

106 年公務人員特種考試警察人員、一般警察人員考試及 106 年特種考試交通事業鐵路人員試題、退除役軍人轉任 公務人員考試試題

考試別：一般警察人員考試、退除役軍人轉任公務人員考試

等別：三等考試

類科：行政警察人員、行政管理人員、一般行政

科目：公共政策

一、請詳述金敦(John Kingdon)多元流程模型(multiple streams model)的主要特性為何？並試舉一例闡述此一模型的應用？

【擬答】

(一)「多元流程模式」的意涵與特性

「多元流程模式」是學者 Kingdon 奠基於垃圾筒模型(garbage can model)提出的修正分析模式。

所謂的多元流程乃是指政策過程中有三股不同的流，包括問題流、政治流與政策流等。其中，問題流是指一般大眾或政治人物關注的問題；政治流是指公務員、民眾或利益團體影響行政或立法決策；政策流則是政策次級體系內各種不同的政策備選方案。而政治流通常扮演主要的驅動因素。

此時，政策分析人員(或有偏好方案的人)是扮演政策企業家的角色，隨時準備好政策備選方案，待問題流、政治流與政策流三流匯合時的政策窗(policy window)開啟，伺機將其偏好的政策方案推出。

(二)實例說明—2025 非核家園

我國一直以來都是以發展核能為主要的能源政策，因此陸續興建了核一、核二、核三後，並準備繼續興建核四廠；惟因國際上曾發生過重大核災事件，國內反核聲音亦不曾間斷過，尤其是 2011 年 3 月 11 日發生於號稱世界核安層級最高的日本福島，更使得核安問題備受質疑。最後，2016 年在主張反核的民進黨取得執政權後，於 2017 年 1 月 11 日三讀通過《電業法》修正案，確定 2025 年建立「非核家園」，即實質上廢核。茲以此例說明之。

1. 問題流：核能安全問題早已存在，尤其在 2011 年 3 月 11 日日本發生的福島核災，使核安問題再度受重視。
2. 政策流：民進黨在野時已研擬修訂方案，如《非核家園推動法的修訂》，惟民進黨未掌握國會半數，故未能有效推動。
3. 政治流：主張廢核的民進黨於 2016 年取得全面執政，使得民進黨有足夠的政治權力推動廢核。

最後，這三股量流於 2017 年匯合，機會之窗開啟，執政的民進黨「趁機」修改《電業法》，使得全國核能電廠逐步停機，並全力發展綠能，確定於 2025 年邁入非核家園。

綜上所述，透過多元流程模式，說明關注問題的「政策企業家」會趁著政策窗開啟之時，運用其政治技巧將方案與問題連結，使其進入政府議程。

二、政策執行過程是一個動態且複雜的過程，請詳述影響政策執行的因素為何？請以「一例一休」法案為例說明之。

【擬答】

【註】：以下內容如果各位同學只有回答單一學者的概念，例如愛德華三世的溝通、資源、

執行者的意願、執行機關特性等四項因素來回答，亦為正確的答案；惟只需要注意的是，舉例與學理概念的敘述兩者是否恰當而已！

對於影響政策執行的成功因素，茲綜合國內學者吳定、林水波與張世賢等教授的觀點，共可分為三大類：(一)政策問題的特質；(二)政策本身的條件；(三)政策本身以外的條件等，以下茲就此三大要素，並輔以一例一休個案說明如次：(一)政策問題所具的特質

政策執行的成敗，與欲解決的社會問題的特質密切有關。又包括：1.標的人口行為的分殊性如何；2.標的人口的數目多寡；3.標的人口行為需要調適的程度等。

就我國一例一休政策而論，其所面對標的人口是全國所有的產業勞工與雇主，而每一產業的特性又都不同，卻適用相同的規定；此外，改變的行為幅度又太大。如此，可知未來在執行上應該會有許多反彈，以致增加執行上的困難程度。

(二)政策本身的條件，又包括：

1. 政策規劃的合理程度

政策方案在規劃時，如果顧及注意民意的趨向及政治溝通的充分運用，擴大政策規劃的參與面，才能制定較為合理可行的政策。尤其是標的人口的適度參與，更為政策順利執行的一大助力。

就我國一例一休政策而論，形式上我國政府主管部會勞動部與經濟部似乎舉辦了多場公聽會傾聽業者與勞工的需求與心聲，但實質上本政策是為民進黨籍蔡英文總統的選舉政見之一，再加上偏向特定勞工團體的意見，因此規劃了以「工廠管理」模式為主的方案內容。就此，由於規劃的合理程度不夠，可見未來在執行上將會產生相當的困難程度。

2. 政策合法化的周延程度

合法化過程(包括行政機關內與立法機關)如果能夠調合各方利益，著重黨派協商，如此未來政策方案執行，才會可能較為順利成功。

就我國一例一休政策而論，由於此項方案是蔡英文總統的政見之一，因此行政院當然以實踐總統的選舉承諾為主，快速通過行政院會，並送請立法院審議；在立法院中，執政的民進黨以其在國會擁有超過半數絕對席次的優勢，並未仔細傾聽與著重其他各方團體與黨派的意見，因此以行政院版本為主，制定了以「工廠管理」模式為主的政策方案。就此，由於合法化的周延程度不夠，可見未來在執行上將會產生相當的困難程度。

3. 執行者對政策目標共識的程度

一般言之，在政策規劃階段，如果相關人員(尤其是執行人員)均曾參與規劃，則對政策目標的共識就較高，執行時所遭遇的困難也就較少。

就我國一例一休政策而論，主要執行人員當然是以勞動部為主體，因此勞動部相關人員是否對這項政策方案具備共識，當然影響到未來執行的效果。

4. 執行機關所具的特性

執行機關所具的特性乃是影響政策執行成敗的最重要因素，而這些因素包括：(1)政策資源配置情形；(2)執行人員的意願；(3)機關的組織規範—有否建立一套執行的工作規範或標準作業程序。

就我國一例一休政策而論，主要執行機關為勞動部，因此該部是否具備未來實際執行時充分的勞動檢查人力，未來執行人員對該項政策的執行意願(尤其是假日去執行檢查作業，會不會引起起反彈或執行怠惰)，以及面對各產業的反彈，是否已經擬具一份完整的工作規範與標準作業程序等，都將會影響到未來的執行成效。

5. 機關組織間的溝通與執行活動的強化狀況

由於政策執行往往涉及許多機關間的互動及配合，包括上下層級間的機關及平行的不同機關間，因此彼此如何溝通政策的內容及執行方法，以便齊一步伐、共赴事功，乃

是一項極為重要的課題。

此外，為使執行機關與人員能夠奮勉執行政策，應有適當的強化性行動，包括：處罰、獎金，以及給予聲望與特權等。

就我國一例一休政策而論，如何使勞動部與經濟部，尤其是與地方政府執行機關充分的配合，以及建立對於執行人員適當獎懲措施，都將會影響到未來執行的成效。

6. 政策執行的監督情況

促使執行機關按照既定的政策目標與作法執行政策，必須輔以有效的監督措施。

就我國一例一休政策而論，建立起監控與獎懲機制，將會影響到未來執行的成效。

(三)政策本身以外的條件，又包括：

1. 標的人口順服政策的程度

政策如果要有效的執行，就需要標的人口順服政策，採取合作的態度加以配合。

就我國一例一休政策而論，除了特定產業勞工之外，包括其他不同產業的勞工，例如服務業，以及其他資本、科技密集的產業，例如高科技業等都表示強烈的反彈，顯然對於這項政策的執行效果將會產生極大的負面影響。

2. 政治、經濟、社會、文化等環境因素

執行機關所面對的政治、經濟、社會與文化環境狀況，會直接影響執行機關所採取的行動。

就我國一例一休政策而論，由於資方(或企業主)將因付出更多加班費，造成成本上升，為了維持利潤，所以雇主縮減原勞工業務，改派計時性人員，或者將成本反映在價格上，最後造成物價上漲，民眾生活不便，甚至部分勞工無班可加的問題發生。就此，都將增加這項政策方案在執行的困難度。

三、民主政治的可貴之處在於公民參與，請先詳述公民參與的特質，再說明公民參與實際運作所產生的爭議為何？

【擬答】

(一)公民參與的意涵與特質

所謂公民參與係指人民基於主權的認知，掌握政府行動與政策的充分資訊，進而「自發性」地透過健全多元的管道參加公共事務的活動之行為。

既然公民是以「直接參與」的方式表達自己的意志，因此其最重要的特質就在於「自發性」，公民是不能被動員而參與，他是基於自由意志，有感於公共政策對其生活有所影響而自動自發的參與行為。

(二)公民參與的困境(或爭議)

公民參與的擴大，同時也產生了許多問題，包括：

【註】：以下公民參與的爭議，如果同學只回答第一與二段亦為正確的答案，因為本題主要出自丘昌泰版本的公共政策，而其版本只有第一與第二項的敘述而已。當然，如果以下內容同學能全部回答，則更好。同時這也是宋老師上此段概念時的完整內容！

1. 民眾參與和專業知識的衝突問題

公共政策的性質太過複雜，所應考慮的因素甚多，因此民眾參與公共政策的先決條件為具有基本的「參政知識」，如此政策制定者與民眾之間的對話才有可能形成。

當代政府機關已經形成專業主義導向的科技官僚體系(technocracy)，這種取向係以科技專家為主體，民眾的專業知識缺乏，兩者要進行對話自有其困難。因此，如何教育民眾，使其具有豐富的參政知識為相當重要的課題。

此外，民主政治是民意政治，政策制定者必須敞開心胸，讓民眾能夠在政策制定過

程中暢所欲言；但民主政治更是責任政治，政策制定者為其所制定的政策負責，民眾則應為其所為之言論，負起道義上的責任，如果依靠的僅是一股沸騰的「參政意識」而欠缺以理性為基礎的「參政知識」，則這種參與是一種民粹主義的激情表現，絕不是民主政治的責任表現。

2. 民眾參與和行政效率的矛盾問題

當前主流的公共政策相當重視效率與經濟，政府改革的目標亦以提高行政效率為目標。不過，過分重視行政效率的目標，就容易犧牲公民參與的機會，因為公共政策制定過程已經非常冗長，如果還需要公民的參與，無形中增加甚多公共政策制定之成本與時間，導致行政效率的降低。因此，如何兼顧民眾參與和行政效率雙重價值的平衡為相當重要的課題。

然而，公民參與未必是行政效率的「阻力」，因為公民如能在政策制定過程中充分參與，則必然減少未來政策執行的阻力，總體看來並不致於沒有效率；如果事前因為害怕民眾參與，以致於政策執行過程中，受到民眾的百般阻擾，這才是延宕費時的表現。

對此，從許多垃圾焚化廠的興建過程中就可以看出：環保部門可以跨過民眾的門檻，快速的通過專業性的環境影響評估報告；但是到頭來，仍是無法免除民眾的抗爭與示威，全面性地延緩了焚化爐的興設計畫。

3. 公民參與和資訊公開的衝突問題

公民參與政策過程，必須接觸許多資訊，但如果政府任何事務的資訊都對民眾公開，則政府勢必無法有效運作，嚴重者甚至會危害國家安全及社會利益，如國防、外交等事務。因此公民參與和資訊開放很容易產生衝突現象，應仔細研究如何解決此種衝突難題。

4. 鄰避情結的負面影響問題

民眾在鄰避情結（不要建在我家後院）的驅使下，常常以激烈的抗爭手段，反對諸如核能電廠、垃圾掩埋場、水庫、石化工廠、飛機場等的興建，對經濟發展造成重大的影響。如何減低此種類型公民參與所造成的負面影響，殊值深入探討。

5. 公民團體的代表性與合法性問題

公共利益團體究竟是代表誰在說話，及是否正確的代表某部分人的觀點？但事實上他們可能僅代表一小部分的民意，因此，政府機關必須瞭解公民團體究竟代表誰在說話，以及公民團體如何正確表示他們支持者的觀點，以達到公平、正義的目的。

6. 成本效益分析與公平正義問題

政府機關限於財政或資源分配，在從事政策方案擬訂及執行時，通常從成本效益或效能分析的觀點出發。但公民團體關心的是公平、合理與正義的充分性及必要性，他們可能會排斥以成本效益來分析政策問題，而導致以過分狹隘不切實際的角度去參與政策運作過程。

7. 公民團體的參與策略及型態問題

公民團體可能會以誇大、戲劇化或非法的方式，凸顯他們的訴求，或是推動有偏差及有問題的活動，例如以黑函造成恐嚇的效果、濫用電子竊聽器或僱用間諜探聽機密的作法；甚至使用陳情、抗爭、大遊行等方式，延遲行政或司法過程，影響政府決策的公平、公正性及正義原則。

8. 行政人員抗拒公民參與的問題

由於許多行政官員基本上常常是隱密、自我服務、缺少想像力、虛假的、保守的、專業自許的、機構和生涯利益取向(以本機關的利益考量為主)的，因此，常排斥來自民間

多樣化的及開放性的公民參與。

四、政策工具選擇被視為政策設計的重心之一，請針對政策工具之三大類型：「自願型」、「強制型」以及「混合型」解釋其意義，並分別舉例說明之。

【擬答】

Howlett 及 Ramesh 二人依照國家機關涉入政策工具的程度，將政策工具分為自願型、強制型與混合型等三大類，以下說明如次：

(一)自願性工具

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。例如解決犯罪問題最有效的方法應該是家庭教育或社區犯罪預防組織。
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，例如我國的急難救助，常常是透過慈濟功德會的志工協助處理。
3. 市場：採取市場管理的策略，例如民營化的簽約外包、與解除管制的自由化，等。

(二)強制性工具

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團體採取直接的管制或干預行動，通常包括：

1. 管制：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；通常包括兩類：一類是以財務金融、工業發展等經濟活動為主的經濟管制，另一類是以環境保護、消費者保護等社會活動為主體的社會管制。
2. 公營企業：政府成立公營企業的方式，以使用者付費方式向民眾提供服務。
3. 直接提供條款：由國家機關直接由預算支付提供服務的經費，如國防、外交、警政、教育、消防、公園路燈管理、交通道路運輸等。

(三)混合性工具

這是指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有的涉入較深，但仍將最後決定權交由標的團體處理；有的涉入較淺，國家機關幾乎不涉入，通常包括：

1. 資訊與勸誡：政府散發資訊給民眾，至於民眾接不接受則完全看自己而定，例如政府經常呼籲民眾小心門窗或小心駕駛等工具；或是為了防止酒駕的發生，警政機關通常會告知民眾，喝酒不開車、開車不喝酒。
2. 補助：政府對願意實施某項政策者提供財務上的補助或獎勵措施，例如對於依環保署規定願意改騎電動機車者，可以享受半價優待的財政補助。
3. 財產權的銷售：將某些可以移轉的財產權進行買賣，使其可以固定消耗某項資源的方式，例如環保當局將污染排放權拍賣給廠商，而做總量上的管制，讓廠商可以生產污染性的商品。
4. 徵稅與使用者付費：對符合某種資格的國民或使用某種公共設施的國民收取某些費用，例如對於吸菸與喝酒的使用者徵收菸酒稅。