

# 107 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：三等考試

類 科：一般行政、一般民政

科 目：公共政策

甲、申論題部分：

一、利益團體對政策運作過程具有日趨龐大的影響力，試論利益團體可以透過那些途徑介入政策過程並影響政府決策者選擇政策的備選方案。(25 分)

## 【解題關鍵】

本題出自丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑五位教授合著《政策分析》一書，該書提出最簡單的兩大途徑如以下解題內容所示；但是吳定教授在其所著《公共政策》一書，則提出：①在選舉時投支持票或反對票；②替候選人籌募競選經費；③從事說服與遊說工作；④媒體宣傳；⑤示威遊行等五種途徑，是為最完整的概念答案。但事實上各位基於在考場時間的考量下，如果對於本題的回答，只回答出幾種主要的途徑，也是正確的答案了！

## 【擬答】

利益團體影響政治決策者的途徑主要有兩大類：

(一)遊行示威或請願：

對於那些經費與人員有限的團體而言，為了讓群眾知道他們的存在和推銷他們所宣揚的理念，非暴力的示威遊行或請願就成為一項行動的策略。譬如在歐洲有許多國家的環保團體和「綠黨」靜坐示威且封鎖道路以抗議核能發電廠的興建與運作。利益團體發動的示威遊行，意圖吸引大眾的注意，透過電視媒體的報導往往可以達到目的。

(二)遊說、媒體宣傳與訴訟：

1. 就遊說而言，是指透過「理性」的說服方式，遊說民選的官員或立法人員，制定對他們有利的政策。當然他們在說服官員時，通常不會強調本身利益的需要性，而是強調政策對社會、對國家、對人民就業機會的貢獻。
2. 就媒體宣傳而言，利益團體愈來愈清楚，一般民眾的意見（不論是支持、反對或是沒意見）對他們的成功與否有著巨大的影響力。所以，許多利益團體投入大筆的經費在媒體宣傳與公共關係的活動上，用以解釋他們對於一般大眾的福利帶來何種的貢獻，以及為什麼他們的方案或政策是有利於國家和社會，如何可以塑造有利於其目標的民意氣氛。再者，利益團體除了製造有利於己的民意氣氛之外，也經常在報章雜誌、電臺和電視臺刊登廣告，以敦促國會議員支持或反對某項法案，或就某項政策鼓吹特定的主張。
3. 就訴訟而言，自從 1803 年美國最高法院創設「命令及違法違憲審查權」之後，民主國家的司法機關對於政策是否具有合法性，或是政策是否有存在的效力，皆有介入的空間。既然法院也是攸關利益團體訴諸之議題的決策者，利益團體自然可能以權利受損為由提起訴訟，讓法官對利益團體所贊成或反對的政策進行司法審查。

二、何謂管制性政策（regulation policy）？管制性政策的類型為何？又伴隨行政權不斷地擴張，管制性政策占了政府所有政策相當高的比例，何以政府要制定許多的管制性政策？試分述之。（25分）

**【解題關鍵】**

本題出自羅清俊教授所著《公共政策》一書。其中，對於管制性政策的定義，各位如果引述最常見到知羅威與沙力斯伯瑞的說法，也是正確的答案；此外，對於管制性政策的類型，如果各位引述林淑馨教授的界定，在解題內容的經濟管制、社會管制（這是通說）之外，又多一個行政管制的概念，當然也是正確的答案！

**【擬答】**

(一)管制性政策的意涵：

管制性政策是政府透過連續性的行政過程，要求或禁止個人或某些機構所作的某些活動或行為，這些個人或機構大部分是私人的，不過有時候公部門也會牽涉其中。而政府在執行這些作為時，通常會透過指定的管制機構，例如我國行政院公平交易委員會的成立，是為了規範個人或公司行號在經濟市場中是否有獨佔、違法結合、仿冒或不法的多層次傳銷行為等等。

(二)管制性政策的類型：

通常管制性政策的種類分為兩種：

- 1.經濟管制：主要是政府為了維護市場秩序所做必要的干預，這些干預包括避免市場存在托辣斯的壟斷或寡占現象，同時也禁止廠商有不實廣告或是欺瞞消費者的類似行為，例如美國的聯邦貿易委員會或我國的公平交易委員會的業務職掌，都是在經濟管制的範圍。
- 2.社會管制：主要是對於民眾身體具有危害的因素加以排除的政府干預行為，例如環境保護、食品與藥物的安全、公意安全與衛生等等，例如我國環境保護署管制污染行為、衛生福利部管制食品與藥物的安全、勞動部管制職業災害等。

(三)政府制定管制性政策的理由：

- 1.防止經濟權力的濫用：在經濟市場中經濟權力的濫用就是壟斷、寡占與產品的不實廣告。經濟市場獨占或是寡占的廠商為了追求更高的利潤，極有可能控制產品的供給量而哄抬價格。為了避免市場遭受少數廠商的控制，政府有責任出面干預，維持市場的正常運作。
- 2.排除健康與安全的威脅：由於經濟發展快速，社會大眾在經濟發展之後對於生活品質的追求，以及對於人身健康安全的需求顯得越來越迫切。因此，許多社會管制政策分分出爐。例如環境保護的管制、勞資關係與勞工安全健康的管制、消費者保護措施、食品與藥物的積極管制等等。
- 3.企業的要求：有時候政府管制的動機是由於企業的要求，著名的例子就是早期美國民用航空委員會（Civil Aeronautics Board）的成立。在1930年代經濟大恐慌時期，當時的民用航空業者相當依賴聯邦政府的補助，同時他們也擔心如果航空業市場掀起惡性競爭，不僅會造成航空安全的問題，並且會讓既存的航空業者面臨經濟生存的問題。因此，這些業者就要求聯邦政府保護既有的航空業者，提高航空業的進入門檻，以維持既存業者寡占市場的優勢，所以促成了美國民用航空委員會的成立。
- 4.社會因素：現代福利國家的責任在於「保護」社會大眾，使社會形成一個所謂的安全網。基於這樣的理由，政府有責任干預有關大眾的事務，因此這種管制政策有其社會性的立論基礎。這類的管制政策有兩項特質：①利用政府管制取代個人責任；②政府配合民眾偏好的改變。

三、政策衝突是近年來公共政策理論與實務上令人關注的重要議題。試論析政策衝突對政策治理會產生怎樣的衝擊？又有那些對策可以緩和政策衝突所帶來的衝擊？（25分）

**【解題關鍵】**

本題出自林水波教授所發表的論文；但是各位可以從解題內容所舉的實例，包括年金改革、能源政策、兩岸政策等反推其原因，然後再寫出其可能的衝擊，以及解決的方法。請各位不要害怕，如果您可以言之成理，相信閱卷老師不會為難各位，畢竟命題者與閱卷者不是同一位教授！

**【擬答】**

(一)政策衝突對政策治理的衝擊：

1. 所謂的衝突 (conflict) 是指兩個 (含) 以上相關的主體，因互動行為所導致不和諧的狀態；而政策衝突之所以發生可能是利害關係人對若干政策議題的認知看法不同、或是需要利益不同，由於社會資源和權力的有限，不足以分配，以及社會地位與價值結構上的差異，不免帶來不調和甚至敵對性的互動，衝突因此而不斷產生。例如我國的年金改革，或者能源政策是否重啟核能電廠或發展綠能，以及兩岸政策的主張，又或者是英國的脫歐政策，以及最近發生在法國因租稅政策所引發的黃色革命等都是典型的例子。
2. 政策衝突一旦發生時，對政策治理的影響為：
  - (1) 政府內部機關 (包括部際關係或府際關係) 認知的不一致，甚至有相互衝突的主張，以至於無法規劃出有效的政策方案，使得民眾喪失對政府的信任感。
  - (2) 外部民眾因為接收到政策資訊不一致的情形下，產生對立的認知，最後使得政策原始規劃的良法美意無法落實，甚至得不到支持。
  - (3) 政策利害關係人可能因為彼此認知分歧的作用下，使社會乃至於經濟發展處於不確定的狀態。

(二)化解政策衝突的策略：

身為公部門的政策企業家，角色的扮演必須要從被動的化解政策衝突轉化到主動的進行議題管理，透過對政策議題界定和議程設定的能力，明辨政策衝突的本質，進行具有建設性的對話和回應性的傾聽，以提供多元的政策備選方案，從而有助於決策者最後的政策選擇。至於其化解政策衝突的策略，主要可分為對內與對外兩大部分：

1. 對內：

- (1) 積極促成公共組織內部部際和府際的協力關係、重新建構對政策問題的認知，共同設計解決政策衝突的方案。
- (2) 具備社會敏感度和界定問題以及設定議程的能力。
- (3) 建立行政團隊，進行循證領導，採用循證管理的策略。
- (4) 基於資訊與價值，進行議題傳播溝通；從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估。

2. 對外：

- (1) 提高價值的可接受性和技術的可行性，爭取倡導聯盟的形成。
- (2) 從政策論證的技術理性，提升到政策對話的溝通理性。
- (3) 啟動建設性的對話和回應性的傾聽，以滋生對話的轉型力量，奠定轉化政策衝突可採取行動的基礎。
- (4) 國家機關扮演好協助者、催生者、允諾者的角色，與主要社會團體形成夥伴關係，經由協商取得政策目標共識。

四、政府政策制定過程中，常延攬相關的專家參與，冀望藉助其專業能力，彌補決策者的能力不足，俾以制定妥適的政策有效解決問題，然專家參與決策常存在所謂「專家決策的有限性現象」。試申論專家決策有限性形成的原因及改善之道。(25分)

**【解題關鍵】**

本題出自林水波教授所發表的論文，已經是非常舊的概念了，但今年又考出來了！但事實上，如果各位靜下心來，仔細思考：專家在決策過程中為什麼會產生有限性？再從德菲法的轉變，從傳統德菲→政策德菲，或者是規劃觀念為什麼越來越強調審議式民主，以及公民參與等等，應該都可以得到這題的答案！

**【擬答】**

(一)專家決策的有限性：

專家決策在下述二項原因產生其有限性：

1. 專家決策在產出績效上的有限性：所謂產出績效上的有效性，係指政策解決問題的能力有所不足。至於，專家所規劃的政策之所以無法有效解決問題，包括以下的因素：

- (1) 專家決策無法提供完備的資訊。
- (2) 專家無法提供妥適的技術。
- (3) 時間與資源的限制。
- (4) 團體政治對政策績效的影響。

2. 專家決策在政治可行性取得上的有限性：合法性及正當性的取得是促使政策窗開啟的因素之一，然而，專家決策常無法滿足決策機關之權力結構、決策慣例及社會一般價值的要求，使其無法得到政策存續必要的正當性，因而無法產生有效的執行。又包括：

- (1) 專家決策和決策權力結構無法契合：例如彼此之間慣用語言、價值信念體系、認知架構及報酬系統上的差異，使兩者之間好像活在不同的世界一般，常造成彼此之間溝通及互動上的困難。
- (2) 專家決策與社會價值觀的背離：基本上，專家決策模式是一種由上而下的 (top-down)、層級節制的 (hierarchical) 和資訊不對稱的 (information-asymmetrical) 決策模式。意即政策所反應的大多只是專家的偏好，而且決策的參與管道完全被專家所壟斷。

(二)政策學習—民主決策模式的建構：

為了使專家、治理結構及公民社會的契合程度提升，應建構一個民主的決策模式，在這個模式中，除了專家外，應同時將治理機關 (governance agency) 及政策利害相關人納入決策體系之中，共同負責政策的規劃與制定，增加互動與瞭解，以減少衝突與差異，及促進共同的政策學習。