

第二章 文獻檢視與評估理論之探討

第一節 文獻回顧

在進行相關文獻的分析與探討時，首先即面臨政策評估類型分歧的問題，過去由於專家學者關注焦點之差異而有不同的主張；因此，筆者將專家學者對政策評估類型的分類整理於表 2-1，以利於讀者分辨彼此間的差異。

表 2-1：政策評估類型分類表

學者	對政策評估類型的分類
House	系統分析、行為目的、決策制定、目標去除、藝術批評、專業評論、準法律、個案研究
Suchman	投入努力評估、績效正確性評估
Chelimsky	前置結束分析、可評估性評鑑、評估匯合
Freeman & Rossi	規劃評估（政策的設計與形成）、執行評估（政策執行上的監督）與結果評估（政策效用的評鑑，包括影響與效率上的評鑑）

Perkins	策略評估、順服評估、政策設計評估、管理評估、干預效果評估、影響評估
Patton & Sawicki	事前政策分析、政策維持、政策監測、事後政策評估
Snyder	系絡評估、投入評估、過程評估、總結評估、推測評估
Posavac & Carey	需要評估、過程評估、成果評估、效率評估
Wholey 等人	實質的影響評估、相對的效能評估、過程或管理的評估、方案評估
Anderson & Nachmias	過程評估、影響評估
M. Scriven	形成性評估、總結性評估
Guba & Lincoln	形成性的發展評估、總結性發展評估、形成性採納評估、總結性採納評估
Chen , Huey-Tsyh	過程—改善性評估、過程—評估性評估、結果—改善性評估、結果—評估性評估
林水波與張世賢	政策執行評估、效率評估、影響評估、推測評估
丘昌泰	形成評估、總和評估、過程評估、影響評估

吳定	預評估(規劃評估、可評估性評估、修正方案評估)、過程評估、結果評估(產出評估、影響評估)
----	--

資料來源：參考自胡至沛(民 87:82)

由表 2-1 可知，政策評估之種類十分眾多，故本論文即針對九二一災後重建工作中，有關組合屋拆遷與校園重建政策進行政策執行評估，藉以探討組合屋拆遷與校園重建政策執行的缺失以及執行過程所遭遇之困難。

此外，國內對於政策評估所探討的文獻始於張世賢與林水波(民 71) 於《公共政策》一書中對政策評估之說明；而後林家琦(民 72) 在其「計劃評估」中也對評估有所介紹；而在民國七十四年康正言的「公共政策影響評估」是探討政策所帶來之效果；賴維堯民國七十九年的簡述政策評估，文中作者介紹政策評估的意義、標準、政策評估所面臨之困難及其解決之道。此後，民國八十年後有關政策評估的文獻亦陸續增加。而關於評估的文獻大概可分為兩類：

一類為純粹理論的分析與探討，有張世賢與林水波(民 71)、賴維堯(民 79)、曹俊漢(民 80)、林鐘沂(民 82、民 89)、丘昌泰(民

83、民 84）吳瓊恩與張世杰（民 83）江明修（民 87）吳麗珍（民 87）及吳定（民 88）。表 2-2 作一整理。

表 2-2：政策評估相關文獻

文章標題	計畫評估
作者	林家琦
時間	民國 72 年
主要內容	介紹評估的籌劃、籌劃的步驟、規劃評估的階段及影響評估
文章標題	公共政策影響評估之研究
作者	康正言
時間	民國 74 年
主要內容	探討公共政策影響評估相關理論及概念，並說明影響評估之特殊標準
文章標題	簡述政策評估
作者	賴維堯
出版時間	民國 79 年
主要內容	建立因果關係的實驗 準實驗設計及將各家學者對政策的看法與標準加以整合，並加以比較，最後闡明政策評估的困難與提出解決之道。

文章標題	公共評估研究為無效之研究：政策執行評估之探討
作者	曹俊漢
出版時間	民國 80 年
主要內容	從執行的角度，利用政策評估的概念，探討政策實際所產生的影響，並提出執行評估的三個途徑。
文章標題	政策評估理論之分析及方法論的重建
作者	林鐘沂
出版時間	民國 82 年
主要內容	回顧相關評估理論與學科，界定三種政策評估理論基礎（成果評估、使用者取向評估、批判評估），分別說明各種評估途徑與使用工具，探討有效評估的基本考量，最後以 Fisher 所主張的批判評估為基礎，建構出政策評估分析的邏輯思考。
文章標題	質與量的評估途徑比較，兼論其對政策分析的意涵
作者	吳瓊恩、張世杰
時間	民國 83 年
主要內容	說明實證典範與自然典藏在基本主張上的差異，與這兩種典範所使用的評估方法論上的差異，最後質化評估途徑對政策分析的意涵作為結論。

文章標題	當代美國政策評估典範的發展
作者	丘昌泰
時間	民國 83 年
主要內容	採取辯證或論證的主觀研究法；主要是討論 Guba&Lincoln 所提出之回應性評估為主軸，回顧政策評估典範的歷史（分為四代），同時強調回應性政策評估在社會科學的哲學層面與方法論上，採取與過去實證典範評估方法的不同。
文章標題	政策評估研究
作者	江明修
時間	民國 87 年
主要內容	對政策評估概念之釐清及對實證論與詮釋論政策評估典範之介紹，其中實證論政策評估包括測量取向評估、描述取向、判斷取向及理論取向評估；而詮釋論之政策評估包括目標中立評估、鑑賞評估、效用焦點評估、回應性評估與批判評估。
文章標題	評估理論 文獻與回顧
作者	吳麗珍
時間	民國 87 年

主要內容	整理有關政策評估的意義、目的，並將政策評估理論依照進行評估時間進行分類，說明不同評估途徑與評估標準，進行各種評估方法。
文章標題	政策評估理論的方法論思考
作者	林鍾沂
時間	民 89 年
主要內容	說明過去的政策評估理論忽略了社會意義、民眾感受、與良善生活方式的追求。為彌補此一缺點，文中介紹 F. Fischer 所建構的政策評估邏輯結構，藉以整合事實與價值分析，並且認為一個完整的政策評估邏輯是技術印證、現象確證、系統驗證、與理性社會選擇的綜合。

資料來源：參考自胡至沛(民 87：7)

另一類則為針對個案所做的評估研究。這一類的文章相當多，以下便列出其中的十四篇學位論文以茲參考，如表 2-3 所列。

表 2-3：政策評估個案研究

時間	出處	作者	題目
民國 75 年	政治大學 公共行政 研究所	王朝清	我國國民住宅政策執行之評估 台北市 之個案分析與星、日韓之比較研究
民國 84 年	中興大學 公共政策 研究所	鄭明忠	我國外籍勞工政策之執行評估
民國 84 年	中興大學 公共政策 研究所	林延增	我國不公平競爭禁制政策執行評估：以 不實廣告為例
民國 84 年	中興大學 公共政策 研究所	張婉玲	高齡人力資源服務政策之執行成效評 估：以台北市為個案分析
民國 85 年	中興大學 公共政策 研究所	李宜珍	國軍退除役官兵安置基金之評估

民國 86 年	警察大學 警政研究 所	吳麗珍	以公共政策評估理論之觀點評核我國 「春安工作」
民國 86 年	中興大學 公共政策 研究所	王淑美	社區總體營造政策過程評估：以充實鄉 鎮展演設施示範計劃為切入點
民國 87 年	政治大學 公共行政 研究所	曾冠球	政策評估方法論之研究：典範變遷的觀 點
民國 87 年	中興大學 公共政策 研究所	胡至沛	回應性政策評估理論之研究 兼論台北 縣老人年金政策
民國 90 年	中山大學 公共事務 管理研究 所	趙淑惠	兩稅合一制度實施後之執行效果評估

民國 91 年	國防管理 學院資源 管理研究 所	陳正宏	非營利組織績效評估指標之研究 以台灣 300 家主要基金會為例
民國 91 年	台北大學 公共行政 暨政策研 究所	蘇青葉	老年婦女福利需求評估研究 - 以臺北市為例
民國 91 年	台北大學 公共行政 暨政策學 系碩士在 職專班	林秋蘭	我國少年矯正政策之評估研究
民國 91 年	東海大學 公共事務 碩士學程 在職進修 專班	林枝炳	我國替代役回應性政策評估之研究--- 以台中市為例

資料來源：修改自李俊宏（民 91：8）

其次，作者針對九二一災後重建相關文獻做一番整理，以下列出近期與具有代表性文章，如表 2-4 所列。目前研究九二一災後重建之相關文獻大致可分為以下七類：

第一類主要探討生活重建政策，例如廖俊松（民 89）以南投縣政府社會局災後生活重建業務的推動為地方政府行政治理能力評估的分析個案，並從環境需求的輸入、社會局內部組織的運作、以及政策產出的執行等三個面向來進行南投縣政府社會局災後生活重建行政治理能力的分析；陳秀靜（民 91）將災後重建工作分為：災變發生後至 2001 年底之前（研究資料蒐集期間）之緊急救援期（災變發生~第 3 個月）、恢復秩序期（第 4 個月~災後一年）及長期重建期（災後一年~2001 年底）等三個時期，分別檢討生活重建工作。

第二類為探討九二一震災發生後善款運用與慰補助金政策執行情況之相關文獻，如黃意錦（民 89）文中指出善款使用的爭議，並呼籲我國政府儘快建立捐款監督的制度。此外，邱靜儀（民 90）以埔里鎮為個案，探討九二一震災各項慰補助金政策的執行情形。

第三類為探討校園重建政策之相關文獻，如王馨敏（民 89）探討九二一大地震震災學校環境重建的相關應變措施以及學校使用簡易教室及設備的相關問題。黃宗輝（民 91）探討 921 大地震震災後國民中小學校園重建的過程中所面臨的問題，以及重建完成後，面對

新校園衍生維護與管理的問題。黃文清（民 91）以企業管理之角度出發，運用成熟的績效評估理論架構和技巧，針對政府與私立機構之行政效率進行比較研究。蔡秋東（民 91）以台中縣大道國民中學為研究對象，研究九二一震災學校建築重建規劃與實施之問題。許碧蕙（民 91）評估南投縣九二一震災重建國小教師、學生對重建學校的看法及其空間運用情形，並藉此瞭解南投縣九二一震災重建國小建築規劃的特質。

第四類為研究民眾對政府措施滿意度之相關文獻，如張大為與周文賢（民 90）以及周文賢與鄭天澤（民 91），以災區民眾對政府災後重建工作的滿意度所做之調查研究。

第五類為探討組合屋問題之相關文獻，如賴明茂（民 90）主要係針對現存組合屋居民使用的相關課題，提出一個更有效的組合屋產品以及適當的配套措施與更有效策略，並以南投縣、雲林縣等地之部分組合屋災民，進行組合屋的居民滿意度與進住後評估之調查研究。此外，柯恆昌（民 91）以四個構面探討組合屋居民對「政府災後的政策」、「公益團體的協助」、「社區內部的運作」及「居民未來生活的規劃」的滿意度。黃瓊慧（民 91）以現象學為核心概念，研究災後南投縣組合屋災民之家庭凝聚力變化情形。

第六類以府際管理與府際關係之角度研究災後重建工作，如江大

樹（民 92）提出九二一災後重建府際管理之策略；洪鳳儀（民 91）以南投縣政府社會局為研究對象，探討災後生活重建的府際關係所遭遇的困境。

第七類是從災難管理的角度探討政府在九二一大地震中的救災應變能力及其衍生的問題，如黃紀（民 91）以政府政策網絡的集體行為理論為架構，討論影響國家社會體系回應災變的深層結構因素，並據以解釋災變管理上的問題；丘昌泰（民 91）則從制度運作面分析美國災難管理組織的建構及其運作過程。

從以上九二一災後重建相關文獻來看，近年來研究九二一災後重建之文獻有增加的趨勢，然而，其中仍有不足之處。首先，缺乏對組合屋拆遷時所面臨之困境與問題的探討；其次，在校園重建政策的執行現況與缺失等問題之探討上仍有不足之處。故本文將在現有評估理論的基礎上，針對災後重建政策中的組合屋拆遷及校園重建問題進行分析探討。

表 2-4：九二一災後重建相關研究

時間	出處	作者	題目
民國 89 年	行政院研究發展考核委員會	廖俊松	地方政府行政治理能力之個案評估研究---以南投縣九二一災後生活重建為例
民國 89 年	台灣大學新聞研究所	黃意錦	九二一地震之後災後重建善款運用與監督
民國 89 年	政治大學教育研究所	王馨敏	九二一大地震震災學校環境重建問題之研究--以南投縣和臺中縣國民中小學為例
民國 90 年	行政院九二一震災災後重建推動委員會	張大為 與周文賢	地震災區民眾對政府措施之滿意度以及需求調查

民國 90 年	行政院國家科學委員會	賴明茂	921 震災臨時屋之空間使用調查及相關議題之研究(1)
民國 90 年	暨南國際大學公共行政與政策研究所	邱靜儀	921 震災慰補助金政策執行之研究—以埔里鎮為例
民國 91 年	朝陽科技大學企業管理研究所	柯恆昌	災區組合屋居民對政府與民間公益團體之各項滿意度分析-以大里、霧峰五個組合屋為例
民國 91 年	政治大學教育研究所	許碧蕙	校園規劃「用後評估」之研究--以南投縣九二一震災重建國小為例
民國 91 年	大葉大學事業經營研究所	黃文清	政府與私立機構之行政效率比較研究 以九二一災後校園重建為例

民國 91 年	暨南國際 大學公共 行政與政 策研究所	洪鳳儀	九二一災後生活重建之府際關係研 究—以南投縣政府社會局為例
民國 91 年	暨南國際 大學教育 政策與行 政研究所	黃宗輝	南投縣 921 震災後影響國民中小學校 園重建因素之研究
民國 91 年	東海大學 社會工作 學系	陳秀靜	九二一震災災後生活重建工作之研究
民國 91 年	彰化師範 大學教育 研究所	蔡秋東	九二 一震災學校建築之重建規劃與實 施研究
民國 91 年	行政院九 二一震災 災後重建 推動委員 會	周文賢 與鄭天 澤	地震災區民眾對政府措施之滿意度以 及需求調查

民國 91 年	台灣師範 大學家政 教育研究 所	黃瓊慧	九二一地震組合屋家庭凝聚力之研究
民國 91 年	行政院國 科會	黃紀	天然災害之永續行政管理系統：危機管理組織動員之制度化
民國 91 年	元照出版 社	丘昌泰	災難管理學-地震篇
民國 92 年	行政院國 科會	江大樹	九二一震災重建的府際管理策略之研究

資料來源：作者自行整理

第二節 評估理論之探討

所有評估者都應瞭解評估理論，因為它是評估專業的核心，也是我們（評估者）彼此爭論的焦點，同時評估理論賦予我們彼此溝通的共同語言，但更重要的是，它是我們與其他領域不同之處。每項專業領域皆需要獨特的知識基礎，對我們而言，評估理論就是我們的知識基礎(Shadish, 1998; 1)。

任何學科皆有其專業的溝通語言，對評估者而言，評估理論便自然地成為彼此互動溝通的基礎。基此，本節將針對政策評估理論進行分析與探討。

觀諸政策評估研究的發展歷程，其最大的特色，莫過於評估內涵的不斷擴充。隨著評估內涵的充實，理論建構亦更加的精緻化，從早期著重測量、描述、判斷、以及到後來著重評估者與政策利害關係人的互動。儘管其間的評估焦點有所不同，惟不容否認，評估理論的典範卻開始出現鬆動的跡象。本研究將評估理論區分為實證論與詮釋論，茲分述其意涵¹：

¹ 分類方式及部分內容係參考江明修民國八十七年國科會委託案-政策評估研究

壹、實證論典範的政策評估理論

實證論典範下的政策評估理論，有其發展的歷史脈絡。早期的評估者認為，評估不過是測驗學童的學習成果，其測驗成績即代表個人的學習成果；稍後的觀點則認為，評估應根據政策結果與既定標準之間的差距，論斷其價值；再者，亦有若干評估者強調必須透過嚴謹的控制技術，方能評斷政策良窳。此外，也有學者認為若僅關注政策施行結果，將無助於政策的改進，因而提倡必須改從政策理論的角度下手，方能對評估結果獲得較整全的瞭解。以下，筆者將簡要說明實證論典範下評估理論的實質內涵。

一、測量取向的評估

依據 E. G. Guba 與 Y. S. Lincoln (1989 : 22-26) 的說法，除因社會科學興盛後，強調以「科學途徑」研究人類/社會現象，而賦予量化測量高度的合法性，以及企業與工業界的科學管理運動，對於測驗帶來的激發外；早期最主要的影響，係源自於對各種不同的學童特質，所進行的測量。

事實上，學校測驗 (school tests) 早已行之有年，其目的乃藉此了解學生對於授課內容的吸收程度。又因統計方法的進步，測量方法不斷更新，評估者遂透過「標準化測驗」(standardized test) 的成績，評估各校不同教學方式下

的教育成果。

到了一九二〇和一九三〇年代，學校測驗開始受到廣泛重視。然而，測量（measurement）與評估（evaluation）兩名詞，卻經常出現交替使用的情形。由於測量可謂是評估概念的發端，Guba 與 Lincoln（1989）便將此一測量取向的評估，稱為第一代的評估（first generation evaluation）。在此測量世代（measurement generation）下，評估者必須深入瞭解各種測量工具之特質與運用方式，如此方能測量意欲調查的對象。

二、描述取向的評估：R. W. Tyler 模型

R. Y. Tyler（1983：67-78）於教育界具有相當的影響力，其中最為人所熟知的，莫過於他曾於一九三〇年代以及一九四〇年代初期，於俄亥俄大學擔任「八年研究」（Eight-Year Study）課程研究計畫的主持人時，奠定「目標導向」（goal-oriented）評估模型的基礎，並將此一廣博的教育評估觀點，引介給全美教育人士，從而開啟教育評估的新視野。由於他貢獻卓著，因此經常被譽為「教育評估之父」。

Tyler 認為，評估乃針對期待結果和實際結果之間所作的比較（Madaus，Stufflebean，and Scriven，1983：9）。

易言之，評估的重點在於檢視目標與結果之間一致性。有鑑於過去教育評估的缺失，於是他把評估焦點從學童的學習成果轉移到方案的其他面向，並強調以行為詞彙（behavior terms）來擬定目標的必要性，以作為評估研究的起點。再者，Tyler 的評估模型也嵌入回饋的概念，亦即評估結果的相關資訊，不僅可作為修正方案目標的參考，並可據以重新擬定評估計畫。

大體而言，該模型最大的特色，在於以方案特定目標和目的作為決定成功的判準。故目標導向的評估者係根據方案特定目標（即結果與目標之間的內在比較），而非與控制組或其他方案作比較，以決定方案的成敗；因此，結論可否通則化和方案關連性相較之下，似非關鍵（Stecher and Davis, 1987 : 27-28 ; Madaus, Stufflebean, and Scriven, 1983 : 9）。

三、判斷取向的評估

（一）決策導向模型(Decision-Oriented Model)

決策導向模型強調有系統的提供方案運作與管理方面的資訊。因此，倘若評估者所提供的資訊，有助於提昇方案管理者的決策能力，即可彰顯該資訊的

價值。常見的作法是，評估者預先構想決策時所需的資訊，據此設計蒐集資訊的方法和策略，並提供相關資料，以減低決策時所面臨的不確定性。

因此，對於有關決策的屬性、決策者為何、有那些備選方案可供參考、以及何時作成決策等相關資訊，評估者皆須先行釐清。易言之，決策者必須盡可能嘗試去模擬有關的決策系絡(decision context)。

再者，因方案在執行和完成時，決策者的需求多少會與原先所規劃者有所不同，在此情形下，評估者勢必要因應此等改變。因此，評估者必須通盤了解方案的發展週期(program development cycle)—考量方案是處於規劃階段、執行階段、抑或完成階段，並且在不同的決策點適時提供不同種類的資訊需求。為達此一目標，實有賴於評估者與方案幕僚人員經常相互溝通，以共同營造一合作關係(Stecher and Davis , 1987 : 29-32)。

(二) 新測量模型(Neomeasurement Model)

新測量模型即一般通稱的「實驗模型」(The Experimental Model)。D. T. Campbell 與 J. C.

Stanley 合著的《Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research》(1963) 以及 P. Rossi 與 H. E. Freeman 合撰的《Evaluation: A Systematic Approach》乃實驗模型典型的代表論著。

實驗模型源自於大部分學術研究的控制實驗 (controlled experimentation) 傳統。該模型試圖將實驗科學的原則，應用至政策評估領域，據以評估政策或方案實際產生的影響，此即一般所謂的「影響評估」(impact assessment)。故而，評估者於進行影響評估時，必須蒐集充足的資訊，如此方能大膽宣稱所觀察到的改變，係政策干預所造成的結果。

大體而言，實驗模型的特點在於強調結論的通則化與客觀性。此一特色帶給行政人員與決策者高度的信賴感。然而，實驗模型的缺點則在於，評估者甚難在政策運作的實際世界，建立控制的條件；換言之，實驗評估經常將若干複雜影響因素，化約至簡單因果模式，致使該模型難以察覺人際互動的細微與複雜處。

四、理論取向的評估

陳惠次 (Chen, Huey-Tsyh) 是「理論導向評估」(Theory-Driven Evaluation) 的著名提倡者。在其名著《理論導向評估》(Theory-Driven Evaluation) (1990) 乙書尚未付梓前, Chen 便曾多次與 P. H. Rossi 共同發表相關論文。他認為評估研究要有意義與效用, 就必須以理論為基礎

過去「理論」在方案評估的重要性經常被忽視, 評估文獻也殊少提及如何將理論引進評估過程中。易言之, 方案評估這門學科多年的發展結果, 竟淪為一種「去理論化的活動」(atheoretical activity) (Chen, 1990: 19)。以致, 評估只關心方案的輸出面與輸入面之間的整體關係, 而把轉換過程視為黑箱而置之不理。

方案評估之所以演變成去理論化的活動, 起因於早期方案評估的先驅者特別強調鞏固這門學科的科學地位, 以致格外重視科學方法的應用。Chen 對此一論點卻不表認同。對他而言, 當前方案評估面臨的最大問題, 莫過於方法充斥而理論匱乏, 以致評估工作在缺乏綱領、以及毫無章法的情況下進行。因此, 他強烈主張當前的要務應多在概念和理論上下工夫, 以便有系統地整合相關的系絡因素以及研究方法。

此外，「理論取向的評估」並未排斥使用適當的研究方法。事實上，其對評估技術與工具的貢獻，仍持肯定的態度，唯對當前主要評估觀點所凸顯的焦點以及評估概念化方面，不以為然（Chen，1990：35）；因此，建議評估者應多投注心力在政策的理論基礎，了解政策的設計之道，以及如何執行因果過程、如何運行等，方能克服黑箱評估的缺失。

基本上，「理論取向的評估」所指涉的「理論」，可將其界定為一套用來解釋或指引社會行動的的相關假定、原則、和/或命題（Chen，1990：40）。依其定義，該理論不僅包括描述性理論（descriptive theory），亦包含診斷性理論（prescriptive theory），亦即隱含價值判斷的特性。

就方案理論的建構而言，Chen 主張彙整利益相關人途徑與社會科學途徑而成的整合途徑，亦即兼具回應性（responsiveness）、客觀性（objectivity）、真誠性（trustworthiness）與可概化性（generalizability）等四種價值為基礎的方案理論。

再者，方案理論的建構是依循一種橫斷面的評估邏輯，亦即先作評估界域（單元）的劃分，其後方能發展出相對應的評估理論，並分別就規範面與描述面，作縱深而有系統地

檢視。換言之，Chen 將方案理論切割為六大領域，分別是：

處理領域 (treatment domain) 執行環境領域
(implementation environment domain) 結果領域
(outcome domain) 影響領域 (impact domain) 干預機
制領域 (intervening mechanism domain) 與概念化領域
(generalization domain)。而六大評估領域，衍生出六種
相對應的理論，即處理理論、執行環境理論、結果理論、影
響理論、干預機制理論、與概化理論。此等理論中，前三者
為規範領域的理論，後三者為因果領域的理論。六種理論透
過系統方式結合，便構成一方案理論的次級理論。故而，理
論取向的評估，即在設法有系統地將計畫的理論模式整合於
評估過程之中。

總之，「理論取向的評估」可視為一種結合基礎與應用
社會科學的模型 (Chen and Rossi , 1980 : 106-122)，強調
從不同社會科學理論與知識基礎，推演政策對策的效果，期
能彌補「方法導向評估」的灰色地帶——化約輸入面與輸出面
之間動態因果關係的探討。

表 2-5：實證論典範的政策評估理論

理論模型		理論重心	評估者 角色	典型問題
測量取向 的評估		測量方法	評量者	如何對方案的相關變 項加以施測？
描述取向 的評估		目標和目 的	描述者	方案的目標和目的為 何？如何進行測量？ 方案是否達成預定目 標？
判 斷 取 向 的 評 估	決策導向模 型	決策	決策支援者	決策者面臨的決策問 題為何？需要提供那 方面的資訊協助？
	新測量模型	研究設計	專家 / 科學 家	方案活動產生的實際 效果為何？此等效果 能否加以通則化？

理論取向 的評估	社會干預 的理論模 型	方案理論的 建構者	政策的理論基礎為 何？政策是如何設計 而成的？政策執行的 因果過程為何？
-------------	-------------------	--------------	---

資料來源：修改自江明修（民 87：62）

貳、詮釋論典範的政策評估理論

相較於實證論典範的政策評估理論，詮釋論典範的政策評估理論在視野上就顯得比較寬鬆。其不認為評估必須拘泥於既定的政策目標，且強調評估者本身應保持敏銳的洞察力，方能就其所融入的政策情境，發揮專業判斷；再者，評估者亦需具備豐富的現場經驗，融入研究情境，傾聽政策利益相關人的看法，才不致有扭曲社會實體之嫌。以下，茲分別說明詮釋論典範下評估理論的實質內涵。

一、目標中立的評估

目標中立（goal-free）的評估，乃源於哲學家 M. Scriven（1973：319-328）對古典的目標導向評估所作的強烈批判，取而代之的則是著重政策效果的觀念。其認為

政策評估不應侷限於方案發展者所揭櫫的目標，畢竟這類目標並無法涵蓋政策或方案付諸執行後產生的實際效果，蓋評估者係從既有目標中，選出少數幾個可操作化、可量化的結果變項，作為評估的對象，以此斷定政策與結果之間存在的因果關係，故為一「假設—演繹」邏輯的評估方法。因此，倘若吾人拘泥此等目標，不僅窄化了評估範疇，且容易忽視其他更有意義的評估焦點。

基此，目標中立(goal-free)的評估最具特色之處，大致上包括以下兩者：其一，因目標會扭曲評估者，造成偏誤現象，故評估者不應為目標所誤導；其二，評估者應設法尋找該方案可能產生的影響。易言之，評估者應致力於廣泛蒐集實際影響的資料，以便與參與者已表達的需求進行比對和判斷。依照此種途徑，評估者執行目標中立的評估，就必須產生兩類資訊，即實際效果和利益相關人需求之資訊。

此外，Scriven 並未完全顛覆目標導向的評估模式，充其量只是反對該模式所植基的邏輯—演繹邏輯之限制，期以一種歸納與全觀途徑，來突破傳統評估的格局罷了(Patton, 1990: 116-117)。事實上，他本人即表示：

目標中立的評估與目標導向的評估具有相輔相成的效果，即評估者先由目標中立出發，然後轉移到目標本位的途徑，以確定評估可以決定目標是否達成；或者該兩種評估可分由不同的評估者同時執行（黃光雄 編譯，民 78：363）。

整體而言，目標中立（goal-free）的評估，使評估者直接尋找方案中實際發生的效果，蒐集和採集現場所發生的一切現象與事物，避免因礙於目標，而導致若干出於預設立場以及先入為主的偏見萌生。

二、鑑賞評估

鑑賞評估是由藝術教育學者 E. W. Eisner（1985）所提倡。有關 Eisner（1985：1-11）的教育評估理念，係源於他熱衷探究「藝術」在人類表達以及促成人類了解等方面扮演的角色所致。因此，他主張將藝術鑑賞家所使用的方法，應用在教育評估領域。故其畢身職志，乃致力於追求一種藝術與人文主義的評估途徑。

基本上，Eisner 認為評估脫離不了價值判斷，從事評估就勢必要評鑑某種目標、志業、或活動的價值。準此，他認為「評估」（evaluation）一詞比起「測驗」（testing）

來得寬廣，故他表示（郭禎祥 譯，民 80：188）：「評估已被界定為一種對教育有關的現象作價值判斷的過程。測驗則只是為了作這種判斷而去蒐集資料的工具之一。」另外，他強調教育評估作為一門教育志業，就必須聚焦於教室生活的歷程。據此，他援用 D. Stufflebean 的「CIPP 模型」，作為評估教育現象的範疇。

此外，鑑賞評估模型和傳統評估模型有兩方面的差異：其一，在數個判斷模型中，它是其中一個專以人類當作一測量工具的模型；其二，該模型乃源於隱喻分析（metaphoric analysis），並使用藝術鑑賞家的隱喻，為其基本概念催生（Guba and Lincoln, 1981：18-19）。

由於 Eisner 假定教育改良不能全然仰賴科學方法於教育情境中，而是必須促使教育相關人士提昇他們察覺自己行為的能力。因此，就教育領域而言，所謂「鑑賞」乃是一種視覺的藝術，唯有透過鑑賞，吾人才有可能如實地捕捉到教育實務的複雜性。同時，Eisner 認為評估主要的貢獻在於提昇教室生活品質的覺察力，使教師與學生能更有智性的悠游於其中。藉由提昇捕捉教室生活品質的層次，鑑賞在達成此一目標上便凸顯舉足輕重的角色

(Eisner, 1985 : 92) 基此, Eisner 所稱的評估鑑賞家, 根本上即意指他乃一位被評估方案的專家, 其不僅仰賴質性方法蒐集資料, 並且善用專家的洞察力來整合、詮釋與判斷此等資料。

三、效用焦點的評估

一九七〇年代, 評估研究已被廣泛應用於公共投資的社會方案, 雖然評估者投注大量的心力於評估工作, 並期望獲得廣大的迴響, 但評估報告的資訊卻經常出現不為人所青睞之尷尬窘境。

因此, 若干學者便針對評估效用的問題進行調查, 結果發現評估者的行為 (behavior of the evaluator) 乃影響評估效用的核心因素。其中又以潛在使用者是否全程參與評估, 最為關鍵。這類評估者必須先行確認那些人士有可能成為評估資訊的使用者, 並且強化此等人士參與評估過程, 在多方努力合作下, 聚焦於相關的評估問題, 更重要的是必須營造此等人士對於評估結果的歸屬感 (sense of ownership), 以利增進該結果被使用的可能性 (Stecher and Davis, 1987 : 32-35)。據此, 效用焦點的評估者, 甚為重視潛在的資訊使用者以及其使用資訊的

方式。

基本上，效用焦點的評估是一種統整性的評估。蓋 M. Q. Patton (1997 : 23-25 ; 1987 : 103-106) 在廣泛檢視目標導向 (goal-oriented)、方法導向 (method-oriented)、比較導向 (comparative-oriented)、判斷導向 (judgement-oriented)、與決定導向 (decision-oriented) 等評估途徑後，他特別將方案評估加以重新界定，使其能夠同時滿足特定人士在決策、判斷、比較、或目標達成等方面的不同資訊需求。

綜合上述，效用焦點的評估係以意欲使用者的意圖使用 (intended use by intended users) 作為焦點 (Patton, 1997 : 20)。至於研究設計和資料分析技術，抑或目標和目的的澄清等議題，相形之下，似非關鍵所在。因此，該途徑的評估者重視系絡和人際議題 (contextual and interpersonal issues) 的程度，遠超過研究教條或測量需求，可謂充滿高度屬人性與情境性色彩。這點誠如 M. Q. Patton (1997 : 22) 所指出的：「效用焦點的評估並非針對任何特定的評估內容、模型、方法、理論、抑或使用作倡導。基本上，它是從旁協助主要的意欲使用者就其特定

情境，篩選最為適當的內容、模型、方法、理論和使用。情境的回應性指引了評估者和主要意欲使用者之間的互動過程。」換言之，效用焦點的評估並不排除任何方法論的使用，而是力求彈性的方法論。

四、回應性評估

追溯回應性評估的發展，當推教育學者 R. Stake (1983) 為首席提倡者 (Guba and Lincoln : 1981 : 23 ; 1989 : 38)，由其引介的概念，經 E. G. Guba 與 Y. S. Lincoln (1989) 加以精緻和細膩化，遂發展出著名的「回應性建構主義式評估」(responsive constructivist evaluation)，此即所謂的「第四代評估」(fourth generation evaluation)。

第四代評估基本上認為：藉由考量政策利害關係人 (policy stakeholder) 對特定議題的多元觀點，方能使評估深具意義。易言之，由於每位政策利害關係人，對於政策的感受不盡相同，自然發展出獨特的觀點，在此情形下，評估者勢必要彙整、分析政策利害關係人的觀點，進而對政策相關問題提出釋疑。由此可見，第四代評估為一種全觀、動態與多面向的評估，其格外強調對整體政策完

全的觀照和檢證。

基本上，回應性評估乃為特定人士所量身訂作。Stake (1983 : 292) 即明確指出：「它是一種犧牲某種測量精準，換取提昇研究發現對方案相關人士的效用。」易言之，評估者若無法深入探究政策利害關係人的感受與情境遭遇，則任何的評估結果可能僅流於紙上作業，且無法診斷出問題的癥結所在。

整體而言，回應性評估的特質在於能吸納政策利害關係人的多元觀點，並將此些觀點，加以彙整、分析，期以一種完整的角度來了解社會實體，而非遽下斷語。

五、批判評估：政策論證

F. Fischer (1995 : 6) 對一九六〇年代以來，政策評估將其焦點縮小到既定政策的實際或預期的經驗結果，相當不以為然。蓋其不僅悖離了 H. Lasswell 等人所標榜的「民主的政策科學」之發展方向，同時這種評估政策良窳的標準僅就政策是否符合「特定計畫的判準」作為判斷依據，且未將競值的價值取向和意識形態納入考量。

因此，F. Fischer 於《Evaluating Public Policy》(1995 : 1) 一書的第一章：「公共政策分析係實際的審

慎思辯：整合經驗性與規範性評估」(Public Policy Analysis as Practical Deliberation: Intergrating Empirical and Normative Evaluation)，即指出：「公共政策應超越經驗性的評估—這些問題不外乎是政策是否達成所揭櫫的目標，而應致力於提供一評估政策決定所涉及的價值判斷的分析架構。」易言之，他將政策評估視為一「實際的審慎思辯」(practical deliberation)，其包含了政策判斷上所必須通盤考量的經驗性與規範性議題。

另一方面，Fischer (1995：17-23)則認為批判評估應包括四個進階 (phases) (參見圖 2-1)，分別為：(1) 技術—分析的對談：方案驗證 (technical-analytic discourse: program verification)：係利用傳統政策評估行之多年的工具，來衡量方案結果的效率。(2) 系絡的對談：情境確認 (contextual discourse: situational validation)：係根據問題情境而生的規範信念系統的架構，從事詮釋的推理過程。(3) 系統的對談：社會的確證 (systems discourse: societal vindication)：以社會系統評估政策的目標是否具有價值。(4) 意識形態的對談：社會選擇 (ideological discourse: social

choice)：此一對談不僅作價值澄清的工作，同時也關切建構與再建構我們生活世界的可能途徑。基本上，這四層進階分別與經驗手段/目標分析、現象社會科學、系統分析與政治哲學等四種社會科學主要的方法論取向相關。每一種方法論在探究上固然均有獨特的貢獻，不過它們均附屬於整體架構中的一部份。

因此，有效的評估必須深入探究評估的政治/價值面向 (D. Palumbo, 1987 : 36-43)，政策評估絕不能僅徘徊在政策或方案是否達成既定目標上打轉。批判評估特別強調吾人應拉長評估視野，縱深評估內涵，從「點」(計畫是否達成既定目標?)擴展到「線」(計畫目標和問題情境是否相關?)與「面」(政策目標是否對於整體社會有正面價值?構築社會秩序的基本理念是否提供合法解決衝突判斷的基礎?)。Fischer 的「實際的審慎思辯」，可謂同時包含經驗、詮釋與批判的三種評估途徑。

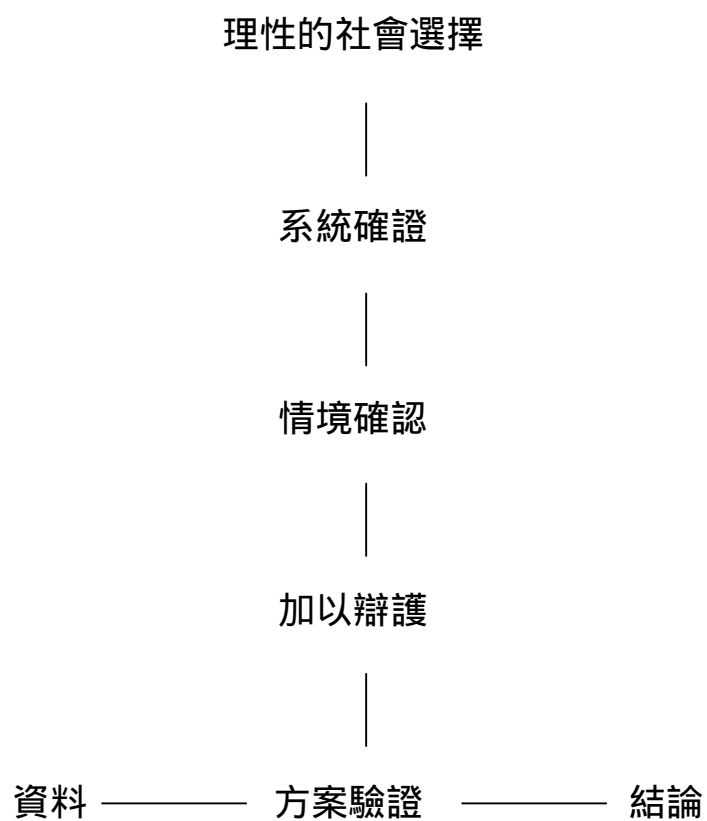


圖 2-1：廣博評估的邏輯架構

資料來源：F. Fischer (1995 : 232)

表 2-6：詮釋論典範的政策評估理論

理論模型	理論重心	評估者角色	典型問題
目標中立的評估	政策效果	判斷者	政策的影響層面為何？
鑑賞評估	評論/標準	判斷者	評論家是否贊同此一方案？觀眾的鑑賞能力是否提昇？
效用焦點的評估	評估效用	協商者	意欲的資訊使用者有那些？何種資訊對渠等最有助益？
回應性評估	個人理解	諮商者/輔助者	方案的利益相關人有那些？渠等對方案的看法如何？

批判評估	評估邏輯的反思與重建	判斷者	政策的經驗與規範基礎何在？政策是否建立在廣博理性的基礎上？
------	------------	-----	-------------------------------

資料來源：修改自江明修（民 87：82）

第三節 本章小結

從以上對政策評估理論及九二一災後重建相關文獻所作的探討中，可以發現有關評估理論的論著雖然為數不少，但以評估理論為基礎，且針對組合屋拆遷與校園重建政策進行執行評估者，卻相當有限。故本研究將以組合屋拆遷與校園重建政策做為個案分析的重點。

其次，實證論典範下的評估觀點，帶給評估實務不少實質貢獻。評估者與評估對象均為具有態度、動機與價值的個體，在彼此交互影響之下，評估研究難免涉及價值判斷。另一方面，詮釋論典範下的評估觀點以更貼近社會實體的立場提出批判，認為評估者應親身去體驗社會脈絡與政策利害關係人的訴求。

故本文採取實證論典範下的「判斷取向」途徑-德菲法(Delphi Technique)作為評估工具。期望藉由德菲法問卷調查及彙整學者專家對於組合屋拆遷與校園重建政策之意見，並提出政策建議，以利於九二一災後重建政策的推展。