

重返民主的政策科學 —審議式政策分析概念意涵與途徑之探討*

林子倫、陳亮宇

國立臺灣大學

摘要

當代西方公共行政與政策研究的發展趨勢，有一項特別值得國內學界重視—審議民主與後實證政策分析之結合與應用。公民參與和審議民主的概念，近幾年已成為國內政治學與公共行政學界的新興議題。對於審議民主的理論基礎和操作過程、審議民主在各地區的實踐情況，相關文獻皆有諸多探討。然而，對於將審議和政策研究結合的審議式政策分析（deliberative policy analysis）途徑，相關文獻則較少提及。本文將梳理審議式政策分析源起的理論脈絡，並探討其分析途徑的內涵。

本文指出，審議式政策分析強調語言溝通和說理的重要性，認為經由提供公民參與的平台，檢驗各方提出的政策論述，能協助瞭解當前社會系統的價值觀，符合「政策科學民主化」的精神。而政策研究者的任務，則是要破除權力不對稱關係的現象，與克服各種不利公民參與政策過程的障礙，以呼應民主治理與民主行政之實踐。

關鍵詞：審議式政策分析、審議民主、後實證政策分析、公民參與、民主的政策科學

林子倫 國立臺灣大學政治學系助理教授，研究領域包括環境政治與政策、都市政治、環境與民主理論以及公共審議。

陳亮宇 國立臺灣大學政治學系碩士生，研究興趣包括環境政治與政策、審議民主以及後實證政策分析。

* 本研究獲得國科會專題研究計畫的經費支持（NSC 972410H002088），作者感謝兩位匿名審查人的評論與修改建議。

（收件：2009/10/29；修正：2009/11/30；接受：2009/12/17）

壹、前言

當代西方公共行政與公共政策研究的發展趨勢，有一項特別值得國內重視的焦點—審議民主（deliberative democracy）^① 與後實證政策分析（post-positivist policy analysis）之結合與應用—即本文所稱的「審議式政策分析」（deliberative policy analysis）。筆者檢索歐美學界公共行政與公共政策的各類期刊，發現二十一世紀以來，不少著名期刊紛紛以專輯形式，刊載與審議民主相關的主題論文，例如2000年，《行政理論與實踐》（*Administrative Theory & Praxis*）第22卷第1期，登出一系列以論述（discourse）和對話（dialogue）為主軸的文章；2006年，《政策與社會》（*Policy and Society*）第25卷第2期，是以「政策分析中的批判觀點：論述、審議與敘事」（Critical Perspectives in Policy Analysis: Discourse, Deliberation and Narration）為主題的特輯；2009年，該期刊第28卷第3期，又以「權力系絡下的審議治理」（Deliberative Governance in the Context of Power）^② 為主標題，探討包括審議民主與環境正義的關係，以及公

① 著眼於英文的deliberate與deliberation，皆具有審慎思辯、深思熟慮與研究之義，本文將deliberative翻譯為「審議」。台灣學界有不少學者認為，「審議」一詞帶有參與者間不對等的權威意涵，頗有站在較高階層地位的立場，由上而下審查的意味。至於「商議」則代表充分討論、說服的過程，因此譯作「商議」更為貼切（例如：在謝宗學、鄭惠文〔譯〕，Gutmann and Thompson〔原著〕（2005）一書中，由施能傑寫的審訂序；以及林水波與邱靖鈺（2006）的討論）。本文同意上述觀點，但本文的寫作要旨，是自公共政策研究之角度出發，期待能突破過往將政策分析視為一門專業學科，只有「政策分析師」（policy analyst）或知識菁英才能對政策提出見解的想法，全面將理解政策議題和承載知識的工作與權力賦予一般公眾，讓每一位公民皆能透過審慎思辯的對話過程，對政策議題詳加審視。意即，每一位公民皆具有政策分析師的身分，而不受來自權力或知識的壓迫。於是，在這樣的理路脈絡下，本文選擇使用「審議」。

② 在現今民主化與全球化的時代裡，無論在全球、國家與地方等不同層次上，皆有來自包括政府單位、企業團體、非營利（政府）組織或其他的相關行動者，企圖將他們的理念和政策目標，推動並整合至當前的制度安排當中。至於審議治理的基本概念，即在於呈現出行動者和制度之間形成的互動關係與對話結構，並理解在民主參與的機制運作下，各方行動者如何努力融入和議題相關的討論過程，從中發掘微妙體現的權力互動情形。有興趣的讀者可參閱Hendriks（2009）。

民審議在荷蘭、埃及與巴西等國的實踐個案研究等等。^③

在2006年12月，美國公共行政學界的指標性期刊：《公共行政評論》（*Public Administration Review*），也發行以「協力式公共管理」（Collaborative Public Management）為名的特別號，最後更附上一份由「協力民主網絡」（Collaborative Democracy Network）工作坊成員，約50位學者共同簽署的聲明。他們的結論包含兩項重點：第一，審議和參與過程是治理概念下的重要新興方法，這個過程也可以稱為協力民主（collaborative democracy）和協力治理（collaborative governance）；第二，未來需要加強對審議式和參與式治理（deliberative and participatory governance）的研究與教學工作。

此外，自2006年開始，一群提倡後實證政策分析的學者，陸續在英國伯明罕、荷蘭阿姆斯特丹（2007年）、英國艾薩克斯（2008年）和德國卡賽爾（2009年）舉行年度的「詮釋性政策分析國際研討會」（International Conference in Interpretive Policy Analysis），由來自世界各地的學者分享各國的研究經驗與成果。今（2009）年的研討會主題為「政策批判研究中的論述與權力」（Discourse and Power in Critical Policy Studies），亦顯示出歐美學界逐漸重視後實證政策研究的發展。

回到台灣的脈絡，隨著學者的引介和推廣，公民參與和審議民主的概念，已在近年成為國內政治學與公共行政學界的新興議題。對於審議民主的理論基礎和操作過程（陳俊宏，1998；許國賢，2000；郭秋永，1999, 2007；黃東

^③例如在荷蘭的個案中，審議治理應用在如何重建一個老舊的工業用地，以重振經濟的議題，屬於社區實務的分析（Metze, 2009）；在埃及的個案中，分析一個小村莊之發展策略該如何規劃，以及探索七個大城市對於發展的優先順序考量為何（Connelly, 2009）；至於巴西的個案中，則討論「漢生（痲瘋病）人墾殖村」的相關議題（Mendonça, 2009）。在上述三個例子當中，作者皆檢視各方權力的運作如何影響、滲透進公眾參與的討論過程，以及如何影響政策議程的設定等等。且值得注意的是，在討論埃及的個案中提到，西方所謂的「參與」，在埃及還只是個陌生的概念，而「治理」也不過是形式上的民主而已（Connelly, 2009），顯見在歐美等國風行一時的民主與審議概念，未必符合某些地區的政治社會現況。

益，2000, 2003；陳東升，2006）、審議民主在各地區的實踐情況（林國明、黃東益、林子倫，2007；林子倫，2008b）、公民態度和知能的轉變（黃東益、李翰林、施佳良，2007），乃至從行政部門的觀點探討對審議民主與政策的連結（黃東益，2008），相關文獻皆有諸多探討。而在國科會政治學門「熱門及前瞻研究議題調查」完成的結案報告裡，「參與式治理研究」及其相關的若干子題，亦列入報告總結四大熱門及前瞻議題中，^④ 第三項議題「治理—民主課責、政府角色、與政策設計」列舉的焦點領域，顯見該主題受到學界重視的程度。

然而，綜觀國內公共政策學界的研究成果，筆者發現：對於「公民審議」的概念，從政策研究的實證、後實證爭辯中產生之緣由、政策研究取向與焦點之轉變，以及後現代政策研究所具有之意涵，相關文獻則較少提及。^⑤ 換言之，相較於眾所矚目、蓬勃發展中的審議民主操作實務，審議式政策分析對國內政策學界而言，可說為一個缺乏學理論述的領域，尚待研究者補足相關的討論。爰此，本文之目的在於考察政策研究之知識建構的發展歷程，梳理審議式政策分析源起的理路脈絡及其內涵。本文將指出，西方學界在各類人文社會學研究的領域，特別是在民主政治的理論討論與政策分析的理論討論上，皆出現強調公民參與、公民審議精神之合流匯聚的情況。而本文期望透過這些理論的引介，為國內提倡審議的政策研究者提供另一項重要的學理基礎。

以下，本文將分為五個部分。自第二節起，探討政策研究之實證主義與後實證主義對於知識建構的見解，且將重心放在後實證主義對實證主義提出的批

^④ 四大熱門及前瞻議題分別為：（一）憲政體制、選制變革之政治與政策效應；（二）主權、認同、衝突與合作；（三）治理—民主課責、政府角色、與政策設計；以及（四）質與量整合的方法論與研究方法。請參見黃紀等（2007）。

^⑤ 有關這方面的討論，以及後實證、後現代政策分析的概念與應用，可參考林鍾沂（1991）、丘昌泰（1995）、廖坤榮（2001）、王漢國（2005）、彭渰雯（2006, 2008）、林子倫（2008a）等若干國內文獻。

評。延續後實證主義的觀點，第三節將回顧學界於1980年代開始，掀起一波強調「政策科學民主化」，重返「民主的政策科學」之浪潮，並列舉該時期學者為公共行政與公共政策學門標示的焦點轉折。在梳理學理論述的發展脈絡後，於第四節探討審議式政策分析之研究途徑與意涵。在第五節，本文同時並陳審議民主和審議式政策分析的實踐操作，在當前時空環境可能面臨的難題與挑戰。第六節為結語，本文強調應將學界提倡的審議和公民參與精神，進一步落實在當代社會，以呼應民主治理與民主行政之實踐。

貳、社會科學研究的三種類型與兩種取向的政策分析

在回顧公共政策研究的發展理路之前，本文首先概略陳述一般社會科學研究的目標與類型，並以此作為後續討論「實證政策分析」與「後實證政策分析」之研究取向內涵的基礎。

一、社會科學研究的三種類型

若以從事研究之定位與目標而言，我們常可以將科學研究的性質，大致分為：描述（description）、探索（exploratory）、解釋（explanatory）、預測（prediction），乃至控制（control），期待能以簡馭繁，掌握世間現象的運作（Babbie, 2007）。而在社會科學研究方面，我們亦可初步將其分為：解釋性的、詮釋性的、以及批判性的等三種類型（Habermas, 1971a; White, 1991; King, Keohane and Verba, 1994; White and Adams, 1994）。三者內涵分別如下所述：

（一）解釋性研究

解釋性研究之目的，在於尋求能夠解釋甚至控制社會現象的通則理論；其邏輯係依循演繹（deduction）—法則模式（用於解釋）與歸納（induction）—機率模式（用於預測）。首先，以演繹的大前提、小前提與結論之三段論模式，

處理變項（variables）與變項之間的因果關係（causality）；而後，再以歸納的機率原則，說明在符合一定情況下，某結果將以特定的比率發生。

（二）詮釋性研究

詮釋性研究期望能理解社會現象與人為事件的意義。它以現象學（phenomenology）、詮釋學（hermeneutics）、語言分析哲學（analytic and linguistic philosophy）為根基，試圖瞭解行動者賦予其社會情境的意義、賦予自身的意義，以及賦予他人的意義。與解釋性研究不同的地方在於，詮釋性研究的邏輯是循環的，而非線性的。主體與客體，主體與其所在的整體之間的相互參照過程，亦是持續不間斷的。

（三）批判性研究

批判性研究的出發點，在於尋求揭露那些限制人們自由與發展的結構和秩序，讓人們得以思考與反省，原先對事物和情境的理解是否有誤、以及過去是否以錯誤的理解或信念，追求錯誤的價值。於是，批判性研究時常針對一般人視為理所當然的社會現象，提出許多涉及後設理論（meta-theory）的問題，例如：何謂平等、何謂客觀、何謂公益等等，並強調應徹底的重新檢視這些議題的本質，且唯有透過自我反思和批判以後，人們才得以進一步擺脫束縛、追逐真正的自由，以及所需的利益和價值。

二、實證主義的政策分析

在社會科學領域中，所謂的實證主義（positivism）與邏輯實證主義（logical-positivism）認為，世界上一切事物，都可藉由科學的經驗方法加以論證、組織或理解。且使用科學方法進行調查的整個過程，必須是客觀、價值中立（value-neutral）的，以求發現存在世上的真實（reality）、客體和現象，以及事實現象背後那套規律和因果法則，藉以解釋和預測各種現象。其中，

實證主義強調以經驗資料對事物加以檢證的過程與形式邏輯，是與經驗主義（empiricism）相通的。

除了實證主義和經驗主義，當代社會科學的研究，亦受到二十世紀初期，美國學者杜威（John Dewey）提倡實用主義（pragmatism）的影響。實用主義的基本邏輯是：在最初遭遇困難或發現一項問題，於是進行情境分析，確認問題關鍵之所在；其次，假設可能的解決方法，並依照假設推理蒐集資料；最後則觀察假設驗證的結果，是否回應到核心的問題意識（Kaplan, 1986:765）。

一般而言，學界普遍將美國學者Harold D. Lasswell於1950年代提倡的「政策科學」（policy science），作為公共政策學科起始的里程碑。Lasswell（1948:120）提倡政策分析的發展，期待在面對社會問題時，能由科學化的研究提供資料，對政策問題提供較為理智的判斷。

那麼，若綜合實證主義、經驗主義與實用主義三者來看政策分析之內涵，美國學者Thomas R. Dye（1975:5-6, 20）認為，政策分析主要在描述、解釋各種政策的前因及後果，而政策模型便是以簡化某些真實世界面向的展現，試圖達到目標的概念架構。它們必須能經過現實世界資料的測試，不僅只是描述公共政策，而是要至少提出一些可能的解釋，目的在於建立起公共政策的一般性理論。William Dunn（1994:62）則將政策分析界定為一門應用的社會學科，主張利用各種研究方法與論證，產生並轉化政策的相關資訊，以謀求政策問題解決的方法。

由於此類政策研究之重點，是以專業的知識協助解決社會問題，以及建立具解釋力的因果法則，經驗資料與證據（evidence）無疑成為當中的關鍵要素。也因此，便有學者從工具／技術觀點（a craft perspective）出發，強調政策分析師必須著重在經驗研究的設計、運用抽樣技術和匯集資料的程序，^⑥ 對

^⑥ 這些技術可能來自於各學科領域的方法，例如：準實驗研究設計、複迴歸分析、調查研究、投入—產出研究、成本效益分析、操作研究、數學模擬模型、預視，以及系統分析等等。

預期的政策產出加以量化衡量，藉此推介政策方案（Weimer and Vining, 1992; Weimer, 1992, 1998）。

三、後實證主義的政策分析

後實證主義（postpositivism或postempiricism）的興起，則是針對以科學和技術理性為主流之實證取向的反思。論者強調社會現象因不確定性（uncertainty/indeterminacy）和分歧（diversity）的理觀點所產生的價值差異。包括英國的語言哲學（linguistic philosophy）、法國的後建構主義（post-structuralism），以及德國的批判理論（critical theory）等在內的學派，幾乎同時驅動了後實證的運作（Fischer and Forester, 1993）。他們否認社會客觀性的存在，重視觀念（idea）、意識形態（ideology）和論述（discourse）的作用，強調權力關係、結構與行為主體的相互建構。他們批判傳統實證政策分析信奉「價值中立」的迷思，主張透過語言（language）、溝通（communication）、論證（argument）與文字（text）材料，經由系統性的分析與理論建構，重新理解與探究公共政策的過程和本質為何（Fischer and Forester, 1993; White, 1994; Stone, 2002）。^⑦

此外，學者Charles Tilly（2006）^⑧ 則補充「系絡」的重要性。他指出，即使將理性抉擇理論（rational choice theory）比喻成醫術高超的外科醫生，但醫生在診治評斷時，仍得尋求系絡分析（contextual analysis）作為建構理論的支

^⑦ 一般而言，相較於對傳統政策分析的討論，許多國內外學者和教科書提及「後實證政策分析」時，往往以介紹其精神意涵為主，未給予明確的、教條式的定義。因此，筆者在此也暫時不試圖提出一個「後實證政策分析」的精確定義，僅陳述其基本概念。不過，在本文各節的行文脈絡中，將會使用相當多的篇幅，更深入探討「後實證政策分析」的理論與實務。

^⑧ Charles Tilly（1929-2008）並非是政策學者，而是政治學或歷史社會學者。然而，其指出歷史和系絡分析的重要性，與後實證主義研究者的精神相符，且該篇文獻係收錄在《系絡的政治分析》（*Contextual Political Analysis*）一書中，本文認為亦可援引來說明後實證政策分析的意涵，因此將其納入正文中。

持輔助。一個地區的語言、風俗民情與共享的信念價值，皆蘊含在實存的歷史脈絡中，因此我們絕不能因宣稱著重於現況的分析，便輕易拋棄過去的歷史脈絡。唯有在瞭解宏觀的結構與情境，以及個體行動者與團體所處的位置後，研究者才能理解，在什麼樣的機制（mechanisms）與過程下，人們分別會從事或表現出哪些特定行為（Tilly, 2006:418-22）。

於是我們可以發現，在三種社會科學研究的類型當中，後實證政策分析學者試圖努力和推動的，即為詮釋性的與批判性的途徑（White, 1991; Fischer and Forester 1993; Kelly and Maynard-Moody, 1993; White and Adams, 1994; Orosz, 1998）。自1980年代以降，後實證政策分析學派逐漸茁壯。論者大多主張，我們無法將人們的行動單純化約為一種行為，亦無法用一般性的因果法則套用至人們身上，甚至期望達成控制的目的。因此，研究者應深入理解人們行動背後隱藏的多重目標與驅使動機為何，才能從中推敲可行的政策方案（Paris and Reynolds, 1983:8）。換言之，後實證主義關切的政策分析，是全面理解政治人物、行政官僚、各方政策行動者與利害關係人（stakeholders），以及一般公眾對政策提案與政策執行的內容，有哪些不同的解讀與想法，而非從過於科學主義式（scientific）的、決策主義式（decisionistic）的，或以功利主義式（utilitarianistic）的數量化計算、評估方式，推薦出所謂的最佳方案。

三、後實證主義對實證政策分析的批評^⑨

對於實證主義者描繪的政策研究流程與圖像，例如經由中立客觀的調查程序取得資料、通過科學的標準檢證、與瞭解公共政策的因果關係（Dye,

^⑨ 本段落雖然列舉後實證主義對於實證主義的批評，但必須補充說明的是：有不少學者宣稱，所謂後實證主義提出的攻擊與批評，不過是個虛假的稻草人論述（straw-man argument）罷了。意即，實證主義並不存在那些遭致批評的問題，而後實證主義之攻擊箭矢指向的靶心，僅是他們一廂情願的主張而已（Weimer, 1998; Lynn, Heinrich, and Hill, 2008）。且由於大多數的政策分析實務，往往同時摻容實證與後實證的元素，並非完全是

1975:6)，後實證主義者顯然有許多不滿與批評。

早在1970年代，Duncan MacRae (1976) 便對實證主義提出反省，認為除了包括蒐集資料與分析的方法外，亦應更全面、廣泛地檢視其方法的選擇策略、原理闡述與所持立場，不可受限於調查使用的技術方法，同時亦須多加考察，該研究選擇的方法是否符合、適用於特定的政策目標。

此外，有些學者質疑實證政策分析挑選的評量指標過於草率，往往與當下社會上普遍分享的價值觀不符，也時常無法說明，為何某些特定標準受到青睞，另一些則沒有 (Kaplan, 1986:764-65)。換言之，實證政策分析顯然有些「不切實際」(unrealistic)，而與實存的社會脈絡脫節 (Fischer, 1982; Torgerson, 1986a; deLeon, 1990; Wagle, 2000)。因此，學者們再三強調一事實與價值不應有所區隔，經驗的和涉及倫理 (ethics) 規範的政治理論，必須同時發揮作用才行 (Bernstein, 1976; Rein, 1976; Goodin, 1982; Amy, 1984)。當然，若以平衡的角度而論，實證政策分析強調所謂的中立客觀，除了指嚴謹的科學調查程序外，並不意味著研究者不能表現出對政策的態度與想法。不過，從前的學界存在不少傳統觀點認為，研究者應將以社會科學為基礎的政策倡議 (policy advocacy) 或政策推介 (policy recommendations)，與政治上的情緒性訴求 (emotional appeals)、意識形態的宣示 (ideological pronouncement) 或發起的運動 (campaign) 等區隔開來。^⑩ 對於實證政策分析不滿的後實證論者，

實證取向的，難以清楚地區隔哪些層面為實證的 / 哪些層面為後實證的政策分析。所以若執意爭辯實證vs.後實證的議題，似乎不甚恰當 (Lynn, 1999; Weimer, 1999)。當然，本文乃從學術研究的角度出發，目的在梳理「審議式政策分析」自實證與後實證政策分析之爭辯中源起的脈絡。若有以實證主義研究自居的讀者，認為本文對實證政策分析的批判存在偏頗且失去公允，原因可能是本文引述的文獻，多半來自後實證學者的觀點所致。最後，筆者想借用學者黃紀 (2000) 之觀點，以持平的立場，暫時為這場可能永無止境的爭辯畫下休止符。深耕於政治學方法論領域的黃紀，曾在〈實用方法論芻議〉一文中提到，除了抽象層次的科學哲學討論，研究者更重要的工作，應是探討落實至經驗層次的問題。那麼回到本文討論的主題，綜觀各種政策研究取向和方法的發展，在社會科學領域爭得一席之地的過程中，他們是否有助於釐清公共議題、改善現實的社會生活，或許才是我們該正視的焦點。

或許即是針對此種想法而來。

本文初步將實證主義與後實證主義的差異整理如表一。由於實證主義與後實證主義對是否存在真實的本體論（ontology）^⑩ 想像上，有各自的假定前提與見解，使得兩者的認識論（epistemology）^⑪ 思維與方法論（methodology）^⑫ 的指導原則各異其趣，因此也就偏好不同的研究途徑與方法。

後實證學者提出的批判，也許是嚴厲的，認為實證主義完全偏離了社會現實；亦可能是溫和的，認為主流的政策分析亦有其貢獻，在引入詮釋、批判、對談等方式後，便可補充實證主義的不足。換言之，政策分析的角色應包括對

表一 實證主義與後實證主義之比較

實證主義	後實證主義
絕對、終極的真實	多重真實（multiple realities）
客觀主義（objectivism）	相對主義（relativism）
邏輯實證主義、經驗主義	社會建構主義（social constructivism）
客觀調查、主客二元、 事實—價值分立	主觀認知、主客一元 事實—價值合一
建構模型用以解釋、控制、預測	理解意義重於解釋因果關係
量化的研究方法為主	質化的研究方法為主
工具理性（instrumental rationality）	價值理性（value rationality）、 實質理性（substantive rationality）

資料來源：作者自行整理。

^⑩ 可參閱Dunn（1994:61-64）的相關討論。

^⑪ 所謂的本體論，乃在探討什麼是真實、真相（what is），以及存在於世間的真理是什麼（what exists）。若就公共政策研究而言，本體論關心的問題就是：究竟我們所要探討、研究的議題本質為何、其問題成因與應對方式為何。

^⑫ 所謂的認識論（或翻譯作知識論），指的是如何形成、建立知識的理論（Fischer, 2003:121）。它指引我們如何看待與瞭解「真實」、建立知識的方法，以及知識可及的範圍和程度為何。若就公共政策研究而言，認識論關注的核心，便是在某一公共議題上，我們應如何思維（how to think）、採取何種觀點，才能淬煉出有效知識，探究現實社會的議題本質。

^⑬ 所謂的方法論，則是具有某種本體論想像和認識論思維後，指引我們進行實質調查和分析的基礎原則。若就公共政策研究而言，方法論著重在以具體的資料蒐集和研究方法，逐步協助研究者進行解謎的過程。

於事實的描述並提供道德對話（moral dialogue）的管道，而不單是提供科學技術上的解決方案而已（Dryzek, 1982）。

若要總結後實證主義對實證主義的批評，便是對純科學（pure science）的盲目追求。自後實證關懷現實社會的眼光看來，實證主義的研究者將政策分析限制在經驗條件的探究上，以科學、學術之專業化發展作為其學科的目的。過於迷戀科學的結果，終究導致脫離價值和理念的互動，服膺在窄化的技術和工具理性之下，成為供政治菁英、機關組織與經濟利益差遣的僕人。且隨著社會日趨多元化以及愈來愈多結構不良的（ill-structured）政策問題形成，強調專家知識與科學理性的分析模式，已很難充分回應社會層面的需求與關切，亦無法針對涉及倫理與價值衝突的重大議題，提出完善的方案建議（Fischer, 1982, 2003；范玫芳，2008）。

為延續後實證主義的見解，本文第三節將檢視他們提倡公共政策研究應有的方向與內涵，並引入後現代的觀點，瞭解他們對於當代政治社會的想像，以及他們為公共政策研究途徑標示的焦點轉向。

參、政策科學民主化與公共政策研究途徑的焦點轉向

一、落實政策科學民主化，重返「民主的政策科學」

半世紀以前，Lasswell（1951）率先拋出政策取向（policy orientation）的政策科學，期盼政策研究能橫跨專業學科，達到科際整合的目標。有感於當時美國社會風氣著重的，是個人的尊嚴（the dignity of man），而非一群人的優越（the superiority of one set of men），Lasswell試圖澄清與強調，公共政策追求的基本目標與價值，應是充分實現整體人類的尊嚴（fuller realization of human dignity）。稍後，他更提出對「民主的政策科學」（the policy sciences of democracy）的期待。他認為民主政策科學家所追求的目標，固然是「為達成有效率的決策制定過程（科學化），和提供一種可以提升民主實踐的知識

(民主化)」；但更重要的是，應將它「置於政治發展的系絡中加以觀察，以提供實現人類尊嚴和價值的知識」。因此，「民主的政策科學不但應以知識為主體，發揮其科學與專業化的特色，而且應在以追求民主政治為核心之『公共秩序』(civic order)的系絡中，以適當的技術操作具有啓蒙性的決策」(Lasswell, 1971:13)。

公共政策學門經過數十年的發展，政策研究人員大多將主流科學方法呈現的面貌視為客觀事實，並將當前問題放入由政治學的行為主義(behavioralism)與經濟學途徑等建構出的模型進行分析，以達到將政策焦點集中之目的(Paris and Reynolds, 1983)。然而，如同後實證主義所批評的，實證政策分析普遍缺乏對政策目標與價值界定的思考，反而是致力於探求解決的手段模式。針對這種強調「手段—目的」、只問手段不問價值的工具理性思維，Theodore Lowi (1970) 警告，無論在價值、分析和結果的影響方面，政策分析將會變成是工具性的「科技統治」(technocracy)。他認為只有透過批判的理性與反省，才能拯救學術界免於向政治低頭、卑屈奉承。MacRae (1976) 亦談到，如果僅以科學知識服務的機關組織來界定價值，無異鼓勵了菁英統治和反民主(antidemocratic)的傾向。不少學者將該現象稱為「政策科學的專制」(the policy sciences of tyranny)，並擔憂此種偏頗的趨勢(deLeon, 1990; Dryzek, 1990; Durning, 1993; Wagle, 2000)。他們大聲疾呼，認為該階段的政策研究，已與從前Lasswell對政策科學的期許和目標漸行漸遠，而當務之急，是經由「政策科學民主化」(democratization of the policy sciences)之過程，重返當年Lasswell為「民主的政策科學」畫下的航道圖。期盼一方面讓政策分析免於傳統典範的支配，淪為純技術導向思考的工具；另一方面則吸納當代政策科學典範的觀點，使政策分析真正成為民眾與政府之間的橋梁，發展出有利公眾的政策主張。

就在推動政策科學民主化的進程中，「參與式民主」(participatory democracy)與「參與式政策分析」(participatory policy analysis)儼然形成

一股重要的力量 (Dryzek, 1989; deLeon, 1992, 1994, 1995, 1997; Anderson, 1993; Durning, 1993; Fischer and Forester, 1993)。身處於邁向自由和民主的時代裡，任何的政策議題，都有與其直接相關之利害關係人和標的人口 (target population)，以及間接受到影響、或因有興趣而關注議題的民眾和團體。然而，在政策分析步上科學化軌道的同時，不少原先擁有參與和決策權的群眾，卻形同遭到冷落並遺棄在一旁。爰此，政策學者提倡的參與式政策分析，旨在改變原先僅依靠政策分析人員和專家的方式，全面將諮詢對象擴大至整體公民的範圍。希冀在制定與執行政策的過程中，所有得以影響政策與受到政策影響的公民，皆可在公開對談與審議模式的機制下進行討論。透過提供充足的資訊與意見，政治決策者 / 政策分析人員才能廣泛了解政策利害關係人和標的人口之需求和想法，也才能提出更完善的政策建議 (deLeon, 1990:30-31, 35)，並提升現代國家政府治理的正當性 (legitimacy) 基礎 (Hanberger, 2003)。

此外，掀起政策科學民主化之浪潮與波瀾的動力來源，除了所謂的後實證論者，我們尚可以從一群為數眾多、在社會科學各領域逐漸形成的「後現代主義」(postmodernism) 中，找尋到強調公民精神的支系。本文也將在下一段落指出，公共行政與公共政策學門，在整體社會科學領域的轉型過程中，究竟出現何種研究途徑的焦點轉向。

二、公共政策研究途徑的焦點轉向—語意的轉型

本文先前提到，後實證主義批判實證主義過於強調科學、技術取向的特質，並提倡「參與」的重要性，要求廣泛讓公民進入政治與決策過程，向「民主的政策科學」邁進。而事實上，早在1970、1980年代開始，整體社會科學領域，已萌發出一股嚴重衝擊「現代社會」(modern society) 的力量—後現代主義。後現代主義的思潮，彷彿一把燎原之火，在不同領域迅速蔓延開來，激起熱烈的回響。在公共行政與公共政策學門幾項次領域（例如政策分析、政策規劃、政策評估等）內的學者，亦對過往學界的信念和研究取向提出深刻的反

省，並呼籲未來應朝向某些目標發展，才能協助社會擺脫面臨的困境。

綜觀學界為公共行政與公共政策研究途徑標示的焦點轉向，在強調公民參與的同時，最重要的主張，就是重視「語言」的功能。我們可以找到相當豐富的文獻，記錄這波歷時十餘年的倡議與討論。即便學者使用的術語不盡相同，但細細咀嚼這些術語的意涵，可以發現其欲表達的概念均大致相同。本文在此列舉幾個例子：詮釋的轉向（interpretive turn）（Dryzek, 1982; Yanow, 1987, 2000; White, 1991; Durning, 1993）、論證的轉向（argumentative turn）（Fischer and Forester, 1993; Healey, 1996）、論述的轉向（toward discourse）（Guba and Lincoln, 1989; Schram, 1993; White, 1994; Fox and Miller, 1995）、審議的轉向（deliberative turn）（Fischer, 1995; Forester, 1999）、對談的轉向（discursive turn）（Dryzek, 1987, 1990; Jennings, 1988），以及溝通的轉向（communicative turn）（Healey, 1993, 2003）等等。這些術語標示的焦點轉向具有共同的特徵—皆強調「語言溝通」在政治和政策過程扮演的重要角色。若要再進行白話解析，可以參考學者Giandomenico Majone（1989:1）的看法：「公共政策是由語言塑造的，無論以書寫或口語的形式表達，論證都是政策過程所有階段的核心」。以研究都市體制政治（regime politics）著稱的學者Clarence N. Stone（2005），也在長期觀察許多大城市的政運後指出：一個政策的制定與執行，需要用言語（speech）說服、取得政治的配合；且在同一時間，界定「究竟什麼才是政策需求」的問題本身，無疑就是一個政治過程。也因此，當我們檢驗政策與政治的連結關係時，應該同時考慮兩者之間存在雙向的互動，而非單純的一方影響另一方。

另一位學者Deborah Stone（1988, 2002），在其著作《政策弔詭》（*Policy Paradox*）中亦試圖說明：過去學界設想完美而理性的自由市場（market）模型，幾乎不曾存在於現實社會裡。她進一步指出，政策分析無法完全從政治中抽離，因為「理念」與「權力」之爭，才是政治社群的本質，而「分析」不過是種基於策略目標所精心製作的論點，以求最終結果符合特定方向的政治產物

罷了。例如，在討論公平、效率、安全、自由等價值目標時，人人舉雙手贊成，問題是一旦要清楚定義這些概念的意涵、畫出政策區隔的界線時，卻往往解讀出不同的內容。於是，人們各自運用不同的分析語言（如符號、數字）作為工具，對問題現況提出相互矛盾的辯論和解釋。各方說法在政治競技場中較勁。^⑭ 且無論最後採行何種方案，都會有人抱怨受到不公平的對待。換言之，政策過程與複雜的政治社會現象，早已難以精確、清晰地描繪出來；且對於公共價值的界定、公共問題的處理方式與方案指標的建構，也就不能再由所謂的專家自科學分析中輕易地提取、挖掘出來。Stone (2002) 將她眼中的社會結構稱為城邦 (polis) 模型，以與傳統學界的理性 / 市場分析模型相互呼應。過去被理性 / 市場分析模型視為異常、非理性，甚至斥之為愚蠢的政治活動 / 運作，在城邦模型眼中的政治社群裡，卻是相當普遍的現象。此種對於現實社會的描述，已相當接近「後現代社會」(post-modern society) 的樣貌。

以上的段落陳述社會科學領域的焦點轉向，以及後現代社會的特質。那麼，究竟何謂後現代主義呢？簡言之，「後現代」的基本思維，就是不相信世界上存有唯一且不變的真實。他們認為事物充滿歧異與不確定性，人們不可能客觀的衡量事實，知識必須視當代社會建構的產物而定，即人們只能以主觀的感知加以討論，因此拒絕科學成為知識的基礎。於是，現代的實證調查方法、經驗主義與演繹邏輯，遂由後現代的詮釋學、系絡情境觀點與歸納邏輯所取代 (Bogason, 2005:238-45)。後現代強調所有的社會現象與情境系絡，皆和行動者的主觀認知有所關聯。所以，他們主張運用後結構分析 (poststructuralist analysis) 的方法，確認彼此在「對話」時所處的「位置」(position)，與作為溝通媒介所使用的「語言」，以瞭解各方由於所處的場域和使用的語言不同，

^⑭ 即便將分析層次提升至國際場域的政策協調，亦符合Stone (2002) 描繪的樣貌。例如，關注國際環境議題的學者Karen T. Litfin (1994) 便發現，在保護臭氧層議題的國際談判裡，由於各方利益和立場的不同，複雜的科學知識便在討論中被各方加以形塑、詮釋，而呈現出不同的面貌。她因此指出，我們必須多加注意：知識具有論述建構 (discursive construction) 的特性，而非中立客觀或永恆不變的。

因而產生的差異（Gottweis, 2003:253）。^⑯

那麼，後現代觀點的公共行政與公共政策又該具有哪些特徵呢？學者 Sanford F. Schram (1993) 認為，後現代政策分析關注的一項重點，是民主社會下的「論述」如何形塑與建構公眾的「認同」(identity)；Camilla Stivers (1999) 和Richard C. Box (1998) 等人，分別提出「新公民精神」(new citizenship) 與「社群 / 公民治理」(community/citizen governance) 等概念；Stivers (1993) 另以女性主義(feminism)的觀點出發，指陳公共行政機關忽視的女權，期望彌補過去公共行政系統忽略的面向。綜言之，後現代之公共行政學者所要強調的，是人文的自主性價值，而環繞在公民治理之核心建制外的，則是對話、溝通和追求公共利益的行動 (Bogason, 2005:248；丘昌泰，2000:27)。^⑰

^⑯ 這裡附帶說明：著重情境場域對話〔所處位置之差異〕的想法，在美國較為盛行；至於關注在語言學上之概念差異的想法，則為歐陸學界較常使用的分析模式。此外，本文僅初步引述Gottweis (2003) 和Bogason (2005) 的觀點，列舉兩項後現代的主張。但值得一提的是，「後現代主義」為一個龐大且複雜的集團，該領域對於人文社會研究的論述，絕不僅止於本文介紹的兩種模式，且即便同一陣營之內，亦可能出現「和而不同」的情況。然本文寫作之目的，並非在探究這些後現代學派的爭辯，因此便不花篇幅繼續討論。

^⑰ 熟悉後現代主義的讀者，可能會對本文的行文脈絡提出質疑：若將各類人文社會研究的學派標示在座標圖或光譜中，後實證主義雖然對實證主義提出許多批判，但大體而言，後實證主義仍相信經由修正部分的認識論假定，以及方法論的指導原則（從原先的驗證(proof)朝向論述與對話）後，便能透過社會建構的生產過程，萃取出符合社會系統的知識與智慧。然而，相對於實證與後實證主義處於較鄰近的位置，後現代主義可說為徹底的反對派，打著「反理性」(irrational)、「解放」(release)、「解構」(destruction/deconstruction)等旗號，強調個體的分殊化(fragmentation)、變異性(variation)與差異性(difference)等特質，幾乎消極地拒斥世間可能形成的理序。換言之，在人文社會研究的座標圖或光譜中，後現代主義與實證、後實證主義所處的位置之間，似乎有段不小的距離。那麼，為何本文將後現代主義的內容，提出來與後實證主義並呈？對此問題，筆者的回應是，如同本文在第一節〔前言〕和第三節第一部分的末段所述，本文最大的任務，是試圖從各類社會科學領域的討論中，找尋強調民主參與及對話精神的元素，梳理出「審議式政策分析」的脈絡，以與本文主標題「重返民主的政策科學」相互連結、扣合。因此，也才會引述可能位於不同陣營，但卻具有某些相同概念的後現代主義支系，作為補充本文奠基的論述內容。

回顧以上討論，除了在政治上強調公民參與以外，觀察後實證與後現代學者為公共行政與公共政策標示「詮釋的」、「論證的」、「論述的」、「審議的」、「對談的」與「溝通的」等焦點轉向，借用後現代的觀點和術語來說，即是在推動公共行政與公共政策領域進行「語意的轉型」(linguistic turn)。^⑯這樣的轉折意味著，我們必須體認公共政策在本質上就是種政治過程，且並非是理性的、依照線性軌道分成若干階段前進的模式。更符合現實的情況是：政治與政策過程包含許多對這個社會現象的論述，這些論述提出他們設想的事實面貌，彼此持續的互動和競爭。在鋪陳自實證政策分析以來的政策研究進展理路後，我們於下一節銜接至本文的論述主軸：審議式政策分析之意涵與研究途徑。

肆、審議式政策分析之意涵與研究途徑

經過前兩節的脈絡梳理，我們曉得現今政策研究者最主要的訴求—政策分析必須符合並融入當下的社會環境系絡，並將決策的權力與權利重新賦予、回歸至公民身上。那麼，我們該如何認清政策議題所處的系絡環境？如何瞭解不同政策利害關係人與標的人口的想法？依照學者Douglas Torgerson (1986a:42-43) 的見解，無論在政策分析的方法論討論上，或是在民主政治的理論討論上，上述問題的答案都正朝著「參與」的方向逐漸聚合。換言之，學界為當代公共行政與公共政策開出的藥方，不約而同地指向公民參與和公民審議。

在描繪出後實證與後現代勾勒的社會圖像後，本節首先闡述審議之意涵、

^⑯ 本文使用該詞彙的參考來源是哲學家Richard Rorty (1967) 於語言哲學上揭橥之「語言的轉折」。Rorty認為「語言的轉折」反映出當代哲學的性格。其用意在表示，當代哲學的問題或方向不管如何，都必須考慮到，所有哲學活動以及實際人生皆是在語言的脈絡中進行的（蔣年豐，1995）。

審議式政策分析的學理論述與定位，而後則以「敘事性政策分析」為例子，說明如何將具備審議式政策分析精神的研究途徑與操作方式，落實至當代的政治社會中。

一、審議之意涵

學者Marc Landy（1993:21-22）將審議描述為集結「反思的批判主義」（reflective criticism）的過程。當人們在審議時，如同進行將各自的倫理思維，應用至特殊情境與系絡的程序。在討論和對話的階段中，人們會反思：究竟何種觀點該套用至何種決策中呢？由於每位公民對於社會議題的定義和認知不同，心中的答案也就有所不同。提倡審議的目的，便是希望可從倫理上的洞見出發，經由深思熟慮的過程，朝向真正落實到經驗實踐的層次。此時，就需要政策分析人員提供更多可及的資訊、增加政策選案的內容，以求公民能廣泛、深入的理解議題。

政治上的審議，目的並非在探求抽象的真理，而是去追求可代表公共利益集合的整體狀態。在對話過程中，懷抱不同目標的人們，需要相互討論、傾聽、相互影響，如此才能更深刻地瞭解議題的價值，且其理解的程度，可能是一般實務政治運動無法達到的。Robert Reich（1990:144）將公共審議形容為「探詢公民」（civic discovery）的過程，透過民主審議，能讓政府和政黨團體知道該討論、推動什麼議題，和立什麼法案。學者Helen Ingram與Steven R. Smith（1993:10-12）遂認為，好的民主制度與運作，應該要具備提供廣泛的公共討論與對話的能力，人們可以自由且公開地討論政治議題，如此也是對公民教育和賦權培力（empowerment）的過程。雖然，我們無法保證審議過程必能達到特定的政治、政策目標，但至少可讓人們展開真實的對話，不斷激發出新的理念想法，最終亦可能轉換彼此的意見。政治學者Bruce Jennings（1988:17-18）指出，這種對話過程，用政治理論的術語來說，便是公民在政治生活的對談實踐（discursive practice）過程。

然而，在傳統民主政治的代議制度下，政治與政策過程是以政黨體系、多元社會的利益團體集結和動員為主。人民若希望能影響、遊說立法者與政府官員，所能透過的管道與其中的溝通過程，主要仍得仰賴各種組織團體才行（Ingram and Smith, 1993）。那麼，如果民眾未具有一定的政治知識、沒有累積足夠的政治或社會資本，也位於社會網絡的邊陲地帶，則他們對於公共事務的心聲和政策意見，往往無法在代議民主的體制下反映出來。亦即，傳統代議民主的運作模式，雖然包含一定程度的公民政治／政策參與，卻未能充分提供公民直接參與和公民審議的機制和機會，也就尚未達到倡議審議之學者設想的境界。

因此，學界掀起所謂論證的、審議的、論述的轉向，目的便是期望能以「實踐理性」（practical reasoning）之名，尋求在一個適合溝通的場域裡，讓人們參與政策制定過程，為自己主張的價值和利益提出論述，聆聽其他行動者如何詮釋他們的理念，獲得官方或學者專家提供的科學、專業意見，並在經過深思熟慮之後，對政策問題的界定和解決方案有更深層的理解、甚至與其他行動者達成共識。

二、審議式政策分析的基本論述與定位

在2003年，荷蘭學者Maarten Hager與Hendrick Wagenaar（2003）合編一本名為《審議式政策分析—理解網絡社會下的治理》（*Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*）的論文集，收錄數篇來自歐陸和美國幾位重量級後實證學者的文章，可說為首次以「審議式政策分析」作為主標題的專書著作。在為該書撰寫的前言與導論中，Hager與Wagenaar點出，他們認為將過去學界熟悉的「後實證」（政策分析）陣營，更名為所謂的「詮釋性」（interpretative）或「審議性」（policy analysis）學派，似乎更符合社會科學研究的發展，也更接近當前政治社會的面貌。¹⁸

本文在此所謂的「審議式政策分析」，代表的不是一項創新的方法或技

術，而是泛指結合公民參與精神並具有後實證思維的研究途徑。以下，本文分別就其本體論、認識論與方法論、其目標與任務，以及其分析對象，陳述「審議式政策分析」的基本意涵。

（一）審議式政策分析的本體論、認識論與方法論

在本體論的想像上，審議式政策分析追求的並非是客觀的終極答案（所謂的最佳方案），而是要廣泛徵集政策議題之專家、利害關係人和公民的參與；提供良好的討論空間，讓參與者站在各自詮釋框架底下詳細地權衡、審視議題，以及檢驗現實世界的價值、信念與行動方案。最後，從交互主觀的視野中探詢社會系統的真實意見（Dryzek, 1990; Fischer, 2003; Lynn, Heinrich, and Hill, 2008）。因此，與實證主義強調科學技術和經驗證據的差別在於，審議式政策分析採取後實證思維的社會建構主義作為認識論基礎，將知識的建構視為人們基於各自的信念、價值，對事物進行主觀詮釋的過程；方法論的指導原則，則以包括詮釋的、敘事的、批判的等研究途徑為主。

^⑧ Hager和Wagenaar（2003:xiii-30）指出，包括實證主義、科學技術、經濟效率、代議民主體制與官僚系統等各層面的概念或結構，連結起來便代表著傳統政治社會的主要特徵。近代興起的後實證陣營，揭露出前述那些特徵的種種結構性偏差（structural bias），例如嚴厲地批判實證主義的認識論假定，以及由政治菁英主導、政府層級統治導致的問題等等。然而，後實證主義也難以產生鉅變、動搖現行的體制結構。而即便跳脫這些早已鑲嵌、制度化的社會結構特徵，邁向結構更開放、治理層次更豐富、行動者更多元、決策權力更分散、資源流動更迅速、問題現象更複雜的網絡社會時代，後實證陣營似乎也將面臨制度失效（institutional void）的問題，而缺乏依附和共生的實存空間。有興趣的讀者可另行參閱Hager（2003）的討論。那麼，再回到先前討論的實證vs.後實證議題，Hager和Wagenaar認為，「實證」追求知識的精神，依舊是當代政治社會脈絡下的主角，有其穩固的基礎。且當代的政策分析，已不完全是純粹的實證主義，因此，我們不妨朝向以審議的政策分析、詮釋的政策分析等概念，一方面以實證精神掌握科學知識，另一方面則貼近政治的本質，以對話和論述的形式，跟隨當代網絡社會的動態變遷。筆者在此也感謝匿名審查人，在本文初審時提醒Hager與Wagenaar有討論從「後實證」正名為「審議」的緣由。

(二) 審議式政策分析的目標與任務

為了與後現代社會的想像扣合，審議式政策分析專注於政策制定與政治的互動過程，和政策在政治競技場域裡呈現出來的形式。它的任務是去理解行動者和制度之間形成的對話結構，如何影響和形塑政策的樣貌 (Fischer, 2003:76)。換言之，它不是停留在對制度、結構作一般性描述。它的核心目標，是試圖瞭解政策行動者究竟如何設想政治、如何參與及看待有效的政治行動、如何形塑和處理衝突的「動態治理」過程 (Hajer and Wagenaar, 2003:5-6)。

我們在此也可舉例子附加說明：歐洲的丹麥，為現階段相當著重將審議民主結合政策過程的國家。丹麥已在政府部門中成立相關的組織：丹麥科技委員會 (Danish Board of Technology)，同時由國會科技委員會和政府科技發展部的相關成員參與在內，形同已將審議具體制度化在政府體制和政策決策過程中。科技委員會將審議的政策分析分為三大層面：提高知識的「認知面」、形成態度的「規範面」，以及引發行動的「實用面」。在三大層面中，無論是科技／科學政策領域中的評估、制定議程和辯論架構，或是社會領域的規劃、調解和引進新的決策程序，最後引領民眾接受政策，皆是在實踐操作過程中，審議式政策分析重要的目標與任務 (Klüver, 2007)。

(三) 審議式政策分析的研究對象

於是，審議式政策分析關注的焦點，一是出現在現實社會上的政策論述 (policy discourse) 內容，或稱所謂的故事情節 (storylines)，另一則是提出這些論述內容的主體 (subject)，可能為個人或是集結眾人的團體。對政策研究者而言，論述內容 (故事情節) 與提出論述的主體 (論述聯盟) 是同等關鍵的分析單位。^⑯ 在動態政策過程中，各方行動者的連結互動、權力的競逐、支配

^⑯ 學者Hajer (1995) 曾提出「論述聯盟」(discourse coalition) 的分析途徑，並應用於環

關係，以及由誰掌控、發動權力的運作，皆是有待研究者檢驗的重點（Fischer and Forester, 1993; Hager, 1995; Fischer, 2003; Mathur, 2006）。白話的說，在實際政策過程裡，一個論述主體的論證策略是什麼、它如何建構與保護其核心與外環的信念、如何與其他論述主體競爭、如何應付抱持反對意見的對手，以及如何透過公共審議的政治運作過程，讓對手的論述內容邊緣化等等，皆是值得探究的課題。

三、審議式政策分析對研究者的期許

在陳述審議式政策分析的基本論述與定位後，本文整理過往提倡該途徑的學者，對政策研究者提出哪些目標和期許。相較於傳統以中立客觀作為研究者角色定位的想法，審議式政策分析更期待研究者能努力排除官僚或知識菁英的宰制、克服任何會造成參與不平等的結構性問題、協助實踐行動以促進和深化民主，並且進一步成為：(1) 公共政策的協力合作者（collaborator）、(2) 民主的促進者（facilitator），以及 (3) 推動公民理性對話的審議實踐者（deliberative practitioner）。

(一) 破除官僚與知識菁英的權力宰制

首先，後實證政策研究的健將Frank Fischer（2003:14）提到，與傳統政策

境議題（例如英國及荷蘭的酸雨問題）的研究上。他將論述定義為「一組結合理想、概念與類別的特定綜合體，它在一個特殊的社會實踐過程中被生產、再生產以及轉型。透過此過程，其意義並被賦予在自然與社會的實體上」（Hager, 1995:44）。他認為語言並非一個中立的媒介，而是社會建構所形塑的產物，因此論述不可能獨自漂浮在形塑與建構它的系繩之外。在Hager（1995）的概念架構下，政策過程如同一場論述霸權（discursive hegemony）的競爭。他使用論述聯盟和故事情節兩個概念，觀察政策行動者如何提出各自對環境問題的詮釋和見解，並試圖為自己的故事情節爭取支持，依此解釋和分析，為何某些行動者（論述聯盟）和故事情節得以透過論述的競爭取得優勢地位，進一步達成論述制度化（discourse institutionalization）的目標，而其他行動者和他們的主張則不被採納。有關論述聯盟的理論探討，與將該分析架構應用在台灣氣候變遷政策的研究，可參考林子倫（2008a）。

分析不同的是，審議式政策分析的研究者，絕不「有意或無意地增加官僚的控制力量」，也拒絕「為特定政治菁英之意識形態和官僚利益粉飾太平」；而政策規劃人員的任務則是「藉由建立理性的溝通和互動過程，調和原先各方因權力造成的溝通能力差別」（Fischer, 2003:224）。此外他也一再強調，例如在某些科技、環境或高度風險的議題上，各方皆可能利用知識的力量建構、提出利於己方的政策論述。在各方皆主張自己的論述才是客觀、正確的同時，政策研究者有責任協助公民看清鑲嵌在一定政治、利益或社會結構下的情境，以此詮釋那些由科學／知識專家提出的所謂「客觀論述」；並協助公民成為另一批「反對的專家」（counter-expertise），讓他們勇於從對話和辯論中挑戰原先專家的知識權威，使公共政策不再是由專家獨佔的場域（Fischer, 1990, 1993, 2003）。

（二）克服並排除造成參與不平等的結構性問題

此外，Fischer（1995, 2003）更強調，政策研究者必須推動實存社會提升更好的公共審議條件，即朝向批判理論大師哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）所謂的「理想言說情境」（ideal speech situation）。換言之，研究者必須努力克服並排除任何會造成參與過程不平等的結構性問題，任何會受政策影響的族群都應該要能在政治與政策上發聲、讓他人聽見，且任何聲音都不受到歧視（deLeon, 1994:88）。若能透過多方參與、論證達到一致的政策共識，也將會比擁有各自地位的個人推動政策來得有效（Burton, 2006:182）。

（三）協助實踐行動以促進和深化民主

長於政策規劃領域的John Forester（1981:170-73）則認為，審議式政策分析的規劃人員必須促使決策者考量各種政策提案中，關於多方利害關係人的權益。此外還要協助詮釋、傳遞和轉換各方意見，為眾多行動者的理解找到一些具有共識的基礎。曾提出第四代政策評估概念的Egon Guba（1985:16）也指

出，為了能瞭解不同政策利害關係人的想法，以及不同價值系絡底下的多重真實，研究者不能再被動的、毫無價值意識的守在象牙塔裡，而是要走出去成為協力盡心推動、執行政策的協力合作者。在這樣的角度下，審議式政策分析的研究人員是民主的促進者。雖然任何參與分析的研究者，都沒有界定什麼才是重大議題的特權，但此時此刻，所謂的政策分析人員，已不僅僅指官僚或政治菁英、學者專家，而是在政治社群中，扮演推動公民審議、促成公民理性對話和討論的審議實踐者（Jennings, 1988; Forester, 1999; Fischer, 2003）。

四、審議式政策分析的實踐操作^②

(一) 審議式政策分析的方法 (method)

就實踐操作的形式而言，基於達成公民能在公共議題上充分討論與說理之目標，本文首先將審議式政策分析的實踐操作模式，連結至目前學界較為熟悉且正積極推廣的「審議民主」概念。相關的分析操作模式例如：公民會議（citizen conference）、願景工作坊（scenario workshop）、學習圈（study circle）、公民陪審團（citizens jury）等歐美與台灣已有實際經驗的審議民主論壇。^② 本文在此也呼應近年各國紛紛強調民主治理的倡議，推薦以各類「審

^② 在此，本文也必須點出一項有趣的議題—即便後實證（政策分析）對實證主義（政策分析）提出許多批判，但大體而言，後實證轉向審議式（詮釋性）政策分析後的各項實踐方法，也仍不脫所謂「實證」的研究形式 / 方法，這也是實證主義陣營時常提出來反駁的論點。當然，審議式政策分析已將許多較不受過往實證主義重視的精神和元素，融合進研究過程中，這畢竟是兩大陣營最大的差別。

^② 國內曾實踐操作「公民會議」的例子，例如2005年6月，由宜蘭社區大學主辦的「新竹科學園區宜蘭基地公民會議」、2008年6月，由財團法人資策會科法中心和國立臺灣大學社會系主辦的「基因改造食品公民共識會議」；曾實踐操作「願景工作坊」的例子，例如2006年11月，由國立政治大學公共行政系主辦的「淡水河整治願景工作坊」；曾實踐操作「學習圈」的例子，例如2007年11月，由公民監督國會聯盟與台灣青年公民論壇主辦的「如何讓我們的國會更好—公民學習圈」；曾實踐操作「公民陪審團」的例子，例如2007年7月，由奇岩社區發展協會主辦的「奇岩新社區開發計畫公民陪審團」。除此之外，2004年10月，北投社區大學同時主辦了「北投老街的明天」之公民共識會議與「線上公民共識會議」，首度嘗試將公民會議移至網路上進行，亦是值得一提的例子。

議民主」的形式，作為審議式政策分析的主要架構。

而除了舉辦審議民主的相關活動，Clemons與McBeth (2001:198-214) 也指出，在調查研究的方法中，包括受訪者可與其他成員互動討論的焦點團體（focus group）、針對語言和現象進行分類和理解的內容分析法（content analysis），由政策利害關係人訴說其所處情境故事的敘事分析，以及進一步發展出來的後設敘事分析（metanarrative analysis），亦可歸類為具有審議式政策分析精神的方法。^②

(二) 審議式政策分析的概念途徑 (approach)

此外，在學者於近年大力提倡審議式政策分析之前，學界已存在不少具有審議式政策分析精神的研究途徑，例如：「詮釋性政策分析」（Healy, 1986; Torgerson, 1986b; Yanow, 2000）、「敘事性政策分析」（narrative policy analysis）（Kaplan, 1986; Roe, 1994, 2007; McBeth, Shanahan, and Jones, 2005; McBeth et al., 2007）、「論述的政策分析」（policy analysis as discourse）（Schram, 1993; White, 1994）、「論述分析」（discourse analysis）（Macdonald, 2003），與「對談式政策分析」（discursive policy analysis）（Fischer, 2003; Mathur, 2006）等等。^③因此，與其說審議式政策分析是種創新的研究途徑或

^② 依照批判理論的見解，溝通和詮釋雖是經由言語完成的，但並非只能建立在面對面（face to face）的互動過程，透過文字寫作或其他傳播媒體散布訊息的方式，一樣可以完成所謂的詮釋、批判、解放過程（Habermas, 1971b:161-86; White, 1991:25）。因此，本文認為即便沒有舉行諸如公民共識會議的活動，若使用書面資料或其他後設分析的調查研究，亦可能符合審議式政策分析的精神。

^③ 這裡必須說明的是，由於本文探討的是民主行政與政策分析之範疇，因此以「審議式政策分析」之名，強調將前述的研究取向應用在現實政治社會的政策研究上。不過，所謂的敘事性分析、詮釋性分析、對談式分析和論述分析等概念，並非僅應用於公共政策學門。事實上，整體人文社會學的相關領域，皆有使用這些概念作為研究的方式。諸如：組織理論將其作為討論如何塑造良好決策的一種方式；從事教育諮商或心理學的工作者，常運用敘事的方式，讓受教育者或接受心理輔導之當事人，能進行自我教育、治癒的過程；文化研究與歷史研究者，著重在經歷現場之見證人的口述歷史；至於語言學者，則關心話語和論述的寫實精神、釋義和偏差等等。

方法，倒不如說是某些現存研究途徑的復興及整合。

(三) 審議式政策分析之理論與實務：以敘事性政策分析為例

除了採用近年學界大力推行、在台灣已累積一定經驗的「審議民主」模式，作為審議式政策分析的實踐方法外，研究者又該如何進行上述各種具有審議式政策分析精神的研究途徑呢？底下，本文就以「敘事性政策分析」為例子，說明其思維和操作程序，期望讓未接觸過這類研究途徑且感到陌生的讀者，能有概略的認識。²²

大體而言，敘事性政策分析常應用於那些具有高度不確定性、複雜、結構不完整且充滿衝突的政策議題（Roe, 1994, 2007）。它專注於敘事主體如何理解政策問題、如何提出行動方案，以及如何運用生動的花言巧語（colorful language），努力建構、訴說想像中的故事情節，並與對手展開競爭（McBeth et al., 2007:88）。²³

早在1970年代，已有學者將「說故事」（storytelling）納入政策分析

²² 本文的一位匿名審查人指出，無論是Roe或Kaplan等人的著作出版時，都尚無所謂的審議式政策分析學派，也並不強調「參與」。因此，若僅以敘事性政策分析作為介紹審議式政策分析的唯一範例，在思路上顯得有些跳躍，必須進一步釐清。筆者相當感謝審查人指出本文思慮不周和疏漏之處，並在此補充說明：本文選擇以敘事性政策分析作為介紹審議式政策分析操作的範例，是由於其同時著重於分析敘事者主體和敘事內容，以及不同立場的敘事主體和敘事內容之間，究竟如何互動、整合出共同接受的結果。此種具有「審議」的過程與精神，恰好符合本文在前段給予審議式政策分析的界說，所以筆者嘗試使用一般讀者所能理解的字彙，描述出敘事性政策分析的特色。另外也要向讀者強調，本文介紹的敘事性政策分析，僅為審議式政策分析途徑之一例，並非就是審議式政策分析的全貌。礙於本文篇幅所限，筆者也期待能在未來繼續探討詮釋性、對談式與論述式的政策分析等途徑之意涵。

²³ 舉近年來最受矚目的氣候變遷／全球暖化議題為例，早在1980年代，便有大氣科學、地質學等領域的專家提出全球暖化的警告，呼籲採取應對措施（訴說故事情節）。往後的數年間，各種持贊成與懷疑態度的科學家也陸續發表他們的評估報告，並且以各種理由（例如方法論的謬誤或背後的權力、利益動機不單純），相互指責對方的敘事並不可信。隨著時間發展，該議題也逐漸受到全球的關注。就目前看來，相信全球暖化現象且應即刻採取應對措施的說法，顯然成為主流的敘事。

與政策規劃的方法，且認為其中具有詮釋和批判的特質。例如Martin Rein（1976:266）提到所謂的政策敘事（policy narratives）：「每一個建議或設計方案，都像在述說一系列相關的故事。藉由比喻的方式，例如使用諺語（proverb）和隱喻（metaphor），講故事的人（storyteller）盡力尋求符合其理想狀態中的現實。意即，他們各自以帶有規範性色彩的角度理解行動的意義，提供關於複雜情境的詮釋，而非由統一的法則進行檢驗」。這裡的政策敘事，大約等同本文先前提到的故事情節，也與另一詞彙「劇本」或「情景」（scenario）相似。另一位學者Thomas J. Kaplan（1986）也認為，政策分析不一定非得要仰賴外部指標（external criteria）來評斷好壞。當問題抽象、複雜或模糊，令研究者難以設立判準加以衡量時，採用說故事的方式，可以整合各種必要的考量，協助說明當前的困境，並指出可能的解決方案。如果一個故事能符合包括：真實性（truth）、豐富度（richness）、一致性（consistency）、合適性（congruency）與整體性（unity）等特性的考量，便是一個好的敘事。

通常，一個充分的政策故事（敘事）大致可分為三個部分：起始、中段與結尾；而希臘哲人亞理斯多德（Aristotle）亦曾表示，一個完整的故事，都有其起點、轉折與終點（Kaplan, 1993:171）。故事開始，首先交待議題緣起或問題現況；而後則說明過往或現行的法規制度、行動方案等尚有哪些不足或待改進之處；最後便是提出自己的提案、行動和想法。在各方提出來的故事情節裡，往往包含所謂「誰贏、誰輸」的問題。用白話來說，就是在分析問題的因果關係時，哪些人必須承擔責任，哪些人則因有功勞而獲得讚賞；而一旦畫定政策界線後，哪些人能從中受惠／納入政策範疇，哪些人又必須因此付出代價／排除在政策之外（deLeon, 1994:87）。

學者Emery Roe（2007:609-11）將敘事性政策分析的操作程序，大致分為四個階段。首先，由政策研究者辨識、確認在當前議題中，首要的敘事主體（dominant policy narratives）是哪些人物或團體，以及他們主張的內容；^⑩其次，找出反對或與當前主軸敘事對立的論述內容（counter-stories）有哪些；第

三，比較、連結幾個主要的正反方說法，看可否在不忽略各方意見的情況下，嘗試整合、調解，讓這些多元且充滿衝突的觀點能相容；最後，針對當前議題，重新形塑、鑄造一個新的敘事，以使新的敘事內容，更便於研究者利用傳統的政策分析工具（例如經濟學、統計學、法律學）加以處理。

在說明敘事性政策分析之思維和操作程序後，本文引述澳洲學者Greg Hampton（2009）提供的兩個個案，呈現並討論相較於傳統的政策過程，結合審議式政策分析（敘事性政策分析）的政策運作過程，可帶給我們哪些的啟發。值得讀者注意的是，Hampton以敘事性政策分析的技巧分析兩個案例的政策過程，讓我們同時看見兩種模式的審議政策分析操作：一個是以公民審議模式進行政策溝通與共識建構，這是對實質內容的政策分析；另一則是以敘事分析的技巧，分析這兩個案例的政策論述、對話過程，這是對政策過程的審議式政策分析。^{②7}

Hampton（2009:228-32）曾觀察澳洲兩個地區在飲用水處理（drinking water treatment）政策上的差異，並說明就政策過程與結果看來，何以在相同的公共議題上，一個地區之政策論述的合法化過程失敗了，而另一個地區則有各方皆能滿意的結局。底下先介紹失敗的個案，其次則為成功的案例：^{②8}

^{②7} 若引用Hajer（1995）的概念架構來說，便是找出論述聯盟的論述核心（core）為何。

^{②8} 關於Hampton（2009）文章視野的說明，筆者相當感謝審查人在複審時提供的寶貴意見。

^{②9} 在本文初審時，一位匿名審查人指出，就行文來看，Hampton是以「敘事分析」之理論視角分析兩場「公民審議」的成敗原因。那麼，究竟本文是將Hampton的分析本身定義為「審議式政策分析」，還是將這兩個案例定義為「審議式政策分析」？筆者相當感謝審查人指出本文思慮不周和疏漏之處。在此回應與補充說明的是，相較於成功的個案，在Hampton介紹的失敗案例裡，雖然現實政策階段中出現了兩場具有審議民主「形式」的論壇：「開放空間」，但卻無審議之實，不論是民眾之間，或是民眾、專家與政府等三方之間，均欠缺合宜的溝通過程。若對照本文前述提到審議式政策分析期許的「破除官僚與知識菁英的權力宰制」、「克服並排除造成參與不平等的結構性問題」等面向，該城鎮的案例顯然是未達標準的不及格個案，稱不上是審議式政策分析。換言之，本文期望向讀者呈現的，是「採行審議式政策分析的個案」比起「未採行審議式政策分析的個案」，將會有較令人滿意的結果。

1. 未有審議之實，且因充滿衝突導致政策失敗的個案：澳洲圖文巴小城鎮的飲用水處理議題

失敗的例子，發生在澳洲昆士蘭東南方的小城鎮：圖文巴 (Toowoomba)。由於圖文巴位處乾旱地區，為解決水資源的問題，地方政府和議會提案將一部分的排放水回收作為飲用水，目的在於保障飲用水的長期供給。因此，在工程師與專家研擬後，政府部門發起許多關於水資源回收的宣傳活動，期盼能增加民眾對於該政策的信心和支持。然而，政府一方面利用電話與各種行銷手法宣傳，一方面卻始終迴避讓公眾得以參與政策決策過程。

在該議題上，主要的敘事主體是由政府提出的，他們認為回收的水是安全的、可飲用的。他們的論述技巧，主要在宣稱這是一場戰爭，要與那些反對回收排放水作為飲用水的無理力量 (irrational forces) 而戰，並呼籲民眾在公民複決時投下贊成票。至於反方的敘事內容，則是關注在汙染的問題，認為政府並未說明設置淨水處理廠對空氣、土地及水資源的影響。反方的敘事主體包括了許多新聞媒體的報導和網站，以及許多鼓吹民眾投下反對票的利益團體。

雖然地方政府為該議題舉辦了兩次的「開放對話」(open dialogue)，但皆未能達成有建設性的對談。地方政府始終緊握著權力，未將決策機會和過程分享給民眾，也缺乏常民 (lay people)²⁹ 與專家的對話。在開放對話的討論中，專家往往將反方的論證視為非理性的、禁不起嚴格的考驗。雖然官方宣稱他們已將民眾的意見已經考慮進政策方案裡，但事實是，雙方的對話過程，始終在受限且分裂的情況下進行的。

故事最終的結局是，設置淨水處理廠、回收排放水作為飲用水的公民複決未能通過。地方政府表示，對於沒有花時間引導、教育民眾以取得支持的做法，他們深深感到遺憾。Hampton (2009:229) 引述Roe (1994) 的見解指出，圖文巴城鎮的失敗，可說是在權力不對稱關係下導致的結果。

²⁹ 這裡的常民，泛指相對於科學、技術專家的老百姓，即一般的社會大眾。

2. 成功調和正反敘事的個案：澳洲伊拉瓦拉區的飲用水處理議題

成功的例子，發生在澳洲新南威爾斯的伊拉瓦拉（Illawarra）地區。伊拉瓦拉同樣飽受水資源問題的痛苦，除了計畫將水回收作為飲用水以外，也需要提升儲水和分配系統的品質。在該個案的政策過程裡，政府、學者專家和民眾之間，呈現出持續的三角互動關係。

在官方提出的《環境影響報告書》（environmental impact statement）中，詳細列舉了設置淨水處理廠的優點、對地方社群的影響和回饋內容。他們認為該政策可以協助儲水、過濾和分配系統的建置，對於該地區的灌溉亦有所助益。該份評估報告的看法，也是正方的主要敘事內容。至於反方的敘事主體，主要來自比鄰淨水廠的在地社群和居民。他們懷疑一旦設廠以後，添加氯（chlorine）在儲水系統對於土地會有不利的影響，並可能危及居民的健康安全。

在水vs.土地之正反敘事的競爭下，伊拉瓦拉決定採用公民參與和公民審議的過程，將討論聚焦在淨水處理廠是否真有設置的必要，以及如果有必要的話，設置的地點在哪裡。於是，地方上分別舉行了兩個系列的工作坊（workshops），一個以消費者立場檢視水資源的問題；另一個則討論自消費者立場出發，對於水資源改善之道的見解為何。兩個系列的工作坊，成員分成7到25位不等的小組，且小組成員之中有很大的比例，是從曾受水資源問題影響之居民清單中抽選出來的。最後，分別有61位和84位民眾參加了工作坊，出席率大約是60%和83%。

在審議過程中，正方除了環境影響報告書提供的科學技術分析，尚有工程師代表提出淨水處理廠的優點，以及經過計算後的設置地點和備選方案。反方則認為水資源的問題是因為地方過分強調的緣故，真正需要改善的是網狀分配系統的清理和更新。

正反雙方態度出現轉折的關鍵，始於部分的反方成員，在聆聽受到汙水問題影響的社區民眾訴苦後，發現過去從未想像過為汙水所苦的感覺；同一時

間，也有正方成員在瞭解反方提出的顧慮後，接受必須要為土地思考的說法，因而主張避免將淨水處理廠設置在靠近居民活動的地區。

故事最終的結局是，參與審議的民眾當中，有19位認為以中央處理的方式解決淨水問題，4位認為應清理現有的管線；當討論到淨水處理廠的設置地點時，沒有一位選擇有村民居住的地區，7位偏好設在工業區，16位則認為將處理廠設置在儲水廠附近是最好的辦法。於是，最初可能出現對立和衝突的正反雙方，經由審議過程的調和，成功化解了衝突。反方提出清理和更新管線的敘事主張，最後為正方所接納，補強了主流敘事的內容。正方也在考量土地和社區居民的情況下，選擇將淨水處理廠設置在其他地區。Hampton (2009:232) 指出，伊拉瓦拉的個案之所以能成功，關鍵在於：第一，在地公民的意見得以在審議過程中表達、發聲，且對方也確實聽見和接受；第二，決策者願意和社群的民眾分享權力，因此化解了衝突和對立，達到共識。

對照上述兩個案例，我們可以發現，審議式政策分析一方面能協助公民、政府和專家等三者之間的對話與協調，增進民眾對政府的支持程度與決策正當性；另一方面，民眾原先對於政策的態度與立場，在經由持續的對談過程後，確實是有機會改變的。換言之，在傳統政策過程下可能形成僵局或衝突的態勢，仍有可能透過審議的程序加以調和。本文認為，相較於過去實證政策分析追求唯一的最佳解決方案，後實證的審議式政策分析途徑能以社會建構的產生方式，探詢公民在該時空系統下皆能接受的政策內容，此即為該途徑的最大特色及優點。

伍、審議式政策分析面臨的難題與挑戰

本文利用相當多的篇幅，梳理自公共政策學科發展以降，實證與後實證政策分析的爭辯過程，以及當人文社會學門的轉型後，學者提倡審議式政策分析的由來。當然，結合審議民主與後實證精神的審議式政策分析，在看似美好的

想像下，仍得面臨一些難題和挑戰。這些侷限和尚待發展之處，除了現實層面、制度層面與環境層面問題，也涉及所謂社會科學哲學之認識論、方法論層次的爭辯議題。以下，本文嘗試歸納幾項重點，且必須說明的是，不同層面與不同層次的問題之間，是相互連結影響，而非可清楚區隔的。

一、將「審議民主」作為「審議式政策分析」操作機制的難題與挑戰

（一）對公民智識能力和參與態度的假定過於樂觀

首先，審議民主和審議式政策分析的核心精神，是強調讓公民參與政策過程，並著重在公民審議的說理和論述內容。然而，我們對於公民能力與態度的假定可能過於樂觀。現實社會中，公民的智識能力可能不足以針對所有政策議題進行討論，且大多數的公民，往往對政府事務不感興趣並缺乏理解，進而忽視無切身相關的議題（Kathlene and Martin, 1991:47）。

至於在認識論層次的討論上，延續對公民智識能力之假定過於樂觀的問題，審議式政策分析採取後實證研究的取向，無論是詮釋的、批判的或敘事的等分析途徑，都建立在語言溝通的形式上，包括面對面的對談、形象、文字與符號的寫作溝通，與透過傳播媒介的連結。這些溝通活動，皆以人們具有理性言說和論述能力作為假定前提。我們必須假定人們有成熟的理智與自我理解的能力，而後才得以展開後續的詮釋、對話過程。但人們內在理智的成熟與否，以及對外在事物之認知、理解的能力多寡，是非常歧異的。過去實證、經驗主義強調價值中立和客觀觀察事實遭受的批判，係認為其最終僅能反映出研究者的主觀立場和政治的選擇而已。如今，後實證研究假定人們行動背後有其意義的說法，當然亦值得我們進一步思考。再者，論述必須透過語言溝通進行，但每個人心中的圖像不盡相同，語言又往往無法確切反映人們對真實的想像。以上這些問題，都有待我們繼續思索。

臺灣民主季刊

(二) 公民參與的程度、代表性與權力宰制的問題

在制度與環境層面的討論方面，由於政府結構上的問題，例如不同層級和性質的行政部門，可能缺乏對政策目標的共識，如何進行整合和政策協調已是一大問題。其次，僅靠公聽會、座談會等作為調查的方式，難以掌握民意的全貌，表示提供民眾參與的管道仍嫌不足，許多屏障尙待突破（deLeon, 1994）。而從現行各國政府的體制發展看來，足以完全取代傳統官僚治理的結構模式仍未出現。當各方行動者（倡議與遊說者、研究人員、決策者、大眾傳播的角色等）互動的同時，某種程度上仍受到制度的影響，例如中央政府的控管，資訊的可及性低、參與論述的程度不足，將減少透過行動者論述而建立新的制度安排的可能性（Hajer and Wagenaar, 2003:5）。

此外，審議民主和審議式政策分析強調深入社會系絡，和各方政策行動者打交道。然而，就實際的執行過程的過程看來，研究者一方面必須辨識出與該議題相關的行動者，包含檯面上運作與檯面下潛在的民眾和團體；另一方面，則得從行動者中選取出代表，並集結起來進行溝通和討論。那麼，對於那些原先即有權、有勢，有管道得以進入決策過程，影響當局的個人或團體，強調公民參與的審議式政策分析又有何因應之道？換言之，如何突破以往由學者專家、技術官僚單方面決定的宰制，以及政府被利益、遊說團體所俘虜的情況，仍是研究者必須努力克服的問題（deLeon, 1994:88-90）。

(三) 多元社會下的溝通問題—審議操作的過程與時間限制

對於社會上存在多種民族文化的國家而言，如何處理民眾因文化和歷史背景不同、經濟與階級不同、語言習慣不同等造成信念、價值差異，進而居中扮演轉換、翻譯的角色，協助人們進行溝通與論述，將是一大課題。例如，在許多外來移民或外籍勞工人數眾多的國家，制定相關法案（如勞保、年金、教育制度）時，這些在境內深受政策影響的外籍人士，是否得以進入溝通論述的場域，一同對話，也是必須思考的課題（Hajer and Wagenaar, 2003）。

延續前述關於對公民智識能力的假定、多元社會下的溝通和參與代表性的討論，即便研究者已挑選出具有代表性的公民和各方團體代表，如何設計可立即教育他們的方式，讓他們能於短時間增進相關背景知識，在知情的情況下進行良好的溝通與論述，甚至進一步形成共識、避免出現衝突，亦是一大考驗（deLeon, 1994:88）。

二、審議式政策分析本身可能面臨的難題與挑戰

（一）研究效度與評估指標的建立問題

在披上「後實證主義」的戰袍，大肆攻擊「實證政策分析」設定的研究指標、判準後，審議式政策分析的研究本身，似乎也面臨一些選取評估指標，以及研究效度（validity）建立的問題。

相較於過往的實證研究，審議式政策分析強調更多屬於非形式邏輯（informal logic）思維的觀點，認為可從實務的對話過程，找出存在社會系絡中的實踐理性（Fischer, 1995, 2003）。從過去到現在，不同學者陸續提出若干檢驗論述與論證的指標。以Fischer（2003）為例，其曾提出一致性（coherence）、配合／等同性（congruence）、說服性（cogency）等概念，作為評估一個論證的指標；本文先前在介紹敘事性政策分析時也曾提到，Kaplan（1986）認為評斷一個好的敘事指標包括：真實性、豐富度、一致性、合適性與整體性等特質。^⑩但綜觀這些指標，不免有令人感到過於抽象的意味。此外，審議式政策分析強調公民參與和溝通論述的重要性，那麼，從一個潛在議題的產生，乃至政策運作過程中，究竟讓公民參與至什麼樣的程度，才能宣稱已達到公民參與的目標？著眼於各項政策研究仍必須落實至經驗層次的實存社會中，所以我們該如何看待、評估審議式政策分析的過程及結果，也尚待更多討論。

^⑩ 另可參閱Paris與Reynolds（1983）、Dryzek（1990）；他們亦討論關於政策論證的指標。

(二) 審議式政策分析者之角色定位與課責的問題

本文先前曾引述提倡審議式政策分析的學者，對於政策研究者的期許，包括努力排除官僚或知識菁英的宰制、克服任何會造成參與不平等的結構性問題、協助實踐行動以促進和深化民主，並且進一步成為公共政策的協力合作者、民主的促進者，以及推動公民理性對話的審議實踐者。然而，我們可以對此提出若干質疑。倘若政策研究者會實際投入政策過程，那麼誰才是(who is) 審議式政策分析的研究者？換言之，審議式政策分析的研究者，究竟是一位具備利害關係人身分的掮客(broker)或局內人(insider)，或是一位雖然協助政策行動者進行溝通、論述，但依然置身事外的觀察者(observer)或局外人(outsider)？^⑪

此外，無論該項問題的答案是肯定或否定的，我們都可以再追問「課責」(accountability)面向的問題。如果未能釐清審議式政策分析人員之身分(例如：政府部門的人員、學術研究者、政治／政策行動者等等)和其與政策分析結果，乃至政策合法化內容之間的關聯(例如：在現行的政府運作和政治制度下，分析人員本身是否也成為替代政府，居間操作知識和資訊的權力宰制者)，則我們怎能據以宣稱：審議式政策分析已達成其使命與任務，並帶來更為良善的結果？

(三) 審議式政策分析面對的權力制約

本文嘗試將源自西方之審議民主精神與後實證政策分析途徑結合，匯聚出審議式政策分析之概念意涵。然而，尚有幾項耐人尋味的議題，值得提出來。首先，就目前的實務而言，審議民主之操作常並不被視為一種「政策分析」。^⑫或許，政府與學界慣常的想法，是更傾向以近似於政治學上所謂「民

^⑪ 當然，該項問題在某種程度而言，彷彿又回到實證vs.後實證政策分析的爭辯主軸，即類似政策研究者本身，是否能摻入主觀價值和投入倡議工作的討論。

^⑫ 筆者在此感謝一位匿名審查人於初審時提醒此點問題。

意調查」（public opinion polls）的角度，來看待審議民主的實踐操作。^③

其次，本文欲拋出另一項值得討論的話題。綜觀目前學界研究者對審議式政策分析的關注，大多著重在針對某場公民會議、審議論壇之討論結果，究竟為贊成、反對討論主題，或是凝聚哪些共識意見，藉此撰寫分析、評估報告、向政府單位提出政策建議。本文認為，現階段國內的審議民主操作過程，已初步符合審議式政策分析的實踐，亦可歸類為一種政策分析的方式。但仍值得政策研究者省思並精益求精之處是，我們是否將舉辦公民會議、審議論壇的過程，理所當然地視為一種政策分析的工具，且過於看重會議舉行之形式結果，而忽略後實證政策分析強調研究者必須注意的面向，例如公民在審議過程中展現的詮釋、批判、說理、論證等行為，在地的政治脈絡與權力關係、以及研究者肩負的神聖使命—排除權力宰制，協助促進技術專家、政府單位和民眾之間的良好對話等面向。換言之，無論審議民主是否為一種政策分析的方式，或在審議民主的操作過程中，是否體現了審議式政策分析之精神，除了尚待更細緻化的討論以外，也是國內政府與學界應正視的課題。

陸、結語

本文梳理了審議式政策分析源起的理路脈絡，西方的公共行政與公共政策學界，在二十餘年前即出現後實證與後現代精神的研究者，對當時的實證政策分析提出批判；十餘年前興起一波提倡公民參與、重返「民主的政策科學」之浪潮，近年更是逐漸發展成著重於「審議治理」和「協力治理」等面向的研究。

^③ 例如在審議民主的操作模式中，即有一項名為「審議式民調」或「審慎思辯民調」（deliberative polls）的方式（黃東益，2000, 2003）。既然有「民調」之名，在國內政治學教科書中，也將它納入一種民意調查的方式（陳陸輝，2007）。

而後，本文探討審議式政策分析之意涵與研究途徑。它代表的不是一項創新的研究方法或技術，而是泛指結合公民參與精神並具有後實證思維的政策分析途徑。它期望破除過去公民受到權力的宰制情況，提供良好的討論空間，讓所有參與者得以詳細地權衡、審視政策議題，最後自交互主觀的視野中探詢社會系統的真實意見。因此，審議式政策分析對研究者的期許，是努力排除官僚或知識菁英的宰制、克服任何會造成參與不平等的結構性問題，進一步成為公共政策的協力合作者、民主的促進者，以及推動公民審議和理性對話的審議實踐者。它的實踐操作模式，包含各種審議民主論壇的形式，以及各類後實證研究方法。

台灣經過近年的推廣，目前無論在全國、縣市與社區等三個層級上，已累積不少的審議民主實踐經驗。本文亦指出將審議民主作為審議式政策分析操作機制的難題與挑戰，包括對公民智識能力和參與態度的假定過於樂觀、公民參與程度、代表性與權力宰制問題，以及在多元社會底下的溝通問題—審議操作的過程與時間限制。此外，審議式政策分析本身可能面臨的難題與挑戰還包括：研究效度與評估指標的建立問題；審議式政策分析者之角色定位與課責的問題；以及審議式政策分析面對權力的挑戰等問題，特別是我們是否將舉辦公民會議、審議論壇的過程，理所當然地視為一種政策分析的工具，且過於看重會議舉行之形式結果，而忽略後實證政策分析強調研究者亦須注意的面向，例如公民在審議過程中展現的詮釋、批判、說理、論證等行為，以及研究者肩負的神聖使命—排除權力宰制，協助促進技術專家、政府單位和民眾之間的良好對話等面向。換言之，無論審議民主是否為一種政策分析的方式，或在審議民主的操作過程中，是否體現了審議式政策分析之精神，除了尚待更細緻化的討論以外，也是國內政府與學界應正視的課題。

事實上，後實證與後現代主義對於實證政策分析的不滿，亦隱含對實證主義寄託之現代性制度的批判。他們亟欲掙脫由政治菁英主導、層級節制的政府組織、仰賴眾多科技知識卻往往與倫理不相容的學者專家、以及有權有勢之團

體或政黨掌控政策議程的情況。而相較於西方（特別是歐美各國），台灣的時空環境背景畢竟有其差異。目前已在西方興起和發展中的審議治理，並非適合完全移植、套用至台灣的社會脈絡。林子倫（2008b）曾指出，當前國內推動社區審議的五項困境，分別是對審議民主的概念不熟悉、社區資源與人力欠缺、在地知識的建構與累積不足、制度性回應機制不健全、地方政治權力結構複雜等五個面向。就實存脈絡看來，國內目前的政治制度與社會結構，無論在全國、縣市或社區層級，與理想中適合後實證政策研究的制度化體制，仍然有一段距離。

亞理斯多德曾說：「人天生就是政治的動物」，又說「政治的終點不是知識，是行動」。我們所期待的，是在政治社群、在所屬社區中的民眾，能關懷自身周遭的公共事務，彼此廣泛的懇談、討論、對話，以期望獲得更多關於全國性事務或地方性議題的共識，進而發展出一個成熟的公民社會。且在二十一世紀，當我們超越國家層次之上，進入全球化與全球治理的層次時，將必須面對更多的全球性議題（例如近年來備受注目的氣候變遷等議題）的討論。各項如何讓「審議」過程更符合當代社會的情境、協助消弭隔閡、達到良好的溝通，以及最終產出符合全球公民需求和共識的公共政策／制度安排，搭建起連結「民主治理」、「審議治理」、「全球治理」和「環境治理」的橋梁（Bäcksstrand, 2006; 曹俊漢，2009），則尚待未來繼續努力。最後，本文仍強調應將學界提倡的審議和公民參與精神落實在當代社會，以呼應當代民主治理與民主行政之實踐。

參考書目

- 王漢國（2005）。〈社會資本、民主治理與公民參與網絡—民主政策科學途徑之思考與論證〉，《佛光人文社會學刊》，第5期，頁73-109。
- 丘昌泰（1995）。《公共政策—當代政策科學理論之研究》。台北：巨流出版。
- _____（2000）。〈後現代社會公共管理理論的變遷—從「新公共管理」到「新公民統理」〉，《中國行政評論》，第10卷，第1期，頁1-32。
- 林子倫（2008a）。〈台灣氣候變遷政策之論述分析〉，《公共行政學報》，第28期，頁153-75。
- _____（2008b）。〈審議民主在社區—台灣地區的經驗〉，「『海峽兩岸參與式地方治理』學術研討會」論文。台北：國立臺灣大學社會科學院、國立臺灣大學社會科學院中國大陸研究中心、中國浙江大學公共管理學院，9月22日。
- 林水波、邱靖鉅（2006）。《公民投票vs.公民會議》。台北：五南圖書。
- 林國明、黃東益、林子倫（2007）。《行政民主之實踐計畫總結報告》。台北：行政院研考會。
- 林鍾沂（1991）。《公共政策與批判理論》。台北：遠流出版。
- 范玫芳（2008）。〈「參與式治理研究」之現況與展望〉，《人文與社會科學簡訊》，第9卷，第2期，頁29-35。
- 郭秋永（1999）。〈強勢民主—新時代的政治參與〉，《問題與研究》，第38卷，第6期，頁63-93。
- _____（2007）。〈多元民主理論—公民審議的一個理論基礎〉，《臺灣民主季刊》，第4卷，第3期，頁63-108。
- 許國賢（2000）。〈商議式民主與民主想像〉，《政治科學論叢》，第13期，頁61-92。
- 陳東升（2006）。〈審議民主的限制—台灣公民會議的經驗〉，《臺灣民主季刊》，第3卷，第1期，頁77-104。
- 陳俊宏（1998）。〈永續發展與民主—審議民主理論初探〉，《東吳政治學報》，第9期，頁85-122。
- 陳陸輝（2007）。〈民意與政治傳播〉，陳義彥（主編），《政治學》，二版一刷，頁375-403。台北：五南圖書。
- 曹俊漢（2009）。《全球化與全球治理—理論發展的建構與詮釋》。台北：韋伯文化。
- 黃東益（2000）。〈審慎思辯民調—研究方法的探討與可行性評估〉，《民意研究季刊》，第211期，頁123-43。
- _____（2003）。《民主審議與政策參與—審慎思辯民調的初探》。台北：韋伯文化。
- _____（2008）。〈審議過後—從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，第26卷，第4期，頁59-96。
- 黃東益、李翰林、施佳良（2007）。〈「搏感情」或「講道理」？—公共審議中參與者自我轉化機制之探討〉，《東吳政治學報》，第25卷，第1期，頁39-71。

- 黃紀（2000）。〈實用方法論芻議〉，何思因、吳玉山（主編），《政治學報第卅一期：邁向二十一世紀的政治學》，頁107-39。台北：中國政治學會。
- 黃紀、林正義、蕭高彥、陳敦源、黃長玲、廖達琪（2007）。《政治學門『熱門及前瞻研究議題調查』結案報告》（NSC 94-2420-H-001-012-B9407）。台北：行政院國家科學委員會。
- 彭渰雯（2006）。〈後實證政策分析的理論與應用〉，余致力（主編），《新世紀公共政策理論與實務》，頁51-71。台北：世新大學。
- _____（2008）。〈基層員警取締性交易的執行研究—批判性詮釋途徑之應用〉，《公共行政學報》，第28期，頁115-51。
- 廖坤榮（2001）。〈後現代的政策分析〉，余致力、郭昱瑩、陳敦源（主編），《公共政策分析的理論與實務》，頁119-44。台北：韋伯文化。
- 蔣年豐（1995）。〈羅蒂的民主思想—輕鬆一下嘛！〉，張福建、蘇文流（主編），《民主理論：古典與現代》，頁171-98。台北：中央研究院。
- 謝宗學、鄭惠文（譯），Gutmann, Amy, and Dennis Thompson（原著）（2005）。《商議民主》。台北：智勝文化。
- Klúver, Lars (2007). 〈什麼是審議民主—從丹麥的經驗談起〉，廖錦桂、王興中（主編），《口中之光—審議民主的理論與實踐》，頁17-27。台北：台灣智庫。
- Amy, Douglas J. (1984). "Why Policy Analysis and Ethics are Incompatible?" *Journal of Policy Analysis*, Vol. 3, No. 4:573-91.
- Anderson, Charles W. (1993). "Recommending A Scheme of Reason Political Theory Policy Science and Democracy." *Policy Science*, No. 26:215-27.
- Babbie, Earl (2007). *The Practice of Social Research*. 11th ed. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Bäcksstrand, Karin (2006). "Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development." *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 4:467-98.
- Bernstein, Richard J. (1976). *The Restructuring of Social and Political Theory*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bogason, Peter (2005). "Postmodern Public Administration." In Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 234-55). NY: Oxford University Press.
- Box, Richard C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into 21st Centuries*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Burton, Paul (2006). "Modernising the Policy Process: Making Policy Research more Significant." *Policy Studies*, Vol. 27, No. 3:173-95.
- Clemons, Randall S., and Mark K. McBeth (2001). *Public Policy Praxis—Theory Pragmatism: A Case Approach*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Connelly, Stephen (2009). "Deliberation in the Face of Power: Stakeholder Planning in Egypt." *Policy and Society*, No. 28:185-95.

- deLeon, Peter (1990). "Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions." *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 12, No. 1:29-54.
- _____ (1992). "The Democratization of the Policy Sciences." *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2:125-29.
- _____ (1994). "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future." *Policy Science*, No. 27:77-95.
- _____ (1995). "Democratic Values and the Policy Science." *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 4:886-905.
- _____ (1997). *Democracy and the Policy Sciences*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Dryzek, John S. (1982). "Policy Analysis as A Hermeneutic Activity." *Policy Science*, No. 14: 309-29.
- _____ (1987). "Discursive Designs: Critical Theory and Political Institution." *American Journal of Political Science*, No. 31:656-79.
- _____ (1989). "Policy Sciences of Democracy." *Polity*, Vol. 22, No. 1:97-118.
- _____ (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. New York: Cambridge University Press.
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Durning, Dan (1993). "Participatory Policy Analysis in A Social Service Agency: A Case Study." *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 12, No. 2:297-322.
- Dye, Thomas R. (1975). *Understanding Public Policy*. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fischer, Frank (1982). *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Colorado: Westview Press.
- _____ (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, CA: Sage.
- _____ (1993). "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretic Inquiry to Practical Cases." *Policy Sciences*, No. 26:165-88.
- _____ (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- _____ (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. London and New York: Oxford University Press.
- Fischer, Frank, and John Forester (1993). *The Argumentative Turn in Public Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Forester, John (1981). "Questioning and Organizing Attention: Toward A Critical Theory of Planning and Administrative Practice." *Administration and Society*, No. 13:161-205.
- _____ (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fox, Charles J., and Hugh T. Miller (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousands Oaks, California: Sage.

- Goodin, Robert E. (1982). *Political Theory and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gottweis, Herbert (2003). "Theoretical Strategies of Poststructuralist Policy Analysis: Towards An Analytics of Government." In Marrten Hager and Hendrick Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 247-65). Cambridge: Cambridge University Press.
- Guba, Egon (1985). "What Can Happen As A Result of A Policy?" *Policy Studies Review*, Vol. 5, No. 1:11-16.
- Guba, Egon, and Yvonna S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- Habermas, Jürgen (1971a). *Knowledge and Human Interests*. Trans. by Jeremy J. Shapiro. Boston: Beacon Press.
- _____ (1971b). *Toward A Rational Society*. Boston: Beacon Press.
- Hajer, Maarten (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- _____ (2003). "Policy Without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void." *Policy Science*, No. 36:175-95.
- Hajer, Maarten, and Hendrick Wagenaar (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University.
- Hampton, Greg (2009). "Narrative Policy Analysis and the Integration of Public Involvement in Decision Making." *Policy Science*, No. 42:227-42.
- Hanberger, Anders (2003). "Public Policy and Legitimacy: A Historical Policy Analysis of the Interplay of Public Policy and Legitimacy." *Policy Science*, No. 36:257-78.
- Healey, Pasty (1993). "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory." In Frank Fischer and John Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Public Policy Analysis and Planning* (pp. 233-53). Durham, NC: Duke University Press.
- _____ (1996). "The Argumentative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation." *Environment and Planning B: Planning and Design*, No. 23:217-34.
- _____ (2003). "The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation." In Scott Campbell and Susan Fainstein (eds.), *Readings in Planning Theory*. 2nd ed. (pp. 237-55). Malden MA: Blackwell Publishers.
- Healy, Paul (1986). "Interpretive Policy Inquiry: A Response to the Received View." *Policy Sciences*, No.19:381-96.
- Hendriks, Carolyn M. (2009). "Deliberative Governance in the Context of Power." *Policy and Society*, No. 28:173-84.
- Ingram, Helen, and Steven R. Smith (1993). *Public Policy for Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution.



- Jennings, Bruce (1988). "Political Theory and Policy Analysis: Bridging the Gap." In Edward Bryan Portis and Michael B. Levy (eds.), *Handbook of Political Theory and Policy Science* (pp. 17-27). New York: Greenwood Press.
- Kaplan, Thomas J. (1986). "The Narrative Structure of Policy Analysis." *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, No. 4:761-78.
- _____. (1993). "Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends." In Frank Fischer and John Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Public Policy Analysis and Planning* (pp. 167-84). Durham, NC: Duke University Press.
- Kathlene, Lyn, and John A. Martin (1991). "Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation." *Journal Policy Analysis and Management*, Vol. 10, No. 1:46-63.
- Kelly, Marisa, and Steven Maynard-Moody (1993). "Policy Analysis in the Post-positivist Era: Engaging Stakeholders in Evaluating the Economic Development." *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 2:135-42.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Landy, Marc (1993). "Public Policy and Citizenship." In Helen Ingram and Steven R. Smith (eds.), *Public Policy for Democracy* (pp. 19-44). Washington, DC: Brookings Institution.
- Lasswell, Harold D. (1948). *Power and Personality*. Westport, CT: Greenwood Press.
- _____. (1951). "The Policy Orientation." In Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.), *Policy Science* (pp. 3-15). Stanford: Stanford University Press.
- _____. (1971). *A Preview of Policy Science*. New York: American Elsevier.
- Litfin, Karen T. (1994). *Ozone Discourse: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press.
- Lowi, Theodore (1970). "Decision Making vs. Policy Making: Toward An Antidote for Technocracy." *Public Administration Review*, Vol. 30, No. 3:314-25.
- Lynn, Jr., Laurence E. (1999). "A Place at the Table: Policy Analysis, its Postpositive Critics, and the Future of Practice." *Journal of Policy Analysis and Management*, No. 18:441-24.
- Lynn Jr., Laurence E., Carolyn J. Heinrich, and Carolyn J. Hill (2008). "The Empiricist Goose Has Not Been Cooked!" *Administration and Society*, No. 40:104-9.
- Macdonald, Christine (2003). "The Value of Discourse Analysis as A Methodological Tool for Understanding A Land Reform Program." *Policy Sciences*, No. 36:151-73.
- MacRae, Duncan (1976). *The Social Function of Social Sciences*. New Haven: Yale University Press.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument, and Persuasions in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mathur, Navdeep (2006). "Urban Revitalisation and Participatory Governance: Methodology for A Discursive Policy Analysis." *Policy and Society*, Vol. 25, No. 2:77-108.

- McBeth, Mark K., Elizabeth A. Shanahan, and Michael D. Jones (2005). "The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone." *Society and Natural Resource*, No. 18:413-29.
- McBeth, Mark K., Elizabeth A. Shanahan, R. J. Arnell, and P. L. Hathway (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *The Policy Studies Journal*, Vol. 35, No. 1:87-108.
- Mendonça, Ricardo Fabrino (2009). "Challenging Subtle Forms of Power in Deliberation: A Case-Study on the Future of Hansen's Disease Colonies in Brazil." *Policy and Society*, No. 28:211-23.
- Metze, Tamara A. P. (2009). "Discursive Power in Deliberations: A Case of Redevelopment for the Creative Economy in the Netherlands." *Policy and Society*, No. 28:241-51.
- Orosz, Janet Foley (1998). "Widening the Yellow Brick Road: Answering the Call for Improved and Relevant Research in Public Administration." *Research in Public Administration*, Vol. 4:87-105.
- Paris, David. C., and James F. Reynolds (1983). *The Logic of Policy Inquiry*. New York: Longman.
- Reich, Robert B. (1990). *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Rein, Martin (1976). *Social Science and Public Policy*. New York: Penguin.
- Roe, Emery (1994). *Narrative Policy Analysis*. Durham, NC: Duke University Press.
- _____ (2007). "Narrative Policy Analysis for Decision Making." In Góktug Morçöl (ed.), *Handbook of Decision Making* (pp. 607-26). Boca Raton, FL: CRC/Taylor & Francis.
- Rorty, Richard (1967). *The Linguistic Turn: Recent Essays in Philosophical Method*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schram, Sanford F. (1993). "Postmodern Policy Analysis: Discourse and Identity in Welfare Policy." *Policy Science*, No. 26:249-70.
- Stivers, Camilla (1993). *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- _____ (1999). "Between Public Management and Postmodernism: The Futures of Public Administration." *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 21, No. 4:520-22
- Stone, Clarence N. (2005). "Rethinking the Policy—Politics Connection." *Policy Studies*, Vol. 26, No. 3:241-60.
- Stone, Deborah (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- _____ (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Rev. Ed. New York: W. W. Norton.
- Tilly, Charles (2006). "Why and How History Matters." In Robert E. Goodin and Charles Tilly (eds.), *Contextual Political Analysis* (pp. 417-37). New York: Oxford Press.
- Torgerson, Douglas (1986a). "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis." *Policy Sciences*, No. 19:33-59.

- _____ (1986b). "Interpretive Policy Inquiry: A Response to its Limitations." *Policy Sciences*, No. 19:397-405.
- Wagle, Udaya (2000). "The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation." *Policy Sciences*, Vol. 33, No. 2:207-23
- Weimer, David L. (1992). "The Craft of Policy Design: Can It be more than Art?" *Policy Studies Review*, Vol. 11, No. 3/4:370-88.
- _____ (1998). "Policy Analysis and Evidence: A Craft Perspective." *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 1:114-28.
- _____ (1999). "Comment: Q-Method and the Isms." *Policy Science*, No. 18:426-29.
- Weimer, David L., and Aidan R. Vining (1992). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- White, Jay D. (1991). "Interpretive and Critical Research: Prospects for Theory Development in Public Administration." *Research in Public Administration*, Vol. 1:19-47.
- White, Jay D., and Guy B. Adams (1994). *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice*. Thousands Oaks: Sage Publications.
- White, Louise. G. (1994). "Policy Analysis as Discourse." *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, No. 3:506-25.
- Yanow, Dvora (1987). "Toward A Policy Culture Approach to Implementation." *Policy Studies Review*, Vol. 7, No. 1:103-15.
- _____ (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Return to the Policy Science of Democracy: The Concept and Approach of Deliberative Policy Analysis

Tze-Luen Lin and Liang-Yu Chen

Abstract

There is one recent trend in the study of modern public administration and policy that has received particular attention: the integration of deliberative democracy and post-positivist policy analysis. The literature of citizen participation and deliberative democracy has been growing rapidly in the last decades, focusing mostly on the practice of deliberative democracy at local and national levels. However, there is a lack of discussion regarding the emerging field of deliberative policy analysis, which combines the deliberative democracy and policy analysis approaches. This paper intends to explore the concept and approach of deliberative policy analysis to provide a theoretical foundation for this emerging policy analysis approach.

The paper argues that the approach of deliberative policy analysis, which emphasizes discourse, communication, and reasoning and provides a platform for public deliberation, reflects the call for a policy science of democracy. The idea of deliberative policy analysis is not only to change unequal power relations, but also to ensure the realization of democratic administration and governance.

Keywords: deliberative policy analysis, deliberative democracy, post-positivist policy analysis, citizen participation, policy science of democracy.

Tze-Luen Lin is assistant professor at the Department of Political Science, National Taiwan University. His major fields include environmental politics and policy, urban politics, environmental and democratic theory, and public deliberation.

Liang-Yu Chen is a graduate student at the Department of Political Science, National Taiwan University. His research interests include environmental politics and policy, deliberative democracy, and post-positivist policy analysis.

臺灣民主季刊

