

【公共政策】隨堂測驗第二回解答

彭懷恩 老師提供

甲、申論題部分

一、

【擬答】

(一) 羅爾斯(John Rawls)經典名著《正義論》(A Theory of Justice)

此書對於社會正義的意涵有極為深入的探討。他所提出的正義原則，對於公共政策的運作具有極大的指導作用：

1. 第一個原則為「平等自由權利原則」：

亦即政府機關應當對所有的人平等地分配各種基本權利與義務。

2. 第二個原則為「社會與經濟機會公正平等原則」；它包含兩項要義：

(1) 強調「差別原則」：

即政府應設法使社會上及經濟上居於劣勢地位者（亦即受惠最少者）得到較大的利益。

(2) 強調「機會公正平等原則」：

即政治上、經濟上、社會上的各種職務和地位，應公正平等的向所有人開放。

羅爾斯的「正義論」所強調保障人民基本權利義務、爭取弱勢者的利益、鼓勵公正參與的正義價值觀，對於未來公共政策的運作，必有其一定的影響力。

(二) 政策分析的正義的內涵

所謂正義，其內涵包括公正(equity)及公平(equality)在內。公正與公平雖然是相關的概念，但意義並不相同：

從政策分析的角度來說，公平是指兩個或兩個以上的地區、團體或個人接受平等的對待；而公正通常是指他們所受到的是比例性的平等對待，而非絕對的平等。(程明，2013)

二、

【擬答】

巴達克在《政策分析的實踐指南》中，提出政策分析的八個步驟：

(一) 描述與認定問題(Describe the Problem)

問題描述與認定此一步驟的重要性在於能提供蒐集資訊的方向。但在進行此一步驟時，儘量選定一個問題去探討。

(二) 蒐集資訊(Assemble the Evidence)

在政策分析的任一階段，都要閱讀相當多的相關文獻與檔案，分析各種統計資料。而經濟有效地蒐集資料的要領是：蒐集得以轉化為資訊與證據的相關資料。

(三) 建構備選方案(Construct the Alternatives)

備選方案是指「可供選擇的行動方案」，其建構的方式有：

1. 廣泛蒐集報章資訊，以及主要政治人物的言論，四處走訪。

2. 有時「不採取行動」是最好的解決方式，因為有時問題會一個接著一個，愈解決愈多。

3. 創新，採用腦力激盪的方式設計全新的方案選項。

(四) 設定篩選方案的標準(Select the Criteria)

從創意、組合以及收集方式建構的各種備選方案後即應篩選以去蕪存菁，得到較為可行的方案。此時篩選工作應有一定的標準以進行。巴達克認為篩選政策備選方案的標準有二大類，分述如下：

1. 評價性標準(evaluative criteria)此涉及價值的問題，重點在於某一特定的方案對社會環境產生的影響。常用的評價性標準如效率或效益、公平正義及符合社會制度或社會價值者。
2. 實際性標準(practical criteria)重點在於方案是否可行，因此涉及的標準包括能降低合法性風險、能降低政治風險和成本，以及降低執行風險及增加執行成功的機會。

(五) 預測分析結果(Project the Outcomes)

巴達克認為預測政策方案可能產生的實際效果，是政策分析過程中最為困難的一個階段。由於公共政策是「未來取向」(future-oriented)的假設，特定政策方案能否達成預期的目標，並對社會環境產生實際影響實難以預料。

(六) 處理取捨問題(Confront the tradeoffs)

取捨問題通常存在著金錢與財貨或服務的數量、品質與成本間的考量。而在經濟學上，取捨問題主要由「邊際」概念來決定。

因此，量化備選方案的目標以及進行方案的邊際成本與邊際效益的分析，雖然備選方案常具目標的多元性，而多元目標之間的取捨往往不易共量(commensurable)，使得量化工作甚具爭議性。

由於取捨是在多元目標以多種可能發生實際效果間，進行權衡、比較與判斷，不僅是價值判斷，亦是事實判斷，應從多元理性（技術、經濟、法律與社會理性）的概念著手處理。

(七) 作決定(Decide)

此一步驟在於檢視前面各項步驟是否已經妥適地處理，並以同理心設身處地為決策者著想，設想決策備選方案是否已然成熟。若對方案效果及成本效益分析仍有所猶豫，即可能意謂分析工作仍有不足。政策分析是試誤(trial and error)的過程，因此應不斷進行周而復始的分析檢視工作。

(八) 說故事(Tell the story)

接下來最重要的是表達、呈現方案，爭取政策利害關係人對方案的認同與支持。政策分析需有兩個法寶：科學技術、政治藝術。

前者為理性分析是在提升效度與信度；後者使一切變得更為圓滿與順暢，再好的方案都應爭取利害相關人的認同與支持。由於任何政策都具有不可預測的風險以及不確定性，因此誠實為上策，建立專業可信度，避免模糊以及曖昧。

三、

【擬答】

安德森(James. E. Anderson)認為基於方便起見，公共政策可作以下的分類：

(一) 實質性政策與程序性政策

1. 實質性政策(substantive policies)涉及政府將要進行的實質性工作，例如建造高速公路、發放社會福利金、採購飛機戰艦等。
2. 程序性政策(procedural policies)涉及如何作某件事，或何人將採取行動，例如：如何緝捕罪犯、處理業務的程序如何等。

(二) 分配性政策、管制性政策、自我管制性政策及重分配性政策

1. 分配性政策(distributive policies)涉及對某些特殊標的人口從事服務或利益的分配。
2. 管制性政策(regulatory policies)涉及對個人或團體的行為施予規範或限制。
3. 自我管制性政策(self-regulatory policies)類似管制性政策，係對某些事或某團體施予限制或管制。

但其限制或管制的用意在尋找或支持被管制者的利益。

4.重分配性政策(redistributive policies)涉及不同標的人口間之財富、收入、財產、權力的轉移(亦即重分配)。

(三) 物質性政策與象徵性政策

1.物質性政策(material policies)指提供具體的資源或實質的權力與受惠者，或相反的，對標的人口給予具體實質的不利處分。

2.象徵性政策(symbolic policies)涉及抽象或象徵性的事務需求，例如要求和平、愛國、社會正義等。

(四) 涉及集體財的政策與涉及私有財的政策

1.涉及集體財的政策(policies involving collective goods)指提供每個人均可享受不可分割的公共財的政策，例如國防、治安政策的制定。

2.涉及私有財的政策(policies involving private goods)指提供給特定使用者或受惠者享用，但可在市場上獲得的財貨之政策，如政府興建國民住宅和國家公園等政策。

(五) 自由的政策與保守的政策

1.自由的政策(liberal policies)涉及傾向保護消費者及弱勢族群利益的政策。

2.保守的政策(conservative policies)涉及傾向支持促進企業經營者利益的政策。

3.實際政策案例說明：

(1)自由派政策：如消費者保護法、菸害防制法、各項社會福利政策皆屬之。

(2)保守派政策：如企業營業稅減免、獎勵投資條例、鼓勵大陸臺商返鄉優惠措施等皆為適例。

四、

【擬答】

政策網絡分析(policy network analysis)是 1980 年代以後才受到重視的公共政策分析方法，由於小而能政府觀念興起，再加上全球化環境逐漸形成，政府必須和企業與非營利組織合作以共同治理國家。

「網絡」(network)就是用來指涉在這種共同治理的情況下，各個組織之間的資源依賴與競爭，所形成的短暫且穩定的關係結構。這種概念運用到公共政策分析上，就是探討政策過程中各個參與者之間的互動關係。

(一) 早期的政策網絡概念

政策網絡的出現主要是針對前面多元主義與統合主義的缺失而興起的政策分析新途徑。

政策網絡較早的概念中，最著名的當屬 1970 年代末期美國的政治學者羅威(T. Lowi)的鐵三角理論(theory of iron triangle)，他指出在特定議題上，利益團體、國會中的特定委員會和中央政府機關會形成封閉且牢不可破的互動關係，而政府機關最終將成為利益團體與國會的俘虜。

(二) 當代的政策網絡概念

英國學者羅迪斯(Rhodes)於 1990 年代融合社會學、心理學、人類學、政治學等諸多學科中的網絡概念，證諸英國政府的政策經驗，提出中央與地方形成政策網絡的五種類型如下：

1.政策社群：

這是指特定政策領域中，中央到地方機關形成一種垂直互賴關係。像我國的中央選舉委員會到各縣市的選舉委員會之間，就形成一個垂直封閉的政策網絡。

2.專業網絡：

這種網絡具有高度的穩定性與封閉性，主要在滿足某種專業社群的利益。我國的國科會與國內的學術社群之間的連繫，就形成這種網絡。



3. 府際網絡：

此為地方政府之間所組成的合作網絡，主要在擴張水平的影響力，例如臺北市、新北市、桃園縣等三個地方政府合作規劃捷運路網，就是一種區域性的府際網絡。

4. 製造者網絡：

這是指基於經濟利益所形成的網絡關係，像是產業的上、下游廠商之間的關係。我國的中油公司與各直營、簽約加油站之間的關係即屬此類。

5. 議題網絡：

這是針對某個特定議題，所形成的網絡關係，結構相當不穩定，參與者也經常變動。2006年臺北的紅衫軍群眾運動，以反貪腐為議題，曾集結許多民間社團，一度動員數十萬人民參與，退潮也快，就是議題網絡明顯的特性。

總之，政策網絡分析可以反映政府機關與各種不同的政策社群之間，針對特定議題所形成的互動關係。所以採取網絡的觀點，可以對政策議題的處理經過有更深入且細膩的了解。