

# 《公共政策》

## 試題評析

第一題：將政策問題類型結合決策機制一起考，算是老題新考的作法。由於相關內容均可以在坊間教科書或考試用書中尋得，所以不算難題。

第二題：典型的考古題，需考生敘述的社會福利個案難度亦不高，一般考生應均能獲得不錯分數。

第三題：屬於今年地特公共政策中較具彈性的考題。能整合政治學與公共政策的考生應較能掌握該題作答。

第四題：典型的考古題，可以在坊間教科書或考試用書中找到制式作答內容。一般考生應多能掌握。

一、政策問題依其結構可分成三類，請先說明此三類問題之差異為何？在不同結構之下，應運用何種的決策途徑？（25分）

**答：**

(一)政策研究者William N. Dunn將政策問題區分為以下三種。

- 1.良好建構問題 (well-structured problem)：(A)僅具單一會少數決策者。(B)選案數目有限。(C)決策者之間具有共識。(D)決策結果具確定性，或僅存在低度風險。(E)可計算決策結果的發生機率。
- 2.中度（適度）建構問題 (moderate-structured problem)：(A)僅具單一會少數決策者。(B)選案數目有限。(C)決策者之間僅具有有限的共識。(D)決策結果具不確定性。(E)無法計算決策結果的發生機率。
- 3.不良建構問題 (ill-structured problem)：(A)決策者數量眾多。(B)選案數量無限多。(C)決策者之間不具共識。(D)決策結果全然未知。(E)無法計算決策結果的發生機率。

(二)Amitai Etzioni主張，決策者應依據「問題本質」而決定應該使用廣博理性 (comprehensiverationality) 或漸進決策途徑 (incrementalism)。

- 1.策略性問題 (strategic problem)：層次較高，涉及多元價值與偏好，近似於Dunn所界定之不良建構問題。決策者在面對此種問題時，應儘可能地使用廣博理性從事決策，藉以避免第三類型錯誤 (type III error)。廣博理性決策途徑具以下特質---(A)決策者必須明確地確認出政策問題，並且，該項政策問題界定必須獲得利害相關人的一致同意。(B)決策者必須界定出所有所欲達到的目標與目的，並依其重要性進行排序。(C)決策者必須確認出所有可以達成目標與目的的政策選案。(D)決策者必須對每一項政策選案的結果進行預視。(E)決策者必須檢測每一項選案，藉以了解其達成目標的程度。(F)決策者必須選擇出最能達成目標的方案。
- 2.操作性問題 (operational problem)：層次較低，僅涉及手段與執行工具的選擇。近似於Dunn所界定之良好建構問題。決策者在面對此種問題時，可使用漸進途徑從事決策。漸進決策途徑是由C. Lindblom提出，具以下特質---(A)決策者僅對現狀進行小幅改變。(B)決策者僅對部分、少數選案進行檢視。(C)同時對目標、目的以及選案進行調整（可以依據目標、目的來調整選案；或者，依據選案來調整目標、目的）。(D)隨著新資訊的獲得，持續對問題進行重新建構。(E)不斷地修正決策，而非在行動之前一次定案。

二、卡普蘭 (Abraham Kaplan) 認為政策規劃人員在進行政策設計時，須遵守七大原則。如果今天你是政策規劃人員，所面對的問題是設計一套社會福利方案，試運用七大原則，說明己見。（25分）

**答：**

(一)公正無私原則 (principle of impartiality)：以無私無偏的態度對所有利害關係人進行謹慎、通盤的考慮。在設計社會福利政策時，分析師應該兼顧各社會階級、族群的需求及價值，以達到不偏私於特定個人或團體之目的。

(二)個人受益原則 (principle of individuality)：無論採取何種政策選案，最終的受益者都必須是一般民眾。在設計社會福利政策時，分析師應該使所有標的人口 (target population) 均能獲得社會福利政策所提供之財貨與服務。

(三)弱勢族群利益最大化原則 (maximin principle)：儘量予位居弱勢的團體或個人最大的照護。在設計社會福

利政策時，一如John Rawls所提出之「重分配正義 (redistributive justice)」，分析師應該使社會中位居相對弱勢的個人或團體（例如：長期失業、少數族群、身心障礙、單親媽媽等）能優先取得社會福利政策所提供之資源。

- (四)分配普遍原則 (distributive principle)：儘量使受益者的範圍擴大，使利益廣及於一般人，而非少數人。在設計社會福利政策時，分析師應該將政策標的人口之設定範圍盡可能地擴大，盡可能地使所有符合資格、條件的個人或團體，均能獲得社會福利方案所提供之財貨或服務。
- (五)持續進行原則 (principle of continuity)：須考慮政策的延續性，不可「人存政舉、人亡政息」。在設計社會福利政策時，政策制定者應該盡可能使方案能長久進行，藉以永續地位需要照護者提供持續地協助。
- (六)人民自主原則 (principle of autonomy)：若民間有意願且有能力處理政策問題，則儘量交由民間處理。在設計社會福利政策時，若民間行動者（例如：私部門或志願部門）具有承擔執行工作之意願，政府可以契約方式將執行任務委託給民間部門，藉以提昇社會福利服務生產、輸送之多元性及彈性。
- (七)緊急處理原則 (principle of urgency)：應考慮公共問題的輕重緩急，較緊急者優先辦理。在設計社會福利政策時，應該對具有急迫需求的標的人口進行優先地資源提供及照護。

三、參與理論認為公共政策乃是經由政策利害關係人，運用各種方式，參與政策運作過程的結果。試問該理論之基本主張為何？現今存在何種障礙，以致無法全面實施？（25分）

**答：**

- (一)公民參與理論具以下假定：(A)公民是理性的，可以充分掌握決策所需的資訊。(B)公民將基於「公益」的觀點來參與政治。(C)每個公民對於政策的影響力均相同。(D)決策者係以民意走向作為決策基礎。
- (二)公民參與的形式：(A)直接參與---直接參加公聽會、座談會或各種決策機制。(B)間接參與---藉由加入利益團體、非營利組織或政黨，進而對政策過程及結果產生影響力。
- (三)公民參與的障礙：
1. 公民文化限制：公民參與須建基於理性、積極的公民文化上；若發生A.Downs所提出之「理性的無知 (rationalignorance)」現象，將不利於公民參與的進行。此外，偏狹、消極的公民文化亦不利於公民參與的進行。
  2. 公民自身條件的限制：公民未必對所有政策問題具興趣或充足的資訊，導致其在不理解政策議題，或對政策議題無興趣的情形下，喪失參與政策過程之意願。
  3. 權力因素的干擾：由於公眾價值未必與菁英之偏好相互一致，權力菁英將未必樂見公民參與政策過程。如此，將可能發生「非決策 (non-decision)」之現象，進而將公眾封阻於決策體制之外。
  4. 形式參與的影響：公民參與的意義在於「實質參與」---公民可以藉參與機制表達意見，甚至決定政策走向。政府機關經常使用的「吸納 (co-optation)」機制僅屬於「形式參與」---藉參與機制來提升其決策結果的正當性，從而使公民參與僅空具形式，而不具實質功能。

四、執行必須依法行事，因此政策合法化是政策執行的前提。而政策合法化過程中充滿議價協商，請問在政策合法化進行議價協商的前提條件為何？又議價協商後會產生何種結果？（25分）

**答：**

美國政策研究者G. Starling將政策合法化過程中的議價條件及結果界定如下。

- (一)議價條件：
1. 社會多元主義 (social pluralism)：雖然各種利益團體的領袖對於政策選案未盡同意，但是卻存在彼此進行交易、協商，進而獲致共識的可能性。
  2. 互依關係 (interdependence)：利益團體之間具有利害相關的關係，必須藉由協商交易的方式來保護或擴充自我的利益。
  3. 起初不同意但有同意之可能 (initial disagreement and potential agreement)：利益團體們雖然一開始對於某依政策選案不表同意，但是卻可能透過日後的協商、交易而獲致共識。
  4. 憲法因素 (constitutional factors)：憲法、法院判決、政治傳統等對政府行為所加諸的限制，將增加協商行為發生的可能性。
- (二)議價結果：

- 1.政策被廣泛地接受。
- 2.政策藉由不理性的方式獲得同意---肉桶立法、滾木立法（利益交換的腐敗行爲）。
- 3.政策被特定組織所控制---政策僅反映特定利益團體的價值或偏好。
- 4.無法控制行政機關---行政機關具有自主性與影響力，可以進行關說或遊說，藉以保障機關自身的利益與地位。

【高分閱讀】

- 1.譚士林《公共政策》講義第一回，pp.32-33；pp.46-47。
- 2.譚士林《公共政策》講義第二回，p.35。
- 3.譚士林《公共政策》講義第二回，p.21。
- 4.譚士林《公共政策》講義第二回，pp.48-49。