

地方毒品危害防制中心的實際運作 - 政策網絡觀點的分析

顏良恭* 林俊宏**

- 一、前言
- 二、我國毒品政策議題研究的檢視
- 三、政策網絡文獻探討與研究架構的提出
- 四、研究方法
- 五、地方毒品危害防制中心的政策形成與執行
- 六、地方毒品危害防制中心的成立與運作
- 七、討論與結論

毒品的存在由來已久，近年在生活壓力漸增下，毒品濫用的問題愈演愈烈，此可見諸於我國吸毒入監人數以及毒品吸食的再犯率屢創新高。政府為了抑制社會毒品濫用的問題，減少犯罪與社會危害，遂推動地方毒品危害防制中心的政策措施，希望能結合政府與民間的資源與力量，共同進行反毒作戰。為了對此政策的形成與運作有更深入的了解，本研究以現有反毒文獻較缺乏的政策執行過程面向切入，運用政策網絡縱貫面的觀察架構，輔以

* 政治大學公共行政學系教授。E-mail: lgyen@nccu.edu.tw

** 政治大學公共行政學系碩士。E-mail: bitting43@gmail.com

投稿日期：2011年03月12日；接受刊登日期：2011年07月12日。

東吳政治學報/2011/第二十九卷第二期/頁111-180。

橫切面的要素分析，並透過深度訪談與次級資料分析，企圖了解地方毒品危害防制中心的互動結構與關係發展的過程。

本研究發現該政策主要是植基於應急式的反毒政策推動，為了因應漸趨嚴重的毒品問題，政府採取運用現有的組織資源方式來做政策推動，在此資源侷限下，主責的中央政府官員採取建立網絡、遊說指導策略，主責的地方政府官員則採取尋找資源的策略，在其策略運用的過程之中，中央與地方的毒品防制網絡漸趨形成。雖然該網絡的形成是地方毒品危害防制中心政策的最主要貢獻，但是系絡的資源困境仍阻礙反毒網絡的發展與持續深化。從任務編組的人員配置到反毒業務的金額補助有限，不只使主責的單位面臨難以負荷的問題，也使網絡中的其他行動者傾向被動配合，沿襲舊有的反毒政策推動內涵，實際產生的政策變革有限，組織間的連結也呈現弱連結型態。除此之外，在地方反毒網絡的擴展與反毒醫療、輔導信念的執行過程中，主責的中心人員也面臨吸毒犯心理依賴強烈與病識感不足的困境，前者所導致的高再犯率使得民間資源普遍投入的意願不高，後者則為吸毒者配合意願不高讓政府的輔導措施面臨難以推動的困境。上述的困境使得地方毒品危害防制中心的現行運作面臨發展的侷限，本研究基於此運作的實際情況與問題的了解，嘗試提出改善的短、中、長期政策建議。

關鍵詞：毒品政策、地方毒品危害防制中心、政策網絡

一、前言

近年來毒品的危害性日益嚴重，吸毒犯為滿足吸毒的欲望與要求，不惜鋌而走險從事各項犯罪行為，而毒品所帶來的龐大經濟利益更讓社會的毒品交易層出不窮，種種都對社會治安帶來的極大的危害。我國毒品問題的嚴重程度，可從因施用毒品而入監的人數來觀察，從 1999 年的 1881 人，到 2006 年的 11134 人，¹ 成長將近有六倍之多。若從在監受刑人的主要罪名統計來看，因毒品入監的受刑人一直高居首位，² 遙遙領先其他犯罪，成為監獄受刑人的主要組成份子。除此之外，毒品犯的累再犯率居高不下(法務部，2009)，種種皆顯示毒品對於社會的危害愈演愈烈。

毒品衍伸的犯罪與社會問題，對國家、社會造成重大危害，不只戕害國人的身體健康，因吸食毒品引起的竊盜、搶劫等犯罪行為對於社會治安亦危害甚鉅。近年來，愛滋病的傳染又成為毒品的新危害。我國愛滋病感染人數在 2004 年以後呈現爆炸性的增長，其中最主要的原因在於靜脈毒癮者的感染人數急遽跳升，從 2003 年的 80 人，一下子增加到 2004 年的 630 人，2005 年此類增加人數更達到 2455 人(衛生署疾病管制局，2007)，讓愛滋感染人數以倍數增長，情況有急速惡化的跡象。此一嚴重態勢逼得政府不得不趕緊採取因應措施，行政院於 2005 年核定「毒品病患愛滋減害試辦計畫」

1. 參照法務部發布的網站統計資料，在因毒品施用而入監的統計上，網站發布的統計資料僅統計到 2006 年，2007 年的統計資料中不再出現此一項目的統計，在此先說明。

2. 因毒品入監的受刑人數包含純製賣運輸、純施用、製賣運輸兼施用以及其他等與毒品有關的罪名。

(衛生署疾病管制局, 2005), 並於 2006 年召開的「毒品防制會報」, 首度將愛滋毒癮減害計畫納入政府的戒毒政策 (衛生署疾病管制局, 2006), 從 2006 年開始在臺北市、臺北縣、桃園縣及台南縣試辦清潔針具計畫與替代療法, 並於 2006 年 7 月與 8 月擴大辦理, 施行範圍逐漸涵蓋全國 (顏純左, 2007), 從務實的減少損害觀點處理毒癮犯的愛滋感染問題。

事實上「減害」(harm reduction) 做法在一些西歐國家已行之有年, 其最早可見於 1920 年英國 Rolleston 委員會對於毒品政策的建議, 而荷蘭、英國、瑞士、德國早已採用減害做法處理毒品問題 (MacMaster, 2004)。近來減害觀點成為關注的焦點, 最主要是由於之前美國所主導的毒品禁絕政策面臨了空前的挑戰, 毒品吸食者所造成的愛滋病、B 型肝炎、C 型肝炎感染率逐漸飆升, 使得各國重新檢視原先禁絕與懲罰觀點的毒品處遇措施, 將焦點從刑事查禁的面向轉向公共健康層面的思考。換言之, 減害的計畫與做法是把目標擺在減低毒品所造成的相關危害, 而非毒品使用的本身 (Lenton and Single, 1998), 採取務實的清潔針具計畫與美沙冬維持療法等, 減少因毒品吸食造成的公共健康問題。

減害療法與相關輔導措施的施行不只是使我國政府對於毒品問題上採取務實的應對措施, 更蘊含了更深層的觀念轉變。就歷史發展而言,³ 我國對待吸食毒品者常是以犯罪觀點的思考方式, 諸如清朝與日據時期曾採取純正的犯罪觀, 醫療觀點雖在日據時期中後期就已出現, 並延伸至肅清煙毒條例時期與毒品危害防制條例時

3. 主要參考柯雨瑞 (2006) 的歷史研究與時期劃分, 其將我國的毒品政策歷史發展分為四個時期: 清朝時期 (1839-1895 年)、日據時期 (1895-1945 年)、肅清煙毒條例時期 (1955-1998 年)、毒品危害防制條例時期 (1998-)。

期，但是在吸食毒品者的定位與處遇上，仍是偏向於「犯人」的思考模式，將藥物成癮者入罪化一直主導著社會與政府的思維與做法，從而將吸毒者貼上了行為偏差、危害社會的負面標籤，缺乏社會的關懷與適當的協助。由愛滋病的蔓延所採取的減害療法與政府相關的資源協助措施，使得藥癮者得到更多的關懷與照顧。現今務實觀點的做法與重視毒品出獄者的就業、輔導協助，讓原先的思維從光譜一端的犯罪者，逐漸朝往「病人」的一端移動，對於吸毒者的定位上有了觀念上的改變。

上述減害計畫的施行，使政府的毒品政策從以往的緝毒、拒毒為主導的政策作為，轉至以戒毒為首要目標，希冀從毒品使用率的降低來進一步改善社會治安。此減害計畫的具體落實需要地方政府單位的協力與合作，同時為了減少吸毒者再犯率居高不下的問題，亦須結合政府資源與聯繫，對於出監的毒癮犯進行心理輔導、追蹤輔導與就業協助，將毒品的防制面進一步擴大。基於此考量下，行政院在 2006 年 6 月 2 日的毒品防制會報中，由行政院前院長蘇貞昌指示推動縣、市地方政府毒品危害防制中心，之後法務部即著手推動全台 25 個縣市的毒品危害防制中心的建置（詹中原、張筵儀，2007），在法務部的推動下，各縣市相繼於 2006 年成立毒品危害防制中心，採「任務編組」的方式，設置方式多為中心置主任一人，由縣長兼任；副主任一人，由地方副縣長或主任秘書兼任；下分設四組，組長依任務分組由教育局、社會局、勞工局、衛生局等局長依所設組別兼任，分別負責毒品的預防宣導、追蹤輔導、轉介治療、工作計畫訂定與會議召開。

在如此立意良善的組織機構設置下，究竟現實運作中的真實圖像到底為何，為本篇研究的主要動機。長期以來政府的毒品政策推

動常是各機關各行其事，機關間橫向的整合與聯繫不足，此常產生各機關間步調不一、資源的重覆浪費、毒品查緝上相互踩線等弊病，而地方毒品危害防制中心的設立，主要目的在於整合社政、教育、檢察、醫療、更生保護等資源及各有關機關，統合辦理地方反毒事務（施茂林，2006），讓毒品政策推動更具成效。不過這樣的努力在前述再犯率的討論中，某種程度而言算是未顯現出成效，再加上重複吸食毒品事件時有所聞，皆顯示毒品輔導戒治作為上的缺失與不足，引起本研究針對目前地方的毒品防制政策運作內涵的研究興趣，意圖針對目前地方毒品防制政策的主體 - 地方毒品危害防制中心的政策形成、現實的業務推展、人員互動與資源連結等情況，進行過程性的解析，以對於政策執行的結果有更深層的了解。

由於本研究主要是探討地方毒品危害防制中心的政策形成與運作內涵，不只涵括政府機關的互動、連結，更深入探討政府與民間互動、合作的實質內涵，期能了解中心運作的真實情況。在此研究的關注焦點之下，政策網絡的理論概念是比較合適的分析視角，因為政策網絡理論的主要內涵在於政府機關與各種不同的政策社群 (policy community) 對於某特定政策議題，所形成的不同政策領域 (policy domains) 間的互動關係（吳定，2003），其可視為利害關係人與國家機關或是政府部門間的互動關係或模式，對於關心的議題進行溝通或協商（朱鎮明，2005），與本研究所探討的焦點 - 「互動」密切相關。除此之外，政策網絡理論發展跳脫傳統多元主義與統合主義理論發展的侷限性，適宜作為描繪政府與利益團體關係、互動的分析概念工具，因此本研究將以政策網絡作為主要的理論分析視角，探討以下研究問題：地方毒品危害防治中心政策形成過程與運作過程中，中央與地方行動者互動與網絡關係之動態樣貌為何？

二、我國毒品政策議題研究的檢視

我國毒品政策議題的研究，從研究的實質內容來看，大致可以分為以下五類：

(一) 國外政策的引介

國外的反毒政策與做法，一直是我國師法與參考的對象，因此國外毒品政策作法與經驗的引介就成為我國毒品政策研究議題的一部分。相關研究依研究內容的差異，可分為三個部份，包括針對外國緝毒工作的介紹（顏志榮，1995；郭崇武，2004）、國外毒品矯治作法上的討論（林健陽、黃啟寶，2002；林健陽、柯雨瑞，2003；陳祖輝，2003），以及國外整體反毒政策的概述，包含緝毒、拒毒與戒毒工作的討論（黃富源，1994；郭翔，1997；吳秀貞、林珊汝，2007；張平吾，2003），研究多為引介性質，將重點擺在國外反毒作法與經驗的學習，就此部分與本研究的關聯度而言，探討的對象與意涵殊異，兩者之間的關聯度不高。

(二) 政策討論

政策內涵的討論相較於前述國外政策引介的研究，研究的主要目的在於對政策的內涵進行討論就研究文獻檢視上，可分為理論面（李湧清，1998；詹中原、張筵儀，2007）與實務工作分析、討論（駱宜安，2000；蔡震邦，2006；呂豐足，2005；江惠民，2007；林鴻海，2008）兩個類別，此部分的研究內容與政策引介的部份相

比較，政策討論的研究切入點較為多元，研究的論述焦點較為豐富。與本研究地方毒品危害防制中心議題相關的部份，共有江惠民（2007）和詹中原與張筵儀（2007）兩篇研究，前者僅介紹地方毒品危害防制中心的設立與內涵，屬於介紹性質的研究。後者與本研究的研究主體相同，同為討論地方毒品危害防制中心，不過其是以全球治理的面向切入，重點擺在地方毒品危害防制中心的「機制建構」部分，探討全球化對於組織建構與政策走向的影響，兩者就研究的內容與切入點而言，與本研究有很大的差異。

(三) 政策倡議

政策倡議的文獻可說佔毒品政策議題研究的絕大部分，此部分文獻論述重點在於提出作法與措施的策略性建議。依其研究的主體與範疇大致可分為國際合作面向與國內政策面向倡議兩部分，前者研究議題包含兩岸合作議題（任海傳，2003；鄭幼民，2004；鄭幼民，2006；徐名駒、施雅甄，2006；林健陽、柯雨瑞，2008；王華富，2008；黃錫璋，2009）、整體的國際合作建議（王華富、朱正聲，2007），或是針對國際反毒發展與犯罪情勢進行介紹，最後倡議部分結合國內政策作為與國際合作（謝立功，2001；許皆清，2006），從文獻檢閱來看，兩岸合作議題可說是大部份學者的關注焦點。至於國內政策面向的倡議部分，包含毒品走私查緝（林錦村，1999；黃富村，2000；任海傳，2004）、防制洗錢（詹德恩，2003）、查緝航空貨運毒品走私（許連祥，2007），後者則有藥物濫用的拒毒與戒毒工作的策略建議（程百君，1999）、藥物濫用監測系統的建制（楊士隆，2007；朱日僑等，2008）、資訊系統的建立（陳泉錫，2008），研究議題可說是五花八門，大多由研究者的實務工作

與經驗進行問題描述與提出解決的策略建議。

此部分與本研究議題相關的文獻，僅陳泉錫（2008）的研究內容有部分觸及地方毒品危害防制中心的討論，該研究對於地方毒品危害防制中心運作中的困境有深刻的了解，只不過其觀察傾向於組織架構（任務編組）、人力與經費不足、評核與作業程序的部分，至於中心人員互動、整合的觀察上，僅提及警察與毒癮者的對立角色，內容略有涉及部門間步伐不一致的整合問題，但相關內涵的描述缺乏，難讓人了解地方毒品危害防制中心的運作、互動全貌，就互動層面的分析與研究上，仍有待補足。

(四) 政策過程分析

毒品政策過程研究文獻主要在於討論政策執行過程的相關內容，此部分包括對於其政策的規劃與發展的相關因素進行深入剖析（陳勁，2005），以及政策執行運作過程進行研析（詹中原，2007），這部分與本研究有關的文獻部分，詹中原（2007）的研究可說是與本研究高度相關，該篇研究意圖探討地方毒品危害防制中心的執行過程，但是觀諸其質化訪談的對象多為政府官員，民間則只有醫院的社工、心理師，觸及到民間團體較少，本研究意圖延伸到與民間團體的互動行為討論。再者，該研究採多縣市的訪談為主，主要目的在於概述地方毒品危害防制中心的運作、聯繫情況，相較之下，本研究是以單一縣市作為觀察點，對於地方毒品危害防制中心進行個案的深度描繪，了解政策推展的實況與互動關係的連結，解析地方毒品防制網絡的真實圖像。

(五) 政策評估

毒品政策評估的研究主要是以評估政策執行的成效作為主要研究目的，包含以受戒治人為調查對象的量化研究(林健陽等，2001；張智雄、柯雨瑞，2005)，或是將調查對象擴及戒治人員與司法人員的量化研究(林健陽、賴擁連，2002；張伯宏，2006)。此外，亦有採質性研究進行評估者(行政院研究發展考核委員會，2006)，或是以質性與量化結合的方式來評估成效者(林健陽、陳玉書，2007)，或是採取實驗法的評估方式(謝政憲等，2009)。此類研究多是以政策利害關係人主觀性的評估為主，大部份皆是針對毒品政策進行整體性的檢視與評估。就此部分文獻與本研究的相關性而言，僅林健陽與陳玉書(2007)研究中稍有提及地方毒品危害防制中心的運作問題，但篇幅不多，實質內容的討論亦為不足，相關內涵有待填補。

綜合上述文獻的分析與歸納，在地方毒品危害防制中心的議題研究上，目前的研究仍有不足之處，本研究意圖針對此學術研究的缺漏，將地方毒品危害防制中心執行的互動內涵、因素的拼圖予以補齊，希望能更完整的整理出地方毒品危害防制中心運作的政策圖像。

三、政策網絡文獻探討與研究架構的提出

過去二、三十年間，美國、英國公共政策的學者廣泛利用政策網絡的概念進行政策分析，美國文獻偏重「次級政府理論」、「鐵三角」(Freeman, 1965; Lowi, 1969)及「議題網絡」(Heclo, 1979)，

分析的焦點放在少數的特權團體與行政立法部門與組織內部的利害關係人非法的政治運作，強調的是重要行動者之間的人際關係，而非著眼於組織間的結構性關係 (Marsh, 1998)。儘管學者間所持的立場與見解有所歧異，然而皆關注政策互動過程與權力的運作，描述政策互動的概念逐漸累積，以下將從政策網絡概念發展中找出政策網絡文獻重要的分析要素，作為本文的研究架構與分析的基礎。

(一) 資源依賴的論述到網絡類型學

英國的文獻，早期最著名的為 Rhodes 的研究，Rhodes 在 1981 年的研究接受 Benson 的組織資源依賴的觀點，從組織資源的依賴與交換探討政策網絡的連結關係，視中央與地方政府關係為一種「賽局」(game)，過程中雙方利用資源的交換來影響結果。Rhodes 在 1988 年的研究中 (Rhodes, 1988)，將中央與地方政府的連結關係界定為「中層」(meso)的分析層次，並將政策網絡界定為「一群因資源依賴而互相連結的組織，因資源依賴結構的差異而有所區別」(Rhodes, 1997: 37)。論述中延續資源交換關係的觀察，結合宏觀層次的政府特質的變遷分析，以此作為網絡關係變遷與政策結果解釋的關鍵因素。

除了強化解釋模型的論述外，更對於中央與地方組織的連結樣態提出互動關係的連續體劃分，分類中將網絡關係依整合程度、穩定性、排他性、主導的利益由高至低區分為政策社群、專業網絡、府際網絡、生產者網絡與議題網絡，將原先鬆散的政策網絡概念作系統性的連結，並強化「網絡特性」的差異與區分。

Rhodes 的類型論述引領了政策網絡概念發展的新方向 - 類型學，讓後續的學者陸續投入網絡特質的區分與概念架構的論述。首

先為 Wilks and Wright (1987)，其在 Rhodes (1986)的研究之後，嘗試提出另一種英國政府與工業關係分類架構。其將政策網絡界定為「由資源依賴而相互連結的組織叢集 (complexes)，因資源依賴結構的差異而有所區別」(Wilks and Wright, 1987: 299)，承繼著 Rhodes 資源依賴的界定，將網絡視為一種交換關係運作的連結過程。該分類架構主要是依照政策的範圍作區隔，從產業類別、生產類型(焦點)區分出由寬到窄的行動者關係類別；之後，Van Waarden (1992)沿著 Katzenstein 的思考，視政策網絡為公私部門的宏觀連結關係，依七個政策網絡的面向來劃分政策網絡的類型，這七個面向分別為(1)行動者；(2)功能；(3)結構；(4)制度化程度；(5)行為的規則；(6)權力關係；(7)行動者的策略，依這七個面向將早先學者提出的政策網絡概念類型做一個統整與分類；Jordan and Schubert (1992)對於政策網絡的界定採 Hanf's 的觀點，視政策網絡為「在政策制定的過程中包含大量的公、私部門行動者，其是從政府和社會的不同層級與功能領域而來」(Jordan and Schubert, 1992: 11)，將政策網絡的概念依參與者的數目、網絡為部門或跨部門的，以及穩定的特質來加以歸類。

綜合上述的發展來看，政策網絡類型學在 Rhodes 的引領下呈現多樣的發展，不過各個論述不是囿於論述的獨特性用法，或是分類架構龐雜而模糊，在學術運用與發展有限。綜合來看，Rhodes 研究論述對於本研究較具啟發性，資源與權力互動的討論可以說是該論述的重要內涵，⁴ 其解釋了網路行動者互動的行為依據，在政策網

4. 本研究就資源要素部分，檢視資源類型的相關論述(Rhodes, 1981; Leach and Percy-Smith, 2001)之後，考量與本研究相關的適切性，以人力、資金、權威、資訊做為研究討論內涵。而權力互動則以「權力互動結構」來分析，探討行動者之間權力的分配與互動結構。

絡的行為探討中實具有重要性，宜納入本研究分析要素之中。

(二) 強化概念解釋力的多項嘗試

類型學的討論為政策網絡的概念發展帶來了多樣性，但是卻無助於其概念的實質解釋力的提升與理論發展，對此學者進行了諸多嘗試，首先是 Rhodes 在 1992 年與 Marsh 的研究中 (Rhodes and Marsh, 1992)，深化政策網絡分類與內涵的論述，將政策網絡的分析焦點從政府的行動者擴大為政府與民間組織的互動行為分析，修改原先連續體的區分，僅強調政策社群與議題網絡兩個端點的位置，視其為理想型 (ideal type)，並針對此兩個端點作內容的深化論述，最主要的創新在於對整合程度的內涵進行擴充，納入網絡結構的互動頻率、持續性與共識的內容，強化整合性的討論。此一論述使政策網絡的概念走向「解釋性」運用，把政策網絡的結構特性與政策結果作因果關係的解釋性連結，在政策網絡概念的理論化進程上，又向前邁進了一步。

除了針對網絡特性進行深化描述外，與其他理論的結合亦是學者嘗試的方向之一，例如有提出結合「理性選擇理論」的主張 (Dowding, 1995: 136)；有的認為資源依賴與對話理論是可行的選項之一 (Bogason and Toonen, 1998)；亦有人認為倡議聯盟架構、知識社群、議程設定與動態平衡理論可以填補政策網絡內涵的不足 (Peters, 1998)；或是有學者結合學習理論的發展，認為學習的認知觀點提供了網絡內部動態運作的實質內涵，以此解釋英國經濟政策的變遷 (Pemberton, 2000)。

再者，建立模型也是學者嘗試的方向。Marsh and Smith (2000) 延續新制度論的結構與行動者結合的思維，再加上結合宏觀、中觀

與微觀的因素分析，提出「辯證模型」的分析途徑，關注在網絡結構與行動者、政策網絡與系統、政策網絡與政策結果之間兩兩因素相互影響的辯證關係，並以此模型分析英國農業政策網絡的發展與演進，採互動歷程的分析方式，逐一檢視各因素之間的相互影響，以及對於政策網絡與政策結果的解釋。該解釋模型有兩項核心的論述，一是結合結構與行動者的觀察、研究，另一項核心論述則為「辯證」觀點的思維。在解釋政策結果變遷的思維上，從早先 Marsh and Rhodes (1992)關注於結構特性，轉變為時間歷程性的解釋，著重於政策的形成與發展的過程性探討。這樣的研究方向讓結構與行動者互動的影響與結果能有詳細的觀察，網絡的互動行為亦能有深入的認知。

Kisby (2007)接續其研究模式，認為此模式忽視了「信念、想法」的面向，指出行動者所抱持的信念、動機不一定如理性選擇學派所言，與特定利益掛勾，信念對於政策結果實則有獨立的影響，將原模式加入信念上的分析因素，稱新的分析模式為理念 (ideational) 途徑。

綜觀上述的學術進展，Marsh and Rhodes (1992)在結構特性的闡述，使得政策網絡概念對於政策結果差異的解釋性有所提升，不過結構特性的重視也突顯了忽視個體行為層面的動態運作的缺失；至於理論結合的嘗試上，多僅止於學者的倡議，實質結合的研究較為欠缺；解釋模型為政策網絡概念因果關係建立做了較新穎的嘗試，不過在嚴謹的因果推論上卻面臨政策發展的複雜歸因，難以建立可驗證的通則，該模型僅能說是一種觀察點或分析視角，理論化的進展上仍為有限。然而，在其模型的個案論述中採取的行動者歷程性的互動分析，以此檢視網絡互動的發展與行動者的自我學習策略，

與行動者與結構的影響關係，為政策網絡的發展開啟了另一條論述的路徑。

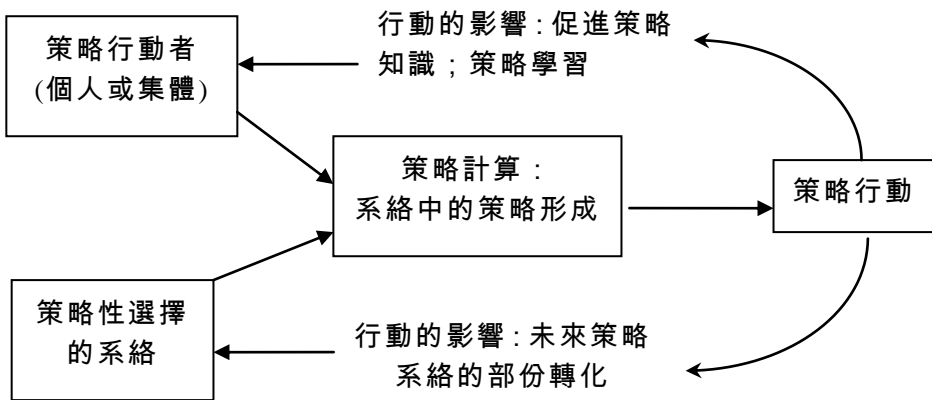
此部分發展對於本研究的啟發上來說，模型中宏觀、中觀、微觀因素的提出，可作為分析要素的分類參考。至於分析要素的內涵上，新增了「行動者信念」對於政策網絡的影響檢視，此在中心反毒作法（反毒信念）的推廣上，亦具實質的重要性，本研究將此納入分析要素討論。

（三）關注行動者個體因素、歷程性觀點的發展

追溯 Marsh and Smith (2000)政策網絡歷史性檢視論述的起源，可溯及 Hay (1998)對於「織網」(networking)的論述，提出探討行動者的策略途徑 (strategic approach)作為討論網絡發展的動態性論述起點，以此超越以往政策網絡文獻中，偏向於結構與快照 (snapshot)的論述內涵，企圖以行動者的策略行動、學習、行動者與結構之間的相互影響關係，以及網絡的歷程性發展分析，補足政策網絡的發展論述。Hay (1998)的策略途徑論述主體可分為二個部份，首先是行動者與系絡的相互影響，參見圖一，這部分在行動者與結構觀結合的思維之下，採取 Jessop 所發展的「策略關係途徑」論點，以策略行動為中介，企圖整合結構、制度與行動者；⁵ 另一部份為歷程性觀點的檢視，這部份汲取歷史制度論的部分內涵，強調路徑依賴

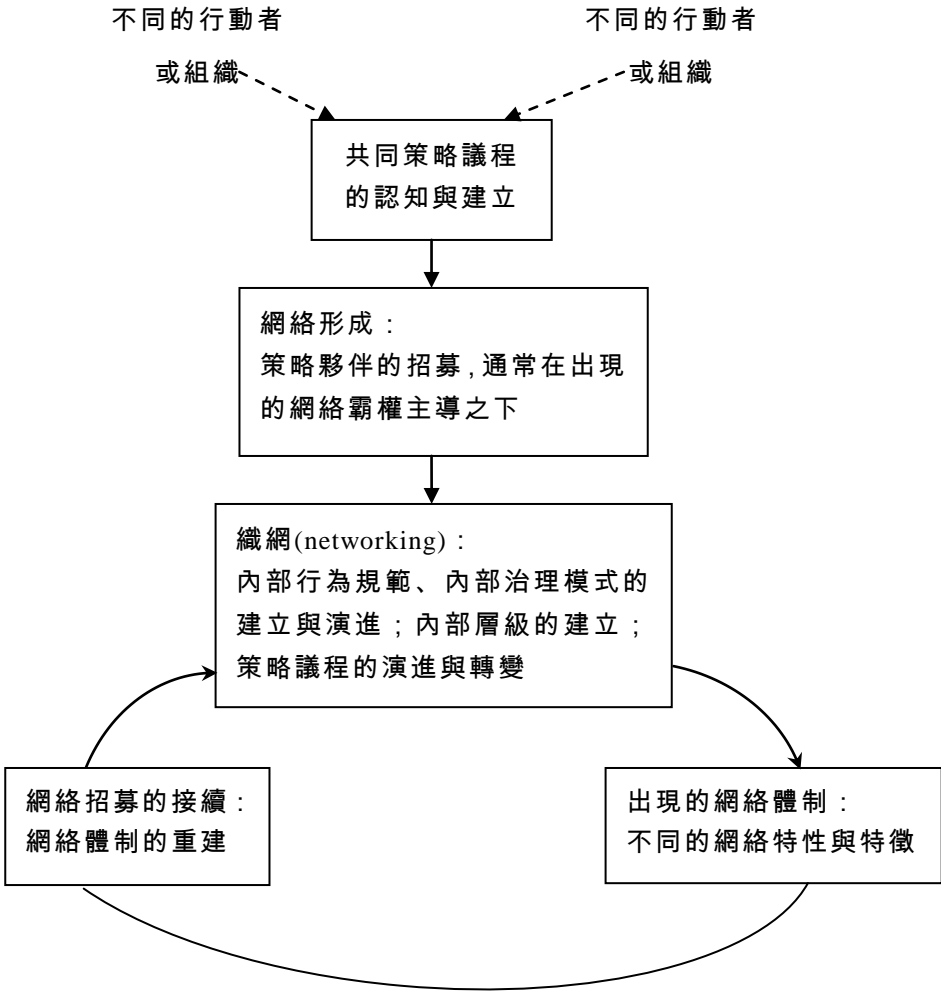
5. Jessop 認為「我們必須涉入分析，看不同的決定因素如何結合在一個特定的歷史點上，指出它們之間的相互關聯對一個特定結構的因果關係是必要或 / 和充分條件」（王振寰，1996）。換言之，各種結構或事件的發生，都是特定時空條件下不同因素結合造成的結果，其中涉及各種關係的相互折衝、對立、平衡。此觀點的歷史性看法，亦成為 Hay 論述的一部份。

(path-dependent)的政策網絡形成與演變，分別對於網絡形成與變遷的過程提出初探性的歷程模式（圖二為網絡形成的模式），從網絡建構、變遷、終結的演進模式探討中，再現網絡的動態發展（Hay 1998; Hay and Richards 2000）。



圖一 在策略性選擇系絡下的策略學習

資料來源：Hay (1998: 43)。



圖二 網絡形成：形成策略聯盟

資料來源：Hay (1998: 46)。

行動者的策略行動、關係的等個體面因素的關注，於近期研究中獲得學者的共鳴。Lejano (2008)於東南亞烏龜島嶼網絡治理模式研究中，提出「關係」建立的一種關懷結構，認為關係的建立與維持是政策執行的主幹，其他的角色、規則、法規等元素則是依附在此關係結構之上運作；Tantivess and Walt(2008)在愛滋病病毒藥物療法施行過程的討論中，對於國家、民間團體的行動者策略與資源運用，有詳實的介紹與討論；Marsh 等(2009)在英國鄉間聯盟(countryside alliance, CA)團體組織的研究中，結合行動者個別策略與政策網絡類型學的研究，研究中亦納入了單一團體的行動策略討論元素。

前述個體行動策略的研究，都配合歷史的檢視視角，讓個體的策略能在當時的結構與制度的「系絡化」分析中，有更清楚的輪廓與了解，以此來看，行動者的個體策略行動討論必須搭配歷史性的檢視角度，才能理解行動者的思考與行動路徑，兩者中缺乏任何一項，都會使研究分析有所不足。

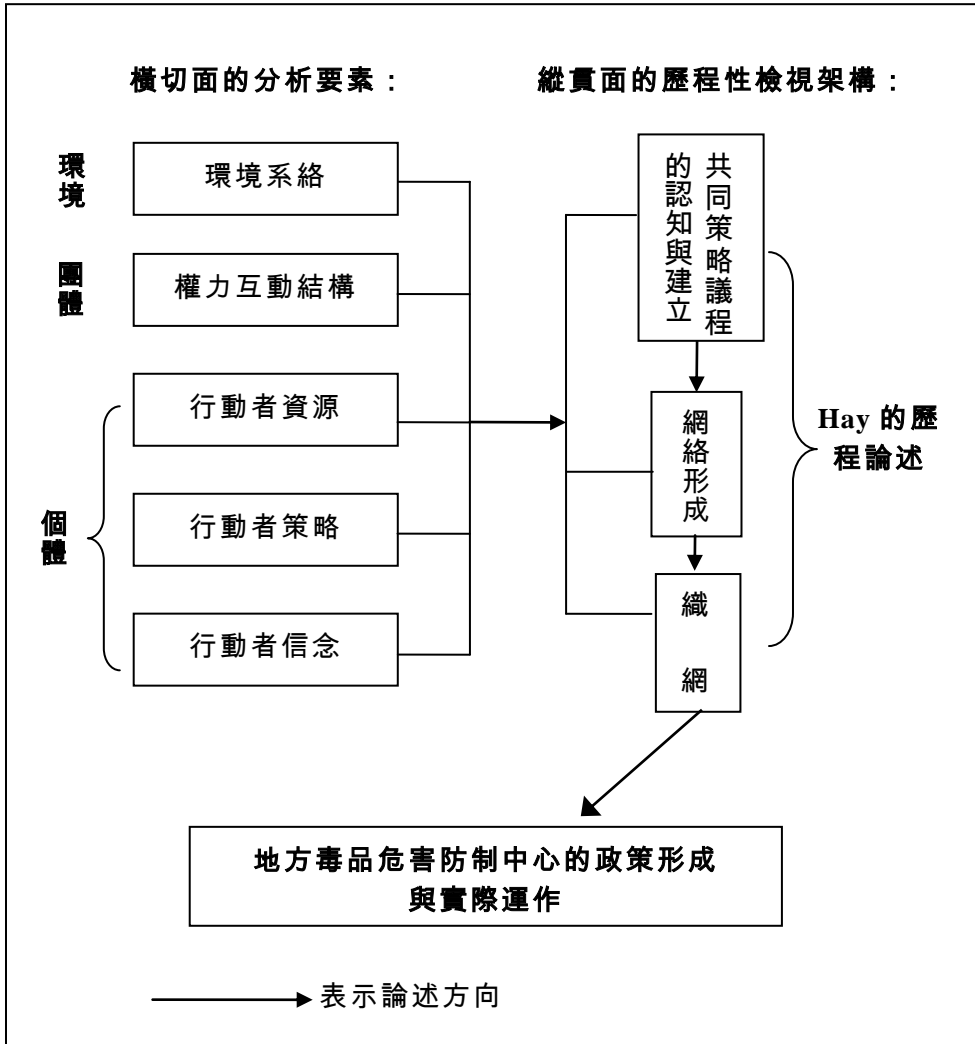
這部分研究對本文研究架構有極大的貢獻，其貢獻可分為兩部分說明，首先，「行動者策略」的分析要素為連結結構與行動者的重要因素，讓原先靜態的結構描述有了動態觀察的可能，具有分析的重要性。其次網絡關係發展 - 織網的歷程性檢視，讓結構與行動者的相互影響更能有所突顯，對於政策發展的討論能更完整與連貫。

綜合前述政策網絡概念發展的重要內涵及其論述與本研究的相關性，在本研究的分析架構上，分為橫切面與縱貫面兩個部分，就橫切面的分析要素而言，可分為個體、團體與環境層面三個部份來

切入討論，⁶ 個體要素部分結合前面討論，共包含「行動者資源」、「行動者策略」、「行動者信念」三個討論要素；團體層面則是以行動者或組織之間的「權力互動結構」作為觀察重點；環境層面的討論，在目前政策網絡概念發展中，尚未出現一個較為合適的探討要素，基於此，本研究以「環境系絡」來統稱影響地方毒品危害防制中心運作的相關法規制度、事件等環境要素。以此個體、團體與環境三個層面分別討論地方毒品危害防制中心網絡的形成與發展。

除了橫切面的分析要素外，尚包含縱貫面的歷程性檢視架構，此主要以 Hay(1998)的歷程性的織網論述作為討論內涵。本研究以歷程性的觀察架構為經，三個層面的探討要素為緯，動態交織出地方毒品危害防制中心的實際運作內涵，整體的分析要素與觀察架構如圖三所示，藉此分析架構探討地方毒品危害防制中心的關係發展與政策執行的過程。本研究中所指涉的行動者涵括中央層級的政府官員、地方政府官員，以及民間組織（包含地區性公會、心輔團體、宗教戒毒組織），故在互動結構的觀察面上，主要是以這三個行動者的互動結構、網絡連結的關係作為觀察重點。

6. 由於名詞的界定問題，本研究不以宏觀、中觀、微觀作為分析要素的區分，而是以觀察的對象作為區分的依據，分為環境、團體與個體三個觀察層次。



圖三 本研究的分析架構

資料來源：本研究自繪。

四、研究方法

在政府為了毒品問題所擘劃的良善制度設計的背後，實際的毒品防制網絡發展歷程，以及真實的運作樣貌為何，為本研究的研究重點。在此探索性的研究取向下，關切的焦點在於「如何」與「為什麼」的研究問題，依義恩所論述的研究策略判準（義恩，2009）來說，⁷ 個案研究法是最適當的研究方法、策略。就個案對象的選取上，本研究以單一個案做為研究標的，採取「極端或異常個案取樣」和「關鍵個案取樣」兩項策略作為主要的取樣思考（巴頓，2008），前者是以挑選目前地方毒品防制中心運作中，具有優異表現的地方縣市作為研究個案，以此探討其中成功的形成模式與運作經驗，作為其他縣市學習與仿效的依據；至於關鍵個案取樣的策略考量，主要是關注於目前地方毒品危害防制中心運作的問題，延著前項策略的思考，在目前運作良好的地方毒品危害防制中心下，遭遇到的運作困境與問題，則其他縣市必然面臨相同的處境，⁸ 以這兩項策略考量作為研究個案取樣的主要思維。

實際的縣市選取作法上，由於法務部從 2007 年起即針對各地方的毒品危害防制中心進行績效考評的聯合視導作業，並於視導結束後，針對考評結果對各縣市進行評比，本研究以 2008 年的聯合視導

7. 義恩的判準有三部分，即「研究問題的形式」、「需要在行為事件上操控嗎？」、「是否著重在當時的事件上」，以此區分實驗法、調查研究、檔案記錄分析、歷史研究法、個案研究法五大研究策略。

8. 依巴頓所言，關鍵個案取樣的重點在於「如果它在那裡發生了，它就會在任何地方發生」。不過這裡需注意的是此處只做有限的推論，實際的情況仍依各地方的特殊性而有所差異。

地方毒品危害防制中心報告作為挑選的基準點，從評比的「特優」、「優」、「良」三個等級中，以其中評比為「特優」的縣市進行研究的取樣，選出一個縣市作為深度觀察與研究的標的，以此回溯探究該地方的毒品防制網絡的形成與實際運作過程，希冀其中的成功經驗能成為各地方的借鏡，並對於其中所存在的問題進行研析。

本研究主要以深度訪談與次級資料兩種方法收集資料，研究時間為 2009 年 5 月至 2010 年 2 月。深度訪談的對象選取上，由於本研究以政策網絡理論內涵作為切入探討點，政策網絡關注於行動者「互動關係」的討論上，故訪談對象以「互動關係有無」作為主要的擇取判準，換言之，曾經與地方毒品危害防制中心有過接觸與連繫的組織為本文研究的核心對象，透過訪談得知與中心有業務往來的對象包含中央機關的法務部、衛生署人員、民間協力與合作的宗教戒毒團體、心輔團體、職業公會人員，⁹再加上中心的人員，本研究共選取 16 名訪談對象（請見下表一），採半結構式的訪談方式對涉及的組織負責人員進行深度訪談。

9. 這部分的操作方式主要是先接觸中心的主要負責人員，得到與中心有接觸的組織名稱與主要接洽人員名單，以此來進行訪談人員的對象選取。

表一 訪談對象資料¹⁰

職務	代號	所屬單位
法務部人員	C1	中央政府單位
衛生署人員 1	C2	
衛生署人員 2	C3	
衛生署人員 3	C4	
衛生局人員 1	L1	地方政府單位
衛生局人員 2	L2	
社會處人員	L3	
教育處人員	L4	
教育處人員	L5	
警察局人員	L6	
校外會人員 ¹¹	L7	
地檢署人員 1	L8	
地檢署人員 2	L9	
宗教戒毒團體人員	P1	民間單位
心輔團體人員	P2	
地區某職業公會人員 ¹²	P3	

資料來源：本研究整理。

10. 在此需一提的是訪談對象中衛生局與教育處各有人員兩名，前者是基於該局為中心運作的核心單位，故挑選其中關鍵人員兩位進行深入了解；至於教育處則是負責人員有所變動，基於歷程發展認識的必要而訪談兩位教育處成員，在此先行說明。
11. 校外會全名為「校外生活輔導委員會」，為教育部的組織單位，該組織人員在學校的反毒業務與中心有協力、合作，故納入訪談對象。
12. 地方職業公會人員的訪談，主要是因為中心主責單位在中心業務的推廣上，有納入地區某職業公會的協力合作。

為了彌補深度訪談個體詮釋面的不足，本研究兼採次級資料收集法，收集有關地方毒品危害防制中心運作的資訊，包含官方出版品與新聞報導兩項，前者以政府的反毒政策出版刊物，以及地方毒品危害防制中心內部發表的宣傳和成果發表等出版品為主，後者則是以聯合報系、中國時報、自由時報以及少數地區性報紙做為資料收集的來源，企圖藉由次級資料的收集對於網絡發展系絡性的知識有更完整的了解（參見表二），並對於受訪者的說法進行不同資料來源的檢證。此外，本研究也針對不同受訪者的說法進行比對，以三角驗證法中的方法的三角檢驗與來源的三角檢驗（鈕文英，2007；巴頓，2008）進行，並透過對受訪者資料的回饋，以提升研究的可信度與真實性。

表二 研究要素的資料收集與訪談問題設計

研究要素	資料收集方式	資料收集的重點	訪談問題設計
環境系統	深度訪談	詢問在中心形成與運作過程中，促成的個人或事件的了解，並探詢其中所遭遇的法規等制度性的限制與問題	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 影響毒品危害防制中心成立的關鍵事件與因素為何？ ◆ 毒品危害防制中心的形成與運作中，曾遭遇哪些法規與環境的限制與阻礙？
	次級資料收集	新聞事件的報導、法規與制度的規定、政府出版品	
權力互動結構	深度訪談	權力互動關係與結構的討論（此處結合 Marsh and Rhodes 的權力均衡、支配性團體的討論，以及後續關係建立的歷程性討論）	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 在毒品危害防制中心的成立與運作中，有接觸哪些組織團體與個人，過程為何？（關係建立的歷程性探討） ◆ 在毒品危害防制中心的成立與運作中，主導的組織

			單位為何？(權力支配性的討論)
行動者 資源	深度 訪談	探詢組織擁有的人力、資金、權威、資訊情況與交流概況	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 在毒品危害防制中心的成立與運作中對於您組織的經費有何影響？ ◆ 在參與中心成立與業務運作的過程中，對於您組織的人力配置與業務承辦有何影響？ ◆ 在中心成立與運作的過程中，您組織所扮演的角色或負責的職掌為何？發揮哪些影響力與貢獻？ ◆ 在中心成立的過程之中，您組織在資訊交流的情況為何？
	次級資料 收集	官方的經費補助資料、文宣品	
行動者 策略	深度 訪談	詢問行動者在網絡形成與業務執行的過程中，對於內部組織的變動與學習，以及外部關係建立的做法	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 為了因應毒品危害防制中心的成立與運作，您組織採取的推動作法與因應措施為何？
行動者 信念	深度 訪談	詢問行動者就該組織所持的防毒觀點與中心減害醫療觀的分歧與影響	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 您所屬組織對於毒品防制主要抱持何種觀點？對於中心的醫療輔導觀點的看法為何？ ◆ 毒品危害防制中心醫療輔導觀點的作法對您組織造成何種影響？

資料來源：本研究整理。

五、地方毒品危害防制中心的政策形成與執行

本節以政策環境系絡、權力互動結構，以及行動者的資源、策略、信念等元素探討「地方毒品危害防制中心」的政策議題形成與織網的過程性內涵，著重於中央政府在「地方毒品危害防制中心」政策推動的實質內容，一方面對於中心形成與推動過程進行了解，另一方面對於毒品防制在政策規畫與執行時遭遇的困境進行論述。

(一) 毒品氾濫與醫療觀點交織的政策議程認知與建立

地方毒品危害防制中心政策實質蘊含的反毒政策思維的變革，起源來自於 1989-1990 年代出現的甲基安非他命，當時政府對於該毒品濫用未加以禁止。但是價格低廉促使藥物濫用爆發大流行，逐漸加劇的毒品濫用問題但使政府不得不採取應對手段。其中涉及的重要政策走向是「吸毒者」角色的轉變，從需求面切入的戒毒工作思考下，原先以斷絕、嚇阻的刑罰犯罪思維加入了不同面向的思考，吸毒者不再是原來認定的「犯人」角色，而是同時具有「犯人」與「病人」的角色特質，反毒思維中病人觀念的加入引起了吸毒犯處遇措施的極大變革，政府反毒措施中逐漸加入了戒毒的反毒工作。然而實質政策作為上的變革，可以從各部會反毒措施的推動以及實際的醫療變革兩方面來討論，首先就前者而言，各部會間的反毒措施推動仍依循著原先部會的業務各自運作，鮮少合作與交流，¹³ 各部會在行政院院長的上級要求之下，進行單位工作執掌內的政策規

13. 這項論點在與法務部人員的訪談中得到證實，其曾提及在替代療法實施之前，法務部與衛生署在毒品戒治上幾乎是沒合作的。

劃與措施推動。整體來看，「部門化」分工特質與「應急」的任務導向的會議組成為中心成立前的主要權力互動模式，¹⁴ 而且此互動是以法務部門為主導。在法務部主導的毒品政策中，由於各部會人力兼辦、財政資源限制下，¹⁵ 部會間的政策措施包含在既有部門的政策內，政策措施的規劃與推動為分立的各自行動，彼此之間的聯繫與合作少見，網絡型態的互動尚未成形。

其次，在政府分工下的戒毒政策嘗試中，環境因素使得吸毒受刑人的處遇上改變有限。政府實際的政策變革主要在於矯正程序的法規中將醫療的戒治作法納入現有的司法矯正機構，但在三項環境因素的阻礙下，政府的政策實質變革有限：首先是戒治人力與服務拓展的當時遭遇了國家的精簡政策，毒癮戒治的相關人力規劃與經費爭取遭遇到了空前的困難；再者，當時的醫療戒治體系專業人力與設備無法跟上法務部的規劃；最後，毒品戒治的高再犯率顯示了醫療面向的幫助有限。在這三個因素的影響下，我國早先的反毒政策實質變革有限。

受限於吸毒者強烈的心理依賴與複雜的環境因素影響，使得醫療戒毒的成功率並無法像預期般的大幅提升，於是「病人」、「犯人」兩個角色定位的拉扯重新回到了「犯人」的嚇阻性思維上，換言之，受限於醫療措施的成效有限，衛生署在戒毒政策缺乏可以推動的政策方向，於是吸毒犯的司法處遇仍以監禁為主，更因醫療措施納入司法處遇後帶來的法定刑度降低的規定，讓原先司法嚇阻的效果降低，在兩邊都落空下，折衷的方案變成變相鼓勵毒品犯吸食

14. 例如反毒會報原先設置的目的即是為了因應當時毒品氾濫嚴重的問題，組成行政院層級的部會首長會議共同研商解決對策與措施，此任務導向的會議組成屬於「應急」的性質。

15. 受訪者(C1)於訪談中表示毒品政策規劃與負責人員為「兼辦」的性質，毒品政策措施的規劃與推動需視各部會的資源充裕程度與該單位的重視程度。

毒品，致使毒品吸食의再犯率不降反升。¹⁶

除了反毒政策變革有限之外，政府的漠視更促使毒品問題漸趨升溫，¹⁷ 當這樣的情勢結合了海洛因的物質濫用趨勢，成為整個社會環境的重大威脅。2003年海洛因吸食者的針具共用所引起的血液傳染疾病急速升溫，其中愛滋病的傳染與流行如前所述，在2004年成為我國愛滋病感染原因的首位，到2005年更呈現爆炸性的大幅成長，這樣嚴峻的態勢逼的政府衛生單位不得不採取必要的處理措施，於是在參考國外減害作為之下推動「毒品病患愛滋減害試辦計畫」，期望讓愛滋病的感染情況能夠獲得有效控制。

減害計畫的政策推出有兩項重要的意義，首先它讓衛生醫療單位找到了可以施力的重點，之前的毒品戒治措施成效的不彰以及國家精簡與財政困難等因素之下，政府醫療衛生部門找不到一個推展的政策重點，不過在針具共用導致的愛滋感染人數大幅成長之下，社會的公共衛生問題讓衛生單位不得不採取主動的角色，積極的提出解決的應對策略，在衛生單位的被迫介入之下，在毒品戒治上的醫療資源與措施推展有一定程度的提升。其次，減害計畫若要更深入的推廣，政府衛生部門與司法部門必須更深入的合作，在監獄與矯正機構之中推廣減害計畫的觀念與做法，才能落實計劃的推動與達成政策目標，因此衛生單位與司法單位的合作開始出現，法務部人員在訪談中即表示：

16. 受訪者(L9)提到當相關配套沒做好時，對吸毒者來說反而會感受到刑度減輕，而有鼓勵的效果。

17. 此主要指反毒機制從原先行政院層級的「中央反毒會報」併入「行政院強化社會治安專案會議」，反毒機制弱化為治安工作的其中一項。以及隨之而來的人員、經費刪減，造成各部會僅能就現有的措施接續推動，難有毒品政策的嘗試與創新。

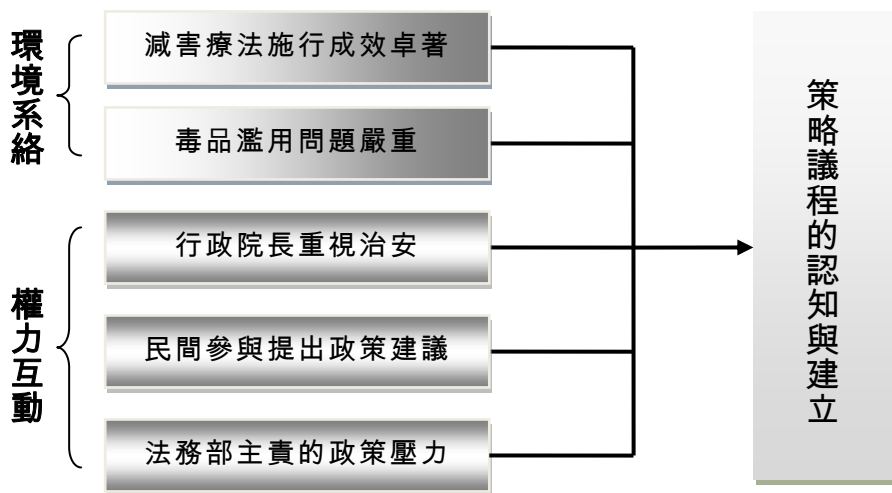
有關於毒品戒治的部份，以往法務部與衛生署合作的機會很少，因為這個替代療法，其實才有合作機會.....它最主要是吸毒者常因共用針頭感染愛滋病，那因為這樣其實對我們國家產生很大一個衝擊.....就是因為這樣，所以不得不合作，所以我們從九十五年開始實施這個減害計畫，提供針頭，然後衛生機關開始入監所做衛生教育宣導，那我們也強制在做一些宣導，教導我們的受刑人，特別是吸毒者他們共用針頭的危害性... (受訪者 C1)

除了減害計畫的合作以外，事實上戒治醫療資源亦在衛生署主導之下，逐漸引入法務部門。

上述的發展在政府首長重視治安的政策中，加深了變革的契機。當時行政院長蘇貞昌一上任即強調治安為其施政首位，治安敗壞的主因 - 毒品問題的氾濫於是成為政策檢討的對象，當時的法務部長在上層重視的壓力之下，不得不對毒品問題思考對策，於是從減害計畫推展成效良好的發展中，看到了需求面戒治與輔導措施推動的機會，意圖從根本性來解決毒品氾濫的問題。此外，重新恢復設置的國家最高反毒會議 - 「行政院毒品防制會報」，學者專家的參與逐漸打破原先部門化的毒品政策規劃，在會報中地方政府反毒工作的空白與政府部門的整合不佳問題被學者提出來討論，地方成立跨部門的整合組織的政策建議進而提出，就在法務部長尋求毒品問題的治本措施、減害計畫的醫療戒治進展與專家政策建議三者匯流下，著重吸毒者戒治處遇、輔導與資源協助的地方整合組織 - 「地方毒品危害防制中心」於是推出，由法務部研擬與推動。

這樣的政策形成過程，在組織的權力互動上有幾個重點。首先，地方毒品危害防制中心的推動，其根本是為了解決社會治安的問題，故一開始就是基於行政院院長上級權力的要求與重視來推動各部會思考解決的對策與措施，首長的權力在其中扮演關鍵的要素。其次，恢復設置的行政院毒品防制會報，在會議組成的設計與

之前的中央反毒會報有些許的差異，原先全由政府單位參與的政策主導會議納入了民間團體、專家學者身分的諮詢委員，改變了原先中央反毒會報與全國反毒會議所採取的官方、民間分立的會議互動模式，讓民間的專業與意見有更直接的參與，提升政策倡議的份量與採納的可能，地方毒品危害防制中心此跨部門組織設置的政策推出，專家學者的意見在其中扮演了催生的角色。再者，法務部基於毒品政策的主責單位，在毒品防制政策上必須承擔更多的責任，於是就在上級壓力、民間提升參與後的政策建議、法務部主導毒品政策的權力互動關係下，再加上蘊含其中的環境系絡影響，共同形成整個政策策略議程的的認知與建立，地方毒品危害防制中心的政策於是推出（參見圖四）。



圖四 環境系絡與權力互動交織而形成「策略議程的認知與建立」

資料來源：作者自行整理。

(二) 中央部會的政策網絡形成與策略運用

地方毒品危害防制中心整合組織的推動具有極大的創新與試驗性，也蘊含著極大的困難，首先面臨到的是要做什麼的問題，地方防制中心的設置不只是設置一個新的組織，是一項牽涉地方政府各單位反毒業務的推廣與整合，由單一部會來主導本就是一項艱鉅的任務。再來，由法務部來負責推動地方縣市政府的組織設置，面臨到地方無對口單位的問題，讓法務部在如何執行推動上亦面臨困難。¹⁸ 另外，中心的推動設置缺乏法規命令與充足的資源挹注，對於地方政府來說一來欠缺強制力，二來設置的組織必須部分依賴縣府資源的挹注，¹⁹ 在胡蘿蔔與棒子俱缺之下，更顯設置的困難。

上述「做什麼」跟「如何做」的困難反映出原先反毒政策推動中的業務人力「部門化」與「兼辦」的運作特質，此原有的互動關係與行為模式無法滿足新的任務需求，必須在推動方式與作法上尋求改革與突破，於是就在地方毒品危害防制中心的任務推動需求下，法務部負責人員開始了連結政府單位的網絡形成。在部長指示推動與決定負責單位之後，被指定的負責人員開始著手研擬中心設置的計畫與組織架構，在計畫內容部分，負責人員依循著需求面降低的政策執行方向，將組織任務的重點擺在吸毒者戒治輔導與協助措施的推動；組織架構的設計則依目前中央政府反毒任務的組別做分組的參考，並結合前面所提的計畫重點提出初步的組織架構設計，將毒品危害防制中心分成預防宣導、轉介服務、保護扶助、綜

18. 法務部人員(C1)即提到跟地方縣市政府沒有任何隸屬關係，是政策推動上的一大難點。

19. 例如一開始設立的時候僅有開辦費，人力的部分必須由地方政府負責。

合規劃四個組別。法務部將這些初步內容與計畫完成之後，實際推動中心運作的任務規劃與措施就必須倚靠相關部會的專業與職掌，於是法務部人員依計畫擇定參與的部會之後，依據行政院決議政策的任務權力找到各部會負責窗口，²⁰ 透過聯繫窗口資料找到該部會的承辦人員，進一步邀集各部會人員組成工作小組召開會議，集體討論中心的運作內容，並在後續督導與推動中心措施上相互合作與協商。工作小組的成立與會議的討論提升了中央各部會之間的聯繫與溝通，開啟了以法務部為核心的網絡連結型態。

那很重要是各部會..必須把各部會的專業串聯起來，那我們針對防制中心，然後幾個面向的一個組別，然後必須...然後他的上屬機關，就是衛生署、內政部社會司、警政署，然後另外是勞委會，這幾個地方的上屬機關我們必須要把他串聯起來，他下面才有辦法做一些支援，甚至指揮系統的一個整合，所以我們就在中央成立這樣一個跨部會的工作小組，然後來解決地方的問題。(受訪者 C1)

中央與地方垂直連結的整合部分，柔性勸說與輔導成為法務部推動毒品危害防制中心政策的主要策略手段。首先在推動地方成立的階段，前已提及法務部人員面臨地方無執行單位的困難，加上該組織的設置僅有經費的挹注，²¹ 人力方面必須從現有的組織單位中挪移，在欠缺人力與法制化之下，法務部面臨強制力與權力不足的問題，必須尋求地方政府有力人士的配合，才能順利推動中心設置

20. 法務部人員於訪談中表示：「因為防制中心是行政院的決策，那既然要推動這樣的決策，而且這個計畫報行政院核備的，所以當..已經擇定說工作小組的成員的時候，他們就必須指派負責的窗口」(受訪者 C1)，亦即在行政院決議的政策之下，各部會必須配合，上級的權力是促成部會聯繫與合作的關鍵。

21. 剛開始時為行政院第二預備金補助各縣市開辦費。

與反毒業務，於是地方縣市首長成為法務部人員鎖定的目標，²² 運用自己原有的指揮體系（各地地檢署檢察長）遊說縣市首長，採柔性的勸導與說服策略希望地方首長能重視反毒業務，配合成立毒品危害防制中心。在法務部持續不懈的遊說與努力之下，各地方政府於 2006 年陸續設置毒品危害防制中心。

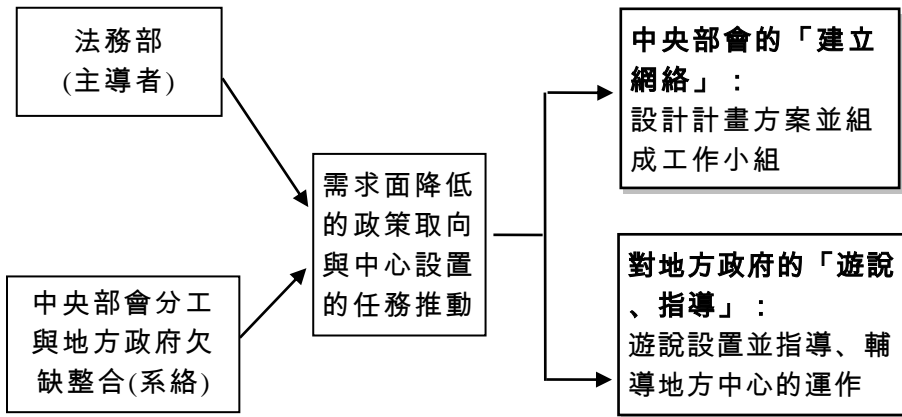
你今天如果是縣市首長，其實這個是很大一個問題，你要在我這個地方成立一個機關，而且要長期運作，那你的經費呢？那你的法令依據呢？那所以你要我成立，當這些都沒有的時候，你要我成立，所以不管是道德勸說，或是說為了地方的老百姓好，或是對我們整個社會國家的一個重要性，不斷的在做溝通、協調，用這個方式在做的。（受訪者 C1）

地方毒品危害防制中心雖然於各地方掛牌設立，不過相關的業務推廣與操作對地方來說仍算陌生，對此法務部不斷的透過相關輔導措施來協助地方中心順利運作。法務部以政策指導的方式指示各地毒品危害防制中心推動反毒的相關業務，諸如政策指示、中心人員教育訓練、視導考核、表揚獎勵、舉辦觀摩會等方式，加強縣市的學習與相互間的交流與合作。在種種指導措施與輔助策略的運用下，扶植各地中心運作與業務推展。

綜上所述，法務部的策略運用主要有兩個部分，分為中央部會與地方政府的關係連結，就前者而言，法務部在承辦中心整合組織的任務中，借鏡中央部會的整合機制 - 毒品防制會報的各部會分組與任務，在此原有的任務分組上設計中心的任務與組織架構，並採取「建立網絡」的策略，擇取納入中心業務推動的督導單位，以此促成「工作小組」成立，不定期的開會討論中心的業務與推動措施。

22. 在訪談中，衛生署人員(C4)與地方衛生局人員(L2)都提到首長的支持與重視是政策順利推動的關鍵。

至於與地方政府關係的結合上，由於與地方缺乏上下層級指揮鏈關係，於是採取柔性的「遊說、指導」策略，遊說地方縣市首長能重視毒品業務，推動地方毒品危害防制中心的成立。在後續的中心反毒措施規劃與推動上，更是採取種種政策指導、評核、輔導等政策工具，幫助其順利運作，法務部的策略運用參見圖五。



圖五 法務部的策略運用：中央部會建立網絡，對地方政府採柔性的遊說與指導

資料來源：研究者自繪。

(三) 織網 - 中央部會的網絡治理型態

法務部基於政策任務需求下，主導與進行網絡成員的招募與匯集，依循原有的政府分工模式進行地方毒品危害防制中心的工作任務規劃與相關部會的協商、溝通，網絡型態的治理模式初步形成。此網絡型態的治理互動可以分為幾個部分，首先是法務部部分，負

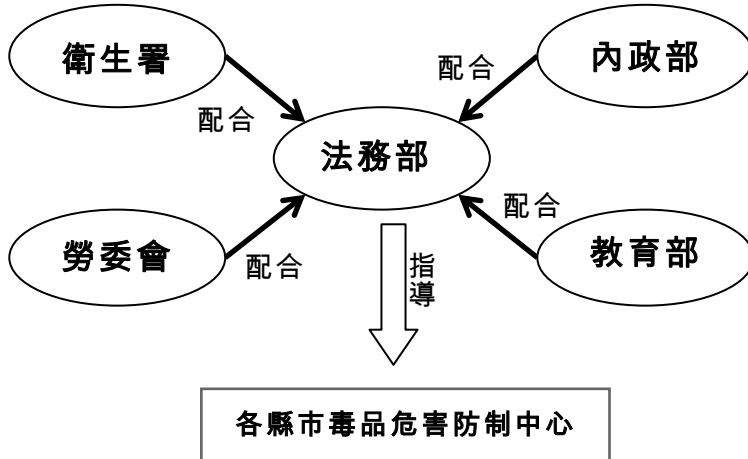
責的承辦人員基於上級指示下推動中心的設置與運作，由於法務部是負責政策執行的主責單位，一方面負責研擬中心運作方向的規劃與內容，以及經費補助撥款，²³ 另一方面在整個政策內容的聯繫與協調合作上，推動部會間的溝通與協調，串連中央部會，在網絡型態的互動連結中扮演主導與關鍵的角色，不過在任務推動的過程其自主性受到專業、執掌的侷限，仍依賴相關部會的協助與配合。其次，就網絡中的相關部會來說，行政院的政策決定使得各部會必須配合法務部政策規劃與推動需要，提供相關的專業資源，並參與視導等相關政策措施，以協助法務部的政策推動。²⁴ 第三，就地方政府而言，由於欠缺執行的強制力與資源，在中心的設置與業務推動上，法務部只能以種種措施進行政策指導與勸說，實際的執行需視地方的情況與配合度，由地方自主運作與推動。²⁵ 最後，民間參與的部分，由於政策任務主要是為了地方政府組織的設置與運作，與民間沒有直接相關，故此中央層級的政策網絡並無民間行動者的參與，²⁶ 就網絡內的運作來看，延續的仍是政府主導、任務分工的模式運作。總之，中央部會的政策網絡就在法務部主導、其他相關部會配合的協力下，參見圖六，指導中心的運作與地方反毒業務。

23. 在 2009 年之前，中心的開辦費、人力經費與醫療補助費用等，都為法務部爭取第二預備金，負責撥款給地方中心運用。2009 年將醫療補助費用轉由衛生署負責編列、核撥。

24. 對此衛生署人員(C4)在訪談中即提到在醫療補助經費轉由衛生署負責前，比較是採取跟法務部配合的作法，提供戒治機構、協調醫事人員等醫療層面的配合，顯見其他部會處於被動配合的態度。

25. 其實在中央部會資源有限的情況下，本就依賴地方的自主性來作推動，法務部人員即在訪談表示反毒業務某部分而言算是地方的自治業務，地方需要自己也出點力。

26. 法務部人員提到：「中央不會直接跟他們（其他民間團體或組織）合作，我們會轉介到地方，因為資源是下放到地方在運用」（受訪者 C1）。



圖六 織網 - 中央部會的網絡治理型態

資料來源：研究者自繪。

法務部主導下的跨部會成員連繫與互動，實質提升了部會間的溝通與合作，不過就各部會人員而言，原有的資源限制仍為行動上的侷限。地方毒品危害防制中心推動的政策執行中，沿用的是原有的兼辦任務方式，例如主責的法務部使用現有人力與經費進行政策任務推動，其他部會亦面臨相同的處境。不只經費的使用排擠單位原有的預算，任務的推動更加重承辦人員的工作負荷，在此資源限制之下，中心的反毒業務僅為現有措施的彙總、向下延伸，本質上仍為部門化的措施推動，延續各部會原有的作法與信念，推動的業務內容欠缺創新。比較有所突破的地方為法務部在負責地方防制中心業務之後，整合業務措施逐漸成為其政策推動的思考方向，「毒

品成癮者單一窗口服務」資訊系統的政策推動即為例證，²⁷ 不過仍為政策資源交流（資訊）的創新，實質的反毒政策措施變革有限。²⁸

業務的兼辦性質影響的不只是反毒政策的變革，更影響到此網絡形式治理的進展。其他部會承辦人員在額外的任務壓力負荷之下僅能淪於被動配合法務部規劃的角色，在業務規劃與推展的積極程度有限。除此之外，兼辦與額外的工作負荷導致承辦人員的流動率過大，影響部會之間的交流與互動關係的深化，更讓業務的經驗傳承與銜接產生困難。此種狀況讓初步形成的網絡治理遭遇發展的困境，有待後續的人力、經費改善與網絡互動關係的持續深化。

那就是什麼都是兼辦，經費來源不穩定，這個是最大的問題，然後就是讓一個承辦人員負荷過大，造成他流動性高，真的因為人的精力是有限啦...但如果是像這樣都是兼辦，大家負擔大，中央一樣，地方一樣，那他的流動性會高，穩定性不足的話會有礙經驗傳承，即使再大的熱誠都會被抹煞掉。（受訪者 C1）

六、地方毒品危害防制中心的成立與運作

毒品危害防制中心的政策創新，造成中央部會互動關係的質變，至於毒品危害防制中心的政策執行過程中，地方政府在此政策的推動下產生的變革，地方政府單位間網絡互動、措施的推動內容與地方人員的行動將是下述探討的重點。針對地方中心的發展歷程，以本研究挑選的縣市來進行相關的研析。

27. 不過要說明的是該措施起源並非來自中心推動承辦人員，而是源自於法務部內資訊單位人員在現有中心運作困境下的構想，顯見中心的推動促發其他整合措施的思考。

28. 衛生署人員(C2)在訪談中提到：「這些其實本來我們的業務上都有，現在只是說把它統合在一起，那也跟地方有一個宣示說我們有這些資源」，顯見中心任務設計為現有的措施。

(一) 地方成立中心的政策議程認知與建立

吸毒者的協助、戒治輔導業務一直以來都為地方政府所未觸及的區塊，此主要是由於負責的法務部門與地方行政部門屬於兩個分立的體系，使得相關的戒治輔導、協助措施仍未延伸至地方政府的政策業務推動。中心成立之前的地方政府反毒業務運作，對於吸毒者的協助、追蹤輔導部分都由法務部體系的人員負責，縣（市）府單位鮮少對於吸毒者提供資源、服務。²⁹ 此現象一來反映毒品戒治的輔導、協助上，以法務部門為主要的政策推動與執行者；二來反映出縣（市）府政府單位的反毒資源有限，尤其是在吸毒者毒品戒治面向的措施與服務部分，可以說是完全缺乏。在法務部門的孤立無援下，吸毒個案的輔導協助面臨資源不足的困境。

地方毒品個案輔導資源的缺乏，可以歸因於地方政府毒品防制政策的重點放在反毒教育宣導與緝毒措施的推動。前面環境系絡的討論中已指出醫療戒治的進展在種種環境因素的影響下，發展受阻，讓衛生醫療單位在毒品戒治措施中著力有限，戒治政策推動主要在於法務部的戒治處遇措施，如此一來戒治輔導措施本就推動有限，而其他部會的毒品防制政策主力亦多置於反毒教育宣導與緝毒上，此一政策重點由中央部會透過指揮命令延伸到地方縣市政府單位，地方縣政單位基於上級單位的政策措施配合推動，造成地方政府亦將重心擺在毒品防制的教育宣導與緝毒層面，戒毒輔導措施與

29. 地檢署受訪者(L9) 訪談中提到在尋找協助吸毒者的政府資源上，之前必須靠其獨自去了解各政府部門的規定與補助條件，花費大量的心力，但是卻發現地方縣市政府非常缺乏這一塊的服務。

資源普遍缺乏。³⁰ 除此之外，整個政策任務的執行主要配合上級單位的指示來執行推動，³¹ 整體來看，在中央上級單位的任務推動與執行下，反毒教育宣導與毒品查緝變成地方政府反毒工作的重點，地方縣政單位各自負責上級交付的反毒業務與任務推動，彼此之間的聯繫與合作很少，反毒業務散落各單位，欠缺合作與整合。

以減害思維的美沙冬療法、清潔針具交換計畫在衛生署的推動下於各地展開。地方負責的衛生局為負責的主責單位，承命中央衛生署於醫院、藥局推展減害計畫的施行。此一發展一來使得地方衛生局開始負責吸毒者的戒治領域，二來使得後續的中心組織發展有了可以依據的政策重點，詳言之，在當時中央法務部欲推動地方政府成立地方毒品危害防制中心此一整合性的組織，意圖提升地方反毒業務的重視與整合，³² 不過法務部無直屬的縣(市)府單位可以負責，需依靠地方縣市自主決定主責的單位，這裡就面臨決定主責單位的困難，原先分散化的單位業務面臨新的整合組織設立，對於地方各單位來說都是一項艱鉅的挑戰，各縣市在思索負責的主責單位問題時，由於減害計畫為當時反毒政策的重點，於是遂順應此一政策的發展，多決定於衛生局成立毒品危害防制中心，負責地方反毒業務的整合與推動。³³

那時候很重要的一個重點是說已經在推所謂的美沙冬的替代療

30. 此論點在地方衛生局人員(L1、L2)、警察局人員(L6)、教育單位人員(L4、L7)的訪談中，都得到印證。

31. 教育處人員(L4)、警察局人員(L6)在訪談中都提到毒品政策執行仍是以所屬上級單位(教育部、警政署)為主。

32. 法務部人員即在訪談中提到地方毒品危害防制中心的推動，即是為了提升縣市首長對於毒品政策的重視，參見前述引文。

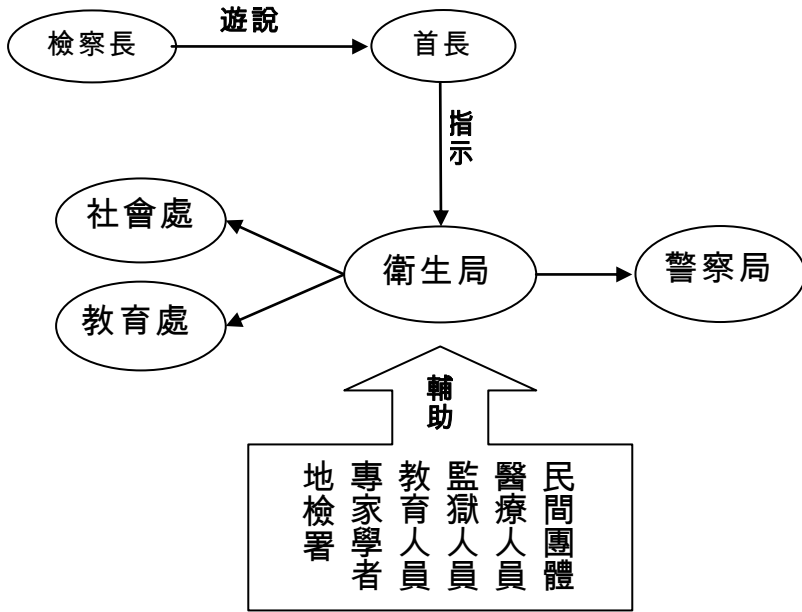
33. 除了下述中央法務部官員的引文之外，地方衛生局人員(L2)的訪談亦提及相同的論調。

法，那這個其實是一個很大借力啦，那各縣市的美沙冬替代療法都是衛生署在大力的推，然後也是衛生局在大力的推，那整個藥癮者的戒毒的重要工作也都是放在衛生所，所以各縣市他就很自然而然就通通歸納到衛生局。(受訪者 C1)

本研究的觀察縣市亦順應此一情勢發展，由衛生局來負責與推動。在法務部承辦人員的策略運用下，獲首長的認同與承諾推動，遂指定當時的衛生局長負責此一業務的進行，就在中央法務部的努力推動與遊說之下，地方毒品危害防制中心的設置與運作逐步展開，對於吸毒者的戒治輔導、協助等措施在中心的任務規劃與要求之下，逐漸變成地方政府重視的毒品防制政策措施。

(二) 中心的政策網絡形成與策略運用

在檢察長遊說與地方首長的承諾下，縣(市)府各單位遂依據首長的指示開始了中心的組織連結、互動。前面已提及由於減害計畫的緣故，使得地方毒品危害防制中心主要設立在衛生局，故在首長指示衛生局長負責中心組織的設立之後，衛生局長即指定承辦的單位進行組織籌組的協調作業，依法務部所擬的組織架構與任務尋找負責的縣(市)府單位，進行接觸與連結的動作，整個中心設置的籌備與推動以衛生局為主要的負責單位。中心成立之後，為了研擬與推動中心的戒治輔導措施，達成中央的政策要求，該中心結合其他政府與民間力量的參與，邀請地檢署、專家學者、教育人員、監獄人員、醫療人員、民間團體人員擔任委員，提供專業的意見。就在上級指示的任務之下，各單位承辦人員在反毒業務上開始組織之間的互動與連結，互動形態呈現縣(市)府單位為主，其他政府組織與民間團體輔助的網絡結構，參見圖七。



圖七 地方毒品危害防制中心初期的網絡形成

資料來源：本研究自繪。

雖然衛生局在中心成立過程基於主責單位的關係，扮演連結組織的關鍵角色，不過，成立初期仍以法務體系為主要推動與主導角色。主要可以從兩個地方來觀察，首先，前已提及法務部承辦人員基於成立中心的任務需要規劃中心組織的分組與各組業務方案，擬好的組織架構讓各地方政府來遵行，³⁴ 由法務部主導規劃的政策執行方向，就本研究觀察的縣市來說，中心承辦單位在一開始設置與

34. 法務部人員(C1)提到：「然後我們來把架構先幫你（地方）擬一個出來，那我們希望你也朝這個架構去發展，大概整個重點是放在這樣」。

推動時，也是採用法務部的組織規劃進行縣（市）府組織連結與合作，而中心任務的方向與推動措施也是依循法務部的規劃與指導。³⁵

法務部他一開始的時候...就是一直命令嘛，然後一個公文，然後可能有一個..有點像設置的一個要點，可能它（中心）分為哪幾組，那哪幾組要做什麼事情，大概就是初步這樣子，所以在這一個部份來講的話，還是由各地方縣市政府自己去斟酌...(受訪者 L2)

再者，法務部指揮體系下的地檢署人員不僅是扮演中心成立的遊說者角色，就初期的業務推動來說也扮演主導者的角色。深入早期的發展過程來看，該縣市地檢署人員在成立初期即接獲法務部上級單位的指示要求地檢署反毒業務人員與地方防制中心做合作與整合，³⁶ 共同推動反毒工作，於是當時地檢署人員會同中心負責人員開始尋找推展業務的人員與地點，接觸諸如心輔團體、醫院等政府與民間團體，邀集這些人員開會討論業務的執行與功能性的連結，慢慢形成中心與其他組織的互動形式。在這個過程中，地檢署基於上級長官指示與反毒業務的推展，扮演比較積極的組織串連與業務推展角色。整體來看，法務體系的引導與指揮是該地毒品危害防制中心成立初期運作的主要驅動力。

相對來看，縣（市）府單位在法務部的指導與縣市首長承諾推動之下，初期扮演比較被動配合的角色。前述的組織連結措施主要是依循法務部規劃的組織架構，由承辦人員被動配合籌備。此被動特性不僅止於組織的籌設，更顯現在中心任務的推動，詳言之，中

35. 早期與戒毒中途之家合作的任務要求，可以說是其中的明顯例子，近來的戒成專線、單一資訊系統的建置等，都為法務部的規劃與推動。

36. 地檢署人員於訪談中有提供當時法務部承辦單位人員的內部信件，指示各地地檢署反毒業務人員協助推動中心的運作。

心業務推動一來新增大量、毫無經驗的輔導業務，二來無相關的人力經費挹注，³⁷ 變成現有的人力必須處理新增的龐大業務，導致主責中心業務的人員業務負荷過重，難有積極的推展作為。³⁸ 如果連主要負責的業務單位本身都自顧不暇，對於推動其他縣（市）府單位的反毒任務部分更無餘力，淪為反毒業務的各自規劃與推動，各單位在資源沒有挹注的情況下，³⁹ 僅能就現有的反毒業務措施配合衛生局辦理，由中心做一個成果的整合呈現。對於其他縣（市）府單位來說，欠缺資源投入的問題使得各單位承辦人員僅能在既有單位反毒措施的基礎上被動配合衛生局的措施與協助事項的推動，造成其他單位的反毒措施變革、推動有限。

為了完成上級指派的新增業務，衛生局在成立之初即開始思考如何處理新增的業務，向外的諮詢與內部人力運用成為成立之初主要的應對策略。在中心成立之前，主責單位為了因應新增業務的需要，向民間專業的心輔團體討論吸毒者輔導業務的運作，尋求相關的意見。在中心成立之後更將諮詢的對象拓展到學者專家、醫療體系人員、司法體系人員、心輔與收容民間團體等，將其納入中心推動委員會的成員，就中心毒品防制業務的實施策略與方法諮詢專業意見，彌補本身輔導專業的不足。⁴⁰ 除此之外，衛生局長更借用衛

37. 中心的業務運作上，法務部當時經費的補助主要是以申請行政院第二預備金挹注各地中心衛生局設置開辦費，就人力費用的部分並無相關的資源補助

38. 衛生局人員(L2)提到當時在中心業務的承辦上，在局長的強制性要求該單位主責中心業務，於是被動接受新增的中心業務。

39. 法務部的經費主要挹注衛生局的醫療戒治與開辦費，對於中心其他組織而言並未有經費的挹注。

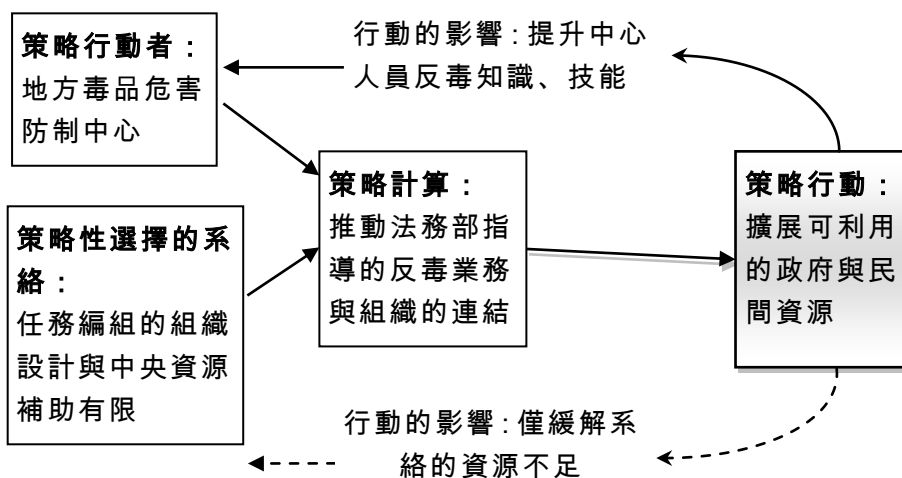
40. 在此須說明的是向外諮詢專家意見一直是該地中心承辦人員推動業務的前置行動策略，由於毒品問題牽涉廣泛，在人員專業與經驗有限的情況下，諮詢專家意見就如衛生局人員(L2)訪談中所提到，減少走冤枉路與資源浪費。

生局其他單位的輔導專業人力挹注中心業務的承辦，此兼辦的專業人力加上從其他單位調派一位人力支援，暫時解決業務推動的燃眉之急。不過吸毒者的追蹤輔導業務如要持續、深入的推動，必須仰賴更多專責人力的挹注。

鑒於中心人力、經費資源不足的困境，向縣（市）府爭取經費補助與民間資源的連結成為衛生局之後主要的行動策略。衛生局長在中心業務運作人力不足困境下，向縣（市）府申請經費補助人力與業務費用，在首長的大力支持之下，獲得縣府的經費挹注。⁴¹ 對於民間資源的連結上，依循原先即在業務上有所合作的職業公會組織，借用其人力進行反毒的教育宣導業務；業務人力的招募上，承辦單位積極尋求民間志工投入吸毒者的追蹤輔導與反毒教育宣導，利用民間的人力資源推動中心的反毒業務；在毒品減害業務上，除了現有的公立醫院合作之外，亦積極擴展私立醫院、民間診所的合作；在輔導業務推展上，亦納入民間心輔團體的協力，透過心輔團體協助中心計畫的執行，並將心輔團體的業務加入毒品的宣導、輔導，一方面拓展執行業務的人力，另一方面讓反毒業務的推動能更深入社區。

除了人力與經費的資源之外，對於中心承辦人員的教育與專業訓練部分更結合政府與民間資源的協助，諸如參與法務部辦理的地區人員教育訓練課程，衛生局本身亦有規劃人員的在職訓練，充實輔導人力的專業知識。此外，該地中心也延攬心輔團體的專業人力來訓練內部輔導人員，並提供業務處理的討論與問題的諮詢。以上種種尋找資源的策略運用下，參見圖八，中心可用的資源逐漸增加。

41. 法務部更於 2009 年補助地方的人力費用，讓該縣市人力不足的問題獲得解決，不過業務費用變成個地方自己要負責，中心可用的資源仍是有限。



圖八 地方毒品危害防制中心網絡形成的行動策略

資料來源：作者自行整理。

在這樣一個尋找資源的策略過程中，蘊含了三項轉變，首先是地方毒品防制的網絡成形，在承辦衛生局的資源尋找與組織連結之下，對於吸毒者的協助與輔導逐漸發展出一個支持性的網絡型態，讓吸毒者能獲得更多的資源協助與更完善的整合服務；其次，地方毒品危害防制中心的運作主導性逐步由原來地檢署轉到衛生局，衛生局承辦人員在各項措施的規劃與推動扮演起更重要的角色，雖然反毒任務推動仍以法務部作為主要指導單位；⁴² 最後，主責的衛生

42. 前已提及法務部透過視導、相關政策措施等做法，引導地方中心的任務推動，衛生局人員也於訪談中表示：「其實我覺得他們（法務部）蠻大部分的啦，政策的主導面很大」（受訪者 L2）。

局人員在相關業務的承辦與負責中，對於吸毒者的輔導、協助也透過政府與民間的資源協助，再加上本身規劃的在職訓練，逐步提升承辦人員的處理吸毒者輔導業務的專業知識與技能，在政策任務的驅動下達成內部人員的策略性學習，此策略性學習為中心人員策略行動的反饋，不過在系絡環境的影響上，該策略行動僅緩解了中心資源不足困境，實質的資源短缺系絡結構仍然存在。

深入分析資源困境的原因，可導因於毒品吸食者極易再犯的特性，對於毒品的心理依賴不易戒除，造成毒品戒治輔導的績效與成果不易顯現，導致民間與政府的資源都不易大量投入。除了心理依賴難以戒除之外，吸毒者對於自身吸毒行為的病識感不足更增添了戒治處遇的障礙，⁴³ 當吸毒者對於自己的毒品成癮毫無疾病的意識，則政府單位以「病人」的醫療戒治信念投入大量的戒治輔導資源對於毒品吸食再犯率降低幫助有限，吸毒者仍以法律刑罰作為配合政府措施的主要思考，而非視為自身上癮行為的治療與幫助，⁴⁴ 再加上缺乏完善措施的減刑政策反而變成變相鼓勵海洛因吸食，使再犯率仍繼續增長。此情況對於中心人員來說加劇運作的困境，當政府的努力卻獲得社會毒品吸食再犯率增長的結果，對於後續政府資源的投入無異是雪上加霜，而且缺乏有效的成果對於吸引民間資源合作亦增添困難，再加上前面提到承辦單位本身對於毒品輔導的人力、經費與專業等資源亦有所不足，而且追蹤輔導相關措施欠缺

43. 地檢署受訪者(L9)於受訪時提到，在吸食者沒有病識感，認為需要外界協助的情況下，再多的資源投入也沒有用。

44. 對此地檢署人員(L9)在訪談中提及吸毒者比較關心的還是在於刑期的議題，而非戒治醫療的需求。

法規等強制性規定，對於吸毒更生人來說配合意願不高，⁴⁵ 地方毒品危害防制中心的毒品戒治、輔導工作陷入發展的瓶頸。

(三) 織網 - 地方毒品危害防制中心的治理型態

現今衛生局主導下的中心網絡治理型態，就縣（市）政府單位組織的連結情況來說，主要還是依賴各單位的配合與業務推動，前面所提到的困境仍未改變。首先就人力與經費資源來說，該地衛生局基於主政單位的業務推動，積極向外尋求資源，如前所述，在資源仍有限與主政的業務壓力之下，大部分用來推動主責單位的業務，沒有投入其他單位的業務推動，各單位仍是依靠自己既有的人力、經費，或是各自爭取經費補助來推動；就資訊的交流部分，基於法務部定期要求成績回報與視導作法，造成衛生局主責單位不得不做成果收集的動作，如此一來變成承辦單位需仰賴其他單位提供反毒任務的成果彙報，會議的交流與互動也大體以成果報告為主；就承辦業務的專業來說，中心主政單位雖然扮演綜合規劃的角色，不過若觸及其他單位的職掌與法規時，認知與具備的專業程度有限，相關的規劃也就會遭到阻礙，⁴⁶ 因此需仰賴其他單位的專業見解。此外，衛生局與其他同屬縣（市）府的平行單位，沒有權力要求其他單位積極推動，因此其他單位的業務推動僅能靠承辦人員的自我認知與重視。整體來看，衛生局承辦單位的主導性僅在於自己單位反毒措施的推展與運作，對於其他單位的反毒業務推動部分，

45. 從衛生局人員(L2)訪談中提到目前由於電訪的追蹤輔導措施欠缺法規的強制性，所以吸毒更生人的配合意願有限，此也可以從目前電訪失聯率很高的情況來證實。

46. 衛生局人員(L2)提到社會福利的措施非其專業，也不熟悉，無法進行政策面的推動、操作。

在各單位資源不足與非主政單位的考量下，趨向被動的配合。只能以現有的反毒推動措施加以因應，以現有單位的措施配合為常態，關係連結上也趨於被動因應，少數重視反毒業務的組織單位採積極態度推展反毒業務，與衛生局的關係連結也比較緊密。

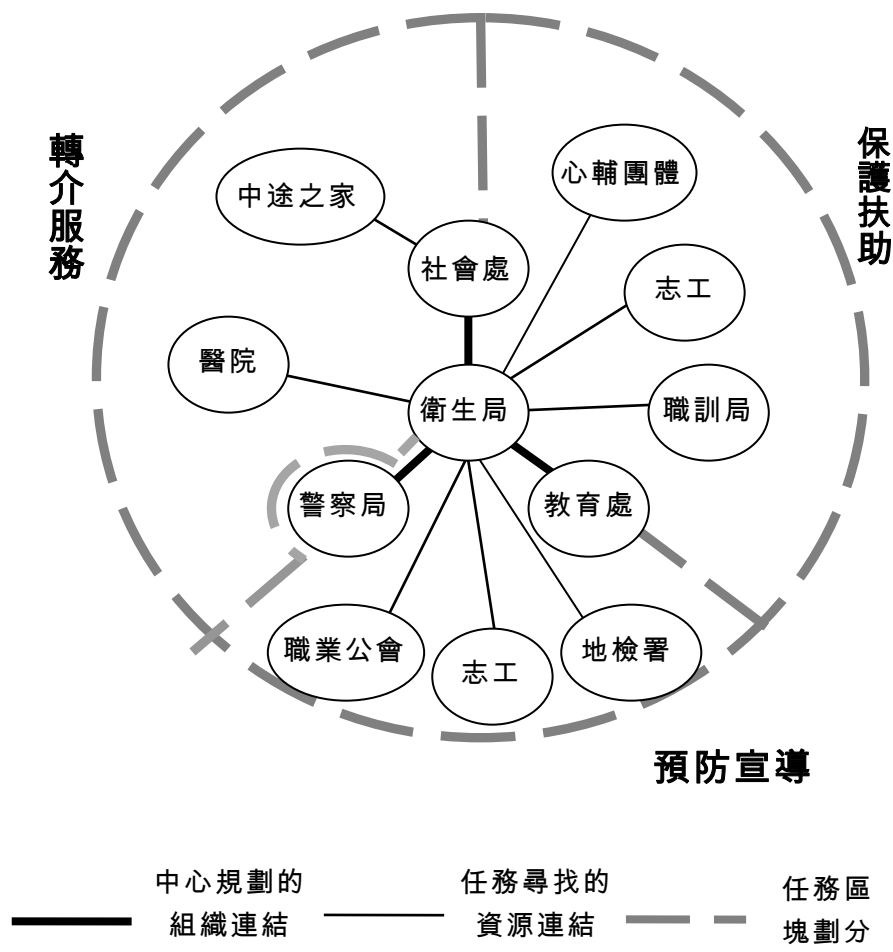
在法務部組織架構的規劃與任務要求之下，衛生局與社會處、教育處、警察局產生了單位之間的橫向連結，不過連結的對象多為主責的衛生局，對於中心其他組織的互動、連結有限，⁴⁷ 其主要導因於中心承辦人員在人力、經費、專業有限之下，組織之間的聯繫、連結部分僅能以各單位的任務推動與規劃為主，對於綜合規劃的角色著力有限。因為地方單位人力、經費與專業職掌有限，阻礙反毒作法的改革與整合推動，⁴⁸ 組織的互動淪為表面化的工作報告與成果彙總，不只反毒作法的變革不足，組織間的橫向連結進展也有限。除此之外，受限於各單位資源不足，任務措施與組織資源的連結多由該地衛生局承辦單位來負責，諸如轉介職訓局進行就業輔導，⁴⁹ 民間組織的連結除了中途之家由社會局來負責之外，其他皆由衛生局作為組織連結、互動的主體，形成以衛生局為互動核心的網絡治理型態。至於民間資源的連結狀況來說，地方反毒政策與措施的制

47. 此指的是社會處、警察局、教育處之間的連結，社會處人員(L3)在訪談中提及：「單位跟單位之間的連結，就像我講的，我們跟警政、跟教育，就真的是很少連結」。

48. 從社會處合作的中途之家例子來看，法務部的任務要求使得該地社會處與收容安置團體合作，不過該組織若有內部管理的爭議與問題，對此社會處因為登記管轄單位為內政部，無法介入處理，由此即可看出地方單位管轄權限的不足。除此之外，地方也只能與現有的戒毒收容安置機構合作轉介，此皆造成地方中心依賴民間收容團體的發展，難有更積極的作為。

49. 與職訓局人員的電話詢問中得知職訓局的人員亦是以現有就業輔導措施被動配合協助中心轉介的個案，平時的互動很少。

定已逐漸吸納民間的成員，雖然措施規劃仍為中心人員主導，⁵⁰ 不過民間在地方反毒政策制定過程的參與程度與影響力逐漸獲得提升，尤其業務上的協力更是中心反毒業務推廣不可或缺的一環，民間的角色相較於中央部會的政策網絡，在地方中心的政策網絡中扮演更重要的角色，整個地方中心的網絡連結型態參見圖九。



50. 地方心輔團體人員與宗教戒毒團體人員都提到中心反毒措施的規劃仍是以中心為主，民間意見算是作法的補充或修改。

圖九 織網 - 地方毒品危害防制中心運作的組織連結型態

資料來源：本研究自繪。

七、討論與結論

綜合上述研究與分析成果，以下將對研究發現、政策建議、研究貢獻與後續研究建議分述之。

(一) 研究發現

本研究在反毒政策推展的歷史性檢視中，可以發現我國毒品防制政策的規劃與推動，大體與毒品問題的發展息息相關。當毒品問題趨於嚴重之際，相關的政策研擬與嘗試於是因運而生，不過這樣的政策規劃與創新在我國財政困難、政府員額精簡與反毒成效有限之下，對於毒品防制措施的後續人力與經費支援不足，若再加上政府將毒品防制不列入施政優先考量時，反毒措施的推動可說是舉步維艱，於是反毒措施的進展就必須靠之後再次爆發的毒品問題來迫使政府重視，提出解決之道，我國反毒政策也在這樣的環境發展系絡之中，逐漸拼湊而成。此政策發展路徑使我國的反毒政策具有「應急」的特性，關注於解決現有的困境，難有持續性與完整性的政策措施推動。

就在這樣應急式的毒品政策推動特性中，主責的法務部人員運用建立網絡、遊說、政策指導的策略運用，而地方中心人員以尋找資源的策略，逐步建立起中央及地方的毒品防制政策網絡，提升政府單位間的合作與組織連結。不過這樣的政策網絡內的權力運作與

互動樣態模式偏向單一機關主導的弱連結，⁵¹ 在現有任務編組的反毒編組下，由主責的法務部與地方衛生局負責中心反毒政策的實質推動，至於其他政府單位則在資源挹注有限下，只能淪為現有措施的被動配合角色，一來使得組織間的橫向連繫淪於表面與形式，二來也讓反毒政策的實質變革有限。

此外，政府推出以病人醫療戒治信念為主的戒治、追蹤輔導措施發展遭遇吸毒者心理依賴強烈、病識感不足的問題，使得醫療戒治成效不彰，影響政府與民間資源的投入，更讓政府的醫療戒治觀點政策措施推動停滯不前，更有甚者，政府的反毒措施在無完整配套與規劃的情況之下，淪為變相鼓勵吸食毒品的措施。

(二) 政策建議

基於上述的中心運作上的缺失與我國反毒政策上的不足，本研究嘗試就短、中、長期提出改善的政策建議。首先就短期政策而言，基於目前中央或地方的反毒政策網絡互動中，很大一部分是屬於平行單位之間的互動模式，基於單位之間權力相等，對於反毒事務的推動遭遇的阻力較大；除此之外，單位之間基於各自的專業見解與本位考量，對於毒品政策易有歧見與紛爭，鑒於目前中央反毒政策網絡的平行部會互動中，欠缺紛爭解決與仲裁的機制，本研究建議由行政院長指派專門負責毒品政策協調與仲裁的政務委員，由熟悉毒品政策或具相關專業的人士出任，於平時即參與反毒網絡的協商與討論，解決部會間的爭議與紛爭。

51. 此弱連結與社會學家 Mark Granovetter 所提出的弱連結論述無關，僅是單純指組織間連結的強弱程度。

就中期的政策建議而言，毒品政策的關注焦點應從社區轉向監獄。鑒於目前政府所關注的社區的毒品戒治與輔導的困境與問題，本研究建議應正視政府資源有限與目前措施的成效不彰，放棄花費大量人力的社區追蹤輔導作法，將地方毒品危害防制中心的任務重點放在反毒教育宣導、諮詢與資源協助、轉介部分，至於吸毒者的輔導部分，應將重點放在監獄輔導、職訓功能的規劃與創新，挹注人力於目前司法矯正機構，並著力吸毒者出獄前的職業訓練功能強化與社會轉銜機制的建立。舉例而言，職訓的部分目前監獄輔導措施在這一塊的功能發揮有限，本研究建議參採新加坡的作法，⁵² 建立一套職訓與就業的完整規劃，與企業進行合作，讓這些更生人能循序漸進的學習謀生技能，並實際進入工作現場，縮短出獄後的社會適應時間。至於社會轉銜機制的建立部分，本研究建議扶植、培養民間的戒毒收容與安置機構，讓吸毒者能有更多元、完善的收容機構輔導，或是作為吸毒更生人出獄之後的延伸輔導場所，深化心理輔導措施的效果。

就長期的政策建議而言，我國中央反毒會議與地方中心的「任務編組」形式應予以改變，在中央政府設立毒品防制的專責組織，專司毒品防制的業務規劃與政策執行，一來擺脫現今資源不足的困境，讓人力、經費能持續性的投入，二來宣示國家對於反毒業務的重視度，三來由單一專責組織負責較能推動我國反毒政策的前進與整合，而非現今各自分工的停滯不前。至於專責單位的設立由前述中心運作的討論，以及參酌反毒業務的涉及度與相關性，本研究建議在法務部之下設立反毒署或反毒局，以既有的網絡運作與中心的整合資訊作為運作基礎，由專責人員進一步深化各部會的網絡關係

52. 這部分主要參考李志恒等（2003）檢視各國戒癮治療模式之後，提出的作法建議。

與地方反毒措施的研擬與推動，讓反毒措施推動能更加完善與周全。此外，宜進一步擴大民間的政策參與，這部分可仿效個案討論中毒品危害防制中心的作法，在專責機構的組織設計中納入「委員會」的組織設計，委員組成由專家學者與目前在反毒業務協力的民間團體人員組成，透過不定期的開會協商毒品防制政策措施的規劃與執行，納入民間的政策參與機制，此一參與機制一旦變成常態與頻繁的互動，不僅相關政策研議可以尋求民間的意見與建議，還可以尋求民間資源的政策協力，更可以在互動的參與中了解目前的民間反毒情形與困境，讓政策的研擬與執行更全面與周全。

(三) 研究貢獻與後續研究建議

政府的反毒政策涉及的層面與範圍都很廣，本研究企圖從地方毒品危害防制中心的政策執行過程中，探索性的了解我國毒品政策的問題，從 Hay(1998)以及 Hay and Richards(2000)網絡變遷的歷程性發展過程的角度來分析毒品防制網絡的發展與演變歷程，歸納出我國毒品防制網絡的特色為：先有政策導向，才有組織連結的互動，比較偏向由上而下、由政府到民間的織網歷程，同時中央與地方政府的行動者，也隨著網絡變遷的歷程性發展過程而採取不同的策略與角色，是一種動態的權力互動過程，而非靜態結果的呈現，理論與實務個案充分結合。本研究跳脫出詹中原(2007)研究的「快照式」的(即只有靜態的一剎那，而欠缺動態的歷程性發展)互動結構與內涵了解的侷限，更宏觀的看到我國反毒政策發展的困境與問題，此其一。

本研究所提出的毒品防制網絡的發展與演變歷程，基本上與 Tantivess and Walt (2008)的觀點是同步的，他們的研究從議題的形

成、網絡的建立，以及之後的療法施行等情況進行縱向性的時間討論，了解各行動者在其中所採取的策略與角色，幾乎與本研究如出一轍，此其二。

本研究發現非正式網絡關係有利於政策執行：法務部在中央組成工作小組，建立起初步的網絡，其後透過檢察長遊說縣長，最後由衛生局出面扮演地方網絡主導的角色，並透過「尋找資源」的策略，將專家學者與民間團體納入，這種非正式網絡關係的建立，不但有利於毒品防制政策措施的規劃與執行，且也利於轉介服務、保護扶助、與預防宣導等資源的連結。本研究與 Lejano(2008)的觀點一致，他認為「關係的建立與維持」是政策執行的主幹，中心透過委員會的會議與反毒業務的協力合作與其他機關單位建立與維持互動關係，此為該中心政策推動與執行的主要內涵，本研究與該學者的論述可說是不謀而合，此其三。

本研究雖然與本土及國外研究作了一些對話，不過基於現有政策網絡的概念發展尚未建構出因素間的嚴格因果關係，更遑論建立通則化的政策執行模型，因此本研究僅運用現有的概念工具，初探性的描繪出地方政策執行的動態樣貌，若要更深入的了解地方毒品防制網絡的連結形式與特性，則量化的社會網絡分析途徑是後續可以切入研究的重點，包括找出網絡結構特性，行動者間關係的強度、距離、與頻率，它們與反毒績效間的關聯等等。此外，本研究僅以一縣市作為研究對象，研究結果的推論性實在有限，建議後續研究可以採跨縣市的比較研究，找出反毒政策執行績效強弱差異的影響因素，更深入了解我國各地方毒品危害防制中心的運作樣貌。

參考書目

- Bogason, Peter and Theo A.J. Toonen. 1998. "Networks in Public Administration." *Public Administration* 76, 2: 205–227.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach." *Political Studies* 43, 1: 136-158.
- Freeman, J.L. 1965. *The Policy Process*. New York, NY: Doubleday.
- Hay, Colin. 1998. "The Tangled Webs We Weave: The Discourse, Strategy and Practice of Networking." in David Marsh. ed. *Comparing Policy Networks*: 33-51. Buckingham: Open University Press.
- Hay, Colin. and David Richards. 2000. "The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive." *Public Administration* 78, 1: 1-28.
- Hecl, Hugh. 1979. "Issue Networks and the Executive Establishment." in Anthony King. ed. *The New American Political System*: 87-124. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Jordan, Grant and Klaus Schubert. 1992. "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels." *European Journal of Political Research* 21, 1-2: 7-27.
- Kisby, Ben. 2007. "Analysing Policy Networks: Towards an Ideational Approach." *Policy Studies* 28, 1: 71-90.
- Leach, Robert and Janie Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*.

New York: Palgrave.

Lejano, Raul. 2008. "The Phenomenon of Collective Action: Modeling Institutions as Structures of Care." *Public Administration Review* 68, 3: 491-504.

Lenton, Simon and Eric Single. 1998. "The Definition of Harm Reduction." *Drug and Alcohol Review* 17, 2: 213-220.

Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: W. W. North and Company.

MacMaster, Samuel A. 2004. "Harm Reduction: A New Perspective on Substance Abuse Services." *Social Work* 49, 3: 356.

Marsh, David. 1998. "The Development of the Policy Network Approach." in David Marsh. ed. *Comparing Policy Network*: 3-17. Buckingham: Open University Press.

Marsh, David and Martin Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards A Dialectical Approach." *Political Studies* 48, 1: 4-21.

Marsh, David et al. 2009. "Policy Networks and the Distinction between Insider and Outsider Group: The Case of the Countryside Alliance." *Public Administration* 87, 3: 621-638.

Marsh, David. and R. A. W. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Pemberton, Hugh. 2000. "Policy Network and Policy Learning: UK Economic Policy in the 1960s and 1970s." *Public Administration* 78, 4: 771-792.

Peters, G. 1998. "Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality." in David Marsh. ed. *Comparing Policy Networks*: 21-32. Buckingham: Open

University Press.

Rhodes, R. A. W. 1981. *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnborough, Hants. : Gower.

Rhodes, R.A.W. 1986. *The National World of Local Government*. London, UK: Allen and Unwin.

Rhodes, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central Government of Britain*. London: Unwin-Hyman.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. and David Marsh. 1992. "New Directions in the Study of Policy Networks." *European Journal of Political Research* 21, 1-2: 181-205.

Tantivess, Sripen and Gill Walt. 2008. "The Role of State and Non-State Actors in the Policy Process: the Contribution of Policy Networks to the Scale-up of Antiretroviral Therapy in Thailand." *Health Policy and Planning* 23, 5: 328-338.

Van Waarden, Frans. 1992. "Dimensions and Types of Policy Networks." *European Journal of Political Research* 21, 1-2: 29-52.

Wilks, Stephen and Maurice Wright. 1987. "Conclusion: Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors, and Networks." in Stephen Wilks and Maurice Wright. eds. *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*: 274-313. New York: Oxford University Press.

巴頓(M. Q. Patton)。2008。吳芝儀、李奉儒譯《質性研究與評鑑》。

嘉義：濤石文化。(Patton, M. Q. 2008. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Zhi-Yi Wu and Feng-Ru Li. trans. Chiayi: Waterstone Culture.)

王振寰。1996。《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》。
臺北：巨流。(Wang, Jenn-Hwan. 1996. *Who Governs?- State Apparatus and Power Structure in Transitional Taiwan*. Taipei: Liwen.)

王華富、朱正聲。2007。〈東亞地區毒品犯罪趨勢發展與國際合作〉。
《研考雙月刊》31, 6: 60-71。(Wang, Hua-Fu and Jeng-Sheng Chu. 2007. “Trends and Developments in Narcotics Crime and International Cooperation in East Asia.” *Research and Evaluation Bimonthly* 31, 6: 60-71.)

王華富。2008。〈兩岸緝毒合作情勢研析〉。《展望與探索》6, 1: 66-75。(Wang, Hua-Fu. 2008. “Analyzing the Situation of the Taiwan Cross-Strait Drug Cooperation.” *Outlook and Exploration* 6, 1: 66-75.)

任海傳。2003。〈從兩岸共同打擊毒品犯罪檢視信心建立措施的可行性〉。《展望與探索》1, 12: 101-118。(Ren, Hai-Chuan. 2003. “Through the Joint Fight against Drug Crime across the Taiwan Strait to Examine the Feasibility of Confidence-Building Measures.” *Outlook and Exploration* 1, 12: 101-118.)

任海傳。2004。〈國家安全與犯罪防制之研究 - 以查緝毒品犯罪為例〉。《展望與探索》2, 11: 46-77。(Ren, Hai-Chuan. 2004. “On National Security and Prevention and Control of Crimes- A Case Study of the Investigation of Drug Crimes.” *Outlook and*

Exploration 2, 11: 46-77.)

朱日僑等。2008。〈藥物濫用監測及防制的挑戰〉。《警學叢刊》39, 2 : 177-204。(Zhu, Ri-Qiao et al. 2008. “Challenges for Drug Abuse Monitoring and Control.” *Police Science Quarterly* 39, 2: 177-204.)

朱鎮明。2005。〈政策網絡中協力關係的成效：理論性的探討〉。《公共行政學報》17 : 113-158。(Chu, Cheng-Ming. 2005. “Performance Measurement in Collaboration of Policy Network” *Journal of Public Administration* 17: 113-158.)

行政院研究發展考核委員會。2006。《毒品問題與對策》。臺北：行政院研考會。(Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan. 2006. *Drug Problems and Solutions*. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.)

江惠民。2007。〈我國之毒品問題防制及對策〉。《研考雙月刊》31, 6 : 14-24。(Chiang, Hui-Ming. 2007. “Examining Taiwan Drug Issues and Drug Control Policy.” *Research and Evaluation Bimonthly* 31, 6: 14-24.)

吳秀貞、林珊汝。2007。〈國際社會之毒品問題防制發展趨勢〉。《研考雙月刊》31, 6 : 3-13。(Wu, Shiu-Chen and Shan-Ju Lin. 2007. “Combating the International Drug Problem: Trends and Developments.” *Research and Evaluation Bimonthly* 31, 6: 3-13.)

吳定。2003。《公共政策辭典》第二版。臺北：五南。(Wu, Ding. 2003. *A Dictionary of Public Policy*. 2nd ed. Taipei: Wu Nan.)

呂豐足。2005。〈台灣地區毒品犯罪與矯治政策之探討〉。《警學

叢刊》36, 1: 239-260. (Lu, Feng-Zu. 2005. "The Research of Drug Crimes and Treatment Policy in Taiwan." *Police Science Quarterly* 36, 1: 239-260.)

李志恒等。2003。各國藥癮治療模式簡介。李志恒編《2003 物質濫用：物質濫用之防制、危害、戒治》：430-458。臺北：衛生署管制藥品管理局。(Li, Jih-Heng et al. 2003. "Introduction of Worldwide Drug Treatment Models." in Jih-Heng Li. ed. *Substance Abuse: Substance Abuse Prevention, Harm, and Treatment*: 430-458. Taipei: CDC.)

李湧清。1998。〈毒品管制的政策討論〉。《警學叢刊》28, 6: 51-73。(Li, Yong-Qing. 1998. "The Policy Discussion about Drug Control." *Police Science Quarterly* 28, 6: 51-73.)

林健陽、柯雨瑞。2003。〈國內外毒品戒治模式分析〉。《中央警察大學犯罪防治學報》4: 75-98。(Lin, Chien-Yang and Yu-Ray Ko. 2003. "The Analysis of Drug Treatment Models Worldwile." *Journal of Crime Prevention and Correction of Central Police University* 4: 75-98.)

林健陽、柯雨瑞。2008。〈論兩岸共同打擊毒品犯罪之對策〉。《中央警察大學犯罪防治學報》9: 1-19。(Lin, Chien-Yang and Yu-Ray Ko. 2008. "The Strategies of Joint Fighting against Drug Crimes across the Taiwan Strait." *Journal of Crime Prevention and Correction* 9: 1-19.)

林健陽、陳玉書。2007。《95 年度除刑化毒品政策之檢討—論我國毒品犯罪之戒治成效》。桃園：中央警察大學犯罪防治學系。(Lin, Chien-Yang and Yu-Shu Lin. 2007. *Review of Drug Policy's*

Removing Punishment in 2006: on the Effectiveness of Drug Treatment in Taiwan. Taoyuan: Department of Crime Prevention and Correction, Central Police University.)

林健陽、黃啟賓。2002。〈毒品矯治與成效策略之探討〉。《中央警察大學學報》39:291-322。(Lin, Chien-Yang and Qi-Bin Huang. 2002. “The Investigation of Drug Treatment Strategy and Its Effectiveness.” *Journal of Central Police University* 39: 291-322.)

林健陽、賴擁連。2002。〈台灣地區毒品犯戒治處遇效能之實證研究〉。《公共事務評論》3, 1: 37-68。(Lin, Chien-Yang and Yong-Lian Lai. 2002. “Empirical Study on the Effectiveness of Drug Treatment in Taiwan.” *Journal of Public Affairs Review* 3, 1: 37-68.)

林健陽等。2001。〈「毒品危害防制條例」施行後毒品犯罪者矯治成效之研究〉。《中央警察大學犯罪防治學報》2: 101-124。(Lin, Chien-Yang et al. 2001. “The Research on the Effectiveness of Drug Treatment after the Implementation of Drug Prevention and Control Act.” *Journal of Crime Prevention and Correction of Central Police University* 2: 101-124.)

林錦村。1999。〈論走私毒品之偵查犯罪實務〉。《警學叢刊》29, 6: 167-182。(Lin, Jing-Cun. 1999. “On the Practice of Crime Investigation in Drug Trafficking.” *Police Science Quarterly* 29, 6: 167-182.)

林鴻海。2008。〈我國毒品政策的另類思考〉。《警學叢刊》38, 4: 91-126。(Lin, Hon-Hai. 2008. “The Alternative Thinking about

- Drug Policy in Taiwan.” *Police Science Quarterly* 38, 4: 91-126.)
- 法務部。2009。〈法務部網站統計資料〉。http://www.moj.gov.tw/site/moj/public/MMO/moj/stat/new/newtable5.pdf。2009/07/14。
(Ministry of Justice. 2009. “The Statistical Data in Ministry of Justice’s Websites.” http://www.moj.gov.tw/site/moj/public/MMO/moj/stat/new/newtable5.pdf. Latest update 14 July 2009.)
- 施茂林。2006。〈2006年犯罪問題與對策國際研討會專題報告 - 司法保護中之犯罪預防策略〉。http://www.ksd.moj.gov.tw/public/Attachment/78219263231.pdf。2009/04/17。(Shi, Mao-Lin. 2006. “Special Report in 2006 International Symposium of Crime Problems and Solutions- the Crime Prevention Strategies in Judicial Protection.” in http://www.ksd.moj.gov.tw/public/Attachment/78219263231.pdf. Latest update 17 April 2009.)
- 柯雨瑞。2006。〈百年來台灣毒品刑事政策變遷之研究〉。中央警察大學犯罪防治研究所博士論文。(Ko, Yu-Ray. 2006. “The Study of Drug Criminal Policy Change from 1839 to 2006 in Taiwan.” Ph. D. Dissertation University of Central Police.)
- 徐名駒、施雅甄。2006。〈兩岸合作打擊毒品犯罪問題之研究〉。《國境警察學報》6：181-217。(Xu, Ming-Ju and Ya-Zhen Shi. 2006. “On Cross-Strait Cooperation in Combating Drug Crimes.” *Journal of Border Police* 6: 181-217.)
- 張平吾。2003。〈海峽兩岸毒品犯罪現況及其防治對策〉。《中央警察大學犯罪防治學報》4：1-29。(Chang, Ping-Wu. 2003. “The Status Quo and Control Strategies of Drug Crime across the Taiwan Strait.” *Journal of Crime Prevention and Correction* 4:

1-29.)

- 張伯宏。2006。〈提升毒品戒治成效之實證研究〉。《中央警察大學犯罪防治學報》7：285-308。(Chang, Bo-Hong. 2006. “Empirical Study on Improving Effectiveness of Drug Treatment.” *Journal of Crime Prevention and Correction of Central Police University* 7: 285-308.)
- 張智雄、柯雨瑞。2005。〈毒品強制戒治處遇成效與再犯影響因素之研究〉。《中央警察大學犯罪防治學報》6：247-276。(Chang, Zhi-Xiong and Yu-Ray Ko. 2005. “Research on the Effectiveness and Factors of Recidivism in Drug Mandatory Treatment.” *Journal of Crime Prevention and Correction of Central Police University* 6: 247-276.)
- 許皆清。2006。〈台灣地區跨國組織犯罪之態勢與抗制策略〉。《警學叢刊》37, 3：29-44。(Xu, Jie-Qing. 2006. “The Status Quo and Control Strategies of Transnational Organized Crime in Taiwan.” *Police Science Quarterly* 37, 3: 29-44.)
- 許連祥。2007。〈由桃園國際機場航空貨運走私毒品之案例分析走私模式與緝毒困境〉。《警學叢刊》37, 6：155-178。(Xu, Lian-Xiang. 2007. “Analyzing the Smuggling Patterns and Dilemmas of Drug Enforcement: A Case Study of Smuggling Drug via the Airfreight in the Taoyuan International Airport.” *Police Science Quarterly* 37, 6: 155-178.)
- 陳勁。2005。〈由哥倫比亞計畫論美國在中南美洲之反毒政策〉。《全球政治評論》12：47-78。(Chen, Ching. 2005. “The Colombia Plan and the U.S. Anti-Drug War Strategy in Latin American.”

Review of Global Politics 12: 47-78.)

陳泉錫。2008。〈建立毒品成癮者單一窗口服務 - 毒品防制政策之策略化建議〉。《研考雙月刊》32, 1: 66-76。(Chen, Chuan-His. 2008. "Building the Information Center for Drug Addict: A Drug Abuse Prevention Strategy." *Research and Evaluation Bimonthly* 32, 1: 66-76.)

陳祖輝。2003。〈毒品犯罪戒治處遇成效概況之介紹〉。《犯罪學期刊》6, 1: 229-254。(Chen, Zu-Hui. 2003. "An Introduction of the Effectiveness of Drug Treatment." *Journal of Criminology* 6, 1: 229-254.)

郭崇武。2004。〈中國大陸毒品犯罪問題與緝毒工作〉。《展望與探索》2, 11: 80-104。(Guo, Chong-Wu. 2004. "Drug Crimes and Drug Enforcement in Mainland China." *Outlook and Exploration* 2, 11: 80-104.)

郭翔。1997。〈中國大陸毒品問題及對策研究〉。《犯罪學期刊》3: 209-228。(Guo, Xiang. 1997. "On Drug Problems and their Countermeasures in Mainland China." *Journal of Criminology* 3: 209-228.)

程百君。1999。〈國內藥物濫用現況與防制對策〉。《學校衛生》35: 69-84。(Cheng, Bai-Jun. 1999. "The Status and Control Strategies of Drug Abuse in Taiwan" *Chinese Journal of School Health* 35: 69-84.)

鈕文英。2007。《教育研究方法與論文寫作》。臺北：雙葉書廊。(Niu, Wen-Ying. 2007. *Educational Research Methods and Thesis Writing*. Taipei: Yeh Yeh Book Gallery.)

- 黃富村。2000。〈常見的毒品犯罪類型及警察機關偵處之道〉。《警光》524：18-20。(Huang, Fu-Cun. 2000. "Common Types of Drug Crime and the Methods of Police Enforcement." *Police Torch* 524: 18-20.)
- 黃富源。1994。〈美國與日本的反毒現況與政策 - 我國可借鏡之觀點與對策〉。《警學叢刊》25, 2：187-203。(Huang, Fu-Yuan. 1994. "Anti-Drug Status Quo and Policy in the U.S.A. and Japan: Lessons from thier Ideas and Strategies." *Police Science Quarterly* 25, 2: 187-203.)
- 黃錫璋。2009。〈「整合主義之新功能主義」模式建構兩岸刑事司法合作可能性〉。《展望與探索》7, 2：92-104。(Huang, Xi-Zhang. 2009. "Constructing the Possibility of Cross-Strait Cooperation in Criminal Justice: An Application of Integrationalism's Neo-functionalism." *Outlook and Exploration* 7, 2: 92-104.)
- 楊士隆。2007。〈建立我國藥物濫用人口之資料交換與共享資料庫平臺之看法〉。《研考雙月刊》31, 6：72-83。(Yang, Shu-Lung. 2007. "Constructing an Information Data Platform for Professionals Working With Drug Abuse: a Personal Perspective." *Research and Evaluation Bimonthly* 31, 6: 72-83.)
- 義恩(Robert K. Yin)。2009。周海濤等譯《個案研究 - 設計與方法》。臺北：五南圖書公司。(Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research: Design and Method*. Hai-Tao Chou. et al. trans. Taipei: Wu Nan.)
- 詹中原、張筵儀。2007。〈我國縣市政府毒品危害防制中心之機制建構 - 全球治理體系之比較分析〉。《研考雙月刊》31, 6：84-94。(Jan, Chung-Yuang and Yan-Yi Chang. 2007. "Building the

Mechanism of Drug Abuse Control Center in Taiwan: A Comparative Analysis of Global Governance System.” *Research and Evaluation Bimonthly* 31, 6: 84-94.)

詹中原。2007。〈縣市政府毒品危害防制中心推動策略及橫向聯繫之研究〉。法務部委託研究案研究報告。(Jan, Chung-Yuang. 2007. “On the Promotion Strategies and Horizontal Linkages in Local Drug Abuse Control Center.” Research Report Commissioned by Ministry of Justice.)

詹德恩。2003。〈販毒者洗錢手法之研究與防制對策〉。《警學叢刊》33, 4: 169-186。(Jan, De-En. 2003. “On Money Laundering Methods among Drug Traffickers and Their Prevention and Control Countermeasures.” *Police Science Quarterly* 33, 4: 169-186.)

蔡震邦。2006。〈正視司法變革對戒癮治療工作之影響〉。《輔導季刊》42, 2: 25-35。(Cai, Zheng-Bang. 2006. “Examining the Impact of Justice Reform on the Addiction Treatment Jobs.” *Guidance Quarterly* 42, 2: 25-35.)

鄭幼民。2004。〈兩岸合作打擊毒品犯罪之研析〉。《展望與探索》2, 11: 20-44。(Zheng, Yau-Min. 2004. “On Cross-Strait Cooperation in Combating Drug Crimes.” *Outlook and Exploration* 2, 11: 20-44.)

鄭幼民。2006。〈兩岸緝毒國際合作事務之分析〉。《展望與探索》4, 6: 89-100。(Zheng, Yau-Min. 2006. “Analyzing the International Cooperation on Drug Enforcement across the Taiwan Strait.” *Outlook and Exploration* 4, 6: 89-100.)

駱宜安。2000。〈「毒品危害防制條例」評析〉。《警學叢刊》31,

- 2 : 1-11。(Lau, Yi-An. 2000. "Review on Drug Prevention and Control Act." *Police Science Quarterly* 31, 2: 1-11.)
- 謝立功。2001。〈國際抗制毒品犯罪之研究 - 以臺灣地區之跨境毒品犯罪為核心〉。《警學叢刊》31 , 6 : 59-82。(Hsieh, Li-Kung. 2001. "The Research on International Fighting against Drug Crime- Focusing on Cross-Border Drug Crimes in Taiwan." *Police Science Quarterly* 31, 6: 59-82.)
- 謝立功。2006。〈兩岸反毒策略之探討〉。法務部保護司編《刑事政策與犯罪研究論文集》8 : 95-114。臺北：法務部。(Hsieh, Li-Kung. 2006. "The Investigation on Anti-Drug Strategies across the Taiwan Strait." in Department of Prevention, Rehabilitation and Protection in the Ministry of Justice. ed. *Crime Policy and Crime Research* 8: 95-114. Taipei: Ministry of Justice.)
- 謝政憲等。2009。〈毒品犯罪之對策探討 - 以臺南縣「毒品減害替代療法」專案工作為例〉。《警學叢刊》39 , 4 : 97-120。(Xie, Zheng-Xian et al. 2009. "Countermeasures of Drug Crime- a Special Program for Drug Harm-Reduction Replacement Therapy in Tainan County." *Police Science Quarterly* 39, 4: 97-120.)
- 衛生署疾病管制局。2005。〈毒品病患愛滋減害試辦計畫〉。http://140.111.1.169/mildata/white/0950606_AIDSReduce.doc 。2009/04/17。(Center for Disease Control. 2005. "Drug Patients' AIDS Harm Reduction Pilot Program."in http://140.111.1.169/mildata/white/0950606_AIDSReduce.doc. Latest update 17 April 2009.)
- 衛生署疾病管制局。2006。〈毒品防制政策首度將愛滋減害計畫納

入整體規劃〉。 <http://www.cdc.gov.tw/ct.asp?xItem=1675&ctNode=220&mp=1>。 2009/04/17。 (Center for Disease Control. 2006. “AIDS Harm Reduction Programs for the First Time being included into the Overall Planning within the Drug Control Policy.” in <http://www.cdc.gov.tw/ct.asp?xItem=1675&ctNode=220&mp=1>. Latest update 17 April 2009.)

衛生署疾病管制局。 2007。 〈衛生署疾病管制局網站統計資料〉。 <http://www.cdc.gov.tw/ct.asp?xItem=11234&CtNode=1095&mp=220>。 2009/07/14。 (Center for Disease Control. 2007. “The Statistical Data in CDC’s Websites.” in <http://www.cdc.gov.tw/ct.asp?xItem=11234&CtNode=1095&mp=220>. Latest update 17 April 2009.)

顏志榮。 1995。 〈美國緝毒經驗之研究〉。《警學叢刊》25, 3: 209-232。 (Yan, Zhi-Rong. 1995. “Exploring the U.S.A.’s Drug Enforcement Experience.” *Police Science Quarterly* 25, 3: 209-232.)

顏純左。 2007。《新鴉片戰爭：尋找現代杜聰明》。臺北：集夢坊。 (Yen, Chun-Tso. 2007. *New Opium War: Looking for a Modern Du Cong Ming*. Taipei: Dream House Workshop.)

The Policy Implementation of Local Drug Abuse Control Center - A Policy Network Perspective

Liang Kung Yen * Jung Hong Lin * *

Drug abuse have existed for a long time. Recently, due to the escalating stress of life, drug abuse problems have become a much more serious social problem. Both the growing number of people being sent to jail for drug abuse and the high percentage of people retaking drugs are evidence in this trend. In order to tackle this problem, our government has set up the locally government controlled Drug Abuse Control Center. Through this organization, it is hoped that government and non-governmental organizations can work together to prevent drug abuse and crime. By using policy network analysis and in-depth interviews, this research tries to understand the interaction between structure and policy implementation of the local Drug Abuse Control Center.

This study found that the policy is mainly an emergency-type of anti-drug policy. The central and local government officials are taking action to cope with serious drug problem respectively. On the part of the central government, the Ministry of Justice has

* Professor , Department of Public Administration, National Chengchi University.

* * MPA, Department of Public Administration, National Chengchi University.

carried out strategies of lobbying, guidance and constructing a network under the constraints of limited resources. On the part of local governments, the local Drug Abuse Control Center's strategy is to find outside resources and cooperate with other parts of the local governments and civil society. Accordingly, both a central and local drug abuse control network has gradually formed. The most important contribution under the local Drug Abuse Control Center's policy implementation is the formation of a central and local drug abuse control network. We conclude that resource dilemma in the context, staffing in the task force, limited assistance from anti-drug operation, and weak ties between organizations have hindered the local Drug Abuse Control Center's network development and persistent unfolding. In addition, the drug user groups' lack of awareness of their disease and their strong psychological dependence have made policy implementation even more difficult. Finally, we propose several short-term, mid-term and long-term policy recommendations to improve implementation.

Keywords: drug policy, the local Drug Abuse Control Center, policy network