

Dvora Yanow 「詮釋性的政策分析」

魯炳炎*

書 名：*How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*

（政策的意義是如何？政策與組織行動的詮釋）

作 者：Dvora Yanow

出版年：1996

出版社：Washington, DC: Georgetown University Press

頁 數：261 頁

本書共有九章，作者從政策執行和組織行動之詮釋與文本（text）出發，基於資料收集的研究方法，透過對於「以色列社區中心股份有限公司」（Israel Corporation of Community Centers Ltd., ICCC）之個案，論述：「象徵性關係」（symbolic relationships）；「象徵性語言」（symbolic language）；「象徵性物體」（symbolic objects）；以及「象徵性行為」（symbolic acts）。而在重新檢視「公共政策文本」（public policy “texts”）之後，最後提出「詮釋性的政策分析」。

* 國立東華大學公共行政學系教授，e-mail: bylu@ndhu.edu.tw。

前言

在社會科學的場域，追求因果關係是一個很難達到的目標（Hajer, 1995: 43），因為這要看是哪些行動者的看法（Stone, 2012: 188-197, 206-228）。特別是，政治行動者會創造「因果故事」（causal stories）去形容可能的傷害和困難，進而促成政府採納有利於自己政策方案解決問題，因果關係的理論只是企圖掌控政策問題的形象與詮釋（Stone, 2012: 228）。也正是在這樣的背景之下，「詮釋性的政策分析」（interpretative policy analysis）也因而逐漸受到學界人士的重視。

Yanow（1996, 2000）的專書著作

為了反思政策分析的專業，從 1970 年代以來已經逐漸被窄化成為實證和理性主義取向的科技官僚之專業，Yanow（1996: ix）《政策的意義是如何？政策與組織行動的詮釋》（*How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*）的專書著作，透過以色列社區中心股份有限公司之個案，他探討的是政策執行和組織行動。該書探討以色列於 1948 年建國後，「社區中心」（ICCC）創建之後的內在認同（internal identity）與外在形象（external image），如何協助來自全球的新移民融入以色列當地的社會。他所謂的「吸納」（absorption）並不同於美國或加拿大長期以來對於「民族大熔爐」的公共論述，因為當時對於誰是「新」移民，都沒有社會共識（Yanow, 1996: 57）。

他在這本專書著作裡面，所提出的大哉問是：政策的意義是「如何」（how），而非是「什麼」（what）。而系列性的 3 個問題則包括：「吾人所賦予公共政策意義的不同方法是什麼」（what are the various ways in which we make sense of public policies）；「政策如何傳達它們的意義」（how do policies convey their meanings）；以及「政策所訴說的對象是誰」（to what audiences do policies “speak”）。

在這本書的結論，Yanow（1996: 222）認為，政策執行是「社會建構的現實」（the social construction of a reality），「是經由詮釋所定義的一個過程」（it is a process of meaning-making through interpretation）。而就以色列社區中心股份有限公

司的政策個案而言，社會建構和詮釋定義是由組織的領導人和幕僚所完成。從跨越地理疆界、聯邦層級的角度來說，該組織龐大而複雜，既有中央部會的政府部門，也有區域性和地方性的分支機構，而且所有涉入的部門和機構都擁有自己的職權（Yanow, 1996: 222-223）。也因此，無論是從中央到地方、有時候甚至再從地方回到中央，各種行政活動的跨域治理顯現出來的是，專業人士與經理人、乃至於行政官僚彼此的長期互動；Yanow（1996: 223）就此指出，多元詮釋的可能性於焉產生（the possibilities for multiple interpretations abound）。

她特別強調的還有，「一個統一的詮釋社群」（a unified interpretative community）並不存在於該政策個案，以色列社區中心股份有限公司存在兩種文化（Yanow 1996: 223）：重視組織認同「超級市場」（supermarket）的行政風格，相對於重視「社會變遷」（social change）的社區組織風格；以及東方人的「咖啡文化」（café culture），相對於西方人的「社區中心文化」（community center culture）。

在她後來的另一本操作手冊型的著作《詮釋性政策分析之進行》（*Conducting Interpretative Policy Analysis*），Yanow（2000: 72）對於「象徵性物體」（symbolic objects）的分析，針對「超級市場」型態和「社區中心」型態的隱喻指出，相對於前者的大型、現代、流行的美國式標準化品質，後者強調的是簡約化、善用原有舊戲院或市政廳的多元方案設計。她透過分析「象徵性語言」（symbolic language）、「象徵性物體」（objects）、以及「象徵性行為」（acts），將公共政策的「文本」（texts）視之為故事個體（identity stories），最後再延伸成為「詮釋性的政策分析」（interpretative policy analysis），而這也直接促生 Yanow（2000）論述如何進行詮釋性政策分析的著作。

基於 Yanow（2000: 47）運用「象徵性語言」（symbolic language）所進行的隱喻分析（metaphoric analysis），從建築物、商品/方案、幕僚角色、消費者關係、乃至於評估標準，兩者都有明顯的不同。相對而言，「社區中心」型態的隱喻更重視的其實是：中央在地方分支機構的多面向設施、基於全國性標準所提供高品質的有限選擇、鄰近的社區組織所「販售的方案」（“selling” programs）、有價目表和正式給付提供給所屬的成員或班級、針對參與的案主以及註冊參加班級活動的成員多寡進行評估。由於「超級市場」型態和「社區中心」型態的隱喻，源自於不同文化

所涉及不同的價值和信念、活動型態、行為規範、職業生涯目標、乃至於評量的措施，不同文化因而會更進一步導引出兩個重要的詮釋面向（Yanow, 1996: 223）：「社區中心的意義是什麼」，以及「成立社區中心的使命是什麼」（what it meant to be a Community Center and to enact the Center's mandates）。

就此而言，「人」的因素及其所體認到的「意義」和「使命」，誠屬至關重要。而 Sharkansky（1970: 8）在其所撰寫的行政學其實也早就指出，「廣泛執行立法機關所制定精確條文的人是行政官員」（it is the administrators who generally implements the precise statute that is enacted by the legislature）。依據 Yanow（1996）專書對於政策執行的研究結論，則不只是立法條文的用字遣詞很難「精確」（precise），詮釋性分析所蘊含的哲學基礎也使得立法條文很難做到精確的地步，因為就算沒有政治因素的介入，語言文字本來就很難一直做到精確的程度（Yanow, 1996: 227）。

從這樣的角度來看公共政策，Yanow（2000: 10-17）因而很重視「意義與政策框架的社群」（communities of meaning and policy frames），以及「象徵性關係和隱含知識」（symbolic relationships and tacit knowledge）。因為 Yanow（2000: 14）認為，無論是政府機關、公共決策、乃至於政策分析，所處理的都是「公共象徵及其意義」（public symbols and their meanings），而這些都可能是在別的時間、別的場域、以及另外一群人，所謂「歷史或文化（情境）限定」（historically and culturally specific）的產物。換言之，包含價值（values）、信念（beliefs）、感覺（feelings）在內的所謂「意義」，不但很抽象，而且很難直接理解或發現（Yanow, 2000: 15）。

也因此，所謂「社群的語言」（the language of “communities”），指的並不只是狹義的地理區位，而是指更廣義的共同利益、相同的政治觀、乃至於一樣的種族與階段和宗教。她還強調的有，擁有相同或類似認知機制的「社群成員」（members of a community），參與相同或類似的行動，並運用相同或類似的語言去討論彼此的想法或行動（Yanow, 2000: 10）。這樣的政策相關團體經由認知、言語、文化的共同性，彼此相互強化相同或類似的政策立場或態度，透過互動的過程則會形成能夠共同分享相同理念、演說、慣例、以及意義的一個「詮釋社群」（interpretative communities）。然而，隨著政策的發展勢必會歷經不同的階段，這

樣的詮釋社群會因為不同階段關切不同的議題，從而呈現出「流動性參與」（fluid participation）的特性。

詮釋性的政策分析（Interpretative Policy Analysis, IPA）

「詮釋性政策分析」能夠「對民主政治能夠做出什麼貢獻」（to what extent does IPA contribute to democracy），這是 Wagenaar（2011: 302, 2017: 436-438）所提出的提問，也是很多學者從 1980 年代末期以來，探討政策分析和民主政治之間關係所嘗試回答的問題。Yanow（1996: 232）對於「詮釋性的分析」（interpretative analysis）強調的是，「政策意義」的控制和「政策目標」的控制。這樣的觀點對現代的民主理論是一種挑戰，因為政策過程當中的行政階段，將行動者所扮演的活躍角色，視之為能夠決定政策最後成敗、不受控制，而且還可以免於課責。

這樣的政策觀點更符合現代公民社會的發展，因為社會大眾不再只是 Schneider 與 Ingram（1997）所稱「標的群體」（client-targets）而已；Yanow（1996: 232）所調「運用語言之行動者」（actors who play with language），有別於被動接受定義之接受者（passive receivers of meaning）。究其根源，Yanow（2000: 18）認為，「政策分析很難自外於分析者本人所處其中的研究身分」（a position external to what is being studied）；而「觀察者的出現，會影響到所要觀察的事物」（the presence of an observer affects the actions of the observed）（Yanow, 2000: 18）。

簡言之，詮釋性政策分析者的這種角色特性，意味著有別於過去對於政策「事實」（facts）的傳統數字研究：一方面要釐清由不同群體所界定政策意義的多元詮釋，另一方面還必須理解所傳達出來意義的構成要素是什麼。更進而言之，詮釋性的政策分析者應該要扮演的第三種角色還有，必須確保弱勢群體（underrepresented groups）他們的詮釋說法也能夠獲得重視（Yanow, 2000: 18-19）。就此觀之，詮釋性政策分析者的第三種角色扮演，就有歐美學者所強調的民主意涵在裡面。也因此，在各方利害關係個人、組織、團體的互動之下，「事實和價值」（facts and values）、「分析和倫理」（analysis and ethics）、以及「問題與解決方案」（problems and solutions），都是在社會情境之內所發生。

就此而言，McBeth、Lybecker 與 Husmann（2014: 49）就認為，「複雜的現

實」(complex reality)對於政策實務工作者來說,雖然「資料」(data)和「事實性的資訊」(factual information)被不同標的群體以不同的方式運用,但這並不意味著這些運用就一定會被利害關係的個人、組織、團體進行別有意圖的操縱。由於很多政策議題涉及微觀層次(micro-level)的價值(values)、信念(beliefs)、或情緒(emotions),而這些對很多民眾都有很深層的影響。因此,有鑒於民意是「社會建構產物」(social constructions),不同背景和擁有不同價值的人,就會針對不同標的群體提出別有意義的不同資訊。換言之,即使是小心運用「具有科學基礎的資料」(science-based data),在政治場域呈現給社會大眾的資料,還是可能被其他有政治目的之人士所掌控(McBeth et al., 2014: 50)。

這樣的可能困境,其來有自,Kahan、Jenkins-Smith 與 Braman (2010)就指出,民眾信任的其實是和他們「擁有相同價值的人」(who share their values),原因就在於他們相信所信任的人,在其所關心議題提出的那些實證的資料。在這樣的情況之下,解釋為什麼政策行動者能夠影響特定政策的發展、採納、以及執行,則所謂「政策敘述」(policy narrative)就提供了一個觀察角度,探討政策行動者他們對於「誰造成問題的發生」(who causes problems)、「誰能夠解決問題」(who can solve problems)、以及「誰受到問題的傷害」(who is harmed by problems)(McBeth et al., 2014: 51)。

如此的研究視角正吻合 Schon 與 Rein (1994)「框架投射」(frame reflection),以及 Fludernik (1996)「自然敘事學」(“natural” narratology)的論述。後者認為,敘事化就是「將敘事性這一特定的宏觀框架運用於閱讀。…按照自然講述、體驗或目擊敘事的方式來重新認識在文本裡發現的東西;將不連貫的東西組合成最低程度的行動和事件結構」(Fludernik, 1996: 34; 轉引自申丹, 2014: 314)。在公共政策的場域, Schon 與 Rein (1994: 26)也認為,「每個故事傳達出對現實(reality)的不同觀點,代表特殊的所見所聞(seeing)」,而其所選擇和指認(name)的特性和關係,則構成故事內容的「事情」(things)。換言之, Schon 與 Rein (1994: 26)認為,透過對於「指認」(naming)與「框架化」(framing)的互補過程,每個故事都會建構出自己觀點的社會現實(social reality)。

結論

回顧詮釋性的政策分析（IPA）的理論發展，在吾人觀察批判式的政策研究（critical policy studies）的過程也可以看到，隨著詮釋性分析而來的「故事和敘述」（stories and narratives），都很難自外於政治、社會、文化的環境。也因此，Fischer、Torgerson、Durnová 與 Orsini（2017: 9）指出，「敘述性政策分析」（Narrative Policy Analysis, NPA）是聚焦於政策行動所說「議題導向」的故事（issue-oriented stories told by policy actors）。

這本書的作者 Dvora Yanow 自我介紹的研究興趣是：「組織和政策設定的意義傳播」（communication of meaning in organizational and policy settings），她從長達 20 年的期間，對於從「政策的意義是如何？」到「對政策實務賦予意義」，乃至於「詮釋性政策分析」的相關學術研究，已經在本世紀獲得歐美以外國際學術界人士的重視（Yanow, 2017: 411-412）。筆者並沒有能力評述 Yanow（1996, 2000, 2017）的著作觀點，但只能說，無論是對於學術研究的堅持，或是在結合歐美學界研究社群之努力，都值得做為國內學界人士的學習榜樣。政策科學的研究視野在 1990 年以來，從美國跨越到歐洲各國，乃至於從理論概念的探討，愈來愈重視對於政策實務界所帶來的啟發，則是另一個值得國內政策學界人士應該念茲在茲的初心。

參考文獻

- 申丹（2014）。**敘事學理論探蹟**。臺北：秀威。
- Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & Orsini, M. (Eds.). (2017). *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Fludernik, M. (1996). *Towards a "natural" narratology*. London, England: Routledge.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford, UK: Oxford University.
- Kahan, D. M., Jenkins-Smith, H., & Braman, D. (2010). Cultural cognition of scientific consensus. *Journal of Risk Research*, 14(2), 147-174.
- McBeth, M. K., Lybecker, D. L., & Husmann, M. A. (2014). The narrative policy

- framework and the practitioner: Communicating recycling policy. In M. D. Jones, E. A. Shanahan, & M. K. McBeth (Eds.), *The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis* (pp. 45-68). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University of Kansas.
- Schon, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York, NY: Basic.
- Sharkansky, I. (1970). *Public administration*. Chicago, IL: Markham.
- Stone, D., (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd Ed.). New York, NY: W.W. Norton and Company.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Wagenaar, H. (2017). Transforming perspectives: The critical functions of interpretive policy analysis. In Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & M. Orsini (Eds.), *Handbook of critical policy studies* (pp. 422-440). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational Actions*. Washington, DC: Georgetown University.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretative policy analysis*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yanow, D. (2017). Making sense of policy practices: Interpretation and meaning. In Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & M. Orsini (Eds.), *Handbook of critical policy studies* (pp. 401-421). Cheltenham, UK: Edward Elgar.