

《公共政策》

試題評析

第一題：為非常基礎及傳統之考題。屬於「有背有分」之題目。

第二題：今年四題考題中出得較靈活之題目。官僚型塑模型常被考生所遺忘，故本題的答對率應不高。第一線官僚人員題目譯為基層官僚，並不十分適當；本題若僅寫基層文官之內容將無法得高分。型三錯誤則屬基礎概念，多數考生應該都具有回答能力。

第三題：這是過去十年中第四次出政策網絡考題，且命題方式一如往常→考政策網絡的意義及類型。由於屬於典型之考古題，中等程度考生應能獲得不錯分數。

第四題：政策工具亦屬於考古題範圍，中等程度考生應能獲得不錯分數。

一、何謂「民眾參與」？（5分）民眾參與可以有那些形式？（10分）而民眾參與的困境是什麼？（10分）

答：

(一)公民參與的意義：我國丘昌泰教授將公民參與（citizen participation）界定為：「民眾自發性地參與公共政策形成過程之行為」。

(二)公民參與的形式：我國吳定教授認為，公民參與具以下形式：

- 1.公民可藉由加入利益團體或非營利組織而參與政策過程。
- 2.藉出席公聽會、座談會或社區論壇而表達自身意見。
- 3.建構公民諮詢委員會（citizen advisory council）而積極表達自身權益。
- 4.透過大眾傳媒、民意代表以及草根性動員而進行遊說。
- 5.藉民意調查與公民投票而表達偏好。
- 6.進行示威或遊行抗議。

(三)公民參與的困境：我國吳定教授認為，公民參與將引發以下議題：

- 1.涉及國安及機密事項將引發機密VS.資訊公開之爭議。
- 2.鄰避情節所產生之負面影響：導致住民單方面地反對鄰避設施，不利經濟發展。
- 3.公民團體之代表性與合法性問題：團體成員是否足以代表廣大公眾或特定人口？當發生代表性不足，或代表之合法性受質疑之現象時，將降低公民參與之功效。
- 4.公平合理與效率效能價值的衝突：公民所認定合理、公平之價值，將可能專業效率價值產生衝突，從而不利於政策設計及規劃。
- 5.專業處置VS.公眾偏好：專業價值未必與公民偏好相互一致，導致價值取捨之困難。
- 6.行政官員排斥公民參與之心態：行政官員害怕公民參與導致其決策權力受壓縮、限制。
- 7.民粹主義的負面影響：訴諸誇大、煽情之訴求策略，從而缺乏理性思辨。

【高分閱讀】

吳定（2003），《公共政策》（空大），頁442-448。

二、請解釋下列名詞，並扼要說明該名詞在公共政策制訂或政策執行過程的意涵：

- (一)第三類型錯誤（7分）
- (二)官僚型塑模型（9分）
- (三)基層官僚（9分）

答：

(一)第三類型錯誤（Type III Error）：

- 1.意義：Raiffa所提出；William N. Dunn將其應用於政策分析過程中。第三類型錯誤意指：以正確的手段解決錯誤建構之問題；亦即，用以解決問題沒發生錯誤，但對導致問題發生之因素卻產生錯誤界定。
- 2.對政策制定之影響：Dunn認為，第三類型錯誤將導致政策制定者及政策分析師建構出錯誤之正式問題

(formal problem) ---對導致問題之因果關係進行錯誤界定，從而引發因錯誤而發生之重大成本。據此，Dunn進一步建議，為避免型三錯誤，政策分析師應反覆地從事問題建構 (problem structuring)，藉以避免建構出錯誤的正式問題。

(二)官僚型塑模型 (Bureau-Shaping Model)：

- 1.意義：由英國政策學者Patrick Dunleavy提出，用以批判Niskanen之「預算最大化模型」。Dunleavy認為，官僚並非在「真空 (vacuum)」的環境中追求自利，官僚所處的制度環境將對其自利行為造成型塑效果。官僚系統並非鐵板一塊，其中存在著許多次級結構。因此，如果如Niskanen般單純地以「預算最大化」來解釋所有官僚人員的自利動機及行為，將有可能產生偏頗、失真之解釋。
- 2.對政策制定及執行之影響：研究者在研究官僚行為時，應當對其所屬機構的性質、目標以及預算結構等制度因素進行討論，藉以理解官僚人員在不同制度中所展現的自利行為。並進一步針對官僚人員在政策制定及執行過程中可能產生之尋租 (rent seeking) 行為進行控制。

(三)基層官僚，或第一線官僚人員 (Street Level Bureaucracy)：

- 1.意義：Lipsky所提出，用以指涉「位居官僚系統中最底層，與公民 (顧客) 進行面對面的接觸的官僚人員。」在Lipsky的界定中，第一線官僚人員並不限於基層文官，舉凡與民眾進行密切互動的公職人員---例如：基層警察、國民兵、消防隊員、公立中小學校師等均屬之。第一線官僚人員具以下特質：
 - (1)第一線官僚人員與其顧客間具有「資訊不對稱」的關係。
 - (2)第一線官僚人員可藉由資訊優勢而操控或引導顧客行為。
 - (3)在「僅此一家，別無分店」的業務壟斷情形下，第一線官僚人員可以強迫顧客接受既有服務內容或品質。
 - (4)第一線官僚人員將自行對顧客進行類別劃分【類化現象 (categorization)】；針對不同類別各課提供不同處置，但對同一類別的顧客則提供一致處置。
- 2.對政策制定及執行之影響：即使位居官僚系統的底層，第一線官僚人員仍然具有自由裁量權 (discretion)，可以自行詮釋法規內容，以及自行選擇執行手段。故第一線官僚人員同時也扮演了廣義之「政策制定者」的角色。

【高分閱讀】

譚士林，《公共政策I》，頁4；《公共政策II》，頁14-15；頁62-63。

三、近年來，研究公共政策的學者經常用「政策網絡」的概念來解釋政策的形成與變遷，請問何謂「政策網絡」？(5分)其核心概念為何？(10分)並請說明羅迪斯 (R. A. W. Rhodes) 所提出的政策網絡類型？(10分)

答：

- (一)政策網絡 (policy network) 之意義：Peter Katzenstein (1978) 於Between Power and Plenty一書中首先提出「政策網絡」一詞，但直到1980年代末期才成為廣獲注意的研究途徑。R.A.W. Rhodes將政策網絡界定為：「在特定政策領域 (policy domain；例如，環保、經濟、社會領域等) 中，公部門、私部門、志願部門行動者之間所構成的互動關係結構 (權力結構)」。
- (二)政策網絡的核心概念：Rhodes認為，政策網絡具以下特質：
 - 1.資源互依性：政策網絡之中的成員彼此在資源上具有相互依賴的特性。
 - 2.多元性：政策網絡中存在多元的行動者與目標。
 - 3.持久性或穩定性：政策網絡成員之間的互動關係具有或多或少的持久性或穩定性。
- (三)政策網絡之類型：Rhodes將政策網絡之類型界定為：
 - 1.政策社群 (policy community)：存在於英國中央與地方政府之間。具有高度穩定性，成員資格具有嚴格的限制，強固的垂直依賴關係，網絡中水平的意見表達 (意見表達的廣度、範圍) 受到限制。
 - 2.專業網絡 (professional network) 存在於英國政府專業人員 (例如：QUANGO組織、或QUANGO組織成員) 之間。具有高度穩定性，成員資格具有嚴格的限制，具有垂直的依賴關係，網絡中水平的意見表達 (意見表達的廣度) 受到限制，主要用以滿足專業人士的利益。
 - 3.府際網絡 (intergovernmental network)：存在於英國地方政府之間。具垂直依賴關係，成員資格受到限制，但是網絡中水平的意見表達 (意見表達的廣度) 較不受限制。

- 4.生產者網絡 (producer network)：存在於接受英國政府委託、協助生產與輸送公共服務的廠商之間。網絡成員具流動性，具限制性的垂直依賴關係，主要用以滿足生產者的經濟利益。
- 5.議題網絡 (issue network)：存在於對特定議題具共同關切的多元行動者之間。屬於不穩定、低度整合的網絡，成員眾多且流動性高，無法發展出相對穩定的互動關係。呈現出「多元主義」式的互動型態。

【高分閱讀】

譚士林，《公共政策III》，頁12-16。

四、請說明「政策工具」的意義（10分）與特性。（15分）

答：

(一)政策工具的意義：政策工具 (policy instruments or policy tools)，L. Salamon將其稱之為治理工具 (tools of governance)。

- 1.我國丘昌泰教授將其界定為：政策工具是將抽象的政策目標轉化為具體的政策行動、結果的手段、方法、機制。
- 2.C. Hood則將政策工具界定為：國家與公民社會之間的互動機制。

(二)政策工具的特性：Schneider & Ingram將政策工具區分為以下五種：

- 1.權威 (authorities)：利用政府合法強制力 (coercion) 來確保標的人口之順服。
- 2.誘因 (incentives)：利用經濟誘因而鼓勵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，培養、建立標的人口的特定政策相關能力，藉以協助達成政策目標。
- 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。例如：頒發獎章給致力於污染防治的廠商。
- 5.學習 (learning)：政府藉由開放標的人口參與政策過程，使其能在參與過程中學習到特定相關知識或能力，藉以增加政策執行的成功率。例如：公聽會、檢討會的舉辦。

(三)政策工具的選擇：Linder & Peters以兩項指標從事政策工具之選擇：

- 1.國家能力 (state capacity)：國家 (政府機關) 足以影響社會行動者 (團體) 之能力【擁有相關資訊、知識、資源之程度】。
- 2.社會次級系統 (policy subsystems) 的複雜程度：國家 (政府機關) 所面對多元行動者間互動 (關係) 模式的複雜程度【數量多寡、衝突或互依程度等】。產生以下選擇結果：

	政策次級系統高度複雜	政策次級系統低度複雜
國家能力高	市場工具	管制工具
國家能力低	志願工具	混合工具

【高分閱讀】

譚士林，《公共政策II》，頁63-66。