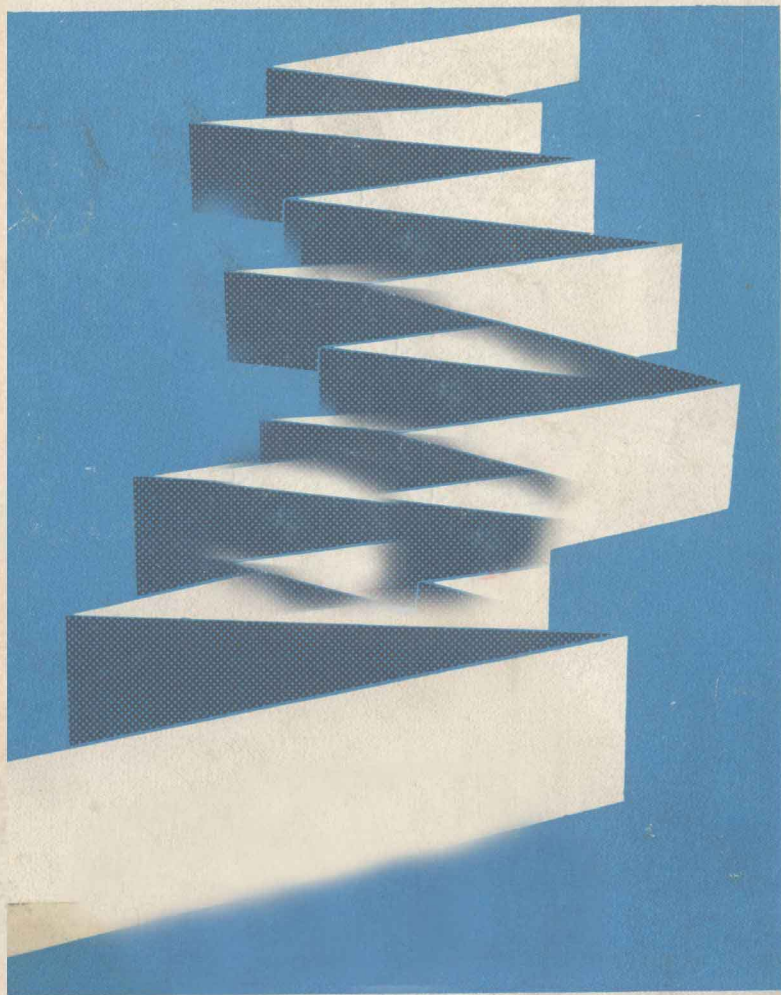


一般行政計畫評估方法之研究



行政院研究發展考核委員會編印

一般行政計畫評估方法之研究

研究主持人：高孔廉

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國六十九年十月

一般行政計畫評估方法之研究

編印者：

行政院研究發展考核委員會

臺北市忠孝東路一段一號

電話：三四一七八三五

印刷者：

率真印製廠

臺北市北安路五〇一巷七七號

電話：五八一四二八三

出版時間：

中華民國六十九年十月

序 言

本會為加強研究發展，推動行政革新，每年度分由一般行政、政治社會及財政經濟等方面選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。專題研究之方式分爲由學者專家研究、本會人員自行研究、以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「一般行政計畫評估方法之研究」係由私立東吳大學企業管理系系主任高孔廉博士主持研究之專題。

本研究之目的，在於檢討目前的考評作業程序與方法，改進評估標準，並建立整套管考制度之程序。其研究方法除搜集有關規定及研讀行政管理與績效評估之理論外，並採人員訪問及問卷調查方式蒐集規劃、執行及管考人員之意見。

本研究報告之重要建議意見包括：(一)重大行政計畫應列計其評估所需之經費；(二)作業計畫應盡可能具體數量化，在規劃階段除應有規劃執行人員外，並請管考人員參與，使兩方面達到事前溝通的效果；(三)考評人選除應具備行政管考知識外，並應具有業務知識，必要時得延聘外界專家參與組成小組，或將具有業務知識經驗者，施予管考訓練；(四)考評方式應以書面爲主，抽樣進行實地考評，並盡可能使考評人員會同執行人員共同辦理，以收直接回饋之效；(五)考評結果，應輔以獎懲辦法，並促請機關首長重視，考評報告應回饋予適當人員；(六)應仿效管理學中「目標管理」的精神，促使各級人員「自我考評」；(七)目前管考工作偏向於事後的管考，而完整的管考制度應包括事前、事中及事後三個階段。

本研究報告中提供了一個評估的基本架構和一些度量的指標，但我們所需要的是實際從事評估的作業方法，當然，這也可能是另一個有連續性的新研究報告的主題，因爲評估的作業方式愈科學，則應愈不必依賴專家，亦即好的評估方法，外行亦可負責執行評估工作。

II 一般行政計畫評估方法之研究

本研究報告初稿完成後，經本會邀請內政部、行政院經建會、衛生署等有關機關代表及學者專家座談研商，並經提本會委員會議審議討論，除作部分修正外，大部分保留原研究人意見，爰鉛印成冊，俾供有關機關決策及執行管考業務時之參考。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 鏞

目 錄

提要	1
第一章 緒論	3
壹、研究緣起	3
貳、研究目的	4
參、研究範圍	4
肆、研究方法	5
伍、研究限制	7
第二章 計畫評估之觀念構架	9
壹、評估的意義	9
貳、評估的困難	10
參、良好的評估所應具備之條件	11
肆、考核的步驟	13
伍、評估的用途	14
陸、評估的人員或單位	15
柒、評估資料的來源	17
捌、計畫的性質	17
第三章 現行評估作業之檢討	19
壹、考評作業要點	19
貳、考評報告之審查項目	20
參、現行考核辦法之檢討	22
第四章 規劃執行與考評人員之意見檢查分析	25
壹、問卷調查之結果	25
貳、改進之建議	36
第五章 行政計畫考核程序及考核標準之建立	39
壹、就考核程序而言	39
貳、標準之建立	41
參、評估結果之應用	47
第六章 摘要與結論	49

Ⅳ 一般行政計畫評估方法之研究

壹、現行評估作業之程序.....	49
貳、關於評估作業程序之建議.....	50
參、管考基準之檢討與建議.....	50
肆、結論.....	51

參考文獻.....	53
-----------	----

附錄一：意見調查回件之計畫名稱.....	57
----------------------	----

附錄二：行政院研究發展考核委員會研商「一般行政計畫評估方法 之研究」座談會紀錄.....	61
---	----

提 要

政府施政的目標在於爲人民謀福利，而此項目標之達成有賴各種行政計畫之推動，然而行政計畫是否達成預定目的？其效率如何？其效果如何？均值得深入研究。

一般行政及政治社會計畫，非但目標趨於抽象，進度不易擬定，而且在評估績效時尤感困難，然而此類計畫影響層面甚廣，而且尚有長期滯緩的影響，故政府當局非常重視此類計畫之追蹤管制。

本研究目的在於檢討目前的考評作業程序與方法，改進評估標準，並建立整套管考制度之程序。研究方法除搜集有關規定及研讀行政管理與績效評估之理論外，並採人員訪問及問卷調查方式搜集規劃、執行及管考人員之意見。研究範圍是指六十八年度由行政院研考會列管之行政計畫。

茲將本研究之主要建議摘要如下：

- 一、評估計畫需要投入資源，也需要支出成本，因此在觀念上，評估工作應注意其經濟性，必須評估所產生之效益能超過其所投入之成本者才值得進行。目前考評工作皆未依計畫別列出考核經費，因而難以比較成本效益。本研究建議對於重大行政計畫，應予列計考核經費。
- 二、列管案件之選定，就行政院研考會層次而言，似宜偏重專案性及重大經常性之行政計畫。列管主要作用之一即爲便於有關機關的協調，研考會往後應主動在這方面扮演更大的角色。
- 三、作業計畫應盡可能具體數量化，在規劃階段除應有規劃執行人員外，並請管考人員參與，使兩方面達到事前溝通的效果。同時，應考慮制定辦法，鼓勵所有人員提出具體數量化衡量效率的指標。
- 四、進度報告原則上一個月一次，但對於較抽象之行政計畫，可放寬爲兩個月或一季。
- 五、考評人選，除應具備行政管考知識外，並應具有業務知識，必要時可延聘外界專家參與組成考評小組，或將具有業務知識經驗者，施予管考訓練。

2 一般行政計畫評估方法之研究

- 六、考評方式應以書面為主，抽樣進行實地考評。此外，盡可能使考評人員會同執行人員共同辦理，以收直接回饋之效。
- 七、考評結查，應輔以獎懲辦法，並促請機關首長重視。對於考評報告應回饋予適當人員。目前有部分報告係歸檔而束之高閣，未能回饋予規劃及執行人員，以致於降低了考評建議之效果。本研究建議考評報告應視建議性質回饋，對於政策性質者，回饋予決策的主管；而有關執行之方法與技術者，則回饋予執行人員，俾便改進。
- 八、管考基準仍區分為計算因素及衡量因素，前者包括達成目標之程度、計畫進度及經費預算，其中重點應置於達成目標之程度，所謂目標應是具體能數量化者，其項目不宜超過五項，並應標明其權數比重與優先次序。後者係考慮一些非數量化的因素。各項因素之權重應視計畫性質予以調整。評分時以五點尺度衡量後計算其總成效。
- 九、整個計畫之執行與考評應仿效管理學中之目標管理的精神，促使員工自我考評。當然，更基本的是要選任高水準的行政人員，以達到直接控制，而非制度化控制的理想。
- 十、目前管考工作偏向於事後的管考，但事實上完整的管考制度應包括事前、事中及事後三個階段。本提要第三點即為事前控制，第四點為事中控制，第六、七、八為事後控制。

第一章 緒 論

壹、研究緣起

近年來，政府最高當局積極要求各級政府厲行「行政革新」，希望能以最高的效率來達成預定的工作目標，行政三聯制「計畫—執行—考核」的精神，亦即在於提高行政效率。

目前的行政計畫作業程序是在年度開始前，由行政院向立法院提出年度施政方針報告，然後根據施政方針而擬訂施政計畫。行政院所屬各機關，每年度的施政計畫項數超過五千項，為使各項施政計畫均能貫徹執行，達成目標，各級機關對於各項計畫實有必要加以追蹤管制，並作妥善之評估。

就管制之層次而言，目前係採分層管制辦法。其中最重要項目由行政院列管，次重要項目由各主管機關（部、會）列管，其餘由執行單位自行列管。至於列管項目的選定，目前係由執行單位或主管機關自選後報請上級機關確定。

就施政計畫之性質而言，大致可歸為三類，一為有關經濟建設者，二為屬於科學發展者，三為一般行政及政治措施者。其中，前兩項施政計畫，目標較為具體而確定，故追蹤管制易於執行，績效的評估亦比較容易。而關於一般行政及政治措施，非但目標趨於抽象，進度不易擬定，而評估績效時尤感困難。

近二十年來，我國的經濟成長迅速，人民生活水準日漸提高；但是經濟發展也連帶產生了一些社會問題，諸如青少年犯罪的日增、精神生活的匱乏以及環境污染等問題，所以政府當局除了一方面仍繼續追求經濟成長以外，另一方面也逐漸將施政重點轉移向社會目標，而政治、社會、文化等目標之達成，即有賴於一般行政計畫之推動，諸如加強國民教育以及建立各縣市文化活動中心等等。此外，由於所得的提高及教育的普及，人民的要求也愈來愈多，其與政府的接觸層面亦愈益頻繁且較廣泛，此種情形下，人民對於政府行政效率及效果的要求亦愈增，因之，就政府立場而言，亦有必要深入研究行政計畫執行之成效。

4 一般行政計畫評估方法之研究

以上所述之行政、政治及社會等計畫項目，因其影響層面多係整個國家及社會大眾，故政府當局非常重視此類計畫之追蹤管制，因此，乃於六十八年四月委託本研究小組進行此類施政計畫評估方法之研究。

貳、研究目的

關於一般行政及政治項目之評估，缺乏具體可行而又合理之評估方法，其主要困難如下：

- 一、目標欠具體，難以數量化。
- 二、業務性質易受外在客觀環境變動之影響，其中尤以涉及社會大眾之施政計畫更不易追蹤控制。
- 三、各部會工作性質並不相同，難以建立一種通用模式以評估所有的項目。
- 四、工作內容含有質的因素較多，評估時易受主觀態度的影響。

然而一般行政措施不但影響面較廣，且在時效上亦有深遠之影響，甚至其影響尚有滯後（lagged）的現象，因而一個合理管考制度的建立有其必要性。本研究之主要目標如下：

- 一、檢討現行管考制度，據以探求有關作業程序之得失。
- 二、研擬理想的績效評估標準，以供參考。
- 三、根據前述檢討，應用上述評估標準，建立整套管考制度之程序以供參考。

叁、研究範圍

本研究所謂一般行政項目係指行政院所屬各機關，由院列管計畫中屬於一般行政性質者。

行政院의 三大管考中心爲研考會、經建會與國科會。然而由研考會列管之計畫，並非全爲一般行政項目者。本研究之範圍經與研考會管考業務主管協調，以六十八年度由研考會列管計畫中刪除部份牽涉經建、工程及國防的計畫，另增列國科會列管有關科學教育之計畫，共計有52個計畫。

目前此類計畫之管考作業程序係由執行單位自我考評，然後送由該

機關研考單位初評，最後送研考會複評。

本研究將就此類計畫之規劃與執行作業程序及其追蹤管考制度深入分析。在此要特別強調的是各部會工作性質頗有差異，故本研究並非針對個別計畫研究其評估方法，而係以程序及制度之研究為主。

肆、研究方法

本研究之研究方法可分三部份：

一、分析現有資料

- (一)研讀及分析管制考核有關法令及指示。
- (二)搜集及分析歷年度行政院列管項目的考評資料。
- (三)搜集及研讀有關行政計畫考評之理論。

二、實施調查訪問

- (一)訪問研考會主辦管考業務人員研討以往的評估方法及其得失。
- (二)訪問行政院所屬部份機關分別與列管計畫之規劃、執行人員及管考人員面談，研討以往評估的方法及其缺失。

三、問卷調查

根據前兩項之研究，分別針對規劃、執行人員及管考人員擬定兩類問卷，於民國六十八年八月前往財政部、外交部、教育部及內政部等機關進行預試（pretest）以瞭解他們對於評估方法及管考制度之意見。然後與研考會主管協商修正問卷內容，於民國六十八年九月正式寄出問卷進行調查。

(一)問卷調查之對象：

本研究之對象係民國六十八年度由研考會及國科會列管之一般行政計畫，共有五十二個，進行普查（有關計畫之詳細名稱，列於附錄以供參考），其中台北市政府的發展科學教育計畫有四個單位主管，而台灣省政府的烏腳病防治計畫有兩個單位主管，故實際發出問卷共五十六份。結果，規劃與執行單位有四十七份回件，回件率為84%；考評單位有四十三份回件，回件率為78%。

(二)調查項目

6 一般行政計畫評估方法之研究

考評工作牽涉到執行人員與管考人員，而考評工作能否確實進行，則有賴於執行人員與管考人員的充份合作，合作之基礎在於雙方面應有充份的意見溝通，能夠瞭解彼此的立場，方能真正發揮考評的效果，否則雙方面如果心存對立，執行人員或者設法隱瞞事實，或僅報喜而不報憂；另一方面考評人員如果存有挑毛病的消極態度，則必然勾心鬥角，而無法達到考評的目的，因之，本研究特經兩方面分別調查意見，以達成溝通意見的目的，進而研討建立能為雙方共同接受的考評方法。

關於規劃與執行人員問卷之調查項目大致包括：

1. 規劃及執行人員對現行作業方式之看法，其中又分為：
 - (1) 規劃過程中對於目標擬定的看法。
 - (2) 該行政計畫是否為經常性或例行性辦理者。
 - (3) 計畫所須資源（包括技術與行政人力及經費等）之預估。
 - (4) 計畫對於未來環境變動因素之預估。
 - (5) 計畫進度如何擬定。
 - (6) 計畫中是否列舉達成目標程序的評估準則。
 - (7) 參與擬訂計畫的人員。
 - (8) 計畫與其它機關之事先協調工作。
 - (9) 執行遭遇困難之原因。
 - (10) 對於計畫初評人員的評價。
2. 規劃及執行人員對於考評制度的看法：
 - (1) 對於選定初評人員的看法。
 - (2) 對於現行考評基準的意見。
 - (3) 對於現行管考制度的優缺點。
3. 此外，考評人員之間卷係針對現行考評作業方式及管考制度之調查，其主要內容為：
 - (1) 在計畫執行過程中，追蹤進度之方法。
 - (2) 進行考評之方式。
 - (3) 對於考評基準之意見。
 - (4) 未能達成目標原因之分析。

- (5)考評困難的主要原因。
- (6)考評結果運用之方式。
- (7)考評之效果分析。
- (8)現行管考制度之優劣分析。
- (9)管考方法之改進意見。

伍、研究限制

本研究可能限制如下：

- 一、由於職務的調動，以致於小部份接受訪問或回卷者，並非原規劃、執行或管考人員，因此所獲資料及意見，可能會有偏差。但在假設接替人選具有類似訓練背景情況下，此一偏差諒不致過大。
- 二、部份受訪人員，基於「自衛」的心理，可能未將真實意見據告，不過研究人員均儘可能告以獨立立場，以取得受訪人員合作。
- 三、本研究因限於經費，僅能就管考之制度及程序進行研究，除搜集與研讀有關參考資料外，重點在於建立評估的架構，因而研究對象係以行政院研考會列管之一般行政計畫為範圍。除進行問卷調查外，並選擇部分計畫，以人員訪問法深入發掘問題。至於個別計畫之考評因限於人力與經費無法研究，不過將來可根據本架構將行政計畫分門別類，或就個別計畫較具體地進行事前、事中及事後等管制考核之研究。

8 一般行政計畫評估方法之研究

第二章 計畫評估之觀念構架

壹、評估的意義

所謂評估（Evaluation），根據黃俊英的解釋，是指對於一件事物有計畫的加以評價。無論是主觀的或是客觀的價值判斷，都是評估的一個過程。當然，爲了減少純屬個人臆測或偏見所引起的偏差，評估應該以科學方法與精神爲之，才能使評估之結果，真正代表一個合理的價值判斷^①。

又根據邢祖援的看法，所謂評估是以現代科學方法來估量一個工作的具體績效及其優點和缺點^②。

胡立（J.S. Wholey）等人於探討美國聯邦行政計畫之評估政策一書中，認爲評估是應用科學方法的研究，以探討計畫執行的成果。他們認爲評估應包括：確定計畫的目標，發展衡量目標達成程度之指標，評判計畫執行之效果，以及預測計畫繼續執行的結果。因之，評估的要義有二，即成果與相對效果之比較，前者是指計畫執行與否之比較，後者則是指不同策略或方案相對效果的比較。評估的目的在於對計畫執行人與決策人員提供有關計畫之成本與效益的客觀資訊，以協助他們更能經濟有效的分配有限的資源^③。

綜合以上所述，歸納來說，所謂評估是以科學的方法，將計畫執行之結果，與事前設定的基準比較，藉以評估具體績效，並列舉優點與缺點，而提出建議及改進；此外，就一般行政計畫而言，由於目標不夠具體且不易量化，故亦須配合評估人員之知識、經驗、直覺與判斷。以爲其後續決策或規劃之參考。

科學化的評估方法較之主觀的評估標準要來得客觀嚴謹，特別是下

①：黃俊英，國營事業投資計劃評估方法與作業之研究（台北：行政院研考會），民國六十六年九月，第六頁。

②：邢祖援，現代管制考核制度（台北：行政院研考會），民國六十四年六月，第三頁。

③：Joseph S. Wholey, *Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Programs*, The Urban Institute, 1970, p. 19.

列情況更需要客觀的評估：1.結果之中包含許多相互抵消的因素，而且難以觀察者，2.評估後的決策具有重要性，且其所需經費龐大者，3.需要明確證據，以說服他人者，因為科學化的評估可以增加未來規劃及預算分配等決策之理智程度。

貳、評估的困難

關於一般行政計畫的評估，缺乏具體可行而又合理的評估方法，其主要的困難計有：

- 一、目標欠具體，難以數量化。
- 二、業務性質易受外在客觀環境變動之影響，其中尤以涉及社會大眾之計畫，更不易追蹤控制。
- 三、各部會主管機構工作性質並不相同，難以建立通用模式，以評估所有計畫。
- 四、工作內容含有質的因素較多，評估時易受主觀態度的影響。
- 五、評估工作需要資源的投入，然而許多評估工作，並未單獨列支人員與經費預算，以致造成心有餘而力不足之現象。
- 六、執行計畫之業務人員本身採取消極的態度，不願被人評估工作績效，甚而隱藏缺點。
- 七、有時候行政計畫牽涉政治因素而安撫不同利益集團，其評估工作更為困難。
- 八、政策效果常具有正反兩面或連帶效果，前者如就業輔導可增加就業人數，但反效果則使人失去主動謀職的意願。後者如開採天然資源而破壞天然景觀。
- 九、行政計畫之效果常不易立即顯現。

由於評估工作具有許多的困難，而且評估工作亦須有人力或物力資源等的投入，因此在進行評估以前，似乎還有一個更基本的決策，就是值不值得花費代價來進行評估，魏斯（Carol H. Weiss）曾指出在下列情況下，似不值得進行評估^④：

④：Carol H. Weiss, *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*, Prentice-Hall, 1972. p.10-11.