

析論政策移轉的一些概念議題和省思*

孫本初* 鄭國泰***

摘 要

本文旨在探討政策移轉的意涵和一些概念議題，藉以分析政策和制度形式的移轉問題，特別是探索從一個文化到另一個文化情境的模仿、移植或學習。由於國家之間政策、方案和制度的移轉，已有長久的歷史，然而如今卻被研究發現，此種直接的移轉模式，通常不能直接產出所企盼的政策結果。因此，本文認為政策變遷的過程是受到政治經濟、法律和社會文化系絡的強烈影響，而且本文認為在某一國家被視為成功的政策模式，不一定表示就能在另一國家成功地推行；抑有進者，本文認為政策制定者不應只是簡單地應用所謂西方的標準模式，或是單純的制度移植，應先釐清可能的七大天敵，並培養九大能力；並應進一步分析其所屬的情境系絡，才能進行政策移轉，來強化證據為基礎的政策規劃和政策移轉。

關鍵字：政策移轉、政策學習、證據為基礎

Abstract

The past research was always declared that the linkage between the research and practice is too weak in many countries. Now, it is also recognised that direct policy

* 本文誠心感謝國立台灣大學政治學系林水波教授的評論和指正（特別是七大天敵和九大能力之文獻），以及匿名審查教授的悉心指正與寶貴意見

** 第一作者，國立政治大學公共行政學系專任教授兼系主任

*** 通訊作者，國立新竹教育大學區域人文社會學系暨人力資源發展研究所合聘助理教授

transfers often fail to produce the expected results. Therefore it can be argued that the impact of policy transfer is strongly affected by the political, economic, legal and social context. Because a policy works well in one country does not mean it will do so in another. Rather than simply 'lesson-drawing' a standard model, policy makers need to analyse their own context and tailor policy to fit. Therefore, we can ensure that public policy and professional practice are better informed by evidence to prevent from seven diseases and to create nine capacities.

Keywords : Policy transfer 、 policy learning 、 evidence-based

Contradictions among social preferences are not new. What is new is that government is increasingly expected to internalize these contradictions in public policy (Rose, 1980, p.17)

壹、緒 論

公共管理的全球化對不同體制的公共管理革新發展，造成不同程度的影響，這其中涉及了先進國家（含英國）將成功經驗轉向開發中國家轉移的過程和效應。而這些改革所造成的正面積極效用，雖受到相當重視，但對其產生的問題吾人更應深入批評和省思，誠如：文化差異和其他可供選擇的改革模式等議題。

本文旨在分析政策移轉的意涵，以分析政策和制度形式的移轉問題，特別是探索從一個文化到另一個文化情境的模仿或學習；國家之間政策、方案和制度的移轉，已有長久的歷史，然而近年國際組織使用條件式的方式，來要求一些發展中國家進行政策和制度的變遷，結果引發相當程度體制不合的負面效應。所以，這些發展中國家在引入體系時，所導致的適當性（*appropriateness*）和適用性（*adaptability*）等議題。這也說明了政策移轉時，所涉及的經濟結構和行爲、國家管理的體系（例如：新公共管理），以及政治制度和政權形式（良好治理）。

本文便是企圖強化此一部分的政策移轉研究；特別是批判性運用 Dolowitz 和 Marsh 的概念架構 (Dolowitz, 2000b; Dolowitz & Marsh, 1996)，來探討發展中國家管制政策移轉；這也涵括了以下問題：誰涉入轉移政策？為何進行政策移轉？轉移了什麼？是什麼程度上的轉移？是取自何處的政策經驗？有那些因素限制或促成了政策移轉？而這些問題的探究，有助於擺脫現有研究中，都將政策移轉視為自願性取經，而是將政策移轉視為是一道從強制到自願的政策移轉光譜，也是一種轉移過程。抑有進者，這些研究問題的分析，將有助於瞭解政策移轉所造成的政策成敗，抑或是政策失靈。

貳、政策移轉的意涵

政府政策方案的研擬是政策制定過程中相當重要的階段，因為政策方案是解決公眾問題的具體策略，亦是政策制定所樂見與期待的。隨著社會的改變，政策合法性也成為越來越重要的問題。過去象徵權威的政府，在今日若要從事改變，常常面臨來自不同利害關係人的質疑，也因此，提出令人信服的政策說帖以提高政策的合法性就更顯重要。而研究論述及調查分析的論證基礎無論是在問題的形成、到政策選項的提出、以至於決策與執行的方式，都越來越受到重視。為提出能洞察民心兼具創意的政策設計以及提高政策之可行性，研究成為關注的焦點。我們可以預見，政府在推動大幅度的改革時會面臨越來越多的困難，但人民對政府的要求並不會稍有減少，故為了減少政府在推動政策的阻力，政策學習和政策移轉研究機制的功能就值得吾人深入探討。

政策移轉 (policy transfer) 其實不是一個新穎的概念，早在政府存在時就已同時存在，而在學術上的研究則是在過去二十年時才被重視。特別是在全球化的浪潮和科技日進的趨使下，使得國與國之間的政策移轉變得更容易學習、模仿和溝通，也使得政策移轉的研究日益重要 (Dolowitz, 2000a)。過去的學術研究雖然有限，但大多係屬公共政策、政治發展和民主化的領域。

決定是否「改變」必須要根據某些原理原則，而原理原則通常指「科學家」所發展出來的理論，因此，研究在政策的形成上有一定的位置。社會科學家較主觀地認為，一個透過嚴謹研究方法所提出來的政策建議會比官僚決策好。

故在過去有許多「知識運用」或是「二元社群」的研究往往強調研究與政策間的落差。

在公共政策領域中，福利政策和方案從美國移轉到英國，便是最好的範例（Dolowitz, 1997）。Dolowitz (1998) 的研究說明了英國保守黨的工作福利政策是如何移轉自美國，而且鮮少有變化；而且這些福利政策和方案，後來也從英國轉移到丹麥，甚至是一些歐盟國家。

而在政治發展的文獻中，「條件」(conditionality)是造成政策移轉的主要原因；例如，國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF），便要求其債務國接受特定的經濟政策。自從一九八〇年代，該基金會便要求債務國接受新自由經濟處方（刪減公共支出和擴大市場使用）(Stiglitz, 2002)，甚至引起了亞洲金融風暴。

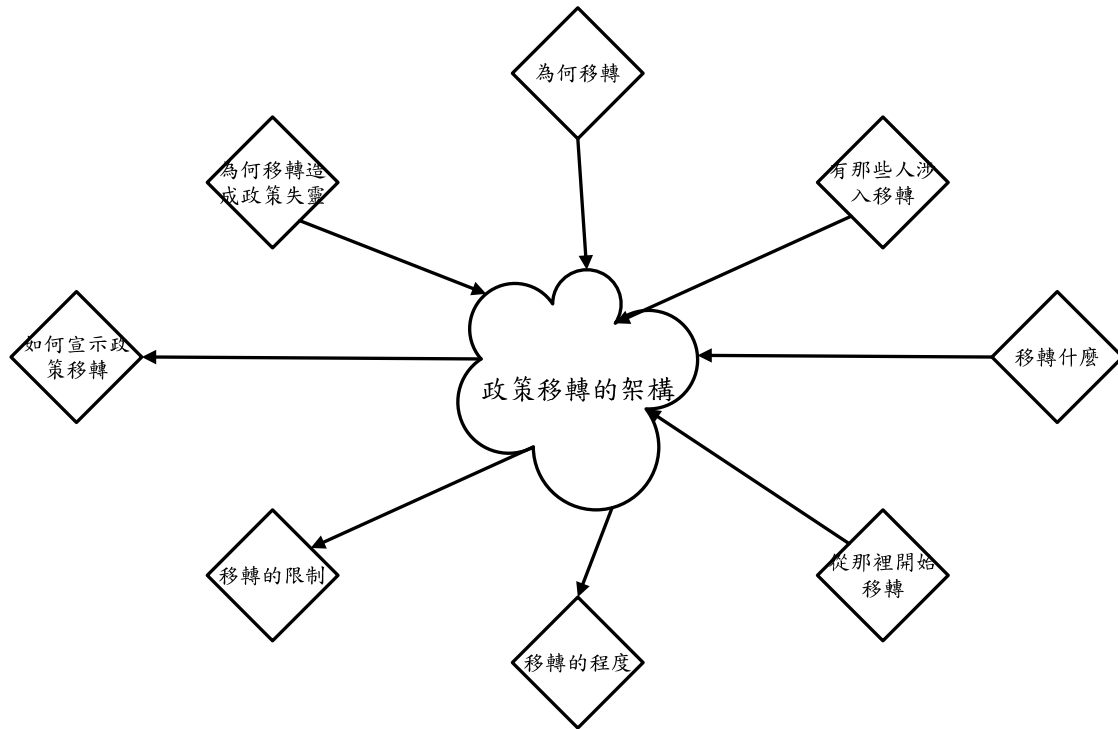
另一方面在民主化的領域中，大都是涉及憲法建構的移轉研究，最著名的便是「西班牙的憲法」中處理有關首相、國會和總統間的權力關係，便是取自德國的憲法(Haywood, 1995)，而德國憲法卻是植基於美國憲法。後來，後共產政權的匈牙利憲法則是整合了西班牙模式中的許多部分而成。西班牙模式的倡導者，在這一個憲法的移轉過程顯得相當重要（Agh, 1998）。

也就是因為對政策移轉研究興趣的增加，也促成了對政策移轉過程的漸漸關注，特別是在英國。顯而易見，當移轉變成政策制定中一個重要的特徵時，對其過程的瞭解就相形重要。然而，在現有的研究文獻中，卻少有研究直接分析過程，大多是在研究國與國之間政策和理念的移轉，卻未將過程加以分析討論；因此，也就鮮有研究將過程置於更寬廣的架構來分析（De Jong, Lalenis, & Mamadouh, 2002; Dolowitz, 2000b; Rose, 1993）。

本文便是企圖強化此一部分的政策移轉研究；特別是運用 Dolowitz 和 Marsh 的概念架構（Dolowitz & Marsh, 1996），來探討發展中國家管制政策移轉的問題探究，有助於擺脫現有研究中，都將政策移轉視為自願性取經，而是將政策移轉視為是一道從強制到自願的政策移轉光譜，也是一種轉移過程。抑有進者，這些研究問題的分析，將有助於瞭解政策移轉所造成的政策成敗，抑或是政策失靈。

過去政策移轉的研究（Bennett, 1992; Rose, 1991, 1993）大多著重於國與國之間的理念或政策轉移，鮮少分析和解釋過程；當然更少的研究把過程置入於廣博架構。Dolowitz 和 Marsh（Dolowitz, 2000b; Dolowitz & Marsh, 1996）便認為政策

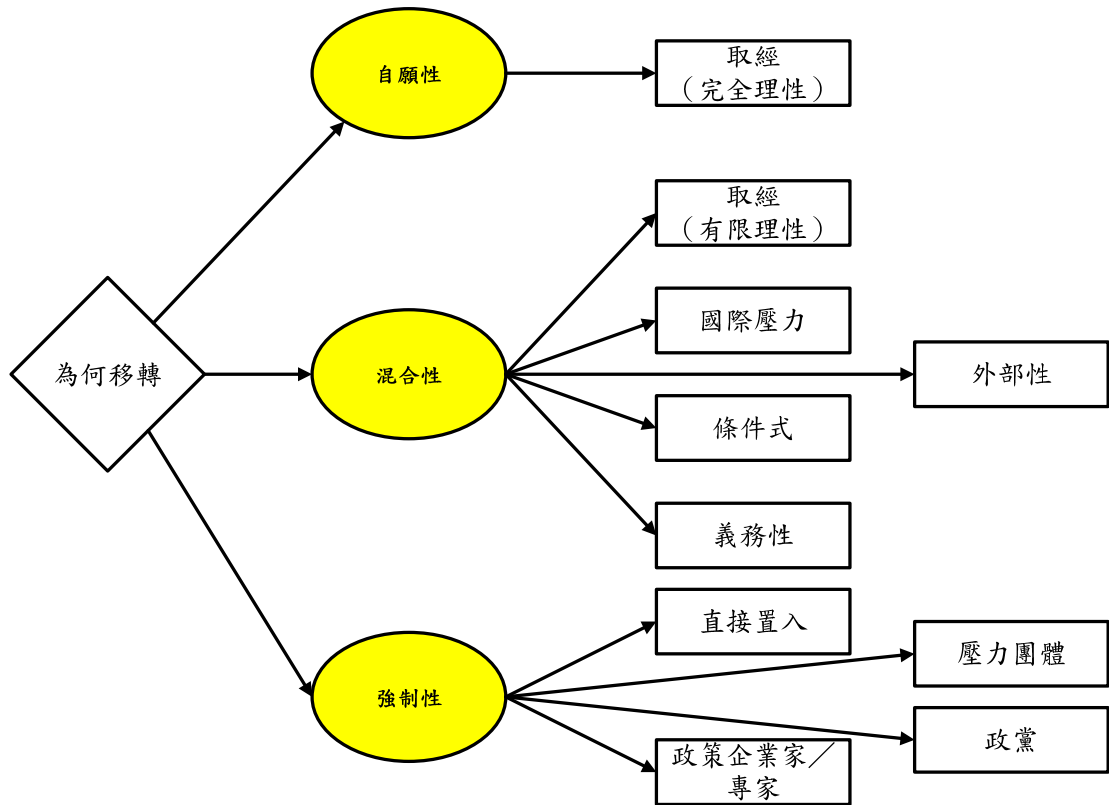
移轉應關注於以下議題（請見圖一）：



圖一：政策移轉的分析架構

資料來源：修自 Dolowitz, D. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press, pp.9-37.

(一)何時開始進行政策移轉 (請見圖二) ?

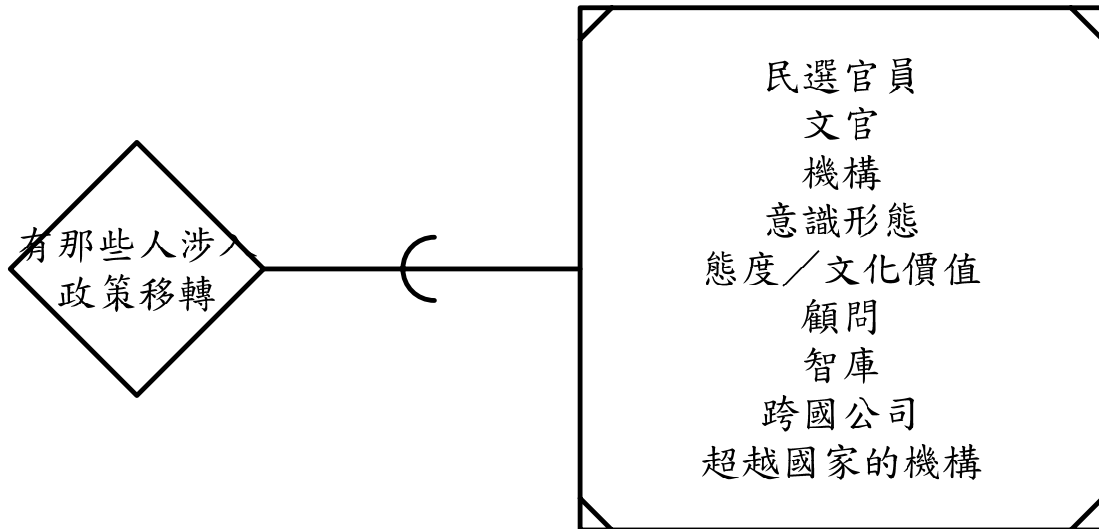


圖二：為何政策移轉的類別

資料來源：修自 Dolowitz, D. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press, pp.9-37.

首先在此議題牽涉了政策移轉的原因，係屬自願性或強制性，抑或是混合兩者？當然也涵括了造成此一政策轉移的壓力，包括政黨、壓力團體、專家，甚至是國際的壓力等等。

(二)有那些政策行動者涉入其過程 (請見圖三) ?

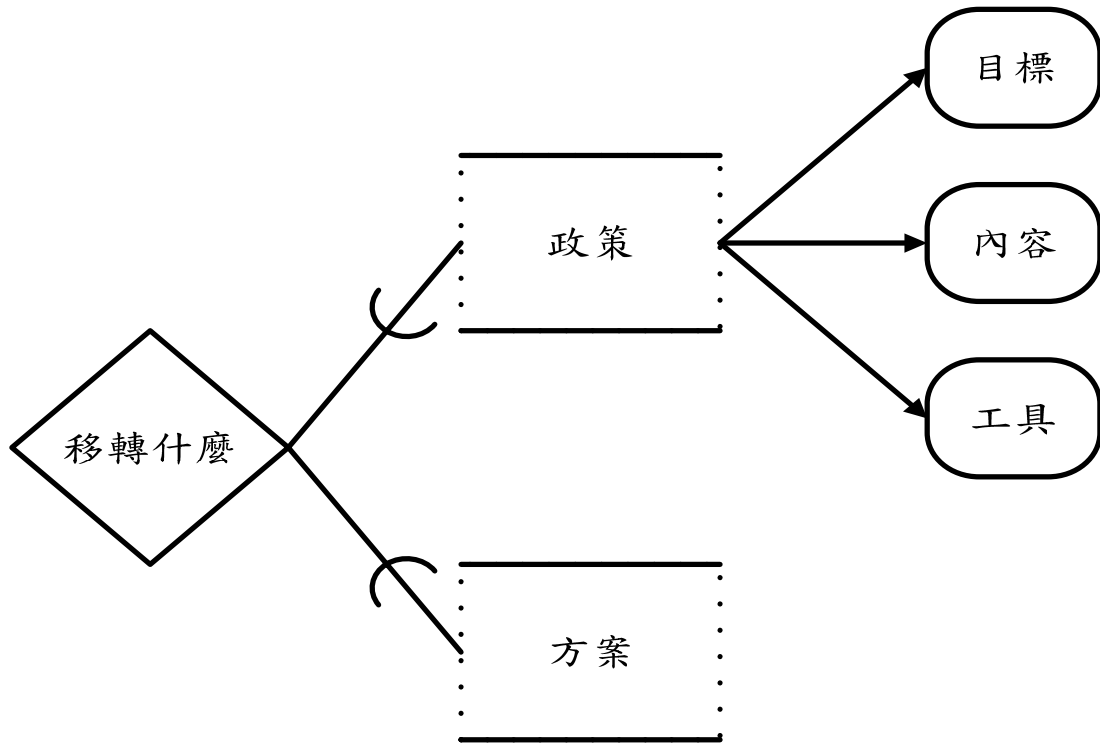


圖三：涉入政策移轉者之分析

資料來源：修自 Dolowitz, D. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press, pp.9-37.

這個議題中強調分析政策移轉過程中參與的政策行動者，以及其間的政策網絡為何？以利政策移轉過程利害關係的瞭解。例如：民選官員、政治人物、文官、壓力團體、政策企業家和專家等等。誠如 Stone(Stone, 2003)一文著重於轉移過程中代理機構 (agent) 的角色；誠如她所言，過去的研究都太過重視正式官員和網絡。反之，她探究智庫在民營化的理念和制度安排散播過程中的角色。除此，她加入社會學習理論和知識社群於政策移轉的研究中。

(三)而政策轉移那些內容和方案（請見圖四）？

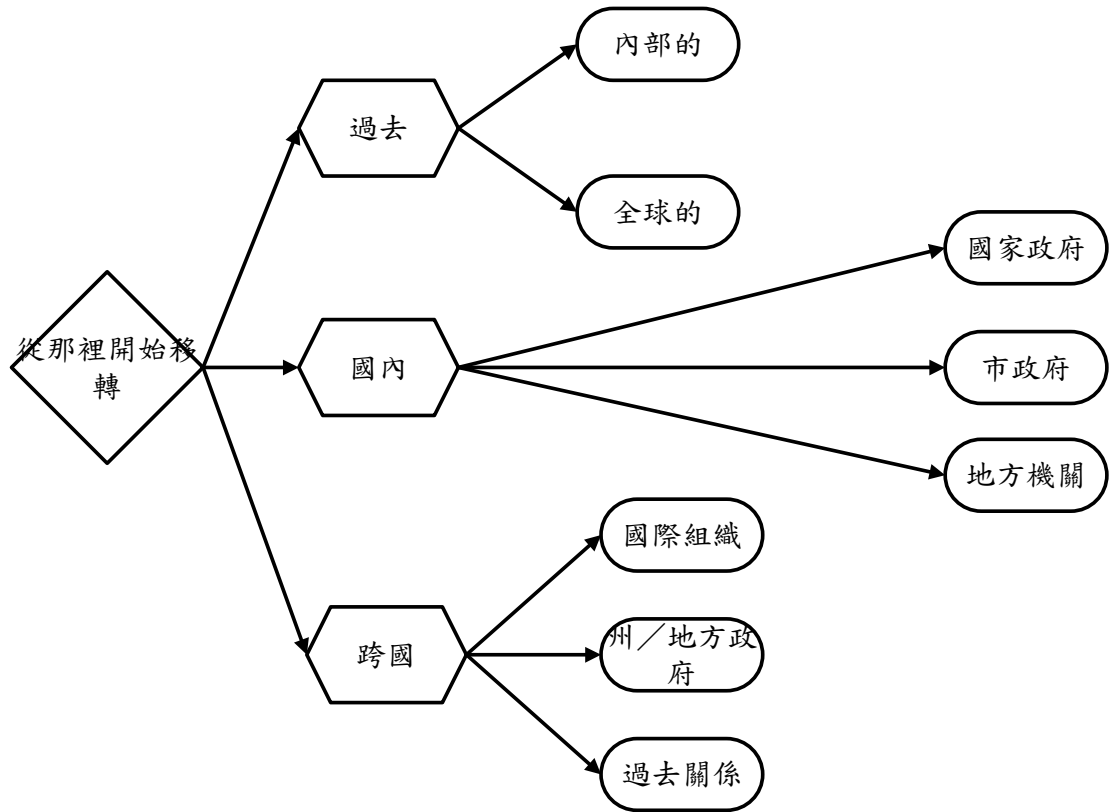


圖四：政策移轉內容物分析

資料來源：修自 Dolowitz, D. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press, pp.9-37.

此一議題企圖了解政策移轉的實質內容，藉此以明瞭進行政策移轉國家的目標、內容和工具，抑或是方案的移轉等，而這些也是受到轉移時的議題和情境而定；實質內容大致有：政策目標、政策內容、政策工具、政策方案、機構、意識型態、理念、態度和負面的經驗等等。

(四)政策移轉是始於那裡 (請見圖五) ?

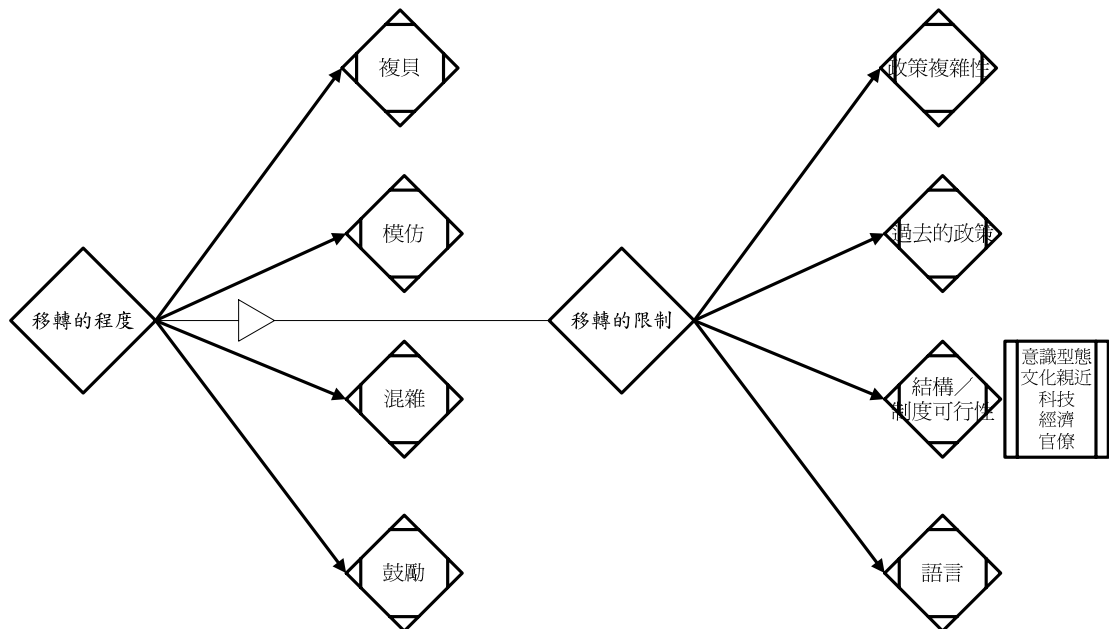


圖五：政策移轉的跨界分析

資料來源：修自 Dolowitz, D. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press, pp.9-37.

藉由政策移轉的跨界分析，以了解轉移的源起，是一種過去歷史性、境內的學習，或者是跨國性，並進一步釐清各種不同跨界分析內的組織內關係研究。誠如 Radaelli (Radaelli, 2003) 一文則關注歐盟在政策移轉中的角色。他把政策移轉視為一個概念架構，並且探究政策擴散和同質性之間的關係。在文末，他歸結歐盟使用分類同質性來促成政策移轉。

(五)政策移轉的程度為何（請見圖六）？



圖六：政策移轉之程度和限制分析

資料來源：修自 Dolowitz, D. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press, pp.9-37.

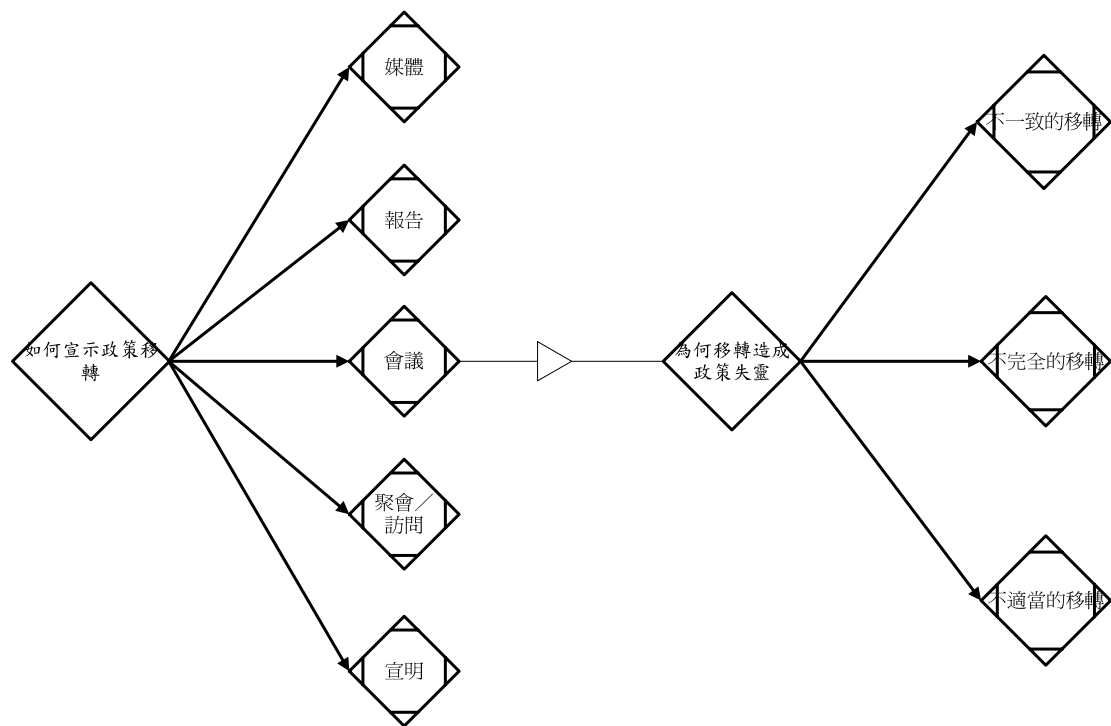
進一步將政策移轉予以程度化，並且將 Rose 所提出的取經（lesson-drawing）也視為是政策移轉的次要方式；將政策移轉的程度分為複製（copying；直接全然的移轉）、模仿（emulation；主要是移轉政策或方案背後的理念）、混雜（mixtures；混合了各式不同的政策）和鼓勵（inspiration；造成了另一個政策的變遷，而不是原來的政策）。這些程度上的差異，是由於不同的個案、不同的政策行動者，以及不同的情境等等。

(六)政策移轉會受到那些限制（請見圖六）？

此一議題說明了政策移轉過程中所受的侷限性，包含政策的複雜性、過去政

策的影響、結構制度上的可行性問題和語言所造成的限制等。誠如 Minogue (Minogue, 2002)言，由於管制鑲嵌在不同的文化和制度之中，而是只是一個自發性的一組規定(Wilks, 1996)，而使得政策移轉變成是一個主要的問題。亦如 Wilks 的文章分析發現，由於資本主義的不同形式，而產生了各式的資本主義和管制政策間的互動。職此之故，Minogue 認為這樣的結果，將造成理想化的藍圖和實際運作間的鴻溝，也導致發展中國家的「執行無能」(implementation deficit)，因此有必要對執行和調適間的問題進一步研究分析，將有助於明晰管制創新上的限制、系統的弱點和政治上對立等等侷限。

(七)如何宣示政策移轉的成果 (請見圖七) ?



圖七：政策移轉之宣示和失靈分析

資料來源：修自 Dolowitz, D. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press, pp.9-37.

這一個議題說明了如何宣示政策移轉的成果，大致可分為：藉由媒體、報告、會議、訪問考察和宣達等方式。

(八)最後則是釐清政策移轉和政策失靈的聯結關係（請見圖七）？

此一議題是 Dolowitz 和 Marsh (Dolowitz & Marsh, 1996) 認為是其概念架構最重要的貢獻所在，Dolowitz 和 Marsh 認為有三種因素會造成政策失靈；第一，無知的轉移 (uninformed transfer)，移轉國家未握有足夠的政策和機構之資訊，以及如何實際運作；第二，不完全的轉移 (incomplete transfer)，未將具決定性的要件予以轉移；第三，不適宜的轉移 (inappropriate transfer)，未注意轉移時應關注的社會、經濟、政治和意識型態等差異。然而，此一概念架構也是受到其他研究者 (James & Lodge, 2003) 嚴厲批判的重點，認為不論是取經或是政策移轉都很難與其他政策制定模式相分離；再者，將政策移轉與政策失靈分開來探求，其實太過簡化了政策過程。

由此可知，吾人有必要深入分析政策移轉間的聯結，有必要注意二大重要議題：第一、小心過分依賴單一向度政策研究途徑的危險性；第二、強調在概念的採行和實際地思考、政策執行之間，是存在著重要關聯。因此，有必要超越過去公共政策管理的範圍與思考，同時涵納一個國家特有的非政策面向之考量。誠如 Bovaird 和 Löffler 便直指公共政策管理快速變遷的環境下，政策和社會之間的系絡因素也產生了變化 (Bovaird & Löffler, 2003, p.15)：

- 第一、過去被視為社會控制和權威的來源，例如：警察、老師等等，已不再如過去一般具有影響力和受人尊重。
- 第二、老年化社會的來臨，象徵著更多的人民需要更多的健康和社會照護。
- 第三、社會的核心價值已經改變，一九八〇年代所要求的公共義務和個人責任，在一九九〇年代則轉變成個人自我的體現和權利；職此之故，關懷和憐憫被視為是美好社會和成功的公共部門的重要社會資本 (social capital)。
- 第四、重新釐清過去被接受之弱勢團體的社會行爲，特別是兒童貧窮、兒童虐待、家庭暴力和反社會等行爲。
- 第五、改變過去對弱勢團體所設定之可被接受最小程度的生活品質，例如：兒

童貧窮、低收入戶的最低工資和獨居老人之生活品質。

第六、對人與人之間具差異性等概念的反動，不論性別、種族、生理和心理上的缺陷，在既有的系絡下（甚於社會的建構），應以新的政治解決方式，來賦予弱勢團體應得，甚於給予其過高的期望。

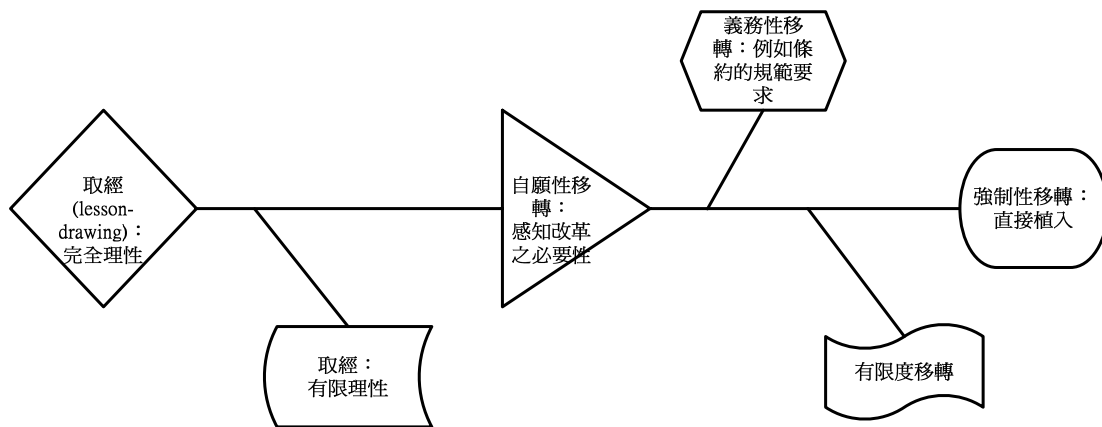
第七、家庭行為和階級態度在決策已不再有一定影響力，這些傳統機構已經重大地轉換其型態和意義。

第八、越來越多的公民重新平衡工作、家庭和休閒時間，特別是性別上不公平地對待。

第九、公共服務不只是改變使用者或公民的物質型態，也改變了使用者和公民的生活型態，也影響著他們在社會關係上的實現。

第十、政治人物和文官越來越重視決策中實際公眾生活故事層面，甚於政策辯論的邏輯性。

職此之故，本文質疑過去公共政策移轉的基礎假定，在忽略了社會的限制之下，如何同時擁有治理能力？抑有進者，政策移轉、政策擴散（policy diffusion）和取經（lesson-drawing）之間概念有必要加以釐清。顯而易見，這三者之間是存有相互重疊的部分。而 Dolowitz 和 Marsh 便將取經視為是政策移轉中的次要類型，並利用政策擴散中重要見解來說明移轉。取經概念最大的弱點便在於過度強調自願性移轉，然而誠如 Dolowitz 和 Marsh 認為其實很多的移轉是涉及了義務，甚至是強制性，而且區分自願性和強制性政策移轉是太過簡化了（請見圖八）。即便如此，Dolowitz 和 Marsh 所提出的概念架構還是很重視 Rose 的取經之概念架構。他們認為不應該過度簡化地區分自願性移轉和強制性移轉，而應該把這兩者之間視為是一光譜，來區分程度的差異性。首先，從取經來看，由於不同的政策行動者對轉移的看法不同，但端賴其是以理性方式或是感知改革之重要性，而有所差別；再者，即便是強制性移轉，也會因為國際組織的壓力，而進行強制性移轉，但必須進一步分析，是受到國際組織的義務性要求，還是一種強力的直接植入。



圖八：從取經（lesson-drawing）到政策移轉（policy transfer）

資料來源：修自 Dolowitz, D. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press, pp.9-37.

在公共政策領域，誠如 Walker 提出政策擴散的過程，但其太過重視擴散過程甚於政策內容。重視過程不但太過狹隘，而且政策擴散的研究大多是量化研究，並且認為擴散會在特定時期。這樣的研究不但沒有把代理機制納入探討，而且在研究過程上是沒有主題方向，所以認定自發性政策制定是可能的。職此之故，政策移轉似乎是比較有用的概念，因為其跨越了過程並認定代理機構在政策中的重要地位。

然而，Lodge 和 James (James & Lodge, 2003) 即對政策移轉進行批判，他們認為雖然取經和政策移轉概念已經漸漸成為瞭解公共政策一個重要部分，特別是在英國；然而，由 Rose 所提出的取經 (lesson-drawing)，與 Dolowitz 和 Marsh 所提出的政策移轉 (policy transfer) 的主要組成要件，卻有不同的解讀。主要可以從三大問題來剖析：第一，這兩個概念是否可以被視為是政策制定的另一個模式？第二，為何取經和政策移轉會超越其他形式而出現？Lodge 和 James 即批判取經和政策移轉的概念根本是把一些相衝突的概念和理論，放在一個共同的概念架構，而造成無法釐清其間的分殊性。第三，取經和政策移轉對政策制定的影響是什麼？以及如何將它們與其他過程相比較？Lodge 和 James 即認為取經是一個比

較理性的政策制定形式，而政策移轉對政策的成功或失靈則顯模糊。因為 Dolowitz 和 Marsh 寧可重新描述失靈的面向，且將其與移轉相分立，而不願把承認政策結果其實是植基在政策移轉的過程。歸結而言，Lodge 和 James 認為政策研究者應該尋求其他合適的方法，而不是侷限自我於此種概念架構。

抑有進者，Minogue (Minogue, 2002) 對管制治理概念進行分析發現，有個範疇的問題必須加以瞭解；第一、概念的問題：管制治理有別是傳統經濟學、法律和政治學所認為的干預；第二、範圍的問題：如何去釐清管理和國家活動間模糊性的困境；第三、比較的問題：如何分析跨部門或跨國間的相似弱點；第四、測量的問題：目前量化研究太過重視有問題的資料和未經測試的假定，另一方面，質化研究則相當闕如。因此有必要對發展中國家之管制政策的移轉進行深入的分析 and 瞭解。

因此，吾人認為「政策移轉」係指將一個政治系統的政策、行政安排、制度和理念之知識，予以應用到另一個政治系統的政策、行政安排、制度和理念之過程。

參、建議及結論

從歷史演進來看，工業國家能達到現在這種發展層次，大都是藉由強勢且干預的國家政策，但那也是現在市場導向的管制革新所加以反對的主體。高度成長國家的出現是需要政治和制度同時不斷變遷，這也是國際援助組織和研究機構現在主要的挑戰：如何去確立政治和制度革新的策略。吾人認為應試著接受一個事實，那便是當地的政治文化型塑了外在的革新，而不只是被改革的對象。

最重要的是，政策制定者必須「批判地」看待政策移轉，強化證據為基礎的政策規劃，因此政策制定者有必要注意政策移轉過程的一些議題：

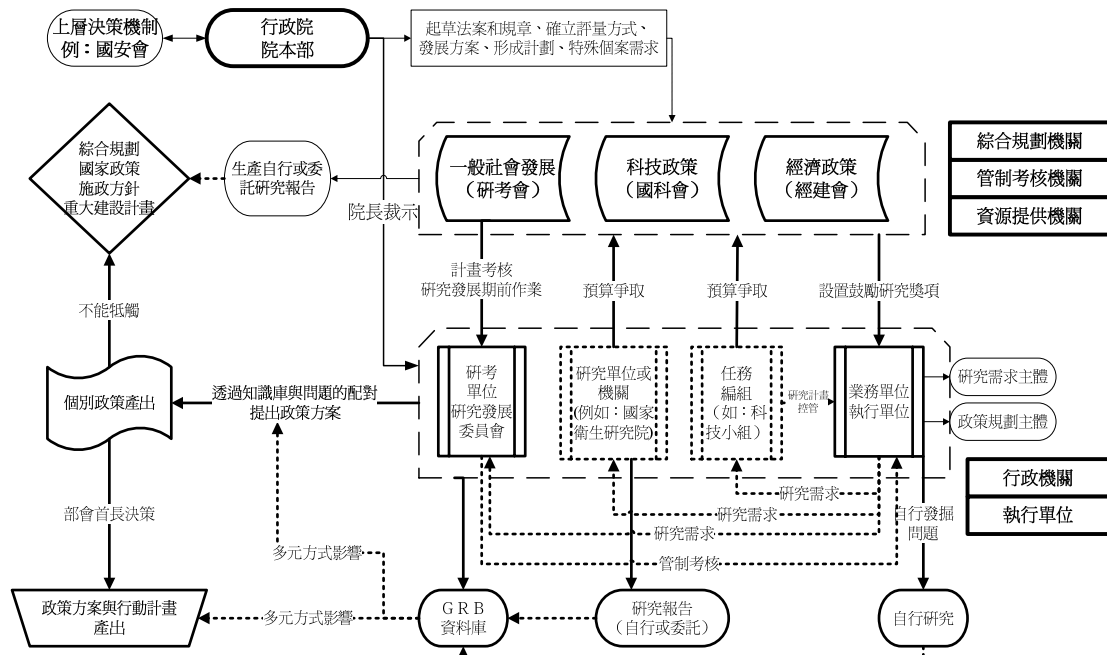
首先，政策轉移是一個既微妙又複雜的長期過程，由於每一個國家的行政管理文化都是獨特的、與眾不同的，這意味著文化差異問題需要在進行改革時感知適應的問題。如果不能靈活地適應當地情勢，政策轉移就不會根深蒂固，它將變成空洞無效的表面革新。然而，跨越文化界限的政策直接性轉移便是最好的事例；例如，用何種模式以及在什麼條件下才能在不同的行政制度和政治制度之間實現制度改革的有效轉移或取經？可以透過志願轉移模式，實質上就是模仿；或者透

過應用標竿學習模式，或者透過教育和培養訓練機制，以及強制性轉移，特別是本文發現在強制性轉移中，某種形式的權力被一個組織用來改造另一個組織。

再者，本文認為應將注意力放在「接受度和接受者」的問題，也就是作為轉移過程的接受國家的反應是什麼？他們在何種程度上接受移轉模式，甚至正確地理解移轉的內容和方案？造成了制度上多大的轉變？適應過程中是否會使模式發生改變，因此有必要對模式進行修正或重新評估？或是否有證據說明政策移轉可能不切實際或脫離主題？這些問題卻在進行政策轉移時被相對忽略了。最明顯的是各國行政管理文化和政治文化截然不同，因此文化的適應過程是絕對有必要的。職此之故，體制改革不但需要制度能力，發展中國家所面臨的挑戰係在如何制定切實可行的體制和革新的策略，以及符合地方政治文化的政策轉移，而不是被其所改造，而這些都需要精心調節以適應國家的具體政策系絡。

誠如黃蘭嫻、鄭國泰¹（2006）發現行政機關內研究發展與政策規劃間甚少結合，現有機制不利溝通或缺乏一個能有效促進結合的機制，造成目前在政策規劃中進行有系統的研究或是將研究直接反饋到政策規劃過程為特例而非行政機關一般現象。大體而言，我國政策規劃研究機制之行政機關類別，大致可分為二個層次（如圖九）：一為主要著重在管制考核和資源提供的綜合行政機關，在這一層次上可分為三大類：一般社會發展、科技政策和經濟政策。這三個綜合型政策規劃行政機關扮演在各領域中綜合規劃、協調與分配資源的角色，例如：行政院研考會負責一般行政研究和各單位之管制考核、經建會負責國家之經濟發展建設，以及國科會負責科技政策之規劃。在這一層次的綜合規劃機關都編有預算，有時甚至要統合和提供下級行政機關政策規劃研究的資源。

¹ 請參考：黃蘭嫻、鄭國泰，2006，行政機關政策規劃研究機制，行政院研考會委託研究案。有更為詳盡的分析和政策建議。



圖九：台灣政策規劃研究機制現況

資料來源：黃蘭嫻、鄭國泰，2006，行政機關政策規劃研究機制，行政院研考會委託研究案。

在行政院下個別的行政機關內編制不一，但政策規劃的主體均包括研考單位和業務單位，尤其以業務單位在規劃中的角色更為重要。研究發現，在預算編列上越是偏重執行的機關（如：法務部），則其研究發展單位宥於人力物力創新的幅度亦越小，常需要透過借調或任務編組方式來因應新的規劃帶來的額外工作量。行政機關除了自行編列的年度預算外，亦可能有一例行的的重要任務，即向經建會、研考會或國科會爭取預算。一般而言，預算競爭的工作係由研究發展幕僚單位統籌各業務單位需求，但亦有機關成立任務編組專門負責此複雜而冗長的作業程序，例如：衛生署的科技小組。本文藉由深入訪談實際執行政策規劃的實務工作

人員²，本文探索了造成當今現象的原因，有三個主要的原因可解釋我國政策規劃與研究缺乏連結的現象：一、研究的限制；二、決策過程資源與人力的限制；三、決策過程溝通與文化的限制；而造成現有機制不利政策研究與規劃結合或是仍缺乏有效機制的現況。

而造成政策結果常常：一、政策正當性低；二、政策連續性不足；三、行政機關前瞻規劃的能力減弱，而成爲傾向反應式或危機處理的組織。換言之，因爲研究成爲政策規劃以及後續執行的後盾能力無法彰顯，減緩了策略規劃以及政策領域的知識累積，隨著社會問題層出不窮，政府所受到的挑戰亦增加，然其預測未來的能力卻未能依據過去的經驗累積而提升，而處於疲於奔命的狀態。

如果政策的正當性及持續性持續低落，長期將會造成公共資源浪費、人民信心危機、行政機關消極行動多於積極規劃、幕僚士氣低落、無法依據評估檢討改進政策、行政機關間不協調與行動不易整合，最終勢必降低國家整體競爭力。

因此在台灣的系絡之中，研究政策移轉最好的方式便是針對總體的政策規劃研究機制。而政策移轉在台灣的系絡之中，面臨「七大天敵」的挑戰(Davies, Nutley, & Smith, 2000, p.36; Leicester, 1999)：

- 1.官僚性思惟邏輯 (bureaucratic logic)：這種思惟邏輯認爲事情唯有使用一貫性作法就對了。
- 2.設定底限的思惟邏輯 (the bottom line)：此種思惟邏輯囿於過去的底限和經驗，或是認爲應立基於單位過去的作法和測量結果，即使這些作法和測量並無法提昇決策之品質。
- 3.太過著重於取得共識 (consensus)：政府之決策太過重視取得各種利害關係人和利益團體之共識，而非著重在證據之取得。爲了滿足各種利害關係人，以進行決策，容易造成忽略證據的實質重要性。
- 4.政治力的干預 (politics)：由於政府的決策太多著重尋求各方之共識，以致公共決策變成了政治決策之藝術，而非重視研究和證據之理性過程。
- 5.文官文化 (civil service culture)：文官文化和鄉愿和犬儒的思惟邏輯是彼此

² 請參閱「行政機關政策規劃研究機制」報告第三～四章。資料來源：黃蘭娛、鄭國泰，2006，行政機關政策規劃研究機制，行政院研考會委託研究案。

相關。文官著重於年資和經驗，自視過高，無視外在的研究結果和證據，或是外在的建議，以致形成決策和政策規劃，太多立基於過去的作法，或是效法其他單位之相似作法。

6.鄉愿和犬儒的思惟邏輯 (cynicism)：除了文官文化的思惟邏輯太過重視於年資和經驗，造成文官自視過高，無視外在的研究結果和證據之外，結合了社會普遍的鄉愿和犬儒的思惟邏輯，而無法信任智識和教育之效能，這也是目前社會普遍的現象。這種文化造成我們太過重視單位之文化和過去的觀點，即使這種作法是錯誤的。以致我們都不斷地維繫犯下的錯誤……然而，我們卻沒有去矯正所造成的錯誤，或是挑戰這種「真理」……誠如 Sloterdijk 所說：鄉愿和犬儒的思惟邏輯是吾人在蕭條之後，存活在社會所必須付出的付價，這也是公道正義淪陷之時。

7.時間的壓力 (time)：在決策者的時間和能力有限之下，以致無法也不願意投入營造證據為基礎的政策，這也相對地犧牲了整合各方思考的對話空間。

因此，Graham Leicester 教授認為面對這七大天敵，應有以下作法：首先，吾人必須瞭解這些天敵並非只存於政府之中，也存於各種的組織之中（這點也呼應了 Pfeffer and Sutton 的研究成果）。因此，吾人有必要去除這樣的思惟邏輯。再者，吾人有必要更重視研究和證據的角色。誠如 Ulrich Beck 認為吾人存於「風險的社會」：我們的社會也漸漸變成了一座實驗室，無人能主導這個社會。如同狂牛症等疾病的橫行、核能的外洩、基因改造的農作物，這些都是我們現在日常社會中所使用的風險性技術，但卻沒有在實驗室中，進行一些可能的實驗；這也說明了，吾人無法有效地結合政府決策與研究證據，所以有必要再強化政府決策和研究證據。從狂牛症的事件來看，在風險社會之中，證據的政治性管理比證據本身來得更重要 (the political management of the evidence in our 'risk society' is even more important than the evidence itself)。因此，吾人都有義務更嚴密的行事，同時也應瞭解研究是具有政治性面向……我們都是變遷中的代理人。最後，吾人應該對有機會，用證據來影響政策和決策感到興奮，因為技術的累進，讓吾人有機會來掌握變化多端的複雜性。增進吾人承受的能力，將更有助於管理複雜系統。所以，研究者的角色應要能持續地監測、評估和調適。為了達到此一目標，吾人有必要努力發展有助於社會發展之更好的資料和真實的指標。

總歸來說，吾人應該要渴望瞭解真相。所以，研究者不應只是重視在解釋正在發生的事件，以及社會正在如何變化，也應該提供這些變化的原因和解釋，並進而提出調適的建議。因此，邁向更好的未來社會，吾人應該過去的描述性研究，朝向更好的規範性研究。而可以使用有九大能力來整合在各種政策過程之中的關鍵要素 (Davies et al., 2000, p.22)：

- 1.向前看 (forward looking)：立基在統計的趨勢和預測，用更長遠的觀點，來看政策之可能衝擊影響。
- 2.往外看 (Outward looking)：應採納來自不同政府層級、歐盟和國際組織，以讓彼此有效地對話。
- 3.多點創新和創意 (Innovative and creative)：質疑現存解決事務之方法，並鼓勵新穎的理念、公開的意見和建議。
- 4.運用證據 (Using evidence)：增加可獲取資料和證據之來源，並從中使用最好的證據，並且能在早期便允許利害關係人之參與。
- 5.強化歸納能力 (Inclusive)：考量各種可能對政策之衝擊和影響，包含那些直接和間接性的衝擊和影響。
- 6.培養整合的能力 (Joined-up)：超越現有的組織界限，來看待政府的策略性目標，並建立政策之倫理和法規的基礎。
- 7.評估的能力 (Evaluates)：有系統性地評估早期的政策結果，並將其納入於政策過程之中。
- 8.公開檢視 (Reviews)：持續將已建制的政策攤於陽光之下，來確保能持續地解決問題，並涵括來自不同來源之有效的解決方法。
- 9.不斷學習的能力 (Learns lessons)：從那些有效有用或無效無用的經驗之中，得到自我的學習成果。

雖然，證據為基礎仍然受到了一些批判，例如：太過依賴理性，所以，有些學者用「證據影響」(evidence-influenced)或「證據感知」(evidence-aware)，來代替「證據為基礎」一詞。但是根據各種研究成果來看，都一致同意有必要強化重新架構政策問題，以及其可能的潛在解決方案。

再者，誠如 Jeffery Pfeffer 和 Robert I. Sutton 所提出的「以證據為基礎的管理」(Evidence-based Management) (Pfeffer, Sutton, & 蔡宏明譯, 2006) 中所強調，以

證據為基礎不只是一些可以記住、模仿和建制的技術，也是一張組織生活的透視圖、一種思考方式，以分辨知道什麼、不知道什麼、什麼可行、什麼不可行，以及下一步該做什麼；其並非一次解決所有問題的萬靈丹，但卻能讓吾人維持正確的心態，永遠要求事實證據、避免落入不實傳言所構築起來的危險陷阱，並看穿並拒絕無意義的事相。唯有存有未完成的心態，才有可能隨時應變，並從過去和現在的改變中學習，讓正確的事證變得鮮活跳躍，人人都有責任蒐集定量和定性的事實證據，並根據事證來採取行動，同時還要幫助他人學習自己所知之事物，讓文官在思想上和實務中追循事實證據，建立制度引領文官學習，以朝向成功的政策移轉或是制度移植。

所以，政策移轉的研究分析讓吾人明白，政策規劃研究機制有必要重新予以定義與詮釋。因為，政策規劃不僅是政府提出方案解決社會問題、而政策規劃研究也不僅是以科學的方法為政府找出方案選項，用以排除政治考量因素或以研究結論為盾而揚棄其他的政策說辭。政策規劃以及其中的研究是為使規劃的過程達到程序的正義為基礎，進而達成實質的正義，並營造一個政策學習的環境，使政策方案一方面可從執行的經驗改進，一方面隨時監控未來的趨勢以提前因應。總之，政策規劃研究機制結合政策學習，應朝向證據為基礎的政策規劃，唯有先擺脫單一問題反應式的作法，才能朝向前瞻以及洞燭機先的政府行動。

參考書目

- 吳定(2005)，公共政策辭典，增訂二版一刷，台北：五南圖書公司。
- 黃蘭嫻、鄭國泰（2006），行政機關政策規劃研究機制，行政院研考會委託研究案。
- Agh, A. (1998). *The Politics of Central Europe*. London: Sage.
- Bennett, A. (1992). What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*, 21(2), 215-233.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Davies, H., Nutley, S., & Smith, P. (2000). *What works? evidence-based policy and*

- practice in public services*. Bristol: The Policy Press.
- De Jong, M., Lalenis, K., & Mamadouh, V. (2002). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*. Netherlands: Kluwer.
- Dolowitz, D. (1997). British employment policy in the 1980s: learning from the American experience. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10(1).
- Dolowitz, D. (1998). Learning from American: policy transfer and the development of the British workfare state. In. Sussex: Sussex Academic Press.
- Dolowitz, D. (2000a). Introduction. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 1-4.
- Dolowitz, D. (2000b). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Basingstoke: Open University Press.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 54.
- Haywood, P. (1995). *The government and politics of Spain*. Basingstoke: Macmillan.
- James, O., & Lodge, M. (2003). The limitations of 'policy transfer' and 'lesson-drawing' for public policy research. *Political Studies Review*, 1, 179-193.
- Leicester, G. (1999). The seven enemies of evidence-based policy. *Public Money & Management, January-March*, 5-7.
- Minogue, M. (2002). Public Management and Regulatory Governance: Problems of Policy Transfer to Developing Countries. *Paper for Centre for Regulation and Competition International Workshop, 4-6 September 2002, IDPM, University of Manchester*.
- Pfeffer, J., Sutton, R. I., & 蔡宏明 譯. (2006). *真相、傳言與胡扯：循證管理 (Hard facts, dangerous half-truths, and total nonsense-profiting from evidence-based management)*. 台北市：梅霖。
- Radaelli, C. (2003). Policy transfer in the european union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 25-43.

- Rose, R. (1980). *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*. London: Sage.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1).
- Rose, R. (1993). *Lesson drawing in public policy*. Chatham: Chatham House.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalisation and Its Discontents*. London: W.W.Norton.
- Stone, D. (2003). Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 45-62.
- Wilks, S. (1996). Regulatory compliance and capitalist diversity in europe. *Journal of European Public Policy*, 3, 536-559.