

# 三民輔考－警察特考三等 公共政策

108 年

- 一、Aaron Wildavsky 指出政策分析既是技術也是藝術，請說明技術的政策分析與藝術的政策分析的意涵，(10 分)並請說明如何透過 Eugene Bardach 指出「政策分析八部曲」(The Eight-Step Path of Policy Analysis)實現兼具技術與藝術的政策分析。(15 分)

## 【擬答】

(一) 技術的政策分析與藝術的政策分析之意涵

1. 技術的政策分析：

為問題尋求較理性可行的解決方法，具有理性與分析性的特質，處理複雜的問題時，須具備必要的分析技巧，例如作業研究、應用個體經濟學、應用計量經濟學等。

2. 藝術的政策分析：

政策分析講究人際關係藝術，政策分析人員對外負有調和鼎鼐的任務（對象如：民意代表、新聞記者、利益團體、民眾等），對內負有折衝協調的職責（對象如：長官、部屬，及其他機關的首長等）。

(二) 政策分析八部曲實現兼具技術與藝術的政策分析

Eugene Bardach 出版《政策分析八步曲：實務手冊》，此八部曲為：

1. 界定問題：

政策分析人員最先的問題界定是來自顧客，並以顧客所處政治環境在辯論及討論時所用的語言加以界定，可能限於技術性問題，也可能廣泛存在於社會大眾均感興趣的爭論中。

2. 組合證據：

整個政策分析工作所花的時間主要在兩件事：思考與蒐集證據資料，其中，思考更為重要，但後者所花的時間則較多，包括進行研究及統計、訪問相關人士等。

3. 建構替選方案：

開始時應廣泛思考替選方案，結束時聚焦少數方案。



4.選擇標準：

此步驟涉及價值判斷問題，是將「價值」與「哲學」引進政策分析的最重要步驟，因為「標準」乃是使用來判斷與每一方案有關之預估政策結果「良好」與否的準則。

5.預估結果：

政策分析人員必須對每一個替選方案，預估所有可能的結果或影響，可說是最困難的步驟，因為政策是未來取向的，且政策可能影響人們的生命、生活、財富、尊嚴等，因此，決策具有道德負擔。

6.面對交換取捨問題：

對各不同政策選項的不同結果，如何進行交換取捨的問題，可能是在金錢與某部分民眾所接受貨品或服務之間的交換取捨，也可能涉及權衡私人成本與社會獲取利益何者為佳，也可能要對金錢與生命風險進行交換取捨。

7.做決定：

此刻應假裝是一位決策者，然後基於自己的分析，做出決定；說服自己某項行動方案具有可行性。

8.說故事（推薦方案）：

在反覆進行以上七個步驟的工作後，做好向某些「聽眾」報告整個政策分析過程的準備工作了。所謂聽眾，可能是顧客，也可能是更廣泛的其他人。

綜上而論，第一至第五個步驟都是屬技術的分析，而第六至第八個步驟如何說明決策者則是屬於藝術的層次的問題。政策分析除了理性政策分析外，也須特別重視政策分析的溝通，使政策執行更為成功。

**二、在政策執行與官僚結構關係中，基層官僚(street-level bureaucrats)的重要性一直未被加以重視，直到 M. Lipsky 開始關切基層官僚對於政策執行的影響。請說明基層官僚的特點與其對於政策執行的影響，並說明前述觀點的缺點。（25 分）**

**【擬答】**

基層官僚指的是在行政體系中與民眾直接接觸的第一線行政人員，通常是屬於鄉、鎮等低層次執行單位的人員。如學校教師或戶政事務所的戶政人員均是，茲依題意說明如下：

**（一）基層官僚的特點**

根據 Lipsky 的研究，基層官僚具有以下特徵：

- 1.第一線的行政人員，必須直接與標的團體成員進行互動，直接接觸百姓民眾，因此經常面臨民眾的種種需求，甚至對於民眾的需求感到壓力，且有過度負荷的念頭。
- 2.由於身處基層單位，自然無法像中央的文官擁有較多、較豐富的資源。
- 3.既然民眾需求日益繁多，且資源又不足，是以他們處事方式往往以一固定的方式來對待無法預知的需求，因此，例式或樣版成為處事的特徵。
- 4.雖基層官僚是以一套例式來處理問題，然而他們卻在處理過程中享有或多或少的裁量權和自主權。尤其是那些具有半專業性人員，如老師、社工人員，更能夠彈性地便宜行事。

## （二）基層官僚對於政策執行的影響

- 1.政策執行的核心在於第一線的行政人員，政策執行過程當中關鍵人物是實際執行政策的那些人。
- 2.基層官僚代表政府與民眾之間的介面，大部分民眾與政府打交道或接觸都是透過基層官僚，例如在街上巡邏的警員，或自己孩子所唸小學的老師。民眾與基層官僚的每一項接觸，都代表著政府所傳送的政策。基層官僚在各種「現場」做各種不同的決策，不僅影響民眾對政府施政範圍與內容的認知，也會影響民眾對政府的觀感。
- 3.基層官僚不僅是執行者也是決策者，基層官僚具有行政裁量權，具有認定公共服務或懲罰的資格。
- 4.政策制訂者與政策執行者之間的衝突，政策制訂者所制訂的政策經常規定得不清楚也不實際，加上基層官僚的預算與人員數量不足，所以經常會發生政策制訂者與執行者之間的摩擦與衝突。

## （三）基層官僚理論的缺點

- 1.基層官僚理論的觀點太過狹隘，也太過偏激，以至對於許多問題並未提出肯定的答案，例如，何以基層官僚會產生對抗性的策略行為？何以每個機關的基層官僚，其對抗策略竟然如此不一樣？
- 2.更嚴重是，基層官僚理論僅指出基層官僚存在的事實，並未告訴我們如何因應他們所採取的對抗策略行為？早期的基層官僚理論曾單純地認為只要增加人手，就能減少對抗行為；根據李普斯基最近的研究，答案似乎是否定的；因為人手的增加永遠趕不上民眾需求的增加。
- 3.也有學者指出：既然基層官僚的認知與態度影響其行政行為，則似乎應該從組織文化的改變著手，雖然組織文化的改變是長期性的、累積性的工作，但相信其效果應該不錯。因此，當我們探討基層官僚理論時，不能忽略組織文化的重要性。



三、Theodore Lowi 認為不同的政策類型會有不同的政治過程，管制性政策 (regulatory policy) 為其提出的政策類型之一。請說明管制性政策的意涵、落實管制牽涉的範圍，並以實際案例說明該類型執行後，可能產生的問題。(25 分)

【擬答】

(一) 管制性政策之意涵

管制性政策指政府機關設立某些特殊的原則或規範，以指導政府機關或標的人口從事某些活動，或處理不同的利益，或減低受管制者的行動自由裁量權之政策。例如：出入境管制、外匯管制、金融管制、環境保護等政策。

(二) 管制牽涉的範圍

管制性政策的種類有兩種：

1. 經濟管制：

政府為了維護市場秩序所做必要的干預，這些干預包括避免市場存在托拉斯的壟斷或寡占現象，也禁止廠商有不實廣告或是欺瞞消費者的類似行為，例如美國的聯邦貿易委員會或我國的公平交易委員會的業務職掌，都是在經濟管制的範圍。

2. 社會管制：

對於民眾身體具有危害的因素加以排除的政府干預行為，例如環境保護、食品與藥物的安全、工業安全與衛生等等，例如環境保護署管制污染行為、衛生福利部管制食品與藥物的安全、勞動部管制職業災害等。

(三) 管制性政策可能產生的問題

1. 俘虜現象：

指推動管制政策的管制機構原本應該管制特殊利益團體，可是在實際的管制過程中卻反而被利益團體所掌控。造成的結果是：管制法律或是管制過程並非為了公共利益，而是為了私人利益。例如經濟部對離岸風電躉購費率的決定，即被質疑圖利外商，亦或是計程車業者要求政府管制 Uber，以維護自身利益。

2. 旋轉門現象：

指管制機構的成員來自於被管制的產業界，或是管制機構的成員未來轉業至被管制的產業中。例如金管會與財政部卸任官員經常轉任公營事業後，再到金控、銀行、保險及證券業任職，財稅幫、金融幫當道，正是此旋轉門現象最好的寫照。

3. 競租現象：

指特殊利益團體為了獲利而能在市場上占有優勢地位，他們會嘗試改變政府的管制措施，然而這種舉動卻會造成經濟上的浪費。例如土地使用管制，有力人士往往低價購買土地後再運用力量變更都市計畫，謀取私利。

#### 4.披著羊皮的狼：

政治人物經常會利用追求公共利益的高調修辭，將某一項管制政策加諸於社會，而實際上獲利的將會是這些唱高調的政治人物以及某些特殊的利益團體。例如政府制定財團法人法，但卻將宗教團體排除在外，以爭取宗教信徒的選票支持。

#### 5.驅魔師（標準設定機關）與守門員（篩選或審查機關）：

政府對於健康與安全所從事的社會管制，經常讓社會管制想要避免的風險更加惡化，有時也阻礙了技術的轉型與創新。前者如衛福部食藥署因為港商孟山都遠東股份有限公司向我國申請放寬標準，4月才預告放寬「嘉磷塞」（除草劑主要成分）在小麥的殘留容許量，並擴大適用於多種麥類與雜糧類；後者如交通部對於Uber的管制。

**四、評估政策執行成敗是一項非常複雜的工作，必須從事縝密的思考與規劃，而思考評估時機問題的系統方法之一是透過「可評估性評估」(evaluability assessment)的程序加以了解。請說明規劃政策評估的步驟與成功方案的標準，（10分）以及「可評估性評估」的意涵與特質。（15分）**

##### （一）規劃政策評估的步驟

評估政策執行成敗是一項非常複雜的工作，因此必須從事縝密的思考與規劃。涉及以下的步驟：

- 1.確定此項政策評估所要研究的主要問題。
- 2.決定要採取定量方法、定性方法或結合兩者？
- 3.研擬測量項目與技術以回答主要問題。
- 4.研究如何蒐集必要的資料，以便測量項目操作化。
- 5.規劃一項的研究設計，注意諸如比較對象的種類及資料蒐集的時機等問題。
- 6.蒐集並分析資料。
- 7.撰寫並傳布研究結果報告。
- 8.促銷研究結果的適當採用。

基本上，此項研究的每一個步驟都會影響其他步驟的工作。

##### （二）成功方案的標準

可評估性評估指同時從理論與實證層面檢視方案，以決定有否對該方案進行全面評估必要的系統性方法。學者侯里認為，一項成功的方案應符合以下三項標準：

- 1.方案應按原先的意圖執行。



2. 方案應相當的穩定。
3. 方案應看起來達到正面的結果。

評估人員應分析方案具備足夠好的結果，而值得做正式評估研究的「可能性」如何。

### (三) 可評估性評估的意涵與特質

#### 1. 意涵：

「可評估性評估」是對於一個準備進行的公共計畫進行低成本的、初期的檢視，以決定是否應該進行大規模的、似科學的評估；根據學者侯里之說法，所謂可評估性評估指同時從理論與實證層面檢視方案，以決定有否對該方案進行全面評估必要的系統性方法。

#### 2. 特質：

- (1) 它澄清聯結方案執行狀況與希望達成狀況兩者之一系列的「假定」(assumption)。評估人員與該方案有關之主要參與者共同研究，以建構「方案設計」(program design) (亦即方案理論)。評估人員分析各項聯結關係的「合理性」(plausibility) 以估計預期的各項步驟是否能夠達到「可欲的目標」。
- (2) 評估人員將既有的資料彙整在一起；與幕僚人員、委託評估者、資助者及觀察者等諮商；迅速到現場蒐集新的資訊。實證資訊也被放入實際服務狀況，以驗證理論的「合理性」，並檢視方案成功的「可能性」。

3people

三民輔考