

## 政策倡導聯盟架構之研究：以我國自由貿易港區政 策為例

### Research on Advocacy Coalition Framework:

### A Case Study of Taiwan's Free Port Policy

魯炳炎 Bing-Yan Lu<sup>1</sup>

#### 摘要

本文擬運用政策倡導聯盟架構(Advocacy Coalition Framework)之理論，對於我國自由貿易港區政策立法通過前後之沿革，多元的利害相關行動者彼此策略互動，以及其信仰體系認知之相互調適過程進行檢視。筆者最後提出我國自由貿易港區政策的「議題治理網絡」，包括三個階段：構成階段(二〇〇五年，以一年為期)；制定準則階段(二〇〇六年至二〇〇八年，以三年為期)；實行階段(二〇〇九年至二〇二〇年，以十二年為期)，期能對於自由貿易港區的長期發展有所助益。

本文所欲探討的研究命題有三：「港埠競爭愈激烈，港埠發展政策就愈必須求新求變，自由貿易港區之設置因而就有其政策必要性」；「自由貿易港區政策之多元政治行動者之間的倡導聯盟策略互動關係會影響到該政策執行之成敗」；以及「所謂的「議題治理網絡」短、中、長期循序漸進之建構，有助於我國自由貿易港區政策之順利運作」。研究結果顯示，就第一個命題而言，自由貿易港區政策確實有其必要性，在案例探討時得到證實，唯政策執行成效能否達到預期目標，仍有待觀察。而倡導聯盟彼此間的策略互動對政策執行的影響雖至關重要，但影響層面的大小或深遠與否、甚至是否會造成政策之窒礙難行，則仍難以論斷。而本文所提出三階段的「議題治理網絡」當有助於我國自由貿易港區政策之順利運作，其成效如假以時日應可以預見。

關鍵詞：自由貿易港區、政策執行、高雄港、政策倡導聯盟架構、議題治理網絡。

---

<sup>1</sup>魯炳炎目前為國立東華大學公共行政研究所助理教授。

## Abstract

This paper utilizes the theory of Advocacy Coalition Framework (ACF) to analyze multi-stakeholders' strategic interaction during the policy implementation process of Taiwan's Free Port Policy. The author proposed a three-phase 'Issue Governance Network' of Taiwan's free port policy: the construction phase (2005); the regulation preparation phase (2006-2008); and the implementation phase (2009-2020).

This article explores three research propositions as follows. First of all, the more competitive among East Asian harbors around the Port of Kaohsiung, the more necessary for port development's change and innovation; and the establishment of the free port policy is thus necessary. Secondly, multi-actors' policy advocacy coalitions and their strategic interaction relationship are essential to the policy implementation of the free port policy. Thirdly, the construction of the short-, medium-, and long-term 'Issue Governance Network' is helpful for the operation of Taiwan's free port policy. According to the research, while the first proposition sustains, the second proposition is hard to jump into conclusion at this early implementation phase of the free port policy. And finally, the third proposition could be foreseen in the near future.

**Keywords:** Advocacy Coalition Framework, Issue Governance Network, Free Port Policy, Policy Implementation, Port of Kaohsiung.

## 壹、前言

世界各國的港埠發展，由於國情的不同，地理環境的差異，發展條件的有別，以及受到政治體系不同程度的影響和干預，造成各國港埠開發管理制度也呈現相當程度的多元面貌(Goss, 1990a, b, c, d)。近年來企業全球化的發展快速，國際貿易活動因市場開放，使企業得以突破國界限制，發展全球運籌管理的經營模式，原料、人力、技術、儲運及配銷都可以在不同的國家緊密串聯的進行，使得企業得以安排最佳路徑，以達成整體營運與低廉有效的最適資源配置狀態。

因此，國家在這種國際企業的供應鏈環節中，彼此的競爭就必須以自由化營造國際貿易的無障礙空間，才能夠掌握跨國產銷營運的脈動。跨國營運活動的障

礙，主要是貿易管制法令之限制、額外增加租稅負擔、以及國與國間貨物流通時效性的問題(行政院經建會，2002)，爲了同時解決這三個問題，自由貿易港區，或劃設特定區域做爲開放的經濟區域，甚至於將自由貿易港視爲境外之地，以特別立法排除關務及稅務的國內法令之適用，進而滿足跨國企業供應鏈的各種需求，協助國內企業走向全球的佈局營運，解決產業外移所造成的經濟空洞化之問題。

就是在這樣的政策環境背景之下，目前政府正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，充分提升台灣的國際競爭力，實現全球運籌中心的政策目標。因此行政院經建會在二〇〇二年七月提出「自由貿易港區設置管理條例草案」，二〇〇三年七月由立法院三讀通過，目前已經營運的有高雄港和基隆港的自由貿易港區，此外，第一座空港「遠雄自由貿易港區」也在二〇〇五年十二月廿二日起正式營運。

隨後，行政院院會於二〇〇三年十一月廿六日通過所謂新十大建設計畫以及做爲其法源依據的「擴大公共建設投資特別條例」，二〇〇四年六月廿日經建會以「格式不符」爲由而退回高雄港洲際貨櫃中心的 BOT 案，而交通部則在六月廿四日以當年預算執行率無法達成八成以上爲由刪除近 350 億元的預算，其中包括爲數 215 億元的高雄港洲際貨櫃中心。如此的政策作爲是否會影響到高雄港的招商活動與港埠競爭力之提昇、以及二〇〇五年元月起高雄港自由貿易港區的正式營運，在在都值得吾人的關切。

目前全世界有超過二〇種以上不同但類似的名詞描述自由貿易港區，包括：自由區(Free Zone)、自由貿易區(Free Trade Zone)等相關自由貿易港區(Free Port)的觀念，而加工出口區(Export Processing Zone)、特別經濟區(Special Economic Zone)及關稅自由區(Customs Free Zone)等方式營運，其理念設計與運作內涵亦與自由貿易港區相似。

過去海運學界與實務界對於我國港埠或航運政策之研究多半從航運制度面切入(李彌、曾國雄，1998；台灣省政府交通處，1999；交通部運研所、榕聲工程顧問，2000；魯炳炎，2001；Lu, 2007)，有些則從海運技術面探討我國港埠或航運政策(Ocean Shipping Consultants Ltd., 1998；梁金樹、倪安順，1998；陳義勝、林光等人，1999；Ocean Shipping Consultants Ltd., 2000；交通部運研所、榕聲工程顧問，2001)，這和公共政策學界針對公共政策議題，運用相關理論進行論證分析

大異其趣。

本文擬從我國港埠發展現況與亞太地區主要港埠建設談起，論述政府在台灣地區設置自由貿易港區的必要性，並擬從政策倡導聯盟(Advocacy Coalition Framework, 簡稱 ACF)之公共政策理論，對於我國自由貿易港區政策立法通過後之施行現況進行檢視分析，最後並將提出我國自由貿易港區政策的「議題治理網絡」，期望有助於政府妥善規劃自由貿易港區及其長期的發展。本文所要探討的命題如下：

- 第一、港埠競爭愈激烈，港埠發展政策就愈必須求新求變，自由貿易港區之設置因而就有其政策必要性。
- 第二、自由貿易港區政策之多元政治行動者之間的倡導聯盟策略互動關係會影響到該政策執行之成敗。
- 第三、所謂的「議題治理網絡」短、中、長期循序漸進之建構，有助於我國自由貿易港區政策之順利運作。

## 貳、我國與東亞主要港埠競爭之態勢分析

目前台灣地區的主要港埠除了高雄港、台中港、基隆港、花蓮港、台北港等國際商港<sup>2</sup>，以及淡水、安平、蘇澳等輔助港，布袋國內商港以外，還有麥寮工業專用港以及和平(水泥)工業專用港等等。由於各港埠的開發時間及發展條件不同，目前的發展規模差異也很大，其中以高雄港的條件最佳。原本高雄港一枝獨秀的狀況，隨著各港埠的陸續發展而有所改變，特別是進入一九九〇年代後期，以前都是由公辦公營的港埠規劃、興建及營運，在逐步引進民間資金的台北港及台塑的麥寮工業專用港的相繼興建完成，台灣地區各區域多個港埠參與船貨服務的局面已然形成(魯炳炎，2003:257)。

根據交通部運研所的委託研究計畫<sup>3</sup>，從台灣地區各國際商港的優勢、弱勢、機會及威脅之量化模式結果得知，如表一所示，高雄港具備外部環境的機會與內部環境的相對優勢，故適合發展成爲樞紐港(Hub Port)。台中港和基隆港則因爲在

<sup>2</sup> 在行政院經建會規劃我國自由貿易港區的所謂「五港一空」，即是指此五大港埠及桃園中正國際機場。

<sup>3</sup> 交通部運輸研究所港灣技術研究中心委託財團法人中華顧問工程司，台灣地區整體國際港埠發展相關課題之研究，本文此處所引述係來自其 2000 年 8 月的期末報告。

外部環境面臨其他港埠的威脅，在內部環境也相對處於弱勢，所以適合扮演集貨港(Feeder Port)的角色，而花蓮港則被定位為環島航運主要據點及東部水泥和礦石之主要出口港(中華顧問工程司，2000: 4-40)。如表一所示，台北港未來被定位為北部遠洋貨櫃主航線之作業基地以及進口導向型之港灣物流中心，由於其地利之便，未來發展將嚴重威脅到基隆港，而台塑集團在麥寮的工業專用港如果爭取政府將其改制為工商綜合港則勢必也會對台中港的未來發展造成極大的衝擊(魯炳炎、楊乾聖，2005)。

表 1 灣地區各國際商港未來發展定位建議表

港埠	目前發展定位	未來發展優勢
高雄港	全國性國際商港；海運轉運中心；境外航運中心—服務大陸地區轉口貨櫃；高附加價值的營運特區。	兩岸直航港口、境外航運中心以及自由貿易港區—服務大陸地區轉口貨櫃；遠洋國際航線轉運中心。
台中港	環島航運中心據點；大宗散貨進口港；中部貨櫃進出口港；海運轉運中心輔助港。	兩岸航運主要進出港；區域性加工再出口及物流之後勤網路中心。
台北港	發展成為基隆港之輔助港；分擔北部散雜貨運量；提供有限船席靠泊大型貨櫃船。	北部遠洋貨櫃主航線之作業基地；北部地區大宗散貨(油品、水泥及砂石)之主要進口及儲運中心；進口導向型之港灣物流中心。
基隆港	北部地區主要商港；海運轉運中心之輔助港；以貨櫃為主，散貨為輔。	兩岸直航港口與自由貿易港區；承擔北部地區貨源之主要商港；高價值貨物進出口港。
花蓮港	東部國際商港；環島航運據點，環島航運佔總吞吐量一半以上；東部水泥和礦石之主要出口港(兩者佔總出口量幾近 99%)。	結合觀光和親水功能之東部主要國際港埠；環島航運主要據點；東部水泥和礦石之主要出口港。
麥寮(工業專用港)	雲林離島基礎工業區之專用港埠；主要貨種為原油、煤、化學品等大宗散貨。	台灣最大的工業專用港；航道水深廿四公尺；可容納 26 萬噸級油輪。

資料來源：本研究自行整理。

由於該報告基於各港埠的整體規劃及未來發展計畫<sup>4</sup>，當時對於台灣地區各國際商港未來發展定位所提出的建議，在經歷過公元兩千年以來台灣與中國大陸港

4 這些計畫包括：高雄港整體規劃及未來發展計畫，1999 年 12 月；台中港整體規劃及未來發展計畫，1997 年 8 月；台北港整體規劃及未來發展計畫，1999 年 4 月；基隆港整體規劃及未來發展計畫，1997 年 11 月；蘇澳港整體規劃及未來發展計畫，1999 年 12 月；花蓮港整體規劃及未來發展計畫，1997 年 8 月。

埠發展我消彼長之逆轉情勢，不僅南韓釜山港已經在一九九九年超越了台灣最大港埠高雄港，大陸的上海港在二〇〇〇年就迎頭趕上高雄港，而深圳港的貨櫃裝卸量甚至也在二〇〇三年超越過高雄港。

表 2 世界主要貨櫃港埠之排名與裝卸量比較表

單位:百萬個廿呎標準貨櫃

	2004 裝卸量	2002 排名	2000 裝卸量	1996 排名	1991 排名	百分比變化 1991-2004
香港	21.93 (1)	1	18.1 (1)	1	6.16 (2)	256%
新加坡	20.60 (2)	2	17.04 (2)	2	6.35 (1)	224%
上海	14.56 (3)	3	5.61 (19)	10	0.58 (19)	2410%
釜山	11.4 (4)	4	7.62 (3)	5	2.69 (5)	324%
高雄	9.71 (6)	5	7.43 (4)	3	3.91 (3)	148%
鹿特丹	8.24 (7)	6	6.3 (5)	4	3.77 (4)	119%

資料來源: Evergreen Marine Transportation Co. Ltd. Statistics.

註: ()內為貨櫃港埠當年的世界排名順序。

如表二所示，在世界各主要貨櫃港埠當中，以貨櫃裝卸量而言，一九九一年高踞世界第三大貨櫃港高雄港的 391 萬 TEU(Twenty-foot Equivalent Unit, TEU; 亦即廿呎標準貨櫃)，當時第五大貨櫃港埠南韓釜山是 269 萬 TEU，而上海港更僅有 58 萬 TEU。時至公元兩千年時，南韓釜山的 762 萬 TEU 已經超越過高雄港的 743 萬 TEU，而上海港則高度成長至 561 萬 TEU，而在二〇〇四年時，高雄港雖然有 971 萬 TEU 的裝卸量，但是上海港更高速成長到 1456 萬 TEU。總計從 1991 年到 2004 年的十五年期間，高雄港貨櫃裝卸量成長百分比變化為 148%，南韓釜山為 324%，居高不下的香港和新加坡分別為 256%和 224%，而上海港則高達 2410%。

其實，就目前高雄港和上海港的競爭態勢而論，高雄港的貨櫃裝卸量當中，台灣地區自有貨櫃只佔 48%，而來自大陸的轉口貨櫃則達到 52%，而上海港的轉口貨櫃只有 2%，自有貨櫃量則高達 98%(林祖嘉，2006:122)。隨著連結上海與杭州灣口洋山港的東海大橋在二〇〇五年 12 月上旬通車後，大小洋山港上接上海，下接寧波，三百萬 TEU 的貨櫃裝卸容量，將更強化上海的港埠競爭力。相形之下，高雄港二〇〇五年 947 萬 TEU 的貨櫃裝卸量，則是自一九九七年境外航運中心啓

動以來首見的 2.5% 負成長(何旻燁, 2006/01/05)。特別是日前廈門港三座深水碼頭如果完工營運, 而對岸的進出口貨櫃不再透過高雄港轉運時, 將對位於高雄港、目前達到六十萬 TEU 的境外航運中心之貨源流失, 造成無可彌補的損失。

表 3 主要海運國家經濟成長率對照表 (%)

	台灣 (高雄)	中國大陸 (上海)	香港	新加坡	南韓 (釜山)	荷蘭 (鹿特丹)
1992	7.49 (4)*	14.24 (18)	6.59 (2)	6.69 (1)	5.44 (5)	1.98 (3)
1994	7.11	12.66	5.48	11.40	8.25	6.70
1996	6.10 (3)	9.59 (10)	4.31 (1)	8.15 (2)	6.75 (5)	3.05 (4)
1998	4.57	7.80	-4.97	-0.86	-6.69	3.09
2000	5.86 (4)	8.00 (6)	10.16 (1)	9.41 (2)	9.33 (3)	3.47 (5)
2001	-2.18	7.30	0.46	-2.37	3.10	1.22
2002	3.59 (5)	8.00 (3)	2.27 (1)	2.25 (2)	6.35 (4)	0.24 (6)
2003	3.24	9.10	3.32	1.10	2.80	-0.90
2004	5.71 (6)	-- (3)	-- (1)	-- (2)	-- (4)	-- (7)

資料來源：行政院主計處網站：[http://investintaiwan.gov.tw/zh-tw/env/stats/gdp\\_growth.html](http://investintaiwan.gov.tw/zh-tw/env/stats/gdp_growth.html)  
(2006/01/10); Chou (2002:61).

註: \* () 表示當年該世界主要貨櫃港埠的世界排名。

此外, 從表三對照各主要海運國家的經濟成長率則可以發現, 經濟成長率的高低和貨櫃港埠的裝卸量與世界排名有正相關的關係, 台灣年平均經濟成長率在 2000 至 2004 的五年期間是 3.24%, 而在 2000 至 2003 年的期間, 中國大陸則超過 8%。雖然這段期間香港平均經濟成長率只有 4.05%, 新加坡只有 2.6%, 但是並未影響到這兩個自由港港埠城邦做為全球前兩大貨櫃港的地位, 此種特殊的成長經驗也給我國港埠發展政策極大的啟發: 那就是當總體經濟成長不佳時, 如何使得港埠發展受到的負面影響降低至最小, 因此和自由港政策理念相近的自由貿易港區之設置也就成為我國政府努力的目標。

### 參、自由貿易港區之發展概況

國際化、自由化、區域化是世界經貿發展的趨勢，世界各國普遍設立自由港 (Free Port)、或是自由貿易區 (Free Trade Zone)，而我國所謂自由貿易港區的意義，係指「在國家關稅領域的範圍內，劃定一特定的區域，准許外國商品自由進入區內從事倉儲、加工、配銷、轉運等生產、貿易活動，不需辦理通關、清關手續，並可在區內自由流通或再出口之區域」(陳世圯、涂維穗，2004/07/20)。

中國大陸在二〇〇四年十一月底和東南亞國協諸國正式簽署協議，在二〇一〇年前移除貿易壁壘，建立二〇億人口規模的東亞自由貿易區，這項決議在二〇〇五年十二月的第一屆東亞高峰會得到確認。未來如果東協十國和中國大陸、甚至南韓與日本形成所謂的「自由貿易區」，或是彼此簽訂自由貿易協定，則台灣被排除在此等經濟整合的架構之外，勢必會對經濟貿易產生重大的衝擊(蔡宏明，2005)。

因此，未來台灣的經濟國力應如何在區域經濟發展過程賡續維持競爭力，港埠發展如何強化核心競爭能力，自由貿易港區政策無疑是重要的因應策略之一。其實，行政院經建會早在二〇〇二年七月就提出「自由貿易港區設置管理條例草案」，該條例草案在二〇〇三年七月由立法院召開臨時會三讀通過。如今，繼二〇〇四年基隆港、以及二〇〇五年高雄港自由貿易港區開始營運之後，第一座空港「遠雄自由貿易港區」在二〇〇五年十二月廿二日起也開始正式營運(高雄港務局秘書處，2007:5；葉建田等人，2005/12/23)。

「他山之石，可以攻錯」，面對鄰國日本、特別是南韓以及中國大陸的強力競爭應要如何回應，首先必須先了解其強化競爭力的政策作為，特別是其自由港之發展現況。

以日本最大港埠橫濱港而言，該港經常被視為東京的外港，其實不然，該港三面低山環繞，東面則有自東京灣延伸進入的葫蘆形海灣，港區水面平穩，航道得以長年保有既定深度，其重要性在於它是距離美國最近的海港，也是美日貿易最主要的裝卸港埠(陳立中，2005:15)。為了因應新世紀的港埠競爭，日本政府根據佔地 186 公頃的「橫濱港廿一世紀未來地區」(Minato Mirai 21, 簡稱 MM21)，該港的南本牧碼頭區及灣邊臨海區分別在近幾年竣工啓用，而為了加強發展海空運聯運業務，還興建航空貨運站，甚至建造鶴見大橋以供進出航空貨運站的車輛得以快速通行，其政策企圖心至為強烈。

再以南韓濟州島為例，它是南韓第一大島，位於韓國最南端的北太平洋海域，離朝鮮半島最南端的陸地 72 公里，與日本最接近城市佐世保的最短距離為 260 公里，與大陸最接近城市上海的最短距離為 420 公里，可以說位於中國大陸、朝鮮半島及日本列島三角地帶的中心(裘克勤，1997)。南韓前總統金大中在 2002 年三月廿三日下令將濟州島劃為「國際自由港」(陳立中，2002:13-15)，南韓政府在該島推行革新的十年建設計畫當中，將濟州島提升為國際自由港的方案影響最為深遠。

自二〇〇二年四月一日起，凡是外國人士或財團在濟州島所設立的公司或事業者，均可獲得特殊的賦稅減免，同時島上也將設置自由貿易區，而且設址濟州島，投資金額超過三千萬美元的外資企業和個人，可以豁免三年的所得稅及地方稅；尤有甚者，在濟州島登記註冊的船舶也可以減免稅額。此外，韓國政府擬訂於包括二〇〇二年在內的未來十年內，分期投資卅六億美元的經費(陳立中，2002:13-15)，推動濟州島的自由貿易港計畫，使濟州島能成為東北亞的經貿樞紐及高科技產業園區。

同樣在二〇〇二年四月一日起啓動建設還有上海的國際航運中心洋山深水港區工程的開工，該港區位於長江口南側與杭州灣的交匯處，該港區具備興建十五公尺水深貨櫃碼頭的條件，該工程規劃一期工程興建五座貨櫃碼頭，能量為 220 萬個廿呎的標準貨櫃(TEU)，未來預定興建總數 25 座的貨櫃碼頭(王克尹，2002:9-14)。如果加上外高橋港區已完成興建正式投入營運的一期和二期的六座貨櫃碼頭(二〇〇一年的貨櫃裝卸量為 289 萬 TEU)，以及三期和四期將興建完成的六座貨櫃碼頭，外高橋港區總數十二座貨碼頭的年吞吐能量將達 400 萬個廿呎標準貨櫃以上。

基於以上南韓與中國大陸的自由港的迅速發展，我國的自由貿易港區設置管理條例之目的則在於解決當前跨國營運活動的三個障礙：貿易管制法令的限制、額外增加租稅負擔、及國與國間貨物流通的時效性；而其變革的精神則在於行政程序的簡化，以及「境內關外」概念的引進。該條例規定貨物自國外進入自由貿易港區，將免徵包括商港法規定的商港服務費在內的關稅、貨物稅及營業稅，且貨物可以自國外迅速出入自由貿易港區，並以風險管理機制取代大部份之通關申報查驗，同時賦予廠商自主管理及主管機關之高度稽核權，放寬境外商務人士入境

之限制(行政院經建會，2002)。此外，港區內還可以進行深層次的加工製造。同時自由港區也設立專責的單一全功能的窗口，由各行政主管機關配合提供聯合服務。

面對上海港的突飛猛進，根據政府挑戰二〇〇八國家發展計畫，建構現代化港埠經營環境，高雄港洲際貨櫃中心的第一期 BOT 開發計畫已經正式啓動，第一期開發面積約 74.8 公頃，海岸線總長 1500 公尺，可規劃興建四座貨櫃碼頭(邱文明，2005:6)，每座碼頭 375 公尺，水深負 16 公尺。未來得標的業者擁有五十年的興建及營運期，預定部份貨櫃碼頭在二〇一一年(民國一百年)底之前開始營運，全部碼頭將在二〇一三年底前完工營運。而在自由貿易港區的營運方面，基隆港的自由貿易港區已於二〇〇四年十月起開始營運，高雄港務局在二〇〇三年十月曾經率先向交通部提出申設，並於二〇〇四年三月經行政院核定，同時在五月舉辦「立足台灣，運籌全球」的招商說明會(高雄港業務組，2004:4-11)，而高雄港的自由貿易港區也於二〇〇五年元月起正式營運。

高雄港自由貿易港區設置範圍為高雄港的第一號至第五號貨櫃中心，總面積三百九十多公頃，目前有十一家廠商有投資意願，預定的投資金額為新台幣三十四億一千多萬元，估計可以為高雄港增加五十萬個貨櫃量，並增加港埠營運收入一億五千萬元，而港區內廠商年產值也可以增加約十一億元(陳朝福，2004/10/07)。

此外，投資兩百四十億，在二〇〇五年十二月廿二日起也開始正式營運、全球第一座空港自貿港區—「遠雄自由貿易港區」完成後，預估一年可以儲運 120 萬 24 噸貨物，整體完成後可以創造兩萬五千個工作機會(葉建田等人，2005/12/23)。該園區已經完成第一期工程，包括：航空貨運站、倉儲辦公大樓、國際物流中心、以及產業增值園區，預估每年可以台灣創造八千億元的經濟產值，該園區整合了物流、人流、金流以及資訊流，可以早上接單、生產，下午通關、出口，經由光纖骨幹與資訊網路和全球互通，讓廠商能夠在兩天內將貨品送達貨主。

由此可見，自由貿易港區之主要目的在於提供業者一個充分自由化的經營環境，並大幅降低營運成本，提昇國內廠商的國際競爭力，強化國內外廠商的投資意願，從而帶動相關產業發展及提供大量的就業機會。在本文所欲探討的高雄港方面，如果能夠落實推動自由貿易港區，加上高雄市港的合一，將可望為高雄帶來可觀的外籍商務人士與勞動人口，加速都市的國際化進程，甚至促使都市發展

成爲自由貿易港市，增進大高雄地區的都市繁榮發展。

本節及前節針對本文欲探討的第一個研究命題：「港埠競爭愈激烈，港埠發展政策就愈必須求新求變，自由貿易港區之設置因而就有其政策必要性」，也因而得到證實，然而這並不表示港區設置之後就能夠必然提昇目前我國的港埠競爭力，而能和上海港分庭抗禮。在進一步探討本文的第二個研究命題之前，下節先針對政策倡導聯盟進行文獻回顧。

#### 肆、政策倡導聯盟架構之文獻回顧

對於所謂的「政策倡導聯盟架構」(Policy Advocacy Coalition Framework)(吳定，2004:179-181)，國內學者的譯名不盡相同，也有將其譯爲「宣導聯盟架構」(李允傑、丘昌泰，2003:88-92)，還有譯爲「倡導聯盟」(莊文忠，2003；孫煒，2002)，但其均係來自美國學者 Paul Sabatier、Daniel Mazmanian、以及 Hank Jenkins-Smith 的著作，其涵義並未有所不同。本文以其直接譯名倡導聯盟架構與政策倡導聯盟，將其當做同義詞，兩個名詞交互使用。

提出該架構的 Mazmanian 與 Sabatier，首先於一九八一年其所編著的「有效率的政策執行」(Effective Policy Implementation)一書發展其所謂的「倡導聯盟架構」(ACF)，隨後再於一九八三年兩人合撰的「公共政策執行」做進一步的整理論述，並且在一九八九年新修訂版的「公共政策執行」(Implementation and Public Policy: with a New Postscript)中，提出完整的模型架構，其後他們一九九三年編纂的「政策變遷與學習：倡導聯盟途徑」(Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach)，以及一九九九年 Sabatier 編輯的「政策過程之理論」(Theories of the Policy Process)專書也收錄精闢闡釋倡導聯盟架構之文獻。此外，Sabatier 在二〇〇四年和二〇〇五年還分別與 Zafonte、Weible 等人合撰具備實證研究意義的文章 (Zafonte et al., 2004; Weible et al., 2005)，進一步闡釋倡導聯盟架構對於政策變遷的意涵。

本節針對政策倡導聯盟進行文獻的回顧與檢閱，主要包括兩部份：倡導聯盟架構理論和假設，以及案例整理與啓示。

在一九八〇年代政策執行理論歷經由上而下及由下而上的研究途徑之後，不少學者乃綜合運用兩種途徑的變數和概念，來解釋政策執行的過程和結果，有的強調互動觀點，有的則著重於權變觀點。Sabatier 在檢討由上而下以及由下而上的研究途徑之後，於是提出了第三代政策變遷的倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework），做為第三代整合途徑的政策執行理論。近年來，公共政策學界多利用倡導聯盟架構之目的以解釋其政策變遷。

對於倡導聯盟的定義，Sabatier 在八〇年代末期進行了為數相當可觀的個案研究（Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 144），在研究中發現倡導聯盟架構的存在，並凸顯出政策次級體系的運作在政策變遷的過程中扮演了重要的角色，由利益或是理念共享集合起來的團體組織稱之為倡導聯盟（孫煒，2002: 97）。在此基礎上，Sabatier 和 Jenkins-Smith（1993: 5）將倡導聯盟定義為：「來自各種階層政府及私人機構的參與者，他們共享一套基本信念並試圖找尋操作的規則、預算及政府人事以便達成目標」。基於這種動態過程的定義，兩位學者因而認為，在政治性運作過程當中，建立政策倡導聯盟的目的是政策運作過程中的各個行為者爭取其政策獲得接受、取得合法地位的一種策略，這些多元的政策行動者包含政府、新聞工作者、政治人物、政策分析人員、政策利害關係人和其它組織、機構或是團體（Hecko, 1978; Rhodes, 1988）。

然而，在一個民主多元的社會，大部分的政策方案或計畫，除非花相當多的心力及時間去爭取多數的支持，以建立贏的聯盟，否則必難以獲得接納；換言之，在政策運作過程中，立場一致或利害相同的行動者（包括團體或黨派）常常結合起來，建立聯盟關係，以支持或反對某一特殊議案，結合更強勢的力量來獲取聯盟共同的核心價值，尤其如果重大的提案欲在立法機關獲得合法化，則非使用建立聯盟的策略不可（Sabatier and Jenkins-Smith, 1993: 227-228）。Sato (1999: 28-48) 因而認為，此種聯盟關係的建立是動態性的，即聯盟的建立會隨著時間、空間、議題、行為者的變化而有所差異。由於倡導聯盟的結構是圍繞政策和政治操作的，而且結合倡導聯盟的力量可以減少政策上所產生的壓力（Dolan, 2003），決策者會以倡導聯盟做為工具，透過政治的操縱，可以使其權力得以發揮（Ellison, 1998: 11-30）。此外，這種動態過程之分析單位是倡導聯盟中的政策次級系統，除了正式和非正式團體之外，還包含政策聯盟內外的積極行動者，政策次級系統的概念超過次級政府或者鐵三角，成員是動態並且沒有特定形式的，所以系統內的政策行動者基於核心信仰形成聯盟，並且傾向於在十年或更長一段時間保持穩定狀態。

而在倡導聯盟的這種動態過程當中，信仰體系是倡導聯盟之所以能夠形成的關鍵因素，Sabatier 和 Jenkins-Smith (1993: 30-32)就認為，政策菁英的信仰體系包含三個層次：第一個層次是深度核心(deep core)或規範核心(normative core)的層面，其基本特性為基本的規範性與本體論思想，是某項政策立場的哲學基礎；第二個層次是政策核心(policy core)或核心邊緣(near core)的層面，係指達到深度信念的基本策略；第三個層次則是次要觀點(secondary aspects)的層面，這是執行政策核心的工具性決策與資訊搜尋。而在這三個層次當中，最難改變的信仰概念是深度核心，其次為政策核心，要改變次要觀點的層面則相對較為容易。

綜合以上所言，Sabatier 和 Jenkins-Smith (1993: 224-225)認為倡導聯盟架構的概念有三：第一，政策網絡是由整合的政策部門所組成的想法；第二，政治過程的運作方式在於各團體聯盟觀念的整合；第三，倡導聯盟的行動已經發展成有效的研究計畫，並能了解倡導聯盟的發展。他們將影響政策變遷的因素區分為穩定與動態兩種(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993: 17)，前者是即便經過幾十年也相當穩定的變項，後者則為在幾年的短時間內，容易因為重大的變動而受到影響之層面，茲就兩種因素之內涵要素分述如下(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993: 20-23)：

相對穩定的變項共有四種：一是問題領域的基本特徵，例如具有排他性的公共問題會影響政策執行，對於量化數據具有高度敏感性的港埠競爭也會因為政策變遷而受到影響。二是自然資源的基本分配，如經濟部門資源的分配狀況會影響到社會的財富和政府施政之預算結構。三是社會文化價值和社會結構，不同的文化價值與社會結構會影響到政策執行的變遷。四是基本的憲法結構，憲法結構通常是比較抗拒政策的變遷，例如行政法規的基本規範，通常經過幾十年也相當穩定。

而動態事件的變項則有三種：一是社經條件和科學技術的變遷，例如我國加入世界貿易組織對海峽兩岸的經貿互動會造成重大影響。二是系統治理聯盟(systemic governing coalitions)的改變，例如總統大選與國會改選後，新的執政黨可能認為自由貿易港區並無政策必要性與迫切性，新的治理聯盟對重新定位兩岸關係，也會造成政策變遷。三是來自於其他次級體系的決策和衝擊，例如行政院啟動的中央行政組織調整，未能成立「海洋事務部」，從而可能影響自由貿易港區的週邊配套措施之完善運作。

在倡導聯盟架構中，相對穩定變項(*relatively stable parameters*)會和政策次級系統的外在動態事件變項(*dynamic events*)互動，而且相對穩定變項會促成主要政策變遷的共識程度，因此相對穩定變項會和外在動態事件變項及主要政策變遷的共識程度，共同促成次級系統行動者的限制和資源，次級系統行動者的限制和資源則再進而影響政策次級系統。此外，次級系統當中會出現聯盟 A 和聯盟 B，各有其政策信仰和資源，形成其各自策略中的再引導工具，但由政策捐客促成兩聯盟共同的權威決定，權威決定形塑機關的資源和一般政策方向，最後做出政策產出，但也產生了一些政策的影響，政策影響再反饋到兩個聯盟的政策信仰和資源，於是整個政策次級系統又反饋到容易變動的外在動態事件變項。

爲了讓倡導聯盟架構概念普遍化，Sabatier 和 Jenkins-Smith (1999: 124)由經驗主義角度觀察政策的變遷，並整合 Ellison (1998: 11-30)的觀點後提出三項主要假設，包括「倡導聯盟架構」、「倡導聯盟運作過程」、「政策核心信仰」的假設，茲分別陳述如下。

倡導聯盟架構假設 1-1：徘徊在政策次級系統中各種政策倡導聯盟間，行政機關通常會較其他的利益團體處於較中立的角色，以免遭致另一方的強烈反對，甚至抵抗服從。假設 1-2：社會環境變遷迅速，即使主流倡導聯盟有其他充足的技術資訊對外宣傳，鼓吹其技術的合適性，也未必能改變反對聯盟的觀點。但是如果在短時間內，改變政策利害關係人或重要政府成員的觀點，就能夠在政策制定和執行上發揮影響力。假設 1-3：次級系統中的政策核心出現分歧時，但是當很多聯盟因應問題的技術能力相對提升，則倡導聯盟間可能出現政策導向學習的情況，截長補短，以策略擊敗對手。

倡導聯盟運作過程假設 2-1：行動者(或聯盟)在提倡的政策不獲認同時，有極大的挫折感，但是在完全放棄其政策核心信仰前，會先拋棄其次級觀點(*secondary aspects*)。假設 2-2：通常官僚在法規程序方面和工作內容擁有龐大的專業知識和經驗，所以比社會上其他團體擁有較大的決策制定權，但是在特定範圍內，倡導聯盟會比官僚系統還能影響政策的制定。假設 2-3：一項政府行動方案可能改變政策核心信仰的要求，包含第一，次級系統外在的明顯干擾(如社經條件的改變、廣大系統統治的聯盟、或來自其他次級系統的政策產出)，因而改變次級系統內部成員的觀點和信仰；第二，過去次級系統中的弱勢聯盟把握機會進入政策核心，利用

權勢對外對內提倡不同的政策信仰。

政策核心信仰假設 3-1：政策方案的核心信仰在環境穩定時，很少出現修正情形，但是當爭論到政策核心信仰時，即使曾經鬧得不可開交，正反雙方聯盟彼此最終會趨向穩定的成長，可是對於政策核心信仰的爭論，還是可能出現「合久必分」或「分久必合」的局面。假設 3-2：倡導聯盟提倡之方案與最終政府修訂的方案，即使內容大同小異，其中的政策核心信仰會有一定的差別。假設 3-3：但是只要政策次級系統中，制定政策的倡導聯盟繼續執政，政策方案的核心信仰幾乎不會被修正。

上述介紹的九項假設分為政策變遷、倡導聯盟和政策核心信仰三方面，在政策變遷方面，這三項假設提供倡導聯盟架構對於政策變遷的影響之解釋，至於在倡導聯盟的運作，這三項假設更能讓架構細緻描述倡導聯盟內部的動態過程，最後的三項假設解釋倡導聯盟架構中，政策核心信仰的變與不變對政策的影響。

政策倡導聯盟有效的推動公共政策研究並超越傳統階級論的方法，透過政策次級系統的彼此互動，強調知識的傳播、運用、學習，甚至造成政策變遷的重要性，這些必須透過經驗性研究的累積，公共政策的實證研究與應用當足以顯見倡導聯盟架構(ACF)之實用性。筆者在此僅就 Dolan (2003)、Ellison (1998)、Litfin (2000)、Sato (1999)、Weible 與 Sabatier (2004)、以及 Zafonte 與 Sabatier (2005)等學者運用倡導聯盟架構之理論，說明多元政治聯盟的行動者如何影響政府決策制定，甚至將該聯盟的政策建議轉化為政府政策，以達成預期之政策目標。

在日本的政策系絡案例方面，Sato 運用倡導聯盟架構，針對日本吸煙控制之案例提出防治煙害政策。該國禁煙的倡導團體起源於 1976 年，志願的健康組織與媒體扮演起了關鍵角色，並且迅速的擴及全國，同時透過聯盟的行動，其成員共享信念並設法產生利於本身的政策，交由政策掮客將聯盟信念轉化為政策；另一方面煙草製造商為擴大和鞏固它的聯盟，並投入許多社會事件和競選運動，以期獲得該國民眾的認同。這正如同孫煒 (2002：111-113) 所言，一項政策議題的經由公共論述與行銷，進而形塑特定印象並操控的政策議題，另一方面尋求最合適的政策制度使得在決策過程中佔據舉足輕重的地位，並更企圖控制政策問題之認定與議程之設定。

在美國的政策系絡案例方面，Dolan 針對美國布希及克林頓兩位總統的經濟的政策與國內及國際政治上，利用倡導聯盟與國家經濟委員會（National Economic Council，簡稱 NEC）進行經濟政策合作，在 NEC 制定經濟政策的同時，政策倡導聯盟間始終圍繞著該委員會的經濟議題，並試圖運用合適的理論模型來操作政策制定，亦即以 NEC 提供政策倡導聯盟運作之機會，用以解釋 ACF 的形成（Sato, 1999）。由該文可以得知，在多面向的政策領域或是政策次級系統當中，促使不同成員的合作將有利於聯盟合縱連橫之多元發展。

學者 Ellison 針對瀕臨滅絕動物保護法的政策倡導聯盟架構和實施，並以美國西部的的水資源政治為探討議題，在政策規劃的過程中，地方政府對制定一項代表性的法案，藉由分配性的政策做為管理當地水資源的典範，而這項水資源的議題，成功的結合了水利局、立法者、當地政府、農民共同組成決策委員會，成功贏得了政府的授權。而 Litfin 的案例背景是 1988 至 1997 年期間加拿大及全球氣候生態的轉變，環境倡導聯盟遭遇地球氣候生態之轉變，拋出了經濟與生態氣候孰輕孰重之爭議性政策議題，該聯盟強調在政策次要系統裡面分享理念和環保知識，由於氣候生態的轉變涉及國際政治，而經濟的全球化和環境事務的國際化則促使政策次級系統和國際競爭的界線日益模糊。環境聯盟及工業聯盟利用本身的資源及專業領域，不斷運用其核心價值及自我認知以影響政策的執行過程，這驗證了 Sabatier 的假設，當政策核心信仰在次級系統內引起爭議時，贊成者與反對者的倡導聯盟都堅守立場，只要次級系統支持政策計畫的倡導聯盟掌握權力，則政策核心信仰的屬性就不可能明顯改變，而當其間引發爭議時政策導向的學習概念就可能發生。

此外，Weible 與 Sabatier (2004) 一文的政策背景發生於加州，特別是以該州的海岸生態保護法(California Marine Life Protection Act)之施行過程為例，用以說明次級系統內不同形態的政策網絡如何影響到利害關係聯盟的互動關係，以及倡導聯盟的政策核心信仰如何型塑並影響出三種不同形態的政策網絡，包括：結盟網絡(ally)、協調網絡(coordination)、以及資訊/建言網絡(advice/information)。在 Zafonte 與 Sabatier (2005) 一文則是以 1963 年至 1989 年期間美國國會針對汽車污染防治政策舉辦聽證會的內容進行分析，檢視倡導聯盟在政策過程中所形成的短期(short-term)與長期(long-term)聯盟之政策行動者，如何改變其次級觀點以及政策核心價值觀點是如何難以轉變。

從上述美國和日本的案例得知，政策倡導聯盟間會運用其策略來影響對手聯盟，在僵持不下的情況下則會形成政策導向的學習，政府採納該聯盟之政策建議，進而產生政策變遷的可能性。由此看來，各倡導聯盟意識到所欲追求的政策目標，必須要聯合各次級系統共同行動，但先決條件為該次級系統與該聯盟擁有共同信仰的核心價值，在此前提下方有合作的可能，並進而操控議題，促使政策發生變遷，而這些正足以說明本文所探討自由貿易港區政策制定過程中聯盟的互動關係。

## 伍、倡導聯盟架構之應用—高雄港自由貿易港區之個案分析

在倡導聯盟的文獻回顧之後，本節擬將運用該理論於分析高雄港自由貿易港區之個案，以驗證本文第二項研究命題「自由貿易港區政策之多元政治行動者之間的倡導聯盟策略互動關係會影響到該政策執行之成敗」，尋求其理論上的解釋分析。

### 一、政策倡導聯盟架構假設之分析

根據 Sabatier 與 Jenkins-Smith (1999:149)的倡導聯盟架構，就本研究案例的高雄港自由貿易港區政策而言，所涉及到的政策次級系統的多元行動者包括：行政部門與立法部門(包含中央與地方)、國內外的航運業者與週邊產業業者、各公民營港埠當局/公司、乃至於新聞媒體以及海運與公共政策學界。從一九九四年「境外航運中心」成立至今，其中歷經了「兩岸經貿特區」因為兩岸政治情勢的不穩定而胎死腹中，乃至於二〇〇〇年政黨輪替之後，高雄港面對南韓釜山港和上海港的強力競爭，貨櫃裝卸量連續兩年被超越，為了回應此種嚴峻的港埠競爭態勢，新的執政黨政府遂於二〇〇二年提出設置自由貿易港區的芻議以及二〇〇三年七月完成「自由貿易港區設置管理條例」的三讀立法程序，不僅直接影響到我國航運政策的規劃與執行，隨之改變的還有次級系統行動者之間的正式與非正式治理聯盟。

在此其間，東北亞港埠競爭的屈居下風凸顯出高雄港港埠競爭力有待強化的事實，政黨輪替這項外在系統事件之發生，則更進一步顯示政經形勢的惡化已經促使以往政策倡導聯盟內的穩定變項發生質的轉變。

就問題領域的基本屬性而言，高雄港為例，從一九八〇年代以來一直都是世界第三大的貨櫃港埠，僅次於香港和新加坡，但卻在二〇〇〇年將第三大的寶座拱手讓給南韓的釜山，而且在二〇〇二年被中國大陸的上海港超越，就貨櫃裝卸量而言，並在二〇〇三年被深圳港超越。高雄港自新世紀伊始就從亞太強勢競爭的港埠淪為弱勢的港埠，直接衝擊到我國的航港政策之規劃與設計，政策問題也從如何維持強勢地位，轉而成為如何強化港埠競爭力，以面對「前有強敵，後有追兵」的困境，因應的具體策略則主要是自由貿易港區政策之制定和施行。

就資源的分配而言，高雄港在過去強勢競爭地位年代的主管機關係由台灣省政府交通處代管，一九九八年精省之後則由交通部管轄，而從過去到現在，高雄市政府一直都沒有放棄「市港合一」的政策主張。由於這項政策主張涉及到中央與地方政府的港埠營運盈餘之分配，因此，無論是政府改造過程中的「港務局行政法人化」、國內與國際航商寄望仿效新加坡港務集團的「港務局民營化」、或是高雄市政府和市議會所倡議的「市港合一」政策，不同運作模式的共同政策目標固然都是提昇港埠競爭力，但運作模式選取之本質其實是資源利益的分配(魯炳炎、胡滌生，2004)。

就社會文化價值與社會結構而言，過去十多年來，政策治理的思潮從學界的倡議到政界的付諸施行，這種從「政府」到「治理」(governance)研究理念之轉變，已經跳脫過去以國家機器、威權式決策、甚或指示命令的方式，而能更為有效的執行政策，達到所謂的「效率執行」(effective implementation) (Mazmanian and Sabatier, 1989: 41-42)。而其影響所及，契約外包、國營事業民營化、行政革新與組織再造等等，已經成為社會價值觀的一部份，透過公眾輿論的傳播與制約，政策次級系統內的不同倡導聯盟，也因為政黨輪替之後，行動者之間相對資源的此消彼長而進行重組。

例如：強調組織改造與行政法人化的新執政黨，受到來自交通部所屬機關的港務局以及各地方政府和議會之反對聲浪；此外，政策方案在政黨輪替前後的核心信仰發生改變(從強調國家統一綱領的三進程階段論到公投、制憲、建國的三階段之法理獨立論述)，新的執政黨在二〇〇四年大選連任成功，也得以經由過去四年的政策導向學習，更能嫻熟運用政治策略，鞏固制定政策的倡導聯盟，進而透過制度規則在法律上的依據(自由貿易港區設置管理條例)，對內對外提倡不同的政策信仰，以「境內關外」的政策設計理念，突破區域港埠競爭落居人後且兩岸又並

未直接通航之困境，甚至得以因而延攬到大陸的轉口貨櫃。

此外，就憲法結構與規則而言，自由貿易港區的設置涉及到法律的制定和相關法令規章的修訂，由於適逢二〇〇〇年的政黨輪替與過去五年高雄港陸續被南韓和大陸各主要港埠超越之外在政策環境的衝擊，加上前述執政黨政策核心信仰的轉變，致使此穩定變項有別於以往，未來將如何影響體制內現有的政策次級系統，並如何改變原有倡導聯盟的政策行動、政策資源以及策略互動，甚至是改變次級系統成員的政策信仰，都值得吾人持續觀察此變項之未來發展。

以上論述可以歸納成三點：首先，政策次級系統的不同聯盟彼此的競合，會影響到政策的輸出，但政黨輪替的外部事件發生後，直接造成倡導聯盟內的穩定變項逐步轉變，這些透過公眾輿論同樣都會構成多元政治行動者的資源或是限制，而再進一步改變原來次級系統內主流聯盟與反對聯盟的策略互動。

其次，自由貿易港區的政策倡導聯盟成員主要是中央政府，透過「倡導聯盟架構」與「倡導聯盟運作過程」等共六個概念假設之實際策略互動，此項政策的倡導聯盟體認到命題領域的基本屬性已經改變，在社會文化價值的影響下，倡導聯盟透過其專業知識和制定、修訂法律規章的決策權，充分的資訊以對外宣傳，鼓吹政策的適當性和合理性，並經由資源的分配以輔助政策目標的達成。

再者，自由貿易港區政策的反對聯盟成員因為各自的利益和觀點不盡相同，反對主流聯盟的理由也不同。以高雄市政府為例，固然樂見自由貿易港區在高雄港的編設劃定，但對於政府同樣通過基隆港和台中港的自由貿易港區規劃案，就未必認可，特別是基隆港自由貿易港區還比高雄港還要早三個月正式營運，恐怕難以釋懷；此外，未來的航港體制設計究竟是中央屬意的行政法人化還是要市港合一，中央與地方之間也是「一人一把號，各吹各的調」。而以國內和國際航商業者來說，從過去的境外航運中心(高雄港全港區)到現今的自由貿易港區(第一至第五貨櫃中心)，都同樣是兩岸無法直接通航的政策替代方案，境內關外或是深層加工等諸多措施都只是在政治考量下的次佳選擇。而對於國內各公民營港埠來說，由於麥寮工業專用港的規模龐大，潛力雄厚，但其主管機關卻是經濟部工業局，甚至未來有可能開放為工商綜合港，而 BOT 興建中的台北港位處大台北地區，也對高雄港主要貨源來自北部之現況形成莫大的威脅，目前中央政府齊頭並進式的多港政策，台灣內部的港埠競爭並不利於高雄港的長期發展。

## 二、倡導聯盟與反對聯盟之行動者與信仰結構

高雄港從一九八〇年代以來就雄踞世界第三大貨櫃港埠，就聯盟多元政治行動者的成員來觀察，在九〇年代時期的台灣進出口貿易仍然暢旺，在一九九六年第一次台灣民選總統產生之後，兩岸政治形勢呈現緊張態勢。在一九九二年至二〇〇五年的時期，高雄港的貨櫃裝卸量年平均成長率不到 9%，而同時期上海港的年成長率則超過 27%，可見高雄港的成長動能已經明顯緩慢下來。而高雄港終於在二〇〇〇年及二〇〇二年被釜山港和上海港所超越，觀察釜山港成長快速係因來自中國大陸華北地區貨源的挹注，上海港則是長江流域與華東的對外門戶，高雄港要急起直追，就必須有不同於以往的政策作為。

表 4 自由貿易港區政策之倡導聯盟：行動者及其信仰

<b>前政策制定時期(2000 年至 2002 年之前)</b>
<p><b>行動者：</b> 產業界(國內外航商和週邊行業)；行政院；學術界。</p> <p><b>信仰：</b> 全球貨櫃港埠排名涉及國家榮譽，高雄港世界第三大貨櫃港埠的寶座，在二〇〇〇年之後分別被釜山港、上海港、深圳港超越，因此有必要成立「境內關外」的自由貿易港區。</p>
<b>政策制定時期(2002 年至 2003 年 7 月)</b>
<p><b>行動者：</b> 行政與立法部門(包括中央與地方)。</p> <p><b>信仰：</b> 為了強化國家競爭力，提昇港埠競爭力，有賴行政立法部門制定審議自由貿易港區設置管理條例，完成政策合法化的過程，並盡速付諸施行。</p> <p>地方政府和議會希望能夠廣設自貿港區，以利地方經濟之發展，立法委員秉持轄區民意和行政院「從寬規定，從嚴審核」的意見並不一致。</p>
<b>政策執行時期(2003 年 7 月迄今)</b>
<p><b>行動者：</b> 國內各港埠及產業界；各縣市政府；中央政府。</p> <p><b>信仰：</b> 中央政府希望在法律規範下，按照規定的程序申辦自由貿易港區。</p> <p>縣市政府希望航港經營管理體制改為市/縣港合一，由市場決定港埠競爭的結果。</p>

資料來源：作者自行整理。

在這樣的政策背景之下，自由貿易港區政策的倡議成形，就在產官學界等多元政治行動者秉持「海洋立國」的台灣必須要有世界級港埠之信念，逐漸催生出這項政策理念，更進而制定政策，乃至於將政策付諸施行。如表四所示，我國自

由貿易港區政策倡導聯盟可分為三個時期：「前政策制定時期」（二〇〇〇年至二〇〇二年之前）、「政策制定時期」（二〇〇二年至二〇〇三年七月）、「政策執行時期」（二〇〇三年七月迄今）。由於各時期不同政治行動者所追求的目標並不相同，其間也會發生像前一節所言，而形成不同政策次級系統的發展聯盟與反對聯盟，在彼此策略互動之後對政策的輸出造成衝擊。

本文將政策倡導聯盟分為「發展聯盟」與「反對聯盟」，對其信仰系統則劃分為「規範性之核心信仰」(Normative Core Beliefs)、「政策核心信仰」(Policy Core Beliefs)、「工具性之政策信仰」(Instrumental Policy Beliefs)，而其中，規範性之核心信仰包括：政策價值優先性與港埠競爭之本質，政策核心信仰包括：政府之介入、府際之關係以及參與可欲性，而工具性之政策信仰則包括：港埠競合之重要性與體制改革之必要性。如表五所示，自由貿易港區政策倡導聯盟信仰結構之內容並不相同，甚至呈現很大差異。

表 5 自由貿易港區政策倡導聯盟之信仰結構

信仰類別	發展聯盟	反對聯盟
<b>規範性之核心信仰</b>		
政策價值優先性	鞏固高雄港全球貨櫃港埠排名	應該兼顧台灣各港埠均衡發展
港埠競爭之本質	總體國力之象徵	經濟發展之反映
<b>政策核心信仰</b>		
政府之介入	港區之劃設編定應進行總量管制	符合法律規範者均得設立
府際之關係	中央管理港埠	市/縣政府管理港埠
參與可欲性	允許「五港一空」申辦	也開放給工業專用港
<b>工具性之政策信仰</b>		
港埠競合之重要性	維持現行航港體制	由市場決定競合之結果
體制改革之必要性	未來朝向行政法人化	市/縣港合一

資料來源：作者自行整理。

在規範性核心信仰「政策價值優先性」與「港埠競爭之本質」方面，發展聯盟重視的是台灣最大港埠高雄港在全球貨櫃港埠的名列前茅，以及總體國力的象徵意義，而反對聯盟則是以港埠均衡發展和港埠排名反映的是實際經濟發展為

由，從而認為並不需要集中全國資源在特定的港埠之上。

在政策核心信仰「政府之介入」、「府際之關係」以及「參與可欲性」方面，發展聯盟強調的是由總量管制自由貿易港區的劃設編定、並維持由中央管理港埠的現行體制、而且只允許所謂的「五港一空」申辦設置，抱持不同信念的反對聯盟則主張，符合法律規範者均得設置自由貿易港區，而且應該採行市/縣港合一的制度，由港區所在地政府管理港埠營運事務，此外還應該開放給符合資格條件的工業專用港設立自由貿易港區。

在工具性之政策信仰「港埠競合之重要性」與「體制改革之必要性」方面，發展聯盟因而主張，要維持現行的航港管理體制，但為因應政府改造工程，未來則朝向行政法人化的方向努力，然而反對聯盟的看法則認為應該由市場決定台灣各港埠競合的結果，而且市/縣港合一才應該是未來航港體制改革的政策方向。

因此，根據前述多元行動者的信仰，以及發展聯盟和反對聯盟的信仰結構之分析，吾人可以得知，我國自由貿易港區政策之執行，仍不應該排除政策變遷的可能性。由於一個政策次級系統經常存在一個主要多數的倡導聯盟，以及一個或幾個次要少數的倡導聯盟，因此當政策核心信仰在次級系統內部引發爭議時，贊成和反對的聯盟都會堅守各自的立場，政策爭議或甚至衝突發生時，政策取向的學習(Policy-Oriented Learning)就有可能會產生(Ellison, 1998:13)。除非原有的系統治理聯盟因為外在事件的發生而被取而代之，否則在政策倡導聯盟架構內的政策核心信仰還是會相當穩定，而且倡導聯盟也有可能策略互動過程中，在其工具性的政策信仰層次上做出讓步，以確保主要政策目標之達成。

就本文的案例來說，主流的發展聯盟會堅持自由貿易港區政策之執行，也堅持「五港一空」才能申辦設立港區，但為了順利達成此項政策核心信仰，有可能在其工具性政策信仰方面，暫緩航港體制改革和行政法人化的政策。

因此綜合以上所言，對於本文所欲探討的第二個研究命題「自由貿易港區政策之多元政治行動者之間的倡導聯盟策略互動關係會影響到該政策執行之成敗」，根據倡導聯盟的理論分析結果顯示，的確是會有影響，但其影響層面的大小或深遠與否、甚至是否會造成政策之窒礙難行，仍難以論斷，還有待後續實際政策發展之驗證。此外，政策系統治理聯盟外部的中國大陸當局，是否願意樂見或

開放其轉口貨櫃前來台灣，則是深受兩岸政治關係影響之重大外在變數，這使得本研究命題增添一項非經濟的關鍵因素，則是倡導聯盟架構所難以分析。

## 陸、 議題治理網絡之構築

在以上政策倡導聯盟理論分析的基礎上，筆者在本節擬提出所謂的「議題治理網絡」，期望有助於我國自由貿易港區政策之執行，而這也是本文第三個研究命題「議題治理網絡短、中、長期循序漸進之建構，有助於我國自由貿易港區政策之順利運作」，所希望探討的主要課題。

由於亞太航運市場與港埠競爭的非常激烈，港埠管理與中央的政策和地方的產業發展也都息息相關，而各國際港埠之間的相互消長可能在幾年之內就主客易位。因此，尚-法蘭索瓦提出所謂的「網絡治理」與「世界議題網」，希望將複雜性與階層性降至基層民眾的共同參與，並將啟動與傳送的速度加快，一方面納入民眾的參與，另一方面也可在既有體制內營造決策的空間(何項佐譯，2004:222-223)，亦即是以網絡治理取代階層政府，以有效處理本質上屬於全球性的港埠競爭問題。

尚-法蘭索瓦(Jean-Francois Rischard)認為，「世界議題網」的成形必須歷經三個階段(何項佐譯，2004:224-235)：第一，「構成階段」(一年)：召集相關政策利害關係人、組織或團體，包括中央與地方政府、企業以及國際性組織，逐步進入運作的階段；第二，「制定準則階段」(二至三年)：透過審慎思辨的過程，界定議題為何，明辨所欲達成的政策願景及其階段性的努力目標，尋求政策共識，以評估各種選項與不同方案；第三，「實行階段」(可能十年以上)：建立有別於傳統行政體系、與傳統體制並行的評價機制，以促成政策目標的達成。

在前述「世界議題網」的理論基礎上，筆者提出我國自由貿易港區政策的「議題治理網絡」，包括同樣三個階段，其時間架構如下：構成階段以二〇〇五年的一年為期；制定準則階段以二〇〇六年至二〇〇八年的三年為期；而實行階段則以二〇〇九至二〇二〇年的十二年為期。

在構成階段(二〇〇五年)的方面，相關倡導聯盟與反對聯盟的政策利害關係人、組織或團體，中央與地方政府，乃至於航運業界和學術界等政策次級系統，必須面對面溝通對於自由貿易港區政策的核心價值及其轉變表達各自的政策立

場。

在制定準則階段(二〇〇六年至二〇〇八年)的方面，透過審慎思辨的過程，求同存異，在現有政策和措施的基礎上界定爭議的議題，明辨所欲達成政策願景之差異性何在，並透過階段性的努力目標縮小行動者、潛在行動者以及主流聯盟彼此政策信仰之間的差距，甚至進而評估各種選項與不同方案，尋求政策共識。

在實行階段(二〇〇九年至二〇二〇年)的方面，經由不同聯盟多元政治行動者的彼此策略互動後產生之聯盟強弱態勢，政策論述在深層核心信仰的基礎上得到落實，也會直接造成從政策信仰轉化為政策方案及施行計畫的過程。原先被視為系統外部事件的中國大陸港埠競爭之因素，在此階段逐漸納入為倡導聯盟內的動態變項，兩岸經貿互動與社會交流，不僅造成系統治理聯盟的改變，隨著信仰結構的成形，產、官、學界政策次級系統之改變也趨於穩定。其對於政策輸出的衝擊則在於政府重新審視高雄港做為國際樞紐港之定位，將高雄港之定位調整成為兩大樞紐港香港和上海港之間的轉運港埠，而高雄港自由貿易港區之政策目標則是爭取大陸經濟穩定發展的轉口貨櫃，以深層加工的附加價值「重質不重量」的港埠發展，摒棄過去視全球貨櫃港埠排名為最高目標之政策思維。此外，政府在本階段還必須解決國際商港與工業專用港等港埠競合的問題，避免自由貿易港區的編設劃定成為遍地開花之惡性競爭現象。

筆者認為，港埠的競爭是全球性的，而航運市場亦復如是。高雄港做為台灣的最大貨櫃港埠，其營運發展卻與世界同步，揆諸世界各國主要港埠的發展歷程，未來高雄市港合一是難以避免的趨勢，台灣這個「在地城邦」(Local State)有必要營造出一個「全球港市」(Global Port City)，以增加國際上的能見度。如本文前言所說，自由貿易港區政策的提出有其時代的背景與意義，本文第三個研究命題，「所謂的「議題治理網絡」短、中、長期循序漸進之建構，有助於我國自由貿易港區政策之順利運作」，在本節「議題治理網絡」之構築基礎上，也足以得到印證。

## 柒、 結論

我國第一個自由貿易港區—基隆港自由貿易港區，已經於二〇〇四年十月開始營運，而高雄港自由貿易港區也於二〇〇五年元月開始運作。中國大陸和東南

亞國協諸國將在二〇一〇年前移除貿易壁壘，建立二〇億人口規模的東亞自由貿易區，未來台灣應如何在區域經濟發展過程廣續維持國家競爭力與港埠核心競爭能力，自由貿易港區政策無疑是重要的因應策略之一。

本文所欲探討的研究命題有三，最後的研究結果顯示，自由貿易港區政策確實有其必要性，在案例探討時得到證實，唯政策執行成效能否達到預期目標，仍有待觀察。而倡導聯盟彼此間的策略互動對政策執行的影響雖至關重要，但影響層面的大小或深遠與否、甚至是否會造成政策之窒礙難行，則仍難以論斷。而本文所提出三階段的「議題治理網絡」當有助於我國自由貿易港區政策之順利運作，其成效如假以時日應可以預見。

### 參考文獻

1. 王克尹，“上海貨櫃港區的建設與發展”，**高雄港月刊**，16(10):9-14，2002年。
2. 中華顧問工程司，“台灣地區整體國際港埠發展相關課題之研究(期末報告)”，交通部運輸研究所港灣技術研究中心，2000年。
3. 台灣省政府交通處，“航港改革論”，交通部，台北，1999年。
4. 交通部運輸研究所與榕聲工程顧問公司，“香港九七後對我國港埠建設之影響研究”，編號 MOTC-IOT-E-B-88-003;89-17-257，2000年。
5. 交通部運輸研究所與榕聲工程顧問公司，“民間參與港埠建設與營運之研究”，編號 MOTC-IOT-E-B-89-004;90-52-276，2001年。
6. 行政院經濟建設委員會，“自由貿易港區設置管理條例草案及立法總說明”，行政院經建會，台北，2002年10月。
7. 何旻燁，“高雄港貨櫃裝卸量首見衰退”，**蘋果日報**，B11版，2006年01月05日。
8. 何項佐譯，Jean-Francois Rischard 著，“**狗紀元的 20 個備忘錄**”，大塊文化，台北，2004年。
9. 李允傑、丘昌泰，“**政策執行與評估**”，修訂版，元照出版公司，台北，2003年。
10. 李彌、曾國雄，“亞洲已開發國家航運政策之比較分析”，交通部八十七年度委託研究計畫，1998年。
11. 邱文明，“高雄港洲際貨櫃中心第一期計畫 BOT 案向全球招商”，**高雄港月**

- 刊, 19(1):6-8, 2005 年 9 月。
12. 吳定, “公共政策辭典”, 二版二刷, 五南圖書, 台北, 2004 年。
  13. 林祖嘉, “洋山港啓用, 高雄港靠邊站”, 遠見雜誌, 235:122-123, 2006 年 1 月。
  14. 孫煒, “公共政策與教育規劃: 政府與非營利組織的人力資源管理”, 翰蘆圖書, 台北, 2002 年。
  15. 高雄港務局秘書處, “高雄港洲際貨櫃中心, 第一期計畫 BOT 招商案即將啓動”, 高雄港月刊, 21(4):5, 2007 年 4 月。
  16. 莊文忠, “政策體系與政策變遷之研究: 停建核四政策個案分析”, 國立政治大學公共行政研究所博士論文, 台北, 2003 年 6 月。
  17. 高雄港業務組, 高雄港月刊, 18(6): 4-11, 2004 年 6 月。
  18. 梁金樹、倪安順, “港埠競爭力績效評比之研究”, 海運研究學刊, 第六期, 1998 年。
  19. 陳立中, “加入「國際自由港」行列的韓國濟州島”, 高雄港月刊, 16(8):13-15, 2002 年 8 月。
  20. 陳立中, “日本橫濱港跨世紀的蛻進與發展”, 高雄港月刊, 19(8):13-18, 2005 年 8 月。
  21. 陳世圯、涂維穗, “推動高雄自由貿易港市及兩岸海運直航之政策評析”, 財團法人國家政策研究基金會, 台北, 永續(析)093-006 號。
  22. 陳明琴, “自由貿易港區特刊: 佈局全球, 深耕台灣”, 光華雜誌, 行政院新聞局, 台北, 2002 年 12 月。
  23. 陳朝福, “游揆肯定高雄港推展自由貿易港區業務”, 中央社報導, 2004 年 10 月 07 日。
  24. 陳義勝、林光、梁金樹、劉金鳳、余坤東等合著, “我國國際商港港埠未來競爭力分析及核心能力建立整體規劃”, 基隆港務局委託國立海洋大學研究, 1999 年。
  25. 葉建田、蔡惠芳, “遠雄自貿港晉身全球運籌重鎮”, 工商時報, 2005 年 12 月 23 日。
  26. 裘克勤編著, “國際貿易港口”, 人民交通出版社, 台北, 1997 年。
  27. 魯炳炎、胡滌生, “我國自由貿易港區政策之論證分析—以高雄港為例”, 「民主化、全球化、議會角色—慶祝高雄港改制院轄市廿五週年術研討會」, 國立中山大學政治學研究所, 高雄, 2004 年 12 月 03-04 日。
  28. 魯炳炎、楊乾聖, “從情境規劃法觀點談高雄港務局之行政法人化”, 兩岸與

- 大陸事務季刊，2(2):45-72，2005年4月。
29. 魯炳炎，“階段性之港埠政策規劃:高雄港面對新世紀之挑戰”，中華民國運輸學會第十六屆學術論文研討會，國立交通大學交通運輸研究所、交通部、中華民國運輸學會，台北，2001年11月29日。
  30. 魯炳炎，“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*，19:255-296，2003年。
  31. 蔡宏明，“東亞峰會影響評估”，中華民國工會總會服務網(上網日期2007/05/31)，2005年01月07日。
  32. Chou, Chien-Chang, Analysis of Container Throughput of Major Ports in Far Eastern Region, *Maritime Research Journal*, 12: 59-71, 2002.
  33. Dolan, Chris J., Economic Policy and Decision Making at the Integration of Domestic and International Politics: The Advocacy Coalition Framework and the National Council, *Policy Studies Journal*, 31(2):209-236, 2003.
  34. Ellison, Brian A., The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act : A Case Study in Western Water Politics, *Policy Studies Journal*, 26(1): 11-29, 1998.
  35. Goss, Richard O., Economic Policies and Seaports: (1) The Economic Functions of Seaports, *Maritime Policy & Management*, 17(3):207-219, 1990a.
  36. Goss, Richard O., Economic Policies and Seaports: (2) The Diversity of Port Policies, *Maritime Policy & Management*, 17(3):221-234, 1990b.
  37. Goss, Richard O., Economic Policies and Seaports: (3) Are Port Authorities Necessary?, *Maritime Policy & Management*, 17(4):257-271, 1990c.
  38. Goss, Richard O., Economic Policies and Seaports: (4) Strategies for Port Authorities, *Maritime Policy & Management*, 17(4):273-287, 1990d.
  39. Hecl, Hugh, *Issue Networks in the Executive Establishment*, in A. King, (ed.), *The New American Political System*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978.
  40. Litfin, Karen T., Advocacy Coalitions along the Domestic-Foreign Frontier : Globalization and Canadian Climate Change Policy, *Policy Studies Journal*, 28(1):236-252, 2000。
  41. Lu, Bing-Yan, Working Across Boundaries: Inter-Organizational Collaboration of Taiwan's Free Port Policy, *American Society for Public Administration 2007 Conference (23 -27 March)*, Washington D.C., 2007.

42. Mazmanian, Daniel, and Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Lanham, MD: University Press of America, 1989.
43. Mazmanian, Daniel, and Paul Sabatier, (eds.), *Effective Policy Implementation*, Lexington, MA: D.C. Health, 1981.
44. Ocean Shipping Consultants Ltd., *The Global Container Port Market to 2015*, United Kingdom, 2000.
45. Ocean Shipping Consultants Ltd., *The Asian Crisis: Implications for Regional Containerization*, United Kingdom, 1998.
46. Rhodes, R. A. W., *Beyond Westminster and Whitehall*, London: Unwin & Hyman, 1988.
47. Sabatier, P.A., and Jenkins-Smith, H. C. (eds.), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO : Westview Press, 1993.
48. Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, H. C., *The Advocacy Coalition Framework : An Assessment*, In Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO : Westview Press, pp. 117- 166, 1999.
49. Sato, H., The Advocacy Coalition Framework and the Public Policy Process Analysis : The Case of Smoking Control in Japan, *Policy Studies Journal*, 27 : 28-48, 1999.
50. Weible, C., P. Sabatier, & M. Lubell, A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California, *Policy Studies Journal*, 32(2):187-208, 2004.
51. Zafonte, Matthew & Paul Sabatier, Short-Term versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control 1963-1989, *Policy Studies Journal*, 32(1):75-107, 2004.