

行政考評的倫理議題

— 田野訪談的割記

盧偉斯*

《摘要》

行政院研究考核暨發展委員會訂頒「為民服務工作考核」，期間自民國九十三年度至九十五年度三年間，應台灣北部某縣市之邀擔任考核委員。對考評事件的三造關係人（考評者、委託者、受考者）來說，行政考評應該是單純的理性評估活動，還是容許打破角色界線進行行動的研究？我相信嘗試去知道「那兒到底發生了什麼樣的事？」是發展改善方案或創造有效知識的最基本步驟。本文嘗試建立一種「倫理的行動理論」，用來說明遭逢倫理困境的個人，如何進行倫理思辨並開展倫理行動的動態過程；這種分析假定倫理行為產自於個體持續的實踐辯證，所以倫理的行為就是一種學習的行為。本研究所得倫理議題共七類十項：1. 行政考評的實施應否明示考評的主導理論與實用理論。2. 若行政考評可以調控行政作為的方向，則永業公務員抵拒行政考評的正當性為何？3. 行政考評的量表化，是否忽略了多元文化管理的議題。4. 有足夠的信心遭遇倫理的情境，才具備處理倫理困境的能力。5. 行政考評的過程中，三造關係人都可能遭遇相似且具有遞移效果的倫理困境。6. 考評者在參與考評過程中，角色定位的形成與倫理課題是否有關。7. 藉考評之便進行研究的訪

特約論文。

* 中央警察大學行政管理學系副教授，e-mail: wslu@ms24.hinet.net。

談資料蒐集，存在何種研究倫理困境。

[關鍵字]：行政考評、行政倫理、田野研究、為民服務工作考核、行動理論

壹、故事的由來

行政院研究考核暨發展委員會訂頒「為民服務工作考核」已歷9年，期間自民國九十三年度至九十五年度三年間，應台灣北部某縣市之邀擔任考核委員，對我來說，原是領取兩千元出席費的例行會議，卻意外讓我找到具有超過兩萬元以上的研究機會；雖然不是國科會的研究獎助案，卻也讓我樂在其中，每一年都有期待。問我從什麼時候，開始意識到有投入研究並做系統訪談紀錄的價值，那得追溯到民國九十一年第一次參加也是台灣北部某縣市的為民服務工作考核（這個經驗到九十五年為止仍未間斷），當時直覺這種活動很無聊，很像服役期間每年的業務督考，但很快的我說服我自己必須在其中找到遊玩的樂趣，否則很容易「自我空洞化」！所以，這種研究的開始純屬偶遇巧合。因為我不打算在這篇文章中同時處理兩個研究對象，所以選擇時間較接近的經驗，但不排除各種觀察、感受、提問、紀錄、分析、詮釋的角度，會受到民國九十一年那個個案經驗的影響。

回顧研究動機形成的過程，還滿有戲劇性的轉折張力，原先只是冷漠的過客，到頭來還是忍不住成為狂熱的參與者。其間更有若干倫理方面的掙扎：受機關委託之考評者究應扮演價值中立的考評工具，抑或有自我詮釋角色功能的空間？考評者與受考者間的關係，為何發展為恨鐵不成鋼的感情投注？考評團隊成員間的相互影響關係又是什麼？對考評事件的三造關係人（考評者、委託者、受考者）來說，行政考評應該是單純的理性評估活動，還是容許打破角色界線進行行動的研究（Argyris et al., 1985; Whyte, 1991）？這些相關的問題或許沒有簡單的答案，但我相信嘗試去知道「那兒到底發生了什麼樣的事？」是發展改善方案或創造有效知識的最基本步驟。另外，這個過程也創造了一個回顧公共行政訓練的機會，對我來說，充滿著自我救贖的味道。感謝所有接受訪談的人與機關，這項研究與紀錄仍持續進行中（當然還是在沒有國科會補助的條件下），不過地方政府的持續邀約就是

本研究進行的最大動力，而我也會以更負責的態度呈現這個研究，做為誠摯的回報。

在研究方法方面，採取類似 R. Denhardt 的「行政日誌」（1993：238-249），伴隨考評的行程進行觀察與無結構的訪談，時間從民國九十三年到九十五年，訪視機關處所 25 處，受訪人數超過 50 人。處理資料的方法是，以近期的研究場域所得資料為基點，採向前回溯的方式比對關聯。觀察的對象區分為三群，一是委託者（英文字母 T 為代號），係指委託學者專家進行考評的機關與人物。二是考評者（英文字母 P 為代號），係指受委託進行考評評分的機關代表與專家。三是受考者（英文字母 R 為代號），係指接受為民服務考核的機關與人物。其間可能發生的交互影響關係如圖 1 所示。

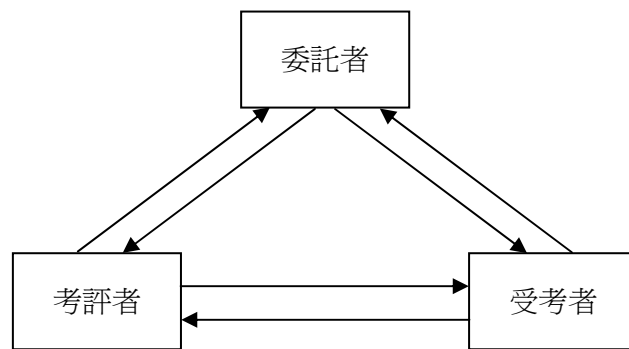


圖 1 行政考評的三造交互影響關係

資料來源：作者自製。

貳、倫理的行動理論

一、倫理的觀點選擇

這個研究牽涉「倫理」的概念，是不是屬於「行政倫理」討論的範疇，我不敢講，但選擇從行政倫理的理論開始講。有關行政倫理的理論討論大概有兩條路線（盧偉斯，2003），一是倫理的價值內容，依 Rosenbloom 氏（1998）的見解，美國公共行政發展的實際，一直是在政治價值與管理價值何者優先的衝突情況下，來回擺盪並尋求恰適的平衡點；前者認為行政即政治，民主政體下的行政同樣負有回

應需求、滿足參與、代表利益的直接責任，後者則視行政為實現政治意志的工具，行政的合理性繫於官僚的效率、功績主義、與實效精神。無可避免的，行政倫理的價值討論同樣面對這種兩難困境，倫理的道德準則究竟是絕對的還是相對的？絕對論者主張，公務人員的行政裁量應緊守民主政治價值的德行標準；相對論者主張，公務人員應能覺察社會價值變遷的脈動，視個案的實際情況進行裁判，以踐履官僚行政價值。二是倫理的基本假定，持義務論者（deontologist）的道德觀，視行政倫理的責任義務係獨立於人類的價值判斷之外，因此具有優先性與絕對性，按此原則去做即是好的行政。或持目的論者（teleologist）的道德觀，認為倫理行為的是非對錯，得視行政決定的實際後果是否符合社會最大利益來判斷，因此倫理是相對而非絕對的，按照原則去做並不能確保好的行政。

有關上開兩個方面的不同立場，都會往下影響倫理德行的取向、行政倫理控制機制的設計、倫理的教育途徑等之不同選擇。基本上，本文的理論觀點比較接近目的論，就像蕭武桐所說「倫理是集中在行動而非行為」、「倫理在透過認清應然與實然差距」「顯示合理正當化的行動與負責任態度」（2002：5-6）；也就是如何覺察變動中的社會價值體系，而能從個案的實際情況（或稱倫理困境）進行裁判並付諸行動。因此，行政倫理最好不要化約成「應為與不應為」的問題來看，而是強調個別的當事人如何面對（encounter）所處的倫理困境，思辨倫理困境下的系絡意涵，並據以開展合理且負責任行動，此即實踐的倫理。

二、倫理的行動理論

在實踐之倫理的觀點下，本文藉 C. Argyris 和 D. Schon 二氏（1974、1978）「行動理論」（theory of action）的概念，用來說明倫理思辨與倫理行動間的動態過程。

1. 行動理論

思想先於行動，但，思想如何促成行動？思想和行動之間是否有差距？這種差距對行動的意義是什麼？行動（action）和行為（behavior）最大的差異在於前者具有主動的意向（intention）內涵，而後者則僅屬可被觀察到的事態。意向代表個體主體性（subjectivity）的發揮：個體根據主觀的因果假定展開行動，並預期效果的發生。這個意向的實踐就是個體的行動理論，其結果乃是外顯的行為，所以稱這種具有意向內涵的行為為行動。不論是個人、團體還是組織，我們都可以發現這種意向到行動的過程。

行動理論係指一組指涉同一主題的相關命題，用來幫助我們解釋、預測人類行動的成因；只要是神智清明的人，對自己的言行舉止都有一套合情合理的根據，這個根據、說法或想法就是個人得以在社會上安身立命的行動理論。換言之，對「別人」來講，我們常將某人的行徑歸因為他的行動理論，並據此推斷某人在何種情況下可能有出什麼樣舉措；對「自己」來說，我們也希望能夠照著自己的行動理論來做，這樣才能保證行為的結果如預期中的那樣發生。所以，不管是對他人還是對自己，行動理論係以一種邏輯的結構形式出現：

在特定的情境條件下，某人如果想要實現「甲」結果，他會根據心目中
有關行動和結果關係的各項因果假定，而採取特定的行動「乙」
(Argyris & Schon, 1974a: 6)。

幾乎每個人都希望自己能夠「言行如一」，但無論如何「想的」「說的」總會和「做的」有段差距；個人心目中認為應當如何去做的行動理論，又被 C. Argyris 和 D. Schon 稱為「信奉理論」(espoused theory)，他是用來和別人溝通的一套說辭，也可能是用來希望別人如何看待自己的祈辭，更可能是用來自圓其說、將行為合理化的遁辭，比較沒有實踐的內涵。相對的，具有實踐內涵而往往無法言說，卻又實際影響行為的行動理論稱為「實用理論」(theory-in-use)。所謂實踐的內涵係指根據過去的經驗、經歷過的事例，個體確知情境的限制條件為何，結果對自己的意義是什麼，行動和結果間的關連又會是什麼，在這些實踐過的資訊條件下而後有所行動。

2. 倫理行動理論的辯證過程

正因為實用理論無法言說、純屬個人私見，所以我們通常不會明目張膽的引為個人的行事原則，反而會以信奉理論為假想敵，透過實際的行為來反證（或否認）實用理論是否真的有效。經由反證的過程，我們不但將這些外顯的經驗逐漸內化為實用理論的一部分，更得以充實信奉理論的實踐內涵。此外，現在面對的事件總是不會和過去經驗的事例一模一樣，情境條件、結果的價值、行動結果間的關連都不相同；因此實用理論也是一種假定，一組有關日常生活世界中行事作為的假定，這組假定無時無刻接受生活實踐的檢證。凡此默會的知識、生活世界的假定、或是實用理論久而久之，就形成個體有意圖行為的各種信念 (Argyris & Schon, 1974a: 8)。這就是當個人覺察倫理的信奉理論和實用理論之間有明顯的不一致時，也會刺激個人進行倫理的反思學習。

另一種情況是，當個人行動的結果和預期中的結果不相合時，會傾向於修改自己原先的想法或認知意象，認為原先的認知犯了錯誤應該設法加以矯正，使想的和發生的趨於一致。這種對行動理論認知錯誤的探查與矯正過程，便會形成個人在日常生活中的「學習回饋圈」（Argyris & Schon, 1978: 18）。針對行動策略（達成倫理規範、倫理標準的手段方法）和倫理目標間因果關係假定，所進行的探究矯正過程稱為「單回饋圈學習」（single-loop learning）；不惟針對策略和假定的認知錯誤，更深一層探究關於倫理規範、倫理標準的錯誤並予矯正的過程稱為「雙回饋圈學習」（double-loop learning）（Argyris & Schon, 1978: 18-26）。換言之，倫理行動的單回饋圈學習係指，個人對於「應該去做什麼」的倫理信念並沒有動搖，而是發現實際作為的結果，讓自己還覺得不放心；或是實際作為的影響，並未獲得他人的明確認同。這時候，個人可能會去懷疑其在倫理困境中選擇的行為，和預期倫理結果間是否具有必然的關係，是否還須要考慮更多相關的情境因素，是否還須要做更多的權衡折衝，因此引發個人去試探其他的倫理應對之道。

倫理的雙回饋圈學習係指，當個人在真實倫理情境下的作為，一再承受自我或他人的質疑，而動搖其對倫理信念的信心時，就得重新面對倫理價值觀的選擇，或價值優先順序的重新安排。從這個角度來說，倫理的實踐就是倫理行動的學習，也就是倫理行動理論驗證與改造的過程。對處理倫理困境來說，就是發現問題、解釋問題、研擬解決方案並付諸實行的過程，而諸般過程皆表現出「發現－創造－製作－概化」（discovery－invention－production－generalization）的辯證循環特性（Argyris & Schon, 1978: 140-141）。

3.自由選擇與負責任的能力

接受倫理的行動學習觀和辯證循環特性，其目的指向如何賦予個人倫理行動的能力，其理一如明季王陽明的「知難行易說」，而與宋代朱熹的心性之學有別。思辨或許是一種條件，據理而為才足以發生超越人我觀感的實際效果。套句 Argyris 接受訪問的話「…我們則得從人類藉心腦作用才足以開展其行動的原理，去構築人類所有的知識。可惜的是，大部分的社會科學家並不注意這方面的問題。他們還是沉醉在這樣的信條，如果我們盡可能的詳實描述這個世界，則這個世界就可以被預測。其間最大的盲點在於他們不問，這些理論發現如何實際應用，這些發現如何透過人的心靈作加以實現。而對我來說，持續學習、改變行為、改善實際表現的能力，才是至關重要的。」（Fulmer & Keys, 1998: 22）

倫理行動的能力與負責任的能力，實為一體之兩面。Argyris 認為一個人若能

「自由抉擇」(free choice)，則其感受「心理成功」(psychological success)的程度愈高(1962、1964、1965)。自由抉擇繫於三個條件，以充分的資訊(較完整的倫理思辨)為前提，盡力抗拒可能的在外壓迫勢力，即能作出無怨無悔、勇於面對決定結果而不歸責他人的決定；惟有如此的決定過程，個人才擁有負責任的能力，這個人才是真正自由而非逃避自由的人。

參、訪談資料的分析與討論

一、考評過程中的主導理論

對委託者來說，考評的目的是明確的，其考評信奉理論即行政院研究考核暨發展委員會訂頒的「為民服務工作考核」計畫，計畫中指明考評的四大構面，並列有相關指標；辦理的地方政府機關得就考核結果，列明獎懲之標準。是以，考評的目的在溝通觀念、矯正做法，考評資訊用以修正行為。而在執行考評的過程中，需要第二種理論來指導實際的評分活動，九十四年八月、九十五年八月同一個委託者 T94-1 在考核行前說明會中表示，由於受考者愈來愈重視考核的成績，希望考核委員能盡量做到公平。九十五年十月的考核檢討會中，「公平性」也成為會中主要的討論焦點。

但對考評者來說，不論是考核計畫的目的還是公平性，都不會是指導考核活動的唯一的主導理論。就歷年考核委員的背景分析，三分之二的考核者來自大專院校的學術人士；對受有專門訓練的老師們來說，壓抑其專業自主性與獨立判斷的衝動，應該是絕無僅有的事情。學者的專業背景不一而足，包括公共行政、政治、企業管理、工業工程、營建工程等，分就其研究專長領域，主觀詮釋考評活動可能之意義，即使有考評項目與考前說明會，也礙難達成統一的評價觀點。在這種情況下，類似政策分析者的兩難－技術性的僕婦還是價值的倡導者－就會浮現(盧偉斯，2000)。

有關政策分析人員溝通倫理的傳統觀點是，應嚴守客觀描述與解釋功能的專業分際(如曹俊漢，1990；Quade, 1975；Dye, 1987)。Dunn 氏卻認為(1981：35-36)，政策分析乃是經由研究與論證的過程生產與政策相關的資訊，用以增進決策者更健全的判斷，而資訊的生產不僅關乎「事實」更有「價值」的部分，因此政策分析包括政策評估與政策倡議。不論政策分析家是否應該謹守「匿名」的原則，若

就政策分析的實踐與政策分析家的行動系絡來說，政策分析活動實具有知識分析、政治技巧與價值抉擇的混雜特質（Meltsner, 1976: 18-48; Forester, 1981: 597）。甚至，政策分析人員的矜持是沒有必要的，而應以社會同盟的締造者（coalition builders）自期，主動聯結有權決定者、利害關係人與公民大眾對政策方案的注意焦點，並開展相互理解的行動。

如果再從績效評估的角度說，對同一受考對象，使用兩套或多套的標準來評分，不但欠信度、效度亦難確保，更有礙考評的公平性。在同一個倫理場域中，管理效率性、公平性、與專業自主性，三種價值糾葛不清！誰又是倫理困境的當事人？是考評者還是委託者？還是寧願扮演工具技術理性的僕婦角色，就沒有那麼多煩惱了。

到了這個階段，或許我們需要發展第三種行動理論，設法跳開為民服務的標籤，進行雙回饋圈的學習，即行政考評是否有超越獎懲修正行為範疇的可能。消極來說，績效評估的目的在於調校績效落差（performance gap），透過定期查檢來發現人員的行為與工作成果是否與組織的期望相符，並進行必要的獎懲活動以調整人員的工作態度與行為。積極來講，績效管理的目的為預測人員、部門、組織在未來的時間週期中可能發生的績效變化，以便及早發現問題進行矯正改善；所以績效管理具有「授能」的特性，針對表現較差人員，探討績效偏差的原因，主動透過教育訓練的方法提高其工作能力，使歸於常軌。

二、目的性價值與工具性價值間的遊移

理論上來說，行政倫理所欲實現之價值有層級區分之必要，即目的性價值與工具性價值的概念，行政考核所欲實現之價值亦有層級區分的需要。是以，行政考評價值之上位價值名之為「行政的理念價值」；就 Rosenbloom 氏（1998）的理論概念包含管理效率價值、政治回應價值、法律權利價值的競合，此種價值競合的實際，也會構成公務員遭逢的倫理困境。

在考評的一次閒聊過程中（95.9.22/1100），受考者 R95-3 回答說「以辦活動做為施政主軸也不錯啦！大家慢慢有點覺得在公司上班…」（因我稱讚他的西裝和珍珠魚皮鞋所引起的會談）另一位受考者 R95-4（職位較 R95-3 高）搭腔道「幾年下來過去『重業務』轉變為『重政策』，大家的確有動起來的感覺，不過就怕變來變去，新人新政嘛，會有點無所適從…」（他講完後看著我，笑了一下低聲的說「裝孝維！如何適從！」）

近年來，從中央政府到地方政府似乎有種共通的風潮，行政機關辦理各項業務總覺得過於靜態刻板，不容易獲得民眾的掌聲，對執政者的政績感受也不強烈；所以偏好以舉辦大型民眾參與的活動，來提高施政的能見度，對定期選舉的政績考評反應似有較佳的效果。所以，民選之行政首長有偏好鼓勵所屬科層行政機器多辦活動的傾向。辦活動不是壞事，最起碼能讓公務員走出辦公室，感受真實的行政環境氛圍；但以辦活動掛帥、以活動舉辦的表現為行政考評的主要標準，就可能引發兩種問題：一是隨著政治任命機關首長的頻繁更迭，舉辦活動的類型可能南轅北轍，因此「就怕變來變去，會有點無所適從」。這種無所適從反映政策賡續性的表現較差，而政策的斷裂直接影響的就是行政資源分配與使用的效率。推到最敏感的部位來觀察，受評的某機關受考者 R95-6 即謂「生吃都沒有了，那有多的來曬乾，我們被這些個案輔導和單據核銷的作業累死了，人也沒有增加，你們一來又叫我們作東做西…」(95.9.6/1430) 她的倫理困境發生在：該不該向主管直接反應政治回應的選擇，已嚴重干擾了明確目標的達成，因而有拒絕的權力；或是她繼續相信她應該努力的事，不管行政考評項目要她去做什麼，而她將承受的風險是考核評等較差。

三、當漢人的行政考評碰到原鄉的文化習慣

最近這次考評有機會到原住民鄉鎮拜訪，意見交流的時候考評者 P95-4 提到「服務櫃台對洽公民眾奉茶是很普遍的作法…第一線的同仁臉上似乎應該多一點笑容…我們的觀光產業很發達嘛，應該張開雙手表示歡迎…」(95.8.29/1600) 受考者 R95-7 回應道「委員可能不太瞭解我們原住民部落，我們這邊的人都很熱情也很害羞，如果民眾一進門我們就奉茶，一定把他們都嚇跑了，要過很久很久才會再來…所以我們都會視若無睹，隨他們喜歡進進出出，這樣有事情才會來找我們…」(我們會議結束下樓後，果然看到幾個小朋友在門口玩，其中一位還進進出出的跟電動門在玩遊戲)

我從來沒有想過為民服務考核會跟多元文化的問題有關，這段對話倒讓我愣住了，接連想了好幾天。人類學研究者余光弘在討論雅美族的社會交換意義(2004: 62-66)時，曾引用李亦園的故事，可以讓我們稍微想一想：

很久以前我的一位學生在蘭嶼教書，他不僅努力教書，而且照顧雅美族的學生無微不至，他以為家長們一定很感激他的所作所為，但是有一次他和學生到海邊一起釣魚而把魚帶回學校自己佐餐，沒想到學生家長卻來向他

索取魚錢。…我才體會到雅美族人的「禮尚往來」關係只限定於自己族中範圍，尤其是有關於他們最重要的魚的饋贈、禁忌等等，都是有一定的範疇，超出這一範疇就不適用了，所以他們不沒人情，而是「人情」的範圍與我們漢族不一樣，假如用漢族的觀點去評斷他們，就是不公平的。

或許，有效的管理觀念和作法，沒有太嚴重的跨文化問題，至於行為層面的考評及規範，則應從考評對象的文化習慣斟酌區別，如此才不愧良善行政應有的倫理考量吧！至於更深入的思考，留待其他的研究再傷腦筋。

四、工作成果的佐證（補充）資料還是一種隱性的賄賂？

在考評的過程中，受考單位常準備相關的對民眾的教育宣導資料，其形式從單張、夾頁、紙扇、CD、DVD、磁鐵、郵票等，或是吸引民眾參加活動的教育宣導品如存錢筒、太空瓶、環保袋、手電筒、文具、跳繩、玩具、紀念人像、領帶夾、皮帶、液晶鬧鐘等，或是業務辦理的實物工作成果如輔導農民產銷的包裝食用米、茶葉、麵線等。

說實在的，我並不是沒有心理準備，但一方面又怕全然拒絕，顯得太做作了，這個拒絕似乎在指控受考者意有所圖，反而造成彼此的尷尬。不過，在民國 94 年的一次考評活動過程中，受考者提供農民輔導的工作成果—茶水一杯，作者當場忍不住稱讚到「這個茶真的很好喝！」（其實這個稱讚有助於縮短兩造間的自我防衛距離），我的考評夥伴 P94-2 善意的提醒我道「根據我過去的考評經驗，委員如果開口說好，受考單位可能會事後準備一堆東西送你…」（94.9.8/1000）我心裡很自我防衛地回道「…連一句真誠的贊許都要壓抑，那也太低估了我的倫理判斷力了…」但事情果如 P94-2 所言，考評結束後受考單位提來一人一盒的茶葉，而我們一行人不但峻拒，甚至有點逃之夭夭了！

對我來說，如果一個人的倫理意識足夠，就有足夠的信心遭遇（encounter）倫理的情境，因此才具備處理倫理困境的能力。倫理意識是否充足並非純然主觀的結果，其判斷繫於幾個可以客觀覺察的條件，一是倫理行動理論的構築能力。如果我們嚴肅的把這件事看成一種「準賄賂」的問題，要問贈送之教宣品與考評分數有無「對價的關係」，我想你我都沒有這麼便宜吧！再問此間的授受，有無期約的意思表示，這個問題比較棘手，也是賄選行為認定的關鍵。一般認定的邏輯是「選舉期間—競選傳單—新台幣 30 元以上饋贈物之授受」即構成關係事實；嚴謹一點，還

需佐以賄選名冊，才足以確證行賄之犯意。說了這麼多，倫理議題的焦點還是在於「這個事件適合以刑法的收賄罪或選罷法的期約賄選來看嗎」，「中國人的人情事故文化與行政倫理間是否存在非此即彼的關係？」「是否應參酌比例原則，考量受贈教宣品的市價！」當然，你也可以選擇「不談判、不接觸，就不會有問題」的策略，想辦法逃避可能發生的倫理情境。

二是縮短倫理之信奉理論與實用理論差距的能力，簡單來說，就是遭逢倫理困境的當事人如何選擇去做。如果選擇前述第一種理論，你可能接受受考單位致贈的教宣品而覺得無傷大雅（當然，教宣品如果是現金或純金金牌，那又是另外一回事了）。如果你選擇 P94-2 的理論，你最好連一支教宣用的原子筆都不要帶走！最差的情況是，如果你相信「不談判、不接觸，就不會有問題」的理論，但你還覺得帶走一支原子筆和帶走一支 18K 的金筆是有差別的，則倫理信奉理論與實用理論間的差距，就很可能構成不倫理的行為。

因此，遭逢倫理困境的當事人的主體性意識，是倫理行為能力的關鍵。當事人必須意識到自己是倫理情境中的唯一核心，並不存在可歸咎於他人的判斷空間，也就是你的考評夥伴與受考者是「沒有面目的」，其間的交互影響關係應予忽略。如是，才有能力作出負責任的決定，倫理的行為才有可能發生。

在這個倫理情境中還有第三個關係人，考評委託者用一種優雅的方式來暗示。當考評活動進行到中午時分，委託者會帶領我們到另外一個地方用餐，而不會接受受考者準備的便當；但有時候又會暗示我們「那些東西只是宣導品，老師可以拿回去參考…」（95.9.22/1630）如果我想從委託者方面，獲得何者才是可接納的範圍，就會顯得有些尷尬了。

五、受考者的對考評行動理論的期待與回應

在討論考評過程的主導理論時，受考者顯然無有參與建構考評理論的可能性，如果受考者是考評理論的接受者，則因「人為刀俎、我為漁肉」的心情，而產生心理逃避的現象應屬無可厚非。但這個無可厚非往往成為，一般抗拒變革「不稀罕效應」的自我合理化說辭。典型的如受考者 R94-1「我幹公務員很久了，你也知道公家機關就是這樣…大家都應該很清楚…」要不然就是如 R94-2「這些標準根本不適合我們…他們根本不瞭解機關業務的特性…講實在的，根本就在亂搞」（94.9.8/1030）

抗拒變革的行為究竟是一種待管理的現象，還是與積極的倫理行為有關？如果

我們同意公務員接納改變也是一種積極的倫理行爲，則過去可能太注重倫理法典化的問題，而嚴重忽略了組織文化的倫理面向。奇怪的是，相隔一年換了一位首長後，該機關受考時卻有嶄新面貌的呈現。

究實而論，考評的行動理論之一「考核計畫」本身就是明示的理論，拒絕接納很可能構成倫理行爲的瑕疵，而是否有溝通瞭解的管道與機會又是另外一回事。此時，倫理的對象就從受考者那方，移動到委託者與考評者這方了。最特別情況是，當考評的信奉理論和實用理論不一致，考評的管理效率性、公平性、專業自主性三種價值糾葛不清的時候，考評者是否負有更重的溝通倫理責任？如果考評者有足夠的倫理意識，則行政改革行動的本質就是一種行政教育行動，應足以做爲倫理行爲依憑的準據；因此行政考評的場域，就是考評者與受考者雙向學習的場域。

六、考評者行為動機的倫理

每一場考評活動，似乎都是一場考評者、委託者、受考者三造共同建構考評實體的動力過程，特別是處在考評主導理論欠缺共識的情況之下。有兩個實際的場景足以說明此間的人際張力：

場景一（95.8.29/1330）考評者 T95-4 問我「盧老師，你怎麼看得那麼快？」我什麼話都沒說，只對他聳聳肩笑一笑，結果我們有默契的在意見交流的時候，陳說受考機關的十大罪狀（形容詞啦！）。我知道中外皆有「顧面子」（face saving）的文化，但一方面我又相信，若不實事求是則真誠言談無法形成，更別論有改善的可能。這種爭扎每次遭遇到都會再發生一次。不管是基於行政考評的教育理念，還是維繫與受訪對象的和睦關係，我總以留下個人電話有問題歡迎聯絡的方式，做爲一種補償（或交換）。但我不禁反問我自己「你有那麼多的時間來履行這個承諾嗎？」研究倫理的究責陰影揮之不去。還是，我最好選擇冷漠，這就不會追皺一池春水！

場景二（95.9.22/0930）考評者 T95-3 面帶嚴霜的說「這是我看到現在為止，表現得最差的一個機關…跟去年來比，不但沒有進步還退步很多…」這位考評夥伴並沒有言過其實，我們在沒有協商的情況下，三位考評者不約而同的評定其為較差表現的等級。

在這種人際張力之下，考評者在考評過程中，應如何定位自己的角色比較合適？借用 A. Downs (1967: 88-89) 的五種官員動機，簡單說明對照：

1. 攀爬者 (climbers) 一切向權力地位看、向金錢看、向特權便利看。考評者可能將己當成「代天巡狩」的御史。
2. 保守者 (conservers) 毋遭非議、安全至上、又有便利最好。考評者選擇「大家照本宣科、行禮如儀」，一切依考核計畫辦理。
3. 狂熱者 (zealots) 執著於範圍狹窄的理念，而有「非我不可」的激動。考評者相信考評活動是「我要你來接受我的理論」，若不摘奸發伏，則有虧職守。
4. 倡導者 (advocates) 眼界放在比狂熱者較為寬廣的理念領域，或是較高決策視野。考評者選擇以地方政府首長的角度來看待行政考評的功能，而有「恨鐵不成鋼」的焦慮。
5. 國士 (statesmen) 眼界又比倡導者寬廣，以服務整體社會自期。考評者能從考評的具象活動中，思辨此一活動對社會中之行政實務的意義，而有知性探究和接納欣賞的樂趣。

七、將考評活動當成一種田野研究

不論是爲了取得真實的考評資訊，還是當成一種田野研究來做，將受考機關看做是一種誰都可以自由進出的「開放場域」，似乎較能取得真實的資料。當我喬扮爲路人甲（應該說沒有刻意表明考核者的身份），我可以聽到受考者接聽電話的真實反應「○○公所您好！我姓○，很高興爲您服務…我幫您轉到○○○承辦人○小姐分機○○○，請稍待」（95.8.29/1040）

雖然我個人強調在自然的情境中做觀察，但我不禁反問自己，我想要觀察的東西，真的是你我在台北東區百貨公司廣場上的公開表演嗎？我特意隱瞞身份的作法，是否有研究倫理上的問題？或許沒有，因爲我和其他來洽公的民眾一樣，我能夠去的地方、我能夠看和聽的東西，都和他們一樣。但我藉考評之便（事實上存在權力階級的關係），進行我個人研究的訪談資料蒐集時，如果我特意隱瞞作研究的意圖，是否就發生研究倫理上的問題？所幸，我都會告知受訪者我作研究的動機，並保證訪談資料的運用，儘可能不要造成他們的困擾。這樣的做法，是否可以免除我研究倫理上的顧慮，仍有待考驗。進一步來說，如果我的觀察涉及個人工作情緒的窺探，又是否合乎研究的倫理？（任凱、王佳煌，2005：170-172）讓我困惑的是，我選擇的研究方法，情緒的意涵又是打開知道之路的重要鎖鑰。

肆、後 記

本文嘗試建立一種「倫理的行動理論」，用來說明遭逢倫理困境的個人，如何進行倫理思辨並開展倫理行動的動態過程；這種分析的單元是微觀的、個體的，這種分析假定倫理行為產自於個體持續的實踐辯證，所以倫理的行爲就是一種學習的行爲，而倫理行爲的報償就是個人心靈的自由。本研所得之倫理議題或命題如次：

- 1.1 行政考評的實施應否明示考評的主導理論與實用理論。
- 1.2 考評者的專業價值與委託者的管理價值，何者優先、如何協調。
- 1.3 考評的計畫目標、考評過程的公平性、和考評者的專業價值，何者優先、如何協調。
- 2.1 若行政考評可以調控行政作為的方向，則永業公務員可否抵拒行政考評，以免因政策斷裂有害行政資源的使用效率。
- 3.1 行政考評的指標化與量表化，或可實現考評過程的公平性，但行為量尺的設計忽略了多元文化管理的議題。
- 4.1 如果一個人的倫理意識足夠，就有足夠的信心遭遇（encounter）倫理的情境，因此才具備處理倫理困境的能力。
- 5.1 抗拒變革的行為是否應納入行政倫理規範的範圍。
- 5.2 行政考評的過程中，委託者、考評者、受考者三造都可能遭遇相似或相異的倫理困境，而此一困境可能發生遞移的效果。
- 6.1 考評者在參與考評過程中，角色定位的形成與倫理課題是否有關。
- 7.1 藉考評之便且在有顯然的權力位階關係下，進行研究的訪談資料蒐集，存在何種研究倫理困境。

這個研究的最大限制，就是欠缺受訪者或被觀察者的回應與檢視，作者打算在後續的研究中循線追索。在一長串研究者的獨白與告解之後，我們或許會產生「無處不倫理」的感覺！但倫理行為的可能性不就建立在，當事人對倫理議題的敏感性上嗎？本文就是一種具文的實踐。讓我最不放心的，不是友善的離開研究場域，而是本文發表時背負多少背叛的風險。我真的寧願相信，你們、我們、還有他們，都是追尋良善美意的一群人（good will hunting）。

參考書目

- 任凱、王佳煌 譯 (2005)。質性研究法：社會情境的觀察與分析 (J. Lofland & L. Lofland 原著)。台北：學富文化。
- 余光弘 (2004)。雅美族。台北：三民書局。
- 曹俊漢 (1990)。公共政策。台北：三民書局。
- 盧偉斯 (2000)。政策分析的價值與倫理議題。中央警察大學學報，第 36 期，頁 89-99。
- 盧偉斯 (2003)。行政倫理研究與教學範圍的審視。警學叢刊，第 34 卷第 1 期，頁 53-70。
- 蕭武桐 (2002)。公務倫理。台北：智勝文化。
- Argyris, C. (1962). *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Argyris, C. (1964). *Integrating the Individual and the Organization*. New York: John Wiley & Sons.
- Argyris, C. (1965). *Organization and Innovation*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Argyris, C. and Schon, D. A. (1974). *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Argyris, C. & Schon, D. A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Argyris, C., Putnam, R., & Smith, D. (1985). *Action Science*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Denhardt, R. (1993). *Theories of Public Organization*, 2nd ed.. Belmont, CA: Wadsworth.
- Dunn, W. N. (1981). Introduction by the Symposium Editor. *Policy Studies Journal*, 9(2): 519-522.
- Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy* (6th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Forester, J. (1981). What Do Planning Analysts Do? Planning and Policy Analysis as Organizing. *Policy Studies Journal*, 9(4): 595-604.
- Fulmer, R. M., & Keys, J. B. (1998). A Conversation with Chris Argyris: The Father of Organizational Learning. *Organizational Dynamics*, Autumn: 21-32.
- Meltsner, A. (1976). *Policy Analysis in the Bureaucracy*. University of California Press.
- Quade, E. S. (1975). *Analysis for Public Decisions*. New York: American Elsevier.

Rosenbloom, D. H. (1998). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.

Whyte, W. F. (Ed.) (1991). *Participatory Action Research*. Newbury Park, CA: Sage.

On Ethical Issues of Administrative Evaluation — A Field Study

Wei-Szu Lu*

Abstract

Should we take administrative evaluation as a rational activity or an action research? According three years field experience as an evaluation commissioner in one northern Taiwan county government, I tried to find out “what’s going on here?” And I believed it’s the basic way to get things better! Theoretical concerns of this paper are: 1. to develop an action theory of administrative ethics in evaluation proceeding, 2. assumed that ethical behaviors came from dialectical reflection of individual, so ethical behaviors can be taken as a learning behavior. This field study dug out some empirical ethic propositions as following: 1. Should we reveal the espoused theories and theories-in-use of administrative evaluation? 2. Is there any kind of legitimacy for public servant to resist top-down evaluation? 3. Multi-culture management values were missed in a scaled evaluation. 4. One who had faith to encounter ethical situation, got the ability to deal with ethical dilemma. 5. All three parties of administrative evaluation faced the same ethical issues. 6. While evaluator take roles, ethical issues existed.

Keywords: Administrative Evaluation, Administrative Ethics, Field Study, Theory of Action

* Associate Professor, Department of Administrative Management, Central Police University.
e-mail: wslu@ms24.hinet.net.

