

不尊重專業 vs. 不懂政治： 循證政策的政治觀點

陳子豪*

書名：*The Politics of Evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence* 《證據的政治：從循證政策到證據良善治理》

作者：Justin Parkhurst

出版者：Routledge

出版年：2017

頁數：196

ISBN：9781138570382

壹、前言

近年來，「循證政策」（evidence-based policymaking, EBP）的概念於我國公共行政學界與實務界頗受重視。根據許弘毅等人（2020）之界定，循證政策指的是「在政策與決策領域，應有堅實的數據或證據作為基礎，才能強化決策正當性，確保政府資源投入能發揮最大效益，落實政策目標」。換言之，在設計政策時應以資

非送審類文章。

* 陳子豪為紐約州立大學奧本尼分校公共事務暨政策學院博士候選人。研究領域：數位政府、公部門創新、跨域資訊分享、智慧城市。email: tchen9@albany.edu。

料分析為依據，而非依靠主觀判斷或意識形態（莊文忠，2018）。循證政策的發展與行為主義導向的公共政策（behavioral public policy, BPP）相關，強調植基於經驗之觀察，並多應用實驗及準實驗等因果推論方法以衡量政策成效（賴怡樺等人，2018）。舉例而言，行政院在 2015 年即成立大數據技術指導小組，推動財政部、教育部、內政部等機關善用巨量資料分析以提升施政品質（劉宗熹，2016）。此外，國家發展委員會於 2020 年提出「服務型智慧政府 2.0 推動計畫」，其中一項政策重點即是「深化政府循證式決策模式」，並強調問題導向及機關間資料分享的重要性（國家發展委員會，2020）。而在學術界，學者們亦植基於循證政策的精神為不同政策進行評估與建議，如酒駕防制廣告（許弘毅等人，2020）、大腸癌篩檢（賴怡樺等人，2020）、垃圾隨袋徵收（吳舜文、林立闖，2021）、三倍券（連賢明，2022）等。

雖然證據係政策規劃與執行時的重要依據，但在現實的政治環境中，公共政策經常被視為是各方政治勢力競爭後之結果，難以與政治態度與意識形態截然分割，故政策制定之結果常會偏離循證政策支持者所認知的「最適情況」（optimum）。在此情況下，支持循證政策者常會批評政治人物或與實務界人士「不尊重專業」，而政治界人士則認為循證政策支持者「不懂政治」——兩方觀點似難有交集。基於這個觀察，「倫敦政經學院」（London School of Economics and Political Science）的 Justin Parkhurst 教授撰寫了《證據的政治：從循證政策到證據良善治理》一書，探討兩方陣營觀點背後的邏輯。該書認為雙方立場雖然看似衝突，而究其緣由其實皆與政治相關。而透過認識雙方觀點下的政治邏輯，能夠幫助我們以更全觀且務實的觀點來看待證據在公共政策中的使用，此即其所謂之「證據良善治理」（good governance of evidence）。以下將簡介本書論點與各章節內容，接著進行綜合分析與討論，最後提出結語。

貳、全書重點簡介

全書分三部分，共計八章。第一部分（第一、二章）是引言及全書綱要。在第一章開頭作者即說明在循證政策支持者觀點下，證據對於決策之重要性，以及對決策者須嚴謹及精確地使用科學證據之期待。然而，有「批判政策」（critical policy）學者持不同觀點，主張政策決策並非去政治化、只在乎理性算計的「技術性決策」（technical decision-making），而是充斥著不同社會價值間的競爭與取

捨。諸如「政策方案的重要性」及「什麼證據應被納入考量」等問題，皆牽涉價值判斷。雖有論者主張兩方的衝突源自於本體論、認識論與方法論上的根本差異，但作者認為兩方並非水火不容，應採取政治的角度探討證據在公共政策中的運用，於承認決策中存在政治的基礎上進行討論。

據此，作者將雙方的觀點概念化為兩種「偏誤」（biases）——「技術偏誤」（technical bias）與「議題偏誤」（issue bias）。技術偏誤指證據使用與科學上的最佳實踐不相符，並導致不佳的政策結果。如循證政策支持者常認為政治實務者不尊重專業，將科學政治化，誤用、操控或專挑自己有利的證據來捍衛政治利益。相反地，批判政策學者重視的是將政策決策過程去政治化的風險，某些重要的社會價值可能會在根據特定證據所進行的決策過程中被邊緣化，此即議題偏誤。根據以上討論，作者總結技術偏誤反映的是對科學的忠誠度問題，而議題偏誤則反映出民主代表性之問題，而兩種偏誤的起因皆有其政治脈絡可循。本書的目標即是分析兩種偏誤，以及提出證據良善治理模型以協助辨別與降低兩種偏誤。

第二章簡要回顧循證政策的發展歷史。作者說明對證據在政策制定上的重視並非新鮮事，有論者認為循證政策的精神可追溯至 1950 年代美國政治學者 Harold Laswell 關於「研究可協助解決實務問題」的主張。尤有甚者，有學者提出早在馬基維利、雅里斯多德等政治哲學家的經典作品中即存有循證政策的意涵。而在近代，循證政策在美國於二戰後開始受到重視，並大量應用於社會福利、教育、犯罪防治等政策領域中，發展出許多政策評估與實驗的研究。時至 1990 年代，在英國工黨政府的推廣及甫興起的實證醫學熱潮影響下，循證政策蔚然成為一場大規模運動。而「什麼是有效的」（what works）？，便成為政策制定過程中循證政策支持者的核心關懷。

然而作者針對這個運動提出一些批判觀點。首先其認為這個運動有兩大誤區：一是政策效果並不等於社會期待，因此有效的政策不見得是社會所需要的政策；第二是內部效度（有效程度）並不等於外部效度（可通則化程度），即政策在某些情境下有效，並不見得在其他情境中也會有效，故進一步了解政策實踐之機制亦相當重要。除了此兩大誤區之外，循證政策運動中另一項關鍵宗旨是「縮小研究與實務的落差」。而作者援引「知識轉移」（knowledge transfer）與「政策過程」（policy process）的研究成果，點出解決政策問題其實只是多種使用證據方式中的其中一種，證據亦經常被策略性地應用於實現其他目的。以上這些批判觀點皆指出證據在政策制定過程中的政治性。

第二部分（第三至五章）針對兩種偏誤進行更深入的分析。首先在第三章中，作者介紹了技術偏誤與議題偏誤在公共政策中常見的樣態，並點出兩種偏誤在證據的創造、挑選與詮釋三個階段上皆可能存在。舉例而言，更改研究設計以獲得特定結論、「擇優挑選」（*cherry picking*），以及對因果關係錯誤的主張是常見的技術偏誤。而選擇特定議題、使用特定資料，以及將方法論上的嚴謹程度視同為政策重要性等，則是常見的議題偏誤。

緊接著作者提出兩類造成議題與技術偏誤的原因，其歸納為「顯性」（*overt*）與「隱性」（*subtle*）兩類證據的政治。第四章探討的是顯性證據政治，所謂顯性指的是政策決策過程的政治性本質，是較容易直接觀察到的。從政策過程研究與政治學的觀點出發，政策決策過程本身即充斥著各利益團體間矛盾與價值衝突。因此，決策的出發點並不是為了達到技術上的正確，而是為了獲得政治上的成功與存活。在這樣的環境下，兩種偏誤便可能應運而生。例如在技術偏誤方面，行為者可能為達到特定目標而操控證據，或是為維護自身立場而選擇性地使用或呈現資料，甚至直接在決策過程中削弱科學之使用。而在議題偏誤方面，行為者可以透過選擇性地使用證據，或是批評反對者不符合循證價值、不科學來包裝自身對政策議題的偏好。

第五章討論的則是隱性之證據政治，其指的是心理學上人類的「認知偏誤」（*cognitive bias*），由於較難直接觀察，故稱為隱性。行為經濟學與認知心理學的研究指出人類並非在任何時候都是在理性算計後做決策，尤其在具有不確定性的情境下，人類應用的主要係依賴過往經驗與既有態度之「捷思」（*heuristics*）以協助判斷事物，但往往這類捷思的應用可能產生認知偏誤。而在政治領域，政治心理學研究亦發現行為者既有的政治態度會下意識地影響他們對證據的認知與判斷，即所謂「動機性推理」（*motivated reasoning*）。據此，作者指出在政策決策過程中，專家在使用證據時也會受到既有態度或偏見的影響。著名的例子是 1990 年代世界銀行對第三世界國家的援助，由於專家對受援國經濟文化的刻板印象與錯誤假設，導致多項發展計畫的失敗。除國際援助之外，在如愛滋病防治的醫療政策上亦可見類似情況。這些實例皆顯示出在既有認知與經驗的影響下，決策者選擇性地使用證據即可能造成議題和技術偏誤。

在探討技術與議題偏誤與其顯、隱性政治原因後，最終於第三部分（第六至八章）作者試圖回應的關鍵問題是「什麼是好的證據？」以及「什麼是好的證據使用方式？」在第六章中，作者認為好的證據應該包括「可信度」（*credibility*）與

「重要性」(salience) 兩個面向。首先，受循證政策支持者擁護之科學原則或「證據階層」準則(即以實證主義方法論評斷證據的價值)，是決策者可以用來判斷政策效果可信度的一種途徑。除此之外，作者亦肯認多元方法的價值與重要性，並認為證據可信度的評估應符合該方法論之標準。其次，作者提出證據與政策重要性間的關聯可往三個方向思考，包括(1) 證據是否用以處理關鍵政策問題？(2) 證據的建構是否有助於回應關鍵政策問題？以及(3) 證據的使用是否符合當地的脈絡？簡言之，可信度的核心關懷是證據「品質」(quality)，而重要性探討的是證據的「妥適性」(appropriateness)，而好的證據應是兼具品質與妥適性。

接著作者在第七章中提出好的證據使用方式所探討的是「正當性」(legitimacy) 問題，意即證據的創造與使用是否正當。好的證據並不意味著是正當的證據，舉例而言，在國際發展援助領域可見某政策的證據是可信的且回應重要公共問題，但卻出於社會、文化等因素缺乏正當性而不為當地政府所接受。關於此點，作者主張證據使用的正當性可透過三個面向提升：(1) 輸入面(input)，建構具正式或非正式制度的「證據諮詢體系」(evidence advisory board)，其內部成員及決策須有民意代表性。(2) 生產面(throughput)，在使用證據時透過溝通、公共參與、諮詢、決策透明、開放提供異議等方式降低可能的偏誤。(3) 輸出面(output)，最終應檢視證據的使用是否陳明政策問題及其重要性、證據的品質如何被衡量，以及是否降低偏誤或揭露偏誤存在之可能性。

在第八章中，作者提出了證據良善治理模型。所謂治理係指在某一情境下能夠進行集體決策與達到目標的各項安排與過程，而總結前面各章觀點，作者認為證據的良善治理應含括八項原則，即(1) 管家精神：諮詢體系中有人民所授權的代表。(2) 民意代表性：決策具有民意基礎。(3) 透明：證據的創造與使用是公開透明的。(4) 公共參與：在決策過程中納入民眾。(5) 競爭性：開放大眾評論與提出異議。(6) 嚴謹性：證據足夠全面，而非專挑對自己有利的證據。(7) 品質：證據符合所用方法論下的品質評估標準。(8) 妥適性：證據能夠在符合當地脈絡下回應政策問題。最後，作者認為證據良善治理原則的實踐難以一蹴可幾，而應如新制度主義所言的「漸進式改變」，而本書所提出的證據良善治理原則，可作為政府與非政府行為者透過正式及非正式制度安排進行改革時之導引。

參、分析與討論

與一般純概念討論的學術著作不同，Justin Parkhurst 教授在書中大量援引英、美、國際組織之政策作為例證，其分析可謂相當貼近現實，也對循證政策提供了許多新觀點。惟由於本書屬於科普性質，故缺乏較為嚴謹的方法論，然本書的許多觀點仍值得參考。其最大的貢獻在於有別於「純循證」或「純政治」的立場，巧妙地處理了兩者的相似與相異處，並在二者間取得一個平衡點——證據的使用須兼顧可信、重要與正當等原則。在這些原則之上，本書開啟了多元看待政策問題與方法論的可能性，即一個公共政策問題可以有多種切入的角度，而量化與質化證據皆能運用在政策決策過程中。此實用主義觀點對學術與實務工作者皆能有所助益，可藉以反思自己對於政策問題的界定與資料搜集、分析的方式存在哪些假設，以及可能有哪些優勢與缺失。此外，針對其他領域看待問題的角度與資料處理亦須有所學習，方能衡量評估他人使用證據的方式是否可信、重要與正當。這意味著公共事務研究與教育可能需強化跨學科的交流學習，以及了解各證據搜集與分析方法的優勢與限制。

有趣的是，本書內容某種程度上呼應了 1950 年代美國公共行政學界關於「事實」（fact）與「價值」（value）的經典辯論（Simon, 1947; Simon et al., 1952; Waldo, 1952）。在這場辯論當中，學者 Herbert Simon 認為政策的偏好與價值是既定且無法被科學驗證的，而針對因果關係的探討則是價值中立的事實問題，可透過實證與經驗主義之科學方法予以驗證。公共行政的研究應專注於對如何提升「效率」（efficiency）等因果關係問題之檢視，而非價值的評估。與之相反，另一位學者 Dwight Waldo 批判 Simon 對「事實」的觀點隱然已將效率視為最重要的價值，並有忽略民主政體中其他應實踐價值之危險。其認為民主理論是公共行政中不可或缺的基礎，而核心係對各類民主價值的探討，且實證與經驗主義只是眾多方法論中之一，而非唯一。這場辯論中似未有明確的贏家，而時至今日，有人支持 Simon 的觀點認為行政是價值中立的科學；亦有人追隨 Waldo 的立場而認為行政是一門探討應然面的藝術；但亦有人認為行政既是科學也是藝術，並不存在唯一最好的研究方式（Ricucci, 2010）。將這場辯論與本書的討論相互對照，可以發現循證政策支持者與 Simon 的立場相似，而反對者則和 Waldo 的觀點雷同，而 Parkhurst 教授的論點則是整合二者，認為政策決策既有因果關係的一面，亦有價值競爭與民主正當

性的面向。

事實上，Parkhurst 教授的整合立場與晚近學界對循證政策的觀點有諸多相似之處。首先，即便肯認公共政策本質乃是政治，兩者皆認同循證精神仍是協助政府提升資源分配效率與解決公共問題的重要基礎，可以協助判斷政策在什麼條件下對誰是有效的，以及其有效或無效之原因（what works for whom under what circumstances, and why）（Head, 2016; Sanderson, 2002）。Parkhurst 教授並不否認此點，且學界對於脈絡與條件的重視，亦回應了本書中對於實驗或準實驗研究結果可通則化程度或外部效度的批判。其次，兩者皆指出循證在不同情境中的應用可能會有所差異。舉例而言，Jennings 與 Hall（2012）探討議題衝突性及組織科學研究能力對循證應用的影響，發現科研能力高且議題衝突性較低的機關（如公共衛生與犯罪防治），較可能採行循證政策；而於科研能力較低、議題衝突性較高的組織中，應用較為有限。Parkhurst 教授亦認為議題衝突性會影響循證之應用，然其更進一步探討此衝突如何產生議題與技術上的偏誤，以及對決策過程的影響。最後，兩者皆認為證據的產生與使用涵蓋不同面向。Head（2008）提出與政策有關的三種證據，包括「科學研究」（scientific research）、「實務管理經驗」（professional practices），以及「政治判斷」（political judgment），並指出三者之間可能的競合關係。而本書中提到證據包括品質、妥適性、正當性三個重要面向，可謂是前述三類證據的結合，即針對單一證據而言，必須具備方法論上的可信度、回應實務問題與民主正當性三項標準。

本書的另一亮點是將認知心理學的發現應用在循證政策的分析上。以往從政治的觀點探討政策過程的研究大多是採取團體的分析單位，即各個利害關係團體間存在哪些價值衝突，及其如何動員資源以達目標，而較少在個體層次上探討個人使用證據的行為及可能存在哪些偏誤。有趣的是，個人的證據使用偏誤在公部門內可能並非少見。舉例而言，2020 年 Mitchel Y. Abolafia 教授針對美國「聯邦公開市場操作委員會」（FOMC）專家們於 2008 年金融危機時的決策過程進行研究，雖然其所採取是經濟社會學視角，但他的研究發現與本書的觀察有異曲同工之妙。其研究發現聯準會決策委員們對經濟數據之判斷、詮釋以及回應，大多從經濟學的傳統觀點與過往經驗出發，而忽略其他的重要線索，從而導致對風險的誤判與政策失靈（Abolafia, 2020）。針對在政策過程中個人的背景因素如何影響證據的判斷與詮釋，且會對公共政策造成什麼結果，在此方面或可參考結合公共行政與心理學、經濟學之相關研究（更多討論請見 Grimmelikhuisen et al., 2017）。

最後，本書最後提出的證據良善治理模型可說是一項創新的嘗試，試圖在證據的科學與政治雙重性格中取得平衡。然而，由於 Parkhurst 教授在此模型的應用與評估上較缺乏詳細定義及經驗證據佐證，故該八項原則可能仍須更進一步的概念化及操作化，才能用於衡量這些原則是否及多大程度上能有效地減少技術與議題偏誤。舉例而言，管家精神認為應由人民所授權的代表在政策過程中使用與評量證據，並據以做出決策。然而，人民授權可能有多種形式，傳統上行政、立法機關做決策皆是源自於民意授權，而在政府機關之外納入專家或公民而組成政策小組亦可以是民意授權的另一種形式，這兩類的管家精神對於兩種偏誤的效果可能有其差異。與之相似，其他各項原則亦有進行更細緻探討之空間。此外，雖然理想上這些原則若能真正落實，或能減少證據使用上的偏誤，但在政策過程中之利害關係人究竟會如何解釋與實踐這些原則，亦需更多的經驗觀察。

肆、結語

綜合觀之，本書對「不尊重專業」與「不懂政治」的衝突提出觀點與建議。Parkhurst 教授對證據在政策決策過程中所扮演之角色進行了非常精要地回顧、分析與整合。對此議題有興趣者，透過本書可以快速了解循證政策的立論，以及其他政治學、認知心理學、知識社會學等其他學科對證據使用的不同看法。另外本書也對學術與實務工作者提供了反思自身創造、使用證據以影響公共政策的空間。對於參與政策制定的實務工作者而言，結合本書與前述相關文獻，特別凸顯出兩項能力的重要性：一是具備系統性分析問題與判斷證據價值的專業能力，此可藉由自身學習或與研究單位合作來提升。其次是分析政治現實的能力，了解包括政策受眾、機關首長、民意代表、非營利組織等利害關係人的需求與立場。而對學術研究者而言，以不同方法論為基礎，對政策進行多方面、系統性的研究，可以提升實務工作者與社會大眾對於政策效果及其因果機制的認識。總結而言，透過掌握循證政策的專業及政治兩大面向，能夠提升公共政策辯論之品質，同時亦認知到其潛在侷限。

參考文獻

吳舜文、林立闡（2021）。單位定價方案對都市垃圾量之影響—以新北市為例。人

- 文及社會科學集刊，33（2），253-285。[Wu, S. W., & Lin, L. K. (2021). Effects of a unit-based pricing program on municipal solid waste: Evidence from New Taipei City. *Journal of Social Science and Philosophy*, 33(2), 253-285.]
- 國家發展委員會（2020）。服務型智慧政府 2.0 推動計畫（110 年至 114 年）。8 月。 <https://www-api.moda.gov.tw/File/Get/cKIqHjMRkoHZqfZ> [National Development Council (2020). *Fu wu xing zhi hui zheng fu 2.0 tui dong ji hua (110 nian zhi 114 nian)*, August.]
- 莊文忠（2018）。循證的政策制定與資料分析：挑戰與前瞻。文官制度，10（2），1-20。[Juang, W.-J. (2018). Evidence-based policy making and data analysis: Challenges and prospects. *Journal of Civil Service*, 10(2), 1-20.]
- 許弘毅、劉俐良、陳敦源（2020）。邁向循證基礎的公共政策宣導：一個以臺灣酒駕防制廣告類型有效性為核心的準實驗研究。政治科學論叢，（84），71-112。[Hsu, H.-Y., Liu, L.-L., & Chen, D.-Y. (2020). A quasi-experimental analysis of the effectiveness of types of advertisements on the drunk driving prevention campaign in Taiwan. *Taiwanese Journal of Political Science*, (84), 71-112.]
- 連賢明（2022）。政策有效誰說了算？「循證決策」讓你從數據看到證明。天下獨立評論，3月18日。 <https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/545/article/12062> [Lien, H.-M. (2022). Zheng ce you xiao shei shuo liao suan? Xun zheng jue ce rang ni cong shu ju kan dao zheng ming. *Independent Opinion@CommonWealth Magazine*, March 18.]
- 劉宗熹（2016）。公務機關巨量資料分析應用推動簡介。政府機關資訊通報，（341），1-9。[Liu, T.-H. (2016). Gong wu ji guan ju liang zi liao fen xing yong tui dong jian jie. *Information Technology News of Government*, (341), 1-9.]
- 賴怡樺、林水波、陳敦源（2018）。行為主義導向的公共政策研究：以政策工具「推力」為核心的初探。行政暨政策學報，（67），1-37。[Lai, Y.-H., Lin, S.-P., & Chen, D.-Y. (2018). The direction of behavioralism in public policy research: A review on “nudge” as a policy tool. *Public Administration & Policy*, (67), 1-37.]
- 賴怡樺、陳敦源、陳志道、王英偉、吳建遠、周燕玉、周繡玲（2020）。行為主義導向公共政策的設計與應用：以提升大腸癌篩檢率的推力工具為例之探究。東吳政治學報，38（3），65-119。[Lai, Y.-H., Chen, D.-Y., Chen, C.-D., Wang, Y.-W., Wu, C.-Y., Jhou, Y.-Y., & Chou, H.-L. (2020). The design and

- application of behavioral public policy: Nudge-based intervention to increase colorectal cancer screening in Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, 38(3), 65-119.]
- Abolafia, M. Y. (2020). *Stewards of the market: How the Federal Reserve made sense of the financial crisis*. Harvard University Press.
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45-56.
- Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1-11.
- Head, B. W. (2016). Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, 76(3), 472-484.
- Jennings, E. T., & Hall, J. L. (2012). Evidence-based practice and the use of information in state agency decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 245-266.
- Riccucci, N. (2010). *Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge*. Georgetown University Press.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), 1-22.
- Simon, H. A. (1947). A comment on “the science of public administration.” *Public Administration Review*, 7(3), 200-203.
- Simon, H. A., Drucker, P. F., & Waldo, D. (1952). “Development of theory of democratic administration”: Replies and comments. *The American Political Science Review*, 46(2), 494-503.
- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *The American Political Science Review*, 46(1), 81-103.