



公共議題 政治學

余致力 · 彭渰雯 · 莊文忠
杜文苓 · 林子倫 編 著

The Politics of Public Issues

公共議題

政 治 學

The Politics
of Public Issues

余致力、彭滄雯、莊文忠、杜文苓、林子倫 編著

智勝文化

公共議題政治學

The Politics of Public Issues

國家圖書館出版品預行編目資料

公共議題政治學=The politics of public issues

/ 余致力等編著. —— 初版. —— 台北市

: 智勝文化, 2008.08

面; 公分

ISBN 978-957-729-705-1 (平裝)

1. 公共行政 2. 公共政策

573.9

97012815

作者/余致力、彭淦雯、莊文忠、杜文苓、林子倫

發行人/紀秋鳳

出版/智勝文化事業有限公司

地址/台北市100館前路26號6樓

電話/(02)2388-6368

傳真/(02)2388-0877

郵撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登記證/局版臺業字第5177號

出版日期/2009年3月初版二刷

定價/380元

ISBN 978-957-729-705-1

The Politics of Public Issues by Chilik Yu, Yen-Wen Peng, Wen-Jong Juang,
Wen-Ling Tu, and Tze-Luen Lin

Copyright 2008 by Chilik Yu, Yen-Wen Peng, Wen-Jong Juang, Wen-Ling Tu, and
Tze-Luen Lin

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址: www.bestwise.com.tw

本書之文字、圖形、設計均係著作
追究。

仿、冒用情事，依法

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。



序

今日，在各種資訊都已經高度數位化的台灣，許多重大新聞事件與議題的資料，看似在彈指之間就可以透過網路直接取得，然而當我們真正有興趣深入瞭解某一公共議題時，就會發現網路的資訊經常過度地重複、零碎且片面，欠缺系統性的整理、篩選與檢驗。有鑑於此，世新大學行政管理學系團隊在校方提供的「重點學門」經費獎助之下，嘗試建立一個兼具深度與廣度的公共政策個案資料庫，有系統地累積國內重大政策個案，記錄其政策議程轉變的過程與各方立場的論述。本書就是這項努力的初步呈現。

本書依據政策內容屬性共分為五篇，每一篇分別收錄三個議題個案。第一篇「國家認同」顧名思義，與統獨問題及兩岸政治高度相關，除了直接牽動國家認同敏感神經的台灣正名運動（第一章）之外，高科技產業西進爭議（第二章）反映的是經濟發展無法與國族認同爭議完全切割，大陸高等學歷的採認與否（第三章）也因涉及對於國家主權與認同的擔憂而久久無法定案，這三個子題相當程度地顯現了兩岸政治如何深刻地牽動著台灣發展，也是台灣政策分析者不能不面對的在地特殊性。

第二篇「經濟發展」收錄了三個與台灣產業發展政策攸關的爭議性議題，而這三個議題之所以有爭議，很大部分都涉及經濟發展與環境正義的拉鋸。在這三個案例中，爭議最大也耗時最久的是核四停／續建案（第四章），其本身雖然不是產業議題，但與經濟發展所需的能源基礎息息相關。離島博弈特區的設置（第五章）與高科技產業的補助（第六章）問題，則牽涉了國家是否要對特定產業予以禁止或鼓勵，若仔細閱讀，讀者將發現除了經濟與環保之外，許多攸關社會公平的討論也鑲嵌在其中。

第三篇「社會正義」在命名上或許與一般政策議題的分類命名方式有些差距，然而確實生動地連結與再現了三個性質截然不同的子題，因其皆涉及公共政策最經典的爭議：「是否公平」。軍公教18%優存利率的存廢（第七章）以及公職人員財產來源不明應否罪刑化（第八章），攸關著特定政策社群所分配到的權利與義務，對其他社會大眾而言是否夠公平；而多元入學方案的推動（第九章），則關係著教育資源與機會的分配是否符合公平原則。要釐清這些問題的爭議，可能需要從釐清各方對於「公平」的不同定義著手。

第四篇「弱勢保障」所討論的對象是否符合「弱勢」定義，可能本身就可以開放讀者討論，也反映了這些政策之所以產生爭議的緣由。卡奴（第十章）究竟是需要政府協助保護的高利率受害者，還是愛亂花錢咎由自取的拜金主義者？同性戀（第十一章）究竟是對社會秩序的威脅者，或是被社會國家剝奪其基本權利的受害者？外籍配偶（第十二章）被視為弱勢族群或許較無爭議，但是禁止她們的婚姻仲介，就可以解決其弱勢處境嗎？究竟某些人為什麼是弱勢？某些人為什麼不是弱勢？要如何改變造成其弱勢的因素？什麼樣的政策方案是有效與可行的？這些議題都值得思辯。

最後，第五篇「性別關係」也收錄了三個具有挑戰性與爭議性的課題，有些課題甚至在婦女團體內部也有不同意見。例如性交易應否合法化（第十三章）以及通姦應否除罪（第十四章），不僅挑戰了主流的性規範與性道德，更大的爭議在於究竟國家要如何做，才能改變既有不平等的性別權力結構？而爭議已久才在去年(2007)修法開放的子女從母姓選擇權（第十五章），則可以引導我們反思政策能夠在多大程度上造成文化慣習的改變，從而能夠在未來討論政策修改之時，也一併思考政策的有限性，以及進一步回應這種「非正式制度」的策略。

本書是結合了世新大學行管系余致力、彭滄雯、莊文忠、杜文苓，以及台灣大學政治系的林子倫等五位老師，帶領多位世新大學行政管理學系、世新大學性別研究所、台灣大學政治學系的助理所共同努力的成果。我們在此也特別感謝這群參與資料蒐集編寫的學生助理，包括王珮鈞、王筱慧、吳題吟、巫偉倫、張婕妤、張鑑文、曾映慈、黃淑怡、詹子瑱、蕭妃真、羅依婷、蘇毓昌（以上係按姓氏筆劃排序）。最後，我們也要特別感謝智勝文化出版同仁的協助，讓本書能夠順利出版問世。

余致力、彭滄雯

2008年8月

公共議題
contents 目錄
政治學

序

緒論 1

第一篇 國家認同

- 第1章 台灣正名運動應否持續推動？ 11
- 第2章 政府應否開放高科技產業西進？ 35
- 第3章 我國應否採認大陸高等學歷？ 55

第二篇 經濟發展

- 第4章 核四應否停建？ 73
- 第5章 應否設置離島博弈特區？ 101
- 第6章 應否停止補助高科技產業？ 125

第三篇 社會正義

- 第7章 軍公教18%優存利率應否改革？ 147
- 第8章 公職人員財產來源不明應否罪刑化？ 163
- 第9章 多元入學方案應否持續推動？ 185

第四篇 弱勢保障

- 第10章 政府應否介入處理卡奴問題？ 211
- 第11章 法律應否保障同性結婚的權利？ 229
- 第12章 應否禁止外籍配偶婚姻仲介？ 245

第五篇 性別關係

- 第13章 性交易應否合法化？ 271
- 第14章 通姦罪應否廢止？ 291
- 第15章 應否允許子女從母姓？ 307

中文索引 323

緒 論

The Politics of Public Issues

任何一位唸過公共政策的學子都知道，Easton(1953: 129)曾對公共政策下了一個簡潔且常被引用的定義：「公共政策就是政府對社會價值作權威性的分配。」深入去體會一下這個定義，我們毫無疑問地會發現，公共政策品質之優劣，與人民福祉關係密切、對國家前途影響深遠。也正因為如此，學術界與實務界對於公共政策之研究不遺餘力，冀望能增進理論上對公共政策現象的描述、解釋與預測能力，並提升實務上公共政策的決策品質。

從學術研究的角度觀之，從事公共政策研究的學者大體可區分為四種類型(Sabatier, 1991)。第一類學者係針對特定公共政策之實質內涵，如外交、國防、經建、環保、勞工、福利等政策，加以研究探討；第二類學者為重視政策過程之研究者，著重於探究外在政治、經濟、社會、文化環境對公共政策制定過程（即政策議程設立、政策規劃、政策合法化）之衝擊與影響；第三類學者重視政策分析，善於運用計量與個體經濟學的分析，來設計政策、提供建言；第四類學者則著重政策執行過程與結果的評估，尤其特別著重探究政府的良法美意為何無法貫徹執行。

從實際案例來看，公共政策範圍甚廣、包羅萬象。舉例而言，年滿20歲才有投票權，總統、副總統選舉採相對多數決、國會席次減半、實施徵兵制、持續興建核四電廠、證券交易不課徵所得稅、推動多元入學、貫徹常態編班、維持死刑、禁止性交易、禁止賭博、禁止代理孕母、禁止安樂死、禁止同性戀結婚與收養子女等，都是台灣政府當前的政策。

幾乎沒有一項公共政策是獲得全民一致支持的，對現行政策不滿的人士會提出新的政策建議，尋求支持，謀求政策變遷。例如，主張將投票年齡降為18歲、總統、副總統選舉改採絕對多數決、增加國會席次、實施募兵制、停止興建核四電廠、開徵證券交易所所得稅、恢復大學聯考制度、實施能力分班、廢除死刑、性交易除罪

化、設置離島博奕特區、代理孕母合法化、安樂死合法化、賦予同性戀結婚與收養子女的合法權利等。

上述這些政策，要如何去理解其究竟是如何制定的呢？上述這些政策建議，又要如何去理解其究竟為何未被採納、甚至連排入政策議程的機會都被阻絕？立基於經濟學途徑的理性決策模型告訴我們，政策制定最重要的依據是成本效益的比較，理性的決策者會制定出總社會效益大於總社會成本的政策。然而，台灣目前所有現行政策真正符合理性決策的標準嗎？而未被採納的政策建議，其所帶來的總社會成本確實是高於總社會效益嗎？恐怕未必！

針對理性決策模型的效用，過去有許多學者提出了一些省思與批判。Dryzek(1990)指出：立基於經濟學途徑的傳統政策分析，其所具備與追求的只是「工具理性」(instrumental rationality)，欠缺了「溝通理性」(communicative rationality)，不足以解決現代政府所面對的複雜問題，也無法調和各利害關係人間的尖銳衝突。Lindblom(1979, 1959)與Wildavsky(1984)認為，理性決策模型既不可行(infeasible)，亦不可取(undesirable)，因為公共政策的決策過程牽涉面廣、參與者眾，而眾多政策制定者與利害關係人間存在立場的差異與意見的分歧，是可想而知的；在一個民主國家裡，立場的調和與歧見的化解，理應由眾多的參與者，在衝突中透過協商、議價與妥協來進行的。

對於理性決策模型的功能與限制，Allison(1971)在其經典之作——《決策的本質》(*Essence of Decision*)一書中，也有精闢與完整的探討。Allison認為，理性決策模型在基本上並無謬誤，只不過此一模型無法詳實地描述與解釋決策的本質。因此，他提出了「組織程序模型」(organizational process model)與「官僚政治模型」(bureaucratic politics model)來彌補「理性決策模型」之不足。依據「組織程序模型」之描述與解釋，組織內的決策，往往受限於組織

現有的作業流程，如標準作業程序(standard operating procedures, SOPs)。至於「官僚政治模型」，則強調權力互動對決策的影響。決策的形成，取決於重要決策參與者的認知、偏好與權力。總之，決策的形成，往往超出決策者的理性思維與計算，外在環境，如組織的作業流程與決策者的權力互動，對決策過程、行為與結果的影響，才是吾人所不可忽略的。

誠如Allison書中所強調，理性決策模式是思考決策時的規範性理論模型，但在政策研究上，卻不是用來描述、解釋政府決策的最佳模型，太多的政策不符經濟學途徑的理性決策，而是組織程序與政治運作的產物。換言之，想要描述、解釋政策現象，提出更「切題」(relevant)的政策分析，就必須要從政治學途徑著手。

過去30年來，愈來愈多的學者開始注意並批評主流（實證）政策科學的「政治盲」（如Fischer, 1980, 1995, 2003; Stone, 1997），亦即這個號稱要改善政治治理的學科，卻極端痛惡「政治」的干預，將政治視為「客觀、理性、專業的政策分析」的絆腳石，並且假定所有公共事務都能夠透過「理性分析」找到最好的方案。這樣的政治盲使得政策科學與公共議題實務愈來愈不相關，所做的政策分析也往往派不上用場。因為現實的情況是，所有的公共議題都具有不可迴避的政治本質，我們用來設定目標、界定問題、判斷解決方案的參考標準，都是政治建構的，也因此都會有或多或少的衝突。因此，與其迴避或企圖排除政治，我們不如面對政治與衝突無所不在的挑戰，經由不同角度的審議辯證，做出可以辯護的政策決定。

事實上，國外有許多專書，係針對一些重大爭議性公共議題，邀請正反雙方各一位學者專家，撰文為特定政策立場辯護。例如，McKenna與Feingold(2007)合編之《選邊站：爭議性政治議題的衝突觀點》(*Taking Sides: Clashing Views on Controversial Political Issues*)、Levine(2003)所編著的《正反觀點：美國政府論文選輯》

(*Point-Counterpoint: Readings in American Government*)，以及 DiClerico與Hammock(2007)合編之《各種觀點：美國政府與政治論文選輯》(*Points of View: Readings in American Government and Politics*)等書籍，即對許多重大公共議題，從正反雙方撰文提出辯論。這種書籍的編撰與流傳，對於提升一個國家政策論述與研討，提供了知性對話(intellectual conversation)的基礎素材，並培養讀者批判思考的能力(critical thinking)，是我國十分值得仿效出版的著作。

本書正是站在這樣的認識上，蒐錄呈現了十五個不同類型的本土政策個案，反映台灣社會公共議題爭議的多元面貌。五位編著者詳盡地蒐集了每個議題在過去數年甚至數10年來的相關資料，有系統地呈現每個議題的誕生背景、變遷過程、民意趨勢以及正反論述。從大陸高等學歷的採認到離島博弈特區的設置爭議；從軍公教18%優存利率應否改革到多元入學方案應否繼續；還有涉及個人自由與國家干預之爭的性交易、通姦除罪、子女從母姓等課題，每個個案都可以激盪讀者的批判思考能力。對於個別議題有興趣的讀者，可以藉由本書迅速掌握議題的發展脈絡與辯證重點；而在政治學、行政學、公共政策、政策分析等課堂上，更適合利用本書個案作為師生討論的基礎，藉此培養我們「從不同觀點思考」的審議與溝通能力。

古希臘哲學家亞里斯多德曾倡導：「政治就是不斷說服、價值反省、謹慎判斷，以及觀念分享的理性過程。」(Dryzek, 1990: 10)透過本書的出版，我們由衷地希望，台灣未來的政策過程，能體現這個經典定義的「政治」，添加一些不斷說服、價值反省、謹慎判斷與觀念分享的溝通理性成分。

參考文獻 References

- Allison, G. T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, MA: Little, Brown and Company, 1971.
- DiClerico, R. E. & A. S. Hammock, *Points of View: Readings in American Government and Politics*, 11th ed., McGraw-Hill Humanities, 2007.
- Dryzek, J., *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, New York: Cambridge University Press, 1990.
- Easton, D., *The Political System*, New York: Knopf, 1953.
- Fischer, F., *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*, Boulder, CO.: Westview Press, 1980.
- Fischer, F., *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1995.
- Fischer, F., *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, New York: Oxford University Press, 2003.
- Levine, H. M., *Point-Counterpoint: Readings in American Government*, 7th ed., Wadsworth Publishing, 2003.
- Lindblom, C. E., "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, 19(2): 79-88, 1959.
- Lindblom, C. E., "Still Muddling, Not Yet Through," *Public Administration Review*, 39(6): 517-526, 1979.
- McKenna, G. & S. Feingold, *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Political Issues*, 15th ed., McGraw-Hill/Dushkin, 2007.
- Sabatier, P., "Toward Better Theories of the Policy Process,"

Policy Sciences, 24(2): 144-156, 1991.

- Stone, D., *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: W. W. Norton & Company, 1997.
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed., Boston, MA: Little, Brown and Company, 1984.

Part 第一篇

國家認同

- 台灣正名運動應否持續推動？
- 政府應否開放高科技產業西進？
- 我國應否採認大陸高等學歷？