

基層員警取締性交易的執行研究： 批判性詮釋途徑之應用*

彭滄雯**

《摘要》

本文以基層員警取締性交易的執行過程和結果為例，探討「政策執行」對性交易這樣的爭議型政策的意涵。既有的許多執行研究早已指出，一個沒有社會共識的政策很難「有效執行」，然而絕大多數的政策是不可能等待「社會共識」的。那麼，這些在決策階段沒有被「化解」的政策爭議，到了執行階段，會被執行者如何詮釋？對執行過程造成什麼影響？「執行無效」或「執行不力」的意義是什麼？對於政策標的團體又有什麼影響？此為本文主要發問。

透過對於基層員警執法經驗的批判性詮釋分析，本文指出在決策階段表面遭到排除的政策主張——性交易應當合法化——並未停止其作用，而成為基層員警辯護其「消極執法」正當性的理據。這樣的消極執行則有著「衝突緩衝」的作用，它使得這個議題原本內含的框架衝突，不再發展成為另一波推動修法的政治對抗。然而衝突的緩衝有其代價：弱勢階級的賣淫

投稿日期：96年8月23日；接受刊登日期：97年4月10日。

* 本研究接受國科會專題計畫補助（計畫編號 NSC 94-2420-H-128-003），感謝所有接受訪談以及允許我們參與觀察的員警，以及研究助理侯真衣認真地協助訪談與田野觀察工作。兩位匿名審查人的寶貴建議和提醒，讓本文論證得以更為周延，在此也誠懇致謝，但文責全由作者自負。

** 世新大學行政管理系助理教授，e-mail: ypeng@cc.shu.edu.tw。

者，在消極執法的過程中，成為禁娼政策「象徵性取締」的主要對象。

基進民主論者早已指出，沒有任何政策決定能夠完全免於排除，重點在於區辨哪些排除與壓迫是可以辯護的，而哪些不行，此一洞見對於我們面對爭議型政策時至為重要。本文揭露並解釋禁娼政策如何在執行上造成了階級歧視的非預期後果，此一分析應足以構成檢討性交易政策的實務基礎。藉此，本文強調爭議型政策的目標界定，特別需要藉由執行實務經驗的回饋，不斷地進行反省檢討，以降低不可辯護之負面效應。就此本文也顯示了批判詮釋型的政策執行研究對民主治理可以有的貢獻。

[關鍵詞]：政策執行、框架衝突、基層員警、性交易、詮釋、基進民主

壹、前言

政策執行的相關理論經過三十多年的發展和論辯，¹ 如今，比較大的共識應是沒有任何一項理論或變數，可以用於所有類型的政策，而必須採取權變（contingent）的方式，亦即依照政策主題性質與個別脈絡，來決定哪一種理論模式較能指導（prescribe）或描繪（describe）政策執行（deLeon & deLeon, 2002; Hill & Hupe, 2002; Matland, 1995）。基此，本文以性交易政策為例，針對爭議型政策（controversial policy）的政策執行意涵及影響，做一討論。

爭議型政策的特質，在於其涉及了 Schön 和 Rein（1994）所說的框架衝突

¹ 一般認為政策執行的研究始於一九七三年 Jeffrey Pressman 和 Aaron Wildavsky 出版 *Implementation* 一書，他們宣稱在此書之前找不到針對「執行」的學術研究。不過 Hill 與 Hupe（2002）以一整章的文獻回顧對此提出駁斥，指出早在 Pressman 與 Wildavsky 之前，就有各學科角度研究政策執行的專書文獻（儘管沒有使用「執行」一詞），其中甚至包括一些經典，如 P. Selznick（1949）的 *TVA and the Grass Roots*；P. M. Blau（1955）的 *The Dynamics of Bureaucracy*；H. Kaufman（1960）的 *The Forest Ranger*；J. Q. Wilson（1968）的 *Varieties of Police Behavior* 等等（Hill & Hupe, 2002: Ch.2）。不過，Hill 與 Hupe 同意確實在 Pressman 與 Wildavsky 的書出版之後，「執行」成爲一個明確的研究途徑（approach），也激起後續對於此一黑箱（black box）的研究熱潮（Hill & Hupe, 2002: 41）。

(frame conflict)。框架是人們採用某種政策立場的背後信念、感知、評價的結構，它「決定了什麼才算是事實，什麼論證才是有關的、令人信服的」(Schön & Rein, 1994: 23)。² 用於政策議題上，框架也就是一個人思考該議題的角度。Schön 和 Rein 特別將政策歧見 (policy disagreement) 和政策爭議 (policy controversy) 做一區分，前者可以透過「事實」的釐清和合理的論證得到「正確」解答，後者訴諸「事實」則往往是沒有用的，因為採取不同框架的人，對於同一「事實」也會有不同詮釋和理解。例如同樣看到台灣出生率節節下降的數字，人口或社會福利學者認為這是台灣人口結構的危機，環保人士卻認為這是減低全島生態負荷的出路。

面對這種根深蒂固的框架衝突，Schön 和 Rein 的主張是透過溝通理性 (communicative rationality) 來找出不同程度的共識，³ 否則政策衝突將無可化解。然而現實的狀況是，多數政策制定過程並未嘗試或沒有機會進行長時間的溝通，在多元分化的社會價值體系內，難以化解的政策爭議也在所難免。既有的許多執行研究早已指出，一個沒有社會共識的政策很難「有效執行」，那麼，這些在決策階段沒有「化解」的框架衝突，到了執行階段，會被執行者如何詮釋？對執行過程造成什麼影響？「執行無效」或「執行不力」的意義是什麼？對於政策標的團體又有什麼影響？此為本文之主要發問。

透過針對基層員警執法經驗的批判性詮釋分析，本文將指出在決策階段表面遭到排除 (excluded) 的政策主張 (性交易應當合法化)，並未停止其作用，而成為基層員警辯護其「消極執法」的正當性理據。這樣的消極執法則有著衝突緩衝 (conflict buffer) 的作用，它使得這個議題原本內含的框架衝突，不再發展成為另一波推動修法的政治對抗。然而衝突的緩衝有其代價：弱勢階級的賣淫者，在消極執行的過程中，成為禁娼政策衝突轉嫁的主要對象。

² 框架這個概念早在一九七四年就由社會學家高夫曼 (Erving Goffman) 加以使用。他指出，人們在面對某個情境或經驗時，都會根據自己主觀發展出的一套組織規則來加以定義與理解。檢視這套主觀的經驗組織規則，就是高夫曼所謂的「框架分析」(frame analysis) (Goffman, 1974)。

³ 延續哈伯瑪斯 (J. Habermas) 對於「溝通理性」的倡導，Schön 及 Rein 相信人即使被自己的框架侷限了視野，但經過理性的溝通與互動，還是有能力反省自己與他人框架不同，並且進而能夠務實地回饋到政策之修正，包括可能同意重新調整框架 (reframe)、同意某些共識下的檢驗標準 (consensual criteria)、或共同建構一個理解問題的新框架 (new frame) (Schön & Rein, 1994: 43-44)。

基進民主論者 (radical democrats) 早已指出，沒有任何政策決定能夠完全免於排除 (exclusions)，重點在於區辨哪些排除與壓迫是可以辯護 (justifiable) 的，而哪些不行 (Mouffe, 1996)，此一洞見對於我們面對爭議型政策時至為重要。本文揭露並解釋禁娼政策如何在執行上造成了階級歧視的非預期後果 (unanticipated consequences)，此一分析應足以構成檢討性交易政策的實務基礎。藉此，本文強調爭議型政策的目標界定，特別需要藉由執行經驗的回饋，不斷地進行反省檢討，以降低不可辯護之負面效應。

以下，我在第二節簡單回顧政策執行理論對於政策衝突和爭議的討論，第三節說明本文採取的批判性詮釋途徑 (critical interpretative approach) 及研究方法。接著在第四節，透過台灣性交易政策演變之回顧，說明台灣社會對於性交易的框架衝突，如何具體形諸於「罰娼不罰嫖」的政策途徑之上。第五節呈現本文針對基層員警執行過程的研究發現，揭露員警「消極執行」下的階級化效應。最後，從基進民主的視角出發，我強調政策執行的在地分析，應作為我們修改政策 (特別是爭議型政策) 的討論基礎，藉此也指出批判詮釋型的政策執行研究對於民主治理可以有的貢獻。

貳、政策爭議與政策執行：既有理論回顧

政策執行理論對於衝突與爭議的存在雖早有認知，但要如何看待或處理爭議，卻隨著理論途徑的不同而有區別。

一、由上而下途徑

一九七三年 Pressman 和 Wildavsky 出版《執行》 (Implementation) 一書，開啓了「由上而下」 (top-down) 途徑的執行理論，從該書的副標「為什麼在華盛頓的偉大期望會在奧克蘭會破滅？」 (How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland?)，可以瞭解此一途徑是從決策者的角度，關心如何讓政策執行結果達成既定的決策目標，因此這個途徑所認知的政策制定者與執行者，有明確的上下層級關係和分工。如果執行過程或結果與既定目標有所不同，就是 Pressman 和 Wildavsky 所謂的「執行缺失」 (implementation deficit)，是問題所在。大體而言，此一途徑致力於找出影響執行成效的因素，並依此提出改善組織、管理的建議，常見的主張包括：政策目標應清楚且一致、相關行動者人數最少化、

改變最小化、要任命對政策目標有認同感的機構來執行之（Hill & Hupe, 2002）。

換言之，這個途徑並非不知道政策目標有可能不清楚、不一致、不獲得執行者認同，只是從傳統政治／行政分工的角度，認為這正是必須克服（也可以克服）的問題。決策者就是應當將目標訂清楚明白，不要讓基層執行者有詮釋空間；它也預設了執行者的意志與上層決策者是可以一致的，只是被各種溝通或組織管理不當的問題所干擾（Matland, 1995; Yanow, 1987）。因此，由上而下途徑常遭致的批評就是過於去政治化，似乎認為只要政策訂得清楚、組織管理做得好，就可以彌補「執行赤字」，邁向「完美執行」。顯然，此一途徑對於政策爭議和衝突的「化解」若非過於樂觀，就是迴避不談，因此難以解釋或啟發本文所討論的爭議型政策。

二、由下而上途徑

「由下而上」（bottom-up）途徑對於衝突爭議的討論豐富也實際許多。代表人物 Lipsky（1980）很清楚點出了政策執行階段各種衝突的潛在來源。首先，他指出很多時候基層並不同意上層的觀點或偏好，也有很多不合作的策略，因此，要解釋政策執行的落差，與其檢討控制機制的恰當與否，不如檢視工作處境的結構和環境脈絡，為何造成基層官僚擁有與上層敵對的利益（Lipsky, 1980: 17）。其次，他指出執行階段的「問題」經常要歸因於規劃階段，「許多立法過程面對衝突所採取的策略就是迴避討論，將它移到行政層級再解決，因此政策的敘述模糊，以容納各自表述的空間」（Lipsky, 1980: 41）。第三，他點出基層官僚也有偏見，且其偏見通常與社會既存的偏見是一致的，如果他們工作的環境結構沒有改變，這樣的差別待遇也不會改變，也就是說政策衝突其實是社會衝突的反映（Lipsky, 1980: 156）。因此 Lipsky 指出，愈強調對基層的控制，反而愈逼使基層官僚僵化與形式化地依法行政，犧牲的是服務對象的個別需求。

Lipsky 的著作充分揭露了基層官僚處境的政治面向，也點出各種政策衝突的來源，只不過，他對於衝突轉移到執行面之後的影響與意涵，未有進一步討論，而僅是提出各種策略來強化官僚的效率，諸如多參考顧客意見、改善基層官僚能力（capacity）、熱情與適切的領導、推動專業化的工作環境等。換言之，提升基層官僚的「效能」（effectiveness）仍是其關懷重點，但要為哪些目標展現效能？如何解決目標曖昧或衝突的問題，卻不見其進一步探討。因此我們可以說，儘管 Lipsky 對於政策衝突的實然面，提出了明確診斷，但對於應然面（該怎麼面對）的問題，尚未開出令人滿意的處方。

大體而言，相對於「由上而下」的規範傾向，「由下而上」途徑比較是描述傾向，旨在指出執行層面的現實；唯一常出現的規範性建議，就是政策應當允許第一線官僚有因應脈絡的調整與自主裁量空間。不過，這樣的建議經常會面對課責性（accountability）的質疑。例如 Matland（1995: 410）就認為，如果基層也可以做決定，那麼當基層與高層對目標的認知不一，誰的算數？如果考量基層的偏好與處境，就要聽從其意見，那經由民選出來的決策者又被置於何處？另一種提醒則是基層官僚經常態度保守，對於改革的看法往往是「不可行」，或是本身就懷有各種歧視，因此也不能將「可行性」（feasibility）無限上綱，對基層意見照單全收（Matland, 1995; Palumbo, 1987）。

Matland 對於課責的看法，反映出他對於民主責任政治的想像，侷限於「尊重代議制度才是民主」。deLeon 與 deLeon（2002: 479-80）對於這類主張特別回應指出，基層官僚與民眾的互動絕對高於高層，也比高層瞭解民眾需要，因此他們認為由下而上途徑不僅在實務上更貼近現實，從參與式民主的角度而言，也更能體現民主意涵。Lipsky（1980: 160-161）對於課責問題有類似辯護，他認為今日的民主也是建立在官僚的責任政治之上，因此課責應當不只是「對上級負責」，硬要基層做到高層的期待，不一定強化課責。相反的，課責應當是「對顧客負責」，對顧客的差異有所反省的行動。

不過在重視基層官僚的裁量與判斷之餘，Matland 與 Palumbo 等人的另一項提醒仍是重要的，亦即當政策因為爭議而難以執行時，若一味從基層官僚認知的「可行性」為考量來擬定或修正政策目標，迴避對於與爭議攸關的價值、倫理等規範性原則的討論，則形同放任個別目標的追逐，失去公共性。因此，基層官僚的詮釋與實務經驗，我們固然應納入政策目標研擬與修正過程，亦應給予批判的檢視（critical investigation）。而本文所應用的批判詮釋途徑，正建立在這一點認識之上。

三、權變途徑

結合前述兩種途徑的「整合論者」（synthesizer）大有人在，其中許多學者都強調權變的概念。如 Berman 指出許多在地情境因素，是執行設計者無法影響的，包括政策改變的規模、科技程度、目標衝突、體制設計、環境穩定性等。某些政策（改變規模小、科技穩定、目標衝突不大…）適合由上而下途徑，反之，當技術不確定、目標衝突時，則適合用由下而上途徑（引自 Matland, 1995）。不過這個主

張暗示了當「目標衝突」時就要讓基層自主裁量，否則只會造成基層執行時的抵抗、漠視、虛偽應付。儘管這可能是事實，但若因此就以基層意見為主，又重蹈了前述由下而上途徑可能棄守規範性原則、價值的陷阱，似乎並非更好的出路。

Matland (1995: 416-422) 則提出「模糊 / 衝突模型」(ambiguity / conflict model)，指出我們可以根據政策性質「衝突」和「模糊」的程度，分出四類執行方式：

- (一) 行政型執行 (administrative implementation)：目標手段模糊性低、衝突性低，只要有充分資源就可以得到想要的結果。例如：預防牛痘。
- (二) 政治型執行 (political implementation)：目標手段模糊性低，但衝突性高，某些時候是由一個或一群行動者將自己意志強加於他人身上，其他時候則是透過協商來達成，總之「權力」是影響執行成效的重要變數。例如：美國校園種族融合政策。
- (三) 實驗型執行 (experimental implementation)：目標手段衝突性低，但模糊性高，要達成目標的方式不確定，端視哪些行動者比較積極介入。因此脈絡因素支配著執行過程，不同地點可能有截然不同的成果。例如：特殊教育學童照顧計畫。
- (四) 象徵型執行 (symbolic implementation)：目標手段衝突性高、模糊性高，引發各種勢力的結盟和詮釋權。影響結果的關鍵是地方的結盟力量，哪一個聯盟控制當地的資源，結果也會因地而異。例如：重分配政策。

Matland 這個模型同樣強調權變性，透過分析一項政策的衝突和模糊程度，可以讓我們預測其執行狀況。不過這仍是個描述性 / 解釋性的模型，目的在於指出影響政策執行的變數。例如他提到的「象徵型執行」，似乎適用於本文討論的性交易政策，對於這類會激發各種詮釋的政策，他指出「辨認出有哪些在地勢力，以及影響這些不同勢力消長的微觀脈絡，就是得到對於執行成果的精確解釋的關鍵」(Matland, 1995: 422, 底線為我所加)。但是「精確解釋」政策執行成果之餘，「象徵性執行」對社會及標的團體的意義與影響是什麼，則不在其討論範圍內；此外，Matland 將目標的「衝突」、「模糊」與否視為既定 (given)，而非可加以反省檢討的對象，這些皆為本文可予補充與區別之處。

四、民主途徑

九〇年代以後流行的審議民主 (deliberative democracy) 概念，也影響了執行

理論的發展。deLeon 與 deLeon (2002) 提出所謂「民主途徑」(democratic approach)，指出人們可以透過溝通達到政策學習和改變，政策制定與執行之間的落差是可以事先消除的。這個途徑奠基於哈伯瑪斯強調的溝通理性，認為政治領域常被扭曲的溝通所支配，侵蝕了溝通理性以及共識治理的基礎。因此，他們強調在決策過程就應當透過平等理性的對話，經由相互理解而達成對目標的共識：

政策執行的民主途徑會回頭檢視政策過程，在政策制定時就以審議方式決定政策目標，這表示需要在政策定案之前，就與所有可能受到政策影響的團體對談…一旦政策決定是各方同意的，那麼執行就是一個戰術(tactic)而非戰略(strategy)層次的問題了(deLeon & deLeon, 2002: 483-484)。

deLeon 與 deLeon 的民主途徑雖然呼應「由下而上」途徑的民主精神，強調所有利害相關者都應當納入決策過程，但又認為需要在政策付諸執行之前就達成共識，將決策制定明確，讓執行階段討論的只剩下技術問題。這一點預設又有點像「由上而下」途徑一樣，對於衝突的「化解」似乎過於樂觀天真，沒有進一步說明如果「就是無法達成共識」該如何行動，自然也就未談到衝突轉移到政策執行階段之後的各種後果。

經由前述理論發展的回顧，我們可以看出他們大多認知到政策爭議與多元目標，是對政策執行的一大挑戰；不過，他們主要的關懷仍在於「找出是哪個地方出錯，以便知道如何修理之」(Yanow, 1987: 107)，也就是仍遵循實證主義(positivist)的取向，企圖建立可以預測與控制「有效執行」的因果關係模式，降低預期外的結果，而非思考這些預期外結果的意義，以及如何看待爭議。就這一點而言，我認為 Yanow 提出的文化／詮釋途徑(cultural/interpretative approach)可有較多啟發，她點出「政策執行」不一定是一個理性行為，有時候執行者目的根本不在於完成既定目標，而只是一種表演／表達(expressive act)，只有靠詮釋的分析方法，才能幫我們理解這部分。以下進一步闡述之。

參、分析途徑與研究方法

一、批判性詮釋途徑

Yanow 早在一九八七年就指出，實證取向的各種執行研究途徑或許能告訴我們執行上出了什麼問題、如何加強執行，卻不足以說明執行（對於不同政策關係人）的意義。因此，她主張從文化途徑（*cultural approach*）研究政策執行，在此，政策分析者的角色是「揭露執行者及其他相關人士對於政策的詮釋，並分析這些詮釋和意義對於政策執行的影響」（Yanow, 1987: 110）。其後的著作（Yanow, 2000, 2003），她均以「詮釋途徑」來統稱這個學派，並有了更清楚的介紹。

詮釋途徑奠基於建構主義的認識論，主張我們生活在一個對於「事實」有多種詮釋可能的社會。每一個政策相關行動者都透過其「先前理解」（*prior knowledge*），也就是一種框架，建構出她眼中的事實。因此，政策分析可以不限於工具理性的計算，而是探索不同框架的個人或集體意義的表達，也就是所謂的「在地知識」（*local knowledge*）——它指的是從生活經驗發展而來、對於在地處境的圈內人知識（Yanow, 2000）。透過這些在地知識的瞭解，我們將可發現政策的「非預期後果」，或許早有因果機制（*causal machinery*）可以解釋。而這個因果機制的發掘，與實證研究所關切的「因果關係」（*causal relationship*）是不同的。實證論者企圖尋找的是兩個變數之間可預測的系統性連結，亦即一個變數出現必然會引導出另一個；詮釋論者則企圖解釋某些因素如何複雜交錯，導致某種結果（Lin, 1998）。

在政策科學發展的過程中，對於在地知識的輕視與忽略是很常見的。理性實證途徑預設有一「正確」的知識，政策問題是什麼、如何解決、有哪些可能變項、執行成效如何等等，似乎都有標準答案。但從詮釋研究者看來，這個標準答案／知識只不過是各種可能答案／知識的其中一種——只因其佔據了支配地位而成爲「標準」詮釋。因此詮釋途徑不是關於「真相」如何的途徑（也不認爲有所謂絕對的真相），而企圖呈現關於理解政策的不同可能方式，以及某些決策者原本看不到的問題，進而提供利害關係人一個理解彼此衝突的基礎（Yanow, 2000）。

本文將詮釋途徑應用在政策執行階段，探索政策執行者（基層員警）如何詮釋、看待「取締性交易」此一政策目標，其詮釋如何展示在執行的實踐中，又發生

什麼影響，從而可以回饋至政策問題的界定或目標設定。乍看之下，這個方向與「由下而上途徑」的部分主張類似，不過，我認為兩者根本的不同在於，由下而上途徑傾向維持對於政策問題的既定理解，只是在目標上做一修正與妥協，或給予基層更多裁量空間，以求更能有效執行；⁴ 但詮釋途徑則超越既定政策框架，在更宏觀的整體社會利益 / 正義層次，啟發我們對於政策問題與目標更多元的思考。⁵

不過，詮釋途徑也被質疑有淪為相對主義 (relativism) 的危險，也就是將各種詮釋方式都平等地展現，導致「無從判定誰的真實 (reality) 才是對的」(Bacchi, 1999: 38)。我認為這是對詮釋途徑的誤解或窄化。事實上，揭露「多元框架」的任務本身，就包括要「確保被忽視族群之詮釋也能被聽見」(Yanow, 2000: 18)，這已經意味著詮釋分析者必須帶有批判的觀點，才可能分辨出哪些族群的聲音是被忽略的。然而，我仍強調詮釋途徑應結合批判理論 (critical theory) 的傳統，成為本文所謂的「批判性詮釋途徑」，亦即，本研究的目的不僅在於呈現基層員警對於禁娼政策的理解與執行方式，更在於揭露這種理解與執行方式所造成難以辯護的不正義結果，以強化我們檢討政策目標時的在地知識基礎。

因此，本文採取的性別與階級意識是很鮮明的，這也正與實證論主張分析者強調的「價值中立」角色恰恰相反。對詮釋論或批判理論的主張者而言，政策分析者就和所有的利害關係人一樣帶有價值——我的分析一定反映了我所接受的訓練、論述、個人經驗、和觀點。實證論者所謂的「客觀」「正確」的理解，對詮釋分析者而言並不存在，但，這並不表示詮釋就是一種隨意的論斷。如同阮新邦 (1993: 26) 所言，批判是否「正確」，取決於它是否能讓人覺察自己的意識、信仰甚至自我理解，是構成現存社會制度及其不公義的共犯結構的一部份。因此，批判詮釋的有效性與意義，不在於「客觀」，而在於透過忠實、厚實的描述，提出有啟發性與說服力的論證 (Lin, 1998)。

二、研究方法

詮釋途徑的「說服力」仍奠基於充分的經驗資料支持與邏輯一致的論證

⁴ 例如 Susan Barrett 和 Colin Fudge 主張打破「政策制定」與「政策執行」之間截然二分的階層次序，而主張一個經由多重行動者的參與，而不停修正、翻轉、妥協的政策目標，並強調妥協經常是「把事情做好」的手段 (Hill & Hupe, 2002: 56)。

⁵ 這個層次的分析，也就是 Fischer (1995, 2003) 提出的政策審議架構中的第三階段：社會驗證 (societal vindication)。中文相關介紹可參考彭滄雯 (2006)、林鍾沂 (1991)。

(Fischer, 1995, 2003)。因此，經驗（實證）資料的蒐集仍是本文分析的第一步。本研究主要透過既有文獻資料蒐集、深度訪談、田野觀察等方式，蒐集相關質、量化資料並交互檢證，來瞭解基層員警對於取締性交易的認知與詮釋，及其執行過程與影響。

- (一) 既有文獻資料蒐集：本研究對於性交易政策演變的歷史回顧部分，係依賴既有研究文獻以及官方記錄（如立法院之議事記錄），透過相互檢證的方式整理出較具可靠性的脈絡陳述。此外，為求對於台灣目前取締賣淫的概況有一宏觀瞭解，研究者數度以公文向警政署、司法院、各縣市警察局等單位索取相關統計資料，由於警政署許多資料的分類方式與本研究許多需求並不相符，因此這部分花費許多溝通時間才得到合適的資料，⁶ 得以與其他方法蒐集的資料相互檢證。
- (二) 深度訪談：本研究之訪談主要進行時間為二〇〇六年三月到八月期間，對 28 位基層員警所做的深度訪談。訪談對象包括四個不同縣、市之分局行政組巡官及派出所員警。樣本之尋找係採目的性機遇抽樣的策略，先發公文給各縣市分局表達研究需求，只要分局承辦員願意協助安排員警受訪，就成為我們的樣本。每次訪談時間在一至兩小時左右，有些訪談方式因分局的安排，一次訪問兩位甚至三位受訪者，因此並非每位受訪者都能深入對話。所有訪談均徵求對方同意後錄音騰錄為逐字稿進行分析。
除了對於基層員警的訪談之外，我於二〇〇三年博士論文田野期間，針對性交易相關行動者訪談及觀察所蒐集的資料，也將適時運用於本文的論證。在田野過程中累積的圈內知識，也是我用以過濾及檢證本研究新蒐集資料效度的判斷依據。
- (三) 田野觀察：由於參與觀察取締勤務需要分局更為積極的配合意願，因此多半是在訪談之餘感受到受訪者特別善意時，才提出參與觀察之請求。本研究期間實際陪同 X 縣市兩組不同派出所員警，共參與了 5 次取締賣淫勤務（其中有 3 次成功）與 3 次臨檢勤務。每次田野觀察均在晚間八點到凌晨兩點之間，從埋伏、逮捕、回警局筆錄過程均在旁觀察，甚至有時提供協助（拍照

⁶ 例如警政署提供的社會秩序維護法第八十條取締成果，並未包括大陸及外籍女子（這部分數字另由警政署的安檢組與外事組統計），也未區分第一款（從事賣淫）與第二款（為賣淫而拉客）。此外，警政署統計格式只有成年與未成年之別，而沒有進一步區分「成年者」的年齡階層，這些數據都是經過與警政署統計科數度溝通後才拿到。

蒐證等)。過程中如有適當時機，也進行非正式訪問，並以筆記方式做成田野記錄。

肆、台灣性交易政策之演變與衝突⁷

台灣的性交易政策為何、如何是本文所稱具有「框架衝突」的爭議型政策？在討論政策執行之前，有必要針對政策演變歷程先予說明。

台灣在日據時期實施公娼制度，以確保對營業場所及娼妓的管理（洪婉琦，2001）。戰後國民政府執政，開始推動台灣成為禁娼國家，一九四六年台灣省行政長官公署即以「提高婦女人格、改善社會風氣」為由，下令廢止酒館女給（女招待）和公娼制度，改設不准陪酒的「女侍應生」擔任酒館服務工作。當時的修辭採用的是國際間盛行的「廢娼論」論述，認為金錢交易的性是錯誤的行為，也是對女性人權尊嚴的侵害，反映出國民政府追求為了達成去殖民以及打造「現代化」國家的企圖，而採取了「現代化道德框架」（modern moralist frame）。一九四九年聯合國通過「抑制人口販賣及剝削他人賣淫公約」（Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others），中華民國也加入簽署，即是支持現代化道德框架的表現。

不過，以男性需求論為核心的「傳統道德框架」（conventional moralist frame）早已根深蒂固於民間，認為娼妓乃「必要之惡」，不可能也不需要完全禁止。廢娼政策因此引發許多反彈與抵抗。例如一九四八年，台北市政府率先以防治性病為由，批准「特種酒家」之設置，並設有「特種女侍應生」，換個名稱合法從事性交易，⁸ 其他縣市也紛紛跟進。台灣省政府為求統一規範，也於一九五一年跟進，制定「台灣省各縣市特種酒家管理辦法」，重點在於管理治安風化與性病傳染（此處採取的是較無關道德的「公共衛生框架」）。但是，特種酒家制度執行之

⁷ 為求研究焦點集中，本研究討論之性交易僅限於成年、自願性交易，暫不討論未成年賣淫與人口販賣等相關政策。

⁸ 黃于玲指出，特種酒家的構想承繼自日據時期的「酒樓」，裡面設有「特種女侍應生」，除了陪酒外也可和客人共宿。台北市政府率先於一九四八年訂定「台北市特種酒家暨特種酒家侍應生暫行管理規則」，其第一條條文就宣稱「本府為防止花柳病及其他傳染病之傳布，特定台北市特種酒家暨特種酒家侍應生暫行管理規則」（黃于玲，1999：8）。

後，未經登記營業的私娼仍持續增加，性病氾濫問題亦引起強大社會關切。於是，省政府再於一九五六年廢除「特種酒家管理辦法」，另發布「台灣省管理妓女辦法」，重新恢復公娼制度。此辦法原本宣示在兩年內掃蕩私娼、全部加以登記管理，進而達到廢止娼妓的目的。但即便後來展延兩年，私娼仍然存在。於是，省政府在一九六一年另訂「台灣省各縣市（局）管理娼妓辦法」，公娼制度遂自此又延續四十餘年（黃于玲，1999；曾秀雲，2002）。⁹

除了公娼館之外，另一個曾經存在的合法性交易機制，則是有「軍中樂園」之稱的國軍特約茶室。這是因應一九四九年從大陸來台的數十萬國軍，在「戡亂期間陸海空軍軍人婚姻條例」的限制下不能結婚，¹⁰ 政府考量安定其身心需求，並為避免軍民使用公娼館發生衝突，而於一九五三年試辦軍中樂園，並於次年起全面開辦，全盛時期本島加外島共有 25 間。軍中樂園的設置從一九七〇年起遭致批評，加上軍人禁婚令的取消，軍中樂園的「必要性」似乎降低，因此本島的軍中樂園於一九七四年陸續關閉，金門和馬祖的軍中樂園則分別於一九九〇和一九九二年才廢止。

從前述兩項「例外機制」看來，儘管政府企圖採取「現代化道德框架」來強化本身的正當性，但是在遇上民意強大反彈、實務執行困難、或與國家「重大」利益衝突的時刻，隨時可以增加例外機制來容許性交易。這些前後衝突或妥協的政策，正反映制定一套立場明確且一貫的性交易政策之困難。

對於「例外機制」以外的廣大性交易行為，政府則採雙軌制加以處罰。媒介賣淫者是觸犯刑法的重罪，依一九三五年實施的「中華民國刑法」〈妨害風化罪章〉第二三一條：「意圖營利，引誘或容留良家婦女與他人姦淫者，處三年以下有期徒刑，得併科五百元以下罰金」罰之。一九九九年為了加強「遏止歪風」，又加重刑

⁹ 過去四十多年間，公娼館與公娼數量雖然早因時空環境的不同而急速減少，但其存廢爭議是在一九九七年台北市政府宣布廢除公娼後，才受到各界矚目。雖然台北市公娼在抗爭一年半後，因為市長輪替而爭取到緩衝兩年的執業時間，但仍於二〇〇一年結束。至於其他各縣市的公娼館，內政部已於一九九九年下令不得核發新的公娼館及公娼執照，對於現存者則採取自然淘汰的立場。根據警政署統計，迄二〇〇七年七月底，全台灣僅剩宜蘭縣、桃園縣、台中縣、台中市、台南市、台南縣、澎湖縣等縣市，共 15 家公娼館仍在營運。

¹⁰ 一九五二年實施的「戡亂期間陸海空軍軍人婚姻條例」規定只有二十八歲以上軍官才能申請結婚，其餘士兵不得申請。雖然此一禁婚令在一九五九年「軍人婚姻法」修改後已放寬（二十五歲以上士兵亦可申請結婚），但因為當時士兵普遍貧窮，因此結婚者仍為少數。

期為五年以下有期徒刑，得併科十萬元以下罰金，並將條文中具有性別歧視意涵的「良家婦女」一詞改為「男女」。至於性交易買賣雙方，則採較輕的處罰，在一九九一年以前，係依「違警罰法」第三章〈妨害風俗之違警〉第六十四條，分別以「意圖得利與人姦宿」（賣淫者）及「姦宿暗娼」等犯由，罰以七日以下拘留或五十圓以下罰鍰或罰役。¹¹

「違警罰法」於一九八〇年因被大法官裁定違憲而將廢止，另訂「社會秩序維護法」（以下稱「社維法」）取而代之。¹² 行政院所提的「社維法」草案中，原本維持對性交易買、賣雙方行為的同等處罰，但立法院內政委員會於一九九一年一月討論此部分條文時，一些男性立委提出「個人行為是屬於隱私權範圍」「私人行為如對社會秩序無礙，實不應處分」等理由，主張廢除草案中對嫖客的罰則。雖然當時也有委員提出賣淫者也不應罰的「公平原則」，但未能在混亂的議事討論中被討論。於是最後一讀通過的「社維法」，僅有處罰賣淫者的罰則。¹³ 婦女團體雖然在得知消息後立即表達對於「男女不公」的抗議，¹⁴ 但法案並未因此重審，並於六月通過施行。「傳統道德框架」成功地攻下一城，迄今，台灣仍是世界上少數「罰娼不罰嫖」的國家。¹⁵

自一九九一年「社維法」施行至一九九七年，這期間儘管是台灣婦女運動發展的高峰期，但較無針對「罰娼不罰嫖」或性交易相關政策問題有所行動。直到一九

¹¹ 除了這兩項主要法規是對成年自願性交易行為的規範外，另「刑法」、「兒童及少年性交易防制條例」與「兒童福利法」均對於與未成年人的性交易有更嚴格的規範，懲處對象也及於嫖客（參見藍科正等，2002）。不過因本文僅以成年自願性交易為主題，因此略而不論之。

¹² 違警罰法因賦予警察裁決拘留罰役、限制人身自由的權力，經一九八〇年大法官會議第一六六號解釋，拘留罰役應改由法院依照法定程序為之，應迅速改正，行政院因此提出社維法的草案，經過多年審議才於一九九一年六月通過。

¹³ 參見《立法院公報》第 78 卷第 19 期委員會紀錄。

¹⁴ 參見一九九一年一月九日聯合報 6 版社會新聞：「『不罰嫖客罰娼妓』七婦女團體表抗議」。婦女團體隨後於四月赴立法院陳情，要求「罰娼亦應罰嫖」，參見一九九一年四月十日聯合報 14 版大台北新聞：「婦援會等團體建議修正『社會秩序維護法』草案『罰娼亦應罰嫖』」。

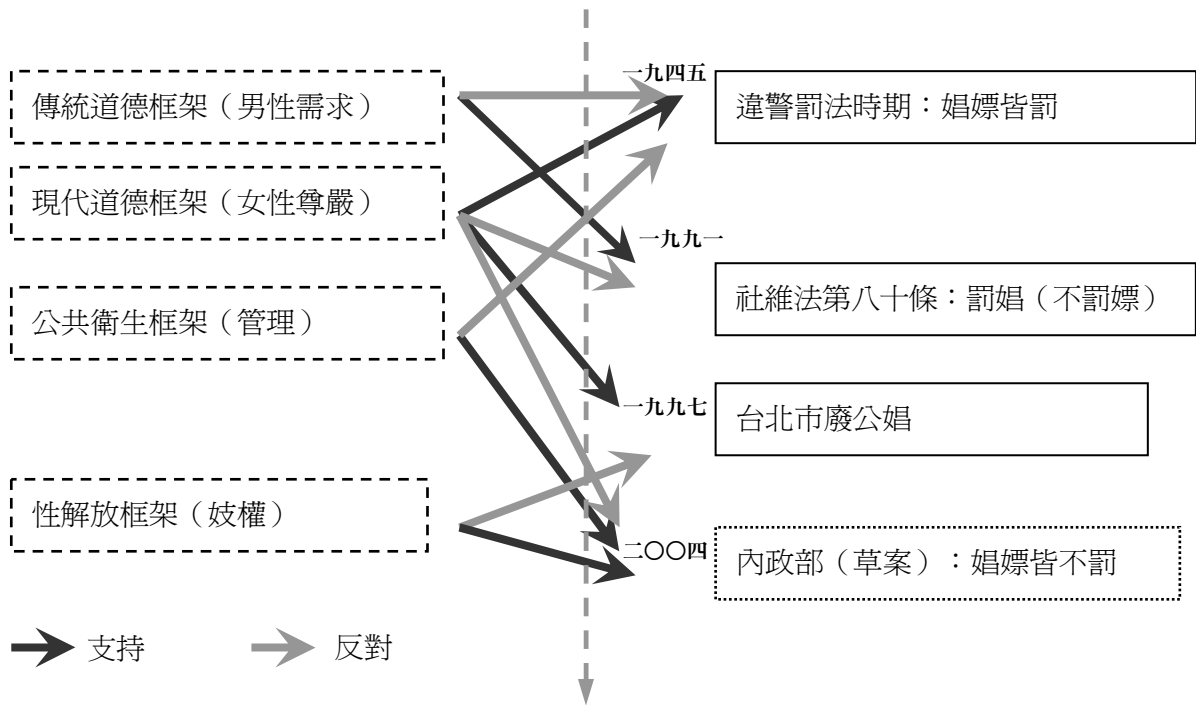
¹⁵ 社會秩序維護法第八十條全文如下：「有左列各款行為之一者，處三日以下拘留或新臺幣三萬元以下罰鍰：一、意圖得利與人姦、宿者。二、在公共場所或公眾得出入之場所，意圖賣淫或媒合賣淫而拉客者。前項之人，一年內曾違反三次以上經裁處確定者，處以拘留，得併宣告於處罰執行完畢後，送交教養機構予以收容、習藝，期間為六個月以上一年以下。」

九七年，台北市政府的廢娼決策引發公娼抗爭，並發展為台灣史上第一波妓權運動後，有關性交易應否合法化以及「社維法」的雙重標準問題才再度受到熱烈討論。其中，由於性交易營利第三人合法化的問題牽涉到刑法的修改，引起的社會爭議過大，因此妓權團體「日日春互助關懷協會」將修法焦點鎖定「社維法」第八十條，希望取消對於賣淫者的處罰，也就是「娼嫖皆不罰」。這個訴求一度受到政府重視，內政部曾於二〇〇四年一月提出要修改「社維法」第八十條的構想，刪除對於娼妓的罰則。但包括婦援會等數個反色情婦女團體對此表達抗議，組成「推動縮減性產業聯盟」，提出「罰嫖不罰娼」的瑞典模式。¹⁶

在公娼事件之後，婦女團體基本上分為兩派立場，站在妓權的一派採取的是新興的「性解放框架」，主張「娼嫖都不罰」，讓性工作者可以合法工作，至於媒介營利（第三人）是否要罰的問題可另外討論。反色情的一派則仍然堅持「現代化道德」框架的立場，並且為凸顯女性的受害角色，主張「罰嫖不罰娼」，對嫖客課以罰鍰，藉此教育嫖客承擔社會責任（劉毓秀、黃淑玲，2004）。也就因為連婦女團體對於性交易政策都沒有共識，使得行政與立法部門也都按兵不動，在公娼事件引發的一系列討論熱潮消退後，「社維法」與性交易政策依然維持原狀，呈現傳統與現代化道德框架影響下的弔詭產物。

透過前述回顧，可以瞭解戰後我國性交易政策大致發展，以及幾種不同框架的角力，其中，又以表現在「社維法」第八十條的修法爭議上最為明顯（參見圖一）。以下，我將透過對於執行者（基層員警）的深度訪談，輔以其執行成果的統計數字，來探討政策爭議反映在執行階段的效應。

¹⁶ 參見二〇〇四年二月五日中國時報 A7 版社會焦點：「婦團高唱『罰嫖不罰娼』 抗議性產業除罪化 提出五大訴求要求緊縮政策」。



圖一 性交易政策演變及背後框架

資料來源：本研究。

伍、研究發現

從前一節的歷史回顧，可以看出我國性交易政策所傳達的弔詭訊息，即一方面從「現代道德框架」譴責性交易行為，另一方面卻受到「傳統道德框架」影響，對嫖客採取寬容態度。這套「罰娼不罰嫖」的政策途徑，雖然備受婦女與人權團體「雙重標準」的批評，卻因其涉及根本框架的衝突，至今無法修改。那麼，這樣充滿爭議的政策，在實務上如何被理解與執行？

一、消極的政策執行

(一) 消極的績效評估架構

基層官僚對於政策目標的不認同，一向被視為政策無法有效執行的主要原因。Lipsky (1980: 17) 更詳細點出基層官僚可能採取不合作的策略，包括個人策略（缺席、偷用、浪費、異化、不關心），以及集體策略（組織工會、集體協商、訴

諸法律)等。在訪談間，多數基層員警都展現了以傳統道德框架看待性交易的態度，認為性交易是「一個願打、一個願挨」，並且特別強調男性需求的正當性，典型論述就如資深員警 O28 所言：

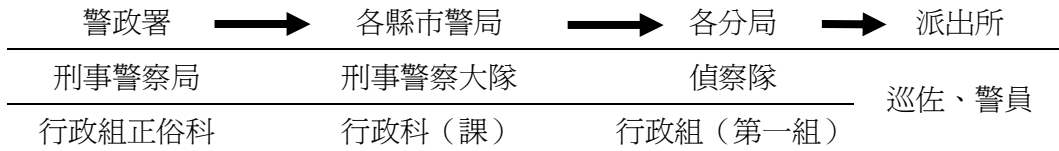
他可能是羅漢腳啊，或夫妻之間工作忙，太太不願意配合。至少他買肉她賣肉，這還有什麼錯？她賣淫他去買淫，這是交易行為，我有付錢，我又不是不付錢。

除此之外，員警也提出減少性侵害、防制愛滋病、避免嫖客被騙、增加稅收、避免警察風紀問題等多種理由，認為性交易應當合法化，以便更有效率地運用警力：

現在社會這麼開放，我們還在抓這個，警察真的不是用來抓色情的，我們還有更重要的工作要做，現在我們的工作，應該是針對比較暴力的犯罪 (O12)。

然而，儘管對於政策目標明顯地不認同，許多員警類似表態地強調自己「依照法令執行」「該做的還是要做」。只是這種「照章行事」反映的其實是頗為消極的執行態度，就如同 O1 所直言：「上面要求我們就盡量達到，你說積極不可能啊，誰願意一直抓這種東西，就跟著遊戲規則走就好了啊！」

O1 所謂的遊戲規則，就是上級要求的基本配分。在此，有必要稍微介紹取締性交易的執行及績效評估架構。基本上，這項勤務係包括在警察單位所謂的「取締妨害風化(俗)行為」範圍內，其中央主管機關是內政部警政署行政組的正俗科。到了縣市層級，北高兩直轄市是由警察局行政科正俗股，其餘各縣市則是警察局行政課負責。再到地方各分局，則由行政組(第一組)負責正俗業務，並督導該轄區內的各派出所。在派出所內，通常是由所長指派較熟悉這項業務的兩到三名員警專案負責，其他員警則需要配合協助(參見圖二)。除此之外，由於正俗業務以前由「違警罰法」所管，帶有刑事性質，因此當時的主管機關是由中央刑事警察局下來的刑事警察系統，包括各縣市刑事警察大隊以及地方各分局的偵察隊。在「社維法」施行後，正俗業務雖已轉為行政罰性質，但刑事警察系統仍然扮演督導的工作。



圖二 取締妨害風化 / 俗行為垂直組織架構

資料來源：本研究。

和許多政策目標一樣，「取締妨害風化 / 俗行為」這個目標很難有精確的績效評估指標，因為沒有人能估計到底每天或每月這些行為發生的「總數」約有多少，或估計警方行動究竟有多少遏止、減少的效果。也因此，警方用以監督基層員警取締績效的量化指標，就是 Lipsky (1980: 52) 所稱的替代指標 (surrogate measures)，也就是配分要求。由警政署根據各縣市過去的取締件數設定一積分，各縣市警局依此分配給各分局，再由各分局分配給各派出所。只要每月達到基本配分，就算完成了取締性交易的勤務。

表一是 A 市某甲分局所製作的掃黃配分表，該分局每個月由市警局分配的績效額度是 39 分，在 A 市各區算中等。分局行政組再依每個派出所轄區狀況，將 39 分分配給 9 個派出所。以派出所甲 4 為例，每個月只需要拿到 10 分，就達到上級要求。在訪談當月，甲 4 破獲兩件賣淫案件，一共逮捕 3 名賣淫女子和 1 名馬夫（司機），抓到馬夫是以「刑法」起訴，因此可得到 20 分，抓到小姐只是「社維法」案件，每抓一人只得到 4 分，¹⁷ 因此總共得到 32 分，達成率高達 360%。由此可以看出這套「替代指標」的要求其實很低，要表現績優也不困難，這也是為什麼當我詢問甲 4 派出所所長「每個月能抓到多少案件時？」，他的回答是「不是能抓到多少，而是要抓到多少」。¹⁸

¹⁷ 在二〇〇六年進行田野時，發現不同縣市及不同時期的積分計算方式也有區別，例如有些縣市抓到妨害風俗（社維法）是每一人 5 分；妨害風化（刑法）則是每一人 30 分。若在掃蕩色情專案期間，積分可能更高。

¹⁸ 本研究田野紀錄，二〇〇三年八月十三日。

表一 員警績效統計表

A 市警察局甲分局取締色情成果統計表										
項目 / 所別	甲 1	甲 2	甲 3	甲 4	甲 5	甲 6	甲 7	甲 8	甲 9	總計
配分	13	11	8	10	8	8	4	4	6	39
得分	8	25	8	36	4	2	0	0	0	83
達成率	62%	230%	100%	360%	50%	40%	0%	0%	0%	213%

資料來源：甲 4 派出所提供。

甲 4 所長的回答其實反映多數基層員警的態度，也就是對於取締性交易這個勤務，只求達到或稍微高於配分要求即可。這種消極的態度，固然與基層員警本身勤務繁雜，需要適度調配人力時間資源，有很大關係，甚至可能是因為受到了業者的賄賂，而採取睜一隻眼、閉一隻眼的態度。¹⁹ 然而，不論消極執法的背景理由為何，我們可以看見對於取締性交易這項任務的「不認同」，成為員警自我辯護的正當性（legitimacy）依據。O20 就清楚地道出其「被動」理由：

我認為〔自己對取締私娼的態度〕不積極。上面盯我，我就會盡量去抓；上面不盯我，我認為這不是我的工作。我認為警察的工作不是抓色情！甚至私娼的問題的話，因為我說過，她今天作私娼，她一定是生活困苦，她才出來作私娼，而且她真的也是沒有詐騙的行為，不是像那些〔假的〕護膚跟人家騙錢的話，那私娼就是很單純，我就是給你快樂需求，你給我幾百塊這樣。

更進一步探討，我們可以說目前的績效評估標準本身，早已反映了國家看待此一勤務的相對寬容立場。一位在中央督導正俗勤務的警官就表示，因為考量基層勤務很多，因此分配給各縣市警察局取締色情的積分要求都很低，一個月只要有三、

¹⁹ 感謝匿名審查人之一提醒，員警的消極執法可能是因為基層員警本身有過多的勤務，也可能是因為犯罪集團對於員警的賄賂使然，不一定是「不認同政策目標」的影響。我非常同意審查人提到的因素也是導致員警消極執法的原因，本文研究限制之一，正在於透過訪談與參與觀察所蒐集到的資料，無法論證呈現員警貪腐、接受賄賂的面向。不過，詮釋途徑的研究強調理解被研究者「使用理性的角度」，亦即理解他們如何使用理性（理據）支持其行動（阮新邦，1993：47）。從這個角度而言，不管對於「不認同政策目標」在多大程度上「真的」造成員警消極執法，但從訪談中清楚看出，它至少在論述上，成為許多基層員警消極執法的理據。

四件取締色情業績以上就達到門檻。²⁰ 這個寬容的態度透過績效的低門檻傳達給基層員警。因此可以說，基層員警的消極執法，其實正回應著在上位者未曾明說的意志。在政策制定階段不被接受的傳統道德框架，卻在執行階段，成為構成員警消極執法的因果機制之重要一環。

(二) 框架的影響與侷限

在中央並不鼓勵的情況下，員警個人如果態度積極，要有一番表現並非難事。本研究受訪者中績效最高的員警 O7 的經驗，就可以說明員取締績效的差別，很大程度受到個人意願與認同的影響。O7 擔任警察十多年，但之前都擔任行政警察，直到二〇〇四年中，才開始接觸色情取締勤務，卻展現驚人績效。表二是乙分局部分派出所從二〇〇三至二〇〇五年取締賣淫的績效統計表。明顯可以看出，在二〇〇四年 O7 參與取締賣淫勤務之後，他所屬的乙 3 派出所不論在「社維法」或是「刑法」的積分都大幅增加。二〇〇五年整個乙分局有 77% 的妨害風俗案件，以及 50% 的妨害風化案件，都是由 O7 和他的組員所破獲的。

表二 乙分局「社維法」第八十條與「刑法」第二三一條取締成果

	二〇〇三年				二〇〇四年				二〇〇五年			
	社八十條		刑二三一條		社八十條		刑二三一條		社八十條		刑二三一條	
人次	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
乙 1 派出所	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
乙 2 派出所	0	0	2	0	0	4	2	0	0	4	4	0
乙 3 派出所	0	3	0	0	0	10	7	0	0	47	28	3
乙 4 派出所	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0
乙 5 派出所	0	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0
乙 6 派出所	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	1	0
乙 7 派出所	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0
乙 8 派出所	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	6	1

資料來源：乙分局（僅呈現其中 8 間派出所之資料）。

為什麼在大多數員警對於取締性交易態度消極的情況下，O7 可以有這樣的表現？在所有受訪員警當中，O7 是少數不支持「男性需求論」，甚至認為應當「罰

²⁰ 二〇〇七年八月五日與警政署官員的非正式訪談。

嫖」以減少性交易源頭的員警，因為嫖客對社會有一定程度的責任，有嫖妓才有後續衍生的各種問題。因此他對目前「罰娼不罰嫖」的政策之看法，在說辭上與反色情的婦女團體有些接近：

罰娼不罰嫖，我不曉得這句話的公正點是建立在哪裡……我是覺得有一點藐視〔女性〕，比較沙文主義，有點鼓勵台灣的男孩子說，沒關係，你召妓反正也沒事情，造成社會上負面的影響。而且你真的要遏止色情行業的話，我是非常贊成加重嫖客的處罰，而且加重到不是金錢可以了事，應該會達到一個很大的效果。

從 O7 的建議，可以看出他對於目前政策設計的解讀也是「有禁娼之名義，無禁娼之能力」。但他依舊頗為積極執法，對此他的解釋是，確實覺得應當防堵大陸地區女子來台賣淫：

我覺得大陸地區人民利用不法方式進入台灣，是非常不恰當的。不光是在經濟層面或政治層面，他們很有可能是來做不法蒐集情報的工作，假如是男孩子，他可能用偷渡管道進來，可是現在阿貓阿狗的女孩子，她願意的話就過來了，合法的管道〔結婚〕進來做非法的工作，我是覺得對台灣的治安面跟經濟面，講難聽一點，從事妓女的台灣人，雖然是不法行業來講，她要跟這些人競爭而且競爭是處於劣勢，大陸的比較便宜，男人又圖個新鮮感；政治面就是她們會來做情搜工作。

O7 的論述帶有本土國族主義的色彩，在台灣社會並不陌生，也確實反映在他的查緝策略及成果之上。O7 最常用的取締方式就是埋伏各個旅社及汽車旅館，鎖定流動性的應召為對象，因為應召站小姐很大比例都是大陸女子，這個策略可以貼近 O7 想取締的目標對象。以二〇〇五年為例，O7 自己分析，在他們所取締到的小姐當中，五成以上是大陸籍，將近兩成外籍，剩下三成是本地女性。抓到後來，應召業界都拒絕送小姐到乙分局所轄行政區，他們還得跨越轄區埋伏。

而對 O7 而言，鎖定查緝大陸應召女子除了前述的「國家利益」考量之外，也有實際的績效肯定。因為除了馬夫和小姐的分數之外，「慢慢我們抓到偵訊技巧和心理上的突破的方式，小姐都會承認是假結婚」，於是也逐漸可以追到人頭丈夫。破獲一個案件，可以移送三人：小姐以「妨害風俗」移送、司機以「妨害風化」移送，人頭丈夫則以「兩岸人民關係條例」移送。這是為什麼乙分局在二〇〇五年，靠著 O7 的派出所，不僅將取締色情績效衝到該縣（市）第一名，陸安績效也是全

縣(市)第一。

由 O7 的個案可以看見，其實取締性交易既無困難，也可以積少成多，不失為一個累積積分與嘉獎的途徑。然而為何多數員警對於取締性交易仍然興趣缺缺？除了因為他們對於這個任務本身的不認同之外，另一個重要原因是，以基層員警的時間、技術資源和人力成本，頂多只抓得到這些受僱的第三人或是「人頭業者」，而非躲在幕後操控的老闆。即使 O7 也如此感嘆：

我們抓這個案件，就只抓到他們的下線而已，講難聽一點就是應召業者的第一線，小姐跟司機。我們也只有能力抓到這裡而已…這個行業還會一直存在，就是因為再怎麼弄，都是小姐犧牲，源頭很難抓到。

也就是說，執行性交易取締勤務或許不難，但以基層員警的資源與時間，只能抓到他們認為「值得同情」或者「對社會無害」的那一群弱勢從業者，而且抓了就放，形同捉迷藏，如同員警 O2 道破的：「大家都不喜歡抓這種啦，社維法而已啊...你(從法院)還沒回到辦公室，搞不好她已經先回去了。」在這些內外部因素的結合作用下，構成了基層員警取締性交易的消極態度。

(三) 消極執法的緩衝效果

Yanow (2000: 9) 認為「政策執行者『做』了什麼，而非政策『說』了些什麼，才算是『真正的』政策(也就是國家的)意志」。在取締性交易的個案中，透過員警的消極執法，似乎也將「真正的政策意志」傳達給了反娼與擁娼兩個立場的政策社群，而進一步形成了 Lipsky 所提到的「緩衝」(buffer)效果。

Lipsky 指出基層官僚常成為公民與國家之間的衝突的緩衝，許多在政策規劃階段被刻意略過的政策衝突，在執行階段發生影響，造成執行結果的不公平，但得不到合理福利或受到不平等待遇的公民，會將矛盾對準政策執行者，將問題視為基層官僚的執行不當，而忽略探究造成矛盾的結構性成因(Lipsky, 1980: 185)。這個「緩衝」的比喻，在取締性交易的個案上也非常適用，不過要分別從兩個陣營的角度來說明。

對於主張性交易有正當性的「擁娼」派而言，基層員警消極的執法，使得他們表面上在政策制定階段被排除的框架與利益，在實務上仍可以有生存、喘息的空間，這是他們認為的「真正政策」，因此，他們自然沒有積極抗議現行政策或尋求修法的必要。相對的，對於主張根絕性交易的「反娼」派而言，法律畢竟已經站在禁娼的一方，即使他們也覺得警方「執行不力」，但在他們看來這就只是「執行

面」的技術問題，並無進一步修法的需求。

簡言之，基層員警本身的資源人力的有限，加上對於性交易的「同情理解」，以及低門檻績效指標所傳達出上級「也不重視」的態度，使得多數基層員警透過消極執法，來完成取締性交易這場具有雙贏意涵的表演，也就是 Matland 所稱的「象徵型執行」。它創造了框架衝突的不同社群得以「各自表述」的空間，最能反映這種「表演」特質的行動，就是員警每週固定安排的「臨檢」，大隊人馬穿著制服拜訪「有可能有色情」的八大行業，一一檢查客人和小姐的身份證。即使知道不可能因此抓到性交易或色情行為，也不可能禁絕之（除非經常性、長期性的臨檢，讓業者做不下去），但具有「嚇阻」「干擾」的意義，「業者會覺得那麼多臨檢，那我就低調一點、少做，不要太囂張」（O3）。只要不囂張，就不會引起一般民眾抗議，大家都可以「和平共存」。

透過具有象徵功能的執行方式，原本爭議性很高的性交易政策，得以迴避衝突的激化。這個緩衝作用，說明了為什麼儘管妓權運動者（日日春協會）持續呼籲修法，似乎很難召喚性交易相關從業者的行動響應，而使得修法運動始終缺乏民氣支持。只不過，即使只是「表演」，也需要「違法者」的龍套角色—還是得有人被捕。而這些人是誰，對於政策執行能否成功扮演緩衝角色也大有關係。如同下一節即將探討的，現行基層員警取締性交易的執法結果有明顯的階級意涵，底層性工作者成為性交易取締業績報表上最主要的人頭來源。換言之，現行政策的緩衝功能，正是以底層性工作者的受罰為代價，而得以持續發揮。

二、取締性交易的性別與階級效應

Lipsky 指出「基層官僚必須在有限的資源內處理大量工作的這個事實，使得他們必須發展捷徑和簡化的方式，以因應責任的壓力」（Lipsky, 1980: 18）。面對一個他們並不認同的任務，多數員警只求盡快滿足最低積分要求，因此也發展出幾種「最容易」的辦案策略。然而從批判的角度來檢視，這些辦案策略明顯造成了性別與階級不正義的雙重意涵，且這雙重的不正義，實與目前「罰娼不罰嫖」的政策設計有密切關係。

（一）「雙重標準」成為辦案利器

在一九九一年「罰娼不罰嫖」的「社維法」通過之際，婦女團體曾經抗議這種差別待遇的性別意涵；然而對多數基層員警而言，「罰娼不罰嫖」成了協助他們辦案的一大利多。因為在「違警罰法」的時代，「踹開門就可以進去抓」「覺得可疑

就臨檢，不用上面規劃」(O10)，民眾的權利意識也不是很高，對許多員警而言取締性交易還很容易；但隨著「違警罰法」被「社維法」取代，特別是二〇〇一年十二月大法官釋字第五三五號，對警察臨檢有更嚴格的規範之後，基層員警辦案過程必須更講求程序正義和證據。因此，「說服」客人做筆錄，來證明小姐確實有從事性交易的不法行爲，幾乎成爲所有受訪警察取締性交易的必經程序。以下分從三種基層員警常用的取締策略一一說明。

第一種策略是先查訪獲得充分訊息後，申請搜索票後突擊取締。舉例而言，我曾經參與警方取締某家以理容院爲門面的私娼寮之勤務。領隊巡官 K²¹ 事先已經蒐集過線報，瞭解客人都是進入一樓根本沒有在理髮的理容院後，再由「三七仔」（媒介者）帶到同棟三樓的公寓內進行性交易。因此他順利申請到搜索票，與其餘 3 名員警展開便衣取締勤務。K 派其中兩名員警先偽裝客人進入理容院，他和另一名員警（及參與觀察的我與助理）則待在汽車內埋伏。三七仔帶兩位員警上樓後隨即下樓，兩位員警在樓上則先勘查地形，然後以手機通知 K 行動，隨即壓制樓上的兩位小姐（另有一位正與客人在房內交易）。同時間 K 衝上三樓，破門而入並且立刻拍下兩人赤身裸照；同車另一位員警則負責在一樓制伏三七仔。人員全部制伏後，K 將現場相關證物如帳本、保險套等都帶到警局。雖然已經有多年經驗，可以感覺到整個取締行動仍充斥高度緊張，因爲誰也難保有無預期之外的抵抗，平時說話斯文的 K 也刻意用力踹門、摔東西，來展現他的主控權。最後順利將三七仔、3 名四、五十歲的小姐及該名年僅二十歲的客人，一同帶到警局。

像這類「有照片爲證」的取締情形，基本上不需要太多功夫說服客人承認—因爲客人要否認也很難。因此，只需要告知客人他「承認就沒事」，請他配合交代一下如何知道這裡從事性交易、如何進行、花多少錢等細節，就可以完成筆錄。然而，這類取締模式其實也非常依賴「罰娼不罰嫖」的政策庇蔭。因爲要申請到搜索票並不容易，必須事先查訪，掌握充分證據顯示這裡確實從事色情。而基層員警常用的方式就是請「線民」先行消費一次後，告知業者詳細經營方式，來確保申請搜索票的資訊正確（如果資訊不夠充分，就可能被法官打回票，無法申請到搜索票）。因此 K 會說：「警察局一百件（取締色情）裡面有六、七十件都是假裝客人去找來的」。

第二種常見的取締策略，則是員警 G 最常用的「守株待兔」。這是因爲 G 專

²¹ 本小節因涉及實際取締過程之田野觀察，較爲敏感，基於保護受訪者考量，本小節之引言以不同形式代號匿名，以強化匿名性。

門鎖定流動式應召，目標不固定，很難申請搜索票，G 也覺得沒有必要。我和 G 團隊某次在 X 縣市某家汽車旅館外頭埋伏，沒多久時間就看見一輛廂型車應是馬夫所駕駛。於是 3 名員警兵分兩路，一輛車趕去追蹤馬夫的車輛，我則隨同 G 直接進入旅館。G 直接表明警察身份，向櫃臺詢問剛才小姐到哪一間，櫃臺也算配合告知樓層（很多時候旅館櫃臺不願配合警方辦案，甚至會在員警上樓後，打電話通知客人防備）。而在到達該樓之後，G 鎖定兩三間有傳出聲音的房間，正在思考如何進一步突破之際，其中一房間傳來手機聲音，是馬夫即將被制伏而打電話要提醒小姐。G 立即判斷就是這一間，因此敲門要求開門。理論上，房內男女有不開門的權利，但該名應召的大陸女子還是開了門，隨即被逮捕。這次行動共逮捕大陸女子及馬夫兩人，滿臉不悅的四十多歲客人也被 G 看似禮貌地請入警局。

在這種守株待兔的模式下，要拍到當事人裸體的照片較為困難，只能拍到使用過的房間床鋪、保險套等證物，也因此客人的證詞變得更為關鍵。G 對於突破客人心房頗有把握：

一般來講客人在我們的溝通之下都會配合，他知道這是最好的方式，想趕快把事情弄完，趕快脫離現場。...一般來講一百個有九十九都會承認，我到現在還沒有碰到沒有承認的客人。

G 也承認「罰娼不罰嫖」的規定確實使他們辦案方便許多。在規勸客人配合筆錄的過程中，我聽見 G 也以很「同理心」的方式告訴客人：「台灣玩女人也不會罰，也不會怎麼樣，這只是一個過程而已，做一做筆錄就沒事了，不會這樣罰你」；同時輔以一定程度的威脅「你如果不說清楚，檢察官覺得需要，寄個傳票到你家要你去作證的話，你就會很麻煩，聽得懂我的意思嗎？」²²

簡言之，罰娼不罰嫖的規定，加上客人不想多事的心態，讓基層員警可以輕易突破，再藉由客人的證詞，小姐通常也會承認，就算不承認，案子也還是成立。資深員警 O20 對此心態有貼切的描繪：

你先從男客下手，因為我們法律不公平啊，它不處罰男的，所以你要先從男客下手，先跟他溝通開導：「今天純粹是針對店家，我們要取締店家的色情，那你是消費者，頂多只是做個在場筆錄。」...那男的，你不處罰也不留下記錄的話，一般客人很樂意指證，只要趕快筆錄做一做讓我走。我講一句難聽話，如果你不配合，不好好講的話，到時我通知媒

²² 本研究田野記錄，二〇〇六年四月四日。

體來，大家都難看！

娼嫖之間的差別待遇被利用到極致，就產生第三種策略，一般所謂「釣魚」。有些員警因為績效壓力急切，或認為花費時間突破客人心房很麻煩，於是找朋友擔任嫖客，透過分類小廣告或網路援交資訊，將小姐約到旅館完成性交易後，再由事先埋伏或者「剛好執行臨檢」的員警當場人贓俱獲。員警 A 就坦言：

假設今天警察局長說：「這兩三天取締色情專案，每個派出所都要有績效喔！」假設是局長下去的命令，急急如律令，沒有績效所長就倒台就對了，你自己看好了，平常沒績效，當天晚上就會有績效。為什麼？警察都是沒辦法想辦法，不然我怎麼辦，我就找朋友去（消費）啊，然後去臨檢，（朋友）承認就好啦！…【問：為什麼朋友願意這樣做？】警察會給他錢啊！例如我請你幫忙，三千塊給你去做，那對這種證人來講的話，第一個，我不用錢，第二個，我可以跟警察交個朋友，又可以幫到警察，他是沒有損失的。…【問：警察這樣辦案不是都自己掏腰包？】對警察來講，花三千塊、五千塊，可以換你一個月的平安，或是更長久的平安，我覺得避免長官罵的話，其實東西都是可以被處理掉的，有績效我們警察有績效獎金，一件的話是兩千五百塊，多少可以補貼，所以損失不大，我認為這個錢的部分是還好。

這種釣魚的方式雖然備受批評為「引誘犯罪」，但也有員警以取締毒品為例，認為去找一個「本來就在從事色情的人」消費，與引誘犯罪或教唆陷害有很大差別，因為她不是因為這次消費才下海賣淫。不過，提出這套理論的員警 B，卻也承認在法院上「絕對不會說嫖客是我們的人」，也不會有人能提出證明。倒是 A 比較坦白：「其實這就是違法，陷害教唆法，明顯是釣魚，但卡在那個客人，自己的朋友，他不會承認。逼不得已的時候就要用這招啊！」²³

（二）「都抓三千塊可以搞定那種」

在前述順應「罰娼不罰嫖」政策所衍生的取締策略，除了明顯的性別不正義之外，更造成了階級不正義的效果。以第一種「搜索票」和第三種「釣魚」策略而

²³ 在媒體報導也時常看見有些員警自己喬裝客人下海「釣魚」，待談妥價錢後，隨即表明身份將私娼逮捕。不過，由於本研究受訪對象皆迴避提及警察「自己」釣魚的策略，因此這一點不列入正文。

言，員警都需要花錢蒐集線報或請人「消費」。於是，在取締目標對象選擇上，自然需要考慮經費負擔。員警 O3 就直言，他們在取締色情勤務上，「都抓三千塊可以搞定那種」。即使他們知道酒店內有脫衣秀舞的節目，是刑法妨害風化的案件，但不可能爲了去抓酒店，花一兩萬消費，且業者經常會檢查手機、相機，跳舞時門也鎖起來，很難當場抓到證據。至於小姐出場後與客人性交易，則業者可以辯稱與他們無關，就算抓到，也只能將小姐以「社維法」處理，「花個三萬，抓個社秩法，有用嗎？不符合成本效益啦！」。同樣是抓「妨害風化」，普通理容院、護膚按摩那種中低消費的業者，絕對比高檔的酒店業者容易取締到案。

而對習慣在旅館外守株待兔的員警而言，也多以平價的汽車旅館或小旅館爲對象，而非住有外國觀光客的飯店。受訪員警多半說不出政府是否明確規定不宜打擾高級飯店，只能說基於國際禮儀或國家形象，觀光飯店不能打擾，「通常有這個默契，不去打擾外國旅客的休閒」（O21）。O5 更明言：

有的是從日本來的尋芳客，這個當然是你可以抓的對象，但是因為他們進出的是五星級的飯店，我們警察會想說多一事不如少一事，儘量不去多做這些東西。

爲了迅速交差了事，加上組織不可能分配太多資源在取締性交易的勤務，使得基層員警採取的取締策略，造成了明顯的階級／年齡歧視結果（參見表三）。從被取締的賣淫者的身份來看，首先，有一半以上是大陸或外籍性工作者，她們因爲缺乏人際網絡，本身的勞動處境就比本地性工作者脆弱，加上取締積分較高，容易成爲警察取締目標。其次，在本地性工作者之中，三十歲以上者約佔總數的四分之三（以二〇〇五年爲例佔 74%），四十歲以上者佔了二分之一上下（以二〇〇四年爲例佔 50.8%），以性產業生態而言，超過三十歲的性工作者多半是在中低層級的性產業內工作，更遑論四十歲以上者。因此，儘管我們無法知道究竟從事賣淫的母體總數有多少，仍可以清楚看見遭取締者的年齡極度不符合比例原則。簡言之，從年齡及身份的統計數字，反映的是因爲賣淫被捕的女性，多以邊緣的移民或高齡女性爲主。這個數字也回應了員警們自己的觀察：「我們能抓到的都是社會階層比較低的」、「我們抓到的都是年紀比較長一點的，年紀輕的都是跑酒店做，年輕貌美嘛！」（O11）。

表三 因賣淫遭取締之本地、大陸與外籍女子年齡分佈（二〇〇一到二〇〇五年）

身份 \ 性別	二〇〇一		二〇〇二		二〇〇三		二〇〇四		二〇〇五	
	女		女		女		女		女	
台灣籍	1907		1747		2196		1549		1970	
17 以下	1	0.1%	5	0.3%	9	0.4%	1	0.1%	16	0.8%
18-23	16	0.8%	35	2.0%	74	3.4%	77	5.0%	140	7.1%
24-29	310	16.3%	292	16.7%	352	16.0%	225	4.5%	356	18.1%
30-39	570	29.9%	555	31.8%	707	32.2%	459	29.6%	562	28.5%
40-49	554	29.1%	523	29.9%	631	28.7%	458	29.6%	527	26.8%
50 以上	456	23.9%	337	19.3%	423	19.3%	329	21.2%	368	18.7%
中國籍	n/a		2539		2456		2237		1538	
外籍籍	45		41		45		152		220	

資料來源：作者整理自警政署提供之統計資料。²⁴

最容易抓的，莫過於街頭流鶯。在訪談過程，許多警察都承認「流鶯最好抓，目標很明顯」，但是因為基於同情，他們通常不會取締。但也有員警坦承「績效逼得很厲害的時候，偶爾有人會越區去萬華抓一兩個（流鶯），因為他什麼都抓不到，最有可能靠這種」（O16）。從台北市警察局的統計數據中，也可以看出這種因為績效壓力下的「不得不為」，累積起來，卻使得私娼（流鶯）成為取締色情極為明顯的目標族群。²⁵

²⁴ 這個部分的數據是來自我兩度以公文向警政署索取「社維法第八十條取締成果」，由警政署統計科回覆之資料。其中需要說明的是，儘管我花費數個月時間與警政署統計科與資訊室溝通，希望其將八十條第一款（從事賣淫）與第二款（意圖賣淫或媒介賣淫而拉客）的取締數字加以區分，但統計科表示資訊室的程式設計無法如此處理，也無法因為我的公文請求而新增、修改程式。因此，此一表格內的數字其實是第一款與第二款取締人數的總和。不過，由於基層員警很少以第二款（媒介拉客）執行取締（通常媒介拉客者會直接以較嚴重的刑法第二三一條起訴之）——這一點亦可從同樣以社維法第八十條取締的男性數字為依據，歷年來均在 50 人上下，且合理推測應當均以第二款取締——因此，本表格內的數字會因包含第二款而有誤差，但不至於影響整體分析結果，因其人數少，且嚴格說來因拉客而遭取締之女性，多數確實亦以賣淫為生。

²⁵ 從台北市警察局的績效統計數據中，另可發現一容易遭到取締的主目標族群，即違反「兒童及少年性交易防制條例」第二十九條，以網路或其他媒體散佈足以引誘、媒介、暗示或其他促使人為性交易之訊息者。此一問題亦已引起人權團體的關切與抗議，唯非本文主題，暫且不討論之。

表四 台北市取締妨害風化（俗）人數及場所統計（二〇〇三到二〇〇六年）

年度 場所類別	二〇〇三	二〇〇四	二〇〇五	二〇〇六
應召站	610	501	339	235
私娼	1152 (40%)	914 (30%)	809 (28%)	720 (24%)
散佈性交易訊息（網路）	351	921	1063	1434
色情出版品	436	660	509	505
八大行業	37	25	32	59
旅賓館	14	27	20	4
按摩護膚	20	20	41	25
其他	238	24	26	7
總計	2856	3092	2839	2989

資料來源：台北市政府警察局。

（三）小結

Lipsky (1980: 151) 指出，將客戶差別化 (client differentiation)，是基層官僚辯護其選擇性執法的一個重要方式，在資源僅足夠服務部分客戶的情況下，基層官僚必須辯護為何其偏好某種顧客，以及為何這樣等於達成任務。雖然 Lipsky 此處討論的主要是負責資源分配的基層官僚，但應用在本研究討論的基層員警身上，也非常清楚地看到「客戶差別化」的表現。例如，他們會將「離婚單親或是被男友拋棄」「只好靠原始本錢求生存」的女性，與「愛慕虛榮」「我（警察）一個月薪水都買不起她手上包包」年輕從娼女性，做一區分，同情前者卻也譴責後者。或者，他們會將「利用小姐來賺錢，還不用出什麼本」的仲介，與「也是爲了要生活」的三七仔和馬夫，加以區別，儘管兩者都是以刑法第二三一條移送。確實，如 Lipsky 所言，基層官僚「也有個人標準，對於誰應得、誰不應，也有自己的想法」（Lipsky, 1980: 23），他們在訪談中會傳達對於底層階級求取溫飽的「同情理解」，但是對於賺取暴利的性工作者和業者，則仍傾向給予道德譴責。這樣的道德論述體現的是一種追求「社會公平」的框架（儘管他們所重視的公平顯然只是經濟／階級的公平，而非性交易本身的性別（不）正義意涵）。

只不過，從前述統計結果可以看出的弔詭之處是，基層員警偏好（同情）的政策目標—弱勢的性交易參與者—卻往往是他們施予懲罰最多的對象。對照我曾經訪

問過的性工作者，可以看出這種差別待遇也清楚地傳達給政策接收者。例如在高檔酒店上班的二十三歲小玉，性交易的條件是「看客人素質，順眼的才出去」，常有的客戶除了商場小開，也包括日、韓、美籍商人，但從來不曾擔心被警察取締的問題，因為「我們選的都是四星級以上飯店」。²⁶ 相對的，在老舊旅舍內執業，每天坐在客廳等待客人上門的近四十歲離婚女性小鳳，最擔心得病、碰到熟人和警察。即使有旅社老闆站在門口幫她們把風，又即使被以社維法逮捕最多關個一兩天，但是每天仍在可能被補、被羞辱的陰影下工作，唯一的策略就是「盡量不要得罪客人，不然他們去檢舉就麻煩」。可以清楚看見，「消極執法」仍是她們生命中不可承受之「輕」。²⁷

如此明顯階級化的執法成果，不僅與許多基層員警所宣稱支持的「社會公平」框架相去甚遠，也應背離了禁娼政策「維護社會秩序」的原意，而是一個具有爭議的政策目標與實際執行環境內各種權力關係交相作用下的結果，不論立法者或執法者，都無法預期或控制這個過程。此等差別待遇，若非採取批判的詮釋途徑，可能永遠被「積分」「達成率」等績效數字所掩蓋，抑或被簡化為執行面、執行者的技術問題，而非回到政策爭議本身，省思政策目標之選擇與擬定，究竟對誰造成最大影響，又有著什麼樣的社會意涵。

陸、政策執行與基進民主

實證取向的政策執行理論，習於將執行過程或執行者視為獨立的研究單位，因此其研究目的在於找出造成「執行赤字」的變數，以便控制執行成效，達到「完美執行」。從詮釋途徑出發的執行研究，則不認為有所謂「完美執行」的存在，特別是在爭議性政策之中，「完美」更明顯地只是從某個支配性框架角度提出的評價，只是符合了該框架所定義的政策目標。因此，詮釋研究試圖瞭解不同政策社群（以及同一政策社群內的不同行動者）對於政策的不同詮釋，並探討這些不同詮釋的影響與意涵。本文所採取的批判性詮釋途徑，更進一步強調揭露這些詮釋在實務面引發的不正義，促使政策的修訂能更臻公平正義的理想。

或有人問，要瞭解不同社群的不同框架或詮釋，難道不能夠在政策規劃階段進

²⁶ 本研究田野記錄，二〇〇三年九月十七日，記錄地點：台北。

²⁷ 本研究田野記錄，二〇〇三年九月十二日，記錄地點：嘉義。

行？為何要等到執行階段？事實上，deLeon 與 deLeon（2002）所謂的「民主途徑」，正是主張在政策規劃階段就將所有不同框架的利害關係人都納入參與，透過審議式溝通，找出彼此共識的政策目標，或暫時性的行動方案，然後才付諸執行。否則，花費執行成本去實踐一項「不正義」的政策，豈有道理？

這個對於「共識」的過度期待，其實正是審議民主模式常受批評之處（陳東升，2006）。審議民主論者主張透過理性平等的溝通，追求對於公共事務（共善）的「共識」，其目的是抵抗主流「集結模式」（aggregative model）的民主理論，後者將民主定義為人民透過投票所表達的最大偏好，如此將「民主」矮化為只重程序、不問實質結果的工具性角色，將導致民主的正當性危機。因此，審議民主論者強調民主本身的要素就應當包括平等與自由主義等實質價值，而透過「溝通生成的力量」所達成的「理性共識」，將可以同時保有自由主義價值與程序民主的正當性（林淑芬 譯，2005：Ch.4）

然而，基進民主代表人物 Laclau 與 Mouffe（2001）認為，審議民主論者「理性共識」的主張，不僅不可能，也不可欲，因為這個主張忽略了所有的「共識」勢必要建立在對於某些「他異性」（alterity）的排除之上，只不過是某種霸權的構建（hegemonic articulation）——將霸權的主張視為普世、客觀的主張。Laclau 與 Mouffe 強調衝突與對立的存在不僅不是缺點，反而是民主活力旺盛的表現，沒有衝突與政治而只有「共識」，才是民主的危機。因此，他們強調要承認權力、政治、支配與暴力都不可能（因為理性溝通而）消失，所以必須建立一套制度，以便加以限制和質疑。而我認為，詮釋型政策分析在此可以發揮的作用，就是 Mouffe 所說的：「揭露哪些人（在共識中）被排除，以讓這樣的排除接受檢驗」（Mouffe, 1996: 255）。²⁸

基進民主論的見解對於本文討論的爭議型政策，尤其有啟發與參考作用，²⁹因為在實務上，這類政策鮮少能等溝通達到共識後才施行，即使是「暫時的共識」也不可待，因此距離審議民主的理想仍有一大段距離。就如同 Mansbridge（1996:

²⁸ 本文限於篇幅，對於基進民主理論的理論系譜，及其對於審議民主理論的批評，無法深入介紹，不過 Mouffe 的主要著作《回歸政治》（孫善豪 譯，2005）與《民主的弔詭》（林淑芬 譯，2005）都已有很好的中譯本，有興趣的讀者可參考。

²⁹ 不過在此應提醒的是，即使是許多表面上目標清楚、手段明確的「共識型政策」，其實也不過是因為相關行動者都接受了一個霸權的價值或目標，或是有不同見解者早就被排除於討論之列，所以才達成「暫時的共識」，因此也應當保持反省，注意「他異」的主體 / 主張何時浮現。

47) 所描述的：「當經過良好的審議之後衝突依然存在，民主就只有兩種選擇—維持現狀不動，或是採取行動，強迫一方遵從另一方的意見」。在必須做出決定（即使這個決定是「不行動」）時，要做什麼樣的決定，才能兼顧程序民主與實質正義，不至於回頭訴求民粹取向的「集結式民主」途徑，就成為當代決策者最高的挑戰。基進民主論對此提出了規範性的行動依據：既然不論維持現狀或是採取新的行動，都不可能避免「排除」，因此政策分析者可以努力的重點，就在於揭露與檢驗誰被排除，以及這些排除在執行實務中的效應，讓決策者得以思考哪些後果是可辯護的，而哪些無法辯護，進而回饋到目標的修正。

就此，我們也看到在執行階段進行批判詮釋的分析的必要性，因為在決策階段，我們可能永遠不知道自己排除了哪些利益或價值，或者即使知道排除了哪些利益或價值，也不見得知道這樣的排除會對誰（這裡的誰不只是「人」，也可能包括其他生物與環境）發生什麼樣的影響。只有在執行階段，透過批判觀點的詮釋研究，我們才能發掘不同權力實際交互作用的情形，及其影響，做為我們修正目標方向的依據。值得一提的是，這個時候的目標修正方向，不是實證主義者所關心「可行性」，而是從更宏觀的從社會整體價值的角度，思考一項政策對於社會的貢獻。且這樣的檢驗與修正，一定是不斷循環、重複的過程，因為在衝突的利益或偏好未能「化解」之前，「共識」仍未達成之前，一群人壓迫的解除，很可能是另外一群人壓迫的開始。藉此我們也可以看出，對於政策執行的研究，應是實踐民主治理過程中的關鍵一環。

柒、結論

本文以基層員警取締性交易的執法經驗為研究對象，從第一線執行者的詮釋、行為與影響，探討政策執行在爭議型政策中的意涵。除了研究個案本身的發現之外，本文對於政策執行相關研究的方法論，也有進一步貢獻。以下分兩部分摘要之。

在基層員警執行禁娼政策的個案研究部分，本文論證指出基層員警看待性交易的態度，多反映出「傳統道德」框架的影響，認為性交易是自然需求，可以合法化。這個框架與主張雖然在決策階段遭到排除，但卻在執行過程中，成為員警消極執法的正當性理據。這樣的消極執法，對於性交易政策原本蘊含的框架衝突，具有緩衝的作用—支持娼妓合法化者（包括從業者、消費者），經由基層員警的消極執

法，而獲得相對的生存空間，於是此一政策原本內含的框架衝突，不致爆發成為激烈的政治與社會對抗，性交易相關政策法令也得以不動如山。然而，爭議緩衝的結果需要代價（成本），這成本反映在執行過程中，造成性別及階級歧視的效應：弱勢階級的賣淫女性，成為性交易爭議僵持的後果的主要承受對象。而這樣的階級化效應，雖然並不一定是基層員警所樂見，卻缺乏資源與動機去設法改變。因此需要回到政策爭議本身，重新思考禁娼政策目標對整體社會的規範性意義和影響。

而在政策研究的方法論上，透過前述案例的實際應用，本文顯示了批判詮釋途徑的政策分析的可操作性。政策分析或論證不應只停留於最高原則的抽象辯論，而應拉回在地脈絡討論各種可能的（當然包含已經發生的）效應；在衝突無法「化解」的爭議型政策中，追蹤這些衝突轉嫁的實務效應，更是不可避免的課題。延續基進民主論的提示，本文主張以「壓迫的最小化」為基本原則，不斷反省修正政策目標，讓政策設計更能有助於民主治理與社會公義的深化。在這過程中，持續不斷地針對政策執行經驗進行研究與反省，有其必要，而本研究應已說明了批判性詮釋途徑可以有的貢獻。

參考文獻

- 阮新邦（1993）。批判詮釋論的理論基礎。載於阮新邦（編），**批判詮釋論與社會研究**（9-53 頁）。香港：八方文化。
- 林淑芬（譯）（2005）。**民主的弔詭**（Chantal Mouffe 原著）。台北：巨流。
- 林鍾沂（1991）。**公共政策與批判理論**。台北：遠流。
- 洪婉琦（2001）。**台北市娼妓管理辦法之研究（1967-1999）**。臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，未出版，台北。
- 孫善豪（譯）（2005）。**回歸政治**（Chantal Mouffe 原著）。台北：巨流。
- 陳東升（2006）。審議民主的限制。**台灣民主季刊**，第 3 卷第 1 期，頁 77-104。
- 黃于玲（1999）。**女人，國家與性工作—1946 年至 1960 年台灣公娼政策的轉變**。發表於女性主義與台灣社會的關係：社會學的觀點研討會，中央研究院社會學研究所籌備處主辦，南港。
- 曾秀雲（2002）。**色情活動與國家的權力關係**。東吳大學社會學研究所碩士論文，未出版，台北。

- 彭滄雯 (2006)。後實證政策分析的理論與應用。載於余致力 (編)，**新世紀公共政策理論與實務** (51-72 頁)。台北：世新大學出版社。
- 劉毓秀、黃淑玲 (2004 年 2 月 8 日)。神女生涯原是夢。**中國時報**，A15 版。
- 藍科正、周玟琪、黃瑞明 (2002)。超越二元對立的框架：論台灣性交易管理制度及其規制政治。財團法人婦女權益促進發展基金會委託之研究期末報告，未出版。
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage.
- deLeon, P., & L. deLeon (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4): 467-492.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper Colophon Books.
- Hill, M., & P. Hupe (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Laclau, E., & C. Mouffe (2001 [1985]). *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso.
- Lin, A. C. (1998). Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods. *Policy Studies Journal*, 26(1): 162-80.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mansbridge, J. (1996). Using Power/Fighting Power: The Polity. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference* (pp. 46-66). Princeton: Princeton University Press.
- Matland, R. (1995 [2000]). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. In Richard J. Stillman II (Ed.), *Public Administration* (7th ed.)(pp. 407-426). Boston: Houghton Mifflin Company.
- Mouffe, C. (1996). Democracy, Power, and the “Political”. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference* (pp. 245-256). Princeton: Princeton University Press.
- Palumbo, D. J. (1987). Introduction. *Policy Studies Review*, 7(1): 91-102.
- Pressman, J., & A. Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley: University of

California Press.

Schön, D. A., & M. Rein (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

Yanow, D. (1987). Toward a Policy Culture Approach to Implementation. *Policy Studies Review*, 7(1): 103-115.

Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.

Yanow, D. (2003). Assessing Local Knowledge. In M. A. Hajer, & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis* (pp. 228-246). Cambridge: Cambridge University Press.

An Implementation Research on How the Street-Level Police Curb Prostitution: The Use of a Critical Interpretative Approach

Yenwen Peng*

Abstract

This paper explores the role and implications of implementation in controversial policies through a case study on the street-level police's clampdown of prostitution. Since policy conflicts are always blamed for causing implementation failure, I am interested to know how exactly the "unsolved" policy conflicts might affect implementation and the implementers; what are the implications of "implementation failure" or "ineffective implementation"; and how the target population might be impacted.

After performing a critical interpretative analysis on the police's experiences, I argue that the excluded policy frame(s) at the policy formulation stage did not disappear, but were represented in the police's "passive implementation." Meanwhile, passive implementation as such serves as a buffer for the unsolved frame conflicts, preventing them from evolving into another wave of political or social confrontation. Yet the buffer costs: the burden of unsolved conflicts was shifted to lower-rank prostitutes, who appeared to be the main target of the police's passive implementation.

This paper aims to show how implementation research can contribute to not only the uncovering of excluded or ignored frames at the formulation stage, but also the practical impacts of such exclusion. Acknowledging that exclusion

* Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

is inevitable for any policy, I argue that the point of policy analysis is to distinguish justifiable exclusion from unjustifiable one. In this sense, implementation research plays an important role for realizing democratic governance.

Keywords: implementation, frame conflict, street-level police, prostitution, interpretation, radical democracy

