

103 年公務人員高等考試一級暨二級考試試題

等別： 高考二級

類科： 一般行政(一般組)

科目： 公共政策研究

郭雋 老師 解題

一、有人批評我國政府機關的最大問題是「立法從嚴，執法從寬」，故建議宜「立法從寬，執法從嚴」，您認為何者說法比較正確？如何讓「立法」與「執法」之間形成無縫接軌的密切關係？(25 分)

擬答：

(一)政策執行的定義：

政策執行乃是指政策方案在經過合法化後，擬訂施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。

(二)「立法從嚴，執法從寬」或「立法從寬，執法從嚴」的正確說法

1. 立法從嚴，執法從寬的問題：

民主國家視不守法為常態的文化，是國家進步的一大障礙，造成此一現象，除了由於法規太嚴，難以落實外，最主要的是行政機關執行能力不佳所致，容易養成民眾企業漠視法治的態度：部分人得以鑽營法律漏洞而從中獲利，視不守法為常態的文化，是國家進步的一大障礙，並造成社會安全危機，近期接連發生食安事件這是此類問題的寫照。

2. 立法從寬，執法從嚴的問題：

由於立法從嚴，執法從寬的現象，將產生前述問題，故有人建議宜「立法從寬，執法從嚴」，惟管見認為立法從寬，執法從嚴恐更易引發政府的權力集中，傷及人權的問題，應有違反民主法治的精神，應不足以採行。

(三)讓立法與執法結合的作法：

為讓「立法」與「執法」之間形成無縫接軌的密切關係，建議可以從政策運作面的改進與「機關結構功能面的改進」等方向改進：

1. 政策運作面的改進：

- (1)提高標的人口對政策執行的順服度：應採取適當的有效的獎懲措施，爭取標的人口對政策的支持，減少執行阻力。
- (2)加強執行機關間的溝通、協調與整合：相關機關間充分的意見溝通、行動協調，觀念整合，乃是不可或缺的要件。
- (3)發揮執行機關的特性與專長：在執行政策時，應將有利執行的專長，儘量發揮，以貫徹政目標的決心。
- (4)提高執行人員的意願與士氣：機關應利用各種激勵方法，設法提高執行人員的責任感及榮譽心。
- (5)加強政策執行的監督工作：必須透過政府內部及機關外面的監督隨時予以有效監督。
- (6)妥善運用領導及管理技術：有賴執行機關採取計畫評核術、目標管理、全面品質管理等技術，加強執行管理工作。
- (7)改善政策執行的系絡因素：透過「政治社會化」的機制，使民意代表、利益團體、民眾、媒體對政策具有正確的認識。
- (8)增刪修訂政策執行法令規章：應採由下而上的方式，建議檢討不合時宜之法令規章，以利政策推動。

2. 機關結構功能面的改進：

- (1)調整行政機關組織結構：即依行政院組織法、中央行政機關總員額法等，加速完成調整行政機關組織結構。
- (2)明確劃分權責，正常推動政務：行政院內部各部會，應設法明確劃分權責及組織調整，以利同心協力執行。
- (3)強化各級機關決策幕僚機構功能：應設法強化幕僚人員之素質，發揮政策分析、政策

公職王歷屆試題 (103 高考二級)

推薦及政策倡導的功能。

- (4)積極推動政府再造工作：引進企業精神，建利一個精實、彈性、不斷創新，具應變能力的政府，以提高執行績效。

二、何謂公共利益？政策制定者每每面臨公共利益與私人利益之間的衝突與協調，您認為應該如何拿捏其尺度？(25 分)

擬答：

(一)公共利益的概念

近年來國家在推動重大建設時，如核四是否續建、蘇花公路改建、莫拉克災後重建、兩岸服務貿易協定政策等，均遭到民眾、利害關係人或利益團體的反對或抗爭，衝突不斷，使得政策推行受阻。就民主政治的系統而言，整個政策沒有以公共利益 (Public Interest) 為出發點，必然注定失敗，因此施政當局應瞭解政策是否以公共利益為施政重點，此將成為施政成敗的關鍵。

(二)公共利益具弔詭質素

民主政治體制的公共政策之核心要旨應是追求實踐公共利益，但是公共利益的價值具有模糊性、抽象性及不確定性，其意義隱晦難明，同時也指涉我們如何看待他人、觀照世界、發展自我意識之關懷能力，因此在探討公共性內涵要素的理論觀點中，尚難有一個觀點可以完全地詮釋公共利益的要旨。索洛夫 (F. J. Sorauf) 認為公共利益具有特定利益披上道德的外衣或「形象整飾」的特性，因此，公共行政有其弔詭 (Paradox) 質素，似是而非。

(三)公共利益的判準

為了解決公共利益在概念上的隱晦困境，行政學者全鍾燮 (J. S. Jun) 提出八項標準，以作為民主政治體制中公共政策制定時用以衡量公共利益的參考指標：

1. 公民權利：

公共政策內容必須充分考量公民的各種權利及政策可行性，適度地調和「個別的公民權利」及「整體的社群利益」。

2. 倫理與道德的標準：

公共政策與執行機關的活動必須禁得起倫理與道德標準的檢驗，這是公共利益的「表面效度」。

3. 民主程序：

公民對政策的制定應有適當的參與權和發言權，而行政機構必須提供「政策對話」 (Policy Dialogue) 的機會，儘量尊重各種相關的意見，以作為決策的基礎。

4. 專業知識：

政策規劃的人員必須秉持專業良知，針對經手負責的業務事宜提出專業的推薦意見。

5. 非預期的後果分析：

公共政策具有「外部性」，因此必須充分推論各種可能產生的後果，並建構有效指標，俾利評估短期的利弊與長期的得失。

6. 普遍利益：

行政機構所推薦的政策不應只針對少數特殊利益團體，而應考量廣大社群的集體利益。

7. 尊重輿論：

行政機構要從公共問題、聽證會及傳播媒體等層面所得到的政策反饋去充分考慮民意與輿情，不可閉門造車、抱殘守缺。

8. 充分開放：

在政策形成的過程中，有關協商決策、背景資料及專業意見等，均應由行政機構彙整後公開，以利社會大眾檢視，不可利用繁複的行政手續、刻意的造假、公文旅行及其他手段，加以隱瞞藏匿。

三、大眾傳播媒體與政策議程設定有何關係？高級文官應如何面對媒體過激而理盲的不正之風？(25 分)

擬答：

(一)大眾傳播媒體與政策議程設定

傳播媒體 (Communications Media) 在民意的型塑及匯集居功厥偉，其影響力可謂無遠弗屆，也因此對政務的擁護，常扮演關鍵性角色，在一個重視民意的民主社會中，傳播媒體可說是一般民眾與政府機關間天造地設的溝通橋樑。由過去的經驗顯示，傳播媒體包括報紙、新聞雜誌、廣播、電視等，以資訊供應者及資訊轉換者的立場，參與了大量公共事務的決策過程，而它們就在有意或無意之間，成為民眾態度的「製造者」。事實上，在民意的塑造上，媒體扮演匯集及型塑的角色，其影響力甚大，尤以現代科技的發展，媒體的影響更是無遠弗屆。傳播媒體不只對政策運作過程影響重大，對國家全方位的發展，也扮演了「推動者」的角色。

(二)大眾傳播媒體對政策議程設定的途徑

1. 為政策議程的設定者：

在民意的塑造上，大眾傳播媒體扮演匯集及型塑的角色，其影響力甚大，尤以現代科技的發展，大眾傳播媒體的影響更是無遠弗屆，大眾傳播媒體不只對政策運作過程影響重大，對國家全方位的發展，也扮演了「推動者」的角色。

2. 媒體對政策議程設定的主要途徑：

一般而言，媒體有下列三種途徑影響公共議程的設定，對公共管理者產生壓力：

- (1) 媒體可為中立的信差：將人民的需要與批評，藉由民調、深入訪問、專題報導等方式傳達給政府官僚體系。
- (2) 媒體可為商業競爭追逐議題：藉由放大議題的新聞強度與爭議面，並經營、蒐集、創造獨家新聞，爭取最大的資訊消費者，這種只針對產品，而不針對議題的報導，也會對施政者產生壓力。
- (3) 媒體可以本身的偏好影響政府施政：以菁英的價值，影響政府的施政，諸如「社論」或政治評論家的意見。

(三)高級文官面對媒體過激而理盲的不正之風的策略：

下列三點是高級文官對媒體的策略：

1. 與媒體互信的建立：

媒體與政府是長期互利共生的關係，互信的建立是任何政府與媒體關係的起點，從個人、團隊乃至於制度上的關係的建立，都有必要。

2. 公共管理者應隨時準備為政策說明：

即便是複雜的事件，官僚體系都有提供大眾淺顯易懂的政策資訊準備，因此，當危機發生時刻，能夠不慌亂面對媒體與民眾溝通。

3. 設置專門的公關幕僚：

任何一個公部門，都必須有媒體策略，由專責的部門負責為大眾提供一個統一的資訊，比起同一部門各自發布新聞來得有效。

四、高級文官制定公共政策應持何種正確的倫理價值觀？當政務首長要您制定的公共政策與您的理念不合時，您當如何面對？(25 分)

擬答：

(一)高級文官制定公共政策正確的倫理價值觀

當前主流公共政策研究，均強調要找到最有效率的政策方案，以解決社會問題，這種途徑可稱之功利主義 (Utilitarianism) 或後果主義途徑。不過，愈來愈多的學者批評這種途徑太重視「效率」與「效能」，卻忽視公共政策的「公平」與「正義」。一個好的政策，不僅是追求效率與效果目標，而且更要主張公道與正義目標，這類問題乃是公共政策倫理 (Policy Ethics) 關心的焦點。

公職王歷屆試題 (103 高考二級)

(二)高級文官面臨倫理衝突的處理模式：

通常有五種模式，簡單加以介紹：

1. 代理人模式 (Agency Model)：

高級文官是以主雇為導向的，主雇通常都具有充分的知識、能力或權力，足以指導政策分析的工作，高級文官不過是主雇的代理人而已，一切應以主雇的意見為意見，面對倫理衝突時，應以主雇的利益與價值為目標。

2. 父權模式 (Paternalism Model)：

將主雇視為高級文官的「衣食父母」，生計、陞遷與權責問題的權力都來自於家長的餽贈，這個模式與代理人模式相當類似，政策分析家也是以保護主雇利益為至高目標，倫理價值標準亦以主雇為核心。

3. 契約模式 (Contract Model)：

高級文官與主雇是契約的法律關係，不能講究人情，一切依照契約上的內容來作為倫理價值標準的取捨依據。契約規定何種狀況下，高級文官應該如何處理，就必須完全尊重契約的規定，千萬不能以私害公。

4. 友情模式 (Friendship Model)：

高級文官與主雇是伙伴關係，主雇要充分尊重分析家的意見與立場，高級文官也要體諒主雇的立場與態度，兩者以情誼作為倫理衝突的處理標準。

5. 信任模式 (Fiduciary Model)：

高級文官與主雇之間的關係必須是相互尊重的信任關係，正如醫師與病人、律師與客戶之間的平等信賴關係一樣。

(三)當政務首長要您制定的公共政策與高級文官不合時當如何面對

由上述五個模式中可以知道：前述兩個模式將政策分析家視為主雇的工具，後述兩個模式雖然已趨平等，但不是過分「重法」，就是「重情」，各有所偏；高級文官面臨倫理價值衝突時，應該採取信任模式。

公職王