

公共政策评估研究

唐晓英

(黑龙江省社会科学院 政治学研究所 哈尔滨 150018)

摘要: 公共政策评估是公共政策制定过程中最重要的一个环节,也是政策运行科学化、民主化的必由之路。公共政策的科学评估可以准确判断公共政策自身的价值,从而决定公共政策是否延续、革新或终结。通过对国内公共政策评估研究的梳理,意义在于能够找到目前中国公共政策评估研究的一些基本问题和发展方向,并为今后公共政策评估研究提供重要的参考,这对推动公共政策评估研究的创新有着重要价值。

关键词: 公共政策; 公共政策评估; 评估内涵; 评估标准; 伦理评估

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-4937(2015)05-0033-04

公共政策评估是公共政策制定过程中最重要的一个环节,是有效配置资源的基础,也是政策运行科学化、民主化的重要保障。公共政策的科学评估可以准确判断公共政策自身的价值,从而决定公共政策是否延续、革新或终结。因此,能否对某一公共政策进行科学的评估,是该公共政策顺利执行的基础,也可以为今后公共政策的制定提供重要参考。基于公共政策评估在整个公共政策制定、实施过程中的重大作用,近几年来,国内学术界非常重视公共政策评估的问题研究,研究领域不断扩展、内容不断增加、观点不断创新、成果十分丰富。为了继续深化对这一问题的研究,我们有必要对近几年来理论界关于公共政策评估的研究成果进行归纳和梳理,以开创公共政策评估的新领域。

一、公共政策评估的内涵研究

公共政策的制定者在设计和选择方案时,必须要评价这个方案的可能后果。在政策执行后,要想知道政策效果究竟如何,是否达到了预期的目标,是否产生了其他非预期的后果?也必须通过公共政策评估来获得相关信息。

关于公共政策评估内涵的研究,专门研究这个问题的人不是很多,但多数学者认为,公共政策评估需以政策效果为核心,其宗旨是确定某一既定政策是否已经做了或者在多大程度和范围内按

照预先制定的方案去做。学者陈振明认为“公共政策评估是依据一定的标准和程序,对政策的绩效、效率及价值进行判断的一种评价行为,目的在于取得有关这些方面的信息,作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据”^[1]。学者徐家良认为“公共政策评估就是评估主体依据一定的评估标准,通过相关的评估程序,考察公共政策过程的各个阶段、各个环节,对政策产出和政策影响进行检测和评价,以判断政策结果满足目标群体需要、价值、机会和程度的活动”。学者张国庆认为,公共政策评估通常是指根据一定的标准去判断某一系统的状态或质量,判断的核心问题在于确定该系统的好坏、优劣等价值,政策评估就是根据某些公认的标准去判断某一项公共政策是否是有价值或有什么价值^[2]。学者詹国彬认为:“政策评估就是依照一定的标准,运用特定的方法,对政策的科学性、可行性及其实施后的效果、效益与效率所进行的综合评价”^[3]。学者张金马认为:“政策评估就是对政策的效果进行研究”。

以此可以看出,国内学者普遍认为,公共政策评估是以政策效果为核心,依据一定的标准和程序,对公共政策执行过程的评估,是在政策执行过程中评估政策的实际效果与预期效果之间的差别的过程,以此来决定政策是继续执行,还是终止执行,或者修改后再执行。

二、公共政策评估标准的研究

政策效果是公共政策评价的核心。要弄清楚一项公共政策的效果究竟是好是坏,是否达到了预期目标,必须建立一套评价标准,以此作为进行价值判断的尺度。公共政策评价标准是对公共政

收稿日期:2015-04-16

基金项目:国家社会科学基金项目“公共政策制定中的伦理责任问题研究”(11BZZ026)

作者简介:唐晓英(1960—),女(满族),黑龙江哈尔滨人,副研究员,从事行政管理、地方治理研究。

策实施情况进行测量、评定的参照体系。选择什么样的评价标准不仅取决于评价目标与评价者,而且还取决于评价的技术与方法。评价标准并不是评价者可以随意设定的,它具有客观性,必须客观地反映社会对公共政策的要求。

公共政策评估标准是衡量有关政策的利弊优劣的一系列指标和准则。每一项公共政策评估都要按特定标准进行,因为就同一政策而言,选择不同的评估标准,很可能导致完全相反的评估结果,因而在对公共政策进行评估之前,一定要选择适合该政策的评估标准。关于公共政策评估的标准,学者们从不同的角度提出了自己的看法,任保平认为,“当前我国公共政策评估标准有三:一是在公共政策制定上要有科学的依据;二是公共政策费用上,实施的成本要小;三是在实施的效果上,公共政策实施的效用要高”^[4]。谢明从事实标准和价值标准的角度对公共政策评估标准提出了自己的看法,他认为事实标准主要包括以下几个方面的内容:(1)公共政策的投入与产出、成本与收益之间的比例关系;(2)公共政策目标实现的程度和范围;(3)公共政策对社会的影响程度。价值标准的内容主要有:(1)公共政策是否满足大多数人的利益;(2)公共政策是否有利于社会生产力的发展;(3)公共政策是否有利于增进人民的团结;(4)公共政策是否有利于保持政权的巩固和社会的稳定;(5)公共政策是否支持了社会公正的原则”^[5]。徐家良的观点和谢明的比较类似,他认为“公共政策评估标准可以按照事实标准、技术标准和价值标准三个方面进行分类。其中事实标准包括政策效率、政策效益、政策影响及回应性四个方面;技术标准包括多样化、数量化和系统化三个方面;价值标准则包括社会生产力的发展、社会公正和社会可持续发展等方面的内容”。

目前,国内学者普遍运用陈振明提出的五大标准,“即生产力标准、效益标准、效率标准、公正标准和政策回应度”。但是,在以上诸多标准中,每一标准都同等重要吗?是否有首要标准或次要标准,许多学者也就这一问题进行了研究。张国庆在《现代公共政策导论》一书中提出了“首要标准”和“次要标准”的概念。他认为“对于一项政策的整体评估是建立在若干单元评估基础上的,它把用于整体评估的标准称为首要标准,把用于单元评估的标准称为次要标准”^[2]。郭渐强、刘明然认为“所谓首要标准是指对某项政策进行评估的综合标准,是事实标准和价值标准的统一和高度概括,是从整体和原则的高度来衡量某项政策的是非曲直或利弊得失的标准;次要标准则指用于评估公共政策的事实标准和价值标准。首

要标准是根本性的标准,它支配和统帅次要标准;次要标准则必须服从首要标准,不能与首要标准相违背,更不能取代首要标准”。林水波则综合概括认为“标准有如下十点:(1)工作量(或称投入量);(2)绩效(涵盖产出量、效能及影响程度);(3)效率;(4)生产力;(5)充分性;(6)公平性;(7)妥当性;(8)回应程度;(9)过程;(10)社会指标”。吴勇认为“政策评估是构成公共政策不可缺少的重要步骤,政策评估关系到政策的执行和终止。采用客观公正的政策评估标准是检验政策成功的关键,针对公共政策及其活动全过程的各个环节的结果的价值所做的评估活动的政策评估标准的选择至关重要。尽管目前标准不一,但目标标准、投入标准、公平、公正标准、效率标准和公民参与、回应必不可少”^[6]。

一般的评估标准对于一般的公共政策评估固然有一定的指导作用,但不同类型、不同层次、不同领域的公共政策应该有不同的评估标准,但很少发现有对具体公共政策评估的标准进行研究的成果,所以这方面的研究应是我们今后努力的方向。

三、公共政策评估的方法研究

公共政策评估方法是公共政策评估者在进行公共政策评估过程中所采取的方法的总称。近些年,随着政策科学的不断发展和日益增多,政策评估方法也不断地完善和创新,极大地丰富了评估的实践活动。公共政策评估是政府科学决策的重要依据,由于评估方法很多,如何正确选择评估方法决定着评估结果的科学性。公共政策具有公共性和利益多元性,不同的利益群体都会从自己的利益出发,更愿意采用有利于自己利益表达和利益实现的方式,对公共政策实施效果进行评价,所以,就会出现评估方法选择上的困难,因此,学者对选择用何种方法来进行政策评估有着不同的看法。

关于公共政策评估方法研究,有些学者根据国外的相关研究,结合中国的实际情况,提出了自己的看法,马朝琦和雷晓康借鉴美国政府颁布的《政策规定绩效分析》认为“公共政策评估的方法主要有成本—收益分析法(cost-benefit analysis, CBA)和成本—效果分析法(cost-effective-ness analysis, CEA)两种,CBA方法适用于公共政策的收益,可以用货币单位来计量,如对政府的公共资本投资项目进行评估,收益和成本差额即为净收益,它反映了公共政策的效率,一般来说,净收益越大越好;CEA方法主要应用于收益无法货币化的公共政策分析,由于公共政策作用效果的多样性和复杂性,相对于CBA,CEA的适用面更

广一些,使用难度也更大一些。在CEA的基础上,还发展了一种方法,称为加权成本—效果分析法WCEA(weighted cost-effectiveness analysis),这种方法是将多种效果按一定的权重转化为单一的效果,便于对公共政策的评估”。魏淑艳和刘振军认为“总政策和基本政策绩效的评估宜采取非正式评估为主流的评估方式;一般公共政策与具体政策的绩效评估宜采取内部评估的方式;新兴的评估方式,即由独立的第三方进行的外部评估,这是指由政策制定者与执行者之外的人员进行的正式评估”。谢明认为“公共政策评估方法主要有前后对比法、专家评估法、目标群体评估法和执行群体评估法等。”陈振明认为“公共政策评估方法主要有前后对比法、实验和准实验模型法、影子控制法等”。徐家良认为“公共政策评估可以从定量分析方法、定性分析方法和定量与定性相结合的方法三个方面去进行。”

目前,学界关于政策评估方法的探究还不多,对各类政策分别的评估方法的探寻还有待于做进一步的深化研究。随着政策科学的不断发展和日益增多,政策评估方法也应不断完善和创新。

四、公共政策的伦理评估研究

公共政策伦理评估是政策过程的一个重要环节,通过政策伦理评估,可以反思公共政策的制定与执行是否符合公共政策的价值追求,是否收到了预期的政策效果和目标,可以明晰公共政策是维持、调整还是终结,同时也可以总结经验教训,促进政策创新。对公共政策进行伦理评价,主要是为保证公共政策的正确制定及实施,实现决策者的伦理责任。对公共政策进行控制和评价活动,是确保伦理原则和规范要真正落实到决策过程之中,并有效地发挥指导作用。公共政策伦理评估的目的是对公共政策进行价值评价,衡量公共政策的道德性,揭示公共政策的道德价值。由于政策评估还面临多重价值目标的选择,所评估的政策效果具有不确定性,所以,完善政策伦理评估机制是公共政策评估的发展趋势。

目前,国内学者对公共政策的伦理评价研究并不是很多,主要研究公共政策伦理评估的概念、伦理评价标准及伦理评估原则。

关于公共政策伦理评估概念的研究,学者许淑萍认为“公共政策伦理评价是依据一定的伦理道德标准,对公共政策过程及结果是非善恶的一种判断和评价。对公共政策进行伦理评价的目的,就是要求公共政策主体在政策过程中,坚持正确的价值导向,切实履行伦理责任义务,保证公共政策具有较高的伦理水平,维护社会的公平,促进

社会和谐发展”^[7]。有学者认为,公共政策的伦理评估,是指运用既定的道德原则和规范,按照一定的程序和方法,对政策备选方案的伦理水平进行分析 and 评价的过程。它是政策评估选优阶段实施的一个重要环节,也是对政策方案评估选优的首要工作内容。

关于公共政策的伦理评价标准的研究,许淑萍认为,公共政策的伦理评价标准是随着历史的发展、时代的进步而不断变化的。当代社会的公共政策伦理评价标准应依据社会发展状况和人们现实的利益诉求来加以确定。公共政策的伦理评价标准应包括公共利益标准、社会公平标准和可持续发展标准,其中,公共利益标准:公共利益是一种广泛共享的利益,公共利益是社会不同利益主体之间利益的融合;社会公平标准:政策主体应具备维护社会公平的责任理念,公共政策的目标体现社会公平,公共政策的公平性需要程序的公开性予以保障;可持续发展标准:公共政策要正确调节人与自然的关系,公共政策要注重代际发展问题。周理远认为,公共政策的评估必须强调社会公平标准是以工具理性为本位,还是以价值理性为本位来评估公共政策,对于公共政策是否能够体现伦理取向具有导向意义。政府在评价公共决策的尺度更新中,必须正确处理这两个标准的关系。绝对地放弃公共政策的功利设计,显然是不可能的,但以伦理本位来制定和实行政策则是完全可以做到的,政府应当清楚和遵循这样的道理。

关于公共政策伦理评估原则的研究,学者王成宪认为,政策伦理评估必须坚持以下原则:一是坚持正确的政策评估意识,树立强烈的责任意识;二是政策评估组织独立原则;三是坚持评估的科学性^[8]。总之,伦理价值对政策的各个过程有着重要意义,可以说,整个政策过程都是在伦理价值观的运作下产生的。在政策的各个阶段必须遵循正确的伦理原则,才能够减少政策发生扭曲或错误的几率。

五、公民参与公共政策评估研究

公民参与公共政策评估是适应公共行政民主理念的必然趋势,是构建服务型政府的应有之义,是优化政府绩效评估的内在要求,是促使公民社会觉醒的益策。当前,中国公民参与政策评估还面临着价值判断与实证分析的争论、公民参与能力和素质达不到与之相适应的要求、制度化建设不足、公民参与的影响微弱等瓶颈因素的制约。为此,要重新认识公民参与在公共政策评估中的重要作用,畅通公民参与政策评估的渠道,坚持价

值判断和实证分析并重,培养公民参与能力,加快法制化进程,以及建立政民互动的政策评估机制。

目前,研究公民参与公共政策评估的学者并不多,谢明认为“无论是在专制体制下还是在民主体制下,政策制定者都必须认真对待普通公民的利益和愿望”。葛玮认为,政策评估、评价是对政策实施效果的评定、衡量、检验。一般的政策活动中往往把政策评估单纯地交给专业机构和专家,实际评估活动中又往往只是主管部门说了算。其实,公众是政策的直接对象,也是政策利益的最终获得者,他们对政策执行效果具有真实、深切的体会。公众参与政策评估,可以准确地衡量政府所提供的公共产品和公共服务是否符合自己的需要。张金马认为“政策评估要达到更为科学、合理的程度,就要在政策评估的某些环节上,让普通的、非利益集团操控的人参与评估活动之中,即可称之为政策评估中的公民参与”。高洪贵认为“在我国由于众多局限性因素的影响,导致新生代农民工参与公共决策的过程还不够透明,农民工所具有的辩论和商讨的意识还比较薄弱,致使公共决策的参与性不足”^[9]。

公民参与是指公民个体或公民组织依法投票选举政治代言人,参与公共政策的制定、执行、评估和公共事务的管理,充当政府的合作伙伴,共同供给公共产品和服务,并对政府实施监督的活动与过程。罗重谱总结了公民参与的三个基本特征:(1)公民参与的主体包括公民个人和公民组织;(2)公民参与不仅仅局限于代议制民主下的投票选举代理和公共政策的制定过程,而是逐步拓展到公共政策的执行过程,甚至按照民主治理的要求,充当政府合作伙伴,提供公共产品和服务,公民参与的层次由低级向高级逐步深化;(3)公民参与形式日益多样化,包括村民自治和居民自治式的直接参与、选举人大代表式的间接参与、民主党派参与政治协商和温岭民主恳谈式的协商参与,还包括听证参与、信访参与,等等^[10]。公民参与的广度和深度是衡量一国政治发展和政治文明程度的重要尺度,是一国民主政治不可分割的部分,也是公民进入公共领域参与治理、影响与其利益相关的公共政策的基本途径。

总之,从目前中国公共政策学界研究状况来看,对公共政策评估的研究滞后于公共政策制定和公共政策执行,关于公共政策的制定和执行的相关理论已经比较完备,但有关公共政策评估的理论研究和成果还不够多,尤其是适合中国国情的公共政策评估理论,以及相关的方法更是鲜见。从现有的公共政策评估的研究成果来看,研究公共政策评估的概念、方法及标准的成果比较多,研究公共政策的伦理评估及公民参与公共政策评估的成果相对薄弱。值得注意的是,中国公民参与政策评价面临着正式渠道阻塞的制度性障碍,公民参与政策评估最为活跃的空间是互联网这一新兴的开放性媒介。从网络舆论兴起后的实际情况看,中国网民参与政策评估的影响力与日俱增,越来越成为公共政策评估研究领域应该予以关注的热点问题。

参考文献:

- [1] 陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 283.
- [2] 张国庆. 现代公共政策导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1997: 186.
- [3] 詹国彬. 我国公共政策评估的现状、困难及对策[J]. 江西行政学院学报, 2002 (2).
- [4] 任保平. 地方政府公共政策评价与经济发展[J]. 天津行政学院学报, 2002 (11).
- [5] 谢明. 公共政策导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 35.
- [6] 吴勇. 公共政策评估标准初探[J]. 科技管理研究, 2007 (3).
- [7] 许淑萍. 公共政策伦理评价标准的演进及当代探究[J]. 上海行政学院学报, 2013 (6).
- [8] 王成宪. 公共政策过程的伦理取向探讨[J]. 北京电力高等专科学校学报, 2011 (4).
- [9] 高洪贵. 新生代农民工参与政府公共决策的困境与机制重构——以协商民主理论为视角[J]. 中国青年研究, 2012 (6).
- [10] 罗重谱. 公民参与困境与化解策略[J]. 中共杭州市委党校学报, 2008 (2).

[责任编辑: 王雅莉]