

公共政策评估已经成为公共管理领域日益瞩目的环节，反映了我国公共管理工作不断走向专业化和讲求公共政策实效的趋势。但是，公共政策学整体作为一门学科在我国的历史毕竟还很短，也很不成熟，公共政策评估在理论和实践当中存在许多需要规范和改进的地方。

公共政策评估的标准，是开展公共政策评估首先要解决的问题。我们应当遵循一定的原则，作出适当取舍，进行有机组合，从而提高公共政策评估实践工作的针对性、实效性。

一、服从和服务于评估对象的原则

公共政策评估虽然已经是比较“末梢”的学科领域，但是，它仍然是一个相当笼统

的概念。所以，认清当下正要评估的政策对象并结合之，再提出评估的标准，才是现实和具体的。

从政策领域而言，首先要明确所评估的政策属于教育、医疗、环保、交通、国防、市政建设等等大的公共管理领域的具体领域。在此基础上，还应当作内出细分，比如，就教育而言，是指笼统的总体概念下的教育之全部，还是单指义务教育，还是成人教育，还是其他什么教育。等等。理论界和实务界提出的公共政策评估标准不可谓少，但多数尚停留于一般意义上的价值、类型等层面，没有结合具体的政策领域进行深入探讨，这难免让实践部门无所适从。“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。”不难理解，拿评估义务教育的标准来衡量高等教育，或者拿教育的标准来评判医疗，都会遇到文不对题的困境，一旦以此为依据进行盲目评估，结果可能是南辕北辙。

就政策所处的阶段而言，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。应该说，这些说法都没有错，只要有

的公共政策，都笼统地采取“只看结果，不过程”式评估，那么，“唯生产力论”、“唯GDP论”的倾向在所难免，“官出数字，数字出官”的恶性循环就不会绝迹。

二、价值性与事实性统一的原则

正如有的学者所言，公共政策评估，本质上属于对公共政策的价值进行的评估。公共政策评估标准就是对公共政策效果进行价值判断的尺度。应当明确，这里说的“价值”是在通俗意义上讲的，意思是

说“有价值的政策就是好的，没有价值的政策就是不好的”，公共政策评估，就是要评出什么政策是“好”的，什么政策是“不好”的。

理论界和实务界有所争议的“价值性标准”和“事实性标准”中的“价

值”，则是从哲学、人文学、社会学、政治学等学术层面上讲的，说到底是关于应否探讨公共政策是否符合人的本质要求，是否符合人性的争论。至于“事实性标准”，就是“以事实说话”，在某种意义上就是“用数字说话”，同时保持“价值中立”，这主要是实证主义学派的做法。

以人为本思想同马克思主义关于人的认识是一脉相承的。正是基于这样的政治、历史和文化背景，学术界及时提出了颇具现实性的公共政策评估“科学发展观”标准，并旗帜鲜明地认为“科学发展观”标准“应当成为我国公共政策评估的首要标准”。从我国的国家性质，我国所处的社会阶段和当前面临的发展中的问题等角度出发，这一命题合乎时

制定公共政策 评估标准的原则

○杨红良

政策对象，就可以评估。问题在于，作为用以最终评估结果之准绳的评估标准，应当根据所评估的政策所处之阶段“度身订做”，决不可随便“借鉴”，任意套用，否则，不是没法开展政策评估，就是评估结果离起初的评估目的愈行愈远。比如，在着手制定某一个县的具体义务教育政策时，公平性、社会性、回应性、社会可接受性等“价值性标准”自然是首先要考虑的指标；而当该县对前一阶段的义务教育政策执行情况进行评估和验收时，应当重点从绩效、效率、效益等“事实性标准”进行评判，而不能再纠缠于“价值观”争论，也只有到了这样的阶段，“评价公共政策是否成功的第一个标准应该看公共政策在预期的时间内是否完成或实现了预期的目标或标准。”如果针对其他阶段

宜，高屋建瓴。但是，从公共政策的实践性、具体性而言，在坚持这一标准的同时，应当充分认识到，与其说这是公共政策评估的一项“标准”，不如说它是一个“原则”，正如作者所说，“制定公共政策以科学发展观为根本指导原则。”

在此想说的是，我国公共政策评估曾经或至今仍在走的一个误区是过多地强调“价值性标准”，而较少注意到“事实性标准”。由于我国的传统与现实都十分重视意识形态以及道德的作用，而且当前我国从事政策评估的人士绝大部分不具备评估方面的知识，致使他们在评估时偏好用价值判断取代事实分析。应当说，这是我国公共政策评估的一个软肋。

也许有人会说，那不要紧啊，西方公共政策的评估已经从“实证主义”的误区中走出，正在走向“后实证主义”道路，我国公共政策评估正可以利用“后发优势”，一举进入“后实证主义”阶段。在此需要明确的是，西方公共政策走过的历史毕竟比我们长得多，不管作为一门学科，还是作为一个实践领域，他们都走在我们前面很远，他们在公共管理领域提出“后实证主义”主张，是基于其深厚的学术发展和实践反复，并有其特定的历史文化背景相呼应。在这方面，我们既然学习他们，就应当完整地、系统地学，而决不能盲目地走“捷径”，生搬硬套。在运用“价值性标准”的同时，学习和借鉴西方公共管理领域中的“实证主义”模式，不是可有可无，而是我们的当务之急。所以，有的学者提出我国公共政策评估应当“走向实证主义”的主张，是极具见地和中肯的。

三、突出重点和具体可操作原则

随着国外公共管理学的发展和我国的开放引进，加之国内学者和实

务部门的不断探索，我国在公共政策评估标准上，理论观点和学术流派纷呈，这对深化科学研究和促进公共政策评估实践，具有很大的指导意义。但是，具体到某一实践性的政策评估项目，在如此众多的公共政策评估标准面前，应当努力理解评估工作目的本身，独立思考，有所取舍，而不能“眉毛胡子一把抓”，或者为了所谓科研或工作架构的好看而对并不具兼容性的标准进行机械组合。

国内外许多学者从各自的研究角度，提出对政策评估标准的看法和相应的政策标准。鲍斯特提出了政策评估的七项标准：效能、效率、充分性、适当性、公平性、反应度和执行能力；斯图亚特·那格尔从政策过程评估的角度，提出了“3Ps”标准：Participation（公众参与度）、Predictive（可预见性）、Procedural Fairness（程序公正性）；威廉·邓恩将政策评估标准分为六个方面：效果、效率、充足性、公平性、回应性、适宜性；卡尔·伯顿、大卫·萨维奇将政策评估标准分为四个方面：技术可行性、政治可行性、经济和财政的可能性、行政可操作性。国内学者对政策评估也都提出了自己的标准，张金马提出的标准包括：有效性、效率、公平性、可行性（政治可接受性、经济可承受性、社会可接受性、管理可行性）；陈振明提出了五项标准：生产力标准、效益标准、效率标准、公平标准、政策回应度；宁骚提出七项标准：政策效率、政策效益、政策影响、回应性、社会生产力的发展、社会公正、社会可持续发展。这样的标准“清单”还可以罗列一长串。

我们也可以注意到，国内的许多研究成果往往都将所要论述的公共政策评估标准“平铺直叙”，给予“平均用力”，而缺乏将不同标准

与特定评估工作的结合，所以多数难免落入大而化之的弊端。

公共政策评估问题不是知识问题，而是现实问题。公共政策评估工作的实际操作部门和人员，应当在如此众多的公共政策评估标准中作出取舍，使之具有内在统一性和可操作性。给每一项公共政策评估对象所确定的一组评估标准中，应当有一个综合性标准，在这一综合性标准的规定下，通过“选择、排序和组合”工作，再制定出具体的、经过细化并且可以据以操作的科目式标准体系。

所谓综合性标准，是集中体现评估主体对所评估的政策对象总体价值取向的方向性、指导性标准。比如，为解决某一地区的小学生上学问题而出台的一项教育政策，首先要解决的是应当根据什么标准来评估的问题，也就是要突出一个评估的重点。试想，如果将“公平”、“效率”、“效益”、“生产力”、“社会回应度”等各种指标等量齐观，面面俱到，那么，评估工作将难免主次不分，最终无功而返。

事实上，如果进行探讨，一般人都会考虑将“公平性”选为考量该政策的综合性标准。但是，“公平性”毕竟还是一个相当抽象的概念。一旦受制于价值争论而没有具体的操作性指标，公共政策评估得出的结果难免“不痛不痒”或有“隔靴搔痒”的缺憾。所以，在评估的实施阶段，与其在学术层面上争论何为“公平”，还不如将“公平”的政策标准具体化为一个个可以衡量和比较的下一层级的指标，比如，不同收入阶层对该政策的满意度应当基本一致，所有学龄儿童拥有同样的入学机会，等等。

（作者单位：上海交通大学国际与公共事务学院）

（责任编辑 张敏）