

公共政策(下)

Public Policy II



國立政治大學公共行政學系

2019

107 學年度第 2 學期政治大學公共行政學系課程綱要表

科目名稱	公共政策 Public Policy,週五 3,4 節, 10:00-12:00, 教室：270302						
先修科目	無						
授課教師	陳敦源; donc@nccu.edu.tw ; 分機 51145						
開課年級	大二	學分	二	每週時數	三	學生備課時數	2-4 小時/週
開課別	一學期課程	諮詢時間	週二下午 12:30-1:30 或與老師約時間				
修習別	必修 Required			可否用手機電腦	■手機 ■電腦		
教學目標	本課程設計有兩個目的，一是提供學生成為公共政策分析師必要的知識(包括理論與工具)，二是提供學生反省公共政策(過程與內容)的思考架構。上學期課程前半段由「顧主取向」(the client orientation)，檢視市場失靈與政府失靈之理論基礎，了解的「共通性」(generic)政策分析理論的內涵；後半段課程將討論政策分析的工具方法，教導學生學習應用各種分析工具，成為能針對政策問題進行分析。						
授課方式	以課堂教授、討論為主、學生參與實作為輔						
成績評定	作業(30%)、期中考(20%)、期末報告(40%)；參與(10%)						
教科書與參考書目	1. 徐仁輝、郭昱瑩。民 103 年。政策分析。台北：智勝。 2. 郭昱瑩。民 91。公共政策：決策輔助模型個案分析。台北：智勝。						
週次	進 度 內 容						
1	(3/1) 和平紀念日放假一天						
2	(3/8) 公共政策與分析：角色、功能與技藝						
3	(3/15) 基礎概念(I)：市場機制與失靈(世界經濟之戰)						
4	(3/22) 基礎概念(II)：市場機制與失靈(RCA 工殤)						
5	(3/29) 基礎概念(III)：政府機制與失靈(拜耳公投)						
6	(4/5) 春季學習假						
7	(4/12) 基礎概念(IV)：矯正政府與市場失靈(禁酒令)						
8	(4/19) 政策分析工具箱(I)：利害關係人分析						
9	(4/26) 政策分析工具箱(II)：多屬性效用模型						
10	(5/3) 政策分析工具箱(III)：決策準則與決策樹						
11	(5/10) 期中考						
12	(5/17) 政策分析工具箱(IV)：經驗資料的收集:民調與訪談						
13	(5/24) 政策分析工具箱(V)：成本效益分析						
14	(5/31) 動手作分析(I)：面對問題與目標方案表						
15	(6/7) 端午節						
16	(6/14) 動手作分析(II)：可行性與上台注意事項						
17	(6/21) 動手作分析(III)：期末同學小組報告						
18	(6/28) 動手作分析(IV)：期末同學小組報告 (期末報告繳交)						

政策分析課堂生存守則

一、成績計算：

(一) 平時作業 (共三次, 各佔 10%, 共 30%) :

1. 第六週交「世界經濟之戰」或「拜耳公投」的心得報告, 1500 字以上。(報告範例-附件一)
2. 第八週交小組期末報告大綱, 內容請包括:(報告範例-附件二)
 - (1) (What) 主要政策問題是什麼? 有哪些利害關係人(stakeholders)?
 - (2) (Why) 問題的重要性是什麼? 對利害關係人的影響為何?
 - (3) (How) 計畫分工、用什麼方法完成報告? 附上計畫執行進度表(甘特圖)。
3. 第八週交「整理高考公共政策題解」作業 (個小組)

(二) 期中考 (第十一週舉行, 佔 20%) :

將前十週學生整理過去八年高考公共政策科目的解題:「申論題」

(三) 期末報告 (第十七與十八週上台報告, 紙本第十八週交, 佔 40%) :

1. 上台報告: 小組同學就期末報告內容, 對班上同學進行約 30 分鐘的報告, 報告必須製作 PPT, 少於 20 頁, 報告完之後, 同學可以進行提問, 小組同學負責回答問題, 最後由老師講評。(確實時間視上課狀況再商定)
2. 紙本報告: 各組於期末考當週繳交各組期末報告, 必須提到下列四個部份:
 - (1) 主要政策問題 (完整地陳述)
 - (2) 文獻回顧 (必須完成)
 - (3) 分析方法與資料來源 (必須有清楚的交代)
 - (4) 結論 (必須完成)

(四) 上課參與成績 (佔 10%) :

1. 上課每週都會點名, 遲到 (第一堂課下課鈴響前都算遲到) 一次扣一分, 缺席一次扣兩分, 直到十分全部扣完為止。
2. 問問題是思考的開始, 上課一次「有意義」的發言 (由老師判定) 將加上課總成績一分, 沒有上限, 多多益善。

附件一：公共政策《心得寫作範例》

「世界經濟之戰」觀後心得

99206XXX 公行三 吳〇〇

從政策分析的角度來看，「世界經濟之戰」這部影片中探討的經濟課題，可讓觀眾思考政府介入的程度。究竟誰是經濟的制高點？一國的經濟須讓政府管控，抑或任由市場自行運作？本文先簡單整理影片及老師講解的重點，最後再以心得作結尾。

「世界經濟之戰」從十九世紀末開始敘述，中間歷經兩次世界大戰、繁榮經濟、金融危機及冷戰對峙等等。百年來，經濟潮流時有所變，但基本上不脫兩大主張：凱因斯的大政府，以及海耶克的自由放任。凱因斯的經濟理念在羅斯福新政時大為流行，其主張政府逆向操作，在經濟困難時舉債花錢，創造更多工作機會帶動經濟發展。然而海耶克一派的學者認為，政府不應介入市場運作，否則會使生產者與消費者找不到供需平衡點，資源無法被有效地運用。簡單來說，採取凱氏作法的政府介入程度較大，而海氏的程度則較小。

除了不同的經濟觀點，從大環境來看，市場局勢基本上也順著一股循環潮流改變。一開始是市場，但因為外部性、公共財等等因素，市場在某些方面無法有效地配置資源而失靈，此時政府就會介入管制或分配；然而，政府運作也有可能因為政治或人為因素而無法解決問題。碰到政府失靈，有人認為應回歸到自由市場運作，也有人認為應該要採取市場與政府並用的中立政策(*generic policy*)解決。

若將此一循環與歷史結合，就可以清楚看見西方國家的經濟政策，在市場主導與政府主導中來回，於凱因斯學派與海耶克理念間擺盪的過程。

先從市場失靈的部分說起。二十世紀初，美國因為過度投資，市場無法反映實價而失靈，導致經濟崩盤；世紀中二戰結束時，西德因市場失靈發生嚴重的通貨膨脹。有趣的是，兩邊政府用不同的介入程度解決市場失靈的問題——美國政府採取「新政」，舉債創造就業機會，幾乎全力介入；德國官員則取消美軍的貨幣管制，將其交還給市場自由運作。換句話說，面對市場失靈，美國政府主控局勢，採用凱因斯學派的理念；而西德方面則讓市場自己運行，展現海耶克小政府的作風。

到了二十世紀下半葉時，多國政府都身陷支出過大的財政困境。政府經營的企業雖然照顧到許多人民，但因為營運效率不彰，導致每年還要花上萬把銀子補貼這些國有企業。例如英國國有煤礦事業，因為績效不佳連年虧損，政府壓縮其它支出彌補其營運成本。國家介入管理，資源卻未有效分配，是最典型的政府失靈的例子。英國時任首相柴契爾夫人即採行海耶克的理念，將國家企業放回自由市場，也就是

將這些企業私有化，使其與同行競爭並獲利。當時美國也遇到類似狀況，雷根總統也採取同樣做法，不過更加極端。總之這種以市場為取向的理念深深影響各國政府，甚至掀起了後來所謂的「新公共行政」改革。

然而，將政府失靈的事物交回自由市場運作的解決之道也引起質疑。政府失靈起因於政府介入改善市場失靈的問題沒達到效果而已。因此，交回市場運作的事物，很有可能會再碰到同樣問題——市場失靈和政府失靈。部分人士認為交回市場並沒有徹底解決問題，只是將問題延後處理而已。

不管如何，新公共行政一改凱因斯派獨霸的現象，海耶克的理念成為主流。多數國家皆採取小政府作法，管越少越好，讓市場自行運作。不過 2008 年時，美國政府放任市場自由運作，金融市場以衍生性商品大量買空賣空，最後導致經濟崩盤重挫多國，不少人將這次金融海嘯歸咎管制太少的政府。因此，政府介入的手法可能又會成為主流，近來被提出的中立政策(genetic policy)也可能成為新流行的解決方法。

短短兩小時內，「世界經濟之戰」就令觀眾就穿越一百多年的近代經濟史。究竟政府抑或市場是經濟的制高點？看來目前仍不分軒輊。但就政府的因應之道，我認為政府制定經濟政策時，應採用漸進決策模式，看情況適時修改。因為要回應瞬息萬變的經濟世界，理性決策模式似乎只是理想，耗費時間又較不合乎實際。

子曰：「君子之於天下也，無適也，無莫也；義之與比。」對君子來說，沒有絕對正確或錯誤的事情，一切視有無道理而定。同樣地，面對千變萬化的經濟市場，不管是凱因斯或海耶克的理念，也沒有說孰對孰錯。政府要做的就是因時制宜，盡力作出最好的決定。否則像美國二零年代經濟大蕭條的胡佛總統，因堅守小政府的理念，認為管制是錯誤的行為而不予行動，錯過了挽救局勢的時機的話，事後要回歸繁榮將事半功倍！

附件二：《報告大綱範例》

公共政策期末報告提案

題目：台北市公共自行車租賃系統「YouBike 微笑單車」車輛配置問題

第二組 公行三 99xxxxxx 張 O 瑜、99xxxxxx 張 O 慈、99xxxxxx 林 O 涵、99xxxxxx 吳 O 蕙 99xxxxxx 曾 O 庭、99xxxxxx 張 O 敏、99xxxxxx 謝 O 琪

一、 研究問題

2008 年，臺北市政府交通局為推廣民眾騎乘自行車作為短程接駁交通工具，辦理「臺北市公共自行車租賃系統建置營運及管理」案，期藉由市區自行車道路網搭配自行車租賃站服務，鼓勵民眾使用低污染、低耗能的公共自行車作為短程接駁運具，減少及移轉私人機動車輛之持有及使用，以達改善都市道路交通擁擠、環境污染及能源損耗目的。秉持提升都市生活文化，響應全球節能減碳風潮，臺北市政府與台灣捷安特利用公私協力的方式推行台北市公共自行車租賃系統服務計畫，簡稱為「YouBike 微笑單車」。目前 YouBike 微笑單車已進入第二代，不僅擴大租賃點範圍，亦改善第一代的缺失，民眾反應熱烈，但仍有熱門地點借不到車、還車地點車位不夠、及還車時遭重複扣款等抱怨。因此，本組將研究「台北市公共自行車租賃系統微笑單車 YouBike」車輛配置問題。由於台北市信義區為本計畫案最早開發之地，又其目前擁有之租賃站數量為台北市各區之首，為了解各租賃站的車輛配置是否符合實質公平資源分配之原則，研究範圍將限縮於該區的 18 個單車租賃站。

經過本組組員觀察，各站所設之自行車數量不同，各時段租用量變動大，民眾確實會在某些時段沒有自行車可租用，有資源分配不平均的疑慮。根據現行「甲地借乙地還」的措施規定，若從甲地租車，騎至乙地時沒有足夠空間停放自行車，民眾可藉由刷悠遊卡的方式，再另覓下一個地點停車前的時間內不用付費，但此法只限一次，未必能落實便民的政策目的。

本組認為，本案想要鼓勵民眾使用低污染、低耗能的公共自行車作為短程接駁運具，確實擁有明確、良善的目標與願景，但若想增加民眾使用單車的使用率，便利性是首要，應使民眾更易於配合，故本組希望分析政府在分配自行車資源時的考量，並盼能針對此政策做補強。

二、 研究方法

本組將以三部份完成報告，分別為政策探討、實際監測使用人次以及實地訪問。

首先政策部分，本組除希望瞭解對於微笑單車設點的考量外，由於臺北市政府在各新聞稿中都提及了法國巴黎與英國倫敦的公共自行車系統，更將巴黎視為欲達成目標，因此選擇以法國巴黎 Velib' 系統做現況比較，希望有助於瞭解微笑單車設點在哪些部份出了問題。法國的 Velib' 系統自 2007 年 7 月開始實施，行之有年，並且當地居民以及觀光客頗為推崇，值得作為借鏡。

另外由於相關數據與資料在網路上並沒有辦法取得完全，因此，本組希望能從台北市交通局治理科直接取得政策資料，能有最完整的資料並且與法國的資訊做比較。同時，本組希望從監測使用人次的部分，瞭解微笑單車的使用頻率以及尖峰時

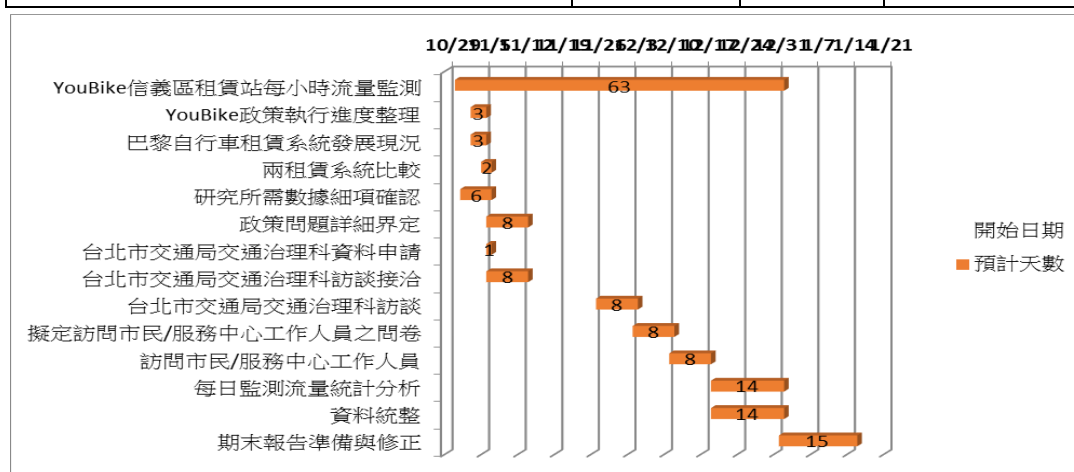
間，希望藉由分析流量評估，配合政策設點的考量以及實際狀況，釐清政策的規劃在那個環節沒有考量到民眾的實際需求。本組採用每小時調查官方網站上顯示的各租賃站使用人次，做紀錄以及分析，找出尖峰時間以及當時段會出現問題的服務站，再與台北的交通環境與住宅商業地區做比對，從中找出問題點。

最後，以現代公共管理的角度來看，政府的消費者是人民，為了有良善的政策，從消費者端直接得到建議是最能反映出政策缺失的方法。並藉由設計問卷，實際訪問使用者與服務中心；另外也計畫與台北市交通局治理科訪談，可以最清楚地了解政府與民眾兩邊的意見，凸顯出政策的缺失。

三、 進度分工

(一) 計畫進度表

工作項目	開始日期	預計天數	完成日期
YouBike 信義區租賃站每小時流量監測	2012/10/31	63	2013/1/1
YouBike 政策執行進度整理	2012/11/3	3	2012/11/5
巴黎自行車租賃系統發展現況	2012/11/3	3	2012/11/5
兩租賃系統比較	2012/11/5	2	2012/11/6
研究所需數據細項確認	2012/11/1	6	2012/11/6
政策問題詳細界定	2012/11/6	8	2012/11/13
台北市交通局交通治理科資料申請	2012/11/6	1	2012/11/6
台北市交通局交通治理科訪談接洽	2012/11/6	8	2012/11/13
台北市交通局交通治理科訪談	2012/11/27	8	2012/12/4
擬定訪問市民/服務中心工作人員之問卷	2012/12/4	8	2012/12/11
訪問市民/服務中心工作人員	2012/12/11	8	2012/12/18
每日監測流量統計分析	2012/12/19	14	2013/1/1
資料統整	2012/12/19	14	2013/1/1
期末報告準備與修正	2013/1/1	15	2013/1/15



(二) 計畫分工

工作項目(需求人數)	負責人	工作細項
------------	-----	------

工作項目(需求人數)	負責人	工作細項
YouBike 信義區租賃站每小時流量監測(7)	全組成員	如輪值表；每週二由負責人統計一次前一週流量
YouBike 政策執行進度整理(2-3)	謝○琪、張○敏	
巴黎自行車租賃系統發展現況(1-2)	張○瑜	
兩租賃系統比較(1)	曾○庭	
研究所需數據細項確認(2-3)	謝○琪、吳○蕙	
政策問題詳細界定(2)	張○慈	擬定訪談大綱
台北市交通局交通治理科資料申請(7)	全組成員	請老師協助發送公文
台北市交通局交通治理科訪談接洽(1)	張○瑜	確認訪談對象、時間(暫定11/27下午)、地點、本組可前往訪問者
台北市交通局交通治理科訪談(7)	全組成員	訪談前一天向受訪者再次確認
擬定訪問市民/服務中心工作人員之問卷(2)	林○涵	
訪問市民/服務中心工作人員(7)	全組成員	
每日監測流量統計分析(1)	曾○庭	每週二統計當週數量變化，期末分析
資料統整(2)	吳○蕙	書面與投影片完成
期末報告準備與修正(7)	全組成員	