

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫結案報告

文官特質之比較與政策執行力之研究

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-216-001-SSS

執行期間：2002年8月1日至2003年7月31日

計畫主持人：魯俊孟

共同主持人：

計畫參與人員：黃琮瑜、詹立煒

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：中華大學行政管理系

中 華 民 國 年 月 日

中文摘要：

關鍵詞：文官特質、政策執行力、安全帽法案、菸害防制法

「徒法不足以自行」雖是一句老生常談，卻也點出研究公共政策研究的真理——任何公共政策的推動，都必須依賴官僚系統的配合與執行。但是官僚系統是一個集體名稱，吾人不能假設一個公共政策在制定後，給官僚系統執行，一定就能夠產生預期的成效。事實上，官僚系統是由許多不同體系的文官們所組成，每種不同的文官體系，均有不同的專業素養，負責執行不同的政策，位處於不同的政策環境，有著不同的政策社群，關心不同的議題。而且，讓個別的政策在執行時出現落差的另外一個重要的原因，個別的文官體系，在執行不同政策時，會有不同的自我利益與團體利益的考量，導致在執行過程中，不同的政策，不同的文官體系，會產生不同的結果與影響。

本研究藉助分析安全帽法案與菸害防治法禁菸條款的執行現況，了解基層文官的執行心態。研究結果顯現，一個良好的政策執行，必須分為政策規劃階段時的詳細設計、以及政策執行時的切實落實。重要之因素有組織領導、政策明確程度、組織競爭力、專業執行人力資源、解決執行困難的決心、社會大眾對政策規範的接受、單位間績效競爭與資訊交流、績效獎金與績效關聯。

英文摘要：

Key Words: Bureaucracy, Policy Implementation, Motorcycle Helmet Act, Smoking Hazard Prevention Act

The passage of a law (let it be a policy, a program, or an act) is no guarantee for its implementation. Therefore, bureaucracy plays the central role in policy implementation. However, the word “Bureaucracy” is a collective terminology. It actually encompasses branches of offices, levels of governments, and thousands of employees. Scholars who study public policies should not assume that a public policy would implement itself effectively without the collective efforts from bureaucrats at levels of governments. Policies implemented by bureaucrats will inevitably vary in terms of performance. Furthermore, different branches of bureaucrats have diversified characteristics such as expertise, interests, resources, powers, political alliance, and agendas, etc. Will these characteristics impact on the performance of implementation? How do these characteristics affect implementation outcomes? Which of them influence bureaucrats’ behavior the most and to what extend? Research has not revealed much in terms of the relationship between bureaucratic characteristics and implementation results.

By examining the implementation of the “Motorcycle Helmet Act” and the “Smoking Hazard Prevention Act”, the outcomes of the research suggest that an excellent implementation has two stages: planning and execution. Several factors are found to exert significant impact on implementation: leadership, clarity of policy objectives and procedures, professional personnel, bureaucratic competitiveness, compliance within society, competitive environment, and performance incentives.

前言

「徒法不足以自行」雖是一句老生常談，卻也點出研究公共政策中，一個顛仆不破的真理——舉凡任何公共政策的推動，都必須依賴官僚系統的配合與執行。但是官僚系統是一個集體名稱，吾人不能假設一個公共政策在制定之後，將它交給官僚系統執行後，一定就能夠達到預期的成效¹。事實上，官僚系統是由許多不同體系的文官們所組成，每種不同的文官體系，均有不同的專業素養，負責執行不同的政策，位處於不同的政策環境，有著不同的政策社群，關心不同的議題。而且，讓個別的政策在執行時出現落差的另外一個重要的原因，個別的文官體系，在執行不同政策時，會有不同的自我利益與團體利益的考量，導致不同的政策在執行過程中，會產生不同的結果與影響²。

舉例而言，俗稱的「安全帽法案」³（民國 86 年 6 月開始執行）與「菸害防制法」之禁菸條款⁴（民國 86 年 9 月開始執行）在差不多的時間點開始執行，經過多年的執法後，所產生的成效、結果與影響，簡直不可同日而語。吾人所見的現況是，台灣的機車騎士，已經知道騎車必須穿戴安全帽之必要性，而且在實施騎乘機車必須穿戴安全帽之規定後，機車肇事死亡與受傷人數均大幅減少⁵。但是在禁菸的公共場所，公開吞雲吐霧的癮君子比比皆是，也少見衛生單

¹ 這種將官僚體系之執行能力視為理所當然，而且必然會服從政治角色（政策制定者或是利益團體）互動後所做之決定的學說，散見於 Nakamura and Smallwood (1980)、Sabatier and Maxmanian (1979)、Hjern and Porter (1981) 與 Elmore (1979) 等人之著作。

² 將基層官僚視為政策執行成敗之關鍵角色，首見於 Lipsky (1980) 之研究。但其研究中甚少討論於探討為何基層官僚之特質影響政策執行之成果。

³ 該法案係指「道路交通安全處罰條例」之第三十一條之規定：「小客車行駛於公告之專用快速道路，其汽車駕駛人或前座乘客未繫安全帶者，處汽車駕駛人新臺幣一千五百元罰鍰。機器腳踏車附載人員或物品未依規定者，處駕駛人新臺幣三百元以上六百元以下罰鍰。機器腳踏車駕駛人及附載座人，未戴安全帽者，處駕駛人新臺幣五百元罰鍰。其實施及宣導辦法，由交通部定之。」

⁴ 菸害防制法之禁菸條款指的是該法之第十五條：於禁菸場所吸菸者，政府機關主管、公民營事業、各場所負責人或從業人員應予勸阻；在場人士並得予勸阻。與第二十五條：違反第十三條第一項或第十四條第一項之規定，於禁菸場所吸菸，經依第十五條勸阻而拒不合作者，處新臺幣一千元以上三千元以下罰鍰。第十三條第一項與第十四條第一項規範各類禁菸場所。

⁵ 依照交通部統計局之資料顯示，87 年騎乘機車死亡及受傷人數較上（86）年分別大幅減少 14% 及 38%，若將 87 年 6 月至 12 月間傷亡人數與上（86）年同期（開始實施強制騎乘機車需配戴安全帽措施）相比，死亡及受傷人數亦分別減少 16.9% 及 24.4%。顯見該措施績效已經將機車傷亡人數有效

1. 探討「安全帽法案」與「菸害防制法」之禁菸條款之制定過程，並從其政策論述中，了解其政策目標與意義，並評估目前兩個法案的執行成效。
2. 採用實證科學方法檢驗理論模型中各項因素的顯著性。採用問卷調查法，針對執行機制的基層文官，透過比較警察單位與衛生單位特質，找出影響執行「安全帽法案」與「菸害防制法」之禁菸條款之因素，檢驗文官體系之特質與政策執行力之關聯。
3. 期望未來在公共政策之執行機制設計上，能夠將影響文官執行力的因素列入考慮，進而尋求出一個更具效率、效能、與經濟的政策執行模式。

文獻探討

學者一般認為一九七〇年代是政策執行理論的發軔（林水波、張世賢，民 80；柯三吉，1998；丘昌泰，2000），尤其在 Pressman 與 Wildavsky（1973）針對奧克蘭計畫執行成效之研究出版後，政策執行的問題，才受到政治學者的重視。但是政策執行的定義，莫衷一是。由從政府行動的觀點定義，強調政策執行事實上是一連串政府決定實施的行為的結果⁷；也有從科層體制組織互動的角度觀察，認為政策執行為機關間與府際關係運作的結果（丘昌泰，2000，頁 347-349）；也有從政策制定者的角度出發，強調由上而下的管制關係，認為政策執行是政治人物（政治領袖與利益團體等）互動後產生的意志與決心的施行，文官體系只是為了達成上級交付任務的機器（柯三吉，1998，頁 196-201）；或是從政治大環境的角度觀察，政策執行是政策社群（policy communities）與政策網絡（policy networks）中所有參與者角力互動的結果（朱志宏，民 84，頁 265-267；施能傑，1999）。但是以上諸學說均鮮少站在文官體系的角度出發，強調文官體系的自由意志與行為，對於政策執行的成效，影響力可能最為深遠。從文官體系的角度出發，政策執行的定義是「一旦法案通過後，文官體系所採取的所有為了達成目標的一連串行為。」這種由下而上、強調文官系統自主意志的研究主軸與模型，可以說明與解釋為何基層的警察單位與衛生單位在執行「安全帽法案」與「菸害防制法」上，所出現的成效落差。

「安全帽法案」與「菸害防制法」之禁菸條款執行現況

「安全帽法案」與「菸害防制法」之禁菸條款均屬於「規範性政策」的一種；

⁷ 行動學派的學者較著名的有 C. E. Van Horn, D. S. Van Horn, R. S. Montjoy, L. J. O'toole, C. O. Jones, G. D. Edwards, III, I. Sharkansky 等。見林水波、張世賢合著之公共政策頁 254。

兩者均有著極為相似的政策過程：1.兩者均經過有識之士、專家學者、社會賢達多年的爭取與推動，才得以成功的完成立法的程序；2.兩者均具備相當崇高的法律正當性、社會正當性、與道德訴求；3.兩者的違規事實之認定，均有完整的設計、規範與罰責；4.兩者在各級政府中，均有專屬的執行機關負責。從政策執行理論的觀點觀察，兩者之間之執行應該不會出現明顯的成效落差。

「安全帽法案」(道路交通安全處罰條例第三十一條第三項)自民國 86 年 6 月開始執行以來，不僅取締的成效卓著，而且明顯的降低機車死亡與受傷人數。在取締績效方面，87 年共取締 3,223,482 件，88 年共取締 3,732,468 件，89 年共取締 3,137,040 件，90 年共取締 2,115,726 件 (警政署，<http://nweb.npa.gov.tw/count/main4.htm>，2002/2/10 visited)。而且 87 年騎乘機車死亡 (1041 人) 及受傷人數 (577 人) 較上 (86) 年 (1211 人死亡，930 人受傷) 分別大幅減少 14% 及 38%，若將 87 年 6 至 12 月間傷亡人數與上 (86) 年同期 (開始實施強制騎乘機車需配戴安全帽措施) 相比，死亡及受傷人數亦分別減少 16.9% 及 24.4%。顯見該措施績效已經將機車肇事後之傷亡人數有效降低 (交通部統計局，<http://www.motc.gov.tw/service/ana88/8804-2.htm>，2002/2/20 visited)。研究資料也顯示，在民國 78 到 83 年間，台灣地區騎乘機車傷亡案例中，未戴安全帽之傷亡人數佔整體傷亡人數之 90% 以上 (<http://www.khjh.kh.edu.tw/traffic/2-12-10/14.htm>，2002/2/15 visited)。

根據台大公共衛生系楊銘欽教授在民國 83 年所做的研究 (中國時報，1997/9/19)，國內每年因為菸害所造成的經濟損失高達五百億元，每年死於吸煙的成人至少有一萬人。以肺癌為例，91% 的男性死者與 37% 的女性死者係因自己吸煙所致，但是 4% 的男性死者與 22% 的女性死者係因吸入過多的二手菸的關係。但是自從「菸害防制法」於民國 86 年 9 月實施以來，其取締成效一直受到質疑。依據中國時報 (1997/10/22) 的報導，在「菸害防制法」實施後的第一個月當中，全國 25 個縣市總共從事稽查活動共 19869 次，糾正 8878 件，卻只取締 20 件，平均一個縣市整個月開不出一張罰單，全國每天開出的罰單也不到一張 (http://www.taiwanwatch.org.tw/env_news/199710/86102203.htm，12002/1/20 visited)。而近年來的取締成效統計資料，也無法在相關機關的資料庫中搜尋得到。

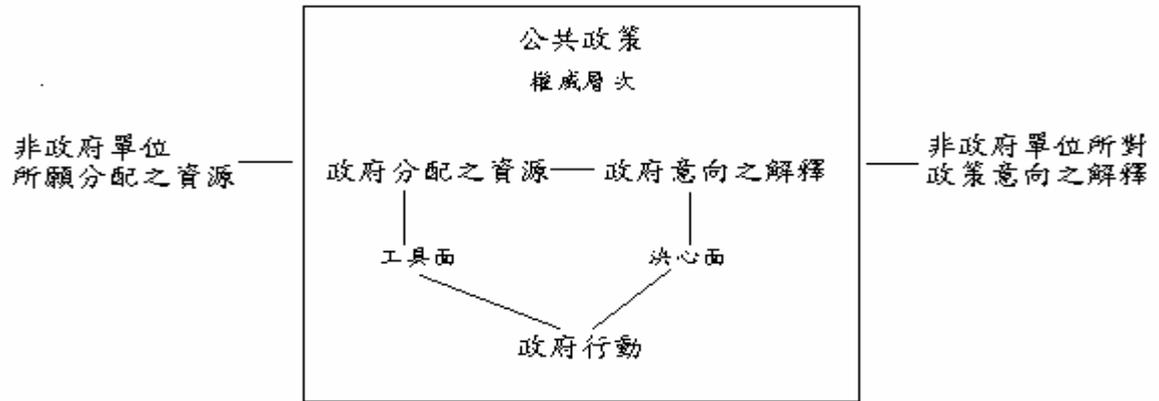
由此可見，衛生機關對於執行「菸害防制法」之禁菸條款的重視，遠遠不如警政機關對於執行「安全帽法案」的重視。

為何兩個相似的法規，經由不同的文官體系執行數年後，成效竟然出現如此巨大的落差？到底這兩個執行機制，有哪些特質存在，進而導致執行成效的差別？

影響基層文官執行力的因素分析

學者 (Kiviniemi, 1986) 指出一項公共政策之執行，就概念層次分析，有下

列因素構成：政府分配之資源與政府對政策意向的解釋、非政府單位願意分配之資源與非政府單位對政策意向之解釋。其概念與箇中關係可由下列圖表表示：



來源：Kiviniemi，1986，頁 252。

在 Kiviniemi 所描述的執行模式中，執行之成功取決於組織內外良好的互動方式。而互動之良好取決於政府中決策與執行的角色與非政府體系中政治角色的相互配合——亦即政府與公民之關係。在一項都市教育普及性與少數民族受教育的公平性的實證研究中，Meier、Stewart、與 England（1991）亦指出成功的政策執行亦有賴於政策社群與關係人對於政策本身與執行單位的配合與認同，並指出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的成效。Lowi（1972）亦強調公權力之強制性（application of coercion）與強制執行之可能性（likelihood of coercion）與公民之配合與認同為規範性政策執行成功的重要條件。

研究政策執行的論點基本上分為兩大學派：由上而下（Top-down Approach）的文官程序模式（The Bureaucratic Process Model）與由下而上（Bottom-up Approach）的衝突與折衝模式（The Bargaining and Conflict Model）（Dyer，1999）。傳統強調由上而下的政策執行理論學者指出，一個良好的政策執行，必須依賴三個自變數：1. 問題的可處理性，指的是技術的困難程度，標的團體行為的多樣性，標的團體的數量，行為需要改變的幅度。2. 執行法規的能力，指的是明確的政策目標與政治指示，正確的政策因果推論，充足的財政資源，執行機構間與機構內的整合，執行機關的決策模式，執行人員的選拔，以及外圍參與者的參與管道。3. 非法規的結構化因素包括社會經濟條件與科技發展，媒體對於問題的重視與報導，民眾的支持，上級機關的監督與支持，標的團體的態度與可動員反

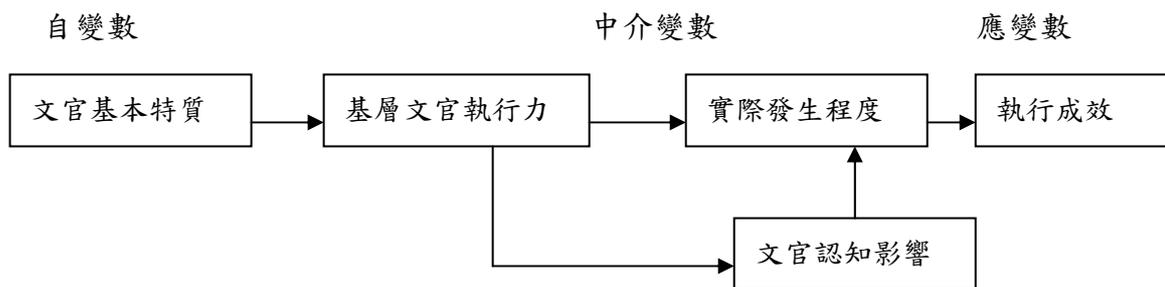
對的資源，執行官員對於政策問題的承諾與決心（柯三吉，1998，頁 196-201；丘昌泰，2000，頁 350-355）。

由下而上的理論則指出，一個良好的政策執行模式，應該注重執行機關內的體制結構，執行機關上下層級對於政策的認同與差異，執行人員對於政策的認同程度，專業素養，資源配置與整合，政策執行的過程與結果跟文官自我利益與機關利益的關聯性，以及行政裁量權的適當控制（Hjern and Portor, 1981；Hjern, 1982；Hjern and Hall, 1982；Hjern, Hanf, and Portor, 1978）。

影響文官在官僚體系內的行為更為重要的因素，來自於文官本身之各項基本條件、激勵理論之認知與實踐（張潤書，民 87）與經濟理性主義之運作與影響。文官之各項基本條件包含機關別（此處分為警察機關與衛生機關）、年資、職等、學歷、年齡、性別等。從激勵裡稊中引申之因素包含機關之獎懲、相關之措施等。如 Maslow 的需要層級理論指出，一個人之所以會為團體付出心力，是因為個人在團體生活中可以滿足生理需求、安全感需求、愛與包容的需求，尊容感，與自我實現。Herzberg 的激勵保健理論也指出，保健因素的滿足，只能讓人維持消極的工作態度，但是激勵因素如成就感、被賞識、工作本身的重要性、所負的責任、以及未來升遷與職場生涯發展，會使人無私無悔的為組織付出而任勞任怨。Downs 也指出，文官在官僚體系內的行為，必須要符合個人的經濟理性需求，因為不合乎自我利益的要求，不論其來自於上級機關的命令，或是各級長官的指示，文官都會採取陽奉陰違的方式來躲避責任。

對於基層文官之執行力分析，本研究認為應從兩方面探討之：各項影響執行力之變數在機關組織內發生之程度、與各項影響執行力之變數在基層文官中認為重要之程度。

本研究之主要模型，係綜合上述有關執行之理論觀點，將影響執行實務之各項因素，以下列模型呈現之：



綜合以上論點，本研究將影響基層文官之執行能力各變數依照以下面向區分之：

文官基本特質：

1. 服務機關別：警察機關與衛生機關。
2. 服務年資：公務員進入公務體系之服務年資。
3. 工作職等：公務員現在之職等與分類。

4. 學歷
5. 年齡
6. 性別

基層文官執行力（分為在機關內實際發生程度與個人認為對執行影響之重要程度）

1. 個人競爭力：對政策目標之認同程度、參加執行政策時所需之相關訓練
2. 組織領導能力：組織將該項政策之執行列為施政重點、組織執行政策時能提出具體之程序與做法、組織經常督導政策之執行、組織經常評比政策執行之成效、組織經常下達執行之勤務命令。
3. 政策明確程度：政策目標具有正當合理性、違法行為可以明確認定、執行之作業程序明確易懂可執行。
4. 組織競爭力：提供必要之訓練與講習、經常實施勤前教育。
5. 機關資源之配置：執行之專業人力是否足夠、執行之必要器材是否足夠。
6. 上下溝通管道之暢通：執行資源不足時反應獲得處理之程度、遇到民眾抗爭執行困難時反應過得處理之程度。
7. 執行權威賦予：政策的法令規範能夠賦予執行上的權威利於政策執行。
8. 政策時空環境：目前社會環境對於本政策的目標之執行均表認同、一般民眾對於本政策的執行違法懲處的結果可以接受、個人或機關是否曾因外界壓力（如關說、請託等）而暫緩執行本政策。
9. 資訊分享：公布同級單位執行本政策績效以作為相互競爭激勵之措施、各單位績效相互比較鼓勵執行上更加積極。
10. 激勵措施：針對本政策辦理適切的績效獎勵、針對本政策之績效提供績效獎金予以鼓勵、針對本政策執行績效良好之人員而給予較佳升遷機會。
11. 民眾順服配合程度：民眾對於本政策的法令規範與目標順服而遵守、民眾對於本政策的法令規範遵守程度與政策宣導的多寡有所關連。

執行成效

1. 最近六個月內機關總體執行取締勤務之次數
2. 最近六個月內個人執行取締勤務之次數
3. 最近六個月內個人執行取締勤務發現違規告發之次數
4. 過去六個月個人執行該政策而受到績優表揚或記功嘉獎之次數
5. 過去六個月個人執行該政策不當而受到懲處之次數

本研究將針對這些因素，加以綜合整理後，作為本研究的自變數，設計相關問題，對於警察單位與衛生單位的文官，進行問卷調查，來找出何種因素是影響政策執行能力的最大關鍵。

研究方法

本研究由於經費限制，採取下列研究方法：

1. 二手資料分析法：主要是針對「安全帽法案」與「菸害防制法」之禁菸條款進行績效追蹤，以了解最新的執行成效與缺失探討。
2. 焦點團體法：邀請地方相關執行機構之官員進行訪談，仔細討論「安全帽法案」與「菸害防制法」的現行執行方式設計，是否存在缺失，如何改進？如何能夠提升文官對於兩法案的認同，並提高其執行效率。並且從公共行政實務運作之觀點，檢驗理論模式的缺失與改進方式。
3. 問卷調查法：針對新竹縣市執行「安全帽法案」的警察機關與「菸害防制法」的衛生機關進行科學性抽樣，運用理論模式中所發現的文官特質因素，設計問卷，調查文官對於兩法案的執行成效的看法，以及找出影響文官政策執行力的因素。

目前已完成焦點訪談共計 20 人次，計新竹市警察 5 人次、衛生局人員 5 人次；新竹縣警察人員 5 人次、衛生局人員 5 人次。

問卷調查部分，抽樣方法採分層抽樣法。新竹市每一行政區抽一派出所與一衛生所，共三個區六個單位。新竹縣每一行政區（市鎮鄉）抽一派出所與一衛生所，共 13 個行政區 26 各單位。新竹縣市 16 個基層派出所警察人員共計 228 人，實際發出問卷 228 份，回收有效問卷 124 份。新竹縣市 16 個基層衛生所工作人員共計 223 人，實際發出問卷 223 份，回收 95 份。

回收之資料建立 SPSSpc 資料檔，在統計分析法上，採用次數分配法先了解各變數在次數分配分析上之差異現象，藉以解讀各變數差異之可能產生原因。再者，進行各自變數與應變數間之卡方分配，將影響基層文官的主要因素進行剖析，找出具有顯著影響的因素（自變數與中介變數）。

結果與討論

執行成效次數分配分析

根據次數分配分析，在執行成效方面，衛生機關之執行績效的確不如警察機關。由下表中可看出最近六個月內執行取締工作的次數中，衛生機關再最近六個月內的取締次數為 0 次的高達 49.5%，1-5 次的有只有 16.8%，明顯比警察機關之次數為低。

最近六個月內所服務的機關曾經執行取締之次數分配表：

警察機關取締次數	次數分配	百分比
0 次	7	5.6 %
1-5 次	15	12.1 %
6-20 次	38	30.6 %
20-50 次	19	15.3 %
51-100 次	27	21.8 %
不知道	17	13.7 %

衛生機關取締次數	次數分配	百分比
0 次	47	49.5 %
1-5 次	16	16.8 %
6-20 次	3	3.2 %
20-50 次	1	1.1 %
51-100 次	5	5.3 %
不知道	15	15.8 %

拒答	1	0.8 %
總和	124	100 %

拒答	8	8.4 %
總和	95	100 %

由下表中，吾人可知在基層文官個人近六個月來的執行取締勤務之次數分配上，亦明顯的觀察出衛生單位的基層文官其取締工作較不盡心。53.7%的衛生官員竟然在最近六個月中毫無出勤的次數。

最近六個月內個人取締次數之次數分配表：

警察個人取締次數	次數分配	百分比
0 次	5	4.0 %
1-5 次	24	19.4 %
6-20 次	29	23.4 %
20-50 次	25	20.2 %
51-100 次	21	16.9 %
不知道	20	16.1 %
拒答	0	0 %
總和	124	100 %

衛生個人取締次數	次數分配	百分比
0 次	51	53.7 %
1-5 次	10	10.5 %
6-20 次	12	12.6 %
20-50 次	3	3.2 %
51-100 次	12	12.6 %
不知道	7	7.4 %
拒答	51	53.7 %
總和	95	100 %

由下表亦可得知，73.7%的衛生官員連一次告發違法行為的情形都沒有。這種執行成效，難怪菸害防治法無法落實。

最近六個月內個人告發違法次數之次數分配表：

警察個人告發次數	次數分配	百分比
0 次	2.4	2.4 %
1-5 次	16.9	16.9 %
6-20 次	23.4	23.4 %
20-50 次	23.4	23.4 %
51-100 次	23.4	23.4 %
不知道	10.5	10.5 %
拒答	0	0 %
總和	124	100 %

衛生個人告發次數	次數分配	百分比
0 次	70	73.7 %
1-5 次	6	6.3 %
6-20 次	1	1.1 %
20-50 次	0	0 %
51-100 次	0	0 %
不知道	12	12.6 %
拒答	6	6.3 %
總和	95	100 %

下表中亦可得知，衛生機關基本上並未將執行菸害防治法列為重要評比項目。因為高達 85.3%的衛生官員並無接受任何嘉獎的紀錄。

最近六個月內受嘉獎次數之次數分配表：

警察執行受嘉獎次數	次數分配	百分比
0次	78	62.9%
1-2次	29	23.4%
3-4次	12	9.7%
5-6次	4	3.2%
拒答	1	0.8%
總和	124	100%

衛生執行受嘉獎次數	次數分配	百分比
0次	81	85.3%
1-2次	2	2.1%
3-4次	1	1.1%
5-6次	0	0%
拒答	11	11.6%
總和	95	100%

由下表中亦可得知，85.3%的衛生單位在過去六個月中亦無受到執行不力相關的懲處。

最近六個月內受懲處次數之次數分配表：

警察執行受懲處次數	次數分配	百分比
0次	99	79.8%
1-2次	15	12.1%
3-4次	3	2.4%
5-6次	2	1.6%
拒答	5	4.0%
總和	124	100%

衛生執行受懲處次數	次數分配	百分比
0次	81	85.3%
1-2次	2	2.1%
3-4次	0	0%
5-6次	1	1.1%
拒答	11	11.6%
總和	95	100%

自變數與中介變數（執行力影響變數）卡方分配

從自變數機關別（警察機關與衛生機關）的卡方分配分析中，吾人得知，在實際機關運作中，兩機關種類對於政策執行的最主要差別在於下列各中介變數在執行機關內發生程度的差異（見下表）：

1. 組織領導層面的差異：上級將政策列為重要措施發生程度、上級提出具體程序之發生程度、上級督導政策執行勤務之發生程度、上級經常評比政策執行成效之發生程度、上級經常下達執行勤務命令之發生程度。
2. 政策明確程度的差異：政策目標具有正當合理性之發生程度、違法行為認定明確可行之發生程度、取締與法令是明確可執行之發生程度。
3. 組織競爭力的差異：單位提供必要講習訓練發生之程度、單位經常實施勤前教育之發生程度。
4. 專業執行人力資源的差異：機關擁有足夠專業人員執行之發生程度。
5. 民眾接受政策規範的接受度差異：一般民眾接受懲處結果之發生程度、外界關說暫緩執行之發生程度。
6. 單位間績效壓力與資訊交流的差異：上級發布單位績效為激勵之發生程度、單位績效評比鼓勵積極執行之發生程度。
7. 績效獎金與績效關聯之差異：單位提供績效獎金將會提昇執行之意願。

衛生機關與警察機關與各項中介變數之交叉分析總表

機關類別與中介變數（機關內部之發生程度）之卡方分析	χ^2 -value	p-value	是否顯著
基層認同目標在機關發生程度	2.692	0.611	
勤前教育訓練在機關發生程度	5.086	0.279	
上級將政策列為重要措施發生程度	11.603	0.021	*
上級提出具體程序之發生程度	11.255	0.024	*
上級督導政策執行勤務之發生程度	9.985	0.041	*
上級經常評比政策行成效之發生程度	12.612	0.013	*
上級經常下達執行勤務命令之發生程度	33.889	0.000	*
政策目標具有正當合理性之發生程度	11.984	0.017	*
違法行為認定明確可行之發生程度	15.480	0.004	*
取締與法令是明確可執行之發生程度	34.813	0.000	*
單位提供必要講習訓練發生之程度	1.265	0.024	*
單位經常實施勤前教育之發生程度	18.920	0.001	*
機關擁有足夠專業人員執行之發生程度	14.305	0.006	*
機關擁有執行必要器材設備之發生程度	8.334	0.080	
器材不足反應時獲得解決之發生程度	5.756	0.218	
遇執行困難時長官給予幫助之發生程度	4.910	0.297	
政策與長官賦予執行的權威發生之程度	10.353	0.066	
社會環境對於政策認同之發生程度	7.323	0.120	
一般民眾接受懲處結果之發生程度	17.971	0.001	*
外界關說暫緩執行之發生程度	14.715	0.005	*
上級發布單位績效為激勵之發生程度	24.240	0.000	*
單位績效評比鼓勵積極執行之發生程度	16.676	0.002	*
辦理適切之績效獎勵發生之程度	6.141	0.189	
單位提供績效獎金之發生程度	9.796	0.044	*
基層績效良好而升遷之發生程度	8.591	0.072	
民眾對於政策順服與遵守之發生程度	6.795	0.147	
民眾順服與政策宣導相關之發生程度	4.927	0.295	

在中介變數中文官認知程度對於執行影響的差異，則兩機關種類之差異表現在以下各方面（見下表）：

1. 組織領導對政策重視程度：上級將政策列為重要措施對執行影響程度、上級提出具體程序對政策執行之影響程度、上級經常評比政策執行成效對執行之影響、上級經常下達勤務命令對執行之影響程度。
2. 政策明確程度中取締作業標準化的差異：取締與法令是明確可執行對執行影響程度。

5. 橢橢□□□□□□□□□□□□ □ 簷□簷□□□□



上級經常評比政策執行成效對執行之影響	14.394
上級經常下達勤務命令對執行之影響程度	11.992
政策目標具有正當合理性對執行之影響程度	3.850
違法行為認定是明確可行對執行之影響程度	8.963
取締與法令是明確可執行對執行影響程度	14.756
單位提供必要講習訓練發生影響執行之程度	3.707
單位經常實施勤前教育影響執行之程度	6.159
機關擁有足夠專業人員執行影響執行之程度	5.003
機關擁有執行必要器材設備影響執行之程度	6.429
器材不足反應時獲得解決影響執行之程度	13.833
遇執行困難時長官給予幫助對執行影響程度	9.882
政策與長官賦予執行的權威對執行影響程度	12.328
社會環境對於政策認同對執行影響之程度	9.498
一般民眾接受懲處結果對執行影響程度	6.283
外界關說暫緩執行影響執行之程度	5.187
上級發布單位績效為激勵對執行之影響程度	6.236
單位績效評比鼓勵積極執行對執行影響程度	5.298
辦理適切之績效獎勵發生對執行影響之程度	3.051
單位提供績效獎金對執行之影響程度	3.893
基層績效良好而升遷對執行之影響程度	8.969
民眾對於政策順服與遵守對執行之影響程度	7.484
民眾順服與政策宣導相關對執行影響程度	3.564

從以上之分析綜合得知，一個良好的執行機構，在執行任何規範性政策之前，應該有以下具體做法：

1. 加強基層文官對於組織的領導階層貫徹政策推行決心的認知，並提出具體的政策指示與規劃，詳細籌畫執程序，並對評比政策執行成效提出具體可行之辦法，並且經常下達勤務執行命令。
2. 在設計執行取締程序上，應在政策規劃階段詳細列出具體執行之標準，供基層文官遵行。
3. 在政策執行落實之同時，應先注意設計良好暢通的溝通管道，以便基層文官遇到執行困難時能夠快速反應，獲得解決。
4. 在政策規劃之同時，應密切注意在法規中詳細賦予基層文官執行之法律權威，以便文官在遇到執行困境時，有足夠的公權力作為執行之後盾。
5. 制定政策時，決策者更應該注意社會大環境的變化，並且切實觀察社會整體對於政策之目標是否能夠接受。

而在執行期間，對於政策運作時，更應該注重基層文官對於政策執行時的認知重點是否落實。以下為本研究對於政策執行中機關應注意事項之發現：

1. 組織執行的決心必須一再重申：上級必須將政策執行列為重要措施發生，並一再提醒告知所屬基層文官。上級提出訂定具體執行程序。上級必須經常督導政策執行勤務，經常進行評比政策成效，而且上級並需經常下達執行勤務命令。
2. 政策明確程度再次加強：政策目標必須具有符合社會期望之正當合理性，違法行為認定必須明確在政策中規範，以供基層文官遵守與執行。取締作業過程與法令規定必須是明確可執行。
3. 組織競爭力應積極培養：單位必須經常提供必要之講習訓練已提高基層文官執行的能力與士氣，而且單位必須經常實施勤前教育，重申落實執行的決心與各項程序作業的標準。
4. 專業執行人力資源的培養：機關必須能夠擁有足夠專業人員，來執行政策。專業人員之養成，必須能夠由執行機關統籌規劃與辦理。
5. 民眾接受政策規範的接受度必須藉著多重手段加強：必須經常宣導政策目標與作業內容，使得一般民眾願意接受懲處結果。另外，對於基層文官士氣打擊最大的就是特權關說，如何有效的杜絕外界關說暫緩執行現象的發生，必須由單位主管，甚至最高首長努力落實。
6. 單位間績效壓力與資訊交流的差異：上級可以選擇定期發布單位間績效評比作為激勵，鼓勵各單位積極執行。這種競爭機制的建立，有鯉魚在績效壓力下激發基層文官的執行意願。
7. 績效獎金與績效關聯之差異：必須提供績效獎金來提昇執行之意願。

計畫成果自評（未來改進建議）

本次研究接受國科會委託，使得研究者得已初步了解影響政策執行的重大因素。本研究可就所收集之資料進行後續之研究。預計可進行因素分析（Factor analysis）與複回歸分析（Multiple Regression Analysis）已進一步了解各因素（自變數與中介變數）對於執行行為的具體影響與程度。

由於經費之限制，只能就新竹縣市進行調查，無法進行全國性的調查，使得資料本身所呈現之結果可能有適用性（generalization）的疑慮，這是在分析研究資料時對於其中資訊所顯現的成果再發表時必須注意的可能影響。

研究資料中所顯現之訊息，雖堪稱豐富。但研究者所缺乏的訊息是為何衛生機關與警察機關的領導階層（尤其是中央官員），對於其業務相關之法案，在推動執行之認知上為何產生如此巨大之差異——亦即為何衛生機關未能將禁菸條款視為重大政策而落實執行，而警察機關之首長卻能將安全帽法案視為重大政策，而加強執行。這當中的政治、經濟、文化、組織因素對執行影響之考量，亦值得進一步探索。

參考文獻

英文部分

- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, M.A.: The MIT Press.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston, MA: Little, Brown.
- Elmore, Richard. 1979. "Backward Mapping," *Political Science Quarterly*, No. 94(Winter), pp. 601-616.
- Dyer, Caroline. 1999. "Researching the Implementation of Educational Policy: a Backward Mapping Approach," *Comparative Education*, Vol. 35(1), pp. 45-61.
- Meier, Kenneth J., Joseph Stewart, Jr., and Robert E. England. 1991. "The Politics of Bureaucratic Discretion: Educational Access as An Urban Service", *American Journal of Political Science*, 35 (1) , pp. 155-177.
- Hjern Benny, and Chris Hull. 1982. "Implementation Research as Empirical Constitutionalism," *European Journal of Political Research*, No. 10(June), pp. 105-116.
- Hjern, Benny and David Portor. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organization Studies*, No. 2, pp. 211-227.
- Hjern, Benny, Kenneth Haf, and David Portor. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organization Studies*, No. 2, pp.211-227.
- Hjern, Benny. 1982. "Implementation Research: The Link Gone Missing," *Journal of Public Policy*, 2(3), pp. 301-308.
- Kiviniemi, Markku. 1986. "Public Policies and Their Targets: A Typology of the concept of Implementation," *International Social Science Journal*, 38(2), pp251-265.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, NY: W. W. Norton.
- Lowi, T. J.. 1972. "Four Systems of Politics and Choice", *Public Administration*

Review, Vol. 32, pp. 298-310.

Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York, NY: St. Martin's Press.

Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation*, 3rd Ed. Berkeley, CA: University of California Press.

Sabatier, Paul A. and D. Maxmanian. 1979. "The Conditions of Effective Implementation," *Political Analysis* 5(Fall), pp. 481-504.

中文部分

丘昌泰。2000。公共政策基礎篇，台北：巨流圖書公司。

朱志宏。民 84。公共政策，再版，台北：三民書局。

林水波、張世賢。民 80。公共政策，台北：五南圖書出版公司。

施能傑。1999。政策執行的要素，研考雙月刊，No. 4， Vol. 23， pp. 6-15。

柯三吉。1998。公共政策：理論、方法與台灣經驗，台北：時英出版社。

張潤書。民 87。行政學。台北：三民書局。