

管制政策移轉之研究芻議

鄭國泰

義守大學公共政策與管理學系助理教授
城市外交與全球治理副主任

西方管制革新的模式對發展中國家的影響已日益重大，主要原因係是受到國際援助組織的壓力（例如世界銀行和國際貨幣基金會），而採取西方的管制改革模式，企盼能對發展中國家的經濟有所助益。然而，如今確被研究發現，此種直接的移轉模式，通常不能直接產出所企盼的政策結果。因此，本文認為政策變遷的過程是受到政治經濟、法律和社會文化系絡的強烈影響，而且吾人認為在某一國家被視為成功的政策模式，不一定表示就能在另一國家成功地推行；抑有進者，本文認為政策制定者不應只是簡單地應用所謂西方的標準模式，而應進一步分析其所屬的情境才能將西方的管制政策轉入。

關鍵字：政策移轉；取經；管制革新；管制治理；發展中國家；

Regulatory Policy Transfer: Emulation or Learning?

Kuo-Tai CHENG (Tiger)

Western models of regulatory reform have had a growing influence on developing countries. Indeed, international organisations such as the World Bank and the International Monetary Fund have pressed developing countries to adopt Western models on the assumption that this will benefit their economies. However, it is now recognised that direct policy transfers often fail to produce the expected results. Therefore it can be argued that the impact of policy transfer is strongly affected by the political, economic, legal and social context. Because a policy works well in one country does not mean it will do so in another. Rather than simply 'lesson-drawing' a standard model, policy makers need to analyse their own context and tailor policy to fit.

Key words: Policy transfer; lesson-drawing; regulatory reform; regulatory governance; developing countries;

Regulation is not a concept that travels well (Black,2000, p.2).

Contradictions among social preferences are not new. What is new is that government is increasingly expected to internalize these contradictions in public policy (Rose, 1980, p.17)

壹、 緒論

公共管理的全球化已對不同體制的公共管理革新發展進行比較，還特別涉及造先進國家（含英國）將經驗向開發中國家轉移。這些改革所造成的正面積極效用受到相當重視，但對存在的問題也應有所批評和省思，例如：文化差異和其他可供選擇的改革模式等議題。

本文主張應運用公共政策模式來分析管制政策和制度形式的移轉問題，特別是探索從一個文化到另一個文化情境的模仿或學習；國家之間政策、方案和制度的移轉，已有長久的歷史，然而近年國際組織使用條件式的方式，來要求一些發展中國家進行政策和制度的變遷。這些發展中國家在引入管制體系時，所導致的適當性（appropriateness）和適用性（adaptability）等議題。這也說明了管制政策移轉時，所涉及的經濟結構和行爲、國家管理的體系（例如：新公共管理），以及政治制度和政權形式（良好治理）。

本文便是企圖強化此一部分的政策移轉研究；特別是批判性運用Dolowitz和Marsh的概念架構(Dolowitz, 2000b; Dolowitz & Marsh, 1996)，來探討發展中國家管制政策移轉；這也涵括了以下問題：誰涉入轉移政策？為何進行政策移轉？轉移了什麼？是什麼程度上的轉移？是取自何處的政策經驗？有那因素限制或促成了政策移轉？而這些問題的探究，有助於擺脫現有研究中，都將政策移轉視為自願性取經，而是將政策移轉視為是一道從強制到自願的政策移轉光譜，也是一種轉移過程。抑有進者，這些研究問題的分析，將有助於瞭解政策移轉所造成的政策成敗，抑或是政策失靈。

貳、 政策移轉的意涵

政策移轉其實不是一個新穎的概念，早在政府存在時就已同時存在，而在

學術上的研究則是在過去二十年時才被重視。特別是在全球化的浪潮和科技日進的趨使下，使得國與國之家的政策移轉變得更容易學習、模仿和溝通，也使得政策移轉的研究日益重要 (Dolowitz, 2000a)。過去的學術研究雖然有限，但大多係屬公共政策、政治發展和民主化的領域。

在公共政策領域中，福利政策和方案從美國移轉到英國，便是最好的範例 (Dolowitz, 1997)。Dolowitz (1998) 的研究說明了英國保守黨的工作福利政策是如何移轉自美國，而且鮮少有變化；而且這些福利政策和方案，後來也從英國轉移到丹麥，甚至是一些歐盟國家。

而在政治發展的文獻中，「條件」(conditionality) 是造成政策移轉的主要原因；例如，國際貨幣基金會 (International Monetary Fund, IMF)，便要求其債務國接受特定的經濟政策。自從一九八〇年代，該基金會便要求債務國接受新自由經濟處方 (刪減公共支出和擴大市場使用) (Stiglitz, 2002)，甚至引起了亞洲金融風暴。

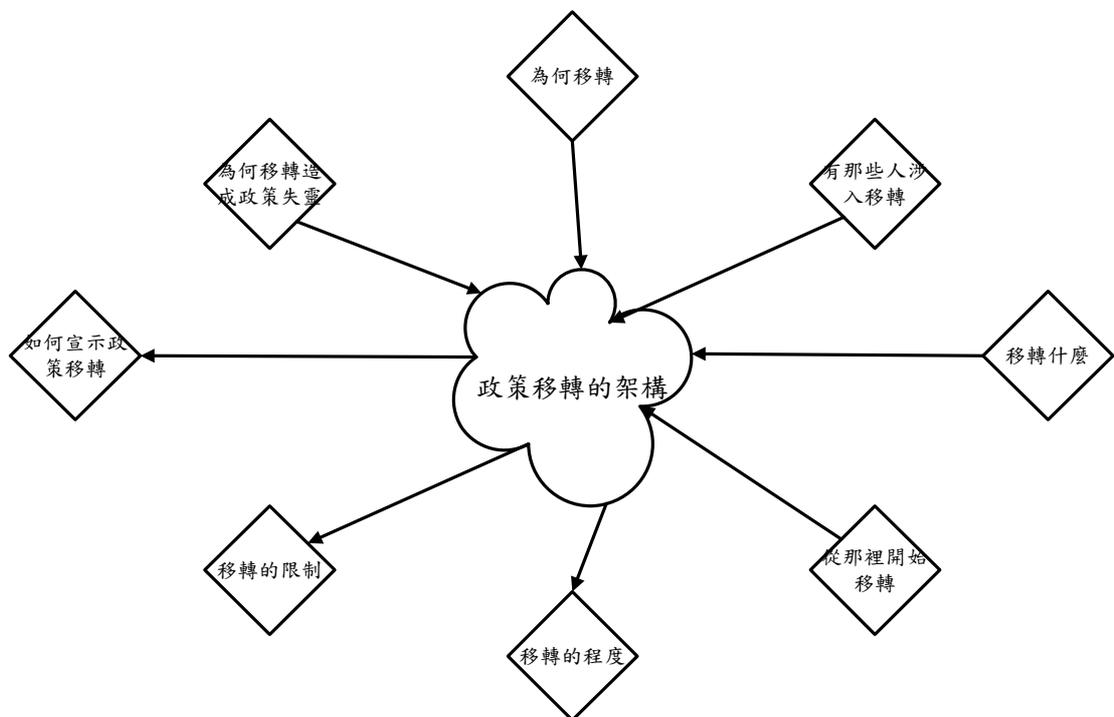
另一方面在民主化的領域中，大都是涉及憲法建構的移轉研究，最著名的便是「西班牙的憲法」中處理有關首相、國會和總統間的權力關係，便是取自德國的憲法 (Haywood, 1995)，而德國憲法卻是植基於美國憲法。後來，後共產政權的匈牙利憲法則是整合了西班牙模式中的許多部分而成。西班牙模式的倡導者，在這一憲法的移轉過程顯得相當重要 (Agh, 1998)。

也就是因為對政策移轉研究興趣的增加，也促成了對政策移轉過程的漸漸關注，特別是在英國。顯而易見，當移轉變成政策制定中一個重要的特徵時，對其過程的瞭解就相形重要。然而，在現有的研究文獻中，卻少有研究直接分析過程，大多是在研究國與國之間政策和理念的移轉，卻未將過程加以分析討論；因此，也就鮮有研究將過程置於更寬廣的架構來分析 (De Jong, Lalenis, & Mamadouh, 2002; Dolowitz, 2000b; Rose, 1993)。

本文便是企圖強化此一部分的政策移轉研究；特別是運用 Dolowitz 和 Marsh 的概念架構 (Dolowitz & Marsh, 1996)，來探討發展中國家管制政策移轉的問題探

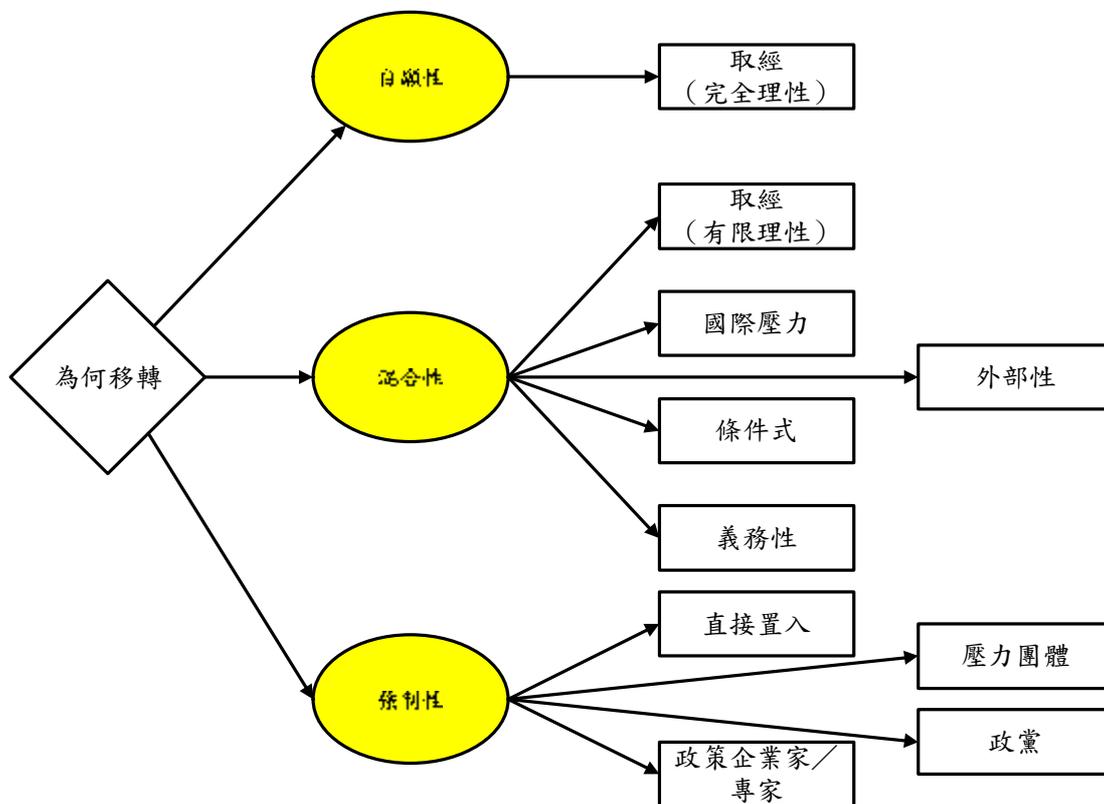
究，有助於擺脫現有研究中，都將政策移轉視為自願性取經，而是將政策移轉視為是一道從強制到自願的政策移轉光譜，也是一種轉移過程。抑有進者，這些研究問題的分析，將有助於瞭解政策移轉所造成的政策成敗，抑或是政策失靈。

過去政策移轉的研究(Bennett, 1992; Rose, 1991, 1993)大多著重於國與國之間的理念或政策轉移，鮮少分析和解釋過程；當然更少的研究把過程置入於廣博架構。Dolowitz 和 Marsh (Dolowitz, 2000b; Dolowitz & Marsh, 1996) 便認為政策移轉應關注於以下議題（請見圖一）：



圖一：政策移轉的分析架構

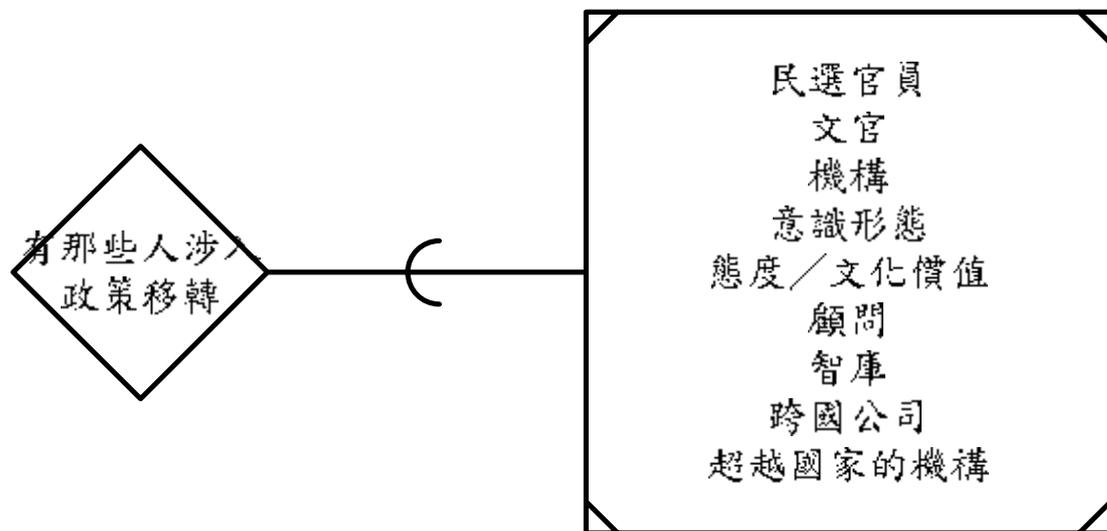
(一) 何時開始進行政策移轉（請見圖二）？



圖二：為何政策移轉的類別

首先在此議題牽涉了政策移轉的原因，係屬自願性或強制性，抑或是混合兩者？當然也涵括了造成此一政策轉移的壓力，包括政黨、壓力團體、專家，甚至是國際的壓力等等。

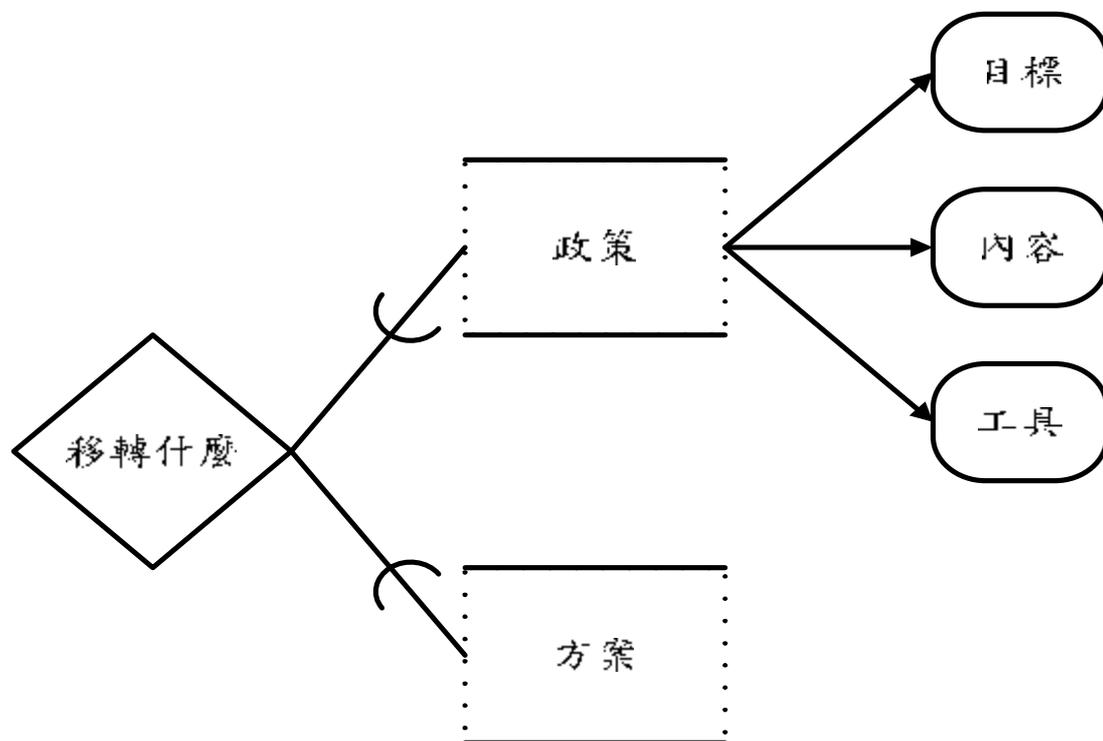
(二) 有那些政策行動者涉入其過程 (請見圖三) ?



圖三：涉入政策移轉者之分析

這個議題中強調分析政策移轉過程中參與的政策行動者，以及其間的政策網絡為何？以利政策移轉過程利害關係的瞭解。例如：民選官員、政治人物、文官、壓力團體、政策企業家和專家等等。誠如 Stone(Stone, 2003)一文著重於轉移過程中代理機構（agent）的角色；誠如她所言，過去的研究都太過重視正式官員和網絡。反之，她探究智庫在民營化的理念和制度安排散播過程中的角色。除此，她加入社會學習理論和知識社群於政策移轉的研究中。

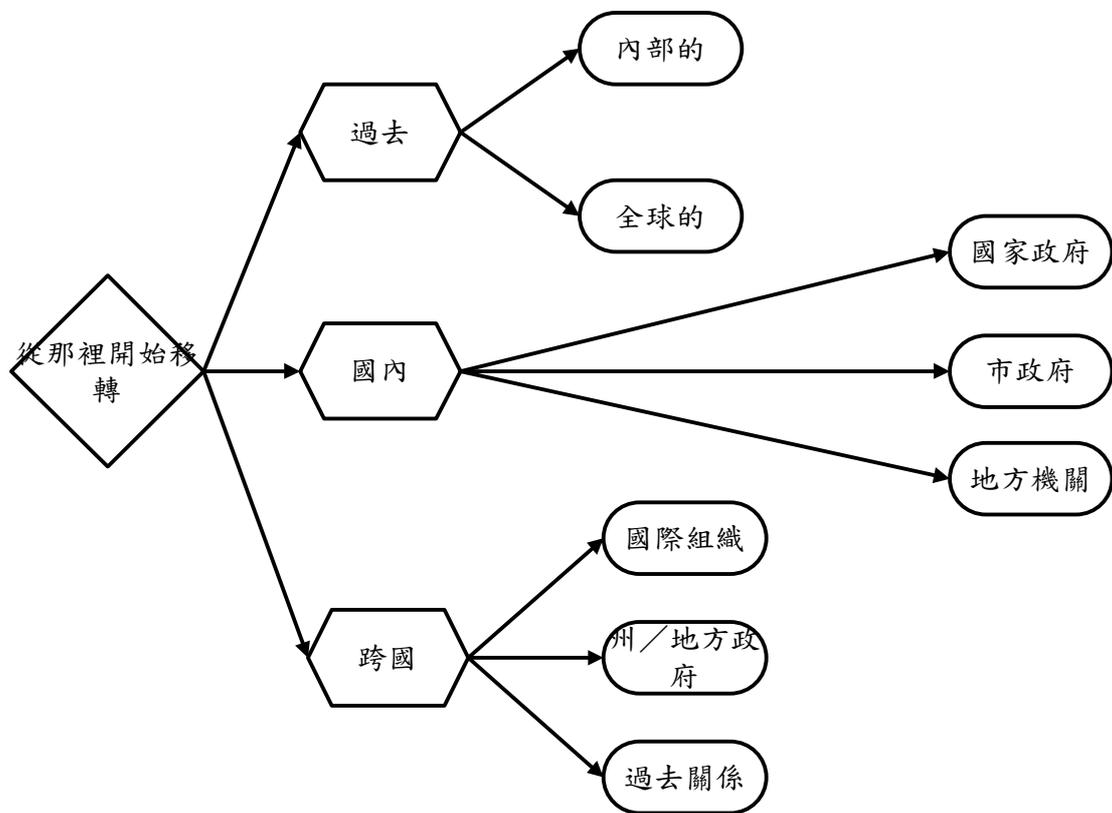
（三）而政策轉移那些內容和方案（請見圖四）？



圖四：政策移轉內容物分析

此一議題企圖了解政策移轉的實質內容，藉此以明瞭進行政策移轉國家的目標、內容和工具，抑或是方案的移轉等，而這些也是受到轉移時的議題和情境而定；實質內容大致有：政策目標、政策內容、政策工具、政策方案、機構、意識型態、理念、態度和負面的經驗等等。

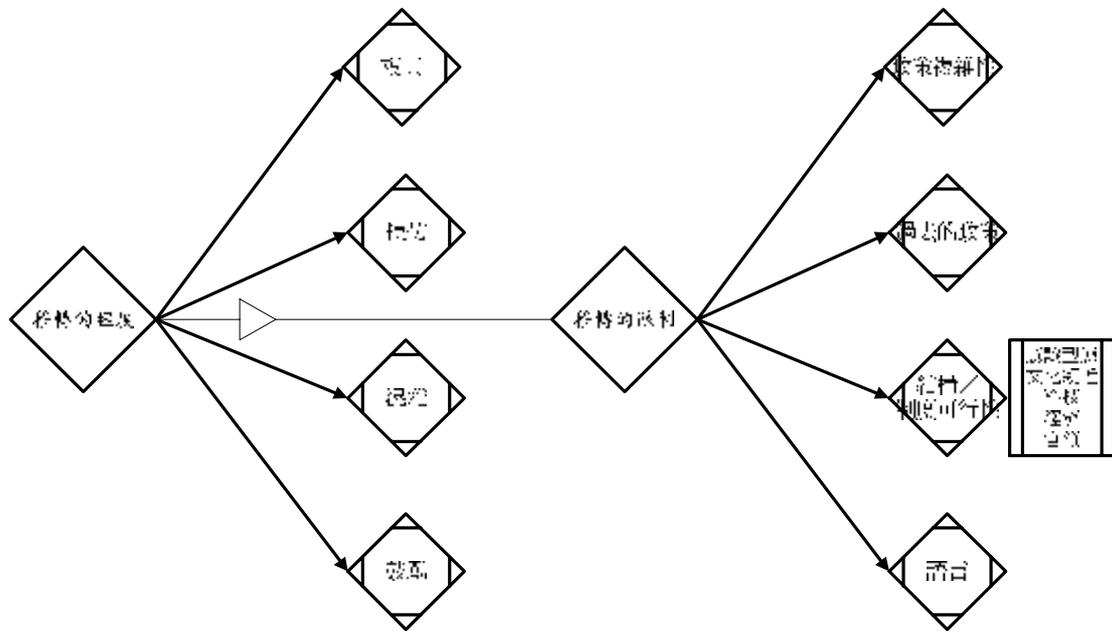
(四) 政策移轉是始於那裡 (請見圖五) ?



圖五：政策移轉的跨界分析

藉由政策移轉的跨界分析，以了解轉移的源起，是一種過去歷史性、境內的學習，或者是跨國性，並進一步釐清各種不同跨界分析內的組織內關係研究。誠如 Radaelli(Radaelli, 2003)一文則關注歐盟在政策移轉中的角色。他把政策移轉視為一個概念架構，並且探究政策擴散和同質性之間的關係。在文末，他歸結歐盟使用分類同質性來促成政策移轉。

(五) 政策移轉的程度為何(請見圖六)？



圖六：政策移轉之程度與限制分析

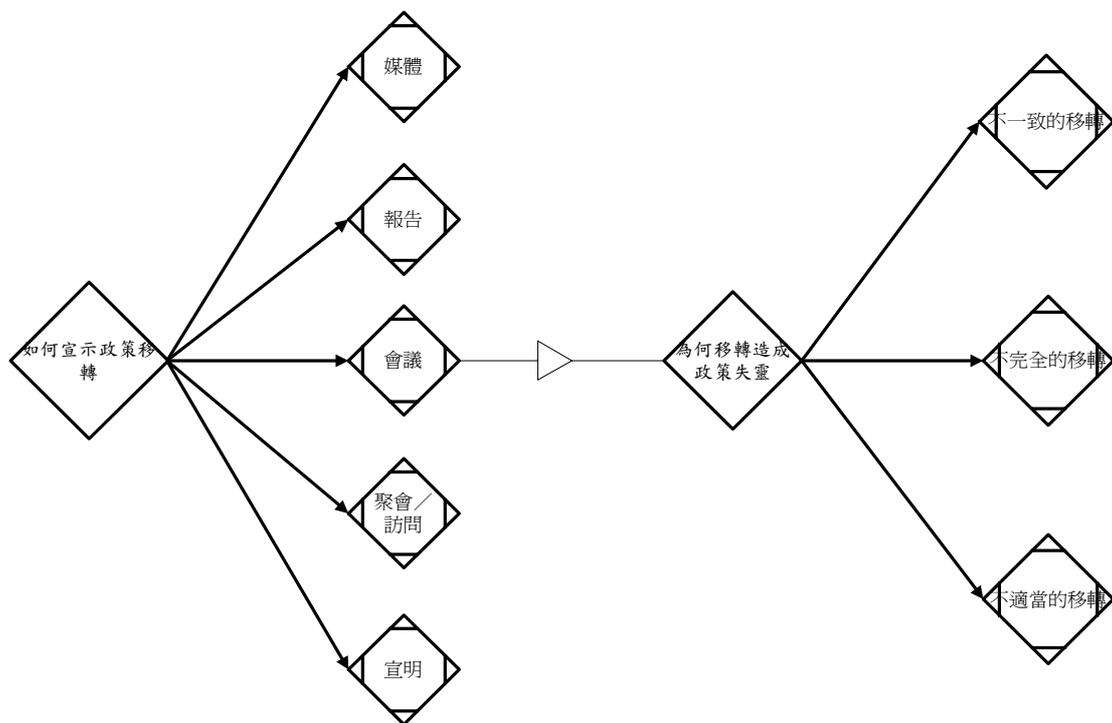
進一步將政策移轉予以程度化，並且將 Rose 所提出的取經 (lesson-drawing) 也視為是政策移轉的次要方式；將政策移轉的程度分為複製 (copying；直接全然的移轉)、模仿 (emulation；主要是轉政策或方案背後的理念)、混雜 (mixtures；混合了各式不同的政策) 和鼓勵 (inspiration；造成了另一個政策的變遷，而不是原來的政策)。這些程度上的差異，是由於不同的個案、不同的政策行動者，以及不同的情境等等。

(六) 政策移轉會受到那些限制 (請見圖六) ?

此一議題說明了政策移轉過程中所受的侷限性，包含政策的複雜性、過去政策的影響、結構制度上的可行性問題和語言所造成的限制等。誠如 Minogue (Minogue, 2002) 言，由於管制鑲嵌在不同的文化和制度之中，而是只是一個自發性的一組規定 (Wilks, 1996)，而使得政策移轉變成是一個主要的問題。亦如 Wilks 的文章分析發現，由於資本主義的不同形式，而產生了各式的資本主義和管制政策間的互動。職此之故，Minogue 認為這樣的結果，將造成理想化的藍圖和實際

運作間的鴻溝，也導致發展中國家的「執行無能」（implementation deficit），因此有必要對執行和調適間的問題進一步研究分析，將有助於明晰管制創新上的限制、系統的弱點和政治上對立等等侷限。

（七）如何宣示政策移轉的成果（請見圖七）？



圖七：政策移轉之宣示和失靈分析

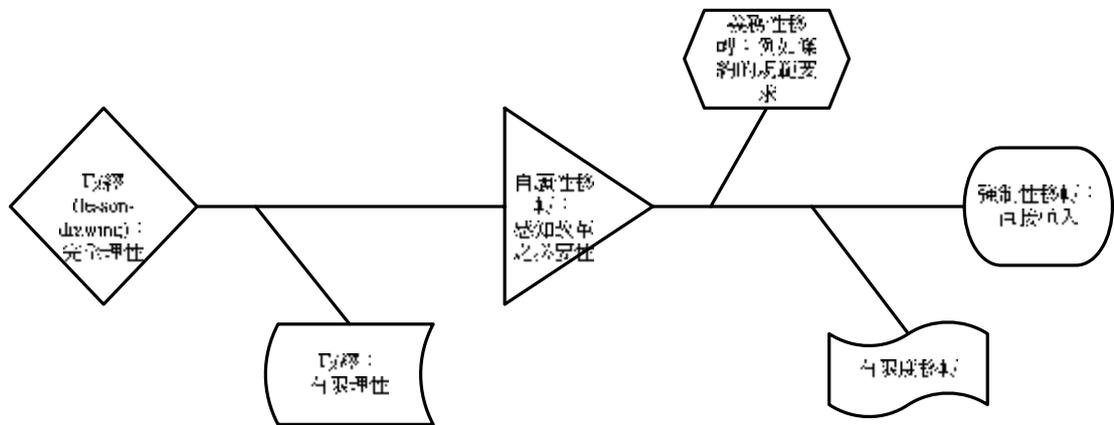
這一個議題說明了如何宣示政策移轉的成果，大致可分為：藉由媒體、報告、會議、訪問考察和宣達等方式。

（八）最後則是釐清政策移轉和政策失靈的聯結關係（請見圖七）？

此一議題是 Dolowitz 和 Marsh(Dolowitz & Marsh, 1996)認為是其概念架構最重要的貢獻所在，Dolowitz 和 Marsh 認為有三種因素會造成政策失靈；第一，無知的轉移（uniformed transfer），移轉國家未握有足夠的政策和機構之資訊，以及如何實際運作；第二，不完全的轉移（incomplete transfer），未將具決定性的

要件予以轉移；第三，不適宜的轉移（*inappropriate transfer*），未注意轉移時應關注的社會、經濟、政治和意識型態等差異。然而，此一概念架構也是受到其他研究者（James & Lodge, 2003）嚴厲批判的重點，認為不論是取經或是政策移轉都很難與其他政策制定模式相分離；再者，將政策移轉與政策失靈分開來探求，其實太過簡化了政策過程。

職此之故，政策移轉、政策擴散（*policy diffusion*）和取經（*lesson-drawing*）之間概念有必要加以釐清。顯而易見，這三者之間是存有相互重疊的部分。而 Dolowitz 和 Marsh 便將取經視為是政策移轉中的次要類型，並利用政策擴散中重要見解來說明移轉。取經概念最大的弱點便在於過度強調自願性移轉，然而誠如 Dolowitz 和 Marsh 認為其實很多的移轉是涉及了義務，甚至是強制性，而且區分自願性和強制性政策移轉是太過簡化了（請見圖八）。即便如此，Dolowitz 和 Marsh 所提出的概念架構還是很重視 Rose 的取經之概念架構。他們認為不應該過度簡化地區分自願性移轉和強制性移轉，而應該把這兩者之間視為是一光譜，來區分程度的差異性。首先，從取經來看，由於不同的政策行動者對轉移的看法不同，但端賴其是以理性方式或是感知改革之重要性，而有所差別；再者，即便是強制性移轉，也會因為國際組織的壓力，而進行強制性移轉，但必須進一步分析，是受到國際組織的義務性要求，還是一種強力的直接植入。



圖八 - 從取經(lesson-drawing)到政策轉移(policy transfer)

在公共政策領域，誠如 Walker 提出政策擴散的過程，但其太過重視擴散過程甚於政策內容。重視過程不但太過狹隘，而且政策擴散的研究大多是量化研究，並且認為擴散會在特定時期。這樣的研究不但沒有把代理機制納入探討，而且在研究過程上是沒有主題方向，所以認定自發性政策制定是可能的。職此之故，政策移轉似乎是比較有用的概念，因為其跨越了過程並認定代理機構在政策中的重要地位。

然而，Lodge 和 James (James & Lodge, 2003) 即對政策移轉進行批判，他們認為雖然取經和政策移轉概念已經漸漸成為瞭解公共政策一個重要部分，特別是在英國；然而，由 Rose 所提出的取經 (lesson-drawing)，與 Dolowitz 和 Marsh 所提出的政策移轉 (policy transfer) 的主要組成要件，卻有不同的解讀。主要可以從三大問題來剖析：第一，這兩個概念是否可以被視為是政策制定的另一個模式？第二，為何取經和政策移轉會超越其他形式而出現？Lodge 和 James 即批判取經和政策移轉的概念根本是把一些相衝突的概念和理論，放在一個共同的概念架構，而造成無法釐清其間的分殊性。第三，取經和政策移轉對政策制定的影響是什麼？以及如何將它們與其他過程相比較？Lodge 和 James 即認為取經是一個比較理性的政策制定形式，而政策移轉對政策的成功或失靈則顯模糊。因為 Dolowitz 和 Marsh 寧可重新描述失靈的面向，且將其與移轉相分立，而不願把

承認政策結果其實是植基在政策移轉的過程。歸結而言，Lodge 和 James 認為政策研究者應該尋求其他合適的方法，而不是侷限自我於此種概念架構。

抑有進者，Minogue (Minogue, 2002) 對管制治理概念進行分析發現，有個範疇的問題必須加以瞭解；第一、概念的問題：管制治理有別是傳統經濟學、法律和政治學所認為的干預；第二、範圍的問題：如何去釐清管理和國家活動間模糊性的困境；第三、比較的問題：如何分析跨部門或跨國間的相似弱點；第四、測量的問題：目前量化研究太過重視有問題的資料和未經測試的假定，另一方面，質化研究則相當闕如。因此有必要對發展中國家之管制政策的移轉進行深入的分析 and 瞭解。

因此，吾人認為「政策移轉」係指將一個政治系統的政策、行政安排、制度和理念之知識，予以應用到另一個政治系統的政策、行政安排、制度和理念之過程。

參、 發展中國家的比較分析

過去二十五年來，世界各國一直在追求民營化。20世紀80年代，民營化在英國和其他歐洲國家及經濟合作組織會員國家中最為流行，並在整個80年代逐漸擴散到非洲、亞洲和拉丁美洲的發展中國家以及東歐和中亞的過渡型國家。民營化其實是人民對過度膨脹和揮霍浪費的政府開始產生質疑的結果，也是在認識到公營事業失靈後所做出的反應。也讓決策者開始思索民營化的各種具體目標。首先，公營事業經濟效益差，經濟效率低、生產力低下和缺乏競爭力等方面。在這種情況下，人民希望通過把國有制轉換為私有制來提高經濟效益 (David Parker, 2001)。其次，一些公營事業以及整個國營部門虧損經營，需要各種形式的交叉補貼，包括由中央政府直接撥款。因此民營化被視為減輕虧損的公營事業財政負擔的一種手段之一。第三，民營化有時被用作增加稅收的手段，彌補財政赤字，緩和政府資金周轉的壓力。第四，採用民營化是出於更廣泛的宏觀經濟因素，例如：增加私人部門在經濟中的角色。

支持民營化的理由在理論上有一個前提：在市場競爭環境下，與國家所有制相比，企業運作狀況在私有制下佔有相對優勢；換言之，財產權被視為企業營運狀況的首要決定因素。不過如果存在嚴重的市場失靈，如濫用市場支配力，那麼公營事業可能產生使社會福利最大化的社會效益，而私人管理者卻先想辦法使私人利益最大化。所以，對國家所有制來說，這種情況是假定政府官員和政治家的行為會使社會福利最大化。除了應付市場失靈，國家所有制也被用來追求其他社會目標。這些目標包括減少收入不平衡、增加就業、加速技術轉讓和區域開發。

國家所有制是市場失靈問題的解決方案，這一觀點在很多方面也受到質疑，其理由如下(Ogus, 1994)：首先，人們認為政府可以通過管制私人企業，或與私營公司簽署契約來提供社會產品的辦法處理市場失靈問題。還有一種與社會目標有關，即思量一些可能存在比國家所有制更有效的實現社會目標的方法。其次，國家所有制的優點也遭到進一步的質疑，即政府官員和政治家們追求的不是社會福利最大化，而是其個人利益的最大化。從這個公共選擇理論的角度看，政治家與企業管理者以企業無效經營為代價，利用公營事業謀求私人利期。一種與此密切相關的論點吸收了委託人－代理人理論 (principal agent theory)，即公營事業的所有人（委託人）沒有對管理者（代理人）進行監督的動機，其結果是公有企業的內部效率比私有企業低。民營化之後，管理階層需向以股東或新的資金持有者負責，這些人處於競爭更為激烈的產品市場，他們將對管理方向產生強烈的影響，使企業結構和營運更為有效(D. Parker, 2003)。因此，無論是私人企業還是公營事業，所有制是與控制權是相分離的(Ogus, 2001)。由於管理者的目標有可能與企業擁有者的目標不同，兩個群體之間就會出現衝突。民營化的支持者認為在公營事業中，這些問題更易發生，而且造成的代價也更高，因為企業購併或破產的威脅對管理業績的刺激在公有企業中並不存在。

民營化的管制與競爭之間的關係至少引發了兩個重要議題(CRC, 2003)：其一，民營化的概念常常與競爭直接相關，涉及了從限制進入的國有壟斷事業到在市場競爭條件下營運的私人企業。其二，民營化並不一定能在競爭條件下提高企業

效益，因為許多國有壟斷轉型為私人壟斷，而且並非所有這些壟斷都是經濟學所謂的「自然壟斷」(natural monopoly)。這就引發了有關管制治理與競爭政策的新問題。自然壟斷在私人部門中將如何運作？部門管制是否能提供「替代競爭」？，是否會鼓勵並引入競爭環境呢？因民營化而出現的非自然壟斷問題如何得到解決？

自然壟斷行業的民營化以及有效管制的目的是把國家的角色由直接所有權變成為新成立的私營企業制定規章制度（或是遊戲規則）的角色。除了向股東和債權人負責之外，私人部門的管理階層還根據規範性法規對企業進行管制。在民營化的自然壟斷行業中，如提供電話線、煤氣管道以及鐵路軌道等的基本服務性網絡，這些產業管制的發展在兩層次對決策者構成了重大挑戰，一方面是對這些產業的自然壟斷因素進行管制，另一方面是開放某些活動，這些活動可能會具備潛在的市場競爭性，而市場競爭會提高效率。另外，新技術的發展迅速地改變著對於原本被認為是自然壟斷構成因素的認定，為引入競爭提供進一步解除管制，同時對國家管制的程度和持久性具有重要意義和重新認定(Vickers & Yarrow, 1988)。

在發展中國家，為民營化的公用事業而制定的國家管制架構受到國家實施管制制度的能力所影響，還受到企業得以運行的市場類型所影響。其管制的過程在形式上和範圍上都截然不同。某些管制制度設定了價格上限規定(price cap regulation)，有效地限制了某種特別服務的價格。這種方式的管制意在減少成本，從而可以將節約的成本用於增加公用事業所有者的效益。其他的方式通常包括利潤管制，這種方法為允許的利潤回報率設定了上限(rate-of-return regulation)；還有服務成本管制，管制機構批准在已議定的某項服務成本的基礎上提高利潤(David Parker, 2001)。管制的體制安排中同樣存在差異。常見的做法是，為每個主要的公用事業部門建立一個專門的管制機構，英國就是如此(OECD, 2002)。在其他情況下，所有公用事業的管制都歸一個單獨的機構控制。一些管制機構達到高度自治，而其他機構則受到政府當局的嚴格控制。管制的範

圍也不盡相同。某些情況下，如電信部門，管制一般是綜合性的，包括對進入市場的控制、可允許的定價和企業盈餘規則、品質監測以及投資專案管制。在另外一些特殊情況下，管制只涉及企業或部門的一部分活動(Wellenius & Stern, 1994)。再者，有兩種主要標準可以用來判斷管制制度的好壞。一種是使公用事業能夠籌措資金，以可接受的成本進行投資，鼓勵有效的營運、定價、投資和革新。另外，管制還必須滿足投資者和消費者的要求，儘管兩者時常發生衝突。消費者通常要求得到優質的服務和低廉的價格，而投資者要求得到足夠的股本收益。

顯而易見，管制政策移轉的發生有時是因為國際組織的壓力或是國內的情境，而其轉移的方式，可以是水平的簡易地學習移轉，或是簡單地拷貝等等。本文主要以拉丁美洲中國家的管制獨立機構為研究對象，來探求這些是如何被其他國家的政策方式所影響，或是一個國家內在不同部門間的關係，也意欲檢視是否這種從別的國家的學習過程，是否只是複製或是模仿的革新，而未能思考革新所可能產生的衝擊和效益。

在拉丁美洲，自從十九七〇年代，經濟危機與民主同時發生，在新的民選領導者的推動下，民營化（privatisation）和管制革新變得更迅速，甚於世界其他的國家(Yarrow & Jasinski, 1996)。政治人物被企盼以這些新的政策，來履行其政治承諾，強化經濟成長、提高就業率和公眾支持，管制機構被視為是國家改革的主要部分，而在拉丁美洲中，管制機構的區分可以從部門式到獨立的機構(Wellenius & Stern, 1994)。

管制與競爭研究中心（Centre on Regulation and Competition, CRC）的研究發現(CRC, 2002, 2003, 2004)，確認了在拉丁美洲國家中，這些管制機構的設立，是與過去的政策決定亦有著相關性，而且這樣的決定與其他國家對相同部門的政策有著相關性，甚於與本國的不同部門的政策關聯性(Jordana & Levi-Faur, 2004)。這種政策決定是否這樣的決策模式是屬學習，亦或是模仿，管制與競爭研究中心的研究發現認為有必要進一步去調查分析，在其他國家更好的經濟績效

(根據經濟成長、外資直接投資或是私人投資)，是否影響著其他發展中國家的管制機構設立的可能性。管制與競爭研究中心的研究結果發現之間的關聯性是綜合的，但也顯示這些國家的政策制定係屬模仿甚於學習的實際證據。吾人認為並不是這些國家不能學習，而是因為經濟、政治和社會情況的特殊性，特別是拉丁美洲國家，他們的能力在獲得改善和增加績效之前，是有必要先有一定程度的強化。

這也是如同管制與競爭研究中心的研究發現認為是波浪式的管制革新模式。一個管制機構其實是源自於其他國家的革新模式，也是改革者盲目跟隨其他國家的結果。在這一點上，吾人可以發現這是屬於改革者的行為變遷結果，甚於是受到當地的情況，實際上，控制已被轉移至一些團體或是改革者本身。研究結果也指出國際組織和美國的影響，應該被視為是有影響力的柔性權力同儕，甚於直接強制的轉移。管制與競爭研究中心的研究建議：應該將研究放在理念(ideas)的權力，特別是當它貫穿決策者的網絡(network)，以及其他相關社群(Jordana & Levi-Faur, 2004)。其實發展中國家在仿效這些富有國家時，應該明瞭政策移轉不應只是在發掘問題的情境，而是在瞭解他們真正的問題是什麼。

吾人亦發現儘管主要的國際援助組織對一些發展中國家的管制革新發揮了重要作用，他們透過援助基金會對發展中國家的改革提供直接援助，但是很難確定其轉移過程是如何進行。雖然有些研究認為是受到全球化的影響，然而在此同時，開發中國家的政治領導者和文官系統也正在尋求解決國家超大負荷、開支過大、效率太低和回應過慢等問題，正是這些問題促成了管制革新，因此發展中國家接受國際援助組織所建議的西方管制革新模式；但如此也引發了兩大問題：首先，政策移轉移是一個既微妙又複雜的長期過程。每一個國家的行政管理文化都是獨特的、與眾不同的，在許多層面將與西方管制革新模式造成體制衝突，這些文化系絡差異問題便意味著發展中國家需要對管制改革進行相當地調適。

然而，跨越文化系絡界限的管制政策移轉便是最佳的探求議題。但用何種模式以及在什麼條件下才能在不同的行政制度和政治制度之間實現制度改革的

有效轉移呢？可以透過志願轉移模式（或實質上就是模仿），亦或是透過教育和培養訓練機制，甚至於是強制轉移（請見圖八）。究其目的，無不希望對開發中國家的公共管理改革和管制革新的現代化有所助益，企望從這種政策移轉中獲取相關的財政效益和治理效益；然而令人擔心的是，此種政策移轉是否會妨礙了發展中國家的政府思索如何以適合本國政治制度和環境的模式來進行管制革新？吾人認為至少可從以下面向來探討。

一、 管制的政治面向

當政策移轉不是自願性的施行，而是因為國際援助組織的壓力時，政策移轉將產生一個嚴重的危險性，該國的管制政策變革將變成只是文字遊戲，而鮮有差異；而這種學習方式也將忽略了政治系絡對管制革新的影響力。

政治層面對管制革新的影響有很多方式，舉例來說，民營化（privatisation）和管制革新就比較可能施行於電信事業，甚於其他產業（水力和電力等）。究其原因，原來電信民營化在研究所得，被認為是比較少風險和少政治反對。以斯里蘭卡（Sri Lanka）的管制衝擊評量（regulatory impact assessment, RIA）為例，這個國家的管制缺點不只是由於粗糙的制度架構和缺乏特定的政策，更是因為沒有制衡的不良治理能力；管制機構因而變成容易被有力的利益團體所管制擄獲（regulatory capture），甚至是被巧妙地構築於系統內(Knight-John, Jayasinghe, & Perumal, 2003)。即使管制課責系統（accountability）的正式機構存在，他們的角色卻變成是去隱匿過程的真正政治化。

在其他的研究中（例如菲律賓）即指出，除了學理上所謂之治理和公共行政的革新外，改革其實是在正當化和強化傳統秀異份子（elites）對政府的持續主導優勢，真正民主的收穫並不如擴大經費，來維持國會和精英對政府革新的支持來得重要(Levy & Spiller, 1996)。民營化和管制革新的確在公共服務的供給上有些成功，但也提供那些現存的精英一些新的機會，從公共經費中來使自己變得更富有；研究便指出：進一步的經濟、社會和政治上的革新，只有在公民不穩定

性已受到限制，以及傳統精英未受到威脅，才得可行。

政治情境也會影響到管制革新的速度。在阿拉伯世界（Arab World），管制革新長久以來大多被忽略了，因為威權政體不如拉丁美洲（Latin America）的國家，受到反對黨的強大壓力；這便說明了缺乏政治上的競爭，管制革新對政府而言便失去了有效性(Levi-Faur & Jordana, 2004)。換言之，吾人認為：管制革新大多是受到政治價值和國際組織的壓力，而不是為了社會經濟的福利。

二、法律和經濟層面

很明顯地，法律面向影響著經濟上的交易過程(Ogus, 2001)。舉例來說，如果人民不信任政府對契約的強制執行，那麼人民將不太想去涉入交易過程。假如談判和強制執行是非常昂貴的，那麼經濟成長將受到嚴重影響。如果沒有經費投資入法律系統的建構，將使法規的訂定變得容易被使用，但卻鮮少有自由裁量的空間。

在低度發展時採用西方的型式（包括獨立的法院）看起來是個錯誤；然而即使已體認到文化和政治環境的重要性，但移植這種管制政策模式也不是屬成功；因為此種努力著重在建立強大國家，以便能積極干涉，但這種途徑卻大多無法有效地達成所承諾的經濟成長，反而卻是再度強化了政治精英和官僚制度的地位(Levy & Spiller, 1996)。

隨著蘇聯的崩解和資本主義經濟的民營化的漫延，也進一步促成了法律革新，私人部門的角色似乎逐漸變得重要，因而需要新的法律來因應此一現象。特別是缺乏良好治理被認定造成了貧窮增加的主要原因；由於發展中國家持續仰賴國際援助組織，因而不願去追求債權之治理的政治面向，以及其他法律革新。因此，這些發展中國家移轉標準的模式，並且著重於一些基本的要素，例如先進國家之穩定的法規、獨立的執行機構，以及基本的財產權和契約。然而，Ogus 便認為即使一個司法系統有著其基本要素，但仍然包庇著極權和暴權政府(Ogus, 2002)。也許是沒有足夠研究將注意放在法律如何實際運作，特別是法律是否能

有效地控制政府本身？

三、法制文化面向

所有的社會都會發展其所屬的法律及其運作方式，爲了瞭解一個國家的法律文化及其運作方式，有必要對其演進時間進一步瞭解。在很多發展中國家，法律文化是被過去的殖民國家所構築，也因此和內在的傳統法律造成了衝突。

西方的司法系統有二個主要構成要件：普通法（common law）和文明（civilian）。在普通法的系統中，雖然很多法令是由政府所通過，但仍然有著長久以來的法院傳統，便是經由法庭的法官來作成決策。有些研究認爲普通法比較適合用來處理非管制的經濟活動，因爲它被比較容易用來改變所處的情況。另一方面，在文明法（civilian law）系統中，法官比較沒有獨立性，且比較沒有自由度來解釋法律，因爲法律全然是由政府來制定。因此有必要區分文明系統是與法庭和公司法(Ogus, 2001)。

當考量非西方的司法系統，焦點被關注在殖民國家如何組織統治其所屬系統。然而在被殖民國家中，這種系統被修正來切合殖民國家的意識和需要，而且最重要的是，我們需要考量殖民和國內系統間的關係（如習慣法），因爲這之間的關係型式，關係著殖民國家所投注的努力。然而，一般只有爲了維持殖民國家自我的權力和強化自我利益時，才會涉入被殖民國家當地的司法系統。

在國內法之下，家庭或親屬被視爲比個體來得重要，而且決策者有著較多的自由裁量權。國內法通常比較具有彈性和較能切合殖民國家的需求，因此區分國內法的非正式性和前西方系統就顯得不重要了(Agh, 1998)。其實正式和非正式系統存於所有國家，而且之間的均衡狀態是不同的，如果太過關注在正式化系統，經濟成長將受到深切影響。以司法獨立性（legal independence）來說，在發展中國家的革新狀況是與預期大意其趣，對大多數的人民來說，因爲以統治菁英來取代過去的殖民權力是沒有什麼不同(Levy & Spiller, 1996)。而且新法令對於重新活化國內法是沒有太大助益，因爲國內法已經被設立且運作良好。再者，國

內法並不被視為與強大國家和現代生相符合。明顯地，實際證據顯示主要的政治變遷的確造成了一些制度改變，但有權力者卻仍然忽視正式法令的存在。

肆、 建議及結論

從歷史演進來看，工業國家能達到現在這種發展層次，大都是藉由強勢且干預的國家政策，但那也是現在市場導向的管制革新所加以反對的主體。高度成長國家的出現是需要政治和制度同時不斷變遷，這也是國際援助組織和研究機構現在主要的挑戰：如何去確立政治和制度革新的策略。吾人認為應試著接受一個事實，是當地的政治文化型塑了外在的革新，而不只是被改革的對象。

如同上述分析，管制是無法與政治相分立，因為管制是一個複雜且互動的過程，這樣的過程涵括了各有所需的利害關係人，而管制能力和解決之道又是從相互依賴的利害關係中衍生出來。無可避免地，管制在某種程度上是在治理架構下所運行，在這種治理架構下，包含了公共和私人政策行動者做出的決定、被何種機構所制定，以及管制是如何被形成和執行，而且政府也是被管制的對象。在近二十年來，在英國的研究裡，政府內的管制（regulation inside government）(Hood, Scott, James, Jones, & Travers, 1999)已如對私人部門的管制一樣，變得同等重要。

最重要的是，政策制定者必須「批判地」看待對所謂「具獨立性」的管制機構，特別這種管制模式是邇來多數國家及研究者所極力主張。到底何種程度上和系絡裡的獨立性是所謂真正的獨立？舉例來說，管制者和法官在怎麼樣的系絡和條件才能真正不受政治瞻徇的影響干涉，做到真正的獨立呢？即做在英國，鐵路的管制者是有名的獨立的管制者，但仍然無法真正抗拒來自內閣的管制決策。自從公用事業被要求進行民營化和管制革新，由於公用事業具有相當程度的公共利益性質，而無法真正達到管制上的獨立性特質，例如：來自政治上的考量和過度干預等等問題。

所以當我們想要比較不同國家的不同系統時，吾人認為是可以使用一些指標來衡量國家能力。舉例來說，可以看稅入可動性（tax revenue mobilisation）和稅

的躲避 (tax evasion) 等，就可以用在執行議題上的探求。而管制擄獲 (regulatory capture) 的程度，則可以根據企業主對政府政策和法令比售的範圍來衡量。但比較不同國家的不同管制系統是相當困難，特別是不良的資料品質和可取得性，而且越高的層次，資料越精密也越難取得，因此長期來看是其效用是受到質疑的。

在任何個案中，由於管制政策大部分關係著政治性、社會性和法律性，所以很難去從事有效地比較分析，而這對政策制定者造成更大的政策困境，因為政策制定者企盼能運用比較來得到有關管制革新的有用資訊，以符合其所屬國家的情境系絡。然而吾人發現試圖進行政策移轉一般來說是關係著國際援助機構的價值觀和偏好，例如：結構調適 (structural adjustment)、新公共管理 (new public management) 和良好治理 (good governance)，但是政策制定者卻渴望瞭解管制的複雜談判過程是如何在另一個國家運行，因此政策制定者有必要注意政策移轉過程的一些議題。

首先，政策轉移是一個既微妙又複雜的長期過程，由於每一個國家的行政管理文化都是獨特的、與眾不同的，這意味著文化差異問題需要在進行改革時感知適應的問題。如果不能靈活地適應當地情勢，政策轉移就不會根深蒂固，它將變成空洞無效的表面革新。然而，跨越文化界限的政策直接性轉移便是最好的事例；例如，用何種模式以及在什麼條件下才能在不同的行政制度和政治制度之間實現制度改革的有效轉移或取經？可以透過志願轉移模式，實質上就是模仿；或者透過應用標竿學習模式，或者透過教育和培養訓練機製，以及強制性轉移，特別是本文發現在強制性轉移中，某種形式的權力被一個組織用來改造另一個組織。

再者，本文認為應將注意力放在「接受度和接受者」的問題，也就是作為轉移過程的接受國家的反應是什麼？他們在何種程度上接受移轉模式，甚至正確地理解移轉的內容和方案？造成了制度上多大的轉變？適應過程中是否會使模式發生改變，因此有必要對模式進行修正或重新評估？或是否有證據說明政策移轉可能不切實際或脫離主題？這些問題卻在進行政策轉移時被相對忽略了。最明顯的

是各國行政管理文化和政治文化截然不同，因此文化的適應過程是絕對有必要的。職此之故，體制改革不但需要制度能力，發展中國家所面臨的挑戰係在如何制定切實可行的體制和革新的策略，以及符合地方政治文化的政策轉移，而不是被其所改造，而這些都需要精心調節以適應國家的具體政策系絡。

參考書目

- Agh, A. (1998). *The Politics of Central Europe*. London: Sage.
- Bennett, A. (1992). What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*, 21(2), 215-233.
- CRC. (2002). *Regulation Research Programme: Annual Report*. Manchester: CRC.
- CRC. (2003). *Regulatory Governance Research Programme: Annual Report*. Manchester: CRC.
- CRC. (2004). *Regulatory Governance Research Programme: Annual Report*. Manchester: CRC.
- De Jong, M., Lalenis, K., & Mamadouh, V. (2002). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*. Netherlands: Kluwer.
- Dolowitz, D. (1997). British employment policy in the 1980s: learning from the American experience. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10(1).
- Dolowitz, D. (1998). Learning from American: policy transfer and the development of the British workfare state. In. Sussex: Sussex Academic Press.
- Dolowitz, D. (2000a). Introduction. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 1-4.
- Dolowitz, D. (2000b). *Policy Transfer and British Social Policy*. Basingstoke: Open University Press.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 54.
- Haywood, P. (1995). *The government and politics of Spain*. Basingstoke: Macmillan.
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999). *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- James, O., & Lodge, M. (2003). The limitations of 'policy transfer' and 'lesson-drawing' for public policy research. *Political Studies Review*, 1, 179-193.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). *The politics of regulation : examining regulatory institutions and instruments in the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Knight-John, M., Jayasinghe, S., & Perumal, A. (2003). Regulatory impact assessment in Sri Lanka: the bridges that have to be crossed. *CRC Conference on Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulation Policy and Practice Manchester, UK 26-27 November, 2003*.
- Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2004). *The advance of the regulatory state: regulatory reform in the Arab world and Latin America compared*. Manchester: CRC.
- Levy, B., & Spiller, P. (1996). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Minogue, M. (2002). Public Management and Regulatory Governance: Problems of Policy Transfer to Developing Countries. *Paper for Centre for Regulation and Competition International Workshop, 4-6 September 2002, IDPM, University of Manchester*.
- OECD. (2002). *OECD Reviews of Regulatory Reform: United Kingdom--Challenges at the Cutting Edge*. Paris: OECD.
- Ogus, A. (1994). *Regulation : legal form and economic theory*. Oxford: Clarendon Press ; New York : Oxford University Press 1994.
- Ogus, A. (2001). *Regulation, economics and the law*. Cheltenham: E. Elgar c2001.
- Ogus, A. (2002). *Comparing regulatory systems : institutions, processes and legal forms in industrialised countries*. Manchester: Centre on Regulation and Competition.
- Parker, D. (2001). *Privatisation and corporate performance*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Elgar.
- Parker, D. (2003). Performance, Risk and Strategy in Privatised, Regulated Industries. *International Journal of Public Sector Management, 16(1), 75-100*.
- Radaelli, C. (2003). Policy transfer in the european union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13(1), 25-43*.
- Rose, R. (1980). *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy, 11(1)*.
- Rose, R. (1993). *Lesson drawing in public policy*. Chatham: Chatham House.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalisation and Its Discontents*. London: W.W.Norton.
- Stone, D. (2003). Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13(1), 45-62*.
- Vickers, J., & Yarrow, G. (1988). *Privatization : an economic analysis*. Cambridge, Mass ; London: MIT Press c1988.
- Wellenius, B., & Stern, P. (1994). *Implementing Reforms in the Telecommunications*

Sector: Lessons from Experience. Washington, DC: World Bank.

Wilks, S. (1996). Regulatory compliance and capitalist diversity in europe. *Journal of European Public Policy*, 3, 536-559.

Yarrow, G., & Jasinski, P. (1996). *Privatization: Critical Perspectives on the World Economy V.1.* London: Routledge.