

公共政策應試科目之核心能力 與政經發展之關聯性分析

謝雨豆* 郭昱瑩**

摘要

公共政策的制定，是以解決目前國家、社會問題為前提，會因各期間政治、經濟脈絡的差異影響而有不同政策方向，與社會脈絡發展習習相關。於政治面，我國歷經戒嚴、解嚴、民選總統、政黨輪替，可說由早期的軍事管理的威權時代，到現今民主程度不斷深化。在經濟面，亦由早期的計畫經濟走向自由經濟，近期民營化、委外等經營方式也逐漸被重視。在民主化與經濟自由化的趨勢下，對我國公共政策的走向也有所影響。公務人員做為政策規劃、執行、評估者，其所需具備公共政策能力，此亦會反映在評選人員能力的國家考試內。本文以近20年的國家考選公共政策考科內容進行類型分析，探討其與我國政經發展之關聯性，並提出近期公共政策應試科目包含民主深化、政策行銷與倡議、經濟自由化與公私協力等核心能力。

關鍵字：公共政策、國家考試、政經發展

* 世新大學行政管理學系博士候選人（Ph.D. candidate, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University）

** 世新大學行政管理學系教授（Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University）

The Correlation of Core Capability of Public Policy Examination and the Political and Economic Development

Yu-Tou Hsieh
Yu-Ying Kuo

Abstract

The public policy is problem-solving oriented, which highly affected by the change of politics and economy. In terms of politics, Taiwan has transformed from an authoritative political power to democracy. It has gone through Martial Law, end of Martial Law, direct presidential election, alternation of political parties in power. With respect to the development of economy, Taiwan has transformed from planned economy to market economy. Along the process of democratization and economic liberalization, the core capabilities of public policy have changed. Civil servants are the ones who formulate, implement, and evaluate public policy. This study analyzed the type and content of public policy subject in national examination over two decades and concluded that democracy consolidation, policy marking and advocacy coalition, economy liberalization, and public-private partnership are the primary core capacities of public policy.

Keywords: Public Policy, National examinations, Political and Economic Development

公共政策理論與實務之發展與政治、經濟環境緊密相關，本文將先討論我國政經發展，次而說明公共政策應試

科目考題取向，及其與政經發展之關聯性，最後提出公共政策應試科目之核心能力。

壹 我國政經發展

「公共政策」是指為了解決社會問題，經過一定程序所提出之一系列行動綱領（丘昌泰，2010）。由此可瞭解公共政策會與當時社會脈絡發展具有必然的關聯性，才可釐清社會問題提出相對的解決方案，而公務人員在規劃、執行、評估國家政策亦需具備相關分析及反應能力，故國家考選在評量出適合之人選時有將公共政策範疇作為考科之一。本文以我國政經發展為基礎，作為重要社會脈絡考量原素，分析公共政策應試科目的核心能力與其關聯。

自1949年中國國民黨因政治情勢遷臺，此期間因與中國大陸軍情緊張，歷經軍事戒嚴的管理，爾後則因兩岸關係穩定至1987年解嚴，90年代則歷經民主轉型，1996年有第一屆民選總統的產生，2000年政黨輪替、2008年第二次政黨輪替。在特殊政治情勢發展下，我國在短期內以相對和平方式由集權政治轉變成民主政治，此也顯示在政府經濟政策方向上，逐漸由政府主導之計畫經濟轉變成以市場自由為重點的市場經濟。以下分就政治與經濟環境發展

簡要說明。

一、政治環境發展

若由臺灣整體的政治環境發展至今來看，可說由穩定的威權政治，發展成不確定因素較多的民主政治。二次世界大戰之後，臺灣於1947年實施戒嚴，所有的行政、司法都由軍隊進行管理，此時的一般刑事案件皆以軍法進行審判。而在此時期，政府所頒布的許多命令，皆對我國的人權有不利影響，如實施對非法集會、示威、罷工的管理條例，並嚴格控制媒體報導內容，甚至對通訊採取檢查措施，對個人自由、權利有極大的影響。

動員戡亂臨時條款實施背景是1947年中國國民黨為對抗共產黨的情況下，由當時總統蔣中正發佈緊急命令，不受憲法之限制。1950年，第二任期的蔣中正總統為能延續繼續成為總統的規劃，促使我國於1960年進行憲法修正，將原本總統任期為兩任的規定修改為無限期。1966年國民大會第四次修正臨時條款，授權總統成立相關機

構以鎮壓共產主義的相關勢力，此時總統亦重組政府行政機關人員，對其權力擴張建立法律基礎。1971年聯合國承認中國為聯合國成員之一，我國於當年度則退出聯合國並失去安理會成員資格，在此情況下，國民政府為增加我國合法性，修定臨時條款，增加國民大會代表人數。整體而言，在解嚴前，臺灣屬於威權型政治，政府在政治考量的操作上較不受其他勢力的影響。

我國在軍事戒嚴的情況下歷經38年，直到1987年政府宣布解嚴，新的國家安全法通過，雖就過去規範降低限制程度，但仍對集會、結社有所規範，並限制言論及新聞自由。民進黨在1986年的成立，開放政黨的意義，使我國不再為一黨專政，臺灣民主向前邁步。民進黨主張人權、自由、多元民主，顯示當時國家政權，已非威權時代不可挑戰。自國民政府遷臺以來，國民黨控制整個戒嚴時期的政權及選舉，即便在解嚴後，中央政府的勢力仍是以國民黨為主，並影響後續的選舉情況。1991年，當時總統李登輝推動憲政改革，並廢除臨時條款，於當年4月30日，宣布動員戡亂時期的解除，使總統權限行使及任期的無限上綱情況告一段落。

民選總統的出現，則是創下臺灣民主發展的新頁。1988年李登輝繼任而成為中華民國總統，要求政治改革的

聲音不斷出現，並不再侷限於民進黨，國民黨內部也有訴求由全體國民選出總統的意見，雖然國民黨中央仍有總統由以往方式產生的觀點勢力，但不敵民選總統的民意趨勢，1994年國民黨中央委員會全體通過支持民選總統的決議。1996年臺灣總統第一次透過民眾直接投票產生，此為長期以來政治改革勢力以及自由主義學者的重要訴求。

2000年的政黨輪替更是顯示臺灣民主向前邁出一大步。當年度選舉因國民黨內部分化宋楚瑜出走，使投票結果為連戰23.1%、宋楚瑜36.84%，陳水扁39.63%，出現第一次政權移轉的情形。但在立法院勢力仍為國民黨為大的情況下，民進黨雖為執政黨，法案、預算推行上仍有相當阻礙，而有政權移轉是否過早的疑慮。雖然如此，2008年陳水扁仍以過半數的得票率獲得連任。而在當年度的總統貪腐議題影響下，總統大選的結果使臺灣進行第二次的政黨輪替，且將國會席次由225席縮減至113席，並將區域立委的選舉方式由「複數選區單記非讓渡投票制」改為「單一選區相對多數決制」，重塑立法院勢力及政策制定操作。

伴隨民主發展趨勢，我國媒體開放與多元儼然成為監督政府的第四權。過去威權時期，軍事戒嚴之下，政府干預媒體、出版與人民言論的自由，在受到政府管制的情況下，媒體所能呈現的資

訊受到限制，以電視媒體為例，戒嚴期間，只有三臺可供民眾選擇，且股份多為官方持有，報導內容往往受到政府的影響。解嚴之後，政府影響力漸漸退出媒體，由控制改為監督，1990年代之後，民間參與的有線電視、衛星電視興起，使臺灣的媒體、言論自由有大躍進式的發展，多個新聞臺的設立，使得新聞媒體影響對公共事務的影響力不斷上升，民眾也有更多的管道可以表達個人觀點或意見，而社會議題在新聞的強力播放下，也常影響公共政策的走向，如近期的食安問題或是服貿協定等。

政府的權力釋出也可表現在公共政策的執行面、民間參與的面向上。近年民間參與、民營化、委外的趨勢越來越頻繁，如2000年的促進民間參與公共建設法將交通建設、醫療設施、環境污染防治等多項公共建設開放民間參與投資。而2000年公營事業移轉民營條例，亦是以法規條例來表現出政府釋出資源與權力規劃，中油、中華電信及多家銀行皆是政府民營化的成果。

而中央與地方政府關係的面向上，早期是以1950年代臺灣省各縣市實施地方自治綱要做為規範，藉由行政命令使省政府辦理縣市地方自治相關事務。而在臺北、高雄分別在1967、1979年升格為直轄市之後，地方政府之自治體制則有不同的轉變，其所掌控的各項資源則較其他縣市高出許多，而與中央政

府的關係也較一般縣市更具有溝通需求，而非如其他縣市多為上行下效的關係。隨著2014年桃園將改制為直轄市，地方體制的六都時代正式來臨，中央政府與地方政府之間的關係將更加邁向平行溝通導向的發展。

就整體政治情勢發展來看，臺灣歷經戒嚴、解嚴、第一次民選總統、第一次政黨輪替、第二次政黨輪替，由軍事威權的管理，發展成至今成為民主政治。在政策制定的面向上也由早期的獨裁、一黨專政，到如今須兼顧各種聲音，如利益團體、政黨勢力、新聞媒體、民意，政策制定模式產生相當大的變革。此外，民營化、公私協力、中央與地方關係也隨發展趨勢，對公共政策的方向有所影響。

二、經濟環境演變

要討論臺灣早期到今日的經濟發展趨勢，兩岸關係的改變不容忽視。戒嚴期間，因兩地關係緊張，我國對外貿易主要以美國等地為主要國家。而在解嚴後，對中國關係逐漸解凍，兩岸溝通橋樑部門海基會、海協會的建立，1990年代臺灣政策採取經濟自由化策略，逐漸解除管制，如2001年解除對中國貿易及投資的限制，2008年以後的兩岸三通、兩岸直航、中國投資國內貨幣市場限制降低等，皆使我國擴展中國市場商機，並提升在國際市場上的貿易、投

資自由度。兩岸關係影響之深，可由近期 ECFA、臺灣對外貿易協定等情勢顯現。

在 1949 至 1960 年間臺灣歷經經濟轉型期，由當時總統蔣中正帶領下將經濟策略由計畫經濟轉而向市場經濟的方向發展，並創造出被外部評價為臺灣經濟奇蹟時期。其中發展可由幾個重大政策及經濟情勢談起，分別是土地改革、美國金援、產業轉型、60 年代石油危機、70 年代十大建設、80 年代兩岸開始溝通、90 年代兩岸貿易及投資解禁、經濟自由化、金融監管改革等等。

土地改革是臺灣朝向工業化發展的第一步，過去因為忽視農民力量導致遷臺的政治情勢，國民黨來臺後，將農民問題及土地改革議題視為國家重點政策。1949 年的「三七五減租」、1951 年「公地放領」、1953 年「耕者有其田」等農業土地相關政策，是為達成減少農民負擔、保護土地擁有者權利、將農地資本轉為工業使用等目標。而在這幾波的土地改革政策實施下，確實使自耕農比重上升、增加地主售地比例，達到整體社會資產重分配的意義。也由於土地資產擁有比重上升，對經濟穩定、國內投資皆有幫助。此外，並促使土地資產的使用由早期的農業居多，轉變成大量的工業使用，加上土地資源有限，勞動力人口被迫尋找新的就業方式，以及農業機械化等趨勢皆有助於臺灣早期的產

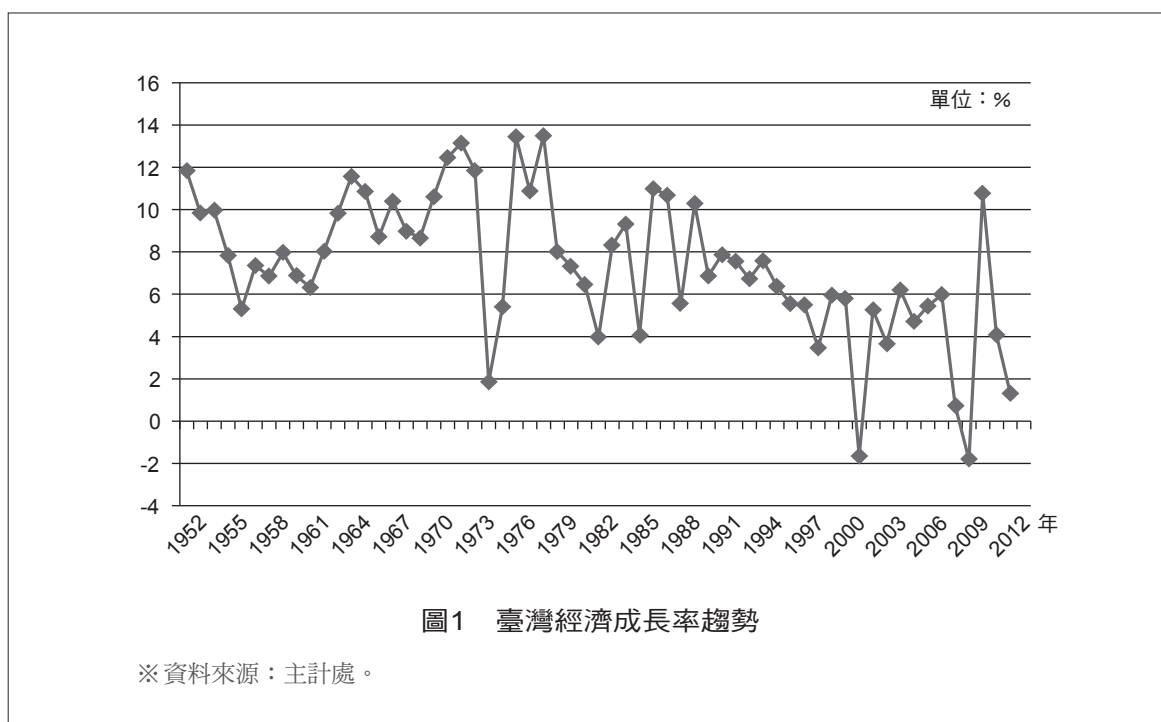
業轉型。

1951 到 1962 年間美國對臺灣戰後的援助是臺灣經濟穩定及轉型的重要助力之一，在此期間每年為國內投資注入 30% 以上的資源，投資項目除民生物資與戰略物資外，亦投入相關比例於基礎建設所需物資，例如建築道路、橋樑、水壩、電廠及天然資源的開發等。雖然 1970 年代起美國不再進行援助，但此期間仍對我國產業朝向工業化發展注入許多資源，並強化國家安全與經濟成長。也由於政府將美國援助視為不確定延續的資源挹注來源，故加速國家外貿的定位轉型，由進口導向，轉而成出口導向國家，此可由當時多個加工出口區的設立，如高雄、楠梓、臺中等窺知。

1970 年代政府考量當時國內公共基礎建設的缺乏，如高速公路、海空港、能源廠，第一次石油危機對國內經濟的衝擊，也促使政府瞭解國家建設的短少以及刺激國內經濟的急需性，進而有十大建設的規劃。為了國家發展、產業升級、經濟提升等目標，政府於 1974 年始規劃多項國家級基礎建設工程，包含南北高速公路、鐵路電氣化、北迴鐵路、中正國際機場、臺中港、蘇澳港、造船廠、煉鋼廠、石化工業區、第一核電廠。十大建設達成國內基礎建設程度的提升，也為當時停滯不前的經濟狀況解套，充分達到提升就業與刺激經濟等目標。

在前述幾項重大經濟政策下，已對國內產業轉型有所幫助，而由農業基礎的國家經濟轉而成為工業及服務業導向。一直以來也為政府長期以來的規劃策略。搭配農業機械化及現代化，有效使農業人口降低，農業依賴度比重由1952年佔GDP的35%至2013年1.7%，顯見長期以來的產業趨勢變化。1987年解嚴後，配合技術導向的經濟發展方

向，我國經濟成長率平均皆有8%（見圖1），出口成長也達到高峰，為工業化提供重要動能。此一時期整體經濟體質良好，失業率及通貨膨脹皆為穩定低點，對外貿易呈現大量順差，也有相當外匯存底。此外，1980年代政府採行經濟開放政策，並將資源釋於市場，政府事業民營化趨勢明顯。



過去40年間，對外貿易一直為臺灣經濟發展重點，目前臺灣的經濟仍然以出口貿易為導向，仰賴區域貿易體系，也易受到全球景氣影響，而國內產業發展與經濟依賴國的趨勢變化則可由觀察出口組成及比重瞭解。早期以農牧業產品出口為最大宗，後期因產業變

化，著重在工業及電子業產品，促使出口結構有所變化。電子業是目前最大宗的產品出口部分，而美國則是臺灣第三大出口夥伴國家，與早年相比（1984年佔進出口比重49%至2002年20%），已下降許多，相反的，我國對中國及其他東南亞國家的貿易比重則是逐步上

升。中國目前是臺灣最大的進出口國家（2008年佔臺灣出口比重28%，進口比重13.2%）。2010年的ECFA簽署，確實擴展臺灣出口貿易市場，但在許多品項的減免稅設定至今仍有爭議。

因1970年代市場結構的變化，敵不過持續上漲的工資等其他成本，國內重點發展產業，由勞力密集型轉向資本與技術密集型產業發展，其中電子、資訊科技、半導體產業，為臺灣經濟發展轉型的重心。為了促進產業研究和開發，政府開始設立科學園區、經濟特區，提供相關資源及租稅優惠以吸引投資。1981年新竹科學園區的設立，即是因應當時臺灣資訊技術發展需求，發展成果明顯可見，更有臺灣矽谷之稱。後期1996年的南科，2002年中科的成立皆可見市場對光電、精密機械、半導體產業的需求。其中，政府長期以來扶植我國中小企業及技術發展也是促成臺灣成為科技島的助力，如透過產業創新條例，目前資訊產品，如液晶面板、IC、晶圓以及個人電腦仍為我國重點發展產業，而相關產品也為目前對外貿易主要輸出產品。

在對外發展上，我國早期著重於發展政治性的外交關係，期望能夠與對岸有所抗衡。但隨著經濟面的國際化的發展越趨重要，加上我國為海島型國家，長期以來皆仰仗外貿，受到全球市場的影響程度甚廣。此外，全球化是近二十年來國際經濟上的一個最顯著而重要的

現象。在科技進步一日千里與各國紛紛採取自由化措施的潮流下，阻礙金融、貨物、人員、資訊流通的藩籬逐漸消失，貿易與金融商品於國際間流動的數量因而快速增加（趙文衡，2000）。而在這波影響之下，也促成國內民間企業有所轉變，如廠商應國際化的發展趨勢發展出較為大型的企業、或是跨國企業。受到此些發展趨勢影響，國際化、全球化的經濟，及企業管理議題則成為政府不得不關注的公共政策面向。

整體而言，我國政府長期以來皆以經濟自由化為目標，雖然早期因政治影響，使我國在經濟開放上有所窒礙，但我國政府致力於產業轉型及扶植企業，自我加值，資訊業、服務業在國際上備受肯定。近年因兩岸逐步開放溝通，擴充我國貿易市場，未來經由區域貿易組織加持，經濟自由化程度將更加深化。而因應不同經濟發展時期，政府公共政策的方向也有所不同，如早期的土地改革是作為發展市場經濟的重要工具，接下來多項的產業轉型規劃，則是為了協助國內人力與土地的資源使用更具效率，政府規劃公共政策的方向會受到執政者及當下政經脈絡的影響，即如同政策科學創建者Laswell（1970）指出政策科學家重視系絡性（contextuality），關心在公共及公民秩序的脈絡中適合於決策的相關技術。本文試圖政府就近年公共政策應試科目，分析其核心能力與我國政經發展之關聯性。

貳 公共政策應試科目考題分析

自 Lasswell 提出「政策科學」(policy science)與「政策取向」(policy orientation)等概念時，即開啟公共政策學科研究領域。公共政策可謂「政府選擇作為或不作為的任何行動(Dye, 1998)」以及「政府對被認知的問題所做的聲明及所採取的對策(Ripley & Franklin, 1984)」(轉引自余致力等，2008)，牽涉議題廣泛，舉凡交通、教育、經濟、環保、觀光等任何存在之公共問題，需要透過政府規劃相關方案來解決，皆屬公共政策領域，顯示公共政策之重要性與民眾日常生活的相關性。觀察我國近

20年國家考試，各類型國家考試採用公共政策作為考科來評量考生能力的情況(見圖2)，由82年以來有不斷上升的趨勢，特別在各類高考、地方特考皆有採用此考試科目。

在探討公共政策範疇時，可採用許多不同類型的架構，有以政策階段論、反階段論、Sabatier & Jenkins-Smith (1993)的政策倡導聯盟(advocacy coalition)觀點、Kingdon (1984)的政策窗(policy window)觀點以及Rhodes (1997)的政策網絡(policy network)觀點，一般研究常見以階段論內各階段進

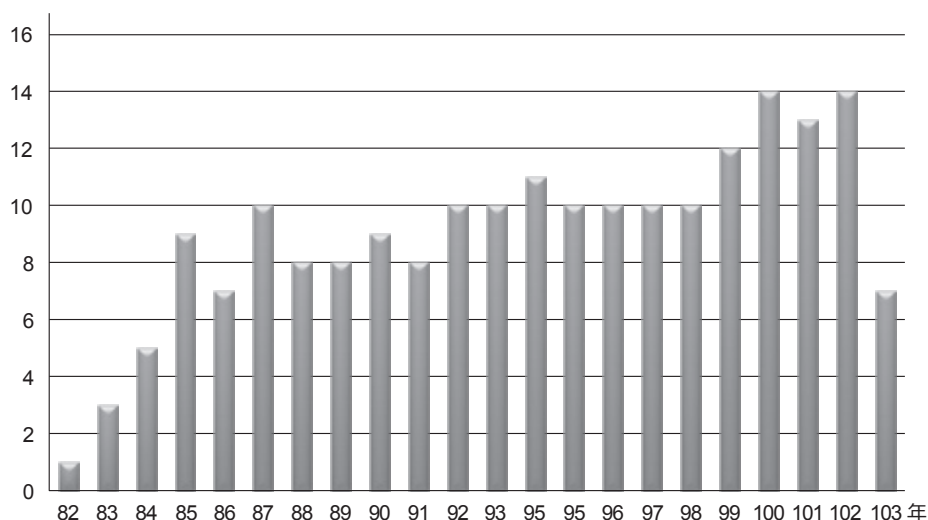


圖2 各類國考選用公共政策為考科數

※ 資料來源：整理自考選部。

註：103年僅呈現至目前考選統計數。

行研究。階段論（途徑）是指政策研究者從政策運作的觀點，研究某項公共議題在政府機關的全程處理狀況，為便於分析，將全程處理狀況分成若干階段，就各階段所涉及各項相關要素與活動深入探討，並強調各階段的順序性及回饋性（吳定，2009）。而對政策階段的分類，則依不同學者之研究而有不同的分類方式，Lasswell將政策過程歸納包含7項功能：情報（intelligence）、倡導（promotion）、援引（invocation）、應用（application）、終止（termination）、評估（Appraisal）（Jann & Wegrich，2007）。Dunn（2008）則將政策階段分類為議程設定（agenda setting）、政策規劃（policy formulation）、政策採納（policy adoption）、政策執行（policy implementation）、政策評估（policy assessment）、政策調整（policy adaptation）、政策延續（policy succession）、政策終止（policy termination）。Jann & Wegrich（2007）則以議程設定、政策規劃與決策制定、政策執行、政策評估與中止來探討政策階段內涵。

觀察國內公共政策教科書的規劃範疇，亦常見以公共政策階段為基礎，進行章節分類，如吳定（2009）以政策問

題形成、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估等範疇討論公共政策內涵。余致力等（2008）則有議程設定、政策規劃、經濟可欲性、政治可行性、政策合法化、政策決策、政策執行、政策行銷、政策評估等等議題。林水波、張世賢（2006）則以政策問題認定、政策規劃、政策合法化、政策評估、政策變遷來規劃公共政策分析之範疇。

本文以近20年各類國家考試公共政策考科進行分類¹，以政策規劃、政策分析、政策執行、政策評估等四階段作為基準，分析公共政策考科之考題趨勢。考選部資料庫提供1992年至今的各類考科考題，其中公共政策考科是由1993年始開始有相關科目使用之。表一即本文整理呈現1993年至2014年各考科是否出現上述四種政策階段的內涵。以下則分述在進行考題分類時所參照的四種政策階段的內涵及相關定義。

第一、政策規劃：政策規劃是處理各種「什麼」的問題：「處理問題的計畫是什麼？目標與優先順序是什麼？什麼選擇可用來達成目標？每一個選擇的成本與效益為何？每一個備選方案的相關外部性為何？」規劃備選方案涉及了確認各種界定問題的途徑，以及設

¹ 1998年至2005年公務人員高等三級考試分為一、二試，第一試公共政策考題與公共管理或政治學合為一考科，以選擇題型式測驗，故在分析考題類型時則不納入計算範圍。

計構成每一種途徑中相對應的政策工具 (Sidney, 2007)。政策規劃與決策制定階段在政策循環是將問題陳述、提案及需求轉換於政府方案中，包含目標的界定及替選方案的思考 (Jann & Wegrich, 2007)。政策規劃為明定所有完成之政策目標、分配與政策相關的有限資源，以及調度可供運用的人力資源，並確保政策執行的效果 (余致力等, 2008)；或是政策制定過程中、決定目標、目的與替選方案優先順序的過程，涉及設計並評估政策替選方案 (吳定, 1991)。

第二、政策分析：政策分析是設計來創造，審慎評估並傳遞，以理解並完善政策相關訊息探究的過程 (Dunn, 2008)。政策分析範疇，包含經濟可欲性、政治可行性等分析內涵。學者吳定 (1991) 則將政策分析細分為政治可行性、經濟可行性、行政可行性、技術可行性與時間可行性等分析評估。就經濟可欲性而言，指的是從事政策方案設計時，必須考量是否具有足夠的資源與特殊性可以使用 (余致力等, 2008)，此會牽涉到政府資源之分配，在有限資源內，各政策方案必須達成一定成果或效益，方可做後續的政策執行。而政治可行性分析是在針對各項備選方案進行可行性分析，以預測該方案未來能否順利執行 (余致力等, 2008)。

第三、政策執行：有關政策執行相關議題，是自 Pressman & Wildavsky

(1973) 所提出的執行研究觀點後，即使執行成為公共政策領域成為探討重點範疇之一。林水波、張世賢 (2006) 指出政策執行是一種動態過程，在過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素、採取各項行動，扮演管理的角色進行適當的裁量，建立可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，協商化解衝突，冀以成就某些目標。公共政策執行可由多種角度去進行討論。Pülzl & Treib (2007) 指出第一代執行，是指由上而下的角度，強調層級節制觀點，第二代執行則強調由下而上的觀點，強調基層官僚每天面對的問題解決，第三代執行則整合前兩代觀點，來聯結二者之間的鴻溝。

第四、政策評估：在公共政策領域中，評估可被界定為是一種分析工具與程序，作為一種分析工具，涉及了調查一項政策方案，獲得所有相關的資訊以評估其績效，同時包括了政策方案的過程與結果。此外，評估作為政策循環的一個階段，是將回饋到政策制定過程的資訊提出報告 (Wollmann, 2007)。政策評估的目標即是根據某些標準去判斷某項公共政策是否具有價值，或者具有什麼樣的價值 (余致力等, 2008)。學界對於政策評估之方向，亦存在不同類型。政策評估的發展過去可依美國各時期重點議題 (1960、1970 年間福利國，1970 年代經濟衰退，1990 年代新公共

管理興起)的差異，而分為三波發展(Wollmann, 2007)，近代則有Guba & Lincoln (1989)提出著重於回應性、利害關係人的第四代評估觀點。

以92年至103年各類國家考試的公共政策考科統計可發現，政策規劃在考科內出現頻率相對較高，共計出現96

次，高於政策分析、執行與評估等面向，但若以年度為基準，各年度公共政策考科普遍皆會出現四種類型的考題內容，且政策分析議題在近年有逐漸增多趨勢，而政策執行與政策評估則在早期考科中較密集出現。

表一 年度公共政策考科範圍階段類型

年度	考試名稱	政策規劃	政策分析	政策執行	政策評估
103年	公務人員特種考試身心障礙人員考試		○	○	
	公務人員特種考試一般警察人員考試	○			○
	公務人員高等考試三級考試	○	○		
102年	特種考試退除役軍人轉任公務人員考試	○		○	
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○	○		
	公務人員特種考試一般警察人員考試	○	○		
	公務人員高等考試三級考試	○	○		
	公務人員高等考試二級考試	○	○		○
	公務人員特種考試原住民族考試	○	○	○	
	特種考試地方政府公務人員考試	○	○		
101年	公務人員特種考試一般警察人員考試	○		○	
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○	○		
	公務人員高等考試三級考試	○	○		
	公務人員特種考試原住民族考試	○	○	○	○
	特種考試地方政府公務人員考試		○	○	○
100年	特種考試退除役軍人轉任公務人員考試		○	○	
	公務人員特種考試一般警察人員考試		○		
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○			
100年	公務人員高等考試三級考試	○			
	公務人員高等考試二級考試	○			○
	公務人員特種考試原住民族考試	○		○	○
	特種考試地方政府公務人員考試	○		○	○

年度	考試名稱	政策規劃	政策分析	政策執行	政策評估
99年	公務人員高等考試三級考試	○			○
	特種考試地方政府公務人員考試	○	○		
	公務人員特種考試原住民族考試	○		○	
	公務人員高等考試二級考試	○			
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○	○		
98年	特種考試退除役軍人轉任公務人員考試	○	○		○
	公務人員高等考試三級考試	○	○		
	特種考試地方政府公務人員考試	○			
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○	○	○	○
	公務人員特種考試原住民族考試	○	○		
97年	公務人員特種考試國防部文職人員考試	○			
	公務人員高等考試三級考試	○	○		
	公務人員特種考試原住民族考試	○		○	○
	特種考試地方政府公務人員考試	○			○
	公務人員特種考試身心障礙人員考試		○		○
96年	公務人員高等考試三級考試	○			○
	特種考試退除役軍人轉任公務人員考試	○			
	公務人員高等考試二級考試			○	○
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○	○	○	
	公務人員特種考試原住民族考試	○			
	特種考試地方政府公務人員考試	○			○
95年	公務人員特種考試國防部文職人員考試	○		○	
	公務人員高等考試三級考試	○			
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○			○
	公務人員特種考試原住民族考試	○		○	○
	特種考試地方政府公務人員考試	○			○
94年	公務人員高等考試三級考試第二試	○		○	
	公務人員升官等考試	○		○	
94年	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○		○	○
	特種考試地方政府公務人員考試	○			
	第二次特種考試地方政府公務人員考試	○		○	○
	公務人員特種考試原住民族考試	○			

年度	考試名稱	政策規劃	政策分析	政策執行	政策評估
93年	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○			○
	公務人員高等考試三級考試第二試	○	○		
	特種考試退除役軍人轉任公務人員考試	○		○	○
	公務人員特種考試原住民族考試	○	○	○	
	特種考試地方政府公務人員考試			○	
92年	公務人員地方政府三等考試	○		○	○
	公務人員高等考試三級考試第二試	○	○		○
	公務人員高等考試二級考試	○	○		
	公務人員升官等考試	○		○	
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○	○		○
	公務人員特種考試原住民考試	○			○
91年	特種考試台灣省及福建省基層公務人員考試	○	○	○	
	公務人員高等考試三級考試第二試	○		○	○
	公務人員特種考試原住民考試	○			○
	特種考試台北市政府基層公務人員考試	○		○	
90年	特種考試台灣省及福建省基層公務人員考試	○			
	特種考試退除役軍人轉任公務人員考試	○	○		○
	公務人員高考三級考試第二試	○	○	○	○
	中央暨地方機關公務人員升等考試	○		○	○
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○	○		○
	公務人員高考三級第二試考試	○		○	
89年	特種考試台灣省及福建省基層公務人員考試	○		○	
	特種考試原住民行政暨技術人員考試	○	○		○
	公務人員高考三級考試第二試	○		○	○
88年	退除役軍人轉任公務人員特考	○		○	
	公務人員升等考試	○	○	○	○
	公務人員特種考試身心障礙人員考試	○	○	○	○
88年	公務人員升等考試(補辦)	○	○	○	
	特種考試台灣省及福建省基層公務人員考試	○	○	○	○
87年	公務人員高等二級考試	○		○	○
	公務人員高等三級考試第二試	○			○
	特種考試原住民行政暨技術人員考試	○	○		○
	台灣地區省(市)營事業機構人員升等考試	○		○	

年度	考試名稱	政策規劃	政策分析	政策執行	政策評估
86年	公務人員升等考試	○	○	○	
	特種考試退除役軍人轉任公務人員考試		○	○	○
	特種考試臺灣省及福建省基層公務人員考試—三等	○	○	○	○
	公務人員高等三級考試	○		○	○
85年	特種考試臺灣省、福建省基層公務人員考試	○	○	○	
	全國性公務人員高等三級考試	○	○	○	
	特種考試原住民行政暨技術人員考試	○			
	公務人員特種考試殘障人員考試	○			○
	臺灣地省(市)營事業機構人員升等考試		○		
84年	特種考試退除役軍人轉任公務人員考試	○			○
	中央暨地方機關公務人員公立學校職員升等考試	○		○	○
	國安情報人員、勞委會職訓中心現職人員、台灣藝術教育館現職人員任用資格特考	○	○	○	○
	特種考試台灣省福建省基層公務人員考試	○		○	
	全國性公務人員高等二級考試	○		○	○
83年	台灣地區省(市)營事業機構人員升等考試	○			
	特種考試國家安全局國家安全情報人員考試、國家安全會議暨國家安全局現職文職人員任用資格考試	○		○	
83年	金馬地區現職公務人員銓定資格、公務人員升等、公立學校職員升等考試	○	○		○
82年	公務人員升等考試	○			
總計		96	46	51	50

資料來源：整理自考選部。

註：103年僅呈現至目前考選統計數。

為觀察公共政策考科方向與我國政經發展的關係，本研究以議題來分類各年度公共政策考題內容，以觀察公共政策學科討論的議題是否反應於考題之內。表二即呈現2003年至2014年間的公共政策考科內涵之相關議題。

伴隨經濟自由化之趨勢，近年關於公共經濟學角度的公共政策考題比率相較於其他議題高出許多，其中包含市場失靈、政府失靈、公共選擇、成本效益評估、民營化、委外議題等。此於我國在2000年之後以法條規範來強化民營化及民間參與的發展趨勢有所雷同。Weimer & Vining (2011) 以市場失靈、政府失靈的角度來討論公共政策可能面臨之問題，其基本概念是建立同於公共選擇或公共經濟學的角度，即理性自利的經濟學主張上，並提出當面對市場或政府失靈時，則需提出相關應對措施如管制型政策、市場機制、誘因、非市場供給、社會保險及救助等策略。公共選擇概念主要強調以經濟理性為基礎，假定所有決策者都是出於自利動機，追求擴大自己利益的行為。Buchanan 主張公共選擇或政治經濟理論可以歸納為理性效用的極大化者 (rational utility maximizers) (丘昌泰，2010)。民營化、委外等議題亦是由市場自由的面向發展出來的。

注重在政策過程中除了政府之外的其他聲音，可反映出對民主議題的著

重，以及國家民主程度的深化，相關議題包含政策論證、民眾參與及審議式民主、利益團體、政策網絡等考題上。

其中政策論證是處理政策爭議的研究方法，其可在政策分析中反映兩個以上的政策參與者對同政策的不同意見，強調問題建構，以政策資訊為基礎，完成政策分析 (Dunn, 2008)。審議式民主強調的概念為，公共政策的形成是由政治體系成員共同審慎辯論與議決後再決定政策的直接民主體制 (丘昌泰，2010)，學者 Fischer (2009) 主張審議式政策形成方式是針對民眾需求並結合他們的在地知識，此在公共政策領域中愈來愈受到重視，在過程中專家仍需要扮演領導的角色，但需要學習更加理解公民的思維與審議模式。利益團體概念上是指在從事政策活動之參與者，可能為個人或為團體。而利益團體活動的內涵則可說是未具政府權威之個人與私人團體試圖影響政策的互動行為，以及試圖影響政策之政府官員，以採取直接利用職權外之方式所進行的互動行為 (吳定，2009)。政策網絡的概念可視為中介，聯結微觀層次與宏觀層次的分析。前者處理政府與利益團體在特定政策決策的角色，後者則聚焦在現代社會中權力如何分配的廣泛問題 (Rhodes, 1997)，著重在探討公共政策中，各種領域的參與者的互動關係。

在政策評估面向，也出現著重政

表二 年度公共政策考科範圍議題類型

年度 (民國)	政府 市場 失靈	公共 選擇	政策 行銷	政策 順服	公共 治理	民營 化委外	政策 論證	審議 式民主	政策 網絡	利益 團體	政策 窗	第四 代回 應性 評估	公務 倫理	貪汙	危機 管理
103年		○		○				○	○				○		
102年	○	○	○	○	○		○	○		○	○	○			
101年	○	○		○			○		○	○			○		
100年		○		○	○	○		○	○	○	○	○			
99年	○	○	○							○	○				
98年	○	○	○	○						○	○	○			○
97年	○	○			○	○		○							
96年	○	○	○				○	○		○					
95年	○	○	○		○			○		○					
94年	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○				
93年	○	○	○		○		○		○	○					
92年		○	○	○			○	○			○				○
91年	○					○	○	○				○			
90年	○	○		○				○							○
89年	○								○						
88年	○		○			○								○	
87年	○		○	○			○								
86年	○		○	○		○	○								
85年				○				○							
84年	○														
83年						○				○					
82年														○	
總計	16	13	11	11	6	7	8	11	6	10	6	4	2	2	3

資料來源：整理自考選部。

註：103年僅呈現至目前考選統計數。

策回應性的觀點。Guba and Lincoln (1989)指出第四代評估將利害關係人的主張、關心與議題被視為組織的焦點，因其受到該政策的影響，且為評估資訊的主要使用者，故在政策評估時注重利害關係人的主張、關心的議題內容，第四代評估主要透過建構論的研究觀點來執行評估。

此外，相對於過去強勢化的政策執行，民主時代在政策制定及推行的議題有所關注，呈現在政策行銷、政策順服等議題。政策行銷是指政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員即外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或共鳴的動態性過程；其目的在增加政策執行的成功率、提高國家競爭力、達成為公眾謀福利的目標（余致力等，2008）。而政策順服則是指政策執行有關之利害關係人，如執行者、標的團體、執行機關、

民眾、非營利組織、企業等，願意接受並配合政策的推動，以達到政策目標之行為（丘昌泰，2010）。

其他相關議題如政策窗的論述，Kingdon (1984)以政策窗(Policy window)的概念來說明政策形成的內涵，其認為政策替選方案在政策流中是經過長期醞釀且已設計好等待機會窗的開啟，其中政策窗是可能藉由在問題流(problem stream)、政治流(political stream)、政策流(policy stream)中的事件所影響而開啟。此外，有關危機管理、公務倫理及貪腐等議題也為公共政策考科所重視。危機管理則是因應國家各種發生危機，而發展出的相關應對措施。公務倫理及貪腐議題，公務倫理或行政倫理服務倫理，為公務人員行政行為的正當性倫理，舉凡對國家政府、社會大眾、上司、同事及部屬應如何互動皆屬其範圍。

參 政經發展系絡下公共政策應試科目核心能力分析

公共政策的制定，是以解決目前國家、社會問題為前提，會因各期間政治、經濟脈絡的差異影響而有不同政策方向。而做為評選出具備政府行政、規劃政策、執行能力之人員的國家考試，除了基本概念的評量外，也相當程度反映當代重要議題的考題設計，方可考選

出適才適任者。經由上述政經發展系絡說明，以及近20年公共政策考題類型統計，可歸納出在政經發展系絡下公共政策應試科目應具備之核心能力。而本研究亦參照近年我國政經發展脈絡，提出公共政策考科議題之方向建議。

一、民主深化能力

就政治角度來看，臺灣早期由戒嚴的軍事管理、一黨專政的威權時代，歷經解嚴、政黨多元、民選總統、政黨輪替，可發現我國民主程度不斷深化，政策過程中對公民社會以及民主議題也逐漸重視。加上近年媒體開放，各方意見反映管道非常多元，政策過程中將政府以外的聲音納入重要考量已成為「必須」，此可從公共政策考題中有關審議式民主、民眾參與、利益團體、政策網絡議題於公共政策考科中出現頻率可窺知。而也由於反映利害關係人意見之重要性提升，強調政府回應性的第四代政策評估考題出現頻率也有所成長。

二、政策行銷與倡議能力

過去軍事威權時代，政府的政策即是絕對命令，民眾只能採取接受姿態，但在政治民主化過程中，民眾的角色由人民轉變成顧客，廣納眾議的政策行銷，如何提升政策順服，政策倡議聯盟的態度往往成為政策是否能順利推動的關鍵之一。此也反映在近年政策行銷、政策順服、倡議聯盟等議題在公共政策考題出現的頻率。

三、經濟自由化能力

在歷經土地改革、美國金援、產業轉型、石油危機、十大建設、兩岸接觸、兩岸貿易及投資解禁、區域貿易

協定的簽訂，健全市場及解除管制趨使下，我國經濟自由化程度不斷提升。而市場經濟是透過市場價格機能有效配置資源，在此發展趨勢下，以經濟理性假設為基礎的公共選擇政策觀點則愈顯重要。公共選擇學者相信理性自利的個人在面對不同事物狀況時，會選擇最適的組織或制度性安排以作決策（徐仁輝，2000）。Weimer & Vining（2011）則指出市場失靈的發生原因可能因公共財、自然獨佔、資訊不對稱、所得重分配等問題，而在政府失靈的部分，則會因直接民主、代議政府、官僚供給及分權政府等不同類型的政府形態，而有其不同的固有問題，此也顯示在討論市場失靈、政府失靈、公共選擇，以及不同政策類型最適政策工具的考題上。

四、公私協力能力

在土地改革政策的影響下，政府已逐漸將國有財產釋出，後續則有許多解除管制與民營化之政策，1989年起政府積極推動公營事業民營化，目的在提升企業經營績效，活絡市場競爭，促進民間投資，減輕政府財政負擔（國家發展委員會，2014）。近年來，民營化、委外等公私協力議題的重要性，則可由許多實際政策發現，如菸酒、鋼鐵、銀行民營化，而目前政府許多業務也透過委外經營的方式，如古蹟、運動中心的管理，也反映在公共政策考題中民營化

與委外的相關考題。

肆 結語

公共政策之方向，是為解決當下的社會問題而擬定，會依各期間的社會脈絡發展差異而有所不同。作為規劃、分析、執行、評估的公務人員，則應具備能夠配合當時議題需求的公共政策分析之專業能力。本研究透過我國國家考試的公共政策應試科目作為分析基準，配合臺灣長期以來的政治、經濟環境發展脈絡說明，以瞭解近20年公共政策考科議題的類型及趨勢。

在政治環境的面向，臺灣歷經早期的戒嚴、解嚴，到近期的民選總統、政黨輪替，為由確定性高的威權統治轉變為民主國家。而伴隨民主化的發展，利益團體、政黨多元化、民眾參與、新聞媒體自由化的議題也隨之增加。加上政府權力的釋出，民營化、公私協力與府際關係的議題也受到重視。於經濟面環境的面向，早期因兩岸關係緊張，我國對外發展有限。但在兩岸關係趨於和緩，加上1990年代臺灣政策採取經濟自由化策略發展，以及全球化的趨勢影響，經濟自由化則是不可避免的風潮。近年多項的區域貿易簽訂計畫，以及兩岸的服貿協定等議題，顯示國際化的公共政策發展趨勢。

在配合我國政經發展下，分析公共政策考科議題的發展趨勢，本文整理政經脈絡發展下的公共政策應試科目核心能力包含民主深化能力、政策行銷與倡議能力、經濟自由化能力及公私協力能力。觀察近年我國政經發展，在直轄市政府的新發展格局下，府際關係的重要性將提升，中央政府與地方政府之間更加著重於溝通面向的發展，此為近年及未來公共政策規劃上的重要議題。此外，在新聞媒體自由化程度不斷升高的情況下，除了媒體對公共議題的掌控及影響之外，民眾發聲管道的多元化也伴隨在此自由化的發展之下，皆有能力影響公共政策的方向。於此脈絡發展趨勢下，未來在公共政策考科內宜關注相關議題才可達到與理論實務兼顧的方向。

【參考書目】

- 吳定 (2009)：公共政策。臺北：五南。
- 吳定 (1991)：公共行政論叢。臺北，順達。
- 丘昌泰 (2010)：公共政策：基礎篇。臺北：巨流。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩 (2008)：公共政策。臺北：智勝。
- 林水波、張世賢 (2006)：公共政策。臺北：五南。
- 徐仁輝 (2000)：公共選擇觀點下的民主行政。行政管理論文選輯，第14輯，頁27-42。
- 國家發展委員會 (2014)，〈公營事業民營化〉，http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000544#.U_2wv_mSw00。閱覽日期2014/08/20。
- 趙文衡 (2000)，〈全球化對臺灣經濟的挑戰與衝擊〉，臺灣經濟研究月刊，第二十三卷第八期，頁24-30。
- Dunn, W. N. (2008). Public Policy Analysis: An Introduction (4th ed.). Englewood, Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fischer, F. (2009). Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry. Oxford: Oxford University Press.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). Fourth generation evaluation. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. In F. Fischer, et al. (eds.), Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (pp. 43-62). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.
- Kingdon, J. W. (1984). Agendas, alternatives, and public policies. Boston, MA: Little, Brown.
- Lasswell, H. D. (1970). The Emerging conception of the policy sciences. Policy Sciences, 1(1), 3-14.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press.
- Pülzl, H. & Treib, O. (2007). Implementing public policy. In F. Fischer, et al. (eds.), Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (pp. 89-107). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.
- Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia: Open University Press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. (1993).

Policy change and learning: an advocacy coalition framework. Boulder: Westview.

Sidney, M. S. (2007). Policy formulation: design and tools. In F. Fischer, et al. (eds.), Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (pp. 79-87). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.

Weimer, David L. & Vining, Aidan R. (2011). Policy analysis: concepts and practice. Boston, Mass: Longman.

Wollmann, H. (2007). "Policy evaluation and evaluation research," in F. Fischer, et al. (eds.), Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (pp. 393-402). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.