

領導與管理專題-公共治理議題作業

◎ 優先級	P0 極緊急
◎ 學期	114-1
# 完成度	100%
■ 完成時間	@2025年12月17日 下午12:00
# 實際工時	6
■ 截止日期	@2024年12月20日
↗ 關聯課程	<u>領導與管理專題</u>
# 預計工時	20
◎ 類型	 作業

新政策推行成敗案例比較分析

——以臺鐵榮譽乘務員徽章改版與司機員作業數位化為例

學號：114921039

系級：行管碩一

姓名：陳彥儒

日期：中華民國114年12月20日

摘要

本報告透過比較臺鐵「榮譽乘務員徽章改版」(成功)與「司機員作業數位化」(失敗),探討新政策推行的成敗關鍵。研究發現,成功政策的核心在於「需求與方案的精準對接」:執行者具備使用者身分,深刻理解真實情境需求,並透過漸進式驗證確保方案有效性。反之,失敗政策源於「決策與現實的系統性脫節」:決策者依賴抽象邏輯而非實證觀察,缺乏使用者參與,導致資源投入放大錯誤規模。

透過整合 Sabatier & Mazmanian (1980) 政策執行理論、Kotter (1996) 組織變革理論與 Norman & Draper (1986) 使用者中心設計理論,建構六個比較面向進行分析。結果顯示,徽章案因目標具體、執行者即使用者、以實體樣品創造短期戰果,成功克服科層體制慣性;數位化案則因目標模糊、決策層與執行現場脫節、採取「一次到位」策略,最終導致資源浪費。本報告建議公營事業應在大型採購中導入「使用者驗收檢核點」機制,將「使用者滿意度」列為放行下一階段履約的硬性指標。

關鍵字:政策執行、使用者中心設計、設計思維、公共治理、組織變革

壹、前言

政策推動的成敗,往往取決於決策者是否具備以人為本的設計思維。過去公共治理常陷入「由上而下」的決策盲點,輕忽使用者真實情境的複雜性。本報告透過比較「榮譽乘務員徽章改版」與「司機員作業數位化」兩案,探討同理心與原型驗證機制如何決定政策的最終落地效果。徽章案因執行者具備使用者身分,能精準定義需求並透過實體樣品有效溝通;數位化案雖立意良善,卻因決策層與執行現場脫節,缺乏前期驗證,導致設備淪為負擔。本報告旨在藉此對比,提出公營事業在僵化體制下導入使用者中心設計的可行路徑。

貳、案例背景

臺灣鐵路管理局(現已改制為國營臺灣鐵路股份有限公司)為國內重要的大眾運輸機構,員工總數約一萬三千人。作為公營事業,臺鐵在政策推動上常面臨法規限制、採購程序等制度性障礙。本研究者於 2014 年至 2025 年間任職於臺鐵,歷經司機員、機車長、助理工程師等職務。

選擇這兩個案例進行比較主要基於:兩案例皆屬組織內部政策創新,目標均為提升效能或榮譽感;推動層級不同(基層發起 vs. 高層決策),提供由下而上與由上而下的對比視角,結果形成鮮明對比,有助於分析政策執行的關鍵成功因素。

參、理論框架與分析架構

本研究整合三個核心理論,建構六個比較面向:

一、政策執行理論 (Sabatier & Mazmanian, 1980)

指出政策成敗取決於:**問題的可處理性**(目標是否明確、可檢驗)、**政策方案的健全性**(資源配置與回饋機制)、**非法定變數**(執行者特質與利害關係人支持)。明確目標能精準配置資源、建立檢驗標準、降低執行爭議;模糊目標則導致資源分散與責任模糊。

二、組織變革理論 (Kotter, 1996)

強調建立短期戰果與有效溝通願景的重要性。早期可見成果能消除懷疑、建立信心、累積政治資本；實體物件能讓決策者直接感知價值，而非僅能想像效益。

三、使用者中心設計理論 (Norman & Draper, 1986)

揭示設計失敗的核心原因是「設計師模型」與「使用者模型」的斷裂。決策者身處「政策邏輯」世界，使用者身處「真實情境」世界；當決策者依賴理想情境推演而忽略使用者真實情境時，方案往往「合乎邏輯但不合用」。

四、比較分析架構

比較面向	對應理論	檢視重點
1. 政策目標明確性	Sabatier & Mazmanian	目標是否具體可檢驗
2. 利害關係人溝通	Kotter; Norman & Draper	使用者聲音是否被納入
3. 資源配置	Sabatier & Mazmanian	資源是否投注在真正瓶頸
4. 領導支持	Kotter	決策者如何被說服
5. 執行策略	Sabatier & Mazmanian	漸進式或一次到位
6. 回饋機制	Sabatier & Mazmanian	是否有學習迴圈

肆、成功案例：榮譽乘務員徽章改版

一、政策背景與問題界定

臺鐵「榮譽乘務員」選拔制度每年2次表揚優異司機員，頒發證書與紀念徽章。然而舊版徽章採領帶夾設計，未包含組織識別元素、字體過小、不易被注意，且製作廠商資訊已不可考，面臨庫存耗盡困境。更嚴重的是，許多獲獎司機員認為「不夠美觀」而不願配戴，使獎項流於形式。

二、執行過程

本研究者最初構想延續領帶夾設計，但因美感不足遭副處長退回。面對批評，本研究者思考獎項本質：「不想讓同仁覺得這個獎項是敷衍了事。」透過專業管道聯繫設計師，提出以臺鐵局徽為中心、金色翅膀向兩旁伸展的設計，改採別針形式提升質感。長達一年的打樣期間持續與廠商溝通調整細節，將單次採購金額控制在小額採購門檻內，保留彈性。當實體樣品完成後再次上簽，決策者看到具體成品後態度從質疑轉為支持，順利核准通過。

三、關鍵成功因素

目標明確性:「設計一款司機員願意配戴的徽章」具體且可檢驗,執行者能精準配置資源於設計品質而非數量,成功標準清晰(配戴率即為指標)。

使用者身分的同理優勢:本研究者作為現職司機員,深刻理解「榮譽感」的真實定義來自「被他人看見」的具體體驗。這種內隱知識無法透過書面報告完整傳遞,唯有身處情境者才能精準捕捉,消除了「設計師模型」與「使用者模型」的斷裂。

實體原型的說服力:實體樣品將抽象的「品質提升」轉化為可觸摸、可評價的具體物件,降低決策風險認知成本。這是 Kotter 強調的「短期戰果」,使決策者能直接感知改變的價值。

伍、失敗案例:司機員作業數位化政策

一、政策背景

約 2018 年前後,臺鐵高層推動「司機員作業數位化」,以 iPad 取代傳統紙本作業。背景在於:過去司機員需攜帶大量紙本資料(時刻表、運轉規章、作業報單等),笨重且資料更新耗時。透過全面電子化將資料整合進 iPad,司機員可輕鬆攜帶並快速查閱,時刻表能即時更新,系統可立即接收最新運轉指示。

二、執行過程

政策由高層主導,未諮詢基層意見。採購單位為求設備耐用,選擇軍規等級防護殼,導致設備過於笨重,司機員形容「重得像磚頭」。因未強制使用且紙本未取消,形成雙軌作業。由於設備笨重、功能受限(僅能用指定APP),大多數司機員不願使用。最終設備閒置被收回,造成資源浪費與士氣打擊。

三、失敗關鍵因素

目標模糊:「數位化」與「提升效率」是空泛口號,缺乏可操作的成功定義。導致採購單位無法判斷標準(退回保守的「耐用」指標)、執行團隊各自解讀目標、失敗時無人能被究責。

缺乏使用者參與:決策者身處的「政策世界」與司機員身處的「執行世界」是完全不同的場域。對決策者而言,「iPad 可儲存所有手冊」是合理的效率提升;但對司機員而言,「駕駛艙狹窄、需單手操作、隨時準備緊急處置」才是真實情境。這種情境知識的缺失導致設備設計完全脫離實務需求。

「一次到位」策略:將所有資源賭注在單一方案上,放棄修正空間。當發現「太重」問題時已產生大量沉沒成本,組織陷入「騎虎難下」困境。相對地,徽章案採取「設計→打樣

→測試→修正→量產」的漸進路徑,每階段投入成本較低,可隨時依反饋調整。

陸、兩案例之比較分析

比較面向	榮譽徽章改版(成功)	作業數位化(失敗)
1. 政策目標明確性	目標具體:設計一款司機員願意配戴的徽章	目標模糊:「數位化」、「提升效率」等抽象概念
2. 利害關係人溝通	提案者即使用者,深刻理解需求;持續溝通	決策過程缺乏基層參與,由上而下單向傳達
3. 資源配置	小額採購,資源集中於設計品質	大量預算投入硬體,忽略軟體與實用性
4. 領導支持	以實體樣品成功說服決策者	高層主導但缺乏對執行細節的掌握
5. 執行策略	漸進式推動:設計→打樣→核准→量產	一次到位:直接大量採購配發,無試辦機制
6. 回饋機制	長達一年的打樣調整期,持續修正	缺乏追蹤機制,問題發現時已太遲

透過比較分析,本研究驗證了理論框架:徽章案的成功印證了 Sabatier 與 Mazmanian 關於「問題可處理性」的論點——目標具體使執行者能精準配置資源,同時體現了 Kotter 的「短期戰果」機制。iPad 案的失敗則暴露了 Norman 與 Draper 警告的「設計師傲慢」——決策者依賴抽象邏輯推演,忽略使用者真實情境。

資源配置邏輯的對比:徽章案將有限預算集中於「設計品質」而非「數量規模」,優先處理「使用者接受度」這個核心瓶頸。iPad 案大量預算投入軍規硬體,卻忽略「軟體友善性」與「使用情境適配」,「耐用但沒人用」反而造成更大資源浪費。

回饋機制的時間價值:徽章案長達一年的打樣調整期建立了持續的「使用者回饋迴圈」,將「錯誤」視為「學習機會」。iPad 案缺乏這種機制,決策層與執行現場之間缺乏信任橋樑,這種「單向執行文化」使組織喪失自我修正彈性。

結論

透過「榮譽徽章改版」與「司機員作業數位化」兩案的深度比較,揭示了政策執行成敗的關鍵機制。

成功的本質在於「需求與方案的精準對接」:當執行者深刻理解使用者真實情境(同理心),並透過漸進式驗證確保方案有效性(原型測試)時,即便資源有限、層級不高,仍能創造實質改變。徽章案的成功源於執行者消除了「設計師模型」與「使用者模型」之間的斷裂。

失敗的核心在於「決策與現實的系統性脫節」:當決策者依賴抽象邏輯而非實證觀察,將「理想中的效率」誤認為「實際上的需求」時,再多資源投入也只會放大錯誤規模。iPad 案的失敗暴露了公部門「由上而下」決策模式的結構性風險——缺乏使用者參與的政策,本質上是一場昂貴的猜測遊戲。

本報告驗證了 Sabatier 與 Mazmanian 政策執行理論的核心主張:問題的可處理性與執行結構的健全性是決定成敗的關鍵。徽章案雖源自基層,但因執行者具備設計思維中的同理心,精準界定需求並透過實體原型創造短期戰果,成功克服科層體制慣性。數位化案雖有高層資源挹注,卻因決策過程缺乏使用者參與,導致「目標」與「需求」嚴重錯置。

基於上述分析,本報告建議公營事業應在大型採購合約中導入**「使用者驗收檢核點」機制**,在全面量產或推廣前強制執行小規模試辦,並將**「使用者滿意度」**列為放行下一階段履約的硬性指標,而非僅止於硬體規格的合規性檢核。

綜上所述,公共治理的精髓不僅在於由上而下的指揮,更在於能否建立由下而上的回饋迴圈。唯有將**「使用者體驗」**納入制度設計的核心,公部門才能在僵化的法規限制中找到推動實質創新的槓桿點,避免資源浪費,真正落實良善的政策美意。

參考文獻

中文文獻

- 江明修(2008)。第三部門與政府:跨部門治理。臺北市:智勝文化。
- 丘昌泰(2022)。公共政策:基礎篇(第六版)。臺北市:巨流圖書。
- 丘昌泰、李允傑(2007)。政策執行與評估(第二版)。臺北市:空中大學。
- 李仲彬(2018)。與生俱來與後天培養:影響公務人員創新態度與行為的因素分析。公共行政學報,54,1-40。
- 楊庭安(2018)。從個人風險特質探討公務人員之創新行為:以計畫行為理論為分析架構〔未出版碩士論文〕。國立政治大學。

英文文獻

- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Harvard Business School Press.
- Norman, D. A., & Draper, S. W. (1986). *User centered system design: New perspectives on human-computer interaction*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.