

政策制定者應用政策知識 之困境分析

陳恆鈞

淡江大學公共行政學系

副教授

摘要

當公共政策日趨複雜之際，政策研究者亦全力的進行研究和調查，試圖產生思慮周全的政策和累積相關的政策知識。這種知識必需廣為散佈與應用，方能解決政策問題，進而提高國家的競爭力，達成公共政策的總目標。然而，令人沮喪的是，政策分析的結果雖然在質與量方面有大幅的增加，多數的研究卻顯示政策制定者很少將它直接應用於決策過程。充其量這些知識只能改變政策制定者對政策問題的觀念看法。

本文主要是探討何以政策知識未能受到政策制定者普遍

作者感謝兩位匿名審查人的寶貴意見與細心指正，錯誤與不妥之處由作者自負。

◎《台灣政治學刊》第五期，頁132-177，2001年12月出版。

應用，以及在何種情形之下政策制定者會重視政策知識。由於政策知識的解釋不僅具有主觀性，實際應用在政策過程中更是充滿變化，因此政策知識的應用就像其他政策過程中的活動，同樣面臨政治壓力。基於此，從政策系統來分析政策制定者應用政策知識的情形是有必要的。

決策可以被視為一種強調知識的活動，而一個政府的政策能力與政策制定者對政策知識所抱持的態度有著緊密關係。然而，政策制定者與政策知識之間的關係實難明確界定。職是之故，本文試圖將政策制定者在決策機關的表現行為與政策知識應用的相關文獻探討結合在一起，以便進一步瞭解政策制定者與政策知識的互動。基本假設是每位政策制定者對其職責與政策知識應用的看法也不相同。

本文主要內容是（1）探討現有理論模式（特定知識理論、政策制定者限制理論以及二元社群理論），說明不足之處，並提出另一種整合模式；（2）分析影響政策制定者應用政策知識的因素（包括政策制定者的決策型態；政策制定者的特質；政策制定的環境系統；政策制定組織之特質）；（3）提出改善政策知識應用方法；（4）提出結論及未來相關研究的建議。

關鍵字：政策制定者、政策知識、應用、政策系統

一、前言

政策科學是一門將科學知識實際應用到解決問題的學問，正如 H. D. Lasswell 所言：「政策科學是透過相關知識來進行決定、選擇以及評估的過程，其目的是為了解決特定問題」(1968: 181)。由於政策科學實質上是一門實用科學，政策研究者除了仔細評估他們的研究結果對各學科的貢獻之外，有必要進一步了解他們為解決政策問題而提出的相關政策知識。

當公共政策日趨複雜之際，政策研究者亦全力進行政策研究，希冀產生思慮周全的政策以及相關的政策知識。這種知識必須廣為散佈與應用，方能解決公共問題，進而提高國家的競爭力（張世賢與陳恆鈞，1997：5-7）。隨著政策分析的大量成果，政策知識應用也逐漸為國內公共政策學者所重視（例如，翁興利，1996；詹中原，1990，1991a，1991b；丘昌泰，1992a，1992b，1995；鄭麗嬌，1992）。這類研究的重點多半在闡明政策制定者在進行決策時，如何應用政策研究者所累積的科學和專業性知識。至於政策制定者何以未能充分應用政策知識，並未詳加說明。

儘管我們對政策分析的結果充滿了希望，然而令人沮喪

的是，政策分析的成果雖然在質與量方面有大幅的增加，多數的研究卻顯示政策制定者很少將它直接應用於決策過程。充其量，這些政策取向的研究成果，若不是被政策制定者視為一種關於周遭世界的理念、訊息、或適應的來源 (Weiss, 1975)，就是只能改變決策人員對政策問題的概念 (Weiss, 1977)。C. O. Jones 就直言，美國國會議員由於直接面對選舉的壓力，因此幾乎不可能採取政策研究者所謂客觀但卻對其選區選民不利的分析。於是，多數議員作決策時寧願採取議價及妥協方式，而捨棄政策研究者所提供的珍貴資料 (1976: 255)。D. Dreyfus 也持相同的看法，他認為議會決策所採取的方式幾乎使得議員不可能採取政策研究成果 (1977: 100)。H. Weinberg (1979) 也指出，議會的特殊環境因素，例如有限的幕僚人員以及委員會採取的分權決策方式，往往使得議會降低應用政策研究成果的機會。John W. Kingdom 更是一針見血的指出，政策制定者唯有在遭遇政策問題時，才會真正尋求知識 (1973: 215-7)。依據上述學者的說法，政府決策品質並未隨著政策知識的增加而獲得改善。易言之，政策知識研究與應用之間仍存在著極大的鴻溝 (Oh, 1997: 26-55)。

「知識即力量」是眾人所熟知的諺語，但是政策知識一旦未能充分散佈應用，僅只於留存在政策研究者手中，則其

效果將是有限。我們也不禁自問，如果政策知識未能被充分運用，而政策研究者仍如此努力作研究，豈不是很矛盾呢（Sculock, 1999）？唯有將政策知識從政策研究者傳達到政策制定者手中，才能使政策知識在決策過程中被採用並發揮應有的功能，然而政策知識在決策過程中很少直接從外部傳達到政策制定者（陳恆鈞，1995，1996）。政策制定者在政策制定過程中，由於面對不同形式以及程度的輸入來源（從個人的價值偏好到需要實證的知識及研究結果），因此最大職責便是將這些不同的價值、利益、觀點及知識訴求予以整合，以便使這些政策利害關係人在政策制定過程時，能夠互動和互相學習。

政策知識源自於人類的社會需求而產生，並且當成政策制定過程中的一項活動。正如 D. Nelkin 所言：「科學知識就像其他基礎資源，例如土地、勞動、資本。若能有效予以控制，則在民主社會中可掌握相關資源的分配，決策者的影響力亦會隨著知識的增加而增強。因此在民主社會的政策制定過程中，政策知識的應用與其他政治活動一樣的重要」(1979: 118)。基於此，我們不難瞭解政策知識的解釋及理解，不僅具有主觀性，在政策過程中的散佈及應用也充滿變化。簡言之，政策知識的應用就像決策過程中的其他活動一般，同樣

面臨政治壓力。本文因此試圖從政策系絡來分析政策制定者應用政策知識的情形。

本文主要是以美國實務經驗相關文獻探討為重心，包括：（1）探討現有理論模式如何針對政策制定者何以未能充分應用知識所提出的解釋，並說明現有理論模式不足之處；（2）為了解何以政策知識未能普遍應用，以及在何種情形之下政策制定者會重視政策知識，本文認為有需要將相關理論予以整合；（3）提出改善政策知識應用之道；以及（4）對未來相關研究的建議。

文內所謂「政策知識」是指一組可以被應用來協助政策制定者的知識，藉以了解政策產出的因果關係以及對社會所造成的影響。政策制定者作決定時，需要一個廣泛政策議題的知識協助，如此方能連結不同的次級知識領域以解決相關問題。若這類知識屬於描述或解釋政策備選方案和實際運作，我們稱之為「政策知識」；反之，如果思考點集中於倫理、意識型態或政治面向，我們稱之為「政治知識」。相較而言，前者多半涉及到政策議題的內部邏輯，後者則著重在政策議題的外部邏輯 (Caplan, 1977: 186)。「應用」是指知識內容能否對決策機關之工作具有真正的貢獻，以及政策制定者是否考慮將研究成果作為制定決策的依據 (Weiss and

Bucuvalas, 1981)。「政策制定者」泛指政府機關首長以及重要幕僚成員，而「政策研究者」乃指專家學者、學術研究機構和智庫。

二、政策制定者應用政策知識模式之探討

在社會急速變遷之下，整個社會處於動態局面，我們著實很難預測發展方向。政策制定者的決策能力因而面臨考驗。如果政策制定者無法做出正確而有效的政策來回應民眾需求，卻一味地以「不變應萬變」或「兵來將擋，水來土掩」的決策方式來因應瞬息萬變的現象，終將發生政策停滯甚至政府失靈的窘境。由於政策問題具有相互依賴性、主觀性、人為性、歷史性及動態性等錯綜複雜特質（林水波與張世賢，1991：76-80），因此，在解決相關政策問題時，政策研究者所累積的政策知識如為政策制定者所應用，將是一項有用和重要的資訊。對於整個社會而言，更會因而受益。

所謂「工欲善其事，必先利其器」，政策制定者欲做出正確的決策，必須要有正確的政策知識加以配合方能成事。為了對政策知識應用的本質有進一步的瞭解，我們有必要針

對政策應用的模式加以探討。J. Knot 和 A. Wildavsky 曾為此目的，將知識應用分為七個階段（接收、認知、參考、嘗試、採納、執行與影響）(1980: 545)。整體而言，這些階段具有連續性；前面步驟是後面步驟的基礎，而後面步驟是前面步驟的後續動作。換言之，這些步驟因為具有累加性，我們似乎很容易瞭解政策研究者與制定者在知識產生與應用過程中所發揮的功能。

但是在許多情況之下，由於政策研究者無法正確指出他們是從何處獲得新理念或是哪些先前研究成果在幫助他們解決問題。同樣地，政策制定者也無法明白告知或瞭解他們在制定政策時使用多少政策知識。我們根據兩項時常為相關研究所引用的實證研究作為說明：

Carol Weiss 曾經針對社會科學研究應用到公共政策的情形，歸納出七種不同的應用模式 (1978: 427-9)：

1. 知識導向模式 (knowledge-driven model)：強調基礎研究經由研究成果提供公共政策新的視野；應用研究則是被引導來測試及界定基礎研究的成果使之付諸行動，如果一切進行順利，則適當的技術將被發展來實現這些發現。

2. 問題解決模式 (problem-solving model)：強調科學方法在政策制定過程中能夠發揮作用，而政策研究人員主要職

責便是確認和分析適當手段來達成目的。

3. 互動模式 (*interactive model*)：強調資訊資源的競逐。
4. 政治模式 (*political model*)：強調對先前達成的決策予以合理化。
5. 策略模式 (*tactical model*)：強調追求額外資訊以拖延決策行動。
6. 啓發模式 (*enlightenment model*)：強調政策研究結果僅能提供決策者思考問題，但是未能保證徹底解決問題。
7. 智能追求模式 (*intellectual enterprise model*)：強調政策研究是知識追求目標之一。

上述七種模式，主要是以知識對於研究和資訊生產者與消費者的不同需求而加以區分。在 Weiss 提出此模式後，相繼的實證研究，例如 R. K. Yin and G. B. Moore (1988), J. G. Gregory (1988-9), S. Michael (1992) 等，均以此模式作為探討基礎。此七種模式當中，尤以知識導向模式、問題解決模式與啟發模式最為知識應用探討文獻所採用。

此外，Nathan Caplan 則採取訪問法進行實證研究，主要是訪問 204 位主管在作決策時知識應用的情形，訪談內容主要針對下列六項問題 (1975: 22)：(1) 受訪者對相關社會科學資訊的認知；(2) 受訪者應用此種資訊後所做的報告；

(3) 受訪者對社會指標的興趣；(4) 受訪者對相關社會科學資訊所做的評估；(5) 影響受訪者應用相關社會科學資訊的因素為何；(6) 受訪者的背景與職業細節。

Caplan 將受訪者對這些實例所做的「應用因素」作為統計分析的因變項，並依據分析的結果將政策知識應用區分為「工具性應用」及「概念性應用」兩類。前者強調知識應用目的在於影響政府政策為主，常使用於較低層級、利害關係較小且所牽涉之利害關係人較少的政策問題；後者則強調知識應用是一種對政策制定者概念上的啟發，因此效果可能不似「工具性應用」如此明顯直接，但是對政策遠景有較深遠的影響 (Lynn, 1978)。

從上述簡單說明可知，每位學者對於政策知識應用之觀點不同，對於「應用」方法及程度的認定標準也不一致。因此，探討政策知識應用有如在研究一個充滿可疑、模糊、漸進及漫無邊際的學科 (Weiss et al., 1986)。儘管如此，仍有三種理論（特定知識理論、政策制定者限制理論以及二元社群理論）常為學者廣泛採納，用來解釋何以政策知識無法被政策制定者所重視。茲先簡述上述理論要旨，再針對不足之處提出另一種解釋。

1. 特定知識理論 (*knowledge-specific theory*)：強調政策

研究方式的完整性，包括時效性以及方法論的完整。這項理論認為政策知識之所以未被政策制定者所重視，主要原因是科學家（尤其是社會科學家）在生產政策知識過程中所採用之研究方法及產生知識之性質使然。由於長期處於學術象牙塔，社會科學家依據學術訓練背景蒐集資訊，雖然此種知識較適合於學術環境，卻也因而欠缺實務適用性 (Caplan, 1977)。

2. 政策制定者侷限理論 (policymaker's constraint theory)：主要檢視政策知識是經由何種過程散佈到政策制定者手中，以及政策制定者在何種誘因之下會使用政策知識。這項理論認為政策制定者必須考慮所處之政治環境（例如，選民、專家、媒體、立法、行政、司法機關之反應等），以及政策制定者的權力架構、政策制定機關本身正式與非正式的層級限制和集權化的程度。R. Deshpande and G. Zaltman 認為這些因素均會妨礙政策知識被應用 (1983: 561-75)。

3. 二元社群理論 (the two communities theory)：強調政策制定者和研究者由於彼此不同的世界觀、價值體系和信仰體系，因而造成政策知識未被應用。這項理論認為由於理論界與實務界彼此之間有不同的價值與報償系統，以及彼此之間對於研究目的、動機、方法、時間限制及對問題的界定方

式不同，再加上不同的專業術語，因此很難溝通。這些差異的存在往往造成理論界與實務界對於政策知識應用的看法不同(Caplan, 1977, 1979; Dunn, 1980; Webber, 1983)。

由上述可知，政策知識應用受到相當多的因素影響，絕非單一的理論可以涵蓋 (Larsen, 1981: 149-67；翁興利，1996：154-5)。Caplan (1977) 的訪談研究也發現，二元社群理論只能解釋應用情形變異量的 14%，其他兩項理論也僅能解釋 6%的變異量。同樣地，Oh and Rich (1996) 運用迴歸分析法證明「政策制定者本身的動機」以及「對政策所持的觀點」這兩項變數比二元社群理論更能解釋政策知識何以為政策制定者所採用。足見以上述三種理論中的任何單一理論來研究政策知識應用情形將無法避免缺陷發生。

此外，這些理論的基本前提都假設所有政策制定者的行為表現都十分類似，亦即每個決策者是理性者在有限的方案中仔細計算每個方案的成本與利益，並從中選擇一個效益最高的方案。依據理性決策模式的觀點，“政策即是假設” (policies are hypotheses)，當問題確認之後，所期望的結果將會自然出現。此種說法類似自然科學的實驗步驟：假設 - 介入 - 結果產生。依此推論，政策制定者應用政策知識來解決問題應是理所當然 (Albak, 1989)。然而在現實中這是不可能

的，主要原因是政策制定者面對的環境差異，對於職責及所表現的盡責方式自然不同，因而影響其應用政策知識的程度。

影響政策制定的因素除了政策內容 (content) 之外，另一因素即是政策系絡 (context)。由於政策系絡因素本身即是政策的不同面向所構成的網絡，包括時間、空間系絡，政策體系內部與外部系絡以及其他影響政策制定因素，例如制度、經濟、人口、意識型態與文化系絡。因此，政策系絡因素對於政策制定者而言，可能是機會亦可能是限制，因而引起他們對應用政策知識來解決問題的動機不同。

基於上述理由，本文認為要了解何以政策知識未能普遍應用，以及在何種情形之下政策制定者會重視政策知識，必須將上述三種理論予以整合，方能將政策制定者的行為與政策知識應用情形作一探討。

三、另一種整合觀點

如果將政策知識視為一組相關的信仰、資訊、證據及解釋的聚合體，我們將更容易瞭解何以政策制定者在作決策

時，較偏好於運用個人的知識而非專業性的知識。同時也可以明瞭，由於政策制定者對政策問題的知識不足，因此不可能應用有系統的政策知識來解決問題。或許正如 Lindblom and Cohen 所言：「除非政策制定者真正感覺需要學習，否則專業性的研究調查報告是無用的」(1979: 18)。

探討政策知識應用何以未能受到重視的相關研究甚多，舉其肇肇大者有 Caplan (1979), Ciarlo (1980), Dunn (1980), Nelson (1989), Oh and Rich (1996), Rich (1997), Oh (1997b), Webber (1987) 等等。從這些探討文獻中，我們可以發現，無論政策知識是屬於何種類型(決策者個人知識、新聞知識、參與者個人經驗或臨床知識、政策研究、政策導向研究、和基礎研究)，每位學者對於政策知識遭受忽略的理由均依據不同的面向在解釋。

Webber 所提出的綜合模式中認為，政策知識的應用可能會遭遇如下五種影響因素：（1）政策制定過程的特性；（2）可獲得與可應用之政策知識；（3）政策制定者目標；（4）政策制定內容；以及（5）二元社群理論之個人特質 (1992: 30)。同樣地，Dunn 在評論二元社群理論之後，進一步經由實證研究法，提出五類影響政策制定者應用政策知識的因素：（1）研究結果的內容（例如，專門術語、時效性、信度及效度）；（2）研究設計方式（例如，實驗研究法、資料

蒐集和分析等）；（3）政策問題的結構特性（例如，目標衝突、不確定及涵蓋範圍）；（4）組織的結構特性；以及（5）政策制定過程中知識生產者、傳播者及利害關係人的互動（1980: 518-28）。其他學者，例如 Weiss 和 Bucuvalas (1980) 提出影響政策制定者應用政策知識的因素為：研究品質、客觀性、使用者的價值觀念、研究結果的效用及政治信任度。此外，Caplan 也認為由於社會科學家與政策制定者在價值、專業術語、報償系統的不同，是造成政策資訊低度應用的主要原因（1977: 194）。

比較上述學者所提出的重要影響因素，我們可發現部份因素為學者所重複強調，部份因素則被遺漏。經由整理分類，我們瞭解除了二元社群理論所主張的政策制定者態度會影響政策知識應用之外，更可以歸納出下列影響因素以作為本文的探討面向：（1）政策制定者的決策型態；（2）政策制定者的特質；（3）政策制定的環境系絡；（4）政策制定組織之特質。以下筆者將就此四項因素作一分析說明。

3.1. 政策制定者的決策型態

政策制定者係由人民選出，理所當然的認為他們在制定

政策時應以民意為依歸。然而，每位政策制定者在制定政策時，除了考慮選民的利益之外，事實上也依據本身的獨立判斷追求自我利益 (Hanna, 1967)。因此每位政策制定者心中總有許多企圖達成的目標，相對的也面對許多限制因素。在面臨做決策時，政策制定者便需要排定優先順序。由於政策制定者均有不同的價值及信仰觀念，造成決策型態因人而異。一般而言，可歸納出下列五種：（1）尋求廣為眾人（尤其是政策利害關係人）可以接受的方案；（2）思索一般人民對於每一備選方案的反應；（3）檢視每一備選方案的成本與利益；（4）探討每一備選方案是否符合道德與倫理原則；（5）考量是否滿足同儕或其他官員的要求 (Francis et al., 1980: 1187)。

一旦政策制定者的決策型態屬於上述（2）和（4）時，我們稱之為「傳遞訊息者」(messengers)。這一類的政策制定者對於選民喜好及意見的關切程度，遠多於政策是否具有可行性，因此應用政策知識程度最低。同樣地，當政策制定者的決策型態屬於（1）和（5）時，我們稱之為「仲裁者」(arbitrator)，由於其思考點多偏向政治知識，是故很少應用到政策知識，但是程度上仍高於傳遞訊息者。最後一類政策制定者（3）關切每一備選方案的成本與利益，我們稱之為「評

估者」(evaluators)，其應用政策知識的程度在三者中最高。此外，三者對於政策知識應用的目的不同：對於仲裁者和傳遞訊息者而言，就像 Weiss (1978) 所形容的具有啓發作用，亦即政策研究結果僅能提供決策者思考問題，但是未能保證徹底解決問題。唯有評估者對於知識的應用是屬於知識導向或問題解決模式時，較偏向於以直接且特定的知識來影響政府決策 (Webber, 1984: 110-8)。

3.2. 政策制定者的特質

根據 Weiss (1986) 等人的研究結果顯示，政策制定者的個人特質對於政策知識應用的取向有很明顯的影響。當政策制定者的個人信仰認為政策知識應用對於新議題的瞭解是一件很重要的事情時，傾向於追求額外政策知識的程度也愈明顯。此種信仰在政策制定過程中，對於政策知識的應用及獲取是一項決定因素 (Minnich, 1990)。詳細而言，政策制定者的特質與個人的政治、社會、心理層面有關。

1. 就政治層面而言，政策制定過程往往被視為一項政治活動 (Weiss, 1980; Rossi and freeman, 1993)。換言之，政策最終被選定是經由一連串的妥協、談判和討價還價的結果。因

此政策制定者在制定過程中，常收集相關知識以支持其立場 (Brewer, 1973)。一旦政策決定之後，更能合法化其結果 (Feldman and March, 1981a)。無怪乎，原本相當客觀存在的政策知識，在政策制定過程中卻遭到政策制定者有意或無意的扭曲 (Oh, 1997b: 3)。此種情形在國會審查法案時屢見不鮮，Terry Davies 在觀察美國國會運作情形之後，就感慨地直言「政策分析客觀性減少的速度，如同美金在國際金融行情的貶值速度如此快速」(1996: 1)。

政策評估過程是否有充足的政策知識可供參考，亦是考慮因素之一，其中又以政策制定者所持的價值、觀點和意識型態常為學者引用来解釋政策制定者應用政策知識情形，正如 Weiss 所言：「政策知識最好被視為能幫助政策制定者決定何種政策，較能實現其意識型態或價值」(1983: 38)。因此，政策制定者大多依據先前的經驗或合乎本身持定理念的政策知識作為採取行動的基礎。

一般而言，當政策結果的確定性為民眾所普遍瞭解時，意識型態的思考取向便相對增加，政策知識應用情形也隨之減少 (Whitman, 1995)。最壞的結果在於，政策知識所提供的知識未能符合政策制定者的動機與觀點，因此被視為無用的知識。此種情形在急速變遷的社會特別明顯，今日被視為相

關的政策知識，他日未必持有相同看法。例如政策制定者對於政府在經濟發展過程中所扮演的角色態度，即是一種較為特定的意識型態，同時也與政策知識應用情形有關；當政策制定者的意識型態主張有限政府時，通常也疏於關切如何使政策發揮功能的政策知識 (Webber, 1986: 268)。這項陳述和 Weiss 和 Bucuvalas 所做的觀察相符合，「當政策知識的實質內容被視為與工作職責相關時，政策知識研究將被政策制定者視為一項有利工作，反之則為多餘」(1980: 311)。

2. 就社會層面而言，政策制定者任職期間的長短除了能解釋政策制定者的行為之外，亦能解釋政策制定者應用政策知識情形。由於政策制定者的立法取向及工作形象屬於一種學習行為；如果擁有現存的政策知識供作參考，則政策制定者在制定政策時會予以應用，並採取試驗方式測試政策知識的信度；反之，在無政策知識可供作參考情況下，則以親身工作經驗為行動依據。因此，任職期間的長短不僅能說明對政策制定的影響力，更能說明處理事務的經驗 (Beyer and Trice, 1982: 612)。

David Mayhew (1974) 認為，國會議員在一般情形下，往往將競選連任視為目標，為達成此目的，議員通常應用宣傳政績、自我吹捧以及所持的政策立場等手段來增加當選機

會。因此議員的競選活動就好比是在市場上推銷商品。此種情況下，在位者的名聲對於選民投票行為有很重要的影響。在位者名聲的建立與其提供的選民服務有關，尤其是與選民作政策直接溝通 (Rivers and Fiorina, 1991: 17-45)。此種論點經由 Webber (1986) 的實證研究證實，政策制定者如果重視與選民作政策溝通，將比不重視此項功能的政策制定者較重視政策知識應用。對於政策議題所採取的態度亦會影響他們對於政策知識的需求量；當政策制定者較關切政策的實質內容，而非選民利益或是政治可行性時，對於政策知識也有較多的需求 (Lerner, 1976: 153)。

3. 就心理層面而言，政策制定者的觀點亦會影響政策知識的應用。政策制定者有能力或意願來瞭解政策問題是政策知識發揮影響力的先決條件 (Schooler, 1971: 50)。然而，政策制定者與研究者在認知要素、認知運作、真實性測驗、研究範圍程度的不同，亦是影響知識應用的因素 (Dunn, 1992: 36-55)：

(1) 認知要素是構成個人信仰系統的主要因素。就政策研究者而言，認知要素是依據科學家的標準，因此比較傾向於用客觀態度收集可測量及驗證的資料；反之，政策制定者的認知要素比較傾向於信任根據經驗中得到證實的資料。

(2) 認知運作是指個人處理及解釋資料的方法。政策研究者較強調客觀的分析模式、建構良好的分類體系以及科學的理論；政策制定者則傾向於考慮現實面的個人陳述。

(3) 真實性測驗是指個人決定所接受資訊以及知識的效果和真實性的過程。政策研究者偏向於採用標準的信度和方法論來決定知識的真實本質；政策制定者則傾向於以實用性來評量知識的真實本質。

(4) 研究範圍是指所需要和有興趣蒐集資訊及研究知識的範圍。政策研究者探究的範圍主要是與自身專長有關的專門領域；政策制定者的探究範圍則是涉及到與組織或整個政經體系有關的問題。

(5) 清晰程度是指政策制定者與研究者的參考要素內容是否清晰而為他人瞭解。政策研究者的內在清晰程度決定於其學科的典範，而政策制定者的態度則決定於採用方法論的假設。

上述因素造成政策制定者與研究者既使在面對同一政策問題時，兩者的思路卻往往不相同：政策制定者會思考如何制定較明智的政策，而政策研究者則會考慮在何種情況以何種方法增加分析的有用性，以便協助政策制定者改善政策的品質。由此可知，政策研究者的政策知識是否符合政策制定

者的偏好亦會影響其被應用的情形。

不難想像，政策知識若能符合政策制定者的偏好，被應用的機會將大為增加 (Weiss, 1977: 540)。反之，當政策知識發生認知失調未能吻合政策制定者偏好時，政策知識經常被忽略或扭曲 (Brown, 1965: 584-604)。但是，我們不可因此推論，凡不符合政策制定者偏好的政策知識皆被束諸高閣。政策知識初始並不符合政策制定者偏好，但是最後仍能獲得重用的情形如下：（1）當政策制定者認為政策變更會帶來新契機時；（2）當機關遭遇外部壓力，要求其改變既定政策時；（3）當機關企圖尋求新政策，但苦於無充分資源進行研究時；（4）當機關內部多數成員主張改變時 (Downs, 1976: 117)。

3.3. 政策制定的環境系絡

廣義而言，環境系絡包括與政策問題以及與政策分析技術有關的變數。就前者而言，主要是指政策制定者作決策時著手思考與政策問題有關的面向，包括問題的本質、問題解決的方式是否具有政治性、問題解決是否具有迫切性、參與解決問題的幕僚素質為何、解決的結果是否具有高度衝突性

等等。另一方面，與政策分析技術有關的變數，包括研究時間、範圍及方法的正確性。對於這些環境系絡如何影響政策知識應用，我們可用學者的實證研究結果加以解釋。

首先，政策知識應用情形與政策問題複雜程度呈曲線關係 (curvilinear relationship)。亦即政策知識應用情形在政策問題複雜程度適中時，比極端複雜或簡單時，有更顯著影響 (Lerner, 1976: 134-6)。此外，當處理的問題是屬於實質或經驗性時，政策知識被應用的程度遠比處理規範性、象徵性或例行性問題高。因為在後述情況下，應用政策知識主要目的是合理化其政策立場 (Schooler, 1971: 234-40)，也就是所謂的「象徵性應用」，其特質是以政策知識來支持特定立場，增加政策主張的論據 (Caplan et al., 1975)。

其次，政策問題本身的敏感度和所含的風險型態以及大小，均和與政策知識應用的程度相關 (Oh and Rich, 1996: 13)。當政策問題愈明顯時，不僅選民持續提供資料給政策制定者供作政策參考，更試圖發動大眾意見來影響政策制定者的決策行為 (Miller and Stokes, 1963: 45-57; Henry, 1995)。由於政策制定者具有民意代表身份，除了受到本身的政策偏好影響之外，更受到民意取向的影響，特別是在政策議題非常明確時 (Page and Shapiro, 1983)。依據 Eulau 和 Karp 的研究顯

示，對於民意重視程度愈強的政策制定者而言，政策知識應用的程度也相對增加 (1977: 233-54)。此種情形，尤其以政策取向自居的政策制定者更為顯著。

前述提及，不同形式的政策知識可以隨時提供政策制定者參考，以便制定更佳的政策。然而現存的許多限制使得政策制定者無法隨意使用。在眾多限制因素中，政治可行性便是其中之一。當政策制定者彼此間對於問題解決方式取得共識時，政策知識將可發揮很大的影響力。但是，當政黨之間對於問題解決方式未能取得共識時，政策知識的應用情形雖會增加，但是所能發揮的影響力卻未隨之增加 (Nelkin, 1975: 49-54)。主要原因是當政策議題處於衝突對立時，各政黨皆會竭盡全力地提供資訊互相抗衡，以取得政策主導地位，惟此種衝突也間接促使政策制定者修正原先的立場或乾脆避免作決定，因此政策知識所發揮的影響力並未增加。欲改善此種情形，有必要將政策制定機關的合法性及解決衝突的機制重新正視 (Albak, 1995: 96)。

充分的政策知識需要相當的時間及幕僚人員準備，而這些因素，例如負責提供政策知識的幕僚數量、經驗及教育背景，對於政策知識應用有絕對影響力。政策問題的解決如具有迫切性，或政策制定者對於問題的解決方式存有預設立場

時，則政策知識應用情形較為普遍 (Ingram, 1973: 157)。正如 David Whiteman 所言：「當政策制定者明確表示政策立場時，則在倡導此政策立場過程中，應用政策知識將有再確認政策立場價值的作用」(1985: 298)。

此外，學者對於政策制定者是否較偏好於使用「軟性語言」(soft language) 或「硬性的統計」(hard statistical) 資料，雖然尚無定論，完全視政策制定者本身的教育背景而定 (Caplan, 1979; Demartini and Whitebeck, 1987; Oh and Rich, 1996)，然而我們可以確定無論是何種型態，一旦政策制定者必須參考政策知識，研究調查所使用技術的可信度與政策制定者彼此之間對於問題解決方式取得共識程度是極為相關的；當政策研究應用的技術被視為具有很高的信度時，則政策知識被應用程度較高 (Rich and Oh, 1993; Oh, 1997b)。同樣地，當研究範圍愈明確時，政策知識被應用情形也較多 (Hadden, 1976; Weiss, 1977)。

3.4. 政策制定組織之特質

政策制定組織之特質與政策知識的產生，均與應用有關。首先，就政策研究者而言，主要的目標在於：（1）善盡職責；（2）所作的研究結果能被應用；（3）改善決策品

質；（4）倡導新觀念。然而，這些目標實現與否，實與研究者的工作環境有關。一般而言，由於政策制定者與政策研究者對於時間概念、溝通語言及專門術語、報償系統，以及參考架構均有不同的認識，因此可以被用來解釋政策研究結果何以未能被充分應用的理由（丘昌泰，1995：354-6；翁興利，1996：142-4；Oh and Rich, 1996）。

1. 時間概念不同。由於政策制定者所面對的問題大多是必須及時處理解決，因而要求及時的資料可供參考。然而政策研究者習於研究的嚴謹態度，為了確保品質，因而對於資料處料的時間控制往往不符政策制定者的時效要求。
2. 溝通語言及專門術語不同。政策制定者與政策研究者所接受的教育背景不盡相同，因此對於雙方所使用的溝通術語無法完全理解，以進行有效溝通。
3. 報償系統不同。政策制定者在組織中主要的報償是工作績效與職位升遷，因此注重具體工作的完成，對於政策研究者所提供的知識更重視時效性；反之，政策研究者較重視所提供的政策知識能獲得同儕認同，因此在研究取向上注重品質，採取寧缺勿濫的態度（Shulock, 1997: 227）。
4. 參考架構不同。政策制定者面對問題時，首先想到的是如何將問題即時解決，因此並不考慮所應用的知識是否合

乎學理。反之，政策研究者面對問題時，首先想到的是理論模式的建立和檢視，因此對於產生的政策知識是否能將問題解決，往往並非優先考量。

除了上述不同點之外，其他影響政策知識應用的因素尚有：組織的最終決策權是集中於一人或分散於少數人手中？政策制定者是否有能力瞭解專業知識？政策制定者對於被應用的政策知識是否存有共識？組織發展歷史的長短？政策制定者制定政策過程的特質為何？針對上述問題提出簡單回答(Weiss, 1979: 437-58; Feldman and March, 1981b; Rham, 1997)：

(1) 組織內部權力分佈情形，將會影響內部控制及人員溝通，組織愈集權，則愈可能趨向保守而抗拒改變。換言之，組織提供追求額外知識的誘因被組織規則抹滅，因此政策知識很難被應用。

(2) 強調任務導向的團隊，有賴各種專業人員的密切配合方能成事，但是政策制定者之專業訓練背景，可能造成主觀認知的差異，因此會影響到非屬於本身專業訓練知識的應用。

(3) 政策制定者通常面對眾多的知識來源，因此這些知識經常處於互相競爭狀態。對於此一情況，政策制定者往往訴諸開會討論決定。然而問題並不會因此解決，常見的情形

是政策制定者為了解決一個問題又舉行其他會議。表面上這似乎是比較客觀的作法，事實上這卻是一種推卸責任的心態；可以將責任歸咎於會議結果而非作決定的人。追根究底，解決之道唯有政策制定者對於被應用的政策知識存有共識時，政策知識被應用情形才能改善。

(4) 組織發展歷史背景、傳統及經驗亦會影響政策知識被應用。由於早期處理問題的模式仍留存在今天的組織內，在此種情況下，為了避免造成負面效果，應用政策知識經常是象徵性地表示對理性選擇的承諾，亦即使其所提出的政策具有合法性，而非為了協助或改善決策。此外，機關內職位較高者或服務時間較長者，通常較為保守且有抗拒改變情形發生 (Johnson et al., 1995)。

(5) 政策制定過程如果處理的議題具有高度爭論性或複雜性，則政策知識應用的情形將受到影響。面對此種議題，參與人員都以「防弊第一」為出發點，因此一件事必須由許多人蓋章互相牽制或由委員會決定，以免個人決定有圖利他人之嫌。簡言之，在此種組織收集和處理政策知識，充其量只是一種例行工作，並非決策上的需要 (Rahm, 1997: 78-9)。

四、改善政策知識應用之道

政策制定者在複雜的政策制定過程中，不可避免地需要政策研究者提供的政策知識方能成事；然而，政策制定者對於知識應用的結果卻令人失望。雖然多數學者認為他們有義務要貢獻所學，但是部份學者認為建立聯繫管道有其先天的障礙，例如政策研究者寧願將政策知識先散佈於外界，因而不會主動建立此種聯繫管道 (Lindblom and Cohen, 1979)。更有學者認為，由於研究者的工作性質較特殊，不能像專業的推銷人員在推銷自己的研究結果 (Davis and Salasin, 1978: 102)。

事實上，正如前述，政策制定者本身也很少主動且積極地尋找相關的政策知識。因此，如何使政策知識的應用能夠跨越政策制定者與研究者之間的鴻溝，便成為學界的新興課題，並且已有可觀的研究成果（丘昌泰，1992b：183）。本文僅提出四點與上述影響因素有關的改進方法如下：

1. 在政策制定者與研究者之間建立聯繫系統。更具體地說，由具備學術和實務界的人士，在政策制定者與研究者之間擔任聯繫角色 (Weiss and Bucuvalas, 1980)，通常這種聯繫角色是由幕僚人員充當。其主要職責是告知研究者所需知識

為何，因而引導研究者進行研究調查；另一方面，也告知政策制定者有何種知識可幫助其解決問題。因此幕僚人員的角色不僅能夠緊密結合政策制定者與研究者，更能夠將政策知識順利轉換。由於幕僚人員在組織內的功能如同篩濾漏斗，所有的資訊大都先經過他們的篩選才達到政策制定者手中。幕僚人員對於政策知識的應用具有相當的影響力，因此如何增加幕僚人員的訓練及提高地位更顯重要。

2. 研究者應主動倡議政策知識。由於外界無法瞭解政策研究者的研究情形，因此最佳的倡議方式是由政策研究者採取主動態度與政策制定者直接接觸。如果無法直接接觸，則相關的學術專書、專刊或研討會報告也是重要的溝通媒介，應盡可能使政策制定者與聞並發揮知識散佈的功能。總之，研究者主動倡議、遊說或散佈知識，方能使政策制定者瞭解相關知識的發展情形。

3. 建構普通知識以便解決專用術語及知識的應用困難。前面提及，政策知識不能普及的主要原因，在於政策制定者與研究者使用的專門術語不同造成雙方溝通困難，更遑論知識的應用。由於普通知識較著重因果關係，但並非經由有系統的觀察及證實，因此常被視為較主觀的知識；儘管有這些缺點，卻使人較容易掌握與瞭解 (Emmert, 1985)。

以往研究者的知識未能以普通知識加以表達，經常遭致誤解或冷落，最常見的例子為研究者（尤其是自然科學家）喜好使用計量資料表達研究結果。由於使用習慣及訓練背景不同，通常以計質方式所做的研究較計量方法受人重視採用（Van de Vall et al., 1976: 166-9）。針對此種情況，Lindblom 和 Cohen (1979) 主張政策制定過程所使用的知識應以普通知識的方式加以表達。政策制定者與研究者若能使用相同的知識和語言，則面對相同的問題時，不僅能提出相近的假設，有時亦能提出接近的解決方案。

4. 政策制定者與研究者彼此心態的調適。我們從上述的分析中可以了解，將政策制定者與研究者予以二分是不妥當的作法，因此有必要將其連結。然而先決條件乃是雙方要調整心態。就政策制定者而言，應養成心胸開闊態度，學習接受研究者所提出的不同政策主張。由於研究者較關切知識的可行性，而對於政策立場較少考量，因此政策制定者對於全新政策的風險應有承擔的雅量，萬萬不可以防禦心態阻止研究者所推薦的方案。就政策研究者而言，應體諒政策制定者所面對的選舉壓力，盡量避免以權威的預測者自居要求政策制定者全盤接受。適時提出有用的知识或資訊，幫助政策制定者改善決策品質或解決問題，才是正確的態度。

五、結語

經驗與知識有如劍的雙刃，政策制定者如擁有此劍，在經驗與知識的相輔相成及互補情況下，制定完善政策應非難事。然而多數學者卻認為，政策制定者並未充分應用政策研究者所累積的政策知識，以致許多珍貴的政策知識若不是未被應用，就是輕率應用甚至濫用。對於此種情形，甚多學者試圖提出形成原因及解決之道。由於政策制定者所處的環境本身即充滿政治性，除了必須考量選民、利益團體和同儕的意見之外，政策制定過程中也必須考慮時間性、幕僚的教育背景以及組織特質等限制因素。因此，政策知識應用之探討，遠比理性決策模式所主張的計算、選擇和追求自我利益的最適模式更為複雜。正由於政策知識的應用與否，係政策制定者基於主觀利益選擇和對客觀環境判斷的結果，因此並無單一理論模式能夠完全解釋政策制定者應用政策知識的動機。

經由相關文獻探討來認定重要的影響因素之後，本文提出另一種模式來解釋政策制定者何以未能充分應用政策知識。由於政策知識的應用只是政策制定者的活動之一，因此

被重視的程度深受政策系統所影響。基於此，本文探討的主要面向包括：政策制定者的決策型態；政策制定者的特質；政策制定的環境系統；政策制定組織之特質。經由探討分析後，本文認為政策制定者應用政策知識的程度絕非單從個人行為可以解釋，而是政策制定者在評估政策系統因素之後所做的行為表現。

從本文的分析可以瞭解，欲使政策知識的應用能夠跨越政策制定者與研究者之間的鴻溝，有必要建立一個聯繫管道。經由實證研究結果證實，一旦雙方能夠主動建立聯繫管道，多半能順利應用政策知識而將問題解決。換言之，兩者如能互動且互相配合，結果將是互惠互利：就政策研究者而言，如果他們能夠積極地倡議研究心得，不僅能夠散佈他們的理念，更能激勵別的學者去追求新理念或修正其觀點，最重要的是，政策制定者的採用更能證明其有效性。同樣地，政策制定者如能敞開心胸接受政策研究者的政策推薦，則政策的可接納性與可行性將大為增加。這種基本假設就好比是經濟學的供給需求關係：當研究結果的供給者增加供給時，供給曲線即升高，則需要此種結果的使用者其需求曲線自然會相對增加，反之亦然。此外，在這種供給需求關係中，需求有時會刺激供給，供給有時亦會創造需求。

本文最大目的在於探討政策制定者何以未能善用政策研究者的研究成果，並提出改善之道。但是我們必須明瞭，選舉因素對於政策制定者的政策知識選擇具有相當重要的影響力，正如 Sabatier 和 Jenkins-Smith (1993) 所指出，政策制定者本身的基本信念很少受到政策知識影響而有所改變，促其改變的壓力主要是來自外部，最顯著者是選舉壓力。由於大多數的政策制定者皆以服務選民、贏得選舉為取向，因此欲瞭解政策制定者對政策知識的應用，也應重視選舉因素政策知識應用的影響。在這方面，國內對於政策制定者應用政策知識的文獻雖然很多，但是真正運用於實證研究卻微乎其微。推測其原因，除了對相關理論未能取得共識之外，另一原因便是欠缺對特定政策制定機關進行分析的資料，因而造成欲進一步提出明確假設的困難。正因為如此，多數的研究（包括本文在內）都僅能作政策制定過程中各項特質的分析。因此，欲進一步探討政策制定者，尤其是我國立法委員應用政策知識的情形，「應用」概念化工作有必要重新界定，實際驗證的資料也必須加以收集和分析，並建立適當的評估架構，如此才能獲得關於政策制定者應用政策知識行為的有效評估資料 (Rich, 1997)。

參考文獻

- 丘昌泰。1992a。〈政策研究在政策制定上之應用：空氣污染流行病學之個案分析，1960-1990〉。《法商學報》26：601-41。
- 。1992b。〈政策研究與政策制定：「二元社群理論」的整合分析〉。《行政學報》24：169-202。
- 。1995。《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流圖書公司。
- 林水波、張世賢。1991。《公共政策》。台北：五南圖書公司。
- 翁興利。1996。《公共政策：知識應用與政策制定》。台北：商鼎圖書公司。
- 張世賢、陳恆鈞。1997。《公共政策：政府與市場的觀點》。台北：商鼎圖書公司。
- 陳恆鈞。1995。〈學術政策研究成果應用之探討：大學與政府間的互動〉。《中國行政評論》5（1）：111-30。
- 。1996。〈生物科技政策知識應用：政策研究者之新挑戰〉。《公共政策學報》17：43-71。
- 詹中原。1990。〈研究發展與政策制定：我國科技動態與知

- 識應用的觀察〉。《民間國建會特輯》4：171-209。
- 。1991a。“Knowledge Utilization and Public Policy”。
《公共政策學報》12：145-63。
- 。1991b。〈應用知識提昇公共政策品質：政策科學的
實用性探討〉。《理論與政策》5（2）：41-7。
- 鄭麗嬌。1992。〈論研究性知識與經驗性知識對公共政策制
定之影響〉。《中國行政評論》1（3）：155-72。
- Albak, Erik. 1989. "Policy Evaluation: Design and Utilization."
Knowledge in Society 2: 6-19.
- . 1995. "Between Knowledge and Power: Utilization of
Social Science in Public Policy Making." *Policy Science* 28:
79-100.
- Beyer, Janice M., and Harrison M. Trice. 1982. "The Utilization
Process: A Conceptual Framework and Synthesis of
Empirical Findings." *Administrative Science Quarterly* 27:
591-622.
- Brewer, G. D. 1973. *Politicians, Bureaucrats, and the
Consultants*. New York: Basic Books.
- Brown, Roger. 1965. *Social Psychology*. New York: Free Press.
- Caplan, Nathan.. 1977. "A Minimal Set of Conditions Necessary
for the Utilization of Social Science Knowledge in Policy
Formulation at the National Level." In C. H. Weiss, ed.,

- Using Social Science Research in Public Policy Making.*
Lexington, MA: D. C. Health.
- . 1979. "The Two Communities Theory and Knowledge Utilization." *American Behavioral Scientist* 22 (3): 459-70.
- Ciarlo, James. 1980. *Utilizing Evaluation*. Beverly Hills: Sage.
- Davis, Howard R., and Susan E. Salasin. 1978. "Strengthening the Contribution of Social R&D to Policy-Making." In L. E. Lynn, ed., *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*. Washington, DC: National Academy of Sciences.
- Davies, Terry. 1996. "Message from the Director." *Center for Risk Management Newsletter* 9: 1.
- Demartini, J., and L. Whitbeck. 1987. "Sources of knowledge for Practice." *Journal of Applied Behavioral Science* 23: 219-31.
- Deshpande, R., and G. Zltman. 1983. "Patterns of Research Use in Private and Public Sectors." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 4 (4): 561-75.
- Downs, George. 1976. *Bureaucracy, Innovation, and Public Policy*. Lexington, MA: Heath.
- Dreyfus, D. 1977. "The Limitations of Policy Research in Congressional Decision-Making." In C. H. Weiss, ed., *Using Social Science Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: D. C. Health.
- Dunn, William. 1980. "The Two-Communities Metaphor and

- Models of Knowledge Use: An Explanatory Case Survey.” *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1: 515-36.
- . 1992. “Assessing the Impact of Policy Analysis: The Functions of Usable Ignorance.” *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 4 (4): 36-55.
- Emmert, Mark A. 1985. “Ordinary Knowing and Policy Science.” *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 7 (3): 97-112.
- Eulau, H., and P. Karps. 1977. “The Puzzles of Representation: Specifying Components of Responsiveness.” *Legislative Studies Quarterly* 2: 233-54.
- Feldman Martha S., and James G. March. 1981a. “Decision in Organizations and Theories of Choice.” In A. Van de Ven and W. J. Joyce, eds., *Prescripts on Organizational Design and Performance*. New York: John Wiley and Sons.
- . 1981b. “Information in Organizations as Signal and Symbol.” *Administrative Science Quarterly* 26: 171-86.
- Gregory, J. G. 1988-9. “Knowledge Utilization in Hazard Mitigation Planning.” *The International Journal of Knowledge Transfer* 1 (4): 28-39.
- Hadden, Susan. 1976. *DES and the FDA: The Uses of Technical Advice in Regulatory Policy-Making*. Atlanta: Southern Center for Studies in Public policy.

- Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Ingram, Helen. 1973. "Information Channels and Environmental Decision-Making." *Natural Resources Journal* 13: 150-69.
- Jones, C. O. 1976. "Why Congress Cannot Do Policy Analysis." *Policy Analysis* 2: 251-64.
- Johnson, J. D., W. A. Donohue, C. K. Atkin, and J. Johnson. 1995. "A Comprehensive Model of Information Seeking." *Science Communication* 16: 274-313.
- Kingdom, John W. 1973. *Congressmen's Voting Decisions*. New York: Harper and Row.
- Knott, J., and A. Wildavsky. 1980. "If Dissemination is the Solution, What is the Problem?" *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1: 537-78.
- Lasswell, Harold. 1968. "Policy Science." *International Encyclopedia of the Social Sciences* 12: 181-8.
- Lerner, Allan. 1976. *The Politics of Decision-Making*. Sage Library of Social Research, Volume 34. Beverly Hills: Sage.
- Lindblom, Charles E., and David Cohen. 1979. *Usable Knowledge*. New Haven: Yale University Press.
- Lynn, R. 1978. *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*. Washington. DC: National Academy of Sciences.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*.

- New Haven: Yale University Press.
- Michael, S. 1992. "New Perspectives on Diffusion Earthquake Knowledge." *Earthquake Spectra* 8 (1): 159-75.
- Miller, Warren E., and Donald E. Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress." *American Political Science Review* 57: 45-57.
- Minnich, Elizabeth. 1990. *Transforming Knowledge*. PA: Temple University Press.
- Nelkin, Dorothy. 1975. "The Political Impacts of Technical Expertise." *Social Studies of Science* 5: 40-54.
- Oh, Cheol H., and Robert E. Rich. 1996. "Explaining Use of Information in Public Policymaking." *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 9 (1): 3-35.
- Oh, Cheol H. 1997a. "Issues for the New Thinking of Knowledge Utilization: Introductory Remarks." *The International journal of knowledge Transfer and utilization* 10 (3): 25-55.
- . 1997b. "Explaining the Impact of Policy Information on Policy-Making." *The International journal of knowledge Transfer and utilization* 10 (3): 3-10.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1983. "Effects of Public Opinion on Policy." *American Political Science Review* 77: 175-90.

- Rahm, Dianne. 1997. "The Role of Information Technology in Building Public Administration Technology." *The International journal of knowledge Transfer and Utilization* 10 (3): 71-80.
- Rich, R. F., and C. H. Oh. 1993. "The Utilization of Policy Research." In S. Nagel, ed., *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Rich, R. F. 1997. "Measuring Knowledge Utilization: Processes and Outcomes." *The International journal of knowledge Transfer and utilization* 10 (3): 11-24.
- Rivers, Douglas, and Morris P. Fiorina. 1991. "Constituency Service, Reputation, and the Incumbency Advantage." In Morris P. Fiorina and David W. Rohde, eds., *Home Style and Washington Work: Studies of Congressional Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rossi P., and H. E. Freeman. 1984. *Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Sabatier P., and Jenkins-Smith H. 1993: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Shulock, Nancy. 1999. "The Paradox of policy Analysis: If it is not Used, Why do We Produce so Much of it?" *Journal of Policy Analysis and Management* 18 (2): 226-44.

- Van de Vall, C. B. Mark, and T. S. Kang. 1975. "Applying Social Research in Industrial Organizations: An Evaluation of Functions, Theory, and Methods." *Journal of Applied Behavioral Science* 12: 158-77.
- Webber, David J. 1983. "Obstacles to the Utilization of Systematic Policy Analysis: Conflicting World Views and Competing Disciplinary Matrices." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 4 (4): 515-36.
- . 1984. "Political Conditions Motivating Legislators' Use of Policy Information." *Policy Studies Review* 4: 110-8.
- . 1986. "Explaining Policymaker's Use of Policy Information." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 7 (3): 249-90.
- . 1992. "The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process." *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 4 (4): 6-35.
- Weinberg, H. 1979. "Using Policy Analysis in Congressional Budgeting." In F. M. Zweig, ed., *Evaluation in Legislation*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Weiss , C. H., and M. J. Bucuvalas. 1980. *Social Science Research and Decision Making*. New York: Columbia University Press.
- Weiss, C. H. 1977a. "Research for Policy's Sake: The

- Enlightenment Function of Social Research.” *Policy Analysis* 3 (4): 531-45.
- . 1977b. “Introduction.” In C. H. Weiss, ed., *Using Social Science Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: D. C. Heath.
- . 1979. “The Many Means of Research Utilization.” *Public Administration Review* 39: 426-31.
- . 1986. “Research and Policy Making: A Limited Partnership.” In Frank Keller, ed., *The Use and Abuse of Social Science*. London: Sage Publications.
- . 1991. “Policy Research as Advocacy: Pro and Con.” *Knowledge and Policy* 4: 37-45.
- Weiss, Janet A., J. E. Gruber, and R. H. Carver. 1986. “Reflections on Value: Policy Makers Evaluate Federal Information Systems.” *Public Administration Review* 46: 497-505.
- Whiteman, David. 1985. “The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees.” *Western Political Quarterly* 38: 294-311.
- . 1995. *Communication in Congress*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Yin, R. K., and G. B. Moore. 1988. “Lessons on the Utilization of Research from Nine Case Experiences in the Natural Hazard

Field." *Knowledge in Society: The International Journal of Knowledge Transfer* 1 (3): 25-44.

The Difficulty of Policy-Makers in Using Policy Knowledge

Hen-Chin Chen

Department of Public Administration, Tamkang University

Abstract

As policy problems have become more complex, policy researchers have tried their best to result in thoughtful policy decisions and valuable policy knowledge. To promote the capacity of state's competitiveness, this policy knowledge should be used and diffused.

Regardless a growth in the volume of policy knowledge in the past decades, most research indicate that governmental policy-makers' did not make direct use of policy knowledge. To an extent, policy knowledge only changes policy-makers' conceptualization of policy problems.

The purpose of this paper is to explore why policy-makers are unlikely to use policy knowledge, and under what conditions policy-makers will use it. To do so, the policy context needs be examined in understanding the extent and types of policy knowledge use. In other words, policy-makers' behavior in the decision-making settings must be incorporated into the policy knowledge utilization literature.

In addition, the policy capacity of government is closely related to policy-makers' attitude to policy knowledge. However, the relationship between policy-makers and policy knowledge has always been difficulty

to define. In contrast to conventional conceptualizations of policy knowledge utilization, this paper tries to examine the differences among policy-makers, expecting they do not view their responsibility or attempt to use policy knowledge the same way.

The main content of this paper is fourfold: first of all, through a review and integration of these theories (knowledge-specific theory, policy-maker's constraint theory, and the two communities theories), this paper puts forward another synthesis model. Secondly, it identifies four main influential factors (including the policy-making types, the features of policy-makers, the decision-making context, and the features of decision-making setting) for policy-makers in using policy knowledge. Thirdly, some remedies for improving policy knowledge utilization are presented. Finally, it makes some conclusions and suggestions for future research.

Keywords: policy-maker, policy knowledge, utilization, policy context