

《公共政策》

試題評析

第一題：綜合兼時事型考題，在一般教科書中並無提供較明確之參考解答，但程度較佳考生應可應付。

第二題：典型傳統考題，在吳定及丘昌泰之教科書中均可找到相關論述。屬簡單考題，一般程度考生應能取得中上成績。

第三題：亦屬傳統考題：「政策分析師的類型」，但換了提問方式，今年問的是其「專業倫理的內容」。雖變更換提問方式，但問題內容並無極大差異，應變能力較佳之考生可得到中上成績。

第四題：綜合兼時事型考題。藉由單一政策（軍教所得稅優待）問了兩個概念：「政策類型」及「可行性分析」。應變能力較佳之考生可得到中上成績。

總體而言，今年公共政策考題難度不算高，但需考生多加思考及理解所學內容後，方能取得較佳成績。第一題與第四題之題型，應為日後國考命題的主要型式。

- 一、民主國家的公共議程設定權分散於各類政策利害關係人、團體或組織，試以「兩岸經濟合作協議」（ECFA）簽訂與否為題，舉例說明有那些議程設定者參與其中？參與者的主張、表現的方式及目的為何？（25分）

答：

(一)議程設定之意義：J. Kingdon將議程設定（agenda setting）界定為：「政治行動者對各項價值之優先順序所進行之排列。」在議程設定過程中，將涉入多元政策行動者（議程設定者）。例如：Cobb & Elder將公共問題的提出者一潛在的議題設定者區分為：再調適者（readjustors）、環境反應者（circumstantial reactors）、發覺者（exploiters），以及行善者（do-gooder）。

(二)ECFA政策過程中的議題設定參與者：依據我國余致力教授之觀點，議程參與者可區分為以下類型：

- 1.行政菁英：由執政當局之政治任命者以及政府常任文官所組成。
 - (1)主張：在ECFA政策中，行政菁英是該議題的主要提出者，故其理當贊成該選案之內容。
 - (2)表現方式：透過積極地政策行銷或宣導，藉以促使該政策能順利實現。
 - (3)目的：藉積極行動促成立法與執行。
- 2.政治菁英：由掌握政治資源的政治行動者所構成，以國會及各級議員所構成。
 - (1)主張：在ECFA政策中，A.執政黨（NP）政治菁英將背負支持、合法化執政黨政策規劃內容之責任，故必須對外主張支持態度。B.在野黨（DPP）基於意識型態差異及國安考量，故積極表現反對態度。
 - (2)表現方式與目的：A.執政黨政治菁英將藉由國會連署、媒體倡導方式而表現支持。B.在野黨政治菁英將藉杯葛立法以及媒體宣傳方式表達反對。
- 3.利益團體：受該政策所影響，因而受益或遭致風險、損失之團體。
 - (1)主張：在ECFA政策中，主要利益團體為大型企業（包含金融團體）及中小企業台商。由於ECFA有利兩岸金融往來及投資，故多採贊成態度。
 - (2)表現方式與目的：企業團體將可對國會及行政部門進行各種施壓、遊說，藉以催生該政策之通過。
- 4.專家菁英：由政府外部之專業人士所構成之論壇或聯盟。
 - (1)主張：在ECFA政策中，專家菁英可區分為：A.贊成ECFA之聯盟或論壇。B.反對ECFA之聯盟或論壇。
 - (2)表現方式與目的：從事科學分析來評估ECFA的成本、利益及風險，藉積極倡議或反對該政策之通過。
- 5.公眾：一般公民大眾。
 - (1)主張：基於不同認知狀態及意識型態基礎，公眾將對ECFA產生多元的解讀與判斷。
 - (2)表現方式與目的：藉由連署、集會遊行、投書或扣應報章媒體，藉以表達其價值。
- 6.媒體：平面及電子傳媒。
 - (1)主張：成為反應有關ECFA價值、意見之平台。
 - (2)表現方式與目的：藉由資訊傳布及意見調查來反應民意走向。

【參考書目】

1. 譚士林公共政策講義第二回，P.17-22。
2. 蘇毓昌、余致力，2007，〈議程設定之研究：以財產來源不明罪之立法為例〉，收錄於2007年台灣公共行政學術研討會論文集。
3. 政與公共事務系所聯合會年會暨第三屆「兩岸四地學術研討會」論文集。

二、試問公共議程（public agenda）與政府議程（government agenda）兩者內涵及其差異為何？並說明公共問題取得議程地位的條件為何？（25分）

答：

(一)公共議程與政府議程之內涵

1. 公共議程（public agenda）：又稱為系統議程（system agenda），此種議程包括「所有政治社會成員所普遍認為值得注意的議題，且認為政府當局對於此類議題具有適當的管轄權」。因此，此種議程具有三要件：A.必須吸引公眾的關切；B.必須為公眾所共同關切；C.必須隸屬於政府相關部門的權責範圍之內。
2. 政府議程（government agenda）：又稱為正式議程（formal agenda），或制度議程（institutional agenda）。此種議程係指「受到政府機關所注意，並且被政府機關認為值得付諸具體行動的議題」。相較於系統議程，政府議程較為具體、具可行動性。

(二)公共問題取得議程地位之條件

1. Charles Jones認為，影響條件如下：

(1)事件本身的情況：

- ①範圍：被影響的人口有多少。
- ②察覺程度：哪些利害關係人察覺到該項問題情境？有多少人口察覺到？其詮釋結果為何？
- ③界定：被察覺到的問題情境是否被視為一項問題？由哪些人口進行問題界定？
- ④影響：利害關係人所受影響的程度為何？

(2)標的團體的情況：

- ①廣度：受影響的標的團體成員有多少？
- ②組織：標的團體中的領導者與一般成員之間的關係為何？層級節制？或民主參與？
- ③領導：團體中的領導者如何產生？領導者的權力大小為何？領導者的企圖心強度為何？

(3)接近門路（access）的情況：

- ①代表：決策者是否足以代表受問題所影響的利害關係人？
- ②同理心：決策者是否設身處地為受影響者設想？
- ③支持：受問題影響者是否均支持既有的問題建構？

(4)政策過程的情況：

- ①結構：政策決策者與利害關係人之間的關係為何？層級節制？民主參與？討價還價？
- ②回應性：政策決策者對利害關係人的回應程度。
- ③領導：決策過程中的領導者如何產生？領導者的權力大小為何？領導者的企圖心強度為何？

2. 吳定認為，影響因素如下：

- (1)公共問題的性質：A.必須吸引公眾的關切；B.必須為公眾所共同關切；C.必須隸屬於政府相關部門的權責範圍之內。
- (2)政治領導人的考量：決策者對於政治優先順序的認知，將決定公共問題是否能取得議程地位。
- (3)利益團體的影響。
- (4)危機或意外事件的發生。
- (5)社會運動的大規模舉行。
- (6)大眾傳媒的大量報導。
- (7)國際組織與國外勢力的影響。

【參考書目】

譚士林公共政策講義第二回，P.17-22。

三、學者David L. Weimer與Aidan R. Vining在論及政策分析家的專業倫理時，曾由分析的整合性、主雇的責任、對社會觀念的堅持等面向，對三類政策分析家的專業倫理認知進行分析，試述其內

涵為何？並舉例說明之。（25分）

答：

(一)政策分析家的意義與專業倫理的重要性

- 1.政策分析家（policy analyst）：擁有政策相關知識，足以提供決策建議之政策行動者。
- 2.專業倫理的重要性：如Wildavsky所指出，擁有知識的政策分析家與擁有權力的政策制訂者之間，將可能發生價值衝突之情事。故政策分析師將需依循其專業倫理來處理此種衝突。

(二)Davis Weimer & Aidan Vining對政策分析家倫理內含之界定：Weimer & Vining認為，不同類型之政策分析家，將產生不同之倫理內涵，其類型如下。

1.客觀的技術人員：

- (1)重視分析的周延性，旨在預測政策方案的後果。
- (2)盡量與顧客保持距離，並選擇機構（而非個人）作為服務對象。
- (3)將各種可能價值提供給顧客取捨。
- (4)專業倫理內涵：此類政策分析家著重以科學精神、程序提供完整的分析結果給顧客。故追求科學的正確性為此類分析家的主要價值。例如，當顧客委託特定分析時，技術型分析家將會鉅細靡遺地提供各種可能建議、評估各種成本、利益及風險。至於最終取捨結果為何，則取決於顧客的自我選擇。

2.顧客擁護者：

- (1)很少得出具體的分析結論，儘可能地附會顧客的立場。
- (2)對顧客保持忠誠。
- (3)選擇與自己價值相符的顧客進行長期合作。
- (4)專業倫理內涵：此類政策分析家著重提供符合顧客價值需求的建議，藉以確實地滿足顧客需求。故顧客滿意度是此類分析家的主要價值。例如，即便顧客的偏好與自身價值不合，擁護型分析家仍將以顧客的偏好作為優先考量，從而壓抑自身意見或理念。

3.議題倡議者

- (1)很少得出具體的分析結論，並藉此模擬兩可的機會來倡議自己的理念。
- (2)慎選顧客。
- (3)藉政策分析來實現個人的理想價值。
- (4)專業倫理內涵：此類政策分析家著重自身理念的實踐。故實現及倡導自身所信奉之價值為其專業倫理內涵。例如，當顧客的偏好不明確或無法在各種價值之間進行取捨時，此類分析家將會依循自身之價值而引導其顧客進行選擇。

【參考書目】

譚士林公共政策講義第一回，P.19-21。

四、行政院院會通過自2010年起取消軍教的薪資所得免稅優待。試問從公共政策類型來看，前者屬性為何？內涵為何？並從可行性評估的角度加以分析。（25分）

答：

(一)軍教薪資所得免稅優待政策之屬性與內涵：軍人與公立學校教職人員之薪俸是由國家歲入所支應，故其屬於重分配性政策（redistributive policy）。重分配政策涉及「一方所得乃建立於他方所失」的特質，故屬於零和賽局（zero-sum game）。

(二)可行性分析：

- 1.政治可行性（political feasibility）：檢測「政策利害關係人對於該政策作為的支持程度」。取消軍教免稅優待勢必會受到軍教人員所反對，但基於公平原則，多數公眾將可能法律可行性採贊同意見。故政治可行性高。
- 2.經濟可行性（economic feasibility）：檢測「執行該政策時的各項資源是否充裕」。取消所得稅優待僅涉及立法內容之變革，並不涉及昂貴的執行成本，且取消優惠後亦可增加政府歲入。故經濟可行性高。
- 3.行政可行性（administrative feasibility）：檢測「行政機關是否有足夠能力承擔執行工作」。取消所得稅優惠將會增加稅務人員的工作負擔，但並不會導致其超載。故行政可行性高。
- 4.法律可行性（legal feasibility）：檢測「政策內容是否適法」。取消軍教所得稅優待涉及立法修訂過程，

且其並無違背憲法主張公平之原則。故法律可行性高。

5.社會可行性 (social feasibility)：檢測「政策內容是否違反主要社會價值」。取消軍教所得稅優待符合多數公眾對賦稅公平性之期待。故社會可行性高。

時間可行性 (time feasibility)：檢測「時間幅度是否足以實現該政策內容」。取消軍教所得稅優待並無急迫之時間限制，且不涉及複雜的變革。故時間可行性亦高。

【參考書目】

- 1.譚士林公共政策講義第一回，P. 4-5。
- 2.譚士林公共政策講義第二回，P. 26-27。