

109 年公務人員特種考試警察人員、一般警察人員考試及 109 年特種考試交通事業鐵路人員考試試題

考試別：一般警察人員考試

等 別：三等考試

類科別：行政警察人員、行政管理人員

科 目：公共政策

一、針對「共有財悲劇 (the tragedy of the commons)」，請說明：

(一)什麼是共有財？(10 分)

(二)共有財悲劇是指共有財會面臨什麼樣的問題？(10 分)

(三)請舉出臺灣的一個實際例子來加以說明。(5 分)

一、《考題難易》

★★★

二、《解題關鍵》

共有財是基本題型，屬公共財單元，只要詳細回答題旨並適當舉例即可！

三、命中特區：

志光出版社，《公共政策》(109 年版，2AH15)第一章重要名詞解釋，頁 43

志光出版社，《公共政策獨門暗器》(109 年版，2AB14)主題 11，頁 372

【擬答】：

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。

(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：

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。

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，而且也深知如果自己本身不消費，別人也會消費。因此每個人都會有動機去儘快消耗此種財貨，尤其是當他知道這種財貨即將成為別人所合法擁有。除了過份消費財貨情形外，誤用資源及管理不當均可能使的共同資源產生無效率的使用。

(三)共有財的悲劇之台灣案例：

1. 二十世紀初，我國西岸的沿海有非常豐富的鰻魚苗蘊藏。隨著撈捕技術的精進度愈來愈高，漁獲量當然也愈來愈多；可觀的利潤自然吸引了更多的人投入撈捕的行列。在參與撈捕數達到顛峰之後，漁獲量發出警訊而開始減少。這時候，主要的漁業公司或個別漁民之間希望能彼此達成協議，訂下每年漁獲量的上限以及各個公司的配額。可是，配額要怎麼分配？不論是根據哪一種指標，總會牽涉到實質的利益，也就有既得利益者和未得利益者之間的衝突。結果，配額

公職王歷屆試題 (109 一般警察特考)

的協議始終沒有達成，而過度撈捕的結局是漁場枯竭，台灣的鰻魚苗撈捕業幾乎成為歷史名詞。

2.總結而言，就是捕魚變成濫捕、墾殖變成濫墾、排水變成亂倒廢水的悲劇結果！

二、每一個國家都會面臨許多的社會問題或是民眾的需求，但並不是所有的問題或需求都會被政府注意到，只有少數會被列入政策議程。請問您認為那些因素會影響一個問題或議題被列入政策議程？請列出五個因素，並說明之。(25 分)

一、《考題難易》

★★★

二、《解題關鍵》

公共問題是否能進入議程是常見考古題型，只要詳細回答題旨即可！

三、命中特區：

志光出版社，《公共政策》(109 年版，2AH15) 第四章命題焦點，頁 179/186

志光出版社，《公共政策獨門暗器》(109 年版，2AB14) 主題三，頁 89

【擬答】：

《版本一》

依據瓦克 (Jack L. Walker) 的看法，公共問題被注意並列入政策議程的重要條件有三：受問題影響者的人數相當多；問題的確嚴重；可以找出可行的解決方案。瓊斯 (Charles Jones) 從瓦克的看法加以引申，而認為影響公共問題能否列入政策議程的要素如下：

(一)事件本身的情況：

- 1.範圍：多少人被影響？
- 2.察覺：由誰察覺到發生什麼事？多少人察覺到事件的後果？察覺之後的結果是什麼？
- 3.界定：被察覺到的後果是否被界定為一項問題？如果是，由誰界定？是否不同的問題由不同的人加以界定。
- 4.強度：受到問題影響者所受的影響有多強？在被影響者中是否強度有所不同？

(二)標的團體的組織情況：

- 1.廣度：受影響的標的團體成員有多少？成員對團體的承諾如何？
- 2.組織：團體的領袖與成員間的關係為何？是層級節制式的？還是民主式的？團體中是否有專業性的幕僚人員？
- 3.領導：團體的領袖是如何被推選出來的？此些領袖的權力多大？他們的企圖心有多強？

(三)接近門路 (access) 的情況：

- 1.代表：受問題影響者是否被具有決策權者所代表？
- 2.設身處地：具有決策權者對受影響者是否懷有設身處地 (empathy) 的心理？
- 3.支持：問題當事人是否眾志成城的支持團體的看法？

(四)政策過程的情況：

- 1.結構：政策參與者與問題當事人間的關係如何？是層級節制式？是民主式？抑是討價還價式？政策制定的正式要件是什麼？
- 2.回應：政策參與者對問題當事人如何回應？在傳統上對此問題曾作何種回應？
- 3.領導：領袖是如何被推選出來的？他們的權力有多大？他們的進取心有多強？

《版本二》

根據克林 (Louis W. Koeing) 之看法，並不是每一項公共問題都能進入政府議程。一般而言，公共問題取得議程地位的條件有下列幾項：

(一)公共問題的性質：

公職王歷屆試題 (109 一般警察特考)

公共問題相當繁多，如欲進入議程地位，必須滿足下列條件：第一、公共問題必須吸引大眾的關切，大眾傳播媒體大量報導該事件的原委；第二、公共問題必須是大眾所共同關切，而且期盼採取某種行動加以解決者；第三、公共問題必須是大眾一致認為其隸屬於政府相關部門權責範圍以內者。

(二)政治領導的考慮：

任何一個國家的最高領導者可以說是政策議程的最終決定者，因為他在競選之前通常都已經有一套政治優先順序表（political priorities）；例如，馬英九總統選前的「愛台十二項建設」與「兩岸三通」的政策主張，這種思維主導之下，許多國內重大基礎建設預算與兩岸經貿交流政策自然就設定了議程。

(三)利益團體的影響：

許多美國學者對於利益團體影響政策議程的現象相當重視，他們認為利益團體有共同的理念、利益、地位、資源等，甚至還會採取各種遊說策略，這都是促使公共議題進入政府議程的重要手段。例如，臺灣環保團體對於環境議題進入政策議程之影響力絕對是不容忽視的，國光石化案就是明顯案例。

(四)危機或特殊意外事件的發生：

天然災害或意想不到的人為意外事件，往往使得公共問題具備迫切的危機感與特殊地位，乃迫使該問題立即成為政策議程上的重要項目。例如，2013 年，菲律賓海軍攻擊我國漁民發生慘絕人寰的海上殺人事件，立刻造成兩國關係緊張，促使外交部與勞動部對於是否開放菲籍勞工來台極端重視。又如 1999 年九二一地震後，政府編列特別預算，迅速將災區重建列為第一順位的公共政策。

(五)社會運動的大規模舉行：

大規模的社會運動是促成政府注意公共問題的最佳手段，目前我國隨著民主化程度的日益升高，社會運動已經成為相當重要的促進政策議程之手段。例如 2013 年 6 月因洪仲丘命案而有白衫軍大遊行，因案件震驚社會人心，造成許多社會民眾走上街頭，迫使當時的國防部長下台，接任的部長隨即將改善軍中人權列為高度優先工作。

(六)傳播媒體的大量報導：

民主社會中，傳播媒體扮演守門員（gate-keepers）的角色，它是公共問題的把關者，可以決定公共問題能否受到大眾的注意。由於臺灣已經邁入言論自由的民主國家，號稱「第四權」的傳播媒體相當活躍，成為執政當局相當頭痛的制衡機制，當然它們對於議程設定的功能絕對不容忽視。

(七)國際組織與外國勢力的影響：

今天世界已經走入「地球村」的時代，國際組織與外國勢力對於國內政策議程的設定，影響甚大，如 2012 年間有關釣魚台的主權爭議，涉及日、中、台的主權管轄，深深影響著我國的外交政策作為。2009 年後美國華爾街引發的金融大海嘯與 2011 年的歐元主權債信危機，讓臺灣政府訂定許多振興經濟方案，包括發放消費券的措施。

三、針對「政策窗（policy windows）」這項概念，請回答下列問題：

(一)請說明「政策窗」這項概念，包含其理論脈絡及相關元素。(15 分)

(二)請舉出臺灣的一個實際例子，來說明政策窗的開啟，並加以闡述說明之。(10 分)

一、《考題難易》

★★★

二、《解題關鍵》

政策窗是基本考古題型，只要詳細回答題旨並適當舉例即可！

三、命中特區：

志光出版社，《公共政策》（109 年版，2AH15）第三章第三節，頁 119

志光出版社，《公共政策獨門暗器》（109 年版，2AB14）主題二，頁 62

【擬答】：

(一)政策窗的脈絡與元素：

政策窗觀念是來自 Kingdon 的多元流程模式；所謂多元流程是指問題、政治與政策三個流程。當這三個流程聚合在一起的時候，政府議程才會被建立起來，三者缺一不可。

1. 問題流程 (problem stream)：

(1)通常是由行政官員認知到某些社會狀況的改變，而且可能會變成一項公共問題。行政官員通常透過以下途徑來認知社會狀況的改變：

- ①社會指標 (social indicator) 的改變：社會指標是指數值的資料呈現社會的脈動。例如在人口結構部分，包括出生人數、死亡人數、遷入與遷出人口、結離婚人數等等。例如在經濟結構方面，包括經濟成長率、家庭可支配所得、貧富差距等等。其他在治安、教育、社會福利、環境保護等等政策領域都有他們各自獨特的社會指標。社會指標的改變代表社會結構的改變，這些改變很有可能是因為社會狀態的失衡，而需要政府機關的重視。
- ②巨大突發的變故：巨大突發的變故將會衝擊社會而形成重大的問題，需要政府重視。例如臺灣在 1999 年發生的 921 地震或是 2014 年發生的高雄地下管線氣爆事件。
- ③透過政策方案的回饋資訊：例如行政機關在政策執行過程當中，方案的監測系統所反映出來的訊息，或是民意代表透過提案來反映民眾的意見。

(2)行政官員認知到的狀況不見得能夠進入議程，除非符合以下的條件：

- ①違反社會價值：這些狀況違反社會上的重要價值，並且會轉變成為公共問題，而且可能會越來越嚴重。
- ②別人的經驗：根據其他國家或其他地方的經驗，一旦出現這種狀況，就很有可能轉變成為問題。
- ③政策的定義：將某一個問題定義成為某一類容易被認定為亟需解決的問題。例如某都市缺乏身障人士使用的公共運輸工具，這個問題可以被定義為公共運輸的問題，也可以被定義為人權的問題，當被定義成為人權問題時，那麼就很容易被視為是一項必須被重視的問題（所謂道德上的不可推卸性）。

(3)不過有些公共問題即使出現，因為以下原因，也會漸漸消失：

- ①社會指標又改變了，狀況似乎好轉。
- ②民眾已經習慣，所以不以為然。
- ③新的議題產生，民眾的關注力轉到新的事物上面。

2. 政治流程 (politics stream)：

(1)政府議程建立也需政治條件的配合，包括以下幾種情況：

- ①行政結構改變：選舉結束之後產生新的行政結構，而新的行政結構想要解決這項問題。
- ②議會結構改變：選舉結束產生新的議會民意結構，而新的議會民意結構想要解決這項問題。
- ③利益團體要求：利益團體對於政府處理該項公共問題殷切的需求。
- ④政治氣氛 (political atmosphere) 的改變：政治氣氛的改變很有可能是因為選舉結束之後行政或立法結構的改變所造成，也有可能是因為發生突發事件而形成。

(2)參與者：通常由檯面上的參與者參與，例如行政首長、議員、媒體、政務官、政黨等。

(3)共識的建立：參與者之間的共識是靠彼此討價還價的方式。

3. 政策流程 (policy stream)：在公共問題產生的同時，對於一些可能的解決方案必須已經有了

公職王歷屆試題 (109 一般警察特考)

粗略的構想，否則也難以進入議程。

(1)參與者：在檯面上的有形參與者，例如總統或國會議員；幕後無形的參與者，包括政策專家、文官、議會助理或幕僚人員。

(2)共識的建立：各種不同想法所產生的備選方案彼此互相競爭，參與者之間共識的建立是靠說服。

(3)政策原始的高湯：Kingdon 形容政策流程就像是政策原始的高湯 (policy primeval soup)，在這一鍋高湯中，各種不同的政策想法 (ideas) 在高湯中漂浮 (floating)，等著被政府當中重要的行動者舀出來 (scooped up)。

(4)政策備選方案從政策高湯中轉變成為可能被採行的因素：Kingdon 也認為，政策備選方案的「產生」也許是隨機的，但是方案「被選擇」的過程卻不是隨機的。除了政策備選方案的可行性 (政治、行政、技術的可行性)、與社會價值一致的程度、公眾的接受度，以及預算的限制之外，必須依賴政策企業家 (policy entrepreneurs) 所擅長的「軟化」政策備選方案的技術。所謂的軟化是指將政策流程當中各種不同的想法與備選方案重新加以組合 (recombination)，獲得更多人的贊同，成為政治上可被接受的政策選項。

4. 交合 (coupling)：所謂的交合是指問題、政策備選方案，以及政治條件彼此連結起來。問題流程、政治流程以及政策流程個別有個別的特質，例如政治流程有它一定的時程 (例如選舉時間)、政策流程有它政策成形的標準 (可行性)、問題流程不見得可以預期 (例如危機的發生)。只有三者能夠同時連結在一起的時候，才有較高的機會建立政府議程。

(二)政策窗 (policy windows) 的意義與台灣案例：

政策窗指的是三種流程匯集交合起來的時機 (timing)。有時候問題流程與政策流程都到位了，就等著政治條件出現。有時候政治條件已成熟，就等著政策連結到問題。一旦三個流程在同一個時間匯集，就代表視窗已經打開。視窗的打開有時候是可以預期的，例如問題與政策已經交合，就等著國會議員或是總統選舉結果。有時候是無法預測，例如一些突發事件的發生，2014 年臺灣發生嚴重的食安危機就開啟了嚴格管理食品安全訴求的政府議程視窗。其他案例還包含：國父孫女孫穗芬車禍死亡事件促使我國馬上通過汽車強制繫安全帶政策、洪仲丘命案引起 25 萬白衫軍上凱道抗議而使軍法審判制度走入歷史、2019 年底開始的新冠病毒疫情開啟健保署提議調漲健保費之政策窗等。

四、在政策執行上，Matland (1995) 認為政策的模糊程度與衝突程度的高低會影響政策執行的方式，請問：

(一)「促進中高齡就業」方案這項政策的政策模糊程度是高還是低？衝突程度是高還是低？請說明之。(15 分)

(二)依據(一)的答案及 Matland (1995) 的理論，這項方案在政策執行上會有那些特性？(10 分)

一、《考題難易》

★★★★★

二、《解題關鍵》

Matland 的執行型態分類其實 105 年高考命題過，但是多數考生還是不會答！現在又出題，算是滿意外的獨門暗器考題，這是一翻兩瞪眼的題目～希望考生有能力作答

三、命中特區：

志光出版社，《公共政策》(109 年版，2AH15) 第七章第三節，頁 376

志光出版社，《公共政策獨門暗器》(109 年版，2AB14) 主題六，頁 216

【擬答】：

Ricard Matland 以政策模糊高低與衝突高低區分為四種類型，如下表所示。

Matland 執行型態的分類

	衝突性低	衝突性高
模糊性低	行政執行 (由上而下)	政治執行 (由上而下)
模糊性高	實驗執行 (由下而上)	象徵性執行 (由下而上)

(一)「促進中高齡就業方案」是低模糊高衝突

1. 政策目標清楚—低模糊：

(1)我國立法院於 2019 年 11 月 15 日三讀通過《中高齡者及高齡者就業促進法》，總統則於同年 12 月 4 日公布；明文禁止年齡歧視，保障中高齡者及高齡者勞動權益，透過各項措施促進就業，排除就業障礙，以建構友善就業環境。中高齡者及高齡者就業主要面臨年齡歧視、社會刻板印象等問題，因此《中高齡者及高齡者就業促進法》訂定「禁止年齡歧視」專章，禁止雇主因年齡因素歧視求職或受僱之中高齡者及高齡者。

(2)此外，為協助中高齡者及高齡者續留職場，未來也會強化運用職務再設計、職業訓練、創業輔導等措施協助在職、失業及退休之中高齡者及高齡者傳承智慧經驗與技術，促進世代交流與合作。再者，考量 65 歲以上勞工需求，放寬雇主以定期契約僱用 65 歲以上高齡者，增加勞雇雙方彈性，且也將運用獎補助提高雇主僱用誘因。尤其，未來將整合中央與地方政府資源共同推動銀髮人才服務，設立銀髮人才服務中心或據點，宣導倡議中高齡及高齡人力運用及延緩退休，開發短期性、臨時性、部分工時等工作機會，並建置退休人才資料庫促進退休人力再運用。

2. 政策利害關係人立場相左—高衝突：中高齡就業者明顯歡迎此一政策，但企業界或資方則明顯感受到僱用限制；尤其違反該法第 12 條第一項（雇主對求職或受僱之中高齡者及高齡者，不得以年齡為由予以差別待遇。）將處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。違反第十六條規定者（雇主不得因受僱之中高齡者及高齡者提出本法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分。），處新臺幣二萬元以上三十萬元以下罰鍰。在此一明文罰則下，難謂此些資方會認同此一政策目標！

(二)「低模糊、高衝突」的執行特性—由上而下的執行：

1. 稱之為「政治執行」(political implementation)。政策目標很清楚，但是執行場域當中有人贊成這些政策目標，有人反對。在這種情況之下，政策目標執行的結果決定在權力大小。
2. 有時候某個人或某個聯盟當中的某些人有足夠的權力貫徹他們的意志而影響他人；有時候，執行場域的人必須訴諸談判才能達成妥協。成功的執行決定在誰擁有足夠權力影響其他人？或是誰擁有足夠的資源與其他人談判？
3. 換言之，強制力（如勞動部與各縣市政府的嚴格執法）與報償性的機制（獎勵與補助訓練費用等）可以決定政策執行的結果，也就是說，權力決定政策執行，所以適合利用「由上而下」的途徑來觀察政策執行。