

## 【行政、民政、智慧財產行政】

## 《公共政策》

## 試題評析

今年（95年度）高考三級的公共政策考題相當靈活—其靈活程度可媲美、甚至不下於研究所考題。從第一題到第四題，均屬複合型而非單一概念考題；考題中的所有概念均散見於各教科書中，無集聚在單一單元者。在此情形下，若考生無法全盤地掌握各種相關概念，單憑記憶或背誦功夫將很難獲得高分。

就各題而論：第一題主要在考「集體行動的邏輯」。第二題則是著重於檢測考生的應用與理解能力。但是，有些遺憾地，該題後半部的提問方式似乎略嫌草率、有語病，令答題者有些摸不著頭緒。第三題為假設檢定與實驗設計的變形，算是「老題新考」。第四題在訪問教科書中無「標準答案」可循；或許，可以檢測出考生對於談判領域以及公、私部門差異的理解程度。由於考題靈活度高、適合具研究所程度的考生。因此，一般考生分數偏低將不意外，預估平均分數應介於28-36分之間。

一、民主社會公共政策的制定都講求合乎「民意」。何謂「民意」？有學者認為人數較少的利益團體經常會比人數較多的相對利益團體(例如資本家對勞工)在民主公共政策過程中更易居上風，有更大的影響力。試舉例說明其原因。(25分)

答：

(一)民意 (public opinion) 意指：對特定人口所抱持的意見與價值進行調查與匯集之結果。吳定教授將民意界定為「某特定人群在某特定時間對某特定公共事務-議題所表示之意見。其形成深受人員組成、時間以及空間因素所影響。」並且，民意具有：複雜性、多變性、不普及性、不一致性、不可靠性、潛在性、容忍性等特質。

(二)在政策過程中，為何少數的利益團體，會比人數眾多的利益團體佔優勢？Mancur Olson於《集體行動的邏輯》一書中指出：在集體行動 (collective action) 的過程中，集合個體之理性卻不見得會達到集體理性的結果。形成此種現象的原因在於，理性自利的行動者將產生「搭便車」(free rider) 的投機行為—亦即，由於集體行動所產出之結果具公共財 (public goods) 性質。因此，即便是沒有為該公共財貨或服務支付任何成本的個人，亦可能享有該財貨或服務所帶來之利益。Olson進一步指出，相較於人數少、成員之間易於進行相互監督的小團體，此種搭便車的現象更容易出現於人數眾多、不易對成員行為進行監測的大型組織。為了效控制此種搭便車的投機行為，以及避免集體行動中所存在的矛盾現象，Olson認為，可以藉由以下機制來進行控制：

1. 訴諸強制力 (coercion)，藉以有效控制成員行為

2. 提供選擇性誘因 (incentives) 或附加報酬，藉以誘使組織成員為集體行動付出應有之貢獻與成本。

(三)舉例：消費者權益保護政策為最典型之例證。在該政策領域中：1. 消費者團體的規模較大，但每個個別消費者從保護政策中所獲得的利益亦較為分散、稀釋；據此，理性自立的消費者將不願花費時間、精力親自投入自身權益的保護行動，反而會指望他人採取行動，進而坐享其成，此即搭便車心理。2. 廠商或生產者團體的規模較小，但利益集中。因此，具有較高的誘因採取維護自身利益的集體行動。在此一消一長的情形下，消費者團體反而成為弱勢、分裂的多數，從而在政策過程中位居下風。

二、吾人常用指標 (Index) 來衡量公共政策的成敗與績效，請分別以「政府電子化」與「治安」為例舉出五個可做為各縣市政府績效評比之指標，並由「製作成本」、「影響行為程度」及「賞罰公平性」評述之。(25分)

答：

(一)政策指標 (index or criteria) 乃用以評價公共政策績效、良窳的標準。

1. 電子化政府的評比指標：電子化政府之目的乃藉由數位、電子化界面的使用來達成以下兩項目標：

(1) 便民與效率—對外 (民眾)，藉由電子界面的使用，來增加民眾與政府機構的接觸、互動管道；對內 (政府內部)，可在降低行政成本的同時提升行政效率。

(2)民主與參與—藉由電子界面來傳遞、公開相關政府資訊，藉以滿足民眾知的權利；此外，亦可增加政府機關與民眾的互動管道，藉以擴大民眾對於公共事務的參與機會。在此情形下，吾人可將電子化政府的評比指標界定如下：

- A.界面的操作便利程度—該電子界面是否易於操作、學習成本低。
- B.界面的使用率高低—民眾與公務人員對於該界面的使用頻率高低、次數多寡。
- C.界面內容的豐富性—民眾與公務人員是否可以由該界面中獲取充足的資訊。
- D.界面的互動程度高低—該界面是否可以促進民眾與政府以及各政府單位之間進行互動與資源交換。
- E.架構界面的成本高低。

2.治安政策的評比指標：治安的好壞涉及以下兩個面向：

- (1)客觀面向—各項犯罪指數是否下降。
- (2)主觀面向—標的人口對於治安環境的主觀認知。據此，吾人可將治安政策的評比指標界定如下：
  - 整體犯罪率的增加或降低程度。
    - A.輕度犯罪與重度犯罪的各案增加或減少程度。
    - B.平均犯罪年齡的增加或減少程度。
    - C.一般民眾對於治安的觀感為何。
    - D.婦女、兒童、老人等體能居弱勢者害怕獨行或夜行的程度高低。

(二)以「製作成本」、「影響行為程度」、「賞罰公平性」評述：

- 1.製作成本—意指特定政策所支付之成本高低。一般而言，多認為在合理的範圍內，成本愈低愈好。據此，不論是電子化政府或治安政策，若能以較低之成本達到預期之目標，則屬較佳之狀況。
- 2.影響行為程度—政策影響 (policy impacts) 意指「政策產出對於標的人口之行為、價值、態度的改變程度」。是以，在電子化政府中，若該政策能提升民眾上網洽公之行為，以及增加民眾與政府機關的互動程度，則該政策即獲得初步成功。至於在治安政策方面，若該政策可以改變犯罪人口行為、價值，以及使一般民眾獲致更高之心理安全感，則該政策亦屬較佳者。
- 3.賞罰公平—意指對於相同程度之行為予以相當程度之獎賞與處罰。在電子化政府中，政策之重點應聚焦於提供民眾上網之誘因。相對地，治安政策則應對危害治安者進行抑制。

三、何謂公共政策與管理的第 I 型誤差 (Type I error) 與第 II 型誤差 (Type II error)？請以食品藥物管理政策為例，說明對新藥上市的管制應做何種政策安排可能使兩種誤差得到較理想 (或較佳) 的混和？(25分)

答：

(一)在研究方法中，第一類型誤差 (Type I Error) 與第二類型誤差 (Type II Error) 均屬在假設檢定 (hypothesis testing) 過程中所出現的錯誤。兩者均環繞著對於虛無假設 (null hypothesis) 的接受或拒斥關係。Kerlinger 指出，所謂虛無假設意指：「一種用以陳述『變項之間不具任何關係』的統計命題 (statistical proposition)」。

- 1.第一類型誤差：拒斥真實的虛無假設。
- 2.第二類型誤差：接受虛位的虛無假設。

(二)以食品藥物管制政策為例。例如，藥檢局試圖證明新藥 A 具有副作用。在此檢驗過程中，將產生以下虛無假設：新藥 A 不具任何副作用。

- 1.若該藥不具任何副作用，但藥檢人員卻誤以為其具有副作用，即為犯了第一類型誤差。
- 2.若該藥具有副作用，但藥檢人員卻誤以為其不具副作用，即為犯了第二類型誤差。在此情形下，不論第一或二型誤差，都將對國民健康造成重要影響—使良藥無法檢定通過，或使毒藥公然上市。

(三)控制誤差的方法：在新藥藥效的檢測上，可以透過以下政策安排來控制誤差

- 1.隨機抽樣 (random sampling) — 隨機地抽出則以代表母群體 (population) 的樣本 (samples)，藉以進行檢測。例如，隨機抽取出 40 位民眾進行藥物檢測。
- 2.隨機指派 (random assignment) — 隨機地將樣本分配置、指派至實驗組 (基受實驗處置) 與控制組 (無接受實驗處置) 中，藉以進行比較。例如：將以隨機抽出的 40 位民眾中的 20 位指派到實驗組、定時服用 A 藥；將另 20 位民眾分配至控制組、不服用任何藥物。藉由控制組與實驗組的比較，將可以獲知新藥 A 的作用為何。

(四)總的來說，研究者可以用多組對照的方式降低誤差發生。但須加以注意的是，任何實驗設計均需留意「倫理」問題—亦即，實驗的進行是否會危害、違反特定之社會價值。在前述例證中，研究者若與進行此種檢測，將須仔細考量新藥對人體的危害，以及須於事前將所有可能風險告知實驗參與者。否則，將有違研究倫理。

四、「政府對政府」或「政府對民間」的政策談判和純粹「民間對民間」的談判在議題、形式、過程及結果意義上有何異同？試申論之。（25分）

答：

(一)「政府對政府」或「政府對民間」的政策談判，與「民間對民間」的談判之間的相同之處：

- 1.兩種談判皆可已被視為一種賽局（game）結構。
- 2.談判中的雙方、甚至多方都可以被視為賽局中的參與者（players）。
- 3.所有賽局參與者對於各種利益與成本都會進行仔細地計算、考量，進而對各種狀況推論出其償付值（pay-off）。
- 4.賽局中每位參與者將視他人的策略（strategy）來調整自身策略內容。

由此可知，不論各種談判都可以被視為行動者之間所形成的博奕式（game-like）互動關係。賽局參與者將在此種互動模式中持續不斷地修正自身策略，直到無改善的可能為止。此種所有參與者均無改善可能的狀態即為該賽局中的均衡點（equilibrium）。

(二)「政府對政府」或「政府對民間」的政策談判，與「民間對民間」的談判之間的相異之處：

- 1.所涉及利益不同：「政府對政府」或「政府對民間」的政策談判涉及公共利益的界定與分配問題；「民間對民間」的談判涉及私人利益的議價、協商問題。
- 2.所涉及權力屬性不同：「政府對政府」或「政府對民間」的政策談判涉及公權力、國家高權的行使（若為國對國的談判，則涉及主權的問題）；「民間對民間」的談判不涉及此種權力。
- 3.規範不同：「政府對政府」或「政府對民間」的政策談判過程須遵守公法（行政法）的規範內容；「民間對民間」的談判則須遵守私法之規範。
- 4.影響範圍不同：「政府對政府」或「政府對民間」的政策談判結果將影響所有政治社群成員的利益與福祉；民間對民間」的談判結果則多對談判兩造或多造形成影響。