

公共政策價值

呂佩安*

書 名：Public Policy Values 《公共政策價值》

作 者：Jenny Stewart

出版年：2009

出版社：Palgrave Macmillan

頁 數：240 頁

自 1990 年代以來，美國陸軍戰爭學院（U. S. Army War College）提出「VUCA」註解後冷戰時期舉世以變為常的動盪格局，組成該字首語之「無常」（volatile）、「不定」（uncertain）、「複雜」（complex）、「混沌」（ambiguous）似也瀰漫在各國行政及政策系絡中，令政府的每一個「作為與不作為」都舉步維艱。近年在臺灣引發激辯的政策，如年金改革、長照財源、多元成家、陸生納健保、鐵路地下化等，在各方充滿期待與焦慮的熱烈輿情之下，埋藏著厚重的糾葛及歧見。在國人皆曰可「酸」的社會氛圍中，公民仍願相信政府施政乃是「民之所欲，天必從之」，¹ 然而在現實上卻看到更多由利益團體、意識型態、選舉支票交織而成的政治迷團。

若言政治關乎「何人在何時用何法得到何物」，而政策隨之遂行公共服務相關

* 世新大學行政管理學系博士。

Pei-An Lu, Ph.D., Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: u3204004@ms121.hinet.net.

¹ 《尚書·周書·泰誓上》。

輸送機制—公共政策的價值構面便無甚緊要。然而「基本人權」、「轉型正義」、「家庭價值」等議題，皆為近年翻騰不休的政策論述戰場，顯然政府對社會價值所進行的權威性分配，在「聽其言、觀其行」的現代公民認知中，誠難平心待之。澳洲學者 J. Stewart 編著《公共政策價值》（Public Policy Values）一書，開宗明義指出公共政策中的價值要素，無論在學術或實務層面，少有人敢輕忽，然對其重要性卻是人言言殊。此係價值難以掌握、起伏多變，且時在「自利」（self-interest）面前區居下風，與其將之視為影響政策的自變項或準自變項，更多評論者寧願視為用以指摘自利的諍言。誠然長期作為主要解釋項的各種利益，會產生影響施政方向的不同推力及拉力，然而一旦決策底定，也同時意味著政策方案中所蘊含的某些價值得到青睞；亦即無論政策過程有多少力量折衝成為最終方案產出，其結果總是反映出一種不同價值立場的妥協。本書並非意圖以價值取向替代其他政策研究途徑，而是藉由揭示價值觀點，增益於全面瞭解公共政策之能為以及踐行其能為的方法：將政策價值加以「實體化」，並嘗試對公共政策提出一種可資推展的「價值分析」（values analysis）途徑。

一、價值分析途徑之方法論

作者對於價值要素的探討，乃是串連公共政策與政治過程，在方法論層面不僅與後實證途徑的「論證轉向」（argumentative turn）、以及在政治上以語言形構政策問題之詮釋學派相呼應，更期盼進一步提供由描繪行動與思想入手，適足論證政策形成情節與所處系絡之間關連的研究方略（例如教育政策的建構過程與改革動能及其所根植之社會系絡）。政策的政治過程自為各方利益交鋒，而語言（論述）則是行動者在政治場域中運用的兵器，為使自身主張占得上風；政策敘事必須善加闡聯（articulate）不同訴求卻能相互支持的理念，使之入情入理、拉抬聲勢，使更多公民「有感」。任一政策形成皆出於制度、價值、利益與資源之間的交互作用，作者主張價值要素在政府進行政策選擇時呈現一種強勢的影響力：行動者運用價值訴求及其象徵符號掌握政策議程、引導輿論並獲取民意支持。

特定政策領域中的價值競逐並非全由政府官僚或政治人物帶動，而是更多反映現今集體情緒、政治關懷及傳統觀點，民眾對某政策爭議的高度關注，應可視為正

在公民社會中進行的文化戰爭。在既有價值及傳統慣例面臨高度挑戰的動盪年代中，新興價值主張不斷湧現，為求自身秉持價值得以具現於政策，各個政策領域之價值論辯愈演愈烈；據此，吾人可運用一種成對的價值構面，藉以凸顯政策領域的深層結構中普遍存在的價值衝突及張力—如「多元文化—文化統合」、「全球化—自主性」、「保守穩健—積極發展」、「中央集權—地方分權」、「績效性—回應性」、「開發—環保」、「世俗—宗教」等主要爭議點—指出諸多政策領域皆具備二元（甚或多元）價值本質，藉由比較不同國家、政體所選擇實現價值平衡的方式、以及經由不同路徑獲致雷同價值成果的過程，不僅使得特定政策價值內涵顯得更為清晰，也能適當連結公門之內政策實務者與外界研究者的分析觀點，冀求一種更能妥切理解公共政策本質的方法論。

許多政策研究者會避免涉及價值衝突所可能導致後續難以處理的不可共量性（incommensurability）問題，而實務者則是在進行決策時即有意無意地迴避許多經年未得化解的深層價值爭議，作者則是以「精神分裂」一詞，形容政策分析長年期待引導規範性社會行動與強調實證性歸因模式共存的分裂思維模式。儘管價值的影響無所不在，實證論者卻早已將之剝離，並非實證分析有意忽視政策過程中的價值因素，而是直接將之視為利益團體的行動以及制度設計的內涵。誠然利益、制度或意識型態相較於價值，更易為人感知與認同；讓價值穿上利益或制度化的外衣，可能更容易被觀察或測量，不過利益可經由理性思維及人際交涉加以調處，價值卻涉及判斷是非善惡、無由妥協的個人信念，因此作者主張利益可視為價值的載具或「向量」，卻不宜在方法論上加以簡化代用。

究竟價值取向的政策分析旨趣為何？任何公共政策，無論其標的團體規模大小，預期目標皆為藉此施為將社會人群導向更理想境界，如發放敬老津貼，不僅是政府財政足堪支應，抑或實現福利國家的安全網，更是具體實踐社會公正的價值觀。另一方面，現代政府之政策任務多著重經濟事務，稱之為以經濟目標為前提的價值分配亦不為過，且易於產生將公共政策視為以解決某社會問題為目的、基於利益前提所採取的行動。因此，價值分析途徑乃是聚焦從政治到政策的運作過程中，各種價值因素的影響力，強調政策本身既是創造意義的主體也是客體，而價值衝突則為政策變遷提供潛在動能。由於不同國家及政府部門所秉持固有價值，在政策過程中扮演重要角色，並高度影響成效，作者依其生活場域及熟悉度，多取材澳洲政

策事例，兼取英語系國家、德、法、日等國進行實證性的比較分析，以期提出與公共行政實際運作相關，且有助於以政策價值為核心、理解政策過程之比較研究分析架構。

二、政策價值之基本意涵

政策分析由價值因素切入，此一任務本身最大的難題之一即為：價值之於公共政策，誠然有其重要性，卻也寓於深處、不易顯見。因此，首要之務即為將政策過程各方行動者所珍視的預期目標，從結構複雜、外人看似晦澀難辨的重重行政實務中，梳理出各式價值要素，並藉此基準點逐步歸納在政策過程細節中、引發變遷（或阻礙變遷）的參數。渠等政策價值非如自由、公義、解放等宏大理念，而是牽繫個人生活的保守、隱私、公平近用等主張。個別價值的起伏不可避免地在此現實中與特定利益相扣連，更何況利益與價值皆可激發政治行動，二者缺一不可；然而為政治利益所進行的價值語言操作，更多圍繞著得以提升民眾好感度，所必須製造出的模糊空間。由於決策者採行某備選方案的當下，即已充分踐行其特定價值選擇，因此作者主張直接觀察足堪反映出當前主流思考模式以及利益取向的政策價值本身——若嘗試剖析政策論辯，都從中能觀察到政策價值所反映出的政治觀點及利益。在政策科學傳統中，價值因素的重要性在於政策過程中所展現的規範性角色（許多政策問題本質上即為價值議題），並期盼於制度設計及資源分配中實現價值追求。不過價值因素在不同個體之間的效用難以衡量，反而小規模團體所謹守的信念，在公共議程中不斷碰撞、競逐的相關現象較易觀察。據此，政策討論及決策過程中形構問題的視框，自為辨析價值的重要依據；相對地，觀察被行政官僚有意或無意忽略的價值衝突也是一種可行的切入點。

作者將政策價值定義為政策過程中之集體選擇，其結果可體現特定價值並踐行於政策執行中；政策價值可視為集體行動的宣示準則，既是激發行為的動因、也是目的。政策價值自與政治價值相關，卻不宜混為一談：政治價值如自由、平等、民主，成為支持現代政府及國家建立的重要基石，歷久彌新；政策價值則是顯現於政府的作為或不作為，表露對特定價值的取捨及優先排序。

政策價值可於任何集體行動中，連結個人、團體、組織以及國家資源，作者依

其於政策過程中不同功能，分為政策結果、政策設計、政策工具以及行政事務四類，代表源於政策產出之科層結構中，由高至低不同層級的抉擇：

- (一)「政策結果」意指可欲之價值性成效，包括公平、效率、經濟成長、多元文化、環境保育、原民自決、國家安全、集體責任、個人選擇等，此類價值一旦被高層決策者擇入預期目標，將會自然犧牲相衝突的某個價值。
- (二)「政策設計」類的價值攸關即將被執行的制度選擇，在執行成本與效益的考量之下，使方案規劃者面臨無可迴避的權衡：合作－競爭－協調、中央集權－地方分權、封閉－開放（政策制訂與執行的參與者多寡）、由上而下－由下而上、普遍義務－享權資格、信任式課責－管控式課責等。
- (三)「政策工具」事涉可欲目標之下的執行策略－懲處、誘因、勸說、獎勵及學習－代表一組從嚴厲到懷柔的手段構面。
- (四)「行政事務」中的價值選擇，乃是執行政策及提供公共服務的公務人員，在日常工作中理應持守卻又難以兼顧的行政原則，例如：一致性、回應性、客戶服務（盡力滿足民眾需求）、行政效率、政治中立等。

身處高度多元主義的現代政治體系，以價值理解公共政策，必將面臨殊異價值難以相容，以及現實上必須妥協的漸進主義本質。價值衝突乃是現代政治運作及政策過程常態，作者將以價值為基礎的研究途徑，運用在跨國比較分析上：各國同一政策領域中規劃與執行特色之異同，對比不同政策結構或特定政策實踐方案在不同國家的執行方式。即便是同一價值在不同國家的政策系絡中仍可能有不同詮釋，價值衝突所形成的張力（以及其中權衡取捨）便成為觀察各國異同的主要基準。

三、以「公平」為例之跨國比較

「公平」向為公共政策核心價值，在政治領域中，政客以價值主張向公民換取選票，民眾對公平的普遍期待使之成為高度共鳴的政策價值；然而在現實上，個別公民對實現公平有所期待的認知基礎卻是傾向理性自利，形成政策中價值面向的自生張力。作者對此指出，所有聲張公平的政策語言，皆存有「普遍義務－享權資格」的後設問題，二者之間形成的張力可使「公平」在政策分析中得以概念化及實

體化。橫向比較 1980 年至 2005 年間，澳、紐、英、美、日、德、法、瑞典等國以建構福利國家為目標的政策變遷，藉由價值分析顯示出公平意涵的建構與引發政策變遷的壓力之間密切相關：福利政策的設計原則（「普遍義務」與「享權資格」）乃是形塑公眾認知的根本價值基礎，在二者之間的政策模式，無論傾向哪一方皆引發政治壓力，並影響政府回應國內人口結構變化以及外來移入人口日增的能力；每個國家都面臨在「普遍義務」（公民被要求為集體福利做出貢獻的程度）與「享權資格」（公民依其自身資格獲得應享福利）之間往復抉擇的張力，而政府必須一再運用政治智慧及政策想像重構人民對公平的期待，也由於人口組成改變、財政預算起伏以及全球經濟榮枯一再疊加壓力，導致沒有任何一種福利政策體系得以長期維持，甚至為時不久。

公共政策以公平之名進行分配與再分配，各國政府在「普遍義務」與「享權資格」二端嘗試不同型態的平衡，也連帶影響到賦稅與福利體系之間的關係。考量財稅政策之於個別公民有其「自利」意涵（藉由納稅向政府交換公共服務及財貨），賦稅的「公平」及所欲模式，咸為公民對「國家社會的認同與團結」（履行公民義務）及自身公平認知之間的平衡，如此「公平」概念形成的偏好將會深刻影響賦稅體系。1960 年代伊始，在英、美、澳及部分歐洲政府開始改變高邊際性的所得稅率，一方面出於高所得者首當其衝的強烈避稅誘因，致使高稅率在實質上難以如數徵收，且伴隨稅級攀升（*bracket creep*），又使中產者面臨如同富人一般的稅率；另一方面，全球市場所形成的開放經濟，使賦稅成為跨國投資的成本考量因素—各國政府相信減稅可得民心，然而此舉卻也同時影響了人民對於納稅義務的認知，對於「公平」的概念形成也悄然改變。

隨著經濟水準不斷提升，社會對於貧富分化的容忍度增加，對於藉由賦稅進行重分配的接受度相對減少，反映出本質上的價值變遷，形成「新右派」（*new right*）抬頭，逐漸取代凱因斯式福利國家的典範轉移過程。1970 年代，歐美面對低成長與高通膨並存的滯漲（*stagflation*）難題，導致各國政府開始向國際市場尋找經濟增長點，並反思政府的經濟角色功能；大政府、高公共支出（甚至不惜舉債）的政策解方受到質疑，而在戰後以自由主義為基礎的「新右派」思潮從效率及個人權益等視角向福利國家發出戰帖，力陳以賦稅手段遂行重分配，本質上是未經授權、對個人自由的侵擾，渠等觀點組成「新自由主義」的大纛，引領英語系國家自 1980

年代展開「向右走」的政治風潮。從菁英觀點到民眾輿論的轉向，促使各國政策議程愈趨「右傾」，雖然學界尚未普遍察覺社會福利政策逐漸被「問題化」，然而人口老化加上全球化大潮內外交逼，已形成由價值帶動政策變遷的巨大壓力。

對社會福利相關公共支出感到不值的觀點，在制度設計上便直接回絕主張普遍義務的歐陸福利體系，採用其他體系的政府也開始擰節或加強管理退休者的期待。在政策執行的現實面，社會政策更像是一組關於公平的不同觀點混成組合，對於不充分具備享權資格者所獲福利產生之心理牴觸，進而引發「不公平」的認知，直接成為對分配結果的強烈政治回應。由所得重分配所導致的不公平認知（尤其是中產階級），形成社會政策的弔詭困局：重分配舉措越多，其穩定性反而越低。以公平做為價值分析切入點，吾人可觀察到社會福利政策的穩定性及持續性，實為「普遍義務」與「享權資格」所形成價值構面中的平衡（游移）。無須等到福利支出危及財政結構，一旦民眾感到「普遍義務」與「享權資格」已然失衡，以公平為名的「不公平」呼聲隨即湧現。

在政策體系中，經常運用普遍主義（universalism）及特殊主義（particularism）加以調和，普遍主義的論述頗具政治票房，特別受到中產者支持，但是其代價卻是高昂財政負擔，在戰後嬰兒潮大量提供勞動人口的結構中尚可維持局面，隨著社會逐步邁入高齡化，世代之間的移轉支付體系便難以為繼。現實利益與價值形成相互拉扯，迫使相關政策體系必須調適平衡，重新定義何謂「公平」，再思踐行公平的方略。民眾在乎的是：誰繳納稅捐及其方法，誰獲得福利及其程序；而政策過程的行動者們，則必須在服膺經濟永續原則的政策規劃針對性、與滿足政治票房的普惠性之間，求取更為合情合理的價值權衡與說服。

四、未來所欲價值實現從當下價值分析開始

無獨有偶，（新）自由主義與集體思維之爭，也在臺灣愈演愈烈，從社福到醫療、教育、年金改革等政策領域，民眾對於「享權資格」的認知，反映現代公民如何看待自身與他人之間關連性的心理象徵，決定了對公共政策中「普遍義務」與「享權資格」平衡方式的接受度。價值分析可用以描述不同系絡中的政策環境及政策變遷，藉由跨國、跨域或府際比較研究，嘗試辨認寓於政策過程及政府機關深處的價值平衡或權衡形式，並描繪各國隨時而易的政策變遷軌跡。反思性的診斷不僅

是出於學者們有意釐清政策過程中的價值因素及其影響，或可有助於化解政治爭議。因為忽略價值也許有助行政官僚便利行事，但卻也破壞民主行政中不可或缺的建設性對話（甚或從衝突中嘗試對話）。

許多看似「平靜無波」的政策領域並非毫無價值衝突，而是在官僚政治中，運用具宰制力的政策典範（policy paradigms），將所欲政策論述與特定價值偏好的視框相結合，形成組織性的力量，致使凝聚更多行動者趨同、主張相似政策話語；此外，官僚尚可藉由政策典範「技術化」（technicisation），強調工具理性優位性，高舉較易用以測量績效的效率與效能，間接「銷匿」信任、專業精神等相對不易量化的價值。遭遇價值衝突而必須面臨談判協調時，官僚可於政策過程中將特定價值訴求拆解成碎片化的實質需求，使其衝擊性降低，透過技術化決策將問題轉化為可計量的、可管理的型態，產生零碎的、小幅度的變遷，免除了重大價值瓦解的可能危機。前行政院農業委員會主任委員陳保基曾於接受天下雜誌訪問時指出：²我國農業政策走向之首要目標即為休耕農地要復耕，明言此舉不但可以澈底解決基本的農業問題，又能避免糧食危機，提出「調整耕作制度，活化農地計劃」，以期澈底改變實施長達 30 年的休耕（補貼）制度。記者向陳保基提問：「你認為臺灣農業最大問題在哪裡？」答道：「長久以來，臺灣農業把人、土地和產業分開。土地政策一直是以耕作為主要思考邏輯。優良農地就是要耕作，而且耕作又限制在稻米。」應答言辭中論及「臺灣農業把人、土地和產業分開」，又將「土地政策」、「耕作」、「稻米」等概念加以連綴，話語內蘊之價值意涵著實耐人尋味。受訪內容不宜認定為當時的官方說法，其表述方式卻仍採用一種策略性隱喻，暗示對過往政策的概觀與未來將行解方的差異—以往是長年「分開」，如今面對問題仍須加以「整合」。儘管如今休耕政策看似尚無重大爭議、也非當前政府優先要務，每逢水情告急便直接權變處理，簡化為休耕補助方案，如此拆解處理，執行上避開了深層糾葛的價值問題，其中所付出的代價可不只財政支出而已。

價值、利益與資源之間互動，由制度引導、政治斡旋所成，公共政策藉由分配價值，化解衝突與混亂。政策結構依當前價值選擇而應變，卻無法使每種價值實現

² 參閱行政院農業委員會網頁—〔CEO 談管理〕變革管理 陳保基 單挑三十年休耕制度（2013 年 1 月，轉載自天下雜誌第 514 期）（<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2446809>，檢閱日期 2017 年 5 月 30 日）。

「最大化」，對行政官僚而言，過往既存價值誠為當前政策規劃最保險的構思起點，亦為漸進主義總是擔綱「主流」的根本因素之一。沒有所謂「價值中立」的公共政策，任何政策領域的行動者多少都存有特定價值取向的思維基礎。傳統上，政策過程的主要參與者仍是以有力政客周圍的壓力團體（預期從該政策中獲益）以及行政官僚為主；進入網路時代，諸多事務在網上完成、輿論在用戶端之間集結，過往爭議與政策遺緒可能不再獲得網路世代的關注，也可能在短時間內被網民們搜索整理而盡數面世。價值分析途徑嘗試洞察政治訴求與社會運動所展現的集體情緒、以及背後蘊藏不可小覷的價值衝突，究竟如何轉化為推動政策變遷的動能。

未來的政策環境充滿不確定性、不穩定性與不連續性，唯一可確定的是公共政策無法擺脫或多或少反應當前及過往政府運作中已積累之價值認知，而政治事務則隨處可見公眾與私人情緒的糾葛—未來若欲藉由公共政策實現任一價值，當下即需掌握政策價值的分析能力，提出更為慎思明辨的論證。