

# 《公共政策》

一、何謂市場失靈 (market failure)？市場失靈的主要原因有那些？政府可採取那些政策措施，以矯正市場失靈的狀況？試分別回答之。(25分)

試題評析	本題從民國七十年代末期即成為國考的熱門命題焦點。多數考生應有能力回答此題，得分差異僅在於作答深度。
考點命中	《高點公共政策講義第一回》，譚士林老師編著，頁15-19。

答：

- (一)市場失靈之意義：當市場無法藉供需機制、自由競爭產生「Pareto最適 (Pareto Optimality)」均衡狀態。→至少使市場中的一人過得更好，但與此同時卻沒有使任何人因此過得更糟之情形。
- (二)導致市場失靈發生之因素：
- 1.公共財 (Public Goods)：
    - 1.非排他性 (non-exclusion)：任何人均可使用，不得將某些特定個人或團體排除在使用範圍之外的經濟資產。
    - 2.非對立 (或非敵對) 性 (non-rivalry)：不因使用者增加而影響其品質的經濟資產。
  - 2.外部性 (Externality)：行動者間之交易行為，對交易關係外的第三者所造成之影響，且無法對受影響的第三者進行直接補償或索費。
  - 3.自然壟斷 (natural monopoly)：在特定商品市場中，生產者持續擴大規模而產生規模經濟之優勢。從而導致規模較小、單位生產成本較高之廠商被迫離開該商品市場。
  - 4.資訊不對稱 (Information Asymmetry)：在交易過程中，其中一方較他方擁有相對充足的資訊。
- (三)依據 Weimer & Vining 之界定，因應市場失靈之策略類型：
- 1.使用市場機制 (market mechanism) 來解決市場問題
    - (1)市場自由化 (freeing markets)：透過解制 (deregulation) 的方式，將政府原先加諸於某項財貨或服務的生產限制予以解除，藉以活絡市場。例如：固網、民營銀行的市場開放、菸酒民營。
    - (2)市場促進化 (facilitating markets)：政府透過立法創設出一個原本並不存在的市場-通常針對公共財。例如：美國政府為促進水資源的有效應用，允許州政府將「水權」予以市場化，進而進行買賣。以京都議定書允許各國自由進行排碳量配額。
    - (3)市場模擬化 (simulating markets)：政府透過拍賣的方式，來刺激市場活絡 (使行動者願意投入特定市場)。例如：美國政府透過拍賣經營權的方式來爭取有線電視業者的投資，進而刺激有線電視市場。
  - 2.誘因 (incentive) 政策
    - (1)供給面的賦稅：針對財貨或服務生產者進行課稅 (產出稅, output tax)，藉以抑制生產。例如：針對進口物品課予關稅。
    - (2)需求面的賦稅：針對財貨或服務消費者進行課稅，藉以抑制消費。例如：高速公路的通行費；課徵奢侈稅等。
    - (3)供給面的補助：針對財貨或服務生產者提供物質性或非物質性的補助，藉以鼓勵生產。例如：給予新興產業優先或優惠融資。
    - (4)需求面的補助：針對財貨或服務消費者提供物質性或非物質性的補助，藉以鼓勵消費。例如：提供購屋低利貸款。
  - 3.管制政策：政府建立法律規範來限制或引導標的團體的行為
  - 4.非市場供給 (non-market supply) 政策：由政府 (而非市場) 提供財貨或服務予標的團體。
    - (1)由政府直接提供財貨或服務→政府自行編列預算、成立機關、聘任公務人員以提供公共服務。
    - (2)政府以簽約外包方式來提供財貨或服務，但政府仍負有該業務的所有權與監督權。
  - 5.保險與救助 (insurance and cushion) 政策
    - (1)保險 (事前，發生於市場失靈之前)：A. 囤積計劃→政府在平時即針對特定財貨進行儲存，以備不時之需。例如：我國的稻米以及原油庫儲。B. 社會保險→政府開辦社會保險，藉以預先控制特定未來風險。例如：全民健保。
    - (2)救助 (事後，發生於市場失靈之後；又稱安全墊設計, cushions)：A. 囤積計劃→在遭逢市場失靈後，

政府釋出預先儲存之物資以平衡市場。B.移轉性協助→政府對負擔成本或收益受損的標的人口提供金錢或非金錢性的補償。例如：我國三、四〇年代土地改革政策以股票補償受損之地主。或法院判決金融機構應部分補償雷曼兄弟連動債之投資者。C.現金補助→政府直接以現金支付標的人口。例如：我國的敬老津貼。

二、公民投票的意義為何？公民投票可分為那幾類？它具有那些優點？又具有那些缺點？請一一說明。（25分）

<b>試題評析</b>	本題算是小題大考，以往公民投票均考在解釋名詞，或與審議民主放在一起考。相關作答內容出自空大版公共政策，不是難題。
<b>考點命中</b>	《高點公共政策講義第三回》，譚士林老師編著，頁37-38。

**答：**

- (一)公民投票（plebiscite）之意義：一國或特定地區之公民對於憲法、一般法案或政府重大決策具有提議表達意願，或投票決定是否同意之權利。
- (二)公民投票之類型：公民投票包含創制（initiative）以及複決（referendum）兩項權利。1.創制是由公民提案，送由立法機關制定為法律，或由行政機關制定為政策之過程。2.複決是指公民對法律草案、修正案，或立法機關所決議之法律案以及行政機關之決策，投票決定是否同意之權利。
- (三)公民投票之優點：
- 1.體現主權在民精神。
  - 2.可作為防止國會、行政機關、政黨專斷之機制。
  - 3.可作為探知多數民意的的方法。
  - 4.可提升公眾對公共事務的參與及責任感。
  - 5.可作為解決重大政治或政策爭議之機制。
- (四)公民投票之缺點：
- 1.無法排除多數暴政之弊端。
  - 2.民粹主義之流弊。
  - 3.政客可能將公民投票做為轉嫁政治責任之工具。
  - 4.資訊不足導致公民投票結果失當之弊端。
  - 5.公民投票過程缺乏理性公開之協商、對話機制。

三、請解釋成本利益分析法（cost-benefit analysis）的意義；進行方案成本利益分析的主要步驟（程序）為何？成本利益分析法應用於公共政策制訂時，有那些主要的限制（問題）必須加以考量？（25分）

<b>試題評析</b>	本題也是萬年考古題。老師也多次在課堂中呼籲同學務必要注意。一般程度考生應能應付此題。
<b>考點命中</b>	《高點公共政策講義第一回》，譚士林老師編著，頁76-79。

**答：**

- (一)成本利益分析之意義：成本利益分析為用以估測政策方案成本與功效之工具，其投入（成本）與產出（利益）均以貨幣單位計算、呈現。
- (二)成本利益分析之特點：1.CBA試圖分析政策或選案對社會產生的「所有」類型之利益與價值。2.CBA著重「經濟理性」之分析。3.CBA以「市場價格」作為分析與評價選案的判斷基礎。
- (三)成本利益分析之運作步驟：
- 1.問題建構：界定目標的範圍，以及建構正式問題。
  - 2.具體化選案：將抽象的目標，轉化為具體、可衡量的目的。
  - 3.具體化選案：建構各項可用以達成預設目標或解決預設問題之替選方案。
  - 4.蒐集、分析以及詮釋資訊：整理、分析以及詮釋相關資訊，以作為預視各項選案的未來結果。
  - 5.確認標的人口、受益者，以及其需求類型：羅列出所有政策利害關係人—包括：標的人口（所欲影響的對象），以及受益者（將因政策而直接或間接獲獲利的個人與團體）。分析標的人口之需求類型：明示需求、感覺需求、規範需求，或比較需求。

- 6.估測成本與利益：以貨幣單位估測各項選案未來可能產生之各種成本與利益（包括：內部與外部、可直接衡量與不可直接衡量、主要與次要，以及淨效率與重分配利益）。
- 7.成本與利益的貼現：將各項選案未來可能產生的成本與利益轉化為現值。
- 8.推估風險與不確定性：推估各項選案之成本及利益的發生機率（可能性）。
- 9.選擇決策標準：選擇用來篩選選案的衡量標準。例如：效率、效能、充分、公平、回應、適當等。
- 10.推介選案：選擇出最可欲的選案，並向政策制定者推薦、介紹該選案。

(四)成本利益分析應用於政策分析過程之限制：

- 1.過度強調經濟理性，未必適用於實務情境。
- 2.貨幣價值無法用來衡量適當性、回應性、公平性等實質價值。
- 3.當特定財貨或服務（例如：公共財）並不具有市場價格時，分析師將被迫使用「影子價格」來從事推估，從而減損分析結果的客觀性。

四、請將以下專有名詞先翻成中文後，再加以解釋。（每小題5分，共25分）

- (一)Global Governance
- (二)Sunset Legislation
- (三)Game Theory
- (四)Relative Deprivation
- (五)Logrolling Legislation

<b>試題評析</b>	除全球治理較具難度外，其餘四題均屬行政相關領域中的常見概念。一般考生應能取得過半分數。
<b>考點命中</b>	第一題：《高點行政學講義第四回》，譚士林老師編著，頁26。 第二題：《高點公共政策講義第二回》，譚士林老師編著，頁100-101。 第三題：《高點公共政策講義第二回》，譚士林老師編著，頁30-31。 第四題：《高點公共政策講義第二回》，譚士林老師編著，頁56。 第五題：《高點公共政策講義第一回》，譚士林老師編著，頁20。

**答：**

- (一)全球治理：整合國際組織、各民族國家中央政府、跨國企業、跨國非政府組織之資源，藉以處理國際事務或共同問題之動態過程。例如：京都議定書即為全球治理運作下之產物。Keohane & Nye (2000)則更廣泛地將全球治理界定為→泛指超國家 (supra-national level, 國際)、國家 (national level, 中央政府)、次國家層次 (subnational level, 地方政府) 治理的總和。
- (二)日落條款：在相關法規中預先設定「政策終結 (policy termination)」之條件。政策終結意指「一項政策或方案終止進行，且無其他方案加以取代之過程。」例如：在早期防疫法中規定，當天花在台連續五年無出現病例，政府即可終止提供天花疫苗施打之服務。
- (三)賽局理論或博弈理論：經濟學的重要分析工具之一，旨在於探討「兩個（以上）理性自利的政策（治）行動者如何進行互動，進而影響政策（或決策）的產出」。包含以下基本要素：1.參與者 (players)：具有明確目標的理性自利行動者-個人、利益團體、政府、企業、聯盟等。2.賽局 (game)：賽局參與者之間所形成的互動關係。3.償付 (pay-off)：賽局參與者對於行動結果所產生的主觀得失考量結果。4.策略 (strategy)：賽局參與者在考量自身可能得失（償付），以及對手所可能採取的行動後，所從事之決定。
- (四)相對剝奪感：當行動者與參照團體進行比較後，主觀（或基於客觀事實）認定自身狀態不如比較對象，從而產生不滿意，受剝削感覺之情形。例如：新北市居民認為其教育環境、資源不如台北市。在需求分析 (need assessment) 中，相對剝奪感被視為比較性需求的判斷依據。
- (五)滾木立法：代議士彼此無異議地支持對方提案，以換取他人對於圖利自身選區法案之支持。例如：甲法案有利於A區選區選民，乙法案有利於B區選區選民。A區選出之代表將會無異議地支持乙法案，以換取B區代表對甲法案之支持。滾木立法將導致圖利少數選區、但未必有利於公眾之不公平決策。