



《書評》

評介《後結構政策分析：導論至實踐》

REVIEW OF “POSTSTRUCTURAL POLICY ANALYSIS: A GUIDE TO PRACTICE”

許仁豪^{1*}
Ren-Hao Xu^{1*}

許育萍²
Yu-Ping Hsu²

壹、前言

自 1960 年代以來，政策研究主要被政策科學傳統（policy sciences tradition）領域所主宰（Molla, 2021）。受到邏輯實證主義的影響，政策科學家預設我們存在於一個可以發現，並解釋各種經驗的世界之中。政策的功能便是基於客觀事實，針對問題提出最佳解決方案，接著評估改進，形成正向進步的政策循環。然而，自 1980 年代起，此一傳統開始受到來自批判政策學派（Critical Policy Scholarship）的挑戰，主張傳統實證主義取向的政策研究忽略特定政治、文化與經濟脈絡，以及政策分析工作者自身價值取向對政策詮釋的影響（Bacchi, 2009; Ball, 2015）。

本篇文章將針對批判政策學派代表作之一的《後結構政策分析：導論至實踐》（Poststructural policy analysis: A guide to practice）進行概要性介紹與評析。本書作者為 Carol Bacchi 教授與 Susan Goodwin 教授，前者為澳洲阿德萊德大學（University of Adelaide）人文學院政治學榮譽退休教授，專攻政策理論與女性主義政治理論，其於 2009 年提出的「政策問題再現」（What's the Problem Represented to be?）分析法（又稱 WPR 方法）

* 許仁豪¹（通訊作者），西澳大學教育學院助理教授

電子郵件：ren-hao.xu@uwa.edu.au

許育萍²，國立臺灣大學師資培育中心助理教授

電子郵件：yupinghsu@ntu.edu.tw

本文評介：Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. Springer.

為當前後結構主義中最具影響力的政策分析架構之一；後者為澳洲雪梨大學（University of Sydney）教育與社會工作學院教授，專長為公共政策、性別與社會變遷等研究。

《後結構政策分析：導論至實踐》是 Carol Bacchi 教授與 Susan Goodwin 教授以 WPR 方法所提出的創新政策分析架構，除了延續政策如何呈現其界定要解決的「問題」，和治理（governance）是如何透過這些問題概念化的歷程而得以實踐之外，本書進一步處理問題的再現如何形塑我們對特定事物的想像，以及問題再現中的權力 / 知識關係，如何形塑、動員和轉化不同主體的行為方式。

貳、本書內容簡介

本書分為二大部份，第一部分為前三章，闡述後結構政策分析與政策問題再現分析法之立論，第二部分為後四章，提供運用政策問題再現分析法的實例，並以此詳細說明關鍵理論概念的應用。

一、第一章：導論

作為本書導言，作者先概要式地介紹後結構政策分析方法，並進一步解釋該方法對政策研究學者與實務工作者的重要性。有別於立基在啟蒙主義的假設，意即接受政策具有線性發展與可理性分析等特性，後結構政策分析方法作為批判政策學派的一支，聚焦在政治權力結構如何產生「理所當然」的社會事實（taken-for-granted social reality），並主張政策本身是不可預測、混亂且矛盾的權力展現。

受到傅柯學派的影響，後結構政策分析方法將任何的主體（subject）與客體（object）均視為權力 / 知識（power/knowledge）互動中的產物。換句話說，作者認為所有主體與客體並非固定不變，而是在特定歷史與政治脈絡的異質關係（heterogenous relations）中，不斷被建構與重現，所產生的一系列主體化（subjectification）與客體化（objectification）的歷程。任何政策中所描述的實體（例如人、家庭、組織、機構與國家等）與政治主體（如公民或難民等），並不具備固定不變的性質，而是透過論述與各種實踐的互動，而不斷地被形塑與創造。儘管後結構主義在政策分析領域

中較少被關注，但作者認為，我們正處在一個政策無所不在的社會中，從早起至入睡，生活皆深受繁雜細瑣規定與制度的限制或驅動，而後結構主義的視角，便是將焦點轉向各種知識如何被引入與開展，並進一步分析這些權力結構對我們日常生活與實踐的影響。

二、第二章：顯現政治－政策問題再現分析法（Making Politics Visible: The WPR Approach）

本章介紹「政策問題再現」分析方法。政策問題再現分析法的核心概念是「問題化」（*problematization*），其挑戰了一個普遍的假設，即政策的存在是用來解決已存在的社會問題。問題化所關注的是透過批判分析，探究政策實踐是如何在特定的真理體系（*regime of truth*）中建構問題，並同時形成特定的治理型態，影響社會大眾的日常生活。如前所述，奠基於傅柯學派，政策問題再現分析方法重視論述與非論述實踐（*discursive and non-discursive practices*），及其如何形成、促成與再塑「主體」、「客體」，甚至是「空間/地方」的暫時性呈現方式，同時，進一步探究蘊含的權力關係，藉以捕捉多元和多樣的政治事實。作者將政策問題再現分析方法劃分為七個步驟¹：

首先是問題一：「在一個特定政策中，問題是如何被呈現？」（*What's the problem represented to be in a specific policy?*），作為第一個步驟，其目的是確立分析的起點，透過打開對某些看似理所當然事物的質疑，去檢驗在政策文件中是哪些現象被問題化。值得注意的是，在此分析步驟中並非試圖辨識特定政策背後的意圖，亦非評估政策工具與解決方案的效用與其可能改進的方向。相反地，作者主張此階段所關注的是從「解決方案」開始探討政策中隱含的問題化歷程。

第二步驟為問題二，探討「是什麼假設建構此問題被呈現的方式？」（*What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem?*）。其目的是在瞭解是哪些假設、未經檢驗的思考方式，或者用傅柯學派的說法，是哪些知識與論述形塑出特定的問題和問題的可能

¹ 政策問題再現法雖有七個步驟，然而每個步驟均涉及不同的理論取向（如系譜學、論述分析等），因此兩位作者特別強調，在運用政策問題再現法時，並不需要依序使用完整的七個步驟，而是應依照研究個案與研究問題，調整運用的方式。

性，促使問題的意義可以被理解。作者認為能夠在政策中被闡述的、可言說的問題，均深受權力關係與政治實踐網絡的影響。所以，此一步驟的任務便是對這些未經檢驗的思維方式（即政策所定義的問題）進行批判性分析，並反思問題化可能的意涵與影響。

第三個步驟為問題三：「這種對問題的表徵是如何形成的？」（How has this representation of the problem come about?），意即問題的再現形成過程。此步驟並非是要建立問題發展的歷史軸線，或追溯問題的起源，而是採用傅柯系譜學（genealogy），透過分析特定論述實踐的運作，突顯不同的權力運作關係，藉以揭開「被征服的知識」（subjugated knowledge），並打破視為理所當然的問題假設。

承接前三步驟，第四個問題進一步分析「在這個問題的再現裡，有什麼沒有被質疑？哪裡存在沉默？這個問題可以以不同方式概念化嗎？」

（What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the problem be conceptualized differently?），其目的是鼓勵政策分析者進行批判性的思維實踐。透過關注問題再現中的沉默或未問題化的元素來瓦解與重構現有的問題表徵，同時發展出對問題再現的創新想像，使政策分析或實務者可以瞭解不同實踐將產生不同問題再現，以及不同治理的形式。

第五個問題為「這個問題再現產生了什麼效應？」（What effects are produced by this representation of the problem?）。此處的「效應」指的是政治影響，而非政策「結果」。作者認為，在運用此步驟時，應關注三個面向，即論述效應、主體化效應和生活效應。首先，論述效應聚焦在政策問題再現如何限制和影響特定問題的討論和思考；主體化效應則聚關注主體如何受到問題再現的影響，使主體被塑造成特定類型的主體；而生活效應則是論述效應與主體化效應如何轉化為人們日常生活的一部分。

第六個步驟為問題六，則是在分析「問題再現是如何以及在這裡被製造、擴散和鞏固的？它是如何被打破/替換？或者是它可能被用什麼方式打破/替換？」（How and where has this representation of the problem been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?）。與第三步驟相似，問題六強調爭議的存在與可能性，藉以解構與挑戰被視為理所當然的真理。

最後一個步驟是將六個問題應用於自己的提案上，同時亦是自我問題化（self-problematization）的歷程。作者認為，自我問題化的重要性在於每個人皆處於歷史和文化根深蒂固的知識形式中，因此，我們需要將自己的思維置於批判性審查之下。

三、第三章：關鍵理論概念（Key Themes and Concepts）

本章介紹了傅柯影響的後結構政策分析法中的關鍵理論概念，解釋關鍵理論概念如何相互連結，以及在「問題化」中如何運作。本章所闡述的概念大致包含了將權力視為生產性的關係（take power as productive relationship）、以論述實踐作為政策分析的起點、重視論述 / 知識與真理的關係、問題化、治理術（governmentality）、系譜學與主體化。作者亦澄清，本章的目的並非說明這些概念「正確」使用的方法，而是倡議傅柯的思考模式如何建構創新與批判性的分析架構。

四、第四章：建構與消除問題（Making and Unmaking ‘Problems’）

本章聚焦「問題」這個概念在政策研究中的發展。作者從全面理性主義（comprehensive rationalism）和政治理性主義（political rationalism）這兩個傳統典範，解釋政策問題再現分析法的重要性。首先，作者認為全面理性主義方法，其基本假設是社會中存在不同的問題，而政府的存在便是找到這些既定問題的解決方式。在此思維之下，傳統政策研究大多依循著階段論發展，也就是議題設定、政策制定、政策實施與評估。其中，「證據」對各階段論扮演著關鍵的角色，舉例來說，在基於證據的政策階段中，每個問題的定義都必須奠基於證據。同時，每個問題均可在證據的支持下，被「有效方法」解決。不同於前者，政治理性主義學者主張「每個問題皆有多元觀點」，因此，政策研究應關注「問題是如何被不同的政策行動者設定」以及「如何管理不同政策行動者彼此間的競爭」。相比之下，問題再現分析策略中，政策在本質上建構了「問題」可能如何被闡述與思考，並進一步影響了在特定情境中應採取何種治理方式。

五、第五章：建構和消除主體（Making and Unmaking Subject）

本章的標題揭示了作者將進一步討論政策問題再現如何製造與形塑特定類型的主體。在後結構政策分析的思考架構中，主體的存在，並不是

「穩定」且「既定存在」，而是透過政策論述實踐而實現，並可以在一定程度上塑造人們的思考與日常行為。主體化一詞，描述了這種臨時主體的製造過程，換句話說，主體深受政治效應的影響，始終處於過程（ongoing formation）中，是權力和知識關係的產物。上述思考政治主體的方式，強調主體作為「被製造」和「正在變化中」的特性，呈現「出現」、「構成」與「處於形成中」的主體，挑戰自啟蒙主義以來，對主體完全獨立於特定脈絡的假設。

此觀念對政策分析非常重要，主要是因為有關「人」的假設通常是政策提案的基礎。舉例來說，政府計畫大多立基於普遍存在的理性、自治和自私的主體，人們將會依據成本來評估他們的選擇，並最大化其利益。而後結構政策分析方法則鼓勵重新思考這些未經質疑與檢驗的「政策問題再現」（問題二）。此外，作者延續傅柯的思考，主張權力是一種生產力，因此政策在主體化過程中，將塑造人們可能成為什麼，同時，主體化的過程裡亦一併產生多重自我，而不同的自我之間亦有相互矛盾的可能性（問題五）。

六、第六章：建構和消除客體（Making and Unmaking Object）

在這一章中，作者將焦點從主體轉移到客體，也就是政策問題如何建構特定事物。在多數情況下，政策分析會假定客體理所當然的存在，不容許批判性檢視，這反映了我們對於事物的理解多侷限在永久不變的範疇與分類之中，而對過程和變化的關注較少。舉例來說，客體的形成涉及人們談論某一事物時運用到哪些概念（concept）或類別（category），然而特定概念或類別並非獨立於權力與政治關係，而是具有「政治化」的特性。挑戰客體的中性地位並不是質疑它們的存在，而是意味著挑戰他們作為「固定」（fixed）存在的存在。換句話說，誠如對於主體化的理解，事物（作為客體）是不斷形成與重塑的，因此在政策研究上，應關注多元化的實踐如何建構特定客體。

第七章：建構和消除地方（Making and Unmaking Place）

本章延續對傳統客體的批判，作者主張「地方」也同樣應被重新檢視。在傳統的政策分析中，政策的地理或空間元素通常被視為理所當然，或者

被視為不證自明的單位。在不同政策中，地方或空間並不是治理活動發生過程中的被動接受者。反之，它是透過政策問題再現、治理機制與技術而被建構，藉以合理化治理的合理性。舉例來說，地方社區並不是由固定的地理類別創建，而是透過知識的劃分與分類，將「地方社區」轉化為可感知、可言說的客體，並將主體的身體部署在特定的空間之中。換句話說，政策問題再現對主體、客體與地方/空間的影響是複雜而多變，因此認識地方客體化作為權力和政治的媒介對於理解複雜的權力結構關係至關重要。

參、綜合評析

當代教育政策學巨擘 Stephen J. Ball 認為，不管是在研究或實務上，教育政策一詞的概念已越趨多元與複雜，因此理解政策的意義與研究教育政策的過程中，需要更謹慎地思考對教育政策的本體性假設（*ontological assumptions*）（Ball, 2015）。Bacchi（2009）亦主張，政策研究者應觀察「事物」的論述，是如何在政策中形成，並深入思考這些事物是如何被塑造為「真實的」（*real*）與「真正的」（*true*）問題與解決方案。《後結構政策分析：導論至實踐》一書的核心訴求便是鼓勵教育政策與實務工作者，檢視思想與假設的固定性，從而發展出其他思考方式，進而開闢批判性的分析取徑。

有別於傳統政策取徑，《後結構政策分析：導論至實踐》一書確實提供了獨特的理論框架與方法論點，尤其為首度提出明確的七個分析步驟，引領對政策進行問題化分析，並且此七個步驟可依研究需求而調整，挑選其中部分步驟進行研究，目前在教育政策研究社群中，已被廣泛運用。舉例來說，Hsu 和 Xu（2023）便以政策問題再現法，檢視 2017 年臺灣高等教育品質保證機制改革，透過檢視問題化歷程，分析政策論述與特定歷史政治脈絡如何形塑大學在品保議題上的行為模式。雖說目前運用後結構政策分析的中文著作相對較少，但筆者希冀以本書評為機會，引介該政策理論架構與方法論至臺灣學術社群，透過政策問題再現分析法，探究不同的教育政策問題的深層假設，藉以深入理解「問題」、「主題」、「客體」

與「地方」在政策中的建構歷程，最終提出具有創新與批判性之觀點。

參考文獻

- Bacchi, C. (2009). *Analyzing policy*. Pearson.
- Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. Springer.
- Ball, S. J. (2015). What is policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research. *Discourse*, 36(3), 306-313. <https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>
- Hsu, Y. P., & Xu, R. H. (2023). Problematising the quality assurance policy shift in Taiwan: From external towards internal accreditation mechanisms. *Higher Education Policy*, 37(1), 191-207. <https://doi.org/10.1057/s41307-023-00301-8>
- Molla, T. (2021). Critical policy scholarship in education: An overview. *Education Policy Analysis Archives*, 29(2), 1-30. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5655>