

評鑑政治學概述—— 從政治學觀點看評鑑工作的挑戰

文／翁福元

國立暨南國際大學教育政策與行政學系教授

就一門正式的學科領域而言，評鑑的發展，在時間上是相當的年輕；可是就學術社群和專業人員方面而言，卻是相當的蓬勃；再就學科領域範疇來判斷，其發展的盛況也是十分令人艷羨的。從1960年代開始，不論在實務運作、理論建構、模式研發、課程發展，或是執行問題都受到頗為廣泛的重視。因為評鑑是一個相當複雜的過程，所以歷年來討論評鑑相關問題的著作是很豐富的。其中對於評鑑與政治學關係的探討，或是直接探究「評鑑政治學」（Politics of Evaluation）相關議題的論文，雖然可以偶爾在教育評鑑相關期刊發現，也偶有一些關於教育評鑑政治學的著作出版，事實上，就整個教育評鑑領域而言，其數量可以說是鳳毛麟角（翁福元、林松柏，2008；Toh, 1976:66）。

評鑑政治學的發展

大致上來說，在一般評鑑領域，尤其是公共行政或公共政策，討論評鑑政治學的著作比較多見，在教育評鑑領域討論教育評鑑政治學的著作則相當少見。翁福元、林松柏（2008）就指出：「國內雖然與

教育評鑑相關的……學術研究出現多樣化的主題論文，但其探究的概念卻不夠多元……其中更缺少評鑑政治學主題的研究。相較於國外早從1970年代（註1）即有相關論述的經驗，並有相當多的著作發表，顯見國內有關此一領域的研究起步甚晚，並且未能被大多數研究者正視與討論。」

本文主要在就相關文獻資料，整理評鑑或教育評鑑政治學的相關概念和主題，以饗學界同好。本文在撰寫過程，對於評鑑政治學或是教育評鑑政治學，沒有做嚴格的區分，主要是因為二者討論的議題和範圍沒有很明顯的差異，另外也是為了行文和討論的方便。

評鑑政治學的意涵：

評鑑與政治之關係

當代教育改革助長評鑑領域政治化

有很長的一段時間，教育評鑑將其重心置於個別學生學習成就、教學方法和教學材料，以及方案成效的衡鑑之上，因此，早期教育評鑑的主要議題在於學術上和方法論上的論述；然而，由於當代教育改革將其改革目標集中在，如何促使學校教育

更有助於國家的經濟發展，以及因此所導致教育評鑑傳統取向的改變－由學術界之同儕與教育實務人員轉向企業界和更為廣域的環境，因而導致此一學科領域更為政治化（Guthrie, 1991:309）。

雖然，一般的觀念總是認為或是一般評鑑的教科書都會強調，「評鑑必須是客觀的、中立的，而且是合乎科學態度和精神的」。在評鑑委員的遴選也都強調要避免種種可能的「利害關係的糾纏」或是「恩怨的糾葛」，也就是評鑑者要和被評鑑者沒有任何利益上或是幾親等之內之親屬上的關係。可是或多或少，我們也會耳聞：「評鑑不客觀」、「評鑑不公平」、「政府藉著評鑑來強迫系所關門」。為什麼會有這些現象產生，事實上這就像Mathison（2005:319）在其編輯的《評鑑百科全書》“*Encyclopedia of Evaluation*”中所提到：「就像任何有組織的社會實務一樣，評鑑涉及到政治學的種種。」Weiss（1987:47-48）直接指出政治學在三個方面進入評鑑領域：（1）評鑑處理的政策及方案是政治性決策的產物；（2）評鑑的實施在於提供決策資訊，因此其報告就會進入政治的範疇；及（3）評鑑有自己的立場。

評鑑結果影響資源分配與權力結構，便成為一種政治活動

Patton（1988），Taylor and Balloch（2005）在其著作中也都指出：評鑑過程很明顯的涉及了權力的運作和政治的活動，同時也在現存的政治框架中進行；換言之，評鑑本身即是一種社會重建與政治運作的運動，評鑑的進行事實上就是一種政治活

動。Wergin（1976）更進一步指出：當評鑑的實施影響到未來資源分配，而導致既有的權力結構或權力關係發生變化，明顯的，評鑑就是一種政治活動。

更有學者認為：評鑑此一學科領域要能夠發展成熟，則必須和政治學融合在一起，例如：Vestman & Conner（2006:225）就指出：評鑑此一學科領域是相當年輕的，方度過其青春期，才剛要進入成年期；然而，評鑑要如何才能算是成年了呢？一般的看法是當評鑑和政治學揉雜在一起的時候，就可以肯定評鑑此一學科領域的發展已經進入成年期了。

從這裡或許可以對評鑑和政治的關係，做如此的論斷：政治學是評鑑滋長茁壯的養分，評鑑是政治學散布擴張的溫床。Mathison（2005:320）甚至於更進一步指出：「雖則，一般咸信評鑑結果必然會落入政治學的領域，可是尤有甚者，和政治有關的各種因素和力量必然的會涉入或左右整個評鑑的進行。」Caro（1977）也指出：評鑑必須達到兩個目的：資訊的獲得和評斷的決定；前者可透過研究社群傳統知識論的觀點而達成，後者則必然會涉及政治的議題。由此可以發現：評鑑處處充滿著政治學的影子，政治學不時干預著評鑑，更時時對評鑑展現其影響力。

評鑑政治學的事實： 政治因素對評鑑的介入

一門學科領域之所以能夠成立，很重要的因素之一就是「事實」的存在；「評鑑政治學」此一學科領域之所以可能成立和發展的重要原因，就是「在整個評鑑進行

的歷程，政治因素無時無刻干擾和介入的事實」。關於政治力量介入評鑑的現象，歷年來皆有學者提及：從House（1974）、Wergin（1976）、Joyce（1980）、Davis and Smith（1984）到Mathison（2005:320），都曾對於政治因素對評鑑的影響有過深入討論。

Joyce（1980:184）就明確的指出：評鑑結果的主要問題是政治層面的，因為如果評鑑報告能滿足決策者的期待或需求，則將受到讚賞和接受，如果是對於方案進行批判的話，則將受到公開指責和束之高閣；評鑑也會很輕易的就為了回應面臨的政治壓力，而描繪一幅燦爛的美景。Mathison（2005:320）曾詳細的列舉政治因素介入和干擾評鑑運作歷程的事實：（1）評鑑方案的擬定和執行是藉由政治力量完成的，評鑑歷程的第一個步驟－和將要一起共同執行評鑑方案的同僚選擇將要運用於被評鑑者的標準和價值，例如經濟的、教育的、社會的、倫理的，或是民主的標準與價值，何者應被列為優先，事實上，就是一種將評鑑和政治連結在一起的權力；（2）高層之政府官員在制訂評鑑方案決策時，也是從政治的考量出發；及（3）評鑑本身就充滿了政治意涵。

評鑑人員應展現自覺與行動，使政治的影響力降低

指射規範、價值、意識型態、權力、影響、權威等詞彙和概念的「政治」一詞的環境或論述，經常和指射事實、客觀、實徵性描述與說明的科學，相互對照（Mathison, 2005:320）。此外，一般也認為（Mathison, 2005:320）：在評鑑之

科學性實踐外，「政治」和「價值」是會騙人的；因此，評鑑人員可能面臨的危險在於：「政治」可能會妨礙、限制、不當地影響，或甚至於阻礙評鑑的進行。職是之故，評鑑人員對於政治理性有所覺知，確知其評鑑發現很有可能被應用於政治目的，而且要採取行動，使政治對科學理性的影響降到最低，更務實的作法是杜絕所有可能來自利益團體的贊助（Joyce, 1980:184; Mathison, 2005:320）。簡言之，此即要用於評鑑之不受價值影響的科學信條（Mathison, 2005:320）。

評鑑政治學的領域範疇

「政治學」是十分複雜的概念和行為，同樣的，「評鑑」也是一個相當歷程繁複，過程相當複雜的行動；雖然對於政治學通常會持比較負面的態度看待它，然而，對於評鑑政治學應該以比較寬容的態度看待之，因為政治學比較少對權力的爭奪與鬥爭進行批判，而評鑑政治學則主要在探究與挖掘存在評鑑中的種種政治上的問題，並嘗試提出處理此等問題的途徑。根據前面的文獻發現，評鑑和政治學的關係是相當密切的，因此，從政治學的觀點討論評鑑的議題，或是直接就以評鑑政治學稱之，早從1960年代就已經開始了，甚至於在1920年代就已經出版過相關的著作。究竟「評鑑政治學」包括哪些主題和議題，或是其領域範疇為何，是有需要知道的。

評鑑政治學大抵主要是從政治學的角度來看（教育）評鑑方面的議題或問題，因此評鑑政治學包括的範圍相當廣泛，

Mathison (2005:320) 在整理過相關文獻後指出，評鑑政治學的主題可以包括：評鑑是一種政治儀式、評鑑之政治性參與、利害關係人之政治學、評鑑是政治脈絡下之政治性活動、評鑑對政治理性之服務、評鑑之政治性道德、評鑑方法應用之政治學、評鑑之政治性績效責任。

另外有學者 (Cohen, 1970; Palumbo, 1987:12; Taylor and Balloch, 2005:2) 認為評鑑政治學的範圍可以包括：評鑑之政治學性質、政治學和評鑑有哪些關係、政治力量對評鑑的干預、評鑑結果對資源分配的影響、評鑑結果對權力關係改變的影響、評鑑者與評鑑利害關係人之間的協商、評鑑者如何在決策歷程占有一席之地、評鑑在決策中所扮演的角色。

鉅觀 vs. 微觀

歸納上面的介紹，評鑑政治學之領域範疇可分為鉅觀評鑑政治學 (macro-politics of evaluation) 與微觀評鑑政治學 (micro-politics of evaluation)；鉅觀評鑑政治學除了考量評鑑理論和政治理論的連結之外，亦將其檢視的範圍延展至政治行為可能藉由評鑑之社會性實踐，以擴增其權威；持此一觀點者，將評鑑視為是組成資本主義社會之行政的、管理的，和專業的種種權威遂行其職務或職責表徵之一；再者，如同其他專業一般，評鑑藉著知識論或是認知論權威的德行，執行其權力，並以之範定人類世界 (Mathison, 2005:321)。

持此一觀點者主張：欲論述及陳述政治透過評鑑實務的運作之後形成的性質和結果，則有必要拒斥評鑑被視為權力

之概念性的實踐，而進一步被政治化的可能 (Mathison, 2005:321)。微觀評鑑政治學旨在：檢驗評鑑者之政治動機、提升評鑑利害關係者的參與、自己下決定、為特定之政治價值背書 (Mathison, 2005:320)。

評鑑政治學實務舉隅

60年代美國的轉變

不論是評鑑政治學或是教育評鑑政治學的實施，都相當程度的針對政府方案或政策在進行。早在1960年代的美國，教育評鑑的目標就產生很大的改變，在1964年之前，教育評鑑的對象或目標在於課程發展或師資訓練，這些評鑑通常在一所學校或是一個學區進行，所導致的教育變遷也是十分有限，還有通常他們的研究經費都不多，研究人員也很少；可是到了1960年代中期，當聯邦政府或是州政府開始進行一連串大範圍之教育改善方案之後，例如：《提早就學方案》(Project Headstart)、《1965初等及中等教育法第一章》(Title I of the 1965 ESEA)、《全面發展方案》(Project Follow-Through)，教育評鑑的對象和目標在許多方面和傳統教育評鑑有著很大的改變，這些改變包括 (Cohen, 1970)：

社會行動方案評鑑

(1) 這些聯邦政府或是州政府所推動的方案是社會行動方案，他們不再侷限於教師在職訓練或是自然科的課程發展，而是大範圍的關注那些社經地位不利者的教育改善方案；(2) 新的方案不是著眼於一所學校或是一個學區，而是著眼於數百

萬學童，各州數以百計的學區之數以千計的學校；及（3）這些方案並不是依一位教師、一位校長、一位視學官、或是一位研究人員的信賴和執行，他們是由國會來訂定和聯邦機構來執行；對這些大規模的社會行動方案的評鑑，都和決策、資源，與權力的分配有關，這些正都是所謂的政治行動。

教育活動與方案或課程評鑑

除了大規模的社會行動方案評鑑具有政治學的意義之外，小規模的教育活動與方案或是課程評鑑也都蘊有政治學意涵，例如：W. Williams & J. W. Evans 1969年發表於《美國政治科學學會年報》（*Annals of American Academy of Political Science*）的〈評鑑政治學：及早教育計畫之個案分析〉（*The Political of Evaluation: The Case of Head Start*），文中作者討論了此大規模之社會行動方案的評鑑，在美國聯邦政府不同部門之間所引起的政治性衝突——其一是以詹森總統（President Johnson）為主的消滅貧窮之戰（War on Poverty），另一是強調規劃、設計與預算控制（Planning, Programming, Budgeting System; PPBS）的預算局（Bureau of the Budget）。

M. J. Eash（1972）則曾撰文討論小規模課程評鑑和政治學的問題，文中他指出，有不少人都曾經沒有懷疑的就接受，課程評鑑的研究乃供政治目的之用的主張；他更進一步指出，R. Callahan於1962年出版的*Education and the Cult of Efficiency*一書就蒐集了20世紀20年代之主要評鑑類型——學校調查，做為政治目的之用的許多文件資料。

特殊教育方案調查評鑑

除此之外，像特殊教育方案的調查評鑑也可以做為達成政治目的的工具，1973年，美國科羅拉多州的特殊教育方案的調查評鑑報告，就被該州州議員Meikle John用來做為其對該州教育發揮個人影響力，以及反對科羅拉多州教育廳（Colorado Department of Education; CDE）的工具（Davis and Smith, 1984）。

高等教育評鑑

在美國，高等教育的評鑑其實也是充滿政治味道的，House（1974）就指出：在高等教育機構從事評鑑或多或少都會遭遇到政治方面的問題，文學院甚至於認為評鑑會成為其生存的牽累，因為在高等教育進行的評鑑其經費許多來自高等教育機構之外，這些經費提供者相當多想確知傳統的教育方案是否較差，而評鑑人員為了保住經費，其評鑑報告內容所呈現的通常都是那些經費贊助者想要聽的。

結語：

追求同理、客觀、科學的教育評鑑

不論在國內外，不論是公私部門，不論是各級教育機構，評鑑方案的類型和評鑑活動的進行，幾乎都到了令人眼花撩亂的地步。對於評鑑的實施，支持者有之，反對者有之；信服者有之，質疑者有之；熱中者有之，漠然者有之。不論你是支持或是反對、信服或是質疑、熱中或是漠然，似乎沒有誰可以不受評鑑的影響，也好像沒有誰可以離評鑑而獨立；究其原委，主要是受到評鑑功能的影響——透過評鑑才能具體的掌握方案的成效與良窳（Toh,

1976)。

一般討論評鑑的功能時，主要集中在其提供改進意見之形成性功能和提供選擇、頒發證照、績效講求之總結性功能，比較少討論動機增強與覺知誘發的心理性和社會性功能，以及展現權威的行政性功能（Nevo, 1983:119）。不論是那一種功能，評鑑或多或少都會對於資訊獲得、資源分配、關係改變和權力結構調整，產生

某種程度的作用或是影響。

本文扼要的介紹及討論評鑑政治學的概念、範疇和議題，以及介紹一些政治力量和因素干預評鑑的實例，希望對於將來評鑑此一學科領域的研究及發展有所幫助，也期待對於教育評鑑的實施有所裨益，更希望相關單位和相關人員將來在從事教育評鑑時，能更具同理、更為客觀，以及更展現科學的態度和精神。



註1：目前作者所蒐集到的評鑑政治學論文，最早的一篇是1969年，W. Williams和J. W. Evans發表於《美國政治科學學會年報》（*Annals of American Academy of Political Science*）“The Political of Evaluation: The Case of Head Start”。

（感謝亞洲大學楊國賜講座教授對作者撰寫本文的指導與鼓勵。）

◎參考文獻

翁福元、林松柏(2008)。〈評鑑政治學之利害關係人影響途徑分析模式建構〉，載於**97年學術研討會：教育品質與教育評鑑會議手冊暨論文集（二）**，53-72，臺北市：臺北市立教育大學。

- Caro, F. G. (1977). *Reading in Evaluation Research*, 2nd ed. New York: Sage.
- Cohen, D. K. (1970). Politics and research: Evaluation of social action programs in education, *Review of Educational Research*, 40(2), 213-238.
- Davis, A. and Smith, M. L. (1984). The history and politics of an evaluation: The colorado learning disabilities study, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 6(1), 27-37.
- Eash, M. J. (1972). The politics of curriculum evaluation research, *Curriculum Theory Network*, 8/9, *Monography Supplement: Curriculum Evaluation: Potentiality and Reality (1971-1972)*, 59-69. Cambridge: Blackwell.
- Guthrie, J. W. (1991). The world's new political economy is politicizing educational evaluation, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 13(3), 309-321.
- House, E. R. (1974). The politics of evaluation in higher education, *The Journal of Higher Education*, 45(8), 618-627.
- Joyce, L. (1980). Developments in evaluation research, *Journal of Occupational Behaviour*, 1(3), 181-190.
- Mathison, S. (2005). *Encyclopedia of Evaluation*. London: Sage.
- Nevo, D. (1983). The conceptualization of educational evaluation: An analytical review of the literature, *Review of Educational Research*, 53(1), 117-128.
- Palumbo, D. J. (ed.) (1987a). *The Politics of Program Evaluation*. London: Sage.

- Palumbo, D. J. (1987b). Politics and evaluation, in D. J. Palumbo (ed.) (1987). *The Politics of Program Evaluation*, 12-46. London: Sage.
- Patton, M. Q. (1988). Politics and evaluation, *American Journal of Evaluation*, 9, 89-94.
- Shaw, I. F., and Greene, J. C. (eds.) (2006). *Handbook of Evaluation: Policies, programs and practices*. London: Sage.
- Taylor, D., & Balloch, S. (eds.) (2005). *The Politics of Evaluation: Participation and policy implementation*. Bristol: Policy Press.
- Toh, Swee-Hin (1976). The socio-politics of evaluating: Some issues of values, roles, and tactics, *Canadian Journal of Education*, 1(2), 63-74.
- Vestman, O. K. and Conner, R. F. (2006). The relationship between evaluation and politics, in I. F. Shaw and J. C. Greene (eds.) (2006). *Handbook of Evaluation: Policies, programs and practices*, 225-242. London: Sage.
- Weiss, C. H. (1987). Where politics and evaluation research meet, in D. J. Palumbo (ed.) (1987). *The Politics of Program Evaluation*, 47-70, London: Sage.
- Wergin, J. F. (1976). The evaluation of organizational policy making: A political model. *Review of Educational Research*, 46(1), 75-115.
- Williams, W. and Evants, W. (1969). The political of evaluation: The case of Head Start, paper prepared for *Annals of American Academy of Political Science*. (ED045690)



《評鑑》雙月刊為報導國內外大學評鑑新知與評鑑觀念的專業期刊，任何有關評析國外教育評鑑機構與制度、介紹國際教育評鑑動態，以及傳遞教育評鑑新知、解讀評鑑相關書籍的短篇論述、評論性文章或深度報導，皆歡迎讀者投稿。

來稿文字宜深入淺出，具有嚴謹性。稿件每篇請以1,500字至4,000字短論為度，本刊並有刪修權，不願被刪改者請註明。請勿一稿數投。來稿文責自負，如有涉及智慧財產權或言論糾紛者，概由作者自負法律責任。

投稿請以word檔案寄至editor@heeact.edu.tw，一經採用將致贈稿酬，並同時刊載於《評鑑》雙月刊網站及電子報上。稿件無論刊登與否，恕不退件。

評鑑 雙月刊編輯部 敬啓

《高教評鑑》半年刊為高等教育評鑑中心出版之學術性刊物，每年6月及12月出刊，舉凡華人四地及歐美各主要國家高等教育評鑑研究之相關議題學術研究論著，皆歡迎投稿。徵稿辦法請參閱<http://aspers.airiti.com/ehe/>。

高等教育評鑑中心 敬啓