

## 政策執行的組織力

斯儀仙\*、張世賢\*\*

(\*中央警察大學警察政策研究所博士生、\*\*退休教授)

### 摘要

本文探討 V. Bekkers 等人政策執行組織力的觀點，包括：官僚體系、有機體制的執行組織、組織的承擔能力、以及品質；並以複雜性理論補充之。

**關鍵詞：**政策執行、組織力、官僚體系、機械體制、有機體制、網絡組織

### 壹、前言

#### 一、研究目的

政策如何執行？不是只靠一位雄心萬丈的領導人，而是一群有組織的執行人員。組織要有執行力，稱為組織力。什麼是可有效執行的組織？在何種程度上，可以將執行政策的內容編入政策運作中，例如各種工作規則、指引、例規和流程？這很重要，因為政策的執行通常由組織承擔，涉及政策執行的體制觀點，因為組織強調規則 (rules)（例如慣例、程序和系統）的作用。因此，組織的特徵也影響政策執行的方式 (Parsons, 1995; Hill, 2005)。政策執行的先決條件是政策制定者應需理解政策執行的組織如何產生作用及如何執行。本文探討 Bekkers 等人(2017, pp. 175-181)政策執行的組織力的觀點。怎麼樣的組織具有較強的組織力？

#### 二、名詞界定

##### 1.組織力

組織力(capacity of organization)指政策執行的組織所能執行政策的能力。組織要有執行政策的能力，稱為組織力。

##### 2.官僚體系

官僚體系(bureaucracy)指行政組織上下層級節制、結構分工執掌嚴密固定、依法規、理性運作。

##### 3.機械體制

機械體制 (mechanistic regimes)指組織結構嚴密固定配置、運作，有如機械。

##### 4.有機體制

有機體制 (organic regimes) 指組織結構有如有機體，各部門、單位配合組織整體運作，隨時調整，肆應環境變化需要，達成組織目的。

#### 5. 網絡組織

網絡組織(network organization) 指組織由各大大小小網絡連結組成，依網絡節點連結的多寡，機動形成各部門、各單位；以表現整體組織之運作，達成組織之目的。

#### 6. 承擔能力

承擔能力 (absorption capacity, 本文不譯為「吸收能力」，譯為「承擔能力」)指在動態環境裡，組織吸收突發任務的能力，也即組織臨危受命之承受能力。比執行力，更具動態性、壓力性、危險性的承受、吸納能力。

### 三、研究方法

本文的研究方法採研究 Bekkers、Fenger、與 Scholten (2017)著《行動的公共政策》(Public Policy in Action)第五章第二節〈一個管理與組織觀的政策執行〉(Policy Implementation from a management and organizational perspective )加以論述。

#### 貳、傳統的執行組織：官僚體系

關於政策執行的組織，傳統上是建立「官僚體系」(bureaucracy)，以現代觀點看，卻是效率低下，協商不力，專業分工和/或服務質量差。官僚體系是韋伯 (Weber. 1922/1928) 稱之為理性 - 合法權威關係(rational-legal authority relations)的體現。這表示國家的行為必須遵守人人皆知法律的規定，並且必須確保「所有類似的案件都得到平等對待」，並且「所有不同的案件都得到不同對待」，提供了法律上的平等和確定性，同時防止了政府活動的專斷性 (arbitrariness)，這些價值觀也影響了政府官僚體系的行為，因為官僚主義是法治的體現(Bekkers et al.,2017, p. 176)。

由此，理性-合法權威關係不同於傳統威權關係和魅力權威(charismatic authority)關係，傳統權力行使總存在隨意性，傳統權威關係即權力係由某個家族行使，通常是以繼承為基礎（例如王室）；而具魅力的權威關係，權威是以「領導者」的個人的魅力為基礎(Bekkers et al.,2017, p. 175)。

因此，為了防止專斷，政府官僚體系的特性首先是高度的標準化 (standardization)和正式化(formalization)，意味著工作的執行被規範在各種程序、規則和例程中。程序指示如何執行某些工作。官僚體系的特點，一是對政策運作的重視，具體規定了誰應該為實現某項行動或方案中規定的目標作出貢獻，比如在個別情況下提供特別援助；這項政策的特徵通常是詳細的說明、程序和

例程(Bekkers et al.,2017, p. 176)。

二是官僚體系高度集權(high degree of centralization)，即在法治的情況下，應該要讓領導者對執行該政策的相關組織的負責，而政策畢竟是立法機關或議會在政治上批准，只有在基於能力和從屬體系（等級制度）的權力明確的情況下，才能對所交付的績效以及執行任務的方式進行課責(accountability)。如果缺少層級，責任是一個複雜的過程，因為應負責的領導者或管理者會將責轉移他人(Bekkers et al.,2017, pp. 176-177)。

簡言之，正規化、標準化和集權化是官僚體系在民主法治下執行政策的固有特徵，問題是何時它會產生正功能，何時會產生不利影響，當這些法令、規章、程序和例規開始引導官僚們的作為且成為目標時，就會產生不利影響，在此情況下，它們不再是確保法律和其他規則的可靠執行和應用的手段了(Bekkers et al.,2017, p. 177)。

### 叁、有機體制的執行組織

評估政策執行的一個重要因素是**適應**不斷變化環境的能力，涉及執行組織的標準化、正式化、集中化、與有機化問題(Bekkers et al.,2017, p. 177)。

從組織力的觀點視之，執行組織必須能夠**適應**不斷變化的環境，如果某個政策或法規所依據的假定似乎不是建立在對實際情況的評估之上，則此**適應性**將被挑戰。現代許多政府組織的特性仍是機械式體制。機械體制與有機體制不同，機械體制不易適應變化的環境。Burns 和 Stalker 認為（1961, 120-122; Mintzberg, 1979：87），標準化和形式化限制了必要的**靈活性**，若組織在一個穩定而簡單的環境中運行，標準化和形式化就不會成為問題，然而，如果組織在動態環境中運作，正是因為不拘泥於標準化和形式化，有機體制反而提供更多的適應能力，展現強而韌的組織力，表 1 列出了兩種體制的特點的比較(Bekkers et al.,2017, p. 178)。

表 1 所示是典型的區別。在實際的政策執行中，可能具有某種程度的混合。因此，有可能組織的某部分更接近機械體制，而另一部分則為有機體制。例如，專注於將某些法律法規應用於「疑難案件」的部門可能具有有機特徵，因為應用程序的複雜性需要高質量專業人員之間的更多諮詢。另一方面，一個處理標準案件的部門，可以相對容易地應用某些規則，以機械體制來標誌(Bekkers et al.,2017, p. 178)。

此外，執行政策的組織面臨更動態的環境，主導機制的政權會成為調整過程中的障礙。許多執行組織所處的環境越來越具有**動態性**和**複雜性**。因此，這種區別提供了對這些組織或其性質的洞察。執行政策的組織面對環境的變化，也取決於必須考慮的立法和法規的數量及其複雜性，這就是為什麼執行組織的

「承擔能力」(absorption capacity，本文譯為「承擔能力」，不譯為「吸收能力」)是需特別關注的問題 (Bekkers et al.,2017, p. 179)。

**表 1**

組織的機械體制與有機體制之比較

| 機械體制 (Mechanistic regimes)      | 有機體制 (Organic regimes)                           |
|---------------------------------|--------------------------------------------------|
| 執行人員自己的工作與組織的整體任務分開考慮           | 執行人員自己的工作與組織的總體任務緊密連結                            |
| 由關係密切的上級主管協調個別任務                | 經由互動和溝通，以適應和修改個人任務                               |
| 明確劃分執行人員的任務執行成效與權限和責任           | 對履行組織任務和相關責任，個人負有更大的責任                           |
| 強調與任務執行相關的每個人的權利和義務的精確定義        | 相互承擔責任，而不是相互推諉                                   |
| 視自己是組織（由其首席代表）的契約合夥人            | 執行人員認為自己是組織中的聯合所有者（組織是工作和生活社群）                   |
| 成員的互動，本質上大多是上下垂直的，從而形成權威的組織層級結構 | 許多“垂直”和“橫向”的互動，創造了一種類似網絡的權威結構                    |
| 活動取決於領導者的指示和決定                  | 活動取決於領導者提供的信息和建議，而不是指示                           |
| 強調忠誠和服從作為組織成員的條件                | 強調對整體任務設定的承諾，並強調以進步和擴張為重點的「技術精神」作為組織成員的條件，而不是忠誠度 |

資料來源：Public Policy in Action (p. 178), by V. Bekkers, M. Fenger, & P. Scholten, 2017. Edward Elgar.

## 肆、提升執行組織的承擔能力

### 一、承擔能力

執行的組織之「承擔能力」(absorption capacity，本文不譯為「吸收能力」，譯為「承擔能力」)問題 (Glasbergen, 1987, p.80; Cohen & Levinthal,1990; Naqshbandi & Kamel, 2017; Bekkers et al.,2017, p. 179)認為：

- 1.執行人員是否知道他們所受到的期望？這個問題涉及對執行人員的期許。
- 2.他們能夠執行這項政策嗎？這個問題涉及執行方案所需的能力（如知識、資訊、資源和經驗）。
- 3.他們是否要執行這項政策？這個問題涉及執行意願與意志力。是否使命必達？

成功的執行仰賴執行組織實際擁有執行該政策所需人員和資源的程度。執行不力，經常推卸責任給：缺乏足夠的資源和時間(Simonis, 1983:84)。這些問題

的嚴重性隨著資源減少、任務的加重而增加，因此需要迅速進行調整。執行組織的承擔能力不足，政策執行不易成功 (Bekkers et al.,2017, p. 180)。

## 二、實例說明

2015 年和 2016 年歐盟難民大量湧入，特別表明了所有為這些難民提供避難和庇護履行具體任務之有關組織的承擔能力〔也即吸收這些難民的能力〕如何變化。不僅有關的（邊境）警力，而且移民服務部門都必須處理成千上萬需要受到檢查和審查的申請文件，同時這些文件必須傳送到其他相關機構。此外，必須提供庇護所，而現有的容量有限。結果，建立了各種臨時住房設施，例如，利用廢棄的辦公大樓或學校或建立臨時帳篷營地(Bekkers et al.,2017, p. 180)。

### 伍、增強執行組織的品質

執行組織在執行政策上能夠達到的程度，取決於組織的品質。因此，執行組織應密切關注有關組織品質的介紹，旨在使組織更加透明和可管理，並為組織的績效表現提供更好的課責制。除此之外，這反映了更好更明確地描述業務流程，然後將這些流程更明確地與組織績效聯繫起來(Bekkers et al.,2017, p. 180)。

如此，一方面，業務流程可以與主要流程相關聯，以有助於改善執行政策流程。另一方面，業務流程還可以涉及各種支持流程，即人力資源、金融、資訊和 ICT、通信和住房和設施服務。為了提升主要流程的品質以及不同的業務支持流程，行政組織可以採用各種國際認可的品質標準與相關認證全組織品質模式的規範，如 ISO（國際標準組織）9000 規範(Bekkers et al.,2017, pp. 180-181)。

## 陸、結論

Bekkers 等人(2017, pp. 175-181)的政策執行的組織力觀點較為傳統，未進到「複雜性理論」的觀點；依照「複雜性理論」的觀點，政策執行的組織也是「複雜適應系統」(complex adaptive system)，政策執行人員、政策執行單位(股、科室、司處等)都是「作用者」(agent)，彼此之間連結，成為網絡組織(network organization)，互動，調適，共同配合，演化，湧現出實際之政策執行(Morçöl,2012, 2023)，比有機體制的觀點更先進。

## 參考文獻

Bekkers, V., Fenger, M. & Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action*. Edward Elgar.

- Burns, T. E., & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. Routledge.
- Cohen & Levinthal (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35 ( 1 ), 128-152.
- Glasbergen, P. (1987). Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven. In Lehning, P. B. & Simonis, J. B. D. (Eds.) *Handboek beleidswetenschap*. (pp. 80-93), Meppel.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. Pearson Longman.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Prentice Hall.
- Morçöl, G. (2012). *Complexity Theory for Public Policy*. Routledge.
- Morçöl, G. (2023). *A Complex Governance Networks: Foundational Concepts and Practical Implications*. Routledge.
- Naqshbandi, M. M., & Kamel, Y. (2017). Intervening role of realized absorptive capacity in organizational culture—open innovation relationship: Evidence from an emerging market. *Journal of General Management*, 42(3), 5–20.
- Parson, W. (1995). *Public Policy*. Edward Elgar.
- Simonis, J. B. D. (1983). *Uitvoering van beleid als probleem*. Kobla.
- Weber, M. (1922/1928). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr.

## Organizational capacity for policy implementation

Yi-Hsien Szu\*, Shih-Hsien Chang \*\*

(\*Doctoral student, the Police Policy Institute of Central Police University,

\*\*Professor Emeritus)

### Abstract

This article explores the views of V. Bekkers and others on the organizational capacity of policy implementation, including: bureaucracy, organic regime, implementation organization, absorption capacity, and quality; and supplements it with complexity theory.

**Keywords:** policy implementation, organizational power, bureaucracy, mechanical regime, organic regime, network organization