

公共政策棘手問題界定理論之研究： 以我國觀光博弈產業政策與個案為例*

李衍儒**、趙永茂***

摘 要

當代公共政策問題幾乎都是所謂的「棘手問題」，由於大家對問題是否存在沒有共識，即使有部分共識認為問題存在，但對問題的本質仍無一致的看法，這些棘手問題使問題分析在政策過程的早期階段即遭遇困難，從而凸顯政策問題本質與認定的重要性。本文嘗試從政策過程的問題認定階段，梳理棘手問題的解決之道，除就政策問題相關理論進行文獻回顧，以剖析我國觀光博弈產業政策的歷史脈絡與法制規範外，並以我國觀光博弈產業的 2 個公民投票個案為例，進行深度訪談與分析，最後，提出具體研究發現與研究建議。總之，作者希望本研究在理論上，能增益棘手問題、政策問題界定的理論、政府政策態度及政策弔詭等相關知識之累積；同時在實務上，能有助於未來我國整體觀光博弈產業政策的發展。

關鍵詞：公民投票、問題界定、政策問題、政策弔詭、棘手問題

* 本論文初稿曾以「公民投票是幌子嗎？再思我國觀光博弈產業政策問題的本質」為題，發表於「兩岸地方公共治理與發展」學術研討會，2015 年 5 月 8 日，臺中市：東海大學行政管理暨政策學系主辦。感謝當時的評論人，東海大學政治學系胡祖慶副教授兼系主任所提供的建設性意見與指正。此外，兩位匿名審查委員對本篇論文所提供的斧正意見和寶貴建議，作者也在此表致最大的謝忱。

** 空中大學公共行政學系兼任助理教授、臺灣大學政治學博士，本文通訊作者，電子郵件：alexjeff41@gmail.com。

*** 臺灣大學政治學系名譽教授，電子郵件：chaoym@ntu.edu.tw。

壹、前言

自「全球化」(globalization)以來，在資訊及網絡化之下，人民對於整個政府高度的不滿，尤其是對於公平正義的殷切期盼，政府似乎沒有能力解決這些問題。更明顯的是源於當代政經結構的快速變換、全球化、資訊及網絡化、後現代化，抑或更高度的現代化，以及專業的串聯、並聯等因素，所形成快速無國界的環境背景之下，導致當代公共政策問題常出現所謂的「棘手問題¹」(wicked problems)。由於大家對於問題是否存在沒有共識，即使有部分共識，但對問題的本質仍無一致的看法，使得問題分析在政策過程的早期階段即遭遇重大困難 (Heineman, et al., 2001: 48-49)。

政策問題本為政策分析的核心基礎，政策問題認定錯誤，自然無法研擬正確的政策替選方案，解決真正的政策問題。在公共政策研究的領域中，以問題為核心的政策分析模式，早已行之有年。Dunn 所著的《公共政策分析導論》(*Public Policy Analysis: An Introduction*, 2012)一書，即是以問題為核心²，就相關政策議題進行分析；其中主要的核心即為「政策問題的資訊」與「政策問題的建構」；然而何以 Dunn 要強調上述兩者的重要性呢？從其論著中可以得知，其一，掌握政策問題的相關資訊，主要目的在於可以藉由政策行動來弭平實際情況與期望情況之間的落差，達成尚未實現的公共價值與需求；尤其可以藉由政策問題資訊的廣泛蒐集來避免「第三類型錯誤」(type III error)的發生。其二，強調問題建構的分析，

¹ 「棘手問題」原係社會規劃的術語，用以描述一個具有不完整的、相互矛盾的、難以或不可能解決的、以及難以識別且不斷變化需求等特質的問題；此外，由於其間複雜的相互依存關係，努力解決一個棘手問題，另一方面可能會揭露或衍生其他問題而治絲益棼。

² Dunn 所著的《公共政策分析導論》即是以問題為核心，藉由掌握：1、政策問題的資訊；2、期待政策結果的資訊；3、偏好政策的資訊；4、可觀察的政策結果之資訊；5、政策績效的資訊等 5 種政策相關資訊的蒐集與研判，以及採取：1、問題建構的方法；2、政策預測的方法；3、政策描述的方法；4、政策監測的方法；5、政策評估的方法；6、實務論證的方法等 6 種政策分析的方法，來就相關政策議題進行分析 (Dunn, 2012: 5-6)。

主要的目的在於對多元利害關係人價值假定的發掘，對於問題成因的診斷，發覺衝突的所在，以對可能達成的政策目標加以規劃。經由對於這些政策問題的正確認知，將有利於後續的政策設計。也就是說，政策問題的界定與問題建構是解決政策問題的根本；尤其當代的政策問題多為結構不良的「棘手問題」，更凸顯了政策問題界定的重要性。

在實務發展上，政府於公共治理所面臨的問題日趨複雜，包含多元利害關係人（stakeholder）、團體或組織的結構分殊化等，因此政府面對的難題主要聚焦於公共政策上所面臨涉及跨區域、跨組織、跨部門特性之議題，以及相互關連、難以分割的「棘手問題」，並涉及所謂「鄰避情結」（not in my backyard，簡稱 NIMBY；McAvoy, 1999）的重大公共爭議問題等之處理。因此，未來政府處理公共政策棘手問題的能力，顯然成為當前政府施政所面臨的重要課題。

我國設立觀光博弈產業政策問題的影響層面牽連甚廣，涵括：經濟發展、環境觀點、文化觀點、監督管理法制、社會衝擊、治安防治、問題（病態）賭博矯治、休閒娛樂、洗錢防制等各種面向，就如同 Ackoff (1974: 21) 所稱每一個問題與其他問題相互作用，同時每個問題也是問題系統及相互關聯問題系統的一部分；且其治理結構複雜，包含多元利害關係人、團體或組織的結構分殊化，形成一種政策上涵括跨區域、跨組織、跨部門之特質，而個案發展的歷程與 Bovens 與 Hart (1995: 61) 所稱棘手問題的動態性、視框多元性及激烈爭辯性，不只構成了政策衝突的特徵，更影響了政府政策的行動等論述，亦甚相符。也就是說，我國設立觀光博弈產業政策問題，即為典型的棘手問題。在具體政策及個案的選擇方面，鑒於前述我國設立觀光博弈產業政策問題之屬性為典型的棘手問題，以及過去關於賭博，乃至於博弈產業問題的相關研究，在我國似乎較難以進入學術殿堂，以致於在面臨實際的政策制定時，因為較缺乏系統性的學術研究，導致可用知識較為匱乏等因素，故擇定以我國觀光博弈產業政策及其個案來加以分析。

綜上，本文嘗試從政策過程的問題認定階段，梳理棘手問題的解決之道，除就政策問題相關理論進行文獻回顧，以剖析我國觀光博弈產業政策的歷史脈絡與法制規範外，並以我國觀光博弈產業政策及其 2 個公民投票

個案為例，進行深度訪談與分析，最後，提出具體研究發現與研究建議。關於本文之章節安排，第一節為前言；第二節進行本研究相關理論與文獻回顧；第三節說明本研究之研究設計；第四節說明我國觀光博弈產業政策的歷史脈絡；第五節為我國觀光博弈產業政策的個案探討；第六節為結語。

貳、理論與文獻回顧

本研究應用棘手問題的概念，並採用政策問題界定與問題建構的相關理論，以及 Stone（2012）提出的「政策弔詭」理論，來探討我國觀光博弈產業政策與個案中，所產生政策弔詭的現象，以及如何運用政策問題界定的理論，以提升解決公共政策上棘手問題的成效。以下就本研究所涉及之相關理論，進行初步的文獻回顧與探討：

一、棘手問題的概念

關於棘手問題產生的原因，主要是自 1970 年代起，由於複雜的政策問題日益增加，以及政策干預的風險與不確定性及其所造成無法預見的後果，經常引發各界廣泛的關注，反映了人們對於當時公共政策採用理性決策技術、規劃和實施結果普遍的不滿。主要的論點有以下 3 項：首先，從系統論的觀點來看，社會和經濟問題不能被隔離，且僅從單一的角度來加以理解。其次，有些關注社會政策和專業教育的學者專家認為，現代生活的重大社會問題，源自於價值的觀點，然而科學分析所蒐集的資訊，並不足以瞭解和解決重大的問題。第三，在規劃設計的學術社群內，對於專家導向的廣博理性規劃方式，產生普遍而激烈的批判；並宣稱藉由「工程」途徑來解決重大問題的時代已經過去了（Churchman, 1967; Rittel and Webber, 1973; Rein, 1976; Webber, 1978; Head and Alford, 2015: 712-714）。

自從棘手問題的概念於 1973 年由 Rittel 與 Webber（1973）提出，

並綜整出棘手問題的 10 個主要特徵³之後，即受到不同學科的援引使用；例如：社會學、經濟學、統計學、工程學、醫學、企業管理、政治學及公共政策等。而學者專家也試圖對於棘手問題提出各種不同的定義，例如：Ackoff (1974: 21) 認為棘手問題中，每一個問題與其他問題相互作用，同時每個問題也是問題系統及相互關聯問題系統的一部分，他稱這樣的系統為「雜亂的困境」(mess)，對於面對這種「雜亂的困境」的情況，其解決方案難以從所組成的個別問題中，單獨去求得解答。Bovens 與 Hart (1995: 61) 則強調棘手問題涉及動態性、視框多元性及激烈爭辯性等構成政策衝突的基本特徵，更從結果上認為棘手問題將具體影響政府政策的行動；並指出，無論是理論上的政策研究學者，抑或是實務上的政策分析家，對於類此棘手問題所引發的政策爭議與政策失靈的困境，常企圖提出各種不同的解釋，然而這些解釋均蘊含著不同的因果關係、責任分擔，以及對未來決策的省思。Kettl (2006: 13) 則認為，所謂的「棘手問題」，具有複雜的、不可預測的、開放式的、或難以處理的特徵。

關於棘手問題的定義，學者專家存有不同的見解，除正面表述外，也有學者們認為，棘手問題「只能透過某些特徵與標準來加以描述，但是難以下定義」，例如：Rittel 與 Webber (1973)；Blackman 等人 (2006)；Conklin (2006)；APSC (2007)；Horn 與 Weber (2007)；Morrison (2013) 等就是抱持著此種觀點，我們可以歸納出以下 6 個，他們所認為大多數人都能同意用來界定棘手問題的基本標準，包括：1、棘手問題難以被界定，直到解決方案已被提出。2、棘手問題的解決，沒有一個確定的終點。3、沒有所謂「正確」或「錯誤」的解決方案，只更好或更壞的。4、每個棘手問題都是獨特的；並存在於特定的系絡 (context) 中。5、解決一個棘

³ Rittel 與 Webber (1973) 所稱棘手問題的 10 個主要特徵包括：1、棘手問題沒有明確的形式。2、棘手問題沒有「終結的規則 (stopping rule)」(即沒有明確的解決方案)。3、棘手問題的解決方案沒有真或假，只有好或壞。4、棘手問題沒有立即或終極的解決方案。5、每個試圖針對棘手問題所提出的解決方案，都「只有一次機會 (one-shot operation)」；其結果難以輕易復原，並且沒有試驗和錯誤學習的機會。6、棘手問題沒有辦法窮盡地詳列所有可能的解決方案，也沒有辦法良好的描述所有可能容許併入計畫中的操作方式。7、每個棘手問題本質上都是獨一無二的。8、每個棘手問題可以被認為是另一個問題的症狀。9、由於棘手問題存在著差異性，代表棘手問題可能有各種的解釋方式。10、政策規劃者沒有「失敗的權利」。

手問題，每一個嘗試都是獨特的，且可能會影響一系列相關的問題。6、棘手問題本質上是不穩定的及抗拒解決方案的，因為政策干預措施，將涉及多元利害關係人。

關於棘手問題的解決策略方面，當前政府所面臨的主要困境是，在政府體系的行政官僚型模之下，常因組織過度重視專業技術以求目標的達成，使得行政人員形成了 Marcuse (1991) 筆下失去了自由和創造力，不再想像或追求不同生活的「單向度的人」(one-dimensional person)，僅以其有限專業知識的視框，來詮釋所面對的世界 (Jun, 1994)。尤其是官僚中「有例循例」的組織文化，使得行政人員習於「物化思考」(reified thinking)，對於問題的認定，向來習於從既存的先例來加以詮釋，從而忽略了問題的特殊性和複雜性，最後喪失了解決新問題的能力。林水波 (2011: 10) 也指出，在公共政策上不應採單眼思考，抑或由單造來主導政策形成的場域；因為政策主張如果缺乏相互主體性的驗證或交流，以提供政策視框反省的機會，極有可能會形成政策的盲點。

Head 與 Alford (2015: 723-732) 則認為，處理棘手問題的策略有以下 4 種，包括：1、以更廣泛的思維來思考政策變項 (variables)、選擇方案 (options) 與連鎖效應 (linkages)，例如：採取「視框反思」(frame reflection) 的途徑來解決價值問題、以系統思考的方法來瞭解原因及影響、以及採用複雜理論來分析複雜的趨勢和挑戰。2、合作與協力，藉由功能性合作網絡，以增加瞭解問題本質及其真正原因的可能性，並有利於形成問題的臨時解決方案。3、新的領導角色，組織應視所面對棘手問題的情境，靈活選擇轉換型領導 (transformational leadership)、調適型領導 (adaptive leadership) 或合作型領導 (collaborative leadership) 的方式。4、活化結構和過程，包括：組織結構、預算編制和財務系統、績效衡量和方案評估的策略方法，以及人力資源管理等面向。前述 4 項策略中，第一項以更廣泛的思維來思考政策變項、選擇方案與連鎖效應及第二項合作與協力，均有助於公共政策棘手問題本質的釐清及問題建構。

二、政策問題的界定與問題建構

當前國內不少公共政策研究者，均對政策問題的形成及政府議程的設定深感興趣，從不同的視角進行探究，試圖尋找某一公共問題進入政府政策議程的原因。因為，唯有透過對於這些因素的瞭解，才能對政策產出的相關議題，進行更為貼近現實的詮釋（陳敦源、韓智先，2000：21；莊文忠、徐明莉、張鑑文，2009：121）。

（一）政策問題的界定

關於政策問題的界定，傳統上對於政策問題的界定有 2 個主要的觀點，第一個觀點源於社會衝突的研究者，在社會衝突中獲得利益的關鍵機制是對於問題巧妙的解釋，從而引起倡導者的興趣。準此，社會衝突成為一種持續的過程，正反雙方藉由競爭問題的界定與議題的擴張來獲取利益。第二個觀點認為沒有所謂客觀的社會事實，所有的政策問題其實都是社會建構的（Rochefort and Cobb, 1993: 57-58）。例如 Cobb 與 Elder（1983: 172）曾說：「政策問題不是簡單地界定，也不是說明實際發生的情況，而是一種解釋和社會定義的工作。在一個複雜的世界中，人們都在尋找歸類或合理化複雜現象的方法。」

至於最近對於問題界定關注的焦點，則主要集中於 4 大主題（Rochefort and Cobb, 1993: 58-59），包括：1、強調因果關係。問題是如何產生的？它是從哪兒來的？分析者強調如何將權責分配給個人、團體、技術等。政治行為者相互爭奪對於問題因果關係的詮釋權，而地方行為者回應問題的方式，顯然也是基於其對於因果關係，所採用何種解釋而定（Stone, 1989: 293; Edelman, 1988: 17）。2、強調政策意象（image）的重要，Nimmo（1974: 9）將意象界定為「對於先前察覺的某事物所賦予的主觀表示」；並認為意象由 4 種要素所組成，包括：感知（直接觀察）、認知（解釋所指涉的）、情感（感受）及意圖（潛在的行動）。3、強調問題的界定並不是依賴問題本身，而是解決方案的抉擇，將導致問題如何被界定。也就是說政策問題的界定，是依附於決策者所選擇的具體解決方案來加以定義的。4、強調政策問題的界定，到底是由誰來做成的？特別是由哪些個人、團體或利害關係者來加以界定。

(二) 政策問題的建構及其重要性

政策問題建構可以幫助我們找出假定、診斷原因、探求可能的標的、綜合衝突的面向，展示、發現與設計新的政策選項 (Dunn, 2012: 53-54)。問題建構係一種導引系統或機制，將決定其他政策分析階段的成敗。其之所以重要的原因在於，政策分析失敗者，多肇因於「解決了一個錯誤的問題」；而不是為正確的問題，提供了錯誤的解答 (Dunn, 2012: 67)。Ackoff 也曾指出：「成功的問題解決，必須針對正確的問題，找出正確的答案；我們失敗與其說是因為解決了一個錯誤的問題，倒不如說是針對正確的問題，找到一個錯誤的答案 (Ackoff, 1974: 8；丘昌泰，2010：121-122)。」因此當我們在認定政策問題時，所感知到的政策情境與問題特徵必須與實際的問題性質相符合，當問題情境不能反映實際認知與感受；或問題特徵與實際問題變成 2 回事時，政策學者 Raiffa (1968: 263-264) 將其稱為「第三類型錯誤」(丘昌泰，1995：227)。

在思考公共問題的解決時，人們常會忽略認識問題建構的重要性，故無論在實踐和理論上，解決問題比界定問題吸引了更多的關注 (Hoppe, 2010: 25)，但是實際上，問題的探索與界定，遠比提出解決方案選項還來的重要，否則只會落入「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的惡性循環。Chisholm (1995: 472) 就堅定地相信，政治性的努力和政治理論等，都如同冰山一樣，只注重水面上所匯集的解決方案，以及選擇解決方案，但卻忽略水面以下到底是什麼 (詳見圖 1)。有人曾經問 Einstein，如果只有 1 個小時可以拯救世界的話，他要如何因應？Einstein 回答：「我會用 55 分鐘的時間界定問題之所在，再用剩下的 5 分鐘解答。」(王美珍，2013：292) 從以上 2 例可見，在面對問題並試圖解決問題之前，最重要的是「如何界定問題的本質」，方能針對問題的癥結，給予正確的處方，以期能澈底解決問題。在許多公共政策的文獻中，也有與 Einstein 相同的論述，相關文獻均指出，在進行政策分析及提供科學調查研究的基本架構與方向時，「問題界定」乃是研究政策問題的第一步驟 (Patton and Sawicki, 1993: 21; Weimer and Vining, 2005: 329)，因此在問題建構的過程中，應先釐清問題的相關資訊變數及其相互關係，才能有助於政策方案的選擇。

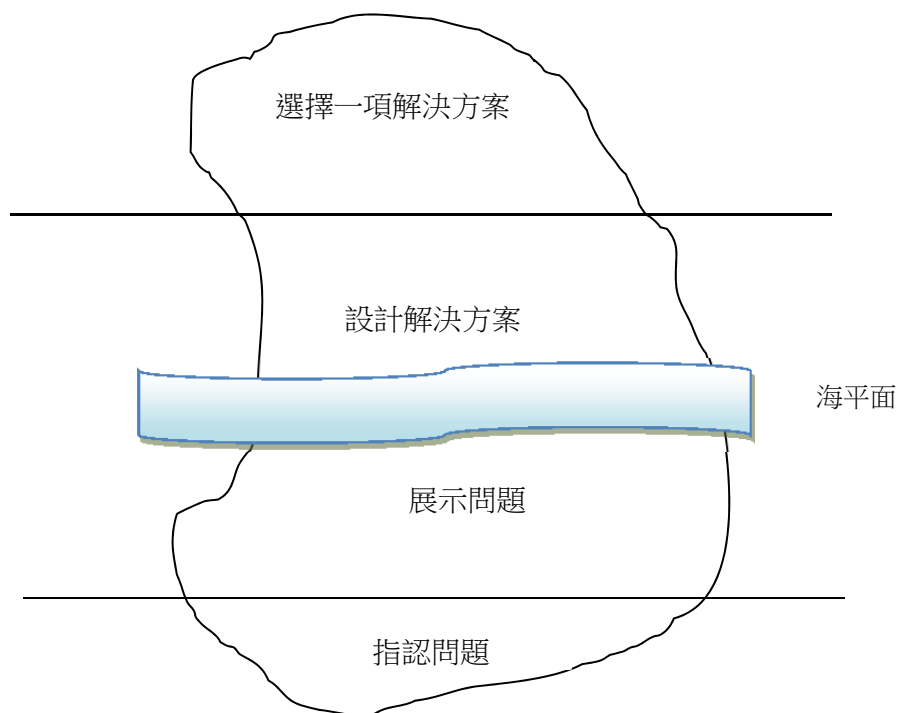


圖 1 決策如同冰山

資料來源：轉引自 Chisholm (1995: 472)。

國內學者丘昌泰（1995：94-102、219-230）認為，傳統過程論之政策分析家對於政策問題的建構，係採取客觀論者的觀點，相信政策問題是客觀存在的實體，任何政策問題，均可從現實世界中找出解決問題的答案，政策問題的範圍是有明確界線的，決策者的偏好可以加以排序，政策的解決方案可以逐一詳列並加以比較，政策結果亦可明確預測，決策者因而可以做出所謂的「最佳抉擇」(best choice) (Zeckhauser and Schaefer, 1968; Mitroff, 1974: 224)。此外，傳統政策科學家認為問題建構的方法，可以從理性模型加以檢視，甚至可以回溯至 Dewey 或 Simon 的理性思想。此一解決問題的程序，包括：界定問題、找尋方案、評估方案、選擇方案及執行方案 (Simon, 1983)。至於當代政策科學家，係持反階段論觀點，認為政策問題並非獨立存在的客觀實體，而是人類的思考框架 (frames of references) 對於現象的思維產物；或人類思考對於環境的行動產物，所以我們所經驗的不是問題本身，而是一種問題情境 (problem situation) (Dery, 1984; Ackoff, 1974; Lindblom and Cohen, 1979)。

(三) 政府對於公共問題的態度與假定

關於政府對於公共問題的態度與假定，也是影響公共問題能否順利進入政府政策議程的重要因素。在公共政策制定過程中，從階段論者的觀點，在一般的情境下，政策問題一旦形成，並進入政府的制度議程後，即應繼續進入政策規劃、政策合法化、政策執行與評估等階段。然而在現實世界中，並非所有的公共問題都能夠順利進入政府的政策議程，需視權責主管機關對於此一公共問題採取何種態度而定。

一般而言，政府機關對於公共問題所持的態度，從最消極的態度到最積極的態度，包括：1、扼阻問題發生；2、放任問題發生；3、鼓勵問題提出；4、促使問題發生等 4 種類型（吳定，2003：70-73）。其中，政府採取遏阻問題發生的態度，反應在政策實務上的具體作為，包括：1、初始即扼阻問題進入政府機關的政策議程內；2、於政策規劃階段，進行偏差動員，使解決問題的替選方案胎死腹中；3、抑或縱使完成政策合法化，但仍可於政策執行階段，有意識地阻撓政策方案的執行。前述一系列的活動，即所謂的「扼阻性決定」（nondecision），或稱為「偏袒性決定」，也稱「無決策制定」（Bachrach and Baratz, 1970: 44）。進一步來看，由於「作為」與「不作為」都是公共政策的範疇，前者如「開發國際觀光賭場」，後者如「不設立新的核電廠」。所以當政府不願意就某些議題進行分析、討論，甚至「動員某些偏見」加以阻擋時（不作為），均可將這些行動視為政府正在進行「扼阻性決定」。

此外，扼阻性決定的概念，也可以從權力的第二面向來加以理解，所謂權力的第一面向，傳統多元論者（the pluralists）認為，權力是一種人與人之間的關係，最為經典的解釋，可以從 Dahl（1957: 202-203）的論述來加以理解，即「A 能使 B 去做原來不想做的事情的程度，即表示 A 對 B 擁有權力」。不同於前述多元論者僅將權力視為是人與人之間的關係，Bachrach 與 Baratz 則從權力第二面向的觀點，進一步將權力由「以決策為中心」向「非決策」的面向擴展，亦即行為者「透過主要社群價值、迷思或政治制度與過程的操縱控制，而將實際決策範圍侷限於安全無害的種種措施」（Bachrach and Baratz, 1962: 952），進而使人們對於權力的關注焦點轉向議程的設定（agenda setting）與操控（Bachrach and Baratz, 1963:

641-642)。而所謂權力第三個面向，Lukes（2005）認為是一種意識型態的調控，意指掌權者進一步對於民眾意識形態的宰制。

三、公共政策的弔詭問題

甚麼是弔詭呢？弔詭違反最基本的邏輯原理：一物不可能同時是兩種不同的東西。兩個互相矛盾的解釋不可能同時正確。弔詭偏偏就是這種不可能的情形，而且充斥於政治生活（Stone, 2012: 2）。理性分析所本的思想範疇本身是一種弔詭，是在政治鬥爭中界定的。它們不存在於政治之前或之外，而且由於它們必然是抽象的（畢竟它們是思想範疇），它們可以有多重意義。因此，政策問題的建構與政策分析本身就是一種政治產物；是基於策略目標精心設計的論點，旨在創造模糊和弔詭，並使分析的結果能夠朝向特定的方向（Stone, 2012: 9-10；朱道凱，2007：41）。

政策弔詭的理論基礎為何呢？所謂理論基礎，簡單來說，就是理論何以產生的原因，從 Stone（2012: 10）自己的說法來看，主要有以下 3 點：1、傳統政策科學界排斥政治，偏好理性分析。因鄙視政治，而將其視為阻礙理性分析優良政策的絆腳石。然而無論是在治理或日常生活中，所有人類都是政治的動物，因此希望建構一種將政治視為具有價值的創造過程之政策分析模式。2、公共政策與政策分析崇尚客觀性及確定的規則，並致力於理性推論會導致客觀上最佳結果的行為法則；但實際上並非如此。她所建構的分析模型認為，無論是分析概念、問題陳述及政策工具本身，都是所謂的「政治主張」。每一種我們用來設定目標、界定問題和判斷解決方案的分析標準，其實都是政治建構的。3、政策分析領域被經濟學，以及視社會為市場的經濟模型所把持；因此希望建構一個以社群模型為起點，個體生活於一個相關、互依及忠誠的網絡之中，不僅追求個人利益，也嚮往及爭取公共利益。另，Stone 於《政策弔詭：政治決策的藝術》（*Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, 1997）一書，1997 年的版本中，對於世界為何需要政策弔詭及其何以著書立說的宗旨，提出了 4 項論述，除了以上的 3 項說法之外，另一項則是她認為：「政治科學迄今仍未找到令人信服或滿意的說法，去解釋政策究竟如何形成；因此她想要建構一種能夠貫穿不同議題範疇，以及政策制定階段的分析模型，也就是要創

造一種關於政策辯論的修辭學 (Stone, 1997: x-xi)。」併此補充說明。

關於政策弔詭理論的內涵，本文主要以 Stone 於 2012 年所著《政策弔詭：政治決策的藝術（第三版）》(*Policy Paradox: The Art of Political Decision Making (3rd ed.)*, 2012) 一書的內容來加以說明；該書分為四篇，分別為「政治」、「目標」、「問題」與「答案」，其中「政治」篇為第一章；「目標」篇為第二章至第六章等 5 章；「問題」篇為第七章至第十一章等 5 章；「答案」篇為第十二章至第十六章等 5 章 (Stone, 2012: 13)。

在「政治」篇中，Stone (2012: 26) 建構了「政治社群（城邦）」，以取代理性分析背後所代表的市場模式。政策的產生源於政治社群，社群中的人們除了追求自我利益之外，也會關注公共利益，並藉由影響、合作與忠誠來弭合公共利益與私人利益之間的鴻溝；並將理念視為政治本質之所在，用「理念之爭」來解釋所有的政策制定的過程。如同 Stone (2012: 36) 所說：「理念是政治本質之所在，人們為理念而爭執，為支持理念而奮鬥，為反抗理念而抗爭。政治衝突從來不是僅只為了物質條件而已，而是為了追求何謂正當……人們除了為理念而戰，也透過理念來戰鬥，衝突各方各自創造關於這場戰鬥的描述。」也就是說，在政策制定過程中，每一種理念都是一種論述，行動者會不斷的鬥爭與合作。為了要鼓吹己方的觀點，行動者會運用權力，策略性地運用表述、隱藏資訊，試圖重新定義問題與辯護，建構政治疆界，包括議題、問題、成員、衝突，而人們在邊界上被劃分為不同立場，決定誰應該加入或退出政策制定的過程，使人們能同時追求私利與公益，進而從理念與聯盟相互界定的互動中產生政策變遷。政治社群的秩序，也是在這個過程之中被建構起來。

在「目標」篇中，Stone (2012: 14) 將公平、效率、福利、自由及安全等民主政體信奉的社會價值，形構成所謂的「母愛議題」(motherhood issues) 並將之視為政策議題所追求的目標；且將這些目標作為人們評估現況和提出政策的標準。每一政策背後都潛伏一場競爭，各方對於同一抽象目標或價值，提出互相矛盾但同樣言之成理的看法。而政策分析師的任務，就是要將分歧背後的價值衝突揭露出來與闡釋清楚，如此一來，人們才能認清分歧之所在，進而求同存異，達成部分和解。

在「問題」篇中，Stone 主要在說明政策問題如何在政治中被界定與

證明。在政策競技場（policy arena）當中，政策論述有很多界定問題的模式，每一個模式都像是一種語言，人們利用此語言提出及辯護互相矛盾的解釋。從事角力的各方，均會企圖對語言與故事進行策略性的運用，透過符號（如敘事體故事、提喻、隱喻、模稜兩可）、數字、原因（甚麼原因造成問題）、利益（誰站在哪一派立場）、決策（提出哪種選擇）等來競逐問題的定義與表述（Stone, 2012: 382-385）；並認為模稜兩可的語彙，可讓政策制定者結合不同利益團體來共同支持某一政策，即「團結同樣受益於一個政策但基於不同理由的人」（Stone, 2012: 179）。另外，Stone 主張政策論述就是一個「因果故事」，它必須讓一般大眾接受，才可能成為具體的政策行動。如同 Stone（2012: 207）所說：「因果故事是政治行動者，策略性地依據符號與數字等，來加以賦予的。衝突議題的正反雙方，即便試圖發現真正的因果關係，但其目的都是希望能致力於使其因果故事，成為主要的政策主張。」

在「答案」篇中，Stone 提供了政府能夠解決問題的各種政策工具。每種政策都蓄意改變人們的行為，例如該做什麼或不該做什麼，而促使人們行為改變的機制，包括：誘因（獎懲）、規則（頒布規章）、事實（告知及說服）、權利（規定權利義務）及權力（重組權威）。每種工具也都像一個競技場，各有一套獨特的比賽規則，場內政治衝突不斷，因為改變人們行為的界限，可能模糊不清而無法解決爭端，或是肇因於利益與責任之分配不公等因素（Stone, 2012: 14-15）。

參、研究設計

本節為研究設計的說明，包括：問題意識與研究目的、研究方法與途徑，以及本研究之研究架構。

一、問題意識與研究目的

相信無論是過程論或反過程論的政策研究者均同意，政策問題的界定與問題建構是解決政策問題的根本；尤其當代的政策問題多為結構不良的「棘手問題」，更凸顯了政策問題界定的重要性，如果政策認定錯誤將導致何種下場呢？基於前述理論上的問題意識，並考量我國政府當前相關公共政策實務上的特徵之後，發現我國觀光博弈產業的政策問題值得加以深入探究。緣此，本文以政策研究者的社會關懷為出發，採用質性研究的方法，聚焦於政策問題界定的相關理論；來探討我國觀光博弈產業的政策過程、後續發展與衝擊效應。

我國當前公共治理的棘手問題中，對於我國應否開放觀光賭場設置政策的爭議由來已久，開放賭場是否為解決經濟發展問題的蹊徑，抑或是飲鴆止渴呢？誠然，賭博問題已經困擾臺灣社會良久，在期待藉由博弈產業所創造的巨額稅收及各項效益時，對於可能產生的各種負面衝擊，例如：影響社會風氣、造成病態賭徒及多類犯罪增加等，又該如何評估肆應？尤其在公民社會日趨成熟的我國，又該如何看待這個問題呢？此皆涉及公共政策理論上，政策問題的界定、政策議程的設定，以及多元政策目標價值的「取捨」(trade off)。

我國《離島建設條例》第十條之二，前於 2009 年 1 月 23 日經總統明令公布，但是此一機制的相關配套措施，例如：主管行政機關交通部應依《離島建設條例》第十條之二第三項訂定的〈國際度假區投資計畫申請審核辦法〉，以及立法機關應依第四項規定，完成有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項之專法與其配套法案之立法等事宜，迄今（2016 年 5 月）均未完成，導致連江縣雖於 2012 年 7 月 7 日，依公民投票取得成為設置博弈場域的選址條件，但卻未有相關法制可資遵循辦理後續程序，形成一種實際上的否決。再者，連江縣當初舉行「馬祖是否設置國際觀光度假區附設觀光賭場」的公民投票時，當時擔任連江縣縣長的楊綏生先生曾經說過，這是一個幌子、一個假議題，真正目的是希望透過開放觀光博弈的手段，來達成中央政府重視及達成「改善離島交通」的實際目的。上述爭議引發輿論認為觀光賭場博弈公投只是一個幌子的質疑。回歸到公共政策理論的觀點，其肇因是

否源於政策問題本質的界定不明，所導致的「第三類型錯誤」？抑或是政府有意識的在政策價值的取捨上，採取「扼阻性政策決定」所造成的後果。

此外，臺灣本島的基隆、苗栗、雲林、嘉義、臺南、高雄、花蓮、臺東等縣、市首長，均曾積極表態規劃設置觀光賭場的意願；至於企業界如：鴻海及義聯集團也都曾經表示，希望本島能開放設立觀光賭場的意向。因此，在政策規劃上，觀光賭場興辦與否，未來的戰場，恐非僅侷限於離島，而是極有可能延燒到本島來，屆時我國整體性的觀光博弈產業政策又應如何擘劃？從理論觀點來考量，當初將博弈產業視為解決離島經濟發展困境的政策工具，而未能採取「全觀性的觀點（holistic perspective）」，來衡酌全國性、整體性的觀光博弈產業政策問題，是否導源於未能認清此一政策問題的本質，從而導致當前的困局。

綜上，從前述實務層面所呈現的問題與爭點，本研究試圖在理論層面上，以「政策問題本質的界定」作為貫穿全文的構念與問題意識，並兼及於第三類型錯誤、棘手問題及扼阻性決定等相關概念，重新思考我國觀光博弈產業政策問題應有的界定與範圍。本研究除進行相關理論文獻的探究梳理外，認為亦有必要對於我國觀光博弈產業政策的歷史脈絡與法制規範加以詳慎探討，並試圖闡釋前述我國現行觀光博弈產業政策之所以為假議題的緣由，以及重新思考我國觀光博弈產業政策的問題癥結。研究目的則在於，從理論層面上，重新梳理我國整體觀光博弈產業政策問題界定的理論問題。從實務層面上，透過個案的訪談，以真實瞭解我國觀光博弈產業設定地點的選擇，究竟應如目前《離島建設條例》所規範，將之限縮在離島，還是離島只是試辦點，最終還是要求本島開放等各種不同意向及其各自的論據基礎；以及離島交通建設的責任歸屬之釐清等相關議題。

至於本研究何以選擇觀光博弈產業政策的公投個案，主要理由說明如下：

第一、從研究價值的層面來說，博弈個案的研究成果對於棘手問題的解決、政策問題認定理論、政府政策態度、乃至政府治理政治社群的議題視框衝突，以及增進政府未來整體治理能力等面向，均頗具參考價值，希冀能對我國本土政策科學的學術研究有所裨益。

- 第二、從整體影響的層面來看，觀光博弈產業政策不僅涉及國家財政資源的開拓、產業經濟發展及觀光產值等重要經濟層面，亦涉及傳統文化與治安等社會安全，是否採行及如何採行等，對我國國家或地方長遠發展，均有重大的影響。
- 第三、從所涉利害關係人的衝突強度來說，由於博弈個案涉及多元利害關係人，例如：中央政府相關部會一開始均不願成為主管機關，以及立法院、各離島之地方政府與議會、社會運動團體、宗教團體、環保團體、博弈業者等，彼此之間的議題視框與利益均呈現多元衝突，如不妥善處理，將影響整體社會的凝聚與和諧。
- 第四、從問題受到關注的顯著程度來看，2次公投個案不僅受到國內社會與新聞媒體持續密集的關注，也吸引國際觀光博弈集團的參與；且因國際觀光賭場的設置，將與澳門博弈產業發展產生利益衝突，甚至引發對岸公開表示反對。
- 第五、從問題研究的指標性來看，我國觀光博弈產業政策由於政府態度的曖昧，從問題界定、政策規劃、政策合法化，乃至政策執行，均充滿權力第二面向的運作（nondecision-making）。相信深入研究本案，可作為其它相類似個案的經驗與理論驗證之參考。

二、研究方法與途徑

研究設計上，本研究主要採用質性的個案研究⁴方式，以瞭解現況，其目的在於研究調查我國觀光博弈產業政策問題的本質，以發現或驗證問

⁴ Gerring (2007: 17) 認為，個案研究一直以來存在著定義上的困境，什麼是個案研究呢？第一、最普遍的定義就是以小樣本為主的質性研究；第二、這種研究是全觀（holistic）而縝密的；第三、運用一種特殊的循證類型；第四、循證的方式聚焦於自然情境中；第五、主題難以聚焦（個案與環境系絡不易區別）；第六、採用三角定位法（triangulation）；第七、這種研究調查具有單一觀察的屬性；第八、這種研究用來調查單一現象、情況或實際案例。此外，Gerring (2007: 88-91) 並將個案研究區分為 1、典型個案（typical）；2、變異個案（diverse）；3、極端個案（extreme）；4、異例（deviant）；5、影響性個案（influential）；6、重要個案（crucial）；7、路徑個案（pathway）；8、最相似個案（most-similar）；以及 9、最不相似個案（most-different）等 9 種類型。

題之所在⁵。本研究在時間序列上，亦儘量兼顧時間軸線上歷史的縱貫面與橫斷面分析。就研究範圍而言，則聚焦於澎湖及馬祖觀光博弈公投個案，以深度訪談的方式，探究相關利害關係人對於觀光博弈產業政策問題真實的想法與期望。至於具體研究方法的應用，則依據研究步驟，區分為「資料蒐集」與「資料分析」兩部分，茲分述如下：

（一）資料蒐集

本研究資料蒐集的方法，主要採取文獻分析法與深度訪談法。文獻分析法的範圍，涵括初級與次級資料的整理。深度訪談的基礎，係奠基於理論文獻與個案資料，再加上個人研究觀點與訪談題綱，並以立意抽樣（purposive sampling）的方式，來決定受訪者；在尋求「飽和度」（Strauss and Corbin, 1990: 211）的前提之下，分別針對我國觀光博弈產業政策，以及澎湖與馬祖博弈公投個案，具有代表性的學者專家、政府官員、非營利組織、媒體記者、博弈相關企業廠商，以及地方利益團體或利害關係者個人等 6 類，計 22 人進行訪談；其中學者專家類依其專業領域區分為：1、政治、公共行政及法律；2、觀光休閒；3、企業管理等 3 種。政府官員依任職於中央或地方之不同，區分為中央及地方 2 種。非營利組織區分為全國性及地方性 2 種。媒體記者及企業廠商則不予細分。地方人士則依個案所在地點之不同，區分為澎湖及馬祖等 2 種。實際擇定訪談對象時，為避免發生系統性偏誤，業已儘量兼顧正、反，以及中立立場者之分配，本研

⁵ Gerring (2007: 37-63) 在《個案研究：原則與實務》(Case Study Research: Principles and Practices, 2007) 一書中，從研究目標、實驗因素及其他因素等 3 大面向與 10 個指標，來說明個案研究與大樣本跨個案研究 (large-n cross-case study) 的優缺點及適用情形：在研究目標部分：1、當研究目的是希望增強假設時，宜採用個案研究；研究目的在檢驗假設時，宜採用跨個案研究。2、強調內在效度時，宜採用個案研究；強調外部效度（推論性）時，宜採用跨個案研究。3、強調因果洞察力的機制時，宜採用個案研究；強調因果洞察力的效應時，宜採用跨個案研究。4、研究範圍的主張在於深度時，宜採用個案研究；研究範圍的主張在於廣度時，宜採用跨個案研究。在實驗因素部分：5、個案的組成是異質性時，宜採用個案研究；個案的組成是同質性時，宜採用跨個案研究。6、因果關係的強度甚強時，宜採用個案研究；因果關係的強度微弱時，宜採用跨個案研究。7、當有效變異數稀少時，宜採用個案研究；有效變異數數量一般 (common) 時，宜採用跨個案研究。8、資料獲得的便利性較為集中時，宜採用個案研究；資料獲得的便利性較為分散時，宜採用跨個案研究。在其他因素部分，如：9、因果關係的複雜度及 10、研究領域當前的狀態；則宜視實際狀況，來判斷應採個案或跨個案研究。

究受訪人員單位、職稱及抽樣理由一覽表，詳見附錄。

本研究之訪談題綱採半結構方式，選取研究問題中重要的面向，據以向訪談對象提出問題，訪問中雖涵括隨情境演化的機動與開放性問答的部分，惟仍規劃設計有訪談之焦點問題如次：

1. 請問您對於我國整體觀光博弈產業政策的看法與建議？
2. 請問您支持或反對「在我國離島設置國際觀光度假區附設觀光賭場」的政策，理由為何？又您認為我國整體觀光博弈產業政策，是應如目前《離島建設條例》所規範的將之限縮在離島，還是如某部分激進支持博弈的人士所提，將離島視為只是個試辦點，其最後的目的，還是要要求本島開放？您的看法為何？請說明。
3. 任何其他意見？（開放性）。

前述訪談結果，將有助於釐清我國整體觀光博弈產業政策的問題界定，以及其設置場域究應如目前《離島建設條例》所規範的將之限縮在離島；還是離島只是試辦點，其最後的目的還是要在本島開放等問題的真實情況。從理性分析的觀點來看，釐清政策問題的真實樣貌以獲得必要的政策資訊，本即處理政策問題的根本；從政策弔詭理論的觀點來看，釐清政策問題的真實樣貌，瞭解不同立場的政治社群之分布情形，以及問題建構的論述，此類政策相關資訊之蒐集，同樣有助於政治分析之進行。此外，於訪談過程中，由於在 2012 年馬祖博弈公投期間，懷德公司提出了建機場、學校、南北竿大橋與回饋金等 4 大承諾，並經連江縣楊縣長簽名見證。此 4 大承諾的可實踐性，引發公共輿論的廣泛討論，由於兩造雙方（或其代表），均為本研究之訪談對象，因此本研究亦一併就該議題進行訪談，並以「興辦公共交通建設的責任在於國家，還是廠商？」為題，歸納相關訪談結果。

（二）資料分析與信度說明

資料分析階段，本研究運用多方資料針對研究對象加以分析，包括：學者專家、中央與地方主管機關之政務與事務官員、非營利組織等公民團體、媒體記者、博弈產業之企業人士、馬祖及澎湖之地方耆老或居民等涉及馬祖與澎湖博弈公投個案之參與社群，進行實地觀察及深度訪談，以詳

盡個案之研究與分析。目前關於質性研究論文是否採取量化研究進行信度及效度之檢驗，學界容有不同之見解。對於此一問題，大多數登載於學術期刊的質性研究論文均未予交代。至於採取具體說明之作法者，大抵有 2 種方式，第一種方法是以田野筆記（fieldnotes）為準據，並將質性研究報告區分為創造（invention）、探索（discovery）、詮釋（interpretation）及解釋（explanation）等 4 個階段，詳細說明研究內容，藉由詳細而連貫之陳述來說明研究的信度，也就是說，只要作者透過清楚敘明研究設計、資料蒐集、對研究資料的理解與研究成果的呈現，即符合質性研究信度之要求（Kirk and Miller, 1986: 51）。另一種方法則是在正式判讀、登錄訪談記錄前，先行製作信度檢定表，並依檢定內容分析信度公式，由編碼員進行信度分析，計算他們的「相互同意度⁶」，藉由相互同意度之數據（如有 0.8 以上的複合信度即屬高信度），以說明是否符合信度之要求（楊孝滌，1989：830-831）。本研究依據前述第一種方式之要求，分別敘明研究設計、資料蒐集方法、進行資料的分析，而後再提出研究成果，藉由前述 4 個階段詳細慎重的研究流程，相信有一定程度符合質性研究信度的要求。又為確保質性資料的可信度與可靠度，本研究於各受訪者之訪談結束後，均將訪談紀錄初稿以電子傳輸方式，再次送請受訪者確認是否與當事人員原意相符，也就是藉由此第二次確認的動作與反覆的溝通聯繫，來強化本研究的信度與可靠性。

三、研究架構

關於本研究的研究架構（如圖 2），茲以當代公共政策問題幾乎都是結構不良的「棘手問題」，使得問題分析在政策過程的早期階段即遭遇困難，從而凸顯政策認定問題的重要性（Heineman, et al., 2001: 48-49）。緣此，本研究首先以棘手問題為起始；復以政策問題界定的相關理論作為核心構念；再者，考量政府對公共政策問題的態度，不僅會影響政策問題的詮釋與認定，甚至對於政策規劃、政策合法化乃至後續政策執行都有深遠

⁶ 相互同意度 = $2M/N1 + N2$ ；M = 二位編碼者編碼結果相同的次數，N1 = 第一位編碼者編碼次數，N2 = 第二位編碼者編碼次數。複合信度 = $N \times (\text{平均相互同意度}) / 1 + [(N - 1) \times (\text{平均相互同意度})]$ ；N = 編碼者人數（楊孝滌，1989）。

的影響，故以政府態度作為本研究第三個重要概念。另本研究並不否定傳統理性分析的重要，但認為在政策過程中，許多理性分析是被政治過程所設定的，且認為當代政策過程基本上就是理念之爭，也是一種政治過程，或源於政治社群議題視框的抉擇與不同視框間彼此的競爭，因而將政策弔詭列為本研究的重要概念之一；並以我國觀光博弈產業政策問題及我國澎湖與馬祖博弈公投的 2 個個案，來進行理論與實務的對話。本文希望藉由對於政策問題理論的再思，政策、法制與個案的理論檢驗，釐清我國現行觀光博弈產業政策問題癥結之所在，並期在理論上增益政策問題界定的論述，以及在實務上有助於我國整體觀光博弈產業政策的未來發展。

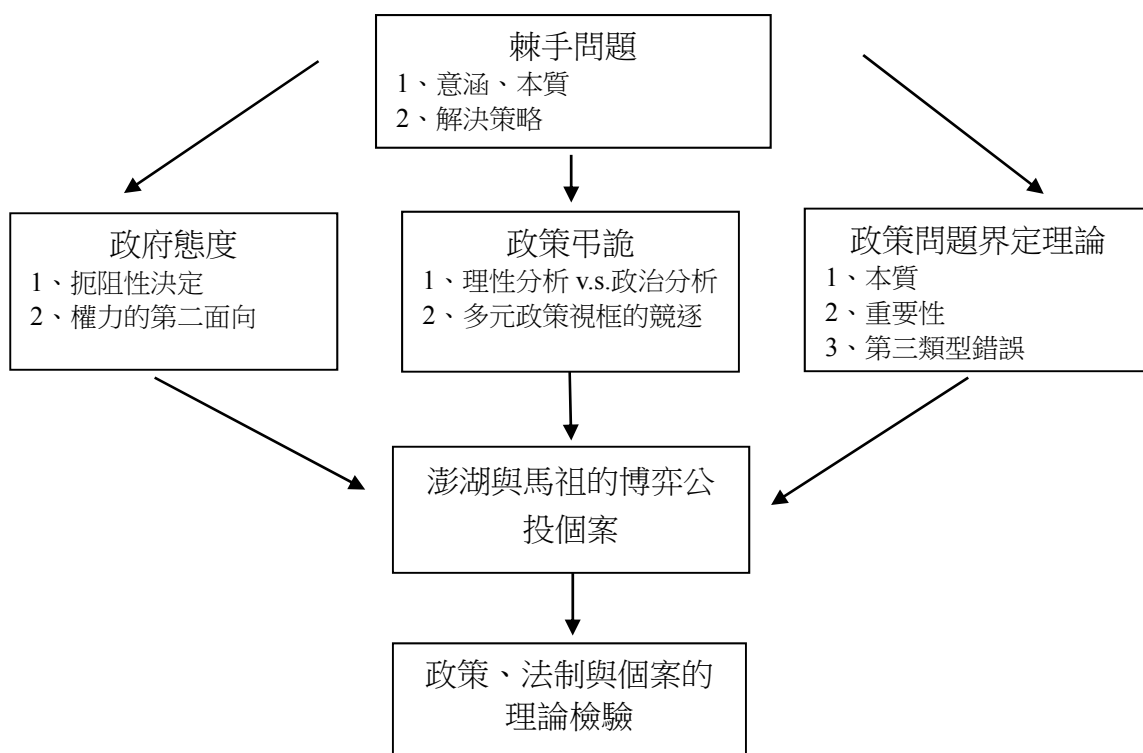


圖 2 研究架構

資料來源：作者自製。

肆、我國觀光博弈產業政策的歷史脈絡

以下針對我國觀光博弈產業政策的歷史脈絡加以說明，包括緣起、法制規範與法制實務進程，以及離島博弈公民投票個案概況。

一、我國觀光博弈產業政策的緣起

關於我國觀光博弈產業政策之法制規範，從全國性的法規來看，除離島可依據《離島建設條例》決定是否設置觀光賭場外，目前我國並無任何可以開放本島設立觀光賭場的法源依據。至於離島觀光博弈產業政策的緣起，可以回溯到 1993 年，當時為解決澎湖等離島地區之經濟困境，試圖藉由觀光振興投資意願，澎湖當地人士前於 1993 年成立「澎湖開發促進會」，並於同年 9 月組團赴菲律賓考察馬尼拉蘇比克灣觀光賭場。其後由立法委員陳癸淼在立法院舉行「我國應否設立觀光賭場公聽會」，自此「賭場開放與否」即成為具高度爭議性之重要公共議題（交通部，2012：48）。1994 年立法委員陳癸淼等人提案，希冀在《離島建設條例》中加入所謂博弈條款（立法院，1994：162-166），並於該版條文第十四條明定，得以彩券收入及賭博性事業稅收，作為離島建設計畫經費來源。從此開啟了相關政策網絡與倡議聯盟及其次級系統的合縱連橫、正反交鋒，以及利益團體的遊說角力。其後於 2009 年 1 月 23 日總統明令公布我國《離島建設條例》第十條之二，形成我國離島博弈政策合法化的制度。《離島建設條例》第十條之二規定要旨與立法理由詳如表 1。

表 1 《離島建設條例》第十條之二規定要旨與立法理由

規定要旨	立法理由
第一項 ● 開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票。 ● 公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。	為推動離島觀光、繁榮離島經濟及增裕財源，當地縣（市）政府欲開放當地設置觀光賭場，應依公民投票法辦理地方性公民投票通過。惟考量離島地區人口外流嚴重，投票人數達縣（市）投票權人總數二分之一以上之規定門檻過高，因此排除前述的限制。
第二項 ● 觀光賭場應設於國際觀光度假區。 ● 國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施。	為吸引大型國際觀光度假區計畫來離島進行投資，爰於第二項規定觀光賭場應附設於國際觀光度假區內，並例示國際觀光度假區之設施應包括之服務設施。
第三項 ● 國際觀光度假區的投資計畫，應向中央觀光主管機關申請。 ● 申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定，報請行政院同意後公布之。	第三項規定受理國際觀光度假區投資計畫核准之機關，明定為中央觀光主管機關。其審核標準及程序，由中央觀光主管機關訂定，報請行政院提案同意後公布。
第四項 ● 觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項，另以法律定之。	為有效監督觀光賭場經營，確保各項博弈活動公平進行，防範洗錢犯罪及負面的社會衝擊，並明確觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發及特許費等事項，第四項明文應另依專法規定。
第五項 ● 依前項法律特許經營觀光賭場及從事博弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。	另為阻卻刑法賭博罪之規定，於第五項特別明文，於依前項法律所指定場所內經營博弈事業及從事博弈活動，不適用刑法賭博罪章之規定。

資料來源：整理自立法院法律系統：<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00AF6E09DEDB000000000000001400000000400FFFFFD00^012350980112^000B3001001>，檢索日期：2016 年 5 月 31 日。

二、我國觀光博弈產業政策之法制規範與相關法制作業進程

從法制規範上來說，目前我國除離島可依據《離島建設條例》第十條之二規定設立觀光賭場，並無任何可以開放本島設立觀光賭場的法源依據。縱使依《離島建設條例》第十條之二第一項通過公民投票，取得可以設立觀光賭場的選址資格後；仍須依同條第二項規定將觀光賭場附設於國際觀光度假區之內，也就是一種國際綜合度假區（Integrated Resort，簡稱

IR) 的概念。此外亦應符合第三項有關國際觀光度假區的投資計畫，應向中央觀光主管機關申請之規定；以及第四項關於觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項之專法及其配套法案等相關規定。同時依據《中華民國刑法》第二百六十八條規定，我國原則禁止賭博業之設立。離島得以設置國際觀光度假區附設賭場，乃是以《離島建設條例》第十條之二第五項為阻卻刑法賭博罪之規定，因而明文於該條所指定場所內經營博弈事業及從事博弈活動，不適用刑法賭博罪章之規定；但是本項規定如從反義解釋來看，任何於觀光賭場內違反經營及從事博弈活動以外之行為，仍不在除罪範圍，仍須課予《中華民國刑法》第二百六十八條以下等之相關刑責，例如：違反洗錢犯罪、財產申報不實與違反其他包括《洗錢防制法》、《證券交易法》、《商業會計法》等之相關行為，仍須負相關刑責。

從前述相關法制的立法進度來看，《離島建設條例》第十條之二第三項有關中央觀光主管機關交通部應負責訂定，報請行政院提案同意後公布之國際度假區投資計畫申請審核的准駁規定部分；主管機關交通部前於 2013 年 3 月 13 日，依據《行政程序法》第一百五十四條第一項規定，以交路（一）字第一〇二八二〇〇一〇九一號公告，預告訂定「國際觀光度假區投資計畫申請審核辦法」草案。其後交通部並經多次邀集相關機關、團體、利害關係人等開會研商，惟經訪洽交通部主管科長表示：「觀光賭場與國際度假村的關係，必須要等到未來《觀光賭場管理條例》及其相關子法完成立法後，國際觀光度假區的投資審議規定才會定調，因此目前仍未有確定版本。」

至於《觀光賭場管理條例》及其相關子法草案的立法進度，於立法院第八屆會期中，行政院前於 2013 年 5 月 2 日第三三四五次會議決議：「通過，函請立法院審議」。復於同年 5 月 6 日，行政院以院臺交字第一〇二〇一三三六七七號函，函請立法院審議「觀光賭場管理條例草案」案（立法院，2013）。其後併同委員提案版本包括：委員陳雪生等 24 人擬具「離島地區博弈事業管理法草案」案，以及委員蔡正元等 38 人擬具「觀光賭場管理條例草案」案等 2 個版本一併審議。該案經提 2015 年 1 月 20 日立法院第八屆第六會期第十八次會議決議「協商後再行處理」（立法院，

2015a：217-364)。後續之立法進度則仍停滯於協商階段，2015年6月15日立法院第八屆第七會期第十六次會議基於本案因仍尚待協商，而決議略以：協商有結論時，再提會處理（立法院，2015b：413）；2015年12月16日立法院第八屆第八會期第十四次會議同樣基於本案因仍尚待協商，而決議略以：協商有結論時，再提會處理（立法院，2015c：210）。其後因「屆期不續審」，依《立法院職權行使法》第十三條規定，行政院需重新提出《觀光賭場管理條例》及其相關子法草案。在立法院第九屆會期中，「觀光賭場管理條例草案」案經行政院前於2016年1月14日第三四八三次會議決議：「通過，函請立法院審議」。復於同年2月1日，行政院以院臺交字第一〇五〇〇〇一九三八號函，函請立法院審議；經立法院同年2月19日第九屆第一會期第一次會議決議：「將本案交交通、經濟、司法及法制三委員會審查（立法院，2016：21）。」也就是說，《觀光賭場管理條例》及其相關配套法案，迄今均未能完成立法作業，導致無相關法令可資遵循。

綜上可知，依據《離島建設條例》第十條之二第一項規定，離島地區能否成為設立觀光賭場選址的地點，是依據地方公民的意願，但是依同條第三項規定申請設置國際度假區的審核與准駁是中央觀光主管機關的權責，且依同條第四項規定，觀光賭場執照核發、經營與管理的規範是由中央法律來規定，在目前相關配套法令均付諸闕如的情形之下，形成事實否決的現況。

三、離島博弈公民投票個案概況

實務上，在《離島建設條例》第十條之二公布施行後，我國離島曾舉辦過2次是否設置國際觀光度假區附設觀光賭場的博弈公投：

其一，2009年9月26日在澎湖舉行「澎湖要不要設置國際觀光度假區附設觀光賭場」的博弈公投，公投結果於全縣7萬3,651名投票權人之中，贊成票1萬3,397票，反對票1萬7,359票，無效票298票，公投未通過；依《公民投票法》第三十三條第一項前段規定，自各該選舉委員會公告該投票結果之日起3年內，不得就同一事項重行提出（澎湖縣選舉委員會，2009）。

其二，連江縣於 2011 年 8 月 20 日經連江縣公投審議會通過「馬祖是否設置國際觀光度假區附設觀光賭場」提案，並於同年月 24 日送交行政院核定。復於 2012 年 4 月 25 日由連江縣選委會訂於同年 7 月 7 日舉行公民投票，公民投票結果，於全縣具有投票權的公民數 7,762 人之中，贊成票 1,795 票，反對票 1,341 票，無效票 28 票，通過未來馬祖成為可以設立博弈專區的選址場域之一（連江縣選舉委員會，2012）。

伍、我國觀光博弈產業政策個案探討

本節首先根據靜態與次級資料，以及原始訪談的結果，歸納出我國觀光博弈產業政策所呈現出的政策弔詭；其次，為正確感知我國觀光博弈產業政策問題的真實情況，爰設計訪談題綱以就教受訪者，目的在於瞭解問題的真實狀況後，以便就所獲得的政策資訊與問題界定，進行後續的相關討論。最後，於訪談過程中，對於 2012 年馬祖博弈公投期間，懷德公司提出了建機場、學校、南北竿大橋與回饋金等 4 大承諾，並經連江縣楊縣長簽名見證。此 4 大承諾的可實踐性引發公共輿論的廣泛討論，由於兩造雙方（或其代表），均為本研究之訪談對象，因此本研究亦併就該議題進行訪談，並據以分析相關訪談結果。

一、我國觀光博弈產業的政策弔詭

根據靜態與次級資料及原始訪談歸納的結果，關於我國觀光博弈產業政策，可以發現有 5 大矛盾弔詭之處，分別說明如下：

首先，觀光賭場的設置，有其倫理道德上的根本爭議，臺灣俗諺有賭博乃「敗壞三代根」之說。尤其臺灣地狹人稠，在本島任何一個地方設立觀光賭場，無論是正面與負面的影響，均會產生其外溢效果（spill-over effect），使得此一問題在基本結構上形成支持者與反對者兩派之間的角力

拔河。復以我國兩大政黨於總統選舉時的選票差距有限，因此雙方就此議題上，均未輕易採取正面積極處理的態度，導致此議題從 1993 年形成以來一直延宕至今，其間道德文化與開發主義之爭執，也就形成觀光賭場設立與否，在結構上的第一個政策弔詭之處。

問題界定是一種策略性的情境表達，所有的情境說明都是眾多觀點，只取其一的表述方式，因為無論是參與的個人、團體或政府機構，均試圖有意識的加油添醋，以朝向其所偏好的行動路線，所以問題的表述是建構來贏得最多人支持己方，以及匯集最大的力量來壓倒對方（Stone, 1997: 133；朱道凱，2007：188）。從前述促賭與反賭雙方，分別訴諸開發主義與道德文化的觀點來看，促賭方藉由我國經濟衰退的數據、新加坡成功引進賭場振興經濟的數據等，來解釋世界如何運作，我國應如何仿效，其政策故事的敘述，並聚斂於「開發主義」的符號下，爭取社會大眾的支持部分，除涉及 Stone 所稱「符號」中的「敘事體故事」(narrative stories)(Stone, 2012: 158)，其利用數據激起民眾對於改革的要求，則與「數字」的運用有關（Stone, 2012: 196）。至於反賭方則以倫理道德的訴求作為敘事的主軸，藉由形塑開賭後的悲慘狀況與澳門嗜賭社會問題的論述，以及其所需擔負社會成本的數據，高舉道德文化之大旗，來吸引人們支持反賭者的立場。同樣與 Stone 於問題建構所稱「符號」中的「敘事體故事」及「數字」之運用相關。從以上分析來看，雙方的問題建構，均運用不只 1 種的界定方式，然而同樣藉由符號（政策敘事）及數字的方式，來界定政策問題，卻產生南轅北轍的結果，不正是 Stone 所稱的政策弔詭。而國內 2 大政黨基於「利益」考量，以及制定「規則」時，黨籍立法者選票與連任的目的，巧妙的以不作為來迴避問題的處理，同樣也可以從政策弔詭的政治分析得到清楚的瞭解。如同原始訪談資料中，A8 及 F1 的看法：

「在與博弈相關的問題上，我認為全世界有 4 個主題性的公共問題是一般民眾應該擁有更多『知的權利』，這 4 個主題分別為：菸(毒)、酒、賭、性。這 4 個議題是存在於傳統華人社會中爭議性比較大的問題，所牽涉者，不僅是商業利益，尚有道德觀念及傳統思想等衝突。如要透過代議制度去做決策，其實比較無法週全。」(A8)

「也有人說，博弈對於當地的文化、宗教等衛道人士來說，是無法接受的，對於衛道我們是尊重的，但是民生和發展也是很重要的，地方求生存、求發展是積極而正面的。」(F1)

其二，從《離島建設條例》第十條之二第一項規定，係由地方政府以地方性公民投票來作為觀光賭場選址條件的決策依據，而中央政府沒有整體性的產業政策擘畫，到底要說是中央政府卸責，任由地方自生自滅；還是如中央政府所說的，是尊重地方，以彰顯民主呢？此一規定本身，即為第二個政策弔詭。

中央政府對於博弈產業政策創造性的模糊，與 Stone (2012: 178) 所強調「模糊性」(ambiguity) 乃是政治的核心相符。至於《離島建設條例》第十條之二第一項規定制定之時，由於此一議題於本島爭議過大，地方則尚未發酵，因此中央政府假託訴諸地方公民直接民主、離島與本島區隔，副作用影響有限、增加地方發展與稅收等修辭，將觀光賭場設置的問題由中央立法決定的權力，移轉到地方公民投票決定之作法，則與 Stone 對於權力移轉的論述相當。Stone (2012: 355) 認為「權力」的移轉，在任何政治制度主張將權力移轉到較高或較低層次的論點，表面上會採取效率、公平或公共利益等措辭來陳述，並藉以聲稱某個層級天生會比另一個層級，在處理某項特定議題，更能做出好的決策。但是實際上這些論點的背後，主要是希望匯集某些特殊利益，使他們在新的競爭場域中能夠更為強大。

進一步探究後可以發現，由於地方公民投票的效果，僅成為國際觀光賭場選址的基本要件，實際的核定權限，乃至相關配套法令的制定與執行，仍在中央政府立法與行政機關。就此觀點而言，可以發現政府的權力移轉，其背後的價值與政治目的，似乎不在於是否設立國際觀光賭場，而是希望藉由議題的延宕，使正、反雙方的衝突暫時化解，才是其主要的目的與價值。此與 Stone (1997: 12-13) 所稱：「政策論述永遠都會被質疑與挑戰，這正是政治的動態本質，所以任何解決方案都只是『衝突的暫時化解』」相同。如同原始訪談資料 A1 的看法：

「觀光賭場是一個政策議題，所以我從政策觀點來發表意見。我們知道政策形成的過程中的第一階段最重要，即如何認定政策議題。當臺灣的觀光賭博是用公投的方法來解決時，其實就認定了這不是一個經濟發展問題，也不是環保問題，而是政治問題。」(A1)

其三，《離島建設條例》第十條之二第一項，關於「公投參與門檻」的設計，我國《公民投票法》之規定，無論是中央還是地方層級公民投票的參與門檻（此暫不論其妥適性與否），均規定須 50% 以上。但在《離島建設條例》第十條之二第一項則開啟方便之門，無需受此門檻之限制，是否合於博弈公投的邏輯？因為越是嚴謹的、重要的議題，其可決門檻應該越高才對。然而《離島建設條例》規定的投票人數比例門檻，反而較《公民投票法》一般規定還要低，就邏輯上而言，難道離島觀光賭場的公投問題比較不重要呢？此為第三個政策弔詭之處。

何以會產生《離島建設條例》規定的公民投票人數比例門檻，反而較《公民投票法》一般規定還要低的政策弔詭情形，可以從 Stone 對於「規則」制定的觀點來加以瞭解，理性模型下無論是最佳社會平衡、絕對精確的規則、彈性靈活的規則、中立的規則及絕對執行的規則是不可能存在的。在民主理論中，正式規則是受影響的利益團體之代理人，在民選立法中所協商出來的，然而囿於立法機構的特性，而偏向於含糊立法及模稜兩可，因為立法者除了關心實質議題外，更關心自己連任的問題，每一位立法者不僅要面對與其他選區立法者的利益衝突，同樣要面對自己選區內各項利益的衝突，因此立法者選擇迴避具有傷害性或爭議性的法案，就成為最佳方略（Stone, 2012: 293-300, 307-310）。

關於《離島建設條例》第十條之二第一項規定的公民投票人數比例門檻，反而較《公民投票法》一般規定還要低的政策弔詭情形，係立法者在折衝各項利益與選票考量後的結果。從當時的立法理由（請參見表 1）來看，主要是考量離島地區人口外流嚴重，投票人數達縣（市）投票權人總數二分之一以上之規定門檻過高，因此排除此一限制。綜上，此項政策弔詭並非肇因於立法者失察，而應將之視為經立法者基於當時的選區利益考量，以及政治力量交互協商妥協之後的結果，此一政治分析亦與 Stone 所稱的政策弔詭相符。

關於「公投參與門檻」的問題，經檢視原始訪談資料中，C2 及 F4 亦曾表達相關的疑慮如下：

「關於地方公投是不是妥適，以《離島建設條例》所規定的地方公投與《公民投票法》中所規定的地方公投門檻是不一樣的來看，我認為離島觀光賭場的設置，如果是透過《離島建設條例》所規定的公投方式，我認為是不足夠的，因為每個人雖然都擁有一張票，但投完票後每個人可以卸責。」(C2)

「林炳坤立委曾經指出，爭取觀光博弈業目的就是澎湖人要求生存、要發展。但澎湖要發展博弈事業，必須有其配套措施，政府政策方向也要顧及人民的感受及需求，降低公投門檻引來非議也徒增疑慮。」(F4)

其四，從《離島建設條例》第十條之二規定配套法令的立法進度來看，該條文前於 2009 年 1 月 23 日業經總統明令公布，但是該條第三項及第四項關於行政與立法機關應為法制規範制定之義務，時至今日仍未完成制訂或立法，導致連江縣雖於 2012 年 7 月 7 日，依公民投票取得成為設置博弈場域的選址條件，但是卻未有相關法制可資遵循辦理後續的程序，形成實務運作之進度先於法令規範之完備的情形，此為第四個政策弔詭之處。

關於當前我國觀光博弈法制作業進度落後的問題，從政府對於公共問題的態度與假定來看，當政府不願意將觀光博弈相關法案排入議程而造成立法延宕，甚或藉由立法院公聽會的召開「動員某些偏見」加以阻擋，例如：號召反賭團體動員表達反對意見等，均可將這些行動視為政府正在進行「扼阻性決定」及權力第二面向的運作；同時亦可從前述 Stone (2012: 307-310) 認為立法者會基於連任的利益考量，選擇迴避具有傷害性或爭議性法案的制定，來加以詮釋。就如同原始訪談資料中 F1 及 D1 的看法：

「對於目前觀光博弈管理條例立法進度落後，導致馬祖博弈公投通過後，國際觀光度假區及其附設賭場，沒有相關法令可以據以設立、執行，這是中央立法怠惰。行政院 2013 年 6 月才提出相關法案，照理說沒有理由耽擱這麼久，行政院的版本在 2012 年時已經

有了，我認為主要的問題是行政院高層設紅燈，因為當權派大多是反對的，而使用程序上的技術犯規。」(F1)

「一些包含正反雙方在內的地方公民說，在公投通過後至今，似乎行政院沒有積極去訂定相關的遊戲規則，他們連草案的進度、內容都不清楚，究竟是要胎死腹中還是繼續推動？」(D1)

最後，2012年我國首次有離島通過「是否設置國際觀光度假區附設觀光賭場」的公民投票；然而時任之地方行政首長，卻具體指明此公投是一個「幌子」、一個「假議題」，其真正的目的是希冀透過開放觀光博弈的手段，來達成改善離島交通與地方公共建設的目的，此為第五個政策弔詭之處。也就是一種中央與地方協調配合的弔詭，其中交通問題及地方相關建設，除中央政府外，是否應由地方政府及相關企業提出配套、配合的經營與計畫；並遊說中央相關部會及立法院，進行相關立法與預算規劃加以配合。

離島交通建設亟待改善是一個既存的問題，從理性分析的觀點下，我國離島人口少、票數少，在政治上各種資源分配，首先考慮的都是人口數與選票數，因此如果透過正常的管道來爭取而未獲青睞，顯然也是正常的。而當時的地方首長為了解決這種困境，託辭以開放觀光博弈，來改善當地交通的作法，就如同 Stone 對於「利益」的看法，弱勢者是否能將其被動立場轉化為主動立場，在理性模型下是不可能的。然而在其城邦的政治社群模型之下，界定一個新的政治議題，等於提出一個誰有利害關係及誰受影響的主張，以藉此重新界定利益與聯盟的組成分子 (Stone, 2012: 247)。當時的地方首長透過提出開放離島觀光博弈的新議題，以轉變原來爭取離島交通建設議題的弱勢地位；同時藉由創造開放觀光博弈產業的政策議題來轉變原有的權力關係，實際上就是一種成功的「政策辯論修辭學」的運用，也是 Stone 之所以提出政策弔詭的主要目的之一。

綜上，從 Stone 政策弔詭的理論架構來分析，我們可以清楚的知道，我國當前觀光博弈產業政策，於事實面所呈現的 5 大弔詭，其真實的原因或理由；但如果全然從傳統公共政策理性模型的觀點來看，恐仍囿於前述事實面反思的矛盾之中。基此，政治分析於公共政策的研究，仍有其不可忽視的重要的地位。前述 5 大政策弔詭、反思及理論檢驗，綜整如下表 2。

表 2 我國觀光博弈產業的 5 大政策弔詭、反思及理論檢驗

弔詭項次	反思	理論檢驗
1、道德文化 v.s. 開發主義	由於博弈產業政策涉及開發主義與倫理道德上的根本爭議，自 1993 年形成公共問題以來，歷經政黨輪替，國內主要兩大政黨囿於選票考量，均未能積極處理。	正反雙方的問題建構，同樣藉由符號（政策敘事）及數字的方式，來界定政策問題，卻產生南轅北轍的結果，不正是 Stone 所稱的政策弔詭。 2 大政黨基於「利益」考量，以及制定「規則」時，黨籍立法者選票與連任目的，巧妙的以不作為來迴避問題的處理，同樣也可從政策弔詭的政治分析中清楚瞭解。
2、中央卸責，任由地方自生自滅 v.s. 尊重地方，彰顯民主	《離島建設條例》第十條之二第一項規定，係以地方性公民投票作為觀光賭場選址條件的決策依據，然而中央政府沒有整體性的產業政策擘畫，如果將之視為國家重要發展政策，就應由中央政府主導，且宜設在本島為妥。	中央政府對於博弈產業政策創造性的模糊，與 Stone 所強調「模糊性」（ambiguity）乃是政治的核心相符。至於《離島建設條例》第十條之二第一項規定制定之時，由於此一議題於本島爭議過大，地方則尚未發酵，因此中央政府假託訴諸地方公民直接民主、離島與本島區隔副作用影響有限、增加地方發展與稅收等修辭，將觀光賭場設置的問題由中央立法決定的權力，移轉到地方公民投票決定之作法，則與 Stone 對於權力移轉的論述相當。 進一步探究後可以發現，政府的權力移轉，其背後的價值與政治目的，正如同 Stone 所稱；任何解決方案都只是「衝突的暫時化解」。
3、離島博弈公投之參與門檻 v.s. 公民投票之一般參與門檻	凡嚴謹的、重要的議題，其可決門檻應該越高才對。就算只是一般性的議題，無需特別的門檻設計，至少允宜回歸一般性的規定。然而《離島建設條例》規定的參與投票人數比例門檻，反而較《公民投票法》一般規定還要低，就邏輯上而言，難道離島觀光賭場的公投問題比較不重要呢？	Stone 認為，在民主理論中，立法者會選擇迴避具有傷害性或爭議性的法案。 此一政策弔詭，並非肇因於立法者失察，而係經立法者基於當時的選區利益考量，以及政治力量交互協商妥協之後的結果，此一政治分析亦與 Stone 所稱的政策弔詭相符。
4、選址公民投票已通過 v.s. 相關實踐之法令付諸闕如	從《離島建設條例》第十條之二規定，應另為制訂之配套法令的立法進度來看，該條文前於 2009 年 1 月 23 日業經總統明令公布，但是該條第三項及第四項關於行政與立法機關	可以從「拒阻性決定」及權力第二面向的運作；以及 Stone 認為立法者會基於連任的利益考量，選擇迴避具有傷害性或爭議性法案的制定等原因來加以詮釋。

弔詭項次	反思	理論檢驗
	應為法制規範制定之義務，時至今日仍未完成制訂或立法，形成實務先於法令訂定進度的情形。	
5、真心開放博弈？ v.s.要交通及地方建設？	2012 年我國首次有離島通過「是否設置國際觀光度假區附設觀光賭場」的公民投票，然而時任之地方行政首長，卻具體指明此公投是一個「幌子」、一個「假議題」；其真正的目的是希冀透過開放觀光博弈的手段，來達成改善離島交通及地方公共建設的目的。也就是一種中央與地方協調配合的弔詭，其中交通問題及地方相關建設，除中央政府外，是否應由地方政府及相關企業提出配套、配合的經營與計畫；並遊說中央相關部會及立法院，進行相關立法與預算規劃加以配合。	界定一個新的政治議題等於提出一個誰有利害關係及誰受影響的主張，以藉此重新界定利益與聯盟的組成分子（Stone, 2012: 247）。而當時的地方首長透過提出開放離島觀光博弈的新議題，來轉變原來以爭取離島交通建設的政策議題之弱勢地位，並創造開放觀光博弈產業的政策議題來轉變原有的權力關係，實際上就是一種成功的政策辯論修辭學的運用，也是 Stone 之所以提出政策弔詭的主要目的之一。

資料來源：本文整理。

二、我國觀光博弈產業政策及其設置場域的抉擇分析

對於我國發展國際觀光博弈度假區產業的看法，無論在學術界或實務界，均有贊成與反對的意見。縱使採取支持的論點，對於我國設立國際觀光博弈度假區的政策規劃，究應設在離島或本島，容有不同的見解。而採反對觀點者，其論據基礎又是如何？為探究對於我國整體觀光博弈產業政策的方向及其設置場域的抉擇，以下分成「支持設立國際觀光博弈度假區」、「反對設立國際觀光博弈度假區」及「中立觀點」等 3 個部分來加以分析，最後提出小結。

（一）支持設立國際觀光博弈度假區

受訪者持支持設立國際觀光博弈度假區意見者，仍可區分為「支持將我國國際觀光博弈度假區設立在本島，離島僅係試辦」及「支持將我國國際觀光博弈度假區設立在離島」等 2 個部分，謹分述如下：

1. 支持將我國國際觀光博弈度假區設立在本島，離島僅係試辦

從訪談資料來看，支持將我國國際觀光博弈度假區的設立在本島，目前擬設在離島僅係試辦的觀點，其所持的理由，有以下幾點看法：

(1) 國家整體經濟發展的考量

以臺灣的觀光產業發展來看，實在是缺乏一個賣點；加上經濟遲遲無法有所突破、平均工資長期停滯，觀光賭場是真的可以發展的。博弈產業是很重要的政策，要從各種角度如：社會、財政、總體經濟發展、負面影響評估及觀光等面向，來說明為何要開放。賭場並非洪水猛獸，從人性的思考，賭博也是無法禁絕的。如果我國政府的觀點像新加坡一樣，將博弈產業視為國家發展重要的經濟產業時，當然要設在本島，其經濟效益才會宏大。如受訪者 A9 及 B1 所言：

「我反而認為最聰明的是郭台銘，他說臺灣要推觀光一定要在淡水，因為淡水腹地夠、風景好、有樂園，附近還有松山國際機場與桃園國際機場，而且臺北有飯店，從經濟效益的觀點來說，賭場應該要蓋在淡水才對。」(A9)

「觀光博弈產業本來就是公共政策的一環，政府所持的政策立場一定要研議出來。如果我們要將他視之為一個產業，並希望藉此能影響臺灣本島的就業與經濟發展，此時觀光博弈就是一個重要的產業，必須要審慎的思考，到底要設置在本島或是離島，而不是一開始就將之限縮在離島。如果我國政府的觀點像新加坡一樣，將博弈產業視為國家發展的重大產業，應該將之設在離島或本島，就必須要重新思考。」(B1)

(2) 離島試辦係本島尚未取得政策共識前的權宜措施

支持開放博弈者認為，要求本島開放觀光博弈，不可能一次到位，可以擇定離島加以試辦。目前擋只能擋一時，終究還是要面對這個議題。而開放到本島之後，以臺灣的政經發展的規模來看，只能有一個國際觀光度假區附設觀光賭場能存活下來。如受訪者 A4 及 D2 所言：

「目前擋只能擋一時，只是時間的問題，終究還是要面對這個議題，但即便試辦完成，開放到本島之後，以臺灣的政經發展的規模來看，我認為只能有一個國際觀光度假區附設觀光賭場能存活下來，所以設在離島真的很可惜。」(A4)

「我個人支持開放博弈，但認為要求本島開放觀光博弈，目前不可能一次到位，可以擇定澎湖加以試辦。要特別強調並不是將澎湖視為化外之地；而是希望借重其獨特的地理條件來加以試辦，並藉此達成中央與地方雙贏的目的。」(D2)

2. 支持將我國國際觀光博弈度假區設立在離島

從訪談資料來看，支持將我國國際觀光博弈度假區設立在離島所持的理由，有以下幾點看法：

(1) 基於地方財政的需要

關於支持在離島設立觀光賭場的主要理由是離島財政困難，我國的離島除了金門以外，都必須仰賴中央政府的挹注。離島設賭場最重要的是，使財政效果可以翻轉，讓離島從接受中央挹注，變成可以挹注中央。此外，根據觀光博弈企業受訪者表示，依其內部評估報告顯示，如果順利推動馬祖博弈計畫，臺灣的 GDP 將增加 0.13%；就業影響部分，馬祖綜合度假村則是每年有 2 萬個固定雇用員額，顯見離島博弈的開發，對於臺灣整體經濟及就業市場的影響與重要性。如受訪者 A2 及 E1 所言：

「連江縣的自主財源尚不足 5 億，澎湖縣的自主財源還不到 12 億。我認為離島設賭場，對於當地的經濟確實有具體的貢獻，對我們國家的整體經濟也有所貢獻。因為國際觀光賭場的特許費屬於中央，也就是賭場營收的 7% 由中央收取；特別稅才是地方收的，此外還有其他的稅收。」(A2)

「根據我們內部評估報告顯示，國際綜合度假村完成後，對於臺灣整體經濟的影響，其中最重要的是對『GDP』的影響和對『就業』的影響，以及 IR 興建與營運期間對於臺灣『每一個產業』的影響

與關係等。從該研究報告的數據顯示，如果順利推動馬祖博弈計畫，臺灣的 GDP 將增加 0.13%；就業影響部分，而馬祖綜合度假村則是每年有 2 萬個固定雇用員額。所以國際綜合度假村的設立，對於臺灣整體經濟及就業市場的影響與重要性，實不言可喻。」(E1)

(2) 遵循現有法令

從《離島建設條例》第十條之二規定來看，其立法的本旨就是將我國的觀光賭場限縮在離島，目前來說，就是遵守現有的法律規定，若要開放本島設置賭場，就必須要有相關的法源依據。如受訪者 A5 及 B2 所言：

「我認為目前《離島建設條例》第十條之二，立法的本旨就是將我國的觀光賭場限縮在離島，所以沒有所謂離島只是試辦，而最終要將之推廣到本島來。這種在本島設賭場的說法，是曲解立法的意旨，應該只是少數財團或支持開賭者的論點。」(A5)

「我認為法律已經制定大家都要遵守，目前來說，就是遵守現有的法律規定，若要開放本島設置賭場，就必須要有相關的法源依據。現在母法就是《離島建設條例》。」(B2)

(3) 馬祖特殊的區位優勢

一個國際綜合度假村附設觀光賭場若要成功運作，其客源的經濟距離是以 4 個小時內可以抵達此地的涵蓋範圍加以計算，無論搭乘任何交通工具，如：船舶、飛機等；只要是 4 小時內可以抵達者，均可能成為客源。從前述評估標準來看，此一區域範圍內馬祖可以吸引到的富裕階層人口數，較任何位在亞洲的國際綜合度假村更多，有其特殊地理區位的優勢。如受訪者 E1 所言：

「一個國際綜合度假村附設觀光賭場若要成功運作，其客源的經濟距離是以 4 個小時內可以抵達此地的涵蓋範圍加以計算，無論搭乘任何交通工具，如：船舶、飛機等；只要是 4 小時內可以抵達者，均可能成為客源。從前述評估標準來看，顯然馬祖要比任何位在亞洲的國際綜合度假村來的更有優勢，不僅吸引到的人潮足夠，重點

在於此一區域範圍內可以吸引到的富裕階層人口數更多。意即馬祖以北有日、韓；西北是北京、上海；西邊是閩北；南邊是香港、越南，此區域 4 小時之內能抵達的人口數計有 7,290 萬人，且均為相對富裕的城市。」(E1)

(4) 可阻隔犯罪，易於管理

就犯罪阻隔來說，將賭場限縮在離島確實比較好，因為管理較易，本島其實早就已經有「博弈」，像是歷來政府所發行的各種彩券等，如果說本島能開賭，而離島不能賭，這是假道學。當臺灣本島都由政府做莊在賭博時，有什麼資格說離島不能做這樣的事？如受訪者 A3 所言：

「我認為本島其實早就已經有『博弈』，像是歷來政府所發行的各種彩券等，如果說本島能開賭，而離島不能賭，這是假道學。臺灣本島都由政府做莊在賭博時，有什麼資格說離島不能做這樣的事？但是就犯罪阻隔來說，我認為將賭場限縮在離島確實比較好，因為比較好管理，當然離島若反對，也是離島居民自己的選擇，以公投決定賭場要不要設置，都是他們自己所做的決定。」(A3)

(二) 反對設立國際觀光博弈度假區

從訪談資料來看，反對設立國際觀光博弈度假區，所持的理由，有以下幾點看法：

1. 地方生活方式與幸福感的維持

受訪者從心靈滿足的層次來看待其與土地及居住環境的連結，據他們表示之所以喜歡居住在澎湖，要的就是這種生活方式；並反駁 2009 年支持方的說法，認為當初支持方所言如果不發展國際觀光賭場澎湖將會沒落；但是事實上顯非如此，現在每年前來澎湖觀光的人次已經成長到近百萬。況且人的幸福感不應只是物質的享受而已，他們之所以選擇居住在澎湖的原因，就是因為這裡有著都市所沒有的東西。如受訪者 A7 及 F4 所言：

「站在我們的角度而言，澎湖不論是交通、水電、地理位置都不適合大量的人潮進入，500 萬人進入後澎湖會變成什麼樣子？居民是否能忍受這麼多人？我們現在觀光客每年接近 100 萬，就快受不了了；這麼多觀光客來，為我們當地居民帶來什麼回饋？我們之所以喜歡住在澎湖，要的就是這裏的生活方式。」(A7)

「我認為澎湖的環境承载力並無法負荷如支持方所述，每年 500 萬的觀光人潮，基於環境承载力的考量，澎湖並不適合蓋國際觀光賭場。又 2009 年支持方說，如果澎湖不發展國際觀光賭場將會沒落，但是顯非如此，現在每年前來澎湖觀光的人次已經成長到近百萬，況且人的幸福感不應只是物質的享受而已，我是一個高雄人，之所以選擇居住在澎湖的原因，就是因為這裡有著都市所沒有的東西。」(F4)

2. 反對將離島當成白老鼠

政策試辦為政策預評估的方式之一，目的在期望能夠於此一過程中，找出可能遭遇的問題、可行的模式或評估施行的成效，以利後續正式政策之規劃與執行。當然也有可能因為試辦結果未臻理想，而中止後續政策的執行與擘劃。我國過去許多政策試辦點的選擇，考量的標準包括：政治結構、經濟條件、文化特性、人口素質、區域規模等。

目前我國對於政策試辦，為避免產生試辦區域之標的人口有淪為次等公民，或實驗室白老鼠的疑慮，政策實務上多採自願方式辦理；行政機關亦得於審酌相關標準後，依循相關法制作業程序，決定試辦之場域。

關於《離島建設條例》第十條之二的立法理由，以離島具有阻隔性，對於政治、經濟、社會或青少年的影響，可以侷限在離島，以減少外溢效果的論點，卻會使離島居民產生淪為次等公民或試驗品的感覺。日後政府如有類此試辦計畫之規劃，允宜明確敘明選定理由，並以自願參與試辦方式為優先考量，且應對試辦區域因而受到損害者，建立相關補償機制。如受訪者 C2 及 C3 所言：

「我認為這個問題要先從《離島建設條例》第十條之二來看，一開始是澎湖要爭取觀光賭場的設立，所以催生《離島建設條例》的博弈條款，我剛看到這個立法理由，其實是蠻生氣的。他的說法是，因為離島具有阻隔性，所以對於政治、經濟、社會或青少年的影響，可以侷限在離島，不會有外溢效果。就我的觀點認為，這個條文是就全臺灣人來說的，是以臺灣為主體性的，但是我是離島的居民，等於你是把我們當作試驗品的感覺。」(C2)

「我覺得臺灣許多的政策都是拿離島當試點，高度不公平，我並不是以身為離島居民的立場這樣說，以小三通政策為例，當開放大三通後，金門的觀光就蕭條了，如果政府有心經營離島，為何要將觀光賭場設在離島。」(C3)

3. 文化、語言、認同感消失的疑慮

受訪者反對博弈的主要原因是認為，大量的人口移入會由量變導致質變。馬祖目前人口只有 1 萬多人，實際居住者只有 7 至 8 千人。博弈所帶來的就業機會，最後卻可能是 10 萬人移入，量變導致質變的結果，馬祖的文化、語言、認同感等，都將因為外來人口進入而消失，造成反對博弈的馬祖居民很可能會選擇搬離。如受訪者 F2 所言：

「我反對博弈的原因是量變會導致質變，目前人口只有 1 萬多人，實際居住者只有 7、8 千人，博弈所帶來的就業機會有 1-2 萬了，再加上 1 個人帶來老婆、小孩，所以至少會有 3-4 萬人，再加上周邊行業。本來是帶來 1-2 萬人，最後卻可能是 10 萬人，量變導致質變的結果，馬祖的文化、語言、認同感等都將消失。馬祖有自己的文化，像是元宵節特有的『擺暝』活動，不只臺灣沒有；連大陸都沒有了，但這 10 萬人進來馬祖，這項活動也會消失。還有，反對博弈的馬祖居民可能會選擇搬離，所以可能會有一半的馬祖人搬走了，如此一來更被稀釋了。」(F2)

4. 觀光產業發展，應以地方特色為主

觀光產業的發展，應該要以地方的特色為主，基於不同地方的特色來加以擘劃。澎湖適合發展生態觀光；而不是觀光博弈度假區。澎湖的蒔裡海灘，就是經聯合國教科文組織評鑑為世界第三名的海灘。臺灣目前一共有 18 個世界遺產潛力點，澎湖就佔了 2 個，包括：北寮奎壁山的摩西分海、吉貝地質公園。澎湖只要依自己的特色，發展環境及生態觀光即可，反對在我國離島開賭。如受訪者 F3 所言：

「我反對在我國離島設置國際觀光度假區附設觀光賭場的政策，而且我認為全臺都不應該開放。而觀光產業的發展，應該要以地方的特色為主，例如：澎湖就很適合發展生態觀光；而不是觀光博弈度假區。澎湖的蒔裡海灘、北寮奎壁山的摩西分海，和石滬最多的吉貝都是地質公園，都吸引很多觀光人潮。我認為澎湖只要依自己的地方特色，發展環境及生態觀光即可。」(F3)

(三) 中立觀點

從訪談資料來看，對於是否設立國際觀光博弈度假區產業持中立觀點者，其所持的理由，有以下幾點看法：

1. 採取基本法之立法政策，本離島均適用同一標準

從立法政策上來說，觀光賭場管理的法令無論適用地點是本島或離島；不可能寬嚴不同，應該用一種基本法的觀點來理解，同樣採取最高度的管制。如受訪者 A6 所言：

「我認為觀光賭場管理的法令適用的地點不論是本島、抑或是離島；在立法政策上不可能離島寬、本島嚴；反之亦然。而是應該用一種基本法（basic law）的精神，並採取最高度的管制；而且無論離島或本島都能一體適用。」(A6)

2. 目前法制現況及配套未臻成熟因此「反對」；未來配套完備可以「贊成」

我國離島博弈政策現在的狀況，就像是法律與實務同時進行；就政策

過程而言，似乎不是一個很正常的情形。其實應該將所有的政策規劃、規範管理的法令及執行的細項等相關配套，均全盤擊劃思考完竣，法令規則均具體明確之後，再來決定設置的問題。也就是說，未來在相關規範管理的法令配套及遊戲規則，均具體明確的情形之下，贊成設置觀光賭場；以目前的法制現況及配套情形而言，則時機仍未成熟。如受訪者 A8 所言：

「對於是否贊成設置賭場的問題，我認為短時間內，在相關配套法令仍未完備的現況下，我還不贊成。由於最關鍵的賭場管理及設置的相關法令規範，目前仍被排在立法院第二十幾個優先序位的法案，於本會期甚至在本年底之前，應該都不會通過。馬祖觀光博弈通過後，相關法令配套都沒有完成，現在有點像被實務追著跑，是一個比較奇怪的現象。綜言之，未來在相關規範管理的法令配套及遊戲規則，均具體明確的情形之下，我是贊成設置觀光賭場的；以目前的法制現況及配套情形而言，仍尚未成熟。」(A8)

3. 視各方綜效，權衡決定

觀光賭場之設置，應考量能否維護地方文化、環境與治安，以及促進就業、收入等因素，並在各方權衡後再予決定。如受訪者 D1 所言：

「我對於臺灣本島可不可以設觀光賭場是持中立態度，不贊成亦不反對，而是要看觀光賭場設置後，是否仍能維護地方文化、環境與治安，以及是否能夠促進就業、收入等，希望各方考量都能夠權衡到。」(D1)

(四) 小結

根據受訪者意見，對於我國整體觀光博弈產業政策，有支持設立國際觀光博弈度假區產業，反對設立國際觀光博弈度假區產業，以及中立觀點等 3 種看法。其中支持設立國際觀光博弈度假區產業者，又可區分為設於本島及離島 2 種意見。支持設於本島者，其理由可以歸納為：1、國家整體經濟發展的考量；2、離島試辦係為本島尚未取得政策共識前的權宜措施。支持設於離島者，其理由則可以歸納為：1、基於地方財政的需要；2、

遵循現有法令；3、馬祖特殊的區位優勢；4、可阻隔犯罪，易於管理等 4 種。至於反對設立國際觀光博弈度假區產業者，其理由可歸納為：1、地方生活方式與幸福感的維持；2、反對將離島當成白老鼠；3、文化語言認同感消失的疑慮；4、觀光產業發展，應以地方特色為主。持中立觀點者其理由可歸納為：1、採取基本法之立法政策，本離島均適用同一標準；2、目前法制現況及配套未臻成熟因此「反對」；未來配套完備可以「贊成」；3、視各方綜效權衡決定。受訪者對於我國整體觀光博弈產業政策之看法及設置場域之抉擇，歸納如下圖 3。

政策問題是一種未實現的需求、價值與機會，可以藉由政策行動來加以促使這些需求價值與機會的實現 (Dery, 1984)。誠如為本節開始所述，本研究進行個案訪談之目的主要在於正確感知我國觀光博弈產業政策問題的真實情況，目的在於瞭解問題的真實狀況後，以便就所獲得的政策資訊與問題界定，來進行後續的相關討論。關於政策問題的界定，Rochefort 與 Cobb (1993: 57-59) 認為，傳統上對於政策問題的界定有 2 個主要的觀點，第一個觀點源於社會衝突的研究者，在社會衝突中獲得利益的關鍵機制是對於問題巧妙的解釋，從而引起倡導者的興趣。第二個觀點認為沒有所謂客觀的社會事實，所有的政策問題其實都是社會建構的。政策問題不是簡單地界定，也不是說明實際發生的情況，而是一種解釋和社會定義的工作 (Cobb and Elder, 1983: 172)。

從訪談的結果可知，我國觀光博弈產業政策的真實問題情況，在支持與否的意向，以及設置場地的抉擇，迄今仍充滿著所謂的社會衝突。就 Rochefort 與 Cobb 第一種政策問題界定的標準來看，正因為支持與反對意見差距過大，且正反雙方並未在此衝突中取得主導問題的巧妙解釋或論述，因此就我國「整體性」觀光博弈產業政策的政策問題界定而言，短期內恐仍無法形成。

然而，從過去我國開放離島觀光博弈的政策過程來看，在 1993 年探討是否發展離島博弈的初始，當時由於觀光博弈產業本非政府產業發展政策項目，且以當時政治、經濟、社會、文化等環境，均不利於使開放博弈產業形成公共問題，更遑論成為政策問題，故政府尚未有關於整體性觀光博弈產業政策的擘劃與主張。然而隨著部分立法委員及政策行動者與利害

關係人，藉由媒體力量、組織動員及立法倡議等建構歷程，將發展離島觀光博弈包裹成為解決離島財政問題的萬靈丹，並於 2009 年完成立法。也就是說，我國開放「離島」觀光博弈產業的問題界定，係採取 Rochefort 與 Cobb 所稱第二種問題界定的觀點，也就是一種社會建構的過程。

另從政策弔詭理論的觀點來看，當初倡議發展離島博弈的政治社群，在離島博弈條款制定時的「政策競技場」(policy arena) 中，透過包括：建構開發主義的美好及如不開發就要面臨衰退的敘事，如受訪者 A2、F1 (符號)；提供研究報告的數據，例如：若順利推動澎湖博弈產業，推估每年至少可吸引 50 萬人次觀光客，相關產業收入 500 億，整體至少增加 1 萬個就業機會 (行政院經濟建設委員會，2008：75)；或若順利推動馬祖博弈計畫，臺灣的 GDP 將增加 0.13%；每年至少可以維持 2 萬個固定的工作機會，如受訪者 E1 (數字)；建構臺灣之所以經濟衰退是因為未能如新加坡發展博弈產業的虛假因果關係，如受訪者 A2、F1 (原因)；訴諸改善地方財政的需要，例如：連江縣的自主財源尚不足 5 億，澎湖縣的自主財源不到 12 億，再加上我國國債已接近舉債上限，有可能期待中央政府再持續挹注離島嗎？以此危機意識來強化政治社群集體動員的能力，如受訪者 A2 (利益)；含糊陳述目標、迴避開賭弊病，巧妙託辭離島開賭可阻隔犯罪便於管理，描述該決策可以創造國家、社會最大利益，如受訪者 A3 (決策) 等工具；成功地獲得此一政策問題的定義與表述，進而形成所謂的「議題視框」，並取得此一議題的發言權，乃至目標選項的決定權 (Stone, 2012: 157-268)。

綜上，從質性訪談所獲得有關我國「整體性」觀光博弈產業政策的真實問題情況來看，由於社會衝突爭議過大，且正反雙方均未能取得問題論述的主導權，使得政策問題界定無法自然演化；同時由於支持社群進行動員的力量不足，也沒有形成政策問題界定的議題建構，因此我國「整體性」觀光博弈產業政策的政策問題界定，短期內恐仍無法形成。然而從過去我國「開放離島」觀光博弈的政策過程來看，無論是從 Rochefort 與 Cobb 第二種政策問題界定的方法，以及政策弔詭理論中有關政策問題界定的觀點，此一政策問題確實是社會建構而來的。

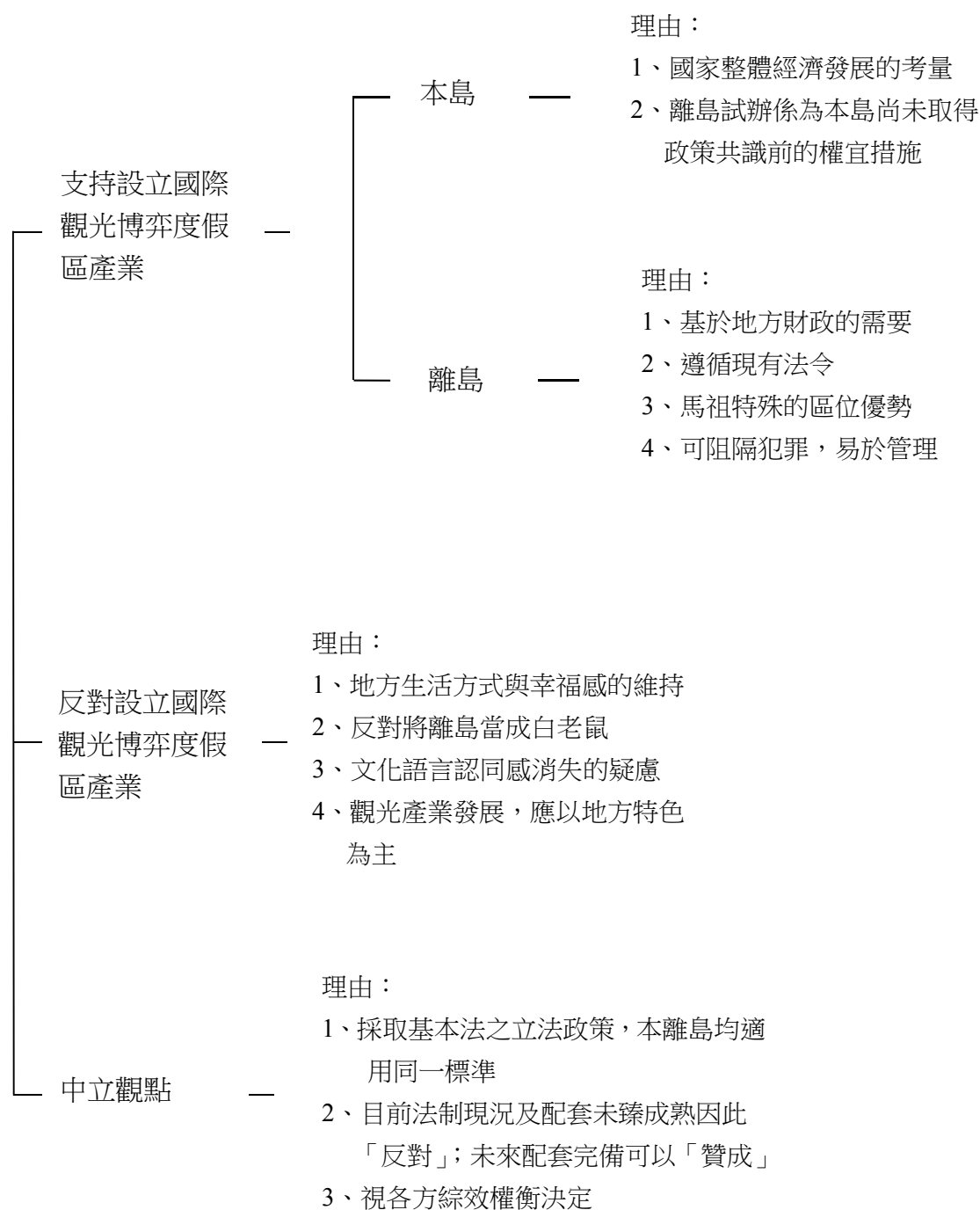


圖 3 我國觀光博弈產業政策及設置場域抉擇

資料來源：本文整理。

三、興辦公共交通建設的責任在國家？還是廠商？

在 2012 年馬祖博弈公投期間，懷德公司提出了建機場、學校、南北竿大橋與回饋金等 4 大承諾，並經連江縣楊縣長簽名見證。此 4 大承諾的可實踐性引發公共輿論的廣泛討論，尤其是回饋金額的計算與達成。依據懷德（2013：110）所出版的《馬祖夜未眠》一書，關於回饋金的計算方式，係以地方所稽徵之特別稅一半（50%）來做為回饋金。然而地方稅的分配比例與權限，應依《地方制度法》的相關規定，由連江縣政府依地方自治的民主程序提案，且經縣議會議決後實施。這樣一來，日後縣民所收到的回饋金，是否為廠商所提地方稅的 50%，則不無疑義，且這個部分，亦應由連江縣政府公開對外說明為妥。

又 4 大承諾中，除上述的回饋金外，其他 3 項：機場、南北竿大橋及大學均屬公共設施，廠商到底是投資或墊支，差別就很大。廠商原來表示的投資是 BOT 及使用者付費的概念，改口墊支則表示該筆支出則是由國家支付、全民買單。根據 2012 年 12 月 8 日自由時報報載略以，威廉·懷德原本宣稱將「負責」所有交通建設的投資，但是當時擔任該公司臺灣開發副總裁之李如易隨後解釋，各項交通建設是馬祖最迫切需求，考量政府補助難以掌握，懷德因此願意先「墊支」建設款項，建設完工後，交給政府營運，再由政府從稅收中攤還（曾鴻儒，2012）。

依據訪談博弈廠商代表的結果，我們得到一個四平八穩的答案，簡言之就是：回饋金由地方政府處理。地方政府所要求的機場、南北竿大橋、馬祖大學等設施，在相關配套法令規範確定後，依招商時的標案文件規定辦理。如受訪者 E1 的意見：

「回饋金是連江縣楊縣長和馬祖居民在公投前所提出的 4 大要求之一，此 4 大要求包括：機場、學校、南北竿大橋與回饋金。至於回饋金的計算方式，可以參酌本公司所出版的書籍，對於本公司先前所做的承諾，我們從來沒有改變。但是具體情形，如：回饋金應佔地方博弈特別稅的比例為何，由於涉及地方政府權責，仍須由地方政府加以處理。此外，地方政府所要求的機場、南北竿大橋、馬祖大學等設置開發，也必須俟《觀光賭場管理條例》及其子法的規範

確定後，由政府於擇定博弈開發廠商的標案文件之規範加以規定，如：投標須知、招標規範及契約條文等。」(E1)

為期衡平，本研究在訪談地方政府機關人員時，針對外界質疑懷德及其公司在馬祖博弈公投所扮演的角色，以及該公司與連江縣政府的關係，徵詢受訪者之意見後，發現兩者的關係似乎是「各取所需」，連江縣要交通、要發展；廠商要商機、要賺錢。如受訪者 B3 的意見：

「至於懷德是誰？懷德是擔任過很多賭場的 CEO，因為馬祖的交通及基礎建設並不完善，所以他看到在馬祖設置賭場的阻力較小，成功的機會自然很大，所以決定要賭一把。剛開始想要先用《離島建設條例》搶得先機，先獲得馬祖的一塊地，所以提出亞洲地中海計畫，希望在公投前把這個計畫先送到中央去，但是我們很清楚中央不可能在短時間內核准。我們的關係是各取所需，當時他們提的承諾正是馬祖長期以來所欠缺的，我被邀請在懷德所辦的活動中代為頒獎，並在其所出示的承諾書上簽名見證，見證他曾經提出這些對馬祖極有利的承諾，就算最後沒有兌現，馬祖也沒有損失，因為我只是見證了懷德曾做過這樣的承諾而已。」(B3)

興辦公共交通建設的政策議題，實屬公共政策上所稱的棘手問題，在此一案例中，首先，其涉及中央與地方層級、公民、開發廠商等參與者，此與棘手問題界定之跨區域、跨層級、跨部門的特性相同；其二，在問題的形式與解決方案的陳述上，連江縣政府試圖透過「開放博弈產業」來表達及作為「交通問題」的解決方式，此與棘手問題沒有明確的形式，也沒有明確解決方式相同 (Rittel and Webber, 1973)；其三，連江縣政府希望以博弈這個「假議題」，圖謀換取地方公共建設的發展，則與棘手問題的解決方案沒有真或假，只有好或壞；每個棘手問題都是獨特的；並存在於特定的系絡 (context) 中且沒有可逆性；解決一個棘手問題，每一個嘗試都是獨特的，且可能會影響一系列相關的問題等特質相同 (Rittel and Webber, 1973; Blackman, et al., 2006; Conklin, 2006; APSC, 2007; Horn and Weber, 2007; Morrison, 2013)。其四，從單一的地方交通建設的需求 (機

場、南北竿大橋)到開放觀光博弈產業,擴及到學校與回饋金及地方首長見證廠商承諾的爭議等連串發展過程,與棘手問題涉及動態性、視框多元性及激烈爭辯性相同(Bovens and Hart, 1995: 61)。

關於此一棘手問題的解決方式,依據 Head 與 Alford(2015: 723-732)所提處理棘手問題的策略,第一項、以更廣泛的思維來思考政策變項、選擇方案與連鎖效應,以及第二項、合作與協力的建議;論者認為:興辦公共建設是中央及地方政府責無旁貸的責任,正如連江縣政府受訪者所述,他們希望以博弈這個「假議題」,圖謀換取地方公共建設的發展,並不計個人毀譽,真實凸顯出我國離島地方建設發展的困境。然而我們仍須深入思考權衡,什麼是政府權責的基本價值問題。縱使確定要以開發主義為核心,也可依循如當年新竹科學園區的發展模式,由政府建立適當的開發計畫與框架,以作業基金方式辦理對外招商,也就是經政府審核後,由廠商向該作業基金之銀行或銀行團,以「借貸—償還」的方式辦理。準此,地方公共建設的發展,既可避免委由單一廠商開發之疑慮,且不一定需與博弈產業連結,更重要的是不會增加中央或地方政府的預算支出。

伍、結語

本節主要依據本文在理論與文獻方面的靜態及次級資料分析、觀光博弈產業之法制與政策過程的探討,以及個案訪談的質性資料分析等基礎上,提出本研究具體之研究發現與建議如下:

一、研究發現

(一) 政治分析於公共政策的研究,仍有其不可忽視的重要地位

本研究針對我國當前觀光博弈產業政策於事實面所呈現的 5 大弔詭現象(1、道德文化 v.s.開發主義;2、中央卸責,任由地方自生自滅 v.s.

尊重地方，彰顯民主；3、離島博弈公投之參與門檻 v.s.公民投票之一般參與門檻；4、選址公民投票已通過 v.s.相關實踐之法令付諸闕如；5、真心開放博弈？v.s.要交通及地方建設？），從 Stone 政策弔詭的理論架構來分析，成功解析我國當前觀光博弈產業政策於事實面所呈現 5 大弔詭形成的原因與理由，但如果全然從傳統公共政策理性模型的觀點來看，恐仍囿於前述事實面的矛盾之中，顯示出政治分析於公共政策的研究，仍有其不可忽視的重要地位。

（二）政策弔詭理論，可以在我國《離島建設條例》增訂開放博弈條款的立法過程中，獲得具體的應用，或至少可以加以詮釋

從政策弔詭理論中，議題視框競逐的觀點來看，當初決定將我國博弈產業政策設在離島，並非理性分析的結果，而是持將觀光賭場設在離島的政治社群，於議題視框競逐中勝出的結果。揆諸我國觀光博弈產業政策之源起，原本有兩條思考方向，一是訂定全國性的法律，由中央政府統一擘劃整體觀光博弈產業之設置與管理；另一個方向是單就離島的部分，在《離島建設條例》中增列相關規定來加以解決。從事實結果來看，由於訂定全國適用的法律所涉及的權力與利益過於龐大，尤其是在本島的部分，引發政治力、經濟力與社會力的合縱連橫與競逐，難以取得共識；設於外島之阻力相對較低，因而由支持設立於離島之政治社群，推派立法委員提案於《離島建設條例》增列第十條之二的規定，並透過符號、數字、原因、利益及決策等工具，成功地獲得此一政策問題的定義與表述，進而形成所謂的「議題視框」，並取得此一議題的發言權，進而完成立法（Stone, 2012: 157-268）。

（三）從政策研究者價值中立的態度，重新釐清並界定我國整體觀光博弈產業政策及其設置場域抉擇的政策棘手問題之本質

關於我國整體觀光博弈產業政策問題的真實狀況，可以從本研究質性

資料分析的結果加以尋得。謹將我國整體觀光博弈產業政策及其設置場域抉擇的重要主張與其論據基礎分述如下：

1. 支持設立國際觀光博弈度假區產業
 - (1) 支持設於本島者，其理由則可以歸納為：A、國家整體經濟發展；B、本島終將取得共識。
 - (2) 支持設於離島者，其理由則可以歸納為：A、地方財政需要；B、遵循現有法令；C、特殊區位優勢；D、犯罪阻隔及管理便利等。
2. 反對設立國際觀光博弈度假區者，其理由則可以歸納為：(1) 維持既有生活方式；(2) 反對離島白老鼠化；(3) 憂心文化語言認同消失；(4) 保留地方特色的觀光發展。
3. 中立觀點者，其理由則可歸納為：(1) 本離島一視同仁；(2) 取決於法制及立法配套；(3) 視各方綜效權衡決定。

綜上，對於此政策所面臨的困境與民眾的質疑，未來宜回歸基本的問題面重新加以梳理。關於我國是否真正要開放觀光博弈產業；該產業是否列為國家重大經濟發展項目；到底要以本島或是離島作為觀光博弈產業設置之場域；以及觀光博弈產業政策與離島建設勾稽在一起是否妥適等問題，允宜審慎再思，以避免陷入政策問題界定理論中的第三類型錯誤。此外，從質性訪談所得有關我國「整體性」觀光博弈產業政策的真實問題情況來看，由於社會衝突爭議過大，且正反雙方均未能取得問題論述的主導權，使得政策問題界定無法自然演化；同時由於支持社群進行動員的力量不足，也沒有形成政策問題界定的議題建構，因此我國「整體性」觀光博弈產業政策的政策問題界定，短期內恐仍無法形成。然而從過去我國「開放離島」觀光博弈的政策過程來看，無論是從 Rochefort 與 Cobb 第二種政策問題界定的方法，以及政策弔詭理論中有關政策問題界定的觀點，此一政策問題確實是社會建構而來的。

(四) 從政府的態度來看，我國整體觀光博弈產業的政策過程，充滿權力第二面向的運用，可以說是扼阻性決策的本土案例

依據現行《離島建設條例》第十條之二的規定來看，係採取依公民投

票結果決定成為選址地點的消極開放策略，並未將整體觀光博弈產業政策視為重大經濟政策，只將開放的地點限縮在離島；同時透過行政主管機關核定國際度假區投資計畫申請審核的准駁，以及立法機關另行訂定關於觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、博弈特別稅、相關監督管理等事項之專法及其配套法案等相關法令規範來加以箝制。也就是說，只要中央政府相關配套法案仍未完成，我國附設賭場之國際觀光度假區也就不可能成立。不得不讓民眾質疑中央政府的立場，是否為一種另類的否決；再加上實際通過公投的連江縣對於開放博弈又是項莊舞劍，志在「交通」，使得離島博弈區設置的公民投票形同虛辦。

此間作者要特別補充說明的是，何以不從政策失靈的觀點來詮釋，政策失靈依據 Bovens 與 Hart (1995: 63-73) 的觀點可以區分為：1、樂觀主義：即理性政府運作下決策過程的人為瑕疵；2、現實主義，政策失靈係源於組織制度失衡，包括現存組織間權力制衡機制、決策及執行組織間衝突等；以及 3、悲觀主義，政策失靈的原因是整體系統結構及運作邏輯發生問題。但是無論前述何種觀點，均將政策失靈視為個體、組織制度或系統，在「無意識」的狀態下所形成，然而從我國觀光博弈產業政策的政策過程來看，似宜從政府採取扼阻性決策的觀點，「有意識的不作為」所造成的後果，來推論與解釋較屬妥適。

(五) 從填補理論罅隙 (gap) 的觀點來看，根據本文研究結果，發現以下 2 項，可作為後續相關研究發展的基礎，或應進行賡續研究

1. 本研究所探究受訪者對於觀光博弈產業政策問題的真實現況及相關政策資訊，可以作為該產業政策在理論或實務方面後續研究發展的基礎。
2. 關於解決爭議性的政策棘手問題，從政策弔詭理論觀點認為政策制定者可以透過模稜兩可的語彙「團結同樣受益於一個政策但基於不同理由的人」(Stone, 2012: 179)，但對於真正立場相異的正反雙方是否容有設身處地，藉由對話、說理或其他各種方式來化解歧見的可能性，似乎採否定見解；但從棘手問題解決方案的相關文獻中，卻認為合作

與協力，為解決政策棘手問題的重要方式（Head and Alford, 2015: 723-732），由於此一問題對於衝突管理及政策棘手問題的理論與實務之研究均非常重要，實有進行廣續研究的必要。

二、研究建議

經由前述對於棘手問題本質的認定、政策問題界定理論的分析、政府態度的詮釋、政策弔詭議題視框競逐的說明及個案研究的結果，本研究據以提出以下 5 項建議：

- （一）行政機關允宜釐清我國整體觀光博弈產業政策方向，俾使施政進對退有據，國家長治久安。從離島開放觀光博弈的立法歷程來看，一開始即是立法委員提案，中央行政機關歷來均處於被動消極的立場，沒有長遠而明確的政策目標，也沒有深入而具體的研議擘劃，因此政府允宜在施政主軸上，先予研議釐清我國是否真正要開放觀光博弈產業、該產業是否列為國家重大經濟發展項目，再來決定其所在場域。
- （二）公共交通建設是中央或地方政府責無旁貸的責任，可參考新竹科學園區發展模式，由政府建立適當的開發計畫與框架，以作業基金方式辦理，不宜圖利廠商以墊支方式興辦。關於連江縣政府希冀以博弈這個「假議題」，圖謀換取地方公共建設的發展，正是凸顯了我國離島地方建設發展的困境。然而公共交通建設是中央及地方政府責無旁貸的責任，不一定需要與特定產業連結。具體解決之道，可以參考當年新竹科學園區的發展模式，由政府建立適當的開發計畫與框架，以作業基金方式辦理，除可避免委由單一廠商開發之疑慮，更重要的是不會增加太多中央或地方政府的預算支出。
- （三）棘手問題之解決，允宜活化結構和過程（Head and Alford, 2015: 723-732），茲以各部會公務人員對於博弈產業普遍的保守心態，不利政府發展觀光博弈產業，允宜從教育訓練方面，進行正確的觀念宣導及相關領域內部人才的培育。此外，為因應未來可能的觀光休閒博弈產業管理之需，政府宜從考選等面向，進行外部人才的甄補。
- （四）媒體中立性的要求，黨政軍宰制媒體係威權遺緒，在臺灣本島已成

昨日黃花，然而在我國目前 3 個離島中，除澎湖建國日報已於 1997 年 2 月停刊，金門日報及馬祖日報，目前則均仍為各該縣政府之官方媒體，允宜儘速公視化或中立化。

- (五) 地方性公民投票選舉公報之公告事項與內容的相關規範，雖已於《公民投票法》第二十八條規定，準用同法第十八條至第二十五條有關全國性公民投票之規定；但對於正反雙方理由書及結論之內容與篇幅，若有違平等原則時，相關法令未有處罰之規定，允宜儘速增訂，以避免如連江縣公投時，篇幅不均及結論偏頗之弊。

最後，希望本研究在理論上，能增益棘手問題、政策問題界定的理論問題、政府態度及政策弔詭等相關知識之累積。在實務上能有助於梳理我國現行觀光博弈產業政策未臻周妥之處，藉由對於政策問題本質的再思，以釐清問題癥結之所在，並期相關研究結果，有助於未來我國整體觀光博弈產業政策的發展。

參考文獻

一、中文部分

- 王美珍，2013，〈要快，就要慢慢來〉，《遠見雜誌》，325：292。
- 立法院，1994，〈院會紀錄：審議離島建設條例草案〉，《立法院公報》，83（10）：162-166。
- 立法院，2013，〈立法院第8屆第3會期第13次會議議案關係文書〉，立法院發言及議事整合系統：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcceccc8cdc5cecec8d2cecac9>，檢索日期：2015年4月2日。
- 立法院，2015a，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，104（9）：217-364。
- 立法院，2015b，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，104（54）：413。
- 立法院，2015c，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，104（98）：210。
- 立法院，2016，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，105（1）：21。
- 丘昌泰，1995，《公共政策：當代政策科學理論之研究》，臺北：巨流。
- 丘昌泰，2010，《公共政策：基礎篇》，臺北：巨流。
- 行政院經濟建設委員會，2008，《台灣發展觀光賭場之策略規劃》，臺北：行政院經濟建設委員會。
- 交通部，2012，《博弈專法研究委託法律暨專業顧問服務案期末工作成果報告書》，臺北：交通部。
- 朱道凱譯，2007，《政策弔詭：政治決策的藝術》，臺北市：群學。譯自 Stone, D. A. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton, 1997.
- 吳定，2003，《公共政策》，蘆洲：國立空中大學。
- 林水波，2011，〈協力治理〉，《研習論壇》，122：8-22。
- 陳敦源、韓智先，2000，〈是誰告訴人民他們要什麼？媒體、民意與公共議程設定〉，《研考雙月刊》，24（1）：19-31。
- 莊文忠、徐明莉、張鐙文，2009，〈非營利組織的議程設定與政策倡議的形成：質化研究的檢證〉，《公共行政學報》，33：121-163。
- 曾鴻儒，2012，〈馬祖博弈 懷德：拚四年後營運〉，自由時報，12月8日，第A6版。
- 楊孝濬，1989，〈內容分析法〉，楊國樞（主編），《社會及行為科學研究法（下冊）》，臺北：東華，頁809-831。
- 懷德，2013，《馬祖夜未眠》，臺北：時英。

- 澎湖縣選舉委員會，2009，〈澎湖要不要設置國際觀光度假區附設觀光賭場第 1 案開票結果統計表〉，歷屆開票結果統計表：<http://www.phcec.gov.tw/files/15-1020-21218,c3548-1.php>，檢索日期：2014 年 5 月 21 日。
- 連江縣選舉委員會，2012，〈公告連江縣地方性公民投票案第 1 案公民投票結果〉，公告連江縣地方性公民投票案第 1 案公民投票結果：<http://www.lcec.gov.tw/files/15-1022-19650,c4211-1.php>，檢索日期：2014 年 6 月 18 日。

二、英文部分

- Ackoff, Russell L. 1974. *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*. New York: Wiley.
- Australian Public Service Commission (APSC). 2007. *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective*. Australia: Commonwealth of Australia.
- Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review*, 56(4): 947-952.
- Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz. 1963. "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework." *American Political Science Review*, 57(3): 632-642.
- Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Blackman, T., A. Greene, D. Hunter, L. McKee, E. Elliott, B. Harrington, L. Marks., and G. Williams. 2006. "Performance Assessment and Wicked Problems: The Case of Health Inequalities." *Public Policy and Administration*, 21(2): 66-80.
- Bovens, M., and Paul't Hart. 1995. "Frame Multiplicity and Policy Fiascos: Limits to Explanation." *Knowledge and Policy*, 8(4): 61-83.
- Chisholm, D. 1995. "Problem Solving and Institutional Design." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(4): 451-491.
- Churchman, C. W. 1967. "Free For All." *Management Science*, 14: B141-B142.
- Cobb R. W., and C. D. Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Conklin, J. 2006. "Wicked Problems and Social Complexity." In J. Conklin ed., *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Hoboken, NJ: Wiley, 1-20.
- Dahl, R. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science*, 2: 201-215.
- Dery, D. 1984. *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Dunn, W. N. 2012. *Public Policy Analysis: An Introduction (5th ed.)*. Boston: Pearson.

- Edelman, M. 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Gerring, J. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Head, Brian W., and John Alford. 2015. "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management." *Administration and Society*, 47(6): 711-739.
- Heineman, Robert A., William T. Bluhm, Steven A. Peterson, and Edward N. Kearny. 2001. *The World of the Policy Analyst: Rationality, Values, and Politics (3rd ed.)*. Washington, DC: CQ Press.
- Hoppe, R. 2010. *The Governance of Problems: Puzzling, Powering, Participation*. Bristol: Policy Press.
- Horn, R. E., and R. P. Weber. 2007. *New Tools for Resolving Wicked Problems: Mess Mapping and Resolution Mapping Processes*. from http://www.strategykinetics.com/New_Tools_For_Resolving_Wicked_Problems.pdf. Retrieved Dec. 14, 2015.
- Jun, Jong S. 1994. *Philosophy of Administration*. Seoul, Korea: Daeyoung Moonhwa International.
- Kettl, D. 2006. "Managing Boundaries in American Administration: The Collaborative Imperative." *Public Administration Review*, 66: 10-19.
- Kirk, J., and M. L. Miller. 1986. *Reliability and Validity in Qualitative Research*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Lindblom, Charles E., and David K. Cohen. 1979. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A Radical View*. New York: Palgrave Macmillan.
- Marcuse, H. 1991. *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. London: Routledge.
- McAvoy, G. E. 1999. *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the Nimby Syndrome*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mitroff, Ian I. 1974. *The Subjective Side of Science: A Philosophical Inquiry into the Psychology of the Apollo Moon Scientists*. New York: American Elsevier.
- Morrison, V. 2013. *Wicked Problems and Public Policy*. Montréal, Québec: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy.
- Nimmo, D. 1974. *Popular Images of Politics*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Patton, C. V., and D. S. Sawicki. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning (2nd ed.)*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Raiffa, Howard. 1968. *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

- Rein, M. 1976. *Social Science and Public Policy*. Harmondsworth, UK: Penguin.
- Rittel, H. W. J., and M. M. Webber. 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- Rocheftort, David A., and Roger W. Cobb. 1993. "Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice." *Policy Studies Journal*, 21(1): 56-71.
- Simon, H. A. 1983. *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.
- Stone, D. A. 1989. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas." *Political Science Quarterly*, 104(2): 281-300.
- Stone, D. A. 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton.
- Stone, D. A. 2012. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making (3rd ed.)*. New York: W. W. Norton.
- Strauss, A., and J. Corbin. 1990. *Basic of Qualitation Research: Grounded theory Procedures and Techniques*. Thous and Oaksk, CA: Sage.
- Webber, M. M. 1978. "A Difference Paradigm for Planning." In R. Burchill, and G. Sternlieb eds., *Planning Theory in the 1980s: A Search for Future Directions*. New Brunswick, NJ: Rutgers University, 151-162.
- Weimer, D. L., and A. R. Vining. 2005. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Zeckhauser, R., and E. Schaefer. 1968. "Public Policy and Normative Economic Theory." In Raymond A. Bauer, and Kenneth J. Gergen eds., *The Study of Policy Formation*. New York: The Free Press, 27-102.

附錄：受訪人員單位、職稱及抽樣理由一覽表

類別	代碼	受訪單位及職稱	抽樣理由
學者專家	A1	中央大學教授	政策及非營利組織研究學者 長期熟稔非營利組織及社運團體
	A2	銘傳大學教授	初始主張及爭取將博弈條款納入《離島建設條例》的學者之一
	A3	東華大學副教授	著有數篇博弈產業政策之期刊論文
	A4	銘傳大學助理教授	以地方制度及行政法學為研究領域並長期關注博弈法制問題
	A5	東海大學助理教授	政策及非營利組織研究學者 長期熟稔非營利組織及社運團體
	A6	東吳大學兼任副教授 法律事務所負責人	交通部博弈專法委託研究報告主要撰稿學者之一
	A7	澎湖科大教授	實際參與澎湖公投個案並被視為其中一方的主要學者之一
	A8	高雄餐旅副教授	著有國際觀光賭場比較研究之專書
	A9	臺北市立大學助理教授	其博士論文即為研究個案之一（澎湖博弈問題）
政府機關	B1	行政院政務委員	審查博弈專法的政務委員之一
	B2	中央主管機關科長	博弈專法主管機關之承辦科長
	B3	地方縣市首長	為公投時之地方縣市首長
非營利組織	C1	全國反賭聯盟領導者之一	全國反賭聯盟領導者之一
	C2	馬祖反賭聯盟創辦人之一	馬祖反賭聯盟創辦人之一
	C3	澎湖反賭聯盟創辦人之一	澎湖反賭聯盟創辦人之一
媒體	D1	中國時報記者	相關新聞與報導撰寫
	D2	蘋果日報記者	相關新聞與報導撰寫
企業廠商	E1	博弈產業執行副總及臺灣區副總	國際性博弈產業集團駐臺機構高層
地方人士	F1	連江縣前國大代表之一	連江縣促賭聯盟主要成員之一
	F2	連江縣地方資訊網站負責人	連江縣反賭網站負責人
	F3	澎湖縣野鳥協會幹部	澎湖環保團體創設元老 歷屆理事長之一
	F4	澎湖全家便利店幹部	澎湖知名社會運動工作者

註：A1-A6 為政治、公共行政及法律類學者專家；A7-A8 為觀光休閒類學者專家；A9 為企業管理類學者專家。

資料來源：本文整理。

Defining Wicked Problems in Public Policy: Case study of the Policy of Tourism and Gambling industry in Taiwan

Yen-Ju Lee* Yung-Mau Chao**

Abstract

Contemporary public policy problems tend to be what may be called “wicked problems”. Even there may be general awareness of the existence of a problem, it is often hard to reach consensus on the nature of the problem. Such wicked problems make it more difficult to analyze the problem at the early stage of the policy process, which highlights the importance of recognizing and defining the nature of policy problems. In this article, we explore solutions for wicked problems in the stage of problem identification in the policy process. To do this, we first conduct a literature review on relevant theories, with a focus on the historical contexts and regulations of tourism and gambling industry policy in Taiwan. We then discuss in detail two cases of referendum about tourism and gambling industry policy, using in-depth interviews and analysis on the pros and cons of setting up tourist casinos. Finally, we offer research findings and advices for future studies. We also hope that this study will offer contributions to the theories of wicked problems and policy problem definition, attitudes of the government, and policy paradox. In the meantime, we hope that this article will provide practical

* Adjunct Assistant Professor, Department of Public Administration, National Open University. E-mail: alexjeff41@gmail.com.

** Professor Emeritus, Department of Political Science, National Taiwan University. E-mail: chaoym@ntu.edu.tw.

advices on the development of overall tourism and gambling industry policy in Taiwan.

Key Words: referendum, problem definition, policy problem, policy paradox, wicked problem