政治科學論叢／第十九期／民國 92 年 12 月／頁 255　296

我國工業專用港轉型改制爲工商綜合港之公共政策觀點

——政策網絡與政策變遷的應用

魯炳炎*

摘　要

我國的工業專用港之發展始於一九九〇年促進產業升級條例通過，允許民間業者投資建設工業專用港。該條例第四十八條除了對於工業專用港或工業專用碼頭之規劃建設、管理、經營及安全等準用商港法的規定，還在二〇〇二年元月三十日條文修正增列第二項「中央工業主管機關得將工業專用港或工業專用碼頭之管理，委託商港管理機關辦理」。在二〇〇三年八月，台塑集團董事長王永慶建議政府將桃園縣觀塘工業專用港改建成為國際商港，不僅得到桃園縣政府的支持，經濟部工業局也研商將整合桃園縣境沿海的大園、觀音、桃園科技、觀塘、以及大潭等五個工業區成為桃園臨海工業區，並利用區內的觀塘港進出原料及貨物，從而引發工業專用港開放商用、轉型改制為工商綜合港之政策議題的討論。

本文擬先行介紹我國主要港埠以及工業專用港的發展現況，以及工業專用港的設置緣由，並在論述工業專用港轉型改制的爭議焦點之後，隨即探討政策網絡與政策變遷的公共政策理論之相關研究文獻，並據以對於工業專用港轉型改制的政策議題進行理論分析，提出具體的政策建議，做為未來工業專用港轉型改制政策的參考，同時還提出研究限制及對未來研究的建議做為結語。

關鍵詞：工業專用港、工商綜合港、國際商港、政策網絡、政策變遷

---

*作者魯炳炎現為國立東華大學公共行政研究所助理教授。本文感謝審查委員所提供的修正意見與寶貴建議。
收稿日期：92 年 9 月 2 日；通過日期：92 年 11 月 13 日

臺灣大學學術期刊資料庫

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, 1990）。長久以來，台灣地區的港埠建設一直都是依據商港法由政府統籌規劃、設計、興建、營運、管理等工作，但卻由此衍生出港埠作業效率低落、碼頭工人與港務局關係模糊不明、以及港埠費率偏高等問題，使得港埠競爭力無法與亞太主要國際港埠，如香港和新加坡競爭，公辦公營的港埠發展也因而受到民辦民營趨勢的挑戰，鼓勵民辦民營的工業專用港就是在這樣的時代背景下產生。

台灣地區各港埠的整體規劃都是由各港務局依據本身業務發展及對未來的展望，而擬定各港埠的整體規劃及未來發展計畫，其間雖然也有考量到國際海運與台灣經濟的發展趨勢，但終究是難以避免各自的本位主義，以本身的港埠為中心，各自為政。此外，由於政府沒有明確而總體的港埠發展政策，由交通部主管的國際商港、國內商港，由經濟部主管的工業專用港，由國防部主管的軍港，乃至於由交通部觀光局、內政部營建署及縣市政府主管的遊艇港，以及主管機關依規劃和管理維護權責不同而分為四類的漁港等等，致使各港埠競分有限的貨源，國家資源投注在重複的港埠建設，不僅不利於各區域的港埠整體規劃和建設，也造成我國主要國際港埠的競爭力無法全面提升。

我國的工業專用港之發展始於一九九〇年促進產業升級條例通過，允許民間業者投資建設工業專用港。該條例第四十八條除了對於工業專用港或工業專用碼頭之規劃建設、管理、經營及安全等準用商港法的規定，還在二〇〇二年元月三十日條文修正增列第二項「中央工業主管機關得將工業專用港或工業專用碼頭之管理，委託商港管理機關辦理」，而這也引發產官學界對於由國際商港管理機關取代工業主管機關管理工業專用港或工業專用碼頭，以及目前的工業專用港開放商用、轉型改制為工商綜合港可行性研究之興趣。

特別是在二〇〇三年八月，台塑集團董事長王永慶建議政府將桃園縣觀塘工業專用港改建成為國際商港，不僅得到桃園縣政府的支持，經濟部工業局也研商將整合桃園縣境沿海的大園、觀音、桃園科技、觀塘、以及大潭等五個工業區成為桃園臨海工業區，並利用區內的觀塘港進出原料及貨物（曾憲文，2003/08/21）。尤有甚者，到二〇〇三年年底時，台塑在雲林縣的麥寮工業專用港全年貨物吞吐量將可能超越台中港，經濟部並希望能將麥寮工業專用港改制為工商綜合港等種種情勢的發展，都使得工業專用港與現有國際商港之間的競合關係逐漸凸顯出來，而這也是本文所欲探討的主要議題。

事實上，這項政策議題的探討是其來有自，在二〇〇一年六月所舉辦「全國交

臺灣大學學術期刊資料庫

通會議」海上運輸分組的討論子題六之議題就是：「商港與工業專用港之整合與分工」（王慶福，2001）。在此之後，交通部運輸研究所也有一項從二〇〇二年五月至二〇〇三年三月為期近一年的研究，[1] 其主題為「工業專用港開放商用之研究」，惟運研所運輸工程組的該研究計畫截至二〇〇三年八月底止仍未出版發行。

本文擬先行介紹我國主要港埠與工業專用港的發展現況，以及工業專用港的設置緣由，並在論述工業專用港轉型改制的爭議焦點之後，隨即探討政策網絡與政策變遷的公共政策理論之相關研究文獻，並據以對於工業專用港轉型改制的政策議題進行理論分析，同時提出具體的政策建議，做為未來工業專用港轉型改制政策的參考。

貳、台灣地區港埠發展現況

目前台灣地區除了高雄港、台中港、基隆港、花蓮港等四個國際港埠，以及淡水、安平、蘇澳等輔助港，布袋國內商港以外，一九九〇年促進產業升級條例通過後，允許民間業者投資興建工業專用港（交通部運研所，1999：2-14），各公民營事業單位陸續推動雲林離島工業區專用港、麥寮工業專用港、七股工業專用港、和平（水泥）工業專用港、觀音工業專用港、及桃園北部工業接收站（亞太港）等計畫。

台灣地區各港埠的開發時間及發展條件各有不同，目前發展規模的差異性也很大，其中以高雄港的條件最佳，例如：水域面積最大、碼頭航道水深最深、[2] 泊地面積最大及碼頭數量最多等等。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工業專用港的相繼興建完成，台灣地區各個區域多個港埠參與船貨服務的局面已然形成。

根據交通部運研所的委託研究計畫，[3] 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，高雄港具備外部環境的機會與內部環境的相對優勢，故適合發展成為樞紐港（Hub Port），而台中港和基隆港則因為在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）。該報告基於各港埠的整體規劃及未來發展

1 此處之資料來源係來自交通部運研所之網站http://www.iot.gov.tw/chinese/main/part5/e.htm（2003/8/31）。

2 但目前麥寮工業專用港的水深 24 公尺，為台灣地區航道最深的港埠。

3 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。

臺灣大學學術期刊資料庫

計畫，[4] 對於台灣地區各國際商港未來發展定位所提出的建議表如表 1 所示。

表 1：台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	未來發展定位建議
高雄港	全國性國際商港；海運轉運中心—遠洋航線轉運中心；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—服務大陸地區轉口貨櫃；結合觀光和親水功能之高附加價值營運特區的國際港埠；全國性國際商港；海運轉運中心—遠洋航線轉運中心；境外航運中心—服務大陸地區轉口貨櫃。
安平港		發展成為高雄港的輔助港；分擔南部地區散雜貨運量之裝卸港。
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；區域性加工再出口及物流之後勤網路中心；兩岸航運主要進出港。	同左。
台北港	發展成為基隆港之輔助港；分擔北部地區散雜貨運量；提供有限船席靠泊大型貨櫃船。	北部地區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；環島航運主要港埠；進口導向型之港灣物流中心。
基隆港	承擔北部地區貨源之主要商港；海運轉運中心之輔助港—高價值貨物進出口港；以貨櫃為主，散貨為輔。	環島航運之樞紐港；兩岸直航港口；承擔北部地區貨源之主要商港；海運轉運中心之輔助港—高價值貨物進出口港。
蘇澳港	以散雜貨為主要營運目標；發展為基隆港之輔助港。	發展成為基隆港之輔助港；承擔宜蘭地區貨物之裝卸港。
花蓮港	台灣東部主要國際商港；環島航運主要據點，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。

資料來源：本表整理自財團法人中華顧問工程司著，2000 年 8 月，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委託，第 4-40 頁。

[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 12 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。

臺灣人文藝術期刊資料庫

值得重視的是，台北港未來對於高雄港的衝擊不容忽視。根據經建會的規劃（陳明琴，2002：17-19），台北港進港的貨櫃船型將由 5000 TEU（Twenty-Foot Equivalent Unit，20 呎標準貨櫃）提高到 8000 TEU，預計二〇〇六年（民國九十五年）完工，而其第一貨櫃中心的碼頭也將從原本的六席增加到七席，並將分兩階段擴建南邊碼頭區，該中心的興建將會成為台灣地區最現代化的遠洋貨櫃基地，並可以大幅減少「北櫃南運」的成本支出，同時還能夠因應貨櫃船大型化的趨勢，增強港埠的國際競爭力。雖然高雄集國際商港、重工業與製造業基地、經濟腹地以及貨櫃集散場於一身，然而，政府在台北港積極的政策作為對於高雄港的未來發展，卻會形成莫大的潛在競爭威脅。

參、台灣地區工業專用港發展現況

一、工業專用港設置緣由

自從一九六〇年代開始，我國工業區的區位逐漸由都市地區及其週邊之農地，轉移到河川旁的邊際土地及海岸區，例如：六堵工業區等，而從七十年代第一次世界能源危機之後，為了籌設我國的重化工業及石油基地，乃有開發彰濱工業區之議，但因為當時經濟不景氣，政府從而暫緩開發（陳世圯等人，2002）。然而近年來，我國產業發展走向資本密集化、廠房大型化、技術專業化，上中下游關聯產業整合之趨勢，由於大型的基礎產業經常要進出大宗物資及產品，台灣地區的國際商港已經不敷需求，而且如果必須要配合運輸走廊輸送帶或陸運系統運至廠區，則因港埠至廠區的距離過長，容易造成內陸運輸的衝擊，從而使得運輸成本大增，不符合經濟效益，於是遂有在工業區內興辦因應工業業者經營需要，設置工業專用港或工業專用碼頭之議。

促進產業升級條例於一九九一年元月一日正式施行，該條例是因當時的獎勵投資條例即將廢止失效而接續制定（陳建興，2003：31-37），而第三十條條文對於工業專用港有基本的規範，其後該條例歷經一九九五年、一九九八年、一九九九年以及二〇〇二年的修正，第五章「工業區之設置」第三十七條至四十九條等條文清楚的建構出明確規範。其中，第四十八條除了對於工業專用港或工業專用碼頭之規劃建設、管理、經營及安全等準用商港法的規定，還在二〇〇二年元月三十日條文修正增列第二項「中央工業主管機關得將工業專用港或工業專用碼頭之管理，委託商港管理機關辦理」。

綜合整理以上工業專用港設置之緣起可以分為兩類（王慶福，2001；陳世圯等人，2002；陳建興，2003）：第一，工業區廠商所使用的原料、半成品、成品更容易進出口，因而發展出工業區與工業專用港同時開發的型態；第二，政府有鑒於既

臺灣大學學術期刊資料庫

有基礎工業區因鄰近都市繁榮發展而逐漸與之毗連，其所產生的工業污染問題因而造成嚴重的環保糾紛，加以地價日益高漲，所以政府積極推動開發海浦新生地，並規劃廣大面積的離島工業區，將環保抗爭較少的海岸地區闢建成為基礎工程基地。

二、工業專用港發展現況

目前我國工業專用港已經興建完成者為麥寮及和平兩港，而核定通過且正在進行施工者則有觀塘工業專用港，其他工業區諸如大觀、濱南、以及彰濱等雖有規劃設置的構想，但其條件相對較不成熟。表 2 係針對麥寮、和平及觀塘三個主要的工業專用港，就其地理區位、臨近工業區、港區面積、航道水深、容納最大船型、船席、年營運量以及主要貨種等八個方面進行比較。[5]

如表 2 所示，麥寮工業專用港是國內首座由企業興建的港埠，也是全國航道最深的港埠，水深達 24 公尺，得以容納 26 萬噸級的油輪進出港區，比起和平工業專用港的八萬噸級煤輪，或是觀塘工業專用港的 16 萬立方級液化天然氣貨輪來說，麥寮可容納船型的龐大使其具備成國際商港或工商綜合港的潛力十分雄厚。此外，麥寮港內水域面積廣達 515 公頃，陸域面積 104 公頃，也比和平的 88 公頃水域、71 公頃陸域要來得更為廣闊。

三個港埠所能夠容納的船席也有很大的不同，麥寮港可容納的碼頭設施有三十席，包括二十席專用碼頭及十席公用碼頭。和平港終期規劃可容納九席（和平工業專用港實業股份有限公司，2003），其中包括四席的水泥專用碼頭，初期五席已經完成，另有四席仍未施工（王慶福，2001）。此外，觀塘港則預定有十席的容量，且其中包括六席的備用擴建碼頭。

若比較三個港埠的主要貨種則是各有不同，麥寮港是以原油、成品油、煤以及化學品等大宗散貨，和平港以水泥與煤為其主要貨種，而觀塘港則是以液化天然氣為其主要貨種。而三個港埠所規劃的年營運量也有很大的差異，觀塘港初期及遠期規劃的營運量只有 390 萬公噸及 690 萬公噸，和平港初期規劃 905 萬公噸的營運量，第一期營運量為 1,078 萬公噸，第二期營運量 2,050 萬公噸，未來花蓮縣和宜蘭縣的水泥生產量則逾台灣水泥總產量的二分之一（陳建興，2003）。而麥寮港的第一期營運量達 6,000 萬公噸，近乎是台中港和基隆港的總和，而遠期規劃更高達 8,000 萬公噸，將成為台灣地區僅次於高雄港的第二大港埠。

麥寮工業專用港的籌建過程從一九九三年七月核准設置，一九九四年四月動工，一九九八年完工試營運，至二〇〇一年三月一日正式開始營運，隨著台塑六輕及相關計畫的投產進度必將同步成長。而和平工業專用港的規劃期於一九九四年五

[5] 主要參考交通部運研所（1999）；王慶福（2001）；陳世圯等人（2003）；以及和平工業專用港實業股份有限公司（2003），主要架構係來自陳世圯、馮正民及涂維穗（2003）之文獻，再經過筆者輔以其他資料所完成。

臺灣學術期刊資料庫

月通過環境影響評估，第一期施工自一九九七年十月開始至今，第二期工程則視將來工業區開發的實際需求而定，其預定的營運期則為二〇〇三年第三季（陳建興，2003）。此外，觀塘工業專用港是由該公司與經濟部工業局在二〇〇〇年七月簽定投資興建協議書，並於同年十一月獲得行政院核定，該港於二〇〇一年五月開工興建，預計二〇〇四年九月第一座儲槽可以完工試運轉，第二座及第三座則於二〇〇五年完工，全港則預計二〇〇八年興建完工。

表 2：台灣地區主要工業專用港比較表

	麥寮工業專用港	和平工業專用港	觀塘工業專用港
地理區位	雲林麥寮最南端，北接濁水溪南側，南臨新虎尾溪口	花蓮縣秀林鄉和平村，和平溪出海口南側	觀塘工業區桃園縣觀音鄉塘尾、大潭之沿海
臨近工業區	雲林離島基礎工業區	花蓮和平工業區	桃園觀塘工業區
港區面積	1,597 公頃	159 公頃	944 公頃
航道水深	24 公尺	16 公尺	19 公尺
可容納最大船型	26 萬噸級油輪	8 萬噸級煤輪	16 萬立方級大型液化天然氣貨輪
船席	30 席（專用碼頭 20 席；公用碼頭 10 席）	9 席	10 席（液化天然氣與石油氣各一席，冷能利用原物料船 2 席，備用擴建碼頭 6 席）
年營運量	第一期：6,000 萬噸 遠　期：8,000 萬噸	初　期：905 萬噸 第二期：1,078 萬噸 第三期：2,050 萬噸	初　期：390 萬噸 遠　期：690 萬噸
主要貨種	原油、成品油、煤、化學品等大宗散貨	水泥、煤	液化天然氣

資料來源：作者整理自交通部運輸研究所（1999）、王慶福（2001）、陳世圯等人（2003）以及和平工業專用港實業股份有限公司（2003）。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、工業專用港轉型改制之爭議焦點

依據我國現行法律的設計規範，工業專用港的運量應該來自於臨近工業區所生產的運量，才不致於會攫取到工業區外的運量，從而對於現有港埠的衝擊就降到最低的程度。王慶福（2001）就認為，麥寮工業專用港的主要服務對象是雲林離島基礎工業區，進出港埠的貨物是以原油、成品油、化學品、以及相關的工業原料為主，這些貨物種類與台中港貨源重疊的部份主要是化學品的部份，但因為工廠所需要的原料與成品之海運需求受到工業專用港專用目的之限制，工業區外的廠商不得使用之，也因此，台中港可能受到的影響就顯得微乎其微，除非原來是由台中港進出的化學品因為工廠遷移到麥寮工業區而改由麥寮港進出，但由於目前麥寮六輕廠進駐的廠商多屬台塑集團的企業體，故影響不大。

但是魯炳炎（2003）則認為，由台塑集團投資的麥寮工業專用港，東一區 260 多公頃的土地可以做為自由貿易港區的腹地，如未來再開發東二區的 280 公頃的土地，則其腹地將超過 500 公頃（陳明琴，2002: 18），而且該港航道水深、碼頭設施、港區週邊區域遼闊，以及未來潛在的運載能量等等，如果麥寮工業專用港未來轉型改制為工商綜合港或是改建成為國際商港，則對於台中港與高雄港的長期發展都可能造成重大的衝擊。特別是麥寮工業專用港二〇〇二年的吞吐量約 3,400 萬公噸，仍低於台中港的 4,300 萬公噸，然而二〇〇三年一月至七月麥寮港比去年同期成長 30%，預計全年可望達到 4,400 萬公噸，若台中港仍呈現持平，則麥寮港的營運量今年底極有可能超越台中港（曾憲文，2003/08/21）。

和平工業專用港的主要服務對象是和平水泥工業區，進出港埠的貨物是以水泥和煤炭等大宗物資為主，其和花蓮港重疊的部份主要是水泥，因此與花蓮港所運載的主要貨種相同，故而王慶福（2001）及魯炳炎（2003）均認為和平工業專用港會嚴重影響到花蓮港的吞吐量。

此外，觀塘工業專用港雖然因為主要投資股東中華開發擬退出，且耗費鉅資、籌辦已久的大潭電廠又未能得標，港埠興建工程一度陷於停擺狀態。但在二〇〇三年八月台塑集團董事長王永慶建議政府將桃園縣觀塘工業專用港改建成為國際商港，不但得到桃園縣政府的支持，經濟部工業局也研商要整合桃園縣境沿海的大園、觀音、桃園科技、觀塘、以及大潭等五個工業區成為桃園臨海工業區，並利用區內的觀塘港進出原料及貨物（曾憲文，2003/08/21），因而有可能延續甚至而擴充原有的港埠規劃建設。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3：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
建港法源依據	促進產業升級條例	商港法及促進民間參與公共建設法
申請程序	依工業專用港輔導及管理辦法申請，程序明確。	依商港法則與一般招標作業程序相似；依促參法程序較繁複。
使用者限制	不得供工業區專用目的以外之使用。	公用目的使用，部份依合約規定之專用碼頭除外。
經營方式	公民營事業投資興建及經營管理。	公營事業之經營型態，但朝向公法人方向調整。
優惠條件	非收益設施之低利貸款、免徵商港建設費及其他賦稅優惠。	依促參法及其財務計畫可享有不同之優惠；符合促產條例部份項目可享賦稅優惠。
土地所有權	國有	國有

資料來源：轉引自徐順憲及曾志煌（2001：841-849）。

工業專用港和現有國際商港的差異除了其建港的法源依據、申請程序、使用者限制、經營方式、優惠條件、以及土地所有權各有不同，如表 3 所示之外，兩者最大的差異實在於管理機制。目前國際商港管理機關是各港務局，兼具棧埠經營、港務管理、航政監理於一身的經營管理體制，這和民營事業經營管理，涉及政府公權力的監督管理權責則由工業主管機關及航政機關負責的工業專用港有極大差異。因此，如果考慮到經濟腹地重疊且台灣地區貨源有限的基本面因素，工業專用港開放商用、或是轉型改制為國際商港的政策議題，對於地方產業發展、港埠經營發展、乃至於主管機關運作機制各層面都會造成重大的影響。

除了上述開放專用目的使用限制以及其所引發國內港埠市場的競爭問題之外，工業專用港未來轉型改制所可能衍生出來的爭議焦點，筆者認為還包括：土地所有權、商港服務費、以及相關的法令修訂議題，茲詳細陳述如下。

首先，工業專用港的土地為公有，但緊鄰的工業區土地則是私有，相關的法令並未明定工業專用港後線土地的最低限制，例如：一九九五年修訂的促進產業升級條例允許工業區業者得以租購工業專用港內的碼頭及土地，這項條文在二〇〇〇年修訂時被廢止，但台塑集團已經購置完成麥寮工業專用港的碼頭及土地。因此，未來工業專用港如轉型改制開放做為商用，則其私有的碼頭設施必然會牴觸到現行商港法的公有規範。

其次，促進產業升級條例賦予工業專用港之優惠措施，包括可以免依商港法第

臺灣大學學術期刊資料庫

七條繳納商港建設費，是為了發展事業而開設的特別優惠，而且還可以由身為事業主的港務公司自行投資興建港埠設施，但由其向港埠使用者收取的港灣設施使用費，就包括回收所有投資的分攤金額。在我國加入世界貿易組織之後，過去由國際商港進出口之貨物所繳納由海關代徵、從價徵收的商港建設費，已經由專款專用的所謂商港服務費所取代，港埠所在地的縣市政府無法由商港服務費取得回饋，而必須從港務局的盈餘按比例分配。在工業專用港未來轉型改制之後，目前的商港服務費與港灣設施使用費之競合，要如何進行整合，是另一項需要解決的議題。

目前我國投資港埠設施的相關法令有三：商港法、促進產業升級條例、以及促進民間參與公共建設法，三者對於投資港埠使用年限之規定各有不同。商港法以投資額度的固定比例做為年收益計算免租使用期，促進產業升級條例則以投資額度、投資報酬率及收益去計算使用之年限，而促進民間參與公共建設法則是加入權利金的機制，當自償率偏低時，公部門亦挹注投資事業主部份經費，故其特許的年限較商港法的規定為長。如果未來工業專用港轉型改制，則屆時不同法令對於投資港埠設施的考量適用標準，勢必要再重新通盤檢討。

商港法主要是規範國內商港的開發、營運、航政等活動，然而由於商港法並未訂定施行細則，其所規定國內商港的類型有該法第二條的國際商港、輔助港、國內商港，以及第十三條的所謂特種貨種裝卸設施，但此特種設施從商港法公布至今從未有申請成功之前例。因此，工業專用港未來的轉型改制，必然會涉及到商港法應增訂民營的工業專用港或是工商綜合港、民營港埠設施之使用費率、私有碼頭之定位等諸多議題，都是工業專用港轉型改制引發爭議的焦點。

此外，已經在二〇〇三年七月立法院召開臨時會審議通過的自由貿易港區設置管理條例，允許政府目的事業主管機關所屬的國際海港、空港、加工出口區、科學園區、工業區等，只要符合為國際海空港管制區域，或是毗鄰國際海空港管制區域且開發面積超過 30 公頃以上之資格條件，就可以適用於該條例申請設立自由貿易港區，而其開發主體可以是地方政府或民間機構。工業專用港未來的轉型改制，是否會影響到現有國際商港爭取劃設編定為自由貿易港區之機會，從而造成工業專用港與國際商港在不同的立足點上進行不公平的競爭，也是工業專用港轉型改制的爭議焦點之一。

伍、公共政策理論之文獻回顧
—政策網絡與政策變遷

本節主要針對政策網絡與政策變遷兩方面的公共政策理論進行文獻的回顧，以做為下節論證分析案例的理論基礎。工業專用港轉型改制為國際商港做為本文的研究主題，過去在公共政策學界的相關文獻是付之闕如，而即便在海運學界也並未受

臺灣大學學術期刊資料庫

到應有的重視，相關的文獻包括：交通部運輸研究所（1999）的「台灣地區工業專用港設置之相關課題探討」、王慶福（2001）的「商港與工業專用港之整合與分工」、徐順憲等人（2001）的「工業專用港之相關問題探討」、陳世圯等人（2002）的「雲林麥寮工業專用港轉型發展策略之研究」、交通部運輸研究所及榕聲工程顧問公司（2003）的「工業專用港開放商用之研究」、以及陳建興（2003）的「地位獨特的工業專用港」等等，其內容的主要觀點已如前所論述。有限的文獻固然是因為這是個新興的政策議題，然而，檢視以工業專用港為研究主題的我國海運學界相關文獻可以發現，其研究途徑係以歸納整理的傳統研究為主，因此，本文擬採用政策網絡與政策變遷的公共政策理論做為本研究之論證基礎，以有別於過去產官學界的相關研究，為這項政策議題提供新的分析面向。

政策網絡與政策變遷做為本文的理論基礎，也有其特殊意義，公共政策理論的階段論視政策制定過程為一系列活動的總和（Jones, 1970; Hogwood & Gunn, 1984; Palumbo, 1988; Anderson, 1990, 2000; Lester & Stewart, 2000），從議程設定開始，政策規劃、政策形成、政策合法化、政策執行、政策評估、乃至於政策變遷與政策終結，政策變遷居於政策制定循環過程的重要地位，然而卻因為賡續施行的政策眾多，從而使得國內學界對於政策變遷的相關研究極為少見。此外，公共政策學界的非階段論者則認為政策制定的過程是政治的過程（Kingdon, 1984, 1995; Baumgartner & Jones, 1991, 1993; John, 2000），其中的政策網絡分析是應用較為廣泛的研究途徑之一，也是本文所欲採用的分析架構。

目前國內公共政策學界將階段論的政策變遷與非階段論的政策網絡結合起來以分析政策議題的文獻有孫煒（2002：93-126），該文以兩者理論為基礎，建構出以政策與政策社群一致性程度高低，以及政策變遷典範是否移轉 2×2 矩陣之以政策典範為導向的政策變遷模型，從而形成「開放性政策終結」（大陸經貿政策）、「封閉性政策終結」（核四停建計畫）、「開放性政策接繼」（高等教育政策）、「封閉性政策接繼」（高鐵計畫）四種類型。本節擬先行探討政策網絡與政策變遷的相關文獻之回顧，然後下節再針對工業專用港轉型改制為國際商港的研究主題進行理論分析。

一、政策網絡

自一九五〇年代起，政策科學的發展就深受 Lasswell (1968) 的影響，政策科學概念的重新建構（Re-conceptualization）在此後的二十多年成為當年重要的表徵（Dunn & Kelly, 1992），這可以從當時「由上而下」與「由下而上」的辯論得到印證（Sabatier, 1986），而所謂網絡研究途徑之引進則成為政策科學發展的重要貢獻（Kenis & Schneider, 1991; Carlsson, 2000）。事實上，教科書式的決策理論（Textbook Policymaking）視公共政策的制定過程為一系列之個別活動的集合，包括：議程設定、問題定義、政策形成、執行、評估、以及政策終結等等（Kelly & Palumbo, 1992;

臺灣大學學術期刊資料庫

Skok, 1995; Carlsson, 2000; John, 2000），這種被 Sabatier（1991a: 31）稱為「政策流程階段論之主流典範」的政策流程表達方式（Lasswell, 1956; Lindblom, 1965; Pressman & Wildavsky, 1973; Dunn & Kelly, 1992; Wildavsky, 1993; Sabatier, 1999），被錯誤的理解了很長一段的時期（Carlsson, 2000; John, 2000）。

從一九八〇年代以來，公共政策學界有愈來愈多的文獻顯示公共政策的發展、執行、以及評估是在政策網絡內完成，這種政策網絡是由專業成員所代表的組織利益所組成，許多成員對政策施行結果具有利害關係（Heclo, 1978; Sabatier, 1988; Berry, 1989a, 1989b; Harris, 1989; Burstein, 1991; Thurber, 1991; John, 2000）。在公共政策學者當中，Heclo 強調議題網絡的重要性在公共行政學界是廣為人知，而 O'Toole (1988)、Cigler (1990)、Marin & Mayntz (1991a)、John (2000) 等學者過去二十年多來對於有如雨後春筍般成長的利害關係團體之議題網絡研究，則有助於吾人對於政策網絡的了解。

然而不同學者對於網絡內不同成員的角色認知之不同，也造成某種程度的混淆。舉例而言，對於政策流程的主要行動者，有提出所謂政策企業家（Policy Entrepreneur）、社會企業家（Social Entrepreneur）、或是議題發動者（Issue Initiator）之說者（Palumbo, 1988; Kingdon, 1984; Burstein, 1991; Cobb & Elder, 1972; Eyestone, 1984; Waddock & Post, 1991），也有提出政策掮客（Policy Broker）、戰略者（Strategist）之說者（Sabatier, 1988; O'Toole, 1988; Lawless & Moore, 1989），也有提出維修者（Fixer）之說者（Bardach, 1977; Goggin et al., 1990），此外，還有提出掮客（Broker）或是關懷者（Caretaker）角色之說者（Mandell, 1988; Snow, Miles, and Coleman, 1992），諸家學說誠可謂眾說紛紜。

對於這些網絡成員角色扮演的特質很難有共識產生，因為各家的定義不同，例如：Palumbo (1988) 和 Cobb & Elder (1972: 85) 就將政策企業家視為在議程設定階段將問題轉化為議題的人，Bardach (1977: 274) 則是將維修者視為問題解決者，Goggin et al. (1990: 100) 則是將維修者當做主要的聯盟構築者，而 Mandell (1988) 以及 Snow, Miles and Coleman (1992) 採取的則是從議題網絡的研究途徑，就功能的角度出發，視掮客或關懷者為建構網絡或滋養網絡的行動者。

但總而言之，政策網絡畢竟仍是目前人們熟悉的一種治理型態，網絡是由參與的多元行動者所組合而成，政策網絡將公私部門間的利益及資源整合更為容易，進而強化公共政策執行的效率。在「新治理」概念下的網絡，係根據參與之多元行動者的偏好去管制和調節政策部門（Policy Sector），而非遵循政府政策，如此型態的治理觀念會出現三種後果（Pierre & Peters, 2000）：第一，政府的決策係以網絡成員的利益為考量重點，而不是基於公共利益；第二，網絡的多元行動者對於公共政策的變遷會進行干預，以維護網絡成員的自我利益；第三，參與網絡的行動者實質有效的控制政策決策，但政府機關仍必須要為政策的結果負起政治責任。

儘管政府需要透過網絡引進多元的政策行動者共同參與政府的決策，但卻也很難避免網絡參與者介入政府的決策。然而，由於現代政府的政策制定趨向於分割化

臺灣大學學術期刊資料庫

與專業化，政府責任範圍不斷的擴張，以及公共政策議題的日益複雜，在在都使得政策制定過程逐漸多元化，各個環節都有不同的個人、團體或組織基於各自的利益和目標在不同的階段參與，並與政府機關形成不同的互動關係。

政策網絡是一種探討政策議題相關團體與政府部門互動關係的方法，它可以說明政策議程與決策制定過程中參與者的正式、非正式接觸的關係型態。Katzenstein (1977) 認為，資本主義國家在經濟政策的制定過程中，國家並不會以強制的力量加諸於非國家的個人、團體或組織的行動者身上，反而會尋求協助以建立一個相互依賴的關係，因此依其觀點，政策網絡就是將國家與社會行動者予以連結的機制。

對於政策網絡，Benson (1982: 148) 是從府際關係的角度出發，認為群體或複雜的組織因為資源的相互依賴而連結在一起，這和資源結構分裂的群體或組織不同，而且資源相互依賴的組織，其行政結構與利益結構形成深層的結構，在政策領域內可以確保某些政策需求或偏好，並排除另外一些需求偏好在政策議程之外。

英國學者 Rhodes 是較有系統運用以及建構網絡研究途徑的學者，他應用資源的相互依賴以及政策網絡的觀念去論述英國的中央政府與地方政府的關係，並依據複雜組織資源相互依賴的結構，界定中央與地方政府的政策網絡，及其如何與中央政府互動，Rhodes (1990: 297) 對所謂次級政府定義則是「在特殊議題領域十分專精，包括政府與非政府人士在內的一群政治行動者」。Rhodes (1988: 85) 發現地方政府與中央政府之間的互動並非多元的競爭，地方政府事實上被整合成為少數團體的代言人，而和中央政府進行談判與互動。他認為，政策網絡已經成為英國政策制定的面貌，如不了解政策執行系統的複雜性、分割性及不確定性，勢必會導致政策執行的失敗。

此外，Marsh 和 Rhodes (1992: 250-252) 則又是將政策網絡區分為政策社群與議題網絡，他們認為這種分類有助於了解參與者在政策形成過程中不同的動機與利害關係，而其所界定政策社群的參與者是因為權威或專業知識而結合，而議題網絡的參與者則是因為追求某些物質利益。

Rhodes 及 Marsh (1992: 10-11) 並依據五項命題提出「權力依賴理論」做為政策網絡的研究架構。第一，任何一個組織都有賴於其他組織提供所需要的資源；第二，為了達成各自的目標，組織之間必須交換分享資源；第三，組織內部的決策會受限於其他組織，但支配性的聯盟仍然保有裁量權；第四，在競賽規則的規範之下，支配性的聯盟會運用各種策略影響資源的交換過程；第五，裁量權的大小是互動的組織資源與相對權力潛能的產物，而相對權力潛能的產物則是組織資源、競賽規則以及組織間交換過程的產物。

這樣的研究架構可以推論出，擁有較多政策資源的策略行動者，處於相對優勢的地位，甚至可以主導政策議程的設定、政策的規劃以及掌握政策執行成功的關鍵因素。此外，Rhodes 並進而指出，政策網絡隨著整合程度的不同而有不同的類型，其分類的標準在於成員的穩定性、限制性、大眾與其他網絡相隔離的程度，乃至於其所擁有資源的特性。整合程度最高的是政策社群，整合程度最低的是議題網絡

臺灣大學學術期刊資料庫

（Rhodes, 1984: 14-15），其間整合程度由高而低還包括：專業網絡、府際網絡、地域網絡、以及生產者網絡。

第一，政策社群：指中央與地方政府執行的政策領域，垂直的互賴關係，具有高度穩定性與限制性成員的網絡，此種網絡具有高度的整合性。

第二，議題網絡：乃一種水平的網絡，垂直的互賴關係有限，水平的意見並未整合，網絡的整合很低、相當不穩定，成員雖多，但呈現流動性的參與，所以未能成為緊密的網絡。

第三，專業網絡：這是專業團體所支配的網絡，擁有高度的穩定性與限制性的成員，形成垂直互賴關係，但網絡整合程度仍不如具有高度凝聚力的政策社群。

第四，府際網絡：指代表地方政府利益的網絡，成員有限，垂直的互賴與水平的意見溝通亦有限，且希望擴張水平的影響力。

第五，地域網絡：係指代表蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭利益的政策社群。

第六，生產者網絡：由經濟性團體扮演主要角色的網絡，網絡成員流動性高，垂直互賴關係有限。

有別於 Rhodes 所主張政府機關中心途徑的互動網絡，Wilks 和 Wright (1987) 則採取社會中心途徑，以觀察政府機關與工業界之間的網絡關係，他們關切的焦點是人際互動，而不是結構互動，他們認為當前英國工業政策部門的決策體制出現分殊化性格，相關政府部門呈現分立而多元化的現象，因此必須從次級部門的政策網絡（Sub-sectoral Network）著手，而所謂的次級部門政策網絡則係指利益團體與政府部門在某項公共政策領域內所形成的次級網絡組織。

他們認為，Rhodes 的政策社群觀念過於廣泛，對於政策過程分析的助益有限，所以 Wilks 和 Wright (1987: 296-298) 重新劃分政策網絡的類型如下：①政策環宇（Policy Universe）包括諸多的行動者與潛在的行動者，彼此有相同的利益，並共同參與政策過程；②政策社群是指在特定的產業之內，行動者與潛在的行動者彼此互動且交換資源；③政策網絡是政策社群內部或若干政策社群之間的連結過程與資源交換的結果。

陳恆鈞（2001: 145-174）比較 Rhodes 以及 Wilks 和 Wright 的分類指出，前者將政策社群視為一種聚合形（Aggregated）系統，是政策網絡的類型之一，而後者則將政策社群視為離散形（Disaggregated）的系統，其與政策社群係不同的兩種類型。換言之，Wilks 和 Wright 將政策社群視為具備共同政策目標的參與者和潛在參與者所構成的政策網絡之行動主體，而政策網絡只是政策社群之間的連結，通常是以成員之間的規則化互動做為基礎。

其實，Heclo (1978: 102) 早期就曾經提出「議題網絡」（Skok, 1995）與「鐵三角」（Jordan & Schubert, 1992: 21）的對照觀點，他認為美國某些政治生活的領域是由制度化利益代表的次級政府組成，但某些領域則存在議題網絡，如果政策次級

臺灣人文學術期刊資料庫

系統呈現為一道光譜，則鐵三角及議題網絡就位於光譜的兩端。其觀念是政策的參與者包括中央政府機關、國會委員會以及利益團體，組成緊密相連的鐵三角，掌握公共政策的制定，使之符合於聯盟參與者的經濟利益。但以鐵三角而言，其參與者比較少，有較高的自主性，本質上是一種利益互惠的結盟；相對而言，議題網絡的參與者較多，有不同程度的相互承諾以及依賴，參與者基本上可以自由加入或退出，呈現出流動性參與的特色，而且沒有任何個人、團體或組織可以控制決策的過程，或許正因為參與者在過程中的更迭進出，致使議題網絡的決策結構顯得複雜、鬆散且非正式化。

根據林玉華的研究（2002: 35-55），就政策網絡的觀點而言，政策參與過程中團體與政府關係的特性有三。第一，相互依賴：參與者希望達成目標，但是彼此必須依賴其他參與者做為達成其目標的手段（Benson, 1982; Rhodes, 1981）。第二，過程: 政策網絡是由很多參與者組成，沒有任何一個參與者有能力決定其他參與者的策略行動，政策參與者各有各的目標和利益，沒有任何一個單一目標可以用來測量政策效能，但這並不代表所有參與者擁有相對等的權力，每個參與者依賴各自擁有的資源及其在政策過程中的重要性（Rhodes, 1981; Scharpf, 1978）。第三，制度: 政策網絡由關係型態組成，參與者的相互依賴及其產生的互動，創造行動者關係類型，這些關係類型具有深度與持續性的特點，而行動的規則賦與互動的意義並支持互動的關係型態（Benson, 1982; Rhodes, 1988）。

此外，van Waarden (1992: 29-52) 在「政策網絡的層面與類型」（Dimensions and Types of Policy Networks）亦曾就政策網絡的意義及其不同的指涉，依據社會參與網絡者的數目與型態、網絡的功能以及權力的分配，而將之分為十一種類型: 廣義的國家主義、狹義的國家主義、顧客主義、壓力多元主義、一黨獨大關係、鐵三角、議題網絡、個體統合主義、總體統合主義、國家統合主義、集體統合主義。而且 van Waarden 還認為，政策網絡的層面可以分為機構化（Institutionalization）、權力關係（Power Relations）以及策略（Strategies）等三項，曹俊漢（2003）進而歸納出政策網絡的五項內容應包括：網絡參與者（Network Actors）、網絡的功能（Network Functions）、網絡的結構（Network Structure）、網絡的文化（Network Culture）以及權力關係與策略運用（Power Relations and Strategies）。

曹俊漢（2003: 205-221）依據 van Waarden 的政策網絡理論指出，無論是視政策網絡為一個整合國家與利益團體利益仲介面，或是僅視其為一個動員各種政策資源的特定形式，對政策議題的形成都會有所幫助。而且當吾人了解到政策環境特別困難，公權力愈無力伸張，又有眾多政策議題需要處理，則此時運用政策網絡做相關政策議題的規劃與形成是十分必要的。

雖說是如此，但政策網絡的研究途徑涉及許多基本的概念（concept），包括前面所陳述的「鐵三角」、「次級政府」、「政策社群」、「議題網絡」等等，然而概念並不必然具有解釋現象發生的能力（Carlsson, 2000），而且概念本身是意義的集合（Pine, 1985: 108），其創造、採納、保留象徵意義的過程就正是概念化的過程

臺灣大學學術期刊資料庫

（the process of conceptualization would be the same as the creation and /or adoption and preservation of symbolic meaning）。因此，Carlsson (2000) 認為，不同的網絡概念就應該被理解為「在組織間活動範圍裡制訂規則的機制」（devices for designating regularities in a stream of inter-organizational activities），而這也是本文下節在進行工業專用港轉型改制政策議題之論證分析時所認知到的網絡概念。

二、政策變遷

公共政策階段論者 Hogwood 和 Gunn (1984: 242) 認為，會發生政策變遷的理由有三點：第一，政府逐漸擴大特定政策領域的活動；第二，現存政策可能因為不適當或產生負面效果而必須要改變；第三，國家經濟成長之高低與現有政策承諾的財務狀況之好壞，尤其是在制訂新的政策之後卻未終結舊的政策。在公共政策理論的領域裡，探討團體在政策決策過程當中所扮演角色的分析模型包括：多元論模型、統合主義模型與次級系統模型等等。Anderson (2000: 73-80) 在分析次級系統政治（Subsystem Politics）時引述 Freeman (1965) 以及 Berry (1989a, 1989b) 指出，所謂鐵三角或是三角聯盟指涉國會委員會／小組委員會、行政機關以及特定政策領域的利益團體之間穩定的互動關係，因此中央政府以前通常被形容為負載著多重的鐵三角（Lowi and Ginsberg, 1998），而且學術界與政策專家，以及受到特定政策負面影響的民眾或團體則都被排拒在決策圈之外，這樣的政策次級系統會造成政府部門片斷化、欠缺必要的政策協調，且違反公共利益和社會福祉。

然而當政策次級系統十分龐大且複雜時，Sabatier (1987, 1988, 1993) 提出政策倡導聯盟的詮釋，著重於國家與政策行動者所形成的制度性關係，以及此制度性關係對於政策過程的影響，通常一個政策次級系統之內會有兩個或更多的倡導聯盟，而每個聯盟的政策行動者之間所組成的正式與非正式的聯盟關係，影響到公共政策的決策制定。

Sabatier 認為，政策次級系統是公共政策制定過程中交換理念與利益的聯盟，直接影響到政策的規劃和執行，總統或國會大選、重大社會危機或戰爭等外在環境的改變，會影響到次級系統成員的資源，包括：金錢、支持者人數、以及合法權威等等，由此改變了次級系統成員的認知信仰與行為模式，再進而間接影響到政策的最後結果。而這種政策次級系統成員的改變影響到政策結果的改變，可再進而造成政策變遷（Ellison, 1998；孫煒，2002: 93-126）。

其實，過去許多個案研究的結果都顯示，政策執行的困難在於進行複雜且影響深廣的政策變遷時，伴隨而來的總是延遲、績效不彰（Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1977），或至少是策略性的延誤（Goggin et al., 1990; Bowman & Lester, 1993; Hill & Weissert, 1995）。因此，早期公共行政的相關文獻也顯示（Lindblom, 1959, 1979; Braybrook & Lindblom, 1963），改變幅度愈大的政策就愈必須循序漸進（step-by-step increments），然而有些政策學者則認為（Schulman, 1975; Lustick, 1980; Kingdon, 1984;

臺灣大學學術期刊資料庫

Goggin & Weissert, 2002），有時候一些政策方案的執行可以既迅速又順利（prompt and smooth）。

在 Heclo (1974) 之後，許多政策研究學者開始理解到公共政策決策過程並不完全只是政治爭鬥與衝突解決的過程（Lindblom, 1968），而更是一個政策學習的過程（Sabatier, 1987, 1988, 1991b; Weir, 1992）。探討政策變遷本質的許多文獻都發展並且驗證諸多的見解（Hogwood & Peters, 1983; Sabatier, 1987, 1988; Castles, 1990; Greenberg, 1990; Richardson, Maloney, & Rudig, 1992），過去二十年來這些學者無論是針對政策學習、其標的物、乃至於其效果，有些只侷限於高層的政治人物與官員，有些則將政策學習擴及到社會學習。有些政策學者視政策學習為對政策知識的成長，但究竟是政策工具方面、政策方案方面、政策目標方面、抑或是以上三方面的混合，則未有定論（Howlett, 1994），而且，政策學習是針對組織變革、方案或政策工具的改變、還是一種因為政策問題觀點不同從而造成特定政策偏好之政策研究典範的移轉，則亦未有定論。

此其中，對於政策變遷的政府學習論（Governmental Learning）與組織學習論（Organizational Learning）的相關文獻，包括：Argyris & Schon (1978)、Etheredge (1981)、Hedberg (1981)、Etheredge & Short (1983) 等學者，Rose (1991) 對於課程學習論（Lesson-Drawing）則有精湛的討論，而社會學習論（Social Learning）認為，政策變遷的一個根本因素在於對社會問題或政策行動者的信仰、價值以及態度之改變（Schneider, 1985; Edelman, 1988; Hilgartner & Bosk, 1988）。雖然政策變遷的研究在本質上均屬於概念性的論述，但也有些文獻研究則是透過不同部門或國家的政策變遷之實際經驗以評估典範式的政策轉移（Paradigmatic Policy Transitions），這些學者包括：Imershein (1977), David (1985), Jenson (1989), Masser, Sviden, & Wegener (1992), Howlett (1994)，以及孫煒（2002），而此類實證性研究最為精緻的分析則是莫過於 Hall (1990, 1993)。

Hall (1990, 1993) 是以一九七〇年代到一九八〇年代的英國經濟政策為案例，研析從凱恩斯經濟政策（Keynesian Economic Policy）轉變到貨幣主義式經濟政策（Monetarist Economic Policy）之政策變遷過程可以分為三大部份，共計六個階段。首先是舊典範的兩個階段，主流的典範在第一個階段裡機制化且十分穩定（Stage of Stability），政策的調整主要是由封閉團體內的官員與專家所決定，在隨後所謂真實世界發展（Stage of Real-World Developments）的第二個階段裡，不規則事例的累積（accumulation of anomaly）促使主流的典範進入轉化的階段。其次則是典範轉化的三個階段，在實驗的階段（Stage of Experimentation），現存的典範極力解決不規則事例的發生，當需求無法被滿足時，權威分殊化的階段（Stage of the Fragmentation of Authority）隨之而來，原先負責決策的官員與專家不再被信任，政策辯論過程新的參與者開始挑戰既存的典範，而在競爭的階段（Stage of Contestation）裡，政策辯論逐漸擴及到公共的領域，包括選舉與政黨考量的政治過程。最後，當新典範出現之後，就開始進入新典範機制化的階段（Stage of Institutionalization），新典範的

臺灣人文學術期刊資料庫

擁護者嘗試鞏固權威地位，並改變現存的組織與政策，以利於政策社群內新觀念之付諸實行（Hall, 1990: 68）。

有別於 Hall 所提出政策變遷的六階段論，Wilks 和 Wright (1987: 296-298) 認為，彼此持有相同政策理念或利益且參與政策過程的行動者和潛在行動者，構建出所謂的政策環宇（Policy Universe），其類型可分為政策社群與政策網絡。前者是指在特定的政策領域內分享利益的行動者和潛在行動者彼此互動且交換政策資訊，以維持平衡；而後者則是指政策社群內部或若干政策社群之間的連結過程，以及一種資源交換的結果。

此外，Sabatier 和 Jenkins-Smith (1993) 則認為，政策社群是指對於某特定政策議題具有相似知識，並分享類似政策論述之較大的行動者和潛在行動者之集合，而吳定（2001: 146-147）認為，政策網絡是指政府機關與各種不同的政策社群對於某特定政策議題所形成不同政策領域（Policy Domains）間的互動關係，以做為影響日常政策制定的穩定基礎。Torgerson (1986) 則是進一步歸結出，政策社群與政策網絡具備不同的政策規劃之動機和目標，前者立基於專業知識，而後者則立基於物質利益。

孫煒（2002: 93-126）根據政策社群與政策網絡的三種關係: 政策網絡完全排除政策社群於政策制定之外、政策社群包含政策網絡、以及政策社群與政策網絡兩者部份重疊，建構出政策變遷的模型。以政策典範是否移轉，以及政策網絡與政策社群一致程度之高低與否，形成有如表 4 所示的四種情況，包括:「開放性政策終結」、「開放性政策接繼」、「封閉性政策終結」以及「封閉性政策接繼」。

表 4：以政策典範為導向的政策變遷模型

網絡與社群的一致程度	政策典範是否移轉	
	是	否
高	開放性政策終結	開放性政策接繼
低	封閉性政策終結	封閉性政策接繼

資料來源：孫煒（2002: 116）。

在公共政策的研究領域，政策終結的相關資料並不多見，部份歸因於很少有政策終結的個案可供研究（丘昌泰，2000: 421-422），但政策變遷則幾乎是無避免的事，公共政策從問題的界定、議程的設定、政策的規劃、執行乃至於政策的評估，很少不被更改，因此，政策變遷比政策終結更為容易施行，也是比較普遍的現象。政策終結的政治性質高於決策分析的性質，是一種價值調適的過程（deLeon, 1987: 173-199）。

林水波（2001: 317-340）將政策變遷視為解構、建構、以及強化原本結構等三

臺灣大學學術期刊資料庫

股力量，在政策場域中相互運作的結果，而這三股力量往往具體的表現在政策過程中的行為者所提出的各種政策論述。如表 5 所示，依據政策解構之有無，以及政策重構之有無等兩個面向，而將政策變遷分為政策接續、政策成長、政策終結、以及政策演化四種型式，而政策變遷的動力在於政策論述的建構、解構、以及再建構，如果政策論述紋風不動，情境猶如往昔，則政策會持續一段時間，否則如兩者產生鉅變，原本政策失去立基，則政策變遷就成為必然之舉。

表 5：政策變遷之型式

解構情形 / 重構情形	有	無
有	政策接續	政策成長
無	政策終結	政策演化

資料來源：作者轉引自林水波（2001: 326）。

Peters (1986) 所提出的政策變遷類型分為四種（Lester & Stewart, 2000: 146-147；丘昌泰，2000: 422-423）：「線性（Linear）政策變遷」是指直接以一個政策取代另一個政策；「非線性（Non-linear）政策變遷」是指複雜且包含其他種類的政策變遷；「分裂型（Splitting）政策變遷」是指某項政策、計畫或機關分裂成為兩個或多個以上；「統合型（Consolidation）政策變遷」是指將過去的政策併入新的政策當中。

一般而言，政策變遷是指一個或更多的政策取代現存的政策，包括新政策的採用或是現存政策的修正及廢止，其方式可以分為三種（Lester & Stewart, 2000:145）：①現存政策的漸進改變；②特定政策領域中新法規的制訂；③重新選舉後所造成主要的政策改變。根據 Lester 和 Stewart (2000: 147-153) 的觀點，政策變遷的模型有三種，這三個模型彼此之間與前面所陳述 Hall (1990 & 1993) 的政策變遷六階段論相比，雖然較為欠缺前後的連結性，但在相當程度上仍能夠詮釋不同型式政策變遷的演進過程。

第一，Schlesinger (1986) 的循環論（The Cyclical Thesis）—國家的政策干預是在公共福祉與個人利益之間不斷改變，而美國的經驗是三十年一個世代的循環，足以使得民眾受到政治理念的支配而形成政治共識。

第二，Sabatier (1993) 的政策演進或政策學習論（The Evolutionary or Policy-Learning Thesis）—在其所提出政策過程的概念架構下，政策變遷的原因有三：①政策次級系統/社群中各種倡導聯盟的互動；②次級系統外的改變；以及③穩定系統變數的影響。政策變遷是兩種改變的產物，一種是次級系統外在事件的改變，例如政經情況的動盪不安，另一種則是其

臺灣人學術期刊資料庫

他次級系統的不同倡導聯盟為了實踐其核心信念而形成彼此的競爭，其方式是透過爭取更多資源，並對外在事件做出回應，從而對於政策議題有更多學習和理解的機會，這種政策取向學習（Policy-Oriented Learning）所指涉的是由經驗所引起相對持久行為意圖之改變，而且和公共政策議題的解決或修正有關（Busenberg, 2001: 173-189）。政策議題的改變是外界動盪不安的結果，但政府政策方案的改變則是各種聯盟或政策代理人政策學習的結果。

第三，Amenta 和 Skocpol 的反彈或鋸齒型態論（The Backlash or Zigzag Thesis）—當一項政策從有利某特定團體轉變成為對另一個團體有利時，所呈現的是不穩定的反彈狀況，階級鬥爭或是相互競爭的社會聯盟可以解釋這種轉變，而一八九〇年至一九九〇年之間的政策演進則可以解釋鋸齒型態論。

陸、工業專用港轉型改制之理論分析

一、政策網絡分析

在進行政策網絡的理論分析之前，有必要先了解我國港埠型態的現況與主管機關，以及主要港埠在台灣地區的分佈狀況如何。其實，工業專用港及國際商港對於載運貨物進出港之船舶而言並無不同之處，皆為提供貨物裝卸及船舶相關服務之國際港埠，但兩者的經營特性因為國內法令規定之限制則有相當差異，而本文所謂的「工商綜合港」則是工業專用港主管機關經濟部工業局，對於工業專用港開放商用所賦予的名稱。根據商港法第二條及第十三條，促進產業升級條例第三十七條，以及漁港法第三條，目前我國港埠型態、港埠名稱與主管機關的現況如表 6 所示，雖然並無所謂工商綜合港，但本文為凸顯工業專用港開放商用的議題，故而仍使用工商綜合港之名稱。

Benson (1982: 148) 從府際關係的角度出發，認為複雜的組織因為資源相互依賴而連結在一起，其行政結構與利益結構形成深層的結構，可以在政策領域內確保某些政策需求或偏好，並排除另外一些需求偏好在政策議程之外。如表 6 所示，目前台灣地區港埠種類眾多，港埠所在地遍及全台灣各地，主管機關也包括交通部、經濟部、內政部與農委會，乃至於各地方政府等等。而以國際商港與其輔助港、以及工業專用港而論，除了涉及各港埠所在的縣市政府，其主管機關則包括交通部與經濟部，而其彼此之間的部際與府際關係，以及所涉及的單位與政府則如表 7 所示。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 6：我國港埠型態現況一覽表

港埠型態	港埠名稱	主管機關	備註
國際商港	高雄、台中、基隆、花蓮	交通部	
輔助港	台北、蘇澳、安平、永安	交通部	永安港為經濟部中油公司 LNG 專用港口，由中油代管
工業專用港	麥寮、和平	經濟部	限工業區業者使用
國內商港	布袋、馬公	交通部	
漁港	第一類 5 個；第二類 5 個；第三類 122 個；第四類 95 個	農委會及地方政府	
遊艇港	龍洞、後壁湖	交通部觀光局、內政部墾丁國家公園	

資料來源：筆者整理自邱慶生（1996）；徐順憲、曾志煌（2001: 841-849）；相關網站。

表 7：我國港埠政策之部際與府際關係表

	部際（Inter-agency）	府際（Inter-government）
垂直關係	**上級與下級單位** 交通部及其所屬航政司； 經濟部及其所屬工業局	**上級與下級政府** 中央政府與高雄港和花蓮港所在的高雄市與花蓮縣
水平關係	**平行單位** 主管商港的交通部航政司以及主管工業專用港的經濟部工業局	**平行地位政府** 麥寮、和平工業專用港所在的雲林縣與花蓮縣以及台中港所在的台中縣

資料來源：本表架構參考自陳敦源（2002: 142），內容係作者自行整理。

說　明：這項部際與府際分析架構係於探討跨域管理問題根源時所提出，本研究將其應用於我國港埠政策網絡之分析，在論述過程中儘可能兼顧我國港埠政策政治經濟結構中的特殊意涵。

如表 7 所示，在我國的工業專用港轉型改制為工商綜合港的決策過程中，參與

臺灣大學學術期刊資料庫

的多元行動者如果以「部際/府際」及「垂直／水平關係」做為一個 2×2 的矩陣，則會形成「上級與下級單位」、「平行單位」、「上級與下級政府」、「平行地位政府」等四種關係類型。這樣的歸類型態當中，「上級與下級單位」和「上級與下級政府」與 Rhodes (1984) 所提出中央與地方垂直互賴、高度整合的政策社群，以及「平行地位政府」與 Rhodes (1984) 代表地方政府利益、希望擴張水平影響力的府際網絡都能夠呈現出政府機關中心途徑的互動網絡。

以「上級與下級單位」的關係來說，交通部轄屬的航政司是商港的主管機關，經濟部轄屬的工業局是工業專用港的主管機關。以「平行單位」的關係來說，交通部與經濟部係屬此種平行關係，各有所屬，互不統轄，因此，如果工業專用港得以轉型改制為工商綜合港，有可能和交通部所屬國際商港競逐貨源，為交通部所不樂見。以「上級與下級政府」的關係來說，中央政府和高雄港、台中港、基隆港、花蓮港，以及麥寮與和平工業專用港所在地的各縣市政府均屬於此種關係，中央制定修訂的法令必須上令下行，地方當然也可以影響中央的決策。而以「平行地位政府」的關係來說，則前述各港埠所在地的台中縣、花蓮縣、以及雲林縣等縣市政府均係平行地位的政府，對於現有商港所在地的縣市而言，工業專用港轉型改制為工商綜合港是雲林縣所迫切期盼，但對其他處於平行地位政府則將會是未來的港埠競爭對手，而對於同時擁有國際商港與工業專用港的花蓮縣而言，要想在經濟腹地不大的花蓮地區達到雙贏的局面，有其實際的困難。

Carlsson (2000) 的網絡概念是「在組織間活動範圍裡制訂規則的機制」，本文在前述分類的基礎上將政策網絡的分析分為三個面向：第一，行政部門與立法部門；第二，中央政府與地方政府；第三，公營部門與民營部門。

首先，在行政部門與立法部門方面，就行政部門來說，從主管工業專用港的經濟部工業局與主管國際商港的交通部航政司，到港埠所在地的各縣市政府，均屬於行政部門的參與者。就立法部門來說，工業專用港轉型改制為工商綜合港必須修法，則就要立法院的中央民意代表匯集民意進行必要的修正，立委諸公所考量的，有可能是從港埠經濟的專業角度出發，有可能以選區經濟發展利益為依歸，亦有可能因為民營工業專用港之投資興建企業是重要的政治獻金提供者，當然也有可能是以政黨的意見為意見（黃秀端，1994）。

參與工業專用港轉型改制決策的多元行動者之不同偏好，有可能節制和調節政策部門（Pierre & Peters, 2000）。例如：政府可能考慮到台灣地區的貨源有限，最近幾年來爭取大陸轉口貨櫃的成效亦有限，如果工業專用港轉型為工商綜合港，則過多的港埠競分有限的貨源，勢必會造成港埠重複投資與資源的浪費。但是立法委員基於各自選區區域性利益的考量，而無法顧及全國性的公共利益，而對於工業專用港的轉型樂見其成，甚至在選民或選區縣市政府與議會的壓力下，會對政府的決策機構進行干預，以維護網絡成員的自我利益，而立法委員彼此之間選票互助的策略，可以透過修法達到工業專用港轉型改制為工商綜合港的目的，但如果未來真如政策部門所預估造成過多港埠競分過少貨源的港埠惡性競爭後果，則政府機關仍必

臺灣大學學術期刊資料庫

須要為政策施行的成果負責，而這也是 Pierre & Peters (2000) 所指出新治理概念下政策網絡型態產生的後果。

然而，畢竟擁有較多政策資源的策略行動者會處於相對的優勢地位，甚至可以主導政策議程的設定、政策的規劃以及掌握政策執行成功的關鍵因素（Rhodes, 1984; Rhodes & Marsh, 1992）。就工業專用港轉型的政策議題而言，與立法部門相比的話，儘管行政部門各部會（Inter-agency）之間對於工業專用港的轉型仍存有歧見，但畢竟無論商港或是工業專用港，行政部門都是港埠的主管機關，對於轉型改制議題仍有主導議程設定之權力，以及港埠政策整體規劃之能力，立法部門縱有法定權力可以制定修訂法律，但對於政策的制定與執行則仍是力有未逮。而就本文所探討的政策議題來說，即便是行政部門部際之間的組織網絡，「分工但不合作」的現象，也就已經足以使得工業專用港轉型的議題難以完成協調、溝通、以及衝突疏導之跨域意見的整合。

其次，在中央政府與地方政府方面，對於中央政府而言，「立法從寬，審查從嚴」的自由貿易港區設置管理條例施行初期，得以如願劃設編定為自由貿易港區的地方政府或民間機構之開發主體，除了桃園中正機場及高雄港之外，可能並不多見，因此並未考慮到目前的工業專用港如果轉型改制為工商綜合港之後，所可能引發港埠競逐貨源的惡性競爭局面。

但在當前台灣總經濟形勢欠佳的情況下，對地方政府來說，爭取到在縣市轄境內劃設編定自由貿易港區就可以帶動地方經濟發展。正如前所述，Benson (1982) 從府際關係的角度論述政策網絡，因為資源相互依賴而連結在一起的複雜組織，其利益結構會與行政結構結合而形成深層的結構，在特定政策的領域內確保其政策需求或偏好。為了獲取有利的形勢，地方政府還可以結合當地縣市選出的中央民意代表，排除某些需求偏好在政策議程之外，或納入某些需求偏好在政策議程之內。

舉例而言，甫於二〇〇三年七月在立法院臨時會三讀通過的自由貿易港區設置管理條例，規定開發主體應雇用 5% 的原住民勞工的保障條款，然而經建會與勞委會則認為該條例的訂定是希望與勞動基準法規定的最低工資脫勾，以減輕廠商的人事負擔，該項保障條款窒礙難行，並決定將提案修法。對於這種情況，雲林縣縣長張榮味表示正在爭取麥寮工業專用港劃設編定為自由貿易港區，由於雲林縣沒有山地鄉，而且平地鄉鎮市的原住民比率只佔總人口 1%，如依照該條例規定，即使全部都任用也還不符合規定之下限（魯永明，2003/07/16），因此該保障條款不符實情，雲林縣政府會建議中央修法因應。

此外，如果以 Rhodes 和 Marsh (1992) 對於政策網絡研究架構的五項命題進行分析的話，第一，中央政府政策施行的成敗亦有賴於地方政府的全力配合，而地方政府希望極力推動的政策也需要中央政府挹注的資源及法令的授權；第二，在這種府際的組織網絡內，雲林縣會極力爭取工業專用港轉型，但中央為顧及整體的港埠發展政策而有可能限制工業專用港的轉型；第三，雲林縣有座工商綜合港勢必嚴重衝擊到台中港的營運，具備支配性裁量權力的仍是中央政府，惟仍有待部際間的協

臺灣大學學術期刊資料庫

調溝通與衝突疏導；第四，地方或是立法部門會嘗試運用各種策略去影響政策的制定；第五，在目前的組織網絡內，組織資源與競賽規則的規範都是向四個公營的國際商港傾斜，而這也是第三個面向的重要性所在。

表 8：民國一〇〇年（二〇二一年）我國港埠貨種之需求及供給對照表

貨種 / 預估能量	民國 100 年（2021 年）預估運量	民國 100 年（2021 年）商港預估能量	民國 100 年（2021 年）工業港預估能量
貨櫃	1,932 萬 TEU*	2,148 萬 TEU*	0
大宗乾散貨	12,559 萬噸	11,867 萬噸	3,834 萬噸
一般散雜貨	5,027 萬噸	5,033 萬噸	60 萬噸
大宗液體散貨	4,435 萬噸	7,866 萬噸	7,827 萬噸

* Twenty-Foot Equivalent Unit，20 呎標準貨櫃。
資料來源：交通部運輸研究所（2001）；交通部運研所港灣技術研究中心（2000）。

最後，在公營部門與民營部門方面，目前國內的港埠營運主要均係公營，工業專用港則是屬於民營，而兩個工業專用港分別位於雲林縣及花蓮縣，兩者的情況也略有不同，麥寮工業專用港是雲林縣境內唯一港埠且是民營港埠，而在狹長的花蓮縣境海岸線上，不到五十公里的距離就有公營的花蓮港及民營的和平工業專用港。

如果以 Wilks 和 Wright (1987) 所說「政策環宇」內的行動者彼此有相同利益這點而言，台塑公司（麥寮工業專用港）和台泥公司（和平工業專用港）等民營港埠，雖然進出港船舶運送的原油石化與煤炭等大宗散貨並不相同，但與鄰近的台中港與花蓮港等公營港埠相同的是，公營部門和民營部門的行動者彼此各有各的利益，也各自互動且交換資源，以形成政策社群。然而相對來說，公營部門的港埠比較能夠參與政策制定過程，可以在決策體系內表達反對工業專用港轉型改制為工商綜合港的意見。此其中，潛在的重要行動者莫過於港埠所在地或鄰近的縣市政府，固然民營港埠的設置有助於地方產業的興盛，但因民營港埠的發展勢必威脅到台中港和花蓮港的生存發展，在參與工業專用港的轉型改制政策制定過程時，居間承啟的地方政府與其他行動者的互動連結，未必是基於港埠資源之合理配置，港埠運載能量之供需均衡。

如表 8「民國一〇〇年（二〇二一年）我國港埠貨種的需求及供給對照表」所示，根據交通部運輸研究所的預估，無論是貨櫃、大宗乾散貨、一般散雜貨、或是大宗液體散貨，在距離目前仍有十八年的二〇二一年，我國港埠各貨種預估運量的需求供給嚴重失衡，特別是大宗液體散貨屆時的運量需求只有商港和工業專用港供給能量的三成，而貨櫃的部份亦然，未來的供給能量也高於需求的運量，如果考慮到工業專用港轉型改制為工商綜合港之後可能提供的運載能量，則屆時的供需必將

臺灣大學學術期刊資料庫

嚴重失衡。

台灣地區港埠林立，備受矚目的台北港貨櫃碼頭 BOT 案在二〇〇三年八月下旬，由長榮、陽明、以及萬海等國內三大航運集團共同投資 220 億元，在台北港建七座貨櫃碼頭，首座碼頭預計二〇〇八年啟用，二〇一三年全數完成（張力可，2003/08/20）。而屆時北台灣不僅有基隆港、台北港兩個貨櫃港埠，如果桃園縣觀塘工業專用港也能夠排除萬難完工啟用，則公營、民營及 BOT 興建、經營、移轉的三大港埠，爭食台灣地區 60% 貨源的北台灣，加上麥寮與和平兩個工業專用港的營運發展，影響到台中港、花蓮港的生存自不在話下。此外，台塑集團計劃投資 1 兆 2 千 6 百億元，擴建觀塘工業專用港，並興建桃園國際港，而開發完成後的港口總吞吐量將達到 1 億噸，在台灣地區僅次於高雄港（李美嬋，2003/11/28），台灣地區最大港埠的高雄港屆時能否雄風依舊，勢必將面臨極大的考驗。

二、政策變遷分析

誠如丘昌泰（2000: 421-422）所言，政策終結的成例固然很少，但政策變遷則幾乎是無可避免，公共政策從問題的界定、議程的設定、政策的規劃、執行乃至於政策的評估，很少不被更改的。工業專用港轉型改制所面對的政策環境是動態的，特別是海運市場與區域港埠的競爭激烈，很多結果都是出人意表，桃園觀塘工業專用港投資興建起起落落的決策過程就是最好的例子。

工業專用港從一九九〇年促進產業升級條例允許民間業者投資興建以來，桃園縣觀塘工業區的工業專用港也在二〇〇三年七月四日台電大潭電廠天然氣標案，由中油公司以 2,982 億元的低價搶標成功後而功敗垂成（李尚華，2003/07/04）。然而為了台電大潭電廠天然氣標案，自一九九七年以來就已經投資 50 億元在觀塘工業區興建天然氣接收站的東鼎液化瓦斯興業公司，主要股東包括三菱商社、伊藤忠商社、大阪瓦斯、關西電力、統一集團、長榮集團、中華開發、以及東帝士集團，曾經被視為最強勁的搶標團隊，但中油公司最後仍以低於其投標底價 226 億元的低價得標，特別是在中華開發與東帝士集團負責人相繼在政商關係盤根錯節的商場上有經濟犯罪情事之後，實收資本額 55 億元的整個投資團隊之得標優勢也不復存在。

在這場搶標的過程中，由於東鼎公司的競爭對手是中油公司，如果加上其在台中港天然氣接收站所形成的南北管線串連後，在市場盡失之後，東鼎公司預定興建的觀塘工業專用港也可能在主要股東不反對的情況下，公司面臨解散的命運。原先在二〇〇一年五月動工，預計在六年內投資 1 千億元，並計劃興建液化天然氣進口卸收碼頭，以及可供容納 4 千個 20 呎標準貨櫃（TEU）的貨櫃輪停泊之貨櫃碼頭（陳中興，2001/05/26），都將一併宣告結束。

民營的工業專用港在與公營商港競爭時的相對優勢，也就是決策迅速，能夠隨時調整營運策略以回應市場的情勢，然而觀塘工業專用港的案例基本上反映的是商場競爭的現實。如果從商場上經濟的動機和目標來說，其性質較類似立基於物質利

臺灣人文與藝術期刊資料庫

益的政策網絡（Torgerson, 1986）。

Torgerson 認為政策社群與政策網絡具備不同的政策規劃之動機和目標，工業專用諸港埠和國際商港諸港埠基本符合 Sabatier 和 Jenkins-Smith (1993) 所提出政策社群的定義，目前麥寮港與和平港的港灣公司是提供港勤服務專業公司的政策行動者，兩者隸屬於台塑和台泥兩集團，與國際商港必須要按照交通部的表定費率收費所不同的是，工業專用港免徵商港服務費，麥寮港的裝卸費用每噸貨物 28.7 元，而和平港則依不同貨種由 5 元至 175 元不等（交通部研所、榕聲工程顧問公司，2003）。此外，兩政策社群之間的經營型態和裝卸費率均不相同，而其內陸運輸費用、船期密度和作業安全性亦有差異，其對於未來政策規劃目標之期盼，也因而並不相同。

其實，政府機關做為不同的政策社群，對於工業專用港轉型改制的政策議題所形成之互動關係，也受到未來我國航港體制「航政歸中央，港務獨立自主管理」的發展趨勢，以及「市（縣）港合一」政策將各港務局因地制宜，改組為具備獨立自主特性的公法人等政策方向之影響，其彼此間的部際與府際關係已如上節所論述。

如果就政策變遷的型式來說，工業專用港轉型改制的議題是屬於「非線性」的政策變遷（Peters, 1986；Lester & Stewart, 2000: 145），其性質複雜，且包含其他種類的政策變遷。所謂工商綜合港的名稱是因應目前工業專用港的開放商用，其開放商用後的功能與國際商港並無重大差異，但因為當初工業專用港在規劃興建之初並未考慮到工業區外業者的運輸需求，未來開放商用之後，非工業區業者如果比照國際商港，由屆時工商綜合港的碼頭邊直接以船邊提貨的方式進行裝卸作業，在作業的安全性及車輛機具的調度將面臨相當大的挑戰，甚至會影響到船期航班的的安排及調度。就此而言，工業專用港轉型改制為所謂工商綜合港的政策議題，是介於「分裂型」與「統合型」之間的政策變遷，因該政策雖然型式上類似分裂成為兩個政策，但其實際功能則無差異，但該政策也不是將過去的政策併入新的政策當中，儘管一個新的工商綜合港名稱因而出現。

台塑集團董事長王永慶在二〇〇三年八月建議政府將桃園縣觀塘工業專用港改建成為國際商港，不僅得到桃園縣政府的支持，經濟部工業局也研商將整合桃園縣境沿海的大園、觀音、桃園科技、觀塘、以及大潭等五個工業區成為桃園臨海工業區，並利用區內的觀塘港進出原料及貨物（曾憲文，2003/08/21；李美嫻，2003/11/28）。這項由政策過程中的行動者所提出的政策論述（Policy Discourse），是本文所探討決策環境的一項重大變數。如果將政策視為一種主導社會價值權威性配置的系統化原則與規則（林水波，2001: 322-324），政策論述在政策過程中主要扮演的就是一種包裝政策理念，描述政策偏好，斷定因果關係，建構政策問題，提出政策建議，乃至於闡述政策主張與推銷政策方案的功能。

由於民營港埠在政策過程中扮演的角色不同，認知也自然有所差異，特別是到今年年底時，台塑在雲林縣的麥寮工業專用港二〇〇三年全年貨物吞吐量將可能超越台中港，經濟部並希望能將麥寮工業專用港改制為工商綜合港等種種情勢的發展，王永慶所提出政策建言是基於特殊情境而建構成政策問題的媒介，民營部門從

臺灣大學學術期刊資料庫

有別於公營部門的觀點提出不同的論述，以建構有利於自己的政策現實（Policy Reality）。因此，根據林水波（2001: 324-326）從批判論的角度解析政策變遷的型式，如本文表 5 所示，本文所探討工業專用港轉型改制為工商綜合港的政策議題應可歸類為「政策接續」。由於國際港埠經營民營化的潮流及強力的競爭，國內公營港埠經營效率不及民營港埠，加上民間企業提出的政策建言備受政府正視，種種的政策變遷動力都有可能迫使決策者在這些動力的催促下，解構原來的思維體系，重新建構時勢所趨的思維，從而促使政策的變遷。

如果就本文表 4 所引述孫煒（2002）「以政策典範為導向的政策變遷模型」而言，如果以本文工業專用港轉型改制的政策議題之屬性進行歸類，則應將之歸類於「封閉性政策接繼」。當公共政策的變遷是在同一政策典範之下進行邊際性的漸進調整，則可稱之為政策接繼（孫煒，2002），現存政策、計畫或組織的基本政策理念與意識型態主導支配的變遷方向與幅度都是有限的。在「提昇港埠競爭力，建設台灣成為全球運籌中心」的政策典範之下，過去和現在的執政黨政府雖然面對來自公營港埠的反對意見，但是這項政策典範卻都符合前後任政府的政策理念與利益，因而目前政府仍然會在相同的政策典範與政策網絡下，繼續從事工業專用港轉型改制為工商綜合港的政策規劃與執行。

柒、結論與建議

一、結　論

工業專用港的設置緣起於我國工業發展逐漸走向資本密集化、大型化、高度專業化，以及上中下游關聯產業整合的趨勢，大型基礎產業要經常進出大宗物資及產品，而利用現有國際商港港區內的租用碼頭，不僅增加企業經營成本，危及港區安全，也加重內陸運輸的負荷，因此，遂有在工業區內設置工業專用港或工業專用碼頭的需求，使得廠商使用的原料、成品以及半成品更易於進出口，從而發展出工業區與工業專用港同時開發，齊頭並進的型態。

工業專用港和現有國際商港的基本差異除了其設置法源、主管機關、以及管理機關之外，兩者最大的差異實在於管理機制。目前國際商港管理機關是各港務局，兼具棧埠經營、港務管理、航政監理於一身的經營管理體制，這和民營事業經營管理，涉及政府公權力的監督管理權責則由工業主管機關及航政機關負責的工業專用港有極大差異。因此，如果考慮到經濟腹地重疊且台灣地區貨源有限的基本面因素，工業專用港開放商用、或是轉型改制為國際商港的政策議題，對於地方產業發展、港埠經營發展、乃至於主管機關運作機制各層面都會造成重大的影響。

本文先行介紹我國工業專用港的設置緣由、發展現況、以及其轉型改制為工商

臺灣大學學術期刊資料庫

綜合港的爭議焦點之後，並基於政策網絡與政策變遷的理論基礎進行論述，檢視這項近年新興的公共政策議題，以下本文擬提出三項政策建議，做為未來我國工業專用港轉型改制為工商綜合港的參考。

二、政策建議

由於我國的工業專用港是由民間企業投資興建及營運的港埠，其經營固然受到公共部門的規範，但整體而言，基本仍是民營企業，在人事、預算、經營彈性、作業效率等方面均較公營港埠佔有相對的競爭優勢。因此，綜合本文以上所述，筆者謹此提出三項政策建議。

首先，建構我國總體的港埠發展政策，逐步完成航港改革，統一事權，以提昇港埠競爭力。國內港埠依相關法令規定應由交通部的航政局負責督導，由於航政局尚未成立，因此現有港埠的航政、監理工作係由隸屬於港務局的航政組辦理，但港務局目前是交通事業機構，未來如果改制為公法人後，其功能將以營運為主，此外，如果工業專用港開放商用而轉型改制成為工商綜合港或國際商港，則應由交通部統籌管轄，納入港埠整體規劃，以有效整合有限的港埠資源。

其次，國際港埠經營、管理、以及作業自由化與民營化的發展趨勢，乃未來無可逆轉的時代潮流，其對於現有高雄港、台中港、基隆港、花蓮港四大國際商港的直接衝擊，政府應及早提出因應對策，而港務局的公法人化是值得正視的政策方案。以目前由民間企業經營管理的工業專用港之營運績效，或是甫簽約完成、將以興建、經營、移轉的 BOT 方式營運的台北港，在在都強力威脅到現有公營的台中港與基隆港等各大國際商港，其原因不外乎是公營港埠的費率過高以及冗員過多，而且經營彈性受限於法令的種種限制與行政的層層節制，以致港埠競爭力無法和民營港埠並駕齊驅。

最後，工業專用港無論是否開放商用，或是轉型改制為工商綜合港或國際商港，長期而言，由於台灣地區各地理區位的港埠運載能量，必然會因為經濟腹地重疊、貨源有限而供過於求，唯有爭取大陸地區的轉口貨運，才能紓解這個問題。然而，由於非經濟因素的干擾，兩岸直接航運如果無法實現，則二〇〇三年七月正式啟動的我國自由貿易港區政策，能否有效達成其建立台灣成為全球運籌中心的政策目標，將會是攸關未來台灣地區整體港埠發展的重要關鍵。

三、研究限制

本文採用政策網絡與政策變遷的相關文獻，做為分析工業專用港轉型改制為國際商港之理論基礎，筆者謹於提出兩點研究限制。

第一，政策變遷的過程是否能夠如同 Hall (1990; 1993) 所提出的六階段論，就不同的政策領域或是不同的國家決策機制而言，都可能並不是直接清楚而明確的發

臺灣人文藝術期刊資料庫

生，而且從過去的理論文獻回顧中，吾人亦無從得知究竟是何種因素影響到政策變遷的時機，或是政策變遷不同階段間所耗費的歲月，而在什麼情況之下，政策變遷的進程會及於全部的六個階段，抑或會在某特定階段就因故停滯等等問題，都是本文難以回答的問題。

第二，傳統的政策過程研究將國家視為一個均質的整體，官僚機構也僅僅是單純的執行工具，但政策網絡的研究途徑則是強調國家機構的異質性，每一個國家機構都有其不同的業務性質與權力基礎，而且和不同的社會團體建立不同類型的競爭或合作關係。因此，在不同的國家機構與社會團體的互動中，國家權威在不同的政策部門內或部門之間，其分佈與運作的情形亦有異，「分工但不合作」的狀況時有所見。此外，不同的政策領域，甚或不同的國家都有，其網絡參與者的多寡、網絡的結構設計與功能發揮、乃至於權力互動關係與策略運用技巧等等，也都各自演變出不同的類型，這對於一般理論的建構有其基本困難。

本文所探討的政策議題是工業專用港轉型改制為國際商港之政策，所採用的研究途徑是運用政策網絡的概念，對於該政策所涉及中央部會之間、行政部門與立法部門之間、中央與地方之間，乃至於國家機關與利益團體彼此之間的互動關係，在在都呈現出多元政策行動者權力角力場域對於政策變遷的影響錯綜複雜。政策網絡的研究途徑使吾人得以認知在參與者的互動之下，政策變遷的過程未必然能夠可以被切割為截然劃分的不同階段，理性的政策制定階段性的過程固然是政治運作的面向之一，但透過政策網絡對於政治運作的詮釋，亦得以顯現出政策變遷的過程其實是兼具理性與權謀兩個面向。然而，本研究並未發展出原創性的分析架構，以整合政策網絡與政策變遷的理論意涵，而本文表 7 運用部際與府際關係模型於我國港埠政策網絡之分析，雖然在論述過程中力求兼顧本研究政策背景在政治經濟結構中的特殊意涵，但卻仍見力有未逮之處。

此外，就政策網絡途徑的研究限制則有三點值得檢討：首先，政策網絡基於物質利益、地域利益或專業知識而組成，但三者間在網絡內的關係難以界定。其次，政策網絡無法解釋不同網絡類型間的變化關係，也無法清楚說明不同類型的網絡如何透過對於政策變遷的影響，從而造成政策制訂或政策產出何種形式的改變，只能描述網絡的變遷關係，而不能解釋網絡變遷的真正意義。最後，忽視制度與權力運作對於政策形成的影響，雖然 Rhodes 是以權力依賴關係解釋網絡成員之間的互動，但其所謂的權力依賴關的成就是來自於物質利益的協商與議價，並未考慮到政府機關擁有片面強制的公權力，以貫徹其政策目標。

四、研究建議

研究架構（framework）是提供有系統的變數，這些變數有助於啟發議題探討（Ostrom, Gardner, & Walker, 1994，第二章），但畢竟研究架構並不是理論，例如所謂的「政策倡導聯盟」（Policy Advocacy Coalition）就是一個研究架構，並非一

臺灣博碩士學術期刊資料庫

種理論（John, 2000），儘管政策倡導聯盟含蘊著政策變遷的理論，公共政策階段論「模型」的運用有助於教學的啟發，但事實上則並非一種模型，更不是政治治理的一種理論（Carlsson, 2000）。Carlsson 認為，架構應該被理解為廣義的概念化，教學啟發提供學習、發現、以及問題解決的協助，此外，模型是變數與其結果之間特殊關係的精確假設，而理論則是假設或命題的歸納性系統整理。

準此，Carlsson (2000) 提出所謂「機構分析發展架構」（Institutional Analysis and Development Framework, IAD），這項廣為學界所應用、驗證的公共政策研究架構（Sabatier, 1991b; Oakerson, 1992; Bogason, 1994; Ostrom, Gardner, & Walker, 1994a; Ostrom, 1995; Imperial, 1999; Carlsson, 2000）。該研究架構的重點是一個特殊的行動場域（Action Arena），例如工業專用港轉型改制為國際商港的本文研究主題，描述這個行動場域有兩個部份（Ostrom et al., 1994b: 29-36），一是涉及參與者、立場、行動、以及政策資訊的行動情況，另外則是敘述行動者的偏好與資訊流程能量（Information-process Capabilities）。具體而言，行動場域有三項要素：現實世界的特質、社群的特質以及運用中的規則（Rules-in-use），而錯綜複雜關係裡的首要問題是確認互動的模式，行動者的活動會產生不同的結果，研究者的責任就在於應用評估標準以評鑑政策結果（Carlsson, 2000）。

基於以上所述，筆者謹此提出三項研究建議。第一，Carlsson (2000) 在「集體行動的政策網絡」（Policy Networks as Collective Action）一文中，提出所謂「機構分析發展架構」（Institutional Analysis and Development Framework, IAD），是未來進行相關研究可以考慮採納的研究架構。這項問題取向的研究架構提供多層級分析（Multi-level Analysis）的方法與其可能性，不同政策偏好會形成不同型態的政策網絡，政策行動者會受制於其所屬網絡和該網絡所能夠提供的資源，而其層級則可分為個人（Individuals）、企業行動者（Corporate Actors）、以及組織（Organizations）等三種。

以 Smelser (1963) 為基礎的所謂集體行動理論之決定要素（determinants），則可以分為六類，分別是內容因素（Contextual Factors）、問題定義（Problem Definition）、成長與一般信仰傳播（Growth and Spread of a Generalized Belief）、加速發展因素（Precipitation Factor）、行動者之動員（Mobilization of Actors）、以及協調與控制（Coordination and Control）。藉由這樣的設計，此種研究架構有助於確認所應考量的變數，而且集體行動理論具備內容敏感性（Context Sensitivity），可以評鑑不同情境下所產生的不同網絡，該理論也可以解釋個別行動者為何和如何形成特定型態的網絡，同時還能夠解釋網絡活動和網絡績效的結果，是一項值得進行深入探討與運用的研究架構。

第二，Skok (1995) 在「政策議題網絡與公共政策循環—公共行政的結構功能架構」（Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration）一文中，提出一個 4×3 矩陣的研究架構，亦即以公共政策循環的四項功能階段—議程設定、政策形成、政策執行、以及政策評

臺灣大學學術期刊資料庫

估（Jones, 1970; Palumbo, 1988; Dye, 1992; Anderson, 1990, 2000），再加上 Kingdon (1984; 1995) 修訂後的垃圾桶模式（Modified Garbage Can Model）之三項活動流程（streams of activity）—問題設定的問題流程（Problem Stream）、政策方案發現的政策流程（Policy Stream）、以及政治過程的政治流程（Political Stream）。

如此研究架構的設計是基於政策階段循環論的四種功能，以及非階段論的修訂後垃圾桶決策模式之三種結構，所顯現出來政策執行研究的功能關係，有助於吾人對於公共行政與政策在結構與功能方面更廣泛的了解，同時也是未來研究相關政策議題時值得更進一步探討和應用的研究架構。

第三，林水波（2001: 319-340）在「政策論述與政策變遷的關聯性」一文中，採用批判取向的研究途徑，以「建構—解構」的關係去詮釋政策變遷的意涵，並以文本流、政治網路流、政策流、歷史系絡流、以及社會關係流能否五流合一，決定政策論述窗開啟幅度的大小，從而形成政策變遷的接續、成長、演化、以及終結之不同型式。此外，該架構在了解政策論述與政策變遷類型之關係時，除了靜態面外，還釐清其動態關係，亦即分析論述的形成、互動、及競爭，論述呈現形式的文本和社會關係的動員，在政策形成過程中諸多論述的相互競爭與主導論述的勝出、其所立基的歷史系絡特徵、當時的政策發展需求及政策網絡的權力治理結構等一併考量，從而得知政策變遷的論述有無形成，已形成的政策論述是否使原本政策所代表的系統原則、規則解構，或建立了新的規則。

上述的分析架構可以解釋政策變遷相關的 What、Why、How、When、By Whom、With What Effect 等問題，這個分析架構不會忽視行為者的能動性，得在一定程度上影響政策方向，也不會太過強調行動者在政策形成上的主體性，從而忽略結構限制也有其一定程度的影響力。因此，這個分析架構與前兩項的研究建議都值得應用在相關的工業專用港政策議題，也是未來筆者在進行台塑集團計劃欲投資 1 兆 2 千 600 億元（許玉君，2003/11/28），擴建觀塘工業專用港為桃園國際港之後續研究時的主要分析架構。

參考書目

一、中文部份

中華顧問工程司、交通部運輸研究所，2000 年 8 月，《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委託，台北：交通部運輸研究所。

王慶福，2001/06/21-22，《商港與工業專用港之整合與分工，全國交通會議背景資料海上運輸分組子題六》，台北：全國交通會議。

臺灣大學學術期刊資料庫

丘昌泰，2000，《公共政策：基礎篇》，台北：巨流圖書。
李尚華，2003/07/04，「搶標落空，東鼎面臨解散」，工商時報（中時電子報）。
交通部運輸研究所，1999，《台灣地區工業專用港設置之相關課題探討》，台北：交通部運研所。
————，2001，《台灣地區港埠能量調查分析與估算方式之研究》，台北：交通部運研所。
交通部運輸研究所港灣技術研究中心，2000，《台灣地區整體國際港埠發展再檢討之研究》，台北：交通部運研所。
交通部運輸研究所、榕聲工程顧問公司，2003，《工業專用港開放商用之研究》，台北：交通部運研所。
李美嬋，2003/11/28，「台塑擬投資 1.26 兆，打造桃園港」，聯合報第一版。
邱慶生，1996，〈試述我國港埠之分類與管理〉，《航貿週刊》，第 9609 期。
林玉華，2002，〈政策網絡的治理模式:以英國與歐盟為例〉，《行政暨政策學報》，34: 35-55。
林水波，2001，《公共政策新論》，台北：智勝文化事業。
吳　定，2001，《公共政策辭典》，台北：五南圖書。
和平工業專用港實業股份有限公司，2003/04/29，《和平工業專用港開發計畫環境影響評估現地追蹤計畫簡報資料》，花蓮：和平工業專用港實業公司。
許玉君，2003/11/28，「1.2 兆，近三年公共投資總和」，聯合報第 A6 版。
徐順憲、曾志煌，2001，〈工業專用港之相關問題探討〉，「中華民國運輸學會第十六屆學術論文研討會」，11 月 29 日，台北：國立交通大學交通運輸研究所、交通部、中華民國運輸學會。
孫　煒，2002，《公共政策與教育規劃：政府與非營利組織的人力資源管理》，頁 116，台北：翰蘆圖書。
陳中興，2003/05/26，「六年內投資千億，東鼎觀塘工業港下週開工」，自由時報（電子報）。
陳世圯、馮正民、涂維穗，2002/10/11，〈雲林麥寮工業專用港轉型發展策略之研究〉，《國政研究報告永續（研）091-023 號》，台北：財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/091/SD-R-091-023.htm（2003/07/07）。
陳明琴，2002，《佈局全球，深耕台灣》自由貿易港區特刊，行政院經建會、行政院新聞局光華畫報雜誌社共同製作，台北：行政院新聞局。
陳恆鈞，2001，〈團體分析邁向政策網絡模式的歷史進程〉，見於余致力、郭昱瑩及陳敦源（主編），《公共政策分析的理論與實務》，頁 145-174，台北：韋伯文化事業。
陳建興，2003，〈地位獨特的工業專用港〉，《高雄港月刊》，200: 31-37。

臺灣大學學術期刊資料庫

陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化事業。
曹俊漢，2003，〈行政資訊：建構政策網絡現代化行政溝通體系〉，見於《行政現代化的迷思》，頁 205-221，台北：韋伯文化事業。
張力可，2003/08/20，「台北港貨櫃碼頭 BOT 案，20 日在縣政府大樓簽約」，工商時報（中時電子報）。
曾憲文，2003/08/21，「桃縣沿海五工業區，廠商則利用觀塘港進出」，工商時報（中時電子報）。
————，2003/08/21，「新聞分析：經營工業港，民間幹得比官方好」，工商時報（中時電子報）。
黃秀端，1994，《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》，台北：唐山。
魯永明，2003/07/16，「自貿港區原住民條款，經建會要翻案」，聯合報（聯合新聞報）。
魯炳炎，2003 年，〈政策網絡與政策合法化：以我國自由貿易港區政策為例〉，《經社法制論叢》，32, 161: 209，台北：行政院經建會。

二、英文部份

Anderson, James E., 1990, *Public Policymaking: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company.
————, 2000, *Public Policymaking*, 4th edition, Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
Argyris, C., & D. Schon, 1978, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, MA: Addison-Wesley.
Bardach, Eugene, 1977, *The Implementation Game*, Cambridge, MA: MIT Press.
Baumgartner, F. K. & B. D. Jones, B., 1991, Agenda Dynamics and Policy Subsystems, *Journal of Politics*, 53, 4:1044-1074.
————, 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, IL: The University of Chicago.
Berry, Jeffrey M., 1989a, *The Interest Group Society*, 2nd edition, Chicago: Scott Foresman.
————, 1989b, Subgovernments, Issue Networks, and Political Conflict, in Richard E. Harris and Sidney M. Milkis (eds.), *Remaking American Politics*, Boulder, COL Westview Press.
Benson, J. K., 1982, A Framework for Policy Analysis, in D. Rogers, D. Whitten and Associates, *Inter-organizational Coordination*, Ames, Iowa: Iowa State Press.
Bogason, P. 2000, *Public Policy and Local Governance: Institutions in postmodern*

臺灣大學學術期刊資料庫

Society, Northampton, MA: Edward Elgar.

Bowman, Ann O'M., and James P. Lester, 1993, Policy Implementation in a Federal System: A Comparative State Analysis, in Meyer Fred and Ralph Baker ed., *State Policy Problems*, pp. 156-176, Chicago: Nelson-Hall.

Braybrooke, David & Charles E. Lindblom, 1963, *A Strategy of Decision*, New York: Free Press.

Burstein, Paul, 1991, Policy Domains: Organizations, Culture, and Policy Outcomes, *Annual Review of Sociology*, 17: 327-350.

Busenberg, George J., 2001, Learning in Organizations and Public Policy, *Journal of Public Policy*, 21, 2: 173-189.

Carlsson, Lars 2000, Policy Networks as Collective Action, *Policy Studies Journal* (Questia Online Library, http://www.questia.com/), 28, 3.

Castles, F. G., 1990, The Dynamics of Policy Change: What Happened to the English-Speaking Nations in the 1980s, *European Journal of Political Research*, 18, 5: 491-513.

Cigler, Beverly A., 1990, Public Administration and Paradox of Professionalism, *Public Administration Review*, 50 (November/December): 637-653.

Cobb, Roger W. & Charles P. Elder, 1972, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

DeLeon, P., 1987, Policy Termination as a Political Phenomenon, in Palumbo, D. ed., *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage Publications.

David, W. L., 1985, *The IMF Policy Paradigm: The Macroeconomics of Stabilization, Structural Adjustment, and Economic Development*, New York: Praeger.

Dunn, W. N. & R. M. Kelly, eds, 1992, *Advances in Policy Studies Since 1950*, New Brunswick, NJ: Transaction.

Dye, Thomas R., 1992, *Understanding Public Policy*, 7th ed., Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Greenberg, E. S., 1990, State Change: Approaches and Concepts, in E. S. Greenberg & T. F. Mayer, eds., *Changes in the State: Causes and Consequences*, pp. 11-40, Newbury Park, CA: Sage Publications.

Edelman, M. J., 1988, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, IL: Unviersity of Chicago Press.

Ellison, B.A., 1998, The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act: A Case Study in Western Politics, *Policy Studies Journal*, 26, 1: 11-29.

Etheredge, L. S., 1981, Government Learning: An Overview, in S. L. Long ed., The *Handbook of Political Behavior*, 2: 73-161, New York, NY: Plenum.

臺灣大學學術期刊資料庫

Etheredge, L. S., & J. Short, 1983, Thinking about Government Learning, *Journal of Management Studies*, 20, 1: 41-58.

Eyestone, Robert, 1984, *Public Policy Formation*, Greenwich, CT: JAI Press Inc.

Freeman, J. Leiper, 1965, *The Political Process*, 2nd edition, New York: Random House.

Goggin, Malcolm L., Ann O. M. Bowman, James P. Lester, & Laurence O'Toole, Jr., 1990, *Implementation Theory and Practice*, New York: Harper Collins Publishers.

Goggin, Macolm L. & Carol S. Weissert, 2002, Non-incremental Policy Change: Lessons from Michigan's Medicaid Managed Care Initiative, *Public Administration Review* (Questia Online Library, http://www.questia.com/), 62, 2.

Goss, Richard O., 1990, Economic Policies and Seaports: (1) The Economic Functions of Seaports, *Maritime Policy & Management*, 17, 3: 207-219.

————, 1990, Economic Policies and Seaports: (2) The Diversity of Port Policies, *Maritime Policy & Management*, 17, 3: 221-234.

————, 1990, Economic Policies and Seaports: (3) Are Port Authorities Necessary?, *Maritime Policy & Management*, 17, 4: 257-271.

————, 1990, Economic Policies and Seaports: (4) Strategies for Port Authorities, *Maritime Policy & Management*, 17, 4: 273-287.

Hall, P. A., 1990, Policy Paradigm, Experts, and the State: The Case of Macroeconomic Policy-making in Britain, in S. Brooks & A. G. Gagnon, eds., *Social Scientists, Policy, and the State*, pp. 53-78, New York: Praeger.

————, 1993, Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain, *Comparative Politics*, 25, 3: 275-296.

Harris, Richard A., 1989, Politicized Management: The Changing Face of Business in American Politics, in Richard A. Harris and Sidney M. Milkis, eds., *Remaking American Politics*, pp. 261-286, Boulder: COL Westview Press.

Hedberg, B., 1981, How Organizations Learn and Unlearn, in P. C. Nystrom & W. H. Starbuck, eds., *Handbook of Organizational Design*, pp. 3-27, Oxford: Oxford University Press.

Helco, Hugh, 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven: Yale University Press.

Heclo, Hugh ed., 1978, Issue Networks and the Executive Establishment, in Anthony King ed., *The New American Political System*, pp. 87-124, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Hilgartner, S, & C. L. Bosk,, 1988, The Rise and Fall of Social Problems: A Public

臺灣大學學術期刊資料庫

Arenas Model, *American Journal of Sociology*, 94, 1: 53-78.

Hill, Jeffrey & Carol S. Weissert, 1995, Implementation and the Irony of Delegation: The Politics of Low-Level Radioactive Waste Disposal, *Journal of Politics*, 57, 2: 344-369.

Hogwood, Brian W. & Lewis A. Gunn, 1984, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.

Hogwood, B.W. & B.G. Peters, 1983. *Policy Dynamics*, N.Y.: St. Martin's.

Howlett, M., 1994, The Politics of Constitutional Change in a Federal System: Negotiating Section 92A of the Canadian Constitution Act (1982), *Publius*, 21, 1: 121-132.

Imershein, A. W., 1977, Organizational Change as a Paradigm Shift, *The Sociology Quarterly*, 18, 1: 3343.

Imperial, M. T., 1999, Institutional Analysis and Ecosystem-Based Management: The Institutional Analysis and Development Framework, *Environmental Management*, 24, 4: 449-465.

Jenson, J., 1989, Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States before 1914, *Canadian journal of Political Science*, 22, 2: 235-258.

Jenkins-Smith, H. & G. K. St. Clair, 1993, The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework, in P.A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, pp. 149-176, Boulder, CO: Westview Press.

John, Peter, 2000, *Analyzing Public Policy*, London: Continuum.

Jones, Charles O., 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, CA: Duxbury Press.

Jordan, G. & K. Schubert, 1992, A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels, *European Journal of Political Research*, 21, 1-2: 7-27.

Katzenstein, Peter J., 1977, Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy, *International Organization*, 31, 4:879-920.

Kelly, R. M., & D. J. Palumbo, 1992, Theories of Policymaking, in M. Hawkeworth & M. Kogan, eds., *Encyclopedia of Government and Politics*, 2: 643-655, London: Routledge.

Kenis, P., & V. Schneider, 1991, Policy Network and Policy Analysis: Scrutizing a New Analytical Toolbox, in B. Mann, & R. Mayntz, eds., *Policy Networks, Empirical Evidence and theoretical Considerations*, pp. 25-59, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Kingdon, John, 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little,

臺灣大學學術期刊資料庫

Brown and Company.

————, 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed., New York: Harper Collins.

Lasswell, H., 1956, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, MD: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

————, 1968, Policy Sciences, in D. E. Sills (ed.), *International Encyclopedia of Social Sciences*, 12: 181-189, New York, NY: MacMillan.

Lawless, Michael W. & Rita A. Moore, 1989, Inter-organizational Systems in Public Service Delivery: A New Application of the Dynamic Network Framework, *Human Relations*, 42, 12: 1167-1184.

Lester, James P. & Ann O'M. Bowamn, 1989, Implementing Environmental Policy in a Federal System: A Test of the Sabatier-Mazmanian Model, *Polity*, 21, 3: 731-753.

Lester, James P. and Joseph Stewart, Jr., 2000, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, 2nd edition, Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.

Lindblom, C. E., 1959, The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, 19, 2: 79-88.

————, 1965, *The Intelligence of Democracy*, New York, NY: The Free Press.

————, 1968, *The Policy-making Process*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

————, 1979, Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review*, 39, 2: 517-526.

Lowi, Theodore J. & Benjamin Ginsberg, 1998, *American Government: Freedom and Power*, 5th edition, New York: Norton.

Lustick, Ian, 1980, Explaining the Variable Utility of Disjointed Incrementalism: Four Propositions, *American Political Science Review*, 74, 2: 342-353.

Mandell, Myrna P., 1988, Intergovernmental Management in Interorganizational Networks, *International Journal of Public Administration*, 11, 4:393-416.

Marin, Bernd, & Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, CO: Westview Press.

Marsh, David & Rhodes, R. A. W., 1992, Policy Networks in British Politics, in Marsh, David & R. A. W. Rhodes, eds., *Policy Networks in British Government*, pp. 1-26, Oxford: Clarendon Press.

Masser, I., Sviden, O., & M. Wegener, 1992, From Growth to Equity and Sustainability: Paradigm Shift in Transport Planning?, *Futures*, 24, 6: 539-558.

Oakerson, R. J., 1992, Analyzing the Commons: A Framework, in D. W. Bromely ed., *Making the Commons Work*, pp. 41-59, San Francisco, CA: ICS Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Ostrom, E., R. Gardner, & J. Walker, 1994a, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Ostrom, E., & M. B.Wertime, 1994b, *IFRI Research Strategy*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington: INL Indiana University.

Ostrom, E., 1995, *The Institutional Analysis and Development Framework: An Application to the Study of Common-Pool Resources in Sub-Saharan Africa*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington, IN: Indiana University.

O'Toole, Laurence, J., Jr., 1988, Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks, *International Journal of Public Administration*, 11, 4: 417-441.

Palumbo, Dennis J., 1988, *Public Policy in America*, New York: Harcourt Brace Jovanovich Publishers.

Peters, Guy B., 1986, *American Public Policy*, Chatham, NJ: Chatham House.

Pierre, Jon & B.G. Peters, 2000. *Governance, Politics and the State*, New York: MacMillian Press Ltd.

Pine, A. L., 1985, Toward a Taxonomy of Conceptual Relations and Implications for the Evaluation of Cognitive Structure, in L. H. T. West & A. L. Pine eds., *Cognitive Structure and Conceptual Change*, pp. 101-116, London: Academic Press.

Pressman, J. I., & A.Wildavsky, 1973, *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.

Rhodes, Rad A. W., 1981, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Farnborough: Saxon House.

————, 1984, Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks, *Public Administration Bulletin*, 49:4-31.

————, 1988, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman.

————, 1990, Policy Networks: A British Perspective, *Journal of Theoretical Politics*, 2, 3:293-317.

————, 1992, and David Marsh, eds., Policy Networks in British Politics, *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.

Richardson, J. J., W. A. Maloney, & W. Rudig, 1992, The Dynamics of Policy Change: Lobbying and Water Privatization, *Public Administration*, 70, 2:157-175.

Rose, R., 1991, What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11, 1: 3-30.

Sabatier, P. A. ed., 1999, *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview

臺灣大學學術期刊資料庫

Press.

————, 1993, Policy Change over a Decade or More, in Sabatier, P.A. and H. C. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview.

————, 1991a, Political Science and Public Policy: An Assessment, in W. N. Dunn & R. M. Kelly, eds., *Advances in Policy Studies Since 1950*, pp. 27-57, New Brunswick: Transaction.

————, 1991b, Toward Better Theories of the Policy Process, *Political Science and Politics*, 24, 2: 144-156.

————, 1988, An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning , *Policy Sciences*, 5, 21:129-168.

————, 1987, Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, 4:649-692.

————, 1986, Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Dynamics, *Journal of Public Policy* (Questia Online Library, http://www.questia.com/), 6, 21.

Scharpf, Fritz W., 1978, Inter-organizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, in Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf, eds., *Inter-organizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, pp. 345-370, London: Sage Publications.

Schlesinger, Arthur, 1986, *The Cycles of American History*, Boston: Houghton Mifflin.

Schneider, J. W., 1985, Social Problems Theory: The Constructionalist View, *Annual Review of Sociology*, 11: 209-229.

Schulman, Paul, 1975, Non-Incremental Policy Making: Notes Toward an Alternative Paradigm, *American Political Science Review*, 69, 4: 1354-1370.

Skok, James E., 1995, Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle, *Public Administration Review*, 55, 4:325-332.

Smelser, N. J., 1963, *Theory of Collective Behavior*, New York, NY: The Free Press of Glencoe.

Snow, Charles C., Raymond E. Miles, & Henry J. Colemanm Jr., 1992, Managing 21st Century Network Organizations, *Organizational Dynamics*, 20 (Winter): 5-19.

Thurber, James A., 1991, Dynamics of Policy Subsystems in American Politics, in Allan Cigler and Burdette Loomis, eds., *Interest Group Politics*, pp. 319-343, Washington, D.C.: C. Q. Press.

Torgerson, D., 1986, Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy

臺灣大學學術期刊資料庫

Analysis, *Policy Sciences*, 19, 1:33-59.

Van Waarden, Frans, 1992, Dimensions and Types of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21, 1/2:29-52.

Waddock, Sandra A. & James E. Post, 1991, Social Entrepreneurs and Catalytic Change, *Public Administration Review*, 51 (September/October): 393-401.

Weir, M., Ideas and the Politics of Bounded Innovation, in S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstrenth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp. 188-216, Cambridge: Cambridge University Press.

Wildavsky, A., 1993, *Speaking Truth to Power*, New Brunswick, NJ: Transaction.

Stephen, Wilks and Maurice Wright, eds., 1987, *Comparative Government-Industry Relation: Western Europe, the United States and Japan*, Oxford: Clarendon Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Taiwan's Industrial Ports Transformation Policy

-- An Application of Policy Networks and Policy Change Theory

Bing-Yan Lu*

Abstract

The more advanced the transportation infrastructure in a country, the more the business community understands and can make effective use of ports and their facilities in order to maintain operating profits. If a country can go further and link up the sites touted as Taiwan's "industrial ports" and transform into international commercial ports, then besides the expected profits there will also be much greater convenience and comparative advantage for the enhancement of Taiwan's national competitiveness.

The concept of policy networks is appropriate in the sense that it is not identical to the old institutional perspective where attention focused on formal power. Policy network approach is a mixture of top-down and bottom-up approaches and offers another alternate research method beyond market and hierarchy. Moreover, the process of policy change is an essential part of Taiwan's industrial ports transformation policy and thus constitutes another focal point of this article. Three main research questions are as follows.

1. What are controversial viewpoints of Taiwan's industrial ports transformation policy?
2. How do key players, inter-agency and inter-government, influence policymaking of Taiwan's industrial ports transformation policy during the process of policy change?
3. What kinds of policy networks and policy change does Taiwan's industrial

*Assistant Professor of the Institute of Public Administration, National Dong Hwa University.

臺灣大學學術期刊資料庫

ports transformation policy belong to?

Key words: Industrial Ports, Industrial-Commercial Ports, International Commercial Ports, Policy Networks, Policy Change

臺灣大學學術期刊資料庫