

《公共政策》

一、William N. Dunn認為，政策分析是一門應用性學科，運用多元的研究方法與政策論證模式，來創造與轉換可以用在政治場合的政策資訊，以謀求解決問題的方法。試從目標、對象、方法、範圍及過程等面向闡述公共政策分析的意涵。(25分)

試題評析	本題為基礎概念題，考的是William N. Dunn對政策分析領域的相關界定。即便如此，除非真正了解政策分析之內涵及旨趣，否則僅流於死背之考生很難得到相對高分。總的來說，這是個看似平易近人，但實則不易拿分的考題。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第一回，譚士林編撰，頁1-3、43、50。

答：

依據吳定教授之界定，政策分析是指決策者或政策分析師為「解決某項公共問題」、「應用科學知識與推理方法」、「採取分析的理論架構及技術」、「系統性地設計並評估比較各替選方案」以「提供決策者判斷及作定之參考」的相關活動。

(一)政策分析之目標，Hogwood & Gunn主張，政策分析旨在發展相關技術、工具，以提供專業建議及解決政策問題。屬於問題解決導向之專業領域。W. N. Dunn則認為政策分析是個問題解決導向的專業領域，涉及多元學科內容的調查、分析過程，用以創造、批判性地評估以及傳播各種有利於理解與提升政策之資訊。

(二)政策分析之對象：多元政策利害關係人舉凡可以影響特定政策，以及被特定政策所影響之個人或團體均屬政策分析之標的。

(三)政策分析之方法論：多元批判主義 (multi-criticism)

1. 多元運作化主義→針對同一政策問題進行數次甚至多次檢驗，藉以增加政策主張的真確性。
2. 多元技術研究→應用多種技術對同一政策過程與結果進行觀察。
3. 多元分析整合→對性質相近的政策計劃或方案進行比較、整合，藉以對單一、權威的分析意圖提出挑戰。
4. 多元變項分析→將各種可能的政策變項都包含於分析範圍內。
5. 多元利害關係人分析→對不同利害關係人的立場、利益以及意向進行調查，藉以增加政策分析結果的真確性。
6. 多元觀點分析→以各種切面，包括：政治、經濟、社會、心理、文化等，來探究某一政策問題。
7. 多元媒介傳播→利用多元傳播媒體以及知識轉化策略，藉以提昇知識的政策相關性。

(四)政策分析的範圍：W. N. Dunn主張，政策分析涉及三種途徑。

1. 經驗性途徑：探討導致政策問題的真實原因為何？
2. 價值性途徑：探討應倡導何種政策價值？
3. 規範性途徑：探討應採取何種行動、策略來解決政策問題。

(五)政策分析的過程：W. N. Dunn主張，政策分析涉及五項程序。

1. 問題建構 (problem structuring) →尋找導致政策問題發生之真實原因，以利問題解決。
2. 政策預視 (policy forecasting) →發展各項替選方案，以及預測其未來結果。
3. 政策推介 (policy recommendation) →選擇適當的標準說服政策制定者，使其願意接受特定選案。
4. 政策監測 (policy monitoring) →監督、檢測政策執行過程，以確保政策順服，以及蒐集客觀、準確的政策相關資訊。
5. 政策評估 (policy evaluation) →針對政策執行過程及結果賦予價值評述。

二、公共政策的制定與執行涉及多元利害關係人 (stakeholders)，請說明利害關係人的類型，以及可以利用那些方法蒐集他們的意見或觀點。(25分)

試題評析	我國教科書多缺乏引介政策利害關係人的類型劃分，多數補習班教材對此也較為忽略。在此情形下，本題將成為這份試卷中最難拿分的試題。
-------------	--

考點命中

- 1.《高點·高上公共政策講義》第一回，譚士林編撰，頁62-63。
- 2.《高點·高上公共政策講義》第二回，譚士林編撰，頁53-54。

答：

依據William n. Dunn之界定，政策利害關係人乃「可以影響特定政策，以及被特定政策所影響之個人或團體。」

(一)政策利害關係人之類型：Michell, Agle and Wood (1997) 依據三項標準區分利害關係人之類型：(1) 權力 (power)：即便面對他人的反對或反抗，行動者仍具有貫徹自身意志之能力。權力的來源可能有二：(A) 擁有關鍵或稀有資源；(B) 因資訊不對稱所產生之機會主義 (投機) 行為。(2) 合法性 (legitimate)：在特定規範、信念、價值系統範疇中，行動者的行為、態度或價值被認定為可欲、可接受或適當之程度。(3) 急迫性 (urgent)：行動者可以喚起他人立即地注意的程度。在此標準下，利害關係人可區分為七種類型。

1. 決定的 (definitive)：擁有足夠資源影響政府、可以喚起政府對其之立即注意力，且政府認為其具有要求資格的行動者。
2. 主要的 (dominant)：擁有足夠資源影響政府、且政府認為其具有要求資格的行動者，但其需求不具有急迫性。
3. 依賴的 (dependent)：具有緊急需求、且政府認為其具有要求資格的行動者；但此類行動者欠缺動員能力 (資源)，所以需要其他行動者代其表達價值或需求。
4. 引發危險的 (dangerous)：行動者擁有藉動員喚起注意力之能力、且其需求具急迫性的行動者，但其要求或主張並不被公眾或政府認定為合法。
5. 潛伏的 (dormant)：即便行動者擁有藉動員喚起注意力之能力，但由於其需求不被認定為合法，或其需求不具急迫性，所以並無藉行使權力而喚起注意的動機。
6. 具有裁量空間的 (discretionary)：具有資格提出特定價值或需求的行動者，但由於欠缺動員能力或需求不具急迫性，所以暫時無對外宣稱其價值或需求。
7. 要求的 (demanding)：即便行動者的需求或價值具急迫性，但因欠缺動員能力或不被認定為合法，所以無法對外宣稱或促成其價值或需求。

(二)蒐集利害關係人意見之方法：政策德菲法 (Policy Delphi) 乃以「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。透過與會者之間的意見衝突，藉以獲致具創意性的解答。其具有以下特質。

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「具有專家身份或名聲者」。
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。

三、政策評估依其進行的時機可分為那幾種類型？又一般而言，進行政策評估時可能會遭遇到那些困難？並請提出其防範之道。(25分)

試題評析

本題為萬年考古題，不但在本科中多次出現，也經常變形為行政學的選擇題考題。由於能見度很高，多數考生應能獲得中上分數。

考點命中

《高點·高上公共政策講義》第一回，譚士林編撰，頁90-92。

答：

(一)我國吳定教授依據評估所進行之時機，將政策評估之類型界定如下：

1. 預評估 (preevaluation)：發生於政策執行之前，可區分為三種類型：

- (1) 規劃評估 (planning evaluation)：為減少政策目標與實際情形的差異，政策分析人員在從事政策選案規劃時，即針對各種選案的可行性、成本、利益以及影響進行評估。
- (2) 可評估性評估 (evaluability assessment)：在政策執行一段時間後，即針對執行現況以及初步結果進行評估，藉以理解「目前的執行狀況是否符合政策原先的設計」。
- (3) 修正方案評估：評估既有方案有無修正之必要，以及評估修正方案之內容是否確實優於既有作法。為增加效率、效能而針對既有方案所進行之修正做為即為修正方案。
2. 過程評估 (process evaluation)：發生於執行過程中。為針對政策方案的規劃、執行過程所進行的評估。
3. 結果評估 (outcome evaluation)：發生於執行過程後。可分為兩種類型：
 - (1) 產出評估 (output evaluation)：針對政策所提供的公共財貨、服務之數量多寡、品質高低所進行的評估。
 - (2) 影響評估 (impact evaluation)：評估政策所提供之財貨、服務，對標的人口態度、價值、行為之實際改變程度。

(二) 政策評估可能遭遇之困難

1. 政策方案與實際影響之間的因果關係不明：在從事政策評估時，有時難以確定政策產出及影響是否確實是由政策方案所直接導致。例如：失業率降低是否是就業輔導計畫之功效？還是景氣復甦所導致？
2. 政策影響範圍廣泛，不易評估：公共政策多具外溢效果，評估政策影響須同時考量直接與間接受益者/犧牲者，導致難度提升。
3. 政策評估所需資料取得不易：政策評估須以客觀、準確的政策相關資訊作為基礎。但相關資訊可能分散於多元機關及標的人口身上，需投入大量人力與時間方能取得相對周延之資訊。
4. 政府機關未必支持：政府機關可能基於資源不足或機密考量而不願從事政策評估。

(三) 防範之道：可藉第四代評估強化傳統評估之不足之處。其具以下特質：

1. 將非正式權力關係亦納入評估的範疇中。
2. 重視多元價值的衝突性。
3. 重視利害關係人的主觀心理面向。
4. 強調評估是循環、永無止境的過程。
5. 採用交互主觀 (intersubjectivity) 的研究方法。
6. 重視質性方法的使用。

四、史耐德 (Anne Schneider) 和英格恩 (Helen Ingram) 將政策工具分為權威型 (authorities)、誘因型 (incentives)、能力建立型 (capacities building)、象徵與勸勉型 (symbolic and hortatory) 與學習型 (learning)，請以鼓勵生育政策為例說明各項政策工具的內涵。(25分)

試題評析	本題亦屬萬年考古題，在政策工具相關試題中也屬難度較低者。即便須要輔以實例說明，但因指定例證內容單純，所以應不難獲得高分。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第二回，譚士林編撰，頁76-78。

答：

依據Christopher Hood之界定，政策工具是「將政策目標轉化為政策行動、結果之機制。」在此觀點下，政府有如一工具組 (tool kit)，將視實際環境需求而對各項工具進行組合，藉以達成政策目標。

(一) 政策工具之類型：Schneider & Ingram將政策工具之類型區分如下：

1. 權威 (authorities)：利用政府合法強制力 (coercion) 來確保標的人口的順服。
2. 誘因 (incentives)：利用經濟誘因而來鼓勵、誘導標的團人口順服於政策目標。
3. 能力建立 (capacities building)：政府透過單方面的教導或訓練，藉以培養、建立標的人口的特定政策相關能力，進而協助達成政策目標。
4. 符號與勸勉 (symbolic and hortatory)：以宣傳、行銷或公共關係手段來改變民眾的認知，進而增進民眾的順服度。
5. (社會) 學習 (learning)：政府藉由開放標的人口參與政策過程，使其在參與過程中學習到特定知識或養成特定能力，藉以協助達成政策目標。

(二)以鼓勵生育政為例：鼓勵生育係政府誘導標的人口，使其具有生育意願之作為。故該政策並不直接適用權威型工具。至於其他類型工具之應用則敘述如下。

- 1.誘因：政府提供育兒津貼給育有年幼子女之家庭，或提高育有子女家戶之綜合所得稅扣除額，以提升國人生育意願。
- 2.符號：政府透過標語（例如：台北市政府曾以「兒視傳家寶」做為宣導標語）、代言人、公關方式影響國人對於生育之看法，進而提升生育意願。
- 3.能力建立：政府舉辦訓練營及透過公民教育，將少子化社會可能面臨之危機灌輸國人，使國人正視該問題及提升生育意願。
- 4.學習：政府開放公民參與座談會、說明會及相關社會政策規劃過程，使國人了解少子化之影響，進而提升其生育意願。

高
點
·
高
上

【版權所有，重製必究！】