

## 高鐵財務融資爭議與議程設定之研究

黃東益\* 鍾道明\*\*

### 摘 要

大眾傳播媒體在設定新聞議程、導引民眾關注或型塑某些議題上有著重要地位。但是握有定義社會多數意見權力或者是擁有議程設定權力的政黨或者是政治人物，他們在公共政策的形成和執行過程中的影響力亦不容忽視。因此，政策分析家在分析公共政策的制定與執行時，還必須注意瞭解政策利害關係人之間的權力運作與利害衝突。

立法院第五屆第一會期中，在野黨跨黨派立法委員組成了「揭弊抓鬼小組」，他們在審查行政院所提送之國營事業預算時，意外引發台灣高鐵資金籌措之議題，甚至引起朝野政黨之間劍拔弩張的對抗，本案的結果對於台灣高鐵公司後續之募集資金作業影響甚鉅。

本文以「議程設定」概念以及 Hainsworth 的議題週期過程中之源起、調解與擴大、組織行動、解決等四個階段之理論模型，來分析「議題設定者」在本案中的互動與影響力。發現具有策略思維能力的政治人物在公共政策議程設定的過程中佔有關鍵地位，他們掌握「議題」並透過媒體、議場的互動，使該議題成為媒體報導焦點，達成其導引群眾認知其議題「目的」，這些具有策略思維能力的政治人物才是整個議程設定過程中的動力核心。

**關鍵詞：**公共政策、議程設定、高鐵、立法院、揭弊抓鬼小組、BOT

---

\* 政治大學公共行政學系專任副教授

\*\* 逢甲大學公共政策研究所碩士

## 壹、前言

台灣高速鐵路的興建是國家百年來最重大的交通政策，也是當前世界上建設經費最高與規模最大的 BOT 案。BOT 在最近幾年已是台灣人耳熟能詳的名詞，但對它一知半解者也大有人在。BOT 的概念與機制係土耳其總理 Turgut Ozal 於 1984 年所提出，當時他認為 BOT 機制可使無力負擔公共建設支出的開發中國家，可以透過民間籌措資金方式來參與公共建設，政府在無須負擔財政支出的情形下，即能履行其提供公共建設的義務；此後 BOT 便成為各國政府鼓勵民間參與公共建設的代名詞與政策趨勢<sup>1</sup>。

劉憶如、王文宇、黃玉霖等指出，所謂 BOT 案係指「興建」(Built)、「營運」(Operation) 以及「轉移」(Transfer) 三個階段。它與過去傳統的公共工程建設方式的最大差別，就是 BOT 案是由民間企業籌資「興建」、「營運」以及最關鍵的屆期由民間企業將該公共建設「無償移轉」給政府。其中「籌資」的工作由民間企業來負責就是最大的差異所在。過去傳統的公共工程均是由政府出資，再發包工程給民間企業來施工。而 BOT 公共工程，則是由得標之民間企業籌資與施工營運。公共工程 BOT 案在理論上可減輕政府財政負擔，又可為民間業者帶來商機，且更能以民間企業較有效率的方式去興建及經營公共建設。因此，若執行得當就能創造多贏的局面。劉憶如等表示台灣高鐵 BOT 案成功的關鍵因素在於國內必須有穩健的政經環境、政府部門的高度支持、立法部門良性的監督、完整穩健的法律制度，以及政府與民間部門雙方合作努力追求雙贏等信心與決心<sup>2</sup>。

以總投資金額五千一百三十三億元的台灣高鐵工程來說，它由政府編列土地徵收經費 1057 億元取得高鐵沿線土地後，得標之台灣高鐵公司即應自行籌集資金 4076 億元來興建。但是台灣高鐵工程自招標、議約、興建至融資，從國民黨主政時期時即話題不斷，政黨輪替後，高鐵議題仍然持續發燒，每年在立法院院會中均成為朝野政黨之間質詢與攻防焦點。尤其台灣高鐵近幾年的增資作業，在台灣整體經濟環境不佳的情形下，籌資金額與進度可謂相當困難，資金問題的未能解決，連帶衝擊高鐵通車時程與後續營運計劃<sup>3</sup>。

高鐵資金屢次籌措不順，其自籌資金到位時程的連連跳票，政府是否未全力支持高鐵案？對此，前行政院發言人林佳龍於行政院記者會指出，興建高速鐵路是國家重大政策，當時在立法院第二屆會期中，因考量國家財政困境，且當時引

<sup>1</sup> 鄭伯禹，「BOT 實務與法制的檢討-以高鐵案的甄選程序為中心」，國立台灣大學法律研究所碩士論文，1999，頁 7。

<sup>2</sup> 劉憶如，王文宇，黃玉霖，《BOT 三贏策略》（台北：商鼎，2000），頁 40。

<sup>3</sup> 楊文琪，〈籌資不順 載不動幾多愁〉，《經濟日報》，2005 年 5 月 27 日，版 A6。台灣高鐵公司董事長殷琪於 2005 年 10 月 8 日宣布，由於機電系統進度嚴重落後，高鐵通車營運時程將延後一年。工商時報，2005 年 10 月 9 日，版 A2。

進民間資金投入公共建設是大勢所趨。因而立法院會決議採行民間參與興建與經營方式，促使交通部與財政部陸續制訂「獎參條例」與「促參法」，方有爾後之高鐵 BOT 案。BOT 本來就是政府應該做而沒錢做的建設，政府對高鐵的全力支持，不但依法有據而且符合全民利益<sup>4</sup>。

前行政院長蕭萬長針對台灣高鐵興建案接受媒體採訪時也表示，當初高鐵規劃由政府興建，但高鐵預算在立法院遭到封殺，政策才轉向由民間投資興建。為配合此一政策轉變，才有爾後之「獎勵民間參與交通建設條例」和「促進民間參與公共建設法」的立法。蕭萬長表示興建高鐵純粹是經濟及國家發展需要，尤其是在亞洲金融風暴後，國內沒有重大投資計畫，也沒有新興公共工程，硬體設施正逐漸落後，高鐵建設在當時有其時間性、急迫性與必要性，幾乎可說勢在必行。蕭萬長表示到目前為止仍然堅定的認為政府推動高鐵政策是正確的<sup>5</sup>。從政府官員的說明，我們可瞭解行政部門在編列高鐵預算時，在立法院會內因朝野政黨立法委員之質疑與杯葛而使高鐵政策執行方式為之改變，由政府自建而改為 BOT 方式，顯示了政策網絡中，行政部門、立法部門以及政黨在議題網絡之間的互動多元與複雜性。

如前所述，政府部門對於高鐵 BOT 政策的持續性與穩定性支持，對興建高速鐵路建設而言是必要的前提條件之外，立法部門的監督也扮演著重要角色。但是從近幾年來台灣高鐵公司募資困難情形來看，立法院在民國九十一年之第五屆第一會期所做成「禁止國營事業再投資高鐵」的決議，卻影響高鐵募資非常深遠。原本國營事業還可以再投資高鐵 126 億元資金，除受限於立法院會該項決議，使得台灣高鐵公司希望國營事業投資高鐵的可能性落空之外，也難免影響或打擊爾後高鐵股東與民間企業再投資高鐵的信心。因此高鐵籌措資金困難的問題與原因，除了受到台灣經濟景氣低迷影響之外，可說是來自於立法部門的干預因素。也就是說，立法院第五屆第一會期院會的決議影響了高鐵募資的計劃與進度。

民主政治當中，行政部門、民意機關、政黨、政治人物以及其他的利害關係人都有權利和機會來表達他們對於公共事務或公共政策的見解，甚至於支持或是阻擾該政策之進行。所以，政策分析家在分析公共政策時，除了必須評估、構思政策問題的本質、方案、成本與效益之外，還必須從「政治」的角度來衡量其將可能面臨的問題<sup>6</sup>。所以，了解政策利害關係人之間的權力運作狀況與利害衝突就成為公共政策分析家所不能不正視者。因此，本文藉由「議程設定」(agenda-setting) 的觀點來探討立法院第五屆第一會期中，在野黨跨黨派立法委員組成「揭弊抓鬼小組」之後，審查九十一年度「行政院開發基金」預算時卻引發攸關高鐵前途的爭議過程，以瞭解議程設定者的互動過程與其對政策議題的影

<sup>4</sup> 中國時報，2003 年 4 月 26 日，版 A13。

<sup>5</sup> 經濟日報，2002 年 6 月 24 日，版 5。

<sup>6</sup> 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑，《政策分析》（台北：空大，2002），頁 367。

響力。

## 貳、議程設定

### 一、議程設定的概念

美國學者 McCombs 與 Shaw 研究美國大選中所出現的政治議題時，首先提出媒體具有議題設定的功能。他們指出大眾傳播媒體可以在選舉中設定「議程」(agenda)，導引民眾關注某些「議題」(issues)並型塑政治人物的公共形象。此外，媒體對於某件議題的關注與報導量，與民眾對該議題認為重要與否也成正比，也就是說媒體對某一議題報導篇幅或則數越多，民眾認為該議題就越為重要。因此，媒體決定了民眾討論議題的方向與焦點，它具備了議程設定的關鍵角色<sup>7</sup>。而傳播研究累積的文獻顯示，大眾傳播媒體能有效傳遞訊息，提昇受眾對公共事務的認知，並形成受眾對外在世界經驗的瞭解。學者將大眾傳播對公眾議題的重要性與顯著影響力，稱為「議題設定」(agenda-setting)功能<sup>8</sup>。

美國學者 Howard W. Chase 自 1977 年成立一門新的社會科學「議題管理」(Issues Management)後，議題管理理論概念已經成為政策分析或公共關係學門中重要的一環。Chase 將「議題」(issue)定義為一個組織之內或兩個組織之間的衝突點，它包括了某種程度的談判、調適、爭辯或經由立法行動使之成為公共政策的過程<sup>9</sup>。此外，Cobb 與 Elder 在研究分析政策論述的參與權以及議題如何與政策連接的過程指出，議題的形成與政策的制訂基本上是兩個以上的團體，為了爭取政治地位或者是資源的分配，而產生一個連續性的衝突「過程」(process)。議題因此可由許多「內部」(internal)與「外部」(external)的「發動者」(triggers)引起，也就是說議題的成立是關注此議題者之間衝突的結果<sup>10</sup>。

事實上，並不是所有的議題都能引起眾人的注意或重視而引起討論，也就是說，若議題不具備敏感性，得到社會成員認同的程度也不高。對此，林水波認為議題要能夠在政策的形成過程中取得論述主導的地位，它還必須取決於議題所具備的「論述能力」(discourse ability)。也就是說，除了該議題立論理由的充分度、可信度、真實性、正確性之外，還必需有時空脈絡 (historically contextual

<sup>7</sup> M.E. McCombs, and D. L. Shaw, "The Agenda-setting Function of the Mass Media." *Public Opinion Quarterly*, 36 (1972), pp.176-177。

<sup>8</sup> 徐美苓，〈愛滋病報導的議題與消息來源設定〉，《新聞學研究》，58 (1999)，頁 172。

<sup>9</sup> B. E. Hainsworth, "Issues Management: An Overview". *Public Relations Review*, (1990), p.4.

<sup>10</sup> R.W. Cobb, and C.D. Elder, "Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building." (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972), p.82. Cobb 與 Elder 認為議題之內部發動原因有科技變遷、非預期事件、生態變化、資源分布不均與重大災變等；外部發動原因則有戰爭、武器研發、國際衝突等。

sensibility)、政策本身、政策網絡的演展情勢來予以配合方能成立<sup>11</sup>。對此看法，政治學者 McKelvey 卻認為政治人物主導議題的重要地位，他指出當社會上同時出現很多議題的時候，擁有「議程設定」權力的人，就握有定義社會多數意見的絕對權力。因此，政治學者會特別注意那些具有特殊「目的行為」(purposive actions)的政治人物，如何操控議程使之對其有利<sup>12</sup>。

所以，在分析現實政治社會環境時，政策議題的探討不僅是研究已經發生的問題。「誰來決定？」、「何事被決定？」也很重要，因此研究分析「誰」來界定社會問題並提出「議程設定」也是政策制定過程中非常重要的階段。而創造議題，或者是將議題予以戲劇化以吸引大眾注意，或向行政部門施壓，這些都屬於重要的政治技術。而擁有這些技術權力者就是「議題設定者」，它包括政治人物、政黨、利益團體、行政人員，當然還包括了大眾媒體<sup>13</sup>。雖然媒體在公共議題過程的持續報導，使政策議題可成為社會輿論焦點並成為民眾對該議題認知的來源。但是，握有「議程設定」權力的人，他們才有定義社會多數意見的權力。因此，政策的過程可以說是一場權力遊戲。換言之，具有策略思維能力的政治人物，他們在政策議程設定的過程中所佔之關鍵影響力與地位，使得他們的「目的行為」才是整個過程的動力核心<sup>14</sup>。

由於傳播媒體內容往往反映了社會既有的組織權力與秩序，亦即社會中的可信度階層 (hierarchy of credibility)，故有地位者較有可能在媒體上表達意見，他們對社會議題的意見也較容易受到各方所接受<sup>15</sup>。同時因為媒體具有議程設定的功能，所以具有目的導向的政治人物或團體就極有可能將對其有利的議題，運用各種方式藉由媒體推上公共議程，或是將不利於彼的議題，藉由媒體予以反駁、解釋或是轉移焦點。所以，議程設定可說是「媒體、公共議題、政策形成」三者之間互動的過程，而議程設定的研究就是一種「過程」(process)的研究。如果能在議程設定發展的過程中，分析擁有議程設定權力者之間的互動情形，就能釐清媒體、大眾、政策之間的關連性<sup>16</sup>。

<sup>11</sup> 林水波，〈《公共政策新論》(New Directions of Public Policy) (台北：智勝，1999)，頁 333-334。

<sup>12</sup> R. D. McKelvey, Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. *Journal of Economic Theory*, 12 (1976), p.472.

<sup>13</sup> 戴依 (Thomas R. Dye)，羅清俊、陳志瑋譯《公共政策新論》(Understanding Public Policy) (台北：韋伯，1999)，頁 450-451。

<sup>14</sup> 陳敦源、韓智先，〈是誰告訴人民他們要什麼？媒體、民意與公共議題設定〉，《研考雙月刊》，24 卷 1 期，(2000)，頁 29。

<sup>15</sup> 徐美苓，同註 8，頁 192。

<sup>16</sup> 蔡炯清、黃瓊儀，〈公共政策議題的議程設定—以台北市垃圾費隨袋徵收政策為例〉，《中華傳播學會年會》，(2002 年 6 月)，頁 25 及頁 1。

## 二、議程生命週期

在研究政策議程設定的過程中，如何解釋和連結問題以獲悉真相 (reality)、建構知識極為重要。至此，簡化的系統模型理論或是思考邏輯，將有助於研究政策議題者的理解與觀念建構。學者 Hainsworth 認為議題是某些部門發覺問題有潛在性衝擊並能引起大眾關注與反應，以及透過媒體加以報導變成公眾討論議題，爭議各方調解並進入組織對抗以及最終獲得某種程度解決的「過程」(process) 模式。因此，他將「議題週期」(issue cycle) 的過程劃分為：(一)、源起階段 (origin)：議題起因於某些部門或民眾發覺到問題出現，而這些問題有潛在之衝擊必須反應給政府予以解決。(二)、調解與擴大階段 (mediation and amplification)：由於媒體的注意與報導使問題擴大成為公共議題，引起立法部門介入或行政院部門循現行法規解決或引起意見領袖爭辯。在此階段，議程尚未成為公共政策，如果爭議之各方折衝調解不成，將擴大此議題之後續發展。(三)、組織對抗階段 (organization)：各方無法協調一致或取得共識導致衝突擴大，民眾或政治團體之間的衝突增高，並採取集體行動欲與對方抗拒，各方壓力迫使政府尋求解決衝突方案，媒體也大量報導該議題。(四)、解決階段 (resolution)：議題引起各方注意並進入政策制定過程，衝突各方或經由立法提案或協商尋求解決之道<sup>17</sup>。

另一個和上述理論架構相似的有 Crable 與 Vibbert (1985) 所提出之「議題生命週期」概念。他們認為有「潛伏期-臨近期-流傳期-關鍵期-蟄伏期」五個階段，分別是：(一)、潛伏期：在此階段，衝突尚未出現，只是某些人或團體對此議題有興趣。(二)、臨近期：議題繼續發展，愈來愈多人看到議題的潛力，逐漸發展成大家關心的話題，但還未吸引立法機關或行政官員注意。(三)、流傳期：議題已發展成大家關心的話題，媒體注意此議題並有間歇性報導，意見相左雙方立場分明。(四)、關鍵期：正反意見雙方衝突繼續升高，採取行動欲影響議題，希望議題的解決方式對己方有利，或要求立法機關制訂相關之法令規範以解決該問題。(五)、蟄伏期：議題經過雙方的談判、協調、行動來解決，問題似乎解決，議題也消失了。蔡炯清、黃瓊儀的研究即引用 Crable 與 Vibbert 的議題生命週期，依照時間序列來分析「議題設定者」包括行政系統、民意代表、利益團體以及媒體等之間對於台北市垃圾費隨袋徵收議題的互動過程與關聯性，提出他們對於該隨袋徵收垃圾費政策發展的脈絡觀察與解釋<sup>18</sup>。

值得我們注意的是，「議題週期」的概念僅僅是將議題的發展過程及解決方式採直線思考方式，因此常將現實的世界加以簡單化，此舉受到不少學者的批

<sup>17</sup>B. E. Hainsworth, "The Distribution of Advantages and Disadvantages," *Public Relations Review*, (1990), pp.34-36.

<sup>18</sup>蔡炯清，黃瓊儀，同註 16，頁 3。

判。例如林水波在其政策論述與議程設定一文中，批判 Hilgartner 與 Bosk (1988 : 54) 所提之「議題的生命週期」中，「開始」(incipiency)、「結盟」(coalescence)、「組織對抗」(institutionalization)、「破裂」(fragmentation)、「議題消失」(demise) 的階段概念過於簡化。他認為 Hilgartner 與 Bosk 將社會問題在公共領域的演進，劃分五個階段的論述極易讓人陷入線性思考模式，且無法解釋現實世界中，議題之間交互影響的複雜性。但是，林水波也不否認 Hilgartner 與 Bosk 之「議題生命週期」理論概念在解釋個案研究時，確實有助於研究者瞭解議題的時空發展階段，顯示它有實證分析的價值<sup>19</sup>。Parsons 也認為雖然現代公共政策分析已是多元架構，我們做政策分析時不可受限於過度簡化的系統模型或者是被線性思考邏輯所誤導。但他表示社會科學中的「階段分析研究法」(the stagiest approach) 或「階段循環週期」(stages and cycles) 的理論模型，確實有助於研究公共政策學習者的理解與觀念建構<sup>20</sup>。因此，本文仍以議題週期之過程理論來解釋立法院內次級團體對台灣高鐵融資爭議和議程設定作分析。

### 參、高鐵融資議題爭議

#### 一、台灣高鐵計畫背景

台灣高速鐵路興建計畫是國家重大交通政策，行政院為了國家經濟發展的需要，當初原擬由政府編列預算交由「交通部高速鐵路工程局」據以執行。但高鐵預算在民國八十、八十一年（1991、1992），兩度遭到當時之財政部長王建煊以政府財政困難以及龐大的高鐵興建預算將排擠政府預算為由予以反對，他堅持表示高鐵建設應交由民間興辦<sup>21</sup>。同時，當時在立法院第二屆會期中，朝野立委對於高鐵計畫的激烈爭辯也未能取得共識而有緩建之議。因此，立法院會以降低政府預算赤字壓力為由，決議高鐵改由民間投資興建，使高鐵原擬於民國八十一年（1992）七月一日動工興建的時程變卦，行政院迫不得以轉採民間投資興建方式<sup>22</sup>。交通部與財政部為配合此一政策的轉變於民國八十三年（1994）後分別制訂了「獎勵民間參與交通建設條例」和「促進民間參與公共建設法」的立法，使民

<sup>19</sup> 林水波，同註 11，頁 76。

<sup>20</sup> Wayne Parsons, *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, (U.K.: Edward Elgar, Aldershot, U.S.: Brookfield, 1995), pp.77-81.

<sup>21</sup> 經濟日報，1991 年 6 月 12 日，版 1；聯合報，1992 年 2 月 19 日，版 2；經濟日報，1992 年 2 月 19 日，版 1。

<sup>22</sup> 聯合報，1992 年 2 月 19 日至 20 日，版 2；經濟日報，1992 年 2 月 23 日至 25 日，版 2；聯合報，1992 年 2 月 23 日至 25 日，版 2；經濟日報，1992 年 2 月 23 日至 26 日，版 2。

間參與興建與經營公共建設獲得法源依據，因此才有爾後之高鐵 BOT 案<sup>23</sup>。

民國八十三年（1994）十一月立法院通過「獎勵民間參與交通建設條例」，確定高鐵建設計劃由民間投資興建並採取 BOT 方式進行後，行政院於民國八十五年（1996）十月二十九日正式公告高鐵建設計畫徵求民間企業投資。由主管機關「交通部」招標、評選、審核通過民間競標之民間企業團隊「台灣高鐵聯盟」來「興建」、「營運」。民國八十七年（1998）七月二十三日交通部與當時獲評選之「台灣高鐵公司」簽約，自此高鐵不但成為台灣重大公共工程的第一個 BOT 案，而且還是世界上數一數二超大型的 BOT 案。民國八十九年（2000）三月一日台灣高鐵公司第一個土建工程 C280 標動工興建典禮開始後，高鐵興建工程全面展開，台灣高鐵公司宣示台灣高速鐵路將於民國九十四年（2005）十月三十一日通車營運<sup>24</sup>。

而就在台灣高鐵營建工程正積極推動的時候，立法院第五屆會期中卻因為在野黨跨黨派立法委員宣布成立「揭弊抓鬼小組」，並在審查九十一年度「行政院開發基金」<sup>25</sup>預算時因審查行政院開發基金投資案，高鐵乙案頓成為該次會期的質詢焦點，並且引發了攸關高鐵前途的六項提案爭議，而這項爭議還掀起了軒然大波，演變成朝野政黨甲級動員劍拔弩張的對決。

## 二、揭弊抓鬼小組 V.S. 行政院開發基金

立法院第五屆第一會期自民國九十一年（2002）二月起召開，三月二十一日包括無黨籍陳文茜、國民黨籍吳敦義、王鍾渝、蔡正元等以及親民黨殷乃平、劉文雄等在內的十七位立法委員，對外召開記者會宣佈他們成立了「揭弊抓鬼小組」。他們表示該小組十七人將分為五個小組，針對國營事業、金融基金、政府非營業基金、秘密預算、國家總負債等五大議題進行弊案調查，並以國安局體制外機密預算為首要調查目標<sup>26</sup>。

立法院第五屆第一會期，財政委員會於三月二十五日審查九十一年度行政院「開發基金」之預算。「揭弊抓鬼小組」成員質疑行政院「開發基金」在九十年

<sup>23</sup> 民生報，1992 年 2 月 26 日，版 15；經濟日報，1992 年 2 月 26 日，版 2。以及〈立法院公報〉，《91 卷 44 期》，2002 年 6 月 29 日，頁委 34；《第五屆 2 會期 13 期》，2002 年 10 月 9 日。

<sup>24</sup> 辛其亮，楊忠哲，〈由台灣高鐵案綜觀 BOT 制度《上》、《下》〉，《現代營建》，（230 期，1999 年 2 月），頁 33-36；（231 期，1999 年 3 月），頁 57-62。以及台灣高速鐵路公司網址：<http://www.thsrc.com.tw>，取材時間：2002 年 12 月 21 日。

<sup>25</sup> 于宗先、王金利，《一隻看得見的手：政府在經濟發展的過程》（台北：聯經，2003），頁 308。「行政院開發基金」依獎勵投資條例於 1973 年設置，目的在為投資技術密集工業及經建計畫中的重要生產事業以及由民間興辦而資力不足者，為其提供融資。主要業務有投資與融資。

<sup>26</sup> 中國時報，2002 年 3 月 22 日，版 4。逢甲大學圖書館網址：<http://www.lib.fcu.edu.tw>。中央通訊社剪報資料庫查詢系統。取材時間：2002 年 12 月 28 日。以及摘自民進黨立院黨團 2002 年 2 月 27 日資料，如文後附表。自第五屆第二會期開始後，有部分揭弊抓鬼小組成員退出並加入新成員後，於 2002 年 10 月 28 日改組成立「國民安定聯盟」，成員有 39 位。

投資的月眉國際開發、理想大地、台灣高鐵等三項投資案，不但違反「促進產業升級條例」相關規定，且因缺乏監督導機制而有利益輸送之嫌，抨擊該基金儼然成爲行政院「秘密金庫」<sup>27</sup>。財政委員會於三月二十七日繼續審查開發基金預算時，高鐵反而成爲諮詢焦點，包括劉憶如、殷乃平等委員認爲台灣高鐵公司原本承諾的一千億元「自有資金」，目前僅籌出五百億元，且二千八百億元的「銀行融資」也要政府背書保證等顯有不當，要求行政院應該重新評估開發基金投資高鐵三十億元的正當性，以及要求政府基金不應涉入民間 BOT 案<sup>28</sup>。之後，財政委員會於四月三日通過在野黨立委臨時提案，要求開發基金應出面與台灣高鐵公司的原始股東洽商，由原創始股東吸收歐洲高鐵聯盟之仲裁損失。同時，行政院開發基金應專案評估台灣高鐵公司財務及法律風險，並研擬措施以控制損害以及政府及國、公營事業及其轉投資事業，不得再投資高鐵等<sup>29</sup>。

### 三、高鐵六項提案的議題發展

#### (一) 在野黨團的提案內容

立法院院會於民國九十一年（2002）六月十四日進行九十一年度中央政府總預算三讀，朝野黨團雖經歷十次協商，結果仍有十七項待表決爭議項目，其中在野黨跨黨派聯盟針對高鐵的六項提案內容有：

- 1、未來 BOT 案預算總金額超三百億元者，均應專案立法，明確規範特許公司與政府間權利義務關係。
- 2、政府因 BOT 案從事擔保、保證或訂定契約可能造成未來會計年度內之支出者，應編預算送立法院審議。
- 3、台灣高鐵公司必須公佈工程承包商之發包金額、承包工程項目等相關細目。
- 4、台灣高鐵公司未公佈工程承包商之相關明細前，嚴禁郵政儲金再撥貸款。
- 5、台灣高鐵公司與歐鐵聯盟之仲裁損失，必須由官股投資前之原始股東負擔，不能轉由官股分擔。
- 6、台灣高鐵若營運失敗，政府依據原始合約不得不買回時，原始得標之股東，不得再參與未來任何有關高鐵沿線土地開發、通訊等工程設施<sup>30</sup>。

<sup>27</sup> 中國時報，2002 年 3 月 26 日，版 4。

<sup>28</sup> 經濟日報，2002 年 3 月 28 日，版 6。

<sup>29</sup> 中國時報，2002 年 4 月 4 日，版 3。

<sup>30</sup> 中國時報，2002 年 6 月 14 日，版 3。

## (二) 行政部門對立法院高鐵六項提案之反應

交通部政務次長蔡堆於六月十四日針對在野黨立委有關高鐵六項提案內容表示，該六項提案「於法無據」。他指出立法院若強行通過，行政部門將因可能違法而面臨無法執行之窘境。高鐵局長廖慶隆亦針對該六項提案內容提出解釋：

- 1、「未來 BOT 案預算總金額超三百億元者，均應專案立法，明確規範特許公司與政府間權利義務關係」不可行。廖慶隆指出，契約內含計價、承包商及工程明細與金額、技術、施工方法等細節，不可能在法案中一一明列。
- 2、「政府因 BOT 案從事擔保、保證或訂定契約可能造成未來會計年度內之支出者，應編預算送立法院審議」根本不可行。廖慶隆指出，每個 BOT 案性質不同，無法以「通案」辦理。因合約中一定牽涉有仲裁、賠償條款，行政部門根本無法事先得知而編列預算執行。
- 3、「台灣高鐵公司必須公佈工程承包商之發包金額、承包工程項目等相關細目」亦無法源。廖慶隆指出目前只有政府採購需公佈上述資料，BOT 計畫並不適用採購法，行政部門無法要求廠商遵辦。
- 4、「台灣高鐵公司未公佈工程承包商之相關明細前，嚴禁郵政儲金再撥貸款」。廖慶隆指出，郵政儲金並未直接貸款給高鐵公司，而是銀行團利用郵政儲金轉貸給台灣高鐵公司。若是郵儲金暫停撥款，民間銀行團被迫違約，也勢必向政府求償。
- 5、「台灣高鐵公司與歐鐵聯盟之仲裁損失，必須由官股投資前之原始股東負擔，不能轉由官股分擔」亦違反「公司法」的規定。現行公司法規定所有股東權益相同，政府不能獨異於其他股東，不分擔責任。
- 6、「台灣高鐵若營運失敗，政府依據原始合約不得不買回時，原始得標之股東，不得再參與未來任何有關高鐵沿線土地開發、沿線通訊等工程設施」亦無法源依據，行政部門無法據以設限<sup>31</sup>。

## (三) 台灣高鐵公司反應

台灣高鐵公司發言人林天送於六月十四日立法院表決結束後表示，雖然在野黨所提有關高鐵案之六項提案沒有全部過關，但仍難免打擊台灣高鐵股東與民間企業投資高鐵信心。林天送指出，台灣高鐵與政府合作，已協助政府免除自己興建公共工程，並分攤工期延宕、匯率變動等之風險，而政府也從未提供台灣高鐵財務保證<sup>32</sup>。

<sup>31</sup> 中國時報，2002 年 6 月 14 日，版 3。

<sup>32</sup> 自由時報，2002 年 6 月 15 日，版 3。

(四) 媒體輿論反映

前行政院長蕭萬長針對台灣高鐵興建案接受媒體採訪時表示，當初高鐵規劃原要由政府興建，但高鐵預算在立法院遭到封殺，政策才轉向由民間投資興建。他說在我們決定高鐵採 BOT 方式推動的同時，韓國也規劃漢城到釜山的高速鐵路，韓國高鐵計畫興建過程中也因其國內外營造廠商的合作關係而紛爭不斷，不只是台灣才有高鐵爭議。蕭萬長表示，興建高鐵純粹是經濟及國家發展需要。而過去兩年，台灣經濟陷入很大的困境，高鐵建設在這段時間所發揮帶動關聯產業的效果很大<sup>33</sup>。

四、六項提案可能之影響與提案表決結果

提案要點	國親立委提案觀點	台灣高鐵公司估計的影響	表決票數	表決結果	附註
一、未來 BOT 案預算總金額超 300 億元者，均應專案立法，明確規範特許公司與政府間權利義務關係。	針對未來 BOT 案的規範不溯既往，不影響高鐵工期。	若溯及高鐵計畫，將影響高鐵興建工期，營運時程也將自預訂的民國 94 年 10 月後延。	贊成：100 反對：104 棄權：0	刪除	1.國、親反對者：楊文欣、呂新民、王昱婷、邱創良。 2. 反對者：民進黨、台聯立委。
二、政府因 BOT 案從事擔保、保證或訂定契約可能造成未來會計年度內之支出者，應編預算送立法院審議。	政府開支應送國會審議，符合預算基本精神。	若溯及高鐵計畫，經費動支將受政府審計限制，將喪失 BOT 善用民間活力、效率的精神與意義。	贊成：98 反對：104 棄權：0	刪除	1.國、親反對者：楊文欣、呂新民、王昱婷。 2.反對者：民進黨、台聯立委。
三、台灣高鐵必須公佈工程承包商之發包金額、承包工程項目等相關細目。	政府參與高鐵工程比率高，且工程發包透明化，足以防弊。	台灣高鐵無此義務，該公司股票公開發行後，相關資訊已送證管會。	贊成：103 反對：101 棄權：1	通過	1.國、親反對者：楊文欣、呂新民、王昱婷、蔡豪(無)。 2.台聯開放。

<sup>33</sup> 經濟時報，2002 年 6 月 24 日，版 5。韓國高鐵 KTX 已於 2004 年 4 月 1 日通車營運。

					3.民進黨反對
四、台灣高鐵公司未公佈工程承包商之相關明細前，嚴禁郵政儲金再撥貸款。	在政府無法掌握民間參與工程明細前，不能充分了解狀況，當然不能持續撥貸。	高鐵計劃正處興建高峰期，停撥融資，將可能造成工期延宕等額外成本支出。	贊成：105 反對：103 棄權：1	通過	1.國、親反對者：楊文欣、王昱婷。 2.反對者：民進黨、台聯立委。
五、台灣高鐵公司與歐鐵聯盟之仲裁損失，必須由官股投資前之原始股東負擔，不能轉由官股分擔。	原台灣高鐵係採歐洲系統規格轉為日本新幹線系統，係發生在官股投資前，自應由原始民間股東負責仲裁後之損失。	官股80億元是台灣高鐵出資最多的股東，官股不承擔損失，台灣高鐵向原始股東增資的難度將大幅升高。	贊成：94 反對：104 棄權：8	刪除	1.棄權者：江丙坤、陳學聖、楊文欣、楊麗環、紀國棟、羅世雄、陳麗惠。 2.反對者：王昱婷、蔡豪。 3.反對者：民進黨、台聯立委。
六、台灣高鐵若營運失敗，政府依據原始合約不得不買回時，原始得標之股東不得再參與未來任何有關高鐵沿線土地開發、通訊等工程措施。	政府如必須買回高鐵，不能再讓原始股東參與未來高鐵開發從中謀利。	高鐵合約不存在懲罰性限制條款，高鐵公司表示獲利來源仍以營運為主，如通過影響不大。		撤案	朝野政黨協商後，因本提案無「法源依據」而撤案。

(綜合聯合報，楊蕙菁整理，2002年6月14日，版3；林新輝整理，2002年6月15日，版3)

## 肆、議題建構與議題設定

### 一、研究方法

本研究採「現有資料分析法」(existing data analysis)，在非介入情形下來蒐集本案議題相關報導。選擇只針對報紙媒體內容做分析，除因受限於電視新聞資料硬體設備以及資料可及性問題等研究資源外<sup>34</sup>；國內學者余致力在研究有關媒體在議程設定上的影響力時指出，報紙議程影響電視議程，電視議程影響雜誌議程。而且目前國內的報紙檢索資料庫之建立已甚為完備，透過該檢索資料庫來蒐集報紙內容亦是研究者可以負荷的研究工作<sup>35</sup>。

此外，美國社會結構研究權威約翰奈思比特(John Naisbitt)堅信媒體內容分析法(Content analysis)是一種監視社會變遷的有效方法，他指出新聞報導過程本身就是一種封閉系統中的「強迫選擇」(forced choice)。因為報紙的「新聞空間」(news hole)是一個封閉系統，當報紙要報導某事件時，其他的新聞就必需得刪掉。你不先減，就無法加，這就是封閉系統的強迫選擇原理，這種情況就會反映在整體的新聞空間上，「新聞空間」機械性地代表著媒體關注社會議題的程度或優先順序<sup>36</sup>。

本研究採 Hainsworth (1990)「議題週期」(issue cycle)理論中「媒體壓力」(新聞報導量)與「階段過程」(時間)之相對應的概念，來探析在野黨立法委員所組成之「揭弊抓鬼小組」次級團體在立法院第五屆第一會期中，針對行政院開發基金預算進行調查，進而引發攸關高鐵前途的六項提案爭議。如前所述，Hainsworth 將「議題週期」分成四個階段：(1)源起階段—察覺到問題出現，當事者認為必須予以反應解決。(2)調解擴大階段—爭議之各方就議題進行溝通協調，若調解不成，將擴大此議題之發展。(3)組織階段—衝突繼續擴大，衝突各方蓄勢採取集體的行動欲與對方對抗，媒體大量報導該議題。(4)解決階段—議題可能已獲得解決，也有可能只是進入蟄伏期，待他日東山再起。

本文對照旨揭研究與前述之議題生命週期架構，蒐集國內媒體在該會期中「揭弊抓鬼小組」成立後並對於「高鐵財務融資」產生爭議，至立法院會對於高鐵六個提案表決後整整四個月時間來的高鐵相關報導，再以每個月為單元區分四個階段，以「時間序列」依「事件」發生次序予以重組，嘗試探析此項議題設定的發展脈絡。作者大致將立法院揭弊抓鬼小組成立將其發展過程區分為四個階段

<sup>34</sup> 徐美苓，同註 8，頁 193。

<sup>35</sup> 余致力，《民意與公共政策—理論探討與實證研究》(台北：五南，2002)，頁 82-88。

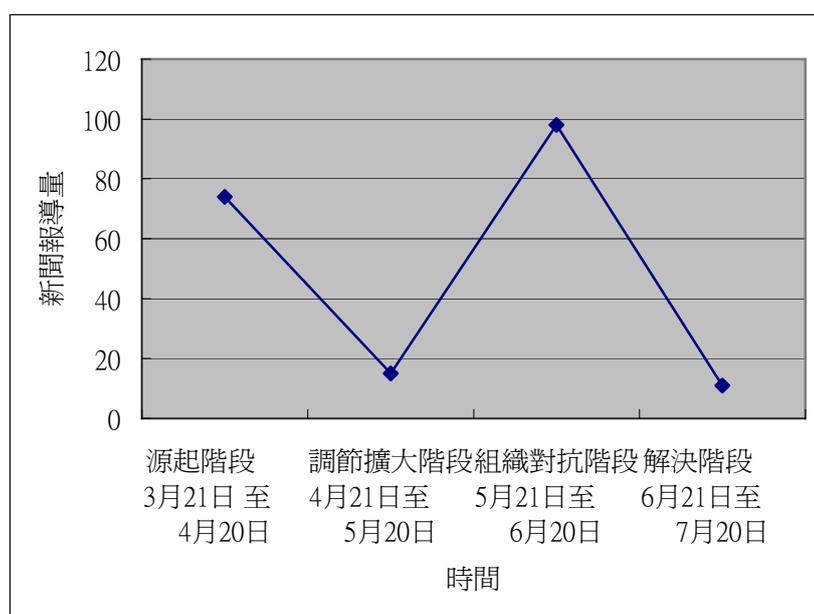
<sup>36</sup> 約翰·奈思比特(John Naisbitt)，詹宏志譯，《大趨勢--改造人類生活的十個新方向》(Megatrends: Ten New Directions Transforming Ours Lives)(台北：長河，1995)，頁 20。

如下：

- 1、源起階段：時間自民國 91 年（2002）3 月 21 日揭弊抓鬼小組成立至 4 月 20 日高鐵公司董事長殷琪呼籲政治力不要干預高鐵計畫止。
- 2、調解與擴大階段：時間從 4 月 21 日立委陳文茜回應殷琪呼籲表示高鐵理應接受監督至 5 月 20 日殷琪與立委座談會後止。
- 3、組織階段：自 5 月 21 日朝野政黨協商動員至 6 月 20 日立法院審查國營事業預算及高鐵六項提案表決後止。
- 4、解決階段：自 6 月 21 日立委不滿表決結果透過媒體表示意見至 91 年 7 月 20 日親民黨立委邱毅不滿無黨籍立委陳文茜加入親民黨黨團止。

本文藉由「高鐵」關鍵字，自民國 91 年（2002）3 月 21 日至 7 月 20 日止近四個月，查詢「聯合知識庫」檢索系統，蒐集到包括聯合報、聯合晚報、經濟日報、民生報等相關新聞剪報計 876 則，經檢視與旨揭相關報導有關者計 198 則。分別是：(1)源起階段（03/21—04/20），有 74 則。(2)調解與擴大階段（04/21—05/20），有 15 則。(3)組織階段，（05/21—06/20）有 98 則。(4)解決階段，（06/21—07/20）有 11 則。

另外以「揭弊抓鬼小組」及「高鐵」關鍵字串自民國 91 年（2002）3 月 21 日至 7 月 20 日，查詢「中央通訊社」檢索系統，獲得包括中國時報、聯合報、工商時報、中央日報等剪報 28 筆（依前揭四階段區分，各階段筆數為 14：4：9：1）。以及研究者依旨揭議題自行剪報 80 則，來進行事件重組與內容分析，藉由新聞事件的重組，配合議題發展的時間予以序列整理。茲以聯合知識庫檢索系統包括聯合報、聯合晚報、經濟日報、民生報等與旨揭相關報導有關者計 198 則，以「議題新聞報導內容—時間序列」之對應關係，將議題生命週期圖示如下：



## 二、媒體對於立法院針對高鐵財務爭議報導過程摘要

### (一) 第一階段：源起階段（2002年3月21日至同年4月20日）

時間 (年/月/日) 媒體	媒體不利高鐵之報導摘要	相關單位回應或傾向支持高鐵之 媒體報導摘要
2002/03/22 中國時報	立法委員陳文茜、吳敦義、蔡正元、殷乃平等十七名立委，召開記者會宣布成立「揭弊抓鬼小組」。	
2002/03/26 中國時報	立法院財委會「揭弊抓鬼小組」：質疑開發基金違反「促進產業升級條例」，弊端重重且缺乏監督，儼然成為行政院的「秘密金庫」。點名該基金對高鐵、月眉、理想大地投資案有利益輸送之嫌。	
2002/03/28 經濟日報	立委盯上高鐵：殷琪垂簾聽政，反對政府「開發基金」涉入民間 BOT 案。	
2002/04/04 中國時報	1.立法院財委會作成決議：政府不得再投資高鐵。主張高鐵創始股東應自行吸收與歐鐵聯盟仲裁損失。 2.唐玉麟在〈新聞分析〉撰文指高鐵運作實況，各界須予以嚴肅面對。政府應正視朝野立委質疑台灣高鐵案，是「變種」BOT案，考慮組成專案小組，以因應可能狀況。	1.強制收買機制使高鐵獲融資順利推動，而鐵路所有權仍屬政府。林豐正：不能說政府吃虧。 2.台灣高鐵：開發基金與台糖均係股東，須共同承擔賠償責任。與歐鐵聯盟仲裁案法律上站得住腳。 3.高鐵：BOT並非政府零參與。指政府出資部分須悉數歸還，且高鐵要無償移轉給政府。
2002/04/05 聯合報	1.立委釘高鐵，交通部長：出資投資不同。立委質疑政府「利益輸送」，官員提不出投資報酬數據；高鐵局長被批「打混」，林凌三坦承「功課沒做好」。 2.高鐵的問題究竟在哪裡？當我們	長榮：立委在反對什麼？雙方是夥伴關係；富邦金控：不能說不投資就不投資。

	再問政府投入多少資源之時，更要問台灣高鐵能不能拿出更多承諾？ 3.當初得標的精神還在嗎？值得討論的是「次低價格得標」才能表現標的物的真實評價。	
2002/04/15 聯合報 中國時報	抓鬼小組：政府投資高鐵金額與董事席位不成比例，不合理就應撤資或減資；並指台灣高鐵股東承包工程獲利，要求高鐵公布資料，否則凍結郵儲撥款。	台灣高鐵：立委太高估工程利益，政府取得兩席董事應屬合理。
2002/04/16 聯合報 中國時報	國營事業預算，抓鬼小組瞄準開發基金要砍 160 億元，朝野升高對決。	1.財政部長李庸三：開發基金投資案未圖利財團。 2.行政院副院長林信義：投資高鐵董事席次分配合理。
2002/04/20 聯合報	親民黨立委：台灣高鐵公司出現財務危機。	殷琪拉高分貝：願以個人身份承擔外界對高鐵之批評。政治力不要拖累高鐵計畫，她的表白引起外界關注其去向。

## (二) 第二階段：調解與擴大階段 (4 月 21 日至 5 月 20 日)

2002/04/23 中央日報	抓鬼小組擬提案要求行政院開發基金未來投資金額超過一億元，應將相關資料送立院備查。 陳文茜回應表示高鐵接受監督是理所當然。	高鐵公司董事長殷琪表示高鐵計畫攸關全民福祉，盼勿因她個人政治立場而使高鐵屢遭批評。
2002/04/24 聯合報	陳文茜：高鐵土建承包商獲利高。比對資料推估大陸工程將可獲利近百億，長鴻建設近五十億。	高鐵局密切監控工程進度，局長廖慶隆指進度落後兩標已明顯改善。
2002/05/02 中國時報	高鐵有弊？立委交鋒。在野黨立委邀殷琪等人下周赴立院座談。	殷琪闢謠：台灣高鐵不可能利益輸送，外界的質疑都不正確且有特殊目的，不應為她個人曾挺扁就質疑整個高鐵政策。 民進黨立委高志鵬痛批抓鬼小組，指責高鐵局未盡職責保護台

		灣高鐵。
2002/05/11 聯合報	陳文茜表示針對 BOT 將推動專案立法取代目前的通則立法。	是誰政治化？高鐵、立委舌戰。高鐵公司人員與揭弊小組吳敦義、李永萍、陳文茜為「有無政治力介入」針鋒相對。
2002/05/17 聯合報		殷琪在與立委座談會，對於立委詢問是否有立委施壓承攬高鐵工程？她表示批評台灣高鐵最多的立委沒要過工程，在座的沒關說，其他的不便說。

(三) 第三階段：組織階段：(自 5 月 21 日至 6 月 20 日)

2002/06/09 中國時報	朝野磨刀霍霍，即將上演高鐵大戰。國親直指扁政府維護財團，要求公佈承包商發包金額等六項決議。	民進黨表示其中三項涉及違法，斥在野欲拖垮社會經濟。
2002/06/12 工商時報 中央日報 中國時報	開發基金投資月眉國際開發、理想大地之投資案預算獲得保留。	中時社論：高鐵不應淪為政治祭品。在野黨指控高鐵說詞，顯然是似是而非的。 2. 民進黨立院黨團召集人柯建銘、幹事長王拓召開記者會，批評在野黨對高鐵之六項提案，根本是要摧毀阿扁政府重大建設。
2002/06/13 工商時報 中國時報	立法院院會(14日)將進行91年度中央政府總預算三讀，朝野黨團經歷十次協商，待表決爭議項目仍有十七項，針對高鐵案有六項提議。	
2002/06/14 聯合報 自由時報 中央日報 中國時報 工商時報	1. 國營事業預算今表決，朝野立委甲級動員。藍綠陣營未祭出黨紀，表決結果難料。 2. 財部：開發基金不再投資高鐵。官員強調並非不具投資價值，只是擔心風險太集中。 3. 高鐵六提案朝野今對決。綠營遊	1. 鄭銘彰撰文〈別再拼政治，讓高鐵拚經濟〉。 2. 台灣高鐵總經理劉國治：真理愈辯愈明，台灣高鐵從爭議開始已進行兩個多月的說明，希望各政黨勿把高鐵捲入政治議題。 3. 交部：六提案若通過，BOT 都

	<p>說，以協商取代表決。國親考慮「郵政儲金」項目可讓步，承包金額細目、原始股東如失敗不得參與兩項可望過關。</p> <p>4.政治大學教授詹中原撰文〈先有高鐵表現，才有立法監督〉，BOT的「分權」與「解除管制」需要更多社會互信。</p> <p>5.陳文茜駁殷琪：政府已成台灣高鐵的菲傭。立院揭弊小組先批高鐵路局長角色，再轟殷琪是「可怕的媳婦」，遇到困難就推給政治。</p> <p>6.立委：台灣高鐵享特權，又亂扣人帽子。抓鬼揭弊小組嚴辭反批「不平等條約」違反 BOT 精神，殷琪遇困難就推給「政治力介入」，若政府破產人民才是輸家。</p>	<p>喊停。台北到中正機場捷運案首當其衝。</p> <p>4.交通部政次蔡堆：立委之高鐵六提案於法無據，若強行通過，行政部門將因違法且面臨無法執行之窘境。</p> <p>5.殷琪：高鐵路若做不下去，將向政府求償。左批行政部門，指高鐵路建設最大風險是「政府」；右批立委捕風捉影，提案暫停郵儲金撥款，使高鐵路面臨困境。</p> <p>6.六提案若通過，政府須提供台高融資協助。高鐵路局長指該公司依法可提政府違約主張，尋求多項補償。</p>
<p>2002/06/15</p> <p>聯合報 自由時報 中央日報 中國時報 工商時報 聯合晚報</p>	<p>1.高鐵路案對陣表決，朝野互有勝負。兩項針對 BOT 通案部分，執政黨險勝；不公佈明細就不准郵儲撥款在野黨過關。優先議約權設兩年期限，長生面臨壓力。</p> <p>2.高鐵路案表決戰：泛藍跑票有隱情，傳利益輸送。</p> <p>3.高鐵路大戰，藍綠兩軍都不滿。民進黨團表示違法決議，台灣 BOT 忌日。國民黨團指出五項表決只通過兩項，非常失望。</p> <p>4.中時：政大副教授吳啓銘撰文〈這條高鐵路，價格最貴或品質最差？〉民意代表與全民仍有必要持續監督。</p> <p>5.台聯：為全民利益，扮關鍵少數。至於工程發包明細，除非台灣高鐵路心裡有鬼，才會不敢公佈。</p>	<p>1.王鴻薇記者特稿「立院決議凌駕民間合約。合理的動機，負面的示範」。</p> <p>2.工商時報社論「立法院關於高鐵路提案缺乏正當性」。</p> <p>3.聯合報：中研院研究員施俊吉撰文〈台高鐵路既非官署也非國營事業，何需立院監督？監督條款，高鐵路多了政治風險〉。</p> <p>4.廖慶隆：台灣高鐵路可援用「不可抗力或除外情事」免除違約責任。集資受影響，政府風險更大。</p> <p>5.未公佈發包明細，高鐵路：與承包商簽有保密條款。</p>
<p>2002/06/16</p>	<p>崔君瑋律師撰文〈讓 BOT 回歸制</p>	<p>1.台高鐵路：沒義務公佈相關資料。</p>

<p>聯合報 中國時報</p>	<p>度)，指出高鐵案是一個失敗的 BOT 經驗，從失敗中學習，建立可長可久的 BOT 架構。</p>	<p>發言人林天送指 BOT 計畫不適用政府採購法。 2.東海大學彭懷真教授撰文〈政府是最大風險，大家都知道，殷琪的話沒什麼稀奇〉。 3.黃如萍特稿〈政治力驚濤駭浪，BOT 何去何從？〉，高鐵案引發政府、業者互不信任。學者指政府有責任避免類似爭議在立院表決，否則台灣將成爲高政治投資風險國家。</p>
<p>2002/06/17 經濟日報 民生報</p>	<p>1.經濟日報社論：「高鐵何以成爲眾矢之的」。指出向來學術界對於各項事務都慣於依據理論中的理想境界加以批判，既然在民營化的大旗之下，民間的業者自願承接這一項建設工程，則從募集資金、融資一直到興建、營運都應該是得標著的責任，政府無須也不應在財務上提供任何的協助。 2.交通部將於6月26日正式行文知會高鐵公司，將依立法院決議將高鐵工程發包合約全數提送立法院。</p>	<p>1.行政院長在行政院會中宣示，將全力支持高鐵計畫。 2.鄭永祥博士撰文〈BOT 的未來不是夢？〉，寄望高鐵成爲 BOT 模式之成功範例。</p>

(四) 第四階段：解決階段 (自 6 月 21 日至 7 月 20 日)

<p>2002/07/02 中國時報</p>	<p>中時：政大教授黃明聖撰文〈BOT 錯例，可一不可再〉，認爲高鐵匆匆決標後患無窮、融資保證貽笑國際，呼籲要讓未來 BOT 案順利進行，應以通案立法規範。</p>	
<p>2002/07/16 中央日報</p>	<p>親民黨立院黨團爆發內訌，不滿無黨籍立委陳文茜加入親民黨立院黨團運作，邱毅批評親民黨引狼入室。</p>	<p>邱毅不滿陳文茜從不出席黨團會議，又主持抓鬼小組緊咬國營事業預算窮追猛打高鐵，懷疑其動機與立場。</p>

### 三、研究發現

#### (一) 媒體報導則數及評價分析

根據本文針對媒體報導的內容分析結果，報紙媒體對高鐵爭議案，在不同時期有不同的評價與態度。作者依據報紙標題、內容對於高鐵不利或有利之報導如下：

##### 1、源起階段（2002/03/21—2002/04/20）

有 74 則，主要議程設定者「揭弊抓鬼小組」成立以及立法委員陳文茜、吳敦義、蔡正元等召開記者會，表示欲在立法院財政委員會審查九十一年度行政院開發基金預算時，藉由刪減該開發基金之年度預算，引起媒體關注之焦點並凸顯其「揭弊抓鬼小組」成立及議題設定之正當性，國內各報均持續多日以顯著版面予以報導，「揭弊抓鬼小組」一時成為媒體報導之焦點。之後審查「月眉國際開發」、「理想大地」、「台灣高鐵」等三項投資案中，高鐵這項議題可謂目標明顯而成眾矢之的，意外使高鐵議題成為抓鬼小組關注焦點。

至於後續的發展過程，報紙對該項議題的評論報導內容，由於「揭弊抓鬼小組」以記者會方式並提供質詢高鐵財務內容而據以報導，有超過六成的內容是依據抓鬼小組發言而傾向對高鐵的不利報導，而媒體對於政府官員、高鐵公司的回應採取平衡報導佔約四成。

##### 2、調解與擴大階段（2002/04/21—2002/05/20）

計 15 則，這段時間可能是揭弊抓鬼小組成立之旋風一過，少了焦點人物或議題，媒體報導隨之平息下來。但也有可能是議程設定者的搜集資訊的階段，媒體僅是間歇性的加以報導。值得注意的是，在此階段出現較多高鐵公司透過媒體予以澄清高鐵爭議的報導。

##### 3、組織對抗階段（2002/05/21—2002/06/20）

在「組織對抗階段」有 98 則，主要議程設定者「揭弊抓鬼小組」立法委員以高鐵議題對於高鐵融資爭議提出六項提案內容，雙方難以溝通皆已蓄勢欲與對方對抗，引發劍拔弩張的朝野政黨之間甲級動員對決，媒體報導內容隨著朝野黨團動作，關注焦點在此議題上，所有媒體以重要版面、大篇幅報導高鐵議題並刊載於重要版面上，可謂事件之最高潮。

惟經過朝野立委的表決後，藍綠兩黨陣營都對該結果不滿意；民進黨團表示係違法的決議，國民黨團表示五項表決僅通過兩項感到失望。行政部門、台灣高

鐵公司、學界的意見此時亦透過媒體表達，媒體對高鐵議題評論已見平衡報導之立場。

#### 4、解決階段（2002/06/21—2002/07/20）

「解決階段」計 11 則，高鐵的爭議隨著立法院內提案表決後大致底定，激情隨著時間推移而漸減，此時間歇出現學者撰文提出他們對高鐵 BOT 案的意見。但也有可能高鐵議題只是進入蛰伏期將於日後再起爭議<sup>37</sup>。

#### （二）誰是最主要的議程設定者

對於立法院內議程設定之相關研究中，翁興利指出立法院內的公共政策制定過程，通常會被描述依循「察覺問題—問題界定—評估問題成因—方案產生—方案評估—制定並通過新法案—有效回應政策問題」；或者是在「政策生命週期」所描述的「問題—問題定義—反應／解決方案選項確認—選項評估—政策選項之選擇—執行—評估—問題」等傳統理性思維的邏輯過程。但實際運作上，立法委員亦有可能透過各黨派之互動，或者是立法委員間之合縱聯盟以及其他所有可能的組合來處理議程設定問題<sup>38</sup>。

尤其在立法院第五屆任期中，四黨均不過半；泛藍、泛綠陣營席位消長的結果，各黨派之間，次級團體紛紛成立，已在立法院內發展出一套議程設定的新遊戲規則，議程認定的方式恐難僅以前述的發展順序予以解釋。因此，立法院各黨派內之次級團體的地位將益顯重要，各黨派之內或各黨派之間對議案的提案與決定，無可避免將更具濃厚的協商成分。因此，翁興利認為立法院爾後大部分公共政策的議程設定，很可能將決定於「議題設定、解決方案與政治因素」三者的適時配合，而這三者之間無疑的以「政治因素」為立院內議程設定的必要條件。也就是說，部分立法委員與其說是積極地著手解決問題，不如說是積極地從解決方案中去找尋政策問題，取而代之的是對議程的設定將不再找尋最佳方案，而是在發現一些能夠運作的議題來設定議程，來強化他們自己在選票、地位、利益等方面的報酬，做為議程設定時的主要考量<sup>39</sup>。

誠如 Schattschneider〈1960〉所言，在政治遊戲中擁有決定支配權者，他們就擁有決定何者將成為政策議題的權力<sup>40</sup>。過去公共政策學者所描述的媒體影響

<sup>37</sup> 中國時報，2003 年 4 月 26 日，版 A13。朱紀中、謝春滿，〈剖析台灣高鐵的五大爭議—泛藍立委箭在弦上、台灣高鐵全面備戰〉，《今週刊》，2003 年 5 月 5 日，頁 52-56。立法院第五屆第二會期中，在野立委再痛批高鐵掏空國庫，台灣高鐵則提出數據反駁。

<sup>38</sup> 翁興利，〈立院新結構與議程設定〉，《中國行政評論》，5 卷 2 期（1996），頁 74-78。

<sup>39</sup> 翁興利，同註 38，頁 84。

<sup>40</sup> E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960) pp69-73.

公共議題並進而影響政策形成的模式並非單一的思考邏輯模式。因為媒體雖然在政策與民意之間具有非常重要之關鍵地位，但是政治人物，尤其是具有策略思維能力的政治人物也有可能策略運用它來操控議題的形成，或者是影響、主導局勢的發展，而使媒體大幅報導該議題並引起社會大眾的關注。從本案爭議過程觀察，高鐵議題的「發動者」(triggers)是「揭弊抓鬼小組」，他們將高鐵成爲立法院會討論焦點且引起近四個月的連續性衝突過程，也就是說引起這次高鐵融資爭議的是立法院在野黨委員所組成之抓鬼防弊小組成員<sup>41</sup>。

#### 四、研究討論

立法部門相對於行政部門在公共政策之制定與執行上所扮演的本是監督制衡的角色，因此立法委員針對高鐵 BOT 案執行中有爭議的議題進行調查，藉以了解高鐵計畫執行過程有無違背據以執行的相關法律規範亦是其職責。如果在調查後發覺它與法律及規範上並無悖違之處，那麼立法委員即應回歸理性<sup>42</sup>。但是，從在野黨跨黨聯盟有關高鐵案之六項提案內容遭到行政部門指出「根本不可行」或「於法無據」，甚至在表決「台灣高鐵公司與歐鐵聯盟之仲裁損失，必須由官股投資前之原始股東負擔，不能轉由官股分擔」乙案時，國民黨籍王鍾渝委員認爲若立法院通過這樣的決議將貽笑國際，而出現了多位在野黨籍立委倒戈投下反對票的情形<sup>43</sup>，顯示出行政部門與「揭弊抓鬼小組」立法委員雙方在高鐵融資的六項提案內容爭議出現認知落差。

對於立法院內委員的問政表現與國會改革所出現的困境，陳敦源指出「由於立法院沒有調查權、審計權等制度性監督力量，且又處於政府資訊公開法制尚未成熟的環境中，更不具備社會與學界政策分析專業能力的奧援，立法委員很可能成爲只能到處闖蕩的無牙老虎」。此外，根據實證研究資料顯示，立委問政最主要的資訊來源就是他們所監督的行政部門。而比較行政部門的主管與立法委員的助理幕僚的相關資料後，發現行政部門主管的平均年齡約五十歲，在行政體系中平均服務年資有二十五年；反觀立委的法案助理平均年齡約二十九歲，在立院的平均服務年資只有五年。兩者服務年資與專業經驗的差距，可能產生行政、立法關係在面對面 (Face-to Face) 溝通上「默會 (Tacit) 知識」嚴重的資訊不對稱問題，可能造成立委專業的空虛以及國會無法累積政策知識的嚴重困境。然而，由於立法委員必須面對三年定期選舉的壓力，而卻在立法院會制度及國內政治環境限制之下，很難有突出之問政表現，因此立法委員抓住議題、盡力上媒體和賣力

<sup>41</sup> 范榮靖，〈台灣高鐵，引發二個女人的戰爭〉，《商業時代》，2002，該刊網址：b-times.com.tw，取材時間：2002年12月28日；以及中央日報，2002年6月15日，版3，立委邱毅對陳文茜之批評。

<sup>42</sup> 詹中原，〈先有高鐵表現，才有立法監督〉，《聯合報》，2002年6月14日，版15。

<sup>43</sup> 中國時報，2002年6月15日，版3。

表演就成了唯一的出路，正因為如此，就有可能會反映出部份立法委員在某些專業知識的不對稱情形。因此，陳敦源認為立法委員如何網羅優秀人才擔任國會助理，或延攬退休事務官成立問政智庫，將是他們提昇問政能力刻不容緩之事<sup>44</sup>。

對於台灣當前社會中掌握議題與操控議程來引起社會大眾關注已成為社會趨勢之一。在當前政治資源當中，權力已有新的來源，那就是「掌握議題」。因為「議題」可以匯集廣大民眾的注意力，可以號召各種身分的人來參加，因此大家都在「搶議題」，等到議題達到一定的目的或階段任務完成之後，這個議題甚至於可以解散或消失不再提起<sup>45</sup>。在野黨跨黨聯盟的高鐵六項提案內容在立法院會中表決過後的沉潛，揭弊抓鬼小組成員也在第二會期後改組更名，確實讓我們目睹了媒體地位雖然重要，但若少了政治人物對某些特定議題的藉題發揮和策略運用，那麼該項議題很可能銷聲匿跡，或者是不具關鍵地位與影響力了。所以，具有策略思維能力的政治人物的「目的行為」在公共政策議程設定的過程中，確實是值得我們研究議程發展應注意的核心。

## 伍、結論

民意代表對於國家的重大建設關心本是其職責所在，但是由本文之分析，部分立法委員對於高鐵融資背景沒有進行最基本的瞭解，卻對高鐵議題提出一些「似是而非」的質疑，相對凸顯了高鐵議題在國內政治論述中是個搶眼目標。台灣高鐵在興建期間，適逢國內經濟景氣低迷，高鐵向民間募資的進程愈益不順。部份立法委員無視於國內經濟環境的大不如前，認為既然在高鐵 BOT 的大旗之下，台灣高鐵公司自願競標承攬這一項公共工程建設，那麼從募集資金、融資來興建、營運都應該是台灣高鐵公司的責任，自然應由該公司自行籌足所承諾籌募一千億元自有資金；政府基金或國、公營事業不該也不能投資高鐵。依此邏輯思維，因此立法院第五屆第一會期中，揭弊抓鬼小組委員在審查行政院所提送之國營事業預算時，意外引發台灣高鐵資金籌措之議題，並針對高鐵提出政府官員回應不可行的六項提案，進而引發政黨對抗，由於立場互異的結果，做出國營事業不能再投資高鐵的決議，使得台灣高鐵承受了政治口水的波及，高鐵籌措資金的一舉一動也引起各界關注。

本文藉著「議題週期」的概念，以國內現有媒體內容分析來蒐集本案議題相關報導內容，循著高鐵議題發展的脈絡，檢驗立法院第五屆第一會期中高鐵議題的論述過程發現，雖然在高鐵議題週期的四個階段中，都有「議題設定者」包括立法委員、媒體以及政府官員，在這項議題發展的不同階段各有不同程度的立場與影響力。行政部門或政府官員雖然能針對在野黨立委有關高鐵六項提案內容提

<sup>44</sup> 陳敦源，〈「妖魔化」與國會改革的省思〉，《中央日報》，2002年10月22日，版3。

<sup>45</sup> 詹宏志，《趨勢報告—台灣未來的五十個解釋》（台北：商周，1988），頁22-23。

出解釋，但是在面對立法委員的強勢質詢之下，他們的態度與作為並未產生立即有效的溝通效果，顯現了行政部門面對民意代表時消極與被動的尷尬地位。而媒體在整個高鐵議題報導的過程中，台灣高鐵公司的反駁或者是學術界與學者的投書、論述均必須透過媒體來予以澄清或發表。同時特定政治人物也需要使高鐵議題成為社會輿論的焦點，所以，媒體在公共議題的形成與民意互動中之地位顯然無庸置疑。媒體新聞報導也許初始並無意圖對高鐵議題報導，但是握有「議程設定」權力的人，就有定義社會多數意見的絕對權力，隨著議題的發展「過程」，不管正、反面效果為何，媒體持續的報導使高鐵議題已成為社會輿論的焦點，影響或提高了民眾對高鐵議題之認知甚鉅。

其次，本文研究顯示，立法委員在高鐵提案議程的過程中扮演關鍵主導的地位與角色，尤其是立法院中以特定民意代表為首的「抓鬼防弊小組」，由於他們具有策略思維能力，他們透過媒體、議場的互動，在高鐵議程設定的過程中引起朝野政黨之間的對抗，並在立法院會做成了「禁止國營事業投資高鐵」的決議，讓我們看到了立法部門干預高鐵的政治角力影像，其結果已然對於台灣高鐵公司後續之籌措資金作業造成極大之困惱與事實。因此，本文發現具有策略思維能力的立法委員，他們才是引爆整個議程最主要的動力核心。

本文採質化研究途徑，因受限於資源未能兼顧電視新聞報導內容，僅以報紙媒體報導內容為主，當然也就無法比較電視與報紙新聞媒體對高鐵議題設定效果分析，此乃本研究的侷限之一。而在各議題階段媒體相關報導標題對高鐵不利或正面歸類標準未作明確定義，僅依媒體報導內容之文義主觀判斷稍有不足之處。惟作者認為人文社會科學研究，不可能完全無視於對台灣當前社會重要議題的關懷，因此剖析現代政治社會問題中大眾所關心的議題，若能超越研究侷限並得以增加新的知識則是本文所冀望之貢獻。再者對於民眾在高鐵之相關議題的認知態度在媒體、政治人物、公共議題設定的報導前、後的變化研究分析則有待日後之研究補充。

附表：立法院第五屆第一會期各黨團委員會名單

黨團	席次	內政	外交	科資	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	司法	法制	環福
民進黨團八九人	1	葉宜津	張旭成	陳唐山	陳忠信	邱垂貞	朱星羽	林園華	曹啓鴻	蔡煌瑯	尤 清	林濁水	趙永清
	2	張俊宏	蔡同榮	張秀珍	梁牧養	洪奇昌	沈富雄	張學舜	李明憲	顏錦福	劉俊雄	許榮淑	周清玉
	3	周伯倫	湯金全	郭正亮	李文忠	鄭余鎮	王雪峰	柯建明	鄭國忠	張川田	徐志明	王 拓	賴清德
	4	陳其邁	蕭美琴	劉世芳	周慧瑛	林豐喜	余政道	鄭朝明	林岱樺	卓榮泰	陳勝宏	陳金德	賴勁麟
	5	張清芳	郭玟成	邱 彰	湯火聖	李俊毅	林重謨	陳道明	羅文嘉	王幸男	陳宗義	段宜康	侯水盛
	6	邱創進		謝明源	郭榮宗	唐碧娥	邱太三	蘇治芬	杜文卿	陳景峻	何金松		林進興
	7	藍美津		陳朝龍		周雅淑	張花冠	鄭貴遠	王淑慧	魏明谷			李鎮楠
	8	邱議瑩		郭俊銘		高志鵬	江昭儀	盧博基	彭添富	蔡啓芳			簡肇棟
	9			邱永仁			陳茂男						
台聯十三人	1	陳建銘	王政中	林志隆	何敏豪	黃宗源	許登宮	林慧君	程振隆	黃政哲	蘇盈貴	吳東昇	廖本煙
	2								羅志明				
國民黨團七十人	1	蔡家福	陳宏昌	邱鏡淳	游月霞	<u>朱鳳芝</u>	鄭逢時	劉政鴻	穆敏珠	陳根德	林進春	王金平	蔡鈴蘭
	2	陳學聖	饒穎奇	黃敏惠	廖婉汝	<u>許舒博</u>	楊文欣	柯智輝	洪秀柱	<u>吳敦義</u>	羅明才	<u>黃德福</u>	徐中雄
	3	曾華德	<u>孫國華</u>	<u>王鍾渝</u>	洪昭男	李顯榮	楊瓊瓊	<u>林益世</u>	江綺雯	呂新民	陳健治	<u>黃昭順</u>	張蔡美
	4	林炳坤	江丙坤	王昱婷	關沃暖	曾蔡美佐	李嘉進	李全鴻	<u>郭添財</u>	廖風德	高育仁		徐少萍
	5	章孝嚴		<u>黃健庭</u>	林南生	<u>章仁香</u>	<u>蔡正元</u>	<u>盧秀燕</u>	<u>羅世雄</u>	<u>紀國棟</u>	<u>曾永權</u>		楊麗環
	6	<u>張昌財</u>		陳進丁	陳健民	李雅景	劉銓忠	李和順	陳麗惠	<u>卓伯源</u>			廖國棟
	7	侯彩鳳			高仲源	陳 杰	楊仁福						
親民黨團四十六人	1	鍾榮吉	劉松藩	徐耀昌	林郁方	<u>周錫璋</u>	劉憶如	謝章豪	<u>李慶安</u>	<u>劉文雄</u>	陳進興	蔡中函	林惠官
	2	李慶華	<u>孫大千</u>	<u>李永萍</u>	<u>顧崇廉</u>	陳 松	<u>殷乃平</u>	<u>李桐豪</u>	鄭志龍	鍾紹和	沈智慧	呂學樟	鄭三元
	3	馮定國	揚富美	<u>龐建國</u>	趙良燕	<u>邱 毅</u>	陳志彬	博崑隆	謝鈞惠	林正二		秦慧珠	黃義交
	4	曹原彰	<u>陳文茜</u>	林政義		柯淑敏	鄭美蘭	林德福	林春德	鄭金玲			高明見
	5			許淵國						李鴻鈞			
其他七人	1	顏清標				高孟定	蔡 豪	邱創良	高金素梅	吳成典			瓦歷斯 貝林
合計		21	14	21	17	21	21	21	21	21	14	12	21

摘自 DPP 立院黨團 2002/02/27 資料 (粗體底線者：抓鬼小組成員)

## 參考資料

### 中文資料

- 于宗先、王金利，《一隻看得見的手：政府在經濟發展的過程》，台北：聯經，2003。
- 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑，《政策分析》，台北：空大，台灣高速鐵路公司網址：<http://www.thsrc.com.tw>，2002。
- 立法院公報，民國 91 年 6 月 29 日，〈91 卷 44 期〉，民國 91 年 10 月 9 日，〈第五屆第二會期 13 期〉。
- 朱紀中、謝春滿，〈剖析台灣高鐵的五大爭議—泛藍立委箭在弦上、台灣高鐵全面備戰〉，《今週刊》，民國 92 年 5 月 5 日，頁 52-56。
- 余致力，〈媒體、民意與公共政策：議程設定的理論探討與實證研究〉，台北：行政院國科會，2002，頁 82-88。
- 余致力，《民意與公共政策：理論探討與實證研究》，台北：五南，2002。
- 辛其亮、楊忠哲，〈由台灣高鐵案綜觀 BOT 制度《上》、《下》〉，《現代營建》，230 期，231 期，民國 88 年 2 月、民國 88 年 3 月，頁 33-36，頁 57-62。
- 林水波、莊文忠，〈政策論述與議程設定〉，《立法院院聞》，26 卷 4 期，1998，頁 9-29。
- 林水波，《公共政策新論》，台北：智勝，1999。
- 約翰·奈思比特（John Naisbitt），詹宏志譯，《大趨勢—改造人類生活的十個新方向》（Megatrends：Ten New Directions Transforming Ours Lives），台北：長河，1985。
- 范榮靖，〈台灣高鐵，引發二個女人的戰爭〉，《商業時代》，網址：[b-times.com.tw](http://b-times.com.tw)，2002。
- 徐美苓，〈愛滋病報導的議題與消息來源設定〉，《新聞學研究》，58 期，1999，頁 171-199。
- 翁興利，〈立院新結構與議程設定〉，《中國行政評論》，5 卷 2 期，1996，頁 73-88。  
逢甲大學圖書館網址：<http://www.lib.fcu.edu.tw>，中央通訊社剪報資料庫查詢系統，聯合知識庫檢索系統 [udndata.com.tw](http://udndata.com.tw)。
- 陳敦源、韓智先，〈是誰告訴人民他們要什麼？媒體、民意與公共議題設定〉，《研考雙月刊》，24 卷 1 期，2000，頁 19-31。
- 陳敦源，〈妖魔化與國會改革的省思〉，中央日報，3 版，民國 91 年 10 月 22 日。
- 楊文琪，〈籌資不順 載不動幾多愁〉，《經濟日報》，版 A6，民國 94 年 5 月 27 日。
- 詹中原，〈先有高鐵表現，才有立法監督〉，聯合報，15 版，民國 91 年 6 月 14 日。
- 詹宏志，《趨勢報告—台灣未來的五十個解釋》，台北：商周，1988。

- 劉憶如，王文宇，黃玉霖，《BOT 三贏策略》，台北：商鼎，2000。
- 蔡炯清，黃瓊儀，〈公共政策議題的議程設定-以台北市垃圾費隨袋徵收政策為例〉，《中華傳播學會年會》，民國 91 年 6 月，頁 1-28。
- 鄭伯禹，《BOT 實務與法制的檢討-以高鐵案的甄選程序為中心》，台北：國立台灣大學法律研究所碩士論文，1999。
- 戴依(Thomas R. Dye)，羅清俊、陳志瑋譯，《公共政策新論》(Understanding Public Policy)，台北：韋伯，1999。

#### 英文資料

- Cobb, R. W. and C. D. Elder. 1972. Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R. W. and J. K. Ross and M.H. Ross. 1976" Agenda building as a comparative political process," American Political Science Review70 : 126-138.
- Hainsworth, Brad E. 1990 " Issues Management : An Overview". Public Relations Review vol.XVI ( Spring ) : 3-5.
- Hainsworth, Brad E. 1990 "The Distribution of Advantages and Disadvantages," "Public Relations Review vol.XVI ( Spring ) : 34-36.
- McCombs, M. E. and D. L. Shaw, 1972 " The Agenda-setting Function of the Mass Media." Public Opinion Quarterly.36 : 176-187.
- McCombs, M. E. and D. L. Shaw, 1976 ' Structuring the "unseenenvironment." ' Journal of Communication26 ( 2 ) : 18-22.
- McKelvey, R. D.1976 "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control" Journal of Economic Theory12. : 472-482.
- Parsons, Wayne 1995 Public Policy : An introduction to the theory and practice of policy analysis. U.K. : Edward Elgar, Aldershot. U.S. : Brookfield.
- Rogers, E. M. and J.W. Dearing,1987 " Agenda-setting research : Where has it been, where is it going ? : Communications Yearbook 11 : 555-594.
- Schattschneider, E. E. 1960 The Semisovereign People. New York. :Holt, Rinehatt & Winston.

# Public Policy Agenda-Setting: A Case Study of the Financial Issue of HSR Project in the Legislative Yuan

*Tong-Yi Huang Ph.D.\* Tao-Ming Chung\*\**

## Abstract

The mass media plays an important role in directing the public's concerns or molding certain issues by setting their news emphasis. However, the influence of the political parties or the politicians who have the power to form public opinions and set council agenda can not be neglected. Therefore, policy analysts have to pay attention to the operation of power and the conflicts of interests between all the groups involved while analyzing the establishment or the implementation of public policies.

In the first session of the Fifth Term of the Legislative Yuan, legislators of the opposition parties organized a "Scandal and Fraud Disclosure Committee" to investigate the budget of the government-owned businesses and accidentally triggered the controversial capital issue of the Taiwan High Speed Rail project, which has aroused serious conflicts between the ruling and opposition parties. The result shows that the operation of the agenda-setting has a great impact on the fund-raising of the Taiwan High Speed Rail Corporation.

This report analyzes the agenda setters' interaction and influence on this issue with the concept of "agenda setting" and Hainsworth's issue cycle—origin, mediation/amplification, organization, and resolution. We have found that the politicians with strategic thinking usually play an essential role in public policy

---

\* Tong-Yi Huang, Ph.D., Associate Professor of Department of Public Administration, National Cheng Chi University.

\*\*Tao-Ming Chung, Master of Graduate Institute of Public Policy, Feng Chia University.

agenda setting. They take control of formulating the issues and make them the spotlight of the press by manipulating their interaction with the media. Therefore, the purpose of guiding the general public to recognize the issues has been achieved. These politicians with strategic thinking have indeed been the key in the agenda setting process.

**Key words :** public policy, agenda setting, High Speed Rail (HSR) Project, Legislature Yuan, Scandal and Fraud Disclosure Committee, BOT.