

影響政策學習效果因素之研究： 臺灣地方政府成立騎警隊之分析*

孟繁勳**、王俊元***、詹永茂****

壹、前言

貳、文獻檢閱：政策學習、延續與終結

參、研究架構與設計

肆、分析與討論

伍、綜合討論

陸、結論

自 1990 年代起，各國及各政府間為解決政策問題或改善績效而相互學習，經驗學習已成為政府機關政策規劃的重要基礎。2003 年我國台北縣（現升格為新北市）仿效美、加等國成立了騎警隊，其後高雄市、彰化縣及臺中市政府警察局相繼引進，然而近一步檢視四個地方政府在成立騎警隊後，歷經時間的推移，

* 本文感謝匿名審查委員及編輯委員會之寶貴意見，然文中若有不足之處由作者自負文責。

** 共同通訊作者孟繁勳為中央警察大學警察政策研究所博士候選人，E-mail: andymon8888@gmail.com

*** 王俊元為中央警察大學行政警察學系教授兼通識教育中心主任，E-mail: g885422@seed.net.tw

**** 共同通訊作者詹永茂為中央警察大學警察政策研究所博士候選人，E-mail: greatpig66@gmail.com

投稿日期：2019 年 10 月 15 日；接受刊登日期：2020 年 7 月 3 日。

東吳政治學報/2020/第三十八卷第一期/頁 57-112。

卻是分別產生不同的政策結果。此狀況點出本文主要研究問題：影響地方政府政策學習的因素為何？又是哪些原因造成政策學習後的效果可以持續與否？

藉由政策學習的理論架構，以及透過國內、外學者專家質性資料的蒐集與分析與討論，本文發現政府縣市首長及機關首長的意識型態在政策傳遞中占了極重要因素，而政策學習平臺之建立以儲存、分享及公開政策知識，有助於讓政策不因隨著選舉、調動、發展及轉任等因素而改變，並降低凌駕專業的意識型態因素。此外，彌補公務員所欠缺的行銷專業，用不同角度思維及經驗發展出的專業跨領域多元學習，也可以提供平臺機關首長作為決策基礎之資訊，進而產生政策適應性而能繼續延續。最後藉由吸取來自各領域不同之專業知識，以社會監督賦予課責，將有助於學習而來的政策有機會延續下去。

關鍵詞：政策學習、政策延續、政策終結、地方政府、騎警隊

壹、前言

自 1990 年代起，各國政府為解決政策問題或改善政策績效而相互進行政策學習，這股趨勢在全球化的推波助瀾下更加速了政策學習與創新。臺灣地方自治自 2010 年起的五都時代到 2014 年的六都，各縣市政府的治理績效成為選民關注的焦點，也加強了地方政府學習的動力。政策學習的相關研究 20 餘年來也逐漸受到學者的重視（Bennett & Howlett, 1992; May, 1992; Mytelka & Smith, 2002），而過去學者研究多偏重於探究為何學習（Mossberger & Wolman, 2003）、學習效果或內容（Grin & Loeber, 2006；陳恆鈞，2000）、標竿學習（benchmarking）（Lundvall & Tomlinson, 2002）、政策創新（Berry & Berry, 1990；李仲彬，2010；2013；2017）、學習與擴散（policy learning and diffusion）（Gilardi, 2010; Meseguer, 2005; 阮孝齊，2017；林水波，2004）等議題或模式進行討論，然而對於政策學習之後的延續性卻較少有相關討論。

民國 92 年（2003）年台北縣（2010 年升格為直轄市新北市）在台灣首先成立了騎警隊（Mounted Unit），其壯麗、英挺的姿態驚豔了國人，也將警察服務觸角延伸，兼具促進地方觀光（新北市政府警察局，2006）。因此騎警隊「新北市經驗」成為台灣其他城市學習對象，其後於民國 94 年（2005）高雄市、民國 98 年（2009）臺中市及民國 102 年（2013）彰化縣相繼引進此一政策，在台灣的地方政府之間產生文獻所稱的政策學習與擴散，而外溢效果（spillover effects）充分體現政策經驗的複製，正是地方政府間政策學習的一個代表性實踐。新北市政府警察局首先向已有數百年歷史之美、加等

國警察騎警隊學習，透過政策本土化後，將此政策資訊傳播讓台灣其他地方政府仿效、學習，進而有政策趨同（policy convergence）的情況（陳序廷，2011）。然而歷經時間的推移，進一步檢視四個地方政府在成立騎警隊後，發現分別產生不同的政策結果。由於騎警隊之成立處理屬於地方警察權限，內政部警政署未強制要求全面推動，因此端看地方財政及首長之支持程度；臺中市、彰化縣騎警隊已分別於民國 99 年（2010）及 104 年（2015）間終結騎警隊的設立，而新北市、高雄市騎警隊延續迄今，政府機關間之學習實際上產生不同的結果。據此，本研究主要的問題即已形成：影響地方政府政策學習的因素為何？又是哪些原因造成政策學習後的效果可以持續與否？

為回答上述問題，本研究先從政策學習理論的探討建構分析架構，並引用 Dunlop 和 Radaelli（2018）等多名學者研究，從關鍵性之學習主體開始，分析出影響學習過程之基本架構，並以深度訪談的方法來蒐集質性資料，試圖印證理論所描繪之路徑，訪談對象則包含決策及執行層級。前者包含：縣長、議員、局長；後者則有警察局騎警隊的管理幹部、承辦人及隊員。考量臺灣騎警隊乃學習自歷史悠久的美國紐約市騎警隊及皇家加拿大騎警，本研究除親赴紐約訪談美國紐約騎警隊管理階層，並以當地研究學者之視角提供此一政策的整體印象及建議，同時請曾任職於皇家加拿大騎警管理人員提供其國內騎警政策之經驗。本研究期望透過不同視角之文獻與資料來探討上述案例，以分析觸發政策學習之原因及影響政策延續與否之關鍵因素，除了可在政策學習相關研究議程上繼續推進外，亦能對政府未來實務提供具體政策建議。

貳、文獻檢閱：政策學習、延續與終結

一、政策學習的意涵

(一) 緣起

自 1980 年代起，政策學習的相關概念已經被提出，其主要研究焦點在於以國家為單位的政策比較，用以分析各國政策間的關連性與根源性，過去幾個討論的焦點如：支持政策學習定義的假設是什麼、政策學習來自何處等 (Jones & McBeth, 2010; Shanahan, Jones, McBeth & Radaelli, 2018)。政策學習理論文獻應用於 1980 年代英美兩國的比較 (Hass, 1992)，其興起的原因，是因為該理論能提供決策者在制訂過程所需的資訊與經驗，有助於決策者在缺乏對議題的認知下，仍能制定有效的公共政策，節省決策成本並且避免錯誤的產生。綜合言之，在敘事政策架構中 (Narrative Policy framework, NPF)，無論決策者是何種角色或立場，政策制定者只能處理所有政策相關信息的一小部分。他們必須找到方法在政治和時間壓力下做出選擇，而政策學習及實踐多在此架構中扮演影響決策的重要角色 (Dunlop & Radaelli, 2018)。

Bennett 和 Howlett (1992) 針對多位學者的研究提出綜合性公共政策五項學習的概念，包含有：政治學習、政府學習、政策導向學習、吸取教訓與社會學習等議題，這些概念也深深影響相關領域後續之研究 (Bennett & Howlett, 1992)。以政府為主體彼此交互學習，政策或制度即形成一種「趨同」或「擴散」的現象，該現象的出現無論在全球在國家的層次架構下，皆可視為政府治理的提升 (曾嘉怡、黃東益，2009；黃東益，2008)。政策學習被視為一種分析

架構，支持及啟發政策運作之機制及評估，因此若能進一步建構政策運作過程的標準，對探討學習之文獻會有創新性的貢獻（Wu, Ramesh, Howlett & Fritzen, 2017）。更進一步，政策學習理論之目標在於致力於政府治理的提升，國內學者吳定（1999）也認為，政府再造最佳途徑在於推動良好的政策學習系統。從實務觀之，台灣也不乏政策學習的實務個案，諸如垃圾不落地政策（黃東益，2004）、大眾捷運系統（陳家樹，2005）、垃圾費隨袋徵收等（何宗陽，2006）、公民會議之付諸實行（曾嘉怡、黃東益，2009），均係實務印證理論最佳例證。

（二）意涵

Grin 和 Loeber（2006）將學習分為三類，第一類是從某領域到另一領域的學習，也就是在不同時空環境下進行政策移植（policy transfer）；第二類探究特定領域中學習和政策變遷（policy change）的關係；第三類立基於組織學習（organizational learning）和組織能力（organizational capacity）之間的關係。國內學者陳恆鈞（2000：98-99）將政策學習區別為外部學習（exogenous learning）和內生學習（endogenous learning）如表一：

表一 政治興趣次數分配

學習	動力	學習型態	主體	目標
外部學習 (exogenous learning)	來自公共政策過程以外的力量	政策制定者希望加強政策適應環境的能力而改變政策方向	大型、參與性的政策社群	政策問題與目標認知
內生學習 (endogenous learning)	來自公共政策過程本身的認知	政策制定者本身的自覺意識，期望改善政策目標與技術	小型、專業技術性的政策網絡	政策工具或政策情境

資料來源：作者自繪（整理自陳恆鈞，2000）。

外部學習印證了政治學習為政策制定者對外部政策環境變化的反應所展開的活動，Etheredge（1981）描述利用「政府學習」來提高政府處理複雜問題的有效性和能力的過程。另一方面，Sabatier（1993）認為「政策導向」的學習決定了政策創新和變革，目的係經驗導致的思維相對持久的變化，並且影響個人的信仰或未來行為趨勢，亦即根據過去的經驗知識判斷，來做出達成期望的決策（譚大純，2001；吳定，2002），即為內生學習教訓汲取之具體實踐。Rose（1991）曾表示學習者轉化他人的經驗及教訓為己所用，為運用知識之結果。換言之，學習主體處於不同政治環境，在政策趨同或政策學習上扮演了重要的關鍵角色。但學習過程中，究竟何種環境、因素，讓關鍵行動者做出影響政策延續或終結決策，為本文關注焦點。

二、政策學習之效果：政策的延續或終結

對政策行動者而言，隨著政治「趨同」或「擴散」的影響，問題的發生對學習而言是啟動的契機，但環境因素也將影響決策者的「動機」及「學習規模」，因此學習過程的首要重點即確認問題及瞭解環境。具體來說，為達成政策成效，關鍵因素在於人及其採用之方案接受與否（Rogers, 2003: 137）。

（一）學習動機關鍵—「誰」以及「為何」接受新事物？

在「承平時時期」，通常決策者傾向選擇小幅修正的計畫或政策，或者當績效或回應不彰時，寧願下修目標而不願嘗試新的政策方案。究其原因，認為新事物的學習與採用不僅容易引起爭議與衝突，亦容易遭受民選官員與既得利益者的反對，除了改變及質疑新政策的成效外，他們認為新政策會破壞既存的穩定關係。然而決策者感

受到「重大問題或危機」，而必須立即改變需求與壓力（Nice, 1994: 13-15）。在政府或決策者面對多變的環境及欲解決的問題中，打破既存穩定是必然的手段，新政策或制度是不可或缺的解釋因素之一（Wejnert, 2002）。

（二）學習態度：被動或主動？

Dolowitz（2000: 12-16）曾針對跨國之間政策移植提出一個概念性的架構，其將政策學習的啟動分為「自發性」及「強制性」兩種類型，自發性學習的動機，在於決策者感知過去政策的失誤或不完全，而參考其他國家的成功經驗，或者在決策系統內感受到潛在競爭者的威脅，參採前述新政策藉以維持其優勢或避免處於劣勢，因此對新政策採取積極的態度；而強制性的政策學習可能導因於外部直接或間接壓力，Shipan 與 Volden（2008）檢視 675 個美國大城市在 1975 到 2000 年之間的禁煙政策後發現，各城市間之禁煙政策擴散，最主要有「自發性」學習來自於先期採用者、城市間類似地區的競爭及對大城市制度的模仿（imitation），而民選首長承受推動之壓力及各行政首長受到中央政府的強制政令等，則屬於「強制性」之壓力。Shipan 與 Volden（2008）發現，新政策的採行背後的動機，可能包含複雜的自發或強制等個別或混合等因素，無論是個人感知或受到政策擴散影響等因素，都受到複雜的環境系絡影響。

（三）學習內容與效果：

Bennett 與 Howlett（1992）綜合學者們對政策學習的概念，歸納出「誰在學習」、「學習什麼」、「為了什麼效果」及「學到了什麼教訓」等幾個重要內容。從決策者、菁英網絡、特定國家官員、幕僚等運用所獲得知識，進而探討到「學習什麼」，組織間上下的學習、政府部門間的學習、政策擴散引起之學習、政策導向等工具

性學習，其方法及程序有運用過去的經驗、嘗試運用各種工具，而利用複製、模仿、混合及啟發，藉由「學到了什麼教訓」來減少不必要之政策失敗及成本，以達到組織變遷、計畫變遷及典範之改變之效果，而以上實際上包含了「學習組織」、「了解政策」和「學習項目」三個高度複雜的過程，Bennett 和 Howlett (1992) 提出「政府學習」、「汲取教訓」和「社會學習」三個概念。如下表二所示：

表二 政策學習內容與效果之關係

學習的類型	誰在學習	學習什麼	達到何效果
政府學習	公務員	處理相關	組織變遷
汲取教訓	政策網絡	工具	計畫變遷
社會學習	政策社群	理想	典範改變

資料來源：（Bennett & Howlett, 1992）。

一般而言決策者基於理性做出決策（Lindblom & Cohen, 1979; Simon, 1991），然而 Simon (1991) 指出，理性決策的諸多限制與訊息不足有關，意味沒有良好的資訊來源，決策者無法做出完善而理性的決策。儘管一些政府政策是針對「合理可預測」的事件而制定的，但仍取決於得到訊息多少決定決策品質，訊息提供影響到學習之關鍵者。另外，決策者認為長期的計畫是一個棘手問題（wicked problem），除非留任時間夠長，否則可能在其任內無法實現其預期目標（Swanson & Bhadwal, 2009），因而降低學習意願，甚至傾向終止（施能傑，2008），而 deLeon 和 deLeon (2002) 將政策終結描述為「價值觀和意識型態」的根本問題，其中價值觀係對決策者係接受外界訊息的反應，問題性之（problematic）反應來自於之自我詮釋的結果；由於計畫參與者的思想、政治條件及支持和建立政

策的聯盟的變化，常因環境的變化或政策干預而變得無效或不相關（Jacobs, Van Witteloostuijn & Jochen, 2013），意味著縣市長改選或官僚首長更替，提高了政策無法執行的機率（Nair & Howlett, 2017），所以「政治環境」（political environment）之下，問題意識及意識型態對政策延續與否，為影響重要因素。

長期以來，學者一直擔心民選官員拒絕承認自己的錯誤並傾向採用扭轉其「命運不佳」的政策（Volden, 2016），以免選民將其視為無能（Bardach, 1976; Dur, 2001; Fernandez & Rodrik, 1991; Harrington, 1993），因此啟發了決策者以自身為利益之經驗學習。在政府穩定條件下，放棄既有政策是罕見的事件（Krause, Yi & Feiock, 2016），但原因也有可能來自於制度上的抵制，或財務、法律、政治成本的限制等（Geva-May, 2001; Van Bommel, Röling, Aarts & Turnhout, 2009）。例如 Dunlop（2017a）研究 2011 年英國保守黨領導的聯合政府推出了通用信貸（UC）計劃，其目標確保所有接受信貸工作的價值，但隨著成本飆升和時間縮減，該政策在 2013 年被有效地「重設」，隨後數月後政治壓力迫使其「放棄」，顯然公職人員沒有從這些經驗中學到有價值的教訓（Bovens & Hart, 2016），為最常見政策終結的例子。

然而，Butler、Volden、Dynes 和 Shor（2015）等學者，針對政治性意識型態影響政策制定者「接受，並願意從另一個經驗中來學習」的意願及結果，在傳統意識型態支持者中與政黨根深蒂固的影響下，人們通常不願意向敵對政黨學習。然而美國前總統克林頓（Bill Clinton）透過擁護自由貿易並利用黨派同盟的支持，贏得了足夠數量的民主及共和黨人，以確保北美自由貿易協定的通過（Box-Steffensmeier, Arnold & Zorn, 1997），這樣的例子有助於突破黨派關係如何在克服

意識型態偏見中發揮作用。其次於 2012 年進行對美國地方一級各官員的偏好調查存在差異，調查各政黨決策者跨意識型態的學習，大約 80% 的自由派政策制定者，希望能更多了解其他城市的政策經驗，但保守派政策制定者卻比自由派低了 20%，實驗中，不同派別的政策制定者幾乎不會與意識型態上的對手提出相同政策，但研究發現如果強調這些政策的成功，卻可以大大增強對手學習的意願（Butler, Volden, Dynes & Shor, 2015）；這些發現為尋求促進成功政策的政策企業家也提供了相關的啟發（Balla, 2001; Haas, 1992; Mintrom, 1997）。綜上，雖然立基點不同，但成功的政策仍能產生正確共識。所以在意識型態上，決策者可能不願意向他人學習，但若強調過去政策的成功或黨內同袍的採納，仍可以克服偏見（Dunlop, 2017a）。

學者認為經驗與人類認知息息相關，只有決策者意識到終結前後的教訓，才會受到打擊並反思（Kahneman, 2011），終結後所產生的學習目標將會更為清晰（Dunlop, 2017a）。政策終結後經常會思考的議題最為著名的是「從失敗中吸取教訓」（Weick, 2009）。但公共部門的政策目標往往是多重且相互競爭的，公部門之制度面也往往隱含環境及政治變化及競爭，讓決策者不得不在失敗後即時採取行動（Howlett, 2012）。

另一方面，過去的文獻也點出「社會是否可以習慣於政策的持續失敗（或成功）」這個議題，Bovens 及 Hart（2016）認為，整個社會環境可能是強化學習與失敗之間聯繫的關鍵，而社會產生的共識也將被視為政策推動最佳動力。反之，如果在協商機制只是象徵性的聲音或特權最大的聲音的情況下，最終會產生錯誤的共識，決策偏向天平的一端，成為政策失敗的關鍵（Pellizzoni, 2001）。以美

國地方政府的放棄氣候保護計劃來作為政策終結的例子，州地方市政府對氣候問題的參與可以追溯到 1992 年「聯合國環境與發展會議」。論者認為相關政策被終結的理由包含：（1）政治意識型態和利益團體壓力；（2）財政限制，以及（3）計劃被認為是無效的（*Bulkeley & Betsill, 2003; Lindseth, 2004*）。其中，「政治意識型態」（*political ideology*）經常是在決定政策的延續或終結方面占主導地位（*deLeon, 1983; deLeon & deLeon, 2002*），此點與前文 *Butler* 等學者（2015）的發現可說是不謀而合。而利益團體也通常受價值觀或意識型態的驅使，經常施加壓力以支持或反對特定政策或計劃（*Kirkpatrick, Lester & Peterson, 1999*）。

（四）影響學習成效的關鍵因素：

現代公共管理的理念下的學習和實踐是決策的核心（*Dunlop & Radaelli, 2018; 孫本初, 2001*），而「從失敗中記取教訓」（*Rose, 1991*）係決策者意識到失敗前後的教訓之反思，當資訊不足或無效性的計劃分析結果，係誤導決策者導致計畫終結因素之一（*deLeon & deLeon, 2002*）。而環境因素下之政策移植，重心在政府機構之組織學習和組織能力，因為決策者之學習無法獨立於環境系絡之外；另一方面，由於計畫參與者的思想、政治條件及支持和建立政策的聯盟的變化，意味著縣市長改選或官僚首長更替時，可能造成政策無法執行；反觀政府穩定之環境下，仍有許多政策被「重設」、「放棄」（*Bovens & Hart, 2016*）。最後，政治意識型態通常在決定政策的延續或終結方面占主導地位，決策者相對不願意向他人學習（*Dunlop, 2017a*），成為政策失敗及終結關鍵。

由上述文獻探析出「環境系絡」（*environmental context*）、「政治變化」（*political change*）、「問題意識」（*problem awareness*）及

「意識型態」(ideology)等四大學習過程構面，可能影響政策學習效果走向政策延續或終結兩個截然不同的路徑。從上述討論中，本文也爬梳出四大學習之次概念如政策移植、制度支持、政府穩定、利益集團、正確共識、經驗學習、訊息提供、意識型態及政黨因素。¹均為本文後續研究焦點，探討政策延續之關鍵因素。

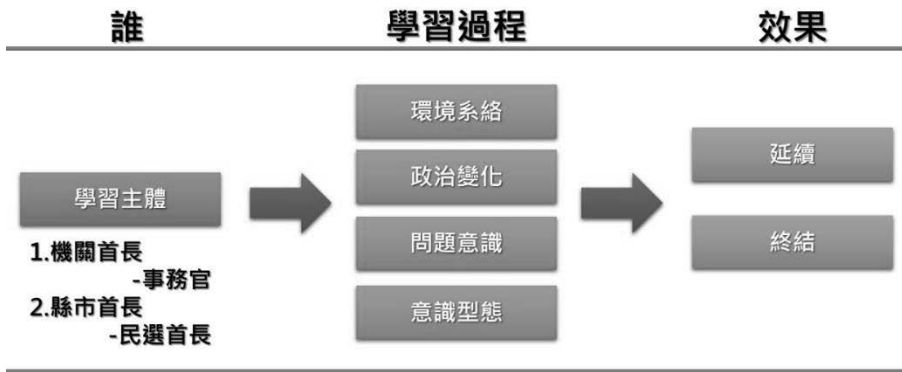
參、研究架構與設計

一、分析架構

本研究綜合上述文獻檢閱，參考 Dolowitz (2000) 政策移植與英國社會政策的研究及 Rose (1991) 的汲取教訓理論，該整合性的架構可提供一個有效工具來分析政策學習。而文獻探討中討論政策學習的意涵，發現無論是行政機關或民選機構中，問題意識及環境系絡啟動了領導者的學習，是出於個人成就之實現、競爭、避免失敗、意識型態及獲得訊息的充足與否，決策者藉由問題與環境的互

1. 次概念中，其中「政策移植」係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。「制度支持」則是提供支持的人員和組織的正式或非正式網絡，維持實體生存和成長的商品或服務。「政治穩定」則把社會衝突控制在一定的秩序之內。「利益團體」是指具有相同利益並向社會或政府提出合理訴求，以爭取團體及其成員利益、影響公共政策的社會團體。而「正確共識」概念意謂著「同意、一致」，建立在「共識」的基礎上。「經驗學習」係以經驗為起點，過程中透過分享和反省，深入處理和轉化深入處理和轉化該次經驗，成為有個人意義的訊息。「訊息提供」是某種潛在可能被感知的事物，不一定是為了特定目的創造或是呈現而提供。「意識型態」重在分析觀念，特別追究觀念的根源，以為道德和政治的基礎；並認為有助於理解人們觀念的形成與演變，可據以建立觀念。「政黨因素」政黨是以執政或促進和保障特定政治思想、政治利益為目標的團體，在代議制民主政體裡，政黨爭取執政一般以參加選舉為手段，政黨通常有特定的政治目標和意識型態，定立政綱展示願景。

動，決定政策延續或走向終結。Dolowitz（2000）所提出的架構並不限於探討國家間的政策學習，也包含地方政府、組織間之學習，其面向與問題對於本研究提供一個明確的指引，在這個架構的指引之下，本研究將以臺灣四個縣市地方政府在引進騎警隊的政策時，探討「誰在學習」、「學習什麼」、及其「效果」（成敗因素），下圖一所示，呈現本研究的主要分析架構。



圖一 本研究分析架構

資料來源：本文作者繪製

此外，回顧本研究所欲分析的地方政府騎警隊案例，追溯其脈絡係新北市政府警察局自民國 92 年（2003）從美國及加拿大的經驗學習而來。而於民國 94 年（2005）高雄市、民國 98 年（2009）臺中市及民國 102 年（2013）彰化縣等政府警察局在仿效新北市分別成立騎警隊，然而新北市（最早）及高雄市的騎警隊延續至今，臺中市及彰化縣卻分別在民國 99 年（2010）及民國 104 年（2015）間終結了騎警隊的政策。下表三說明四個地方政府設立騎警隊的相關背景。

表三 本研究案例背景比較

地方政府	政府層級	地方政府執政黨	向誰學習	實施概況	實施時間	推動時間序列
新北市政府警察局	直轄市*	<ul style="list-style-type: none"> 2003-2005年民進黨執政 2005年後迄今國民黨執政 	向美、加騎警隊學習	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全面實施 2. 修正勤務方式及目標 	2003年迄今 (延續中)	1 (首創)
高雄市政府警察局	直轄市**	<ul style="list-style-type: none"> 2005-2018年民進黨執政 2018年後迄今國民黨執政 	向新北市政府騎警隊學習	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全面實施 2. 參照新北市現況，以觀光警察為主 	2005年迄今 (延續中)	2
臺中市政府警察局	直轄市**	<ul style="list-style-type: none"> 2009-2010年國民黨執政 	向新北及高雄市請益學習	終結	2009-2010年	3
彰化縣政府警察局	縣政府	<ul style="list-style-type: none"> 2013-2014年國民黨執政 2014-2015年民進黨執政 	向新北市學習	終結	2013年10月至2015年12月止	4

*註：2010年12月15年由縣升格為直轄市；**註：2010年12月15年縣市合併升格為直轄市

資料來源：本文作者整理

二、本研究案例之系絡

創新或學習為增加城市競爭力手段之一，騎警隊政策兼顧二種

手段，創始者新北市騎警隊之推動經驗及政策學習源自於國外各類文獻（新北市政府警察局，2006），最初以美國紐約騎警隊（Mounted unit）為參考對象，並師法該騎警隊之訓練及服制（Chesto, 2016; Cook, 2016），² 在民國 92 年（2003）新北市率先成立騎警。

新北市騎警隊成立之初，面臨組織環境新事物的學習與採用充滿一定程度的不確定性（Rogers, 2003），臺灣地理環境的不同，騎警由治安維護工作漸漸的趨向推動觀光及地方特色的服務職能，不免引起對於大眾認為「似脫離警察本業治安及交通」之疑慮，但當隨著時間的推移，在短時間內形象及服務兼具迅速改善民眾對騎警執法觀感，扭轉其形象，形成一股動能，騎警隊「新北市經驗」成為台灣其他城市學習對象；基此，於民國 94 年（2005）高雄市、民國 98 年（2009）臺中市及民國 102 年（2013）彰化市接續成立騎警隊，在台灣的地方政府之間產生政策學習與擴散，而外溢效果（spillover effects）充分體現政策經驗的複製，正是地方政府間政策因擴散而學習的一個代表性實踐。

檢閱國內對「騎警隊」政策研究均專注於發展過程、管理及效益之探討（徐俊生，2006；黃信維，2007），欠缺政策擴散、學習系統性的研究。另一方面，由於騎警隊之成立處理屬於地方警察權

2. 美國紐約騎警於 1858 年設立，以馬為主要交通工具的時代背景下，原任務處理失控或犯罪的馬車及車夫間的紛爭，紐約騎警具專門編制，隸屬於紐約市政府警察局（NYPD），以 55 名警馬及 75 名騎警編成。紐約騎警馬匹經過長時間於市區適應訓練並兼負反恐、人群控制、交通管制、防止街頭犯罪及促進社區關係；尤其其於聚眾活動中之騎警功能，在控制及驅趕大規模人群時，產生震懾發揮極大作用，宣稱「紐約警察於 500 公斤的馬背上，對於騷亂的人群能帶來極大之威懾力，群眾活動中一騎警可抵 10 名步行警力，且相對步行警員而言較為經濟且安全」New York City Police Department Websites. In <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/citywide-operations.page>, Latest update 30 May 2020.

限，中央內政部警政署未強制要求全面推動，端看地方財政及首長之支持程度；臺中市、彰化縣已終結執行，而新北市、高雄市騎警隊延續迄今（如表三），政府機關間之學習實際上有著不同的結果。為瞭解原因，依 Hecló（2010）在「英國和瑞典社會政策比較分析」中採用的方法，以關鍵關係人及菁英訪談，企圖在剖析主要個體行為脈絡，拼湊出更多學習之具體「核心信念」證據，以探討政策產生原因及效果之關鍵因素，故本研究將以各縣市成立騎警隊政策學習關鍵性人員及政策相關人士進行訪談，將可了解顯少探討政策延續性之政策學習機制及思考造成政策終結之原因。

三、研究方法

由於騎警隊執行過程中，包含了多方面的參與人物，每個角色所面臨的情境、觀感、處置方法和策略等均有所不同。因此，就筆者的研究興趣針對騎警隊成立迄今政策學習之移植原因、移植資訊來源、決策知識及資訊來源、途徑及政策失敗原因等議題，擬定出部分執行騎警隊政策關鍵性人物（市長、議員、警察局內部：警察局局长、管理幹部、騎警隊員、承辦人，並請行之有年具備先進及傳統騎警隊國家之管理幹部（美國及加拿大）及該國刑事司法專長大學教授，提供執行現況及專業建議。按其對騎警隊所扮演之角色計可分成 5 類，如表四共 11 人。期望能藉由深度訪談，獲取每個重要角色最真實感受，並從中分析探索出客觀實際狀況（鈕文英，2007）。本研究在進行訪問前將先告知研究及訪談目的，並先以電話（美國受訪者以 Email、加拿大受訪者在其訪台時現場說明）確認主要受訪者，訪談問題以政策學習理論為主軸，探討學習的對象、過程與成敗因素，期望能切入研究主題的核心。本研究擬選定之訪

談對象（面訪）及主要訪談焦點議題說明如下表四：

表四 訪談對象與問題一覽表

編號	訪談對象	訪談題綱	文獻
	時間／訪談地點		
A-1	前縣長	1. 移植推動政策？其學習是為了要解決問題，或因理性產生自發性學習？或因感受到民眾或外在的壓力所產生？政策學習網絡如何建立與維持？ 2. 地方政府或組織部門透過何種機制來促進政策學習？影響政策學習因素：如城市之間的距離、黨派因素等如何影響政策學習？ 3. 政策移植之失敗、終結之原因？如係資訊不足未作審慎的評估、制式移植或其他決策者因素等。	<ul style="list-style-type: none"> • 學習和實踐的人是所有決策的核心（Dunlop & Radaelli, 2018） • Grin 和 Loeber（2006）認為研究定向（locus）都放在政府機構。 • 社會學習（Hall, 1993）、組織環境（Rogers, 2003）新事物的學習與採用充滿一定程度的不確定性 • 由於計畫參與者思想、政治條件及支持政策的聯盟或干預背景（Jacobs, Van Witteloostuijn & Jochen, 2013） • 吸取教訓（Rose, 1991） • 領導者感受到「重大問題或危機」，而必須立即改變需求與壓力（Nice, 1994） • 意識型態上傾向，決策者相對不願意向他人學習（Dunlop, 2017a）。政治成本的限制等（Dur, 2001; Geva-May, 2001; Van Bommel, Röling, Aarts & Turnhout, 2009）
	20180517／臺中市		
B-1	議員		
	20180421／高雄市		
C-1	前局長		
	20180411／臺北市		
D-1	管理幹部		
	20180704／宜蘭市		
E-1	承辦人		
	20180419／臺北市		
E-2	承辦人		
	20180601／臺北市		
F-1	騎警隊員（現任）		
	20180405／高雄市		
F-2	騎警隊員（前任）		
	20180510／臺北市		

G-1	美國 NYPD 騎警隊 隊長	1. 地方政府或組織部門透過何種機制來促進政策學習？	<ul style="list-style-type: none"> • 組織環境 (Rogers, 2003) 新事物的學習與採用充滿一定程度不確定性。吸取教訓 (Rose, 1991)
	20180709 / USA.NY		
G-2	前加拿大皇家騎警隊 管理者	2. 本國騎警隊成立的背景、現況及建議？基於何理由成立及延續至今的因素？	<ul style="list-style-type: none"> • 領導者感受到重大問題或危機，必須立即改變需求與壓力 (Nice, 1994) 公職人員沒有從這些經驗中學到有價值的教訓 (Bovens & Hart, 2016)
	20180903 / 桃園市		
H-1	美國紐約城市大學 John Jay 刑事司法 分校教授	3. 騎警隊對於提升整體警察形象或工作效率是否有幫助？	<ul style="list-style-type: none"> • 政治成本限制 (Dur, 2001; Geva-May, 2001; Van Bommel, Röling, Aarts & Turnhout, 2009)
	20181020 / 臺北市		
		4. 以美國(或加拿大)的經驗，在不同國家之間政策轉換有何需注意？執行上有何困難或建議？	<ul style="list-style-type: none"> • 決策的限制與訊息不足，無法考慮採取更好的替代方案。政府能力高及環境壓力小經濟體更有可能參與 (Krause, Yi & Feiock, 2016)
		5. 提供政策移植之失敗、終結之原因？提供我國騎警建立之建言？	

資料來源：本文作者整理

肆、分析與討論

一、訪談資料分析

地方政府政策學習的因素與內容，經過相關文獻分析，企圖以四個具體個案探討及深度訪談，歸納進行探討：

（一）誰在學習：

現代新公共管理的理念下的政府部門以強調效率、創新的精神，促使政府部門以其他國家經驗成為政府機關政策規劃重要基礎，對於政府縣市首長、民意代表及所屬首長在政府決策中占了極大的因素：

我在新北市擔任局長，最初成立騎警隊時，係以加拿大及美國的騎警隊為師……，還設計巡邏、聚眾等訓練，從無到有需要的是勇氣及創新。（E-1）

從上印證 Dunlop 和 Radaelli（2018）所提出學習和實踐的人是所有決策的核心之觀點。最初新北市實施騎警隊之成立動機主要是領導者藉由關注及學習外國騎警之經驗及知識累積，主動提出倡議：

本市有專責的單位來負責馬匹的訓練、養護，常常有許多國家透過來信要求參訪及提供專業的訊息……。（G-1）

1998 年時任內政部長要求公園警察隊成立騎警隊，是我的第一志願，雖沒有成功，但我對成立騎警仍充滿憧憬。（C-1）。

高雄市騎警隊是在民國 84 年在前局長任內成立，前局長個人對於騎馬及成立非常積極，新北市騎警隊就是在他時任局長時成立。（F-1）

而各縣市關注城市競爭力，領導者必須採用新政策藉以維持其

優勢或避免處於劣勢，主要由政府領導者的主動倡議，而環境背景所引發外部因素，來自於各地方政府觀光意識的提高，政策擴散成功引起其他地方及機關首長關注：

新北市用馬匹來推展觀光的概念不錯，市政推動及形象有正面效果。（G-1）

長官的決策常常是依據民眾反映及媒體影響之指標而改變，修正其重視的程度……像新北市騎警新聞媒體的正面披露，其他縣市就會關注，甚至還來觀摩。（F-1）

以上反映出高雄市、臺中市及彰化縣受政策擴散後而實施，上述觀點體現 Nice（1994）表示領導者感受到「重大問題」，而必須立即改變需求與壓力之論述；部分的因素主要來自於理念隨首長轉移成立，政府首要關鍵行動者係以文官體系所形成的移植網絡，如高雄市警察局長，將其新北市任內成立之騎警隊隨調動引進高雄市，而彰化縣縣長在觀摩新北市騎警隊的展演及成果後，著手其政策推動，高雄市代理市長推動騎警政策強力支持，高雄市的騎警隊政策的延續，引進政策的警察局局長具關鍵性的影響，印證 Jacobs, Van Witteloostuijn 與 Jochen（2013）等人於計畫參與者的思想、政治條件及支持和建立政策的聯盟的變化或政策干預的背景而影響了政策決定的觀點，而政策延續需內部支持，體現如下：

當時的局長大力推動成立，所以我覺得成立騎警隊必須要有行政首長的支持。（D-1）

派出所執法多以干涉民眾為主，騎警隊則以服務為主，相對上與民眾互動較愉快，同時身為騎警隊員，在同袍間是令人嚮往的。（F-1）

除了首長及行政長官的支持，是內部支持主要基礎，過程中來自於員警與民眾互動之正向回饋及同袍間之體會，鞏固了第一線執

勤人員的心理支持。

（二）學習過程：

以政府為主體之下彼此交互學習，政策或制度即形成一種「趨同」或「擴散」的現象，政策趨同具有節省決策成本優勢，臺灣騎警隊的政策源至於美國、加拿大，主要由新北市首先推動成功的經驗，經過媒體的報導、地方機關的推波助瀾，進而擴散到其他地方政府：

騎警隊成軍之初，各級首長都到場，經媒體大幅報導及民眾的熱烈反應後，有很多縣市都來電詢問成立騎警隊的細節。(F-1)

騎警與民眾熱烈的互動，代表政府和公眾之間沒有隔閡。
(G-1)

騎警在慶典展演中，對提升警察形象及政府的政策，提供了最佳的平臺。(D-1)

更具體的政策知識管道來源，則透過文獻的蒐集與分析、實地至外國參訪以及網絡的經驗交流，而新北市及高雄市在建立之初，投入精良而紮實之騎警訓練，甚至外國競賽互動均獲得佳績，學習係主動而積極的：

先進國家都把騎警當成國家展現國力重要資產，所以我們不僅學到的是技術，還要學習國外的精髓，我們騎警至外國參加馬術比賽可供印證。(C-1)

慶典活動中明顯感受到民眾的焦點在騎警隊，可以感受到民眾心中警察形象的提升。(E-1)

高雄亞太城市高峰會，展場中安排騎警隊定點巡演造成轟動，行銷高雄市國際城市之形象非常有幫助，我頻繁接獲來電詢問，成為其他縣市的標竿。(C-1)

政策藉由行銷，產生推動影響力，進而誘發政策趨同，而另一

誘因使新政策的採行背後的動機，係政策學習提高競爭力的手段，如同 Rose (1991; 1993) 所提出吸取之教訓，以及陳恆鈞 (2000) 所提出決策者內化後之內生學習，高雄市警察局成立騎警隊之局長在民國 92 年 (2003) 在新北市府任警察局擔任的經驗對於在高雄之政策推動有相當的助益，另臺中市政府警察局局長、彰化市縣長均曾經向政策創始人請益，印證文官體系所形成知識傳遞之力量在政策擴散中與政策學習密不可分。

縣長跟我是舊識，當時就帶了兩部遊覽車的議員及相關人員來拜會，他覺得新北市的成功，對施政是有正面助益的……是提高施政能力有效方法。(C-1)

對縣市政績競爭之問題意識的認知中，當領導者感受到必須改變之需求與壓力時，啟發居於關鍵地位的首長交流，成為傳遞政策的主要橋樑，除了首長，民意代表也是影響首長之關鍵因素：

為什麼本市騎警隊能持續經營，因為民意代表連任機會大於縣市首長，所以民意代表的支持居關鍵地位，並能影響行政首長或縣市長推動政策意願。(D-1)

(三) 學習效果：

知識之影響作為政策傳遞的媒介，Grin 和 Loeber (2006) 表示可經由學習和資訊的經驗吸取與評估，來達到政策移植的目的。從上研究發現，經過媒體的報導、地方機關的推波助瀾、民意支持度之提高等因素，Sabatier (1993) 提出「政策導向的學習」倡導聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework, ACF) 闡述政策學習和政策變遷的關係及組織學習，而 ACF 是在資訊與信念的面向中，著重於有共同的認識、體認、警覺、警惕，來自於資訊的流動、官員之交流及傳遞，使得學習者與之產生共同信念及目的 (張世賢，2007)。

本文研究四個地方政府中，其中高雄市、臺中市及彰化縣直接

或間接受到新北市經驗的影響，不同地域資訊來源不同前提下，雖有不同的環境、政策系絡，影響了領導者對問題意識的變化，產生共同信念及過程中對問題的解決，騎警隊由於地理國情及專業知識等因素，新北市由仿效紐警至修正馬匹養護及以服務為主的方式，地點安排也與紐警相同傾向集中在都會區具有觀光景點之區域：

訓練的課程完全依照紐約市騎警實戰執法標準，騎警往人群挺進，迫使民眾後退，故必須訓練承受一定的碰撞。(D-1)。

高雄市曾派遣 6、7 名騎警隊同仁至美國洛杉磯參加世界騎警比賽，鎮暴的項目贏得第一名的榮譽，訓練充足能確保馬匹的安定性。(C-1)

我們騎警隊是參考美國及加拿大等騎警而設立，因執勤環境不同，必須改變以安全為前提之服勤方式。(F-2)

我們騎警設定運用在和平的聚眾活動中，可配合地面執勤人員進行狀況處理及管制；時任局長曾說，如果不能像紐約騎警處理聚眾活動，在民眾的眼中騎警只是一個標兵。(F-2)

馬匹的養、訓練、醫療等非常專業，公部門只向業者租用馬匹，兼具節省經費和人力支出，毋需像國外一人一馬的巨額支出。(D-1)

彰化縣、高雄市在推動騎警均來自於首長大力支持，與新北市間互動相當頻繁，形成緊密互動的學習網絡，但政策效果取決於後繼者的決策：

彰化縣長當時帶了議員及承辦人員參訪，希望聽取我成立的建議。(C-1)

時任臺中市警察局長非常有興趣，與我晤談後向市長報告並獲得支持及經費。(C-1)

其他縣市無法推動的因素，不外乎縣市首長離開，後繼者不

重視或囿於經費，很多單位參訪都是希望能了解我們的成功經驗，因為都想把好的政策帶給民眾。（E-1）

申言之，新北市切合 Richard Rose（1991; 1993）提出之「啟發」（inspiration），藉由吸取（drawing lesson）來自外國經驗及我國特色，而外溢效果（spillover effects）充分體現政策經驗的複製，對於 Kingdon（1984）提出圍繞政策聯盟結構的調整，即在某政策領域中成功的經驗，移植到另一個政策領域中；另一方面，高雄市與新北市在文化，政治和社會條件幾乎相同，故採取完全的複製（copy）；而臺中市及彰化因在預算及地點選擇不多前提之下，修正聚焦在觀光的功能，本身施政制度的仿效係符合混合（hybridization）。綜言之，而本案例為深化政策之執行前，均借用他地方政府的經驗來解決自身的問題，是眾多地方政府以最少成本達到最高效益的模式。

二、影響政策學習效果：政策延續或終結因素之分析

美國在 70 年代之初曾經因機動車輛之發展及經濟崩盤等預算考量，多州的騎警隊紛紛縮減編制或中止執行，Dur（2001）、Geva-May（2001）及 Van Bommel、Röling、Aarts 與 Turnhout（2009）觀點中之財務、法律、政治成本的限制等，故預算因素在政策推動至關重要，騎警回歸主要來自：

執法者形象來自於傳統牛仔精神，這是騎警隊黃色條紋服制的象徵精神，於經濟蕭條後，民眾的倡議、行銷及給予市議會壓力，騎警很快就回到街頭執法。（G-1）

美國騎警隊因傳統牛仔精神深植民心，經濟復甦後很快回復騎警在街頭的榮耀，所以市場行銷的重要性，是建構公部門與民眾間重要橋樑，本文發現臺灣政策亦有運用此一手段：

騎警隊對於城市行銷的效果非常好，歐美大部分的國家在文化、歷史上都有騎警的制度，在臺灣反成為城市觀光一大亮點。
(A-1)

高雄市騎警隊的成軍典禮，特別邀請全球的騎警隊的共同參與，請他們穿著自己國家的騎警隊服裝，在愛河畔一起遊行，轟動一時。(D-1)

騎警行銷市政是高雄市觀光的重要特色，我個人在議會大力支持觀光警騎隊，重要的是好政策，市民大多都抱著肯定的態度。(B-1)

政府縣市首長、民意代表及所屬首長在政府決策中占重要影響。但當首長們隨著選舉、調動、發展、轉任等因素而影響現有政策，由基層對上級長官的評價很容易可知：

長官的支持而成立騎警隊，而接任的長官似乎重心沒有放在這。(F-1)

需要長官熱忱及支持，騎警隊才能延續下去，但每個主官都有他的施政重點，一個日理萬機的人，一定要有人來說服他。
(F-2)

新上任長官將騎警業務移交市政府城觀處，政策就中止了。
(F-1)

警察局長官同樣受到市政府的政策影響，在文官體系中，服從命令也是決定性因素。(F-1)

彰化縣在 102 年（2013）縣長大力支持成立，曾遭遇警局對於成立騎警隊之認知及意願不高；而臺中市初創時任局長大力推動，仍在 99 年（2010）縣市合併後，接任首長指示業務轉移，顯示政策延續與首長有關；而民選首長傾向維持個人優勢是推動契機，欠缺提供政策優勢等資訊，加上不同政黨首長意識型態因素；其次官僚化行政機關雖有助於政策執行的成效，但僵化、缺乏動機及創新常

導致間接決定政策延續或終結，研究發現獲取資訊是否充足影響政策決策：

新接任的人格局、眼光夠遠的，有益於地方或國際聲望的政策就會續辦，不會因為與前一任縣長理念不同，當然要政策終止的話，也是一句話就結束了。(A-1)

時任局長對騎警隊並不贊同，但縣長有成立的決心，而全力配合，但過程中警察局的長官也接受到政策的優勢，即使經歷兩次流標，最終成立了。(E-1)

好的政策在縣長離開就終止了，彰化縣推動騎警隊的資訊來自新北市騎警隊……籌備一個政策不易，怎麼接任的長官沒有看到。(A-1)

雖然局長離開新北市了，但所建立的基礎很扎實；但彰化縣並非如此，後續沒有一位積極推動的首長，即使基礎良好，也不敵一個想法。(A-1)

騎警隊若要長期經營下去，主官(長官?)是否支持，取決於幕僚是否勇於建言。(D-1)

欠缺提供政策優勢等資訊，致錯失評估決策重要訊息來源，成為施政阻力。事實上，足夠的訊息取得，必須由專業幕僚提供解決方法，需要幕僚從這些經驗中學到有價值的教訓(Bovens & Hart, 2016)，進而提供有效問題解決方式，故幕僚的能力及充足的訊息影響後續政策推動至鉅：

用槍容易驚嚇到馬匹，在馬上的我們人身安全上反而更危險；即使不用槍，但無法掌握出勤時的聲響，馬受驚嚇即將失去控制時，為免傷及無辜，只能牽著馬。(F-1)

馬匹需每天約花 15 個小時專人照顧，控制巡邏的距離每天在 40 英里以內；預算是必須要考量的，馬的訓練、養護是非常專業及費成本。(G-1)

議會中有部分的議員質疑騎警安全上的爭議，曾詢問警察如何以馬匹來進行偵查犯罪？該如何處理現行犯及程序等問題；另養馬成本及效率均不如機動車輛。（B-1）

一般首長權衡騎警政策，反對者認為警察應以治安和交通為主及執法安全考量，且馬匹養護及動保觀點在外國亦面臨到的困境，但藉由學習到如何建立完善的制度及二者兼顧的立場足以解決；新北市騎警隊推動執行後，騎警營造深植人心及民間後勤支援之形象，早已擴散於地方政府間，並獲得推動政策之動能：

新北市當時推動的首長高升了，很明顯感受到其他首長沒那麼重視，但騎警已是新北市不可或缺的風景了。（D-1）

後續接任三位到任市長都具有前瞻性，不會因政黨輪替就否定前任首長的政績。（C-1）

即使理念不同，只需切合 Dunlop（2017a）的觀點-強調政策的成功即可克服，不可否認，新北市騎警是一個成功的例子；另民間馬場及相關支持產業，如同 deLeon（1978）及 Kirkpatrick、Lester 及 Peterson（1999）之觀點，來自於利益集團施加壓力以支持或反對終結特定政策或計劃，因此，政策成功能善用民間趨勢及動能回饋，增加成功的動能：

行政機關除團隊精神，要想辦法說服財政、主計獲得認同。（A-1）

馬場支持的影響，警察局又極力去爭取，對預算編列成功一定會有助益。（F-1）

除首長個人特質，而部分關鍵因素在於第一線的公務員，執行業務若欠缺計畫評估、指導、吸取來自各領域不同之知識及具以不同角度思維判斷之經驗時，無從發現機關內部重大問題及解決方法，也無從提供決策者正確的訊息，彰化縣及臺中市未見評估之優

勢，政策推動頓時失去了得以延續的利基及著力點，但如藉由學習成功案例之宣傳、提升服務意願及動能，民意代表之支持，及政策推動成功的效益評估的優勢，使民眾滿意大增、內外部凝聚之認同感等，回饋至首長推動動機：

騎警隊所產生正面形象效益是高的，民眾對警察也較友善，反饋於現場互動。(F-1)

成軍半年內，只要彰化縣有任何活動縣長都會請騎警隊參與，民眾極為關注。(E-1)

執行有成效，在議會的預算審查通常都沒有問題，提供議員好的訊息是關鍵。(B-1)

雖在議會曾針對騎警隊議題激辯，但我們充分溝通後也成功說服議會，但若放任反對的議員，預算編列就會有很大的阻力。(B-1)

在馬匹的照顧、訓練、車輛支援、設備、工作人員投入，來自於市政和民意機關的支持，市政預算的溝通和成果為關鍵地位。(G-1)

決策者正確而即時的訊息，體現在 deLeon 和 deLeon (2002) 的觀點中，對計劃無效性的分析結果不足以導致終結，但 Simon 指出，理性決策的許多限制與訊息不足有關，訊息不足以致無法考慮可採取的更好的替代方案，至使決策者選項有限因而決定終結政策，都是政策是否延續因子之一。此外，環境內外因素均可藉由溝通及學習改善，體現如下：

民意要求市警局要加強隨時清理馬匹排放的污染及清潔，經持續的溝通改善，民眾的反應都是正面的，必須學習解決問題。(B-1)

成立之初人力運用確實影響單位工作量，機關內部單位間、

主管間，容易出現反彈，但持續溝通及鼓勵參與，最終解決了問題。(D-1)

雖然彰化縣騎警無法完全移植新北、高二市之經費能量，但在現行政策的基礎上進行局部調整，如以展演勤務及定點服務方式增加曝光率方式進行推動，仍能以最少經費有效發揮其功能。而臺中市無財政問題，在機關首長調離後，新任首長欠缺幕僚的評估及說明資訊，以改變其承諾選民之政策為優先考量，最終成為失敗的關鍵：

縣長指示將騎警隊的預算挪移，市府內局處也知道縣長不喜歡騎警隊，所以大家就有默契地將騎警隊解散了，政策就被「自然下架」了。(E-1)

新接任縣長對前一任縣長的政策，只要有政黨的意識型態，停辦的機率很大。(A-1)

我的策略是將騎警隊從行銷觀光的角度來取得議會的認同及支持，能獲得首長對城市行銷上的加分。(B-1)

上自局長下至內外勤主管對於騎警隊均有共識，遇問題大家共同解決。(F-2)

縣市長、議會對騎警隊是否支持，警察首長的態度也須堅持。(C-1)

然而，如新任首長藉由充分資訊學習到政策之可貴，對於機關內經費爭取及配合等因素得以延續，凝聚機關內部共識，故政策移植首重首長或業務首長之推動意願，幾近零與壹之分別，而議員大力支持如同 deLeon (1978) 部分被動來自利益集團之驅使，故策略運用扮演重要角色；而驅動執行者的動機呢：

必須要讓部屬有使命感、對政府的忠心，我們需要不斷的訓練人才，好的政策才能延續下去，且營造出在騎警隊服務是一種

榮譽的心理滿足。(A-1)

可以訂定優厚的獎勵條件，重賞之下必有勇夫。(E-1)

創造個人使命感、責任感、成就感，我當時剛接任就召集研考單位下了一個決策，所有單位要目標管理及獎勵，並公開表揚。(A-1)

促使公務員自我學習及課責(如獎勵及升遷機會之強烈誘因)，提供相互競爭提升政策績效之動力機制，並重視組織學習和知識管理施政經驗之保存，除高誘因外，若藉由公眾參與平臺及外部課責，能永續經營延續政策基礎平臺，提供創新及最佳化之訊息，進而影響後續接任之首長，幕僚之評估資訊，提供領導者評估政策對其是否有利；而隨著環境移轉，藉由跨政府相關決策與執行者所形成的政策網絡，透過日常互動、觀摩、互訪等交流與互動將促使政策知識的流動，因而持續學習。因此，政策學習的交流及成功移植、資訊的充足，是觸發政策啟動與延續之關鍵，最終營造政策傳承及站在巨人肩膀上前進，實踐 Krause、Yi 及 Feiock (2016) 所述，政策延續之政治環境、訊息及知識傳承是延續政策的重要契機，取決來自公務員之知識及問題解決之影響：

每周都有讀書會報告，以 PPT 檔將讀後感向大家呈現，在很短的時間內，吸收到書本的精華，強迫持續學習，思考及創新才不會侷限在現有框架。(A-1)

過去台灣有推動騎警失敗的案例，時任內政部長(1998-2000)，曾下令陽明山國家公園警察隊成立，無法解決經費過鉅以致終止，所以承辦人應有豐富的知識，以尋求正確的方法解決問題。(C-1)

個人知識的提升，如新北市騎警隊推動之初之局長屬之。學習態度主動的民選首長、民意代表及政府官員，都具備了 Kingdon

(1984) 所稱「政策企業家」的特質。然此次研究發現學習過程中凌駕專業的另一個不可或缺的因素——「意識型態」。Dunlop (2017b) 表示克服這種偏見，只需強調政策的成功或黨內同黨的採納即可，具體方法是來自於 deLeon 和 deLeon (2002) 之觀點，係對計劃分析結果、政策執行評估內容、機關宣傳及外部民意的回饋等效果落實：

社群媒體的發達……我們有專門的小編在臉書將執勤花絮發佈，提高曝光率 (F-1)

在漁人碼頭舉辦成軍典禮，隔天登上全國媒體頭條，時任台北縣縣長接受媒體訪問時說：「以後不須到國外才能看到騎警，台北縣就有了」。(C-1)

不僅僅是首長的決心，而專業幕僚之推動評估、溝通及市場行銷也是關鍵影響因素，反饋同時來自於民眾的支持及推動能量，如同美國 70 年代紐約市騎警隊百年傳統的延續及再出發，深值得借鏡。

伍、綜合討論

民選及行政首長為影響政策推動之主要因素，而影響政策終結及延續的因素分別有四構面，分別為環境系絡、政治變化、問題意識及意識型態，本研究依訪談分別解構為九個次構面為政策移植、制度抵制（制度支持）、政府穩定、利益集團、錯誤共識（正確共識）、經驗學習、訊息提供、意識型態及政黨因素有關，然而質化研究著重於參與研究者的主觀經驗，而主觀是無法避免的，與其無法控制所有的變數，不如更積極面對，質化研究真正感興趣的是被研究者眼中所看到的「真實」（陳向明，2002），William N. Dunn (1994) 提出進行評估時，可能會遭遇政策方案與實際影響之間因果不明，且政策影響範圍廣泛，不易評估，故政策分析可以接受直

觀、判斷或「默會的知識」當做政策分析的構成要件（Wong & Radcliffe, 2000），³ 所以本研究以「交互主觀」（inter-subjectivity）主動做出詮釋，將自己主觀帶進詮釋，也就是兩個以上主體相互融入、視野整合（fusion of horizon），合為一體。因此，本影響成效分別先由 3 名作者根據被訪談人之表述中，影響次構面之程度以強、中、弱進行第 1 次討論，經過辯證、正反切磋砥礪，不斷地修正以跳出個人可能設限的框架，遇有極端結果者，再進行第 2 輪討論，試圖解讀背後的含義、偏見，直至各作者與資料有效地對話並提出合宜的詮釋（蕭瑞麟，2007），⁴ 分析成果如表五。

3. 鄧恩（2002：156）表示主觀因素並不會當成「有效」政策「主張」的適當基礎，但主觀因素可以透過觀察方法之運用而被公開，本文三位作者背景迥異（局長、學者及承辦股長），直觀具異質性，此法可以確保及強化經驗的交互主觀確證性。

4. 本文三位作者於 2020 年 2 月 11 日及 18 日假基隆市政府警察局進行兩輪討論，過程說明如下：

（1）第 1 輪討論：在文獻探討所得到 4 個構面，在作者梳理出 9 項次構面後，並針對 4 個縣市最終政策學習後之截然不同事實之結果（終止及延續），每項次構面由 3 名作者就主觀意見對不同縣市所產生之影響；針對 11 名被訪談人之訪談內容，將影響各次構面及影響強度之陳述，逐一列於次構面中，並由三個作者分別就訪談紀錄內容重新檢視被訪談者對該構面之表述強弱程度，進行第 1 輪之評分，並以「強」、「中」、「弱」進行個人主觀性評分。評分結束後，針對各構面具有極端意見部分（如「強」2、「弱」1 等），現場彙整並列為紀錄，計有 8 項。

（2）第 2 輪討論：計有 8 項於作者攜回後，覽讀訪談紀錄後，對次構面之權重程度，藉由辯論述明理由，重新修正意見後詮釋各構面影響之程度。

表五 各縣市政府政策學習效果影響因素之分析

影響延續終結因素		誰在學習/地方				
		行政首長	民選首長	行政首長	民選首長	
主構面	次構面	新北市	高雄市	臺中市	彰化縣	
外部 影響	環境 系絡	政策移植	強	強	中	強
		制度支持	強	強	中	中
	政治 變化	政府穩定	中	強	中	弱
		利益集團	強	中	弱	弱
內部 因素	問題 意識	正確共識	強	中	中	弱
		經驗學習	強	強	中	中
		訊息提供	強	強	弱	弱
	意識 型態	意識型態	弱	弱	中	中
		政黨因素	弱	弱	中	強
結果	政策效果	延續		終結		

資料來源：本文作者整理

經由表五可知，以民選或行政首長為首之決策中心，對主構面中環境系絡、政治變化及問題之意識等認知越趨近「強」者，對於政策之延續支持較認知「中」至「弱」為強烈，作者以為，係政策延續或終止之主要影響因素；另相對而言，意識型態影響由「中」至「強」者，政策趨向於「終止」，彰化最初成軍之先天因素如財政、人力等資源，遠低於六都，仍由環境系絡中強烈的支持而成立，

但終於政權更迭；另「外部因素」各構面及「內部因素」之問題意識構面，認知影響趨向「強」者，政策延續之機會提高，意識型態與政策終結具有正向關係。細觀之，政策終結之臺中及彰化在環境系絡 2 個次構面中，均具有「中」至「強」以上認知，顯對政策之延續仍有一線希望，但卻不敵意識型態影響。臺中市在政府穩定次構面與新北市相似，但欠缺訊息提供，新任首長欠缺足夠訊息據以決策為重要影響指標。

本文研究貢獻，在於發現政策延續或終結效果的主要因素為環境系絡、政治變化、問題意識及意識型態，於研究訪談中梳理出九個次構面，據此探討各研究標的與主要因素間彼此影響程度。為能清楚呈現上述因素體現在不同個案的效果及本文的思考脈絡，四個地方政策推動均來自於現任具有影響力之首長積極及核心，應證 Dunlop 和 Radaelli (2018) 的「學習和實踐的人是所有決策的核心」，但本文發現騎警隊政策無法延續，終結時間點均於繼任者任內，而繼任者與前任之關係，會因首長與機關之正確共識、前後任意識型態等因素影響，來自於官員們根本不想花時間學習他們最終不太可能支持的政策，可能會規避意識型態上不合時宜的信息 (Lowin, 1967)，拒絕或忽略學習，最終影響政策執行之成效。

換言之，若首長與行政機關公務人員間有共同之共識及意識型態，政策延續性可能性就提高，但是如政策執行非常成功，已獲得社會或制度的支持，即使前後任意識型態不同，政策延續之機率也將提高，以新北市及高雄市個案為例，即使政黨更迭，均不影響其政策延續迄今，高雄市因城鄉差距，騎警推波助瀾下，帶來了觀光人潮，制度支持成為延續之一股力量，易言之，社會支持之強弱會決定政策推動之量能與成效，更是左右或調和政黨間意識型態之衝

突。反之，個案中之彰化首長推動意願極強，推動之初成形成「田中」地區觀光景點一股風潮，適政權更替，惟風潮尚不足獲得社會支持，且後繼者將該政策移由城觀光局後，仍不敵意識型態，致本項政策終結。另臺中市政策初創來自於行政首長親自推動計畫、預算編列及議會協商，同樣政策推動時間過短，後繼者接後，即未編列年度預算而悄然終止，欠缺政策行銷未能將量能展現，使政治決定作為優先考量。

政府內部訊息提供、正確共識及經驗學習極為重要，新北市、高雄市推動多年，形成上下一致的共識、不斷刷新來自外界的訊息、滾動式政策修正，使得政策堅不可摧，學習及教訓催生了決策者之信念。彰化縣及臺中市民選及行政首長更替後，除外部力量外，內部欠缺之足夠之資訊提供，伴隨者內部職員欠缺共識，印證如 Bovens 及 Hart (2016) 所言，沒有從這些經驗中學到有價值的教訓。本文認為，當地方政府的治理績效成為選民關注的焦點，首長不易拒絕提高競爭力的政策，誠如前述，是「誰學習」的主要角色決定了政策之成效。而提供決策者正確而豐富的訊息，及提高機關內部重要訊息之流通及精確性，是使領導者感受必須立即改變需求與壓力之機制 (Nice, 1994)。而本研究發現，政黨輪替、無引導機關內部共識之機制，部分影響領導者個人對是否從經驗及教訓中學習到什麼，欠缺適度的資訊平臺，訊息中斷也不利於學習的發生，造成錯誤的共識成為失敗的關鍵 (Pellizzoni, 2001)。

關於政府是否穩定的因素，本文可以理解為地方政府政黨更替與否，但不代表政府首長更替就使得政策有較高機率政策終結 (Dur, 2001; Geva-May, 2001; Van Bommel, Röling, Aarts & Turnhout, 2009)。如新北市歷經了二黨輪替的執政，高雄市在 2018 年政黨輪

替，均不影響騎警隊政策之執行。反之，彰化縣政黨輪替後終結；而彰化縣政府規模較小，相較於政府規模較大及環境壓力較小的經濟體（指預算規模），規模較小政府對政策參與為影響因素之一。

以我國騎警隊政策之推動，不似外國具有良好的育馬環境及歷史背景支持，基於預算及國情，馬及技術必須來自於民間契約。我國國內具規模馬場不在少數，新北市、高雄市獲得承商在有限的預算中，給予最大的支持，甚者遊說民意代表共同推動，故利益團體對政策支持與否為重要因素。但也必須考量臺中具有得天獨厚國內歷史優久的后里馬場，本有更多後勤的支援，欠缺支持的因素殊為可惜；而彰化縣辦理騎警政策時規模較小，僅於假日展演，欠缺社會互動充當社會學習的推動力。故本研究認為民間對政府推動騎警隊政策，普遍具有正向支持，惟利益團體之支持取決於預算經費的額度，而預算編列及推動，仍取決於首長的決心。首長能夠清楚地把握該政策之利基，學習與民意機關達成共同解決的方案，提升雙方利益，學習始能視為進化的基礎。

綜上，本文認為提高決策者對政策的知識及願景，能夠促進該政策之推動及成效，我國政府警察自威權時代至現今早已轉型以服務為主的工作方式，騎警隊是促進警民關係良好的潤滑劑，而培養機關內正確的共識，需靠優渥誘因等機制，此外，對於政策推動，應對提出政策嚴格評估及管制機制及回饋，可補足因意識型態、缺乏共識等機制之弱點，同樣可確保政策品質，並優化執行政序，以來自於民間的參與及政府官員之課責，如同 Weick（2009）所示，將滾雪球似的發展出一種正念方法，其勢不可擋亦是成功的組織「從失敗中吸取教訓」的典範。

陸、結論與建議

本文首先透過文獻探討呈現決策者對於政府學習延續的重要性及地方政府政策擴散及外溢的效果，以騎警隊為例，探討影響政策學習成效之關鍵影響因素，藉此提出具體建議，作為建構政策學習及延續的參考。本研究個案分析發現地方縣市及機關首長的決策、傳播在地方政策學習的成敗中扮演關鍵的角色，透過這些政策的流動啟動學習機制，促成地方間政策學習及知識的交流，讓政策得以成功移植及延續；但如果不能完全理解影響政府之環境系絡、政治變化、問題及意識型態等影響之因素，學習就變得無意義，亦無法期待政策永續經營。在本文彰化縣、臺中市騎警隊政策最終被終結，但反觀同為政策移植之高雄市，卻能發揮其功能，藉由建構各種學習方法來克服問題，並衍生出一套使政府部門或具影響力之領導者學習及克服偏見之觀點。現代環境的複雜，在政治利益和政治權力的背景下，「誰」學習為本研究強調的重點，然而政策學習與政策效果之間的關係其輪廓和組成部分，可藉由本研究解構之構面，分析學習效果之傳遞、理解及持續性。

由此，本文建議未來建構政策學習機制以確保學習效果時，有以下建議：

一、關於誰在學習：政策擴散分享知識載體－人及平臺

政策延續為何重要？好的政策有利於民眾福祉及社會進步最大動能，而政策終止導致浪費了投入之金錢及成本，故縣市首長、民

意代表及行政首長在政府決策為關鍵因素。除了個人特質，知識之影響及政策傳遞占了極重要比例，進行決策及政治責任外，對於以該對象為主要政策擴散傳遞者之行政及民選首長，面對縣市競爭關注，無論是依據個人的理念或受到政策擴散影響等因素，新政策的採行背後的動機，必須有誘發領導者自發性及強制性之因素，另考量民選首長會隨著選舉、調動、發展及轉任，部分政策常因此終結令人惋惜，故政黨輪替、引導機關內部共識之機制，需要是強大影響力支持政策，足以影響領導者個人對是否從經驗及教訓中學習到什麼，所以欠缺適度的資訊共享平臺，無以課責，不利於學習的發生。為政策理念延續不中斷，應建立一致性之「公開平臺」永續經營，以儲存、分享民眾共享之政策知識，決策者藉由共同的平臺，能產生政策的認識、體認、警覺、警惕，加上課責之因素，信念推動政策延續的可能性；好的政策理念即可延續，而政策訊息提供之來源，除來自於社會、政黨等外部推動的力量外，政府機關公務員應利用宣傳、評估、行銷，輔以民意調查，最終建立堅不可摧的政策慣例，體現「誰在學習」重要性，依此研究，可得知人為政策知識之載體，臺中市、彰化縣之政策終結，非因執行績效不彰，後續接任者欠缺共同施政信念，無法形成內部推動的動力，又欠缺提供公務員永續經營之公開共享平臺及外部推動資源，正是政府學習所欠缺部分，而效率、創新來自於強大的資訊管理作後盾，故公開可受公評的交流平臺及政策的成功移植；是啟動政策學習者之機制，以解決延續及管理問題。

二、關於學習過程：專業多元、跨領域學習及外部監督運用

以本文研究騎警隊為例，美國紐約騎警隊得以延續百年傳承，最重要來自於不斷創新及學習，尤善用平臺行銷，如參與國際賽事、慶典等各類大型活動，兼顧安全及形象之提升，並成為國內外觀光客必參訪之景點之一，體現現代新公共管理的理念下的政府部門強調效率、創新的精神；以此，若能促使政府部門掌握時代脈動，積極向外尋求師法對象，從國內、外不同管道不斷蒐集及分析類似背景之政府層級相關政策資訊，而政府機關首長流動率高，專業幕僚隨時依環境及政治系絡的變化，掌握脈動，並建立正確政策目標，強調政策的成功，提供首長前瞻性訊息，可在某種程度降低凌駕專業非理性的意識型態因素。以本研究為例，傳統上警務著重於治安及交通，欠缺基礎專業行銷課程，故可借鏡本研究，一為藉由實務機關定期實務討論與學術研究合作，出國參訪身歷其境進行印證，一為於公務人員於任用前需經過專業行銷及政策評估訓練，各機關應遴選各層級具有專業性人員建立人才資料庫，另為符合公眾對政府機關的期待，擴大民眾外部參與，建議可採似日本各級警察機關由公眾參與之公安委員會，必要時隨時至接受諮詢，使得政府任何政策必須評估其效益及受公評，以拘束、減低部分首長對專業之凌駕兼顧提供首長正確訊息；而為專業分工，依專案不同組成跨局處專案小組，遴聘業界專業人士參與，提供議程及專業識知識分享，藉由跨領域學習分享，用不同角度發現機關內解決問題的方法，仿效企業，指定專案經理，唯有專業才能建立及設定有效目標及效率，免去流於形式無助於組織發展之「背書」會議，減少人為終結行政

資源之浪費。

三、關於確保學習效果：推動自我學習及課責誘因

學習之發動者以人為主要學習標的，輔以平臺運用得以延續，政府為吸引各不同領域之優秀人才參與問題解決小組，必須提高經費、獎勵及重要發展誘因之機會，除可提供優秀公務員發展之機會，並可發掘具有潛能之政策推動動能；另各機關間應提供不同領域交流職位，藉由不同專業背景，提供不同角度之思維及經驗，配合現有政策學習及移植之流程，精進、解決及效率不彰問題，可避免因入亡政息。對於成功引進之政策學習標竿縣市，政府應隨不同時空因素隨時進行評估，需要專業人員依環境及政策等系絡研究、規劃及修正，使政策更有彈性，進而提高政策之存活。另外專家（專案經理）組成之專案小組，與公眾對話監督之外，藉外在力量減少可能因政黨輪替等意識型態終結良好之政策，甚者，在良好政策推波助瀾之下，更可誘使有企圖心及學習慾望高之「政策企業家」決策者，評估對已有利之形勢及政策，增加政策延續的動能，一方面，藉由專案小組團體決定及課責可延續政府政策之永續經營，迫使決策者及專案人員必須承擔政策失敗的後果；另一方面，如人員調動、轉任是常態的話，將人員交流化為政策傳遞之優勢，協助其他機關（縣市）進行政策推動，不限層級並以維繫政策網絡的良性競爭來提昇學習效果。

本文以決策者為首以探討政策學習等架構，呈現政策學習的現象，藉由決策者在政策網絡中之相互影響等機制之流動，促進知識及政策傳遞、擴散，為影響關鍵性人物之決策取向，可提供個人發展誘因，以減少個人好惡，並掌握運用公開透明資訊共享平臺及公

開得以傳承，指定專案幕僚人員，並增加委員會形態之民眾參與及公務員課責，最終促進各地方政府更有效率的決策及政策制定，有利於政策延續。本案例特別對於未來如「新北市經驗」騎警隊或其他縣市成功相同施政經驗之擴散，對於政策推動更有所啟發與助益，以本文而言，也藉由個案提供不同以往公部門視角，以警察維護治安背景下，同時參與及創造發展地方特色觀光提升城市競爭力為探討標的。本研究焦點集中於地方機關單位間及決策者的學習與政策延續關聯，進而探討造成政策終結的因素及延續之建議，以騎警隊的政策個案為分析實例，而該政策為一複雜度較低的政策，因此本研究的發現及架構可嘗試推論到其他特定政策，有待更進一步的研究。

參考書目

- Balla, S. J. 2001. "Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations." *American Politics Research* 29, 3: 221-245.
- Bardach, E. 1976. "Policy Termination as a Political Process." *Policy Sciences* 7, 2: 123-131.
- Bennett, C. J. & M. Howlett. 1992. "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change." *Policy Sciences* 25, 3: 275-294.
- Berry, F. S. & W. D. Berry. 1990. "State Lottery Adoptions As Policy Innovations: An Event History Analysis." *American Political Science Review* 84, 2: 395-415.
- Bulkeley, H. & M. Betsill. 2003. *Cities and Climate Change : Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. London: Routledge.
- Bovens, M. & Paul't Hart. 2016. "Revisiting the Study of Policy Failures." *Journal of European Public Policy* 23, 5: 653-666.
- Box-Steffensmeier, J. M., L. W. Arnold. & C. J. Zorn. 1997. "The Strategic Timing of Position Taking in Congress: A Study of the North American Free Trade Agreement." *American Political Science Review* 91, 2: 324-338.
- Butler, D. M., C. Volden, A. M. Dynes & B. Shor. 2015. "Ideology, Learning, and Policy Diffusion: Experimental Evidence." *American*

Journal of Political Science 61, 1: 37-49.

Chesto, J. 2016. "Boston's Mounted Police Might Ride Again." *The Boston Globe* 17 August 2016. in <https://www.bostonglobe.com/business/2016/08/17/boston-mounted-police-might-ride-again/87zoAr5qOknAXZHNJ7xWbK/story.html>. Latest update 31 May 2018.

Cook, Lauren. 2016. "NYPD Mounted Unit: Meet the Horses that Patrol NYC's Streets" *AmNewYork* 16 Sept 2016. in <https://www.amny.com/news/nypd-mounted-unit-meet-the-horses-that-patrol-nyc-s-streets-1-12327370/>. Latest update 31 May 2018.

DeLeon, P. 1978. "Public Policy Termination: An End and a Beginning." *Policy Analysis* 4, 3: 369-392.

DeLeon, P. 1983. "Policy Evaluation and Program Termination." *Review of Policy Research* 2, 4: 631-647.

DeLeon, P. & L. DeLeon. 2002. "What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach." *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, 4: 467-492.

Dolowitz, D. 2000. "Policy Transfer: a New Framework of Policy Analysis." in D. Dolowitz, R. Hulme, M. Nellis and F. O'Neil. eds. *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from USA*: 9-37. Philadelphia, PA: Open University Press.

Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis : An Introduction*. 2nd ed. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Dunlop, C. A. 2017a. "Policy Learning and Policy Failure: Definitions, Dimensions and Intersections." *Policy & Politics* 45, 1: 3-18.

- Dunlop, C. A. 2017b. "Pathologies of Policy Learning: What Are They and How do They Contribute to Policy Failure?" *Policy & Politics* 45, 1: 19-37.
- Dunlop, C. A. & C. M. Radaelli. 2018. "Does Policy Learning Meet the Standards of an Analytical Framework of the Policy Process?" *Policy Studies Journal* 46: 48-68.
- Dur, R. A. 2001. "Why Do Policy Makers Stick to Inefficient Decisions?" *Public Choice* 107, 3-4: 221-234.
- Etheredge, L. S. 1981. "Government Learning." in Samuel. L. Long. ed. *The Handbook of Political Behavior Vol. 2*: 73-161. New York: Spring Publishing.
- Fernandez, R. & D. Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty." *The American Economic Review* 81, 5: 1146-1155.
- Geva-May, I. 2001. "When the Motto is "Till Death do us Part": The Conceptualization and the Craft of Termination in the Public Policy Cycle." *International Journal of Public Administration* 24, 3: 263-288.
- Gilardi, F. 2010. "Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?." *American Journal of Political Science* 54, 3: 650-666.
- Grin, J. & A. Loeber. 2006. "Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change." in Frank Fischer & Gerald J. Miller. eds. *Handbook of Public Policy Analysis*: 201-222. New York: Routledge Press.
- Haas, P. M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International

- Policy Coordination.” *International Organization* 46, 1: 1-35.
- Hall, P. A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative Politics* 25, 3: 275-296.
- Harrington Jr, J. E. 1993. “Economic Policy, Economic Performance, and Elections.” *The American Economic Review* 83, 1: 27-42.
- Hecl, H. 2010. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. London: ECPR Press.
- Howlett, M. 2012. “The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making.” *International Political Science Review* 33, 5: 539-555.
- Jacobs, G., A. Van Witteloostuijn & Christe-Zeyse Jochen. 2013. “A Theoretical Framework of Organizational Change.” *Journal of Organizational Change Management* 26, 5: 772-792.
- Jones, M. D. & M. K. McBeth. 2010. “A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?.” *Policy Studies Journal* 38, 2: 329-353.
- Kahneman, D. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Macmillan.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kirkpatrick, S. E., J. P. Lester & M. R. Peterson. 1999. “The Policy Termination Process: A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing.” *Review of Policy Research* 16, 1: 209-238.
- Krause, R. M., H. Yi & R. C. Feiock. 2016. “Applying Policy Termination Theory to the Abandonment of Climate Protection Initiatives by US Local Governments.” *Policy Studies Journal* 44, 2: 176-195.

- Lindblom, C. E. & D. K. Cohen. 1979. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving Vol. 21*. New Haven: Yale University Press.
- Lindseth, G. 2004. "The Cities for Climate Protection Campaign (CCPC) and the Framing of Local Climate Policy." *Local Environment* 9, 4: 325-336.
- Lowin, A. 1967. "Approach and Avoidance: Alternate Modes of Selective Exposure to Information." *Journal of Personality and Social Psychology* 6, 1: 1-9.
- Lundvall, B. A. & M. Tomlinson. 2002. "International Benchmarking as a Policy Learning Tool." in M. J. Rodrigues. ed. *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*: 203-231. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- May, P. J. 1992. "Policy Learning and Failure." *Journal of Public Policy* 12, 4: 331-354.
- Meseguer, C. 2005. "Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of A New Order." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598, 1: 67-82.
- Mintrom, M. 1997. "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation." *American Journal of Political Science* 41, 3: 738-770.
- Mossberger, K. & H. Wolman. 2003. "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations." *Public Administration Review* 63, 4: 428-440.
- Mytelka, L. K. & K. Smith. 2002. "Policy Learning and Innovation

- Theory: an Interactive and Co-Evolving Process.” *Research Policy* 31, 8-9: 1467-1479.
- Nair, S. & M. Howlett. 2017. “Policy Myopia as a Source of Policy Failure: Adaptation and Policy Learning under Deep Uncertainty.” *Policy & Politics* 45, 1: 103-118.
- Nice, D. C. 1994. *Policy Innovation in State Government*. Ames: Iowa State University Press.
- Pellizzoni, L. 2001. “Democracy and the Governance of Uncertainty: the Case of Agricultural Gene Technologies.” *Journal of Hazardous Materials* 86, 1-3: 205-222.
- Rogers, E. M. 2003. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Rose, R. 1991. “What is Lesson-Drawing?” *Journal of Public Policy* 11, 1: 3-30.
- Rose, R. 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space Vol. 91*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Sabatier, P. A. 1993. “Policy Change over a Decade or More.” in P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith. eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*: 13-39. Boulder: Westview Press.
- Shanahan, E. A., M. D. Jones, M. K. McBeth & C. M. Radaelli. 2018. “The Narrative Policy Framework.” in C. M. Weible & P. A. Sabatier. eds. *Theories of the Policy Process*: 173-214. London: Routledge.
- Shipan, C. R. & C. Volden. 2008. “The Mechanisms of Policy Diffusion.” *American Journal of Political Science* 52, 4: 840-857.

- Simon, H. A. 1991. "Bounded Rationality and Organizational Learning." *Organization Science* 2, 1: 125-134.
- Swanson, D. & S. Bhadwal. eds. 2009. *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policymaking in an Uncertain World*. New Delhi: Sage Publishing.
- Van Bommel, S., N. Röling, N. Aarts & E. Turnhout. 2009. "Social Learning for Solving Complex Problems: a Promising Solution or Wishful Thinking? A Case Study of Multi-Actor Negotiation for the Integrated Management and Sustainable Use of the Drentsche Aa Area in the Netherlands." *Environmental Policy and Governance* 19, 6: 400-412.
- Volden, C. 2016. "Failures: Diffusion, Learning, and Policy Abandonment." *State Politics & Policy Quarterly* 16, 1: 44-77.
- Weick, K. E. 2009. "Enacting an Environment: The Infrastructure of Organizing." in R. Westwood & S. Clegg. eds. *Debating Organization: Point-Counterpoint in Organization Studies*: 184-194. Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell Publishing.
- Wejnert, B. 2002. "Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework." *Annual Review of Sociology* 28, 1: 297-326.
- Wong, W. L. P. & D. F. Radcliffe. 2000. "The Tacit Nature of Design Knowledge." *Technology Analysis & Strategic Management* 12, 4: 493-512.
- Wu, X., M. Ramesh, M. Howlett & S. A. Fritzen. 2017. *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. 2nd ed. New York : Routledge.

吳定。1999。〈自政策學習觀點論政府再造之推動—政策再造最佳途徑，在推動良好的政策學習系統〉。《公教資訊季刊》3，1：10-23。(Wu, Ding. 1999. “Learning from the Policy Viewpoint on the Promotion of Government Reengineering-The Best Way for Policy Reengineering to Promote a Good Policy Learning System.” *Civil Service Development Quarterly* 3, 1: 10-23.)

吳定。2002。〈建構中央政府政策知識管理制度芻議〉。《研考雙月刊》26，4：66-76。(Wu, Ding. 2002. “On the Construction of the Policy Knowledge Management System of the Central Government.” *RDEC Bi-monthly* 26, 4：66-76.)

李仲彬。2010。〈影響全球電子治理發展的因素：以政策擴散理論為基礎的分析〉。《公共行政學報》36：39-89。(Lee, Chung-Pin. 2010. “Factors Affecting Global E-Governance Development: An Application of Policy Diffusion Theory.” *Journal of Public Administration* 36: 39-89.)

李仲彬。2013。〈政府創新的類型與分佈：我國地方政府 1999-2010 年間的觀察〉。《公共行政學報》44：73-112。(Lee, Chung-Pin. 2013. “Types and Distribution of Local Government Innovation.” *Journal of Public Administration* 44: 73-112.)

李仲彬。2017。〈政策創新的影響因素：我國地方政府的分析（1999 - 2013）〉。《東吳政治學報》35，2：139-206。(Lee, Chung-Pin. 2017. “The Influencing Factors of Various Types of Policy Innovation: A Longitudinal Analysis of Taiwan Local Governments (1999-2013).” *Soochow Journal of Political Science* 35, 2: 139-206.)

何宗陽。2006。〈以「政策學習」理論探討「臺北市垃圾費隨袋徵

- 收政策」)。國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。(Ho, Tzung-Yang, 2006. “The Discussion of the Policy of Per Bag Trash Collection Fee in Taipei City with Policy Learning Theory.” Master’s thesis in Department of Political Science Graduate Program of Political Economy of National Cheng Kung University.)
- 阮孝齊。2017。〈從縣市行動者觀點探討學習共同體政策擴散之研究〉。《師資培育與教師專業發展期刊》10, 3: 27-58。(Juan, Hsiao-Chi, 2017. “The Effects of Local Level Actors in the Policy Diffusion of School as Learning Community.” *Journal of Teacher Education and Professional Development* 10, 3: 27-58.)
- 林水波。2004。〈制度移植的策略性評估—以公投法為例〉。《國家政策季刊》3, 1: 49-80。(Lin, Shoei-Po, 2004. “Strategic Evaluation on Institution Transfer: A Study on Referendum Act.” *National Policy Quarterly* 3, 1: 49-80.)
- 施能傑。2008。〈政府業務終結的分析架構〉。《公共行政學報》28: 85-113。(Shih, Jay N. 2008. “An Analytic Framework of Terminating Government Programs.” *Journal of Public Administration* 28: 85-113.)
- 孫本初。2001。《公共管理》。臺北：智勝。(Sun, Ben-Chu, 2010. *Public Management*. Taipei: Best-Wise Co., Ltd.)
- 徐俊生。2006。〈新生公共組織之研究—管理制度、行政網絡與領導風格的參與觀察〉。中央警察大學行政管理碩士論文。(Shiu, Jiun-Sheng, 2006. “Research on New Public Organizations, Participation Observation of Management System, Administrative Network and Leadership Style.” Master’s thesis of Central Police

University Department of Administrative Management.)

張世賢。2007。〈永續發展政策執行：公私夥伴—倡導聯盟和制度發展之探討〉。《中國行政評論》16, 1: 95-126。(Chang, Shih-Hsien. 2007. "Implementing Sustainable Development Policy: PPPs, ACF & IAD Perspective." *The Chinese Public Administration Review* 16, 1: 95-126.)

陳向明。2002。《教師如何作質的研究》。台北：洪葉文化。(Chen, Shiang-Ming. 2002. *How Teacher Do Qualitative Reserch*. Taipei: Hungyeh Publishing Co., Ltd.)

陳序廷。2011。〈地方政府的政策趨同與政策學習—1999 專線個案研究〉。國立政治大學碩士論文。(Chen, Hsu-Ting. 2011. "Policy Convergence and Policy Learning of Local Government: A Case of 1999 Citizen Hotline." Master's thesis of National Chengchi University.)

陳恆鈞。2000。〈二十一世紀的新課題：政策學習〉。《法政學報》10: 91-115。(Chen, Hen-Chin. 2000. "A New Topic in the 21st Century: Policy Learning." *Journal of Law and politics* 10: 91-115.)

陳家樹。2005。〈政策學習的應用與成效分析，台北大眾捷運系統為例〉。南華大學公共行政與政策研究所碩士論文。(Chen, Chin-Shu. 2005. "The Application and Effect of Policy Learning, The Case Study of Taipei Public Rapid Transit System." Master's thesis of Nanhua Institute of Public Administration and Policy.)

曾嘉怡、黃東益。2009。〈政府為何採用公民會議？政策學習的觀點〉。《2009 台灣政治學會年會暨學術研討會》。2009 年 11 月

- 21 日至 22 日。新竹：玄奘大學。（Tseng, Jia Yi & Tong-Yi Huang, 2009. “Why does the Government Adopt Citizen Meetings? Pointview From Policy Learning Perspective.” *Paper Presented at 2009 Taiwan Political Society Annual Meeting and Academic Symposium*. 21-22 November 2009. Hsinchu: Hsuan Chuang University）
- 鈕文英。2007。《教育研究方法與論文寫作》。台北：雙葉書廊。（Niou, Wen-Ying, 2007. *Educational Research Methods and Thesis Writing*. Taipei: Yeh Yeh Book Gallery Co., Ltd.）
- 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: 135-153。（Huang, Tong-Yi. 2004. “The New Dimension of Governmental Knowledge Management under Global Governance: Policy Learning among Governments.” *National Policy Quarterly* 3, 1: 135-153.）
- 黃東益。2008。〈審議過後—從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉。《東吳政治學報》26, 4: 59-96。（Huang, Tong-Yi . 2008. “After Deliberation: Exploring the Policy Connection of Consensus Conference from Public Sectors’ Perspectives.” *Soochow Journal of Political Science* 26, 4: 59-96.）
- 黃信維。2007。〈騎警隊與警察形象關聯性之研究〉。國立政治大學行政管理碩士論文。（Huang, Sin Wei. 2007. “Research on the Relationship between Images of the Mounted Police and Regular Police Forces.” Master’s thesis of Eminent Public Administrators of National Chengchi University.）
- 新北市政府警察局。2006。《銀駒奔騰—茁壯中的北縣騎警》。新

北市：新北市政府警察局。（New Taipei City Police Department. 2006. *Mounted Unit in Taipei County*. New Taipei City: NTCPD Press.）

鄧恩（William N. Dunn）。2002。李明寰譯。《公共政策分析》。台北：時英。（Dunn, William N. 2002. Ming-Huan Li, trans. *Public Policy Analysis : An Introduction*. Taipei: Taiwan Elite Press.）

蕭瑞麟。2007。《不用數字的研究：鍛鍊深度思考力的質性研究》。台北：臺灣培生教育出版。（Hsiao, Jui-Lin. 2007. *Research Without Numbers*. Taipei: Pearson Taiwan Co., Ltd.）

譚大純。2001。〈知識管理文獻之回顧與前瞻—以知識作業及知識策略為分類基礎〉。《管理評論》20，4：93-135。（Tarn, David D. C. 2001. “Review and Foresight for the Knowledge Management Literature: Taxonomy from the Operation-based and Strategy-Based Perspectives.” *Management Review* 20, 4: 93-135.）

A Study on the Factors Affecting the Effect of policy learning: An Analysis of the Establishment of Police Mounted Unit in Taiwan Local Government

Fan-Shiun Meng * Chun-yuan Wang ** Yong-mao Zhan ***

Since the 1990s, policy learning between governments to solve policy problems or improve performance has become a critical topic. In 2003, Taipei County (renamed New Taipei City in 2010) followed the policy of the mounted police in the United States and Canada to establish a mounted police force, extending the reach of police services to local tourism. The police departments in Kaohsiung City, Changhua County, and Taichung City also established mounted units to enhance their competitiveness. However, a closer look at the four local governments that established mounted police forces produced different policy outcomes over time. To understand this situation, this study first constructs an analytical framework from the discussion of policy learning theory and collects data using in-depth interviews with decision-makers and executives. To expand the breadth of the research, it refers to the success of the

* Co-Corresponding author, Ph.D. Candidate, Department of Police Administration, Central Police University.

** Professor, Department of Police Administration, Central Police University.

*** Co-Corresponding author, Ph.D. Candidate, Department of Police Administration, Central Police University.

New York and Royal Canadian Mounted Police to identify key factors that trigger policy learning and affect the continuation of the policy.

This article finds that in terms of the effect of policy learning, the influence of the knowledge of mayors of local government and commissioners of police departments play critical roles in the transmission of policies. Therefore, a national policy knowledge and learning platform can be established to store and share policy knowledge and continuous learning effects. This makes policy learning will not be changed due to such as elections, developments and transfers, and reduce practice ideological factors. In addition, due to the lack of marketing for civil servants, professional cross-disciplinary and multi-disciplinary learning and the use of learning outcomes from different perspectives and experiences can also help provide information for the decision-makers, and enable policies to adapt to changing contexts such as the environment and politics. Finally, encouraging self-learning, ensuring accountability, with social supervision, and through positive competition to improve the effectiveness of policy learning from various fields, will increase the opportunity of the succession of learned policies.

Keywords: policy learning, policy succession, policy termination, local government, mounted unit