

# 107 年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：一般行政、一般民政、客家事務行政、績效審計

科 目：公共政策

一、公務員執行國家政策應以「公共利益」為導向，請問應如何定義「公共利益」？有何政策分析方法可以了解公共利益？（25分）

## 【解題關鍵】

本題答題內容係以丘昌泰教授所著《公共政策—基礎篇》為主。然而，對於第一段公共利益的意涵，如果各位是從行政學的角度，包括政治學、經濟學及社會學等三個角度來回答，最後並歸納綜合定義，也是正確的答案；此外，本題最特殊之處就是第二段題意所問：「有何政策分析方法來了解公共利益？」事實上，答案就是行政學內容之傅德瑞克森（Frederickson）所提出的實踐公共利益的五種觀點與途徑。

## 【擬答】：

(一)公共利益的意涵：

公共利益的內涵需要多數具備公民精神（citizenship）的人，從下列觀點加以定義，包括：

1. 不以是否有團體組織代為發聲，作為界定公共利益的標準，蓋沒有組織任何利益團體的沉默多數往往是公共利益之所在。
2. 不以自由市場機制作為界定公共利益的標準，蓋公共財有其公共使命，無法完全按照市場機制而運作。
3. 不以人數多寡作為定義公共利益的唯一標準，超過50%的多數並非絕對的代表公益，要看該項政策本身的性質而定。
4. 不以顧客觀點作為界定公共利益的觀點，蓋人民是國家的主人，有權以選票決定國家治理者的去留，顧客身分與主人身分差距甚大。
5. 以公平正義標準界定公共利益，效率與效果並非唯一標準。
6. 以「立足點公平」作為衡量公共利益的標準，而非以「齊頭式公平」作為標準。

(二)公共利益的多元觀點或途徑：

為增添對公共行政中公共性的深切瞭解，傅德瑞克森從政治學及經濟學等不同學科中歸納出五種途徑，包括多元主義的觀點、公共選擇的觀點、立法的觀點、服務提供的觀點和公民意識的觀點等來闡述實踐公共利益的關係，包括：

1. 多元主義的觀點—利益團體代表公共利益；
2. 公共選擇的觀點—理性抉擇者代表公共利益；
3. 立法的觀點—民選首長及代議士代表公共利益；
4. 服務提供的觀點—消費群體代表公共利益；
5. 公民資格模式—優秀公民代表公共利益等。

最後，由於上述五種途徑都有缺失，因此傅德瑞克森再次歸納分析，提出完整的公共性之一般理論組成要素，以充分詮釋公共利益的要旨，這四項要素為：憲政體制、德性的公民、對集體與非集體公眾的回應，以及慈悲與大愛等。

二、政府機關將業務委外給民間企業、機構或個人處理時，通常都必須付出「交易成本」，請問其意義為何？構成交易成本過高的主要原因為何？（25分）

## 【解題關鍵】

本題出自於丘昌泰教授所著《公共政策—基礎篇》一書。其中關於第一段交易成本的意涵，如果各位以行政學的角度來回答，也是正確的觀點，而且不一定要回答交易成本的類型。最後，構成交易成本過高的原因，事實上也是行政學課本的內容，只是丘教授將之歸於市場失靈之「資訊不對稱」。

【擬答】：

(一)交易成本的意涵與類型：

所謂交易成本意指交易雙方在買賣前後所產生的各種與該交易相關之成本。例如，以政府採購而言，除了政府採購所必須支付的委外成本外，其實還包括：

1. 搜尋成本 (searching cost)：包括尋找最適交易對象的成本及尋找交易標的物的成本；
2. 協商成本 (negotiating cost)：指交易雙方為消除歧見，所進行談判與協商的成本；
3. 契約成本 (contracting cost)：當雙方達成共識而進行交易時，簽訂契約所投入的成本；
4. 監督成本 (monitoring cost)：指契約簽訂後，監督對方是否依約執行的成本；
5. 違約成本 (enforcement cost)：指契約簽訂後，當交易一方違約時，另一方為激勵契約之履行所花費的成本。

(二)構成交易成本過高的原因—資訊不對稱：

1. 威廉遜 (Williamson) 認為交易無法順利進行是因為在交易的過程中，受到「人性因素和環境因素」所影響導致市場失靈，造成市場交易的困難和交易成本的發生，人性因素包括：有限理性以及投機主義 (opportunism)，環境因素則是指複雜性、少數交易 (small number)、交易氣氛 (atmosphere) 與資訊不對稱性 (information asymmetry) 都會提高交易成本。
2. 在競爭市場中，生產者與消費者對於市場資訊應有完全的瞭解，才能達到效率的目標；換言之，他們彼此之間對於當前與未來的所有財貨與勞務都有完全的資訊 (如有關產品的品質、價格、規格、售後服務、信用等)，如此就能降低交易的不確定性，進行財貨供需的交易。可惜的是，多數時候，生產者與消費者之間的資訊並不均衡，有時候某一方會掌握較多充分的資訊，另一方掌握較少的資訊，這種現象稱「資訊失衡」，資訊失衡的結果是造成欠缺效率的資源配置。

三、何謂政策行銷？(5分)有什麼特點？(10分)政府在落實政策行銷工作時，何以困難重重？(10分)請詳細解釋並舉例說明之。

【解題關鍵】

本題為跨科目的命題，原始出處為台北大學林淑馨《公共管理》一書，證明關鍵點就是第三段題意：「政府在從事政策行銷的困難之處」，這在丘昌泰教授所著《公共政策—基礎篇》，並無此段論述內容；此外，關於政策行銷的特性，有兩種版本說法，解題內容同時呈現。

【擬答】：

(一)政策行銷的意涵：

所謂「政策行銷」(Policy Marketing)係指政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或共鳴的動態性過程；其目的在增加政策執行成功的機率、提高國家競爭力，達成為公眾謀福利的目標。

(二)政策行銷的特性：

◎版本一—丘昌泰教授觀點

企業行銷的對象是具有自利動機的消費者，企圖影響的是經濟行為，但公共部門的行銷策略希望透過社會行銷，針對非經濟行為進行推銷，其困難度當然遠比企業行銷來得高，一般而言，政策行銷具有下列特質：

1. 消費者的不確定性：「誰是消費者？」這是我們進行政策行銷首先要面對的問題；的確，公共市場的消費者不容易鎖定，例如反毒政策的消費者為嗜毒者、販毒者與潛在吸毒者，但也不能

排除潛在的使用者；但如何鎖定呢？這是政策行銷必須克服的難題。

2. 標的團體的態度傾向不甚明顯：企業行銷中消費者對於產品的好惡，很容易從銷售狀況中觀察。
3. 生產者的不確定性：政府部門是一個整體，它所制定的公共政策經常是許多部門通力合作的結果，根本無法分割誰是真正的生產者？例如電視上我們看到大家要愛護環境的廣告，其生產者很可能包括環保單位、衛生單位、建設單位等；同時，公共部門所銷售的產品有時是相當抽象或無形的，甚至是一種「概念」，因此，要行銷起來也增加許多困難。
4. 行銷策略與行銷目標之間的因果關係不甚確定：企業行銷幾乎可以確定行銷策略與目標之間的因果關係，從銷售率的起伏就可以判斷消費者是否接受該項產品，但公共政策的行銷則不容易確定因果關係，因為影響民眾接受公共政策的因素實在是太多了，根本無法確定行銷的效果。
5. 公共市場必須注意社會可接受性：政府提供的財貨或勞務必須重視社會是否可以接納的程度，民眾在價值觀念上無法接受的行銷，就算花很多的預算，也不會發生效果；因此，我們必須注意政策行銷的社會可接受性。例如為了解決臺北市停車位問題，有人建議應該模仿新加坡一樣，購買新車必須自備停車位，這樣的行銷觀念，在臺灣很不容易被接受，因為沒有民眾願意為購車而多買停車位。
6. 大多為服務或社會行為而非有形產品：政策行銷要促銷的產品多半是抽象的服務或社會行為與觀念，例如某市立圖書館因為接近聯考季節，為提供考生有一個良好的讀書環境特別延長開放時間，這種服務乃是政府機關的特色。

#### ◎版本二—林淑馨教授觀點

1. 無形性：大多數政府機關的公共服務都是無形的、抽象的。當民眾接受服務時，不需要付出代價購買任何實體物品，而是享受其使用過程、使用經驗、花費時間等。由於其為無形，因此欲評估行銷的價值十分困難，必須花費更多的時間與精力，才能滿足民眾多元與殷切的需求，進而獲得支持，建立良好的機關信譽。
2. 易消逝性：公共服務不能建立存貨，很容易消逝，因此在某段期間內未使用的服務就會消逝，形成一種浪費。亦即公共服務無法像有形產品一樣，可以儲存到需求旺盛時再予以供應。例如春節期間高速公路的某些時段可以免費通行，但這種免費服務的時間相當短暫，容易消逝。
3. 不可分割性：許多公共服務的製造過程，往往是政府的生產與消費者的享受同步發生，亦即消費者在某種程度上參與了公共服務的製造過程，使得服務提供者與服務接受者形成不可分割的關係。例如舉辦地方節慶活動，民眾本身就是參與者，透過參與者來呼籲其他更多的民眾來參與此項活動。
4. 變異性：由於政府機關業務性質的不同，且服務人員的素質不一，以及各機關對於服務品質的定義殊難一致，因此往往呈現異質性的色彩而有所差異，很難標準化，導致服務的品質不穩定。例如監獄與戶政、地政機關的服務品質概念與標準就必然產生差異。

#### (三) 公部門從事政策行銷的問題與挑戰：

政策行銷固然有其效用，但一個成功的政策行銷仍必須注意下列各項問題：

1. 如何清楚傳達其所期望的訊息（指產品內容）：除傳達訊息的時間點之外，訊息本身所使用的語言及用詞，是一種藝術與技術，也是一項相當艱辛與審慎的挑戰。對此，建議政府相關培訓單位也必須趁早建構相關的課程規劃，特別是針對公務員「論述」能力的培訓。
2. 如何溝通未知的不確定性：由以往溝通的經驗觀察，未知的不確定性是政府在溝通上所面臨的重大挑戰，因為應同時兼顧讓收訊者、民眾瞭解狀況又要能安定其心志。基本上，民眾對未知的事務多半存在恐懼，因此，公務員如何能夠瞭解其恐懼的問題核心，才能進一步安其心。例如前行政院長吳敦義主張的「庶民經濟」，就是從安其心的角度為核心思考，如此可以降低人民對未來不確定性的恐懼，有助於公共政策的落實與推動。
3. 如何利用新技術—特別是網站、部落格等工具：公務員必須與時俱進，除了傳統的宣傳方式外，

對於網路相關技術的運用也必須熟悉。現今政府各部門雖然均有專屬網站，也有首長信箱與民眾直接對話，但現今政府部門網站多半過於靜態與死板，是必須注意思考改進的地方。

4. 配合溝通對象的知識水平(指目標市場)：如何使對方聽得懂，甚至提高溝通對象的知識水平，係一大考驗。對照中國大陸的經驗，大陸官方懂得運用順口溜成功地將政策讓不識字的庶民皆知，非常值得我們學習。因此如何引進廣告企劃的專業人才或是訓練課程，讓公務人員具備此一能力，是未來公務員訓練的重點方向之一。
5. 內部溝通的重要性：對外溝通要能成功，內部溝通其實扮演相當重要的前置作業角色。一支不團結的部隊，永遠不可能打勝仗。因此如何能夠有效整合公部門內部各單位的力量，是行政首長責無旁貸的責任，甚至首長必須要能夠以身作則擔任各項政策的代言人。

四、何謂政策終結？(5分) 為何終結一項政策如此困難？(5分) 終結一項政策時，到底會遭遇什麼困境？(15分) 請詳細說明之。

**【解題關鍵】**

本題出自於丘昌泰教授所著《公共政策—基礎篇》一書。本題事實上已在國家考試及研究所考試中，多次出現，回答格式及內容謹如下列所示。

**【擬答】：**

(一)政策終結的意義：

G. D. Berwer 將政策終結界定為：「政策與計畫的調適，大凡政策、計畫無法發生功能，已成多餘與過時，甚或不必要時，則將政策與計畫予以終止或結束」。亦即政策終結隱含了一套期望、規則和慣例的終止，政策活動的停止，機關組織的裁撤，例如我國民國 87 年對於臺灣省政府的「精省」決定，以及民國 99 年依據行政院組織法修正案的通過，裁撤或歸併若干部會。

(二)政策終結困難的原因：

政策終結是非常難以實現的，因為它必須承認過去政策的錯誤或失敗，容易遭到既得利益者串聯反對政策終結的勢力，俾爭取政策的賡續。例如行之多年的高中聯考於 2001 年正式走入歷史，至今為止仍有許多人支持該制度的實施。

(三)政策終結的困境：

依學者哈務與強恩(Hogwood & Gunn)的見解，推動政策終結所遇困境為：

1. 心理上的抗力：對於政策實行既得利益者而言，政策終結無疑減損其既得利益；況且如要決策者承認其決策之失敗與錯誤，更是難上加難，故支持政策終結之誘因甚低。
2. 欠缺政治誘因：對於許多政治人物而言，沒有人願意承認過去的政策錯誤，同時可能由於新政策所帶來的邊際利益太少，如對於選民的影響不大或利益太過分散，這些都降低了支持政策終結的誘因。
3. 機關組織的持久性：因為組織具有成長性、適應性與持久性，乃政治與機關組織生活的事實，而這些特性，正是抵制終結或裁撤的最佳利器。
4. 動態的保守性：組織之所以能抵制終結，因其本身具有動態的本性，足以調適其工作的手段與動機；換言之，組織成立後，雖因時間的更迭，有可能形成保守的傾向，但當其面對生死攸關時，又能動態地採取對應措施，以維護其不墜，而表現其韌性。
5. 反對終結力量的結合：組織內部與外部的政治團體，往往結合起來抵制終結。
6. 法律的阻力：法律的廢止、機關的裁撤，有其正當的法律程序，致使政策終結極為困難。因此，構成政策終結的阻礙之一。
7. 高昂的沉澱成本：現行的組織、政策或計畫已投入鉅額的成本，也就排除任何終結的變革。此外，終結費用的高昂難籌，反對力量的安撫與妥協，均是煞費周章的事。

8. 反效果：政策終結對於那些無辜的成員可能造成反效果，以致於反終結者容易博得社會同情與支持，提高了終結的困難度。
9. 延宕與拒絕：使政策終結業經授權執行，該項終結的決策可能以執行不力或部分執行做為延緩政策終結的理由，或者是利用決策用語上含糊不清的機會拒絕進行政策終結。