

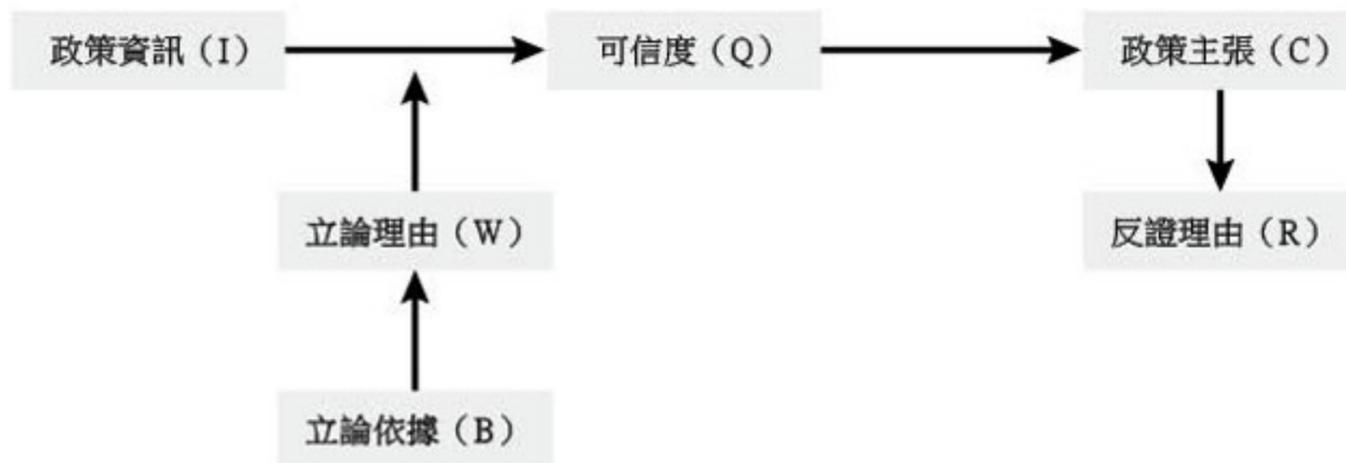
2.7.1 「六段式論證結構」模式 ▶▶▶ 考.古.題

何謂政策論證 (policy argument) ? (5分) 政策論證應該如何操作? 請試舉一例說明之。(20分)

【108 高考—一般行政 (三級)】

析 Analysis.

政策論證的六項要素與結構圖如下。本題說明「政策論證」的意義，並以實施老年人年金為例來進行政策論證的操作。



答 Answer.

本題字數 1112

| 分數 | 題號 | (答案請從本頁第 1 行開始書寫，並請標明題號，依序作答) |
|----|----|--|
| | | 正文 |
| | | (一) 政策論證的意涵 |
| | | 政策論證指在政策運作過程中，政策參與者尋找有利的資訊以強化本身的政策主張，並且提出駁斥的理由，以抗辯其他不同主張及看法的一種做法，目的在促使決策者接納或拒絕某項政策方案。Dunn 指出政策論證作為處理政策議題辯論的主要工具，一項政策論述之構成要素至少包含政策資訊、政策主張、立論理由、立論依據、反證理由、可信度等要素，此些政策論證構成要素正是政策分析家所要一一檢視的客體，可驗證政策論述內容是否有效則有三種標準： |

| |
|--|
| 1. 一致性：政策論述所談論的價值與行動，是否具有邏輯的一致性？ |
| 2. 相符性：政策論述本身是否有客觀的證據，足以支持政策論述的正確性？ |
| 3. 可信服性：政策論述的建議是否可行？是否足以令人信服？ |
| (二) 政策論證的操作——以實施老人年金為例 |
| 1. 政策資訊 (information) |
| 指政策分析所需要的資訊，包括政策問題、政策目標、政策方案、政策行動、政策績效的資訊。例如，台灣正邁向老年化社會的發展方向。 |
| 2. 政策主張 (claim) |
| 政策論辯的基本主張與立場，乃是政策論證中的結論，也是進行政策辯論的目的。例如，主張「實施老人年金制」。 |
| 3. 立論理由 (warrant) |
| 一項政策論證所依據的假定或理由，以確保政策論證者能夠依據政策相關資訊建立各種不同的政策主張，如自然法則、邊際效用遞減定律等。例如，支持「老人年金制」這項政策主張的立論理由是：「台灣社會的老人占總人口比例已超過聯合國所訂定的 7% 之門檻標準」。 |
| 4. 立論依據 (backing) |
| 用來證明前述「立論理由」成立的論據，這種論據須具相當的證據力，可經由量化或質化方法取得。如支持老人年金制之「立論理由」的「立論依據」是因為：經過學術界的調查，老人比例超過 7% 的國家中，至少有 80% 以上的絕對多數都已經實施老人年金制。 |
| 5. 反證理由 (rebuttal) |
| 主要是去分析何以「立論理由」無法被接受的原因、結論或假定，因而它是「立論理由」的「反面」說法。例如，可能提出的「反證理由」是實施老人年金制的國家多數集中於已開發的福利國家，台灣是開發中國家，不應實施如此耗費國 |

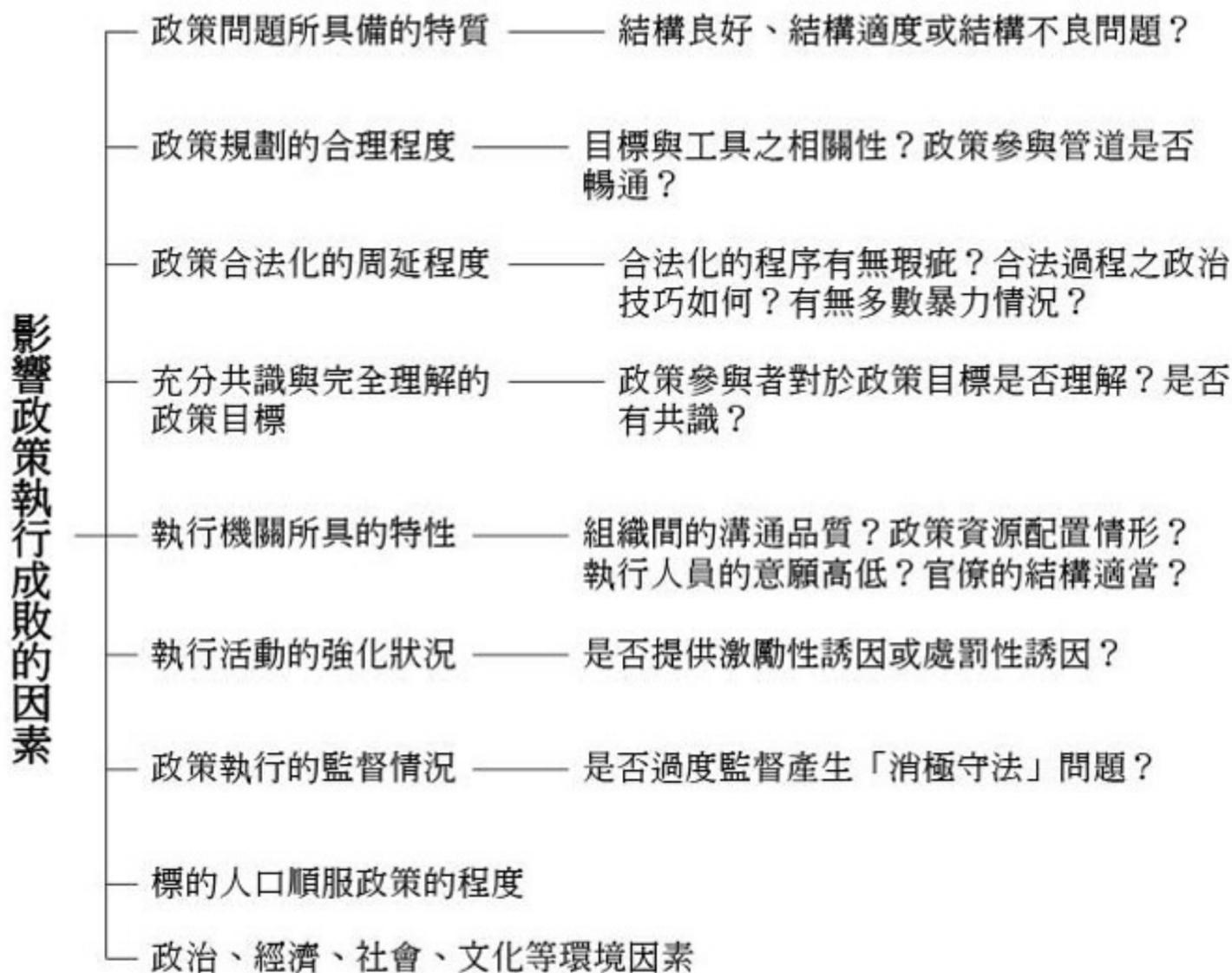
| | |
|--|--|
| | 家資源的政策。 |
| | 6. 可信度 (qualifier) |
| | 對於「政策主張」確信的程度，常以「或然性」的語句加以表達。例如，至少有七成以上的民眾「絕大多數」支持「實施老人年金制」。 |
| | 結論 - 建議以「政策對談」修正「政策論證」之缺失 |
| | 雖然政策論證可以協助我們以強化本身的政策主張，駁斥對手之論述，然而，政策論證忽略了政策的主張充滿了多元性與衝突性，僅單方面從政策論證來形成政策對於民主社會相當危險，易導致流於片面的偏信。為了更適切地相容於多元價值的民主社會，MacRae 認為應該強調政策對話或政策對談 (policy discourse or policy dialogue)。換言之，政策分析過程應該容許不同的利害關係人表述主客觀意見，充分容納各種社會價值，兼聽各方看法，而不能僅僅片面接受政策論證之後的單一主張。 |

筆者的碎念時間

論證 (argument) 隱含之深層意義是，一方正確，一方錯誤，而錯誤的一方必須要聽從正確的一方，論證之目的就是要找出誰對誰錯。然而，在當代民主社會中，很難有什麼絕對正確，或是澈底錯誤，在特定系絡中的政策方案僅存在「相對」較好的選擇。另外 Dunn 的論證結構圖其實也有點簡略，僅能呈現正反雙方意見，無法呈現其他多元意見，因此相較於強調絕對輸贏的政策論證，重視多元對談的政策對談 (或政策對話) 的概念更能適用於當代政策環境。

▶▶▶ Topic3 政策執行的成敗因素

哪些關鍵的因素會左右政策執行的成敗？吳定老師曾歸納出九個因素，幾乎已經將所有可能影響政策執行失敗之原因包含在內，為回答此類考題的理想答案，如下圖所示。



6.3 政策執行失敗的原因 ▶▶▶ 考.古.題

公共政策能否確實執行，有何先決條件？而促成政策執行成功與否的因素有那（編按：哪）些？（25分）

【114 身特—一般行政（三等）】

析 Analysis.

政策執行的先決條件，可以用前述提到的愛德華三世（Edward III）的政策執行力概念來答題。至於政策執行的成功與否，絕對不僅僅是後端政策執行階段才有的問題，而應追溯到前端的政策階段，亦即可能在問題認定、政策規劃以及政策合法化階段就種下政策失敗的禍端種子，只是到政策執行階段才顯現出來。本題所歸納的九項政策失敗可能原因，其不僅涵蓋政策問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行階段的可能影響因素，也考量到標的人口以及外在環境因素之可能影響，是一相當完整的檢視清單。

答 Answer.

本題字數 1569

| 分數 | 題號 | (答案請從本頁第 1 行開始書寫，並請標明題號，依序作答) |
|----|----|--|
| | | 前言 - 強調政策失敗狀況非屬罕見 |
| | | 許多人常有政策萬靈的迷思，以為任何公共問題發生，只要政府機關透過政策工具就可以迎刃而解，事實上並不盡然，如政策失靈 (policy failure) 或政策困窘 (policy predicament) 均強調在許多情況下，政策並無法解決原本要解決的問題。茲說明政策執行的先決條件以及影響政策執行成敗的主要因素如下： |
| | | 正文 |
| | | (一) 政策執行的先決條件 |
| | | 1. 溝通：政策執行需要明確且一致的溝通。執行命令必須具備明晰性，避免含糊法規或籠統術語讓執行者無法理解決策者真正意圖；同時確保執行命令的一致性，避免矛盾衝突現象 |

| | |
|--|--|
| | 阻礙溝通效果。 |
| | 2. 資源：資源分為有形與無形兩種。有形資源包括充足且具備專業技能的人員，以及從辦公用品到大型設備的完整配備；無形資源則包括充分清楚的資訊以避免錯誤政策目標，以及下達命令與支援的權威，兩者皆為政策執行成功的基礎。 |
| | 3. 執行者意向：執行者對政策的態度將直接影響執行效果。反對態度將阻礙政策執行，支持態度則有助成功。為確保成功的政策執行，可透過雇用支持政策的人員，或運用加薪、升遷等獎勵誘因，以強化執行者的執行行為。 |
| | 4. 官僚結構：需注意標準作業程序可能造成缺乏彈性與目標錯置問題，應定期檢視更新；另外，過度分部化現象會導致協調困難與資源浪費，應重新設計機關責任分配，加強政策協調功能，以提高執行效能。 |
| | (二) 影響政策執行成敗的主要因素 |
| | 1. 政策問題所具備的特質 |
| | 政策問題可分成結構良好、結構適度與結構不良等三種結構類型。由於結構不良的政策問題較為複雜，涉及立場不同的多元利害關係人，故政策執行較容易遭到阻力。 |
| | 2. 政策規畫的合理程度 |
| | (1) 目標與工具相關性：政策規劃是政策執行的上游工程，上游整治不好，下游自無河清之日，故政策規劃不良，政策執行的難度將大幅提高，使政策無法產生預期效果。 |
| | (2) 政策參與管道：如果應當參與規劃過程者並無機會參與，則在執行時，會採取抗拒的抵制態度，因此應擴大政策規劃的參與面，才能制定較為合理可行的政策。 |
| | 3. 政策合法化的周延程度 |
| | 未能依法定程序完成合法化的政策方案，其合法性即有瑕疵，而無法順利付諸實行。另外，合法化過程應特別注意黨派協商、利益調和藝術的運用，儘量避免「強行表決」及「全輸全贏」，否則必引起後續爭議。 |

| | |
|--|--|
| | <p>4. 充分共識與完全理解的政策目標</p> <p>政策目標的共識與理解是政策執行中相當重要的條件，如果目標曖昧不明，政策利害關係人對該目標的認知理解都相互衝突，執行者的認識也不夠清晰，則執法時就有很大的困難。</p> <p>5. 執行機關所具的特性</p> <p>執行機關若未能與政策相關利害關係人持續溝通、未能取得執行時應具備的資源、未能凝聚執法者對該項政策的支持，或官僚結構的標準作業程序與流程過度僵化，此些特性均會直接或間接限制政策執行的成效。</p> <p>6. 執行活動的強化狀況</p> <p>強制性懲罰權力（如威脅處罰）、物質報酬性權力（如加薪、獎金等物質的獎賞）以及規範性權力（如使用給予聲望特權、尊重、承認等象徵性的懲罰或獎勵）的運用情形，均會影響執行機關與人員的執行活動強度。</p> <p>7. 政策執行的監督情況</p> <p>政策執行都必須受到監督，監督機關有上級機關、民意機關、監察機關或傳播媒體等，若政策執行過程中受到監督密度過高，則「消極守法」可能會取代「積極興利」，不容易產生良好的執行效果。</p> <p>8. 標的人口順服政策的程度</p> <p>欲求政策有效的執行，就需要標的人口順服政策，採取合作的態度加以配合。但是標的人口可能因貪圖一時方便的緣故、因個人選擇性認知的緣故、因政策內涵混淆不清的緣故、因政策內容與流行的價值觀念互相衝突的緣故、因受同輩團體社會化的緣故、因受大眾傳播媒體影響的緣故而選擇不順服。因此，政府必須針對政策標的團體的屬性、偏好、認知及選擇，來研擬出較佳的政策工具以因應之。</p> <p>9. 政治、經濟、社會、文化等環境因素</p> <p>政策執行所處的政經社文等因素會影響執行的順暢度，包括政治上的理念差異、經濟上的發展狀況、社會上的民意輿論、</p> |
|--|--|

| | | |
|--|--|-------------------------|
| | | 文化上的風俗習慣等均會左右一項政策的執行成效。 |
|--|--|-------------------------|

題 Extension.

請就巴達克 (E. Bardach) 與沙巴提爾 (P. Sabatier) 的觀點，說明影響政策執行成功與否的相關因素。

【113 身特—一般行政 (三等)】