

政策移植與移植政策評估指標之建立 ——結合政策過程與知識應用之雙元演化觀點*

柯于璋**

《摘要》

許多學者認為政策移植是一種新穎的政策制定模式，並針對政策移植的概念或方法提出討論；惟以往政策移植研究的概念分歧與理論建構並不完整，對移植政策的成敗或效果較少討論，欠缺公允的標準評估移植政策的成效。本文從厚實政策移植理論的角度，提出結合政策過程與知識應用的雙元演化觀點，主要有四項主張：第一，從理論建構觀點，政策移植不僅涉及政策制定，也涉及其他的政策過程；第二，政策移植的核心是資訊與知識的轉換與應用，是一連串的學習歷程；第三，政策移植涉及知識應用過程與政策過程，稱為政策移植之雙元演化過程；及第四，從實證觀點，本文提出移植政策之評估指標系統，並利用修正德菲法專家問卷方法協助建立評估面相與指標。這套指標系統應建立在知識應用的基礎，且涵蓋政策過程的不同多階段，包括資料蒐集、政策制定、執行與評估，藉以更完整、全面地評估移植政策的活動與成效。

[關鍵詞]：政策移植、移植政策評估、政策過程、知識應用、政策移植之雙元演化過程

投稿日期：100年8月23日；接受刊登日期：101年9月5日。

* 本文為行政院國科會專題研究計畫成果之一部分，計畫名稱「全球氣候變遷下城市網絡治理策略之探討—全球城市網絡與地區政策網絡之連結(I)」，計畫編號：NSC 98-2410-H-214-017-，執行期限：98/08/01~99/07/31。

** 柯于璋為國立暨南國際大學公共行政與政策學系專任副教授，e-mail: ycke@ncnu.edu.tw。

壹、前言

有愈來愈多的文章探討有關「政策移植」(policy transfer)過程的問題(Dolowitz & Marsh, 1996)。儘管這些文章對於政策移植的用語不同,這些概念共同指向一個愈來愈明顯的現象,那就是一個政治系統的政策知識、行政安排或是制度與經驗被其他政治系統在發展政策時所使用(Dolowitz & Marsh, 2000: 5)。例如近幾十年來從英、美兩國發展的新公共管理、民營化等趨勢,幾乎影響全球各國政府運作與公共行政研究,提供跨國政策學習的具體案例(Mossberger & Wolman, 2003);此外,在全球環境治理下,世界大多數國家或城市紛紛制定溫室氣體盤查減量政策與方案,發展出極為類似的政策、目標與方案體系(Betsill & Bulkeley, 2006),其政策目標幾乎一致,均將溫室氣體減量目標訂在2030年或其他年度達到某基年的排放標準。

政策移植研究愈來愈重要,但是本文發現幾個值得重視的問題:第一,政策移植的定義非常分歧的、而且觀點不一。目前使用的專業術語包括府際間「經驗吸取」(lesson-drawing)、「政策學習」(policy learning)、「標竿學習」(benchmarking)或「政策擴散」(policy diffusion),由於用語不一,影響理論建立的發展與整合。第二,大多數學者將政策移植界定為重要的政策制定工具或過程,對政策移植的討論偏重於政策制定階段(Dolowitz & Marsh, 2000; Dolowitz, 2003; Evans, 2004);然而這樣的看法,有可能忽略或無法解釋政策移植在其他政策過程的功能或影響。Mossberger 與 Wolman (2003)指出,政策移植可被視為「預期政策評估」(prospective policy evaluation);換言之,由於政策移植須檢視其他地區或城市成功的經驗是否適合移植到本國或地區,因此,該項檢視可視為「預評估」(pre-evaluation),故政策移植應非僅涵蓋政策制定階段。第三,政策移植架構無法完整說明一項「移植政策」的成效或成敗(James & Lodge, 2003),亦即無法明確地說明一項移植政策究竟成功與否。目前討論最多的是 Dolowitz 與 Marsh (1996)所提出的政策移植架構,惟該架構對於移植政策之成效或成敗並沒有完整的描述,僅探討移植程度與「政策失敗」(policy failure)二者,惟前者並未明確說明移植程度高低是成功或失敗?後者也被評為並未清楚解釋各種移植政策失敗與政策移植過程間的關係(James & Lodge, 2003)。惟值得一提的是,本文所指「移植政策」是指一處新的國家或地區利用政策移植架構或理論,學習或模仿其

他國家或地區所提出的政策，該政策即為移植政策；因此，該移植政策就像一般的公共政策，也須經過被移植國家或地區的政策過程，包括議程設定、政策制定、執行與評估等。

從以上分析可知，雖然探討政策移植的文獻愈來愈多，但是相關概念分歧、過於集中在政策移植的過程、偏重強調政策制定的功能與欠缺客觀評估移植政策的指標是主要的不足。因此，本研究目的有四：

- 一、針對政策移植之相關概念與理論，提出系統性的整理與回顧。
- 二、強調結合政策過程與知識應用為基礎的政策移植之演化過程。
- 三、倡導移植政策評估的重要性，利用修正德菲法，提出移植政策評估指標系統。
- 四、藉由提出政策移植的雙元演化觀點與移植政策評估指標系統之建立，本研究希望建立不同政策移植概念對話的基礎，厚實政策移植理論的研究。

貳、政策移植理論與架構

依據吳定（1998）的看法，政策學習理論可以分為五種，包括社會學習論、政治學習論、政府學習論、吸取教訓論與政策取向學習論，每種政策學習有不同的情境與理論重點；陳恆鈞（2000）則探討政策學習的意義、種類、結果，以及有利於政策學習的情境與國家能力與政策學習的關係；黃東益（2004: 139）認為，在全球化時空壓縮、資訊充足及互動頻繁的影響下，地方政府政策創新的可能性增強，例如政策移植（Dolowitz & Marsh, 1996, 2000）、經驗吸取（Rose, 1991, 1993）、政策趨同（Bennett, 1991, 1992）與政策學習（Bennett & Howlett, 1992）等已成為政策制定的一個新的模式。誠然，許多國家或跨國政府間的政策學習早已不是新聞，例如台北市的垃圾費隨袋徵收係學自日、韓等國；捷運悠遊卡學自香港的八達通卡（黃東益，2004）；以及高雄縣政府學習高雄市政府的城市光廊計畫等。因此，府際間透過各種方式的交流、學習、參訪等活動，達到上述吸取經驗、政策學習或政策擴散的效果，儼然成為時下流行的政策制定模式。惟值得一提的是，上述政策移植相關理論並不完全一樣，相關專有名詞與概念也不統一，呈現出百家爭鳴的情形（Wolman & Page, 2002; Evans, 2006）。

依照 Evans（2006: 480）的看法，政策移植理論可以分為兩派：一派沒有使用政策移植的名稱，惟利用不同名稱探討政策導向學習過程的不同面向，例如前述的

政策擴散、政策學習與經驗吸取等；另一派則直接使用政策移植名稱，例如英國某些研究國內政策學者、比較政策研究者及國際政策研究者等。Dolowitz 與 Marsh（2000）將政策移植界定為某個政治環境有關政策、行政安排、制度與想法的知識，被其他政治環境所使用的過程。例如某些城市加入全球性組織，藉以瞭解、學習其他城市的經驗，並將其轉換為城市本身的政策。Dolowitz 與 Marsh（2000: 5-7）認為，儘管用語不同，這些概念同樣探討一個政策環境有關政策的知識、行政安排、制度與想法，被其他政治環境所使用的過程；造成此種政策移植現象愈來愈熱門的原因包括全球化現象、各類通訊工具的快速成長、知識與想法交換變得更容易與國際組織鼓吹或提倡類似的政策等。

依照筆者的看法，從政策分析角度來看，這種以政策學習為核心的政策制定模式有其實務應用的優勢：第一，基於政策學習的觀點，吸取其他國家成功的經驗，藉以提升本身的能力；第二，政策創新本來就不易見，因為本身的規劃能力不足或經費不夠等各種原因，吸取其他國家的成功經驗似乎來得更為容易；第三，複製其他國家成功的經驗，較不容易失敗，而且有前車之鑑，可以減少犯錯的機會；及第四，即使一旦犯錯或失敗，政治風險較低，可以推說國情、風俗民情不符，責任相對也減輕許多。因此，政策移植儼然已經成為許多政府機關政策規劃的新模式。

Dolowitz 與 Marsh（2000）進一步指出，雖然大多數研究已經開始注意政策移植的現象，不過少有研究探討政策移植的完整過程，更少研究試圖將整個過程放進更大的概念架構下討論。因此，二位學者提出政策移植架構，試圖描繪整個政策移植過程，與其間所涉及的各种考量，詳如表一。表一由八個問題所構成，分別是為何移植？誰參與移植？什麼是移植的內涵？從哪裡移植教訓？移植程度？移植的限制？如何證明政策移植的資訊來源？導致政策移植失敗的原因？

表一 政策移植架構

為何移植 (想要移植) ↑ 自願 混合 (必須移植) ↓ 強制	經驗吸取 (完全理性) 1.經驗吸取 (有限理性) 2.國際壓力 (形象、共識、認知) 3.外部性 4.制約性 (借貸、企業活動條件) 5.義務或直接強制
誰參與轉移	1.政務官 2.官僚或文官 3.壓力團體 4.政黨 5.政策企業家或專家 6.顧問或智囊團 7.跨國公司 8.超國家機構
什麼是移植的內涵	1.政策 (目標、內容、工具) 2.方案 3.制度 4.意識形態 5.態度或文化價值 6.負面教訓
從哪裡移植教訓	1.過去的經驗 2.國家層次 3.跨國家層次
移植程度	1.內部的 2.全球的 1.州政府 2.市政府 3.地方政府 1.國際性組織 2.地區、州或地方政府
移植的限制	1.複製 2.模仿 3.混合 4.啟發 1.政策複雜度 2.過去政策 3.結構或制度 4.可行性 (意識形態、文化相近程度、技術、經濟、官僚作風) 5.語言 6.過去關係
如何證明政策移植的資訊來源	1.大眾媒體 (報紙、雜誌、電視、廣播、網際網路) 2.報導 (委託的、非委託的) 3.會議 4.拜訪 5.報告書 (書面和口述)
政策移植失敗原因	1.制式移轉 2.不完全移植 3.不適當移植

資料來源：“Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making,” by D. P. Dolowitz & D. Marsh, 2000, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 9.

雖然政策移植研究愈來愈多、實務運用也愈來愈廣，但是本文發現幾個值得重視的問題。第一，有關政策移植的定義非常分歧、且觀點不一，導致理論建構莫衷一是。目前學者使用的名稱包括政策移植 (Dolowitz & Marsh, 1996, 2000)、經驗吸取 (Rose, 1991, 1993)、政策趨同 (Bennett, 1991) 與政策學習 (Bennett & Howlett, 1992)，顯見相關理論或概念尚未達成共識。Bennett 與 Howlett (1992: 275-276) 在探討政策學習與政策變遷的關係時，也認為由於政策學習概念的模糊

與多變，導致政策變遷與政策學習間的關係難以界定，而這種情形部分來自於學者對於學習概念的界定不清。表二中的各種用語雖然意義接近，可是並不完全相同，說明政策移植概念的混淆與模糊。

表二 政策移植相關用語的分歧

名詞	定義	研究
Policy convergence 政策趨同	The tendency of policies to grow more alike, to develop similarities in structure, processes and performances. 政策在結構、過程與績效的發展愈來愈相似的傾向。	Bennett (1991)
Lesson-drawing 經驗吸取	The process by which programs and policies developed in one country are emulated by others and diffused throughout the world. 一個國家的方案與政策被其他國家模仿，並且擴散至全球的過程。	Rose (1991)
Policy learning 政策學習	A tendency for some policy decisions to be made on the basis of knowledge of past experiences and knowledge-based judgments as to future expectations. 某些政策決策的制定是建立在過去經驗、及以知識為基礎對未來期望所做的判斷等二者的知識基礎上	Bennett & Howlett (1992)
Policy transfer 政策移植	A process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place. 某一時地所推動的政策，行政安排與機制的相關知識為另一時地發展政策、行政安排及機制所應用的過程	Dolowitz & Marsh (1996)

資料來源：本研究

更甚的是，由於觀點不同、名詞界定不一，學者從不同的角度探討政策移植，不僅造成概念分歧，甚至導致理論建立的困難；最明顯莫過於以下的學術爭議，例如政策移植或經驗吸取究竟孰優孰劣？或是政策移植包含經驗吸取抑或政策移植只是一種特殊形式的經驗吸取？例如 Dolowitz 與 Marsh (1996) 及 Even (2006) 均指出，經驗吸取著重於「自願」的政策移植，而政策移植卻可以涵蓋「自願」及「強制」等不同的移植；不過卻也有許多學者指出，經驗吸取研究取向較政策移植研究有用 (Evans & Davies, 1999; Mossberger & Wolman, 2003; Nedley, 2004; Evans,

2006），由以上說明大致可以了解，目前學界對於政策移植研究不僅概念分歧，理論建立也未達成共識。

值得一提的是，這些看似不同的名詞或架構，往往是描述同樣的情境，只是不同的學者的觀點或著重部份不一樣。舉例來說，Bennett（1991）的政策趨同著重在移植現象與過程，以加拿大學習美國的資訊自由法案（Freedom of Information Act）並完成類似的資訊法案為例，探討期間所涉及的議程設定、利益團體運作、政策替選方案與採納。Rose（1991）的經驗吸取、Bennett 與 Howlett（1992）的政策學習則著重在政策移植的驅動力與原因，也就是學習與經驗的動機促使某些國家或地區向其他標竿國家或地區學習，因此探討知識應用或學習歷程，以及該歷程對於政策移植的影響。最後，Dolowitz 與 Marsh 的政策移植則偏重移植架構與項目的討論，雖然較屬於靜態的項目，但對於政策移植的結構或組成做了很好的勾勒。因此，這些理論或架構如果能夠適度的整合，對於政策移植理論的建立與未來研究將提供更好、完整的對話基礎。

第二，理論建構欠缺完整性。以 Dolowitz 與 Marsh（2000）所建立的政策移植架構為例，雖然是很重要的分析工具或架構，但是從理論建構的觀點，它有以下缺失：（一）該政策移植比較屬於靜態、斷續的分析項目。兩位學者利用八個問題將政策移植架構呈現出來，這八個問題雖然均有所指，但問題間沒有明顯連結，故該架構未能建立一套解釋、說明的因果連續模式。James 與 Lodge（2003）指出，研究者雖然可以利用該移植架構進行分析，但是該政策移植架構卻無法說明政策移植一開始為何產生？為何是政策移植而非其他政策制定模式？或是該政策移植與其他政策制定模式有何差異？（二）欠缺明確的理論基礎。兩位學者利用八個問題將政策移植架構呈現出來，但這八個問題間沒有明顯連結，整個移植架構也欠缺明確的理論或學說基礎；這與其他學者紛紛主張政策移植是「學習」的過程（Bennett & Howlett, 1992; Stone, 2000），試圖利用政策學習或經驗吸取的概念串連不同的政策移植歷程有明顯差異。許多學者主張學習觀念的引進可以強化政策移植的理論基礎與因果關聯，比較能夠解釋政策移植的因果與演進（Evans & Davies, 1999; Mossberger & Wolman, 2003; Nedley, 2004; Evans, 2006）。（三）欠缺對於移植政策成效的評估。該架構對於移植政策之成效或成敗並沒有完整的描述，最接近的概念應屬移植程度與政策失敗，惟前者並未明確說明不同的移植程度高低或類型是成功或失敗？後者也被評為並未清楚解釋各種政策移植失敗與政策移植過程間的關係（James & Lodge, 2003）。

第三，大多數學者將政策移植界定為重要的政策制定工具或過程（Dolowitz & Marsh, 2000; Dolowitz, 2003; Evans, 2004），惟這種看法，有可能忽略或無法解釋政策移植在其他政策過程的功能或影響。James 與 Lodge（2003）指出，政策移植架構無法說明為何一開始會有政策移植或移植的產生？筆者認為，從 John Kingdon（2002）的議程設定觀點來看，會產生政策移植的需求可能是對現況不滿，察覺「問題」存在，故包含政策過程的問題認定或議程設定階段。舉例來說，高雄市溫室氣體排放量不僅在台灣城市中排名第一，在全球也名列前茅，且高於我國與全世界平均排放量達數倍以上，高雄市政府環保局察覺問題的嚴重性後，乃著手進行政策制定，透過參與國際會議、加入非營利性國際組織與委託顧問公司進行研究，並結合公私部門等政策參與者，一同制定高雄市溫室氣體盤查與減量策略計畫（元科科技股份有限公司，2007）。此外，Mossberger 與 Wolman（2003）也指出，政策移植可以被視為「預期政策評估」（prospective policy evaluation），亦即決策者參考國內外其他案例的經驗，及其政策執行的結果，考慮是否作為本國、市的模倣、學習對象，其中有「政策評估」的意義。最後，James 與 Lodge（2003）指出，目前的政策移植研究並不能完全說明移植政策的效果，亦即政策的成效評估並未被包含在目前的政策移植架構中，故無法探討移植政策的成效。

政策移植不應被侷限在政策制定，也涉及資料蒐集、政策制定、政策執行與政策評估的階段，例如吳定（2002）指出：「政策評估是指政策評估人員利用科學方法與技術，有系統的蒐集相關資訊，評估政策方案之內容、規劃與執行過程及執行結果的一系列活動。其目的在提供選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊。」據此，本文主張「移植政策評估」是指有系統地評估移植政策的資訊蒐集，並評估政策方案之內容、規劃與執行過程；換言之，移植政策評估的評估項目包含下列項目：第一，國內外政策、目標或制度的蒐集，即「問題認定」或「議程設定」的資料蒐集階段；第二，移植政策的方案內容、行政安排與制度設計，即政策「制定」與「執行」；及第三，移植政策的成效也須進行政策「評估」。

綜合以上三點的說明，目前政策移植的定義非常分歧，導致學者從不同角度探討，增加理論建立與對話的困難度；因此，理論建立的工作目前是不完整的，而 Dolowitz 與 Marsh 的政策移植架構雖然提出分析問題與架構，但無法提出解釋、說明移植的因果關係，更導致政策移植變為支離破碎的不連續過程；此外，僅把政策移植界定為政策制定的過程，明顯忽略其他政策階段並不妥適；最後，對於移植政策沒有適當的評估標準也是值得後續研究的議題。

參、政策移植之雙元演化過程－結合政策過程與知識應用

從以上政策移植文獻與理論之探討，筆者認為有必要增加其他觀點充實政策移植的理論基礎，即「政策過程」(policy process)與「知識應用」(knowledge utilization)。政策過程一般包含問題認定、政策制定、採納、執行與評估等(Lester & Steward, 1999)，由於已經是發展成熟的理論，此處不再贅述。將政策過程納入政策移植研究的主要原因有二：第一：Bennett (1991)以加拿大學習美國的「資訊自由法案」並完成類似的資訊法案為例，探討期間所涉及的議程設定、利益團體運作、政策替選方案與採納；由此可見，任何新的國家或地區如利用政策移植的概念，勢必透過本國的政治系統完成政策過程，方能落實與推動移植政策。第二，筆者認為不應僅將政策移植視為政策制定的一部分，因為政策移植涉及資料蒐集活動、結合政策利害關係人加入政策規劃、合法化、執行與移植成效評估，因此，應將政策移植活動與過程視為完整的政策過程。

此外，將知識應用納入政策移植的主要原因：第一，Rose (1991)的經驗吸取、Bennett 與 Howlett (1992)的政策學習均著重於學習動機促使某些國家或地區向其他標竿國家或地區學習，因此知識應用或學習是政策移植的核心。第二，多數學者均同意政策移植是學習的過程(Evans & Davies, 1999; Wolman & Page, 2002; Mossberger & Wolman, 2003; Nedley, 2004; Evans, 2006)；學習本身即為知識轉換或應用的過程，這個學習的行為與過程進一步將個人的、新的知識擴散到組織的層級或擴散到超越組織的層級(Kim, 1993)。因此，整個學習過程涉及知識的產生、轉換、分享、學習與交換；相互交換與分享學習的特性使得知識的過程成爲一種社會建構過程(Berger & Luckmann, 1966)。由此可知，政策移植與知識應用二者有密切的關聯。Wolman 與 Page (2002: 478)明確地指出：

政策移植是一種政策「導向學習」(policy-oriented learning)，不僅需要其他所有地區相關政策知識的獲得，也包括這些政策知識的應用，這意味著將知識納入決策。

一、何謂知識應用？

資訊或知識應用在政策過程的應用愈來愈重要(吳定，2002；陳恆鈞，2001)。

一般而言，政策在制定以前皆需經過資料蒐集的階段，蒐集一般及特定的資訊。前者如一般的政治、社會或環境資料等；後者如政策標的團體、利害關係人、或者這些個人及團體的需求等。所以，這些經過蒐集的資訊，能否被政策制定人員認知、吸收或應用，成為影響政策品質非常重要的因素。故知識應用對於民主社會與政策制定的品質有非常重大的影響（翁興利，1996）。

Landry、Amara 與 Laamary（2001）主張知識應用模式共有四種：「科學推動模式」（science push model）、「需求推動模式」（demand push model）、「散播模式」（dissemination model）與「互動模式」（interactive model）；並從這四種模式中萃取六類主要影響知識應用的自變數，這些變數包括：研究輸出的類型、研究者系絡、使用者系絡、使用者的需求、散播的努力與研究者與使用者間的連結。Landry、Lamari 與 Amara（2003: 194-195）認為影響知識應用的因素可以分為兩大類，第一類是「工程解釋」（engineering explanations）；另一種是「社會—組織解釋」（socio-organizational explanations）。前者包括研究的內容屬性、研究類型；後者包括組織變數（組織結構、大小、政策問題類型、職位、組織的需求強烈）、兩個社群變數（知識產品針對使用者所做的調整、使用者獲得知識的付出）、連結機制（研究者與使用者連結的強度）與個人屬性（教育程度、職位）。

陳恆鈞（2001）整理 Caplan（1979）、Dunn（1980）、Weiss 與 Bucuvalas（1980）及 Webber（1986）對於政策制定者應用政策知識之研究，將影響政策制定者如何應用政策資訊之變數區分為四大類，分別為：第一，政策制定者的決策型態：政策制定者皆有不同的價值與信仰觀念，造成決策型態因人而異，例如可以區分為「傳遞訊息者」、「仲裁者」及「評估者」；第二：政策制定者的特質：與個人的政治、社會與心理層面有關，例如政策制定者本身的意識型態與價值等；第三，政策制定的環境系絡：包括政策問題與政策分析技術有關的變數；第四，政策制定組織的特質：與組織有關的因素，例如政策制定者對於時間概念、溝通語言與專門術語、報償系統與參考架構等變數。

二、知識應用與政策移植的結合

Wolman 與 Page（2002）應用「資訊理論取向」（information-theory approach）探討地方政府間的政策移植。兩位學者主張學習是「轉換資訊」（transferring information）的過程，因此，政策移植涉及政策資訊的相關議題，這些議題包括資訊如何溝通？資訊如何被處理？資訊如何被評估？及資訊如何被應

用？故政策移植即為探討資訊的溝通、處理、評估與應用（Wolman & Page, 2002: 479-481）。Wolman 與 Page（2002: 481）亦指出，Rose 長期致力於決策者如何獲得與應用知識，最終選擇利用經驗吸取的概念作為本身長期研究決策者如何利用知識的總結。Rose（2005: 9）提出十項步驟，作為推薦實務者評估一個非本國的方案是否適合移植到本國內，這十個步驟就富含知識應用的內涵，這些步驟包括：

- （一）學習主要概念：方案是什麼？經驗是什麼或不是什麼？
- （二）吸引決策者注意。
- （三）掃描替選方案、決定到何處取經？
- （四）實地出外考察。
- （五）萃取所見所聞，了解為何國外方案會成功。
- （六）將上述成功模式轉換為適合本國系絡的「經驗」（lesson）。
- （七）決定是否採納該經驗。
- （八）決定該經驗能否被應用。
- （九）簡化該經驗的手段與目標，以增加成功的機率。
- （十）預先評估該經驗的可能結果，及如果採納該項經驗，它的後續發展、演化。

筆者認為從知識應用的觀點，政策移植是一連串的政策資訊與知識相關活動所組成，從上述 Rose 推薦評估國外經驗是否適合移植到本國的十項步驟，吾人發現許多知識應用的內涵與活動。在 Rose 推薦的十個步驟中，「學習主要概念」步驟涉及知識產生；「掃描替選方案、決定到何處取經」與「實地出外考察」均涉及資料蒐集與知識溝通；「萃取所見所聞，使其成為一般化模式」涉及知識轉換與應用；「將上述成功模式轉換為適合本國系絡的經驗」涉及知識的轉換；「決定是否採納該經驗」與「決定該經驗能否被應用」涉及知識的應用；「簡化該經驗的手段與目標，以增加成功的機率」與「預先評估該經驗的可能結果」同時涉及資訊與知識的轉換、應用與評估，可稱為知識應用的整合。

三、政策過程與政策移植的結合

不論是主動的政策移植、政策學習或是被動、強制的競爭或壓力模式，許多學者認為政策移植涉及知識蒐集、處理與應用的過程（Szulanski, 2000; Wolman & Page, 2002; Rose, 2005）。學習或是知識即需要時間來進行社會化、外化、整合與內化等一連串的知識活動（Nonaka, 1995），故學習需要時間、是一連串過程的活

動，例如 Knott 與 Wildavsky（1980）將知識應用的七個階段區分為接收、認知、參考、努力、採納、執行與影響。由以上分析可知，政策移植富含學習的概念，也可以是一連串的學習過程；且完整的知識應用包含蒐集、比較、採納、執行與評估影響。筆者發現，這些知識應用的階段，與政策過程的各個階段十分吻合，因此產生結合知識應用與政策過程，一併納入政策移植的可能性。

此外，由於政策移植係某一時地所推動的政策，行政安排與機制的相關知識為另一時地發展政策、行政安排及機制所應用的過程；因此，接受政策移植的對象必須廣泛蒐集料、制定政策、並將政策合法化、執行；最後，移植政策對於政治系統的影響也必須進行評估，以確定移植的成效。因此，本文主張：「政策移植是接受政策移植對象的移植政策過程。」換言之，無論從外國學習而來的政策或法令，都必須經過本國或地區的政策過程，這些過程當然包括議程設定、政策制定、合法化、執行與評估。因此，我們可以說政策移植的過程是移植政策歷經被移植國家或地區的政策過程。

四、政策移植之雙元演化過程

政策移植過程可以視為政策過程與知識應用的結合，政策移植活動涉及學習與知識應用的過程與活動，例如知識蒐集、轉換、應用與整合；就另一方面而言，這些新的移植活動必須透過政策合法化行動使其得以推動。因此，筆者結合政策過程與知識應用，提出「政策移植之雙元演化過程」的概念，並將其界定為：「是決策參與者將知識應用於政策過程的活動」。換言之，是將政策資訊與知識的蒐集、轉換、應用與結合等活動，融入相對應的問題認定、政策制定、執行與評估的政策過程中；從過程與演化觀點來看，政策移植的演化過程涉及兩類歷程，一是政策系統的學習歷程，另一是移植政策的政策過程。因此，政策移植的演化過程應被視為一完整的政策過程，而知識應用的內涵與活動，是整個政策移植過程的核心。

本研究利用表三說明政策過程與知識應用如何結合；並提出本研究的主張－政策移植之雙元演化過程。表三第一欄為「知識應用」，藉由前段文獻回顧與整理，將知識應用相關活動區分為蒐集、轉換、應用、整合四個階段；第二欄為「政策過程」，區分為問題認定、政策制定、政策執行、政策評估四個過程；表三第三個欄位為本研究之主張，即「政策移植之雙元演化過程」，主要結合知識應用與政策過程，不僅將政策移植視為政策系統的學習、演化過程，也是歷經政策合法化的政策過程；至於表三的第四個欄位為 Dolowitz 與 Marsh 所建立的政策移植架構；從該

架構與其他欄位進行比較，可以發現該架構在說明、解釋上確有不足，例如欠缺知識蒐集活動、欠缺「知識轉換」的參與形式、組織架構、欠缺「知識應用」的組織結構與欠缺「知識整合」的政策執行率與目標達成程度。

表三 政策移植之演化過程－結合政策過程與知識應用的觀點

知識應用	政策過程	政策移植的雙元演化過程	政策移植架構 (Donlowitz & Marsh, 2000)
蒐集	問題認定	由於對於現況不滿，察覺「問題」的存在，思考進行政策移植，遂展開初步的「蒐集」資訊等活動。	為何移植
			如何證明政策移植之資訊來源
轉換	政策制定	一旦決定進行移植，邀集不同參與者加入，並進行更深入的資料「蒐集」與「處理」，例如不同的參與形式、官員層級與參與會議情形；復著手「政策制定」活動，配合本國系絡因素，進行知識「轉換」。惟這些轉換受到既有文化、社會與政治因素的限制。	從哪裡移植教訓
			誰參與轉移
			什麼是移植的內涵
			移植的限制
應用	政策執行	政策合法化後，經由特定機制，推動政策移植知識的「轉換」與「應用」。	—
整合	政策評估	移植執行後，引用政策評估的觀點，檢討移植程度、執行狀況、目標達成程度，從「整合」觀點，進行政策移植程度與成效等綜合的「移植政策評估」。	移植程度
			政策移植失敗原因

資料來源：本研究

有關表三詳細說明如下：第一，政策移植包含一開始察覺不滿，思考進行政策移植的可能性時，於是展開國內外政策、目標或制度等訊息的蒐集，故此階段包含政策過程的「問題認定」、知識應用的「蒐集」活動；第二，資訊蒐集到達一定程度後，開始進行資料「轉換」或「處理」，一旦決定採納國內外的案例後，開始邀集參與者推動政策執行，展開「政策制定」等相關活動，包括目標設定、行政安排、制度設計與移植限制等；第三，政策採納以後，利用相關機制予以配合，屬知識應用的「應用」活動或政策過程的「執行」階段；最後，移植政策的成效也須進行知識的「整合」活動與完整的「評估」，作為政策移植與移植政策成效的評估。

由以上分析可知，政策移植之演化過程不僅從知識應用觀點增加政策移植的理論基礎，也可以從政策過程的觀點說明政策移植階段的演化，增加政策移植的解釋能力與理性基礎。

肆、移植政策評估指標系統之建立

本節以知識應用、政策過程為基礎，建構移植政策之評估指標系統。該指標系統的建立，可以協助探討移植政策的政策階段、活動或成效，協助實務者評估移植政策的政策階段、各政策階段活動的合宜性，以及可能導致移植政策失敗的原因，藉以提高移植政策成功的機率。惟值得一提的是，移植政策評估的評估主軸仍以政策移植概念為主；換言之，評估項目是以移植政策的政策過程中所涉及的移植概念為主，也就是以政策移植的觀點評估移植政策。因此，評估面向與指標皆以政策移植的角度思考與訂定，這是與一般政策評估不同；這些評估面向與指標僅適用於移植政策，並不適用其他未使用政策移植的一般政策。

一、研究步驟與方法

本指標建立之步驟可分為以下：第一，擬定初步的移植政策評估指標：筆者透過文獻與內容分析，包括政策移植、知識應用與政策過程，草擬移植政策之評估指標；第二，第一回合專家問卷：由專家針對本研究所提之移植政策之評估指標進行重要性與共識性評選。本研究遴選相關領域的 20 位專家學者進行修正德菲法問卷，並由本研究針對問卷結果進行整理，計算專家回覆數值之平均值、四分位差等。平均值的意義是探討指標的重要性，亦即平均值愈高，指標愈重要；此外，四分位差代表的是專家對於該項指標重要性的分歧性，四分位差愈低，代表專家對於該指標看法的分歧性愈低，故專家共識愈高、愈達到收斂的效果；第三，第二回合專家問卷：針對第一回合問卷結果進行整理，進行第二回合專家問卷；第二回合問卷的內容在指標部分與第一回合完全相同，但增加本研究對平均數、四分位差的計算結果，其目的在於讓專家在填寫第二回合問卷時可以參考其他專家在第一次問卷的分析結果，考慮是否修正自己的答案，讓問卷結果可以儘快達到收斂的效果。最後，探討問卷結果是否有收斂，即專家對於移植政策評估指標之適當性、重要性是否達成共識，據以提出最終之移植政策之評估指標系統。

在研究方法部分，本研究利用文獻、內容分析方法建立初步的移植政策評估指

標系統；復使用修正德菲法蒐集整理專家意見，最終確立該移植政策指標系統。德菲法為嚴謹的專家意見取得方式，一開始的問卷題目與內容也是透過專家會議取得，惟此階段亦可由研究者利用文獻、資料蒐集方式取得，稱為修正德菲法。本研究採用修正德菲法，由本研究直接草擬問卷，省卻召開第一次會議，其餘過程與步驟均與德菲法相同；本問卷分成五個部分，包括計畫與問卷緣由、政策移植指標之介紹、填寫範例、問卷填寫與受訪者基本資料，並經過研究人員的先測。問卷發放於民國 99 年 4 到 6 月間進行，第一、二回合問卷回收率分別為八成、七成五，且均為有效問卷，受訪者名單詳如表四，共有中央、地方政府官員 11 人、學者 6 人、環保團體 2 人與顧問公司人員 1 人，總計 20 人。¹

表四 修正德菲法專家問卷受訪專家

受訪者類別	服務單位	人數
政府官員	行政院環保署溫減管理室	2
	臺北市政府環境保護局	2
	臺北縣政府環境保護局	2
	台南市環境保護局	2
	高雄市政府環境保護局	3
學者	開南大學公共事務管理學系	1
	台南大學行政管理學系	1
	高雄市立空中大學科技管理學系	1
	國立交通大學通識中心	1
	中華大學行政管理學系暨研究所	1
	國立中興大學國家政策與公共事務研究所	1
環保團體	地球公民協會	1
	台灣濕地聯盟高雄分會	1
顧問公司	財團法人台灣產業服務基金會	1

資料來源：本研究

¹ 本研究成果主要來自於筆者探討我國氣候變遷溫室氣體減量政策之政策移植研究，有鑑於該議題之重要性，我國各級政府機關均積極參與國際性組織，蒐集國內外案例、進行相關政策之研擬，符合本研究政策移植之主題；故本研究問卷受訪者之遴選來自中央、地方政府、學界、顧問公司與非營利團體，其中學術界以公共行政與政策背景為主，其他受訪者除了對於溫室氣體減量政策的政策移植案例有實務與行政經驗外，也具備環保的專業背景。

二、建立初步移植政策之評估指標

本研究利用 Dolowitz 與 Marsh 政策移植架構為基礎，增加前節文獻回顧中知識應用活動、政策過程與影響知識應用的相關指標，例如個人屬性（參與人員之多元化、參與官員層級）、連結機制（資料蒐集範圍、足夠性與方式、參與形式、參與相關會議情形）、組織特性（組織架構）與環境系絡（執行率與目標達成程度）等相關指標，形成本研究初擬的評估指標，詳如表五。此外，本研究復利用修正德菲法，由專家學者針對上述整體評估指標之重要性與共識性進行檢視，最終確認移植政策之評估指標系統。

表五 初擬移植政策之評估指標

面向	指標	說明
問題認定 (蒐集)	資訊蒐集之範圍	資料蒐集之範圍是否包括國、內外案例、計畫報告書、政策或研討會等各類型資料
	資訊蒐集之足夠性	資料蒐集是否足夠
	資訊蒐集之方式	自行蒐集或委託其他團體蒐集等不同方式
	如何證明資訊來源	大眾媒體、會議、拜訪、報告書
	政策移植原因	自願、混合、強制
政策制定 (轉換)	政策移植參與人員之多元化	行政官員
		非營利組織
		政黨
		政策企業家或專家
		顧問或智囊團
	民間企業組織	
	參與政府官員層級	政務官、中高階文官、基層文官
	參與相關會議情形	參與差、參與中等、參與佳
	參與形式	訪問或邀訪有關人員
		參與國際會議
技術交流		
公開展覽與活動		
政策移植內涵	意識形態或文化價值	
	政策目標	

表五 初擬移植政策之評估指標（續）

面向	指標	說明
政策制定 (轉換)	政策移植內涵	制度
		政策工具
	從何政策移植	內部的、外部的
	政策移植的限制	政策複雜度
		過去政策
		結構或制度
政策執行 (應用)	推動政策移植的組織架構	該縣(市)所屬的一級單位
		在該縣(市)下成立跨局處的委員會
		是否有成立跨部門的委員會
政策評估 (整合)	政策移植程度	複製
		模仿
		混合
		啓發
	政策執行率	非常低、低、普通、高、非常高
政策目標達成程度	非常不明顯、不明顯、普通、明顯、非常明顯	

資料來源：本研究

三、移植政策之評估面向與指標確立

本研究經過兩回合專家問卷，利用修正德菲法由專家協助確認本研究所提的移植政策之評估架構與指標。本研究以平均數值等於或大於 3.5 作為判定專家意見是否同意該項評估面向或指標，該平均數值愈大，代表專家認為該面向或指標愈重要，稱為「重要性」檢定；另以四分位差小於或等於 0.6 作為判定專家意見是否達成共識性之標準，該四位差愈大，代表專家意見離散程度愈大、未達共識，稱為「共識性」檢定。² 表六說明在考量二者的情況下，依照第一、二回合專家問卷的計算結果不同的處理方式。

² 四分位差是第三分位數與第一分位數差值之半。一般而言，四分位差小於或等於 0.6 代表專家意見共識高；四分位差介於 0.6 與 1 之間代表專家意見達成中度共識；大於 1 則認為專家意見未達共識（鄭自隆，2004）。

表六 評估標的與指標專家問卷施測結果之處理方式

	平均數等於或大於 3.5	平均數小於 3.5
四分位差小於或等於 0.6	保留。該評估標的或指標獲得專家認同，且具共識性。	剔除。該指評估指標重要性未獲專家認同，且具共識性。
四分位差大於 0.6	未通過共識性檢定，故進行第二回合問卷。第二回合問卷結果如仍未通過，則予以剔除。	未通過共識性檢定，故進行第二回合問卷。第二回合問卷結果如仍未通過，則予以剔除。

資料來源：本研究

表七說明第一次與第二次問卷施測結果分析，以及各項評估面向與指標是否保留。其中針對本研究所提之政策移植架構中所涉及的 4 個面向、14 項評估指標，在兩次施測結果統計分析中，除了 1-3、2-1、12-1 三題以外，其他題目在專家問卷的平均數、四分位差調查結果，均符合本研究所設定的標準，即平均數大於 3.5、四分位差小於 0.6，表示專家對於該項政策移植架構的評估指標之重要性均表認同，也符合共識性，故上述評估面向與指標均予以保留。上述個別題目討論如下：第一，第 1-3 題「方式」為資訊蒐集之類型，平均數 4.1、四分位差 1，第一次回合問卷結果未通過共識性檢定，故納入第二次專家問卷；第二次問卷結果平均數不變，但四分位差為 0.6，故予以保留。第二，第 2-1 題「大眾媒體」為如何證明資訊來源之類型，平均數 3.4、四分位差 0.6，專家一致認同該指標不具重要性，故予以剔除。第三，第 12-1 題「複製」為政策移植程度之類型，平均數 3.5、四分位差 0.8，第一回合問卷結果未通過共識性檢定；第二次專家問卷結果平均數不變，四分位差降低為 0.5，故予以保留。

表七 政策移植評估面向與指標之專家問卷施測結果

面向	評估指標	平均數	四分位差	去留
問題認定 (蒐集)	1. 「資訊蒐集」為評估標的	4.5	0.5	保留
	1-1. 「範圍」為資訊蒐集之類型	4.2	0.5	保留
	1-2. 「足夠性」為資訊蒐集之類型	3.9	0.6	保留
	1-3. 「方式」為資訊蒐集之類型	4.1	1 (第一次)	保留
		4.1	0.6 (第二次)	

表七 政策移植評估面向與指標之專家問卷施測結果（續一）

面向	評估指標	平均數	四分位差	去留
問題認定 (蒐集)	2. 「如何證明資訊來源」為評估標的	3.9	0.3	保留
	2-1. 「大眾媒體」為證明資訊來源之類型	3.4	0.6	剔除
	2-2. 「報導」為證明資訊來源之類型	3.9	0.1	保留
	2-3. 「會議」為證明資訊來源之類型	3.9	0.1	保留
	2-4. 「拜訪」為證明資訊來源之類型	3.9	0.1	保留
	2-5. 「報告書」為證明資訊來源之類型	4.3	0.5	保留
	3. 「政策移植原因」為評估標的	4.4	0.5	保留
	3-1. 「自願」為政策移植原因之類型	4.2	0.5	保留
	3-2. 「混合」為政策移植原因之類型	4.2	0.1	保留
	3-3. 「強制」為政策移植原因之類型	3.9	0.5	保留
政策制定 (轉換)	4. 「政策移植的內涵」為評估標的	4.5	0.5	保留
	4-1. 「意識形態或文化價值」為政策移植內涵之類型	3.7	0.1	保留
	4-2. 「政策目標」為政策移植內涵之類型	4.0	0	保留
	4-3. 您是否同意「制度」為政策移植內涵之類型	4.4	0.5	保留
	4-4. 「政策工具」為政策移植內涵之類型	4.4	0.5	保留
	5. 「政策移植參與人員多元化」為評估標的	4.3	0.5	保留
	5-1. 「行政官員」為政策移植參與人員多元化之類型	4.2	0.1	保留
	5-2. 「非營利組織」為政策移植參與人員多元化之類型	4.3	0.5	保留
	5-3. 「政黨」為政策移植參與人員多元化之類型	3.6	0.6	保留
	5-4. 「政策企業家或專家」為政策移植參與人員多元化之類型	4.1	0.5	保留
	5-5. 「顧問或智囊團」為政策移植參與人員多元化之類型	4.3	0.5	保留
	5-6. 「民間企業組織」為政策移植參與人員多元化之類型	4.0	0	保留
	6. 「參與的政府官員層級」為評估標的	4.1	0.1	保留
	6-1. 「政務官」為參與的政府官員層級之類型	4.2	0.5	保留
	6-2. 「中高階文官」為參與的政府官員層級之類型	4.1	0.1	保留
	6-3. 「基層文官」為參與的政府官員層級之類型	3.6	0.5	保留
	7. 「參與相關會議」為評估標的	3.6	0.6	保留
	7-1. 「參與差、參與中等、參與佳」為參與相關會議之類型	3.6	0.5	保留

表七 政策移植評估面向與指標之專家問卷施測結果（續二）

面向	評估指標	平均數	四分位差	去留
政策制定 (轉換)	8. 「參與形式」為評估標的	4.1	0.5	保留
	8-1. 「訪問或邀訪有關人員」為參與形式之類型	4.4	0.5	保留
	8-2. 「參與國際會議」為參與形式之類型	4.2	0.5	保留
	8-3. 「技術交流」為參與形式之類型	4.4	0.5	保留
	8-4. 「公開展覽與活動」為參與形式之類型	3.9	0.6	保留
	9. 「從何政策移植」為評估標的	4.0	0.6	保留
	9-1. 「內部的」政策移植類型	3.8	0.4	保留
	9-2. 「外部的」政策移植類型	4.3	0.5	保留
	10. 「政策移植的限制」為評估標的	4.3	0.5	保留
	10-1. 「政策複雜度」為政策移植限制之類型	4.0	0.1	保留
	10-2. 「過去政策」為政策移植限制之類型	3.9	0.5	保留
	10-3. 「結構或制度」為政策移植限制之類型	4.4	0.5	保留
	10-4. 「文化」為政策移植限制之類型	4.3	0.5	保留
政策執行 (應用)	11. 「推動政策移植的組織架構」為評估標的	4.2	0.5	保留
	11-1. 「該縣(市)所屬的一級單位」為推動政策移植的組織架構之類型	3.9	0.1	保留
	11-2. 「在該縣(市)下成立跨局處的委員會」為推動政策移植的組織架構之類型	4.1	0.5	保留
	11-3. 「是否有成立跨部門的委員會」為推動政策移植的組織架構之類型	4.1	0.6	保留
政策評估 (整合)	12. 「政策移植程度」為評估標的	4.1	0.5	保留
	12-1. 「複製」為政策移植程度之類型	3.5	0.8 (第一次)	保留
			0.5 (第二次)	
	12-2. 「模仿」為政策移植程度之類型	4.0	0.6	保留
	12-3. 「混合」為政策移植程度之類型	4.1	0.1	保留
	12-4. 「啓發」為政策移植程度之類型	4.4	0.5	保留
	13. 「政策執行率」為評估標的	4.2	0.5	保留
	13-1. 以五分法「非常低、低、普通、高、非常高」為政策執行率之類型	4.3	0.5	保留
	14. 「政策目標達成程度」為評估標的	4.5	0.5	保留
	14-1. 「非常不明顯、不明顯、普通、明顯、非常明顯」為政策效果之類型	4.5	0.5	保留

資料來源：本研究

經過兩回合專家問卷後，僅剔除評估項目 2-1 乙項，最終移植政策之評估指標系統詳如表八。表八顯示結合知識應用與政策過程之移植政策之評估指標系統，其中涉及四個評估面向及所屬指標群分別為：第一，問題認定（蒐集）：主要探討政策移植前的資料蒐集活動，以及決定進行政策移植的原因，涉及資料蒐集、資料來源與移植原因方面指標；第二：政策制定（轉換）：主要探討進行移植政策的制定，例如涉及參與政策制定人員、層級、參與會議情形、移植內涵與限制等；第三，政策執行（應用）：係指推動政策移植的組織機構型態；及第四，政策評估（結合）：主要探討政策移植制定、執行後產生的移植成效，涉及政策移植程度、政策執行率與目標達成程度。惟值得一提的是，這部份是利用政策評估的概念，針對政策移植之成效進行評估，評估移植的概念與成效，而非評估政策的目標或內容；換言之，本研究主張政策移植的程度愈偏向啟發、執行率與目標達成程度愈高，代表政策移植的成效愈好，但並不意味移植政策本身必定符合政策評估的一般標準，例如效能、效率、充分性、公平性、回應性與適當性（Dunn, 2008）。

表八 移植政策之評估指標系統（最終）

面向	指標	說明
問題認定 (蒐集)	資訊蒐集之範圍	包括國、內外案例、計畫報告書、政策或研討會不同資料類型
	資訊蒐集之足夠性	資料蒐集是否足夠
	資訊蒐集之方式	自行蒐集或委託其他團體蒐集等不同方式
	如何證明資訊來源	報導、會議、拜訪、報告書
	政策移植原因	自願、混合、強制
政策制定 (轉換)	政策移植參與人員之 多元化	行政官員
		非營利組織
		政黨
		政策企業家或專家
		顧問或智囊團
	民間企業組織	
	參與的政府官員層級	政務官、中高階文官、基層文官
	參與相關會議情形	參與差、參與中等、參與佳
	參與形式	訪問或邀訪有關人員
		參與國際會議
技術交流		
公開展覽與活動		

表八 移植政策之評估指標系統（最終）（續）

面向	指標	說明
政策制定 (轉換)	政策移植內涵	意識形態或文化價值
		政策目標
		制度
		政策工具
	從何政策移植	內部的、外部的
	政策移植的限制	政策複雜度
		過去政策
結構或制度		
文化		
政策執行 (應用)	推動政策移植的組織 架構	該縣(市)所屬的一級單位
		在該縣(市)下成立跨局處的委員會
		是否有成立跨部門的委員會
政策評估 (結合)	政策移植程度	複製
		模仿
		混合
		啓發
	政策執行率	非常低、低、普通、高、非常高
政策目標達成程度	非常不明顯、不明顯、普通、明顯、非常明顯	

資料來源：本研究

伍、結論

對於公共政策研究而言，本研究探討的是一個愈來愈重要的課題，亦即在全球化下，不同國家與城市如何透過政策移植模式，吸取其他國家或城市的經驗，將其有關政策或方案、政策目標或其他行政安排，透過有系統的知識蒐集、轉換、應用與整合，亦即知識應用的過程，並應用在本身的政治體制上；換言之，政策系統透過增加知識來源與參考其他國家城市的發展經驗，進而制定城市本身的政策與方案，並透過政策過程將其合法化，以政策落實移植的成效。

本研究文獻回顧指出，學界對於政策移植的探討用語及概念不一、過於集中於政策制定階段與欠缺評估移植政策成效的標準；由於理論不足與分歧，直接導致政策移植理論的莫衷一是，並忽略政策移植過程中的兩個重要面向：一是知識應用，

另一個是政策過程。Dolowitz 與 Marsh 的政策移植架構是最具代表性的政策移植研究，然而該架構未能結合學習或知識應用的概念，欠缺移植過程的描述，使得該架構變成只知其然、不知其所以然的政策移植架構；此外，移植的成效也變得莫衷一是、見仁見智。另一個主要問題是政策過程，政策移植文獻忽略了接受政策移植對象也需要透過政策合法化與執行過程，將政策移植的目標與內容付諸實現；移植政策的合法化有賴政府機關清楚界定問題、制定政策、推動執行與評估移植的成效。因此，本文乃提出政策移植的雙元演化歷程，即是著眼於政策移植的雙重演化特性：知識應用的擴散與政策過程。

本研究主要觀點是政策移植包含兩種主要的過程，第一是政策系統的學習歷程；第二是移植政策本身的政策過程。因此，本研究主張政策移植本質上是知識應用的活動，包括蒐集、轉換、應用與整合相關資訊，而且這些活動必須透過涉問題認定、政策制定、執行、評估等政策過程予以合法化。在這樣的動機驅使下，本研究一方面透過文獻回顧與整理，整理出政策移植理論的不足，試圖結合知識應用、政策過程二者，充實政策移植的理論基礎，乃提出「政策移植之雙元演化過程」。因此，政策移植之演化過程應被視為一完整的政策過程，而知識應用的內涵與活動，是整個移植政策過程的核心。

在實證方面，本研究提出移植政策評估的面向與指標系統，以政策移植之雙元演化觀點，將政策移植的知識活動連結至政策過程的不同階段；該移植政策之評估指標系統的主要理論基礎即是建立在本研究所主張的政策移植之雙元演化觀點，換言之，政策移植是知識應用與政策過程的雙元結合，故應從二者整合的觀點，評估移植政策的活動與成效。本研究利用修正德菲法，由專家針對本研究提出的評估面向與指標進行確認，提出移植政策之評估指標體系。配合政策過程與知識應用，該指標體系共區分為四個評估面向－問題認定（蒐集）、政策制定（轉換）、政策執行（應用）與政策評估（整合）；每個面向包含不等的評估指標，每個指標下又有不同的選項。

由於政策移植理論的分歧，本研究從文獻整理與分析，提出納入政策過程與知識應用的政策移植的構想－政策移植之雙元演化歷程。本研究主張該構想可以回應與連結目前主要政策移植學者與理論的鴻溝，包含結合 Bennett（1991）的政策趨同對於政策移植現象與過程的重視；及 Rose（1991）的經驗吸取、Bennett 與 Howlett（1992）的政策學習對於政策移植研究的貢獻；與 Dolowitz 與 Marsh 的政策移植架構與項目。因此，本研究希望能夠在這些理論或架構間建立橋樑，增加不

同理論或架構整合的契機，對於政策移植理論的建立與未來研究將提供更好的對話基礎。

參考文獻

- 元科科技股份有限公司（2007）。**高雄市溫室氣體減量策略計畫**。高雄市政府環境保護局委託計畫案成果報告，未出版。
- 吳定（1998）。自政策學習觀點論政府再造之推動－政府再造最佳途徑。**公教資訊季刊**，3（1），10-23。
- 吳定（2002）。建構中央政府政策之管理制度芻議，**研考雙月刊**，4（26），66-76。
- 翁興利（1996）。**公共政策：知識應用與政策制定**。台北：商鼎。
- 陳恆鈞（2000）。二十一世紀的新課題：政策學習。**法政學報**，10，91-115。
- 陳恆鈞（2001）。政策制定者應用政策知識之困境分析，**台灣政治學刊**，5，132-177。
- 黃東益（2004）。全球治理下政府知識管理的新面向：府際政策學習。**國家政策季刊**，3（1），135-154。
- 鄭自隆（2004）。**避免「新聞廣告話」認定標準**。台灣廣告主協會委託成果報告，未出版。
- Berger, P. L., & T. Luckmann (1966). *The social construction of reality*. N.Y.: Doubleday.
- Bennett, C. (1991). How states utilize foreign experience. *Journal of Public Policy*, 11(1), 33-54.
- Bennett, C. (1992). What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*, 21(2), 215-233.
- Bennett, C. J., & M. Howlett (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy -Sciences*, 25(3), 275-294.
- Betsill, M. M., & H. Bulkeley (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance*, 12, 141-159.
- Caplan, D. (1979). The two communities theory and knowledge utilization. *American Behavior Scientist*, 22(3), 459-70.
- Dolowitz, D. P., & D. Marsh (1996). Who learns what from whom? A review of the

- policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Dolowitz, D. P., & D. Marsh (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: A International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Dolowitz, D. P. (2003). A policy-maker's guide to policy transfer. *The Policy Quarterly*, 74(1), 101-108.
- Dunn, W. N. (1980). The two-communities metaphor and models of knowledge use: An explanatory case survey. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(4), 515-36.
- Dunn, W. N. (2008). *Public policy analysis: An introduction* (4th Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Evans, M., & J. Davies (1999). Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-386.
- Evans, M. (2004). *Policy transfer in global perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Evans, M. (2006). At the interface between theory and practice-policy transfer and lesson-drawing. *Public Administration*, 84(2), 479-489.
- James, O., & M. Lodge (2003). The limitations of "policy transfer" and "lesson drawing" for public policy research. *Political Studies Review*, 1(2), 179-193.
- Kim, D. H. (1993). The link between individual and organizational learning. *Sloan Management Review*, 35(1), 37-50.
- Kingdon, J. W. (2002). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd Ed.). N.Y.: Longman.
- Knott, J., & A. Widavsky (1980). If dissemination is the solution, what is the problem? *Knowledge: Creation, diffusion, Utilization*, 1, 537-78.
- Landry, R., N. Amara, N., & M. Laamary (2001). Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research Policy*, 30(2), 333-349.
- Landry, R., M. Lamari, & N. Amara (2003). The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. *Public Administration Review*, 63(2), 192-205.
- Lester, J. P., & J. Stewart (1999). *Public policy: An evolutionary approach* (2nd Ed.). Cal: Wadsworth Publishing.
- Mossberger, K., & H. Wolman (2003). Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: challenges and recommendations. *Public Administration Review*, 63(4), 428-440.
- Nonaka, I. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create*

the dynamics of innovation. N.Y.: Oxford University Press.

- Nedley, A. (2004). Policy transfer and the developing country experience gap: taking a southern perspective. In M. Evans (Ed.), *Policy transfer in global perspective* (pp. 165-189). Aldershot: Ashgate.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy*. N.J.: Chatham House.
- Rose, R. (2005). *Learning from comparative public policy: A practical guide*. London: Routledge.
- Stone, D. (2000). *Learning lesson, policy transfer and the international diffusion of policy ideas*. UK: The Center the Study of Globalization and Regionalisation.
- Szulanski, G. (2000). The process of knowledge transfer: A diachronic analysis of stickiness. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 82(1), 9-27.
- Webber, D. (1986). Explaining policymaker's use of policy information. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 7(3), 249-90.
- Weiss, C. H., & M. J. Bucuvalas (1980). *Social science research and decision making*. N.Y.: Columbia University Press.
- Wolman, H., & E. Page (2002). Policy transfer among local governments: An information-theory approach. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 15(4), 477-501.

The Study of Policy Transfer and the Construction of Evaluation Indicators for Transfer Policies: A Dual Evolutionary Prospect of Integrating Policy Process and Knowledge Utilization

Yu-Chang Ke^{*}

Abstract

Many studies recognize policy transfer as a new form of policy formulation, and propose a variety of concepts and methods to discuss the idea. However, the existing studies have shortcomings such as diverse concepts, incomplete theory-building, less discussion with the effectiveness of policy transfer, and lack fair indicators for judging the effectiveness of policy transfer. This study proposes the idea of the evolutionary process of integrating policy process and knowledge to thicken the theories of policy transfer. This study has three arguments as follows. First, from the prospective of theory building, not only does policy transfer involve policy formulation, but also include the other phases of policy process. Second, the core of policy transfer is the transfer and utilization of policy information and knowledge; policy transfer is a series process of learning. Third, policy transfer involves both knowledge utilization process and policy process, this study names this as the dual evolutionary process of policy transfer. Fourth, this study also proposes the evaluation indicators for transfer policies with different aspects with modified Delphi technique. These indicators should be based on the basis of knowledge and include different phases of policy process to evaluate the activities and effectiveness of policy transfer, more completely.

* Associate professor of the Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

Keywords: Policy transfer, evaluation of transfer policy, policy process, knowledge utilization, the dual evolutionary process of policy transfer.