



103年公務人員高等考試三級考試試題

代號：20180、20280
20480、22080 全一頁

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「政策指標」(policy indicators)? (5分) 發展政策指標的價值為何? (10分)
政策指標與社會指標的差異何在? (10分)
- 二、在一個民主國家的政策合法化過程中，立法機關是最重要的決定者，而多數決是國會決策的核心制度，請問：首先，國會與公共政策關係的特徵為何? (10分) 再者，政策推動必須透過議價協商，建構國會多數聯盟(majority coalition)，請問其建構要件為何? (15分)
- 三、根據學者 Eugene Bardach 所提出的政策分析八部曲，政策分析的工作起於「問題界定」，止於「方案推薦」，政策分析家(policy analyst)推薦方案時，需要良好的對外溝通能力；另外，學者 David Weimer 與 Aidan R. Vining 所提出的顧主導向(client-oriented)的政策分析觀點，也特別強調政策分析家對外溝通的重要性；請綜合這些學者的論點，提出政策分析家對外溝通時「應該作」與「不應該作」的事項。(25分)
- 四、請將以下專有名詞先翻成中文後，再述其意涵：(每小題5分，共25分)
 - (一) Punctuated Equilibrium
 - (二) Issue Network
 - (三) Policy Window
 - (四) Target Group
 - (五) Dead-weight Loss



申論題解答

一、

【擬答】

所謂的「指標」(indicators)，是為了指出、顯示某項政策方案各層面的內容，並依據分析對象的特性差異而有不同的解釋意涵。由於政策分析是一種「問題解決」的方法，對所蒐集來的資料進行分析，在可能採行的行動結果中作某一種政策性的預測，故需藉由「政策指標」(policy indicators)的建構來達成。

(一)政策指標的價值及內涵：

政策學者麥克雷伊(MacRe)將政策指標定義為「客觀地利用公部門的統計數據，用於衡量個別政策成效與結果的一種系統性架構，以有效協助政府制定政策」。一般政策指標可分為以下三種類型：

- 1.純經濟效益性(net economic benefit)：凡是能以貨幣值換算價值者，多屬於此類價值，一般以成本效益比計算。
- 2.主觀性福祉(subjective well-being)：衡量民眾或政策利害關係人對於某項政策的主觀滿意程度，主要多強調民眾的感受或情緒反應，研究者多半必須以量表調查方式進行衡量。
- 3.分配公正性(distributional equity)：強調社會福利分配狀況，反映在政策指標上的意義是指對於弱勢團體的考量，當某個政策只追求總效益的極大化，而失去公正性，往往會遭受阻力與反彈，而成為不可行的政策。

(二)政策指標與社會指標的差異：

在目的與內涵上，政策指標並不同於「社會指標」，因社會指標乃係直接測量社會福祉及社會成果的工具，為長期觀察社會整體現象的結果，因此未必與個別的政策間有直接的因果關係。因此，政策指標與社會指標最大的差異，在於其不僅是目標導向，更必須是問題解決導向，因為政策指標的背後隱含了某些政策干預或施政重點的優先順序，故其於選擇上必須根據研究者所定義政策問題中的「目標」與「數據」，藉由客觀且科學的文字與數字，描述與衡量於政策制定與施行的影響之下，標的團體與相關社會的現況與趨勢，而能相當程度的反應民眾與政策決策者的價值與偏好特質。如此，政策指標才能衡量特定政策的合理性與可行性。

二、

【擬答】

依據學者吳定的定義，政策合法化(policy legitimation)是指政府機關針對公共問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人(如立法機關、行政首長)，加以審議核准完成法定程序，以便付諸執行的動態過程。」易言之，政策合法化的過程是指，政府的政策方案為立法部門經合法、正當的程序而被採納成為一項合法政策的過程。因此，民主國家在政策合法化的過程中，「立法機關」自然是最具核心影響力的角色及場域。

(一)國會與公共政策關係的特徵：

行政機關擬定政策計畫與草案後，當民意代表於國會中進行立法審議時，政策的合法化過程往往具有下列特徵：

1.價值觀的影響：

立法過程中每位參與者的價值觀與決策標準皆可能有所不同，尤其是立法機關握有最終的決定權，而能在預算與法案中展現其權力與意志，要求行政機關配合，因此其價值觀乃至其背後隱含的意識形態，往往對於立法過程的互動與決策影響甚鉅。



2.政黨派系的牽扯：

對於行政機關而言，執政黨的政見與理念自然是施政與決策時的重要依據；而對立法機關與其他參與者而言，所屬政黨與派系間主張、理念與立場之不同，使各其對政策方案的提出者、利害關聯者與政策目標等皆有不同之考量。

3.選區利益的考量：

儘管民意代表同時受到政黨、派系與個人價值觀影響，但所屬選區利益的維持及爭取往往與其正當性地位息息相關，而必須列入其主要考量之列。

4.民意趨向的考量：

在民主體制中，為了在定期選舉中維持正當性地位與決策權力，並使所推行的政策順利執行，無論行政或立法機關皆對民意趨之若鶩，難以忽視民意對於政策方案的態度與看法。

5.決策規則的影響：

決策規則可能為明文化的會議章程，也可能為潛在的默契或暗盤，雖不一定能直接影響決策，但往往界定了議價協商的範圍與場域，而使特定參與者得利。例如人事同意權的表決時，1/2 相對多數抑或 2/3 絕對多數通過之門檻設定，往往影響過程中的互動及最終的決策甚鉅。

(二)議價協商與多數聯盟的建構：

由於國會中的政黨及民意代表因其個人的動機與利益、選區的利益與壓力、所屬政黨的關係等，故在審議法案或政策方案時，常形成各種不同的聯合 (coalition)，通常稱為「次級問政團體」。它們可能是超黨派的組合，也可能是政黨內部的不同組合，此種組合對合法化過程極有影響。為使政策順利合法化，行政機關必須建構國會中的多數聯盟 (majority coalition) 來推動政策方案的合法化。為了建構多數聯盟，行政機關於政策過程中的各個參與者皆需考量並達成下列四項要件，才能真正組成國會中的多數聯盟：

1.瞭解各參與者的立場與主張：

行政機關一般來說皆有多個政策方案先後進行中，每個方案面對的參與者不盡相同，對於方案的動機、信念及立場也不太相同。故行政機關應於進入合法化過程前事先蒐集有關參與者之資訊，分別擬定策略來應對，才能有效提高方案通過的機率。

2.採取適當的合法化策略：

在瞭解各參與者、尤其是民意代表的立場與主張後，便需擬定對應的合法化策略以促使方案順利通過：

- (1)風向球的運用。
- (2)情勢的掌握。
- (3)爭取社會資源協助。
- (4)加強聯繫互動。
- (5)建立良好關係。
- (6)提供相關資訊。
- (7)列席各項會議。
- (8)善用黨政協調。
- (9)提供選民利益。

各式合法化策略的運用，最終目的皆在建立對於政策方案的多數支持，以使方案能順利通過。而建立持續性的



互利與互動關係更有助於行政機關各項方案的通過，並避免逐次溝通協調而耗費重疊的資源與時間，故若能建立政策的多數聯盟 (majority coalition)，形成穩定的互動架構，對於行政機關推動各項方案措施有極大的助益。

三、

【擬答】

(一)政策分析作為一種藝術－良好溝通能力的重視：

魏達夫斯基 (Wildavsky) 說：「政策是一門科學，更是一門藝術，作為一門科學，需要的是高度熟練的分析技能，作為一門藝術，需要的是運作自如的政治技巧」。巴戴克 (E. Bardach) 也認為，政策分析所包含的三項活動－分析、管理與行銷中－除了分析屬於技術性的活動外，管理與行銷皆屬於藝術性的活動。而威瑪 (David L. Weimer) 與威寧 (Aidan R. Vining) 在論及政策分析家的專業倫理時，也從雇主導向的分析中，認為一位專業的政策分析家除了擁有足夠政策相關知識，也應具備足以提供並倡議決策建議之技能。

故在實務上，政策分析家必須具備良好的溝通能力，能夠以藝術手腕處理政治問題，以科學方法剖析政策問題，兩者交互運用，才能提出足以解決社會問題的政策方案。

(二)政策分析家對外溝通時的應為與不應為：

由於政策分析家的角色應該是多重的而非單一的，因為他一方面必須向他們的雇主分析政策的前因後果，一方面又必須向決策者提供解決公共問題的可行方案，因此在政策分析與建議的對外溝通上，應兼具下列三種角色的應為與不應為：

1.政策宣導者：

政策分析家應該向決策者或社會大眾推薦最可行的政策建議，以改進政策內容；而不應僅自視為科學分析師而忽視方案推薦的重要性。

2.參與促成者：

政策分析家的任務之一在促成民主參與的價值，其最重要的任務是讓民眾的聲音能夠進入政策形成的過程；故專業的政策分析家不應有技術至上的思維，僅只一味強調科學分析的權威性與必要性，而忽略了政策分析過程中的多元參與。

3.價值處理者：

顧塞爾 (C. T. Goodsell) 認為政策分析家不應是價值中立的執行者，而應是具有價值判斷與抉擇能力的「價值處理者 (dealers in values)」，能夠「面對權貴而能直言不諱」。而於面臨價值衝突時，當以公平正義之價值觀及民主參與的精神去面對與調解。

四、

【擬答】

(一)斷續均衡 (Punctuated Equilibrium)：

由邦加納 (Baumgartner) 與瓊斯 (Jones) 為修正漸進理論於解釋政策過程上的不足而共同提出的理論。此理論認為一個政治系統在處理政策議題的過程中，往往會展現出相當大的穩定性；但是，這些穩定性並非長期均衡下的結果，而是間斷的、持續改變中的狀態所累積得到的產物。在政策過程中，政策的參與者總是應用各種方式來建立所謂的「政策獨占」(policy monopoly)，以引起政府的關注，成為政府議程，並進而建立制度，形成穩定的政策均衡模式。不過，就另一面而言，這個均衡是會被打破的，因為利益受損 (或需求未被滿足) 的



一方總會企圖改變他們的情勢，扭轉對其不利的政府議程。

(二)議題網絡 (Issue Network)：

英國學者羅德斯 (Rhodes) 發展政策網絡 (Policy networks) 類型的研究來解釋英國中央與地方政府間的互動關係，根據網絡組成的穩定性、與其他網絡及社會大眾的疏離程度、資源分配等因素而提出五種型態的政策網絡，其中「議題網絡」(Issue Network) 的特點是：參與者人數很多，垂直的互賴關係有限，水平的意見並未整合。網絡的整合度很低，相當不穩定，成員很多，來來去去。

(三)政策窗 (Policy Window)：

金登 (John Kingdon) 提出多元流程模型來解釋政策過程中議程設定與方案採納的情況。金登認為被選方案的提出與採納主要受到問題流 (Problem Stream)、政策流 (Policy stream) 及政治流 (Political stream) 三層面的影響，而當這三種因素匯流一起時，就會打開「政策窗」(Policy Window)，此時包括政府首長、政黨、利益團體及政治菁英等皆可能扮演「政治企業家」(policy entrepreneurs) 的角色，將相關的政策問題與解決方案加以連接，並送入政府議程內。

(四)標的團體 (Target Group)：

是指受到政策影響的對象與政策執行的標的，可能是同屬性、特徵的個體集合，也可能是有組織的團體。就政策執行而言，必須設法處理該團體的需求方不致遭遇抗議與挑戰。由於政策工具必須透過標的團體的配合才能有效發揮，因此標的團體的意見、觀點與態度乃成為政策工具能否推動的關鍵因素。

(五)獨占的無謂損失 (Dead-Weight Loss)：

指由於壟斷定價、政府稅制等因素引起的生產者和消費者都得不到的那部分，使資源得不到最佳限度的分配。公共政策於討論到市場失靈的原因時，常見的「市場體系的集中性問題」便指涉市場體系因長期市場獨占問題而導致市場機能不完全發揮，造成所謂的無謂損失 (Dead-Weight Loss)；因此需藉由政府的管制功能，以糾正並維護市場機制的正常運作。