

# 《公共政策》

## 試題評析

今年公共政策考題並不難，除第二題倡議聯盟架構以往沒出過考題外，其他均屬基礎概念考題。較令人意外的是，往年地特公共政策多會與時事結合，但今年的題目竟全然與時事無涉，即便第二題難度較高，但其他三題均屬大題，所以預估考生平均分數應會較過去兩年高。

二、請說明倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF）的內涵？並簡要舉例說明之。（25分）

答：

(一)ACF的提出者及緣起：由Sabatier & Jenkins-Smith（1993, 1999）所提出。兩位研究者提出該理論之旨趣為：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，Sabatier & Jenkins-Smith以為，「理念（ideas）」才是促成政策選擇的主因。

(二)ACF的內涵：依據Sabatier & Jenkins-Smith之界定，ACF具有以下三項核心概念。

- 1.政策次級系統（policy subsystem）：一群參與處理某項政策問題的行動者之間所構成的互動關係。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、認知以及解答均不相同。
- 2.倡議聯盟（advocacy coalition）：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。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.政策捐客（policy brokers）：致力於協調不同倡議聯盟之間衝突關係的政策行動者。政策捐客亦具有特定理念偏好，唯其對理念的堅持程度不如倡議聯盟。

(三)ACF的核心假設：

- 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，但是，對次級面向價值則較不具此種共識。
- 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。

(四)舉例說明：在民國八十五年藥事法修定過程中，在醫藥政策次級系統中產生兩個倡議聯盟：贊成醫藥分業聯盟，以及反對醫藥分業聯盟。前者以藥師工會為主體，後者以醫師公會為核心。兩者基於不同理念產生衝突。贊成醫藥分業聯盟認為醫藥分業可以提升國人用藥安全；反對醫藥分業聯盟則認為醫藥分業將導致醫師診察過程被切割，導致醫療責任不完整。在兩個聯盟的對立過程中，部分立法委員扮演政策捐客角色，多次邀請兩個聯盟代表聚會協商，但並未獲致具體成果。由於政策捐客的協調失敗，導致贊成醫藥分業聯盟在八十五年底動員支持該立法之委員，在立院中通過藥事法第25條修正案，致使我國醫藥分業政策正式通過。

三、由下而上政策執行的理論基礎為何？由下而上政策執行結構的內涵為何？（25分）

答：

(一)由下而上（bottom-up）執行理論的基礎有二

- 1.第一線官僚人員（street-level bureaucracy）

(1)提出者與意義：由Lipsky所提出。意旨位居官僚系統中最底層，與公民進行面對面接觸的官僚人員。

第一線官僚人員並不限於文官，舉凡與民眾進行密切互動的公職人員。例如：基層警察、公立中小學教師等...均屬之。

(2)特性：①第一線官僚人員與其顧客間具有「資訊不對稱」的關係，從而衍生操控顧客行為之能力。在業務壟斷的情形下，公民們僅能以順服的態度換取官僚人員較有效率的服務；②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）。

## 2.政策網絡（policy network）理論：

(1)意義：以「網絡」（network）之隱喻指涉政府部門與多元社會行動者之間的連結關係。政策網絡意指「在特定政策領域（policy domain）中，公部門、私部門、志願部門行動者之間所構成之的互動關係結構（權力結構）」。

(2)特性：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。

(3)類型：R.A.W Rhodes將政策網絡之類型區分為政策社群（policy community）、專業網絡（professional network）、府際網絡（intergovernmental network）、生產者網絡（producer network），以及議題網絡（issue network）。其中政策涉群為最封閉、穩定的網絡類型；議題網絡則為最開放、不穩定的網絡類型。

(二)由下而上政策執行結構之內涵：依據Paul Sabatier之界定，此種執行結構具以下特質：

1.給予基層執行人員更多的自由裁量權，使其能夠因應複雜的政策運作狀況。亦即，基層行政人員應該針對執行的做法以及相關事項，由下而上、由後向前地向上級反映、溝通。

2.強調決策制定者與基層執行人員之間的互動性，使上、下層級在執行過程中形成合作的互動關係。

3.強調社會團體與政策執行機構及人員之間的互動關係。

### 【參考書目】

1.譚士林，公共政策講義第三回「ACF」章節。

2.譚士林，公共政策講義第二回「政策執行」章節。

【版權所有，重製必究！】