

中國行政 第 82 期
2010 年 8 月，頁 1-22

從政策論證的技術理性到政策對話的 溝通理性——民宿管理政策個案分析

魯炳炎* 林珣秀** 吳碩文***

摘要

本文基於公共政策學者W. Dunn所提出之政策論證理論概念，探討以下的問題。首先，比較2004年和1994年不同版本理論概念的演進和差異。其次，針對我國《民宿管理辦法》規範下的政策系絡環境，有關「家庭副業」與「五間客房」的政策爭議進行分析，驗證理論概念差異對於案例論證分析的影響。研究結果發現，經過反證後，可信度的被強化或是被削弱，仍然難以擺脫正向論證過程、以實現己方政策主張為目的之質疑；政策問題的爭議主要來自於政策價值的堅持和順應民意與從善如流的考量，而只有從政策論證正反並陳的技術理性到政策對話互動的溝通理性，所形成的政策建議才能夠化解衝突意見，提出更多元、更有可信度的政策方案，裨益決策者的政策選擇。

關鍵詞：可信度、民宿管理辦法、政策對話、政策論證、政策選擇

* 國立東華大學公共行政研究所副教授

** 國立高雄餐旅大學台灣飲食文化產業研究所教授

*** 財團法人台灣觀光協會秘書

投稿日期：2009.09.10；送審日期：2009.09.21；採用日期：2009.12.18

The Chinese Journal of Administration
Number 82, August 2010, pp. 1-22

From Policy Argument to Policy Discourse: A Case Study of Taiwan's Bed and Breakfast Policy

Bing-Yan Lu^{*} Yuen-Hsiu Lin^{**} Shuo-Wen Wu^{***}

Abstract

Policy argumentation is central to policy analysis and policymaking process. Based on William Dunn's theoretical foundations, this paper explores three following research questions. To compare the theoretical concept differences of Dunn (1994, 2004) in modes and elements of policy arguments is the first research question, whereas the authors testify substantial influences of different concepts upon rebuttal, backing, qualifier, and claims in the bed and breakfast policy contexts of practice, such as regulations of Family Side Job and Five-Room Maximum Limit. In the end, after rebuttals being strengthened or weakened, policy recommendations of consensus mode and adversarial mode may need continuing mutual learning through policy discourse to resolve conflicts. Since persuasion involves the marshaling of facts, data, and information, and the skillful construction of arguments, it is significant to convince policy stakeholders and provide more diverse and valuable policy alternatives based on policy values and the use of reason and logic.

Keywords: **qualifier, bed and breakfast management regulation, policy discourse, policy argument, policy adoption**

* Associate Professor, Graduate Institute of Public Administration, National Dong Hwa University

** Professor, Graduate Institute of Taiwan Food Culture, National Kaohsiung University of Hospitality and Tourism

*** Secretary, Taiwan Visitors Association

Manuscript received: 2009.09.10; Revised: 2009.09.21; Accepted: 2009.12.18

壹、前言

談到民宿，很多人直接聯想到南投縣清境農場、屏東縣墾丁地區，或是宜蘭縣和花蓮縣等別具特色的民宿。長久以來，民宿給人的印象總是次於飯店，但隨著民宿普及化與業者經營方式和規模的改變，民宿已經逐漸受到消費者的青睞。根據《發展觀光條例》第二條的規定，所謂民宿是指利用自用住宅空閒房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉野生活之住宿處所。《民宿管理辦法》於2001年12月12日公布施行，特別是受惠於同年公私立機構全面實施週休二日，位於著重觀光縣市的民宿，如雨後春筍般紛紛申請成立，隨之而來的則是《民宿管理辦法》執行衍生的諸多爭議及齟齬不斷的政策問題。由於政府官員在研擬政策方案時，並不能憑空杜撰，而必須要有根據做為政策的立論基礎（林水波、張世賢，1991：155），因此，政策論證最基本的概念就在於政策參與者在政策運作過程內尋找有利的資訊，以強化本身的政策主張，並提出反證，以抗辯其他不同主張及看法（吳定，2004：255）。

本文將「論證」（argument or argumentation）和「對話」（discourse）¹視為不同層次的理論意涵，就前者而言，政策論證是論證過程的產物²（Dunn, 2004: 387）；而就後者來說，政策對話（policy discourse）是民主化過程的潛在手段³（Torgerson, 2003: 113），因為「我們用言語討論政策問題（而不是數字）」⁴（Stone, 1997: 137）。對於政策論證的系統性討論主要始自Toulmin（1958, 1984, 2003）及其發展出來的論證結構，再者就是Fischer（1985, 1998, 2003）與Dunn（1981, 1994, 2004, 2007）⁵在過去二十多年詮釋後更精進的觀點，本文擬以我國民宿管理的爭議性焦點議題做為分析個案，探討以下的問題：首先，比較Dunn在2004年和1994年版本的政策論證觀點理論概念之演進；其次，以我國《民宿管理辦法》「限定

¹ 對於「discourse」，學界人士也有「論述」、「對談」的不同翻譯，本文統一運用「對話」的譯名，但在引述時則仍尊重學界人士的不同名詞翻譯。

² 其原文如下：「A policy argument is the product of argumentation, which is the process」，也就是說，argument 是 argumentation 過程的產物。以英文來說，論證結構是指 argument 的結構，而論證模式（mode）則是指 argumentation 的模式。

³ 其原文如下：「a potential means of democratization」。

⁴ Stone 的原文是說：「We talk of policy problems with words」，她認為過分依賴數字的結果，「就完全像是隱喻」（exactly like metaphors）（Stone, 1997: 165），因此，期期以為不可。其觀點與 Majone 頗為類似，Majone（1989: 1）指出，「公共政策是語言所構成的，不論是書寫的或口語的，在所有政策各階段中，辯論是其核心」（轉引自丘昌泰，2008：204）。

⁵ Dunn 在 2007 年最新修訂版的第八章（Developing Policy Arguments）內，並沒有提出與 2004 年版不同的重大修正觀點，因此，本文還是探討其第二版和第三版的相關學術觀點。

家庭副業（才能經營民宿）」與「（每家民宿最多）五間客房限制」的政策問題爭議為例，驗證前述理論概念的演進為理論意涵和具體政策個案分析帶來何種意義。

貳、政策論證與 Dunn 理論概念的演進

一、基本理論概念

在Toulmin《論證的使用》(*The Uses of Argument*)著作中，將論證區分為實質性(substantive)和分析性(analytic)，前者代表實用的、日常的推論，後者代表理想的形式邏輯(formal logic)；而其理論最為後世所著稱的則是論證結構(layout of argument)的合理化功能(Toulmin, 1958: 6, 2003: 90-96)。對於Toulmin理論概念的批評觀點，國內外學者的見解主要集中在其所提出的論證結構，像是Mason與Mitroff(1981)、Dunn(1993)、Fischer(1998, 2003)，以及孫本初與劉祥得(2000)和丘昌泰(2008)等。

根據Mason與Mitroff(1981: 597)的看法，Toulmin的論證模式是修正傳統「三段式論證」(syllogism)而得，這種三段式論證是指小前提、大前提及結論，三段式論證的邏輯雖然簡單易懂，但將它運用到實際狀況時，則顯得過於簡化，從而無法反映論證的真實情境(丘昌泰，2008：208)。該論證模式使得政策規劃者必須針對其所提出政策主張的假設進行批判性(critical)及深思熟慮(reflective)的檢驗，同時也迫使政策立場相衝突的利害關係個人、組織或團體，必須透過論證、說服及協商的方式，達成彼此都較可接受的均衡點(孫本初、劉祥得，2000：16；Dunn, 1993: 265-266)。Fischer(1998: 129)還進一步指出，政策論證的主張應該將各種不同的政策備選方案納入考量，決策者與研究者應該調和實踐層面與理論架構之間的不同觀點，以多元的角度審視公共政策(Fischer, 1995: 236, 2007)，換言之，就是透過論證和推論，從各種政策替代方案中選擇最好的方案(Fischer, 1998: 136)。Fischer(1985, 2003: 192)更進而提出其論證結構，從資料(data)開始，得到立論理由(warrant)和立論依據(backing)之後，如果被質疑可信度(qualifier)高低時，則除非有更好的駁斥理由(rebuttal)，否則就可以導出政策的主張(claim)。Fischer(1998: 136)認為，政策的制定不只是追求「實際證據」(empirical proof)而已，而是在型塑「學習對談」(learned conversation)，並將政策方案背後的假設及立論理由均呈現出來，嚴格地加以檢驗。

二、Dunn 政策論證觀點的演進

「理論是行動的指南，而行動是理論的檢驗」⁶(Dunn, 1994: 82)，Dunn(1994: 14-20) 的政策分析方法論是以政策論證建構問題核心，他在1994年、2004年及2007年的不同版本都將政策論證列為專章，但1994年版是將政策論證專章列於第一部分「政策分析方法論」(methodology)內，強調論證的功能；然而2004年版則並未區分不同部分，且將政策論證專章置於政策問題建構、政策結果預測、政策推薦、政策結果監測及政策績效評估等各專章之後；此外，到目前為止，2007年最新版本的章節排序和內容論述與2004年版相同，並沒有進行重大的修訂。因此，以下將簡介Dunn在1994年和2004年所提出之政策論證理論概念，並比較兩個版本的理論概念差異，做為本文後續政策個案分析的理論基礎。

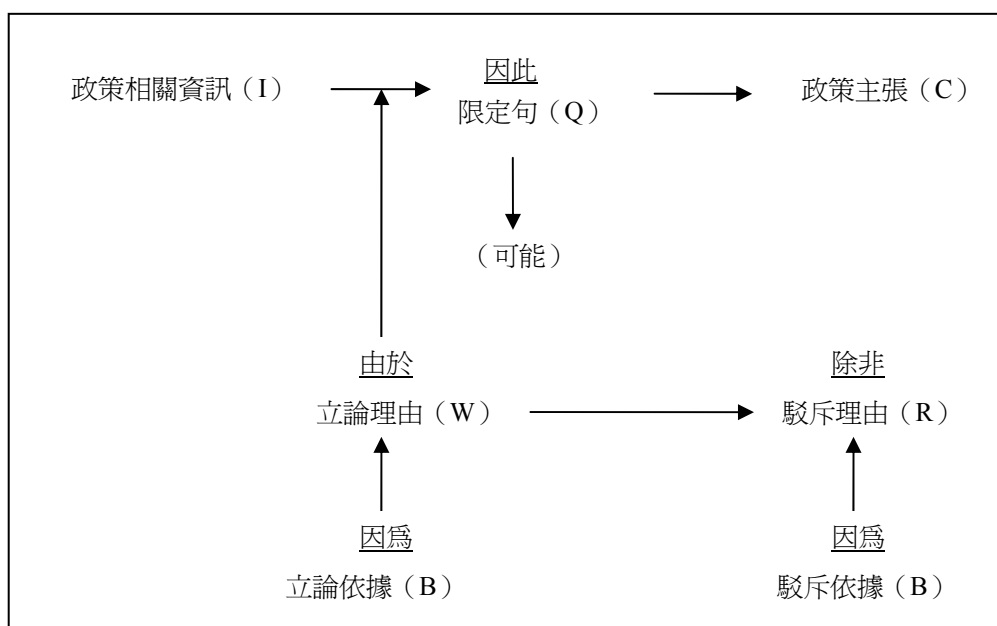
(一) 1994年版的政策論證理論概念

Dunn(1994)以Toulmin(1958, 1984)所修改的三段論法為基礎，加上法律隱喻的運用(丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑, 2001: 405)，推出「六段式論證結構」的六項基本元素(Dunn, 1994: 66-68)，⁷包括政策相關資訊(policy relevant information)、⁸政策主張(policy claim)、立論理由、立論依據、駁斥理由(rebuttal)、可信度等六項基本要素，如圖一所示。具體而言，政策相關資訊是由分析者運用多元的方法，將有關政策問題、政策未來、政策作為、政策產出，乃至於政策績效等以各種可能的形式呈現出來(Dunn, 1994: 66)。政策主張是政策論證的結論或成果，代表方案設計的指導方向或政策爭辯的基本態度，也就是政策相關資訊邏輯推演的結果(Dunn, 1994: 66)；立論理由是政策論證的假定(assumption)，是將政策相關資訊轉換成不同政策主張所需的假定(李明寰譯, 2002: 90)；立論依據則是用以證明立論理由存在的依據，由相關假定所組成，也可用以支撐某項一開始就未被接受的假定，使分析者能進一步對深層的假定進行分析(李明寰譯, 2002: 91; Dunn, 1994: 67)；駁斥理由是Dunn(1994: 67)所謂的第二個結論、假定或論證，即在某種情境下理由可能不被接受，但若在某

⁶ 原文如下：「Theory is a guide to action, and action is a test of theory」。

⁷ 這與Fischer(1985, 2003: 192)論證結構最大的不同，在於提出對可信度質疑和提出駁斥理由的時機。Fischer論證結構的可信度判定是在政策資料有立論理由和立論依據之後，而Dunn(2004)提出駁斥理由的挑戰，則可能發生在尚未受到外界質疑、可信度(不論是Q1或Q2)還沒有受到檢驗之前。

⁸ Dunn(1993: 264-270)所提出的A Transactional Model of Argument，曾經以康乃狄克州行車速限(Connecticut Crackdown on Speeding)的計畫為例，進行六段式論證結構的分析(Dunn, 1993: 268)，當時他使用的D(ATA)是data(資料)，而不是後來的policy relevant information(政策相關資訊)。



圖一 政策論證結構圖 (1994年)

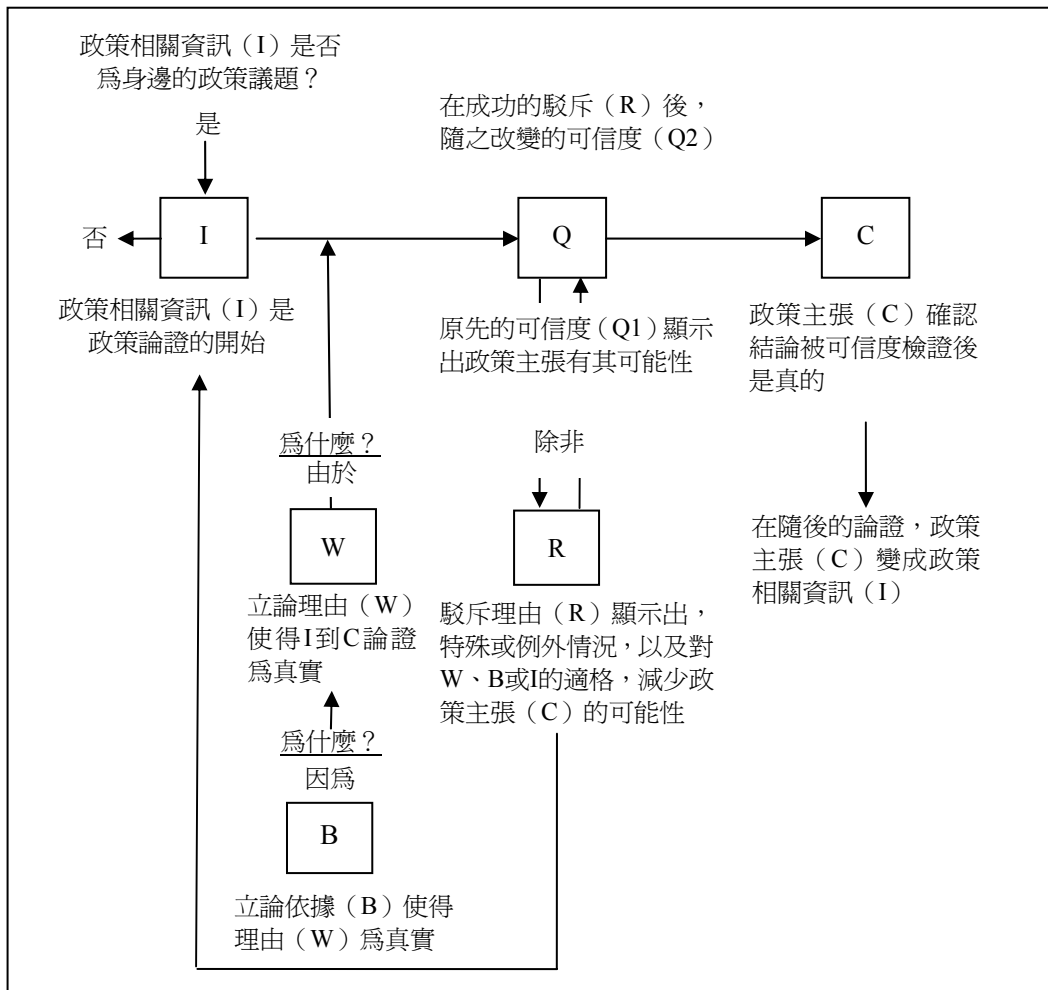
資料來源：筆者整理自 Dunn (1994: 67)。

些標準下則有可能被政策主張所接受；可信度是指分析者對某項政策主張表示確定的程度 (Dunn, 1994: 68)，通常是以可能性 (probability) 表達。

除了六段式論證結構外，Dunn (1994: 100-130) 還以Toulmin的論證模式為基礎，歸納出八種政策論證的模式，依不同的推理方式將論證推展成為結論，轉化資訊為各項政策論證模式，以相互比較每種模式的基礎和論點，這八種模式可交互運用亦可單獨使用。此外，衍生而來的論點包括Fischer與Forester (1993: 2) 認為，按照情境來論證各種主張與反駁理由，就是一種「論述」；而且這裡所指的論證模式是另一種形式的論述策略，可以經由一定的方法得知在何種情境下應該使用何種論證模式，以達到最佳的說服效果 (劉念夏，2002)。

(二) 1994年與2004年理論概念的比較

在第三版《公共政策分析》著作中，Dunn (2004: 386-429) 修訂的政策結構和程序主要是以該書圖8.1a為主，如圖二所示。雖然政策論證的六項要素仍是政策相關資訊 (I)、政策主張 (C)、立論理由 (W)、立論依據 (B)、駁斥理由 (R) 及可信度 (Q)，但政策主張、駁斥理由、可信度的部分卻與1994年版本有所不同，且就其論證模式類型而言也有所不同，本文從「論證模式類型」與「政策論證要素」兩方面論述如下。



圖二 政策論證結構圖（2004年）

資料來源：筆者整理自Dunn（2004: 388）。

首先，在論證模式類型方面，兩版名稱一致的有「權威模式」、「類別模式」和「直覺模式」，略有修訂者為1994年「實用—動機模式」(pragmatic-motivation)至2004年改為「動機模式」、1994年「實用—個案類比模式」(pragmatic-parallel case analogy)(Dunn, 1994: 102)至2004年改為「類比個案模式」，以及1994年「實用—類推模式」於2004年改為「類推隱喻模式」(analogy-metaphor)(Dunn, 2004: 395)，新版的觀點是將舊版實用模式的三項立論基礎各自獨立出來成為單獨的論證模式。再者，1994年原有的「統計模式」、「分析模式」、「解釋模式」及「價值批判模式」，至2004年則改以「歸納模式」、「方法模式」、「因果模式」及「倫理模式」取而代之，其中新版的看法為價值批判的立論基礎在於倫理，又2004年新

增意指基於徵兆 (sign)、指標 (indicators) 及所指涉的對象 (referents) 的「徵兆模式」(Dunn, 2004: 395)。

其次，在政策論證要素方面，以政策主張而言，1994年認為政策主張為政策論證的結果；2004年則認為，此次論證所得之政策主張有可能成為未來進行政策論證時的相關資訊。又就駁斥理由而言，1994年認為其係針對立論理由所做的反駁，除非所駁斥的理由成立，否則立論的理由會自然成立；2004年則認為，因駁斥理由有可能減少政策主張的可信度，故其除立論理由所指的例外情況外，亦具備總體考量，至此，駁斥理由已具有經由政策論證所提出的政策主張未必能照單全收之特性。再者，就可信度而言，2004年將可信度 (Q) 分為「駁斥前」(Q1) 和「駁斥後」(Q2) 的可信度，前者指的是對立論理由的可信度，後者則是被駁斥後政策主張的可信度，Q2有可能強化或削弱Q1，而1994年的Q即是2004年的Q2。此外，前段所陳述的駁斥理由也可能影響到Q2，然而一旦成功駁斥立論的理由，政策的論證就須重回初始階段，從政策相關資訊、立論理由或立論依據開始下一回合的政策論證。

綜合以上所述，Dunn在前後十年間已針對政策論證模式相關理論概念進行相當幅度的修訂，然此修訂在實際政策議題案例分析時，是否有具體的影響乃是本文希望探討的重要課題。以下將先簡介我國民宿管理政策的相關法令規範與政策議題爭議焦點，做為應用論證理論分析的基礎。

參、民宿管理政策個案簡介

我國民宿發展起源於1980年代，最早期由政府輔導的民宿是位於山區部落，例如苗栗縣南庄和屏東縣霧台，爾後隨著政府推動發展休閒農業計畫，民宿也陸續出現於農村或原住民部落 (鄭健雄、吳乾正，2004：64)。民宿產生的原因是因為觀光地區住宿設施不足，初期發展的模式與德國及日本相類似 (邱天佑，2005：70)。若依政府機關介入程度作為分界，則可區分為四個時期 (林玥秀、魯炳炎、吳碩文，2006：11)，包括崛起時期、輔導時期、政策規劃與合法化時期及政策執行時期。第一階段民宿崛起時期始於1980年代；第二階段起於1989年，前台灣省山胞行政局輔導原住民山村民宿，政府對原住民發展民宿事業的輔導時期；第三階段為1997年行政院經建會將產業東移政策修訂為發展觀光產業，並指示交通部觀光局研訂《民宿管理辦法》，以舒緩東部住宿問題之政策規劃與合法化時期；第四階段則是2001年底，《民宿管理辦法》發布施行後的政策執行時期。

民宿的經營型態很多元，可以是自然景觀體驗型，也可以是人文休閒渡假型。根據「交通部觀光局行政資訊系統」網站所登載的資料顯示，截至2009年6月底為止，我國民宿業者合法家數為2784家，房間數為11103間，不合法家數為463家，房間數為2651間。其中，以花蓮縣的736家和2576個房間最多，其次則是南投縣的447家和2163個房間，再者則是宜蘭縣的430家和1682個房間，以及台東縣的291家和1143個房間。然而根據同一資料來源的統計，未合法的民宿以南投縣的106家、719個房間最多，其次是宜蘭縣的72家、376個房間，以及嘉義縣的61家、317個房間。儘管根據觀光局行政資訊系統的統計顯示，花蓮縣只有17家不合法民宿（74個房間），然而依據花蓮縣地方性報紙《更生日報》的報導，不合法民宿家數的統計數據則令人咋舌：「花蓮縣民宿發展協會理事長葉陳錦表示，花蓮領有民宿執照的業者有七百多家，未領有執照近一千家」（鄭可欣，2009）。主管機關交通部觀光局對於非法民宿相關統計數據的掌握，與地方縣市產業協會的實地瞭解，兩者統計數據差異之大，正足以顯示出目前我國民宿產業發展問題的嚴重性。⁹

一、相關法令規範及政策互動概況

我國推動觀光產業的母法是《發展觀光條例》，在1969年7月30日公布施行，共26條條文；1980年11月14日第一次修正公布，共49條條文；2001年11月14日第二次修正公布，共71條條文；2003年6月11日第三次修正時增訂公布第五十之一條條文實施迄今。《發展觀光條例》於1980年第一次修正公布時，法條內容僅規範觀光旅館業和國民旅舍等旅遊住宿事項，當時並未觸及有關「民宿」的問題。直到2001年第二次修正公布時，為因應社會上對民宿經營的需求，爰於法條上增列規範民宿的相關條文，並以法律位階授權中央主管機關訂定相關辦法，使得民宿所衍生出來的問題正式納入法律位階的規範；而且2001年的修正，該條例的第一條即開宗明義增列「永續經營台灣特有之自然生態與人文景觀資源」的條文，正足以做為政府維護台灣自然生態和人文景觀資源，朝永續發展經營方向努力的政策性宣示。

《發展觀光條例》對民宿相關規定的主要條文是第二條，¹⁰民宿的定義係指利用自用住宅空閒房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉野生活之住宿處所。第四條規定民

⁹ 因為民宿業者過多（不論是有照或無照），市場競爭過於激烈，削價競爭的結果不僅影響到民宿居住的品質，更影響到消費者的權益，甚至形成旅館業者經營的困境。

¹⁰ 《發展觀光條例》的第二條條文，同時也是《民宿管理辦法》的第三條條文。

宿的主管機關在中央為交通部，並由觀光局旅館業查報督導中心主政管理與督導，在地方則為各直轄市或縣（市）政府。而在《民宿管理辦法》的條文規定方面，第六條第一項規定，民宿的經營規模以客房數五間以下為原則；第六條第二項規定，偏遠地區由當地主管機關認定，報請中央主管機關備查後實施，並得視實際需要予以調整。此外，第二十五條第二項規定，民宿經營者應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得經營。¹¹

從2001年12月12日政府發布實施《民宿管理辦法》之後，政府機關和民宿業者的互動頻繁，各縣市政府主管機關開始陸續辦理說明會，宣導民宿經營與申請登記程序（羅建旺，2002）。在2002年10月2日，苗栗縣三義鄉馨雅民宿拔得頭籌，成為全國首家合法民宿，並由交通部觀光局及苗栗縣政府連袂前往「掛牌」（胡蓬生，2002），2002年12月9日觀光局公布的第一波合法民宿名單中，共有18家通過申請。此外，交通部曾經在2004年9月30日與2005年12月6日公告，提出《民宿管理辦法修正草案》，然而由於各界看法分歧，因此兩次修正草案最後都未獲通過。針對這些逐漸浮現的民宿管理政策議題，交通部觀光局分別於2002年委託進行「南庄地區民宿概況之調查與分析」及「2001年國人旅遊狀況調查報告」、2005年的「東部地區一般旅館業與民宿經營現況調查」、2006年的「民宿管理辦法所稱『偏遠地區』認定標準之研究」，以及2007年的「民宿經營管理發展趨勢之研究」等（魯炳炎，2007：175-176），試圖藉由學術界的研究調查結果，釐清發展現況及其所衍生出來議題的爭論焦點，同時並提出具體可行的政策建議。

二、政策執行的爭議焦點

我國民宿管理政策於制定、規劃及執行過程中，「家庭副業」（《發展觀光條例》第二條）與「五間客房」（《民宿管理辦法》第六條第一項），是重大的政策爭議焦點，茲分別概述如下。根據《發展觀光條例》第二條的規定，民宿是指利用自用住宅空閒房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉野生活之住宿處所。交通部觀光局將民宿定位為「家庭副業」，而且協調商業、土地、建築等各相關機構另行研擬出與旅館有別的法規（交通部觀光局，2003），藉著核准設置地區之不同，透過較小規模的硬體設備和地方本土特色的軟體服務，區隔出民宿和旅館在建築、消防、經營設備基準等方面之差異；再者，民宿獨享賦稅優惠，免辦營業登記、

¹¹ 《民宿管理辦法》第六條第二項和第二十五條第二項規定，也促使中央主管機關認為，業者向地方主管機關申請登記，而且對於偏遠地區的認定，中央只是備查而已，地方政府因而必須負擔管理的職責。

免徵營業稅、依住用房屋稅率課徵房屋稅、土地按一般用地稅率課徵地價稅及所得課徵綜合所得稅。然而，若是以「家庭副業」的型態經營民宿，則會與民宿房間數量之爭議有所牽扯。

例如民宿的客房數在五間以下者，是以住宅用課房屋稅，但客房數五間以上者，則是以一般營業稅率課稅。地價稅的部分則是以總樓地板面積計算，不論自用住宅或營業建築均相同。在消防安檢方面，經營者必須依照相關規定設置消防設備，經消防單位檢查合格後才准予營業，但由於各縣市尚未合法登記的民宿眾多，交通部觀光局雖然是民宿的主管機關，如果沒有地方政府嚴格執行取締的配套，觀光局督促民宿業者進行消防檢查等合法申請程序，則是力有未逮（魯炳炎，2007：189）。而當政策執行面對這種政策爭議時，光是中央部會之間對於相關法令規章的解釋與權責歸屬認定，就會產生很多短期間無法解決的爭議，相關的法令規範除了《發展觀光條例》和《民宿管理辦法》之外，還包括《建築法》、內政部營建署的《建築管理法規》和《非都市土地使用管制規則》；農委會的《休閒農業輔導管理辦法》和《農業用地興建農舍辦法》；還有和原住民權益相關的《原住民保留地開發管理辦法》和《非都市土地原住民保留地興建審查作業要點》（交通部觀光局，2003）；以及財政部相關的租稅法規，例如《商業登記法》第四條規定，小規模商業得免依該法申請登記的民宿，或是《土地稅法》、《所得稅法》及《房屋稅條例》等相關規定。

事實上，早在民宿經營規模的房間數量成為廣受爭論的爭議焦點之前，1998年6月交通部觀光局在草擬「民宿管理辦法草案」時，就曾經將房間數量規定在五間以下，以便與旅館之市場定位加以區隔（林秀芳，1998）。1999年10月，觀光發展推動小組委員會政策性的決議亦暫訂房間數五間，以及客房總面積150平方公尺以下的規模先行實施（楊桂文，2003）。然而，在2000年9月1日交通部召開「民宿管理辦法草案」討論會議中，民宿代表認為超過五間以上客房的業者願意負擔稅捐及接受消防等檢查，極力爭取放寬房間數的規定，但基於公平經營原則，內政部和財政部認為超過五間以上就必須申請一般旅館經營執照，並有土地使用上的限制（邱淑玲，2000）。如果中央主管機關堅持必須要以家庭副業經營，又相關業務機關堅持房間數量在五間以下以維持賦稅和消防建管之公平性，本文擬從政策論證的觀點進一步探討如下。

肆、政策論證分析

綜上所述可以得知，我國的民宿管理政策不僅是經濟問題，也是政治問題；

除涉及民宿業者和旅館業者間的競爭替代關係，也涉及府際關係和部際關係（interagency），以下將以「家庭副業」與「五間客房」的兩項政策爭議焦點為例進行分析。

一、家庭副業經營

本文依據Dunn在1994年和2004年版的政策論證要素，將民宿管理政策論證分析之「家庭副業」爭議焦點彙整如表一所示，由該表可以得知兩個版本的「政策相關資訊」、「立論理由」及「立論依據」並無不同，但在「駁斥理由」、「駁斥依據」、「可信度」及「政策主張」等四方面則不相同。

表一 「家庭副業」之政策論證分析

議題 / 版本	家庭副業經營之規定	
	1994 年版	2004 年版
政策相關資訊	專業經營的民宿可提供旅客更多選擇和更好的服務品質	同左
立論理由	所謂的副業經營在實務上很難去檢驗或認定，須仰賴觀光和稅捐主管機關落實執行與宣導	同左
立論依據	透過市場競爭，由旅客決定哪些民宿被淘汰，不需要限制家庭副業經營與否。此外，《民宿管理辦法》第六條規定，民宿五間客房總樓地板面積150平方公尺，而特色民宿客房數十五間總樓地板面積200平方公尺的規定不合理	同左
駁斥理由	有些民宿客房裝潢布置可媲美五星級飯店，享有免稅優惠。《民宿管理辦法》第三條規範之民宿證照是「『民宿』登記證」，旅館證照核發的是「『旅館業』登記證」，民宿不是一個業別，被定位為副業經營，旅館業才是專業經營	民宿免徵營業稅和房屋稅採用住家用1.2%稅率的優惠，是基於客房數五間以下，總面積不超過150平方公尺，且未僱用員工自行經營的前提；視經營規模而定，而非全部民宿都免稅
駁斥依據	《民宿管理辦法》有兩個免予課徵營業稅的要件：家庭副業方式經營，以及總樓地板面積150平方公尺以下	民宿仍可分為免稅和納稅兩種，經營規模客房數超過五間的民宿，其租稅負擔大致等同於一般旅館
可信度	Q 可信度屬於中度	Q1 駁斥前的可信度屬於中度 Q2 駁斥後的可信度屬於高度 (駁斥後的可信度被強化)
政策主張	政府應該修改《發展觀光條例》第二條第九項有關家庭副業方式經營民宿的規定	保障旅客權益是政府的責任，只要合法登記、繳納賦稅，副業或專業經營都應該要被允許

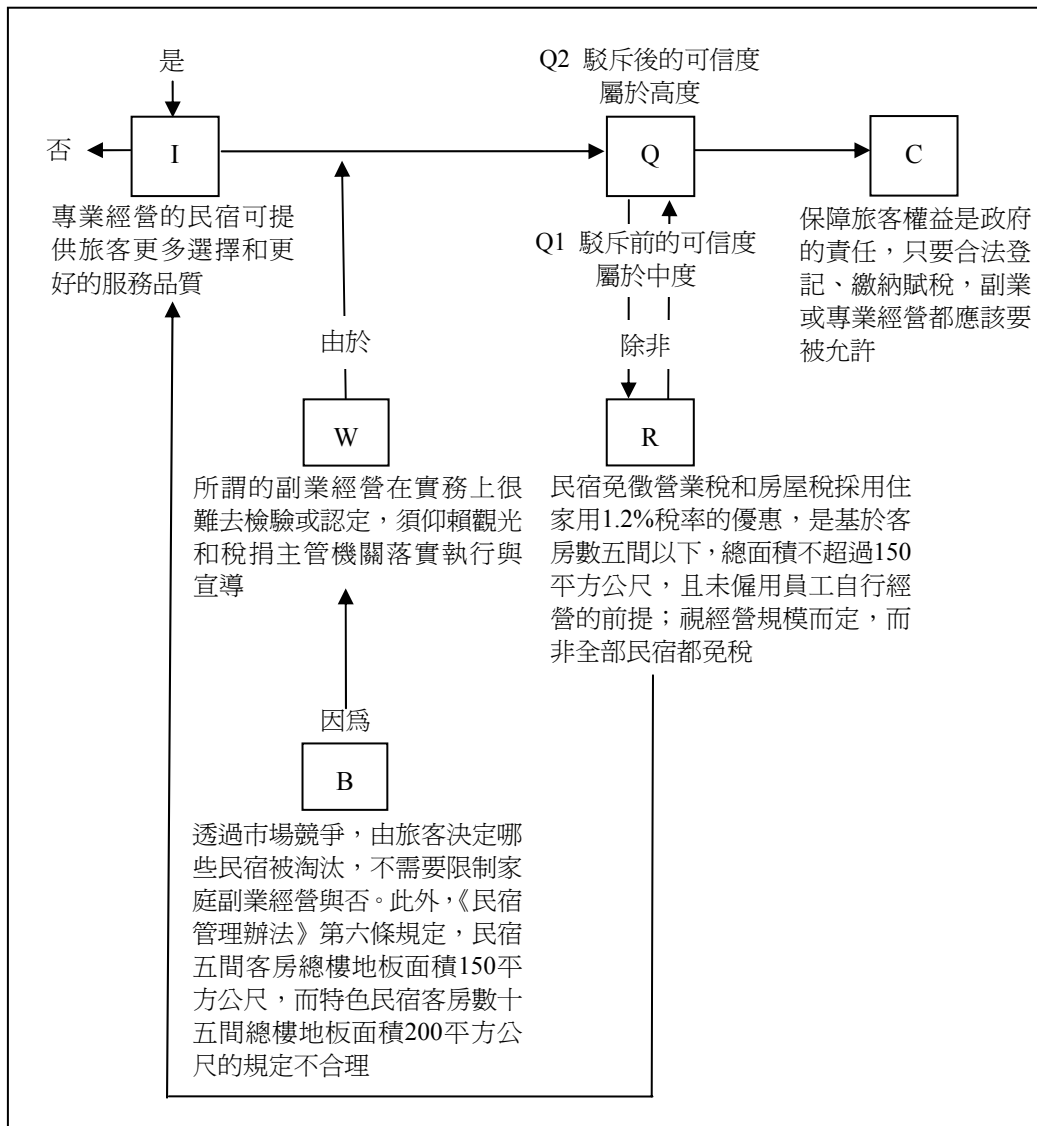
資料來源：筆者自行整理。

就「駁斥理由」和「駁斥依據」而言，1994年的駁斥理由認為，有些民宿客房裝潢布置可媲美五星級飯店，享有免稅優惠。《民宿管理辦法》第三條規範之民宿證照為「『民宿』登記證」，旅館證照核發的則是「『旅館業』登記證」，前者不是一個業別，而是被定位為副業經營，後者才是專業經營。其立論依據為《民宿管理辦法》有兩個免予課徵營業稅的要件：家庭副業方式經營及總樓地板面積150平方公尺以下。然而，2004年的駁斥理由並非只是立論理由所指稱的情況，亦有其他整體性的考量，表一的駁斥理由即是從「賦稅公平性」整體考量指出，民宿免徵營業稅和房屋稅採用住家用1.2%稅率的優惠，是基於客房數五間以下，總面積不超過150平方公尺，且未僱用員工自行經營的前提（林珮秀等，2005）。視經營規模而定，而非全部民宿都免稅。而其駁斥依據則是民宿仍可分為免稅和納稅兩種，經營規模客房數超過五間者，其租稅負擔大致等同一般旅館。

在「可信度」及「政策主張」方面，1994年的可信度屬於中度，然2004年基於整體考量的駁斥理由和駁斥依據，駁斥前的可信度Q1雖屬中度，但駁斥後的可信度Q2則屬高度，顯見駁斥後的可信度已經因為駁斥理由和其駁斥依據而被更加強化。此外，1994年「政府應該修改《發展觀光條例》第二條第九項有關家庭副業方式經營民宿的規定」之政策主張，以及2004年「保障旅客權益是政府的責任，只要合法登記、繳納賦稅，副業或專業經營都應該要被允許」之政策主張，兩者差異在於後者可能成為下一回合政策論證的政策相關資訊。例如，要保障旅客權益是否就一定要修改《觀光發展條例》家庭副業經營的立法意旨，而無其他政策方案，這可能引發其他的爭論，從而可以進入另一回合的政策論證。

根據表一所繪製的政策論證結構圖（圖三）所示，駁斥理由的提出，已經強化了原來屬於中度的可信度，進而成為更有政策說服力的高度。¹²比較本研究所運用Dunn的1994年版和2004年版可以發現，當1994年版的政策論證內容（如表一）並無法提出更具有說服力的論點時所陷入「各說各話」的困境，追根究柢、不斷從不同角度／看法／觀點的追問，的確可能得出更具有政策說服的不同論證（counter-argumentation），甚至可以改變或提高整個論證的可信度。

¹² 事實上，Toulmin（2003）的論證模式也同樣有助於辨識出一般論證內容的缺失，並得以進而提供相反觀點的論點以進行回擊（Ladikas & Schroeder, 2005: 224）。例如 Toulmin（2003: 96）就指出，有些很堅持的挑戰者（persistent challenger）就會不斷地追問「But why do you think that?」，這樣追問的效果也與此處Dunn的駁斥理由或駁斥依據從不同角度或觀點的再次提出，有異曲同工之效。



圖三 「家庭副業」之政策論證結構圖

資料來源：筆者自行整理。

二、五間客房的限制

表二是依不同版本的政策論證要素，將民宿管理政策論證分析之「五間客房」爭議焦點彙整而成，在「政策相關資訊」、「立論理由」及「立論依據」等方面並沒有不同，然在「駁斥理由」、「駁斥依據」、「可信度」及「政策主張」等四方面則不相同。

表二 「五間客房」之政策論證分析

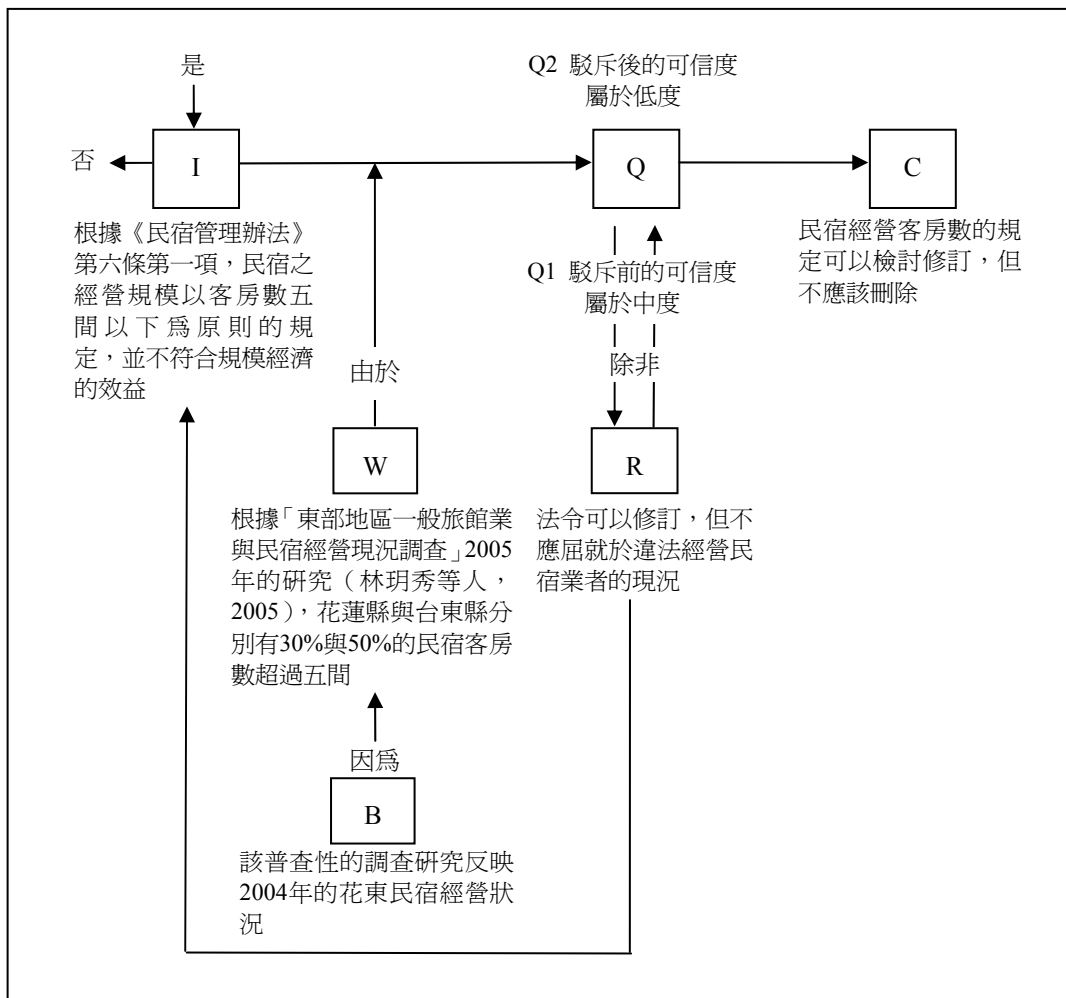
議題 / 版本 政策論證要素	五間客房上限之規定	
	1994 年版	2004 年版
政策相關資訊	根據《民宿管理辦法》第六條第一項，民宿之經營規模以客房數五間以下為原則的規定，並不符合規模經濟的效益	同左
立論理由	根據「東部地區一般旅館業與民宿經營現況調查」2005年的研究（林玥秀等，2005），花蓮縣與台東縣分別有30%與50%的民宿客房數超過五間	同左
立論依據	該普查性的調查研究反映2004年的花東民宿經營狀況	同左
駁斥理由	根據法令規定，家庭副業的民宿經營規模超過五個房間，並不符合立法意旨	法令可以修訂，但不應屈就於違法經營民宿業者的現況
駁斥依據	民宿業者已享有賦稅優惠和不必接受消防衛生檢查，經營規模的擴大對旅館業者並不公平	依據規定只有五間客房的合法經營業者權益要受到保障，一般旅館業者的權益也要重視
可信度	Q 可信度屬於中度	Q1 駁斥前的可信度屬於中度 Q2 駁斥後的可信度屬於低度 (駁斥後的可信度被削弱)
政策主張	政府應該開放十五間客房的「特色民宿」，免受《民宿管理辦法》第六條第一項休閒農業區、觀光地區、偏遠地區及離島地區之限制，以保留民宿經營者的合法經營空間	民宿經營客房數的規定可以檢討修訂，但不應該刪除

資料來源：筆者自行整理。

就「駁斥理由」和「駁斥依據」來說，1994年的駁斥理由認為，根據法令規定，家庭副業的民宿經營規模超過五個房間，並不符合立法意旨，其依據為民宿業者已享有賦稅優惠和不必接受消防衛生檢查，經營規模擴大對旅館業者並不公平。然而，2004年的駁斥理由並非只是立論理由所指稱的例外情況，尚有其他整體性的考慮，則其駁斥理由為：法令可以修訂，但不應屈就於違法經營民宿業者的現況，而其立論則以法令規定為依據，只有五間客房的合法經營業者權益要受到保障，一般旅館業者的權益也要重視。

就「可信度」和「政策主張」而言，1994年的可信度屬於中度，而2004年基於整體性考量的駁斥理由和駁斥依據，其駁斥前的可信度Q1雖屬中度，但駁斥後的可信度Q2則屬低度，即儘管1994年的政策主張為「政府應開放十五間客房的『特色民宿』，免受《民宿管理辦法》第六條第一項休閒農業區、觀光地區、偏遠地

區及離島地區之限制，以保留民宿經營者的合法經營空間」，但在被駁斥之後的可信度已被削弱，進而影響到最後所提出之政策主張「民宿經營客房數的規定可以檢討修訂，但不應該刪除」。由此可見，2004年版基於充分、總體性考量的駁斥理由和依據，認為透過政策論證所提出之政策主張未必要照單全收，因此「民宿經營客房數的規定可以檢討修訂，但不應該刪除」之政策主張，也可能成為下一回合政策在論證時的相關資訊，如圖四的「五間客房之政策論證結構圖」所示。



圖四 「五間客房」之政策論證結構圖

資料來源：筆者自行整理。

伍、代結論：民主意涵的延伸——從價值 理性、技術理性到溝通理性

政策論證是達成結論的過程，而說服則是使結論正當化的辯護過程（Majone, 1989: 64），因此，提升政策論證的能力是型塑政策主張的重要前提（張世賢，2005：161）。透過Dunn（1994, 2004）理論概念演進所見諸於論證模式類型與政策論證要素兩方面的差異可以得知，論證模式類型的歸納整理固然沒有重大的理論意涵，然而兩個版本所界定「駁斥理由」、「駁斥依據」、「可信度」及「政策主張」的差異，在實際印證於本研究政策個案時則發現，可信度在被駁斥前後（也就是Q1和Q2）的被強化或被削弱，可能因為論證者單方面立論有據，未必能說服對方，從而無法有效地合理化其所提出的政策主張。

由於政策論證的目的應在於參與者彼此尊重不同的政策訴求，但是誠如Dryzek（1993: 223）所說的，當政策問題愈複雜，則其可能的詮釋就愈多，¹³因此，不論是Toulmin（1958, 1984, 2003）所提出的論證要素和結構，或是Dunn（1994, 2004, 2007）所據而提出的各種論證模式，都是以政策主張為導向，政策的論證有其目的性，儘管有駁斥理由的提出，但是論證結構仍是正向論證過程（pro-argumentation）為主，駁斥的意見仍是被動從屬。¹⁴以本研究個案為例，「家庭副業」或「五間客房」駁斥前後可信度的被強化或被削弱，由於涉及到敵對或衝突性論證（adversarial argument），傳統公共政策分析強調以可觀察資料做為假定基礎的邏輯實證論點（陳恆鈞、林原甲，2005：7），所建立起來的政策因果關係和可信度的判定，是以實現己方的政策主張為目的，缺乏政策分析者和政策參與者之間有效的溝通對話與互動過程，因而無法提供多元的政策備選方案，無助於決策者進行有效的政策選擇，更遑論能夠說服抱持不同政策主張的其他政策參與者。

要建立具有可信度的政策對話能力，就必須要重視政策說服的能力（persuasion），而這涉及到事實（facts）、資料、資訊（information）、有技巧的論證，以及讓人信服的理性邏輯（Anderson, 2003: 139-140; Burnell & Reeve, 1984）。而在進行政策溝通的過程當中，理念和訊息的清晰傳達，將有助於意見

¹³ 其原文如下：「...the more complex a problem or situation, the greater the number of plausible interpretation」。

¹⁴ 原文如下：「(Toulmin's model) is concerned exclusively with pro-argumentation, while the 'adversary' completely passive」(Van Eemeren, Grootendorst, & Kruijer, 1987: 264)。

和主張相互交流激盪，則政策主張的合理化和政策論證的強化(White, 1994: 507)就必須要以對話和互動的形式做為基礎。根據White (1994: 507-508)的看法，基於技術理性的分析性論述(analytical discourse)、基於價值理性的批判性論述(critical discourse)，以及基於政治理性的說服性論述(persuasive discourse)，可以歸結出本研究政策個案兩個爭議焦點，其實可以從政策價值(values)的堅持，以及順應民意和從善如流(public opinion and deference)(Anderson, 2003: 125-134)的觀點做更進一步的討論，而且只有與時俱進的政策對話，才能營造出具有溝通理性(communicative rationality)能解決複雜爭議問題的政策環境。

首先，在政策價值的堅持方面，以本研究個案分析為例，必須要釐清的是政策的價值(policy values)。我國民宿管理政策的法源依據在於《發展觀光條例》，而不是《民宿管理辦法》，因此，本文表一和表二在駁斥理由、駁斥依據、可信度及政策主張四方面所呈現政策論證要素的不同，必須基於法律規定和公共利益的適當、需要與否，而不是行政命令或地方政府基於選民／區利益的考量。尤其是該條例在2001年的修訂已及時因應社會大眾因週休二日全面上路，以及國民旅遊風氣興起所衍生對國內民宿經營管理的需求，基於保障旅客／消費者權益是政府的責任，對於尚未合法登記，甚或繳納賦稅的民宿業者，在地方政府侷限於查緝非法人力不足或選民／區利益等其他考量之下，於法令規範尚未修訂副業經營相關規定、副業或專業經營界定無法具體確認之前，表一所提出駁斥前後可信度的被強化，仍需要更多事實、資料或資訊的佐證，否則其政策論證的因果關係和可信度是否強化的判定，仍然難以擺脫正向論證、以實現己方政策主張為目的之質疑。

其次，在順應民意與從善如流的考量方面，基於Dye (2008: 1)「公共政策是政府選擇做或不做的所有作為」(choose to do or not to do)的觀點，政府的「不作為」(inaction)(Dye, 2008: 9)對於政策方案選擇的重要性也可能呈現在如何兼顧專業精神與實用主義，則此時追求「最受歡迎的政策」是否是最佳的政策選擇，仍有待商榷。由於媒體、公共議題及政策形成三者間的互動過程，可能受到洞悉微妙政治互動與富有政治技巧的政策參與者所操縱，有別於前述的價值理性，回歸到「證據會說話」的技術理性(evidence-based)，則應以資訊和資料的可接受度和可信度為基礎(林水波, 1999: 66)，忠實反映政策現況，以提出能夠解決政策問題的政策備選方案，因此，所追求的未必就是「最好的政策」；對於五間客房上限的爭議，因為駁斥理由和依據的提出、可信度被削弱後「民宿經營客房數的規定可以檢討修訂，但不應該刪除」的政策主張，絕對不是「最受(民宿業者甚或是地方政府)歡迎的政策」。基於技術理性提出合理化的政策主張，

應該要以溝通互動形式為基礎的政策對話能力為依歸。Dunn在不同年代演化出來政策論證的理論概念，並不能型塑出可以被各方政策利害關係人所接受的解決問題政策方案，而必須借助於在政策對話過程當中持續溝通與學習，尋求兼顧價值理性和技術理性的政策備選方案，從政策論證的正反並陳到政策對話的衝突化解，促成溝通理性（Dryzek, 1987; Torgerson, 1999: 137-138, 2003: 128），以裨益於決策者的政策選擇。

參考文獻

- 丘昌泰 (2008)。公共政策：基礎篇 (第三版)。台北：巨流。
- 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑 (2001)。政策分析。台北：國立空中大學。
- 交通部觀光局 (2003)。民宿 Q&A 暨相關法規、解釋函彙編。台北：作者。
- 李明寰 (譯) (2002)。公共政策分析 (W. N. Dunnm 原著)。台北：時英。
- 邱天佑 (2005)。民宿旅客市場區隔分析之研究——以花蓮為例。2005 洄瀾科技及商務集刊，頁 65-85。
- 邱淑玲 (2000，9 月 2 日)。民宿管理法草案 官商腦力激盪。民生報，B8 版。
- 吳定 (2004)。公共政策辭典 (第二版)。台北：五南。
- 林水波 (編著) (1999)。公共政策新論。台北：智勝文化。
- 林水波、張世賢 (1991)。公共政策。台北：五南。
- 林玥秀、高儷嘉、蕭靜芬、林孟樺、吳碩文、陳俊竹 (2005)。東部地區一般旅館業與民宿經營現況調查報告。交通部觀光局委託研究報告，台北：交通部觀光局。
- 林玥秀、魯炳炎、吳碩文 (2006)。民宿管理辦法所稱「偏遠地區」認定標準之研究。交通部觀光局委託研究報告，台北：交通部觀光局。
- 林秀芳 (1998，6 月 17 日)。觀光局擬草案 詳加規範。聯合報，第 40 版。
- 胡蓬生 (2002，10 月 2 日)。全國首家合法民宿 馨雅今掛牌。聯合報，第 18 版。
- 孫本初、劉祥得 (2000)。政策論證興起之探討。中國行政，第 67 期，頁 1-27。
- 陳恆鈞、林原甲 (2005)。政策論述思考架構之探討。T&D 飛訊，第 38 期，頁 1-19。
- 張世賢 (編) (2005)。公共政策分析。台北：五南。
- 楊桂文 (2003)。民宿管理辦法要點介紹。2007 年 9 月 8 日，取自 <http://www1.yunlin.gov.tw/chinese/tour/bnb/titbits/%A5%C1%B1J%BA%DE%B2z%BF%EC%AAk%ADn%C2I%A4%B6%B2%D0.doc>
- 劉念夏 (2002)。語藝框架與論述策略：兼論第三屆國民大會中「國大虛級化」的修憲論證。2009 年 12 月 15 日，取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-008.htm>
- 鄭可欣 (2009，7 月 28 日)。突顯差異化 民宿殺重圍。更生日報，第 5 版。
- 鄭健雄、吳乾正 (2004)。渡假民宿管理。台北：全華科技圖書。

- 魯炳炎 (2007)。公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話。台北：韋伯文化。
- 羅建旺 (2002, 3月27日)。民宿相關法規說明會 昨登場。聯合報，第17版。
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking* (5th ed.). New York: Houghton Mifflin.
- Burnell, P., & A. Reeve (1984). Persuasion as a Political Concept. *British Journal of Political Studies*, 14(4): 393-410.
- Dryzek, J. S. (1987). *Rationality Ecology: Environment and Political Economy*. London: Basil Blackwell.
- Dryzek, J. S. (1993). Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 213-232). Durham, NC: Duke University Press.
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dunn, W. N. (1993). Policy Reforms as Argument. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 254-290). Durham, NC: Duke University Press.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dunn, W. N. (2007). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy* (12th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Fischer, F. (1985). Critical Evaluation of Public Policy: A Methodological Case Study. In J. Forester (Ed.), *Critical Theory and Public Life* (pp. 231-257). Cambridge, MA: MIT Press.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall.
- Fischer, F. (1998). Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Post-Positivist Perspective. *Policy Studies Journal*, 26(1): 129-146.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fischer, F. (2007). Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. In F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney

- (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Political, and Method* (pp. 223-236). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Fischer, F., & J. Forester (Eds.). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Ladikas, M., & D. Schroeder (2005). Argumentation Theory and GM Foods. *Poiesis Prax*, 3: 216-225.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mason, R. O., & I. Mitroff (1981). *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theories, Cases, and Techniques*. New York: John Wiley & Sons.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton.
- Torgerson, D. (1999). *The Promise of Green Politics: Environmentalism and the Public Sphere*. Durham, NC: Duke University Press.
- Torgerson, D. (2003). Democracy through Policy Discourse. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 113-138). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Toulmin, S. E. (1958). *The Uses of Argument*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Toulmin, S. E. (1984). *An Introduction to Reasoning* (2nd ed.). New York: Macmillan.
- Toulmin, S. E. (2003). *The Uses of Argument* (Updated ed.). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Van Eemeren, F. H., R. Grootendorst, & T. Kruiger (1987). *Handbook of Argumentation Theory*. Dordrecht, Holland: Foris.
- White, L. G. (1994). Policy Analysis as Discourse. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(3): 505-529.