

《公共政策》

一、許多公共政策制定的過程和結果會呈現「漸進主義」(incrementalism)的特徵。請以一項實際的公共政策為例，評述其政策制定過程所顯示的漸進主義特徵與最後結果。(25分)

試題評析	本題是典型考古題，也是這份考卷中與第四題並列為最簡單之考題。只要稍有準備的考生應該都可得到合理分數。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第一回，譚士林編撰，頁70。

答：

漸進主義是由 Charles E. Lindblom 所提出。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。亦稱之為「枝節途徑 (branch approach)」。有限理性的應用與延伸。相較於 Simon 是從「管理」角度說明有限理性；Lindblom 是由「政治」角度詮釋有限理性。

1.理論要點：

- (1)決策者僅對現狀進行小幅改變。
- (2)決策者僅對部分、少數選案進行檢視。
- (3)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）。
- (4)隨著新資訊的獲得，持續對問題進行重新建構。
- (5)不斷地修正決策，而非在行動之前一次定案。
- (6)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。

2.實例說明：1993年立法院通過我國藥事法102條規定，等同宣告我國醫藥分業政策之開啟。1996年前衛生署公布推動醫藥分業草案，進一步公布實施醫藥分業之四項指標。但我國醫藥分業並未走向僅能由藥劑師調劑之「單軌制」，而是成為醫師在特定條件下仍可從事調劑之「雙軌制」。從1990年代中期年以來，醫藥團體彼此角力影響立法與行政機關漫長過程，導致我國醫藥分業政策漸進地朝向雙軌制邁進。

二、當代對政策變遷 (policy change) 的理論模型解釋主要包括循環性 (cyclical) 的觀點、演進或政策學習性 (evolutionary or policy-learning) 的觀點，以及反彈或鋸齒型 (backlash or zigzag) 的觀點等，試申述其意涵並比較其異同。(25分)

試題評析	本題是較具彈性及挑戰性的題目。政策變遷考題並非第一次出現於文官考試，但本題所提問之三種政策變遷模式，卻無法在相關教科書中找到相關內容或論述。曾修習過政策研究相關學分的考生較可能在本題獲得高分。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第三回，譚士林編撰，頁38-41。

答：

(一)政策變遷之意義：我國吳定教授認為，政策變遷 (policy change) 意指一項或多項既有政策被其他政策所取代或作若干調整的現象。Sabatier & Jenkins-Smith (1993) 則主張，政策導向學習 (policy-oriented learning) 為「涉及思想或行為意圖方面的持久性改變，此種改變來自於經驗，同時，也有可能是為了實踐個人或集體的信念系統，或是為了修正此一信念系統而產生的改變」。

(二)政策變遷之層次：依據 Peter Hall 之界定，政策變遷可區分為三種層次：

- 1.第一層次變遷：涉及對既有政策工具的配置情形與使用程度進行調整與變遷。例如，央行對既有的放款率或貼現率進行調整，藉以控制貨幣流通數量。
- 2.第二層次變遷：涉及以新的政策工具取代既存工具。例如，以民間部門取代公部門提供特定之公共服務。
- 3.第三層次變遷：涉及統攝性目標、核心理念的變遷。例如，因執政聯盟改組，而將原本的計畫經濟原則轉變為自由經濟政策。

【版權所有，重製必究！】

(三)三種政策變遷類型

- 1.循環型：政策內容或政策工具之操作方式，因外環境變化而產生演變、調整。但隨環境逐漸轉變回初始狀態，政策內容及政策工具也隨之回復至原本狀態。例如，在面對不景氣、市場需求疲軟之狀況，中央銀行自104年7月起連續四個月做出降息決定。但104年11月起景氣回溫，自105年1月起，央行又持續做出升息決定。至105年6月，利率又回到104年7月之水平。
- 2.演進型：政策內容在初始政策制定基礎上進行邊緣性、而非通盤性改革。Peter John (2003)認為，演進型政策變遷之原因有二：
 - (1)漸進決策，因取得新經驗而改進計有缺失。
 - (2)路徑依賴效果。例如，我國全民健保持續在「保大又保小」之基礎上從事改革---調整費率、設法落實轉診制、縮小藥價黑洞、改以家戶取代個人入頭計費等。但自始從未改變為「保大不保小」之精神。
- 3.鋸齒型：政策內容或意識型態產生劇烈變化或急轉現象。Peter John (2003)主張，此種變遷多由兩項因素所致。
 - (1)外環境急遽變化。例如，石油危機所伴隨之停滯性通貨膨脹導致西方英語系國家放棄凱因斯經濟理論，轉而依循貨幣學派之建議。
 - (2)執政聯盟改組或執政黨更迭。例如，2016年民進黨執政後，兩岸政策由藍營時期的親近路線轉變為當前的疏離途徑。

三、何謂政策次級體系？(10分) 政策次級體系為倡議聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework, ACF) 重要內涵，請闡述倡議聯盟架構，共以年金改革政策說明之。(15分)

試題評析	倡議聯盟架構曾經出現於地方特考中，考生應不陌生。但有鑑於我國教科書對該架構之介紹頗為凌亂，導致多數同學對其不明所以。因此，程度中上考生較有可能在此題獲得較佳分數。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第三回，譚士林編撰，頁35-37。

答：

(一)Sabatier & Jenkins-Smith (1991, 1993, 1996, 1999) 題出倡議聯盟架構，其旨趣有三：

- 1.不論「由上而下」或「由下而上」的政策執行模式均存在解釋上的限制。因此有必要重新提出替選途徑。
- 2.傳統政策-政治研究均將「利益 (interests)」視為促使政策得以產生的趨力，但此種觀點是有所偏頗的。Sabatier & Jenkins-Smith主張，「理念 (ideas)」才是促成政策選擇的主因。
- 3.試圖為政策變遷過程提供架構性解釋。

(二)倡議聯盟架構的核心概念：

- 1.政策次級系統 (policy subsystem)：致力於處理特定政策議題的多元行動者所構成之關係結構。例如，致力於處理空氣污染防治問題的行動者之互動關係，即構成空氣汙染防治政策之政策次級系統。政策次級系統類似於政策網絡中的「政策領域 (policy domains)」概念。一個政策次級系統中可能存在兩個(以上)的倡議聯盟，雖然均致力於解決某項政策問題，但對問題的理解、認知以及解決方式之觀點均不相同。
- 2.倡議聯盟 (advocacy coalition)：政策次級系統中的行動者之一。由具有「相同理念」的多元政策倡議者所組成的聯盟或論壇 (forum)，目的在於推動符合聯盟成員理念的政策。例如，我國的反核四聯盟、教改聯盟等。倡議聯盟的成員範圍甚廣，舉凡代議士、專家學者、記者、官僚人員、一般民眾等均可涵蓋其中---只要具有相同(或相近)的政策理念即可。
- 3.政策掮客 (policy broker)：政策次級系統中的行動者之二。其主要關懷面向為：
 - (1)將政治衝突控制在可接受的範圍之內。
 - (2)為問題尋求『合理、共同同意』的解答。政策掮客亦具有特定理念偏好，但相較於堅持自身信念，其更重視協調倡議聯盟間之衝突，以避免因持續對立而導致措施解決問題時機。

(三)倡議聯盟架構的假設：

- 1.當政策次級系統中的爭論涉及各倡議聯盟的核心信念 (core belief) 時，則各聯盟之間壁壘分明的關係將持續十年(以上)的時間。
- 2.倡議聯盟中的行動者將對政策議題的核心價值產生實質的共識，但對次級面向價值則較不具此種共識。

【版權所有，重製必究！】

- 3.在意識到政策核心價值的弱點之前，行動者（或聯盟）極有可能自行放棄信念系統中的次級面向。
- 4.在次級系統中，只要致力於將特定政府方案付諸制度化的倡議聯盟仍然握有實權，則該計畫中核心價值（基本屬性）將不太可能被改變。
- 5.若政策次級系統外部並無產生波動，則政府行動方案的核心價值（基本屬性）將不會改變。政策次級系統外部的波動意指：社會、經濟情況的變遷、系統整體的統治聯盟改組。或者，其他次級系統的政策產出對該次級系統造成重大影響。
- 6.以我國金改革政策為例：自民進黨蔡英文總統上任後，立即將年金制度改革視為體現社會正義的重要施政目標。此種改革意圖即導致年金改革政策次級系統形成，在此次次級系統中存在兩個倡議聯盟，擁有年改聯盟及反年改聯盟。前者是以一般勞工團體及民進黨支持者為主體，認為現行軍公教年金制度有違社會正義，須加以改革。後者則以現職或退休軍公教人員為主體，認為政府應依循信賴保護原則，不溯及既往地從事改革。兩者因具不同理念而動員相關資源影響政策過程。

四、何謂「政策德菲法」(Policy Delphi)？政策德菲法所採用的基本原則有那些？試詳述之。(25分)

試題評析	本題是典型考古題，也是這份考卷中與第一題並列為最簡單之考題。只要稍加準備的考生應該都可得到合理分數。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第一回，譚士林編撰，頁62-64。

答：

政策德菲法是由蘭德(Rand)公司於1960年代發展得出，用以彌補傳統德菲法之不足，以及提供具有創意的建議或決策結果。該法以「政策相關資訊的擁有程度高低」以及「對討論議題的理解、涉入程度」作為選擇與會者之標準。亦即，選擇重要政策利害關係人作為與會者，目的在於透過與會者之間的意見衝突，藉以獲致具創意性的解答。

(一)運作原則：

- 1.選擇性匿名(selective anonymity)：與會者僅在前幾回合討論中保持匿名。當各種衝突意見逐一浮現後，與會者即可公開地為自己意見、立場辯護。
- 2.電腦會商(computer conferencing)：利用電腦建構匿名之互動、討論過程，以代替傳統德菲法的身體分隔式討論過程。
- 3.資訊充足的多元倡議(informed multiple advocacy)：參與者的選擇，是以利益、價值取向以及知識具備程度作為基礎，而非「具有專家身分或名聲者」。
- 4.極化的統計性回應(polarized statistical response)：利用統計方法來呈現意見的極化與衝突程度。
- 5.刻意結構化的衝突過程(structured conflict)：在會議中充分利用與會者之間的異議與意見衝突，藉以獲致富創意的解答。在會議討論過程中，保持全然開放之氛圍。

(二)運作步驟：

- 1.具體化討論議題(issue specification)：(A) 決定所欲討論的議題為何。(B) 決定多大比例的議題需開放與會者討論，多大比例交由後置分析師處理。
- 2.選擇倡議者(與會者)(selection of advocates)：以雪球抽樣法(snowball sampling)選取該議題領域中的重要利害關係人，選取人數之多寡(介於10-30人)，取決於議題的屬性及複雜程度。
- 3.預先設計第一回合問卷(questionnaire design)：由後置分析師預先設計第一回合問卷內容。問卷包含以下項目——(A) 預視項目(forecasting items)：要求與會者預測特定發生事件或結果的可能性高低。(B) 議題項目(issue items)：要求與會者排列各項問題的優先順序(相對重要性)。(C) 目標項目(goal items)：要求與會者評估各項目標的可欲性(desirability)及可行性(feasibility)。(D) 選案項目(option items)：要求與會者評估各項選案是否能達成預期目標。
- 4.分析第一回合問卷調查結果(analysis of first-round results)：當與會者在進行第二回討論時，後置分析師將回收第一回合問卷，並分析其調查結果。
- 5.發展後續回合問卷(development of subsequent questionnaires)：每當與會者在進行討論時，後置分析師立即分析上一回合之問卷調查結果，並依據該結果作為設計下一回合問卷之基礎。

- 6.組織團體會議（organization of group meetings）：將所有與會者集合在一起，面對面地討論其假定及價值立場。
- 7.準備最終報告（preparation of final report）：即便會議結果並不確保與會者產生特定共識，政策德菲法將提供一份最終報告，用以呈現不同參與者的價值主張及具創意之想法。

高點 · 高上

【版權所有，重製必究！】