

## 三民輔考－警察特考三等 公共政策

109 年

一、針對「共有財悲劇(the tragedy of the commons)」，請說明：

- (一) 什麼是共有財? (10 分)
- (二) 共有財悲劇是指共有財會面臨什麼樣的問題? (10 分)
- (三) 請舉出臺灣的一個實際例子來加以說明。(5 分)

### 【擬答】

共有財的悲劇是 **Garrett Hardin** 提出的概念他引用「草原的悲劇」做為例子，說明公共財與外部性之間的相關性，茲依題意說明如下：

#### (一) 共有財意義

共有財有兩個特性：第一，共有財可以被一個群體的成員所共同擁有，只要處於這個群體內通常就有權利使用（無排他性）；第二，一個成員的使用會影響另一個成員使用的權益（有敵對性）。像是海洋資源、森林等等，常常都有共有財的特性：大家都可以使用，但是每個人的使用都會減損他人的使用利益。

#### (二) 共有財面臨問題

1. **Garrett Hardin** 提出「共有財的悲劇」，意指有限的資源註定因自由進用和不受限的要求而被過度剝削。這樣的情況之所以會發生源自於每個個體都擴大自身可使用的資源，然而資源耗損的代價卻轉嫁所有可使用資源的人們。
2. 任何公共財如缺乏有效的管理，每個人便會儘量使用公共財而不管他個人的行為會帶來什麼樣的「外部性」問題，最後的結果往往是災難性的。

#### (三) 台灣現況舉例（兩例）

1. 公共健康與安全是一種「共有財」，每個人對於疫情資訊的判讀，不盡然相同，感覺上台灣的疫情似乎都是外來傳播，本土傳播的個案極少，是否意味著外出旅遊的風險降低？於是乎，一個人這麼想，其他人亦會這麼評估。結果，造成連假期間，各大風景區人滿為患，這也可能造成了防疫的破口！公共健康與安全是一種「共有財」，若不約束，豈不輕易就造成了「共有財的悲歌」呢？



2.在山坡地進行檳榔栽種者，一定有超額利潤，其利潤來源部分來自使用了環境承载力。其他人看到了也加入栽種的行列，越來越多的檳榔林，最後竭盡了環境承载力，只要稍大的雨勢，山區就傳來重大災害，所有住民一起承擔後果，共有地悲劇於是發生。

二、每一個國家都會面臨許多的社會問題或是民眾的需求，但並不是所有的問題或需求都會被政府注意到，只有少數會被列入政策議程。請問您認為那些因素會影響一個問題或議題被列入政策議程？請列出五個因素，並說明之。（25分）

【擬答】

根據克林(Louis W. Koeing)之看法，並不是每一項公共問題都能進入政府議程。公共問題取得議程地位的條件，茲依題意說明如下：

(一) 公共問題的性質

公共問題相當繁多，如欲進入議程地位，須滿足下列條件：第一、須吸引大眾的關切，媒體大量報導該事件；第二、須是大眾所共同關切，且期盼採取某種行動加以解決者；第三、須是大眾一致認為其隸屬於政府權責範圍以內者。

(二) 政治領導的考慮

任何國家的最高領導者可說是政策議程的最終決定者，因他在競選之前通常都已經有一套政治優先順序表；例如，蔡英文第一任選前宣示推動「5+2」產業創新計畫，第二任「6大核心戰略產業」在此政見，選後臺灣產業轉型升級政策自然就設定了議程。

(三) 利益團體的影響

美國學者對於利益團體影響政策議程的現象相當重視，他們認為利益團體有共同的理念、利益、地位、資源等，甚至還會採取各種遊說策略，這都是促使公共議題進入政府議程的重要手段。例如，臺灣環保團體對於環境議題進入政策議程有很大影響力，桃園天然氣接收站對藻礁影響就是明顯案例。

(四) 危機或特殊意外事件的發生

天然災害或意想不到的人為意外事件，往往使得公共問題具備迫切的危機感與特殊地位，乃迫使該問題立即成為政策議程上的重要項目。例如，2020及2021年新冠肺炎疫情突然爆發，政府迅速編列和通過紓困特別預算為第一順位的公共政策。

(五) 社會運動的大規模舉行

大規模的社會運動是促成政府注意公共問題的最佳手段，社會運動已經成為相當重要的促進政策議程之手段。例如 2013 年洪仲丘命案而有白衫軍大遊行，因案件震驚社會人心，造成許多民眾走上街頭，迫使當時的國防部長下台，接任的部長隨即將改善軍中人權列為高度優先工作。

(六) 傳播媒體的大量報導

民主社會中，傳播媒體扮演守門員的角色，是公共問題的把關者，可以決定公共問題能否受到大眾的注意。由於臺灣已經邁入言論自由的民主國家，號稱「第四權」的傳播媒體相當活躍，成為執政當局相當頭痛的制衡機制，當然它們對於議程設定的功能絕對不容忽視。

(七) 國際組織與外國勢力的影響

國際組織與外國勢力對於國內政策議程的設定，影響甚大，如 2021 年台灣新冠肺炎疫情爆發，而疫情防堵首重疫苗施打，但國際 COVAX 倡議迄今仍遲緩分配疫苗，使得台灣面臨疫情危機，而國際友人美日等鼎力相助暫度過疫苗政治危機。

三、針對「政策窗(policy windows)」這項概念，請回答下列問題：

(一) 請說明「政策窗」這項概念，包含其理論脈絡及相關元素。(15 分)

(二) 請舉出臺灣的一個實際例子，來說明政策窗的開啟，並加以闡述說明之。(10 分)

【擬答】

政策窗是 Kingdon 提出，他認為問題、政策、政治這三個流程在關鍵時刻連接在一起時，公共議題就很容易進入政策議程，這種關鍵時刻稱為「政策窗」，茲依題意分述如下：

(一) 政策窗之理論脈絡及相關元素

1. 問題流：

指引決策者注意的問題組合，關切的重點是：何以決策者會特別注意或忽略某些問題？如何使問題受到決策者的注意？可以仰賴的機制包括：

(1) 指標：

指用來評估問題規模與變化的測量指標，政府可以用許多的資料與報告來建構問題的圖像，從而在政府態度與立場中形成重要角色，例如高學歷失業率、老人人口比例、嬰兒出生率等。



(2)重大災難事件：

巨大的災難事件可引起大眾的目光，使問題受到決策者的特別注意，例如高雄市的八三一氣爆使各縣市政府特別注意住宅與地下管線的維護與監控。

(3)來自於計畫的回饋：

選民對於某項見反映或學者專家的影響評估都可能促使決策者注意問題，例如行政院於 2011 年曾進行「十大民怨的調查，發現高房價是民怨之首，進而有奢侈稅、房地合一課稅等政策出現。

2.政策流：

指對於某項政策領域具有共同興趣與利益的行政官員、議員助理或學者專家開始提出各式各樣的概念與想法，有些概念維持不變，有些概念可能會與其他概念合而成為新的建議，有些概念則消失了，抉擇標準賴於技術可行性與價值的可接受性，任何決策都必符合決策者的價值，否則很難為決策者所接納。

3.政治流：

(1)民眾的思考心境：

某時期相對多數的一群人對於某件事具有相同思考模式，民意調查就是探索民眾思考心境的方式。例如，在兩岸關係目前多數臺灣人的思考心境是維持現狀。

(2)利益團體的遊說活動：

國會議員經常透過利益團體的反對或贊成勢力作為衡量政治勢力的共識或衝突程度的指標。

(3)立法與行政部門人員的更替：

議員結構的變化或執政者的更換會使議程受影響：此外，行政院的重要人事改組，亦可能大幅改變政策議程。

政策窗表示當上述三項因素交會時，政策窗即有機會打開政策就有可能形成，各方參與者應把握這個政策窗打開的稍縱即逝的機會，努力推動政策過關。

(二)臺灣實際例子(兩例)

1.台鐵在三年內連續發生普悠瑪號出軌、太魯閣號撞車兩件重大傷亡交通事故，各界要求改革之民意再度沸騰，交通部順勢推動台鐵公司化，提出財務負擔、勞工權益等七大改革方向。

2. 國際疫情肆虐 Delta 病毒早在各國傳佈造成疫情嚴峻，而屏東祕魯祖孫 Delta 病毒 6/14 確診，面對民眾和各界強烈質疑，指揮中心 6/27 才宣布加嚴邊境管制，旅客從重點高風險的七個國家入境，一律入住集中檢疫所 14 天。

四、在政策執行上，Matland(1995)認為政策的模糊程度與衝突程度的高低會影響政策執行的方式，請問：

- (一) 「促進中高齡就業」方案這項政策的政策模糊程度是高還是低？衝突程度是高還是低？請說明之。(15分)
- (二) 依據(一)的答案及Matland(1995)的理論，這項方案在政策執行上會有那些特性？(10分)

【擬答】

Ricard Matland 以政策模糊高低與衝突高低區分為四種類型行政執行、實驗執行、政治執行、象徵執行等，茲依題意分述如下：

(一) 「促進中高齡就業方案」是低模糊高衝突

1.政策目標清楚—低模糊：

立法院於 2019 年 11 月通過《中高齡者及高齡者就業促進法》；明文禁止年齡歧視，保障中高齡者及高齡者勞動權益，透過各項措施促進就業，排除就業障礙，以建構友善就業環境。其中訂定「禁止年齡歧視」專章，禁止雇主因年齡因素歧視求職或受僱之中高齡者及高齡者。

2.強化運用職務再設計、職業訓練、創業輔導等措施協助在職、失業及退休之中高齡者及高齡者傳承智慧經驗與技術，促進世代交流與合作。考量 65 歲以上勞工需求，放寬雇主以定期契約僱用 65 歲以上高齡者，增加勞雇雙方彈性，且也將運用獎補助提高雇主僱用誘因，並推動銀髮人才服務，設立銀髮人才服務中心或據點，宣導倡議中高齡及高齡人力運用及延緩退休，開發短期性、臨時性、部分工時等工作機會，並建置退休人才資料庫促進退休人力再運用。

3.政策利害關係人立場相左—高衝突：

中高齡就業者對此政策贊同，但企業界或資方則明顯感受到僱用限制；尤其該法要求雇主對求職或受僱之中高齡者及高齡者，不得以年齡為由予以差別待遇；否則將處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰。若違反第 16 條規定者（雇主不得因受僱之中高齡者及高齡者提出本法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分。）處新臺幣 2 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。在這些明文罰則下，資方當然難認同此政策！

(二) 「低模糊、高衝突」的執行特性—由上而下的執行

1.本案政策目標很清楚，以由上而下執行，亦稱之為「政治執行」，無論執行場域當中有人贊成這些政策目標，或者有人反對；在這種情況之下，政策目標執行的結果決定在權力大小。

2.政府可訴諸強制力（如勞動部與各縣市政府的執法）與報償性的機制（獎勵與補助訓練費用等）則可決定政策執行的結果，也就是說，權力決定政策執行，所以適合利用「由上而下」的途徑來觀察。