

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、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）

擬答

(一)公共利益的定義

民主國家的公共政策必須反應公共利益，這是行政人員的重要責任之一。多元民主的社會中，能滿足各種利益團體的政策，未必符合整體社會的利益；亦即，社會性的共同利益必超越個別團體的特定利益，因為公共利益應超越各種私利的加總。就政治學的角度而言，公共利益的本質是指，政府以超越私人利益範圍的行動所追求的利益。就經濟學而言，是以效率為標準，認為政府所提供的財貨或服務，比私人所提供的更具效率利益。就社會學而言，以利益所產生的影響為集體性質抑或是個別性質，來認定是否為公共利益。

(二)瞭解公共利益的政策分析方法

根據公共利益的概念，可借用學者謝博德（G. Schubert）所提出三種研究類型分析來據以瞭解其內涵，分述如下：

1.行政理性分析論

此類論者深受科學管理的影響，強調以效率和理性做為決策的基礎，所以被歸類為實證論者，他們主張價值中立的決策過程，認為行政人員的權威就是專家的權威，公共利益可藉由理性化的決策過程獲得。因此，行政最重要的任務，便是有效地執行國家意志。至於國會，則扮演國家意志展現的角色。利益團體藉由遊說的過程壓迫國會議員，對某些特定的法案加以民意或公共利益的包裝，遂行追求自我利益之實務。因此，公共利益經由民意機構或國會議員的詮釋，將私人利益以民意的華麗外衣加以包裝。

2.行政哲人分析論

此類論者強調決策過程中的自主權和裁量權，有二種不同的觀點：

- (1)以政治和行政的整合途徑來界定公共利益的議題，行政人員認為本身具有判斷力，能判斷哪些利益更具有公共性。
- (2)主張政治獨立性和文官中立，認為行政人員就是專業人員，能以毫無偏見的決策方式去制定政策。

上述二者都將行政人員視為公共利益的核心，認為行政人員都是「哲君」，他們對於政策中公共利益的選擇，具有決定權，將自己視為「神祇」角色。然而，此類的行政人員有可能成為「獨裁者」。

3.行政實務分析論

此類論者乃依據政治過程，假定「公共意志」(Public Will) 和公共利益具有獨立的實質概念，行政人員則能將特殊利益之間的衝突，轉化為合乎公共利益的行動。行政實務論者不但突顯了社會中各種利益團體相互競爭的多元理念，同時也扮演調節者，幫助利益相互衝突的團體，達到新的平衡狀態。行政人員的功能，即在維持各種利益團體間的均衡狀態。如果行政人員在制定決策時，完全以主觀的想法各行其事，即使給予客觀的資料，也不能改變主觀的本質。所以行政人員的自覺，是實務論者的重要成份。

(三)公共利益的模式

根據學者 Frederickson 對於公共利益的五種觀點 (分別從政治、經濟與社會上的觀點)，其可歸納為五種模式：

1.多元團體模式

眾多團體互動的淨值就是公共利益。

2.公共選擇模式

試圖將市場經濟學應用在公共部門的分析，主張公共社會就是經濟市場，公共或是社會的利益就是每個成員依其功利本位觀點計算個人利益的總和。

3.代議政治模式

公共對象是民選首長或民意代表，他們因民選，故最具資格代表民眾。

4.服務顧客模式

公共對象是指第一線行政人員服務或管制的個人及團體。

5.資格模式

公共對象是指具有知識又肯參與公共事務的公民，這些良民不僅關心個人利益，也關心公共利益。

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）

擬答

(一)交易成本的定義

身為新制度經濟學中的代表性理論之一，Williamson 結合探討限制的理性與投機行為（Opportunistic Behavior）等觀念。他認為投機行為加上少數人的交易（Small-Numbers Bargaining），造成即使是短期市場契約亦有困難；而限制的理性加上不確定性，讓人們無法依賴長期市場契約，因此解決之道在於制度性的安排，例如企業的垂直整合，其目的即在於減少市場交易之成本。所謂交易成本主要係指簽訂與執行契約之成本，由於所有交易的狀況皆涉及不確定性、人們決策能力的限制、以及完全資訊取得的不易，是故，交易成本是高昂的，如何讓交易成本最少，正是達成效率的關鍵。

(二)交易成本過高的原因

交易成本理論假設，制度是為了降低交易成本所設計，是故，制度的改變與演進亦反映了交易成本的特性，以及減少交易成本的方法。至於交易成本過高的原因，不外是資訊的不對稱。Williamson 認為，交易無法順利進行，是因為在交易的過程中，受到人性因素和環境因素所影響，導致市場失靈，造成市場交易的困難和交易成本的發生。人性因素包括：有限理性以及投機主義（Opportunism）。環境因素則是指複雜性、少數交易（Small Number）、交易氣氛（Atmosphere）與資訊不對稱性（Information Asymmetry）都會提高交易成本。在市場中，不論是生產者與消費者都需要完全掌握資訊，換句話說他們彼此之間對於當前與未來的所有財貨與勞務都有完全的資訊（如有關產品的品質、價格、規格、售後服務、信用等），如此就能降低交易的不確定性，進行財貨供需的交易。可惜的是，多數時候，生產者與消費者之間的資訊並不均衡，有時候某一方會掌握較多充分的資訊，另一方掌握較少的資訊，這種現象稱資訊失衡，資訊失衡的結果是造成欠缺效率的資源配置。

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。

擬答

(一)政策行銷的定義

政府機關採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象對研議中或已形成之公共政策，產生共識與共鳴的動態性過程，其目的在增加政策執行成功的機率、提高國家競爭力，達成為公眾謀福利的目標。

(二)政策行銷的特性與困難

企業行銷的對象是具有自利動機的消費者，企圖影響的是經濟行為，但公共部門的行銷策略希望透過社會行銷，針對非經濟行為進行推銷，其困難度當然遠比企業行銷來得高。一般而言，政策行銷的特質有下列兩種觀點，分述如下：

1.丘昌泰的論點

(1)行銷標的人口的不確定性

由於參與者眾多，政府往往難以滿足所有顧客需求。所以如何以差異化突顯出主要政策標的團體，是政策行銷所要克服之首要問題。另外，公共服務市場的消費者通常不易鎖定，舉例來說，公共場所禁菸政策的消費者就鎖定了癮君子與拒菸民眾。然而，此項政策的利害關係人眾多，像是菸商、廣告商與國會議員、利益團體等都是該政策的利害關係人。

(2)標的人口態度傾向不甚明顯

在企業行銷中，消費者對於產品的好惡可以從銷售過程中觀察，然而，政策行銷並無法明顯得知標的團體中利害關係人真正的意向是甚麼。

(3)生產者的不確定性

公共政策是一個連續過程，是通力合作的結果產物。亦即政府是一整體，公共政策的執行往往有賴公部門內各個單位的配合，甚至有結合民間合作協力關係的出現。因此，政策的行銷中很難分隔誰才是真正的生產者，而且政策行銷特別注重跨部門的協力。因此誰是真正的生產者根本無從分辨。如愛護環境的廣告，其生產者可能包括環保單位及衛生單位等。

(4)行銷策略與目標之間因果關係的不確定性

公共政策的行銷與企業行銷最大的不同，在於不容易確定因果關係，因為影響民眾接受公共政策的因素實在是太多了，根本無法確定行銷的效果。

(5)公共市場必須注意社會可接受性

政府在施政之際必須要注意，其所提供的財貨是否可為社會接納。換言之，如果民眾在價值觀念上無法接受，就算大筆預算的行銷也不具效果。因此必須注意政策行銷的社會可接受性。例如為了解決台北市停車位問題，有人建議應該模仿新加坡一樣，購買新車必須自備停車位，這樣的行銷觀念，在台灣很不容易被接受，因為沒有民眾願意為購車而多買停車位。

(6)大多為服務或社會行為而非有形產品。

有時候政府欲行銷的產品服務多非具體，通常以抽象的社會服務為大宗。例如某國家圖書館因為接近高普考，為提供國考考生一個良好的讀書環境，因此特別延長開放時間就是一例。

2.林淑馨的看法

(1)無形性

由於公共服務大部分都是無形的，因此民眾不需要花費任何的價格購買實體物品，而是享受其使用過程、使用經驗以及花費時間等。由於公共服務為無形，因此欲評估行銷的價值十分困難，必須花費更多的時間與精力，才能滿足民眾多元與殷切的需求

(2)易消逝性

公共服務往往不能儲存，只要某段時間沒有使用就容易消失，而形成一種浪費。換句話說，公共服務無法如同有形產品可以儲存到需求旺盛時再予以供應。例如連假時期高速公路的某些時段可以免費通行，但這種免費服務的時間相當短暫，容易消逝。

(3)不可分割性

消費者其實某種程度上參與了公共服務的製造過程，使得服務提供者與服務接受者形成不可分割的關係。舉例來說像是地方民俗活動的舉辦，民眾本身就是參與者，透過參與者來呼籲其他更多的民眾來參與此項活動。

(4)變異性

由於各個機關的業務性質大相逕庭，而且各個機關對於服務品質的定義更是大不相同。因此往往呈現異質性的色彩而有所差異，很難標準化，導致服務的品質不穩定。舉例來說，公部門中不同機關如戶政以及地政機關，其服務品質概念與標準就必然產生迥異。

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。

擬答

(一)政策終結概念

政策終結指機關組織的終止、基本政策的轉向、計畫的失敗或財政的緊縮，而導致政策被全部或部分的終結。政策終結的途徑有兩種：

1.爆發型

指以單一的權威性決策在某一特定時間內所作的突然終止的決定；這種決定由於太過突然，反對勢力根本來不及反應與集結，它通常是長期政治鬥爭的結果。

2.長泣型

指設法讓某項政策的資源逐漸每況愈下，最終遭到結束的命運。它通常就是政策制定者有意淘汰某項政策而採取的終止行動，特別是以年年刪減預算的方式，來降低某項政策或組織的功能，此種途徑的終結容易造成既得利益者的反對。

(二)政策終結的困境

政策終結會涉及諸如人員、機構、制度等一系列因素，所以實施起來常常具有相當大的難度。公共政策終結無論是由反對者、終結者、改革者或評估者所倡導，均可形成一股強大的抵制力量，延緩終結的過程，阻礙終結的完成。政策終結容易遭遇的困境如下：

1.組織慣性

一旦社會還是或多或少需要某項政策功能，與此相關的政策機構就難以終結。組織擁有大量預算能夠維持它的相對獨立性，或是組織所具有的保密性，都使得組織機構很難終結政策。

2.組織適應性

組織可以隨著環境的變化而適時地調整自己，原定目標的達成不能作為裁減機構的理由，組織通常會創造出新的目標來證明自己繼續存在的必要，同樣達不到目標也不是組織終結的充分理由，原有機構會通過改頭換面，以一種嶄新的形象讓自己得以維持。

3.心理上對政策終結存在著牴觸

對政策制定者來說，該政策是他們制定的，只要還有合理之處，在心理上就難以割捨，再者他們也不願把政策終結與政策失敗和缺陷聯繫起來，對政策執行者而言亦是如此。

4.政策終結會激起對抗

涉及政策的人員、機構將會結成聯盟，抵制政策終結，甚至不惜訴諸暴力。

5.政策終結的過程費時費力

經常廢止原有政策，會使人們對立法活動本身的有效性和穩定性產生懷疑，因此立法機關面對政策終結往往顧慮重重。

6.經濟成本

原有政策已經投入成本，如果不追加，將使已投入的巨額資金因政策的終結而付諸流水。