

109 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

一、政府使用 BOT 模式推動重大公共建設之主要目的為何？可能遭遇到的重大挑戰有那些？請說明。（25 分）

一、《考題難易》

★★

二、《解題關鍵》

偏行政學題型，屬簡單基本題，同學們可根據行政學或公共管理教材之印象詳細回答題旨即可！

【擬答】：

(一) BOT 之意涵：

所謂 BOT 模式 (Build-Operate-Transfer; BOT) 就是由民間籌措資金進行建設 (Build)，在政府特許年限內由特許公司獲得經營權，以回收投資成本並獲取合理的利潤 (Operate)，特許年限期滿後再將所建設的資產交還政府回收經營 (Transfer)，而未具完全自償者，則可由政府補貼或投資建設所需之部分經費。

(二) 政府推動 BOT 模式之主要目的：

1. BOT 的財務負擔及風險由政府轉移給民間投資者承擔。
2. BOT 計畫將政府所需的投資金額降至最低，能緩和政府的財政負擔，政府可將有限的財政資源分配到其他更需要的建設上。
3. 透過此種方式，政府可以借重民間的資金參與公共建設，以減少資金不足的壓力。而民間企業因獲得特許經營權的回饋，可達到創造利潤的目的，可說是一種互蒙其利的作法。對國家經濟發展、社會進步及人民生活水準的提升，均極有助益。

(三) BOT 模式之重大挑戰—兼論其優點：

1. 優點：

- (1) 其建設成本完全由民間負責，可充分減輕政府之財政負擔。
- (2) 政府可在有限資源及較短時間內，同時推動多項需求迫切之建設計畫。
- (3) 民間在政府監督下，藉由民間管理技術可以提昇公共建設計畫之進行效率。

2. 挑戰：

- (1) 由於民間承擔建造期及營運期風險，因此需有足夠之誘因（投資報酬率高、政府能提供稅賦減免、土地開發或費率補貼等方式）始能吸引民間投資。
- (2) 由於民間受到籌資能力之限制，因此財務計畫應對成本及未來營收之估計預測具可信度且備償債能力。
- (3) 政府在選擇（審酌）民間合作對象時，難免有利益輸送或貪腐之可能。
- (4) 民間業者的營利目的特性，難免使許多回收效果不明確之公共建設乏人問津。
- (5) 政府一味將許多公共建設委由民間建造，難免有推卸責任之嫌，甚至走向「空洞化國家」之譏！

二、政策工具的類型很多，包括志願型工具、市場型工具和管制型工具。請以防制空氣污染為政策目標，規劃 3 項政策措施（須分屬上述 3 大類型政策工具），並比較其優劣。（25 分）

一、《考題難易》

★★

二、《解題關鍵》

屬簡單重複的考古題型，只是稍作變化而已，同學們可根據公共政策教材之任何版本詳細回答題旨即可！筆者建議則是以政策工具的光譜分析來答題最為適宜！

【擬答】：

Howlett & Ramesh 對於政策工具類型的定位採取「政策工具光譜」的分類方法，這個光譜依據國家機關涉入政策工具的程度劃分為強制性工具、混合性工具與自願性工具三大類，頗具參考價值，以下就題旨所示相關之工具說明並舉例之：

(一)自（志）願型工具：這是指國家機關幾乎不介入工具的運用，完全由民間社會在自願性基礎下所採取的工具類型；通常包括：

1. 家庭與社區：這是非常重要、且最具成效、成本最低的自願性工具；例如：解決空汙問題最有效的方法應該是家庭教育不製造汙染物或社區防治空汙預防組織。
2. 自願性組織：慈善性或自願性組織是政府與企業部門之外的「第三部門」，力量至為驚人。例如許多環保團體與健康維護團體時常發起運動呼籲空汙的嚴重性與對健康之危害。

(二)市場型工具：

近年來世界各國紛紛採用市場機制工具以推動政府相關政策，所謂市場機制如民營化、自由化與促進化等都是其中重要的工具。例如可透過市場促進化的「創造新的市場化財貨」（the creation of new marketing goods）；亦即各國為減少溫室氣體排放所進行的「汙染排放交易許可證」之買賣！

(三)管制型工具：

·這是指國家機關採取由上而下的統治途徑，強制性或單方面的對標的團體採取直接的管制或干預行動；管制通常涉及管制法令，一旦政府公布之後，標的團體就必須遵守；例如環保署管制各工廠的廢氣廢水標準排放量，違者將受到處罰。

(四)三項工具的優缺點：

1. 志願型工具：優點是幾乎無須政策成本，但缺點是不具強制性且難以評估其政策效果。
2. 市場型工具：優點是透過市場機制運作減少政府干預，給予標的對象自主空間；但缺點是可能造成交易秩序混亂而無法管控。
3. 管制型工具：優點是具強制力且政策效果明顯，但缺點是政府執行過程的監測成本極高。

三、「理性決策模式」之基本步驟為何？請以一個實際個案為例，說明在現實社會中不可能完全依循該模式來制定政策的主要原因。（25分）

一、《考題難易》

★★

二、《解題關鍵》

屬簡單重複的考古題型，只是稍作變化而已，同學們可根據公共政策教材之任何版本詳細回答題旨即可！

【擬答】：

(一)理性決策模式的提倡者為古典經濟學家，他們假設人類為經濟人（economic man），亦即人乃是追求最大經濟利益者，故追求最佳的決策。此途徑假設決策者能夠依據充分完整的資訊，對問題的解決方案，作周詳理性的考慮，而制定最佳的決定。

(二)決策步驟：

1. 決策者可將需要解決的問題加以孤立，不與其他問題發生關聯。
2. 解決該問題的所有目標或價值均可確定，有關的事實與資訊均可蒐集得到。
3. 決策者可找到所有解決問題的替選方案。
4. 所有的替選方案均可依其價值、優劣點、重要性，而排出優先順序。
5. 決策者必定選擇列為最優先的替選方案。

(三)缺點或限制：以 COVID-19 防疫政策為例

1. 決策者難以將需要解決的問題加以孤立考慮。例如防疫還要兼顧國際外交問題。
2. 因社會上無經常一致的價值存在，故對解決該目的及價值很難有一致的看法。例如不同公共衛生專家對防疫措施看法其實並不一致。
3. 因受到知識、能力、時間、資源及其他環境因素的限制，決策者無法找出所有可能的解決方案。例如我國防疫措施重點只在於阻絕境外。
4. 決策者很難將所有可能的解決方案，依其優劣、價值及重要性，排出優先順序。這有實質上之困難。
5. 決策者並非全為理性人，故不一定選擇列為優先的替選方案。例如指揮中心指揮官受智識與體力之限制，也難免承認有時會出錯。

四、政府制定政策時，必須考量它是否有效率、是否公平。假定所謂的「有效率」係指政策實施後的總效益大於總成本，而「公平」則指顧全而不犧牲弱勢族群的權益，倘若現在政府擬擴大引進外籍看護工來臺工作，請評估此一政策是否有效率？是否公平？（25分）

一、《考題難易》

★★★

二、《解題關鍵》

屬簡單基本題型，只是需就指定案例說明舉例而已，同學們可著重於效率與公平難以兼顧之面向來詳細回答題旨即可！

【擬答】：

效率與公平是政策制定時必須考量的重要因素，孰輕孰重則是政策倫理的議題，以下分依題旨說明之：

(一)效率價值：

1. 基本意涵：在當前主流公共政策研究中，強調效率與效果的標準，要找到最有效率、最具效果的政策方案，以解決社會問題；換言之，政策制定者關心的問題是：政策方案有沒有效率？可以發揮何種效益？能不能解決問題？主流政策研究者以政策方案解決問題的「後果」來評定方案的價值，在方法上係以成本效益分析為計算政策後果的基礎，這種途徑可以稱之為功利主義者或後果主義者途徑。
2. 批評：林德（Linder）曾經批評效率取向的政策分析，至少出現下列三項問題：①效率標準難以衡量的問題，柏瑞圖效率（Pareto efficiency）無法適用於具有多元價值的民主多元社會；②公共政策倫理價值的貨幣化問題，如何將道德訴求的價值予以貨幣化或量化呢？③公共政策價值之間的交易或權衡（trade-off）問題，效率與公平、效果與正義之間是很難進行交易的。

(二)公平價值：

公共政策研究者之所以將社會公平納入於政策過程中，主要是因為社會公平扮演社會「黏著劑」的功能，它可以將公民、政府與國家緊緊的結合在一起，建立一個民主政府。社會公平在公共行政中的地位是：①它是公平民主社會的基礎；②它足以影響組織人各種行為；③它是分

配公共服務的法律基礎；④它是分配公共服務的實務基礎；⑤將它視為瞭解複合聯邦主義之知識來源；⑥將它作為研究與分析的挑戰。

(三)政策案例說明：

1. 政府擴大引進外籍看護工政策明顯是符合效率價值的,因為我國長照機構與需求家庭實質上皆依賴外籍看護工來從事看護照顧工作。
2. 在公平價值上是有待商榷的，因為大量引進外籍看護工明顯將影響剝奪本國勞工之就業權，尤其是中低收入戶或是原住民的就業權利。

(四)結論：

1. 公共政策倫理的核心價值在於公平正義的價值觀，這種本於人類愛心與同情心的價值觀，其實是老祖宗的智慧，所謂「仁政」、「王道」、「愛民如子」等都強調公共政策制定者應該重視人道的關懷與人性的尊嚴，效率與效果不能視為制定政策的唯一依據。基此，重視弱勢團體在公共政策過程中的角色是非常重要的觀念。
2. 有效率的政策不一定是正義的政策，例如核能技術是極有效率的先進科技，但如果將它應用在戰爭用途上或地窄人稠的土地上，則很容易成為傷害人類和平與破壞生命的致命武器。