

# 推動公部門補助計畫對學校領導的啟示 —以發展性評鑑觀點析論

劉增銘

臺北市立南門國民中學校長  
國立臺灣師範大學教育學系博士候選人

## 一、前言

當前世界具有多面向、非線性等複雜性特徵，傳統管理方法已不足以應對，促使公共與私營部門尋求創新策略。在教育領域，政策常通過資源配置與計畫執行來推動，並以評鑑考核結果作為未來資源配置的依據，這對學校發展至關重要。本文探討在資料治理與全球互聯時代，教育機構面對複雜動態環境時，如何通過發展性評鑑來應對公部門補助計畫的執行要求及成效考核。

發展性評鑑被描述為一種動態重構的過程，強調參與行動者在複雜系統中的互動與學習。其功能在於提供即時回饋，促進執行過程中的洞察與調整，從而支持教育創新。對於學校領導而言，自主引入發展性評鑑有助於在計畫執行中實現持續改進，增強組織的適應能力。因此，本文基於發展性評鑑視角，分析推動公部門補助計畫對學校領導的啟示，並提出相應建議，以優化教育政策的實施成效。

## 二、公部門補助計畫的內涵

隨著地方自治的落實與治理功能向外、向下轉移，已形成「多層次治理」架構（Eisinger, 2006）。在這種背景下，府際關係愈發強調策略性夥伴關係，而補助計畫則成為政府推動政策達成績效目標的關鍵工具。從治理觀點來看，政府為提升教育治理效能，已從傳統管制者轉變為監督者與夥伴角色（Mok, 2010）。具體而言，我國中央對地方的補助主要分為兩類：一是「一般型補助」，由行政院主計總處根據公式化指標計算年度分配額度，其執行情形需受中央考核，且次年的分配額度直接與執行績效掛鉤；二是「計畫型補助」，由中央各部會編列預算，接受地方政府、學校或民間團體申請，專用於特定計畫。公部門補助計畫以特定政策為目標，要求受補助單位自籌部分資金，並透過階段性撥款、核銷與 KPI 審核機制，才能獲得全額補助。此設計旨在透過資金槓桿，引導地方政府或企業投入產業創新、社會問題解決與地方建設，以分擔政府財務壓力，達成各項政策目標。

## 三、公部門補助型計畫與競爭型計畫的差異

公部門補助型計畫與競爭型計畫並非完全互斥，但從核心理念到運作機制存在關鍵差異。以下以清晰扼要的方式說明兩者的主要差異（如表 1）：

表 1 補助型計畫與競爭型計畫核心差異一覽表

比較維度	補助型計畫	競爭型計畫
核心理念	「扶弱」與「達標」；確保基本水準、落實政策及分擔成本。	「擇優」與「創新」；鼓勵卓越、激發創意及樹立標竿。
資源分配邏輯	「條件符合」導向；符合資格與基本條件者，經審核後即可獲得補助。	「競爭排名」導向；在眾多申請案中，僅有最優秀、最具特色的計畫能獲選。
申請門檻與性質	通常具普遍性，符合條件的單位（如所有偏鄉學校）均可提出申請。	具選擇性，僅有部分積極且有能力的單位會參與競爭。
審查重點	「可行性」與「合規性」；計畫是否符合政策目標、預算編列是否合理、是否具備執行能力。	「卓越性」與「獨特性」；計畫的新程度、預期效益、特色亮點、以及能否成為典範。
與申請者關係	上對下的「輔導與監督」；中央主管機關確保經費用於既定政策目標。	平等的「夥伴與協力」；像是投資者與創業者的關係，共同追求突破性的成果。
對組織的影響	強化執行與控管能力；著重於按圖索驥，完成既定任務與 KPI。	強化策略規劃與創新能力；激勵組織思考自身優勢與市場區隔，發展藍海策略。

資料來源：本研究整理自朱鎮明（2010），競爭型計畫與臺灣府際夥伴關係的實踐，*公共行政學報*，37，71-110。

對學校而言，補助計畫的推行既是挑戰也是機會，挑戰在於學校必須提升組織的專業、應變與問責能力，以符合嚴謹的績效要求；機會則在於學校獲得了更大的自主空間與額外資源，能夠跳脫僵化框架，發展特色，並在達成政策目標的過程中，同步提升整體治理效能與創新能量。然而，成功的關鍵在於學校能否在回應外部績效要求的同時，堅守教育的核心價值，並將其內化為持續自我改進的組織文化，這種平衡對於學校在複雜多變的教育環境中實現永續發展至關重要。

#### 四、發展性評鑑與公部門補助計畫

近數十年西方教育改革呈現兩大趨勢：強化中央政府教育決策權威，同時推動學校本位管理，透過績效指標評估資源分配與辦學成效，而教育指標是發展性評鑑的「證據基礎」，發展性評鑑則是教育指標的「意義詮釋者」與「行動催化劑」。根據 Scheerens（1992）的研究，教育指標經歷了三個階段的演進：從初期借鑒社會指標，側重教育輸入與資源；到中期建立獨立指標體系，關注輸出、背景與過程因素；最終聚焦學校層面，發展符合特定教育目標的校本指標體系。教育指標具有多重功能，管控教育品質、檢視契約義務、確定有效方法，並為公眾提供資訊依據（張鈿富，1996）。它不僅是診斷工具，更能創造有利願景，反映教育成就，為政策規劃提供依據（Bottani & Tuijnman, 1994），

對教育發展具有不可或缺的重要性。是以，以下針對發展性評鑑對公部門補助計畫型執行成效評估的重要性加以分析論述。

### （一）發展性評鑑（developmental evaluation, DE）之意涵

Patton（2016）提出的發展性評鑑，核心在於強調適應性發展，特別適用於環境敏感、高度不確定且持續變動的情境。該方法旨在為複雜適應系統中的變革者提供即時回饋，使計畫能隨環境動態調整。其實施原則包括發展性、嚴謹評鑑、應用導向、創新利基、系統思維、協同創建、重視即時回饋與參與者的動態互動等，其基本原則能透過運用說明（如表 2）的理解而廣為應用於組織變革或政策推動。發展性評鑑以非線性、靈活適應的方式，結合評鑑嚴謹性與發展彈性，在高度不確定與開創性的計畫過程中促進批判思考，並通過回饋驅動持續學習與改進，被視為一種與社會創新緊密相關的方法。

表 2 發展性評鑑實施之基本原則說明表

原則	運用說明
1. 發展性原則 (developmental principle)	DE 是一種動態且持續演進的過程，根據改革階段進行調整。它透過收集與報告數據，為決策者提供即時更新，增強其對未來優先事項與必要方案調整的理解。其中兩個關鍵認知過程：意義建構與意義賦予——推動集體對決策的解釋與組織行動。意義建構使組織成員更易接納變革，有助於在策略制定與實施中營造領導與解讀的氛圍。意義賦予則是領導者表達對變革的理解，並引導集體形成對組織現實的共識，透過溝通、對話與協作圍繞共同項目來實現。這種方法能在複雜情境中提煉共同價值，驅動組織持續進化，同時促進取捨、激發團隊動力，並逐步累積信任，最終使學校成為不斷進化的學習型組織。與傳統線性評鑑方法不同，DE 根據質性數據編制定期簡潔的報告，持續提供方案進展的見解，以滿足發展團隊的需求。
2. 評鑑嚴謹性原則 (evaluation rigor Principle)	DE 強調在整個評估過程中保持嚴謹性的重要性。這包括對多個方面的細緻考慮，包括評鑑框架、探詢、假設、數據收集和分析方法、報告呈現以及結果解釋。DE 的評鑑者應具備提出引人深思問題的能力，以促進團隊內的討論並培養方案開發團隊內的批判性思維。這些問題可能涉及闡述核心問題、識別調整方案需求的途徑、探索方案的潛在價值和基本假設，以及建立評鑑方案成功的標準。考慮到方案計畫中的團隊成員通常來自具有不同需求和價值觀的多元背景，評鑑者的任務是協助方案團隊制定共同的標準，建立一個有助於精煉方案開發細節的框架。他們還應該運用各種提問技巧，審查過程設計和想法的適當性，確保它們與方案提案的內容保持一致。
3. 應用導向原則 (utilization-focused principle)	DE 延續了以應用為導向的評鑑精神，強調評鑑結果的實用性和應用性。與傳統的評鑑方法不同，DE 旨在促進改革的推進，將適應和學習置於性能負責或最終評判之上。DE 評鑑者通過記錄方案開發過程中的討論和步驟，深入瞭解快速發展的過程和當前狀態的複雜性。這種記錄不僅增加了透明度，還有助於團隊成員履行責任，為隨後的方案支持提供了有價值的見解和可行的資源。

4. 創新利基原則 (innovation niche Principle)	DE 起源於必要性，以應對創始方案運作的複雜環境。其對於創新的承諾是明確且真誠的。在評鑑過程中，DE 評鑑者竭盡全力支持創新者或方案創始者解決複雜的社會問題，應對各種挑戰，並有效應對意外事件，使創始方案能夠適應社會創新的演進。因此，DE 的核心在於闡明評鑑如何在創新和適應過程以及結果中扮演一個角色。
5. 複雜性觀點原則 (complexity Perspective)	DE 其核心在於透過複雜性的視角理解和詮釋發展，然後進行評鑑。換句話說，這一原則表明評鑑者需要對不確定性、動盪、非線性互動以及動態模式的性質和程度保持敏感。DE 內的評鑑框架、流程和結果都能應對這些複雜特徵，對事件和情況的出現和影響表現出較高的敏感性，同時適應背景脈絡。
6. 系統思維原則 (systems thinking Principle)	DE 的評鑑者考慮社會系統及其子系統之間的整體關係，以及與創新和評鑑執行相關的環境背景和訊息。DE 的評鑑框架包括明確和系統性的解釋和考慮，包括數據收集、結果呈現、結果應用和方案調整。在方案發展的初期階段，DE 的評鑑者可以協助組織團體確定可行動的主要目標，闡述管理或指導原則，並提供對系統動態的深入理解。這種參與在通過應用系統思維促進方案順利發展和執行方面發揮了至關重要的作用。
7. 協同創建原則 (correlation principle)	DE 強調跟創新者或計畫開發者建立持久夥伴關係對於 DE 評鑑者的重要性。在 DE 的過程中，不論是在探索評鑑問題、數據收集、提供反饋、協助發展決策，或者是對新出現或意外軌跡的調整以及評鑑框架的修改，評鑑師和團隊成員都必須積極參與、溝通、學習、適應，並與彼此協作，共同作為評估過程的一個不可或缺的組成部分做出貢獻。
8. 即時回饋原則 (timely feedback Principle)	DE 強調即時提供方案狀況反饋的重要性，並且不鼓勵將其限制在特定預設的間隔內，如季度評估、中期評估或項目結束評估等。相反，評鑑者被鼓勵在出現新需求、新發現、對特定方案方面的更深入理解或創新概念時，提供即時反饋。這種反饋的目的是為了成為決策者和方案開發者的資源，幫助他們做出有助於推動方案發展的明智決策。

資料來源：本研究整理自 Patton, M. Q. (2016). What is essential in developmental evaluation? On integrity, fidelity, adularity, abstinence, impotence, long term commitment, integrity, and sensitivity, in implementing evaluation models. *American Journal of Evaluation*, 37(2), 250-265.

## （二）以發展性評鑑概念解析補助計畫的執行與評鑑

依公部門補助計畫的政策目標而言，其旨在穩定學校教育的基本品質或促進其特色的發展，是故，相關計畫品質保證內涵宜就學校的申請計畫，透過品質保證的方式及過程，引導、協助及促進學校落實特定教育政策理念為目的。而發展性評鑑在某些方面挑戰了傳統評鑑的一些基本原則。這些功能包括：1. 發展性評鑑是持續的、反覆檢視的、快速的和適應性的；2. 發展性評鑑可以期望在創新的發展和評鑑方面密切合作；3. 發展性評鑑將發揮多種作用，而創新者也將成為評鑑者；4. 發展性評鑑能利用來自許多領域和學科的工具和方法。因此，公部門補助計畫的有效落實可以運用發展性評鑑八大原則進行檢核和應用（如表 3）。

表 3 發展性評鑑原則與公部門補助計畫關係表

發展性評鑑原則	計畫執行與評鑑
1. 發展性原則	透過發展性評鑑的支援，確保補助計畫的實踐能夠融入國家發展政策的框架，並在地域感知、轉化、重新構建和建立之中實現文化變革。
2. 嚴謹性原則	發展性評鑑以實證驅動補助計畫的發展，採用客製化設計，重視提出探究性問題、質疑假設及應用嚴謹方法，基於證據收集、解釋和報告。
3. 應用導向原則	在指標動態變化的複雜環境中，發展性評鑑通過適應性實踐，為應對動態問責制的挑戰提供量身定制的解決方案，使補助計畫展現可應用性。
4. 創新利基原則	通過多元跨域整合，讓整個過程體現創新思維，發展性評鑑則能記錄、解釋並回饋創新過程與成果，協助補助計畫發展為持續性的適應創新。
5. 複雜性觀點原則	補助計畫可能蘊含顛覆性創新，需以複雜性思維理解其動態前提，從而適應系統變革，複雜性理解正是發展性評鑑所提供的核心依據與基礎。
6. 系統思維原則	補助計畫注意社會系統的相互關係、觀點、邊界和其他關鍵方面，在此基礎上進行創新和評鑑。
7. 協同創建原則	補助計畫通過發展性評鑑的充分參與和實施，能與每位創新者協同設計適宜的評估方案，共同成為創新過程的一部分。
8. 即時回饋原則	為確保教育理念的落實及穩定教育的品質，補助計畫必須及時予以回饋，在紊亂、複雜且多變的系統中堅持教育政策的理念與精神。

資料來源：本研究修改自 Patton, M. Q. (2016). What is essential in developmental evaluation? On integrity, fidelity adultery, abstinence, impotence, long term commitment, integrity, and sensitivity, in implementing evaluation models. *American Journal of Evaluation*, 37(2), 250-265.

### （三）發展性評鑑與公部門補助計畫的關係脈絡

發展性評鑑與公部門補助計畫的關係，可以理解為一種相輔相成的「共生關係」。為何公部門補助計畫需要發展性評鑑？研究者認為有以下五點原因。

#### 1. 因應複雜性與不確定性

許多社會問題（如貧窮、教育落差）極為複雜，沒有標準答案。發展性評鑑允許計畫在執行中「邊做邊學」、「動態調整」，更適合處理這類「棘手問題」。

#### 2. 提升計畫成功率與影響力

透過即時回饋與調整，能避免計畫走到盡頭才發現方向錯誤，浪費公帑，從而真正提升公共資源的使用效益。

#### 3. 強化公部門組織能力

補助的目的不應只是完成單一計畫，更是為了培力公部門組織，使其成為更成熟、更具反思能力的社會夥伴。發展性評鑑正是能力建構的過程。

#### 4. 促進真正的問責

傳統問責是「對上負責」（對補助機關），發展性評鑑引導出一種「對下負責」或「對使命負責」的文化，讓組織更聚焦於其服務對象的真實需求與改變。

## 5. 發掘創新模式

鼓勵實驗與反思，有助於發掘傳統評鑑方法下可能被忽略的成功要素或創新做法，為政策提供新的洞見。

從共生關係的角度來看，在補助計畫中實踐發展性評鑑，是一個貫穿計畫始終的動態過程。計畫啟動時，評鑑者須與團隊協作，共構「計畫邏輯模型」以釐清執行邏輯與共識，並將績效指標轉化為引領方向的「學習問題」。進入執行階段，則需建立定期的反思會議機制，使評鑑者能透過訪談、焦點團體等方法收集資料，並透過「即時回饋循環」將數據與觀察迅速轉化為行動決策。在此過程中，應採用結合量化數據與質性故事的混合研究方法，尤其重視捕捉「最顯著變化故事」，以真切理解計畫帶來的影響。最後於計畫收尾時，評鑑報告應超越成果展示，轉而詳述過程中的學習、挑戰與策略調整，並透過知識分享會等形式，將經驗擴散至更廣的社群，實現知識管理的終極價值。

是以，以發展性評鑑觀點來檢核補助型及競爭型計畫的成效，可以促進方案利害相關者瞭解解決問題的複雜性是其一；能展現足夠靈活性，為不同的組織需求和風格量身定製是其二；能以願景和價值觀驅動內部問責制，讓公部門也得以展現效能是其三。

## 五、對學校領導的建議

Agranoff（2005）在〈管理協力關係績效〉（Managing Collaborative Performance）一文中提出，府際關係不只是跨人、跨方案、跨部門的網絡化，公共管理者以及政府更要有不同於專業人員的思維，發展出策略性的思考。是以，本研究認為以發展性評鑑觀點評析公部門補助計畫的執行過程與成效，對學校領導有以下五點建議。

### （一）申請補助計畫需要學校領導有意義建構和意義賦予的過程（發展性原則）

領導者不僅需洞察教育趨勢與環境變遷，更將透過「意義建構」與「意義賦予」之動態過程，引領組織成員共同解讀變革、形塑共識，並將之轉化為具體行動方案。意義建構作為一種社會活動，由異常、意外或重要事件觸發，它打破了常規認知框架，有助於在計畫制定與實施過程中營造策略領導與解讀的氛圍；意義賦予則是領導者表達對組織變革的理解，並塑造組織共同解釋的行為（Gioia et al., 1994）。這兩個機制共同促成了對決策的集體解釋和後續的組織行動，確保計畫目標能於複雜多變的環境中，獲得團隊的深度理解與有效執

行，從而達成預期之組織發展與創新效益。

（二）學校領導需為補助計畫建構一個系統性思維框架（創新利基原則、系統思維原則）

具備策略思維能力的領導者能夠創造有利於有效決策的環境，這直接影響組織成果（Harrison & Freeman, 1999）。Laljani（2009）進一步強調，學校領導需通過系統性思維框架，在策略規劃與執行過程中充分發揮個體能動性。補助計畫之成功，端賴於建立一個「以策略思維為核心的領導框架」，透過系統性的分析與規劃，激發團隊成員的能動性，強化組織於 VUCA 時代（易變、不確定、複雜、模糊）下的韌性與競爭力，確保計畫目標之高效達成與永續發展。

（三）在執行補助計畫的過程中學校領導需具備多維度的管理素養（嚴謹性原則、協同創建原則）

為因應教育環境之快速變遷，計畫執行與管理需以「道德領導」與「動態治理」為核心原則，計畫團隊不僅追求創新與效能，更將「誠信治理」與「倫理決策」有機嵌入於各執行環節中（Hitt, Haynes & Serpa, 2010），據以塑造積極正向的組織文化。而具備策略思維能力的學校領導需致力於培養團隊之多維度管理素養（Adair, 2005），確保計畫在複雜變局中，既能達成創新目標，更能堅守其公共使命與社會責任。

（四）學校領導在帶領計畫執行時需妥善運用權力，發揮複雜人際關係的政治智慧（複雜性觀點原則）

在複雜組織環境中，計畫推動高度重視「利害關係人管理」與「協調溝通藝術」，學校領導需展現政治智慧，妥善運用權力，並需理解組織的多元框架，通過政治框架建立聯盟、協商與適度妥協來轉化衝突（Bolman & Deal, 2017），此一協調機制旨在將所有互動導向計畫核心目標，確保組織在變革過程中維持穩定，並凝聚最大共識以利計畫執行。

（五）學校領導需具備敏銳觀察外在環境變革能力及迅速回應補助計畫風險的能力（應用導向原則、即時回饋原則）

為確保計畫於高度不確定的環境中穩健推進，計畫風險管理需以「動態偵測」與「適應性領導」為核心原則（Fullan, 2002；Uhl-Bien & Marion, 2009），建立常態性的環境掃描機制，預判潛在衝擊；當衝擊發生時，學校領導將轉型為支援平臺，主動授權前線同仁在計畫規範內進行彈性應變與自主決策，而學校領導則聚焦於整合資源、排除制度性障礙，使計畫能在動態中維持平衡並持續推進。

## 六、結語—邁向以學習為導向的學校領導新典範

公部門補助計畫的推動，不僅是學校爭取資源的過程，更是一片映照領導內涵的鏡子。從發展性評鑑的觀點來看，它跳脫了成敗論英雄的績效思維，成為驅動學校領導變革的重要載體。首先，它促使領導從「行政管控」轉向「意義建構」，領導者需與成員共構願景，將計畫轉化為有溫度的教育實踐，激發內在動力。其次，它強化了「證據本位」的決策文化，透過系統化自我診斷與數據解讀，使資源投入更精準回應需求。再者，它催生「協作式領導」的實踐，要求領導者授權整合，建構能共擔責任的專業社群。最後，發展性評鑑引領學校擁抱「持續成長」的組織韌性，無論計畫通過與否，準備與反思的過程本身即是珍貴的學習，最終將這種循環內化為學校常態運作的基因。總的來說，補助計畫在發展性評鑑視角下，已超越資源競逐，成為領導典範轉移的旅程，淬煉出學校永續發展的整體能量。

### 參考文獻

- 張鈿富（1996）。臺灣地區教育指標建構之研究。《教育研究資訊》，4(3)，18-40。
- 朱鎮明（2010）。競爭型計畫與臺灣府際夥伴關係的實踐。《公共行政學報》，37，71-110。
- Adair, J. (2005). How to grow leaders: The seven key principles of effective leadership development. Kogan Page.
- Agranoff, R. (2005). Managing collaborative performance. *Public Performance & Management Review*, 29(1), 18-45.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2017). *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership* (6th ed.). Jossey-Bass.
- Bottani, N., & Tuijnman, A. C. (1994). International education indicators: Framework, development and interpretation. In A. C. Tuijnman & N. Bottani (Eds.), *Making education count: Developing and using international indicators* (pp. 21-35). Paris: Centre for Educational Research and Innovation, OECD.
- Eisinger, P. (2006). Imperfect federalism: The intergovernmental partnership for home land security. *Public Administration Review*, 66(4), 537-545.

- Fullan, M. (2002). The change leader. *Educational Leadership*, 59(8), 16-20.
- Gioia, D. A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12(6), 433-448.
- Harrison, J. S., & Freeman, R. E. (1999). Stakeholders, social responsibility, and performance: Empirical evidence and theoretical perspectives. *Academy of Management Journal*, 42(5), 479-485.
- Hitt, M. A., Haynes, K. T., & Serpa, R. (2010). Strategic leadership for the 21st century. *Business Horizons*, 53(5), 437-444.
- Laljani, N. (2009). *Making strategic leaders*. Palgrave Macmillan.
- Mok, K. H. (Ed.). (2010). *The search for new governance of higher education in Asia*. Palgrave Macmillan.
- Patton, M. Q. (2016). What is essential in developmental evaluation? On integrity, fidelity, adultery, abstinence, impotence, long-term commitment, integrity, and sensitivity in implementing evaluation models. *American Journal of Evaluation*, 37(2), 250-265.
- Scheerens, J. (1992). Process indicators of school functioning. In OECD (Ed.), *The OECD international education indicators: A framework for analysis* (pp.21-35). OECD Publishing.
- Uhl-Bien, M., & Marion, R. (2009). Complexity leadership in bureaucratic forms of organizing: A meso model. *The Leadership Quarterly*, 20(4), 631-650.

