

108 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、在民主國家許多財貨與勞務都是由官僚體系提供，請分別說明官僚體系與政府供給如何造成政府失靈的問題，並以實際政策案例說明，以及如何避免前述政府失靈問題的發生。(25 分)

一、《考題難易》

★★★★★

二、《解題關鍵》

本題的答題架構為：

(一)引述學者威瑪與韋寧(Weimer & Vining)的概念說明，機關供給財貨的問題為何？

(二)本題尤其是關鍵所在，既然各位在第一段引述的是威瑪與韋寧(Weimer & Vining)的觀點，因此這一段也必須引用他們所提出的解決方法，但要注意：並不是每一個市場機制的做法都適用，請注意以下劃線部份所示。

【擬答】：

(一)機關供給財貨（又稱官僚體制）造成的政府失靈：

依據學者威瑪與韋寧(Weimer & Vining)的見解，政府機關為因應市場失靈問題，必須提供各種公共財，諸如國防、外交、治安等，稱為機關供給(bureaucratic supply)，但是這種提供因為官僚體系本身的因素而出現了許多問題，包括：

1. 服務產出難以評量：官僚機構所提供的服務產出多數是抽象的，根本無法以量化方式衡量其邊際社會利益與成本，以致於無法決定最適化的產出水準，如國防、社會安全等。此外，在目標多元化與衝突性的情況下，如何評量服務的價值水準都是相當的困難。
2. 有限競爭：官僚體系不需面對直接的競爭，故其運作不以效率為考量；如此一來，難免會造成資源浪費的現象，更不會主動創新，以爭取政府機關的最大福利。
3. 文官保障的僵化性：目前世界各國對於文官的保障強調資深制與永業制，根本無法根據效率或生產力因素進行裁員或資源配置；繁複的甄補程序以及經費或法規的限制都使得行政運作無法以效率為第一考量。

(二)解決機關供給財貨（又稱官僚體制）造成政府失靈的方法：

依據學者威瑪與韋寧(Weimer & Vining)的見解，針對上述機關供給財貨(或官僚體制)的問題，可以採取市場機制的政策，作法包括市場自由化、市場促進化與市場的活潑化等，其中較為可行的做法就是市場的自由化，而此觀點也與公共選擇理論的觀點是相互一致的。首先，就是透過解除管制(deregulation)的手段，將政府對於某項財貨與勞務的生產限制予以解除，例如開放公共服務的提供，讓民間業者參與，一起與政府競爭，創造一個準市場的競爭機制；其次，則是透過民營化的方式將公營企業或公共服務由民間單位從事生產，例如我國電信、交通或油品等事業的民營化，使得身為顧客的民眾有更多的選擇機會。

二、請說明利害關係人對於政策的訴求，前述觀點對於公共政策研究的用途，以及政策利害關係人影響公共政策的特質(15 分)，並說明此一途徑與多元觀點分析法(Multiple Perspectives Analysis)的差異。(10 分)

一、《考題難易》



二、《解題關鍵》

本題答題架構為：

- (一)說明政策利害關係人對公共政策的重要性(即題意所謂的用途)。
- (二)說明政策利害關係人有哪些特質。
- (三)最後此段是本題最難的部分，各位要先說明多元觀點概念是什麼？然後再去比較兩者的差異？

【擬答】：

(一)政策利害關係人對公共政策的用途：

政策利害關係觀點是公共政策理念的基礎，任何一項公共政策的制定，都必然涉及或多或少的利害關係(stakes)，有些人得到政策上的利益，有些人則失去利益，更有些人自認為該項政策對其毫無任何實質影響。因此，政策學者唐恩(Dunn)指出：必須重視政策利害關係人的意見與態度，以制定公平正義的政策。

此外，從公共政策理論的發展來看，我們以政策利害關係人分析的觀點來凸顯公共政策的意義，含有「整合」的意思。當我們規劃或分析一項公共政策，我們可以從政策利害關係人的角度來吸收民間顧問公司所提出的科技觀點、社會民眾所提出的社會觀點、學者專家所提出的學術觀點以及政府官員本身的行政觀點，前述種種立場或觀點的整合，頗能展現公共政策即是科際整合性學科的意義，遠比狹隘地界定學科知識的整合來得更具有意義。

(二)政策利害關係人的基本特質：

根據梅森與米羅夫(Mason & Mitroff)的說法，政策利害關係人通常可能擁有下列特質之一，足以影響公共政策：

1. 目的及動機：有些利害關係人可能基於「自利動機」，有些人則以「公益動機」，動機不同，行動目的自然有所差異。
2. 信念：有些利害關係人的信念是以環境主義(保護環境)為信念，有些人則以發展主義(發展經濟)為信念，信念不同，企圖影響公共政策的角度也有不同。
3. 資源：資源之種類甚多，包括：物質上的、象徵性的、物理上的、地位上的、資訊上的、技巧上的資源。
4. 特殊知識與意見：某些利害關係人可能對於某項公共政策具有特別的知識與意見，如果其他關係人的知識與意見相對弱勢，則公共政策就容易受到其影響。
5. 忠誠：利害關係人對於某項政策訴求如果忠誠度甚高，則凝聚力愈強，對於公共政策制定的影響力愈大。
6. 在政策系統中，與其他政策利害關係人之間的權力、權威、責任、義務關係：利害關係人間的互動關係影響他們對於公共政策的影響力，這些互動關係取決於彼此的權力關係誰強誰弱、誰較具權威？誰應負擔的責任較大？誰應擔當政治責任？

(三)政策利害關係人分析與多元觀點分析的差異

多元觀點分析又稱為TOP模式，是學者Linstone所提出的概念。主要是指系統性地將技術性(T)、組織(O)及個人(P)觀點應用於問題情境之中，希望藉此對問題與可能解答產生洞見。

至於政策利害關係人分析與TOP模式的差異為：

1. 前者係以公共政策過程中主體的行動者為分析單元，後者則是指客體的行動觀點(即除了P之外，還有T與O)。
2. 前者的目的在於整合各不同行動者的觀點，使公共政策能夠滿足各方的需求，後者的目的在於整合分析與行動的落差，目的在於兼顧決策的全面性，提升決策的品質。

3. 公共政策是問題導向的，充分反映人本主義與以民為主的精神，政策利害關係分析較能反映此種學科的特質，但 TOP 模式只是強調決策制定者應該兼具人文與科技的系統情懷，不致淪於狹隘的技術專家或玩弄權力的政治玩家。

三、政策制定者構思政策備選方案的來源有那些？政策制定者又如何篩選出可用的政策備選方案？
(25分)

一、《考題難易》

★★★★

二、《解題關鍵》

本題已經在 97 年地方特考三等考過一次。至於答題架構為：

(一)說明替選方案的來源為何？

(二)說明篩選方案的標準有哪些？對此，因為目前教科書中有兩種版本，因此以下內容亦以兩種版本呈現。

【擬答】：

(一)替選方案的主要來源：

在政策規劃過程中，設計替選方案是一項最主要的工作。依衛瑪(David L. Weimer)或韋寧(Aidan R. Vining)的看法，替選方案的主要來源有以下四種：

1. 各項既有的政策提案 (existing policy proposals)：在設計替選方案時，應慎重考慮解決某問題之各項既有的政策提案，包括維持現狀的方案在內。此舉並意味這些提案代表他們是一套最重要的替選方案，而是因為他們是由其他政策分析人員所發現的、合理回應政策問題的作法。
2. 一般政策解決方案 (generic policy solutions) (又稱學理上的解決方案)：替選方案可從學理上去尋找，例如經濟學所提政府為解決所謂「政府失靈」所採取的一般政策作法，可以做為規劃人員設計替選方案的一個起點，包括市場的自由化、市場的促進化及市場的模擬化；再如，為防止公共資源過度開發利用，經濟學通常會建議採用「使用者付費」的方式。
3. 修正的一般政策解決方案 (modified generic policy solutions)：將各機關的一般政策解決方案加以蒐集並分析研究後，可將若干解決方案的要素加以合併，或加入一些新的特性，而形成實用的修正解決方案。
4. 特別訂做的解決方案 (custom-made solutions)：在無前例或類似案例可援的情況下，規劃人員經過研究後，可能會設計出一項獨特的、特別訂做的政策方案。此方案之要素可能來自各種文獻資料，也可能來自規劃人員的想像。例如我國兩岸人民關係條例的訂定。

(二)設計 (篩選) 替選方案的標準：

版本一——吳定教授觀點

學者梅爾 (Robert Meyer) 認為設計的方案通常依據下列九個標準來進行篩選：

1. 資源可得性：即方案的成本是否在可見的資源限制之內？
2. 技術可得性：即是否有足夠的知識或技藝可執行該方案？
3. 價值的可接受性：即方案是否合乎有權做決定之決策者的偏好或價值系統？
4. 充分性：即方案達成計畫之目的充分性如何？
5. 可行性：即方案在政治上、法律上、經濟上、行政上、技術上、環境上、時間上的可行性如何？
6. 整體性：即方案解決整體問題的程度如何？
7. 普遍性：即方案是否可使所有執行者及標的人口均瞭解？
8. 連貫性：即方案與解決該問題之以前的作法是否相互連貫？

9.時效性：即方案之執行是否可及時解決該問題？

版本二—【篩選方案】—另類答案

此外，對於篩選方案準則，臺大朱志宏教授提出下列三項準則，茲說明如下：

1. 評價性準則：在做政策分析時，經常被用來篩選政策替選方案的評價性準則約有以下幾種：

- (1) 效率與效益的準則：根據此準則，能夠使個人福利極大化(maximize individuals' welfare)的替選方案，就是「好」的替選方案。
- (2) 公平、正義的準則：根據這個準則，符合公平、正義原則的替選方案，就是「好」的替選方案。
- (3) 社會制度與社會價值準則：根據這個準則，凡是符合社會上多數人所珍惜的社會制度與社會價值的替選方案，就是「好」的替選方案。

2. 實際性準則：篩選替選方案的實際性準則，又有以下三種：

- (1) 降低合法性風險：一項可行的政策必定不能違反憲法以及其他相關的法令規章。
- (2) 降低政治風險和成本：一項可行的政策方案必須在政治上是可以被接受的，或至少它不會遭受排斥。
- (3) 降低執行風險、增加執行機會：為使替選方案在付諸執行時，風險降到最低，機會增到最大，則替選方案必須具備下述兩個條件：第一、替選方案必須定得周延、詳實(robustness)，俾在執行過程中，其能禁得起任何嚴厲的考驗。第二、替選方案在規劃時要留有改善的餘地。

3. 潛在適用性準則：政策方案潛在適用性，又包括下述四項準則：

- (1) 資源可獲得性(availability of resources)：執行政策方案所需要之預算、設備與人力是否充裕、充分？是否需要爭取上級或其他機關的補助或協助？
- (2) 技術可獲得性(availability of technology)：執行政策方案所需要之技術水準或科技知識是否足夠？是否需要自國外取得必要的技術與相關知識？
- (3) 價值可接受性(value acceptability)：政策方案是否能為社會大眾與民意代表所接受？
- (4) 目標達成正確性(adequacy of achieving goals)：政策方案是否能夠正確達成政策目標？其達成目標的程度如何？

最後，綜上所述在各替選之政策方案中，凡能符合資源可獲得性、技術可獲得性、價值可接受性、目標達成正確性等四項準則者，即有可能雀屏中選。

四、何謂政策論證(policy argument)？(5分)政策論證應該如何操作？請試舉一例說明之。(20分)

一、《考題難易》

★★★★

二、《解題關鍵》

本題答題架構為：

(一)說明政策論證的意涵。

(二)第二段是各位最容引起混淆(或寫錯)的地方，在此段必須先說明政策論證的要素，然後才是舉一個實際的例子(這個例子各位可以自由選擇，不必一定要按達題內容)來說明上述的要素如何呈現邏輯結構的概念。如以下答題內容所示。

【擬答】：

(一)政策論證的意義：

所謂政策論證乃是政策辯論的主要工具，它足以反映出一個社會中，對於行動方案為何有不相同的意見。亦即在方案設計過程中，參與者尋找有利的資訊，支持本身的政策主張的看法，並且提出反證，以抗辯其他不同的主張及看法。

(二)政策論證的要素：

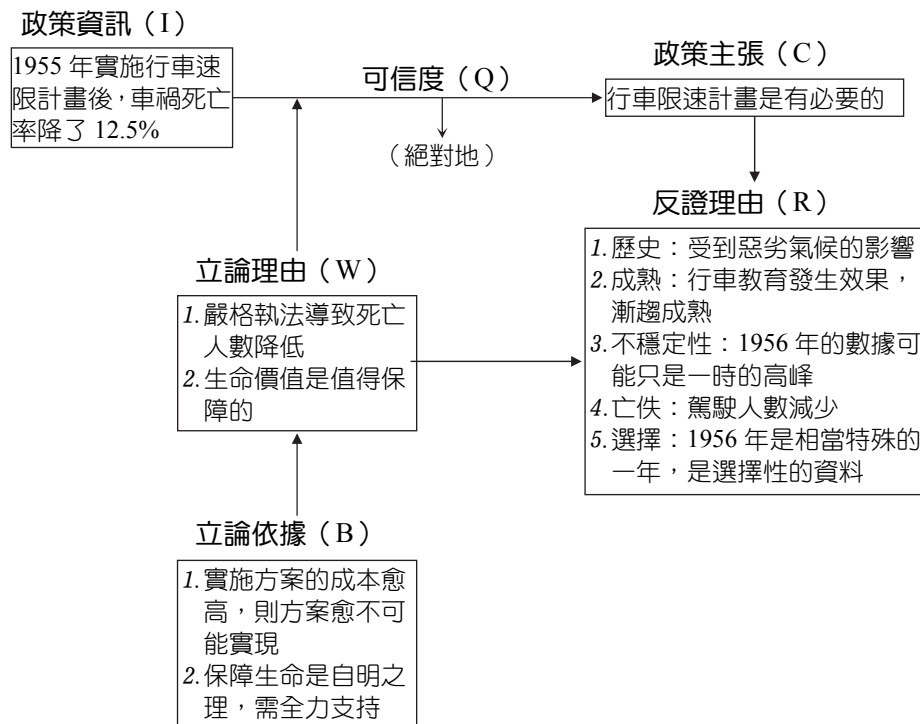
政策論證分析包含六項要素：

1. 政策相關資訊 (policy relevant information, 以 I 為代表)：政策相關資訊可由各種不同的方式蒐集而得，如統計資料的結果、專家之意見及報告、社會價值和需要。例如根據專家的報告得知，核能是目前最實用、最有效的能源；又如為確保經濟成長，建立更多的核能發電廠是必要的。
2. 政策主張 (policy claim, 以 C 為代表)：政策主張是政策論證的結論，它是方案設計的指導方向，或是政策爭辯中的基本態度。個人所持的論據不同，則其政策主張當然也就不同，例如「政府應投資建設更多核能發電廠」之政策主張，是每每引起爭論或衝突的主題。在推理上，政策主張若是順著資訊所顯示的跡象，則名正言順，較容易引起共鳴。是以，政策主張是政策相關資訊邏輯推理的結果。
3. 根據 (立論理由) (warrant, 以 W 為代表)：係指一項政策論證的假設，可將政策相關資訊轉換成不同的政策主張。通常，這些立論理由的產生，是建立在下列幾種假設上：權威的、直覺的、分析的、因果的、實用的及倫理道德的。例如以「社會需要更多的能源」這個「實用理由」來表示政府須投資更多核能建廠的主張。
4. 支持 (立論依據) (backing, 以 B 為代表)：支持可用來證明立論理由本身所持的假設或論據。這些支持的資訊常由科學的法則、訴諸專家的權威或道德之原則所獲得，用來強化立論理由的主張，具有加強、證實、支持論據之功用。
5. 反證 (駁斥理由) (rebuttal, 以 R 為代表)：「反證」說明一項主張，其不能被接受或在某種條件不可能被接受的理由、結論和假設。如果政策規劃者能在方案設計時，考慮反證之因素，則可預測未來政策可能遭到之反對因素，亦可分析出批評者可能持用的假設及理由。
6. 評斷標準 (可信度) (qualifier, 以 Q 為代表)：強調政策分析者對政策主張確信 (certainty) 之程度，通常用或然率來表示。例如可能性 (probability)、很可能 (very likely)、顯著水準 (level of confidence) 等衡量標準。

關於上述六項要素，前三項構成了政策論證的重心，蓋「資訊」、「政策主張」與「根據」三者提供吾人何以必須接受政策分析者的結論之理由。後三項，在政策論證中，則是為了特定的目的而加以引述或介紹。

(三)政策論證結構圖：

關於上述的要素與邏輯結構，以下茲以美國康乃狄克州 (Connecticut) 政府對於行車速度於 1955 年所實施的「限速政策」為例說明。根據這個實例，繪出政策論證結構圖，如下圖所示：



1. 政策背景為 1955 年，康州州長發現該州汽車肇事死亡率高達 324 人的高峰後，斷然決定採取限制高速行駛的時速，從每小時 65 英哩，降至 55 英哩，實施 1 年後，死亡人數降至 284 人，大約降低了 12.3%。
2. 基於該「政策資訊 (I)」的重要發現，康州州長乃提出下列的「政策主張 (C)」：「1965 年的統計資料發現，自從我們實施取締行車時速後，至少挽救了 40 條的生命。因此，更證明我們推動該項計畫是『絕對』(Q)有價值的」。
3. 促使此項政策主張成立的重要「立論理由 (W)」有兩點：「第一、嚴格執法導致死亡人數的降低；第二、生命價值是絕對值得保障的」；而支持這項立論理由的主要「立論依據 (B)」是：「第一、方案成本愈高，則愈不可能實現，限速是成本很低的方案；第二、生命是不需證明的道理，任何保障生命的措施都應該支持」。
4. 當然該項政策主張可能受到下列的「反證理由 (R)」，包括
 - (1) 歷史因素：死亡人數到達高峰之時，可能因為當時氣候惡劣，導致肇事率居高不下。
 - (2) 成熟因素：駕駛教育出現初步成效，大家遵守交通規則，謹慎開車，導致死亡人數的降低。
 - (3) 不穩定性：1956 年資料可能只是一時的高峰期，不一定年年如此。
 - (4) 受試者亡佚：有駕照的人數降低，駕駛的機率也降低，導致車禍率的減少。
 - (5) 選擇：1956 年是一個與其他年度相當不同的特殊一年。