

102 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、何謂市場失靈 (market failure)？市場失靈的主要原因有那些？政府可採取那些政策措
施，以矯正市場失靈的狀況？試分別回答之。

【擬答】：本題可參照陳真老師總複習講義第 3-6 頁。

(一)市場失靈意涵與原因：

市場失靈係指現實世界中因為受到許多因素的影響，使市場無法成為完全競爭的自由市場，價格機能無法展現，市場無法達到供需關係及資源配置的理想狀態。因而促使政府制定各種公共政策，介入資源分配的過程，提供財貨或服務，規範市場的運作，保障和促進資源分配過程的公平與公正。導致市場失靈的原因分述如下：

1. 公共財 (Public goods) 的提供問題：

公共財是指大自然或政府所提供的集體利益，因具備非排他性、非對立性以及擁擠性等特性，使得價格機能無法充分展現，導致市場失靈的結果。

2. 外部性 (Externalities) 所造成的問題：

又稱外溢效果，係指生產過程中所伴隨而來，利或不利的副作用；它是隱性的，不是我們所能預期的，可能是正面，也可能是負面的影響，使得價格機能無法展現，如污染。

3. 自然獨占 (Natural monopoly) 所造成的問題：

獨占扭曲了資源分配的效率，導致市場失靈的結果，所以政府必須進行干預。

4. 資訊不對稱 (Information asymmetry) 所造成的問題：

係指消費者沒有足夠的訊息與專業知識，判斷產品或所接受服務的數量及品質是否合理，生產者會收費過高並提供低劣品質之財貨或服務，使消費者蒙受損失並使價格機能無法展現。

在上述情況下，市場競爭機制無法提供市場機能充分運作的法則，政府的適度介入便是理所當然的事。

(二)市場失靈的補救之道

衛瑪 (Weimer) 和韋寧 (Vining) 以經濟學的角度解釋公共政策的類型，他們將公共政策分為五類以補救市場與政府雙重失靈的情形，其中管制政策、誘因政策、非市場供給政策以及保險與救助政策為市場失靈的矯正政策，說明如下：

1. 誘因 (incentives) 的政策：利用課稅和補貼的誘因，導引標的群體的行為。大體而言，包括：

供給面的賦稅手段、需求面的賦稅手段、供給面的補助手段以及需求面的補助手段為代表。以環境污染問題為例，可運用污染稅為誘因藉以導引標的群體行為。

2. 管制 (rule) 的政策：以建立規則來規範標的群體的行為，以環境污染問題為例可採取污染管制政策管制廠商的行為。

3. 非市場供給 (non-market supply) 的政策：政府對標的群體供給財貨或勞務，包括：直接供給（由政府行政機構、公營企業、特定服務地區等直接提供財貨與勞務）以及間接供給（採用簽約外包方式，但政府仍擁有該業務的所有權），以公共建設為例，可由政府直接提供相關財貨。

4. 保險與救助 (insurance and cushions) 的政策：政府對於標的群體予以保險或救助，包括保險（保險是透過風險分散的方式以減少結果的變異性，可以採取強制性的保險，如我國的全民健康保險）以及救助（係指透過集中化的機制，以減少結果的變異性，其方式是囤積計畫、移轉性協助與現金補助等，如農作物的囤積計畫可平抑風災後波動之物價）。

綜上所述，針對市場與政府雙重失靈問題，吾人認為除採取威瑪與韋寧五類政策工具藉以補救雙重失靈問題外。尚可透過非營利組織 (NPO) 協助以及新公共服務 (NPS) 中政府與社群

共同治理的概念，均可有效解決相關失靈問題。

二、公民投票的意義為何？公民投票可分為那幾類？它具有那些優點？又具有那些缺點？請一一說明。

【擬答】：本題可參照陳真老師總複習講義第 26-27 頁。

(一)公民投票制度的意涵

公民投票 (plebiscite) 係由 plebs (普通人) 與 scire (贊同) 兩字所構成，指涉由一般國民做出決定之意。廣義而言，公民投票指一個國家或地區的公民對於憲法、一般法案或政府的重大決策，具有提議表達意願，或投票決定是否同意的權力。包括公民的創制 (initiative) 及複決 (referendum) 兩項權利，人民可藉由此兩項權利的行使，可直接控制法律的制定及政府的決策。屬於人民行使立法權及行政權的直接民權。

(二)公民投票的類型

1. 強制性與選擇性的公投：前者係指對於憲法修正案等強制性要求必定應舉行的公投，並獲一定多數的同意才能修正；後者為選擇性的，未必一定要進行公投。
2. 拘束性與諮詢性的公投：前者係指政府需接受公投結果，具有法律拘束力；後者是公投僅供參考價值，不一定要遵守。

(三)公民投票制度的優點

1. 可體現主權在民的精神。
2. 可防止國會、政府與政黨的專斷。
3. 可探知多數人的需求。
4. 可提升人民對公共事務的責任感。
5. 可解決國家重大政治或政策議題。

(四)公民投票制度的缺點

1. 無法免除多數暴力所產生的弊端。
2. 民粹主義迷思所造成的弊端。
3. 濫用公民投票轉嫁政治責任的弊端。
4. 資訊不足導致公民投票結果失當的弊端。
5. 公民投票欠缺協商機制的弊端。

(五)結語：公民投票制度實施的注意事項

1. 以保障國家安全及維護社會安定為前提。
2. 必須先健全公民投票的相關法規及配套措施。
3. 必須確保民眾對公民投票議題具有充分的資訊。
4. 朝野必須承諾並保證以理性平和的方式，實踐公民投票制度。

三、請解釋成本利益分析法 (cost-benefit analysis) 的意義；進行方案成本利益分析的主要步驟 (程序) 為何？成本利益分析法應用於公共政策制訂時，有那些主要的限制 (問題) 必須加以考量？

【擬答】：本題可參照陳真老師總複習講義第 57-59 頁。

(一)成本效益分析的意義：

成本效益分析在本質上是一種事前的分析，是指系統地估計政策衝擊是否具有「效率」之技術，用於政策推薦之旨趣，在使分析人員推介政策方案時，得以用數量方法，表示政策之全部貨幣成本及全部貨幣效益，從而使成本與效益，二者在共同的貨幣單位下，互作比較，俾看出其大小。

(二)成本效益分析的程序：

1. 認定擬分析的計劃；
2. 計劃對於社會的正負面、目前或現在的影響應加以確定；
3. 將影響的價值予以貨幣化，其中正面影響視為利益，負面影響視為成本；
4. 計算淨利益，亦即將總體利益減總體成本；

公職王歷屆試題 (102 高普考)

5. 根據某些基本法則，選擇最佳的方案。

(三) 成本效益分析的限制

1. 無形成本與效益問題：

任何政策行動必然產生無形成本與無形效益，這些成本與效益皆無法量化，亦即最大困難在於無法價值化與折現化的技術困難。

2. 立足點問題 (standing issues)：

政策制定者計算成本與效益之時，通常僅願意站在於己有利的立足點，計算施行於標的團體的成本，以及來自於該團體的利益。

3. 分配權數 (distributional weights) 問題：

每個人對於政策的感受並不相同，因此在計算成本與效益時，應該注意政策的分配權數。

4. 實際效益與處罰效益 (real and pecuniary benefits) 問題：

成本效益分析的目標是測量政策產生的淨效益，當我們計算效益時，應該將此種因而必須受到處罰的第三方效益加以扣除。

5. 成本效益分析完全強調經濟效率，使公平、平等的標準，變成無意義以及無法應用。

6. 貨幣價值不適用於衡量回應性；同樣的貨幣價值，對不同的人意義不同。

7. 某些重要的財貨或勞務，難以用市場價格表示，政策分析人員被迫使用影子價格方法，此種主觀的判斷可能只是分析人員武斷的表示。

(四) 結語：成本利益分析面對多元價值衝突的困境

1. 「成本效益分析」的問題在於將一切的價值都貨幣化，透過單一的量化標準來衡量政策的優缺點。但是公平正義、乾淨的空氣、民眾需求的滿足、社會安定，這些價值與績效如何量化？且涉及主觀篩選的操縱(只有某些價值才被承認)等種種可能出現的思考誤差，都凸顯了「成本效益分析」的侷限。更嚴重的是，其形式操作的結果，往往只是替行政機關背書現行政策，並不能協助發現決策盲點。行政部門要如何在不同的方案間抉擇呢？我們很難提出一套放諸四海皆準的操作原則，因為每一個具體個案涉及的價值都不一樣。

2. 多元價值衝突調和之道：審議式民主

因此要解決多元價值衝突最好的方式，應該是透過公民參與的方式，在多元價值衝突中，建立最大公約數共識。亦即在公共利益的前提引導下逐步建立政策共識，成為深化民主治理的典範。

四、請將以下專有名詞先翻成中文後，再加以解釋

(一) Global Governance

(二) Sunset Legislation

(三) Game Theory

(四) Relative Deprivation

(五) Logrolling Legislation

【擬答】：

(一) 全球治理 (Global Governance) 本題可參照陳真老師總複習講義第 130 頁。

1. 全球治理意指在全球化的趨勢下，各國政府為因應此一洪流所應做出的回應與努力。依聯合國全球治理委員會的定義，所謂全球治理是指許多個人和機構、公共和私人的集合，管理他們的共同事務。這是一個持續的過程，而在過程中會納入衝突或各種不同的利益以及採納合作的行為。

2. 全球治理常見的作為：

(1) 對於涉及主權層次限制，採取彈性作法，避免對國際性的合作造成阻力或是形成爭端。

(2) 政府透過代理人從事全球治理相關事務，這些代理人包括：跨國公司或非營利組織。

(3) 為了因應全球化所產生問題和現象，許多國家必須增訂或修改法律以達成有效治理。

(二)日落立法 (Sunset Legislation) 本題可參照陳真老師總複習講義第 127 頁。

日落立法通常也稱為日落法案，係指由立法機關定期（如一年、三年、五年或十年）檢視某特定方案或特定政府機關運作狀況，以決定該方案或機關是否繼續存在或宣告死亡的一種機制。

(三)博弈理論 (Game Theory) 本題可參照陳真老師總複習講義第 23 頁。

博弈理論研究兩個或兩個以上競爭者，在決策場合中，所作成的理性決定。其中決策者須擬定策略，考慮其對手所可能採取的行動。它可適用於決定戰爭或和平，要不要使用核子武器、國際外交折衝、行政部門與立法部門衝突的決策情境。此外，當決策者面臨博弈決策情境時，在正常情況下，他會選擇一個使他遭受最少損失的方案。根據此理論，參與博弈決策者的最有利行為，乃是在計算對方可能行動對自己的影響後，所採取的對應行動。

(四)相對剝奪感 (Relative Deprivation) 本題可參照陳真老師總複習講義第 50 頁。

人們主觀認為自己生活的社會與經濟的狀況，感到挫折及不滿，是一種現實與期待的負面差距，因此參與社會運動表達自己需求，亦即個人的狀況明顯低於某一比較團體之個人的平均狀況，相當於比較性需求的內涵。

(五)滾木立法 (Logrolling Legislation) 本題可參照陳真老師總複習講義第 126 頁。

滾木立法是立法機關的一種陋規，立法人員彼此間以投票贊成獲反對議案方式，取得互惠式的同意。亦即立法人員各自提出有利於己或自己選區的議案，然後互相交換支持，最後均同蒙其利，但卻使公共利益受到損害。此種行為被批評為圖利自己、討好選民、浪費公帑的不當做法。

職
王