

论公共政策评估中的公民参与

韩 絮

(郑州大学 公共管理学院, 河南 郑州 450001)

摘要: 公共政策评估是公共政策必不可少的一个环节,它能够促进公共政策的优化改进,是一轮公共政策实施的末端和新的公共政策的开始。在现今的公民社会的背景下,公民参与的范围愈来愈广,发挥的作用愈来愈大,因此公民参与到公共政策评估是必然趋势。

关键词: 公共政策;公民参与;评估

中图分类号:D601 文献标识码:A 文章编号:1673-2596(2014)03-0074-03

DOI:10.13398/j.cnki.issn1673-2596.2014.03.028

公共政策评估实质上是一种检测和评价,这种检测是由评估主体依据特定的程序和标准而做出的,评估贯穿公共政策的各个环节,包括政策的制定、执行以及政策所达到的效果。约翰·克莱顿·托马斯在公民参与政策过程中界定了两个前提条件,其一是哪些政策可以由公民参与,哪些政策不能引入公民参与;其二是哪些人可以参与政策过程,哪些人不能参与。同样,这种前提条件在政策评估中也需要确定,以此来保证公共政策评估的客观公正。在政策评估过程中,行政决策者要对他们所指定的政策是否实现了既定的目标、需要多大的成本、对社会将产生什么样的后果等信息进行了解认识,即通过对当前的政策评估来确认新的政策问题,并再次进入新的政策制定过程。政策评估在整个公共政策过程中占据重要位置,使公民参与评估有利于达到科学、合理的评估目标。

一、公民参与公共政策评估的意义

在公共政策评估中,引入公民参与机制非常必要,具有深远的意义。政策评估是公共政策诸多环节的一个,但是它属于对已执行政策的反思,不仅对于未来政策制定的合理化和科学化有着重要影响,而且还有其他方面的重要影响。

(一)公民参与政策评估有利于提升政府的行政能力

政府管理社会政治经济的手段众多,公共政策便是其中一个有效的管理媒介,通过公共政策的制定和执行来实现既定的管理目的。在政府通过公共政策实行管理的过程中,政策的优劣以及执行政策的结果又是检验政府行政能力的标准,而政策执行

的结果和政策自身的评价又是通过政策评估来检测完成的。在传统的公共行政中,公民是被动者,对于政府提供的公共产品和公共服务都是被动的接受,这是缺乏公民参与的,并没有真正解决公民的意愿诉求,这样的政策必然得不到广大公民的支持,并在一定程度上造成了政府公共资源的浪费。正是鉴于传统公共行政的不足,新公共管理者要求将顾客作为导向,指导政府职能活动的开展,就顾客而言,其需求正是公众所了解的。因此在公共政策评估中,让了解顾客需求的公民参与其中,有利于传递政策相关信息,增强政策制定者对政策的客观认知,提高政府机构的决策能力和行政作为水平。

(二)公民参与政策评估有利于公民监督政府的行为

权力的滥用源于没有制约,一旦权力被滥用,不仅官员本身会出现腐败,公民的合法权益也会遭到侵害。所以,现代民主政治的基本要求便是制约权力,权力制约一方面牵涉立法、司法、行政权力的相互制约和平衡,另一方面牵涉到公民的制约。基于此,实现公民对公共权力的制约、监督政府的行为,公民的参与是关键。在政策评估中引入公民参与,公民评估公共政策执行情况的同时,也可以清楚地认识到政府的作为,尤其是在公共政策执行方面的政府作为。于是,政府的任何行为都要接受公民的检验,受到公民的评估,公民对政府的监督便可以实现。

(三)公民参与政策评估有利于促进政策本身的科学化

托马斯·戴伊在其著作中写到：“在行政官僚的眼中，对政府机构政策和项目的评估是不可取的，对这种行为他们也是持怀疑、否定的态度。若公民参与公共政策评估，则被视为对行政组织以及行政权威的威胁和挑战。”在这种理念的指引下，如果公共政策在公民评估之下所显示的是负面的，那么行政官僚便会对其强烈抵制，并找冠冕堂皇的理由如缺乏财力物力投入等来回应公众的质疑。因此，在公共政策评估中引入公民参与机制，会在无形中对政策制定和政策执行人员造成压力，促使其谨慎看待公共政策的各项环节。引入公民参与也有利于完善原有的政策评估系统，弥补其存在的不足，使政策评估系统更加科学、民主，也会提高政策评估结果的真实性。

(四)公民参与公共政策评估为下一轮的政策制定提供信息

信息是公共政策制定的基础和必备条件，公共政策制定过程是否科学直接受到信息完整度的影响，公共政策的质量很大程度上也是由信息所决定的，公共政策的制定必须以掌握相关信息为第一条件。通过政策评估的平台，公民在评估现有政策过程中成绩和问题的同时，可以很好地总结经验教训，为下一轮的政策制定提供其所必须的信息，例如总结好的优秀的做法经验、评估政策执行过程失误的诱因、改进不良因素等，不论哪种做法，都会将必要且充分的信息提供给政策制定者。通过政策评估的桥梁，信息不仅可以达到互动融合，而且更加具有实践性和现实性，从而提高了信息获取的效率。

二、公共政策评估中公民参与的问题

公民参与公共政策评估的理论构思比较多，但是在现实中还有许多亟待解决的问题。就我国总体情况看来，近些年公共政策理论和实践都得到快速发展，在很大程度上推动着经济进步和行政效率的提高，而且公民参与公共政策评估提高了行政决策的民主化、科学化水平，使得国家政府对其的重视度逐年增强，并倡导这种模式在实践中的推广。

(一)主体界定不明确

在公共政策评估过程中，公民参与的广度和深度是受到某些特定条件限定的，公民参与的方式以及参与范围是由公共政策的性质所决定的。因此，公民参与并不需要引入全部的公共政策评估中，例如公民参与并不在某些关系机密的公共政策中出现，况且那些凌驾于公众社会生活之上的公共政

策，公民也没有多大兴趣参与其中。目前，在公民参与公共政策评估方面，对于参与主体的界定尚不清晰，经常出现上级评估下级工作效能、政策制定者评估公共政策执行者效能的现象，哪些人可以参与相关政策评估很难给出统一限定。在这样的背景下，政策评估很难发生客观的效果。因为在政策评估过程中政策制定者和政策执行者之间密不可分，其利益统一在一起，他们之间进行的评估容易掩盖工作过程中的失误。

(二)相关的保障制度不健全

在公民社会环境与制度的阐述中，学者俞可平将非正式规则、党的政策、行政法规、普通法律和宪法列为对我国公民社会发展壮大起规范作用的制度环境。在公共政策评估中引入公民参与，也需要上述五部分内容的保障，这都会促使相关活动的规范化进展。

但是现实环境则是相关的保障制度严重缺失，这无疑成为公民参与政策评估的硬伤，如果关于公民参与政策评估的制度不健全，那么公民实际参与评估就无从谈起。因此，从制度层面来保护公民参与政策评估是解决问题的根本方法，然而，没有专门制度来限制的政策评估能不能执行公民参与、执行效果如何又是我们需要重视的问题。

(三)信息公开还不充分

信息是公民参与政策评估的重要因素，若有充足的信息，公民参与政策评估就不是遥不可及的梦，如果信息部透明不公开，那么公民参与政策评估根本就不可能。近年来，在公民强烈要求政务公开的背景下，一些地方政府以网络为媒介，通过政府网站来公布政府开支，以方便公民进行阅读，这是政务公开的重要一步，对我国的政治文明建设的作用非常大。然而，这种公开并不是全面的、系统的公开，没有细目只有总额的公示确实让人失望。公民掌握不到相关政策的信息，怎会对政策的含义、过程及效果有明确的认识？没有这些信息，公民参与政策评估只是空谈。

(四)非政府组织的评估作用尚未得到发挥

非政府组织在专业学者中的熟知度较为广泛，于1950年通过的《社会团体登记暂行办法》是非政府组织取得相应法律地位的开端，由于自身发展的限制和宣传的不到位，很多公众对其并不是太了解。非政府组织的发展还很不均衡，在某些领域发展较快，如环境保护、扶贫开发等，在某些专业领域

的发展还比较滞后。虽然学者也会通过非政府组织提出一些社会问题的解决方案,但是由于脱离实际而很难得到执行,依旧不能代表公民的利益和公众的话语,并不能达到参与公共政策评估的目的。这样,便会在社会中降低其公信力,公民从而转投其他。

三、促进公共政策评估中公民参与的对策

(一) 界定参与的相关公众

约翰·托马斯认为在公民参与中界定相关公众是其中的一个重要环节,当公共参与作为获取公众接受的手段而成为一种必需时,公共管理者就要界定哪些公民个体和组织可能对政策问题感兴趣,并了解他们的建议与意见。在公共政策评估中,也同样如此。虽然在公共政策评估中公民参与的范围较广泛,然而在实践中,我们不能保证每一个公众都有意愿参与政策评估或者有必要参与到政策评估中。在通常情况下,当某项公共政策影响到公众或者强烈吸引公众兴趣时,公民的行为选择会偏向参与评估。综上所述,在公共政策评估中界定相关公众是非常复杂的,行之有效的方法便是将公共政策的制定背景、执行过程、耗费资源等情况告知公众,充分保障公民的知情权和参与权。此外,参与公共政策评估的公民不仅仅指“目标群体”,由于其自身的溢出效应,某些非目标群体同样值得重视,非目标性效果可以说是成本,也可以说是收益,非目标群体参与政策评估同样有重要意义。

(二) 完善相关的法律法规

在制度缺失、公民参与政策评估失利的情况下,制度的保障建设就显得尤为重要。随着社会的不断发展,法律也在不断地完善,决定公民参与政策评估的关键因素就是法律制度的健全。只有在法律制度的保证下,公民才能发出自己真正的声音,公民才能维护自己的合法权益,同时法律制度也为公民展开维权行动提供了后方支持。因此,在政策评估中,制度保障是公民参与的最大保护,通过制度的建设完善可以有效地规范公民参与评估的程序范围,保护公民参与的权利。

(三) 政府要公开相关信息

信息是公民实现参与的基础,一般情况下政策制定者和政策执行者掌握的信息比公民更加充足,这制约了公民参与政策的过程,若要实现政策评估的客观科学,就必须保证公民所掌握的信息与政策主导者所掌握的是对等的。相关信息的公开首先要依靠政府的行为,政府机构要有主动公开信息的意

识,政府要将相关政策的信息及时地给予公布,保障公民的知情需要。相关信息的公开还可以通过中间关键人物进行,关键人物在政府机关和公民之间充当的是桥梁作用,可以有效地把双方的意愿传递给对方知道,保障交流过程的透明公正。

(四) 保证第三方评估的独立性

在公共政策评估中,政府起着主导作用,但是有些地方政府基于自身组织利益和个人利益的考虑,会在组织引导政策评估中做出利己的行为。在此情况之下第三方参与评估是有效的解决之道,他不仅可以将政策评估中的人为因素降至最低,也代表了公民的意愿,是公民参与的重要表现方式。第三方评估主要由非政府组织进行,相比较政府机构,非政府组织自身的权力较小、竞争力较大,因而他们对待公众的态度较好,能够向公众提供高质量的服务,而且工作效率较高,节约了大量的成本。但是,非政府组织的财力基础较薄弱、经费不足,很多组织依赖于政府的拨款而生存,这就决定了其独立性的丧失。因此,在公共政策过程中,若要保证评估结果的客观公正,就必须保证第三方评估的独立主体地位,使其不受政府机构所影响,能够做出客观、科学的评价。

综上所述,在公共政策评估中引入公民参与是我国社会经济必然趋势,虽然目前存在着诸多问题,但这是必经阶段,我们也要持正确的态度来对待此问题。

注 释:

① 托马斯·戴伊.理解公共政策[M].北京:中国人民大学出版社,2011.285.

参考文献:

- [1] 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [2] 张金马.公共政策过程分析:概念、过程、方法[M].北京:人民出版社,2004.
- [3] 俞可平.中国公民社会的制度环境[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [4] 周琼.浅谈政策评估中的公民参与问题[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2010(2).
- [5] 闫文仙,罗云丽.公共政策评估研究综述[J].社会科学论坛,2008(12).

(责任编辑 张海鹏)