

社會福利計畫中

譯

需要的研究與評價

著

□郭振昌譯□

壹、前言

爲了評估複雜的社會福利體系之效果，某些類的判斷架構必須首先表明。在分析的層次中，有效果的判斷是不恰當的。這是政治分析的層次，我們關心一項特殊計畫如何加入，及在特殊的指導中，修正計畫需要那種經濟與政治條件。然而，假如我們相信，個別的行動者能影響我們已有的社會福利計畫種類，而後，判斷就非常重要了。

貳、研究的樣式

關於社會福利的抉擇有三個互相關連的問題，且每個問題各需要一個不同的研究樣式 (mode of inquiry)。第一、爲既定的政治經濟過程及條件，我們需要了解能產生什麼樣的抉擇；這是可能性的範疇 (the realm of the possible)。第二、爲既定的目標，我們必須了解應該做什麼樣的抉擇；這是規範性的範疇 (the realm of the prescriptive)。研究的第三種樣式在表達社會福利計畫的效果，是評價性的研究 (evaluative research)。這種研究的形式是有關在既定的特殊政治條件及規範性取向中，我們如何判斷特殊計畫的適當性 (the suitability) 之知識的可傳送體系之發展。評價性的研究，就如翠坡迪 (Tony Tripodi 1971) 所描述的：

……爲提供有關達成計畫需求之資料，及在計畫發展的任何階段中，有關努力、效果、

及效率之目標事實的系統累積。評價之事實，可藉著各種不同的有關系統技術，及已被放入某些已設計好爲有關社會問題做決策的價值之系統技術來獲得。

本文在討論這三種研究樣式的每一種，並且以政治分析 (political analysis)、政策評價 (policy evaluation)、及計劃評價 (program evaluation) 當作社會福利評價的三個層面。本文尚包括補述社會科學的研究注重「較好」(“better”) 的福利體系之發展的角色。

參、可能性的範疇

有關能產生什麼樣的抉擇之研究樣式的目標，乃儘可能節約地闡釋與其是案主的急切需要或效果，毋寧是政治過程的結果。在這種研究樣式中，其目標是說明公共政策本身的途徑 (the path of public policy itself)。學者以最可能的精密方式尋求界定最能產生既定的社會福利體系之因素與條件。彼等也在尋求界定那些條件是易變的 (mutable)，那些則否。這種研究需要社會選擇過程的精密模式，及適合這些模式的描述性與歷史性資料 (descriptive and historical data) 之發展，即需致力於詳述環境系統 (environmental systems) 與政策結果 (policy outcome) 間的因果關係。

在過去的十五年或大量的文獻，一直致力於解說美國各州中，環境條件與公共福利政策間的關係

。一直注意到地理的變數，像人口密度及都市化；經濟的變數，像工業化及平均個人所得；及政治的變數，像選舉中政黨的競爭及投票者參與的類型等。各種不同的社會科學成員，已發展出相對的解說模式，傳統性地強調有關於彼等學科的變數之重要性。試圖整合這些因素，一般的結論是經濟的因素（the economic factors），最緊密連結於社會福利計畫的實施，像一般救助（general assistance），失業補償（unemployment compensation），及失依兒童扶助（AFDC）等等。

依政治科學家的反應，這些發現一直有量度上的問題（measurement problems），且特別是有關變數的同一線（the colinearity）問題，已產生低估「政治」變數（political variables）的重要性之情況。他們一直爭論，假如研究者一直在選擇依變數與自變數（dependent and independent variables）中能更為小心與精密，且假如他們的統計程序更為複雜，政治變數將回復其適當的位置，當作美國聯邦制度各州中政策實施預測之中心變數。這種爭論，最簡單地說，在文獻中並未發現一個舒適的休憩場所。並非筆者意圖審視這種爭論，當作研究活動這種趨勢已經是政治科學文獻非常適當的摘要與批評的部分。這種研究趨勢及批評的基本影響已繁衍到對於如何計算政策產出的州際變量之問題沒有單一的答案了。

經過爭論公共福利執行的「決定因素」（“determinants”）之形式的其中一個不幸的後果——是，獨特的事件被更不小心地對待，即當作較不重

的因素，然而我們直覺地注意到獨特的事件真的戲劇性地影響公共抉擇的方針之事實。一個管理者的特殊實行，立法者的活力與技術，高度神奇的福利利益團體領袖的呈現等，也是福利計畫發展途徑的因素。然而，除軼事一樣的考慮與偶而的個案研究外，一直很少致力於系統地研究這些因素。

肆、規範性的範疇

政治經濟的條件正常地將允許有大量的結果。在福利計畫間抉擇的範圍清楚地沒有界限。它一直宣稱，權力關係的限定與稀有的條件清楚地對偏狹抉擇的範圍起作用，但抉擇不是全部決定的：僅在特定範圍內，雖然狹隘，仍有選擇的機會。判斷的智慧性作業在狹隘的範圍內是所有有關專業的忠告。

在一九六〇年代，美國的政治似乎有作用的相信，政府應該迅速解決所有的社會問題——貧窮、性關係、不平等、犯罪、及其他，我們的國家已有許多進步，但沒有問題被「解決」（“solved”），且其中有些似乎一直更形惡化。在其他的成就間，假如我們僅能發現「正確」的政策（the “right” policy），暫時地，我們似乎相信，政府能消滅貧窮，制止犯罪，清潔環境，及保證能源供應。去接受某些大社會勢力不能被統制，甚至假如它急需如此做，或民衆當作以其自有的意志力將常常配合使政策無用或更差之現象存在，相對產生的觀念，將是明顯的失策。當然，例如，我們認為，所得保障可能減低貧民的工作意願，或兒童照護計畫能有為家

庭安定不急需的結果。只要這些反功能後果被視為真實，所著重的會是減到最小的可選擇方法，而不會拒斥這種反應。好的規範性的研究能為有效的評價性研究產生基本的範式（the basic paradigm，ms）。

伍、評價性的研究

開始於一九六〇年代前葉及繼續到現在，美國政治的所有層次之管理，花費數十億美元致力於預防的、矯正的及治療的計畫，以舒緩污染我們社會的社會問題之破壞力。原則上，金錢使用在衛生、教育及福利，以各種不同的計畫朝向不利的人口團體、反功能制度等等的目標。這種計畫的特殊目標，一直朝向促進教育機會，減少青少年犯罪及成人犯罪，促進與促進職業訓練之努力能導致更為適切的所得再分配，保證衛生照護等等。表面上，這些計畫的較大目標是朝向給予不利的美國人所需的資源，以進入及維持他們本身在我們的經濟與社會生活的主流中。

這些計畫紀錄的日期已經混在一起了。無視於實際金錢總數顯著的支出，我們社會的機會結構沒有多大的改變。大部分社會問題的統計指數，除了貧窮與種族區別之外，已顯示問題變得更為密集了。

社會福利計畫顯著地面臨嚴重的競爭稀有的公共基金。可預見的未來將激烈地在社會福利計畫與其中的公共計畫間，及在社會福利計畫本身中的競

爭，以擁有公共資金。職是，需要存在某些客觀的方法以確定特殊社會福利計畫的能力，俾使達成其目標。逐漸地，機構行政人員將賦予計畫結果的未來基金需求穩定的證明。競爭的機構行政人員能期待去尋求懷疑諸如此類的「發現」(“findings”)

一、評價性研究的過程

當適切地做，評價乃量度一項計畫達成其目標的程度。評價的過程詳析目標的多元性間何種將被用以判斷計畫。它宣稱某些可觀察的現象建構成功的預期假設，且建構一項爭論以指示較有利的結果，假如它只有一個，即是政策活動或在考量之下的計畫之結果。這種過程易於濫用；例如，它一直說，沒有計畫曾經藉著執行機構終究失敗來評價，或任何計畫藉著一個外在機構終究成功來評價。評價性研究運用科學的方法當作決定計畫影響的基本分析工具。因為真實世界沒有已控制的實驗室之純正實驗條件，然而，準實驗的設計被用以擴大這種可能性，一位政治行動者事實上能了解一項計畫的結果是什麼。由於在每個過程階段的先天性困難，其結果「了解」(“known”)僅侷限在確定的範圍內。政策評價者的基本任務不是表示政策的成功或失敗，而是去擴展其確定的範圍。

二、目標的界定

評價的過程開始以一個目標之界定作為評價的基礎。這似是明顯的，但它事實上是一項過度的價

值負荷之任務 (an inordinately value-laden undertaking)。最初是努力於指出那些是有意的，其重要性的次序，及那些是急需而非有意的結果之政策行動或計畫地將目標分等的問題。評價人員也必須處理顯明的與隱蔽的目標之問題。假如著重的是既定的不包括顯明的目標，則計畫的真正影響結果來自許多計畫一起運作似乎是被遺漏的共生關係。且評價人員必須坦白地與誠實地處理因為政策活動或計畫所產生的反功能或急需的結果。社會科學方法論 (social science methodology) 常被試圖同時量度許多目標所淹沒，尚且對於一組大小的目標之計畫的錯誤具象化可能偽裝其好處與揭穿其壞處。在目標界定中，小心是一項有用的政策評價計畫第一個重要步驟。

三、政策與計畫結果的運作定義之形成

第二個重要步驟是可觀察的現象之選擇，它指出目標成功及計畫反功能之現象。在某些非常稀有的例子中，這些可量度的結果將是明顯的與確實的。例如，假如在考慮下的問題是一個特定標的人口的工作習慣，一個人必須考慮像就業率、薪資率、工時，及其他有關的工作習慣之情事。評價人員有責任示範「已觀察到」的改變 (the “observed” changes) 是政策活動或計畫的目標效度與信度的估定。計畫成功的試驗必須支持來自科學社區 (the scientific community) 與政治社區 (the political community) 之批評。職是，必

須注意(1)影響的永久性 (the permanency of the impact)，(2)成功觀察的可複製性 (the replicability of the observation of the success)，及(3)觀察的信度 (the reliability of the observation)。

陸、政策研究的範疇

在本文，我們討論計畫評價，就已假設它們是主要的科學的或技術的過程。政策評價 (policy evaluation) —— 回顧的觀點，與政策分析 (policy analysis) —— 預見的觀點，是兩種有關政策的結果或影響。在政治分析中，其目標是在說明一項特殊的政策如何出現；政策是依變數。在政策分析與計畫評價中，政策變成自變數且政策的真實世界結果之界定變成研究的目標。研究的結構可從圖1中看出。

政策研究的整個範疇包括政治分析、政策分析及計畫評價。全部在說明社會福利政策的範疇中已發生或可發生的是什麼中扮演一部分。界定能發生什麼是重要的；這是「政治分析」(political analysis)。界定所發生的將可能是什麼結果也是重要的；這是「政策分析」(policy analysis)。界定政策已經發生的結果被稱為「計畫評價」(program evaluation)。這些途徑的每一個著重其本身的研究問題組。在底下兩節，政策分析與計畫評價將分別地說明。這是一項不幸的教授法需要 (pedagogic necessity)，因為在真實世界的

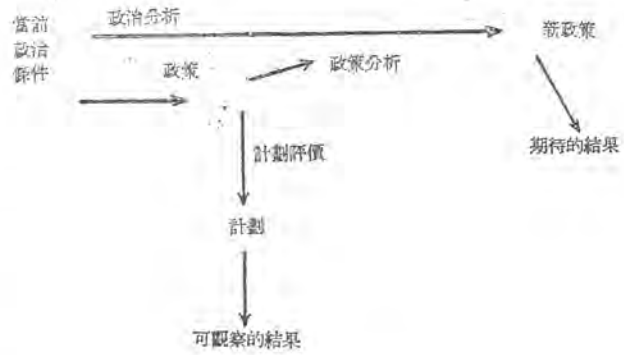


圖1 政策研究的結構

情況中，政治分析、計畫評價、及政策分析產生被視為一單獨的評價過程。

柒、政策分析

就如我們從以上資料所檢驗過的已看出，政治系統功能去轉換急需乃藉著政治經濟系統變成公共政策所產生。政策的形態是以經濟的稀有與已發展政策同時現存的流行關係為條件。當前的政策、經濟條件、權力關係均互動於產生一組政策選擇。急需的界定與似乎這些不同選擇之結果乃是政策分析

所全部包括的。

在所介紹的本文中，像這種去開拓所有計劃的政策分析之分歧是不可能的。政策分析開始以解決社會問題定義。但問題僅是個別的個人或團體的認知。沒有一項問題的認知先天性正確，尚且我們從共同的經驗中了解，一項問題常被界定指令一項特定解決的方法。政策分析因此必須首先處理問題明細化及提供為何問題被視為「是」問題的理論基礎。

第二、政策分析需要界定可用問題解決之資源。就如問題的特殊認知意謂著一解決的特殊的範疇，以致可用的資源限制可用的抉擇。

第三、政策分析需要明晰的可達成目標，及界定能被用以判斷是否目標如此界定是可獲得的與需多少的可觀察條件。

第四、政策分析需要一項資源將如何地展開以解決問題，藉著目標所提議的方向之建議。這是政策分析的計畫內涵；它乃藉著其本身有完整的研究領域。

最後，政策分析需要一結構性的爭論，以界定及預測任何相對的干預之急需的與反功能的結果。通常政策分析太忽略政策的此一層面。戴氏 (Thomas Dye) 已發展出一評估政策選擇權之爭影響的有用架構。(見圖2)

所有公共政策的這些層面很難去界定、描述、及量度。況且，計算公共政策的「淨」影響之任務真是棘手。「淨」影響將是所有包括立即的與長程的象徵性與實質的效益，減掉所有包括立即的與未

來的象徵性與實質的成本。甚至假如所有立即的與未來的象徵性的與實質的成本與效益都「知道」了（且每個人「同意」所謂的「效益」"benefit"與「成本」"cost"），它仍舊很難達成淨均衡（net balance）。兩方面均衡的許多項將蔑視比較——例如，你如何從以個人或團體所感受到的福祉之方

	效 益		成 本	
	現 在	未 來	現 在	未 來
標的團體與情境	象徵的實質的	象徵的實質的	象徵的實質的	象徵的實質的
非標的團體與情境(超出範圍)	象徵的實質的	象徵的實質的	象徵的實質的	象徵的實質的
	總合	總合	總合	總合
	現在的效益	未來的效益	現在的成本	未來的成本
	全部效 益總合	——	全部成 本總合	
	淨政策影響			

圖2 評估政策影響

資料來源：Thomas Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1978)

式表示象徵性回報，減掉以金錢之方式表示實質的成本？

在戴氏的架構中，可用於界定項目的研究樣式是：

1. 示範實施計畫 (demonstration projects)，其政策之試驗乃基於最初的基礎，及政策被小心地觀察、記錄、與報告的結果。
2. 公共聽證與檢驗 (public hearing and examination)，有識之士試驗及提供有關已預期的結果之最佳與有資料依據的預測。
3. 比較 (comparisons) 正執行計畫的社區與沒有該種計畫的類似特質之社區。
4. 精密的實驗設計之建構 (the construction of elaborate experimental designs)，以結構性地去填滿架構中的空白。

※計畫評價的評判標準

從對政策產出描述性的／規範性的研究轉變到對政策投入的分析／評價，乃基於研究劃分為三個領域：執行 (performance)，執行的適當性 (adequacy of performance)，及效率 (efficiency)。第一個乃建立計畫活動 (產出) 與量度的資源 (投入) 間之連結物。例如，假使減少慣常的犯罪行為是一項計畫的目標，且中途宿舍 (halfway house) 是計畫的運作，則計畫實施評價的目標乃是去宣稱減少的慣常犯罪行為與中途宿舍間的因果關係 (causal connection)。第一個研究的優先次序乃是去宣稱計畫活動與急需的影響

之間的關係，原則上去宣稱是該兩者之間的因果關係而非一項假關係 (spurious relationship)。

執行的適當性意指活動與已量度的影響之間關係的素質 (the quality of the relationship between activity and measured impact)。它需要去建立累犯行為的效度與信度。以明晰的執行量度，就有可能去建立為計畫的實施目標。當已觀察到的執行 (observed performance, OP) 與執行目標 (performance goals, PG) 之比例接近 1 (OP/PG→1)，則該執行能被說成已實現目標及因而成功了。

第三個層面是效率。這個主題意指執行量度之有關地位對成本的實際情況。這個途徑尋求比較草案與計畫共同的標準——通常是金錢效益量度。其目的去分辨基於有關效果的不同計畫；效率的目標是以最低的真實社會成本之目標的達成。

捌、計畫評價

計畫評價已變成政策過程的一個重要部分。政策分析與計畫評價之間的基本差異是，前者為預見的 (prospective)，而後者是回顧的 (retrospective)。評價計畫的目的在於「當前」的資源運用中提供一種評估 (assessment)，評估量度效率與效果，以便更為理性地計劃與決定能用以考量未來的運用。

評價被某些人視為理性的社會計畫之機能，而其他人則視之為對社會計畫的威脅。為作一種技術

是不儘然，而更有用地被視為加強行政人員對有關的社會計畫作更可信賴的決策，及使被選定執行的公務員有更完整的資料。當計畫評價適切地做後，它提供政治系統所有層次的決策者下列事項：

1. 有關機構或政府單位不單以單獨活動的方式，而且這些活動如何影響目標之工作的效度與信度資料。
 2. 計畫明顯地達成計畫目標，機構資源，及案主需要的清晰與可複製的紀錄。
 3. 為判斷機構未來需要與人事需求以維持當前服務層次的重要工具。
 4. 對於決定社會福利規劃的真實成本與效益最切供應的主要資料。
- 計畫評價增加的最重要結果在於認識到它已產生有關政策投入與政策影響之間的區別。前者是政府活動的量度——花費在標的人口之平均每人投資金額，或真正已提供特殊服務的數目。後者是理性地能貢獻於政策互動致在行為與功能上所改變的量度。

玖、從政策產出到政策影響的改變

過去十年來，當花費在政策分析的金額一直強烈地增加時，研究的重點也一直有著重要的改變。政策產出是政府活動的量度。為了政治分析的目的，去描述、界定、及說明政策的決定，政策產生量度是重要的。政策分析必須超越於此且量度政策的

「影響」(impact)。易言之，即必須致力於界定與量度其所引自的環境或組成政策改變的大級次序結果之環境。花費在社會服務的平均每人金額之計算是政策產出的量度；對於領受者的就業或生活形態是政策影響的量度。量度後者是更加困難的。著重於政策影響的配置需要在政策研究過程中的大改變。依變數不是政策，而是政策的結果，及政策產出，政治分析的依變數是政策分析的自變數。這種改變可從圖3中看出。



圖3 政治分析與政策分析間之分辨

對於注重政策分析技術的改變是伴隨著設計一計劃一預算制度(Planning—Program—Budgeting System, PPBS)之介紹，首先在國防部(the Department of Defense)，而後遍及政府各部門。這種「新」途徑(“new” approach)乃基於簡單的前提；即假如有最為有效的資料流通，則決策過程(the decision-making process)能有效地理性化。這對於機構內的決策是真正有效

的。在一九六五年，詹森總統(President Lyndon Johnson)指示，所有的決策機構應該發展為分析、規劃、及立案的中心職員，PPBS的主管對於機構主管或基本的代理人有直接的責任。

當分析評價過程被介紹給機構間安置決定時，產生了許多問題。兩個真正顯著的問題是：為政策分析的評判標準之明細化(the specification of criteria for policy analysis)與否定的評價發現或計劃之影響(the impact of negative evaluation findings or projections)。

※否定的發現或計劃之影響

那些投入於政策研究者對於結果很少是中立的。那些提供服務的評價人員、行政人員、及接受服務者，發現他們本身在政治困境中，將不會允許失敗的危險，乃常有之事。這些人，經由意識形態的條件或因為環境因素，變成藉著特殊的技術被委託於特殊的政策改革。常常這些行動者在政策舞台上認為他們本身被設圈套地居於倡議的地位。職是，評價趨於結構化，以致假如他們真的發展，則否定的發現將未必真的出現或容易駁倒的。另一方面，行動者，特別是計畫管理人員，將尋求利用評價與計畫當作合法性的機能。一個計畫管理人員有責任預期來自計劃的研究將真的贊成分析的任務與其視為政策決定的工具，毋寧當作政治遊說的未來工具之積極發現。因為這些理由，在決定該種條件之下，政策研究可能剛開始時必須小心。

1. 行動者對於相對的或已評價的計畫被設計去

解決的特殊問題之清晰陳述是一致的。

2. 在事實之前，及行動者之間，基於計畫的影響是被設計被量度的影響之目標的評判標準是一致的。

3. 小心的描繪基本的計畫內涵，允許可選擇計畫與計畫的可選擇內涵之某些差異。

拾、結論與補述

本文著重於在社會福利領域中有關相對的與運作中的政策評判標準的贊許之證實的應用觀念、運作，及技術上之問題。在所提供的資料中，我的目標不在於以社會工作者的干預代替現存的形態——雖然假如這種途徑指出真的代替傳統的途徑，我將會滿意。社會福利的政策分析家將也必須處理倡導與分析的矛盾。

有兩個中心問題仍舊存在。其中一個困難是，在形成社會福利政策過程的概念技巧是困難的，它導致我們無法認知為我們希望將會發生而已發生的是什麼。第二個困難是，分析家變成倡導者太容易了。我希望以上所介紹的取向將能抗衡這兩種趨勢。

本文採自 W. Joseph Hefterman, *Introduction to Social Policy: Power, Scarcity and Common Human Needs*, (Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc., 1979), Chap. 12, pp. 285-98.