

## 政策評估理論的方法論思考

林鍾沂\*

### 壹、前言

隨著政策評估的發展，學者們對於政策評估的內涵與內容有不同的分類，例如將之區分為預評估、過程評估、與結果評估，或事前評估與事後評估，或假評估、正式評估、和決策—理論評估等，在方法論上更將其作了質化與量化方法、實證主義與建構主義的區隔。唯這樣的分類或區別是否爲了分析的方便起見，而對政策評估作了過細的切割，形成明察秋毫、不見輿薪的困境。因爲就內容言，政策評估必定要去考量政策的狀態、目標、運作、和結果，而非只問結果不問過程，或只問過程，不問結果。其次，就對象言，政策評估不應只著重

---

\*台北大學公共行政暨政策學系教授

專業評估者的想法，而應顧及執行機關、政策利害關係者的感受與判斷等。就方法言，政策評估本身同時涉及經驗分析與價值判斷。是以，在當代政策評估的學術研究中企圖去發展一綜合而全貌的評估途徑，乃為主要的考量。本文即在試圖介紹此一植基於廣博理性（comprehensive rationality）的評估架構。爰此，在第一節中旨在條理若干的政策爭議，並指出若能建構一綜合理性的評估架構，那麼此些爭議似乎沒有太多的必要。第二節中，則就相關的學理分析論述建構有效政策評估架構應考量那些因素，尤其突顯涉及評估標準採擇的認識論思考；第三節中，旨在介紹F. Fischer所建構的政策評估邏輯結構，並配合著啓智計畫（Head Start）的證論分析，提出一個完整的政策評估邏輯是技術印證、現象確證、系統驗證、與理性的社會選擇的綜合；和最後第四節中，強調政策評估是種實踐性的審議（practical deliberation）。

## 貳、政策評估的若干爭議

就方法論的觀點言，政策評估的作為與發展仍存在相當大的爭議，這些爭議中，最為常見的犖犖大者，約有以下數端：

## 一、政策評估的正功能VS.反功能

政策評估基本上是種向權貴說「真理」的工作，但是它是否被視為是種追求真理，或僅是歪理，甚至是邪理，一部分涉及學術探究的真實嚴謹，另一部分恐怕是來自被評估者的感受。被評估者有時會將評估工作和報告視為提供改良政策的金玉良言，有時則將之視為陳義過高的理想，甚至是用來攻擊政策的藉口。是以若以正面的角度觀之，政策評估的積極功能乃在：1.提供政策之可靠而有效的資訊；2.助益政策目標和目的選擇的價值澄清與批判；和3.促成政策問題的重新建構和政策方案的重新考量等。但若以反功能觀之，政策評估即有可能成為假評估，而為1.攻擊政策的口實（submarine）；2.掩飾政策的失敗（whitewash）；3.索求經費補助的儀式模樣（posture）；4.延遲解決問題的企圖（postponement）；和5.做作表象讓政策看似不錯的努力（eyewash）（Dunn,1994:405-406 & 421）。就此而言，政策評估猶如一把出租的手槍，可以為善，也可以為非，是以政策評估需經嚴格與嚴酷的檢驗。

## 二、政策評估的效果論VS.價值觀

所謂政策評估的效果論，是指對公共政策的效果及影響作一科學的、技術性的分析過程。主要包括實驗設計、成本利益分析等量化技術的應用。而此意謂著早期社會科學學者們試圖將科學理性（scientific rationality）的作法投入於公共政策的評估上，俾便檢討政府施政與政

策運作的效能與效率與否，而達成選民課政府以「責任」(accountability)的要求。爲了實現這一理想，評估的研究乃不斷地強化分析的角色，並期獲得的客觀知識能夠有助決策者改善公共政策的品質。例如，公共政策學者T. R. Dye認爲政策分析旨在利用強而有力的科學分析去描述和解釋政策的因果關係，俾便累積政策的科學知識，以提供政策決定的相關情報(Dye, 1978: 1)。再者，這類的評估工作，一般都由專業人員來從中籌劃與負責，而且專業人員本身的聲譽與事業，也與它的成敗息息相關，因此政策評估的效果論又被稱爲「專業評估」(professional evaluation)(Lindblom, 1980: 15)。此外，此類評估倚重科學技術方法既深且多，因之有時又被形容爲「技術評估」(technical evaluation)(Nakamura & Smallwood, 1980: 72)。

質言之，政策評估的效果論是植基於科技治理制度(technocracy)的呈現，而科技治理的力量又植基在邏輯實證取向的經驗知識概念上(the positivistically oriented empirical conception of knowledge)，它反映了諸如成本利益分析、作業研究、系統分析、策略規劃、和電腦模擬的運作技術的逐次累積。由於著重價值中立的客觀性、經驗的運作主義(empirical operationalism)、和專業化的知識，所以說：現代的科技治理與科學主義的理念意識是形影相隨的。如同J. Habermas所云：「科技治理下的知識，是由科學能夠作的和所作的來加以界定的，…並且經由科學程序的方法論分析來獲得澄清。」(林鍾沂譯，

民80：92)

唯政策評估的效果論自一九六〇年代，即受到學者們的質疑與挑戰，認為政策評估的活動，涉及許多的價值規範的分析與探討，不應純粹只是科學的分析。而且認為依照科學方法僅能處理公共政策的細微末節的事實分析，而未能處理公共政策的價值規範面向，甚且也會昧於政策運作的衝突實際。所以我們應該採取更為廣泛與有效的方式去澄清政策本質及其所欲達成之目標的價值倫理，才能深入政策實質的核心問題。尤其受諸於一九六〇年代末期政治學界與公共行政學界所發起的「後行為主義」運動的影響，政策評估的分析乃致力於將評估的研究與社會需要產生密切的相關性 (relevance)，遂使政策評估的價值觀成為時下學者們積極開發的領域。顧名思義，政策評估的價值觀是指借重互動溝通的方式或政治哲學的基本價值，以決定評估標準的合適與否的評判過程。

此種政策評估轉折的方法論建構，誠如F. Fischer所言：「然在挑戰的人士看來，方法論的研究通常是在尋求後經驗主義的典範 (a postempiricist paradigm)」。他們質疑了長期以來說明社會和政策科學方法論的事實—價值兩分法的效用和價值中立原則的基本問題。相對於將價值視為是種情緒的反應 (指個人的信諾、偏好、或信念)，並且超越了理性評估的範圍，後經驗主義者辯稱：即便是事實的構造 (更不用談理論)，本來就與價值設定有著密不可分的聯結，而且它們也

都涵括在（明顯地或隱含地）研究者之理論和理念意識取向的基石中。超越了經驗性研究的窄性論調，一個適當的後經驗主義的方法論，應去講究用以指導資料蒐集與評估之理論的規範結構分析。」（林鍾沂譯，民80：93）

### 三、政策評估的量化方法VS.質化方法

長久以來，在社會科學研究上存在著量化與質化方法間的爭論，在政策評估亦然，例如政策評估學者T. Cook & C. S. Reichardt認為量化方法與質化方法的主要差異，可就表1加以理解。

表1 量化和質化方法的特性與差異

質化方法	量化方法
現象主義與詮釋理解： 從行為者本身的指涉架構來理解人類行為。 自然和不具控制的觀察。 主觀的。 接近資料。 有依據的；發現取向的；探討性的；描述性的；和歸納性的。 過程取向的。 有效的、實際的、和深度的資料。 非通則化的和單一個案的。 整體的。 假定—變動的實際。	邏輯實證論： 尋求社會現象的事實與因果。 控制性的觀察。 客觀的。 遠離資料。 沒有依據的；印證取向的；證實的；化約主義的；和假設—演繹的。 成果取向的。 可信的、「硬體的」、和可複製的資料。 通則化的和多種個案研究。 個別的。 假定—穩定的實際。

資料來源：Reichardt & Cook, 1979: 10

如上所述，早期學者為求政策評估的客觀化、具體化，往往使用量化的方法去達成，於是實驗設計、統計分析、作業研究、電腦模擬、與成本效率計量等，常常成為學者們爭相使用的工具。可是，量化方法因為太侷限於方法的使用，而相對地忽略了政策問題的實質，以致招致被批評為「以評估設計遷就研究設計」之嫌。於是改採用參與觀察、深度面談、歷史記錄等「柔性技術」來檢定政策的效能與否，並去發掘政策運作的實際意義。

此外，根據E. G. Guba & Y. S. Lincoln的分析，認為政策評估歷經四代的演進。第一代的評估焦點為「衡量」(measurement)：強調科學管理，採行實驗室實證性評估法，效率為主要的考慮基準，評估者扮演「技術家」(technician)的角色；第二代的評估焦點為「描述」(description)：強調事實發生的場地評估，著重於受評對象活動的客觀描述與現場分析，評估者扮演「描述者」(describer)的角色；第三代的評估焦點為「判斷」(judgement)：強調政策目標本身的價值重要性，評估者扮演「裁判官」(judge)的角色，除了客觀分析受評對象與場地實況外，亦應判斷及評論政策目標的價值意涵及應追求什麼目標；第四代的評估焦點為「協商」(negotiation)：肯定受評者的主體功能角色，採行建構論的主張，以同理心、人生化為評估切點，使政策評估成為回應性評估。為此，他們認為政策評估的建構主義(constructionism)與傳統觀點會呈現如表2的差異。

表2 政策評估的傳統觀點與建構主義觀點之比較

	傳統觀點	建構主義觀點
本體論	<p>實體主義的本體論： 世界存在著獨立的實體，它與觀察者的旨趣無關並按若干不變的自然律則運作（許多律則是採因果律型式）；所謂真理可界定為與實際同型對應的一套陳述</p>	<p>相對主義的本體論： 世界存在著多元的社會建構的實體，它們並不為自然律則、因果律或其他所規範。所謂真理是指共識形成的最智性和精湛的建構。</p>
認識論	<p>雙元取向的客觀主義論： 一位觀察者有可能跳出擬研究的現象，與其保持距離，並排除任何的價值考量。</p>	<p>一元取向的主觀主義論： 因研究者與被研究者相互聯結而使研究發現具有研究過程的字義創意（literal creation）。就此，它打破了傳統本體論認識論兩分法。</p>
方法論	<p>操縱型的方法論： 祛除影響變數分析的情境系絡，藉使研究集中於真理的探求，並解釋自然的實際運作，以達成預測與控制的能力。</p>	<p>詮釋型的方法論： 強調復述、分析、批判、再復述、再分析等不斷的辯證，期能產生案情的共同建構。</p>

資料來源：E. G. Guba & Y. S. Lincoln, 1989: 84 .

除了上述三種的基本爭議外，在政策評估上其實仍有相當多的議



論，例如隨著評估內容重點之不同，而有預評估（pre-evaluation）、過程評估（process evaluation）、與結果評估（outcomes evaluation）之分註1；由於評估目標的考量對象之不同，而有假評估（pseudo-evaluation）、正式評估（formal evaluation）、與決策理論評估（decision-theoretic evaluation）的差別，甚至根據W.R. Shadish, Jr., T. D. Cook & L. C. Leviton的分析，政策評估的理論意涵可分為三個階段，其中階段一的理論著重將真相帶入社會問題解決中，又以M. S. Scriven的評價的科學（the science of valuing）、D. T. Campbell的實驗社會的方法論主張（methodologist of the experimenting society）為最；階段二的理論強調以使用和實用主義為考量的方案形成，包括C. H. Weiss聯結評估與政策研究（linking evaluation to policy research）、J. S. Wholey 倡導政策改善取向的評估（evaluation for program improvement）和R. E. Stake所提出的回應性評估和質化方法（responsive evaluation and qualitative methods）；階段三的理論則試圖去整合過去的努力，以L. J. Cronbach主張吻合政治融合世界的功能評估設計（functional evaluation design for a world of political accommodation）、和P. H. Rossi鼓吹的廣泛的、合適的、理論取向的評估（comprehensive, tailored, theory-driven evaluations）為代表。凡此種種，不一而足。然而，站在方法論的觀點，政策評估理論的建構似乎

---

註1：詳見吳定等著《行政學》（二）（修訂四版），2000：69-72。

不只是重視個別理論的差異，而應發展出整合它們的理論。例如早期政策評估學者即呼籲刻意去區辨量化與質化方法是沒有必要的，到底那種方法較為適用，應由評估的情境而定，而且運用之妙是存乎於心的，所以現在是量化與質化方法「停戰」的時候了。有感於此，筆者認為未來的評估理論架構的建構重點，應該針對各種理論的要旨，找出其精華，透過方法論的思考與聯結，整合出一體系完整又兼具廣博面向與方法的理論架構來。

### 參、有效評估的要素

如上所述，如何建構完整而有效的政策評估理論，乃為當代政策評估理論學者，汲汲思索與探討的課題，例如R. F. Conner與D. G. Altman就曾指出未來的政策評估如擬建構一較民主和具前瞻性的架構，應重視：1.中止量化與質化方法的爭論；2.多元方法；3.多元面向的分析；4.評估的分權化；5.效度的新概念（new conceptions of validity）；6.評估使用；7.衝突的角色；8.評估者的敏感性；和9.評估者的訓練與工作（Conner & Altman, 1984：16）。

再者，D. B. Bobrow和J. S. Dryzek於一九八七年的作品《政策分析的設計觀點》（*Policy Analysis by Design*）認為自D. Lerner和H.

Lasswell鼓吹「政策科學」以來，就呈現出下列三種不相稱的發展，第一，在政治系和行政系裡有關公共政策的專業訓練和推動計畫有如雨後春筍般的出現；第二，改善公共政策品質的技術不斷地被創新、改造、和廣泛地使用；第三，伴隨著冀望政策行動以改善民眾福利的樂觀想法，卻廣遭社會大眾的質疑與猜忌（Bobrow & Dryzek, 1987: 3）。

在這種既期待又失望的矛盾情結下，作者小心翼翼地檢視了過去研究公共政策所採用的途徑（該書的第二部分），其中主要有福利經濟學（welfare economics）、公共選擇（public choice）、社會結構、資訊處理（information processing）、和政治哲學（political philosophy）。然在他們看來，這些途徑中除了政治哲學之外，似乎太重視技術的應用，為能平衡過去的缺失，並為上述的途徑找出立論的根基，作者在第三部分「知識取向」（knowledge orientation）上花了不少篇幅探討有關實證論（positivism）、點滴社會工程（piecemeal social engineering）、相對主義（relativism）、和批判啓蒙（critical enlightenment）等相關的認識論問題。

尤其是Bobrow & Dryzek不凡的貢獻，乃在於他們不僅建構了各種分析途徑的比較基礎，而且還預設了政策分析應有的基本考量，分別是：1.認清政策架構奠立的基石；2.描繪政策運作者的實際作為；3.概述解決社會問題的可能貢獻；和4.掌握政策的面向，尤其是規範

問題的分析。其主要內容分析如下 (Bobrow & Dryzek, 1987: 9-15) :

**1.基本前提：**

- (1)實體核心 ( hard core )：包括政策的本體論及其粗略的比類 ( ontology and crude analogy )；
- (2)實體核心假定的實際主義(realism)；
- (3)政策運作過程具備的能力。

**2.要旨：**

- (1)理論的架構；
- (2)方法論的原則；
- (3)經驗的內容。

**3.實際用途：**

- (1)政策的執行；
- (2)問題解決的適當性；
- (3)進步或退步的執行能力。

**4.主要面向：**

- (1)時間；
- (2)服務對象；
- (3)規範立場；
- (4)衝突價值的處理。

就基本前提而言：它是指政策途徑的實施所接受的和不被質疑的

假定。其中最基本的前提便是政策所持的實體核心，此即實體核心乃在反映實務者所認知的世界屬性和特質。在社會科學中，它會涉及對人性的若干看法。例如雛妓問題若被認為純粹是個人私德敗壞的問題，或被認為是涉及公德與正義的公共問題，則其間的差異就如雲泥之別。又如股票市場被視為經濟發展的櫥窗，或被視為投機牟利的場所，也將會得到不同的待遇。然透視政策問題實體核心的方式很多，其中有個便捷的方式，就是採用類比法，亦即到底採用何種「意象」來形容政策，例如有人將政策活動視之為生物的有機體（organism），不斷適應環境變化而調整，有人卻將它視同機器（machine），是在達成最佳的成果產出。其次，構成實體核心之假定能否經得起現實環境的考驗，亦為問題之關鍵，假如政策發展的假定能夠獲得經驗上的印證，則其說服力便相對提高，反之，則將爭議不斷。最後，政策運作過程所應具備的能力，莫過於政策組織能否展現綜合規劃的能力，以理性方式解決問題，抑或如C. E. Lindblom所言，用互動和漸進方式解決問題。

就要旨言：當對政策的前提和認識論觀點有所瞭解後，政策分析便須思考如何發展策略理論或模式來掌握和控制其基本運作，例如我們可以就市場理論模式、系統分析模式、或溝通互動模式等作一比較分析，以決定哪種理論較為優異。在政策模式擬妥之後，緊接的工作便是去蒐集相關的及適切的資訊，並對使用的方法如觀察、描述、歸

納、演繹、實驗、玄想、論證等加以選擇。最後，政策理論的分析如能透過經驗的檢定，不論是質化或量化方式，則其合理性也會相對提高。

就實際用途言，決定一項政策好壞的標準之一，就是它的執行的實用性。因為一項政策雖能密切配合環境而深具相關性 (relevance)，但其執行性不高，且迭生困難，則該項政策的優點便要大打折扣。此外，政策之採用的問題解決能力如何？政策執行是否合理，而不致引起太多的反彈，以及執行工具有無缺失，優缺點各為何，均需作通盤的考量。

就政策面向言：任何政策的有效分析，不能由分析者武斷的決定，而應考慮可能的相關面向，例如在時間方面，有些人對政策採取長程、前瞻的看法，而不太計較眼前的利益；有些人則較重視政策的直接後果和既有的經驗基礎。在服務對象方面，政策除了應重視決策者、執行者、監督者的意圖外，更應重視一般民眾、基層人員的態度，審查其間是否發生嚴重的政策落差 (policy gap)。最後，政策利害關係者的價值立場如何，他們之間如何處理價值衝突，均應深入分析。

在這方面的努力上，W. R. Schadish, Jr., T. D. Cook, & L. C. Leviton亦不肯多讓，如前所言，他們不但檢視和評析了各家的評估理論觀點外，亦提供一個良好的政策評估理論應重視以下幾個重要面向的考量：

(1) 社會政策：政策所要處理和針對的重要問題為何？政策能否改善？是否值得？如果不是，又有那些政策值得去做？

(2) 知識使用：如何確保評估成果很快地助益於政策施行？是否作了這樣的期待？如果不是，評估研究在其他方面是否有用？

(3) 評價：它是否為良好的政策？良好政策意何所指？如何加以合理化？

(4) 知識建構：如何瞭解所有知識意涵？何者為有信心的答案？信心的來源為何？

(5) 評估實務：在有限的技能、時間、和資源以及看似無限的可能下，如何縮小看法以成為可行的評估？採取如教育家、方法論專家、和政策法官的角色是否值得？何種問題應被質問以及何種方法應加使用？

綜合上述三種不同理論的分析，實不難理解政策評估看法似非常簡單，其實並非容易，它不僅涉及政策運作是否有效率與有效能的檢視以及衡量工具使用得當與否的問題，更深入所採用的評估標準是否適當的價值觀之討論。例如一位好學生的認定，不僅是學業成績高低以及老師給分寬嚴的問題，還涉及了學生們是否具有推理與思考的宏觀智育，甚至是德育、體育、群育種種面向的綜合評量，尤其當智育與德育兩者不能兩全其美的狀況下，該如何評定的爭議，若再把學生的家庭狀況和求學進程納入考慮，其複雜的程度恐怕就非一般所能想

像。由於上述的種種難題與考量，所以政策評估學者們均異口同聲地指出政策評估若擬深入的分析，並非是簡單的衡量與描述的工作，而是意謂著社會意義與價值觀的展現，誠如Bobrow & Dryzek所言，政策評估或分析往往會訴諸於「認識論的法庭」( the court of epistemology )，探究的哲學 ( the philosophy of inquiry )。爰此，筆者認為在建構有效的政策評估，有必要去考慮政策的成效、實際用途、衡量工具與方法、評估標準、價值理念、與認識論的證成 ( epistemological justification ) 等相關的問題。

#### 肆、F. Fischer評估理論邏輯

在探討了建構有效評估的基本因素之後，誠如F. Fischer所言，無疑地，政策評估的方法論問題已開始從「那種方法論取向是對的？」轉移到「它們之間的關係如何？」而筆者也深信，政策評估應該拋開對個別理論的成見，唯有深切體認及充分瞭解各別理論之關係，才能建構一個合理有力的評估架構。事實上，像這樣的反省與重建的工作，並非始於政策評估學術領域，像社會學與政治學這些比較成熟的學科早年即已進行。例如B. Fay在一九七五年出版的《社會理論與政治實踐》( *Social Theory and Political Practice* )，就曾指出過去的研究



經常出現知識與知識應用、社會科學哲學與政治哲學、科學活動與政治活動、及理論與實際之間嚴重脫節的現象，因而今後理論的重建，應從邏輯實證論出發，經詮釋的社會科學（*interpretive social science*），乃至批判社會科學（*critical social science*）的發展（Fay, 1975）。有趣的是，相隔一年之後，著名政治與社會理論學者R. Bernstein在一九七六年的著作，《社會與政治理論的重建》（*The Restructuring of Social and Political Theory*），亦認為一個適當的社會與政治理論必須是經驗的、詮釋的、與批判的（Bernstein, 1976: 235）。啓迪於此，筆者認為未來的政策評估理論方法論的重建工作，亦應依循此一軌跡發展。

針對這樣的邏輯思考，Fischer在其一九八〇年出版的名著《政治、價值、與公共政策：方法論的問題》（*Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*）和一九九五年付梓的《評估公共政策》（*Evaluating Public Policy*）一書中，均認為政策評估如要作出合理的判斷，實有必要就政策目標加以理性考量，而實際對談恰是個重要有用的方式，唯有實際對談中，如何形成「良好理由」，則有賴於經驗理論、現象學、與政治哲學等知識的應用。再者，Fischer還致力於建構政策評估的批判分析，認為公共政策的批判評估（*critical evaluation of public policy*）應涵蓋技術印證（*technical verification*）、情境確證（*situational validation*）、系統驗證（*systems vindication*）和

理性的社會選擇 (rational social choice) 四者的分析。為使政策評估具有邏輯推演性與理論廣博性，並助益理論與實際產生密切的結合，Fischer還試圖以啓智計畫 (Head Start) 為例，配合說明之。

### 一、政策目標的技術印證

無庸置疑地，政策目標的技術印證是長久以來主流性社會科學所考慮的問題。奠基於邏輯實證論的觀點，它的主要工作，便是利用諸如成本利益分析、作業研究、系統分析、和電腦模擬等方式來測量政策是否有效地達成目標。也由於它著重價值中立的客觀性、經驗的運作主義 (empirical operationalism)、和專業化的知識，所以它與科學主義的理念意識形影相隨。其探討的問題不外是：

1. 政策是否經驗地完成它既定的目標？
2. 有否經驗的分析顯示政策的次級影響會破壞它的目標？
3. 政策是否比其他的不同手段更能有效地達成目標？

例如在有關啓智計畫的討論中，Fischer就曾指出部分學者深受主流社會科學的經驗分析影響，使得他們對於西屋知識公司 (Westinghouse Learning Corporation) 所作的負面評論，均集中在統計方法使用是否正確？選樣是否隨機化？工具運用能否準確地衡量閱讀成就？事後回溯研究設計 (ex—post facto research design) 有沒有先天上的缺陷？控制組是否適當？等一序列有關經驗性技術的考量上。也就是說，他們不對政策目標是否具有相關性 (relevance) 加以質

疑，而只探討政策是否如預期般地達成目標？如果不是，是否在衡量工具與程序上發生了問題？政策目標是否明確和運作化？執行手段有否偏差？管理技術能否有效運用？以及是否有其他的政策代替方案？

然這些問題僅是經驗分析的問題，若有人超越了此等技術、具體問題的考量，而去質疑政策目標是否與社會環境密切配合而具相關性時，則評估的考量便要深入一層，為既定的目標作合理的辯護或反駁，這一工作便是我們所謂的情境確證。

## 二、政策目標的情境確證

情境確證，顧名思義乃指政策目標的實施是否得到社會情境的合理解說和辯護，若得不到，則政策就失去了相關性。相關性乃是後行為主義或後經驗主義學者所重視的課題之一，他們批評過去的行爲主義，將其知識界定在客觀律則（law）的追求，然後不分青紅皂白地將律則運用在不同的情境上，因此有可能形成「教條」的危險。為求政策的相關性，任何的分析應重視不同的生活世界與價值標準，而提出不同的目標來。尤其是受了現象學（phenomenology）和詮釋社會科學的影響，知識的研究強調行為者的意圖與目的、社會的規則和建構意義（constitutive meanings）以及世界觀（worldview）等。這些觀點使得政策評估的考量，去重視下列幾個方法論的問題：

### 1. 政策目標是否具有問題情境的相關性？

2.在問題情境中有無若干狀況需對政策目標作例外處理？

3.是否有兩種或多種標準對問題情境同具相關性？

就此而言，在啓智計畫相關的討論中，我們似乎可以專注於那些批評西屋知識公司的研究結構未能重視社會相關性的研究分析，尤其是貧困社區許多地方領袖的看法。在他們看來，西屋知識公司單以測量閱讀分數的高低作為結論的依據，實在未能瞭解啓智計畫的性質與目的。因為在政策立法中，改進閱讀能力只是啓智計畫的一個目標而已，提供貧民窟孩童社會的相關經驗，諸如擴大他們人格自尊與自律的意識以及發展對社會負責的態度，也是同等重要的。甚至有許多社會與心理學家指出：這些社會相關經驗的獲得，對貧困的孩童能夠在中產階級掌握的美國社會活動，是不可或缺的。準此以觀，如果僅以個人閱讀分數的窄向經驗衡量，據以判定啓智計畫的失敗，實是方法論上的缺失。為了取代從測量分數客觀蒐集得來的經驗性資料，評估者勢必要就貧困兒童所意識到的社會經驗和自我瞭解從事第一手資料的分析，如此，才能對政策的相關性有深入的瞭解。由於深入了此一層面的考量，所以有一篇有別於西屋知識公司的研究報告振振有辭地指出：「研究顯示啓智計畫在降低失學率上，在改善智力分數和閱讀成就上，以及在幫助孩童獲取自信上，均相當的成功……兒童接觸啓智計畫越早，或接觸越多，他們的獲益也就越大。」

唯在分析層次上，情境確證過程仍止於政策環境的實況分析，似

乎未能深入底層對政策環境所依據的價值作全面性、哲理性及批判性的討論。例如在啓智計畫中，有人指出提供貧困地區孩童的社會相關經驗固然重要，但是在講究工業發展、經濟成長的資本主義社會裡，啓發學生智育的發展，以肆應未來人力之需求，並以自己專長成爲各行業的領袖，亦無不當。一旦這些類似的問題被提出，論證的層次無形中又必須向上提升一層。

### 三、價值取向的系統驗證

系統驗證是指政策的影響需就社會、文化、技術、經濟、生物、政治、自然條件等全盤因素加以系統性的分析，而非像過去僅著重經濟面或技術面的單向考量。亦即，採用系統驗證的方式，用意即在使我們能夠綜合社會、經濟、文化和自然環境各方面所受到的影響，來判斷政策的推動能否裨益特定理想或生活方式的實現。也就是說，政策評估除了應考慮政策是否達成特定目標外，尚須考慮它對整個社會結構的衝擊，所以說，這個階段的問題是個結構考量的問題，而非單純工具效率的問題。

唯當我們從事政策助益價值（contributive value）或工具價值（instrumental value）的考量，主要是就經驗性的研究著手，分別從各種經驗性資料來檢視政策對廣大社會體系造成影響的所有意涵及其面臨的限制。因此，Fischer稱系統驗證是種「實用性檢定」（pragmatic test），而J. Habermas則更適切地將它形容爲「第二層級的

技術性知識」( the second—order technical knowledge )，藉以敘述評估的個體層次轉移到總體層次的分析。也基於此，系統驗證主要在探討底下三個問題：

- 1.政策目標是否為社會整體產生工具性或助益的價值？
- 2.政策目標是否導致具重要的社會影響之不可預期的問題？
- 3.政策目標所致力實現的結果（如利益和成本）是否被認為公正地分配？

根據上述的分析，啓智計畫的個案，在這個層次最明顯的問題莫過於對「貧窮文化」( the culture of poverty )的爭論。什麼是貧窮文化，按照O. Lewis的界定，它意指破壞了辛勤工作、自我約束、和立志向上，以及為求一時的滿足而犧牲未來報酬的一種低層級的價值體系。也就是說，貧窮是來自怠惰、懶散的結果，而且世代相傳惡化成為所謂的「貧窮循環」( the cycle of poverty )。更由於他們未能加入美國社會優勢的成就取向文化中，所以這些低層級的社會階級只有陷入困難而難以自拔。也因為如此，它阻礙了貧困孩童的生活發展，是以，若未能洞識此一問題的根本而妄圖推動像啓智計畫那樣的補償性教育政策 ( compensatory educational program )，無異揚湯止沸。

此外，學者E. Banfield也認為這種低俗的文化往往將黑人及少數民族鎖在無助的貧困之中，自甘墮落，聽天由命，實非推動一、二項政策改革就可奏效的。因之，政策如要改革成功，需要政府拿出魄力

來作激進的變革，而這種方式卻不會為美國政治的權力結構與決策規則所允許，尤其是它違背了壓力團體政治和漸進主義精神。準此以觀，Banfield堅決反對政府的反貧困政策，認為未能先對政治體制作大幅的變革之前，像啓智計畫等政策能發揮多少效用，實難逆料。也基於此，他所作的分析被視為一種新的現實主義（a new realism）。

然而，像Banfield的看法，並非沒有遭到自由派人士的攻擊。其中的主要批評，便是他將現有的政治制度視為是僵化的，例如T. Hennessey和R. Feen就指出，「在美國都市中，若社會和政治氣候發生令人擔憂的惡化傾向時，它適足以迫使他們（指政府和社會人士）去使用廣泛的技巧，設計現實的政策，以緩和問題。」這樣的結論並沒有為民主黨人士所遺忘，所以在重新審視啓智計畫的若干結果之後，卡特政府重新恢復了部分的啓智計畫預算。

上述例子存在著正反兩種論點，其相交論證的結果，往往會迫使我們去考慮到底何種生活方式是最佳的選擇。誠如Fischer所言，這樣的論證，不但開展了不同對談路線的途徑，而且深入了評估邏輯的根本去考慮另一種政治文化觀點的可能性。要言之，在啓智計畫裡，我們考慮的重點是接受貧困文化的現實，還是邁向機會均等的教育制度？是將貧困孩童鎖在無助的生活方式之中，還是提供其認識自我努力向上的文化理念？這些考慮，均會促使我們繼續尋求「理性的社會選擇」更高層次的分析。

#### 四、理性的社會選擇

理性的社會選擇是個政治哲學考量的基本課題，其目的乃在建構一種生活方式所以優於另一種生活方式的選擇標準，亦即一個良善社會（good society）的構成因素為何。例如在J. Rawls的《正義論》（*A Theory of Justice*），便認為社會公道應為理性的選擇基礎，一項政策若缺乏公道的考量，不管其效率如何，仍是有缺陷的。Fischer也認為理想的社會選擇基礎應該能夠充分地履行下列三種條件：自由、無私（impartiality）、與啓蒙（enlightenment）。準此以觀，於此使用的「理性選擇」是不能等同於管理科學中所稱的「理性決策理論」。蓋因它指的是傳統政治哲學的核心工作：理想生活方式的建構。如果理想的生活方式是奠定在某些特定價值上，如平等、自由、社群的澄清與組合，那麼，此一理想建構將提供政策評估標準的合理基礎。換句話說，如將它用在政策評估上會促使我們思考以下的問題：

1. 能夠組合被接受的社會秩序（the accepted social order）之基本理想（或理念意識）是否提供正當解決價值衝突的正當解決的基礎？

2. 假如社會秩序不能解決基本價值的衝突，那麼是否有其他的社會秩序能夠公道地規範衝突中所反映的相關利益與需求？

3. 支持另一種理念意識和社會秩序被合理化和被採用的規範反思與經驗證據是什麼？

在啓智計畫的爭辯中，那些主張政策評估應繫之於理念意識原則



的人士，基本上是屬於此一層次的爭論。對一些人士而言，由於美國的社會體制本來就是一種講求競爭、技能和專業知識導向的「英才統治體系」(a meritocratic system)，所以為使貧困地區的孩童及早習得知識技能，加強其競爭能力，以為踏入社會作準備，為符合此一體制的要求，極其自然地，啓智計畫中強調閱讀分數的重要，更是合理的邏輯；然對另一批人士而言，政治的治理與教育的實施是在兼善天下，關懷社會，並能基於社會價值與同胞愛精神來實施平等的社會秩序，而不是以己方的優越強加於對方身上，是以對啓智計畫的評估，本應多重視社會相關性的標準，俾早實現機會均等的理想。

此外，另有個有趣的研究，亦能夠用來說明此一層次的論證性質，那就是S. Bowles和H. Gintis所著的《資本主義美國的學校教育》(*Schooling in the Capitalist America*)。在該書，Bowles與Gintis指出在資本主義社會中，機會均等原則是不能透過補償性教育政策來實現的。因為資本主義社會中追求的是社會控制，而不是社會平等與公道。若不能重視此一事實，推行再多的教育政策，也只是為資本主義社會提供了更強勢的穩定力量。要言之，在Bowles與Bintis看來，唯有透過採用社會主義而非資本主義的價值原則，來引發激烈變革，教育制度的機會均等才有實現的可能。

## 五、整合性架構

上述的分析，在在說明了一個整合性的評估架構應該函蓋政策判

斷的經驗與規範假定的所有範圍，它並以政策目標的經驗印證與情境確證，以及價值體系的系統驗證和理性的社會選擇為其邏輯結構的推理過程，茲就此一推理過程和相關的考量內容，扼要的描繪成表3的說明。

表3 評估的邏輯程序與內容

邏輯程序	主要內容
技術印證	1. 政策目標 2. 經驗結果 3. 非預期的影響 4. 另一種的政策方案
情境確證	1. 政策目標的相關性 2. 例外情境的政策意涵 3. 多元的標準
系統驗證	1. 政策的系統影響 2. 政策的公道性
理性的社會選擇	1. 理念意識的衝突 2. 另種社會秩序的追求

再者，上述的邏輯思考，若再配合著政策論證或實際對談模式，則又可將政策評估的邏輯結構敘述如圖1。

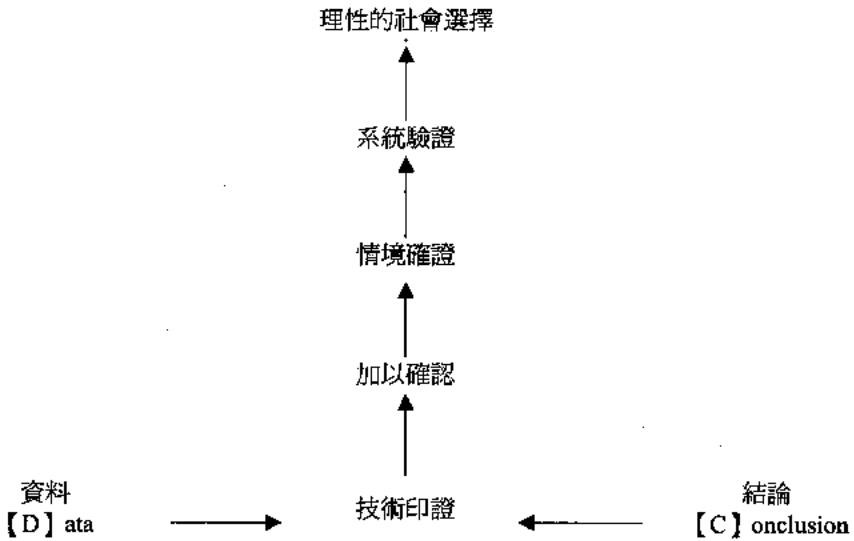


圖1 廣博評估的邏輯結構

最後，如將啓智計畫個案，依照著上述的邏輯思考及其相關的方法論爭論，似乎又可將彼此間的聯結關係，說明如表4。

表4 啓智計畫的政策論證及其相關的方法論

啟智計畫的論證	廣博評估的方法論	方法論的爭論
機會均等原則	理性的社會選擇	政治哲學
貧困文化	系統驗證	系統觀點
社會的相關經驗	情境確證	現象學途徑
衡量閱讀分數	技術印證	經驗分析

## 伍、政策評估是種實踐性的審議

從上述F. Fischer建構的政策評估的邏輯結構中，在在顯示一個完整和廣博的評估活動應是從經驗印證、經情境確證與系統驗證、到理性的社會選擇。在這過程中，政策評估跳脫了過去實證主義的傳統，不再將事實一價宜作了截然的兩分，亦不再認為價值只不過是個人主觀偏好表達的「相對主義」(relativism)觀點，在證論分析上得不到地位，以及將政策評估的研究侷限於政策是在達成既定目標的科學檢定而已。透過政策論證的方式與實際對談的「非正式邏輯」(informal logic)，不但綜合了事實與價值兩者的分析與討論，而且結合了專業語言與日常對話，以使政策能在生活的實際當中，因有「良好理由」(good reason)的說服之支持與支撐而得到合理的存在和推動。

像這樣的作法，典型地是在回應亞里斯多德所稱的「實踐性」(phronesis)的觀點。在里亞斯多德的觀念中，所謂「實踐性」是指涉及實際的理解方式，它適合於變異和隨機的領域，而且認為事務本身應排除在精確、明確、和確定的知識可能性之外。審議(deliberation)、洞識、與判斷是行動中達成實踐性所必要的，但切不可將之等同於技術或技藝。甚至在亞里斯多德看來，政治的實踐性意指政治的行動與判斷應該符合情境，不應遠離政治社群(political community)的系絡，若是遠離，那將是不可思議的。而且政治預設

了政體 (polis)，就在這正當性的制度之中將會存在著共通的理解和典則，俾用來作為判斷和行動的基礎 (cited by Torgerson, 1995: 248)。

如此一來，政策評估如要促進政治理解 (political understanding) 不應只是植基在科技治理制度下科學主義產物，而應是深具民主政治的意涵，在講究溝通、論證、和政治學習的民主實務中兼具經驗—分析與規範的知識。一方面它要就政策行動產生的影響，透過社會所共同持有的典則和道德標準來加以詮釋的理解，另一方面，則又透過批判對談的方式表現出實踐的理性，以使政策的活動能夠經由民眾與專家審慎的分析、審議、洞識、和判斷的創造過程，得到合理的共識和解決。

不可諱言地，上述Fischer的評估邏輯結構中即在體現這種精神，在規範意涵鑲嵌著經驗事實和批判—廣博的方法論架構中，政策評估的第一層級即在探討政策行動是否有效的達成目標，及其是否具有社會意義的相關性，第二層級，則在檢討政策行動對廣泛社會或體系所形成的影響以及其是否能實現合理的社會秩序，經過這樣的論證與修正，不但拓延了政策評估的學術領域，從經驗的實證分析到詮釋學、批判理論、和政治哲學的應用，而且讓政策評估成為與日常生活結合的實踐學，使得民眾能夠懂得品評、瞭解、批判、和學習，則H. Lasswell所宣揚的「政策科學的民主」(the democracy of policy science) 才有實現的一天。

## 陸、結語

亞里斯多德曾云：「人是政治生活的動物」，而政治的主要目的乃在營造團體的公共生活，政策評估如為政治生活的一部分，那麼其如何達成公共理解的目的乃為重要的關鍵。以此出發，晚期的政策評估理論即認為若要體現民主政治精神，如何將政策評估成為一實踐性制度，讓眾得以參與、論證、批判、學習，應是主要的設計重點，尤其是受到「後行為主義」學術運動的影響，強調價值研究的重要，並在整合事實與價值的論證中，因有良好理由的支持，政策評估才能顯現真正的本質。也就是說，過去的政策評估理論太著重評估是實現既定目標的科學檢定，重視專業人員的判斷，而相對忽略了社會意義、民眾感受、與良善生活方式的追求。為彌補此一缺點，政策評估訴諸於認識論的爭論必不可免。而能體認上述的觀點，Fischer提供了整合事實與價值分析，又兼具經驗、詮釋、批判、與道德哲學的理論，認為政策評估可就經驗印證、現象確證、系統驗證、與理性的社會選擇來為其形成邏輯結構，這樣的邏輯思考確實帶給政策評估更為深入與理性的分析，並且符合上述所言政治生活的實踐意涵，最起碼它對公共政策研究的鼻祖H. Lasswell所揭櫫的「政策科學的民主」踏出了一大步。

## 參考書目

吳定 等

民國89年《行政學》(二)，台北縣：空中大學。

林鍾沂

民國80年《公共政策與批判理論》，台北：遠流出版社。

民國83年《政策分析的理論與實踐》，台北：瑞興圖書股份有限公司。

鄭武國 譯

1999《第三條路：社會民主的更新》，台北：聯經出版社。

Bernstein, R. J.

1976 *The Restructuring of Social and Political Theory*, New York: Sage Publications.

1983 *Beyond Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics and Praxis*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Bobrow, D. B. & Dryzek, J. S.

1987 *Policy Analysis by Design*, PA: Pittsburgh Press.

Cook, T. & Reichardt, C. S.

1979 *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation*

*Research*, Beverly Hills: Sage Publications.

Dallmayr, F. R. & McCarthy (eds).

1977 *Understanding and Social Inquiry*, Indiana: University of Notre Dame Press.

Dallayr, F. R.

1984 *Polis and Praxis: Exercises in Contemporary Political Theory*, Cambridge: The MIT Press.

Dryzek, J.

1982 "Policy Analysis as a Hermenutic Activity, *Policy Science*, vol. 14: 309-329.

Dunn, W. N.(eds.)

1986 *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, Greenwich: Jai Press, Inc.

1994 *Public Policy Analysis: an Introduction*(2<sup>nd</sup> ), NJ: Prentice-Hall International, Inc.

Fay, B.

1975 *Social Theory and Political Practice*, London: George Allen & Unwin.

Fischer, F.

1980 *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*, Colorado: Westview Press.



- 1985 "Critical Evaluation of Public Policy: A Methodological Case Study" in J. Forester (ed.) *Critical Theory and Public Life*, Massachusetts: The MIT Press. pp.231-257.
- 1990 *Technocracy and the Politics of Expertise*, CA: Sage Publications.

Fischer, F. & Forester, J. (eds.)

- 1993 *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: Duke University Press.

Fischer, F.

- 1995 *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson-Hall Publishers.

Forester, J.

- 1993 *Critical Theory, Publicity, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*, NY: State University of New York Press.

Guba, E. G. & Lincoln, Y. S.,

- 1989 *Forth Generation Evaluation.*, Newbury Park: Sage Publications.

Jennings, B.

- 1983 "Interpretive Social Science and Policy Analysis", in D. Callahan & B. Jennings (eds.) *Ethics, the Social Science, and Policy Analysis*, New York: Plenum Press. pp. 3-36

Rawls, J.

1971 *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.

Shadish, Jr. W. R., Cook, T. D. & Leviton, L. C.

1991 *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*,  
CA: Sage Publications.

Tong, R.

1986 *Ethics in Policy Analysis*, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Torgerson, D.

1995 "Policy Analysis and Public Life: The Restoration of  
Phronesis?", In J. Farr, J. S. Dryzek & S. T. Leonard(eds.),  
*Political Science in History—Research Programs and Political  
Traditions*, New York: Cambridge Press.

Wildavsky, A.

1979 *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy  
Analysis*, Boston: Little, Brown, and Company.

# 評論意見

江明修\*

主席、林教授、各位先進，今日非常高興能受邀參加淡江大學公共行政系舉辦的「跨世紀公共政策與法制研討會」，並能先行拜讀林教授的大作「政策評估理論的方法論分析」。林教授對本文投入大量心力，並苦心提出獨到見解，本人深深感到欽佩。以下就僅提出數項補充意見就教於各位先進。

第一，政策評估雖然是在於呈現政策的實際面，但在長期強調技術層面的環境下，反而忽略公眾在整個政策過程中的地位，因而形成許多爭議。這些爭議不僅無助於釐清事實，也降低了政策評估的意義。故林教授對當前政策評估問題的分析可說是深刻指出了目前的實際現狀。

第二，爲了兼顧評估結果的技術考量，並融合社會價值，林教授提出「廣博評估的邏輯結構」，並一層一層的整合政策評估過程中的主客觀因素。個人認爲這不僅是本論文的最大貢獻，也是公共政策決策者或評估者進行政策評估時應該謹慎思考的問題，也就是除了技術層面外，更要將環境、社會價值等因素一起進行考量。

第三，政策評估不僅是一項技術，更必須與日常生活密切結

---

\* 政治大學公共行政學系教授

合。這不僅是民主政治的重要象徵，也是今日吾人強調公民價值的具體表現。

以上簡單發表個人對本論文的意見，敬請各位先進指教，謝謝！