

《公共政策》

一、在民主國家許多財貨與勞務都是由官僚體系提供，請分別說明官僚體系與政府供給如何造成政府失靈的問題，並以實際政策案例說明，以及如何避免前述政府失靈問題的發生。（25分）

試題評析	政府失靈的原因與解決政府失靈的政策工具已考過多次，同學對此議題應很熟悉，因此有些同學可能會將Weimer與Vining的政府失靈原因與政策工具全部寫出，但要注意的是，此題主要集中在官僚體系與政府供給所造成的問題，因此只要針對此點說明即可。
考點命中	《高點·高上公管、公策申論寫作班講義》第二回，趙杰編撰，頁23-24；69-71。

答：

政府失靈係指政府為解決市場失靈所產生的各種問題，乃採取各式各樣的政策工具與干預行動，以補救市場失靈的缺失。但是由於政府在制度上、結構上及運作上，具有許多先天性的缺陷，因此並無法充分達到預定的目的。造成政府失靈的原因有許多，其中官僚體系與政府供給問題是主要的原因之一，茲依題意論述如下：

(一)官僚體系與政府供給造成政府失靈之原因

Niskanen研究發現，理性自利的官僚為最大化個人效用，會追求該機關預算最大為目標，因此他們在提供公共服務時，將不以效率為原則，而是以所產生的總效益足以彌補總成本即可。官僚除了有追求預算最大化的動機之外，其在提供公共財貨與勞務時，還存在下列問題：

- 1.服務產出難以評量：官僚機構所提供的服務產出多數是抽象的，無法以量化方式衡量其邊際社會利益與成本，以致於無法決定最適化的產出水準，如國防、社會安全等。此外，在目標多元化與衝突性的情況下，如何評量服務的價值水準都是相當的困難。
- 2.有限競爭：官僚體系不需面對直接的市場競爭，故其運作不以效率為考量，如此一來，難免會造成資源浪費的現象，更不會主動創新，以爭取政府機關的最大福利。
- 3.文官保障的僵化性：目前世界各國對於文官的保障強調資深制與永業制，根本無法依據效率或生產力因素進行裁員或資源配置，繁複的甄補程序以及經費或法規的限制都使得行政運作無法以效率為第一考量。
- 4.官僚組織的成本問題：官僚一切收支皆須依照預算辦理，這也是造成官僚組織成本僵化與過高的原因。例如：有更新、更低廉的設備或投入，但非屬預算所預先擬訂的項目，則不能採購。
- 5.官僚組織的分權問題：民主國家為建立政府機關的制衡機制有行政、立法、司法三權分立，在臺灣還多了考試與監察二權。在行政體系下，因不同的政事分設不同的部會主管機關，再下設許多分支機關，再加上劃分有中央政府與眾多的地方政府。政府機關的設置，理論上是各司其職，分門辦事，然而經常看到的是機關組織疊床架屋，一項政策可能涉及數個機關業務相關，各個機關因本位主義而各持己見的情形屢見不鮮，分權制下官僚組織的溝通協力問題，影響政府整體的施政效率。

(二)避免前述政府失靈之道

為了解決官僚體系與政府供給所造成的政府失靈問題，可以採取下列策略：

- 1.市場的自由化、促進化與模擬化：
 - (1)市場自由化：首先可以透過解除管制（deregulation）的手段，將政府對於某項財貨與勞務的生產限制予以解除，如開放民間設立銀行或解除設立大學的法令限制；其次可以透過除罪化（decriminalization）的方式解除某項經濟犯罪行為的處罰，如解除票據犯的刑事處罰；最後可以透過民營化的方式將公營企業或公共服務由民間單位從事生產，如臺灣電信、交通或其他公共事業的民營化。
 - (2)市場促進化：如果市場不存在，則必須透過立法手段改變或創設財產權，如美國的水市場，水原本是公共財，收費很低，但很多人不加珍惜浪費水資源，乃有部分州政府將水權透過立法予以市場化，可以進行買賣，使得水的供給與消費能夠達到效率狀態。也可以為某項財貨創設新的財產權，如創設污染權的概念，讓廠商必須付費取得工廠排放污染的權利。
 - (3)市場模擬化：當市場的競爭機制仍然無法達到效率目標之時，則政府可以自行模擬一個市場，將該項財貨予以拍賣。例如：有線電視、大型停車場用地等都可以透過拍賣方式使其得到合理的支付價格。當然，拍賣不見得能夠保證得標者的服務品質，因此，政府在模擬該項財貨的市場時，應對得標者簽

訂履行契約，俾對其生產財貨的品質有所控制。

2. 透過非市場機制供應財貨：可以由政府的行政機構、公營企業、特定服務地區等直接提供財貨與勞務，或者採用簽約外包方式，將某項行政業務外包給民間經營，但政府仍擁有該業務的所有權。

二、請說明利害關係人對於政策的訴求，前述觀點對於公共政策研究的用途，以及政策利害關係人影響公共政策的特質（15分），並說明此一途徑與多元觀點分析法（Multiple Perspectives Analysis）的差異。（10分）

試題評析	利害關係人觀點雖是政策分析的重點，但此題的考法跳脫傳統的出題方式（如利害關係人的種類、認定方式、TOP模式等），較為特殊，因此對同學而言可能稍有難度。
考點命中	《高點·高上公管、公策申論寫作班講義》第二回，趙杰編撰，頁19-22。

答：

依據利益團體理論的說法，每一項公共政策所顯示的利害關係必然都會出現一個表達該利害關係的團體，稱為政策利害關係人（policy stakeholders），即受到某項政策方案直接或間接、有形或無形影響的人員，包括正面影響與負面影響的人員在內。政策利害關係人通常以團體的形式組成，如此才能凝聚力量，發揮政策影響力。茲依題意說明如下：

(一)利害關係人對於政策的訴求

利害關係人的出現，通常有兩項訴求：

1. 期望他們所企圖表達的利益能夠為政策制定者所採納，使其所主張的政策方案與團體利益能夠同步實現。
2. 縱使他們的觀點無法為政策制定者完全接納，但至少可以藉此向與其相對的政策利害關係人表明立場或態度，使得政策的制定不致於僅考慮部分族群的特定利害觀點。

從政策制定者的立場來看，他必須公平地認定與考慮所有政策利害關係人的立場或態度，方足以制定符合公平正義之政策，否則社會必然興起不平之鳴，政策之推行乃有窒礙難行之處。

(二)政策利害關係人觀點對於公共政策研究的用途

從公共政策理論的發展來看，我們以政策利害關係人分析的觀點來凸顯公共政策的意義，含有整合（integration）或匯合（synthesis）各方意見的意思。當我們規劃或分析一項公共政策，我們可以從政策利害關係人的角度來吸收社會民眾所提出的社會觀點、學者專家所提出的學術觀點以及政府官員本身的行政觀點，前述種種立場或觀點的整合，頗能展現公共政策即是科際整合性學科的意義，遠比狹隘地界定單一學科知識的整合來得更有意義。

(三)政策利害關係人影響公共政策的特質

根據梅森與米羅夫（Mason and Mitroff）的說法，政策利害關係人通常可能擁有下列特質之一，足以影響公共政策：

1. 目的及動機：有些利害關係人可能基於「自利動機」，有些則基於「公益動機」，動機不同，行動目的自然有所差異，自利動機驅使下追求的往往是公共政策的經濟上或其他實質上的好處，公益動機則是實踐個人的信念與組織的任務。
2. 信念：有些利害關係人的信念是以環境主義（保護環境）為信念，有些人則以發展主義（發展經濟）為信念，信念不同，企圖影響公共政策的角度也有不同。
3. 資源：資源之種類甚多，包括：物質上的、象徵性的、物理上的、地位上的、資訊上的或技巧上的資源。
4. 特殊知識與意見：某些利害關係人可能對於某項公共政策具有特別的知識與意見，如果其他關係人的知識與意見呈現相對的弱勢，則公共政策就容易受到強勢者的影響。
5. 忠誠：利害關係人對於某項政策訴求、代表性的組織或領導人物效忠的程度，如果忠誠度甚高則凝聚力愈強，對於公共政策制訂的影響力愈大。
6. 在政策系統中，與其他政策利害關係人之間的權力、權威、責任、義務關係：多元民主社會中，利害關係人之間的互動關係影響他們對於公共政策的影響力，這些互動關係取決於彼此的權力關係誰強誰弱、誰較具權威？誰應負擔的責任較大？誰應擔當政治責任？

(四)政策利害關係人分析與多元觀點分析的差異

【版權所有，重製必究！】

多元觀點分析是由林斯東（Linstone）所提出，主張在面對結構不良的問題（ill-structured problems）時，即構成問題成因的結構相當複雜而多元，無法找出良方，一旦提出解決方案往往產生治絲益棼的無力感，此時就不能僅囿於傳統理性技術觀點，而應以系統分析態度兼顧三種觀點：技術觀點（意指以最佳化模型角度觀察問題與解決方案）、組織觀點（意指從組織過程角度探討問題與解決方案）與個人觀點（意指以個人感知、需求及價值的人性角度分析問題與解決方案），系統性地將三種觀點應用於問題情境上，方能提出足以洞察問題本質的有效解決對策。而其與政策利害關係人分析的差異如下：

1. 政策利害關係人分析係以公共政策過程中主體的行動者為分析單元；多元觀點分析則是指客體的行動觀點。
2. 政策利害關係人分析之目的在於整合各不同行動者之觀點，使公共政策能夠滿足各方之需求；多元觀點分析之目的在於整合分析與行動之落差，目的在於兼顧決策的全面性，提升決策品質。
3. 公共政策是問題導向的，充分反應人本主義與以民為主的精神，政策利害關係分析較能反應此種學科的特質，但多元觀點分析只是強調決策制定者應該兼具人文與科技的系統情懷，不至淪於狹隘的技術專家或玩弄權力的政治玩家。

三、政策制定者構思政策備選方案的來源有那些？政策制定者又如何篩選出可用的政策備選方案？（25分）

試題評析	政策備選方案的來源及其篩選標準在國考中已分別出過，有掌握考古題的同學應能順利回答。
考點命中	《高點·高上公管、公策申論寫作班講義》第二回，趙杰編撰，第三篇。

答：

備選方案（alternatives）乃是一組負向相關的不連續行動，亦即當採行某一項行動後，即不可能再採行另一項行動，彼此是互斥的。此外，被稱為一組備選方案的所有方案均可達到同樣的目標或目的。茲依題意說明如下：

（一）備選方案的來源

1. 目前已經存在的政策建議方案：這是指過去曾經加以分析而放在檯面上的既定方案，此種方案可能是政策制定者過去分析的結果，也可能是利益團體或政策企業家向政策制定者所提出的建議方案。
2. 「學理型」的政策解決方案：學術界提供許多解決公共問題的理論型方案，如威馬與范寧（Weimer and Vining）所指出的解除市場管制、民營化等方案。
3. 修正後的學理型政策解決方案：學理型的備選方案未必適用於實際的公共問題，也未必適用於不同的政策環境；因此，必須加以修正，以確定該方案能夠適用於特定的政策問題系絡。
4. 漸進主義型的備選方案：對於許多政策制定者而言，維持現狀的安定非常重要，故寧願採取小幅度的修正，以免因為變動幅度過大而造成情勢的不穩，導致問題的惡化。因此，針對現狀方案採取逐步小幅的修正，乃是另外一項發展方案之來源。
5. 創意型的備選方案：可能來自於既有學理文獻的啟發，也可能是出自於自己的創意想像，因此，這種方案是一項創意型的方案來源，雖然相當困難，但仍必須發揮創意。

（二）備選方案的篩選標準

大致上可依據下列九個標準來篩選方案：

1. 資源可得性（availability of resources）：即方案的成本是否在可見的資源限制之內？
2. 技藝可得性（availability of technology）：即是否有足夠的知識或技藝可執行該方案？
3. 價值可接受性（value acceptability）：即方案是否合乎有權做決定之決策者的偏好或價值系統？
4. 充分性（adequacy）：即方案達成計畫的目的之充分性如何？
5. 可行性（feasibility）：即方案在政治上、法律上、經濟上、行政上、技術上、環境上、時間上之可行性如何？
6. 整體性（comprehensiveness）：即方案解決整體問題的程度如何？
7. 普遍性（pervasiveness）：即方案是否可使所有執行者及標的人口均瞭解？
8. 連貫性（continuity）：即方案與該問題以前的解決做法是否相連貫？
9. 時效性（timeness）：即方案之執行是否可及時解決該問題？

另外，巴戴克（Bardach）指出，篩選備選方案的準則可以分為兩大類別，一類是「評價性準則」（evaluative

criteria)，另一類則是「實際性準則」(practical criteria)。前者涉及價值的問題，重點在於檢視某一特定備選方案對民眾生活實際上可能產生的影響及其可能造成的衝擊。換言之，評價性準則側重於政策方案可能產生的後果，諸如：效率、效益、公平、正義等皆屬於評價性的準則。實際性準則與價值無關，重點在於檢視備選方案經採納後，付諸實行時，其是否可行。易言之，實際性準則的重點不在於備選方案可能產生的後果，而在於備選方案的執行過程，諸如：降低政策執行時的政治風險和成本、降低其他執行的風險、增加執行的機會等。

四、何謂政策論證 (policy argument) ? (5分) 政策論證應該如何操作? 請試舉一例說明之。(20分)

試題評析	政策論證是出題率極高的主題，可說是一出再出，因此多數同學應能輕鬆掌握，獲取高分。
考點命中	《高點·高上公管、公策申論寫作班講義》第二回，趙杰編撰，頁49-52。

答：

一個好的政策乃是其政策目標能夠經得起質疑、其假設前提經得起考驗、其備選方案經得起比較；唯有經過這樣批判、質疑與辯論的過程，公共政策的制定是否真的於民有利才能充分顯現出來，這就是政策論證的意義。茲依題意說明如下：

(一)政策論證的意義

政策論證 (policy argument) 也稱政策論據或政策辯論，是在方案設計過程中，參與者尋找有利的資訊，支援本身的政策主張及看法，並且提出反證，以抗辯其他不同之主張及看法，其目的在於促使決策者接納或拒絕某項方案。

(二)政策論證的操作

針對政策論證，唐恩 (Dunn) 提出一個相當完整的六段式論證結構，茲以老人年金制度政策說明之：

1. 政策相關資訊 (policy relevant information, I)：指政策分析所需要的資訊，需經由各種方法蒐集政策方案相關資訊，包括：政策問題、政策替選方案、政策行動、政策結果及政策績效的資訊。
2. 政策主張 (policy claim, C)：政策論辯的基本主張與立場，乃是政策論證中的結論，也是我們進行政策辯論的目的，可說是政策論證的重心，由於各人所持的論據不同，其政策主張自亦不同。事實上，政策主張乃是政策相關資訊邏輯推理的結果。在推理上，政策主張若是順著資訊所顯示的跡象，則名正言順，較容易引起共鳴。例如：「政策主張」是「實施老人年金制」。依其性質，政策主張可以分為三類：
 - (1) 指定性主張 (designative claim)：以實證途徑所得到的經驗及事實為根據所做的政策主張，強調以事實描述為基礎，指出實施某項政策的必要性，例如：以民意調查數據指出實施老人年金制的必要性。
 - (2) 評價性主張 (evaluative claim)：以評估途徑探討政策問題，所根據的是社會上所存在的某種價值標準，強調以價值判斷為基礎，評定某項政策的存在價值。例如：以敬老尊賢為傳統中華文化美德作為陳述老人年金制主張的重要理由。
 - (3) 宣導性主張 (advocative claim)：以規範途徑探討政策問題，強調按政策相關資訊所示，應採取何種行動方案。亦即，以規範宣傳為基礎，強調實施某項政策的合宜性，例如：以「臺灣為開發中國家少數實施老人年金制的國家」作為政策宣導的訴求。
3. 立論理由 (根據) (warrant, W)：在找尋政策論證的過程中，規劃人員常會假定一個立論理由，做為將政策相關資訊轉變為具體政策主張所賴以憑藉的依據。規劃人員必須反應社會環境中的民眾需求，依據權威的、直覺的、分析的、因果的、費用的及倫理道德的等方式，建立各種假設，尋求各種政策立論的理由，如公平正義、保護弱勢團體、邊際效用遞減定律等。例如：支持「老人年金制」這項政策主張的「立論理由」是：「台灣社會的老人佔總人口比例已超過聯合國所訂定的7%高齡化社會之門檻標準」。
4. 立論依據 (支持) (backing, B)：是指藉以證實前面「立論理由」本身所持的假設或論據而言。這些支援的資訊常由科學的法則、訴諸專家的權威或道德之原則所獲得，用來強化立論理由的主張，具有加強、證實、支持論據之功用。這種理由須具相當的證據力，可經由量化或質化方法取得。例如：我們對於支持前述「立論理由」的「立論依據」是因為：經過學術界的調查，老人比例超過7%的國家中，至少有80%以上的絕對多數都已經實施老人年金制。
5. 駁斥理由 (反證) (rebuttal, R)：就政策主張而言，所謂「駁斥的理由」是指利用來拒絕接受某種政策主張或立論理由的原因、假設或論據。在本質上，駁斥的理由排斥了某種政策主張或其立論理由適用的

條件或範圍。駁斥理由可能不只一個，每一項駁斥理由也可以提出「立論依據」說明該駁斥理由成立的原因，以加強其說服性。如果政策規劃者能在方案設計時考慮反證之因素，則可預測未來政策可能遭到之反對因素，亦可分析出批評者可能持用的假設及理由。例如：可能提出的「駁斥理由」是：「實施老人年制的國家多數集中於已開發的福利國家，台灣是開發中國家，百廢待舉，不應實施如此耗費國家資源的政策」。

6. 可信度（評斷標準）（qualifier, Q）：是指規劃人員藉以評斷政策主張之可信度之標準或指標而言，在政策分析過程中，可信度常常是以或然率的型態出現，例如：可能性（probability）、很可能（very likely）、顯著水準（level of confidence）等衡量標準。例如：至少有76%以上的民眾「絕大多數」支持「實施老人年金制」。

高
點
·
高
上

【版權所有，重製必究！】