

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 政策評估理論之分析及方法論的重建

On Theories of Program Evaluation and the Restructuring of Its Methodology

doi:10.6635/cpar.1993.2(2).02

中國行政評論, 2(2), 1993

The Chinese Public Administration Review, 2(2), 1993

作者/Author: 林鍾沂(Chung-Yi Lin)

頁數/Page: 27-96

出版日期/Publication Date: 1993/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.6635/cpar.1993.2\(2\).02](http://dx.doi.org/10.6635/cpar.1993.2(2).02)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



政策評估理論之分析及方法論的重建

On Theories of Program Evaluation and the Restructuring of Its Methodology

BY

* 林 鍾 沂 Chung - Yi Lin

摘 要

自研究方法論觀點言，隨著公共政策與社會科學的深切反省與檢討，政策評估亦嚴肅而認真地進行自我批判。粗略地說，過去的政策評估受到行為主義的影響，比較著重於技術、事實面向的分析，因而相對地重視成果評估；現代的政策評估，受到後行為主義的影響，由價值、倫理面向出發，去質疑「效能效率究竟是為了誰？」的基本問題，認為政策評估若不去關注正當性、民主性、公道性、與社群性的價值考量，則將是種嚴重的方法論錯誤。基此觀點，本文先就政策評估的基本理論作一分析，再去探討有效評估的基本考量，和最後建構評估分析的邏輯思考。其重點分別敘述於下：

(一)政策評估的基本理論：綜看政策評估的發展過程，似可將其基本的理論分為成果評估、使用取向評估、與批判評估三者。

(二)有效評估的基本考量：在檢視了與政策評估相關學科如公共行政、政策分析之發展，以及政策評估本身的方法論反省後，即不難看出如擬建構有效的政策評估實應涵蓋對政策結構、知識建構、價值分析、評估使用、和實際面向等因素的思考。

(三)政策評估的邏輯思考：擬建構一個合理有效的評估架構，其邏輯思考應該奠基在技術印證、情境確證、系統辯證、和理性的社會選擇的層層分析上。並為使此一邏輯思考具有實踐性，試就費雪兒的啓智計畫分析及國內喧騰一時的「軍人不在籍投票」為例配合說明之。

關鍵詞：成果評估、使用取向評估、批判評估、技術印證、情境確證、系統辯證、理性的社會選擇、可評估性檢定、利害關係者評估途徑、回應性建構主義式的政策評估。

ABSTRACT

From the methodological viewpoint, not only public policy and social sciences have their academic reflections, but the program evaluation also has its criticism and adjustment accordingly. In the rough, classical program evaluation under the impact of behavioralism, emphasized the analysis of method and fact dimensions. It concerned about outcome evaluation. Modern program evaluation surrounding the influence of post-behavioralism naturally tends to question efficiency for whom? Because of taking values seriously, so if the program evaluation doesn't consider the moral values of legitimation, democracy, justice community etc., it would be a methodological error. For these reason, this paper will explore the following topics:

(1)the theories and tendencies of program evaluation: I will classify the theories of program evaluation into outcome evaluation, utilization-focused evaluation, and critical evaluation.

(2)the essential dimensions of program evaluation: After examining the development of relevant disciplines, eg. public administration, policy analysis, we find it is necessary for comprehensive program evaluation theory to take account of five components-program structuring, knowledge, value, use, and practice.

(3)the logic of program evaluation: The logic of conducting effective evaluation research must contain the dialectical analysis of technical verification, situational validation, systems vindication, and rational social choice. For the praxis of this logic, I take F. Fischer's Head Start and "The Voting Questions in the Military Camp" to explain.

Key words: outcome evaluation, utilization-focused evaluation, critical evaluation, technical verification, situational validation, systems vindication, rational social choice, evaluability assessment, stakeholder-based evaluation, responsive-constructivist program evaluation.

*作者為國立中興大學公共行政系副教授。

在公共政策學科裡，政策評估一直是被視為極為重要的領域，隨著公共政策與社會科學方法論深切的反省與檢討，政策評估亦嚴肅而認真地進行自我批判。粗略地說，過去的政策評估受到行為主義的影響，比較著重於技術、事實面向的分析，因而相對地重視效率效能的考量；現在的政策評估，則受到後行為主義的影響，由價值、倫理面向出發，去質疑「效能效率究竟是為了誰？」的基本問題，認為政策評估若不先就價值面向加以討論，而去關注正當性 (legitimation)、公道性 (justice)、共同命運的社群性 (community) 等問題，則評估本身在方法論上已迷失了方向。由於有了兩種不同的觀點，所以學者們通常以政策評估的「效果論」與「價值觀」，或「實證主義」與「批判理論」來加以區別對照，孔樂 (R.F. Conner)、歐曼 (D.G. Altman) 等幾位學者更借用著名小說家歐威爾 (George Orwell) 的《一九八四》和賀胥黎 (A.L. Huxley) 的《美麗新世界》二本書名，題名為〈一九八四：評估的美麗新世界〉 (1984: A Brave New World for Evaluation)，來說明未來政策評估的「民主走向」，以別於過去的「科學效率觀」¹。

有鑑於此，為擬對政策評估方法論之重建有所貢獻，將先從政策評估理論的價值標準及其理論發展的相關分析來說明政策評估的本質及其活動類型，繼而討論建構有效評估應具備的基本考量；最後，再據以提出從事完整的評估分析所應進行的邏輯思考模式。

第一節 政策評估的本質與發展

一、成果評估

眾所周知，過去政策評估的檢定標準及其理論發展，係圍繞在政策能否有效地、或有效率地達成其目標。也就是說，政策評估所重視的衡量基

準不外是效能 (effectiveness) 與效率 (efficiency) 兩者。效能與效率的區別，簡單地說，前者係指目標達成的程度，即將實際成果與原訂的預期結果作一比較；而後者係指達成目標所需的人力、費用、成本為何，即將政策的產出 (outputs) 與投入 (inputs) 作一比較。

公共政策達成效能的具體個案，可以美國登陸月球計畫為例。由於蘇俄一九五七年發射史潑尼克 (Sponick) 衛星成功，頓時美國國內輿情嘩然，要求政府表現出效能來，不應再以民主手段作為掩飾責任的藉口，所以甘迺迪 (John F. Kennedy) 一九六〇年就任總統之後，即頒佈一項國家的新目標，要在六〇年代結束之前，把人送往月球；於是國家航空暨太空發展總署 (NASA) 傾全力設計發展，終在一九六九年七月廿日將阿姆斯壯 (N. Armstrong) 和歐林 (E. Aldrin) 兩位太空人推上月球，完成人類夢寐以求的理想，也達成了政策目標。至於效率的考量，可以國內籌劃中的高速鐵路為假設案例，若走海線投資費用需四二〇〇億元，經濟收益為七八二〇億元，如經山線投資費用需四〇〇〇億元，經濟收益為五七〇〇億元，兩相比較在經濟效益的考量下，走海線是個理性的決策。

再者，政策的效能與效率該如何衡量呢？自方法論的觀點，政策效能的衡量，不外乎實驗設計、準實驗設計、和相關統計方法之分析，所以在一九七〇年代初期，許多政策評估學者如魏斯 (C. Weiss) (晚近已有重大的改變)、史坦利 (J. C. Stanley)、威廉斯 (W. Williams)、羅西 (P. H. Rossi)、呂根 (H. W. Riecken) 等討論的主題，均集中在實驗設計在政策評估中使用的優點及限制²，在相近不到五年的時間裡，即有不少相關的著作公諸於世，其中又以魏斯一九七二年出版的《評估研究：評估政策效能的方法》(Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness)、羅西與威廉斯合編亦為一九七二年出版的《評估社會政策》(Evaluating Social Programs)、呂根與波魯 (R. F. Boruch) 合編於一九七四年付梓的

《社會實驗：規劃與評估社會政策的方法》(Social Experimentation: A Method for Planning and Evaluating Social Intervention)、以及邊涅特(C. A. Bennett)與盧斯甸(A. A. Lumsdaine)合編於一九七五年發行的《評估與實驗：評估社會政策的若干重要問題》(Evaluation and Experimentation: Some Critical Issues in Assessing Social Programs)，最為享譽盛名，其論點常被其他學者所引用²。

此外，為使政策評估學者間對於評估技術及量化方法的使用，彼此心得交會，史杜寧(E. L. Struening)和谷坦帖(M. Guttentag)於一九七五年更編撰了二本厚達一千一百餘頁的《評估研究手冊》(Handbook of Evaluation Research)³。雖然編著在序言裡說明，編撰此書的目的是要讓讀者去瞭解不同的評估方法及其有關的資訊，然而綜觀全書強調的重點卻仍以實驗設計等衡量方法居多。

至於政策效率的衡量，係以成本利益分析(cost-benefit analysis)和成本效能分析(cost-effectiveness analysis)為主。所謂成本利益分析，是指針對政策運作的全部投入與產出的貨幣成本和利益加以計算以得出政策的淨利益(net benefit)；而成本效能分析的設計，則在彌補有些政策成本可以計算但政策利益無法用市場幣值加以表達的情況，而採用計算達成相同目標的單位成本或相同的單位成本達成目標的效能程度。詳言之，成本利益分析與成本效能分析表現出底下幾個顯著的差異：

1. 成本利益分析乃在運用幣值計算政策結果的所有成本和利益（其中亦包括了難用幣值顯示的無形成本和利益）；成本效能分析則避免以幣值去衡量利益的問題，因此它的操作將比成本利益分析簡單多了；
2. 由於成本利益分析強調的是政策的淨利益（即總利益扣除總成本），因此它顯示出「經濟理性」(economic rationality)的特質；而成本效能分析由於它並不以總體的經濟效率或全部的社會福利來考量政策結果，僅在

決定政策的功效 (utility)，因此它被視為「技術理性」 (technical rationality) 的表達；

3. 成本利益分析由於強調使用幣值來計算政策的淨利益，因此它非常倚賴私有部門 (private sector) 中機會成本的考量；相反的，成本效能分析由於極少倚賴市場價格，因此它不太依循私有部門的利潤極大化的邏輯 (the logic of profit maximization in the private sector)，例如成本效能分析並不需要決定政策利益是否超過成本或是政策投資在私有部門是否同樣地進行；
4. 成本利益分析較難運用在有較多外部性 (externality) 與無形結果的政策上，而成本效能分析則較適合於外部性和無形結果的政策上；
5. 成本利益分析較適合處理變動成本與變動效能的政策問題 (variable-cost-variable-effectiveness problem)，而成本效能分析則較適合處理固定成本或固定效能的政策問題⁴。

儘管在觀念上成本利益分析和成本效能分析有上述的差異，然在作法上兩者如要行之有效，卻須有以下條件的配合：(1) 清楚而明確的政策目標；(2) 具體詳備的政策方案；(3) 作好不同政策方案間成本與利益相關資訊的蒐集、分析、與解釋；(4) 確認被政策影響的標的團體 (target group)；以及(5) 仔細判別不同類型的成本和利益。

由於需要這些條件的配合，使得成本利益分析和成本效能分析能否普遍地應用在公共政策評估上，實不無疑問。因之，早期它們大都應用在諸如水壩建造和水資源利用的政策上，晚期則在相當具體的運輸、保健、人力規劃、和都市更新等政策上，但卻鮮少應用於價值爭議性極高的政策問題上，如墮胎、槍枝管制等法案。

不過儘管傳統的政策評估是基於效能或效率的考量而有差異，但整體而言，因其目的都是針對成果作一通盤考量，以決定政策是否繼續、修正

或結束，所以學者們都將其評估活動稱為「成果評估」(outcome evaluation) 或「影響評估」(impact assessment)，著名政策評估學者史克里班(M. S. Scriven) 則稱它們均屬於「總成評估」的範疇(summative evaluation)。⁵ (史克里班稱尚有另外二項評估活動為過程評估、後設評估，底下將有所討論)。

成果評估最有名的例子，便是美國詹森總統所推動的設計規劃預算制度(PPBS)。詹森總統為使得國家的整體政策目標有一致性的發展並使經濟資源得以有效運用，於是採用當時國防部長麥克拉瑪(R. McNamara)的提議，推動設計規劃預算制度，規定凡經評估後未能有效達成目標的政策，均應及時予以結束或修正。這種以成果評估作為政策課責的工具，更為國會部門所推廣，一九七八年的「政策重新審議與評估法案」(Program Reauthorization and Evaluation Act 1978)，即規定大多數的政府政策至少每隔十年應按期重新審議立法，以決定該項政策應否繼續、修正、改變、或結束⁶。

雖然成果評估往往成為課責的主要工具之一，然亦遭致不少人士的質疑與批評，例如實驗設計中將標的團體分為實驗組與控制組在法律上是否可行與合乎道德？政策與其結果之間是否具有因果性，而不受其他因素的干擾？從事效率計算時社會的成本與利益（尤其是無形和間接的成本與利益）能否精確的衡量？以及「公共財」(public goods)如何轉換成私有財以利計算？有關這些爭論，一言以蔽之，論者認為政策評估很難做到客觀的分析。這也是為什麼許多學者懷疑即使評估者使用經驗性分析，政策評估亦難獲致一致的結論。

二、使用取向評估

不過，對成果評估的批評最為嚴厲者，乃是評估研究的使用問題。因為有許多研究報告指出過去的研究不是被束諸高閣，就是低度使用⁷。主

要原因有二，其一是多數的研究過於重視結論的科學嚴謹性，以致忽略了政策的應用面向，其二是「組織討厭評估」，規劃及執行組織總認為評估會帶來負面的否定與責難，於是採取敵視、迴避、與不合作的態度，結果評估者因不易取得實際資料，導致研究品質粗略。於是，有些評估學者倡議評估研究應改弦易轍，重視如何使評估報告得以建設性和支持性地被使用，藉以改善決策者、執行者、使用者與評估者之間的互不信賴與疑懼，並避免決策者等批評評估報告不能提供有用資訊，而研究者卻抱怨他們的研究未受尊重的尷尬窘境。

這種強調使用取向的政策評估 (utilization-focused evaluation)，可以依美國會計總署 (GAO) 對於政策評估所作的適切建言得到基本的認識，其要點如下：

(1) 政策評估必須是使用取向的，使用的考量應該在規劃評估伊始即成為重要的部分；

(2) 評斷政策評估的使用——相關性 (the use-relevance) 之標準是相對的而非絕對的，它是經由評估者與決策者之間的妥協與合意而來；

(3) 決策者與評估者的互動過程是評估使用的一項重要因素，有此一過程當可確保決策者樂於使用評估而評估者較可產生有用的結論。然而，該項工作的完成不應該破壞評估者的獨立立場。

(4) 政策評估的其他問題如適切性、方法論、和宣傳行銷等亦相當重要，不過，這些面向的達成也應以互動過程為之⁸。

審視過上述的批評與建言，不禁令人想起黨恩 (W. N. Dunn) 剴切的警示：一項政策評估若沒有仔細地考量使用者的基本目的和價值，而冒然地以評估者心目中的價值來加以評估，即便是使用科學方法產生對政策成果可靠而有效的資訊，它仍然是一種假評估 (pseudo-evaluation)⁹。在該書裡，黨恩雖沒有明確表示過去的成果評估是種假評估，但他卻指出像實驗設計、

統計技術、隨機抽樣、問卷訪問、社會會計、社會審計 (social auditing) 等方法，若只在衡量自明的或沒有爭議的價值 (the self-evident or uncontroversial value)，則它是種假評估，殆無疑問¹⁰。

這種倡導使用取向的政策評估，我們也可在政策評估的發展脈絡中找到它的軌跡，約在一九七五年前後的幾年中，這類書籍有如雨後春筍般的出現，例如帕頓 (M. Q. Patton) 一九七八年、一九八二年先後出版了兩本書《使用取向的評估》 (Utilization-Focused Evaluation)、《實用性的評估》 (Practical Evaluation)¹¹；魯特門 (L. Rutman) 於一九七七年及一九八〇年各編寫了《評估研究方法：基本指南》 (Evaluation Research Method: A Basic Guide)、《規劃有用的評估：可評估性檢定》 (Planning Useful Evaluation: Evaluability Assessment)¹²；克農巴 (L. J. Cronbach) 等學者一九八〇年撰寫的《邁向政策評估的改革之路》 (Toward Reform of Program Evaluation)¹³；和侯利 (J. S. Wholey) 一九七九年、一九八三年、一九八六年先後出版問世的《評估的遠景與績效》 (Evaluation: Promise and Performance)、《評估與有效的公共管理》 (Evaluation and Effective Public Management)、和《績效與信任感：在公共和非營利組織中發展卓越》 (Performance and Credibility: Developing Excellence in Public and Nonprofit Organizations) 均可說是一時之作¹⁴。

尤其是侯利學者，他曾是美國都市研究所 (Urban Institute) 的成員兼主任，並在保健、教育與福利部 (HEW) 擔任過規劃與評估司長 (deputy assistant secretary)。復由於他在政府部門工作多年，使其堅持政策評估不應只是種負面的攻擊，而應汲汲於建設性的政策改善，以期建立政府和民衆間的信賴關係，一掃越戰挫敗及尼克森總統水門事件以來政府公權力無法深入人民心中的頹運。是以，在他主持都市研究所時，始終希望該研究所能傾力發展出有別於過去政策評估的途徑，以期研究結果能為政府所接受，

藉以創造美好遠景（相關分析底下會有所說明）。

綜觀使用取向的政策評估文獻，雖極具價值，唯其所提出的主張龐雜而分歧，難以一一羅列，故僅擇其要者，分為過程評估 (process evaluation)、可評估性檢定 (evaluability assessment)、及利害關係者的評估途徑 (stakeholder-based evaluation) 三類予以說明：

(一) 過程評估

雖然過程評估在倡導成果評估之始也同為學者們所主張，但是過程評估受到重視，應該要到一九七三年普列斯曼 (J. L. Pressman) 和衛達夫斯基 (A. Wildavsky) 共同發表《執行》(Implementation) 一書之後才真正開始。正如同該書副標題：「聯邦政府偉大的期望在奧克蘭市夢碎」(How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland) 想表達的，政策執行若不能考慮執行機構（尤其是地方的行政機關）的特徵、人力、財力、和動機等因素，即使中央政府法案再完美立意再崇高，也無法發揮影響力量。基於此一觀點，他們指出政策評估若不衡量政策執行的可行性，恐將無法瞭解政策實際運作的動態，更不用談評估結果有被使用的可能性。換言之，任何的 policy 評估若要被使用來改善政策，則應致力於執行分析¹⁵。

至於過程評估的實質內容為何？如前所言，過程評估與成果評估是相對的，當成果評估著重政策影響的效能效率分析時，過程評估則側重於政策執行影響政策成敗的因素衡量。因此，有關政策執行的基本架構均值得吾人加以參考。首先，以謝樂 (M. A. Scheirer) 為例，他對於政策執行的分析，係以總體、中層、與個體三個層次來列舉會影響政策結果的相關執行因素，並以圖示（如圖 1）說明執行因素間的相關性¹⁶：

(1) 總體層次的因子：

(a) 決策過程；

(b) 控制過程；

- (c) 資源獲取；
- (d) 與環境的關連性；

(2) 中層的過程；

- (a) 主管的期望；
- (b) 運作的例式 (routine)；
- (c) 創新的技術條件；
- (d) 溝通管道；
- (e) 工作團體的規範；

(3) 個體層次的變數：

- (a) 行為技能；
- (b) 動機；
- (c) 認知的支持。

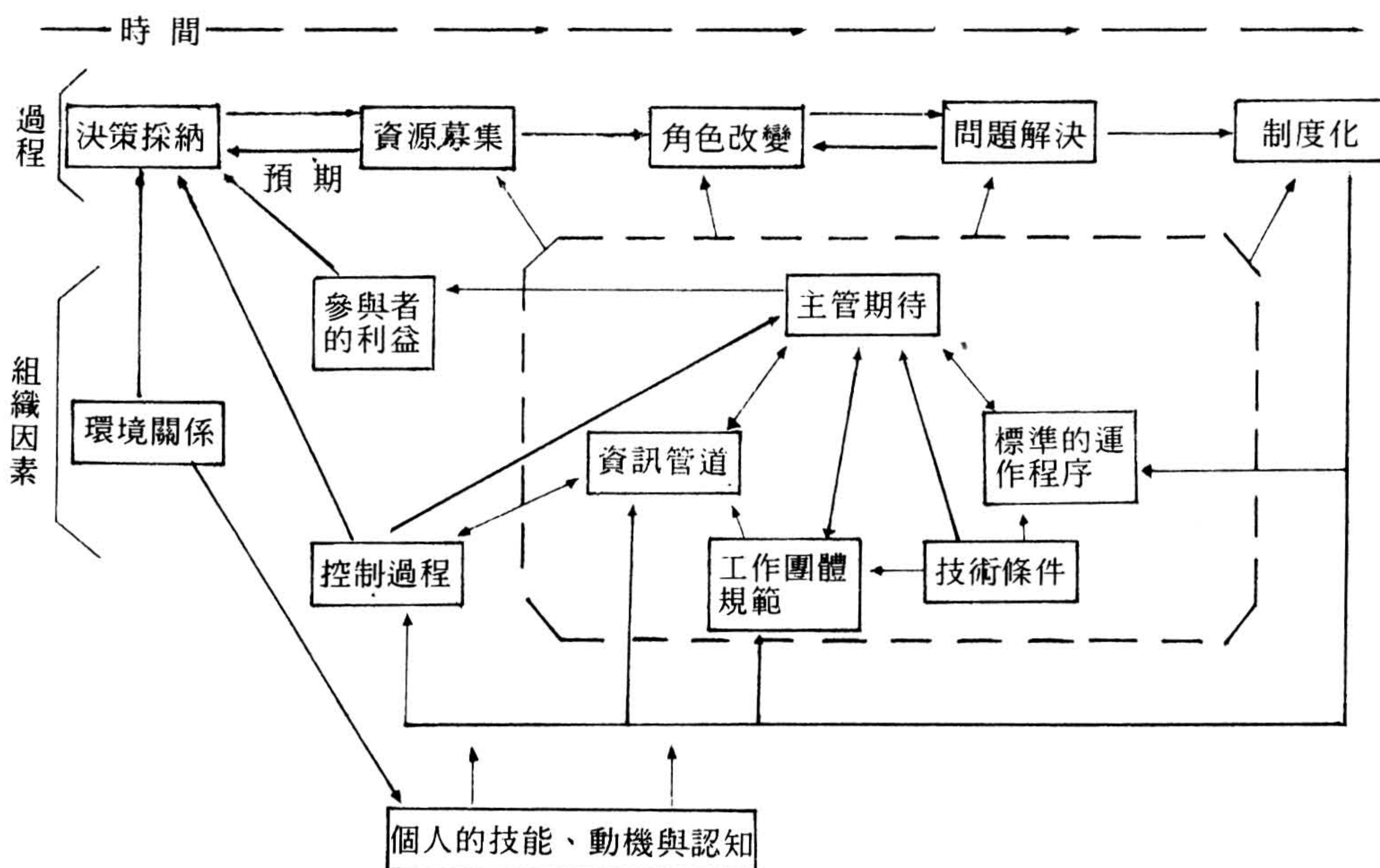


圖 1：政策執行的分析架構

資料來源：M. A. Scheirer, Program Implementation: The Organizational Context (Beverly Hills: Sage, 1981), P.65.

其次，為能補充謝樂說明的不足，我們似乎還可參考岡恩 (L. Gunn) 所建構的「完美的政策執行」(perfect implementation)。根據岡恩的分析，若要達成完美的政策執行，需要具備以下十個要件¹⁷：

- (1) 外圍環境對於執行組織不會發生阻撓與牽制之情事；
- (2) 需有充分的時間與資源可資運用；
- (3) 不僅政策的所有資源不受限制外，執行的每個階段所需的資源組合亦能隨時因應；
- (4) 政策的執行要在有效的因果理論之中 (a valid theory of cause and effect)；
- (5) 因果關係是直接的，並且干擾變項越少越好；
- (6) 最好是由單一的機構來執行，避免倚賴其他單位；若非有其他單位介入不可，則倚賴關係在數目和重點上應維持最低數量；
- (7) 對於擬達成的目標應有完全的瞭解與同意，而且此一條件能夠持續於整個執行過程之中；
- (8) 在既經同意的目標下，詳細設定與說明每位參與者所應履行的工作；
- (9) 涉及政策的不同部門應作到充分的溝通與協調；
- (10) 那些擁有權威的主管與單位能夠獲致完全的順從。

然而，上述對過程評估的分析，仍遺漏了一個重要因素，那就是政策執行是否接觸到適當的標的 (appropriate target)？假若一項政策能依上述的考量因素順利地執行，卻不能有效地傳遞給適當的服務對象，導致該被服務者被排拒在外或不該服務者卻網羅進來，則政策執行是否恰當，實不問自明。

最後，嚴格地說，學者間對於過程評估應考量何種執行因素，或稍有不同，惟為尋求良好分析的指引，於此擬整理條列出下列幾項過程評估應加以了解的問題：

- (1)政策的抽象目標與具體目的為何？
- (2)政策的重要特性為何？是否被執行？
- (3)政策應作何修正以達成目標？
- (4)政策的標的人口特性為何？政策是否有效地接觸到它們？
- (5)對某些標的人口而言，有那些政策活動與目標特別適合？
- (6)有那些政策問題可以及時地獲得解決？
- (7)組織的領導、控制、溝通與結構各為何？
- (8)政策執行的人力、財力、設備是否適當？
- (9)執行者的執行動機及道德承諾為何？尤其是基層執行人員的熱忱、能力、及相關知識能否配合？

(二)可評估性檢定

可評估性檢定，顧名思義，它是指應否及能否對一項政策進行評估，從事事先檢定的過程。而此一檢定過程的重點有二：一是針對決策體系進行分析，藉以找出能夠產生有利績效或成果的資訊來；一是釐清政策的目標、具體目的、和假定，以作為績效的衡量標準。

然而為什麼要推動可評估性檢定？根據美國都市研究所一群學者的分析，認為過去的評估分析發生了幾項嚴重的弊端：

- (1)評估的規劃並不在支持決策制定；
- (2)評估研究的時間、格式、與準確並不能與使用者需求相配合；
- (3)評估發現甚少溝通給決策者；
- (4)無法就相同政策之不同評估作一比較分析；
- (5)政策評估未能提供累積而準確的資訊；以及
- (6)評估研究經常去處理沒有答案的問題，以致毫無成就可言。

而這些缺點的產生，深入分析不外是來自底下三個因素所造成的：(1)缺乏對政策本身或政策所要處理的問題給予適當的界定；(2)無法掌握政策

活動與其預期成果間的因果關係；以及(3)無法和不願意針對評估資訊善加管理應用¹⁸。為防杜上述缺失的發生，並促進評估研究對產生更好的政策績效有所貢獻，侯利等學者繼而指出往後評估設計（甚至是政策設計）應優先考量以下三個條件：(1)政策目標能夠清楚界定：此即負責政策的人員應事先就實際的、可衡量的目標和相關的政策績效指標獲致同意；(2)政策目標是可行的：即有證據可顯示政策活動確能達成政策的目標；和(3)資訊的使用意圖是清楚的：也就是說政策負責人員能就如何使用政策資訊以達成政策績效找出一致性的看法¹⁹。

依據上述的分析侯利等進一步地指出可評估性檢定實包含了八個應加以檢定的問題²⁰。

- (1)構成政策的資源、活動、目標、和因果假定(causal assumption) 究有那些？
- (2)政策管理者(policy manager)的上司（包括管理預算局OMB）及國會部門（包括會計總署GAO）是否同意政策管理者對於政策的描述？
- (3)政策的衡量標準和資料來源究有那些被同意？
- (4)政策的描述是否與政策的實際相吻合？
- (5)政策的活動與資源有無達成目標之可能？
- (6)針對可衡量的目標，政策有那些適當的資訊可供良好使用？
- (7)政策有那些部分已準備就緒可就既經同意的目標加以評估？
- (8)有那些評估和管理的選擇可供管理之用？

此外，為使對上述的概念有更清楚的瞭解，茲以流程觀點將可評估性檢定的主要步驟敘述於下：

- (1)政策一方案的具體陳述(policy-program specification)：構成政策的目標和具體目的為何？聯邦、州、和地方的政策活動有那些？
- (2)政策一方案的資訊蒐集(collection of policy-program information)：為

- 了去界定政策—方案的目標、活動、和基本假定，應蒐集那些資訊？
- (3)政策—方案的模式建構 (policy-program modeling)：從使用者的觀點來確定，何種模式最能描述政策及其相關的目標與活動？以及何種因果假定較能聯結行動與成果？
- (4)政策—方案的可評估性檢定 (policy-program evaluability assessment)：政策—方案模式是否清楚，俾使評估成爲有用資訊？那種型態的評估研究最具使用價值？
- (5)使用者對可評估性檢定的反饋 (feedback of evaluability assessment to users)：當把可評估性檢定的結論呈給使用者後，應再採行何種步驟以利政策績效的評估²¹？

最後，在敘述了可評估性檢定的意義、動機、和過程之後，筆者擬補充說明美國都市研究所學者煞費苦心地倡議可評估性檢定，甚至一九七〇年代的後半期美國與加拿大政府對此作法重視有加的時代及哲學背景。衆所周知，一九七〇年代歐美民主國家先後出現了政治、經濟、社會危機，在部分學者（尤其是新保守主義份子）看來，這實是「民主太多」而非「民主太少」所致，是以政府施政的精神和重點所在，應該有限地去動員民衆需求，而不應標槩過高且達不到的政策目標大肆鼓動民衆的慾望，造成政治上的「不可治理」(ungovernability)²²。

此種觀點，政策分析的學者亦有所領悟，如著名學者衛達夫斯基 (A. Wildavsky) 即界定分析家的角色不是去窮盡問題的根源，而是要將問題範圍侷限在可試著提供答案（政策方案）的基礎上，透過創造力、想像力、和技匠巧思 (craftsmanship) 的過程去改善決策者所面對的問題。所以他說，政策分析與其在解決永久的問題，不如在提供權宜性的方案²³。而侯利等學者亦將此一觀點發揮在政策評估上，認爲政策評估不宜盲目衡量那些華而不實的政策，肇致毫無結論及效用可言，而應以實事求是、詳實具體地

檢定要被評估的政策各種條件，只有當各種條件具體而實在時，才去評估政策，如此方可提供能被應用的評估結論，否則，妄加評估不但浪費資源而且沒有意義。總而言之，候利等學者倡導的可評估性檢定與衛達夫斯基的政策分析觀能彼此互為輝映，溯其思想源頭，實因兩者都係出自實用主義 (pragmatism) 和政治現實主義 (political realism) 的基本哲學所致。

(三) 利害關係者的評估途徑

利害關係者的評估途徑之研發與應用，是在一九七〇年代後半期由美國國家教育研究所 (National Institute of Education) 所致力推動的，根據創始者之一高樂 (N. Gold) 的觀察，過去的評估研究由於較重視學科的方法論的完整和同儕間的學術規範，而相對忽略了對受政策影響民衆需求的考量，導致評估結論很難應用在實際決策制定之中。為彌補此一缺失，並使潛在的使用者 (the potential users) 有使用評估證據的機會，於是他們倡導了利害關係者的評估途徑²⁴。更具體而言，過去的政策評估出現了窄化、不切實際、不具相關性、不被使用、以及缺乏均衡和公平分析等種種缺陷，為能改正這些缺陷，讓評估者與使用者有更充分溝通的機會，並使受政策影響的人員得以參與政策討論，於是此一評估途徑主張政策評估標準的訂定，應該重視利害關係者的溝通與諮商，透過彼此集思廣益、共同商議，方不致產生政策偏差，造成前述所謂假評估的可能。

職是，推動利害關係者的評估途徑，主要目的大致有三：(1)讓評估者能夠敏感地感受地方的需求，而不是以自己的願望或某些團體（尤其是中央政府組織）的標準來控制政策評估；(2)依不同使用者之需求設計不同的評估研究，例如國會議員關心政策應否持續，則較重視成果評估；反之行政主管著重政策改善的面向，自然願意選擇過程評估；以及(3)將不同使用者的價值和資訊的優先順序 (information priorities) 予以有系統排列與涵蓋，俾使每位成員或團體能夠瞭解他人的政策目標和價值，促進有利的政策學

習。此外魏斯教授也認為利害關係者的評估途徑之所以優於其他途徑，而深具遠景，乃在於(1)它體驗了社會中因有不同的利益與觀點，自會就政策形成不同的判斷與瞭解，是以評估工作不應過度自我膨脹，認為本身即在傳遞政策的真理，其實它僅表達了部分的觀點。這種承認不同團體與個人觀點的正當存在，可說是當今民主政治知識成就的基本前提；(2)由於該一途徑能夠本著務實而發展的態度與方式去分析、判斷政策作為，所以它對政策問題較能產生立即的回應或反饋，以利於政策的設計和再設計；以及(3)它改變了權力分配的狀態，使得中央機關不再擁有壟斷性的權力，因而可讓不同團體的聲音在評估規劃和運作過程中得以適切的表達。也就是說，評估工作的成敗，將不再是中央機關或評估研究者任何一方的責任，而是彼此責任的共負²⁵。

雖然利害關係者評估途徑有上述的優點，但要能運作順利尚需多方條件的配合，魏斯即認為其條件有：

- (1)利害關係者在評估開始即被告知；
- (2)利害關係者樂意被評估，並願意參與其中；
- (3)利害關係者能夠事先闡述本身的資訊需求；
- (4)評估者能夠及時地、有效地、與熱忱地提供利害關係者所需的資訊需求；
- (5)利害關係者（尤其是參與評估的人員）能夠珍惜與尊重評估報告；
- (6)負責決策的利害關係者願意使用評估結果作為決策基礎；
- (7)評估結果雖不能為特定決策之用，但它仍有可能用來促進未來政策的討論，並啟蒙政策行動者的作為²⁶。

除了上述需要配合的條件外，進行利害關係者的評估研究仍有許多實際的困難有待克服。例如如何整合利害關係者的需求並排列其優先順序，便極富政治性與敏感性，非倚賴成熟的領導智慧和溝通妥協的能力不可；

再者，如何辨識利害關係者，並排除因現實權力的考量而對有力團體發生「攏絡」(cooptation)之情事，以及身為評估者如何把持學術客觀與道德堅持，不為勢劫，不為利誘，均是不容忽視的課題。而這些弊端要能全面解決，不但涉及政治權力的現實因應亦應有道德的考量。關於此者，晚近興起的批判評估(critical evaluation of public policy)或可提供吾人若干的幫助。

三、批判評估

所謂批判評估，係指針對政策行動的價值和政策的成敗，透過一有效論證來做廣泛而審慎的判斷及分析²⁷。亦即就整個政策目標的合理性(the reasonableness)、正當性(legitimacy)、公道性(fairness)提出深入的檢討和有利的論證，以期國家能因推斷「正確的」政策而實現「正確的」目標。批判評估之所以如此重視政策目標的正確性，乃因許多學者，特別是左派人士，批評過去羅斯福總統推動的「新政」(the New Deal)與詹森總統的「大社會」(the Great Society)；尤其是「大社會」中的「對抗貧窮」(War on Poverty)計畫，均未能真正地瞭解百姓的需求，甚至是在曲解民意下，所作的政治投資，因之他們提出了如前所言的「效率究竟爲了誰？」的敏感又嚴肅的問題來，認爲一項政策若只爲少數幾個團體或社群服務，而不是爲了廣大的群眾，即使其效率卓著，亦不能稱爲達成公共利益或公善(common good)的目標。

同樣基於此一深刻反省，郝斯(E. R. House)學者曾作了以下鞭辟入裡的闡釋，他說：

「政策評估的本質，基本上是一種政治活動，除了在提供決策者的服務外，亦在產生資源的重分配以及合理化由誰得到什麼。其中的主要用意乃在分配社會的基本財貨(basic goods)。因此，它不但是一種理念的陳述，更是一種分配的社會機制(a social mechanism for

distribution)，而這是吾人所企盼的制度性地位。評估不應只是真實的，它更應是正義的，目前的評估架構不論其真實價值 (truth value) 如何，都應以不同的程度去回應正義，更何況，正義正是提供了政策評估應該考量的一個重要標準²⁸。」

是以，筆者認為過去的政策評估始終圍繞在政策達成目標的效能、效率、和管理可行性等方面的考量上，其實僅履行了評估工作的一半而已，至於另一半，則需再深入評估目標本身，就目標為什麼會被合理採用加以有力的辯護，在「良好理由」(good reason)的支持下，讓被評估的政策不但反映了人們的需求，而且被認為是公道的與合理的，甚至是更能照顧到社會上弱勢團體或族群的，如此，評估工作才算完整而周延。

政策評估理論發展至此，可謂已從狹隘的工具理性考量，進入到廣泛的價值討論，究其原因，主要是受了後行為主義的刺激及政治哲學復甦的影響，尤其是著名哲學家羅爾斯(J. Rawls)《正義論》(A Theory of Justice)的倡導。

後行為主義批評行為主義的研究途徑，隱藏了經驗保守主義的理念意識，由於它以既有的社會結構和利益作為主要的分析對象，使得它無法深入瞭解需要改變的底層制度與文化。難怪不少學者指出，在美國由於以資本主義與中產階級作為強勢的文化指導，導致絕大多數的學術研究不會去關注社會少數民族和黑人等的生活方式與價值理念；同樣地，政策評估如僅以資本主義和中產階級的生活方式作為考量標準，則不啻剝奪了以政策改善弱勢團體的機會。這種看法，最貼切的表達，莫過於著名政治經濟學者加爾布雷斯(J. K. Galbraith)在《自滿文化》(The Culture of Contentment)一書中近乎指控的陳述：過去美國政府所戮力推動的政策改革，其最大的獲益者，乃是社會上少數的自滿階級(content class)，而不是人數眾多的下層階級²⁹。國內經濟學者王作榮先生在為此書譯本作序時，亦將此

—現象評論得極為透澈，殊值引述：

「依照加爾布雷斯教授之意見，美國問題之發生，在於存在有一自滿階級，包括大企業經理人、商人、律師、醫生、會計師、科學家，以及接受政府補貼年入十萬美元以上之農民。這一群人之年所得列在全國所得等級之前二〇%，人數不是很多，但卻是投選舉票的大多數，足以左右政局及國內施政。他們態度保守而自私，除想爭取特權，維持其既得利益，安於現狀外，無所作爲。對於社會之不健全、不合理現象，無動於衷，亦不願負任何改善責任，反而對改善措施加以反對阻撓。將一切問題均歸之於短期現象，認爲長期看，均不是問題。對於政治，則以投票多數加以左右；對於經濟，則藉口自由放任與市場經濟反對政府干預與矯正，逐漸走上自我毀滅之路。此爲美國衰退停滯之源。

相對於此一自滿階級，則有人數衆多，卻是投票少數之下層階級。這一階級大都集中於大都市中心的貧民窟，人口外流的農村，報廢的礦區，遊蕩性的勞工聚集地，或散佈在南方的落後地區。他們大多數是少數民族、黑人或拉丁美洲民族後裔，過著窮困生活，在經濟和社會上沒有享受到應有的權利。能夠改善他們命運的較好教育機會、公共住宅、醫療保健、治療吸毒等常爲自滿階級所反對，連下一代向上移動的機會都被堵塞。於是他們不安、吸毒、犯罪、報復、暴動，成爲美國社會動亂不安之源³⁰。」

另外，繼後行爲主義興起之後，政治哲學的復甦再度讓社會科學接受另一番洗禮。過去學者把政治哲學視爲哲學家的玄想，與政治的實際毫無關聯，如今則將其視爲能夠啓示人類生活方向的重要指南，讓我們得以建設性地發展價值，以應付眼前和未來的危機³¹。在這一面向上的啓迪，要算羅爾斯的貢獻最大。羅爾斯在《正義論》的首章「正義寓於公道」(Jus-

tice as Fairness) 裡便開宗明義地寫道：正義是社會制度衆德之首，如同真實是思想體系的第一要務。如果一個理論是不真實的，不管它多麼有力與簡潔，必須加以拒絕和修正；同樣地，法律和制度如果是不正義的，不管多麼有效果和順利運作，應該加以革正和取消³²。偉哉斯言，公共政策評估實應牢記此一箴言，不要僅是一味地評析政策的好壞與否，而不去探討其道德的對錯。甚至，我們更應將上述的順序排列作一倒轉：只有政策在道德上不發生問題時，才去考慮它的效能與效率等工具理性因素。

由於批判評估特別重視政策目標的合理性、公道性，所以此一評估途徑有人將之形容為「後設評估」(meta-evaluation)，所謂後設評估係指針對政策評估的過程作一翔實的檢定、考核，以期政策因有正確的價值理論之引導，能達成公共利益的目標。除此之外，許多政治哲學家和政策分析家，如貝利(B. Barry)、雷依(D. W. Rae)、費雪兒(F. Fischer)、達爾(R. A. Dahl)，為能突顯政策評估的規範性考量和價值理念的分析，逕用「政治評估」(political evaluation)以別於一般所用的「政策評估」(program evaluation)³³。尤其是貝利和雷依，在一九七五年時當許多的政策分析家熱衷於採用技術方法以評量政策的成效時，他們即在格林斯坦(F. I. Greenstein)和波斯比(N. W. Polsby)主編的《政治科學手冊》(Handbook of Political Science)撰寫了「政治評估」一文，呼籲政策評估人士不應只重視分析技術，而忽視了政治原則(political principle)的討論。他們指出，若我們不重視政治原則的討論，可能僅培育出一批講求效率卻缺乏政治方向感(sense of political direction)的專家³⁴。

唯如何從事政治評估，深入價值討論呢？許多學者主張「政策論證」(policy argumentation)不失為一可行的方式。如同法院的訴訟一般，由涉案的兩造各自依據理由與證據展開對談辯論，則是非曲直，事情真相當可大白。

不過，話說回來，對於政策論證啓蒙最多者，要算是當代批判理論學者哈伯瑪斯 (J. Habermas) 的「實際對談」 (practical discourse)。得自史諾 (L. Snow) 「兩種文化」的靈感，哈伯瑪斯認為人類社會面對著二種不同的文化，一是經驗—科學的技術領域，另一是實際—道德的社會生活世界。就前者而言，經驗科學的最終目的是在促進人類去支配和控制環境，因此，它被「技術旨趣」 (technical interest) 所導引；相反的，道德評估是植基在人際接觸和溝通互動上，因此它是被用以達成相互瞭解和維持公平的或合理化的行為典則之「實際旨趣」 (practical interest) 所導引。由於工業社會的興起、科技的進步、工具理性的抬頭，使得後者領域逐漸為前者所吞沒。矯正之道，便在於恢復人們得以參與其中的「實際對談」，而不是任由專家控制的「科技治理」型態 (technocracy)。進一步說，實際對談是指對任何行動取向之原則與典則的合宜性和可欲性 (the suitability and desirability of action-orienting principles and norms)，作到公開的、不設限的和沒有界限的討論，只要是良好理由，不應有任何表達的限制，是以任何的主張、建議、結果、和參與者無一不成為討論的客體³⁶。

源於上述構想，費雪兒擷取了杜爾明 (S. Toulmin)、泰勒 (P. Taylor) 的論證分析，來擴充傳統的三段論法 (the classical syllogism)，而建構了一個有效的實質論證模式如圖 2：

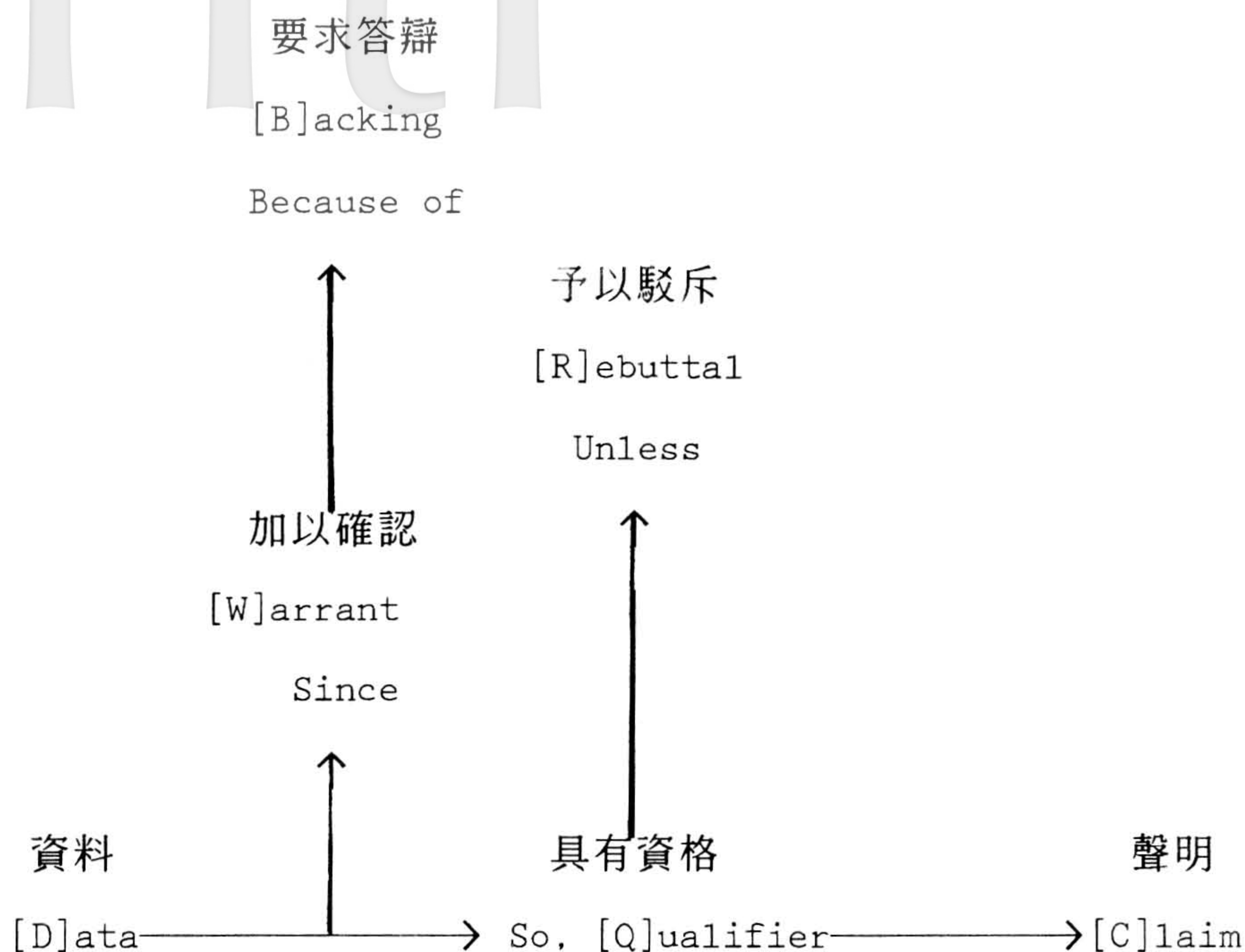


圖2 論證的結構

資料來源：F. Fischer, "Critical Evaluation of Public Policy: A Methodological Case Study", in J. Forester (ed.), Critical Theory and Public Life (Cambridge, Mass. : The MIT Press, 1985), p.241.

在圖二的架構，D、W、C約相當於正式三段論的模式。Q、R、B則在顯示傳統型式與實質論證的主要差異。其中Q和R表達了實質論證的試驗性與系絡性。Q是在顯示一個聲明的說服力或力量的程度；R則說明了可接受的聲明將被挑戰的情境狀況，B則反映了要求對贊成觀點提供對談論證方式的支持理由。由此看來，這兩種模式最大的差異，不外是：在傳統三段論中，贊成觀點（作為主要前提）是套套邏輯地建構在聲明的普遍性證明上，而實質論證則需要良好理由以支持贊成觀點。用此方式，它打開了合理化贊成觀點所需的第二次論證型式的可能性³⁶。

費雪兒等認為此一方式，實可將政策評估的研究帶入一個新的里程碑，它可以澄清形成一項政策的經驗和規範假定的所有範圍（包括從明顯的到隱含的，從具體的到抽象的），因而可以探討行為主義所未能觸及的價值、政治哲學、和倫理學的討論。

以此看來，政策評估的目標、理念、方法、證據和結論等能夠經得起有效的討論和分析，則公共政策雖不能引導人類社會臻於完善的世界，但可使我們朝向理性而公道的道路邁進。而且，筆者深信透過此一途徑的分析，將使得政策評估研究在方法論和認識論上與其他學科有相互交流和借取的機會，而不像過去若干評估學者將自己鎖在孤立的島嶼上孤芳自賞，不能領略學科之間的相互激盪。

總之，在本節裡，吾人依政策評估的發展性質，將評估活動分為三類：成果評估、使用取向評估、和批判評估。其中成果評估包括效能與效率分析；使用取向評估涵蓋了過程評估、可評估性檢定、和利害關係者的評估分析；而批判評估則強調政策評估的價值分析，著重政策論證的使用。雖然這樣的分類並不能綜合涵蓋了所有政策評估理論，但它卻可以提供一個讓我們在方法論上做更深一層思考的優點。換言之，從成果的重視經管理取向的考量至價值理論的評判，均圍繞在經驗分析、管理設計、與政治哲學的討論範疇裡。這是下兩節擬進一步探討的課題。

第二節 有效評估的基本考量

在上一節裡，筆者已約略地勾繪出評估理論的發展（成果評估、使用取向評估、與批判評估），當不難看出學者們逐漸體認到應將評估研究放置在廣泛的系絡下加以思考的重要性，而不是僅以狹隘的技術應用為限，

甚至有些學者也期盼去建構一完整的評估架構以統合上述的個別活動，並為評估研究開創出嶄新的遠景。基此考量，本節擬先借鏡相關學科的分析來思索掌握建構有效評估所需具備的基本要件，而在下節裡，再闡述從事完整評估的邏輯思考。

企圖規劃有效評估所需具備的條件，基本上並非是一件容易的工作，尤其在眾說紛紜莫衷一是的評估理論裡，如何擷長補短自成一個體系，又更加艱難。為求慎重起見，筆者認為不妨先就與政策評估密切相關的領域做深入的探討，以瞭解其分析之設計，並加以揣摩與學習，再試圖釐出有效評估的基本要件。因此，筆者針對公共行政和政策分析學者們晚近的分析，擇其要者，加以討論。

一、公共行政的檢討

在諸多的公共行政著作中，被推崇為確實能掌握方法論的檢討並為公共行政發展的未來描繪其輪廓的作品，那就是羅仁布姆(D. H. Rosenbloom)一九八九年（此為第二版，第一版為一九八六年）付梓的《公共行政：解析公共部門中的管理、政治、和法律》(Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector)。誠如該書的副標題的提示，應就管理、政治、和法律三個角度來瞭解公共行政。為什麼呢？作者在該書第二版的序言裡即明白地解釋：美國是個講究憲法至上及三權分立的國家，每個部門均有其不同的重點，總統部門負責法律的執行，國會是個民意表達機構，司法部門職司法律的仲裁，但是公共行政不但要打破三權分立的限制，而且要統合此三種功能，以達成為民服務的績效。既然如此，採取管理、政治、和法律三個角度來研究公共行政，實是自然不過了³⁷。是以，在羅仁布姆看來，公共行政應界定為採用管理、政治、和法律的理論與過程，來履行立法、總統、和司法部門的命令，以為全體或

部分社會提供管制與服務的功能³⁸。

但採用管理、政治、與法律觀點來研究公共行政，各有何特徵呢？羅仁布姆再分就基本前提、組織結構、看待個人觀點、和認知途徑等四個面向加以探討³⁹。

就管理角度言，公共行政自成一門單獨的學科，是在一八八七年威爾遜發表「行政研究」(the Study of Administration)一文和歷經泰勒(F. W. Taylor)和費堯(H. Fayol)等倡導「科學管理運動」而逐步奠基的。由於當時考量及強調的是效能、效率、和經濟的實現與最大化，基此前提，組織結構的設計實難脫離韋伯(M. Weber)所建構的理性—法律權威的「官僚制度」的理想型(the ideal type)，講究專業分工、層級節制的權力運作、和權責明確的形式化規則(formalistic rule)。但這也使得個人的需求被附屬在組織目標之下，它應以對事不對人和不動情感的態度來處理之。無形中，科學方法乃成爲行政研究的重點，希冀運用量化方法來發現經驗上可印證的法則以適用在不同的行政個案。

再就政治角度而言，行政能否中立，政治—行政應否兩分，長久以來即備受爭議，尤其行政機關經常擔負著政策制定、行政裁量、和準司法裁決的角色，益使行政運作兼具政治的色彩。再者，面對當今民主政治發皇的時代，行政制度不僅要向國會負責，更應向社會大眾、利益團體等負責，這使得公共行政除了效率、效能、經濟的考量外，更應著重表達(representativeness)、回應(responsiveness)、和課責(accountability)的價值。爲能回應、表達民主社會中各方的需求與壓力，並爭取有力的政治支持，組織結構的設計無不強調政治多元主義(political pluralism)。難怪謝門(H. Seidman)說：「行政結構實際上是我們社會的縮影，無可避免地，它是在反映多元社會的價值、衝突、和彼此競爭的勢力，要想建構純系統性、無衝突性的組織結構，將是種危險的幻想⁴⁰。」此外，歐斯叢(V. Ostrom)亦認爲

民主行政為回應社會各方的需求，組織結構的多元、異質、與重疊是時勢所趨，難以避免⁴¹。在此觀點下，顯然地，對個人的看法，不再是管理角度以「個案」(case)的、非人化的方式處理，相反的，它著重如何將個人的利益融入團體利益之中，透過團體管道表現出來，因此，其所主張的認知途徑，認為科學雖是搜集事實知識的有用途徑，但是社會互動 (social interaction) 則更可確切地表達回應性、代表性的需求。也就是說，倚賴專家或科學雖是處理公共行政的有效方法，但是大眾或組織化的團體仍應在公共利益的決定中扮演著重要的角色，因此，選舉、民意調查、選民信件的內容分析等，均為提供相關資訊的主要來源。

最後，就法律角度而言，如前所述，公共行政的活動，已非管理面向所能涵蓋，而且經常涉及法律層面，是以行政法 (administrative law) 的相關規定確為行政人員應該遵守的準繩，再者，現代公共行政經常扮演著仲裁、調停的角色，深具司法性質，對民衆權益的影響更不容忽視，最後，憲法對於政府權限和民衆權益的規定，本應為公共行政奉行的圭臬，不可隨意侵犯。而上述三種方式所表現的價值，不外是在達成正當的程序過程 (procedural due process)、個人基本權利和法律平等的保障、以及司法公道 (the judiciary equity)。就此前提，組織結構的設計，不再是層級節制的權力運用，而是擴大抗辯程序的使用 (the use of adversary procedure)。最明顯的例子是勞資雙方的集體協商 (collective bargaining) 和公聽制度 (public hearing) 的採用。因為唯有如此，才能保障個人的權利，以資對抗違法、違憲、和不當的行政行為。也正因如此，在法律途徑下的個人將被視為特有情境中的獨特人格，任何行政作為均應予以尊重。所以，此一途徑的認知觀點，雖不排斥科學方法，但卻憂心使用科學通則於各別個案的適當性，再者，由於強調仲裁、調停、抗辯程序，也使得此一途徑非常重視倫理、價值的規範探討，是以政治哲學、憲政權利、與法院判決均為關心的主題。

上述說明，茲扼要摘述如表1：

表1 公共行政分析的三種途徑之比較

變項 基本途徑	基本前提	組織結構	對個人看法	認知途徑
管理途徑	政治—行政兩分；強調效率、效能、與經濟	合法—理性的官僚制度；分工、層級管制體系、與規則	對事不對人；將個人視為個案	科學方法；發現通則；運用專家
政治途徑	行政的政治意涵；重視表達、回應、與課責	政治的多元主義；異質、多元、與重疊的組織	將個人利益化為團體利益	社會互動；民意調查與評估
法律途徑	行政的法律基礎、強調正當程序過程、基本權利、和公道	抗辯的程序；集體協商與公聽制度	重視個人特有的想法、價值與環境	規範研究；政治哲學與憲政民主

筆者擬對羅仁布姆的論點作些扼要的評論，並以之作爲政策評估的借鏡。首先，作者採用管理、政治、和法律三種途徑來探討公共行政，卻發現三者間的差異難以道里計，關於這一點不禁令人想起多年以前謝爾(F. C. Thayer)即指出「組織理論是種認識論」(organization theory as epistemology)⁴²，由於觀點與見解的不同，導致對組織有不同的描述，而羅仁布姆的分析，則體現了此一分析，並且有力地開啓後來學者以「影像」和「認同」(the identity)等的角度來研究公共行政，使得公共行政不再拘泥某種觀點或途徑的敘述⁴³。其次，本書的主要優點，便是它提昇了公共行政的研究

層次。過去的分析，無可諱言地，是以科學和管理角度為主，間或挾雜著政治或權力的考量，而甚少考量法律與倫理面向，導致一九六八年「新公共行政」(New Public Administration) 的誕生，才力挽狂瀾，而本書卻能注意及此，特別偏重法律與倫理的探討，不但增強了公共行政的「內容」，更深入它的「系絡」。第三，由於作者多年來在美國憲法、行政法、和法院判例上潛心研究，使他非常堅信民主憲政 (democratic constitutionalism) 應為公共行政的基本標竿，尤其是憲政價值如正當性、多元性、自由、財產權、正當的程序過程、個體性 (individuality)、和公道，應在行政實踐中占有一席之地⁴⁴。難怪瓦爾多 (D. Waldo) 讚許它是一本能夠集結原則、價值、工具、和程序的公共行政教本，而這些都是政策評估應該借重和取材之處⁴⁵。

二、政策分析的反省

在政策分析的領域裡，能夠與羅仁布姆的論點相匹敵而且相互輝映者，應該算是波羅 (D. B. Bobrow) 和戴傑克 (J. S. Dryzek) 一九八七年的作品《政策分析的設計》(Policy Analysis by Design)。在該書裡，作者對於政策科學的發展，似乎表現出既期許又失望的矛盾情結，例如他們在第一章〈重新思考政策領域〉(Reconsidering the Policy Field)，即指出自冷納 (D. Lerner) 和拉斯威爾 (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衆福利的樂觀想法卻廣遭社會大眾的質疑與猜忌⁴⁶。

就在這種既期待又怕傷害的情結下，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 (wel-

fare 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) 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。如同羅仁布姆在公共行政學的傑出表現，作者的立論之所以備受肯定與推崇，即在於他們對公共政策研究的認識論有深刻的檢討與反省，是以他們說，「向權力說真理」(此為政策分析學者衛達夫斯基一九七九年名著的書名)固然可欽可佩，但是我們更應瞭解要去訴說何種真理、該以何種言辭表達、和達成何種目的。因此，他們不客氣地指出，政策分析若侷限在實證論與權力妥協的框架中，簡直是種溫馴的政策分析(tame policy analysis)，它只是為既得利益服務，維護現狀而已⁴⁷。由於持這樣的立場，使得作者越來越傾向批判理論的分析，而思以政策論證和實際對談來解決政策分析所面臨的棘手的價值討論⁴⁸。

然而，筆者認為，波羅和戴傑克更不凡的貢獻，是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，它們分別是：(一)認清政策架構奠立的基石；(二)描繪政策運作者的實際作為；(三)摘述解決社會問題的可能貢獻；和(四)掌握政策的觀點，尤其是規範問題的分析。其主要內容分析如下⁴⁹：

(1)基本前提：

(a) 基本核心(hard core)：包括政策的本體論及其相關的比擬(ontology and crude analogy)；

(b) 構成基本核心之假定的實際意涵；

(c) 政策運作過程所具備的能力。

(2) 政策內容：

(a) 理論的架構；

(b) 方法論的原則；

(c) 經驗的程度。

(3) 實際用途：

(a) 政策的應用性；

(b) 問題解決的有效性；

(c) 政策前景或改善修正的能力。

(4) 政策視野：

(a) 時間；

(b) 服務對象；

(c) 規範立場；

(d) 衝突價值的處理。

就基本前提言：如前所述，從事政策分析所須面對的第一個基本問題，便是政策問題所持的認識論立場，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。而作者在此只不過將認識論的觀點，形容為基本核心，並將其界定政策利害關係者對政策本身所持的認知實際和特徵，此外還包括了回應民衆需求、能力、與互動方式的人性瞭解。然透視政策問題基本核心的方式很多，其中有個便捷的方式，就是採用比擬法，亦即前文所說我們到底採用何種「影像」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，構成基本核心之假定，

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，則其說服力量便會相對提高，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，抑或如林布隆 (C. E. Lindblom) 所言，用互動和漸進方式解決問題。

就政策內容言：當對政策的基本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政策理論或模式來掌握和控制其基本運作，例如我們就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，以決定那種理論較具優異。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、演譯、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。或謂有些政策理論分析，如羅爾斯正義理論，實在難以適用經驗法則，但多數學者均認為政策理論若有機會訴諸經驗證據的指涉，則可能較為優異。

就實際用途言：決定一項政策好壞的標準之一，就是它的實用性如何。因為一項政策雖能密切配合環境而深具相關性 (relevance)，但其實用性不高，且迭生困難，則該項政策的優點便要大打折扣。此外，政策應用解決問題能力如何？它對眼前困境的改善及其未來發揮的遠景如何，均需作通盤的考量。

就政策視野言：任何政策的有效分析，不能由分析者武斷的決定，而應考慮可能使用者或對象所持的觀點或看法。其中有幾個面向，值得注意。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。此外，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，更應重視一般民衆、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。

總之，波羅與戴瑞克對於政策分析所作的貢獻，乃是他們汲汲於想建構出一組完整而有效的政策分析條件，並據以比較不同政策間的優劣。綜觀上述因素的分析，不難發現他們除了技術應用的考量外，亦十分講究政策價值的澄清、政策系絡的認定、及服務對象的辨識。這是他們對有用的和有建設性的政策規劃的深摯期許，希望政策規劃為能因應複雜多變的環境，不應再以過去單一技術面向為之，而應深切落實政策規劃的民主政治精神。

三、政策評估的省察

將這種對政策規劃的深摯期許，應用在政策評估上，目前已可找到若干有力的回應。例如古巴 (E. G. Guba) 與林肯 (Y. S. Lincoln) 在《第四代評估》(Fourth Generation Evaluation) 一書中，就認為過去的政策評估不是太著重衡量（第一代評估），就是太倚賴敘述（第二代評估），再不然就是草率地逕予判斷（第三代評估），而似乎對政策內容、目標、過程、與價值缺乏深度的分析和純熟的思考，是以他們形容其所建構的第四代政策評估是種回應性的建構主義式的評估 (the responsive-constructivist evaluation)，⁵⁰ 並將其觀點和傳統分析，依本體論、認識論、與方法論的不同，敘述如表 2⁵¹。

然而，古巴與林肯並不以此為滿足，他們更進一步地為回應性的建構主義式的政策評估過程解說如下⁵²：

- (1)認清所有在政策評估中具有風險的利害關係者；
- (2)針對每一利害關係團體，尋求其對評估項的構想及其相關的聲明、
考量、與問題；

- (3)藉由系絡與方法論（詮釋的和辨證的）的提供，使不同的構想、聲明、考量、與問題，得以被瞭解、批判、和說明；
- (4)儘可能使許多的構想和相關的聲明、考量、與問題能夠形成共識；
- (5)針對沒有（或不完全）共識的項目，擬妥協商的議程（an agenda for negotiation）；
- (6)蒐集和提供協商議程所需資訊；
- (7)成立和設置利害關係者代表可以協商的論場（the forum）；
- (8)發展每個利害關係團體得以溝通的報告（儘可能有數種報告），以利構想和相關的聲明、考量及問題更進一步獲致共識；
- (9)經由不斷的評估，以處理仍未被解決的構想和相關的聲明、考量、及問題。

表2 政策評估的傳統觀點與建構主義觀點之比較

類 型 知 識 基 礎	傳 統 觀 點	建 構 主 義 觀 點
本 體 論	<p>實體主義的本體論：</p> <p>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：</p> <p>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：</p> <p>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：</p> <p>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：</p> <p>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，並去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：</p> <p>強調復述、分析、批判、再復述、再分析等不斷的辨證，期能產生案情的共同建構。</p>

資料來源：E. G. Guba and Y. S. Lincoln, Fourth Generation Evaluation (Newbury Park: Sage, 1989), p.84.

最後，他們還將回應性的建構主義式的政策評估之方法論思考，繪成圖3。

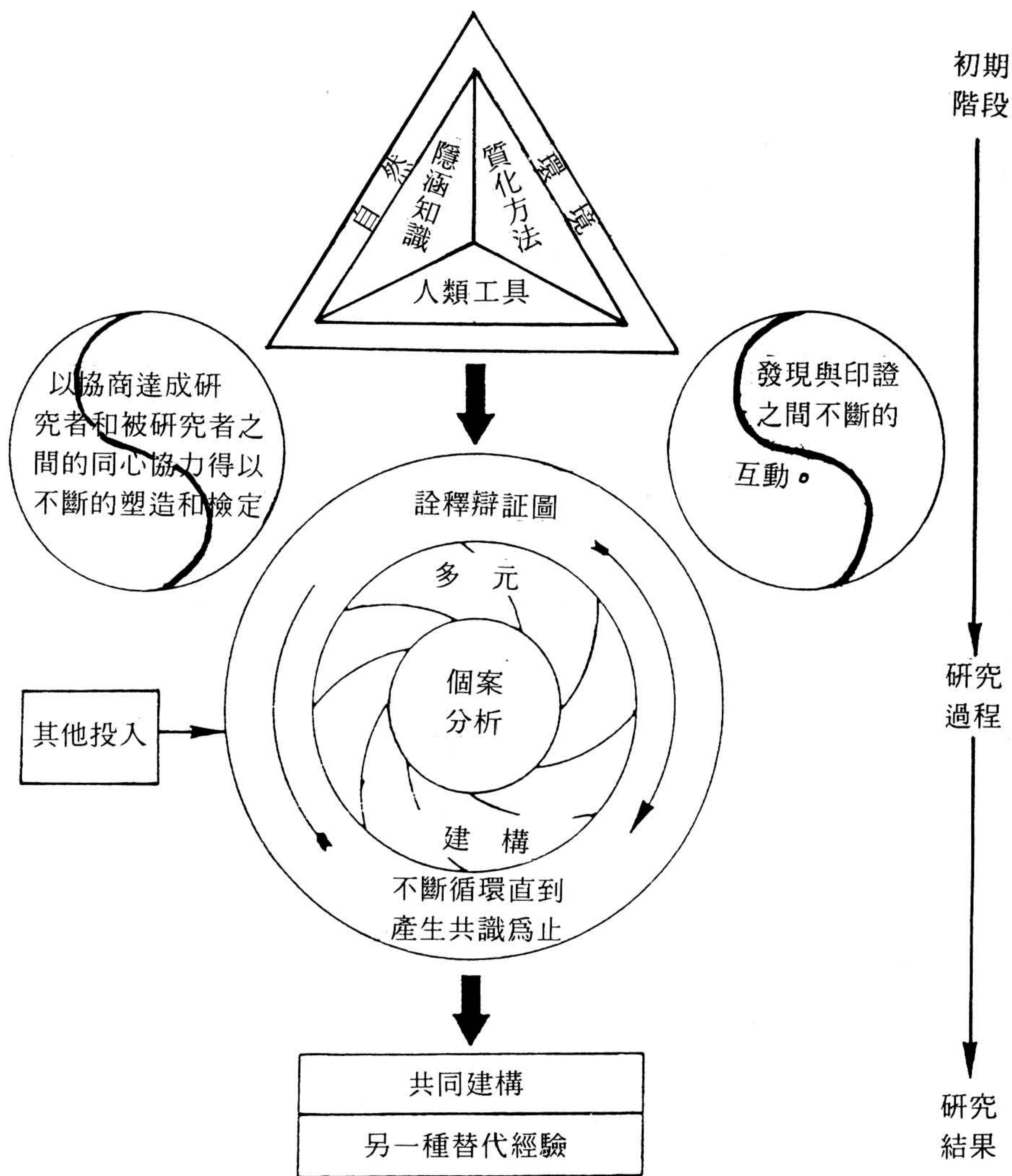


圖3 回應性的建構主義式的政策評估

資料來源：E. G. Guba and Y. S. Lincoln, Fourth Generation Evaluation

(Newbury Park: Sage 1989), P, 174.

四、有效評估的因素分析

經過上述不同學科領域與學者分析的討論，我們不難發現現代學科均非常重視方法論與認識論的知識反省，以及價值倫理的分析；若再配合著傳統重視政策結構、使用目的、與運作實際的檢討，則構成政策評估的基本考量便可呼之欲出。因此，筆者深信若要建構有效的政策評估，必須同時涵蓋政策結構、知識建構、價值、使用目的、與運作實際等五個相關因素。遺憾的是，過去的評估理論多僅考慮其中的一、二個因素，而未能全盤的考量，導致政策評估理論的發展未臻成熟。是以在下文的討論裡，筆者將就上述五個因素作一詳盡分析，並以庫克(T. D. Cook)、小夏利希(W. R. Shadish Jr)、李比頓(L. C. Leviton)、在《政策評估的基礎》(Foundation of Program Evaluation)一書中相關的說明加以補充敘述⁵³。

(一)政策結構：這是傳統的政策評估理論考量較多的面向之一。如以系統觀點觀之，便是去探討政策組織如何因應外在環境的壓力與需求以發展其政策方案，以及政策方案對社會產生何種影響。申言之，此時政策評估所要探討的內容有三：(1)政策的內部結構及功能運作，其中主要包括政策人員、服務對象、資源、成果、執行、預算、規則、設備、和內部組織等；(2)政策的外在條件與限制，舉凡影響政策運作的社會、政治、經濟、和其他因素都應納入考量，例如外在基金的援助、服務對象的壓力、和地方執行單位的能力與意願、社會的政經價值等都構成了政策的系絡(context)，均需深入的檢討；和(3)政策的實施如何促成社的變遷？有那些方案值得先行嘗試？是否需要改變？其替代方案又如何？上述的內容，庫克等人將其建構如表3的分析：

表3 政策結構的基礎

問題：所在社會政策對社會問題的解決有多少的助益？政策又如何加以改善？

知識基礎：

- (1)政策的內部結構如何？履行的功能如何？如何運作？
- (2)外圍系絡如何塑造和限制政策？
- (3)社會變遷如何發生？政策如何改變？以及政策改變又如何促進社會變遷？

理論條件：

- (1)能夠針對上述三項因素加以闡明者；
- (2)必須體會到；
 - (a)能夠開展、改變、和結束政策的權威是廣泛的；
 - (b)政策結構的異質是來自每種政策均有不同的多元方案，次級方案，和次次級方案；
 - (c)評估的價值須取決於其他問題解決活動的配合——對重要問題有明確的界定，形成若干可能的答案，忠實地履行任何特定解決方案，和適當地散播成果資訊。
- (3)能夠意識改善政策能力的主要概念或作法。

資料來源：T. D. Cook et al., Foundation of Program Evaluation (Newbury Park: Sage, 1991), p.38.

(二)知識建構：這是傳統政策評估理論較少觸及卻是瞭解政策評估最應重視的面向之一。如前所言，由於政策評估採取的認識論不同，將會對政

策的影像作不同的描述。例如前節中所述的成果評估、使用取向評估、與論證評估三種性質與型態，其認識論的觀點實不難從邏輯實證論 (positivism)、點滴社會工程論 (piecemeal social engineer)、批判啓蒙論 (critical enlightenment) 找到立論根基。甚至，我們還可將知識建構擴大包括其(1)本體論：政策實際的本質為何？(2)認識論：如何為政策聲明加以合理化？和(3)方法論：如何建構政策的評估方法。同樣地，庫克等學者亦將政策評估的知識建構描繪如表4：

表4 知識建構的基礎

問題所在：評估者所建構的知識有何特徵？以及用何種方式來建構這類知識？

知識基礎：

- (1)本體論：探討實際的最根本性質？
- (2)認識論：分析知識的性質、起源、與限制？
- (3)方法論：說明知識建構的方法和技術？

理論條件：

- (1)能夠針對上述三項因素加以闡明者；
- (2)必須體會到：
 - (a)沒有一種知識建構的典範是最佳的，因為所有的認識論和本體論途徑均有其嚴重困境；
 - (b)在方法論上，並非每一種方法均適合所有情境，因此，為不同目的而仔細地挑選方法的優缺點是必需的；
 - (c)沒有方法永遠是可行的和無偏差的，因之，研究很難說沒有錯誤發生。
- (3)能夠協助評估者優先排列所建構的知識，降低不確定性，以及在可資

使用的任務與資源下去使用方。

資料來源：T. D. Cook et al., Foundation of Program Evaluation (Newbury Park: Sage, 1991), P.42.

(三)價值面向：根據上一節的分析，政策評估的價值考量已從效能、效率的考究，經政治可行性、管理實用性的重視，到公道、平等的倡導。甚至，依據羅仁布姆的看法，擬達成民主憲政的成就，政策作為應該重視正當性、公民感的多元性 (diversity among citizenship)、自由、財產權、正當的程序過程、平等保障、個別差異性、和公道等。面對這麼多且分歧的價值，我們可以說政策評估人員正陷入在「價值的叢林」之中。如何審視環境變化，認識與釐清政策價值，並為良好的政策價值提出合理化的解釋，實為政策評估人員面臨的一大挑戰，是以評估人員應該深入價值、倫理的分析，就許多的後設理論 (metatheory)、規範理論 (prescriptive theory)、和描述理論 (descriptive theory) 多加瞭解與思辨，以使國家因有「正確的」政策，而達成「正確的」目標。而這樣的期盼，正亦是美國行政學者推動「新公共行政運動」所揭櫫的理想與作法。有感於此，庫克等人亦將政策評估的價值分析扼要說明如表 5：

表 5 政策評估的價值分析

問題所在：鑑於價值在社會政策中無所不在，是以評估者應如何使價值問題明白表達，公開討論，和提供敏感性分析，是重要的。

知識基礎：

- (1)後設理論：研究價值的性質及其合理化能力。
- (2)規範能力：倡導特定價值的優越性。

(3)敘述能力：陳述不同的價值理論，而不是考慮最佳者。

理論條件：

(1)能夠針對上述三種因素加以闡明者；

(2)必須意識到：

(a)沒有一種規範理論是廣被接受的；

(b)所有規範理論都是低度合理化的，因此，應選擇一個利害關係者反對較少的政策結果；

(c)就美國的社會與政治組織言，描述理論較規範理論更具一致性，因其社會與政治舞台旨在培養多元的價值觀點。

(3)能夠明確陳述價值的優先順序並說明其理由。

資料來源：T. D. Cook et al., Foundation of Program Evaluation (Newbury Park: Sage, 1991), P.47.

四)評估使用：根據著名政策評估學者薩奇門(E. Suchman)的分析，政策評估有時會發生不當的使用，主要包括(1)只探討政策的表徵，使政策得以粉飾(eye-wash)；(2)掩飾政策的失敗(whitewash)；(3)蓄意攻擊政策(submarine)；(4)為取得基金所進行的虛應敷衍(posture)；和(5)拖延問題的解決(postponement)⁵⁴。除此之外，通常評估的使用，大致可分為二類：一是工具性使用：直接使用評估結果以改變政策；另一是概念性使用(conceptual use)或啓蒙(enlightenment)：即利用政策評估來教育決策者或百姓，使其作更深入廣泛的思考，甚至去改變政策的方向和價值⁵⁵。唯我們另須注意者，評估研究是否被有效使用，與資訊的品質、問題的結構、研究的方式、政治與官僚的結構、和政策利害關係者間的互動等有著密切的相關。例如當政策問題結構良好(well-structured problem)，易於客觀量化分析，政治

與官僚結構對之並不排拒，且政策利害關係者沒有敵意，則政策評估結果便容易被使用；反之，政策問題結構不良，難作客觀分析，且政治和官僚結構衝突甚大，缺乏共識，則政策評估不是束之高閣不被使用，就是低度使用。關於這一部分，庫克等人分析如表6：

表6 政策評估的使用分析

問題所在：評估者如何產生知識以助益社會問題的解決？

知識基礎：

- (1)描述可能使用的種類；
- (2)敘述評估使用的時間考量；
- (3)解釋評估者如何在不同狀況下促成評估使用。

理論條件：

- (1)能夠針對上述三項因素加以闡明者；
- (2)必須認識到：
 - (a)評估成果的使用可能威脅到既得利益；
 - (b)有些資訊會比其他資訊較難應用（例如評估成果很難被使用去啟動或結束一個社會政策，因為政策很少整體開始或結束）；
 - (c)如果政策變動是緩慢漸進的性質，則意味著工具使用也是種緩慢漸進性質；
 - (d)政策制定者往往對理念意識、利益、與可行性給予較優先考量，而後才考慮評估成果；
 - (e)許多的實務者並不汲於採用評估成果；
 - (f)不同活動會促進不同的使用種類，但囿於有限的時間與資源，評估使用很難作得盡善盡美。
- (3)能夠瞭解評估者在決定如何、何時、何地與為何去產生有用的成果之

主要選擇。

資料來源：T. D. Cook et al., Foundation of Program Evaluation (Newbury Park: Sage, 1991), p.53.

(五)評估實際：它是指政策評估人員如何發展各種的戰術與策略，藉使評估成果能被有效使用。誠如衛達夫斯所言「組織討厭評估」，原因是組織追求穩定，而評估必然帶來變動，在此兩難矛盾下，為能實現「向權力說真理」，衛達夫斯基提議最理想的評估組織，乃是種自我評估的組織 (the self-evaluating organization)⁵⁶。再者，就評估目標言，如果評估目標敘述得太過籠統，則恐怕無法進行評估分析；反之，太過具體，則無法涵蓋利害關係者所堅持的不易量化的目標內容；此外，評估目標若過於廣泛，則評估結果將變成任何政策活動皆有可能助益目標的實現；相反的，目標過於狹隘，則往往造成對一部分人員或組織有利，而對另一部分人員或組織不利，屆時彼此相互傾軋，更非推動評估分析的初衷。凡此種種，不一而足，是以政策評估的運作實際，不得不講究策略與技巧。最後，政策評估人員採取的角色，如客觀的分析者、政策的行銷者、教育啓蒙者，也會影響政策評估的實際用途。茲再以庫克等人的分析說明如表7：

表7 政策評估的實際面向

問題所在：實際的評估者既要以實用性概念來導引工作並提示一般策略，又要以實用性方法來執行這些策略。

知識基礎：

- (1)在何時採用評估？
- (2)評估的目的為何？

- (3) 評估者應扮演何種角色？
- (4) 何種問題應被提出？
- (5) 那種設計將被使用？
- (6) 那些活動應被履行以促進使用？

理論條件：

- (1) 能夠陳述上述所有因素者；
- (2) 能夠規範評估者在不同限制下所可履行的活動；
- (3) 能夠澄清不同決策的邏輯基礎及其背後理由；
- (4) 能夠提供在一般和不同情境下使用的優先性。

資料來源：T. D. Cook et al., Foundation of Program Evaluation (Newbury Park: Sage, 1991), p.58.

雖然上述已針對政策評估基本要件所需具備的政策結構、知識建構、價值、使用目的、與運作實際等五個因素加以個別分析，但是它們之間的複雜動態，仍有待進一步的探討。例如當我們的知識立場是採用邏輯實證論的觀點，則考量的面向大抵會偏重於：政策運作的內部結構如何？它們是否有效的達成目標？應否調整方案以利工具性使用？以及評估結果能否被決策者加以使用？相反地，當知識觀點是採用後邏輯實證論的觀點，則對政策評估的強調，顯然是：在不同團體的參照下政策的意義為何？除了效率外，還有那些基本價值應加考慮？它們的後設理論為何？又如當工具使用與政策發展方向相悖離時，何者為重？如何排列其優先順序？政策評估者應否堅持道德承諾而成為政策倡導者或批判啓蒙者？以上所述，僅係個中複雜動態的一二，尚不足說明全部梗概，這也顯示想要瞭解政策評估的底蘊，應有更深一層的方法論邏輯思考，來整合上述因素，此即下一節

探討的主題。

在本節之末，筆者擬不厭其煩地指出，要想在政策評估理論上有所建樹需有深刻的認識論和方法論反省與檢討。前述的羅仁布姆、戴傑克與波羅的成就不說，像古巴、林肯與庫克等之所以在政策評估中獨樹旗幟，為人所推崇，原因無他，實乃因他們多年來累積的認識論和方法論學養所致。古巴與林肯向來就認真地檢討過去實證論的缺失與侷限，而建構其「自然主義的研究」(naturalistic inquiry)，並為使得不同的研究方法有相互對話的機會，而編撰了《典範的對話》(Paradigm Dialogue)一書⁵⁸。至於庫克早年即從事方法論的研究，其中最負盛名者，便是與坎伯(D. T. Campbell)合寫了《準實驗：場域環境的設計與分析問題》(Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings)⁵⁹，嗣後庫克本人窮盡心力於政策研究的質化與量化的鑽研⁶⁰，進而發展為現代學者所津津樂道的「後實證論的批判多元主義」(postpositivist critical multiplism)⁶¹。

第三節 政策評估的邏輯思考

在上兩節裡，筆者已就政策評估的性質、活動類型、理論發展趨勢作一概要分析，在討論基本考量時，詳述了政策評估應該涵蓋的因素。唯在方法論上，如何將上述的因素，配合著理論的分析，以建構一個完整的評估架構，已是晚近學者們熱衷討論的主題。誠如費雪兒所言，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？」⁶²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。例如費依 (B. Fay) 在一九七五年出版的《社會理論與政治實際》 (Social Theory and Political Practice)，就曾指出過去的研究經常出現知識與知識使用、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⁶³。有趣的是，相隔一年之後，著名政治與社會理論學者伯恩斯坦 (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。⁶⁴ 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。

如前所言，晚近學者費雪兒在其公共政策研究的名著《政治、價值、與公共政策：方法論的問題》 (Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology)，亦認為政策評估是種政治評估。因此政策評估要能作出合理的判斷，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，唯在實際對談中，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。像這樣的反省與費依、伯恩斯坦的分析，可說是互為表裡、相互輝映。然，抑有進者，費雪兒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)、系統辯證 (systems vindication) 和理性的社會選擇 (rational social choice) 四者的分析⁶⁵。

因之，在本節，筆者擬以前述的論證模式，配合著技術印證、情境確證、系統辯證、和理性社會選擇模式，以期建構政策評估的邏輯思考。為

使此一思考邏輯具有實踐性，而有助於理論與實際產生密切的結合，將以費氏所分析的啓智計畫及國內喧騰一時的「軍人不在籍投票」爲例，配合說明之⁶⁶。

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，所以它是與科學主義的理念意識形影相隨。其探討的問題不外是⁶⁷：

- (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 (Head Start) 的討論中，費雪兒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⁶⁸？

又如在「軍人不在籍投票」的爭論裡，許多強調技術印證的論者便將

探討焦點集中在是否有國家推行軍人不在籍投票？成效如何？選務機關是否有足夠的能力與人力勝任？可否作到嚴密的監督與考察？是否會有舞弊發生肇致如中壢事件的群眾暴動？以及如何落實現有的軍人返鄉投票方法，期使權利受損的人數降至最低？

然這些問題僅是經驗一分析的問題，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 analysis 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⁶⁹。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⁷⁰：

- (1) 目標（標準或規則）是否具有相關性？它能否就既有的因果知識或規則加以合理辯護？
- (2) 政策目標的訂定是否注意到例外的狀況？
- (3) 是否有兩個或兩個以上的目標同具情境相關性？
- (4) 政策評估能否在衝突的目標中優先地考量其中一種？抑或它僅作出

矛盾的約制 (contradictory prescription) ?

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論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。爲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……兒童越早接觸啓智計畫，或接觸越多，他們的獲益也就越大⁷¹。」

同樣地，在軍人不在籍投票的爭論中，亦面臨了政策相關性的問題。在許多反對人士看來，台灣地區目前並不適宜實施軍人不在籍投票，主要原因是：

- (1)軍中存在著「政工制度」，對軍人施以思想控制，信件皆須經由各級政工人員的過濾查核；
- (2)國民黨向來與軍隊的關係密切，在一個執政黨嚴密控制的封閉環境中，軍人將無法充分表達自由意志；
- (3)軍隊在宣傳上，仍然顯著地存在著有利於特殊政黨的傾向；

(4)選舉時除國民黨外，無任何候選人、或其它政黨有足夠的人力去動員拉票或派員監票，明顯地存有政黨在政治資源上分配不均的現象⁷²。

簡言之，在許多人士看來，台灣目前的政治環境生態雖有重大的轉型與開放，但軍隊結構和制度仍未完全配合調適過來，如驟然實施軍人不在籍投票，多少會扭曲選舉的公平性，因之目前不宜冒然實施。

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，教導學生智育的發展，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。此外，軍人不在籍投票的論證中，亦有若干人士指出目前的軍隊結構雖不合理，但不應以此犧牲了軍人的基本權利，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昇一層。

三、價值取向的系統辯證

系統辯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。關於此者，學者米諾格(M. Minogue)曾有扼要的說明，他說：「『政府做了些什麼』，政府所做的實涵蓋了在實際上或可能上有關社會、經濟、和政治生活的全部。然而，公共政策研究的系統分析卻僅在此一廣泛範圍中作一狹隘的探討，今後公共政策應與經濟和社會發生密切關係，而且任何一個滿意的公共政策解釋理論，必須闡述國家、政治、經濟和社會間的交互關係。⁷³」

由此觀之，採用系統辯證的方式，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，費雪兒稱系統辯證是種「實用性檢定」 (pragmatic test)，而哈伯瑪斯 (J. Habermas) 則更適切地將它形容為「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⁷⁴。也基於此，系統辯證主要在探討底下兩個問題：

(1) 政策推動的實際結果是否有助於當時社會的理想秩序的實現？

(2) 是否存有其他的價值體系，不但能反映社會體系整體的利益與需求，更能使結果（利益和成果）達到公道的分配，而值得政策致力實現？

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，按照李維斯 (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⁷⁵。

此外，學者班菲爾 (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，班菲爾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)⁷⁶。

然而，像班菲爾的看法，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，例如漢尼錫 (T. Hennessey) 和費恩 (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。⁷⁷」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。

同樣地，在國內的軍人不在籍投票的爭論中，有關此一層次的探討，似乎可以集中在「黃復興黨部」政治勢力的考量上。在過去，尤其是兩位蔣總統統治的時代，黃復興黨部每每在投票過程和政治決策上扮演著重要的角色，它不但靠著眷區榮民的支持而穩住了國民黨的票源，而且也為國民黨在歷次選舉中奪得了不少席次，長此以往，自然蔚為一股政治勢力。因此，每屆選舉，國民黨的提名作業不得不委身與之協調並遷就其對提名人選的看法。

解嚴後，這種現象在激進或自由派人士看來，是種極為不當的政治操縱，若再實施軍人不在籍投票政策，將益發使黃復興黨部的政治運作有如虎添翼般的坐大，不但被壞了國內日趨成熟的政治民主化，而且易生軍人干政的弊端。尤有甚者，值此國內省籍情結仍未化解之際，若推動軍人不

在籍投票，將導致黃復興黨部動輒利用選戰的勝利，要脅、扭曲中央決策，以保障「外省人士」的政經優勢，如此勢必成為政治的不安社會日益混亂的根源。所以說，軍人不在籍投票僅是種政爭工具，它所帶來的結果——黃復興黨部的勢力擴張與政治利益的不公平分配，才是問題的關鍵。

然在部分人士看來，上述的看法多屬臆測，在民主化日益蓬勃的今天，國民黨能否全面控制軍隊，聽其指揮，不無疑問。況且軍人不在籍投票的實施，黃復興黨部能否藉此完全操縱，藉以達成其政治勢力的擴張與慾求，值得懷疑。再者，在多元化的民主社會裡，讓使不同的團體表達不同的聲音和理念，本為民主政治運作之常理，而軍人團體既為多元社會的一環，強制壓抑其意見表達的機會，實乃違背了民主政治的規則與精神。

上述二例，都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。誠如費雪兒所言，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⁷⁸。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？與之相同的，在軍人不在籍投票的政策裡，是要全面地封殺黃復興黨部，還是應積極培養民主化、競爭性的軍人參政管道？是要縮小軍人的參政權利，還是讓其與一般民衆享受同等政治權利？這些考慮，均會促使我們繼續尋求「理性的社會選擇」更高一個層次的分析。

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。例如在第一節裡引述羅爾斯的《正義論》，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。費雪兒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)⁷⁹。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⁸⁰：

- (一) 社會秩序的基本理想能否公道地提供解決價值衝突之不同判斷的基礎？
- (二) 不平等的利益分配應作到何種程度，才算對所有的需求與利益是有利的？
- (三) 假如有種社會秩序不能化解價值體系的衝突，那麼是否還有其他的社會秩序能夠公道地規範衝突中應該反映的相關利益與需求？
- (四) 支持另一種社會秩序的合理解釋所使用的經驗的或推測的證據是什麼？

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究競爭、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，是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，更是種合理的邏輯；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，並能基於社區價值與同胞愛精神來實現平等的社會秩序，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⁸¹。

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，那就是包勒斯 (S. Bowles) 和金提斯 (H. Gintis) 所著的《資本主義美國的學校

教育》(Schooling in the Capitalist America)。在該書，包氏與金氏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，在包勒斯與金提斯看來，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⁸²。

把同樣的論證應用在軍人不在籍投票的政策中，我們亦可以發現許多人士主張民主政治的條件說，認為民主政治是緩慢長成的，它尤需配合社會環境的條件而逐步開展，急切不得。因此，應等到我國社會全面民主化，軍隊國家化，和政黨完全退出軍隊，再來談論軍人不在籍投票也不遲。然另一派人士卻認為，民主政治乃實踐而來，故應立即開放實施再作逐步調整，千萬不能預設多種的前提與條件，如要等到前提與條件逐一成熟之後再行推展，則民主政治始終無落實的一天，更何況投票權乃為軍人參政的基本權利之一，不應因工作或任務的特殊而相對地加以剝奪，更應想盡辦法讓其便利地參與政治，才是對軍人這個職業應有的尊重。

尤其是審視了世界各國對軍人參政權利的保障，不難發現世界上已有英、美、德、日本、澳洲等數十個國家採行不在籍投票的政策，而適用於軍人者也有十六個國家，如表8。其中不僅包括多數所謂民主先進國家如美、英、日，亦包括少數發展中國家，如羅德西亞、奈沙南德聯邦，特別是國力、經濟發展、政治民主等與我國相當的南韓，亦實施了軍人不在籍投票，因此，我國應克服種種困難，期在近幾年內普遍實施，以確保軍人的參政權⁸³。

表8 各國「軍人不在籍投票」政策施行統計表

執行方式 \ 國家	美國	英國	*法國	西德	加拿大	義大利	印度	瑞士	瑞典	以色列	愛爾來	日本	韓國	馬來西亞	羅德西亞	奈沙南德
通訊投票	✓		✓	✓			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
代理投票		✓	✓													
特定投票所										✓						
轉移選舉區						✓										
預先投票					✓											

*說明：法國1975年以前兩者並用，此後單採代理投票。

資料來源：引自陳東波撰，『軍人不在籍投票』政策論證之分析，政治作戰學校碩士論文，民81年，頁43。

五、整合性架構

本節上述的分析，在在顯示，一個整合性的評估架構應該涵蓋政策判斷的經驗與規範假定的所有範圍，而這些範圍除了明顯的與具體的意涵外，尚應包括隱含的和抽象的意涵。為能統合這些意涵，筆者亦指出其完整的邏輯思考，不僅要從經驗性的說明一直貫穿到理性的社會選擇，而且還要表達追求某一特定理想價值的意義，亦即它是植基在政策目標的經驗印證與情境確證，以及價值體系的系統辯證和理性的社會選擇的兩個階段四個層次之分析上。茲就相關的內容，扼要地描繪成表9的說明。

表9 批判評估的邏輯程序與內容

邏輯程序	主要內容
技術印證	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政策相關性 2. 情境系絡 3. 多元目標 4. 決策規則的優先性
系統辯證	<ol style="list-style-type: none"> 1. 整體系統的綜合影響 2. 政策的公道性
理性的社會選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 理念意識的衝突 2. 另一種社會秩序的追求

資料來源：F. Fischer, Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980), p.206.

此外，上述的邏輯思考，若再配合著政策論證或實際對談模式，則又可將批判評估的邏輯結構敘述如圖4。

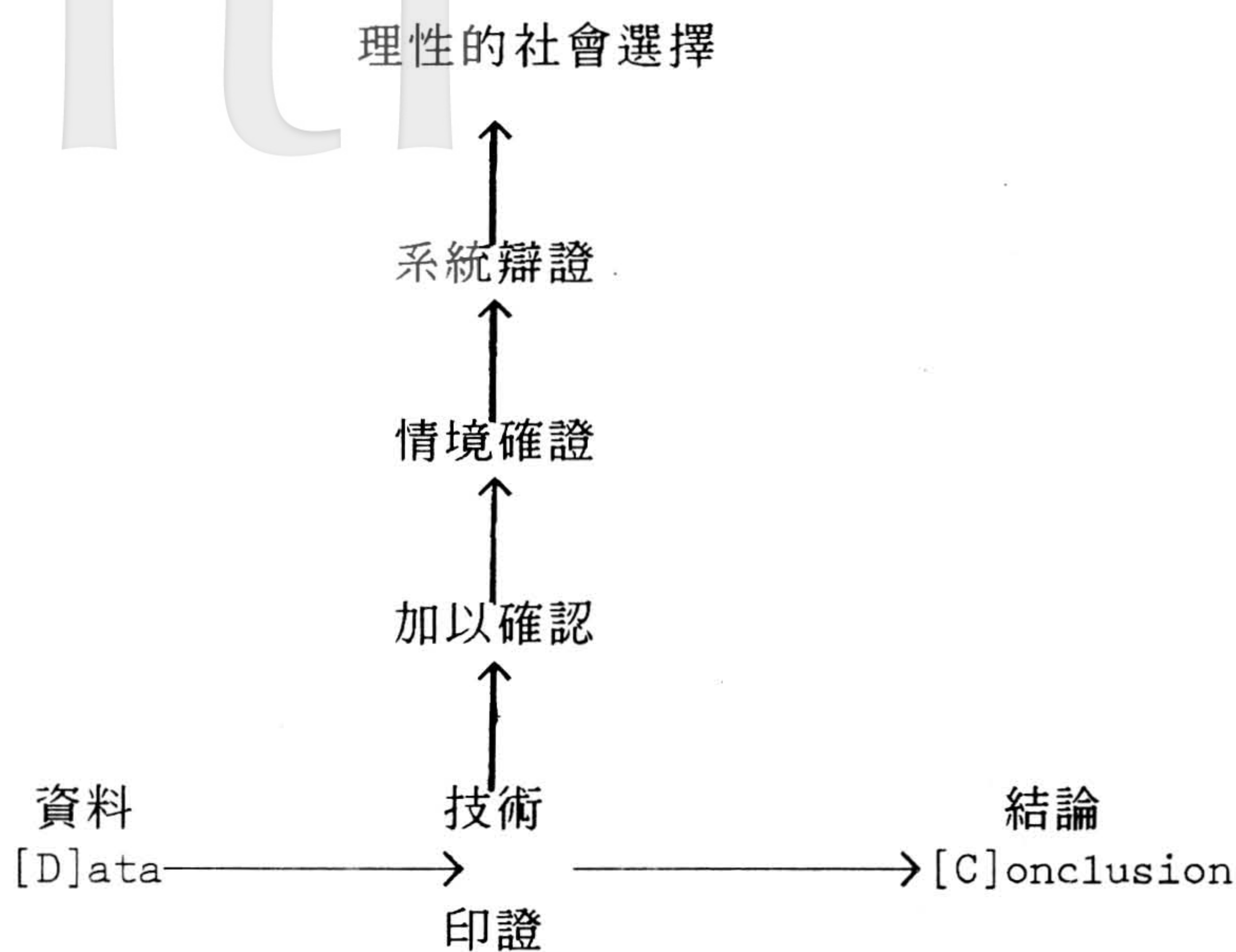


圖4 批判評估的邏輯結構

資料來源：林鍾沂譯，F. Fischer 撰，「公共政策的批判評估」，載於《公共政策與批判理論》（台北：遠流公司，民80年），頁116。

最後，如將啓智計畫與軍人不在籍投票的個案，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10。

表10 軍人不在籍投票與啓智計畫的政策論證及其相關的方法論

軍人不在籍 投票的分析	啓智計畫的論證	批判評估的 方法論	方法論的爭論
基本人權	機會均等原則	理性的社會選擇	政治哲學
黃復興黨部的 政治勢力	貧困文化	系統辯證	系統觀點
軍隊內部結構的 問題	社會的相關經驗	情境確證	現象學途徑
實施的可能性	衡量閱讀分數	技術印證	經驗分析

第四節 結論

政策評估的發展雖是近幾十年來才逐漸受重視的課題，但是隨著科學知識的反省及其在政府決策扮演角色的轉變，就知識運用的觀點言，其發展方向已歷經了多次的變遷。過去，政策評估常被視為決定政策成敗的主要途徑，並以效率與效能分析作為決策的基礎。然在若干實務者看來，政策評估應再擴大使用，以從事管理的改善，因為組織討厭評估，要想作到「向權力說真理」，評估研究應致力於政策運作過程的修正，才是真正的可行之道，所以在一九七〇年代中期，許多政策評估的文獻，均倡導了「使用與管理取向」的評估分析。唯受了後行為主義的影響，認為政策評估若僅著重事實分析，缺乏價值討論，則評估研究恐怕是在為保守的現況

服務而已，而非促進社會的改變，是以另一批學者積極鼓吹評估研究的價值分析，主張政策論證，以使政府經由正確的批判分析產生正確的方針。套句學術用語說，政策評估的發展過程儼然已由存續／結束的循環 (continuation/termination cycle) 經由調整／管理的循環 (adjustment/management cycle)，來到了重構的循環 (restructuring cycle)。

其次，由於此一發展過程有著各種不同的評估目的、工具、與途徑，因此建構一個良好的評估理論應該具備那些條件，已成為學者們熱切討論的課題。為能深切掌握個中的要義，筆者建議不妨就與政策評估相關的學科，如公共行政、政策分析等，加以探討。然後再將其所做深刻反省的觀點回應在政策評估的分析上。綜合各方意見，一個有效評估的條件應從政策結構、知識建構、價值、使用目的、與運作實際等五大因素來考慮，唯要查考其間的複雜動態，並予以系統的分析，實有賴精湛的及豐富的方法論與認識論學養。

最後，在相關的方法論與認識論指導之下，吾人當可釐出一個有效的評估架構之邏輯思考，應廣泛地網羅相關的經驗與規範命題。詳言之，它是從政策目標的經驗印證經情境確證、價值體系的系統辯證而後及於理性的社會選擇的探究。而且，經由這樣層層的探究，將開展我們對經驗分析、現象學途徑、系統研究、和政治哲學等學科的相關討論，政策評估將不會自陷於孤立之島，毫無溝通與對話的可能。為使這樣的理論建構不致流於空泛抽象，筆者特引用了費雪兒的啓智計畫和國內喧騰一時的軍人不在籍投票的政策論證為例配合說明，期有助於體會政策評估的精髓。

註 1. 在孔樂與歐曼等人的分析中，認為「一九八四的評估」應重視(1)量化與質化方法爭論的中止；(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。請參閱 R. F. Conner, D. Altman et al., "1984: A Brave World for Evaluation?" R. F. Conner et al. (eds.), Evaluation Studies Review Annual. Vol. 9 (London: Sage Publications 1984), pp.16

註 2. 敬請參閱圖(1) C. Weiss, Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness (New Jersey: Prentice-Hall, 1972); (2) P. H. Rossi and W. Willams (eds.) Evaluating Social Program (New York: Seminar Press, 1972); (3) H. W. Riecken and R. F. Boruch (eds.), Social Experimentation: A Method for Planning and Evaluating Social Intervention (New York: Academic Press, 1974); 和(4) C. A. Bennett and A. L. Lumsdaine (eds.), Evaluation and Experiment: Some Critical Issues in Assessing Social Program (New York: Academic press, 1975)。除了上述書籍之外，擬對實驗設計在政策評估上的用途與限制有概要性瞭解者，不妨參閱 P. H. Rossi and H. E. Freeman, Evaluation: A Systematic Approach, 2nd ed. (London: Sage Publications, 1982) 一書第六、七章的說明。並請參閱拙著，「公共政策評估理論之研究：理論的重建」，政治大學政治所博士論文，民76年，頁40-47。

註 3. E. Struening and M. Guttentag (eds.), Handbook of Evaluation Research (London: Sage Publications, 1975)。

註 4. W. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction (Englewood, Cliffs,

NJ.: Prentice-Hall, 1981), pp.244-251。

註5. 關於總成評估的考量，大致上有幾方面：(1)政策應否持續或擴大？(2)政策的影響如何？(3)政策及其不同方案有無顯著的後果？和(4)政策的效能為何？因此，其問題重點在於(1)政策的目標與具體目的為何？(2)政策有何重要性？(3)有無其他政策可加以取代？(4)政策與其他政策相較，是否更為有效？和(5)政策需花費多少成本？

註6. 引自 L. Rutman, Planning Useful Evaluation: Evaluability Assessment (London: Sage Publications, 1980), pp.22-23。

註7. 關於此者，有兩篇文章均提出相同的檢討，且發表日期相差不遠，耐人尋味，請參閱(1) V. G. Nielsen, "Why Evaluation Does Not Improve Program Effectiveness ? " Policy Studies Journal, Vol. 3, No, 4 (Summer, 1975), pp.385-390. (2) J. S. Wholey, "The Role of Evaluation and the Evaluator in Improving Public Programs: The Bad News, the Good News, and a Bicentennial Challenge" , Public Administration Review, Vol. 36, No. 6 (November/December, 1976), pp.679-682.

註8. C.J. Young and J. Comtois, "Increasing Congressional Utilization of Evaluation", in F. M. Zweig (ed.), Evaluation in Legislation (London: Sage Publications, 1979), p.58.

註9. W. Dunn, op.cit., pp343-345.

註10. Ibid., p.345.

註11. M. Q. Patton, Utilization-Focused Evaluation (London: Sage Publications, 1978); M. Q. Patton, Practical Evaluation (London Sage Publications, 1982).

註12. L. Rutman (ed.), Evaluation Research Method: A Basic Guide (London: Sage, 1977), 此書一九八四年為第二版，內容上有關研究設計與資料

分析與第一版不同，其餘相同。L. Rutman, Planning Useful Evaluation: Evaluability Assessment (London: Sage, 1980).

註 13. L. J. Cronbach et al., Toward Reform of Program Evaluation (San Francisco: Jossey-Boss, 1980).

註 14. J. S. Wholey, Evaluation: Promise and Performance (Washington, DC.: Urban Institute, 1979); J. S. Wholey, Evaluation and Effective Public Management (Boston: Little Brown, 1983); J. S. Wholey et al. (ed.), Performance and Credibility: Developing Excellence in Public and Non-profit Organizations (Lexington, Mass: Lexington Books, 1986).

註 15. J. L. Pressman & A. Wildavsky, Implementation, 3rd ed. (Berkeley: University of California Press, 1984), esp. chap. 9 "What Should Evaluation Mean to Implementation ? "

註 16. M. A. Scheirer, Program Implementation: The Organizational Context (Beverly Hills: Sage, 1981).

註 17. Cited by C. Ham & M. Hill, The Policy Process in the Modern Capitalist State (Sussex: Harvester Press, 1984), pp.98-99。並請參閱比較林鍾沂著，公共事務的設計與執行（台北：幼獅書局，民80年），第六章「政策執行」。

註 18. M. A. Strosberg and J. S. Wholey, "Evaluability Assessment: From Theory to Practice in the Department of Health and Human Service", Public Administration Review. Vol. 43, No. 1 (January/February, 1983), p. 66。

註 19. Idem.

註 20. Ibid., p.67-69.

註 21. J. S. Wholey, "Evaluability Assessment", in L. Rutman (ed.), Evaluation

Research Methods: A Basic Guide (London: Sage, 1977), p.48。

註 22. 對此一理論的說明，有學者創造了「民主政治文化的睡狗理論」(the sleeping dog of democratic political culture) 來形容。認為為政之道，應讓民衆保持適度的緘默，儘量不要觸動他們所不悅的事務，這宛如一條睡狗，就讓牠繼續睡下去吧！M. G. Roskin et al., Political Science: An Introduction 4th ed. (Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall 1991), pp.135-136。甚至，他們說：「政府的決策制定並不在促使多數的民衆為某些基本的政策問題聯合成壯麗的遊行(majestic march)，而是在穩健地平息相對少數團體的看法」。見該書，頁 96。

註 23. A. Wildavsky, Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis (Boston: Little Brown, 1979), esp. chap. 1; C. Ham & M. Hill, op, cit., pp.5-6,

註 24. A. S. Bryk, "Editor's Note", in A. S. Bryk (ed.), Stakeholder-Based Evaluation (San Francisco: Jossey-Bass, 1983), pp.1-2.

註 25. C. Weiss, "The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promise", in A. S. Bryk (ed.) Stakeholder-Based Evaluation, pp.5-8.

註 26. C. H. Weiss, "Toward the Future of Stakeholder Approaches in Evaluation", in A. S. Bryk (ed.), Stakeholder-Based Evaluation, pp.84-86。

註 27. 請參閱林鍾沂撰：「公共政策評估理論之研究：理論的重建」，頁 13；並請參閱林鍾沂譯，F. Fischer 撰，「公共政策的批判評估：一個方法論上的個案研究」(The Critical Evaluation of Public Policy: A Methodological Case Study)，載於林鍾沂編譯《公共政策與批判理論》(台北：遠流出版公司，民 80 年)，第四章。

註 28. E. R. House, Evaluating with Validity (Beverly Hills: Sage, 1980), p. 121.

註29. 楊麗君、王嘉源譯，J. K. Galbraith 著，《自滿年代》（台北：時報出版，民81年）。

註30. 王作榮，「序言」，同上註，頁II～III。

註31. D. Easton, "The New Revolution in Political Science", American Political Science Review, Vo1. 63, No. 4 (December, 1969)；並請參閱 R. A. Dahl, Modern Political Analysis, 4th ed. (Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1984) chap. 9; W. Dunn (ed.), Values, Ethics, and the Practice of Policy Analysis (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983); F. Fischer & J. Forester (eds.) Confronting Values in Policy Analysis (Beverly Hills: Sage, 1986).

註32. J. Rawls, A Theory of Justice (Cambridge: Harvard University, 1971), p. 3.

註33. B. Barry and D. W. Rae, "Political Evaluation", in F. I. Greenstein & N. W. Polsby (eds.) Handbook of Political Science Vo1.1, Political Science: Scope and Theory (Menlo Park, Calif.: Addison-Wesley, 1975), chap. 5; F. Fischer, Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980), pp.71-82. R. A. Dahl, op. cit., pp. 121-137.

註34. Ibid., p.339。

註35. 關於哈伯瑪斯的觀點，除了參閱其豐富的作品之外，有本書言簡意賅地介紹，頗值參考，那就是 R. Roderick, Habermas and the Foundation of Critical Theory (London: MacMill, 1986). 此外，為使國人能夠概略地瞭解哈伯瑪斯的理論在政策分析上的應用，請參閱筆者所譯《批判理論與公共政策》（台北：遠流出版公司，民80年）。

註36. 林鍾沂譯，F. Fischer 撰，「公共政策的批判評估：一個方法論上的個

案研究」，頁102-103。

註37. D. H. Rosenbloom, Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, 2nd ed. (New York: Random House, 1989), pp.V-VI。

註38. Ibid., p.6。

註39. Ibid., pp.14-28。

註40. Ibid., p.21。

註41. V. Ostrom, The Intellectual Crisis in American Public Administration. 2nd ed. (Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1989)。並請參閱筆者所著，《公共事務的設計與執行》（台北：幼獅文化公司，民80），第三章「官僚制度與民主政治」。

註42. F. C. Thayer, "Organization Theory as Epistemology: Transcending Hierarchy and Objectivity", in C. J. Bellon (ed.), Organization Theory and the New Public Administration (Boston: Allyn and Bacon, 1980), chap. 6。甚至在同一書裡的第七章，亦有彼此輝映之事，可參看 A. Guerreiro-Ramos, "A Substantive Approach to Organizations: Epistemological Ground", pp. 140-168.

註43. 以「影像」途徑來研究組織分析獲有成就者，首推莫根(G. Morgan)，其在《組織的影像》一書中，即借用了機器、有機體、頭腦、文化、政治體系、心理囚犯(psychi prisons)、變動與轉換(flux and transformation)和宰制工具(instruments of domination)等八種影像，來形容組織運作的特徵與缺失。再者，卡斯(H. D. Kass)與卡頓(B. L. Catron)在其合編的《公共行政的影像與認同》引用實際智慧(practical wisdom)、群眾精英(mass elite)、管家精神(stewardship)、實際對談、和受煎熬的靈魂(tortured soul)等影像，來形容行政作為，其中涵意發人深省。

請分別參閱 G. Morgan, The Images of Organization (Beverly Hills: Sage, 1986); H. D. Kass & B. L. Carton, Images and Identities in Public Administration (Newbury Park: Sage, 1990).

註44. 羅仁布姆早年作品有(1) Federal Service and the Constitution (Cornell University Press, 1971); (2) Federal Equal Employment Opportunity (Praeger, 1977); (3) Public Administration and Law (Marcel Dekker, 1983).

註45. Cited by D. Rosenbloom, Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, P. ix.

註46. D. B. Bobrow and J. S. Dryzek, Policy Analysis by Design. (Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1987), p.3.

註47. Ibid., pp.3-4 &186-187。

註48. 關於此方面的說明，不妨參看本書第十一章「從相對主義到批判啓蒙」(From Relativism to Critical Enlightenment)和第十二章「合理的抉擇」(Reasoned Selection)。有趣的是，這樣的討論，與巴里斯(D. C. Paris)和雷諾斯(J. F. Reynolds)合寫的《政策研究的邏輯》(The Logic of Policy Inquiry, New York: Longman, 1983)一書中第七章「合理的理念意識與政策研究」(Rational Ideology and Policy Inquiry)和第八章「合理的理念意識之政體」(A Polity of Rational Ideologies)，有甚多雷同之處。甚至，讀者還可再繼續深入戴傑克個晚近的一本著作《對談性的民主政治：政治、政策、與政治科學》(Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science, Cambridge: Cambridge University Press, 1990)。

註49. Ibid., pp. 9-15。

註 50. E. G. Guba & Y. S. Lincoln, Fourth Generation Evaluation (Newbury Park: Sage, 1989), chap. 1 "The Coming of Age of Evaluation."

註 51. Ibid., p.84。

註 52. Ibid., pp. 72-74。

註 53. T. D. Cook, W. R. Shadish Jr. L. C. Leviton, Foundation of Program Evaluation: Theories of Practice (Newbury Park: Sage,1991). esp. chap. 2。

註 54. Cited by W. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, p. 358。

註 55. 關於知識使用的性質與方式，不妨參閱不列兩本著作：(1) C. E. Lindblom and D. K. Cohen, Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving (New Haven: Yale University Press, 1979); (2) C. H. Weiss (ed.), Using Social Research in Public Policy Making (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977)。其實關於知識應用的工具和啓蒙理論，若配合著阿吉利斯 (C. Argyris) 所提及的學習理論 (learning theory) 中之單循環學習 (single-loop learning) 和雙循環學習 (double-loop learning) 之分析，則其中的道理便很容易瞭解。

註 56. A. Wildavsky, op. cit., chap. 9. esp. p. 213。

註 57. Y. S. Lincoln and E. G. Guba, Naturalistic Inquiry (Beverly Hills: Sage, 1985)。他們並將自然主義的研究與實證論的研究的主要不同表列如下，見該書頁 37。

實證論與自然主義的對照比較

相 關 定 理	實 證 典 範	自 然 主 義 典 範
實體本質	實體是單一的，有形的	實體是多元的，建構性

	，且可分割的。	的，且整體面向。
研究著與被研究者的關係	兩者是各自分離、相互獨立。	兩者是互動的，不能區隔。
通則的可能性	建構不受時間與系絡限制通則是可能的。	發展有時間性與系絡性的工作假設是可能的。
因果律的可能性	可找到真正的因，而且因可短暫地在果之前，或與之同時出現。	所有事件都是因果互為關連，不能區劃因果關係。
價值角色	研究是價值中立。	研究受到價值的限制。

註58. E. G. Guba (ed.), The Paradigm Dialogue (Newbury Park; Sage, 1990)。

註59. T. D. Cook and D. T. Campbell, Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings (Chicago: Rand McNally, 1979).

註60. 關於量化與質化方法的特性與差異，庫克等人比較如下表，並請參閱

T. D. Cook and C. S. Reichardt (eds.), Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research (Beverly Hills: Sage, 1979), p.10.

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。	邏輯實證論： 尋求社會現象的事實與因果。 控制性的觀察。

<p>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。 假定一變動的實際。</p>	<p>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—推演的。 成果取向的。 可信的、“硬體的”和可複製的資料。 通則化的和多重個案研究。 個別的。 假定一穩定的實際。</p>
--	--

註61. T. D. Cook, "Postpositivist Critical Multiplism", in L. Shotland and M. M. Mark (eds.), Social Science and Social Policy (Beverly Hills: Sage, 1985), pp.21-62.

註62. 林鍾沂譯，F. Fischer 撰，「公共政策的批判評估」，頁99。

註63. B. Fay, Social Theory and Political Practice (London: George Allen & Unwin, 1975)

註64. R. Bernstein, The Restructuring of Social and Political Theory (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1976) p.235

註65. 費雪兒嗣後將其一九八〇年出版的《政治、價值、與公共政策：方法論的問題》一書的精華濃縮成一九八五年發表的「公共政策的批判評估」一文。晚近，為對公共政策的技術應用與民主政治的調和多所討論，費雪兒又出版了一本專著，值得細加品味。F. Fischer, Technocracy and the Politics of Expertise (Newbury Park: Sage, 1990)。

註66. 國內以政策論證的模式來探討「軍人不在籍投票」者，可參閱陳東波撰，「軍人不在籍投票政策論證之分析」，民國81年，政治作戰學校

政治研究所碩士論文。而本文以下的相關分析，亦多取材於此。

註67.林鍾沂譯，F. Fischer 撰，「公共政策的批判評估」，頁104-105。

註68.同上註，頁97及頁105。並請參閱曹俊漢著，《公共政策》（台北：三民書局，民79），頁366-374。

註69.對於此些概念有深度分析者，可參閱B. Fay, *op. cit.*, pp. 71-79。

註70.林鍾沂譯，F. Fischer 撰，「公共政策的批判評估」，頁106。

註71.同上註，頁108。

註72.陳東波撰，前註，頁99-100。

註73. Cited by C. Ham and M. Hill, *op. cit.*, p.17。

註74.林鍾沂譯，F. Fischer 撰，「公共政策的批判評估」，頁108-109。

註75.同上註，頁109-110。

註76.同上註，頁110。

註77.同上註，頁110-111。

註78.同上註，頁111。

註79.同上註，頁112。

註80.同上註，頁111-112。

註81.同上註，頁113。

註82.同上註，頁114。

註83.陳東波撰，前註，頁42-43。