

政策失靈的定義、原因、分類及在我國可能的應用

Policy Failure: Definitions, Causes, Classifications and Possible Applications in Taiwan

葉嘉楠 中華大學行政管理學系副教授

壹、前言

政策失靈/敗 (policy failure)¹ 是一個普遍的現象，幾乎所有國家或政府都會出現某種程度的政策失靈。一般來說，政策失靈總是比政策成功更能引起媒體注意。例如，在一般媒體與網路上，經常可見政策失靈或政策失敗的描述：「蔡總統國慶演說：政策失靈，累垮外交人員」、「藍委批蔡政府農業政策失靈」、「外籍漁工長期受雇主剝削，聯盟痛批蔡英文南向政策失靈」、「青年政策失敗？中市府：失業率、薪資成長皆六都最佳」、「九合一大敗，綠委：政策與用人上的失敗」(李正修，2018；劉宛琳，2018；林諱君，2018；黃鐘山，2018；陳俊華，2018)。雖然有些例子會讓我們毫不遲疑地認定為政策失靈，例如美國入侵伊拉克、2008 年的金融海嘯、政治人物的貪汙判刑、日本福島核災、高雄氣爆及普悠瑪列車翻覆等，似乎這些案例根本不需定義就可認定屬於政策失靈，但實際上有更多案例在認定上是有模糊空間的。

如果我們將政策成功定義為依照計畫傳遞服務及達成結果，那從定義來說，其他沒依照計畫的部分是不是就算失敗？當然如此的定義幫助不大。如果從政策範圍、時機、生產成本、影響、利害關係人的態度及行為來說，到底偏離多少原定計畫，一個政策才會被認定為失靈，這就沒有不證自明的標準。此時，自主判斷是不可或缺的，而這也正是政治與學術界認定與塑造政策失靈的方式(Bovens and 't Hart, 2016)。

運用判斷來評估政策的表現是不完美的，而判斷也不會發生在真空之中。許多偏見的來源會影響我們如何評價政策及其結果。價值、位置、利益、時間及文化都會影響我們如何評估政策的事實 (Bovens and 't Hart, 1996)。畢竟評估是一個價值判斷的訓練：評估績效是否達到標準，也是一個政治判斷的訓練。貼上標籤，則會對某個牽涉其中或受到影響的方案有重要的影響。

因此，當許多人有信心認定某些政策結果構成失靈的時候，卻有更多學者

¹ Policy failure 可翻譯成政策失靈(吳定，2003) 或政策失敗(丘昌泰，2000；李允傑、丘昌泰，2009)，國內學者兩者皆有使用。由於在學術上 market failure(市場失靈)、government failure(政府失靈)的使用，因此使用政策失靈代表 policy failure 較能與上述學術用語一致，但政策失敗較為淺顯易懂，本文使用將以政策失靈為主，但也與政策失敗一詞交互使用。

去探索及定義政策失靈，但同時卻也更陷入方法論上的迷宮：例如政策的多重目標、對誰來說算失敗、以及不同利害關係人的認定不一等問題。爭論某個政策是否算是失敗已經是老生常談了。反對黨、媒體及部分人士常認為某項政策失敗，然而支持者與執政黨卻認為被指控失敗的政策其實是成功的 (McConnell, 2015)。

缺乏一個方法來引導甚麼構成政策失靈是造成上述各說各話的主因，而這也造成研究單一個案、比較分析及了解政策失靈原因的障礙，以致陷入政策失靈後不同團體互相歸咎的困境。不論從造成政策失靈的原因或是如何從失敗中學習來說，如果我們不能找到一個方法來指引甚麼構成政策失靈，我們就會重複過去的錯誤 (Howlett, 2012)。

雖然政策失靈跟政策成功有同樣高的可能性出現，可是現存文獻卻有極大的比例都放在政策成功的研究。比起大量研究集中在政策的優良實務或最佳實務，但卻很少研究放在最差實務或政策失敗。政策失靈是一廣泛的現象，這也代表在政策科學研究中，此議題尚未得到足夠的關注。雖然政策失靈對政府壽命及政治人物生涯有極負面的影響，然而政策失靈可以在橫跨不同時期、政府部門與國家中重複發現 (Moran, 2001)。在實務上，政策失靈為什麼會發生以及為什麼無法汲取教訓則是個重要的議題 (Bennett and Howlett, 1992; Howlett, 2012; Dunlop, 2017)。所謂「失敗為成功之母」，如果要能從過去錯誤的政策經驗學到東西，研究政策失靈則是當務之急。

國內雖有許多的政策失靈或執行失靈的個案研究 (何明修, 2002; 湯京平、廖坤榮, 2004; 廖坤榮, 2004; 鄭力軒、王御風, 2011; 韓釗, 2014; 邱靖鈺, 2014; 王文誠, 2016; 朱森村, 2017; 葉嘉楠、簡高立, 2018)，但都沒有清楚定義何謂政策失靈，而僅是將失靈視為既定或已知，然後再去分析造成政策失靈的原因並提出建議。在國內，除了吳定老師在其「公共政策」教科書曾清楚定義過政策失靈外(後續說明)，其他均未見有關政策失靈概念化的定義及系統性的研究。本研究就是企圖填補國內有關政策失靈研究之不足，透過文獻評論與次級資料分析，將政策失靈的概念定義、原因、分類與可能應用逐一分析探討，並將個案加以應用於各種分類並分析其意義與影響。最後討論在國內有關政策失靈研究未來可能方向與應用。

具體而言，本文有以下目的：

- 一、界定政策失靈與進行政策失靈的文獻回顧。
- 二、探討政策失靈在方法論上的困難並分析政策失靈的原因。
- 三、探索政策失靈不同方式的分類及其意涵。
- 四、應用政策個案於不同的政策失靈分類並提出政策失靈在台灣可能的研究與應用方向。

貳、政策失靈及相關的定義

國內學者對政策失靈唯一的定義來自吳定 (2003: 66-67)，他定義政策失靈指：「當公共問題發生，政府機關予以接納並轉變成政策問題，制定及執行政策以解決該問題後，經過評估的結果，發現有時問題不但未獲得解決反而變得更為嚴重；或是原來的問題未獲解決外，更產生許多新的問題，需要政府機關另行研擬政策設法解決」²。此外，他也提到相關概念：政策困窘 (Policy Predicament)。吳定老師指出政策失靈與政策困窘較為相近，但仍有差異，前者指政策的本質失敗（政策無效之意），後者指政策雖有效，但面臨利弊兼有之困境 (吳定，2003: 67)。

丘昌泰老師 (2000: 128-9) 則提到第三類型錯誤 (error of the third type)。他說 Raiffa 所稱之「第三類型錯誤」係指在分析問題過程中，發生了認定錯誤的現象，於是用正確的手段解決錯誤建構的問題，即「頭痛醫腳，腳痛醫頭」。

Patton and Sawiki (1993: 365) 認為政策失靈可能因為方案無法依照設計來執行 (方案/執行失敗)，或者方案依照設計執行卻無法產生想要的結果 (理論失敗)。

McConnell (2015) 認為一個政策失靈 (policy failure) 是指：一個政策如果沒有達成支持者計畫的目標，以及反對政策的力量很大或/及支持政策的力量幾乎不存在。此外，他認為一個政策成功 (policy success) 是指：如果它達成支持者計畫的目標及未吸引任何重要的批評與/或支持力量幾乎是普遍的。

Dunleavy (1995) 定義政策災難 (policy disasters) 為政府重大的與實質的疏失或犯罪，然而他也承認找到適當定義的實際困難性。

Gray (1998) 的研究更進一步定義政策災難(未定義失靈)為：政策在幾乎每一個評估標準來看都算失敗，而造成可預見、可避免以及引發無法預期的複雜結果的崩解。

Wallis (2011) 假設政策失靈是指政策通常無法達到有效的結果。

King and Crewe (2013: 4) 定義政策大錯 (policy blunder) 為：政府為了達成一個或多個目標採取的明確行動，但結果大部分或整個政策因為自己錯誤導致完全無法達成目標，或以一個完全不成比例的成本達成部分或全部目標，或以未計畫及不想要結果的形式同時造成重大的間接損害來達成部分或全部目標。然而使用這個政策失靈定義的困難度在於它主要歸咎失敗原因是政府，而不是其他可能的原因。一個政策可能由於不可預見的情況導致失敗，例如，因為全球財務危機導致取消公共基礎計畫。

Bovens and 't Hart (2016) 研究政策慘敗 (policy fiasco)，他們焦點放在由不同行為者解釋和建構的失靈。認為失靈不是政策事件本身固有的，而是對事件的判斷：評估要看由誰來判斷、使用的標準、資訊基礎與時間。

² (吳定，2003:67) 認為政策失靈的可能原因有：1.有源自政策問題特性及政策本身者。2.有源自政策運作過程參與者之因素者。3.有源自各種環境因素者。4.政策規劃過程及內容不當。5.目標與目的界定不明。6.執行能力不足。7.政策環境發生變化等。

目前一些對政策失靈的定義則更為清晰。例如，與傳統方式相比，政策失靈以較實質的方式定義：強調客觀及較主觀互證政策結果的判斷標準 (McConnell, 2010b)。這些標準包括是否原始目標已經達成？是否政策對標的團體有正面或負面的影響？是否問題各個面向已經得到解決 (請參見表 2-1)。

表 2-1：政策成功與失靈的標準

主張的基礎	成功的主張	失靈的主張
原始目標	達成	未達成
標的團體的影響	正面影響	負面影響
結果	問題改善	問題惡化
重要性	有效的行動	無法行動
支持/反對的來源	主要團體支持	主要團體反對
管轄權比較	最佳實務或優異表現	有人在其他地方做的更好
資產負債表	高效益	高成本
創新層級	新改變	舊反應
規範的立場	做正確的事	做錯誤的事

資料來源：McConnell (2010b)

從以上不同定義我們可以發現，學者對政策失靈定義的名稱與內容皆有著極大的差異。而 McConnell (2010b) 的概念化雖然有助於了解政策成功或失靈認定的強度，但這卻不能清楚辨認政策失靈的原因也不能定義政策失靈的內容，而只能作為宣稱政策結果本質的基礎。總之，過去政策失靈研究的文獻相對薄弱也通常缺乏明顯概念化的過程。

叁、現存文獻對政策失靈的研究

令人驚訝的是，學術界對政策失靈的研究相對有限。或許其中一個主因是深入分析需要直接面對前述難以解決的方法論上問題。即使如此，還是有一些研究從不同角度碰觸到政策失靈的議題。

一、單一個案

政策失靈研究其中最普遍的方式就是進行單一個案的研究。例如卡翠娜風災、反洗錢政策、對抗毒品戰爭、澳洲的難民庇護政策、美國的國土安全部、蘇格蘭的住房改革、日本核能管制、英國冷戰後的國安政策及台灣高雄氣爆 (Buchanan, 2010; Dyson, 2006; Kearns and Lawson, 2009; Kettl, 2004; Kingston, 2011; Lewis, 2012; Sharman, 2011; Walsh, 2006; Bali and Ramesh, 2015; 王文誠, 2016; 葉嘉楠、簡高立, 2018)。單一個案的研究通常有一個政策已經失靈

的先驗假設，而且一般沒有提供一個定義。即使是比較性的研究，也是傾向認定政策失靈是顯而易見而不需定義的，例如 Grossman (2013) 的經濟政策災難。其他人提供特別的定義，例如成本超過效益 (Sharman, 2011) 與未達到決策者偏好的政治及政策目標 (Walsh, 2006)。

二、政策評估及建構主義的觀點

公共政策的文獻關心政策結果。政策評估聚焦在評估政策是否為有效的方法、工具與技術上。對理性主義者而言，政策結果可以透過各種科學技術來評估是否達成原始目標：例如成本效益分析、多屬性目標分析以及各種統計技術 (Aggyrou, 2009；Gupta, 2001)。然而對後實證主義的多元論者而言，則強調做為一個政治行為，透過見解/看法來建構政策失靈。因此，政策失靈隱含是清晰表達一個主導失靈故事的社會力量建構 (Taylor and Balloach, 2005)。Bovens and 't Hart (1996) 認為政策失靈從定義上來說不是一件中立的嘗試，因為政策失敗不是一件中立的事件。更者，政策失靈經常是隱含的，但有時是明顯的充滿著控訴的故事、責難的遊戲以及尋找罪魁禍首。政策的成功或失靈不是政策固有的特徵，而是被利害關係人及觀察者所貼上的標籤。政策失靈或成功不會正好「發生」，他們是被建構、宣稱及爭辯的結果。明顯的，這些標籤化的過程不必然以證據為基礎的。正式評估或標竿管理不見得會採用，而即使採用其結果也不見得會被公布周知或接受。特別是在複雜及互相爭奪的方案中，利害關係人的觀點可能早被形塑。更者，有利的證據會被相反的證據所抵銷。換句話說，對一個公共政策、方案或計畫的裁決是在他的支持者/塑造者與批評者/受害者之間的一種持續的陷害競賽。

三、政策執行

政策失靈也來自於政策執行或其他政策設計及傳遞的技術性原因 (Kerr, 1976; Wolman, 1981)。Pressman 及 Wildavsky (1973) 破天荒的政策執行研究說明了政策不會自動的轉換成可運作的行動，執行必須面對的無數多機關與層級的否決點 (veto points)。之後由上而下、由下而上及整合兩者的執行模型主要解釋了執行缺口，但並未關注政策失靈本身的定義。執行觀點來探討政策失靈是由 Hogwood 及 Gunn (1984) 所提出：他們認為政策失靈可能因為方案無法依照設計來執行(政策/執行失敗)，或者方案依照設計執行卻無法產生想要的結果(理論失敗)。

四、治理機制與社會互動

由於整體治理機制以及政治制度與利害關係人互動可能造成無法對失靈做適當分析 (Wilkinson, 2011; Little, 2012) 因而造成政策失靈；也因為治理能力問題可能限制了政府處理失靈的根本原因 (Borras, 2011; Wellstead et al., 2011)，因

此政策學習可能在實務上更難完成。不正確的汲取教訓也是一個問題，因此可能加重了用現在方案解決未來問題的不確定性 (Walker and Marchau, 2004)。

五、直接對政策失靈下定義

除了上述研究，也有許多研究明顯的放在政策失靈。這些研究讓定義及區隔政策失靈更清晰。在 1980 到 1990 年代出現一些名詞企圖更清楚的界定政策失靈這個依變數，例如：政策慘敗 (policy fiascos) (Bovens and 't Hart, 1996)；治理失靈 (governance failures) (Vining and Weimer, 1990; Wolf, 1979, 1987); 政策意外 (policy accidents) (Cobb and Primo, 2003; Kingdon, 1984); 政策災難 (policy disasters) (Dunleavy, 1995); 政策大災難 (policy catastrophes) (Moran, 2001); 政策大錯 (policy blunders); 政策異例 (policy anomalies) (Hall, 1993)等。以上名詞有不同焦點，一般來說是涵蓋政策失靈的原因而不是失靈本質的定義。有些研究對何謂政策失靈極度的模糊，假設政策依通常無法達到有效的結果 (Wallis, 2011)。Ingram and Mann's (1980) 研究 1970 年代政治與經濟壓力的環境並未定義政策失靈，反而指出許多測量失靈的困難：包括不同的見解、不切實際的目標及與其他相關政策區隔的困難。Dunleavy (1995) 定義政策災難為政府重大的與實質的疏失或犯罪，然而他也承認找到適當定義的實際困難性。Gray(1998)在他的批評中增加了一些標準，例如廣泛的民意、對社會及政治過程造成廣泛的崩解，但同樣未對災難作定義以及明顯的政策災難比失靈還要嚴重。Gray (1998) 的另一研究更進一步定義政策災難(未定義失靈)為：政策在幾乎每一個評估標準來看都算失敗，而造成可預見、可避免以及引發無法預期的複雜結果的崩解。

六、政策失靈的分類

Bovens and 't Hart (1996) 的論點是失靈不是政策事件本身固有的，而是對事件的判斷：評估要看由誰來判斷、使用的標準、資訊基礎與時間。他們的貢獻在於將政策失靈分為四個主要的架構：嚴重性、原因、動機與責難。第一個原因(嚴重性)對了解失靈的本質特別重要，但他們認為失靈不能被單一固定的測量所決定。如同 Brandstrom and Kuipers (2003) 的研究所說，政策失靈可以被分為地方性的、邊緣的、甚至常規的、或深深根植於社會的核心文化價值。根據這種論點，區別失靈的規模需要強烈的主觀判斷。

有些評估文獻則在方法論上做了更細微的區別。Vedung (2013) 區別六種政策評估模式，評估政策的目標、目標加上副作用、顧客需求、多元利害關係人觀點及獨立同儕評估者的判斷。然而如此多元的模式似乎更混淆了瞭解政策失靈的本質。

一個最近的研究領域強調在政策成功 (Marsh and McConnell, 2009; McConnell, 2010a, 2010b, 2012)。他們檢視政策失靈如同成功的鏡像一般。

McConnell 提出一個政策失靈是指一個政策如果沒有達成支持者計畫的目標，以及反對政策的力量很大或/及支持政策的幾乎不存在。這些研究面對許多方法論的困難來抓住議題：像是不同的見解、多重的標竿以及對誰失敗的問題。而這些研究也將政策失靈分類為過程、方案與政治，反映出政策結果的複雜性及政策可能成功或失敗在某種類型而不是另一種。然而，在這些研究中，政策失靈是當成了解政策成功的副產品。更者，McConnell 將政策結果視為一個光譜(共有五種類別)缺乏模型的精簡，只能視為政策失靈研究的雛形。之後的模型，McConnell (2015) 則提出更簡化的版本(後續說明)。

總之，過去政策失靈研究的文獻相對薄弱也通常缺乏明顯概念化的過程。即使許多研究焦點放在政策失靈，也是將失靈當成不證自明的或是掙扎如何提供有用的定義。最早政策失靈的文獻不是集中較容易解決的技術問題上，就是放在難以改變的複雜政治行政問題上，或是採取建構主義觀點：認為不同人觀點不一或各自解讀政策結果。技術途徑減少了處理失靈的困難性；而政治行政途徑包含太多變數而造成高度系絡的及獨特的失靈觀點；建構主義者觀點無法客觀的概念化政策失靈。基於以上的限制，學者在 1980-1990 年代開始企圖以系統化的方式分析政策失靈。雖然上述三種途徑還是有人使用，但大部分已經開始結合三種途徑進行分析。而研究也開始超越獨特的概念化及尋求政策失靈來源及驅力的共同性 (McConnell, 2010b)。以下探討界定政策失靈在方法論上遭遇的困難。

肆、界定政策失靈在方法論上的困難

一、不同的見解

基本上，一個人視為「失敗」的事情可能被另一人視為「不算失敗」或甚至「成功」。這樣的形容正好觸及了政治學及社會科學方法論上的多元觀 (Marsh and Stoker, 2010)。同樣的，在評估文獻中，也呈現出這樣不同的觀點。首先，理性科學的觀點，將政策失靈視為是一客觀的事實 (Davidson, 2005 and Gupta, 2001)。其次，也有詮釋主義者、建構主義者及論述的傳統，其認為對世界的觀察需視人的察覺而定，不同人通常會有不同的察覺與見解 (Edelamn, 1988; Fisher, 2003; Stone, 2012)。因此，要了解政策失靈，需調和兩種競爭卻又似乎有理的觀點。我們很難去爭論政府執行一個具有爭議性的政治秀的政策失靈(例如恐怖分子送到國外去拷問算是失靈由於其違反政府原始意圖，但同樣的結果因為杜絕了違反人權的疑慮也可算是成功)。

二、不同的標竿

失靈具有負面的含意，因此導致相關議題的關注，例如，對甚麼失敗？一旦我們打開這個議題，企圖直接或間接描述政策失靈時，就會面對許多不同又

非互斥的可能性。這些包括對於下列目標的失靈：

1. 符合原始目標，例如：降低酒駕肇事率 10%。
2. 執行預期的方向，例如：建立新機關處理兩岸關係。
3. 對預期的標的團體有益，例如：婦女超過 55 歲。
4. 提供的效益超過成本，例如：持續的和平對上軍事介入後的生命損失。
5. 滿足政策部門高度重視的標準，例如：情報部門的國家安全。
6. 符合法律、道德及倫理的標準，例如：保護人權。
7. 得到該部門主要利害關係人的支持，例如：農人、小企業。
8. 改善之前的狀態，例如：成立反貪機構之後減少貪污比例。
9. 跟類似機關比較後顯示出的改善，例如：一地方政府跟鄰近政府比較後顯示出教育績效的改善。

如果有一個大家普遍同意的標準 X，了解政策失靈就會變得簡單。但是在多重且衝突的評估標準下，這是不可能的：支持者強調那些已達成的目標，而反對者則強調那些未達成的目標 (Vedung, 2013)。

三、灰色地帶

除了不同見解之外，政策失靈很少是全有或全無。一般來說會有灰色地帶，對於缺口、缺乏證據及衝突的詮釋及重要性而言，判斷是需要的。模稜兩可不是政策形成過程中的惟一部份 (Zahariadis, 2003)。Stone(2012)曾說：模稜兩可與感覺良好的語言對建立聯盟來說是必要的，但這也是在政策執行以及如何評估複雜政策結果中反覆出現的主題。一個基本的觀點是：我們應該確認政策目標與目的，然後測量是否達成。但如果標的不斷改變(例如加拿大的森林政策)，那我們可能看到原始目標已經達成，但同時新增加的目標卻又失敗的情形 (Rayner, 2012)。或者如果目標只有部分達成呢？例如，政府的取締酒駕政策是減少 50% 的酒駕，但實際只減少了 40%，我們可以說政策失敗了嗎？這個不足的 10% 是否抵銷了成功？這個議題變成我們要把成功的界限畫在哪裡？沒有科學的公式可以做如此的決定。

我們也可能沒有足夠證據來判斷政策失靈。適當的資訊可能不可得(例如病人照顧或兒童虐待)，或為了達成一個隱藏的目標甚至資訊被隱藏(因為政策失靈)，但因為政策目標已被隱藏，所以我們永遠不知道是否達成。一個隱藏的政策目標，在某種程度來說，是將困難的議題脫離政策議程的作法。從議程管理的角度來說，透過安撫的政策可能更成功。因為複雜與棘手的問題一旦提出，政府能做的其實很少 (Gustafsson, 1983; McConnell, 2010a)。許多社會議題像貧窮、藥物濫用、無家可歸屬於棘手問題，但即使像美國國土安全部的設立都被認為是提出一個單一途徑來處理公共及政治恐怖威脅的恐懼問題，而不是對實際威脅做出符合比例的反應。如此的辯論可能會持續，但相關的要點是：政策可能在某方面失敗但在某潛在的政治目標上成功。

更者，政策可能有多重目標，所以更困難的是我們如何在不同目標間權衡輕重。如此的灰色地帶讓我們很難說政策是否失敗。

四、對誰來說算失敗

公共政策常會設定標的團體，而決策者則希望標的團體的行為能受到政策的改變。有時政策是設計用來限制標的團體的權利或提供特定利益給某些團體。所以，「對誰來說算失敗」增加了判斷政策失靈的複雜性。一個無法鼓勵家長提供健康午餐給學齡兒童的政策對家中無就學兒童的家庭來說沒有影響。事實上，一個政策無法提供利益給某一團體可能對另一團體來說算成功。一個地方政府在某社區旁蓋垃圾掩埋場失敗，對承包商來說也算失敗；但對當地居民來說，卻算是成功的阻擋了這個鄰避計畫。如果一個政策對某些團體來說算失敗，但卻對另一團體算成功，那麼我們就很難評估這個複雜的結果及區分到底哪個更為重要(McConnell, 2015)。

五、不同時間點認定的差異

除了上述問題，更困難的是政策評估可能發生在政策循環過程中的任一點，導致潛在的不同結果。例如，在決策階段評估認為失靈與執行階段評估認為失靈不同。此外，在短期失靈的政策可能在長期來說是成功的。一個經常引用規劃災難的例子是澳洲雪梨歌劇院，當時超過十年才完工且預算超支 14 次，但完工之後就成為世界著名地標與觀光勝地 (Hall, 1982)。即使政策失靈也可能開啟未來改革的政策窗口。英國發生在 1989 和 1993 年高度爭議的人頭稅，為改革的財產稅創造了條件，解決了許多地方稅制抗拒超過百年以上的問題。評估一個時期的失敗與成功似乎是難以處理的議題，使得我們更遠離了政策失靈是無法在某特定時間下達成清晰目標的定義。

伍、失靈的原因(政策失靈的分析層次)：微觀、中層、宏觀

分析層次是指分析者探索失靈的過程與結果。此處關心的是對誰失靈以及在甚麼政治場域失靈。我們可從微觀、中層、與宏觀加以檢視，這裡所指的失靈可能是驅力(自變數)也可能是改變的結果(依變數)。然而實際上，現存研究大多是將政策失靈當成依變數而非自變數。

微觀層次的焦點放在個人對政策失靈的影響。研究者基於行為科學、社會心理學來解釋人類認知造成的政策失靈：例如，過分仰賴歷史類比作為證據 (Khong, 1992)、個人特質 (Brummer, 2016)、錯誤的風險計算 (Owen, 2012)、及糟糕的領導 (Bovens and 't Hart, 1996)。

中層研究關心決策過程中的團體互動如何影響政策失靈(失靈作為依變數，將失靈作為自變數的研究較少)。例如，Janis (1972) 著名的團體盲思(groupthink)

研究，其認為秘密的小圈圈決策菁英毀了外交政策。在政治經濟方面，資源豐富團體的不對稱權力是造成政策(經濟)失敗的主因 (Rodrik, 2014)。此外，也有許多文獻談到執行階段的失靈：由於不同團體的見解不一造成執行中彼此摩擦、競爭及不希望出現的結果 (Pressman and Wildavsky, 1973; Howlett et al., 2009; Schuck, 2014; May, 2015)。最後，官僚研究也指出組織資源的競爭及管轄權的爭奪也會造成政策失靈 (Gabriel, 1986; Vaughan, 1996; Peters, 2015)。

宏觀層次的失靈進入制度分析的世界進而探索政策歷史、文化認同及社會記憶的動態。同樣的，我們對於政策失靈對社會造成甚麼影響所知甚少。此處關心的焦點放在社會如何調節與管理失靈。許多研究關心國家腐敗以及文化價值及歷史經驗對政策失靈的影響。例如，Rothberg (2003) 的研究探索新獨立國家的內在不穩定及虛弱經濟結構與社會衝突對政策結果的影響。Bali and Ramesh (2015) 研究印度健保體系的失靈可以追溯到歷史上私部門根深蒂固主導健保的因素。

陸、政策失靈的不同方式分類

一、依據政策規劃與執行有效與否分類

早期研究依照政策規畫與執行的問題分類，Howlett, Ramesh, and Wu (2015) 將政策失靈分為四類，包括計畫良善但未適當的執行、執行良好但方案規畫不佳、計劃與執行皆不佳、以及因為現存政策典範的限制，計劃與執行皆良好但卻仍未達成目標。

表 6-1：早期政策失靈指定名稱

	政策規劃使用的理論及證據	
	嚴謹的/普遍接受的	不足信的/爭議的
政策執行		
有效的執行/最佳實務	政策異例 (policy anomalies)	政策錯誤 (policy mistakes)
無效的執行	政策意外 (policy accidents)	政策慘敗 (policy fiascos)

資料來源：Howlett, Ramesh, and Wu (2015)

二、依據政治評估(聲譽)及方案評估(績效)分類

Bovens and 't Hart (2016) 將政策評估區分為方案與政治兩個面向，呈現出四種理想型。兩種是對稱的結果(成功與失敗)，兩種呈現不一致、不對稱的結果。其中一格是悲劇，呈現出政策成功但未獲大眾或政治上的肯定。Wildavsky

(1977) 提及健康政策的政治矛盾 - 「做的好，感覺差」屬於此類。情報與反恐政策，由於經常不能公開，可能無法得到民眾與政治的支持，尤其是敵人及威脅不是那麼明顯時。另外，也有政治鬧劇：雖然政策失敗卻無損其政治聲譽。例如，在 1970-80 年代，美國政府對瀕臨倒閉的造船業、汽車業及鋼鐵業紓困，策略上來說是花了大錢卻徒勞無功。但在短期來說，這些政策拯救了一些工作機會並延後了痛苦；而長期來講，這些政策也享受到不同政治光譜的穩定支持。這是典型的投資太多以致無法停止，進而伴隨著認知失調的減少。同樣的，外交政策常使用的嚇阻或經濟制裁，雖然他們成敗參半的表現紀錄及複雜條件下的運作限制，但仍然十分受到歡迎。

表 6-2：兩個邏輯的評估

聲譽：政治評估 績效：方案評估	++	--
	成功(Success)	悲劇(Tragedy)
++	成功(Success)	悲劇(Tragedy)
--	鬧劇(Farce)	失敗(Fiasco)

資料來源：Bovens & 't Hart (2016)

三、依據政策失靈的範圍與顯著性分類

Howlett (2012) 企圖釐清政策失靈的政治面向。他主張，第一，我們應該區隔政策失靈是否來自敵意及惡意，例如分析國家犯罪的研究與那些非故意的失靈 (De Haven-Smith, 2006)。Howlett 認為：許多當代的研究經常不清楚及不正確的將不同面向與型態的政策失靈說明與並列，而這概念上的混淆已經影響了政策成功與失靈理論建立的累積。為了修正這點，他提出一個類型使用兩個面向：「高度公開與廣泛同意的」對「較模糊及模稜兩可的」失靈；以及「系統層次及持續的」對「有限範圍及短暫的」失靈。

表 6-3：Howlett 的政策失靈分類

		範圍(程度與持續時間)	
		高	低
顯著性(強度與可見性)	高	第一型：主要的失靈 例如：氣候變遷/國際條約的政策失靈	第二型：聚焦的失靈 例如：運動賽事人潮控制(暴動) 的政策失靈
	低	第三型：擴散的失靈 例如：對抗貧窮的政策失靈	第四型：輕微的失靈 例如：政策服務競標的政策失靈

資料來源：Howlett (2012)

Howlett 的觀點在某種程度上有其必要性。如果我們分析的目的是要系統性地確認並解釋政策失靈，把系統性及持久的失靈(例如：2008 年全球金融海嘯的政府監管的長期失靈)跟地方性、一次性的事件(例如：足球賽事的群眾暴動)混在一起分析，就不是一個很好的個案選擇策略。瞄準一個宏觀理論企圖將所有形式的政策失靈包含在內是無益的。發展出幾個中型理論涵蓋某些類型的政策失靈，Howlett 的做法似乎是可行的。

四、依據政策過程階段的失靈分類

另外也有研究檢視所有政策過程階段的失靈 (Howlett et al., 2009)。失靈可能發生在議程設定階段：一個好大喜功的政府同意建立負擔過重或無法達成的政策議程；可能出現在決策階段：政府無法適當的預期其政策行動的後果或其政策或行政體系容易遭受災難及崩解；也可能出現在評估階段：政府及決策者無法有效的評估政策過程與結果以及無法從過去自身或其他政府經驗汲取教訓(見下表)。

表 6-4：政策成功與有關政策失靈的階段

議程設定	好大喜功的政府同意設立負擔過重或無法達成的政策議程。
政策規劃	企圖處理棘手問題卻沒有適當的調查或研究問題原因或可能政策選項的效果。
決策	無法期待相反或其他政策結果或系統失靈的風險。
政策執行	無法處理執行問題包括缺少資金、合法性問題、委託人-代理人問題、監督失敗及其他問題。
政策評估	因為無效或不適當的政策監督和/或缺乏回饋過程及結構而缺少學習。

資料來源：Howlett (2009)

五、六面向的政策失靈

近來，又有研究企圖改良二面向的模型而將政策失靈擴充為六面向 Howlett (2012)。這些面向包括，一、程度：雖然通常是某個特殊方案或政策某個方面被認為是成功或失靈，但有時整個政策體系可能失靈；二、持續時間：有些失靈是長時間或持續的而有些則是短期或瞬間發生，例如足球賽事暴動或煙火爆炸；三、公開性或能見度：比起能見度高的，方案或事件較少為眾人所知比較不會得到大眾認同。四、可避免性：失靈的責難越大，它越可以規避。對決策者而言，特別是跟那些容易預測及規避的風險相比來說，無法預測及無

可避免的事件越能得到同情因而較不會被認為是失靈；五、強度：一個社群對失靈評估認同的強度。這假設失靈的評估不必然是全體一致同意以及不同行為者認同失靈的程度可能不同；六、意圖：任何政府行動失敗可能來自於官員及決策者瀆職、詐欺、犯罪、意識形態、陰謀及其他種類的自我欺瞞行為。許多這類的行為可以被稱為意圖失靈 (intentional failure) — 例如，國會反對黨提出一個認為會失敗的法案企圖使政府難堪 — 而非意外的法案，例如反對黨提出立意良好的法案但因為某種因素而失敗。

這個六面向的分類強調政治變數對政策失靈的重要性。亦即，政策結果擁有政治影響力：其可以影響政黨能力及個人能否得到/維持政府職位。而政策成功或失靈的認定則是在公眾辯論及政策過程中語意的或論證的工具，其目的是為了尋求政治、政黨及選舉的利益。政策失靈很容易造成某些人選舉上得到支持及合法性的衰落，因而導致反對黨與競爭者的成功與成長 (Hood, 2010; Howlett, 2014a)。

表 6-5：六面向的政策失靈

屬性	範圍
程度(大小)	從大(政權)到小(事件)
可避免性	從低到高
能見度	從低到高
意圖性	從低到高
持續時間	從長到短
強度	從低到高

資料來源：Howlett (2012)

六、依據過程、方案及政治三面向失靈分類

McConnell (2010, 2015) 則從三個面向來界定政策失靈：過程、方案及政治失靈。

(一)、過程失靈

決策過程中，政府可能無法得到立法機關授權而通過其想要的政策法案。決策過程失靈包含不同程度的失敗：決策者無法得到他們想要的政策形式、決策過程被認為是非法的、無法建立永續的聯盟支持其政策以及決策過程得到廣泛的批評。

(二)、方案失靈

方案失靈包含不同的程度：無法依照計畫執行、無法達成想要的結果、無法對標的團體產生效益、無法達成在政策領域中有高度價值的標準、吸引反對者以及政策目標與達成方式沒有得到支持。

(三)、政治失靈

政府可能無法達到想要的政治結果，其影響包括：聲譽受損、不受控制的議程、損害核心治理價值及任何微小的政治利益受到反對。

雖然過程、方案及政治面向的政策失靈無法分離，但在分析上的獨立可以幫助我們了解政策失靈的內在張力及政府在某些方面的成功與失敗。

更進一步的探討，我們可以從成功與失靈關係來看。

(四)、失靈的程度

失靈不是全有或全無。失靈可能發生在過程、方案及政治面向其中之一、有著不同程度以及參雜著成功。在政策分析的判斷與詮釋之下，我們無法用科學公式捕捉到這複雜交織的現象 (Wildavsky, 1987)。表 5-6 提出標準幫助我們思考失靈的程度及他們與成功的關係。表 5-6 可以協助我們抓住失靈的現實政治，有些政策失靈是可以存活的但有些不行，失靈在某些面向(過程、方案及政治)可能成功在另一面向。

1. 可接受的失靈 (Tolerable Failure)

失靈是可以接受的，當它基本上沒有影響到支持者想要達成的目標，以及反對力量是小的，和/或批評是幾乎不存在的。本質上，可接受的失靈是邊緣的性質：一個政治現實上次佳的-主要的及適應力強的成功結果。

2. 分歧的失靈 (Conflicted Failure)

達成目標與沒有達成目標是平均分配的，強烈的批評與強烈的辯護大致相當。本質上，分歧的失靈是被週期性的爭論追隨但不足以對政策造成致命的一擊，也不足以對辯護者造成嚴重的損害。

3. 完全失靈 (Outright Failure)

一個政策失靈，即使在某些最小的方面成功，如果這個政策基本上沒有達成支持者計畫的目標，以及反對的力量很大或/及支持的力量幾乎不存在。本質上，失敗超過成功以及這個政策是一個政治負債。

基於政策是一個藝術與技藝的論點，將失靈的層面放在這些類別應該是對政策失靈的形式、強度及互相關聯性的一個判斷。很少政策會落在一個類別，但判斷哪一個因素重不重要則是藝術與技藝分析的部分了。

表 6-6：橫跨過程、方案、及政治的政策失靈程度

標準	可接受的失靈	分歧的失靈	完全失靈
過程面向			
1. 維持目標及政策工具	政策目標及工具可以維持，雖然達成目標有微小失敗。	偏好的政策目標及工具證明有爭議及難以維持。需要一些修正。	政府無法產生想要的政策目標及工具。
2. 確保合法性	對合法性有一些很小或非持續重	困難及質疑性的議題圍繞著合法	政策過程不合法。

	要的挑戰。	性，長期來說有一些潛在可能使政策衰敗。	
3. 建立永續的聯盟	聯盟完整，雖然有一些分歧徵兆。	聯盟完整，雖然有強烈分歧徵兆及潛在可能分裂。	無法建立永續的聯盟。
4. 吸引對政策過程的支持	支持政策過程的超過反對的。	支持與反對政策過程的勢均力敵。	反對政策過程是普遍的及/或支持的幾乎不存在。

資料來源：(McConnell, 2015)

表 6-6：橫跨過程、方案、及政治的政策失靈程度(續)

標準	可接受的失靈	分歧的失靈	完全失靈
方案面向			
5. 執行符合目標	廣泛的達成目標，雖然有微小失靈及偏移。	混合的結果，有些成功但伴隨著非預期及爭議的失敗。	雖然有微小的達成目標，但方案受到不斷失敗困擾，證明高度爭議及難以辯護。
6. 達成想要的結果	結果廣泛的達成，雖然有小缺點。	有些成功，但一些想要的結果被不想要的結果抵銷，產生實質爭議。	有些小成果達成，但被高度爭議及注目的失敗結果所淹沒。
7. 對標的團體產生效益	一些缺點及可能的異例，但標的團體受益。	部分效益實現，但因實質失敗並非廣泛或深入標的團體。	標的團體微小的受益被傷害所抵銷。同時產生高度關注的不公平及痛苦的故事。
8. 滿足政策領域高度重視的價值標準	不是想要的結果，但雖有缺點，但足夠強烈可主張達成標準。	部分達成目標，但伴隨著可能高度關注的失敗案例。	一些微小的成功，但遭受不想要的媒體折磨。
9. 吸引對方案的支持	反對方案目標、價值及達成方式	反對方案目標、價值及達成方式	反對方案目標、價值及達成方式

	比想像中大，但輕易被支持量超越。	的力量與支持的相同。	的力量超過支持的力量。
--	------------------	------------	-------------

資料來源：(McConnell, 2015)

表 6-6：橫跨過程、方案、及政治的政策失靈程度(續)

標準	可接受的失靈	分歧的失靈	完全失靈
政治面向			
10. 提昇選舉前景/聲譽	對選舉前景及聲譽提昇有利，雖然有微小挫敗。	政策得到強烈支持與反對，對選舉前景及聲譽影響相當。	雖有微小效益，政策證明是全面的選舉及聲譽的負債。
11. 減輕治理問題	雖然在議程管理有些問題，但治理能力未受影響。	政策證明是有爭議的，及比預期花太多政治時間及資源來辯護。	清楚顯示議程及政府要來壓制一個政治上困難的議題。
12. 促進政府想要的方向	政府大方向未受阻擋但需要一些微調。	政府方向與目標一致，但清楚顯示政策已經重新思考，特別在幕後。	政府方向遭受到妥協的危險中。
13. 對政府提供政治效益	提供政府政治效益的反對力量比預期大，但被支持的力量超過。	提供政府政治效益的反對力量與支持的一樣大。	提供政府政治效益的反對力量超過支持的力量。

資料來源：(McConnell, 2015)

(五)、失靈之間的張力

有三種主要的政策失靈間的張力。這些都牽涉決策者在不同類型失靈間的取捨(未來、現在、回顧)，以及準備接受其中一種形式的風險(可能性)來追求另一種形式的成功。

1. 過程成功對方案/政治失敗

政府政策在決策過程中得到立法機關的授權同意，但在做這件事的同時(例如為了通過法案以致忽略諮詢潛在的執行問題、操弄資訊以利獲得政策合法化)可能造成風險以致方案在執行過程中失敗及導致無法管理的政治後座力。和平協議就是一個例子，其只有 50%的機率存活超過五年以上。因為有助於妥協的情況(缺乏細節、模稜兩可、模糊的渴望)是執行的夢靨；以及一旦當他們覺得

政治或軍事上容易受到傷害，可能讓各方產生很大的空間退出協議。

2. 政治成功對方案失敗

這就是俗話說的「好的政治，壞的政策」。例如，政府為了貫徹其治理理念啟動一項安撫的政策，展現政府欲處理一個特別棘手的問題，但因個人、制度及社會因素的複雜性及難度以致無法達成目標。Sharman (2011) 在反洗錢政策的研究中主張，反洗錢政策在全世界擴散如此之快，不是因為它解決了罪犯濫用金融體系的問題，而是開發中國家必須在國際捐贈者(世界銀行及國際貨幣基金會)面前展現出現代與進步的面貌。

3. 方案成功對政治失敗

政府成功的執行了一項不受歡迎的方案，但卻導致政治上的失敗。希臘、西班牙及愛爾蘭財政撙節的手段就是典型的例子。有效率的執行卻導致損害政府主要政治成功的願望，例如名譽的保護、政策議程的控制及治理理念的促進。

McConnell (2015) 的三分類架構告訴我們政策成功是有限制性及稀少的，如同上述所提必須滿足過程、方案與政治三個面向的成功。但另一方面，政策失靈卻很容易，它只要在三個面向其中之一出現即可。這個架構藉由引領我們認知不同的政策失靈來協助我們處理混亂、模糊及決策的現實政治 (Howlett et al., 2015)。

此外，Howlett (2012) 則根據 McConnell 的三分類，增加了可能的解決機制。

表 6-7：政策失靈及可避免的機制

失靈場域	失靈形式	來源	影響	可避免機制/解決方式的例子
方案	技術、效率及效能相關	無法符合政策目標及手段	造成原可避免的失靈	較多的資料/研究/資訊及知識。關於最佳方案實務的較佳理論與經驗汲取
過程	議程設定、政策規劃、決策、執行及評估失靈	誇大不實或負擔過多的政府議程、不良的政策規劃、失敗的決策、資源不足的執行、非系統性	政策無法完成 政策循環	高層次的政策諮詢能力(例如：較好的訓練)及較佳的過程管理與制度設計及過程的知識

		的評估		
政治	行政、立法、政黨及選舉失靈	對政府能力及領導能力反感的判斷	選舉失敗、非合法化及治理或統治失靈	在所有政策過程階段有較佳的政治及行政建議的整合(例如：透過使用政治顧問)

資料來源：Howlett (2012)

Howlett 認為：至少在理論上，每一個主要失靈的形式都是可以透過政策學習，來改善在政治、過程及政策行為的知識與結果，以及從三種面向加以考慮以後來提升辨認及執行最佳實務。許多先前研究並未區分不同形式的政策失靈以及在何種條件下產生失靈，因此也無法設計如何避免某種形式的失靈。從這裡的討論可以知道，許多研究焦點都放在方案失靈及提出技術性的解決方案且並未適切的注意到同樣重要的過程及政治失靈，因此也不可能從中學習到甚麼。

柒、政策失靈研究在台灣可能的應用

本研究從上述的不同分類方式，選擇部分分類架構，嘗試將國內一些政策失靈案例加以應用與說明如下：

一、Howlett, Ramesh, and Wu (2015)的政策失靈分類

Howlett, Ramesh, and Wu (2015)將政策失靈依照理論成功與否及執行成功與否分為四類。在政策異例(policy anomalies)部分，理論與執行皆成功，但因其他因素而導致政策失靈。例如，在 2002 年環保署署長郝龍斌曾推動分階段限用塑膠袋及免洗餐具，並禁用厚度低於 0.06 公釐的塑膠袋。但到了 2006 年，塑膠袋增厚之後，重複使用率並未跟著提高，導致塑膠用量不減反增。環保署官員承認，限塑剛推行時，由於強力稽查，業者擔心被罰款，大多能配合；但後來宣導、稽查漸減，業者違法情形日益嚴重，環保署自行認無力繼續執行，因此採放寬政策，取消對有店面餐飲業購物用塑膠袋限制(吳欣紘等，2018)。限用塑膠袋政策雖然在理論及執行上都沒有太大問題，但還是不敵民眾長久以來使用習慣難以短時間更改的問題。

在政策錯誤(policy mistakes)面，台北市長柯文哲在 2015 年曾推出行動派出所，試辦三個多月，五輛行動派出所僅受理二十三件民眾報案，反而問路、代叫計程車近一千八百件，遠遠不符預期目標，遭議員怒批淪為「旅客服務中心」，完全失去就近接受民眾報案的原意。由於效果不彰，台北市警局決定行動

派出所停辦，更名「機動派出所」，並移由保安大隊執行勤務(林金聖、潘嫻如，2015)。行動派出所並未根據嚴謹的理論，推出之前已遭警方及多數民代反對，雖然執行上沒有問題，但還是快速收攤。

在政策意外(policy accidents)方面，在國外行之有年的多位數郵遞區號，郵政總局也在民國 1985 年將三位數郵遞區號改編為五位數，以便可以利用機器分類到投遞段，這樣就能發揮郵件自動處理系統的功用，節省二次分類之人力和時間。然而，由於民眾反映五位數郵遞區號數字過多，不容易記憶，而且當用到直式信封時，必須轉動信封為橫向才能書寫郵遞區號，這些因素都使得郵遞區號的書寫率不高。所以於 1991 年郵政總局在考慮到民眾便利性與郵局作業負擔之下，將五位數郵遞區號改為 3+2 制郵遞區號，前三碼為行政區編號，後兩碼的投遞段編號改為大宗收件戶專用的「投遞專用號碼」，並恢復書寫欄在信封之右上方及左下方，來提高民眾書寫的意願。五位數郵遞區號與限用塑膠袋不同之處在於：五位數郵遞區號因為沒有罰則，自始民眾配合度就不高，不像限用塑膠袋政策在有罰則的情形下，有效執行了一段時期。

在政策慘敗(policy fiascos)方面，台北市大巨蛋案廣為人知，柯文哲市長一上任即宣布為弊案，原預計於 2015 年底就能完工啟用，但是遭台北市政府勒令全面停工，後經法院裁定可以就與公安攸關之相關工程進行局部復工，對此柯市府宣稱遠雄扭曲法院命令並提出抗告，之後後經法院駁回。目前完工日期仍然未定。此案不論在理論上沒有依據，在執行上也無能力處理，反成為柯市長尾大不掉的政治負債。

表 7-1：Howlett et al. (2015)的政策失靈分類

	政策規劃使用的理論及證據(理論成功與否)	
	嚴謹的/普遍接受的	不足信的/爭議的
政策執行(執行成功與否)		
有效的執行/最佳實務	政策異例 (policy anomalies) 2002 年限用塑膠袋政策	政策錯誤 (policy mistakes) 行動派出所
無效的執行	政策意外 (policy accidents) 5 位數郵遞區號	政策慘敗 (policy fiascos) 台北市大巨蛋案

資料來源：Howlett et al. (2015)

二、Bovens & 't Hart (2016)兩個邏輯的評估

Bovens & 't Hart (2016)兩個邏輯的評估依據政治聲譽及績效評估的好壞分為四類。在政策成功方面，像 2017 的台北世大運及 2018 的屏東燈會，不論在政治聲望及績效結果都得到大眾的肯定。而在悲劇方面，2018 年 3 月，政府無視民間團體提出的種種疑慮而打算重啟深澳電廠，強行通過環境影響差異分析，而面對社會排山倒海的批評，更用「一流燃煤電廠」、「乾淨的煤」來說服大眾買單。2018 年 10 月，在當地居民與環保團體不間斷的呼籲和反對及選舉考量下，行政院長賴清德正式宣布「停止興建深澳電廠」，將以觀塘第三接受站取而代之(綠色和平網站，2018)。深澳電廠停建是一正確決定，但卻影響政府聲譽，給民眾為了選舉，政策反覆的疑慮。類似的像是重啟核二，也是政策反覆，影響民眾對政府信任的決策。

在鬧劇方面，高雄氣爆事故是 2014 年 7 月 31 日 23 時 55 分以後至 8 月 1 日凌晨間，發生在高雄市前鎮區與苓雅區的多起石化氣爆炸事件。造成 32 人死亡、321 人受傷及多條重要道路嚴重損壞。如此重大災難並未減損陳菊市長的威信，反而在年底的選舉，陳菊以九十九萬三千多票與得票率六十八%連任，大勝楊秋興。根據王文誠(2016)的研究，認為陳菊的大勝的原因在於運用尺度移轉、尺度跳躍、及再尺度化等「尺度政治」策略動員的災難政治，將責任轉移給中央長期「重(工業)南輕(工業)北」的不均地理發展結構，成功地築起防火牆，避免掉政治責難，進而在政治地位上「鞏固現況」。

在政策失敗方面，慶富獵雷艦弊案被質疑資本額只有五億元的慶富造船公司，竟然打敗具有實際造艦經驗的國營台灣造船公司，取得總金額三百五十億的軍方標案，負責建造六艘獵雷艦，而慶富公司只有建造遊艇和漁船的經驗，評選過程疑雲重重。其次，慶富沒有足夠的資金，竟然以軍火得標廠商名義向銀行團貸款巨額資金，銀行團竟然同意貸款，但慶富又沒有全部用在造艦上，結果總共損失 131 億元(陳民峰，2018)。獵雷艦弊案不但在政治上讓政府名譽受損，更影響了第一艘國艦國造的目標，可謂得不償失。

表 7-2：Bovens & 't Hart (2016)兩個邏輯的評估

聲譽：政治評估 績效：方案評估	++	--
++	成功(Success) 2017 台北世大運、2018 屏東燈會	悲劇(Tragedy) 深澳電廠停建
--	鬧劇(Farce) 2014 高雄氣爆	失敗(Fiasco) 慶富獵雷艦弊案

三、Howlett (2012) 的政策失靈分類

Howlett 的政策失靈模式依據政策失靈影響範圍與顯著性的高低分為四種類型。首先，第一型：主要的失靈是影響範圍大與顯著性高，一例一休可為代表。2016 年 12 月 6 日，《勞基法》部分條文修正案三讀通過，不分製造業和服務業，勞工 7 天內至少必須排定一天的例假；休息日、國定假日出勤，則須再多發一天薪水的加班費，這被簡稱為「一例一休」。此法造成企業人事成本提高，部分企業不願於休息日加發加班費以致假日商家關門，同時勞工也無法拿到加班費，以致造成企業勞工均有怨言，而對消費者來說則是物價上漲及生活便利受到影響。2018 年 1 月 10 日立法院三讀通過勞基法一例一休修正案，放寬部分規定。

第二型：聚焦的失靈是影響範圍低但顯著性高，815 全臺大停電可為代表。815 全臺大停電是指 2017 年 8 月 15 日 16 時 51 分起在臺灣各地發生的大規模無預警停電事件，肇因於臺灣中油對台電大潭發電廠的天然氣供應管線意外停止運作，導致大潭發電廠 6 部機組全部跳停，進而造成全臺電力備轉容量不足，供電系統避免全面崩潰啟動保護措施而分區停電，最終於同日 23 時始恢復正常供電。

第三型：擴散的失靈是影響範圍高但顯著性低，例如台灣濟貧政策的失靈。根據全球財富與所得資料庫（World Wealth & Income Database，簡稱 WID）的資料，台灣前 10%富人掌握全台 36.4%的收入，跟歐洲相近，表現不差。但值得注意的是，台灣前 10%富人收入集中的情況，雖較不嚴重。但跟 1980 年比，這個比例增加了 13 個百分點。而同期間，歐洲只增加 4 個百分點，這點表示在這期間台灣的稅賦及社會資源分配不均有更大方向的偏離，值得省思(李商，2018)。

第四型：輕微的失靈是影響範圍及顯著性皆低，例如近來農委會將黃國昌臉書列為假新聞。在 2019 年 4 月 10 日有媒體報導，基層領犬員投訴人員編制不足外，甚至要幫忙掃犬舍，黃國昌對此在今年 1 月在審總預算時，已針對此事公開要求農委會改善，農委會並未解決此領犬員的困境，還有官員要官威要領犬員錄音自白，再度接獲領犬員投訴。黃國昌在臉書關心此事件，但被農委會列為假新聞。後來農委會主會陳吉仲發現錯誤後公開向黃國昌道歉。

表 7-3：Howlett 的政策失靈分類

		範圍(程度與持續時間)	
		高	低
顯著性(強度與可見性)	高	第一型：主要的失靈 一例一休	第二型：聚焦的失靈 815 全臺大停電
	低	第三型：擴散的失靈 台灣濟貧政策失靈	第四型：輕微的失靈 黃國昌臉書被列假新聞

資料來源：Howlett (2012)

四、McConnell (2015)的政策失靈三分類

McConnell (2015)將政策失靈分為過程失靈、方案失靈及政治失靈三類。以下列出十項政策失靈的案例加以分類。從下表可知，大部分政策都有某種程度或部分的失靈，但其樣態不一。在深澳電廠停建方面，其決策過程就遭受嚴重挑戰，屬於分歧的失靈，以致該方案胎死腹中，而政治上也面臨政府決策反覆的質疑。在外交斷交潮方面，兩岸及外交為總統職權，但蔡英文總統上任以來已經有5國斷交，顯示其兩岸政策的決策影響我邦交國，因此在決策過程上未受挑戰，但在方案及政治上都是屬於失靈。在台北市大巨蛋案來說，從一開始認定為弊案到勒令停工都受到各政黨及民眾質疑，在決策過程上屬於分歧的失靈，但目前出現的僵局也顯示在方案及政治上屬於失靈。在一例一休方面，修法因為執政黨過半，沒有遭受障礙，但在方案成效及政治聲譽上，都受到各方嚴重批評與不滿。在2018大選綁公投上，選委會在投票時程安排上的決定沒有受到阻礙，但投票當日排隊甚久及出現一面開票一面投票的亂象，則受到各政黨及民眾的強烈不滿。

表 7－4：McConnell (2015)的政策失靈分類

政策 類型	深澳電廠 停建	外交斷交 潮	台北市大 巨蛋案	一例一休	2018大 選綁公投
過程失靈	△	○	△	○	○
方案失靈	×	×	×	×	×
政治失靈	×	×	×	×	×

○：可接受的失靈 △：分歧的失靈 ×：完全失靈

在慶富獵雷艦弊案方面，在採購過程中就出現極大爭議，而結果則是成為弊案，國艦國造不成而且還造成執政黨聲譽受損。在年金改革方面，規劃階段就受到軍公教強烈反彈，執政黨挾立院多數強渡關山，雖然改革成功，但造成社會分裂，最終在2018大選慘敗。在高雄氣爆方面，民進黨在高雄執政多年，地下管線的管理為其權責，但出現如此重大災難後，陳菊市長爾後居然能高票當選連任，可謂成功轉移災難問題給中央。在重啟核二電廠方面，執政黨主張「2025 非核家園」卻在2018年2月重啟核二電廠，以致在政府誠信方面遭受質疑。屏東燈會（2019台灣燈會）的舉辦決策過程順利，而在成果上與政治聲譽上也都得到民眾及外界高度的肯定。

表 7－4：McConnell (2015) 的政策失靈分類（續）

政策 類型	慶富獵雷艦 弊案	年金改革	高雄氣爆	重啟核二	屏東燈會
過程	△	△	○	○	○
方案	×	○	×	○	○
政治	×	×	○	×	○

○：可接受的失靈 △：分歧的失靈 ×：完全失靈

以上分類架構應用的問題在於，一個政策失靈的案例不會只能放進其中一個格子。對不同的人來說，認定為哪一種類型的政策失靈要看由誰來判斷、使用的標準、資訊基礎與評估時機。如同 Stone(2002)在其政策弔詭一書中評論 Wilson 政治競爭模型(依據成本與利益的集中與分散)所言，「政治議題未決定出哪一種政治競爭，反而是政治已事先形塑人們對問題及政策議題的認知(轉引自朱道凱譯，2007： 296)。」而這也反映出 Bovens and 't Hart (2016)的主張：政策失靈是由不同行為者解釋和建構的事實。因此，即使在學術的討論，要克服不同見解這一件事，恐怕也不是容易的事。而我們能做的，就是盡量列出認定標準，透過辯論與討論，以便提供給學界檢驗。

捌、未來研究之建議

政策失靈的研究在國內來說是仍有極大開發的潛力。因此有關政策失靈各種方向的研究仍有待學界努力。本文認為政策失靈在未來可能有以下方向：首先，利用政策失靈分類架構進行個案與比較研究，並分析討不同類型失靈的原因。其次，未來可以探討政策成功、政策失靈及政策學習三方關係的研究。第三，利用政策失靈的概念與分類，進行建構中型理論的研究。最後，可將政策失靈作為自變數，探討其對微觀(個人)、中層(團體)及宏觀(社會國家)的影響。

參考文獻

中文

王文誠，2016，災難治政：2014 年高雄石化氣爆後的尺度政治與不均地理發展，**政治學報**，第 61 期，頁 87-113。

丘昌泰，2000，**公共政策：基礎篇**，巨流圖書公司。

台灣地區郵遞區號演進史，2010，

<https://blog.xuite.net/a891055856/001/30558589->

[%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%9C%B0%E5%8D%80%E9%83%B5%E9%81%9E%E5%8D%80%E8%99%9F%E6%BC%94%E9%80%B2%E5%8F%B2](#)

朱森村，2017，**臺灣政策執行中多階層否決之研究—以核四興建與中科三期開發案為例**，臺灣大學政治學研究所博士論文。

吳定，2003，**公共政策**，國立空中大學。

吳欣紘等，2018，限塑 16 年，我們改變了什麼？**中央社**，7 月 18 日。

<https://www.cna.com.tw/project/20180730-Plastic/>

李允傑、丘昌泰，2009，**政策執行與評估**，第二版，元照出版。

李商，2018，觀點投書：台灣貧富差距的惡化跟人口老化的速度一樣快，**風傳媒**，1 月 12 日。

<https://www.storm.mg/article/382577?srcid=gAAAAABctpWlv->

[9ILAf_dBuDNYTG7mGTleAsv7ksFaw8oAilSJmOej3ylzKBcc7KQ4E5r6gpfpWynpkQ6Xm1oOq1SRoCPljkIrrREn-iH2jd3zFq-9u5_lk%253D](#)

李正修，2018，蔡總統國慶演說：政策失靈 累垮外交人員，**中國時報**，2018/10/10。 <https://opinion.chinatimes.com/20181010003590-262105>

何明修，2002，為何民進黨政府的廢核政策失敗？社會動員、改革機會與政治策略的分析，**台灣政治學刊**；第 6 期，頁 86 – 137。

林諱君，2018，外籍漁工長期受雇主剝削，聯盟痛批蔡英文南向政策失靈，**上報**，2018/5/17。 https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=41070

林金聖、潘佩如，2015，報案稀落，柯 P 行動派出所收攤，**蘋果日報**，10 月 29 日。

邱靖鈺，2014，臺灣都市更新政策的 3G 變遷，**政策與人力管理**，第 5 卷第 2 期，頁 33-82。

黃鐘山，2018，青年政策失敗？中市府：失業率、薪資成長皆六都最佳，**自由時報**，2018/11/27。

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2539135>

陳俊華，2018，九合一大敗，綠委：政策與用人上的失敗，**中央社**，

2018/11/27。 <https://www.cna.com.tw/news/aip/201811270049.aspx>

陳民峰，2018，台灣獵雷艦弊案偵結慶富遭求處重刑官員全部脫身，法廣，2月16日。

<http://trad.cn.rfi.fr/%E6%B8%AF%E6%BE%B3%E5%8F%B0/20180216-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%8D%B5%E9%9B%B7%E8%89%A6%E5%BC%8A%E6%A1%88%E5%81%B5%E7%B5%90%E6%85%B6%E5%AF%8C%E9%81%AD%E6%B1%82%E8%99%95%E9%87%8D%E5%88%91%E5%AE%98%E5%93%A1%E5%85%A8%E9%83%A8%E8%84%AB%E8%BA%AB>

湯京平、廖坤榮，2004，科技政策與民主化：台灣發展電動機車經驗的政治經濟分析，*公共行政學報*，第11期，頁1-34。

廖坤榮，2004，台灣金融管制政策的困境：代理人途徑個案分析，*中山人文社會科學期刊*，第12卷2期，頁51-86。

葉嘉楠、簡高立，2018，毒化物災害搶救執行之研究-以2014年高雄氣爆為例，*中華行政學報*，第二十二期，頁131-154。

鄭力軒、王御風，2011，重探發展型國家的國家與市場：以臺灣大型造船業為例，1974-2001，*臺灣社會學刊*；第47期，頁P1-43。

綠色和平，2018，停建深澳燃煤電廠是遲來的正確決定，積極發展再生能源才是正道，10月12日。

<http://www.greenpeace.org/taiwan/zh/press/releases/climate-energy/2018/Shenao-power-plant-stop-building/>

劉宛琳，2018，藍委批蔡政府農業政策失靈，*聯合晚報*，2018-11-21。

<https://udn.com/news/story/11322/3493131>

韓釗，2014，城市區域系統治理：以食油風暴為例，*中國地方自治*；第67卷11期特刊，頁29-41。

英文

Argyrous, G. (2009) *Evidence for Policy and Decision-Making*. Sydney: UNSW Press.

Bali, A. and Ramesh, M. (2015) Health care reforms in India: Getting it wrong. *Public Policy and Administration* 30(3-4): 300-19.

Bennett, C.J. and Howlett, M. (1992) The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences* 25(3): 275-294.

Borra's, S. (2011) Policy learning and organizational capacities in innovation Policies. *Science and Public Policy* 38(9): 725-734.

Bovens, M. (2010) A comment on Marsh and McConnell: Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration* 88(2): 584-5.

Bovens, M. 't Hart, P., and Peters, B.G. (eds) (2001) *Success and Failure in Public*

- Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bovens M. and 't Hart, P. (1996) *Understanding Policy Fiascos*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Bovens, M. and 't Hart, P. (2016) Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy* 23(5): 653–66.
- Brandstrom, A. and Kuipers, S. (2003), From “Normal Incidents” to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures. *Government and Opposition* 38(3): 279–305.
- Brummer, K. (2016) ‘Fiasco prime ministers’: Leaders’ beliefs and personality traits as possible causes for policy fiascos. *Journal of European Public Policy* 23(5): 702–17.
- Buchanan, J. (2010) Drug policy under new labour 1997–2010: Prolonging the war on drugs. *Probation Journal* 57: 250–262.
- Cobb, R.W. and Primo, D.M. (2003) *The plane truth: Airline crashes, the media, and transportation policy*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Davidson, E.J. (2005) *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- De Haven-Smith, L. (2006) When political crimes are inside jobs: Detecting state crimes against democracy. *Administrative Theory and Praxis* 28(3): 330–55.
- Dunleavy, P. (1995) Policy disasters: Explaining the UK’s record. *Public Policy and Administration* 10(2): 52–70.
- Dunlop, C. (2017) Policy learning and policy failure: definitions, dimensions and intersections. *Policy & Politics* 45(1): 3–18.
- Dyson, M.E. (2006) *Come Hell or High Water: Hurricane Katrina and the Color of Disaster*. New York, NY: Basic Books.
- Edelman, M. (1988) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Fischer, F. (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Gabriel, R. (1986) *Military incompetence*. New York, NY Hill and Wang
- Gray, P. (1998) Policy disasters in Europe: An introduction. In: Gray P and 't Hart P (eds) *Public Policy Disasters in Western Europe*. London: Routledge, pp. 3–20.
- Grossman, R.S. (2013) *Wrong: Nine Economic Policy Disasters and What We Can Learn From Them*. New York, NY: Oxford University Press.
- Gupta, D.K. (2001) *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, and Techniques*. Washington, DC: CQ Press.
- Gustafsson, G. (1983) Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power.

- Policy Sciences* 15(3): 269–287.
- Hall, P.G. (1982) *Great Planning Disasters*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2010) *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.
- Howlett, M. (2012) The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy. *International Political Science Review* 33(5): 539–55.
- Howlett, M. (2014) Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making. *Global Environmental Change* 29: 395–403.
- Howlett, M., Ramesh, M. and Perl, A. (2009) *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Canada: Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M. and Wu, X. (2015) Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration* 30(3–4): 209–20.
- Ingram, H.M. and Mann, D.E. (eds) (1980) *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Janis, I.L. (1972) *Victims of groupthink*, Houghton, NY: Mifflin.
- Kearns, A. and Lawson, L. (2009) (De)constructing a policy ‘Failure’: housing stock transfer in Glasgow. *Evidence & Policy* 5(4): 449–470.
- Kerr, D.H. (1976) The logic of ‘policy’ and successful policies. *Policy Sciences* 7(3): 351–63.
- Khong, Y.F. (1992) *Analogies at war*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kettl, D.F. (2004) *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. Washington, DC: CQ Press.
- King, A. and Crewe, I. (2013) *The Blunders of Our Governments*. London: Oneworld.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Kingston, J. (2011) Ousting Kan Naoto: The Politics of Nuclear Crisis and Renewable Energy in Japan. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*. Available at: <http://japanfocus.org/-Jeff-Kingston/3610>.
- Lewis, J. (2012) The failure to expand childcare provision and to develop a comprehensive childcare policy in Britain during the 1960 and 1970s. *Twentieth Century British History* 24(2): 249–274.
- Little, A. (2012) Political action, error and failure: The epistemological limits of

- complexity. *Political Studies* 60(1): 3–19.
- Marsh, D. and McConnell, A. (2009) Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration* 88(2): 564–583.
- Marsh, D. and Stoker, G. (eds) (2010) *Theories and Methods in Political Science*. 3rd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- May, P.J. (2015) Implementation failures revisited: Policy regime perspectives, *Public Policy and Administration* 30(3–4): 277–99.
- McConnell A (2010a) *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McConnell A (2010b) Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy* 30(30): 345–362.
- McConnell, A. (2012) Learning from success and failure? In: Araral A, Fritzen S, Howlett M, et al. (eds) Routledge *Handbook of Public Policy*. Oxon: Routledge, pp. 484–494.
- McConnell, A. (2015) What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration* 30(3–4): 221–42.
- Moran, M. (2001) Not steering but drowning: Policy catastrophes and the regulatory state. *Political Quarterly* 72(3): 414–27.
- Newman, J., Bird, M.G. (2017) British Columbia’s fast ferries and Sydney’s Airport Link: Partisan barriers to learning from policy failure. *Policy and Politics* 45(1): 71–85.
- Newman, J., Head, B. (2015) Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia. *Public Policy and Administration* 30(3–4): 342–58.
- Owen, D. (2012) *The hubris syndrome*. London: Methuen.
- Patton, C.V. and Sawicki, D.S. (1993) *Basic methods of policy analysis and planning*. 2nd edition. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Peters, B.G. (2015) State failure, governance failure and policy failure. *Public Policy and Administration* 30(3–4): 261–76.
- Pressman, J.L. and Wildavsky, A.B. (1973) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rayner, J. (2012) Shifting mandates and climate change policy capacity: The forestry case. *Canadian Political Science Review* 6(1): 75–85.
- Rodrik, D. (2014) When ideas trump interests: preferences, worldviews, and policy Innovations. *Journal of Economic Perspectives* 28(1): 189–208.
- Rothberg, R.I. (2003) *When states fail: Causes and consequences*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Sharman, J.C. (2011) *The Money Laundry: Regulating Global Finance in the Criminal Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schuck, P.H. (2014) *Why government fails so often, and how it can do better*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stone, D. (2012) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3rd ed. New York, NY: W.W. Norton.
- Taylor, D. and Balloch, S. (eds) (2005) *The Politics of Evaluation: Participation and Policy Implementation*. Bristol: The Policy Press.
- Vaughan, D. (1986) *The challenger launch decision: risky technology, culture and deviance at NASA*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Vedung, E. (2013) Six models of evaluation. In: Araral A, Fritzen S, Howlett M, et al. (eds) *Routledge Handbook of Public Policy*. Oxon: Routledge, pp. 387–400.
- Vining, A.R. and Weimer, D.L. (1990) Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy* 10(1): 1–22.
- Wallis, S.E. (2011) *Avoiding Policy Failure: A Workable Approach*. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.
- Walker, W.E. and Marchau, VAWJ. (2004) Dealing with uncertainty in policy analysis and policymaking. *Integrated Assessment* 4(1): 1–4.
- Walsh, J.I. (2006) Policy failure and policy change British security policy after the cold war. *Comparative Political Studies* 39(4): 490–518.
- Wellstead, A.M., Stedman, R.C. and Howlett, M. (2011) Policy analytical capacity in changing governance contexts: A structural equation model (sem) study of contemporary Canadian policy work. *Public Policy and Administration* 26(3): 353–373.
- Wildavsky, A. (1977) Doing better and feeling worse: the political pathology of health policy. *Daedalus* 106(1): 105 – 23.
- Wildavsky, A. (1987) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. 2nd ed. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Wilkinson, K. (2011) Organised chaos: An interpretive approach to evidence-based policy making in Defra. *Political Studies* 59(4): 959–977.
- Wolf, C. Jr. (1979) A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis. *Journal of Law and Economics* 22(1): 107–139.
- Wolf, C. Jr. (1987) Markets and non-market failures: Comparison and assessment. *Journal of Public Policy* 7(1): 43–70.
- Wolman, H. (1981) The determinants of program success and failure. *Journal of Public Policy* 1(4): 433–64.

Zahariadis, N. (2003) *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, DC: Georgetown University Press.