

政策失敗中的智慧： 從失敗、反思到變革的學習之路

張巧函*

書名：*Policy learning and policy failure*

《政策學習與政策失敗》

編者：Claire A. Dunlop

出版者：Policy Press

出版年：2020年

頁數：170

ISBN：9781447352013

壹、前言

常諺有云：「失敗乃成功之母」（Failure is success in progress），意即人類經由汲取失敗的教訓，能更接近成功的果實。對於政府機關而言，面對日趨複雜且高度不確定性的公共問題，如何制定具「穩健性」（robust）的公共政策係一大挑戰。因此，許多決策者會從其他城市、國家的政策成功／失敗經驗中汲取教訓

非送審類文章。

* 張巧函為國立政治大學公共行政學系博士候選人，email: 110256502@nccu.edu.tw

(Rose, 1991)，以避免自身「政策失敗」(policy failure)的可能性。

在公共政策領域中，「政策學習」(policy learning)的哲學基礎源於 Dewey 的實用主義 (Dunlop et al., 2018)，決策者關注何謂「有效的」公共政策，以及政策實施後帶來的經驗教訓。爰此，政策學習更是政策過程中重要的評估環節，亦是實務中的常態，例如：我國內政部於 2018 年推動數位身分證 (New eID) 政策前，曾前往愛沙尼亞考察晶片身分證的相關作法 (內政部，2019；行政院，2019)。但即使進行了政策學習，也不保證政策成功的必然性，甚至可以說，一項政策的成功與失敗機率，在某種層面上幾乎相等。

值得注意的是，無論實務界或學界，過去大家對於政策成功經驗的關注，遠遠高於對失敗經驗的關注 (Dunlop, 2017)。經檢閱以往政策學習的重要文獻，其主要方向包含：(一) 政策學習的類型與方式 (Rose, 1991; Bennett & Howlett, 1992; Radaelli, 2009; Dunlop et al., 2018)；(二) 政策「移植」(transfer) 與政策擴散 (Dolowitz & Marsh, 1996; Dolowitz & Marsh, 2000)。直至今日，學界對於政府為何 (Why)、何種方式 (How) 及何時 (When) 進行政策學習，各方面均已累積了相當豐富的論述，但對於結合政策學習與政策失敗兩者的討論，卻相對少見。

本書的重要性及貢獻在於，鏈結了現今政策學習與政策失敗在研究上的斷點。以實用主義的角度而言，汲取教訓係促使人類進步的原動力。當我們渴望學習他國的某項政策以解決國內問題前，亦須體認到「並非所有政策學習都是好事」(Dunlop, 2017, P.10)。投入政策學習的同時，同時瞭解政策失敗的意義顯然同等重要。此外，本書更進一步提出如「知識學習退化」(epistemic learning degeneration)、「政策短視」(policy myopia) 等新穎概念，有助於學術界及實務工作者對政策學習及政策失敗的認識更趨完整。

本書各章節內容源自新加坡國立大學李光耀公共政策學院 (Lee Kuan Yew School of Public Policy) 於 2014 年「政策失敗與學習研討會」的論文，並於 2017 年以《政策與政治》(Policy & Politics) 編輯特刊的形式出現，收錄不同學者在政策學習、政策失敗及政策移植議題的觀點，主要分為 7 個章節，以下分別說明之。

貳、章節概要

第一章及第二章均由英國艾希特大學 (University of Exeter) 政治學教授 Claire A. Dunlop 撰寫。在第一章，Dunlop 教授以 2013 年英國全民信貸 (Universal

Credit) 改革為例，說明政府嘗試以向澳洲學習社會保障制度、導入專業團隊等方式試圖解決國內問題，結果卻造成更多家庭的經濟狀況惡化。基於此案例的教訓，Dunlop 教授指出：政策學習和政策失敗彼此作為獨立，但相互關聯的現象，如要瞭解此二者的關係，須從過程、結果及分析層次 3 個面向，作較宏觀的討論。

首先在過程上，政策學習偏好以理論角度，識別政策學習的過程及深度；政策失敗則重視如何區辨意料中的／意料之外的政策失敗，並關注這些失敗的顯著性、判斷指標及影響幅度。其次，過往文獻會將政策學習及政策失敗導致的結果進行分類，前者被分為「工具性學習」(instrumental learning)、「社會學習」(social learning)、「政治學習」(political learning)，後者則被分為「計畫失敗」(programme failure)、「過程失敗」(process failure)及「政治失敗」(political failure)。

在分析層次上，Dunlop 教授同時說明了政策學習及政策失敗在宏觀、中觀及微觀層次上的互動關係。在微觀層次上，兩者均有借鑒行為科學及心理學的概念，前者用以說明哪些條件會促進個別的政策行動者進行學習行為，後者則說明個人的政策學習，可能會受到認知偏誤及人格特質等因素，造成失敗的結果。然而，此一層次在本書中著墨最少。

在中觀層次，也是本書中論述最豐富的層次。此一層次係關注在政策制定中的群體互動，例如倡導聯盟、知識社群與決策者的關係，並探討這些群體的屬性如何影響決策者決定採納哪些經驗教訓。本章指出群體中的政策行動者所採取的行為，可能會導致政策當中的不同勢力間發生摩擦、競爭或發生意料外的結果等，並將政策失敗與前開群體互動的過程進行鏈結。巨觀層次方面，Dunlop 教授則認為國家文化、社會及歷史等因素，會影響其政府的學習能力，以及可能導致政策失敗的原因。

第二章方面，Dunlop 教授先提出「病理學」(pathologies)一詞，點出政策失敗係政府的組織能力，在政策學習發生了「退化」(degeneration)現象，並舉英國牛隻結核病(bovine tuberculosis, 簡稱 bTB)管理政策為例。1990 年代，英國政府認同野生獾係傳播 bTB 來源的證據，對獾進行大量撲殺。然而，有獨立科學團體(Independent Scientific Group, 簡稱 ISG)研究指出，撲殺獾無法控制 bTB 的傳播(ISG, 2007)。令人費解的是，英國環境、食品暨鄉村事務部(Department for Environment, Food and Rural Affairs, 簡稱 DEFRA)當時聆聽了 ISG 的研究報告與建議，但在 2013 年卻依然選擇撲殺更多的獾，而撲殺政策的結果最終被認為是失

敗的。

Dunlop 教授認為，DEFRA 在 bTB 政策上的行動，係政策學習到政策失敗的經典案例，其發展過程係因決策者（DEFRA）與知識社群（ISG）間的互動所導致。首先，決策者對政策學習的目標及內容的重視程度，將導致作為顧問的「知識社群」（epistemic community）成為教師、促進者、標準產生者及貢獻者等不同角色。一般而言，教師角色最具權威性，被視為知識社群在政策學習中的最理想角色，在師生關係下的決策者需要大量傾聽知識社群的意見，以利在短時間內儘快學習更多知識。

在學習過程中，政府會展現出高度的「吸收能力」（Absorptive capacity）；然而，倘政府在其他方面的組織能力（如：行政、分析及溝通）不足，則會造成其政策學習過程中產生弱點，導致病態發生的可能。例如，當決策者努力學習某政策的知識，卻忽略行政資源分配、與利害關係人溝通，最後被知識社群搞得無所適從，反而無法好好作出判斷，此時政策學習將陷入「團體迷思」（groupthink）的危機，導致政策缺乏多元的思考角度。

前開案例係說明，當知識社群擔任決策者的教師時，政策學習過程中有可能發生的病態危機。然而除教師角色外，當知識社群擔任促進者、標準產生者及貢獻者等不同角色時，亦有可能產生不同的弱點及病態危機。bTB 的案例提示了政策學習與政策治理間的多面性，由於政府在組織能力上的退化，導致政策制定與實施的結果變得無效。

第三章由荷蘭萊頓大學（Leiden University）公共管理研究所助理教授 Sarah Giest 撰寫，Giest 透過「政策移植」（policy transfer）的學習過程，用於「矽谷模式」（Silicon Valley Model, 簡稱 SVM）移植成敗的影響。Giest 使用 4 個案例，說明中間層次的政策行動者（利害關係人、專家網絡）因為採取了不同的政策學習方式，最終產生出成功和失敗的 SVM 模仿者。

有趣的是，美國本土的 2 個案例採用抄襲及模仿的方式，試圖學習 SVM 將學術機構作為當地經濟發展的核心，但由於缺乏與利害關係人（如新創產業）建立穩定的支持網絡，最終都走向了政策失敗。然而，在美國本土之外的南韓、丹麥及瑞典的醫藥谷（Medicon Valley），此二者採用更深層次的適應式學習，重新評估自身條件與 SVM 情境的相異性，對既有政策內容進行調整、重新組合，甚至發展新方案，最後都在移植 SVM 模式上取得了成功。

Giest 綜合以上案例，提出了一項論點：政策制定者在移植 SVM 模式展現出的

「反思」(reflection)程度，似乎隨著時間和地理距離成正比。與矽谷較近的 2 個美國本土案例，因為其地理位置與矽谷較相近，故選擇以抄襲、仿效等較快捷的方式移植 SVM 模式，直到過程遇上障礙時再修正。然而，此種試誤學習下長期累積的挫折，將逐漸消耗利害關係人的支持度，導致政策失敗。Giest 指出，當政府在政策移植過程中愈趨向適應性學習，愈能應對移植過程中的可能障礙。

第四章由中歐大學 (Central European University) 公共政策學院院長 Diane Stone 撰寫，該章節延續了政策移植的觀點，強調政策移植應摒棄物理性毫無變化地從 A 國 (政策出口國) 到 B 國 (政策進口國) 的線性觀點。由於政策移植過程牽涉到許多中間環節的政策行動者參與，可能面臨「拼湊」(bricolage)、混合、修飾、適應及在地化等變數，導致其大多處於混亂無序的狀態。因此，倘若是無知地、不完整地或不適當地進行移植，移植效果即可能受到限制或「截斷」(truncated)，最後導致政策失敗。

Stone 院長以國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund) 及世界銀行 (World Bank) 為例，前開組織因強迫其客戶國家遵守「華盛頓共識」(Washington Consensus) 常遭到批評。原因在於，華盛頓共識的 3 個關鍵原則為解除管制、自由化及私有化；然而，落實私有化原則須有完整的法治制度作為基礎，但部分發展中國家在法治層面的不成熟，導致推動私有化原則後，反而造成貪污問題及其他意想不到的結果。

Stone 院長也指出，倘決策者理解負面經驗教訓的重要性，即更能應對政策移植中可能的「意外事件」，並對其發生原因進行分析。換言之，我們應改變過往的固有觀點，重新理解到政策行動者在政策移植過程中會進行反思及修正；因此，政策移植在實質上更偏向為開放、動態且混亂的「政策轉譯」(Policy translation) 過程，而轉譯結果也並非原生政策的完美複製品，而是包含了偏差與差異的產物。

第五章由澳大利亞福林德斯大學 (Flinders University) 高級講師 Joshua Newman 及加拿大溫尼伯大學 (University of Winnipeg) 副教授 Malcolm G. Bird 合撰，本章一反前四章的分析視角，指出有些執政黨會為了打擊敵對政黨，刻意放任或強調特定政策 (尤其是敵對政黨規劃或支持的政策) 的失敗程度，也不會從中汲取任何教訓。本章以加拿大英屬哥倫比亞省的快速渡輪專案及雪梨機場連接線為例，值得一提的是，這些案例均發生於政黨輪替之際。

在加拿大的案例中，當時執政黨於 1994 年引入 3 艘小型快速渡輪，欲解決交通壅塞問題。然而，該專案卻發生交貨遲緩、預算超支等問題，備受公眾批評。等

到反對黨於 2001 年上台執政時，雖有部分學者提供解決方案，但新政府未曾針對任何一項進行討論。相反地，他們選擇對該專案展開了調查，並對外批評該專案是「敗仗」、「一開始就不應該興建」等。最後每艘造價 7,000 萬加幣的 3 艘渡輪，在 2003 年僅以 2,000 萬加幣被賤價拍賣。

在雪梨的案例中，當年執政黨規劃鼓勵私部門投資，興建從郊區線到雪梨機場的鐵路線。然而，該項專案雖宣稱完全由私人出資，但政府最終仍支付了近 6 億元澳幣。此外，負責營運的私部門向旅客收取費用，導致票價高漲遭到批評。最後，負責經營的私部門宣告破產，該條鐵路由銀行接管。但在反對黨上臺執政後，他們同樣未採取任何補救行動，而是將該項專案的失敗，歸咎於敵對政黨的執政不力。

Newman 和 Bird 認為，有某些條件可能會阻止政府從政策失敗中汲取教訓，甚至尋求機會放大失敗，攻擊反對黨以獲得公眾支持，但政黨競爭不應該凌駕於社會公益之上。從加拿大及雪梨的案例中，當執政黨將政策失敗作為政治攻訐的手段時，無論是政府及社會公眾均須對此付出沉重代價。對此，2 位作者的建議是，當接近選舉時，執政黨應審慎考慮是否投入長期且成本高昂的基礎建設計畫，以避免可能衍生的政治風險。

第六章由澳大利亞國立大學 (Australian National University) 公共政策學院榮譽教授 Adrian Kay 撰寫，其從新制度主義角度提出「去制度化」(deinstitutionalisation) 概念，指出既有制度在時間變遷下為何無法延續，而是逐漸耗損，直至停止運作。Kay 教授認為，去制度化現象的根因，就是重複的政策失敗一再累積，削弱了制度。但 Kay 教授也強調，去制度化是系統變革 (政治環境) 的前提，當既有制度因反覆失敗被削弱時，才会有契機進行新的政策學習與變革。也就是說，政策失敗和政策學習並非直接綁定的關係，而是從失敗緩慢走向去制度化，進而發生系統變革及政策學習。

舉例來說，澳大利亞在 1970 年代工黨執政時提出 Medibank 全民醫療保險制度，該項制度經過許多專家指出有問題，並遭到反對黨反對，但許多選民傾向支持 Medibank。俟自由黨/國家黨聯盟執政後，Medibank 雖被保留下來，最後仍遭到改革、削弱及終止。但奇妙的是，自由黨/國家黨聯盟在終止該制度後，竟在 1990 年代改變對 Medibank 的批判，甚至轉為支持態度。而 1983 年工黨再度執政後，他們記取了過去 Medibank 的失敗，推出架構相似的 Medicare (Barer et al., 1990; Bloustien et al., 2009, P.129)。與過去不同之處在於，工黨政府將 Medicare 定位成全民醫療保險的同時，亦將 Medibank 轉型為私人醫療保險 (政府僅提供部分

補貼），以解決過去 Medibank 曾面臨的投保人數不足、成本控制等問題，形成了現今公私混合的醫療保險制度現況。

從上開案例可見，專家及政治行動者對政策失敗的判斷，顯然會有「不對稱」（asymmetry）情形，但 Kay 教授認為，不對稱正是政策失敗與政策學習間關係的關鍵驅動力。在政策的內生過程中，政策失敗需要專家調查及評估，但最終對於政策是否失敗的判斷標準仍由公眾判斷，並由政治行動者實踐削弱行動，直至政策終止。本章從新制度主義觀點出發，從巨觀層次（制度、政治環境）上說明了政策失敗、政策學習及制度變遷的漸進性與複雜性。

第七章由新加坡南洋理工大學（Nanyang Technological University）研究員 Sreeja Nair 及加拿大西門菲莎大學（Simon Fraser University）政治科學系的 Michael Howlett 教授合撰，本章指出政策失敗的其中一項原因在於決策者面對未來的不確定性，僅掌握部分不完整、不可靠的資訊，導致他們不確定公共問題的根因為何，也無法看清政策前景，故難以在決策當下做出適當的政策規劃，此即「政策短視」（policy myopia）的概念。

2 位作者認為要處理政策短視的問題，首要工作即是描述並定義各類不確定性的內涵。前開不確定性的類型及其應對方式，可分為 4 級：第一級為最淺層的不確定性，其系統屬於單一系統模型，對於待解決問題及解決方法的方向性可大致確定，可以明確地預測未來；第二級和前者同屬淺層不確定性，主要差別在其問題及解決方法存有更大程度的模糊不確定性，致使決策者較難精確判斷，故在同一情境中有多種替代方案，可能會發生不同的未來。

第三級和第四級均屬深度不確定性的情況，自第三級開始，系統可能包含數種不同的類型，因此決策者對於前開系統的待解決問題及應對方法，只能概略推測影響範圍及邊界，盡可能與政策行動者們達成暫時性的共識，但無法明確地依據未來事件的發生機率，針對解決方法（政策選項）排列優先順序；而到了第四級，無論是系統、待解決問題及解決方法都是複雜未知，完全無法預測，因此未來發生意外事件的可能性非常高。

作者們認為，面對第一、二級的不確定性，決策者可透過蒐集相關證據及數據進行分析，降低不確定性對政策設計的影響。另針對第三、四級的深度不確定性，決策者需考量如何在不同的潛在情景中，均能維持政策的穩健性、適應性及彈性。換言之，具穩健性及適應性的政策，能應對系統情境、待解決問題的資訊更新，並對系統反饋抱持開放態度，以發揮出快速學習、適應變化及恢復的特質，將汲取到

的經驗教訓轉化於有效的政策設計，以應對各種未來的可能性。

參、評論與分析

本書為論文集性質，各章內容均基於政策學習（Bennett & Howlett, 1992; Dolowitz & Marsh, 1996; Dolowitz & Marsh, 2000; Dunlop et al., 2018）、政策失敗（McConnell, 2010; Howlett, 2012; Dunlop, 2017）既有文獻的論述，結合具體案例作為佐證，以支持作者們的論點。因此，閱讀本書前建議可先參考前開文章，有助於更加瞭解本書各章節的內容。有關本書對於理論及實務的啟示，以及待精進之處，茲分述如下：

一、理論面：從多向度剖析政策學習與政策失敗間關係

本書從不同角度強調了政策失敗對於政策學習的意義，嘗試補足了過去 2 者文獻上的鏈結缺口，並在第一章嘗試提出整合性框架，說明不同分析層次上的政策學習與政策失敗之關係。但綜觀各章節，大多數討論仍關注中間層次政策行動者的行為，係如何導致政策學習或政策失敗的發生，僅第六章從新制度主義的觀點（巨觀層次）討論政策失敗如何帶動系統變革。至於微觀層次的政策行動者的個人認知如何影響政策學習或政策失敗，則未見相關討論。

雖然在分析層次上或有不足，但本書將政策行動者在政策學習及政策失敗的角色與行動進行了相當精闢的剖析。簡言之，政策行動者們進行政策學習所採取的各種行動，係帶有目的性、過程混亂且備受限制的；因此，政策失敗之於政策學習會產生不同的意義與角色，前者可能是後者的發生原因（汲取負面教訓）、結果（導致系統變革），甚至是惡化後的病症、政治攻訐用的武器等，此即本書的重要性之一，呈現出政策失敗與政策學習的多面向關係。

無論兩者間的意義與角色為何，顯而易見的是，將政策失敗與政策學習進行連結，確實讓前後者的內涵及實務性均變得更為豐富，並跳脫過去於偏重政策成功經驗、政策失敗原因及標準等文獻觀點，也讓部分案例也能因此得到更進一步的分析與說明。而本書所提出的一些重要名詞，如病理學、退化、去制度化、政策短視等，對於未來的學術研究上，也能提供更新穎的思考方向。為利讀者能快速掌握本書各章節重點、重要名詞及案例，茲整理如表 1：

表 1

各章節重點摘要一覽

章節	各章重點	重要名詞	案例
1	政策學習與政策學習的過程、結果及分析層次。	無	英國全民信貸
2	決策者與知識社群間的關係、知識社群在政策學習中擔任的角色、組織能力在政策學習中可能發生的退化現象。	病理學 (Pathologies)、退化 (degeneration)	英國 bTB 管理政策
3	比較不同國家的決策者在移植 SVM 模式展現出的政策學習類型、反思程度及移植成敗之歸因。	模仿 (imitation)、試誤學習 (Trial-and-error learning)、適應性學習 (Adaptive learning)	美國、南韓及醫療谷的 SVM 模式移植
4	政策移植並非單純線性過程，其本質上是混亂無序的政策轉譯，包含許多變數及意外事件，故移植結果不會是原生政策的完美複製品。	拼湊 (bricolage)、截斷移植 (truncated transfer)、政策轉譯 (policy translation)	IMF 及國際貨幣組織推動華盛頓共識
5	執政黨可能基於某些條件，會刻意不汲取政策的負面經驗教訓改善政策，而是放任政策的失敗結果，並作為政治攻訐的武器。	無	加拿大快速渡輪專案、雪梨機場快速連接線
6	非制度化現象係因政策失敗一再累積導致制度被削弱，政策被弱化終止後，即產生系統變革及政策學習之契機。	去制度化 (deinstitutionalisation)	澳大利亞醫療保險制度變革
7	決策者受限於不同類型的不確定性，導致無法看見政策遠景；因此政策規劃時，須以不同的應對方式降低或適應不確定性帶來的風險。	政策短視 (policy myopia)	

資料來源：研究者自行整理。

二、實務面：打破對他國成功經驗的幻覺，重視政策失敗的經驗 啟示

本文於前言曾提及，政策學習在實務中係政策規劃過程的常態。而我國的數位治理相關政策，如：內政部的「數位身分證」政策（內政部，2019）、國家通訊傳播委員會的「數位中介服務法」（國家通訊傳播委員會，2022），均為向歐洲國家學習政策內容及管制法規後，欲移植至我國的政策實例。然而，前開政策在政策議程階段時，即遭到多方反對且失去民意支持，最後分別由行政院及國家通訊傳播委員會公告暫緩、退回，形同宣布前開政策的失敗。

在實務中，我國政府於政策規劃時，常以國外參訪、專家諮詢或文件蒐集等途徑，蒐集他國政府處理類似公共問題的成功案例，期望借鑑國外成功經驗以解決國內公共問題。然以本書論點觀之，無論是政策學習、政策移植的過程，其成敗的關鍵並不在於政策輸入國是否完美複製原生政策，而是該問題涉及的政策行動者可能有誰，以及這些行動者的信念及行動範圍影響性為何。

以數位身分證及數位中介服務法 2 項政策為例，前開政策雖分別屬於不同機關轄管，但其性質上均屬資訊科技及網際網路範疇，加之主管機關在政策學習的對象亦均為歐洲國家，以及最後均因無法平息外界爭議以致胎死腹中，種種警訊均顯示出，我國政府在推動資訊科技相關法規及政策中，已開始出現相似的政策失敗之經驗軌跡。因此，我國政府各機關對於政策學習、政策移植的執行方式上，實有重新檢視、檢討，並汲取前開經驗教訓之必要。

本書第三章曾提及，南韓政府之所以能成功借鑑 SVM 模式應用於自身的高科技產業發展，並非是完美複製了 SVM 模式。相對地，該國政府係參考 SVM 的部分經驗，將國內企業及學術機構整合為在地化的支持網絡；此外，南韓政府官員亦與美國高科技產業端亦建立了密切關係，以利隨時交流學習，即時針對政策內容進行調整。換言之，南韓政府擇取了從 SVM 當中的部分元素，將其依據在地脈絡的特性進行調整，再重新組合。

反觀我國的政策移植案例，如國家通訊傳播委員會的數位中介服務法即參考歐盟的數位服務法（Digital Service Act）之內容，惟 2 者在立法背景、適用對象、司法體系的角色等面向上均有不同（林家暘，2022；賴文智，2022；賴祥蔚，2023），導致該政策在移植及落地時，發生「橘逾淮為枳」的結果。然而，我國對

於數位中介服務法在政策移植中可能發生的「變異」、「意外事件」，並沒有充分做好準備，導致該項法案遭到各界質疑時，即使主管機關召開數次公聽會對外說明，試圖消除外界疑慮，最後仍以失敗告終，顯示出我國在政策學習、政策移植的作法上，仍有改善空間。

本書對實務工作的啟示在於，即使政策學習或移植的結果可能是失敗的，但這些經驗仍有助於政府汲取教訓，進而改善下一次的政策規劃。甚至可以說，政策失敗經驗對於政策輸入國而言，其重要性可能更甚於關注原生政策的成功經驗。因為，失敗經驗可能提示了部分未被決策者發覺的警訊，例如：有限或斷鏈的資訊、情境的不確定性、政策行動者的各種行動、轉譯過程的混亂無序、決策者與知識社群之關係變化等，前開潛在因素都可能導致政策失敗的危機，也在本書提供的案例中得到了部分證明，值得決策者重視及慎思。

三、待精進之處：在微觀層次的討論上仍有不足

本文認為，本書對於中觀層次的政策行動者在政策學習的角色，及其行動如何導致政策失敗的原因，均有相當深刻的論述。然而，除了第五章的政策失敗（加拿大快速渡輪專案、雪梨機場快速連接線）應是執政黨刻意放任的結果，其他章節的政策學習相關案例，決策者們均展現出積極想要處理國內公共問題之態度，然在本書許多案例中，大部分的人並沒有獲得預期中的成功。

就本書作者們的解釋，決策者們走向失敗的原因有很多，但為何決策者們會一再出現失敗？可想而知，沒有決策者一開始即想推動註定失敗的政策；然而，導致他們做出錯誤決定的原因，本文將其歸納為：（一）與政策行動者們間未建立穩固的支持網絡；（二）採取錯誤的政策學習方法，例如採取模仿或大量的試誤學習；（三）對於原生政策的瞭解不完整，對於政策輸出國的文化、經濟、政治條件瞭解不夠充分；（四）面對政策學習中可能包含的變數或意外事件，缺乏靈活應對、自我修正的能力。

綜觀前開歸納結果，我們知道決策者在某些條件下是無知的，會犯錯的，但在本書中決策者在微觀層次的討論是不足的，僅第一章 Dunlop 教授曾略為提及。在古典經濟學中，人類被視為一個「經濟人」，決策者會依據政策結果能帶給自己多少好處，決定政策學習的方式與策略。但事實上，決策者本身會受到所處情境、與政策行動者們的互動關係等因素，作出一些非理性的決策行為。倘以心理學及行為經濟學論點觀之，決策者的行為不僅是受到前開外生因素（情境、政策行動者等）

的影響，決策者本身的認知偏誤或情感等內生因素，也會系統性地影響其在政策學習中的行動。

本書曾在第七章提出了「政策短視」的概念，指出決策者易受限於不完整的資訊，無法看清政策遠景，導致無法在當下就政策內容作出適當規劃。該章作者 Nair 及 Howlett 認為此係決策者對於系統框架缺乏瞭解，超出了決策者的預測範圍，導致所制定的政策在缺乏靈活度、彈性下，導致政策失敗的發生。

倘借用行為經濟學的觀點，「政策短視」的發生，是否可能源自決策者自身發生了系統性的認知偏誤呢？舉例來說，人類會有「現狀偏差」（*status quo bias*）的認知偏誤，當其在無法預估未來可能面臨多少損失的情況下，會偏好選擇維持現狀，以維護自身的現有利益（Bellé et al., 2018; 賴怡樺, 2021）。於是，當決策者在資訊有限、高度不確定性的情境及選擇框架中，在心理上即偏好選擇維持現狀的保守策略，致使其在政策設計上不夠靈活及彈性。

從前開討論可知，微觀層次的視角能將本書對於政策學習及政策失敗的觀點，賦予更完整且豐富的論述。雖然本書並未針對微觀層次有過多論述，但部分章節均提示了個別的政策行動者在政策學習行動上，可能會受限於認知偏誤等因素造成政策失敗，前開觀點對於後續研究仍有高度的啟發性。本文認為，未來公共行政的研究者仍可借鑑本書提供的理論觀點，從微觀層次角度切入，更進一步地探討政策學習與政策失敗二者的關係，以彌補現有學術文獻上的缺口。

肆、結語

本書作者之一的 Dunlop 教授於第一章即指出，並非所有的學習都是好事，但我們很少在失敗後學習，或嘗試限制失敗的發生。過去，政策學習及政策失敗等議題均累積了大量研究，但彼此之間卻存有各自表述、互不對話的問題，導致各項議題走向「碎片式多元主義（*fragmenting pluralism*）」的發展結果（柯于璋，2012）。而本書看見了此一現象帶來的隱憂，並嘗試從不同角度將政策學習、政策失敗兩者連結起來，讓讀者能重新正視到政策失敗對於政策學習的寶貴價值。

政策失敗的價值不僅在於提供反思與改進的機會，對於政府而言，更是提升組織韌性與促進政策變革的重要契機。一項政策的失敗可能直接動搖民眾對政府的信任，進而演變為政治危機。本書第五章的兩個案例便生動展現了政策失敗如何影響執政黨的穩定性與公共利益。如果政府選擇忽視政策失敗的教訓，既不分析問題根

因，也不修正過程中的錯誤，將導致大量人力、物力、資金與時間的浪費，而這些代價終將轉嫁至全體公民身上，形成沉重的負擔。

對於臺灣而言，本書的洞察在實務上具有高度啟發性。李仲彬（2024）指出，我國政府在政策學習的對象上，偏好選擇「霸權、政治友好、相近或資訊易得」的國家。此係我國受到過去殖民歷史、現今國際政治關係（包含與中國的關係偏向緊張、國際政治空間有限等）及語言偏好等因素所影響，故政府習慣向知識霸權國家（如美國、英國、歐盟等傳統知識輸出國家）或相對友好的國家（與我國互設代表處的國家）進行政策取經。

此種模式的優點在於，政府能以快速、省力的方式，省去長時間的觀察或深入對話的成本，即能取得上開國家的目標政策之重要資訊，但相對地，其限制在於政府所習得的部分，大多僅是可操作化的「政策套裝」（policy package），而非完整的政策，即政策本身及其所深植的「脈絡」（context）。因此，借鏡他國政策學習的結果，即使政府得以「部分再現」出該項政策的特點與優勢，但其未必能完全轉化、接軌及適應臺灣本土的社會文化與經濟結構，甚至可能因忽略在地化需求及脈絡差異，反而導致政策失敗的風險。

本書提醒決策者，政策學習不應侷限於模仿他國的成功經驗，而是須同等重視失敗案例所帶來的反思與啟示。例如，南韓在學習 SVM 模式以促進國內產業發展時，並未直接模仿矽谷經驗，而是根據自身的文化、經濟與社會特性，進行調整與適應，並創造出與自身條件匹配的產業發展路徑。相比之下，臺灣在推動數位身分證與數位中介服務法等政策時，過於依賴、思考如何模仿歐洲國家的成功經驗，卻未充分考慮在地問題背景、政策行動者的支持網絡，以及潛在的不確定性風險等因素，導致前開政策在推行過程中遭遇各方質疑，最終因失去民意支持而被迫暫緩，成為典型的政策失敗案例。

此外，政策失敗也為政府提供了一個機會重新檢視其政策學習的方式。正如本書所示，政策學習不是簡單地從他國引入成功經驗，而是一個充滿挑戰的過程，涉及政策行動者的協作、利益調和以及多層次的權衡與選擇。成功的政策學習需要關注國內的在地脈絡、建立穩定的支持網絡，並保持對政策過程的靈活性與適應性。決策者需要認識到，政策的成功與否並非僅取決於學習對象的成功經驗，而是依賴於能否結合國內特有的社會、經濟與政治環境，將所學的政策內容逐步轉譯與調整過程，也就是在地化的適應性學習模式。

本書最重要的啟示之一，是提醒我們重新審視政策失敗的價值。一項政策失敗

並非其終點，而是新的學習起點。失敗讓我們看到政策過程中潛在的警訊，從中進行更深入的分析與反思。對於臺灣而言，這樣的視角尤其重要，因為在全球化與區域競爭日益加劇的背景下，如何從過去的失敗中吸取教訓，建立更穩健與適應性的政策學習機制，將是未來公共政策規劃中的關鍵課題。

最後，本書為政策研究者與實務工作者提供了一個重要的分析框架，從多層次、多角色的視角，探討政策學習與政策失敗的互動與影響。未來的研究可以在本書的基礎上，進一步聚焦於微觀層次的行動者行為與認知分析，並結合本土案例，探索政策學習如何在複雜的公共問題中發揮更大的作用。通過對政策失敗的反思，不僅能提升政策制定的效能，也能為公共行政與政策學門進一步發展奠定堅實的學術基礎。

參考文獻

- Barer, M., Nicoll, M., Diesendorf, M., & Harvey, R. (1990). From medibank to medicare: Trends in Australian medical care costs and use from 1976 to 1986. *Australian and New Zealand Journal of Public Health, 14*(1), 8-18.
- Bellé, N., Cantarelli, P., & Belardinelli, P. (2018). Prospect theory goes public: Experimental evidence on cognitive biases in public policy and management decisions. *Public Administration Review, 78*(6), 828-840.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences, 25*(3), 275-294.
- Bloustien, G., Comber, B., & Mackinnon, A. (2009). *The Hawke Legacy*. Wakefield Press.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political studies, 44*(2), 343-357.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance, 13*(1), 5-23.
- Dunlop, C. A. (2017). Policy learning and policy failure: Definitions, dimensions and intersections. *Policy and politics, 45*(1), 3-18.
- Dunlop, C. A., Radaelli, C. M., & Trein, P. (2018). *Learning in public policy: Analysis, modes and outcomes* (1st ed.). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-76210-4>
- Howlett, M. (2012). The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy-making. *International political science review, 33*(5), 539-555.

- ISG. (2007). *Bovine TB: The scientific evidence*. Bovine TB in the UK, England, Ireland, Wales, and New Zealand, June 18. https://www.bovinetb.info/docs/final_report.pdf
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of public policy*, 30(3), 345-362.
- Radaelli, C. M. (2009). Measuring policy learning: Regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1145-1164.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of public policy*, 11(1), 3-30.
- 內政部 (2019)。赴愛沙尼亞考察智慧政府數位服務。公務出國報告資訊網，8月27日。<https://report.ndc.gov.tw/ReportFront/ReportDetail/detail?sysId=C10801167> [Ministry of the Interior (2019). *Fu aishaniya kaocha zhihui zhengfu shuwei fuwu*, August 27.]
- 行政院 (2019)。數位身分識別證—打開智慧政府的關鍵鑰匙，8月22日。<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/12ffc708-1b40-450a-b50a-0114b479e079> [Executive Yuan (2019). *Shuwei shenfen shibiezheng - dakai zhihui zhengfu de guanjian yaoshi*, August 22.]
- 李仲彬 (2024)。我國政策學習對象選擇機制之探討。《東吳政治學報》，42(2)，65-139。[Lee, C.-P. (2024). A study on the selection mechanism of policy learning objects in Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, 42(2), 65-139.]
- 林家暘 (2022)。2022年數位中介服務法草案爭議評析。《教育暨資訊科技法學評論》，(9)，127-143。[Lin, C.-Y. (2022). 2022 nian shuwei zhongjie fuwufa caoan zhengyi pingxi. *Educational and Information Technology Law Review*, (9), 127-143.]
- 柯于璋 (2012)。政策移植與移植政策評估指標之建立—結合政策過程與知識應用之雙元演化觀點。《公共行政學報》，(43)，63-90。[Ke Y.-C. (2012). The study of policy transfer and the construction of evaluation indicators for transfer policies: A dual evolutionary prospect of integrating policy process and knowledge utilization. *Journal of Public Administration*, (43), 63-90.]
- 國家通訊傳播委員會 (2022)。數位中介服務法草案。國家通訊傳播委員會，6月29日。https://www.ncc.gov.tw/chncc/app/data/view?module=commonMessage270&id=270&serno=47882_5542_news&mserno=null&detailno=null [National Communications Commission (2022). *Shuwei zhongjie fuwufa caoan*, June 29.]
- 賴文智 (2022)。台灣《數位中介服務法》借鏡歐盟《數位服務法》，卻失其精

神？看法律人賴文智解讀歐盟的數位治理願景。公民報橘，8月23日。
<https://buzzorange.com/citiorange/2022/08/23/ncc-tiea/> [Lai, W.-C. (2022). *Taiwan shuwei zhongjie fuwufa jiejin oumeng shuwei fuwufa, que shi qi jingshen? kan falüren Lai Wen Zhi jiedu oumeng de shuwei zhili yuanjing*. Citi Orange, August 23.]

賴怡樺（2021）。行為經濟學觀點的政策分析與工具設計－以我國文憑主義為個案之探究〔未出版之博士論文〕。國立政治大學。[Lai, Y.-H. (2021). *Policy analysis and tool design from the perspective of behavioral economics: A case study of credentialism in Taiwan* [Unpublished doctoral dissertation]. National Chengchi University.]

賴祥蔚（2023）。歐盟《數位服務法套案》與我國《數位中介服務法》草案主要規管對象的比較研究。教育暨資訊科技法學評論，（10），89-100。[Lai, H.-W. (2023). *Oumeng shuwei fuwufa taoan yu woguo shuwei zhongjie fuwufa caoan zhuyao guiguan duixiang de bijiao yanjiu*. *Educational and Information Technology Law Review*, (10), 89-100.]