

**REDC-TPG-100-004 (委託研究報告)**

**中央與直轄市政府之  
權責分工研究  
--以弱勢教育政策為例**

**成果說帖**

**行政院研究發展考核委員會編印**

**中華民國 100 年 12 月**

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



## 壹、研究緣起

自民國 99 年 12 月 25 日起部分縣（市）改制，使得臺灣成為五都發展格局，未來中央與新直轄市政府之間的權責關係與分工，也在個別政策領域上進入實務的磨合以及制度微調的歷程。以教育政策為例，偏鄉、城鎮整體教育資源不足的議題，在新直轄市產生之後如何解決，對照過去的北高直轄市與中央政府的互動關係，對此缺乏具體經驗可供參考。

教育部原本即非常重視弱勢族群的教育問題，特別關心「原住民」、「新臺灣之子」、「身心障礙生」、「低收入戶」者的受教權利。長久以來，對於弱勢教育的推動深受「城鄉差距」問題的影響，一直無法妥適的加以解決，對於早已陷入財政困境的地方政府而言，更是一道難解的問題。

根據教育部的定義，弱勢學生可分為四大類，分別為「原住民」、「新台灣之子」、「身心障礙生」及「低收入戶」。一般而言，弱勢教育政策的服務對象通常具有「身分複合性」的特色，因為這幾個弱勢身份，同時發生於一個家庭與個案的比例相當的高。同時為顧及研究上受限於時間、資源的考量，本研究將探討為「低收入家庭」學生所提供的弱勢教育服務方案內容，希望藉此了解我國推展弱勢教育的緣起與脈絡，說明弱勢教育的各法源基礎，以及現行重要弱勢教育方案之推展與現況。

秉持著前述研究背景與範圍，本研究將深入探討以下議題：

- 因應新直轄市政府的成立，中央與直轄市政府之間，在「弱勢教育政策」實務所遭遇的權責分工與爭議為何？
- 就國際經驗分析而言，相關爭議之解決有哪些足供我國政策實務推動之參考？
- 依據「中央與地方職權劃分」、「服務傳送與民間參與」、「財政負擔責任」、「法令架構」四大研究面向，為前述政策議題的權責分

工與爭議尋求具體可行的政策建議與行動方案？

## 貳、研究方法及過程

本研究希望藉著新五都弱勢族群教育議題的探討，能夠更進一步了解在五都中，城鄉差距的問題在行政與財政體系的變革下，各地方專責基層官僚與首長如何面對種種新的挑戰，而中央政府又如何因應地方行政與政治因素的變遷。因此本研究運用了個案研究法的脈絡，輔以文件分析法、深度訪談法、焦點團體座談法、探討前述研究議題。

### 一、個案研究法（case study）為主軸

基於研究經費與時間的限制，本研究以個案研究法中的單一個案研究法，分別分析臺南市、台中市兩個直轄市。並以多重個案研究法綜合討論此兩個直轄市在弱勢族群教育資源分配、補助、服務之間的異同，做為研議一般性政策方向的基礎。

### 二、深度訪談法（in-depth interview）

中央與地方政府在弱勢教育政策上，應顧及各直轄市政府的觀點與立場外並合併考量中央政府的觀點。因此，除了於相關法規等法治層面上進行法制面向的討論外，亦應收集教育部等中央政府相關單位決策者的看法。本研究亦針對若干中央部門的決策者或承辦人，進行深度訪談，以收集與釐清教育政策在實務運作上的限制，作為擬定政策方案的基礎。

### 三、焦點團體座談法（focus group interview）

針對臺南市、台中市與弱勢教育政策相關之政策利害關係人，舉辦兩場次焦點團體討論，每一場次以 8-10 人為原則；將在深度訪談時詢問地方社會局與教育局基層與主管人員，請其推薦適合的焦點團體座談人選，焦點團體人選將涵蓋市政府教育局、社會局相關人員、地區教師代表、非政府組織成員等專家或學者，共同探討本研究之議題。

#### 四、文件分析法 (document analysis)

本研究以國內地方治理、都會治理、地方法治研究等領域為主，廣泛收集相關政府公告資料，由網路資源、政府公告級機關單位受訪者提供之資料，彙整相關法案，作為本研究討論的背景與基礎。並以美國、英國經驗為範本，收集美國、英國對於弱勢教育的相關政策措施與相關類型計畫之文件報告，以供比較分析。

### 參、重要發現

經過深度訪談、焦點座談與文件分析的過程，本研究小組在層面之研究問題發現如下：

#### 一、財政規劃方面

一般而言，總體的財政補助在今年（民國 100 年）都還沒有太大變動，但是以台中市為例，市政府基於「從新、從優」原則，對於弱勢福利的補助會比原先的財政負擔更大。同仁們在訪談中也提到，對於福利補助的項目，為了要穩住人民的心，不太可能讓福利縮水。因此，多出來需要的補助款通常只能靠兩個途徑因應解決：(一) 動用第二預備金；(二) 從方案型的計畫下手，擱置一些原本在弱勢教育服務規畫中需要進行的計畫。因此，有時候帳面上的預算數字看似增加了，服務品質卻無法達成經濟規模的加乘效果。

另外，新合併的台中市與臺南市原本就具有相當大的城鄉差距，在弱勢教育的補助上，會發生大部分的總經費都需要用在「原台中縣」或「原台南縣」的地區，造成原本位於城市的學校或行政單位一時感到資源短少，帶來實質業務上推展的困難與心理上的不適應。針對上述的財政差異，接受訪談的同仁皆一致提出了合併後所產生的「東、西德效應」。雖然在升格改制的第一年，中央政府的補助款仍比照改制前的比例，但從明年（101 年）開始，中央政府的補助款將根據各市的財政評比酌予調整，財政評比等級佳的市政府在提案補助上需要開

始負擔 30-50% 的自籌款。但原台中縣、市與原台南縣、市的財政評比皆落在不同等級，若只是依據原財政評比較佳的「市」作為自籌款比例的根據，恐怕會拖垮地方的財政，因為財政的整合與改善不是只有一年就可以過渡、磨合完成。

## 二、法規架構方面

在改制前約一年左右，縣、市相關單位部會主管已開始就需要整合的業務項目進行討論，目的在於希望能縮短磨合期，讓業務能儘快恢復正常運作。不過因為大部分的決定還是必須等到選舉結束後才能完全底定，而改制升格的格局對於各局處而言皆為無前例可循的新挑戰，所以一方面只能「從做中學」，另一方面在新法規還未完成制訂的項目，也只能暫時採取「因襲前例」的作法。改制升格之後，所管轄的區域頓時增加許多、幅員太廣大、問題現象更多元，因此在制訂法規上也需要時間彼此互相了解、包容。

## 三、職權劃分方面

在職權劃分上，在中央與地方方面，因為地方的教育經費一般來說還是要根據中央的標準與法規，因此五都的改制並沒有對於中央與地方在弱勢教育的職權劃分上有太大的改變。而在初改制時，地方仍上有許多需要磨和、變更的事務，因此直轄市政府的行政重心在「彼此適應」上，無法放置太多心力在與中央實質的權責劃分爭議與溝通。

另外在人事的調度上，有些縣市會採用「權宜之計」，比如局長先由非原縣、市局處人員擔任，以避免紛爭。而「區」的出現，也使得市政府需要重新審視行政的流程與資源的分配。之前的「鄉鎮市公所」有獨立的預算權與人事權，加上之前的鄉鎮市長也都是民選的，和升格改制後的「區長」和「區公所」相比，會有不同的定位。隨著鄉鎮市公所層級與預算獨立權的消失，各區在需要經費時就需要經過更多的層級節制，因而常導致效率降低，需求難以及時被滿足。再者，民

選的鄉鎮市長和官派的區長，在「行事風格」和「政治忠誠度」的面向上也會採取不同的態度和作法，因此市政府在與各區協調職權劃分與協商行政事務時，必定也需要有不同的作法。

但就另一個行政職權劃分的面向而言，未升格前弱勢福利的資格審查採二級二審，升格後則採一級一審，因此區公所在升格之後必須完全負起弱勢福利資格審查的工作。市政府在升格前期必須扮演協調溝通的角色，確定每一個區公所的審查標準皆為統一的「依法行政」標準；除了溝通協調的角色外，若出現任何具爭議性的案例，市府也須要負起仲裁的責任。而市政府的局處也在升格後成為一個獨立機關，有許多的決定需要自行負起決策的責任，對於市府同仁也是一個新的學習和挑戰。

升格之後多半機關採「業務別」作職權上的劃分，其優點為業務分工清楚明確，標準一致；缺點則為幅員太過廣大，常面臨人手不足，疲於奔命的現象，且所需的磨合適應期較長。但有些機關仍以「地區別」作為職權上的劃分，以升格前的縣、市承辦人員為業務主要者，其優點為不需要長時間的磨合適應；但缺點則為難以破除各地的「地域之別」，無法真正達成行政區域升格的初始良意。

#### 四、服務傳送與行政方面

在升格後最基本但也最常遇到的問題就是公文的效率變慢，因為所面對的合作夥伴改變，會造成不知道公文該何去何從、公文送錯地方，或是公文遺失的問題。再加上辦公地點改變、職務調遷、內部通報或是電話系統更新，種種行政上流程的改變造成的效率問題。這些問題約耗費了3-4個月的時間適應磨合，不過一旦適應了之後，因為層級節制變少，行政效率會加速。市府同仁也提到，升格的起初最重要的目標就是至少要維持現有服務水準，平心而論，民眾及市府同仁一開始感受到的一定是較負面的，因為機關合作和服務傳送上有許多需要適應和磨合的。

但市府同仁也指出，直轄市升格後，在經濟上、文化上、環境上

都應該整合出一個共同的願景，這一個資源整合的精神仍是值得追求努力的目標。而這樣的資源整合精神在弱勢教育上更應該要落實，因為弱勢教育應該是教育單位與社政部門整合的服務，因為唯有家庭功能健全了，才能談得上正常的教育與學習。

再者，因為升格後弱勢福利從優的原則導致福利支出增加，市府需要多思考與學校及非營利組織合作的可能性與「雙贏性」，一方面也能透過民間的力量持續弱勢學生的服務，另一方面讓民間有參與感，甚至讓大企業也感受到他們的企業責任，而企業也通常樂於藉著這些活動提升企業形象。但同仁也指出大家對於學校功能與角色的過度要求與期待，原本弱勢學生就資源不足，特別在偏鄉地區，原本就資源缺乏，升格之後需要更多的關注與建設才能使弱勢偏鄉服務與都市相較起來更正常化、平衡化。

而因為弱勢的需求不但大，並且多元，相關單位及學校的負擔原本就大，因此希望中央在補助或是審核計畫是也需要保留一定的彈性，而不是完全照本宣科、依條文行事，規定中也需要有一些自我裁量的彈性空間，並儘量減少行政上的工作量，在經費上也使服務能夠有連貫與連續性，才真正能對弱勢學生有長期的幫助。學校可以成為一個服務的串連整合點，但是不可能承擔所有的業務，需要專業人員進駐，比如許多先進國家學校中設有社工師，而社工師的角色就是串連並整合資源，或是需要兼職的老師有相關的知能訓練，否則以目前老師們的知能訓練是不足以應付這一個部分複雜的業務。

## 肆、 主要政策建議

根據主要的研究發現，本研究小組擬出以下立即可行與中長期可行之政策建議，以供參考。

### 一、 立即可行建議

#### （一）中央與地方職權劃分面向

1、因應直轄市縣市合併所需磨合期，目前中央政府與直轄市職權劃分，以維持現況為宜。（主辦機關：中央政府各部會）

本次直轄市升格，除臺北市和新北市以維持原狀和就地改制外，其餘台中市、臺南市及高雄市均採縣市合併之型態，由於原先之縣市有各自運作方式，在正式改制前，有些縣市會先行初步會商合併問題，但有些縣市則在正式合併期後，才能進行實質的合併協商，據估計至少要有二至三年的磨合期，才能完成整合工作。在此期間，中央與地方兩方政府機關均應依現行職權劃分方式，先期適應，除非有特殊情況，以維持目前法定職權劃分及互動方式為宜。

2、為解決中央政府與直轄市職權的異議，可採取主管會報方式。（主辦機關：中央政府各部會）

中央政府直接推動的各項法案，通常由負責執行機關與中央相關單位直接聯繫，使縣市政府無法介入，為避免縣市政府的業務規避，未能掌握在其轄區的業務發展狀況，中央機關會採取業務主管會報，以溝通觀念，交換意見，反應問題，俟未來業務移撥地方時，可以有效完成移交，以免發生業務中斷的現象。此種主管會報方式，對業務推動有相當助益，因此中央政府與直轄市亦可針對移交業務，採取主管會報方式，避免職權不明時，所衍生的各項問題。

3、直轄市的升格後，區公所功能有所爭議，建議在進一步探討問題時，先從法定職權，按特定任務，授與區公所有自主空間。（主辦機關：內政部；協辦機關：直轄市政府）

縣市合併後，原鄉鎮公所改為區公所，區長改為官派，原財務權和人事權由直轄市集中處理，區公所失去地方自主權，在齊一業務和功能調整的情況下，區公所無法就地方特色和民眾需求有直接反應，尤其是民眾的特有福利和服務措施，更受到影響，有些直轄市採取原採取二級二審的弱勢福利資格審查，升格後採一級一審，由區公所負起審查工作，以降低社會局的業務負擔，也達到快速服務的效果，因此市政府應從多方面的檢討區公所的功能，在提昇其服務角色的考量下，給予適當的分權及自主的空間，可提昇整體直轄

市政府的服務績效。

## （二）服務傳送與民間參與面向

- 1、中央政府應協助直轄市，有效推動民間組織參與公共服務或提供資源。（主辦機關：內政部；協辦機關：直轄市政府）

從直轄市推動弱勢教育的個案經驗，若無民間社團、企業或善心人士的協助，在政府機關缺人力和財力時，弱勢教育的推動效果會大受影響。但許多在地的民間非營利組織並非全能，對較偏遠的地區和較複雜的學生及家庭問題，也是無法支援，因此需要透過內政部或相關部會來整合全國性的大型非營利組織，邀請其參與特定服務業務，其分佈在全國各地方分會的會員，做為動員的基礎，至少可協助更多需服務的地區。但這些非營利組織平時有其本身的使命，對於特定任務的要求，即使直轄市政府也未必能爭取到它們的協助，必須由中央級政府出面，邀請它們的參與，並將其媒合至需要的直轄市所屬機關，才能得到這些大型組織的支持。

- 2、中央與地方協助學校單位成為一服務整合據點。（主辦機關：教育部、內政部；協辦機關：直轄市政府教育局、社會局）

即便服務整合的理念目前看來仍難以落實，仍有許多同仁提出讓「學校」成為一主要「服務整合據點」的建議，但前提有二：其一為讓「社工師」進駐學校，運用社工師的專業訓練使其成為媒合教育、社政、社區資源的媒合者。第二為加強現有學校行政人員與兼任行政工作教師之專業知能，因為兼任行政工作的教師於專業教育上通常不具有「行政與資源媒合」的訓練，一旦學校被賦予更多弱勢教育資源整合的責任，行政人員不但需要更多充實這方面的知能，也需要中央與地方政府方面給予適當的資源（人力、物力、財力）協助，才得以真正發揮其「服務整合據點」之功能。

- 3、加強公務人員認識非營利組織的相關訓練，使其能與非營利組織建立夥伴關係，有效結合民間資源。（主辦機關：內政部、人事行政局；協辦機關：直轄市政府）

政府機關都知道要結合民間資源，但是要從何處著手，對象是誰，可用何種方式，這些基本的概念，對忙於公務處理的公務人員，雖有學校學習或公務人員考試及訓練的機會，但卻缺少相關的學習課程。面對未知的對象，要公務人員如何有效去運用這些社會資源，因此建議在各種公務員的講習或訓練，或是機關的內部的專題演講，應有非營利組織及社會資源等相關主題的安排，甚至有些業務特殊的承辦人員更要有政府與非營利組織夥伴關係建立的進級訓練。例如未來學校要進用社工人員，他們除了協助處理校園的學生和家庭的問題外，也要設法建立當地的民間資源網絡，幫學校爭取更多外在的社會資源，因此也要提供學校社工人員相關專業能力的訓練。通過訓練和學習，使業務相關的承辦人員，能夠有足夠的能力去爭取非營利組織、民間企業或人士的資源，這才能解決地方政府找不到民間資源的困境。

#### 4、結合大學院校的服務學習課程，推動弱勢教育。(主辦機關：教育部、青輔會；協辦機關：直轄市政府)

教育部曾通令全國大學，要求各校配合推動服務學習課程，它是透過教師在課堂的教導，學生到社區將所學服務民眾，回到教室與教師共同省思與討論所學與實務運用的感想，是一種提供學生儘早社會化的一種學習途徑。由於各大學都有開設服務學習課程，有許多學生選修此課程，因此需要大量的服務場域或對象，政府有關單位若在業務上需要他們的支援，可與就近的大學聯絡，例如弱勢學童教育由這些大學生來擔任輔導或服務工作，是最適當的結合。而地方民間社團亦可與大學接洽，邀請服務學習課程的學生來參與他們的服務行列。

#### (三)財政負擔責任面向

##### 1、中央政府對直轄市的財政補助評估，應有多元的考量，儘可能不要以單一面向來考量。(主辦機關：財政部、主計處)

中央政府對直轄市的財務補助，在第一年的補助款係依照改制前的比例，但第二年要依照各市的財政評比來調整，例如台中市原本的

財政狀況被評比為第一級，因此中央政府要求台中市在財政補助款，要有 30% 的自籌款，這種決定看似公平，但是台中市的財政要接受財政狀況不如台中市的台中縣，一方面要概括承受其原有債務，另一方面採取「從優補助」的政策，需要增加許多的經費，使台中市的財政負擔加重，因而只得緊縮業務，擱置部分計畫，對台中市政府的服務政績大有影響。台南縣市亦有相同問題，因此中央政府對直轄市的財政評比，應有較多元的方式，以實際財政狀況來加以評比，讓直轄市的財政有較合理的分配。

- 2、中央政府對直轄市的方案補助，不能只以三年期為度，應視執行情形和執行績效來決定期限。(主辦機關：財政部、主計處)

中央政府為使地方政府支持既定方案，通常會搭配一定的經費，使地方政府有意且有能力來執行，但是所補助款項有三年期限，時間到，就停止補助。由地方政府全額負責，但往往方案進行到某個進度，地方政府無法撥出經費，只得停辦或縮小範圍，使原方案無法得到預期的效果，因而也可能浪費原來所提撥的經費，如果能在期限前予以評估，再依其呈現的結果，決定停辦或再續辦，如此才會使方案可以有較適當的處理方式，也才給予地方政府有更高的接案意願。

#### (四) 法令架構面向

- 1、直轄市升格前所訂相關法規，在縣市合併的磨合期間，除非有特殊狀況，否則不宜有太多改變。(主辦機關：內政部；協辦機關：直轄市政府)

縣市合併升格，一定是依照地方自治法及其他配合行事的法規或原則來進行，對於中央與地方的職權劃分及合併方式，都需依照程序進行，至於合併時，縣市會有不同調之法規，必須逐步去協調修正，反正已合併成事實，有不同意處就多協商，或由市長來定奪，所以比較不會有爭議。但因升格，直轄市的位階高，對合併後，未能因此有更多權限時，有些直轄市會有反彈，但一方面合併後，直轄市政府本身有太多需要重新協調的法規，而且各局處主管在忙於處理

現況，只要能順利應付現況即可，無暇去進行創新工作，更無爭取更多權益的企圖，所以不管是中央或地方目前對法規都無太大意見，若有不同解釋，可以透過協商方式解決，不需動到修改法令的部分。

- 2、基於縣市合併的磨合期長，未來若有合併縣市的決策時，應先法定提早作業的時間表。(主辦機關：內政部)

由此次縣市合併的經驗，合併過程有些縣市因政治因素，影響協調的時間，使合併期短促，作業混亂，而且會因各有堅持，影響合併作業及原有業務的進行，未來為避免此種情形再發生，應訂定合併過程的相關法令，促使在合併前的特定時間內，就要進行協調工作，並且有一定的進度，如此可以避免協商工作的延緩進行，使合併工作能依期順利進行。

## 二、 中長期建議

- 1、中央政府與直轄市職權相關的法令，應在執行後，三年內加以檢討。(主辦機關：內政部；協辦機關：直轄市政府)

在直轄市成立初期，為使市政早日運轉，以遵循原法令規定運作，會有助於各項法令的協調，但隨着市政的正常化後，直轄市會因發展本身的特色，希望擁有較多的自主權限，尤其是財政權、人事權和管控權，這種擴權要求，有時是因於環境變化所致，必須有所調整，所以可透過法規的研究和檢討，決定是否要修改法令。

- 2、中央政府的財政補助和直轄市的財政自籌比率，應在適當時間予以調整。(主辦機關：財政部、主計處)

隨著直轄市的運作，各項業務不斷的開展，人事費隨人員的擴充而增加，但直轄市本身在稅收及規費的收取下，是否也能隨之調高比率，中央補助款是否逐年調增，這也需要進行檢討，使直轄市能擁有合理的財政收入，使其能有效運作，提供民眾更好的服務，如此才能使其升格更有作用。

3、中央政府應協助直轄市辦提昇地方非營利組織和社區能力的活動。(主辦機關：內政部；協辦機關：直轄市政府)

地方型的非營利組織和社區組織是直轄市政府最容易接近的夥伴，然而這些組織通常是由熱心公益的地方人士所組成，有些組織會爭取政府的外包方案，才有經費聘任專案人員，或是透過多元就業方案，引進專業員工，但當方案結束，就沒有經費雇用這些人員，在人力來源不穩定時，無法勇敢的去接受太大或太多的服務方案；而社區組織更是水準不一，有許多社區發展協會是理事長一人制，通包所有業務，對於這些既存的民間組織，政府有心都不敢將此較重大的業務托給它們，使政府與民間兩邊無法有效的合作，因此要由政府出面，委託大型非營利組織或有專業能力的民間組織來辦理提昇組織能力的訓練和活動，有正式的訓練課程，也有較實務的參訪和觀摩，甚至有各種與政府機關對話的座談會或研討會等，使這些社團或社區領袖有較好的領導能力，能提昇其組織的活動力和負荷力，讓它們具有承接政府委託方案的能力，甚至採取結盟方式來承擔更大的地方政府方案。此外，目前公務人員自願退休人員的年齡都不高，依他們的能力和經驗，可以組成最好的志工團體，來支援政府機關的服務分享，或鼓勵他們加入這些地方組織，來幫助社會的弱勢。

4、直轄市區公所功能調整的考量。(主辦機關：內政部；協辦機關：直轄市政府)

原縣市合併後，鄉鎮公所改為區公所，從一個地方自治團體變成派出機關，失去其自主自治的功能，也失去人事、財政和業務興辦的決定權，在過去臺北市和高雄市的改變，因其區公所屬於都市區，在人口、機能及地點都接近的情況下，民眾和公務人員較不會有太大的差異感，但此次的合併，牽涉到很大的城鄉差異問題，一個人口少、地方大的鄉公所和原城市的區公所是有不同，但要依法拉平其各項要求，總會有許多難為之處。本研究在近期建議為暫時不調整，是因為組織功能改變後，需要適應期，待其運作一段時間後，再檢視其是否有窒礙難行之處或是功能不彰之處，需要給予區公所

在特定業務的彈性空間，是就直轄市的職權來自行調整即可，抑或要修法來調整，甚而邀請學者進行相關研究，再協商決定，使區公所能夠因地制宜，發揮更好的功能。