

# 我國自由貿易港區設置的質與量之政策論證分析

胡滌生<sup>1</sup>

魯炳炎<sup>2</sup>

## 摘要

近十年來，由於亞太港埠競爭激烈，2000 年政府推動「全球運籌發展計畫」中包括「多港政策」與「全島自由貿易化」的概念，試圖創造高效益、高價值的營運策略挽回經濟頹勢。我國「自由貿易港區設置管理條例」則在在寬鬆的申設條件之下，使得各縣市紛紛爭相申設自由貿易港區，極可能造成內部惡性競爭與資源瓜分之虞，而導致港區設置的效果不如預期的規劃。筆者試以 William Dunn 的政策論證分析模型探討政府現行「以質制量」的港埠政策，是否具備政策主張的合理性，而驗證政策論證對於回溯性政策分析的能力。

**關鍵詞：**多港政策、全島自由貿易化、自由貿易港區、政策論證

## 壹、前言

在民主政治國家中，當民眾與政府政策制定者聚焦於一個有限的政策問題上時，所進行的公開辯論都會動員到許多利害關係人(stakeholders)之政策偏好(余致力等，2001:110)，使得每個參與者被鼓勵去調整自身的實際觀點，甚至需經歷政策行銷的倡導，及理性、互惠的說服過程，被迫修正原價值前提下的堅持，即成為所謂的「政策原湯」(Policy Primeval Soup)，而開闢一項制度議題的「政策窗」，逐次透過公民參與及類似公聽會的辯論，討論出讓步或妥協或抵換後所產生的共識結果(吳定，2003a:193-261)。這樣的結果是在一種規範最適模式下的滿意決策途徑，經由政策合法化過程取得的合法性共識，有助於政策執行的效果。

然而，這種民主論證的過程超越了政策制定者可能的獨裁、威權手段，或者優勢的科技主義政策及少數專制的政治菁英之可能的誤導、利誘方法；故「政策論證」(policy argument)可視為民眾和政策制定者透過理性思辨(rational deliberation)

---

<sup>1</sup> 胡滌生，係為國立東華大學公共行政研究所碩士生。

<sup>2</sup> 魯炳炎，現為國立東華大學公共行政研究所助理教授。

後，所獲致道德判斷和政策方案選擇的政策過程(陳東波，1996：150)。因此，論證過程可使每位參與者充分理解宏觀(macro)的價值體系，洞察微觀(micro)的參照架構，以問題核心為導向，以政治倫理為依歸的理性決策模式，以相互溝通、尊重的對談機制，得到一個「介觀」(meso)的政策共識(consensus)。

爰此，為期驗證 William Dunn「政策論證」對於「回溯性政策分析」(Retrospective Policy Analysis)的效果，現舉「我國自由貿易港區設置的質與量」案例做為本文的研究議題，選取「論證分析途徑」綜合運用文獻回顧法與個案研究法進行案例的政策分析，這屬於一種解釋性的質化研究(如圖 1-1)。在個案研究方面，則在於「單一個案設計」的港區申設議題下，採用「嵌入式多重分析單元」藉由論證分析找出議題中的自變項、依變項、調節變項，及中介變項，透過論據、資訊轉化為證據的過程，確定因果的關聯性，並得到合理解釋，進而提出有力的說服並做結論。據此，研究信度採用「再測信度」(test-retest reliability)，而研究效度則採用「外在效度」(external validity)(Nachmias, 2000:149-157)。

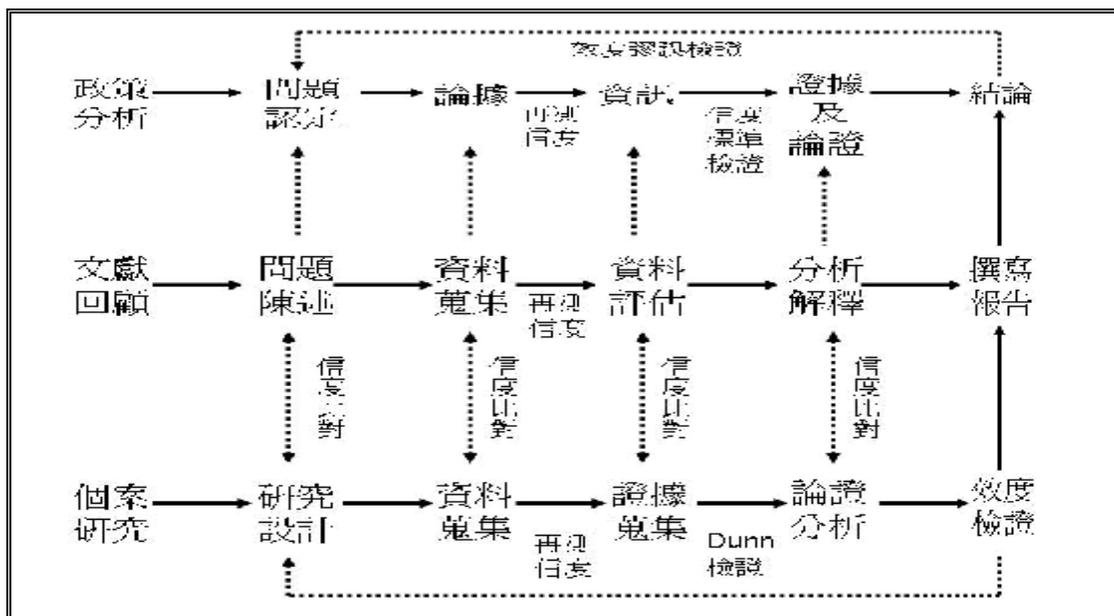


圖 1-1 本文政策分析途徑與研究方法的示意圖

資料來源：Majone(1989)、高美英譯(1999)、尙榮安(2001)，筆者整理

有鑑於各縣市長與立法委員為了選民的承諾，對於自由貿易港區所帶來的商機及利潤，深感興趣，但都忽略港區設置的真正意涵；由於受到更多的政治角力、競租(rent-seeking)、草根遊說(grass root lobbying)或壓力團體之介入，使得主管的

經建會不得不進行多區規劃的可行性評估。對於較具亞太競爭力的高雄港而言，除了遭逢國內瓜分有限的進出口貨櫃之外，復因政府近年推動多港政策，如台北港、麥寮工業港等興建營運，該等港口勢必競逐國內有限之進出口貨源，更自然影響到高雄港貨櫃裝卸於近年來全球排名下滑後的營運成長(陳世圯等，2004)。

然而，爭食大餅的結果，臂多力分；港區政策之質與量的問題終將浮上枱面，往往超出規劃的原意，甚至出現「肉桶立法」(Pork Barrel Legislation)及「滾木立法」(Logrolling Legislation)(吳定，2003a:252;259)的可能，這些都會嚴重裂解自由貿易港的政策目標，進而導致扼阻我國港埠的競爭力。政府為能使得自由貿易港啓運後，發揮原規劃應有的功能，並充分整合資源，需集中所有的政策行動來達成競爭策略的目標，以提升我國港埠的競爭力；那麼，本文所要探討的命題為：「政府對於自由貿易港區之設置所採取『以質制量』的政策制定，有助於未來港埠競爭力的提升」。

## 貳、政策論證理論之文獻回顧

依 1997 年版的《韋氏新國際字典》對「論證」(argument)的解釋具有九種意涵：一是具有正反意見的論據；二是提出證據來源；三是一種以證據為基礎的立論與反證過程及證明；四是一種立論的爭議、辯論及討論；五是在邏輯學上演繹推論的過程中；六是學術研究的構思或要點；七是在統計學上由表列中的數值找出任何有意義的價值；八是在數學上一個自變項由另一個數量所推演出來或為一種計算的依據；九是一種論述或討論题目的主觀見解。另根據一些論證理論學者如 Jack Kay 及 Charles Dause; George Ziegelmuller (1990:2-3)對論證定義為：

「研究信仰、行為的評價，及其相互關聯的原則；從最廣泛的定義看，是一種以語言為基礎的社會現象，使我們得以發現在任何社會脈絡中，信仰與行為如何得以合理，...，論證為一種涉及兩個重要面向的過程，一是質詢(inquire)，另一是辯護(advocacy)；論證在質詢面向涉及到對信仰與行為的反省，在辯護面向則涉及到對使用語言的策略，以別人證明自身的信仰及行為是正當的」。

綜合上述，論證就是一種正反兩造意見交互辯論的過程，透過論述的表達、

證據的引用、對話的機制、溝通的管道、說服的技巧、辯證的模式，達成共識)的主張。筆者嘗以 Dunn (1994:82)的一句名言「理論是行動的指南，而行動是理論的檢證」(Theory is a guide to action, and action is a test of theory.)做為本文探討的核心，另從 Dunn 對政策分析的見解來探討論證元素、結構模型及相關信度檢證。

Dunn (1993:263-264)提出的「六段式論證結構」旨在批判實驗主義的科學觀點對於社會改革所能做出的貢獻，他認為政策內容本身並非是演繹確定或經驗相符的產物，乃是植基於社會過程中知識主張的相對正確性，亦為政策利益關係人重建知識主張的理性宣導過程。由於 Dunn (1994)以 Toulmin (1958)所修改的三段論法(syllogism)為基礎，加上法律隱喻術(jurisprudential metaphor)來運用(丘昌泰，2001:405)，推出「六段式論證結構」的六項基本元素(Dunn, 1994:66-68)。

「政策相關資訊」(Policy Relevant Information)是由分析者利用多元方法所產生的，無論以何種方式呈現，都代表政策論證的分隔點(Dunn, 1994:66)。

「政策主張」(Policy Claim)係為政策論證的結論或成果，代表方案設計的指導方向，或政策爭辯中的基本態度；政策主張是政策相關資訊邏輯推演的結果(吳定，2003c:218)。

「立論理由」(Warrant)是政策論證中的假定(assumption)，乃將政策相關資訊轉換成不同政策主張所需的假定(李明寰譯，2002:90)。在意見相左或衝突時，提供一個合理的理由，使政策相關資訊可轉化為政策主張(丘昌泰，2001:406)。

「立論依據」(Backing)用以證明「立論理由」的存在，由相關假定所組成，或用以支持某項未被接受的假定，進一步對深層的假定分析(Dunn, 1994:67)。以相當合理的證據來支持立論理由，旨在增強、證實與支持論證作用(張欽凱，1997:87)。

「反證理由」(Rebuttal)是 Dunn (1994:67)所謂的第二個結論、假定或論證，乃在排斥某種政策主張或立論理由的原因、假定或論證可能不只一個，亦可提出立論依據來說明駁斥的原因，藉此衡量政策主張可信度(吳定，2003c:219)。

「可信度」(Qualifier)為分析者對某項政策主張表示確定的程度(Dunn, 1994:68)，或稱「限定句」或「評判標準」，常以可能性(probability)、很可能(very

likely)、顯著水準(level of confidence)、在 0.01 的信賴度等表達衡量標準的「可能」。

本文按 Dunn 以問題為導向的回溯性政策分析為論證基礎，故從 Dunn (1994:100-130)依 Toulmin 論證模式訂出八種不同的論證模型(如表 2-1)，由證據達成結論的不同推論方式轉化資訊為政策主張的各項政策論證模型。由於本文案例論證分析選用「價值評判型論證」模型，故筆者僅對此型闡述，餘請參閱下表。

表 2-1 William N. Dunn 的政策論證結構模型

模型		論證基礎	立論的焦點
1	權威 authoritative	權威 (B2)	行為者因成就或身分而具有的地位(如專家、機關內部人員)
2	統計 statistical	樣本 (A)	對未觀察或無法觀察的母體之特性所作的估計是假定樣本經某種法則的操作(如中央極限定理)能夠代表母體
3	類別 Classificational	成員 (A)	團體成員特質的相似性是建立在團體多數其他成員的基礎上，如意識型態
4	直觀 intuitive	洞識 (A)	行為者內在的心理狀態(如洞識、判斷、睿智)
5	分析重心 analycentric	方法 (B1)	量化分析方法或規則的效度(如數學、經濟學、作業研究、系統分析的一般抉擇原則)
6	解釋 explanatory	因果 (B1)	產生的力量(原因)，及其結果(影響)(如組織行為理論中的命題和定理)
7	實用 pragmatic	動機 (C)	目標、價值、意向的激勵力量(政策相關人的願望)
		比較 (C)	個案之間的相似性(類似的政策)，如動機比較、平行案例、前例可循、類比同類案例
		類比 (C)	政策相互關係之間的相似性(類比的政策)
8	價值評判 value-critical	倫理 (B3)	政策的對錯、好壞及其產生的結果(如平等為道德原則之一)

資料來源：參自 Dunn (1994:102)，及筆者自行整理

「價值評判型論證」(Value-Critical Mode)的政策主張以倫理為基礎，以政策結果的對與錯、好與壞做為假定資訊是可信的，就會被轉化成主張；其倫理價值則如公平、正義、寬容等，限定句以可能性主張表示(Dunn, 1994:124-126；吳定，

2003a:266)。

依 Dunn (1994:128-129)對於價值的系絡與形式而論，個人系絡乃以價值表達的溝通形式，達到「我傾向於選擇自己所偏好的代表」的目的；標準系絡則以價值陳述的溝通形式，達到「多數公民都傾向選擇他們所屬意的代表」的目的；至於理想系絡會以價值評判為溝通形式，達到「所有公民都擁有選舉權，可以選出自己的代表」的目的(李明寰譯，2002:170-173)。

質言之，Dunn (1994:129-130)主張以價值本質的依賴領域有助於理解倫理與理性在政策分析中的角色，沒有一項針對政策問題所進行的調查不受價值所影響，因為所有形式的調查均以人類社會、政府本質及知識本身的信念為基礎，這種政策分析都被認為具有潛在的「意識型態」。論證分析途徑中可能隱藏分析者的真實價值，只有將價值引導到更明確、詳細及充分具體的價值前提，更能凸顯理性與倫理性的論證，才不會發生謬誤論證的陷阱。

根據 Dunn 政策論證的八種模型結構(如圖 2-1)，其中統計型、類別型、直觀型等三種論證就同屬 A 型結構，政策主張基於對反證理由的認知，可能出現例外性的採納，表示雖為少數，但有相當的說服強度。然而，權威型、分析重心型、解釋型、價值評判型等四種論證則同屬 B 型結構，反證理由僅止於正反兩造的論述呈現而已，不會出現在政策主張的備選方案，這表示被壓抑或科學舉證的少數，不具有說服的強度；換言之，反證立論就是被主張排除在外。不同的是，分析重心與解釋型論證的反證理由都有強力的反證依據(B1 型)，倒是權威型論證僅有反證理由而無反證依據(B2 型)。

此外，價值評判型論證僅有反證依據，而不見反證理由(B3 型)，當價值評判型論證的價值基礎與立場發生差異時，就會出現類似實用型論證的結構模式，可透過價值表達或價值陳述或價值判斷來進行系絡溝通的論證。最後一種只有實用型論證(C 型)，可以容納多元性立論理由，由政策制定者依據政策相關資訊及可信度(限定句)定奪「政策主張」。

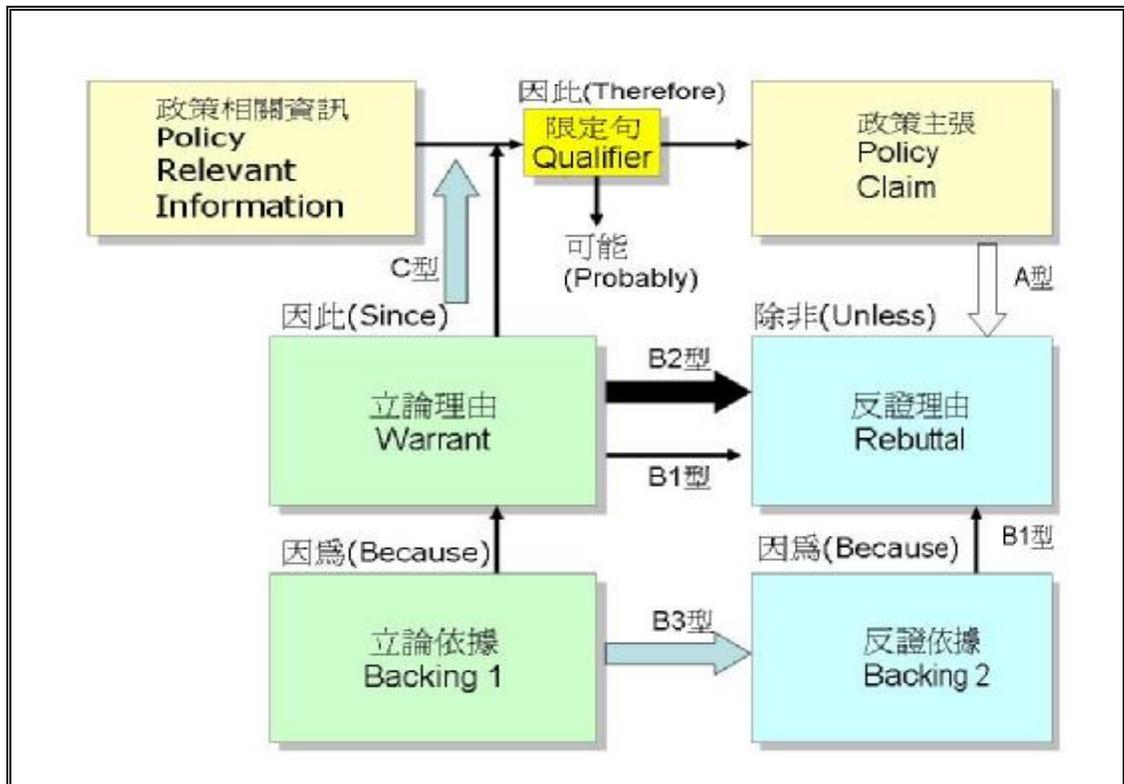


圖 2--1 Dunn 政策論證結構的基本模型

資料來源：Dunn (1994:67; 103-125)

上述八種模型其實可以交互運用，不一定非得要單獨使用。按照案例情境來論證各種主張與反駁理由，就是一種「論述」(Fischer & Forester, 1993:2)。此處所指的「論證模式」本來就是另一種形式的「論述策略」，可經由一定的方法，得知在何種情境中，應使用何種論證模式，臻達最佳的說服效果(劉念夏，2002)。

就前述八種模型之間的關聯性而言，筆者整理出彼此的異質性與同質性(如表 2-2)，旨在說明當運用某種論證模型分析案例的時候，須考慮再以其他論證模型來分析與檢證，以免落入謬誤論證的陷阱。這樣對某項案例的分析結果，才能從證據中檢證出合理的可能性，並獲得較具有說服力之理性、客觀的政策主張。

按表 2-2 所示「●」如同「或」的概念，即案例背景之狀況與所欲分析目標性質雷同時，可以組合性的選擇，能同時選用分析；而「★」則如同「及」的概念，亦即無論何種案例都必須於是項中加以組合選用分析，這會對於具有可信度、說服力的政策主張較為有利，其餘模型的論證結構則均藉此類推。

鑑於 Dunn 本身並沒有明確地說明檢證技巧或方式，而其他相關論文則多半缺

乏實例的檢證分析；爰此，筆者謹就張欽凱(1997)的「類型化檢證標準」，還有 Govier (1992)與 Damer (1987)的「一般性檢證標準」，其所詮釋的 Dunn 檢證項目與本文分析較為相近，即採其做為資訊與證據的信度檢證(如表 2-3)，而本文分析只運用到倫理面向，故僅摘述一部，謹供參考。

表 2-2 Dunn 論證模型相關聯性分析需求

需求	權威	樣本	成員	洞識	方法	因果	動機	比較	類比	倫理
權威	●			●	★	●	★			●
樣本		●								
成員	●		●							★
洞識	●			●	★	●	★	★	★	
方法	★			★	●	★	★			★
因果	●			●	★	●	★			
動機	★			★	★	★	●			●
比較				★				●		
類比				★					●	
倫理	●		●		★		●			●

資料來源：筆者參自 Dunn(1994:99-130)及李明寰(2002:139-168)整理而成

註：●表示同質關聯性，★表示異質關聯性

表 2-3 政策論證的類型化檢證表

類別	類型化的檢證	謬誤檢證	一般性檢證
倫理面向 (Ethos)	權威 1. 賴以進行判斷的必要資料或文件，是否有最新且充分的管道可以取得？ 2. 是否得到清楚的權威界定？ 3. 是否受特別的教育訓練而擁有特殊經驗而讓人認定的權威呢？ 4. 是否被同領域的其他專家認定具備權威的條件呢？ 5. 過往表現或成就是否值得尊敬信賴？ 6. 所表達的見解是否真正屬於自己獨到的領域？	濫用權威	全面性 和諧性 凝聚性 規制性 簡要性  或 ARG 三 條件
	倫理 1. 立論者所明述的規範價值，其隱含的意涵為何？ 2. 所訂規範是否公眾公認必需共守的？ 3. 這與其他規範是否相互對立或衝突？	人身攻擊	可受性 相關性 適當性

資料來源：張欽凱(1997:117)

另「一般性檢證(ARG 條件)」乃依 Govier (1992:63)的解釋，通常論證要符合形式邏輯所要求的健全性，亦即所有前提具有絕對的價值，但在真實世界不可能會出現亦沒必要的，就是理想的臨界值。因此，倘能符合 ARG 條件者，即表示可判定為良好的具說服力的論證，然其具備了三項內涵(Damer, 1987:6; Govier, 1992:67)：

一是「可受性」(Acceptability)：所有前提在特定的系絡之中都有可能讓公眾認定為真，這個前提包括了基於常識的判斷、受到質疑時具有充分的答辯能力、基於其他良好的論證結構、有目擊者的證明、具公信力的專業報告，及具邏輯性的必然事實等。

二是「相關性」(Relevance)：所有前提與結論確實具有相關性，亦即立論者提出的理由、證據或資訊必須有利於證明結論為真或分辨結論不可能為假。

三是「適當性」(Adequacy of Grounds)：所有前提務須提出適當的立論基礎，意指立論者所提出的理由、證據、資訊於類型上、數量上及品質上都能符合公眾的期待；這樣才能針對論證提出據理力爭的挑戰與質疑，或者提出有效的解釋與證明。

準此，本文分析途徑乃揭櫫 Majone 的資料、資訊、證據與結論的論證之轉化過程，並以 Dunn 為論證分析主軸的輔助架構，限於篇幅而不另闡釋 Majone 的論證觀點。總的來說，Dunn 的政策論證模型對於回溯性政策分析較易發揮，本文特對價值評判模型易為人所忽略的分析模式進行探討。

### 參、港區設置的質與量之案例背景

各國對於境內關外特區的稱呼因不同的目的與功能而產生分歧，據經建會(2003b)指出「自由貿易港區」乃是將自由港與自由貿易區相結合，「自由港」是指一個國家港口城市被置於海關轄區之外的特別區域，享有貿易、金融、投資，及運輸的自由，凡合乎國際慣例者均不受到該國法律限制。「自由貿易區」是指在一國領土之內與關稅區之外劃定准許外國商品貨物免稅並自由進出，其中亦包括了自由港相關類型與功能(如表3-1)。

表3-1 自由貿易區之類型與功能

類 型	功 能
1.對外貿易區	倉儲、轉運、產品分類包裝
2.自由港	倉儲、轉運、產品分類包裝、休閒消費
3.轉口區	倉儲、轉運
4.自由貿易特區	倉儲、轉運
5.加工出口區	加工製造
6.關稅特惠區	倉儲、加工製造、轉運
7.經濟特區	以工業為主，並結合貿易、通訊、科技、金融、及居住與休閒旅遊之功能
8.保稅區	倉儲、加工製造、轉運、貿易

資料來源：張璠，2003:102 及朱琦文等，2004:28

據此，我國自由貿易港區則兼具前述兩者功能：倉儲、轉運、工業性、國際金融中心，及休閒消費等。其主要特點有：准許深層增值、引進商務活動、活絡資金流通、境內關外、港區事業自主管理、貨物自由流通、賦稅優惠、放寬外勞僱用比例，及行政單一窗口化，均著眼於「全球佈局、深耕台灣」(張璠，2003:97)。

我國「自由貿易港區設置管理條例」(簡稱港區條例)係於 2003 年 7 月 18 日立法院三讀通過，同年 7 月 23 日政府公布實施，條例共有 43 條，概分為第一章「總則」、第二章「劃設與管理」、第三章「貨物自由流通」、第四章「自主事業」、第五章「租稅措施」、第六章「入出境及入出區許可」、第七章「罰則」及第八章「附則」等範疇(經建會，2003d)。

本條例主要目的是為了解決跨國營運活動的三個障礙：「通關」、「租稅」及「自由流通」，其變革精神則在行政程序的簡化，及「境內關外」概念的引進(經建會，2003c)。以期提供廠商一個自由化的經營環境，得以大幅降低營運成本，增加國內外企業投資意願，帶動相關產業發展，將可引進大量外籍商務與勞動人口，提昇國內廠商的國際競爭力，加速國際化進程(陳世圯等，2004)。

就本文所欲探討港區設置的質量問題，在港區條例申設的條件方面，依經建會(2003b;c;d)指出，為符合劃設自由港區之營運效益，申請劃設為自由港區之土地面積原則上應達 30 公頃以上，且國際機場、國際港口管制區域毗鄰之公、私有土

地，原則上應與國際機場、國際港口管制區域土地相連接寬度達 30 公尺以上，以利整體開發與運用。此外，土地須鄰近國際機場、國際港口管制區域但為道路、水路分隔，仍可與國際機場、國際港口管制區域形成封閉之區域者；或與管制區域間得闢設長度 1 公里以內之專屬封閉道路，並符合自由港區各項管制及管理之要求，則可申請劃設編定為自由港區或劃入範圍(經建會，2004a;b)。

由於我國自由貿易港區之設置區位係採開放性的申請制，未來包括既存之機場、港口管制區域及其毗鄰地區之土地所有者或土地使用權所有者，只要其地點、規模符合設立條件，同時其軟硬體設施及管理機制均需符合管理相關規範即可成立，以提升作業效率與競爭力，做為未來「台灣全島自由港化」之試點(黃文吉，2003:9.1-9.32)。

台塑集團規劃將桃園觀塘工業專用港轉變成自由貿易商港，發展桃園副都心，擬投資台幣 1 兆 2,600 億元興建桃園國際港 33 座碼頭、煉鋼廠、發電廠、液態天然氣(LNG)、金屬加工製造廠、工業區、科技園區，及生活住宅服務區，預估每年產值 7,450 億台幣，預計 2021 年港口吞吐量可達 1 億 200 噸，僅次於高雄港(陳文正等，2003/11/28)。這項大世紀的規劃案充分獲得經濟部工業局、桃園縣政府、中華顧問工程司，及相關企業等支持(沈榮昌，2003/11/28)。

但是，政府「南北雙核心」的平衡發展策略(黃玉霖等，2003)，就限制了其他港埠再興建的計畫。目前面臨最大的問題是法令未鬆綁，依促產條例第 39 條規定，工業港必須專作工業使用的限制(魯炳炎，2003b)。在交通部的立場則相當堅持的反對，認為桃園國際商港勢必影響即將完工的台北港營運情況，而且北部已有了基隆港及台北港，貨櫃已無法再支撐一個新的貨櫃港，更形成國家整體資源的浪費，亟需台塑審慎評估(李尚華、沈榮昌、江睿智，2003/11/28)。依謝大偉(2003:38)及陳世圯(2002)的「工業專用港」與「國際商港」比較，兩者之間的差異極大，主要就在於資源運用的限制方面(如表 3-2)。

表 3-2 工業專用港與國際商港比較表

比較項目	工業專用港	國際商港
設置法源	促進產業升級條例第 37 條： 於編定完成之工業區內中央工業主管機關基於政策或衡量興辦工業人之需要，得報請經濟部會商交通，部經行政院核定設置工業專用港或工業專用碼頭。	商港法第 6 條： 國際商港區域之規劃、興建，由交通部擬定計畫，報請行政院核定施行。
主管機關	促產條例第 4 條：中央工業主管機關為經濟部工業。另第 37 條第一項：工業專用港係由工業主管機關報請核定設置，故依此解釋其主管應為工業主管機關。	商港法第 3 條： 國際商港由交通部主管。
管理機關	促產條例第 94 條： 中央工業主管機關為執行各工業專用港或工業專用碼頭港務行政業務及協調各相關單位主管業務，視實際需要陳報行政院核定設置管理小組。	商港法第 11 條： 交通部為管理國際商港，於各港設商港管理機關。
服務功能	工業區特定專用	公共使用

資料來源：謝大偉(2003:38)、陳世圯等(2002)

交通部航政司長林志明表示，該部曾針對觀塘港、台北港基隆外海建深水港等三案進行評估，最後在整體面的考量之下，由台北港勝出，這項決策是經行政院經建會核定才進行。此外，交通部亦對工業港轉型為國際港進行評估，結果是工業港與商港的任務、設施及土地使用等用途不同。由於立法院已通過港區條例，將工業港結合自由貿易港區的方案會更有利於觀塘港的發展，雖然行政院對於台塑強烈企圖開發大桃園海岸線為副都心，游院長表示肯定，但認為工業港轉為商港，並無急迫性的需要。副司長江建琴則坦白指出：政府已在台北港與桃園港之間選擇了台北港，目前商港過剩，交通部不可能同意再建，以免浪費國家整體資源(張佩芬，2003/10/16)。

台塑董事長王永慶認為台北港腹地太小，建議停建大潭電廠，改以東鼎公司經營的觀塘港為北部貨櫃中心，希望桃園觀塘港改為商港，擬取消天然氣接收站計畫(沈榮昌，2003/8/21)；經濟部工業局認為均已完成編報而進入開發階段，如需

轉型或取消則須先解編，重依商港法申編，並可依「促進民間參與公共建設法」，採 BOT 方式開發。此外，當時經建會副主委何美玥表示，台北港貨櫃中心已是既定政策，觀塘港興建 LNG 接收槽或商港，端視東鼎與中油間協商結果而定(曾憲文，2003/8/18)。

桃園縣長朱立倫成立「工商大港推動促進委員會」，邀請中油、東鼎、經濟部，還有王永慶、徐旭東、嚴凱泰等縣府工策會委員為該促進會委員，東鼎則表達於觀塘港申設自由貿易港區的強烈意願(航港 EDI 電子週報，2003/10/27)，朱縣長同時指出：對於觀塘港未來發展則同意何美玥的見解，以 LNG 港為優先，其次工業港，當腹地擴大與貨源充裕時，發展工商綜合港將會是水到渠成。不過，交通部悲觀表示，倘若改建為工商綜合港可能結果會跟雲林麥寮工業港一樣，麥寮港對於台中港衝擊最大，其次是高雄港；然而，觀塘港則對基隆港及台北港的衝擊就更大。因此，觀塘港以現階段欲成為國際商港的可能性則微乎其微(沈榮昌，2003/8/21)。

綜上觀之，我國目前港埠發展出現了質與量的問題，因為量多或質精都不代表港埠貨運量會提升。何況 2003 年高雄港的貨櫃裝卸量世界排名已落居到第六，加上基隆港及台中港的貨櫃量不高，無法相稱；倘若增設觀塘港與台北港未來兩大港口整合的貨運量可能就會超越高雄港，不可小覷(陳世圯等，2004)。無論工業專用港開放商用或轉型工商綜合港，宜統由交通部納入港埠整體規劃，有效整合有限資源(魯炳炎，2003c:282)。

如果從另一個角度來思考，將鄰近港區劃設為策略聯盟的一環，有效分配資源並避免重複投資，未必不是個好政策。否則設再多的港，或核准再多的自由貿易港區，都將會侵蝕國內第一大港的高雄港自由貿易港區所稱譽全球的實力，更威脅到我國港埠競爭力。基此，正是本文所欲以 William Dunn 的政策論證中「價值評判」模型，就針對這個研究命題進行論證分析。

#### 肆、港區設置的質與量之政策論證分析

依本文案例背景及研究命題，參考吳定(2003c:102)對議題來源與背景之指導，

將政策相關資訊彙整如后。

【案例事由】：桃園觀塘工業港改建國際商港(陳文正，2003/11/28)。

【發生期間】：台塑自2002年起投資興建桃園觀塘工業專用港，2003年8月至同年年底之間台塑大聲疾呼桃園國際港規劃的必要性。

【發生地點】：桃園觀塘港。

【政策利害關係人】：

政策制定者：行政院。

政策可能受益者：高雄港、台北港。

政策可能犧牲者：桃園縣政府、台塑集團、大桃園地區產業。

【案例緣起】：港區條例頒行後，各縣市爭相申設(林淑玲，2003/9/15)。由於基隆港吃水量淺，油輪無法停泊，故興建台北港為輔助港(林文毅，2003)，然其防坡堤外易淤泥，未來貨櫃量可能受限(許神縣，2001)，對降低「北櫃南送」的運輸量、時程與貨損率之可能性低。囿於政府推動的「南北雙核」(黃玉霖等，2003)與「北台灣雙港計畫」(張佩芬，2003/8/29)，經評估後排除了桃園國際商港興建的可行性(王建青等，1992)；理由是避免多港政策下瓜分港埠資源，形成內部惡性競爭，造成資源浪費及相互拉下港埠競爭力。可是，政府此刻開放申設，不排除安平港、台南國際空港的可行性，導致台塑董事長王永慶對興建桃園國際港及大桃園地區副都心規劃的期待(李尙華，2003/11/28)。然在「挑戰2008全球運籌發展計畫」中的「多港政策」亦是政府的政策主張之一(黃文吉，2003)，對處競爭劣勢的高雄港而言，更是雪上加霜。

【解決方案】：

方案一：觀塘港以液態天然瓦斯(LNG)港為優先。

方案二：觀塘港定位於工業專用港。

方案三：觀塘港開發為國際工商綜合港。

【投資預算】：

LNG港：由民間企業出資的BOT案，政府無需投資或投資預算最少(許玉君，

2003/11/28)。

工業專用港：民間企業出資的BOT案，台塑已於2002年出資台幣1,000萬餘元，由東鼎經營及管理，由經濟部工業局監督(呂國禎，2003/10/15)。

工商綜合港：民間企業出資的BOT案，政府雖無須投資，但會影響政府投資興建台北港的機會成本或邊際效益，難以估計(沈榮昌、李尚華，2003/11/28)。

現依「政策利害關係人」及「兩造立論」分別對內、外部環境分析與論證指標(如表 4-1 及表 4-2)來進行論證分析，正方立論由政策制定者與政策可能受益者所組成，反方反證則由政策可能犧牲者組成。

表 4-1 港區「設置的質與量」政策利害關係人與內、外部環境分析

政治面技術面的類別型論證環境		內部環境		外部環境	
		優勢(S)	劣勢(W)	機會(O)	威脅(T)
政策利害關係人	制定者	政策主導權	共識度不足	台北港營運	多港制模糊
	受益者	具競爭實力	資源被瓜分	自由貿易港	亞太港埠多
	犧牲者	地緣性共識	沒有自主權	有案例可循	競爭力不足

資料來源：本研究

表 4-2 港區「設置的質與量」兩造立論與內、外部環境論證指標

政治面技術面的類別型論證指標	內部環境		外部環境	
	優勢(S)	劣勢(W)	機會(O)	威脅(T)
正方立論(不建)	政策主導權	資源被瓜分	台北港營運	亞太港埠多
反方反證(興建)	地緣性共識	沒有自主權	有案例可循	競爭力不足

資料來源：本研究

筆者試以價值評判型論證模型就本例「觀塘港改建為工商綜合港對其他港埠的衝擊」建構Dunn論證模型，就前述的政策利害關係人之正反兩造分野，按Dunn的價值評判型論證結構圖(如圖 4-1)進行分析。

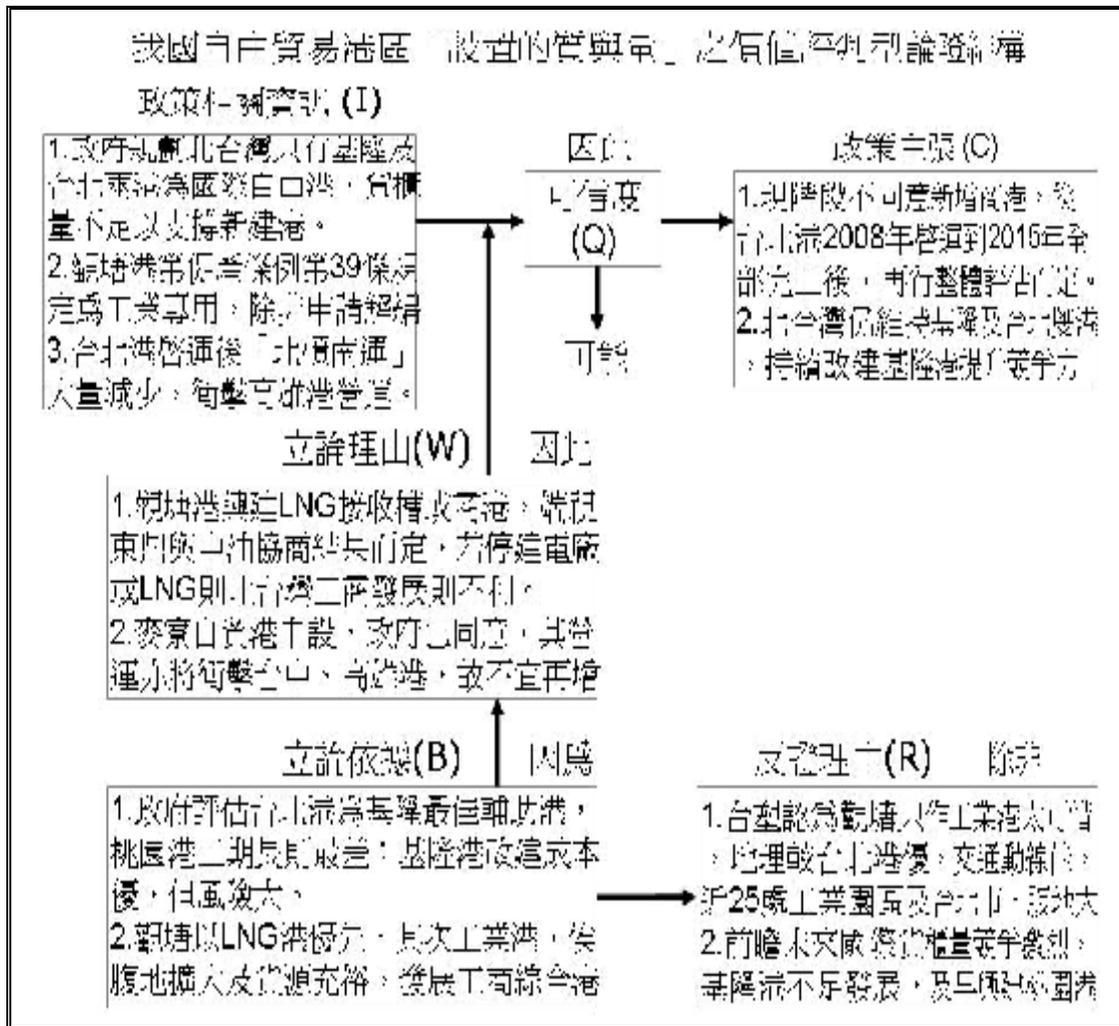


圖 4-1 港區「設置的質與量」之價值評判型論證結構

資料來源：本研究

就論證的可信度(限定句)而論，這種價值評判的論證結果，似乎對於觀塘港興建案沒有轉寰的餘地，卻又提出未來評估的可能性，顯見地方意見由強勢弱，中央類似權威式主導論證過程，引發台塑對政府不滿，只有無奈等待機會或另尋出路。因此，正方的政策的「可能」主張極高。以中央與地方政府之間可能會發生港區設置的質與量問題，就競合策略的角度來看，政策論證可能的結果（如表 4-3）有四種狀況發生。

表 4-3 正反兩造對港區「設置的質與量」政策論證可能結果

競合策略的可能結果		正方代表：交通部立論強度	
		強	弱
反方代表： 桃園縣立論強度	強	可能性：朝野或成員對立 可受性：地方陳情或抗爭 可撓性：沒有轉寰餘地 可行性：第三者協商	可能性：迫使政務官下負責 可受性：台北港利益團體施壓 可撓性：資源重新合理分配 可行性：他案回饋地方或重估
	弱	可能性：權威式主導 可受性：企業主不滿政府 可撓性：未來評估興建 可行性：另尋出路與待機	可能性：產業投資消極或外移 可受性：企業主高度不滿政府 可撓性：加強政府決策機制 可行性：政策與法令修正

資料來源：本研究

如果中央與地方政府為此發生嚴重的對立，引來口水戰就更不利於自由貿易港的興建，畢竟未來港埠發展必須是政府與企業之間維持緊密結合的關係。假若中央姿態低而地方政府姿態高，這樣興建桃園國際商港就有希望了。倘使中央姿態高而地方姿態低，地方唯一可做的就是等待時機，這種情況可能性高，可行性亦高。兩造的姿態都低，反彈的應是所有企業主，這種情況的可能性與可行性均低；因為中央不會坐視不管，地方更不會放著大餅不吃，這可以呼應前項「可信度」的極高。

從倫理觀點檢證政府在港區「設置的質與量」價值評判型論證中是否「人身攻擊」的可疑之處，若有則不具信度，必須另行論證；但任何立論都有動機，而動機必有其存在價值與所隱喻的意涵。

一、立論者所明述之倫理規範，其價值為何？

檢證結果：台北港營運成敗與否是交通部的核心價值，桃園港興建與否是桃園縣長競選承諾的核心價值(沈榮昌，2003/8/21)。

二、是否隱含其他價值？

檢證結果：正方立論其後所代表的是海運利益團體，反方立論其後所代表的是與海運利益團體對抗的台塑(沈榮昌，2003/11/28)。

三、該項倫理規範是否為人民(或聽眾)所共認、共守？

檢證結果：經濟部樂觀其成，經建會希望台塑讓東鼎與中油自行協商，朱縣長則盼以爭取工商綜合港為最終目標，但現階段以LNG及工業港為主要目標(許玉君，2003/11/28)，均屬理性的倫理論證。

四、是否與其他的倫理與道德規範相對立或衝突？

檢證結果：台塑欲停建大潭電廠回報政府，交通部起初強勢無轉寰餘地。後來電廠還是建，交通部也釋出善意「台北港完全啓運後評估」，均具有政企倫理規範，但交通部仍有「權威」之嫌(如表2-3)。

從上述的謬誤檢證結果，可知「立論兩造」仍勉強算是無謬誤的論述。另可依「ARG 條件」針對上述論證分析結果「政策主張」來做信度檢證。

一、「可受性」檢證：

(一)基於常識判斷、受到質疑時具有充分的答辯能力嗎？

檢證結果：反方代表縣府立論趨弱，變成台塑與交通部在媒體上各說各話，均具說服力，但沒交集，只是引發台塑不滿的批評，兩造均有答辯能力。

(二)基於良好的論證結構，是否有目擊者的證明或具有公信力的專業報告及具邏輯性的必然事實呢？

檢證結果：筆者從 2003 年 8 月到 12 月的各大媒體報導比對後，應屬無誤的可證資訊。

二、「相關性」檢證：

(一)所提出的理由、證據、資訊有利於結論的真嗎？

檢證結果：正反兩造立論理由的差異就在對觀塘港的定位屬性上的認知，證據乃指向交通部曾做過的評估結果則與經濟部及台塑的認知有差距(曾憲文，2003/8/18)，故有利於本例價值評判型論證的結論為真。

(二)所有證據是否緊密扣住議題而加以論述，並未偏離或誤導呢？

檢證結果：港區申設的質與量，都涉及到資源瓜分的問題，都會影響高雄港的爭力。多港政策的素質不良，可能資源被不當瓜分者愈多；若素質高但未策略聯營，亦會使資源分配不均；唯有素質高與配置妥適的聯營競爭策略，才助於高雄港發展，故未偏離或誤導。

### 三、「適當性」檢證：

(一)所提出的理由、證據、資訊於類型上都能符合公眾的期待？

檢證結果：原於類別型論證的反方立論趨強時，還有機會成為政策主張的備選方案；但現在卻不能備選方案，在正反論證時，就被立論依據給封殺了。這與論證結果的政策主張完全不符，故不能符合公眾的期待。

(二)所提出的理由、證據、資訊於數量上都能符合公眾的期待？

檢證結果：理由、證據、資訊於數量上都足夠，惟限於時效而不及備載，從近來媒體觀察「未續塵囂」，顯見政策主張已是塵埃落定，數量上已符合民眾期待。

(三)所提出的理由、證據、資訊於品質上都能符合公眾的期待？

檢證結果：論證品質仍有瑕疵。依 Dunn (1994:128-129)所述價值系絡的形式皆因個人、標準及理想而異，此處的價值評判則屬理想型，故好壞分明而無模糊語意的論述空間，拒「反證理由」於彼岸，亦不能符合公眾對論證的期待。

依上述對政策主張的檢證可知，乃是「人身攻擊」第四項有瑕疵，及「適當性」在類型上及品質上的檢證不合格。然而，目標是既定的，往往超出理性辯論範圍；基此，Dunn (1994)則特別強調價值的立場與事實的基礎，須透過「價值溝通的系絡與形式」(如表 4-4)來建構。

表 4-4 正反兩造對「設置的質與量」價值溝通的系絡與形式比較

系絡	溝通形式	例 證
個人型	價值表達	「依個人偏好選擇」：本例看似王永慶個人偏好，但仍獲得桃園縣政府、經濟部與經建會、廠商等支持；政府是公權力行使機關，故本例非個人型
標準型	價值陳述	「多數民眾屬意的主張」：依圖 4-1 所表達的兩造立論代表兩個不同團體的多數主張，意圖達成的理性共識，故本例較合適以標準型進行論證。
理想型	價值判斷	「全體民眾擁有的權利」：依圖 4-1 所表達的兩造立論並非代表全國民眾的主張，顯然論證結果仍有落差，故本例非屬理想型。

資料來源：參自 Dunn (1994:128)，筆者整理

然而，價值的基礎與立場之間將也可能產生衝突，當兩造立論的差異植基於價值假定的不同時，唯一可支撐兩造共識的就是基礎與立場之間的轉換或妥協。據此，筆者選取較能符合本例論證溝通形式的「價值陳述」型論證結構(Dunn, 1994:129)，屬於比較中性的價值進行深入論證分析。

在未進行「價值陳述」論證分析之前，須重新檢視「政策利害關係人」，倘若「價值評判」論證模型的兩造成員的立論不夠明確，可能導致第三類型的謬證，現依前述檢證結果，指出論證指標中最重要的部分：

**【政策利害關係人】**

- 一、政策制定者：行政院
- 二、政策可能受益者：交通部、台北港貨櫃公司(長榮、陽明、萬海)
- 三、政策可能犧牲者：桃園縣政府、台塑、經濟部、經建會

變更理由：原受益者「高雄港」因台北港啓運後「北櫃南運」的貨櫃量減少，若再建觀塘港豈不更少(袁延壽，2003/10/20)，本例甚少涉及高雄港而排除。原受益者「台北港」應明確列入其利益團體所支持正方的價值立場，才能清楚與台塑在競爭市場的白熱化。受益者增列「交通部」意指政策如有變動，則所負政治成敗責任的壓力可想而知。犧牲者增列「經濟部」對責任壓力的範圍，增列「經建會」乃指極力推動的自由貿易港區政策可能受影響。接著進行論證分析(如圖 4-2)，

因變動政策利害關係人之故，所以政策相關資訊不得沿用價值評判型論證的政策主張，必須重回案例背景中篩選資訊。

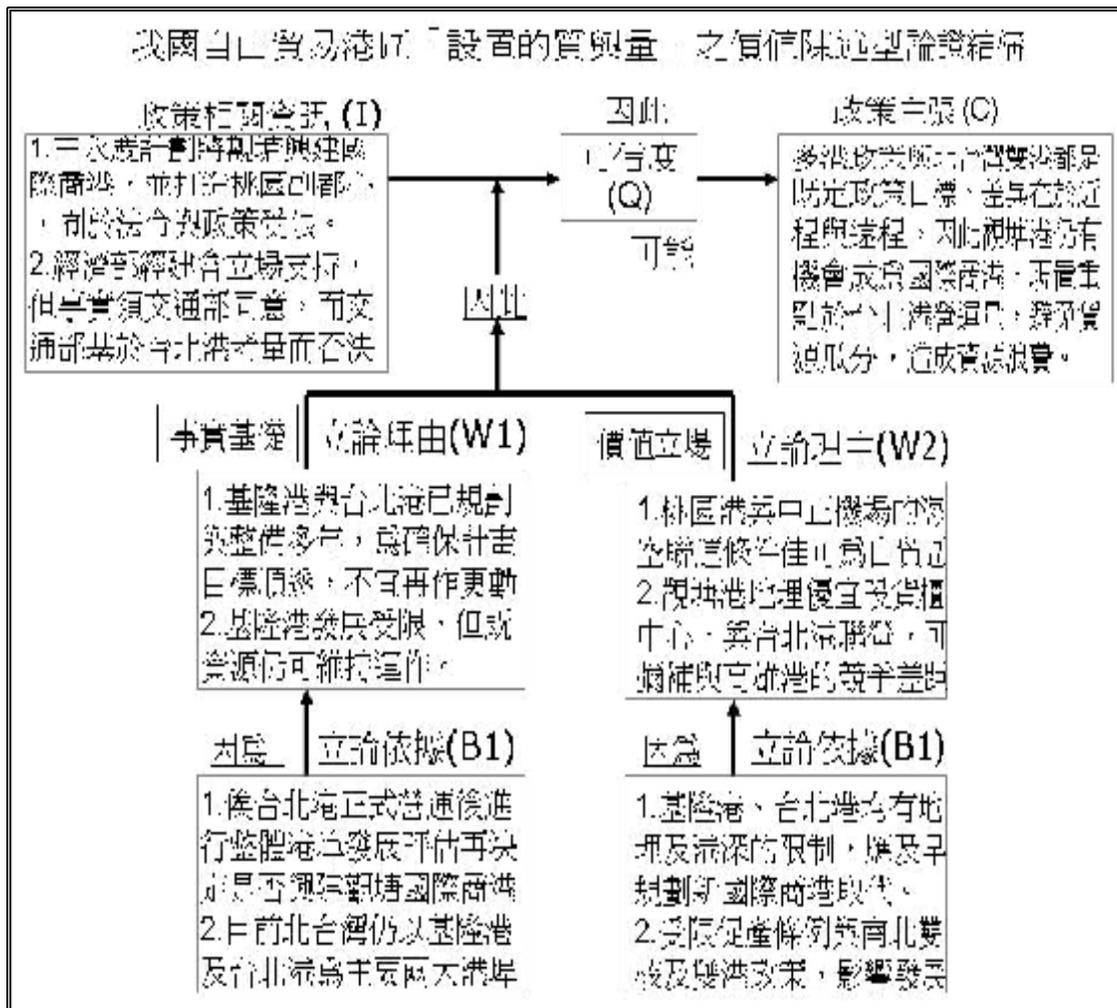


圖 4-2 港區「設置的質與量」之價值陳述型論證結構

資料來源：本研究

就論證的可信度(限定句)而言，從貨主選擇港口主要考量因素來看，兩者均在伯仲之間(謝大偉，2002:6-11)。惟交通部評估乃基於不放棄基隆港的競爭頹勢(王建青等，1992:107-108)之情況下，以規劃十多年的台北港距基隆港較剛動工一年的觀塘工業港為佳，台北港距中正機場與觀塘港所差無幾。如游芳來次長所云：現階段變更計畫的可能性不大，故「極有可能」的政策主張為桃園國際商港近程不興建，遠程則俟評估結果可能興建。

依圖4-2所示的價值陳述型論證結構，兩造提出相輔相成的論證策略，以爭取有利於政策主張的空間，一方採「事實基礎」理由，另一方則採「價值立場」理

由。兩造由強轉弱到融合的論述，都因「力、時、空」因素而轉變，這樣有助於理性共識的論證結果。爰此，從倫理觀點檢證各方的各自表述價值陳述型論證中是否具有「人身攻擊」的可疑之處，若有則不具信度；囿於篇幅限制，筆者僅就前項價值評判之謬誤論證的部分再測，餘則可免。

「人身攻擊」第四項：是否與其他的倫理與道德規範相對立或衝突？

檢證結果：以價值陳述型論證的各自表述方式，並沒有對立與衝突。

三、「適當性」檢證：

(一)所提出的理由、證據、資訊於類型上都能符合公眾的期待？

檢證結果：以價值陳述型論證較能呈現兩造立場與基礎的差異性，立場論述者(台塑)以掌握先機為論，基礎論述者(交通部)則以後動謀定為論，均較能符合公眾期待。

(三)所提出的理由、證據、資訊於品質上都能符合公眾的期待？

檢證結果：無論先機或後動都有交集面的政策主張，就是一個好的論證結果。故品質上符合公眾期待。

我們可以從上述論證結構中發現「擴建桃園觀塘港為自由貿易港」與「維持桃園觀塘港為工業港」的兩造立論的確迥異，但在「力、時、空」系絡環境之影響下，可將互斥性高的立論能透過時間變動來融合；換言之，目前不能解決的問題，可留待未來大家都能接受的論述空間釐清。

現謹就本例「所望目標」、「分析途徑」、「價值陳述」、「價值前提」及「結論」上兩造的差異性進行個案分析(如表 4-5)，可發現政府對於港區規劃案已不願再做出任何更動，以免牽一髮而動全身，認為台塑投資規劃案沒有急迫性需要。政府擔心即將完工的台北港除會受限於基隆港貨櫃量的影響，會不如預期的得好；現台塑規劃桃園觀塘工業港為超大型自由貿易港，雖然立意甚佳，但總有「小雨來得不是時候」之憾，恐將彼此相互抵消競爭力；所以，交通部航政司長林志明才會語重心長地道出「一致對外，莫自相爭」的感言(江睿智，2003/11/28)。

表 4-5 正反兩造對港區「設置的質與量」價值陳述之立論比較

立論比較		立論理由基礎 (實然面)	反證理由基礎 (應然面)
所望目標		北台灣只有雙港「基隆港、台北港」為自由貿易港	北台灣宜增設新規格國際港，以因應未來競爭力需求
分析途徑	事實	基隆港申設自由貿易港區，即將營運；台北港預計 2008 年啓運，2015 全部完工。雙港的貨櫃量可以滿足未來港埠競爭的需求。	台塑集團規劃斥資 1 兆 2600 億元興建國際港、鋼鐵廠、發電廠、相關工業區，及生活服務區，惟受到法令限制及交通部反對，遲遲無法開發。
	價值	海運資源分散恐將影響台北港營運，衝擊到台灣整體經濟發展，不再增設。目前暫緩擴大多港政策的效應。	興建桃園國際商港成為北台灣最大商港，彌補台北港之不足，結合周邊設施開發及中正機場，繁榮大桃園地區副都心
	行動	不同意台塑桃園港規劃案	持續爭取
價值陳述	事實基礎	多港政策危及現階段台北港興建成敗，為避免資源瓜分與內部惡性競競爭，予以限制新建商港。	多港政策是政府既定目標，不宜以法令限制自由競爭的開發，政府不應再投資受限的港埠，對亞太競爭力極為不利。
	價值立場	多港政策仍可成為全球運籌發展計畫的未來目標	觀塘港設大型貨櫃中心供台北港用，兩港聯營有利北台灣
價值前提	大前提	台北港與基隆港為初期規劃的自由貿易港區	北台灣宜建超大級國際商港取代基隆港功能
	小前提	北部海運資源不宜分散或被瓜分，故不贊同桃園港。	基隆港不宜再發展，台北港地理受限，觀塘可設貨櫃中心。
結論		觀塘港現為工業港，不能承擔緩不濟急的風險，而取代台北港及基隆港的地位，俟台北港營運後再重新評估觀塘港興建商港的可能性。	觀塘港最適合成為北台灣第一大商港，只作工業港未免可惜，可開發周邊設施，創造更多的商機與投資環境，未來可與台北港聯營並相輔相成。

資料來源：本研究

由此可證，「價值陳述」所創造出來的政策主張，具有模糊集合的語意概念，在政策論述場域中，為達成理性溝通的共識，以爭取利益極大化的兩造立論之均衡點，所須付出的代價。

雖然，台塑的規劃案可以創造更大的附加價值，但結論是政府仍基於原計畫

不變的原則下予以否決，而不排除未來台北港正式營運再行重估興建桃園港的可行性，為此論證劃下完美的句點。由於 Dunn (1994:168-169)強調進行歸類分析的最有效途徑之一就是「集合思考」，其目的在於「研究集合之間及集合與次集合之間的關係」。所以，「集合」(set)被界定為一個明劃分的「聚合」(collection)，這些聚合是由對象或要素所組成，可透過「范氏圖表」(Venn diagram)加以說明(如圖 4-3)。

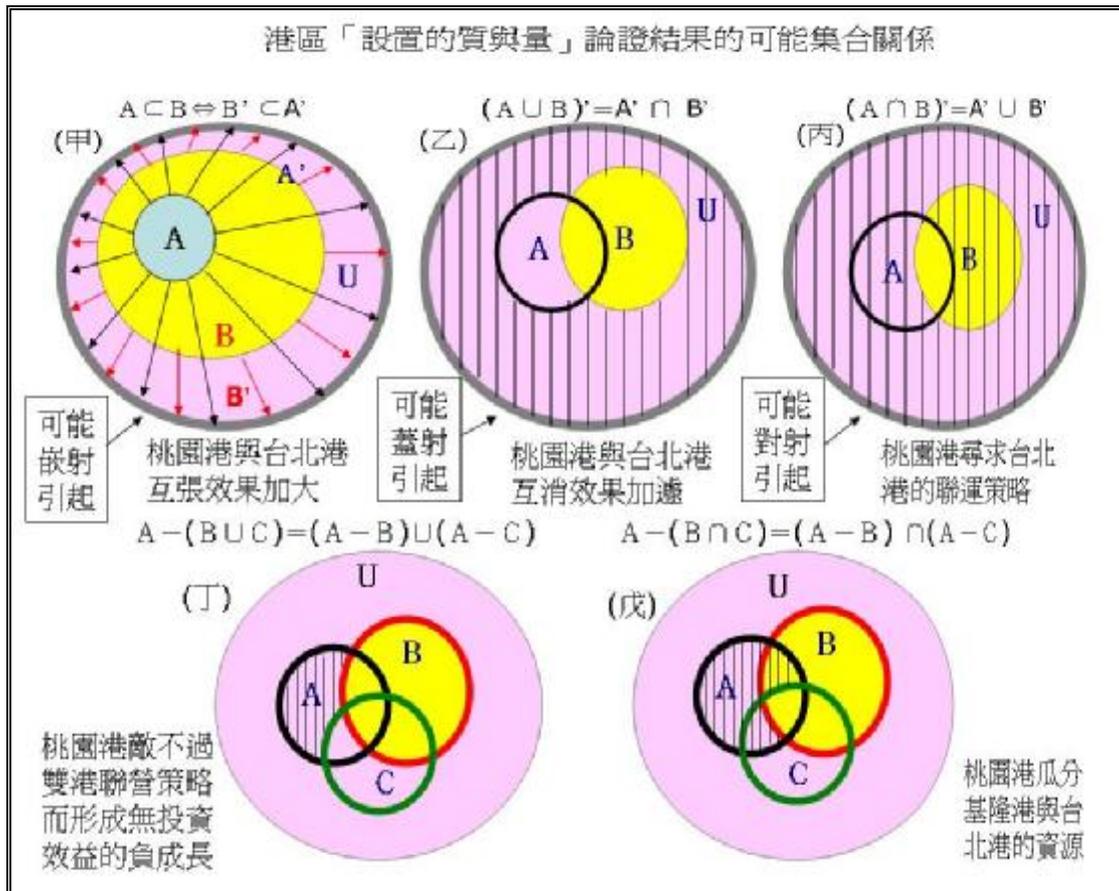


圖 4-3 港區「設置的與量」論證結果的可能集合關係

資料來源：本研究

爰此，從論證集合函數的關係來看，假設以北台灣港埠競爭力為 U 集合，桃園港為 A 集合，台北港為 B 集合，基隆港為 C 集合；那麼，可能出現兩種狀況是可預期的，一是桃園港瓜分基隆港與台北港的資源，二是桃園港敵不過雙港的聯營策略而形成無投資效益的負成長。

若就以台北港與桃園港對北台灣港埠競爭力來比較的話，極有可能出現三種狀況：一是桃園港取代整個台北港的競爭力，兩者互張效果加大；二是桃園港與台北港的惡性競爭，兩者互消效果加遽，導致兩港完全喪失競爭力。前兩者為張

榮發最擔心的問題，亦是交通部最不能接受的問題。三是桃園港尋求與台北港聯運的策略，將競爭風險降至最低，這是最佳的策略，依目前看來可行性似乎很低。

圖 4-3 中(甲)(乙)(丙)所示有關本例的論證結果，涉及的可能函數關係「嵌射」(injective)、「蓋射」(surjective)及「對射」(bijective)，可以運用兩造立論來解析。就嵌射而言，當 A 每項政策主張或營運策略都對應到 B 部分函數時，這意味著桃園港成長快速而取代台北港或為互張的效果；就蓋射而言，當  $B=f(A)$  或擴展到  $A=B$  時，有可能使得兩港產生互消的效果；就對射而言，當 A 只有若干子集對應到 B 的若干子集，並非完全鏡射時，則表示異質性高，同質性低，這樣兩港才有可能進入聯運策略的階段(如圖 4-4)。台塑若想投資興建桃園港，就必須放棄與台北港同質性高的建設，這樣才會有互補的效果，進而達成聯運的雙贏策略。

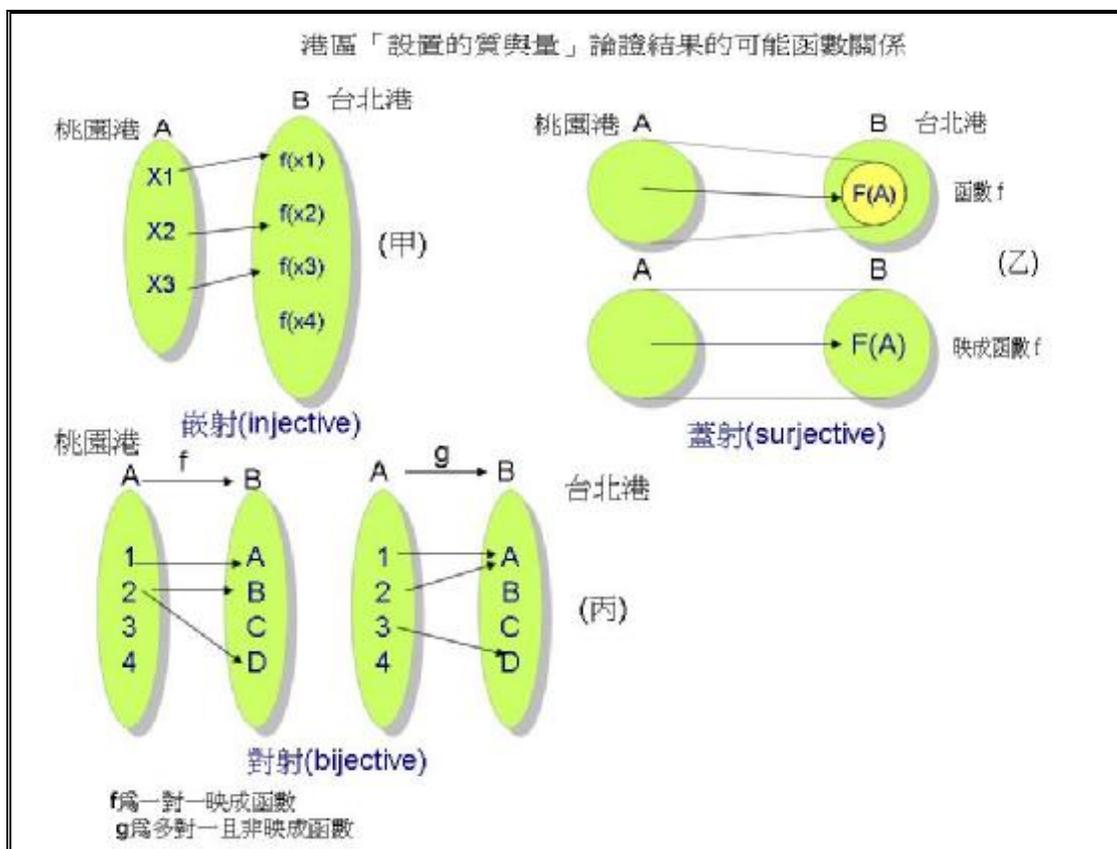


圖 4-4 港區「設置的質與量」論證結果的可能函數關係

資料來源：本研究

從本例最後論證分析的結果來看，倘若多港政策只是以「五海一空」為基礎的話，那就不違背這個前瞻性的邏輯；但是如果未來建立「台灣全島自由港化」

的話，那麼這個價值的基礎就不存在了。但現階段礙於港埠「發展」與「競爭力」之間，須選擇以「競爭力」為主軸的「以質制量」之政策作為，藉以迎頭趕上來自於上海港、深圳港及釜山港的競爭威脅。基於價值的立場可能會跟基礎不同，但沒有基礎又何來所謂的立場呢？政府現階段只能顧及台北港的營運成效，而未來的全島自由港化還是遙不可及。爰此，民主政府很難見得到長期的規劃政策，反而是短期政策的利基能夠立竿見影。

筆者採用合適本例的「外在效度」進行檢證「因果關係的結果概化至其它環境、人或事的程度為何？」(Nachmias, 2000:149-157)，藉以檢視觀塘港與台北港之間價值基礎與立場，對於其它自由貿易港區的遞移性與類化作用。效度檢證結果：論證分析的論據(data)係根據相關文獻中包括前人研究與專家意見，將論據資料於分析過程整理成有用的資訊，再藉由文獻比對後成為可信的證據，透過論證模型的分析得出政策主張，經由兩度論證分析與信度檢證，予以深入解析後獲得的論證結果中可證：麥寮港對台中港的可能衝擊，及台南國際空港對小港機場的影響與資源浪費的後遺症等諸類議題，都與本例雷同。

綜括「效度檢證」來說，從引用「價值評判型論證」而演進到「價值陳述型論證」的分析途徑，使得論證結果在「阻尼作用」之下，產生「正反合」效應的共識論證，而且也得證命題的研究結果，未偏離所欲探討的議題。雖然本例觸及高雄港的部分較少，但就結論概化至高雄港發展的競爭力上，可發現鄰近港埠競爭的問題；況且「北櫃南運」將日趨減少的情況下，高雄港必須重新調整營運策略，找出一條有效的國際行銷路線與擴大服務績效，不能以阻擋其它港埠發展做為挽回全球貨櫃裝卸量排名頹勢的藉口。

## 伍、結論與建議

### 研究結論

港區「設置的質與量」應取得均衡的效益指標，發揮一致對外的競合功能與聯運效益，這樣才能打造自由貿易島區。倘不能以既有港埠資源加以改善，持續長期的港埠發展政策；反而追逐且遙不可及的願景，可能帶給港埠發展又一次來

自於內部的重創，這對亞太港埠競爭力極為不利。因此，現階段中政府採取「以質制量」的政策制定，有助於未來港埠競爭力的提升。

研究發現

(一)從證過程可以得到調節變項中的立論與反證之間的線性關係(如圖 5-1),政策論證要不斷透過不同的結構模型才能得到貼近合理或共識的結論(如圖 5-2)。

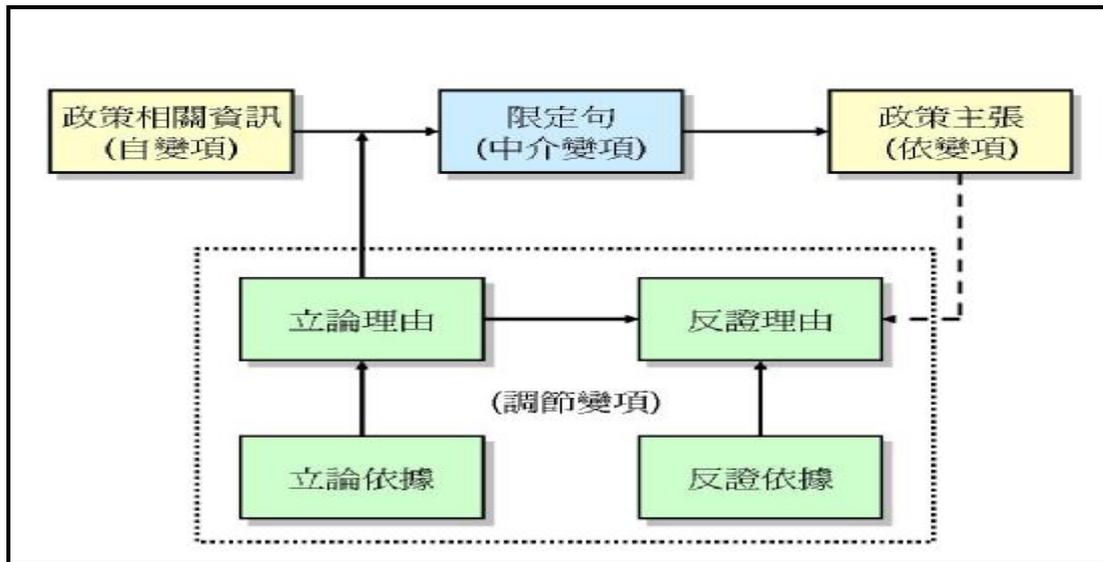


圖 5-1 Dunn 政策論證結構中六元素的變項關係  
資料來源：參考 Dunn (1994:67)及莊立民(2003:100-115)，筆者研繪

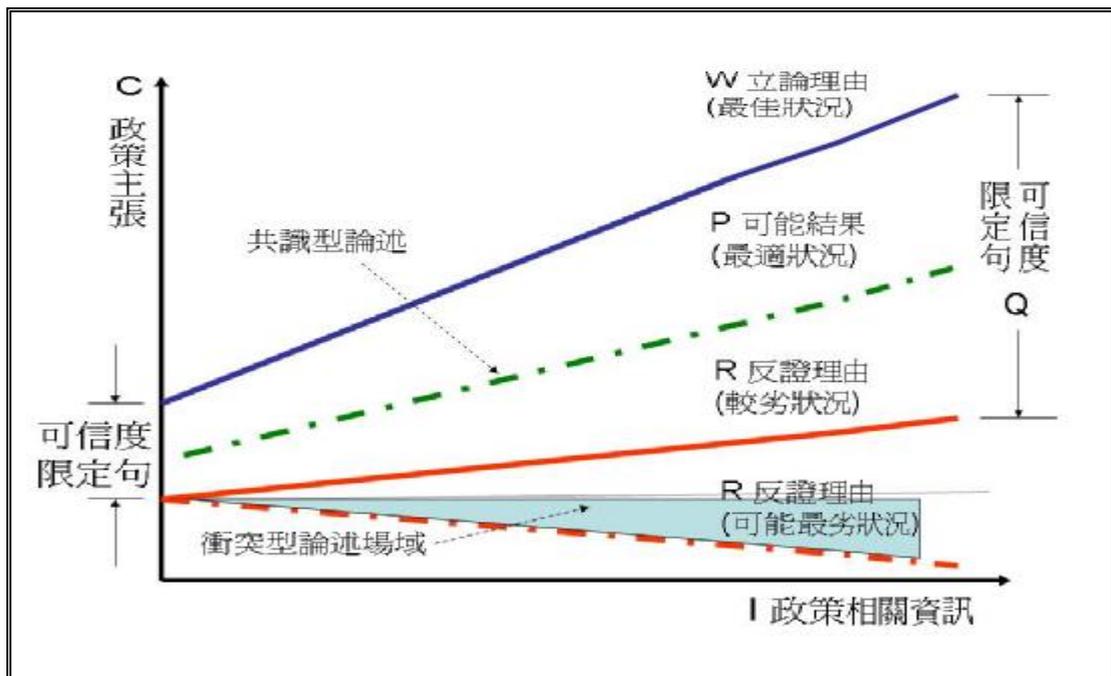


圖 5-2 Dunn 政策論證結構中六元素的調節變項與其他變項關係  
資料來源：參考莊立民(2003:107)及 Dunn (1994:65-70)，筆者研繪

(二)可得一個典型的政策論證方程式  $C = Q \int_{t_0}^{t_1} (\frac{W + R}{2}) Idt$  ，這

說明在政策論證過程中，需考量以政策相關資訊為主的時間變量，從正反立論的調變常數與限定句的係數求得的積分解，所得到的論證結果必為某一時段內的政策主張，用於回溯性分析會較前瞻性分析的效果為佳，秉此概念進行政策論證才具實質的意義。

(三) Dunn 政策論證結構中含有「政策論證模組化」的構念，一是所有政策主張可能成為下一個議題的政策相關資訊，而且這個新議題可能反饋檢視原有的政策相關資訊，透過重複不斷地進行論證的過程，形成一種多證幾次的「阻尼作用」(damping effects)，其目的在產生兩造均能接受的知識主張，這樣才具合理性共識。二是阻尼作用可與圖 5-2 整合成共識型論證結構(如圖 5-3)，當政策主張成為政策倡導時，可能會受到環境系絡影響，加大正反兩造立論的間距，仍須透過政策對話、辯論、談判等針對公共議題的反饋模式來取得雙贏的局面與共識的主張。

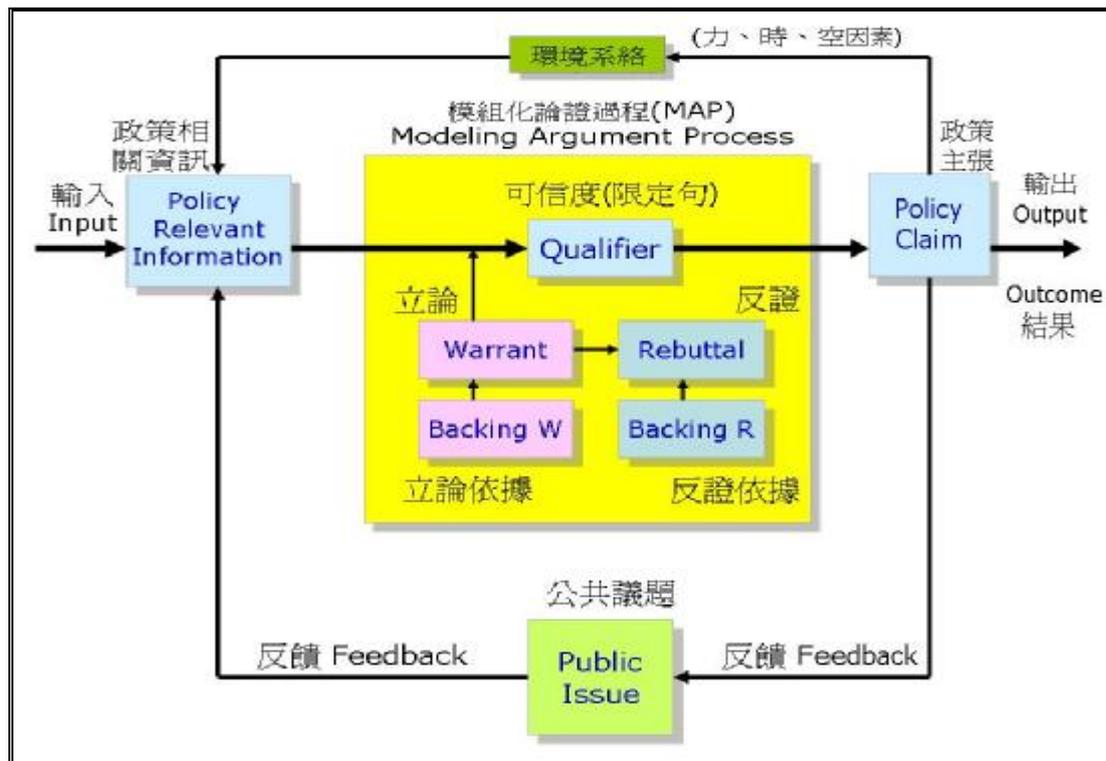


圖 5-3 Dunn 政策論證結構的系統理論

資料來源：參考吳定(2003b:13,16)、卜正珉(2003:16-17; 64-67)，筆者研繪

(四)在政策制定過程中的政策行銷或倡導，都會產生反對者，這正與電磁學中的「冷次定律」<sup>3</sup>相呼應。因此，正方立論愈強則反方駁斥愈強，就算權威型論證中的立論可駁反證，但並不表示沒有其它模型足以提供可用的論證達成合理的知識主張，除非捨棄民主行政。那麼，為尋求 MacRae、Dryzek、Fischer 及 Forester 的共識論證，政策制定過程宜採取漸進或滿意決策途徑，這樣在政策合法化中的政策論證過程，才能有效地找出共識主張。

#### 研究限制

- (一)自由貿易港區甫於 2004 年 9 月 30 日開始紛紛運作，難以見著運作問題是於立法階段所預測得到的，僅能既有可用資訊進行分析；
- (二)自由貿易港區設置管理條例的立法過程中，除了外勞政策及市港合一之外的相關議題討論充分不足，僅能以既有所收集到的可用資訊做為分析的證據；
- (三)Dunn 的政策論證結構不易進行量化分析，僅能以既有的統計分析結果做為論證過程中的比對與解釋。

#### 政策建議

落實強化「五海一空」自由貿易港的質精措施，期能置重點於新十大建設中的基礎設施改善，整合各項政策目標的執行與評核，並持續前瞻性策略規劃，強化港埠的營運行銷與服務的績效管理；惟政府應秉持既定目標的初衷，及公平、效率及彈性的原則，貫徹執行。

#### 後續研究建議

公共政策科學是一個跨科際領域之多元觀點的研究學問，需要整合質化與量化的研究，就如同將經濟學觀點的效率(投入與產出的關係)植入管理學觀點的效能(實際值與期望值的關係)，成為公共政策制定過程中績效管理的觀點。倘能運用多元分析的合成技術，如將模糊多準則決策模式整合政策論證結構的可信度分析；也就是說，將 Dunn 的政策論證可信度分析與語意變數、模糊集合，及政策論述的

---

<sup>3</sup> 冷次定律：當磁鐵欲進入通電的線圈之中時，必遭極性排斥而需施力置入，電流愈大則斥力愈大；一旦欲將磁鐵從線圈中取出時，又遭極性吸引而需施力移出，電流愈大則吸力愈大。

因果及函數關係，藉以整合論證與論述之運用(如圖 5-5)，可資進行政策議題的關聯性分析，期能創新政策模擬及模組化的一種政策實驗學，供公共政策模擬教學及政策評估之運用。

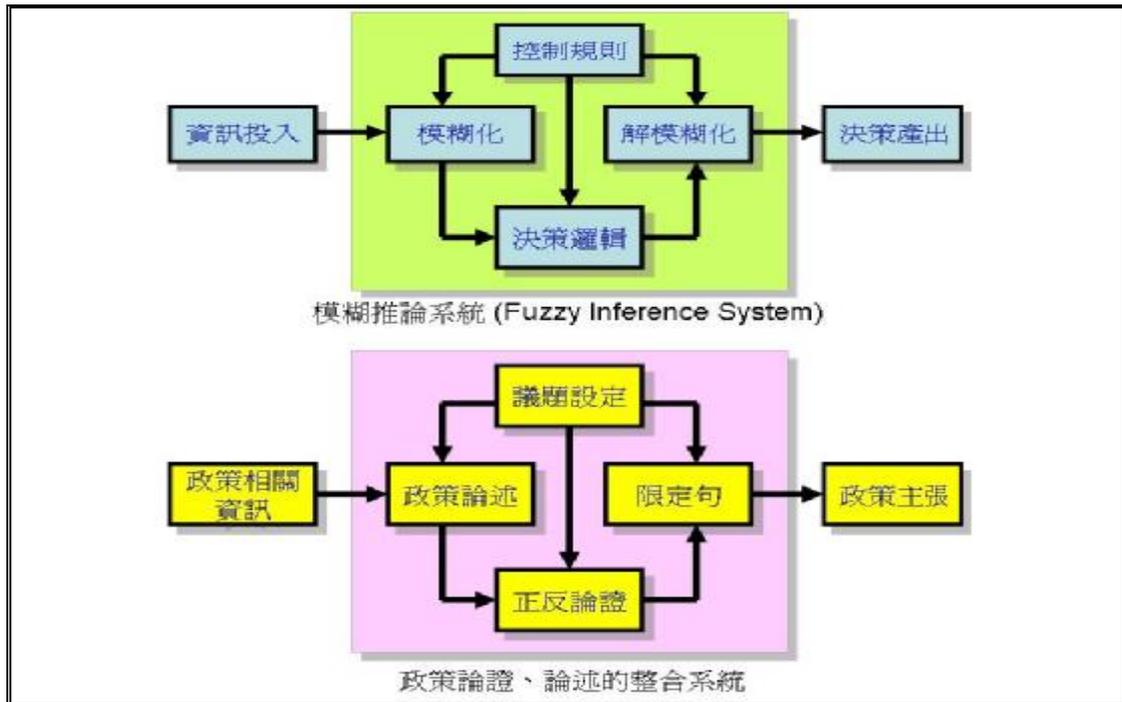


圖 5-5 模糊推論系統與政策論證、論述整合系統之比較  
資料來源：本研究

### 參考書目

中文部分

卜正珉

2003 《公共關係—政府公共議題決策管理》，頁4、16-17、64-67，台北：揚智文化。

王建青、鄧振源、曾國雄

1992 〈台灣北部貨櫃港埠發展之多評準決策分析〉，《港灣技術》，第7期。

王鼎銘、莊立民合譯

2004 《企業研究方法：質化與量化方法之應用》，台北：雙葉書廊。

丘昌泰

2001 《政策分析》，頁389-413，台北：國立空中大學。

江睿智、張佩芬

2003/11/28 〈政府態度兩極化—交通部反對再建新港〉，《工商時報》，第3版。

行政院經濟建設委員會

2003a 〈我國自由貿易港區之規劃及相關國家作法研析報告書〉，  
<http://www.cedi.cepd.gov.tw> (2004年3月1日)。

2003b 〈自由貿易港區設置管理條例簡報〉，<http://www.cedi.cepd.gov.tw> (2004年7月1日)。

2003c 〈申設成爲自由貿易港區與港區事業設立之應備要件〉，  
<http://www.cedi.cepd.gov.tw> (2004年7月1日)。

2003d 〈自由貿易港區之規劃與實踐〉，<http://www.cedi.cepd.gov.tw> (2004年7月1日)。

2003e 〈自由貿易港區設置管理辦法〉，<http://www.cedi.cepd.gov.tw> (2004年7月1日)。

2004a 〈自由貿易港區規劃簡報〉，<http://www.cedi.cepd.gov.tw> (2004年10月1日)。

2004b 〈自由貿易港區 Q&A〉，<http://www.cedi.cepd.gov.tw> (2004年10月1日)。

余致力、郭昱瑩、陳敦源

2001 《公共政策分析的理論與實務》，台北：韋伯文化。

吳定

2003a 《公共政策辭典》，台北：五南圖書。

2003b 《政策管理》，台北：聯經。

2003c 《公共政策》，台北：空大。

呂國禎

2003/10/15 〈觀音國際港 王永慶百年戰略 重要一著棋〉、〈台塑集團：爭取政府支持 廖正井：將成立單一窗口協助〉，《工商時報》，第4版。

李尚華

2003/11/28 〈北台灣國際港、台塑加碼擴大北台灣國際港藍圖規模高達1.26兆元〉，《工商時報》，第4版。

沈榮昌

2003/8/21 〈啓動工商港 朱立倫號召群雄〉，《工商時報》，第4版。

2003/11/28 〈北台灣國際港—待解難題不少〉、〈政府態度兩極化—經濟部支持修法解套〉，《工商時報》，第4版。

林文毅

2003 〈台北港整體規劃及未來發展計畫〉，《港灣報導》，第66期。

林淑玲

2003/9/15 〈自由貿易港區可望本週起跑〉、〈搶商機 縣市長衝衝衝〉，《中國時報》，第3版。

李明寰譯

2002 《公共政策分析》，台北：時英出版社。

高美英譯

1999 《研究文獻之回顧與整合》，台北：弘智文化。

航港 EDI 電子週報

2003/10/27 〈94年啟動台北港特定計畫(10/20)〉、〈東鼎爭取觀塘自由貿易港區(10/21)〉，航港 EDI 電子週報第 921024 期，<http://www.mtedi.org.tw> (2004年5月1日)。

袁延壽

2003/10/20 〈台北港特定區計畫 94年啟動〉，《工商時報》，第5版。

張佩芬

2003/8/29 〈台北港磁吸效應—97年南北發威〉、〈游錫堃、蘇貞昌表示：全力支持台北港貨櫃儲運中心BOT案五年內打造雙港計畫〉，《工商時報》，第5版。

2003/10/16 〈交部不同意桃園建商港〉，《工商時報》，第4版。

張欽凱

1997 《政策論證的程序規範與策略》台北：國立台灣大學政治學系，碩士論文。

張璠

2003 〈設置自由貿易港促進經濟發展之探討〉，《經濟情勢暨評論》，第9卷第1期，頁94-122。

許玉君

2003/11/28 〈觀塘港開發解套 經部樂觀其成—但桃園縣府與台塑集團 仍未向中央提報任何計畫〉，《聯合報》，第6版。

許神縣

2001 《台灣國際商港改制對競爭力提昇的探討》台北：國立海洋大學航運管理學系碩士論文。

陳文正、陳中興

2003/11/28 〈桃園國際港規劃投資額1.26兆〉，《自由時報》，第6版。

陳世圯、馮正民、涂維德

2002/10/11 〈雲林麥寮工業專用港轉型發展策略之研究〉，《國政研究報告》，台北：國家政策研究基金會。

2004/7/20 〈推動高雄自由貿易港區及兩岸海運直航之政策評析〉，《國政分析》，台北：國家政策研究基金會。

陳東坡

1996 〈政策分析與論證—兼論理性決策之失〉，《復興崗論文集》第 18 期，頁 149-161。

黃文吉

2003 〈台灣自由島、東方瑞士論〉，《國際物流、自由貿易港與產業發展研討會論文集》，頁 9.1-9.35，台北：中華經濟研究院。

黃玉霖、呂桔誠

2003 〈南北雙核發展方案〉，「台灣經濟戰略研討會」(2.22-23)，台北：中華經濟研究院。

曾憲文

2003/8/18 〈觀塘改商業港 須先解編〉，《工商時報》，第 3 版。

尚榮安譯

2001 《個案研究》(Case Study Research)，Yin, Robert K.原著，陳禹辰校閱，台北：弘智文化。

劉念夏

2002 〈語藝框架與論述策略：兼論第三屆國民大會中『國大虛級化』的修憲論證〉，《國政研究報告》，政治(析)091-012，台北：國家政策研究基金會。

魯炳炎

2003a 〈政策合法化與政策網絡—以我國自由貿易港區政策為例〉，《經社法制論叢》，第 32 期，頁 161-210。

2003b 〈我國工業專用港轉型改制為工商綜合港之公共政策觀點：政策網絡與政策變遷的應用〉，《政治科學論叢》，第 19 期，頁 255-296。

2003c 〈我國設立自由貿易港區之評議〉，《高雄港月刊》，第 17 卷第 3 期，頁 13-14。

謝大偉

2002 《麥寮港開放為工商綜合港對台中港營運影響之研究》新竹：國立交

通大學運輸研究所碩士論文。

英文部分

Damer, T.E.

1987 *Attacking Faulty Reasoning*. Belmont, CA.: Wadsworth Publishing Co.

Dunn, William N.

1993 *Public Reform as Arguments: An Introduction, in The American Turn in Policy Analysis*. (eds.), John Forester and Frank Fischer. Durham, NC: Duke University Press.

1994 *Public Policy Analysis An Introduction*, 2th. University of Pittsburgh, Published by Prentice-Hall, Inc., A Simon and Schuster Company, Englewood Cliffs, N.J. USA.

Fischer, Frank and Forester, John.

1993 *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London: Duke University Press.

Govier, Trudy.

1992 *A Practical Study of Argument*. CA.: Wadsworth Publishing Co.

Majone, G.

1985 *The Uses of Policy Analysis*. Yale University Press, New Haven.

1989 *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press; Michigan: Book Crafter, Inc..

Nachmias, Chava Franfort and Nachmias, David.

2000 *Research Methods in the Social Science*, 6<sup>th</sup>(eds.). Worth Press.

Ziegelmueller, G.; Dause, Charles; Kay, Jack.

1990 *Argumentation: Inquiry and Advocacy*. 2<sup>nd</sup>, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentise-Hall, Inc.

# **An Analysis of Policy Argument for the Quality and Quantity of Our Free Trade Ports and Zones Installation**

By

Hu, Dison<sup>4</sup>

Lu, Bing-Yan<sup>5</sup>

## **Abstract**

Even since ten years, owing to the competitive playing field of Asia-Pacific ports were getting hot. The “Global Logistical Development Program” was issued by the government in 2000, it consisted of a conception what “Mult-Port Policy” (MPP) and “Free Tradilization of Whole Island” (FTWI), try to create high effective and high valuable operation strategy at free ports to turn economic weakness over completely. Under the applicant installation condition of loose management for “Regulations of Installation and Management at Free Port Zone (FPZ)”, exactly made all local government of autonomous county to keep pouring in a frenzy applying for FPZ. It extremely was a risk of possible occurrence to having an impact on inner ill-competition and compulsively distributed resources, and caused effect of installing not to be as well as expectant program. We actually tried to explore government taking port policy what “quantity-limited with quality” with policy argumentative analysis by William Dunn. Policy claim should be completely proven whether it possessed plausible, and to be verified the capability of retrospective policy analysis for the theory of policy argument.

**Keywords:** MPP; FTWI; FPZ; Policy Argument.

19,897

---

<sup>4</sup> Hu, Dison. Alumnus of the Public Policy Institute of the National Dong Hwa University.

<sup>5</sup> Lu, Bing-Yan. Assistant Professor of the Public Policy Institute of the National Dong Hwa University.