

# 政策本身與政策執行力的關聯性

林水波<sup>\*</sup>

## 摘要

本文之旨趣在於檢試：政策本身與政策執行力之間的一些關聯性。而其切入的角度，在於（一）探究政策本身所具的程序理性及實質理性，究竟如何衝擊到政策執行力的幅度；（二）分析政策本身的信度及效度如何關涉到政策的有效施行；（三）解析政策所欲解決之問題，其本身的屬性、涉入的利害關係人，問題的來源及主事者解決問題的能力，又如何影響政策的執行；（四）鑽研政策所面對的環境結構系絡，尤其是資源的稀少性，如何對政策執行造成一些連漪效應。

上述這些層面的探討乃，和繫在所建立的分析架構上，以配合當代理論取向的政策過程研究內涵。即首先有了一套有關政策執行受政策本身影響的理論，再由這個理論闡釋：理論內各組成要素間之關聯性。

## 壹、引言

民國七十七年十月二十二日，「廢棄物清理法」部分條文依法定程序完成修正，將廢寶特瓶列為強制回收的對象，再加上民國七十八年六月，環保署與經濟部又訂定「廢寶特瓶回收清除處理辦法」，而環保署也公布第一年法定回收率為百分之五十，並於同年十到十一月間，大肆推展「外星人計劃」，宣傳定點回收辦法，至此，一套廢寶特瓶回收的

\* 國立台灣大學政治學系教授

政策已大致完備。不過，據七十九年五月二十一日，第一次統計寶特瓶的回收率只達百分之三十三，依規定除應處罰寶特瓶業者外，本應於次年要求業者按未達成的百分率，減少相對應的營業量，但是項減產規定，環保署並未加以執行。而第二年的法定回收率，猶定為百分之五十，與環保署早先的承諾——回收率逐年增加百分之十，因而無法兌現。何況，民國八十年第三次公告的法定回收率，猶只要求百分之五十五而已。再加上，外星人回收桶之回收工作，歷經三年的實驗，證明外星人的知名度雖高，但在寶特瓶回收上，並未達到原定的回收率，以致於在新任環保署長趙少康上任後，寶特瓶回收的政策工具，乃由定點回收改為押瓶制（張嘉政，一九九二）。上述這些現象的成因如何，究竟是政策本身的內容出了問題，抑或是執行機關執行不力所造成的，殊值得探究與分析，俾以提出解決之道的依據。

教育當局擬在八十一年在台北市全面實施「國民中學畢業生自願就學輔導方案」。自該方案的內容公布後，引起各界的強烈反應，正反雙方的激辯。有不少的論者認為教育當局的立意雖佳，目標亦相當崇高，但對教育當局對當今教育問題的認定與建構，以及解決問題的工具之設計，則表示強烈的懷疑與批評，非但未必能達到預期的目標，在政策工具（即五分制計分法）的執行上，恐難達到公平的境界，亦極易發生執行的偏差，進而產生負面效果（林水波，一九九二）。何以政策在未付諸執行前，有了這麼多的雜音，到底該方案的內容，在設計上是否真存有一些盲點，所使用的工具與欲達成的目標間，有了失調或脫線的情勢，或是將來在執行上，由於工具的設計欠缺完整性，進而影響到有效執行的幅度。這些問題均是該方案在正式政策形成之前，有必費思量的課題。

民國八十年二屆國大的選舉，新修正的公職人員選舉罷免法第一次施行。不過，在候選人從事競選的過程中，吾人或可體會到或經歷到賄選的嚴重性；候選人的政見發表會逾時逾場的情勢；候選人之競選宣傳品並未在選舉委員會所提供之指定地點張貼；候選人所懸掛或豎立之標語、看板、標幟、布條等廣告物，並未全設置在競選辦事處三十公尺內之範圍；有的候選人並未在投票日後三十日內，檢同競選收支結算申報表，向選舉委員會申報競選經費收支結算；各種公職人員競選經費，每次由選舉委員會訂定最高限額，但幾乎每位候選人均超過此項限額規定。凡此種種現象，究竟問題出在何處，是法的本身不切實際，未具任何的執行力，抑或執行機關抱著只要將「孩子順利接生出來」就表示選舉成

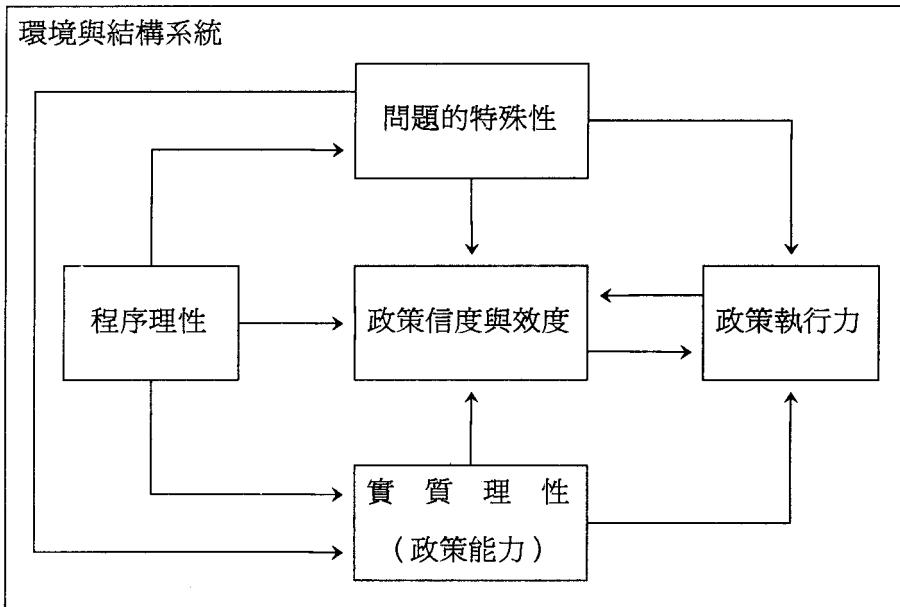
功的態度，至於過程上存有若干的瑕疵，並不影響整個大局，是以吾人應往大處著眼，不應在小處鑽牛角尖。

上述三個案例突顯出一個共通的問題，即政策本身的妥適性恐是影響政策有效執行或執行幅度的一項重要因素。如若政策本身並不切合實際，極可能妨礙根據該政策而設計的種種計畫或方案之執行。於是，姑不論計畫或方案的設計是如何地匠心獨運，恐亦難逃不力執行的命運 (Alexandler, 1985)。再者，政策的成敗，絕不能單靠法律、計畫或機關的存在，更不能依賴經費的多寡，政策設計的邏輯性乃是瞭解政策執行力，觀察政策效果的一項關鍵因素(Schneider and Ingram, 1990)。誠然，政策執行機關及執行人員的種種特性與投入、標的團體的欣然接受、主動的配合與共同的參與，凡此種種特性對政策的執行力，形成或多或少的衝擊，但斯二者的討論，將於其他篇幅討論。本文則專注政策本身的結構邏輯，分析其對政策執行力的影響。

政策執行力乃泛指一項政策，究竟由職司的執行機關及人員付諸執行（將抽象的觀念，化為具體行動，進行政策處置的傳遞）的程度。這項執行力可由政策的存在性(*viability*)（即被執行的政策猶編有預算支應，職司機構與負責人員猶備）、對應性(*congruence*)（即按原定政策內容一一付諸執行的幅度）、普及度(*scope*)（即應受惠者得到受惠的比例）、充分性(*capacity*)（即執行作為達到既定水準的程度）及合作性(*mutual cooperation*)（即執行參與者間配合無間的程度，本位主義的有無）等五種標準加以衡量。

政策的信度與效度，即一般所稱的政策邏輯性，往往受制於三因素——政策形成過程的理性、政策所要處理問題的特殊性，政策本身的實質理性（或謂政策所具備的處理問題能力）的影響。而政策的信度與效度及政策的執行力間，彼此又具有互動的影響。當然，影響政策的信度與效度的三因素，亦往往各自或共同地影響到政策的執行力。不過，環境與結構系統的演展及特質，無時無刻不在主導或影響程序理性、實質理性、問題的特殊性、政策的信度及效度，與政策的執行力。至於各方面之間的動態關係，可由圖來表示。

政策本身影響政策執行力的主要定素圖



## 貳、程序理性與政策執行力

政策的形成通常均要歷經一定的過程，決策者在這個過程中若有好同惡異的思維現象(groupthink)，就可能滋生了團體的盲思，過早鎖定決策者偏好的方案，儘量設法排斥新方案的研擬，影響程序理性的獲致。其次，決策者若在政策形成的過程中，觸犯了一些論證的謬誤，導致政策工具抉擇的不當性，形成執行的困難性。第三，政策形成過程中，民意機關的意見是否注入政策的內容，其對政策的疑慮是否得到合理的解釋與澄清，或經由民意機關的法定程序完成政策合法化的地位，均會影響政策的信度及效度，進而波及執行力。第四，政策形成過程中，參與決策者是否具有代表性，參與者的心聲是否具有影響力，亦可能形成前三者類似的影響。

### 一、好同惡異的思維現象

好同惡異的思維現象乃是團體決策下的一種可能思維模式，在這種思維模式下，極力要求參與決策的成員，不要對預定的決策內容表示任

何的異議，且不希望有人對行動方案進行任何確實的評估，從事經驗的檢證，抑或加諸道德的判斷；其次，在這種思維模式，成員間對問題情境的認識，方案的選擇，擁有固定成套的想法，較不易接受別的不同意見，因此就限定了可資選擇方案的範圍；第三，在這種思維的氛圍下，團體成員每擁有一種幻想，認為其所提之方案無懈可擊，完美無缺，並以團體的力量來加以合理化，並不對別人（非決策團體成員）所提的警訊或資訊予以慎重的考慮；第四，團體成員因具有固定成套的道德信念，致使其忽略了決策可能造成不良的道德影響；第五，對反對團體意見的人士，團體成員往往有一套固定的反應方式，即認反對者頑固不化，不明究理；第六，對提出強烈反對團體既定的思維或承諾之成員，則對其施予壓力，認為這種反對行為，與效忠團體的作法背道而馳，迫使其不再堅持己見；第七，團體的成員，往往受制於一種無形的壓力，所以要時時自行檢討：自己的見解是否背離團體的共識，並且時刻壓低自己的疑慮及反證的重要性；第八，團體成員中，有的擔任監督的任務，防止成員接受不同的見解或資訊，以免動搖了對決策的效能及道德所持有的信念；第九，對反對派人士擁有一套陳舊的看法，即他們每擁有邪念，並不願意進行真正的談判協商；或者他們的力量過於薄弱，見解極端且相當幼稚，並不對既定的決策方針構成任何的威脅(Janis, 1982)。

這種思維模式可能造成底下幾種後果(Janis, 1982)：

1. 對可資選擇的方案，並未周全的搜尋及創設；
  2. 對政策方案所要達成的目標，並未仔細地檢試其是否具有可成性；
  3. 對偏好的政策抉擇，其所能引發的風險或後遺症，並未進行分析或檢試；
  4. 對原本已受排斥的方案，並未重新列入討論議程，進行再度的評估，以獲明其可能產生的價值；
  5. 對決策所須依據的資訊，並未搜集完備，可能更有選擇性的偏好，以致遺漏許多滿寶貴的資訊，影響決策的品質；
  6. 對現有資訊的處理，秉持一套的作風，即以固定的參照框(frame of reference)過濾現有的資訊，凡與參照框不符的資訊，一律加以排除；
  7. 對於所選的方案，由於自信滿滿，並不認為有任何可能的缺失，於是備案的研擬就被以為是多餘的，因而也就付諸闕如了。
- 總之，在這種好同惡異思維模式下所作成的決策，其決策品質由於

盲點之無法排除，可能相當令人堪慮，一則可能誇大了有利的結果，縮小不利的後遺，誤認方案的代價或冒險，不在可預見的將來發生，以致可加以忽略。

環保署當初在廢寶特瓶回收的政策決定時，不採用主婦聯盟所力主的方式——押瓶制，回收廢寶特瓶，並忽視主婦聯盟所提的支持論證之經驗性，即押瓶費具有經濟的誘因，可提高消費者協助回收的意願，由其自願地合產，達成高回收的目標；公賣局以押瓶方式回收空瓶子，已有多年的績效。在這種決策情境下，有司當局採用了「外星人」回收桶的回收方式，並以鉅資為之宣傳。這項決策，歷經三年的實驗結果，雖然證明了外星人的知名度，但廢寶特瓶的回收率，猶離原定目標甚遠。這種目標無法成就之因，乃當初不當的決策過程，未能掌握過往國人丟棄垃圾的習慣，瞭解外星人回收筒的設計與高度，以及這種回收方式一則是消費者要主動的配合，二則又是無任何誘因，但猶斷然採行，乃在於決策者對方案有所偏好所致，又不願納入不同意見，採納別種方案所起。

「國中畢業生自願就學輔導方案」之決策過程，恐亦有好同惡異的思維傾向。自有關當局公告宣布台北市擬自今年度（民國八十一年）開始全面試用該方案以來，有許多質疑的論點提出，但這些論點絲毫並未改變決策者的意向，因為最後的折衷結果為自由抉擇，表面上是自學方案與舊聯招，二者由學生擇其一。事實上，主事者乃一味宣導新方案的優點，凸顯舊聯考的缺點，且有強迫接受新方案之嫌（傅佩榮，一九九二）。不過，吾人若細加推敲，國中自學方案恐有誤認聯考為唯一的問題源，並將原本問題延後並未立即解決，何況該案所立基的假定又相當脆弱且令人堪憂（林水波，一九九二a）。我們誠然希望國中生快樂學習，五育均衡發展，免試直升高中，但是達到上述之目的，只有自願就學輔導方案而已嗎？該方案是否針對人民的需要而設，而非出自有司當局一廂情願的想法，實有必要讓各種聲音互相對話，俾以找到解決當前教育問題的妥適方案，畢竟教育是百年大計，決策過程焉能不慎、倉促、草率、盲目與武斷。

歸結言之，決策過程若陷於好同惡異的思維情境下，決策的品質必然受到不利的影響，政策的實質理性亦難貫徹，將會導致政策的窒礙難行，更可能飽嘗政策的苦果。有人就事先預測，由於「原來百分之七十的後段班學生，不會因自願就學方案的實施，忽然改頭換面，符合有司

的期望。於是，該方案所開出的美麗支票，在三年之內將會一一破滅或退票，並且（可能）惡化到難以想像的地步（傅佩榮，一九九二）。

## 二、不合邏輯的論證現象

在任何決策的過程中，相關的決策者，每有為自己支持的方案，提出支持的立論理由，進而批評對案的劣點或缺失。這原本是民主社會內決策場合相當正常的現象，更是防止一言堂或好同惡異思維現象之形成的有利機制。不過，在正反論辯的過程中，有幾種論證是有邏輯謬誤的，涉入決策者應避免使用這類論證。

### (一)以團體的屬性論證

當相關的決策者，對某一個政策主張的批評時，並不針對該主張的合理性、效能性及因果性，提出妥適地論斷，而偏以該主張者的屬性、身分為批評的基礎，這就是以團體的屬性論證的內涵。這種論證基於兩樣聯想，一為一個人若屬於某團體的一員或加入某種運動，但該團體或運動不為社會各界普遍認定，就連帶以為該人所提的主張或看法，亦無法令人認同與支持(Govier, 1988)。事實上，一個人的觀點，其實質的正確性，可能與其本身的特性或參與團體的屬性沒有任何關聯。二為若一個人屬於社會所認定的團體之一員，則其所提的見解或方案亦沒有問題，姑不論其主張的內涵或實質正確性如何，就以其屬性自由聯想其所提主張的可認可性。

在美國，有許多的批評指向：直接管制的規制性政策，但這些批評並未針對直接管制的優劣得失而言，或是駁斥直接管制所內蘊的種種問題，而是針砭集權式的規制官僚組織之缺失(Linder and Peters, 1991)。「國中畢業生自願就學輔導方案」經有司當局表明，擬在今年度（八一）在台北市全面實施，於是支持與反對的人形成了一場激烈的攻防戰，當質疑該方案的效能性及後果性的聲音逐漸產生震撼作用時，開始「就有人在反對者的身份上做工夫。他們說，反對者都是精英學生的家長，他們要自己的子女享受特別待遇，所以反對常態編班，有教無類（王震武，一九九二）」。而官方及其支持者又認為：「他們是教育專家，所以由他們所提出的方案必然是好的，不可懷疑的」（王震武，一九九二）。這是將兩種以團體的屬性論證表露無遺的例子。

這種以團體屬性或以涉入者之身份的論證現象，很可能扭曲了應嚴肅爭論的焦點，且不論及自學方案是否可能「把三年的教育弄成三年的

升學篩選，把段考由教學診斷變成升學競爭，班級內面對面的升學競爭可能增強競爭的壓力，而且對德育、群育有害」（王震武，一九九二）。這些問題原本才是討論自學方案的實質正確性，但「這些嚴肅的爭論卻可能消失在身份與立場爭辯裡（王震武，一九九二）。

### （二）以方案的危險論證

決策者全以擬議中的方案所可能產生的危險做為反對該方案的立論基礎，這種論證形式即一般所謂的示警論證(argument from alarm)。這種論證一提出，很可能：無法公平論斷各方案的優劣，打消原本衡估為有益的方案，讓人無法區辨危險的真假性，引起只能讓人相信一次之境，何況認定的危險未來不一定發生（林水波，一九九二b）。

示警論證本來的目的，在於提醒相關決策者在決策作成某項決定時，關注是項決定可能帶來的危險性，讓人有再思或三思的機會。不過，這項論證本身也帶來一些危險性，比如論證所露的警訊未必成真、封殺討論的對案、影響人們的區辨力。不過，吾人應認識：人世間不可能有全好或全壞的方案列在議程上討論，各個方案每有其危險性及安全性。

這次公民直選與委任直選的總統選舉方式爭論，委任直選派者就以示警論證的方式，批評公民直選制的危險性。比如公民直選會引發激情、狂熱與暴動；形成總統制及獨裁統治；會與中華民國切斷關係，凡此均是明顯的例證。然而，也因為這項論證發揮了作用，致使選舉方式未能在二屆國大臨時會作成決定，時刻蘊藏社會不穩定的信管、衝突的火種。

### （三）以鴕鳥的心態論證

在決策的過程中，參與者若以目前未見的或未能掌握的政策後果，就認定這些後果不會發生，這乃是犯了鴕鳥的謬誤(Stone, 1988)。人類每有忽視不愉快的事實或情境的傾向，習於全神貫注某方案可帶來的蠅頭小利，而忽視該方案所帶來的偌大代價。是以，鴕鳥式的論證往往是決策過程中，吾人所常見的情勢。不過，這項論證只顧往前看而不往各方位看，以窺豹一斑的方式分析問題，以未料的影響視為無由而生，強調螳螂捕蟬忽略黃雀在後（林水波，一九九二c）的作法，若主導了決策的作成，則作成的決定似乎很難運作或推動，勉強推動恐帶來極大的後果。

「國中畢業生自願就學方案」，一直將當前的教育問題歸咎於升學競爭聯招壓力，且以為常態編班，五分制計分法，就能解決當前的教育問題（立法院專案報告，一九九二）。不過，該方案將帶來的嚴重後遺

症（非示警式的），則一直未被注意或充耳不聞，並可能認為那只是反對該方案者的杞人憂天之憂而已，根本不會產生。這簡直是典型的鴕鳥心態。然而，只要國中生就讀高中的機率猶很低時，不管以任何方式輔導學生就學，彼此之間的競爭，均會相當激烈及白熱化，原求五育均衡，可能變為五育均補的情勢。決策者在該方案的正式定案前，實應細思。不要全以該方案所能帶來的效果，為考慮的焦點，而應以全方位的透視體察該方案的短利與長害。

不合邏輯的論證現象，不僅本身的論證有瑕疵，而且是項論證現象，有時會主導決策的作成，妨礙具有建設性的見解之提出，封殺確實有益的方案，造成政策的難以執行，也帶來嚴重的後果。尤其在政策一旦向前走後很難回頭的情況，主事者應格外的小心，儘可能注意論證的合理性，不得犯了論證的謬誤。

### 三、決策機關的互動現象

當今的民主社會裡，一項政策的作成，往往由行政機關負責規劃，立法機關職司審議，兩者各自由專業的觀點及政治的觀點，斟酌較適政策的形成。如若二者之間有了偏頗，如行政的專擅或立法的蠻橫，均可能形成有違社會正義的政策，只有兩者立於平等互補的地位，彼此糾正偏差，互補不足，才能使決策較趨向理性。因之，立法部門淪為行政部門的立法局，或行政部門成為立法部門的法制局，均非正常的現象（林水波，一九九〇年）。有關行政、立法兩決策機關的互動，可以下列幾個命題來表達：

1. 行政部門愈關注立法部門的見解，則愈可能幫助其認定政策謬誤之所在，提昇矯正謬誤的機會，供給更多的可擇方案，指出革新的方向，預示潛在的問題，因而增加政策制定的理性；
2. 立法部門如過於堅持行政部門認為不合理或不妥適的政策方案，一則可能延誤決策的適當時機，二則可能導致決策的失誤，有害理性的達致；
3. 行政部門對立法部門的尊重，則提昇立法部門構成員之功效意識感，兩者之間的政治衝突度因而降低；
4. 行政部門順時、順勢而謀，而非逆理、背道而動，則受立法部門的掣肘情勢降低，支持度因而提昇；
5. 行政部門及立法部門若有正常的互動管道，各機關並不一意孤行，

則較能掌握政策問題的主要相關層面，各層面的先後嚴重性，以及每一層面所引發後果，致使政策的內容事先均受到充分地斟酌及考量（林水波，一九九〇年；Hult and Walcott, 1990）。

總之，決策之作成如在一個有效的治理結構(governance structure)內完成，則該政策的正當性愈高，愈受到支持，受該政策影響的人，亦較能承擔政策所帶來的結果。所謂的治理結構乃是政策問題的發生，有了職司的機構，各自或共同按照已定的或已有共識的程序，進行問題的界定，方案的研擬，方案的合法化，方案的執行，而解決已生的問題。而主導治理結構有效運作的基礎，在於正式或非正式的遊戲規則，運用公認的或彼此諒解的規則，解決決策機構或人員之間的衝突，處理組織間的政治事務，作成適應結構環境的政策。

「國中畢業生自願就學方案」雖由教育主管當局負責策劃與宣導，但是項方案由於影響層面頗大，關係未來國家的經建發展，乃引起立法部門的關切。不過，目前情況的演變，教育部門猶居於政策主導的地位，立法部門的影響似未能發揮，如此一來，方案上的諸多盲點，不易被認定出來，恐將來付諸執行後，將會引發一些難以挽救的問題，非但將原來教學不能正常化的問題加重，更可能衍生五育均惡補的更畸型現象，目前這種偏執的決策現象，乃是我們有效的治理結構尚未健全所致。行政部門猶居於決策主導的地位，更透過黨政協調的機制，加上反對黨力量薄弱，立法部門的功能發揮雖較以前好，但猶未達到理想的境界。至盼決策者能為長遠之計著想，周詳考量各方的意見，才作成最後的決定。

#### 四、標的團體的決策參與

決策作成過程中，受決策所影響的標的團體，若能參與是項過程，表達他們的心聲，陳述種種關鍵性的問題層面，評斷解決問題的政策工具之妥當性，將有助於政策取得正當性的地位，爭取他們對政策的順服，有利於政策的有效執行。蓋標的團體主動的政策參與，將使成就政策目標的困難度化解，減少以力和脅迫的方式執行政策，更減輕政府執行政策的成本，以及介入或投入執行的程度(Schneider and Ingram, 1990)。總之，現代社會的人民，不僅關切誰將由政策上獲益或損失，而且更關懷：政策對社會問題所造成的實質影響，以及政策溶入他們的價值偏好之幅度。

在標的團體的決策參與上，吾人應注意兩個重要的層面：參與者的

代表性及影響力。保留將受擬議中的政策所影響的對象，對政策目標及達成目標的工具，每持有不同的看法，更可能對政策目標能否成就，抱持懷疑的態度，斯時決策過程就必要有該類對象的代表參與，進行心聲的交換，方案盲點的消除，無知與疑慮的化解。不過，參與的代表，必須具有該團體的代表性，各階層各不同屬性的人員，均有人出來參與，非屬於是項團體的人士，由於利害關係不大，應排除是項決策過程的參與權，以免爭論問題的複雜化，增強共識建立的困難性。同時，不同屬性的人員，均不能有過度和低度代表的情勢產生，因斯二種不具代表性的現象，將有礙於決策公平正義性。

然而，決策過程系爭的客體，如屬於技術性或科技性，則參與的代表當以專家為關鍵，以維護科技的理性。不過，民選的議員及公民的參與，有時亦不能加以排除，用以顯示專家對通才的負責任及溝通，獲致方案的政治正當性。何況，由民選的議員參與決策過程，有時更可致使職司機構免於受困於利害關係人的糾纏，而有損於專業理性的提昇，及過度受制於某種屬性的代表。

決策過程中，有代表性的參與者若僅有參與「政策競技場」之權或管道而已，這種參與只是形式的參與，原來冀圖由參與所要達到的目標，恐無法一蹴可幾。參與者若無法體認到，他們的心聲獲得回應，他們的見解受到青睞，他們的疑慮受到化解，決策者何以要那樣決策有了交待與澄清，他們亦會認為形式的參與毫無意義，不願承擔跑龍套或背書的被動角色。換言之，參與者若深感強烈的無力感、挫折感或受制感，其會主動退出，進而削弱決策的政治正當性。因之，參與者雖然並非一定要求他們所偏好的決定，但他們對決策過程的種種「輸入」，主事者應積極地加以考量，不該心存偏見或預設立場，利用各種程序予以抵制。

國中自願就學方案的有關主事者認為，此案最主要的標的團體為今年國小六年級的家長，他們的意見才是方案參考的主要依據，其他非小學家長的意見為「別人吃麵喊燙」。這種說法雖有部分的真實性，但是該方案的成敗，最終受益或受害者為全體的國民，因為它是國家人力訓練與規劃的一項重要政策，關係未來整體的經建發展，並非只六年國小的學生家長受到衝擊。更何況，學生的心聲與意願，吾人又瞭解多少呢？他們絕不應在此案的決策過程中扮演缺席者的角色。此外，所有對此方案有意見者，若其意見至為合理，應為該方案調整或修正的參據，不要一再宣導新案的優點，凸顯舊案的劣點。

此次憲改演變成一黨修憲的結局，其成因雖千頭萬緒，但反對黨在整個憲改過程中，無扮演角色的舞台，對憲改的內容無力可施，乃為一項重大因素。這完全證明前述形式參與的侷限性，參與應具有潛在影響力之重要性。不過，在野勢力如感到過度的無力感，對社會的穩定恐會有害的。

決策過程的理性深深影響到政策抉擇的合理性，而後者則關係著政策的執行力。因之，有礙程序理性的諸因素，如好同惡異的思維現象，不合邏輯的論證現象，民意機關在決策過程的缺席現象，及相關標的團體的被忽略現象，均應設法予以排除，俾以政策正當性的取得，政策信度及效度的獲致，執行力的提昇。

## 參、問題特性與政策執行力

政策所要解決的問題，往往具有不同的屬性與成因，以致其可為人類處理或解決的程度，每有差異。有的問題較為簡單，牽涉的層面較為單純，有的問題較為複雜及較不為人所測準，著實令人感到棘手或認為是「燙手山芋」。於是方案的掌握，每因問題的難易、繁簡而拿捏有別，形成執行的幅度有異。

不過，原本問題的特性就有其差異，如再加上政策的參與者對問題認知上的殊異，彼此認知的互動、互通，將使問題更加複雜難理。因之，若欲掌握一項問題的特性，以及其對政策執行力的影響，應由問題的原本性，問題的涉入者，問題源的屬性及解問題的能力等四方面分析之。

### 一、問題的原本性

認定或結構問題的屬性，本為設計解決對案的動力，更是左右採行方案的因素。比如，寶特瓶造成的環保問題，一是巨大的垃圾量；二是任意棄置造成髒亂、破壞排水系統、釀成嚴重的水災；三是寶特瓶所引起的環保問題，是否要在供給面設法解決，或是在消費面設法回收就可解決（張嘉政，一九九二）。前二者關涉一項問題的嚴重性及需要解決的迫切性；後者由問題的解決面切入，探詢解決工具的源頭。

我國環保的職司機構，過去對寶特瓶所造成的環保問題的體認，一直認可寶特瓶有其經濟的價值，不應在供給面上加以限制，只要在消費後能有效回收就可解決問題。基於這項體認，其一直鎖定了這個解決方

向，並未決策轉彎而採禁止使用寶特瓶的立場。不過，由於這樣的問題認定，以及對問題原本性的鎖定，排除了控制供給方面的工具，再加上對回收機制的設計，未能確實掌握其個殊的特性及其限制，形成諸多執行困境。

有司當局對能源問題的體認若有差異，亦深深影響到對策的研擬及執行了。有的認為電力供應不足，節流非但緩不濟急，更是絕不足夠，開源乃是唯一要走的路徑，所以多興建核能發電廠為最經濟合理的選擇。不過，有的認為核電廠有其潛在的危險性，解決電力供需問題的管道繁多，節流與改善能源效率均有許多工具或措施可成就之，只繫有司是否有心或意願投入這項「列車」。換言之，這類人認為：節省能源非但可行，並不只是微不足道、裝飾門面的作法，而是可以獲致相當功效的，可以相當程度減緩電力設備不斷擴張的速度，關鍵在於要不要付諸行動（瞿宛文，一九九二a）。這種以生產或以消費面來探究能源的使用問題，因其立基的角度互異，就形成不同的解決之道，面臨了不同研發、管制及執行的問題。然而，我們過去一直以生產為思慮問題的焦點，以成長為評斷政策的成敗，可能有其危險性，因生產及成長到了一定的程度，可能會面臨瓶頸的限制，人民已提昇滿足的慾望，非要以不斷的生產、成長不為功，但如往前成長的困難度加深，阻力加重，則將如何處置呢？我們是否對能源問題應有新看法呢？不要一直受制於生產面思維的宰制，而應由消費面構思問題的本性，或是兩方面並駕齊驅，等量齊觀，方不致於有過度偏頗的謬誤。

## 二、問題的涉入者

每個問題的嚴重程度及涵蓋範圍，往往亦取決於涉入問題者的多寡而定。蓋涉入者一多，彼此互動愈頻繁，極有可能凝聚一股強大勢力左右解決方案的抉擇，影響政策執行的方向、速度及貫徹度。而凝聚力強的團體，一則可增強談判的籌碼，二則要改變其原來的行為，以適應全新的政策執行就較為困難；三則執行機關在貫徹執行時，可能花費更多的資源，以爭取他們的順服；四則執行機關亦會因涉入者眾，而有執行不一致的現象，引發執行無法一視同仁的不正義問題；五則由於資源的限制，涉入者一多，每一人所能分配的資源就少，可能釀成量的不足，頻率的不夠及持續期間的短暫，導致政策效能的不彰；六則涉入者人數一多，認定就愈困難，難免就有遺漏的現象，形成低度納入涉入者的情

勢。

就台灣地區廢寶特瓶回收政策的相關法令上，或宣導活動的內容中，吾人或可推定是項問題的涉入者含有：寶特瓶的製造、輸送、販賣者，寶特瓶的使用業者，寶特瓶商品的販賣者，寶特瓶商品的消費者及垃圾清理者。不過，在初期回收政策的設計，卻只鎖定寶特瓶的製造者及使用者為負責回收的工作者，致使寶特瓶商品的販賣者成為局外人，寶特瓶商品的消費者扮演消極被動的角色，甚至於每天與寶特瓶接觸的垃圾清運者，居然也並未被認定影響回收的關鍵者，拾荒者也同樣未被列入是否有益或有礙於寶特瓶之回收者，或是髒亂的塑造者、困擾垃圾的清運者。因此，過往三年的回收執行並不澈底，當然回收率也就未達原定的標準（張嘉政，一九九二）。

美國加州能源委員會之所以採取節流的能源政策，在於當地環保力量相當強大，居民亦比較具有環保共識，再加上環保團體有組織有力量，形成一股極大的壓力，並具有各項節流的知識，瞭解開源的困難性及嚴重後遺性，同時決策者的決策風格並不心存由上而下的強加運作，以致節流的能源政策乃順勢而生，而不逆理背道而為。反觀我國的能源政策的制定，由於節流無法帶來商業機會，開源則可維護企業存活及獲利，因此這些執經濟發展命脈的工商企業界構成強有力的利益團體，積極推動開源的政策；而台電更主成長的政策取向，當然希望在人事上及營收上蒸蒸日上，不願自我減縮業務；何況，台灣地區的環保團體，力量相當薄弱，無法抵擋強勢的成長取向政策，於是在這樣的interest group結構上，要想轉變能源政策的方向，就極為困難，當然更談不上節流政策的搬上政治舞台，以及各項節流措施的出爐（瞿宛文，一九九二）。

### 三、問題源的屬性

問題形成的原因及形成問題者的特性，均關係著政策走向及其有效的施行。例如，貧窮的成因若來自貧窮者本身的工作態度或學經歷之限制，則其處置辦法就會與別的問題源有別，而且其本身的自願配合及心態的轉變，更是對策有效執行的因素。反之，貧窮的成因若來自不良的社會結構，問題就顯得較為複雜與棘手，甚至可能是無解。在這種情境下，當然那些治標的辦法依然會有，但總因無法觸及問題的核心，掌握整體性的問題結構，只能形成鋸箭式的效果而已。

又如，廢寶特瓶由於具有下列六大特性：(1)體積大佔空間；(2)使用

後，由於存有糖分，易引來蒼蠅，形成髒亂；(3)販售地點繁雜；(4)體質堅固不易破裂；(5)製造成本很低；(6)可盛裝種類繁多的物品（包括液體或固體之類的東西）（張嘉政，一九九二）。因之，其回收政策的設計，若未將這些特性納入考量，則整體的政策內容就會殘缺不全，甚至彼此衝突，導致回收的不徹底，資源的浪費。

而核電的特性，吾人若僅關注核能工廠之安全性及核廢料的處理上，而忽略核能工廠對周遭居民是否會帶來健康上的威脅，則其被推銷的可能性提昇，而其他的解決對案就會受到壓抑，甚至消聲匿跡。

有關教育當局一直認為：目前國中教育的偏差現象，主要乃在於「升學競爭，聯考壓力所引起」，所以要解決這種教育偏差的問題，自然而然就落入國民中學畢業生自願就學輔導方案的規劃。不過，是項教育偏差現象之成因，何止一端，聯招也可能只是問題的癥結而已，並非真正的罪魁禍首。是以該方案若冒然全面實施，可能會因對教育問題的癥結未能全盤掌握，對社會所重視的價值未能清楚透視，而衍生諸多原本未見的新問題，或更加惡化原本就有的問題，又有可能降低人力素質，阻遏國家的政經建設。

#### 四、解問題能力

政策原本均假定：標的團體的行為若能有所調適，政策問題就可獲致改善或迎刃而解。比如，防止公務人員貪瀆或利益輸送的前提，主事者認為財產的透明化，足以知悉每位公務員財產變更移轉的情形，如發現有不尋常的增加減少現象，馬上可追察其因，以便適時的處置。而財產透明化之成就，主事者又以財產申報制為主要的機制，深深認為公務員之財產一旦申報之後，就能完全掌握其動態。「公職人員財產申報法」是在這種理論建構之下的產物。然而，財產透明化與防止貪瀆，財產申報與財產透明化，上該兩者之間的關係能否成立，當是解決貪瀆問題的關鍵定素，所以乃是衡量解決問題的能力之主要指標。

理論上而言，貪瀆的成因涉及諸多層面，肅貪建制的周全與否，雖相當重要，但政府施行建制的決心及毅力，可能是更為重要的動力。體制性非個人性的貪瀆，更使肅貪問題的困難性；文化的習俗，行政績效的低落，貪瀆後的風險若低，均可能是項問題的成因。是以，僅掌握財產的透明化，而不由真正形成貪瀆問題的溫床著手，可能犯了「打稻草人」的謬誤，即針對不太正確的標的進行攻防，但並未獲致預期的結果。

財產的申報，要由公務員本身自動配合、「共同生產」才有可能。問題是，國人擁有財產的方式繁多，有的以他人的名義登記之，有的儲存於他國銀行，所以公務員本身可能並沒有真正在其名下的財產。職司機關有何依據、有何能力可查出每位公務員及其家屬擁有的財產呢？總之，形式主義實在不能解決問題。何況，財產權相當如一個人的第二生命，如果一個人當公務員連妻子兒女都要受到連累，實有違情理，但如不將親屬或關係人列入申報對象，則財產申報就如同虛設，一點能力也沒有辦法促成財產透明化的中途目標，更遑論貪瀆之防止。由此足見，公職人員財產申報法之窘境。

選罷法亦規定各種公職人員競選經費最高限額，依「公職人員選舉種類、競選活動期間，斟酌選舉區面積、交通狀況，競選活動項目及必需費用，並參照物價指數訂定之。該法並規定：候選人應於投票日後三十日內，檢同競選收支結算申報表，向選舉委員會申報競選經費收支結算，如超過最高限額者，要處新台幣三千元以上三萬元以下的罰鍰。然而，選舉委員根本沒有能力主動掌握候選人經費之使用情形，只是被動接受候選人的主動申報，因之候選人的競選經費是否真正超過最高限額根本無從知悉，更無能力施行查核工作，是項規定也就變成具文。事實上，候選人的競選經費項目，有的殊難認定，有的更是非其本人經手使用，怎能確定是否超過最高限額。

歸結言之，問題的原本性，問題的涉入者，問題源的屬性及解問題的能力四者，關係著對策的設計，更影響到對策的有效施行。蓋上述四者乃是決定一項問題之可處理性的因素，而可處理性衝擊政策的執行力。職是之故，欲提昇政策之執行力，亦可由上述四個決定問題可處理性的因素中進行策略設計。

## 肆、實質理性與政策執行力

政策本身有無能力規制或安排執行的運作，一向均為政策的學子及實際從業人員認定是：影響政策執行的有力因素(Bardach, 1977; Sabatier and Mazmanian, 1980)。而政策能力之發揚，在其設計本身是否合乎實質理性，受程序不理性的限制較少或傷害較輕。一般決定政策的實質理性，每繫於下列幾個方面的因素：政策的整合性、工具的合理性、設計的邏輯性及資源的充足性。

## 一、政策的整合性

一項政策問題的解決，可能同時有許多的政策會同為之，有時亦由一套措施蘊含在單一政策內，致力於問題的消弭。然而，政策與政策之間，措施與措施間，若彼此相互衝突或不一致，往往造成執行的困境，引發執行的裁量，促成不同的執行行為。蓋政策間的互動，可能限制了政策工具的抉擇，也可能制約任何工具的影響。每當決策者決定採用某一特殊的工具時，這項工具乃加入已在某一政策領域內運作的種種工具陣營之內。於是，這項新工具的邊際效能，有時就要取決於：其與現行工具彼此互動的情形而定。這種情勢在一般的情況下，乃至為稀鬆平常，除非任何一項政策或工具之涵蓋面相當全面性或廣博性，才不致受同領域內既存政策的不利影響(McDonnell and Elmore, 1987)。總之，在當今任何複雜的社會裡，由於政策領域內的政策，彼此具有密切的關聯性，同類而新的政策不斷演展出來，原已施行的政策之被關切度及重視性，可能隨著後續不同的政策制定而趨於疲軟(Sabatier and Mazmanian, 1980)。何況，社會之所以需要新的政策方案來解決問題，可能並非在某一領域內，尚無政策加以處理，而是現存政策間彼此互動而引發的問題，或是該互動引發前所未見的後遺症，而導致新政策的發動，是以政策本身，可能就是問題衍生的根源(Wildavsky, 1979; Hogwood and Peters, 1983)。因之，政策之間的相容或共存性，乃是政策的實質理性，所要追求的第一要務；政策的整合更是公共政策由過去至目前的一項重大考驗(Agranoff, 1991)。我國公務員基準法之草擬，亦是朝著這項考驗的趨勢而演展，因該法案之兩大立法目的：統攝全盤人事法規，確立全國公務員共同適用之基本規定（銓敘部，一九九〇）。

廢寶特瓶回收政策之設計，亦因隨意在街頭放置資源回收筒，就與維持交通順暢的政策不能相容，允准拾荒系統在垃圾收集點撿拾寶特瓶，形成垃圾的散亂，造成垃圾清運的困擾，也與消除髒亂的政策相違（張嘉政，一九九二）。憲法有關言論自由的規定，每與刑法第一〇〇條，國安法與人團法之三原則，以及選罷法第五十及五十四條的規定有不一致之嫌；更由於候選人與選務工作人員，每有不同的看法，甚至彼此南轅北轍的解釋，經常引發糾紛，造成選罷法的難以執行，進而未能達到候選人的順服之目標。

此外，選罷法定有競選活動不得逾晚上十時之限制，但集遊法則無

是項限制，故有的候選人於十時之後，就改為類似民主政治的發表會，而遊走於上該兩法之法律邊緣。這也是政策間無法整合的明顯現象，致使選罷法的執行困難。又如公務員基準法草案第二條規定：「本法所稱公務員，指經依法進用或選舉產生，於各級政府機關、公立學校、公營事業擔任編制內職務且支給俸祿之人員。前項規定不包括軍職人員及各級民意代表。」這條規定將來在執行時，可能因內在蘊含未整合性，而發生一些爭議或困難。蓋各級民意代表亦由選舉產生，更服務於各級民意性質的政府機關，也領有類似俸祿之待遇。這些內在衝突點，如在將來完成立法程序時，不將其調整過來，往後執行的爭論，權益的爭執均會在所難免。

## 二、工具的合理性

政策問題每賴政策工具來解決，政策目標也繫於政策工具來成就，但政策工具本身每有基本的理論前提（一般所謂的基本假定）及執行問題，如政策設計予以忽略，不在整套的工具內容上一一加以妥適的安排，往往會因失去原本工具的合理性，致使執行上的困境，工具的各個成分間互相掣肘的現象(McDonnell and Elmore, 1987; Stone, 1988)。

學者過往對政策工具的建構，已有諸多豐碩的成果，也釐清了許多的工具類型，此處只要提及兩種政策工具向為古今中外的社會所用，以說明工具合理性的意含，即誘導性及規制性工具。誘導性的工具每每應用積極性的獎勵或消極性的懲罰，促成個人的動機與社會的目標得以並駕齊驅，不致各走各的陽關道，各過各的獨木橋。總之，這類政策工具冀圖改變個人行動的結果，俾以對社會有益者，同時亦能對個人有益。

誘導性的工具本身可被視為一個系統，由給與者、接受者及誘導物三者共同構成，三者之間的互補性互動，或一致致力這類工具所要成就的目標，績效才能顯現。不過，這類工具之功效乃繫於下列幾項假定(McDonnell and Elmore, 1987; Stone, 1988)：

1. 接受誘導物的對象由於能夠控制自己的行為，所以一旦他們對一項新的誘導物有了概念之後，他們就會改變他們心中的盤算及行為。換言之，個人是富有適應性的。
2. 紿與者及接受者，在條件未變的情況下，會履行一致的行為。換言之，給與者會履現一致的獎懲政策，而接受者也能夠作統一的盤算及採取相同的行動取向。

3. 接受者擁有強烈的時間觀念。誘導物之給與，要在接受者的行為發生時就立即施與，才會產生激勵或警悌的作用。如若兩者之間間隔太久，則誘導物之功能就甚難發揮。
4. 誘導物之使用是有目的的，其乃用以影響接受者採取配合誘導物所要誘導的行為，進而成就工具所要達到的目標。

如若這些理論的前提要件無法在現實政策環境上落實，如又未能配合合法制性的工具，用以彌補誘導性工具的不足時，則其功效的產生就極為困難。再者，這類工具非常需要接受者的共同生產，是以，其合產意願亦深繫政策的推動。不過，由於接受者的意願及能力互有不同，執行者容忍這項個別差異的程度，當亦影響其貫徹政策的投入度。最後，負責分配或授與誘導性工具者，如對這種分配工作缺乏意願，深恐因授與消極性的懲罰而引發對自己不利的影響，也許更要負擔一些代價，以致懲罰的情勢愈來愈少，這種趨勢並形成執行機關內大家均默認的常識，因而消極性的懲罰工具，極為可能喪失其原本的阻嚇作用。蓋原定工具未能使用或施行，就可能變為一種保障，加深標的團體不順服的行為。

以押瓶的方式回收寶特瓶的政策設計，其核心的關注在於，利用押瓶費的經濟誘因，配合污染者付費的理念，符合正義的基本原則，促成寶特瓶的回收。換言之，以押瓶費扮演驅動者的角色，驅動消費者配合回收的工作。不過，押瓶制之所以能生功效，要在兩個條件之成就下，才有動能驅動消費者配合回收：合理的押瓶費與方便的回收點。然而，方便的回收點這個條件，可能不太健全，即每一零售點，在回收系統及行銷系統不一致的設計下，無法均變成回收點，進而形成消費者諸多的不便，減低了協助回收的意願。蓋如果消費者在兩分鐘路程內可買到汽水，但卻須花了五分鐘的時間才能退瓶，這可能減低消費者回收的誠意（李麗薰，一九九二）。

規制性的政策工具為另一種經常使用的工具。這種工具乃決策者立下了規則，用以管制個人和機關的行動，冀圖形成上該二者的順服行為。不過，這類政策工具產生功效的前提為：(1)負責執行的機關要有一致的執行行為；(2)執行人員作執行決定的標準，並非根據個人主觀的意志、偏見、情緒、直覺或偏好，而須依照法定的內容；(3)受規制的對象，不能因己身能力的差異，而有權要求不同的執行行為；(4)法制本身具有合法性及正當性，不被規制對象視為與上位的法律有抵觸的嫌疑；(5)法制本身要有可預測性，即事先規定那些為合法可行的行為，那些為禁止行

為的後果，不致因強權或行動後的法令解釋方式，而有不同處置；(6)法制本身具有強制力，足以影響、改變與約束標的團體的行為；(7)法制本身要求標的對象要為的行為，乃為維持一定秩序、塑造公平正義、維護人民權益及社會公益所必須的與適當的手段。

公職人員選罷法就是一種規制性政策工具。其在選舉活動上規定了許多候選人、助選員及一般民眾不得為之的行為，是列舉禁止主義的立法形式。這些禁止性規定：要求被規制的對象要嚴格遵守，但每到選舉期間，吾人每易發現諸多違規的行為，尤其賄選的傳聞始終沒有辦法止息，違規的競選活動屢見不鮮，其因究竟出自何處呢？吾人或可由下列幾方面分析：(1)執行機關及人員是否深恐良好關係的破壞，或社群意識的瓦解，不願強力執行法的規定；(2)法本身所使用的工具，與社會所追求的價值，人民的生活習慣有所扞格；(3)候選人深諳執行機關與人員的執行尺度，遊走於法律邊緣；(4)處罰的罰度並未達到臨界的「刻度」，無法形成嚇阻的效能；(5)系統性的違規行為，非個人單一的行為，以致執法者以茲事體大的心態執法，但求選舉結果的順利誕生，過程縱然有些瑕疵，也不足掛齒；(6)選舉的事象極端複雜，新花招及新情境不斷演展，非有限的法條所能規範殆盡，或預期未來所有的嶄新狀況，於是許多類似違規的行為，執法者苦於法無明文規定，不能強制禁止或取締。

不過，吾人須知：法規乃在治者與被治者之間的互動而成，兩者間的緊張關係過強，每會形成不利的結果，可能製造新的問題，或惡化原本法規企圖治療的問題，更有機會促使被規制對象，利用法的不太合理性，爭取到不當的利益。這將失去原本規制性工具的目的：形成一致性的行為，維護社會秩序，保障社會公益，實現社會正義。

### 三、設計的邏輯性

政策的設計每要求兩種配合性：一為要求所採用的政策工具，要與所要處理的問題配合；二為要求所採用的政策工具，與所要成就的目標配合。換言之，合理的政策設計，應先有一套政策架構，用以說明、指引及調和不同介入領域內的政府行動，致使行動之間不會有不一致的現象，各項計畫與介入領域間的配合，目標與手段的一致(deHaven-Smith, 1988; deHaven-Smith & Ripley, 1988)。而所謂介入的領域，每有經濟領域、政治領域或文化領域之分，但其乃具體指涉：政府為了解決其所面對的問題，企圖控制、管理或涵蓋的社會活動範圍(deHaven-Smith &

Ripley, 1988)。

詹森總統主政時代所推行的「大社會」政策，旨在消滅貧窮的問題，但其並不採取劫富濟貧的策略，而以各種計畫配合要介入的領域，冀圖將窮人引進入工作、政治及教育的主流。因之，是項政策的設計，首先建構了貧窮問題，再建立設計計畫的政策架構，至於有關大社會的政策架構如表一。由這個表上，有幾點值得注意：

表一 大社會的政策架構

計畫類別	介入領域		
	經濟系統	政治系統	文化系統
社會行動計畫	職業技能訓練	社區行動	報償性教育
資源計畫	經濟發展；企業補助；所得補貼	法律諮詢服務	社區發展；教育與住宅津貼
民權計畫	就業方面的人權	投票權	住宅方面與國宅方面的民權

資料來源：deHaven-Smith, 1988 *Philosophical Critiques of Policy Analysis*: Lindblom, Habermas, and the Great Society. Gainesville: Univ. of Florida Press, p.22.

1. 貧窮的原因乃源自三方面：一為窮人的被社會化過程有了問題，以致他們無法進入平常的工作行列，接受基本的教育，享有平等的政治權利；二為經濟上、政治上及文化上存有不公平的障礙；三為窮人的資源短缺，導致他們無法脫離貧窮文化的環境深淵。
2. 介入領域每有不同，每個領域所要採取的行動也有差異，政策設計者要針對不同的領域，研思不同的介入工具，以免工具與領域失調的情形。
3. 基本的計畫要素也有區別，不能夠加以混同或勉強地加以類同，或忽視各要素所具的不同屬性，錯置了解決工具。
4. 同一個計畫要素，但因涉及的介入領域有異，政策工具亦應有所不同，不同的計畫要素更要配合不同的介入領域，研思不同的工具。

5.政策工具若無法與介入領域及計劃要素互相配合，可能引發政策工具效能無由而生之窘境，或政策工具背離設計的系統而形成失調或錯置的現象。

歸結言之，大社會這個計畫，主要立基於這項假定：窮人所具的種種特性為形成貧窮的根本原因，而這些特性之塑造或養成，則源自貧窮人與主要的制度結構隔離所致，且一旦這些特性滋生後，就很難加以轉變。因之，要消除貧窮問題，提昇窮人在經濟、政治及文化上的地位，就必須妥適規劃適當的工具，俾以消除貧窮文化的羈絆，遠離窮人正規的生活環境，型塑正常的社會化機能，改變原本病態的生活方式。因之，大社會計畫是一種建立能力的計畫，並非是一種福利的計畫。如若計畫的參與者，對計畫的本質有所錯認或誤解，而沒有意願培養自身的能力，則斯項計畫要能有效推動並產生既定的功能，就有如緣木求魚之難(deHaven-Smith, 1988)。

最近喧騰一時的「國民中學畢業生自願就學輔導方案」，其之所以引起社會這麼熱烈的關切，恐亦因該方案設計的邏輯受到質疑。蓋其所要解決的問題，乃目前國中教育的偏差現象：重教學輕輔導，主智教育取向，菁英教育走向，生活教育與道德教育的忽視，考試主導教學（升學主義）等。該方案所要成就的目標：充實國民的基本學識與知能；養成良好生活與行為習性；培養德、智、體、群、美五育均衡發展的國民；致使每一位學生受到應有的照顧，維護每一學生之尊嚴；舒緩升學壓力，促進國民教學正常化；促進實質上教育機會均等（立法院專案報告，一九九二）。而方案所使用的工具有：取消高中（職）聯招考試；以國中在校成績作為登記入學之依據；以相對五分制記分法衡評國中學生在校成績；以常態編班取代能力分班。

吾人若進一步分析，自願就學方案之工具與所要解決的問題之間，彼此的關聯性似乎並不很強。蓋升學主義為今日所有國中教育問題的主要根源，如有多數的國中畢業生未能自願進入自己認為理想的學校就讀，則重新登記及聯招的考試似乎不可避免，是以原本蘊藏在聯招的問題，依然持有生存的溫床。再者，今天高中聯考競爭之所以激烈，乃是大家爭著要上明星高中，將來再上明星大學，因之，高級中學的升學水準不一，升大學的瓶頸狹隘，升學壓力所引發的問題，並不因國中升高中的分發技術有了變革，就能迎刃而解。何況，新的政策工具一旦使用，將衍生一些新的問題，諸如教師評分之公平性問題；教師自主權被逐步剝

奪的問題（教師為了避免評分的爭議性，可能進一步將其工作規格化，將其角色官僚化，將其思想庸俗化，將其教育理念虛無化）；全國國中學生受高中（職）教育機會不均等的問題（原本的聯招制度，全國各地的學生均有機會參與北市之聯招，且有被錄取的機會，如新制開始實施，這種機會可能被剝奪）；人材庸俗化的問題（原來佔有百分之七十的後段班學生，不會因新制的實施，突然改頭換面，符合方案設計者的期望的，相反地，前後段班的學生混合後，由於互動的頻繁，教室文化的鉅變，影響學習的動機，降低了建立能力的機會）；這些新問題的形成，可能抵銷方案原來要成就的結果。

自願就學方案的工具與所欲達成的效果之間，設計者認為關聯性滿強的。事實上，五育均衡發展及教學正常化要有支撐的執行環境才可能實現，如若各科的師資不足，或有所教非所學的情況相當嚴重；同學與同學、同學與老師的互動關係並不健全，形成猜忌、小氣或巴結奉承的學校生活；監督的功能衰微，學生為求五育的良好成績，則惡補的歪風恐將擴及每育所要的科目；不適任的教師依然充斥校園，未見有去蕪存菁的作法；家長的價值取向未能扭轉，猶以「萬般皆下品，唯有讀書高」的心態對待教育，形成上該兩者成就的絆腳石；升大學的瓶頸猶無法拓寬，升學競爭仍然相當激烈，為求進入好高中好大學的社會氛圍極濃；凡此種種系統性的因素，均使自學方案的目標甚難實現，形成工具與目標之間失聯的現象。

歸結言之，政策設計如非在緊急情況或危機發生之下為之，最好能(1)掌握住問題的關鍵所在，不要隨意建構問題的內涵；(2)設計及評估可能的解決工具或方案，不要單由每種工具的積極面研思，應由正反兩面同時研討，更不要誤認假的積極面或假的消極面；(3)妥適設定可實現的目的，即可透過設計的工具而成就的目的，不要以勉強或人為的方式將工具與目的締造聯結的橋樑；(4)確切熟悉工具執行的環境，預擬規範執行環境的策略，畢竟工具並非在真空管內執行，工具需由相當配合的環境才能滋養效果；(5)建立政策設計的架構，確立種種原理，用以說明、指引及調和政府在各個介入領域（所要解決的問題層面）內所要採取的行動，不致造成行動計畫與介入領域的失調或混淆。總之，任何引人注目的公共問題，均非結構優良的而是牽涉層面廣泛而複雜的問題，它必須有成套的政策內容，針對要介入的領域，妥適研擬對策，組織成一個綿密的架構，彼此互相配合呼應，共同處置面對的問題。頭病醫頭腳痛

醫腳的設計方式，實無法解決問題。

台灣地區的教育問題，並非僅涉及到入學方式的問題，它還涉及到社會文化價值問題、職業結構問題、執行結構問題、以及體系走向問題。因之，光從入學方式的變革，就想診治教育的沈疴，恐是把問題建構得太簡單化了吧！多面思考才不會走進思維的「死巷」，才會理出妥當的政策架構，不致造成政策的殘缺不全。在今日政策問題也是走向系統化的關頭，單面或單角度的思考，恐將無濟於事，系統化的思維，瞭解問題的互動，方較能解決問題。

#### 四、資源的充足性

資源的不足，可能是經常被引為說明政策執行不力或政策失敗的原因之一。不過，也有些社會批評家認為：政府有無解決問題的政治意志，才是政策成敗的關鍵；資源的不足，由於在經驗上很難加以反證，更沒有一套客觀的標準，足資衡量資源的充分性否，所以經常成為脫罪的藉口(Wolman, 1981)。這兩種說法均有其部分的真實性，不過巧婦每難為無米之炊，一定量的資源水準，每是成就政策目標所不可或缺的必要條件，但過於「肥胖」的資源，也會帶來諸多後遺症，諸如浪費、不當使用、貪瀆、失去經濟規模、盜用等等(Caiden, 1991)。

一般而言，資源不足的情形，其之所以導致執行不力，甚或政策失敗的現象，可由三方面分析之(Wolman, 1981)：

##### 1. 標的團體的多寡與資源的不足性

政策所牽涉的團體愈多，所需的資源也愈多。這種現象，在社會福利政策的領域上，就顯得更為明確。如若需要並符合條件的社福對象相當龐大，花費所有的資源，仍有許多的對象，猶留在社福的門檻之外，絲毫未受既定的政策所影響，就足以證明資源不足性存在政策之內。

##### 2. 資源必要量的不足與執行的幅度

有些政策往往需要一定量的資源之使用，方能顯現可體察到的有力執行或政策成果，必要的資源可能是啟動解決問題之輪，促成因果運作之能。比如，都市更新根本無法以斷斷續續或塊塊填補的方式進行，若未具有一定量的資源，進行大刀闊斧的更新重建工作，很可能因都市現存的病態不斷惡化，而無法進行整建的任務，或延誤整建的時日。總之，致力解決問題的政策，可能被視為執行不力或失敗，因為在政策目標開始顯現，為人可觸摸或看到之前，每每需要一定量的資源，但政策所能

提供的資源，並未達及該定量的標準，就可能致目標因「力道不足」而擋淺了。

### 3. 人力資源與工作量不符的不足性

人力資源為機關成事的利器。如若一個機關的工作量，因外在社會環境的變化，日日不斷的擴增，而相對的人力資源，又受限於組織員額編制的限制，無法適時地因應擴充，或是人力資源的量雖未缺，但質卻有的未佳，就會形成人力資源與工作負荷量不符的現象。

寶特瓶回收所採的押瓶制，由於受限於經費，所以回收系統迥異於公賣局押瓶制的系統，導致回收成果並不理想。公賣局以其原有行銷管道及出貨系統進行回收，運銷車在補充貨源之同時，載回回收的空瓶，且每一零售點又可接受退瓶，在這樣的設計架構下，公賣局回收的成本低廉，又相當便利，是以執行的效果相當良好。反觀國內現行的寶特瓶押瓶制，汽水業者並未能配合既有的行銷系統進行回收，反而另行建立一套回收系統，由專職機構派專車、專人負責回收，於是送貨及回收由兩個截然不同的系統進行，乃增加了回收的成本，也就不能讓所有的零售商均成為回收點，擴大回收面，增加回收的便利，強化消費者配合回收的意願，當然回收的效果未臻理想（李麗薰，一九九二）。更何況，一部回收車每天只可回收四十個點，如要天天回收，就要有一定量的資源，提供所需的車輛及人力，在這定量的資源不足之際，執行回收的幅度當然就受到限制。

自願就學方案所要解決的問題，雖為社會所共識，但因其權威資源上的不足，即該方案的法源依據未備；大學窄門限於經費及設置法令並未拓寬，以致於升學競爭壓力猶在，連帶影響國中生拼死拼活也想要擠進好的高中，俾能順利升入大學，這樣一來當然波及該案受到青睞的幅度。

由上觀之，政策之有力執行，本需有一定量的資源，做為政策啟動之輪。如政策本身無法張羅或籌措所需的資源，在先天上就已殘缺，欲想成就政策目標，往往就欲振乏力，隨時均有中斷的可能。不過，在今日政府資源之籌措已日趨困難之際，開發新的資源可能刻不容緩，尤其是民間力量的充分使用，官民共同的生產或共同的提供，規劃政治支持度高的政策，均可減少對有限資源的依賴，化解執行諸多掣肘或障礙。

政策的整合性，工具的合理性，設計的邏輯性及資源的充足性四者深繫一項政策的能力或實質理性，而實質理性又左右政策的執行。不過，

這四者之間除了單獨產生作用以外，其彼此間相互動的情形，亦能產生助力或阻力，所以必待之成一個系統，方能由全面的透視觀察，而不由單面思維政策設計的整體層面。

## 伍、環境系統與政策執行力

政策的實質理性、程序理性及政策問題的特性，均獨自地或互動地對政策的信度與效度產生衝擊，進而左右了政策的執行力。然而，外在環境的系統因素則無所不在地影響上列諸層面，此在本文的理論架構即已明示。茲進一步分析其間的動態關係。

設若一國的經濟資源，為該國推動各項政策，型塑政治正當性的必要條件（縱非充分條件），則經濟資源的豐盛或稀少，將帶來劇烈的衝擊。由於人類對非再生性資源持續不斷使用，利用可再生性資源的數量又遠超過資源再生的速度，過度使用資源也連帶造成環境品質的大幅低落，使用資源的數量過大衍生資源區域化上之不正常供應，資源的不當利用致使其他物種的破壞或滅絕，乃形成今日各國政府均要面臨程度不一的資源稀少性環境系統。在這樣的情境下，各國的因應情形會如何呢？預算的編擬或分配又會產生怎樣演展呢？

要解答上述兩個問題，就必須將資源稀少性情境予以類型化，再根據各個類型細加分析。孫煒在「公共預算與漸進主義：美國聯邦預算決策過程之研究」（一九九二）一文，對此一問題做了極富創意性之分類，此處乃根據這個基礎，再加上一些修正，以為回答問題的架構。按資源稀少情境之界定，可由政府對過去政策的支持度（高或低），及政府對將來政策的投入度（高或低）交叉顯現出（參閱表二）。由這個表，吾人可建構四個資源稀少性的情境：機會性稀少、發展性稀少、支持性稀少及全面性稀少。

表二 資源稀少性情境的類型政府  
對過去政策的支持度

		高	低
		機會性稀少	支持性稀少
政府對將來政策的投入度	高	機會性稀少	支持性稀少
	低	發展性稀少	全面性稀少

## 一、機會性稀少與政策

機會性稀少的情境下，政府的經濟資源能夠應付一國的發展，但因各個政策領域互爭政府所擁有的資源，因之，在甲領域爭取到較多的資源，乙領域可能就受到影響，乃形成機會性稀少的現象。不過，在這個情境裡，政府不論對過去和未來的政策，猶持高支持度及高投入度，預算的編擬及審議，乃透過政治過程予以合理的分配。於是：

- 1.過去已推動的政策，由於經費不虞匱乏，不致陷於停頓、縮水或終止的命運。
- 2.未來的政策議題也可編下規劃與研擬的預算，主事者並主採成長的政策，構思未來發展藍圖。
- 3.職司預算編擬及審議的機關，著重在抑制某一個政策領域的過大擴張，以免造成領域之間的不平衡狀況。
- 4.正由於嚴重經費短绌的窘境不在此情境下產生，以致政府對過往的政策，並未進行嚴肅的評估，以決定其命運。

## 二、發展性稀少與政策

發展性稀少的情境下，政府的經濟資源已感到日益緊縮的情勢，對社會的新政策要求，亦有力不從心、無力因應的困境。是以，政府對過去的政策，由於已投下不少的沉澱成本，乃勉力支持原來已有的政策，但已再無資源對將來的政策方案投下任何承諾。至於這個情境對政策的影響有如下數點：

1.消極地持續過去有效的政策，不致因資源的稀少而受到中斷的影響。

2.過去的政策，如被評估為績效不彰，為了縮減公共預算的支出，應付日益窘迫的經濟資源，乃有可能受到部分終止的命運。

3.國會恐會加強對政策執行的監督，落實日落立法（定期評估法或政策之持續與否）的執行，不致使政策或機構在成立後就永垂不朽。

4.決策機構已受困於資源稀少的泥沼中，前瞻性就受到制約，蕭規曹隨成為主導的政策取向。

5.預算的重新分配已不能免，於是各政策領域間的競爭就趨於強烈，衝突無法避免。

### 三、支持性稀少與政策

支持性稀少的情境裡，主政者著眼於經濟發展，企圖擺脫過往的意識形態之束縛或政治包袱，每每構思「新境界」或「新紀元」的遠景。不過，資源的稀少性又是無法逃避的困境，於是在前瞻性的追求下，過去的政策乃受到嚴重的衝擊。具體言之有下幾點：

1.積極地構思為因應未來的情勢演展所需的政策，所以新政策可能不斷出現。

2.過去的政策，由主政者注意的焦點轉移，如本身未能容入新政策的內容裡，可能難逃被終止的命運。

3.過去政策之變遷，無論是被取代、中斷或終止，每以政策評估的結果為依據。

4.主政者以積極的態度構思未來的遠景，雖然目前的財政狀況無法支應規模龐大、深具前瞻性的政策方案，其也欲以貸款或發行公債的方式來推動或促成（孫煒，一九九二）。

5.主政者不以守成為滿足，而以革新為取向，難免會遭遇保守力量的抵制，形成革新速度的遲緩。

6.由於未來每不能測準，所以政策的變動頻繁，而有「朝令夕改」之諷刺。

7.政策變動的頻繁，每影響到政府公信力的建立及公權力的提振。

### 四、全面性稀少與政策

全面性稀少的情境裡，政府已面臨嚴重的資源匱乏，政府的舉措相

當難以推動，更因資源的掌握確實有困難，預算的編擬不易，每採浮動性預算，故政策每有斷炊之險。至於其對政策之影響有：

- 1.政府已難以持續推動過去的政策，支持度亦隨之滑落，故過去政策的命運，乃隨著資源之榮枯而起伏或變動。
- 2.政府由於受困於全面性的資源稀少所制，推動過去的政策就已顯得力不從心，當然無心或無力於新政策之規劃，或對未來的政策投入任何的承諾。
- 3.由於資源的稀少性為全面的，撥款的機構勢必嚴控行政部門的支出，原已審議的預算，有時更須經過監控機構的批准始能動用。
- 4.政府在這種情境下，守成談何容易，開創又是奢侈，於是統治正當性易受質疑，政治穩定相當艱難。

資源每為推動政策的動力，政策之持續或創新，更繫於其所面對環境資源之榮枯。在今日資源的稀少性已成為人類社會無法可逃避的事實，如何妥當的利用資源，管理或控制有限的預算，致使適當政策規模得以永續發展，乃是當代人類所要肩負的一大課題。

各國所遭遇到的資源稀少性情況互有不同，政策的運作也應有差異。因之，決策者要能體認其所處的經濟資源情境，從事相對應的預算政策，調整過往政策的內容或研擬嶄新的政策，用以取代效能或效率不佳的政策。

人類對自然資源的使用應該惜福，讓資源得以生生不息，永續可為人類所使用，不致造成嚴重的稀少性，妨礙政策的常態運作。再者，吾人更應以創意、積極和智慧，開發潛藏高價值的新資源，以實現「政策永續性發展」的目標。

生態系統的維持及穩定發展，每賴「物種多樣性」(bio-diversity)（物种多寡的指標）得以持續不變。而物种多樣性更是資源不斷再生的前提。同樣地，政策環境裡，思維多樣性與不同意見的對話之容忍性，每可使政策的盲點消彌，不當的資源浪費止息，減輕資源稀少性的從中作梗。蓋政策的獨尊性，往往帶有高度的危險性。

## 陸、政策信度效度與政策執行

政策問題的特殊性，解決問題所獲致的程序理性及針對問題而設計解決方案的理性，均會影響到一項政策的信度與效度。人民或負責執行

的人員對政策的信度（政策讓人相信其為可靠的度）與效度（政策讓人確信其可以解決問題的度），有時相當主觀，但這項主觀的認定，深深影響到政策的執行力。比如，人民或執行人員認為，由於決策過程相當有程序的理性，主事者對問題的解析又能抓住：核心的本質、形成的定素及涉及的層面，對方案與問題或目標的配對也有分配或實質理性，便主觀地以為政策本身確具有深度的回應能力，當然願意在執行過程中大力推動、支持及從事必要的投入。反之，人民或執行人員若對決策過程表示質疑，對決策者的能力表示疑惑或注意的焦點表示不同的見解，對政策本身的內容表示憂慮或對其將來的風險表示高度的關切，對資源的供應表示不穩定或不可靠，將影響到政策執行的順利推展，對政策的忠實順服。

「國中自願就學方案」在試辦二年即將結束後，原本預計於八十年度，在台北市對一年級的國中學生開始全面試辦，但是項決定提出後，引起了相當強烈的反對聲浪。而反對聲浪之高漲，最主要的原因在於人民對該方案的信度及效度表示懷疑。根據北市教育局委託蓋洛普公司所做的「國中畢業生自願就學方案」意見調查報告（蓋洛普徵信公司，一九九二），有幾項發現足以證明上述那說法：

1. 在全面試辦國中畢業生自願就學方案後，不論是家長或老師，對評分的公平性，都有很高比例的質疑。在家長方面，有百分之七十四點六的受訪者認為，在這種評分的制度下，國中老師可能會受到人情壓力，或社會有力人士的關說，而影響老師打分數的公平性。在老師方面，如有百分之四十點四的人認為，實施自學方案，老師評分公平性可能會受人情關說影響。

2. 有百分之五十九點五的家長非常擔心或擔心該方案實施後，自己的小孩將面臨升學壓力；百分之六十點一的家長擔心自己的小孩進入國中就讀將面臨課業壓力；百分之五十七的家長擔心自己的小孩可能面臨補習壓力。這項發現可據以證明，人民並不相信該方案所標榜的目標之一：減輕升學壓力。

3. 百分之五十八的受訪學生家長認為，該方案實施後，可能造成國中生為了分數，在同學之間形成惡性競爭。因之，實施該方案想要減輕惡性競爭，可能成為天方夜譚式的理想。

4. 百分之七十八點八的學生家長及百分之九十三點一的國中老師都同意聯考制度最大的優點就是計分公平（統一命題，排除人情壓力）。

這或許是該制度得以維繫那麼久的根本原因。在任何新制未能取得與原制同樣公平的情形下，其要受到支持就比較困難。

由上面四個研究發現，吾人可推知：國中畢業生自願就學輔導方案，在利害關係的當事人心目中，並未取得他們的信任，若要全面推動，當會引起相當大的反彈。教學正常化、常態編班、減輕升學壓力、達成五育均衡發展均是正確的國民教育目標，但是成就的手段，依然在公平性及有效性上受到強烈的質疑，以致在推動上造成了諸多困難。未來若未能在這兩方面補強，則該方案要得到青睞可能就相當困難，除非以強大的公權力勉以行之。總之，由這項民意調查顯示，高中聯招確實有負作用，但其多年來所形成的可信性相當高；自願就學方案在解決舊問題上，並不見得有多高明，卻會衍生更多荆棘難理的新問題（如致使國中教師權力過大，學校與家長產生更多摩擦等），所以才未能得到人民高幅度的信賴，更顯露該方案的功效之有限性。

政策的信度與效度也可由政策執行力來增強之，如若法定的政策，由於執行機關及人員付諸有效執行，並沒有表面的執行觀象，朝令夕改的行事作風，一曝十寒的執行方式，多頭馬車各持本位主義、互推責任的處事情勢，特權關說人情包圍的不一致執行現象，則可提昇其可信度，發揮其約束力，增進人民順服的幅度。蓋政策制定之原義，並不在於致使其成為瓶花衣飾，但供完賞而已，實應加以懇切執行，以見其功效，或適時適地作出必要的調整。

二屆國代選舉時，有相當多的賄選傳聞，根本上甚或是事實，為報章雜誌披露；同時選罷法也有規定自辦政見發表會，每日不得超過八場，每場以兩小時為限，候選人應親自到場，除候選人及其助選員外，他人不得在場演講；每日競選活動須於晚上十時截止；競選經費不得超過最高限額；競選之宣傳品只能張貼於選舉委員會提供或指定地點；候選人懸掛或豎立標語、看板、標幟、布條等廣告物，以其競選辦事處三十公尺內之範圍為限；候選人為競選活動使用宣傳車輛，不得超過五輛或三輛、二輛、一輛（視競選的選舉區有別而定）；除候選人及其助選員或政黨依本法規定從事競選活動外，任何人不得為候選人燃放鞭炮等等，但均有候選人及相關人士違規，可是遭受取締或處罰者，則是少之又少，因此選罷法的威信，並沒有建立起來。這些未執行的情事，若在候選人及其相關人士間，形成一種大家心照不宣的看法，或認為已形成慣例，則積非就可以成是，所有有關競選活動的規定，很可能成為具文，進而

喪失其功效及公信力。

美國的日落立法雖曾風靡一時，但因國會施行的意願與能力不高，政策評估的困難性，政策終止或機關裁撤的政治性與稀少性，日落立法的連帶不良後遺性，致使日落立法本身走到日落的地步，喪失原創時的自信滿滿。

歸結言之，政策受到信任，並被體認其確能解決問題，則其在執行過程上，受到人為障礙的機率則較低，遭受抵制反對的情況較少。不過，政策信任之取得，一則由於決策過程的理性與內容的理性而來，二則由有效的執行建立，兩者不得偏廢，彼此相輔相成。

政策受人信任，乃是一項有價值的資源，決策者應盡量設法取得這項資源，致使執行的系統順暢，執行順利。因之，決策者不應忽視這項潛在但相當有用的資源，更應將其形成「永續可用」、生生不息的資源。

政策受人信任既是一項有價值的資源，其取得並非有其困難性，只要在問題的理解上，程序正義的重視上，實質理性的追求上下功夫，更不可强行推銷存有疑問的政策方案，或不顧民意的走向，就極易取得。國中自願就學方案之所以不受到強烈的支持，主要癥結並非宣導不夠，而是該方案確實有問題，並不能成就預期的目標，但可帶來新而不公平的現象。

## 柒、由政策本身提昇政策執行力之道

政策本身為影響政策執行力的一項定素，雖非充分的條件，但為必要的條件，乃無庸置疑。如若政策本身先天不良，後天又失調（未能由執行過程吸取教訓，調整政策之內容或走向），則斯項政策就難以成就預期的目標。如何由政策本身這方面加以整備，俾以提昇政策的執行力呢？吾人對這項問題要由四方面加以分析之：

### 一、基本觀念方面

1. 決策者千萬不要有這種想法，即在政策思慮未周詳之前，就定下政策的內容，反正以後猶有諸多的調整機會。事實上，原來的政策內容往往限定往後的政策發展，或政策調整的方向。更何況，已定的政策，由於決策機構的慣性，並不見得有機會再回復原來未有政策的狀況。
2. 上位者對政策問題的體認與對政策工具的評估，無法成為真理；

下位者對斯二項的看法，也非全為愚頑之見，可根本不予理會。兩者均有各自的問題觀及工具觀，並有各自的洞見與盲點，彼此實應互補。

3.政策學習乃為增強政策實質理性所不可或缺的一環，政策執行的經驗更是政策學習的「老師」，有了經驗才能透視出原定的政策與執行的政策之間的鴻溝，再設法加以彌補或剔除。因之，不能忽視過往的執行經驗。

4.政策制定時就取得涉入者的信任，為一項提昇執行力的重要資源。這項資源本非不易取得，但視決策者的決策風格及行事作風，尊重輿情的情況而定。因之，千萬不要忽視這項資源。

5.黑箱式的決策雖較易形成，但政策的制定，並不能意味政策的執行就沒有問題，政策本要在陽光下接受執行的考驗。蓋有些政策旨在改變標的團體的行為，而非行為的環境或條件，需要在設計或制定時，關切相關的執行問題(Linder & Peters, 1989)。不然的話，一旦形成政策後，再因利害關係人的抗議或表現強力的掣肘行為，又改變了政策的內容，將因此降低政策的公信力。

6.政策本身就會有利弊，一則可以解決問題，二則可能衍生後遺症，千萬不得有了政策就認為問題可因而消失了，所以在決定時，本應慎始，儘可能趨利避害。

## 二、問題認定方面

1.問題有時雖有客觀具體的指標，指陳其存在性，但大部分是人為建構的結果，所以，同樣的問題情境，每有互異的觀察，有待各方的對話、互動與溝通，方較能掌握問題的核心。是以，武斷的問題觀，本位主義的認識觀，均可能形成盲點。因之，建構問題時務必要排除武斷、自見自是的作風。

2.示警機制的建立與整備，不得待有了災難或事故之後才醒悟問題的嚴重性。因此，平時應設有一套報時制度(timer)(Miller, 1990)，能適時將與時機有關的環境狀況，或體系各部份的運作狀況，回報給決策者，以為妥適因應的依據。前二項的資訊，可提供給體系或支體系的決策者，啟動、停止和改變運作的速度，抑或促進遲延體系運作過程的面向，俾能致使體系與其環境間維持和諧或協調的關係。

3.建立合作性的制度結構以解決不同的問題觀。由於每個人均有一個「視框」(frame)或建構問題的準據，所以同樣的問題情境，就會有不

同的建構，往往形成衝突，進而延遲問題的解決。如有合作性的制度結構，致使政治過程中的參與者，得以養成公共精神(*public spirit*)，即參與者個人均有這樣的性向，在共營公共生活的領域中，不僅只考量自己的觀點之益處，更應嚴肅的承認他人觀點的優點。換言之，公共精神是站在整體的利益，而非個人或各個團體的私益，討論政策問題的解決。至於合作的制度結構，乃是一套機制，足以將具有代表性的不同問題觀者及主事的政府官員共聚一堂，有秩序地解決彼此間的衝突，對特殊的問題持續不斷地會商與協調，以得共同解答問題的方策。在這個結構裡，一方面參與者相互對話，沒有第三者存在，並由他們作成決定；另一方面備有一套規範，用以指引參與者作成決策。規範本身含涉一套處事架構，用以達成多數或所有參與者可接受的最後決定(Kelman, 1992)。公共精神在今日的世代裡至為重要，有了這種精神的參與者，可經由慎思明辨的過程達致好的政策，而該過程乃參與者互相對話，傾聽別人的論證，願意根據對話而學習他人的看法，甚至改變自己原來的思維。這種精神或胸襟的養成，才能促使問題的解決比較有可能。大凡心智公正的人士，在面臨不同的意見百花爭放之際，有能力區辨好或壞的意見。這種區辨力，乃是防止偏誤的利器，亦是當今吾人最應具備的「武裝」，不然的話，不當的抉擇極易產生。

### 三、程序理性方面

政策的慎思明辨過程，如若健全，決策體系極有可能作成較為妥當的決定，用以處置其所面對的問題(Bell, 1985)。這種情形尤其在目標多元化及衝突化，因果關係未明的問題情境下，程序理性更能發揮其價值。然而，如何加以提昇呢？

1.體系內建立接收資訊的機制或結構，蒐集足夠的資訊致使決策者能適時地掌握問題的演展，瞭解問題的關鍵，解釋問題的情節，以免決策者的見解完全與時空環境脫節。

2.公益性利益團體的成立，以防止特別利益團體不當權力的使用，監督政府機構的運作過程，提昇績效，避免失靈。目前立法機關的決策每為特殊利益團體所操縱或左右，以致政策的正當性受到質疑，若能有類似美國Common Cause (McFarland, 1984)的利益團體之建構，站在不偏不倚的態度，監督決策的作成，以致有限的政策資源得到充分的運用。

3.保護不同聲音的表達。在決策作成的過程中，單一聲音往往是盲

點滋生的溫床，蓋單一的「視框」所能透視的領域有限，關注的焦點狹隘，考慮的方案不多。如果斯時有不同的聲音存在，質疑討論中的方案，其所根據的假定，並在未得到滿意的回應前，持續維持不同的見解，進行必要的辯論，用以扭轉有誤的決定(Hart, 1990)。

#### 四、實質理性方面

政策每因其所處置的問題有不同的特性，各種政策工具也有先天性的限制，並非無往不利，是以合理工具抉擇，或可強化政策解決問題的能力。不過，如何增進政策的實質理性呢？

1.政策工具的多元化。一項政策內不必均採用同一的政策工具，尤其是教育這種培養能力的政策領域，更需要有不同方式招募受訓者，以免單一管道的高度風險。國中自願就學方案實沒有必要要求：私立高中（職）或五專亦納入受約束的體系，多元的競爭，才能比較那種方式在培養能力上較為有效。

2.決策情境與處理結構的適當配合。有些決策情境內，決策參與者對目標並沒有不同的看法，但在達成目標的工具上卻有強烈不同的主張，所以本應以團體共識的結構(*collegial-consensual structure*)從事搜索與追尋工具或技術的行為，俾便發掘可能的一些解決方案，及其可能帶來的後果。這個結構理應由專家組成，由他們共同腦力激盪，進行相當廣泛的討論，創造富有新意的方案。這樣的處理結構亦適用在這種的決策情境下，即決策參與者對政策工具並未有不同的看法，只是目標未達成共識，斯時這個結構的成員要由專家及通才共同組成，經由意見的自由交換，獲致有關政策究竟何去何從的協議。總之，團體的決策情境下，過度強調或執著於自我為中心的理性，忽略他人為中心的理性，或單方操控意見的表達，均可能致使政策失去實質的理性(Hult & Walcott, 1990)。

3.以政策架構指引政策設計。在從事政策設計之前，應建立一完整的政策架構，描述政策包含的層面與要素，指陳所要達到的目標，分析計畫要素之間的關係，各計畫要素與各項目標之間的關聯性。這樣才不會有各自為政的現象——即政策內容欠缺有效的整合，失去彼此互補的功能。比如殘障福利的照顧必須在就學、就養、就醫及就業等方面密切配合，方較有成功的可能，如若僅單方面的偏重，可能就會有失調的情勢產生。美國當時在設計高級文官服務處時，就事先研擬一套設計的

架構，主導設計的內容，並以之做為評估的準據(Buchanan, 1981)。嗣經經驗的分析，當年改革所期欲的目標，有許多均業已實現，更產生一些非原來假設的影響(Perry & Miller, 1991)。

4. 避免跳躍性的規範思維(normative leap) (Rein & Schon, 1977; Stone, 1988)。這種思維乃是由描述性的命題，立即就轉換成規範性的命題。比如，甲問題與乙問題相當類似，因此解決甲問題的方法，就被認為亦是解決乙問題的良方，這就是這類思維典型的例子。事實上，兩種問題在某些方面類似，但不能武斷地認為其他方面也完全類似；何況問題性質雖類似，但涉入者若不同，目標有異，則解決方案的類推適用，均可能引發問題與方案或方案與目標間失調的現象。自願就學方案的設計就有這樣陰影存在。主事者以為聯招為一切教育問題的根源，加以廢除就能解決升學壓力的問題，但天下那有這樣易理的問題。千萬不要以表徵的問題為設計的焦點，進行跳躍式的思維。儘可能由不同的人員或團體審視同樣的問題情境，獲致共識的交集，再以其為方案設計的核心焦點。

## 捌、結論

政策本身為影響其執行力的重要因素。本身的合理性、健全性及正義性，及因而取得的正當性，均對成功而有效的執行構成單獨或互動的影響。因之，政策的設計及制定實不能恣意為之，它必須符合環境的需要性，設計的邏輯性，先設假定的合理性。

不過，公共精神的建立及培塑，乃是導致健全政策的原動力。我們的社會太需要彼此尊敬與重視，更需要摒除完全自利的考量。針對同一問題情境，起初涉入者當然會有不同的看法，但每一個人應有開放的胸襟，接受合理的說服，學習容納有建設性的見解。不要盡以有色眼鏡對待別人的看法，應有如「明鏡」一般的雅量，讓各式各樣的見解放射出來。彼此互動、吸納折衷，或許較接近問題原貌之見解，就有機會釋出，較有效能的方案滋生。

政策資源的稀少性，乃是任何社會必須面臨的殘酷挑戰。在這樣的情境下，政策方案的設計無法再全以「開源式」（或成長式）的角度來考量，「節流式」（或緊縮式）的方案或儘可能保留及延長資源利用的期限，才可擔保政策執行有足夠的資源支撐。

合理的論證為說服人及爭取方案出現的前提，擺脫錯誤的論證與不當思維的桎梏，方較有機會制定健全的政策。知識分子若形成高度的無力感，則將妨礙妥適論證的出現，失去一股制衡的機制，反而降低了體系應付環境的能力，僵硬方案選擇的範圍。

## 參考文獻

### 一、中文部份

王震武，「自願就學派抹黑對手不幸之至」，聯合報四月二十七日學者論壇，一九九二。

立法院專案報告，「國民中學畢業生自願就學輔導方案」專案報告，一九九二。

李麗薰，「從寶特瓶施行押瓶制談廢棄物回收問題」，中時晚報五月六日副刊，一九九二。

林水波 a，「國中自願就學方案的盲點」，自立晚報五月二日自立論衡，一九九二。

林水波 b，「由總統選舉方式的爭論談示警論證」，自立晚報三月二十四日自立論衡，一九九二。

林水波 c，「由華僑參政說談鴕鳥論證」，自立晚報四月八日自立論衡，一九九二。

林水波 d，「總統、立法與行政三角關係在內閣制下的定位」，中華民國憲政改革學術論文研討會發表論文，一九九〇。

孫 煉，「公共預算與漸進主義：美國聯邦預算決策過程之研究」，台大政研所碩士論文，一九九二。

傅佩榮，「事前的警惕：再思國中生自願就學方案」，聯合報五月七日副刊，一九九二。

張嘉政，「廢寶特瓶回收政策之檢討」，未發表論文，一九九二。

銓敘部，「公務員基準法（草案）」，一九九〇。

蓋洛普，台北國小六年級學生家長對國中畢業生自願就學方案意見調查調查報告，台北市政府教育局委託，一九九二。

瞿宛文 a，「免於核暴恐懼之路」，中時晚報五月十三日副刊，一九九二。

瞿宛文 b，「誰來界定核四議題」，中時晚報四月二十九日副刊，一九九二。

## 二、英文部份

- Agranoff, R. 1991 "Human Service Integration: Past and Present challenges in Public Administration," *Public Administration Review*, V.51 N.6, 533-542.
- Alexander, B.R. 1985 "From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process," *Administration & Society*, V.16 N.4, 403-426.
- Bardach, E. 1977 *The Implementation Game*. Cambridge: The MIT Press.
- Bell, R. 1985 "Professional Values and Organizational Decision Making," *Administration and Society*, V.17, 21-60.
- Buchanan, B. 1981 "The Senior Executive Service: How Can We Tell If It Works," *Public Administration Review*, V.41 N.3 349-358.
- Caiden, G.B. 1991 "What Really is Public Maladministration? *Public Administration Review* V.51, N.6, 486-493.
- deHaven-Smith, L. 1988 *Philosophical Critiques of Policy Analysis*. Gainesville: Univ. of Florida Press.
- deHaven-Smith, L. & Ripley, R.B. 1988 "Political-Theoretical Foundations of Public Policy," *Public Administration Quarterly*, V.11 N.4, 419-438.
- Govier, T. 1988 *A Practical Study of Argument*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Hart, P. 1990 *Groupthink in Government*. Rockland, MA: Swets & Zeitlinger.
- Hult, K.M. & Walcott, C. 1990 *Governing Public Organizations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co.
- Hogwood, B. & Peters, B.G. 1983 *Policy Dynamics*. N.Y.: St. Martin's Press.
- Janis, I.L. 1982 *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kelman, S. 1992 "Adversary and Cooperationist Institutions for Conflict Resolution on Public Policymaking," *Journal of Policy Analysis and Management*, V.11 N.2, 178-206.

- Linder, S.H. & Peters, B.G. 1989 "Implementation As a Guide to Policy Formulation: A Question of When Rather Than Whether," *International Review of Administrative Sciences*, V.55, 631-652.
- Linder, S.H. & Peters, B.G. 1991 "The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments," *Knowledge and Policy*, V.4 N.1-2, 125-151.
- McDonnell, L.M. & Elmore, R.F. 1987 "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments," *Educational Evaluation and Policy Analysis*, V.9 N.2, 133-152.
- Mcfarland, A.S. 1984 *Common Cause: Lobbying in the Public Interest* Chatham, N.J.: Chatham House.
- Miller, J.L. 1990 "The Timer," *Behavioral Science*, V.35. 164-196.
- Perry, J.L. & Miller, T.K. 1991 "The Senior Executive Service: Is It Improving Managerial Performance?" *Public Administration Review*, V.51 N.6, 554-563.
- Rein, M. & Schon, D. 1977 "Problem Setting on Policy Research," in C. Weiss (ed.) *Using Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: Heath.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. 1980 "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," *Policy Study Journal* V.8 N.4, 538-560.
- Schneider, A.L. & Ingram, H. 1990 "Policy Design: Elements, Premises, and Strategies," in S.S. Nagel, (ed.) *Policy Theory and Policy Evaluation*. N.Y., Greenwood Press, 77-101.
- Stone, D. 1988 *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL.: Scott.
- Wildavsky. A. 1979 *Speaking Truth to Power*. Boston: Little, Brown.
- Wolman, H. 1981 "The Determinants of Program Success and Failure," *Journal of Public Policy*. V.1 P.4, 433-464.

# The Relationships between Policy Itself and Policy Implementability

Shoei-Po Lin

## Abstract

This paper examines the relationships between policy itself and policy implementability. The foci to address this research poroblem are:

1. To anatomize how procedural and substantive rationality of policy impact on policy implementability;
2. To analyze the associations between policy reliability and validity and policy implementability;
3. To Study the role played by policy problem in the proces of policy implementation;
4. To find out the ricochet effects of resource scarcity on policy implementability.

The approach to achieve these examinations is to build up a theoretical framework and use it as a base for detailed analyses. This is the approach so-called theory-driven to policy implementation.

The strategies to increase policy implementability from the appropriate design of policy itself are also addressed in this paper. Public spirit, an important energy for policy health, is particularly emphasized.

