

《公共政策》

一、何謂「政策指標」(policy indicators)? (5分) 發展政策指標的價值為何? (10分) 政策指標與社會指標的差異何在? (10分)

試題評析	本題嚴格說來並無真正標準答案，可被視為政策指標法及政策評估考題的變體。由於具有一些靈活性，一般程度考生可能僅能取得基本分。
考點命中	《高點公共政策講義》第一回，譚士林編撰，PP.74-75，P.82，PP.97-98。

答：

1. 政策指標係指「以數量或數值呈現政策現象或政策結果。」政策指標可應用於政策監測 (policy monitoring) 以及政策評估 (policy evaluation) 階段。例如：以失業率衡量特定經濟政策所產生之成效，或者以犯罪率高低衡量特定治安政策所產生之效果。
2. 發展政策指標所需重視之要項：
 - (1) 具有信度 (reliability) 指標需具有可靠性 (trustworthiness)、一致性 (consistency)，以及穩定性 (stability)。
 - (2) 效度 (validity)：指標是否可以測量出所欲測量的特質或屬性。當指標的效度愈高，即代表其愈能夠呈現出受測對象所具有之真實特徵或屬性。
 - (3) 實質相關性：指標之內容必須與所探究之政策議題具有直接關聯性。
3. 依據 William Dunn 之觀點，建構政策指標時，需考量以下六項價值：
 - (1) 效能性 (effectiveness)：意指「某項既定選案是否可以達成有價值的結果」。該項標準旨在追求選案的最大產出。
 - (2) 效率性 (efficiency)：意指「達到某項效能標準所需付出的代價」。該項標準旨在追求最佳的本益比 (cost-benefit ratio)。
 - (3) 充分性 (adequacy)：意指「某項選案可以解決問題的程度」。該項標準旨在探討政策選案與政策問題 (價值) 之間的關係強度。
 - (4) 公平性 (equity)：意指「在不同社會團體之間所進行的資源分配是否符合正義的原則」。該項標準著重於合乎正義地分配資源 (分配正義, distributional justice)。
 - (5) 回應性 (responsiveness)：意指「一項政策可以滿足特定團體的需求、偏好或價值的程度」。亦即，該政策滿足標的團體的需求程度。
 - (6) 適當性 (appropriateness)：涉及用以界定政策目標的深層假定。在探討適當性時，分析師必須對多元理性之間的關係進行反思。適當性標準是位階較高的「後設標準」(metacriteria)，在邏輯上優先於前述五項標準，亦即，若一項選案無法合乎適當性標準，分析師即無須對該選案進行進一步考量。
4. 政策指標與社會指標的差異：一如前述內容，政策指標系指「以數量或數值呈現政策現象或政策結果。」社會指標則是「以數量或數值呈現特定社會現象。」兩者為連續而非截然對立之概念。以失業率為例，若利用其檢視特定社會中失業人口之比率即為社會指標，若將其用以檢視特定經濟政策之功效則成為政策指標。兩者之主要差異在於檢測對象及內容，而非在於形式或內涵。

二、在一個民主國家的政策合法化過程中，立法機關是最重要的決定者，而多數決是國會決策的核心制度，請問：首先，國會與公共政策關係的特徵為何? (10分) 再者，政策推動必須透過議價協商，建構國會多數聯盟 (majority coalition)，請問其建構要件為何? (15分)

試題評析	本題算是小題大考，內容出自丘昌泰的《公共政策：基礎篇》。但由於多數同學及補習班老師多不會將其視為重要考點，所以將可能因此導致作答時無把握或不會寫。嚴格說來，丘昌泰教授書中所提及的「建立國會多數聯盟的條件」，比較像是「提升立法院議事效率的做法」，與政治學中所介紹的聯盟建構策略 (例如：W. Riker) 頗有出入。
------	---

答：

- 國會與公共政策的關係特徵：國會為一國最高之立法機構，故在政策合法化過程中扮演重要角色。在政策合法化過程中，涉及國會三讀程序。一讀乃針對法案進行初步審查，以決定需在哪個委員會中進行審查。二讀是針對各委員會所審查通過的法案，在全院逐字逐句地審查。三讀亦由全院審查，但僅能針對文字進行修改，不得實質修正法案內容。完成三讀程序後，方完成合法化過程，各項替選方案才成為公共政策。
- 在國會建構多數聯盟的條件：
 - (1)政策提案本身必須屏除一黨一派之私，完全以全體公民之利益為考量。不考慮政黨立場，僅考慮民眾利益。
 - (2)多數黨必須具有尊重少數的雅量，少數黨則應秉持少數服從多數精神。
 - (3)以數人頭（counting heads）取代打破頭（breaking heads）方式進行議案討論，不可發生肢體暴力衝突。
 - (4)政策合法化過程應全盤公開，政府應出資開設免費電視頻道，使公民可以自由觀賞，藉以在公眾檢視下監督立法院議事，以及對立法委員形成壓力。
 - (5)公民自行組成監督立法院議事之聯盟，公開各項問政立場及成果，以接受選民的批評與陳情。

參考書目	《公共政策：基礎篇》，丘昌泰，PP.161-162。
-------------	----------------------------

三、根據學者Eugene Bardach所提出的政策分析八部曲，政策分析的工作起於「問題界定」，止於「方案推薦」，政策分析家（policy analyst）推薦方案時，需要良好的對外溝通能力；另外，學者David Weimer與Aidan R. Vining所提出的顧主導向（client-oriented）的政策分析觀點，也特別強調政策分析家對外溝通的重要性；請綜合這些學者的論點，提出政策分析家對外溝通時「應該作」與「不應該作」的事項。（25分）

試題評析	本題要求考生整合各著名學者觀點，以說明政策溝通時的應為以及不應為事項。嚴格說來，此題無相對明確的「標準答案」。同學只要扣住「政策溝通」這項核心概念發揮，應該都不會離題，亦可得到合理分數。
考點命中	1.《高點公共政策講義》第二回，譚士林編撰，P.71。 2.《高點公共政策講義》第三回，譚士林編撰，P.18。

答：

- 依據W.N. Dunn之界定，政策分析師對外溝通時所「應該」做的事，即為從事政策溝通（policy communication）時所應進行之工作，涉及以下內容：
- 1.陳述問題背景：(1)對問題情境進行描述。(2)說明既存、現有之政策作為以及績效為何。
 - 2.評量問題的顯著性：(1)對過去的政策績效進行評估。(2)評估問題的嚴重性及規模。(3)說明需要進行分析的必要性。
 - 3.建構政策問題：(1)診斷問題。(2)羅列出主要的政策利害關係人。(3)界定目標與目的。
 - 4.分析選案：(1)描述各選案內容。(2)預視各選案的結果。(3)描述各選案所可能產生之外部性或外溢效果。(4)評價各選案的制限性與政治可行性。
 - 5.推介最佳選案：(1)羅列出選擇標準或決策規則。(2)提出結論與推介理由。(3)指出所偏好之選案。(4)描繪執行策略。(5)說明將來所欲採取之政策與評估計畫。(6)羅列出可能之限制與不預期之結果。
- 依據W.N. Dunn之觀點，政策分析師對外溝通時所「不應該」做的事，即為陷入過度倡導的陷阱（Over-Advocacy Trap）：缺乏多元批判的精神，僅利用單一或少數觀點對選案進行分析及倡議，從而導致「第三類型錯誤——以正確的手段解決錯誤建構的問題。其具以下特質：
- 1.政策分析師與政策制定者在事前已經對政策問題的建構與解決方案取得共識。
 - 2.政策選案的設計不周延。
 - 3.政策分析師刻意忽略不受歡迎的選案。
 - 4.政策分析師未能針對不受歡迎或困難的選案進行溝通。
 - 5.政策分析師僅依賴單一資料來源。
 - 6.政策制定者僅依賴單一分析師的分析結果。

- 7.政策假定僅由支持該政策的團體來進行評估。
- 8.政策制定者刻意否認負面的分析結果。
- 9.政策制定者或分析師毫無批判性地接受政策分析的結果。

四、請將以下專有名詞先翻成中文後，再述其意涵：（每小題5分，共25分）

- (一)Punctuated Equilibrium
- (二)Issue Network
- (三)Policy Window
- (四)Target Group
- (五)Dead-weight Loss

試題評析	第1題斷續均衡模式，與第5題無謂損失較少在坊間公共政策教科書中獲得具體介紹，因此將對考生形成較大威脅；其餘三題則屬於基本概念，多數考生應能回答。
考點命中	1.《高點公共政策講義》第三回，譚士林編撰，P.22。 2.《高點公共政策講義》第一回，譚士林編撰，PP.70-71。 3.《高點公共政策講義》第一回，譚士林編撰，P.2。 4.《高點公共政策講義》第一回，譚士林編撰，PP.18-19。

答：

- (一)斷續均衡模式：由Baumgartner & Jones（1993）提出，用以批判及修正Lindblom所提出之漸進主義觀點。Baumgartner & Jones主張，在美國憲政運作過程中，行政機關之預算規模未必會如Lindblom所言，產生逐年平緩增加之現象；相反地，行政機關的預算規模將產生兩種變遷現象：
 - 1.斷續：呈現出大幅增加或減少的巨幅變遷現象。
 - 2.均衡：呈現出漸進式地逐年增加現象。Baumgartner & Jones認為，涉及憲政價值爭議、重大國防或外交事件之議題，較容易產生斷續現象。例常性議題（如文官薪俸或社會福利政策）則較傾向呈現漸進主義式的均衡態樣。
- (二)議題網絡：由 H. Heclo（1978）所提出，用以批判鐵三角概念。Heclo 認為，在美國的政策過程中，多元利益團體將環繞著特定政策議題而形成高度流動性、鬆散之互動關係。Rhodes 將議題網絡視為一種極度開放、不穩定的政策網絡類型，具以下特質：
 - 1.規模龐大，成員價值、偏好分殊。
 - 2.不穩定的互動關係，以及低度的價值共識。
 - 3.行動者各自擁有不同資源；難以在集體行動基礎上對各項資源的使用方式進行規範。
 - 4.網絡成員之間的權力不均等。
- (三)政策窗：John Kingdon（1984）提出，意旨政策得以產生的契機。當下述條件匯集一起，政策窗方得以開啓：
 - 1.問題流（problem stream）→問題是否能吸引行政機關及重要政治行動者的注意。
 - 2.政策流（policy stream）→政策選案如何被政策社群（policy community）——由環繞著特定政策議題的多元專家所組成的論壇或互動場域——所發展、建構。
 - 3.政治流（political stream）→決策者的組成，以及從事決策時之國家氛圍。
 - 4.政策企業家（policy entrepreneurs）→願意投注時間、心力以及金錢於某項政策議題的個人或團體。
- (四)標的團體：依據W. N. Dunn之界定，意指公共政策或政府施政作為所欲影響的對象，例如：我國年滿六歲到十八歲之學童及青少年為12年國教之標的人口、房屋持有者為屯屋稅之標的人口。
- (五)無謂損失：又被稱為「社會淨損失」，是指由於市場未處於最優運行狀態而引起的社會成本，亦即當偏離競爭均衡時，所損失的消費者剩餘和生產者剩餘。社會淨損失是由於壟斷、關稅、配額、稅收或其他扭曲等因素引起的生產者和消費者都得不到的部分，使資源得不到最佳限度的分配，例如：當壟斷企業抬高價格時，消費者將減少消費。