

# 《公共政策》

一、根據世界銀行（World Bank）的說法，越來越多的政府試圖建立起「循證的公共政策」（evidence-based public policy）的體系，以期能為人民提供更好與更快速的政府服務；請問循證的公共政策之內涵為何？實務應用上可能的限制何在？（25分）

<b>試題評析</b>	本題為今年本考科的難題之一。由於國內各版本教科書及考試用書幾乎都沒有介紹，所以多數考生將陷入不知如何回答之窘境。
<b>考點命中</b>	《高點·高上公共政策講義》第一回，譚士林編撰，頁2-3、頁101-103。

**答：**

Lasswell & Lerner於其名著《政策科學》中指出，公共政策研究必須是個「問題導向（problem-oriented）」專業領域。亦即，無論是問題解決導向的政策分析，或理論建構導向的政策研究，都必須以重大公共問題做為探究基礎，而非單純地聚焦於發展工具、手段，或僅流於抽象的哲學思辯。

(一)循證公共政策之意義：公共政策--政府的積極做為或消極不做為--必須以嚴謹的經驗資料做為建構、發展之基礎。前英國首相布萊爾在1999年出版的英國政府改革白皮書中即指出：政府應制定確實能有效處理實務問題、具前瞻性，且以經驗事實為基礎的公共政策，以有效回應短期壓力，以及針對問題原因（而非併發症狀）提供有效解答。」

(二)循證的基礎：

- 1.個案分析資料：以其他國家或行政區域的處置方式做為提供政策建議參考依據。
- 2.調查資料：針對問卷調查結果從事統計分析，以提供政策制定之相關資訊。
- 3.大數據：大數據是資料量規模巨大到無法透過人工或者計算機，在合理的時間內達到擷取、管理、處理、並整理成為人類所能解讀的形式的資訊。在總資料量相同的情況下，與個別分析獨立的小型資料集合（Data set）相比對，將各個小型資料合併後，即可得出許多額外資訊及資料關聯性。此種方法可用來探究商業趨勢、確保研究品質、避免疾病擴散、打擊犯罪，以及控制交通路況等。

(三)實際應用之限制：

- 1.個案分析資料：個案分析結果多不具外在效度。亦即，由於個案具有其環境、背景之根本差異，因此個案之間多不具比較基礎，個案研究結果亦難以直接提供其他系絡政策分析師相關建議及解答。
- 2.調查資料：在從事調查法時須注意樣本是否具代表性、問卷內容是否具效度及信度、訪員是否又誤導問卷填答者之情形、回收問卷是否有制式作答（response set）現象、所使用統計方法是否適當等。此外，數據本身不會說話，研究者的詮釋、解讀方式將決定調查分析之結果。
- 3.大數據：大數據的重要特質之一，就是它來自數種不同的來源，但如果這些資訊不易整合，也就難以真正地節省成本或創造價值。此外，在極為大量的資料之中，常含有相似度極高，或完全相同的觀察，此種現象可能會帶來虛假的相關性，並導致錯誤決策。
- 4.其他：誠如A. Wildavsky所指出，政策分析須同時重視客觀性及創造性。循證固然可使政府決策具有更堅實的經驗基礎，但問題解決有時也須依賴決策者之直觀與洞見。

二、何謂公共政策分配性結果中的「沉默輸家」（silent losers）？其可能的成因為何？（25分）

<b>試題評析</b>	本題為今年本考科的難題之二。由於國內各版本教科書及考試用書幾乎都沒有直接介紹，多數考生也將陷入不知如何回答之窘境。但相較於第一題，本題有較多之相關概念出現於教材中，所以程度較佳之考生應可取得合理分數。
<b>考點命中</b>	《高點·高上公共政策講義》第一回，譚士林編撰，頁20；第二回，頁31-32、頁41-42。

**答：**

(一)沉默輸家之意涵：依據Martin Sosnoff之界定，該概念乃意指：在政府透過公共政策從事資源分配之過程中，基於特定理由遭致損失，且無法積極為自身爭取利益或補償之個人或團體。

(二)沉默輸家的形成原因：

- 1.多數暴政：在特定社會中，在人口結構上優勢的多數人持續漠視少數人之利益及價值，導至少數人無法依循正式制度表達自身價值及偏好，在此種情形中，少數人即構成沉默輸家。
- 2.非決策（non-decision）：依據Bachrach & Baratz之界定，在議程設定過程中，政治菁英或優勢團體可創造或強化特定價值及制度實務，藉以將政治過程之運作範圍限制在其認為相對無害、安全的議題範疇中。在此情形下，無法使自身重視之議題排入政府議程的一般公眾或團體即成為沉默輸家。
- 3.意識形態調控：Steven Lukes指出，在政治動員過程中，有權者可能透過意識形態調控，使一般公眾或弱勢階級習焉不察地接受一項與其實際利益相悖的價值。此時，公眾及弱勢階級即構成沉默輸家。
- 4.資訊劣勢：在社會互動過程中必然會衍生資訊不對稱現象（information asymmetry）--其中一方較他方擁有相對充足之資訊。在此種情下，資訊擁有程度較低之個人或團體，可能會遭致欺瞞，致使自身利益受損卻毫無知覺，進而成為沉默輸家。
- 5.未來世代：尚未出世之人口、世代因無法參與當下之議題辯論及陳述自身價職，導致成為利益減損的沉默輸家。例如：政府大量舉債，導致債留子孫。或前人汙染環境、濫用資源，導致後人須承擔環境劣化、資源枯竭之苦果。

三、公共政策的推動需要將政策分析與規劃的結果轉換成為政治體系所通過的法令制度，是一種實現政策採納（policy adoption）的策略行動過程，學者魏墨與維寧（David L. Weimer and Aidan R. Vining）曾經提出吸納、妥協、操控遊說以及論辯等四種策略，請以「一例一休」的政策為例，分別討論這四項策略之內涵與應用作法。（25分）

試題評析	本題並無任何刁鑽之處，僅明確地提問四種合法化策略並要求舉例，一般程度考生應能獲的中等得分。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第二回，譚士林編撰，頁62-64。

答：

(一)政策合法化或採納的策略行動：

- 1.吸納：決策者或決策機構將異議分子吸收至決策過程中，以提升決策結果之正當性。吸納僅屬形式參與，而非實質參與，因決策者僅將參與做為取得正當性的工具。
- 2.妥協：複數行動者在決策過程中相互調適，以取得雙方或多方均能同意之做法。
- 3.操控遊說：在決策過程中，其中一方（多為資訊充足者）基於正面、積極理由而說服他方接受特定觀點、做法之過程。
- 4.論辯：多元政策利害關係人在合法化過程中提出正、反意見交互陳述，以影響他人，藉以取得共識之過程。

(二)以「一例一休」政策為例：勞動部擬將《勞基法》規定「勞工每7日中至少應有1日休息，作為例假」，改為1天例假、1天休息日，若勞工同意，僱主可安排在休息日上班，但要加倍發給工資。例假僅天災、事變、突發事件才可要求勞工銷假上班；休息日只要徵得勞工同意就可上班。但例假上班者，僱主應發給加倍工資，還要給勞工補假；休息日上班者，勞動部研擬也發加倍工資，但不必補假。導致休息日停休上班門檻低於例假，補償也較少，勞工難以真正周休2日。

- 1.吸納：政府將反對一例一休的勞工團體吸收至決策過程中，賦予其發言權及表決權，以提升該決策之正當性。
- 2.妥協：政府與勞工團體相互協商、彼此妥協，以尋找出雙方或多方均能接受的休假政策。
- 3.操控遊說：政府以積極理由闡述一例一休政策之優點，藉始利害關係人能接受該政策。
- 4.論辯：政府邀請支持及反對一例一休政策的相關團體與專家學者舉行公聽會或辯論會，使支持者與反對者可藉由辯論、論證過程相互說服。

四、公共政策的需求評估，往往需要認定政策方案要服務的標的人口（target population）是那些人，請問設定政策標的人口的原則作法與可能的標準為何？（25分）

試題評析	本題亦為國考公共政策科目的常見考題，一般程度考生應多能得到中上分數。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第二回，譚士林編撰，頁54。

**答：**

依據W. N. Dunn之界定，政策標的人口即為公共政策所欲影響的個人或團體。Mason & Mitroff (1981) 指出，政策標的人口的的設定標準如下：

- (一)法令途徑 (imperative approach)：以相關法規的內容，作為認定利害關係人的基礎。
- (二)地位途徑 (position approach)：以行動者在相關議題網絡中的地位或位置作為認定基礎。
- (三)聲譽途徑 (reputation approach)：以行動者所擁有的名望作為認定基礎。
- (四)社會參與途徑 (social participation approach)：以行動者參與特定議題相關活動的程度或頻率作為認定基礎。
- (五)意見領袖途徑 (opinion leadership approach)：以行動者足以影響他人意見、價值之能力作為認定基礎。
- (六)人口統計途徑 (demography approach)：以人口統計資料之內容作為認定基礎。
- (七)組織途徑 (organization approach)：以「與特定組織有關連 (盟友、顧客、競爭者、員工、管制對象等) 的行動者」作為認定基礎。

點  
高  
上

【版權所有，重製必究！】