

政策執行研究典範之網絡治理觀點

魯炳炎*

摘要

本文回溯過去半個世紀以來政策執行理論之演進，除了探討傳統的由上而下、由下而上以及整合途徑之外，還將其歸類為「社會干預主義」(Interventionism and Social Engagement, 1930 至 1980 年代)、「市場主義」(Market and Corporate Government, 1980 至 1990 年代)、以及「實用主義」(Pragmatism, 1990 年代以來)等三個時期，並歸納不同時期之特點。在文獻回顧的基礎上，筆者並嘗試納入「網絡治理」的第四個世代與「諮商主義」的第四個時期，同時透過政策治理概念的探討與成功和失敗案例之啟發，做為吾人研議第四代政策執行研究典範之基礎。

從可操作政策行動之管理觀點來看，政策過程的管理、跨組織關係的管理、以及內部與外部接觸的管理，是在探討「強制觀點」(enforcement perspective)、「績效觀點」(performance perspective)、「合產觀點」(co-production perspective)時所必須正視的焦點。這些觀點與 Lindblom (1977)「權威」、「交換」、「勸服」的三種社會控制機制，Hill 與 Hupe (2003: 187-193)「權威式」、「交易式」、以及「勸服式」三種政策治理模式，以及魯炳炎、林威廷(2004)政府治理的三個理念結構：「科層」、「市場」、以及「網絡」，其理論見解所強調的「政策網絡治理」(林玉華，2002)觀點概念可謂殊途同歸，相輔相成。

關鍵字：政策執行、政策治理、政策網絡治理、第四代政策執行研究典範。

* 魯炳炎現為國立東華大學公共行政研究所助理教授。

壹、前言

自從世界銀行在 1989 年以「治理危機」(crisis of governance)描述當時非洲的情況之後，「治理」一詞日漸盛行(Pagden, 1998)。1990 年代後期以來，隨著治理(governance)或新治理(new governance)的時代來臨(Pierre and Peters, 2000)，Michael Hill (1997)提出政策執行研究是否已經成為「昨日的議題」(yesterday's issue)，甚至有學者認為，執行研究做為探討政策成敗的概念性工具，將政策執行分析視為獨立學門研究的企圖已經失敗(John, 1998:30)。

筆者對於這些問題抱持否定的態度，其原因在於政策執行在理論與實務方面的研究與時俱進，政策執行研究可以在政策治理研究的整合領域內持續兼具理論性與實用性的理論探討，惟吾人必須就其多元性(multiplicity)與系絡化(contextualization)的特性，在治理的年代裡賦予其時代的意義。而這種時代的意義則誠如 Pressman 與 Wildavsky 在其 1979 年版的經典之作「政策執行」內，由 Wildavsky 與 Majone 合寫的序言所說，政策執行必須視所要解釋者為何(what one is trying to explain)、解釋的觀點為何(from what point of view)、以及解釋的歷史時點為何(at what point in its history)。

本文檢視政策執行研究¹詳盡的文獻回顧有兩個層面的意義：了解並解釋執行過程發生什麼事，以及影響並嘗試控制執行過程發生什麼事，因此，筆者認為執行研究的視野格局應該是跨學科、多層次的政策研究，不同層級的多元行動者之複雜政策偏好都應該被正視。本文因而援用 O'Toole (2000a:281)對於執行研究的「變」與「不變」之觀點，「變」的是 O'Toole 將執行問題重新定義為「政策績效在政策結果傳達過程中轉化成為治理」²，「不變」的則是「解釋並進而改善政策意圖影響政策行動仍是研究的主要議程，不管其名稱為何」³。

本文首先回顧傳統政策執行理論的三個世代說，以及其中整合途徑的政策網絡觀點，其次採用 Hill 與 Hupe (2003:85-115)的歸類方法，依時序將政策執行研究區分為「社會干預主義」(Interventionism and Social Engagement, 1930 至 1980 年代)、「市場主義」(Market and Corporate Government, 1980 至 1990 年代)、以及「實用主義」(Pragmatism, 1990 年代以來)等三個時期，歸納各個不同時期政策

¹ 此處筆者所謂的政策執行之檢視是採用 Peter deLeon (1999:314-315)所發表「重訪失落的連結：現代執行研究」(The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research)之觀點，該文認為執行之檢視是了解「政策期盼與所認知到的政策結果之間發生了什麼事」(what happens between policy expectations and perceived policy results)。

² 該文的原文是：'performance via governance in the delivery of policy results.'

³ 該文的原文是：'explaining – and ultimately improving – the way policy intention influences policy action is the research agenda, by whatever name.'

執行所處政治環境系絡之特點。在探討過政策治理的概念後，筆者比較四個世代(加入網絡治理世代)與四個時期(加入廿一世紀以來的諮商主義時期)之異同，提出第四代政策執行研究典範之芻議，同時透過政策治理成功與失敗案例的啓發對於理論之印證。最後，筆者嘗試建構政策網絡治理的模式，使得吾人更能夠了解或解釋執行過程發生什麼事，以及影響或嘗試控制執行過程發生什麼事，在變與不變之間，本文希望能夠聯結起網絡治理與傳統的政策執行理論，從而對於第四代政策執行研究典範網絡治理觀點之建立有所助益。

貳、傳統政策執行研究典範之演進

一、一九八〇年代之前的文獻回顧

美國知名的政治學者 David Easton (1953)曾經將政治學定義為「社會價值的權威分配」(the authoritative allocation of values for a society)，他認為，公共政策是由分配價值的一連串決策與行動所組成，決策的形成(arriving at a decision)是建立一項公共政策的正式階段，而當吾人付諸行動執行決策時，就會進入公共政策的第二個階段。在公共政策發展的初期，Dwight Waldo (1956:30-31)曾經指出，廿世紀美國公共行政研究影響最深遠且重要的可能莫過於將行政視為機器的隱喻(“machine” metaphor)。而 Robert Nakamura 與 Frank Smallwood (1980:7-12)認為至少有三種基本觀念型塑出此種隱喻，包括：廿世紀社會科學巨擘 Max Weber (1864-1920)所提出的「理想型科層組織」(‘ideal’ bureaucracy)、後來曾經擔任美國總統的 Woodrow Wilson (1856-1924)在其「行政科學研究」(The Study of Administration)所提出的「政治與行政是兩個截然劃分的不同活動」(two separate and distinct activities)、以及 Frederick W. Taylor 在其 1911 年出版的名著「科學管理之原則」(The Principles of Scientific Management)當中提出以所謂的「效率」(efficiency)評估行政的績效。

這些觀念在 Luther Gulick 與 Lyndall Urwick (1937)所編著的「行政科學文獻彙編」(Papers on the Science of Administration)一書中，得以逐漸發展成為行政科學的傳統研究途徑(classical approach)，而其特徵係基於僵固、機械型態的科層結構。誠如 Amitai Etzioni (1964:22-23)所解釋的，這種傳統途徑的前提是長官在上以控管幅度(span of control)控制在下的部屬，結果自然會形成金字塔形的組織管理層級體制。T. B. Smith (1973:197-198)指出，該觀點認為一旦政策制定完成，就會被付諸施行，其結果也將一如政策制定者當初所預期一般。而 Nakamura 和 Smallwood (1980:9)在其名著「政策執行的政治學」(The Politics of Policy Implementation)，也歸納出早期傳統政策執行模型的特徵如下：政策制定者依據

技術標準選擇執行機構；政策如同一系列特殊指令一般傳達至執行機構；機構執行特殊指令係基於傳達過程中來自決策者的政策綱領。

這些對於傳統途徑的政策制定與執行理論的觀點陸續受到學界人士的質疑，Charles Lindblom (1959:79-88)就認為，許多決策的制定是經由漸進過程的循序比較(an incremental process of successive comparisons)，亦即其所謂的斷續漸進(muddling through)，政策制定並非透過廣博理性的選擇而完成。此外，Chester Barnard (1938)在其「行政的功能」(Functions of the Executive)與 Anthony Downs (1957)在其「民主政治的經濟理論」(An Economic Theory of Democracy)的知名著作中，兩位作者提出決策過程中高昂的資訊成本(information costs)使得政策制定的完成是在不確定性極高的情況下完成，因此截然劃分、按照優先順序制定決策的傳統途徑並無法解釋這些現象。

此外，Herbert Simon (1947)、Amitai Etzioni (1964)、Warren Bennis (1966)、Herbert Kaufman (1960)則認為，行政的過程夾雜著複雜的心理規範與科層壓力，在在都不是傳統政策研究途徑所能夠解讀。而 Theodore Lowi (1969)在其「自由主義之終結」(The End of Liberalism)認為，就政府管制的範圍與目標而言，已經從「具體而明確」(concrete and specific)⁴，演變成「具體而廣泛」(concrete and general)⁵，更進而成爲「抽象而廣泛」(abstract and general)⁶，隨著政府管制標的對象之擴增，民主規範之課責責任(democratic norms of accountability and responsibility)也因為過多裁量權賦予行政執行者而變得難以落實。

事實上，針對 1960 年代由美國詹森總統與國會共同推動的「大社會」立法(Great Society legislation)及其相關政策方案之執行，許多學者進行個案研究之後發現，政策執行過程才是政策成敗的關鍵，這些個案研究包括: Daniel Moynihan (1970)的‘Maximum Feasible Misunderstanding’、Jerome Murphy (1971)的‘Title I of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform’、以及 Martha Derthick (1972)的‘New Towns In-Town’與 Beryl Radin (1977)的‘Implementation, Change, and the Federal Bureaucracy’。在政策執行失敗的個案研究紛紛問世之後，愈來愈多的學者企圖釐清並解讀政策執行世界的複雜性，並探討影響政策執行的相關變數。

也因此，1970 年代於是出現眾多的政策執行相關文獻，針對 Erwin C.

⁴ 於此，Lowi 是以 1887 年的「州際商業法案」(Interstate Commerce Act of 1887)所規範的鐵路做爲「具體而明確」之案例。

⁵ 於此，Lowi 是以 1890 年的「雪曼反托拉斯法案」(Sherman Antitrust Act of 1890)的規範內容做爲「具體而廣泛」之案例。

⁶ 於此，Lowi 是以 1914 年的「聯邦貿易委員會法案」(Clayton and Federal Trade Commission Acts of 1914)所規範的不公平競爭相關事項做爲「抽象而廣泛」之案例。

Hargrove (1975)探究社會政策「失落的連結」(The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy)之政策執行過程多所著墨。這些文獻包括: Pressman 與 Wildavsky (1973) 的經典之作 'Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland' ; Donald S. Van Meter 與 Carl E. Van Horn (1975)的知名作品 'The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework' ; Milbrey McLaughlin (1976) 的 'Implementation as Mutual Adaptation' ; Eugene Bardach (1977)的名著 'The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law' ; Beryl Radin (1977)較爲人所忽略的著作 'Implementation, Change, and the Federal Bureaucracy' ; 以及 Martin Rein 與 Francine F. Rabinovitz (1978)的專書論文 'Implementation: A Theoretical Perspective'等等。

回顧這些 1970 年代文獻的理論意旨, Pressman 與 Wildavsky 在檢驗「聯合行動的複雜性」(complexity of joint actions)後就主張政策設計與政策執行應進行整合, Van Horn 與 Van Meter 強調影響政策執行者採取政策行動的心理因素, McLaughlin 著重決策者與執行者在互動過程中的相互調適, Bardach 則針對政策執行者能夠扼阻或顛覆決策的眾多賽局加以歸類分析, Radin 的個案研究指陳出可能影響特定政策執行的政治計謀(political intrigue), 而 Rein 與 Rabinovitz 則分析政策執行的循環特性在於其嘗試協調相互競逐的法制(legal)、理性科層(rational-bureaucratic)、以及共識(consensual)的強制指令(imperative)。

在進入 1980 年代的初期, Robert Nakamura 與 Frank Smallwood (1980)提出在政策環境內,「政策形成」、「政策執行」、「政策評估」三個環節其實是相互影響,不能偏廢。除了重視所謂執行連結(implementation linkage)中的決策者與執行者、以及就評估連結(evaluation linkage)的評估判準去評鑑執行情境之外,並特別強調決策者領導統御風格(leadership styles)與政治可行性(political feasibility)的重要性。而他們的理論觀點對於政策執行研究的貢獻可說是承先啓後,同時也可以做爲本文對於政策執行研究(Implementation Research/Studies)歸類的第一個時期「社會干預主義」(Interventionism and Social Engagement, 1930 至 1980 年代)劃下句點。

二、政策執行的三世代說

對於政策執行的定義,國內學者林水波(2001:251-279)認爲,政策執行將抽象的政策轉化爲具體的行動,用以影響標的人口去做政策期欲的行爲,以達成原先設想的政策目標,因此是政策過程的重要階段。而吳定(2003:173)主張,政策執行是指政策方案在經過合法化後,擬訂施行細則,確定專責機關,配置必要資源,以適當的管理方法,採取必要的對應行動,使政策方案付諸實施,以達成預

定目標或目的之所有相關活動的動態過程。

此外，林水波、張世賢(2001:319)⁷則強調政策貴在能行，吾人分析政策執行時非但應當注意行動層面，更要深究組織變項的衝擊。而詹中原(2003:16)強調，目前我國政策環境變動迅速，要提高政府的政策能力就必須重視政策的系絡性(contextuality)，之所以要因時、因地、因人制宜，制訂良善的政策，乃在於政策有其特定的環境、資源、主體、標的等，因此而形成個別具體的政策系絡。丘昌泰(2001:347)更主張從三個角度觀察政策執行，分別是：科層體制的控制、上下階層的互動過程、以及政策與行動相互演進的過程，這雖然和政策執行研究途徑的三個典範雖然略有不同，但亦有其契合之處。

政策執行研究的發展在傳統上通常分為三個典範：「由上而下的研究途徑」；「由下而上的研究途徑」；以及「整合型政策執行途徑」(丘昌泰，1995:126-145及2001:345-362；丘昌泰、李允傑，2003；吳定，2003:175-184；Anderson, 2000；Hill and Hupe, 2003:41-84；John, 2000:22-37)。Goggin 等人(1990:15)曾經提出政策執行的「三個世代說」，第一個世代是以描述個案為主，第二個世代是分析架構的發展，而他們自詡為第三個世代的第一個執行研究(self-proclaimed first 'third-generation' study)，則是運用多重的評量指標與方法以探究或解釋不同的政策執行架構。

儘管 Lester 等人(1987:200)指出，政策執行研究的關鍵變項(critical variables)並未能夠充分被確認，而 Goggin 等人(1990)也強調，下一個世代的挑戰將在於發展並檢證解釋性和預測性的執行理論，然而到了 1990 年代末期，Lester 與 Goggin (1998:2)在「回到未來：政策執行研究的新發現」(Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies)則仍樂觀的表示，政策執行研究仍將會方興未艾，因此他們並不同意 Hill (1997)所說政策執行研究已經成為昨日議題的說法。

如下表所示，Mazmanian 與 Sabatier (1989)曾經針對前兩個世代政策執行進行比較，其中「由上而下」研究途徑以其提出理論為主，而「由下而上」則是以 Hjern 與 Hull (1982)在其「執行研究之實證憲政主義」(Implementation Research as Empirical Constitutionalism)一文所提出的理論為主，依據彼此的原始焦點、主要行動者、評估標準、以及一般焦點的項目論述兩種研究途徑之差異。

⁷ 兩位作者合著的「公共政策」最早出版於 1982 年，本文此處的引述係來自 2001 年 3 月三版七刷之版本。

表 1. 政策執行研究途徑之比較

由上而下與由下而上途徑之比較 (Comparison Between Top-Down and Bottom-Up Approaches)		
	由上而下 (Sabatier & Mazmanian)	由下而上 (Hjern et al.)
原始焦點 (Initial Focus)	中央政府之決策	在特定政策領域內的地方 政府執行網絡架構
主要行動者 (Identification of Major Actors)	由上而下與由政府而向外 延伸至 私人部門與標的團體	由下級政府與私人部門 往上延伸
評估標準 (Evaluative Criteria)	政策目標之達成程度； 選項則包括政治標準與 非預期結果	不夠清楚明瞭 (much less clear)；未經官方決策分析 而為政策議題設定之標準
一般焦點 (Overall Focus)	如何導控政府組織以達成 預期的政策成果	政策網絡內多元行動者的 策略互動

資料來源: 作者整理自 Mazmanian and Sabatier (1989: 298)。

對於前兩個世代的政策執行研究途徑，Lester 等人(1987)認為，吾人必須克服「理論的多元主義」--多元典範並陳、「系絡的限制性」--應用情境受到時空限制、以及「欠缺累積性」--執行研究成果各行其是等等之困難，才有可能邁向第三代的政策執行研究途徑。這樣的觀點和 Linder 與 Peters (1987)所強調「選擇性的相對主義」--上下對立的概念、以及「限制性的權變特性」--無法因不同時空環境而採取權變途徑的觀點不謀而合(李允傑、丘昌泰，2003:84-85)。

此外，Fox (1990:199-212)也特別指出批判性後實證論方法論在政策執行研究上重要性，他強調十年至二十年長期研究的必要性、累積個案研究經驗、整合多元觀點以發現政策執行的問題癥結、乃至於研究對象應著重於包含相關立法與行政決策的「政策領域」，以避免將執行成敗歸因於單純的決策或立法因素。面對第三代政策執行整合途徑的種種觀點，Sabatier (1991 and 1993; Sabatier and Pelkey, 1987)這位主張由上而下研究途徑的學者，在 1990 年代之後，也逐漸朝向整合性的觀點(Schofield, 2001:252)。

針對 1970 年代以來「由上而下」與「由下而上」的爭議，有些學者陸續嘗試提出整合的途徑，他們包括: Elmore (1978; 1980; 1981)、Scharpf (1978)、Ripley 與 Franklin (1982)、Sabatier (1986)、Lane (1987)、Goggin 等人(1990)、O'Toole (1979; 1989a; 1989b; 2000a; 2000b; 2001)、Palumbo 與 Calista (1990a; 1990b; 1990c)、

Robert Stoker (1991)、Matland (1995)、Kickert 等人(1997)以及瑞典學者 Rothstein (1998)等等。

如果以 Elmore (1985:33-70)所提出的「向前推進的策略」(Forward Mapping)以及「向後推進的策略」(Backward Mapping)之整合途徑為例，前者假定政策執行是由運作過程中的上層人員所控制，而後者則強調基層行政人員與服務對象間應有適當的相互關係，故主張應授權下級單位讓部屬充分參與。Fiorino (1997)將兩種策略應用於法制改革(regulatory reform)之後發現，向前推進策略在其案例雖然較有其優勢，但在缺乏政治共識時，向後推進策略亦有其重要性。

三、政策執行整合途徑之政策網絡觀點

就其他學者所提出的整合途徑而言，政策網絡的觀點也備受重視，美國學者 Kettl (2000:23)認為，自從二次世界大戰以來，政策治理就涉及將非政府的政策工具運用於愈來愈多的多重組織(multi-organization)的團隊和夥伴關係，而網絡理論(network theory)則提供一個了解在多重組織內多元行動者彼此互動以執行政策的分析架構(Kettl, 2000:24)。筆者認為，下列學者對政策網絡理論發展至為重要: Ripley 與 Franklin (1982); Kickert 等人(1997); O'Toole, Jr. (1997); Rhodes (1996a, 1996b, 1997); Rothstein (1998); 以及 Scharpf (1978)。

例如，著重描述性網絡分析(descriptive network analysis)的先驅 Scharpf (1978)，或是 Goggin 等人(1990)認為，政策執行是複雜的過程，參與的政策網絡眾多，涉及的變數也很多，Kickert、Klijn 與 Koppenjan (1997)三位荷蘭學者也強調多元政策參與者所建構的政策網絡之重要性。除了描述性網絡分析的整合途徑學者之外，瑞典學者 Rothstein (1998)的規範性網絡研究則同時提出六種理想型的政策過程合法化(six ideal-typical models for policy process legitimization)，包括: 法制官僚型(legal-bureaucratic); 專業型(professional); 統合主義者型(corporatist); 使用者取向型(user-oriented); 政治人物取向型(politician-oriented); 以及投機取向的樂透基礎型(lottery-based)。

另一位政策網絡學者 O'Toole (Montjoy and O'Toole, 1979:465)早期著重於組織理論與公共行政和民主理論，1990 年代參與匈牙利脫離共產統治後多元行動者複雜的政策執行研究(O'Toole, 1994, 1997)後指出，西方的政策執行理論不太適用於前共產國家，而其 1990 年代後期跨組織的網絡管理過程則是強調量化的實證研究(O'Toole and Meier, 1999; Meier and O'Toole, 2001)。研究傾向採用實證主義態度(positivist methodological stance)的學者還包括專研美國聯邦主義、強調層級政府與執行體制('implementation regimes')的 Stoker; 提出政策過程整體觀點(holistic view)之政策倡導聯盟架構的 Sabatier; 建立衝突(conflict)與政策模糊

(ambiguity)對政策執行影響評量模型的 Matland⁸。

而 Lane (1987:543)認為政策執行過程是責任與信任的綜合，如果不能將執行視為「政策成就」(policy accomplishment)，則無法以評估結果要求政治人物、行政人員以及專業人士擔負起責任，而如果不能將執行視為「政策行政」(policy execution)，則不會賦予政治人物與行政人員信任，也不會採取自動自發的學習、調適做為解決問題的方式，因此，主要的議題應是探討如何在執行過程中付以課責，以及在課責要求下應委以多大程度的信任。就此觀點來說，Lane 強調課責與信任之所形成的政策類型和前述 Rothstein 的六種類型大相逕庭，而同樣重視實證主義研究的 Ripley 與 Franklin 所採行的政策類型則為「分配型」(distributive)、「競爭管制型」(competitive regulatory)、「保護管制型」(protective regulatory)、以及「重分配型」(re-distributive)⁹。

此外，Sugden (2003)在「網絡治理與經濟力量」(The Governance of Network and Economic Power)一文中，提出治理結構指標(governance structure indicators)、網絡方向(networks of direction)、以及互賴網絡(networks of mutual dependence)之分析架構，兼具理論性與實用性。而 Lewis 等人(2004)在「國際服務發展中的網絡關係」(Network Parenting in International Service Development)一文中，提出以行動者/活動/資源、以及由上而下的市場取向/由上而下的執行取向與由下而上的市場取向/由下而上的執行取向，從而形成的個案分析架構，則將網絡理論應用於國際場域，為網絡理論的應用開拓出更寬闊的領域。

參、政策執行理論之三時期論

筆者在本節所援用 Hill 與 Hupe (2003:85-115)對於政策執行典範(policy implementation paradigm)之歸類如下：第一個時期「社會干預主義時期」(Interventionism and Social Engagement)是「無限期望的年代」(the era of great expectations)，包括起始的 1930 年代美國總統羅斯福的新政乃至於 1950-1970 年代；第二個時期是「市場主義時期」(Market and Corporate Government)之「政府精簡的年代」(the era of government retrenchment)，包括 1980 至 1990 年代；而第

⁸ Matland (1995:160)依據衝突程度的高低與政策模糊程度的高低，將政策執行分為四種類型：低衝突與低模糊的行政性執行(administrative implementation)、高衝突與低模糊的政治性執行(political implementation)、低衝突與高模糊的實驗性執行(experimental implementation)、高衝突與高模糊的象徵性執行(symbolic implementation)。

⁹ 許多學者嘗試發展出不同的政策類型(Parsons, 1995:132-134)，Ripley 與 Franklin 對於這種歸類方式主要受到 Lowi(1972)的影響，Hill 與 Hupe(2003:62)認為 Ripley 與 Franklin 將規範性政策(regulatory policy)區分為兩類，但欠缺一個與機構設計有關的「制憲政策」(constituent policy)之類別。

三個時期「實用主義時期」(Pragmatism)之年代則是延續至現代兩者兼而有之的執行研究(developments with a particular mixed character)。

在社會干預主義的 1930-1980 年代裡，自從新政(New Deal)之後，政府擔負起以政策行動解決因經濟危機所引發的社會問題之課責，公共建設與就業計畫在這段時期付諸施行，而社會政策評量措施亦逐次被制定(Weir et al., 1988; Skocpol, 1995)。此外，學者也在這個時期內將行政學研究自政治學的範疇抽離出來(Schlesinger, 1960; Leuchtenburg, 1963)，政府對於社會福利政策之促進扮演非常積極的角色，以美國的情況而言，尤其是以聯邦政府為然。而在甘迺迪總統(1961-1963)及詹森總統(1963-1969)任內擔任國防部長的 McNamara，將知名智庫藍德公司(Rand Corporation)的設計計劃預算制度引進美國聯邦政府。此外，Kickert (1997)也指出學術界對此也有所回應，哈佛大學就將其公共行政學院改為政府學院(John F. Kennedy School of Government)，而加州大學柏克萊分校也創立公共政策學院，然而當時新興的公共政策分析較注重所謂「硬性」的科學分析('hard' analytical sciences)。

在市場主義的 1980-1990 年代裡，當時的英國首相柴契爾夫人(1979-1990)推動的公共部門結構改造包括中央政府、地方政府、全民健保服務¹⁰、以及公共設施等等(Dunsire, 1995)，美國雷根總統(1980-1988)任期內的「政府再造」思潮亦風靡全球，而 Osborne 與 Gaebler (1992)所提出的企業型政府概念也直接促成英美及世界許多國家的陸續改革。在 Waldo (1948)的著作「行政國家」(The Administrative State)之後，有學者形容「新公共管理」思潮(Hood and Jackson, 1991)¹¹那個年代的國家為「組織國家」(increasingly organizational state) (Laumann and Knoke, 1987)，或是「企業精神國家」(entrepreneurial state) (Eisinger, 1988)，而英國學者也有將之名為「契約國家」(contracting state) (Harden, 1992)，或將其稱為「管理國家」(managerial state) (Clarke and Newman, 1997)。

政策執行研究因而被 O'Toole (2000a)譽為是從沒沒無聞(nowhere)演變成為 1970 年代及 1980 年代初期的顯學(a position of prominence)，而由於眾多學術研究的投入也間接引發了研究方法上與理論觀點上的爭議，例如：質化的小樣本研究與量化的大樣本研究調查之爭；政策設計與政策執行孰者為重之爭；以及由上而下抑或由下而上之爭等等(O'Toole, 2000a:264; Hill and Hupe, 2003:95)。誠如 Sarbaugh-Thompson 和 Zald (1995:25)所言，1970 年代的案例研究顯示，純粹只是通過法律案的立法並無助於社會問題的解決，因此在市場主義時期裡，強調生

¹⁰ 英國是全世界第一個施行全民健康保險的國家，英國人將之稱為 National Health Service (全民健康保險服務)，從而有別於我國官方所使用 National Health Insurance 之名稱。

¹¹ Kettl (2000:27)引述 Thompson (1997:3)所提出該思潮的要點為：聚焦於管理多於社會價值；重視效率多於平等；注重中階經理人多於階層菁英；著重一般性研究途徑多於對特定政策議題之研究；重視管理學多於政治學和社會學。

產力、市場化、服務取向、分權化、政策能力、以及課責 (Kettl, 2000:1-2)的所謂「新公共管理」思潮，在 1970 年代末期起源於紐西蘭，並迅速為澳洲、加拿大、特別是英國政府所採行，成為所謂的「西敏寺模式」(Westminster Model)，而後來較晚成型者則是以美國為主的「政府再造模式」(Re-inventing Government Model) (Frederickson and Smith, 2003:215-216)。

在當年的時代背景下，Sinclair (2001)認為，「由下而上」政策執行研究典範所強調的是第一線基層官僚(street-level bureaucrats)之重要性，以及社會問題與所規劃政策之間的失聯(disconnections)。該典範的代表性學者包括: Lipsky (1971; 1980)、Elmore (1979/1980; 1985)、英國學者 Barrett 與 Fudge (1981a; 1981b; 1981c)、以及瑞典學者 Hjern (1982; Hjern and Hull, 1982; Hjern and Porter, 1981)。

其中，Lipsky (1980)在其名著「基層官僚：個人在公共服務中的兩難」(Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in the Public Services) 指出，老師、社工人員、以及警察等基層人員會型塑出民眾所感受到的政策(“make” the policy citizens will experience)，這和 Geertz (1973)所提出政策執行的「詮釋性觀點」(interpretive view)不謀而合。類似的詮釋性觀點還包括 Yanow (1996:127)所認為政策的意義不只是由立法的文字決定，還必須由系絡環境內執行者的知識與價值透過日常機構的作業而付諸施行，此外，Lin (2000)也在其案例研究的結論中指出，行動者可經由系絡限制的政策訊息建構出政策的意涵。

此外，瑞典學者 Hjern 是在位於德國柏林的研究機構專門研究歐洲的就業與職業訓練課程等相關議題，其重要的研究伙伴還包括 David Porter、Kenneth Hanf、以及 Chris Hull，其研究的重點則與 Pressman 和 Wildavsky 相同，都在於不同組織間的互動關係，Hjern 的研究和 Elmore 與 Scharpf 政策執行研究的整合途徑亦有其相似之處，特別是 Hjern 將 Scharpf 所強調網絡的重要性應用於由下而上的政策執行組織結構。Hjern 與 Hull (1982:107)認為，傳統的政策執行研究視執行為政治與行政之間穩定的序列關係，從而主張有效的政策執行研究應該採取組織理論取向，而不應該偏袒任何行動者。英國學者 Barrett 與 Fudge 理論觀點與 Hjern 組織結構研究途徑不同的是，他們強調政策與行動的動態連結，其所欲解答的問題包括：為何在某些環境會適用不同前提的行動模式(modes of action)；而不同模式應用的關係如何，互動主體(interacting parties)彼此間的權力關係如何；不同行動模式之間的連結關係如何。換言之，Barrett 與 Fudge 在 1980 年代初期的理論觀點就不贊成單一個案的定性分析(individual qualitative case-study analysis)，這和本文接下來所強調政策治理定性研究途徑之多元案例分析，有異曲同工之妙。

而在實用主義的 1990 年代乃至於新世紀伊始以來的年代裡，歐美國家領導

人的更迭也影響到政策執行研究的時代政治背景，聯合內閣的總理例如德國總理 Schroder、法國總理 Jospin、比利時總理 Verhofstadt，以及一黨主政的英國首相布萊爾及美國總統柯林頓，特別是英國兩國政治領袖所遵循所謂「第三條路」(the 'Third Way')的精神(Giddens, 1998)，也為政策執行研究提供了「治理」概念的面向。Hill 與 Hupe (2003: 99)就特別以英國的「地方政府法」(the 1999 Local Government Act)為例說明，該法在 2000 年施行後要求地方政府治理對其提供的公共服務必須有以下三項新作爲：擬定具體的目標績效衡量指標；政策方案的績效評量；以及地方績效計畫，由此可見，治理概念的落實與政府治理結構的轉換，已經成爲歐美國家政策執行之努力目標(魯炳炎、林威廷，2004)。

肆、政策網絡治理概念之探討

在建立有效政策執行概念之架構時，Friedman (2003)指出，許多傳統的政策執行研究結果都將有效執行的失敗原因歸咎於執行過程涉及組織數目的多寡與彼此關係的複雜程度(Elmore, 1979/1980; Longest, 1998; Mazmanian and Sabatier, 1981)。此外，Sarbaugh-Thompson 與 Zald (1995:25)也指出，過去在通過法律以解決種族主義、貧窮以及不平等時，頗有信心能創建出嶄新的社會，然而 1970 年代的實際發展卻顯示法律的通過並無助於社會問題的解決。

因此，政策執行對於政策的成敗至爲關鍵，而在探討新世紀的政策執行典範時，吾人亦必須正視 Elmore (1979/1980:608)所提醒執行策略所誘導出的政策順服，有時候也有其負面的效果：「層級結構組織愈緊密，確認順服的決策點愈多，轉化與延誤的機會愈多，部屬就愈依賴長官的指示，依賴個人判斷和解決問題的能力就愈低；我們愈是倚重傳統科層控制的工具去執行政策，就愈難達成所要完成的目標」。這樣的見解隨著所謂政策治理觀點的逐漸發展，而有可助於建構第四代政策執行的研究典範。

自從 1980 年代以來，隨著福利國家的漸次落實政策理念，以及預算赤字的增長與經濟成長的停滯，政府的角色與功能也與時俱進，不斷減少層級、增加授權、乃至於賦予私部門更多主導政策的職權(Kettl, 2000)。治理一詞的出現並非創新，而是隨著時代的更迭賦予新義，Pierre 與 Peters (2000)指出「治理」或「新治理」的時代約在 1990 年代才逐漸開始發展。在這段期間內，治理的概念也被廣泛的使用在公部門和私部門當中，它被描繪成對全球及地方管理、關於正式和非正式規範的理解，它涉及到組織結構、行政程序、管理評估、誘因管制體系、管理哲學或是這些因素的結合。然而儘管其定義含糊，但治理通常會論及達成指揮、控制和協調那些代表其各自偏好組織或個人的方法(Heinrich et al., 2000)。

魯炳炎、林威廷(2004)整理不同學者對治理之定義如下: Lynn 等人(1999)定義治理是「立法統治」(regimes of laws)、「行政管轄」(administrative rules)和「司法裁決」(judicial rulings),並且是一種管制、命令的執行及賦予政府行動的能力。英國學者 Rhodes (1997)認為治理是在討論組織本身和組織之間的網絡關係; Robert Stoker (1991)則認為,治理是創造行動的能力帶來社會上共同必須的資源,並實現社會的集體目標。而爲了要對治理做出更明確的界定,Kooiman (1999)研擬新的類型至 Rhodes (1997)所做歸類並依此區分十項不同的治理意涵,其中主要包括:治理是最小的政府(governance as the minimal state);公司治理(corporate governance);治理是新公共管理(governance as new public management);良善治理(good governance);治理是社會控制的治理(governance as socio-cybernetic governance);治理是自我組織化的網絡(governance as self-organizing networks)。Kooiman 綜合以上治理類型後指出,治理是「解決問題和創造機會,並在結構上和程序上達成目的」(魯炳炎、林威廷,2004)。

Bowornwathana (1997)認為「民主治理」的四個基本原則包括:小而能的政府、具備全球視野和靈活度的政府、負責任的政府、公平的政府。Peters 與 Pierre (1998)對治理所界定的基本要素有四:網絡的盛行(dominance)、國家直接控制力量的式微、公有與私有資源的混合、以及多元政策工具的運用。Thynne (2000)所宣稱的治理機制三要件則包括:國家機關與市場關係的平衡、國家機關與民眾互動的正當性、以及國家機關與民間社會各種制度的夥伴關係。而 Jessop(1998:29)認為,在公私部門共同參與的異質治理(heterarchic governance)模型中,政策目標的擬定係由成員相互討論與協商而成,所以成員具有一定自主性,但基於主權與課責的特性,國家機關對於政策目標與政策工具的選擇具有較多的影響力,而就政策執行結果而言,成員會基於權能感進行反思性的評估與自我管理。

英國學者 Gerry Stoker (1998:1-2)對於治理所提出的五個命題(proposition)亦值得吾人重視,包括:一系列來自政府,但又不限於政府的社會公共機構和行爲者;爲社會與經濟問題尋求解決方案的過程中存在著界線和責任方面的模糊點;確定涉及集體行爲的各個社會公共機構之間存在權力依賴關係;行爲者網絡的自主自治;辦好事情的能力不僅限於政府的權威運用,政府可以用新的工具或技術指引或控制。

此外,陳恆鈞(2002:199-200)認為,爲了有效達成政策執行的目標,國家機關與公民社會的治理互賴就應該結爲夥伴關係,成員因爲互動密切而形塑成爲政策網絡之治理結構。而爲了使治理結構能夠有效運作,以免產生「政策耗損」(policy slippage)而延誤或破壞集體行動,必須建立植基於互信互惠之上的制度化管理規則,從而使得吾人能更進一步了解政策執行乃聯合複雜行動之意涵。陳恆

鈞(2002:173-174)認為，吾人不難在現實政治生活中發現設計完善的方案與實際執行結果出現極大差距的案例。他綜合 Schneider 與 Ingram (1997:102-149)以及 Pressman 與 Wildavsky (1973:99-100)的意見歸納出政策耗損的七種原因：政策行動者的目標相衝突；政策偏好不同；迫切意識不同，造成政策延宕，難以貫徹政策目標；權責未能相符；職司立場互異；法律程序相互牽制抵觸；參與協調單位過多，執程序繁複。

綜合以上文獻之整理，本文所謂的「政策治理」係基於政策執行研究新典範之建構，而治理能力則涉及政治系統在兩個層面的能力：達成基本要求的能力(the ability to do what is required)與處理期待事項的能力(the ability to do what is expected)(Gargan and Brown, 1993; Sun and Gargan, 1993; Gargan, 1997)。孫同文(1999:21; 2003:239)認為，治理能力是相對且動態的，在穩定的政治社會環境中，提升治理能力的重點在於如何將事情做好(to do things right)，而在變遷時代環境下，重點則在於如何挑選對的事情來做(to do the right things)。為了能夠建立政府運作的新觀念(曹俊漢，2003:246-249)，並達成「如何把事情做好」(to do things right)與「如何挑選對的事情來做」(to do the right things)的政府治理能力之目標(孫同文，2003:239)，無論是官僚體系、市場、或是網絡都只是治理架構下可供選擇的方案(林玉華，2002)，其目的都在於強化政策執行成效，增進民眾福祉，其差別僅在於途徑與手段的不同(孫同文，2003:237)。

因此，本文所謂的政策治理概念強調的是夥伴關係之網絡治理結構(魯炳炎、林威廷，2004)，政府治理的能力並非只是管理，也同時注重公共服務的有效提供(Gerry Stoker, 1998; Denhardt and Denhardt, 2000)，而這也和 1990 年代之後實用主義盛行之歐美國家政策執行努力目標相契合。

為了達成政策目標，政府應該抽離自傳統的單邊關係，轉而強調其與市場和網絡的互動關係(Kooiman, 1993:35)，自我管制並相互協調，在求同存異的原則下，進而透過有效的集體行動，共同解決問題(Mayntz, 1993:15)。強調夥伴關係之政策網絡治理結構使得政府不再是絕對權力與權力的擁有者與控制者，而是網絡的協調者與導引者(魯炳炎，2003a 與 2003b)，雖然基於主權和課責的特性，政府在制定政策目標與排定優先順序時仍具有較大的影響力，但在網絡中仍是單一的行動者，其主要職責在於促使網絡內成員能夠持續互動，並由此產生能夠因時、因地制宜的行動方案(陳恆鈞，2002:198)。而面對治理可能失靈的情境，Jessop (1998)提出「自我組織的組織化」(organization of self-organization)的「後治理」(meta-governance)概念，而其所指涉的是制度的設計和願景的建構，其目的在於促進不同領域內各種網絡的運作，也是政策網絡治理概念的重要環節。

伍、第四代政策執行研究典範之芻議

對於當代政策執行理論的探討，在 Peter deLeon (1999)提出第四代政策執行研究典範應具備之要點後，吳定(2003:183-184)也提出下一代政策執行研究典範應具備的要素，兩者的觀點可說是兼容並蓄，相輔相成。deLeon 提出的要點包括：多元參與和對話、多元協商與溝通、調和成功與失敗之執行研究案例、反對價值中立的後實證邏輯論(post-positivist)、權變的執行觀，透過辯論的、詮釋的、批判的、溝通的、對話的、參與的方式，以溝通的理性追求「辯論式民主」或「商議式民主」，以社會的對話達到政策學習之目的。而吳定強調政策執行的民主取向，認為跨政府、跨部會、跨功能的政策必須重要「由中間出擊」(middle-out)的途徑，而在更重視後實證邏輯論取向與方法論之外，吳定更著重定性途徑的應用，並務實的同時研究政策執行的成功與失敗案例，以從中學習教訓。

爲了整合本文前面所陳述之內容，表二根據傳統政策執行理論的三個世代說(Goggin et al., 1990)以及 Hill 與 Hupe (2003)政策執行典範的三時期論，筆者進而嘗試提出「諮商主義時期」、「政策網絡治理」之第四代政策執行研究典範，其重點應該在於：多元參與、多元對話、多元溝通、權變的政策執行觀，透過辯論的、詮釋的、批判的、協商的方式，以獲取溝通的理性、辯論式的民主、以及審議式民主，此外，社會對話也能夠達到政策學習的目的。

如表二所示，政策執行的四個世代分別是「由上而下」、「由下而上」、「整合型」、以及「政策網絡治理」，而政策執行的四個時期則分別是「社會干預主義時期」、「市場主義時期」、「實用主義時期」、以及「諮商主義時期」。其中，由上而下的第一個世代處於 1970 年代之前的社會干預主義時期，所重視的是法制與規則，而政策制定者與執行者各司其職。由下而上的第二個世代處於 1980 年代的市場主義時期，除了重視管理與計劃的目標導向外，也逐漸開始強調標的團體，甚至由決策者與執行者共同協商政策目標之達成。進入 1990 年代的實用主義時期，整合型的政策執行理論在重視法制規則外，也強調政策系絡的特殊性以及不同時空環境的權變觀，也因此開始正視契約外包之效益，並認為政策執行作為會隨著政策本身與執行機關之不同而有所差異。邁進新世紀以來的政策執行逐漸重視共同生產，希望透過詮釋性、對話性、以及參與性，以獲得溝通的理性與審議式民主。

表 2. 政策執行四個世代與四個時期之綜合比較表

四個世代 四個時期	第一個世代 由上而下 (1970 年代)	第二個世代 由下而上 (1980 年代)	第三個世代 整合型 (1990 年代)	第四個世代 網絡治理 (21 世紀以來)
社會干預主義 時期 (1930-1970)	重視法制與規則；制定者與執行者各司其職		兼顧法制與規則，但強調政治系絡的限制性	
市場主義 時期 (1980-1990)		重視管理與計劃；目標導向；強調標的團體	兼顧管理與計劃，但強調不同時空環境的權變	
實用主義 時期 (1990-2000)			重視契約外包；成本導向	
諮商主義 時期 (21 世紀以來)		決策者與執行者共同協商政策目標之達成，符合諮商主義的精神	政策執行作為會隨著時間空間，乃至於政策本身與執行機關的不同而有所差異	重視共同生產；強調權變的執行觀、透過詮釋性、對話性、以及參與性方式獲取溝通的理性與審議式民主

資料來源: 筆者自行整理。

就以上政策執行研究的整合性途徑觀之，採行實證主義論者的理論觀點固然與第四代政策執行研究典範的重點未見契合，然而將其理論途徑(theoretical approach)置於政策網絡的學者則在相當程度上促成「諮商式政府」(consultative style of government)的出現、使得政策制定具備可預測性、而且能夠減少政策衝突且將議題「去政治化」(de-politicize)(Jordan and Richardson, 1987; Smith, 1993)，這樣的研究取向無異和第四代政策執行研究典範強調的多元參與、多元協商以及商議式民主等概念十分契合。然而，以理論建構為主的論述仍然欠缺實際的案例加以佐證、甚或驗證，因此本文將則進而從早期定性的成功與失敗案例研究得到啟發，導引出現今以治理概念為核心的定性個案研究。

陸、政策治理成功與失敗案例之啟發

回溯過去被譽為經典之作的「政策執行：奧克蘭計畫」(Pressman and

Wildavsky, 1973)所附的文獻回顧當中，Van Meter 與 Van Horn (1975:452-453)指出，部份重要的著作被忽略掉，這些社會科學相關著作的政策研究雖然並非專門研究政策執行過程，但該書並未深入探討相關重要著作與政策執行研究之關聯性及其意涵，Van Meter 與 Van Horn 因而認為 Pressman 與 Wildavsky 合撰著作內的文獻「無必要的嚴苛且短視」(unnecessarily harsh and shortsighted)，但對於這樣的評論，Hargrove (1983:280)則不以為然的表示，許多理論都可應用於個案研究，然而新的政策執行理論所討論之政策問題是舊的文獻所不曾面對的。而這正是筆者在前言引述 Wildavsky 與 Majone 所說「解釋的歷史時點為何」，是吾人探討政策執行研究時，在兼顧多元行動者與環境系絡特性之基礎上，於治理的年代裡賦予其時代的意義。

筆者認為，在談到政策治理之定性研究途徑時，不應該忽視傳統社會科學相關政策研究的價值，政策治理的概念其實在許多過去的政策執行案例研究就可初見端倪。特別是吳定(2003:183-184)所強調政策執行的民主取向，認為跨政府、跨部會、跨功能的政策重視後實證邏輯論取向，以及同時研究政策執行成功與失敗的案例，才能夠從中學習經驗教訓，而如此的政策執行案例也才能符合 O'Toole (2000a:281)對執行問題的重新定義，亦即可以解釋並進而改善政策意圖並影響政策的行動，而過去政策執行案例之研究文獻亦頗能符合治理的新義。

就成功與失敗案例的政策執行研究來說，Pressman 與 Wildavsky (1973; 1984)的經典之作就是以失敗的公共政策執行做為案例，其研究途徑亦係以定性方法為主。而早期其他著名的政策執行案例還包括：在 Blau (1955)的「科層體制動態學」(The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies)著作中，作者對於兩個不同類型政府機構內的正式與非正式組織互動關係的洞察，是個案研究的重要著作。在 Derthick (1972)的「市區內的新城鎮：為什麼聯邦政府計畫會失敗」(New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed)的著作中，作者探討詹森總統時代(1963-1969)的美國聯邦政府將位於市區內的所屬土地提供給地方政府做住宅發展之用，但在四年後發現有七個地點幾乎沒有進展¹²，其結論是「聯邦政府在地方的影響力有限，而且訂定不可能達成的目標」(Derthick, 1972:93)。而在 Kaufman (1960)的「森林騎警：行政作為之研究」(The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior)，對於個案的不妥協使得該書成為公共行政領域不可或缺的個案研究之一(Yin, 1988:150)；Kaufman (1981)在其「聯邦機構首長的行政行為」(The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs)一書中，則是貼身觀察六位聯邦機構首長的日常決策環境與過程。此外，Selznick (1949; 1980)所著的「田納西河流域管理局與草根」(TVA

¹² 這七個地點包括：聖安東尼奧(San Antonio)、新貝佛德(麻薩諸塞州)(New Bedford)、舊金山(San Francisco)、華盛頓哥倫比亞特區(Washington D.C.)、亞特蘭大(Atlanta)、路易斯威爾(Louisville)、柯林頓鎮(密西根州)(Clinton Township)。

and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization), 早已經成爲公共組織研究的經典, 許多關於聯邦機構、政府行爲、以及組織分權的研究都不斷引用該個案。

以上所舉相關的社會科學政策研究, 雖然未必能夠得到和 Pressman 與 Wildavsky 所歸納結論「決策點愈多, 政策失敗的機會就愈大」、「政策制定環境愈複雜, 成功政策執行的困難度就愈高」¹³具有同樣的外在效度, 但吾人並不應該否定這些立論精闢的政策個案研究所蘊含 1990 年代以來治理或新治理之價值。尤其像是 Laughlin (1996) 所強調詮釋途徑(interpretative approach) 的重要性, 理論的合理性必須由其與社會發展或轉化的過程, 檢驗是否能夠反映當時發生的事實, 各種理論必須從歷史時空的轉變中找到其合理性。

近年來有許多實證研究奠基於上述的研究途徑, 例如: Soss (2000) 針對美國社會福利制度的官僚與當事人進行實證分析; 而 Ewick 與 Sibley (1998) 以及 Conley 與 O'Barr (1998) 針對法律和司法體系的實際運作進行研究; 特別是 Maynard-Moody 與 Musheno (2003) 針對第一線社工人員抉擇行爲分析進行實證研究。這些文獻雖然比深度訪談或調查資料更能夠精確的描述公共服務是如何及爲何被傳送出去, 但由於其個案發展的特殊環境系絡, 從而難以推論至不同的政策情境。

如此的公共政策分析雖然被 John (2000:158) 指爲無從辨識因果關係因而不能解釋公共政策, 因爲所有事情都是詮釋得來的('everything is interpretation'), 然而就本文前述表二所示, 政策執行的第四個世代—網絡治理, 以及廿一世紀以來的諮商主義時期, 都是強調權變的政策執行觀, 詮釋性、對話性、參與性的政策溝通、審議民主等網絡治理之相關理念, 已經逐漸成爲新世紀政策執行研究典範之不可或缺的元素。就本文所歸納整理政策執行案例文獻的內容來看, 從各自不同環境系絡之政策執行成功或失敗, 吾人可以歸納出三項重點(Kettl, 2002:149): 第一, 在中央政府引導(direction)的同時, 鼓勵下級政府的自治(autonomy); 第二, 在要求最低程度一致性(uniformity)的同時, 允許多元化(differentiation); 第三, 在不損及效率(efficiency and economy)的同時, 提供地方需求更多的回應(responsiveness)。

透過了解或解釋執行過程發生什麼事的這些政策個案, 不但有助於吾人在未來影響或甚至控制執行過程發生什麼事(O'Toole, 2000a:281), 而且可以進而研議網絡治理具體可行的政策行動。本節成功與失敗案例的執行研究和 deLeon 與吳定所強調定性研究方法、權變的執行觀、反對價值中立而偏向後實證邏輯論, 雖然有其契合之處, 但是對於要如何改善政策意圖影響政策行動, 以便將「政策績

¹³ 這兩項結論係引自 Peter John (2000:27-28), 作者並將之稱爲 Pressman/Wildavsky Model。

效在政策結果傳達過程中轉化成爲治理」(O'Toole 之用語)，則仍缺乏具體的政策網絡治理模式，而這也是本文下節的重點。

柒、政策網絡治理模式之建構

一、政策系絡與網絡治理

根據 O'Toole (1986)的研究，有超過三百項的變數會影響到政策的執行，這些變數可以分爲四個方面，而這也構成筆者在建構政策網絡治理模式時的重要指標。第一個方面的變數著重在政策與政策過程，包括政策的設計、投入的資源、因果關係的效度、以及其他可型塑政策結果的參與者(Bardach, 1979; Calista, 1986; Derthick, 1972; Linder and Peters, 1990; Lippincott and Stoker, 1992; Mazmanian and Sabatier, 1989; Meier and McFarlane, 1996; Pressman and Wildavsky, 1973)。第二個方面的變數著重於組織與其週遭環境背景，包括影響產出的組織特性(Rainey and Steinbauer, 1999)、以及組織協力產製政策的相關環境(Alter and Hage, 1993; O'Toole et al., 1997; Sandfort, 2000)。第三個方面的變數著重於會影響甚至型塑政策結果的政策代理人之政策偏好與領導統御(Brehm and Gates, 1997; Lipsky, 1980; Vincent and Crothers, 1998)。第四個方面的變數則是著重於政策環境的實際狀況，包括政策利害關係團體的行爲、以及當時的經濟情況與民意(Mazmanian and Sabatier, 1989)。

這樣的歸類方式有其他學者採納而編纂整理出相關文獻回顧(Palumbo and Calista, 1990; Sabatier, 1986; Van Horn and Van Meter, 1976; Winter, 1990)，也有學者採用分析式類型(analytical typologies) (Matland, 1995)，此外還有學者透過歷史回顧提供未來研究建議(deLeon, 1999; Goggin et al., 1990; Lester et al., 1987; O'Toole, 2000a; 2000b)。

但是，Hill (2003)指出 O'Toole 等人對於政策執行變數的歸類有兩個問題：首先，透過政策協商妥協的政策意義通常是模糊、相互衝突，甚至會造成政策執行的失靈(Brodkin, 1990; Calista, 1986; Yanow, 1996)，傳統組織結構觀點的政策執行固然重要，執行者如何理解政策的意義進而將政策付諸施行也不容忽視，尤有甚者，涉及法規詮釋如何影響政策執行的理論觀點亦應得到應有的重視(Cohen, 1990; Lin, 2000; Peterson, 1990a, 1990b; Wilson, 1990)。其次，傳統政策執行研究文獻過份注重政府的實體(governmental entities)，從而忽視了政策執行的環境因素，其原因或許是如 Linder 與 Peters (1990)所說，這些影響因素被只關心改進政策程序的決策者視爲固定不變，殊不知公共服務組織並不是存在於封閉的環境

(Brudney and Hebert, 1987)。

筆者認為，爲了要建立參與式民主的機制，就必須正視政策執行的系絡環境。Lasswell (1970)是首先提出公共政策系絡性的學者(詹中原，2003:16-17)，希望能使得相關活動與外在環境產生關聯，並建立更具解釋力的政策理論內涵，而爲了要詮釋系絡的存在，Dye (1976)建構了政策利害關係人、政策環境、以及與公共政策體系組成的政策體系，三者相互影響，所謂環境便是環繞政策議題的特定系絡。此外，丘昌泰(1995)則爲構成政策系絡的三項要素定義如下：時間與空間的系絡：政策問題發生的時間與空間背景；內部與外部的系絡：內部系絡是指政策制定體系以外的政治、經濟與社會環境而言；以及制度、經濟、人口、意識型態與文化系絡。

在政策環境系絡的制約之下，對於如何有效付諸施行的政策治理問題，Lindblom (1977)曾經在其名著「政治與市場」(Politics and Markets)當中，提出「權威」(authority)、「交換」(exchange)、「勸服」(persuasion)三種基本的社會控制機制。Parsons (1995:518)則是以科層/官僚、市場、以及網絡/社區的三種不同組織類型，整理出學者對於政策執行強制/順服的不同類別。

如以前述本文表二的綜合比較表而言，Lindblom 所提出的三種社會控制機制可以相對應於政策執行的四個時期，亦即權威的機制對應於社會干預主義，交換的機制對應於市場主義時期，而勸服的機制則逐漸從實用主義邁向諮商主義時期。而 Parsons 對於政策執行強制/順服不同類別之三種組織類型，則可以視爲相對應於政策執行的四個世代，亦即科層/官僚組織類型對應於由上而下世代，市場組織類型對應於由下而上世代，而網絡/社區的組織類型則逐漸從整合型世代朝向網絡治理世代邁進。

綜合以上學者的見解，魯炳炎與林威廷(2004)在「從永續發展觀點論政府治理結構之轉換」一文中借用社會控制機制的概念，以永續發展的四項特徵：「再生」、「平衡」、「連結地方關懷到全球關懷」、「動態過程」探討政府治理的三個理念結構：「科層」、「市場」和「網絡」，分析結果顯示，當治理結構轉換爲「網絡型」後，隨著類似網狀溝通結構的成形，將能夠進一步誘發政府轉換「良善治理」(good governance)的動能，也因爲如此，政府改變了其參與公共事務的型態，進而讓「社區」扮演起舉足輕重的角色。最後該文並以科層官僚爲例，從「官僚階層回應模式」、「公司型官僚回應模式」、「官僚代表回應模式」、「市場消費回應模式」及「公民參與回應模式」等五種官僚回應模式，更進一步的說明當官僚在新治理結構下所需兼顧的六項價值。這正與永續發展概念所展現公民社會的整合性價值不謀而合，也足以說明政策網絡治理在達成政策執行之「善治」(good governance)目標時所給予吾人的啓示。

二、政策網絡治理模式之建構

網絡的實質意義在於它有一個政策進行的過程，但無需建構一個政策權力中心，也因此不須由階層的權威（*hierarchic authority*）來協調，協調工作都在一個組織系統之內，透過垂直或平行存在的不同力量進行協商（曹俊漢，2003）。這種網絡模式的治理概念取代了傳統國家中心論與統合主義等治理模式，而政府的治理典範已從「統治」轉移成「治理」，私人部門以各種方式影響公共政策，在實質上已經造成政府在治理上的「去合法性」（*delegitimated*）。因此站在政府治理的立場上，網絡的治理結構應有三項意涵（*Peters and Pierre, 1998*）：從控制到影響（*from control to influence*）、混合公私資源（*blending public and private resources*）、以及使用多元工具（*use of multiple instruments*）。

爲了進一步探討並建構政策網絡治理模式，筆者援引 Hill 與 Hupe (2003:182-184)所提出「政策治理--政治社會關係焦點」的分析架構。其中，政策治理的三個分析層次包括：憲政層次(*constitutional*)、行動指導層次(*action directive*)、操作層次(*operational*)¹⁴，而政治社會關係焦點的三個層面則分別是：政治行政系統層面(*political-administrative system*)、機制系統層面(*institutional system*)、以及第一線基層層面(*street-level*)。

就憲政層次於政治社會關係焦點的三個層面而言，應該進行機構設計與跨組織的系統設計、系統的維持、以及地方機構的設計；就行動指導層次於政治社會關係焦點的三個層面而言，應該制定相關政策法令，並創建系統監督的政策架構、維持執行能力、以及設計地方政府的執行政策；此外，就操作層次於政治社會關係焦點的三個層面而言，則應該管理政策過程、管理跨組織關係、以及管理內在外在的互動接觸。Hill 與 Hupe (2003:184-186)認爲，其實就前述政治社會關係焦點的第一個層面「政治行政系統層面」來說，指的是中央政府或是國家機構（‘*high institutions of state*’），吾人可以將其視爲「政策設定環境」（*policy settings*），而這也是英國學者 Hogwood 與 Gunn (1984)所強調公共政策執行重要性之所在。

第二個層面「機制系統層面」指的是垂直與水平的組織互動關係，可以視之爲「機制環境」（*institutional settings*），其中所涉及跨組織系統的結構就顯得非常重要，例如：有多少跨組織政府之層級(*layers*)；就一般與特定政策而言，其合法權威(*legitimate authority*)的特性如何；以及他們彼此之間如何進行聯結。

¹⁴ Kiser 與 Ostrom (1982)依據其「制度途徑的後設理論分析途徑」(*meta-theoretical synthesis of institutional approach*)，提出所謂「政策行動的三個世界」(*three 'worlds of action'*)，包括：憲政層級選擇(*the level of constitutional choice*)、集體層級選擇(*collective choice*)、以及操作層級選擇(*operational level*)，而這也成爲筆者分析層次的理論基礎。

第三個層面「第一線基層層面」的微觀環境指的則是不同執行組織所產生不同性質的產出(output)與結果(outcome)，James Wilson (1989)依據產出與結果的性質將執行組織的型態分為「生產組織」(production organizations)、「程序組織」(procedural organizations)、「技藝組織」(craft organizations)、「處理組織」(coping organizations)。此外，Considine 與 Lewis (1999)則根據系統變遷對於基層人員影響之澳洲實際案例，而將執行組織分為「程序型官僚」、「企業型官僚」、「市場型官僚」、「網絡型官僚」等四種官僚作業的類型(Hill and Hupe, 2003:184-186)。

綜合以上所言，吾人可將 Hill 與 Hupe (2003)的政策情境(settings)與治理型式歸納如下：「權威」治理型式的微觀環境傾向於「規則應用」(rule-application orientation)，其跨組織關係之特性在於「系統指令」(system of command)，而政策則是獨特成型(distinct policy formation)。「交易」治理型式的微觀環境傾向於「服務」，其跨組織關係之特性在於「市場」，其政策形成呈現出架構型態(framework policy formation)。「勸服」(persuasion)治理型式的微觀環境傾向於「商議與共識」，其跨組織關係之特性在於「網絡」，而政策形成特性則在於漸進修訂(ongoing policy formation)。

三、政策行動之管理觀點

然而，政策體系成員要如何選取適當的政策治理型式呢？此時，「政府領控企圖的程度」(level of steering ambitions)以及「政府角色介入的獨立程度」(degree of independence of the government actor involved)無疑是兩個很好的評判標準。當政府領控企圖心很強，且有能力獨力完成時，則「權威式」的政策治理將是最適當的選擇；當政府領控企圖心很強，但政府執行政策也十分依賴其他參與者，則政府有必要和其他參與者共同致力於共同目標之達成，「勸服式」的政策治理此時將是最適當的選擇；在政府執行公共政策過程中，如果社會上的參與者有能力達成政策目標，則「交易式」政策治理的意義將在於政府創建民間參與者達成政策目標之架構，政府本身則著重於執行績效成果的監督。

如果吾人能夠將適當治理型式之選擇，以及政策行動管理觀點相互結合，則前述之政策治理模式將能夠使得政策執行與純理論脫鉤，而形成不同政策系絡環境內可替選的政策網絡治理實用模式，而這也和 deLeon 和吳定所倡議第四代政策執行研究典範強調的溝通理性、以社會對話達成政策學習之政策治理精神相契合。

表 3. 政策行動之管理觀點簡表

管理觀點—政策行動	投入的強制執行	產出的績效管理	成果的共同生產
政策過程之管理	責任明確化	創建政策互動介面 (interfaces)	裁量權明確化
跨組織關係之管理	界定清楚政策任務； 獲取足夠的資源	提高契約的順從度	實現夥伴關係
內部與外部接觸之 管理	提高動機與內部化； 體現標準作業程序； 加強在職訓練	進行互動管理，維持/ 提昇產出的服務； 回饋標的團體的順服	提高專業化程度； 民眾參與制度化； 財務管理； 提高協調服務傳送

資料來源: 作者整理自 Hill and Hupe (2003:187-193)。

如表三所示，從政策行動之管理觀點來看，政策過程的管理、跨組織關係的管理、以及內部與外部接觸的管理，是在探討「強制觀點」(enforcement)、「績效觀點」(performance)、「共同生產觀點」(co-production)時所必須正視的操作活動(operational activities)。這些觀點與權威、交換、勸服的社會控制機制(Lindblom, 1977)，科層、市場、網絡之政策治理理念結構(魯炳炎、林威廷, 2004)，以及本文所引述權威式、交易式、勸服式政策治理模式(Hill and Hupe, 2003: 187-193)之理論見解所強調的網絡治理概念相同。

其中，「強制觀點」的規範性執行管理著重於「投入的強制執行」(input enforcement)，在政策過程之管理方面，必須將何時、何地、如何完成政策任務的明確責任賦予政策執行者，以利政策形成與政策法令、政策方案之決策；在跨組織關係之管理方面，政策任務的明確付委與施行權限範圍之界定均至為重要；在內部與外部接觸之管理方面，以標準作業程序之要求確保標的團體之順服，提高執行人員的動機與強化其在職訓練，展現領導統御風格。

所謂「績效觀點」的規範性執行管理著重於「產出的績效管理」(performance management via outputs)，在政策過程之管理方面，必須積極創建互動介面；在跨組織關係之管理方面，應建立適當的政策執行框架，以提高契約順服(contract compliance)；在內部與外部接觸之管理方面，則必須在產出績效的政策目標下，進行互動管理以維持甚或提昇產出的服務。

而「合產觀點」的規範性執行管理則是著重於「成果的共同生產」(outcomes as shared results of co-production)，該觀點重視共同結果的管理(managing outcomes as shared results) (Whitaker, 1980; Parks et al., 1981)，而所謂的「合產」是指國家與公民社會間的共生關係，或是國家與公民社會間的相互授權(鄭興

弟，2004)，根據 Migdal 等人的研究，一項有效的基礎建設計劃通常是以國家機構與地方社團合作的方式，以達成民眾所需要的服務或增進公共的利益(Migdal et al., 1994)。因此，在政策過程之管理方面，應該留給其他行動者裁量的空間，並且邀約共同參與政策的執行；在跨組織關係之管理方面，這意味著政策執行夥伴關係之實踐；在內部與外部接觸之管理方面，要提高執行人員專業化程度，將民眾參與的管道予以制度化，同時提高協調公共服務的供給和傳送。

學者 Moore (1989)曾經指出，有健全機制的國家才能夠強化地方官僚的能力，落實「合產」的制度，並增強政府對於社會網絡資源之管理與支配，強化社區公民對治理機關的信任，以緊密連結的公民社會網絡協助政府做好國家政策的治理，因此，合產觀點其實與第四代政策執行研究典範的理性溝通與社會對話之精神一致。但誠如 Wildavsky 所言，沒有任何一種體制在任何情況下永遠都是適宜的(Wildavsky, 1979:7)，而且世界上沒有永遠不變的解決方案，只有永續存在的問題(1979:22-23)。筆者在本節嘗試建構政策網絡治理的模式，希望對於未來在探討第四代政策執行研究典範時能夠有所助益。

捌、結論

對於建立第四代政策執行的研究典範，從 1999 年以來雖然就有國內外學者提出未來發展趨勢之芻議，但學術界對於新典範的內容則仍未形成共識。筆者根據 Hill 與 Hupe (2003)所建立的政策治理分析架構而提出政策網絡治理模式，期望能夠據以成爲可操作政策行動之管理觀點，則這些模式將能夠使得政策執行與純理論脫鉤，形成不同政策系絡環境內可替選的政策網絡治理實用模式，並進而爲建立第四代政策執行研究典範提供參考之架構。

儘管 deLeon 及吳定所倡議第四代政策執行研究典範的內容重點，還包括以溝通的理性追求「辯論式民主」或「商議式民主」，以社會的對話達到政策學習之目的，但限於篇幅的關係，筆者未能在本文就這部份做進一步的探討。此外，對於研究政策執行結果或產出的重要自變數與中介變數、其彼此的間的互動結果、以及是否會與如何影響政策執行成敗之所謂政策執行力研究，則都是未來吾人在探討第四代政策執行典範時值得研究的重要議題。

參考書目

中文部份

- 丘昌泰。1995。《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流圖書。
- _____。2001。《公共政策：基礎篇》。台北：巨流圖書。
- 丘昌泰、李允傑。2003 修訂版。《政策執行與評估》。台北：元照出版公司。
- 吳定。2003。《政策管理》。台北：聯經出版事業。
- 林水波。2001。《公共政策新論》。台北：智勝文化事業。
- 林水波、張世賢。2001。《公共政策》。三版七刷，台北：五南圖書。
- 林玉華。2002。《政策網絡理論之研究》。台北：瑞興圖書。
- 孫同文。1999。《治理能力與行政革新：香港行政革新的經驗與啓示》。香港：香港海峽兩岸關係研究中心。
- _____。2003。《從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務之變遷》。台北：元照出版公司。
- 曹俊漢。2003。〈全球治理：WTO 對行政機制與司法救濟的挑戰〉，收錄於《行政現代化的迷思：全球化下台灣行政發展面臨的挑戰》。台北：韋伯文化。
- 陳恆鈞。2002。《治理互賴與政策執行》。台北：商鼎文化。
- 詹中原。2003。《新公共政策：史、哲學、全球化》。台北：華泰文化事業。
- 鄭興弟。2004。〈國家治理：跨國指標建構兼論台灣治理問題與對策〉，從比較觀點看國家治理的新模式國際學術研討會，2004 年 5 月 29-30 日，嘉義：國立中正大學政治學系。
- 魯炳炎。2003a。〈政策合法化與政策網絡—以我國自由貿易港區政策為例〉，《經社法制論叢》，第卅二期。台北：行政院經濟建設委員會財經法制協調服務中心。
- _____。2003b。〈我國工業專用港轉型改制為工商綜合港之公共政策觀點—政策網絡與政策變遷的應用〉，《政治科學論叢》，第十九期。台北：國立台灣大學政治學系。
- 魯炳炎、林威廷。2004。〈從永續發展觀點論政府治理結構之轉換〉，第三屆地方發展策略研討會，2004 年 5 月 15 日。宜蘭：佛光人文社會學院公共事務系、佛光人文社會學院地方行政研究中心。

英文部份

- Alter, C., and J. Hage. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Anderson, E. James. 2000. *Public Policymaking*. 4th edition. New York: Houghton

- Mifflin Company.
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- _____. 1979. *The Implementation Game*. 2nd edition. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Barnard, Chester I. 1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Barrett, Susan M., and Colin Fudge. 1981a. "Examining the Policy-Action Relationship." In Barrett, S.M., and Fudge, C. (eds.), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen. Pp. 3-34.
- _____. 1981b. "Reconstructing the Field of Analysis," in S. M. Barrett and C. Fudge (eds.), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen. Pp. 249-278.
- _____. 1981c. *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Bennis, Warren G. 1966. *Changing Organizations*. New York: McGraw-Hill.
- Blau, Peter M. 1955. *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interministerial Relations in Two Government Agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bowornwathana, Bidhya. 1997. "Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm." *Public Administration Quarterly* 21(3): 294-308.
- Brehm, J., and S. Gates. 1997. *Working, Shirking, and Sabotage*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brodkin, E. 1990. "Implementation as Policy Politics." In D.J. Palumbo and D.J. Calista (eds.), *Implementation and the Policy Process*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Brudney J., and F.T. Hebert. 1987. "State Agencies and Their Environments: Examining the Influence of Important External Actors." *Journal of Politics* 49:186-206.
- Calista, Donald J. 1986. "Linking Policy Intention and Policy Implementation." *Administration and Society* 18(2):263-268.
- Clarke, J., and J. Newman. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage Publications.
- Cohen, D.K. 1990. "Revolution in one Classroom: The Case of Mrs. Oublier." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 12(3):311-330.
- Conley, John, and William M. O'Barr. 1998. *Just Words: Law, Language and Power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Considine, M. and Lewis, J. M. 1999. "Governance at ground level: The frontline

- bureaucrat in the age of markets and networks.” *Public Administration Review* 59(6): 467-480.
- DeLeon, Peter. 1999. “The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research.” *Policy Studies Review* 16(3/4):311-338.
- Denhardt, R. B., and J. V. Denhardt. 2000. “The New Public Service: Serving Rather Than Steering.” *Public Administration Review* 60(6):549-559.
- Derthick, Martha. 1972. *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Dunsire, A. 1995. “Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint.” *Public Administration* 73(1):17-40.
- Dye, T. 1976. *Understanding Public Policy*. 8th edition. New Jersey: Prentice-Hall.
- Easton, David. 1953. *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Eisinger, Peter K. 1988. *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the United States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Elmore, Richard F. 1978. “Organizational Models of Social Program Implementation.” *Public Policy* 26(2):185-228.
- _____. 1979/1980. “Backmapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly* 94:601-616.
- _____. 1981. “Backward Mapping and Youth Employment.” Unpublished Paper Prepared for the Third Meeting of the International Working Group on Policy Implementation.
- _____. 1985. “Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy”, in K. Hanf and T.A.J. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design*. Dordrecht: Nijhoff.
- Etzioni, Amitai. 1964. *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Ewick, Patricia, and Susan S. Sibley. 1998. *The Common Place of Law: Stories From Everyday Life*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fiorino, Daniel J. 1997. “Strategies for Regulatory Reform: Forward Compared to Backward Mapping.” *Policy Studies Journal* 25(2).
- Fox, C. J. 1990. “Implementation research: Why and how to transcend positivist methodologies.” in D. J. Palumbo and D. J. Calista(eds.) *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press, pp.199-212.
- Frederickson, H. George, and Kevin B. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Oxford: Westview Press.
- Friedman, Robert M. 2003. “A Conceptual Framework for Developing and

- Implementing Effective Policy in Children's Mental Health." *Journal of Emotional and Behavioral Disorders* 11(1).
- Gargan, John J. 1997. "Re-inventing Government and Re-formulating Public Administration." *International Journal of Public Administration* 20(1):221-247.
- Gargan, John J., and Steven R. Brown. 1993. "What Is to be Done: Anticipating the Future and Mobilizing Prudence." *Policy Sciences* 26:347-359.
- Geertz, C. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basics.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Goggin, M.L., Bowman, A.O'M., Lester, J.P. and L.J., Jr. O'Toole. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview Ill: Scott Foresman/Little, Brown and Company.
- Gulick, Luther, and Lyndall Urwick. 1937. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Harden, I. 1992. *The Contracting State*. Buckingham: Open University Press.
- Hargrove, E.C. 1975. *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- _____. 1983. "The Search for Implementation Theory." In R.J. Zeckhauser and D. Leebaert (eds.), *What Role for Government? Lessons from Policy Research*. Durham, NC: Duke University Press.
- Heinrich, Carolyn J., Hill, Carolyn J. and Laurence E. Jr. Lynn. 2000. "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2).
- Hill, Heather C. 2003. "Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(3).
- Hill, Michael. 1997. "Implementation Theory: Yesterday's Issue?" *Policy and Politics* 25(4):375-385.
- Hill, Michael, and Peter L. Hupe. 2003. *Implementing Public Policy : Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications.
- Hjern, B. 1982. "Implementation Research: The Link Gone Missing." *Journal of Public Policy* 2(3):301-308.
- Hjern, B., and C. Hull. 1982. Implementation Research As Empirical Constitutionalism." In B. Hjern and C. Hull (eds.), *Implementation Beyond Hierarchy*. Amsterdam: Elsevier (Special Issue of European Journal of Political Research). Pp. 105-115.
- Hjern, B., and D. O. Porter. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of

- Administrative analysis." *Organization Studies* 2(3):211-27.
- Hogwood, B.W., and L. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher, and Michael Jackson. 1991. *Administrative Argument*. Brookfield, Vt.: Dartmouth Publishing Company.
- Jessop, Bob. 1998. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 155:29-45.
- John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- _____. 2000. *Analysing Public Policy*. 2nd edition. London: Continuum.
- Jordan, A.G., and J.J. Richardson. 1987. *British Politics and the Policy Process: An Arena Approach*. London: Allen & Unwin.
- Kaufman, Herbert. 1960. *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____. 1981. *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kettl, D. F. 2000. "Public Administration at Millennium: The State of the Field." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(1):7-34.
- _____. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. and J. F. M. Koppenjan (eds.) 1997. *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Kiser, L.L., and E. Ostrom. 1982. "The Three Worlds of Action: A Meta-theoretical Synthesis of Institutional Approaches." In Ostrom E. (ed.), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hill: Sage Publications. Pp. 179-222.
- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- _____. 1999. "Social-Political Governance: Overview, Reflections and Design." *Public Management* 1(1):67-92.
- Lane, Jan-Erik. 1987. "Implementation, Accountability and Trust." *European Journal of Political Research* 15(5):527-546.
- Laumann, E. O. and Knoke, D. 1987. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Lasswell, H.D. 1970. "The Emerging Conception of the Policy Sciences." *Policy Sciences* 1(1):3-14.
- Leuchtenburg, W.E. 1963. *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940*. New York: Harper & Row.

- Lester, J.P., Bowman, A.O'M., Goggin, M.L. and L.J. Jr. O'Toole. 1987. "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research." *Policy studies Review* 7(1):200-16.
- Lester, J.P. and M.L. Goggin. 1998. "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies." *Policy Currents* 8(3):1-9.
- Lewis, Michael, Shulver, Michael, Johnston, Robert, Mattson, Jan, Millet, Bruce, and Nigel Slack. 2004. "Network Parenting in International Service Development." *British Academy of Management* 15:23-38.
- Lin, A. C. 2000. *Reform in the Making: The Implementation of Social Policy in Prison*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lindblom, C. E. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19(2): 79-99.
- Lindblom, C. E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basics Books.
- Linder, S. H. and B.G. Peters. 1987. "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription." *Policy Studies Review* 6(3): 459-475.
- _____. 1990. "Research Perspectives on the Design of Public Policy: Implementation, Formulation and Design." In D. J. Palumbo and D. J. Calista (ed.), *Implementation and the Policy Process: Opening the Black Box*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Lippincott R. C. and R. P. Stoker. 1992. "Policy Design and Implementation Effectiveness: Structural Change in a County Court System." *Policy Studies Journal* 20(3):376-387.
- Lipsky, M. 1971. "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform." *Urban Affairs Quarterly* 6:391-409.
- _____. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Longest, B. B. Jr. 1998. *Health Policy Making in the United States*. Chicago: Health Administration Press.
- Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- _____. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review* 32(4):298-310.
- Lynn, L E., Jr, Heinrich, C.J. and C.J. Hill. 1999. "The Empirical Study of Governance: Theories, Models, Methods." Paper Presented at the Workshop on Models and Methods for Empirical Study of Governance. Tucson: University of Arizona.
- Matland, R. E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The

- Ambiguity-conflict Model of Policy Implementation.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2):145-174
- Maynard-Moody, Steven, and Michael Musheno. 2003. *Streetwise Workers: Enacting Identities and Making Moral Judgment*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Mayntz, R. 1993. “Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm.” In J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Newbury Park, CA: Sage Publications. Pp. 9-20.
- Mazmanian, D. A. and Sabatier, P. A. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.
- _____. 1989. *Implementation and Public Policy*. New York: University Press of America.
- McLaughlin, Milbrey. 1976. “Implementation as Mutual Adaptation: Change in Classroom Organization.” In Walter Williams and Richard Elmore (eds.), *Social Program Implementation*. New York: Academic Press. Pp. 167-180.
- Meier, K.J., and D. R. McFarlane. 1996. “Statutory Coherence and Policy Implementation: The Case of Family Planning.” *Journal of Public Policy* 15(3):281-298.
- Meier, K.J. and L.J. Jr. O’Toole. 2001. “Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3):271-293.
- Migdal, Joel, and Vivienne Shue (eds.) 1994. *State Power and Social Force: Domination and Transformation*. Cambridge, U.K.: Cambridge University.
- Montjoy, R.S., and L.J., Jr. O’Toole. 1979. “Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective.” *Public Administration Review* 40(5): 465-476.
- Moore, Michael P. 1989. “The Fruits and Fallacies of Neo-liberalism: The Case of Irrigation.” *World Development* 17(11).
- Moynihan, Daniel P. 1970. *Maximum Feasible Misunderstanding*. New York: Free Press.
- Murphy, Jerome T. 1971. “Title I of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform.” *Harvard Educational Review* 41(1).
- Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Implementation*. New York: St. Martin’s Press.
- Osborne, D.E. and T.A. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison Wesley.

- O'Toole, L.J. Jr. 1986. "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field." *Journal of Public Policy* 6(2): 181-210.
- _____. 1989a. "Alternative Mechanisms for Multiorganizational Implementation: The Case of Wastewater Management." *Administration and Society* 21(3): 313-339.
- _____. 1989b. "Goal Multiplicity in the Implementation Setting: Subtle Impacts and the Case of Wastewater Treatment Privatization." *Policy Studies Journal* 18(1): 1-20.
- _____. 1994. "Economic Transition, Constitutional Choice, and Public Administration: Implementing Privatization in Hungary." *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(4): 493-519.
- _____. 1997. "Networking Requirements, Institutional Capacity, and Implementation Gaps in Transitional Regimes: The Case of Acidification Policy in Hungary." *Journal of European Public Policy* 4(1): 1-17.
- _____. 2000a. "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 263-288.
- _____. 2000b. "Different Public Managements? Implications of Structural Context in Hierarchies and Networks." In J.L. Brudney, L.J. O'Toole, Jr. and H.G. Rainey (eds.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*. Washington, D.C.: Georgetown University Press. Pp. 19-32.
- _____. 2001. "The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research." *Paper Presented at the Economic and Social Research Council Seminnar Series, Seminar Three, University of Cambridge*.
- O'Toole, L.J., Jr. and K.J. Meier. 1999. "Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context." *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(4): 505-526.
- Pagden, Anthony. 1998. "The Genesis of 'Governance' and Enlightenment Conceptions of the Cosmopolitan World Order." *International Social Science Journal* 155:7-15.
- Palumbo, Dennis, and Donald J. Calista. 1990a. "Introduction: The Relation of Implementation Research to Policy Outcomes." In D.J. Palumbo and D.J. Calista (eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press. Pp. xi-xviii.
- _____. 1990b. "Opening Up the Black Box: Implementation and the Policy Process." In D.J. Palumbo and D.J. Calista (eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press. Pp. 3-18.
- _____. 1990c. (eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black*

- Box*. New York: Greenwood Press.
- Parks, R.B., Baker, P.C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S.L., Vandivort, M.B., Whitaker, G.P., and R. Wilson. 1981. "Consumers as Co-producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations." *Policy Studies Journal* 9(Summer):1001-1011.
- Parsons, W. 1995. *Public Policy*. Aldershot: Edward Elgar.
- Peters, B.G. and J. Pierre. 1998. "Governance Without Government: Rethinking Public Administration," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8:223-244.
- Peterson, P. 1990a. "The California Study of Elementary Mathematics." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 12(3):241-245.
- _____. 1990b. "Doing More in the Same Amount of Time: Cathy Swift." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 12(3):261-280.
- Pierre, J. and B. G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St Martin's Press.
- Pressman, Jeffrey .L. and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Radin, Beryl A. 1977. *Implementation, Change, and the Federal Bureaucracy*. New York: Teachers College Press of Columbia University.
- Rein, Martin and Francine Rabinovitz. 1978. "Implementation: A Theoretical Perspective." In Walter D. Burnham and Martha W. Weinberg (eds.), *American Politics and Public Policy*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.
- Rhodes, R.A.W. 1996a. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44(4):652-667.
- _____. 1996b. "From Institutions to Dogma: Tradition, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration." *Public Administration Review* 56(6):507-516.
- _____. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ripley, R.B., and G. A. Franklin. 1982. *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Rothstein, B. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press.
- Sabatier, P. A. 1986. "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis." *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.
- Sabatier, P. A. 1991. "Toward better theories of the policy process." *Political Science*

- 6(1): 21-48.
- Sabatier, P. A. and Pelkey, N. 1987. "Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regular Policy-Making: An Advocacy Coalition Framework." *Administration and Society* 19(September): 236-263.
- Sandfort, J. 2000. "Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4): 729-756.
- Sarbaugh-Thompson, M. and M. N. Zald. 1995. "Child Labor Laws: A Historical Case of Public Policy Implementation." *Administration & Society* 27(1): 25-53.
- Scharpf, F.W. 1978. "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives." In K.I. Hanf and F.W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage. pp.345-370.
- Schlesinger, A.M. Jr. 1960. *The Politics of Upheaval*. Boston: Houghton Mifflin.
- Selznick, P. 1949. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1980. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. 2nd edition. Berkeley: University of California Press.
- Schneider, Anne L. and Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Simon, Herbert A. 1947. *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Sinclair, Thomas A. P. 2001. "Implementation Theory and Practice: Uncovering Policy and Administration Linkages in the 1990s." *International Journal of public Administration*. 24(1).
- Skocpol, T. 1994. *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, M.J. 1993. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Smith, T. B. 1973. "The Policy Implementation Process." *Policy Science*. 4:197-198.
- Soss, Joe, 2000. *Unwanted Claims: Thy Politics of Participation in the U.S. Welfare System*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as a Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal* 155:17-28.
- Stoker, Robert P. 1991. *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sugden, Roger. 2003. "The Governance of Networks and Economic Power: the Nature and Impact of Subcontracting Relationship." *Journal of Economic*

- Surveys* 17(5).
- Sun, Tung-Wen, and John J. Gargan. 1993. "Determinants of Administrative Capacity: The Case of Taiwan." *International Review of Administrative Sciences* 59(2):277-290.
- Thompson, F. 1997. "Defining the New Public Management." In Jones, L.R., Schedler, K., and S.W. Wade (eds.), *Advances in International Comparative Management*. Greenwich, Conn.: JAI Press. Pp. 1-14.
- Thynne, Ian. 2000. "The State and Governance: Issues and Challenges in Perspective." *International Review of Administrative Sciences*. 66:227-240.
- Van Meter, D.S. and C. E. Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration and Society* 6(4): 445-488.
- Van Horn C. E. and D. S. Van Meter. 1976. "The Implementation of Intergovernmental Policy." In C. O. Jones and R.D. Thomas (eds.), *Public Policymaking in a Federal System*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Vincent, J.C. and L. Crothers. 1998. *Street-Level Leadership Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington D.C.: Georgetown Press.
- Waldo, C. D. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Waldo, Dwight. 1956. *Perspectives on Administration*. Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama Press.
- Weir, M., Orloff, A.S. and T. Skocpol. 1988. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Whitaker, G.P. 1980. "Co-production: Citizen Participation in Service Delivery." *Public Administration Review* 40(3):240-246.
- Wildavsky, A.B. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wilson, J.Q. 1988. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wilson, S.W. 1990. "A Conflict of Interests: The Case of Mark Black." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 12(3):293-310.
- Winter, S. 1988. "Integrating Implementation Research." In Palumbo, D.J. and D. J. Calista (eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press.
- Yanow, Dvora. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Yin, Robert K. 1988. *Case Study Research*. London: Sage Publications.

The Policy Governance Perspective of the Fourth Generation Policy Implementation Paradigm

Bing-Yan Lu*

SUMMARY

Based on the traditional literature review of policy implementation, the author divided implementation research into three phases as follows: Intervention and Social Engagement (1930s to 1980s); Market and Corporate Government (1980s to 1990s); and Pragmatism (1990s to the present). The broadening of the perspective on implementation to a multi-disciplinary, multi-level and multi-focus exercise looking at a multiplicity of actors, loci and layers clearly should be welcomed. Hence, questions of implementation can be reframed in terms of performance via network governance in the delivery of policy results. Perhaps even than before, it means that contextualization is needed. The consequences for the agenda of implementation research, especially for initiation of the fourth generation paradigm, and for the practice of managing implementation are explored further in this article.

From an analytical point of view, all of the three ideal-typical modes of governance and related perspectives on managing implementation development are of equal value. For the governance-by-authority mode, the congruent action perspective is the enforcement perspective on managing implementation. The perspective on managing implementation congruent with governance by transaction can be called the performance perspective. For governance via persuasion the compatible perspective is the co-production perspective on managing implementation. Whilst congruent and non-congruent alternatives will be evident, incongruity will come in many forms and will, from case to case, cause greater or lesser problems. Available choices would be about minimizing incongruities. Essentially, the plea for contextualization made here implies recognizing alternative modes of policy governance.

Keywords: Policy Implementation; Policy Governance; Policy Network Governance; the Fourth Generation Policy Implementation Paradigm.

* Assistant Professor of the Graduate Institute of Public Administration of the National Dong Hwa University.