

從哪來的創新想法？ 地方政府創新來源與創新政策特質的 分析

李仲彬*

《摘要》

政府創新的過程大致可區分成創新想法的出現、想法的採用、及創新想法的執行三階段。然而目前針對政府創新所做的研究，幾乎沒有任何研究系統性地深入探討「創新」在剛開始是如何被提出來的、由誰提出來的問題，忽略上述發展過程中的第一階段。多數研究都假定創新想法的出現是一種理所當然，直接將焦點放在創新被採用之後從一個地方擴散到另外一個地方的速度，使得研究成果無法解釋原始創新資訊來源網絡的問題。

本文以地方政府過去幾年所推出的 43 個創新個案為例，分析這些創新的初始想法來源以及其政策特質，了解地方政府創新的資訊網絡並提出改善建議。研究結果發現，與預期不同，地方政府的創新想法大多產自政府內部，例如行政首長或其他同事，而且多數認為這些內部想法來源對於後續創新的採用與執行有較高的影響能力，相關政策特質也較明顯；在創新想法的傳遞媒介部分，除了學術性的場合外，互動性質較高之媒介所傳遞出來的創新，在各項特質上也是較為明顯，也就是被採用的機會也是較高的。本研究是第一個系統性分析政府創新來源的研究，在理論上，可為創新政策的過程理論注入更多未來研究的命題，導引出未來更多對於創新想法、創新訊息資訊網絡研究的重視，在實務上則提供健全化政府組織創新資訊來源與管道的建議。

[關鍵詞]：創新、政策資訊、地方政府、資訊網絡、創新屬性

投稿日期：104 年 10 月 8 日；接受刊登日期：105 年 3 月 11 日。

* 李仲彬為淡江大學公共行政學系副教授，e-mail: chungpin@mail.tku.edu.tw。

…副總統吳敦義：…只有創新應用的產品，才能真正獲得市場青睞；除了民間創新外，政府創新應用也很重要，創新是政府首要施政……（中央通訊社，2013/11/30）

…行政院長江宜樺：政府服務品質獎不像一般的行政績效評比，而要看有沒有「創新」、「便民」…（台灣新生報，2013/06/20）

壹、前言

「創新」（innovation）在公私組織發展中都扮演著相當重要的角色，組織必須不斷地創新，找到更有效率、效能的服務提供方式，才能在資源逐漸減少、社會（或顧客）需求又不斷增加及變化的環境之下永續發展（Cooper, 1998; Damanpour, Walker, & Avellaneda, 2009; O'Connor, Roos, & Vickers-Willis, 2007; Rogers, 2003; Walker, 2006；江大樹，2005；李亭林，2008；陳暉淵，2009）。

雖然創新是組織回應環境變化能力的重要來源，但在實務上，企業部門與政府部門在創新的推動難易度上，卻是有相當大的差異。企業部份因為較少行政及法規上的限制，推出創新產品的阻礙較小，但在政府部門，因為缺乏競爭、動機、鼓勵，也有規避風險的習慣，導致創新產量經常嚴重不足（Borins, 2002），再加上行政程序限制、創新組織氛圍的差異，致使政府間產生嚴重的創新落差（李仲彬，2013）。從理論上看，創新或政策變遷相對於傳統漸進主義下的「政策過程」（policy process），採納（執行）與不採納（執行）創新都存在著高度不確定性與風險，容易使組織猶豫不前，這也是為什麼 J. Q. Wilson（1989: 221-222）會說「…對於官僚組織常拒絕創新，我們不應該感到訝異，因為他們本來就應該這樣…標準作業程序是組織的基本，對於強調公平性的政府單位來說，穩定性和依日常作業慣例尤為重要…因此，最為人熟知的官僚格言就是：絕對不要去做以前沒做過的事…」，而曾經擔任過美國麻州交通部長的哈佛大學教授 Alan A. Altshuler（1997: 41）也說過：「那些可能在創新失敗後失去最多利益的民選官員，怎麼可能鼓勵公務員去做這些對他自己有風險的事？」。總之，公部門天生有抗拒創新的基因（Bason, 2010: 16）。

在上述情況之下，如何提升政府創新的可能性，就變成學術界與實務界都非常關切的議題。本文認為，其中一個提升政府創新產出的可能作法，是提升創新政策初始來源資訊的品質，降低因為資訊不足而產生的不確定性。不過很可惜的是，迄

今很少有文獻討論政府創新的資訊品質與資訊傳遞網絡，究竟透過哪一途徑所傳遞進入政府組織的創新「點子」或創新「想法」，會較有推動可行性、較有品質、較有可能符合政府需求與特質？相關問題在過去的公共行政研究當中幾乎空白。

更具體地來說，政府的創新過程約略可區分成（1）創新想法的出現；（2）創新想法的採用；以及（3）創新想法的執行三個階段（Bland, Bruk, Kim, & Lee, 2010; Rogers, 2003; Shepard, 1967），目前針對政府創新所做的研究中，幾乎沒有任何研究深入探討「創新」在剛開始是由誰、如何被提（發明）出來的，也就是上述三個階段中的第一個。多數的研究者都假定創新想法的出現是一種理所當然，不需要討論，沒有去討論政府創新產出的不足，是否原因出在創新點子的不足，或是創新點子的品質不佳，而直接將焦點放在創新採用的可能性（也就是 *policy adoption* 的研究），或是被採用之後從一個地方擴散到另外一個地方的速度（也就是 *policy diffusion* 的研究），使得研究成果無法解釋最根本的疑問，那就是這些創新的原始構想如何？以及想法來自哪裡的問題（Cooper & Edgett, 2008; Gray & Lowery, 2000），更遑論去比較哪些資訊的來源對於創新產生是比較重要的，以及哪些資訊來源的創新想法擁有較高的品質、比較容易被採用，進而討論應該往哪一個方向去探索創新想法。

上述這個主題文獻的不足，與傳統公共政策研究的問題類似，以往公共政策的研究也常忽略了政策想法最初起源的討論，以及忽略了政策過程中究竟哪些想法、資訊、或知識被實際運用的問題（James & Jorgensen, 2009）。本研究認為，這些研究的缺口也是 Simon（1960）所說決策制定三階段中情報活動階段的缺乏，而這對於後續創新能力的培養、創新環境的營造、以及創新的執行都有相當程度的不利影響。從另一個角度來看，學術研究中針對公部門創新發展的研究付之闕如，少部分研究所引用的文獻理論大多是在私部門場域研究的成果，不盡然適用政府部門的特質（Bloch & Bugge, 2013），換句話說，即使私部門領域已經有一些相關議題的研究成果，但若針對政府部門，如何在不違反原有政治與行政環境運作原則之下，找到提昇政府組織創新產能的方法，還是有許多未解之謎。

本文的主要目的就是嘗試填補上述研究缺口，以我國地方政府為主要場域，2009-2012 年間的創新政策為個案，依據創新發展三階段的概念，將國內創新擴散研究往前延伸至創新想法的起源，充實國內對於政府創新的研究，回答以下問題：（1）地方政府創新政策最初的想法（點子）是從何而來？其資訊網絡為何？（2）不同來源的創新想法（點子），其後續所產生的創新政策，在特質上是否有差異？

哪些管道提供比較可行、有用的創新想法？

回答上述問題的重要性，在理論上，是充實創新研究的必要工作，填補過去只重視創新階段後端採用與擴散的缺點；在實務上，因為創新作為通常面對比較高的不確定性，資訊來源的品質將影響政策執行的成效，以 Rose (1993) 的經驗汲取概念來看，來自外界的政策資訊，是政策學習或政策轉移的基礎，影響著創新政策執行的成敗，另外則是改善 Makse 與 Volden (2011) 所批判，過去創新研究大多以組織為分析單位，著重採用者之差異對創新採用所造成影響的作法（也就是所謂「people difference」研究），進一步加入受採用之創新想法本身的特質，以創新想法為分析單位，探討創新想法之特質與其後續被採用情形的關係（亦即所謂的「innovation difference」研究），而這一部分在實務上的意義，更是改善創新決策過程的重要關鍵。

本文以下的章節安排，第二節至第四節皆為文獻檢閱，主要談論資訊來源在政府創新的重要性、可能的來源管道、以及創新的特質區分；第五節為本文的研究方法與資料來源說明；第六至七節為分析結果；第八節為結論。

貳、政府創新與其發展階段

以「創新」為主題的研究，幾乎存在每一個學科當中，是相當普遍的研究議題。而創新的定義依照研究所指涉的對象、範圍不同，有狹義與廣泛的區別，最狹義的創新定義認為「創新」等於「發明」，必須在全人類社會中從未出現過的才可以被稱為是創新，此外，狹義的觀點認為，創新必須實際上創造出一個實體上的東西 (Barnett, 1953)，在此概念之下，一般的流程、思想創新等受限於非實體特質，都不能算是創新，因此限縮了創新的數量。廣義的定義方式不認為創新必須產出一個實質上的物品，Damanpour (1988) 認為，創新可以是採用一個新的想法、行為、產品、建議、系統、過程、政策、服務、或是程序，且上述的相關作為對採用的組織來說是全新的即可。簡言之，廣義定義方式著重「採用者」是否主觀認定此為新的 (Newman, Raine, & Skelcher, 2001)，而非著重於是否為世界上首次被使用的條件 (Evans & McComb, 2004)。本研究的分析對象為地方政府的創新政策，採用的創新定義介於上述狹義與廣義之間，也就是在研究範圍（全台灣）內從未採用過的新觀念、作法或是事物。這個定義方式與 Bingham (1978) 文章內所使用，以及 Becker 與 Whisler (1967) 所界定「…創新是在那些有相同組織目標的組織當

中，第一個被使用的主意…」接近。

區分創新過程的不同階段，是創新研究中一個相當重要的工作，因為創新的不同發展階段受到的影響因素不同（Damanpour, 1988）。Shepard（1967）認為，創新的發展大致可以分成想法的產生、創新採用、以及執行三個階段。Van de Ven（1986）認為創新研究的四個焦點包含：新的想法、人員、轉換機制、以及制度脈絡，其中創新原型的提出可能是個人的傑作，但將這些想法付諸執行，則是後來集體同意的結果。Daft（1978）則將創新的過程分成創新想法概念形成、提出、決策及採用、以及最後的執行等幾個階段。Damanpour（1991）將這些步驟簡化成創新的發起與執行兩個階段，創新「發起」階段所做的事情包含對問題的感知與認定、資訊的蒐集、態度的形成..等，至於創新「執行」的階段，則是對組織所做的調整，以及創新事項的常態化。著名的創新研究學者 Rogers（2003）則將這個過程分成五個階段，分別是議程設定、配對、重新定義、釐清、例行化，前面兩個階段是屬於啟動階段，主要是替組織的議題進行重要性的排序，界定什麼問題應該優先處理，以及為這些問題搜尋可用的創新策略，後面三個階段則是這個創新的執行，包含調整組織的結構以適應創新。

若從「政策移植」（policy transfer）的角度來看，Evans 與 McComb（2004）認為這個過程可分成十個階段，包含（1）問題的界定；（2）搜尋創新想法；（3）與可能的代理人接觸；（4）資訊來源網絡的產生；（5）政策轉移網絡的出現；（6）內部專家與認知的驅動；（7）互動；（8）評估方案；（9）正式的政策過程；（10）執行。其中第 1 到第 3 個階段都是在資訊蒐集的階段，也是本研究所關注的重點。若從「政策學習」（policy learning）或「經驗汲取」（lesson drawing）的角度來看，這些想法的來源、品質、與管理，影響著未來創新政策的成敗（Borrás, 2011; Rose, 1993）。所謂的經驗汲取，指由於共同的問題，使得在不同的政府制度之下的官員相互分享資訊，以處理問題（Rose, 1991, 1993）。Rose（1991, 1993）認為，雖然每個國家有不同的意識型態、文化背景，但隨著現代化的發展路徑，必然產生類似的社會問題與政策難題，因此常會吸取其他地區過去的經驗來解決自己的問題，做為啟發自己政策制定的參考，這種方式不僅可以確保問題的解決，更可以減少政策研擬所必須耗費的成本。

整合上面的論點來看，創新的採用與執行之前，必須先有創新的想法（或說點子），這些想法是後續所採用之創新方案的「種子」，創新想法是創新發展的第一個階段（Björk & Magnusson, 2009）。創新想法的動力來源，其中一個很大的原因

是因為政策上的需要，彼此之間呈現一個環環相扣的過程，這也是為什麼 Sabelli (2008) 會說創新過程就是抓住一個創意的想法、讓它成熟，成為一個有用的產品或過程的行為。不過，相當可惜的是，目前針對政府創新所做的研究中，僅有少數的研究會去探討創新的「想法」、「種子」在剛開始是來自哪裡、透過什麼管道、被誰提出來的，絕大多數的研究者都是直接假定創新會自然而然的出現，似乎不需要討論，而直接將焦點放在創新的想法產生之後，影響這些創新想法被採用與擴散的因素上 (Cooper & Edgett, 2008; Gray & Lowery, 2000)。本研究認為，這個研究上的缺口所產生的影響，不僅就創新過程而言，產生一個不完整的研究途徑，忽略了上述創新發展階段中的第一個階段；若從公共政策決策過程來看這個問題，忽略了創新政策起源的研究，等於遺漏了 Simon (1960) 所說決策制定三階段的情報活動階段，而這對於後續創新能力的培養、創新環境的營造、以及創新的執行都有相當程度的影響。借用 Björk 與 Magnusson (2009) 的用語，這些創新的想法，其實是後續成功創新的燃料，在整個創新發展的過程中扮演相當重要的角色。

參、創新想法與資訊的來源

本文所稱創新想法指的是政府創新在被具體化、採用、以及執行之前，被提出來的創新原型，與公共政策中的政策想法或政策主意有相當類似的意涵。從公共政策的角度來看，探討決策者是如何以及從何取得資訊，是連結政策過程理論與實務的關鍵 (James & Jorgensen, 2009; Matsuda, 2008)；從創新發展過程的模型來看，這些想法的重要性在於創新管理就是將這些想法訴諸實現的過程，是後來所採用創新的「種子」，影響著後續創新的品質 (Björk & Magnusson, 2009)；另外，從著名學者 Rogers (2003) 的創新理論來看，創新想法在潛在使用者之間的「溝通」，其實就是這些想法的資訊流動管道，這些管道的暢通與否，決定著創新被採用的可能性，以及創新擴散的程度 (Bigoness & Perreault Jr., 1981)。

整合上述，進行創新想法的分析，其實就是一種資訊生產網絡的分析，也就是資訊有哪些生產者或「行為者」(actor)、有哪些傳遞的途徑或「節點」(node)的分析，這個資訊生產網絡的產品就是創新政策的初步規劃內容；這個資訊所擴散與應用的機關，或者說資訊的接收端，則是所有的潛在使用者，也就是政府機關；彼此之間的互動關係，則是一種資訊生產者與接收者間的供給及需求關係。本文的假定是，政府機關不可能單純仰賴自己內部力量去思考、創造出創新政策，而必須

同時擁有許多內、外不同的生產者（例如私部門、第三部門、學者專家...等），而這些管道為何？是否有優劣之分？過去甚少文獻探討。

根據 Gray 與 Lowery（2000）的歸納，與公共政策研究當中之政策想法有關的研究，大概集中在創新擴散研究、政策過程研究、以及政治科學中的國會研究三大類之中。首先，在創新擴散研究方面，大多將創新想法的出現視為一種理所當然，很少將焦點放置在該創新是如何被發明、創造出來的問題上。少數近似的研究，是從政策學習的角度切入，也就是當政府面臨一些問題時，領導者容易藉由一些開會或互動的場合，與其他地區政府的領導者交換意見、學習，進而模仿其他地區的問題解決方式及成功經驗（Bennett, 1997; Berry & Baybeck, 2005; Berry & Berry, 2007; Newmark, 2002；黃東益，2004），例如 Boehmke 與 Witmer（2004）的研究發現，社會學習的力量可以解釋博奕事業政策的採用。Bala & Goyal（1998）透過數學模擬的方式，認為社會學習的概念可以解釋科技的擴散，而其中主要的原因是資訊的缺乏，因此需要與鄰近地區進行互動與資訊交換，Lee & Strang（2006）用此來解釋國際上對於政府員額縮編的現象。Mintrom & Vergari（1998）以教育改革方案為例，發現政策網絡是行銷政策概念相當重要的場合，以及影響政策擴散發展的重要媒介，越投入在政策網路當中的領導者，越容易受到其他參與者的影響，外部網絡所產生的力量，影響組織內部的議程設定。從上述政策學習的角度來看，創新想法的來源可能包含其他政府組織或官員。

直接聚焦在創新想法產生過程的研究，大部分引自私部門領域中產品創新或科技創新的研究，並大多引用創造力、組織學習等相關文獻作為理論基礎（Björk & Magnusson, 2009），其中一個關注的焦點在於這些創新想法是多來自於組織內部或組織外部？Björk 與 Magnusson（2009）認為想法是都是從人而來的，其中包含組織內部的員工（Daft, 1978; Gray & Lowery, 2000; Ray, 1982），也包括組織外部的成員如客戶、合作的夥伴、專家（Cooper & Edgett, 2008）。Daft（1978）發現大部分的創新想法會來自於組織內部的成員，Björk 與 Magnusson（2009）以網絡理論為基礎的研究發現，創新的種子想法可能來自於組織內部的任何角落，或甚至來自於組織外面，而這些想法的品質，與提出者和其本身所處環境的網絡連結程度，有相當大的正向關係，換句話說，一個與外界的網絡關係越健全的創新者，越能提出有品質的創新主意。類似的研究發現，Albrecht & Hall（1991）則是強調人際關係對於新想法的發展與流動的重要性；Salter & Gann（2003）則是發現，在工程設計的創新當中，創新想法的原始來源，大多是內部同事之間面對面的互動溝通

所產生。Block 與 Keller (2009) 以 1970 年到 2006 年間美國企業的創新獎為研究對象，探討私部門的創新研發來源，發現早期私部門的創新發展，大多仰賴組織內部研發部門所提出的創意點子，甚少取自外面的資訊或與外界合作，但是近幾年來有超過三分之二的創新產品，都是來自於與政府機關、聯邦的實驗室、或是研究型大學的合作而產生，換句話說，跨部門合作機制對於創新產品的出現是有幫助的。Cooper 與 Edgett (2008) 的研究在上述類似研究當中算是比較具有規模的，他們調查了 160 家公司管理者，用「普遍性」(popularity) 與「有效性」(effectiveness) 兩個面向來比較分析 18 種不同創意想法來源，發現最近幾年最普遍被使用的方法依序是組織內部的創新蒐集制度、¹ 周圍環境分析、² 以及市場現有專利分析，³ 都是組織內部的流程；至於被認為最有效的前幾個方法則分別依序是人誌學研究、顧客參訪、焦點團體、以及領導性使用者分析，幾乎都是顧客的互動有關(圖一)。同樣是對私部門個案的觀察，Björk 與 Magnusson (2009) 歸納了幾個創新的來源管道，包含：(1) 實務社群：團體中對共同議題或問題具有熱情，藉著持續互動進而產生；(2) 意見箱；(3) 內外部顧客：泛指員工、客戶及合作夥伴的意見。

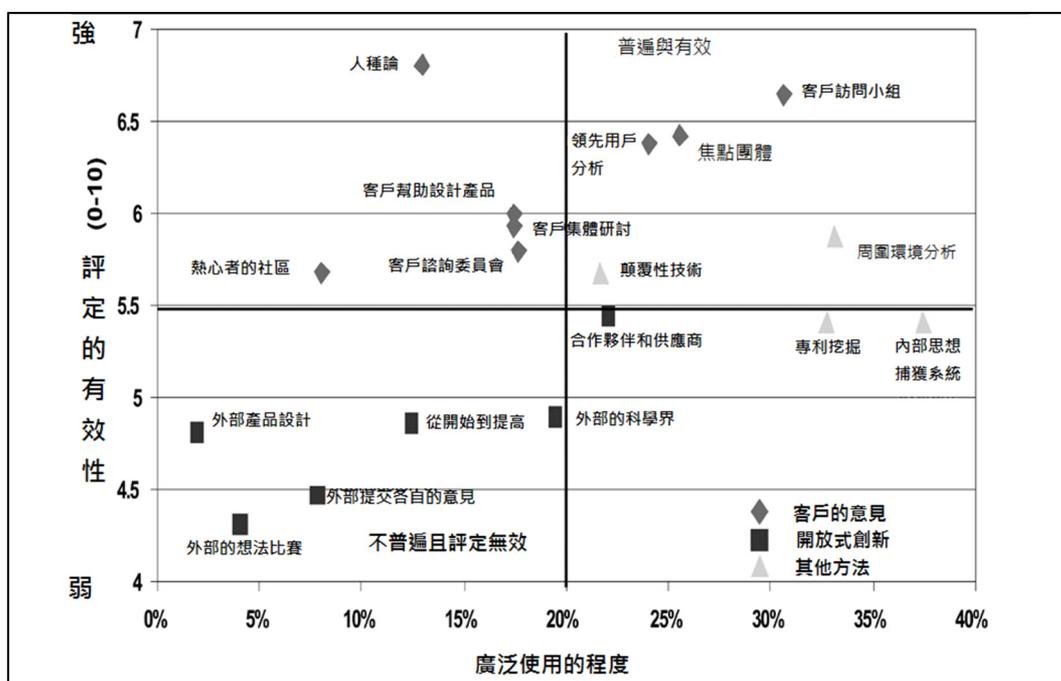
上述對於內部來源或是外部來源的討論，共通的交集是想法的產生主要透過人際間交流而產生新的思維(Blake, 1985)，想法的交換可以促使組織提升創造力與創新(Baker, Siegman, & Rubenstein, 1967; Paulus & Yang, 2000)。至於這個想法交流或交換的場域，大多認為比較好的應該是互動式的、團體式場合，讓一群不同領域的人為了開發新的產品、新的(解決)方案，利用此機會將自身的意見完整的表達出來。Björk 與 Magnusson (2009) 利用 IT 產業長期蒐集員工想法並加以彙整的資料進行分析，發現個體透過不同的網絡接觸會創造出更高品質的想法；Baker et al. (1967) 以美國某家公司內 300 個創新想法為例，探討內部想法產生的過程，就發現好的想法主要是透過人際間的互動而產生的。至於互動的方式，則大致可以透過以下方式來進行：(1) 腦力激盪模式：鼓勵成員在不考慮品質的情況下盡可能產生想法，讓成員在不接受批評的情形下提供自身的想法(Paulus & Yang, 2000)，而此模式又可細分為腦力寫作、電子式腦力激盪，其差異性在於前者是將自身想法透過書寫的方式呈現後再一一進行論述，後者強調獨立思考的方式，不鼓

¹ 指由內部員工提出新想法。

² 指透過分析組織所處環境，找出影響組織未來發展的因素，進而瞭解需要進行那些創新。

³ 透過分析對手新產品來了解未來市場的趨勢。

勵成員一開始就有互動，最主要目的是希望成員能將想法完整的表現出來，先行利用電腦將其想法輸入，而後再進行討論，以避免參與者有搭便車的行為出現（Kerr & Tindale, 2004）；（2）焦點團體法：採用討論的方式集思廣益激盪出不同的想法；（3）想法競賽的方式：舉辦想法的競賽並邀請組織外部的人員一同提出創新的想法，並透過相互競爭的方式以達到想法的產生；（4）學習成功案例的方式：這是一種開放式的方法，主要是仿效或改變國內外城市、企業、其他縣市所推動的成功案例（Freeman, 1985）；（5）使用者平台：藉由網路的方式設置一個討論平台讓使用者及客戶討論產品，利用平台的方式，可從中彙整出相關的意見、創新想法並進而提供給決策者作為參考（Howard, 2012）；（6）跨部門領域的合作：透過跨領域的合作而得到不同於以往的作為（Block & Keller, 2009）。



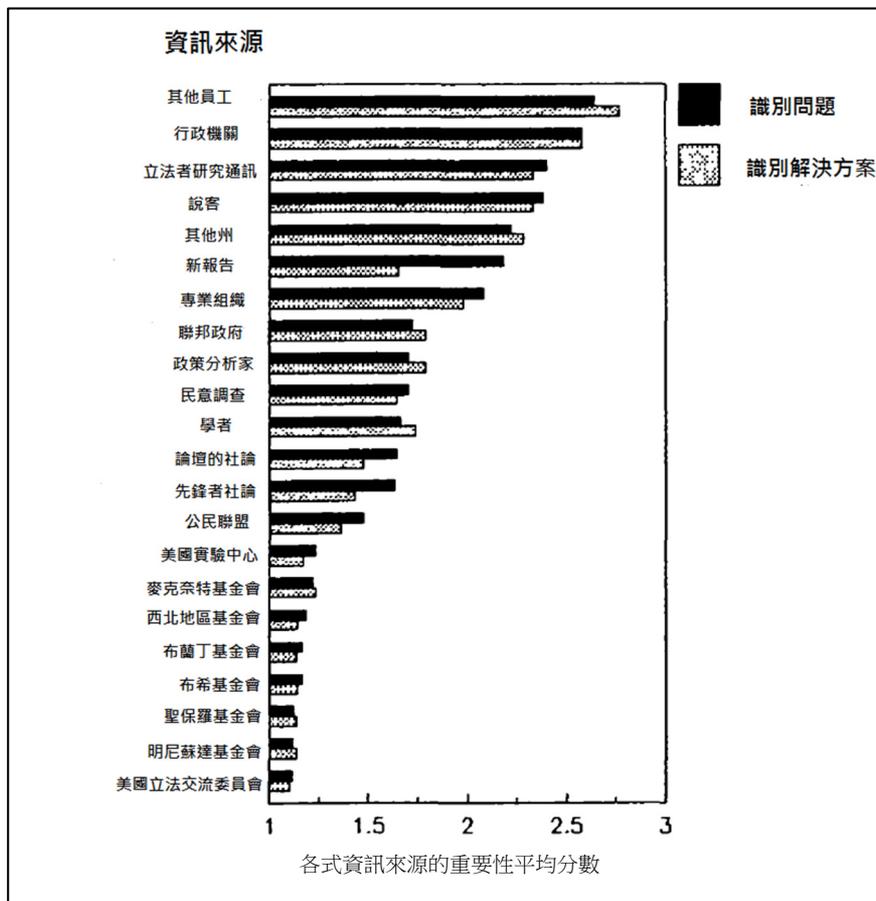
圖一 創新想法來源之使用頻率及有效性

資料來源：“Ideation for product innovation: What are the best methods?” by R. G. Cooper & S. J. Edgett, 2008, *PDMA Visions Magazine*, 32(1), 4.

雖然大部分的文獻認同創新想法是來自具有互動性質的媒介，但亦有觀點認為想法的產生可能是一個自身發想的場域，或是利用報章雜誌、書籍期刊（Baker et al., 1967; Gray & Lowery, 2000; Howard, 2012; Jackson-Elmoore, 2005）、過去的經

驗、或是錯誤中學習的過程（Baker et al., 1967），也就是可以獨力完成的。

第二個與政策想法相關的文獻，是公共政策過程的研究（Gray & Lowery, 2000），原因在於政策資訊是政策過程的一部分，一個完整的政策過程理論，必須包含政策知識與政策相關資訊的搜尋與應用（James & Jorgensen, 2009）。以此為主題的研究中，Kingdon（1995）的研究可視為是重要的代表之一，Gray 與 Lowery（2000）也是將決策過程的不同階段分開，透過行政人員的調查發現，在界定政策問題以及提出可能解決方案的過程中，其他同事是最重要的資訊來源，其他依序則是行政機關、立法研究通訊、遊說者、其他州的做法、新聞報導、專業組織…等（圖二）。



圖二 行政人員在政策問題界定與解決方案上所參考資訊來源的重要性排序

資料來源：“Where do policy ideas come from? A study of Minnesota legislators and staffers” by V. Gray & D. Lowery, 2000, *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(3), 585.

前面的幾份研究都是從資訊接收者的角度看各種不同資訊來源在決策過程中的差異，Hird (2005) 則反過來看，從資訊提供者的角度看非官方政策研究組織所提供的資訊，是否會被政府機關重視，是否對政府有影響力，雖然過去有許多類似的研究都發現，非官方研究機構對政策的影響力相當小，但是 Hird (2005) 的研究發現，研究機構對政策過程的影響取決於機構的大小，以及該機構的資訊是否容易取得。O'Reilly III (1982) 及 Sabatier 與 Whiteman (1985) 則從資訊來源的屬性來看，O'Reilly III 發現，除了資訊本身的重要性之外，影響該資訊來源是否被決策者參考使用，更重要的關鍵是該資訊來源的「可及性」(accessibility)，這與 Sabatier 與 Whiteman (1985) 的發現一致。比較可惜的是，這一類型的研究因為非以創新政策為分析標的，因此討論的焦點比較集中在利害關係人之間的政治互動議題，或是行為者的政治權力與影響力之上，而不是創新型政策具不確定性、「參考資訊」(reference) 較少的特質上。

第三種文獻是政治科學當中的國會研究，探討國會成員在投票過程中參考的資訊來源。以社會工作議題為例，Jackson-Elmoore (2005) 發現，國會議員在做相關的決策前，最主要的決策參考資訊來源是選民的意見，之後是國會內部的職員、遊說團體、族群、研討會、地方行政機關、媒體、以及網際網路、支持者、期刊論文、同事、大學或智庫、國家機構、民意調查。Mooney (1991) 將立法決策過程的參考資訊來源區分成三塊，首先是從「內部者」取得資訊，包含議員同事、職員；「外部者」包括選民、政府官員、媒體與學術界；而「中介者」則包含利益團體、行政官員代表等，而從其實證的研究發現，如果將立法過程區分成三個階段，在議題發展的階段，這三種類型的資訊來源的重要性差不多，但在說服的階段，則大多是參考「中介者」的意見，至於最後的投票決定階段，則「內部者」所提供的訊息是最重要的。Ray (1982) 比較了幾個不同州的所屬議員後發現，不論在哪一州，議員同事以及利益團體所提供的資訊，都是相當重要的決策資訊來源，而行政機關以及議員自己的進修學校，都是較不重要的資訊來源，至於所屬政黨、選民、研究報告等，在不同的州有不同的重要性。Bradley (1980) 發現國會議員最仰賴公聽會以及內部行政人員所提供的資訊。Sabatier 與 Whiteman (1985) 從「資訊流動」(information flow) 的角度來切入，發現專業型的國會議員，大多仰賴國會內部助理或行政人員提供資訊，而非專業型的國會議員，則大多透過外部的資訊進行決策。相較於前面比較廣泛性的調查，Freeman (1985) 將討論核心聚焦在鄰近州行為的影響，發現這是每個州進行決策時相當重要的資訊來源，與前面所討論政策學習概念相呼應。

整合上述文獻，大部份的觀點認同決策前資訊來源以及這些資訊品質對決策品質的重要性，從系統論的角度來看，這是影響政策品質的「輸入」項。但如前面所說的，幾乎沒有政府創新相關研究曾經探討過這些創新的原始構想是來自哪裡，對於政府部門創新資訊來源尚未有系統性的實證研究，但這卻是政府創新發展過程當中相當重要的一環，而這也是本研究所要切入的重點。

根據前面所檢閱的文獻來整理，本研究將創新想法的起源，初步劃分出兩種不同的分類方式（請見本文後面第五節的表一）。首先是從提供者的角度進行區分，可能的來源包含政府組織內部的行政長官、組織內部其他員工…等，以及組織外部的議員、智庫、非營利組織、國內其他政府機關、國外其他政府機關…等；另一個則以媒介途徑進行區分，可能的管道包含跨部門間合作機制、焦點團體、競賽、仿效成功案例、網路平台、人員間腦力激盪、藉由閱讀雜誌書籍、藉由聽取媒體報導、或藉由閱讀學術研究的報告書…等。

本研究後續則要透過實證資料的蒐集，探討這些來源與管道在政府創新個案裡面被使用的程度，以及其影響力，並依此來分析這些管道與創新特質的關係。至於什麼是創新特質，為何重要？本文在下一節說明。

肆、創新政策的屬性特質

創新要成功，需要的不僅是新想法的發明，也需要能夠將想法付諸實現的管理能力（Bland et al., 2010），在 Woodman、Sawyer 與 Griffin（1993）所做的組織創造力模型中，組織內部的團體過程被視為是影響組織創造力的關鍵，組織內的制度將影響組織成員創意行為。Van de Ven（1986）認為創新管理牽涉到幾個重要問題，其中第一個就是如何讓組織成員注意到創新的想法，而第二個就是如何讓這些創新想法實現。

關於組織內部對創新的決策流程，Rogers（2003）認為包含議題設定、配對、重新界定／重新架構、清楚闡釋、常規化等五個步驟，而其中「配對」所指的，大概就是在不同的創新可能性與創新選項中，搜尋出一個比較適合組織本身的方式，當配對完成之後，剩下的就是執行的工作了。至於如何找、選項哪裡來…等這些問題所牽涉的，其實就是本文在前一節當中所談的創新資訊來源，其中不同資訊來源的可及性，是決策者在選擇資訊來源時所採用的重要標準（Bradley, 1980; O'Reilly III, 1982; Sabatier & Whiteman, 1985）。

在不同創新選項間，怎麼挑出一個最適合組織的，其配對時的選擇標準，著名的創新擴散學者 Rogers (2003) 整合文獻後認為，影響創新是否被採用的因素，和創新本身的屬性有絕對的關係，所謂的創新屬性，包含：(1) 該創新的相對優勢：跟其他作法相比，這個創新是否具有較明顯的優點；(2) 相容性：採用或實行這個創新，跟組織原有的運作方式是否相容，組織是否需要做出很大的改變；(3) 複雜性：這個創新的內容是否很難了解，是否牽涉到相當複雜的層面；(4) 可試驗性：是否可以先實驗一下創新的效果，還是一旦採用之後，就沒有反悔的機會；(5) 可觀察性：是否有其他組織或機關曾經採用過，可否看得到別人使用後的結果。

類似的觀點，Damanpour 與 Schneider (2009) 的研究發現，影響創新是否被採用，與該創新的屬性有很大的關係，而所謂的屬性，包含主要屬性與次要屬性兩類，主要屬性指的是那些客觀性的條件（例如成本），而次要屬性則是主觀的判斷如複雜性、影響性等。這些對於創新屬性的研究，Makse 與 Volden (2011) 認為是一種針對「創新差異」的研究，也就是以創新個案為分析單位，探討那些特質的創新比較受到青睞，相對於以往單純地討論哪些類型的政府比較會有創新作為（以政府為分析單位），創新差異的研究更能夠幫助我們累積創新研究知識，擺脫過去在不同學科領域或不同地區個案所做出來的創新研究就會有不同發現之困境。在上述的討論之下，本研究接續將針對研究個案進行創新屬性的分析，並與該創新的資訊來源做雙變數的分析，回答本研究的第二個研究問題。

伍、研究方法與資料

本研究的主要研究目的是瞭解地方政府創新政策的最初想法來源，並進一步比較不同資訊來源管道所提供之創新政策的屬性特質，以提供創新資訊來源網絡健全化的政策建議。

一、概念架構

有關創新資訊來源的可能種類，本研究歸納文獻之後初步認為，創新想法的起源，可以從兩種不同角度討論（表一）。首先是「創新想法的發想者或提供者」，例如行政首長、民眾、議員、組織內部其他同事、專業智庫、專家學者、民間組織、國內外其他政府機關…等，而這些又可以區分成組織內部來源和組織外部來

表一 創新想法的來源與途徑的初步架構

類 型		文獻來源	
想法來源	民眾	本研究	
	議員	Howard (2012)	
	智庫	Jackson-Elmoore (2005)	
	專家學者	Stefl-Mabry (2003)	
	行政首長	Howard (2012); Gray & Lowery (2000)	
	非營利組織	本研究	
	組織內部員工	Cooper & Edgett (2008); Howard (2012); Gray & Lowery (2000); Daft (1978); Ray (1982); Bradley (1980)	
	本國其他政府機關	本研究	
	國外其他政府機關	本研究	
傳遞途徑	府際合作	在私部門的研究中發現，一項新的想法會因與外部顧客、競爭者、顧問的互動而產生。 Howard (2012); Cooper & Edgett (2008); Block & Keller (2009)	
	焦點團體	找尋一組使用者，採用集思廣益的討論方式，讓他們想出新的想法。 Cooper & Edgett (2008); Howard (2012)	
	競賽方式	舉辦思維想法的競賽和邀請組織外部人員提出創新想法，相互較勁。 Cooper & Edgett (2008); Gray & Lowery (2000); Freeman (1985)	
	網路資訊	透過在網路架設平台讓使用者及顧客討論產品，並從中發現問題或產生新產品的創意。 Cooper & Edgett (2008); Howard (2012)	
	腦力激盪方式	腦力寫作	將想法以寫的方式呈現，最後再請每位成員發表自己的想法，然後討論。 Paulus & Yang (2000)
		電子式腦力激盪	強調獨立思考的方式，不鼓勵成員們一開始就進行互動，其目的為希望成員能將其想法不間斷的完整表現出來，因此透過電腦的方式先行將想法輸入，而後再進行討論。 Kerr & Tindale (2004)
	報章雜誌	透過各類的期刊、雜誌獲得不同的資訊以充實現有的想法。 Howard (2012); Gray & Lowery (2000); Jackson-Elmoore (2005)	
	學術研究的報告書	委託一群專家學者進行相關研究而獲得不同資訊以充實既有的想法。 Howard (2012)	
	其他媒體（廣播、電視）	透過大眾媒體的報導傳達現今社會上重要的議題。 本研究	

資料來源：本研究

源；另一則是「媒介途徑」，指想法提供者所提出的想法傳遞到後來所採用之政府機關、承辦人的方式／場合或媒介，有可能是府際聯誼場合、焦點團體會議、創意競賽、網際網路、報章雜誌、學術研究的報告書及其他媒體（廣播、電視）…等。

二、研究範圍與資料蒐集方法

為了探討想法來源與途徑，本研究以 2009-2012 年間我國地方政府所採用的創新政策為標的。而所謂的「創新政策」，本文定義為該政策被某地方政府提出的當時，為全台灣各地方政府間首次被提出的政策。至於修正概念架構以及蒐集這些創新個案的方式，透過四個階段的研究工作完成，分別使用報紙資料庫分析、專家座談、深度訪談、與問卷調查法等方式。以下分別說明：

階段 I：創新想法來源分析架構的確立－專家座談法

這個階段的目的是針對表一架構進行修正。由於表一主要是依據文獻以及作者自身主觀判斷而建構，為了讓這個架構更有效度，本研究透過不同領域專家的座談，針對初擬的創新想法來源及途徑進行討論與建議，確認符合我國的情境。本研究共舉辦兩場專家座談會，一場的成員是公共行政領域的學者，另一場則是由實務界專家組成（表二）。

表二 專家座談會出席名單

場次	出席者服務單位	日期	地點
學術界	國立臺北大學公共行政暨政策學系	2013.07.05	台北市某處
	國立臺北大學公共行政暨政策學系		
	臺北市立大學社會暨公共事務學系		
	中央警察大學行政警察學系		
	國立空中大學公共行政學系		
實務界	台北市政府研究發展考核委員會	2013.07.20	台北市某處
	新北市政府研考會資訊中心		
	國立高雄大學人事室		
	新北市政府		

資料來源：本研究

彙整座談會的意見，除了一些細微文字的修正之外，主要加入三點修正，首先是資訊來源建議加入承辦人自己、私部門企業。第二是建議將媒介的部分進一步區

分成具有互動性質以及非具有互動性質兩類。最後則是建議在媒介途徑部分，加入一個非正式場合（例如在私底下的閒聊）。依據座談會的修正結果，本研究修正架構後設計出研究階段 III 所需使用的問卷（附錄三）。

階段 II：創新個案的調查與選擇--報紙資料庫分析

這個階段的主要目的是蒐集 2009-2012 年間，我國地方政府所採用的創新政策，以此作為後續分析資料來源的基礎。這個階段分為幾個程序進行：

- 1. 創新個案的蒐集：**透過報紙新聞資料蒐集創新個案，資料庫為中文報紙電子資料庫「台灣新聞智慧網」⁴（收錄範圍包含：經濟日報、中國時報、自由時報、聯合報、以及蘋果日報等的全國及地方版）。的搜尋過程是以「首創」、「先例」、「首例」、「創新」、「率先」、「全國第一」、「創舉」交叉搭配「政府」、「縣府」、「市府」、「政策」、「宣示」、「措施」、「便民」、「方案」、「方針」、「辦法」、「服務」等關鍵辭彙，從資料庫中篩選出 2009-2012 年間符合該關鍵辭彙組合的新聞報導。初步獲取的資料共計 111,152 筆。
- 2. 創新政策人工判讀確認：**針對這符合關鍵辭彙的 111,152 筆新聞，聘請三位公共行政領域的研究生，經過概念化界定訓練之後，定期舉行會議討論，以人工方式閱讀、討論該標題及摘要，判定其所描繪的政府作為是否符合本文所定義的地方政府創新。最後總共找出發生於 2009-2012 間，被地方政府提出施行的 459 個創新個案。
- 3. 創新個案篩選：**本研究最初的設計是針對上述 459 個創新進行分析，邀請地方政府行政人員針對這些政策進行評估，但因為研究經費的不足，只能進一步從 459 個創新政策中，將屬於「活動」性質的個案刪除（例如舉辦全台灣第一次同性戀遊行活動、舉辦全台灣第一次低碳婚禮…等），最後剩下 196 個創新個案。這階段篩選的主要目的是希望最後分析的創新政策，是影響民眾層面較大的政策，同時減低研究經費的壓力。

階段 III：創新個案選擇與特質分析—問卷調查法

本研究透過問卷的方式，邀請在地方政府服務的公務人員，針對上一階段所蒐

⁴ 此資料庫早期的名稱為「即時報紙標題索引資料庫」。

集的 196 個創新個案進行政策特質的分析，並給予分數，程序如下：

- 1. 創新個案特質評估：**針對前一階段所剩餘的 196 個創新政策，區分政策領域後邀請 20 位地方政府公務人員，以評估問卷填寫的方式，針對每一個案以六個評斷創新政策特質的指標來評估（評估過程說明請見附錄一，這六個指標分別是相對優勢、相容性、複雜性、可試驗性、可觀察性以及新奇性。前面五個是 Rogers（2003）用來評估一個創新是否容易被接受的指標，新奇性則是用來評斷一個政策的創新程度。這六個指標評估的方式都是一個 1 至 7 分的尺度，分數越高表示該屬性特徵越明顯⁵（問卷內容請見附錄二）。
- 2. 個案最終挑選：**前一個階段評分完成之後，本研究原本設計是要針對 196 個個案進行下一階段的分析，但本研究再度因為研究經費的限制，不得已之下挑選上述六個分數前一百名的政策，並刪除不同特質間的重複個案，最終挑選出 72 個創新個案。本文承認，這樣的作法將產生研究解釋上的偏誤。

階段 IV：創新來源調查－深度訪談法與問卷調查法

在前一階段篩選出 72 個創新個案之後，接下來就以這 72 個創新為標的，於 2014 年 7 月至 9 月間，至該縣市以面對面訪談的方式，針對所有個案的承辦人進行深度訪談及問卷填寫（受訪者都是該創新政策的承辦人員，每個創新個案有一個人受訪）。深度訪談內容主要是該政策的發展背景，本文因為篇幅限制未納入分析，而問卷內容主要包含兩個主要面向：（1）該創新政策最原始想法的提出者有哪些？透過哪些媒介或管道提出？（2）請受訪者針對不同提出者以及媒介管道，後續實際對創新發展產生影響的程度進行評估（問卷設計內容請見附錄三）。

經過三個月至全國各地訪談之後，總計成功完成 43 個創新個案承辦人的訪談與問卷填寫（這 43 個個案的名稱請見附錄四），成功訪問率接近六成。全部 43 個成功訪問與另外 29 個因為各種因素無法成功訪問的個案間（例如承辦人離職、拒訪），若以政策類型來區分進行差異性檢定（表三），各政策之預計訪問個數以及

⁵ 必須說明的是，因為每一個案由 2 至 5 個相關局處公務人員做為評估者，為避免任單一評估者之不一致（極端值）影響整體測量信度，本研究先計算各創新個案指標的變異係數（CV），以及各指標變異係數的平均數及標準差，找出指標變異係數大於平均值正負 2 個標準差的值（表示該政策的評估者當中有極端值），利用這些值，回去檢視各個填答者的回答內容，找出導致該變異係數過大的極端值，再將該極端值設定為遺漏值，換句話說，本研究以採用多數共識的方式來提升資料的信度。

實際成功訪談個數兩者間，在業務特質上沒有顯著差異。表四則是各縣市預計訪談個數與實際成功訪談個數，由於當中有過多次數低於 5 或甚至為 0，因此無法進行卡方檢定，本文在此僅初步呈現數字，而從次數分布來看，除了少數幾個原先預期個案就為 1 的縣市外，幾乎每個縣市都有一定數量的成功訪問個案。

表三 成功樣本代表性檢定－業務

組別	預計訪問個數	實際成功個數
衛生	8	3
教育文化及體育	17	9
勞工及農業	15	6
社會	19	15
環保	13	10
其他：綜合	0	0
合計	72	43
卡方值 = 3.561 P = 0.469		

資料來源：本研究

表四 成功樣本代表性檢定－地區

組別	預計訪問個數	實際成功個數
台北市	18	12
新北市	17	8
台中市	4	3
台南市	4	3
高雄市	6	5
嘉義市	1	0
宜蘭縣	3	2
桃園縣	6	2
新竹縣	1	0
彰化縣	2	2
南投縣	1	1
雲林縣	3	2
屏東縣	1	0
花蓮縣	2	2
高雄縣	1	0
台南縣	1	0
台中縣	1	1
合計	72	43

資料來源：本研究

陸、研究發現：地方政府創新政策的想法來源

政府與企業因為組織特質的差異，理論上在資訊來源管道與傳遞方式應該都會不同。現有文獻指出，私部門的創新資訊來源，大多是來自於組織內部（Daft, 1978），而被認為比較有效的管道為「來自顧客的聲音」，也就是透過和顧客互動來得到創新想法的方式，至於最不常用且相對比較沒有效果的管道，則是來自組織外部的想法競賽，或是來自組織外部的產品設計，也就是邀請顧客直接協助創新產品的設計（Cooper & Edgett, 2008）。當然，這樣的現象有可能是私部門因為存在著高度競爭關係，包含專利、新產品的推出都與市場佔有率或甚至公司存續有絕大的關係，類似商業機密，導致私部門企業的創新多來自企業內部，由內部 R&D 部門主導。

政府機關之間雖然也存在著競爭，但本文認為，由於不致於會因為競爭失利而消失，競爭所產生的壓力相對較小，是否會有和私部門不同的創新資訊網絡？是否會有較多來自於組織外的創新資訊輸入？本文依照文獻整理出許多可能的資訊來源（前一節表一），再以問卷複選題的方式詢問過去幾年來地方政府所推出之創新政策的承辦人有關這個政策最初想法的來源，並詢問每個想法來源所產生之影響程度。相當有趣的是，若以個案為分析單位，只考慮每個案當中「影響程度分數最高」的那一個（些）想法來源（暫不考慮其它複選項），分析結果顯示（表五），43 個案中有高達 18 個（41.9%）都指出該機關的「行政首長」是最主要的想法提供者，當然，這樣的結果可能是因為資料蒐集方法上的偏誤（請見本文最後一節結論的說明），但若思考政府機關內部「長官說了算」或「都是主管的功勞」的文化，則不令人感到訝異。至於另外 25 個創新個案的最重要想法來源，則有各式各樣的組合，看不出有特別的趨勢。

若進一步將這些想法來源，依照其是政府行政機關「組織內部」來源（包含承辦人自己、行政首長、組織內同事、國內其他政府機關區分在這一類當中）或是政府行政機關「組織外部」來源（本文將國外政府機關、民眾、議員、智庫、學者、民間組織、企業歸為這一類）進行區分，則可以發現透過政府行政組織內部來源提供影響程度最高之創新想法的個案最多，高達 60.5%（26 個），最少的則是來自於組織外部的想法（7 個，16.3%）。

表五 最重要的創新想法來源—以創新個案為分析單位

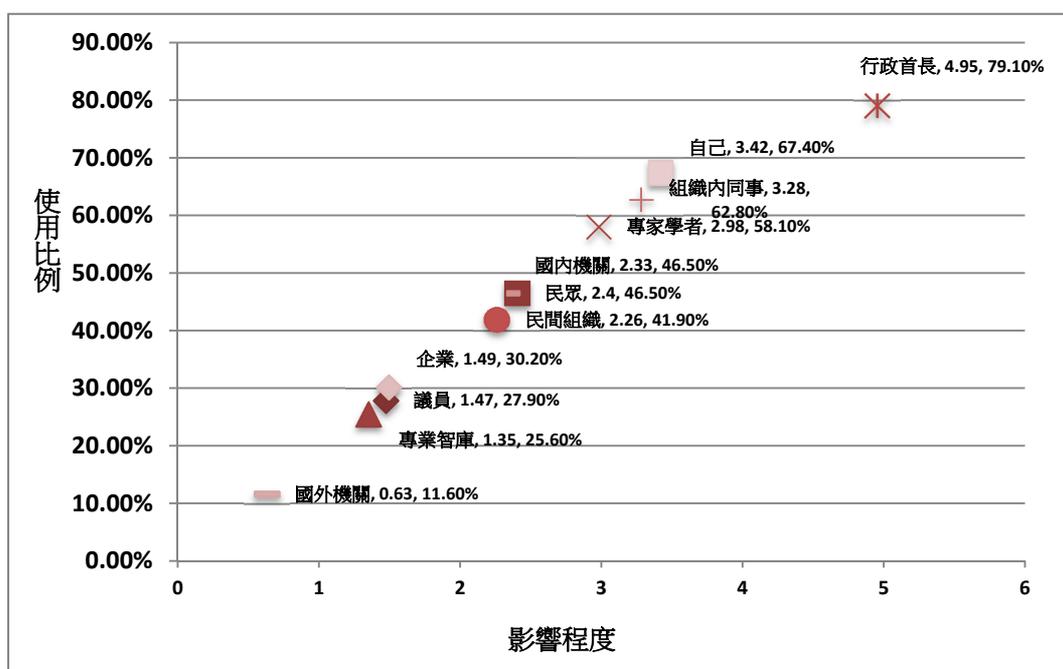
影響程度最高之創新想法來源		次 數		百 分 比	
組織內部 來源	國內政府機關	1	26	2.3	60.5
	自己	3		7.0	
	自己+同事	1		2.3	
	首長	18		41.9	
	首長+自己	2		4.7	
	首長+同事	1		2.3	
組織外部 來源	智庫+學者	1	7	2.3	16.3
	民間組織	2		4.7	
	民眾	2		4.7	
	民眾+議員	1		2.3	
	民眾+議員+智庫+學者+企業	1		2.3	
內部與外部 混和來源	國內政府+智庫	1	10	2.3	23.3
	民眾+同事	1		2.3	
	民眾+自己	1		2.3	
	民眾+學者+國外政府+科長	1		2.3	
	自己+學者+民間組織+同事+國內政府	2		4.7	
	首長+學者	2		4.7	
	首長+議員	1		2.3	
	首長+民眾	1		2.3	
合計		43	43	100	100

資料來源：本研究

前面的分析是以個案為分析單位，資料顯示除了行政首長此一極端值外，其他的分佈差異並不明顯，次數皆為 1 至 3。因此接下來本文改以想法來源為分析單位，同時有多個想法來源的個案則重複計算，分析所有想法來源被使用的次數及其重要性，不只考慮影響程度最高的那個（些）來源，本文認為這樣的分析將可以把其他想法來源之間的差異性呈現出來。分析結果顯示（圖三），行政首長仍是最重要的想法來源，43 個政府創新中有 34 個創新的原始想法來源中包含了「行政首長」所提供的資訊（ $34/43 = 79.1\%$ ），是最普遍被使用的，若將這 34 個創新個案各自對行政首長重要性的評斷值進行平均，資料更顯示這個管道的想法內容，對後

來創新被採用產生的影響程度也是最高的（平均為 4.95 分）。⁶

讓人感到訝異的是，第二個最常成為政府創新政策之想法來源的，並不是期待中的組織外部刺激，仍是來自組織內部的「組織內部其他同事」與「承辦人自己」本身（超過六成的創新個案使用了這兩個來源的想法，影響強度分別為 3.28 分及 3.42 分）。這有可能是組織內部人員以及承辦人相對熟悉業務、了解政策問題內容、以及創新想法被執行的可行性，因此提供了較多最終被實際執行的創新想法。



註：圖中的 Y 軸為這個想法在 43 個案當中被多少比例的個案使用；X 軸為提及這個想法來源的所有個案，各自對這個想法來源重要性評定分數的平均值。

圖三 創新想法來源使用比例以及各來源的影響程度－以想法來源為單位

資料來源：本研究

最少被使用的創新想法來源則為「國外政府機關」，只有 11.6% 的創新個案有受到來自國外政府機關想法之啟發。這個發現與一般認為資訊化時代，許多國外地方政府創新成功案例很容易地就傳播到國內來，進而影響我國地方政府的創新生產不盡相同，也令人懷疑起每年有如此多的地方政府赴國外考察團是否真有其效

⁶ 若以變異數檢定各類別之間影響程度的平均數，則 $F = 9.16$ ， $P < 0.01$ ，達到顯著差異。

果，換言之，如何提升國際之間的政策學習能力，是我國未來在地方創新治理上需要積極面對及討論的一環。

值得一提的是，即使學術界被期待著透過委託研究、文章撰寫的方式擔任組織外想法產生者的功能，本文資料卻發現「學者專家」以及「智庫」在創新想法提供的角色上，並沒有想像中的頻繁與重要，雖然 Hird (2005) 有類似的研究發現，但與 Kingdon (1995) 認為學術界在提供政策方案上扮演重要角色的論點並不相同。尤其是專業智庫的部份，只有 25.6% 的創新政策使用到這個來源的想法，且這個來源的重要性在七點尺度當中，只得到 1.35 分。

從上述現象，本文歸納出一個有趣的發現，不論是政府部門或是企業部門，最常使用的創新想法來源多來自組織內部，公、私部門間唯一的區別是，企業部門最常用的管道並不一定是後來被認為最有效的管道，但政府官員不僅最常使用產自組織內部的創新想法，也認為組織內部是影響最大的來源管道。

若聚焦在顧客 / 公民所扮演的角色上，Cooper 與 Edgett (2008) 對企業部門的研究顯示，取自顧客意見是最有效的創新發展想法，Jeckson-Elmoore (2005) 的國會研究也顯示選民的意見是國會議員主要的參考資訊來源，但本文的資料分析顯示，只有不到半數的政府創新 (46.5%) 是受到民眾意見的影響而產生，而且其重要性在總共 12 個類別當中，僅排名第五名 (平均值為 2.40)，顯示政府機關對於由下至上、或由外至內的創新產生機制，應用性仍然不高。

除了創新想法來源之外，本文也同時探討這些想法來源是透過哪些媒介或機制傳遞到政府內部。表六所呈現的是先以創新個案為分析單位的結果，也就是只考量每一個案所指出影響程度最大的傳遞媒介，結果發現，影響程度最大的傳遞媒介為「內部會議」，在 43 個個案中有超過半數的個案指出 (22 個，51%)，這些創新想法多是在內部會議當中被首次提出來討論後執行。

表六 最重要的創新想法傳遞管道—以創新個案為分析單位

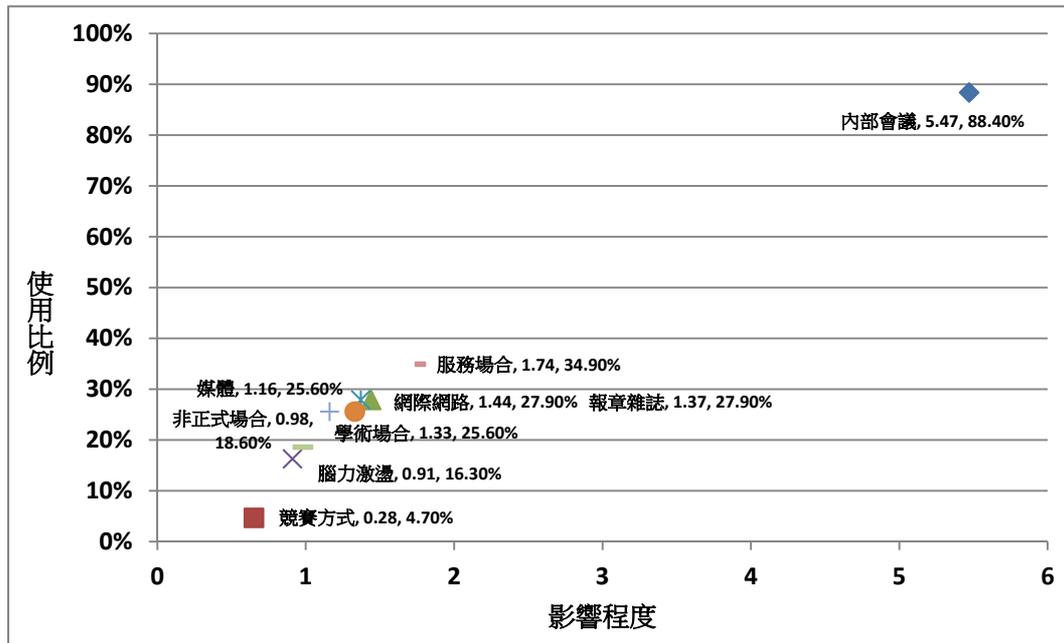
創新想法傳遞管道		次數		百分比	
互動較高	內部會議	22	37	51	86
	內部會議+其他：議會質詢	1		2.3	
	內部會議+服務場合	3		6.9	
	內部會議+腦力激盪	1		2.3	
	內部會議+腦力激盪+非正式場合	1		2.3	
	內部會議+學術場合+服務場合	2		4.6	
	府際合作	1		2.3	
	服務場合	1		2.3	
	非正式場合	1		2.3	
	非正式場合+府內機關橫向聯繫	1		2.3	
	其他：說明會	1		2.3	
	學術場合	2		4.6	
互動較低	媒體	1	2	2.3	4.7
	網際網路	1		2.3	
混和	內部會議+報章雜誌+學術場合	1	4	2.3	9.3
	內部會議+網際網路	1		2.3	
	內部會議+腦力激盪+報章雜誌+媒體	1		2.3	
	府際合作+內部會議+網際網路	1		2.3	
		43	43	100	100

資料來源：本研究

若進一步將傳遞的媒介依照其互動特徵，區分成具有互動性質較高（依照專家座談建議將府際合作、內部會議、競賽方式、腦力激盪、學術場合、服務場合、非正式場合等分在這一類，也就是具有較高相互對話可能性的管道），與互動性較低兩類（本文將網際網路、報章雜誌、其他媒體等分在這一類），結果發現（表六）互動性較高的傳遞管道共有 37 個個案，占全部個案的 86%，但互動性低的傳遞管道只有 4.7%。

圖四則是以媒介為分析單位，只要在任何創新個案當中被指出有使用的媒介皆列入考慮，也就是重複計算個案的結果。資料顯示和前面的發現類似，創新想法最常透過正式的「內部會議」被提出後採行，在 43 個個案當中，高達 88.4% 的創新

想法是在這個場合當中被提出，而且這個場合也被認為是最具影響力的創新提出機制（平均數為 5.47）。⁷ 這個結果也呼應了前面所發現，多數的政府創新都是來自於組織內部人員想法的結果。至於最不常被使用且覺得最沒有效果的，則是外部的競賽方式（4.7%，平均分數為 0.28），這個結果跟 Cooper & Edgett（2008）對企業部門產品創新的研究是相同的。



註：圖中的 Y 軸為這個媒介在 43 個案當中被多少比例的個案使用；X 軸為提及這個媒介的所有個案，各自對這個媒介重要性評定分數的平均值。

圖四 創新想法被傳遞的管道以及各管道的影響程度

資料來源：本研究

整合分析前面的想法來源與使用媒介可以發現，組織內部來源以及內部會議傳遞形式是主要的創新想法產生機制，而來源與管道兩者間有很大的關係，例如 19 個認為「行政首長」為最重要想法來源的政策，全部也都是以「內部會議」為主要的傳遞管道之一。⁸

總之，從上述的數字來看，我國地方政府的創新想法產生機制和多數國外的研

⁷ 若以變異數檢定各類別之間影響程度的差異，則 $F = 18.96$ ， $P < 0.01$ ，達到顯著差異。

⁸ 想法來源與傳遞管道之間交叉表格的分析，因為是複選題的關係，相關組合非常多，為了節省篇幅，未以表格方式呈現，僅以數字方式呈現次數最高的類別。

究結果相符，侷限在組織內部的運作機制。不幸的是，這也顛覆了現代社會對於民主治理體制的理想期待，原本預期民主政府應該是一個廣納外界意見的體制，但在「政策創新」這件事情上，資料顯示我國地方政府仍是以一個封閉的機制在運作，雖然這樣的模式可能是一種行政程序限制所導致的自然結果，因為政府機關必須考量更多的行政與政治可行性於創新過程當中，但本文相信，不管是這些資訊來自哪裡，建構更彈性與暢通的創新資訊流通，絕對是只會加分而不會減分。

柒、想法來源、傳遞管道與創新政策特質的關係

本文的第二個研究問題是，這些不同來源所提供的創新想法，在創新政策的特質上是否有差異？本文把創新政策依照其想法來源管道進行分類，並計算每一個分類下的創新在六個特質上的專家評估結果，結果發現包含著不同想法來源的創新政策，各個政策特質在變異數 F 檢定下顯示差異並不明顯（表七），當然，這很有可能是因為本研究所分析的個案少所致，未來仍需要更多的數據來強化資料的驗證結果論述。不過，本文認為，即使這些差異在統計上並未顯著，單從敘述性統計當中也可看出一些類別間不盡相同的微弱信號，而這將可以做為未來研究進一步驗證的假設基礎，因此，接下來本文還是以數字上高低差異來進行描述。

資料顯示（表七），創新想法來源中有包含「民間組織」這一項的創新個案（共 18 個），其相對優勢的特質最高，在 1-7 分的尺度中，平均為 5.25 分，至於相對優勢特質最低的，則是那些其想法來源包含著「國外政府機關」的創新個案（平均為 4.54），不過因為這類型的創新個案比較少（只有 5 個），數據的信度仍待後續研究補強。

在可試驗性方面，和前面的相對優勢相同，「民間組織」所提供之創新想法的可試驗性是最高的（5.14），而「國外政府機關」所提供的想法之可試驗性是最低的（4.55），顯示來自國外的創新想法，因為國內對於如何實際執行的相關資訊會比較缺乏，經驗資料不足，以致於被評斷出來的測試可能性較低，未來若要引進國外的創新個案，必須思考其不確定性可能帶來的風險。

在可觀察性方面，「行政首長」所提出的創新想法，其可觀察性是最高的（5.13），這似乎透露出政務人員進行政策提案時，特別會去關注政策外顯性高低、民眾能否輕易感知、或甚至選票考量上的特質，而「智庫」所提供的想法之可觀察性是最底的（4.63），和政治人物的關注的點完全不同。

表七 創新想法來源與創新特質-以想法來源為分析單位

	來源	使用 次數 *	使用 比例	創新特質的平均分數 (尺度：1 至 7 分)											
				相對 優勢	可 試驗	可 觀察	相容 性	複雜 性	新奇 性	相對 優勢	可 試驗	可 觀察	相容 性	複雜 性	新奇 性
組織 內	自己	29	67.4%	5.17	5.02	5.06	4.67	4.48	5.17	5.19	5.06	5.06	4.70	4.51	5.16
	行政首長	34	79.1%	5.21	5.11	5.13	4.73	4.44	5.02						
	組織同事	27	62.8%	5.21	5.11	5.07	4.70	4.66	5.27						
	國內其他政府機關	20	46.5%	5.14	5.01	4.92	4.68	4.48	5.22						
	ANOVA 檢定 P 值			.985	.878	.746	.984	.830	.679						
組織 外	民眾	20	46.5%	5.01	5.01	4.98	4.58	4.19	5.00	5.05	4.97	4.91	4.62	4.31	5.02
	議員	12	27.9%	5.00	4.95	4.98	4.48	4.32	5.11						
	智庫	11	25.6%	5.10	4.99	4.63	4.48	4.21	5.04						
	學者	25	58.1%	5.03	4.89	4.86	4.64	4.51	5.00						
	民間組織	18	41.9%	5.25	5.14	5.02	4.72	4.63	5.22						
	國外政府機關	5	11.6%	4.54	4.55	5.02	4.76	3.57	4.68						
	企業	13	30.2%	5.08	5.02	4.91	4.71	4.00	4.83						
ANOVA 檢定 P 值			.661	.794	.893	.952	.406	.865	.156	.310	.138	.393	.145	.238	

* 因為每個創新政策的想法來源不只一種，因此總數會超過 43

資料來源：本研究

蠻令人訝異的一點，在相容性特質方面，從國外政府機關所提供的想法，相容性是竟是最高的（4.76），但依「議員」與「智庫」所提供想法而產生的創新個案的相容性是最低的（4.48），也就是議員與智庫兩類想法來源比較不會考量行政機關的習慣或限制，容易比較理想化地提出政策建議。至於為何發想自國外政府機關的創新政策能夠相容於我國地方政府，則是一個未來可以研究的問題。

最後在複雜性與新奇性方面，由組織同事提供之想法所產生的創新政策，具有較高的複雜度特質（平均值為 4.66），這可能是因為只有組織內部人員比較有能力知道哪些複雜性高的政策較能被採用、是可行的，其他想法產生者所提供複雜度較高的創新政策想法，因為最終沒有被採用，因此根本沒有進入本文的分析當中，至於企業所提出的創新，其複雜度是最低的（4.00），這可能是因為企業所提供的大多是和產品有關的政策，比較不涉及行政作為有關，例如設立電動車電池的交換系統平台…等；在新奇性方面，組織同事所提供創新想法而產生的政策，其新奇性是最高的（5.27），而國外政府機關所提供的創新想法，其新奇性是最底的（4.68）。

若將這些想法來源依照組織內來源、組織外來源兩類進行區分，雖然彼此之間

的特質差異尚未達到統計上的顯著（請見表七的右半邊），但仍約略可以看出組織內來源資訊所提供的個案，在各個特質的平均上都高於組織外部來源所提供創新政策。本文認為，這很有可能是因為組織內部來源比較了解公務體系的運作，比較能夠在所有創新選項當中找到最適合的切入點。

至於這些想法是透過哪些管道輸送、傳遞到地方政府決策體系裡面的，哪些傳遞機制所傳遞的想法會有較高的創新品質，本研究一樣以傳遞管道為分析單位，整合每一個傳遞管道被使用到的個案，計算出使用相同傳遞管道創新個案群的政策特質平均數，結果顯示（表八）透過「府際合作」場合所傳遞出來的創新想法，其後的創新政策特質，除了複雜性與新奇性之外，在相對優勢（5.68）、可試驗性（5.78）、可觀察性（5.60）、相容性（5.34）上都是最高的，而「學術場合」所傳遞的創新想法，其在相對優勢（4.97）、可試驗性（4.69）、可觀察性（4.51）與相容性（4.32）上的特質則是較低的。若僅比較互動性較高的幾個傳遞管道，除了相對優勢之外，其他包含可試驗性、可觀察性、相容性、以及複雜性上變異數檢定，都顯示不同傳遞管道間的差異達到顯著，這樣的結果呼應了前面所發現，學術場合所提供的創新想法被應用的比例以及其影響程度都較低的現象，而這也是同為學術領域工作者的作者需要深刻檢討的地方。不過，必須注意的是，府際合作與學術場合分別僅在 5 個和 11 個創新個案中出現，應用比例較低，上述的結果也可能因為個案數量過少而有偏誤。

至於在複雜性與新奇性部分，雖然在統計上沒有顯著差異，但如同本文前述，單從描述性資料也可看出許多未來進一步研究的假設基礎。資料顯示，較複雜、較難實施之創新政策大多是透過「學術場合」所傳遞出來的（複雜度的平均數為 4.91），顯示學術領域所研究的成果，在實務上的應用性仍然有改進的空間；而傳遞出複雜度較低之政策的管道，則是透過競賽方式傳播到公務體系當中的（3.33），需要注意的是，腦力激盪的活動只有在兩個創新政策當中出現過，應用經驗相對少，實際的效果仍須進一步的驗證。至於在新奇性部分，資料顯示，在腦力激盪活動當中被提出的創新政策，在新奇性上並不高（平均值為 4.61），反而是在輕鬆、閒聊的非正式場合當中，比較會有意想不到的想法產生（平均值為 5.45）。

若進一步將傳遞管道依照互動性高低來做區分，雖然資料顯示差異並沒有達到統計上的顯著，但仍可以看出互動性質較高場合所提出的創新想法，除了新奇性特質較低之外，其他包含相對優勢、可試驗性、可觀察性、相容性、複雜性都是較高

的，顯示環境的互動性仍是激活創新的重要條件。

表八 傳遞管道與創新特質的平均分數及差異性檢定—以媒介為分析單位

	媒介	使用次數	使用比例	創新特質的平均分數 (尺度：1 至 7 分)											
				相對優勢	可試驗	可觀察	相容性	複雜性	新奇性	相對優勢	可試驗	可觀察	相容性	複雜性	新奇性
互動高	府際合作	5	11.6%	5.68	5.78	5.60	5.34	3.36	5.15	5.17	5.09	5.05	4.73	4.32	5.10
	內部會議	38	88.4%	5.15	5.04	5.12	4.76	4.40	5.08						
	競賽方式	2	4.7%	5.50	5.33	5.66	5.33	3.33	5.33						
	腦力激盪	7	16.3%	5.38	5.38	5.14	4.95	4.19	4.61						
	學術場合	11	25.6%	4.97	4.69	4.51	4.32	4.91	5.17						
	服務場合	15	34.9%	5.02	5.09	4.90	4.65	4.29	5.09						
	非正式場合	8	18.6%	5.21	5.16	5.20	4.63	4.21	5.45						
ANOVA 檢定 P 值				.429	.022*	.024*	.050*	.096+	.737						
互動低	網際網路	12	27.9%	5.04	4.95	4.97	4.66	4.08	5.13	5.14	4.97	4.91	4.60	4.19	5.14
	報章雜誌	12	27.9%	5.10	4.72	4.65	4.45	4.44	5.10						
	其他媒體	11	25.6%	5.30	5.27	5.15	4.70	4.03	5.19						
	ANOVA 檢定 P 值				.590	.143	.231	.673	.621						

* $P < 0.05$, + $P < 0.1$

資料來源：本研究

整合以上的資料分析，本文發現，從組織內來源管道所發起的創新政策，其影響創新能否被採用的相關政策特質都會較明顯，也就是相對優勢較高、可試驗性較高、可觀察性較高、相容性較高、創新性也較高，換句話說，內部來源所提議的創新或許是因為已經做了初步的評估，不論是在風險或不確定性上都較低，其被採用的機率會較高，這樣的結果與前一節發現組織內部人員對於內部的創新想法來源有較高的影響程度評價是一致的。雖然資料也顯示，取自內部想法的創新之複雜性也較高，與常理不同，一般認為政府本身不太願意執行複雜性高的政策，但或許是複雜的政策已經過內部人員的思考，認為在執行上具有可行性才會被提出來、被採用有關。至於來自組織外部的創新想法，因為不了解政府組織真正的需求、行政邏輯，導致藉其所發展的創新政策，在許多創新政策的特質上都較低。媒介途徑的部分，透過具有互動性、對話性質較高的管道，其所提出的創新政策在特質上都是較明顯的，依照過去文獻的發現，這些管道所討論出來的創新最後被接受與執行的可能性也會較高。

玖、結論

不論是從政策發展階段論的角度來看，或是從創新採用的角度來說，創新政策源頭想法的品質，都是影響後續政策執行的關鍵。很可惜的是，過去對於創新發展的研究，大多是從創新政策成形之後開始討論，討論影響該政策被採用、被擴散的因素為何，對於創新政策是由誰、誰哪一個管道所產生，並未受到太多研究的關注。本文是第一個系統性地從創新政策的普查開始，往前追溯每一個政策想法來源的研究，藉此瞭解政府創新發展階段中，最初的訊息傳遞來源與管道，讓創新發展的文獻往前連接到更基礎的地方。雖然因為研究資源的限制，資料取得上既無法達到原先普查的目的，也無法兼顧隨機取樣的原則，在僅分析 43 個創新政策的情形之下，多數分析結果並未達到統計上的顯著程度，但本文相信，不論是從議題引領、知識累積的角度來看，本文都已有初步的貢獻。

以下分從研究發現摘要、政策與研究建議、以及研究限制論述，希望未來能夠有更多的研究關心創新想法訊息產生與傳遞機制該如何健全化的問題。

一、研究發現摘要

本文共有兩個研究問題，首先是地方政府創新政策最初的想法是從何而來，第二個問題則是不同來源的創新想法，其後續所產生的創新政策，在特質上是否有差異。

回答第一個研究問題，本文的資料顯示，地方政府的創新想法大多來自於內部管道，例如行政首長或內部行政人員，呈現出一個比較封閉的資訊網絡，而且多數認為這些內部資訊管道所傳遞的創新想法，對於後續創新的採用與執行有較高的影響能力，組織外部網絡如學術界、民眾等的重要性與普遍性相對較低。雖然這和私部門的研究結果接近，但卻與過去多數公共行政理論文獻的預期不相同，因為不論是從組織創新、政策學習、或社會學習的角度來看，來自組織外部的刺激都應該是創新政策發展的重要力量，另外從民主行政的角度來看，也不是社會所樂見的。如何拓展政府創新政策資訊的多樣性，成為未來應該努力的議題。

回應第二個研究問題，雖然前述發現組織內部機制在創新政策源頭發展上，扮演相對重要的角色，最終被採用的創新政策當中，具有最高相對優勢的個案，卻多是來自於民間組織的想法，因此，未來如何將來自民間組織想法的應用普遍性提

升，有效地加入政府的創新產生機制當中，變成是一個重要的課題。此外，行政首長所提出的創新想法，在可觀察性上是最高的，雖然提升了創新被採用的機率，但不禁讓人懷疑這是單從政治、選票上誘因思考創新政策的結果，也就是行政首長只願意提出那些能夠讓民眾看得到的政策。在複雜性部分，文獻指出複雜性越高的政策越不容易被採用，但本文的資料呈現出，如果這個複雜的政策是由內部所提議的作法，那麼這個屬性就不致於成為阻礙創新被採用的因素。在創新想法的傳遞媒介部分，除了學術性的場合之外，具有互動討論性質途徑所建構出來的創新，在各項特質上也是較為明顯，換句話說，其被採用的機會也是較高的。

二、政策與研究建議

以上述發現為基礎，在實務上，本研究建議進行內、外雙管齊下策略。首先，在組織內部機制方面，本研究建議跳脫過去政策創新研究大多認為創意是來自於組織外場域刺激的論述，回應 Boyd 與 Goldenberg 在《盒內創新：有效創新的簡單法則》（*Inside the Box: A proven system of creativity for breakthrough results*, 2013）一書中的呼籲，從內部公務人員、組織內部釋放創新的想法，建構由內至外的創新提議機制，或許可以找到更多創新的可能性。例如內部成員所組成的創意發展小組、創新想法獎勵機制等，都是可能的作法，不必然一定要委託外面的學者專家或是勞師動眾到國外參訪，在網路、溝通媒介發達的時代，相信公務人員要得知未來創新政策的可能選項、其他地區的作法並不困難，尤其是創新想法因只是「原型」而不需要太具體，允許抽象，困難的是公務同仁是否願意將這些想法提出討論，因為只要能夠被提出來，如何細部執行的問題，只要透過機關內部原有政策討論與執行考核的機制，就不難篩選出創新特質較高的政策。總之，本文認為，地方政府未來創新政策的想法應早已遍佈在公務體系當中，只是目前被隱藏了，公務人員因為熟悉業務，是最了解應該如何改變現有作法的一群，只是缺乏提出的誘因。若要激發出公務人員提出創新想法的動力，組織內部環境氛圍的調整也是必要的，包含最基本本地簡化公務人員平常例行文書的工作量，簡化行政流程，釋放更多自主空間給公務人員，避免公務人員因為每天必須滿足績效指標而限制住創新的思維產出。

組織外機制的提升部分，本研究建議政府機關應該開拓由外至內的創新想法傳遞管道，例如公開對外徵求政策困境之解決方案的獎勵機制，就像美國聯邦政府所開設的 *Challenge.gov* 網站，在網路上尋求問題解決的方法並加以獎勵，就是一個相當好的做法。總之，讓外界了解政府的需求、困境、以及行政上的限制之後，進

一步接續對症下藥，是一個提升組織外部資訊網絡重要性的重要原則。

在學術研究上，即使因為本研究資料在信、效度上的限制，研究發現的證據力仍有討論空間，本文認為已足以做為未來研究假設的基礎，未來應該投入更多的心力在這個議題上。此外，本研究建議檢討為何學術界所扮演的角色是如此的薄弱與不受重視，如何提升學術研究與政府實務間的關聯，變成是需要盡速檢討的議題，長期以來政府透過委託研究的方式，邀請學術界提供政策規劃與執行建議，或是學術界透過舉辦學術研討會的方式與實務界互動，但從本文的分析資料來看，這些學術與實務的交流，對於地方政府創新的產出效果非常有限，從行政的角度來看，這可能是因為委託研究過程有過多瑣碎的行政規定必須依循，以至於學術界無法完整、充分地表達；可能是因為學術界不夠了解政府實務，盡提出一些複雜性過高、相容性過低的政策，無法提出可行性高的政策；也可能是因為政府內部已經有很多例行的事務需要處理，無暇兼顧來自外界的建議所致。總之，學術界應該多關注一下研究之後應用性提升的議題。

三、研究限制

即使本研究已經盡可能兼顧實證資料蒐集過程之信度與效度，但仍有許多限制與不足，而這些都是未來研究可以進一步改進的研究方向。首先，第一個限制是效度的問題，因為分析個案數不足（僅有 43 個個案），即使已是經費資源應用上的最大極限，但個案數若能提升，對於進一步統計檢定將有更多的幫助，除此之外，本研究僅以地方政府的政策為分析範圍，研究結論無法完全適用到整體中央政府或甚至政府整體。

其次，本研究並未進一步追蹤這些創新所產生的效果、對民眾的影響、或民眾對這些創新政策之滿意度資訊，進而回來連結其最初的想法源頭，這樣的做法將更有效度地確認源頭想法的品質，相信也是未來研究可以努力的方向。

第三，創新政策特質的好與壞，可能不是原始想法品質的問題，而是想法提出之後，細部政策規劃與執行力的問題，換句話說，好的想法也可能被糟蹋掉。

第四，請承辦人回憶當初這個創新個案的想法來源，有可能因為記憶的流失而有信度上的問題，更可能是無法真正追溯到源頭，例如承辦人回答這個創新是行政首長提出的，但若進一步的追問行政首長是怎麼知道的？除非直接去追問該縣市首長且其願意誠實回答（但這將耗費相當大的研究成本），否則大概將是不可考的問題了。

第五，也是最重要的一點，誠實來講，本研究對於創新想法來源的討論應該只完成一半，因為所有分析的個案都是最後有被採用執行的個案，並未去分析那些最終沒被採用而不在本研究範圍裡面的個案，換句話說，本研究並未有「對照組」，也就是說雖然發現大多數創新都是來自於組織內部，但這其實有兩種可能，第一個可能是外部來源管道根本沒有提出創新想法，而這也是本研究暫時使用的推論方向，第二個可能性是來自組織外部的想法都因為某些因素而沒有被採用執行，不管實際上是哪一個可能，從現有資料上來看都難以進一步驗證。另外，相類似的邏輯，本研究分析的是後來被實際採用執行的創新想法，但會不會有更多內部（例如行政首長）所提出的創新想法是無疾而終的，這也是在資料上難以克服的問題。

雖然本研究有上述幾個限制，但本文相信，在沒有辦法取得更完整的資料之前，本文的資料與討論已成功地將這個主題的討論往前推進一點點，而未來在這個基礎上，也將帶出更多從資訊網絡與資訊品質角度切入的政府創新研究。

參考文獻

- 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。
- 李仲彬（2013）。影響地方政府創新產出量的因素。《東吳政治學報》，31（1），105-160。
- 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。
- 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。
- 黃東益（2004）。全球治理下政府知識管理的新面向：府際政策學習。《國家政策季刊》，3（1），135-153。
- Albrecht, T. L., & B. J. Hall (1991). Facilitating talk about new ideas: The role of personal relationships in organizational innovation. *Communications Monographs*, 58(3), 273-288.
- Altshuler, A. A. (1997). Bureaucratic innovation, democratic accountability, and political incentives. In A. A. Altshuler, & R. D. Behn (Eds.), *Innovation in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (pp. 38-80). Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Baker, N. R., J. Siegman, & A. H. Rubenstein (1967). The effect of perceived needs and means on the generation of ideas for industrial research and development projects. *IEEE Transactions for Engineering Management*, *14*(4), 156-163.
- Bala, V., & S. Goyal (1998). Learning from neighbors. *The Review of Economic Studies*, *65*(3), 595-621.
- Barnett, H. G. (1953). *Innovation: The basis of cultural change*. New York: McGraw-Hill.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Becker, S. W., & T. L. Whistler (1967). The innovative organization: A selective view of current theory and research. *The Journal of Business*, *40*(4), 462-469.
- Bennett, C. J. (1997). Understanding ripple effects: The cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability. *Governance*, *10*(3), 213-233.
- Berry, F. S., & W. D. Berry (2007). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd Ed.)(pp. 223-260). Colorado: Westview Press.
- Berry, W. D., & B. Baybeck (2005). Using geographic information systems to study interstate competition. *American Political Science Review*, *99*(4), 505-519.
- Bigoness, W. J., & W. D. Perreault, Jr. (1981). A conceptual paradigm and approach for the study of innovators. *The Academy of Management Journal*, *24*(1), 68-82.
- Bingham, R. D. (1978). Innovation, bureaucracy, and public policy: A study of innovation adoption by local government. *The Western Political Quarterly*, *31*(2), 178-205.
- Björk, J., & M. Magnusson (2009). Where do good innovation ideas come from? Exploring the influence of network connectivity on innovation idea quality. *Journal of Product Innovation Management*, *26*(6), 662-670.
- Bland, T., B. Bruk, D. Kim, & K. T. Lee (2010). Enhancing public sector innovation: Examining the network-innovation relationship. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, *15*(3), 1-17.
- Bloch, C., & M. M. Bugge (2013). Public sector innovation—From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, *27*, 133-145.
- Block, F., & M. R. Keller (2009). Where do innovations come from? Transformations in the US economy, 1970-2006. *Socio-Economic Review*, *7*(3), 459-483.
- Boehmke, F. J., & R. Witmer (2004). Disentangling diffusion: The effects of social learning and economic competition on state policy innovation expansion.

- Political Research Quarterly*, 57(1), 39-51.
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467-476.
- Borrás, S. (2011). Policy learning and organizational capacities in innovation policies. *Science and Public Policy*, 38(9), 725-734.
- Boyd, D., & J. Goldenberg (2013). *Inside the box: A proven system of creativity for breakthrough results*. NY: Simon & Schuster.
- Bradley, R. B. (1980). Motivations in legislative information use. *Legislative Studies Quarterly*, 5(3), 393-406.
- Cooper, J. R. (1998). A multidimensional approach to the adoption of innovation. *Management Decision*, 36(8), 493-502.
- Cooper, R. G. & S. J. Edgett (2008). Ideation for product innovation: What are the best methods? *PDMA Visions Magazine*, 32(1), 12-17.
- Daft, R. L. (1978). A dual-core model of organizational innovation. *The Academy of Management Journal*, 21(2), 193-210.
- Damanpour, F. (1988). Innovation type, radicalness, and the adoption process. *Communication Research*, 15(5), 545-567.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3), 555-590.
- Damanpour, F., & M. 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.
- Damanpour, F., R. M. Walker, & C. N. Avellaneda (2009). Combinative effects of innovation types and organizational performance: A longitudinal study of service organizations. *Journal of Management Studies*, 46(4), 650-675.
- Damanpour, F. (1988). Innovation type, radicalness, and the adoption process. *Communication Research*, 15(5), 545-567.
- Evans, M., & P. McComb (2004). Policy transfer networks: An insider's perspective. In M. Evans (Ed.), *Policy transfer in global perspective* (pp. 45-63). Burlington, VT: Routledge.
- Freeman, P. K. (1985). Interstate communication among state legislators regarding energy policy innovation. *Publius*, 15(4), 99-112.
- Gray, V., & D. Lowery (2000). Where do policy ideas come from? A study of Minnesota legislators and staffers. *Journal of Public Administration Research and*

Theory, 10(3), 573-598.

- Hird, J. A. (2005). Policy analysis for what? The effectiveness of nonpartisan policy research organizations. *Policy Studies Journal*, 33(1), 83-105.
- Howard, J. H. (2012). Innovation, ingenuity and initiative: The adoption and application of new ideas in Australian local government. Retrieved May 1, 2013, from http://www.ancelg.org.au/upload/documents/1347497531_ACELG_Innovative_Councils_Paper_13sep.pdf
- Jackson-Elmoore, C. (2005). Informing state policymakers: Opportunities for social workers. *Social Work*, 50(3), 251-261.
- James, T. E., & P. D. Jorgensen (2009). Policy knowledge, policy formulation, and change: Revisiting a foundational question. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 141-162.
- Kerr, N. L., & R. S. Tindale (2004). Group performance and decision making. *Annual Review of Psychology*, 55, 623-655.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd Ed.). New York: Longman.
- Lee, C. K., & D. Strang (2006). The international diffusion of public-sector downsizing: Network emulation and theory-driven learning. *International Organization*, 60(4), 883-909.
- Makse, T., & C. Volden (2011). The role of policy attributes in the diffusion of innovations. *The Journal of Politics*, 73(1), 108-124.
- Matsuda, N. (2008). Policy information market: Policy analysts' strategies for knowledge utilization. *Interdisciplinary Information Sciences*, 14(2), 155-165.
- Mintrom, M., & S. Vergari (1998). Policy networks and innovation diffusion: The case of state education reforms. *The Journal of Politics*, 60(1), 126-148.
- Mooney, C. Z. (1991). Information sources in state legislative decision making. *Legislative Studies Quarterly*, 16(3), 445-455.
- Newman, J., J. Raine, & C. Skelcher (2001). Developments: Transforming local government: Innovation and modernization. *Public Money & Management*, 21(2), 61-68.
- Newmark, A. J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. *The Review of Policy Research*, 19(2), 151-178.
- O'Connor, A., G. Roos, & T. Vickers-Willis (2007). Evaluating an Australian public policy organization's innovation capacity. *European Journal of Innovation Management*, 10(4), 532-558.

- O'Reilly, C. A., III. (1982). Variations in decision makers' use of information sources: The impact of quality and accessibility of information. *Academy of Management Journal*, *25*(4), 756-771.
- Paulus, P. B., & H. C. Yang (2000). Idea generation in groups: A basis for creativity in organizations. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, *82*(1), 76-87.
- Ray, D. (1982). The sources of voting cues in three state legislatures. *The Journal of Politics*, *44*(4), 1074-1087.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th Ed.). New York: Free Press.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, *11*, 3-30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space*. New Jersey: Chatham House.
- Sabatier, P., & D. Whiteman (1985). Legislative decision making and substantive policy information: Models of information flow. *Legislative Studies Quarterly*, *10*(3), 395-421.
- Sabelli, H. (2008). Bios theory of innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, *13*(3), Retrieved from http://www.innovation.cc/scholarly-style/sabelli1dec2008jag_rev13i12.pdf.
- Salter, A., & D. Gann (2003). Sources of ideas for innovation in engineering design. *Research Policy*, *32*(8), 1309-1324.
- Shepard, H. A. (1967). Innovation-resisting and innovation-producing organizations. *The Journal of Business*, *40*(4), 470-477.
- Simon, H. A. (1960). *The new science of management decision*. New York: Harper and Row.
- Stefl-Mabry, J. (2003). A social judgment analysis of information source preference profiles: An exploratory study to empirically represent media selection patterns. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, *54*(9), 879-904.
- Van de Ven, A. H. (1986). Central problems in the management of innovation. *Management Science*, *32*(5), 590-607.
- Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration*, *84*(2), 311-335.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Woodman, R. W., J. E. Sawyer, & R. W. Griffin (1993). Toward a theory of

從哪來的創新想法？地方政府創新來源與創新政策特質的分析

organizational creativity. *The Academy of Management Review*, 18(2), 293-321.

附錄一：創新政策評估問卷填答者資料

為了兼顧研究資料的品質與研究的可行性，本研究將這 196 個個案依照性質分成較接近的六類，分別是「衛生」、「教育、文化及體育」、「勞工及農業」、「社會福利」及「環境保護」與「其他：綜合政策」，然後邀請至少兩位分別服務於不同縣市的公務人員（層級從科員至縣府秘書長，多數是科長）針對自己業務相關的政策進行評估（避免因為和自己業務不相關而無法評估）。評估問卷的填答方式主要以研究者前往拜訪並當面解釋研究目的、問卷之後填答為主，另有少數受訪者要求以電話說明及郵寄方式進行，也有受訪者是由研究者邀請至校內，集體進行解說之後分開填答的方式。

下表為這 20 位公務人員相關資訊，以及各自負責的個案數：

組別	個案數	填寫者及所屬單位	填寫方式及地點	填寫日期
衛生	33	某縣衛生局科長	面訪，某大學會議室	2013.12 月
		某縣衛生局科長	電訪+郵寄，某縣衛生局辦公室	2014.01 月
		某縣衛生局副局長	電訪+郵寄，某縣衛生局辦公室	2014.02 月
教育、文化及體育	35	某市教育局科長	面訪，某大學會議室	2013.11 月
		某市教育處科長		
		某市教育處科員		
		某市教育局教師		
		某市教育局督學		
勞工及農業	28	某市勞工局科員	面訪，某大學會議室	2013.12 月
		某市教師工會理事長		
		某市農業局科長		
社會	27	某市社會局科員	面訪，某市社會局辦公室	2014.01 月
		某縣社會處科長	面訪，某縣社會處辦公室	2014.01 月
		某市社會福利督導	面訪，某市社會福利中心	2014.01 月
環保	24	某市環保局科員	電訪+郵寄，某市環保局辦公室	2014.01 月
		某縣環保局科長	面訪，某縣環保局辦公室	2014.01 月
		某縣環保局科員	面訪，某縣環保局辦公室	2014.01 月
		某市環保局局長	面訪，某市環保局辦公室	2014.01 月
其他：綜合	49	某縣政府秘書長	面訪，某縣政府辦公室	2014.01 月
		某縣政府秘書長	面訪，某縣政府辦公室	2014.01 月
累計	196			

資料來源：本研究

附錄二：創新政策評估問卷

編號	**	
創新政策名稱	***	
創新政策內容說明	*** (請見附件政策描述 P??)	
Q1. 此作法在我國地方政府間，是不是一個「新奇」的政策(作法)？	新穎(新奇)程度 非常低 ，已有很多類似作法 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7	新穎(新奇)程度 非常高 ，從沒聽過這樣的作法 <input type="checkbox"/> 無法判斷、不知道
	<input type="checkbox"/> 無法判斷、不知道	
Q2. 從以下幾個角度，您會如何評價這個政策(作法)？	Q2-1 在同一政策目標上，這個作法和其他作法比起來，這個作法的「 相對優勢 (在相同政策目標上，相對於其他作法，能達到較佳政策效果的程度)」... 非常低 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 非常高	<input type="checkbox"/> 無法判斷、不知道
	Q2-2 這個作法和社會真正的需求之間，兩者「 一致性 (需求與供給相互一致的程度)」... 非常低 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 非常高	<input type="checkbox"/> 無法判斷、不知道
	Q2-3 這個作法和行政體系的傳統運作習慣間，兩者的「 相容性 (和諧的程度)」... 非常低 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 非常高	<input type="checkbox"/> 無法判斷、不知道
	Q2-4 這個作法的「 複雜性 (推動起來的困難程度)」... 非常容易 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 非常困難	<input type="checkbox"/> 無法判斷、不知道
	Q2-5 這個政策作法的「 可試驗性 (推動前能預測推動後將導致什麼結果之可能性)」... 非常低 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 非常高	<input type="checkbox"/> 無法判斷、不知道
	Q2-6 這個政策作法的「 可觀察性 (推動後產生之結果，能讓外界清楚瞭解、認同的可能性)」... 非常低 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 非常高	<input type="checkbox"/> 無法判斷、不知道

資料來源：本研究

附錄三：創新想法來源與管道問卷

問題：貴府所推出的這個「****」創新政策，其最初的想法（idea）之「提出者／來源」有哪些？它們是透過哪些「場合管道／媒介」提出？另外，根據您的經驗，這些來源與管道對最後創新發展的影響程度為何？

創新想法		有無使用此來源 / 或透過此管道 【若「有」請回答後續影響程度；「無」請回答下一個來源】	此想法來源 / 管道對該創新採用與執行過程的影響程度 (1分影響最少↔7分影響最深)
想法提供者／提出者／產生者	1. (承辦人)自己 (ex. 個人經驗)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	2. 民眾	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	3. 議員	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	4. 專業智庫	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	5. 專家學者	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	6. 行政首長 (ex. 縣市首長、局處首長)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	7. 民間組織 (ex. 非營利組織)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	8. 組織內部其他同事	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	9. 國內其它機關 (ex. 中央政府、其他縣市政府)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	10. 國外其它政府機關 (ex. 姊妹市、各國政府)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	11. 企業廠商	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	12. 其它 (請填寫) : _____	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
提出想法的場合／媒介	1. 府際合作 (ex. 縣市長會議、縣市聯盟)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	2. 內部會議 (ex. 機關內的工作會議 / 座談會)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	3. 競賽方式 (ex. 創意競賽、創意會報)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	4. 網際網路	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	5. 特殊腦力激盪活動	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	6. 傳統報章雜誌 (ex. 學術型或非學術型刊物)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	7. 委託 (學術) 研究 / 學術場合 (ex. 研究報告 / 研討會)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	8. 其他媒體 (ex. 廣播、電視)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	9. 市 (縣) 民服務場合	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	10. 非正式場合 (ex. 公車上、茶水間)	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7
	11. 其它 (請填寫) : _____	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7

資料來源：本研究

附錄四：本研究分析的創新個案

編號	創新政策名稱	地方政府
1	行動玩具圖書巡迴車	雲林縣
2	碳費徵收自治條例	雲林縣
3	性侵案早期鑑定專案模式	高雄市
4	身心障礙者親子同住照顧	高雄市
5	托老所	台中市
6	愛心食物銀行	台中市
7	幫 65 歲以上老人免費配戴老花眼鏡的福利	台中市
8	勞工安全衛生輔導團	彰化縣
9	就業服務聯繫會報	彰化縣
10	築親庭專案	宜蘭縣
11	禁用除草劑	宜蘭縣
12	單一窗口的新希望關懷中心	新北市
13	成立社會重建中心照顧街友	新北市
14	老人及身心障礙者晚餐送餐服務	南投縣
15	市府轉運站周邊成立無菸人行道	台北市
16	無塑毒告示	花蓮縣
17	充電站服務標誌	台北市
18	行動式據點一敬老愛心校車	花蓮縣
19	學生生涯數位化輔導紀錄系統	台北市
20	兒少社區關懷據點	台北市
21	5 歲幼兒免學費補助方案	台北市
22	心希望農業示範推廣計畫	新北市
23	電動低底盤無障礙免費接駁巴士	桃園縣
24	公立托兒所免學費	台南市
25	找頭路便利站	台南市
26	就學補助申請流程簡化措施	新北市
27	新北市創藝 GO 媒合機制	新北市
28	舊衣再生技能培訓班	高雄市
29	標租高雄市市轄公有建築物屋頂設置太陽能光電設施計畫	高雄市
30	幼兒園政策：課後照顧延長至晚上 7 時	新北市
31	安心就學協助資訊網	新北市
32	德蓓之家	台北市
33	恩慈之家	台北市
34	中低收入戶老人免費裝置假牙	台北市
35	醫療用藥照護計畫	台南市
36	環保派出所	新北市
37	環保雲端稽查系統	新北市
38	企業認養公車抵換汙染排放	高雄市
39	接駁型公共自行車租賃系統	高雄市
40	電池交換系統平台	高雄市
41	愛心餐食補給站	台北市
42	幼兒優勢才能發展計畫	新北市
43	銀髮友善好站	台北市

資料來源：本研究

Where Do Innovative Ideas Come from? The Relationship between Information Source and Quality of Innovation

Chung-Pin Lee *

Abstract

When viewed from the perspective of policy development, both the original sources and the quality of the channels through which policy ideas are communicated and proposed are closely related to whether a given policy can be accomplished within a short span of time. This relationship holds particularly true with regard to innovative policies, which are often characterized by their high levels of uncertainty. This study aims to (1) explore the sources of innovative ideas and (2) reveal the most valuable idea sources. The results indicate that the source for most local government innovative ideas originates from within the government itself. Most respondents also believe that internal sources of innovation are more influential on the later phases of adoption and implementation. Analysis of the different channels of innovative idea delivery reveals that innovations resulting from channels with higher levels of interaction generally score higher in all innovation characteristics, with the sole exception of academic meetings. Thus, channels with greater interactivity generate innovations that have a higher chance of being adopted. This research is the first study to systematically examine the source of government innovation. It is hoped that this research may lead to renewed interest in the area of innovation.

Keywords: innovation, policy idea, local government, information source, policy characteristics

* Chung-Pin Lee, Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University, e-mail: chungpin@mail.tku.edu.tw.