

闫文仙
罗云丽

公共政策评估研究综述

[内容摘要] 中国的公共政策评估学科正处于起步阶段,在逐步建设的过程中需要规范的地方很多,要使该学科顺利地成长起来,需要广大学者投入广泛而深刻的研究。写此综述的目的在于方便读者了解目前中国公共政策评估研究的一些基本问题和发展方向。本文主要介绍了近几年来相关学者对公共政策评估的价值基点、评估主体、评估对象、评估对策的研究情况。

[关键词] 公共政策评估;价值基点;评估主体

[作者简介] 闫文仙,云南大学公共管理学院行政管理专业2005级硕士研究生,研究方向:政府职能、行政组织、公共政策
罗云丽,云南大学公共管理学院行政管理专业2005级硕士研究生,研究方向:公共管理、公共政策

公共政策评估是公共政策系统中的重要环节,传统的政策科学研究主要关注政策的制定环节,认为公共政策的关键是对政策制定系统的改进。当代政策科学则认为政策科学是包括政策制定、政策执行、政策评估、政策调整和政策终结诸多环节的系统。近几年来,学界越来越多地关注公共政策评估环节,使得政策评估成为研究亮点之一。

我国学者陈振明认为,公共政策评估是评估主体依据一定的标准和程序,对政策的效益、效率、效果等价值进行判断的一种政治行为,目的在于取得有关这些方面的信息,作为决定决策变化、政策改进和制定新政策的依据。同时,我国学者张国庆认为,就政策评估的评判功能来说,评估包含认定结果事实、建构因果关系、做出价值判断三个方面的活动。由此可见,公共政策评估的实质是一种政治活动,其目的是为

了提高政府的公共政策能力,但评估过程则涵盖了不同性质的活动。从张国庆的观点中依稀可以看到,评估本身就包含了事实判断和价值判断、定量分析和定性分析、实然状态和应然状态、评估的哲学和技术等诸多问题。

一、关于公共政策评估价值基点的研究

价值是一种观念形态,它会影响社会存在。价值观一旦形成,就会直接影响人们的信念,影响人们的行为选择,影响人们的生活方式。在公共政策过程中,价值观直接影响社会资源的流向和分配形式。而在公共政策的评估环节,价值观依然有至关重要的作用。由于政策评估是一种依据特定的标准和程序而进行的一种政策分析活动,从某种意义上讲是一种价值判断活动,要进行价值判断,必须有价值尺度,即价值

基点,在具体的评估工作中,价值基点表现为评估标准。因此,评估标准的设定是否科学,直接决定了政策评估的结果正确与否及其功能作用的发挥,评估标准的选择与确立是政策评估的逻辑起点和前提基础。

关于评估标准,国内外学者都有不同的看法。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。湖南大学郭渐强、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。

二、关于公共政策评估主体的研究

公共政策评估主体即公共政策由谁来评估的问题。一般来说,任何一个感兴趣的人都可以成为公共政策的评估者,但由于做政策评估工作需要具备多种条件,如:掌握政策方案和政策结果的足够信息;拥有

关于政策评估理论的足够知识等。从这一角度看,政策评估者的范围就大大缩小了。张国庆在《公共政策分析》一书中把评估主体分为两种,即政府评估和民间评估。他认为政府评估主要是政府自身的自我评估,民间评估包括报纸、电视、民间团体、学者等组织对公共政策的评估。

关于政策评估主体的研究,上海行政学院赵勇与南京大学李敏认为,公共政策评估主体可以简单地分为公共组织内部的评估主体和公共组织外部的评估主体两种。公共组织内部的评估主体包括立法机关、政策制定者的上级、公共政策制定者本身、与公共政策制定机构平行的相关部门以及具体负责公共政策执行的相关部门等。公共组织外部的评估主体包括独立的公共政策评估研究系统、一般公众和关注公众等。这里的一般公众指大部分对公共事业无兴趣或不甚了解的民众;关注公众指对公共事务较为关心和注意的人,他们有的高度关注相关公共政策,有的则与相关公共政策存在非常重要的利益关系。在公共政策的民主性和公正性方面赵勇和李敏认为,根据我国宪法规定,一切权力属于人民,人民是国家的主人。因此,公共政策必须以民意作为依据,对人民的偏好做出回应,人民应当是公共政策的制定者和评估者,享有至高无上的权力。但是,由于在现实中权力主客体的错位,人民在对公共政策评估中所享有的权力远远低于公共部门,起到的影响微乎其微。

三、关于公共政策评估对象的研究

关于公共政策评估对象的研究目前较

少。但从公共政策评估概念上来看,各学者对政策评估对象的想法有不同之处。政策研究的先驱哈罗德·拉斯维尔认为政策的评估功能即对公共政策的因果关系做事实上的陈述。根据他的观点,评估对象包括政策产生的原因、执行过程、执行结果、原因和结果之间的因果关系。查尔斯·琼斯认为,政策评估指政策经执行后,政府有关机关对政策执行的情况加以说明、检核、批评、量度与分析,其作用在于确认政策正确与否,推断政策之利弊,为将来改进政策提供参考。根据琼斯的观点,政策评估的对象是政策执行的结果。我国学者陈振明认为,公共政策评估指依据一定的标准和程序,对政策的效益、效率及价值进行判断的一种政治行为,目的在于取得有关这方面的信息,作为决定政策、政策改进和制定新政策的依据。从这一观点来说,政策评估的对象是政策的效益、效率和价值。目前学者们对政策评估对象的理解主要有三种观点:第一,认为政策评估是对政策方案的评估;第二,认为政策评估是对政策效果的评估;第三,认为政策评估是对政策全过程的评估。

四、关于公共政策评估对策的研究

目前我国学者主要从以下三个角度对公共政策评估的方法与对策进行了分析:第一,从构建责任化政府体制角度来分析。从这一角度进行分析的学者们认为,责任化政府体制不仅包含法律层面的制度规定,而且包含了管理层面的落实和相应的组织、机制建设,是一种全面、系统、制度化的责任体系。在这种责任化政府体制下,政府政策评估可以根据一定的法律与制度规

范,由具有明确职责的组织和人员,按照既定的、普遍认可的标准去评估公共政策,以期获得最佳的或尽可能好的政策效果,从而最大程度地避免政策失误。第二,从实现制度化评估角度来分析。从这一角度进行分析的学者们认为,要实现评估制度化一是要求有专门的法律和制度进行明确规范,即要建立一整套规范政策评估行为的法律和制度,对评估主体、评估程序、评估责任、评估经费的使用、评估责任的追究等相关问题做出明确的规定,使整个评估工作在一个法制化的框架下运行。二是评估制度化要求建立相对独立的、职责明确的评估组织和部门,由专业化的评估人员承担相应的评估工作。三是评估制度化还要求建立一套完善的评估运行机制,包括评估程序的设计、评估经费的使用、评估责任的划分等。第三,从评估技术角度来分析。从这一角度进行分析的学者们则试图研究各种评估方法,如:“前—后”对比分析法、“投射—实施后”对比分析法、“有一无政策”对比分析法、“控制对象—实验对象”对比分析法、社会实验法、计量分析法、模糊数学法等,以实现评估的高效化。

然而,从具体的政策评估对策来看,各研究者的观点又各有差异。东北大学魏淑艳从分析我国现有公共政策评估方式的利弊出发,提出了相关对策。魏淑艳认为现行公共政策评估方式的弊端有:非正式评估方式的客观性与科学性不足;内部评估体制不顺;由独立的第三方进行的外部评估方式存在很多发展的障碍。针对以上情况,应采取以下的措施:(1)应使正式评估与非正式评估相结合;(2)培育评估的中介组

织;(3)为独立的第三方评估创造条件。如:建立评估的物质基础、培养和选择高水平的评估者;(4)逐渐使政策评估活动法制化。厦门大学詹国彬分析了我国公共政策评估中存在的困难,如:政策目标的布确定性、政策影响的广泛性、政策资源的混合、政策行为的重叠、有关人员的抵制、评估资料 and 经费的缺乏等,提出了如下对策:(1)加大宣传力度,确实提高队政策评估工作及其意义的认识;(2)加大对政策评估的投入;(3)拓宽和健全政策评估的信息渠道及系统;(4)选择恰当的评估方法和技术;(5)明确政策目标、精选评估对象;(6)把政策评估纳入制度化轨道。由上可见,目前研究者们在对策方面的研究触及了很多方面,如:政策本身、人员、信息、经费、法律机制、组织体系、评估技术等。

五、结语

随着我国经济和社会的飞速发展,复杂的社会问题和尖锐的社会矛盾使人们不得不去研究公共政策的成本和效益问题,现实中公共政策结果与目标的不一致现象使人们不得不去探寻其产生的根源,而现代科技的发展则为政策评估提供了更先进的工具,据此公共政策评估研究的地位将日益上升。然而,目前的研究仍然不足,几个最根本的问题仍然值得我们深入研究,如:公共政策为了什么而评估?公共政策由谁来评估?公共政策要评估什么?公共政策应该怎样进行评估?对这些问题的研究将是永恒的。也许在不同社会时期,对这些问题的回答将有不同,但是对这些问题的认识越深刻,将越有利于政策评估的有效实

践。目前,对公共政策评估价值的研究还不够深刻,笔者认为可以更多地对此进行研究,以更好地了解评估的目的和价值。此外,对评估主体的研究也有待于进一步拓宽,如:政策评估过程中评估主体的心理研究、行为研究等。而对评估对策的研究也同样值得深入研究,如:定性研究和定量研究如何最佳结合、定量研究在具体政策中的运用等问题。^[4]

注释:

张国庆:《公共政策分析》第397页,复旦大学出版社2004年版。

郭渐强、刘明然:“科学发展观-我国公共政策评估的首要标准”,载《行政与法》2006年第9期。

赵勇、李敏:“试析公共政策评估主体的多元性”,载《上海行政学院学报》2005年第6期。

魏淑艳:“我国公共政策评估方式分析”,载《东北大学学报》2003年第6期。

詹国彬:“我国公共政策评估的现状、困难及对策”,载《江西行政学院学报》2002年第6期。

参考文献:

- 1.张国庆:《公共政策分析》,复旦大学出版社2004年版。
- 2.张国庆:《现代公共政策导论》,北京大学出版社1997年版。
- 3.陈振明:《公共政策分析》,中国人民大学出版社2003年版。
- 4.郭渐强、刘明然:“科学发展观-我国公共政策评估的首要标准”,载《行政与法》2006年第9期。
- 5.陈捷:“公共政策评估的生产力标准初探”,载《福建行政学院福建经济管理干部学院学报》2003年第2期。
- 6.赵勇、李敏:“试析公共政策评估主体的多元性”,载《上海行政学院学报》2005年第6期。
- 7.赵吉林:“公共政策评估中的非理性因素”,载《行政论坛》2003年第6期。
- 8.高富峰:“公共政策评估主体的缺陷及对策分析”,载《求实》2004年第4期。
- 9.詹国彬:“我国公共政策评估的现状、困难及对策”,载《江西行政学院学报》2002年第2期。
- 10.魏淑艳:“我国公共政策评估方式分析”,载《东北大学学报》2003年第6期。
- 11.李静芳:“当前我国地方公共政策评估现状与对策”,载《江西行政学院学报》2001年第4期。