

知識社群下的政策學習過程：

成因、模式與政策進程

Policy learning under epistemic communities:
Its cause, pattern, and policy process

許雲翔 副教授

國立中央大學法律與政府研究所

林瑞珠 教授/ 院長

國立臺灣科技大學智慧財產學院

〈摘要〉

在回應政策問題的需要，或是提升治理績效的壓力下，行政機關持續向外尋找執行層面的解決方案，這些舉措均使得政策學習成為當代政府一個顯明的特徵。過去在政策學習上的討論係將政策制訂者視為學習主體，具備學習能力，能夠自主學習其他府內或府際單位，甚至國外政府的辦理經驗，也就是一種政策取向，且持續性的集體學習過程。但在政策專業程度日增，形成政策所需知識與技術日益複雜之際，我們也看到專家學者所形成的知識社群，參與政策過程，個別成員甚或參與決策，相當程度影響了政策過程。知識社群扮演教導的角色，協助機關擷取國外經驗，習得政策相關經驗性知識與工具。然而行政機關與知識社群因兩者間角色差異，知識社群必須維持超然獨立性，彼此間對政策的認識上有所衝突，這也使得行政機關與知識社群間的政策學習是一種衝突緩解後的動態過程。本研究以 Dunlop & Radaelli(2018)所建立的政策學習架構，分析我國再生能源政策形成過程。研究以行政院科技部能源國家型計畫下包含離岸風力、碳捕獲與封存、地熱與海洋能等數個以主軸技術中心形式存在的知識社群及經濟部能源局為對象，進行次級資料及訪談，意圖建構我國知識社群推動政策學習的合理程序與管道。

關鍵字：政策學習、知識社群、再生能源政策

壹、前言

在回應政策需要，或是提升治理績效的壓力下，行政機關持續向外尋找問題的解決方案。從瞭解政策、制度或工具，借鏡其他國家執行經驗，甚或推動外部學習，形成政策社群協助公眾認識政策問題，理解政策目標，這些舉措均使得政策學習成為當代政府一個顯明的特徵(陳恆鈞 2000; 黃東益 2004)。政策學習的作用是在利益團體、行政部門、政策網絡及民意代表等行動者間，形成政策問題的共同信念或認識，或達成問題處理方式看法，是一種具有議題取向，且持續性的組織集體學習過程(Heikkila and Gerlak 2013; Sabatier 2007)。過去在政策學習上的討論係將前述行動者視為學習主體，具備學習能力，能夠自主學習其他府內或府際單位，甚至國外政府的政策經驗(丘昌泰 2017, 485-86; 陳序廷與黃東益 2011)。

而在政策專業程度日增，形成政策所需知識與技術日益複雜之際，除了前述這些行動者，我們也看到專家學者所形成的知識社群(epistemic community)影響政策學習。能源、食品安全、央行貨幣或公共衛生等領域本即需要一定程度專業，而由學者專家組成的知識社群，能夠轉譯這些領域，也就是將社群內所分享的知識，或形成的共識，影響國內政策決策者(Haas 1992)。也就是說，社群能夠將知識轉譯給行政機關，進而影響其政策信念。過往知識社群的討論主要是從國際關係角度切入，如國際法制架構、理念及趨勢，但在跨國治理日益影響國內政治之際，學者轉而關注知識社群影響一國決策者的機制(Cross 2013; Dunlop 2009)。舉例來說，氣候政治領域國際法制國內法化的工作¹，我國歷次主要由知識社群所組成的非政府代表參與，抑或協助行政機關提出國家減碳承諾，或將國際協定帶回國內轉譯成 2015 年溫室氣體減量及管理法等國內法的實質內容。

我們可以發現，知識社群憑藉專業，構成了一種權力，掌握一定程度的話語權，個別成員甚或參與決策，相當程度影響了政策過程。特別在政策問題複雜難解，有多元利害關係人參與，或充滿高度不確定時，決策者需要倚賴專家判斷，知識社群則扮演教導的角色，協助機關擷取國外經驗，習得政策相關經驗性知識與工具。然而行政機關與知識社群因兩者間角色差異，相對於行政機關，知識社群是建立在專業主義(professionalism)之上，必須維持超然獨立性，因而彼此間對政策的認識不時有所衝突。儘管如此，行政機關還是有持續向知識社群進行政策學習的需要，也使得知識社群下的政策學習是一種動態過程，不斷的進行衝突與緩解(Dunlop 2017)。此種型態的政策學習可能成功推進政策變遷，也可能失敗，關鍵在於政策受到學習的影響程度，也就是行政機關與知識社群間的關係(Löblová 2018)。基於此，我們就需要瞭解知識社群轉譯的條

¹ 聯合國氣候大會連續進行 24 年的氣候協商，從最為人所知的 1997 年第三屆京都議定書，到 2009 年哥本哈根大會，再到 2015 年 21 屆大會的巴黎協定，討論氣候變遷的未來。

件、規模，才能對政策產出有清楚的認識。

本研究以科技部能源國家型計畫為例，驗證知識社群下的政策學習過程。研究資料來自能源國家型計畫下，建構政府跨部門溝通平台及協調機制所組成的知識社群，針對其中五位學者專家深度訪談，並分析行政部門會議記錄。研究整理政策學習與知識社群理論觀點，試圖從同一時點導入的兩項能源主軸技術：離岸風力與地熱發電，驗證理論所指出的兩種模型。研究發現在問題容易解決程度及專業程度有所差異時，行政機關確實會出現不同的政策學習模式，結果在政策產出部分，離岸風力發電被行政機關轉化為政策，形成行政規則進行招標，進而轉化為商業模式，知識社群在技術層次的採購制度、招標規則上，發揮引介他國作法的影響；相對的，行政機關在地熱發電的政策學習上，仍在從彼此處於競爭地位的各知識社群中學習。限制在於知識社群的定義，不同領域的知識社群有不同影響，並沒有辦法，也無法與現實的對應。

貳、知識社群下的政策學習

一、政策學習

人的有限理性是一個既定事實，也因為如此，我們會尋求外界觀點解釋不確定的事物。組織亦然，行政組織所面臨的情境更為複雜，不確定性更高，因而希望藉由具有知識權威的個人或團體，協助政策制訂者形成解釋政策問題的框架，此即為政策學習的源頭。概念上，政策學習與組織學習相近，不同之處，在於前者是以政策為參考對象，後者則是標竿了特定組織進行模仿。丘昌泰(2017, 485)將政策學習定義為政策制訂者的一種內部自覺行為，意識到過去或現在政策的不足，需要不斷擷取新資訊，藉以改變目標或技術，加強政策實現目標程度。具體來說，是決策者對於公共政策信念(belief)的改變或更新(updating)過程(Sabatier and Jenkins-Smith 1993, 4)，亦即行動者經由學習，在政策的信念上發生轉變，包含對於政策的預設及看法，或政策風險的承擔能力。²

一如丘昌泰(2017, 487)所言，政策學習是公共政策中重要且常見的行為，但未受到足夠重視。隨著政策信念之爭日益頻繁，眾人關注行政機關如何認識政策問題，行政機關本身亦常苦於政策工具間的抉擇，近年開始有相當多學者試著釐清政策學習的概念，進一步擴充成理論框架(Heikkila and Gerlak 2013; Moyson, Scholten, and Weible 2017; Dunlop and Radaelli 2018, 2013)。政策學習理

² 舉例來說，政策制訂者若接受了凱因斯總體經濟政策的概念，即可能學習對於刺激總合需求的作法，以擴大公共投資帶動總合需求，布列敦森林體系(Bretton Woods System)的建立即是在一群此一學派學者對官員的說服，希望接受他們的政策目標下完成。其後，GATT的建立、反洲際飛彈。而當前政策學習最常被提及的即是中國大陸香山模式，同時考量官僚政策理性的學習模式：在形成決策前，中國國家發改委及科技部邀集所有涉及單位至香山進行兩個禮拜密集的討論。討論過程按議題分組進行，由主軸負責單位提出草案，讓涉及單位進行正反意見的論辯。發改委及科技部不參與論辯，而是從旁聆聽記錄爭點，觀察雙方如何開展論點，再進行收斂與歸納調合意見，最後形成政策。參見 Cross(2013)。

論試圖尋找政策制訂者學習的模式，理論化的工作就需在人與人間的互動上，建立各種基於微觀基礎(micro-foundations)上的假設。基本預設會是行為者對於所處情境下，基於事實判斷所採取的後續行動，衍生出兩種學習模式的假設：其中之一是推論學習(inferential learning)，也就是從過去發生了什麼來推論未來應該採取什麼動作，在推論的過程中，行為者會持續修正信念，產生學習效果。然而若採此一假設，學習將會是一種內部自覺過程，細微之處很難為他人察覺，行為者的反應複雜，難預測，研究者將難以從外部掌握。

第二種假設是情境學習(contingent learning)，亦即行為者在外部提點下，會針對重要項目學習，此是政策學習最常採用的假設。而此一假設的困難會是行動者信念改變可能不只是因為學習，還有很多其他因素，因而會面臨相當多例外情況。

二、政策學習模式

而行政機關是如何建立起政策問題的認識？也就是說，在情境學習假設下，行政機關如何進行政策學習？Dunlop & Radaelli(2013)提出可以從兩個維度來建立政策學習的理論模型：問題處理容易程度(tractability)，及進行專業教授的成員是否需要社會認可其專業程度(certification of actors)，或專業性。第一個維度容易理解，問題容易處理的話，政策制訂者容易計算推動成本，也容易認定可能的收益；相對的，若不容易處理，議題即有高度不確定性，在此一極端狀況下，行政部門即需要倚賴知識社群、學者，或是技術性政策工具，如管制影響評估、設定標準作業程序等，將風險明確化。

後者則涉及了「誰」有辦法出任政策學習「老師」這份工作。政策問題複雜程度高時，社會可能普遍認為需要由相當專業的組織或人士傳授知識；相對的，若複雜程度低，眾人容易理解，或對此一問題是否需由專業人士判讀，

		問題處理容易程度	
		不易處理	容易處理
成員專業 被社會認 同程度	低 度 專 業	反思性學習 (reflective learning)	協商式學習 (learning through bargaining)
	高 度 專 業	知識社群學習 (epistemic learning) (預設案例：地熱)	科層壓迫下學習 (learning in the shadow of hierarchy) (預設案例：離岸風力)

圖一：政策學習模式

資料來源：Dunlop & Radaelli (2018)

社會也可能缺乏共識時，每個利益相關的團體都會自認是專家，意見也該「被學習」，變成多元發聲的狀態。此時，知識的傳授即會一轉而變為話語權爭奪後的結果，可能會是彼此協商誰來傳授知識，也可能會是彼此互動下，構思出政治上可以接受的的政策觀點，兩者均會隨情境變遷而改變。在這兩個維度下，Dunlop & Radaelli(2018)進一步架構出四種政策學習模式：

- (一) 知識社群學習(epistemic learning)：在成員專業高度被社會認同，且政策問題不易處理時，知識即成為工具，也因知識的工具性而產生力量，賦予社群權威地位。由於政策問題不易處理，政策制訂者想要在社群的指導下，建立正確的政策問題認識架構或觀點，在此一模式下，社群與政策制訂者的互動是不對等的，社群也能以其偏好的方式參與政策；
- (二) 科層陰影下學習(learning in the shadow of hierarchy)：在成員專業高度被社會認同，但政策問題相對容易處理時，行政部門內往往已有腹案，或問題因應處理的組織法規或制度，其政策學習會是由政策制訂者自上而下指定學習範圍。因而此一政策學習模式主要在蒐集資訊，針對特定議題深入瞭解執法所需的技術細節；
- (三) 協商式學習(learning through bargaining)：在社會不認同成員具備專業性，但政策問題容易處理時，政策學習是藉由多元利益彼此協商出解決方案。因問題容易處理，知識是在不同專家競逐權威地位下，經由協商妥協產生，我們會在此一過程中聽到各種不同觀點彼此論辯。此一學習模式下的知識具有政治或象徵意義，主要作用在操作知識，導向特定政策偏好，這使得協商式政策學習最後可能偏離政策應有的理念；
- (四) 反思性(reflexively)學習：在社會不認同成員具備專業性，且政策問題不易處理時，政策知識是開放性的，由行動者及公民彼此審議討論而得。在此模式下，學習的不確定性高，專家學者也具備多元性，來自不同領域，政策知識的學習結果是經由社會網絡深入討論，反覆討論建立政策觀點，進行選擇適合的學習對象。同時不斷挑戰既有知識，再重新創造被眾人所接受的知識。

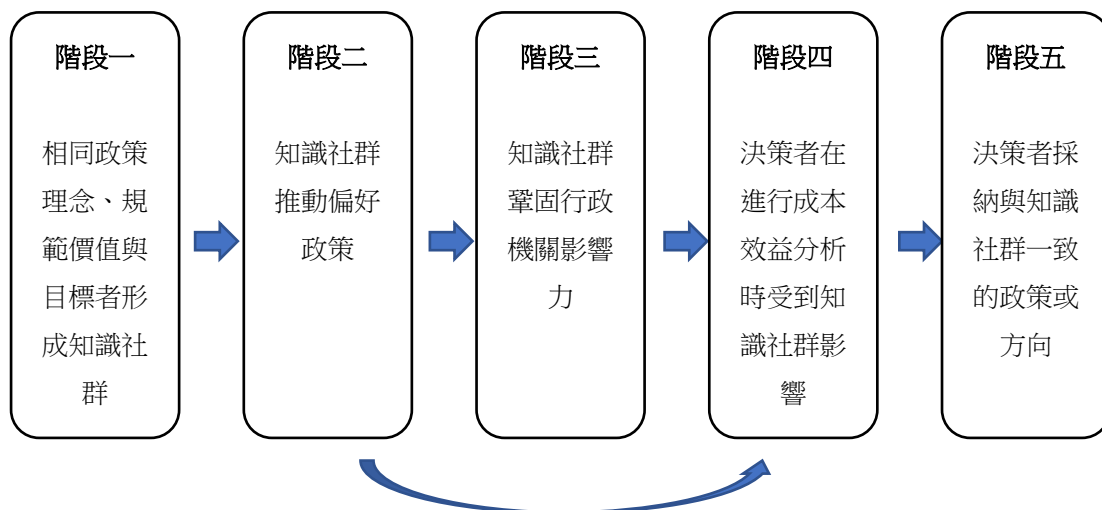
三、知識社群政策學習影響路徑

理論上，知識社群可以追溯自孔恩科學社群的概念，而討論起始於 Haas 與其同儕的著作，試圖理解一群科學家在全球環境治理的角色，其定義知識社群為：「一群在特定領域的專業人士組成網路，憑藉眾人認可的專業與能力，對該領域或特定議題的政策相關知識，能夠做出具權威性的主張」(Haas 1992, 3)，也就是說，知識社群是一群學者專家組織起來，試圖以其專業知識，說服他人

接受社群所主張信念與政策目標間的因果關係。學者專家的知識專業支持政策目標，否則社群的主張將缺乏權威性，沒辦法說服行政機關政策制訂者等目標群眾。相對的，政策制訂者也倚賴學者專家，憑藉後者提出的說帖，驗證構想的政策方向確實可行，顯示他們與同僚的不同，強化在組織內的權威。

而在什麼條件下，知識社群能發揮影響？Zito(2001)認為，學習的需求主要來自於政策有不確定空間，知識社群可以促成行政機關政策學習，降低政策問題的不確定性，進一步整理數項條件如下：

- (一) 影響條件：政策問題較新或複雜，或者具有較高的政治關注度，如執政黨施政綱領或新增法律規範事項，而決策者又急於更弦易轍，改變過去作法時，政策即有較高的不確定性，知識社群在達成政策目標上也較有說服力；
- (二) 政治機會結構：知識社群有辦法接近高階決策者，同時也能掌握其他政策參與者的偏好或行動時，即有較大的影響；
- (三) 政策進程階段：政策若是處於政策窗開啟後的論點或方案競逐階段，尚未進入決策，知識社群又能掌握技術官僚所需要的關鍵操作性知識，願意提供技術細節，而不是試圖扭轉政治信念如非核家園時，社群即能發揮較大的影響力；
- (四) 社群建構狀況：知識社群在教授政策制訂者時沒有競爭者，或社群具備高的專業地位及明確規範；
- (五) 政策領域發展程度：知識社群的規範與政策目標，能配合政策制訂者所依循的法規範或方向，且意圖發揮影響的政策領域主要是在有客觀量化數據支持的環境或能源領域，而非較為複雜，且通常援引主觀性強的質性資料支持的社會人文系統。



圖二：國內知識社群影響政策路徑

資料來源：Löblová (2018)

Löblová(2018)則更為具體的把知識社群影響政策學習的路徑，以分階段的方式呈現：在階段一至二為社群組成階段，關鍵在於階段三，知識社群成員要能處於建議的位置，處於決策者的「耳邊」(ear) (Löblová 2018, 165)，可能是透過非正式管道說出讓決策者能聽進去的話，也或許是在階段二時即能建立政策學習管道傳播理念。最後則在階段四及五之時，由知識社群說服決策者採行偏好政策。不過，政策問題如何處理存在不確定性，進程也相當複雜，決策者在社群將知識移轉到行政機關，變成政策的過程中還是有絕對的控制權(Dunlop 2009)，也就是說，決策者會選擇他們認為急需的資訊進行知識移轉，不一定按照知識社群的偏好，甚至可能在知識傳遞上存在競爭者，此一因果關係的路徑需要進一步驗證。

參、資料與方法

一、研究資料與方法

知識社群政策學習可以經由深度訪談，及政策文件、法條等政策產出，驗證政策信念的採納過程(Löblová 2018, 165)。而基於 Zito(2001)所列出知識社群政策學習條件，本研究以我國能源國家型計畫下，建構政府跨部門溝通平台及協調機制所組成的知識社群為對象，其自 2014 年起即試圖影響經濟部能源局下「離岸風力發電」與「地熱發電」政策領域，推動政策學習。³訪談對象為橋接

³ 該社群的組織使命見下列會議記錄：「所涉問題於本次會議多獲得主管機關明確回應。主辦單位(橋接與溝通小組)投入能源國家型計畫，以學者角度能做的是在個案中歸納出具體原則，作為後續推動的參考依據」(科技部第二期能源國家行科技計畫 2014)

溝通小組的重要成員，包含：1.A 顧問（工研院）；2.B 特助（工研院）；3.C 教授（台大）；4.D 博士（工研院）；5.E 副組長（工研院）。同時，研究整理自 2016 至 2018 年間，行政院能源及減碳辦公室、科技部第二期能源型國家計畫及橋接溝通小組會議記錄，協助研究者認定 Löblová(2018, 165)所指知識社群鞏固在行政機關內影響力的關鍵過程。

二、個案介紹：科技部補助計畫下知識社群

個案知識社群係於科技部檢討第一期能源型國家計畫執行結果後，由數位大學教授及工研院專家在科技部補助計畫下成立。科技部在前期計畫於 2013 年結束後，發現除科技研發等技術問題外，再生能源政策推動阻力來自於政府內部及社會外部因素，如政策決定游移不定、行政程序繁瑣或行政部會權責不明與聯繫協調不彰，因而增設「能源政策橋接與溝通小組」，協助規劃再生能源技術在政府部門間的工作，促成各項能源政策實現。若以技術別觀察，社群成員的任務包含(科技部 2017, 3-4)：1. 離岸風力：「研析各國離岸風電招標機制，並比較各國離岸風電之招標制度與優缺點，並將其導入台灣的離岸風電招標制度中。再者，...針對歐盟之採購法進行研析，...針對離岸風力發電規劃廠址容量分配作業要點之法律授權依據、在地化策略、遴選機制、行政契約締結、跨部會溝通機制等重要議題，加以探究並思考相應的解決機制。」；2. 及地熱發電：「釐清地熱開發權利歸屬議題，研提跨部會溝通方案，以提升廠商投入地熱發電之意願」。

肆、研究發現

離岸風力及地熱發電兩項政策均需要高度專業，若不具備專業性，一般人士(layman)或利益團體的發言或觀點也難以為政策制訂者肯認，結果是行政機關政策學習在專業程度這個維度上沒有低的模式，包含協商及反思學習，而是在另兩個包含知識社群及科層壓迫學習模式下進行。在 Zito(2001)所提各項知識社群影響條件上，離岸風力屬於具備客觀數據支持的能源政策領域，具備高的政治能見度，在 2016 年基於非核家園政策方向，經濟部能源局已擬定風力發電 4 年計畫，試圖推動離岸風力發電所需的基礎建設環境(行政院能源及減碳辦公室 2016)；同樣的，地熱發電亦為替代核能發電的重要選項，「除太陽光電、風力發電以外之綠能發展(如小水力或公民電廠概念)，請經濟部能源局考量評估...經濟部除推動相關技術研發外，並建立獎勵措施吸引民間投入，含『地熱發電機組試驗性計畫申請作業要點』」(行政院能源及減碳辦公室 2017)

而在政治機會結構上，橋接溝通小組成員因具備高的專業地位，上一位階的科技部能源國家型計畫，其主持人之一亦是經濟部政務次長，因而能夠接近經濟部高階決策者，社群也意識到能夠接近決策者，較能達成使命。⁴同時，無

⁴ 「國產化及漁業補償辦法涉及其他部會局處，透過更高層參採較易被能源局接受」(受訪者 D)

論是離岸風力或地熱，兩項政策在進程上都是處於政策窗開啟後的論點或方案競逐階段，尚未進入決策階段。不過，兩項政策的「政策理念主要受部會首長影響，較難被小組改變」(受訪者 D)，因而一如 Dunlop(2009)的觀察，決策者在政策過程中還是有絕對的控制權，小組主要是作為提供技術官僚所需要的關鍵操作性知識，能夠政策學習是在願意提供技術細節，而不是試圖扭轉非核家園等高政治位階理念的前提下發生，兩項政策均「有改變，(因為有)外在批評以及參與者對推動法規政策之要求」(受訪者 A)，才促成學習後的政策移轉。

儘管如此，離岸風力與地熱風電因政策問題難易程度不同，及政策進程略有差異，還是呈現兩種截然不同的政策學習模式，也有不同的政策產出：

一、離岸風力發電政策學習：科層陰影模式

在成員專業高度被社會認同，但政策問題相對容易處理時，行政部門內往往已有腹案，並已有支持的組織法規或制度，即會走向科層陰影模式的政策學習。其政策學習會是由政策制訂者自上而下指定學習範圍，就行政機關而言，此一政策學習模式主要在蒐集資訊，針對特定議題深入瞭解執法所需的技術細節：「請橋接與溝通小組計畫團隊根據 3 月 9 日(經濟部)專案報告決議及下列重點事項，具體型塑建議方案，...1. 對照我國與各國之競標制度，並分析其優缺點。2. 我國可優先投入之項目及建議。3. 法國 CRE 及台電評選委員會之組成比較」(科技部第二期能源國家行科技計畫 2017a)。其後，小組提出對應行政機關需求的說帖(范建得與林瑞珠 2017)，其中包含經濟部所需的歐盟競爭性政府採購制度及遴選委員會等政策學習對象，而行政機關進一步與知識社群成立討論平台，修正說帖後採納。⁵

除政策問題外，研究另外發現，在業務具備急迫性時，亦會促成科層陰影下的政策學習。「(部會首長)接受有關競標方案的建議，主因計畫推動迫在眉睫」(受訪者 A)，「能源局較在意政策推動的進展，會擔心耽誤了原訂的目標與進度...若有不足之處，可以提出修訂研議，但不納入能源局的業務範疇」(受訪者 B)。然而也因為離岸風力政策有明確的政策信念，當知識社群內出現不同意見或觀點時，「離岸風電推動策略已為政府既定政策，橋接溝通小組的一些建議較不容易被採納，主因是行進中的政策執行甚難退回或暫停」(受訪者 B)「離岸風電因已有明確政策目標，且廠商投入較早，政策建議較難受採納」(受訪者

⁵ 「能源局離岸風電開發未定案之招標採購，請...增加 NEP-II 研提方案之說明...請能源局與工業局合作評估，參採本次會議 NEP-II 研提之具體方案，儘快確認產業化評估指標；另請能源局、工業局、台電與 NEP-II 建立討論平台，儘速討論創新採購機制之落實」(科技部第二期能源國家行科技計畫 2017c)

「請能源局參採歐盟創新採購機制，嘗試依據中央行政機關組織基準法設立遴選委員會...於遴選過程中，納入競爭性對話機制，並將工業局落實產業化(廠商貢獻度與在地化)之評估指標，納入遴選標準...請台電參考 NEP-II 規劃，與能源局、工業局討論，評估如何於執行面可行之方案，籌設有利執行選擇性招標之委員會，並將競爭性對話機制納入招標前置作業程序，以利促進產業化，並作為後續採購之基礎」(科技部第二期能源國家行科技計畫 2017c)

D)。同時，提出異議的知識社群成員也會排除於行政機關的政策學習之外。在完成了學習後，行政機關即在相當短的期程內接續進行離岸風力發電規劃場址遴選會議，審查併聯申請案，並公開遴選結果。⁶

二、地熱發電政策學習：知識社群模式

相對的，地熱發電政策問題較為複雜，致使該項目的政策學習與離岸風力政策相當不同，需要知識社群提供各項議題進行政策學習，知識即成為工具，也因知識的工具性而產生力量，賦予社群權威地位。由於政策問題不易處理，政策制訂者想要在社群的指導下，建立正確的政策問題認識架構或觀點：

「為利於原住民族地區開發熱，應將公民電廠之元素納入地熱發電開過程之重要環節，請 NEP-II(能源國家型第二期計畫)橋接及溝通小組擬具可行之方案，作為日後推動參考。」(行政院能源及減碳辦公室 2018b)

「關於地熱發電資源探勘與探採權等相關問題，請能源局於 1 個月內，依本次會議專家學者所提之意見檢討，並據以提具地熱發電行政管理規範」(行政院能源及減碳辦公室 2018b)

此一學習模式因政策問題不明確，隨著地熱發電所涉的其他議題如礦權、水資源、國有土地不斷帶入，問題範圍也不斷擴大，帶入其他的知識社群，也帶入其他的行政機關，增加新的學習內容，包含原住民或地方政府地熱開發回饋的補償原則：

「為降低地熱開發初期探勘風險，如何運用新技術進行初步探勘儲集層，請經濟部能源局評估適當之科研單位」(行政院能源及減碳辦公室 2018b)

「為確保地熱發電資源探勘與探採之權益，宜有法律依據；惟於立法之前，應先建立行政管理標準程序，使所有投入者能有所依據，希望能以仁澤國家案場為範例進行相關程序之建立。請經濟部協助處理後續協調事宜，同時並洽原住民委員會，釐清回饋及補償之原則。」(行政院能源及減碳辦公室 2018b)

不過，研究發現，在此一模式下，社群與政策制訂者的互動並非理論所預測的不對等，社群也不見得能以其偏好的方式參與政策，行政機關仍有其對複

⁶ 「經濟部業於今(107)年 4 月 20、27-28 日召開離岸風力發電規劃場址遴選會議，審查 109 年及 110-114 年完工併聯申請案，並已於 107 年 4 月 30 日公開遴選結果，說明遴選程序均秉持嚴謹、公平正之精神，在符合相關法規及行政程序完備之原則下，辦理委員會籌組及遴選審查作業事宜」(行政院能源及減碳辦公室 2018a)

雜問題處理的腹案：

「橋接溝通小組建議『地熱』的定位應予釐清，以溫泉法作為管理的依據，(能源局)似嫌太過薄弱，水權管理的機制亦容易衍生民事爭議，能源局(與橋接溝通小組看法不同，)較傾向由水利單位依溫泉法及水利法來處理」(受訪者 B)

另外，因為政策進程與離岸風力發電不同，政策學習結果也不同，「(部會首長)未接受(小組在)礦權主管機關的歸屬(建議)，原因不急」(受訪者 A)「地熱目前尚屬起步階段，且有參與宜蘭地熱鑽井計畫，提出建議較易被接受」(受訪者 D)，「尚未推動的部分比較有調整納收的空間」(受訪者 B)

三、小結

政策學習主要係以滿足行政機關的政策任務為主，前提在於不能挑戰政治考量，如推動能源結構轉型的發電結構配比，決定行政機關想從知識社群取得什麼樣的資訊。就此而言，知識社群扮演工具性的角色，其作用在於視行政機關業務需要，引介國外相關的知識。社群接受經濟部邀集介紹法國離岸風力規劃及招標制度，若是持與行政機關不同觀點的知識社群成員，在政策學習過程即會受到排除。

另外，研究發現，政策若是處於政策窗開啟後的論點或方案競逐階段，尚未進入決策，知識社群又能掌握立法技術或操作層次知識時，社群即能發揮較大的影響力；其次，就政策領域發展程度而言，知識社群的規範與政策目標，若能配合政策制訂者所依循的法規範或方向，且意圖發揮影響的政策領域是在有客觀量化數據支持的環境或能源領域時，亦容易促成政策學習；第三，研究發現，知識社群政策學習影響路徑不只是與接近決策者，**處於決策者的「耳邊」是知識社群影響兩政策的充分條件，鞏固影響力的必要條件是業務具備急迫性**，該項政策已迫在眉睫時，決策者即會指定學習範圍；相對的，業務不具備急迫性時，政策學習成為不同的知識社群各言爾志的結果，甚至不斷帶入其他行政機關而衍生跨部會溝通協調的需求。

伍、代結論：道德政治學下的政策學習

無論在理論或實務層面，我們很難忽略知識社群對於行政機關政策學習的影響。知識社群抱持淑世的理念，試圖以專業領域的影響力說服決策者，而我國學而優則仕的傳統，學者有成為國師的想望，也想透過此一路徑影響行政機關，遂行自己的政策信念。而政策學習是種動態過程，儘管難以掌握全貌，我們還是可以回溯特定時點學者及行政機關所採取的行動，這些政策行動即是基於政策學習的事實行為，協助我們進行判斷。政策學習在公共政策的理論意涵，在於專業意見是如何在公共政策過程中進入，是否能達到我們對政策理性的期待。政策學習的認識可以協助我們觀察理論所指的變數有所變動時，是否

會改變原先所預測的學習模型。

研究發現，離岸風力發電政策部分是一種科層陰影下的學習模式，行政機關在透過知識社群政策學習時會直接指定適合項目，希望社群彙整資料；而地熱發電則會是知識社群學習，因涉及原住民基準法及地方政府的分配回饋權利金，政策問題難解，以致範圍不斷擴大，帶入其他的知識社群，也帶入其他的行政機關，除增加新的學習內容，政策學習也增加跨機關協調的需要。研究進一步發現，專家意見本身只是爭話語權的工具之一而已，關鍵還是在政治權力競逐過程，既定的政治綱領或法律規範義務事項等，經濟部或經濟部能源局在與橋接溝通小組互動的過程並沒有改變其政策理念。施政計畫決定行政機關想要學些什麼，業務急迫與否更是造成學習模式的差異。而若不符合行政機關預期，如與上位能源政策施政信念或理念相違，即會排除討論的可能，相當程度也窄化了政策學習過程的討論空間。

若政策學習運作得宜，更多專家學者的政策知識可以應用在行政機關發展政策上，能夠促使行政機關政策學習，將他國或本國社會知識、地方經驗、社區治理的相關實例轉換成政府治理的政策。如何協助政府部門引入知識並轉換成政策內容，也就是「與政策相關的資訊與知識」如何轉換成真正的「政策知識與內容」即會是知識社群政策學習對實務上最大的貢獻。不過，行政機關的特性在於投其所好時，奉若上賓；反過來，又棄如敝屣，連諮詢的意願也無。這會讓學習的功能難以發揮，故而知識社群不能只定位在諮詢，必須在決策過程擁有一定的影響，或處於重要關節。這是官僚體系的特性，政策學習如不顧慮這個特性設計，將知識社群納入決策過程，只會讓社群隨著任務結束而消散。因而知識社群必須具備一定程度的政治性，例如與執政黨中央協調會、民意代表、或媒體建立連結，才能真正發揮政策學習作用。

訪談大綱

1. 橋接溝通小組對內盤點推動技術主軸的行政流程，對外協助公眾理解能源問題，就您的看法，小組對再生能源政策形成過程的影響為何？與經濟部，或經濟部能源局在政策理念或方向上會進行什麼樣的溝通？
2. 經濟部或經濟部能源局對於離岸風力及地熱兩項主軸技術的主要的資訊與技術從何而來？是否有與其他國家交流經驗？如何選擇交流國家？以哪些方式進行交流？如何建立交流管道？
3. 經濟部或經濟部能源局在離岸風力及地熱兩項主軸決策如何形成？有哪些參與者？不同參與者在決策過程中扮演了什麼角色？各別採取哪一種技術？與其他國家現行技術有何不同？
4. 在與橋接溝通小組互動的過程中，經濟部或經濟部能源局的政策理念有被改變嗎？改變的原因是什麼？若沒有改變，原因又是什麼？
5. 就離岸風力及地熱兩項主軸計畫而言，經濟部能源局與橋接溝通小組的互動有明顯差異，就您的觀察，能源局在接受兩項主軸的政策建議上有何不同？是否有特殊考量？決定採用建議的原因是什麼？

參考書目

- Cross, Mai'a K, Davis. 2013. "Re-Thinking Epistemic Communities Twenty Years Later." *Review of International Studies* 39 (1): 137–60.
- Dunlop, Claire A. 2009. "Policy Transfer as Learning: Capturing Variation in What Decision-Makers Learn from Epistemic Communities." *Policy Studies* 30 (3): 289–311. <https://doi.org/10.1080/01442870902863869>.
- . 2017. "The Irony of Epistemic Learning: Epistemic Communities, Policy Learning and the Case of Europe's Hormones Saga." *Policy and Society* 36 (2): 215–32. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1322260>.
- Dunlop, Claire A., and Claudio M. Radaelli. 2013. "Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions." *Political Studies* 61 (3): 599–619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>.
- . 2018. "Does Policy Learning Meet the Standards of an Analytical Framework of the Policy Process?" *Policy Studies Journal* 46 (S1): S48–68. <https://doi.org/10.1111/psj.12250>.
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46 (1): 1–35.
- Heikkila, Tanya, and Andrea K. Gerlak. 2013. "Building a Conceptual Approach to Collective Learning: Lessons for Public Policy Scholars." *Policy Studies Journal* 41 (3): 484–512. <https://doi.org/10.1111/psj.12026>.
- Löblová, Olga. 2018. "When Epistemic Communities Fail: Exploring the Mechanism of Policy Influence." *Policy Studies Journal* 46 (1): 160–89. <https://doi.org/10.1111/psj.12213>.
- Moyson, Stéphane, Peter Scholten, and Christopher M. Weible. 2017. "Policy Learning and Policy Change: Theorizing Their Relations from Different Perspectives." *Policy and Society* 36 (2): 161–77. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>.
- Sabatier, Paul A. 2007. "Fostering the Development of Policy Theory." In *Theories of the Policy Process*, 321–36. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. CO: Westview Press.
- Zito, Anthony. 2001. "Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration." *Journal of European Public Policy* 8 (4): 585–603.
- 丘昌泰. 2017. 公共政策. 第五版. 巨流.
- 科技部. 2017. "建構政府跨部門溝通平台及協調機制." MOST1063113F011001.
- 科技部第二期能源國家行科技計畫. 2014. "第二期能源國家型科技計畫 (NEP - II)「離岸風機籌設之跨部會溝通暨法規調適協調會」."
- . 2017a. "第二期能源國家型科技計畫 (NEP -II) 106 年第 5 次分項計畫

- 工作會議會議記錄。”
- . 2017b. “第二期能源國家型科技計畫 (NEP-II) 106 年第 6 次分項計畫工作會議會議記錄。”
- . 2017c. “第二期能源國家型科技計畫 (NEP-II) 106 年度能源政策之橋接與溝通小組第 3 次專案報告會議記錄。”
- 范建得與林瑞珠. 2017. “我國導入法國離岸風力招標制度之可行性與具體建議方案.” 國立臺灣科技大學法律與科技創新中心.
- 行政院能源及減碳辦公室. 2016. “行政院能源及減碳辦公室 105 年第一次委員會議.”
- . 2017. “行政院能源及減碳辦公室 106 年第一次委員會議.”
- . 2018a. “行政院能源及減碳辦公室 107 年第二次委員會議.”
- . 2018b. “地熱發電後續工作規劃討論會議.”
- 陳序廷與黃東益. 2011. “為什麼創新先驅成為後進者？臺北市政府的行車倒數計時顯示器政策學習過程.” 公共行政學報, no. 40: 77-112.
- 陳恆鈞. 2000. “二十一世紀的新課題：政策學習.” 法政學報, no. 10: 1-115.
- 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): 135-53.