



102年公務人員高等考試三級考試試題 代號：30180、30280 全一頁  
30480、32280

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

考試時間：2小時

座號：\_\_\_\_\_

※注意：(一)禁止使用電子計算器。

(二)不必抄題，作答時請將試題題號及答案依照順序寫在試卷上，於本試題上作答者，不予計分。

- 一、何謂市場失靈 (market failure)？市場失靈的主要原因有那些？政府可採取那些政策措施，以矯正市場失靈的狀況？試分別回答之。(25分)
- 二、公民投票的意義為何？公民投票可分為那幾類？它具有那些優點？又具有那些缺點？請一一說明。(25分)
- 三、請解釋成本利益分析法 (cost-benefit analysis) 的意義；進行方案成本利益分析的主要步驟 (程序) 為何？成本利益分析法應用於公共政策制訂時，有那些主要的限制 (問題) 必須加以考量？(25分)
- 四、請將以下專有名詞先翻成中文後，再加以解釋。(每小題5分，共25分)
  - (一)Global Governance
  - (二)Sunset Legislation
  - (三)Game Theory
  - (四)Relative Deprivation
  - (五)Logrolling Legislation



## 申論題解答

一、

答：(一)市場失靈的意涵：

在古典自由主義論者認為，市場機能充分的發揮，能夠達到最大的社會福利與經濟效率；但如果市場機能無法如預期地充分發揮，而面臨來自公共財(Public goods)、外部效果(externalities)及市場力的集中性(concentrations of market power)等問題，形成市場失靈(Market Failure)。

(二)市場失靈的主要原因：

1.公共財：

公共財所具有的特性是導致市場失靈的主要因素之一，其具有下列三種特性，其特性容易造成搭便車的心態：

(1)非敵對性：某些財貨可以在同一時間提供給兩個以上的人使用，一人的使用不會影響該項財貨的數量與品質。

(2)非排他性：某人對某項財貨的使用無法排除其他人的使用。

(3)擁擠性：由於使用財貨或服務的人數增加，因而導致消費的社會成本跟著增加。

2.外部性：

某一主體的經濟行為常會影響了其他個體的效益或成本的現象。此一影響包含了正面的與負面的效果，正面的的是指社會效益大於私人效益稱外部經濟；社會成本高於私人成本的現象稱為外部不經濟。

3.自然獨占：

有些財貨的生產成本過於龐大，因此需要大規模生產，而必須併吞其他生產者，造成資源分配的扭曲，政府即須介入。

4.資訊不對稱：

生產者與消費者之間資訊不對稱，通常生產者掌握較多的資訊，造成欠缺資源配置的效率。

(三)市場失靈的矯正策略：

政策制定者面對市場失靈所產生的政策問題，可藉由「公私部門之合作性策略」(Public-private cooperative strategies)加以解決：

1.政府工作的民營化，其具體行動策略有：

(1)政府可將部分之貨物或服務交由民間生產或提供。

(2)政府可和民間訂定契約，委託民間生產貨品或勞務，但執行過程及成效由政府監督。

(3)政府與私部門皆生產和提供貨物和服務，且在市場上公平競爭。

2.補助或減免：透過誘因操作以使政策標的團體對公共政策目標有所反應，如補貼、減稅等。

3.創造市場相似體：使政府部門之間，或政府與民間部門間，仿照市場特性，以產生有如市場競爭的環境，藉以提高生產力。

(四)結論：

市場失靈的問題是多時以來眾所討論的焦點，自「凱因斯革命」以來，政府介入市場運作，期能解決其不完美性的情形似有愈來愈多，但若只靠政府公部門的介入，並非萬靈丹，如何促進公私部門的合作與協調、維護各



自的特性、互補雙方的限制，是我們日後努力的課題與方向。

二、

答：在現代國家中，難以實行直接民主制，而間接民主制，又難達到民主政治的理想而採取之折衷制度；係指雖設置議會作為立法機關，而公民對國家之重要問題，尚得保留一部分之立法權，可用投票的方法，表達自己的意見之謂，此之謂「公民投票」。

(一)世界各國公民投票制度的類型：

1.強制性公民投票

政府部門基於憲法或法律規定，交付公民投票。例如：憲法修訂、國際條約簽訂等。

2.非強制性公民投票

(1)由政府部門發動公投，通常發動者為總統、總理及國會議長；在我國立法委員達到連署門檻亦可提案。例如：歐洲各國發動公民投票決定是否加入歐元區。

(2)人民連署發動投票，通常的做法為「請願書」的連署等方式。基本上，在公投之前，公投法案會先交由特赦機構審查與處理。

(3)諮詢式公民投票

諮詢式公民投票是非強制性公投之一種，但其特色在於資傷而非決定的性質，也就是透過公投程序匯集人民對政策的意見，作為行政與立法部門施政之參考。例如：1994年芬蘭國會在投票決定是否加入歐盟之前，即先舉辦一次諮詢式公投，由於絕大多數民意採支持加入態度，芬蘭國會隨後即以壓倒性多數決定加入歐盟。

(二)我國現行公民投票法制：

我國公民投票的程序規定在公民投票法中，公投之適用事項如下：

1.全國性公民投票：

- (1)法律之複決。
- (2)立法原則之創制。
- (3)重大政策之創制或複決。
- (4)憲法修正案之複決。

2.地方性公民投票：

- (1)地方自治法規之複決。
- (2)地方自治法規立法原則之創制。
- (3)地方自治事項重大政策之創制或複決。
- (4)預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。並設立公民投票審議委員會，來審議公共事務是否作為投票事項。

(三)公民投票的優缺點分析：

1.公投的優點：

- (1)符合國民主權的原則，使地方與全國的民眾都有權決定國家之政務。
- (2)可解決重大爭議，例如憲政危機即可藉由公投來解決。



(3)可以強大民意監督行政與立法機關。

(4)可解決政治僵局。

2.公投的缺點：

(1)容易導致民粹多數暴力。

(2)造成社會分裂，例如：魁北克的獨立公投每每造成緊張的氣氛。

(3)政客推卸責任而濫用公投，將問題簡化，公投易將問題簡化為正、反兩個選項，相較於國會的討論折衝，較缺乏妥協的機制。

(4)欠缺協商，公投是個零和遊戲。

三、

答：(一)成本利益分析的意義：

成本利益分析 (cost-benefit analysis) 是一種協助決策者對若干成本利益為基礎的替選方案中做選擇的系統性方法。它強調在一定條件下尋求最低的「投入」或最高的「產出」。就政府事務而言，成本利益分析就是將私人企業的投資理論應用於政府事務的處理，按照投資報酬率的高低，將替選方案排定優先順序，然後選擇價值最大的方案。

(二)成本利益分析的主要步驟：

1. 認定擬分析的計劃。

2. 計劃對於社會的正負面、目前或現在的影響應加以確定。

3. 將影響的價值予以貨幣化，其中正面影響視為利益，負面影響視為成本。

4. 計算淨利益，即將總體利益減去總體成本。

5. 根據基本法則，選擇最佳的方案。

(三)成本利益分析的運用原則：

1. 基本法則的建立：即利益成本的標準，可分為兩種：

(1) 淨利益最大標準 (maximize net benefit)：任何一種抉擇情況，選擇產生最大淨利益的方案。

(2) 益本比 (benefit cost ratio)：利益與成本的比例越高，方案越有效率。

2. 考慮時間偏好的因素：因公共政策很多都是長期投資的政策，效果可能數年後才會出現，此即時間偏好的問題。故政策必須考慮時間因素對成本或利益的影響，考慮的方法為折現法，設法將未來可能實現的成本與利益的現值予以估算的方法。

(四)成本利益分析的主要限制：

1. 無形成本與利益問題：無形的成本利益無法量化，故成本利益分析的最大困難在於無法價值化與折現化的技術困難。

2. 立足點問題：政策制定者計算成本與利益時，通常僅站在對己有利的立足點，計算施行於標的團體的成本，以及來自於該團體的利益，但是許多政策是全面性的，立足點的偏誤容易錯估政策的利益與成本。

3. 分配權數的問題：每個人對政策的感受不同，有些團體得到該政策的利益，另外的團體可能負擔該政策的成本，故在計算成本利益時，應注意政策的分配權數，是否應給予弱勢團體更多的權數。

4. 實際利益與處罰利益的問題：成本利益分析是要測量政策產生的淨利益，但政策的實施可能引起其他活動改



變，此種改變可能使他人失去了原有的利益，故在計算利益時，應將此種第三方因而必須受到的處罰利益加以扣除。如興建捷運造就了捷運沿線的商業繁榮，但卻使得離捷運較遠的地區商業活動消逝，此種處罰利益必須列入考慮。

四、

答：(一)全球治理：

九〇年代以降，資訊科技與網際網路的發展引發了一股風潮，這股風潮對全球社經及政治環境產生極大的影響，也深切影響各國政府政策管理與制訂的方式。因此，全球治理(Global Governance)的概念與全球化潮流關係密切，例如聯合國「全球治理委員會」定義全球治理「是各種公共和私人的機構與個人管理其共同事務的諸多方式的總稱」。治理不再是一套規則或活動，而是一種過程，同時涉及到公部門及私部門，還包括第三部門即所謂的非政府組織，透過政府與非政府部門間的跨域性互動網絡的而運行。

(二)落日立法：

乃是一種法規訂定的形式，立法者若認為該法之立法目的未能在期限前實現，就必須在期限屆滿前延長施行期限，以避免舊的法規定持續生效；否則若法規中載明的期限一到，這項「落日條款」規定就自動失效。通常落日立法出現在管制政策抑或授益政策中，例如促進產業升級條例訂立優惠失效期限、北市廢公娼政策訂立兩年緩衝期限等，都是落日立法的實際運用。

(三)賽局理論：

又稱博弈理論，為公共政策決策制定過程中常被運用的決策模型之一。賽局理論認為公共政策乃是理性行動者互相競爭下的決策結果，故可賽局模型的設定與推導來協助決策的制訂。賽局的運行上，主要藉由兩個或兩個以上的競爭者，在競爭狀況中，我們無法判斷一個決定是否為最佳的選擇，而必須配合對方的行動才能得知，即雙方處於競爭的敵對狀態時，往往需猜測或估計敵方將採取何種的舉動，然後決定自己的策略，以達制勝的目的。

(四)相對剝奪：

由社會學家戴維士 (James Davis) 提出，又稱為戴維士之 J 曲線論。相對剝奪理論主要是從「相對剝奪感」的觀點來說明，社會運動往往源於人們對於現狀或挫折的不滿，而這些不滿是因與周遭的人比較之後相形見絀而產生的。當人們期望升高，但現實環境所提供的卻無法令人滿足，則挫折不滿就會產生。對公共政策制訂者而言，如何在爭議性政策過程中適時提供各方利害關係人足夠的參與管道以獲取多元的意見，以避免政策標的群體因為個體期望與實際政策間的落差導致相對剝奪感的攀升，進而引發體制外的示威與抗爭。

(五)滾木立法：

滾木立法是立法機關的一種陋規，指涉的是民意代表相互支持對個人有利的法案，彼此間以投票贊成或反對議案方式，取得互惠式的同意。雖然立法人員各自提出有利於己或自己選區的議案，然後互相交換支持，最後均同蒙其利，但卻使公共利益受到損害。例如兩政黨各自提出延長任期與加薪之議案，雙方互相為對方議案護航，使之順利通過，則造成「自肥」，造成公共利益的損害。