

# 評估研究的演進與挑戰： 政策民主化觀點的檢視

曾 冠 球\*

## 摘 要

本文焦點在探討方法論與政策民主化議題。首先，本文檢閱評估研究的發展趨勢，指出前三代評估與第四代評估的主要差異，特別是在基本假定上有很大的不同。簡單地說，建構主義方法論的運用，產生了明顯有別於科學探究之結果。學者指出，這樣的評估途徑頗適合應用於公共行政領域，畢竟政策問題通常是棘手的，該途徑則能夠把互動與參與式政策途徑結合運用。然而，這並非意味著在評估者在實際執行的過程中，將不會遭遇到任何的阻礙。回應性評估在執行上通常欠缺最適化的條件。在此情形下，評估者如何在實存世界之中，妥善管理社群參與的過程，遂值得吾人進一步地討論。本文最後結論道，回應性評估如能擷取批判理論的觀察洞見，才能使理論發展更臻健全。

**關鍵詞：**政策評估、評估研究、政策民主化、回應性評估

## Abstract

For the purpose of this study, the author attends to concentrate on the issues of methodology and policy democratization. The author begins the discussion by reviewing four generations of evaluation and demonstrates that there are major difference between the first three generations and the last one, especially in their

---

\* 作者為國立政治大學公共行政博士。

basic assumptions. Briefly, the results of utilizing constructivist methodology are startlingly different from those of scientific inquiry. Scholars point out that this approach to evaluation is especially appropriate for the field of public administration, given the existing wicked problems and the potential synergy with interactive and participatory policy approaches. However, this is not to say that evaluators face no barrier in the implementation of responsive evaluation. The conditions for conducting a responsive evaluation usually are not optimal. Thus the issue of how evaluators manage the processes of community participation in a real world needs further discussion. This paper concludes only when combined in some sense with critical theory is a sound responsive evaluation theory possible.

**Key words :** policy evaluation, evaluation research, policy democratization, responsive evaluation

## 壹、前 言

政策科學發展迄今，源於後實證論者的著力，有關社群參與及價值溝通等理念業已日漸普及，此等趨勢反映在學科「理論」、「方法論」(Fischer, 1989, 1995, 1998; Guba and Lincoln, 1981, 1989; Lin, 1998; Patton, 1990, 1997; Wagle, 2000; Weimer, 1998) 與「民主化」(deLeon, 1992; deLeon and deLeon, 2001; Thompson, 2001; Wagle, 2000) 之議題與關聯，不乏受到相當關注與迴響。例如，觀察評估理論的演進趨勢，反映出從「工具理性」過渡到「溝通理性」的重視與倡議(丘昌泰, 1995; 林鍾沂, 1993; Khakee, 2003; Forester, 1989, 1993); 在評估方法論上，則有論者主張方法論並沒有絕對性，質與量的探究邏輯各有其效不宜偏執，故主張以彈性方法論(Patton, 1997)，或多元方法論逕行替代(Mark et al., 2000)，此等討論背後多少呼應了政策民主化的思潮。

另拜後實證論影響所及，政策科學民主化之趨勢，對於實務運作亦帶來相當的衝擊。近年來學界不斷鼓吹的公民參與，即為佐證。從公共政策過程論的角度

觀之，民主化思潮可謂深入政策過程的每一階段，如規劃方面，即有主張規劃乃為一種注意力型塑的過程（Forester, 1989）；執行方面，則有主張「由下而上的」公民參與模式，相形於「由上而下的」菁英主義的執行途徑，是較為吻合直接民主的概念（deLeon and deLeon, 2001）。至於政策評估，同樣也呼應了前述觀點，故有論者主張，評估者與受評者間的關係，理應不是呈現主客二分的狀態；相反地，交流的、回應的，或互動的模式（Guba and Lincoln, 1989），或可作為探究人文世界的替代性選擇。

當前政策科學的發展趨勢，深受後實證主義洗禮的結果，學界有志之士普遍上溯至 H. D. Lasswell（1951）的「民主化的政策科學」概念，俾以洞悉政策科學的真諦。政策科學為改善民主實務與提昇人性尊嚴，格須注意知識發展的結果，是否落實了民之所欲之理想。在此背景下，本文關懷點為「當前評估理論或實務在整個民主政治系絡中的意涵」，抑或是「評估理論或實務，如何才能與更大的社會系統，亦即民主政治的長遠發展有接軌的可能性」。

在一般評估理論或方法論文獻回顧中，大抵可以描摹出此一知識景象，即典型由上而下的、假設演繹的，以及驗證取向的方法論邏輯，逐漸地被轉移到由下而上的、歸納分析的，及發現取向的邏輯作為討論焦點，若干學者（Abma, 2004; Schneider and Ingram, 1997; Thompson, 2001; Visser, 2007）遂把此一發展趨勢，拿來與政策民主化的潮流掛勾來談。<sup>1</sup>若把此一結合討論視為有意義的，從本文研究旨趣出發，有待追問的是：「方法論轉向是否即意味著政策民主化」。儘管「參與」一詞堪稱是有別於以方法論嚴謹性著稱的傳統評估之最大公約數，其中著名的回應性評估確實也分享了民主參與的目標（Abma, 2004: 994），不過「參與即符合民主標準嗎？」「參與困境是否阻礙了民主化達成？」。從R. Dahl（1989; 轉引自Kjær: 2004: 54）的「啓蒙的理解」（enlightened understanding）角度來看，倘若公民對關乎自身利益的事務，無法獲得適當與同等的參與機會，甚且被排除於「政治議程」（political agenda）之外，則鼓吹參與其實並無助於民主政治的長遠發展，廣泛參與甚至可能帶來更大災難。<sup>2</sup>本文隱含的預設是，在社會世界或

---

<sup>1</sup> 譬如說，激進觀點會強調，較為民主的政策分析，應致力於探索實證主義政策途徑所見不著的深層議題。

<sup>2</sup> 也許理論或實務上，有幾個問題可以循此瞭解：行政官僚實際上如何看待民眾的政策參

社群生活中，評估研究總是發生在政治系絡中，評估結果也無法規避政治上解讀，評估理論或實務（特別是回應性評估）若無法正視現實因素（如權力操弄、資訊不對稱、公民素質不足）的羈絆，則政策參與和政策民主之間，其實仍舊呈現一種斷裂的紐帶關係。綜合以上說明，本研究的提問如下：(1)評估研究的發展趨勢及其背後的方法論邏輯，在政策民主化概念下的意涵；(2)回應性評估這類貼近政策民主化潮流的方法論，操作上可能面臨的困境，及其與民主化接軌的思考方向。

本文討論順序安排如下：(1)從評估研究的演進趨勢，瞭解學術理論關懷重心的遞移過程，以檢視過往累積的貢獻；(2)上述演進趨勢中，可進一步地從方法論角度，區分為「實證論」與「後實證論」兩大陣營，如能從兩造爭辯中，瞭解問題核心，當可瞭解彼此方法論邏輯的背後寓意；(3)一般主張認為，後實證論者觀點較接近於民主化的潮流，可是這派回應性評估的倡導者，發展至今約略有二、三十年的歷史，從累積的經驗研究結果來看，對實踐困境仍舊著墨不足（多處於討論狀態），故有探究之必要；(4)總結前述，批判現有途徑所隱含的單面向政策價值之不足。基本上，回應性評估若要與政策民主化產生更緊密地連結，似乎必須在概念與操作上，勇於觸及敏感的政治與權力議題，否則對於參與實務的有效推動恐將構成一種嚴重限制。

## 貳、評估研究的演變趨勢： 從「控制」到「參與」

評估的歷史淵源匪淺，P. M. Wortman（1983）有謂早在四千年前，中國所推行的系統性人事評估，即帶有現代評估的色彩（Mark et al., 2000: 18）。儘管如此，通說大致認為，一九六〇年代以後，隨著聯邦政府的「大社會」（Great Society）方案陸續登場，在事涉繁雜，且經費龐大情形下，才逐漸開啓了民眾對政府課責之要求。自此以後，美國及世界各地的政策評估研究，遂被公認為是一門成長中

---

與？政策參與在當前台灣民主政治發展的深層意義為何？長期來看，政策參與對於台灣民主政治可以產生何種正面價值？

的實業 (Rossi and Freeman, 1993: 11)。以下，本文借助於兩種觀點，即規劃理論的轉折效應以及評估世代的觀察，來闡述評估研究的發展趨勢。重要觀察結果是，評估研究已逐步從「理性分析」角度跳脫出來，並意識到「參與」、「溝通」、「學習」與「信任」質素的重要與可貴。

## 一、規劃理論的影響及其轉折

瑞典學者A. Khakee (2003: 345-347) 在論述有關評估研究與實務之間的落差問題上，係從規劃理論觀點 (planning theory perspective) 的演變，觀察評估研究所受到的影響。<sup>3</sup> 本文借取規劃理論的轉折來說明評估研究演變趨勢，並非意指規劃等同於評估活動，而是旨在說明評估理論背後的哲學基礎，在政策科學知識累積或典範遞移過程中，必然會因鄰近知識社群 (如政策規劃、政策執行) 的相互學習效果，而受到相當程度之影響。<sup>4</sup>

有關規劃理論的觀點，J. Friedmann (1987) 曾作詳盡歸納說明。<sup>5</sup> Friedmann

---

<sup>3</sup> 在該文討論中，作者尚指出福利經濟學觀點也有助於掌握評估研究的趨勢。但基於行文邏輯的一貫性，本文不另闢討論。大意上，福利經濟學的觀點係值基在這樣的假定基礎上：每一個公共行動都應該極大化集體或社會的價值。社會價值則是由組成社會的個人效用之總和。儘管如此，加總程度的差異決定了評估方法的不同。例如，典型的成本效益分析是屬於高度加總之方法 (highly aggregated methods)；環境影響評估則是屬於高度分散的方法 (highly disaggregated methods)。兩種極端之間的差異，反映在對社會共識建立或解決公共議題的衝突性主張之預設立場有別 (Khakee, 2003: 343-345)。

<sup>4</sup> 例如，Fischer (1989、1995、1998) 的評估理論作品，很典型就是植基在政策批判論者的思潮中，因此大幅拓展實證論典範下的「理性」概念。

<sup>5</sup> Friedmann歸納了四種規劃模式，並偏重在「規劃即是社會學習」、「規劃即是社會動員」模式的探討。由於乍看不易理解，故簡要說明如下：(1)「規劃即是社會改革」的核心觀點中，強調國家在社會引導所扮演的角色，認為國家有能力處理許多公民的合法性需求，重視國家的支配能力與問題解決能力 (如因應經濟大恐慌或 1960 年代美國的抗貧窮之戰)，崇信凱因斯經濟學的市場干預可以創造國家福祉與社會繁榮、經濟榮景；此外，社會改革也重視「科學理性」，認為理性的科學知識有助於解決國家治理所面臨的問題。(2)「規劃即是政策分析」的觀點中，強調運用各種量化或質性方法，來分析政策問題。最典型的知識背景乃來自經濟學、統計學科的傳統。以經濟學為例，在從事政策分析工作上，建立了許多模型，運用時間數列、迴歸分析等技術，來從事政策的預測、推介、監測、評估等工作。這派信奉者很大淵源乃來自Saint-Simon與Comte的科學理性傳統，渠等認為科學乃獲致客觀知識唯一不移的重要來源。(3)「規劃即是社會學習」觀點中，強調改革必須透過對話、相互學習才能夠達成。這派人士受Dewey的實用主義影響很大，也開啓了有關理論與實際、知與

(1987) 在眾所熟知「科學理性」觀點下之規劃模式外，另提出以實用主義為基礎的「規劃即是社會學習」，以及以政治社群的復甦為訴求的「規劃即是社會動員」等激進主張。實用主義著重於理論與實際、知與行之間關係的探討；政治社群的復甦則是致力追求解放價值。進言之，從「理性規劃」與「溝通規劃」的對照說明中，將可簡潔地瞭解規劃理論的全貌。

「理性規劃」(rational planning) 是建立在「工具理性」的基礎上。工具理性意味著目標達成與資源使用之間的妥善連結是可以達成的。理性規劃下的評估，則是致力於達成所謂的「最適化」(optimization) 目標。儘管如此，這樣的主張卻很難充分體現在實務工作上，其理由在於：政策問題本身並不容易界定，許多目標也只能以質性方法加以規劃，價值不確定性與知識貧乏導致目標與手段之間關係顯得相當鬆散，尤其目標規劃本身更是充滿大量的政治味，而不是如學界所言的是以嚴謹的分析過程來處理。不過，理性規劃途徑的倡導者依舊主張，評估盡可能還是要落實最適化的程序 (Khakee, 2003: 346)。

「溝通規劃」(communicative planning) 則是晚近發展出來的途徑，其本身乃建立在「溝通理性」的基礎上。溝通理性的特徵為：可理解性、正直、合法性，以及真實性。然而社會世界各種「扭曲」(distortion) 態樣，則不利於促成溝通理性的發展 (Khakee, 2003: 346)，特別是資訊、權力、利益等因素施加的干擾。J. Forester (1989, 1993) 堪稱是這方面的分析戰將，<sup>6</sup> 其重要論點也多環繞在溝通理論、語言分析層面。

---

行之間關係的討論。實用主義著重社會試驗、試誤與學習的重要，故其認為社會政策的成敗必須歷經不斷地嘗試和摸索始能得出。Dewey也重視民主的價值，只有在民主政治下，政策才能透過有效辯論、質疑與批判，進而提昇社會整體的福祉。這樣的觀點也受到許多批判論者的贊同，如Habermas就呼應Dewey的觀點。社會學習的傳統也拋出了如下議題，包括如何改變我們的習慣性領域，以及如何促成建設性的對話與相互學習等，對當前強調的社群主義、自我治理的政策思潮而言，啟發很大。(4)「規劃即是社會動員」的觀點中，批判資本主義以及對中產階級國家的不滿，認為在市場、國家之餘，人民或社群的角色也不可忽視。在知識傳統上，不乏來自無政府主義、烏托邦主義，以及馬克思主義的洗禮。激進者主張要對抗權力；較不激進的溫和派則提倡政治社群的復甦，包括對集體的自我生產、民主治理、社會契約、集體的自我依賴、公共領域等議題的重視。

<sup>6</sup> Forester在方法論上繼承Bernstein主張，以健全的社會科學（經驗、詮釋、批判途徑）作為討論起點，並點出過去公共行政缺乏批判理論的觀點，以及政治分析的匱乏。過去公共政策的規劃，也偏重在社會心理過程，相對忽略了政治分析。

Forester (1993) 引用 J. Habermas 的溝通規則 (如真誠性、真實性、正當性、可理解性)，區辨政策規劃者可能面臨所謂的「曖昧性」與「不確定性」。規劃實務上常見把曖昧性轉換為不確定性問題處理。前者的本質是政治的、倫理的，後者則是工具性的，兩者截然不同。Forester 主張公共政策應由「工具性途徑」，過渡到社會—政治再生產的「溝通性途徑」。Forester 也強調組織是一種「二元結構」(double structure)，認為政治生活不是只有「生產」(production)而已，同時還有「再生產」(reproduction)作用。以規劃而言，再生產便是指語言本身會影響到信賴、忠誠、合作與關係等元素之維繫。規劃方式會影響我們的生活，更進一步地也塑造了意識型態。此外，Forester 更意識到「學習」與「互動」的差異。真正的學習必須是制度化的，否則民眾是犬儒的，而非合作的；是臣服的，而非是自主的；是盲目的，而非是智性的。

顯然地，同屬後實證論陣營的政策批判論者觀點，補充了政策分析者如 C. Lindbloom、A. Wildavsky 在市場互動觀點上的不足，<sup>7</sup> 並強調規劃者唯有對意識形態、權力、信念、利益等多遂行後設分析，民眾才能從中真正學習。在此情形下，如何塑造民眾對政策議題的敏感性與注意力，便是規劃者的責任。依此邏輯，反映在評估的關鍵議題上，也就在於如何成功地組織一個包容性對話、促成解放性學習過程，以及營造政治、社會與知識資本等作為上 (Khakee, 2003: 346)。

## 二、評估世代的觀察

評估乃一彈性的字眼。因評估者係以一明示或隱晦的標準，檢視和衡量某一現象，並對各種人、事、觀念進行優劣之判斷 (Weiss, 1972: 1)，故評估無法脫離判斷。儘管如此，有關判斷的模式與途徑，卻非僅止於一端，此乃評估理論大

---

<sup>7</sup> 基本上，Lindbloom與Wildavsky同為自由主義的政策學者，強調「市場互動」法則的重要性。以Wildavsky (2000)為例，在其眾多論點中，他刻意從心理、認知過程、政治過程、道德算計等層面，對比了「社會互動」與「知識思考」的不同處。他主張公民參與的過程中，可以加強政策理性規劃的不足。他也表示政策方案好壞的標準在於能否促成社會的再學習，亦即激勵修正錯誤的空間。他更明白地表示「知識的最高形式在於促進社會互動」；在社會互動過程中，Wildavsky期待可以培養出「公民性」來。但接下來的問題是：自由互動並不代表最終結果就是好的，特別是當體察到實體中有權力不均或意識型態宰制等因素之干擾後。

異其趣之所在。Guba 與 Lincoln (1989) 歸結的評估世代演進，即凸顯此特徵。

早期評估主要淵源於教育領域，斯時評估概念等同於「測量」(measurement) 一詞。評估者必須熟稔各種測量工具，以提昇變數測量的精確性。如行之有年的學校測驗，即以「標準化測驗」的成績，瞭解學生對課程內容的吸收度。此時評估者純粹只是測量工具的操作者，且趨向扮演一種技術性的角色。Guba 與 Lincoln (1989) 將此等評估稱為「測量的世代」，亦即為第一代評估之特徵。

測量導向的評估途徑，並不能滿足評估諸目的。R. Y. Tyler (1983)，這位同屬教育領域著名的評估者，早在一九三〇年代以及一九四〇年代，擔任俄亥俄州立大學著名的「八年研究」課程研究計畫主持人之際，即建立了一套有別於先前將學生視為評估標的之評估。Tyler 的新作法，乃試圖將原初的方案目標加以運作化，並以行為詞彙闡明其目的，以供後續觀察結果的比較基礎，或作為方案改善的參考依據。儘管評估者的技術性角色並未褪卻；然更重要者，乃評估者係依據方案目標與實際結果的內在比較，作為方案成敗之判準，此即 Guba 與 Lincoln (1989) 所謂的「目標導向的描述途徑」，亦即第二代的評估。

及至一九六七年以後，若干評估模型如雨後春筍般地發展出來。如 D. L. Stufflebean (1983) 的「CIPP 模型」，即藉由「系絡評估」、「輸入評估」、「過程評估」，與「成果評估」等四類評估作為該模型的基本架構；至於評估所得到的結果，則兼可作為方案改善與課責之用。其次，M. Scriven (1973) 提出「目標中立」(goal-free) 的評估模型。他認為評估不宜侷限在方案的既定目標，此舉恐遺漏方案的實際效果或影響。蓋評估者可能因此忽略了方案目標之外的其他重要影響，抑或窄化焦點於那些清楚、具體，且易於衡量的目標，從而無法注意到實際發生的效果。Patton (1990: 116) 認可此模式有助於評估者深入、持平地觀察方案所造成的非預期結果。但操作上，評估者卻面臨到有關如何詮釋評估發現的價值意義問題。有鑒於此，Scriven 建議以觀察結果（影響評估），與評估所得的消費者需要（需求評估）間的相符程度，作為判斷的準據。換言之，目標中立的評估模型，係依據消費者需求而非生產者需求，作為分析之依據（House, 1980: 31）。

復次，最廣為熟知的「實驗模型」，亦為斯時的產物。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》(1993) 皆為該模型的典型論著。基本上，實驗模型試圖將實驗科學的原則，應用至社會方案評估領域，據以評估政策或方案所生的影響。評估者遂行影響評估之際，為便能大膽地宣稱所觀察到的結果，的確屬於政策干預所造成的，自須設法排除其他干擾因素，如常見的「內在無效度」(internal invalidity) 與「外在無效度」(external invalidity) 即屬之 (Campbell and Stanley, 1963: 5-6)。評估者唯有選擇最適的實驗類型，並透過嚴謹的方法論程序，方可作為方案成敗的因果推論之基礎，或進而歸結出通則化的結論。綜合上述，無論是「CIPP 模型」、「目標中立模型」，抑或「實驗模型」，皆隱含判斷乃評估不可或缺之一環，差別者僅在於判斷的程序或依據，容有不同而已。Guba 與 Lincoln 取其共同特徵 (1989)，遂歸之於第三代評估之列。

對於前三代評估所充滿的管理主義色彩，Guba 與 Lincoln (1989) 並不以為然，蓋此等評估未能調和後現代社會，所面臨的多元價值競逐困局。為拒斥有所謂客觀實體存在的神話，渠等嘗試以心理學的建構主義典範，作為理論建構基礎，並以之思索人文社會的探究途徑，應跳脫出狹隘的經驗途徑。於是，渠等針對本體論、認識論，與方法論層面，進行析探、統整與體系化，遂發展出著名的「回應性建構主義式評估」，即為第四代評估。

回應性評估的發展脈絡，可推溯至教育學者 R. Stake (1983) 的貢獻。Stake (1983: 292) 曾表示：「回應性評估是一種犧牲某種測量精準，以換取評估效用的提昇」。然效用之提昇，乃評估者採行一種迥異於過往的探究程序使然。新的探究途徑，主張評估者宜廣博地確認多元利益相關人的觀點，俟藉由渠等推陳出新的資訊，作為回應先前歧見的基礎，歷經相當之折衝後，評估者大抵上即可從曖昧的觀點中限縮歧異，並求得初步共識。此即 Guba 與 Lincoln (1989) 指稱的「詮釋的辯證歷程」(hermeneutic dialectic process)。

回應性評估的運作過程，約可歸結如下 (Huebner and Betts, 1999)：其一，確認利益相關人，並以管道供其表達主張 (喜好的評述)、議題 (潛在不同意之事項)，與關切 (厭惡的評述)；其二，檢視利益相關人的主張、議題，與關切。其三，透過討論、協商，與交易程序，俾尋求利益相關人間的共識。經此過程，遂可達成三項目標：其一，協助利益相關人達成對實體的「共識」，或認知 (可)

彼此間差異性的存在；其二，達到「教育」目的，因為利益相關人有分享他人觀點的機會；其三，達到「授能」目的，蓋整個評估過程乃建立在利益相關人已達成的協商基礎上。由此可知，回應性評估本質上屬於一種「分析歸納法」。評估者不僅樂於融入受評者的人文世界，且願以開放的胸襟接收新知，或動態地調整相應的作為，從而使評估策略更為彈性有效。

整體上，評估理論的演進因應了後實證論典範的思潮，特別是學界熱衷於哲學與方法論上的爭辯（詳後述），促進評估研究開始朝民主化的趨勢來發展<sup>8</sup>。評估研究也深受規劃理論影響，從早期訴求的評估應落實最適化的程序，逐漸轉移到對溝通、學習、對話與信任機制的強調（丘昌泰，1995；林鍾沂，1993；Khakee, 2003；Forester, 1989, 1993）。換言之，「溝通理性」概念已受到學界相當程度的重視。一如前述，早期評估主要淵源於教育領域，斯時評估概念等同於「測量」，其後則過渡到對「判斷」品質重視（Guba and Lincoln, 1989），差別者僅在於判斷的程序或依據，容有不同而已。典型的實驗模型看法是，評估者唯有選擇最適化的實驗類型，並透過嚴謹的方法論程序，剔除內、外在效度等因素干擾後，方能作為方案成敗的因果推論之基礎，甚至進而歸結出通則化的結論。回應性評估則是晚近的發展成果，主張不同利益相關人之間構築對話的橋樑，才有助於在當前複雜的政策問題下，發展出互惠性理解，凸顯出回應性評估與傳統上講究科學方法的評估之差異。

就此而言，有關評估研究的趨勢與演進，除了隱含理論基礎更為堅實外，另一特色莫過於評估不再被視為是一門純粹的技術取向，尤其對利益相關人、溝通、語言、學習等議題的重視，彰顯出開放式評估架構之優勢，包括問題提問、資訊蒐集與詮釋等細節（Khakee, 2003: 349-350），評估於是變成必須揉合某種人文關懷於其中的一門技藝（craft）。套用著名政策分析學者Wildavsky（2000）的說法，技藝意指「知識的最高形式在於促進社會互動」。<sup>9</sup>在此情形下，評估者也

---

<sup>8</sup> 引用Roemer M. S. Visser (2007)的觀察，只能說學術或哲學上爭辯，可能是促成評估民主化的重要趨力之一，至於其他因素，如學者開始反省到評估報告的使用率（被閱讀程度）問題，也是促成這股趨勢的觸媒。

<sup>9</sup> Wildavsky對政策分析的定義約略如下：(1)分析兼具描述性與規範性；(2)分析兼具主觀性與客觀性；(3)分析兼具前瞻性與回溯性；(4)分析是帶有論證性的（argumentative）；(5)分析是帶有創造性的（inventive）。

因此必須從昔日「價值中立」、「客觀的」觀察者角色中脫身而出，批判性地涉入或擁抱主觀的實體，協力參與社會世界的建構。無怪乎，有論者（Abma, 2004: 1010）因而表示：「回應性評估的執行成果，取決於評估者是否願意放棄對評估過程的部分控制權，並發展出一種對曖昧的容忍度」。

## 參、評估方法論的爭辯： 「系絡化」vs. 「去系絡化」

從評估研究的發展脈絡中，可察覺彼此對於所謂的「客觀知識」抱有不同的期待。其一主張有所謂客觀不移的評估結果，另一則主張，評估結果必須歷經對話過程始能達致。當然，隨知識信仰的不同，其實也反映在方法論操作邏輯上的大異其趣。換言之，在政策科學領域裡，信守理性或經驗主義途徑的政策科學家，與後實證主義者所力主的對談途徑，對各自偏好的探究方法，均有所堅持，其背後原因則是受認識論的價值影響頗深。晚近的主張，則似乎有朝妥協餘地靠攏之跡象，跳脫了質與量途徑的「典範之戰」（paradigm wars），同時也更加地注意到有關因果機制問題的處理。本文先從科學哲學的信仰剖析，其次才針對探究邏輯的差異加以說明。

### 一、科學哲學的信仰

在政策科學領域裡，有關方法論的議題持續辯論中。一方面，由於研究方法與技術的精進與純熟，促使科學調查發展出更為精確的經驗取向模型；另一方面，理解社會系統中的主觀價值，日益受到後實證主義者的關注，故有關論證與對話取向的探究模型，也不乏受到相當的鼓吹與發展（Wagle, 2000）。譬如說，後實證論者F. Fischer（1995）在質疑政策分析的技術取向之際，即對政策評估應有走向提出其看法：評估應被視為一種「實際對談」（practical deliberation）。<sup>10</sup> 由

---

<sup>10</sup> 「實際對談」的特色是，政策評估不是只有從事技術分析而已，同時還要考量政策本身與社會系絡的相關性，甚至還要從社會與政治哲學角度進行批判思考。一個好的政策，必須提供多方的說服力，特別是規範性論證，而不是僅在技術效率的層次打轉而已。舉例而言，爭議多時的大專院校高學費政策，其實就有必要針對「高學費政策的教育理念」（如教

於融合了多元方法論概念，實際對談事實上含括了政策判斷上，所應通盤考量的經驗與規範性議題。蓋其主張評估者宜拉長評估視野，縱深評估內涵，以將評估從常見的聚焦於「點」（目標相關性）的作法，進一步拓展至「線」（情境相關性），甚或拉長至「面」（理想社會）。Fischer的實際對談可謂兼含了經驗、詮釋，與批判取向的評估。

儘管如此，在一段時日裡，方法論的爭辯依舊僵持中。信守理性或經驗主義途徑的政策科學家，與後實證主義者所力主的對談途徑，對各自偏好的探究方法，在認識論傳統的統引下，自成體系，並能自圓其說。譬如說，在評估領域中，E. G. Guba 與 Y. S. Lincoln (1981) 即質疑過，評估者有同時執持客觀主義的超然性以及主觀主義涉入立場的可能，而這樣的觀點自然導致了方法論上鮮有調和空間的激進主張。

渠等可能因學科背景所限，而出此立場。惟晚近主張，似有朝妥協餘地靠攏之跡象。論者有基於「應用」觀點 (Patton, 1990, 1997)，強調評估者應著眼於評估資訊需求者的需要，設計出相關策略，以滿足使用者之個殊需求為指導原則。由於對情境特殊性的關注，使其不再針對單一的理論、模式，或方法進行倡導；故方法論的「彈性」或「適宜性」(appropriateness)，取代了前述「絕對性」考量 (Patton, 1997: 280)。此外，「改良導向」(betterment-driven) 途徑認為，評估係藉由四種目的，即優點與價值的評量、方案與組織的改善、監督與順服，以及知識發展等，來改善當前的社會情狀，至於探究模式的取捨，如描述法、分類法、因果分析，以及價值探究等，則主張宜於「務實主義哲學」之指引下，跳脫出質與量途徑的「典範之戰」，期能達成「社會改善」之理想 (Mark et al., 2000)。

準此而言，無論是M. Mark等人(2000)的「務實主義探究模式」，或M. Q. Patton (1990) 所呼籲的「選擇典範」(paradigm of choice)，<sup>11</sup> 其共同點至少有二：其一，質疑方法論的絕對性，並認為質與量的探究邏輯各有其效，不宜偏執，故主張以彈性方法論，或多元方法論逕行替代；其二，尋找方法論的統整基礎，或因

---

育本身是否被視為是一種資本主義商品化邏輯的延伸？這種看法是否影響人民的受教權？），給予一合理交代。

<sup>11</sup> 「選擇典範」不擬遵守方法論（如邏輯實證論或現象學的律則）的正統性，主張研究者宜綜考特定研究目的、研究問題與資源可及性等因素後，亦即滿足情境的回應性與方法論的適宜性，才能作出聰明的方法選擇。

應評估需求面，或追求社會現狀的改善，作為相應調整之判準。

## 二、因果性問題

量化與質性的評估途徑，在方法論的操作程序上，各有所長，亦有所短。典型的看法認為，這與本體論和認識論的上位哲學立場有關（Guba and Lincoln, 1989），自然也影響到方法論取向的差異。本文主要聚焦在方法論上推論邏輯之差異，加以闡述。

實證主義的評估途徑，較為擅長處理有關「因果關係」的政策問題，如色情業的減少是否源於掃黃政策的奏效，還是另有其他因素所致呢？又失業率的減少，可否歸因於就業輔導政策的成效，還是季節性因素使然呢？實證主義者試圖藉由反覆比較各種假設與解釋模式，以釐清變數之間關係的努力，自可減低評估者妄下定論的風險；相形之，詮釋主義的評估途徑，卻較能夠發揮釐探「因果機制」的功效。故而，渠等關懷的問題是：色情業何以能夠減少呢？失業率又是如何降低的呢？利益相關人是否認同目前的政策成效呢？倘既定政策或方案無法奏效，究係出於規畫抑或執行不當所致呢？具備了這類問題意識，評估者在尋求政策解答之際，遂可多加關注一些非預期的後果，或將此等評估資訊，提供後續規畫與執行上的參考。

「因果關係」指涉兩因素之間邏輯上的系統連結；相反地，「因果創生機制」則闡明了兩因素之間，何以會具備此等連結關係。前者關切有關變數之間「是什麼」問題；後者則偏重在探究變數之間「為什麼」問題（Lin, 1998: 164-168）。兩者之間差異，著名的評估學者 H. T. Chen 與 P. H. Rossi（1983: 284）言簡易賅地表示：「實證論典範所強調的黑箱式的、隨機化的實驗與準實驗設計，最為誘人的特質在於，倘若一項方案的目標或目的能夠以合理、可測量的術語加以明確化，則透過隨機實驗法，即能達到評估社會方案淨效果之目的，而毋須了解該方案的實際運作情形了」。

在操作上，實證主義偏好以統計分析的邏輯進行調查，「調查分析」或「實驗設計」均屬常見的評估工具；相對地，詮釋主義者則傾向以「深度描述」或「個案研究」進行探究。在效度的處理爭議上，前者經常批判後者的研究成果，是未經證實的（anecdotal）或粗糙測量的下結果；後者則以可靠性（solid）或可信度

(reliable) 大加駁斥。換言之，兩造分別屬於追求「典型的」(typical) 與「忠實的」(faithful) 評估旨趣，可謂是彼此大異其趣之所在 (Lin, 1998: 169-170)。

### 三、探究邏輯

在因果性問題的處理上，Mark 等人 (2000: 256-263) 提出的「競爭性闡釋」(competitive elaboration) 與「主體發現」(principled discovery) 概念，有清楚的說明可供參考。「競爭性闡釋」指排除其他替代性解釋 (創生機制) 之過程——不論是指替代性的方案理論抑或效度的威脅。當評估者對於因果關係的解釋有所懷疑，其便可進一步地增加對照程序，以釐清爭議所在。故操作上，評估者必須仰賴「先決理論」(initial theory) 或「先決假設」(initial hypothesis) 的支持，以遂行後續的調查程序；至於「主體發現」的方法論，乃適用於評估者對於潛在機制僅為一知半解，而無法提出相應的假設之際。其步驟有二，其一，評估者執行某種解釋性分析，並從中歸結出因果關係的偶合性，抑或暗示出有關潛在的機制；其二，評估者針對原初發現加以複製，或針對新發現的理論意涵，進行模式配對的驗證。

換言之，競爭性闡釋與主體發現各有千秋，且分別歸屬於「確認的」與「發現的」方法論途徑，各自並為量化與質性評估者所偏好採用。理論上，儘管評估者掌握了愈多潛在創生機制之知識，便愈可以競爭性闡釋作為起始。儘管如此，Mark 等人 (2000: 264) 卻表示：即便以競爭性闡釋進行評估，主體發現的方法論仍不宜偏廢。蓋透過解釋性的步驟，可促使機制理論更加細膩，抑且發現到先前所未察覺的替代性解釋機制。況且，競爭性闡釋輔以主體發現的方法邏輯，可以免除理論導向評估 (theory-driven evaluation) 潛藏的後遺症——謬釋評估結果或將其過度通則化之流弊。<sup>12</sup> 兩者的整合，更說明了評估過程中，發現與解釋之間

---

<sup>12</sup> 傳統上，「理論」在方案評估的重要性經常遭受忽視，評估文獻也殊少論及如何將理論引進評估過程中。「理論導向評估」的提倡者陳惠次直指：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)，彷彿評估端賴研究步驟的照本宣科即可完成。評估遂只關心一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。理論導向評估因此主張，評估研究要有意義與效用，那麼它的研究就必須要以理論為基礎，唯有從不同社會科學理論與知識基礎，推演政策對策的效果，才能彌補「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

持續交互作用之特質。

由上可知，在評估方法論的爭辯上，傳統經驗取向的量化途徑，著重在確認變數之間的因果關係，反覆驗證之舉乃為後續的通則化鋪路。然學界近來已警覺到此等關係的釐清，並無助了解因果轉換過程的內幕。「黑箱」運作無從得知，即宛如遭逢「知其然，殊不知其所以然」的遺憾；且執著於確認途徑的方法論邏輯，不僅漠視了利益相關人的心聲，亦有去系絡化的偏頗與風險。典型的經濟模型對於社會實體的解釋有「低度社會化」(under-socialized) 弊病，亦即聚焦於方案及其社會目標之餘，卻忽略了社會系絡與執行過程的個人行動，很可能對於方案的結果與影響產生錯誤的詮釋。在此情形下，有論者（如Virtanen and Uusikyla, 2004）因此主張應多探討因果之間的連結關係。<sup>13</sup>

評估方法論爭辯與政策民主化之間有何關係呢？總的來說，後實證論者的主張明顯較貼近普羅大眾的「民主」認知，強調社會科學研究應富有平等性、包容性與透明性之特質，此理在於：(1)「由下而上」方法論vs.「由上而下」方法論：後實證論者偏好一種由下而上之分析歸納邏輯，此不同於典型實證論者的由上而下之假設演繹邏輯；(2)「系絡化」vs.「去系絡化」：後實證論者偏好從特定系絡的角度出發，解讀評估結果的意義與發現，導致渠等更加重視「如何發生」與「為何發生」問題，因而也無法迴避利益相關人合作與投入的問題。由於對方法論邏輯操作的差異，後實證論者的知識建構過程，似乎也較能呼應「草根民主」的概念。<sup>14</sup> 某種角度來看，較為民主的政策評估，應有更多能力探索實證主義政策途

---

的探討。

<sup>13</sup> 引用社會學者J. Coleman（1990）對社會現象解釋的主張，亦即有關宏觀與微觀的轉換過程，兩位評估專家試圖精緻化傳統的因果評估，使之能朝多層次邏輯（multi-level logic）的研究議程發展。簡言之，這項主張背後著重在因果關係的探究，可能會因人、因事、因地而改變，因為方案本身是來自於社會建構的。

此外，渠等也指出，回應性評估也可能因側重在強調利益相關人之間的協商與共識建立，忽略了方案目標本身，因而對方案實體有過度社會化（over-socialized）詮釋缺失。<sup>14</sup> Fischer（1989）在一篇有關政策科學民主化的論文上，就從美國戰後時期的「民主菁英主義」、「專家暴政」現象出發，探討專家在民主的組織實務中的功能定位問題，特別是有關如何將「實務者——服務對象模型」（practitioner-client model），導向於「以服務對象為中心」（client-centered）的方法論設計，以促進所謂的社會學習目標。在此情形下，專家的「促進者」角色，乃在協助人們以自身的常識、日常語言來提問問題，以決定關切自身利益的議題。也就是說，促進本身就是一種提問（facilitation as problem-posing）的過程。

徑所不易見著的深層議題。學者W. B. Thompson (2001) 建議使用人類學家C. Geertz的「濃描述」(thick description) 作為一種溝通政策制定的方法論，<sup>15</sup> 其背後考量即貼近了上述看法，其表示：人種誌在使用濃描述時，重視主體性，復以具有「濃」之特性，遂得以使政策分析更能接近一般民眾，強化了公民有意義地參與政策評估的前景。換言之，濃描述作為評估研究方法論的優點，在於能透露出深層意義，並促進有意義的公民參與。

## 肆、政策評估的民主化： 理論與實踐的批判性思考

受後實證論者影響，參與取向在公共政策研究中，早已形成了一股方法論勢力。政策學者P. deLeon (1992) 就有感於政策科學，飽受經濟學、政治學行為論，與技術國等因素的威脅，導致政策科學的專業實務充滿高度技術分析色彩，悖離了H. D. Lasswell (1951) 等人所呼籲的人文主義、民主的規範考量，致使政策科學屢屢遭受到與公眾價值疏離的批判。<sup>16</sup>

以評估研究領域而言，除了前述的回應性評估外，晚近陸續出現許多相近的評估途徑，包括所謂的「社群導向」(community-based)、「協力的」(collaborative)、「包容性」(inclusive)、「授能性」(empowerment)，以及「利益相關人導向」(stakeholder-based) 評估等 (參考 Visser, 2007)，儘管此等評估途徑名稱各異，利益相關人涉入程度不一，且評估者角色也略有差異，惟終究仍可找出其間的最大公約數——「參與」(或泛稱為「參與式評估」)，這也是與講究測量精確性的傳統評估之最大差異所在。儘管如此，本文附加之疑問是「參與即等同於民主嗎？」在此提問下，本文試圖從民主社會實踐困境的角度，指出一些有意義的討論方向。

---

<sup>15</sup> 濃描述不僅巨細靡遺地告訴讀者事情發生的經過，也透露出經驗與事件的深層意義。

<sup>16</sup> 為體現民主社會理想，Lasswell把政策科學視為是一種強化民主之手段。而欲落實人民主權的理念，自須仰賴民主的政策制定過程，俾使過程中能廣納多元利益相關人的觀點，以提昇公共議題決策的合法性。



## 一、參與的主張

基本上，deLeon 所提倡的「參與式政策分析」，旨在緩和因作業研究、系統分析，與經濟學的政策研究，所帶來的反民主或不民主之負效應；而積極作用則是為了促成更多的公民參與，以激發分析者更寬廣的價值考量。換言之，deLeon 的論點反映了若干政策學者的宏圖，也就是試圖建構「民主的」政策科學之規範特質，以擺脫當前「一般性」政策科學模糊立場所遭受之譏評。

為什麼要鼓吹參與呢？廣泛地說，其背後理由與動機可能是混雜的，包括「減少利益團體的抗拒與加速決策過程、改善決策品質、意識到政治代表性的危機，以及意欲改善民主合法性，如縮減政治人物與政策制定者與廣大群眾之間的鴻溝」等 (Abma, 2004: 994)，或許藉由參與將可同時滿足政策運作過程中的工具性（如效率）與目的性（如民主）價值。

此等參與基調不乏顯現在公共政策階段論的運作上，如政策規劃方面，有論者即將其界定為是一種注意力型塑的過程，故規劃者本於專業良知，應傾聽多元利益相關人之心聲 (Forester, 1989)；政策執行研究也指出，往昔多所採用的「由上而下的」菁英主義執行模式，從後實證論的觀點而言，亦應有所調整，並以擴大基層公民的參與管道，作為新的思考方向 (deLeon and deLeon, 2001)。此乃因「由上而下」政策執行模式，較易落入過分樂觀的陷阱中。惟此種情形卻鮮少發生在「由下而上」模式中。蓋此類執行模式，會慮及社群的利益，並在規劃階段上提供民眾表意的管道。極端而言，政策遂可避免流於一種規劃者與偏狹利益團體，私相授受的產物 (deLeon and deLeon, 2001: 14)。即便是在較低層次的政策工具 (policy tools) 討論上，論者也不忘指出權威當局所採用的不同類型政策工具，背後隱含了標的團體究竟是如何被政府對待的事實，顯示工具在公共政策設計中具有重要的民主意涵 (Schneider and Ingram, 1997: 93)。譬如說，強制性程度較高的政策工具 (如社會與經濟管制)，便容易滋生政府與人民之間的疏離感，不利於促進民主參與，甚至引發輿論對此舉有否可能侵害、限制個人自由的疑慮與爭議 (Salamon, 2002: 24-26)。

評估領域也注入了開放參與、對話、協商及建立共識的特質。例如，Patton (1997: 23-25) 在廣泛檢視目標導向、方法導向、比較導向、判斷導向，與決策導向等評估途徑後，把方案評估加以重新界定，使其足以滿足特定人士在決策、

判斷、比較，或者目標達成等方面的不同資訊需求。此一觀點隱含著若要提昇評估效用，作法上必須設法契合相關人士的資訊需求。

除了評估對象（audience）的資訊需求外，方案目標本身也構成協商乃不可或缺之理由。評估很難規避判斷，而判斷出發點通常又與認識論立場以及政治價值不無關聯，故學者D. J. Palumbo（1987: 43）才直指：「有效的評估必須把政治實體納入評估之中」。就政治意義來看，方案評估並不是單純地決定此等目標究竟有無達成而已，還必須進一步地追問這些目標本身到底是否適當。故而，評估變成了各類公、私組織中目標設定過程的一部分，而此過程本身無疑是充滿政治味的。Palumbo（1987: 37-41）於是認為，政治評估的首要工作就是設法與所有利益相關人進行對談，以決定方案目標的適切性。<sup>17</sup>

目標協商在評估過程中扮演非常重要的角色。撇開利益相關人對目標必然存在的歧見不談，正式的目標本身也未必能確切地反映出計畫或方案的實際措施。正式的計畫目標通常會夾雜某些不可能達到的目標，此等目標多半是基於政治考量，迎合不同的政治結合體，因而宣稱政策同時有好幾個目標。但實際上，只有少數的幾個目標是真正被著重者。換言之，諸多目標中有許多並非是執行機關真正想要完成的目標。在此情形下，評估者必須進一步地篩檢出「可達成性目標」（plausible goals），並與利益相關人共同協商，以更具實益的替代性目標作為評估基礎（陳惠次，1993: 4-9）。<sup>18</sup>

無疑地，E. G. Guba 與 Y. S. Lincoln（1989）的第四代評估，更進一步地催生了利益相關人之間建構主義式的評估過程。前文已有說明，此不再贅述。

## 二、參與的政治

---

<sup>17</sup> 此外，政治評估還指涉政策循環過程中的資訊需求。例如，議程設定階段的需求評估、問題界定階段的可評估性評估、政策設計階段的決策分析、政策執行的形成性評估、政策影響的總結性評估，以及政策終結階段的政治可行性評估等。

<sup>18</sup> 陳惠次的建議有二：(1)一個目標有資格成為可達成性目標，前提是計畫中投入了足夠的時間、努力與金錢在該目標的完成上；(2)目標應與過往對該問題的知識、理論及經驗，有某種程度的連結關係，才能在計畫措施和計畫目標之間建立因果關係。整體上，理論導向的評估模型，要求評估者必須先釐清所謂的「可達成性目標」，以及「可達成性結果」（plausible outcomes）。兩者相當程度都必須仰賴現有理論與知識的運用。譬如說，可達成性結果變項，亦可從現有的理論、知識，以及對計畫的瞭解中推衍得知。

儘管如此，表象上參與是否即等同於民主，則是一個有待深思的問題。<sup>19</sup> 在政策民主的概念裡，應是指設法讓政策利益相關人，都擁有機會參與決策過程，並在議程設定上享有平等的主導權。而利益相關人在參與的過程中，也必須配賦充分的資訊，其後才能在理性對談的基礎上，經由不斷的討論來建立共識。傳統的民主理論觀點，即認為人民參與公共事務的基礎，至少是建立在如下的假定上（華力進，1986: 272）：(1)人民是理性的；(2)人民對政策是知曉的；(3)依公益觀點表達意見。問題是：當代民主體系的複雜性，似乎也窒礙了上述條件之履行與發揮，甚至造成Habermas所言的「公共領域」(public sphere)有顯著縮小之跡象。公共議題上表達出來的利益，已逐漸為大財團或專業領域中的領袖人物所主導，公眾的討論遂變成是多餘的，長此以往，可能演變成R. B. Denhardt (1993) 所言的「公民去政治化 (depoliticization)」效應。<sup>20</sup>

相近論點已在西方世界累積出汗牛充棟的文獻。譬如說，有關政策設計結果如何影響人民對政府的看法上，也就是所謂的政策民主議題上，A. L. Schneider 與H. Ingram (1997) 就拋出深刻的見解。渠等的基本立場認為，在所謂的「退步的政策設計」(degenerative policy designs) 中，也就是根據標的團體的社會建構來主導政策設計的方向，以及在「科學與專業的政策設計」(scientific and professional policy designs) 中，即崇尚以專業知識作為官方決策的基礎，兩者對於整個民主體系的長遠發展上，都不利於產生一種良性的自我修正機制，<sup>21</sup> 主要

---

<sup>19</sup> 這段論述暗指第四代評估容易淪為表象上參與，此看法源自於兩種觀察：(1)Guba與Lincoln (1989) 的代表性著作中，並未清楚交代實務上參與可能面臨的難度（詳後文）；(2)許多學者後來的研究成果，不約而同地對「參與品質」問題（如權力不對等、策略行為等），給予相當程度的關注。此凸顯出參與固然是正確方向，但怎麼參與及其管理機制其實才是難題所在。

<sup>20</sup> 實務上，最典型的例子是全民健保政策。一般民眾雖深受全民健保的政策決定所影響，特別是就醫權益和財務負擔方面，惟卻無足夠的機會與管道來影響健保決策（林國明與陳東升，2003）。有興趣讀者另可參考行政院衛生署網站，有關「行政院二代健保規劃小組第二階段規劃報告」的電子文件。

<sup>21</sup> 在標的團體的社會建構方面，渠等認為退步的政策設計系絡中，決策相當程度是仰賴於社會建構的操作（如形象塑造），以及權力的策略性運用（如決策、非決策、意識形態塑造）。在退步的政策設計系絡中，權力、社會建構對所謂的優勢者之標的團體有利，而對所謂的脫軌者不利。至於誰是所謂的優勢者、競爭者、依賴者、脫軌者，則必須取決於權力與社會建構的搭配結果而定。此外，政策設計的相關內容與要素，乃直接取決於標的團體的特

的理由在於：公民沒有參與的機會，也不會是一種自主性、智性與合作的參與，故整個國家的公共政策品質在缺乏公民參與和社群自我治理情形下，可能不會朝向正面來發展（參考Box, 1998; Putnan, 1993; Tam, 1998）。

這種對權力運作的洞察亦顯現在政策過程中。D. A. Stone（1997）在這方面也有深入的討論。Stone係以Polis為核心概念進行闡述，以表徵實然的世界與規範的世界（特別是理性的市場型模）之間的落差。<sup>22</sup> 在Polis之中，「決策」過程隱含著相當的個人偏好，亦即並非如常人想像般地是那麼客觀，如此一來成本效益分析可能是選擇性「操作」出來的，且政府在決策過程與執行上，也會有「柿子挑軟的吃」（避免激怒反對者）之現象。呈現在公眾眼前的「事實」，多是人為刻意詮釋的，也不排除是蓄意操弄的。「符號」可藉由敘說故事、隱喻、善用曖昧，及以小喻大的解釋方式，<sup>23</sup> 進行系統性建構。此等因素背後彰顯出政策過程中，充滿了權力與利益的競逐。因此，單以參與作為一種民主化的訴求，可能忽略制度背後夾藏的風險。如此說來，政策民主化有賴參與途徑，但參與並不一定能導致政策民主化。

### 三、參與的挑戰

在此觀點下，參與式評估可能不是民主的萬靈丹。無論是理論或實務上均存在許多問題有待釐清，這方面，個案研究可協助理論本身的限制，並引導出有意義的討論方向。A. J. Huebner 與 S. C. Betts（1999）將第四代評估應用至實

---

徵而定。例如，有關工具與規則部分，優勢者通常在負擔性政策中，會採用自我管制工具；在立論基礎部分，優勢者在受益性政策中，會採用工具性價值（如公共利益）；至於脫軌者則訴諸於罪有應得的說辭。換言之，標的團體的處遇會因社會建構、權力因素，而遭受政府在政策設計上不同對待。當然，受到差別待遇的結果，此等標的團體也必然對政府體系不懷好感了。

<sup>22</sup> 例如，在Polis中，對人性的假定是自利與公共利益並存；集體行動有個人也有團體；決策標準不是只有理性、自利極大化，還會考慮到忠誠與關係；資訊也不是對稱的，尚涉及策略的、操弄的，以及不對稱的現象。Stone接下來分別討論如下議題，如效率、公平、安全、自由、符號、數字、因果、利益、決策、誘導、規則、事實、權利、權力等。討論過程中，Stone指出同一概念上，可能充滿許多不同的界定。同時，不同概念之間也面臨吊詭，如安全與自由、自由與公平、自由與效率等。綜上，Stone的主要貢獻在於對政策過程的實然面提出一些洞察，而有助於我們更敏感地解讀實際世界的現象。

<sup>23</sup> 如以「恐怖主義」來恫嚇有增加軍備之需要。

際個案之際，即歸結出參與式評估的若干問題：(1)利益相關人界定上可能面臨困難；(2)利益相關人能力的限制：有關利益相關人能否侃侃而談，並以開放心胸主題接納他人觀點，乃取決於主題是否具有高度爭議性；(3)教育目標實現的問題：如何確保利益相關人業已瞭解他人的觀點呢？這方面 Guba 與 Lincoln (1989) 並未多作說明；(4)授能目標實現的問題：一旦利益相關人的觀點，已被認可為是有效的，且納入了詮釋的辯證歷程中，是否即意味著利益相關人業已被授能了呢？Guba 與 Lincoln (1989) 亦未清楚交代。

A. Gregory (2000) 亦引用 P. Oakley (1991) 的「參與障礙」概念，批判第四代評估所潛藏的理論性問題。要言之，參與障礙的面向有三：(1)結構障礙，指特定系絡下的政治環境，可能阻礙參與；(2)行政障礙：指集權的行政與規畫程序，可能阻礙參與；(3)社會障礙：指仰賴專家與領導者的文化、欠缺決策經驗、冷漠，以及時間有限等因素，可能阻礙參與。檢視的結果如下：(1)結構障礙方面：其一，允許服務對象保留否決權，可能造成的結構障礙問題；其二，排除欠缺知識或熟悉度團體參與，可能橫生的結構障礙問題；其三，利益相關人的價值、動機，與偏見等的有效管理問題；(2)行政障礙方面：如利益相關人間資訊自由流通與決策能力的問題；(3)社會障礙方面：其一，評估者熟稔地方社會系絡的手段問題；其二，評估者因擁有充分的資訊管道，佔盡了優勢地位所帶來的負效果問題；其三，以「相對利益」作為確認利益相關人的判準，是否允當的問題？

對此，Guba 與 Lincoln (1989) 深信，經由精心設計的方法論以及所有利益相關人的全面參與，將可有效地克服參與的障礙。惟在某些理論家如 Gregory (2000) 眼裡，則批評上述看法過於天真，因其未能將政治議題納入嚴肅思考，也因此影響參與實務的有效推動。L. Dobbs 與 C. Moore (2002) 兩位學者，在一篇有關發展參與式評估的論文上，引用了 P. Healey (1997) 的「協力規畫途徑」(collaborative planning approach) 概念，並經個案研究結果的試驗，歸結出發展參與式評估的幾項重要原則，包括如下：(1)夥伴關係內部授能的承諾；(2)促進研究過程所有階段的包容性；(3)研究設計、管理與運作過程中對地方需求的回應；(4)發展出對社群結構化與適當的回饋；(5)確保參與的權利；(6)允許邊緣團體對現狀提出挑戰。前四項被稱為「軟過程」(soft processes)；後二項則被稱為「硬過程」(hard process)。在 Dobbs 與 Moore 的作品裡，由於更敏感地觸及一

些核心議題，因此相信透過上述原則的實踐，將能有效地促進在地民眾參與地域性再生計畫。

總結前述，實務與理論面的檢討結果，凸顯出參與式評估有待克服的幾項問題，包括：如何確認多元利益相關人？如何建立並確保公平的參與機會？如何整合多元、衝突的觀點？如何避免流於「虛假授能」(pseudo empowerment)的危機？無疑地，此等問題涉及到社會結構無可避免的偏差或扭曲。然解決之道，除了規範上應建立良性循環的制度（或政策設計）條件外，追根究底很大部分宜回歸前述Habermas的「溝通理性」概念，並從Forester的「系統性扭曲的溝通」作為深入探討之基礎。<sup>24</sup>

#### 四、理論與實踐

參與式途徑（不管是規劃、執行或評估）已儼然成為近年來政策學者熱衷討論的議題，此趨勢可能與政治社群復甦深受晚近政策學者重視有關（Friedmann, 1987），而其訴求相當程度乃有別於國家支配、市場支配（資本主義）之外的第三條路。該論點與A. Etzioni（1994，轉引自Parsons, 1995: 53）主張的社群主義與責任動線（lines of responsibility）的建立，<sup>25</sup> 或H. Tam（1998）所鼓吹的「包容性社群」（inclusive community），<sup>26</sup> 或R. C. Box（1998）的「公民治理」（citizen governance）等，<sup>27</sup> 皆有不謀而合之處。蓋這些觀點大抵上都批判了F. A. Hayek

---

<sup>24</sup> 社會世界裡，人類的理性行動會受到許多現實因素的制約，常見的因素如資訊、權力、意識形態的控制等，這些都會影響人際交往行為的有效性。Forester在這方面的貢獻就是進行「類型分析」，好讓讀者瞭解其成因與對策，其餘詳見後文「理論與實踐」說明。

<sup>25</sup> 概念上指問題的解決要從發生問題的地方先行著手，而後才向外推及尋求協助，因此家庭、鄰里社區、地方政府、國家四者，依序是介入問題的單位。

<sup>26</sup> 社群主義是建立在集體主義的方法論上，此有別於經濟學理性選擇的個體主義方法論。不過，弔詭的是，像社群或時下流行的網絡概念，也會因社群的「封閉」、「排他」性格而牽累到民主原則的實踐。在此情形下，社群主義固然是個人主義、權威主義之外，社會與政治問題緩解的第三條路，但是(1)社群主義對內部個體選擇所造成的威脅；(2)社群與更廣大社群之間的潛在矛盾，此等「內、外在矛盾」問題仍有進一步關照之必要。

<sup>27</sup> Box表示，新世紀的行政人員，應釐清其角色定位，貢獻其專技知識，協助公民瞭解社群議題與服務，幫助公民制定具有智性的公共決策。公民治理概念主張，應積極地調整公民、民選代表與行政人員的三方角色關係。此乃相對於當前治理，充斥著公民被視為局外人、實務者自視為政策專家、立法機構則形同菁英利益擁護群之怪象。

抱持的市場與個人自由理念，同時也捨棄國家是有能力解決所有公共問題的看法，轉而認為以自主性、互惠性與學習為支柱的公民資格養成，鼓勵社群共同參與，以及營造自我治理機制等，才是根本的問題核心。

儘管如此，實存社會潛藏的系統性扭曲的溝通，不乏造成參與美意，受到大打折扣，同時也導致了實務者，可能怯懦於面對參與所衍生的後遺症。具體而言，利益相關人的界定、利益相關人的能力、教育目標的實現、授能目標的實現，以及結構、行政、社會層面導致的參與障礙，都導致回應性評估在方法論上必須作更精緻地處理，特別在權力議題的關注方面。誠如 Gregory (2000: 188) 所言，評估理論如果在研究途徑上抱持過度天真的假定，對於參與實務恐將無法產生多大的幫助。從前述政策批判論者的「溝通理性」主張中，以及現實主義（如市場互動）論者對權力運作的洞察，我們可以指出參與式評估的實踐困境，在概念層次與關鍵問題上，很大程度與實存世界的諸多扭曲因素不無關聯。

後實證證論陣營中政策批判論者，對於這類概念分析的努力，早已獲得了公認建樹。這方面，Forest (1993) 延伸了 Simon 的「有限理性」，來指出社會現象的種種扭曲來源，並加以作類型化的處理，包括了所謂「必要的」與「不必要的」扭曲，以及「結構的」與「非結構的」扭曲，如此更有系統地指出了扭曲的來源，也因此指出了相應的「矯治策略」。籠統地說，官僚體系下的權力關係運作，就是來自於結構性扭曲；馬克思主義觀點下的國家工具論（國家是資本主義的服務者）也是屬於結構性扭曲；至於盛行於當前的交易成本經濟學所強調的資訊不對稱，則是非結構性扭曲，當然如果政府透過某種管制，則可以改變資訊不對稱所造成的限制。至於矯治策略方面，在面對面的溝通情境上，可以運用 Habermas 的「理想言談情境」，來提出避免扭曲的應注意原則；在非面對面的溝通情境上，或更大的系統性結構關係互動上，則可以透過更有效的政府干預來謀求解決，如透明性的要求；此外，即便如官僚體系，扁平化組織亦可作為克服溝通障礙之策略。在此意義脈絡下，回應性評估的理論發展，如能與批判理論進一步地結合發展，將有助於更敏感地因應「權力平衡」、「權力分享」，及利益相關人藉由策略作為，以試圖影響可能的評估結果之類的關鍵挑戰 (Abma, 2004: 1006-1007)。

除了建立「溝通理性」的條件外，制度設計的合理性與公民素質的養塑亦有助於參與困境的解決。所謂的制度包括但不限於公共政策，論者就指出「政府如

何對待公民、誰的問題比較重要以及誰較為不重要、政府的角色，以及公民的權利與責任」等提問，皆可從公共政策內涵中窺知一二（Schneider and Ingram, 1997: 200-201），此意謂政策本身乃富有相當的教育色彩。林水波（2005: 3-4）對於兩者關係的看法表示如下：

制度的安排每每影響權利行使者，其政治活動的質與量，時常惡化而非改善現行社會存在的參與不平等現象。制度本可對標的對象提供有效的政治資源，藉以推動他們享有的權益；刺激主權者對政府事務的興趣，以勝出對應主權者福祉的政府行動；界定政策落實所要動員的團體；進而養塑民主公民意識的內涵及意義。再者，在制度規範下，公民與政府所發生的互動關係，與政府政策的交易經驗，每會決定他們的參與層次，進而影響到隨後的制度結果。

「公共政策就是公共教育」（Parsons, 1995: 614），亦即公民素質的養塑與公共政策內涵之間，其實是息息相關的。一種角度是，政策提供公民參與的可能性，參與的品質很大程度則取決於政策設計理念，從而影響公民素質的提昇與否，進一步也深化或侵蝕政治民主表現。相對地，「虛假參與」（pseudo participation）則無助於政策民主化的良性發展。回應性評估（或更廣泛的參與式評估）之可貴在於「公共對話」，「對話則被視為是一種民主化的工具」。但真正的民主參與，則不容迴避「參與的包容性，擁有發聲與被傾聽權力，以及公平對待」（Amba, 2004: 1004）等原則的實踐。換言之，民主標準不是只有多數決的投票（或同為一體兩面的多數暴力），同時還要盡可能符合「程序民主」概念，特別是公民參與的管道是否具備了公平合理的制度設計，以貼近於 Dahl 的「啓蒙的理解」（Enlightened Understanding）境地，以至於所謂的「審議式民主」（Deliberative Democracy）理念。引述林國民與陳東升（2003: 66）的說法，呼應了本文對參與式評估的強化主張：

審議民主的倡議者不但強調，受到決策所影響的公民應有影響集體決策的機會，同時也認為，知情、理性的討論所達成的集體決定，可以提供更為充分的的訊息判斷，也使得不同的利益、價值和偏好能夠受到平等的考



量，而提昇決策的品質與正當性。除此之外，公共討論的過程本身也將產生教育的效果，提高公民的知能，養成公民們重視公益與合作的精神，並擴大公民參與公共事務的興趣與能力。

依此邏輯，參與式評估不應僅止於利益相關人形式上的參與而已（如利益相關人被視為是消極的資訊供給者），其實還隱含深層的政治教育意義，也就是前述所謂的「提高公民的知能，養成公民們重視公益與合作的精神」。在Lasswell所主張的「民主的政策科學」、「政策科學作為一種強化民主的手段」理念下，我們更有理由主張「回應性評估（或更廣泛的參與式評估）應從形式參與的運作風險中，過渡至孕育公民資格的成熟基礎上」。就當前台灣民主成熟度來看，此一主張的規範性意涵在於：(1)參與的階段性意義在於提昇公民彼此間的學習能力，而這種學習效果不是盲從的，而是一種智性的展現，當然這需要制度的設計與時間的累積，以改變民眾參與的態度、誘因與能力；<sup>28</sup> (2)政策實務應盡可能開放作為民主政治的實踐場域，透過有意義的公民參與，才能強化民主政治的長遠發展。<sup>29</sup> 也因此，政策評估不應只淪為一種技術目標達成與否的工具性價值而已，套用批判理論的觀點，其至少還兼負了「政治—社會再生產」的目的，特別是強

---

<sup>28</sup> 論者（Vogoda, 2003: 167）就表示，傳統有限度的決策參與，應進一步地推昇至「合作策略」（Strategy of Collaboration）層次。其背後精神，在於以社群的「我們」（Communal We），取代社會中異化的「他們」（Alienated They）精神。這隱含了政府在致力於提昇公民資格的努力上，乃責無旁貸的。

<sup>29</sup> 引述學者（林國明與陳東升，2003: 65）說法，「台灣非常欠缺一種『民主的品質』，便是政策議題的公共討論」。多數人應同意，民主政治並非一蹴可及的。此外，制度論也告訴我們，民主政治是逐漸養成的，有其一定程度的社會鑲嵌性。在此情形下，本文才會從方法論與民主政策科學的角度，主張政策評估可以嘗試與民主政治的發展結果相互連結，試圖建構兩者之間互為因果的關係。政策實務（無論是規劃、執行、評估）其實是民主政治絕佳的試煉場域。如此一來，擴大民眾參與政策議題的討論，自然是有助於民主鞏固與發展。相對地，政策評估若只被視為是一種目標與手段之間達成與否的工具理性關係探究，而不去質問「目標合理性」、「手段合理性」等問題，自然很容易排除民眾參與的考量，從而回歸到典型官僚理性規劃與評估的窠臼。至於如何型塑公民理性討論的能力，則是制度設計（如公民會議之類的結構化論壇）的努力方向。初步觀察，目前中央或地方政府的政策或計畫評估，似乎很少還可以閉門造車、排除民眾參與的方式進行。惟後續值得關注問題，從行政管理的角度，可能落在兩個層面：(1)行政官僚究竟如何看待民眾參與的這樣一股壓力；(2)民眾參與的品質確保問題。

化政府與人民之間信賴關係的維繫。

申言之，論者（Schneider and Ingram, 1997）就直指，科學與專業主義有可能導致「去常識化」、「去政治化」，以及「限制參與」之弊病，這是崇信科學主義的政策專家必須有所自省的部分。儘管如此，民主化並非「去專業化」，政策評估朝向民主化過程中，更重要的是要設法構築公民參與和專業判斷之間對話的橋樑。是以，在參與式評估下，專家本身必須理清自己的角色，亦即專家並非典型提供技術性解答而已，他還兼負協助公民藉由自身力量檢視其利益並作好妥適決定的職責。換言之，專家應以促進「公共學習」與「政治授能」的「促進者」（facilitator）或「守護者」（mentor）角色，來加以重新定義（Fischer, 1995: 222; Visser, 2007）。

站在社群主義的角度，我們遂有理由關注政策民主化的成熟度，很可能影響到更大的社會系統，也就是民主政治長遠發展的問題。一般來說，專家的知識趨向於專業的與顯性的，社群則貢獻有關行動的與隱性的知識。專家權威固然可貴，然社群參與卻可將其每日經驗，轉化為有意義的社會行動。<sup>30</sup> 然值得注意的風險有二：(1)知識歧視：政策分析與評估對於資訊處理的差別待遇，造成了優勢團體（如專家、大企業）享有較佳的發聲管道與機會，其結果自然影響到一般大眾對政府的觀感，以及人民與人民之間的情感（Schneider and Ingram, 1997）；(2)專業宰制：專家的知識未必會形成一股宰制力量，然一旦專家本身同時掌握了權力，構成了所謂的「權力知識菁英」，則可怕的專家宰制現象就會隱然成形（陳敦源，2004: 121），<sup>31</sup> 自當容易造成不民主效應。台灣的全民健保政策的改革方

---

<sup>30</sup> 這種強調意義的在地化理解，也呼應了後現代論者的看法。後現代的公共政策主張：由於意義具有系絡性，因此科學的普遍主義並無法檢視跨文化的真實性。政策目標應植基在日常生活經驗的實踐當中，具有系絡性與歷史性之特質；政策執行應講求面對面的互動以及自下而上的執行過程。事實上，觀諸這類論述中經常出現的字眼，如生活的經驗（lived experience）、情境、社會實務、歷史觀、共同理解、實用邏輯（rationality-the-pragmatic）、小真理（small-t truth）等，即可見一斑。以上參考H. T. Miller（2002）。

<sup>31</sup> 陳敦源（2004: 122）有一段寫實的描述：「一個專業公共管理者，當他面對無權力位階的專家時，他擁有篩選專家的權力，當然可以在過程中踢除與自己專業意見相左的專家參與公共政策；而當面對人民時，他又可以站在公共管理的角度，以專家之名來說服民眾，更有趣的，當民眾對專業意見產生了負面情緒，他還可以與民眾站在一起，批評其他專家所

向，長期以來為優勢團體所壟斷，欠缺一般民眾有效的參與途徑（林國明與陳東升，2003），就是極富爭議性案例。

對於知識不對稱的討論，從後現代社會的問題複雜性觀點出發，著名的政策分析學者W. N. Dunn（1994: 4-6; 53）表示看法如下：「知識」本身未必具有絕對（客觀）性，特別是在政策社群的生活裡，即便是統計分析得出的顯著性差異，在某種情況下，可能也只適合作為一種輔助政策受到大眾支持的工具而已。更嚴肅地說，知識本身充其量只能夠被逼近，以及接受大眾不斷地批判後，始能成為真理，故政策分析很大程度似應扮演好「資訊性」與「批判性」角色，而不是拘泥在所謂的「技術指導」（*technocratic guidance*）作用。<sup>32</sup> 況且，公共問題本質跳脫不了政治性，而非單純地只有智識性或科學性。尤有甚者，知識的主張還不免牽涉到參考架構、世界觀、意識形態等機制的洗禮或無形過濾，只是當事人不見得很清楚地知悉罷了。在此情形下，各種「參考架構」（如福利經濟學、公共選擇、政治哲學等）的運用，就變得必須非常謹慎（Bobrow and Dryzek, 1987）。<sup>33</sup> 換言之，唯有充分審視系絡需求後，才足以進行聰明抉擇

上述討論與主張，某種程度呼應了當前的政策科學，普遍把「論證」與「論述」視為一種分析工具的主流觀點（參考Dunn, 1994; Fischer, 1989）。譬如說，W. N. Dunn（1994）基於對「批判的多元主義方法論」熱衷，<sup>34</sup> 故主張「政策論

---

提出的專業意見」。

<sup>32</sup> 指專業的政策分析師握有高度的決策影響力。

<sup>33</sup> 所謂的系絡需求，包含了不確定性、資訊回饋、控制能力、利益穩定度，以及對象（*audience*）等因素的綜考。如此說來，重視系絡，釐清價值爭議、熟悉各種技術工具的使用，以使政策設計更契合情境需求就變得很重要。反過來說，不論是何種參考架構（如福利經濟學、公共選擇、社會結構、資訊處理、政治哲學等），皆應先行瞭解各自適用上的情境限制，而後才能進行聰明的選擇。例如，在高度爭議性的議題（如增加軍購、核四興建）上，法庭論辯（*forensic*）模式可能就比傳統的福利經濟學（成本效益與成本效能分析）來得更適合情境。由於沒有架構可提供政策分析家一緊密系統，不同的鴻溝唯有透過主觀判斷來填補，故Bobrow 與Dryzek（1987: 9）才表示，希望透過主要參考架構的比較分析，以利於在不同架構之間作出合理選擇。

儘管如此，任何人有否具備這樣的轉換能力，可能牽涉到更上位的科學哲學信仰問題。但如果撇開此問題不談，則接受多學科的訓練，似乎更加凸顯其必要性。

<sup>34</sup> 指運用航海上的三角定位法概念，試圖降低測量定位上的偏差。批判多元主義的定義，乃試圖創造、批判性評價，以及傳播政策相關知識。

證」可作為政策分析（如問題建構、預測、推介、監測、評估）有力的工具，<sup>35</sup> 因而表示任何主張唯有經過充分辯論後，才能接近於所謂的真實。<sup>36</sup>

## 伍、結 語

綜合前文對評估研究的重要趨勢與方法論爭辯所作的剖析中，可以指出隨研究途徑的不同，特別是認識論立場之差異，往往導致對評估目的有不同的期待。實驗與準實驗設計、成本效益分析對因果性的詮釋，由於是以工具理性作基礎，故客觀的問題分析乃成為評估的首要目的，政策的工具性角色更可從中一覽無疑。以社會學、人類學為學科背景的參與觀察、深度訪談、焦點團體，以及個案研究，由於是以溝通理性作基礎，因果關係的描繪反而不是當務之急，故而透過參與、協商途徑以建立問題解決的共識，或增進大眾了解重要議題的能力，遂成為重要的訴求。至於批判理論觀點，則是補充了前述兩種途徑的不足，著重呼籲政策在創造、保存，或減少不平等與壓抑上所扮演的角色。此等途徑都各有其特色，卻也都忽視了彼此價值的重要性，故過去評估理論的發展，似可謂係建立在某種「單面向政策價值」<sup>37</sup> 基礎上（參考Abma, 2004: 995; Guba and Lincoln, 1989; Schneider and Ingram, 1997）。基本上，後實證論觀點較接近於普羅大眾所認知的「民主」概念，特別是在「由下而上」、「系絡化」兩項屬性是最為顯著的，政策評估理論若能致力於強化這方面的發展能力，自然較容易與民主化方向接軌。是以從民主政策科學角度，本文主張政策評估的理論或實務，至少應同時關照以下層面：(1)政策影響分析；(2)民主參與；(3)公民性格的學習。

---

<sup>35</sup> 政策論證有不同的形式（如權威、統計、分類、直覺、方法、解釋、實用主義、倫理等模式），重要的是不同形式背後各有其「依據」與「支持」，以及可能招致的「駁斥」，最後才能形成政策主張。譬如說，同樣訴諸「倫理」的論證方式，其背後對公平概念所作的詮釋與依據（如極大化個人福利、Pareto法則、Rawls觀點等），便可能有別。

<sup>36</sup> 這背後又牽涉到所謂的「知識似真性」（plausible）的看法。Dunn表示，對社會現象的掌握鮮難得出所謂的客觀不移知識，我們充其量只能逼近真實，而不是完全的真實。因此，即便是統計數據本身具有某種公認的說服力，但在建立似真性的過程中，統計數據本身也不過是扮演輔助性角色。

<sup>37</sup> 換言之，政策價值不是只有建立在工具理性（如效能、效率、經濟）基礎上，還要有實質理性（如公平、正義、自由、平等）作憑藉。

在理論與實踐過程中，參與式政策途徑特別是回應性評估，很大程度旨在防杜專家權威成為政策系統中的壟斷價值。參與的理念，經學界多年來的倡導，已日漸普及於政策實務中。譬如說，行政院經濟建設委員會（2001）所提出的「各部會及地方政府常見爭議類型及解決對策整理報告」中，便針對「公共設施之興辦」所衍生之爭議，明示了行政人員宜藉由「環境影響評估說明會、公聽會、座談會等民眾參與之機會，加強民眾溝通，確實了解民眾需求」。由此可知，行政部門業已體認到公民有權表達此等政策選案，在技術面上可能引發的社會衝擊。儘管如此，在前文探討過程中，特別針對「參與的政治」，包括知識歧視、專業宰制、符號操弄、虛假授能等實踐上最容易遭遇挑戰的部分，引述了若干政策學者的觀點深入闡釋。儘管此等論述還未提出具體解方，惟在思考方向上，借用了「啓蒙的理解」、「審議式民主」等程序民主與批判理論的概念精神下，指陳民眾或利益相關人藉由參與政策評估的過程，透過某種制度設計，仍得以激發渠等批判性思考與學習能力，強化公共事務理性思辯習性之可能性。事實上，這類觀點在台灣當前民主化程度未臻成熟的國家，就權力制衡角度而言，亦格外有其意義。必須強調者，參與若只淪為一種單純的資訊接收關係，則必然只能收到一種「臣服的」、「盲目的」的學習效果。討論至此，回應性評估（或更廣泛的參與式評估途徑）如欲強化其實踐力，融合批判理論的觀點加以發展，以及強化程序民主原則的實踐，似乎是「後第四代評估」值得期待的發展方向。邏輯上，唯有如此(1)回應性評估才能更貼近政策民主化的標準；(2)藉由政策場域中的民主試煉，或許可帶動更上層的社會系統，亦即民主政治的良性發展。

## 參考書目

- 丘昌泰(1995)，公共政策：當代政策科學理論之研究，台北：巨流。
- 林水波(2005)，「公投評估、罅隙認定及控管」，政策研究學報，第 5 期，頁 1-28。
- 林鍾沂(1994)，政策分析的理論與實踐，台北：瑞興。
- 林國明與陳東升 (2003)，「公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗」，台灣社會學，第 6 期，頁 61-118。
- 陳敦源(2004)，「人民、專家與公共政策：民主理論下的『參與式知識管理』」，國家政策季刊，第 3 卷第 1 期，頁 99-134。
- 陳惠次(1993)，行政績效評估專論選輯(二)，行政院研究發展考核委員會編印。
- 華力進(1986)，政治學，台北：經世。
- 行政院經濟建設委員會 (2001)，各部會及地方政府常見爭議類型及解決對策整理報告，行政院經濟建設委員會，未出版。
- Abma, T. (2004). "Responsive Evaluation: The Meaning and Special Contribution to Public Administration," Public Administration, 82(4): 993-1012.
- Bobrow D. B. and J. S. Dryzek. (1987). Policy Analysis by Design, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Box, R. C. (1998). Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century, CA.: Sage.
- Campbell, D. T. and J. C. Stanley. (1963). Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Chen, H. T. (1990). Theory-Driven Evaluations, C.A.: Sage.
- Chen, H. T. and Rossi, P. H. (1983). "Evaluating with Sense: The Theory-Driven Approach," Evaluation Review, 7(3): 283-302.
- deLeon, P. (1992). "The Democratization of the Policy Sciences," Public Administration Review, 52(2): 125-129.
- deLeon, P. and L. deLeon. (2001). "A Democratic Approach to Policy Implementation," Paper presented at Sixth Meeting of the National Public Management Research

- Conference, October 18-20, held at the University of Indiana, Bloomington.
- Denhardt, R. B. (1993). Theories of Public Organization, Belmont, CA.: Wadsworth Publishing Company.
- Dobbs, L. and G. Moore. (2002). “Engaging Communities in Area-based Regeneration: The Role of Participatory Evaluation,” Policy Studies, 23(3/4): 157-171.
- Dunn, W. N. (1994). Public Policy Analysis: An Introduction, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall.
- Fischer, F. (1989). “Participatory Expertise: Toward the Democratization of Policy Science,” Paper presented at the American Political Science Annual Meeting, Washington, DC.
- Fischer, F.(1995). Evaluating Public Policy, Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, F. (1998). “Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective,” Policy Studies Journal, 26(1): 129-146.
- Forester, J. (1989). Planning in the Face of Power, CA.: The Regents of the University of California.
- Forester, J. (1993). Critical Theory, Public Policy, And Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism, Albany: State University of New York Press.
- Friedmann J. (1987). Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action , NJ.: Princeton University Press.
- Gregory, A. (2000). “Problematizing Participation: A Critical Review of Approaches to Participation in Evaluation Theory,” Evaluation, 6(2): 179-199.
- Guba, E. G. and Y. S. Lincoln. (1981). Effective Evaluation, CA.: Jossey-Bass Publishers.
- Guba, E. G. and Y. S. Lincoln. (1989). Fourth Generation Evaluation, CA.: Sage.
- Habermas, J. (1979). Communication and Evolution of Society, Translated by Thomas McCarthy, Boston, MA.: Beacon Press.
- House, E. R. (1980). Evaluating with Validity, CA.: Sage.
- Huebner, A. J. and S. C. Betts. (1999). “Examining Fourth Generation Evaluation: Application to Positive Youth Development,” Evaluation, 5(3): 340-358.

- Khakee, A. (2003). "The Emerging Gap between Evaluation Research and Practice," Evaluation, 9(3): 340-352.
- Kjær, A. M. (2004). Governance, Malden, MA: Polity.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation, in D. Learner and H. D. Lasswell (eds.), Policy Science, 3-15, CA.: Stanford University Press.
- Lin, A. C. (1998). "Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods," Policy Studies Journal, 26(1): 162-180.
- Mark, M., Henry, G. T. and G. Julnes. (2000). Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Public and Nonprofit Policies and Programs, CA.: Jossey-Bass.
- Miller, H. T. (2002). Postmodern Public Policy, Albany: State University of New York Press.
- Palumbo, D. J. (1987). Politics and Evaluation, in D. J. Palumbo (ed.), The Politics of Program Evaluation, pp.12-46, CA.: Sage.
- Parsons, W. (1995). Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Mass.: Edward Elgar Publishing Company.
- Patton, M. Q. (1990). Qualitative Evaluation and Research Methods, CA.: Sage.
- Patton, M. Q. (1997). Utilization-Focused Evaluation, 3rd, CA.: Sage.
- Putnam, R. D. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Rossi, P. H. and H. E. Freeman. (1993). Evaluation: A Systematic Approach, 5th, CA.: Sage.
- Schneider, A. L. and H. Ingram. (1997). Policy Design for Democracy, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Scriven, M. (1973). Goal-Free Evaluation, in E. R. House (ed.), School Evaluation, pp.319-328, CA.: McCutchan Publishing Corporation.
- Stake, R. E. (1983). Program Evaluation: Particular Responsive Evaluation, in G. F. Madaus, et al. (eds.), Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Service Evaluation, pp.287-309, Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.



- Stone, D. A. (1997). Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, NY.: W. W. Norton.
- Stufflebeam, D. L. (1983). Program Evaluation: Particular Responsive Evaluation, in G. F. Madaus, et al. (eds.), Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Service Evaluation, pp.117-141, Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Tam, H. (1998). Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship, NY.: New York University Press.
- Thompson, W. B. (2001). "Policy Making through Thick and Thin: Thick Description as a Methodology for Communications and Democracy," Policy Sciences, (34): 63-77.
- Tyler, R. W. (1983). A Rationale for Program Evaluation, in G. F. Madaus, et al. (eds.), Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Service Evaluation, pp.67-78, Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Vigoda-Gadot, E. (2003). Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses, Conn.: Praeger.
- Virtanen, P. and P. Uusikyla. (2004). "Exploring the Missing Links between Cause and Effect: A Conceptual Framework for Understanding Micro-Macro Conversions in Programme Evaluation," Evaluation, 10(1): 77-91.
- Visser, R. M. S. (2007). "Trends in program evaluation Literature: The emergence of Pragmatism," <http://www-tcall.tamu.edu/orp/orp5.htm>. (Date of review: 2/6/2007)
- Wagle, U. (2000). "The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation," Policy Sciences, 33: 207-223.
- Weiss, C. H. (1972). Evaluation Research, NJ.: Prentice-Hall.
- Weimer, D. L. (1998). "Policy Analysis and Evidence: A Craft Perspective," Policy Studies Journal, 26(1): 114-128.
- Wildavsky, A. (2000). Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis, New Brunswick, NJ.: Transaction Publisher.