

# 109 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、何謂「統合主義」？「統合主義」包含那兩種類型，各自的構成方式為何？（25 分）

一、《考題難易》

★★★★

二、《解題關鍵》

偏政治學題型，屬決策理論單元，同學們可根據政治學與公共政策教材之印象詳細回答題旨即可！

【擬答】：

多元主義在美國與英國雖被視為當然，但在若干歐洲國家，則被批評得相當激烈，歐陸學者乃另外發展出有別於多元主義與菁英主義模型的大型團體理論，通稱為統合主義。以下分依題意說明之：

(一)統合主義的意義：

根據史密特（Schmitter1977）的定義：統合主義是一種利益代表的系統，代表利益的單位被組合成數目相當有限之單一的、強制性的、非競爭性、階層結構次序的與功能分化的團體類別，他們的地位受到國家的認知或頒發執照，在其相關領域中授與代表性的壟斷權，以換取對於領導者的選擇與需求或支持表達的控制。

基此，統合主義包含下列基本概念：

1. 國家與利益團體之間的關係可以被組合為利益的代表系統
2. 該利益代表的系統是一個功能分化的階層結構系統
3. 該利益代表的系統必須擁有報酬與處罰制度以維持體系的運作

(二)統合主義的類型與其構成方式：

史密特認為統合主義有國家統合主義（state corporatism）與社會統合主義（societal corporatism），以下分述之：

1. 國家統合主義：國家統合主義的構成方式為「由上而下」，中央的權力核心為國家統合主義的來源，政府機關操縱了利益團體的結合程序，利益團體喪失了自主權，如義大利的墨索里尼曾經發動勞工運動，將全國所有代表資方與勞工的協會組合成一個公司，以取代政黨的地位。事實上，這種高度結構化的統合主義，是用來解釋威權或集權政治體系中國家與社會關係之一種相當不錯的理論；但自第二次世界大戰後，此類組合主義的結果是失敗的。
2. 社會統合主義：社會統合主義，又稱為新統合主義（neocorporatism），其構成方式為「由下而上」，乃是「協會之需求與團體內部之互動過程」，這種過程完全是自動自發的，基於利益共同體的需要，遵循政府所領定的遊戲規則，組合成階層結構的利益代表系統，然後以此系統的最高代表向政府或其他團體展開談判，有時候更參與國家政策的制定與執行；例如英國巴利門（Parliament）中有出身於工會或工業的利益代表（interested members）；瑞典的利益團體，如皇家委員會（Royal commissions）包括來自產官學界的重要人士，規模相當龐大，且其影響力甚大；當他們研擬某項法律草案後，通常會徵詢所有相關利益團體之意見，這類的統合主義意味著利益團體已經取代國家機關的功能，成為關鍵的政策制定者。

二、近年來，民眾參與政策制訂過程的意願顯著提升，民眾參與固然是民主發展的趨勢，但也經常會有衝突的情況，試舉例說明民眾參與的困境。（25 分）

## 一、《考題難易》

★★

## 二、《解題關鍵》

這是基本題型，屬民意單元，只要詳細回答題旨並適當舉例即可！

### 【擬答】：

民眾參與是民眾自發性之參政行為，參與政治之目的是影響公共政策的決定，至於其參與之動機可能是自利，也可能是公益的。早期所謂民眾參與大都設定在投票參與上，其範圍是相當狹隘的，今天所謂之民眾參與，無論在範圍上或性質上皆擴大了許多。以下先補充民眾參與的功能，繼之回答其可能困境：

#### (一)民眾參與的功能：

根據美國學者 Mary G. Kweit 與 Robert W. Kweit 的說法，民眾參與可有如下三種層次的功能

1. 重整社會結構：即認為民眾參與可消除政府與民眾間的區分；因容許民眾參與決策和執行過程，乃可使民主理念之平等與政治自由具體化。
2. 權力的再分配：即認為以「補償策略」的方式，將弱勢團體或個人納入政治生活之內，此乃保證民眾與政府官員在互動過程中，能取得平等的權力資源，而影響政府的決策與執行。
3. 人類本性的自我實現：社會心理學的實證結果顯示，人類較滿足於民主控制的團體生活；使其參與自己社會的事務，將會讓民眾瞭解對社會發展的責任，擴大他私人生活的面向，使抽象的正義融入政治合法性達成的過程中。

#### (二)民眾參與的困境：

民眾參與可能遭遇下列困難：

1. 民眾參與和專業知識的衝突：民眾參與規劃的前提是要求民眾具有「參政知識」，然而，受限於公共政策的複雜與多元特性，也受限於當今政府走向專業主義之科技官僚體系，由於民眾往往缺乏專業知識，是以，要參與政策規劃有其困難。例如能源政策的規劃就是極其專業的政策領域！

不過，為了實現民主政治，融入民意於政策規劃中，如何教育或告知民眾使其具備有關公共政策的專業知識乃為重要課題；政府理性溝通或審慎思辯民調的應用，或許是可採行的方法。

2. 民眾參與和行政效率的衝突：民眾參與規劃往往耗時費力，此與當前政府所標榜的效率與經濟不符，政府強調施政的效率目標，可能犧牲或減少民眾參與規劃的機會；再者，民眾參與規劃也增加行政與時間成本，使政府行政效率降低。例如新冠肺炎疫情之後的經濟振興需要馬上展開，若於此時強調民眾參與甚至要求召開國是會議等，將嚴重影響效率！因而，如何兼顧行政效率與民眾參與規劃，乃是另一個值得深思的問題。

此外，民眾參與規劃亦有如下之限制：

1. 公民本身的限制：個人成本效益方面的考量如何？接近決策者及資訊的管道如何？接近決策過程的關鍵點如何？
2. 政策制定者的限制：決策者對公民參與目的的認知問題；決策者與公民角色的合法性問題；如何評估民意的問題。
3. 制度設計上的限制：誰應參與？應有多少人參與？公民參與如何整合？

三、政策工具可以分成許多類型，其中一類是假設市場價格機能可以有效的配置資源。請詳細說明利用市場機制類型包含那些具體的工具選項？（25分）

## 一、《考題難易》

★★★

## 二、《解題關鍵》

市場機制的政策工具算是基本題型，考生除以下擬答外也可就 Weimer & Vining 的五種類型的  
第一種市場機制的工具（三大類）說明，只要詳細回答題旨並適當舉例即可！

### 【擬答】：

利用市場機制運作的公共政策，主要可分為三大類：開放市場、促進市場與模擬市場。其中，開放市場又可以分為解除管制（Deregulation）、合法化（Legalization）、民營化（Privatization）；促進市場可以透過授予財產權、配置既有財貨，以及創造新的市場財貨；模擬市場則是指透過拍賣方式交易權利。茲分述如次。

#### (一)解除管制：

以往歷史中，大多數國家對於許多市場的價格、廠商的進出管制，造成資源無效率的配置與無謂損失的出現。在 1980 年代初，自由主義浪潮再現，解除管制隨之成為潮流，多數政府開始檢討解除不必要的管制。解除管制的產業遍及航空、電信、傳播等不同行業，促進了市場競爭，讓社會福利有了大幅淨增加，其效益是備受肯定的。1990 年代，台灣的報紙解除管制，傳播媒體獲得百花齊放的機會，與此同時，台灣的金融業解除管制更是整體大幅提升了金融業的服務品質，也降低既有廠商的超額利潤；整體來說，解除管制對於消費者是有利的，同時也提升了社會福利。

#### (二)合法化：

合法化係指將一些原屬法律禁止交易的行業予以除罪化並開放市場，例如性交易與博弈產業。由於社會觀念態度的改變或為繁榮地方經濟與稅收考慮，也可能因為過去禁止產生許多無法預期的負面效果。儘管政府給予去刑事責任，將之改為民事罰款，減少對於該交易的汙名化與處罰，但這並不表示社會完全認同該交易。

#### (三)民營化：

市場機能如要發揮有效率地配置資源的功能，必須是競爭市場，也就是廠商數目要眾多。過去，世界各國政府基於不同目的，或多或少有一些國有（公營）企業，而這些企業經常是以獨占或寡占模式來經營市場，因此有超額利潤。1980 年代自由主義浪潮讓大多數國家皆對公營企業的必要性予以重新檢討，興起民營化浪潮，一般作法包括去國有化與去獨佔化：

1. 去國有化係指將企業所有權釋放出來，讓民間持有（如公開上市），其最大的優點在於可以不再受公有事業的法令規章束縛，回歸企業追求利潤的本質，讓市場競爭，往效率配置資源方向前進！對於社會福利的提升應是有助益的。只不過，先決條件應該是要能讓市場競爭，如果只是將原來的國有獨佔者轉變為民營獨佔者，但圖利新的民間所有者，對於資源配置效率的提升可能助益有限。
2. 去獨佔化，正是將原有獨佔或寡佔的市場予以開放；對原先企業而言，他的優勢可能是因為政府的經營許可制才獲得的。在開放市場競爭潮流下，政府應檢討不必要的管制許可政策，盡量開放讓市場競爭，對於社會福利提升的效益（可以產生配置與生產兩方面的效率）應是可以肯定的。

#### (四)授予財產權：

許多自然資源，例如水資源、漁場、野生動物、礦場等，經常因為財產權不明確，而導致過度的使用而耗竭而產生共同財的悲劇。如欲減少悲劇的發生，解決之道是授予財產權，人們將會珍惜其所有權，而作最有效率的使用。例如公海捕魚給予每條船可以轉讓的捕魚額度，以避免過去採捕魚季方式所發生的濫捕與撞船事件；每個船主將可充分利用其捕魚額度，如不需要使用，還可以轉手出售。這種財產權制度的建立，不僅可以保存漁場免於耗竭，更可以充分有率的配置資源。財產權的授予，可能會讓獲得者獲得超額利潤，因此必須盡量讓市場競爭，授予財產權的方式可以採取競標機制，減少獲得者的超額利潤。

#### (五)創造新的市場財貨：

在提及外部性問題時會設計可轉讓的污染權，該政策目的在避免因為政府的環保管制政策破壞了市場資源配置的機制。污染權這個原先不存在的商品，經過政府授予權利後，成為一項新的可以透過市場交易的商品，不僅確保一個城市污染總量被控制，更重要的是在這總污染量管制下的污染權利可以透過市場交易，移轉給更有效率使用該權利的廠商，提升了資源的使用效率與社會福利。以污染權分配二氧化碳的排放量，在許多國家皆已行之有年。如美國 1990 年的空氣清淨法（Clean Air Act）即針對碳氫化合物、碳氧化物、硫化物與一氧化碳等進行污染權的設定。

#### (六) 模擬市場：

在自然獨佔市場，由於市場規模只能容許一家廠商存在，因此，競爭市場模型不能運作，雖然競爭無法在市場內出現，但政府還是可以讓市場競爭，作法就是透過拍賣方式授予提供財貨交易的廠商。政府透過拍賣方式給予獨佔經營權，競標者預期在自然獨占狀況下的獲利會反映在其出價上，雖然無法迫使投標者的定價等於邊際成本（即有效率地配置資源），但可以讓其接近平均成本。雖然 Williamson（1976）認為，得標者會有誘因以降低服務品質來獲取利潤，這時，政府仍可以對於商品的品質控管與執行契約的監督訂定一些管制規範，以確保消費者的權利。例如公有自然資源的開採權利，也可以透過拍賣方式來進行。

#### 四、公共政策學者必須面對社會中不同政策價值的取捨，試論述學者將多元價值納入政策分析的途徑有那些。(25 分)

##### 一、《考題難易》

★★★★

##### 二、《解題關鍵》

題型簡單但很難精確回答，屬政策分析單元，考生除擬答內容外，只要能合理論述討論各種價值取捨，應皆能取分！

#### 【擬答】：

公共政策學者面對如此繁多的政策價值，應該如何加以處理呢？如何將多元價值納入政策分析過程呢？可以分為下列四種途徑：

#### (一) 價值中立途徑 (Value-neutral Approach)：

1. 意涵：主張將價值排除於政策分析過程以外，使政策分析成為「就事論事」的中性科學，形成了實證政策分析。希爾 (Shils) 指出：價值與事實的分離不僅是概念上的區分，而且也反映出實際現象的需要；政策分析家如果能夠將道德與價值命題排除於政策分析過程之外，就能夠甩開道德或認知上的包袱，提出客觀的政策分析。
2. 批判與問題：此途徑已經受到許多人的批評，主要問題在於：現實生活中，純然的價值中立或價值與事實的分立是否可能？這樣的分離是否會有意義？價值中立是否會對人類社會做出更多的傷害？

#### (二) 價值權衡途徑 (Multiple-value Approach)：

1. 意涵：主張將公共政策的多元價值，依據不同的份量賦予適當的權重比值，將每一項加權之後的價值加總起來，就得到集體的價值係數。
2. 批判與問題：政客、政策專家與民眾對於分配正義的價值偏好不同，價值權衡途徑根本無法解決該項問題。

#### (三) 價值論證途徑 (Value-argument Approach)：

這是主張應該將倫理價值納入政策分析過程中，但必須透過論證途徑來檢驗價值的正義性。馬凱 (Mac Rae) 認為當代社會科學有兩種理論：實證性與規範性理論，前者強調價值中立、經驗檢證程序的運用與純粹事實的探求；後者則著重價值主張、倫理與道德規範的辯證。一個對公共政

策有貢獻的社會科學應該是強調規範性理論的重要性，而不能一味地強調實證性理論的驗證。他認為惟有將「實證性理論導向」的社會科學轉變為「規範性理論導向」的政策科學，才能提高社會科學對公共政策的貢獻程度。

#### (四)價值批判途徑 (Value-critical Approach)：

1. 意涵：福利斯德 (Forester) 提出一種自認為更務實的倫理價值批判途徑，稱為批判性的實用主義 (Critical Pragmatism)。其主張政策分析是一種價值負載的社會行動，意指：政策分析本身一定要有理想的價值色彩，希望完成某種目標，改善某種現狀；同時，政策分析也是一種社會行動，行動本身是可以創造意義的，特別是溝通行動 (Communicative Action) 能夠讓政策利害關係人瞭解彼此想法。

2. 政策分析必須具備三種要件：

(1) 經驗上契合 (Empirically Fitting) 於公共政策上的實際現象。

(2) 實務上適切 (Practically Appropriate) 於公共政策的運作情境。

(3) 倫理上具啟發性 (Ethically Illuminating)，可以讓民眾瞭解政策行動的政治與倫理後果。

換言之，一個完整的政策分析必然是經驗的、詮釋的與批判的。福利斯德非常重視以「溝通行動」分析一項公共政策，最簡單的溝通行動不過就是「說話」而已；當我們與別人說話之時，必然會試圖瞭解對方的立場與感受，也試圖將自己的觀念傳達給對方，這種互動的說話方式其實就是溝通的技巧。福利斯德認為透過質疑 (Questioning) 的過程，可以使真理愈辯愈明；因為我們可以質疑公共政策的利害關係、問題性質、政策環境、設計途徑、政治立場與政策效果；基此，注意力的形成就是社會行動的形成，行動本身可以創造豐富的意涵。