

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、在民主國家許多財貨與勞務都是由官僚體系提供，請分別說明官僚體系與政府供給如何造成政府失靈的問題，並以實際政策案例說明，以及如何避免前述政府失靈問題的發生。（25分）

擬答

(一)政府失靈的意涵

政府失靈係指政府為解決市場失靈的問題，採取各項政策工具與行動，以補救市場失靈的問題，卻因政府提供公共服務有能力不足及無效率的現象，因此無法達成預定目標，而造成政府失靈的狀況發生。

(二)官僚體系與政府供給所造成的問題

Niskanen 認為官僚是理性自利的，會在特定制度環境下追求其效用的最大化。換言之，官僚想要追求擴大其權力、薪資福利或聲譽的話，必然試圖擴大機關的預算規模；另一方面，官僚為了獲得其下屬的支持與合作，也會讓機關預算極大化。如此一來可能會造成官僚以過多的預算有效率地製造過多的產出；或者以過多的預算無效率地製造相對較少而剛好滿足出資者需求的產出。這兩種情況，都造成官僚機關比最適規模龐大，即所謂浮華政府（Excess Government）的現象。官僚體系造成政府失靈的原因如下：

1.服務產出難以量化

基本上官僚機構所提供的服務產出多半是抽象的，根本無法以量化方式衡量其邊際社會利益與成本，以致於無法決定最適化的產出水準，如國防、社會安全等。尤有甚者，政府機關的施政往往具備目標的多元與衝突，因此如何針對服務的價值予以評量，具有一定的困難度。

2.有限競爭

由於官僚體系往往缺乏市場競爭機能，因此不需要面對直接競爭，而且在運作方面又不以效率為考量，難免會造成資源浪費，所以經常出現包默病症的現象。

3.文官保障的僵化性

起因於各國對於文官的保障採取資深與永業制，此外更由於繁複的甄補程序，以及經費或法規的限制，都使得行政運作效率無法彰顯。

(三)避免政府失靈的方法

1.市場自由化 (Freeing Markets)

(1)透過解除管制的手段

即政府對某項勞務與財貨的生產限制予以解除。例如：開放民間設立銀行或大學。

(2)透過除罪化的方式

即解除某項經濟犯罪行為的處罰。例如：解除票據犯的犯罪處罰。

(3)透過民營化的方式

即將公營企業或公共服務交由民間單位從事生產。例如：公共事業的民營化。

2.市場促進化 (Facilitating Markets)

如果市場不存在，則必須透過立法手段來改變或創設財產權。例如：創造污染權的概念，便是讓廠商必須付費取得工廠排放廢水的權利。

3.市場模擬化 (Simulating Markets)

當市場競爭機制無法達到效率的目標，政府可以自行模擬一個市場並將該項財貨予以拍賣。如有線電視、大型停車場都可透過拍賣方式使其得到合理的支付價格。

二、請說明利害關係人對於政策的訴求，前述觀點對於公共政策研究的用途，以及政策利害關係人影響公共政策的特質（15分），並說明此一途徑與多元觀點分析法（Multiple Perspectives Analysis）的差異。（10分）

擬答

(一)政策利害關係人的定義

唐恩（Dunn）認為，所謂的政策利害關係人是受到公共政策影響或影響公共政策的個人或團體，例如：市民團體、勞工聯盟、政府機關、民選領袖與政策分析家等皆是。他們對政策環境的同一訊息，明顯地有不同的反應方式。

(二)政策利害關係人對於公共政策的重要性

基本上，利害關係人的觀點中含有整合的意思。也就是當我們規劃或分析一項公共政策，我們可以從政策利害關係人的角度，來吸收民間顧問公司所提出的科技觀點、社會民眾所提出的社會觀點、學者專家所提出的學術觀點以及政府官員本身的行政觀點，前述種種立場或觀點的整合，能展現公共政策即是科際整合性學科的意義，遠比狹隘地界定學科知識的整合來得更具意義。

(三)政策利害關係人的特質

從梅森（Mason）與米羅夫（Mitroff）的觀點可以知道，政策利害關係人通常可能擁有下列特質之一，足以影響公共政策：

1.目的及動機

在公共政策網絡中每一個利害關係人的動機皆不相同，有些利害關係人可能基於自利，有的則是以公益為出發點。所擁有的動機不同，在行動目的上自然有所差異。

2.信念

政策利害關係人持有的信念不同也會造成不同的行為。有些利害關係人是以環境的信念為主體，另外有些人則以發展經濟為信念。而因為彼此具備的信念不同，對於後續影響公共政策的角度也會不同。

3.資源

資源之種類甚多，包含物質上、象徵性、物理上、地位上、資訊上、技巧上的資源。

4.特殊知識與意見

每一個政策利害關係人對於不同的公共政策會具有不同的偏好。因此，利害關係人可能對於某項公共政策具有特別的知識與觀點，而如果其他關係人具有相對弱勢的知識意見，則公共政策就容易受到其觀點的影響。

5.忠誠

公共政策的形成過程中，利害關係人如果對於某項政策訴求忠誠度很高的話，那麼凝聚力便會越強。換句話說，對於公共政策制定的影響力也越大。

6.與其他政策利害關係人之間的關係

現代化的公共政策形成講求網絡關係，也就是利害關係人間彼此的互動。簡言之，利害關係人間的互動，是影響他們對於公共政策影響力的關鍵，而這些互動關係取決於彼此的權力關係誰強誰弱、誰比較具有權威性等諸多因素。

(四)利害關係人與多元觀點分析法的差異性比較

1.多元觀點分析的定義

多元觀點分析或稱為 TOP (Technical, Organization, Personal Perspective)，基本上乃是系統性地將個人、組織及技術性觀點應用於問題情境之中，希望藉此對問題與可能解答產生洞見。進一步說，多元觀點分析法採取對多元社會的觀察或需要，所以非常適用於牽涉多重當事人的政策，過程當中可能會有許多方案的提出，可是方案中卻又缺乏彼此之間的共識，換言之就是一種結構不良的政策問題。此分析法結合政治、倫理、組織、文化、社會、心理、技術等各方面的觀點，去深入瞭解問題，並且尋求解決方案。因此，多元觀點分析法同時著重以下三種觀點：

(1)個人觀點

個人觀點單純以個人的認知、需求及價值的角度，來看問題並進行分析。

(2)組織觀點

簡單來說，組織觀點視問題與解答為組織進步過程的一部分，諸如標準作業程序、作業準則、法規及制度性慣例，都是其主要的觀點。

(3)技術觀點

原則上多以「最適模式」來觀察問題情境與設計解決方法，並且運用機率理論、成本利益分析、決策理論、計量經濟學、系統分析等技術。

2.兩種觀點的異同

- (1)利害關係人分析係以公共政策過程中主體的行動者為分析單元；多元觀點分析則是指客體的行動觀點。
- (2)利害關係人分析的旨在於整合各不同行動者的觀點，使公共政策能夠滿足各方的需求；多元觀點分析的旨在於整合分析與行動的落差，旨在於兼顧決策的全面性，提升決策的品質。
- (3)公共政策是問題導向的，充分反映人本主義與以民為主的精神，政策利害關係分析較能反映此種學科的特質，但多元觀點分析模式只是強調決策制定者應該兼具人文與科技的系統情懷。

三、政策制定者構思政策備選方案的來源有哪些？政策制定者又如何篩選出可用的政策備選方案？（25分）

擬答

(一)政策備選方案的來源

1.已存在的政策建議方案

指過去曾經加以分析，而放在檯面上的既定方案，此種方案可能是政策制定者過去分析的結果，也可能是利益團體或企業家向政策制定者所提出的建議方案。

2.學理型的政策解決方案

學術界已經提供許多解決公共問題的理論型方案，如威瑪（Weimer）和范寧（Vining）所指出的解除市場管制、民營化等方案。

3.修正後的學理型政策解決方案

學理型的備選方案未必適用於每一項公共問題，也未必適用於不同的政策環境，因此必須加以修正，以確定該方案能夠適用於特定的政策問題。例如，使用者付費是學理上經常運用的類別，但容易遭到使用者的反對，為了提高接受意願，提出修訂方案，如降低付費價格或輔以打折優惠等經濟誘因。

4.漸進主義型的備選方案

對於許多政策制定者而言，維持安定的現狀很重要，故採取小幅度的修正，以避免因為變動幅度過大而造成情勢不穩，導致問題的惡化。因此，針對現狀方案採取小幅度修正乃是另一項發展方案之來源。

5.創意型的備選方案

可能來自既有學理文獻的啟發，也可能是出自於自己的創意想像，因此，這種方案是一項創意型的方案來源，雖然相當困難，但仍必須發揮創意。

(二)備選方案的篩選

備選方案的選擇標準有以下四項：

1.政策資源充分性

實踐備選方案所需要的預算、設備與人力是否充分？是否需要爭取上級或其他機關的補助或協助？是否需要民間的捐助？

2.執行技術可獲性

執行備選方案所需要的技術水準或科技知識是否足夠？是否需要從國外移轉國內所沒有的科學技術？

3.社會價值接受性

備選方案是否為社會大眾所接納？民意機關是否贊成制定該政策？例如澎湖地區開放設置國際性賭場，澎湖民眾是否可以接受？民意機關的反應態度又是如何？

4.政策目標正確性

備選方案是否能夠正確達成政策目標？是否需要逐步修正？或者根本無法實現？

四、何謂政策論證（policy argument）？（5分）政策論證應該如何操作？請試舉一例說明之。（20分）

擬答

（一）政策論證的意義

政策論證亦稱之為政策辯論或是政策論據，通常來說，政策論證是指在政策運作過程中，政策參與者透過尋找有利資訊的方式，來強化本身政策主張，並繼而提出反證，以抗辯其他不同主張及看法的一種方法或策略，其目的在促使決策者接納或拒絕某項政策方案。因此，政策方案在研擬時必須具有相當充分的資訊和證據，以作為決策立論的基礎，同時也使該政策方案更具說服力和解釋力，也更容易獲得採納和支持。

（二）政策論證的要素

政策論證是政策辯論的主要工具，其中包括下列六項要素：

1. 政策資訊

政策的相關資訊可由各種不同的方式蒐集而得，例如專家的研究意見及報告、統計資料的結果、社會廣泛的價值及需要等。

2. 政策主張

政策主張是政策論證的結果，它是政策方案設計的指導原則，亦是政策辯論中的基本態度。由於個人所持的論據不同，則其政策主張亦有所差異，在推理上政策主張是順著資訊所顯示的跡象，是以政策主張係政策相關資訊邏輯推理的結果。

3. 根據（亦稱立論理由）

係指一項政策論證的假設，可將政策相關資訊轉換成不同的政策主張，通常立論理由的產生，是建立在權威的、直覺的、分析的、實用的、因果的及倫理道德的前提之下。

4. 支持（亦稱立論依據）

指可用來證明立論理由本身所持的假設或論據，而支持的資訊經常由科學的法則、訴諸專家的權威及道德的原則所獲得，用以強化立論理由的主張，並具有加強、證實及支持論據的功用。

5.反證 (亦稱駁斥理由)

反證說明一項主張不能被接受，或在某種條件下不可能被接受的理由、結論與假設。如果政策規劃者在設計方案之初，即能考慮反證的因素，則可預測未來方案可能遭致反對的因素，亦可分析出批評者可能持用的假設及理由。

6.評斷標準 (亦稱可信度)

係指政策分析者對政策主張確信的程度，通常使用或然率來表示，例如可能性、顯著水準等衡量標準。

(三)實例說明

舉例來說，政府發夜市補助券是以夜市券做為政策工具，目的在落實救經濟、促進消費的政策。但在執行過程中遇到質疑意見或挑戰，政府仍須提出論據與質疑者進行辯論，捍衛自己的政策主張。