安全問題，建議政策仍應回歸專業社福單位來主責並執行。

我覺得政策目標是很明確，但是不太有意義，個案民眾造成因素太多，包括所有個人因素、工作狀況、精神狀況都有可能影響，然後並且應該回歸，最主要就是回歸受過專業訓練的社工與護理師，里幹事沒有受過專業訓練，如果冒然家訪可能會因為言語刺激、精神不穩的民眾，可能會有人身安全的疑慮，造成訪視沒有效率，我認為應該讓專業的人，而非民政體系來做接觸的部分，雖然網絡間應該互相合作，但我認為第一線執行人員我認為不應該由未受過專業訓練的里幹事來擔任…(D-2)

參、低風險程度組

一、里幹事之觀點

(一) 對政策目標認知不清，里幹事與專業人員應同步處理個案為宜

對於社會安全網與強化社區支持系統，皆不了解其政策目標，僅知道有遇過精神障礙與家暴案件，另有里幹事認為其政策目標是維持治安；另對於強化社區支持系統中里幹事之任務，輿情通報與追蹤個案，則認為里幹事並非專業，執行上也無法控制個案情形，因此建議里幹事應與個案相關專業單位與人員同步進行為宜。

不知道，就只有遇過精障、要強制送醫這樣子，其它家暴是還沒有遇過。(E-1)

其實關於政策目標，這部分我不是很清楚，但是我想會成立社會安全網的建立，是為了維持里內的治安。里幹事的工作就像我們所知道，就是對於里內發生的狀況進行輿情通報，接著再讓相關局處介入處理，如剛才所說的，形成個案的因素有很多很多，我們也無法全面的控制，因為人是流動的，而且有些個案發生時，若沒有經由鄰居、里長的通報，其實我們也沒辦法得知的…其實讓里幹事有點為難，所以我覺得像這類專業度較高的狀況的時候，其實可以里幹事跟所謂的專業人士同步進行會比較好。(F-1)

二、承辦人之觀點

(一) 對政策明文規範並進行討論，抱持肯定的態度

該組承辦人對於政策認知偏向上級機關訂立相關規定，則將其函轉予里辦公處知悉，並依其規定執行，倘執行上出現問題或發現個案則進行會議討論並加以列管追蹤。

…他們針對這樣一個屯積的案件處理原則，然後各局處就有針對像發生這樣狀況的話，比如說像衛生局、相關單位有什麼罰則，可以怎麼執行，區公所、各個單位的處理責任、怎樣的作為，我覺得這樣子也是蠻好的，這算社安網的一部分，他是最近才公布的一個管理原則，我們收到的時候就函轉給各里辦公處，就是讓大家知道說，如果你里內有遇到這樣狀況的話，你可以依據怎樣的情節，就是按照原則的內容來執行，如果不行的話那就提報社安網的會議，然後大家一起討論，是不是把這案子做列管…(E-2)

(二) 政策過於理想化，僅能消極配合且不了解如何執行

另有承辦人認為，政策過於理想化且理論，區公所於執行上僅能消極配合，對於政策目標並不了解，甚至其以不要上新聞為目標，且第一線執行人員並不了解要如何執行。

我覺得他的政策目標太理論太理想了，我們根本也不知道要怎麼執行，然後我們也沒有訂什麼目標，只希望說…區長希望說不要上新聞…(F-2)

肆、社會局體系承辦人觀點

一、非單一局處的政策，而是網絡合作共同訂立政策目標

社會安全網並非社會局單一政策，而是由七大網絡主責局處共同合作，並各自本於權責訂立政策目標，並於權責之外思考如何更加精進。

社安網的政策並不是社會局的政策，它當初的成立是七個網絡要共同合作，去作運行，所以我對於原本就是第二題政策目標的部分，是民政局要自己訂它的政策目標，社安網有政策目標，但各自局處的政策目標應該是各自訂立，局處在原本的組織、原本的權責項目之外，要怎麼對於社安網可以更精進，或是要怎麼讓它更好…(G-1)

是的，當然我們會希望說，各個局處要合作，社安網計畫第一個就是各個網絡要綿密自己的原本就是要做的權責部分，第二個則是強化基層橫向聯繫的部分，第三個就是強化社區支持…各個局處都是需要讓社區支持系統讓它更好，就是包含關懷的活動，可能由民政局這邊去做主責，社會局也辦理，然後一些簡易助人技巧的推廣，所以你們這邊也都有配合社福中心辦理相關的活動。(G-1)

二、互信關懷文化建立不易，里幹事與里長扮演關鍵角色

而強化社區支持系統的部分，其政策目標則為民政局、區公所如何透過辦理相關的里鄰活動，以及社會局之簡易助人技巧的課程，努力提升里鄰民眾相互關懷的意識與能力；惟這種互相與關懷文化的經營，特別是臺北市都會區是壓力極大的城市，推行相當困難。

所以像強化社區支持系統它應該就整個社安網的計畫而言，它的政策目標，當然就是民政局對於區里、社區的規劃，而且里幹事、里長都是最接近居民的這些人員，那要怎麼讓這些人員可以更彼此關懷、更友善，讓社區不會這麼的陌生疏離這種感覺，我覺得是民政局在對於強化社區支持系統的規劃和想法，它的目標是以這樣來去做訂定。社安網計畫就像是區級會議，它也算是民政局的一個主責的項目，還有第二個強化社區支持，也是民政局與各個單位需要去執行的部分。(G-1)

我自己個人覺得在整個計劃裡最難推的，也不是短期就可以看到成效的，就是要改變一個地方的文化，就是人與人之間的互助互信，我覺得和政治、經濟條件有很大的關係…然後我覺得臺北又是特別困難。(G-2)

…所以關鍵可能是里長和里幹事，牽涉到大家怎麼認知這件事，那認知這件事，除非你有一個切身的經驗，不然很難被改變。(G-2)

三、民政體系認同才能融入里鄰推展，另政策擴張太廣難達成績效

雖然目前各區公所與里辦公處都有在辦理里鄰活動，並結合社會安全網政策進行宣導，惟要讓強化社區支持系統真正能順利推行，而非形式上的配合，仍然必須得到民政體系單位的真正認同，才得以順利融入里鄰推展；另外，社會安全網政策的內容擴張過

廣，目標不夠明確，執行上難以達成績效。

…然後你期待公所、各里辦，其實也常辦活動，就是里民的一些聚會活動阿，社安網計畫期待就是各里既有活動可以融入友善助人互相關懷精神去推展，但是我覺得講白一點，民政體系有民政體系運作的模式跟習慣，那你要把這個精神、期待植入或是請你們一起共同推展，就是一定要你們心甘情願、而且認同覺得很重要，才會你才有可能去推展，要不然就是有可能像我們大部分的區域就是我們會辦訓練，請志工來參加，只是說你上完課程之後，你上三小時或六小時，可能有一些概念，但之後可能其實就沒有那個資源，沒有後續再運用，所以我們很難去追蹤說我們辦的這個助人技巧的訓練之後，他們要發揮什麼樣的效用。(G-2)

我覺得臺北市社安網計畫，最早是為了預防隨機殺人、隨機傷人，但因為後來好像擴大了，自殺防治、家暴、廣義裡的弱勢、經濟安全、福利服務，有些區有把失智老人、獨老關懷、街友全部都放進來，我個人是覺得其實你太廣了，太廣其實你很難訂一個明確的目標達成，很難突現績效…(G-2)

…再回到就是說如果你要一個單位或局處自主的執行與認同，我覺得你一定要讓他認同這件事是重要的、有價值的，他才會願意推動，不然就覺得是外來的，外來的一定不會持久。(G-2)

伍、各風險程度組比較

對於上級機關因素中政策目標與規劃之觀察，社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人多數認為，上級機關政策過於理想化，基層執行人員只能消極配合，對於政策目標、政策規劃認知模糊，如何執行也並不清楚，且里幹事工作繁雜，又有專業能力與工作時間限制，且亦有承辦人指出，上級機關指令不連貫，常是零碎數據彙整，里幹事根本無法理解執行目的為何，加上政策活動參與者多為里內長者動員而來，區內青壯年民眾並不融入，並無法達到全民參與的目標，因此認為個案應該將主責單位改為社福單位主責，由專業社工師處理為宜，亦有里幹事認為，里幹事則認為里幹事與專業人員應同步處理個案，避免讓里幹事單獨處理。

部分里幹事仍有不同的觀察，如中風險程度組里幹事則肯定社會安全網政策的必要性，但仍認為政策並未能因地制宜，在各里不同條件的狀況下，市府上級機關卻要求提供相同的統計數據，造成里幹事執行上的負擔，其實這也是公部門政策的通病，政策常無法因地制宜，里幹事應是由於其里內情形與市府要求提供數據狀況不同，因而會提出

這部分的意見；亦有低風險程度組的區承辦人對於社會安全網政策明文規範，將個案民眾提報列管，並由各單位共同討論，抱持肯定的態度，認為有一定的執行效果。

社會局體系承辦人指出，臺北市社會安全網並非社會局單一政策，不應僅將權責置於社會局而已，而是由七大網絡主責局處共同合作，訂立政策目標，思考如何精進，另也提及強化社區支持系統之互信關懷的文化在臺北市都會區確實建立不易，里幹事與里長扮演關鍵角色；另也指出社會安全網政策的內容，擴張過廣且目標不夠明確，執行上難以達成績效，惟仍期許未來能得到民政體系單位的真正認同，才得以順利融入里鄰推展。

綜上所述，可以發現臺北市社會安全網政策，上級機關的政策目標與規劃，雖然立意良善，亦有肯定政策能召開討論會議、列管個案有效處理的聲音，惟對於大多數社區支持系統第一線執行者-里幹事與區公所承辦人而言，由於自身區里工作已相當繁雜，加上對政策的理解並不充份，且政策命令並不清楚，也未能因地制宜，讓里幹事與承辦人多僅能消極執行，並認為應交由專業社福單位處理，這些都會影響執行上的效果，造成執行者消極執行，無法達到政策真正效果。因此，未來臺北市社會安全網政策尚希望獲得更高的政策執行效果，並避免零碎政策指令，重視政策因地制宜的重要性，並將政策目標與規劃，有效傳達到基層執行人員，讓執行人員能認同政策、理解政策，並應請專業社工人員共同協助處理個案狀況，則可讓第一線執行者於政策執行時，更具成效；因此可以發現，對於政策規劃與目標的看法，社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人仍與社會局體系承辦人有著相當大的落差，未來如何拉近彼此認知差距，將是政策執行成敗的重要關鍵之一。

第三節 基層機關因素之分析

壹、高風險程度組

一、里幹事之觀點

（一）對輿情通報有一定認知，認同有即時反應彈性處理之機制

該組其中一位里幹事對於輿情通報是必要的程序，並表示公所利用網路群組，已有即時反應的彈性處理機制，而非僅程序上的通報。

當發生重大治安事件相關事件時，我們會像剛剛我講的，我們會做一個輿情通報的動作，這是程序上必須要做的，但在即時反映的部分，因為現在每個人都有一台手機，我們公所這個單位會有自己的群組，我們會即時和長官做通報，和相關局處，比如警察局即時進行一併通報，所以這方面是可以達到很彈性的處理，不僅僅是程序上的通報而已。(A-1)

（二）各級會議不一定符合實際執行狀況，各局處仍各行其事

對於社安網的各級協調會議，該組里幹事皆認為社會安全網政策是基層執行人員才能掌握狀況，會議上各局處政策目標並不一定符合實際執行狀況，而且大家也不會主動串連，被動與各自行事的狀況。

我認為各單位仍自行其事，都是在畫一個餅，各自推各自的政策出來，但實際上執行並不是那麼一回事，實務上執行還是靠各里鄰長、比較基層執行人員才有辦法掌握到實際上的狀況，所以各局處的政策目標，不一定符合實際執行狀況。(A-1)

到目前感覺還是各行其事比較多…你說他們會不會主動去串連？目前我感覺不到，中間要有一個穿針引線的人才可以串起來，大家不會主動，被動你去問他他們才會幫你處理，目前我的感覺是局處沒有積極主動處理，但會被動給予協助。(B-1)

（三）個案民眾與事件難以預先防範

對於社會安全網的防治自殺部分，該組里幹事舉了一個里內的個案，個案為里長朋友，在完全沒有徵兆的狀況下自殺身亡，因此認為很難防範。

其實也很難防範很多憾事…里長小時候的朋友，都是住那附近的，好好的來聊天小時候的事情，隔天突然跳樓，我們完全看不出來，那件事也讓我們嚇到，真正想要了結自己生命的人真的看不出來，心裡想什麼看不出來…不知為什麼原因想不開，完全看不出來也沒有任何徵兆…(B-1)

二、承辦人之觀點

(一) 基層權管相關單位配合度高

該組承辦人認為該區由於案件量很大，並舉例例如精神病、藥癮、酒癮、或經濟的狀況之個案情形，由於相關權責單位的作業與配合皆相當熟悉，彼此的配合度良好。

…我們區就區級的各局處合作狀況算是蠻好的，例如說健康中心、社福中心，或是分局…感覺各個單位都會配合，再加上我們的案量真的很大，所以不管是健康中心或社福中心在處理精神病、藥癮、酒癮、或經濟的狀況，他們在處理這些案子時，我感覺我們的權責單位已經很熟練，而且一天到晚都有類似的事情，其它包括警察或消防單位，配合度都蠻高的…(A-2)

(二) 區級會議並無實質意義，而個案研討會有助協助處理個案問題

由於該區案件量龐大，各相關單位早已已建立配合機制，區級會議並無法進行實質的策略決定，區長聽取各單位業務報告的意義並不大，並提出現場解決問題、個案處理時效才是最重要的；另一區承辦人也持同樣看法，認為區級會議僅是例行業務報告，個案研討會則是第一線接觸個案的人員討論會議，更有助於個案問題的處理。

我反而覺得這些會議是多的感覺，因為在還沒有這些會議之前，他們就是這樣做了，因為我們的案子實在太多了，所以他們早就有一套配合的機制，感覺會議就是還要多出時間來準備這個會議，我們區級會議都會在做這業務單位報告…區長也沒辦法去管這個毒品查獲等等的東西，或健康中心，我們區一直是精神病患最多的狀況，可是這個區長到底…要做什麼？他聽完甲報告、乙報告，各個局處有他們局處在管，而且數量的多寡、執行的策略，並不是區級會議去決定的阿…他們有他們專業的領域，他們有他們認證績效的標準，我們好像也只能花時間開會。解決問題其實是很現場的，馬上就要做什麼什麼的。(A-2)

…我是覺得個案研討會感覺比較有在做事情，可是因為他們就是實際有在接觸個案，真的已經發生問題了，然後其它的例如說區級會議，也只是報告一些例行性的東西…我是覺得個案研討會比較有發揮，區級也只是報告那些例行性的東西而已。(B-2)

貳、中風險程度組

一、里幹事之觀點

(一) 對於里幹事是否能進行彈性處理，各區有不同見解

該組里幹事對於通報的彈性並不認同，其認為只是責任通報，並說明其常因個資問題無法取得個案與事件的相關資訊，但為了長官需求仍然必須想辦法問到資料，另後續掌握也很困難；但另一位里幹事則認為，里幹事下午駐里的時間仍然比社工、警察等其它單位更久，因此執行上仍然有一定彈性處理、將個案狀況通報各單位的一定功效。

並沒有彈性處理，只是我和你說是一個責任通報，只是後續處理他們常和我說：個資，不方便透露給你，可是長官問我說，阿現在狀況怎樣？我不知如何回答，只能死纏爛打，和他說拜託現在長官在問…所以彈性處理很難，因為案件太多不能怪他們，可是如果要反求我們知道後續掌握的話，請給我們時間阿，也很難。(C-1)

有關於里幹事輿情通報是有的，是否能否彈性即時處理，其實…就這部分里幹事其實在一個里的時間其實是比社工師、警察、或其它單位還要久的時間，所以他能夠針對個案的問題立即反應這部分，可能會比較立即，或他可以有時候遇到民眾想要自殺、或是一些很急迫的問題的話，他可以通報給 1999 或警局，以避免憾事的發生，所以這部分里幹事還是具有某些的功效在。(D-1)

(二) 認為社會安全網分級會議，無助於里幹事個案處理情形

該組里幹事認為社會安全網三級會議，各單位仍然僅是各司其職，但其認為仍應各局處共同合作才能順利執行，並另外舉了內湖女童案件與學生未到校上課，卻要求區公所與里幹事去找人的實例，說明不少單位仍然未綜整一同處理個案情形，仍有推諉塞責之情事；另一位里幹事則認為，個案狀況需要持續追蹤才有意義，會議僅是形式化、一次性的討論而已，並不一定能長期追蹤，達成一定程度的成果就會解除列管，而各單位各自理解去各自處理，並且不認為能進行通盤了解個案，因此不認為社會安全網分級會議有助於里幹事執行。

所以府級等會議有沒有助於我們執行…我覺得是各司其職，我覺得個案案件就是要會辦警察局嘛，這樣才對啊，不能說增加警察業務，只是這個警察局要知道，因為通常破門救人是警察局、消防局，不是單單社會局、區公所處理，比如好幾年前內湖女童的案件，大家一路怪罪下來社工、里幹事什麼的…而不是現在變成就是說，學校小孩沒上課，區公所快去找人…今天學區學校就該建立你們的防範機制，不然要你們學校幹麼？沒來上課通報區公所，學校你們也應該自己去找阿，怎麼是丟給里幹事去找？(C-1)

那社安網的各級協調會議是否有助於所轄里內通報追蹤個案民眾的狀況…這部分因為有些家庭或民眾的狀況，他們需要長期持續的追蹤才能夠對個案更完善的處理，那如果只單單的通過各級協調會議來做處理的話，可能是比較形式化的，因為他如果就是各個單位，通過這個會議來做討論，那他可能討論只是一次性的，不一定能長期追蹤，完成某種程度就結案了…只是當時的怎麼做，然後各機關、各個部份進行討論，他只能做一段時間去注意…這個部分可能真的就是自行其事，或各單位各自理解去做處理，沒辦法連貫的對這個案件做通盤的了解，這可能就是比較不足的部分。(D-1)

二、承辦人之觀點

(一) 能否即時處理個案狀況，各區有不同見解

該組承辦人認為輿情通報都是事後的狀況，並無法即時處理，僅能發揮追蹤個案後續狀況之功能；另一區承辦人則有不同見解，其肯定社會安全網能利用網路通訊軟體，於群組中進行即時通報個案狀況，以利相關單位即時處理。

應該是說通報都是之後的事情，當場都已經處理完了，他們會先進行處理，因為那是他們本來的職責，那我們通報都是之後第二天上班時間，再通報，應該是說追蹤個案的部分…(C-2)

我們除了輿情通報以外，也會用 Line 先進行個案狀況，如果很急的案件，比如老人走失、自傷傷人事件，會通報社安網區級群組，尋求解決之道，能彈性的即時處理…(D-2)

(二) 對社會安全網三級會議的能力有一定認知

對於社會安全網三級會議：府級會議、區級會議、個案研討會在政策中的功能，有一定程度的認知，尤其對於個案研討會有比較確切的瞭解，並且對其抱持肯定的態度，認為有助於個案的列管、局處資源的分配，有利於個案的處理與解決。

區級府級比較像成果報告吧，但是個案研討會的話，可能就會比較有一些…因為個案研討會，畢竟是專業的局處在主持，所以他們會比較有辦法從哪邊去切入，或相關局處有什麼資源，可以幫助這個民眾，

這是我覺得個案研討會比較有成果的地方… (C-2)

個案研討會是針對個案討論，區級會議會定期召開，討論各單位無法獨自解決、需要橫向連繫的狀況，府級會議就比較大的社安網政策方面，各局處報告執行情形及列管事項…(D-2)

（三）各單位仍有本位主義狀況，不願執行灰色地帶之業務造成負擔

公部門行政效率不彰的主因，正是由於各單位僅願意處理自己權責範圍內之工作，並不願意積極執行灰色地帶的業務。

但各局處僅就自己列管或是自己權責方面行事，就便宜行事，本位主義與多做多錯的觀念，或是做太多之後業務就會加重，所以大家就自己權責的部分行事，也會避免自己做太多，以免之後灰色地帶的業務就變自己局處的事情，這是公部門通病，造成行政不彰、大家各司其職，無法真正解決問題。(D-2)

參、低風險程度組

一、里幹事之觀點

（一）對於輿情有一定認知，認為可即時通報但不一定能即時處理

對於輿情通報個案的功能皆有相關的認知，另里幹事也有提出，認為可以即時通報，但後續追蹤不確定是否能夠即時處理。

首先公所一定會叫里幹事立刻即時先輿情通報，只是後續他們有沒有辦法確實去即時處理…我不確定，除非說叫我們還需要再追蹤，再回報之類的，也是向里長打聽。(E-1)

當里內有任何重大的事情發生的時候，里幹事會以輿情通報讓上級長官知道，我們同時會依現場狀況通知，例如當地派出所、或相關人士協助處理…(F-1)

（二）肯定個案研討會的作用，惟各單位仍受限且有推諉塞責情事

社會安全網三級會議的部分，有參加過個案研討會的經驗，但認為社工、醫師進行專業評估、以及里長說明個案實際狀況，比起身為里幹事的自己更有作用；另對會議機制皆表達肯定，但仍認為各單位會受到相關法規限制與過度考量，造成無法解決問題，卻反而推責予區公所、里辦公處處理。

個案研討會議，好像我們里內那位精神障礙…好像有開過一次個案研討會，也是希望里長與里幹事要去，可是去也是社工與專業醫師評估，就是也是他們在討論，里長也是會說那個個案的實際狀況如何如何…我也是坐在那邊聽他們討論說，該如何強制讓他們服藥、或是再不服藥就要送醫等等…(E-1)

因為我的里內呢，並沒有相關列管的個案，所以我並沒有參加過任何協調的會議，但是我相信如果這個機制可以真的有效聚集各相關單位一起討論、一起解決問題，是好的機制，但是如果各個單位因為過度考量，像相關法規限制，造成綁手綁腳，是無法真正解決問題…大家都把問題都推到里長、里幹事、區公所上面，說真的我們真的沒有辦法，試問我們這些問題要怎麼解決呢？(F-1)

二、承辦人之觀點

（一）區級會議雖屬例行性會議，惟個案列管追蹤仍有一定成效

該組承辦人認為區級會議雖然是例行性，但由於持續列管，且經由各局處報告處理進度，以及動員里長與各局處進行處理，逐一將各個列管項處理並解除列管，因此仍是有相當的效果的。

…那區級的部分我們是真的會按照個案民眾的狀況做討論，並且就是說明執行情形，例行性…就是那個個案是持續列管的情形，每次報告的進度會不一樣啦，可能確切的狀況還是要詢問個案里的里幹事，但依目前追蹤的情況來看確是有改善的…那之後通報之後有處理，有動員里長和相關單位去處理，上次報告的狀況已經沒有在那邊了，有效果的，是有的。(E-2)

（二）透過網路通訊得以即時處理，惟政策仍應以社福中心為主

另認為社會安全網借由現代網路科技以及通訊軟體，的確可以即時處理，但也認為社福中心、自殺防治中心、家暴中心等才是政策的主要單位，而警察局、消防局則偏向例行性，或有立即性危險才會出動。

是可以即時處理，如果有緊急…像我們有一個里民忽然通報里長說，他精神狀況有一點問題，說怎麼樣怎麼樣他要自殺，里長就嚇到了，所以就在 line 上面通報，後來大家就在上面，就有立即危險性的，處理速度是蠻快的，主要用 line。那我覺得最主要還是重點放在社福中心那裡，然後社福中心可能還會擴大一些自殺防治中心、家暴中心等等，他們那邊幫助是比較大，那消防局和警察局就比較例行性，立即危險的那種才會出現…(F-2)

肆、社會局體系承辦人觀點

一、各單位本於權責處理，網路通訊群組彈性大

社會安全網七大網絡主責局處，於區公所輿情通報後，即本其權責進行處理，另通訊軟體的群組，建立了可於提報個案研討會與區級會議前，進行初步情報交換與彈性處理的機制。

這樣可能比較回到你們自己內部的一個部分，但如果就區公所內部的這樣來看，應該說你們會分到各個局處，各個局處就會本著自己的專業去做權責應該做的事情…以社會局收到輿情通報時，立刻會派人員處理，他們可能會直接跟里長、里幹事了解說，這個案子是發生什麼樣的狀況，是不是我們之前有服務過的個案，有先做過什麼樣的處理；如果說沒有走輿情通報的時候，怎麼做處理…(G-1)

…社安網在每一區都有成立 line 群組，我自己了解到的狀況是，很多區的群組都發揮了很大的功效，比如說疑似有精神異常需要網絡來處理，或剛好有一個新聞案之類的，局處需要查詢相關的資訊，大家是否有相關訊息，而需要請里長協助時，就會需要透過區公所的承辦人聯繫里長協助…所以我覺得現行社安網的這個聯繫機制，若有問題各區透過 line 群組先行初步討論、處理，而不用到個案研討會去討論，若個案後續需要更長期追蹤或服務規劃、處遇的方法等，那當然還是回歸到個案研討會、區級會議，透過正式的會議討論，由主席、區長裁示，或專家學者給我們一些建議。(G-1)

二、分層列管與處理的會議機制能有效處理問題

社會安全網三級會議機制，主要就是分層級來進行個案問題處理，不論是基層執行者的個案研討會、基層機關的區級會議、或是上級機關的府級會議，皆可以對於不同層級的個案或議題進行處理，而個案列管更能提高各單位的警覺心，更願意有彈性協調處理個案狀況。

我覺得社安網為什麼要召開三級會議機制，就是分層去解決一些問題，像個案研討會，我們要處理的就是困難個案，可能是里長頭痛、然後警察局也頭痛、消防局也頭痛的個案，在個案研討會去做討論，去做處理，大家知道如何合作、配合，才會有效處理，那像區級會議，可能會討論一些區內安全議題，怎麼做規劃；而府級會議就會處理區級會議沒辦法處理，或制度面規劃的議題等等。(G-1)

我覺得就過去的經驗，只要他是被丟到這個平臺的事情，大家會比較提高警覺，會比較願意有彈性，還算 OK 啦，有時候也許還是會有各部門自己的做事方法或規則或限制時，一個資源、不論是區長，

或是在個研上，還是有一個協調的機制，所以我覺得還 OK。(G-2)

我坦白說其實是列管機制。對，我覺得目前這件事還是發揮功效，而不是大家就…對，我們就這樣子做，或是很有共識，會有很大的一部分的程度還是基於會被列管這件事。(G-2)

伍、各風險程度組比較

對於執行人員因素中組織執行上是否有過度僵化之觀察，社區支持系統第一線執行者多數皆肯定基層機關區公所，能有效利用網路 line 群組，進行個案與突發事件彈性通報處理，而非僵化僅使用輿情通報的程序；惟對於後續是否能有效追蹤個案狀況，中風險程度組的里幹事則認為，因為個資問題與相關資訊取得不易，後續掌握也很困難，因此輿情僅僅是責任通報性質；低風險程度組里幹事也指出，雖然可以網路群組即時通報，後續追蹤並不確定是否能即時處理，而低風險程度組的承辦人也有同樣的意見，可見中、低風險程度行政區之里幹事與承辦人對於個案通報後是否能有效追蹤處理有一定的疑慮；而高風險程度行政區雖然有里幹事提出個案民眾與事件難以預先防範，但該組承辦人也提出其觀察，因為高風險行政區案件量很大，基層權責單位的作業與配合皆相當熟悉，早已建立配合機制，因此並無中、低風險程度組對於個案後續追蹤的疑慮；社會局體系承辦人則相當肯定區公所有效利用通訊軟體的群組，建立了可於提報個案研討會與區級會議前，進行初步情報交換與彈性處理的機制，更有利處理個案狀況。

對於基層機關因素，即社會安全網三級會議是否有成功協調溝通的部分，各風險程度的里幹事與承辦人多數認為，由於社會安全網分為七大網絡，各單位各司其職，受而法規限制與過度考量，僅願意執行自己權責範圍內的工作，不願執行灰色地帶的業務造成負擔，因此召開區級會議僅是例行性、形式化的程序，並不符合實際執行狀況，區長聽取各單位業務報告意義也並不大，雖然也有不同的意見，例如中風險程度承辦人認為會議雖然例行性，但仍具有列管處理的功能，惟多數承辦人與里幹事仍認為區級會議僅為例行性工作，並無法幫助政策執行；另外，對於個案研討會的部分，認為由於是各局

處第一線執行人員的討論會議，有助於解決個案問題，抱持肯定的態度；社會局體系承辦人則認為，社會安全網三級會議皆可以對於不同層級的個案或議題進行處理，而個案列管更能提高各單位的警覺心，以利彈性協調處理個案狀況。

綜上所述，雖然基層機關並未過度僵化輿情通報個案的工作流程，而是有效用了 line 網路群組，進行更彈性的即時個案與突發事件通報，社會局亦表示肯定，惟對於事後追蹤的部分，除了高風險程度行政區能利用既有配合機制處理外，中、低風險程度行政區的里幹事與承辦人則表示有相當的疑慮；另外對於溝通協調的部分，第一線執行者則多數認為社會安全網召開各項會議，並無法幫助執行人員執行工作，僅是例行性的業務報告與程序而已，而個案研討會由於有效召集第一線執行者進行個案與事件的討論，更有助於政策執行。

第四節 執行人員因素之分析

壹、高風險程度組

一、里幹事之觀點

（一）專業課程成效不彰，對於績效指標與裁量有各自的見解

認為臺北市社會安全網專業訓練由於僅為簡單的互助助人講座課程，上了很多的課程，惟其實際上的成效不大，另認為沒有績效指標，並未進行過裁量；另一區里幹事則表示，由於上課過多，認為並無專業訓練，並將民政局之區公所各里輿情通報件數視為社會安全網績效指標，裁量的部分，會依個案危險性來進行自主判斷是否通報。

我不敢講那是專業訓練，因為其實每年公所都會辦理社安網之類的…像互助助人之類教育訓練課程，但實際上成效應該不大，因為那只是簡單的講座課程，對我們在專業的提升，我想效果不大。目前來說並

沒有相關績效或指標來監督相關執行狀況…另外我想沒有做過裁量。(A-1)

有沒有受過專業訓練…專業的訓練我覺得應時沒有，因為我常常不是記得，因為我們上了很多課，我們課程聽得不是很仔細，我是覺得沒有專業訓練…績效指標，唯一就像和你提及的，他們要數據、件數，這種績效可以提升區公所成績之類的，因為我們都有評比，每一項都有評比，他要就是數據、數據、數據會說話，沒那什麼明確…通常你說這個裁量…我們會看危險性，他的家人等狀況，他們週遭有危險性這一定要通報，其它若沒有危險性，他們家人覺得可以照顧不需要送醫院強制治療，有時他家人覺得沒有危險，我覺得有，我還是會通報…這點小小裁量，就是這個狀況。(B-1)

(二) 政策並無相關資源與獎勵，另部分里幹事認為不應提供以避免反效果

有關臺北市社會安全網資源與獎勵的部分認為並沒有，且認為輿情通報本來就是里幹事工作項目之一，並不會提供里幹事額外的資源與獎勵；另外對於資源與誘因的定義有不同的詮釋，認為社會安全網不應有任何資源與誘因，否則會對於第一線執行者出現反效果的狀況。

參加活動的部分的話，有些活動的話，單位上可能有時候會要求需要參加人數可以多一點，但會不會給予資源或獎勵，我想大部分是沒有的，至於輿情通報本來就工作項目之一，我想沒有特別的資源或獎勵。(A-1)

那還有資源、誘因…資源用在社會安全網去保護這每一個人的資源怎麼用？已經不是我們里幹事的問題了，而是上級機關規劃的問題，安全的關係每個人通報家暴有誘因，可能會有更大的問題，你可能看隔壁不爽去通報…這不是按件計酬。(B-1)

二、承辦人之觀點

(一) 強化社區支持系統有無專業訓練以及裁量空間，各區觀點不同

該組承辦人認為強化社區支持系統並沒有專業訓練，另一區承辦人則認為專業訓練即是簡易助人技巧，但認為除非個人特質非常熱心，否則關懷與助人最多也只能做一些例行性的事情，難以深入協助；另裁量就是依個案狀況，判斷該項輿情是否有自殺、自傷(殺)之虞，才能確認是否後續進行通報，惟另一區卻認為裁量的部分則都是警消或社福單位在進行通報，區公所沒有通報的空間。

那專業訓練…強化社區支持系統好像沒有什麼訓練…裁量的話，其實我們在輿情通報上來的時候，最重要的指標就是，社會安全網就是防範自傷傷人，那我們案子很多，有不同的屬性，那現在唯一的指標就是，他到底有沒有自傷傷人之虞？然後決定了我們要不要通報…(A-2)

專業訓練…簡易助人技巧，如果活動講師很盡責，和民眾說怎麼做，那也只是一般關懷，例如說看到一個鄰居心情不太好，可能要抑制他想自殺的念頭…除非你這個人非常熱心，假如只是一般人也只能做一些例行性的事情…裁量喔，我們沒有通報什麼，恩，例如說家暴，家暴防治中心就好了阿，警察局處理就好了，我們區公所做什麼呢…(B-2)

(二) 量化參與之績效指標無法反映真實狀況

績效指標仍然偏向量化指標，且里內實際會參與社會安全網活動之團體與民眾固定就是同一批人，無法反映真實且抽象的個案處理實際成效。

所以我覺得在訂那些 KPI 指標，我覺得民政局也不知道要弄什麼指標，所以就硬擠了一個什麼，因為真的你講不出一個什麼指標來…因為他本來就是一個很抽象的，對，我們就只能報量化的東西，要怎麼把他變的績效更好？我也不知道，因為就像前面講的，團體真的參與里內的就是那些人…(A-2)

績效指標是關於民政局的嘛，就只是個動員數量的感覺，也沒有什麼實際的成效，就很難看出來…(B-2)

(三) 難以反映各行政區風險狀況的敘獎機制

雖然有建立社會安全網敘獎機制，但不應各個行政區都齊頭式平等給予獎勵，應要依各行政區不同之風險屬性來分配，惟區分各區獎勵額度並不是簡單的事。

然後我們現在的獎勵，他有那個敘獎，但不是每個行政區都一樣…就是你要怎麼去決定這個區和那個區的差異的標準，風險不同，屬性也可能不同…我覺得那個不容易啦，區分給哪個區什麼多的東西…(A-2)

貳、中風險程度組

一、里幹事之觀點

(一) 專業訓練缺乏，對於績效指標與裁量持不同見解

皆認為臺北市社會安全網專業訓練比較缺乏，另績效指標認為就是責任通報與情，另外尚認為係合理範圍之內的個案，會進行裁量，里幹事將不進行通報；另也認為社會安全網、強化社區支持系統範圍很大，加上里幹事事務過多、資訊不足、專業度也不夠，難以做到在地里鄰的社工師角色，同時也將與情通報的狀況視為績效指標，另外認為沒有進行過裁量。

專業訓練沒有，我從來都沒有這個…績效指標，就是最討厭的與情，我們的資源就是來自於與情…裁量這件事情…我那時通報家暴只是責任通報，因為我最近處理家暴案件，可是有些家暴案件我不想通報的，比如合理管教，我為什麼要通報？這是個人心證問題。(C-1)

有關於相關專業的部分我覺得是比較缺乏的，因為就社會安全網、強化社區支持系統要範圍很廣，但是通常我們里幹事很多雜事，他所得到的資訊，是不足的，他也沒有足夠的技巧跟一些相關的態度或是知識等等，去好好的做這個社工師的角色與身份…那所以績效指標監督的話，就是公文說里幹事一年或是一個月必需平均要有幾件的通報，才能符合達標這部份我們才會去督促自己要多多關注這個部分，其它我們覺得其實是非常的…比較形式化一點，再來就是有沒有進行過哪些政策執行上的裁量，這部分是因為我們里上的特質…目前是沒有的部分。(D-1)

(二) 未提供資源與獎勵，民眾的熱心與關懷才是關鍵

該組里幹事認為，臺北市社會安全網並無提供資源與獎勵，與情通報都是工作責任，另有里幹事進一步指出，其實與其說資源與獎勵協助執行，民眾應多熱心關懷身邊的人才更為關鍵，畢竟公部門能力有限，其實能做的就是提醒、鼓勵大家有這個觀念，社會才會更美好。

…我覺得沒有資源或獎勵，我那時通報家暴只是責任通報。(C-1)

那再來就是相關單位有沒有提供什麼資源或者是獎勵來幫助…這部分的話，與其說公部門的資源或獎勵，可能是要靠民眾關心他人更有意義，因為礙於人力、經費，其實相關單位他們所能夠提供的資源實際上不多的…可能就是要靠個人熱心，真的是必須要他們真的是他們對別人的熱誠跟對別人的關心，把他們鼓勵說多多關心身邊的人，對，社會會更好，就是提醒他們有這樣的觀念，那他們的關心讓整個社會也會更美好，幫助他人也等同幫助自己的一個概念。(D-1)

二、承辦人之觀點

（一）未參加專業訓練，抑或認為其效果不彰

該組其中一位承辦人表示並未參加過社會安全網專業訓練，另一位則認為上課由於都是動員里鄰長者，里幹事又有公務無法專心聽講，效果不彰。

專業訓練好像沒有參加過…(C-1)

里幹事與里鄰長、部分里民都受過社安網訓練課程，像簡易助人技巧，但大部分人都是心思不在那裡，大部分都是要求湊人頭，而且老人家也沒耐心聽，年輕人也不會來，里幹事有公務作業很難專心上課。(D-2)

（二）民政局績效指標不夠明確，認為僅有執行卻沒有裁量的權限

有關社會安全網中績效指標的部分，強化社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人認為就是公文作業，彙整成果，另外民政局僅只有聯繫社會局的功能而已，執行上仍然是區公所為主，倘區公所承辦人不清楚狀況就是詢問里幹事，而除非里長要求，否則其對強化社區支持系統並不會特別注意，也不會理會其政策要求，另一區承辦人則認為，績效指標 kpi 的部分，除了參加活動人數與團體數外，減少干擾個案數並不明確，不了解如何執行；另政策裁量其表示沒有，因為其只負責執行的部分。

績效指標的話…我連強化社區支持系統的定義也是且戰且走，就是來了文來了傳真就去做，或是給資料，就把照片拍給民政局他們，我覺得民政局只是和社會局聯繫而已，對阿，執行還是區公所，就是和社會局溝通，釐清我們這一塊。裁量的話，通報與否我其實會先問里幹事…除非里長要求，對阿，當然有時里長也不想理他，有時也不會很想理他，我們也不可能和里長說你要依強化社區支持系統你要做什麼之類的。(C-2)

另外有無 KPI，比如找人參加活動、團體數、人數之類，另外減少干擾個案數不知怎麼做，市府也不知道。裁量沒有，因為我們只負責執行面的部分…(D-2)

（三）資源與獎勵偏向例行性的獎勵

資源與獎勵僅有記功與嘉獎，該組承辦人們皆對於這部分抱持消極態度，且認為倘

社會安全網核定資源與獎勵，需要於前一年提出的作法，無法即時性鼓勵執行人員。

資源或獎勵就最後莫明奇妙的說要記功或嘉獎，其實我不知道，我覺得我們政府單位如果要資源或獎勵的話，是不是要前一年提出，核定之後再給你，那時這件事情早就結束了，所以我覺得資源或獎勵他沒有辦法去給…(C-2)

然後獎勵部分，也沒有什麼資源獎勵，頂多就是記承辦人與首長一個嘉獎吧。(D-2)

(四) 政府能力與資源有限，社會安全網之主動防範目標過於理想化

政府的能力與資源相當有限，想做到主動防範個案與事件，是太過理想化的政策目標，在承辦人的觀察中，在沒有現行犯的情形下，政府難以積極介入民眾生活與個案狀況，因此僅能對於個案進行被動式提供補助與輿情的通報。

…政府單位行政權還是限縮的，這世界這麼大一直期望公家幫你解決，又不是神仙，我覺得說實在整個社會也沒有投入這麼多資源，頂多情報交流一下，要執行蠻難的…我們好像是因為小燈泡案的事情，社安網才開始，但社會課好像定位就是比較被動式核定補助這樣，而且我覺得你沒有發現嗎，沒有一個單位的權責是可以主動去防範的，輿情也是被動的通報，沒辦法處理，家暴也是…這個我覺得主動防範太理想化了，而且現代人最討厭管家婆了，你住海邊嗎，侵入別人家住宅那就是可以告的，我會覺得說這塊應該是很難的。(C-2)

參、低風險程度組

一、里幹事之觀點

(一) 認為沒有專業訓練，績效指標與裁量見解模糊

皆認為臺北市社會安全網並無專業訓練；績效指標的部分則認為是輿情通報的要求，例如重大輿情、主動通報個案等，但也有里幹事表示不清楚；另外，皆認為沒有進行過裁量。

里幹事專業訓練嗎，我們沒有，可能也忘記…因為通常我們會覺得沒有輿情是好事，可是又強制要我們一定要生，而且是重大輿情，像家暴呀、協助低收申請這種，而且要我們主動去發現，不是社會課給我

們訪視單，一定要我們主動去發現，或自殺通報等等，可是沒有輿情是好事，可是變的好像一定要生出什麼重大事件通報，會覺得邏輯上有點奇怪。裁量個人是沒有啦…(E-1)

有關於是否有受過相關專業訓練，其實我們是有上過課，但非常相關的專業訓練是沒有的…至於有無機制或績效指標監督您的執行狀況，這我不清楚…至於政策執行上的調整裁量…這個好像沒有。(F-1)

(二) 政策屬於例行公務，另資源資訊不足已造成里幹事之工作安全疑慮

另外認為社會安全網僅為執行例行公務，並無相關的資源與獎勵；另一位里幹事則認為相關的資源與資訊皆不足，造成里幹事執行時的相對不安與人身的安全顧慮。

資源獎勵，里幹事…好像沒有，因為我們也是例行公務。(E-1)

我覺得是沒有提供資源或是獎勵來幫助執行社安網活動的事項，而且我覺得里幹事的資源有限是不足的，例如我們去訪視個案的時候，社會局並沒有給我們相關的資源或資訊，所以讓我們單槍匹馬進入個案家去做訪問的時候，有時候我們真的也不知道個案的背景、來歷、或發生過什麼樣的狀況…我覺得這對里幹事來講是一個危機…這對我們里幹事的人身安全是非常嚴重的影響，我們也會在執行工作上會感到相對的不安。(F-1)

二、承辦人之觀點

(一) 專業訓練效果不明確，績效指標與政策裁量的意義並不清楚

該組承辦人表示有不定期的專業訓練課程，但對其性質認為比較像在進行宣導與公訓處研習課程；績效指標則明顯不熟悉；有無進行政策裁量，決定是否通報的部分，則認為並沒有遇到，另有承辦人認為通常都有通報，並無裁量情事。

專業訓練…它不定期會有些課程，像我上次去上了有關反毒的課程，它就是會教你新型的毒品有哪一些，然後請心理衛生相關的治療師…就是醫生來上課。目前沒有遇到績效指標的這個部分，也不是沒有，因為我才剛接觸這個業務。另外裁量的部分…通報案件狀況，目前還沒有遇到…(E-2)

專業訓練沒有阿，公訓處是有辦一個上課啦，但我還沒去上，大概八月的時候，那其它專業訓練是沒有啦，就像里鄰長研習之類的吧，影片啦，來做宣導等的，像里幹事工作會報也是放這些。績效指標他們是有列，可是我們真的也不知那是什麼…所以我們就例行性的依相關規定開區級會議，府級會議報告，注意輿情和社福中心需要什麼協助這樣。裁量嗎，通常都有通報…(F-2)

（二）例行性公文工作與年度獎勵機制

另有關臺北市社會安全網的相關獎勵與資源的部分，則認為屬於例行性的年底獎勵機制，另也有承辦人認為只是例行性的公文工作，交由市府社會局、民政局進行彙整而已。

承辦人的獎勵計畫目前還不知道，那可能就跟入學的一樣，到年底會有。(E-2)

資源與獎勵…沒有，完全沒有，社會局、民政局就只是發公文叫我們要幹麼幹麼，他們好像也沒有做什麼吧，就彙整報告而已。(F-2)

肆、社會局體系承辦人觀點

一、各局處秉持權責與專業知能，共同處理個案

對於社會安全網的專業訓練的部分，其實不是跳脫各局處權責，而是各局處應秉持自身的專業知能，將問題提報社會安全網平臺上共同合作與處理個案，另社會局也提供簡易助人技巧訓練，聘請專業講師，強化基層里鄰人員對政策的認知與簡易處理能力。

第一個專業訓練的部分，我覺得社安網的精神，它原本就不是要跳脫原本各局處沒有做的事情，所以社安網的三個計畫方向，第一個就是要落實綿密我們七大網絡的執行，就是要本著自己的權責項目，要怎麼讓這些社安網的事情做的更好…所以我覺得社安網的精神是，我們本著自己的權責項目，可以讓整個計畫更好的時候，每個執行的同仁都需要提升自我的專業知能…(G-1)

社安網是大家原本的機制讓它更好、更綿密、更強化，我覺得我們原本秉持的專業知能，需要不斷的提升，以面對和服務不同的個案…我們各個網絡在執行社安網，你們也是用區公所角度就可以做的事情來執行社安網，我們社福中心社會局也是用我們可以做的角度來執行社安網，然後我們要怎麼合作可以做的更好，我們是一起面對這個個案的時候，因為我擁有這些專業知能，我就知道該怎麼處理…(G-1)

當然當初訂定這個政策計畫的時候，也都有跟各社福中心主任做討論…特別是關於推廣簡易助人技巧這一塊，是有安排特別的講師，然後專家學者的部分，我們在推展的初期，我們知道局處的聯繫會議，其實在這個計畫訂定的初期，應該還蠻密集的，邀請專家學者的會議…(G-2)

對，當初個案提報的機制，就是說各權責單位，依自己的權責先處理，若如果依舊處理上還是有困難，就可以提報到這個平臺上做討論。他還是蠻強調說，這是權責單位應該盡的責任。(G-2)

二、各局處自行訂立績效指標

對於政策執行上，社會安全網建立七大安全網絡之各局處，自行訂立績效指標的機制，並進行年度調整與修正，惟目前仍以量化指標為主，無法完整呈現各局處之績效與實際情形。

那你說的第二個績效指標的部分的話，不是個人的績效指標，我們有訂定社安網各局處的 KPI 指標，社安網計畫裡面有寫到，讓這個計畫可能相關的業務項目，可以 KPI 去檢視執行成效，每年度也會有一些調整和修正，透過指標看大家做這些事情有沒有成效，據以調整計畫的方向和內容。(G-1)

績效的話，KPI 應該是 107 年訂立的，其實我們對於指標到底可以呈現績效，我知道那個歷程是請各局處回去自己訂定…但人數不代表績效，但一開始訂會比較容易達成，社會局有一個就參加簡易技巧訓練的人次，參加過就提高他的意識也未必…(G-2)

三、府級會議與區級會議可適時修正與調整政策

社會安全網執行中可能會由第一線執行者發現各種問題，不論是經由區級會議中區長進行協調處理，或是再上報至府級會議進行市長與局長等上級機關首長的裁示，皆得以適時因應各種問題與調整政策。

…它就是一個調整，或是說，有一些機制，原本沒有辦法進行有效處理的時候，因為反映到更上層的長官，所以不會只有區長在處理，或是只有一線同仁在執行，藉由局長、市長層級做裁示，讓運作機制更好，我覺得它都是因應要解決問題，研擬和修正執行的策略，在政策執行上的調整，且很多事情也是需要一線的同仁發現了問題，例如執行的困難等，就可提報到更上層的長官去做規劃、政策上的調整。(G-1)

四、資源與誘因仍以公務體系敘獎與編列專家預算為主

由於社會安全網為公務體系的政策機制，其資源與誘因仍以公務體系中的正式人員敘獎、編列專家預算以參與個案研討會為主。

…你說的資源和獎勵機制的話，就是我們有幫大家統簽敘獎，對於基層同仁的士氣是一個獎勵，對正

式公務人員有實質的感受…那所謂資源的部分，我覺得是大家一起合作的資源，我覺得像個案研討會、區級會議或府級會議，不可能只有七大網絡而已，我覺得有時候需要專業的資源，我們會聘請專家，如果個案研討會只有我們七大網絡在討論，還是想不出來要怎麼去做執行的時候，當然就需要專家給予我們建議…因此我們會提供聘請專家的預算，讓社福中心聘請這些專家學者。(G-1)

…目前他只有給我們辦理社安網、研討，專家學者的出席費，雜支，就是會議上可以買一些茶點…就是例如說在獎勵區政人員，和里民的參與和投入，我們曾經有建議社區評鑑計畫的指標，或者是受獎阿，受證阿，參加過某種訓練，然後通過認證，就是比較沒有什麼實質的吧，而且就是當初社安網的區級會議，幕僚作業回歸到公所，可能要自己編經費…(G-2)

伍、各風險程度組比較

對於執行人員因素中政策接受度之觀察，社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人多認為社會安全網專業課程成效不彰，僅為簡單的互助助人講座課程，上了很多不定期的課程，但其性質比較像公訓處的宣導研習課程，更認為除非個人特質非常熱心，否則關懷與助人最多也只能做一些例行性的事情，難以深入協助個案，並且由於區公所都是動員里鄰長者，里幹事又有公務無法專心聽講，效果不彰，甚至有部分里幹事與承辦人認為並沒有專業訓練，因此對於第一線行者而言，社會安全網的專業訓練似乎並無太大效用，也造成其政策接受度相對不高；社會局體系承辦人則認為，七大安全網主責局處應秉持自身的專業知能共同合作與處理個案，另社會局已提供簡易助人技巧訓練，聘請專業講師，強化基層里鄰人員對政策的認知與簡易處理能力。

對於政策監督的觀察與看法上，許多里幹事則根本不清楚有無績效指標，甚認將輿情通報誤認為社會安全網與強化社區支持系統的績效指標；而承辦人除部分區域將公文作業與彙整成果誤認為績效指標外，多數皆較為了解社會安全網政策之績效指標，惟高風險程度行政區承辦人即直言，強化社區支持系統績效指標仍然偏向量化指標，且里內實際會參與活動之團體與民眾固定就是同一批人，績效指標無法反映真實且抽象的個案處理實際成效，這可能是由於行政區內案件數量多，但依照社會安全網執行計畫之強化社區支持系統 KPI，並無法有效反映出來，所產生的觀察意見；社會局體系承辦人則認

為，社會安全網建立七大安全網絡，為局處自行訂立績效指標的機制，並進行年度調整與修正，惟也補充說明目前仍以量化指標為主，無法完整呈現各局處之績效與實際情形。

政策裁量的部分，各風險程度區的里幹事與承辦人多認為，並未進行過裁量，或對於裁量的意義並不清楚，以為社福或警消單位才可以進行裁量；僅高風險程度里幹事指出，會依個案危險性來進行自主判斷是否通報，另中風險程度里幹事亦指出，會依照狀況判斷是否需要進行個案通報，即其可以做到的裁量手段；社會局體系承辦人則認為，社會局雖無法進行第一線裁量，惟補充說明，府級會議與區級會議可適時修正與調整政策，以利第一線執行者政策之執行。

最後，關於資源與誘因的部分，不論是各風險程度區的里幹事與承辦人多表示並沒有足夠的資源與的獎勵機制，且有里幹事認為輿情通報本來就是里幹事工作項目之一，並不會提供里幹事額外的資源與獎勵，部分里幹事甚至認為，不應予第一線執行者過多獎勵避免造成反效果，若能提供足夠的個案資訊幫助里幹事執行更有意義；亦有里幹事認為，與其說資源與獎勵協助執行，民眾應多熱心關懷身邊的人才更為關鍵，畢竟公部門能力有限，其實能做的就是提醒、鼓勵大家有這個觀念；部分承辦人則認為，就是依規定例行性的年底記功與嘉獎之獎勵機制，並無法即時性鼓勵第一線執行者，另高風險程度區承辦認有提出其觀察意見，認為雖然有建立社會安全網敘獎機制，但要如何依各行政區不同之風險屬性，區分各區獎勵額度並不是簡單的事；社會局體系承辦人則認為，由於社會安全網為公務體系的政策機制，其資源與誘因仍以公務體系中的正式人員敘獎、編列專家預算以參與個案研討會為主。

綜合以上對於執行人員因素的觀察與看法，對於政策接受度的部分，第一線執行者普遍認為沒有有效的專業訓練，對政策的接受度上並不高；而政策監督的部分，除了承辦人大多了解績效指標為何外，里幹事幾乎都不清楚；政策裁量的部分，里幹事與承辦人多半認為沒有裁量過；最後，資源與誘因的部分，則皆認為社會安全網並未提供充足

的資源與獎勵機制，未能依不同風險屬性行政區里進行分配，也無法即時獎勵，僅係依規定例行性的年度獎勵機制而已。

第五節 外部因素之分析

壹、高風險程度組

一、里幹事之觀點

（一）在里鄰執行政策時，並未受到里鄰長干擾

對於第一線處理通報個案民眾狀況時，執行上是否會遇到里鄰長的干擾，皆認為並沒有遇過，里鄰長會協助處理，或請相關局處協助介入處理個案民眾狀況。

我自己目前是實務上是沒有遇過，或許其他地方有，有一些個案如果說他們是精神狀況比較不穩定、個案情況比較嚴重，其實里長會第一時間關心，希望社工師或健康服務中心、或其它一些比如警察單位是不是介入處理。外界因素影響一定很多，那造成個案這樣子狀況，我想各個不論說是心理疾病、或外界刺激，我想都是有的。(A-1)

個案通報的時候，民眾是不會干擾啦…所以里鄰長會協助比較多不會干擾，倒是沒有這種情形。(B-1)

二、承辦人之觀點

（一）里長民眾容忍度高、民間團體捐贈與介入，皆對政策執行造成影響

由於該高風險程度組遊民眾多，民眾與里鄰長的容忍度高，加上善心團體與宗教團體的捐贈及介入，這些外部因素造成該區的執行上，安置遊民相對困難。

我覺得我們的屬性遊民多，精神病多，當然會有干擾事情，但我覺得我們區的居民某種程度的耐受力比其它區的居民高，你懂我意思，我家旁邊住了一個神經病這件事情，放在其它區是完全不能忍受的…因為這種實在太多，所以里鄰長他們不太會干擾我們，就是會通報說他們怎樣怎樣，他們也了解說，就像我

們遊民這麼多，有時候社區裡面有遊民造成社區髒亂，就了解說這不想抓走就抓走…為什麼我們這邊遊民聚集，就是因為這邊所有想做好事的人就會來這邊發便當，善心團體和宗教團體會覺得這邊遊民很多我們來幫助他們…只是這些人是不願意被安置的，就沒辦法安置他們，對，我們的特性就是這樣子。(A-2)

(二) 民眾對權責機關之認知不同，影響其政策執行的內容

相對之下，雖然同為高風險行政區，另一區之民眾則認為區公所並非社會安全網權管單位，區公所也同樣認為只有宣導功能，只是中間媒介的角色，因此社會安全網執行上，並沒有受到外界因素的明顯影響，仍以宣導工作為主。

…因為我們也只是區公所的人員，除非是一些…例如民眾打電話說家暴，我就說可能要申請保護令，他們可能看網路以為和區公所相關，就說可能要打電話給誰處理…他們就知我們只是普通的公務員，不是權責機關，區公所說真的只是中間的角色，不是權責機關，頂多只能幫忙宣傳。(B-2)

貳、中風險程度組

一、里幹事之觀點

(一) 里長干預與個資與隱私等因素，皆影響里幹事政策之執行

里長為了里內安寧一定會干預其執行，且由於個資的因素里長與其它公家單位不一定透露個案狀況，里幹事僅能自行持續觀察；另里幹事在執行個案通報時，最困擾的就是民眾通報時的個案狀況真實性，以及家醜不外揚、或是民眾不願外界介入的狀況，例如家暴案件、婦女受虐案件等，這些外部因素都會影響第一線執行者里幹事對於強化社區支持系統的執行情形，而執行社會安全網時，是否會被里鄰長干預的部分，則認為並未有類似狀況，由於里鄰長對於里內的熟悉度，會協助里幹事處理。

其實里長一定會有干預，里長當然是為了里內的安寧之類的…可是對方會覺得他是里長，我不方便透露給你…公家機關就是用個資擋，所以一定會有被干預，但是我就是會說，他們也不會和我們說，我也不會知道，只能繼續觀察。(C-1)

…里幹事先處理個案民眾狀況的話，比較困擾的是常常就是民眾通報的時候可能是因為個人所描述

的事情的發生，跟實際狀況可能會有所出入的部分…再來就是有些比如說，受虐婦女通報案件，那婦女覺得說有家醜不外揚的特性，所以當有民眾通報說，有某婦女可能疑似遭受丈夫虐待的情況，那就是本身民眾是不願意去讓外界關心的，那就是本身的個案的他的案主本身的當事人，他不想公開，這部分就可能是外界沒有辦法真正協助，是蠻可惜的。再來里鄰長是否會干預，這個狀況倒是還好，因為里鄰長對於里內的民眾的情況其實也是算是非常的關心，所以當有這種狀況通報的時候，他們也是非常熱意去協助里幹事。(D-1)

(二) 外界輿論將影響政策重點，造成個案狀況之資源配置無法平衡

而其它外界因素的部分，則認為外界輿論的關注重點，會造成社會資源的偏重程度不同，而使部分個案得到許多的資源，但卻排擠了其它非受重視的個案狀況，因此政府應該注意不受輿論過度影響以資源配置。

…再來就是有沒有其它外界因素影響執行這部分的話，可能就是比較麻煩的狀況的話，就是覺得社會資源可能會互相排擠性，比如說臺灣的社會，現在可能有時候輿論他關注的情形，偏重在比如說這陣子社會新聞阿，比較關注就是孩童受虐的情況，那可能就是一窩蜂的資源會擠入這部分，那其它就是…其實也是很重要的部分，就被相對的忽略，所以行政機關有時候這個部分可能我覺得，必須要注意一下這個部分…(D-1)

二、承辦人之觀點

(一) 區公所輿情通報並不受外界因素影響

該組承辦人認為里幹事皆為事後通報輿情，若里長有不滿的狀況也是和區長反映，因此認為外部因素並不會影響輿情通報之執行工作。

應該說他們通報輿情時，都已經處理好了…里長干擾的話我覺得還好，如果里長想講什麼事情，他就用 line 和區長說就好了，應該是說真的有發生什麼事情，里長有什麼不滿會直接講…(C-2)

(二) 應探討影響個案深層因素並進行改善

並無聽過民眾干擾執行的狀況，但是社會關注的隨機殺人、自殺案件等個案事件、民眾的背後，可能都是因為許多的外在因素，諸如家庭、教育、工作、精神狀況所造成

的，且基層執行人員並非無時無刻皆守在個案民眾旁邊，政府不應治標而不治本，推出社會安全網政策之後，就將個案事件與狀況歸責於各局處第一線執行者、里幹事、里長，而是應該深層探討並改善個案生成的根源外部因素。

…在這部分沒聽過個案民眾干擾的部分…那其它外界因素真的很多，隨機殺人、自殺的案件可能會出現，家庭因素、教育背景、工作狀況、精神狀況都有可能，但公務機關很難管，像是鄭捷、內湖小燈泡案件，雖然社會關注，但公務機關介入有限，政府不該把社會案件的責任都推給基層網絡、關懷不力諸如此類的原因，不要只治標，就是立一個很漂亮的政策，推給區公所、里辦、社工、警消、或護理師而不治本，其實在教育、治安、經濟、就業方面就要去處理，因為里幹事和里長不可能無時無刻都在個案旁邊，如果說把發生事情歸責於里幹事、里長、基層人員，其實是不太公平的。(D-2)

參、低風險程度組

一、里幹事之觀點

(一) 外界因素即個案周圍人士，里長的消極處理與個資的限制皆影響執行

影響臺北市社會安全網之外界因素，就是個案周遭相關人士，比如家人、鄰居、大樓管理員等等；另外里長基本上都傾向消極處理的態度，且擁有個資的權管單位不提供里幹事資訊，造成其無法得到個資以通報輿情予長官知悉，對於執行上也有相當的影響。

…所以外界干預大概就是家人啦、鄰居、大樓管理員這些。(E-1)

…我覺得里長處理這些事情，基本上態度都傾向消極的方面，因為他們畢竟在當地是有名人士，他們會比較擔心的是今天通報這個個案，或他太過積極介入這些事情時候，其它民眾對他的觀感、以及個案民眾對里長的態度是否會受到影響，所以里長會有他們的顧慮，所以他們基本上只是希望說，我這個里內維持安寧，希望里內都沒有任何滋事份子，但里幹事在處理這些相關事情，我覺得個資的影響是蠻大的，因為我們手邊其實並沒有太多有關於個案的資料，所謂的資料都掌握在警察、以及救護人員的方面，我們有時在現場的時候，其實是問不到相關個資，可是上面要我們做詳細的報告…(F-1)

二、承辦人之觀點

(一) 外界因素並不會干擾第一線執行者

該組承辦人認為外部因素諸如里鄰長、民眾，並不會影響其政策執行，里幹事僅會對通報程序有疑義時詢問承辦人，基本上外界並無干擾執行的狀況產生。

恩，目前沒有耶，里幹事他們通報時就是直接…通報程序有問題時會來詢問承辦人，會和你說明這種狀況但是不會特別說…民眾畢竟不會到現場來啦，所以干擾的狀況目前是沒有的。(E-2)

(二) 區公所執行上不受外界干預，里長與里幹事、社福單位仍為重要角色

另一位承辦人則認為，民眾與里長、里幹事、社福單位接觸較多，除非里長與民眾很熟才會協助關心個案處理狀況，否則區公所於執行上並不會有什麼外界的干擾。

我們區公所嗎，沒有，他們大部分都會去找里長、里幹事，社福中心比較多啦，是沒有聽過里幹事什麼，那里長有時和里民比較熟，他才會幫忙，不然大部分不會有什麼干擾。(F-2)

肆、社會局體系承辦人觀點

一、議員與媒體對於上級機關之影響較大

對上級機關而言，其政策規劃可會受到議員關切、新聞媒體報導影響，而其也會儘速進行了解狀況，作為後續各局處合作處理的方向。

我覺得以政策規劃來講的話，可能比較不會遇到這些問題，當然你說議員關切還是會有類似的狀況。(G-1)

…我覺得我們不是跟著新聞走、盲目的處理，當有新聞案，我們會去調查它的真實性，或詢問實際接觸的局處單位，瞭解案件發生的狀況…有時新聞媒體消息很快，大肆的報導，當然可能是偵查不公開的部分，但我們各個網絡單位在第一時間收到消息時，就會立即去做處理和了解，以協調各局處後續合作處理或處置的方向。(G-1)

二、個案研討會協調各方意見，有利於里長合作及政策執行

當民眾出現有關社會安全網之問題，例如自傷傷人或社區干擾等個案反映時，會提報個案研討會，交由各局處處理，故對於執行面上不應認為是民眾干擾，而是民眾影響執行，另個案生活在在地里鄰，里長由於會承受里民的壓力，第一線執行者也會受到各方意見相左的狀況，因此更需要個案研討會進行相關局處與里長共同協調，促使里長願意合作，以利政策執行。

…那當需要解決這個問題時，可能就會找相關的人、單位去做處理，例如可能找健康中心、社福中心、警察之類的，那有這樣的狀況時，可能會提到個案研討會做討論，這樣應該就算是受到民眾的影響，就我而言，我覺得不算是干擾，可能是因為民眾擔心這個社區的安全而有的反映。在社安網計畫個研的指標，包含自傷傷人、與人衝突、或是干擾社區的個案，那在社區干擾這個部分的話，里長、里幹事會想要解決問題，就會提報個案研討會做討論… (G-1)

個案就是生活在社區啦，他的里鄰、社區民眾的觀感會是蠻關鍵的影響因素，它可能會影響網絡需要介入、投入多少，然後這些網絡也必需要花一些力氣去和社區民眾溝通，尤其是地方意見領袖里鄰長，但我覺得社安網個研的好處是，它就是一個團隊的決議，團隊的決議來溝通相對比較有力量，比單一局處、社會局的社工、健康服務中心的地段護士單獨去和里鄰長溝通說這個個案處理了什麼，我們會怎麼處理，可能里長會不買單阿，里長會說我就是他要他立刻離開我的視線，所以我覺得如果是經過一個團隊的共識，那我們比較有力量說今天是我們各局處討論的共識，希望里長一起合作。(G-2)

其實我們也理解里長的為難，會有里民的壓力，某種程度也是必須做給里民看，他們有為里民發聲。(G-2)

對，就是臺北生態就是這樣子，比較辛苦的地方，一線工作人員比較辛苦的地方，就是你可能同時有不同的期待放在你身上…各方的意見都相左，那你工作人員就是要有一個平衡啦，我覺得是最難的部分。(G-2)

伍、各風險程度組比較

對於外部因素因素中標的團體之觀察，多數第一線執行者認為里鄰長、鄰居並不會干擾其執行，甚至里鄰長會協助處理或請局處協助介入處理，比較特別的是高風險程度組承辦人指出，由於當地遊民眾多，民眾與里鄰長的容忍度高，加上善心團體與宗教團

體的捐贈及介入，這些外部因素造成該區的執行上，安置遊民相對困難。而中風險程度組部分里幹事則有不同的意見，其認為里長為了里內安寧一定會干預其執行，且由於個資的因素里長與其它公家單位不一定透露個案狀況，里幹事僅能自行持續觀察，另低風險程度組里幹事則認為，里長基本上都傾向消極處理的態度，因此對執行上有一定的影響，亦有低風險程度組承辦人表示，除非里長與民眾很熟才會協助關心個案處理狀況，否則不會受到干擾；另外，社會局體系承辦人也認為，里長其實是可以協助處理個案狀況的，因此個案研討會進行相關局處與里長共同協調，促使里長願意合作，以利政策執行。

另外，對於個案民眾與其家人的部分，有里幹事指出，最困擾的就是民眾通報時的個案狀況真實性，以及家醜不外揚、或是民眾不願外界介入的狀況，例如家暴案件、婦女受虐案件等，這些外部因素都會影響第一線執行者里幹事對於強化社區支持系統的執行情形，而這種家醜不外揚、不願外界介入的民眾傳統消極觀念，應也是臺北市各里幹事與承辦人於執行時會遇到的執行困境。

而對於外界環境的部分，雖有部分里幹事可能因為對於外界因素沒有清楚理解，而認為不會影響政策執行，另外有里幹事認為外界輿論的關注重點，會造成社會資源的偏重程度不同，而使部分個案得到許多的資源，但卻排擠了其它非受重視的個案狀況，因此政府應該注意不受輿論過度影響以資源配置；社會局體系承辦人則認為，由社會局體系執行上來觀察可以發現，議員與媒體對其政策執行也有一定的影響。

綜合以上對於外部因素的觀察與看法，對於標的團體是否會干擾執行的部分，第一線執行者普遍認為里鄰長並不會干預其執行，諸如高風險程度組的行政區里長與慈善團體甚至會協助區公所執行，惟有時過度介入，反而造成遊民安置等公部門處理上的困擾，而中、低風險程度組的里長雖亦未干預個案狀況，但則保持較為消極的態度，而社會局體系則建議可以邀請里長參與個案研討會，以促其協助處理個案；另外，個案民眾

與家人在發生狀況後，抱持著傳統保守性的家醜不外揚觀念，造成公部門難以介入處理，造成區公所承辦人與里幹事的難以執行最為困擾；另外，亦有里幹事認為，對於個案民眾而言，諸如經濟、心理、社會、教育等等各種因素，皆可能造成自殺、傷人或干擾社區、家庭暴力等個案與事件的形成，政府不應治標不治本，應重視造成個案生成的根源因素。

第六節 影響政策執行之顯著因素

壹、上級機關因素影響最為顯著

一、上級機關之政策規劃與溝通協調，影響政策執行成效

高風險程度組里幹事認為，上級機關對於政策執行影響程度最高，而其政策規劃是否明確，以及與基層機關的溝通協調皆會影響社會安全網執行，政策規劃乃由於政策源頭，其政策規劃尚不夠明確，且不夠依據社會實際狀況去規劃，則第一線執行者只能依實際狀況去進行應對，和實際政策執行與政策目標會出現很大落差，且成效也不彰；另外政策目標也應該讓執行人員知悉，上級機關究竟看到了什麼問題，所以制定了目標，否則執行久了將出現麻痺感，熱忱也會下降，政策規劃上則可以規劃多元手段以達政策目標，因此溝通協調也相當重要，社會安全網政策應將政策真實傳達到下級或所屬單位，讓第一線執行者知道怎麼執行以達到政策目標，也會對執行上也會造成影響。

…社會安全網在於我們的部分，其實我們基層執行人員對於真正政策目標是不清楚的…從源頭上級機關的目標的設計，如果沒有真的根據社會實際狀況、實務上執行的狀況作政策規劃的話，實際上成效一定是不好的。(A-1)

…所以上級機關因素，他計畫、目標訂出來，一定有看到問題嘛，想要解決問題…但是每個人執行的時候，我覺得要讓第一線人員去理解很重要，理解後條條大路通羅馬，不是只有一條路可以到達政策目

標，做好一些規劃很重要。(B-1)

二、上級機關政策規劃方向是否正確，影響第一線執行者執行效果

中風險程度組承辦人指出，該組承辦人認為政策目標由上級機關所制定，因此影響其執行方向，在公務機關層級節制機制下，基層執行人員只能遵令執行；另外，由於公務體系層級節制的特性，上級機關要求基層機關達成政策任務，基層機關又指揮第一線執行者執行政策，倘上級機關的政策規劃設計出現不理解現實狀況錯誤，將造成政策執行上的困境，另個案狀況雖然會影響執行，但影響不大；而該組里幹事認為，對於影響臺北市社會安全網政策執行因素，認為即是上級機關影響最大，倘規劃細節未能妥適，即政策規劃方向是否正確，會影響基層的第一線執行者是否能順利執行。

…上級機關。因為你規劃目標指定下達正確，我們下面做事就好做，你上面如果今天講就是這個樣子我們就會很順，可是上級只能給大方面政策，規劃細節是落在中間的執行面，那再下達下去也很難執行順利…就是下聽不能達到…就是我們執行面不能達到上達天聽，但是天聽又需要一個成果出來…換個方面想，你的數字愈高代表你們區出事率愈高…所以我覺得還是上級政策的問題。(C-1)

影響比較大應該就上級對政策的要求，因為這個工作也是他給我們的，他給我們的目標到底是什麼，這個政策一定會往這個方向去執行去調整…最上面的下指令，不然該做的事情還是會做，我覺得政策目標影響最大，他到底要什麼，對阿。(C-2)

比如去年我們關心的是兒少福利的問題，但今年上級機關比較注重的是婦女受暴的案件，那我覺得說，今年投入的婦女受暴關注程度比較高的話，可能間接排擠去年我所延續下來對兒少福利問題的注重，就可能相互有所不連貫…(D-1)

就上級機關政策影響基層機關，基層機關又要求執行人員里幹事，這三方面互相影響，上層機關的政策設計目標、政策規劃設計錯誤，只會放大目標，不了解執行的困境，對於政策執行影響程度最大，另外個案狀況也會影響政策執行，但這部分就很難介入。(D-2)

三、上級機關政策規劃時有無釐清權責，影響執行進度

低風險程度組承辦人認為，上級機關因素會影響臺北市社會安全網之執行，因為上級機關會訂立相關規定與計劃，而基層機關與執行人員也受到其指揮與監督；另外也覺

得上級機關並不了解實際執行面，政策過於理想化，又要求各項成果；該組里幹事則指出，上級機關因素會影響執行社會安全網，另外認為各項因素都會互相影響，也補充說明，社會安全網被列為個案者皆有一定危險性，不能光靠社區支持系統第一線執行人員里幹事，仍需要各個專業人員協助，因此認為這些皆會彼此影響；另上級機關因素之所以會成為影響執行的因素，則是因為其政策規劃時有權責不明的狀況，會造成各局處互相推諉塞責的情形，最後倘里長都不願意接手時，就會出現個案處理進度延宕狀況。

上級機關會影響，真的就是這樣。彼此互相影響的因素，會耶…因為畢竟會列在社會安全網就是列為個案的，感覺都是有些危險性的，如果光靠里幹事，里幹事自己的話，我覺得好像困難，就是比較難執行，危險性也蠻大的，就其實護理者判斷、警消負責執行，里幹事負責在場背書的見證人，所以都會影響。(E-1)

應該是上級機關吧!因為它的政策目標都要配合執行…但是影響基本上就是上令下從，你就是依他們的計畫和原則去執行，受到指揮監督。(E-2)

我覺得是上級機關影響會比較大，因為上級機關他們主要是在負責政策規劃，但權責有時並不是很清楚，會造成我們基層在執行面上面會造成影響，可能對於醫護、消防、警察、里幹事部分，權責不清的狀況，雙方都會再釐清這個問題是由誰來負責…最後就推向給里長，如果里長也不願負責的話，那這個案就會延宕處理進度，所以我覺得是上級機關因素影響會比較重要一點。(F-1)

上級單位吧，因為它可以訂政策目標，就叫我們下面去做，那我們也只能照做阿，那有時候可能做不了，實際層面，他們也不知道，實際執行狀況也是我們，那我們還是要做一個結果給他，有時候就是理論上，根本不行這麼理想化…(F-2)

四、政策執行須上級機關規劃與支持，第一線執行者執行才能依循

社會局體系承辦人認為，臺北市社會安全網計畫會誕生，正是由於社會出現自傷傷人案件，而整個政策從規劃到執行，其實是一連串互相影響的因素所造成的；另外上級機關的政策規劃是引領各局處專業能相互合作、指導如何執行的關鍵。

…以社安網這樣的計畫來講，我覺得在整個政策規劃層面，就是需要有架構或是知道要怎麼執行，不然執行同仁就不會依循，那就本著自己的專業做事就好，就不會想說要如何和別人合作，要怎麼樣讓整個計畫更好之類的。所以有時政策目標，如果我們沒有訂政策目標、沒有訂計畫，大家知道怎麼做嗎?(G-1)

如果發現一個問題，但沒有制訂政策規劃，沒有制訂目標，就還是沒有辦法解決這個問題，但制訂規劃、制訂目標，但沒有人解決、沒有人願意執行，那它還是一樣沒有落實，所以執行人員，他可能也是需要有強大的支持，他們才願意做，這些都會影響也息息相關…(G-1)

五、上級機關首長關注議題，亦對於政策執行有所影響

另外，社會局體系承辦人亦認為，由於公務單位為科層體制，首長關注哪些議題，也會影響基層機關與第一線執行者，對於政策執行也有所影響。

你說哪一個因素影響最大…我覺得以我們科層體制來說，就是大長官他關注什麼，局處大家會重視的，今天他在你的區被議員盯，也是會多些關注阿。(G-2)

貳、其它顯著影響政策執行之因素

一、里長與里民、人權與慈善團體之意見，對政策執行皆有所影響

除了上級機關因素會影響政策執行外，尚有外部因素也可能會影響政策執行，如高風險程度組承辦人即認為，外部因素諸如人權團體、慈善團體的反映、居民與里長的意見等等，皆會影響其政策執行，另社會局體系承辦人則指出，里長由於有選舉考量，例如議員關切等外部因素，以及其它里民、社區因素等等，也會影響其政策執行。

…所以比較大影響的，主要像上級的規定、人權團體、慈善團體的反映、居民反映、里長的意見、政府的相關法令規定，決定要怎麼做一個平衡的作法，所以應該是上級和外部的影響最大…我們區級承辦人主要做的就是把事務性的工作做好，讓他們前線不管是里幹事等人減少花在這上面的時間…讓他們時間和力氣花在怎麼想處理這些個案目標上這樣。(A-2)

…而對於里長、里幹事而言，就是要服務這些里民，如果說沒辦法幫里民處理這些問題，那里民就不相信這個里長，就對他自己而言，可能要選舉之類的，但里幹事是公務人員，所以對里長和里幹事而言，難道外部因素不重要嗎，我覺得也重要阿；然後像你說的議員關切，也都會影響一些單位在做執行狀況上的一個因素存在，我覺得影響因素，都是息息相關。(G-1)

二、基層機關區公所區長對於政策之態度，影響政策執行

基層機關首長，即民政體系臺北市 12 區公所之區長的角色，由其是區長對於政策的態度，會直接影響基層機關區公所承辦人與里幹事之執行狀況，因此其對於政策執行也相當的關鍵。

像是針對區里關懷、民政體系這個部分，我覺得 12 區的區長是很重要的部分，也因為市長關心區長主持會議的出席率，各區區長都會更重視也親自主持區級會議，區長是區裡的核心人物阿，他是這個區的頭，區長不關心的話，那整個計畫在區裡的執行就不會很落實。(G-1)

…在區的部分的話，區長是一個核心人物，他要扮演一個角色，就是整個整合、規劃，而執行是一線同仁執行，區長會交辦當課長要做什麼、承辦同仁要做什麼，或其他局處同仁，警察局、分局長或是派出所可以協助什麼。在臺北市來講，市長當然是最核心的角色，他讓各個網絡合作起來，這樣才可以解決問題。(G-1)

三、執行人員於第一線實際接觸個案，對政策執行亦有所影響

亦有低風險程度組里幹事認為，由於執行人員因素由於身處第一線，係身為接觸個案並解決問題的關鍵角色，因此認為執行人員因素，最為影響政策執行。

應該是執行人員比較重要的，因為幾乎遇到重大問題，還是第一線的人員，比較能夠解決，實際在接觸，遇到困難就再和專業的單位…你其實政府能有多大的政策幫助這些人?所以我覺得執行人員比較重要，因為他們都是第一線…(B-2)

第七節 本章小結

綜上所述，本研究依據各風險程度的里幹事與承辦人於執行臺北市社會安全網政策時的觀察，共有五大關鍵因素可能影響政策執行，分別是政策問題因素、上級機關因素、基層機關因素、執行人員因素、外部因素，本研究整理上述各項影響政策執行之重要因素，並依據社區支持系統之第一線執行人員-區公所里幹事與承辦人、社會局體系承辦人的深度訪談，將其觀察進行系統分類整理，如表 4-1 所示。

表 4-1 第一線執行者觀察之影響政策執行重要因素一覽表

影響因素	第一線執行者觀察之影響狀況
政策問題因素 (問題特質)	高風險程度組： 1、利害關係人範疇，以個案周遭人士為主，政策問題複雜。 2、里幹事執行角色有限，仍應以專業社福單位主政處理。 3、區公所僅配合社會局召開有責無權例行性會議。
	中風險程度組： 1、利害關係人與政策問題性質，觀察同上第 1 點。 2、里幹事執行角色，觀察同上第 2 點。 3、區公所承辦人執行角色，觀察同上第 3 點。
	低風險程度組： 1、利害關係人與政策問題性質，觀察同上第 1 點。 2、里幹事執行角色，觀察同上第 2 點。 3、建議可修正政策宣導方式。
	社會局體系： 1、利害關係人與政策問題性質，觀察同上第 1 點。 2、未列管個案會造成社福中心的人力執行成本負擔。 3、政策精神應是各局處之合作網絡，非單由社會局主責。
上級機關因素 (政策目標與規劃)	高風險程度組： 1、里幹事對於政策目標與規劃，認知模糊且理解分歧。 2、零碎不連貫指令與數據彙整，造成里幹事無法理解意義。 3、強化社區支持系統仍難以達成全民參與目標

	中風險程度組： 1、肯定社會安全網政策的必要性，但未能因地制宜。 2、里幹事公務過多，無法理解政策目標與規劃。 3、里幹事專業及工作時間限制，不應將壓力置於其身上。 4、政策規劃應更貼近執行面，仍需專業社工處理個案。 5、對於政策目標與規劃，抱持著消極態度。
	低風險程度組： 1、政策目標與規劃，觀察同高風險程度組第 1 點。 2、專業人員觀點，觀察同上第 4 點。 3、對政策明文規範並進行討論，抱持肯定的態度。 4、政策規劃如何執行層面，觀察同上第 4 點。
	社會局體系： 1、非單一局處的政策，而是網絡合作共同訂立政策目標。 2、互信關懷文化建立不易，里幹事與里長扮演關鍵角色。 3、民政體系認同才能融入里鄰推展。 4、政策擴張太廣難以達成績效。
基層機關因素 (協調與溝通) (組織執行特性)	高風險程度組： 1、對輿情通報有一定認知，認同網路群組快速處理機制。 2、各級會議不一定符合實際執行狀況，各局處仍各行其事。 3、個案事件難以預先防範，基層權管單位配合度高。 4、區級會議無實質意義，個案研討會有助處理個案問題。
	中風險程度組： 1、里幹事能否進行彈性即時處理，各區見解不同。 2、對三級會議的能力有一定認知，惟認為無助處理情形。 3、各單位本位主義狀況，不願執行灰色地帶業務造成負擔。
	低風險程度組： 1、對輿情有一定認知，認為可即時通報但不一定即時處理。 2、肯定個案研討會作用，惟各單位仍受限且有推責情事。 3、三級會議機制層面，觀察同高風險程度組第 4 點。 4、透過網路通訊得以即時處理，惟政策應以社福中心為主。
	社會局體系： 1、各單位本於權責處理，網路通訊群組彈性大。 2、分層列管與處理的會議機制能有效處理問題。

執行人員因素 (政策接受度) (政策監督) (政策裁量權) (資源與誘因)	高風險程度組： 1、專業課程成效不彰，對績效指標與裁量有各自的見解。 2、政策無相關資源與獎勵，部分里幹事認為會有反效果。 3、政策有無專業訓練以及裁量空間，各區觀點不同。 4、量化參與之績效指標無法反映真實狀況，難以反映各行政區風險狀況的敘獎機制。 中風險程度組： 1、專業訓練與績效指標與裁量層面，觀點同上第 1 點。 2、政策未提供資源與獎勵，民眾的熱心與關懷才是關鍵。 3、績效指標層面，觀點同上第 4 點。 4、資源與獎勵偏向例行性的獎勵。 5、政府能力與資源有限，主動防範目標過於理想化。 低風險程度組： 1、專業訓練與績效指標與裁量層面，觀點同上第 1 點。 2、政策屬例行公務，另資源資訊不足造成里幹事安全疑慮。 社會局體系： 1、各局處秉持權責與專業知能，共同處理個案，並自行訂立績效指標。 2、府級會議與區級會議可適時修正與調整政策。 3、資源與誘因仍以公務體系敘獎與編列專家預算為主。
外部因素 (標的團體) (外在環境)	高風險程度組： 1、里幹事執行政策，未受到里鄰長干擾。 2、民眾容忍度高且善心與宗教團體介入，影響政策執行。 3、民眾對權責機關之認知不同，影響其政策執行的內容。 中風險程度組： 1、里長干預與個資與隱私等因素，影響里幹事政策之執行。 2、外界輿論將影響政策重點，造成資源配置無法平衡。 3、區公所承辦人執行觀察，觀察同上第 1 點。 4、應探討影響個案深層因素並進行改善 低風險程度組： 1、里長的消極處理與個資的限制，皆會影響執行。 2、區公所承辦人執行觀察，觀察同上第 3 點。 3、里長與里幹事、社福單位皆為重要角色。 社會局體系： 1、議員與媒體對於上級機關之影響較大。 2、個案研討會協調各方意見，有利里長合作及政策執行。

資料來源：研究者自行整理

本研究亦依社區支持系統第一線執行者的訪談中，針對上述影響因素中，其觀察到的影響政策執行最為顯著之因素進行綜整，相關整理如下表 4-2 所示。

表 4-2 第一線執行者觀察之影響政策執行最為顯著之因素一覽表

最顯著因素	第一線執行者觀察之影響狀況
上級機關因素影響最為顯著	1 上級機關之政策規劃與溝通協調，影響政策執行成效 2 上級機關政策規劃方向是否正確，影響第一線執行者執行效果 3 上級機關政策規劃時有無釐清權責，影響執行進度 4 政策執行須要上級機關政策規劃與支持，第一線執行者執行才能依循 5 上級機關首長關注議題，亦對於政策執行有所影響
其它顯著影響政策執行之因素	1 里長與里民、人權與慈善團體，對政策執行皆有影響。 2 基層機關區公所區長對於政策之態度，影響政策執行。 3 執行人員於第一線實際接觸個案，影響政策執行。

資料來源：研究者自行整理

第五章 結論與建議

經由本研究深度訪談臺北市不同風險程度之區公所執行者-承辦人員、里辦事，以及臺北市政府社會局與社會福利中心承辦人員，在政策問題上，發現臺北市社會安全網所涉及的利害關係人眾多，屬於複雜的非結構性政策問題；在上級機關的政策目標與規劃上，基層執行機關的第一線執行人員明顯認知不足，對於臺北市社會安全網以及強化社區支持系統觀念相當混淆，認為只是配合社會局辦理業務；另外從訪談中可發現，基層機關第一線執行人員多認為，各局處仍有不少各行其事的本位主義傾向，對於專業訓練、以及上級機關是否有給予資源與獎勵協助其執行上，大多受訪者的觀察中認為並沒有提供這些行政支援；而臺北市社會安全網之三級會議機制，僅個案研討會由於是由第一線執行者直接討論，對於個案追蹤與處理上有相當助益，受執行人員的肯定外，區級會議被認為僅為例行性會議，對於執行並無助益；最後，部分外部因素與團體、議員與里長的關注與行動，亦可能影響政策執行走向。綜上所述，未來臺北市社會安全網政策要如何發揮其防治自殺殺人、自傷傷人與干擾社區、家暴等相關功能，尚有許多需要克服與精進之處。

本章依序分為三大部分，第一節針對本研究深度訪談社區支持系統第一線執行者，其所觀察到的臺北市社會安全網之影響政策執行因素與政策問題進行分析，提出研究發現，第二節則對於前一節之研究發現，提出如何精進該政策之研究相關建議，第三節則說明本研究過程中，所遇到的限制與後續相關研究建議。

第一節 研究發現

本節將依據研究問題，從各不同風險程度區公所承辦人員、里幹事的深度訪談之觀察，深入探討在臺北市政府現行社會安全網政策政策下，依據社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人、社會局體系承辦人，對於不同風險程度之臺北市行政區政策執行時的觀察，影響其執行成效之關鍵因素為何，以及政策執行上存在著哪些問題，並綜整影響政策執行各項因素，其認為彼此間是否有相互影響，對於政策執行的影響程度又是如何，以進行更進一步研究與分析。

壹、影響政策執行成效的關鍵因素

一、政策問題因素：政策涉及多元利害關係人，政策問題複雜

社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人，多認為政策問題涉及相當多不同立場利害關係人，因此政策問題上相當複雜，諸如隨機殺人傷人案件、自殺案件、干擾社區安寧、家暴等個案案件，涉及之利害關係人，從至府級七大網絡各局處、至基層單位與第一線執行人員、個案周遭相關家人、鄰居、里鄰長、民眾等，涉及的人員相當廣泛，且各層級執行者的觀點不一，造成政策執行上的問題，因此在政策問題屬性上，可將其歸納於複雜的非結構型之政策問題。

里幹事於訪談中，多認為其於政策執行角色有限，僅能進行例行性的工作，而承辦人亦指出區級會議僅屬例行性會議，各單位仍持有本位主義、推諉塞責的狀況，區長聽取各單位業務報告並無意義，面對社會安全網如此龐大的政策，區公所雖然主責召開會議，但並無權指揮其它單位，因此其沒有進一步的政策著力點；惟社會局體系承辦人有不同看法，其肯定社會安全網有效強化七大網絡之各局處合作密度，並加強了全民參與的情形，另社會福利中心提出個案研討會加重社工人力負擔，以及各單位仍有社會局主

責，各單位配合之思維與態度，都是其執行上所觀察到的問題點。

綜上所述，臺北市社會安全網由於涉及利害關係人眾多，問題結構屬性複雜，對於強化社區支持系統主責單位，民政體系第一線執行者-里幹事與承辦人而言，皆認為並不適宜，因此其認為應交予專業社工單位主責為妥，因此可以觀察到，社會局初始規劃的各局處共同執行社會安全網計畫之初期規劃，與區公所里幹事與承辦人的想法，仍有著相當大的差距。

二、上級機關因素：政策目標與規劃未確實傳達到基層執行者

由各風險程度組之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人之觀察，可以發現對於臺北市社會安全網之政策目標與規劃之認知狀況相當模糊，並認為上級單位常零碎不連貫指令與要求區公所進行數據彙整，而里幹事與承辦人由於專業能力與工作時間限制，都造成其對於政策目標與規劃的理解有限，另外其亦指出政策未能考量各里的不同性，未能因地制宜，造成執行上的問題。

再者，不論是里幹事與承辦人，皆提及實務上區公所僅能被動配合召集會議、宣導、辦理活動、上課、提供各項數據，基本上皆僅動員里內固定長者參與上課，且青壯年民眾並未參與，與全民參與政策目標尚有相當距離，另提及個案造成因素繁多，區公所里幹事與承辦人無相關專業無法處理，另政策疊床架屋過於理想化，皆造成區公所承辦人與里辦事並不理解政策目標，執行上亦僅能消極配合。

社會局體系承辦人對於政策目標與規劃之觀察則相對樂觀，認為政策非單一局處主責，而是七大網絡主責局處共同合作，本於權責各自訂立政策目標並思考如何精進，惟也坦承社會安全網政策內容擴張過廣，且強化社區支持系統要能深入民政體系、在地里鄰，並建立互相關懷文化，需要里長與里幹事協助，讓區公所里幹事與承辦人真正認同，

方能有效執行深入里鄰，而非形式配合。

綜上所述，依社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人之觀察，上級機關制定政策目標與規劃並不明確，且對於政策規劃與目標之合理性與可行性，各里幹事與承辦人多偏向消極與負面的態度；而社會局體系之承辦人則抱持著不同觀點，認為政策屬於整合七大網絡局處之合作平臺，未來應更加努力爭取民政體系第一線執行者的認同，才能讓政策目標與規劃更有效果，並深入里鄰執行政策。

三、基層機關因素：有效網路通報，惟仍有本位主義與形式化問題

經由各風險程度組第一線執行者的觀察，認為區公所善用網路科技，建立社會安全網各行政區網路 line 群組，因此即時通報後可以彈性處理，而非僵化僅使用輿情通報的程序，因此對於執行上，基層機關區公所並未侷限於既有的標準行政程序，而是靈活運用網路科技，面對突來的個案與事件，進行更為彈性的處理。

而對於個案通報後的後續追蹤與處理部分，各風險程度組行政區出現了迥異的態度，中、低風險程度組之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人，認為個資問題造成個案後續難以掌握，其可能原因係較為缺乏相關經驗，對於個案通報後是否能有效追蹤處理有一定的疑慮；而高風險程度之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人，由於其行政區個案通報案件量較大，對基層權責單位的作業與配合皆相當熟悉，區公所與里辦公處、各相關局處第一線執行人員早已建立配合機制，因此並不擔心後續追蹤與處理。

另外，對於社會安全網三級會議機制，各風險程度組皆指出，個案研討會由於將各相關局處第一線執行者召集共同討論個案處理狀況，對於處理個案狀況有相當的助益，對比之下，對於區級會議的看法較為消極，多數里幹事與承辦人則認為，各單位仍有本

位主義狀況，不願執行灰色地帶業務造成額外的負擔。

社會局與社會福利中心承辦人則肯定各區公所網路群組之彈性處理個案問題的機制，而對於社會安全網分層列管與處理之三級會議機制，則指出能促使各單位更為有彈性的處理個案問題，並認為個案研討會能有效交換各單位情報、與里長里幹事確認個案狀況，對執行上有相當助益。

綜上所述，基層機關區公所藉由網路群組的聯繫，個案案件得以彈性通報，惟對於後續追蹤的狀況，高風險程度組相較中、低風險程度組之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人則更有信心，另外，各風險程度組區公所里幹事與承辦人對於個案研討會抱持較為肯定的態度，對於區級會議則傾向例行性會議的看法，即會議機制仍有本位主義與形式化的狀況，與社會局體系承辦人員認同社會安全網各級會議機制能有效解決問題的態度，認知上有著明顯的不同。

四、執行人員因素：第一線執行者認知不清，資源與獎勵機制不足

在政策執行上，依各風險程度組之里幹事之觀察，社會安全網之教育訓練僅有簡易助人技巧講座明顯不足，並無法提升其政策接受度與專業程度；惟社會局體系承辦人則認為，社會局已編列預算提供簡易助人技巧訓練，聘請專業講師，以有效強化基層里鄰人員對政策的認知與簡易處理能力。

另對於政策監督的觀察與看法上，亦即績效指標的部分，多數里幹事亦不清楚，甚至誤認輿情通報即為社會安全網績效指標，而區公所承辦人雖然較為了解績效指標，惟高風險程度行政區承辦人即指為，強化社區支持系統績效指標仍然偏向量化指標，諸如參與人數、參與團體等量化指標，並無法反映真實且抽象的個案處理實際成效，分析其意見，可能是因為高風險行政區內案件數量多，但依照社會安全網執行計畫之強化社區

支持系統 KPI，並無法有效反映出來，因而產生之觀察意見；社會局體系承辦人則指出，社會安全網各績效指標，皆為七大網絡各局處自行訂立績效指標，並非社會局自訂，且也會進行並進行年度調整與修正，惟也認為目前仍以量化指標為主，無法反映各行政區第一線執行者完整執行情形。

而有關政策裁量的部分，不同風險程度組則有明顯差異，高風險程度組里幹事指出，會依個案危險性來進行自主判斷是否通報，其能自行判斷原因，應係由於高風險程度組行政區較為常處理個案狀況，因此有一定經驗個案經驗的累積下所產生的執行裁量之信心；而中、低風險程度組則可能由於個案經驗較少，不願自行判斷個案狀況是否進行通報，裁量權多交由專業社福單位、衛生單位、警消單位進行確認，或直接表示未行使過裁量權；另社會局體系承辦人對於裁量的部分，則表示社會局雖然未面對民眾，惟社會安全網政策亦為經由三級會議進行調整。

而資源與誘因的部份，則不論各風險程度組之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人，皆認為並無政策資源與誘因，另還有部分里幹事指出，資源與資訊的不足，會造成里幹事之工作安全疑慮；對於這部分社會局體系承辦人僅表示，公務體系的資源與誘因，仍以正式人員年度敘獎、編列專家預算以參與個案研討會為主。

綜上所述，第一線執行人員之觀察，多數里幹事與承辦人認為，其專業訓練並不充份，因此對政策認知所不足，另外由於政策監督機制，社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人卻不了解其績效指標；而裁量權的部分，除了高風險程度組里幹事、承辦人能依自身經驗進行判斷是否通報外，中、低風險程度組的第一線執行者皆無法適時執行裁量；最後，該政策資源與誘因皆不足，另僅有例行性獎勵機制，無更多誘因加強執行人員意願；因此可以發現，社會局體系承辦人與區公所里幹事與承辦人，對於執行人員因素上的認知，差異極大，不論是專業訓練、績效指標、裁量權、資源與誘因方面上，無法有效協助基層人員執行政策。

五、外部因素：外界團體與環境，皆可能對政策執行有相當影響

有關外部因素的部分，高風險程度組之里幹事認為，執行政策時里鄰長並不會進行干預，而且還會予以協助，惟中、低風險程度組則認為里長為了里內安寧會進行干預或因顧忌而傾向消極處理，而部分區公所里幹事與承辦人也提及，由於傳統觀念中家醜不外揚的觀念，部分個案可能會受到家人或個案案主本身的隱蔽或不願向外界求助，加上個人資訊難以取得，造成執行上的問題，例如精神障礙、家庭暴力等狀況。

另外，部分提及認為，政府應避免治標不治本的方式來處理個案狀況，應由探討影響個案之深層因素，諸如心理、經濟、家庭、教育等各項因素，為何會造成隨機殺人、自殺案件產生之根源外部原因，並加以進行改善。

而社會局體系承辦人則以其立場補充意見，認為諸如首長、議員的關切，媒體的報導，會造成執行上的影響，另也認為第一線執行者會受到各方相左意見之壓力，且里長也會承受里民的壓力，因此需要召開個案研討會協調各方意見，以利里長合作及政策執行。

綜整以上觀點，多數區公所承辦人與里幹事於執行政策時，諸如里鄰長或其它外界因素對於執行上的干預不大，惟里長是否會進行協助或消極處理則不一定；善心團體、議員關切、媒體報導亦會造成一定的政策執行上之影響，另外如何打破傳統家醜不外揚的思維，讓民眾願意向公部門與外界求助，以防範憾事的出現，以及如何對於各個個案的發生原因進行深層的分析與防治，才是積極的政策執行作為。

貳、影響政策執行之顯著因素

一、公部門科層體制下，上級機關因素影響最大

由於公部門屬性仍為科層體制，在其層級節制的制度下，上級機關得以影響基層機關與執行人員，因此各風險程度組區公所里幹事與承辦人皆認為，上級機關因素對於政策執行影響程度最大，應該避免過度理想化的政策規劃，權責應清楚釐清，避免造成執行上的困擾。

而高風險程度組里幹事由於身處高風險區域，相較於中、低風險程度組里幹事有更多接觸的機會，因此提出更為深入的看法，其認為上級機關的政策規劃尚不夠明確，且未依社會實際狀況去進行規劃，則必然成效不彰，因此建議於政策規劃上應規劃多元手段，以利達成政策目標，並以更清楚的政策溝通方式，讓區公所里幹事與承辦人知道如何達成政策目標，另外社會局體系承辦人亦指出，其實整個政策從規劃到執行，各個因素皆會互相影響，而上級機關的引導，使各局處能將專業相互結合，因此上級機關因素影響執行程度最大。

二、基層機關、執行人員與外部因素亦有一定的執行影響力

高風險程度組里幹事由於高風險程度行政區的經驗，更進一步指出，上級機關所訂立的法規，以及外部因素，諸如里長、居民、慈善團體，皆會影響政策執行，而中風險程度組的里幹事亦認為，就其執行政策上的經驗，上級機關由於外界因素與情的影響，對於政策的關注狀況，會影響政策執行時投入程度的不同，而建議上級機關應避免政策投入不連貫或是資源排擠的狀況發生，方能有效遏止自殺、隨機殺人、干擾社區或家庭暴力的狀況發生，另外，社會局體系承辦人補充，議員與里長等外部因素亦會影響上級機關長官關注的重點，影響政策執行；最後，諸如基層機關首長區長、政策執行人員皆

會影響政策執行之觀點，可以發現雖然各風險程度組區公所里幹事與承辦人與社會局體系承辦人有不同的見解，但可以確定的是，除了上級機關與外部因素之外，各項因素對於臺北市社會安全網與強化社區支持系統政策執行，皆有著一定的影響力。

參、臺北市社會安全網政策所存在的問題

本研究發現除了影響臺北市社會安全網政策執行因素、以及顯著影響因素外，亦於訪談中發現，社區支持系統第一線執行者觀察到該政策所存在的問題，本研究將其歸納整理，分述如下：

一、政策規劃上未考量區隔不同風險層級區域

臺北市社會安全網政策雖然立意良善，惟由訪談中可以發現，不論是社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人，或是社會局體系承辦人，除高風險程度組之區公所里幹事與承辦人較有風險程度意識外，其他中、低風險程度組之區公所里幹事與承辦人、社會局體系承辦人，皆未有不同風險程度之行政區或里鄰，應有不同的政策規劃與作為的意識，僅將其視為例行性公文作業，因此造成訪談問題回復相當類似；另外，也造成該政策無法有效配合當地的屬性進行適切的規劃與執行。

承上述，由於訪談中可以發現，除了個案研討會較具功效外，高風險程度組第一線執行者多認為，透過其長久以來各單位處理個案狀況的配合機制與默契，諸如遊民收容、干擾社區個案民眾的處理等，較社會安全網政策機制更為有效；另外，專業社工與醫療人力、物資、宣導與通報等各項配套資源與機制，由於未進行有效的風險程度地區區隔，訪談中亦可發現並無有效配置，未能將資源投入於高風險行政區或里鄰，進行各項防制隨機殺人、自殺、干擾社區、脆弱家庭等個案事件。因此，未來該政策是否確實區分各地區風險狀況，以利政策規劃與執行，以及資源有效配置，可以預期將是政策執行成效

最重要的關鍵之一。

二、專業社工人力明顯不足，里幹事與承辦人認知不清影響執行

近年來，由於隨機殺人或自殺、干擾社區與家庭暴力的社會案件陸續發生，臺北市社會安全網政策也持續擴充內容，惟由社區支持系統第一線執行者訪談中可以發現，各行政區所配置之社工人力卻仍然持續短缺，造成非專業之區公所里幹事以及承辦人，必須執行各項專業性較高的社工工作，諸如決定所轄行政區與里內疑似個案是否通報、填寫個案民眾相關資訊調查問卷等，造成由於區公所里幹事與承辦人，由於原先的工作即已相當繁雜，無法充份接受相關的專業訓練，對政策執行工作接受度更是僅能將其視為例行性業務，訪談中，第一線執行者多認為應該交由專業社工人員執行為宜。因此，如何有效增加專業社工人力，避免非專業的區公所第一線執行者逕為執行，由於對政策認知不清且接受度低，造成執行效果不彰，已成為政策執行上不容忽視的關鍵課題。

三、宣導活動與通報僅靠公務體系的支持，難以落實全民參與目標

諸如社區支持系統第一線執行者中，最為貼近在地里鄰的區公所里幹事與承辦人，皆於訪談中指出強化社區支持系統各項活動、宣導、課程，皆是動員民政體系的固定里鄰長、志工人員，宣導亦多是透過公文、海報、跑馬燈、或公務場所的影片音樂等進行宣導，無法提昇青壯里民對於社會安全網政策的認知；且雖然通報機制的建立，立意良善，惟公務體系人力有限，且時間又限於上班時間，各行政區區公所里幹事與承辦人難以長駐在地里鄰，作到個案通報與追蹤的各項積極措施，未能達成全民參與的目標。因此，如何建立有效的宣導與通報機制，提升全民對於政策認知，進而建立防範意識，甚至鼓勵在地民眾與里鄰店家的參與與通報，應是值得思考的政策精進方向。

本研究將上述各項政策發現進行整理，如下表 4-3 所示。

表 4-3 研究發現一覽表

研究發現	說明
影響政策執行成效的關鍵因素	1、政策問題因素： 政策涉及多元利害關係人，政策問題複雜。 2、上級機關因素： 政策目標與規劃未確實傳達到基層執行者。 3、基層機關因素： 有效運用網路通報，惟仍有本位主義與形式化問題。 4、執行人員因素： 第一線執行者政策認知不清，資源與獎勵機制不足。 5、外部因素： 外界團體與環境，皆可能對政策執行有相當影響。
影響政策執行之顯著因素	1、公部門科層體制下，上級機關因素影響最大。 2、基層機關、執行人員與外部因素亦有一定執行影響力。
臺北市社會安全網政策所存在的問題	1、政策規劃上未考量區隔不同風險層級區域。 2、專業社工人力明顯不足，區公所里幹事與承辦人認知不清影響執行。 3、宣導活動與通報仍僅靠公務體系的支持，難以落實全民參與目標。

資料來源：研究者自行整理

第二節 政策建議

從各不同風險程度區公所承辦人員、里幹事的深度訪談之觀察，以及社會局體系承辦人之觀點，吾人可以發現臺北市社會安全網立意良善，惟受限於公部門層級節制，以及各局處對於政策執行之認知、作法的不同，社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人大多認為上級機關政策規劃上並未詳加考量其執行情形，對於政策並無充足的認知，甚至傾向消極配合，以及專業性上的不足等，也造成其執行政策時的困境，未來思考回歸專業單位主責，里幹事與區公所承辦人協助其執行之合作模式；再者，許多第一線執行者對於影響政策之重要因素的部分皆指出上級機關的影響最大，因此政策規

劃上沒有充份考量在地區里特性，不同風險程度之行政區或里鄰狀況，應審慎考量並進行政策多元規劃，以及實務上七大網絡主責各局處之執行情形；最後，除防治個案事件的發生，政策是否應思考，更進一步將個案問題根源進行確認，並投入資源對症下藥，以更積極的防治隨機殺人、自殺或傷人、干擾社區、家暴等個案問題的出現。本研究對於臺北市社會安全網之政策建議，臚列如下。

壹、政策涉及利害關係人眾多，應釐清權責並回歸專業

一、政策問題性質複雜，應思考增加社工人力並妥為配置以利執行

由不同風險程度組之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人的深度訪談中可以發現，該政策問題特質涉及的利害關係人眾多，且深受各項外部因素，諸如教育、經濟、社會、文化、心理層面的影響，問題結構屬性相當複雜，非專業社工人員，確實難以進行妥適的個案發現、追蹤與處理，加上里幹事與承辦人皆缺乏社工專業能力，僅能配合上級機關進行單純的個案發現與情通報，於辦理里鄰活動時有限度的進行各項政令宣導。

再者，里幹事對於其政策執行角色並不認同，認為其公務已相當繁多，且受限於其專業能力與個資問題，且其並非常駐里內，無法更進一步深入里鄰進行個案的後續追蹤處理，僅能進行輿情蒐集、政策宣導、協助辦理相關活動與上課、與里鄰長聯繫等相關里鄰事務等，區公所承辦人亦認為，其僅能召開區級會議、個案研討會配合出席、進行通報與區里宣導、辦理活動與上課等，專業個案處理仍應由社工人員主責，例如訪視個案、後續追蹤等工作。

社會局體系承辦人雖然認為，各局處應秉持各自的專業，打破彼此業務權限的侷限，七大網絡合作辦理社會安全網，並依各自的工作分配，積極合作，連結各自的專業，共

同處理個案與事件狀況，惟由社區支持系統第一線執者的深度訪談中可以發現，除了高風險程度組行政區較有相關的局處配合經驗外，中、低風險程度組行政區對於個案的後續追蹤與處理皆抱持著疑慮。

綜上所述，臺北市社會安全網所會遇到的個案問題複雜，且涉及多元利害關係人與各種不同的情境，需要大量社會工作專業人員，無法僅憑民政體系社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人來執行政策；因此，政策規劃機關應儘速增加社會局體系之各行政區社會福利中心社工人力，依各行政區與里鄰之不同風險程度、以及個案狀況，配置足夠的專業社工人力，並以輔以民政體系區公所承辦人、里幹事，共同執行政策，方能有效完成個案處理。

二、應透過各級會議積極溝通協調，依據專業釐清權責並確實執行

承上所述，社會安全網政策規劃上，除應擴大專業社工人力，各單位之溝通聯繫、以及權責明確釐清，亦為政策執行成敗之關鍵，上級機關應透過府級與區級聯繫會議，與基層機關與第一線執行者深入溝通協調，重新審視社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人之各項限制，確實交付與其能力相符的政策執行工作，明確訂立政策執行時之主責與協助角色，有關個案的相關追蹤與關懷工作應交由社福單位社工全權主責執行，里幹事、區公所承辦人、以及其它相關局處第一線執行者，應扮演協助社工人員角色；而其它有關各行政區與里鄰相關行政工作，諸如輿情通報、與里鄰長進行互動、里鄰活動宣導與辦理等則由里幹事與區公所承辦人主責，社工与其它相關局處第一線執行者協助。

另外，應檢視區公所承辦人與其業務權責相符，社會安全網政策工作承辦，應交由社會課主責，民政課輔助辦理里鄰相關工作；最後，上級機關應釐清七大網絡各局處第一線執行者權責，制訂詳細的工作手冊，確認主責與協辦，積極協調七大網絡的權責疑

慮，並可嘗試讓中、低風險程度行政區之區長、主管，以及該區各局處第一線執行者，觀摩高風險程度組行政區各單位配合機制與作法，以利加強政策執行成果與效率。

貳、政策規劃應考量區里特性與局處實際執行狀況

一、政策規劃應考量不同風險程度行政區與里鄰狀況

臺北市共有 12 個行政區與 456 個里，其居民組成狀況、個案發生情形、治安程度、教育狀況、以及經濟水準皆不相同，政策規劃上不應依據同一模式或同一計劃進行設計，另外，要求基層提供資料時亦應保持彈性，避免出現不同風險程度屬性行政區承辦人或里幹事執行上的困難，並且不應過度重視量化數據，應以多方面進行各行政區或各里執行上的評估與考量；並且應思考將高風險程度之行政區或里鄰列為政策重點區域，例如加派社工人力與各局處專業人員進行該區域之個案處理、或增加其社會安全網相關宣導強度、政策執行相關資源與獎勵配制額度、避免過度僵化的通報機制，並提供第一線執行者一定程度之權限裁量等，增加其執行程度上的彈性與裁量空間、並增加第一線執行者之資源與誘因，減少社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人之負擔。

二、強化七大網絡各局處橫向聯繫與合作狀況

不論由各風險程度組之社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人，或是社會局、社會福利中心承辦人之深度訪談，皆可發現社會安全網重點即在於七大網絡主責局處之聯繫與合作，惟吾人可發現除基層人員之個案研討會最受到第一線執行者的肯定，可有效解決個案狀況外，府級會議、區級會議皆被視為例行性會議工作，且由於各局處本位主義仍然存在，造成仍有推諉塞責之情事，各局處常認為主責單位為社會局，僅消極配合其工作之狀況，因此政策未來應設計除基層機關之個案研討會外，更應思考建立社會安全網七大網絡各局處首長與區公所區長協商會議，以利強化社區支持系統第

一線執行人員與其它網絡局處第一線執行者，得以依照其上級機關之協調會議結論執行相關個案處理。

三、授權各區公所主責強化社區支持系統

由社區支持系統第一線執行者--區公所里幹事與承辦人訪談中，可發現民政局雖為強化社區支持系統主責單位之一，惟由於該局並不直接執行政策，皆為各行政區區公所自行與社會局(社會福利中心)、衛生局(健康服務中心)聯繫，共同辦理宣導活動、簡易助人技巧課程等，因此角色極為模糊，且各區公所之政策執行亦無有效統合機制，甚至被第一線執行者，視該局僅能配合社會局進行資料成果數據蒐集而已，對於執行上並無任何助益。

承上所述，未來政策應加以思考民政局與各區公所於政策執行中的定位，並考量實務中，不論強化社區支持系統與區里關懷網，皆是由區公所主責，因此，將強化社區支持系統之主責機關調整為臺北市 12 行政區區公所、社會局、衛生局，刪除民政局，讓各行政區區公所能直接主責並執行政策，與社會局、衛生局共同辦理各項宣導活動與課程，以利因地制宜，避免疊床架屋與形式主義，強化傳達政策至第一線執行者之能力，對於政策之執行成效將更具助益。

參、社區支持系統第一線執行者政策認知與執行能力

一、上級機關應打破傳統例行性宣導思維

由社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人之訪談中可以發現，其對於社會安全網、強化社區支持系統的政策認知並不充份，雖社會局與社會福利中心有協助宣導政策，並辦理簡易助人技巧課程等相關訓練，惟區公所承辦人與里幹事公務繁忙，

里鄰長與里民也並未真正專注課程，因此對於其政策認知、宣導狀況與專業訓練成效並不理想，甚至落於形式，例如行文要求各行政區區公所，請各里里幹事張貼海報於里內公布欄、播放跑馬燈、或動員里內民眾辦理相關活動，這些制式宣導活動除可以得到形式上的統計數據與成果照片，事實上對於宣導工作助益不大，且吸引不了民眾的目光，甚至造成社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人的反感，認為政策僅為例行性、形式化工作，因此，上級機關應跳脫傳統公部門僵硬且例行性的思維，除了應透過新的方式，諸如網路平臺等管道進行宣導，使政策更有效執行。

二、思考運用數位科技，提升第一線執行者對政策的認知與接受度

綜合以上所述，只有讓第一線執行者真正的理解、認同臺北市社會安全網、強化社區支持系統政策，才能有效提升其執行成效，惟傳統式的簡易助人技巧講座、或是公訓處的相關課程，雖然上級機關設計課程立意良善，但對於承辦人與里幹事而言，並無法吸引其更進一步了解政策、認識政策，反而會造成其對於課程之反感；因此，未來上級機關於政策規劃時，應可以參考臺北市各行政區區公所為了通報的即時性與彈性處理，將網路通訊群組納入社會安全網之即時通報之機制的例子，例如邀請專家學者或網路明星、社會各界意見領袖，於網路科技平臺，諸如 Youtube、Facebook、Line、Instagram、Twitter、Line 等網路媒體，播放社會安全網與強化社區支持系統相關課程，並配合彈性與即時獎勵機制，將七大網絡局處之資源與網路平臺結合，讓第一線執行者隨時皆可以獲取相關政策資訊與資源，吸引其學習與了解政策之意願，提升其政策接受度，更能增加其對於政策的認同與執行上的效果。

肆、應強化與外界溝通並有效連結，朝全民參與目標邁進

一、應重視外界的影響，積極溝通協調與處理

本研究由第一線執行者的訪談中可以發現，雖然里長與外界團體並不會干預政策執行，惟除了高風險程度組行政區之里長與善心團體會積極協助執行外，中、低風險程度組行政區里長除非個案為熟悉的里民，否則多為消極應對，這亦反映了社會對於這些個案民眾的不理解與排斥感，因此，政府身為政策推動者，更應積極與外界溝通宣導，不論是透過各行政區里鄰長研習、或是與善心團體接觸之各種政策座談會，應將社會安全網的執行理念與內容進行說明，讓外界里鄰長與善心團體，轉化為臺北市社會安全網政策推動與執行的助力。

二、打破傳統宣導模式，善用新興網路平臺進行政策推廣

臺北市社會安全網中，賦予強化社區支持系統的政策目標，即由區公所、里辦公處、社會福利中心、健康服務中心，共同辦理里鄰活動，並動員里民進行宣導與簡易助人等社會安全網教育訓練、或是公布欄張貼海報與跑馬燈播放標語等方式，以達到全民參與的目標，惟這些傳統的宣傳方式並無法真正吸引民眾的注意力，且不論各風險程度行政區，其宣導活動參與者多為里內長者動員，而青壯年民眾由於要上班上學，或是從未融入區里活動網絡，因此並未能參與。

因此，應該思考如何打破傳統由區公所、里幹事進行例行性活動與宣導課程的機制，打破傳統民政體系動員里鄰長者的辦理活動與宣導方式，由於近年來網際網路科技早已普及，尤其青壯年民眾多習於使用網路接收各項資訊，因此，政府應思考如何例如運用網路科技、新興媒體平臺，不拘泥於辦理大型里鄰宣導活動，將臺北市社會安全網的相關政策資訊，借由新的網路平臺深入推廣至民眾的生活圈，例如可以思考善加運用網路

新興平臺，延請知名 Youtuber 拍攝影片、或各項線上活動進行政策有獎徵答、集點兌換獎品或消費折扣等方式，提升青壯民眾接觸政策的機會，以及其對於政策的認知。

三、打破公務體系迷思，將在地里鄰店家納入全民參與機制

臺北市社會安全網政策係借由 7 大網路主責局處，共同執行政策，並借由各會議機制橫向聯繫，以及透過各局處之不同專業來處理、討論個案問題，惟公務體系有其侷限，諸如上班時間限制、人力限制等，即使是時間最為彈性，且最貼近里鄰之各區公所里幹事，由於其公務繁雜，亦難以達到事先防制各種自殺殺人、自傷傷人、干擾社區、家庭暴力等個案事件或行為，因此，政策規劃與執行上，應嘗試打破傳統公務體系執行迷思，經由各行政區大數據分析，將高風險行政區或里鄰之店家納入通報機制，並應搭配良好的配套措施，諸如教育訓練、獎勵機制等方式，建立在地店家與公務體系的有效之聯繫通報網絡。

承上述，當高風險社區出現可能有自殺或隨機殺人之虞的疑似個案民眾、或是干擾社區與疑似家暴的狀況時，在地店家可以即時透過通報機制，請區公所或里辦公處協助儘速通報，交由專業局處進行分析確認是否有個案事件發生之風險，倘有危急狀況或可疑的微弱徵兆，即能立刻聯絡 7 大安全網絡相關單位與第一線執行者迅速處理，如此不但能有效達到政策全民參與的目標，更連結在地里鄰店家進行通報，相信是未來臺北市社會安全網政策可以思考的政策規劃與執行方向。

本研究將上述各項政策建議進行整理，如下表 4-4 所示。

表 4-4 政策建議一覽表

政策建議	說明
一、政策涉及利害關係人眾多，應釐清權責並回歸專業單位主責	1、政策問題性質複雜，應思考增加社工人力並妥為配置以利政策執行。 2、應透過各級會議積極溝通協調，依據專業釐清權責並確實執行。
二、政策規劃應考量區里特性與局處實際執行狀況	1、政策規劃應考量不同風險程度行政區與里鄰狀況。 2、強化七大網絡各局處橫向聯繫與合作狀況。 3、授權各區公所主責強化社區支持系統。
三、社區支持系統第一線執行者政策認知與執行能力	1、上級機關應打破傳統例行性宣導思維。 2、思考運用數位科技，提升第一線執行者對政策的認知與接受度。
四、應強化與外界溝通並有效連結，朝全民參與目標邁進	1、應重視外界的影響，積極溝通協調與處理。 2、打破傳統宣導模式，善用新興網路平臺進行政策推廣。 3、打破公務體系迷思，將在地里鄰店家納入全民參與機制。

資料來源：研究者自行整理

第三節 研究限制與後續研究建議

壹、研究限制

一、研究者的人力與時間限制

研究者由於人力與時間上相當有限，因此本研究無法由臺北市 12 行政區，進行全面性的社會安全網與強化社區支持系統之分析研究，僅能於有限的人力與時間下，依據公務數據進行風險分組後，各風險分組選取 2 位承辦人與里幹事，以及社會局與社會福利中心承辦人各選 1 位承辦人進行深度訪談。

二、研究主題相關資料取得不易

臺北市社會安全網政策相關公務數據並未統一公佈於社會局網站，目前僅於社會局與社福相關單位、主計處或衛生局等網站，而諸如各行政區輿情通報數、提報個案研討會案件案、家暴地圖、干擾社區個案數等相關資料皆未公佈，且亦未建置臺北市社會安全網相關數據資料庫，加上個人資料保護法等相關法規的限制，本研究無法對社會安全網個案進行更進一步的分析，甚至研究者於邀請第一線執行者里幹事與區公所承辦人進行社會安全網主題訪談時，受訪對象會以研究主題涉及個案，為避免個案個資外洩而婉拒訪談等狀況。

三、臺北市社會安全網政策範圍過廣

臺北市社會安全網政策之七大網絡，其主責局處諸如民政局、社會局、教育局、勞動局、警察局、消防局、教育局，造成政策所涉及的權管業務範圍相當廣泛，且近年來其政策目標，由防範自殺殺人、自傷傷人、干擾社區外，又加入許多工作項目，諸如獨居老人、遊民、家暴防治、脆弱家庭等業務，且各行政區社會福利中心、老人福利中心、區公所社會課的業務與社會安全網有相當的重疊範圍，造成本研究進行社區支持系統第一線執行者-區公所里幹事與承辦人之訪談時，部分受訪者訪談時，無法立刻聚焦社會安全網主題，需經過研究者反覆說明，方能確實回應題目，也使訪談時間相對較長，且研究者綜整訪談資料時需更花費心力處理。

貳、後續研究建議

一、臺北市社會安全網各網絡第一線執行者觀點之政策執行研究

由於本研究聚焦於臺北市社會安全網中，社區支持系統第一線執行人員，因此研究

重點偏重區公所與里幹事對於執行社會安全網與強化區支持系統時，所觀察到影響該政策執行之各項因素，以及因素互相影響狀況與影響執行的程度，所以對於其它六大網絡：教育局之就學安全網、衛生局之健康照護網、勞動局之就業安全網、社會局之福利安全網、消防局之緊急救護網、警察局之治安維護網，無法深入分析其第一線執行者所觀察到的政策執行影響因素，因此可就各級學校之教師或學校行政人員、健康服務中心之地段護士與承辦人員、就業服務中心之承辦人員、社會局與社會福利中心之社工與承辦人員、消防局之消防人員與承辦人員、警察局派出所之基層員警與承辦人員，進行不同探討其觀察政策執行之情形與分析。

二、中央與各地方政府之社會安全網政策執行研究

我國衛生福利部社會及家庭署近年來推行之政策-強化社會安全網計畫，從支持各地方政府增設社會福利中心、充實服務人力、整合保護性服務，建構更完整綿密的家庭、社區支持網絡，補綴社會安全體系的缺漏，以期能由根本來進行控管，消弭影響社會安全的各項風險因子¹²，因此，探討中央與各地方政府如何共同推行社會安全相關政策，並有效連結與深入在地里鄰，亦為值得吾人深思與探索的議題。

¹² 2019，行政院，〈強化社會安全網絡〉，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/6e7e91d8-483d-4b88-8501-7f787092e002>，檢索日期：109年5月9日。



參考書目

壹、中文書目

- 丘昌泰，2013，《公共政策：基礎篇》，臺北：巨流。
- 吳定，2003，《公共政策》，臺北：國立空中大學。
- 李玉湖，2011，《里長與里幹事互動對政策執行之影響-以 2002-2009 台南縣永康市公所為例》，國立成功大學政治經濟研究所專班碩士論文。
- 李鎮成，2014，《里幹事的一天：地方治理網絡中都會區里幹事角色之探討》，國立政治大學行政管理學程碩士論文。
- 汪正洋，2013，《圖解公共政策》，臺北：五南。
- 周愷嫻、吳建昌、李茂生、王俊凱、葉緣真、呂宜芳，2018，〈陌生者間（含隨機）殺人之犯罪特性與防治對策研究〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，16：3-21。
- 周錦宏，1996，〈技職教育政策執行之影響因素〉，《師友月刊》，351：21-23。
- 林淑馨，2013，《公共管理》，高雄：巨流。
- 邱少敏，2017，《從網絡互動模式與公私協力探討臺灣當前精神病患社會安全網絡之連結與疏漏》，臺北市立大學人文藝術學院國民小學在職進修公民與社會教學碩士學位班碩士論文。
- 高永光，2004，〈村里長社會、行政及政治角色功能之研究〉，發表於「臺北市里及里長功能定位學術研討會」（5月8日），臺北：臺北市政府民政局。
- 許福生，2016，〈論建構社會安全之治安維護網-從風險社會之隨機殺人案談起〉，《犯罪防治研究專刊》，10：14-24。
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》。臺北：五南。
- 陳俊文，2014，《公共政策精論》。臺北：千華數位文化。
- 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。

- 陳意青，2013，《基層行政人員行政裁量權運用之分析-以雲林縣低收入戶、中低收入戶社會救助政策執行為例》，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 彭淦雯，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、趙書賢，2014，〈影響基層官僚組織服務品質的因素：政府服務品質獎的資料分析〉，《公共行政學報》，47：35-72。
- 湯雅婷，2015，《基層行政人員於社會行政個案裁量之研究-以身心障礙者生活補助費發給辦法為例》，國防大學管理學院法律學系碩士班碩士論文。
- 葉嘉楠、簡良哲，2013，〈里幹事執行社會救助政策之研究—以基隆市為例〉，《中華行政學報》，13：137-166。
- 廖宗侯、陳世嫻、詹宜彰，2009，〈村里幹事之社會救助審查行為與影響因素—以台中縣為例〉，《東吳社會工作學報》，21：55-81。
- 潘淑滿，2003，《質性研究：理論與應用》，臺北：心理。
- 賴培穎，2017，《我國政府機關育嬰留職停薪政策執行影響因素分析：以臺中市政府公務人員為例》，國立中正大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文。
- 羅清俊，2015，《公共政策：現象觀察與實務操作》，新北：揚智。

貳、西文部分

- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Pressman, J. L. & A. B. Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.

附錄一 訪談提綱(區公所里幹事)

親愛的里幹事：您好！

本問卷為學術研究的訪談大綱，本研究主要係探討以臺北市不同風險程度之行政區里幹事於實務政策執行時的視野角度，觀察哪些是真正影響臺北市社會安全網政策執行因素之研究，以期找出真正的關鍵因素以供研究成效，相關訪談內容將會匿名處理，僅供學術分析之用，不會移作他項用途，期盼您的支持與協助。

感謝您於百忙中抽空接受研究訪談，所有的資料絕對保密，請您放心填答，再次謝謝您的幫忙！

敬頌

時祺

國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班

指導教授：胡龍騰博士

研究生：黃誠德敬上

1、您在所轄里內執行臺北市社會安全網(以下簡稱社安網)政策時，例如進行里鄰個案民眾之輿情通報追蹤、向民眾宣導社安網政策、鼓勵里民參與相關活動等，就您的觀察中，有發現哪些問題？有涉及哪些利害關係人？

2、您知道社安網政策與強化社區支持系統，有哪些政策目標？執行上又有什麼規劃？就您於所轄里內實際執行狀況而言，您認為政策目標是否明確，規劃是否合理可行？

3、就您的觀察，當里幹事反映或通報個案民眾狀況時，區公所與各局處是否能彈性即時處理，或僅是依程序通報？社安網的各級協調會議(府級、區級、個案研討會議)，是否有助於您於所轄里內通報追蹤個案民眾狀況，並促使各局處與區公所、里辦公處共同解決問題？或仍是各單位各行其事？

4、您執行社安網政策與強化社區支持系統時，是否有受過相關專業訓練？有無機

制或績效指標監督您的執行狀況？為了使社安網政策便於里內執行，您有進行過哪些政策執行上的調整(裁量)？社會局、民政局與區公所有提供什麼資源或獎勵，幫助您鼓勵民眾參加社安網活動、通報個案民眾輿情等工作？

5、您於里內第一線處理通報個案民眾狀況時，是否常會受到個案民眾的干擾？里鄰長是否會干預？有無其它外界因素影響？

6、依照您於里內執行社安網與強化社區支持系統的經驗，前述可能影響社安網政策執行之關鍵因素，何者最為顯著？



附錄二 訪談提綱(區公所承辦人)

親愛的承辦人員：您好！

本問卷為學術研究的訪談大綱，本研究主要係探討以臺北市不同風險程度之行政區里幹事於實務政策執行時的視野角度，觀察哪些是真正影響臺北市社會安全網政策執行因素之研究，以期找出真正的關鍵因素以供研究成效，相關訪談內容將會匿名處理，僅供學術分析之用，不會移作他項用途，期盼您的支持與協助。

感謝您於百忙中抽空接受研究訪談，所有的資料絕對保密，請您放心填答，再次謝謝您的幫忙！

敬頌

時祺

國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班

指導教授：胡龍騰博士

研究生：黃誠德敬上

1、您在所轄行政區內執行臺北市社會安全網(以下簡稱社安網)政策時，例如承辦社安網相關活動、里鄰社區個案的輿情通報、召開區級會議時，就您的觀察中，有發現哪些問題？有涉及哪些利害關係人？

2、您知道社安網政策與強化社區支持系統，有哪些政策目標？執行上又有什麼規劃？就您於行政區內實際執行狀況而言，您認為政策目標是否明確，規劃是否合理可行？

3、就您的觀察，當區公所承辦人員將個案民眾狀況進行通報後，各局處是否能彈性即時處理，或僅是依程序通報？社安網各級協調會議(府級、區級、個案研討會議)，是否有助於您於所轄區內通報追蹤個案民眾狀況，並促使各局處與區公所、里辦公處共同解決問題？或仍是各單位各行其事？

4、您執行社安網政策與強化社區支持系統時，是否有受過相關專業訓練？有無機制或績效指標監督您的執行狀況？為了使社安網政策便於所轄行政區內執行，您有進

行過哪些政策執行上的調整(裁量)?社會局、民政局與區公所有提供什麼資源或獎勵,幫助您辦理社安網活動、召開區級會議、處理個案通報等業務工作?

5、您處理里幹事之個案輿情通報時,是否常會受到個案民眾的干擾?里鄰長是否會干預?有無其它外界因素影響?

6、依照您於行政區內執行社安網與強化社區支持系統的經驗,前述可能影響社安網政策執行之關鍵因素,何者最為顯著?



附錄三 訪談提綱(社會局體系承辦人)

親愛的受訪者：您好！

本問卷為學術研究的訪談大綱，本研究主要係探討以臺北市不同風險程度之行政區里幹事於實務政策執行時的視野角度，觀察哪些是真正影響臺北市社會安全網政策執行因素之研究，以期找出真正的關鍵因素以供研究成效，相關訪談內容將會匿名處理，僅供學術分析之用，不會移作他項用途，期盼您的支持與協助。

感謝您於百忙中抽空接受研究訪談，所有的資料絕對保密，請您放心填答，再次謝謝您的幫忙！

敬頌

時祺

國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班

指導教授：胡龍騰博士

研究生：黃誠德敬上

1、您在社會局體系內執行臺北市社會安全網(以下簡稱社安網)政策時，例如辦理社安網活動、召開府級會議、或是召集各局處進行個案研討會時，就您的觀察中，有發現哪些問題？有涉及哪些利害關係人？

2、您知道社安網政策針對強化社區支持系統，有哪些政策目標？執行上又有什麼規劃？就您實際執行狀況，以及與民政局與區公所、里幹事之接觸經驗，您認為政策目標是否明確，規劃是否合理可行？

3、就您的觀察，當各單位或各里里幹事反映或通報個案民眾狀況時，社會局與各局處是否能彈性即時處理，或僅是依程序通報？社安網的各級協調會議(府級、區級、個案研討會議)，是否有助於您有效掌握追蹤個案民眾狀況，並促使各局處與區公所、里辦公處共同解決問題？或仍是各單位各行其事？

4、您執行社安網政策時，是否有受過相關專業訓練？有無機制或績效指標監督您的執行狀況？為了使社安網政策便於執行，您有進行過哪些政策執行上的調整(裁

量)?對於不同風險程度的行政區，社會局有提供什麼資源或獎勵，幫助您辦理社安網活動、召開府級會議、召集各局處辦理個案研討會、追蹤處理個案等社安網相關業務工作?

5、您於召集各局處進行府級會議或個案研討會，討論社安網議題，或是各單位通報之個案民眾狀況，並研議處理方向時，是否會受到個案民眾的干擾?里鄰長是否會干預?有無其它外界因素影響?

6、依照您於社會局體系內執行社安網與強化社區支持系統的經驗，前述可能影響社安網政策執行之關鍵因素，何者最為顯著?

