

contents

導論：寫作格式與要領／前 1

ONE

subject • 公共政策基本概念／001

TWO

subject • 決策理論與模型／049

THREE

subject • 政策問題／073

FOUR

subject • 政策規劃／111

FIVE

subject • 政策合法化／161

SIX

subject • 政策執行／191

SEVEN

subject • 政策評估／233

EIGHT

subject • 政策專題／273

contents

NINE

subject • 我國政策運作實務 / 361

TEN

subject • 解釋名詞 / 371

ONE

appendix • 你不可不背的原文佳句！ / 405

TWO

appendix • 熱門議題實務資料彙整 / 409

第一講 公民投票制度改革的政策建議 / 409

第二講 公民不服從 / 411

第三講 年金改革十大重點 / 418



主題一

▶ 001

公共政策基本概念



考題範例 Exam questions

1

- 1 根據 Theodore Lowi 及 Robert Salisbury 兩人的看法，公共政策可分成以下四種類型：分配性政策、重分配性政策、管制性政策、自我管制性政策。試分別闡述四種政策的內涵，並各舉我國兩項政策說明之。
【96 高考】
- 2 試界定分配性政策與重分配性政策之意涵，並舉例說明之。
【96 原住民】
- 3 請以政策成本集中或分散於標的人口的程度，以及政策利益集中或分散於標的人口的程度做為交叉分類的標準，分別詮釋管制政策（Regulatory Policies）、分配政策（Distributive Policies）以及重分配政策（Redistributive Policies）所呈現出來的不同特質，並請分別舉例說明之。
【96 地特】
- 4 行政院會通過自 2010 年起取消軍教的薪資所得免稅優待。試問從公共政策類型來看，前者屬性為何？內涵為何？並從可行性評估的角度加以分析。
【98 高考】
- 5 何謂「管制性政策」（Regulatory Policy）？其與「自我管制性政策」（Self-regulatory Policy）之間有何不同？近代政府管制革新（Regulatory Reform）的方向為何？
【99 身心】
- 6 何謂保守派政策（Conservative Policies）？何謂自由派政策（Liberal Policies）？試各舉三個實際政策案例說明之。
【99 高考】
- 7 何謂零和賽局型政策（Zero-sum Game Policies）？何謂非零和賽局型政策（Non-zero-sum Game Policies）？各包含那幾類政策？請各舉一



實例說明之。

【100 身心】

- ⑧ 身心障礙者權益保障法第 38 條規定，達一定人數組織規模以上之政府機關應進用一定比例具有就業能力之身心障礙者，以維護其就業權益，請問這是屬於何種公共政策類型？這種政策類型需要採行何種政策執行途徑比較容易貫徹？（編按：第一代的由上而下途徑）

【105 身心】

- ⑨ 何謂分配政策？何謂重分配政策？請分別予以定義，並從我國既有的原住民族政策中各舉一例說明之。

【106 原住民】

- ⑩ Theodore J. Lowi 將公共政策分為三大類，請分別說明，並以原住民族政策闡釋。

【107 高考（原住民族行政）】



考點焦點分析

近年出題情形 ─ 詳如上述。

主 題 單 元 ─ 公共政策類型（型態）。

考題偏好與趨勢 ─ 高考命中率較高。

答題重點與技巧 ─ 1. 破題說明政策型態的意義，並能舉出代表性學者之分類型態。

2. 申論重點在於以下幾點：政策類型定義、屬性（零和或是非零和）以及執行時是否容易取得順服或會有抗拒、實際的政策舉例。

3. 結論時盡量能舉出其他任一不同學者之政策分類！

破題



政策型態（Policy Types）指政策在特定界限中所表示的特質，故亦有學者將之稱為「政策領域」（Policy Arenas）。根據羅威（Theodore Lowi）在其所著〈分配、管制、再分配：政府的功能〉一文中，其將政策類型區分為分配性政策、管制性政策及再分配性政策；而沙力斯堡（Robert Salisbury）則在其〈公共政策的分析〉一文中則將此三種型態擴大，增列「自我管制性政策」，茲就此四類型政策分述如後。

申論

(一) 分配性政策 (Distributive Policy) :

指政府機關將服務、利益或成本、義務分配給不同的標的人口享受或承擔的政策。此類型基本上屬「非零和」(Non-zero Sum)的政策，即此類政策之執行並不構成「他方之所得乃是建立在另一方之所失」的基礎上，故較易被接受。如各項社會福利政策中之「老人津貼」、「失業救濟金」等。

(二) 管制性政策 (Regulatory Policy) :

指政府設定一種特定的原則與規範以指導政府機關或標的人口從事某些行動或處理各種不同利益的政策。此類型屬於「零和」(Zero-sum)的政策，因為政策的執行常使一方獲利而另一方失去利益，因此易受抗拒，如財稅政策、外匯管制政策、限制山坡地開發、住宅區不得蓋工廠等。

(三) 再(重)分配性政策 (Redistributive Policy) :

指政府機關將某一特定標的團體之利益或成本移轉給另一標的團體來享用或負擔的政策。此類型屬「零和」的政策，因此易受抗拒，如我國之綜合所得稅採累進稅率即是；或是即將實施之「負所得稅政策」亦屬之。

(四) 自我管制政策 (Self-regulatory Policy) :

指政府機關對某特定團體之活動僅設定原則性之規範，而任由該標的團體自行決定其活動方式。此類型屬「非零和」的政策，執行上阻力較小，如教育政策中之「大學自治」或「政府授權出口同業公會自行檢驗管制出口商品之品質」等。

結論

● 版本一

除開上述，學者瑞普利與法蘭克林 (Ripley and Franklin) 根據政策利益—成本的分配、權力競爭的運作方式，將公共政策區分為分配性政策、再分配性政策、保護性管制政策與競爭性管制政策等四種政策類型

。這四種類型在政治利益分配及權力運作的方式上均有所差異，前三種類型與申論段落前三者意涵相當，不再贅述，茲就其「競爭性管制政策」補述如下：

所謂競爭性管制政策（Competitive Regulatory Policies）是指政府為達社會整體資源的充分有效發揮，與某些管制性的目的，從競爭團體中擇優賦予特定的運作權利與義務，並管制或排除其他團體之運作。此類政策所管制之活動通常對社會的影響力極為深遠。例如我國高鐵所採取的 B.O.T 政策（興建—Build、營運—Operate、移轉—Transfer），即屬競爭性的管制政策。例如甲公司得標並於興建完工的 30 年營運期間，政府管制其他公司不得另建第二條高鐵，以保護甲公司的權益。

●版本二

從執政政府所支持的意識型態而言，通常有保守派政策（Conservative Policies）與自由派政策（Liberal Policies），兩者之區別主要在於：①對於政府規模大小；②對於市場型態；以及③對於傳統社會價值的接受度。

(一)保守派政策：

1. 他們信奉「小政府」—最好的政府是干預最少的政府，傾向於地方自治，主張自由市場經濟，國家管制力量應該完全退出市場以外，讓市場那一雙看不見的雙手，自行發揮供需平衡的調節機能。
2. 在社會道德規範上，他們接受傳統社會價值，如反對墮胎、反對社福支出、反對加稅、反對同性戀結婚、反對共產主義等，都是典型的政策主張。

(二)自由派政策：

1. 他們信奉「大政府」—最好的政府是提供服務較多的政府，傾向於中央集權，主張國家計畫經濟，國家力量應適時地管制自由市場，以免市場失靈，以達到公平正義的目標。
2. 在社會道德規範上，他們對於當代社會所產生的種種現象大都保持容忍態度，因而支持墮胎與同性戀婚姻合法化、主張增加社福支出、贊成富人加稅、尊重意識型態等。

(三)評論：

但上述分類並不適用臺灣，臺灣各政黨對於墮胎、同性戀、宗教、加稅、社福支出等政策或意識型態的立場，保持相當的尊重與寬容，依此角度而論，傾向於自由派政策，但也有保守派政策，如對於槍械、毒品管制相當嚴格。因此，以自由派或保守派分析臺灣政黨的政策主張並無太大意義，臺灣政黨的政策光譜應從主張統一或獨立而加以區隔也許較具實際意義。

●版本三

從賽局理論（Game Theory）的觀點而言，公共政策可視為一場參賽者相互競爭的對抗行為，賽局理論（或稱博弈理論）係以數學概念分析具有競爭性或對抗性的行為，賽局或博弈行為類型很多，其中最典型的是零和賽局（Zero-sum Game）以及非零和賽局（Non-zero-sum Game）：

（一）零和賽局政策：

指參與賽局的各方，在嚴格競爭環境下，一方的利得必然意味著另一方的損失，導致各方的收益和損失相加總和永遠為「零」，這是一種「你輸我贏」的零和賽局，參賽雙方不可能存在合作的可能。

（二）非零和賽局政策：

至於非零和賽局（Non-zero-sum Game）正好相反，係指參與賽局的各方，並不產生絕對互斥的零和行為，某一方的收益未必造成他方的損失，收益或損失的總和不是零值，在這種狀況時，某方的所得並不與他人的所失相等，賽局雙方可能同時存在雙贏的局面，進而產生合作的可能。

●版本四

（一）我國管制政策最多，但自我管制政策逐漸增加中：

1. 從前面的分析可以得知，以臺灣社會的現狀而言，以管制政策的數量最為龐大，但管制政策的實施必然增加管制人力和經費，造成政府極為龐大的財政負擔，故各國政府積極推動解除管制（Deregulation）運動，例如實施民營化、市場化、自由化等措施，甚至許多 OECD 國家積極推動「管制影響評估」（Regulatory Impact Assessment），基此自我管制政策的數量正逐漸增加當中。



2. 所謂管制影響評估是指政府機關在制定任何一項管制性法規之前，必須先透過嚴謹的管制影響評估程序，評鑑是否非要制定該項法規不可？制定該項法規的成本效益為何？若制定管制法規的成本大於效益，或管制計畫未必一定要由政府來負責執行，則可委由市場、第三部門或其他部門來處理，如此將可大量減少管制法規的數量。
3. 實務上，目前許多政策領域鼓勵實施「自主式管理」，只要被管制者有把握、有能力自己管理自己，政府可以不採取任何管制行動，以節省政府的經費與人力，典型案例如大學系所評鑑亦可自行依據國外評鑑機構所設定的標準進行客觀審視，未必透過具有「準官方」性質的財團法人高等教育評鑑中心基金會實施統一性的評鑑方式。

(二) 分配性政策很多，而重分配政策應盡量避免：

在臺灣社會中，分配性政策的數目也不少，特別是這幾年的政壇，由於藍綠政黨競爭激烈，許多中央或地方政府重大公共建設的預算配置往往都是基於選票的分配性考量，很少針對實際的需要而規畫。重分配政策涉及財產重分配的活動，這是政治性極高的公共政策，除非是社會主義國家，一般民主資本主義國家都盡可能避免，謹慎處理，以免引起社會不安定。

延伸考題

政策工具的類型、政策設計的類型（詳參本書主題四考題範例 2）。

考題範例 2

Exam questions

- ❶ 何謂管制性政策（Regulation Policy）？管制性政策的類型為何？又伴隨行政權不斷地擴張，管制性政策占了政府所有政策相當高的比例，何以政府要制定許多的管制性政策？試分述之。 【107 地特】
- ❷ 何謂管制政策（Regulatory Policy）？請以特定案例說明管制政策的必要性及預期效益，以及管制政策可能引發的至少三個爭議或問題。 【108 身心】
- ❸ Theodore Lowi 認為不同的政策類型會有不同的政治過程，管制性政

策 (Regulatory Policy) 為其提出的政策類型之一。請說明管制性政策的意涵、落實管制牽涉的範圍，並以實際案例說明該類型執行後，可能產生的問題。 【108 警特、退除役】



近年出題情形 ■ 詳如上述。

主題單元 ■ 政策類型。

考題偏好與趨勢 ■ 近期最夯試題，還會再考！

答題重點與技巧 ■ 1. 破題簡述政策型態的意義。
2. 申論詳述管制性政策的意義與主要類型。
3. 結論補充自我管制政策。



略 (詳參上題破題)。



(一)管制性政策的意涵：

管制性政策是政府透過連續性的行政過程，要求或禁止個人或某些機構所作的某些活動或行為，這些個人或機構大部分是私人的，不過有時候公部門也會牽涉其中。而政府在執行這些作為時，通常會透過指定的管制機構，例如我國行政院公平交易委員會的成立，是為了規範個人或公司行號在經濟市場中是否有獨占、違法結合、仿冒或不法的多層次傳銷行為等等。

(二)管制性政策的類型：

通常管制性政策的種類分為兩種：

1. 經濟管制：主要是政府為了維護市場秩序所做必要的干預，這些干預包括避免市場存在托辣斯的壟斷或寡占現象，同時也禁止廠商有不實廣告或是欺瞞消費者的類似行為，例如美國的聯邦貿易委員會或我國的公平交易委員會的業務職掌，都是在經濟管制的範圍。

2. 社會管制：主要是對於民眾身體具有危害的因素加以排除的政府干預行為，例如環境保護、食品與藥物的安全、工業安全與衛生等等，例如我國環境保護署管制污染行為、衛生福利部管制食品與藥物的安全、勞動部管制職業災害等。

(三) 政府制定管制性政策的理由：

1. 防止經濟權力的濫用：在經濟市場中經濟權力的濫用就是壟斷、寡占與產品的不實廣告。經濟市場獨占或是寡占的廠商為了追求更高的利潤，極有可能控制產品的供給量而哄抬價格。為了避免市場遭受少數廠商的控制，政府有責任出面干預，維持市場的正常運作。
2. 排除健康與安全的威脅：由於經濟發展快速，社會大眾在經濟發展之後對於生活品質的追求，以及對於人身健康安全的需求顯得越來越迫切。因此，許多社會管制政策紛紛出爐。例如環境保護的管制、勞資關係與勞工安全健康的管制、消費者保護措施、食品與藥物的積極管制等等。
3. 企業的要求：有時候政府管制的動機是由於企業的要求，著名的例子就是早期美國民用航空委員會（CAB）的成立。在 1930 年代經濟大恐慌時期，當時的民用航空業者相當依賴聯邦政府的補助，同時他們也擔心如果航空業市場掀起惡性競爭，不僅會造成航空安全的問題，並且會讓既存的航空業者面臨經濟生存的問題。因此，這些業者就要求聯邦政府保護既有的航空業者，提高航空業的進入門檻，以維持既存業者寡占市場的優勢，所以促成了美國民用航空委員會的成立。
4. 社會因素：現代福利國家的責任在於「保護」社會大眾，使社會形成一個所謂的安全網。基於這樣的理由，政府有責任干預有關大眾的事務，因此這種管制政策有其社會性的立論基礎。這類的管制政策有兩項特質：①利用政府管制取代個人責任；②政府配合民眾偏好的改變。

(四) 管制政策可能產生的問題：

1. 俘虜現象：是指推動管制政策的管制機構原本應該管制特殊利益團體，可是在實際的管制過程中卻反而被利益團體所掌握。造成的結

- 果是管制法律或是管制過程並非為了公共利益，而是為了私人利益。
2. 旋轉門現象：旋轉門現象是指管制機構的成員來自被管制的產業界，或是管制機構的成員未來轉業至被管制的產業中。
 3. 競租現象：公共選擇學派的經濟學家認為特殊利益團體為了獲利而能在市場上佔有優勢地位，他們會嘗試改變政府的管制措施，然而這種舉動卻會造成經濟上的浪費，這種活動即稱之為「競租」。
 4. 批著羊皮的狼（以提供公共利益為名，行俘虜或競租之實）：政治人物經常會利用追求公共利益的高調修辭，將某一項管制政策加諸於社會，而實際上獲利的將會是這些唱高調的政治人物，以及特殊的利益團體。
 5. 驅魔師與守門員：社會管制要做的工作就是風險管制，風險管制有兩個目標，第一個目標是要減少舊的風險—扮演「驅魔師」角色；第二個目標是要防範新風險—扮演「守門員」角色。而實際上呈現的政策現象經常是寬鬆對待舊風險、嚴格圍堵新風險，最後寬鬆對待舊風險的結果，讓既有的風險更加惡化；而嚴格圍堵新風險的結果，則阻礙了技術的轉型與創新。

結論

自我管制政策，略（詳參上題範例）。

延伸考題

政策類型或自我管制政策（詳參上題範例）。

考題範例 3

Exam questions

針對「共有財悲劇（The Tragedy of The Commons）」，請說明：

- (一) 什麼是共有財？
- (二) 共有財悲劇是指共有財會面臨什麼樣的問題？
- (三) 請舉出臺灣的一個實際例子來加以說明。

【109 警特】


考點焦點分析

近年出題情形 — 詳如上述。

主題單元 — 公共財與外部性。

考題偏好與趨勢 — 第一次出題，後續以解釋名詞機會較高。

答題重點與技巧 — 1. 破題簡述共有財悲劇之由來。

2. 申論詳述題旨內涵。

3. 結論可補充公共財或外部性之觀念。

破題

共有財的悲劇是 Garrett Hardin 在一篇文章中所提出的一種概念 (The Tragedy of the Commons, Science, Vol. 162, pp.1243~1248)。他引用「草原的悲劇」做為例子，說明公共財 (Public Goods) 與外部性 (Externality) 之間的相關性。

申論
(一) 共有財的意義：

共有財是指某一財貨具備使用上的非排他性以及消費上的敵對性（或稱獨享性）而言，又稱共同資源或準私有財。如森林、森林中的野生動物、海洋中漁資源等。

(二) 共有財面臨的問題：

1. 任何公共財如果缺乏有效的管理，每個人便會儘量使用公共財而不管他個人的行為會帶來什麼樣的「外部性」問題，最後的結果往往是災難性的。諸如此類的問題，乃是政府各相關部門及人員應該竭智盡力，設法制定各種政策加以解決。
2. 易言之，共同資源之所以產生市場失靈，是因為它具有「排他的不可行性」 (Unfeasibility of Exclusion)，這是由於制度上的因素所引起。無排他性使得具有獨享性的財貨產生過度消費而導致經濟無效率的情形，以天然野生動物為例，由於每個人都有管道去獲取，