

高雄港自由貿易港區之產業引進政策論證分析

Industrial Introduction Policy of Kaohsiung's Free Trade Zone: An Argumentative Analysis

胡滌生 Dison Hu¹

魯炳炎 Bing-Yan Lu²

摘要

本文運用 William Dunn 政策論證模型進行高雄港自由貿易港區「產業引進 - 廠商投資意願」政策之論證分析，藉由「鑑古知今」的回溯性政策分析，探討政策目標、事實、價值等應然面與實然面之主客論證的基礎及立場，供政策研究或政策制定之參考。

本文的研究命題為「政府對於高雄港自由貿易港區之產業引進政策，採取『政策主導企業活動』的政策制定，有助於未來港埠競爭力的提升」，分析結果顯示，政府在制定執行自由貿易港區政策時，應該依據廠商投資意願之評估準則，強化港埠的人流、物流、金流以及資訊流，才能夠有助於未來港埠競爭力的提升。惟政府對於國家整體經濟發展與海運政策的資源整合，須具備長期性的前瞻規劃，更應配合政府改造工程，落實自由貿易港區的產業引進與提昇港埠競爭力之良法美意。

關鍵字：政策論證；高雄港；自由貿易港區；港埠競爭力

Abstract

The policy argument model from William Dunn which is utilized for performing argumentative analysis approach as an example of the Free Trade Zone at Kaohsiung (FTZK) concerning “industrial introduction with enterprise investment intention” on this article, it's fully applied a retrospective policy analysis as “Know-How Throughout the Ages”, explores specified basis and stance of objective-subjective argument for both “what it is” and “what it should be” aspects of policy target; fact and merit, will be provided to referring for the policy research or policy making.

Having proposition can be especially set what “An industrial introduction policy of FTZK was adopted the policy making as ‘from government policy leading to enterprise

¹胡滌生為國立東華大學公共行政研究所碩士，現職衛生署玉里醫院專員。

²魯炳炎現為國立東華大學公共行政研究所助理教授。

action', to be useful in promoting next harbor competition". The analysis as result is that regardless of government must effectively strengthens improving measures as for labor resource; administrative efficiency; market scale; shipping density and so on, it might has been promoted coming harbor competition in useful. Whereas, due to integrated resource of whole national economic development and harbor policy from government, which must be possessed perspective planning for a long term, excepts to a consideration of ruling part's benefit, reinforces to administrative performance of existing organization, and extremely executes it.

The following three kinds of research appearance sprawl onto policy argument theory. First, continuously leverages homogeneous and heterogeneous argument models to progress proven test to obtain plausible outcome or consensus of claim. Second, owing to time diversified from policy stakeholder reassemble, the argument model actually follows up to change by timing. Third, the qualifier shall be having access to questionnaire analytic outcome from relevant literature to be collected absolutely, and expresses to the strength of a policy claim.

Keywords: Free Trade Zone, Policy Argument, Port of Kaohsiung, Port

壹、前言

近年來企業全球運籌管理(Global Logistics Management)發展快速，國際貿易活動因全球化佈局，降低整個供應鏈(supply chain)的庫存量、營運成本、耗費時間、潛在成本、風險及危機(賴宣名，2002:21)；這已使得原料、產品、人力、技術、倉儲、運輸及配送(distribution)都可以在不同的國家緊密串聯的進行，以達成整體營運與低廉有效的最適資源配置狀態(王明仁，2003:4-2)。政府積極推動自由貿易港區的劃設編定，以創造物流轉運及高附加價值加工的利基，提升台灣的國際競爭力，並實現全球運籌中心的政策目標(魯炳炎，2003:13-14)。

高雄港自從2005年1月1日起啓運自由貿易港區以來，行政院經建會規劃的四大機能³之中的產業引進政策，似乎對於廠商投資意願之提昇作用有限。做為產業引進政策的第一步「吸引廠商投資意願」並無法有效實現，此問題的呈現除了既有的境外航運中心足以取代更大的功能之外，主要仍在於政府政策企圖主導企業活動，法令鬆綁狀況不如預期來得好，從而喪失政策的靈活度和時效性，使得廠商裹足不前，進而錯失產業引進之商機。基此，自由貿易港區營運之成敗關鍵，

³ 四大機能：產業引進(資訊流，包括自主管理與單一窗口)、租稅優惠(物流)、資金流通(金流)、勞動條件(人流)。

產業引進政策應是營運績效之重要指標，而廠商投資的意願即為產業引進政策之問題核心，也是提升港埠競爭力的主要政策議題。

本文運用 William N. Dunn 的政策論證方式進行高雄港自由貿易港區「產業引進—廠商投資意願」政策之論證分析，有別於傳統的決策分析途徑(如決策樹)，此乃透過既往的正反兩造「主客辯證」之論證模式，為政策主張檢證出合理性的解釋。這需藉由「鑑古知今」的回溯性政策分析，探討政策目標、事實、價值等應然面與實然面之主客論證的基礎及立場，俾供政策研究或政策制定之參考。爰此，筆者試以「政府對於高雄港自由貿易港區之產業引進政策，採取『政策主導企業活動』的政策制定，有助於未來港埠競爭力的提升。」做為研究命題，進行政經環境因素的論證分析。

貳、政策論證之文獻回顧

政策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、以及辯證的模式，以達成共識主張。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(胡滌生，2005:56)，另從 Dunn 對政策分析的見解來探討論證元素、結構方式以及相關信度之檢證。

Dunn (1994)以 Toulmin 所修改的三段論法(syllogism)為基礎，加上法律隱喻術(jurisprudential metaphor)的運用(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)，茲概述如下。

所謂「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，2003a: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，以進一步對深層的假定進行論證分析(Dunn, 1994:67)，並用合理的證據支持立論理由，達到證實論證內容之作用(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以及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，2003a:219)。「可

信度」(Qualifier)則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「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)的八種不同論證方式(如表 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方式。由於本文案例論證分析選用「分析重心型論證」及「權威型論證」模型，因限於篇幅故本文僅對此兩種類型進行闡述。

表 1 William N. Dunn 的政策論證結構方式

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

所謂的「分析重心型論證」(Analycentric Mode)，其政策主張以方法為論證基礎，對於假定資訊所採用的方法或法則是具有效度的，就可能會被轉化主張(Dunn, 1994:101)。政策分析者常運用高度精緻化的分析工具做為政策主張與資訊的基礎，係根據他所選擇使用的方法或規則的可靠性(吳定，2003b:235)。這類分析工具取決於政策分析的論證資料經由數學模擬、時間序列分析、系統分析、作業研究，及經濟學分析等論證結果，限定句以可能性(probably)的主張來表示(Dunn, 1994:110)。

就分析重心型論證的結構而論，若有非偏移性的政策偏好之選擇也是可以接受的，倘若有違反倫理原則的論證結果，一樣可以被其他新的論證結構給取代(MacRae, 1979:107)。若用一些特殊方法得到的選擇結果，必然會優於那些沒有運用方法的結果，亦即可行度高的結果必定與運用不同方法之間有著密切的關聯性(Bower, 1968:106)，由是可知：亦可運用權威、直觀、實用、解釋，及價值評判等論證方式進行政策分析來挑戰分析重心型論證所得之結果(Dunn, 1994:112)。

就「權威型論證」(Authoritative Mode)而言，其政策主張以「權威」為論證基礎，指政策分析過程中的政策相關資訊係以政策分析者、決策者或反對者，利用本身基於在社會上的成就或尊榮，所產生擁有被人信任的權威地位而做為論證資訊可信度之基礎(吳定，2003b:235)，此種權威因而包括專業權威和政治權威。政策相關資訊是由事實報導或意見表達所組成，立論主要功能在於強調資訊來源的可信度，限定句以可能性的主張來表示，通常只是重述已獲立論所確認的資訊(Dunn, 1994:100,101-103)。

Dunn(1994:104)認為「權威型論證」與「分析重心型論證」在概念上是相反的，權威型論證中的「方法」扮演十分邊緣的角色，「方法」論證可能會影響資訊表達的方式，如政府報告、專家評估等等所呈現的資訊，但都不會影響權威型論證的可信度。根據 Dunn 政策論證的八種方式(如圖 1)，權威型、分析重心型、解釋型、價值評判型等四種論證同屬 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之反證依據(B1 型)，倒是權威型論證僅有反證理由而無反證依據(B2 型) (胡滌生，2005:76)。其餘相關論證方式部分，囿於篇幅，請對照表 1 來觀察圖 1。

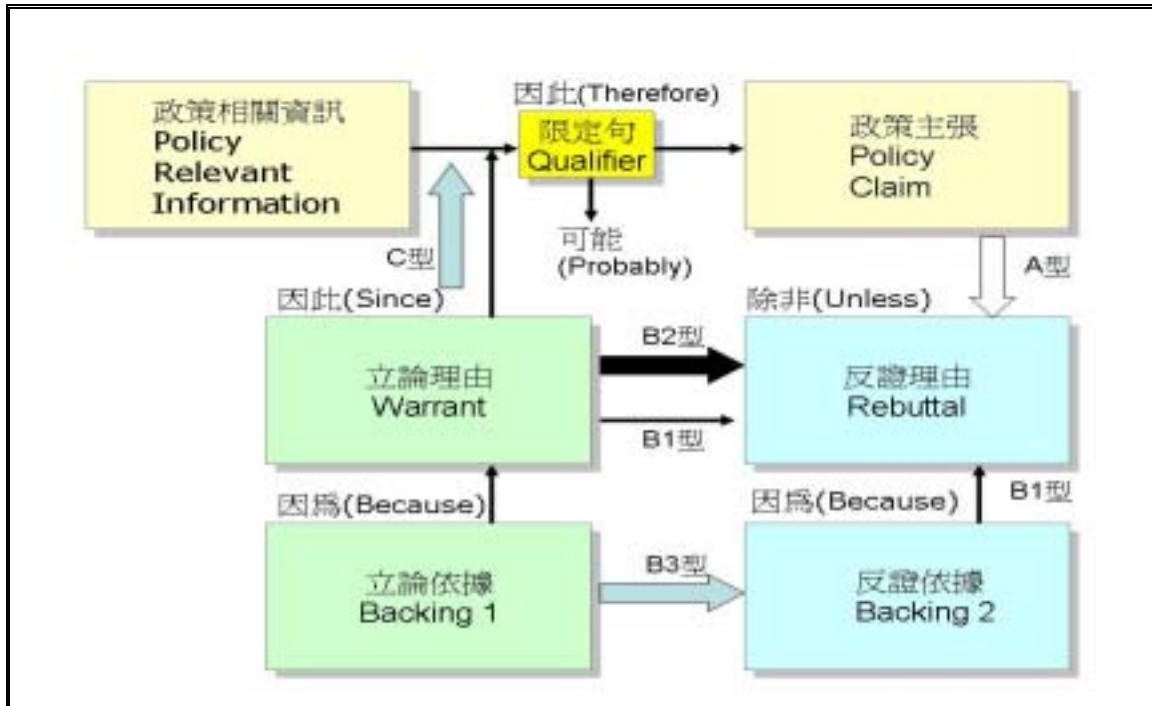


圖 1 Dunn 政策論證結構的基本方式

資料來源：Dunn (1994:67; 103-125)

筆者認為，上述八種方式其實可以交互運用，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能夠達到最佳的說服效果(劉念夏，2002)。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，而本文分析只運用到權威及方法，故在此摘述如表 2 所示。

表 2 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
邏輯面向 (Logos)	方法	<ol style="list-style-type: none"> 1. 是否為學術界所公認及信賴或接受？ 2. 不同的解釋方式是否改變立論主張？ 3. 若選用不同的方法與原則時，解釋的效果是否會衝突？ 	打稻草人 ⁴	ARG 三條件
倫理面向 (Ethos)	權威	<ol style="list-style-type: none"> 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	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之論證，然其具備了三項內涵(Damer, 1987:6; Govier, 1992:67)：

其一是「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。

⁴ 未真正針對議題做識述，而自行設定不相關的論點，然後再加以批駁，以呈現言之鑿理的論述(張欽凱, 1997:117)。

其二是「相關性」(**R**elevance)：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。

其三是「適當性」(**A**dequacy of **G**rounds)：所有前提須提出適當的立論基礎，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，或提出有效的解釋與證明。

準此，本文分析途徑乃揭櫫 Majone (1989) 論證過程之政策分析途徑，他認為「政策論證是政策過程的核心」(Argument is central in all stages of the policy process.)，尤其對於政策分析之方法論、論證過程的觀點、論證分析的評判指標、論證過程的四要素等立論當中，揭櫫所強調結論產生的由來與分析方法，主要目的在防止誤入論證陷阱而產生謬誤結論。總的來說，Dunn 的政策論證方式對於回溯性政策分析較易發揮，本文因而特別對不同論證方式易為人所忽略之相互檢證的分析模式進行探討。

參、高雄港廠商投資意願的案例背景

根據我國「自由貿易港區管理條例」對於「自由貿易港區」的定義是「經行政院核定於國際航空站、國際港口管制區域內；或毗鄰地區劃設管制圍；或與國際航空站、國際港口管制區域間，能運用科技設施進行周延之貨況追蹤系統，並經行政院核定設置管制區域進行國內外商務活動之工業區、加工出口區、科學工業園區或其他區域」(胡滌生，2005:34)。基此，自由貿易港區兼具多元的功能，包括倉儲、轉運、工業性、國際金融中心，及休閒消費等(張璠，2004:101-102)，其主要特點有(經建會，2003)：准許深層增值(重整、加工、製造)、引進商務活動(吸引產業投資，以充分資訊流)、活絡資金流通(金流)、境內關外、港區事業自主管理(免審、免驗、免押運，充分引進產業)、貨物自由流通(優於保稅倉庫的層層限制)、賦稅優惠(免關稅、貨物稅、營業稅、菸酒稅等，以充分物流)、放寬外勞僱用比例(滿足廠商勞動條件，以充分人流)，及行政單一窗口化(提高服務績效)，著眼於「全球佈局、深耕台灣」(張璠，2003:97)。

然而，經建會(2004)對於「自由貿易港區」與「境外航運中心」兩種不同之運作制度的解釋為：自由貿易港區係以「境內關外」的觀念來設計，自由港區內之營運採低度行政管制及高度自主管理，國外貨物與自由港區間、自由港區內、自由港區與自由港區間貨物自由流通，並提供各種優惠措施及簡化行政手續，排除商務活動障礙，惟未納入兩岸直航規劃。境外航運中心是兩岸在未全面三通之權宜做法，尋求彈性運用我區位優勢的務實作法，可直接航行於境外航運中心與大陸地區港口間之外國船舶，可從事轉運大陸地區輸往第三地或第三地輸往大陸地區之貨物，為暫時性之兩岸直航試點(胡滌生，2005:34)。

政府為吸引企業主投資港區事業，根據外國直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)而主張放寬投資額的限制，以利港區初期經營規模性(易建明，2002:55)。港區廠商參與投資的主要誘因，基本上有四個重要的評選分析因素：政經環境因素(含社會層面)、生產因素、成本因素，及基礎建設因素(楊清喬，2003:15-90)。企業主若進行海內外直接投資時為使風險減至最低，一般都會先對有關的目標投資地區或國家做一投資環境的分析評估，而影響企業對外直接投資的因素可能因人或產業特性而異(吳耀昌，2003:164-203)。現就這些因素的實然面(What it is)與應然面(What it should be)之關聯性，列出政府與產業之間論證的立基點，做為探討廠商投資港區意願的分析起點(如表 3 至 6)。

表 3 政府面對廠商評選投資在「政經環境因素」分析的作為與表現

政府作為與表現	應然面的政府作為	實然面的政府表現
政經環境因素(含社會)	<ol style="list-style-type: none"> 1.機場由交通部民航局主管、港埠由交通部航政司下屬各港務局主管、工業港及工業區由經濟部工業局主管、科學園區由國科會主管、加工出口區由經濟部加工出口管理處主管。 2.積極辦理國內外招商、吸引產業投資等優惠措施。 3.積極推動行政法人化與政府組織改造。 4.推動「積極開放及有效管理」政策取代過去的「戒急用忍」 	<ol style="list-style-type: none"> 1.多頭馬車無法整合與分工，各區設置目標與執行結果不同，各區申請流程與時程均不同。 2.沒有具體的科技產業發展政策，政治利益抗爭不斷。 3.受到大陸市場磁吸效應、政策搖擺不定，行政效率差。 4.2006 年大陸政策轉為「積極管理，有效開放」，港埠營運首當其衝，更是雪上加霜。 5.產業外移、供需失衡、價格機能失調、土地使用僵化等問題。

資料來源：筆者整理自楊清喬(2003)、張璠(2003)

表 4 政府面對廠商評選投資在「生產因素」分析的作為與表現

政府作為與表現	應然面的政府作為	實然面的政府表現
生產因素	1.建立敦親睦鄰機制。 2.加強中央與地方合作機制。 3.吸引海內外人才留駐。 4.推動「全球運籌發展」策略、綠色矽島計畫方案、新十大建設，及自由貿易協定等。 5.完成港區條例、金融六法等立法。 6.積極培訓高科技人才研發。 7.擴大就業及市場供需面。 8.規劃產業結構及補充能源。 9.訂定環評政策而降低公害。	1.各區開發方式與優惠措施不同，產業引進大部分重疊。 2.能源供給飽和，科技人才已趨不足，外勞政策緊縮。 3.周邊居住與交通已呈擁塞、投資率下降，產業外移，土地使用僵化。 4.各區內部呈現「紅海」競爭，投資風險提高，廠商投資興趣缺缺。

資料來源：筆者整理自楊清喬(2003)、張璠(2003)

表 5 政府面對廠商評選投資在「成本因素」分析的作為與表現

政府作為與表現	應然面的政府作為	實然面的政府表現
成本因素	1.推動企業借貸及融資優惠措施。 2.推動自由貿易港區的優惠租稅、通關便捷、加工轉運等免驗、免稅、免費措施。 3.優惠能源、提供倉儲、獎勵投資優惠，以降低土地成本與運輸成本為考量。	1.僅有工業區課稅而與保稅標準不同、收費標準完全不同，2.產業外移、供需失衡、價格機能失調，以致投資風險增高。 3.港區部分的招商情況，仍有多家航商退出而轉至上海、深圳或香港。

資料來源：筆者整理自楊清喬(2003)、張璠(2003)

表 6 政府面對廠商評選投資在「基礎建設因素」分析的作為與表現

政府作為與表現	應然面的政府作為	實然面的政府表現
基礎建設因素	1.所需能源充足無虞。 2.重整工業區土地使用及處理閒置工業區用地。 3.港區申設 30 公頃以上，聯外道路 30 米以上等內陸及海空聯運的整體規劃。 4.推動行政法人使港務局改組掌理港區營運。	1.兩岸貨運便捷化政策限一天僅一航次，事權不統一而任務同調。 2.通關部分仍有問題，作業效率待釐清。 3.公共設施正擴大興建中、金融體系與商業系統營運尚待評估，充滿不確定性。 4.部分產業外移、供需失衡、土地使用僵化的問題，影響政府對建設規劃決心，或僅以既有港區企業主為主軸，新加入者不多。

資料來源：筆者整理自楊清喬(2003)、張璠(2003)

從政策系統流程的角度來看，投入與產出的不成比例反映在應然面與實然面的落差，受到負相關的影響，廠商投資意願欠佳，說明政府的政策作為與表現出現問題。這同時也凸顯出一個長期以來政府與企業主之間的政策問題：「企業活動在先、政府措施在後」，幾乎所有的政策與法令都是在「原則禁止，例外許可」轉變成「原則許可，例外禁止」(蔡宏明，2003)。由於企業主的決策遠遠超出政府依法行政與階段性目標政策的底線，市場機制就有可能會發生資訊不對稱的現象，洞悉內部消息來源者多存觀望而待商機，大企業主施壓並迫使政府融通而享有資訊之特權，這容易導致市場失靈(吳定，2003b:62-64)。

爰此，何美玥(2003:161-166)針對我國自由貿易港區的設置，提出「協助台商全球佈局，其誘因為租稅減免、土地取得優惠、完善行政服務、協助企業排除投資及營運障礙」的策略，這就是為「如何能夠吸引產業投資」做了最好的詮釋。然而，國家風險與企業報酬常相抵觸，但仍可力求兼籌並顧；就是政府減少或完全避免干預市場，可由國外經驗及政府與企業的角度尋求共識，以確保國家與企業利益(張正銘，2003)。換言之，讓企業主導政策方向，不要使政策主導企業總跟不上腳步，反而成為企業投資的致命傷。

高雄自由貿易港區於 2004 年 3 月 18 日奉行政院核定，高雄港務局隨即 2004 年 4 月開始正式招商，一日之內就有陽明海運等 10 家簽署進駐意願書(王明琴，2004:21)。截至 2005 年初為止，高雄港自由貿易港區雖於 2005 年 1 月 1 日已正式營運，只有 10 家航商及業者進駐，包括 10 家貨櫃航商、3 家倉儲業者及 1 家物流

中心，但正式提出申請的業者就只有 3 家而已(楊文琪等，2005/1/12)。由於招商不順的問題重重，關稅總局與航商之間尚未達成共識，主要是在自由貿易港區申請作業流程較現行作業繁瑣及轉口運輸適用法則未釐清，截至 2005 年 6 月為止僅兩家核准進駐，離高雄港務局設定 2005 年七家進駐的目標仍有差距(陳瓊如，2005/3/30；孫仲文，2005/6/3)。立法院於 2005 年 6 月 2 日公聽會中，朝野立委一致表示港區設置條例有必要修正並放寬限制，諸如：本、原、外勞工比例限制；勞工薪資應與勞基法脫鉤；營業稅高於鄰國；通關作業不符需求等。除高雄港外，其餘港區招商情況更差(楊文琪等，2005/6/2)。

綜上而論，廠商投資意願如此低落，其主要原因在於政經環境的條件不足，均受到產業外移與市場經濟規模不足、供需失衡與價格機能失調、土地僵化、勞力資源設限與外勞政策緊縮、政策搖擺與政府績效不佳、航班密集度與「積極管理」等問題之影響。這在在顯示政府主導企業活動的政策未必符合廠商的期待，經建會歷時兩年半的規劃至條例頒行，迄今又過了三年，招商狀況欠佳，顯見港埠競爭力並未因而提昇。此一情勢發展正符合本文就政府與企業的互動關係與立論基礎，可以進行政策論證分析，讓問題本質能變得更清楚一點，以期找出真正的共識點。

肆、產業引進政策之「廠商投資意願」案例分析

依據相關港區「廠商投資意願」的案例背景，及業經整理的資料做為「政策相關資訊」，並參考吳定(2003a:102)對議題來源與背景之指導，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7及表8)做為論證分析之準據，從兩表的分析環境與論證指標內容來看，正方立論由政策制定者與政策可能受益者(執政黨、少數企業等)所組成，反方反證則由政策可能犧牲者(一般航商、多數國內外企業等)組成。故在政策問題被分解時，其所構成部分則提供一個比較與選擇的基礎，選出最適的替選方案(李明寰譯，2002:150)。

表 7 港區「廠商投資意願」政策利害關係人與內外部環境分析

經濟結構面分析重心型論證環境		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	多頭馬車	資源分配權	應變能力差
	受益者	掌控資訊	球員兼裁判	環境創造力	企業主左右
	犧牲者	效率彈性佳	投資成本高	行銷策略佳	競爭力受制

資料來源：本研究

表 8 港區「廠商投資意願」兩造立論與內外部環境論證指標

經濟結構面分析 重心型論證指標	內部環境		外部環境	
	優勢(S)	劣勢(W)	機會(O)	威脅(T)
正方立論 (政策優先)	政策主導權 掌控資訊	多頭馬車 球員兼裁判	資源分配權 環境創造力	應變能力差 企業主左右
反方反證 (企業優先)	效率彈性佳	投資成本高	行銷策略佳	競爭力受制

資料來源：本研究

在動態的產業環境中，SWOT 分析之目的在於：找出機會，在威脅中化危機為轉機，同時評估本身的優劣勢，創造策略資源競爭之優勢，並確認經營的成功關鍵因素，從而掌握競爭優勢(李文雄，2001:14-15)。從表 7 及表 8 可知，政策制定者與政策受益者即合為正方立論，政策犧牲者則為反方反證。主要就反方內部優勢與外部機會部分，乃因有意願的競爭者寡，政府大量挹注預算擴增洲際貨櫃中心，並提供免驗免稅等優惠措施，可能吸引部分物流業或航商採取「以小搏大」及「以空間換取時間」戰術來期待進取港埠市場，擴大國際行銷層面。至於正方內部優勢與外部機會部分，乃因政策資訊主導之優勢，掌控環境創造與資源重分配，而對利益均霑之願景使然。

Dunn (1994:112)指出，分析重心型與權威型、直觀型論證之間亦具有密切的關係，通常後兩者可被視為已獲證實的方法來源，前者則主張以有效的專業之科學方法獲得「理性的」政策決策，故本例宜先採分析重心型政策進行論證分析。現依兩個面向來思考政府政策與企業活動之間的互動關係，一是「先有政府政策才能創造好的企業活動」，二是「先有企業活動才會產生好的政府政策」。那麼，論證分析就須要以分析重心型論證來解析「政府政策與企業活動」的先後次序問題對於廠商投資意願是否會有影響(如圖2)。

高雄港自由貿易港區「產業引進政策」之分析重心型論證結構

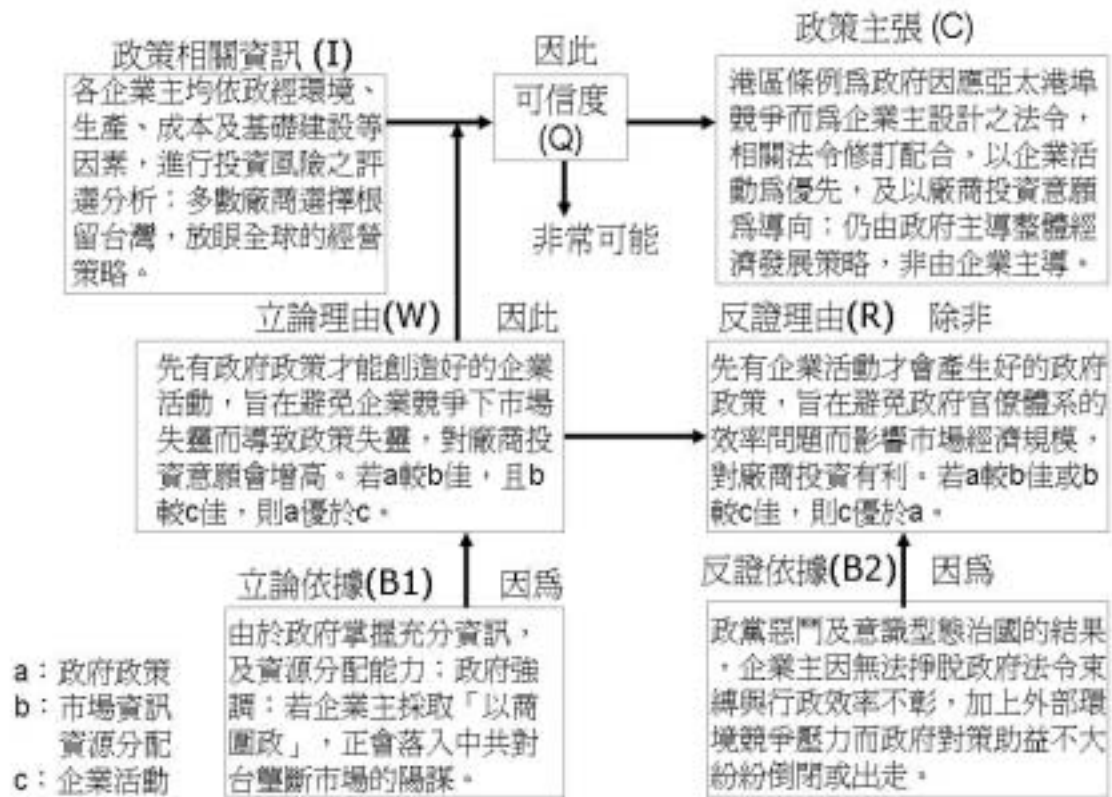


圖 2 自由貿易港區「廠商投資意願」的分析重中心型論證結構

資料來源：本研究

可信度(限定句)：政府在2003年7月23日公布的自由貿易港區設置管理條例共43條，均以企業活動為優先的優惠導向措施，目的在吸引產業投資；至於兩岸直航政策問題(蔡宏明，2003；鄭安國，2003)，以政府立場的理念，並非兩岸直航為唯一加速經濟成長與提升競爭力的出路(王明仁，2003:4.2)。因此，政策資訊產出「政策主張」的語氣之非常可能性趨於合理。

從上示論證結果可以理解，正方立場為「政府充分掌握市場資訊，與扮演資源分配的關角色；若沒有市場資訊與資源，則企業就無法活動或活絡度減少」，反方立場是「政府掌握資訊與資源是沒錯，企業活動需賴市場資訊維生也沒錯，但並不表示政府政策可以干預企業活動」。

至於可信度(限定句)是否為理性論證的範疇，而語氣的強度如何，從楊清喬(2003:49-51)研究高雄港的政治與政策環境因素(如圖3)，筆者整理出本例「可信度」，藉以表達政策主張的合理性。就「政策支持度」對「企業重要性」平均值的落差為0.83，「政策支持度」對「企業重要性」平均值的比重為0.44(3.35/7.53)，

這顯示對於政策主張的可信度出現兩種解釋的可能性，一是「就因為政府政策主導企業活動，才導致這樣的落差與未過半的比重」表示論證結果的可信度為合理，可以Plausible來表示；二是「既然政府政策主導企業活動並不符合多數人民或企業的期待，怎麼還會有這樣的政策主張」表示論證結果的合理度不夠，故可信度不能以Probable表示，只能用Possible來表達。筆者以客觀的選擇前項的合理結果，反映出可信度的檢證效果(胡滌生，2005:233)。

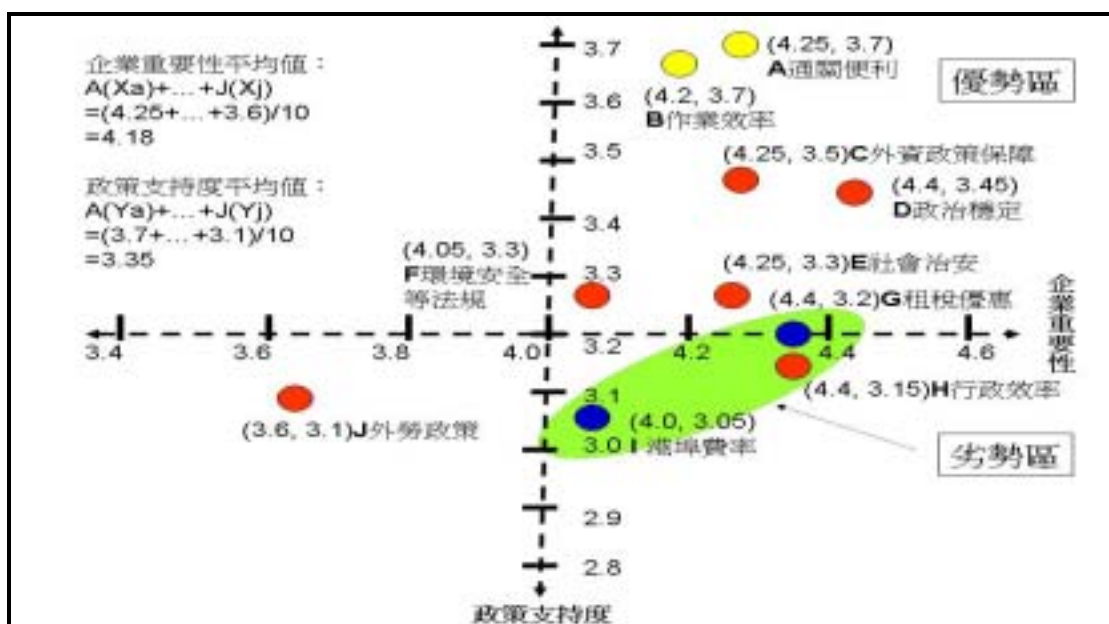


圖 3 對高雄港的政治與政策環境因素影響廠商投資意願之分析結果

資料來源：筆者整理自楊清喬(2003:49-51)

筆者依張欽凱(1997:117)的「方法」檢證方式來檢查分析重心型論證結構是否為「打稻草人」(straw man)之謬誤檢證的一致性信度檢測，此型檢證項目如后：

一、立論者所運用的方法與原則，是否為學界所共認和信賴呢？(若否，則為「打稻草人」)

檢證結果：從行政院經建會(2004)「自由貿易港區規劃與實踐」等資料來看，政府結合了企業環境選評的分析方法是值得信賴的，政府也特別派專家學者遠赴各著名的國際自由貿易港進行實地考察(何俊輝，2003；張新永，2003；謝惠卿，2004)，藉以評估我國港埠的競爭策略，較具有說服力的證據。

二、所選用的方法與原則適用在特定案例時，其解釋方式是否為其他學者所接受呢？(若否，則為「打稻草人」)

檢證結果：分析重心型較為廣泛通用，尤其對於方案優先選擇的排序更佳，本例按前述理由選取此型論證，其客觀性應可接受。

三、不同的解釋方式是否會改變其政策主張呢？(若是，則為「打稻草人」)

檢證結果：由上述圖3對可信度的證明的確有兩種解釋，就事實而言，政策主張是主觀的，符合回溯性政策分析所指涉的已發生的事實；惟不論是否符合人民或企業的期待，第二種解釋就無法滿足以論證來驗證的必要性，故此信度合理。

四、若選用不同的方法與原則，解釋的效果會不會有衝突呢？(若是，則為「打稻草人」)

檢證結果：由表7、表8到圖2來看，政府與企業之間的確卡著市場資訊及資源分配的問題，在量化分析所選取的評量參數或設定的指標，都有可能產生不同的解釋效果；惟在質化分析所選取的是事件陳述的目標、事實、價值與行動，為一種挑戰遞移性推論的論證。兩造當在資訊不完全、或價值與立場有衝突、或多目標競爭的政策配置時，這種普遍選擇法就無法得更好的主張(李明寰譯，2002:152)。倘若有違反倫理原則的論證結果，一樣可以被其他新的論證結構給取代(MacRae, 1979:107)。企業遵守人民所賦予政府行使的公權力，及政府以民意為依歸行使民主治理，符合證證的倫理原則，故這個部分沒有衝突。

五、若選用不同的方法與原則，會導致不同走向的政策主張嗎？(若否，則為「打稻草人」)

檢證結果：若用一些特殊方法得到的選擇結果，必然會優於那些沒有運用方法的結果，亦即可信度高的結果必定與運用不同方法之間有著密切的關聯性(Bower,1968:106)。由是可知：亦可運用權威、直觀、實用、解釋，及價值評判等論證模型進行政策分析來挑戰分析重心型論證所得的結果(Dunn, 1994:112)。本例則可於下一階論證利用「權威」論證來挑戰是否會有不同走向的政策主張，筆者認為本例俟完成「權威」論證分析後，回頭檢視本項信度。

從上述信度檢證結果合於標準，並無謬誤的立論，惟第五項亟須另立「權威型論證結構」分析完成檢視。綜合而論，政府積極主導台灣產業經濟的復甦計畫，主動取得企業經營整體規劃的控制權，經發會的共識就是個明顯的例子。所以，不同的解釋方式仍不會改變政府政策先於企業活動的意圖(孫克難，1999)。但在實務運作中的確有某種程度上的困難，例如：高雄港自由貿易港區2005年正式啓運，港區條例的相關子法均於2003年10月起紛紛倉促增修訂，導致2004年上半年才發

現若干部分有牴觸，於是母法相關條文亦須再送請立法院修正(經建會，2004)。

另依 Govier (1992:63-67)及 Damer (1987:6)以一般論證標準的「ARG 條件」，針對上述論證分析結果的「政策主張」進行信度檢證。

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：政府政策的事實基礎建立於公權力，企業活動的價值立場建立於自由經濟市場機制；一者從政治看經濟，另一者從經濟看政治，論證的充分性足，表示具有答辯能力。

(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：由前段張欽凱的檢證項目第一項可證。

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：依圖 2 所示，資訊(I)部分(自變項)表示各企業主依投資因素分析，仍有多數廠商選擇根留台灣，所以成為政策主張中「以廠商意願為導向、以企業活動為優先」(因變項)的主要依據；證據(B1)中顯示政府的資訊與資源能力，為避免企業主因資訊不足而落入中共圈套卻不自知，此為理由(W1)「政策主導企業，避免市場失靈，創造企業優質環境」(調節變項)的主要論述來源。然而反證(B2)指出政黨惡鬥與意識型態或戒急用忍政策是迫使產業外移的主因，故支持反證(B)由企業活動引導政府建立效率與彈性的好政策(張令慧，2001/8/27)，以免過多政治干預，影響市場經濟規模(孫克難，1998)，這些都對於結論為真的「融合性選擇」之論述極為有利。

(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：依圖 2 的 B1 所示，均有證據來源的出處(蔡英文，2003)，未偏離或誤導高雄港區廠商投資意願的議題。

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：分析因子「政府政策」、「市場資訊與資源分配」、「企業活

動」可用於系統分析的模式，合適此類型論證，為 Dunn 論證結構中最具理性的模式，故符合公眾的期待。

(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：這方面的文獻相當大量，筆者僅就從經濟面向來探討與政治面向有關的廠商投資意願，故符合公眾的期待。

(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：分析重心模型較具理性與邏輯分析方法，能以量化指標來輔助質化推論，正如前項Bower(1968:106)的分析方法論述，都能符合公眾的期待。

未來可預期的是邊做邊修，乃致於政府仍必須與企業主之間達成某種程度上的妥協，並非能完全主導政策凌駕企業活動的作為(張佩芬，2003/8/27)。如果政府循過去模式任由企業活動的自由發展，仍可能導致市場失靈而牽動政府決策失靈的困境，宜摒除過去的「原則禁止，例外許可」的模糊政策作為(蔡宏明，2003)；例如自由貿易港區的兩岸直航政策雖是禁航，但卻在境外航運的貨運便捷化開了一扇方便門(呂雪慧，2003/8/21)。因此，政府仍須以主導政經發展為前提，完成自由貿易港區經營策略。檢證結果：政策主張具有合理度的可能性。

Dunn (1994:110)認為分析重心模式的政策主張主要是由方法及法則所構成，將整體分解成它的基本或構成部分，旨在選出最適的備選方案，應用於廣獲證實的方法來設定政策議程與方向，這個有用的分析就會被採用(Schick, 1977:259)。Bower (1968:104)指出從分析重心模式的理性選擇是有可能的，但必須符合下列三個條件：

第一、 若分析者能列出某項作為的所有結果。

檢證結果：依本例政策主張「政府政策先於企業活動」的最適方案選擇，所產生的結果有：

(一)政府確切取得扮演掌握市場資訊與資源分配的角色。

(二)鬆綁法令與為企業量身打造新法，均以企業活動為優先，以廠商投資意願為導向。

(三)由政府主導整體經濟發展策略，而非企業主導。

第二、 若這些結果的偏好順序具有遞移性(transitive)。

檢證結果：本例原只有兩種選擇，筆者為利於分析重心模式分析，參照Dunn

(1994:110-112)的遞移性說法，依文獻整理並建構兩造立論中的「市場資訊與資源分配」；換言之，如圖2所示：a排序第一，b排序第二，c排序第三。如果是這樣的話，實用型論證也可運用；但Dunn分析重心型論證卻只有兩造立論，而且反證亦不可能成為政策主張的備選方案，於論證階段就會被立論理由推翻。由於分析重心模型的優點在理性的邏輯推論，所以，b為a及c共同爭取的對象，差異只在「資源有限，慾望無窮」的情況之下，b所提供給被分配資源者的市場資訊之多與寡。因此，正方立論是以某種情況不變的條件之下，出現「 $\therefore a > b > c$ ， $\therefore a > c$ 」之「且」的概念；然而，反方立論則可能是某種情況改變，或條件的基礎不同之下，出現「 $\therefore a > b$ ，或 $b > c$ ， $\therefore a > c$ 」之「或」的概念，這樣就會產生遞移性規則的論證。

第三、 若分析能持續一致性標準。

檢證結果：若就a, b, c三項單獨測量相同的「且」與「或」的概念，政府具有資訊與資源的控制權，乃來自於人民合法授予的權利，所以政策成為政府合法取得資訊與資源的手段與工具，藉以支配企業活動，這裡面就具備了「且」的關聯性；換句話說，廠商的價值立場與政府的事實基礎不同點為「三者之間必須具備制衡的作用，否則政府利益極大化的結果，並非民主政治表徵」，廠商多取得一些資訊或資源，就能創造更多的利潤，回饋給政府，並期待政府為廠商創造更多的商機(吳耀昌，2002: 131)，這裡就具備了「或」的關聯性。事實上，本例問題出在「資訊或資源該給誰」的公平與效率原則上，這是另一個研究範疇，於此不作贅述。從前述一致性信度檢證結果，足見本例具一致性標準。

根據上述，立論者的政策主張是基於前瞻性整體規畫的著眼點，及現實狀況下政經環境的衝擊所做的評選方案結果。這個結果可能會因實際運作狀況，而會另有備選二方案的決策模式，俟某些障礙因素消除之後，仍可能會回到備選方案，一致性應為容許度範圍之內，這麼政策主張才有信度。有鑑於「邊做邊修」的可能狀況，乃因對未來競爭策略所預測的概估結果，仍會受到諸變項或因素所改變，並不如預期來得高時，修補作為應會是個好策略；所以，這價值立場會與原先的價值基礎有所微的差異性。

依本例港區「廠商投資意願」的立論比較(如表9)來看，兩者目標「政策與企業活動」之先後的主張完全南轅北轍。就事實而論，政府為避免資金流向對我國有敵意的大陸與本土產業空洞化，積極實施防堵的措施，而不得不祭出這樣的立論主張。然而，企業主則是為歷年來政府政策跟不上產業競爭力的需求，加上行政效率不彰，以及近年來國內政黨紛爭所造成的海運政策延宕(工商時報社論，

2003/11/7)，都導致有心「根留台灣」的企業主紛紛發出「反證」的見解。

表 9 正反兩造對港區「產業引進」政策之立論比較

立論比較		立論理由基礎 (實然面)	反證理由基礎 (應然面)
期望目標		先政策，後企業活動	先企業活動，後政策
分析途徑	事實	產業投資市場過度自由化，資源分配不均；然在大陸市場磁吸效應催化下，台灣產業空洞化，資金流向大陸，可能形成泡沫經濟，導致金融潛在危機。	政府「戒急用忍」及「積極開放、有效管理」的鎖國政策，使台灣產業無法完全打開大陸市場為而向全球進軍。
	價值	政府主導整體產業結構重建，充分利用資源，讓企業主公平蒙利。	創造自由競爭潛力的市場要靠機勢，運用企業管理效能影響政府政策，才能發展經濟。
	行動主張	原則許可，例外禁止	原則禁止，例外許可
價值判斷	基礎	依法行政，政府主導	無法援例，企業主導
	立場	原則保持彈性，通融優惠企業主	配合政策措施，保持協商管道
價值前提	大前提	發揮港區規劃的經濟效益	創造更大的商機
	小前提	港區廠商投資的意願	企業主的自主性管理
結論		港區產業引進由政府主導，才能發揮整體經濟效益。	政府少干預，回歸到自由經濟市場機制下運作的公平競爭。

資料來源：本研究

從表9看來，廠商若要投資港區事業，還必須以政經環境為優先考量，其次考慮港區基礎設施與生產成本，尤其是具備海空聯運系統的港區(吳偉銘，2000；陳光華等，2003)。如果政府涉入過深，對於港埠發展未必見得是好；相對產業少，資金流通就少。初期運作階段政府站在監督與輔導立場，待上軌道後類似民營化

的行政組織就能發揮企業管理的機制功能。然而，論證「價值」的差異則在凱因斯主義與亞當史密斯主義的觀點上。就政府的價值立場來說，以「依法行政，政府主導」排除「無法援例，企業主導」為基礎，以「彈性原則，通融優惠」維持「企業配合之協商管道」的權宜立場，故政策主張為「原則許可，例外禁止」(蔡宏明，2003)，為廠商創造更大的商機，並發揮自由貿易港區設置所預期的經濟價值。在應然面的利基點上，台灣大多的企業主與政府官員都將廠商投資意願歸因於：兩岸的戒急用忍與大陸的磁吸效應之相互對抗，未能回歸到經濟基本面來評估市場大小與推估最適廠商數目等，以免過度競爭，這的確令人隱憂。

假設政府欲以最佳的政經環境、寬鬆又彈性的法令，降低廠商的生產成本等條件不變的兄下，提高廠商駐港投資意願與營運保障，以期創造我國港埠新一波的競爭優勢。筆者則認為，就可從產業引進政策的決策模式(如圖4)來得證。

政府主導自由貿易港區「產業引進」政策的分析模型

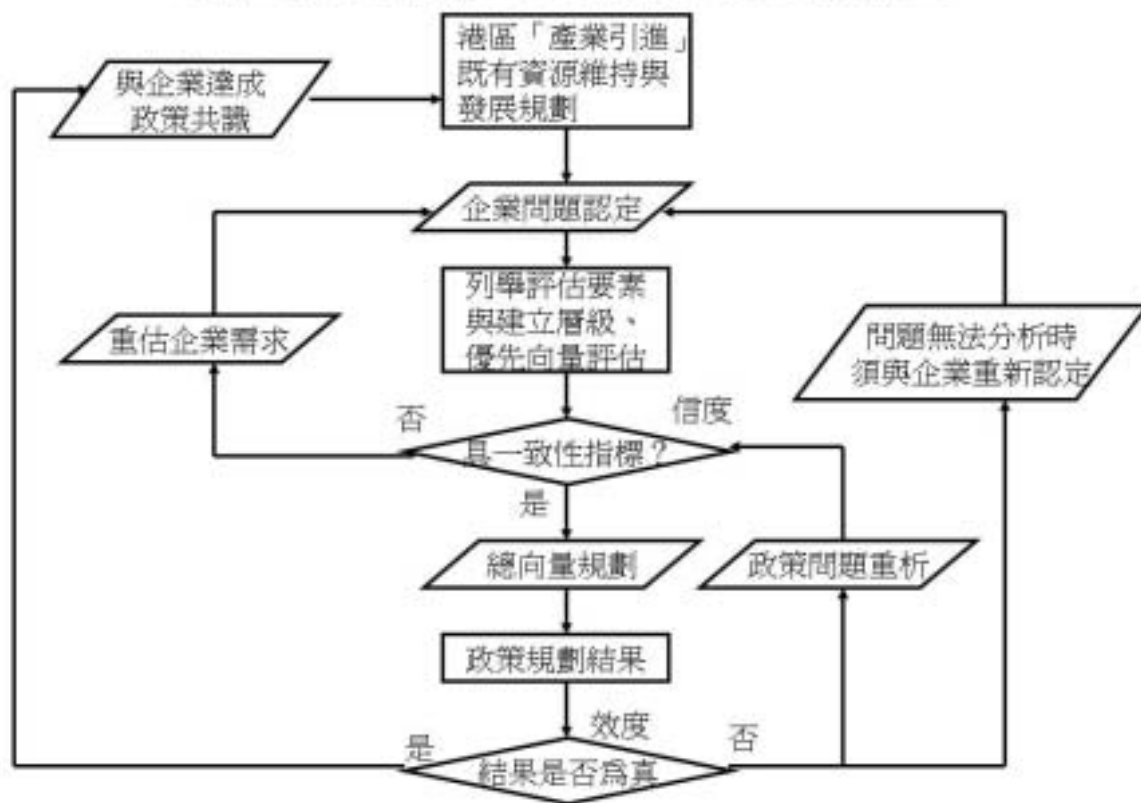


圖 4 政府主導自由貿易港區「產業引進」政策的分析模型

資料來源：參考 Dunn (1994:139)，筆者研究整理

依圖 4 所示，政府參據鄰國與全球最具規模的自由貿易港，檢討我國現行港埠營運缺失，主要在於法令不適用，故以專法管理自由貿易港區，接著擴大港埠

規模，興建洲際貨櫃中心，整合各園區功能，並形成海空聯運網(交通部，2004；陳光華等，2003)。而且，行政績效不彰與作業老化等等因素，都被列入營運目標規劃的評估範圍。準此，亟需建立準則層級概念，評選優先等級之權重的向量值進行專家評估，將量化分析的結果以一致性比率來檢定信度，若不符則是命題假設謬誤，必須重回政策問題再認定。不然，就得繼續進入下一層準則層級，一層又一層的總向量分析，然後會得到評估因素的排序，或所需的評選標準，做為各種資源整合與作業程序的參考(胡滌生，2005:244)。

最後，這個結果必須由效度檢定再確認，是否為所望的分析目標，若不是則重回政策問題再認定，否則回到真實世界中對現況的認知與共識。這種分析重心模型可以進行兩造立論的真偽辨認，亦適用於可行性方案評、最佳方案選評、資源分配評估、成本效益分析、風險評估、績效衡量等(胡滌生，2003:130；李茂興譯2000:567)。這是屬於系統分析的範疇，惟在政策論證分析的過程中，依Dunn(1994)指出任何政策主張都可能需要經由其他多元分析，才能獲得對於政策問題更正確的瞭解。由此可知，分析重心論證方式的反證理由應屬正方論述一環，並無互斥作用，為理性相容之論證。

鑑此，政府的政策若欲先於企業活動，就必須具有完善的評估標準與技術方法，且具有高瞻遠矚的策略目標規劃；這麼一來，才能讓企業跟著政府所制定的政策腳步走，更不會形成「以商圍政」的困境(蔡英文，2003)。但往往執行者與港埠的成員才真正是港區運作的成敗關鍵，問題就在認知上的態度，人員訓練不足，沒有落實考評與替換優質人選，這些都會反映在服務的精神上，這是值得我們深思當前績效服務的問題。這一點也是政府藉以彌補投資環境之不足，及吸引產業投資的不二法門；這樣企業活動才會有可能與政府政策同步，並共同創造有利的競爭優勢(何俊輝，2003；何美玥，2003)。

然而，本例不見得一定要採用分析重心型論證結構，若有非偏移性的政策偏好之選擇也可以接受；但若用一些特殊方法得到的選擇結果，必會優於那些沒有運用方法的結果，亦即可行度高的結果必定與運用不同方法之間有著密切的關聯性(Bower, 1968:106)。由是可知：本例亦可運用權威、直觀、實用、解釋，及價值判斷等論證模型進行政策分析。因此，根據前述另選用「權威型論證」再次分析，以供作再測信度之檢證。假設政策利害關係人不變、議題不變的論證條件下，筆者依Dunn的權威型論證結構繪製如圖5。

高雄港自由貿易港區「產業引進政策」之權威型論證結構

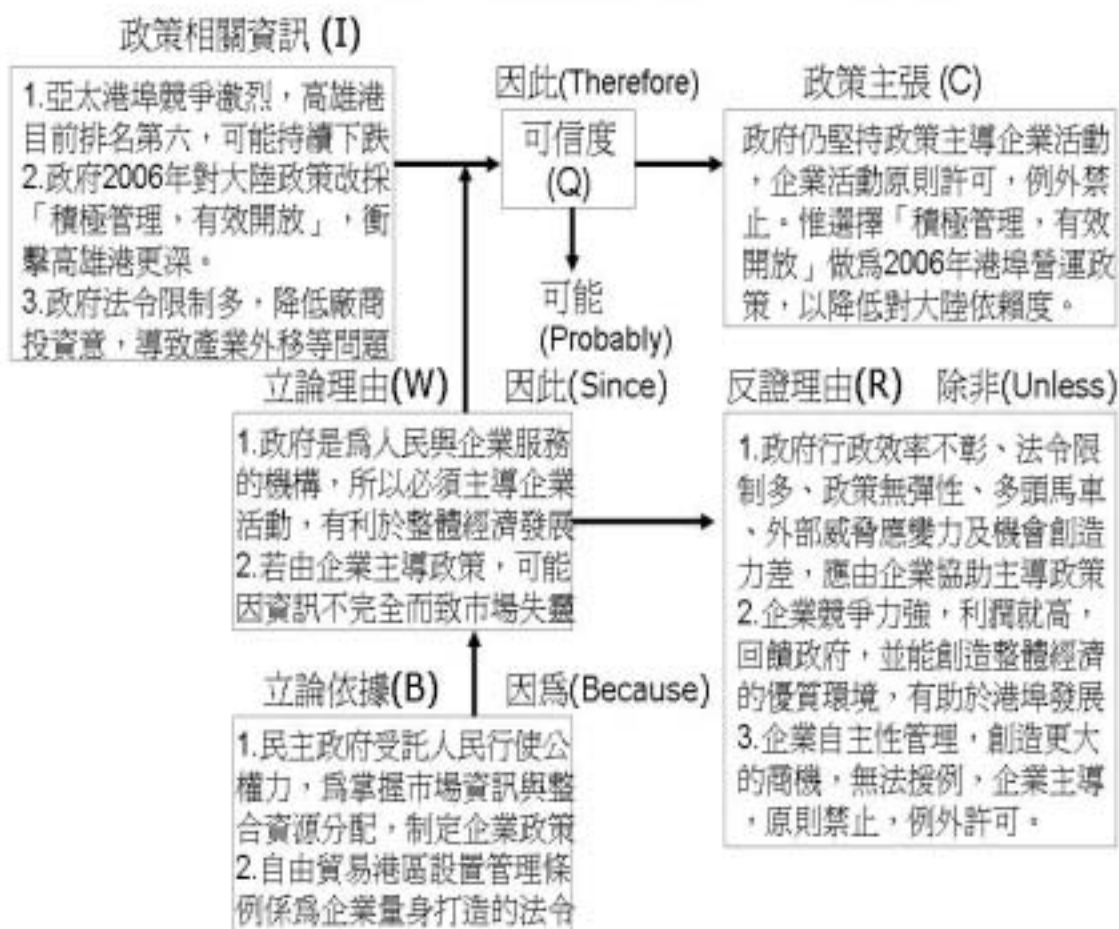


圖 5 港區「廠商投資意願」的權威型論證結構

資料來源：筆者整理自 Dunn (1994:103)

可信度(限定句)：權威型強，其本身的立論就是權威，不管是對或錯，信度可能會比分析重心來得差；因此，限定句用得會比較保守的「可能」而不是分析重心型的「非常可能」。依張欽凱(1997:117)的「權威」檢證方式來檢查權威型論證結構是否為「濫用職權」(using authority instead of evidence)的謬誤檢證，檢證項目如后：

- 一、其賴以進行判斷的資料或文件，是否有藉由最近且充分的管道取得？(若否，則為「濫用職權」)

檢證結果：官方出版品、國內三大平面媒體、碩士論文與期刊(如參考文獻)，資料管道充分取得。

- 二、是否顯示其受過特別的教育、訓練或擁有特別的經驗，因而被認定為權威？(若否，則為「濫用職權」)

檢證結果：政府代表人民行使公權力，且具有專業機構，故謂權威。

- 三、其所表達的見解或判斷，是否真正屬於自己獨到之領域？(若否，則為「濫用職權」)

檢證結果：本例類似以港區「設置的質與量」為例，官方基於整體港埠發展及台北港考量，台塑基於亞太港埠競爭力與桃園地區發展考量。政府政策雖然考驗著專業、前瞻、彈性、效率，但依法行政，不可任由企業過度自主發展；企業投資與商務活動考驗著市場情報蒐集及資源獲得與市場占有率的能力，但自主管理與公平、效率，不可任由政府過度干預自由競爭市場的活動(孫克難，1998; 1999)。反方則是以全國工業總長副秘書長蔡宏明的立論為代表，足見各都有獨到見解。

- 四、是否被相同領域的其他專家判定具權威之適格條件？(若否，則為「濫用職權」)

檢證結果：政府效率是促成組織再造的主要原因，往往政策追不上企業變化的需求。如王永慶的萬言書(呂國禎，2003/8/18)、張榮發批政府毫無海運政策(陳如嬌，2003/11/6；陳彥淳，2003/11/6)、李遠哲對政府政策建言、立委郭正亮抨擊政府沒有兩岸政策並不重視廠商生機等，蔡宏明的立論已包括其中，這種遞移性具有權威的適格條件。

- 五、其過往的表現或成就是否值得尊敬？(若否，則為「濫用職權」)

檢證結果：依上述企業領袖或學者權威代表所言，均值得尊敬。

- 六、在科技日新月異、資訊快速遞變下，現今是否仍然足以信賴？(若否，則為「濫用職權」)

檢證結果：基隆、高雄港自由貿易港區已設立，台中港在 2005 年 10 月設立，但從「廠商投資興趣缺缺，登記申設寥寥無幾」(吳進仁、楊文琪等，2005/1/12)及「近卅家企業有意進駐自由港區、大利多」(戴永強，2003)來看，政府的立論或許發揮權威效應。廠商投資意願大為減低的問題仍在於多頭馬車，可是港區條例已頒行，是否意味著條例仍有模糊地帶，其他相關法令未能充分鬆綁(劉士毅，2003/11/21)，導致航商取消彎靠台灣(張佩芬，2003/7/5)。本例若能持續觀察到台北港正式啓運後，若依然如此，則表示不足以信賴。據此足證，任何論證結果在條件不變的情況之下，需要經過一定時間的考驗，才能證明這項政策主張具有可信度。

針對上述論證分析結果的「政策主張」之「ARG 條件」信度檢證，「可受性」、「相關性」、「適當性」部分均同本例分析重心型論證檢證結果無誤，故此不再重複。而現回到前段「分析重心型論證」之「打稻草人」的謬誤檢證部分第五項，持續檢證分析重心型論證的信度－「若選用不同的方法與原則，會導致不同走向的政策主張嗎？」，事實證明，在措辭上的強度會有差異；換言之，權威型強，其本身的立論就是權威，不管是對或錯；反而，分析重心型可以選用方法，無論是質化或量化，總會類似問卷調查的統計分析而都有等第的結果。爰此，筆者不建議任意嘗試運用權威型論證做為回溯性政策分析，萬一當事人不承認這就是權威，而是依法論法或就事論事，反使分析的結果更趨複雜。至於有關進一步的分析，則與前段的表 9 及圖 4 相同，不再贅述。

就本例的「產業引進」政策而論，目前我國自由貿易港區之設置，仍存在海關管制、貨物追蹤成本、原勞比例與外勞僱用職類等問題，導致並不如預期得好(蘇立立，2003/8/9)。不過，我們可以換個宏觀思維的背景來說，如果就「國際互賴」發展到「全球互賴」(global interdependence)的面向，從「經濟自由主義」(Economic Liberalism)角度分析，現階國際社會所支配國際秩序的建構，乃是與日俱增之全球化趨勢與國際經濟互賴(朱景鵬，2004:17)。

基此，筆者認為，運用國際組織來吸引產業投資，這是各國外交最主要的目的；可是我國長期以來面臨中共不斷在國際上的打壓，導致競爭力受限。因此，港埠發展與自由貿易港區的產業引進政策，宜積極採取非官方性質之民間自發性的組織參與國際事務，至於國際官方組織可從「全球性」、「區域性」、「廣泛性」及「專業性」的對偶矩陣來分類，如聯合國、國際勞工組織、歐盟，及石油輸出國家組織等四類別(朱景鵬，2004:71-90)。倘若我國自由貿易港區營運的行銷策略能夠運用國際組織結合到港埠發展的經濟利益，藉以吸引產業進駐，提高廠商投資意願，必然有助於港埠競爭力之提昇。

然而，政府在港區產業引進政策所扮演的角色極為關鍵，不僅操縱了企業體系的命脈，也凸顯了政府可以操縱市場資訊與資源分配的公平與效率問題。事實上，企業主的總總呼籲，政府也加緊腳步立法修法。所以，把政策與資訊、資源及企業活動相結合，運用公平、效率原則進行篩選，不能保證統統有獎，但要建構出廠商投資意願的有效標的，這樣才有可能對港埠發展產生實質的效益。

依 Dunn 的「分析重心」型論證所指涉的「遞移性」來看，本文所探討的產業引進政策不僅包括「廠商投資意願」，甚至於廠商投資意願之評估準則當中，本文因篇幅所限只討論「政經環境」一項，故須以「外在效度」檢證結果。然而，對於所探討港區內「廠商投資意願」之政經環境因素，則適用於「內在效度」的檢證。

一、外在效度：因果結果概化至其它環境、人或事的程度為何？

效度檢證結果：本例論證分析乃設定於政經環境中一小項，至於對整個投資環境的影響是否具有遞移性，這可從「對高雄港的政治與政策環境因素影響廠商投資意願之分析結果」(如圖 3)的相關因子得知，它們分別隱含於其他的生產條件、成本條件，及基礎建設條件。依表 3 至表 6 所示，政府在應然面的作為可能就是方案一，實然面的作為可能就是方案二，必然成為兩造立論；這些論證指標就可從「高雄港自由貿易港區產業投資環境優劣勢分析」(如表 7)可分析獲得。因此，本例符合外在效度的標準。

二、內在效度：因果關係信賴度(政策相關資訊影響政策主張)的多寡為何？

效度檢證結果：本例論證的爭議點在於高分貝的「政治態度」與「經濟效益」，對應到「政府政策先於企業活動」與「企業活動先於政府政策」的所望目標，均聚焦於「原則許可，例外禁止」與「原則禁止，例外許可」的主張。在權威型論證比較容易呈現出來的是「行與不行」的主張與目標，很難融合其它的主張；但在分析重心型論證就很難呈現出「可以或不可以」的主張與目標，差異就在強弱、多寡與取捨；比如模糊多準則決策技術，就會將各個規格匯集成一個可以接受的標準，據此做為評判的準則。所以，我們不會在分析重心型論證的結果中見到「原則許可，例外禁止」之「零與壹」的邏輯，而是一種融合標準且偏向正方的主張，這是理性的雙贏論述策略，即以爭取主張極大化的制高點。

綜括「效度檢證」來說，從 Dunn (1994)對政策論證理論的指導，引用「權威型論證」來比較兩者的差異性，而且也得證命題的研究結果，並未偏離所欲探討的議題。爰此，分析結果列示於「結論與建議」。

伍、結論與建議

本文的研究結論為：政府在制定執行自由貿易港區政策時，應該依據廠商投資意願之評估準則，強化港埠的人流、物流、金流以及資訊流，才能夠有助於未來港埠競爭力的提升。惟政府對於國家整體經濟發展與海運政策的資源整合，須具備長期性的前瞻規劃，更應配合政府改造工程，落實自由貿易港區的產業引進與提昇港埠競爭力之良法美意。

本文的研究發現有三：第一，政策論證要不斷透過不同的結構模式才能得到貼近合理或共識的結論，一般至少兩次以上；再運用與之同質性高的論證模式可以做為謬誤檢證，再運用與之異質性高的論證模式則可做為尋求共試或貼近合理

的主張。第二，政策論證過程中的政策利害關係人會隨著時間函數重新組合，更有可能因論證模式不同而互易。第三，政策論證結構中，可經由可信度(限定句)以匯集相關文獻所得的問卷分析結果整理成所需的語氣程度，來表達政策主張的強度；其次，分析重心型論證可透過其他同質性論證模式(如權威型)進行謬誤檢證。

本文的研究限制亦有三：第一，高雄自由貿易港區甫於 2005 年 1 月 1 日開始，難以見著運作問題是於立法階段所預測得到的，僅能以既有可用資訊進行分析；第二，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；第三，高雄港自由貿易港區政策相關議題之背景資料不易取得，而完整性不足，僅能以既有所收集到的可用資訊做為分析的證據主體。

筆者認為在政策建議方面，政府對於自由貿易港區「廠商投資意願」的政策制定，應著眼於全球自由貿易區的發展特質，並致力於建構我國自由貿易港區的特殊性，與被需要的程度，可以說是全球經濟貿易對台灣的「依賴度」。無論是國際分工也好，或獨占市場的差異性也好，都應回歸企業經理與經濟基本面來進行。不可過度膨脹民主政治的干預阻力，更不能讓政策倡導的結果終結於政策執行力不足與績效不彰。基此，港埠政策的方向要明確，確定以企業優先為導向的政策，整合政府資源與提昇行政效能，讓企業主及專業主管機構對服務人員進行滿意度評量，以期彌補廠商投資港埠的不利因素。惟政府對於國家整體經濟發展與海運政策的資源整合，仍須具備長期性的前瞻規劃，更應配合政府改造工程，落實自由貿易港區引進產業、提昇港埠競爭力之良法美意。

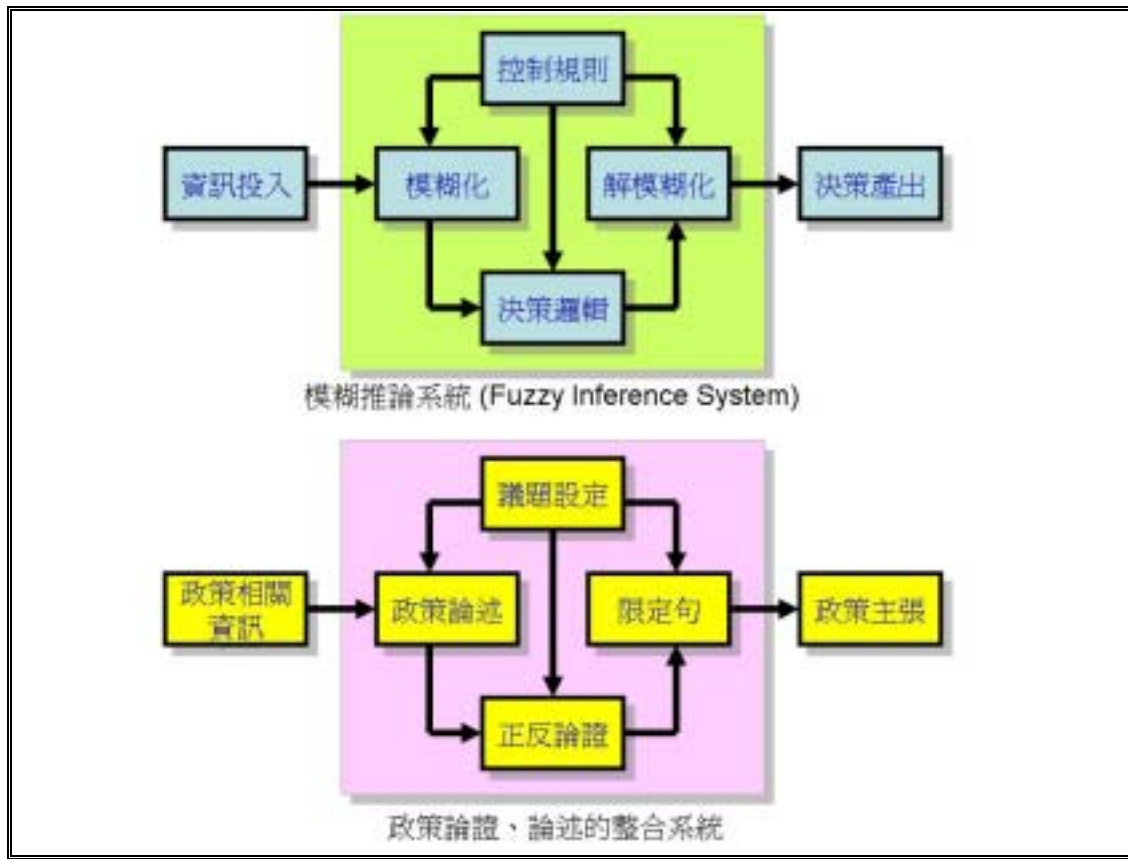


圖 6 模糊推論系統與政策論證、論述整合系統之比較

資料來源：本研究

在後續研究建議方面，筆者認為，政策科學是一個跨科際領域之學門，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)，成為現代的政策管理觀點。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(the analysis of qualifier)與語意變數(linguistic variances)、模糊集合(fuzzy sets)，及政策論述(policy discourse)的因果及函數關係，藉以整合論證與論述之運用(如圖 6)，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，以供公共政策的模擬教學及政策評估運用(胡滌生，2005:296-297)。

參考文獻

1. 工商時報2003/11/7，“強化海運政策增進國家安全與經濟發展”，工商社論，第2版。
2. 王明仁(2003)，“自由貿易港區與國際物流空港之營運整合”，在《國際物流、

- 自由貿易港與產業發展研討會論文集*(2003/6/25-26)，台北：中華經濟研究院，頁 4.2。
3. 王明琴(2004)，“自由貿易港區機制上路廠商運籌全球資源便利”，*電工資訊雜誌*，第162期，頁20-23。
 4. 丘昌泰(2001)，*政策分析*，台北：國立空中大學，頁 389-413。
 5. 立法院(2004)，“各港務局預算審查會議”，*立法院公報*，第93卷第19期，頁 193-215。
 6. 朱景鵬(2004)，*國際組織管理－全球化與區域化之觀點*，台北：聯經。
 7. 行政院交通部(2004)，新十大建設，交通部全球資訊網 (上網日期 2006/01/11)。
 8. 行政院經濟建設委員會(2002)，推動全球運籌發展計畫之規劃與挑戰、我國全球運籌計畫、挑戰 2008 營運計畫、營運總部計畫，<http://www.cedi.cepd.gov.tw>，經建會全球資訊網。
 9. 2003 「我國自由貿易港區之規劃及相關國家作法研析報告書」、「自由貿易港區設置管理條例」、「申設成爲自由貿易港區與港區事業設立之應備要件」、「自由貿易港區之規劃與實踐」、「自由貿易港區設置管理辦法」，經建會全球資訊網。
 10. 2004 「自由貿易港區規劃簡報」、「自由貿易港區 Q&A」，經建會全球資訊網。
 11. 李文雄(2001)，*策略管理：理論實務與診斷分析*，台北：全威圖書。
 12. 何俊輝(2003)，“設立自由貿易港區以創造國際物流發展契機”，*物流新世紀-2003 特輯*，<http://www.talm.org.tw/uploadfile>(上網日期 2005/11/11)；先進國家自由貿易港區考察－荷蘭及德國(92/10/4-92/10/13)，公務人員出國考察報告，國家圖書館網站之政府文獻，<http://www2.ncl.edu.tw> (上網日期 2005/11/11)。
 13. 何美玥(2003)，“全球運籌中心推動之策略研究-兼論自由貿易港法制與推動效益”，*國家政策季刊*，第2卷第2期，頁143-182。
 14. 吳定(2003)，*公共政策*，台北：空大。
 15. 吳定(2003)，*公共政策辭典*，台北：五南。
 16. 吳偉銘(2000)，“高雄港結合小港機場發展海空聯運之可行性分析”，*航運季刊*，第 9 卷第 3 期，頁 1-13。
 17. 吳進仁(2005/1/12)，遠森科 20 日進駐高港自由貿易港區，ETtoday.com 電子新聞網。
 18. 吳耀昌(2002)，“大陸台商回台投資意願關鍵因素之探索性研究—以彰濱工業區招商案爲例”，大葉大學工業關係學系碩士論文。
 19. 呂國禎、李尚華(2003/8/18)，“王永慶重批能源土地政策”，*工商時報*，第 3 版。
 20. 呂雪慧(2003/8/21)，“推動貨運便捷 爲直航協商鋪路”，*工商時報*，第 1 版及第 2 版。

21. 李明寰譯(2002)，*公共政策分析 (Public Policy Analysis : An Introduction)*，William N. Dunn 原著，台北：時英出版社。
22. 李茂興譯(2000)，*作業研究(Introduction to Management Science—Mastering Quantitative Analysis)*，Michael Hanna原著，台北：揚智文化。
23. 易建明(2002)，“美國、日本與我國『外國人直接投資』(FDI)規範架構之比較研究—兼論中資來台直接投資之立法方向(上)”，*立法院院聞*，第30卷第3期，頁54-68。
24. 胡滌生(2003)，“以模糊多準則決策對航管通信系統進行選廠評估”，*民航季刊*，第5卷第1期，頁123-152。
25. 胡滌生(2005)，“高雄港自由貿易港區政策論證之研究”，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
26. 孫克難(1998)，“產業發展、政府介入與產升條例之歸宿”，*財稅研究*，第30卷，頁18-39。
27. 孫克難1999 「產升條例對企業投資國際化之租稅獎勵」，*經濟前瞻*，第63卷，頁46-49。
28. 孫仲文(2005/6/3)，“高港局成立自由港區推動招商小組目標七家”，中華日報航運電子報。
29. 張令慧(2001/8/27)，“戒急用忍鬆綁 台商全球佈局換新貌”，工商時報電子報。
30. 張正銘(2003)，“我國國際企業運用自由貿易港區運籌作業之研究”，長庚大學企業管理研究所碩士論文。
31. 張佩芬(2003/7/5)，“航商取消彎靠台灣效應擴大”，工商時報，第11版。
32. 張佩芬(2003/8/27)，“林省三：兩岸通航 我與外輪競爭應對等 國籍航商在大陸設點、稅負等條件均不及外商，盼政府協助解決”、“台北港汽車物流專區 明年下半年完成”，工商時報，第14版。
33. 張欽凱(1997)，“政策論證的程序規範與策略”，國立台灣大學政治學系碩士論文。
34. 張新永(2003)，“先進國家自由貿易港區考察—新加坡及香港(92/10/19-92/10/24)”，公務人員出國考察報告，國家圖書館網站之政府文獻，<http://www2.ncl.edu.tw> (2006/01/11)。
35. 張璠(2001)，“台灣地工業區開發之問題與對策”，*國政研究報告*(永續研090-014)，台北：財團法人國家政策研究基金會。
36. 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。
37. 張璠(2004)，“我國自由貿易港區之探討”，*國家政策論壇季刊*，春季號。
38. 陳光華、鄭羽哲(2003)，“高雄港與高雄國際機場複合運輸之發展規劃”，<http://www.up.ncku.edu.tw/new/chinese/forum/paper2003/doc/p11.doc> (上網日期

- [2005/12/10](#)。
39. 陳如嬌(2003/11/6)， “張榮發開砲：國輪少 戰時物資誰運？”，中國時報，第3版。
 40. 陳彥淳、龔俊榮(2003/11/6)， “張榮發：海運政策不明 國輪將流失 呼籲政府應改採『噸位稅』、並加速三通”，工商時報，第4版。
 41. 陳瓊如(2005/3/30)， “自由港區招商不順？海關有話要說！”，中華日報航運電子報。
 42. 楊文琪、宋健生(2005/1/12)， “高雄自貿港區 冷颼颼”，經濟日報，第5版。
 43. 楊文琪、謝偉姝、李恒宇(2005/6/2)， “自貿港區 將訂配套政策 多位財經立委擬提案修法”，經濟日報，綜合新聞版。
 44. 楊清喬(2003)， “廠商在自由貿易港區內投資之影響因素研究”，國立成功大學交通管理科學研究所碩士論文。
 45. 劉士毅(2003/11/21)， “高雄港—經濟鎖國受害者”，聯合報，第3版。
 46. 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：財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw>(2004年2月1日)。
 47. 蔡宏明(2003)， “資金終將互通。產業走向合作”，經濟日報王茂臻、李國彥記錄報導，摘自“兩岸經貿論壇兩岸條例翻修—打造經貿新關係”，2003/10/27。
 48. 蔡英文(2003)， “全球化下的兩岸關係”，*立法院院聞*，第31卷第5期，頁29-44。
 49. 鄭安國(2003)， “不能迴避兩岸直航的關鍵問題--財經六法系列評論(三)”，*國政評論*國安(評)092-185號)，台北：財團法人國家政策研究基金會。
 50. 魯炳炎(2003)， “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。
 51. 蕭忠輝(2004)， “從『境外航運中心』轉型『自由貿易港區』之研究—以高雄港為例”，義守大學管理研究所碩士論文。
 52. 賴宣名(2002)， *全球供應鏈管理*，台北：遠擎管理顧問。
 53. 戴永強(2003)， “企業進駐自由貿易港區大利多”，*貿易雜誌*，第136期，頁39-42。
 54. 謝惠卿(2004)， “赴新加坡參訪自由貿易港區相關設施出國報告(92/12/16-19)”，公務人員出國考察報告，2004/3/20，國家圖書館網站之政府文獻，<http://www2.ncl.edu.tw> (上網日期2006/1/11)。
 55. Bower, Joseph L. (1968), *Descriptive Decision Theory from the Administrative' Viewpoint, in The Study of Policy Formation*. ed. Bauer A. and Gergen Kenneth J., New York: The Free Press.
 56. Damer, T.E.(1987), *Attacking Faulty Reasoning*. Belmont, CA.: Wadsworth Publishing Co.
 57. Dunn, William N. (1994), *Public Policy Analysis An Introduction*, second

- edition, University of Pittsburgh, Published by Prentice-Hall, Inc., A Simon and Schuster Company, Englewood Cliffs, N.J. USA.
58. Fischer, Frank and Forester, John. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London: Duke University Press.
 59. Govier, Trudy. (1992), *A Practical Study of Argument*. CA.: Wadsworth Publishing Co.
 60. MacRae, Duncan, Jr. and James A. Wilde. (1979), *Policy Analysis for Public Decisions*. North Sittuate, MA: Duxbury Press.
 61. Majone, G.(1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press; Michigan: Book Crafter, Inc.
 62. Schick, Allen. (1977), "Beyond Analysis", *Public Administration Review*, 37, No.3:259.