

類 科：一般行政、一般民政、客家事務行政、績效審計
科 目：公共政策

一、許多公共政策制定的過程和結果會呈現「漸進主義」(incrementalism)的特徵。請以一項實際的公共政策為例，評述其政策制定過程所顯示的漸進主義特徵與最後結果。(25分)

擬答

(一)漸進主義途徑的意涵

林布隆 (Lindblom) 於 1959 年發表〈漸進調適的科學〉一文，認為透過科學分析進行決策有其限制，他主張經由社會互動 (大眾諮商與集思廣益) 來進行決策。此外，林布隆認為，在民主多元社會中，政策制定乃是各種不同黨派 (包括「利益團體」) 間討價還價、交易協商的妥協結果，雖不滿意但可以接受。該途徑強調決策者應著重於既有的政策或計畫，尋找漸進性的替代方案，而不對現狀作大幅度變動。換言之，新政策只是對過去稍作修正，整體上無任何更動而保持現狀 (Status Quo)。基本上，漸進主義認為大規模的政策變化無法預知後果，所以對於社會改造工程應該要循序漸進，因此特別強調組織過去的歷史經驗，通常用於適合處理結構不良的問題。

(二)漸進主義途徑的特徵

1. 政策是經由團體彼此互動妥協而逐步的增刪修訂形成，換言之，此途徑指涉的是決策者在作決策過程中，著重從現在已有的政策或措施去找尋漸進的代替性政策，而不作大幅度的政策變動。
2. 決策方式是基於社會的互動、黨派的調適與權力運作的現實考量。
3. 漸進主義特別強調組織過去的歷史經驗。
4. 漸進主義最能描述、分析及解釋政府預算的編製。公共政策學者衛達夫斯基 (Wildavsky) 認為漸進主義模式最能描述、分析及解釋政府。

(三)實例分析

舉非核家園政策為例，105年10月27日，政府通過「5+2」創新產業之一的綠能科技產業創新方案，換句話說，蔡英文政府對於未來台灣能源的使用上決定要朝向非核家園，也就是以綠能作為代替能源。然而，台灣受限於自然能源缺乏之故，宜採取漸進主義途徑。在非核家園政策推動的過程中，其中包含像是離岸風電、太陽能電力都需要經過一段時間的發展，以確保電力的供應上足以穩定輸出。因此政府在推動非核家園的過程中，應先採取以核養綠，並且取得社會上各黨派與人民的多數共識，如此對於政府施政與社會的穩定性才有幫助。

二、當代對政策變遷（policy change）的理論模型解釋主要包括循環性（cyclical）的觀點、演進或政策學習性（evolutionary or policy-learning）的觀點，以及反彈或鋸齒型（backlash or zigzag）的觀點等，試申述其意涵並比較其異同。（25分）

擬答

(一)政策變遷的定義

所謂政策變遷係指以一個或更多的政策取代現存的政策，包括新政策的採用或是現存政策的修正以及廢止。至於政策變遷的模型，現今有三個理論，分述如下：

1.循環的觀點（The Cyclical Thesis）

史勒辛格（Arthur Schlesinger）認為美國國家氣氛在保守主義以及自由主義之間規則地循環變化。換句話說，他指出美國的政策變遷是交替循環的模式：重視公共目的與強調私人利益。這兩大思潮的理念塑造了大政府和小政府的國家角色，輪流主導了公共政策的發展方向，亦即政府對公共問題的處理，是在照顧公共利益和保障私人利益間不斷地來回擺盪，一段時間是國家承諾私人利益是解決國家問題最好的方法的年代，另一段時間則是國家承諾公共目的是解決國家問題最好的方法的年代。史勒辛格認為每隔一段時間國家就會傾向改革，這段時間大概是三十年左右，也就是一個世代。

2. 演進或政策學習的觀點 (Evolutionary or Policy-Learning Thesis)

Sabatier 根據政策倡導聯盟架構，發展出一種政策過程的概念，並且視政策變遷係由三種原因所造成，分別說明如下：

(1) 關於政策次級系統內相互競爭之倡導聯盟的互動關係

這些倡導聯盟的行動者是來自於公、私部門不同社會階層中持有相同政策信念（包括基本價值、因果假定與問題認知等）的人組成各種團體，為達成目標或利益而擬定各種行動策略，企圖操縱政府機構的規則、預算和人事的安排，以影響與其相關的公共政策。

(2) 次級系統外在的改變

第二種過程是關於社經條件的次級系統、體制性的統治聯盟、及對相互競爭之聯盟提供機會或障礙的其他次級系統等所發生的改變，直接或間接對政策產生作用力。

(3) 穩定系統變數的影響

在此分析架構下，諸如社會結構和憲政規則的安排、自然資源的配置、及社會價值信念的散布，對各次級系統內行動者的行為提供資源或形成限制。

3. 反彈或鋸齒型的觀點 (Backlash or Zigzag Thesis)

此一觀點係由阿曼達 (Edwin Amenta) 以及史卡區波 (Theda Skocpol) 所提出。他們認為美國的公共政策歷史呈現鋸齒狀或是刺激及反彈的演變模式，可分成四個不同的時期，不同時期的政策轉變不是保守主義與自由主義之間的游移，而是政策得利者的改變，用階級鬥爭或競爭的社會聯盟也許是解釋這種轉變比較有用的方式。簡單來說，當一項政策從有利於一個團體轉變為對另一個團體有利時，它並非是從自由主義轉為保守主義，而是呈現不穩定、反彈的狀況，階級鬥爭或是相互競爭的社會聯盟或許可以解釋上述的轉變。

(二) 三種觀點的差異性比較

1. 觀察的時間幅度長短

循環觀點認為政策每三十年變動一次，而反彈或鋸齒型的觀點則是觀察百年的時間變化；至於演進或政策學習的觀點則是觀察幾十年的時間幅度。

2. 價值假定的不同

循環觀點是在自由主義與保守主義兩種意識型態之間擺盪；但演進或政策學習的觀點則是基於倡導聯盟中之政策次級體系的努力，以及是否產生政策學習取向的結果。至於反彈或鋸齒型的觀點則是說明政策變遷乃是反映出不同利益團體（或階級）的主張是否受到重視。

三、何謂政策次級體系？（10分）政策次級體系為倡議聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF）重要內涵，請闡述倡議聯盟架構，並以年金改革政策說明之。（15分）

擬答

（一）政策次級系統的定義

係指在特定政策領域中，涉入政策制定過程之行動者，與相關制度鑲嵌而成的系統，其互動過程涵蓋了倡導聯盟與政策捭客的概念，主要目的在於影響政策的發展與產出，以符合行動者所欲追求的目標。

（二）政策倡導聯盟的概念

Sabatier 等人認為，政策乃是公共議題之不同利害關係者結成不同聯盟，進行各種遊說、協商、交換取捨等互動行為之後的結果。

Sabatier 與 Jenkins 為了想要跳脫傳統階段論的政策研究途徑，以求進一步整合由上而下與由下而上的政策執行，並強調政策分析與技術性資訊運用在政策過程的重要性。

換句話說，倡導聯盟架構（或稱倡議聯盟架構，Advocacy Coalition Framework, ACF）的目的在於描繪政策過程裡各行動者之間的衝突與結盟，並企圖將知識應用的觀點帶入政策制訂與政策變遷的研究之中。倡導聯盟架構原則上可由三個主要核心概念予以說明，分別如下：

1. 政策次級系統（Policy Subsystem）

係指在特定政策領域中，涉入政策制定過程之行動者與相關制度鑲嵌而成的系統，其互動過程涵蓋了倡導聯盟與政策捭客的概念，主要之目的在於影響政策的發展與產出，以符合行動者所欲追求的目標。

2. 倡導聯盟 (Advocacy Coalition)

乃政策菁英基於共享相同的信念，所集結而成的若干聯盟，不同的聯盟乃由其所秉持不同信念做出區隔，而這些聯盟將各自採行其倡導的策略，並運用相關政策工具，藉此以獲致所欲的政策目標，與影響實際的政策產出，並將此產出或影響效果反饋到聯盟之中。

3. 政策掮客 (Policy Broker)

其旨在降低敵對聯盟之間的衝突，由於不同倡導聯盟彼此之間所採行的策略可能相互抵觸，此時就需要透過中介的掮客居間協調、媒合，以為特定政策提出各方尚可接受的方案、或增加政策議題排入議程的機會。

(三) ACF 的核心假設

1. 當政策次級系統中的爭論涉及各倡導聯盟的核心信念 (Core Belief) 時，則各聯盟之間壁壘分明的關係將持續十年以上的時間。
2. 倡導聯盟中的行動者將對政策議題的核心價值產生實質的共識，但是，對次級面向價值則較不具此種共識。
3. 在意識到政策核心價值的弱點之前，行動者 (或聯盟) 極有可能自行放棄信念系統中的次級面向。
4. 在次級系統中，只要致力於將特定政府方案付諸制度化的倡導聯盟仍然握有實權，則該計畫中核心價值 (基本屬性) 將不太可能被改變。
5. 若政策次級系統外部並無產生波動，則政府行動方案的核心價值 (基本屬性) 將不會改變。政策次級系統外部的波動意指：社會、經濟情況的變遷，系統整體的統治聯盟改組，或者其他次級系統的政策產出對該次級系統造成重大影響。

(四) 以政策倡導聯盟說明年金改革政策

以年金改革來說，長期存在著主張 (政府) 與反對 (被改革對象) 年金改革的兩大團體聯盟，並各有其堅持的信仰、價值與立場。贊成年金改革的一方除了成立年金改革委會來吸納各方代表參與，並且期待凝聚共識外，此外更藉由媒體報導來取得年金改革的正當性。至於由軍公教團體組成的反對方則是認為政府應遵照信賴保護原則來落實當初對於軍公教人員的承諾。值此兩股力量僵持不下之際，則此時必須有一位雙方均可接受的政策掮客來協調，以求雙方衝突降低並尋求共識。

四、何謂「政策德菲法」(Policy Delphi) ? 政策德菲法所採用的基本原則有那些? 試詳述之。(25 分)

擬答

(一)政策德菲法的意涵

1960 年代後期，為了突破傳統德菲法的限制，並迎合政策問題的複雜性，於是就有了政策德菲法。政策德菲法特別適合於決策者面臨政策問題的結構不良或複雜、接收資訊不足抑或是後果難以預測估計之際，這時候便可以邀請學者專家、行政機關代表、民意代表、當事人代表等，進行腦力激盪式的政策德菲作業，將團體決策的結果提供給決策者，做為選擇方案的參考。

(二)政策德菲法的基本原則

政策德菲法除了採取傳統德菲法的複述原則與控制回饋原則外，並引進其他幾項新的原則，分別敘述如下：

1.選擇性匿名 (Selective Anonymity)

參與者只有在預測進行的前幾回合採取匿名原則，但當爭論政策替選方案時，他們必須公開為其論點辯護。

2.靈通的多面倡導 (Informed Multiple Advocacy)

選拔參與者時，其標準為「利益」(Interest)與「淵博」(Knowledgeableness)，而非「專業知識」(Expertise)本身，即儘可能遴選代表各方利益的消息靈通的倡導參與者。

3.回答統計兩極化 (Polarized Statistical Response)

在總結參與者的判斷時，著重於各種不同意見及衝突論點的衡量。它也許會使用到傳統德菲法的衡量方法(如中數、範圍、標準差等)，但它又從個人之間與團體之間正反兩極意見的衡量予以補充。

4.衝突的建構 (Structured Conflict)

基於衝突為政策論題的一項正常特點之假定，特別致力於從各種不同的意見及衝突的論點，探測各種可能的政策方案及其結果。

5.電腦的輔助 (Computer Conferencing)

電腦在可能情況下，被用來處理各個參與者匿名互動的連續過程，因而可免除一連串個別的德菲回答方式。

(三)政策德菲法的實施步驟

1.論題明確化 (Issue Specification)

即分析者應決定何種問題將付諸討論，最好能先列出一份問題一覽表，以供參與者增刪。

2.遴選倡導者 (Selection of Advocates)

即採取適當選樣方法，遴選能代表立於衝突立場的倡導者組成德菲小組。所謂「雪球取樣法」(Snowball Sampling) 即為可行方法之一。

3.設計問卷 (Questionnaire Design)

分析者先設計第一回合的問卷，然後根據第一回合問卷回答情況，再設計第二回合的問卷，以後亦同。通常第一回合的問卷可以含有下列幾種問題類型：

(1)預測項目 (Forecasting Items) 。

(2)論題項目 (Issue Items) 。

(3)目標項目 (Goal Items) 。

(4)選案項目 (Option Items) 。

4.分析第一回合結果 (Analysis of First-Round Results)

在問卷收回後，就參與者之回答，做總體的衡量，將集中趨勢、離勢、兩極化的分布範圍及程度表明出來。

5.發展後續問卷 (Development of Subsequent Questionnaires)

前一回合的結果做為下一回合問卷的基礎，政策德菲法通常進行三至五回合。

6.組成團體會議 (Organization of Group Meeting)

將參與者集合在一起，面對面討論各自立場所根據的理由、假設與論證，同時接受回饋資料。

7.準備最後報告 (Prepare Final Report)

參與者的意見到最後雖不一定能取得共識，但對問題、目標、選項及其後果的意見，則可能得到最具創意的總結，此亦即政策德菲法的最重要產物。最後報告應羅列各種論題及可行方案，並說明不同立場及其論證。此報告即可送交決策者作為決策的一項資訊，因為就像其他政策分析技術一樣，政策德菲法是協助判斷的利器，而非決策的工具。