

第二章 政策論證之基本理論與分析架構

本章第一節首先闡述政策論證的基本理論內涵，第二節則建立本文之分析架構。

第一節 政策論證之基本理論

傳統的政策分析，乃是以階段式的觀點，分析政策發展過程，並將政策發展過程，分為政策問題界定、政策形成、政策執行、政策評估等階段。這樣的階段分析，對於政策制定過程的了解將有所助益，但對於政策發展中價值性的爭論與衝突之呈現卻有其限制，而政策論證是政策制定過程中，各項事實、主張及判斷思考架構，能在混亂之衝突中，處理動態複雜的政策爭論。事實上，政策的發展與決策過程往往是與現實需求有差距，這是因為傳統政策之規劃，往往來自於政府中少數幕僚人員之設計，而民眾參與之機會十分有限，造成不同之意見及主張往往無法上達。在民主多元化社會中，言論自由如果是民主政治的基本原則，那政策論證與政策對談就是促使民主對話機制活絡的原動力（丘昌泰，民 89：201）。一個良好的政策，是其目標能經得起質疑、其假設能經得起考驗、其方案經得起比較，唯有經過這樣批判、質疑與辯論的過程，公共政策的價值是否能真的於民有利才能顯現出來，這就是政策論證的精義（丘昌泰，民 89：199）。因此，良好的政策制定，可說是一種透過理性論證與辯證的過程（Dunn，1993：262）。因為透過政策論證的過程，才能夠對政策問題有更深入的了解，使政策達到合理可行。以下將進一步探討論證的結構與模式。

壹、論證的結構要素

政策論證的結構，是由主張（Claim，C）、事實資料（Data，D）、立論理由（Warrant，W）、反證（Rebuttal，R）與額外立論理由（Backing，B）等五大要素組成（如圖 2-1）。（Mason & Mitroff，

1981：214)。據 Toulmin 指出，所謂政策論證的過程，是當一項政策議題形成後，如何將與政策議題有關的資訊 (D)，佐以有利的立論理由 (W) 與額外立論理由 (B)，使政策資訊具有意義，轉化為特殊政策主張 (C) 的動態過程 (Toulmin, 1958)。William Dunn (1994) 亦認為政策論證是一套組合性的陳述，經由這套陳述，將政策相關資訊轉化為可用的知識 (usable knowledge)，以作為特定政策主張的基礎。而政策論證，除了為政策主張提供合理的基礎之外，也為政策論證過程提供有力的說服。根據 Dunn 的看法，政策論證是政策辯論的主要工具，它足以反映出一個社會中對於行動方案為何有不同的意見。

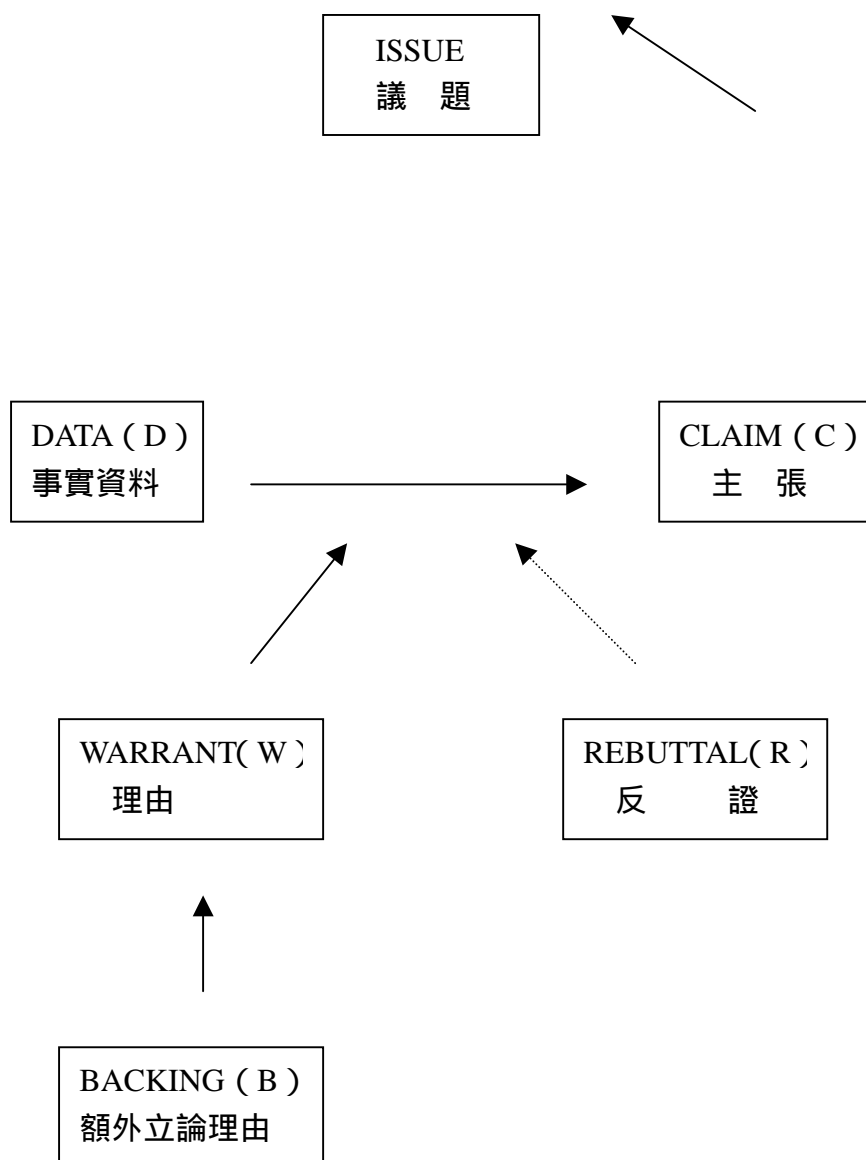


圖 2-1 論證分析的結構

資料來源：R.O Mason & I.I Mitroff, *Challenging Strategic Planning Assumptions :Theory, Cases, and Techniques* (1981) , p.214

一般而言，政策論證的組成要素如下（Brockriedge & Ehninger, 1960:44-53；Freeley, 1976:129-143）：

（一）政策主張（Policy Claim，以 C 為代表）

政策主張，係指爭辯中的基本態度或立場，是經過論證過程而得的結論與觀點。

（二）事實資料（Data）

事實資料，係指與政策議題相關的資訊，包括口頭的陳述與書面的報告，例如：訪談紀錄、調查報告與研究成果報告等。同一事實資料，經由不同利害關係人之解讀，可能轉化成不同、甚或衝突的政策主張。

（三）立論理由（Warrant，以 W 為代表）

單純事實資料要轉化成有意義的政策主張，需賴強而有力的立論理由（Warrant）作為連結與支撐。所謂的理由（Warrant）與假定（assumption）密切相關，皆自原則、準則與推論而來。

（四）反證（Rebuttal，以 R 為代表）

反證，係指反對某一政策主張的理由與假定。由於利害關係人主觀的不同，對同一事實資料可能轉化成不同的政策主張，如能預為考量論證者所持的反證理由並釋疑，可有助益於提昇政策方案受支持的程度。

（五）額外立論理由（Backing，以 B 為代表）

凡足以支撐理由（W）的各種業經證實的事實資料等皆稱之為額外立論理由，包括：法令、統計準則與計算公式等。藉由額外立論理由的舉證，可以強化事實資料（D）背後的理由（W）論點，以有效轉化事實資料（D）成為政策主張（C）。

上述五大組成因素，彼此間是既有聯結又有消長關係。就政策論證的推理結構而言，政策資訊之所以能轉化成合理的政策主張，皆是經由合理的論證過程而來，而論證的合理度（Plausibility, P），則是政策主張獲得必要正當性與合法性的主要工具之一。所謂論證的合

理度，是指論證令人信服與接受的程度，政策合理度的高低，則受五大論證要素 P (D)、P (W)、P (C)、P (B) 與 P (R) 之影響：

P (D)：所舉證事實資料的可信度

P (W)：事實資料與政策主張間之推論，令人信服的程度

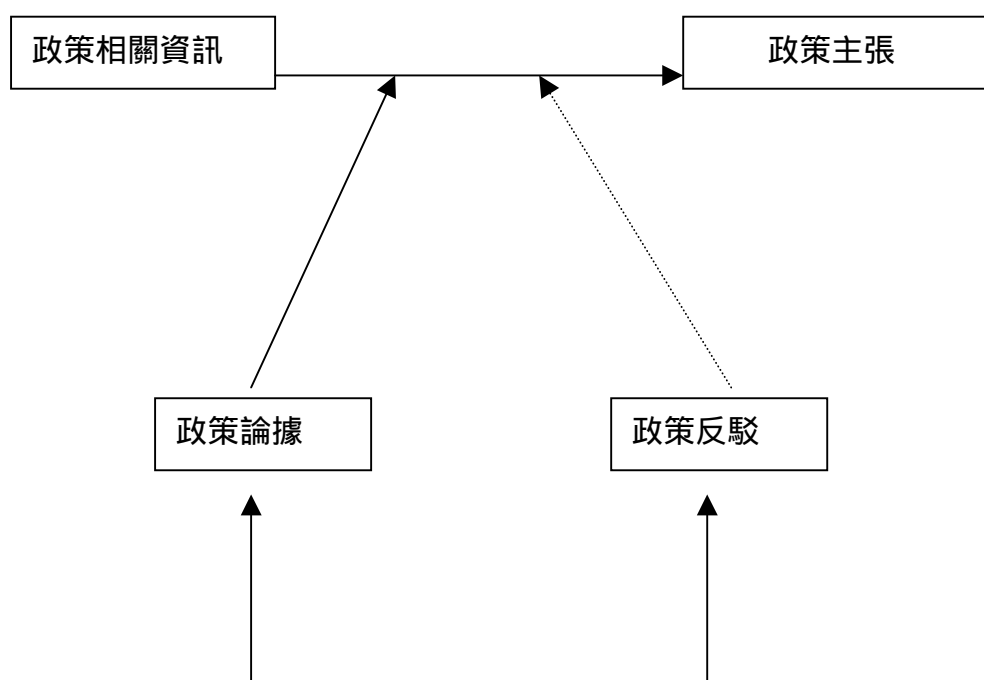
P (C)：政策主張的可信度

P (B)：所舉證的理由令人信服的程度

P (R)：所列的反證理由令人信服的程度

Toulmin 之政策論證模式，是現有的政策論證研究中唯一模式化的論證架構（孫本初，劉祥得，民 89：1），而其受到重視的原因，在於 Toulmin 將「法理學的隱喻」（jurisprudence metaphor）運作化 (operationalization)，並使其政策論證模式結構化 (Dunn, 1993：164)。

Toulmin 的論證模式，是修正自傳統的「三段式論證」(syllogism) 而來 (Mason & Mitroff, 1981b：579)。所謂傳統的三段式論證，具有三個部分：小前提、大前提以及結論。而 Toulmin 則增加了政策背景、政策反駁與政策論據三部份，使得政策論證過程更為嚴謹（劉祥得，民 83：71）。關於 Toulmin 之政策論證模式其結構如圖 2-2：



政策背景

政策背景

圖 2-2 Toulmin 的論證分析結構

資料來源：Mason, Leschly, Feinberg, and Smith, 1982 : 659

Dunn (1994) 亦曾提出他的六段式論證結構 (如圖 2-3 所示)，他認為論證分析包含下列六項要素：

(一) 政策相關資訊 (policy relevant information, 以 I 為代表)：

政策相關資訊為支持政策主張的立論基礎，可由各種不同的方式蒐集而得，例如：統計資料的結果、專家之意見與報告、社會價值和需要。

(二) 政策主張 (Policy Claim, 以 C 為代表)

政策主張，係指爭辯中的基本態度或立場，是經過論證過程而得的結論與觀點。由於論證過程中取材的角度不同，相同的政策資訊可能造成各利益相關者抱持不同的政策主張，因此政策主張依其性質，可劃分成三大類：

(1) 描述性主張 (Designative Claims)

以經驗 (experience) 及事實 (fact) 為根據所做的政策主張，強調以事實描述為基礎，提出應有的政策方向。

(2) 評價性主張 (Evaluative Claims)

以價值途徑探討政策問題，所根據的是社會上所存在的某種價值標準。

(3) 倡議性主張 (Advocative Claims)

以規範途徑探討政策問題，強調按照政策相關資訊所示採取行動方案。

(三) 立論理由 (Warrant, 以 W 為代表)

立論理由乃是政策論證過程中，將政策相關資訊轉換成不同政策主張所需的假定。其可依據權威的、直覺的、分析的、因果的及價值評斷的方式建立各種假定，進而提供辯論雙方支

持各自之政策主張的理由。

(四) 額外立論理由 (backing, 以 B 為代表)

額外立論理由是以額外的假定或陳述來支持立論理由，這些支持的資訊常由科學法則、專家的權威或倫理道德之原則所獲得，作為支持立論理由的基礎，以強化立論理由的主張。

(五) 反證 (Rebuttal, 以 R 為代表)

反證說明某一政策主張其不能被接受的原因與假定。其可能不只一個，且每一項的反證亦可提出立論依據來說明反對的原因。若政策制定者能在政策方案設計時，考慮反證之因素，則可預測未來政策可能遭到之反對因素，亦可分析出批評者可能抱持的假設及理由。

(六) 可信度 (qualifier, 以 Q 為代表)

可信度是強調政策分析者對政策主張確信 (certainty) 程度之標準，通常用或然率來表示，例如：可能性 (probability)、很可能 (very likely)、顯著水準 (level of confidence) 等衡量標準。

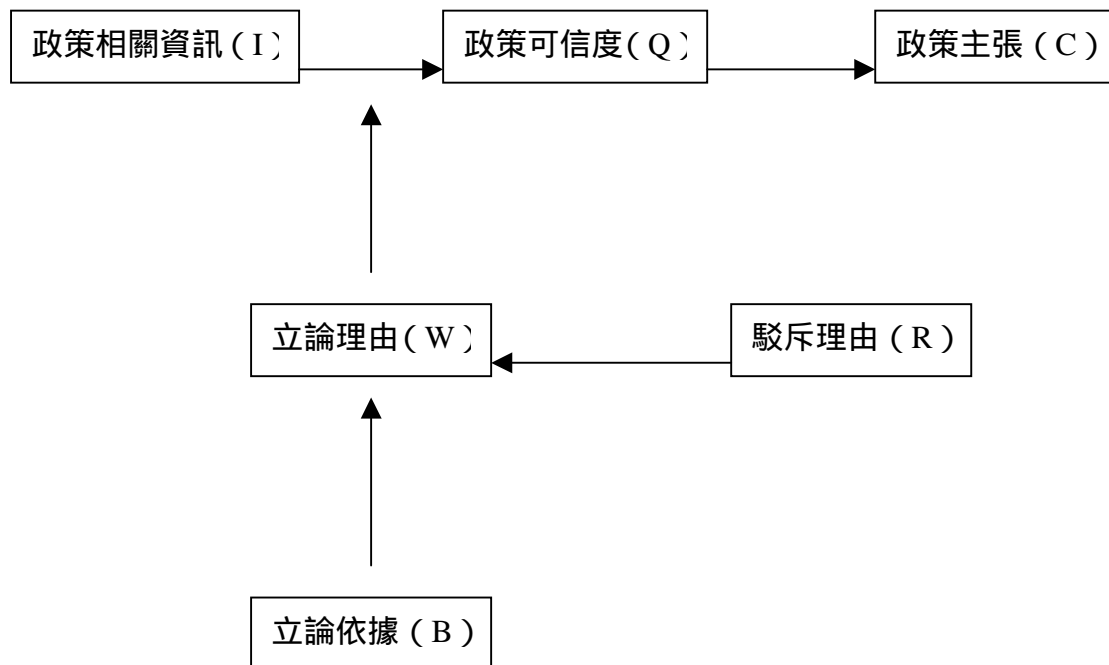


圖 2-3 William Dunn 的六段式論證結構

資料來源：William Dunn, Public Policy Analysis (1994) .p67.

貳、論證模式

論證模式是指政策分析者將政策相關資訊轉化成政策主張的一種工具，而不同的論證模式代表著政策分析者據以解釋資訊的參考架構、理論、意識型態或世界觀。根據 Dunn 的看法，至少有八種不同的論證模式，分別說明如後：

(一) 權威模式 (authoritative mode)

政策主張的基礎來自於權威的論證，也就是政策相關資訊轉為政策主張，是以提出政策主張者的具有某種成就地位或歸屬地位，只要他們做事實陳述或是發表意見，證實資訊的可信程度，資訊便具有可靠度，權威者可能是總統、立法者、科技專家、學者教授或學有專長之人士、著名的政論家等等，他們所提出的論點，往往可被接受而引用。

(二) 直覺模式 (intuitive mode)

政策主張的基礎來自於洞識與直覺，根據資訊產生者內在心理狀態以及他們對議題的認知、判斷的假定，將政策相關資訊轉為具體的政策主張。個人的洞識、理解、判斷，可能由於個人直接參與決策的經驗而形成，因為決策者與分析人員常會辨識，究竟有那些行為在意識抉擇過程中具有意義，可強調及改變他們的行動方案。

(三) 統計模式 (statistical mode)

以統計的方式來表達政策論證時，是以樣本的特性作為論證基礎，根據統計的準則抽取樣本做檢測，以檢測結果作為母體具有顯著性共有的特質；亦即主張在樣本為真的結論，推論至廣大的母體時也同樣為真。統計論證中的政策資訊包括事件、情境、人物、群體、組織或社群。政策主張則是陳述樣本為母體的合適之代表性，並進一步

做推論。

(四) 類別模式 (classificatory mode)

在類別模式中，政策主張的基礎來自成員關係 (membership)，當團體內部分成員具有某些特質或行為時，其他成員亦會有類似的特質或行為。此種論證模式最常運用在種族、性別或意識型態方面的爭議。

(五) 分析模式 (analytical mode)

以分析方式表達的政策論證，其政策主張是以經過分析的政策資訊作為基礎推論而來，以具有高度有效性的分析方法或規則，將相關資訊推論到具體的政策主張。政策主張經過這些方法或規則的分析，便可成為有效度的政策論證結果。政策相關資訊包括真實狀態或報導。而立論理由的功能是提供合理的分析方法、規則、依據等，證明該政策主張是由已證實的分析方法或原則所檢定的結果，以使群眾接受其主張。

(六) 解釋模式 (explanatory mode)

以解釋方式來表達政策論證時，政策主張是以因果關係作為論證的基礎。分析人員從政策相關資訊中，以各種角度分析政策議題中的因果關係，再由因果推理的結果作為政策論證的結果，提出政策主張。在解釋的論證中，相關資訊包含了一項或多項有關政策環境、政策相關人或某一種公共政策的事實陳述或報告。而立論理由是以連結陳述或報告與因果的關係為手段，轉換陳述報告或理由等資訊，以支持政策。

(七) 實用模式 (pragmatic mode)

運用實用式論證時，是從政策關係當事人、相似個案或類似政策中，所取得的論證作為政策主張的基礎。政策相關資訊能夠轉變為政策主張，是建立在此一假設上：即人們的目標、價值、意向可產生促成政策提出之力量。而具相似性或類似性之政策，在制定時可互為說明，成為政策主張的有力證據。政策相關資訊包括事實或意見陳述，而這些陳述在以前的論證時，已被人建立成政策主張了。動機論證的主要立論理由，是依據政策相關人的目標、價值或意向所形成的激勵力量，來解釋這些陳述，這類論證企圖證明已推介的方案，所達成的

目標或價值，足以保證為決策者所接受、採納或付諸實施。比較或類比論證的主要立論理由，是主張政策案例間具有基本的相似性。在比較論證中，假定同一個機關通常會採納與過去政策相類似的政策。在類比論證中，則是假設兩個或兩個以上的政策之間，其相互關係在本質上是相似的。

(八) 價值判斷模式 (critical mode)

政策論證的表達是以倫理或道德為標準，批評政策的好壞、對錯，再依判斷的結果提出政策主張。政策相關資訊對於政策主張的支持，是基於政策影響的對錯、善意之假定。以倫理或道德作為衡量的標準，來衡量政策主張，進而再從相關的資訊中，找出政策的”好”或政策的”對”，以作為提出政策主張的基礎。

上述根據 Dunn 所指出的八種政策論證的模式，乃是根據證據達成結論的不同推理方式，每種模式的論證基礎及其立論焦點，如表 2-1 所示：

表 2-1 政策論證的模式

模 式	論證基礎	立論的焦點
權 威	權 威	行為者因成就或身分而具有的地位 (如專家、機關內部人員)。
統 計	樣 本	對未觀察或無法觀察的母體之特性所做的估計，是假定樣本經某種法則的操作(如中央極限定理)能夠代表母體。
類 別	成 員	團體的成員特質的相似性是建立在團體多數其他成員特質的基礎上。
直 覺	洞 識	行為者內在的心理狀態(諸如洞識、判斷、睿智)。
分 析	方 法	分析方法或規則的效度(如數學、經濟學、系統分析的一般抉擇原則)。
解 釋	因 果	政策的因果關係
實 用	動 機	目標、價值、慾望觀點(政策相關人的願望)

	比 較	以相同的政策例子來推論（類似的政策）
	類 比	政策相互關係之間的相似性（類比的政策）
價值判斷	倫 理	政策的對錯、好壞及其產生的結果

資料來源：Dunn (1994: 102)

第二節 分析架構之建立

我國公營事業體系的角色在早期政治與經濟發展層面上，所曾經達成的功能，根據 Amsden (1985) 和劉進慶 (1992) 的說法，國民政府來台初期，掌控事業經營的主要目的是為了鞏固政權，而其他的功能則包括了促進國內資本形成、調控經濟和挹注國庫收入，在經濟起飛的時期，國家資本的介入，使上游重工業基礎和公用事業得以建立，帶動了中下游產業和廠商的生產活動，形成經濟結構中垂直分工的狀態（吳若予 1989: 58）。因此，在經濟發展過程中，國家除了各項經建計劃與政策外，主要仍是依賴公營事業體系來發揮生產的功能。在國民政府遷台時期，當時的國內外政經環境，造成政府與公營事業體系密不可分的關係，並在往後的發展上累積了巨大的資本，公營事業體系在政治與經濟發展史上，的確扮演重要的角色，並對經濟有重大的貢獻，因此，就歷史的角度來分析，可以呈現出國家機關、公營事業與社會三者的密切依存關係。

金門地區向來為我國離島區域，而過去又兼具戰地前線之地理位置，由於政策性的目的，使其開放發展及建設等都遠落後於台灣本土。而金門地區由早期戰地戒嚴、到學習地方自治、到今日開放觀光發展，甚至在兩岸關係中實施金廈地區小三通，地方政府所扮演的角色，亦隨環境丕變而與時俱進，而對金門地區具高度依存度之金門酒廠，所進行組織變革之民營化政策，亦將對金門地區及地方政府帶來高度衝擊，因此，本文首先將從歷史脈絡來探討金門酒廠與金門社會

結構關聯性的發展，以呈現金門政府、酒廠與社會三者之互賴依存，並衡量其在歷史中所發展出的社會角色與責任。次之，則運用政策論證模式，將金門酒廠民營化政策進行論證分析，並呈現出不同團體的「立論理由」(Warrant) 和「額外立論理由」(Backing)，以進行結構性的對話，進而分析出各項論據的立論依據如何構成其論證，以剖析金門酒廠民營化政策引起之爭論，俾可助益問題癥結的整體邏輯思考。本文之分析架構如圖 2-4 所示。

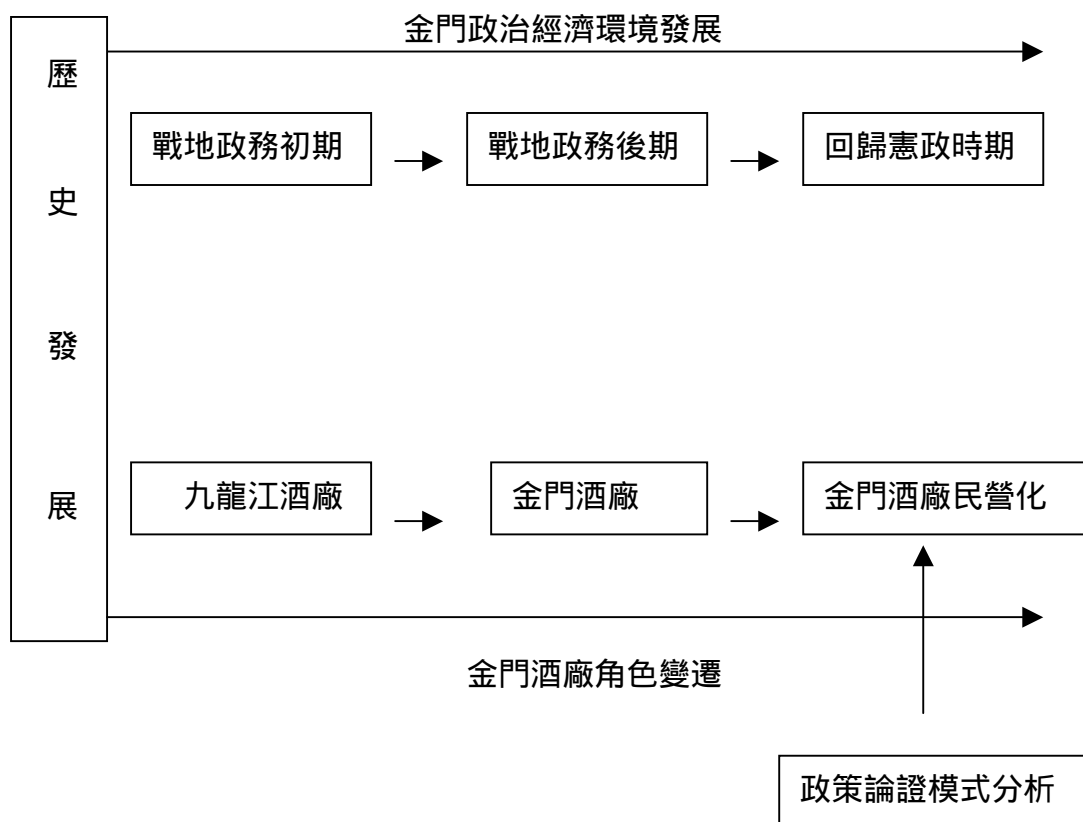


圖 2-4：本文之分析架構

資料來源：筆者自繪

