

影響早期療育服務通報

張秀玉

轉介政策執行因素之探討

壹、前言

在民間社會福利相關團體大力的倡導與推動之下，民國八十二年修正通過的兒童福利法，將針對發展遲緩兒童與其家庭的早期療育服務納入該法的保障中。根據兒童福利法暨其施行細則第十一條、第十二條的定義，早期療育服務係指針對在認知發展、生理發展、語言及溝通發展、心理社會發展或生活自理技能等方面有異常或可預期會有發展異常之情形，而需要接受早期療育服務之未滿六歲之特殊兒童與其家庭，由社會福利、衛生與教育等專業人員以團隊合作的方式，依其個別需求，提供必要的服務。

在法令修正通過之後，內政部也自民國八十四年成立早期療育推動委員會，當時成為國內首創跨部會的任務編組，並開始正式執行早期療育服務（內政部兒童局，二〇〇〇a）。更於民國八十五年訂定「發展遲緩兒童早期療育服務實施方案」（內政部社會司，一九九七）在該方案中，將早期療育服務分作通報→轉介→聯合評估（鑑

定）→轉介→療育服務等幾個服務流程，並將每個服務流程應提供的服務內容作了簡單的界定，目前國內早期療育服務的流程與內容也以此方案的界定為參考標準。若以八十四年內政部正式實施早期療育服務算起，該服務實施至今已六年。目前國內也有二十四個直轄市、縣（市）政府成立「發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心」；行政院衛生署也於全國十三個直轄市、縣（市）政府成立「發展遲緩兒童早期療育服務聯合評估中心」；在直轄市、縣（市）政府也具有相關的療育服務單位；藉由這些包含社政、衛生、教育三個領域的相關單位形成整個早期療育服務的輸送流程，提供發展遲緩兒童與其家庭相關的服務。

在早期療育服務的流程中，通報轉介階段可以說是整個服務輸送流程的樞紐，透過各直轄市、縣（市）政府「發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心」受理通報並登錄個案資料等工作之後，再藉由中心的個案管理員協助後續流程的服務轉介，才能讓發展遲緩兒童與其家庭得到所需要的服務。因此，通報轉介階段的服務是否能夠具體執行？對於後續服務的提供與案主的服務品質皆具有決定

性的影響。所以針對早期療育服務通報轉介政策在目標與執行因素的分析，相較於其他服務流程而言，則是必須優先進行且相當重要的工作。

根據相關研究結果的顯示，目前早期療育服務通報轉介政策在執行上出現了一些問題（萬育維，一九九七；黃淑文、林雅雯，一九九九；內政部兒童局，二〇〇〇b；朱鳳英，二〇〇〇；楊玲芳，二〇〇〇）：(1)通報率很低，只有十分之一的個案被通報出來；(2)各直轄市、縣（市）政府的發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心的角色功能定位不明確，不僅是名稱不一、服務內容不一致、業務辦理的形式也不同；(3)轉介的後送療育資源不足；(4)不同專業領域的機構在資源共享的理念難以落實等。這些問題的浮現除了反應早期療育服務實務工作者在執行通報轉介工作的困境之外，也必須進一步去探討當初早期療育服務通報轉介政策制訂時的目標，以及目前政策執行的狀況是否與當初政策制訂的目標相符，是否真的能夠滿足發展遲緩兒童與其家庭的需求？透過對於影響國內早期療育服務通報轉介政策在目標制訂、政策執行與政策執行力因素之探討，才能對現在早期療育服務通報轉介政策有深入的瞭解，並能根據探討的結果進行後續政策的修正參考，經由早期療育服務政策不斷的修正，也才能真正保障發展遲緩兒童與其家庭的相關權益。

誠如前文所述，早期療育服務實施迄今已有六年的歷史，不僅是中央主管機關對於直轄市、縣（市）政府早期療育服務有一定比例的預算編列之外，早期療育服務也成為國內身心障礙團體的主要

訴求與主張。有鑑於目前國內早期療育政策已儼然成為兒童福利與身心障礙領域關切的重點，因此，在早期療育服務中有關於通報轉介政策執行的狀況如何？影響早期療育服務通報轉介政策執行的因素有哪些？國內目前早期療育服務政策執行的成效如何？則是筆者在本文中所欲探討的重點。在探討政策執行時可由案主的需求、政策目標的達成等角度去分析，由於社會福利政策的目標應以案主的需求為最優先的考量，因此本文將以政策目標的達成情況去探討早期療育服務通報轉介的政策執行。希望透過探討影響早期療育服務通報轉介政策執行的因素，並藉由政策執行力評估指標的介紹與探討，作為早期療育服務通報轉介政策後續修正方向的參考性建議。

貳、早期療育服務通報轉介之意義與重要性

早期療育服務的核心精神便在於「早期發現與早期治療」，因此發展遲緩兒童是否能及早接受早期療育服務，便成為決定該項服務是否具有成效的重要關鍵！目前國內已有二十四個直轄市、縣（市）政府成立「發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心」，執行通報轉介階段的服務內容。

經由通報工作的實施，社政體系便能掌握早期療育服務人口群的特質與需求，並藉由通報階段所建立的個案基本資料，進行後續的轉介服務，如此便能協助發展遲緩兒童及其家庭接受較完整、

一貫的服務，也能讓發展遲緩兒童及其家庭不至因為無法獲得資源，而耽誤了發展遲緩兒童的療育契機。因此通報這個階段，可以說是整個早期療育服務的樞紐，若通報功能無法發揮，則將會嚴重影響到後續服務的輸送與提供。在「通報」這個服務階段中，由社會工作者提供下列服務內容：受理發展遲緩個案通報、收集並登錄個案資料、早期療育服務觀念的宣導、安排個案管理系統服務等工作（內政部社會司，一九九七；黃淑文、林雅雯，一九九九；內政部兒童局，二〇〇〇b；朱鳳英，二〇〇〇）。

在發現兒童有發展遲緩現象之後，除儘速通報之外，更重要的便是經由各地通報轉介中心的社會工作者，針對發展遲緩兒童與家庭的需要，運用個案管理（case management）的處置技巧，協助轉介至相關單位接受後續的療育服務，透過轉介服務能夠讓發展遲緩兒童暨其家庭得以運用適切的社會資源。若是個案在通報之前並未接受任何醫療體系的評估，則由社會工作者轉介醫療體系進行評估鑑定，以瞭解個案的發展問題；若個案通報之前已接受醫療體系針對其發展狀況的評估，則社會工作者便需視個案遲緩的程度，選擇適合個案與其家庭的療育單位。因此轉介階段中，社會工作者的工作內容包括：案主的需求調查、需求評估、療育資源的評估、聯繫與協調、陪同案主至醫院接受評估鑑定、參與相關療育會議、定期追蹤服務等（內政部社會司，一九九七；葉淑文，一九九九；黃淑文、林雅雯，一九九九；朱鳳英，二〇〇〇）。從上文所述可知，發展遲緩兒童早期療育服務的通報轉介工作，可以說是連接早期療育

各個服務階段的重要樞紐。

參、影響政策執行因素之探討

一、政策執行的定義

所謂的「政策執行」(policy implementation)乃指政策方案在經過合法化之後，擬定相關的施行細則，並確認專責機關，配置必要的人力、經費等資源，並以適當的管理方法，採取必要的策略與行動，使政策得以付諸實施，以達成目標或目的之所有相關活動的動態過程（吳定，一九九四）。政策代表一種給予某種政策目標的承諾，「政策執行」是指能夠有效的實現政策目標，進而實現政策影響的重要過程（翁興利，施能傑，官有垣、鄭麗嬌，一九九八；施能傑，一九九九）。綜合上述，可以整理出「政策執行」係指為了實現一項政策目標所進行的相關活動，在這些活動進行時並需有法令的基礎、專責的執行單位、充足的資源、適當的策略與行動等配合，才能讓政策得以確實實施，政策執行落實與否，對於一項政策的成敗具有絕對性的影響（江偉平，一九九七）。但是，政策執行是否能夠發揮實現政策目標的能力，則受到許多重要因素的影響，下文將就這些重要因素作介紹。

二、影響政策執行的重要因素

林水波（一九九二）認為政策執行與政策的信度與效度（政策的邏輯性）是相互影響的，其中政策形成過程的理性考量、政策所要處理問題的特殊性、政策本身所具備的處理問題能力，這三者則是影響政策是否具備信度與效度的因素，此三個因素也各自或共同的影響著政策執行力。江偉平（一九九七）也針對國內外學者對於政策執行重要影響因素的討論，整理出九項影響政策執行成敗的因素：（1）政策問題所具備的特質；（2）政策規畫的合理性；（3）政策合法化的周延性；（4）執行者對於政策目標之共識程度；（5）執行機關所具有的特性；（6）機關組織間的溝通與強化活動；（7）政策執行之監督狀況；（8）標的人口之順服程度；（9）政治、經濟及社會環境因素。施能傑（一九九九）、翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌（一九九八）則提出政策執行主要受到：（1）政策本身的內容；（2）執行組織網路；（3）政策標的團體三個主要因素的影響。

從上述學者的探討，可以整理出影響政策執行的因素不脫離政策本身、執行政策之組織與接受服務者三個範疇。因此，本文將藉由施能傑（一九九九）、翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌（一九九八）所整理出影響政策執行的三個因素作國內早期療育服務通報轉介政策執行的探討，在探討之前先就此三個因素的意義作介紹（施能傑，一九九九）：

（一）政策內容

一項政策本身的內容設計將對政策執行產生一定程度的影響，其中政策內容可由政策資源（法令、人力、經費、技術）與政策工

具（政策執行機關得以達到政策目標所使用的手段）來探討。

（二）執行組織網路

政策執行的過程通常是由不同專責單位、不同層級或隸屬關係不明確的組織共同參與，因此，政策執行機構並不是指單一的組織，而是由許多組織所形成的網路（Hjern & Porter, 1981；引自施能傑，一九九九）。所以執行組織間網路關係是否通暢、良好？對於政策執行的成敗有相當重要的影響。

（三）政策標的團體

是指一項政策的設計所設定的服務對象或是管制對象。標的團體可藉由其團體的特性、政策本身的設計與執行機關和標的團體之間的互動此三個層面去影響政策執行。

肆、影響早期療育服務通報轉介階段 政策執行因素之探討

一、政策內容

在政策內容部分，可藉由政策資源與政策工具兩者進行政策執行之分析（施能傑，一九九九）。

（一）政策資源

1. 法令權威

法令權威主要是指為達成政策目標而制訂的法令 (statute)、法令內容 (legislation)、施行細則 (regulation) 與方案內容 (program)。這些正式與非正式的法令規範的政策執行機關的權限範圍、行動策略與工作流程，若缺乏有力的法令權威則是政策在執行時很大的致命傷 (施能傑，一九九九)。此部分筆者將採取透過探討早期療育服務通報轉介政策的法令、法條、施行細則與方案實施各部分的内容與政策目標之相關性的政策分析模式 (Silverstein, 2000)，針對國內早期療育服務通報轉介的法令權威作初步分析。

(1) 通報轉介的相關法源

與發展遲緩兒童早期療育服務「通報轉介階段」相關的法源是兒童福利法第十三條第二款、兒童福利法暨其施行細則第十三條、身心障礙者保護法第十四條第一款與特殊教育法暨施行細則第二十三條，茲將法令條文內容列舉如下：

* 兒童福利法暨其施行細則

• 兒童福利法第十三條第二款：「各直轄市、縣（市）政府應辦理對發展遲緩之特殊兒童建立早期通報系統，並提供早期療育服務」。

• 兒童福利法暨其施行細則第十三條：「從事與兒童業務有關的醫師、護士、社會工作人員、臨床心理工作教育人員、保育人員、警察、司法人員與其他執行兒童福利業務人員，發現有疑似發展遲緩之特殊兒童，必要時，應通報當地直轄市、縣（市）主管機關。直轄市、縣（市）政府為及早發現發展遲緩之特殊兒童，得移請當地

有關機關辦理兒童身心發展檢查。直轄市、縣（市）政府對於發展遲緩之特殊兒童、其父母、養父母或監護人，應予適當之諮詢與協助。該特殊兒童需要早期療育服務者，福利、衛生、教育機關（單位）應相互配合辦理。經早期療育服務後仍不能改善者，輔導其依殘障福利法相關規定申請殘障鑑定。」

* 身心障礙者保護法

• 第十四條第一款：「為適時提供療育與服務，中央衛生主管機關應建立疑似身心障礙六歲以下嬰幼兒早期發現通報系統」。

* 特殊教育法暨其施行細則

• 第二十三條：「各級主管教育行政機關每年定期舉辦特殊教育學生狀況調查及教育安置需求人口通報，出版統計年報，並依據實際需求規畫設立各級特殊學校（班）或其他身心障礙教育措施及教育資源的分配，以維護特殊教育學生接受適性教育之權利」。

(2) 通報轉介階段的方案內容與實施現況

依據內政部社會司（一九九七）所訂定的「發展遲緩兒童早期療育服務實施方案」中，可以整理出通報轉介階段應提供的服務內容包括：主管機關（衛生、教育、社政）輔導具有通報責任的相關人員辦理發展遲緩兒童通報服務；設立發展遲緩兒童早期療育轉介中心並辦理鑑定轉介服務；受理個案通報、個案登錄、安排個案接受鑑定時間地點、會同評鑑團隊訂定轉介相關表格、其他諮詢服務；由所設轉介中心辦理發展遲緩兒童個案管理評估鑑定之後轉介療育服務；個案評鑑報告、個案再安置與結案、其他諮詢。

從方案的訂定中，可以整理出通報轉介階段應提供的服務包括：(1)向法定具通報責任者進行宣導工作，以提昇通報比率；(2)受理個案通報與登錄資料；(3)與評鑑團隊訂定轉介相關表格；(4)協助個案接受鑑定；(5)協助個案轉介適當的鑑定與療育單位；(6)轉介後的個案追蹤與再安置；(7)相關諮詢服務。

但依據內政部兒童局(二〇〇〇a)的調查資料，目前已成立「發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心」的二十四個直轄市、縣(市)政府來看，其服務項目並不相同，並且可以發現政策執行的狀況與當初設定的方向有異，可能的原因，將在下文中作繼續的探討。

(3)綜合討論

從早期療育服務通報轉介政策的法令權威來分析，我們可以發現對於通報制度的定義，與發展遲緩兒童相關的三個法源中(兒童福利法、身心障礙者保護法、特殊教育法)都強調應建立發展遲緩兒童的通報系統，以便及早發現發展遲緩個案並進行治療與教育。但是在這些法令中並沒有說明通報系統應由哪些政策執行機關建立？此外三個法令中都各別界定發展遲緩兒童通報系統應由社政單位(兒童福利法)、衛生單位(身心障礙者保護法)、教育單位(特殊教育法)來設立，若以針對發展遲緩兒童早期療育服務來看，其最高指導的法令(Statute)應是兒童福利法，若依據兒童福利法的規定，則應由社政主管機關輔導各縣市政府成立早期療育通報系統。不過，社政體系如何結合或掌握教育、衛生的通報系統資料？

應是在政策執行時要仔細思考的。

若針對法令再做進一步的探討，可以發現在發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介階段的政策內容上，實施的情況與當初政策所設計的並不相同，若回歸到法令設立的目的與精神，除了可以看出在法令中只說明直轄市、各縣(市)政府依法應設立發展遲緩兒童早期療育的通報系統，但並未說明設立通報系統的目標是什麼？也未與轉介階段相關的法令，此外，法令也沒有賦予具有通報責任的機關或人員相關的法令權威，因此，在政策目標不明確且法令規定未賦予相關執行單位的法令權威基礎，自然對於該項政策在執行時的效益產生了影響。

2.經費與人力

在政策執行時，經費與人力自然是影響政策執行成效的重要因素。依據內政部兒童局(二〇〇〇c)委託中華民國智障者家長總會，在八十九年七月至九月訪視北中南東四區十一個直轄市、縣(市)政府的「發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心」時發現：各通報轉介中心大都提出經費與人力不足的問題。但是經費與實際運作情況有相關，多少的經費才足夠？為什麼會有經費不足的情況？這些在經費配置上的相關議題，中央主管機關是否應提出一客觀的指標，以為依據。此外，人力不足的部分，依據訪視資料每一個通報轉介中心約有五、五個專職人力，每個工作人員之個案量為八〇—一〇〇個，但是這些個案量只呈現了量的數目，但並不能具體說明每個服務個案的處置內容與深度，由於缺乏具體指標評估，因此，

也無法客觀評估這些人力的配置標準。然而，這些部分卻是可能對早期療育服務通報轉介政策的執行產生不良的影響。

3. 技術

技術是泛指能夠有效協助政策執行產出的硬體設施與軟體設備（施能傑，一九九九）。早期療育服務通報轉介階段最重要的工作便是對發展遲緩兒童人口數與人口特質相關資料的掌握，因此，為了掌握這些人口基本資料，如何建立全國統一、連線的電腦通報轉介系統，則是在政策執行的技術層面需要去考量的。

(二) 政策工具

政策工具指的是政策執行機關藉以達到政策目標的工具（施能傑，一九九九）。目前國內早期療育服務通報轉介階段最大的一個問題，便是通報率低落。雖然兒童福利法暨其施行細則第十三條中有界定具有通報責任的相關人員，但是目前依據內政部兒童局（二〇〇〇b）的調查資料中顯示，發展遲緩兒童的通報比率只有十分之一，為什麼通報率低，該項政策的執行受到了何種因素的影響？這個部分可藉由政策工具的概念，去探討該項政策執行可能成效不好的原因。

若以政策工具的角度來探討此項政策的執行，Schneider & Ingram（一九九〇，引自施能傑，一九九九）提出了五大政策工具，分別是：(1)權威性工具：是指賦予政策執行單位合法性的權威；(2)誘因性工具：透過正面或負面實物的提供，誘導標的團體採取特定行為；(3)能力性工具：指提供標的團體相關訓練、資源與訓練，使

其可以從事政策所希望的行為；(4)學習性工具：提供標的團體參與政策執行過程；(5)象徵性工具：政策提供價值理念等象徵性符號。若以目前早期療育服務通報轉介階段的政策執行來看，筆者認為在能力性工具、學習性工具與象徵性工具上，主管機關皆有投注相當的人力與經費在運作，但是提供具有通報責任單位與個人合法性權威的「權威性工具」，與提供正向（通報者可能有的獎勵、發展遲緩兒童被通報進來後可以得到很好的服務等）或負向（未依法通報的罰則等）誘因的「誘因性工具」則不足夠，也許從這二個層面去努力，也許可以改善目前通報率低的問題。

二、執行組織網路

一項政策的執行不能只靠一個組織，而必須是連結不同的組織體系成爲一個服務輸送與提供的網路，施能傑（一九九九）認為政策執行組織網路之所以影響政策的執行，主要原因是其具有下列五種特色：(1)多元參與：指一項政策的執行是由不同專業領域專業人員的共同參與；(2)多層政府：指政策執行的組織可能隸屬不同層級的政府，因此形成中央政府與地方政府的執行組織網路；(3)多元權力：政策執行過程並不只由行政體系負責，立法與其他相關部門也會介入，每個部門對於政策執行都有一定影響的權力；(4)公私協力：一項政策的執行並不可能只由公部門負責，可能必須與民間團體合作。在公私部門管理模式、對政策的態度都不同，因此公私協力部

分所延伸出的問題對於政策執行也具有很重要的影響力。

由於早期療育服務包含「治療」與「教育」兩個面向，因此除了社會福利領域對發展遲緩兒童與其家庭，在資源開發、聯繫轉介；家庭處置；政策倡導等面向的工作內容之外，更需要仰賴醫療領域對於孩子發展遲緩問題，進行診斷、評估與治療的工作；也需要特殊教育領域運用專業的教育方法，提供發展遲緩兒童在學前安置階段的服務。所以早期療育服務不是任何一個單一專業所能提供的，而必須靠各專業之間的合作，才能提供發展遲緩兒童在早期療育服務領域中最完整的服務。

因此，在早期療育服務通報轉介政策執行過程中，執行機構網路對於政策執行的影響可作以下的探討與分析：

(一)多元參與

早期療育服務並需藉由不同專業領域的人員共同合作，才能提供發展遲緩兒童與其家庭最適切的服務。如何加強與早期療育服務通報轉介階段所涉及不同專業領域的單位與個人，對於通報轉介政策都抱有相同的重視感與參與意願，是早期療育服務通報轉介政策執行成敗的關鍵之一。

(二)多層政府

早期療育服務除了有不同領域專業的介入之外，在服務輸送流程中更有中央主管機關與地方主管機關多層政府介入政策執行的過程，因此如何協調與釐清不同層級、不同部門的單位在通報轉介階段應擔負何種責任？是政策執行時須思考的一項重點。

(三)多重權力

在政策執行時需具有充足的人力與經費，但經費的控制與裁量權責屬於立法部門，因此行政體系在經費預算編列上如何掌控，並說服或協調立法部門可以接受，則是在多重權力影響政策執行時需要努力的。

(四)公私協力

目前全國成立發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心的二十四個直轄市、縣（市）政府中，有部分縣市屬於公設公營，有些則屬於公設民營，各直轄市、縣（市）政府的發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心之設立型態、組織與運作型態都有不同。因此，在通報轉介工作上以公設民營的方式辦理時，也必須考量公辦公營或公辦民營的設立型態，對於案主服務品質的影響、經費是否真的能夠運用到案主的服務上、提供通報轉介的服務單位是否具有公權力等議題。

三、政策標的團體

政策執行的結果常常受到標的團體的意向所影響（施能傑，一九九九）。在早期療育領域中，標的團體可以是服務對象（身心障礙家長團體、發展遲緩兒童相關機構與組織）或是管制對象（由民間團體以公設民營或方案委託的形式所辦理的通報轉介中心、個案管理中心或療育機構等）。若是探究國內早期療育政策的發展，可以發

現不論是政策的形成、沿革與執行都身受相關身心障礙家長團體或相關早期療育機構的影響，所以在早期療育政策中更應該思考標的團體對政策執行的影響因素，才能達到政策所期待之目標。翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌（一九九八）提出標的團體對於政策執行的影響主要來自三個層面：標的團體的特性、政策本身的設計、執行機關與標的團體間的互動關係，下文將就此三個層面探討早期療育政策之標的團體對於政策執行可能產生的影響。

（一）標的團體的特性：

施能傑（一九九九）認為標的團體所具有的四種特性會影響政策的執行：（1）行為動機；（2）規模；（3）資源程度；（4）對政策或執行者的認知。若以早期療育服務領域來探討，可以將標的團體影響政策執行的特性整理如下：

1. 行為動機

係指標的團體對於政策的順從程度。若標的團體不願意順從政策，政策的內容便很難執行，所以必須要去瞭解標的團體為何願意或不願意服從政策的行為動機。以早期療育政策而言，目前身心障礙家長與早期療育相關社團團體對於各直轄市、縣（市）政府市的通報轉介中心所提供的服務的態度是什麼？是認為目前各直轄市、縣（市）政府的通報轉介中心所提供的服務是合適的、滿意的，因此願意順從此項政策；抑或是認為即使將發展遲緩個案通報之後，該中心也無法提供合適的服務？所以不願意配合通報轉介的相關政策，釐清標的團體的行為動機，在研擬或執行行政政策時才能更掌握標

的團體的期望。

2. 規模

目前國內已有二十四個直轄市、縣（市）政府成立發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心，未成立的其他縣市也陸續在籌辦中，若再加上各地方政府提供早期療育服務的協會、基金會與機構，早期療育服務領域的標的團體數量隨著這項政策的日漸被重視而有大量增加的趨勢。面對這些數量過多的標的團體，政策執行的相關資源若無法相對擴張，則容易因為資源有限而必須刪減一些標的團體所需的經費，甚至在資源分配時，容易產生資源不均的現象。以現在國內早期療育服務發展的趨勢來探討，主管機關也必須審視相關的資源是否過度集中在某一區域、某些機構與單位？使得其他有需要卻無法獲得較多資源的標的團體，不能得到合適的服務，則可能因此產生對政策執行不良的影響。

3. 資源程度

標的團體雖然是接受服務或是執行政策的一方，但並不代表標的團體就沒有擁有豐富的資源，甚至是政治權力。在早期療育服務領域中，身心障礙家長團體一直扮演著立法政策遊說、資源爭取等倡導角色，也形成政策設計與執行單位一定的程度壓力。若是在政策執行的過程中忽略了這些標的團體的反應，政策執行單位可能因此遭到預算或經費消減等狀況。

4. 對政策或執行者的認知

標的團體對於政策的認知，或是所持的態度是否與當初政策制

訂時所設定的中心價值一致。若是標的團體認為發展遲緩兒童並不需要透過通報轉介階段才能得到合適的服務，而與當初通報轉介政策所想要達到的目標不一致時，則有可能不支持通報轉介相關的政策也不願配合相關工作，便對通報轉介政策執行產生極大的影響。因此，在政策執行時，如何讓相關的標的團體將通報轉介此一服務階段的價值與重要性內化，則是該政策執行成敗的關鍵之一。

(二) 政策本身的設計

在政策的目標與政策工具的選擇上，都應該重視政策的基本價值與標的團體的偏好是否相似？以避免在政策執行時，標的團體對於政策的不順服。在國內早期療育政策制訂與執行時，都相當重視相關標的團體的意見與價值，因此在政策上並未產生極大的衝突。不過，以國內的狀況，也必須有另一層面的思考，那就是除了避免政策的基本價值與標的團體產生大相逕庭的情況之外，也要思考早期療育政策是否因為標的團體強大的壓力與資源，而純然以標的團體的基本價值來主導政策制訂與執行的方向，則是政策設計與執行者要再審慎考量的。

(三) 執行機關與標的團體間的互動關係

政策執行機關若與標的團體有定期的聚會，得以溝通彼此的意见與想法，則有利於政策之執行。因此在早期療育服務通報轉介階段政策執行上，中央主管機關、各縣市政府與其他委託辦理的單位必須要有定期的聯繫會議，與可以順利得到彼此資訊的管道，使標的團體瞭解政策執行時是有做到公平合理的考量，才能建立二者之

間互相信任的關係。

伍、早期療育服務政策執行力之評估

在評估一項政策執行力 (policy implementability) 的程度時，常有許多評估的指標。學者 Schneider (1982) 引自施能傑，一九九九) 提出了五個觀察指標，本研究也將以此五個觀察指標作為評估早期療育服務通報轉介政策執行力的依據，茲將五個觀察指標的意義敘述如下：

1. 投入度 (viability)

此部分是指觀察政策所規範的各項內容要素是否均已推動，例如：執行機構的建置、法令的實施、資源的籌措、執行網路的建構等工作是否都已按照政策預定的方式所推動。早期療育服務通報轉介政策中對於通報義務人的規定，在實際運作中，這些通報義務人是否有依法通報？或是在為服務對象轉介相關療育資源時，全國各區域是否已具備充足的療育服務資源等，都可以作為評估早期療育服務通報轉介政策執行投入度的指標。

2. 理論整合度 (theoretical integrity)

理論的整合度係指政策執行單位所推動的作業是否與政策的主要概念一致？主要是在分析政策執行的內容與政策精神的配合性。就如前文所述，在內政部社會司 (一九九七) 所訂定的「發展遲緩兒童早期療育服務實施方案」中對於通報轉介中心職責的規定與各

直轄市、縣（市）政府的發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心所推動的工作是否一致？便是評估早期療育服務通報轉介政策理論整合度的一個方向。

3. 普遍度(scope)

此觀察指標所著重的是政策所預定標的對象的涵蓋程度。早期療育服務政策的標的對象便是發展遲緩兒童與其家庭，但是目前在接受早期療育服務的對象是否就是政策所預計的標的對象？而不只是探討服務對象的多寡，並需要思考服務對象的適切性，以便將該項政策提供給真正需要的服務對象。

4. 深度度(capacity)

此部分所探討的便是所有政策的執行要做到何種程度？這個觀察指標也牽涉到資源分配的議題。在提供服務時，為能有效做好資源分配，政策優先順序上應依不可避免的需要、公平性以及當地民間可投入資源的多寡程度等因素來共同決定（曾華源、曾騰光、陶蕃瀛，一九九五）。因此，對於遲緩程度不同的發展遲緩兒童、不同區域的資源、不同經濟條件的發展遲緩兒童家庭等課題，都必須注意政策執行深度度的議題。

5. 未預期的作用(unintended consequences)

若是政策執行都符合前面四項指標時，會不會對於其他執行單位或非執行單位產生負面的效果？像是早期療育服務資源是否都集中在某一個區域或是某幾個大型民間團體、早期療育服務預算的多寡對於其他兒童福利經費的排擠效益等，都是在政策執行時需要仔

細考量的。

陸、建議

在上述探討影響早期療育服務通報轉介階段政策執行的因素之後，筆者藉由上文中對於這些影響因素的探討，針對國內目前早期療育服務通報轉介政策的執行提出下列幾項建議，期能提供該項政策後續重視或修正的參考：

一、針對政策內容部分

1. 確立早期療育服務通報轉介階段相關政策與法令之目的與具體可測量的執行目標。
2. 提供通報政策執行單位與規定具有通報責任的個人與單位之法定權威基礎，加強「權威性的工具」的提供。
3. 提供在通報政策上正向與負向的誘因，藉由「誘因性工具」的提供，作為改善目前發展遲緩兒童通報率低落的一種參考方式。
4. 應設立各縣市通報轉介中心在人力與經費編制上的評估標準與指標。

5. 為實現通報轉介中心能夠掌握全國發展遲緩兒童人口數與人口特質，以便於規畫後續相關服務的目標，必須加強國內對於通報轉介中心在掌握人口資料的相關技術，像是全國電腦通報與轉介資

料庫的建立等，都是能夠使早期療育服務通報轉介政策執行更順利的重要技術。

二、針對執行機構網路部分

1. 各直轄市、縣（市）政府的發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心應積極與其他早期療育服務中不同專業領域的單位與個人，針對早期療育通報轉介政策的理念、目標作意見的溝通與交換，使得各領域的專業人員都對通報轉介政策有相同程度的瞭解與重視感。
2. 在早期療育服務通報轉介階段中，也應由社政中央主管機關協調教育、衛生等單位一起建立在通報工作上合作或分工模式，才可以避免多重政府、多重權力的特色影響早期療育通報轉介政策的有效執行。
3. 針對各直轄市、縣（市）政府發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心不同的業務承辦形式、不同的服務內容，對於案主提供服務品質是否產生影響、經費是否真的能夠運用到案主的服務上，提供通報轉介服務單位是否具有公權力等議題，都是政策設計與執行單位應再進一步進行相關研究，才能讓政策有效執行。

三、針對標的團體部分

1. 早期療育服務標的團體的特性，以作為調整政策的基礎，並

在執行過程中與標的團體溝通，也能讓政策執行可以有較佳的地位（施能傑，一九九九）。

2. 建立早期療育服務政策執行單位（中央主管機關、各縣市政府、通報轉介中心、個管中心、療育服務單位、聯合評估中心等）與標的團體固定互動的機會，像是：聯繫會報、定期研討會等方式，使得二者可以瞭解對方的期望與需求，也能增加標的團體參與政策執行的機會，增加彼此相互的信任感受。

3. 除了避免政策的基本價值與標的團體產生大相逕庭的情況之外，也要思考早期療育政策是否因為標的團體強大的壓力與資源，而純然以標的團體的基本價值來主導政策制訂與執行的方向，則是政策設計與執行者要再審慎考量的。

柒、結論

國內早期療育服務實施迄今已有六年的歷史，社會工作除了直接提供對發展遲緩兒童與其家庭的專業、直接服務之外，也必須進一步考量早期療育政策在設計與執行上的相關議題，才能透過對影響政策執行因素之瞭解、分析，更進一步去改善目前政策不足或錯誤的地方，才能藉由更完善的早期療育政策規畫與有效的政策執行，真正保障發展遲緩兒童與其家庭應獲得的服務品質。尤其透過對早期療育服務通報轉介政策執行的探討，能夠去思考目前發展遲緩個案被通報比率低落的可能因素，而後針對這些因素作政策上的

修正與改善，才能真正實現早期療育服務通報轉介政策的目標，讓發展遲緩兒童與其家庭得以藉由通報轉介服務，得到完整、一致的服務，則是社會工作與社會福利行政相關單位應該致力的工作目標。
（本文作者為東海大學社會工作研究所博士班研究生）

◎參考書目

- 內政部兒童局 二〇〇〇 a 發展遲緩兒童早期療育法規彙編 台中
中 內政部兒童局
內政部兒童局 二〇〇〇 b 內政部兒童局推展發展遲緩兒童早期療育服務業務報告 推動發展遲緩兒童早期療育服務南區巡迴輔導座談會大會手冊，頁四—二十八 台中 內政部兒童局
內政部兒童局 二〇〇〇 c 八十九年度發展遲緩兒童通報轉介中心訪視報告資料彙整表 台灣地區發展遲緩兒童通報轉介中心暨聯合評估中心訪視成果座談會大會手冊 頁二—十二 台北 中華民國智障者家長總會
內政部社會司 一九九七 發展遲緩兒童早期療育服務實施方案 台北 內政部
朱鳳英 二〇〇〇 社工在通報轉介階段的運作內容——以台北模式為例發展遲緩兒童早期療育課程訓練基礎班大會手冊 頁六一—六五 台北 中華民國醫務社會工作協會
江偉平 一九九七 政策制訂與執行——以警政作業為例 研考雙月

刊 二十一卷 五期 頁十一—二十三

吳定 一九九四 公共政策 台北 華視文化事業公司

林水波 一九九二 政策本身與政策執行力的關聯性政治科學論叢 四期頁二二五—二六六

施能傑 一九九一 政策執行過程中的控制——幾個基本問題的討論 研考雙月刊 十五卷 六期 頁三二—三九

施能傑 一九九一 政策執行的要素分析 研考雙月刊 二十三卷 四期 頁六—十五

翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌 一九九八 公共政策 台北 空中大學

曾華源、曾騰光、陶蕃瀛 一九九五 青少年福利政策之研究 內政部社會司委託研究

黃淑文、林雅雯 一九九九 中美兒童早期療育服務內容之比較兒童福利論叢 二期 頁二五六—二九一

楊玲芳 二〇〇〇 發展遲緩兒童早期療育服務——個案管理執行工作內涵與困境相關因素之研究 台中 東海大學社會工作研究所碩士論文

萬育維 一九九七 發展遲緩兒童早期療育之研究——轉介中心鑑定中心合作模式之規畫 內政部社會司委託研究

Sliverstein, R. (2000). Emerging disability policy framework: A Guidepost for Analyzing Public Policy. *Iowal Law Review*, 85, 1691-1776.

85, 1691-1776.