政策執行與評估

主講人：黃英田
（花蓮縣警察局公共關係科科長）

1

課程主要教學目標

一、瞭解地方治理的興起背景及治理模式有何重要特徵
二、瞭解政策評估內涵、特質及功能
三、對於各種評估類型的分類有進一步認識
四、瞭解影響評估的意義、重要概念及外因素
五、瞭解政策評估如何從「實驗評估」蛻變為「回應性評估」
六、學習政策評估的概念運用於政府預算考核的瓶頸與限制

2

大綱

第10章 政策執行與地方治理
第11章 政策評估概論
第12章 政策評估之類型
第13章 政策影響評估的策略
第16章 質化政策評估
第17章 指標法與政策評估
第18章 政府預算考核與政策評估

3

第10章政策執行與地方治理
第1節地方治理的興起與意義(P163)

一、興起背景

治理是進入90年代以來非常受到學者重視的概念，其興起背景，大約有下列幾點：

(一)過度狹窄的「公共管理」途徑，不足以解決性質複雜與範疇廣闊的政府問題
(二)基於政府在造的實際需要，必須以宏觀的治理途徑推動公共部門的改革實務
(三)鑑於蘇聯與東歐國家共產主義解體之後，建立良好政府或理想政府的熱切盼望
(四)基於推動開發中國家的發展政策與管理，必須開拓更為廣泛的研究途徑
(五)鑒於聯合國等官方國際組織已不足因應全球化所衍生的問題，必須採取更廣泛的全球治理角度形成新的控制機制

4

第10章政策執行與地方治理
第1節地方治理的興起與意義(P163)

二、概念界定:治理途徑可以從幾個角度加以定義
英國國際發展部曾在「良好政府」的標題下，界定3項重要內容：
1、合法性
2、責任性
3、技能性
聯合國發展組織在「理想政府」的標題下，除了肯定上述3項內涵外，還加上2項特色：
1、並不堅持多元政體、多黨政治與選導向的系統才是理想政府的必要條件，他認為不同的政治制度可能以不同方式整合效率與責任。
2、治理系統可以根據不同的社經和政治關係所構成的文化價值加以形成，對於參與、個人性、秩序與權威的都可以根據不同的文化價值，而賦予不同的權數。

5

第10章政策執行與地方治理
第1節地方治理的興起與意義(P163)

二、概念界定:治理途徑可以從幾個角度加以定義
英國國際發展部曾在「良好政府」的標題下，界定3項重要內容：
1、合法性
2、責任性
3、技能性
聯合國發展組織在「理想政府」的標題下，除了肯定上述3項內涵外，還加上2項特色：
1、並不堅持多元政體、多黨政治與選導向的系統才是理想政府的必要條件，他認為不同的政治制度可能以不同方式整合效率與責任。
2、治理系統可以根據不同的社經和政治關係所構成的文化價值加以形成，對於參與、個人性、秩序與權威的都可以根據不同的文化價值，而賦予不同的權數。

6

第10章政策執行與地方治理
第1節地方治理的興起與意義(P163)

基此不同的定義，治理途徑具有下列幾項特色：
1、公共管理途徑處理的是國家與市場之間的效率、效果與經濟，但治理途徑則除了前述之外，也非常重視國家與公民社會之間的責任、透明和參與。
2、治理途徑不是以政府為中心的途徑，而是以社會中多元行動指所過程的網路關係為統治方式。
3、治理途徑所欲建立的命令機制，並不是傳統公共行政所說的層級節制命令系統，而是確立目標、經過精心策劃的導航機制。
4、治理途徑強調各種多元行動者之間的互賴性與普及性。

7

第10章政策執行與地方治理
第2節地方治理模式的特徵(P166)

一、從「國家中心主義」到「多元中心主義」
過去是比較強調與國家為中心的機制稱為國家中心主義，但在複雜多變與充滿不確性的環境中，近年來則逐漸重視多元中心主義。
二、一般而言，國家中心主義產生下列問題：
1、產生官僚慣性的現象，導致效率不彰。
2、處理跨國性問題的能力下降。
3、國內的民眾信心下降。
4、沉重的沉澱成本。
5、各種不同程度的權力與影響力。
6、當單獨採取行動時，協調困難。
7、設置於經濟限制。
相反的新多邊主義則具有下列優點：
1、更能議題取向。

8

第10章政策執行與地方治理
第2節地方治理模式的特徵(P166)

2、以自願性方式進行協議與政權的監督。
3、能夠產生草根性的影響效果。
4、透過國家與非政府組織可以擴大參與。
5、容易累積專業化的技術經驗。
6、賦稅方面的益處。
7、動元化的能力。

二、從「強勢國家單獨治理模式」到「國家社會共同治理模式」
近年來越來越多的政府管理者發現：以天下之大知，國家事務之複雜，並非國家機關所能「獨治」，必須與民眾、社區、非營利組織、企業共同治理、共同生產，才能發揮效果。

9

第10章政策執行與地方治理
第3節地方治理模式的特徵(P167)

一般而言，具有下列性的發展方向：
1、以後官僚組織為基礎的執行機構。
凱德爾指出：官僚體系的功能已經越來越無法適應這個社會，其理由是：第一、層級節制體系的沒落；第二、政府太過依賴民間的專業知識；第三、民眾對於科學信心的喪失；第四、知識的分權化，政府已經無法掌握專業知識的發展。
他建議必須建立一個學習型的官僚體系，一方面保持著「終身學習」的精神，不斷向民間吸收決策資訊，因此必須採取「由下而上」或「由外而內的」資訊流動模式。
諾奇和其同僚所指稱的網絡組織，強調社會行為彼此之間的關聯性，某一行為則必然可以成為其他行為者之參考。由上可知，行政國家中的「官僚組織」逐漸

10

第10章政策執行與地方治理
第3節地方治理模式的特徵(P167)

沒落，起而代之的是消費者社會中所關注的「後官僚組織」。

二、重視社區參與的政策執行過程

社區參與本身不是目的，而是形塑社區主義的手段，社區主義這個時髦名詞，近年來似乎成為地方政府施政理念的核心，公共事務管理研究上也將它視為重要的分析單元。

11

第11章政策評估概論
第1節地方評估的意義與重要性(P175)

政策評估作為衡量公共政策的成效之重要工具，其實有兩層意義：

1、檢視資源分配的妥適性。

2、以系統的、科學的方法評估公共計畫。

依羅西與福利門的定義，政治評估是指「有系統運用社會研究程序，以評量社會干預計畫的概念化，設計，執行及效用」。

基於以上定義，政策評估包括下列主要內涵：

1、政策評估的對象為足以影響社會發展的公共政策與計畫，私部門的計畫則不包含在內。

2、政策評估的方法，必須採取多元的科學研究方法，一類為量化方法（如社會指標、民意調查）；另一類為質化方法（專家評斷法、主觀平鑑法）。

3、政策評估者包括官方與非官方的評估者，前者如國

12

第11章政策評估概論
第1節地方評估的意義與重要性(P175)

會、行政部門特設委員會；後者如利益團體、政策分析專家與大眾傳播媒體。

對於政策制定者和計畫幕僚，或是關心的公民來說，政策評估所要回答的問題包括：

1、公共問題的本質和範圍是什麼？
2、何種行動方案可以有效改善或解決問題？
3、何者是政府行動的標的人口？
4、政府行動的結果是否達到預期目標？
5、此項政策所付出的代價為何？
6、政策所帶來的效益和利益又為何？

根據學者鍾斯的見解，評估的對象是政府的計畫；評估的任務是在判斷政府計畫的良窳，了解對其所欲解決的公共問題是否已經產生影響。

13

第11章政策評估概論
第1節地方評估的意義與重要性(P175)

在就政治的觀點而言，羅森布提出了代表性（強調民眾在政策執行決策上的參與）、反應度（則注重政府對民眾需求的反應究竟是靈敏還是遲鈍）、責任（則是在釐清行政部門對該政策所應付的責任）三者作為衡量標準，它所考慮的因素較屬於政治或倫理層面。

14

第11章政策評估概論
第2節政策評估的興起與發展(P178)

美國政策學者古巴和林肯將二次戰前的評估研究，稱之為第一代評估；第二次戰後至1960年代則稱為第二代評估，1963年至74年為第三代評估，1974年之後則第四代評估。

一、第二代政策評估：實地實驗

二次大戰之際，美國陸軍聘請學者史都華，評估分析軍隊人事與宣傳政策對軍人士氣所產生的效果，自此大規模的實地調查成為當時評估研究的主流。其興起乃是針對二次戰前的評估研究之缺點而起：實驗室內的評估受到人為控制的影響，以實際現象有相當的距離。政策評估者必須走出戶外，實地調查研究乃成為當時的研究重點。

二、第三代政策評估：社會實驗

最有名的是薩曲門針對政策評估的研究方法所做的檢

15

第11章政策評估概論
第2節政策評估的興起與發展(P178)

討著作《評估研究》。另一方面，60年代的政策評估已然成為一種成長工業。由於政府大幅增加公共投資所帶來的問題，更加突顯政策評估的重要性：

1、國會據控制權的加強，開始重視政策評估

2、州與地方政府自主意識的提升。

3、基於政策管理的需要，必須加強政策追蹤、管制與評估。

4、公共計畫逐漸出現問題，成效不彰。

三、第四代政策評估：政策制定

70年代中期以後，評估研究成為聯邦政府政策制定過程的核心成分。1974年管理預算局（OMB)增設評估與計畫執行單位，以評鑑聯邦公共計畫。在研究方法方面，政策評估逐漸走向多元的途徑，如計畫圖形、預算檢視、管理分析、計畫配預算、系統分析與成本利

16

第11章政策評估概論
第2節政策評估的興起與發展(P178)

利益分析。

古巴和林肯認為第一代到第三代評估典範具有下列問題：1、管理主義的傾向；2、無法調和價值的多元主義；3、過分強調科學調查的典範。

古巴和林肯哲提出回應性評估：
1、重視對於政策利害關係的內心感受的回應，因而必須認定政策所涉及的利害團體
2、所謂內心感受就是政策利害關係團體的要求，關切與議題
3、方法論方面強調建構論者的方法論，稱之為第四代的評估。

17

第11章政策評估概論
第3節政策評估的特質與功能(P182)

一、政策評估的特質
唐恩指出政策評估有4項特質與其他政策分析方法有所區別：
1、以價值為焦點
2、事實與價值互依
3、目前與過去取向
4、價值的雙重性
二、政策評估的功能
1、提供政策績效的資訊，以提升政策品質
2、重新檢視政策目標政策資訊的妥適性
3、釐清政策責任之歸屬
4、作為擬定政策建議及分配政策資源的依據
5、提供決策者、執行人員向外民眾政策資訊

18

第11章政策評估概論
第4節政策評估可能面臨的限制(P184)

一、執行上的困難
1、政策方案與實際產生影響兼職因果關係不易確定
2、政策的影響或衝擊，嘗試官方分享的不易評估。
3、政策評估所需之資料不易取得
4、有時政府機關未必支持
二、應用上的限制。
據唐恩的看法，影響評估研究，結果是否受到青睞與重視，主要取決於下列5項因素：
1、資訊的特色
2、研究的形式
3、問題的結構
4、政治與官僚機構
5、利害關係人的互動

19

第11章政策評估概論
第4節政策評估可能面臨的限制(P184)

筆者認為有3項問題是評估經常面臨且不易解決的困境：
1、決策者與評估者的政策立場不同。
2、觀念差距的問題
3、需求不同的問題

20

第12章政策評估之類型
第1節評估類型的紛歧(P191)

一、薩曲門之分類
1、投入努力度評估：政策投入的數量與品質之評估
2、績效評估關心政策目標與產出的差距
3、績效充分性評估著重於政策產出的成本效益
4、效率評估著重於政策產出的成本效益
5、過程評估著重於政策是否按照預定計劃與目標進行
二、波蘭德之分類：
1、效能評估通常使用控制實驗設計或準實驗設計來判斷項計畫是否達成及算出計畫目標的達成率。
2、效率評估使用成本效益分析方法來決定該項計劃的成本為何。
3、折衷評估分析項計劃的刺激標準，諸如輸出、輸入及過程等，以辨別計畫最需補強之處。

21

第12章政策評估之類型
第1節評估類型的紛歧(P191)

三、薛林斯基的分類
1、前置結束分析是指政策施行前後的評估。
2、可評估性評鑒，只對於進行某項大型計畫是否有必要與是否可行的評估。
3、過程評估是對於政策執行過程的評估。
4、效果或影響評估是對於政策實施以後的結果所做的評估。
5、計畫追蹤是對於計畫的執行過程進行追蹤與管制，已修正方向。
6、評估只將現行許多的評估研究結果與會合之評估。
四、美國評估委員會之分類
1、前置分析
2、可行性評估
3、過程評估

22

第12章政策評估之類型
第1節評估類型的紛歧(P191)

4、影響評估：是高層行政官員及立法者最喜歡的一種政策評估，主要是評估焦點明確指出公共計畫是否也完成它的目標，影響評估和過程評估都是屬於回溯性的政策評估。
5、計劃與問題追蹤
6、後評估：又稱為混合評估，主要是重新分析過去評估研究所得到的發現，使得研究者可以從過去的公共政策得到一些結論這種後評估也是一種回溯性的研究。

23

第12章政策評估之類型
第2節政策預評估(P193)

一般而言，政策評估學者將政策預評估分為規劃評估或事前評估，以及可評估性評估兩大類。
一、規劃評估：
(一)規劃評估的重點
1、政策方案所涵蓋的標的問題和標的群體的範圍和分布。
2、擬定的政策方案內容是否與預期目標一致？是否有任何理論基礎來支持此方案內容？執行成功的機率又如何？
3、預估成本及預期獲得的效益和效能
(二)規劃評估的順序。
1、認定和敘述政策問題
2、找出因果模型
3、選擇標的

24

第12章政策評估之類型
第2節政策預評估(P193)

(1)專家估計法
(2)社區討論會
(3)類似案例評估法。
(4)指標法
(5)調查和普查
4、設計傳送系統。

25

第12章政策評估之類型
第2節政策預評估(P193)

二、可評估性評估
(一)學者侯里認為可評估性評估基於3大理由：
1、由於決策者、管理人員和政策利害，關係人的抗拒或不合作態度，是政策方案的評估相當困難。
2、評估的結果往往不被決策者作為修正政策方案的依據。
3、倘若某項政策方案在執行過程已有偏失，待執行完成後再進行評估，對現有政策的修正並無助意，而應於結果評估之前進行，如此可先建立全面性結果評估的基礎，同時在效用上也可探究政策方案的執行現況及初步結果，是否符合政策的原先設計及運作程序，若有偏差則決策者可依據課評估性評估的結果進行修正。

26

第12章政策評估之類型
第2節政策預評估(P193)

(二)學者候里和史卓柏認為可評估性評估最好具備3個要件:

1、政策目的和績效指標，因有良好的界定。
2、政策方案的內容和預期的結果或目的有因果關聯。
3、決策者和管理人員有相當的可能性來使用這項評估資訊以促進政策的績效。

27

第12章政策評估之類型
第3節政策執行評估與計畫監測 (P196)

一、定義:是有系統地探討政策或計畫執行過程的內部動態影響的因素:

(一)執行人員與設備的不足
(二)執行人員受政治或其他外在因素阻擾，無法按目標執行
(三)執行人員欠缺執行任務知識
(四)標的團體難以確定或不合作

二、評估途徑

(一)用紀錄資料
(二)政策參與者調查
(三)社區調查

28

第12章政策評估之類型
第3節政策執行評估與計畫監測 (P196)

三、評估架構
美國學者莫里和吉朋曾經列舉政策評估的架構:
(一)內容摘要。
(二)政策背景與政策環境。
(三)既定政策的主要特性
(四)描述執行評估
(五)結論與相關考慮。

29

第12章政策評估之類型
第4節政策結果評估 (P198)

一、政策結果評估之意義
廣義的政策結果包括政策產出與政策影響兩部分，政策產出係指政策行動對於標的團體所提供的服務、貨品或資源。政策影響乃指政策產出對策標的團體或政策環境所產出的預期或非預期之改變。
結果評估乃可分為影響評估和效益評估，整體而言，政策結果評估主要回答下列問題:
1、政策或計畫是否能有效達成預期目標
2、政策或計畫是否產生某些非預期的效果？
3、政策計畫的結果是不是能由方案外的其他環境來加以解釋？
4、傳送系統的服務成本如何？標的團體對方案參與的效益如何？
5、和其他計畫比較，這個政策或計畫是不是有效率。

30

第12章政策評估之類型
第4節政策結果評估 (P198)

二、政策結果評估的要素
為了建立計畫內容和結果間的因果關係，下列3項條件是不可或缺的：
(一)共變關係：即計畫（因）和結果（果）間因有相關的關係，變數間沒有相關就不可能有因果關係。
(二)時間順序：也就是計畫在前，結果在後。
(三)沒有虛假關係：即計畫和結果皆沒有其他干擾的解釋或因素。
三、干擾政策評估之因素。
1、長期趨勢
2、突發事件
3、成熟趨勢
4、自我選擇
5、隨機效果

31

第12章政策評估之類型
第4節政策結果評估 (P198)

6、無信度效果

進行影響評估要掌握影響因果關係的3個要件，納克邁爾斯夫婦檔學者認為這三大要件是1、比較：顯示公變關係；2、操縱：建立時間順序；3、控制：消除干擾因素。

32

第12章政策評估之類型
第5節政策評估之其他類型 (P201)

唐恩在其《Public Policy Analysis :An Introduction》依據評估目標與假設基礎的不同，將評估研究分為虛擬評估、正式評估及決策理論評估，簡述如下：

一、虛擬評估

研究主要利用描述性的方法，產生有效且可信的相關政策結果的資訊，至於政策結果是不是符合個人、組織或整個社會的價值，這不在虛擬評估關心範圍之內。在虛擬評估的過程中，分析者最常使用的一些分析方法，包括準實驗設計、問卷、隨機抽機、統計技術等，藉以解釋政策結果的現象。至於虛擬評估的形式，則包含社會實驗與社會監測等。

二、正式評估

和虛擬評估一樣，也是使用一些描述性分析方法，以

33

第12章政策評估之類型
第5節政策評估之其他類型 (P201)

產生有效與可信的政策結果的資訊。正式評估是根據決策者所正式宣布的目標作為評估研究的基礎，強調決策者所宣布正式目標才是評估政策與計畫價值的有效基礎。最主要的形式包括「總體評估」和「形成評估」兩種。如果再以政策輸入和政策過程的間接和直接控制程度來作為分類標準，可在細分為發展評估、回溯性過程評估、實驗評估和回溯性結果評估等4種。

三、決策理論評估

由於政策和計畫不論是在規劃或是執行階段，都有許多代表各方的利益團體與個人介入，因此多元的價值觀點來評估政策與計畫的結果，才具有代表性且可能被接受。決策理論評估就是一種多元化利害關係人觀點的政策評估，目的在突顯利害關係人的顯性和隱性目標，之後再根據多元目標及其目的加以評估。

34

第12章政策評估之類型
第5節政策評估之其他類型 (P201)

決策理論評估重視多元價值的特性益發明顯，更可彌補前兩種評估的不足之處；

一、解決評估資訊不被及不當使用的問題
二、解決目標模糊問題
三、解決「衝突目的」問題。

一般而言，決策理論評估可區分為兩種形式，一為評估型評估，另一為多元屬性效用分析。
政策如果具有可評估性，應有三項條件：1、有明確的政策計畫；2、有清晰的目標；3、有相同的假設連政策行動與政策結果。

35

第13章政策影響評估的策略
第1節影響評估的意義 (P209)

影響評估乃在衡量一項政策方案導致標的群體受到影響的速度，著重於檢視政策執行所達成的結果或其影響是否符合預期目標。
羅西和福利門對於影響評估的適用時機提出若看法，整理歸納：

1、影響評估可以適切的運用於社會方案的任何時間點。
2、當一個新方案被採納，通常是在一個有限的區域內進行，在正式及大規模實施方案之前，影響評估可提供吾人區域性的效果測量證明，同時說服贊助者支持，作為競爭政策資源的利器。
3、實施中的方案往往必須修正、改進及強化效能或調整政策目標。
4、無論實施中的方案是長期計畫或是短期計畫，也都需要從事影響評估，才能確保資源作最有效的配置。

36

第13章政策影響評估的策略
第2節影響評估的重要概念 (P209)

一、實驗模試

影響評估的目標在於測量方案的淨效果，即評估者必須設法排除同一時期內可能介入評估方案之行為或情境的其他活動或事件的影響，證實證策結果是由原先的設計方案造出，通常評估者使用的方法是「比較」，比較的模式可歸納爲2種:

1、比較實驗組與控制組：比較兩者的關係，乃在顯示方案和結果之間的共變關係。

2、透過操縱的方案和結果的單向關係，比較標的團體在方案實施前後的資訊，或者在方案實施前後進行一系列的衡量比較。

從事影響評估者必須掌握影響因果關係的3要件：

1、比較：用來顯示共變關係。

2、操縱：用來建立時間順序。

3、控制；用來消除干擾因素。

37

第13章政策影響評估的策略
第2節影響評估的重要概念 (P209)

二、影響評估的先決條件

1、欲評估的方案必須具備清晰且可測量的目標，評估者必須建立一套合理的評估標準。

2、該方案必須已經實施一段時間，且毫無疑問的關鍵要素已傳遞到標的團體。

三、方案和結果的聯結

評估者想要評估政策方案所產生的影響，首先必須確認方案產出與環境改變之間的因果關係。為了正確的評估要項政策或方案的影響，必須確認該方案是實際結果的原因及建立方案與結果間的因果關係，在社會科學研究中，因果關係必須具備三個重要條件：

1、共變關係：即方案和結果間應有相關的關係，變數間沒有相關就不可能有因果關係。

2、時間順序：即方案必須在結果之前。

38

第13章政策影響評估的策略
第2節影響評估的重要概念 (P209)

3、沒有虛假關係：即方案和結果間沒有其他干擾的解釋或因素。

四、「最佳」與「最適」的影響

在真實的社會環境中，所謂「最佳」的影響評估很少出現，將原因歸納以後：

1、有時無法採用最佳的影響評估設計，因為政策方案所面臨的社會環境與標的範圍不可能像在實驗室中那般理想與易於掌握，所以評估者必須採用次佳的設計。

2、因為時間和成本的限制而無法採用最佳的評估設計。

3、採用最佳評估設計的正當性，隨方案的重要性會有所不同。

39

第13章政策影響評估的策略
第2節影響評估的重要概念 (P209)

五、總結果與淨結果

總結果係指在執行一項政策或方案時所觀察到的結果都改變，包括該項方案產生的結果及其他影響因素所產生的結果。淨結果指由方案所產生的結果。通常淨結果包含在總結果裡面，兩者的關係可用下列公式表示：總結果=淨結果+外在影響因素效果+設計效果。

40

第13章政策影響評估的策略
第3節外在的影響因素 (P213)

一、非控制性選擇
二、內在的變遷
三、長期的趨勢
四、介入事件
五、成熟趨勢

41

第13章政策影響評估的策略
第4節設計效果 (P214)

一、隨機效果
二、測量誤差
三、資料不完全

42

第16章政策影響評估的策略
第1節 第4代政策評估的出現 (P249)

一、第一代：評估研究即是實驗室評估（效率評估）
在研究的主題的焦點方面，重點是生產力的效率問題，不謹重視革新性的管理技術對於生產力的影響，更重視管理策略對於小團體與管理策略之間的互動影響。由於實驗室設計非常重視測度的問題，此階段的評估稱爲測量評估。

二、第二代：評估研究即是田野實驗（田野研究）
田野實驗主要是在現實生活環境中所進行的調查，研究的地點爲遠離實驗室的地方。其實驗者主要是社會學家與心理學家。焦點爲個人人格與態度的議題，在研究方法上，應用田野實驗方法，整合深度訪問法和時間序列分析等2種途徑。

三、第三代：評估研究即是社會實驗（1963-1974）
60年代政策評估已經成為「成長工業」，社會科學家似乎重新發現社會病態與問題的嚴重性。

第16章政策影響評估的策略
第1節 第4代政策評估的出現 (P249)

在評估地點主要是政府部門內，在研究焦點主要是用來解決社會不平等問題的社會行動計畫。在研究方法主要是社會實驗。

四、第四代評估挑戰：回應性評估（1974-現在）
到了70年代政策評估已經確立了在社會科學獨立的地位，在70年代中期評估研究成為聯邦政策制定過程的核心成分。研究方法則走向多元的途徑。

近年來愈來愈多的評估者開始批判前面所流行的評估典範具有下列問題：1、管理主義的傾向。2、無法調合價值的多元主義。3、過分承諾科學調查的典範。

古巴與林肯則提出「回應性評估：1、重視對於政策利害關係人內心感受的回應，因而必須認定政策所涉及的利害關係團體。2、所謂內心感受，其實就是政策利害關係團體的要求、關切與疑題。3、方法論方面強調建構論者方法論，也稱為第四代的評估。

第16章政策影響評估的策略
第2節 質化政策評估的程序(P252)

1、首先必須認定承受風險的政策利害關係人爲何
2、必須決定政策利害關係人所提出的要求關，且與議題。
3、必須營造質化評估的系絡與方法論。
4、在建構利害關係的要求、關鍵與議題過程中能夠產生共識。
5、對於沒有或欠缺共識的要求、關切與議題，必須設定妥協的時程表
6、開始蒐集有關妥協議程的訊息
7、必須建立利害關係人的政策論壇
8、將已具共識的妥協事項作成報告
9、必須將尚未獲取共識的要求、關切與議程繼續前面的順序重新建構。

45

第17章指標法與政策評估
第1節社會指標的概念與限制(P259)

一、概念
社會指標係以量化方法及統計資料來反映社會狀況與發展趨。社會學者包爾出版《社會指標》一書，希望社會指標追蹤公共政策對於社會發展的影響：
1、描述性指標：如台灣省各縣市教育程度分布序列。
2、產出敘述性指標：對於社會過程的最後產物所作的測度如空氣指標。
3、分析性指標：對於社會過程的概念模式所作的測量，，如空氣污染指標中有關都市區或工業區的指數。
二、限制：
社會指標綜合指數包括9個領域：家庭、生命、健康、教育、就業與工作生活品質、所得與物價、居住生活環境、個人安全、社會環境、文化與休閒。學者蕭新煌在

46

第17章指標法與政策評估
第1節社會指標的概念與限制(P259)

解讀1966年台灣社會指標的文章裡，指出「社會指標」在詮釋台灣社會上具有4項功能：

1、勾勒長、短期社會變遷趨勢。
2、測量國民福祉和生活品質。
3、發崛現存或潛在問題。
4、研擬社會改革政策之依據。

47

第17章指標法與政策評估
第2節政策指標的概念與意義(P260)

一、何謂政策指標

洛桑學院《世界競爭力報告》使得政府十分重視「國家競爭力」的指標。如代表性學者如莫雷和薛頓就倡導應以客觀的統計數據來反映與公眾福祉有關的社會變動情形，如健康醫療、就業、犯罪率。

二、政策指標的價值

根據麥克瑞的定義，政策指標係指將公共統計數值用於公共政策議題的衡量工具。主要目的在於利用公部門的統計來協助政策利害關係人制訂妥適的政策。

政策指標與社會指標最重要的區別在於：
社會指標大多是具有經濟意義的統計數值，如國民平鈞所得、失業率。

48

第17章指標法與政策評估
第2節政策指標的概念與意義(P260)

政策指標則包含3種類型目的價值：

1、純經濟效益：凡是能以幣值換算其價值者，多屬此類價值，最具代表性的是某一政策的成本效益比。

2、主觀性福祉：衡量民眾（或政策利害關係人）對於某一政策感到滿足或快樂的程度，期測量以問卷調查的方式進行。

3、公平性：強調是服利分配狀況，反應在政策指標的意義是對需要者或弱勢團體的考量。如「使用者付費」或「受害者求償」等觀念。

三、與社會指標的區別。

第一、社會指標反應整體社會的變遷趨勢，而政策指標直接與政策相關。

第二、社會指標強調統計數字是客觀且科學地反應社會變

49

第17章指標法與政策評估
第2節政策指標的概念與意義(P260)

遷的實際狀況，而政策指標則經常須納入倫理性和規範性的價值。

第三、社會指標並非目標取向的，其功用應集中在社會變遷的測量上，而政策指標也是問題解決取向。

50

第18章政府預算考核與政策評估
第1節前言(P275)

政府預算的全部程序包括預算籌編、預算審議、預算執行、預算考核。

51

第18章政府預算考核與政策評估
第2節當前政府預算考核的現況與問題(P275)

目前政府預算的績效考核在實際運作過程中，謹有監察院審計部的決算審查，目前都以事後審查為重點，其決算報告較偏重財務收支或會計帳目上的分析審核，而非實質上的「計畫績效評估」。

一、執行上的問題

就理論上而言，一個完整的政府預算之考核應包含下列幾個面向：

1、政策：是否與施政方針的目標一致。
2、進度：計畫執行已成與未成之程度。
3、效率：成本與效益（或效能）之比。
4、績效：與其他同類計畫的效率比較。
5、社會成本：對環境的影響是正面或負面？程度儒何？

52

第18章政府預算考核與政策評估
第2節當前政府預算考核的現況與問題(P275)

目前政府的決算報告大體著重在第1、2項的分析。
預算考核的方法分為：
1、書面考核。2、檢討會議。3、實地考察。

53

第18章政府預算考核與政策評估
第3節政策評估的概念與方法(P277)

根據鍾斯的看法，政策評估的對象是政府的計畫，其評估的任務是在於判斷政府計畫的良窳，及其對社會產生何種影響。
在討論政策評估的概念時，必須釐清政策產出（政府實施計畫的具體措施，可以使用各種方法加以度量）和政策衝擊（則不一定能夠完全以數量來衡量政府措施對社會現狀所導致的變化）這兩個觀念。
二、政策評估的方法
政策績效評估最重要部分就是政策的效率和效能。此兩者的衡量，前者成本利益分下，針對政策運作的全部投產出的貨幣成本和利益所算的淨利益。後者成本效能分析的設計，則在彌補有些政策利益無法用市場幣值加以表達的情況，而採用計畫達成相同目標的單位成本或相同單位成本

54

第18章政府預算考核與政策評估
第3節政策評估的概念與方法(P277)

達到目標的效能程度。

成本利益與成本效能有下列幾個主要差異：

1、成本利益分析運用幣值計算政策執行的所有成本和利益；成本效能分析則避免以幣值去衡量利益，因此它的操作比成本利益分析簡單。

2、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，顯示出經濟理性的特質；成本效能分析僅在決定政策的效用，視為「技術理性」。

3、成本利益分析非常倚賴市場機制中機會成本考量；成本效能分析極少倚賴市場價格也不太循私有部門利潤極大化的邏輯。

4、成本利益分析可藉具體的幣值多寡來明確顯示計畫的投入與產出；成本效能分析則較適合於具有外部性和無

55

第18章政府預算考核與政策評估
第3節政策評估的概念與方法(P277)

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果的政策問題；成本效能分析則適合處理固定成本或固定效果的政策問題。

成本利益分析與成本效能分析雖有上述差異，，基本上以「效率」作爲評估政策的衡量標準，可加上「公平」這衡量標準，即評估政策的重分配利益，有些學者稱爲「社會成本利益分析」，所強調的是「社會理性」。

56

第18章政府預算考核與政策評估

第4節政策評估與政府預算考核的結合(P280)

一、評估預算執行的原則

1、成本效益分析是計畫評估的主要方法，它可以利用各種經濟計量方法如消費者勝餘、敏感度分析。

2、對於某些無法用幣值化計算方法的計畫，則不妨用成本效能分析來評估該預算執行後，政策目標的完成率有多少？是否符合效率原則？

3、有些計畫包括多項子計畫，其中可能分子計畫適用成本效益分析；而某些子計畫適用成本效能分析，則分析人員可以混合使用此兩種方法，再以歸納表列方式顯示整個計畫預算執行後的績效。

4、對於涉及社會福利或所得重分配的預算計畫，可借用社會福利函數來評估預算的效用。

57

第18章政府預算考核與政策評估

第4節政策評估與政府預算考核的結合(P280)

二、技術面的困難

1、政策行動與社會情況變化間 之因果關係不易確定。

2、政策的影響或衝擊常常是廣泛分歧而不易評估其效益。

3、政策評估所需資料不易取得。

58