

政策創新的影響因素： 我國地方政府的分析(1999-2013)

李仲彬*

- 壹、前言
- 貳、文獻回顧
- 參、方法與資料來源
- 肆、研究發現（一）：地方政府創新的數量與類型
- 伍、研究發現（二）：影響不同類型創新的因素
- 陸、結論

過去對於政府創新的研究因為定義創新的方式不同，研究成果間難以比較與對話，而且多以單一個案進行分析，缺乏政府整體創新能量的解釋模型，忽略不同創新類型間差異

* 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

本文為科技部補助專題研究計畫的成果（計畫編號：NSC 100-2410-H-032-002-MY2N; NSC 101-2628-H-032-001-MY2），誠摯感謝科技部對於本研究的補助。此外，本文審查過程中，感謝匿名審查委員給予相當多寶貴意見與指導，協助作者改善思考上的盲點；編委會對本文標題以及名詞翻譯上的指正，作者皆致上誠摯謝意。然本文文責由作者自負。

投稿日期：2017年2月13日；接受刊登日期：2017年8月3日。

東吳政治學報/2017/第三十五卷第二期/頁 139-206。

性的探討，也沒有跟傳統公共政策領域的文獻對話。為了彌補上述缺口，本文先透過文獻的檢閱，針對創新的定義、創新的分類以及公共政策分類進行整理。接下來再透過1999-2013共15年間我國地方政府所推出共約一千個創新政策（也就是從未在其他地方施行過的政策）的資料庫，以地方政府為分析單位進行縱貫性模型統計分析，比較管制、分配、以及服務型創新各自受到哪些影響因素而產生，將公部門創新的研究與傳統公共政策的文獻進行結合。

研究結果顯示，不同類型創新政策所受到的驅動因素差異甚大，與著名學者Lowi的權力場域推論也不吻合。除了提升公務員本身知識的水準（教育程度）為各類型創新產出的共通因素外，管制型創新為了回應都會環境複雜度的需要，主要出現在直轄市地區。分配（福利）型創新則是因社會需求出現與預算資源配合而產生，在此情況之下，如何提升偏鄉地方政府對社會福利性創新的提出能力，變成是分配（福利）型創新發展的重要工作。服務型創新除了上述要件的滿足之外，更需要的是政治環境壓力的刺激。

關鍵詞：政策創新、地方政府、政策類型、分配性政策、管制性政策

壹、前言

「創新」指個人或組織決定採用一種突破以往運作模式的新方法、新產品、新管道、新措施、新政策、或是新想法（Walker, 2006; Rogers, 2003; Damanpour and Schneider, 2009），這個過程一直都被視為是回應環境變化，提升組織績效的重要方法。¹ 近年來經常聽到某些知名企業因缺乏創新，忽略了快速變遷的環境，導致產品逐漸失去商業市場青睞的例子，² 顯示創新對於組織存續的重要性。

相對於私部門，雖然缺乏創新不會使公部門直接消失，但卻相當可能因此讓民眾對政府的滿意度下降、產生治理績效不彰、公共治理的危機（李仲彬，2013a），尤其社會環境持續不斷地劇烈變化，傳統的公共組織、制度設計與服務方式，不再能夠符合社會與人民的需求，需要注入一些「創新」以快速反應環境變化，解決環境變遷所帶來的挑戰（Behn, 1997）。著名的公共行政學者 Dwight Waldo（1980: 146）就曾經說，對於未來社會的各種預測，沒有任何一個會比預言未來社會將會更複雜，以及預

-
1. 有關「創新」對組織之重要性，有許多的國內外文獻可提供支持，例如 Bason, 2010; Cooper, 1998; Damanpour and Schneider, 2009; O'Connor et al., 2007; Rogers, 2003; Walker, 2006; 江大樹, 2005; 莊麗蘭, 2010; 李亭林, 2008; 陳暉淵, 2009; 廖永靜, 2008; 劉坤億等, 2012; 陳家聲, 2010; 韓保中, 2013; 廖麗娟、林嘉琪, 2013 等。
 2. 近來相當有名的例子如芬蘭的手機廠商 Nokia，原本是全世界手機銷售量最大的廠商，因為無法跟上時代的潮流，落得在 2013 年被併購。另外一個也是手機的例子，原本盛極一時的加拿大「黑莓機」廠商 RIM，終究不敵智慧型手機的狂潮，於 2016 年 9 月宣布停產。

言社會變遷將更活躍來得準確。比較麻煩的是，私部門的運作因為比較彈性靈活，推動創新的工作相對單純容易，但公部門創新卻常必須突破種種組織 DNA 的限制（Bason, 2010），打著追求公平而謹守統一作法（routinization）的政府，相對也損害了政府對特殊事件的回應性與對變遷世界的適應力（Altshuler, 1997: 40），這是公部門體系的問題。為了持續保持或提升公共服務的績效與品質，公部門對能夠因應環境變化而進行變革的能力有強大的需求（Kiel, 1994），如何找到推動公部門創新的關鍵，就變成實務上非常重要的議題。

在上述背景下，為了提升組織的創新產出，理論與實務都做了一些努力。實務上，各式各樣的組織都有提升創新能量的做法，例如透過多種管理的技術（例如員工授能、透過職務輪調增加工作多樣性、以產學合作引進組織外人力、籌組創意團隊...等），提升組織人員的創新意願與技能。學術研究上，也有許多關於組織創新的研究出現，核心的關注當然就是回應上述實務上的需要，探討在什麼情況之下、什麼因素可以提升組織創新產出的問題，目前的研究結果發現，這些因素大致上可以被區分成個體人員、組織、以及環境、政策等不同層次（相關因素的詳細介紹請見本文第二節和第三小節），例如組織層次上一個關鍵因素就是財政的寬鬆度（例如 Damanpour, 1991; Choudhury, 2007），由於「創新」本身是一個現有機制與服務流程之外新增加的成本，因此在滿足日常支出之外，仍擁有越多臨時性與彈性財務資源運用空間的機關，或是預算較充足的機關（Walker, 1969），其發展創新的機會就會越高；或是在環境層次上，因為政策學習

(policy learning)、政策移植 (policy transfer) 都是創新的來源，因此組織所處「學習環境」的特質，例如府際關係的競爭程度 (Berry and Berry, 1990)，或是 Walker et al. (2011) 所發現的環境中的政治壓力，都是重要的創新關鍵；當然，亦有研究發現是著重在創新政策本身的層次上，認為新政策本身執行方式與組織的相容性、複雜度、相對優勢...等，都是一個很重要能否受到採用的因素 (Rogers, 2003)。總之，與「創新」相關的研究相當多，根據 De Vries et al. (2016) 的統計，在 1990-2014 年之間，已經有將近 200 篇針對公部門創新所做的學術研究，可見此議題在政治行政領域的重要性。

相當可惜的是，即使有如此多的研究進行關注，這些影響政府創新因素的分析，至少還有兩個待填補的缺口。首先，現有研究大多是針對單一創新個案（例如博弈政策、性交易合法化、死刑合法化...等政策）進行政策採用與否的分析，做了不管哪種創新（政策），其發展階段模式都會相同的大膽假定。然而這個假定是很不合理的，不同類型創新是否會有不同影響因素的問題，在目前的文獻中被嚴重忽略（有關這個缺口的問題，亦可參考 Jaskyte, 2011; Makse and Volden, 2011; Boushey, 2012; Nicholson-Crotty et al., 2014 等文獻，都有相同的觀察）。第二，與現有公共行政或公共政策理論的對話不足 (De Vries et al., 2016)，以公部門創新分類為例，以往研究都是依循企業部門管理或技術創新的研究脈絡來區分公部門創新的類型（例如區分成技術創新、產品或程序創新，或是區分成漸進性創新與激進式創新），即使公部門的創新也是一種公共政策，創新作為的背後將

包含著政府行為都會有的分配、管制、重分配...等特質，且政策發展過程通常和政治環境或官僚體系特質有相當大的關係，但公部門創新的分類與發展的研究，因為都未以傳統公共行政的研究架構進行，忽略了與公共政策本身脈絡的結合（Mahroum, 2013），以致於目前政府創新研究難與傳統公共政策的文獻對話，換句話說，現有公部門創新的研究，仍無法回答當公部門創新具有分配性、管制性特質時，其影響因素是什麼，以及是否會有差異的問題。

上述學術研究的缺口，若從方法論的角度來談，亦即忽略了理論模式建構所需要的內在與外在效度，因為單一創新的研究結果不一定適合所有型態的創新，且創新的考量與發展應該是一個長時間的建構過程，必須要有一個全面性的資料蒐集與模型分析。因此，本文的主要目的，希望透過一個橫跨 1999-2013 年的長時間追蹤調查，以普查的方式蒐集所有類型創新的個案，在個案的代表性與完整性較高的情況下，對創新進行與公共政策脈絡足以產生對話的分類（區分成管制型創新、分配福利型創新、以及服務型創新），最後以地方政府為分析單位，比較不同類型創新的影響因素，進而在實務上提出不同類型創新提升方法的建議，以及在學術上進行創新研究與公共政策學術領域對話。回答的主要問題是：影響不同類型政府創新的因素為何？

以下的章節安排，第二節將先界定創新意義與類型，並依循傳統公共政策領域進行政策分類時的觀點，論述不同類型的創新適合在不同的情境之下產生，嘗試讓創新研究與公共政策研究兩個領域進行對話，另外也將談論影響創新的因素，並歸納為政

策、人員、組織、與環境四大層面；第三節是延續文獻回顧的歸納，進一步說明本文所使用的資料與研究分析方法；第四節為我國各個地方政府各種類型創新的量；第五節以後為模型分析的結果與討論。

貳、文獻回顧

一、政府創新的意涵與類型

創新的類型相當多元，每一種所面臨的困難度、不確定性程度都不同。一般來說，「創新」可以是一個流程、產品、服務的方式...等，也能是一種觀念或想法（Mulgan and Albury, 2003；Damanpour, 1991；Borins, 2002），只要被所採用的個人（或組織），認定為在自己（或組織）本身過去的歷史當中從未使用過，就是一個創新的產生（Krause, 2010；Thompson, 1965；Becker and Whisler, 1967），亦有研究認為，創新是針對某個問題或是需求，以不同方式去達成某些目標和解決問題的行為（Koch and Hauknes, 2005；Rogers, 2003）。雖然有人認為發明（invention）就是創新，但事實上發明和創新並不相同，「發明」指的是創造一個新的事物，而「創新」則是指將新的事物加以使用（Mohr, 1969）。Amabile et al.（1996）則更進一步地認為，必須要成功的執行或實施創意構想，才稱得上是創新。若聚焦在公部門，「政府創新」指過去政府未曾有的政策、計畫或行政行為，也就是政府採取全新的作法來應付公共治理需求並帶來正面效果。總之，創新即為該領域中從未出現過的，其目的為解決問題、滿足需求

及提高組織或個人在管理上的效率與便利性。

創新的類型相當多，但多從私部門環境的脈絡下歸納而來，**Bingham**(1978)依照實體與非實體區分成產品與程序創新；**Koch and Hauknes**(2005)將創新區分為產品創新、管理策略的創新、系統創新、概念(觀念)創新、激進的理性變更等；**Windrum**(2008)認為創新有六種，分別是：(1) 服務上的創新：指藉由引進全新的產品或是服務來改善既有的產品，同時包含了實體與非實體的內涵；(2) 服務提供方式的創新：針對服務、產品在交付他人時，改變其遞送的方法，或透過其他方式和他人有所互動，而遞送的方法之改變可能因為新技術的產生或新流程的應用；(3) 管理及組織創新：改變組織的管理方式、結構、程序或規則，提供一種全新的形式；(4) 概念上的創新：發展出一套全新的觀點以鞏固既有的服務或是組織的形式，在此面向內概括一種(新)的使命、目標、策略及理念；(5) 政策上的創新：指政府機關在行為上的改變，又分成兩種型式，一種是以政策學習為基礎的漸進性創新，另一種是以概念創新為基礎的激進創新；(6) 系統創新：指與其他在同一個社會系統的成員、組織，在互動方式上的改變。**Krause**(2010)將政策創新的類型，分為「激進性」與「漸進式」創新，並定義「漸進式創新」為解決一個長期、慢性問題的作法，激進性創新則是回應緊急情況的需求；而 **Mulgan** 與 **Albury**(2003)則將創新劃分成「漸進式創新」、「激進式創新」、「系統性或變革性的革新」，其中「漸進式創新」概念化為針對組織內部的構造、組織之間或內部的關係及動態上做小幅度的變動，即使是小幅度的變化，仍對公部門提升、效率的增加上扮演著舉

足輕重的角色。

上述創新大概都是歸納自國外的案例與文獻，事實上，我國政府在創新發展上亦有不錯的成績。我國自 2009 年開始辦理「政府服務品質獎」至今，發掘出來自全台灣各層級政府約 300 個得獎作品，其中許多是相當創新的個案，根據國家發展委員會的歸納，過去的得獎作品有一些共同的特徵，包括領導者支持與團隊精神、形塑組織發展願景及推動策略、善用圖表與分析、導入 PD CAB（計畫、執行、檢討、改進、標竿學習）循環管理模式、重視服務評價結果、流程簡化（例如不出門能辦大小事、臨櫃服務一次完成）、主動服務、因地制宜等，比較可惜的是，如此的特徵分類並不具系統性，比較難產生政策學習的效果（李俊達等，2015）。劉坤億等（2012）等人則用比較接近國外文獻的歸納方式來進行得獎案例的分析，他們認為我國政府機關的服務創新類型有服務/產品創新、科技類創新、市場化創新、組織創新、輔助創新等幾類。至於廖麗娟、黃子華（2012）則針對和「服務整合」有關的個案進行歸類，最後包含簡化服務流程、導入資訊科技以協助整合、結合社會資源進行整合、運用多元途徑進行整合等四種類型。

對「創新」的分類方式相當的多，李仲彬（2013a）整合相關文獻之後，將創新的分類方式歸納為兩種途徑，第一個途徑是單一面向上強弱程度性的區分，包含創新壓力來源（主動與被動程度）、變化程度（漸進性及激進性程度）、技術層次（管理或產品技術）、以及困難度（低難度至高難度）共四種，任何一個創新都可以依照這四個分法進行程度的判定。第二個途徑則是類

型性區分方法，包含依性質分類（例如分產品創新、程序創新、服務創新、組織結構創新...等）、依範圍（服務地區的創新、服務對象的創新...等）、依對象（內部或外部顧客）、依業務（社會福利、衛生醫療、教育文化、勞工政策...等）等方法。

同樣也是進行文獻檢閱之後的分類，De Vries et al. (2016) 透過了學術資料庫的搜尋，挑選出發表於 1990-2014 年之間共 181 筆研究公部門創新的研究進行文獻整合分析，歸納出過去公部門創新研究所談的創新類型，包含流程創新（又分行政流程創新與科技流程創新兩類）、產品或服務創新、治理創新、以及概念創新四大類，而到目前為止被研究最多的，則是流程創新的部分，佔了總體公部門創新研究的 47% 左右（表一）。

上述有關創新分類研究的發展，迄今已經有相當不錯的成果，也提供政府創新實務一個很好的參考依據，但比較不足的是，這些分類如何連結到傳統公共行政與公共政策的研究，則是文獻當中所遺漏的，這是本文所嘗試解套的一部分。

表一 公部門創新的類型與研究數量

創新類型		焦點 (Focus)	例子	數量*
流程創新 (process innovation)	行政流程創新 (administrative process innovation)	創造一個組織的新型態，新的管理方法與工作方法	“一站式”服務	89 (40%)
	科技流程創新 (technological process innovation)	創造或使用一個新的科技來提供服務給民眾	網路報稅的平台	16 (7%)
產品或服務創新 (product or service Innovation)		創造一個新的公共服務	提供工作失能的年輕人福利補助	49 (22%)
治理創新 (governance innovation)		發展一個新的方式或流程以解決特定的社會問題	在政策網絡當中強化自我管制 (self-regulating) 能力的方案；或是自我組織 (self-organizing) 能力的強化方案，例如與私部門合作解決公共問題的機制	29 (13%)
概念創新 (conceptual innovation)		引進一個新的概念、參考框架 (frames of references) 或典範，藉此來重新界定社會問題的本質以及他們的可能解決方案	當檢視一個人的工作失能 (work disability) 時，不再看他們什麼不能做，而反過看他們能做什么，若將焦點改放在工作潛能上，這將是一個新的管理典範	4 (2%)

資料來源：本表來源為整合 De Vires et al. (2016: 153-154) 的表 1 及表 2 兩個表

附註：* 這裡的數字為 181 篇文章當中創新個案類型被研究的次數。根據作者的計算這 181 篇文章共提到 222 個創新個案，除了表中的這五類之外，還有一個「其他」有 35 個 (16%)。

二、創新分類與公共政策分類

(一) 公部門創新分類的限制

上述對「公部門創新」所做的分類，若不涉及影響組織內創新產生與阻礙創新產生因素的討論，以及這些因素在公私部門的差異，則不會有太大問題，因為很單純就是一個組織「產出」(output)的類型而已，如同 De Vires et al. (2016) 進行公部門創新研究之文獻整理後認為，公部門政策創新的分類(表 1)其實和私部門創新分類是相同的，因為公私部門談的都是同一種產出現象。

然而本文認為，不管是哪一種類型的「公部門創新」，都是一種政府的作為，也就是一個「公共政策」或方案。公共政策的研究若要在實務上產生價值，就不能和政治決策過程脫節(Stone, 2002)，相對於線性、理性思維的公共政策階段論模型(stage model)，更多影響政策如何產生、何時產生的「反階段論」思維，是較貼近公共政策實務的理論途徑(Sabaite, 1999)。換句話說，必須知道在哪一種政治社會情勢會產生哪一種公共政策，公共政策產生背後的政治與利益計算考量為何，如此才能展現公共政策研究在政治科學當中的重要性。同樣的邏輯，因為政府創新也是一種公共政策，對於政府創新的研究，也應該要有辦法回答在哪一種政府內部情況比較容易有哪一類政府創新產出的問題，研究成果才比較能夠與政治環境中常見的衝突、妥協、交換、計算等產生對話。

比較可惜的是，過去政府創新產生機制的研究，連不同類型政府創新是否會有不同影響因素的問題都被忽略不談了(相關論

述請見 Jaskyte, 2011; Makse and Volden, 2011; Boushey, 2012; Nicholson-Crotty et al., 2014)，更遑論要和政治環境決策過程的理論結合與對話，這就如同 Blanco (2015:502) 在評論一本描述哈佛大學甘迺迪學院美國政府創新獎項的專著時所說，³ 「...任何政策都涉及社會團體之間成本與利益的重分配，因此多多少少都會產生一些衝突...」(Borins, 2014)，但在這一本專著中的政府創新政策分析，並沒有解釋這一塊，這是令人比較遺憾的事情。本文認為，這樣的文獻缺口導致政府創新研究結果難與現實政治環境結合，讓政府創新產生機制的研究，永遠停留在學術的象牙塔之中。而要突破這樣的缺口，讓公部門創新的分類討論，與傳統結合政治環境的公共政策分類討論相結合，將是很重要的第一步。

(二) 公共政策的分類與限制

公共政策分類的途徑有很多種，有學者將公共政策區分成自由 (liberal) 或保守 (conservative) 取向，自由取向政策指的是政府採取行動來促進社會公平的積極性政策，保守性政策則是政府為維持現狀所採取的行動；也有人分成實質性 (substantive) 政策和程序性政策 (procedural)，前者指的是針對問題的處置，後者指的是針對誰該處理問題的決定；或者依照分配利益所做的物質性 (material) 與象徵性 (symbolic) 政策的區分；或者分成集體財 (collective goods) 及私有財 (private goods)；另外，

3. 他們所評論的書籍是由美國哈佛大學甘迺迪學院 Sandford Borins 教授於 2014 年所出版的專書，書名是 *The Persistence of Innovation in Government*，書本主要內容是介紹美國政府創新獎之得獎政策推動過程。

亦有學者將政策分成適應性（adaptive）政策與控制性（control）政策，前者指的是為了迎合標的團體需要而做的事情，後者則是試圖去導引或控制標的團體需求而做的政策（斯圖爾特等人，2001）。Froman（1967，轉引自 Greenberg et al., 1977）將地方性的公共政策區分成地區全面性（areal）與片面性（segmental）兩類，所謂的地區全面性政策指的是在單一政策行動下對所有人口同時產生影響的政策，至於片面性政策則是一種持續性的政策，對於民眾的影響會依照時間與地域而有差異。

將公共政策分類與政治環境做結合討論的，最著名且引出最多討論的，大概就是 Lowi（1964, 1972）的政策分類架構。相對於企業創新產品決策過程通常不會是內部各單位，或甚至企業與顧客之間權力鬥爭的計算結果，政府所有的運作及選擇，多是一種社會價值權威性的分配（authoritative allocation of values）結果（Easton, 1979），每一個政策的產出，都勢必涉及公共資源的分配，對不同利害關係人產生不同影響。因此，做哪一個政策選擇、產生哪一類的政策，將是政治權力場域（arena of power）互動後的均衡結果，不同型態公共政策的產生，面對的政治壓力來源也有相當大的差異（Lowi, 1964; 1972）。

從行為者之間的政治計算、互動、理性政治行為的角度切入，Lowi（1964, 1972）將公共政策依照政府強制力量（coerces）應用對象是個人或環境，以及強制力量所產生的效果是否立即感受得到或是遙遠的兩個面向，將公共政策分成「管制性」、「分配性」、「組合性」與「重分配性」政策。分配性的政策（例如資補助政策），因為利益可以被分割成許多小部份，而成本比較

遙遠（對其他人來說比較感覺不到），許多個體都想去獲取自己的利益，利害關係者間衝突程度較低，容易產生互不相干擾（*mutual non-interference*）、滾木立法、或肉桶立法等行為，因為各方都試圖獲取自己的利益而不去限制他人獲取自己利益，使得整體決策聯盟結構穩定（羅清俊，2000），決策相對容易，議會通常都會處於主導地位。實務上比較常見的就是針對特定選區利益、特定團體所設計的優惠或福利政策。

至於重分配性的政策，帶有較高政治傾向，也有比較多的潛在衝突，行政的力量需高於立法的力量，例如大型的社會保險、所得稅率政策等，都是屬於這一類。管制性的政策（例如市場管制、勞工安全管制...等）因為會透過某些強制的力量影響個體或群體的行為，目的在增加行為的成本，相對於其他類型政策比較容易有衝突的現象產生（Lowi, 1972），也是必須在行政力量強大的地方較容易出現，換句話說，在一個政治競爭壓力較大、政黨勢力較為均衡的場域，也就是執政黨更迭較為頻繁之處，比較不容易產生管制性的政策。有關管制型政策的發展，過去的研究大多聚焦討論管制政策出現後所產生的國際趨同（或趨異）（*convergence or divergence*），也就是管制政策的擴散現象，或是論述管制革新的知識擴散（張其錄、葉一璋，2002），較少有研究思考什麼情境會產生管制型政策，也就是管制型政策的初始發展階段（Howlett and Newman, 2013）。

除了上述從政治互動、權力結構的角度來描述不同政策類型的產生之外，如果從需求與供給的角度來看這兩種創新政策的產生背景，因為分配政策多屬於社會福利、資源補助型態，比較可

能出現在經濟較為弱勢、社會補助需求較高的地方，當然，也必須是預算資源較為豐富的地方。至於管制性政策，因為偏向行為控制的目的，根據 Howlett and Newman's (2013) 的推論，比較會出現在對公共危機的反應上，換句話說，在一個社會比較不穩定，有比較頻繁社會事件與問題（例如犯罪率高）的地區（例如大都會、直轄市地區），應該會比較容易產生管制性政策。

在 Lowi 提出公共政策分類之後，後續引發相當多的討論，其中很大部份都是從批判的角度，⁴ 這些批判認為，既然公共政策分類的目的是用來更進一步的進行實證研究，發展政策分析科學以建構政策發展過程與政治理論之間的模型，政策分類方式應該要有一些基本的條件，但 Lowi 的政策分類方式根本不滿足這些條件，無法進行實際的驗證，因此每一種類型的政策是否真的如理論預期般出現或是產生效果，難有實際資料分析確認推論邏輯的正確性（Smith and Larimer, 2009）。例如 Greenberg et al. (1977) 認為，要去實證政策分類學，必須要能夠準確地操作化，但 Lowi 的分類在四個限制之下，根本做不到。首先，政策過程不是在單一時間點上的現象，政策過程包含許多決策點，因此在界定某個政府行為產生哪一種政策時很困難，更遑論行為者在過程中可能會改變自己的價值觀；第二，任何政策提案、輸出、結果都是很複雜的，而可能有多重面向，因此很難歸類到單一類別中；第三，政策制定過程有許多參與者，且每個人對於政策的感覺都是主觀的；最後，公共政策過程中的不同力量會互相影響，

4. 對 Lowi 政策分類學的批判，在 1980 年代 *Policy Studies Journal* 期刊中刊登了一系列精采的文章，有興趣的讀者可以找出來閱讀。

因此不是一個獨立的過程。總之，公共政策並不是單一、獨立的現象，因此如果強硬地分類會無法完整了解其真正的影響，雖然後續有許多學者出來為 Lowi 的分類架構提出解套，例如 Spitzer (1987) 提出一個修正後的權力場域架構 (revised arenas of power scheme)，將政策分成純粹的 (pure) 與混和的 (mixed) 兩種，前者是可以輕易地歸類到 Lowi 架構當中的政策，後者則是混和不同政策類型的政策，但是 Kellow (1988) 認為 Spitzer 是在幫倒忙，把政策分類的方式更複雜化。

總之，公共政策的分類方式很多，但每一分類方式都有缺點，這是否代表公共政策的分類根本就是一件無意義的事呢？政策被「客觀地」、「可驗證」的分類是否是一件可能的事情？就 Smith and Larimer (2009) 的說法是，即使已經有這麼多人嘗試過，目前為止也還沒人成功，但不代表這個領域的失敗，而是這個領域還有許多發展的潛能。Steinberger (1980) 也認為這些爭論是無解的，因為若要滿足實證科學的條件，根本不可能有一個十全十美的公共政策分類方式，應該改從現象學途徑 (phenomenological approach) 來思考，也就是每一個研究依照自己所關注的價值去進行公共政策的界定。依此，Steinberger (1980) 將現有公共政策分類所關注的核心面向，整理成下表二。Steinberger 認為目前的公共政策分類方式的差異，其實是在實質影響性、政治影響性、影響範圍、消耗財貨特質、以及有形與否等幾個分類面向上的差異，無法明確說哪一種分類方式比較好或哪一種比較不好，每一種方式都有其特別關注的觀察面向，研究者有責任說明重視哪一種特質的選擇。

表二 公共政策的分類方式

作為公共政策分類的依據面向	公共政策的類型
實質的影響 (substantive impact)	分配性政策、重分配性政策、管制性政策
政治的影響 (political impact)	適應性政策、控制性政策
影響的範圍 (scope of impact)	地區全面政策 (areal)、片面性政策 (segmental)
財貨消耗性 (exhaustibility)	公共財、私有財
有形性 (tangibility)	符號的、有形的

資料來源：Steinberger (1980: 193)

(三) 創新分類與政策分類可結合？

從前面第一節的論述當中可以發現，創新分類與公共政策分類結合是必要的，因為傳統創新分類方式若不涉及公共政策政治過程的討論，與政府內部決策過程相關文獻理論間幾乎沒有對話的可能性。傳統公部門創新分類所衍伸出來的討論，與私部門領域相同，大多僅會集中在創新資訊來源、規劃與執行所需資源上，偏向從創新採用可行性的角度來討論創新被採用的可能性，但若要碰觸到政治科學本身的核心，只有進一步結合傳統公共政策的類型學來討論，才更能區分創新政策背後的政治與社會力量互動（例如利害關係人的利益交換、府會關係）。

但結合是可能的嗎？本文認為兩者之間的差異，造成一些結合的困難點。首先，公部門創新個案的文獻通常不關注「政策結

果」，就目前的狀況來看，甚至有超過 35%的公部門創新研究連政策的目標是什麼都沒提，其餘多數也大多用抽象的「提升效率、效能」相關字眼帶過（De Vries et al., 2016）。然而，公共政策類型的區分邏輯，有許多是建立在「對社會的影響」差異上（朱志宏，1995: 339；Steinberger，1980），例如前面所說的，因為公共政策而影響政治權力的轉變、社會資源與利益分配的影響...等。

第二，目前創新相關研究的討論，認為創新除了解決「外在」社會問題之外，還回應了「內在」需求，例如有一些行政程序創新是因為有降低內部行政成本的需求，但從公共政策研究的領域來看，公共政策幾乎都僅以解決「外在」社會問題的角度來思考，例如羅清俊（2015: 2-8）認為公共政策的目的包含解決市場失靈、社會安全網的建立、預先解決社會即將發生的問題、宣示或表達立場、回應國際上壓力而做的轉變、以及進行社會利益的分配等六項，都是為了解決社會上公共問題而存在。目的範圍不同，當然分類方式就會不同，對於那些從官僚組織內部行政效率或行政效能提升需求出發的（創新）政策方案，恐怕就無法對應到公共政策的分類目標上，除非將「影響」的定義依照時間軸拉長，進一步區分出短期效果與長時間影響，那麼一些針對政府內部行政流程改善的創新方案，雖然短時間可能僅是行政作業成本減低，但長時間可能造成社會上民眾對政府信任的提升，也可以變成「公共政策」的一種。第三，一個根本性的問題，Steinberger（1980）認為，政策分類本來就是難以相結合的，因為每一種分類方式所關注的特質都不同，有不同的軸線，沒有任何一種分類

法在做分類時，會考慮到和另外一種的搭配。這就如同表二中所提的幾個公共政策分類，即使跟創新無關，公共政策自己本身的分類就難以對話，例如管制性政策可能是適應性政策，也可能是控制性政策。

不過，即使有上述限制，也有幾個理由讓本文認為，雖然無法百分百密合，至少可以先找到一些足以讓兩個領域知識因為相互支撐，而各往前走一小步的重疊處。首先，第一個是時間軸的特點，本文同意 Lowi 的分類法因為政策會依時間變化而改變主要類型(例如剛開始是管制政策，但長期發展下變成分配性政策)導致操作化的困難，但不認為應該完全否認政策類型學的貢獻及必要性，尤其是 Lowi 在描述不同類型政策決策過程的政治活動時，有其合理的邏輯，因此本文認為，只要做好政策發展時間點的選擇，政策分類學也是可以進行實證分析的，例如本文所分析的都是「政府創新」，就是首次被提出採用的政策，用 Berry and Berry (1990) 的說法，就是所有政策的「非漸進性的源頭」，在時間軸上是政策的初始點，也是該政策環境最單純的時刻。針對這個時間點的分析，可以「暫時忽略」掉政策經過長時間發展而轉變成不同政策類型的可能性，進而驗證創新政策所屬政策類型是否真如理論所描述之政治情境下所產生。

第二個，公部門創新方案中有一些是和利益分配、權力配置有關的 (Blanco, 2015)。本文認為，若將具有這些特質的創新個案擷取出來，將可以和討論政治權力互動的公共政策理論相結合，這樣的作法呼應 Steinberger (1980) 的觀點，政策分類方式的判准應該是從研究者所關注的「意義」來思考，採取一種建構

主義者(constructivist)的觀點。因此當本文想要探索的政策「意義」包含了創新政策在決策過程當中政治場域權力、利益分配所產生的因素特質時，Lowi 的分類架構將是一個重要的參照架構。根據 De Vries et al. (2016) 的觀察，在目前近兩百篇的公部門創新研究中，僅大約 22 篇在決策過程的討論上談到政治需求與壓力對創新產生的影響，僅有大約 21 篇談到組織間權力關係、互動對創新產生的影響，另外只大約有 5 篇是以組織競爭的角度來分析，顯示這個分析角度的缺乏。至於政策結果的部分，多是從效率、效能、民眾滿意度等面向分析，未有任何研究針對成本與利益的集中與分散效果，或是政府產生之強迫力高低等特質來討論公部門創新。

在表三當中，本文嘗試以我國地方政府於 1999-2013 年間曾經提出的創新政策為例，結合 De Vries et al. (2016) 所歸納公部門創新的分類(橫列)，以及公共政策領域權力場域互動結果(縱欄)進行區分。初步顯示，若暫時忽略 Lowi 認為所有政策長期而言都具有分配與重分配效果的論述，可以發現確實有一些公部門的創新無法和 Lowi 的政策分類相結合(例如單一窗口、APP 報案系統...等從行政流程改善提升效率的創新類型)，但也有一些創新其最明顯的特質，符合管制、分配與重分配的概念性意義(例如汽車怠速的社會管制、計程車收費標準的經濟管制、垃圾費隨袋徵收的社會管制、以及和資源分配有關的生育津貼、幼兒教育券...等)。

總之，本文認為，創新分類和公共政策分類是可以結合的，但應該先建構一個研究所關心的意義(也就是 meaning

construction)，以這個意義為軸線來對應彼此，在這條軸線之外，必定各自會有一些政策因無法被歸類而捨棄，無法對應，如同 Spitzer (1987) 認為，有一些公共政策是很「純粹」可以分類的，有一些則是橫跨在許多類之間的「混和」政策一樣，但重點是我們已經找到和該條軸線意義相連的政策了，而那也是我們要分析的重點。

三、影響政府創新採用的因素

「創新」在組織裡面是如何產生的、經歷哪些階段、受到哪些因素的催化與阻礙，長期以來都是相關研究的關注重點，也有許多研究進行相關因素的彙整。例如 Berry and Berry (1990) 認為這些因素可以區分成兩大部分，一個是擴散因素，指的是組織外在環境的競爭或合作情況，另一個則是內部因素，指的是內部組織的條件；Anderson and Gasteiger (2008) 整合分析後將影響創新的因素分成個人層次、組織層次兩個部分，個人層次包含個人的心理特徵、工作動機...等，而組織的層次則有團隊結構、團隊氛圍、領導風格...等；Baldridge and Burnham (1975) 以及李仲彬 (2013b) 歸納了現有文獻之後，則多增加了外環境的因素，將影響政府組織創新的因素區分成人員、組織、以及環境三個層次。最近，De Vries et al. (2016) 則分析了近兩百篇發表在各種不同管道的相關學術研究成果，將影響公部門創新發展的因素區分成四大部分，增加了政策層次的角度，分別是環境因素、組織因素、創新政策特質、以及人員層次的因素，認為這些因素都會影響創新的發展階段能否順利地在組織當中行進，本文接下來就以這四個層次進行說明。

表三 創新分類與公共政策分類的結合：以個案呈現

		決策過程與權力場域有關的創新：涉及權力強制力、利益分配				其他：無關 權力場域
		管制	分配	重分配	組合	
流程創新	行政					單一窗口的設立、行動急診室、戶政宅急便、行動圖書館
	科技					APP 報案系統、1999 話務中心、網路服務電話
產品或服務創新			老人年金政策、購屋補助、生育津貼、幼兒教保券、免費健康檢查、提供留學貸款、免費疫苗施打、學童免費喝鮮奶、專職媽媽津貼、幸福晨飽、安心午餐券、免費學生牙齒塗氟、免費假牙施作、免費老花眼鏡	豪宅稅		公用腳踏車、燈箱化路牌、免費無線上網、老屋健檢
治理創新		垃圾費隨袋徵收政策、汽機車怠速管制條例、室內空調溫度、食品添加物管理自治條例、綠建築自治條例、計程車代客駕駛收費標準設立、光害管理自治條例、犬隻管理自治條例、禁用除草劑政策				
概念創新					設立平埔委員會	成立海洋事務專責機關、成立動物保護處、設立動保警察

資料來源：本研究

註：表中空白的部分不表示「不存在」，理論上應該每個格子都有案例，只是目前本文作者身邊沒有相關個案資料。

首先在環境的部分，Newman et al. (2001) 從新制度論、網絡等觀點切入，認為地方政府對於創新的採用，與中央地方府際關係有相當大的關係，而這也是 Berry and Berry (1990) 在研究中一再強調的，中央因為制度或法令關係，將對於地方政府創新有一些強制的效果。Seelos and Mair (2012) 針對社會性非營利組織所做的研究，以「外部-內部」以及「關係-工具」兩面向區分影響組織能否持續性新創新的因素，所謂的外部關係因素 (External-relational) 包含制度環境、贊助者、以及目前散布在社會上的創新想法、競爭者與合作者的影響...等，而外部的工具性 (External-instrumental) 因素則有與接受服務者之間的互動狀況，這些都是屬於外環境的影響。至於內部的關係性因素 (Internal-relational) 主要談論的就是組織內部因素而非環境因素，包含組織文化、領導...等，內部的工具性 (Internal-instrumental) 也是組織內部因素，包含內部的創造力、知識管理、策略與結構...等。除了上述比較偏向組織間關係的論述之外，Walker et al. (2011) 則納入了民主的思維，從回應性、政治壓力、外在民眾需求的角度論述，認為這些壓力是政府採用新政策的重要關鍵。整合過去十幾年的文獻，De Vries et al. (2016) 將外在環境再分成環境壓力 (包含媒體關注度、政治需求、民眾需求)、府際關係、中央法規、府際間學習與擴散壓力、府際間競爭壓力等。

第二部分則是和組織內部因素有關，這部份是組織創新研究的核心關注，有最多的文獻。Amabile (1997) 稱影響組織創新發展的內部條件為「組織創意氛圍」、Rice (2006) 稱之為「組

織系絡因素」、Ahmed (1998) 說是「組織創新文化」、Seelos and Mair (2012) 說是「組織內部系絡」、Woodman et al. (1993) 則歸納相關變數，整合稱為「組織創造力的條件」。Rogers and Shoemaker (1971) 認為組織的創新性 (innovativeness) 是一個重要的環境要件，創新性指比起其他社會制度或個人能較早採用創新的特質，創新性受到組織內人員創造力，和組織結構中非正式階級制度的影響 (Mohr, 1969)。Walker (1969) 蒐集美國各州政府從 1870 到 1966 近一百年間共 88 個創新政策個案，依照各州採用這些創新的時間順序，總和計算出每一州的創新分數，再以這個分數為依變數進行創新影響因素的分析，研究結果顯示，較大、較富有、較工業化、政黨競爭程度較高的州，在創新能力上也會較高。

亦與組織內部因素有關，Rogers (2003: ch.10) 認為，組織內部的權力越集中，創新的可能性就越低。若將這裡所謂的權力結構套用到政府組織中，則政府體制的差異 (如總統制、內閣制…) 會影響政府對於創新的採用將是合理的假設，只是如同本文前面所論述的，過去的研究因為沒有從公共政策學的角度結合政府創新研究，以致於這樣的問題一直未被驗證。除了權力結構之外，組織的規模 (如政府的規模、治理區域人口多寡)，也是影響創新概念採用的因素，例如在 Mahler and Rogers (1999) 對 324 家德國銀行的研究發現，包含員工人數、分行數目等，都與創新性成正比。Shipan and Volden (2008) 的研究也發現，較小的政府比較不會因為競爭的考量而接受某項新政策，而大多受到來自上層政府強制壓力的影響。在此推論下，人口數、預算數、

或公務員數比較少的地方政府，其創新數應該也會較少。**Stoneman and Diederer**（1994）認為，如果從一個比較宏觀的角度來看的話，由於每個組織有不同的需求以及知識基礎，影響政策擴散的力量不能僅從外部環境著手，組織本身對於新科技、新事務的彈性接受能力，以及學習的能力等也會影響組織對新科技的採用。以科技擴散為主題，**Geroski**（2000）認為影響某些組織較快採用新科技，而某些組織較晚採用的原因，可能因為資訊的不充足、可能因為廠商本身的需求與目的不同。

第三個部分是人員層次，也是組織內部因素的延伸。在**Amabile**（1997）的架構中，有關組織內部人員的因素包含人員的工作動機、工作相關技能、以及創新相關技能三大部分。**Woodman et al.**（1993）所稱人員的因素則是個人過去的背景歷史、認知與能力、人格特質、知識、與動機的組合。**李仲彬**（2016b）將這些與人員有關的組織創新驅力分成「與生俱來」以及「後天培養」兩大類，前者指的就是創新人格特質（例如幽默感、樂觀天性、公共服務動機等），而後者則是透過人力資源實務所培養出來的知識及能力。**曾冠球**（2015）以文獻回顧的方式，將影響公務人員創新的因素分成對組織系絡的感覺（例如是否感覺到主管支持、組織內是否具有學習氛圍、員工是否與組織之間有依存關係...等）、個人屬性因素（例如專業主義、風格）、以及基本個人背景因素（如性別、教育程度...等）。同樣是進行文獻的檢閱與歸納，**De Vries et al.**（2016）認為，除了一些基本客觀因素如性別與年齡之外，員工工作自主性、員工在組織內部職位的高低與穩定性、員工所擁有的工作相關知識及技能、創造力人格特

質、工作滿意度、對創新的接受度等，都對人員在組織內提出創新與推動組織創新有很大的正向影響。

最後一個部分則是和創新政策本身的特質有關，這部分主要是從創新採用（**adoption**）而非創新發展（**initiation**）的角度來思考，是一個比較寬廣的創新定義。核心的研究問題大概就是這麼多的創新選項中，哪一種是最適合自身組織的，或是眾多的創新想法當中，哪一些比較容易擴散。這些關注當中，當然「創新」本身的特質（品質好壞）就是一個很重要的關鍵了。在眾多相關文獻當中，彼此共通的交集點，就屬 **Roger** 在創新擴散理論當中所提的幾個創新特質最受人青睞（**De Vries et al., 2016**）。**Rogers**（2003）透過許多文獻回顧的累積，認為影響創新能否被發展與擴散的屬性因素包含，1）創新政策的相對優勢（**relative advantage**）：這個創新是否真的比舊作法好；2）相容性（**compatibility**）：這個創新和自身組織的運作習慣會不會有很大的衝突；3）複雜性（**complexity**）：這個創新容不容易推動；4）可試驗性：這個創新能否有試行的機會，有無執行經驗可參考；5）可觀察性（**observability**）：創新執行的成果容不容易被感受到。除了上述五個特質之外，李仲彬（2016a）的研究認為，創新政策本身的新奇性（**novelty**）高低，應該也會影響到一些組織創新發展時的目光。最後，而在科技創新當中，也有人談到創新本身的可模組化程度（**mouldability**）也是一個影響擴散的關鍵。

整合上述，影響組織創新的因素可歸納至環境、組織、內部人員、以及創新本身特質的因素，過去的文獻對於這四個層次議題的討論也相當的多。本文初步依照這個架構將相關因素以及其被提出的假設，整理成表四。

表四 影響組織創新的因素

面向	變數	對整體創新產出的假設預期	參考文獻
環境層面	族群變異性	多元化程度越高的地區，觀點越多元，因此創新的程度會高	Baldrige and Burnham, 1975; Hage, 1999; Pierce and Delbecq, 1977; Woodman et al, 1993
	鄰近政府數	鄰近的政府越多，越會創新	Gray, 1973; Boehmke and Skinner, 2011
	鄰近政府的創新能力	鄰近政府的創新數越高，越會創新	Gray, 1973; Boehmke and Skinner, 2011
	府際關係與合作	府際關係越好，學習性創新越多	De Vries et al., 2016
	府際競爭	府際間的競爭需求越強，創新擴散越快	De Vries et al., 2016
	社會問題與公共危機	* 公共危機越多或社會問題越複雜，管制型（創新）會越多	Howlett and Newman, 2013
	民眾需求或支持	媒體與民意的壓力會使地方政府尋求新的方式解決問題	Halvorsen et al., 2005; Berry and Berry, 2003
組織層面	分工化程度	工作分工越複雜、專業的組織越容易創新	Pierce and Delbecq, 1977; Hage, 1999; Baldrige and Burnham, 1975; Damanpour, 1991
	寬鬆資源	可彈性運用之資源越豐富的地方，政府越可能創新	Damanpour, 1991; Choudhury, 2007; Feiock and West, 1993
	領導	領導風格與組織創新能力有關係	De Vries et al., 2016
	人力資源	越多良好人力資源的組織越能夠創新	Otto and Edelman, 1990
	員工數量	員工人數越大的政府，越會創新	Pierce and Delbecq, 1977; Baldrige and Burnham, 1975; Choudhury, 2007
	人口數	人口數越高的地區越可能創新	Walker, 1969; Woodman et al., 1993

面向	變數	對整體創新產出的假設預期	參考文獻
	內部權力結構 / 政黨競爭程度	* 政黨競爭強，分配型(創新)政策會越多 * 政黨競爭強，管制型(創新)政策較少	Lowi (1964)
		行政權力較大，而政黨競爭越激烈的地方政府越會創新	Feiock and West, 1993; Walker, 1969
人員層面	年齡	人員的年齡越低，創新能力越高	Baldrige and Burnham, 1975; Pierce and Delbecq, 1977
	教育程度	人員的教育程度越高，創新能力越高	Baldrige and Burnham, 1975; Woodman et al., 1993
	人員工作滿意度	工作滿意度和創新意願有關	Pierce and Delbecq, 1977
	人員對改變的態度	對改變意念越高，創新數越高	Pierce and Delbecq, 1977
	工作自主性	自主性越高，創新態度與能力越高	Beugelsdiju, 2008; 李仲彬, 2016a
	人員的動機	組織給的利益越符合人員的動機，創新會更高	Woodman et al., 1993
	首長對創新的態度	越支持新改革的首長的機關越容易創新	Considine and Lewis, 2007; Baldrige and Burnham, 1975; Pierce and Delbecq, 1977; Damanpour, 1991; Hage, 1999; 曾冠球, 2015
政策特質	相對優勢	相對優勢越高，該創新越容易採用與擴散	Rogers, 2003; De Vries et al. 2016
	可試驗性	可試驗性越高，該創新越容易採用與擴散	Rogers, 2003; De Vries et al. 2016
	相容性	相容性越高，該創新越容易採用與擴散	Rogers, 2003; De Vries et al. 2016
	複雜性	複雜性越低，該創新越容易採用與擴散	Rogers, 2003; De Vries et al. 2016
	可觀察性	可觀察性越高，該創新越容易採用與擴散	Rogers, 2003; De Vries et al. 2016

面向	變數	對整體創新產出的假設預期	參考文獻
	新奇性	新奇性越高，該創新越容易採用與擴散	李仲彬，2016b
	可模組性	可模組性越高，該創新越容易採用與擴散	De Vries et al. 2016

註：* 此為結合公共政策分類學所做的假設，原始文獻並非針對「創新」做論述，而是以整體公共政策來談。

資料來源：本研究修正自李仲彬（2013a，表2）及整合 De Vries et al.（2016）的文獻歸納。

四、小結

綜言之，組織創新的重要性，不論在實務界與學術界都已受到認同，目前也已有相當多研究產出。雖然我們都認同一個相當簡而易明的邏輯，那就是不可能所有類型的創新都受到同樣的產生條件驅使，但以往創新模式的研究，並未積極地探討創新類型所產生的差異。少數有討論的文獻，例如 De Vries et al（2016）文獻檢閱後的分析發現，程序型的創新主要受到組織層次條件的影響，產品或服務型的創新則主要受到環境與組織層次因素的限制，治理型的創新能否成功，則是環境層次的力量影響最大，概念型的創新則幾乎都是組織層次的力量在主導；Walker et al.（2011）則是少數透過實證資料所做的比較，他們將政府創新分成市場化創新、組織創新、輔助性創新、與科技性創新，資料分析後發現，一般文獻所關注的競爭、學習、中央命令、以及民眾壓力四個因素，對於上述不同創新的採用影響是不同的。

即使目前有少數文獻關注創新類型與影響因素模型的問題，它們與公共政策理論之間的連結還是不足，忽略了與公共政

策領域文獻的對話，產生研究結果無法協助改善政治環境脈絡中公共政策創新的現象。本文認為，這樣的學術研究發展方向偏離，與創新的研究是從私部門領域的場域當中開始有關，多數公部門創新的文獻還是沿用私部門創新的研究成果，要改善這種現象，必須從領域之間的框架聚合開始，而這也是本研究試圖將創新的類型，以公共政策的分類法進行重新歸類與分析的主要原因（初步結果如本文表三），雖然無法「一個類型」對應到「一個類型」，但至少讓我們知道，有一些創新個案是具有公共政策分類時所使用之相同特徵的。

參、方法與資料來源

如前所述，過去對於創新如何在地方政府發展的研究，忽略了創新本身會有不同類型的問題，導致不同研究結果互相「各說各話」的現象，整體研究結果的外在效度不足。本文的主要目的是分析地方政府創新的產生因素，並區分不同的創新類型進行探討，提出更全面的地方政府創新的解釋模型，因此分析的依變數即為不同類型創新的數量，比較特別的是，這邊所謂的不同類型，將納入 Lowi 的公共政策的分類方式，區分出管制型、分配型等創新類型。至於自變數的部分，則依照過去文獻區分。以下分別說明其操作化方式。

（一）依變數

本文以各地方政府在 1999-2013 年所提出的政策創新數量為依變數。為何是以地方政府而非中央政府的創新為對象，主因是

國外在討論政府創新時，認為府際間的學習與競爭是政府創新的重要來源之一，將理論定位在組織之間的互動之上，因此多以地方政府(或州政府之間)的場域為主，例如 Berry and Berry(1990)研究博弈政策的擴散、或是 Mooney and Lee(1995)對道德性政策的研究都是如此，因此本文也是以地方政府為對象。當然還有另一個原因是，本文找不到中央政府創新的完整資料庫，有資料來源的限制。

我國地方政府創新個案的資料來源為李仲彬(2013a)所建置的地方政府創新政策資料庫，該資料庫係以「由地方政府所推出施行，且從未在台灣其他地區使用過、或出現過的政策方案」為定義，透過新聞資料庫進行資料蒐集後建立，並將創新個案依照縣市、類型、變化程度等面向進行編碼，是一個以普查為目的所建立的公部門創新個案資料庫。然因該資料庫僅涵蓋1999-2010年的資料，為了提升研究之信度，本研究延續該研究的定義與資料蒐集方式，將資料庫擴充至2013年。

除此之外，該研究並未針對創新個案進行公共政策類型的區分，因此本研究同時將資料庫當中所有的創新個案，依照本文前一節所提 Lowi 公共政策分類重新編碼成兩大類共四小類。⁵ 第

5. 編碼的步驟為透過五位受訓後的編碼員以會議共識討論的方式進行，與李仲彬(2013a)所使用的方法相同，為節省本文篇幅，更詳細的說明請見該著作。另外必須說明的是，編碼過程若遇縣市之間類似的創新個案，因為本文所指創新的編碼定義是「從未在我國其他(縣市)地方政府使用過、出現過的地方政府作為」，必須在政策範圍或內容上有較大的變化幅度者，才會被各自歸納為一個創新個案，因此，若政策個案僅是名稱上的調整，實質上政策內容變化幅度不大，則不會視為一個創新個案。為了提高這部分的編碼內在信度，本研究做了兩個部份的工作，首先，透過編碼員訓練工作，要求所有編碼員必須非常熟悉資料庫當中的所有個案，因此只要新討論個案與現有資料庫

一大類是與權力場域、利益分配相關的「A.管制性」與「B.分配性政策」，⁶ 第二大類則是和權力場域及利益分配較無立即關係的「C.服務型創新」。另外則有最後一類是「D.其他」類，也就是無法歸為上述三類的創新個案。這些類別的定義與個案如下所示：

A.管制性創新：指對社會環境進行管制、實施新的自治法規，對全部或部分民眾產生成本、負擔的創新類型。此類型的創新，例如台北市垃圾費隨袋徵收政策、台南汽機車怠速管制條例、台北市的管制室內空調溫度、台北市的禁煙場所或標準的設立、桃園縣的食品添加物管理自治條例、台東的景觀自治條例、高雄市的綠建築自治條例、計程車代客駕駛收費標準設立、光害管理自治條例、犬隻管理自治條例、禁用除草劑政策...等。

當中的個案有所類似，編碼員大多能在第一時間就提出討論；第二個部分編碼簿的設定，此部分共有三個編碼標準的檢視，包含這個案是否相對於其他地區的創新，僅是服務地區的調整（例如巡迴醫療服務新設山地鄉巡迴醫療專車）、或僅是服務對象的調整（例如將生育補助從婚生子女改變成納入非婚生子女）、或僅是服務時間的調整（例如將弱勢兒童的餐券從既有的時間點擴展至寒暑假期間），經編碼員討論後若發現僅是其他地區個案的微幅調整，則時間後發生者將會從資料庫移除。其他被移除具體的例子有某市政府在原先就有的食安（食材）登錄平台中，增加了以前未有的「飲料」品項登錄區；某地區在別地區首創生育補助之後，「首創」第三胎加碼，這些都不納入個案中。總之，本研究在上述原則與操作性定義下，盡力提升資料庫的信度，但不管如何仍不免還有改善空間，而這部分也就成為本文的限制與未來研究可以努力的地方。

6. 必須說明的是，由於長期來看，所有的政策都具有重分配 (redistributive) 的性質 (Lowi, 1964)，因此依變數的分類上，為了滿足方法上類別間必須要有的互斥性 (mutually exclusive)，盡可能避免掉眾多文獻對公共政策無互斥性的批判，本研究僅從公共政策的類別當中選取管制型、分配型兩個差異性較大的類別進行歸類。

- B.分配型創新：**將資源、權利分配給標的團體的政策，屬於政策分類中的分配性政策。例如發放老人年金、發放生育津貼、幼兒教保券、購屋補助、免費健康檢查、提供留學貸款、免費疫苗施打、學童免費喝鮮奶、專職媽媽津貼、幸福晨飽、安心午餐券、免費學生牙齒塗氟服務、免費假牙施作、免費老花眼鏡...等。
- C.服務性創新：**對民眾取得公共服務之方式、流程之改善，提高公共服務便利性及可及性的改變。例如 1999 話務中心、單一窗口的設立、網路服務電話的設立、協助老屋健檢、戶政宅急便、跨機關跨資源整合系統、行動急診室、流動加油站、APP 報案系統、巴氏量表評估到宅服務、消保官巡迴機制、免費無線上網、行動圖書館...等。
- D.其他創新：**包含組織結構型態的創新或產品的創新、治理概念創新等，這些型態在公部門裡面比較少見。例如動物救援隊的成立、成立府級自殺防治中心、成立海洋事務專責機關、成立動物保護處、設立動保警察、成立大地工程處、設立平埔委員會、發行悠遊卡、設置公用腳踏車、燈箱化路牌、暢銷書販賣機、好孕胸章...等。

本研究最終歸類了 1999-2013 年間發生於我國地方政府共 953 筆創新，其類型與地區的分布請見下一節表六。必須說明的是，由於最後分類個案顯示，所謂的分配性創新，都是與社會福利相關，因此之後本文的分析，將以「分配（福利）型」創新重新命名。

(二) 自變數的概念化與操作化

影響創新產生的因素，雖然依照文獻可以區分成環境、組織、人員與政策四大面向（請見前一節表四），但因為其中許多變數屬於主觀性的指標（例如公務人員的態度、工作滿意度），必須透過問卷來進行測量，或是操作化困難（例如地理相鄰政府的創新程度），因此本研究所使用的自變數，延續李仲彬(2013b)的作法，多數還是來自於每年更新的政府統計數據（表五），忽略掉許多變數（例如政策的特質、府際關係...等），而這也將成為本研究的重大限制之一。

分析的單位是台灣 1999 年以後所有的地方政府，在 1999-2010 年間共有 25 個地方政府，2011 年以後除了台北縣直接升格改名為新北市外，台中縣與台中市合併為新的台中市、台南縣與台南市合併為新的台南市、高雄縣與高雄市合併為新的高雄市，因此少掉 3 個地方政府，在 2011 年後僅剩 22 個地方政府。分析的時間範圍部分，由於本研究將採用縱貫性分析，因此每個變數都是以長時間持續性觀察做紀錄，除了部分變數因為資料的性質難以回溯，因此都只有一個年度的資料之外，其他變數都依照其變化頻率，每年或每四年紀錄一次。

表五 本文所使用自變數的概念化與操作化

變數	面向		操作化指標	資料期間	資料間隔	資料來源	
依變數	創新數量 (管制創新、分配福利創新、服務創新、其他創新)		在地方政府間從未實施過的政策。並區分為管制性創新、分配(福利)性創新、服務性創新、以及其他形式創新共四類	1999-2013	每年	本研究	
自變數	人員層面	人員屬性特質	平均年齡	● 公務人員平均年齡	1999-2013	每年	政府統計資訊網
		教育程度		● 公務人員教育素質-大專以上 (%)	1999-2013	每年	政府統計資訊網
	組織層面	分工化程度(部門化)		● 一級局處的數量	2013	單一年	本研究
		資源寬鬆度		● 經常收支賸餘(百萬元) ● 補助及協助收入依存度(%)	1999-2013	每年	政府統計資訊網
		地方政府規模	組織員工數量	● 公務人員數量	1999-2013	每年	政府統計資訊網
			直轄市	● 是否是直轄市	1999-2013	單一年	本研究
		權力結構/政黨競爭程度		● 與前任是否同黨	1999-2013	每4年	本研究
	環境層面	社會情況與政策需求		● 平均每人每年可支配所得(元) ● 低收入戶占人口比率(%) ● 失業率 ● 犯罪人口率 ● 人口增加率	1999-2013	每年	政府統計資訊網

資料來源：李仲彬(2013b)

在分析的統計模式上，本研究使用定群資料分析方法（panel analysis，或稱「橫斷面與時間序列模型 pooled cross sectional and time series model」）。定群資料分析可以相當有效地提昇估計的效率、捕捉觀察單位之間的異質性、減低共線性的影響、提供更多變數之間的因果關係訊息、估計觀察對象之間的總變量、建立較為複雜的因果模型...等優點，更重要的是，Singer and Willett（2003: 10）認為僅有一個或甚至兩個時間點，不可能看得出每個觀察對象變化趨勢的型態，也無法區辨測量誤差與真正的改變。過去國外同樣以縱貫性分析的創新擴散研究，從 Berry and Berry（1990）以歷史事件分析模型，分析美國各州政府博弈政策之擴散開始，陸續就有許多研究也透過相同研究途徑進行創新擴散之分析，只不過這些研究所解釋的依變數，幾乎都是單一創新個案的採用與否，或是列舉某些創新方案來分析其採用地區的多寡，幾乎從未有研究與本文相同，以普查的方式取得所有創新的數量，再進一步進行分析，以提升分析的解釋力。

四、研究發現（一）：地方政府創新的數量與類型

台灣各個地方政府彼此的差異性非常的大，直轄市與非直轄市有很大的資源與發展程度的區別。從表六來看，1999-2013年之間，以台北市的 265 個創新政策數最多，其次則是新北市（加上舊台北縣）的 171 個，第三則是南部地區的高雄，而創新數量最低的則是新竹縣的 4 個與連江縣的 0 個。從這樣的數字看起

來，似乎較大的城市會有較多的創新，但其中亦有特例，例如桃園縣與宜蘭縣的 59 個創新數，就比台中市地區的 48 個多。

如果從其他類別來看，管制類型的創新數量，還是依序為台北市與新北市為最多，各有 43 與 13 個，第三則為台南縣市的 11 個；福利型創新的部分，則也是台北市最多（22 個）、新北市次之（20 個）；服務性創新台北市最多（148 個）、新北市次之（105 個）。如果進一步比較不同類型的創新，則服務性的創新是最多的，共有 541 個（56.8%），之後為其他類型的創新（20%），分配（福利）性創新與管制性創新最少，分別佔所有創新的 12% 與 11.2%。

表六 所有地方政府於 1999-2013 年間的創新政策數

地區	涵蓋時間	管制型 創新	分配 (福利) 型創新	服務型 創新	其他創新	總創新數
台北市	1999-2013	43	22	148	52	265
台北縣(舊)	1999-2010	7	8	67	24	106
新北市(新)	2011-2013	6	12	38	11	67
高雄市(舊)	1999-2010	4	8	32	13	57
高雄縣(舊)	1999-2010	2	1	8	7	18
高雄市(新)	2011-2013	3	3	11	2	19
台南市(舊)	1999-2010	7	7	14	10	38
台南縣(舊)	1999-2010	1	1	9	10	21
台南市(新)	2011-2013	3	2	2	3	10
桃園縣	1999-2013	5	5	38	11	59

地區	涵蓋時間	管制型 創新	分配 (福利) 型創新	服務型 創新	其他創新	總創新數
宜蘭縣	1999-2013	6	5	35	13	59
台中市(舊)	1999-2010	4	5	9	3	21
台中縣(舊)	1999-2010	1	1	7	0	9
台中市(新)	2011-2013	4	3	11	0	18
彰化縣	1999-2013	1	3	16	2	22
雲林縣	1999-2013	1	1	14	4	20
新竹市	1999-2013	2	2	10	4	18
苗栗縣	1999-2013	1	4	11	2	18
嘉義縣	1999-2013	2	1	10	3	16
花蓮縣	1999-2013	0	1	11	3	15
基隆市	1999-2013	0	2	9	2	13
屏東縣	1999-2013	1	1	4	6	12
金門縣	1999-2013	0	9	3	0	12
嘉義市	1999-2013	0	4	5	1	10
南投縣	1999-2013	0	3	6	0	9
澎湖縣	1999-2013	1	0	4	4	9
台東縣	1999-2013	1	0	7	0	8
新竹縣	1999-2013	1	0	2	1	4
連江縣	1999-2013	0	0	0	0	0
合 計		107 (11.2%)	114 (12.0%)	541 (56.8%)	191 (20.0%)	953

資料來源：本研究

五、研究發現（二）：影響不同類型創新的因素

由於本研究所使用的依變數是屬於次數（count）的型態，雖然在測量層次上也是屬於等比尺度（ratio），但是因為多數的觀察值很小（次數不多），此時若採傳統最小平方法（OLS regression），將可能導致估計結果產生無效率、不一致或偏誤的現象，因此多以 Poisson 回歸模型替代，但因為 Poisson 模型有資料變異數等於平均數的假定，而實際上多數的資料因為母體本身異質性的問題，變異數大於平均數的狀況相當容易發生，產生所謂的過度分散（overdispersion）的情況，雖然估計出來的係數不會有太大的影響，但卻會低估標準誤，使得比較容易拒絕虛無假設，也就是自變數所產生的影響比較容易顯著，此時則不適合使用 Poisson model，而需使用其他模型替代（羅清俊、張皖萍，2008；Agresti, 1996: 93），例如負二項回歸模型（negative binomial regression model, NBRM）。由於本文所分析的資料有「過度分散」的狀況，因此後續的分析以 NBRM 進行。

本研究總共分析了四個模型，⁷ 主要的依變數包含管制型創新數、分配型（福利）創新數、服務型創新數、以及創新總數。表七為整合 NBRM 分析結果，必須說明的是，由於初步分析時發現自變數之間有共線的問題，為了提升模型的正確性，不得已

7. 「其他創新」因為個案種類雜亂，有組織型態創新也有概念創新，若獨立成為一個模型分析，將再度陷入本文所說忽略創新類型所產生差異的問題，若將其中比較特殊的創新型態再細分出來，又有個案數不足的問題，因此本研究在此不作此模型的分析。

下捨棄兩個（局處的數量、公務人員的數量）與其他變數共線程度最高的自變數後，重新分析得到最後結果。此外，為了方便解讀，表中的係數已全部轉成以 1 為界的發生率比值（**Incidence Rate Ratio, IRR**），大於 1 表示正向影響，小於 1 表示負向影響。

首先，以創新總數為依變數（模型 1）的模型結果顯示，包含公務人員擁有大專以上教育程度的比例、社會上失業率...等，對於創新政策的產生都有正面的推力，至於財政能力依存外界補助的比例每高一個百分點（資源越不寬鬆），則創新政策發生的機會就會減低 2.3%。另外，相當有趣的是，現任首長與前一任首長為同一黨籍時，創新的發生率會減少高達 23.6%，顯示政治競爭的壓力會逼迫政府積極產生創新，或者是相異政治立場所帶來思維的刺激，也是相當重要的創新驅力；最後，失業率每上升一個百分點，則創新政策的發生率將會提升 18%，創新產量會較高，這應該是解決社會問題壓力之需求所致。總之，若不區分創新的類型，以總體創新政策的發生數來分析，影響地方政府創新的因素包含組織內個體成員的教育程度等級、財政資源充裕度、組織政治領導者的轉換、以及外界環境需求（例如失業率）等。

不過，如前面文獻所整理的，不同政策類型其背後的發展環境背景也會有差異，將所有創新加總起來分析，並不太合這個邏輯的論述（Walker et al., 2011）。模型一因為依變數混和了所有類型的創新，理論連結較為混雜，分析結果僅能供參考，本文進一步將創新政策的發生切割成管制型創新政策的發生、福利型創新政策的發生、以及服務型創新政策的發生三類，前面兩類創新與 Lowi 論述權力場域的論述有關，後面一類則大多是較為單純

的程序改善，與利益分配衝突較無立即關係。

以「管制型創新」為依變數（模型 2）的影響模型分析發現，影響的因素僅有公務人員的平均年齡、教育程度，以及是否是直轄市三個變數。公務人員的平均年齡每高一歲，則提出管制性創新的次數會減少 25.4%，公務人員受過高等教育的比率每提高一個百分點，則新增一個管制型創新政策的機會也會提高 7.1%；直轄市比非直轄市，其提出管制創新的可能性多了 4.2 倍之多。雖然根據 Howlett and Newman (2013) 的論點，管制型政策比較會出現在社會問題比較嚴重的地區（例如犯罪率高、失業率高），因為政府需要對社會環境做出反應，不過本文的分析顯示，除非把直轄市等同於社會問題較多的地區，否則創新性的管制政策和社會現象的關係並不明顯。此外，過去的研究也認為，管制型政策容易出現在政治競爭比較弱，行政主導力量比較強的地區，但本文的資料顯示，政治競爭情況與管制型創新間沒有顯著的關係，顯示政治並未影響政策的產生。

在分配（福利）型創新方面（模型 3），比起管制型創新政策模型有較多的顯著影響變數，包含公務人員教育程度、財政收支賸餘、預算的依存度、人民可支配所得、與人口成長率。在人員層面，組織中成員擁有高教育程度的比例越高，則福利型創新發生的機會越高；在組織層面，收支賸餘越高則創新越多，預算的依存度越高則福利型創新發生的可能性就會降低；至於在社會需求層面則可以發現，當民眾的經濟情況改善，則福利型創新的需求就會降低，政策生產就會減少，不過當人口成長，社會的複雜性提升，則福利型創新的生產又會提高。從公共政策分類學中

的論述來看，分配性政策應該會較容易出現在有許多不同利益代表的地區，但是本研究的資料顯示，這樣的論述同樣未得到顯著的支撐，這是否導因於羅清俊（2004）針對我國國會議員研究後所觀察到的，政黨內部力量仍然主導一切，需要後續更進一步的觀察。

雖然上述結果無法完全排除因為資料信度與效度不足而產生的偏誤，但若從其他有顯著的變數來看可以發現，影響地方政府分配性政策產出的因素，大多不是來自 Lowi 等政策科學家所說的政治權力場域，而是來自於政府本身的資源與社會環境的需要，雖然這樣的結果對於政策類型學理論的預測力將再是一個新的打擊，但從另一個角度來說，創新的產生可以跳脫政治場域，回歸到資源與需求的角度，也是一件好的事情。

最後，在服務型創新方面（模型 4），可能是因為多數政府創新都是屬於這一類，顯著影響的因素與模型 1 類似，包含公務人員的教育程度、預算的依賴性、政治競爭壓力、以及人口成長率等。公務人員教育程度越高，則服務型創新的產出機會就會提升，但如果政治競爭壓力變小或是財政依賴性變高，則服務型創新的產出機會也會較小。比較令人納悶的是，人口成長率越高，服務型的創新會越少，原本認為人口數越多公共服務的需求應該越複雜及越高才對，為何反而服務創新會減少，本文認為有可能是受到預算排擠效果的影響，因為同一個自變數，對分配型創新的影響剛好相反。換句話說，公用資源可能被挪為以福利分配為主，導致於公共服務創新的資源變少所致，當然，這樣的假設仍須要進一步的資料分析才能足以論斷。

表七 創新數量的負二項模型 (NBRM)

自變數		依變數		模型 1： 創新總數		模型 2： 管制型創新數		模型 3： 分配型(福利) 創新數		模型 4： 服務型創新數	
		IRR	p	IRR	p	IRR	p	IRR	p		
人員	公務員平均 年齡	.911	0.127	.746 *	0.032	1.141	0.210	.9447	0.445		
	公務員大專 以上比例	1.075 ***	0.000	1.075 *	0.024	1.117 ***	0.000	1.088 ***	0.000		
組織	資源 寬鬆度	收支賸 餘(百 萬元)	1.000	0.250	.999	0.380	1.000 +	0.094	1.000	0.857	
		財務收 入依存 (%)	.977 ***	0.000	.976	0.126	.949 ***	0.000	.974 ***	0.001	
	政府 規模	直轄市	1.711	0.102	4.277 **	0.006	1.489	0.300	1.628	0.167	
	政黨 競爭	與前任 是否同 黨	.764 *	0.014	.890	0.670	.785	0.304	.649 ***	0.001	
環境	社會 需求	每人可 支配所 得(元)	1.000	0.249	1.000	0.504	.999 +	0.072	1.000	0.185	
		低收入 戶比	1.125	0.306	1.139	0.556	1.187	0.441	1.171	0.215	
		失業率	1.180 **	0.009	.954	0.776	1.230	0.146	1.131	0.121	
		犯罪 人口率	1.000	0.224	1.000	0.892	1.000	0.316	1.000	0.513	
		人口 成長率	.996	0.586	.981	0.288	1.016 *	0.028	.983 +	0.056	
n of obs=360 n of groups = 29		Wald chi2(11)= 123.25 Log likelihood=-588.203 Prob > chi2= 0.00	Wald chi2(11)= 71.37 Log likelihood=-177.11 Prob > chi2= 0.00	Wald chi2(11)= 117.2 Log likelihood=-202.40 Prob > chi2= 0.00	Wald chi2(11)= 115.39 Log likelihood=-455.12 Prob > chi2= 0.00						

+ p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

資料來源：本研究

表八 研究發現摘要表：影響各類創新產生的因素

發展條件 創新類型	基本條件	財務資源 面向	環境刺激與 壓力	是否符合 Lowi 的政治權力 場域推論？
管制創新	高教育程度、 年紀輕 成員	無關	社會複雜度高 (為直轄市)	否(預期政黨競爭應該負向顯著,但實際沒有)
分配 (福利) 創新	高教育程度 成員	財務資源充足、 財務獨立自主	社會問題增加 (人口增加、人 民所得下降)	否(預期政黨競爭應該正向顯著,但實際沒有)
服務創新	高教育程度 成員	財務獨立自主、 財務彈性(福利 政策需求降低)	政黨競爭壓力 大	不適用(因 Lowi 的理論未提及此類)

資料來源：本研究

整合上述四個模型的分析結果，本文將影響政府組織創新的三大類因素歸納在表八，呈現出不同創新的差異，同時說明分析結果與 Lowi 對管制與分配創新的預期是否相同。首先，基本條件是組織成員的高教育程度，不論是哪一種創新類型，都會需要這個條件來建立穩固的組織創新環境，這個發現與李仲彬（2016b）的研究結果不謀而合，根據李仲彬（2016b）對我國地方政府公務人員的調查分析，繼續攻讀進一階學位的動作，確實會提升公務人員創新的意願與實際行為。這可能因為教育學習的機會讓公務人員接觸到更多學術理論，又或者因為學校場域可以與來自不同領域的人接觸，比較能夠激盪創新的想法與執行方

式。至於年齡的部分雖然只有顯著地影響管制性創新數，但某種程度也可以說明，官僚內部習慣性的守舊氛圍，若有新興思維的年輕公務人員進入，對於創新產生也將有一些幫助。

其次，有關財務資源部分，雖然預算條件不會限制管制性創新的出現，但卻是服務型創新與分配(福利)型創新的發展要件，尤其是分配型創新，只有在較不需要倚賴中央政府提供經費補助的地方，或是有較多財政彈性空間的地方，才会有較多的分配性(福利)創新出現。本文認為這是一件值得注意的事情，因為通常需要中央政府補助的地方都是比較偏遠或落後的地區，居住在該地的居民會比較需要社會福利的協助，但因為偏鄉公務人員通常較難有繼續接受課程的機會(前面一段所提的「基本條件」較弱)，創新想法的產生本來就會比較困難，現在再加上需要仰賴外界補助才能夠產生分配(福利)性創新，這些地區人民因為新環境變化而衍生出的社會福利需求，將更難被滿足；再者，地方政府通常是最理解在地社會需求的政府層級，若這個需求必須先透過地方提案，接下來中央補助後才能執行，這樣對於地方需求的滿足將是沒效率的。至於管制性創新部分，雖然不會受到預算資源的影響，不論預算資源夠不夠，新的管制作為都會被提出，乍看起來這似乎是一件好事，但也有可能是管制型創新在「採用」時並未考慮管制「執行」的行政成本，因此造成許多管制條例如同虛設，造成管制效果不彰的現象，這樣的創新方式就會如同放煙火一樣，對於公共治理績效一點幫助也沒有，反而會損害公務體系的動能與民眾對政府的信心。

最後，社會環境壓力與需求的影響，模型結果顯示，分配(福

利)型創新通常會受到社會上民眾的需要(人口越多、民眾收入下降則福利型創新越多),符合常理的判斷。管制性創新也是一樣,直轄市因為人口密集,社會問題較多,通常會有較多的社會管制需求,因此也會有較多的管制性出現,本文認為這些都是社會環境壓力與需求的一部分。至於政治競爭所產生的壓力部分,資料顯示僅會影響到服務型創新的產生數量,對管制與分配型創新的影響都不顯著,這一點與前面的文獻探討不盡相同,根據 Lowi 的推論,在一個政治競爭壓力較大、政黨勢力較為均衡、執政黨更迭較為頻繁之處,管制性政策會較少,分配型創新則會較多,但本文的研究卻發現,這兩類創新政策都和政黨競爭無關,政治競爭情形並不會影響其發生機率。從學術研究的角度來看,如果這不是因為資料分析品質的問題,那將政策權力環境與政策類型做結合的公共政策文獻,將需要重新被討論;從實務的角度來談,這或許是一個好的現象,那就是政黨並未因為競爭壓力而濫開社會福利型創新政策的支票,也沒有因為選票壓力,就避免去對人民進行社會或經濟管制,放任社會失序現象。

陸、結 論

政策創新在一個持續變遷的社會中,是保持公共治理品質的重要途徑,可惜的是,政府組織因為公共治理的特殊性,政策創新變成是一個可遇不可求的產品,如何提升政府組織的創新產能,在現有體制之下找出關鍵的驅力,也就成為實務上相當重要的議題。在理論上,過去政府創新研究,不是在資料上缺乏效

度，多僅以單一個案進行解析，就是缺乏對不同創新類型的比較，且甚少結合創新類型到公共政策的類型當中，產生政府創新研究成果的分歧論述。例如李仲彬（2013b）的研究，未考慮不同類型創新的區別，也缺乏與傳統公共政策的研究對話，導致研究成果在理論與實務上都有所限制。本文為了改善上述缺失，先從創新性政策個案的代表性著手，充實創新個案的資料庫之後，進一步結合縱貫性資料的分析，找出影響不同類型創新政策之因素，對於上述理論與實務的不足，皆有相當程度的改善。

一、研究發現摘要

研究發現，不同類型創新政策所受到的驅動因素相異性甚大，除了提升公務員本身知識深度（教育程度）是各類型創新產出的不二法門之外，管制性創新受到環境需求很重要的推力影響，直轄市相對於非直轄市，可能因為社會秩序的混亂或人口的稠密，社會與經濟管制需求相對較大，因此有相當高比例的管制型創新出現在直轄市中，是一種環境驅使的現象。分配（福利）性的創新，則是社會需求的回應加上預算資源的配合，這兩個力量的支持下，才會推出分配型創新。最後是服務型創新，除了上述要件必須被滿足之外，政治環境壓力的刺激也是重要影響因素。

二、實務建議

根據上述分析結果，本文提出幾點對政府創新發展工作的實

務建議。首先，建立獨立的社會福利分配預算來源、提升偏遠縣市社會福利預算的自主性，資料顯示，分配（福利）性創新顯著地受到財務的充沛與自主性的影響，財務較佳或是人口增加較快的大都會地區比較會有社會福利型創新產生，然而，人口多就表示需要社會福利嗎？從更直接的低收入戶比例、失業率來看，竟然和社會福利創新數量沒有相關，顯示目前社會福利創新的出現地區，不一定真的是最需要的地區。總之，分配（福利型）創新政策受到財政自主性與充沛性的牽絆相當的大，力量大過於社會問題所產生的需求，常理認為比較需要社會福利的偏鄉地區，地方政府提出分配性創新的機會因為財務的關係而不足，形成地方政府之間「福利落差」的加劇，因此，本文建議，因地制宜的社會福利性政策，應該由中央政府建構一個常設性的經費來源，讓比較偏鄉的地方政府可以直接申請後長期專案撥補，提升偏鄉政府社會福利預算的穩定性。

第二，管制性政策的規劃過程，必須加入執行可行性的考量。資料顯示，管制性政策大量地集中在直轄市地區出現，某種程度回應了大都會地區社會複雜與社會管制的需求，從公共問題回應性的角度來看，這是一件合理且被樂見的現象。但有趣的是，資料顯示管制性政策的出現，卻與實際執行時所需要的「財務資源」沒有顯著的關係，本文認為，這相當可能是管制政策制定與管制政策執行兩者脫鉤的一種現象。管制政策必須要同時考量執行該社會管制所需要的政府資源，才能確保管制執行的效果（張其錄，2006），缺乏後續「執行」將造成政策的空洞化、形式化，對於政府信任與績效都將是很大的影響，例如訂定怠速條

例之後，公務機關是否有能力（有財務）確實執行取締？訂定食品添加自治條例之後，地方衛生機關是否有能力執行檢查與檢驗？訂定室內溫度管制條例之後，社會是否遵守，是否確實執行？上述問題都是政策「執行」相關問題。

第三，盡可能擴充公務人員的教育、學習的機會，例如鼓勵回校進修學位，或是由機關與學校開設學分班等，都是相當可行的作法，雖然很多人說經驗比學歷重要，但資料顯示，公務人員的教育程度不論對於哪一種創新來說，都是具有高度的正向影響力，顯示外在學習環境的刺激，對創新的產生還是必要的。

三、未來研究建議

從學術研究的角度來看，本文認為此議題未來還有幾個值得探索的方向。首先，創新政策「品質」的了解與追蹤，因為本研究僅考慮有多少創新政策，未考量創新政策本身的品質，未平衡依變數的「量」與「質」，且因為此資料庫是透過新聞報導資料庫獲取創新個案的來源，優點是較為全面，但其實也有城鄉報導失衡的可能性。除此之外，創新的持續性也是一個未來值得追蹤的議題，究竟哪一類型的創新政策容易被延續，或甚至廣泛地擴散到其他地方政府；反之，哪些創新很快地就被宣告「終止」，這些都是有趣的研究方向。

第二個未來研究建議則是對本研究限制的解套，本研究承認，本文在資料與分析上還是有許多限制與瑕疵，期待未來進一步的改進。首先是統計模型分析過程檢測不足的問題，例如當許多地方政府的創新數量為 0 時，是否還適合用 NBRM 或是用

Zero-inflated NBRM 替代，都是未來可以重新思考的；第二，許多文獻都指出，組織成員的心理狀態（例如工作滿意度、人格特質、創新的接受度...等）是影響組織創新能力的重要指標，但本研究缺乏主觀性質的政策環境背景變數，僅以政府統計數值作為解釋變數，在模型完整性上有相當大的限制；第三，部分自變數的操作化仍然在效度上有所不足，例如本文以人口成長率代表管制型政策所要回應的社會環境危機，也許並非一個很好的選擇，尤其是政策管理者通常會忽略掉那些民眾比較不會有深刻感覺的議題（Howlett, 2014）。總之，在資料的品質上，本研究還有許多改善的空間，待未來有更多的研究資源投入蒐集。

本文承認在資料品質上必須再加強，才會有足夠的證據來檢測 Lowi 的政策分類論述，但作者並非想要在這一篇文章當中做出最終論斷，而只是想要建立一個研究議題的起始點，論述從傳統公共政策的角度來分析政府創新產出的重要性，因為這將是比較能讓創新學術研究貼近政治實際場域、公共行政文獻的方式。政府創新的研究，勢必一定得要考量公共場域當中特有的政治權力互動關係、管制者與被管制者關係、政府與私部門關係對創新性政策所產生的影響。為了做到這一點，未來還可以考慮用其他的公共政策分類方式來區分創新政策，例如依照政府涉入（involve）政策的程度所做的強制性、混和性、與自願性政策區分（Howlett and Ramesh, 1995），或是依照公共資源排他性所做的零和（zero-sum game policy）與非零和類型（non-zero-sum game policy）的政策區分，都是很好的方式，因為很明顯地，這些不同類型的政策，其在政策產生過程所會遭遇到的阻力與助力是截

然不同的，尤其是創新性政策通常面對相當高度的資訊不足、不確定性，政治的力量照理來說應該會有更大的影響空間，而這些都是需要我們進一步研究的。

參考書目

- Agresti, Alan. 1996. *An Introduction to Categorical Data Analysis*. New York: Wiley.
- Ahmed, Pervaiz K. 1998. "Culture and Climate for Innovation." *European Journal of Innovation Management* 1, 1: 30-43.
- Altshuler, Alan A. 1997. "Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability, and Political Incentives." in Alan A. Altshuler and Robert D. Behn. eds. *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*: 38-80. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Amabile, Teresa M. 1997. "Motivating Creativity in Organizations: on Doing What You Love and Loving What You Do." *California Management Review* 40, 1: 39-58.
- Amabile, Teresa M. et al. 1996. "Assessing the Work Environment for Creativity." *Academy of Management Journal* 39, 5: 1154-1184.
- Anderson, Neil R. and Rosina M. Gasteiger. 2008. "Innovation and Creativity in Organizations: Individual and Work Team Research Findings and Implications for Government Policy." in Bart Nooteboom and Erik Stam. eds. *Micro-Foundations for Innovation Policy*: 249-272. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Baldrige, J. Victor and Robert A. Burnham. 1975. "Organizational Innovation: Individual, Organizational and Environmental Impacts." *Administrative Science Quarterly* 20, 2: 165-176.
- Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Becker, Selwyn W. and Thomas L. Whisler. 1967. "The Innovative Organization: A Selective View of Current Theory and Research." *Journal of Business* 40, 4: 462-469.
- Behn, Robert D. 1997. "The Dilemmas of Innovation in American Government." in Alan A. Altshuler and Robert D. Behn. eds. *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*: 3-37. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Berry, Frances Stokes and William D. Berry. 1990. "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis." *The American Political Science Review* 84, 2: 395-415.
- Beugelsdijk, Sjoerd. 2008. "Strategic Human Resource Practices and Product Innovation." *Organization Studies* 29, 6: 821-847.
- Bingham, Richard D. 1978. "Innovation, Bureaucracy, and Public Policy: A Study of Innovation Adoption by Local Government." *The Western Political Quarterly* 31, 2: 178-205.
- Blanco, Ismael. 2015. "Yes, You Can: The "Who," the "Why," the "What," and the "How" of Innovation in American Government." *Public Administration Review* 75, 3: 500-503.

- Boehmke, Frederick J. and Paul Skinner. 2011. "The Determinants of State Policy Innovativeness." Paper presented at the 2011 Midwest Political Science Association Meeting, 31 March - 3 April 2011. Chicago: Palmer House.
- Borins, Sandford. 2002. "Leadership and Innovation in the Public Sector." *Leadership & Organization Development Journal* 23, 8: 467-476.
- Borins, Sandford. 2014. *The Persistence of Innovation in Government*. Washington DC: Ash Center for Democratic Governance and Innovation and Brookings Institution Press.
- Boushey, Graeme. 2012. "Punctuated Equilibrium Theory and the Diffusion of Innovations." *Policy Studies Journal* 40, 1: 127-46.
- Choudhury, Enamul H. 2007. "Workforce Planning in Small Local Governments." *Review of Public Personnel Administration* 27, 3: 264-280.
- Considine, Mark and Jenny M. Lewis. 2007. "Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks." *Governance* 20, 4: 581-607.
- Cooper, Juett R. 1998. "A Multidimensional Approach to the Adoption of Innovation." *Management Decision* 36, 8: 493-502.
- Damanpour, Fariborz. 1991. "Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators." *Academy of Management Journal* 34, 3: 555-590.

- Damanpour, Fariborz and Marguerite Schneider. 2009. "Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, 3: 495-522.
- De Vries, H. et al. 2016. "Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda." *Public Administration* 91, 1: 146-166.
- Easton, David. 1979. *A Framework for Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Feiock, Richard C. and Johathan P. West. 1993. "Testing Competing Explanations for Policy Adoption: Municipal Solid Waste Recycling Programs." *Political Research Quarterly* 46, 2: 399-419.
- Geroski, Paul A. 2000. "Models of Technology Diffusion." *Research Policy* 29: 603-625.
- Gray, Virginia. 1973. "Innovation in the States: A Diffusion Study." *American Political Science Review* 67, 4: 1174-1185.
- Greenberg, George D. et al. 1977. "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research." *American Political Science Review* 71, 4: 1532-1543.
- Hage, Jerald T. 1999. "Organizational Innovation and Organizational Change." *Annual Review of Sociology* 25: 567-622.
- Halvorsen, Thomas et al. 2005. "On the Differences between Public and Private Sector Innovation." Publin Report No. D9,

Innovation in the Public Sector. in <http://www.step.no/publin/reports>. Latest update 22 June 2011.

- Howlett, Michael. 2014. "Why Are Policy Innovations Rare and So Often Negative? Blame Avoidance and Problem Denial in Climate Change Policy-Making." *Global Environmental Change* 29: 395-403.
- Howlett, Michael and Joshua Newman. 2013. "After the Regulatory Moment in Comparative Regulatory Studies: Modeling the Early Stages of Regulatory Life Cycles." *Journal of Comparative Policy Analysis* 15, 2: 107-121.
- Howlett, Michael and Michael Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Jaskyte, Kristina. 2011. "Predictors of Administrative and Technological Innovations in Nonprofit Organizations." *Public Administration Review* 71, 1: 77-86.
- Kellow, Aynsley. 1988. "Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power." *Policy Studies Journal* 16, 4: 713-724.
- Kiel, L. Douglas. 1994. *Managing Chaos and Complexity in Government: A New Paradigm for Managing Change, Innovation, and Organizational Renewal*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

- Koch, Per and Johan Hauknes. 2005. "On Innovation in the Public Sector - Today and Beyond." in <http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d20-innovation.pdf>. Latest update 24 June 2011.
- Krause, Rachel M. 2010. "Policy Innovation, Intergovernmental Relations, and the Adoption of Climate Protection Initiatives by U.S Cities." *Journal of Urban Affairs* 33, 1: 163-175.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory." *World Politics* 16, 4: 677-715.
- Lowi, Theodore J. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review* 32, 4: 298-310.
- Mahler, Alwin and Everett M. Rogers. 1999. "The Diffusion of Interactive Communication Innovations and the Critical Mass: The Adoption of Telecommunications Services by German Banks." *Telecommunications Policy* 23: 719-740.
- Mahroum, Sami. 2013. "Policy Innovations: Towards an Analytic Framework." *Journal of Comparative Policy Analysis* 15, 2: 182-197.
- Makse, Todd and Craig Volden. 2011. "The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations." *The Journal of Politics* 73, 1: 108-124.
- Mohr, Lawrence B. 1969. "Determinants of Innovation in Organizations." *The American Political Science Review* 63, 1: 111-126.

- Mooney, Christopher Z. and Mei-Hsien Lee. 1995. "Legislative Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform." *American Journal of Political Science*: 599-627.
- Mulgan, Geoff and David Albury. 2003. "Innovation in the Public Sector." in http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf. ver 1.9 October 2003. Latest update 24 May 2011.
- Newman, Janet et al. 2001. "Developments: Transforming Local Government: Innovation and Modernization." *Public Money & Management* 21, 2:61-68.
- Nicholson-Crotty, Sean C. et al. 2014. "Policy Innovativeness and Interstate Compacts." *Policy Studies Journal* 42, 2: 305-24.
- O'Connor, Allan et al. 2007. "Evaluating an Australian Public Policy Organization's Innovation Capacity." *European Journal of Innovation Management* 10, 4: 532-558.
- Otto, Daniel M. and Mark A. Edelman. 1990. "Innovation in Structural Change of Local Government." *American Journal of Agricultural Economics* 72, 4: 1074-1080.
- Pierce, Jon L. and Andre L. Delbecq. 1977. "Organization Structure, Individual Attitudes and Innovation." *Academy of Management Review* 2, 1: 27-37
- Rice, Gillian. 2006. "Individual Values, Organizational Context, and Self-Perceptions of Employee Creativity: Evidence from

- Egyptian Organizations.” *Journal of Business Research* 59: 233-241.
- Rogers, Everett M. and F. Floyd Shoemaker. 1971. *Communication of Innovations : A Cross-Cultural Approach*. New York: The Free Press.
- Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Sabatier, Paul A. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview.
- Seelos, Christian and Johanna Mair. 2012. “What Determines the Capacity for Continuous Innovation in Social Sector Organizations?” Rockefeller Foundation Report. in http://www.christianseelos.com/capacity-for-continuous-innovation_PACS_31Jan2012_Final.pdf. Latest update 6 June 2013.
- Shipan, Charles R. and Craig Volden. 2008. “The Mechanisms of Policy Diffusion.” *American Journal of Political Science* 52, 4: 840-57.
- Singer, Judith D. and John B. Willett. 2003. *Applied Longitudinal Data Analysis: Modeling Change and Event Occurrence*. New York: Oxford University Press.
- Smith, Kevin B. and Christopher W. Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Spitzer, Robert J. 1987. “Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power.” *Policy Studies Journal* 15, 4: 675-689.

- Steinberger, Peter J. 1980. "Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process." *Social Science Quarterly* 61, 2: 185-197.
- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: Norton.
- Stoneman, Paul and Paul Diederer. 1994. "Technology Diffusion and Public Policy." *Economic Journal* 104: 918-30.
- Thompson, Victor A. 1965. "Bureaucracy and Innovation." *Administrative Science Quarterly* 10, 1: 1-20.
- Waldo, Dwight. 1980. *The Enterprise of Public Administration*. New York: Chandler and Sharp.
- Walker, Jack L. 1969. "The Diffusion of Innovations among the American States." *American Political Science Association* 63, 3: 880-899.
- Walker, Richard. M. 2006. "Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government." *Public Administration* 84, 2: 311-335.
- Walker, Richard M. et al. 2011. "The Diffusion of Innovations: A Longitudinal Empirical Test of the Berry and Berry Model." *Public Management Review* 13, 1: 95-125.
- Windrum, Paul. 2008. "Innovation and Entrepreneurship in Public Services." in W. Paul and K. Per. eds. *Innovation in Public Sector Services: Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*: 3-19. U.K: Edward Elgar.

- Woodman, Richard W. et al. 1993. "Toward a Theory of Organizational Creativity." *The Academy of Management Review* 18, 2: 293-321.
- 朱志宏。1995。《公共政策》。台北：三民出版社。(Zhu, Z. H. 1995. *Public Policy*. Taipei: San Min Press.)
- 江大樹。2005。〈從創新到執行力：政府改造的變革與困境〉。《政治科學論叢》26：79-128。(Chiang, Ta-Shu. 2005. "From Innovation to Execution: The Change and Predicaments of Government Reform in Taiwan." *Taiwanese Journal of Political Science* 26: 79 - 128.)
- 李仲彬。2013a。〈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, C. P. 2013. "Types and Distribution of Local Government Innovation." *Journal of Public Administration* 44: 73-112.)
- 李仲彬。2013b。〈影響地方政府創新產出量的因素〉。《東吳政治學報》31，1：105-160。(Lee, C. P. 2013. "Factors Affecting Local Government Innovation." *Soochow Journal of Political Science* 31, 1: 105 - 160.)
- 李仲彬。2016a。〈從哪來的創新想法?: 我國地方政府創新來源與創新政策特質分析〉。《公共行政學報》50：1-42。(Lee, C. P. 2016. "Where Do Innovative Ideas Come from? The Relationship between Information Source and Quality of Innovation." *Journal of Public Administration* 50: 1-42.)

- 李仲彬。2016b。〈與生俱來或是後天培養？探討人力資源發展措施對公務員創新行為的影響〉。《2016年公共行政研究的反思與應用學術研討會暨陳金貴教授榮退紀念論壇》。2016年12月02日。台北：臺北大學公共行政暨政策學系。(Lee, C. P. 2016. “Innate or Acquired? The Influence of Human Resources Management Activities on the Innovation Attitude and Behavior of Public Servants.” Paper presented at the Conference of Rethinking the Implications of Public Administration. 02 December 2016. Taipei: Taipei University)
- 李亭林。2008。〈區域創新系統下談社會網絡的學習與能力建構〉。《公共行政學報》26: 141-157。(Lee, T. L. 2008. “The Learning and Competency Building of Social Network Under the IS.” *Journal of Public Administration* 26: 141-157.)
- 李俊達等。2015。〈政府吸納社會創新強化公共治理之研究〉，國家發展委員會委託研究報告。台北：國家發展委員會。(Lee, C. T. et al. 2015. “Improving Public Governance by Adopting Social Innovation.” National Development Council Research Project. Taipei: National Development Council.)
- 張其祿。2006。〈政府管制政策績效評估：以OECD國家經驗為例〉。《經社法制論叢》38: 49-97。(Jang, C. L. 2006. “Regulatory Impact Assessment--Lessons from OECD Countries.” *Socioeconomic Law and Institution Review* 38: 49-97.)
- 張其祿、葉一璋。2002。〈知識管理與政府管制革新〉。《中國行政》72: 133-151。(Jang, C. L. and I. J. Yeh. 2002. “Knowledge

Management and Regulatory Reform.” *The Chinese Journal of Administration* 72: 133-151.)

莊麗蘭。2010。〈地方與城市重要議題發展與研究〉。《研考雙月刊》34，6：90-97。(Juang, L. L. 2010. “Emerging Issues of Local/city Development.” *Research, Development, and Evaluation Commission Bimonthly* 34, 6: 90-97.)

斯圖爾特等人。陳恆鈞譯。2001。《公共政策：演進研究途徑》。台北：學富出版社。(Stewart, Joseph Jr. et al. 2001. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. H. C. Chen. Trans. Taipei: PRO-ED Press.)

陳家聲。2010。〈政府機關創新服務樣態之探討〉。《研考雙月刊》34，5：30-38。(Chen, C. S. 2010. “Types of Public Service Innovation.” *Research, Development, and Evaluation Commission Bimonthly* 34, 5: 30-38.)

陳暉淵。2009。〈地方政府行銷：區域主義下的創新競爭策略〉。《文官制度季刊》1，4：57-78。(Chen, Huei-Yuan. 2009. “Local Government Marketing: An Innovative and Competitive Strategy under Regionalism.” *Journal of Civil Service* 1, 4: 57-78.)

曾冠球。2015。〈激勵公務同仁創新行為的概念分析〉。《人事月刊》362：4-16。(Tseng, K. C. 2015. “A Conceptual Analysis of Factors Motivating Public Servants Innovation.” *Personnel Monthly* 362: 4-16.)

廖永靜。2008。〈論行政組織的創新能力〉。《研習論壇》88：

1-9。(Liao, Y. C. 2008. “The Capacity of Administrative Organization to Innovative.” *Civil Servant Development Forum* 88: 1-9.)

廖麗娟、林嘉琪。2013。〈公共服務與政府創新之探討〉。《公共治理季刊》1, 1: 130-137。(Liao, L. C. and K. K. Lam. 2013. “Exploring Public Service and Government Innovation.” *Public Governance Quarterly* 1, 1: 130-137.)

廖麗娟、黃子華。2012。〈政府機關精進創新整合服務之策略〉。《研考雙月刊》36, 5: 15-26。(Liao, L. C. and T. H. Hwang. 2012. “Strategy for Improving Integrated Government Innovative Service.” *Research, Development, and Evaluation Commission Bimonthly* 36, 5: 15-26.)

劉坤億等。2012。〈政府服務創新類型與策略引導〉。《研考雙月刊》3, 5: 91-104。(Liu, K. I. 2012. “Types of Government Service Innovation and the Strategy for Guiding.” *Research, Development, and Evaluation Commission Bimonthly* 3, 5: 91-104.)

韓保中。2013。〈我國地方政府創新治理研究初探〉。《文官制度季刊》5, 4: 139-181。(Han, B. C. 2013. “A Preliminary Study of Innovation Governance of Local Governments in Taiwan.” *Journal of Civil Service* 5, 4: 139-181.)

羅清俊。2000。〈政策利益分配的型態：最小獲勝聯盟？還是通通有獎？〉。《政治科學論叢》13: 201-232。(Luor, C. J. 2000. “The Pattern of Geographic Distribution of Policy Benefit:

Minimum Winning Coalition? or Universalism?” *Taiwanese Journal of Political Science* 13: 201-232.)

羅清俊。2004。〈分配政策與預算制定之政治分析〉。《政治科學論叢》21：149-188。(Luor, C. J. 2004. “The Political Analysis on the Decision Making of Distributive Policies and Budgets.” *Taiwanese Journal of Political Science* 21: 149-188.)

羅清俊。2015。《公共政策：現象觀察與實務操作》。台北：揚智出版。(Luor, C. J. 2015. *Public Policy: Observations and Know-How*. Taipei: Yang-Chin Press.)

羅清俊、張皖萍。2008。〈立法委員分配政治行為分析：選區企業與立法委員企業背景的影響〉。《政治科學論叢》35：47-94。(Luor, C. J. and W. P. Chang. 2008. “Pork-Barrel Behavior of Legislators: Business Lobby and Business Connection of Legislators within Electoral Districts.” *Taiwanese Journal of Political Science* 35: 47-94.)

The Influencing Factors of Various Types of Policy Innovation: A Longitudinal Analysis of Taiwan Local Governments (1999–2013)

Chung-Pin Lee *

The pursuit of innovation has become a key for organizational sustainability. This paper aims to explore the factors affecting the development of different types of innovation and to classify innovations into the classic public policy categories, the regulatory and distributive policy, in an attempt to connect the discussion on innovation development models with the public policy literature. This paper performs a longitudinal analysis on 953 cases of innovation policies from local governments in Taiwan, which we have collected from the fifteen years between 1999 and 2013.

The results reveal substantial differences in the factors driving different types of innovations. However, the factors influencing the production of distributive and regulatory policies in local governments, in general, do not come from the interaction of political power, as stated by Lowi. The

* Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

factors mostly originate from government resources and the needs of the social environment. Service innovation mainly requires the stimulation of environmental pressure. Regulatory innovation is more likely to be initiated by municipal cities with quality human resources. Distributive (welfare) innovation is usually a response to social demands with budgetary resources. The results obtained above produce several policy suggestions for government innovation development.

Keywords: policy innovation, local government, policy type, distributive policy, regulatory policy