

第二章 智慧財產權政策執行之理論建構

政策由問題建構、議程設定到政策形成，此後便進入決策方案的制定與規劃，每一過程均扮演其關鍵性角色並各自擔綱其重要性功能。政策規劃後之方案有待政策執行予以實現，政策方案如未能有效落實執行，則必然形成行政資源耗損，同時增加政府施政成本，甚至導致政策目標的落空。愛德華三世 (George.C.Edwards.III) 曾說：「缺乏有效的執行，政策制定者的政策意圖將無法成功的實現」¹即是此理。

本研究主要在於我國智慧財產權政策執行之探討與研究，惟目前智慧財產權政策執行中，有關執法及查緝研究探討文獻闕如，為期探究保智大隊執行查緝政策過程並瞭解影響大隊政策執行之相關因素，本章將就政策執行之本質、研究途徑典範與執行過程中有關影響政策執行力相關理論進行探討，期透過模型中的變項，建構本研究之主要理論基礎。

第一節 政策執行的本質

政策問題源於各種公共事件，所以具有公共性。政策執行的目的在於解決公共問題，因為政策乃是為獲致某種難以達成的目標，而發起的政府行動，其本身就是一種假設，旨在陳述問題發生的緣由及癥結之所在，以提出適當的解決方案，並預期政策工具運用之後的可能結果。由於公共問題是不特定多數人的期望價值和目標，其內容包括需要的滿足、價值的追求、機會的取得、困難的解決、目標的達成。是以原本假設的可接受性，須經過經驗的資料來驗證；政策能否成就其所追求的目的，必須經執行過程做適度的探討和檢視，以確定政策成敗的責任歸屬。

¹ GC.Edwards III, *Implementing Public Policy*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly press, 1980, p.1, 轉引自姜祖華,《我國水質管理政策執行之研究》,東海大學公共行政碩士論文,2000年,頁13。

政策執行既是一種複雜的動態過程，則對於其內涵特性的分析，將有助於釐清執行的概念，避免在動態過程中迷失方向²。有關政策執行的本質，宜從政策執行概念的界定與政策執行本身的特質闡述。

壹、政策執行概念的界定

對於政策執行的概念，相關學者各由不同觀點，提出詮釋界定，茲擇要說明如下：

一、李允傑、丘昌泰認為政策執行的概念，可從三個角度觀察界定³：

（一）政策執行為科層體制的控制過程

政策執行是相互獨立、上下從屬的關係，上層者為負責設計與規劃決策的政策制定者。下層者為負責實現政策目標與貫徹政策意圖的執行者。這是一種計畫與控制模式（planning-and-control model），基本立場是以政策本身的內容為核心。在這個角度下去思考政策執行失敗的問題，通常將原因歸結於政策本身的設計不當，而不考慮執行對政策本身所產生的負面影響。

（二）政策執行為上下階層的互動過程

政策的目標與執行細節，不過是政策執行者彼此間相互妥協的產物，並非是上層領導者理性控制的產物；上級所訂的、要求下屬必須執行的政策標準，基本上僅是對於執行者的一種忠告（exhortation），不具任何的規範性與影響力，因為現實政治生活中，根本找不到「完美」或「成功」的政策執行，政策執行不能太過理想，必須考量基層官員所處環境的複雜性。

（三）政策執行的演進觀點

2 陳寶山，〈國民中小學校長遴聘政策執行之研究〉，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，2002年，頁30。

3 丘昌泰，〈公共政策基礎篇〉，台北：巨流，2003年3月初版，頁347-349。

從「控制」與「互動」過程，兩種觀點界定政策執行的概念，各有其優缺點，且所呈現的政策執行概念都是有偏差的；政策執行並不是由上而下或由下而上的模式，而是針對政策再形成新的政策，針對行動做出回應的過程；政策執行是概念與藍圖的不斷實現、不斷改變的結果，在此過程中充滿權力、權威、資源與組織的交互運作，因此政策執行不妨視為一種嘗試錯誤的過程，或是一種學習的過程。

二、學者林水波和張世賢對於政策執行的詮釋為：「政策執行為一種動態的過程，在這個過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素，採取各項行動，扮演各項管理的角色，進行適當的裁量，建立合理可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，應用議商化解衝突，冀以成就某特殊政策的目標」⁴。

三、吳定等學者認為政策執行是指：「政策在經過合法化之後，經執行機構擬訂執行計畫、細則，經配置必要之資源，以適當管理方法，並採取必要的對應作為，使計畫付諸實行，以達成政策目標或目的之所有相關活動的動態過程」⁵。

綜前揭對於政策執行的意義，不論就行動學派觀點，認為政策執行是負責執行機關和人員，採取各種行動執行政策，達成政策目標；抑或認為執行乃是組織具有充足的知識，能夠有效執行政策，完成組織目標的組織理論學派論點詮釋。基本上，政策執行是政府為實現施政理念，達成政策目標，執行其政策的一種複雜動態過程，因此智慧財產權之政策執行，應可詮釋為：「政府為實現智慧財產權保護之施政理念，達成建構優質智慧財產權保護環境之政策目標，所執行之相關複雜動態過程」。

⁴ 林水波、張世賢，《公共政策》，台北：五南，1987年10月修訂三版，頁264。

⁵ 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，《行政學（二）》，台北：國立空中大學，2001年2月，頁34。

貳、政策執行的特性

根據學者 Ripley 和 Franklin 的研究，政策執行本身的特質可從「服從」與「務實」兩個角度來分析⁶，前者著重在執行者對上級所訂規範之「服從」；後者則著重在執行者實現政策的過程，主要的考量是「做得怎麼樣？」、「為什麼會出現那樣的結果？」、「有無需要改進之處？」。

從以上這兩個觀點來探討，很顯然的，第二種觀點比較能夠掌握到智慧財產權保護政策執行的真正性質。本研究根據有關執行研究的文獻，從務實的觀點來探討政策執行的特性，著重在保智大隊實現政策的過程，茲將政策執行的特性綜合歸納如下：

一、政策執行之多元本質

政策制定之後，到底誰來負責執行呢？政府的相關行政官員當然是最重要的執行者，而非官方的民間團體，其所扮演的政策執行角色，更是不容輕忽。以智慧財產權政策而言，相關影音及軟體權利人團體，其於政策的規劃、法令的修訂及協助執行查緝方面，經常是積極推動之執行者，由於其影響力大，有時甚至可以左右政策執行方向，因此唯有從不同的多元角度來界定政策執行者，才能確實掌握政策執行的多元性質。

二、政策執行具有開放性

政策執行環境具有不確定的開放性。隨著全球化的趨勢，政策執行包括太多無法控制的外在因素，其所面臨的環境充滿著不確定性，不僅國內政治、經濟、社會因素會影響政策執行結果，甚至國際的政經環境與社會因素都會牽動公共政策的執行，智慧財產權政策深受國際的政經環境與社會因素影響，其開放特性亦最明顯。

⁶ 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》，台北：元照，2003年3月，初版一刷，頁6-8。

三、政策執行之繁複特性

政府為了解決公共問題，必須依照事務的性質成立各式各樣的機關組織或任務小組，引進大量的公務人力、增加財政支出、並且整合公共資源，使得政策執行系統日趨繁複；加以人類社會的問題層出不窮，新的公共問題不斷產生，使得政府規模膨脹與公共計劃日趨專業，如網路犯罪、智慧財產權侵權犯罪問題等，傳統的政策執行技術與模式已不足以因應。

四、執行環境因素之不確定性

由於政策執行環境具有不確定的屬性。隨著全球化的趨勢，政策執行包括太多無法控制的外在因素，其所面臨的環境充滿著不確定性，不僅國內政治、經濟、社會因素會影響政策執行結果，甚至國際的政經環境與社會因素都會牽動公共政策的執行。行政院宣布 2002 至 2005 年為「保護智慧財產權行動年」與我國加入 WTO 面對會員國履行義務的壓力及國際的政經環境等因素的牽動，不無關係。

五、政策執行的政治性

人類的生活就是政治生活，執行活動當然是政治活動，政策執行由於具含糊性，其目的在妥協各方利益，使公共政策能順利執行，此種協調妥協，本是政治活動過程；同時政策執行的政治面向可能受到政策體系治理社會的能力與弱點之影響，此政策執能力亦與選舉結果，有著相當程度之關係。另外就壓力政治的角度而言，公共政策執行不過是在任何時間內團體相互鬥爭所獲致的均衡結果，這種由壓力團體所構成的政治活動就是壓力政治。

智慧財產權政策由政府制定後，除政府官員負責執行外，利益團體主動分析市場就其權益遭侵害情形等情資，提供執法單位查緝，同時就其利益損失，經由立法機關修法保護、國際壓力及媒體發布呼籲等方式，

影響政策方向，不但扮演執行角色，甚至是推動政策制定的主要力量，可見智慧財產權政策充滿多元、開放、複雜、不確定性及高度政治特性。

第二節 政策執行之理論模式

政策執行研究以往被稱為是公共政策研究中政策決定與政策結果間「失落的一環」(a missing link)⁷，一般認為從公共政策理論的發展過程而言，政策執行一直被視為黑箱過程(black box)，並未受到學術界與實務界的重視，直至1970年代初期，普里斯曼與魏達夫斯基(J. L. Pressman & A. Wildavsky)以個案方式，對奧克蘭市鎮計畫(City of Oakland project)進行深入而系統的研究後，引起公共政策學家投下大量心力，研究公共政策的執行，並進行相關辯論，試圖發展嚴謹的政策執行理論，以解釋何以某些政策較其他政策執行更為成功，有些又何以失敗，因而引起政策執行之蓬勃發展⁸。

丘昌泰與李允傑依據薩伯提爾(Sabatier)⁹等學者指出的當代政策執行研究之模式進行研究，認為政策執行研究的發展可從三個典範說明¹⁰：

壹、第一代由上而下政策執行研究模式 (top-down approach)

一、傳統政策執行的觀念，重視科層體制的控制過程，一切的政策形成到執行，上級官僚都巨細靡遺的設計，下級官僚只要依規處理、照表操課，其基本概念為強調政策制定者的優越地位、嚴密的命令連鎖與長官的控制能力，政策執行者必須忠誠地實現上級長官之意圖與目標。

二、「由上而下」的政策執行模式認為行政是機械的，以古典行政模式

⁷ Hogwood.B.w. & Gunn.L.A.，(1984)，*Policy Analysis for the Real World*，London：Oxford University Press。

⁸ 丘昌泰、李允傑，《政策執行與評估》，台北：國立空中大學，1999年1月，頁9-11。

⁹ Sabatier, Paul A. (1986)，*Top-down Bottom-up Approaches to Implementation Research：A Critical Analysis and Suggested Synthesis*，*Journal of Public Policy* 6(1)，pp:21-48。

¹⁰ 丘昌泰，前揭書，頁349-357。

的理論為基礎，而其哲學基礎則來自邏輯實證論，非常重視效率和效果，相信組織、環境、產品、過程與個人都是客觀的實體，假定時間不變、變項為常數、線性考驗與線性模式是有效的，那麼變項的普遍性、一致性與穩定性，便可以解釋現象、描述事實與預測未來。

三、薩伯提爾與枚茲眉尼恩（Sabatier and Mazmanian），為第一代執行模式最具代表性的學者¹¹，其執行模式之研究架構中，因變項為「政策執行過程中的每一階段」，自變項則包含「問題的可處置性」、「法律規章的執行能力」、「影響執行的非法規變項」三大類。主要從政策過程與政策環境兩種面向探討政策執行，並研究影響目標達成的因素（圖2-1）。

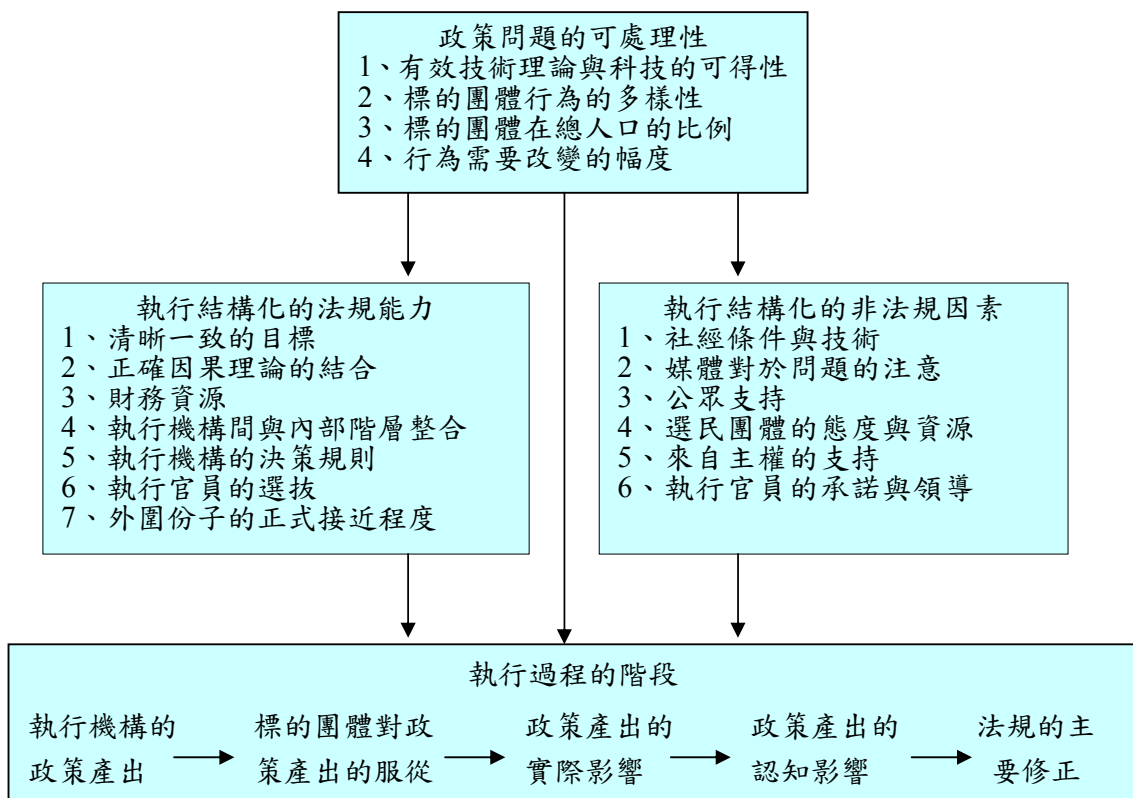


圖 2-1 Sabatier and Mazmanian 第一代執行模式

資料來源：The Conditions of Effective Implementation (p502)，by Sabatier, Pual A. and D. Mazmanian，1979，Glenview，IL：Scoot，Foreman&Company

¹¹ Sabatier, Pual A. and D. Mazmanian.1979. The Conditions of Effective Implementation, Policy Analysis 5 (Fall), pp.481-504 (轉引自丘昌泰，前揭書，頁 350-352)。

貳、第二代由下而上政策執行研究模式（bottom-up approach）

一、第二代政策執行研究模式，其基本概念為此一模式出發點並非開始於政策制定者，而是從運作階層中對於某一特定問題進行互動的多元互動者著手，分析他們如何影響政策目標，如何形成新公共政策。因此中央的政策決定者，其核心任務並不是設定政策執行架構，而是提供一個充分的自主空間，使基層執行機關，能採取適當的權宜措施，重新建構一個更能適應執行環境的政策執過程。

二、此政策執行模式，以計畫理性（programme rationales）為基礎，而非以組織理性（organization rationales）為基礎。即「計畫思考」重於「組織思考」，因此計畫理性的看法比較宏觀，不至流於機關本位主義，且更符合政策執行的實際狀況。

三、有效的政策執行取決於執行機關間的過程與產出，而非政策決定建構者的意圖與決心。即有效的政策執行是多元行動者之間複雜互動的結果，同時其政策執行繫於基層官僚或地方執行機關的裁量權，而非階層結構的指揮系統。

參、第三代政策執行之整合模式（synthesis or integrated approach）

一、第一代與第二代模式，各有所長亦各有所短，兩者支持者爭論不休，構成互不相容的對立典範。

二、代表性學者為郭謹（Goggin）等人¹²，他們認為第一代政策執行大都以個案研究為分析方法，強調科層體制的命令控模式；上級的命令為政策執行的出發點，地方的服從則是終點，但其缺點是「太少的個案研究，太多的研究變項」。第二代則採取適應性模式觀點，政策執行過程是執

¹² Goggin, M.L., et al. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview ILL: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education. (轉引自丘昌泰，前揭書，頁 356-358)。

行者與受影響者之間對於計畫目標與策略的妥協與議價過程，政策執行起始於基層官員之間的人際互動，然後逐步形成交互依賴的互動網絡。

三、郭瑾等人以建構「政府間政策執行溝通模式」¹³來說明其觀點，研究中以「聯邦政府提供的誘因與限制」和「州和地方政府提供的誘因與限制」為自變項，以「州的決策」與「州本身的能力」為中介變項、以及「州政府的執行」回饋為其依變項，來探討美國各州政府是否願意執行聯邦政府的政策，而政策行為是否會因為不同的時間、空間、政策、執行者、執行機關及執行環境特性而有所差異，目的在建構不同政策未來執行的可能類型¹⁴，該模式架構如下圖2-2。

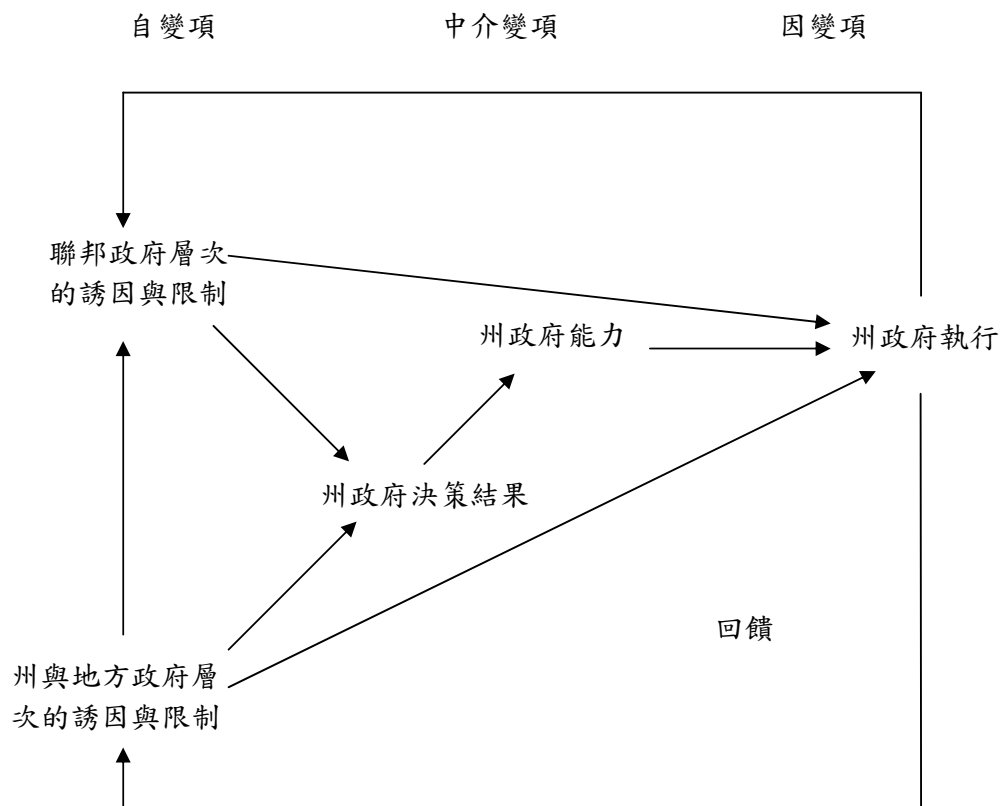


圖 2-2 郭瑾的第三代執行途徑模式

資料來源：*Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (P 32), by Goggin, M. L., et al, 1990, Glenview, IL: Scott, Foresman

¹³ 丘昌泰，前揭書，頁 356-357。

¹⁴ 李允傑等，前揭書，頁 115-118。

普雷斯蒙與萬達夫斯基（Pressman, J.L. & Wildavsky），對於政策執行研究途徑，則提出整合性的看法，認為政策與執行是互相演進的過程，無法分割¹⁵；惟有關政策執行理論的探討，不論第一代、第二代或第三代的政策執行研究均有其優劣點。第一代模式受到行為主義的影響下，強調政策制定者的主導性與優越性，故需要強而有力的公信力及公權力，而執行機關在忠誠性、服從性的規範下，必須貫徹政策之執行；第二代模式為因應複雜的政策情境，重視授權、參與與多元互動關係，認為執行機關需要擁有較多的自主權與自由裁量空間，及標的團體專業的活動空間，俾能因複雜的政策情境而採行適當的權宜措施，故特別強調重新建構一個更能適應執行環境的政策執行過程；至於第三代整合型模式，重視執行環境與時間、空間等因素對政策執行的影響，並強調以透過政策執行經驗的累積來檢驗、修正理論，故認為政策執行應該從「理論建構」（theory construction）轉向為「理論檢驗」（theory testing），因此特別重視概念的澄清與相關變項的運作化與測量，以建立政策執行的動態面向。

第三節 政策執行之影響因素

「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，目前許多的公共政策之所以窒礙難行或者付諸實行後，仍無法達成預期目標，此肇因於政策於執行過程中，有諸多影響因素（即前述政策執行理論模式中之變項）。

有關影響政策執行相關論述文獻甚多，本文分別就最早建構影響政策執行的學者史密思（Smith T.B.）之觀點及國內學者吳定、林水波、施能傑、葉匡時等人之論述與研究者以實務立場，綜相關學者之論述，剖

¹⁵ Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B., 1973, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Pressman, Berkeley, CA. p.180-191。

析當前影響智慧財產權保護政策執行因素：

壹、史密思 (Smith T.B.) 所建構影響政策執行的四項變數

史密思於「政策執行過程」(The Policy Implementation)一文中，指出在政策執行過程中，有四項變項會影響政策執行的結果¹⁶：

一、理想化政策 (idealized Policy)

政策本身的內涵、形式、類型、資源、範圍、受支持程度及社會大眾對政策的看法是否理想。

二、標的團體 (target group)

政策直接實施對象之組織狀況、對政策之順服程度、受領導的情形及先前擁有的政策經驗如何等。

三、執行機關 (implementing organization)

負責執行政策之機關或單位之結構、人員數目、素質、主管之領導、執行能力與信心等因素。

四、環境因素 (environmental factors)

影響政策執行的各種政治、經濟、社會、文化、法律的因素及相關法規的完備性等。

貳、吳定對影響政策執行成敗的主要論述¹⁷

一、政策問題所具的特質

即政策問題的特質涉及問題的相依性、主觀性、動態性、時空性及

¹⁶ Smith, T. B., *The policy implementation process*, Policy Sciences, 1973, 4(2), p203. (轉引自林嘉琦臺,《國民小學教師知覺九年一貫課程政策執行影響因素及執行現況之研究》,台中師範學院國民教育研究所碩士論文,2001年,頁51。)

¹⁷ 吳定,《公共政策》,台北:中華電視公司教學部,1994年8月,頁322-327。

受影響之標的人口特性，均與政策執行的成敗有關。

二、政策規劃的合理程度

政策方案是由行政人員主導，透過專家學者的協助，徵詢相關人員意見，同時注意民意的趨向及政治的充分的溝通，才能制定合理可行的政策，使得往後之政策執行減少阻力。

三、政策合法化之周延程度

大部分的政策、方案或計畫，係經由民意機關審議通過後，才能付諸實行，因此對於黨派協商、利益調和藝術的運用，顯得格外重要。儘量避免「強行表決」方式通過議案，否則，即使政策取得合法地位，將來在執行階段，亦必阻礙重重。

四、執行者對政策目標的共識

執行者對於目標的內涵、如何達成目標的指令愈清楚，則對政策目標愈具較大認同感，執行的意願及配合程度也愈高。如果執行人員對政策目標欠缺共識，甚至模糊不清，則很難期望政策可以順利執行成功。

五、執行機關所具的特性

執行機關所具的特性乃是影響政策執行成敗的最重要的因素，即「組織能力」（organization capacity）對政策執行有其一定之重要性。亦即政府匯聚組織結構上的、執行人員上的及財務資源上的因素，使同心協力，將政策訊息轉化成真正成就的能力。此外「機關組織間的溝通與執行活動的強化」、「政策執行的強化」、「標的人口順服政策的程度」及「政治、經濟與社會環境因素」吳定認為也是影響政策執行成敗的重要因素¹⁸。

¹⁸ 吳定，前揭書，頁 324，325。

參、影響政策執行力的主要因素

林水波、施能傑、葉匡時在為行政院研究考核委員會所主持的「強化政策執行力之主要理論建構」研究中，認為影響政策執行力的主要因素有「政策本身」、「執行組織」、「標的團體」及「執行人員」等四項¹⁹，渠等亦就國內、外相關政策執行理論文獻論述，納入相關個案經驗性研究，建立一個政策執行理論架構（如圖2-3）²⁰，根據這個架構圖，政策執行研究的依變項是瞭解「政策執行幅度」，亦即政策執行力的高低，而執行力高低的累積效果則會影響及政府公權力的問題，至於前述之「政策本身內容」、「執行主體（即執行組織及執行人員）」、「標的團體等」則為影響政策執行之因素，經由三者之複雜互動，而形成政策執行之理論架構。

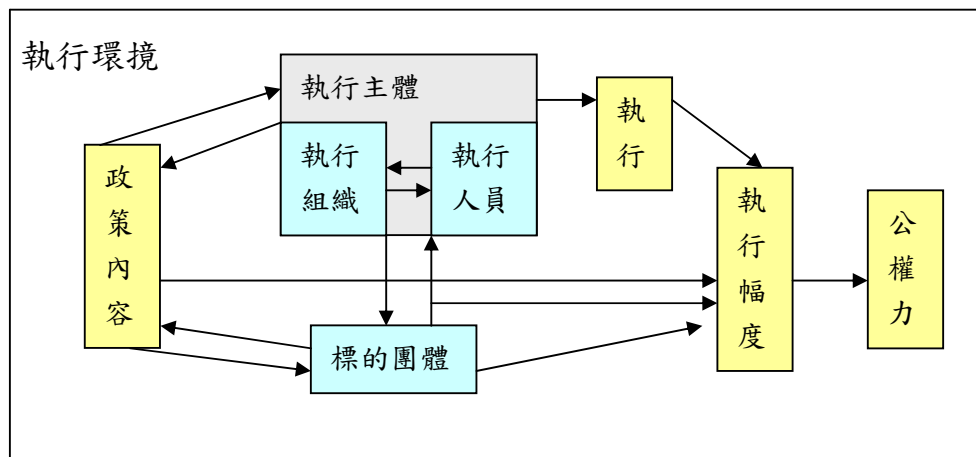


圖2-3政策執行力的前導與後果變項

資料來源：林水波等，《強化政策執行力之主要理論建構》（1994：9）。

¹⁹ 林水波、施能傑、葉匡時，《強化政策執行力之主要理論建構》，1994年11月，台北：行政院研考會，頁6-12。

²⁰ 林水波等，前揭書，頁9。

至於智慧財產權政策執行之影響變數，就研究者之實務經驗與前述之執行理論模式綜之，認為智慧財產權政策之執行能否順利達成預定目標，受到下列重要因素之影響：

一、政策合理性

政策在取得合法化地位時，應該已經具備執行目標，但是目標在執行過程或轉換上，是否夠清楚、明確且一致，均會影響到組織間的溝通、協調與基層執行人員的意向。在政策執行上，政策目標是政策執行的依據，引導著公部門將如何執行，私部門如何參與，也就會影響到組織間的溝通與協調，同時，政策目標亦會對執行機關的結構進行修正、更改，以符合政策目的。政策目標的明確性、一致性與授權，即政策是否具合理性，對執行者的態度與意向產生影響。

智慧財產權固然基於創作保護之美意，且係政府提升產業升級與國家競爭力之重要政策，其執行上勢必影響絕大部分民眾使用著作之權益與習慣，因此在政策立法上，是否已兼顧民眾「合理使用」之權益，顯得格外重要，如果絕大部分民眾、標的人口，認為保護政策不合理，已嚴重影響其最基本之知識擷取方式，且認為政府係利益團體之「打手」，則智慧財產權之保護政策終將失敗。

二、執行機關之組織能力

機關之「組織能力」，應包括「溝通協調力」、「資源統合力」及「組織規範力」三大種類：

（一）組織之溝通協調力

執行機關對內應具備與下級單位（部屬）、上級機關（長官）及平行機關間之溝通協調力；對外則須有對民眾、利益團體溝通協調能力。

（二）組織之資源統合力

組織之資源種類眾多，與執行有關者主要為財務資源、人力資源。組織應具有匯聚統合並加以運用之能力。

(三) 組織之規範力

機關執行政策所涉及的組織結構體制、工作方法、標準程序及獎懲等規範力，均影響政策執行成效。

三、政策執行人員

政策目標的達成，在於政策執行，而政策執行最重要的影響因素，在於政策執行人員，尤其執行人員之認知、意願與能力，更是政策執行成敗之重要因素。另外組織本身的結構定位、員額編制是否予以制度化，不僅會影響、執行人員的工作態度，更會直接影響到政策執行的成效，保智大隊由2003年1月成立臨時任務編組，迄2004年11月行政院核定²¹改納編為保二總隊第五大隊法制化之常設單位，即是考量臨時編組支援人員，較無歸屬感、查緝意願不高，故於編組兩年後，立即予以法制化。

四、利益團體

利益團體的劇烈成長，乃為時代的產物及民主的表徵；其中，私利性或經濟性為目的所組成的利益團體，並非少數；尤其具國際性之智慧財產權利益團體，其組織健全、資源豐沛，具有強烈的企圖心與活動力，對政策執行的影響力實在不容小覷，我國智慧財產權保護政策之制訂與執行，利益團體扮演著重要主導角色。

五、環境因素

對於環境因素的影響，丘昌泰認為政治文化、社經條件、利益團體、

²¹ 行政院 2004 年 10 月 20 日院授人力字第 0930032368 號函。

公共輿論、國際因素、政黨、行政部門及立法部門，甚至法院²²均影響著公共政策的制定與執行²³，因此執行機關所面對的政治的、經濟的、文化的、制度的、心理的及社會環境狀況，如政黨態度、媒體及民眾的支持度與經濟景氣（如失業率與盜版率之正向關係）等因素，均影響政策之執行。

第四節 智慧財產權政策執行之理論基礎

前已提及政策執行理論，不論第一代、第二代或第三代的政策執行研究均有其優劣點，每一代研究模式，皆可適用於不同政策執行情境，必須靈活巧用，方能使政策執行達成預期規劃成效。智慧財產權保護工作，係政府重要政策，因此首應探討現行保護智慧財產權政策之執行與理論模型的關聯性，以研析影響政策執行成效變數，俾供檢視與策進之依據。

壹、我國保護智慧財產權政策沿革執行模式

第一代由上而下的研究途徑中，薩伯提爾與枚茲眉尼恩（Sabatier and Mazmanian）等人所提的「政策環境關聯模式」著重於「環境」因素對政策過程之影響，其三個變項中之「執行結構化的法規能力」與「執行結構化的非法規因素」由中央政府主導政策的設計與制定，政策的標準與清晰一致的目標，下級執行人員唯命是從，均相當符合自1927年政府主導成立全國註冊局、改組為商標局、度量衡局到1999年併內政部著作權委員會改制為現今經濟部智慧財產局，使業務權責組織更形專業化與集中化，同時推動的一連串智慧財產政策法規，如度量衡法、商標法、專

²² 美國法院的司法審核權，對於行政與立法行動具有合憲性或合法性審核權，影響公共政策甚為深遠；我國大法官對於國大延任案違憲的解釋，改寫了國大代表的傳統歷史。

利法及著作權等之立法與修法政策，使智慧財產權保護制度日趨完整並逐步與國際接軌。此時期所推動之政策，採柔性宣導策略，尚未進入強力執行取締階段，利益仲介團體亦未積極介入，由中央政府強勢主導一切智慧財產權政策之執行，地方全力配合辦理，故與第一代執行模式較為吻合。

2000年國內盜版嚴重，警政署保二總隊組成臨時任務編組專案協助查緝；2001年配合加入WTO需要，修正著作權法第3條第1項第7款，將「網際網路」列入「公開播送」之保護範圍；另由於查緝盜版成效未如預期，2002年於美方強大壓力下，行政院指示於2003年1月成立「保護智慧財產權警察大隊」專責查緝全國盜版案件；2003年7月於各相關利益團體壓力下，再修著作權法相關條文，將盜版常業犯、意圖營利製造及販售光碟列入非告訴乃論罪²⁴，種種相關政策之制定與執行，與賀恩（Hiern）及其同僚所主張的「執行結構包含多元的目標與動機」、「有的基於公共利益，有的基於個己利益」²⁵結構模式重點極為相符，正如學者丘昌泰對第二代由下而上之執行模式所作詮釋之一：「有效的政策執行必然涉及妥協、交易或聯盟活動」²⁶。

第三代整合模式中，郭瑾等人認為政策執行「是一種極度繁複的過程」、「是一系列發生於不同時間與空間的行政與政治決策和行動的過程」，因此重視「執行環境與時間、空間等因素對政策執行的影響」，並強調以「透過政策執行經驗的累積來檢驗、修正理論」²⁷；此與我國自2001年至2004年，連續四年遭美國貿易代表署列「特別301優先觀察名單」之經貿制裁壓力、盜版侵權態樣網路化、大陸產製仿冒品大量流入台灣、

²³ 丘昌泰，前揭書，頁 71-73。

²⁴ 詳著作權 91 條、91 條之 1、96 條及 100 條相關條文規定。

²⁵ 丘昌泰，前揭書，頁 355。

²⁶ 丘昌泰，前揭書，頁 354。

²⁷ 丘昌泰，前揭書，頁 355-357。

利益團體龐大壓力及民眾反向要求權利人提供「合理使用」平台等複雜矛盾的政策執行情境下，政府開始重視執行環境與時間、空間等因素對政策執行的影響，而規劃對著作權進行更為合宜之再修法及就源加強全民教育宣導之政策執行模式相似。（如圖2-4）

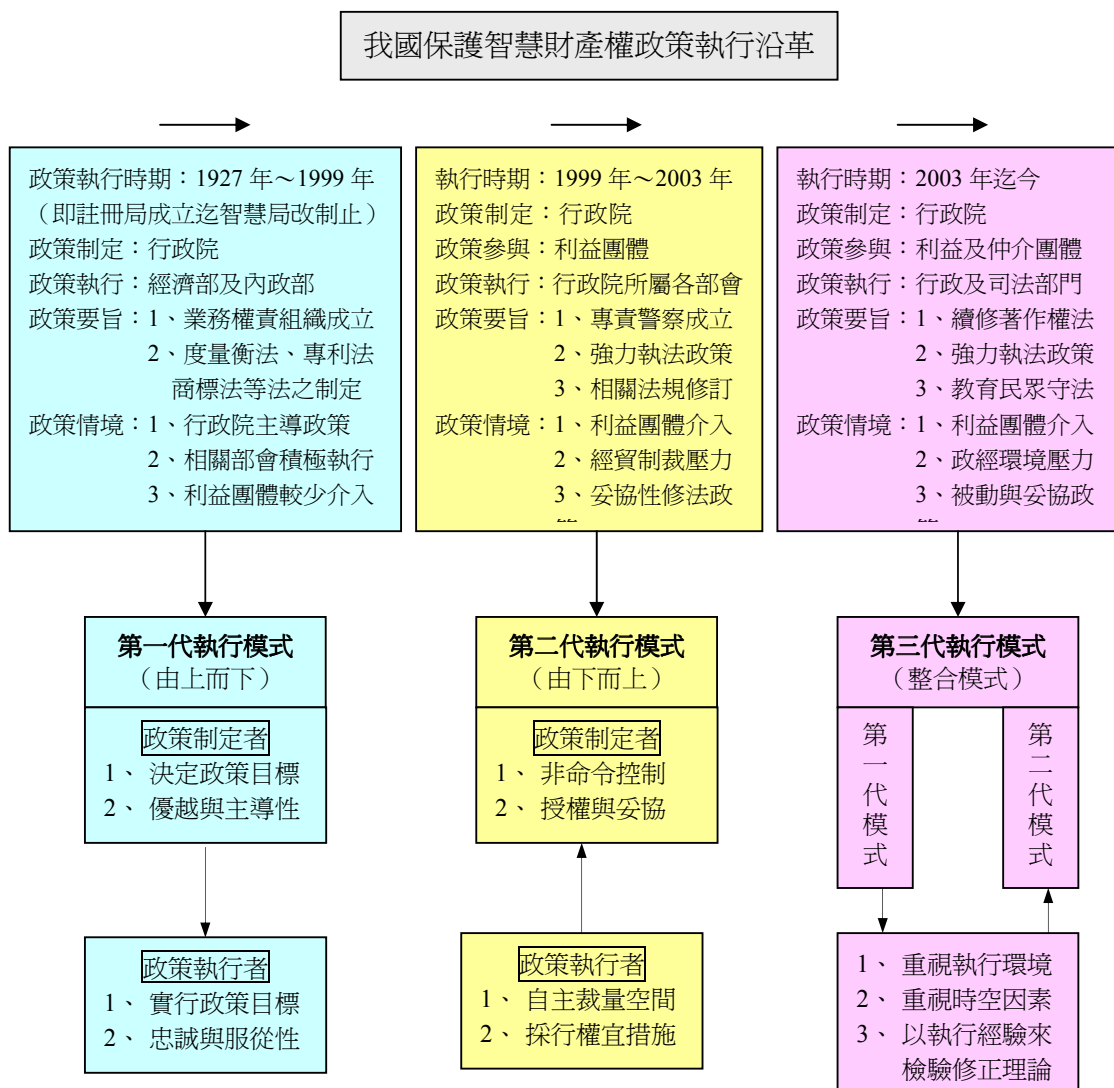


圖 2-4 我國保護智慧財產權政策沿革執行模式

資料來源：研究者自行整理

貳、查緝政策執行理論模式

智慧財產權保護政策，主要政策核心，乃透過執法查緝之作為，貫徹執行政府政策，達成政策目標，同時經由全面、雷厲的執法查緝方式，對於教育全民尊重智慧財產權及遏止智慧財產權犯罪，應是最重要也是最有效的政策執行過程之一，由此可知，政策執行中有關最重要的執行查緝工作，保智大隊於整個政府保護智慧財產權政策執行環節中，亦擔綱著政策執行成敗的要角。

前揭論及智慧財產權政策執行，不論第一代、第二代或第三代的政策執行研究均有其優劣點，每一代研究模式，皆可適用於不同政策執行情境，必須靈活巧用；同時亦須考量各項執行變數，所可能產生的影響，採取相關權變措施，方能使政策執行達成預期規劃成效；本文以保智大隊執行查緝政策為研究核心，除檢視國內外政策執行的相關文獻，並以實際參與、觀察個案研究蒐集資料之方式，同時亦蒐集官方或有關機構所發行或出版的次級資料，俾兼顧量的分析與質的描述，建構出適合查緝政策執行的理論模式，其中有關查緝政策執行變數為：（圖2-5）

一、環境因素

即影響查緝政策執行的各種政治的、經濟的、社會的、文化的、法律的因素等皆屬影響環境因素。在政策執行過程中，這些環境因素，對於執行機關的特性及政策的執行績效，具有直接的影響。例如，於輿論、意見領袖、利益團體、標的人口等，對政策所持態度等。

保智大隊於執行查緝的過程中，有關輿論媒體、意見領袖、利益團體、標的人口等，其對政策所持態度，均嚴重影響查緝的重點與方向，如點對點（peer to peer）數位影音交換平台業者聯合網友，與影音著作權利益團之間有關「提供平台無罪」、「資訊共享」及「使用者付費」等

爭訟不斷，一度使保智大隊的查緝行動中斷達一年之久。

二、標的團體

林水波等認為標的團體是指接受政策或計畫所服務或規範的對象。在執行查緝過程中，查緝政策直接實施對象之組織狀況、對政策之順服程度、受領導的情形，及先前擁有的政策經驗如何等，均對政策執行成效產生一定的影響。標的團體與執行組織是兩個獨立及互動的因素，影響著執行情形²⁸。

標的團體對於政策執行的影響，主要表現在於對政策的順服程度，如標的團體不願順服政策，政策的內容就難以傳遞落實，至於其順服與否的動機，決定於政策本身的嚇阻力大小，而嚇阻力的大小，則受到下列因素的影響²⁹：

- (一) 違法或不順服被查覺的機率性。
- (二) 被成功起訴或處罰的機率。
- (三) 罰則的嚴重程度。
- (四) 執行機構的能力。

對於國內智慧財產權的執法政策而言，網路侵權犯罪的氾濫，正是違法或不順服被察覺的機率性太低，且罰則太輕，同時保智大隊專業訓練不足，因此落實智慧財產權保護政策之執行工作，對於教育、宣導、及提升執法專業能力，以強化標的團體對政策的順服性應屬當務之急。

三、執行機關與人員

即負責執行政策之機關層次高低、規模大小、組織編制狀況、組織結構、權責分配、主管領導統御或單位本身查緝人員素質、專業訓練、

²⁸ 林水波等，前揭書，頁 133。

²⁹ 林水波等，前揭書，頁 136-137。

執行能力與信心、主管領導統御、執行機關與人員溝通方法及管道、執行機關與其他機關之關係如何等，屬影響查緝執行組織之體制因素與組織因素。在執行人員方面，實際上負責執行查緝政策的相關員警，對政策本身信服及認同程度的高低，嚴重影響政策執行的成敗，另外政策執行人員的認知與溝通及政策執行人員的能力及意願，亦是影響查緝成效重要因素。

四、政策資源

執行查緝政策所需的資源充分與否，會影響機關組織間的溝通與執行活動，並影響執行人員的執行態度與意願。資源包括：執行活動的人力、經費、物材、設備等。現今保智大隊人力資源係由警政署派遣，業務、裝備經費及專業訓練則由經濟部智慧財產局提供，專業偵查配備仍無法完全遏阻現階段的網路犯罪，且由於人員屬支援性質，人事異動頻繁，員警執行意願不高，因此整個政策資源亟待加強³⁰。

五、利益團體

影響公共政策的因素有很多，利益團體顯然是一股不可忽視的影響力，朱志宏、謝復生認為「利益團體(interest group)指的是有共同利益，且為此共同利益採取共同行動以影響政府政策的一群人，無論其是否有正式組織皆可謂之」³¹。在民主國家，個人或團體基於不同之利益，對政府機關進行「遊說」(lobbying)，俾制定利己之法令或政策，乃民主體制運作之正常現象，利益團體在此環境下，大量的湧現，應為勢之所趨。利益團體與公共政策最直接且最明顯的關係，即在於利益團體會基於其

³⁰ 2004年7月27日行政院秘書長函院台治字第0930032316號函示：保護智慧財產權警察大隊由保四、保五總隊支援性質之任務編組單位，自2004年11月1日法制化並納編為保安警察第二總隊第五大隊。此法制化案，人事將趨於安定，員警從事查緝意願較高。

對問題之敏感性，建構符合其利益需求之問題，並以其共同的理念、利益、地位、資源等，甚至採取各種遊說策略，盡其所能的促使問題進入政策議程³²。

台灣地區智慧財產權利益團體中，較具組織性、資本規模且經常影響智慧財產權保護政策之利益團體，應屬「台灣商業軟體聯盟」、「財團法人電影及錄影著作保護基金會」、「中華民國資訊產品反仿冒聯盟」、「財團法人國際唱片業交流基金會」等相關團體，其在政策執行階段中，一直是扮演監督或協助執行的角色。

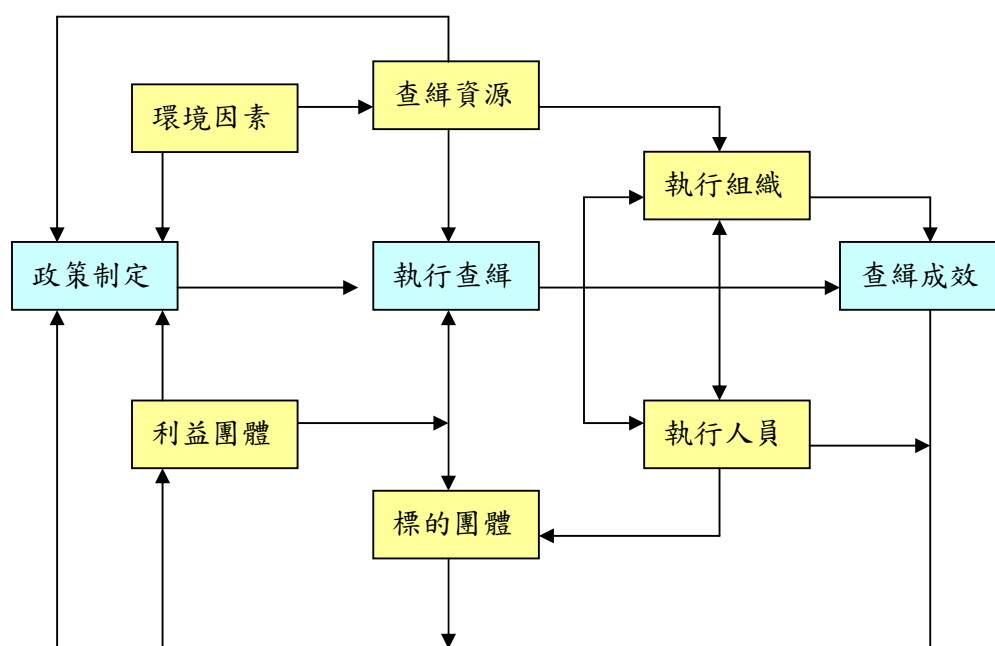


圖 2-5 查緝政策執行理論模式

資料來源：研究者自行整理

³¹ 朱志宏、謝復生，《利益團體參與政治過程之研究》，台北：行政院研考會，1989年，頁5。

³² 郭昆明，《利益團體影響公共政策之研究--財團法人國際唱片業交流基金會的個案》，國立中山大學政治學研究所碩士論文，2001年，頁6-17。