




政策執行與評估

主講人：黃英田
(花蓮縣警察局公共關係科科長)


1



主講人黃英田簡介

- 壹、學歷
 - 一、中央警察大學61期公共安全學系畢業
 - 二、國立東華大學公共行政學系97年碩專班畢業
- 貳、經歷
 - 一、新城分局巡官、嘉里派出所及北埔派出所所長
 - 二、人事科員、督察員、交通隊業務組組長、新城分局第二組及第三組組長、吉安分局第一組及第二組組長、花蓮分局第四組組長
- 三、婦幼隊、交通隊副隊長

2



課程主要教學目標

- 一、瞭解政策執行在公共政策過程中的重要地位
- 二、瞭解第一代政策執行的理論發展、基本命題與代表人物
- 三、瞭解第二代政策執行的理論發展、基本命題與代表人物
- 四、分別介紹第三代政策執行模式「第三代途徑」、「宣導聯盟架構」與「規劃過程/執行結果」3個模式的內涵
- 五、掌握官僚機構之意義、特徵及其肥大化與分殊化之趨向
- 六、瞭解政策網絡的基本概念、理論發展與類型

3



大綱

- 第1章 政策執行基本概念
- 第2章 第一代政策執行：由上而下模式
- 第3章 第二代政策執行：由下而上模式
- 第4章 第三代政策執行：由整合型模式
- 第5章 政策執行與官僚機構
- 第6章 政策執行與政策網絡
- 第7章 政策執行與政策工具
- 第8章 政策執行與績效管理

4

第1章政策執行的基本概念

第1節政策執行的基本概念(P11)

一、政策執行的重要地位

政策成敗的關鍵

(一)觀點：政策失敗不只源於「設計」（目標不明、缺乏多元價值），更多是來自「執行」（標準不清、操守問題）。

(二)地位：政策執行是政策過程的樞紐。

(三)政策執行三階段：

1. 特定執行綱領發展：法律規範轉化為優先順序與預算。
2. 行政政策細緻化：人力配置、工作流程與組織結構。
3. 監督過程：財務審核與成效評估。

(四)必要條件：法律要件、理性官僚要件、共識要件。

5

第1章政策執行的基本概念

第1節政策執行的基本概念(P11)

二、政策執行的特性

現代政策執行的複雜環境：

(一)多元行動者：

誰負責執行公共政策？

包含官方、民間、利益團體及非營利組織（NPO）。

(二)政策執行系統的膨脹化與公共計畫的繁複性：為解決問題增設機關或任務小組，導致計畫繁複。

(三)政策本身具有多元的、含糊的政策目標：常使用「公共利益」、「必要時」等含糊字眼，以賦予執行者行政裁量權。

(四)政策執行必須在府際機關係網絡上運作：需在不同層級政府間運作。

(五)政策執行包括許多無法控制的外在因素：包含許多無法控制的環境變數。

6

第1章政策執行的基本概念

第1節政策執行的基本概念(P11)

(一)到了80年代的末期，不少學者認為當時所累積的政策執行觀點是錯誤的：

- 1、70年代將政策執行與政策規劃加以分離的觀點，主要是受到1880年代中期行政學者威爾遜所提出「政治與行政分離論」的影響，單哈特對於政策執行學者不加篩選就吸納這種傳統二分法的觀點感到相當失望，他認為這是執行研究觀點上的倒退。
 - 2、70年代很多學者往往將正式失敗的理由歸諸於與政策規劃或政策設計的失當，事實上，在現實的世界中，問題無法根本界定清楚，設計與執行更是無法明確劃分。
 - 3、70年代學者僅將政策執行者視為代表「官方」的政府官員是相當狹隘的。
- 因此，執行學者指出：執行研究具有揭開政策制定中「黑箱」的功能。

7

第1章政策執行的基本概念

第1節政策執行的基本概念(P11)

(一)政策執行理論的崛起

(一)從「黑箱」到受重視

- 關鍵里程碑：1973年普雷斯門與衛達夫斯基（Pressman & Wildavsky）研究奧克蘭計畫（Oakland Project）。

結論：即使有國會支持與充足經費，執行不當仍會導致失敗。

(二)早期理論發展的阻礙（錯誤假設）：

- 1、政策執行過程是非常單純的，是技術性的問題，並不是學者必須去關懷的議題。
- 2、過度強調設計計畫預算中權威決策者的優勢地位，至於低階層的「執行者」，則被定位為執行者，被排除於政策參與之外。
- 3、政策執行的研究相當困難，除方法論的問題外、執行過程中的界限問題都使得執行研究工作受到阻礙。
- 4、執行研究需要花費相當龐大的時間與資源支出。

8

第1章政策執行的基本概念

第2節政策執行概念的界定(P16)

模式一：由上而下觀點 (Top-Down)

- (一)核心：科層體制的計畫與控制。
- (二)定義：執行是貫徹上級意志的工具（普雷門與衛達夫斯基在《執行》一書中對執行的定義點：實現、成就、完成、製造、完工）。
- (三)完美執行的四要件：漢恩與徐爾認為包括四個要件：
 - 1、政策本身的性質，必須是清楚的。
 - 2、執行結構必須是從上而下的緊密連鎖關係。
 - 3、必須盡量防止外在因素的干預。
 - 4、必須加強對於執行者的控制。

9

第1章政策執行的基本概念

第2節政策執行概念的界定(P16)

模式二：由下而上觀點 (Bottom-Up)

- (一)核心：上下階層的互動、妥協與政治計謀。
- (二)特性：「上有政策、下有對策」，基層執行者是成敗關鍵。
- (三)成功執行的要件：
 - 1、法律本身必須清楚、簡潔與研究的相當完整。
 - 2、在政策規劃的階段，民眾就因有強烈的支持與參與。
 - 3、資源必須提供給執行幕僚，以作為追蹤執行情形與給予特定的協助。
 - 4、必須成立追蹤執行成果的有效機制。

10

第1章政策執行的基本概念

第3節政策執行的演進觀點(P18)

- 一、第3種模式的基本前提是：承認政策與行動的連續體，核心理念：政策制定與執行是交互行動、相互議價的過程。
- 二、演進模式（路易斯Lewis &福利音 Flynn）：執行受「組織的外在世界」、「組織內部的個人」與「制度系絡」影響。注意下列特性：
 - 1、組織內部成員對於政策目標與目的有不同意見；
 - 2、政策內涵含糊不清；
 - 3、實際運作上充滿著不確定性；
 - 4、政策作業程序的繁複性；
 - 5、擁有權力與既存問題之間的不一致性；
 - 6、來自於公共參與、壓力團體活動與政治爭議的衝突。

11

第1章政策執行的基本概念

第4節政策執行的政治性質(P21)

- 一、政策執行的政治性質
納卡木拉與史牟務是比較強調政治性質的兩位學者，在《政策執行的政治》一書中就明白指出：政策執行牽涉三種政策環境：政策規劃、政策執行與政策評估。
- 巴達克認為所有的政策執行過程不過是尋找參賽者、建立參賽規則、籌措參賽資源、運用參賽策略，以獲至特定結果的執行塞賽局過程，希望藉著兩種方式限制理想的執行機器：第一、在認知社會理論缺點下，限制增設目標的內涵；第二、必須制定避免陷阱的計畫。

12

第1章政策執行的基本概念

第4節政策執行的政治性質(P21)

政策政治與政策執行

柏羅金所提出的「政策執行即是政策政治」的概念，所謂政策政治係指：不斷地界定社會政策中衝突的過程，這是一種將政治帶入政策執行的理論，這種途徑與傳統執行者是為一種技術性的、中立性的、非政治性的，政治是可以透過基礎加以防堵的觀念是大相逕庭。

- (一)執行賽局 (Bardach)：尋找參賽者、建立規則、運用策略以獲取結果。
 (二)政策政治 (Plotkin)：執行是不斷界定衝突的過程，並非中立技術。

一般而言，政策政治與政策執行的關係可以從下列三個角度加觀察：

- (一)官僚裁量權與政策生產力。
 (二)政治能量與政策制定：包含司法政治、多元主義政治與選舉政治。
 (三)制度結構與政策政治：
 1、政策上的制度競爭可以限制政策選擇。
 2、制度上的安排可能影響潛在議題的認同、表達與匯集。
 3、執行社會政策的管道必然影響政策企業精神的議程與策略。

三、壓力政治與政策執行：利益團體透過權力平衡（潛在團體的存在、重疊會員理論、團體競爭的制衡力量）影響執行。

13

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第1節理論背景(P29)

薩波提爾曾指出當代政策執行研究有兩種途徑兩大研究途徑:由上而下與由下而上。

徐爾指出，政策執行研究的發展有兩個階段：

階段	核心目標	觀點性質	執行角色
第一階段	追求「完美執行」	規範性 (Normative)	制定者具絕對權威
第二階段	找出「執行缺失」	務實性 (Pragmatic)	制定者與執行者共同協議

14

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第1節理論背景(P29)

一、理性模式的思維

第一代的政策執行研究受到古典行政模式的影響甚深，古典行政模式的前提為「行政是機械的」，此一概念可以從三個角度加以釐清：

- (一)行政組織的結構要素為集權的、科層體制的、金字塔型的概念，以韋伯的官僚模型為基礎，強調官僚體系為嚴密的組合體系。
- (二)政治負責制定政策，行政則執行政策，兩者必須加以分離，以威爾遜的行政理論為基礎，強調行政是立的、中立的、專業的非政治性活動，可以依據科學理性的原則加以實現。
- (三)行政管理必須依照客觀的科學管理原則，以提高行政效率，以泰勒的科學管理學派為基礎，強調以科學方法管理行政事務，管理階層與工人之間的職務與責任分工相當明確，最重要的是組織目標為最求行政效率。

15

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第2節基本命題(P30)

一、由上而下模式的基本命題為：

- (一)執行官員、標的團體的行動與政策制定者的決定相符程度為何？
- (二)政策目標完成的程度為何？政策實際所發生的影響與目標所設定的預期影響，其一致性的程度為何？
- (三)就那些與官方政策和其他具有政治重要性的政策而言，影響該政策產出與衝擊的主要因素為何？
- (四)如何重新建構一項以經濟為基礎的新政策？

納卡木與史謀悟更進一步闡釋第一代政策執行研究的基本命題為：

1、政策制定與政策執行是有界線的、分離的、連續的。

2、政策制定與政策執行之所有界線，是因為：

第一、政策制定者設定目標，政策執行者執行目標，兩者的分¹⁶

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第2節基本命題(P30)

- 一、相當明確。
- 二、政策制定者能夠明確的陳述政策，因為他們能夠同意許多不同目標之間的優先順序
- 三、政策執行者擁有技術能力、服從與意願執行政策制定者所設定的政策。
- 3、既然政策制定者與執行者接受兩者之間的任務界線，則執行過程必然是在政策制定之後的連續過程上。
- 4、涉及政策執行的決定本質上是非政治性的與技術性的；執行者的責任為中立的、客觀的、理性的科學的形式。

17

第2章政策執行的基本概念

第3節代表人物(P32)

- 一、史密斯：關注執行機關、標的團體、理想政策與環境的互動。
- 二、范米特與范紅：說明政策與績效間的觀聯結關係提出6項變數政策標準與目的、政策資源、組織間溝通和強制活動，執行機關的特徵、政治、社情經條件及執行者的意向。
- 三、愛德華三世：強調溝通、資源、意向、官僚結構是影響政策執行的重要變數。四大關鍵。
- 四、薩伯提爾與枚茲眉尼恩的重要論點：
以問題的可處置性、法令規章的規制能力、非法規因素對於政策執行的影響等三方面因素探討政策執行。在他們所設計的研究架構中，因變相為「政策執行過程的各階段」、自變相則

18

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第3節代表人物(P32)

包含三大類：「問題的可處置性」、「影響執行的法令規章因素」與「影響執行的非法規因素」；自變相將會影響因變項中的每一個階段，茲分述如下：

(一)政策執行過程各階段：

可分為：1、依執行機關的政策產出。2、標的團體對政策產出的服從。3、政策產出的實際影響。4、對政策產出所認知的影響。5、法令的主要修正。

(二)問題的可處置性：

這是指政策問題本身是否具有可以被處理的特性，可分為：1、有效地技術理論與科技之可獲得性；2、標的團體行為之多樣性。3、標的團體人數百分比。4、標的團體行為亟需改變的幅度。

(三)影響執行的法令規章因素：

19

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第3節代表人物(P32)

可分為：1、正確的因果理論。2、明確的政策指示。3、充分的財政資源。4、執行機關內部及其層級整合。5、執行機關的決策法則。6、執行人員的甄選。7、外圍分子的正式介入。

(四)影響執行的非法令規章因素：

意指政策本身以外，與法令規章無關，且足以影響政策執行的因素，可分為：1、社經環境與科技。2、大眾傳播對政策問題的注意焦點。3、公眾的支持。4、選民團體的態度與資源。5、政治主權的支持。6、執行人員的投入感與領導技巧。

根據他們的研究在諸多變相當中，歸納起來影響政策執行最重要的因素至少有下列6項：

(一)清楚一致的目標

20

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第3節代表人物(P32)

- (二)明確的因果理論
- (三)執行過程的合法建構，以強化執行官員與標的團體的服從
- (四)具認同感與技巧性的執行官員。
- (五)利益團體與主權的支持
- (六)足以獲取政治支持或因果理論的社經條件

21

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第4節由上而下模式與管制政策(P35)

擬從下面三個角度加以說明

一、管制政策的興起背景

管制政策的發展背景究竟為何？前美國經濟顧問委員會主席威登榜曾說：美國社會曾經發生兩次的管理革命，第一次是決策權由公司行號的「所有權人」移轉到「專業管理者」；第二次的管理革命則是指決策權由「專業管理者」移轉到政府部門當中的「管制者」。在管制政策的運作系絡中，行政國家乃因應而起，這種強調行政權或行政機關重要性的現象幾乎已經成為開發或開發中國家的重要型態。

22

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第4節由上而下模式與管制政策(P35)

一、管制政策的意義

管制政策是指政府權威單局設定一致性的管制規則或規範，以指導地方政府機關或標的團體採取某些行動。

有些學者指出：可以從賽局理論的角度分析管理政策的特性；由於被管制者受到管制規則或規範的限制，比那些未受管制者可能負擔更多的義務或享受更多的利益，被管制者與未受管制者之間就形成「你得我失」或「我失你得」之間的零和關係，稱為零和賽局的政策型態。

伯斯坦指出管制概念的特質為：1、管制是嚴密地政治過程；2、管制是依據某些事前決定的行為規則，追求利益的努力；3、管制可視為管制機構與被管制工業企圖相互控制對方的雙向過程。

三、管制政策與由上而下模式

23

第2章第1代政策執行:由上而下模式

第5節批評檢討(P37)

一、優點:

從整體執行研究成果論，此模式的應用性相當廣泛，也有不少學者從各種不同的個案驗證此模式的使用性。

二、缺點:

- (一) 強調從中央的決策開始，過度重視高級長官的目標設定與方案規劃之能力，容易忽視了來自於私部門、基層官僚、地方執行機關或其他政策次級體系的行動者之角色。
- (二) 當某些公共政策沒有支配性的機關或法令規章時，而是由多元的政府機關或法令規章共同執行公共政策。
- (三) 此模式容易低估的基層官僚與標地團體採取各種對抗策略，企圖影響政策目標標的實力與潛力。
- (四) 政策執行與政策規劃之間的區分是不必要的、無意識的。
- (五) 強調法令規範對於政策執行的結構化，這是不實際的。

24

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第1節理論背景(P43)

一、拯救孤獨組織症候群的呼聲

賀恩與波德認為這種組織型態容易出現孤獨組織症候群，組織間的網路關係太過複雜，彼此交互依賴，幾乎沒有有一個單一的大型組織可以指揮所需的資源。但問題是：以自利動機為導向的市場機能，無法呈現公共政策的集體利益，更何況市場也有失靈的時候？因此，市場那一雙看不見的手仍然無法治癒孤獨組織症候群。

二、多元組織社會的出現

事實上隨著工業社會、政治民主與福利國家的發展，各種公私組織相繼興起，彼此之間的互動性與互賴性亦逐漸增強，今天我們已經進入組織社會。賀恩與波德乃嘗試提出一個「執行結構」的研究途徑，以解決多元組織社會下的執行困境問題，將這種研究途徑稱為「由下而上模式」。政策執行的焦點集中於²⁵

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第1節理論背景(P43)

多元行動者追求目標的策略，執行結構的研究途徑可以彌補經濟學中的原子理論與公共行政中的廣博規劃與管理論之缺陷，而形塑出一個符合地方特色，容易產生效果的執行策略。

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第2節基本命題(P44)

強調應該給予基層官僚或地方執行機關自主裁量權，使之能夠因應複雜的政策情境，中央的政策決定者其核心任務是提供一個充分的自主空間，使基層官僚或地方執行機關能夠採行適當的權益措施，重新建構一個更能適應執行環境的政策執行過程，這樣的模式稱之後理性模式。學者愛摩爾則將這種執行方式稱為向後推進的策略，其基本命題為：

- 1、有效地政策執行細於包含多元組織的執行結構。
- 2、政策執行結構式有共識的自我選擇過程。
- 3、政策執行以計畫理性，而非組織理性為基礎。
- 4、有效地政策執行取決於執行機關間的過程與產出，而非政策決定建構者的意圖與雄心。
- 5、有效的政策執行是多元行動者的複雜互動結果，而非單一機構的貫徹政策目標之行動結果。

27

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第2節基本命題(P44)

- 6、有效地政策執行繫於基層官僚或地方執行機關的裁量權，而非階層結構的指揮命令系統。
- 7、有效地政策執行必然涉及妥協、交易或聯盟的活動，故互惠性遠比監督性功能更為重要。

二、兩種模式的異同

- (一)以最初的焦點而言，由上而下模式，強調最初焦點為中央政府，由下而上模式，則強調某一政策領域中的地方執行結構。
- (二)以執行過程中對於主要行動者的認定而言，由上而下模式強調從中央到地方、從公部門到私部門；由下而上模式則強調從地方到中央，從私部門到公部門。
- (三)以評估標準而言，由上而下模式強調正式官方目標的完成，有時兼採政治重要性來評估目標完成與否，但這種標

28

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第2節基本命題(P44)

- 準則較不清楚，但以實現計劃為中心。
- (四)以整體焦點而言，由上而下模式關心政策控制系統如何達成政治制定者所預期的政治結果？由下而上模式則強調政策網絡中多元行動者的策略互動。

29

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第3節代表人物(P46)

- 執行結構途徑的重要論點
- 主張的學者賀恩及其同僚於1975年至1983年間，在西德柏林科學中心所進行的一系列研究。執行結構途徑的構成要素有下列幾點：
 - (一)執行結構為政策執行的核心
 - (二)執行結構性計畫理性為取向:有下列特徵：
 - 1、非正式結構與少數的權威性關係。
 - 2、由多元的行動者所構成的社會結構是相當動態的、變化的，它並不是法定的行政實體。
 - 3、參與計畫的決定是相當渾沌的，必須以同意與協商為基礎。
 - (三)執行結構包含多元的目標與動機
 - (四)行結構的威權關係並非以階層命令體系為主體

30

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第3節代表人物(P46)

- (五)地方自主性
- (六)執行結構

二、執行結構途徑的方法論

在方法論方面，賀恩及其同僚運用網若技術，以描繪出多元行動者之間的互動關係，將關係的密度與強度與氧化，會製成網絡關係圖，乃是高度複雜的分析技術，這是此項理論受到政策學者重視的主要原因。最常被討論的個案是人力資源訓練計劃，因為該計劃涉及許多公部門與是部門在內。

31

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第4節由下而上模式自我管制政策(P48)

一、「新地方主義」聲浪的崛起

高艾斯曾分析英美與中歐等7國運作經驗時指出：當代各國由於出現經濟危機，中央與地方政府的關係正面臨著兩種激烈的調整，第一、垂直式的結構調整目前的發展趨勢是「中央放權，地方攬權」；第二、水平式的結構調整目前發展的趨勢是「公部門卸下管理負擔，私部門承攬公共事務」。

到底中央集權好？還是地方分權好？

二、自我管制政策的意義

自我管制政策是指權威當局並未設定嚴格的、一致性的管制規則或規範，而僅設定原則性的遊戲規則，委由各政府機關或標的團體自行決定採取何種行動，權威當局不加任何干涉的政治型態，可以看出自我管制政策的幾項特質：第一、自我管制政₃₂

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第4節由下而上模式自我管制政策(P48)

策中，上級的權威當局並沒有向管制政策一樣設定一項「非遵守不可」，毫無任何執行彈性的管制規範；第二、地方政府、下級機關或標的團體能保有相當的自主彈性執行上級所交付的實踐政策目標之任務；第三、上級權威當局之所以採取此種授權彈性措施，主要是因為這種政策性質必須發揮地方特色或標的團體特徵才能實現政策目標。

三、自我管制政策與由下而上模式

可以從下列幾點加以觀察：

1、自我管制政策強調地方政府或標的團體的重要地位，由於地方政府或標的團體的數目一定非常之多，故任何一項政策必然形成多元組織結構，由此印證了「有效地政策執行繫於包含多元組織的執行結構」這個命題。

2、自我管制政策視野下的地方政府或標的團體，往往會組合

33

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第4節由下而上模式自我管制政策(P48)

成一個聯盟，以擴大其在政策上的影響力，這種聯盟的組成是「有共識的自我選擇過程」。

三、地方政府或標的團體為了有效執行公共政策，一定要加強多元行動者的溝通與互動，不是「一個口令，一個動作」就能貫徹政策目標。

34

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第5節批評檢討(P51)

一、優點

- (一)為了掌握執行結構中的多元組織之互動狀況，賀恩的能發展出政策網絡的方法，這是相當新穎，且其應用相當今日的科學方法論。
- (二)該模式與多元行動者所認知的問題、策略與目標為基礎，觀點相當廣博。
- (三)該模式不以正式（官方）目標的完成為焦點，而以實現公與私部門所出現的各種結果為焦點，如此可以發現政策執行的「非預期結果」，是影響政策執行是否有效的重要因素。
- (四)該模式可以處理牽涉多元計畫而且沒有個主導機關的複雜政策情境。
- (五)該模式同時可以處理許多行動者所最努力追求的策略，不₃₅

第3章第2代政策執行:由下而上模式

第5節批評檢討(P51)

至於產生由上而下模式，容易忽略其他行動者的重要性。

二、缺點

- (一)正如由上而下模式過分重視中心而忽略邊陲，由下而上模式的缺點只是過分重視邊陲而忽略中心。
- (二)該模式固然肯定基層官員的角色，但基層官員的行為對於政策目標的貢獻，並不一定是「正面的」，如何改善基層關於的反制行為是相當重要的課題。
- (三)該模式的分析途徑著重於基層官員「事實面」的經驗分析，但對於「價值面」的倫理分析，則似乎相當欠缺。
- (四)該模式所描繪的執行結構似乎是成之於已然，對於形成執行結構之前的行動者所付出的努力者不予考慮。
- (五)該模式的分析結構欠缺一個明確的理論，可以描述出我們所感興趣的主題。

36

第4章第3代政策執行:整合型模式

第1節由上而下與由下而上模式的整合方向(P57)

一、二種模式的批判

福克斯所指出的，由上而下模式可稱為單邊主義者，結合傳統政治科學(菁英主義)與公共行政理論(官僚模型)，特別強調代議政治的有效性與行政裁量權的運用，認為民選首長高高在上，為最高政策制定者，必須對政策成敗向選民負責，事務官則是負責實踐民選首長意志與目標的執行階級。由下而上模式可稱為多邊主義者，從道爾所說的多元政體中找到理論基礎，認為民選菁英並非政策執行的唯一主權，政策權力繫於多元的執行主體，不能不從多邊角度去執行公共政策，才能實踐目標。

二、二種模式的整合方向

(一)理論的多元主義

(二)限制性的系絡

37

第4章第3代政策執行:整合型模式

第1節由上而下與由下而上模式的整合方向(P57)

(三)久缺累積性:林德與比德斯則指出:如果能夠解決選擇性的相對主義與限制性的權變特性2種缺點，政策執行研究確實有可能邁向更為整合的模式。

福克斯曾指出執行研究論者應該跨越實證論者的方法而進入批判性後實證的方法論，提出下列建議:

第一、執行研究的對象應該著重於政策領域而非特定的立法或決策領域，既然是政策領域，則該領域中涉及的因素有屬於上級機關及基層機關因素。

第二、執行研究必須具有歷史意識，沒有放諸四海而不變的執行模式，因此，必須以多元角度從事政策研究，以累積長期研究成果。

第三、執行研究必須從事長期的研究，至少需要10-20年。

38

第4章第3代政策執行:整合型模式

第1節由上而下與由下而上模式的整合方向(P57)

- 第四、執行研究必須整合多元觀點，俾能發現政策執行的問題癥結，才能全面性關注政策執行。
- 第五、必須從事拓展性的經驗主義，用更多的實證個案去比較執行過程，推動更多的經驗性研究。

39

第4章第3代政策執行:整合型模式

第2節第三代執行途徑(P59)

一、政策動態面的觀察

郭謹等人認為政策執行是一種極度繁雜的過程，是一系列發生於不同間與空間的行政與政治決策和行動過程，過去政策執行研究似乎都以為僅發生在官僚機構與府際關係上，主張第三代研究途徑探討政策執行動態面向。

二、第三代執行研究途徑的重點

郭氏等人目的在於建構一套足以詮釋執行動態面的理論結構

第一、在比較歷史分析方面，必須著重地方、州與聯邦政府層次。

第二、在量化方法方面，指出下列分析方法值得採用：時間序列分析、動態模擬、網絡分析、判別函數分析、內容分析、社會實驗、迴歸技術。

第三、在資料蒐集技術方面，包括菁英的深度訪問、郵寄問卷。

第4章第3代政策執行:整合型模式 第2節 第三代執行途徑(P59)

及內容分析等。

郭謹等人的府際政策執行模式係運用混和方法來探討政策執行結構，係指運用上述各種蒐集與分析資料的多元方法，才能建構整合的執行模式。參酌P60圖4-1

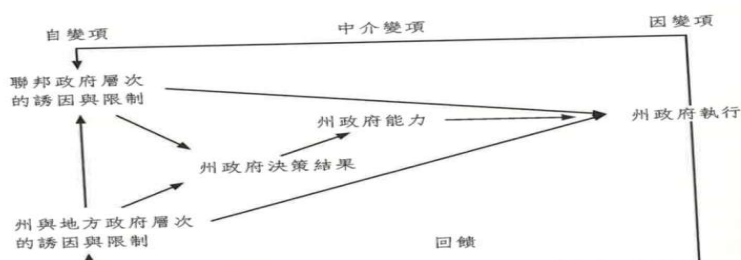


圖 4-1 郭謹的「第三代執行途徑」整合模式

41

第4章第3代政策執行:整合型模式 第2節 第三代執行途徑(P61)

基此，該模式包括3類變項：

- 1、因變項:指州政府的政策執行
- 2、自變項:第1項為聯邦政府層次的誘因與限制，第2項為州與地方政府層次的誘因與限制，兩者形成交互依賴之關係，會直接影響中介變數。
- 3、中變變項:包括州政府本身的政策結果與州政府本身的能力。郭謹等人為了使該模型能夠更具經驗性，提供2項可驗證性的假設:第一、各州政府在執行時機上的差異性；第二、各州政府在執行行動上將引起變異性。根據這些可驗證的假設，調查者必須設法探討下列問題:1. 執行時機；2. 計畫內容的性質與範疇；3. 溝通型態；4. 組織能力。

42

第4章第3代政策執行:整合型模式

第3節 宣導聯盟架構(P61)

一、基本命題

薩伯提爾提出政策變遷宣導聯盟架構，該架構中之所以用「政策變遷」代替「政策執行」，主要原因在於政策執行過程本身就是改變政策內涵、政策取向學習的過程。薩氏建構的宣導聯盟架構係建立在下列3項基本命題上：

第一、政策變遷過程的瞭解至少必須花費10年以上的時間來長期觀察。

第二、必須透過政策次級體系(不能侷限於傳統的鐵三角的理論)來掌握長期的政策變遷過程。

第三、公共政策執行不能僅從數據的變化來判斷政策的變遷的情形，而必須涵蓋如何實現目標的信仰體系之變化。

二、影響政策變遷的外在因素

(一)相對穩定變項

43

第4章第3代政策執行:整合型模式

第3節 宣導聯盟架構(P61)

1、問題領域的基本特徵

2、自然資源的基本分配

3、基本的文化價值與社會結構

4、基本法制結構

(二)動態事件變項

1、社經條件與科學技術的變遷

2、系統統治聯盟

3、來自於其他次級體系的政策決定與衝擊

三、政策次級體系:內在結構

信仰體系是宣導聯盟之所以能夠形成的關鍵要素，包括3個層次：

第一層次是深度核心或規範核心，其基本特性為基本的規範性本體論思想。

44

第4章 第3代政策執行: 整合型模式

第3節 宣導聯盟架構(P61)

第二層次是核心邊緣或政策核心，其基本的政策立場。

第三層次是外環面向，指執行政策核心的工具性決策與資訊。

四、政策取向的學習(P65圖4-2)

根據薩伯提爾的看法，政策取向的學習表現在下列幾方面：

第一、信仰體系內認為某些變項狀態甚為重要，這種理解可能因而有所改進。

第二、信仰體系內所建立的邏輯因果關係，可能有所修正。

第三、認同或回應某信仰體系的挑戰，對立的2個聯盟組織會相互挑戰對方的價值體系，如此可能會認同這種挑戰，也可能有所回應。

45

第4章 第3代政策執行: 整合型模式

第3節 宣導聯盟架構(P61)

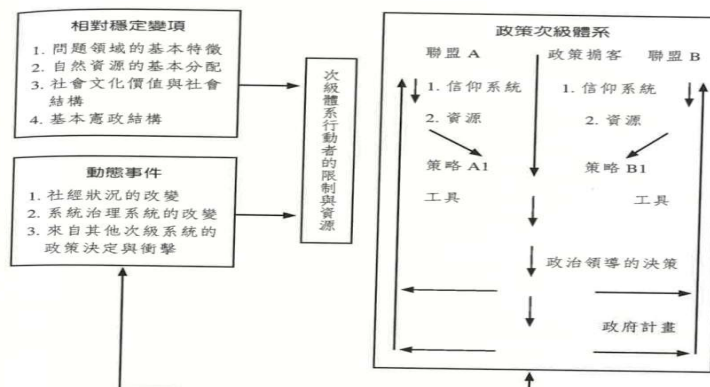


圖 4-2 薩伯提爾的政策變遷宣導聯盟架構

46

第4章第3代政策執行:整合型模式

第4節 規劃過程/執行結果(P66)

一、政策執行的一般性理論

溫特所提出的整合模式可稱為「規劃過程/執行結果」模式，其理論背景為有鑒於政策執行架構的多元途徑，以至於欠缺執行理論的累積性，形成理論主義的傾向。該理論中包含最多足以影響政策執行結果的4個變項，其目的在於避免變項過於繁複，而從宏觀角度建構執行模式。

二、模式主要內容

該模式的「因變項」為執行結果，可以從產出與結果兩方面加以觀察。「自變項」為政策規劃過程與立法，主要是受到規劃過程中的衝突性程度、因果理論有效程度、象徵性行動程度、受到廣泛注意的程度四個因素影響。「中介變項」為執行過程，主要是受到組織與組織間的執行過程的影響、基層官僚行為、標的團體行為等三項因素影響。(P67圖4-3)

47

第4章第3代政策執行:整合型模式

第4節 規劃過程/執行結果(P66)

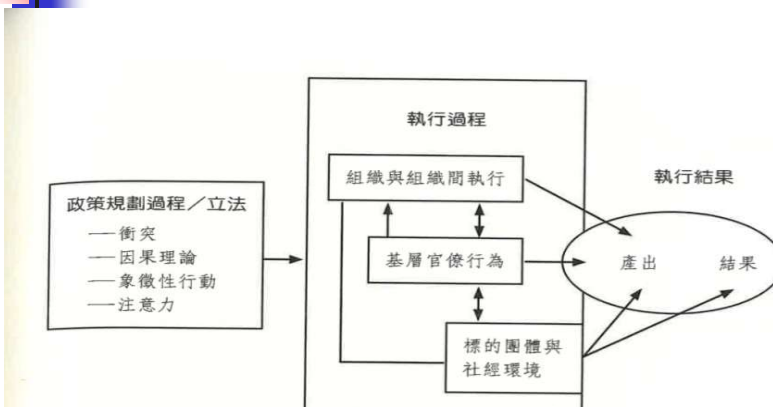


圖 4-3 溫特的規劃過程與執行結果模式

48

第4章第3代政策執行:整合型模式

第4節規劃過程/執行結果(P66)

(一)因變項:執行結果

- 第一、從「官方目標」角度
- 第二、從「利害關係人」角度
- 第二、從「問題解決」角度

(二)自變項:策規劃過程與立法

- 第一、成功的政策執行與政策規劃階段的衝突程度呈反比關係。
- 第二、成功的政策執行與政策支持者的決策奠基於有效因果理論的程度呈正比關係。
- 第三、成功的政策執行是不可能的。
- 第四、成功的政策執行與政策規劃過程中受到支持者注意的程度呈正比。

(三)中介變項(一):執行過程:組織與組織的執法行為

49

第4章第3代政策執行:整合型模式

第4節規劃過程/執行結果(P66)

■美國政策執行學者指出，任何一項政策都涉及中央與地方政府的涉入，更涉公私部門的介入，因此，欠缺協調行動是政策執行失敗的主因。組織與組織的執法行為之所以對政策執行後果產生影響，可以從組織本身所擁有的制度利益與誘因加以解釋。

(四)中介變項(二):執行過程:基層官僚行為

基層官僚機關的服務環境具有以下特性:第一、資源稀少而且提供服務的速度通常甚為緩慢;第二、民眾的服務需求日益膨脹;第三、工作目標經常含糊或衝突;第四、績效導向的目標本身不容易測量;第五、顧客不認為是重要的參考團體。

(五)中介變項(三):執行過程:標的團體與社經環境

標的團體是指公共政策所欲施行的對象團體，能夠讓標的團體得的好處的政策稱為服務導向的政策，反之稱之管制政策

50

第5章政策執行與官僚機構

第1節政策執行與官僚機構(P75)

一、官僚機構的肥大化與分殊化

不論是民主或共產國家，官僚機構的數目都有愈來愈多的趨勢。以我國而論，行政院組織法中最初的組織架構為8部2會，但今天我們發現增加好多部會，特別是委員會的組織型態更擴增至11個左右。

官僚機構另一個病症是官僚責任的分殊化，每一政策領域中分別由不同官僚機構來掌理，造成各自為政、政出多門的現象。

二、官僚機構的特性

- (一) 官僚機構具有無所不在的特性
- (二) 官僚機構在政策執行過程中扮演支配性的關鍵角色
- (三) 官僚機構具有許多不同社會目的
- (四) 官僚機構的運作功能係在大型與複雜政府計畫的系絡中進行

51

第5章政策執行與官僚機構

第1節政策執行與官僚機構(P75)

(五) 官僚機構是不可能毀滅的

- (六) 官僚機構本身在政策偏好上並不中立，而且也不受外在勢力的完全控制

三、標準作業程序

- (一) 標準作業程序可以節省時間，因為時間是寶貴
- (二) 標準作業程序可以節省資源浪費，因為資源是稀少的
- (三) 標準作業程序可以獲致穩定性，因為穩定是組織繼續存在的主要動力

但這套程序也可能產生若干問題，反而阻礙公共政策目標的實現，這種反功能的病態必須加以瞭解：

- (一) 標準作業程序會抗拒變遷，無法因應特殊環境需要
- (二) 標準作業程序容易延誤時機，無法滿足民眾需求
- (三) 標準作業程序往往追成「新政策」與「舊程序」之間的矛盾，無法推動改革

52

第5章政策執行與官僚機構

第1節政策執行模式(P75)

檢討當前政策執行的組織模式，出現2種不同的典範：第一、工具典範，從管理角度出發，將執行組織視為追求政策執行目標的工具或手段，為了實現執行目標，必須加強達成目標的工具，包括：(一)必須提高組織的控制能力；(二)必須尊重官僚的自主裁量權；(三)必須成為基層工作團體的伙伴；(四)必須加強組織成員間利益衝突之妥協與議價。第二、社會行動與結構主義者典範，認為政策執行目標的實現無以既定的管理架構與目標導向的執行工具加以規範，領導階層必須拿出實際行動，以組織參與者的心態，採取將心比心的方式深入瞭解執行者的意向與態度，以營造妥協性的次序，建構出彼此都能認同的執行架構。

53

第5章政策執行與官僚機構

第2節政策執行模式(P80)

檢討當前政策執行的組織模式，出現2種不同的典範：第一、工具典範，從管理角度出發，將執行組織視為追求政策執行目標的工具或手段，為了實現執行目標，必須加強達成目標的工具，包括：(一)必須提高組織的控制能力；(二)必須尊重官僚的自主裁量權；(三)必須成為基層工作團體的伙伴；(四)必須加強組織成員間利益衝突之妥協與議價。第二、社會行動與結構主義者典範，認為政策執行目標的實現無以既定的管理架構與目標導向的執行工具加以規範，領導階層必須拿出實際行動，以組織參與者的心態，採取將心比心的方式深入瞭解執行者的意向與態度，以營造妥協性的次序，建構出彼此都能認同的執行架構。

54

第5章政策執行與官僚機構

第2節政策執行模式(P80)

一、工具典範的政策組織模式

- (一)系統管理模式:稱為理性模式，係將組織視為效率的極大化者，組織的成就就必須依賴目標導向的組織行為與層級節制的科層體制，因此，「控制」就成為有效組織的重要特徵。
- (二)官僚過程模式：特點在於官僚人員本身的裁量權與例行化行為決定政策執行。
- (三)組織發展模式：係一種由下而上的模式的模式，必須強調組織成員間對於目標的相互共識及開放的溝通、彼此的信任與支持，充分運用成員的技巧，有效的衝突管理。
- (四)衝突議價模式：
衝突與議價乃是組織結構的核心，組織是在權力與資源配置過程中，個人與次級單位間基於特定利益，政策乃是議

55

第5章政策執行與官僚機構

第2節政策執行模式(P80)

二、社會行動與結構主義者的政策執行組織模式

一、社會行動論的組織觀

認為組織參與者的行動只有以主觀意義的詞彙才能體會，行動者是有意圖的人，特別要注意組織生活中的交互主觀面向。

二、結構主義的組織觀

管理教育必須結合思想、行動與結構三者。

三、結論：行動與結構的互補觀

行動與結構絕對不宜視為兩者相互分立的實體，行動社會行動論者強調的是政策組織中的「個體面向」，而結構主義者則強調政策執行組織中的「總體面向」。

56

第5章政策執行與官僚機構

第3節基層官僚的執行行為(P83)

基層官員的特點：

- 1、必須直接與標的團體成員進行互動的行動官員
- 2、必須享有相當的行政裁量權

二、矛盾性格:李普斯基的觀點:面對層出不窮的顧客需求，基層官員的工作態度確實比較消極，因為上級所設定的政策目標本身不夠清晰，負責執行政策的基層欠缺充分資源實現目標所致。且沒有權力制定任何政策，卻經常迫於民眾需求做成許多影響民眾權益的決定。

基層官員的工作行為具有下列3項特徵：

- 1、顧客需求的修正行為
- 2、工作概念的修正行為
- 3、顧客概念的修正行為

57

第5章政策執行與官僚機構

第3節基層官僚的執行行為(P83)

三、對抗策略

馬由與賽門就提出格理斯漢法則，認為在基層官員中，定型計畫活動通常支配了非定型的計畫活動；對於容易處理的、定型化的計畫往往給予較高的優先順序。

另外的對抗策略則是「抹上奶油」的作法，意指基層官員通常選擇那些自以為是最可能成功的，但卻不一定是需要的個案進行處理。

58

第5章政策執行與官僚機構

第4節政策執行與去官僚化(P87)

去官僚化與新公共管理

(一)傳統的政策執行:官僚主義導向

早期所建立的「公共行政」，基本上係建立在官僚主義的基礎上，重要學派如科學管理、人群關係、系統管理或權變管理等都是典型的理論，其特點是：

- 1、永業服務：
- 2、單項服務
- 3、專業服務
- 4、匿名服務
- 5、行政中立
- 6、政治責任
- 7、議會控制
- 8、公共行政的獨特性

59

第5章政策執行與官僚機構

第4節政策執行與去官僚化(P87)

近年來，許多學政界人士對於前述論點提出質疑：

- 1、政府是沒有效率的，但市場則有效率，何以不將市場分配資源的能力應用在公部門？
- 2、政府規模實在太大
- 3、政府無法解決少數民族地區犯罪、貧窮與就業等民生問題，為什麼還要擴大政府的效能
- 4、為了縮小政府的規模政府部門必須解除管制，卸下更多政府機關負擔。
- 5、政府所處理的公共事務最好予以民營化，以提高其效率。
- 6、私部門的企業管理同樣可以適用於公部門

60

第5章政策執行與官僚機構

第4節政策執行與去官僚化(P87)

(一) 當代的政策執行:後官僚主義導向

新右派主義者為主體，提出以市場為導向的管理模式，希望能將「無事不管，無事不與」的「大有為政府」，改變成為「服務最多，效率最高」的「小而美政府」，所提出的改造措施，通常以新公共管理或市場導向的公共管理加以表達。顯然地，政府改造的典範係以市場為基礎，主張後官僚主義，企圖去官僚化，實施解除管制、分權化、與顧客主義。但新公共管理則主張「後官僚主義」或去官僚化，必須以民間社會或市場解救政府失靈的現象，今天的政策執行則係建立在以「社會為中心」為主體的思維上。

61

第5章政策執行與官僚機構

第4節政策執行與去官僚化(P87)

(二) 去官僚化與自主管理

去官僚主義與去官僚化的思潮下，政策執行也出現了新的風潮，也就是近年所盛行的自主管理，換言之，政府機關訂定管理標準與監督辦法，至於如何執行則由執行者自己決定可行的執行方式，並且承擔執行不符合標準的結果。事實上，在管理理論發展上代之而起的是合作性自主管理組織民主的擴張。

自主管理的意義是一種權力下放、組織民主的管理。由此可見，去官僚化之後，在政策執行模式上，最大的改變是來自於自主管理模式的出現，從執行理論角度來看，這是一種由下而上模式的表現，官僚機構所扮演角色已經不是管制者與威權管理者，而是指揮者與監督者。

62

第6章政策執行與官僚機構

第1節政策網路的基本概念(P95)

一、政策網路的崛起背景

最初政策網路理論的出現，主要是為了解釋公共政策何以是失敗的？學者研究結果發現政府所制定與執行的公共政策當中，存在著政府所無法控制多元的行動者，這些網路就是影響政策執行失敗的關鍵要素。政策網路理論跟發展成為政府治理能力的解釋變相，因此，任何一個政府不可能成為「功能無限」的「大有為政府」，有限政府的概念就成為政策網路開始發展的領域。

根據歐洲公共政策學者的看法，「政府有限」的研究可能採取三種不同模式：

(一)核心統治途徑

這是傳統的政府治理模式，強調中央政府對於地方政府的驅策，故有人稱為驅策觀點，只要將公共政策理性化，政

63

第6章政策執行與官僚機構

第1節政策網路的基本概念(P95)

策目標清晰化、盡量減少政策執行的參予者，則公共政策就能順利執行完成。

(二)多元行動者途徑

主要來自於市場的多元競爭觀點或者是前述的油價至上的模式，稱之為市場導向的觀點。

(三)政策網路途徑

概念基本上企圖整合這兩種途徑的缺失：

第一、無論是中央統治者、地方行動者或民間社會中的標的團體都可以在某項公共政策議題中形成密切的交互依賴、共生共榮的網路關係。

第二、這種共生共同的網路關係是基於彼此相互的共同需要，各自擁有其目標與資源，因而採取不同的互動策略，俾在公共政策執行過程中取得不同的優勢地位。

64

第6章政策執行與官僚機構

第1節政策網路的基本概念(P95)

第三、這種網路關係可以來自於個別行動者之間的人際互動，也可能來自於中央政府中某部門與某工業領域的結構互動，更可能是國家機關與民間社會的部門互動。

第四、前述的第一種「人際互動」是個人「微觀」層次，第二種「結構互動」是結構「中觀」層次，第三種「部門互動」這是「宏觀」的層次。

二、政策網路的基本概念。

只戶Line行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，以形成政策問題或政策計劃。認為政策網路具有下列特性：

- (一) 互賴性為網路存在的先決條件。
- (二) 網路中必然存在多元的行動者與目標。
- (三) 網路包括或多或少持久性的關係型態。

65

第6章政策執行與官僚機構

第2節政策網路的理論發展(P98)

一、美國傳統

(一) 從「政策次級體系」、「地下政府」到「鐵三角理論」

60年代，福利曼是第一位提出政策次級團體的概念，認為公共政策的執行必須注意利益團體、國會議員與政府官員之間的互動關係。後來，李普來與富蘭克林有效地運用該理論，提出的地下政府，認為在任何政策領域中，基於共同利益與態度而組合的個人，會有效地運用多數的例行性決策的機會，以影響公共政策，俾取得有利於己的公共政策地位。

政治學者羅維提出著名的鐵三角理論，公共政策為中央政府機關、國會委員會與利益團體所把持，成為緊密相連的鐵三角，其特點在於：第一、公共政策過程中，經濟性的特權團體，其勢力相當龐大，足以串連國會議員，從而掌控

66

第6章政策執行與官僚機構

第2節政策網絡的理論發展(P98)

政府機關；第二、鐵三角本身是一個相互勾結的封閉體系，具排他性；第三、政府機關不可能保持中立，必然受制於利益團體與國會議員的龐大政治勢力。

(二) 從「議題網絡」到「三位一體論」的反動

麥克法蘭認為議題網絡係指對於某種政策議題有興趣的個人所購成的溝通網絡，包括政府機關、國會議員、遊說者、學者專家與新聞記者等是，是一種動態的議題網絡，經常溝通政策的意見，以產生新的政策意見。論點主要是：第一、政府機關本身是獨立的並不受制於某些利益團體的壓力。第二、必然存在著潛在性的或實際的反對團體，防止經濟性團體的濫權。承繼了部分多元主義的論點而形成三位一體權利論，認為政府機關、製造者或專業性利益團體、反對性的公益團體（可能是消費者團體或社會運動）等，這些團體本身是開放性的，不具排他性，經濟性團體不再具有俘虜政府機關的能力。

67

第6章政策執行與官僚機構

第2節政策網絡的理論發展(P98)

三、英國傳統

英國學者對政策網路的見解不同於美國學者，至少有下列不同點：第一、英國利益團體不能向行政機關進行遊說或互動，但與國會議員則關係密切；第二、英國國會議員在公共政策過程中的角色並不若美國重要；第三、英國比較能接受赫羅與麥克法蘭的觀點，從正功能面去看待政策網絡。

(一) 中央與地方政府關係：羅迪斯模式

論點主要是：第一、特別強調政策網絡中機構之間的結構互動關係，而不關切機構中個人間的人際互動關係；第二、將焦點集中於部門層次，而非次級部門層次，不妨稱為府際關係理論。具有下列命題：

- 1、任一組織，必須仰賴其他組織資源而發展。
- 2、為了達成組織目標，組織必須交換資源。
- 3、雖然組織內部的決策制定被其他組織所限制，但支配性的

68

第6章政策執行與官僚機構

第2節政策網絡的理論發展(P98)

派系，必然擁有某些的自主權；派系中的相互賞識系統將足以決定到底何種關係是有問題的，到底何種資源是值得追求的。

4、支配性的派系可能在已知的遊戲規則中，應用各種策略管制交換過程。

5、自主權變化的程度是互動組織目標與相對權力的產物；而相對權力則是組織資源、遊戲規則與組織間交換的過程。

但更受到許多學者的批評，最重要的批評來自於權利依賴模式所指成的缺失：第一、中央政府地方政府的權利關係是不平衡的，府際關係所隱含的權利平衡理論是不符合英國的政治傳統。第二、無法有效地區隔微觀、中觀與宏觀層次之間的分析結果。

69

第6章政策執行與官僚機構

第2節政策網絡的理論發展(P98)

(二)政府與工業關係：韋克司與萊特模式

係採取社會中心途徑來觀察政府與工業之間的網絡關係，與羅迪斯模式的不同點在於：第一、分析的重點在於次級部門層次；第二、特別強調工業部門與政府部門的網絡關係。所指稱的政策網絡至少具有三項特徵：第一、政府與工業部門的分殊化；第二、專業化組織與政策制定機構的影響力；第三、他們彼此互動，相互影響。

韋克司與萊特將政策網絡劃分為下列四種類型：政策領域、政策部門、政策次級部門、政策議題。

70

第6章政策執行與官僚機構

第3節政策網路的不同類型(P102)

一、羅迪斯模式的分類

- (一) 政策社群
- (二) 專業網絡
- (三) 府際網絡
- (四) 製造者網絡
- (五) 議題網絡

二、韋克斯與萊特模式的分類

- (一) 政策領域
- (二) 政策部門
- (三) 政策次級部門
- (四) 政策議題

三、寇樂門與史高斯泰德的分類

- (一) 壓力性的多元主義者網絡。

71

第6章政策執行與官僚機構

第3節政策網路的不同類型(P102)

- (二) 附從式的多元主義者網絡。
- (三) 統合主義者網絡
- (四) 集中性的網絡
- (五) 國家指派的網絡

72

第6章政策執行與官僚機構

第4節公共管理與政策網絡(P106)

- 一、傳統的網路管理模式：國家機關中心論
 政策網路的管理是國家機關的責任，當這種管理方式隨著民主政治的發展，已經無法因應民眾的需要。
 但目前則由於：1、公共問題日趨複雜；2、行動者之間日需互賴；3、行動者日漸重視協商手段；4、日漸重視學習過程；因此，國家機關必須以多元中心途徑來看待統治問題，必須重視這些多元行動者所形成的網絡關係，應特別重視溝通，故稱為溝通式治理。
- 二、當代的網路管理模式：國家社會共同治理理論。
 藉此公部門、私部門與公民三者所構成的關係已經成為當代重要的治理模式。更有學者進一步發展出公私合夥策略，以落實民間社會與國家機關共同治理的合作關係。唐賽雷更進一步指出面對複雜的、動態的與多元的環境，政府所

73

第6章政策執行與官僚機構

第4節公共管理與政策網絡(P106)

- 採取新的治理形式，應該是盡量順勢應用社會的反對力量，而非以管制手段或中央集權式的公共政策來削弱社會勢力，這種治理模式甚至為順勢共同治理模式。布魯德內以志願性計畫為例，說明此種治理模式的益處，至少有下列幾項：
 - 可以提高生產力與效益、可以迅速回應顧客與社區的要求、
 - 可以加強組織的運作與支援。因此，行政機關應該克服下列困難，以吸引民眾參與公共事務，以提升治理能力；
 第一、必須甄選熱心的參與者；第二、必須得到內部員工的支持；第三、必須確定該計畫的責任與價值；第四、必須管理服務的一致性；第五、必須評估計畫是否需要改進。

74

第7章政策執行與官僚機構

第1節政策工具的重要(P113)

一、政策規劃與執行的落差原因：

一般而言，這種落差可能導致下列幾種可能

- 1、問題本身性質相關的因素
- 2、政策執行所面臨的社會、經濟、政治與技術環境
- 3、執行組織之設計與安排
- 4、標的團體的政治與經濟資源
- 5、公共支持的程度。

75

第7章政策執行與官僚機構

第2節政策工具的意義(P114)

一、政策工具的三種觀察。

- (一) 因果論觀點
- (二) 目的論觀點
- (三) 機制論觀點

二、政策工具的特性

根據上述三種不同觀點，可以綜合歸納如下：

- 1、政治工具是政策設計與政策執行之間的連鎖
- 2、政策工具的設計，並非是一種嘗試錯誤的過程，相反的它是一種經過系統思考的行為，也是一種有目的之行動。
- 3、政策工具是政策執行理論的重心
- 4、政策工具必須透過標的團體來完成，標的團體之意見、觀點與態度乃成為政策工具能否推動的關鍵因素。

76

第7章政策執行與官僚機構

第3節政策工具的類型(P116)

有學者提出一種政策工具的光譜，這個光譜依據自願性到強制性工具的程度可分別說明如下：1、志願性工具（包括家庭與社區）；2、混合性工具（資訊、財產權的銷售）；3、強制性工具（管制、公營企業）

二、本書的歸類

劃分為下列12種不同類型：

- | | |
|-----------------|--------------|
| (一)市場與經濟誘因工具。 | (二)保險計畫工具 |
| (三)自我管制工具 | (四)徵收費用與賦稅工具 |
| (五)教育、資訊揭露與傳播媒體 | (六)定期報告工具 |
| (七)執照核發工具 | (八)許可證制度 |
| (九)標準設定工具 | (十)處罰工具 |
| (十一)檢查工具 | (十二)行政裁決工具 |

77

第7章政策執行與官僚機構

第4節政策工具的選擇(P123)

在政治學與經濟學的途徑啟發下，本書採取了政治經濟學者的觀點，採用二元的選擇標準，政治工具的接著可以從兩個指標來加以觀察：第一、國家能力的高低程度：係指政府機關影響社會行動者（主要是指標的團體）之能力；第二、政策次級的複雜性程度：政府機關執行政策所必須面對行動者所構成的次級體系的複雜性程度，兩者交叉的結果形成了四個象限如P124圖7-2。

78

第8章政策執行與官僚機構

第1節績效管理的興起與意義(P132)

關於績效管理的意義，根據國家績效評鑒中的績效衡量研究小組的界定，它是指利用績效資訊協助設定共識的績效目標、進行支援配置與優先順序的排列，告知管理者維持或改變既定計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程。這個過程可能包括下列幾種不同的功能性活動：

- (一) 績效評估
- (二) 績效衡量
- (三) 績效追蹤

79

第8章政策執行與官僚機構

第3節執行機關推動績效管理的程序(P132)

一、機關願景的形塑

所謂共同願景是組織成員大家行走共同的願望的景象，如何形容機關的共同願景呢？必須要每位領導者與部屬都能夠行願，真心誠意的對願景產生認同感與支持感，並且願意採取適當手段去實現，必須做到「我願中有你，你願中有我」的境地。

基此，地方政府實施績效管理的第一步驟在於努力尋求下列3個問題的答案：一、該機關的未來發展願景為何？二、機關之基本任務為何？三、機關的未來願景是否為基本任務所無法達成者？

二、策略目標的研擬

麥康基指出目標是想要達到的最後結果，一個好的政策目標必須說明三個W：最後的結果是什麼（what）？完成該結果 80

第8章政策執行與官僚機構

第3節執行機關推動績效管理的程序(P132)

預定時期為何 (when)?那些單位負責實現該目標 (who)?
他認為一個有意義的目標應該具備下列條件：1、優先性；2、
明確性；3、務實性；4、職責對稱性；5、創新性。

目標通常可以分為「機關總目標」、「部門主目標」、與
「單位分目標」。

三、行動策略的規劃

策略規劃簡單來說就是指一方面先了解自己的優勢條件與弱
勢條件，另一方面則注意外在環境變遷的特質，掌握機會，
逃避威脅，以研擬可行創意的行動策略就是SWOT。

81

第8章政策執行與官僚機構

第4節破除實施績效管理的幾項迷思(P129)

迷思一、績效管理不過是「舊瓶裝新酒」的管理遊戲，是領導
者為了創造個人績效，企圖以工作成效懲罰部屬的工具。

迷思二、績效管理計畫的核心是績效指標的衡量，其他的都只是
次要的；所謂績效指標不過是各機關的統計年報而已。

迷思三、許多政府的業務是無法量化的，無法研擬績效指標，
根本不可能實施完整的績效管理。因此績效管理為容易量
化的業務創造「機會」，卻為那些無法量化的業務製造
「威脅」。

迷思四、追求績效的結果容易造成機關間、組織成員間的惡性
競爭，以致出現績效的機關，永遠成為領導者的寵兒，不
容易出現績效的機關則如棄兒。

82