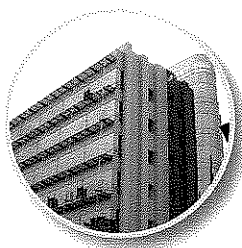
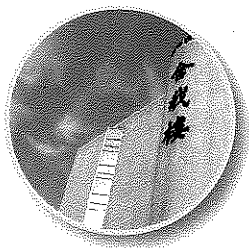
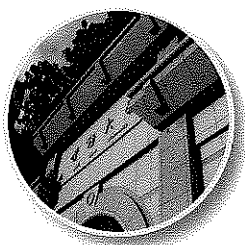


50 蓋世五〇從新稱霸
世新大學50周年 SHIH-HSIN UNIVERSITY 50th ANNIVERSARY

世新五十學術專書



新世紀公共政策理論與實務

余致力主編



新世紀公共政策理論與實務

作者簡介	i
序	徐木蘭 iii
編者的話	余致力 v
第一章	
議程設定的理論探討與實證研究	余致力 1
第二章	
公共政策的經濟學研究途徑	徐仁輝 27
第三章	
後實證政策分析的理論與應用	彭滄雯 51
第四章	
民意調查與公共政策形成：	
公部門觀點	陳俊明 73
第五章	
倡議型非營利組織的政策網路分析	莊文忠 103
第六章	
電子化法規制定：	
透明和參與兩個面向的檢視	胡龍騰 135
第七章	
高科技產業與環境政策的挑戰	杜文苓 157
第八章	
以政策學習論醫院評鑑	郭昱瑩 177
第九章	
城市與氣候變遷：	
後京都時代的都市環境治理	林子倫 209

後實證政策分析的理論與應用

彭滄雯

壹、前言

政策分析自一九五〇年代在美國崛起成為正式學科以來，至今還是被（經濟）理性典範所主導。亦即，政策分析通常依賴量化的途徑，包括統計、成本效益分析、實驗等方法來進行。這種假設政策分析應當是科學、價值中立的典範，是建立在實證主義（positivism）的認識論之上。實證論者將事實與價值二分，並認為價值是主觀的，無法納入社會科學的分析對象。這樣表面的科學理性，其實並非如其所宣稱的價值中立，往往是以功利主義（utilitarianism）為其規範性基礎。但因其以價值中立為包裝，使得功利主義此一規範性價值往往未受檢驗，被視為當然。

於是從一九七〇年代起，愈來愈多學者開始主張將倫理（ethics）納入政策分析（如 Rein, 1976, 1983; Amy, 1984, 1987; Jennings, 1987; Fischer, 1995）。他們指出，所有的政策決定都有某些規範性價值為其基礎，因此政策過程其實涉及價值觀的競賽。當政策分析者選擇了某些標準來評估一項政策，並據此來推薦「好」的政策時，他們就是在做價值判斷。因此，政策分析者應當將每項政策決定背後的規範性假設——包括他自己的價值觀——搬出檯面，接受批判的檢視。

尤其，Douglas Amy 更點出某些政策議題「根本就是道德主導，例如墮胎，因此分析者不可能迴避糾結其間的道德主張」（1984:588）。政治學者 Christopher Monney（2001）則用「道德政策」（morality policy）一詞來歸類許多具有價值爭議性的政策議題，如墮胎、色情、賭博、死刑、安樂死等，它們共同的特性就是政策相關人對於問題的認知有所衝突，且其中至少有一方認為該議題會足以威脅其最高原則。簡而言之，面對這種價值爭議的政策，只處理「事實」的實證論分析途徑恐怕只有隔靴搔癢的作用，無法回應爭議的核心。也因此，一些受到後現代主義（postmodernism）及批判理論（critical theory）啟發的學者，開始倡議後實證（postpositivist）典範的政策分析。

本文首先介紹後實證政策分析途徑的認識論，以及此一途徑誕生的後現代時代脈絡。其次，有鑑於「價值應當放入政策分析」此一主張雖然已經漸漸為政策科學界所接受，但究竟如何分析或討論價值，不論在國內外的公共政策文獻中卻還少見實際的操演，因此本文將引介一個嘗試操作後實證分析的方法論，即 Frank Fischer 提倡的「政策審議邏輯」(the logic of policy deliberation)，並實際以台灣的性交易政策爭議為例說明其應用方式；最後在結論中，我將指出政策分析的後實證轉向 (postpositivist turn)，將是一個不可能也不需要回頭的方向。

貳、後現代與後實證主義

當我們將政策分析視為不同價值觀的競賽時，意味著我們已經抽離啟蒙主義式或現代主義式的認識論。現代主義的認識論在二十世紀後半的西方社會科學界受到嚴重挑戰，取而代之的，是主張有多重真實 (multiple realities) 的後現代主義。後現代主義認為「真實」都是社會建構或論述形塑的，反對有絕對、單一真理或真實之預設。這當然不是說論述製造了我們身處的這個物質社會，而是說我們不可能不戴上一個論述化的眼鏡來認知這個世界。既然「我們永遠只能採取一個部分的 (意即不完整的且帶著偏見的) 觀點了解事物」(Fischer, 1995:236)，也就不可能有什麼大道理 (grand narratives) 是跨越時空與文化差異皆絕對有效 (valid) 的。相對的，每個人都基於自己歷史、文化、社會、經濟等不同脈絡，而看見不同的真實，擁有不同的價值系統。

後現代不只是一種新的認識論，也常被用來指稱這個認識論所誕生的時代特色 (Allmendinger, 2001)。一九七〇年代起，透過後福特主義式 (post-Fordist) 的彈性生產積累模式和全球化的資訊網絡連結，使得原本被馬克思預言終將破產的資本主義不僅沒有瓦解，反而因為它彈性與分殊化的能力而擴大穩固；Leonie Sandercock (2000) 進一步指出跨國移民、後殖民主義和市民社會的興起等三股力量，不僅劇烈地改變城市的樣貌，也激發了人們對於差異 (difference) 的意識。確實，隨著種族、婦女、同志、學生、環境、原住民等各種主體或議題之新社會運動的風起雲湧，人們不得不承認差異的存在；國家在制定公共政策時所經常宣稱的共同利益 (common interest)，也因此應加

上一個提問：從誰的觀點定義下的共同利益？

後現代的政策分析者不再堅持所有問題都有「一個」正確的、標準的答案，可以透過「客觀中立」的科學方法找出來；甚至，後現代政策分析者不再認為只有「一種」定義政策問題的方式，而認識到所有的「政策問題」其實只是一種再現 (representation)，不同背景脈絡的人會採不同的角度「問題化」(problematize) 同一事物。從這個批判的視野出發，政策分析者的任務不再只是找出解決問題的答案，而是應當先解構「政策問題」是誰所定義？誰因為某種問題化的方式而得利？誰又因此遭到排除或宰制？

後現代主義揭露了現代主義典範可能造成的排除和壓迫，提醒社會科學及政策科學研究者應對於己身位置更有反省性。然而，如果不同的人因為位置、經驗、與認同等差異，而對於什麼樣的政策才是「好的」政策有不同的認知，那麼我們作為政策分析者，又如何能夠以自己的價值觀來做出「好的」政策建議呢？這個兩難普遍困擾著接受了後現代認識論的政策規劃者，因為政策分析到最後總是必須作出一個決定，如果這個決定的依據就是團體各依其利益或認同進行「比拳頭」的政治角力，那麼政策分析甚至整個社會科學的正當性都要面臨危機了。

確實，後現代主義最經常被質疑的一點，就是因為對差異的重視而可能導致「無從判定誰的真實 (reality) 才是對的」(Bacchi, 1999:38) 這種相對主義式 (relativist) 的自我羈絆，反而使得政策制定與規劃者從許多基本原則中退守。例如 David Harvey (1990) 和 Susan Fainstein (1996) 就異口同聲地提醒後現代主義對於所有關乎真實、正義、倫理、意義的社會共識或普世原則之解構本身，也應給予批判的檢視，否則可能造成一種消極的無政府主義 (nihilism)，變得比原本後現代主義想解構與解放的現代主義更為保守、反動。

為此，許多仍關心解放政治的社會科學者，積極跳出相對主義的泥沼。例如 Pauline Rosenau 提出了「懷疑的」(skeptical) 和「積極的」(affirmative) 後現代主義者之區分，前者強調沒有論述之外的真實，後者則強調人類仍有能力反省論述對於真實世界的影響。Frank Fischer 也以類似方式區分「後現代」與「後實證」主義。他指出，雖然後實證主義與後現代論者同樣認識到「真實」的建構本身是政治的，同樣相信每個人的視野都是片面的，也同樣反對宣稱普世有效的或正確的「大道理」等；但是，相對於極端後

現代主義者認為人類「永遠不可能跨越視野地建立一套共同準則來找出令人信服的論述」，後實證論者則主張人類「仍然可以在不預設既定原則之下，找到經得起理性評估的論述」(1995:236)。

Fischer 此一「經得起理性評估的論述」的主張，反映出後實證典範的政策分析依然強調「理性」的重要，然而相對於實證主義者以工具理性 (instrumental rationality) 來「發展、選擇及實施最好的手段，以達成既定的目標 (clarified goals)」(Dryzek, 1990:4, 粗體為我所強調)，後實證論者則強調必須藉由「溝通理性」(communicative rationality) 才能得到真正有效的分析。也就是說，政策的問題建構、目標價值的選擇、方案手段的評估等是否合宜，沒有絕對正確的答案，而應當是利害關係人理性溝通得到的共識。Dryzek 曾經為「溝通理性」提出簡單切要的定義，指的就是在溝通過程中對於他人與自己的立場能夠「反思地理解」(reflective understanding) 的能力，他強調：

溝通理性是互為主體的論述 (intersubjective discourse) 的一種特性，而非個人意見的極大化，它適合用來引出規範性的判斷和行動原則，而不僅是選擇達成目的的手段。然而，因為溝通有一部份是關於行動間的協調，因此溝通理性並不能完全取代工具理性；它只是將後者限制在一個附屬的位置 (1990: 14)

「理性」在此是不可少的元素，因為如果只是「溝通」卻缺乏「理性」，可能只是使得原本想討論的問題更加複雜棘手 (Dryzek, 1990:72)。另一方面，如果只是「溝通」而缺乏「平等參與」，即便有所謂反思的理性，但仍很可能是被一小撮既得利益者或是霸權的框架 (hegemonic frames) 所侷限，因而最後仍受工具理性的操控。因此，哈伯瑪斯主張建立「理想溝通情境」，就是強調開放平等的公共論壇，在其間沒有欺騙及自我欺騙、沒有權謀考量下的行為、沒有權力支配關係、參與者都有充分 (competent) 的溝通能力和平等的發言地位。在這樣的理想情境下，Dryzek 指出：「唯一剩下的權威就是好的論點 (a good argument)，它意味著經驗描述、解釋和理解的誠實性 (veracity)，以及同樣重要的，規範性判斷的有效性 (validity)」(1990: 15)。

溝通理性協助行動者聆聽和反思各種不同論述與觀點，而在進行思辯的過程中，「實踐理性」(practical reason) 則是協助我們裁斷論證「強」「弱」的一個重要依據。「實踐理性」個主張遠溯自古希臘哲學家亞里斯多德，其所倡導的政治就是一不斷地說服、價

值反省、謹慎判斷以及觀念分享的理性過程，而非今日所狹義定義的政治即權力(Dryzek, 1990:10)。而在當代，在社會科學界逐漸對於工具技術導向的客觀主義(objectivism)，以及完全唾棄理性的相對主義(relativism)均感到不滿之際，則陸續有許多政治哲學家如鄂蘭(Hannah Arendt)、高達美(Hans-Georg Gadamer)、麥金泰(Alasdair MacIntyre)和哈伯瑪斯(Jürgen Habermas)企圖重振此一「對於原則問題(principles)的自願且平等的政治辯論」(ibid.)。實踐理性因此反對將任何「理論上」的政治正確或「普世標準」無條件地加諸於所有實際案例，相反的，如同John Dryzek所闡述的，標準(criteria)「永遠是多重的、易變的、開放接受批評與辯護、並容許依據不同個案而選擇性的採用和差別化地加權」(ibid. 11)，而判定如何採用哪些標準或原則，則如Frank Fischer指出的，就端視每一個個案的審議過程，以及是否提出「好的理由」(good reasons)(Fischer, 1995:236)。

簡言之，後實證典範的政策分析，強調平等參與、理性溝通和實踐理性的發揮，以「好的理由」作為規範性分析的最重要標準。然而我們仍可以追問，有沒有更具體的原則，可以協助我們發揮「實踐理性」、找出「好的理由」？對此，Dryzek提出了兩個討論方向。第一個驗證「好的理由」的方式，是檢視它是否與其所處社會之價值系統具有一致性(consistency)，就這部分而言，Dryzek認為Frank Fischer所倡議的「政策審議的邏輯」，是一個很好的架構。其次，Dryzek認為「一個規範性主張如果能被所有個人都肯定能產生適當的結果，那麼就是可辯護的(主張)」(1990: 15)，這個主張很明顯仍是強調溝通理性的作用，而Fischer所提的架構不僅很大程度必須仰賴溝通與實踐理性的發揮，其本身也有助於理性溝通的進行。因此，以下透過對於「政策審議的邏輯」的引介，來說明後實證政策分析如何進行。

參、政策審議的邏輯

雖然主張後實證知識典範的學者，自七〇年代起持續強力地批判實證分析之不足，但真正提出替代的方法論者，時至今日仍然少見。其中，Frank Fischer(1980, 1995)倡議的「政策審議的邏輯」，則是少數受到肯定的嘗試(參見Dryzek, 1990; deLeon, 1997;

Schneider & Ingram, 1997)。因此本文後半部將實際介紹這個方法架構，並且實際應用在台灣性交易政策爭議的評估之上。

Fischer 指出，「政策審議的邏輯」係建立在 Jürgen Habermas 討論的廣博理性 (comprehensive rationality)、Stephen Toulmin 倡議的實務判斷之非正式邏輯 (informal logic)、以及 Paul Taylor 提出的四個層次之規範性評估架構之上 (1995:227)，透過多元方法論 (multi-methodologies) 的應用，結合規範性價值與經驗性資料的評估。站在後實證的認識論上，政策分析不能只限於經驗層次的資料，經驗研究的重點「並不在於它本身有預測未來的能力，而在於讓我們更能掌握規範性辯論的內容」(Fischer, 1995:xi)。換句話說，後實證的政策分析並不排除經驗研究本身，只是提醒「經驗性資料一定是座落於某些規範性架構內，而獲得它的意義」(Fischer, 1995:x)。

這個邏輯架構至少在兩個面向上，有助於後實證政策認識論的實踐。首先，要促成有效而良好的溝通審議，一個很重要的前提是對話者的論述必須在同一層次，而這個架構對於論述層次與階段的釐清，正有助於有效的溝通與反省，如 Fischer 指出的，政策審議的邏輯的目的在於「在四個論述的每一階段，都能開啟、尋求理性的對話及共識。若沒有共識，至少讓參與審議的各方能夠彼此澄清與了解」(2003:193)。其次，透過一般檢驗「好的敘事」應有的內在標準，此一分析途徑還可以指出哪些論述提出了「好的論證」。換言之，此一架構提供了政策分析者一個直接做出實務判斷 (practical judgment) 的方法，避免因為許多審議式溝通的「議而不決」，而讓人質疑後實證政策分析的可實踐性。

這個架構意味著一個完整的政策評估應包含兩個層次，第一個層次屬於經驗資料的評估，包括成果驗證 (outcomes verification) 和指標確認 (objectives validation) 兩階段，但並不挑戰它們所奠基的既定價值架構。第二個層次才針對該政策目標的規範性價值乃至於其所奠基的理想世界的意識型態進行評估，因此又分為目的辯護 (goals vindication) 和價值選擇 (values choice) 兩階段。表一整理了四個階段的評估重點，以下逐一簡介之，並適時以台灣現行的性交易政策為例輔助說明。

表一：政策審議的邏輯

階段	論述類型	核心發問
I 計畫成果驗證 (Outcomes)	技術分析論述 Technical-analytic discourse	此一計畫的執行在實證上是否 達到預期指標？
II 情境指標確認 (Objectives)	脈絡化論述 Contextual discourse	此一計畫能否解決此政策想解 決的問題？
III 政策目的辯護 (Goals)	系統論述 Systems discourse	此一政策對於社會整體是否有 工具價值或構成價值？
IV 社會價值選擇 (Values)	意識形態論述 Ideological discourse	組織目前社會的意識型態是否 為衝突的解決提供了合理基 礎？

資料來源：Fischer (1995:18)，及作者修改

一、計畫成果驗證：政策評估的第一階段檢視計畫執行的成果，此處「計畫」(program) 就是當「政策」的目標或方向確定後，所採用的執行方案或手段，通常會設有可量化驗證的指標 (objectives)。因此這個層次蒐集的論述，要回答的是以下幾個提問：(Fischer, 1995: 28)：

- 〈一〉這個計畫在實證上是否達到了預期指標？
- 〈二〉在經驗資料中是否發現任何非預期的副作用，導致反挫計畫目的？
- 〈三〉這個計畫是否比其他計畫更能達到同樣的目的？

這個階段也就類似一般常見的「計畫評估」(program evaluation)，採取的驗證方法包括了實證式分析常採用的統計、(類)實驗、成本效益分析等，以檢視計畫指標是否被有效地完成，或者有無別的手段更可以完成此一目的。此外，如果計畫執行過程的負面副作用過大，我們也可能需要改變計畫手段。

舉例而言，目前台灣的禁娼政策，是透過取締娼妓和仲介（但不取締嫖客）這樣的手段來執行，因此我們檢驗執行成果的指標可能包括了警察每個月逮捕的娼妓與仲介數量，或是色情活動的猖獗程度等，並與警力所花的成本作比較，以評估其效益。假設經

過一些經驗資料的蒐集，我們發現由於這個計畫罰娼不罰嫖，致使一些低階流鶯被有恃無恐的嫖客欺負，或者性病感染人數暴增，這些副作用是否足以構成修改計畫的理由，或者有無別的手段更能有效取締色情，都是本階段需要評估的問題。

在這個階段，所謂「好的論證」係根據一些實證資料來裁斷。例如可以透過色情場所設立的統計數字，或是根據民調指出的民眾對色情氾濫的印象等，來評估計畫是否有效。但即使計畫成效（色情業者減少）顯著，若確實產生了前述的副作用（從娼者安全受威脅、性病擴散等），則應當修改計畫來減低副作用。而如果修改計畫會使得打擊色情業的成效跟著降低，也就是不同的指標之間有所衝突，那麼究竟應當維持原計畫或要堅持修正，則應視各個指標的優先順位而定，這時也就必須訴諸第二階段的立場。

二、計畫指標確認：在這個階段我們需要評估計畫設定的指標與問題情境（problem situation）確實相關。此處的問題情境是由更上一層次的政策觀點所建構的，在此階段我們並不挑戰問題建構的方式。以禁娼政策為例，我們暫不挑戰政府當初為達成「維護社會善良風俗」的目的而禁娼的立論，並依照這樣的問題建構來檢驗計畫指標。因此這個階段的分析主要依據蒐集來的資料與論述進行辯證，辯證的問題則包括（Fischer, 1995:70）：

〈一〉計畫指標是否與問題情境相關？

〈二〉在目前問題脈絡下，此一指標是否需要准許某些例外？

〈三〉有沒有兩個或更多的指標，是與問題面同樣相關的？

再以前述的娼妓問題來說明。在這個階段我們需要先釐清政策所認知的問題情境為何。依照目前政策立論的設定，性交易的「問題」在於性交易的存在本身敗壞了社會善良風俗，違反一夫一妻制的家庭價值等，因此必須加以譴責。在這個傳統道德（conventional moralist）框架下，倒是可能容許單身、喪偶等沒有性對象的男性有一個合法性交易的管道，理由是完全沒有「出口」，可能會使得這些男人強暴其他女性，更加危害社會秩序。過去存在於台灣的公娼制度，可說就是這樣的思維下允許的例外機制，並非真正的同意（approve）性交易。另一方面，在同一框架下，因為經濟困難而從娼的女性通常會得到同情，她們若因為「罰娼不罰嫖」的計畫手段而易於被嫖客欺負，

也會被視為有違社會秩序與道德的原則，因此應納為評估計畫設計是否合宜的指標。

一項政策通常必須顧及多個指標，而指標之間並不一定衝突。因此有鑑於前述的副作用，如何修改「罰娼不罰嫖」的計畫，使之同時達到「抑制性交易」與「避免從娼者被傷害」等指標，是在計畫設計層面可以重新思考的。例如恢復娼妓登記制度、設置紅燈區或是分區管制等計畫，都有可能是兼顧兩項指標的替代計畫。而我們的評估，必須援引在地實務累積的經驗資料，並且透過辯證方式來討論哪一種評估比較「有道理」(making sense)。例如，有人或許可以從過去台灣公娼制度的施行經驗來論證「紅燈區」的設置不是一個好的手段；同樣地，有人可以援引一九九〇年以前（「違警罰法」時期）嫖客也要被處罰的年代之經驗，來論證「罰娼且罰嫖」一樣會有「惡嫖客」，改罰嫖客並不能解決娼妓被害的問題。凡此種種，都是在不挑戰既有問題建構（即：賣淫是錯誤的且應當抑制）的規範性前提下，所做的審議與評估。換言之，此一階段的目的可說在於避免公共政策界常論及的「型一錯誤」（該用的手段沒有採用）和「型二錯誤」（不該用的手段卻予採用）。

但是，如果有人認為性交易乃是個人自由，國家不應當干涉，則是挑戰了對「政策問題」的建構。碰到這樣對於規範性立場的質疑，我們就必須進入第二層次討論來找尋裁斷依據。

三、政策目的辯護：相對於前面兩階段的審議聚焦在微觀的經驗評估，第三階段起我們進入鉅觀層次，討論政策的規範性意涵。前兩階段我們並不質疑政策預設的目的和價值系統，但在這個階段它則是需要辯護、評估的對象。唯有當政策目的確認無誤後，我們才可以往下釐清手段適切性與指標的優先順序等爭議。因此，此一階段的評估可以說在於避免公共政策界所說的「型三錯誤」（以正確手段解決錯誤的問題）(Dunn, 1993, 李明震譯, 2002: 205-6)，其間的引導性問題包括 (Fischer, 1995:111)：

〈一〉此政策對社會整體是否具有工具價值或構成價值¹？

〈二〉這個政策目的（和其規範性預設）是否會造成預期外的嚴重社會後果？

¹ 一個政策具有「工具價值」的意思，是指當我們實踐這個政策的時候，有助於邁向某個社會想達成的「目的」。而一個政策具有「構成價值」的意思，是指這個政策本身就是某個社會目的的一部分，因此採用這個政策就是實踐這個目的的部分要件 (Taylor, 1961:136-37)。

〈三〉對此政策目的之擁護會不會造成社會結果分配不均的情況？

依照 Fischer 的建議，此階段的審議首先需要釐清目前的社會系統 (social system)，也就是該政策意圖影響的社會之目的、價值和制度是什麼；其次分析現行政策是否達到了它宣稱要達到的目的；接著再比較或討論其他政策立場是否更能（或更可能）貢獻這同一套系統。因此這個過程有時需要較長時間蒐集經驗資料以茲論證，所採用的方法可能是系統分析，也就是鉅觀的成本效益分析法，將各個面向的利弊都考慮在內。

不過在這個階段，最大的挑戰就是不同認知框架 (frames) 的行動者，往往會對同一現象有不同的「問題化」方式，也因此影響其對於政策目的及其利弊之認知。對於這些框架造成的爭議，有些適合在本階段處理，也有些涉及第四階段的理想社會選擇。

某些框架差異係表現在對於政策問題的不同詮釋，但對政策「目的」本身作為努力前提是有共識的。例如許多人都同意「社會道德秩序」此一目標是重要的，但對於性交易是否真的「破壞社會秩序」則有不同認知。因為隨著社會風氣的演變，許多人（如自由主義者）認為只要杜絕人口販賣、強迫從娼、或侮辱女性的廣告或花招等情形，則性交易不至於造成社會問題，也不需要禁止。針對這類對於政策問題的不同詮釋，分析者要如何評估哪些框架的認知或論點是「比較好」而應當採取的？Fischer 在這個階段對此著墨較少，倒是另一政策學者 Thomas Kaplan 在「政策分析的敘事結構」一文中的主張，值得補充作為此一階段分析實作的參考。

Kaplan 認為政策分析不一定需要訴諸先驗的外部標準 (*a priori* external criteria) 來評估不同的政策主張，特別是當各界對於要採用哪些標準爭議不休的時候。相對的，他主張藉由一般認為構成「好的故事」之內在特性 (internal characteristics)，來突破前述的僵局並提出好的政策分析。這裡指的內在特性包括敘事應當符合真實性 (truth)、豐富性 (richness)、一致性 (consistency)、協調性 (congruency) 和整體性 (unity) 等條件。² 透過這些好的故事，分析者得以「整合各種必要的考量，解釋為何出現目前的

² Kaplan 文中針對「好的敘事」之內在條件也有一一的說明。簡言之，「真實」指的是故事所言非假；不過有鑑於不同的人會看到不同的真實面，因此第二個條件「豐富」指的是一個故事包含了最多版本的不同真實情節，也就是能夠在故事中統合不同的利益、考量；「一致」是指該故事之論點主張與其背後時空脈絡相符，讓人可以理解其道理；「協調」是故事內的敘述或情節本身不會毫無理由地彼此矛盾、自打嘴巴；最後「整體」則是指故事內的各段情節是互相有關的，而不會有完全不相干的敘述出現 (1986: 772-775)。

政策僵局，並且指出可能的解套方案」(1986:761)。

舉例而言，當前批評性交易「破壞社會秩序」的一個主要理由，是指責從事性交易的女性「愛慕虛榮」、「好逸惡勞」，會助長社會的「拜金」風氣，因此需要禁止。筆者的評估認為，這個理由不算一個「好的理由」，原因是「拜金」是今天社會一個主流社會普遍接受甚至追求的實踐 (practice)，許多書籍雜誌都在教導社會大眾如何「輕鬆賺大錢」，歌頌「錢多事少離家近」等。因此，這個理由本身隱藏的其實還是對於「賣淫者」的道德指責，而非真正要改正「拜金」的「社會問題」。如果要改正「拜金」的社會問題，則需要採取的手段可能不一定是禁娼，因為禁娼同時打擊了一些貧苦女性的生存機會，會造成懲罰「拜金」女性之外的副作用。簡言之，從豐富性、一致性、協調性等內在條件來檢視這個主張，我們可能會評鑑它建構問題的方式不夠有說服力，而在政策考量上不需要優先重視。同樣的方式可以應用於審議其他的問題建構論述。

當然，上述的評估是基於我的看法，不見得沒有爭議。如同 Kaplan 也承認「這些特性不是不證自明的，很可能關於某個故事是否具備這些特性的評鑑本身就引起不同意見」(1986:772)。確實，後實證典範的一個重點就在於指出分析者本身也是有既定立場的 (Schön & Rein, 1994; Fischer, 1995)，沒有所謂「絕對正確」的分析。不過，透過揭諸這些內在標準，分析者可以有系統的應用實踐理性來評估不同論證的強弱，也接受其他人檢視自己選擇的評估依據及其應用，進而透過這樣的辯證過程，得出「相對較好」的分析。

框架的差異也可能表現在對於政策目標選擇的根本不同。例如當初禁止性交易的政策目的是維護社會道德與秩序，但是社會系統本是「一套政治、經濟、文化等關係互賴的整體」(Fischer, 1995:112)，除了道德秩序以外，還有其他目標必須兼顧。因此，相對於某些人關心的是社會秩序，其他人可能認為性交易的「問題」不在秩序，而在社會成本、人權自由、公共衛生、女性尊嚴等。對於這些不同的社會目的，分析者需要逐一列出，並尋找有益於最多目的的政策方案。但如果目標之間的衝突無法避免，必須有所取捨 (trade-off) 時，哪些改取？哪些該捨？經常必須訴諸最後一階段的「社會選擇」為最高依據。

四、社會選擇：相對於政策分析者經常著眼於實證層面的技術性結果評估，政治哲

學家則總是從「什麼是理想的社會體制」這個經典的發問開始，擘畫他們對於社會的規範性想像。因此這個階段我們要進行的審議，其實很多政治哲學家已經有所主張與對話。分析者可以試著回答的問題包括 (Fischer, 1995:155)：

- 〈一〉組織目前社會秩序的意識形態，是否提供了一個具有正當性且公平的基礎裁斷我們的爭議？
- 〈二〉如果目前的社會秩序無法解決基本價值衝突，有沒有其他社會秩序可以回應這樣的衝突？
- 〈三〉透過規範性的和經驗資料的反思，是否支持我們採用一個與現狀不同的意識形態和社會秩序？

這個階段的討論首先要辨認目前的社會秩序以及其所依據的意識形態，若現行意識型態不夠理想，則進而討論是否應當支持一個與現狀不同的意識型態。這兩項任務面臨的主要挑戰，仍是框架造成的詮釋上的衝突。以前者而言，某些意識型態已經被視為「普世價值」，例如平等、自由、民主等，多數人也會同意理想的社會應當朝此努力，但可能因為框架不同，而對何謂「平等」「自由」的定義有非常不同的詮釋(參見 Stone, 1997)。就後一項任務而言，更是因為 Schön & Rein(1994)所謂的「深層文化框架」(metacultural frames)的衝突，使得不同行動者對於「理想社會」的想像有根本的衝突。

不論前述何種情形，分析者都可以嘗試從兩個方向加以評估，找出理想的意識型態及其「定義」。一是從內在論證來評估某些宣稱(詮釋)本身是否經得起檢驗，也就是類似前一階段介紹的 Kaplan 的敘事結構。對此，Fischer 援引了 David Paris 及 James Reynolds 針對「理性的意識型態」(rational ideologies)的三項測試標準：(1) 連貫性 (coherence)，指的是該意識型態提出的各項規範性原則之內部一致性；(2) 協調性 (congruence)，指的是該意識型態對實踐的想像是否符合經驗證據；(3) 說服性 (cogency)，指的是該意識型態是否能夠對其所主張的政策行動提出有說服力的理由。透過這三項內在標準的檢視，Fischer 指出，我們或許無法找到一個完全「理性」「正確」的意識型態，但卻可以相對容易地發現哪些意識型態經不起理性考驗 (Fischer, 1995: 170-71)。

另一方面，對於理想社會的最佳選擇或詮釋，最終也很可能是透過理性溝通來找出

「答案」。Fischer 認為 John Rawls 的「原初狀態」(original position) 實驗不失為一種刺激反思的方法，讓每個人有機會真正思考其他位置的行動者的立場，進而做出最為公平的選擇。此外，Schön 及 Rein 提出的「框架反省」(frame reflection) 概念，也可以作為這個階段的出路，即透過不同框架的激盪、理解、修正，共同建構一個理想的社會選擇。在這樣的審議過程中，重點不僅是揭露有哪些不同的深層意識型態（框架），而是理性地闡述與辯護為什麼支持之，以便不同框架的行動者有溝通與反思的機會，做出符合現實的判斷。即便經過溝通與審議後，行動者對於理想社會的意識形態仍無「共識」，卻可能同意一個彼此理解下的選擇(informed choice)，作為暫時的行動基礎。

例如，婦女團體雖然都同意一個理性社會應當是「平等」的，但卻因為框架的不同，而對於何謂「性別平等」有不同的詮釋：性解放派的女性主義者主張只要性工作者的工作權與尊嚴獲得保障，就是朝向性別平等邁進一步；但反色情女性主義者卻覺得只要性交易存在，就是女性被歧視的表現。因為這樣的框架差異，導致婦女團體之間對於「性交易」的問題建構截然不同，也相應地影響了其政策立場和計畫主張。雖然在意識型態這個階段，還有其他價值（如自由、安全、經濟等），也會影響娼妓問題的建構，但有鑑於婦女團體之間的對立是目前台灣性交易政策修改陷入僵局的主要因素。因此，我接著將以一些篇幅來評估當前婦運兩造的論述，說明如何應用實踐理性來為此僵局解套。

肆、女性主義論述爭議之評估

如前所述，台灣目前的性交易政策爭議，主要卡在女性主義者之間的對立論述，而她們對立的關鍵在於論述的第四層次，也就是兩方對於「平等」的實質意涵有不同詮釋，亦即對於性交易究竟是否危害女性尊嚴、造成女性的次等地位，有相反的認識。因此，分析者有需要針對女性主義者之間的辯論，提出規範性的評估。

反對性交易（以下稱「反色情」）女性主義者，對於性交易之所以構成「不平等」，有微觀與鉅觀兩層次的理由。微觀層次的典型論述就如婦女救援基金會律師沈美真（1997）所言：「娼妓制度只為滿足男人的性需求，嫖客在交易過程中，踐踏妓女尊嚴，視女性為性玩具，任意玩弄，故妓女不只是出賣肉體，還出賣尊嚴」（引自李雪莉，

1998:7)。而從鉅觀角度看，婦運學者黃淑玲指出，娼妓制度的受害者不只是妓女個人，而是整體的女性。她強調以台灣在地的脈絡而言，沒有「反反色情」的本錢，因為嫖妓、喝花酒在台灣仍是具有支配性的慣習，此一慣習強化了男為主體、女為客體的不平等之性別結構：

這種金錢與慾望結合的價值觀禁錮兩性的性思想與行為，表現在婚姻與商業化的色情／性交易上，它是台灣優勢的情慾價值觀，而不是諸多平行的情慾價值觀當中的一種。除非女性在經濟上與男性共享平等地位，否則女性永遠無法在男性利用經濟維繫性權力的價值世界中，獲得平等的情慾疆界（黃淑玲，1998:38）。

前一種認為性交易是「把女人當作男人洩欲的工具」「在過程中糟蹋女人」等微觀論述，一直是女性主義者與某些人道論者共同採用的命題。然而，贊成性交易正常化（以下稱「性解放」）的女性主義者早對此有所反駁。張娟芬（1997）指出「把女人當工具說」的盲點在於：

公娼從娼的目的，從來就不是滿足男人的性需求，而是滿足自己與家人的經濟需求。從而，在法律及公權力支持下，娼妓工作就有尊嚴，嫖客沒有機會踐踏妓女尊嚴，因為那犯法。（引自李雪莉，1998:7）。

同時，許多台灣的經驗研究（紀慧文，1997；何春蕤，2001；Chen，2003）也顯示性工作者在工作場域中，並不一定是受害或被動的角色，反而經常在交易過程中掌握主動性。性工作者可以很清楚的指出尊重或不尊重她們的客人，也有一套對付惡霸客人的技巧。這些第一手訪問自願性工作者的經驗資料反映出，娼嫖之間確實存在著平等的互動與交易關係。如果交易過程發生暴力或剝削，不是性交易「本質」如此，而有很大因素是它的污名和地下化，使得性工作者缺乏更多合法資源與管道尋求保護。

至於從鉅觀層次擔憂「金錢與慾望結合」的性慣習會強化不平等的、物化女人的情慾結構，也有論證不足之處。黃淑玲指「花錢的性」在台灣是具有支配優勢的情慾文化，這個命題與經驗資料已有不符之處——黃淑玲（2003）本身發表的問卷調查結果就指出，台灣 18 歲以上男性僅有 18.6% 有過嫖妓經驗，並非所謂的支配性多數。此外，性解放女性主義代表人物何春蕤也點出了「性交易物化女性」此一論證的「連貫性」不足

之處。她指出，「物化」批判的重點應在於不尊重對方（女性）的主體意願，而不是只因為性服務成為一種商品：

只要女人的意願沒有得到尊重，女人的不滿沒有得到聲張，女人的志業無法實現等等，都應該招來女性主義有關「物化」的批判。但是我們在本地聽見「物化」時，通常不是說女人的人生和發展遭到各種窄化和限制，而只是用來說女人的身體以性感的形象在影響中呈現，或女人的魅力以她的性來表達。換句話說，只要而且只在身體和性相連，並同時在影像中出現時，「物化」的大帽子才會被主流女性主義激情的祭出來（1998:218）。

何春蕤也挑戰被某些女性主義者視為理想的「互為情慾主體」模式。她認為性的商品化、專業化，是現代分工和商品社會下一個自然的歷史過程。因此，她從「協調性」（與社會脈絡的契合）的角度，點出性工作其實揭諸了「性」的可能未來：

性再也不必糾纏於難以承受的溫情（有些老公的需求真是可怕），性再也不必作為親密關係的唯一指標（給與不給都不必再是傷感情的事）；更重要的是，性再也不是女人生命的唯一價值判準（因為，性也只不過是工作之一）（1998:223）。

甯應斌（2004）也透過揭諸性交易之現代性的論證方式點出，雖然賣淫是一項自古就有的行業，但是當代性交易和傳統的賣淫有著很大的「社會-歷史斷裂」，這個斷裂來自於「性的現代化」（包括性科學啟蒙、性開放、性道德鬆綁等）以及整體社會的現代化（性被納入服務業的一環）。因此他強調對於性交易的批評，應當比照對於其他現代事物（其他服務業）的標準。如果只因為性交易目前的運作存在有一些不公平的現狀，就要根除性交易，那麼整個資本主義的產業也都應當因為存在階級剝削而全部廢止了。

此一論證基本上點出了反色情女性主義者在「連貫性」「協調性」上都有不足。確實，反色情女性主義者很難辯駁的是，性別化的不平等分工（例如男老闆與女秘書的分工、運動員與啦啦隊的分工等）其實存在於各種社會體制和現象中，為什麼獨獨性交易內的不平等需要被放大批判？是否反而強化了保守道德對於性行為的規範？此外，如果性工作者本身的權益是女性主義者關心的，那麼是否應當給予她們自己發言與決定的機會？

因此，若以「平等」的意識型態為最高原則，我認為到目前為止，性解放框架的女性主義論述，比反色情框架的女性主義論述有說服力。從微觀層次來說，性交易內的娼嫖互動並非本質地、必然地不平等，而是和一般勞動一樣會有偶發的不平等和不尊重，因此一個公平的政策應當能賦予性工作者平等的勞動權益和保障，讓她們能夠有法律後盾來捍衛自己的權益和尊嚴。而從鉅觀面檢視，性交易和許多目前合法存在的機制一樣有著性別化分工、女性服務男性的象徵意涵，確實從性別平等角度而言是應予批判並設法改變的。但是批判與改變的方式不應是特別挑出性交易加以禁止——如此將再次違反了平等原則——而是透過全面的、持續的性別平權意識教育等方式。

在性解放框架所理解的「平等」原則獲得確認之後，分析者可以進入第三階段，依據此一框架來定義性交易的「問題」（可能包括性產業內的剝削、不平等的娼嫖關係及對娼妓的污名和歧視等），因此，比較合理的政策目標應當是正常化性交易，來保障性工作者的尊嚴與安全，同時禁止性交易機制內的性別歧視。順此邏輯到第二階段，為了落實「正常化、平等化」的政策目標，分析者可能建議透過一般的商業分區管制來規範性產業場所（而非設置所謂「特區」，以避免持續特殊化的作用），另一方面則輔以廣告審查、性工作者申訴支援網絡等配套計畫，讓原本充斥歧視女性言語或花招的性產業能逐漸質變。最後，在第一階段，則應針對前述的政策內容提出可測量的指標，並持續進行績效評估。

以上簡短的論述審議和政策建議，僅為示範性的說明，詳細的政策評估與設計當然需要更謹慎以及更多人參與的討論，也會因為時空環境的轉變而有不同。本節之目的在於說明如何應用 Fischer 政策審議之邏輯架構，評估不同層次的政策論述（以性交易的個案而言主要評估需求在第四層次），進而釐清政策爭議，並提出規範性的建議。這樣的分析提出後，可以成為不同框架的行動者進一步討論的基礎，透過不同論述層次的釐清，在一定程度上更能促進互為主體的框架溝通與理解，減少雞同鴨講無法對焦的情形。另一方面，也讓政策分析者可以藉由論述邏輯的一致性和經驗上的有效性，來裁斷「好的論證」，提出具體評估與建議。

伍、結論

後實證政策分析典範在強調「多元真實」與差異的後現代社會，有其不可忽視的重要性與相關性。本文介紹了後實證政策分析的認識論基礎，並在方法上引介 Fischer 的政策審議邏輯，提出一個以溝通理性為主、工具理性為輔的政策分析架構。這個架構一方面藉由釐清論述的層次，可以促進爭議各方在同一層次上有效溝通對話、找出爭議的癥結所在；另一方面，可以直接透過敘事邏輯的內在標準，以及經驗資料的佐證，來比較不同政策目標（價值）的論證強弱，進而提出具有務實基礎的政策判斷與規範性建議。後實證的政策分析者意識到自己本身的立場會對分析結論造成影響，但也相信若能在評估過程中以開放反思的態度進行辯證，同時將評估理由詳細地說明，接受所有利害關係人的檢驗，則此一後實證途徑不僅比傳統的政策分析更能回應後現代差異政治，同時也不至於陷入相對主義各說各話的泥沼，而能提出具體的政策建議與行動。

要特別說明的是，政策學者 Peter deLeon 曾經以「Weimer-Fischer 兩極」（Weimer-Fischer poles）一詞，來稱呼實證式政策分析與後實證政策分析的對立。他認為前者以量化取勝，優點在於預測；後者則多為質化詮釋，優點則在於理解。因此，他提出一個「中間路線」，也就是視政策問題性質與緊急情況，來決定採取哪一種典範的分析（1998:111）。對此，本文雖然同意應當視政策問題的類型來決定執行「經驗性」或「規範性」的分析，但並不同意這是所謂「實證 vs. 後實證」的區分，而正是奠基於後實證典範的主張。如同 Fischer 的架構所揭示的，採取後實證認識論的政策分析者，在認識到所有的經驗性論述都有其規範性框架之餘，還可以進一步區分哪些政策問題僅需要第一層次經驗資料的審議評估，又有哪些問題必須提昇到第二層次的規範性論證。換言之，並不是採取計量分析就不屬於後實證的政策分析，後實證分析也不必然「缺乏效率」，重點在於分析者是否意識到並且確認了該些量化指標背後的問題建構及規範性理想。因此，政策分析朝向跨學科與多元方法典範邁進的後實證轉向，其實是一個不可能、也不需要回頭的方向。

參考文獻

何春蕤

- 1998 「自我培力與專業操演：與台灣性工作者的對話」，台灣社會研究季刊，第41期，頁1-51。

何春蕤

- 2001 「女性主義的色情／性工作立場」，性／別研究第1、2期合刊，頁200-239。

李明寰譯

- 2002 公共政策分析。William N. Dunn 原著 (1993)。台北：時英。

李雪莉

- 1998 「廢娼事件，婦運路線之爭翻上檯面」，騷動季刊，第5期，頁4-17。

紀慧文

- 1997 十二個上班小姐的生涯故事，台北：唐山。

黃淑玲

- 1998 「本地婦運哪堪『反反色情』」。騷動季刊，第5期，頁35-43。

黃淑玲

- 2003 「男子性與喝花酒文化：以 Bourdieu 的性別支配理論為分析架構」，台灣社會學，第5期，頁73-132。

甯應斌

- 2004 「性工作與現代性：現代自我的社會條件」。台灣社會研究季刊，第53期，頁85-143。

Allmendinger, Philip

- 2001 *Planning in Postmodern Times*. London: Routledge.

Amy, Douglas J.

- 1984 Why Policy Analysis and Ethics are Incompatible? *Journal of Policy Analysis*

Amy, Douglas J.

- 1987 Can Policy Analysis Be Ethical? In Frank Fischer and John Forester (eds.), *Confronting Values in Policy Analysis* (pp.45-67). Newbury Park: Sage.

Bacchi, Carol Lee

- 1999 *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage.

Chen, Mei-Hua

- 2003 *Selling Body/Selling Pleasure: Women Negotiating Poverty, Work, and Sexuality*. Ph.D. dissertation, Center for Women Studies, York University, York, UK.

Deleon, Peter

- 1997 *Democracy and the Policy Sciences*. Albany, NJ: State University of New York Press.

DeLeon, Peter

- 1998 Introduction: The Evidentiary Base for Policy Analysis: Empiricist Versus Postpositivist Positions. *Policy Studies Journal*, 26(1): 109-113.

Dryzek, John

- 1990 *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. New York: Cambridge University Press.

Fainstein, S. Susan

- 1996 [1992] Planning in a Different Voice. In Scott Campbell and S. Susan Fainstein (eds.) *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell.

Fischer, Frank

- 1980 *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Boulder,

Fischer, Frank

1995 *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.

Fischer, Frank

2003 *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.

Harvey, David

1990 *The Condition of Postmodernity*. Cambridge MA and Oxford UK: Blackwell.

Jennings, Bruce

1987 Interpretation and the Practice of Policy Analysis. In Frank Fischer and John Forester (eds.), *Confronting Values in Policy Analysis* (pp. 128-152). Newbury Park: Sage.

Kaplan, Thomas J.

1986 The Narrative Structure of Policy Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management* 5 (4): 761-778.

Mooney, Christopher Z., ed.

2001 *The Public Clash of Private Values: the Politics of Morality Policy*. New York: Seven Bridges Press, LLC.

Rein, Martin

1976 *Social Science and Public Policy*. Penguin, NY: Harmondsworth, Eng.

Rein, Martin

1983 *From Policy to Practice*. Armonk, NY: M.E. Sharpe Inc.

Rosenau, Pauline Marie.

1992 *Post-Modernism and the Social Sciences: Insights, Inroads, and Intrusions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sandercock, Leonie

2000 Cities of (In)difference and the Challenge for Planning. *DISP* (140): 7-15.

Schneider, Anne Larason, and Helen Ingram

1997 *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University of Kansas.

Schon, Donald A. and Martin Rein

1994 *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*.

New York: BasicBooks.

Stone, Deborah

2001 *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, Revised Edition*: W. W.

Norton & Company.

Taylor, Paul W.

1961 *Normative Discourse*. Englewood Cliffs, NJ: Princeton-Hall.