

公共政策的傳播：場域、媒介與行動

李仲彬*

書名：*Public Policy Circulation: Arenas, Agents and Actions*

《公共政策的傳播：場域、媒介與行動》

作者：Tom Baker and Christopher Walker (Eds.)

出版年：2019

出版社：Edward Elgar Publishing

頁數：256 頁

壹、本書主題背景

當社會上不斷出現新問題（例如新冠肺炎、少子化與老年化…等），或是民眾對於公共服務的期待與需求改變（例如數位原民的出現），政府就必須發展新藥方，推出過去從未有的創新性政策來解決。創新政策產生的方式，根據 Berry 與 Berry（2007：224）的歸納，大概可以分成兩個主要形式，第一個從內產生，也就是所謂的內在因素決定模型（internal determinants model），在體制內依循著傳統階段論邏輯（the stages heuristic），創造出並執行創新性政策。在這個形式下，創新政策的產生與否、政策的成敗得失，主要受到政府或社會「內部的」政治、經濟、制度及社會特徵影響，和該政府或社會外「其他地區」的狀態沒有鑲嵌；第二個模

* 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，e-mail: cplee@gm.ntpu.edu.tw。

型是所謂的擴散模型（diffusion model），主要是描繪府際之間的政策互動，視某地區創新政策的產生，是對其他地區政府已採行政策的模仿或學習行為。更直白地來說，前面第一種，有點像是在描述「國產」創新政策過程，而第二種則是討論創新性政策的「進口」過程，¹政策科學領域稱之為「政策擴散」研究，而後面這種取自於外的政策創新法，因為可以參考其他地區的施行經驗，是減低創新政策失敗風險的捷徑。

過去幾十年來，學術界對於政策知識或實務作法在不同治理實體（政府、國家、地區）間移動（movement）情形的研究，已經累積非常豐富的文獻，不僅出現在前述 Berry 與 Berry（2007）所說的「政策擴散」研究主題中，還會以不同名稱出現在不同學科領域中，例如政策轉移（policy transfer）、經驗汲取（lesson drawing）、政策轉譯（policy translation）、政策學習（policy learning）、政策移動（policy mobility）、政策散布（policy spreading）…等。上述這些主題的研究對象、研究範圍、分析單位、背後的理論基礎、關注的研究問題，彼此重疊與相異處都有（Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007），總之，有關政策知識與實務的移動現象，已是一個發展途徑相當多元（pluralistic）且成果豐富的研究領域。

對同一個社會現象有多元的研究途徑，在學術領域當中是一個很正常的現象，本來學術研究就不該是「一言堂」或單一研究途徑，多元途徑可以在建立理論之前協助試誤，唯獨必須注意的是，這個「多元」是怎樣的多元法？是一個研究間相互不對話、老死不相往來的情況？還是會彼此交流、溝通、互補的場景？這本書的編者與作者群認為，很可惜地，目前眾多和「政策知識或實務移動（movement of policy knowledge and practices）」相關的議題研究，文獻間幾乎不對話，或用不同的術語（terminology）講同樣的事情，不僅在本體論上有歧異，在知識論、方法論及學科領域上都有不同，導致相關知識在累積與對話上出現了很大的麻煩，呈現出典型的「碎片式多元主義（fragmenting pluralism）」樣態，各個研究途徑的研究者都「…我們只能和一小群和我們有相同看法的人溝通…」（p. 198）。

為了解決上述的麻煩，這本由 Tom Baker 以及 Christopher Walker 結合另外十位作者所編撰的書籍《公共政策的傳播：場域、媒介與行動》（*Public Policy*

¹ 這邊的「國產」、「進口」，並非指政策擴散研究僅存在於國家與國家之間，其他如地方政府之間，或是地方政府與非營利組織之間，也都會有政策擴散現象。

circulation: Arenas, Agents and Actions），希望能夠以「政策傳播（policy circulation）」這個涵蓋性概念（an umbrella term），將政策移動相關議題的研究，翻轉成一個「涵納性多元主義（engaged pluralism）」²的狀態，也就是「…不論我們多融入到我們自己的思維當中，我們都願意去傾聽其他不同的想法，而不會一味地拒絕或壓制對方…」（p. 198）。換句話說，這本書希望能夠透過一個共通性架構，涵納（engaged）過去散布在不同學科領域中談論政策知識與實務移動現象之研究，也因此，作者群裡面有人文地理學者、公共行政與政策學者、都市規劃領域學者、社會學者、政治學者…等，是一個跨領域的組合。

如何改善上述「碎片式多元主義」狀況？本書認為必須先創造一個不同領域學者可以自由討論、開放對話相關議題的「交換區」（trading zone），而在這個交換區裡面，有著可以協助對接彼此術語的「調和性概念（coordinating concepts）」，做為大家的共通語言。那這本書的交換區在哪裡呢？根據本書的描述，本書的篇章主要來自於 2017 年參與於新加坡舉辦的公共政策國際研討會（International Conference on Public Policy）的文章，在那個研討會當中，與會學者針對相關議題進行了第一波的對話，之後隔年在巴西舉辦的政策擴散與發展國際研討會（International Conference on Policy Diffusion and Development Cooperation），作者們又見面了一次，會議中不僅更進一步釐清不同領域政策傳播研究的共通點，也最終選定了本書的篇章，在這兩次的見面討論當中，不同領域學者對於各自所持有的研究概念、研究方法、研究傳統進行了「交換」，這就是本書產生過程的「交換區」。經過交換區裡面互動討論，參與者最終歸納出 3 個共通認同的「調和性概念」，分別是：場域（arenas）、媒介（agents）與行動（actions）。「場域」指的是政策移動所發生的地點、脈絡、與空間，可以是實體的，也可以是虛擬的網路空間。「媒介」指的是推動政策移動的行為者，可以是個人，也可以是組織，且不限制在公部門領域內，私部門、非營利組織、或甚至國際組織都可能扮演這個角色。而「行動」指的則是那些驅動政策傳播的作為，例如合作行動、溝通對話、實驗、強制行動、學習行動、敘事說服…等。

² 所謂的「涵納性多元主義（engaged pluralism）」，本書主要是借用實用主義學者 Richard Bernstein 的「涵納可錯的多元主義（engaged fallibilistic pluralism）」概念（請參閱本書 p. 198）。

貳、篇章內容

本書認為，前述 3 個調和性概念可以扮演串接不同領域研究的工作。因此，本書全文共 12 章，除了第一章的導論、第十二章的結論之外，剩餘的 10 章就以這 3 個概念分成 3 個部分。每一章都在介紹該主題的一些個案，以及從個案所得出的一些結論。

一、場域 (arenas)

本書的第二部分 (第二章至第四章) 主要談論政策傳播的場域。首先，第二章主要談論社群媒體 (social media) 環境，認為社群媒體改變了政策決策者與其他政策行為者的關係，改變了彼此間如何聯絡、和誰聯絡、以及討論的內容，但可惜的是，過去鮮少有研究關注社群媒體這個網路空間在政策想法傳播過程所扮演的角色與影響。本章蒐集 2016 年 3 月到 2017 年 3 月 Twitter 中有關北極發展的討論進行研究，內容包含 4,660 位使用者的 7,130 則推文。研究發現，討論此議題的成員身分背景相當多樣，並沒有受到國籍或地區的限制，接者本章分析 3 個時期 (事件) 中推文的關鍵字，發現到許多第三方 (例如 NGO、公司或媒體) 行為者的努力，也利用「轉推」與「喜歡」次數統計出最具影響力的推文，特別的是，過去文獻顯示政治人物會使用 Twitter 直接與民眾接觸，但在本案例中並沒有政治人物透過 Twitter 徵求公民意見或回饋的情況。最後本章運用社會網絡分析 (social network analysis) 建構出討論北極發展的 Twitter 網絡圖，除了進一步分析網絡的關係與連結，也點出 Twitter 可能造成兩極化的同溫層效應 (echo chambers)。

接下來，第三章以「眼見為憑 (seeing is believing)」為文章開頭，談論政策旅遊 (policy tourism) 作為政策傳播場域的可能性。政策旅遊指政策行為者直接到該地參訪，了解不同政策的執行，而這樣的做法可以有 4 種好處，首先，可以促使我們擺脫常規工作的約束與思維。第二，政策旅遊可以促進組織、單位的聯繫，最明顯的是在傳播者跟其接收者之間。第三，政策旅遊可以驗證資訊的正確性，它讓政策傳播者可以跳脫對原有知識的框架，彌補某些事件或資訊的知識落差 (Knowledge gap)。第四，政策旅遊可以使決策合法化，透過其他地區類似政策的

參訪，間接支持本地原始立場或政策的正當性。

第四章則談論一個過去在政策學習研究中比較少觀察的案例地區--南半球國家之間的「南南合作 (south-south cooperation)」，本章藉由 3 個巴西人權秘書處 (Secretaria de Direitos Humanos, SDH) 主導的南南合作案例，擴展學界對這個區域政策傳播的了解。本章發現，影響南南 (south-south) 之間政策傳播的因素，包含其他國際參與者、跨部門協調、參與機制…等。

二、媒介 (agents)

此部分總共有 3 章，都在談論政策傳播過程中的媒介或驅動者的角色。首先，第五章以 Bill Gates 基金會為例，討論私人基金會 (private foundations) 在推動政策制定上的角色。不同於政府，私人基金會掌握著相當大的財務和運營自主權，可以更著重在公共利益上；另外，私人基金會所具有的商業背景跟專業知識，讓它們可以為創新政策進行數據蒐集、研究、測試並傳播；再加上私人基金會擁有重要的網絡資本 (network capital)，可以與各部門中有影響力的個人、組織和網絡建立聯繫，藉以吸引投資及關注。但同樣地，私人基金會亦具有侷限性，首先，私人基金會雖具有獨立的資源，但仍不足以運用到國家或全球層面，僅能透過項目援助 (project aid) 的方式進行，且仍需依靠其他合作夥伴；其次，私人基金會的決策在很大程度上是由慈善家 (philanthropists) 自己決定，因此缺乏民主授權，這限制了私人基金會的政策影響力；再者，私人基金會因為免稅、股票持有組合…等因素，導致其動機容易受到挑戰；最後是正當性受質疑的問題，因為有些受援國會認為，私人基金會的發展計畫是在推動西方和美國霸權。總之，這些大型慈善機構 (big philanthropies) 不僅是具有特色和策略的獨特跨國政策媒介者 (transnational policy agents)，他們也透過在全球決策過程中引入新的參與者、結構、和邏輯來塑造決策領域。

第六章是以前幾年在臺灣某城市也曾經出現過的「快速公車 (Bus Rapid Transit, BRT)」為例，說明其成功與自身的優勢沒有太大關係，而是與政策的推廣與宣傳有關，尤其是中介者 (intermediaries) 的倡導與炒作，中介機構運用各種「協調工具」 (coordination tools)，例如演講、報告、考察旅行、和研討會，或甚至財政報酬作為促進政策擴散的「政治武器」 (political weapons)。在 BRT 這個

例子上，中介者就扮演了 3 大角色，包含激發好奇心、提供技術、以及提供資金貸款。

第七章主要談論「知識社群」(epistemic community) 這個媒介者。知識社群是一個因共同的知識而具有共同政策目標的專家群體，長期以來知識社群一直是政策傳播的關鍵角色，但本章認為，以往因為知識社群學者在文章中大多只討論成功的政策移植個案，因此知識社群提供在文獻中的論點，會導致政策制定過程忽略掉那些失敗的政策移植經驗。本章透過文獻分析與訪談，討論知識社群如果沒有使其偏好的政策通過，政策將會如何發展，而這個知識社群又會如何反應等幾個問題，最終本章提出了 3 種知識社群影響政策的結果，包含不採用、部分採用和完全採用，而知識社群媒介者則有崩解(disintegration)、持之以恆的說服(perseverance)和重新定位(repositioning)幾種方式。

三、行動(actions)

此部分共有 4 章，都是在討論政策傳播過程的行為者動作。首先，第八章透過兩個案例來討論在自願性的政策移轉(voluntary policy transfer) 案例中，「協作互動(collaborative interaction)」工作(例如雙邊會議、國際研討會、人際關係互動、相互信任的建立…等)的重要性，最後歸納出 5 個協作互動過程中，和政策傳播有關的特徵，分別是：(1) 互動場域和共同的核心政策目標的存在，有助於啟動並維持協作流程；(2) 持久的合作關係會增加成功轉移政策的機會；(3) 互動的場域(arenas of engagement) 可以從非正式的交流，到正式的結構框架和互動機制都可以；(4) 成功的轉移需要將參與機制(無論其正式或非正式性質)，與當地原有決策場域和既有流程聯繫起來；(5) 協作式政策移轉工作，可以間接地提升政府的政策分析能力。

第九章主要談論政策的行為者用來確認來自外地之政策能不能在本地長久施行的兩個行動策略：政策建立(policy building) 與政策制度化(policy institutionalization)，作者認為，這兩策略可以幫助一個政策在地永續發展。其中「政策建立」的目的在為一個新政策設定技術或行政的基礎，使這個政策能順利執行的條件，包含四個策略動作：(1) 概念化(conceptualization)：對從國外轉移過來的政策主題、假設或技術進行清楚了解。(2) 能力建設(capacity

building)：著重在訓練當地行為者，如公務員或社會參與者，要求他們對政策轉移內容有足夠的專業，知道如何執行新政策；(3) 微調 (fine-tuning)：持續調整政策轉移內容的要素；(4) 說服 (persuasion)：說服其他人相信政策轉移內容帶來的益處。第二個策略「政策制度化」則是要確保政策的計畫跟原則不被輕易改變或移除，減輕執行政策時遇到的政治衝突，主要包含 4 個策略行動：(1) 編纂入法 (codification)：將政策改變嵌入法律中，一方面能保護移轉過來的政策內容，另一方面也可減少未來政策被逆轉的機會；(2) 降低政治的影響力 (political deactivation)：為減低執行政策時碰到的政治衝突，這個策略包含談判、組織間協調、與其他人的聯繫 (澄清對新政策的主張)。(3) 行銷 (marketing)：利用辦理新政策的國內外論壇、演講、發表論文等方式，來強調這個政策的好處。(4) 國際認證的正當性 (international legitimation)：努力獲得關於移轉政策之外部支持，例如國際組織或國外媒體的正面評論或報導。

第十章著重在「說服」的方式，本章以波哥大的兩個城市交通政策：BRT (快速公車)、Ciclovía (自行車道) 變成世界政策模型的過程為例，描述政策的行為者如何說服世界各地的地方領袖在他們管轄的城市採用這些政策。文中提到，說服手段的特徵是簡單但具權力性的，地方領袖可利用訴諸情感的方式，像是製造文宣品 (artefacts)，如影片、圖片、口號標語來和政策連結；另也提到了專家們和地方領袖間藉由在會議上面對面討論，幫助兩者間對政策的信賴。

第十一章將一種詮釋論下的分析角度：政策敘事 (policy narratives)，視為政策移植過程中，行為者可以使用的一種行動方式，討論研究政策敘事在傳達、溝通政策內容，以及建立參與者之間關係時，如何有助於政策移植。本章並以敘事性政策框架 (Narrative Policy Framework, NPF) 討論政策敘事對於政策移轉的影響，歸納出 5 種政策移植 (包含學習型、說服型、義務型、條件型、強制型) 途徑中，各自的敘事元素 (包含背景、角色、情節…等)。

參、評論與反思

這本書的出發點相當符合需求與重要，因為實務上，公共政策、方案內容本身，或政策方案背後的知識、典範…等，在不同治理區域之間 (國家與國家、政府與政府)、不同的虛擬或實體地域之間 (網路世界到實體社會、亞洲到非洲)、不

同領域之間（企業到政府、個體到組織）…的「移動」現象確實非常頻繁，但理論上對於這些移動的背後邏輯與影響因素究竟為何，迄今在不同學術領域（包含社會學、政治學、地理學、公共行政與政策學…等）當中，不僅常以不同的術語來討論，或是同一概念名詞但指涉不同意涵，或大多僅提供一個片段性的答案，缺乏一個統整性的架構框架，因此，確實有整合的必要性。

本書應用了場域、媒介與行動 3 個概念，作為各種不同研究之間對話的錨點（本書稱為「調和性概念」），對後續整合相關研究有相當大的幫助。比較可惜的是，因為書中的篇章是匯集一個研討會文章的結果，偏向一個由下至上的整合途徑，不是先有一個整合性框架，再細部操作化成各個子題文章需求後再進行撰寫或蒐集，因此會產生文章所整合出的架構是否足夠周延與互斥的疑慮。更具體的說，除了上述 3 個概念之外，是否有其他概念也需要加進來一起做鏈結的工作？以及這 3 個概念本身有無更細部的切割方式可以使其更完整？這些問題都因為書籍的產生是先有篇章之後再推理出架構的關係，而無法進一步深入且完整處理。因此，個人認為未來若有其他研究者有興趣，可以在此書的基礎上，針對以下幾個限制進一步發展，對於政策移動相關議題的理論架構建立，應該會有相當大的幫助。

首先，除了本書所著重的場域、媒介與行動之外，還有哪些和政策移動有關的現象概念可以做為研究之間的調和點，但本書並未涵蓋的，例如移動之後的「結果」（成功或失敗）、移動的「項目內容」（例如政策、方案、信念、知識、經驗、人員）、造成移動的「影響因素」（例如組織環境、人員動機）、移動的「方向」（例如單向或雙向）…等。總之，本書所說的調和性概念，還可以做一些補充。

第二，即使針對本書的 3 個概念來說，也可以更系統化的進行操作化。以「場域」來說，可以再分成實體場域與非實體場域的政策傳播、行政疆域、或自然疆域間的傳播，並依此去蒐集個案文章；對於「媒介」來說，可以更進一步進行分析層次的區分工作，例如 Moyson、Scholten 與 Weible（2017）就將政策學習過程行為者的層次，區分成個體的微觀（micro）層次、組織的中觀（meso）層次、以及系統的宏觀（macro）層次；對行動來說，還可以進一步區分成自願性與非自願性的型態。總之，從一個在文獻之間進行「架接工程」的角度上來看，本書所提供出來的橋梁還不夠完整。

第三，一定要新增新的學術名詞嗎？在現有已經有相當多類似概念名詞的環境下，雖然本書說「政策傳播」是涵蓋政策擴散、政策學習、政策轉移、以及政策移動 4 個子題的一個統整性概念，以大餅包小餅的方式，試圖區別政策傳播和這些子題概念的差異，但個人認為，政策移動現象相關學術研究最不缺的就是創造新學術術語，要的是先檢閱不同領域文獻之後，以進行類別合併簡化的工作，本書所有的篇章中，各自用了自己習慣的術語，有些篇章使用政策轉移，有些使用政策學習，沒有進一步整合，充其量只是以 3 個調和性概念進行歸類而已。

最後，延續上一點，目前其實也有一些嘗試歸併此主題文獻、概念的文章，例如 Dunlop 與 Radaelli（2013）借用教育學的概念，將政策學習分成 16 類；Newmark（2002）也用了大餅包小餅的方式來形容政策轉移與擴散之間的關係；Evans 與 Davies（1999）也認為政策轉移的現象應該可以分 3 個層次…等。本書的歸納整合方式，和這些現有的歸納整合方式間有哪些異同？也應該是這本書需要交代但遺漏的。

整體來說，本書對應的是一個非常重要的工作，也相當清楚地呈現了其觀點，並帶來許多新的思維，相當值得細細品嚐。只是，呼應本書一開始所談的，政策移動相關現象的議題與研究實在是非常的多，多到有點不知道該如何才能全盤性的了解，整個知識體系已經有點「雜亂」，迫切需要一個可以跨越領域學科並兼顧精簡與周全的整合，但要如何做到呢？本書做了一個嘗試，雖然不盡完美，但在這個非常艱鉅的任務目標下，本書已經扮演了非常好的起步角色。

參考文獻

- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2007). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 223-260). Boulder, CO: Westview.
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599-619.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161-177.
- Newmark, A. J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. *Review of Policy Research*, 19(2), 151-178.