

106 年公務人員高等考試三級考試試題

類科：一般行政、一般民政、客家事務行政、績效審計

科目：公共政策

一、許多公共政策制定的過程和結果會呈現「漸進注意」(incrementalism)的特徵。請以一項實際的公共政策為例，評述其政策制定過程所顯示的漸進主義特徵與最後結果。(25 分)

【擬答】

林布隆 (Lindblom) 在 1959 年發表〈「漸進調適」的科學〉(The Science of “Muddling Through”)一文，開創漸進主義的概念。所謂漸進主義規劃模式的特徵為：

(一)政治與規劃中心分離

對於漸進主義來說，規劃和政治的決策中心是分離的。特定目標或目的必須在政治過程中完成，而負責政策規劃的專責機構，則只做達成手段之選擇即可。因此，規劃機構對政策方案無法事先做理性的規劃，必須依賴政治層次的決定。

以我國年金改革政策為例，由於事涉勞、軍、公、教、警等層面，因此各相關專業部門包括：勞動部、國防部、銓敘部、教育部、內政部等都無法事先做出各自基於理性判斷的政策規劃，必須等待「總統府年金改革委員會」產生共識後，才能去規劃相關的方案。

(二)缺乏價值共識

由於參與規劃的政治利害關係人對解決議題的價值認知往往南轅北轍，因此政策目標與目的之釐定往往是各利益團體角力、衝突及妥協的結果。從而，有關政策的規劃也只能達成有限的共識而已。

以我國年金改革政策為例，參與的各方代表各有其利益與價值立場，因此要獲得足夠的共識，非常不容易。

(三)缺乏一般性目標

由於政治決策者往往以所代表的選區利益為優先考量，對整體利益往往缺乏一致性的價值共識，因此政治決策者通常無法建立一般性的目標或目的；換言之，政治決策者只能制定一些模糊不清的目標和目的。

以我國年金改革政策為例，由於各方參與者都優先考慮各自代表群體的利益，無法對國家整體利益進行考慮，因此最後的結論或共識，都只能制定一些概略的原則或方向。

(四)特定的目標是修訂的、機會主義的、或不明確的

為避免或減少痛苦及不愉快的情況發生，規劃的特定目標和目的通常以修正的形式表現，規劃所需的資源及資金，也以模糊的形式呈現，以避免不必要的衝突、爭端與反彈。

以我國年金改革政策為例，由於參與的各方代表各自有其利益，因此遲遲無法獲得主要的共識，最後雖然總統府提出其既定的規劃版本，但仍然引起各方代表的反彈，經過不斷的折衷妥協，經修正後與原訂的方向仍然有一定的落差。

(五)功能理性

漸進主義強調只做手段的選擇，因此，具有功能理性的特質；即強調規劃的技術面與事實資訊的詮釋，不做衝突價值的分析與選擇。

以我國年金改革政策為例，當最後的結論或共識出現，規劃機關就只能依照政治層次的共識，去做相關的政策規劃。

綜上，透過對漸進主義特徵的敘述，可以了解政策的決定都是在政治層次(尤其是國會場域中)進行，而最後產生的決策通常都並非是最佳的政策方案，但至少是政策制定過程中的各方參與者可以同意的方案，亦即大家同意的方案就是好的方案。

二、當代對政策變遷(policy change)的理論模型解釋主要包括循環性(cyclical)的觀點、演進或政策學習性(evolutionary or policy-learning)的觀點，以及反彈或鋸齒型(backlash or zigzag)的觀點等，試申述其意涵並比較其異同。(25 分)

【擬答】

(一)政策變遷的理論模式

所謂政策變遷係指以一個或更多的政策取代現存的政策，包括新政策的採用或是現存政策的修正以及廢止。至於政策變遷的模型，目前現有三個理論，以下分述如次：

1. 循環的觀點(the cyclical thesis)

此一觀點係由史勒辛格(Arthur Schlesinger)所提出，他認為美國國家氣氛(national mood)在保守主義以及自由主義之間規則地循環變化。換句話說，在前進以及後退之間擺動，一邊是國家承諾私人利益是解決國家問題最好的方法的年代，另一邊是國家承諾公共目的是解決國家問題最好的方法的年代。史勒辛格認為經過大約三十年的間隔，國家就會轉而傾向改革。

例如，老羅斯福(Theodore Roosevelt)在1901年開始實施的「進步年代」(the Progressive era)，小羅斯福(Franklin Roosevelt)在1930年代帶來「新政」(the New Deal)，甘迺迪(John Kennedy)在1960年代引進「新領域」(the New Frontier)觀點，以及雷根(Ronald Reagan)在1980代所推動的保守主義的政策，則是重覆了1950年代及1920年代哈定(Warren Harding)以及柯立芝(Calvin Coolidge)時代的保守主義。

此外，史勒辛格認為三十年一個循環乃是一代(generation)的幅度。人們在這幾年之內受到政治理念所支配而形成政治共識，三十年之後，當這一代得勢當權，就會試圖將他們年輕時所吸收到的思想予以實踐。隨著時間流逝，每一階段皆有其自然方向。

2. 演進或政策學習的觀點(evolutionary or policy-learning thesis)

此一觀點係由薩伯提爾(Paul Sabatier)以及其同僚史密斯所提出。薩伯提爾發展出一種政策過程的概念架構，並且視政策變遷係由三種原因所造成：(1)政策次級系統/社群中各種倡導聯盟的互動；(2)次級系統外在的改變；(3)穩定系統變數的影響。

在此分析架構下，基本上政策變遷是兩種改變的產物：一種是次級系統外在事件的改變，例如動盪不安的社經情況，或是其他次級系統的產出；另一種是次級系統中每一個倡導聯盟為實踐其核心信仰而發生的爭鬥。

此時每一個倡導聯盟會尋求增加本身的資源，並且對外在事件所提供的各種機會做出回應，藉此機會對政策問題有更多學習與理解。外在動態所得到的新資訊，將使得每個倡導聯盟修正其信仰和改變它的策略。

最後由於每一個聯盟的努力，產生了「政策取向學習」(policy-oriented learning)的效果，亦即由所獲得經驗資訊所引起的相對持久行為意圖改變，並且導致了公共政策的達成或修正。

3. 反彈或鋸齒型的觀點(backlash or zigzag thesis)

此一觀點係由阿曼達(Edwin Amenta)以及史卡區波(Theda Skocpol)所提出。他們認為在美國公共政策歷史中，有一個不規則的模型，可以稱之為「鋸齒形效應」(zigzag effect)，或是刺激及「反彈」(backlash)。說明當一項政策從由有利於一個團體轉變為對另一個團體有利時，它並非是從自由主義轉為保守主義，而是呈現不穩定、反彈的狀況，「階級鬥爭」(class struggle)或是相互競爭的社會聯盟或許可以解釋上述的轉變。

例如，19世紀末期政府人事制度是提供白人高度消費、個人化以及「贍養制」(patronage)，然而，在1883年制定的文官改革法，則主張專業取才，符合功績資格者就可進入政府服務。而在1930-1950年的新政時期，政府為因應經濟大蕭條而制訂了許多社會保險方案及福利方案。最後，在1950-1980年的「戰後時期」，則是對先前民主黨執政時期的任意支出有些反動，特別是1970年代的「新聯邦主義」及1980年代的「新新聯邦主義」，都是代表對於大規模的福利方案的反彈，政府因此大幅刪減1960年代後期的大社會方案。

(二)三種理論模式的異同

1. 上述三種理論模式相同之處，可分兩個層次的說明：

- (1) 首先就短期的觀點而言，反映了變遷中的美國價值；
- (2) 其次，就長期觀點而言，都是屬於政策循環中較新的發展概念，讓我們得以了解政策為何會產生變遷？

2. 但其差異點則在於：

- (1) 觀察的時間幅度長短：循環觀點認為政策每三十年變動一次，而反彈或鋸齒型的觀點則是觀察百年的時間變化；至於演進或政策學習的觀點則是觀察幾十年的時間幅度。
- (2) 價值假定的不同：循環觀點是在自由主義與保守主義兩種意識型態之間擺盪；但演進或政策學習的觀點則是基於倡導聯盟中之「政策次級體系」的努力，以及是否產生政策學習取向的結果；至於反彈或鋸齒型的觀點則是說明政策變遷乃是反映出不同利益團體(或階級)的主張是否受到重視。

三、何謂政策次級體系？(10 分)。政策次級體系為倡議聯盟架構(Advocacy Coalition Framework, ACF)重要內涵，請闡述倡議聯盟架構，並以年金改革政策說明之。(15 分)

【擬答】

(一)政策次級體系的意涵

1. 政策次級體系乃是Sanbatier與Smith所提出的「倡議聯盟架構」(Advocacy Coalition Framework, ACF)的主要核心概念之一，指的是政策次級體系內出現了聯盟A和聯盟B，各有其政策信仰和資源，並形成其各自策略中的指導工具，除用以強化成員們的政策信仰外，並企圖影響「政策變遷的共識程度」，即媒體對政策議題的意見。
2. 並且在該政策次級體系內，不同的聯盟成員間會出現不同的信仰系統，包括、深層的深度核心(deep core)、中層的接近核心，以及淺層的次級觀點(secondary aspects)等信仰系統。
3. 此外，在競爭的政策次級體系中，倡議聯盟彼此間的政策爭論往往會提升為強烈的政治衝突，而這些衝突通常由「政策掮客」來進行調解。

(二)倡議聯盟架構的意涵

1. Sanbatier與Smith的這個分析架構，主要說明在「政策次級系統」內每一個倡導聯盟都有其信念體系，其中聯盟成員相互分享的如果是深層核心信念者(deep core beliefs)則不容易改變，但如果分享的是次級政策信念(secondary policy beliefs)者相對較有改變之可能。

以我國年金改革為例，一直以來就有主張(政府)與反對(被改革對象)年金改革的兩大團體聯盟，並各有其堅持的信仰、價值與立場。

2. 針對每一倡導聯盟而言，「外部衝擊或外在事件」的發生，通常可作為政策變遷的催化劑。

以我國年金改革為例，由於各項年金即將面臨破產，再加上執政的民進黨在國會取

得絕對多數的席次，因此主張年金改革的團體(即蔡英文政府)，就發動了年金改革。

3. 而且，每一倡導聯盟就會透過「相對穩定變項」提供的途徑或改變問題的性質，運用各種策略或工具企圖影響輿論對問題的傳播，使相關人員(包括一般民眾與各自與對立的聯盟成員)，產生政策取向學習的效果，進而產生一定意見的共識程度，逐漸加入該聯盟或改變對立聯盟的信念，最後造成政策變遷。

以我國年金改革為例，主張年金改革的蔡英文政府，除在總統府成立「年金改革委會」的方式，吸納各方代表參與以期望獲得各方共識進行改革外，期間並不斷透過政策行銷年金改革的必要性，不但獲得媒體正面的報導，也使得民眾產生政策學習的效果，進而增加對年金改革支持的正當性。

4. 此外，當兩大聯盟力量均衡產生的僵局(hurting stalemates)，正是促進協調談判的機會，而這必須有一位兩大聯盟可以接受的掮客來進行協調。

以我國年金改革為例，當在總統府內進型年金改革會議時，主張與反對的兩大聯盟僵持不下，最後由形象良好、夙孚眾望的陳建仁副總統進行懇切說明與協調，最後獲得年金改革的共識。

四、何謂「政策德菲法」(Policy Delphi)? 政策德菲法所採用的基本原則有那些? 試詳述之。(25分)

【擬答】

1960年代後期，為突破傳統德菲法的限制，並迎合政策問題複雜性的需要，於是產生政策德菲法。

(一)適用情境

當決策者面臨政策問題結構不良、相當複雜、資訊不足、性質專精、後果難以預測估計時，可以邀請專家學者、行政機關代表、民意代表、當事人代表等進行腦力激盪式的政策德菲作業，將團體決策結果提供決策者做為選擇方案的參考。

(二)基本原則

政策德菲法除了採取傳統德菲法的複述原則與控制性回饋原則外，並改進其他幾項新原則：

1. 選擇性匿名原則

參與者只有在前幾回合的預測過程採匿名原則，一旦政策替選方案呈現後，就必須公開為其論點辯護；傳統德菲法則是參與者從頭至尾匿名到底。

2. 選擇具利害關係的多元參與者

參與者的選擇可基於在特定環境內，與該項政策議題有利害關係或具該項政策議題知識者，但不一定是專家；傳統德菲法則是以專家學者為主。

3. 極化的統計分析：運用更精緻的統計技術，來分析參與者的意見差異程度。

4. 結構性衝突

參與者在組成結構上，彼此間基本立場就是衝突的，目的就是要參與者彼此對話，以避免團體盲思現象的出現。

5. 電腦運用：在互動過程中可運用電腦做為輔助，以減少德菲回合(意見交換)的往返時間。

綜言之，就德菲法技術應用的演進，首先是以個別專家為主的「傳統德菲法」，其次則是以團體互動的「團體德菲法」，再者則是「政策德菲法」，最後就是一開始參與者面對面討論的「對立性德菲法」。