

法律執行與政策異化：

海上巡邏人員取締大陸漁船越界捕魚政策之探討

徐瑋鴻*

摘要

諸多研究指出基層官僚於執行政策計劃時會出現問題。最近文獻進一步提到政策執行需要考量實際情境與執行人員的心理認知狀態，一旦基層官僚出現所需執行的政策與個人心理認知不同時，就可能出現政策異化情況。本文導入政策異化觀點與應對方式，採用深度訪談與文獻回顧方法，嘗試瞭解第一線海上巡邏人員是否具有政策異化情況，政策異化對海巡機關可能造成的結果為何。研究結果發現海上巡邏人員似乎普遍在執行取締大陸漁船越界捕魚政策時存在政策異化現象。若海上巡邏人員政策異化程度加劇，可能出現無意願執行或難以在行為上支持政策，將影響政策執行成效，海巡機關要著重思考如何減低第一線海上巡邏人員的政策異化問題。

關鍵詞：政策執行、政策異化

* 國立臺北大學公共行政暨政策學系，博士生

收稿日：2022 年 9 月 15 日。同意刊登日：2023 年 5 月 7 日。

壹、前言

大陸漁船侵入台灣沿海作業時有所聞。每年冬天，同樣的情境總是如此類似：本國漁民報案聲不斷，希望海巡署拿出魄力，對大陸漁船進行掃蕩，嚴格執法。然而，令人感到無奈的是，即便海巡署擴大掃蕩範圍，但大陸漁船進入我國沿海作業的情況，仍然無法扼止。

基於上述情境，海巡署第一線的海上巡邏人員可能會出現學者們所提出的下列異化之情況，例如：職業異化(job alienation)、工作異化(work alienation)以及政策異化(policy alienation)等。¹ 無論那種異化觀點，均涉及海上巡邏人員於第一線執法時與執法受眾之間的關係。而本文的焦點則是著重於海上巡邏人員的政策異化的情況。政策異化可以理解為當海上巡邏人員執行政策計畫時，其心理認知並不以為然，認為是沒有用的政策，做的沒有意義，只是浪費時間，白費力氣，不想做，而長官卻要執行人員去做而產生的感覺。雖然此一現象普遍存在，但可惜的是，在海巡機關相關文獻中探討這種異化的現象，絕少並不可見。

本文則將焦點置於海上巡邏人員最常面臨的執法情境，也是長久以來海巡政策執行重點：取締大陸漁船越界捕魚，目的是維護本國漁民安全地在本國海域內進行作業。執行這項政策普遍具有高度風險，很多時候需要開船接近大陸漁船並在變化莫測的風浪中，進行驅離作業甚至跳到大陸船上進行登檢。若是海上巡邏人員政策異化感程度嚴重，會影響甚至減低政策實際執行成效。

研究基層官僚的政策異化及其原因不僅理論上有趣，因為它與政策執行產生直接連結；對政策實踐者也有重要意義（Tummers, Bekkers and Steijn, 2009）。政策異化不僅影響一個政策計劃(policy program)的效能(Sabatier, 1986)，也影響了基層官僚與公民的互動，最終可能會影響政府執行政策的正當性(Bekkers et al, 2007)。

本文核心研究問題為：海巡署海上巡邏人員執行取締大陸漁船越界捕魚政策

¹ 政策「異化」(policy alienation) 乙詞係筆者根據其內涵及理論源起而為之譯名。政策異化在概念上源自於 Karl Marx (1844) 的異化概念 (引自 Tummers, 2012, pp. 516)，並與工作異化 (work alienation) 相關，且其內涵中包含了心理學中的疏離概念，因此譯為政策異化，而非政策疏離。

時，政策異化的情況為何？這些人員是否會因為不認同所要執行的政策而產生政策異化感不願意認真執行政策的情況？

貳、文獻回顧與討論

本段首先描述政策異化的發展脈絡、政策異化所具有的面向，以及海巡機關型態與任務型態。

一、政策異化的發展脈絡

異化概念的知識基礎源自於 Karl Marx(1961[1844])，他認為勞工者會異化是因為其無法掌握產品或製造產品的方法。Karl Marx 以經濟觀點來闡述異化勞工(Kanungo, 1982, 13; Vincent, 1989, 22)，對 Marx 而言，異化係源自於經濟現象，因為社會上出現受薪勞工(wage labor)與勞動分工(division of labor)等工作態樣而導致。近年來，工作異化的概念已被廣泛使用於不同的學科中，如工作與組織的心理學或社會學(Kanungo, 1982; Sarros, Tanewski, Winter, Santora and Densten, 2002)。唯今日學者與 Marx 討論異化時的切入觀點有所不同。Marx 認為工作異化(work alienation)是客觀的，工作者會異化的原因是因為他們無法擁有產品；但今日的學者則視工作異化是主觀的，亦即，工作者是從其工作中感受到異化 (Kanungo, 1982, pp. 19)。在公共行政領域中，工作異化的概念並沒有缺席。例如，Pandey and Kingsley (2000)指出工作異化可以預測基層官僚感受官樣文章(red tape)的程度；DeHart-Davis 與 Pandey (2005) 研究主觀的工作異化，並將其概念化為個人在心理上與工作不連結的一種普遍的認知狀態。

近來，公共行政學者們將工作異化的概念予以擴展，也是本文主軸，政策異化。政策異化的基本概念係指，基層官僚於執行政策計畫(policy programme)時與自身心理一般認知狀態失去連結的情況(Tummers, Beekkers and Steijn, 2009, pp. 686)。海上巡邏人員在第一線執行法律或政策的過程中，常需要與海上作業漁民或民眾互動溝通，並對違法違規者進行裁量認定，符合 Lipsky (1980)對於基層官僚的詮

釋。

傳統上工作異化(work alienation)觀點與本文關注的政策異化概念並不相同，其不同處在於(Tummers et al., 2009: 688; Tummers, van Thiel, Steijn and Bekkers, 2011)：首先，政策異化源自於所執行的特定政策，而不是源自於勞工與工作之間的問題；其次，政策異化將焦點置於公部門，而工作異化觀點則以私部門為研究主體；其三，政策異化考慮的是基層官僚，而傳統工作異化文獻則聚焦在所謂藍領工人或者說是勞工，也就是體力勞動者/手動作業者身上；其四，政策異化在概念上雖類似主觀的工作異化，但所根據的理論不同。其實工作異化與政策異化兩者在實務上的界線並不十分清晰，因此，Tummers et al. (2011)曾對這樣的問題進行實證研究，結果證實政策異化與工作異化雖會交互相關，但程度有限，亦即兩者所根據的理論背景並不相同。例如，工作異化會與工作努力，及離開組織意願有顯著相關；但政策異化則否；反之，政策異化會與有意願/抗拒執行政策，及用實際行動支持政策等有顯著相關，但工作異化則否。

本文所說的政策異化也與Lipsky (1980)指稱的工作者疏離(worker alienation)在定位上有所差異。首先，Lipsky (1980, pp. 75) 提及工作者疏離時並非以心理傾向做為詮釋的切入點，而是著重於基層官僚對於其工作的關係，更接近工作異化的觀點。Lipsky 在解釋政策疏離觀點時，更重視的是基層官僚與當事人之間的關係，當基層官僚在工作中越來越感到疏離時，會比較不會去保護當事人的權益(Lipsky, 1980, pp. 79)。而本文所指的政策異化，焦點放在基層官僚的心理傾向，異化的產生源自於基層官僚所執行的政策與自己的心理認知發生斷鏈，與Lipsky所謂的工作者疏離情況，在界定範圍上有所不同。前者聚焦在因某特定政策而產生的任務或工作，兩者並不一致。

二、政策異化的多元面向

政策異化具有多重面向，由政策無力感(policy powerlessness)及政策無意義(policy meaninglessness)所組成，以下分述之。

首先，政策無力感(Policy Powerlessness)。Seeman (1959)定義無力感為：個人的期望或尋求的可能性，無法藉由自身行為來實現或予以強化。亦即，無力感的工作者會感覺，自己只是個被他人或沒人情味系統所控制或操控的物體。政策無力感參酌 Seeman (1959)的理論觀點，可區分為策略性層次、組織/戰術層次以及操作層次（個人）。

如果個人對策略性層次(strategic policy level)缺乏足夠影響力，公職人員將可能感到無力。例如，當所須執行新政策的草案並沒有獲得專業人士的協助。組織/戰術層次(tactical level)係指，專業人士認識到本身對組織政策執行方式決策的影響力為何。組織/戰術層次會與這些項目有關：(1)政策目標要如何轉化成組織的具體績效要求，以及(2)組織資源（員工、預算等）要如何配置在組織各部門以符合這些目標。就操作層次而言，若缺乏對工作流程的重要控制力也是另一個無力感的模式。在公共行政文獻中，這個觀點可視為與受眾互動時，公務員執行政策時所擁有的自由裁量權。亦即，執行者在懲罰與獎勵的嚴格程度、數量與品質上所擁有的自由空間(Lipsky, 1980; Tummers, Bekkers and Steijn, 2009, pp. 688-689)。

其次，在工作異化文獻中，無意義被定義為：無能力去理解個人貢獻與實現遠大目的之間的關係(Sarros et al., 2002, pp. 304)。根據 Blauner (1964)的觀點，工作更具意義的情形如右：當某人(1)努力從事獨特或個別產品時；(2)努力成為產品的重要部份；(3)負責製造流程的重要環節時。而在政策制定與執行的領域中，無意義則指專業人士自己對政策可否實現更大目的之貢獻的認知。政策無意義感以 Blauner (1964)的觀點做出發點，同樣可區分為策略、戰術與操作等三個層次。

在策略層次上，無意義指的是專業人士認知到政策規劃/計劃無法真正地處理具體社會性問題，或無法提供可欲的公共財或服務，如帶來金融保障或安全。在戰術層次上，無意義則指專業人士對機關於處理具體問題或傳遞公共財之貢獻的認知。當機關採用管理政策而聚焦於輸出目標，但缺乏與具體社會目標的清楚關係時，專業人士更可能體會到政策是無意義的。在操作層次上，無意義則反應出專業人士

對自己行動的努力能否處理具體、個別案例的認知，如更廣泛社會問題。例如，他們真的幫助人們了嗎？若不是，他們將體會到政策無意義(Tummers, et al., 2009)。之前的研究指出，組織因素會影響政策異化(Tummers et al., 2009)，以及解釋政策異化是如何影響改變的意願等(Tummers, 2012)。第一線海巡人員在執行公務的過程中，常需要與海上作業漁民互動溝通，並對違法違規者進行裁量認定，正符合Lipsky (1980)所認為的基層官僚。那麼，第一線海巡人員於海上執法時，是否會發生政策異化的情況，是本文關注的焦點。

三、海巡機關型態與任務型態

首先，以本文主要的研究對象海巡機關模式而言，屬於準軍事組織²，具有嚴格階級權威的層級結構、無人情味、及權威命令系統這些特點(Jermier and Berkes, 1979, pp. 2)。這也意味著，準軍事組織模式因需有快速應變緊急和危機情境中的能力，需具備嚴格且無法質疑的紀律，故海巡機關中的個人需要表達出對組織「毫無質疑」的信念(Van Mannen, 1972)，不易表達出個人觀點。本文將討論的焦點放在佔據海巡機關中海上巡邏人員大部分工作時間之高風險、高敏感、高政治性的取締大陸漁船越界捕魚政策。海巡署取締大陸漁船越界已然數十年，但中國大陸沿海由於過度捕撈，導致漁業資源逐漸枯竭，故大陸沿海漁民會不斷向外擴張作業；又中國大陸於5月1日至8月16日實施休漁制，伏季休漁期間魚產價格高漲，為大陸漁船越界捕魚之增加誘因，即便強力執法且施以重罰，但因兩岸未曾簽署漁業協議，對遏止越界捕魚成效有限（黃華源，2018）。由於海巡機關文化的係屬準軍事的運作邏輯，可能容易忽略海巡人員必須頻繁與本國及他國漁民進行互動、對相關案件使用裁量權的基層官僚特性。

² 海巡署在民國 107 年 4 月 28 日改隸為「海洋委員會海巡署」，其前身主要基本架構可分為軍職為主軸的海岸巡防總局，以及警文職為主軸的海洋巡防總局；人員任用上採軍警文並用之方式。在任務上有平、戰時之區分。平時以維護臺灣地區邊域及海岸秩序、提昇臺灣地區海域及海岸資源之保護利用、確保國家安全，保障人民生命、財產安全及權益等為主軸；而於戰時或事變發生時，則依行政院命令納入國防軍事作戰體系（行政院海岸巡防署，2012，頁 8-9），因此海巡機關可說是一個準軍事組織。

基此，本文認為，海巡機關因屬性特質為準軍事組織文化的緣故，可能會壓抑或阻礙基層官僚（也就是第一線執法的海上巡邏人員）的觀點表達，例如對取締大陸漁船越界捕魚政策能否實現遏止越界捕魚以及維護漁權的目標產生質疑，或是對此項政策的成效有相異看法，這些觀點都可能導致第一線人員發生政策異化的情況。

參、研究設計

本研究採質化研究的深度訪談方式。深度訪談期程由 2021 年 3 月 2 日至 7 月 30 日，共訪談了 11 位現任或曾任第一線執行海上工作之海巡人員，包含了 7 位主管與 4 位非主管人員，其中包含 10 位男性 1 位女性，約略符合一般海巡艦船艇中男女之比例，詳如下表 1。

受訪的主管人員較多，主要是因訪談時得知擔任主管職者，對於海巡政策熟悉程度會高於基層人員，是否要執行高風險性勤務之第一線決策者是艦上主管人員，具體來說是其職務為艦長或艇長。本文所選擇的受訪對象係以台灣中部海域執行政策任務之海上巡邏人員為標的，共包含 2 個一般海巡隊以及 1 個機動海巡隊。其原因在於，相較於台灣北、南、東部海域來說，台灣中部海域也就是台灣海峽所在區域，在東北季風期間，因氣流通過台灣海峽時會受到兩側（福建一帶山脈及台灣中央山脈）地形阻擋形成所謂「峽管/喇叭口效應」，平均風力特別大（吳政忠等人，2006，頁 29），海象狀況相較於其它海域來說更顯惡劣且更具風險，所選擇的受訪人員都是取締大陸漁船越界捕魚政策的第一線執法人員，具有足夠代表性。

表 1

訪談人員概況

訪談編號	經歷	年資	訪談日期
A 男性	大型艦中階主管、海巡艇艇長、登檢帶班人員、警察大學畢業。	10 年以上	2021.03.16
B 男性	大型艦中階主管、海巡艇艇長、登檢	20 年以上	2021.03.22

	帶班人員、警員班畢業		
C 男性	大型艦高階主管、大副、艦長、海事相關學校畢業。	10 年以上	2021.03.22
D 男性	大型艦中階主管、海巡艇艇長、警員班畢業。	20 年以上	2021.03.22
E 男性	大型艦中階主管、高階主管、海事相關學校畢業。	10 年以上	2021.03.17
F 男性	大型艦高階主管、大副、內勤中階主管、海事相關學校畢業。	10 年以上	2021.03.17
G 女性	大型艦基層甲板隊員、海事相關學校畢業。	3 年	2021.03.16
H 男性	大型艦基層甲板隊員、警專畢業。	3 年	2021.04.10
I 男性	大型艦基層甲板隊員、海事相關學校畢業。	2 年	2021.04.10
J 男性	大型艦基層機艙隊員、警專畢業。	5 年	2021.04.10
K 男性	大型艦中、高階主管、外勤隊中階主管、警察大學畢業。	20 年	2021.07.30

資源來源：本研究自行繪製

本文的深度訪談題綱的內涵主要係參考相關學者文獻，包含：Tummers (2012)、Van Engen et al. (2016)與 Van Engen (2017)，如下表 2 所示。首先，Tummers (2012)以 478 個德國國家健康照護專業人員做為標的群體，研究其執行新的財政政策之政策異化結果，並證實這項結果具有良好的心理測量品質。其次，Van Engen et al.(2016)等人則是討論德國第二教部門的案例，包含 700 個公私立學校，主要探討學校老師對於新教育政策之異化情況與教育革新時所產生的問題。Van Engen(2017)利用 3 個獨立的資料庫，對 Tummers(2012)所發展的一般性政策異化量表以 10 個程序進行簡化，並證實簡化後的政策異化量表具有良好信效度，可適用於真實世界。

其三，Loyens(2015)採用比較個案研究設計方式，尋找的研究對象是在中等城市和大型城市中，各選擇二個比利時的勞工檢查團以及比利時聯邦警察調查單位，一個四個組織。這些組織包含了 8-16 個基層官僚，1-3 名主管。為了讓研究具可比較性，研究關注的焦點放在這些組織的法定工作有相互重疊的部分－非法雇用和經濟剝削等－以瞭解受訪者如何處理相關的調查案件。從 1972 年 11 月 16 日勞工檢查法通過至 2010 年 6 月 6 日通過新的社會刑事法，勞工檢查員的工作項目並未有重大調整，當調查時發現非法勞工時，應該要呼叫當地警察，警察將會把這些非法勞工拘留等待移民事務公共服務部門（Public Service of Immigration Affairs）的裁決。Loyens(2015)更根據 Tummers(2012)、Van Engen et al.(2016)之政策異化的研究論點，進一步發現出針對政策異化應對的洞見。

上述的文獻說明政策異化的觀點可適用於不同職業類別的基層官僚，討論的政策議題面向不僅侷在政策變遷，也適用在周而復始的既定政策上；不僅跨公私部門也適用不同國家。

本文的訪談題綱則分成兩個面向，如下表 2，分別是組成政策異化的無力感及無意義感構面，並分別描述之。

表 2

深度訪談內涵

政策異化的情況		基本內涵	訪談題綱參考文獻
構面	無力感	策略層次、組織/戰術層次、操作/個人層次	Tummers (2012)；Van Engen et al. (2016)、海巡相關政策
	無意義感	社會意義感與受眾意義感	

資料來源：本研究自行繪製

首先，在政策異化構面中的無力感部分。參照學者 Seeman (1959)、Lipsky (1980)、Tummers et al. (2009)等人的觀點，分成策略層次、組織層次以及個人層次等三個部

分，主要係為瞭解海巡第一線人員參與政策的程度。而無意義感部分則參酌 Blauner (1964)、Sarros et al. (2002)、Van Engen et al. (2016)等觀點，同樣區分社會無意義感以及受眾無意義感等面向。訪談的實際問題主要參考 Tummers (2012)與 Van Engen et al. (2016)的理論觀點，並以取締大陸漁船越界捕魚政策為訪談背景。

以政策無力感部分來說，在策略層次所詢問的問題是：身為海巡人員感覺政府在起草海巡政策時，海巡第一線人員參與的程度為何？在組織層次所詢問的問題是：在執行海巡政策前夕，納入第一線海巡人員意見的程度是？（我能透過何種方式，參與執行海巡署政策方式的決策討論？）在個人層次的問題則是，我能否有機會根據「本國漁民」的需求量身訂做相關工作流程？

而政策無意義感部分的訪談問題則為：您認為現行海巡政策未來短期或長期能否實現維護漁權的目標呢（社會意義感）？處理漁民問題的認知為何？能否更好地解決漁民的問題呢（受眾意義感）？

肆、討論與分析

本節將深入討論與分析第一線海上巡邏人員執行取締大陸漁船越界捕魚政策時所面臨的政策無力感與政策無意義感情況，以及能否達成維護漁權的目標。

一、政策無力感的情況

本文第一個核心問題是：海上巡邏人員執行取締大陸漁船越界捕魚政策時，政策異化的情況為何？根據 Tummers (2012)；Van Engen et al. (2016)等學者之觀點，無力感主要在瞭解基層官僚是否有機會在政策起草時、執行政策前夕時，可否參與決策並達個人意見；以及能否視漁民需求量身訂做相關工作流程等問題。

首先，依據受訪人員訪談內容，約略可以將海巡署視為兩大體系，一為軍方體系，另一為警文職體系。其中，軍方體系可區分為原本陸軍海防體系與海軍體系；而警文職體系則是由原本警政署保七總隊而來。但海巡署總部成員，有 8 成 5 是軍職體系，警文職體系在總部任職者甚少，無論海巡署改組前以陸軍為主軸的指揮

體系，亦或是改組後以海軍為主軸的體系，均是如此。換言之，由軍方體系來指揮命令警文職體系於海上巡邏執法成為常態。

這就衍生下列問題：第一，由於軍方體系並沒有實際於海巡大型艦上服勤的相關經歷，體制文化上亦多有不同，高層決策上與基層執行觀點不一致的問題，似乎可以預期。筆者發現，雖然目前海巡署決策核心高層諸多具有海軍經歷，但海上巡邏人員所擔負的海域執法任務與海軍平時戰備訓練任務在內涵上差異甚大、船舶型態與噸位大小不同、對政策理解亦不相同，軍方與警文職人員在工作體制與組織文化核心價值亦不相同，這些跡象均顯示雙方對政策的理解與執行可能存在明顯代溝。第二，由上而下的決策模式仍然相當普遍，忽略第一線海上巡邏人員對取締大陸漁船越界捕魚政策的實際執行想法，似乎是一種常態。承如上述，執行政策時，大都不會先行詢問基層同仁的看法，而且直接由上級下達指示，「先做再說」似已成為慣例，例如受訪者 C 提及，都是上級先行下達指示或規定，我們第一線執行有問題時再循系統反應喔！受訪者 J 也說到，基本上都是聽從命令為主。

然而，海上巡邏人員在反應政策執行面的事項時，需要至少經過由艦上幹部一隊部一艦隊分署一海巡署這樣層層關卡。雖說反應管道並非不暢通，但能夠反應是一回事，上級願不願意採納是另一回事。就算向上陳情理由合理充分，但仍避不開「對上級命令不得質疑」的傳統軍事體系思維，也隱含著「若無法貫徹上級命令幹部的能力不足」，以及「說太多可能進入長官黑名單，對自身未來不利」的官場慣例，這透露出對基層同仁意見重視程度不足的窘境，例如受訪者 B 描述到，通常也不會問個人觀點，會問的是他所欲的結果，是到了沒？抵達了沒？不會事先去徵詢說可不可以；受訪者 I 也提及，沒有上級會問自己有什麼感覺或有什麼想法、觀點。基此，政策規劃時可能忽略了基層同仁對於政策執行時實際遭遇情況，造成錯估或高估海巡執行能量，如此一來可能會加大基層同仁執行壓力並影響執行意願，最終影響政策執行成效。

再者，論及是否有機會根據「本國漁民」的需求量身訂做相關工作流程以為因

應？是個值得深思的問題。一般來說，海巡機關向來相當重視本國漁民的需求，具體而言，會固定時間於全國各重點漁會以舉辦「與漁民有約」、「海巡漁事服務座談會」等方式，與本國各地漁民面對面溝通，主軸係為協助漁民朋友解決相關漁事工作問題，並讓現場民眾心聲能有效傳達，建構雙方彼此間相互聯繫的溝通平台。然而，這些與民眾座談會所承諾的結論，也許獲得漁民的好感，卻不一定會獲得基層同仁的支持，尤其是在執行取締大陸漁船越界捕魚政策時，這種不支持感獲得更為劇烈，此外在該場合中，參與會談的基層同仁通常需要與上級統一口徑，會後對於針對性工作流程的制訂亦難有足夠影響力。大部分受訪者觀點一致，認為這等形式的近距離的面對面會談，雖行之有年，美其名是苦民所苦、瞭解漁民實際需求，然而，海巡能量的使用，卻可能是獨厚於某些特定、深具地方勢力、掌握語言權的漁民團體，而非分配在廣大的漁民身上。例如：你要一艘大艦在那邊...守著X X系列的船，之前是X X X...現在是X X系列...居然要我去幫你顧著蟹籠...要我一個公務船跟你民間的漁船來報到（受訪者B）；很難去在自己的心情上，表達友善的感覺...因為自己遇到的狀況，不只一次，讓我們這種公務機關，變成一種私人服務的狀況（受訪者H）。也就是說，海上巡邏人員的公共服務價值觀，若不是真正為廣大海上作業民眾提供服務時，可能產生實際執行政策與自身價值觀背離，甚至出現執行政策計劃時與自身的心理認知發生斷鏈的情況的政策異化狀況。

也許讓陸上巡邏員警至某些重要人物的居住處所附近設置巡邏箱，甚至提高巡邏次數，並不少見。配置員警進行前述的例行性巡邏任務，不見得會有礙於犯罪的防制，畢竟犯罪發生的區域並非固定，一旦有需求，可調集鄰近警力前往支援藉以形成局部優勢來控制罪犯，並不至造成負面影響。但在海巡執行能量的配置，卻不是如此。相較於陸上巡邏員警所負責轄區來說，海上巡邏的大型艦所需應對的轄區其面積常是陸地的幾百倍、幾千倍甚或更高。然這麼大的轄區面積，往往只能配

置乙艘最多兩艘大型艦來執行大陸漁船取締政策³，且海巡艦艇的速度與警車不能相比，除非線上巡邏艦艇就在事件發生附近，方能快速到達越界現場，正常來說抵達案發地點所需時間需要數個小時，這也代表海巡能量具有高度稀缺性與不可取代性。然而，大陸漁船數量相當多遠超海巡大型艦數量，如何使用才能達成最大效益，使其最能符合最大公共利益需要謹慎思考。而一旦這樣珍貴的海巡能量可能獨厚某些特定漁民團體時，極有可能為海上巡邏人員執行政策時帶來負面影響。

此外，本文發現海上巡邏人員並非對於上級所指派的所有政策任務指示都會出現政策異化現象。例如以海上救災救難任務來說，執行這樣具有大愛服務精神的任務通常政策異化情況不明顯。例如筆者曾經詢問受訪者針對所經歷過的各項政策任務來說，他們對於這些任務或政策執行的意願及決心強度為何？受訪者們大都指出執行海事服務相關政策，如救生救難、處理海污事件或其它海事服務任務時，意願及決心最強，而取締大陸漁船越界捕魚政策或其它高度政治性任務如近距離辨識不明外國或大陸公務船或軍艦等任務時，其執行時的決心與意願並不高。這似乎也提供「任務屬性」的不同可能會影響政策異化程度的觀點。申言之，執行政治性越高、偏離執法領域越遠及與執行者自身價值不一致情況越高的政策任務時，可能會對海上巡邏人員的決心及意願等心理層面產生影響，進而激起個人心理上對海巡人員本身定位與價值的反思。

二、能否達成維護漁權的目標

政策無意義感的面向主要討論的是，實施海巡政策是否能最終達成維護漁權的目標，並更好地解決漁民的問題。

由於海巡能量的高度稀缺性，也就意味著海巡能量不可能無限上綱不斷發展，換言之，能量雖可精進或優化，但這樣的能量對比於動輒數百上千條、高峰時期更

³ 這並不是說，海巡署僅有大型艦可供取締越界大陸漁船，噸位較小的海巡艇也能一樣從事類似任務。但一旦進入冬天，東北季風強勁風浪不佳，海巡艇受限於船舶噸位較小，受風浪限制高，常僅能於沿岸附近進行巡邏，離岸較遠的海域，就必須仰賴大型艦來執行。

是數千上萬艘的越界大陸漁船，仍是杯水車薪。例如：就算把每一艘海巡艦艇都派出去，也沒辦法顧得到全部，因為大陸漁船實在是太多了(受訪者 A)。即便在法律上與登檢驅離取締作為上，採取更嚴厲的措施，但在冬天風浪不佳時，為了生計、為了避風，仍然會靠近台灣海域，驅之不散趕之不盡，例如受訪者 D 描述到，N 年都是這樣子，比方說重罰，因為這幾年重罰還有在我們登檢驅離下，它慢慢地會在鄰接區那邊作業，但是在風浪差時還是會進來。換言之，大陸漁船越界數量似已龐大到讓海巡能量陷入難以全盤應付的窘境。無怪乎報章雜誌上出現大陸漁已經是侵門踏戶，侵犯到台灣的領海，可是中央沒有給海巡很大的支持的相關描述（鄧凱元，2017）。

上述第一線海上巡邏人員的觀點也可在相關文獻中獲得印證。曾煥昇、蘇楠傑（2019, pp.144-152）的研究報告指出，臺灣地區與大陸地區人民關係條例為海上巡邏人員執行取締大陸漁船越界捕魚政策的主要工具，歷經三次沿革，分述如下：首先，1992 年至 2012 年，除非有涉及走私或偷渡重大情事，方採取沒入漁船，否則多採取驅離及扣留措施，此時期每年驅離及扣留兩者超過 3000 件以上，但即使海域執法機關每年大力掃蕩，似乎無減少跡象。其次，2012 至 2015 年間，原法律中僅有驅離及扣留手段，無行政罰鍰規定，為有效執行法律，以期能有效減少大陸漁船越界捕魚情事，增添了罰則，使罰鍰機制成為驅離、扣留以外的第三種執法手段。第三，2012 年於該條例增列罰鍰措施 2 年後，統計數字顯示取締大陸漁船越界的數量雖較以往減少，惟 2012 年至 2014 年臺灣驅離及扣留大陸漁船越界，亦均達 2 千件以上，並無明顯下降跡象。2015 年 4 月 21 日經立法院三讀通過，將罰鍰金額提高為新臺幣 30 萬元以上 1000 萬元以下罰鍰，然大陸漁船越界數量在 2016 年至 2018 年中間升減少後又上升，成效尚待評估。

取締大陸漁船越界捕魚政策本身已經實施多年，並非是新的政策。一個政策經歷多年的滾動式修正，常理來說，應該要具有一定的效果，或者至少要能減少部分數量的大陸漁船的越界，但實際情況似乎不是如此。根據上述，執行取締大陸漁船

越界捕魚的實際政策結果，未如預期。雖然政策已實施多年，但由於近年來大陸周邊沿海漁業資源枯竭，即使海巡署採用更嚴厲的法律更強力的措施，但大陸漁船為求生計，仍持續侵擾臺灣周邊海域，且就統計數字看來，也未有顯著減少的趨勢，似可認為此項政策在維護漁權的目標上，成效有限。相較於陸上警察打擊犯罪能為社會安全進一分力的榮譽感，且每個犯罪案件之處置總是有終結的時候；海上巡邏人員取締大陸漁船越界捕魚政策的效果有限，且驅之不盡趕了又來，看不到海域盡空的一天，不易真正實現維護本國漁民生計與其作業權利的目標，這讓海上巡邏人員心理充滿無奈體現出何謂政策無意義感。

根據前述的討論和分析，海上巡邏人員執行取締大陸漁船越界捕魚政策時，產生了高度無力感與無意義感。在具高度層級節制的海巡機關體制中，海上巡邏人員會感覺自己在執行這項政策時，與其說自己是基層官僚倒不如說更像是個被他人或系統所操控的物體。即使自己再多麼努力，但實現維護漁權的最終政策目標一再無越界的大陸漁船在台灣海域爭奪漁業資源，並使讓本國漁民不再受到大陸漁船進行侵擾一仍有極大的差距。

伍、結論

早在 18 世紀就有異化概念的產生，但以政策做為切入點，並以基層公務人員的心理狀態做為出發點的文獻則較為罕見。本文引入了國內較少討論的政策異化觀點，利用深度訪談來初步瞭解海上巡邏人員對特定政策於執行時的異化情況，並嘗試瞭解政策異化可能出現的原因及產生的結果。

本文發現海巡機關因準軍事組織的特性與任務的特殊性，第一線基層官僚似乎難以參與重要政策決策，因紀律及嚴格上下層級關係，不易表達個人觀點，進而存在普遍的政策異化情況。

其次，任務屬性的不同，可能會影響政治異化的程度。執行政治性越高、偏離執法領域越遠及與執行者自身價值不一致情況越高的政策任務，可能會對海上巡

邏人員的決心及意願的心理層面產生影響，進而激起個人心理上對海巡人員本身定位與價值的反思，出現本文所說的政策異化情況：海上巡邏人員於政策執行時出現與自身的心理認知發生斷鏈的情形。

實務上，第一線海上巡邏人員也許普遍存在政策異化問題。研究結果指出，雖然不見得會不服從政策指示，但可以肯定的是，確實存在對取締大陸漁船越界捕魚政策出現某些程度的心理抗拒，由於心理執行意願的程度可能會與政策異化程度有正相關，一旦政策異化程度加劇，輕者產生海上巡邏人員出現無意願執行或消極應對，例如在海象許可的狀況下（亦即風險性較低的情境下），仍然採取較為被動消極的取締措施；重者也許會出現抗拒政策及相關行為，使政策執行成效大打折扣甚至有負面效果。

基於上述，海巡機關需重視人員的政策異化問題，尤其是艦、艇長之政策異化程度，這些身處第一線的主管擁有政策執行時的最終裁量權。第一線海上巡邏人員所處的艦船可被視為一個小型組織，組織主管對政策的心理反應，很大程度決定了政策成效與落實程度。本研究發現，其實基層的非主管同仁對於政策的熟悉與瞭解程度並不如主管（艦、艇長），此時將正確的政策理念與目標傳達給基層同仁，就是這些主管的責任。那麼如何讓艦、艇長對於政策目標執行與最終執行成效有更全面認知，使其能精準地傳達到每個同仁，以免產生訊息落差，進而減低主管自身與基層同仁的政策異化感，需要有良善的解方。筆者認為或許可以朝這樣的方向來進行，以減低執行的基層同仁對政策執行時的心理負面情緒以利對抗政策異化情況：

- 一、減少傳統準軍事機關中由上而下的指揮命令決策模式，強化政策溝通的策略與技巧，促使海上巡邏的基層執行的主管和同仁與海上作業的群眾，就海巡機關取締大陸漁船越界捕魚政策目標、執行過程與預期結果進行溝通、交換意見，藉此達成共識。
- 二、重新思考海巡艦船能量於海上巡邏轄區的配置。由於海巡艦船能量具有高度稀缺性與不可取代性，當大陸漁船數量遠超海巡大型艦數量已是常態情況時，海巡能量的配置要如何才能達成最大效益符合最大公共利益，促成海上巡邏人員

個人公共服務價值、海巡機關組織價值與海上作業民眾的需求達成一致，是需要思考的課題。

未來研究建議可從以下面向開始著手：首先，瞭解海巡機關各項政策任務的政策異程度為何，這將有助於未來進行政策成效的評估。而欲釐清此項問題，可進行大規模的量化問卷，將政策任務按照風險、執行意願、政治性的程度等面向進行劃分以辨別海上巡邏人員的政策異化的程度，藉以瞭解政策異化程度與任務屬性間的連結關係。其次，Loyens (2015)提及，政策異化脈絡中更多需要研究的是基層官僚如何應對源自於政策異化時所帶來的緊張與困窘情況，以及這樣的應對方式是如何影響基層官僚。

再者，可以檢驗這樣的命題：個人有可能因政策異化情況－在政策於實施時，因個人心理的認知上出現了斷鏈之情況－促使個人風險承擔程度發生變化，進而影響行為。就理論觀點而言，相較於私部門，選擇公部門職業者被認為會有較大的風險規避傾向，所以具政策異化情況者，在面對高風險情境時更應該會有風險規避的行為。質言之，理論上認為基層官僚本身應該是風險規避者，所以在面對風險情境且具有政策異化狀態下，應該會出現風險規避的行為。但實際研究結果也許與理論會有不一致，海巡人員面對風險時仍有自願承擔者。換言之，政策異化（心理狀態）與執行高風險任務（行為）之間的關係並不易釐清。這可能與基層官僚個人選擇職業時的初始風險傾向有關；也可能與人際關係相關，比如同儕關係(Lahno & Serra-Garcia, 2015)、對主管或組織的信任程度(McLain & Hackman, 1999)或是其它組織因素的影響，例如組織體制及文化、任務屬性等。因此，瞭解哪些因素會真正影響基層官僚的於執行高風險任務的心理狀態，值得未來深入研究。

參考文獻

- 吳政忠、呂芳川、陳文定、趙尊憲、莊漢明（2006）。東北季風時期台灣鄰近海域風場預報之研究。《氣象學報》，46（2），29-43。
- 黃華源（2018）。中國大陸漁船擅闖我水域問題之研析（立法院研析議題編號：R00553）。立法院法制局。檢索日期：2022年03月16日。取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=174297>。
- 曾煥昇、蘇楠傑（2019）。澎湖沿岸海域魚槍採捕及大陸漁船越界捕魚狀況及對本地漁業資源影響調查評估計畫（編號：AF-107-27）。
- 鄧凱元（2017）。中國下令禁漁－為何大陸漁船還能來台搶魚？。《天下雜誌》，5月11日。檢索日期：2022年07月30日，<https://www.cw.com.tw/article/5082471>。
- Bekkers, V. J. J. M., Edwards, A., Fenger, M. & Dijkstra, G. (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Legitimacy of Governance Practices*. Ashgate.
- Blauner, R. (1964). *Alienation and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.
- Jermier, J. M. and Berkes, L. J. (1979). Leader Behavior in a Police Command Bureaucracy: A Closer Look at the Quasi-Military Model. *Administrative Science Quarterly*, 24(1), 1-23.
- Kanungo, R. N. (1982). *Work Alienation: An Integrative Approach*. Praeger Publishers.
- Lahno, A.M. & Serra-Garcia, M. (2015). Peer Effects in Risk Taking: Envy or Conformity? *Journal of Risk and Uncertainty*, 50(1), 73-95.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Loyens, K. (2015). Law Enforcement and Policy Alienation: Coping by Labour Inspectors and Federal Police Officers. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (pp. 29-59). Policy Press and Bristol Press.
- McLain, D. L. & Hackman, K. (1999). Trust, Risk, and Decision-Making in Organizational Change. *Public Administration Quarterly*, 23(2), 152-176.
- Pandey, S. K. & Kingsley, A. G. (2000). Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model.

- Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-800.
- Sabatier, P. A. (1986). What Can We Learn from Implementation Research? In F. X. Kaufmann, G. Majone and V. Ostrom (Eds.) , *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (pp. 313-326). De Gruyter.
- Sarros, J. C., Tanewski, G. A., Winter, R. P., Santora, J. C., & Densten, I. L. (2002). Work Alienation and Organizational Leadership. *British Journal of Management*, 13(4), 285-304.
- Seeman, M. (1959). On the Meaning of Alienation. *American Sociological Review*, 24(6), 783-791.
- Tummers, L., Bekkers, V. J. J. M. & Steijn, B. (2009). Policy Alienation of Public Professionals: Application in a New Public Management Context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
- Tummers, L. (2012). Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-26.
- Tummers, L. G., van Thiel, S., Steijn, B. A. J. & Bekkers, V. J. J. M. (2011). *Policy alienation and work alienation: Two worlds apart?* [Conference presentation]. the NIG Annual Work Conference 2011, December 1-2, Rotterdam, Netherlands.
- Van Maanen, J. (1972). *Pledging the Police: A Study of Selected Aspects of Recruit Socialization in a Large, Urban Police Department*. Doctoral dissertation, University of California.
- Vincent, H. R. (1989). *Integraal denken: Vervreemding en de humanisering van arbeid, onderwijs en politiek*. Amersfoort: Acco.

Law enforcement and policy alienation: A study of clampdown on trespassing Chinese fishing boat by front-line maritime Patrol officers

Wei-Hung Hsu*

Abstract

Research mainly looked at problems public professionals have with specific policy programs. However, policies are not developed in a vacuum. Currently, there is intense debate on the context and a cognitive state of public professionals during policy implementation. When a public professional who interacts clients has a general cognitive state of psychological disconnection from the policy program being implemented, he/she may experience policy alienation. The central research is addressed by means of literature reviews and in-depth interviews. The author introduces the terms of “policy alienation” to explore whether front-line maritime Patrol officers experience policy alienation when implement the policy of clampdown on trespassing Chinese fishing boat. It appears that street-level maritime Patrol officers might experience policy alienation in general. When front-line maritime Patrol officers get further in experiencing that the policy is meaningless, they will be reluctant to implement it and will show more negative behavior regarding the policy. Therefore, Taiwan Coast Guard agencies need to focus on how to reduce the severity of policy alienation of front-line maritime patrol personnel.

Keywords: policy implementation, policy alienation

* Doctoral candidate, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.
Received: September 15, 2022. Accepted: May 7, 2023.