

# 提升政策執行力的挑戰與展望

## Building Policy Implementation Capacity

葉俊榮\* (行政院研究發展考核委員會主任委員)

Jiunn-Rong Yeh (Minister of Research, Development and Evaluation Commission,  
the Executive Yuan)

### 摘要 Abstract

在政府運作過程中，政策執行力影響政府治理的效能，而政策規劃的目標與內容也須要藉由政策執行力，才能將訴求轉換為實際的政策產出。隨著民主治理(democratic governance)的興起，民眾對政府執行力有更高的期望，如何提升政策執行力，也成為各國政府努力的課題。

本文將政策執行階段相關的要件，包括政策內容、執行組織與人力、執行裁量與行為、政策工具與標的團體的互動等分別探討，檢視執行力所可能遭遇的困難，並進而描繪提升政策執行力的藍圖。

本文認為未來政府如果要提升政策執行力，必須強化政策規劃的品質，並且審慎選擇適當的政策工具。在執行的過程中，必須強化執行紀律，以此宣示政府對於執行的決心；同時採用策略性人力資源管理，提升執行力的人力資源品質。在府際關係的互動上，唯有中央與地方形成完整的執行網路，才有助於政策執行。最後則是因應資訊科技時代的變化，政府必須善用資訊工具來協助政策的執行。

In the operating process of government, implementation capacity affects the efficacy of government. Although the creation of public policy is important, the success of public policy lies in how well it is implemented. With the rising of democratic governance, citizens expect the government with better performance in policy implementation. Based on these expectations, implementation capacity becomes the main issue of most developed governments in the world.

The essay primarily discussed the elements of policy implementation, including policy formulation, policy organization and human resource, policy discretion, policy instrument, as well as the influence of target groups. With the interview of these elements, the essay tries to find the problems of our government implementation process.

The essay emphasized the six main dimensions of how to build implementation capacity. 1. Strengthen the quality of policy formulation and legitimation, 2. Choose appropriate policy instruments, 3. Enforce the disciplines of policy implement process 4. Construct the policy implementation network between central and local government, 5. Use Information Technology as an assisting policy instrument.

**關鍵詞 keywords:** 政策執行、執行力、政策工具、資訊科技  
policy implementation, implementation ability, policy instruments,  
information technology

\*

◆聯絡地址：台北市中正區濟南路1段2之2號7樓

◆聯絡電話：(02) 23419066

◆e-mail：jryeh@rdec.gov.tw

## 壹、前言

在當代民主國家的政府運作中，政策制定者面對社會需求，訂定政策目標與內容，努力將其付諸實現來回應民意。儘管各領域的政策從政策規劃到合法化的階段中，均涵蓋多數利害關係人對於政策的訴求，但是若缺乏完善的政策執行力，這些訴求都將如同紙上談兵。政策執行就是政策目標與行動的設定，以及如何完成的互動過程（Pressman & Wildavsky, 1984），政策規劃與政策執行是相輔相成的領域，彼此間具有同等的重要性。

過去法律學、政治學或公共行政等相關學者，對於政策的研究多偏重在規劃階段，卻忽略執行力對於政策成敗的影響（Lane, 1993: 93）。1970年代起學者面對這樣的困境，開始強調執行的重要性，其認為政策失敗雖然可能導因於設計不良，但是更多時候卻是在執行中發生錯誤，例如政策內容、政策組織或執行人員等要件的疏忽，學者逐漸認知到執行力對於政策的結果與成效具有重大的影響。

政策是政府在不同領域對於人民承諾，並反應人民的期待，政策執行則是影響政策承諾兌現程度的機制（Pressman & Wildavsky, 1984）。Jones（1993）也認為政策執行就是政府建立組織及詮釋政策內容後，將其付諸實行的過程。而執行力的強弱關係著政府能否有效兌現承諾，社會付

出成本的高低以及民眾對政府的信任度（施能傑，1998: 302-304）。考量到政策執行的重要性，本文分析政策執行的要件，以此為基礎提出提升執行力的政策建議。

## 貳、政策執行量能的影響因素

政策的執行是一個動態的模式，在執行過程會與政治、經濟與社會等環境高度互動，也就是說執行量能受到許多外在因素的影響，使得政策規劃與實際效果間往往有落差存在。面對這樣的落差，美國國際開發署（US Agency for International Development, 以下簡稱USAID）提出9項執行最可能面臨的挑戰，分別是社經環境的限制、政治體制的差異、人力資源不足、技術協助的素質、分權與參與、時間長短、資訊系統運用的有效性、組織目標設定一致性、是否維持財政的收支平衡（Gow & Morss, 1988: 1399-1418）。Howlett 與 Ramesh（1995: 154-156）則歸納出5種影響政策執行的原因：包括政策內容的性質與複雜度、外在政經與技術環境、執行組織模式、標的團體的政經資源以及社會對於政策的支持度。為了分析上的便利，本文參酌相關學者的見解，並簡化為五個主要面向，包括政策內容、執行組織、執行行為、政策工具以及標的團體來分別論述。

## 一、政策內容

在影響執行力的諸多因素中，政策內容是重要的因素，透過完善的設計而形成的政策內容，將有助於提升執行量能。廣義的政策內容包含政策資源與政策工具等因素，都包含在政策內容的訂定過程中決定。

現代政府組織的迅速擴張，使得公共計畫日趨複雜與專業，政策制訂者被迫在政策內容中，以多元但是模糊的目標來賦予執行者更多的裁量權（Ripley & Franklin 1986: 11-29）。儘管如此，政策執行所需的資源以及工具，實際上在規劃階段中多已成型，而執行者僅在大框架下進行調整而已（施能傑，1999）。這反應著政策內容的重要性隨著政策領域的差別而有所調整，但是內容是否規劃周詳對於執行結果的影響卻仍不可忽視。

## 二、執行組織與人力

官僚組織是政策執行最主要的組織，其具有6項主要的特徵，包括（一）在執行公共事務的普遍性（pervasiveness）；（二）擁有立法授權下的龐大行政裁量權；（三）多元社會目的（註1）；（四）執行龐大且複雜的政府計畫；（五）持續存在性；（六）有特定政治偏好並且不完全受外在勢力控制（Ripley and Franklin, 1986: 30-59）。這些特性顯示執行組織同樣具有本身的利益偏好，使得官僚機構面對不同領域的政策形成互異的執行結果（魯俊孟，2002）。如果能夠建

構適當的執行組織，促使組織逐步法制化，有效進行內部管理，並積極爭取外部資源，對於政策執行將有正面的效應。

公務人力資源是創造國家整體競爭力的一環，也是政府運作能否成功的關鍵因素，更是確保強化政策執行所不可或缺的。在當代公共管理（public management）導向下的公共政策，政策執行所需要的人力，不再是消極應付的人事管理，而是更強調分權化、彈性化及具有市場競爭優勢的策略性人力資源管理（孫本初，2001）。

在新興人力資源管理概念中，對於人力資源的重視強調數量與品質兩方面的同步改善。在數量上，缺乏充裕的人力可能威脅執行效能，特別是教育與勞動等需要大量人力投入的領域，未來政府可以透過與私部門間的夥伴關係，以義工制度、委託外包或縮減流程等機制彌補人力不足的困境。在質量上，則是公部門長久以來必須省思的，公部門在強調執行效能的時代，必須建構學習型組織（learning organization）的概念，不斷強化人員的專門機能與知識，確保公務人員的執行力。由於不同政策所需人力資源不同，也會因為組織層級與模式產生差異，建構適合各政策執行所需的人力，是政府一項重要的考驗。

## 三、執行裁量與執行行為

官僚機構在政策執行的角色，常

被過度強調其工具性的意義。支持工具論典範<sup>(註2)</sup>的學者認為，官僚是達成執行的有效工具，而透過管理、協調與控制等手段強化組織就能提高政策執行力(Elmore, 1978)。但是工具論的觀點偏重有形的執行制度，卻忽略執行人員的主觀意志與動機(丘昌泰, 1995)。面對這項質疑，另有學者提出「社會行動與結構主義者」模式<sup>(註3)</sup>，認為執行過程往往超脫既定的管理架構及目標導向，領導者唯有透過實際行動，參與瞭解執行人員的態度，建立彼此都能認同的架構，才能確保有效的執行(Degeling & Colebatch, 1986)。Nakamura與Smallwood(1980)也認為政策執行不能忽視政治面向，執行效能涉及規劃、執行與評估各個階段，許多行動者在這環境中各自活動，進行各種溝通與協商。因為如此，官僚機構在執行的裁量與行為便成為關鍵的影響因素。

儘管政策內容經過合法化階段，已經大致決定政策方向，但是其目標設定仍具有高度模糊性，這使得官僚機構有很大的裁量空間，特別是當政府治理降低，諸如政策內容品質不佳、行政部門效能低落，或者是行政與立法間僵局等情況，無形間更擴大官僚機構裁量空間。

除此之外，隨著民主轉型以來，政府與民間部門以及中央與地方間的互動關係日趨多元，加上多元利益團體的蓬勃興起，也使得官僚機構有更多揮灑的空間，而促進執行裁量對於

執行結果的影響(李允傑、丘昌泰, 2003)。面對這些裁量權限可能影響執行品質，政策制訂者必須透過實際行動，瞭解官僚機構對於政策的意向，掌控裁量與行為的範圍，才有助於提升政策執行的品質。

#### 四、政策工具

政策工具(policy instruments)是政府將政策目標轉為具體政策行動的機制，藉由提供最適的工具或手段，有效執行以達成預期目標(Linder & Peters, 1990；丘昌泰, 2003)。換句話說，政策工具是政策從規劃轉變為執行過程中對於技術的選擇，對於政策工具的分類，學者有不同的見解，Hanekom(1987)區分為立法、服務條款、徵稅及說服四種型態；Schneider和Ingram(1990)則區分為權威性(authorities)、誘因性(incentives)、量能建構(capacities building)、象徵性(symbolic and hortatory)及學習性(learning)總共五類。Weimar與Vining(1999)提出市場機制、補貼與租稅、設定規則、經由市場以外機制提供財貨及提供保險與保障。儘管這些分類顯示政策工具間的可替換性外，可惜的是並沒有顯示其間價值偏好的順序。

為了反應不同工具間的可替換性與價值偏好性，Howlett & Ramesh(1995)依據自願程度將工具分為自願性、混和性與強制性3種<sup>(註4)</sup>。在此基礎上，李允傑與丘昌泰(2003：

125-32) 進一步規劃12種工具類型，包括(一)市場與經濟誘因；(二)保險計畫；(三)自我管制；(四)徵收費用與賦稅；(五)教育資訊揭露與傳播媒體；(六)定期報告服從的狀況；(七)執照核發；(八)許可證制度；(九)標準設定；(十)處罰；(十一)檢查(inspection)與(十二)裁決(adjudication)等。由於不同領域有不同的政策型態，因此政府必須因應各種政策的差異，在其政策工具箱中，選擇合適有效的政策工具，促成標的團體的接受，有利於政策執行(蔡允棟，2001)。

## 五、標的團體

標的團體作為接受政策或計畫所服務或規範的對象(林水波等，1993)，在規劃階段中，標的團體會受到四個部分的影響，並牽動政策執行效能，包括：(一)標的團體的選定：各種政策均涉及多元的標的團體。政府可能透過技術、行為、倫理、經濟與政治等標準予以選定，造成政策標的團體的差異，影響政策內容與執行(Ingram & Schneider, 1991)。(二)標的團體行為調適的程度，政策執行往往使得標的團體需要做出因應改變，標的團體調適的意願、質量、能力或知識也牽動政策執行效能(Sabatier & Mazmanian, 1980)。(三)政策工具的選擇，工具的差異性導致不同執行條件，要求標的團體所改變的行為也不同，自然

影響標的團體接受程度與配合執行的意願。(四)標的團與參與政策形成情形：標的團體做為政策管制或服務的對象，不論是正式或非正式的溝通與參與，都會影響標的團體與政府間的互動，影響政策執行的順利程度與運用資源(林水波等，1993)。

而當政策從合法化階段轉入執行階段，施能傑(1999)認為標的團體則在行為動機、資源程度、規模與政策狀況4個部分影響政策執行。就行為動機而言，如果標的團體對於政策的服從度較高，自然對於政策執行也會採取較為配合的程度；就資源程度而言，標的團體若本身擁有的權力性資源，包括組織程度、政經網絡與團體內部對於政策意向的同質性等，擁有資源越為豐厚，標的團體對於執行過程會產生更大的影響力；就團體規模而言，當政策管制或服務牽涉的團體數越多，以及團體被政策管制或服務的事項數越多，團體本身對於政策執行反應程度越高；最後，則是認知狀況，即標的團體對於政策認知，或者價值期望是否與政策價值一致。

除此之外，Kiviniemi(1986)強調政府與標的團體互動模式也會影響政策執行效能。首先，是標的團體對於政府執行能力的認同度，諸如執行組織本身資源多寡、獲得支持的程度、執行組織的合法性與正當性等(林水波，1991) Meier、Stewart與England(1991)也強調成功的執行有賴於政策社群與關係人對於政策本身

與執行組織的配合與認同，而政治力的介入與關係人對於政策合法性與正當性的認同攸關執行成效。再來，是標的團體對於執行組織行使權威的認知，如果政府缺乏執行意願，標的團體對於政策規範就容易陽奉陰違。這些又牽涉到資源的合法性與正當性，並影響標的團體服從的意願。第三是執行策略，也就是執行者採用何種策略才能有效執行，策略大抵分為強制(enforced compliance)以及協商(negotiated compliance)兩種方式，而選擇的標準在考量執行人員與團體間的信任感，延伸對不順服行為產生原因與矯正因應途徑的相異見解。林水波等(1993)認為從行為學習觀點來看，協商式策略相較於強制式將較有成效。第四是執行組織與標的團體間的信任感，若標的團體自願服從或積極參與政策執行，將有助於降低執行交易成本，實際上當雙方信賴感信賴程度越高，也越有可能採用協商式的執行策略，透過協商式策略使得兩者得以表現真正利益避免各自極端化的主張(葉俊榮，1997：245-251)。

## 參、提升政策執行力的方法

Schneider(1982)對於執行是否完善，可以用執行作為投入程度(viability)、理論完整性(theoretical integrity)、執行普及度(scope)、執行量能(capacity)和執行副作用(un-

intended effect)等5個指標來檢視。綜合這些指標以及前述要件的分析，本文提出下述的政策建議。

### 一、強化政策規劃品質

政策執行是政策規劃後付諸實行的過程(Jones, 1993)，而設計內容是否完善影響到執行效能，內容越是完善，越有助於提升整體的政策執行力。儘管許多學者強調當代的公共計畫，由於其複雜性與專業性導致政策內容多元而模糊，但是這僅強調其重要性隨著組織變遷而有所調整，卻不意味著政策內容對於執行過程的影響性有所縮減。

過去政府的政策規劃都侷限在解決問題，偏重實務層次，使得後續執行困於現實情境，而缺少宏觀的理論架構及嚴謹的論證，無法從理論的精緻性，獲得更為開拓前瞻的視野。為了強化政策執行力，未來必須積極培育政策規劃人力，積極引進政府以外的資源，特別是學術社群的合作，結合學術社群的理論基礎以及政策執行人員的實務經驗，才能使得政府政策規劃品質更為完善。

政策規劃品質的完善除了考量諸多因素，也必須反映政策動態性。由於臺灣社會具有高度變動的本質，加以面對全球化下國際間的激烈競爭，多數政策往往呈現高度不確定性(uncertainty)，這使得政策規劃更要反應其動態本質，將執行系統外在環境的變化納入規劃考量，並且切實觀察社

會整體對於政策目標接受程度，才有助於提升執行量能。

這樣的模式不僅會在中央部會產生，不論是府際政府互動、政府與民間社會的互動，甚至是政府與其他國家政府間的互動都會呈現這樣的趨勢。從民主治理（Democratic Governance）的觀點來看，政策規劃必須納入多元參與的機制，不僅是政府內部的不同部門（諸如行政、立法與司法部門等多元權力）與不同層級（涵蓋中央政府與地方政府）；也要借重私人企業與非政府組織等民間的力量。同時因應國際化的趨勢與潮流，臺灣許多的政策往往跨越國界與國際間高度連結，政府政策執行必須思考由國際間相互合作的可能性。無可否認的，政府執行組織對於政策執行佔有相當重要性，但是若能藉由從國際到國內、從中央到地方以及從政府到民間所共同建構的執行網絡結構，將更能確保政策執行的效能。

以府際關係為例，過去政策推動多經由中央政府規劃，地方政府多扮演政策執行者的角色，使得政策規劃的過程中，完全是透過中央政府的觀點，忽略各行政區域間的差異及特色，制訂全國一致性的政策內容，缺乏考量區域特性的規劃品質，自然降低政府政策執行的效能。

美國「聯邦品質協會」（Federal Quality Institute）引用「全面品質管理」（Total Quality Management）的觀點來協助政府進行改造，在其諸多

的改革步驟中，其中一項就是強調策略性的規劃（strategic planning）概念，認為政府必須進行持續性品質改善努力，形成組織經常性的運作，建構一個動態而高度參與的規劃過程，其目的就是藉此描繪出宏觀長期的策略，使得政府有能力執行並滿足民眾的需求，這有就是本文訴求強化政策規劃品質的重心所在（孫本初，2001）。

## 二、政策工具選擇與資源配置

如前所述，學者對於政策工具有不同的規劃與分類方法，這顯示儘管政府面對不同的政策內容、政策脈絡以及執行對象，可以有許多政策工具得以選擇，但是在政策執行過程對於工具的選擇，仍必須考量到既定的政治、經濟與社會等制度性脈絡，才能合乎政策過程的實況（葉俊榮，1993：151-152，蔡允棟，2001）。

過去探討政策執行工具時，經常將政策規劃目標武斷地直接導引一個政策結果，某些政策領域依賴特定制度性機制及政策工具，去完成一項政策目標，但是在政策目標與政策工具間卻缺乏有效的連結，這樣的差距可能來自於政策相關人員出身於不同的學術訓練背景（Komesar，1994；Peters，2000；蔡允棟，2001）。

面對政策工具這樣具有多元，卻又隱藏價值偏好的特性，政策執行者必須更為謹慎思考，如何在眾多的工具中進行選擇，才能有效達成政策目

標，確保政策執行的效能。丘昌泰（2000）結合經濟學的預期效用（expected utilities）途徑以及政治學的權力競賽途徑，建構出兩個指標來檢視，第一個是國家能力（state capacity）的高低，也就是政府影響標的團體的能力；第二個是政策次級體系複雜性（policy subsystem complexity），公部門在政策執行過程

中所面對行動者的複雜程度。為此，李允傑與丘昌泰依據兩項指標高低，對於政策工具選擇提出建議，如附表所示。

從附表中可以看出，沒有單一政策工具可以適用在不同的政策，不同的政策領域因應國家能力的高低，以及政策次級體系的完善程度高低而採用不同的執行模式。例如在污染管制

附表 政策工具選擇標準

		政策次級體系	
		高度	低度
國家 能力	高度	市場工具	管制工具
	低度	自願工具	混合工具

（李允傑、丘昌泰，2003：132-134）

的政策中，政府多會採用市場與經濟誘因的方式處理，但是在藥品安全政策上，就必須採用標準設定的方式，由政府設定若干服從標準，提供相關廠商依循的準則。對於政策工具的採用若能夠與政策規劃相互連結（linkage），將有助於提升政策執行的量能，確保政策規劃內容能夠完善的實現。

### 三、強化執行紀律

政策規劃經過合法化的轉換，變成必須執行的政策時，需要搭配完善的紀律，因為不論是規劃或者是執行，唯有充分搭配強有力的紀律，才能使得政策執行更有效率。在政策規

劃方面，強化執行紀律包括：（一）對於執行決心的充分認知：領導階層必須強化執行人員對於政策執行的決心；（二）明確劃定執行的標準：減少政策模糊空間除了有宣示效果外，也讓執行人員得以能更明確的執行政策；（三）政策規劃也要賦予執行人員相應的法律權威，使得執行人員在過程遇到瓶頸時，有足夠的公權力作為後盾；與此類似就是要建立執行人員與規劃人員間迅速便捷的溝通管道，使得執行人員面對執行紀律可能的疑慮，以及執行困難時得以快速反應，兩者相互搭配才有助於政策的執行。



而在政策執行過程中，若要強化紀律勢必要強化下述的原則：（一）組織執行的決定仍要經常性宣示，諸如列為重要措施、確實督導執行程序、就執行紀律進行評比。（二）持續加強政策明確程度。（三）藉由多重手段強化民眾對於政策紀律的接受，特別是以處罰等做為政策工具的政策領域。透過強化紀律的措施，形成正面的壓力促使執行組織與人力更有效能的執行政策，而減少政策執行產生變化的風險。

#### 四、提升執行力人力品質

在當代高度競爭的國際社會，政府或是企業都很強調人力資源的應用。政府面對提升政策執行力的訴求，必須擺脫過去僵硬的人事管理模式，而採用策略性人力資源管理（strategic human resource management），Ulrich，Brockbank和Yeung（1995）認為人力資源管理包含六個領域，分別是人才甄選、發展、考核、報酬、組織設計及溝通，人才甄選與發展的作用在於得到人力資源的形成能力（generation competencies），並取得組織運作所需的知識與技能；透過考核及報酬則確保人力資源的增強能力（reinforcing competencies），進一步提升形成能力，使得人才得以發揮其專長；最後，透過組織設計及溝通的功能產生持續能力（sustaining competencies），確保各項能力順利運

作並得以形成制度化。

本文認為政府如同企業一般，面對人力資源的有限性，必須思考如何有效運用人力，以滿足政策執行的策略性需求，確保民眾享受更高品質的服務。Martell和Carroll（1995）認為策略性人力資源管理具有4項重要的特徵：對人力資源運用具有策略性的長遠規劃、形成影響組織策略形成的主動角色（proactive approach）、對有效影響組織績效、必須與直線領導者協力完成相關活動。而這些策略性人力資源管理的特徵正是提升執行力人力品質所必須具備的概念。

延續這樣的觀點，若要提升執行力人力品質，必須確保政府對於人力資源管理具有策略性的功能。這些人力面對執行過程必須主動參與，將人力資源管理與政策規劃緊密結合。也就是說將策略性人力資源管理融入執行階段，確保政府有限的人力在執行階段發揮最大效用。

#### 五、建構與地方政府合作之執行網絡

政策執行就是政策政治，中央政府機關若無法在執行過程中與地方政府進行有效協調，則會大幅削弱執行效能，唯有府際間積極的互動才有助於提高政府的政策執行力。過去政府政策常因為府際間對規劃內容的認知落差，而導致政策執行無法有效與政策目標銜接，未來在建構中央與地方合作的執行網絡，可以先從五個面向上著手調整。

(一) 解決地方財政困境，府際間的財政劃分跳脫過度集權中央的模式，賦予地方政府充分的財政自主權，朝向「二級政府」的財政規劃，確保地方政府有充足的財源強化執行量能。

(二) 加強中央政府政策規劃的能力，政策規劃必須反映地域間的差異性，避免過去中央強制訂定全國一致性的政策，而忽略各區域的不同，造成執行困難。

(三) 中央在立法過程，必須讓政策更為明確，建立政策法令的體檢機制，充分授權地方政府制定有關地方事務性的法規。過去中央政策相當不完善，相關法令規範過於模糊，甚至條文間相互矛盾，而許多新興犯罪與違反社會秩序的事項，更未納入政策考量，造成地方政府執行上的困難。未來中央政府的立法除了無可避免必須進行裁量的範圍，在政策規劃過程中一定要更審慎與詳細。

(四) 鬆綁地方政府的人力，解決地方政府人力不足的窘境，並提升整體的人力資源品質。隨著社會日趨多樣性，例如天然災害防治、宗教事務處理、古蹟工程維護、勞工行政統籌、公共安全維持、公共工程建設及人民團體管理等等，使得地方政府需要更充裕的人力資源。唯有在人力資源上給予地方更多的資源與自主權，才有助於政策執行而避免捉襟見肘的情形。

(五) 依照地方自治的精神調整

府際互動，建構中央與地方的夥伴關係。過去中央不重視地方自治的精神，除了維持形式的自治，過度強調府際間隸屬關係，不利於各個政策領域的落實。未來兩者必須以夥伴關係重新審視，面對政策規劃後的執行過程，透過協商與溝通共同完成（李允傑與丘昌泰，2003：162-169）。實際上在2000年政黨輪替後，政府推動組織改造的工程已經蘊含這樣的概念，透過檢視中央與地方的職能關係，並重新規劃健全地方制度的模式，從財政、權力、人力資源與責任等方面的搭配，確保政策執行的量能。

## 六、資訊工具運用與支援決策

隨著資訊時代的來臨，資訊和通訊科技（Information Technology）不僅與民間企業緊密結合，實際上也同樣與政府行政運作效能息息相關（Snellen & Donk, 1998）。資訊的獲得與儲存、處理與傳播對於政策有相當的影響，對於政策執行亦然（Weiss, 2002）。Stone（1997）認為資訊政策工具對於許多政策行銷與執行扮演重要的功能，許多政策問題的產生起於人民對於相關資訊的缺乏或認知錯誤，資訊工作運用有助於協助人民對於政策問題的認知，使得政策的推動更為順暢。

資訊政策工具是管制性工具及經濟性工具的先行工具，在政策執行過程中提供八項關鍵性功能：（一）提供有效的政策資訊，並形成政策行銷

管道。(二)減輕政策無知的狀態，使政策內容能夠讓標的團體廣泛接收，進而加以使用。(三)危機訊息的擴散，面對人類社會普遍存在的風險，應用資訊工具能減少損害程度、降低民眾恐慌並即時採取緊急因應措施，有助於災害的舒緩與復原。(四)消除政策誤解，由於政策背後牽動複雜的概念，執行機關藉由資訊工具能減少標的團體的誤解與扭曲。(五)減緩政策抵制，標的團體在政策執行階段的態度往往決定執行成功與否，透過多元化資訊工具，尋求政策推動者及標的團體間的諒解，形成彼此對於政策規劃的共識，自然有助於消彌對於政策的抵制。(六)對於安全維護的強化，資訊工具的應用有助於協助政府在關於食品安全等政策上，讓民眾迅速而清楚瞭解其所購買的物品安全性，對於這些相關政策執行有著相當的助益。(七)培養公民意識，資訊工具得以讓民眾縮短與政府間資訊差距，培養公眾參與的精神以及政治效能感，有助於民眾對於政策執行的參與程度。(八)新治理的推動，政府對於政策執行透過網際網路等當代科技技術，得以讓民眾對於政策執行中所提供的服務透過網路訊息獲取，形成所謂電子民主時代(林水波，2003)。

總體而言，藉由資訊工具的運用，一方面支援政府決策，使得政策規劃過程更為民主，人民有機會參與政策議程，自然減低政策可能遭遇的

抵制(Grossman, 1995)。另一方面民眾藉由資訊工具，減低參與政策形成的成本，無形間促成直接民主的機制，並提高政治效能感，有更高的意願參與政策執行，讓政府能夠有更大機會獲得民間協助共同推動政策，擴大政策執行的量能。

## 肆、結語

政策執行是政策目標與行動的設定，以及如何完成的互動過程(Pressman & Wildavsky, 1984)，也是政策運作中關鍵性的一環，缺乏有效的執行力將使得所有的規劃流於紙上談兵，而無法轉換成實際的政策結果，為人民提供更好的公共服務。臺灣從1990年代以來，面對國家內部持續轉型，以及全球化下的高度競爭，如何因應這些變遷中的環境，讓政府政策得以帶領臺灣前進，提升行政執行力成為核心議題。

本文從政策執行5項要件予以檢視，包括政策內容的規劃完善程度、執行組織與人力的建置是否能夠反應政策的多元化以及彈性化的趨勢、執行組織對於政策執行過程中的裁量及行為、政策工具選擇是否能夠因應政經制度而提供多元但適當的工具、以及執行組織如何標的團體互動(Kiviniemi, 1986)。本文認為政策執行是動態的過程，唯有考量到各個政策相關脈絡，並且兼顧內容、組織、人力與政策工具等要件，並且積極與

標的團體合作，才能確保更高的政策執行效能。

本文提出6項政策建議，提供政府在執行過程有所依循，包括一、強化政策規劃品質，培育規劃人力資源，積極引進政府外部資源，並將執行系統外在環境變化納入考量，確保規劃完整性。二、選擇妥善的政策工具，因應工具多元與價值偏好性，依據國家能力及政策次級體系完整度，採用適當的工具。三、強化執行紀律，領導者透過政策宣示、加強政策明確度及強化民眾對政策紀律的接受等手段確保執行效能。四、提升執行人力品質，以策略性人力資源管理，有效運用人力來滿足執行需求。五、與地方政府建構執行網絡，透過解決

地方財政與人力的問題，反映行政區域間差異性，並賦予更明確的政策內容，同時依自治精神調整府際互動等策略來建構完善的執行網絡。六、以資訊工具支援決策強化執行量能，不論是訊息有效傳播或是縮短溝通流程等，藉此擴大民眾參與，並願意與政府共同推動政策。

政策執行具有高度的動態性，牽涉到許多參與者的互動，以及外在環境的變遷。特別在民主治理的概念下，民眾具有更高的政治效能感，會積極參與政策過程（蔡允棟，2001）。本文相信透過這些提升執行力的途徑，將能建構更好的公共服務，帶動整體社會的進步。

附註：

- 註1：官僚組織具有各種不同的社會目的，大致上可以分為提供公共服務、促進特定經濟部門利益、管制私人企業的活動與對各種利益進行重分配等4種。
- 註2：「工具典範」(instrument paradigm)依照重視的面向又分為4個類別，分別是強調控制機制的「系統管理模式」；強調官僚人員本身的裁量權與例行化決定的「官僚過程模式」；強調對於組織基層對於政策執行重要性的「組織發展模式」以及強調執行過程中衝突與議價過程的「衝突議價模式」(李允傑、丘昌泰，2001：31-33)。
- 註3：「社會行動與結構主義者」(social action and structuralist paradigm)依照重視面向又分為兩個類別：一個是「社會行動論」，強調組織不能假定其具有特定目標，而是參與者持續妥協的次序結構，唯有瞭解行動者的社會與歷史系統，才能促進執行。另一個則是「結構主義」，強調社會總體的經濟結構與意識型態間的互賴對於政策執行的重要性。儘管如此，兩個類別其實彼此仍有高度互動，「社會行動論」重視的是執行組織的個體面向；而「結構主義」則強調政策執行的總體面向(李允傑、丘昌泰，2001：33-35)。
- 註4：自願性政策工具包括家庭與社區、自願性組織還有市場；混合性工具包括資訊與勸誡、財政補助、財產權銷售與徵稅與使用者付費；強制性工具則透過管制、公營企業、直接管制條款。Howlett與Ramesh(1995)認為3種工具間並非截然區分，而是呈現光譜的分佈型態。



## 參考資料

### 一、中文部分

1. 丘昌泰：公共政策-基礎篇，台北：巨流，1999。
2. 李允傑、丘昌泰：政策執行與評估，台北：元照，2003。
3. 林水波、施能傑、葉匡時：強化政策執行能力之理論建構，台北：行政院研考會，1993。
4. 林水波：組織能力-政策執行的火車頭，研考雙月刊，1991，166，第4-13頁。
5. 林水波：資訊政策工具的定性、功能及發酵，佛光大學主辦「第三屆政治與資訊研討會」(臺北市)宣讀之論文，2002。
6. 林鍾沂：政策執行評估-兩種視野的比較，研考雙月刊，15(6)，1999頁14-21。
7. 施能傑：政策執行的要素分析，研考雙月刊，23(4)，1999，頁6-15。
8. 孫本初：公共管理，台北：智勝，2001。
9. 翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌：公共政策，台北：空大，1998。
10. 葉俊榮：環境政策與法律，台北：月旦，1993。
11. 葉俊榮：環境理性與制度抉擇，台北：三民，1997。
12. 魯俊孟：文官特質之比較與政策執行力之研究，新竹：中華大學行政管理學系(行政院國科會研究計畫成果報告，NSC91-2414-H-216-001-SSS)，2002。
13. 陳恆鈞：以網際網路作為政策執行工具之可行性分析：由政策工具與系絡觀點探討，法政學報，2003年，16期。
14. 蔡允棟：新治理與治理工具的選擇：政策層次的分析與整合，東海大學公共行政系主辦「二十一世紀公共行政新思潮研討會」(臺中市)宣讀之論文，2001。

### 二、英文部分

1. Becker, B., and B. Gerhart. 1996. "The impact of human resource management on organizational performance: Progress and prospects". Academy of Management Journal, 39, pp.779-801.
2. Buijn, J.A., & Heuvelhof, E. F. ten 1998. "A contextual approach to policy instruments," In B. Guy Peters & Frans K.M. van Nispen (Eds.), Public Policy Instruments, Evaluating the Tools of Public Administration. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. P.p.69-84.
3. Colebatch, H.K. and P. J. Degeling 1986, Understanding Local Government: Action - Linkage - Outcome. Sydney: Canberra College of Advanced Education.
4. dward, III, Geroge C. 1980. Implementing Public Policy. Washington. DC: Congressional Quarterly Press.
5. Elmore, R. F. 1978 "Organizational Models of Social Program Implementation", Public Policy. 26(2), p.p.185-228.
6. Goggin, M. L., et al. 1990. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation Glenview, ILL: Scott, Foresman/Lettle, Brown Higher Education.
7. Gow, D. D. and Morss, E. R. 1988 'The Notorious Nine: Critical Problems in Project Implementation,' World Development. 16(12). p.p.1399-1418.
8. Grossman, L. K. 1995. The Electronic Republic. N. Y.: Viking.
9. Hargrove, E. 1985. The missing link: the study of the implementation of social policy. Washington, DC: Urban Institute Press.
10. Howlett, M. and M. Ramesh. 1995. Studying Public Policy: Policy Cycles and Subsystems. Ontario: Oxford University Press, p.p.80-101.
11. Hanekom, S. X. 1987. Public Policy. Johannesburg: Macmillan.
12. Jones, Charles O. 1984. An Introduction to the Study of Public Policy Monterey, California : Brooks/Cole Publish.
13. Kiviniemi, M. 1986. "Public policies and their targets: a typology of the concept of implementation." International Social Science Journal, 108, p.p.251-265.

14. Komesar, N. K. 1994. Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy. Chicago: The University of Chicago Press.
15. Lane J. E. 1993. The Public Sector: Concepts, Models and Approaches. London: Sage.
16. Linder, S.H. and B.G. Peters. (1990). "An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation." Journal of Theoretical Politics, 2 (1), p.p.59-83.
17. Martell, Kathryn and Stephen Carroll. 1995. "Which Executive Human Resource Management Practices for the Top Management Team are associated with Higher Firm Performance". Human Resource Management 34, p.p.497-512
18. Majone, G. and Wildavsky A. 1978. "Implementation as Evolution." Policy Studies Review 12: 103-117.
19. Mazmanian, Daniel and P. A. Sabatier. 1980. "A Multivariate Model of Public Policy-making," American Journal Of Political Science, 24: p.p.439-468.
20. Meier, K. J., Joseph S., and R. E. England. 1989. Race, Class and Education: The Politics of Second Generation Discrimination. Madison: University of Wisconsin Press.
21. Nakamura, R. T., and F. Smallwood. 1980. The Politics of Policy Implementation. N.Y.: St. Martin's Press.
22. Peters, B.G. 2000. "Policy Instrument and Public Management: Bridging the Gaps." Journal of Public Administration Research and Theory. 10(1): 35-47.
23. Pressman J. L. and A. Wildavsky. 1984. Implementation. Berkeley: University of California Press.
24. Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin 1986. Policy Implementation and Bureaucracy. Chicago ILL: The Dorsey Press.
25. Schneider, A. I. and H. Ingram. 1991. "Behavioral Assumptions of Policy Tools," The Journal of Politics 52: 510-29.
26. Snellen, I.Th.M. and W.B.H.J. van de Donk(eds.) 1998. Public Administration in an Information Age : a Handbook. Amsterdam ; Washington, DC : IOS Press.
27. Stone, D. 1997. Policy Paradox. N.Y.: W.W. Norton &Co.
28. Ulrich, D., Brockbank, W., & Yeung, A. 1989. Beyond belief: A Benchmark for Human Resource, Human Resource Management, 28(3), p.p.311-335.
29. Weimer, David L., and Aidan R. Vining 1998. Public Analysis: Concepts and Practice. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.
30. Weiss, J. A. 2002. "Public Information," in L. M. Salamon(eds.) The Tools of Government. Oxford: Oxford University Press, p.p.217-254.