

108 年年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：三等考試

類 科：一般行政、一般民政

科 目：公共政策

一、何謂議程設定？請以議程設定的觀點，說明我國核四政策之變遷過程。(25 分)

一、考題難易：★★★

二、解題關鍵：

議程設定是基本題型，但是要用以說明核四政策的政策變遷過程，就必須對核四政策的變遷發展過程（即大事記）有基本了解，否則無法切題！

三、命中特區：

志光出版社，《公共政策》（108 年版，2AH15）第四章第四節

【擬答】：

(一)議程設定的意義：

議程設定指一個政府機關決定是否將某一個公共問題予以接納並排入處理議程的過程。社會上每天所發生的公共問題非常多，它們會經由各種管道提請社會及有關機關注意，希望能夠擠進政府機關忙碌的處理議程內。不過，由於政府機關業務繁忙，資源有限，在處理各種問題時，必須按輕重緩急，排出處理的優先順序。所以議程設定的過程相當富有政治性，受到問題影響者除了要採取各種手段讓政府機關接納該問題外，還必須與其他已被政府機關接納的問題競爭排入優先處理的程序。

(二)核四政策的變遷過程：議程設定的觀點：

1. 直接進入政府議程時期：民國 69 年，台電首度提出核四建設計畫，政府同意貢寮為核四廠址。過程中雖有民眾疑慮而曾停擺，但民國 81 年 2 月 20 日，行政院通過恢復核四計劃。民國 85 年 5 月，雖立法院通過廢止核四興建案，但行政院覆議成功。民國 88 年 3 月 17 日，行政院原子能委員會核發核四建照。
2. 反覆爭議期：民國 89 年 10 月 27 日，民進黨執政後，行政院宣布核四停建。民國 90 年 1 月 15 日，大法官會議做出 520 號解釋，認為行政院應補正程序，向立院報告。若立院反對，則應由政院和立院朝野黨團協商解決方案。民國 90 年 1 月 31 日，立法院通過續建核四。民國 90 年 2 月 13 日，行政院長張俊雄與立法院長王金平簽署核四復工協議書，達成核四復工協議，隔天 14 日行政院宣布核四復工。過程中歷經民國 100 年 3 月 11 日，日本東北大地震，福島第一核電廠爆發核災。民國 102 年 2 月，民間團體宣布舉辦 309 廢核大遊行。核四爭議擴大，民國 102 年 2 月 25 日，行政院長江宜樺宣布政府願意正面接受核四停建公投，讓人民決定是否繼續興建核四，也讓核四議題理性討論，希望可解決這個紛擾的議題。105 年蔡英文執政，立法院通過電業法的 95 條第 1 項「2025 年達成非核家園」條款，也確定核四封存不運轉。
3. 公投爭議期：107 年 11 月 24 日全國性公投通過第 16 案（廢除電業法的 95 條第 1 項「2025 年達成非核家園」條款），108 年「以核養綠」團體提出「核能減煤」、「重啟核四」公投等議題。
4. 小結：總結核四政策數十年變遷史，就議程設定觀點來看，大都掌握在執政黨手中；國民黨執政時期主導核四計畫通過與興建，雖民間或環保團體多有疑慮，但行政立法皆掌握情形下，核四仍然進入政府議程並興建完畢。但民進黨執政時期則試圖推翻此一政策，也結合民間團體與公民力

量讓既定政策仍受到改變,甚至於蔡英文總統任內通過非核家園的電業法修法。及至 2018 年底的公投案形同否決非核家園政策,政府被迫再修電業法,但因執政權在手中,故核四廠仍未有商轉計畫;由此可見,執政黨在議程設定中扮演的重要角色。

二、政策溝通包含的對象為何?請以非洲豬瘟防疫政策為例說明。(25 分)

一、考題難易：★★★★

二、解題關鍵：政策溝通此一主題在之前國考的《公共管理》考科有考過,但公共政策是第一次命題,且問的是政策溝通的六個對象,題材本來不難但是因為並非出自市售典試教科書中,所以考生難免覺得有難度!但是只要能大概答出參考答案所示的幾個對象,應該都能得分!

【擬答】：

(一)政策溝通的意義：

政策溝通指的是利用各種溝通的管道,把與政府政策相關的資訊與政策利害關係人進行傳遞與交換。政策溝通包括對政府內部及外部的溝通。內部的溝通又可細分為機關內部的溝通與跨機關的溝通。良好的溝通可形塑和諧氣氛、凝聚共識,以及利於政策推動,進而使政府內部之間和與民眾之間,形成互動、彼此合作、建立信任。

(二)政策溝通對象：

政策溝通的六大對象包括：機關內部、跨部會及跨機關、國會與議會、媒體、相關團體及社會大眾,下面就其意義與非洲豬瘟防疫政策為例說明之：

1. 機關內部的溝通：在政策溝通上,由於各機關的公務人員為對外的當然訊息傳達者,故若政府的內部人員對政策瞭解程度不夠,則無法順利地與政策利害關係人溝通,亦無法使外部利害相關者對公共政策產生共識或順服。由此觀點出發,應讓公務人員對自己在執行的工作有一個通盤且全面性的瞭解,如此有助於政策溝通的第一線工作人員主動進行對外部的溝通與說服工作。在非洲豬瘟防疫政策中即主管部會的農委會官員與第一線防疫人員對政策之全盤了解與重視!
2. 跨部會及跨機關的溝通：各級政府要達成共同目標,必須採行更緊密互動關係,且也要凝聚更一致的共識,於是,「府際關係」乃轉變為更目標導向的「府際合作」。不論是府際關係或府際合作,其中強調的都是不同部會或不同政府層級為了達成施政目標必須加強合作與互動,故良好的跨域溝通為新公共治理模式的基石。在非洲豬瘟防疫政策中即農委會、衛福部、交通部等多達 14 個跨部會的共同防疫防線與積極合作;並且需要中央與各縣市政府的完善溝通與通令合作。
3. 國會與議會的溝通：「依法行政」為當代民主政府運作的基本原則之一,行政部門推動任何一項政策,不論是所需之法源或是預算,都必須經過立法機關的同意。因此,取得立法機關支持,是當代民主政府施政成敗的關鍵因素。然而,民主國家中的立法機關,不論是中央的國會或地方的議會,其成員都面對著強大的連任與選區壓力,所以在審查行政部門所提出的法律草案時,雖然理性專業仍然是重要的考量,但民意與選區利益往往是這些民意代表們所更為關切的議題。在這樣的系絡中,行政機關在推動政策合法化的過程中,除確保政策方案規劃的品質與可行性外,也必須取得立法機關對於政策方案的認同,方能順利完成立法的程序,讓政策的推動於法有據。是故,在政策行銷的過程中,如何與議會溝通便成為在政策合法化市場取得支持的關鍵議題。在非洲豬瘟防疫政策中即行政機關對朝野立委的詳細說明與尋求支持。
4. 媒體的溝通：大眾媒體一般被認為是監督政府的第四權,故政府在進行政策溝通時不能忽視媒體的力量,政策管理者與執行者需要瞭解媒體的性質與生態,進而能與媒體有效溝通,並運用媒體達成政策行銷之目的。在非洲豬瘟防疫政策中即政府提供媒體詳細防疫政策資訊並宣示防

疫決心，以尋求媒體與政府站在同一陣線協助宣導！

5. 相關團體的溝通：與政策制定與施行相關的團體通常被稱為利益團體或壓力團體。公共管理學者認為政策管理者在管理外部環境時，最重要的部分是處理與利益團體的關係。在非洲豬瘟防疫政策中即是對肉品進出口業者或是養豬戶團體進行宣導與要求，以防止豬瘟傳入。
6. 社會大眾的溝通：政策溝通的最終目的是取得民眾對政策的支持與行為的改變，故政策管理者，應探索民眾的思維及行為習慣，選擇合宜的溝通工具與民眾進行溝通。在與民眾溝通上，政府可運用整合性行銷溝通（Integrated Marketing Communications, IMC）來爭取民眾對政策的認同和支持，即利用不同的、整合性的溝通工具來對民眾進行政策的溝通，以提供給閱聽者清楚、一致且有力的政策訊息。除了傳統的一些溝通工具，如廣告、人員行銷等，由於社群媒體（social media）的興起，政策管理者不得不重視互動傳播工具重要性及影響力。在非洲豬瘟防疫政策中即政府首長（尤其行政院長蘇貞昌）頻頻透過傳統媒體或是社群媒體（如臉書與Line）宣導與教育民眾注意防疫與遵守政府政策。

三、政府在進行政策規劃時，有時會透過電話訪問調查民意。電訪民調所蒐集的政策意見可能會有的問題為何？如何以「審慎思辯民調」（deliberative opinion poll）克服這些問題？（25 分）

一、考題難易：★★★

二、解題關鍵：

民調議題在之前考題已經有過類似考法，如專業民調與審議式民調的差異與優缺點等；本題關鍵在敘述一般電話民調的可能缺失，並能詳述審議式民調的內容。

三、命中特區：

志光出版社，《公共政策》（108 年版，2AH15）第九章第二節

【擬答】：

(一)電訪民調的可能問題：

一般電訪民調，固然具有速度快與成本低的雙重優點，但最大缺點則是：它是「重量不重質」的民調技術，以簡單的數道選擇題，以及設計若干清楚明確的答案選項，在極短時間內至少獲取 1,067 位民眾對於公共議題的意見表達。而且，這種民意調查技術，訪員為求快速完成訪問，通常都不會給與受訪者充分資訊，讓其瞭解調查者的用意與調查題目的意義，亦不進行充分的討論，僅一廂情願地假設民眾都懂得調查意旨與題目，並且單方面的要求民眾對於該調查題目的清楚表態。

(二)審議式民調與一般民調之差異：

1. 審議式民調與一般民調不同之處有三點：①它是「重質不重量」的調查，少數公民高品質的意見遠比品質不佳的多數意見更為重要；②它是在受訪者資訊充分情況下所做的民調，而非資訊不充分情況下的意見表達；③它要求受訪者必須在充分討論基礎下進行民調，而不是在幾乎沒有任何討論情況下進行調查。
2. 審議式民調的進行方式不一，首先根據受訪者的居住區域進行分層抽樣，隨機抽取 1,000 位以上的全國性樣本，然後進行面對面的問卷訪談，再邀請部分受訪者，約三至四百位人，分成若干組，每組約十五至二十人，參與一天至兩天的公共討論。公共討論程序通常是：先由小組成員針對特定議題的不同方案進行討論，然後所有成員再與專家對談，之後再回到小組討論；整個討論結束之後，再以同樣的問卷進行施測，比較討論前後的意見態度變化。

(三)審議式民調的優點與限制：

1. 優點：

公職王歷屆試題 (108 地方特考)

(1)首先，以審議式民調來探訪民意與傳統一般民調最大的差別在於，審議式民調可以減輕「理性無知」的問題，提供參考者一個理性思辯的場所與充分的資訊，以找出審議後的民意，而由於受訪者係隨機方式抽取產生，其意見足以代表全體民眾在審慎思辯後所可能形成之意見，兼顧了平等參與及審議的價值。

(2)其次，由於這種民調方式乃是直接獲取民眾的意見，是一種直接民主的展現，可以彌補代議制度（透過民意代表表達意見）的不足。

2. 限制：

(1)審議式民調的問題在於，要求全體民眾提出各種不同意見，真正認真思考和參與討論的訴求，雖具有高度理想性卻不具可行性，並非一般民眾能力所及。

(2)其次，其決策過程所需要的各項程序與時間成本，更非社會所能承擔。因此，審慎思辯的精神，似乎只有在少數菁英決策過程中才較有可能達到。

四、請說明下列名詞之意涵及其與公共政策的關係：（每小題 5 分，共 25 分）

(一) Ideology

(二) Spiral of Silence

(三) Plebiscitary Democracy

(四) Policy Marketing

(五) Quasi-Experimental Design

一、考題難易：★★★

二、解題關鍵：

英文解釋名詞很久未出現！五個名詞都不難，解題關鍵在於論述其與公共政策之關係。

三、命中特區：

志光出版社，《公共政策》（108 年版，2AH15）第八章與第九章

【擬答】：

(一)意識形態：

意識形態有兩種具有本質性區別的涵義，若將意識形態視其為一種無價值偏見的概念時，意識形態可視為是想像、期望、價值及假設的總合；若考慮政治的層面，則意識形態是「所有政治運動、利益團體、黨派乃至計畫草案各自固有的願景之總和」。

意識型態在公共政策上的意義包含：會影響決策的方式與形成，如多元主義與統合主義在公共決策模式上之差異；又如左派思想與右派思想決定了政府規模大小之走向；再如保守主義與自由主義的差異明顯影響政府所採取的政策取向。

(二)沉默螺旋：

「沉默螺旋」係出自於德國學者 Noelle-Neumann 所提出。沉默螺旋理論立基於「服從論」的觀點，認為「多數影響」是社會成員態度與行為改變的準則。人是害怕被社會孤立的，而因為這種害怕被孤立的心態，人會主動偵測社會環境，瞭解周遭的主流意見，當支持甲意見的人感受到主流意見對自己有利時，他們就會將意見表達出來，成為顯性民意；相反地，支持乙意見的人很可能會感受到民意氣氛不利於己，就會保持緘默。經過一段時間後，表達意見者造勢愈強，保持緘默者失去言論空間而愈弱，強者在螺旋中往上升成為顯性民意，弱者則往下沉，成了隱性民意。沉默螺旋理論幫助我們瞭解民意，有助於描述與解釋多數顯性民意與少數隱性民意的形成與互動關係。

沉默螺旋在我國的同婚議題與廢死議題中非常明顯，因為贊同同婚與廢死者聲勢上揚且聲量明顯較大，使許多民眾不再表態或不願表達反對意見。

(三)公投式的民主：

公民投票 (plebiscite) 係由 plebs (普通人) 與 scite (贊同) 兩字所構成，指涉由一般國民做出決定之意。廣義而言，公民投票指一個國家或地區的公民對於憲法、一般法案或政府的重大決策，具有提議表達意願，或投票決定是否同意的權力。現代國家廣泛地使用公投來決定重大政策甚至國家前途，是直接民的具體展現，但是公投由於有下列三項可能發生的問題，使公投結果充滿了被操控或不符多數民意的可能性：

1. 誰握有決策疆域的決定權，誰就可能操控了公投的結果：所謂決策疆域是指有權投票選民的界定。以核四案為例，應當以新北貢寮為決策疆域，大台北區為決策疆域；或以全國為決策疆域，其所展現的公投結果恐怕會不盡相同。
2. 誰掌握了啟動公投權力，誰就可能操控政策的抉擇：公共政策多如牛毛，任何民主國家皆無法將所有政策付諸公投，而必須是選擇性地適用。因此，決定什麼時候、什麼政策採用公投，就是啟動公投的權力。如果掌握了啟動公投權力的政治人物，對於可能交付公投的決策議題，有特定強烈的立場時，他當然會在預估公投結果與其政策主張一致時才會啟動公投，所以，事實上，是握有啟動權的人在做決定，而不是人民。
3. 要如何計算沒有參與公民的意見呢？公投的進行，若是民眾參與率不高，其結果是否真能代表多數民意，便不得而知。

(四)政策行銷：

「政策行銷」可以簡單界定為：政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或表示贊同的動態性過程；其目的在增加政策執行成功的機率、提高國家競爭力、達成為公眾謀福利的目標。由此一定義可知，政策行銷欲收實效，必須採取有效的行銷策略及方法，而策略及方法之有效與否，則須視時空環境變化而定。

(五)準實驗設計：

實驗設計通常可以分為三種類型：前實驗設計、真實驗設計以及準實驗設計。前實驗設計中自變數與依變數間的因果推論是沒有根據的，其對內在效度與外在效度之威脅均無法控制。而準實驗設計和真實驗設計之不同在於準實驗設計中因倫理、道德等因素之考量，而未能將受試者隨機分配於實驗組和控制組中。真實驗設計的特點則在於使用隨機分配、利用配對法，同時具有實驗組與控制組。在公共政策的應用上，如美國大社會計畫中的負所得稅政策或我國長照政策初期推動，皆屬準實驗設計的具體應用。