

《公共政策》

一、何謂議程設定？請以議程設定的觀點，說明我國核四政策之變遷過程。（25分）

試題評析	本題是屬於考古題，而且核四之議題也算是比較老舊的公共問題，在105年高考已經考過類似的題目，一般同學應該都可以獲得10-13分之分數。但想要拿到高分算是不容易，因為題目直接指定要以核四議題加以分析，同學必須瞭解整個核四議題的來龍去脈，才能透過相關學理加以分析。
考點命中	《高點·高上公共政策狂做題班講義》第二回，高凱編撰，頁9。

答：

政治社會中，存在的公共問題相當多，但哪些公共問題可以進入到政府機關當中成為政府議程，則有賴於議程設定之決定。以下茲就題目所述，加以說明。

(一)議程設定之意涵：

議程設定(*agenda setting*)係政策行動者決定將某個公共問題，納入政府議程，並排列處理優先順序的過程；但社會上發生的公共問題很多，由於政府機關業務繁雜、資源有限，在處理公共問題時，必須有優先順序，因此議程設定的過程非常具有政治性。

(二)公共問題取得議程地位的條件：

柯寧(*Louis W. Koening*)認為公共問題取得政策議程地位的條件有下列七項：

1.公共問題性質：

公共問題是否吸引大眾關切？公共問題必須是大眾所共同關切？公共問題是否隸屬於政府機關的管轄範圍？

2.政治領導人的考慮：

國家的最高政治領導人是政策議程的決定者，也是公共政策的決定者，其認知、價值，會影響最終政策議程的決定。

3.利益團體影響：

利益團體有共同的理念、信仰、利益、地位等，並且會透過各種遊說手段促使公共議題進入政府議程。

4.危機或特殊意外的發生：

天災或是人為意外事故，往往使得公共問題具有急迫性，促使其進入政府議程。

5.社會運動的大規模舉行：

大規模的社會運動，將喚起政府對特定議題的重視，使其進入政府議程。

6.大眾傳媒的大量報導：

在民主社會中，大眾傳媒扮演守門員(*gate keeper*)的角色，媒體對於公共問題的報導，可以喚起大眾對於公共問題的重視。

7.國際組織與外國勢力影響：

在全球化的影響之下，各民族國家彼此互動、往來頻繁，因此國際組織與其他國家對於國內政策議程設定影響甚大。

(三)以議程設定之觀點說明核四政策變遷過程：

第四核能發電廠係建於新北市貢寮區的核能發電廠，又稱龍門核能發電廠，從1999年開始興建，迄今政策朝向拆解進行，仍然爭議不斷。核四議題一開始就屬於政府議程的範圍，受到政府內、外在因素之影響，在不同執政黨、環境時空背景有不同的政策方向，以下透過議程設定之觀點加以說明。

1.政治領導人的考慮：

核四政策的變遷過程中，歷任總統之態度影響甚大，2000年政黨輪替之際，陳水扁總統主張核四仍需評估，但受到當時陳水扁總統罷免案之影響，核四仍然繼續興建。2008年後馬英九擔任總統期間，核四仍然繼續興建，但當時經費不足，國民黨藉在立法院黨團人數優勢下通過追加預算案。2016年蔡英文當選總統後，其中一項政見為「2025非核家園」，民進黨在立法院多數席次之下，三讀通過電業法95條第1項，確定核四封存。

2. 危機或特殊意外的發生：

在 2011 年時，日本發生福島核災，許多國家開始檢視核能發電政策，我國也開始關注核四存廢議題，在當時社會輿論壓力之下，2014 年時行政院長江宜樺宣布核四封存，在安檢完成後，不會商轉。

3. 社會運動的大規模舉行：

自 2011 年起，臺灣社會對於反核的社會運動十分盛行，例如，戴立忍發動的「我是人我反核」運動，使政府重視核四廠終究必須走向封存之路。

綜合以上論述，核四廠存廢之爭議取決於政治領導人之態度以及民間對於該議題的重視程度，雖然政治領導人對於議程設定有最終的決定權，但其仍必須做政治上之考量。

二、政策溝通包含的對象為何？請以非洲豬瘟防疫政策為例說明。（25分）

試題評析

政策溝通的概念在一般公共政策教科書較少提到，而且本題是要回答政策溝通的六大對象，同學較不了解作答方向。但同學可以從行政溝通的概念去寫，強調政府與民眾溝通的重要性，並且從利害關係人類型的角度切入，還是可以得到一定的分數。

答：

政策溝通係政策推動重要的過程，當政府要推動一項政策必須取得社會多數民眾支持，而政府取得支持的方式就必須透過政策溝通的手段。以下茲就政策溝通之意涵、對象加以說明。

(一) 政策溝通之意涵：

政策溝通係政策決策者與政策利害關係人雙方與時俱進的資訊交流與資訊共享的互動過程，因此政策溝通是種雙向的溝過程。政策溝通可以讓利害關係人瞭解政策主張、面臨困境、限制等，雙方開誠布公的營造良好的溝通環境，提高政策利害關係人對政策的順服程度。

(二) 政策溝通之對象，並以非洲豬瘟為例加以說明：

1. 機關內部的溝通：

在政策溝通上，由於各機關的公務員為對外的訊息傳遞者，若政府的內部人員對政策瞭解程度不夠，則無法順利地與外部政策利害關係人溝通。在非洲豬瘟政策上，農業委員會動植物防疫檢驗局為主管機關，其必須做好與第一線基層行政人員溝通之角色，例如，機場、海關檢驗人員，使其瞭解防疫檢疫之重要及相關程序。

2. 跨部會及跨機關的溝通：

不論是府際關係或府際合作，皆強調不同部會或不同政府層級為了達成共同政策目標必須加強合作與互動，故良好的跨域溝通為政策推動的基石。在非洲豬瘟政策上，雖然農業委員會動植物防疫檢驗局為主管機關，但其必須與內政部警政署航空警察局、桃園國際機場、高雄國際機場、各縣市政府等單位合作，串聯起共同的防疫網。

3. 國會與議會的溝通：

「依法行政」為當代民主政府運作的基本原則之一，行政部門推動任何一項政策，不論是所需之法源或是預算，都必須經過立法機關的同意。因此，取得立法機關支持，是當代民主政府施政成敗的關鍵因素。在非洲豬瘟政策上，防疫視同作戰，因此並未受到立法院的杯葛，立法院也不斷監督農業委員會的防疫成果。

4. 媒體的溝通：

大眾媒體被視為監督政府的第四權，政府在進行政策溝通時不能忽視媒體的力量，政策管理者與執行者需要瞭解媒體的性質與生態，進而能與媒體有效溝通，並運用媒體達成政策行銷之目的。在非洲豬瘟政策上，農業委員會動植物防疫檢驗局提供媒體詳細的政策資訊，並且透過媒體向國人說明非洲豬瘟的疫情，以及防疫的重要性。

5. 相關團體的溝通：

政策制定、施行相關的團體通常被稱為利益團體(interest groups)或壓力團體。政策若想要順利推動，政策管理者在管理外部環境時，最重要的部分是處理與利益團體的關係。在非洲豬瘟政策上，農業委員會動植物防疫檢驗局必須與航空公司、本地養豬農、肉品進口業者等宣導防檢疫之政策。

6. 社會大眾的溝通：

政策溝通的最終目的是取得民眾對政策的支持與行為的改變，故政策管理者，應探索民眾的思維及行

為習慣，選擇合宜的溝通工具與民眾進行溝通。在非洲豬瘟政策上，行政院院長、主管機關不斷透過社群媒體，如 Facebook、Line 等方式向民眾宣導防檢疫之重要性。

綜合以上論述，政府進行政策溝通時必須考量到許多政策利害關係人之類型，且必須依利害關係人特性之不同，採取不同的溝通方式，才能達到政策順服的效果。

【參考書目】

以上資料參考、改編自：

1. 吳定(2012)，《公共政策辭典》，五南。
2. 余致力、洪綾君、蘇毓昌(2015)，《強化政策溝通之研究》，國家發展委員會編印。

三、政府在進行政策規劃時，有時會透過電話訪問調查民意。電訪民調所蒐集的政策意見可能會有的問題為何？如何以「審慎思辯民調」(deliberative opinion poll) 克服這些問題？(25分)

試題評析

審議式民調之概念在104年高考及107年身心特考已經有出現過，但換了一種考法，除了說明審議式民調之意涵外，更要去說明審議式民調跟一般民調相比較之下，它好在哪裡，這才是得分之關鍵。有看過考古題的同學應該可以拿到不錯的分數。

答：

民意調查係政府機關探求民意最常用且較為科學的手段，但民意調查也會造成某種程度的問題，因此當涉及重大民生公共議題時，可以透過審議式民調加以調查。以下針對題幹所述加以說明。

(一)電訪民調產生之問題：

1. 一般電訪民調係透過抽取代表性樣本的方式，來推論母群體意見之傾向。電訪民調具有快速與成本低廉的特色，但其最大之問題在於「重量不重質」，僅以數道簡單的選擇題，在極短時間內至少獲取1067位民眾對於公共議題之意見傾向。
2. 一般電訪民調為求快速完成問卷，並未讓受訪者瞭解調查議題與题目的意涵，因此容易造成「理性的無知(rational ignorance)」之情況。

(二)審議式民調之意涵：

審議式民調首先須隨機抽樣受訪對象，並將受訪者聚集在一起，進行第一次民調，隨後透過研讀充分資訊、分組討論、與專家對話之後，再進行一次民調，以瞭解受訪對象在充分瞭解議題的情況下，對議題的看法。

(三)審議式民調克服電訪民調產生之問題：

1. 審議式民調與一般民意調查相比較，具有下列三項特色：
 - (1) 審議式民調係「重質不重量」的調查，少數公民高品質的意見遠比品質不佳的多數意見更為重要。
 - (2) 審議式民調係在公民充分瞭解議題的情況下做調查，而非資訊不足的情況。
 - (3) 審議式民調要求受訪者在充分討論的基礎下進行民調。
2. 綜上，審議式民調的受訪者充分瞭解政策議題，並且提供受訪者理性思辨的場所，盡可能避免「理性的無知(rational ignorance)」的情形。

審議式民調有其優點，但仍有其限制，例如調查經費過高、時間成本過高等，因此當涉及重大民生議題時採取審議式民調，是較為適當的方式。

【參考書目】

以上資料參考、改編自：丘昌泰(2013)，《公共政策基礎篇》，巨流，五版。

四、請說明下列名詞之意涵及其與公共政策的關係：(每小題5分，共25分)

- (一) Ideology
- (二) Spiral of Silence
- (三) Plebiscitary Democracy
- (四) Policy Marketing

(五)Quasi-Experimental Design

試題評析	名詞解釋的題型在高考、地方特考已經很少出現，今年卻再次出現，但此五小題名詞解釋之概念都不難，前三個是偏向政治學的概念，但題目有提到「其與公共政策之關係」，這是同學在回答時必須要注意的部分。本題程度一般的同學都可以獲得不錯的分數。
考點命中	《高點·高上公共政策狂做題班講義》第五回，高凱編撰，頁8。

答：

(一)Ideology：

1. Ideology 中文為「意識型態」，係指將一些相互連貫的概念或是觀念加以結合，並且可以作為提供政治、社會行動的基礎。深言之，意識型態係經由嚴密連結而形成一個封閉系統的觀念，它被當作基本的政治、經濟與社會價值，可作為理想的政治社會生活方式之基礎。
2. 意識型態在政策制定過程中扮演重要之角色，在決策過程中，常常受到意識型態之引導而下了最後決定。以勞工政策為例，自由主義傾向提高對受雇勞工的保障，保守主義則傾向降低對受雇勞工的保障。

(二)Spiral of Silence：

1. Spiral of Silence 中文為「沉默螺旋」，係由德國政治學家諾依曼(Elisabeth Noelle-Neumann)提出之概念。係指人們在所處環境中，自身對於某議題的看法是屬於主流意見時，會比較有意願加以表達，若是屬於非主流意見時，則會選擇隱藏自身的觀點。
2. 在政策運作中，政策會獲得民眾的支持或是反對，一旦主流的意見越來越強勢，非主流的意見產生沉默螺旋現象時，政策主張就不會進入到政府決策中，因而成為沉默輸家(silent losers)，犧牲社會上少數人的權益。

(三)Plebiscitary Democracy：

1. Plebiscitary Democracy 中文為「公民投票式民主」，係指公民直接透過投票的方式來表達對於國家重大公共事務的意見，因此公民投票是直接民主的一種。
2. 依據巴特勒(David Butler)之看法，認為當政府遇到下列公共議題難以下決策時，可以採取公民投票之方式：
 - (1) 憲法修正案：修改憲政條文最終同意權交由人民決定，這是大部分國家公民票的範圍。
 - (2) 領土、主權或政府結構的合法化：國家領土、主權、政府合法性，可以藉由公民投票取得正當性。
 - (3) 爭議性的道德問題：有些公共政策具高度爭議性，政府機關不便表達意見時，可以訴諸公民投票。例如墮胎合法化、核電廠是否興建。
 - (4) 政治性問題：偏屬國家政治性議題，例如投票年齡能否降低、是否要加入某一國際組織。

(四)Policy Marketing：

1. Policy Marketing 中文為「政策行銷」，係行政機關採取有效的手段、技術，使行政機關內部的行政人員和外部的服務對象，對正在規劃中的公共政策或是正在執行中的政策產生共識的動態過程，主要目的在於提升政策的成功率，以達成所欲的目標。
2. 依據包茲曼、史特勞斯曼(B. Bozeman、J. D. Straussman)之看法，認為政策行銷會具備下列功能：
 - (1) 加強公共政策競爭力：雖然政府在提供公共服務方面具有一定的獨佔性，但仍然需要面對競爭。
 - (2) 建立良好的公共形象：藉由政策行銷的方式提高民眾對政策的順服程度，可一併提升政府公共形象。
 - (3) 作為公共服務計費的象徵：政府提供的公共服務，有時基於「使用者付費」的概念，必須向民眾收取行政規費，可以藉由政策行銷的方式，使民眾事先了解收費動機及做法。
 - (4) 創造新的需求：政府機關可以藉由政策行銷的方式，創新民眾的需求或是降低民眾的需求。
 - (5) 建立良好公共關係：政府機關可以藉由政策行銷的方式，與民眾、媒體、利益團體維持良好的互動關係，有利於政務的推動。

(五)Quasi-Experimental Design：

1. Quasi-Experimental Design 中文為「準實驗設計」，其為瞭解某項方案或計畫執行成果的研究方式之一。準實驗設計的實驗組與控制組採非隨機抽樣的方式，其最主要的特色係對內在與外在的變項不加以控制。

2.準實驗設計在公共政策常用於政策評估階段，可以透過時間數列設計(time-series design)、多重時間數列設計(multiple time-series design)、不相等實驗控制設計(nonequivalent design 等方式，評估政策之結果。

【參考書目】

以上資料參考、改編自：

1. 孫本初、賴維堯監修(2008)，《行政學辭典》，一品。
2. 吳定(2012)，《公共政策辭典》，五南。

高
點
·
高
上

【版權所有，重製必究！】