

105 年公務人員特種考試原住民族考試試題

考試別：原住民族特考

等 別：三等考試

類科組：一般行政

科 目：公共政策

一、公共問題受社會大眾關切與重視的程度有別，此乃與議程設定有關，而議程設定又有不同類型與程度，請具體說明媒體議程、公共議程與政策議程的意義與相關性。(25 分)

【擬答】

(一)媒體議程的意義

媒體議程 (media agenda) 是媒體對特定公共議題的選擇、報導與形塑，「媒體議程」強調媒體在民意形成過程中扮演的角色；大眾傳播媒體報導的重點，與民眾腦海中認為重要的議題，有強烈密切的關係，是形成民意的第一個步驟。換言之，在議程設定方面，由於大眾傳播媒體的守門 (gate-keeping) 功能，對社會事件的反應與設立優先順序，往往改變與限定民眾對政府施政的評價。

(二)公共議程的意義

所謂公共議程 (public agenda)，係指政治社群成員所共同認知的議題，引起了一般社會大眾的注意，認為政府機關應當加以適當處理者，但是尚未被政府機關接納並加以處理者。

(三)政策議程的意義

政策議程 (policy agenda) 指一個公共問題成為論題 (issue)；引起社會注意，進而由政府機關接納，列入處理解決議程的整個過程，其中即包括「公共議程」(public agenda) 與「制度議程」(institutional agenda) 兩個部分。除公共議程已如前述意指社會大眾經過討論所形成的議題形象外，那些進入政府機關討論，準備加以研究處理的公共政策論題項目，即進入「制度議程」；此些項目可能是由新的事件或情勢所產生的，也可能是由過去所常處理的業務所激發產生的。也就是一個「公共議程」受到政府官員注意，認為必須採取行動。

(四)三種議程的相關性

1. 媒體議程對公共議程的影響

過去研究發現，媒體對公共議程的影響有下列特性：

- (1) 高學歷的社會菁英有較高的好奇心與求知慾，較易受媒體影響。
- (2) 對政治愈有興趣的人，受媒體議程設定影響的效果愈大。
- (3) 媒體對與閱聽人比較疏遠、缺乏切身利害關係的可較能發揮議程設定效果。
- (4) 媒體的型態、報導時間長短、消息來源的可靠度等都會影響議程設定的功能。

2. 媒體議程對政策議程的影響

媒體對政策議程的影響，有兩種分歧的看法：

- (1) 認為媒體對公共政策有極大影響力：如柯漢 (Cohen) 描述媒體扮演觀察者 (observer)、參與者 (participant) 及催化者 (catalyst) 等三種角色；戴維斯 (Davis) 指出媒體的「扒糞行為」(muckraking) 與「引爆效果」(priming effect)，讓人們認知到這些議題或政策的顯著性，進而影響政府的決策。
- (2) 認為媒體對公共政策的影響力不大：如金頓 (Kingdon) 認為公共政策的參與者對其所支持或反對的政策擁有相當充分的資訊與不易改變的定見，因而不容易受到媒體報導的影響。此外，媒體重視「新聞價值」(newsworthiness) 的特質，使其傾向於報導即時性的、衝突性的、名人軼事等閱聽人有興趣的議題，而對於嚴肅的公共政策議題的

公職王歷屆試題 (105 原住民特考)

關注週期 (issue attention cycle) 無法持久，因此在政策議程設定上無法產生影響力。薩爾 (Sahr) 也認為媒體對公共政策的報導量少質劣，使其對政府決策並未能產生太大的影響。

(四) 結論

就議程設定而言，媒體議程、公共議程與政策議程三者確實息息相關、相互影響；然而，媒體究竟在特定議題上能發揮多大影響力，還要視某些「真實世界因素」而定，亦即將「議題特性」納入考量。例如索羅卡 (Soroka) 發現「通貨膨脹」是真實世界主導的議題，民眾對通膨的切身感受較不會受到媒體左右；而「環保議題」則是媒體議程主導的政策議題；「政府赤字與債務」則是政策議程主導的議題。

二、為振興原住民族產業並落實在地經濟發展的長程規劃，原住民族委員會採取的策略為「找特色」、「補不足」、「種希望」，藉由「由上而下」主動開發案源及「由下而上」地方提案申請等二種方式積極推動原住民族的產業發展。請說明此二種政策規劃方式互補或衝突之處。(25分)

【擬答】

(一) 由上而下的政策模式

強調政策制訂者優越的地位、由上而下、理性模式。政策制訂與執行是分離但卻是連續的，執行者必須秉承上級意志，忠誠實現長官之意圖與目標。由上而下模式以「行政是機械的」為前提，可從三個角度加以理解：

1. 行政組織的結構要素為集權的、科層體制的、金字塔型的概念，以韋伯 (Weber) 的官僚模型為基礎，強調官僚體系嚴密的組織。
2. 政治負責制定政策，行政則執行政策，兩者必須加以分離，以威爾遜 (Wilson) 的行政理論為基礎，強調行政是分立的、中立的、專業的非政治性活動，可以依據科學理性的原則加以實現。
3. 行政管理必須依照客觀的科學管理原則，以提高行政效率。以泰勒 (Taylor) 的科學管理學派為基礎，強調以科學方法管理行政事務，管理階層與工人之間的職務與責任分工相當明確，最重要的組織目標為追求行政效率。

(二) 由下而上的政策模式

該模式強調由下而上的、各種不同政策行動者如何影響政策執行。該模式認為應該給予基層官僚或是地方行政機關自主權，有效政策執行取決於多元行動者的複雜互動結果。該模式的基本命題為：

1. 政策執行能否有效要看最基層的執行結構中有那些多元組織涉入其中。
2. 政策執行結構是有共識的自我選擇過程，不是政策制定者一廂情願的僵固想法。
3. 政策執行以計畫理性為基礎，較不至流於機關本位主義，不至於只著重於中央政府機關的角色，而且也符合實際狀況。
4. 有效的政策取決於執行機關間的過程與產出，而非政策決定建構者的意圖與雄心。
5. 有效的政策是多元行動者的複雜互動結果，而非單一機構的貫徹政策目標之行動結果。因此，必須充分掌握多元行動者之間的互動網絡關係。
6. 有效的政策繫於基層官僚或地方執行機關的裁量權，而非階層結構的指揮命令系統。
7. 有效的政策必然涉及妥協、交易或聯盟的活動，故互惠比監督更為重要。

(三) 兩種模式的互補

1. 由上而下政策模式優、缺點

該型政策模式應用性廣泛、實用性高；強調政策執行的法令規章結構，頗能反映公共政策的內涵；但該模式亦有下列缺點：

- (1) 由上而下模式過度重視高級長官的目標設定與方案規劃之能力，容易忽視來自民間、

公職王歷屆試題 (105 原住民特考)

基層官僚、地方執行機關或其他政策次級體系的行動者之角色。

- (2)此模式容易低估基層官僚與標的團體採取各種策略，企圖影響政策目標的實力與潛能。
- (3)政策執行與政策規劃之間的區分是不必要的、無意義的；例如，地方執行機關與標的團體經常會自行採取規劃行動，忽視中央立法者與行政官員的存在；同時，政策付諸實行後，往往產生變化。
- (4)政策制定者本身的認知與政策規劃過程中所需要的妥協會阻礙結構化與定型化的可能性，政策執行應「謹守原則，保持彈性」，因此，政策制定要從「人性」的角度注意執行的心態意向，而必須給予執行者彈性自主的裁量空間。

2. 由下而上政策模式對由上而下模式的補充

- (1)由於由下而上模式以多元行動者所認知的問題、策略與目標為基礎，觀點相當廣博，而不僅著眼於政府計畫的觀察，如此可以擺脫由上而下模式過分重視政府機關角色的缺點。
- (2)由下而上模式不以正式（官方）目標的完成為焦點，而以實現公與私部門計畫所出現的各種結果為焦點，如此可以發現政策執行的非預期結果。
- (3)由下而上模式可以處理牽涉多元計畫而且沒有主導機關的複雜政策情境，由上而下的模式無法作到這一點，它僅能施行於具支配性且有一條鞭式的公共計畫。
- (4)該模式可以同時處理許多行動者所努力追求的策略，不致於產生由上而下模式容易忽略其他行動者重要性的缺點。

(四)結論

由上述分析可知，由上而下模式比較重視執行效率與專業意見，但往往容易忽視基層的多元需求；由下而上模式則重視多元參與者的意見，恰可與由上而下模式形成互補，達成「民主行政」的理想。依題意振興原住民族產業政策為例，由原住民族委員會由「由上而下」的主動開發案源，可提昇政策執行的效率，並整合中央其他部會的功能互相配合；另同時配合「由下而上」的地方提案申請方式，亦可兼顧地方特色產業發展與在地民眾需求，積極推動原住民族的產業發展。

三、「原住民族知識發展創意經濟計畫專案辦公室」主要以推動原住民族知識發展創意經濟計畫特色農業、文化創意及生態旅遊等三項產業示範區為核心業務，請由愛德華三世（Edward III）政策執行力因素析論如何提升政策執行。（25分）

【擬答】

(一)愛德華三世的政策執行力模式

愛德華三世（George C. Edwards III）年著有《執行公共政策》（Implementing Public Policy）一書，書中認為政策執行主要受到四個變數交互影響：溝通（communication）、資源（resources）、執行者意向（disposition），及機關結構（bureaucratic）。

1. 溝通：有效溝通為政策執行的首要條件，執行內容及命令如果愈清晰的傳達，則政策執行所受的阻礙將愈少，也就愈能收到預期的執行效果。一般而言，執行命令傳達錯誤或溝通不良的主要原因有兩項：(1)執行命令欠缺清晰性；(2)執行命令欠缺一致性（consistency）。

2. 資源：

政策執行所涉及的資源包含下列四項：

- (1)人員（staff）：人員是執行政策的主力，當前政府所面臨的問題過於繁雜，既需擁有充足的專業人員，也需進用具有管理與行政技巧的人員。
- (2)資訊（information）：執行人員必須知悉政策內容為何？該如何執行政策？尤其是有關革新或高度技術性的政策，更應掌握充分的資訊，才能正確的予以執行。

(3)設備 (facilities)：所謂設備，事實上就是指經費充裕與否，經費可應用於購置所需的設備、物料、器具、僱用執行人員等；如果經費充裕，則政策的執行品質將可以提高。

(4)權威 (authority)：負責執行政策的人員，應賦予足夠的權威 (權責)，才能順利推動政策。

3.執行者意向：由於政策執行人員通常具有相當的自由裁量權，因此他們對政策所持的態度影響政策的執行甚鉅，各機關執行人員對同一政策所持的態度可能有很大的差異，這是因為各機關有「本位主義 (parochialism) 傾向的緣故。此外，執行人員因本身面臨競爭性的政策興趣以及對政策指令作選擇性的解釋，以致對政策執行工作或是抗拒，或是陽奉陰違，或是敷衍塞責，使政策無法有效推動。欲解決執行人員不利意向對政策執行的不良影響問題，除可採僱用支持該政策者為執行人員外，尚可透過加薪、陞遷、給予福利等獎勵的誘因，以強化執行人員的執行行為；或是採取懲罰的行為，迫使執行人員努力執行政策。

4.機關結構

執行機關在結構及運作上有兩項特性，會影響政策執行的成敗：

(1)標準作業程序 (standard operation procedures)：行政機關為有效處理繁雜的日常事務所發展出來的例行化的慣例規則，稱為「標準作業程序」。如果機關訂有標準作業程序，將有利於政策的執行。

(2)執行權責分散化 (fragmentation)：政策的執行權責如果分散由不同的機關負責，常會因為事權不專而導致政策執行成效不彰或甚至失敗的結果。

(二)原住民族知識發展創意經濟計畫的推動

- 1.就「溝通」而言，行政院原委會是計畫主管機關，但執行卻是靠地方政府配合，因此政策規劃的清晰性就非常重要。故原委會應儘量訂定清楚、可衡量的績效指標，確實反映政策目標並以之作為考核依據。
- 2.就「資訊」而言，計畫的傳遞由行政院至各地方政府至原住民部落均應公開透明，並從大專院校開始推廣，吸引原住民青年注意。同時也應關注創新方案由下而上的傳遞過程是否有效率，以免陷入「繁文縟節」的漩渦。
- 3.就「設備」而言，人力的部分，應由原委會籌組客觀公正的審議委員會對申請補助的產業示範區進行評審與輔導；而規劃中通過審議的園區依其規模從規劃到設置可獲得 100 萬到 3000 萬不等的經費，原委會應確定預算是否充裕，以免地方政府推廣到一半時經費無著。
- 4.就「權威」而言，行政院應賦予原委會足夠的權威以協調相關跨域事宜；原委會審核計畫時亦應授權客觀公正的審議委員會進行決定，避免政治勢力干預。至於執行時，則宜充分授權各示範區發展自己的特色，而不要過分干預。

四、原住民族委員會透過「精實創業輔導計畫」活化原住民族傳統智慧、增強青年創業知能及提升創業存活率，請由回應性評估理論說明如何進行政策評估。(25 分)

【擬答】

政策學者古巴與林肯 (Guba & Lincoln) 在 1989 年發表《第四代評估》(Fourth Generation Evaluation) 一書，將政策評估的方法分成兩大階段、四個時代：第一個階段是「實驗評估階段」，以量化的方法為基礎，包括第一代的「實驗室實驗」、第二代的「實地實驗」、以及第三代的「社會實驗」；第二階段是「質化評估階段」，以利害關係人的需求為基礎，為第四代的「回應性評估」(the responsive evaluation)。茲就回應性評估的理論內容及應用依題意說明如下：

(一)回應性評估的理論內涵

1. 回應性評估的焦點

評估者應扮演問題建構者的角色，透過與利害關係人的反覆論證、批判與分析過程，建構出利害關係人對問題的共識。其特色在於「多元性」與「回應性」，重視多元風貌的回應性評估方法的建構，認為以往的評估僅重視科學的線性因果關係，過於簡化真實世界中不易測量的特性。再者，傳統評估過於強調描述與判斷的功能，固然符合科學的要求，卻不能滿足複雜且多元的社會問題解決。故第四代評估著重認知與思考的探討，強調利害關係人的內心感受。

2. 回應性評估的主要活動：

著重「建設性的回應評估」(the responsive constructive evaluation)，其主要活動如下：

(1) 認清所有在政策評估中的利害關係者。

(2) 針對每個利害關係團體，尋求其對評估項的構想及其相關的訴求(claims)、考量(concern)、與爭議(issues)。

(3) 藉由系絡與方法論(詮釋的和辯證的)的提供，使不同的構想、訴求、考量、與爭議，得以被瞭解、批判和說明。

(4) 儘可能使許多的構想和相關的訴求、考量、與爭議能夠形成共識。

(5) 針對沒有共識或不完全有共識的項目，擬予協商的議程。

(6) 蒐集和提供協商議程所需資訊。

(7) 成立和設置利害關係者代表可以協商的論壇。

(8) 發展每個利害關係團體得以溝通的報告(儘可能有數種報告)，以利相關的訴求、考量及爭議能更進一步獲致共識。

(9) 經由不斷的評估，以處理仍未被解決的構想和相關的訴求、考量及爭議。

(二) 進行「精實創業輔導計畫」的政策評估方法

行政院原住民族委員會自 104 年起推動「臺灣原住民族精實創業輔導計畫」，主要為鼓勵原住民族創業，以活化原住民族傳統智慧並促進產業發展，由「經濟基礎」、「文化傳承」、「環境永續」出發，協助族人將傳統原住民族智慧、原住民族的特色文化經由創業的知識技能訓練、創新的思維培養、以及現代科技的加值應用，提升能量作為創業之起始點，協助使族人創業穩定，進而返鄉創造就業機會，使部落環境與產業永續發展，達到「創業、就業、產業」三業結合同步提升之願景。故若由「回應性評估理論」進行政策評估，可從事下列活動：

1. 確認利害關係人，包括審議委員涉及的相關專家學者、地方政府代表、地方草根團體、原住民青年、各部落意見領袖等。

2. 評估各利害關係人提出的訴、考量，與爭議處，例如當原住民青年創業的構想與部落長老的維護傳統的想法是否有衝突之處。

3. 可採用「假定分析法」(Assumptinal analysis)，設法使不同的構想、訴求、考量、與爭議，得以被瞭解、批判和說明；例如召開公聽會、協調會，並邀請獲地方信任的草根團體負責人或專家學者等擔任召集人。在協調會議過程中，應授權協調會負責人儘可能使各方的構想和相關的訴求能夠形成共識。數次協調會議後，可針對沒有共識或不完全有共識的項目，另行安排協商的議程。

4. 可設置「跨域論壇」讓創業團隊與地方政府有制度化的瞭解與對話空間，甚至日後可與企業合作籌組「社會企業」，擴展成功創業經驗。