

基層官僚

公職人員的困境

DILEMMAS OF
THE INDIVIDUAL
IN PUBLIC SERVICES
MICHAEL LIPSKY 著

蘇文賢、江吟梓 譯



基層官僚

公職人員的困境

STREET-LEVEL BUREAUCRACY

Dilemmas of the Individual in Public Services

Michael Lipsky 著

蘇文賢、江吟梓 譯

PE 學富文化事業有限公司

國家圖書館出版品預行編目資料

基層官僚：公職人員的困境/ Michael Lipsky 著.

蘇文賢、江吟梓 譯

-- 初版 -- 臺北市：學富文化，2010.6

面：公分

參考書目：面

含索引

譯自：Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the
Individual in Public Services

ISBN 978-986-6624-47-6 (平裝)

1. 官僚政治 2. 科層制 3. 公共服務 4. 社會政策

572.915

99008289

初版一刷 2010 年 6 月

基層官僚：公職人員的困境

Michael Lipsky. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*.

© 1980 Russell Sage Foundation, 112 East 64th Street, New York, N.Y. 10021. Published in Chinese with permission.

Chinese translation copyright © 2010 by Pro-Ed Publishing Company

All rights reserved.

No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission in writing from the publisher.

作 者 Michael Lipsky

譯 者 蘇文賢、江吟梓

發行人 于雪祥

發行所 學富文化事業有限公司

地 址 台北市大安區和平東路二段 118 巷 2 弄 20 號

電 話 02-23780358

傳 真 02-27369042

E - M A I L proedp@ms34.hinet.net

印 刷 上毅印刷有限公司

定 價 550 元(不含運費)

ISBN: 978-986-6624-47-6

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換

中文版權學富文化事業有限公司所有。未經許可不得以任何方式
或形式進行複製或重製。翻（影）印必究！

序

公職人員的困境

這本書有一部分，是在探索身在公共服務部門當中的個人所處的位置。而這些我稱之為基層官僚組織的公共服務部門，包括了學校、警政和社會福利部門、地方法院、法律服務機構，以及其他的機構等等，在這些組織當中的員工不但必須與民眾互動，而且對於公共利益的分配或是公共規範的配置，他們都具有廣泛的自由裁量權。

我試圖展現出人們在這些重要的領域之中體驗公共政策的方式。社會分析家經常只提出關於組織行動及政府行動的一般性概論，但是他們卻沒有具體地解釋個別的公民和公職人員受到這些行動影響的方式、個人的行為累積起來時產生這些行動的方式，或是我們所討論的這些行動是如何，以及為什麼一再地被個人的行為所複製。例如，社會分析家以具有說服力的方式指出，施行公共福利政策的效果，就在於能夠大幅地降低人們尋求福利協助的程度。但是，由於在一般情況之中，福利工作者不會明白地勸那些福利受益者不要再申請福利協助（雖然有些福利工作者確實會這麼做），因此，我們有必要知道，福利工作者到底做了些什麼事，才會產生一種影響到福利參與的系統性偏見。相同地，我們也知道，雖然官方明文規定提供公共服務的官僚們不能因為偏袒某些人而犧牲了其他人的權益，但是許多基層官僚們仍然一直在做這樣的事情。爲了要瞭解這些組織如何，以及為什麼經常表現

出與其規則或目標相反的行爲，因此我們有必要知道，在這些組織之中的員工是如何看待這些規則的，以及他們所承受的其他壓力。

本項研究乃是植基於對公共服務組織的集體行爲的觀察結果，除此之外，本研究也企圖深化一個以個別工作者所體驗到的基層官僚工作的理論。我在此所提出的主張，就是基層官僚所做出的決策、他們所建立的常規，以及他們爲了處理不確定性和工作壓力而發展出來的策略，實際上會成爲他們所執行的公共政策。我同時也主張，對於公共政策的最佳理解方式，並不是把公共政策當成是在立法機關裡，或是高階行政人員在其頂樓的辦公室之內所制訂而成的，因爲就某些重要的層面而言，公共政策事實上是在基層工作者擁擠的辦公室，以及和民眾的日常接觸當中所形成的。我明白地指出，政策的衝突不只體現在利益團體之間的爭執上，同時也會出現在個別公職人員與公民之間的爭端之中，而這些公民可能會勇於挑戰，或者是甘願忍受公職人員處理當事人的各種程序。

工作者、當事人以及大部分公民與基層官僚接觸的一個面向，就是他們原本希望組織生活能夠符合他們的偏好及承諾，但是他們卻常常會發現這兩者之間有所衝突。例如，人們在進入公家機關就業時，特別是在進入基層官僚組織時，通常至少會懷著某種服務民眾的信念，像是教師、社工人員、爭取公眾利益的律師，以及警察人員等，當人們在謀求這些職位時，多多少少是因爲這些職位有著對社會做出貢獻的可能性。然而，此種公務工作的本質，卻使得他們完全無法接近他們對這份工作的理想概念。面對著龐大的班級人數或是堆積如山的訴訟案件，以及資源不足的窘況，再加上處理方式的不確定性及當事人的不可預測性，他們作爲公職人員的志向及抱負就因此而一再地受到打擊。

在理想上以及藉由適當的訓練，基層官僚們可以針對個人的

需求，或是他們所服務或面對的人們的特質來做出回應。但是在實務上，由於種種的工作要求使得他們無法提供個別化的服務，因此他們必須以整個群體為基礎，來處理民眾的問題。在理想的情境當中，教師應該要能夠回應個別兒童的需求，但是在實務上，他們卻必須發展一些技巧，來回應一整個班級兒童的需求。就理想的狀況而言，警察應該要對目前手上的單一案件裡的各種線索做出回應，但是在實際情境裡，他們卻必須發展出一些技巧，以便於辨識、回應不同的衝突種類，並且依此而將案件分成不同的類別來加以處理。在最好的情況裡，基層官僚會發明一些處理大量案件的良性模式，這些模式可以在某種程度上允許他們以公平、合宜且成功的方式來處理大眾的問題。而在最糟的情況裡，他們會向下沉淪而變得徇私偏袒、抱持成見，並且僵化死板——反正這些做法也都能夠達到私人的或是機構所設定的目的。

有些基層官僚在職業生涯相對較早的時期，就退出了這個行業，或者是感到精疲力盡。無可否認地，那些堅持下來的人通常會在工作當中成長，並且把相關技巧變得更加完美，但是他們同時也無法避免地調整了他們的工作習慣及態度，以反映出他們對於自己、他們的當事人，以及公共政策潛力的較低期望。到了最後，這些調整會讓他們自以為是地認為，他們的當事人已經得到他們在當前的情況之下所能夠提供的最佳服務了。

在工作習慣及態度上所做出的妥協和讓步，已經被合理化為可以反映出下列這個事實：公職人員變得更為成熟、更能瞭解實際層面及政治層面的現實，或是他們在評估問題的本質時能夠更加切合實際。但是此種刻意扭曲、合理化的做法，只會突顯出盛行的結構限制對於基層官僚所施加的桎梏，因為在絕對的意義上而言，這些都不是「真實」的情況。一個在心理上放棄了幫助兒童閱讀的抱負的老師，可能會屈服於對教育現狀的私人評估。但是此種妥協及讓步的做法，並無法說明個別兒童的學習潛力或是該名教師在教學上

的能力，因為此種潛力仍然原封不動，而且未經開發，使得教師們認為兒童們都是愚笨遲緩或缺乏動機。而讓教師們不得不放棄對於教育的公共承諾的真正罪魁禍首，其實是整個學校教育的系統，也就是整個學校教育官僚體系的組織。

同樣地，整個司法系統所「教導」的教訓，則是警察們必須不帶任何感情，並且對於年輕人當中任何不服從的現象都要能夠快速地做出反應，除此之外，法官根本無法做出充分知情之後的決定，或者是把被告交付給一些能夠幫助犯法者自新，或是預防他們再度犯案的機構。雖然任何個人的立場上，法官不論是做出深思熟慮而且有用的決定，或是去進行干預，在這兩種做法之間並沒有任何矛盾牴觸的地方，但是整個系統仍然不斷地在宣揚青少年犯罪問題的棘手程度。

基層官僚通常都在一個腐化的公共服務世界裡度過他們的工作生活。他們相信自己已經盡力在不利的環境之中做到最好的程度，而且，在其工作結構所施加的限制之下，他們也發展出一些挽救公共服務和決策制訂價值的技巧。他們發展出對其工作及當事人的一些概念，以縮小存在於他們的個人與工作限制，以及服務理想之間的鴻溝。這些在工作上的實際做法及傾向會一直被保留下來，即使是這些做法使得服務的理想遭到誤解或濫用，或是使這些公職人員以代表這些機構（這些機構原本是公民們可以尋求協助的對象）的身分去操縱公民們時亦然。

教師、警察或是社會福利工作者是不是應該放棄這些不公平、不具效能，或是具有破壞性的公共服務職位，轉而去尋求其他的工作呢？如果他們真的這麼做的話，只會把當事人留給其他對於服務的理想更不關心、更沒興趣的人而已。此外，這也意味著他們放棄了一些範圍較小的領域，在這些領域之中，許多的工作者已經試著造成一些改變，而且也已經有一些進步的跡象了。

那麼，他們是不是應該堅守崗位，繼續為這些不受信任、有

時候甚至是殘忍粗暴的公共機構效力呢？如果當前的模式繼續重複下去的話，這就意味著他們必須進行一場戰爭，去對抗社會批評及工作環境的現實狀況。更糟的是，他們在這場戰爭之中已經節節敗退，只能夠眼睜睜地看著他們所持有的服務理想被轉變成爲關於個人利益的鬥爭。

對於基層官僚組織處理公民需求的不當做法，這些基層官僚們是不是應該從組織內部發動抗爭來做出改變呢？這似乎是最難走下去的一條路，而且也容易受制於另外一種危險：此種差異所造成的假象，將會被當作是重大改革的現實狀況。

基層官僚組織的結構會使當事人在採取行動的時候，遇到一些進退兩難的困境。一旦公共服務的消費者決定了或是被指派了一個居住的地方，他們幾乎都無法選擇自己接下來所能夠得到的公共服務。他們必須全盤接受社區之內的學校、法院以及警力安排。如果他們的經濟狀況不佳的話，還必須接受社區爲他們所安排的健康照護、福利、公共住宅，以及其他的利益方案。在接受這些制度時，他們必須在下列兩者之間尋求一個平衡點：一邊是主張他們身爲公民的權利，而另外一邊則是接受公共機構把他們當作公民時，所加諸在他們身上的種種義務。身爲公民，他們應該去要求所有完整的權利；但是身爲官僚組織所管轄的對象，他們覺得自己有義務去適度降低自身的需要，以表示他們能夠認知到資源的限制以及各種機構的組織性需求。雖然顯而易見的是，例外的情況其實經常發生，而且各種機構也經常會找到其他額外的資源，然而，當事人也必須認清，如果他們無法成功地主張他們的權利，就必須付出潛在的代價。

在像是醫療照護、教育、司法、住宅以及收入等等最爲急迫且重要的問題上面，當民眾從各種證據以及自身經驗之中發現，他們的希望有可能會落空時，他們就只能夠被動地尋求公共機構以善意的方式來介入、幫助他們。如果當事人相當窮困，而且其

種族、民族或是語言與大部分的公職人員都不相同的話，那麼公職人員在採取行動時，就會遇上更為棘手的困境。當事人可能會自問：雖然已經有預先保留的區域，我是否仍然應該靜待輪到我的時候，並且依循機構的既定程序呢？這麼做的話，我可能會無法讓公職人員們注意到我的特殊需求以及關心的事情。我是否應該以強硬的態度表達我的意見，並且要求得到該有的權利呢？這麼做的話，我可能會因為打亂了官方的既定程序，而招致公職人員的敵意。

在嘗試著透過集體行動來獲得適當的服務時，當事人也會體驗到類似的不確定性。如果有家長試著組織其他家長一起來抗議學校的行動，或是當福利受益者出面挑戰福利政策時，即使他或她知道基層官僚也許會採取的集體回應，這些人也仍然有可能會被貼上不可靠的麻煩製造者的標籤，如此一來，基層官僚們就會認為不應該給予這些麻煩製造者任何有利的待遇。

對於那些持續地（可能是私底下進行）被要求去評鑑公共服務品質的公民而言，他們還會遇上另外一種棘手的困境。此種情形可能會出現在比較偏向地區性的事項上，像是對學校的預算進行公投之類的事件，也可能會出現在比較偏向一般性而廣泛的事項上，像是第十三號提案（譯註：在此所指的是美國加州於 1978 年所通過的州憲法修正案，此修正案旨在降低加州的財產稅），或是對於公共服務的本質及品質不滿的其他表達方式。有許多人都認為，近來所提出的一些意在限制州政府和地方政府支出的法案，實際上是對於政府的表現及社會服務效能不彰所進行的攻擊行動。

那麼，政策的其他替代方案又是什麼呢？當機構預算當中所有「多餘的部分」都已經被削減，而所有「浪費的部分」都已經被排除了之後，剩下的基本選擇只有：針對公職人員與尋求服務的公民之間的互動關係與過程，進行更進一步的自動化、系統化，以及調節管理；跟著當前的混亂情勢隨波逐流，也就是以成本效

益及預算控制的名義，削減服務範圍及項目，並且進行更多的標準化作業；或者是在要求自主干預或介入的公共服務之中，去維繫或是恢復與人們互動的重要性。

但是，在教學、護理、治安以及審判當中，又能排除多少的人為干預呢？事實是，在公共服務裡，我們必須要有人去做出決定，以及處理其他公民的問題。就我們的社會而言，人們並不打算要把與人們有關的決定以及自主性的干預權力，通通交付給機器以及預先設定好的流程。然而，當前社會大眾對於基層官僚工作的效能和品質有著極度的不滿（此種情緒對於基層官僚而言，也可以算是他們自作自受、罪有應得），面對著此種不滿的情緒，要怎麼做才能夠使人們願意讓基層官僚擁有更多的干預力量及自由裁量權呢？

我在這本書裡，試圖要去處理、討論上述的種種問題。我並不是要為基層官僚開脫、原諒他們的缺點，或是勸導人們在當前的結構之下去支持他們。相反地，我把基層官僚的問題視為衍生自他們的工作結構，並且試圖去辨識出一些情境，這些情境可以支持一個重新建構的、致力於提供適當服務並尊重當事人的公共部門，而在此種公共部門之中，將會比較有可能產生有效能的公職人員。在發展基層官僚架構的過程中，我在一些明顯不同的職業裡（像是警察及社工人員等），找到了一些共同的元素。對基層官僚進行仔細的分析，將能夠幫助我們清楚地看到，在不同的工作環境當中，有哪一些處理人們需求的特色是普遍存在的，而哪一些特色又是某種環境所獨有的。

除此之外，此種在本質上屬於比較式的方法，也讓我們能夠以系統性的方式，來提出關於不同服務領域當中存在著明顯差異的問題。例如，若我們能夠認知到所有的基層官僚都必須控制其當事人，那麼我們就能夠理解警察展現武力的理由，也能夠去提出一些問題，以質疑在警察的工作環境之中，到底是什麼事物使

得對當事人的控制變成一個如此顯著而重要的主題。

正如同「專業」的概念中最重要貢獻就是幫助我們瞭解像是醫生與護士之間所存在的差異一樣，同樣地，基層官僚的概念也應該能夠鼓勵人們去探索各種公共服務之間的重要差異，同時也能夠幫助人們瞭解這些公共服務所共享的核心傾向。然而，此種方法是有其代價的。有些讀者可能會因為本書當中呈現的一般性概論所具有的例外情況而覺得有些困擾。讀者們應當可以預期的是，例如對基層官僚的描述所歸納出的詳盡的核心傾向，並不能一體適用於各例子中。我希望讀者們能把這一點牢牢地記在心中。

基層官僚是公共經費的主要收受者，並且在地方層級上也代表了公共活動的一個重要的部分。公民們透過基層官僚而與政府有了直接的接觸，而且在許多重要的面向上，基層官僚的行動其實就等同於政府所提供的政策。在本書開頭的部分裡，我會先概述基層官僚在當前的政治環境之中的重要性，並且也會解釋，為什麼這些低階層的公職人員，會被認為是「制訂」了那些原本應該只是由他們所負責執行的政策（第一部分）。然後，我會接著處理基層工作的共同特徵，並且探討這些結論對於當事人的結果、組織的控制，以及公職人員的滿意度所具有的涵義（第二部分）。

若要測試此種研究基層官僚的方法是否具有實用性，就必須試著去瞭解此種工作的共同特徵是否能夠導致相同的行為結果。我在探討這個廣泛的問題時，會討論到基層官僚的幾種傾向，像是對服務進行限量分配，限制、控制當事人和工作情境，以及發展出一些心理調適的策略，以減低工作期望與實際服務結果之間不一致的情況等等（第三部分）。在本書的結尾部分，我則評估了財政危機對於基層官僚所造成的影響，並且也討論了改革及重建這些關鍵性公共功能的可能性（第四部分）。

推薦序

關心政策實施或推動的決策者或社會大眾經常發出如下的感嘆：「政策是怎麼推的？怎麼推下去全走樣？」政府高層官員或改革推動者更常為政策辯護：「問題不是出在政策，是出在執行面！」仿佛「執行不力」是一切政策失敗的理由，「基層官僚」才是真正應該為政策失敗負責的人。但是，政策推動效果不彰真的是執行面的問題嗎？真的只是基層官僚的問題嗎？

Michael Lipsky 目前是喬治華盛頓大學公共政策研究所的研究教授，並有八年的時間服務於福特基金會，處理治理與公民社會的相關議題，之前並曾任職麻省理工學院政治科學系教授，其他任教的機構還包括威斯康辛、華盛頓與哈佛大學，不論是在理論上與實務推動上，都是相當優異傑出的學者。

本書是 Michael 最具代表性的著作，以基層官僚為研究焦點，探討他們的工作與困境。初次讀畢這本書是在博士班期間，在那時這本書已經算是舊的一本書了，但所描述的現象與基層人員（特別是公共服務領域者）的處境卻仍十分貼切。回臺灣後以這本書當作教材，這本書更「舊」了，但是對照這本書的內容和政策推動現場的狀況，更加敬佩作者的真知灼見，以及其對政策實際的掌握能力。這也就是為什麼這本書可以獲得這學術上多項重要獎項的原因，實在是政策與公共行政界不可多得的優異著作。

的確，政策可能不是在國會或是行政機關訂定的，而是在基層官僚處制定，考量基層情況的問題以及服務對象的需求，上層所制定的政策落到執行層面，往往被修正或重新詮釋，這也就是

爲什麼 Lipsky 認爲基層官僚如同政策制定者。換句話說，如果決策者長期忽略基層官僚所面臨的處境，不如把決策權移交給基層官僚。

本書原文有 250 頁，探討的主題包括基層官僚的工作情況、實務運作類型，以及基層官僚的未來。作者根據研究發現，提升對基層實務的運作建議，對於教育人員、社會工作者、警察等基層官僚人力龐大的組織來說，本書所點出的問題，都是從事公共服務的實務工作者心中常存的疑問與難題。面對公民，理應在合理又符合人情的情況給予適合充分的協助，但實際政策上的規定與資源提供卻未必准許基層官僚如此做，就造成基層官僚工作上的衝突與困境，不是選擇提早離開，就是在安全的範圍內做有限的事。

Lipsky 的文筆精鍊，許多論點也一語中的，在閱讀其原文書的過程中，經常有心有戚戚焉的感覺，不過因爲作者文筆也稍艱澀，學生在研讀原文時，叫苦連天，我則得來來回回的解釋其論點的奧妙處，協助學生掌握重點。感謝學富從善如流，接受本人推薦，翻譯此書，必然造福不少政策、公共行政、教育、警政、社工等領域的師生。期待本書譯本的誕生能深化國內對政策實施的瞭解，更期望政策制定者能考量基層官僚的情況，制定能夠在基層被執行的政策，而不是將政策失敗推給執行政策的基層官僚。對於政策感興趣的研究者與學生，本身是一本值得一讀再讀的書籍。

王麗雲

國立臺灣師範大學教育學系

致謝

當我在 1969 年為一本談論治安方面的書籍撰寫書評時，基層官僚的共同工作特徵引起了我的興趣，於是，就在同一年裡，我寫了一篇研究報告（後來付梓出版了），該篇報告名為〈關於基層官僚的理論〉。對於工作結構影響公民與公職人員之間關係的重要性，我在該篇報告當中提出了初步的想法及臆測。

在本書之中所呈現的理論，是我在原本那篇文章裡頭就已經提出的理論。但是在本書當中，我針對先前的論述作了部分修正，並且大幅度地擴展了論述的內容，除此之外，本書也納入了一些新的想法及考量，像是財政危機對於基層官僚的涵義等等，而這些新的想法及考量都是我在之前所未曾仔細思考過的。

在寫作本書的時候，我曾得到許多的支持和協助，其中包括了一筆由羅素聖吉基金會（Russell Sage Foundation）撥給麻省理工學院——哈佛大學都市研究聯合中心（M.I.T.-Harvard Joint Center for Urban Studies）的補助金、威斯康辛大學的貧困研究機構數次對我的善意接待，以及華盛頓大學的公共事務研究所和政治科學系所提供的協助等等。在我寫作本書的期間，華盛頓大學的研究所學生、麻薩諸塞州立大學波士頓校區的公共與社區服務學院的學生，以及麻省理工學院的研究所學生，也幫助我獲得許多有關於基層官僚的知識及資訊。

我的朋友和同事也都以各種不同的方式來幫助我完成本書，像是透過與我的對話、透過他們的文章，或是透過表達個人的興趣及支持等等。我特別要感謝的是阿爾福特（Robert

Alford)、貝羅 (Gary Bellow)、伊德曼 (Murray Edelman)、郝利 (Willis Hawley)、卡茲尼爾森 (Ira Katznelson)、凱托森 (Jeanne Kettleson)、李維 (Margaret Levi)、李普斯基 (Hannah Lipsky)、歐爾森 (David J. Olson)、普瑞斯曼 (Jeffery Pressman)、瑞恩 (Martin Rein)、薩貝爾 (Charles Sabel)、以及維爾達夫斯基 (Aaron Wildavsky) 等人。我從許多其他作者曾經寫過與基層官僚運作的公共服務有關的文章內容之中獲益良多，而且我也在書中的註記部分註明了這些作者對我的啟發及貢獻。我特別要感謝溫柏格 (Martha Wagner Weinberg) 女士的協助，她一開始是我的研究助理，不但勤奮不懈，且相當具有創意，而在數年之後，她已經成為我在麻省理工學院的可敬同事。

在得到羅素薩吉基金會的補助金之後，我聘請了霍斯提卡、普羅塔斯以及魏瑟利等人擔任我的研究助理，而在本書當中所提及的許多想法及概念，就是在與他們合作時所發展出來的。對於我們彼此之間的合作關係，我感到十分驕傲與榮幸，而對他們為我們共同的研究結果所提出的許多洞見以及所付出的貢獻，我也非常地感激。

利普斯基 (Suzanne Lipsky) 女士對於本書的內容也有很大的影響。她對本書做出了許多貢獻，而其中最值得一提的，就是她進行了分析，並且還發現到，雖然人們可能會促成壓迫性的社會系統，或者是會受到此種社會系統的支配所影響，但是人們仍然具有維持及恢復其人性光輝的無窮潛力。

目次

序：公職人員的困境 iii

推薦序 xi

致謝 xiii

第一部分：導論

1. 基層官僚的關鍵性角色 3

與公共服務的範疇及內容有關的衝突 5

關於與人民互動時的衝突 10

註記 17

2. 基層官僚作為政策制訂者 23

裁量權 23

來自於組織權威的相對自主權 27

存在於基層官僚與管理者之間的差異 30

抵制的資源 38

註記 42

第二部分：工作環境

簡介 49

註記 51

3. 資源的問題 53

供給與需求：基層官僚組織經常資源不足的原因 59

註記 70

4. 目標及表現評估 77

目標 77

表現的衡量標準 89

註記 98

5. 與當事人的關係 105

非自願性的當事人 105

衝突、互惠以及控制 109

當事人的社會建構 113

註記 131

6. 基層工作當中的維護及疏離 137

維護權益 138

疏離 143

疏離的涵義 151

註記 153

第三部分：慣例模式

簡介 157

註記 166

7. 限量分配基層官僚所提供的服務：使用 and 需求的限制 169

服務的代價 171

排隊 182

例行慣例以及服務的限量分配 189

註記 199