

110 年公務人員特種考試一般警察人員、 退除役軍人轉任公務人員考試試題

等 別：三等考試

類科別：行政警察人員、行政管理人員、一般行政

科 目：公共政策

一、近年來，許多民眾要求交通部進行政策改革，以確保臺灣鐵路管理局（簡稱台鐵）的行車安全和永續經營。相關之政策建議五花八門，包括「台鐵企業化」、「台鐵公司化」和「台鐵民營化」等改革方向。請比較這三項政策改革在理論意涵上的差異，並扼要評估三者之可行性和預期成效。（25 分）

一、《考題難易》

★★★★★

二、《解題關鍵》

這是一個高度實務性、低度學理性的題目。由於考生必須確實理解三種改革途徑的微妙差異才有可能正確作答，而對實務改革策略缺乏深度瞭解卻是多數考生之通病。基於此種考量，真正切中題旨而周延作答之考生應屬少數。

【擬答】：

(一)有關台鐵企業化、公司化與民營化之差異，可以(1)所有權、(2)組織屬性、(3)管理-經營途徑等三面向進行比較。

1. 台鐵企業化途徑：

(1)所有權方面：台鐵仍維持國有，不涉及所有權之改變。

(2)組織屬性：台鐵仍維持臺灣鐵路管理局之既有狀態，作為隸屬於交通部、專事提供鐵道相關服務之部屬機關。

(3)經營-管理途徑方面：台鐵必須放棄既有公務組織管理模式，學習及應用企業部門管理途徑。例如，①組織運作分權化，採分區管理，以收因地制宜之效。②在落實分權之餘，強化各分區管理機構之間協調，以求取組織內部良好整合。③引入績效管理機制，以提升內部管理與服務傳輸之水準。④改變組織文化，致力於持續提升服務品質以及實現顧客導向精神。

2. 台鐵公司化途徑：

(1)所有權方面：台鐵仍維持國有，不涉及所有權之改變。

(2)組織屬性：台鐵由行政機關轉變為國營事業。例如，將臺灣鐵路管理局轉變為國有之台灣鐵道公司。

(3)經營-管理途徑方面：一如企業化途徑，台鐵必須放棄既有公務組織管理模式，學習及應用企業部門管理途徑。

3. 台鐵民營化途徑：

(1)所有權方面：政府以釋出股權或有價移轉方式，將台鐵所有權移轉至民間行動者。

(2)組織屬性：台鐵由行政機關轉變為民間企業。

(3)經營—管理途徑方面：一如企業化途徑，台鐵必須放棄既有公務組織管理模式，學習及應用企業部門管理途徑。

(二)三種改革途徑的預期成效與可行性：

1. 台鐵企業化途徑：

(1)可行性方面：由於該途徑僅涉及經營管理方式之改變，組織性質與所有權狀態全然不變，所以為三者中變革幅度最小者。若以招致變革阻力不大、不涉及大規模修法觀之，企業化途徑應具有高度可行性。

(2)預期成效方面：由於維持政府行政機關性質，即使在名目上推動企業改革，仍很難樂觀期待台鐵能產生躍進性變革。加之以行政機關難以擺脫政治力量干預，所以政治凌駕專業之積弊應難以移除。

2. 台鐵公司化途徑：

(1)可行性方面：即使變革幅度大於企業化途徑，但基於中華電信之成功改革經驗，該途徑亦具有相對較高之可行性。

(2)預期成效方面：由於擺脫行政機關之諸多限制，將有利台鐵進行提升運作彈性、追求經營績效等改革。此外，維持國有性質，亦有利於配合政府相關交通政策之執行。

3. 台鐵民營化途徑：

(1)可行性方面：同時涉及經營、組織屬性以及所有權之變革，為三者中變革幅度最大者，所以可能遭致變革之阻力最大，所牽涉之制度法規變革的範圍亦最大。據此，可行性為三者中最低者。

(2)預期成效方面：基於日本 JR 的成功改革經驗，似乎可期待成功的民營化將可使台鐵產生本質蛻變，進而大幅提昇經營績效與服務品質。若不考慮可行性高低，該途徑應是三者中最具治本效果者。

二、何謂影響評估 (impact evaluation) ?如欲針對我國已實施多年的全民健康保險政策執行影響評估，請闡述可能面對的主要挑戰為何？(25 分)

一、《考題難易》

★★★★

二、《解題關鍵》

該題的核心概念不大，所能陳述的學理內容也不多，考生必須融合政策評估和社會科學研究方法之相關內容。才有可能寫出較周延的答案。

【擬答】：

(一)影響評估 (impact evaluation) 之意義：

依據 William N Dunn 之界定，影響評估屬於結果評估 (outcome evaluation) 之一種，用以評價「公共政策對政策標的人口之態度、價值、行為的實際改變度。」除影響評估外，結果評估還包括產出評估 (output evaluation) — 涉及評價「公共政策所提供之財貨與服務的數量多寡與品質高低。」

(二)針對全民健保進行影響評估可能面對的主要挑戰：

1. 整合多元利害關係人價值之困難：全民健保涉及多元政策利害關係人—包括：保險人(中央健保署)、被保險人(接受強制納保的全中華民國國民)、健保特約機構(與中央健保署締約而提供醫事、藥事服務之機構)、各類社會團體等。不同利害關係人對全民健保抱持不同期待，導致難以協調多元、具差異性之社會價值，進而界定出多數利害關係人均可認同的評估指標。

2. 取捨評估標準之困難：依據 William N Dunn 之界定政策評估之一般性標準有效率、效能、充分、公平、回應、適當等六項。前三者屬於工具性標準，用以評估相關手段或工具之有效性；後三者屬於目的性指標，用以評價目標與相關策略內容之合宜性。一如所有政府重大政策，全民健保亦須同時兼顧工具與目的兩面向，但是，這兩者之間經常會涉及矛盾與

衝突。例如，為確保財務健全、提升經營績效，全民健保實有必要縮減給付項目，或針對特定給付設定上限。但為降低國人健康風險、提升生活品質，增加給付項目、盡量不設定給付上限似乎又是必要之舉。

3. 因果推論或確保內在效度之困難：影響評估之運作前提在於，分析師必須確保「標的人口態度、價值、行為或相關面向之改變，確實是由政策處置所導致，而非其他外在干擾因素所造成。」但是，在政策評估實務過程中，分析師幾乎不可能藉分組設計以及隨機化程序而排除干擾因素之影響，如此將挑戰影響評估之真確性。例如，在過去二十年中，我國國人平均壽命有所增長，但此種增長是否確實是實施全民健保之功效？還是，是因為國人因教育程度提升而更重視養生、建立良好生活習慣之結果？

三、既有文獻指出，政府預算政策的制定大致符合漸進主義模型的特色，請說明何以政府預算政策會呈現漸進主義的特色。(25分)

一、《考題難易》

★★★★

二、《解題關鍵》

這份卷子中最簡單的題目。但第二子題能回答周延的考生應屬少數。能掌握相關政策理論與漸進主義之間關係者，方能寫出較具深度的答案。

【擬答】：

(一)漸進主義之意涵：Charles E. Lindblom 主張，在現實環境中，政府很少符合廣博理性理論的要求；政府通常僅對過去的政策進行邊緣性地修正，而非通盤性地制定新政策。亦稱之為「枝節途徑 (branch approach)」。總的來說，漸進主義具有以下特質：

1. 決策者僅對現狀進行小幅改變。
2. 決策者僅對部分、少數選案進行檢視。
3. 同時對目標、目的以及選案進行調整——可以依據目標、目的來調整選案；或者，依據選案來調整目標、目的)。
4. 隨著新資訊的獲得，持續對問題進行重新建構。
5. 不斷地修正決策，而非在行動之前一次定案。
6. 決策責任分散於各個分析師身上，並且由許多社會團體共同承擔政策評估的責任，因此，決策過程是斷裂、不連續的。

(二)政府預算政策呈現漸進主義特色之原因：

1. 多元主義觀點：Lindblom 主張，民主國家政府必須同時接受多元利益團體之施壓。在面對多方壓力之情形下，政府若從事通盤規劃、制訂新政策、從事全然不同於前的預算配置，勢必會導致各團體利益分配狀態改變，進而引發各團體的杯葛與反對。據此，政府僅能對現有政策進行邊緣性調整，從而導致漸進主義型態之預算政策。
2. 路徑依賴 (path dependency) 觀點：一項初始的政策選擇，將會對後續的政策行動方向造成型塑、影響之效果。亦即，當一項制度被選擇之後，將產生不易變遷的情形；在此情形下，該制度僅會產生邊緣性、漸進式地變遷，而不會發生基進的改革。路徑依賴的發生原因有下：
 - (1) 沉澱成本 (sunk cost) 考量：任何政策選擇勢必會產生「一經支付及無法回復、回收」之沉澱成本。當放棄沉澱成本的代價過於昂貴時，政府即無法從事全新規劃，也無法從事斷續性的預算配置。
 - (2) 機會成本的取捨：變遷所帶來的利益無法彌補變遷所付出的成本。基於此種考量，政府

亦無法從事全新規劃，也無法從事斷續性的預算配置。

- (3)組織惰性 (organizational inertia)：組織具有維持既定行為模式和消極因應環境變遷之傾向。如此將導致政府組織無法從事全新規劃，也無法從事斷續性的預算配置。

四、政府應扮演的角色與功能為何，眾說紛紜。特別是大政府的支持者和小政府的倡導者兩大陣營屢屢爭辯不休，難以達成共識。請針對此一議題，闡述您的看法和評論。(25分)

一、《考題難易》

★★★★

二、《解題關鍵》

這是一個人人能寫、但並非人人能答得好的題目。掌握兩種自由主義和相關經濟理論，是回答第一子題的必要條件。回答第二子題，則需要適度整合行政學相關學理。

【擬答】：

(一)大政府與小政府之主張

1.大政府主張：

- (1)以當代自由主義作為政治意識形態基礎：政府應獨力提供大規模公共服務，藉以體現社會公平。
- (2)以凱因斯經濟理論作為經濟論述基礎：政府應積極使用各項財政政策工具—包括利率、誘因以及增加公共支—調控市場，藉以確保經濟成長以及達成完全就業。

2.小政府主張：

- (1)以古典自由主義作為政治意識形態基礎：政府應確保每個社會分子都可以依自身稟賦、藉自由競爭而追求自身效用之最大化。
- (2)以新自由主義作為經濟論述基礎：政府乃做為市場的殘補機制，用以處理市場失靈問題。是以，政府之職能應侷限於提供公共財、矯正重大負面外部性、確保市場自由競爭，以及從事所得重分配。新自由主義主張以下治理原則：
 - ①解除管制 (Deregulation, D)：減少或解除政府對市場之干預、管理。
 - ②自由化 (Liberalization, L)：減少對國際貿易及金融活動之限制，致力於催生及維護全球市場 (global market)。
 - ③民營化 (Privatization, P)：將公營事業轉型為民營，以減少政府之規模與職能。

(二)對於大政府與小政府主張之評述：

大政府與小政府論述乃兩種基於不同政治哲學與經濟論述所獲致之政府觀點，兩者各自懷抱不同社會公平觀點，也對政府職能產生不同界定。據此，兩者實絕對無優劣對錯之分。即便如此，此兩種政府論述並非全然不具相容之可能。例如，黑堡宣言 (Blacksburg Manifesto) 即主張，一個當代政府必須尊重市場原則對政府規模的設定及影響 (支持縮減政府規模)，但亦反對政府過度刪減社會福利政策項目 (政府須持續保有促進社會公平之職能)。此種觀點即提供大、小政府觀點融合之可能。或者，Giddens 曾提出之「第三條路」，亦為試圖調和兩者之可能途徑。