

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、何謂「統合主義」？「統合主義」包含那兩種類型，各自的構成方式為何？（25分）

擬答

（一）統合主義的理論要點

統合主義（Corporatism）在歐洲亦常稱之為新統合主義、自由統合主義或民主統合主義，根據學者史密特（P. Schmitter）的定義，統合主義是一種利益代表的系統，代表利益的單位被組合成數目相當有限之單一的、強制性的、非競爭性、階層結構次序的與功能分化的團體類別，主要是指一種社會團體參與國家政治所形成的政治形式。在第二次世界大戰之後，學者對統合主義的研究焦點擺在國家、工會及企業主團體三者間的利益主張、貫徹與政治影響所形成的三角關係上。

統合主義是指社會中的重要團體（特別是工會與資方團體）努力貫徹自己會員（勞工、企業主）的利益，並透過某種程度上的參與政治過程，代表了政府的決策與意志。統合主義包含以下兩個主要的面向及功能：

1. 社會團體以貫徹自己成員利益的立場，去影響、形成、參與政治，其目的不外乎追求團體的私利目標。
2. 透過這樣的影響、形成與參與，社會團體便成為國家政治的一部分。且透過此一過程中的整合與協調，相當程度地抑制社會團體所主張的體制化目標。

簡而言之，統合主義是一種利益代表的系統，這些金字塔頂層團體會受到國家認可甚至頒發執照，藉此換取團體對領導者表達支持的控制，而這些受到國家重視、具高度制度化的團體，也因而容易發生公共政策的影響力。

為了維持體系的領導，其他相關小型利益團體的需求與利益，必須被整合於這些全國性且具有高影響力的頂層團體中，由這些團體的代表與政府或其他團體代表展開談判，以牟取最大利益。同時該利益代表的系統也必須具有報酬與處罰制度，以維持體系的運作。而政府機關授與頂層團體的利益代表壟斷權，並讓其得以合法地進入政策制定過程、與政府機關共同決定政策方案時，頂層團體也必須保證其所代表的利益是全國性的，一旦欠缺利益的代表性，政策就欠缺合法性。

(二) 統合主義的缺點

1. 確實反映歐洲國家的政治實情，不過國家與社會特殊的關係型態，並不適用於美國、加拿大等非統合主義的國家。
2. 指出歐洲國家公共政策的制定模型，但並未進一步說明為何某項政策是以統合主義的模型加以採納與執行。
3. 非常強調企業與勞工所代表的利益團體，但這種做法的涵蓋性稍嫌不足。
4. 對於利益團體的相對重要性未明確分析，意即無法定義是否所有利益團體都同等重要，還是有些團體比較重要，以及其決定標準為何。
5. 未說明國家的性質與利益究竟為何，以及為何會認定某些利益團體的地位優於其他團體。

(三) 統合主義的兩種類型

史密特認為統合主義可分為國家統合主義 (State Corporatism) 與社會統合主義 (Societal Corporatism)，說明如下：

1. 國家統合主義

構成方式為由上至下，中央的權力核心為國家統合主義的來源，政府機關操縱著利益團體的結合程序，使得利益團體喪失了自主權，如義大利的墨索里尼曾經發動勞工運動，將全國所有代表資方與勞方的協會組合成一個公司，以取代政黨的地位。這種高度結構化的統合主義，常用來解釋威權或極權政治體系中國家與社會的關係。

2. 社會統合主義

其構成方式為由下至上，是協會之需求與團體內部運作之過程，這種過程完全是自動自發的，基於利益共同體的需要，遵循政府所頒訂的遊戲規則，組合成階層結構的利益代表體系，然後由此體系的最高代表向政府或其他團體展開談判，有時候甚至會參與國家政策的制定與執行。這類的統合主義意味著利益團體已經取代政府的功能，成為重要的政策制定者。

二、近年來，民眾參與政策制訂過程的意願顯著提升，民眾參與固然是民主發展的趨勢，但也經常會有衝突的情況，試舉例說明民眾參與的困境。(25分)

擬答

(一) 民眾參與的定義

民眾參與係指一般公民以影響政府的人事甄選及政策行動為其目標，從而採取的各種行動。政治參與最重要的原則在於自發性，公民不能被動員而參與，而是基於其自由意志參與政治事務。

(二) 民眾參與的困境

1. 民眾參與和專業知識的衝突

專家至上的論者認為，公共政策性質過於繁雜，所需考量知識過多，故公共政策應以專業知識為依歸，民眾參與公共政策的先決條件是必須具備參政知識，如此對話才有可能形成。例如能源或是科技政策的制定，民眾若無相關專業知識則必然無法參與討論。

2. 民眾參與和行政效率的矛盾

在現今政府追求效率以及經濟價值的思維下，認為公共政策的制定過程已經相當冗長，若是還需要加入公民參與，會使公共政策的制定過程增加更多成本與時間，最終導致行政效率降低。例如新冠肺炎 (Covid-19) 在全球大流行期間，諸多防治政策若還要公民參與才能制定，則必定緩不濟急。

3. 公民參與和資訊公開的衝突

公民參與政策制定的過程中必須接觸許多資訊，但如果政府任何事務的資訊都對民眾公開，則勢必無法有效運作，嚴重者甚至會危害國家安全及社會利益。例如國防、外交等事務，因涉及國家機密，便無法全盤對民眾公開。

4. 公民團體的代表性與合法性

公民團體事實上可能僅代表一小部分的民意，或是以少數族群的利益為藉口，試圖增加與政府談判的籌碼。故政府機關必須瞭解公民團體究竟代表誰在發言，以及公民團體如何正確表達支持者的觀點，以達到公平和正義的目的。例如有部分團體可能會以窮人、老人的利益為號召，但不一定真正具有代表性與合法性。

三、政策工具可以分成許多類型，其中一類是假設市場價格機能可以有有效的配置資源。請詳細說明利用市場機制類型包含那些具體的工具選項？（25分）

擬答

利用市場機制運作的公共政策，主要可分為三大類：開放市場、促進市場與模擬市場。其中，開放市場的作法包括解除管制（Deregulation）、合法化（Legalization）及民營化（Privatization）；促進市場可以透過授予財產權、配置既有財貨，以及創造新的市場財貨來達成目標；模擬市場則是指透過拍賣方式交易權利。

（一）開放市場（Freeing Markets）

1. 解除管制

透過政府來解除對於某項勞務與財貨的生產限制，像是開放電視頻道的經營或者是國道客運業者執照的核發等。

2. 合法化

對某項經濟犯罪行為的處罰予以解除，例如解除票據犯的犯罪處罰。

3. 民營化

由民間單位來生產原本由公營企業提供或者由公共服務所進行的活動，例如公共事業（電信或交通事業等）的民營化。

（二）促進市場（Facilitating Markets）

促進市場係指如果原本市場並不存在，就必須透過立法手段來加以改變或創設財產權，例如創造汙染權的概念，便是讓廠商必須付費取得工廠排放廢水的權利。

(三)模擬市場 (Simulating Markets)

假使市場的競爭機制已經無法達到效率目標的時候，政府便可以經由模擬一個市場的方式進一步將該項財貨予以拍賣，例如有線電視、大型停車場都可以透過拍賣方式，使其得到合理的支付價格。

四、公共政策學者必須面對社會中不同政策價值的取捨，試論述學者將多元價值納入政策分析的途徑有那些。(25分)

擬答

公共政策制定與執行者由於掌握國家機器與政策資源，影響民眾權益與國家方向甚鉅，故需要培養特殊的倫理規範，以建立倫理導向的公共政策。然而，由於公共政策要處理的價值面向相當多元，因此公共政策學者在面對多元價值時的分析與取捨，可分為以下幾種途徑：

(一)價值中立途徑 (Value-neutral Approach)

此途徑主張將價值排除於政策分析過程之外，使政策分析成為實證性的政策分析。此途徑中的政策分析家應該成為一位科學家與技術專家，他必須清楚知道各種政治、宗教、倫理、文化上的偏見並將其擱置，就事論事地提供客觀的政策建言。然而，此途徑的問題在於，現實生活中不一定能達成純然的價值中立或價值與事實的分立；另外，價值中立有可能因為反對社會而造成更多傷害。

(二)價值權衡途徑 (Multiple-value Approach)

此途徑主張將公共政策的多元價值依據不同的份量賦予適當的權重比值，將每一項加權之後的價值加總起來，就得到集體的價值係數。學者 Linder 進一步指出，應該採取多元價值途徑，以整合後果主義（強調效率與效能的標準）與非後果主義（強調公平與正義的目標）的各種價值主張。然而，此途徑的問題在於「誰得到什麼」的「分配正義」問題。由於政客、政策專家與民眾對於分配正義的價值偏好不同，導致價值權衡途徑並無法有效解決問題。

(三)價值論證途徑 (Value-argument Approach)

此途徑主張應該將倫理價值納入政策分析的過程中，但必須透過論證途徑來檢驗價值的正義性。學者 MacRae Jr.認為，一個對公共政策有貢獻的社會科學應該強調規範理論的重要性，而不能一味地強調實證理論的驗證，認為惟有將「實證理論導向」的社會科學轉變為「規範理論導向」的政策科學，才能提高社會科學對公共政策的貢獻程度。

(四)價值批判途徑 (Value-critical Approach)

此途徑否認價值與事實的分離性，甚至強調所有的事實都是價值觀的反映，因此，現實世界中只有「價值負載的事實」(Value-laden Acts)，事實都是經過價值檢選的結果，並不單獨存在純粹的事實或價值。學者 Forester 提出「批判性實用主義」(Critical Pragmatism)，認為政策分析本身一定要有理想的價值色彩，希望完成某種目標或是改善某種現狀。同時，政策分析也能夠讓政策利害關係人瞭解彼此的想法，因為在溝通過程中，分析家的行動會引起民眾的注意，而分析家本身也能注意自己與民眾的角色。如此分析家就不再只是事實的蒐集者，更是注意力的組織者，隨時注意雙方態度、期望與行為改變對於公共政策的可能影響。