

# 《公共政策》

## 試題評析

第一題：傳統考題，一般程度考生應該都能獲得12-18分。

第二題：這是國考中第一次出現交易成本的申論題。此題與民營化概念放在一起考，題目出得很靈活但不算艱澀，且頗具深度，是近年來少見的好題目。一般程度考生應可得8-12分。

第三題：除自由放任概念外，其他兩項均屬傳統考題，難度不大。一般程度考生應該都能獲得12-15分。

第四題：老題新考，需要考生加上實例解說。一般程度考生應該都能獲得12-15分。

綜觀來說，今年考題較去年出得好，且具鑑別考生程度之能力；整體看來難度不高，但卻需要稍微思考才能取得較佳分數。一般程度考生應可獲得42-55分。

一、何謂「漸進決策模式」？有些政府的預算政策十分符合漸進決策模式的特徵，其原因為何？試說明之。（25分）

**答：**

(一)漸進決策 (Incrementalism or “Muddling Through”)

1.提出者：Charles E. Lindblom

2.意義：在現實環境中，政府很少符合廣博理性理論的要求；政府通常僅對過去的政策進行邊緣性地修正，而非通盤性地制定新政策。

3.理論要點：

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。

F.決策責任分散於各個分析師身上，並且由許多社會團體共同承擔政策評估的責任，因此決策過程是斷裂、不連續的。

(二)政府預算符合漸進決策模式的原因：

1.政府機關業務固定、變動幅度不大，故多以上年度的預算作為編製下年度預算的基礎。

2.多元論者主張，由於政府需面對多元利益團體的施壓，故對現狀進行微幅修正，是維持既得利益者利益的最安全作法，從而導致政府採取漸進決策編列預算。

3.制度途徑公共選擇論者 P. Dumbleavy 認為，即便政府文官會致力於追求預算規模的最大化，但其仍是在制度框架下尋求最大化的追求。據此，即便預算會產生逐年增加的情形，卻是以漸進而非巨幅變化方式成長。

二、何謂「交易成本」(transaction cost)？何謂「興建—營運—移轉」(build, operate and transfer；簡稱BOT)模式？過去數年來，我國政府以BOT模式推動重大公共建設的過程中，所遭遇到的主要交易成本為何？應如何降低這些交易成本？請以實例說明之。（25分）

**答：**

(一)交易成本的意義：依據新制度經濟研究者之界定，交易成本為「市場行動者在進行交易時，除交易標的物之外，所需支付之有形或無形之額外成本。這些成本包括：蒐集資訊的成本、議價協商的成本，以及尋求監督、制裁之成本。」R. Coase曾提出著名之Coase定理：「當交易成本為零時，市場為最具效率的資源配置機制。但是當交易成本為正時，科層將可能取代市場成為較具效率的資源配置機制。」

(二)BOT的意義：BOT乃涉及以下三項運作程序的民營化策略

1.興建 (Build)：政府以契約方式將大型公共工程的興建權利交由民間團體進行；即便政府不涉入興建過程，但確保有監督之責。

2.營運(Operate)：負責興建工作的民間團體將可以在契約期限內，壟斷取得該公共工程的營運資格。

3.移轉(Transfer)：當契約屆滿，原負責營運之民間團體須將經營權移轉回給政府。

(三)從BOT中所衍生出之交易成本：由於政府與外包之民間團體之間存在資訊不對稱 (information asymmetry) 之情形，故將產生以下類型之交易成本：

1.蒐集資訊之成本：由於包商擁有較充足之資訊，故政府通常無法取得第一手、準確的資訊，從而導致政府僅能花費大量精力於書面資料之審查與核對。在此情形下，即便政府支付了大量蒐集資訊之成本，卻仍然無法掌握核心資訊。

2.議價協商之成本：在資訊不對稱之情形下，政府並無法有效掌握承包業者確實的興建以及營運成本，從而導致政府無法確實掌握整體以及細部成本。

3.監督制裁之成本：在資訊不對稱之情形下，政府無法全然掌握承包業者的實際作業情形，導致監督僅具形式效果，而不具實質功能。

(四)降低交易成本的方法：

1.強化 BOT 委託機關的專業知能，藉以縮短與承包業者之間的資訊落差。

2.加強與承包業者之間的互動與溝通頻率，藉以有效地掌握相關資訊。

3.宣導以及強化企業倫理，使承包業者瞭解其在公共服務生產、輸送過程中所扮演的角色。

4.政府應加強與私部門及志願部門行動者之間的合作關係，藉以強化相關資訊、知識的取得管道。

三、請解釋下列名詞，並扼要說明該名詞及其相關理論在公共政策制定層面的意涵。

(一)garbage can model (9分)

(二)political feasibility analysis (8分)

(三)laissez-faire ideology (8分)

**答：**

(一)垃圾桶決策模式：

1.提出者：March, Cohen and Olsen (1972)

2.理論要點：該模式指出，組織決策是處於一種「有組織的無政府狀態 (organized anarchy)」中。換言之，過度強調理性面向的廣博理性模型，以及過度偏重修改現狀的漸進決策模式，均不足以呈現出組織決策的非理性以及複雜面向。該模式認為，組織決策是由以下四項要素隨機碰撞的偶合結果---

A.問題的性質：該問題是否具有突顯性、受到利害相關人的注意。

B.選案的特質：各種替選方案是否受到決策者以及社會公眾的支持。

C.決策者的組成：決策者的社會背景、意識型態以及利益取向為何。

D.時機：在從事決策時，組織內外部的氛圍為何。

3.在公共政策制訂面的意涵：該模式使人們得以知曉決策過程中所存在的非理性以及機遇面向，從而在廣博理性以及漸進決策外提供另一種思考決策過程的途徑。

(二)政治可行性分析

1.理論要點：政治可行性乃可行性分析 (analysis of feasibility) 中的面向之一，旨在分析「特定政策選案是否受到標的人口以及執行人員的支持與認同。」可行性分析，是政策規劃時所經常使用之技術，除政治可行性外，尚包含經濟可行性、行政可行性、法律可行性、社會可行性、時間可行性以及環境可行性等面向之分析。

2.在公共政策制訂面的意涵：政治可行性分析可用以探討政策利害關係人對於免訂選案的支持與否。Lasswell 認為，「民主的政策科學」意味著政策分析人，應該將其專業知識視為維護、促進民主政治發展的基石。而政治可行性分析除可協助獲得政策相關資訊外，也全然符合 Lasswell 對政策科學的期許。

(三)自由放任的意識型態

1.理論要點：此乃古典經濟學之主張。此種意識型態主張，市場可以藉由供需法則作為其自律調節機制，而無須其他力量介入調控。據此，該主張認為政府不應積極介入市場，而應盡可能地放任市場進行自主運作，從而獲致效率之結果。

2.在公共政策制訂面的意涵：自由放任的意識型態即為新右派意識型態的原型，其主張政府應盡可能地縮減其規模以及減少其職能；除了維護治安以及國防 (守夜國) 之外，政府不應積極擴大其職能範圍。

四、成本效益分析 (cost-benefit analysis) 是一項重要的政策分析工具，請以實際的公共政策為例，說明此一分析工具的優點和缺點。(25分)

**答：**

(一)成本效益分析的意義：為一種政策分析工具，使用於以下時機：當投入（成本）與產出（利益）均可以用貨幣單位進行計算時。

(二)成本效益分析的作業程序：

- 1.問題建構：確認出目標、目的、選案、標準，以及成本與利益。例如，在從事興建蘇花高這項公共問題時，分析師應先確認興建蘇花高的目標為何？可以如何興建？預期帶來何種經濟效益以及哪些環境成本？
- 2.詳述目的：將具有普遍性、抽象性的目標轉化為具體、可測量的目的。例如，計算興建蘇花高可以為東部居民節省多少時間成本，以及減少多少車禍肇事率？
- 3.詳述選案：在眾多選案中選擇一最可行之方案。例如，選擇某種興建方式來構築蘇花高。資訊的蒐集、分析與詮釋。例如，以訪談、問卷或田野調查方式來取得多元利害關係人對於蘇花高的觀點與看法。
- 4.確認出標的團體與受益者：羅列出所有會受到政策行動所影響的團體或個人。例如，列舉出將因興建蘇花高而受益或受害的人口有哪些，並排列其重要順序。
- 5.估計成本與利益：以貨幣作為測量單位，對選案中的各種成本與利益進行測量。例如，以數量化方式計算興建蘇花高所可能帶來的成本與利益。
- 6.成本與利益的貼現 (discounting)：將各種貨幣性的成本與利益轉化為實際現值。例如，設定一項貼現係數，藉以預估蘇花高未來可能產生的利益與成本為何。
- 7.風險與不確定性的評估。例如，評估蘇花高可能對當地環境、生態所造成之影響。
- 8.決策標準的選擇：選擇出評價選案成敗的標準。例如，以效率標準來評估興建蘇花高之良窳。
- 9.推介：向政策製定者推薦最可行的方案。

(三)優點：

- 1.可以貨幣形式呈現出各項選案的利益與成本。
- 2.具完整的評估、計算邏輯，合乎理性精神。

(四)缺點：

- 1.公部門所提供的財貨或服務通常無法以市場價格進行計算；成本效益分析將無法發揮功能。
- 2.成本效益分析僅著重於經濟與技術理性，忽略實質理性面向。
- 3.成本效益分析無法處理外部與無形性成本-利益（此種成本-利益通常無法以貨幣單位測量）。

**【參考書目】**

譚士林老師上課講義與筆記