

教育評鑑中政治面向的檢視

陳文彥

摘要

本文以教育評鑑中政治面向的檢視為主題，首先探討評鑑與政治的意涵，再針對教育評鑑中的政治面向逐一分析，這些面向包括教育評鑑的起始乃政治決定之產物、教育評鑑的實施受政治因素之影響、教育評鑑結果的使用涉及政治考量、教育評鑑具有多元利害關係人，以及教育評鑑本身即隱含政治假定等。不過教育評鑑內部有其取向上的差異，並影響政治因素於其中的作用，因此接下來第三部分便針對形成性評鑑與總結性評鑑的差異，以及內部評鑑與外部評鑑的對比，探討不同評鑑取向與政治因素間的交互作用。最後，則從政治脈絡下教育評鑑的開展進行討論，分別由評鑑的實施、評鑑結果的使用、評鑑人員的角色，以及評鑑教育的規劃等四方面，指陳可能的發展走向。期藉由對於教育評鑑政治面向的釐清，使教育評鑑於政治脈絡下，仍能積極發揮其改進教育實務之功能，並成為激發教育品質提升的不斷源源動力。

關鍵詞：評鑑、教育評鑑、教育政治學

Chen, Wen-Yan (2004)

Educational Research & Information Volume 12, Number 5 pp. 89-108

Examining the Political Aspects of Educational Evaluation

By

Chen, Wen-Yan

Abstract

The article aims to explore the political aspects of educational evaluation. First, the meanings of evaluation and politics are discussed. Second, the political aspects of educational evaluation are analyzed. This analysis includes an examination of educational evaluations as political creatures and then looks at how the practice of educational evaluation is affected by political factors. The article continues by looking at how the uses of educational evaluations are related to political considerations. For instance, how educational evaluation has multiple stakeholders and how educational evaluation itself contains implicit political assumptions. Then, the variation in formative evaluation versus summative evaluation and internal evaluation versus external evaluation are discussed. At last, implications for developing educational evaluation in a political context are brought out.

Keywords: evaluation, educational evaluation, politics of education

Chen , Wen-Yan, Doctoral Student , Department of Education, National Taiwan Normal University

Received: July 19, 2004; Accepted: September 27, 2004

壹、前言

教育評鑑近年來在國內受到越來越多的重視與討論，其興起之背景大致乃源於教育資源的日漸短絀、對公立學校辦學績效的質疑、課程與教學策略的更新，以及教育自由市場化所伴隨的要求（秦夢群，1998：383）。而在這波教育改革的影响下，評鑑的發展就實務來說，高等教育及後期中等教育的評鑑已接連實施；民國84年《國民教育法》的修訂將校長辦學績效納入遴選考量，使得北高兩市及地方縣市政府紛紛辦理國民中小學的校務評鑑或校長評鑑；中小學教師專業評鑑是這兩年不斷討論的議題，《教師法》的修訂亦將為其建立法源的基礎。若就學術研究方面而言，由相關博碩士論文近年來快速增加的趨勢來看，適可窺見其發展之梗概（潘慧玲，2004：11）。進一步來說，上述教育評鑑之發展背景與近況的背後，實包含吾人對於教育評鑑的殷切期盼，亦即藉由教育評鑑之實施，強化教育界對於績效責任的要求，獲致實務改進的效果，進而達到提升教育品質、促進教育發展的理想。

然而由評鑑理論的發展歷史來看（Shadish, Cook, & Leviton, 1991: 69-70），早期評鑑學者認為，社會方案可用明確的方式被加以應用與評鑑，評鑑發現的「成功」案例則為政策制訂者、服務傳遞者與方案管理者所採用，進而顯著地改善社會問題。此種天真的工具主義，以及大型社會工程的理想並未成功。因而 Weiss（1987）便由政治面切入，指出政治力對於評鑑的實施與評鑑結果的運用，實具有決定性之影響，Guba 與 Lincoln（1981）亦認為，評鑑已邁入以協商及溝通為取向的第四代評鑑。由此角度分析，可發現教育評鑑並非僅是一種方法論的選擇和價值中立的活動，相反的，評鑑是在一個政治脈絡下進行，儘管有人將其視為一種「非理性」的活動避而不談，但政治（politics）作為影響評鑑的重要動力，教育評鑑中之政治面向若未能加以正視，進而整合於評鑑當中，則教育評鑑便可能如早期誤將評鑑與其結果之使用視為線性關係一般，殆無成功之可能。

循此理論來反省國內的教育評鑑，前述種種法令修訂是一種鉅觀政治面向的影響，而不管校務評鑑或各種人員評鑑，於實施時亦無可避免存在著微觀政治之考量。因此，教育評鑑中政治層面的思慮若能加以納入，必有助於評鑑設計的適切性，以及評鑑結果被加以運用之可能性。惟目前國內教育評鑑的學術

風貌尚不夠多元，評鑑中的政治議題尚待開發（潘慧玲，2004：19-20）。因此，基於教育評鑑中政治層面之重要，相較於國內相關研究之貧瘠，本文乃針對教育評鑑中的政治面向進行檢視，首先說明評鑑與政治的意涵，其次探討教育評鑑的政治脈絡，繼而分析政治因素在不同取向教育評鑑中的變異，最後討論於政治脈絡下教育評鑑的開展方向，期透過對於教育評鑑政治面向的釐清，促進教育評鑑功能之有效發揮。

貳、評鑑與政治的意涵

一、評鑑的意涵

評鑑（evaluation）就其意涵來說，有其演變的歷史背景以及各研究者間不同取向的差異。在早期的第一類定義中，評鑑被等同於測驗，第二類定義則將評鑑視為目標和表現間一致程度的確認，第三類定義認為評鑑是一種專業判斷，第四類定義則主張評鑑是對於事物的價值（worth）或優點（merit）進行評估，明確指出價值判斷乃是評鑑的主要成分（黃政傑，1987：14-21）。

對於評鑑一詞的不同釋義，潘慧玲（2004：15）引用 Scriven 以及 Worthen 等人的觀點加以釐析，有助於吾人對評鑑的概念加以掌握：

「Scriven（1967）指出，評鑑的目標（goal）只有一個，那就是決定評鑑客體的價值，但評鑑的角色（roles）可以多重。此概念類於後來 Worthen 及其同僚（Worthen, Sanders, & Fitzpatrick, 1997）所區分的評鑑目的（purpose）與用途（uses），他們同樣主張評鑑之目的是形成對於被評鑑者的價值判斷，可是評鑑用途如以教育領域而言，則可包括諸如：促進教師彰權益能、判斷某一學習領域的課程品質、認可達到最低認可標準的學校、決定學校反暴力方案的價值，以及滿足外部贊助機構對於取得學校方案效能報告的需求等等不同取向。」

由上述分析可知，評鑑的目的（目標）與用途（角色）是需加以區分的（潘慧玲，2004：15）。因此評鑑於「價值判斷」的本質外，會隨著評鑑用途或角色之不同，採取不同的評鑑取徑。而為了評定績效所進行的評鑑，以及為了改進方案所做的評鑑，兩者在概念上可能存在著相當的歧異。此點乃論及評鑑時需加以把握的特性。

二、政治的意涵

政治 (politics) 乃是一種「價值的權威性分配」(Easton, 1952: 129), 或者「誰得到什麼? 何時? 以何種方式?」(who gets what, when, how.) 的問題 (Lasswell, 1958), 同時因分析的角度不同, 可分由鉅觀的社會系統層次, 與微觀的個人層次切入 (Osigweh, 1986: 90-91)。此外, 政治的本質乃是權力與進行決定的能力, 正如 Foucault (1980) 所說:「政治領域乃是由特定社會中一系列的權力關係所構成。」不過權力包含不同的類型與來源, Stronge 與 Tucker (1999: 340) 以美國為脈絡指出, 在教育領域中學校委員會有權制訂及執行政策, 教師與行政人員則無, 因此他們不被視為政治實體, 但實際上, 教師與行政人員仍可透過其日常實踐, 展現出與法定權力對抗的另一種權力。因此, 政治一詞, 整體來說乃是與權力有關, 並涉及價值與資源的分配, 同時可從鉅觀及微觀面加以觀察, 而權力的來源不一, 不同權力間的互動也就是一種政治過程。

由於教育評鑑當中涉及多元的利害關係人, 以及目標設定, 價值或資源分配等面向, 確有政治因素蘊含其中。而由評鑑的意涵可知, 評鑑一詞內部尚有角色與用途上的歧異存在, 此亦為分析教育評鑑之政治面向時, 需一併納入考量之處。

參、教育評鑑中的政治面向

評鑑本質上便是一種政治過程 (Worthen, Sanders, & Fitzpatrick, 1997: 230), 因此掌握教育評鑑中所蘊含的政治性質, 有助於評鑑人員以積極的方式, 將政治面向整合至整個評鑑當中。以下便分由五個角度, 分析教育評鑑所處之政治脈絡:

一、教育評鑑的起始乃政治決定之產物

Osigweh (1986: 92) 於分析方案評鑑的政治本質時指出, 就評鑑的起源來說, 沒有方案就沒有評鑑, 且方案及其評鑑均是一種政治決定下的產物。也就是教育評鑑的進行與否, 決定的過程往往涉及了政治考量, 由於政治因素乃是評鑑方案緣起的關鍵之一, 教育評鑑也就無可避免具有某種政治本質。

Weiss (1987: 25) 亦曾論及選擇方案進行評鑑時的標準問題，有些方案進行評鑑，有些方案則無須被檢視，其中的判準為何？很顯然的，一些新的、革新型的方案較容易被認為有評鑑的必要，而那些已有歷史且運作良好的方案，則較無接受評鑑的需求。不過在選擇方案進行評鑑時，亦有其政治性的一面，因此 Schultze (1968) 建議方案分析者，應多關注於那些不直接影響組織與政治權力結構的方案，而非那些會大幅影響經費分配或者權力結構的方案（引自 Weiss, 1987: 25）。當然，上述說法不意味著涉及經費或權力分配的評鑑不值得進行，而是指陳出教育評鑑的實施，實可能遭遇到政治力的框限。

而那些為政治利益所服務的評鑑，便是試圖以評鑑為幌子，遂行其政治目的的假評鑑。這些假評鑑可分為兩類（秦夢群，1998：386-387）：第一類稱為政治操控研究（politically controlled studies），此種評鑑的方法包括文件分析、秘密調查等，當事者在開始時努力獲求資訊，但得到後只會選擇性的公布對本身有利的資訊，以使大眾導向扭曲的價值判斷，達到維護既得利益或掠奪資源與聲譽的目標。例如一位校長被外界攻擊獨裁專斷，於是編寫問卷要求教師填答，在過程中雖為無記名，卻要求於會議中完成，老師們惟恐被旁人所陷，往往不敢誠實作答。此校長一方面進行了所謂的公開評鑑，堵住了外界悠悠之口，一方面卻暗中操控過程，藉由所謂評鑑扭曲了事實的真相。第二類假評鑑則是公關授意研究（public relations inspired studies），其目標在於藉公關技術的運用，以使大眾對當事者建立良好的形象。例如一位校長為獲得家長及外界的信賴，刻意舉辦成果發表會，會中除條列出各種學校成果外（其實多半是教師的功勞），還事先安排幾位歌功頌德型的家長發言，形成一片叫好的聲勢，使在座的記者與參與者信以為真。此種利用包裝拉抬聲勢，並據以做為評鑑的方法，其實只是一個企圖使他人產生偏差價值判斷的陰謀。

因此，欲理解評鑑的政治脈絡，其起始點就在於分析一項評鑑計畫的通過，除了一些實質上的評鑑需求以外，是否有哪些政治因素滲入其中。至於有些應當評鑑的方案為何無須評鑑，以及哪些評鑑是政治導向的假評鑑，亦是值得關注之焦點。

二、教育評鑑的實施受政治因素之影響

評鑑所處理的政策或方案乃是政治決定下的產物，其提出、定義、爭論、立法以及經費等等，均是經由政治過程而形成，評鑑之進行因此亦成了此政治

過程的一部分 (Weiss, 1987: 47)。而政治因素對於整個教育評鑑計畫的設計與實施，具有重要的影響與參考價值，包括評鑑的規模與設計、評鑑效標的確立、評鑑問題的擬定，以及評鑑參與者的確認等，都需經由評鑑人員與評鑑委託者協商而得。

評鑑需藉由對評鑑客體相關資訊的取得，方可據以做出價值判斷，但評鑑的政治環境卻可能對評鑑者的資訊取得設下限制 (Chelimsky, 1997: 63-64)，公開的資訊有時可能會有偏頗，一些重要資訊若被列為機密而不公開，則會形成教育評鑑實施時之困難。

此外，評鑑者通常較行政機構具有改革傾向 (Weiss, 1987: 60)，形成評鑑人員與行政人員間的隔閡，且評鑑者的角色往往被視為具有威脅性，因而於資料的蒐集上，相關人員可能因政治意識提升而影響合作態度，或者提供虛假的資訊，以產生對自身有利的評鑑結果。例如在進行校務評鑑時，學校行政人員趕工製作評鑑檔案的情形並不少見，而欲透過訪談教師以進一步了解學校運作狀況時，部分教師可能顧及學校聲譽，或擔心受訪資料外洩，因此不願提供負面訊息，此亦政治因素影響教育評鑑實施之可能路徑。

三、教育評鑑結果的使用涉及政治考量

教育評鑑結果的使用，因評鑑目的之殊異而可有不同功能，例如做為政策改進之參考、課程發展之輔助，或教育方案與教育人員績效之評定等，具有許多正向積極的價值。然而評鑑結果的使用並不總是「評鑑—應用」的直線關係 (潘慧玲, 1999: 159-160; Weiss, 1979)，評鑑結果之所以無法為政策所用，或者評鑑報告產生後僅具聊備一格的效果，政治因素的涉入實具有關鍵之影響。

首先，當教育評鑑的結果涉及權力或資源的分配時，評鑑資訊之公布無可避免地會影響既有的權力生態，而具有高度的政治性。以教師評鑑為例，若其用途是用以決定考績、獎金，以及續聘與否之參考時，將遭遇來自教師團體的強大阻力，因而有學者主張教師專業評鑑宜分階段實施，其結果之使用在初期係以促進教師專業發展為宜 (吳清山、張素偵, 2002)。

另一方面，教育方案的反對者可能利用負面的發現，藉以攻擊或停止某項方案。而對政治人物或行政人員來說，避免政治風險比達成方案目標更為優先，故對負面的評鑑結果，可能便不予公布，甚或有要求更改評鑑結果的狀況產生 (Palumbo, 1987: 22-26)，因此評鑑結果之使用端賴政治決定，此點實為評鑑所

必然要正視之政治現實。

此外，教育評鑑即使在設計上具備嚴謹性，也未必能獲得明確的評鑑結果，而存有對於評鑑發現的詮釋空間，此時有心人士基於個人或政黨的政治意識，便可能對研究結果選擇性地加以使用（Cook, 1997: 40）。

四、教育評鑑具有多元利害關係人

每個教育方案都是一組政治與社會關係的交會與互動，而涉及許多不同的利害關係人，包括政策制訂者或決策者、方案贊助者、評鑑贊助者、方案的主要參與者（接受方案介入的人員或單位）、方案管理者、方案人員、方案競爭者、其他的利害關係人（contextual stakeholder，指對於方案之進行感興趣的人員或組織），以及評鑑與研究社群等（Rossi, Freeman, & Lipsey, 1999: 55）。就教育評鑑來說，主要的利害關係人包括了教師、家長、學生、學校行政人員、教育主管機關等等，而將範圍擴大，則又含括了教師組織、民間教改團體、政治人物、教科書出版社，以及其他受教育方案所影響的人員與團體等，端賴所涉及之評鑑客體而有不同。

不過教育方案中不同利害關係人所認定的方案目標並不相同（Palumbo, 1987: 34），誰來決定方案目標、以何種方式加以決定，不同的利益與主張如何於評鑑當中競逐或整合，在在均是一種政治的角力或協商，並形成教育評鑑當中的政治考量。而此部分所涉及的，也就是教育評鑑中的評價理論（theory of valuing）（Shadish, Cook, & Leviton, 1991: 46-52）。評價理論就內涵來說，可區分為後設理論（metatheory）、規範理論（prescriptive theory），以及描述理論（descriptive theory）。其中規範理論主張某些價值具有優先性，如 House（1980: 121）便認為評鑑不僅是反映事實，還應該追求正義（just），因此評鑑應遵循 John Rawls 正義理論的原則。相對來說，描述理論則主張描述出各種價值，卻不特別擁護那一種。雖然許多學者在其評鑑中並不刻意地談論價值，但傾向利害關係人導向的評鑑主張者，多是考量利害關係人的需求與看法，評鑑不在使用預設之價值，而在利害關係人的價值（潘慧玲，2004：15）。

評價理論涉及了倫理學方面的爭論，但決定採行何種評價理論，則又涉及政治議題。值得注意的是，即使是宣稱由利害關係人觀點出發的教育評鑑，其執行上的難度會隨著評鑑規模的擴大而提升，因此常以代表的方式發聲。但由一些媒體報導可發現，所謂的「家長團體」是否真能代表「全體家長」的主張？

能夠在公聽會上侃侃而談的學生，又能否代表所有學生的意見？此皆為值得思考的問題。而如 Rossi 與 Wright (1977: 12) 雖指出，評鑑的效標應由利害關係人認可，但評鑑出資者於目標界定上具有較大權力，卻也是難以避免的事實。

五、教育評鑑本身即隱含政治假定

教育評鑑並非只是價值中立的方法論活動，其本身即隱含了某種政治立場。事實上，教育評鑑的政治性質便是由對於評鑑的定義所開始 (Patton, 1987: 103)。而在評鑑當中包含了一系列的假定，許多評鑑人員卻往往並未覺察這些假定的政治本質，以及此些假定於評鑑中所扮演的角色 (Weiss, 1987: 56-57)。

舉例來說，前述進行評鑑與否的決定時，進行評鑑與不進行評鑑的拿捏，便可能有政治假定潛藏其中，並影響後續評鑑的施行。另一方面，評鑑時需提出許多問題，例如在評鑑教育方案時，常需指出此方案達成目標的程度，而回答此一問題前所預設的，便是接受此些目標的合理性或正當性，若習焉不察未加批判，則既有的方案目標亦成了評鑑計畫本身隱含的政治陳述。由於組織或方案目標的建立代表了某種政治協商的結果與立場，因此評鑑人員於決定評鑑客體價值之時，不能僅是判斷達成目標的方法是否有效，更需判斷方案目標本身的好壞 (Palumbo, 1987: 30)，探討評鑑當中的價值代表了誰的價值，如此方能揭露於教育評鑑當中，往往被視為理所當然的政治預設。

而由方法論的角度觀之，教育評鑑品質之確保有賴於研究方法的嚴謹與適切，但社會科學研究在不同典範與思潮的激盪之下，邏輯實證論將事實與價值二分的主張已受到撼動 (甄曉蘭, 1996: 131)，評鑑可能受到意識型態的宰制以及權力的操弄。另一方面，科學無法保證結果便具有絕對性或者真實性，Campbell (1984: 35) 便指出科學家乃是其理論的狂熱信奉者，並將其帶入研究之中 (引自 Palumbo, 1987: 28)。因此，評鑑者本身亦是具有價值負載的個體，而可能成為教育評鑑中政治立場的潛藏來源之一，同樣需加以檢視與反省。

肆、政治因素在不同取向教育評鑑中的變異

前述探討了教育評鑑中所涉及的政治面向，但不同的評鑑計畫受到政治影響的程度可能並不相同，此乃由於評鑑一詞涵蓋了不同的角色或用途，因此在「決定評鑑客體價值」的目標外，政治因素於不同用途與實施方式的評鑑方案

中，所產生的影響並不一致，此點是分析教育評鑑政治面向時，應加以釐清的部分。以下便分由形成性評鑑與總結性評鑑的差異，以及內部評鑑與外部評鑑的對比二部分，釐析政治因素在不同取向教育評鑑中的變異：

一、形成性評鑑與總結性評鑑的差異

Scriven (1980: 6-7) 提出評鑑具有兩種角色，形成性評鑑 (formative evaluation) 可為人們於改進某事物時提供回饋，而總結性評鑑 (summative evaluation) 則提供資訊幫助決策者進行資助、終止或購買某事物的決定。進一步來說，形成性評鑑的主要用途在於改進方案，其對象主要是方案的行政者與方案成員，資料蒐集的目的在於提供診斷之功能。而總結性評鑑的主要用途，是對方案未來發展或採用與否形成決定，其對象主要是方案的行政人員、可能的消費者，以及資助的機構，資料蒐集的目的則是提供判斷的功能 (Worthen, Sanders, & Fitzpatrick, 1997: 17)。

儘管形成性評鑑可做為總結性評鑑的基礎，但在許多狀況中，此兩者實具有相互矛盾的本質。正如張德銳 (2004: 28) 於探討教師評鑑之規劃與推動策略時指出：

「一個教師評鑑方案往往難以同時兼顧形成性目的與總結性目的，一方面形成性評鑑要求評鑑者扮演同儕、互信的角色，而總結性評鑑卻要求評鑑者扮演上司、考核者的角色；評鑑者在面臨形成性目的與總結性目的之同時，其角色實屬尷尬。另一方面就受評教師而言，如果他們知道日常教學表現的缺點將被列為績效處理的依據，則他們勢必在形成性評鑑階段，刻意掩飾自己的缺點。如此，形成性評鑑勢將難以達成自我改進和永續發展的目的。」

而此種現象也正說明了，由於評鑑的角色或用途的不同，其中所涉及的政治敏感度亦有所差異，當評鑑的結果係以總結性方式，用於決定資源、利益、權力的分配，或者據以做為懲罰之依據時，其涉及的政治性，便遠高於以改進為目的的形成性評鑑。

二、內部評鑑與外部評鑑的對比

內部評鑑是指評鑑活動係由組織內部的人員進行，外部評鑑則是委請至少是非方案內的成員來進行 (若是人員評鑑則評鑑者不可是本人或家人、部屬等)

(Scriven, 1991: 159, 197)。如果以教育機構為單位，只要是教育機構內部成員對機構內相關客體所進行的評鑑活動，即可稱為內部評鑑；相對來說，只要是教育機構以外的人員對機構內相關評鑑客體所進行的評鑑活動，即稱之為外部評鑑（郭昭佑、陳美如，2003：3¹）。內部評鑑者有其較能深入方案運作，理解組織脈絡與政治過程的長處（Love, 1998: 147），然而當評鑑的關注點涉及高度政治性議題，外部評鑑者有著較願意揭露這些敏感的資訊，且對於呈現負面資訊較無顧慮的優點（Worthen, Sanders, & Fitzpatrick, 1997: 204-207）。

但內、外部評鑑的差異除了評鑑者不同，尚有更進一步的實質內涵。在評鑑動力源的部分，內部評鑑的動力大多源自於學校本身，基於學校需求、自我要求或為爭取外在認可，較屬於自發性、主動性的評鑑；而外部評鑑的動力大多源自於學校外部的教育權力，對學校而言多屬於配合性、被動性的評鑑。而在評鑑目的方面，內部評鑑目的多以學校發展與改進為主，較屬於形成性評鑑功能；而外部評鑑目的多以績效責任為主，較屬於總結性評鑑。且這兩個因素（而非由誰評鑑）才更影響內部與外部評鑑於精神上的差異（郭昭佑、陳美如，2003：4-6）。因此內、外部評鑑於實施上，所面對的以及成員所感受的政治色彩是不同的，而此種對比也正與前述形成性與總結性評鑑的區分有所關連。

伍、政治脈絡下教育評鑑的開展

教育評鑑之進行有其政治背景，政治因素雖可能是教育評鑑計畫成立的源由，卻也可能對於評鑑產生某種程度之限制與壓抑。由於政治面向乃教育評鑑進行時必然需加以面對的部分，因此以下便針對政治脈絡下教育評鑑的開展之道加以闡析，並分由評鑑的實施、評鑑結果的使用、評鑑人員的角色，以及評鑑教育的規劃等四方面說明：

一、在評鑑的實施方面，並作為評鑑設計之重要考量

（一）分析教育評鑑的政治脈絡，並納為評鑑設計之考量

教育評鑑具有政治面向，評鑑者首先需理解政治因素對於評鑑之影響，並於評鑑的評估階段，檢視委託者之意圖，以避免為政治導向的假評鑑所用。而評鑑客體的特性及其所處之政治脈絡，可能影響評鑑的實施以及評鑑人員之選擇，因此分析評鑑之政治脈絡有其必要，

包括誰由評鑑中獲益或蒙受損失？該場域中誰有權力，其對於進行評鑑的態度如何？如何取得不同利害關係人的聯繫與合作？哪些利害關係人的合作是必須的？誰需要在評鑑的不同階段中被知會進行的狀況或結果？何種安全機制需納入評鑑的正式協議中？均是值得思考的問題（Worthen, Sanders, & Fitzpatrick, 1997: 230-231）。而藉由對評鑑政治脈絡之評估，評鑑人員可更瞭解該評鑑是否可行，以及掌握評鑑計畫於設計時需加以考量的政治因素。

（二）謹守教育評鑑的嚴謹性，並認知政策運用之時效要求

對於評鑑者來說，提供技術上的專業予方案管理者乃是重要的，因為如此可使評鑑者在政策決定過程中的角色具有正當性，同時又能提供行政人員所需之資訊（Palumbo, 1987: 28）。儘管良好的評鑑品質不表示評鑑結果的被使用性必然提升，但粗劣的評鑑卻給予政治力對於研究結果更多詆毀與操弄的空間，因此教育評鑑設計與實施之嚴謹性必須謹守。然而評鑑的時程與方案、政策的時程須加以配合，嚴謹性與時效性之兼顧，一方面形成教育評鑑實施上的限制，一方面卻也是教育評鑑處於政治脈絡下，不得不力求兩全與突破之處。此外，教育評鑑於政策或方案的不同發展時期，所扮演的角色與彰顯之功能不同（Chelimsky, 1987），若能於方案早期即介入，應能為教育政策或方案發揮更多的正面影響。

（三）建立教育評鑑的參與機制，以納入利害關係人之多元觀點

教育評鑑之進行涉及許多利害關係人，此些利害關係人之組成隨評鑑客體的性質而有變異，同時其對於評鑑之參與以及受影響的程度亦有不同。儘管評鑑就實務來說，很少能真正將所有利害關係人納入，然而由於溝通協商的共識建立過程，有助於調和各方之利益衝突，進而增加評鑑結果之可用性，因此教育評鑑於設計上，應於各實施階段納入適當的參與機制，使評鑑利害關係人得以有表達與互動的機會（Rossi, Freeman, & Lipsey, 1999: 56），以增益評鑑之完備，並提升其政治效度。不過值得思考的是，舉辦公聽會或以邀集各團體代表的方式強化參與，有其政治效益，然而弱勢團體往往無法公平地參與其中（比如低社經背景的家長或學生）。形式的公平容易做到，實質的公平卻不易達成，儘管本文的焦點在於評鑑之政治面向，但倫理議題也應

是教育評鑑人員不可或忘的部分。

(四) 考量教育評鑑的保密措施，以減少評鑑參與者之防衛抗拒

評鑑的進行容易使受評之利害關係人政治意識提升，進而形成防衛心態，對於評鑑產生抗拒，此種狀況在形成性評鑑中有可能產生，於總結性評鑑中更容易發現。教育評鑑面臨此種必然的阻力，除了於整個評鑑的過程中持續進行多方溝通以外，保密措施的完善，亦可在某種程度上，減少受評者或是資訊提供者的疑慮及抗拒。例如台北美國學校對於校內教師進行專業發展評鑑時，透過不同回饋系統取得教師績效表現的相關資訊（如教室觀察、教師的文件及作品、學生表現、問卷等），其中問卷之統計係委由美國專業單位進行處理，且整個評鑑報告最後的結果，只有校長與受評教師兩者可以看到（Ulfers, 2004: 56-60）。此種對於保密性的強調，可提高教師對於評鑑的接受度，並使評鑑結果能真正用於促進教師之專業發展，而減少來自其他方面莫須有的議論與干擾。儘管在不同取向及用途的評鑑中，保密措施對於減少防衛以及不當政治使用的效果有高有低，但仍不失為教育評鑑於設計上可加以考量的方向。

二、在評鑑結果的使用方面

(一) 善用各種路徑與機制，提高教育評鑑結果的利用性

教育評鑑結果之使用，係透過幾種不同方式發揮其效果，包括工具性的功能（instrumental use）、啓蒙的功能（enlightenment use）、說服的功能（persuasive use）以及教育的功能（educational use）等（Cook, 1997: 42; Shadish, Cook, & Leviton, 1991: 410-411），其中前三種功能與評鑑的政治面向較為有關。

評鑑結果的說服功能，是指將評鑑結果用於捍衛或攻擊政治立場之用（Rossi & Freeman, 1985: 388），但此部分已超出評鑑人員的控制範圍。而評鑑的工具性功能，是指評鑑結果為決策者及利害關係人所運用，進而裨益政策之完備或實務之改善，此種用途也是教育評鑑進行時，最直接所欲達成的目的。然而受限於政治因素的涉入，教育評鑑功能之發揮往往需透過間接的啓蒙效果，使相關人員對於評鑑客體有更寬廣的視角、更深入的瞭解，進而於進行討論與決策時發揮社會

科學知識的功能。

儘管教育評鑑的效用可能受到某些限制，然亦有某些方式可加以促進其效用 (Rossi, Freeman, & Lipsey, 1999: 436)：首先，評鑑人員需依據評鑑閱聽人之特性，準備數種不同形式的評鑑報告，如決策人員的工作忙碌繁雜，需以精要的方式呈現評鑑報告中的精華，而對於家長或媒體的報告形式，則應避免艱難的術語，以平易扼要的行文，使其了解評鑑結果的重點；第二，評鑑的結果應該把握時效，以及時為政策所用，提升其解決實務問題之效果；第三，評鑑應尊重利害關係人對於方案之關心，藉由評鑑設計的過程中的廣泛參與，以確保對於利害關係人之利益保持敏感性，及藉由此互動協商之歷程，增加各方對於評鑑結果之認同；第四，使用 (utilization) 與推廣的計畫應該納入評鑑設計的一部分；最後，評鑑也應對於評鑑的使用狀況進行評鑑，以找出使用上的問題所在，做為後續修正之參考。

(二) 重視評鑑的改進功能，打破以總結性為主要的教育評鑑使用

教育評鑑就其功能或者角色來說，可用為判斷價值與成效的依據，亦可當成診斷與改進之參考。但國內之教育評鑑一直是由政府所推動，實際評鑑工作是由專家所進行，受評學校似乎只有部分行政人員較為投入，泰半只是受限於行政命令的規範，被動的參與。加以此股教育評鑑實施的熱潮是由教育部推動各級學校評鑑所形成，所以當談及教育評鑑時，往往誤認教育評鑑就是學校評鑑，更嚴重的，可能進一步又把學校評鑑窄化成所謂的校務評鑑，於是許多人所謂的教育評鑑，無形中就變成一種形式多於實質的官樣文章 (盧增緒, 1995)。除了評鑑的角色被簡化為上級單位用以對下級單位進行績效考核的工具，受評者的主體性與自發性未受重視，藉由評鑑而改進教育現況的功能亦少有發揮。

潘慧玲 (2004: 17-18) 反思國內評鑑發展的經驗時，亦指出此種評鑑概念過於窄化的現象，包括：評鑑客體係以校務評鑑為最大宗、評鑑模式主要採擷認可制的作法、評鑑目的過於強調績效責任的評估，以及評鑑方式忽略內部評鑑的功能等。事實上，教育評鑑的結果用於考核與評定成效之用，除了有協助相關人員進行決定的功能外，確常有其政治控制的意涵。但教育評鑑若欲彰顯其改進教育實務之效

用，以改良現況為導向的形成性評鑑與自我評鑑，仍需進一步被加以推廣。於此部分，諸如 Fetterman (2000) 所提出的彰權益能評鑑 (empowerment evaluation)、Nevo (1995) 所倡議的學校本位評鑑等，都是可資參酌的評鑑取徑。而由於強調評鑑的改進功能之時，所涉及的政治敏感度較低，教育評鑑成為學校組織發展的內建機制也將更為可能。

三、在評鑑人員的角色方面

(一) 教育評鑑人員應確認自身的政治角色

教育評鑑人員可能較習慣於擔任技術性人員，而非變革代理人的角色，但是評鑑者的技術性工作雖是必然，卻不足夠，因為若只是將評鑑的焦點狹隘地集中於方案目標，將忽略方案背後的政治動力，使評鑑難以將方案的政治動力與更大的意識型態，以及政治、經濟脈絡相連結 (Palumbo, 1987: 13,20)。由於政治因素的考量乃評鑑進行時，所必須加以正視與處理的一個面向，教育評鑑人員自應確認自身所需扮演之政治角色，除了於評鑑初始階段釐析評鑑客體所處之政治脈絡，做為確認評鑑是否進行與設計評鑑實施方式的依據外，評鑑者並應於整個評鑑活動中發揮溝通、協商、整合的中介功能，力求減低政治因素對於評鑑之不當影響，進而使評鑑於教育政策或教育方案中，發揮最大的積極效用。

(二) 教育評鑑人員應堅守中立色彩

儘管教育評鑑人員本身亦有其自身之偏好與立場，然而於教育評鑑進行時，若個人色彩過於濃厚，除了意識型態可能不當涉入整個評鑑設計，以及對資料與結果的詮釋當中，評鑑人員即便自忖能謹守公允立場與評鑑之嚴謹性，由相關人員觀之，總不免對其評鑑發現抱持存疑的態度。例如目前民間有許多關心教育的團體，由於其立場與主張鮮明，其提出的所謂評鑑報告，便往往被視為早存既定立場而不夠持平，是而教育評鑑人員應以保持中立形象為宜。此外，評鑑者的角色係代表所有評鑑利害關係人，因此應試著透過不同人員的角度去觀看評鑑客體，盡可能地呈現各種視角。於此互動過程中，由於能夠處理到各種利益團體的立場，一方面可提高利害關係人的合作意願，一

方面也使各種意見得以匯集與澄清，成爲減少偏見，增加中立的機制（Worthen, Sanders, & Fitzpatrick, 1997: 33）。而評鑑人員本身於評鑑當中亦應不斷自我反思，以降低因自身意識型態或立場所產生的偏狹，並提升相關人員對於研究可信度的認同。

（三）教育評鑑人員應懷抱道德勇氣

雖然政治面向兼有其正負面功能，其所涉及的往往是利益的糾葛與權力之競逐，欲求妥善處理並不容易，因此評鑑者所面臨的兩難，便是如何在確認評鑑的政治現實，與維持中立之間保持平衡（Palumbo, 1987: 20）。例如評鑑者可能被期盼成爲「自己人」，而在某些評鑑案中，妥協可能意味著大筆評鑑經費的入袋。所以要說出評鑑贊助者不想聽的話、要守住中立角度而不媚俗、要對抗評鑑過程中政治力的不當介入等，在在有賴評鑑者自身對理想與道德的堅持。而在政治環境中，勇氣就跟研究的可信度一樣重要（Chelimsky, 1997: 60），教育評鑑人員所擔負的政治角色，係指評鑑工作有許多政治因素需加以處理及面對，絕非負面地使自己淪爲政治工具。評鑑者至少應拒絕爲不當的假評鑑所用，而評鑑中的政治壓力往往形成倫理困境，此亦有賴教育評鑑人員的智慧與道德勇氣，方能取得最佳之平衡。

四、在評鑑教育的規劃方面

（一）將教育評鑑的政治面向納入評鑑教育之中

一位優秀的教育評鑑人員，必然需具備良好的方法論訓練，以便能深刻剖析評鑑問題，並透過適當的研究方法解答此些問題，最後對於評鑑客體進行優點或價值的判斷。但在教育評鑑人員的養成教育當中，除了嚴謹的研究方法論要求外，教育評鑑中的政治動力、政治議題，以及面臨政治考量時的處理之道，亦應包含於課程規劃當中，以使評鑑者於評鑑進行時，對於政治面向有更敏銳的覺察能力，而建立起爲處理教育評鑑中政治議題之基礎。

（二）藉實作經驗的安排強化對評鑑政治脈絡之掌握

教育評鑑之養成規劃中，應協助學生獲得評鑑的實際參與經驗，以便更有效地學習如何於政治脈絡中設計出適切的評鑑計畫，以及獲得運用評鑑方法的實際經驗（Chelimsky, 1997: 64）。由於教育評鑑於

理論發展之外，更有其強烈的實務傾向，因此實作經驗之安排，可使整個評鑑教育的訓練更切合實際需求，並對於種種教育評鑑中政治議題，獲得進一步的理解與把握。

陸、結語

教育評鑑有其改善教育實務的理想，然而於整個教育評鑑之運作及結果之使用，政治力的滲入確為不得不加以正視之課題。由本文探討可知，教育評鑑中的政治影響涵蓋了教育評鑑的源起、實施與運用等不同階段；教育評鑑涉及多元利害關係人，本質上即蘊含溝通協商之政治過程；而教育評鑑中隱而未顯的政治假定，亦需透過反省批判之歷程方能浮顯。然而教育評鑑中之政治色彩可能由於評鑑用途及取向之不同，而有相當的差異，由於形成性評鑑較為強調評鑑的改進功能，內部評鑑則企圖彰顯評鑑客體於評鑑中之主體性與自發性，因而政治色彩較不濃厚，但在總結性評鑑以及因涉及政治敏感性而進行的外部評鑑中，由於結果攸關獎懲或資源、權力、利益之分配，其政治影響自然大幅提昇。

政治脈絡既為教育評鑑的必然背景，如何不為所限，進而尋繹教育評鑑的開展之道，自為教育評鑑之重要課題。於此部分，首先在教育評鑑的實施方面，應分析教育評鑑的政治脈絡，並作為評鑑設計之重要考量；謹守教育評鑑的嚴謹性，並認知政策運用之時效要求；建立教育評鑑的參與機制，以納入利害關係人之多元觀點；以及考量教育評鑑的保密措施，以減少評鑑參與者之防衛抗拒。而在教育評鑑結果的使用方面，則需善用各種路徑與機制，以提高教育評鑑結果的利用性，並重視評鑑的改進功能，打破以總結性為主的教育評鑑使用。於評鑑人員的角色方面，教育評鑑人員應確認自身的政治角色、堅守中立色彩，並懷抱道德勇氣，不自限於工具性資訊提供者的被動角色。而在評鑑教育的規劃方面，除了應將教育評鑑的政治面向納入評鑑教育之中，並需藉實作經驗的安排強化對評鑑政治脈絡之掌握。

儘管政治一詞常被標以負面意涵，但就積極的角度來說，許多教育革新之推動，仍需經由政治過程賦予動能方可成功。教育評鑑做為一種社會活動，自無法跳脫政治之影響，但期盼藉由對教育評鑑政治面向之釐析，教育評鑑人員角色之再構，使教育評鑑於政治脈絡下，仍能積極發揮其改進教育實務之功能，

並成爲激發教育品質提升的不斷源源動力。

參考書目

- 王文科(譯)(1989)。D. L. Stufflebeam 與 A. J. Shinkfield 著。Scriven 的消費者導向評鑑途徑。載自黃光雄(主編)，**教育評鑑的模式 (Systematic evaluation: A self-instructional guide to theory and practice)** (頁 357-374)。台北市：師大書苑。
- 吳清山、張素偵(2002)。教師評鑑：理念、挑戰與策略。載於中華民國師範教育學會(主編)，**師資培育的政策與檢討** (頁 117-192)。台北市：學富文化。
- 秦夢群(1998)。教育行政—實務部分。台北市：五南。
- 郭昭佑、陳美如(2003)。學校本位課程評鑑概念與基礎探究。**國立台北師範學校學報**，16(1)，1-28。
- 黃政傑(1987)。課程評鑑。台北市：師大書苑。
- 張德銳(2004，5月)。專業發展導向教師評鑑的規劃與推動策略。載於台灣師範大學教育研究中心主辦之「教育評鑑回顧與展望學術研討會」會議手冊(頁 28-40)，台北市。
- 甄曉蘭(1996)。從典範轉移的再思論質的研究崛起的意義。**嘉義師院學報**，10，119-146。
- 潘慧玲(1999，3月)。教育研究在教育決策中的定位與展望。載於「教育行政論壇第四次研討會」論文集(頁 155-167)，台北市。
- 潘慧玲(2004，5月)。邁向下一代的教育評鑑：回顧與展望。載於台灣師範大學教育研究中心主辦之「教育評鑑回顧與展望學術研討會」會議手冊(頁 11-23)，台北市。
- 盧增緒(1995)。論教育評鑑觀念之形成。載於中國教育學會(主編)，**教育評鑑** (頁 3-59)。台北市：師大書苑。
- Chelimsky, E. (1987). Linking program evaluation to user needs. In D. J. Palumbo (Ed.), *The politics of program evaluation* (pp. 72-99). CA: Sage.
- Chelimsky, E. (1997). The political environment of evaluation and what it means for the development of the field. In E. Chelimsky & W. R. Shadish (Eds.),

- Evaluation for the 21st century* (pp. 53-68). London: Sage.
- Cook, T. D. (1997). Lessons learned in evaluation over the past 25 years. In E. Chelimsky & W. R. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st century* (pp. 30-52). London: Sage.
- Easton, D. (1953). *The political system*. New York: Alfred Knopf.
- Fetterman, D. M. (2000). *Empowerment evaluation*. London: Sage.
- Foucault, M. (1980). *Power / knowledge*. New York: Pantheon.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1981). *Fourth generation evaluation*. CA: Sage.
- House, E. R. (1986). *New directions in educational evaluation*. London: The Falmer Press.
- Lasswell, H. D. (1958). *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland, OH: Meridian Books.
- Love, A. J. (1998). Internal evaluation: Integrating evaluation and social work practice. *Social Welfare*, 7, 145-151.
- Nevo, D. (1995). *School-based evaluation: A dialogue for school improvement*. New York: Pergamon.
- Osigweh, C. A. B. (1986). Program evaluation and its "political" context. *Policy Studies Review*, 6(1), 90-98.
- Palumbo, D. (1987). Politics and evaluation. In D. J. Palumbo (Ed.), *The politics of program evaluation* (pp. 12-46). CA: Sage.
- Patton, M. Q. (1987). Evaluation's political Inherency: Practical implications for design and use. In D. J. Palumbo (Ed.), *The politics of program evaluation* (pp. 100-145). CA: Sage.
- Rossi, P. H., & Freeman, H. E. (1985). *Evaluation: A systematic approach* (3rd ed.). CA: Sage.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E., & Lipsey, M. W. (1999). *Evaluation: A systematic approach* (6th ed.). CA: Sage.
- Rossi, P. H., & Wright, S. R. (1977). Evaluation research: An assessment of theory, practice, and politics. *Evaluation Quarterly*, 1, 5-52.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagné, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation* (pp. 39-83). Chicago:

Rand McNally.

Scriven, M. (1980). *The logic of evaluation*. Inverness, CA: Edgepress.

Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4th ed). Newbury Park, CA: Sage.

Shadish, W. R., Cook, T. D., & Leviton, L. C. (1991). *Foundations of program evaluation: Theories of practice*. Newbury Park, MA: Sage.

Stronge, J. H., & Tucker, P. D. (1999). The politics of teacher evaluation: A case study of new system design and implementation. *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 13(4), 339-359.

Ulfers, M. (2004, May). 台北美國學校教師成長與評鑑制度。載於台灣師範大學教育研究中心主辦之「教育評鑑回顧與展望學術研討會」會議手冊（頁56-60），台北。

Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, September-October, 426-431.

Weiss, C. H. (1987). Where politics and evaluation research meet. In D. J. Palumbo (Ed.), *The politics of program evaluation* (pp. 47-70). CA: Sage.

Worthen, B. R., Sanders, J. R., & Fitzpatrick, J. L. (1997). *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines* (2nd ed.). New York: Longman.