

《公共政策》

一、公務員執行國家政策應以「公共利益」為導向，請問應如何定義「公共利益」？有何政策分析方法可以了解公共利益？（25分）

試題評析	本題分為兩部分，第一子題須回答公共利益的意義，此為行政學的基礎考點。第二子題則須回答探知公共利益的 policy analysis 方法，此題難度較高，須熟悉政策分析技術者方能答對。
考點命中	1.《高點·高上行政學講義》第四回，譚士林編撰，頁1-2。 2.《高點·高上公共政策講義》第三回，譚士林編撰，頁50-52。

答：

(一)公共利益的意義：R. Mayer將公共利益價值界定如下。

1.政治學角度：

- (1)整體利益 (organistic interest)：對整體社會、所有公眾能產生所欲功效之價值，此種公共利益價值超越時空環境限制，適用於所有人類社會。例如正義、公平、公道。
- (2)社區利益 (community interest)：特定社群（鄰里、社區、行政區域、民族國家等）成員所認定為可欲之價值，具時空環境限制。
- (3)個人利益 (personal interest)：並非所有人都能分享，僅屬少數人得以享有之利益。政治行動者將藉採取政治行動而實踐此種利益。
 - A.功利型：為社會中之大多數人謀求最大之快樂。
 - B.準功利型：為少數人所享有，但卻被公眾認為須加以尊重之利益。例如企業減稅。
 - C.準私人型：利益為特定人所享有，但卻具有正當性，且少具負面外部性。例如照護弱勢之社會福利措施。

2.經濟學角度：

- (1)Adam Smith：私人利益與公共利益將形成調和。理性自利的人們將在追求自利之過程中，預期或不預期地增進他人福祉或便利，進而達成公共利益。
- (2)John Maynard Keynes：政府應積極干預市場，藉以提供公共財 (public goods) 以及促成有效率的資源配置結果。

3.社會學角度：

- (1)整體特性：為所有社會成員所共同需要之價值。
- (2)關係特性：消除複數行動者之間的衝突，進而促成多方利益。
- (3)個人特性：個人所享有，卻透過政治過程所達成之利益。

(二)可以了解公共利益的 policy analysis 方法：公民會議 (citizen conference) 或共識會議 (consensus conference)。

- 1.緣起及意義：共識會議源自於 1980 年代丹麥，主要目的在於將一般公民包含入政策商議過程中，藉以「補充」而非「取代」既有民主決策方式。藉由共識會議之運作，無組織的普通公眾亦可集合起來，對切身相關之議題發出「知情」及「反思」之意見，以供決策者參考。
- 2.功用：可以界定公共問題之發生原因（從事問題建構）、了解公眾需求，以及提出解決公共議題之方案。
- 3.進行方式：
 - (1)隨機抽取若干位非相關議題領域之參與者。
 - (2)針對討論議題舉行為期三到四日之會議。
 - (3)提供參與者簡要資訊，並進行必要之現場參訪。
 - (4)由政府官員、專家學者、利益團體代表，以及該議題領域的活躍份子分別進行報告。
 - (5)針對各項報告詢答完畢後，參與者就手邊資料進行商議，藉以提出政策相關建議。
 - (6)向決策者提出報告，說明其討論結果及發現。
 - (7)將共識會議報告分送相關政策菁英，以供其討論、參考。

二、政府機關將業務委外給民間企業、機構或個人處理時，通常都必須付出「交易成本」，請問其意義為何？構成交易成本過高的主要原因為何？（25分）

試題評析	交易成本概念已多次出現於行政學及公共管理申論題，故本題並非艱澀考題。即便如此，交易成本仍是多數考生掌握較差之概念，所以中上程度者較能取得高分。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第二回，譚士林編撰，頁30-32。

答：

- (一)交易成本 (transaction cost) 的意義：行動者為促成、進行一項交易行為，或為維護一項交易結果所支付之有形或無形成本。包括，蒐集資訊之成本、議價協商之成本，以及監督制裁之成本。
- (二)交易成本的理論基礎：科斯定理 (Coase Theorem)：
- 1.當交易成本為 0，制度因素不會對資源配置結果造成任何影響。當交易成本為正 (大於 0)，制度因素將對資源配置結果產生影響---有些制度較有助於控制交易成本，有些則否。
 - 2.當交易成本為 0，市場機制為最具效率的資源配置機制。當交易成本為正，科層制度將可能較市場更具控制交易成本之能力。
- (三)導致交易成本升高之因素：資訊不對稱 (asymmetric information)。依據 Jensen & Meckling (1978) 之觀點，由於代理人較委託人擁有相對充足之資訊，將導致代理人產生風險 (risk) 或投機 (opportunist) 行為---代理人藉資訊不對稱優勢而刻意侵害委託人利益，以達到利己目的之行為。代理人之風險行為將導致交易成本增加，從而減損經濟效率。Oliver Williamson (1985) 進一步將風險行為區分為以下兩種：
- 1.逆選擇 (adverse choice) 或不當選擇【事前風險】：在締結契約之前，代理人刻意隱匿重要資訊，藉以將契約內容導向有利於己之方向。
 - 2.道德危機 (moral hazard) 【事後風險】：在締結契約之後，代理人刻意採取隱匿行動 (或隱匿重要資訊)，藉以在違反契約內容之餘圖利於己。

三、何謂政策行銷？(5分) 有什麼特點？(10分) 政府在落實政策行銷工作時，何以困難重重？(10分) 請詳細解釋並舉例說明之。

試題評析	本題是此份試題中最簡單者，中等程度考生應多能應付。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第三回，譚士林編撰，頁16-22。

答：

- (一)政策行銷的意義：我國吳定教授 (2004) 主張，政策行銷乃政府機關採取有效的行銷方法或策略，促使內部執行人員與外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或共鳴的動態性過程；其目的在增加政策執行的成功機率、提高國家競爭力、達成為民眾謀福利的目標。
- (二)政策行銷的特質：Bozeman & Straussman (1990) 主張，政策行銷具以下特質及功能
- 1.加強公共政策的競爭力：政府、公營事業與私部門組織具競爭關係，甚至公部門之間亦具有競爭關係。故藉政策行銷而凸顯自身優勢將為必要之舉。
 - 2.建立良好的公共形象：公部門組織可藉政策行銷倡導公益價值，提升自我形象。
 - 3.可作為公共服務計費象徵 (price signal)：可利用行銷機制向公眾預示特定公共服務將收取費用，藉使公眾了解政府收費之動機與理由，進而願意接受。
 - 4.創造民眾需求，及建立良好公共關係。
- (三)政策行銷工作難以進行之原因：
- 1.消費者的不確定性以及標的團體的態度不明顯。
 - 2.多數公共服務屬於無形的產品，難以藉明確的行銷策略而推介。
 - 3.政府與民眾之間的關係，不同於企業與其顧客之間關係。前者涉及公權力之行使以及複雜的法規內容；後者僅關涉服務提供與消費選擇兩面向。
 - 4.公共服務之結果難以量化，難以用明確的績效指標評估其優劣，導致行銷工作難以進行。

四、何謂政策終結？（5分）為何終結一項政策如此困難？（5分）終結一項政策時，到底會遭遇什麼困境？（15分）請詳細說明之。

試題評析	此題屬於小題大考。以往政策終結多以解釋名詞方式命題，但這次以25分的申論題出現。嚴格說來並非難題，但卻不是容易答好的題目。
考點命中	《高點·高上公共政策講義》第二回，譚士林編撰，頁82-84。

答

- (一)政策終結 (policy termination) 之意義：特定政策目標、計畫、機構、業務被廢除或終止，且無其他相似或相關之目標、計畫、機構、業務佳以取代或承接之現象。W.N. Dunn主張，在經過監測與評估之後，發現既有的執行方案已使問題獲致解決，或使原有的問題更加惡化，此時即應終止該方案的執行。
- (二)難以終結政策之原因
1. 延續性考量：政府施政作為須具有延續性，不可人存政舉，人亡政息。政策終結將中斷政策之延續性。
 2. 沉澱成本考量：公共政策多衍生昂貴之沉澱成本 (sunk cost) --- 一經支付及無法回復或回收之成本。政策終結意味全然放棄過往所投入之成本，將遭致違反效率原則之質疑。
 3. 既得利益者的反對：政策終結將使政策受益者之既得利益消失，導致當事人反彈。
- (三)終結政策可能遭遇的困境：Hogwood & Gunn、Deleon等研究者發現，政策終結將可能面臨以下阻力或困境：
1. 理智性抗拒：政策制定者多將政策終結視為政策失敗之代名詞，導致不願終結既有政策。政策執行者則認為政策終結等於放棄既有投入，浪費公共資源。政策受益者則因個人利益減損而抗拒政策終結。
 2. 制度因素：制度具有路徑依賴及自我增強特質，導致政府選擇特定制度或路徑後，就難以跳脫或放棄既有制度。
 3. 反對政策終結者組成聯盟，形成強大的對抗力量。
 4. 成本考量：政策終結不但涉及放棄既有之沉澱成本，若未來政府欲發展新政策時，亦須支付昂貴的初始成本 (start-up cost)。
 5. 輿論壓力：政策終結將遭致違反政策延續性、信賴保護原則之輿論質疑。
 6. 利益團體的影響：因政策終結而導致利益減損的利益團體，將可能從事各種政治動員而對抗終結舉動。
 7. 漸進主義：政府機關多偏好邊緣性地修改既有政策，而非驟然終結特定施政作為。
 8. 動態保守主義 (dynamic conservatism)：組織可適應環境變化而調整，從而尋求適應及發展。此種特質將導致難以裁撤既有機關。
 9. 法律因素的影響：政策終結必然涉及大範圍修法，從而提升其進行難度。

【版權所有，重製必究！】