


政府绩效管理丛书
GOVERNMENT PERFORMANCE MANAGEMENT

公共政策分析与评估

GONGGONG ZHENGCE FENXI YU PINGGU

马国贤 任晓辉 编著

MAGUOXIAN RENXIAOHUI BIANZHU

 复旦大学出版社

政府绩效管理丛书
GOVERNMENT PERFORMANCE MANAGEMENT

公共政策分析与评估

GONGGONG ZHENGCE FENXI YU PINGGU

马国贤 任晓辉 编著

MAGUOXIAN RENXIAOHUI BIANZHU

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析与评估/马国贤,任晓辉编著. —上海:复旦大学出版社,2012.10
(政策绩效管理丛书)

ISBN 978-7-309-08970-7

I. 公… II. ①马…②任… III. 政策分析-高等学校-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 107790 号

公共政策分析与评估

马国贤 任晓辉 编著

责任编辑/刘子馨

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

杭州长命印刷有限公司

开本 787×960 1/16 印张 24.75 字数 410 千

2012 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08970-7/D·563

定价:45.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前 言

“公共政策分析与评估”也称为政策学、公共政策分析或公共政策评估，是一门研究公共政策原理、揭示公共政策规律的应用性学科。它与政治学、公共管理学和经济学存在着交叉。本课程是高校公共管理各专业的三门核心课程：政治学、公共管理学、公共政策学之一。本书是研究公共政策原理，公共政策分析与评估理论和方法论的学术型教材。

公共政策简称为政策，是政府行政的基本依据，从它产生的那天起，无论是管理者无意识的“自为”，还是有意识的“自在”，都在制定和执行着某种公共政策。中国古代的轻徭薄赋、盐铁专买、与民休息，以及唐宋以后停止从豪门望族中选拔官员，而改实行“开科取士”的人事政策等，都是重要的、行之有效的公共政策。但是在小生产条件下，由于政府公共事务很少，生产关系相对简单，因此，中央和地方政府主要是以“制”，即制度来表达意愿、约束官吏的。当时，既无必要，也无可能产生公共政策概念，更不可能形成学科。

在西方，公共政策学科创立于1930年代，但因各种原因，直到1960年代才陆续出现在西方大学讲坛。而作为一门独立学科，“公共政策分析与评估”是在政府决策科学化、民主化的潮流和国家干预经济日益深化的背景下产生的。使该学科获得快速发展的是1980年代。这与当时西方的“政府再造”运动，即“新公共管理”改革的背景有关。随着公共部门的项目化管理和政府信息公开，越来越多的人参与公共政策讨论，这就推动了公共决策的科学化、民主化，同时，针对政府行政中日益严重的官僚主义、浪费和腐败难题，社会急需创建一门学科去评估公共政策有效性，这就推动了公共政策分析与评估学科的发展。

而从公共政策分析的方法论看，它大体经历了三个阶段：第一阶段，以对

比法为中心的传统分析方法;第二阶段,为适应项目评估的需要而形成的收益/成本分析方法;第三阶段,为适应政府效能、政府建设需要而形成的公共支出绩效评价、绩效管理方法。这就形成了本书研究的三大体系。

二

“工欲善其事,必先利其器”。管理学有句名言:“在目标确定之后,态度决定一切,细节决定成败。”在公共管理上,态度指你对事物的了解,细节指方法。可以说,没有方法论支撑的就不是科学,政策分析尤为如此。本书在研究了公共政策原理的基础上,展开了公共政策分析和评估的规律研究。针对目前国内外教材主要采用定性分析和定量的对比分析法,存在着内容单薄、陈旧、实用价值不高、分析的结论可信度不高等缺点,本书以方法论为重点展开:一是引入问题导向方法,指出它是政策分析的基本方法,在此基础上确立了政策分析框架;二是引进了实用的分析和评估技术方法,介绍了对比分析法、相关性分析法、调查法,同时,还将公共支出的投入/产出分析法、绩效评价方法引入教材,试图形成比较完整的政策分析方法论体系。其中,问题导向方法是古今中外应用广泛的实用方法。但是,由于种种原因,至今未列入教材,这是非常遗憾的事。相信这些方法不仅可用于政策分析,也可应用于论文写作上。

本书的宗旨是试图将它写成一本理论价值与实践价值并重的教材,力图做到在知识点上起点较低,文字浅显,在分析上将复杂的问题简单化,内容简洁扼要,少说套话空话,使本书成为政策分析的实用工具书。让广大读者、师生和政策制定者、执行者有所裨益。

我们还认为,政策分析应坚持定性分析与定量分析相结合,而要做到这点,一是在定性分析上应突出公共利益标准;二是在定量分析应广泛吸取经济学、管理学成果,提高政策分析结论的可信度。这个观点是与美国学者罗森布隆的想法一致的。2010年11月,他在上海财经大学讲学时提出,公共管理学的发展应采用政治学成果,而公共政策分析应借鉴经济学成果,以形成互补关系,拓宽学生的知识面。

三

本书的内容可分为三篇:公共政策原理(第一到第三章),公共政策分析和

评估工具(第四到第六章),公共政策分析和评估方法应用(第七到第十章)。

第一篇以公共利益和政府为研究起点,分析了政府职能与政府行政的关系,政府行政的特点,介绍了公共政策产生的历史和发展,公共政策的文本、公共政策过程等内容。同时,也向读者介绍了规范分析法和问题导向分析法。

在第二篇中,本书从公共政策分析与评估的原理开始,依次介绍了一般分析法、收益成本分析法和绩效评价等三种分析方法。在本篇中,笔者考虑最多的是如何将科学、实用的方法介绍给读者,提高中国公共政策分析水平。在一般分析方法上,本书在肯定前后对比法的同时,也介绍了应用广泛的相关性分析等数理方法。相信在我国公务员队伍中,具有大专以上文化水平者已成主流,具备了接受这类方法的条件。第六章介绍绩效评估方法,凝集了笔者1996年来在绩效评价理论研究和实践工作的体会,对绩效评价的科学性、有用性,指标体系建设规则等问题做出了回答。

在公共政策上,本书的一个基本观点是:科学的分析方法很重要,但它只是躯干,而要使它变成活着的人,就必须赋予灵魂。什么是公共政策的灵魂?本书的回答有两点:一是公共利益,二是绩效。而归根到底是绩效。以往的公共政策分析,有的成功,有的失败了,关键是能否将绩效融入到政策分析中。

在第三篇中,本书应用公共政策原理和分析框架,研究了我国的政府信息公开、财政体制与基本公共服务均等化、转移支付、经济周期等公共政策。显然,这是当前最重要、也是争议颇多的政策。目的是印证政策分析框架,同时为改善我国公共管理提供政策路径。在本篇中,笔者安排这些章节的理由:一是政府信息公开和预算绩效管理是实现“政府再造”和公共管理科学化的两个“支点”,也是本书必须研究的两项重大政策。二是预算应当是政策分析的重要对象,“沿着金钱所指向的路走下去,你就可能获得事件真相”。当然,公共服务均等化本身就是重要的公共政策。本书还指出,传统公共政策学科过分重视利益分析,而轻视预算是没有道理的。三是随着我国的政府改革进程加快,财政政策已成为现代公共政策体系的核心内容,政府预算也正在由“政府管理的工具”向“管理政府的工具”转变,为此,我们没有理由不重视其原理和政策。

四

从1980年起,笔者从事公共政策研究已三十年,在此期间,尽管有些成果获得过各种政府奖励,有的已转化为政策,但毕竟是个案性的,有些问题至今

仍未厘清,这也说明公共政策分析是困难的。归纳起来,至少有以下原因。

1. 公共政策过于广泛。它“上至天文地理,下至鸡毛蒜皮”无所不包。而每项政策都会涉及特定的场景和背景,若你对此不甚了解,政策分析就无从谈起。为此,要做好政策分析,必须深入对政策对象的历史、现状和方向做深入研究。

2. 公共政策本身具有稀缺性。在笔者看来,公共政策稀缺性首先与分析者在确立公共价值观上的困难性有关。同一政策,之所以见仁见智,关键是立场。社会是纷繁复杂的,只要你愿意,无论正面现象还是反面现象都能找到,为此,若不是从公共价值观出发,你就很难从众多的、相互背反的现象中找出问题;即使找出了问题,也难找到深层原因,往往“悟道”多日仍不得要领。其次,建立合理的分析框架上的困难。若没有合理的政策分析框架,即使你很努力,也不能找到问题解决的合理路径。

3. 社会管理太复杂,有时往往会“治了胃却伤了肝”。事实上,政策无先进与落后之分,而只有适用与不适用之分。好的政策往往是那些人人不满意,但又都认为可行的政策。有些人不了解这点,刻意追求“创新”,从而导致失败。

面对这三方面的原因和困难,我们一定要学会“钻进去,走出来”两种本领:一是学会深入事物内部,弄清其运作机理,找到核心问题的方法;二是学会跳出事物看事物,也就是“跳出三界外,不在五行中”,借助于抽象分析,从制度、体制和利益机制等方面,弄清问题的深层原因,找到正确政策路径的方法。总之,政策分析是一门应用科学。学习原理并不难,但要成功就需用毕生去实践。

五

本书可作为公共管理、财政学和经济管理学科的研究生教材或本科生教材。在作为本科生教材时,建议教师重点讲授1—7章,其余可列为阅读章节;也可作为政策研究者、决策者和党政干部的培训教材。

《公共政策分析与评估》最初来自笔者为博士生和硕士生开课的讲稿。从2005年起,此课程已讲授十余轮,受到学生广泛好评,每轮都会做较大修改,而出版是一种定型。本书在编写中,也参考了中外同类教材,并列于本书的附录三中。尽管我们做了以上努力,本书仍有很多遗憾之处,请读者提出批评和建议。

这次出版,感谢上海财经大学研究生部、复旦大学出版社和超星公司,是

它们给本书提供了出版机会。上海财大研究生部将本书列入研究生精品课程建设规划,超星公司还将讲课内容录像并制作了光盘。任晓辉博士参加了本书编写,并做了大量的组织工作。马志远老师帮助收集了国外政府信息公开的有关资料并对政府信息公开方面提出了很多政策建议。此外,程莹、何华武、李艳鹤等博士生也参加了讨论和编写工作。程莹还编写了第十章初稿。如果说本书有所成绩,也是他们共同努力的结果。在此,本人一并表示感谢。

马国贤

2012年5月17日

目 录

第一篇 公共政策原理

第一章 政府与公共政策	3
第一节 什么是公共政策.....	3
第二节 政府与公共政策	19
第三节 公共政策学科兴起和发展	40
本章小结	47
第二章 公共政策原理	48
第一节 公共政策的背景、特点和作用.....	48
第二节 法律、制度与公共政策.....	63
第三节 公共政策的分类	67
第四节 公共政策要素	69
第五节 社会经济政策与财政政策	83
本章小结	90
第三章 公共政策的研究方法	91
第一节 公共政策研究的方法概述	91
第二节 规范分析的研究方法	97
第三节 实证分析的研究方法——问题导向方法.....	101
第四节 问题导向方法的内容.....	107
本章小结.....	126

第二篇 公共政策分析与评估工具

第四章 公共政策分析评估理论及常规方法	129
第一节 公共政策的过程.....	129
第二节 公共政策分析.....	141
第三节 公共政策评估.....	146
第四节 公共政策分析和评估的常规方法.....	157
第五节 公共决策的科学化.....	172
本章小结.....	174
第五章 公共支出收益成本分析和评估	176
第一节 收益成本分析的框架.....	176
第二节 收益与成本的界定.....	187
第三节 项目分析中的价格与贴现率.....	190
第四节 公共支出项目的评估.....	199
本章小结.....	207
第六章 公共支出绩效评价理论与方法	208
第一节 公共支出绩效评价的概念、意义及分类.....	208
第二节 绩效指标建设规则及原则.....	219
第三节 预算绩效管理与绩效评价.....	231
第四节 部门预算绩效评价案例.....	237
第五节 项目预算绩效评价原理和案例.....	245
本章小结.....	252

第三篇 公共改革分析和评估方法应用

第七章 政府和财政信息公开的公共政策	255
第一节 政府信息公开是重大的公共政策.....	255

第二节 政府和财政信息公开与预防腐败·····	265
第三节 我国政府和财政信息公开上的政策路径·····	274
本章小结·····	281
第八章 财政体制与基本公共服务均等化政策·····	282
第一节 多级政府理财与财政体制·····	282
第二节 财政联邦主义理论·····	290
第三节 基本公共服务均等化的理论·····	293
第四节 基本公共服务均等化的预算政策·····	299
本章小结·····	305
第九章 财政转移支付制度与政策·····	307
第一节 财政转移支付制度的意义·····	307
第二节 财政转移支付的分类及效应分析·····	314
第三节 我国转移支付的现状及问题分析·····	321
第四节 完善我国财政转移支付的公共政策的路径·····	332
本章小结·····	336
第十章 反经济周期的宏观政策·····	337
第一节 经济周期与反经济周期·····	337
第二节 泡沫经济与经济周期·····	342
第三节 反经济周期宏观政策的一般理论·····	352
第四节 中美反周期宏观政策的实践与政策分析·····	357
本章小结·····	371
附录一：政策研究资料·····	373
附录二：本书的思考题·····	377
附录三：参考文献·····	383

第一篇 公共政策原理

第一章 政府与公共政策

公共政策是政府行政的重大问题。在市场经济下,由于经济和社会矛盾交错,政府又处于矛盾中心,随着经济和社会关系的日趋复杂,政府亟需要通过公共政策来表达意志,协调各方关系,指引方向。本章主要介绍公共政策的基本问题,包括公共政策的概念、政府与公共政策的关系、公共政策的历史等。

第一节 什么是公共政策

公共政策是备受政府和公众关注,但又难以说清的问题。早在1947年,毛泽东就指出:“政策和策略是党的生命,各级领导同志务必充分注意,万万不可粗心大意。”^①在西方,对公共政策研究始于1930年代—1940年代,但到1950年代才引起重视。1951年哈罗德·拉斯维尔(Harold Lasswell)和丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)共同发表了《政策科学:范围与方法的新发展》一文,主张将公共政策纳入行政科学的研究范畴。之后,许多学者从政治学、经济学、社会学、公共管理等视角加以研究,使之在理论和方法论上取得了某些突破。它真正受到人们关注,是在1980年代西方“政府再造”以后。

目前,公共政策分析作为一种新兴研究领域正逐步成为学术界、政府的重要话题,甚至被誉为当代西方社会科学发展中的一次“科学革命”(德罗尔语)、当代西方政治学的“最重大的突破”(冯贝米语)以及“当代公共行政学最重要的发展”(罗迪语)。正如杜克大学乔尔·弗莱什曼教授1988年在中国社会科学院作报告时指出的:“目前已经发展起来的公共政策分析和管理专业,首次成为正式的教育科目,仅仅是在短短的二十年里,这是令人震惊的。在回顾二十年的发展时,人们既对这一学术领域的新发展表示赞叹,又对在这

^① 《毛泽东选集》,第四卷人民出版社第二版1991年P.1298。

样短的时间内取得如此大的成就感到吃惊。”^①

一、对公共政策的不同认识

虽然公共政策是许多学科的共同研究对象,但是,不同学者对公共政策的理解存在着很大差异,这与其感受有关。

(一) 公共政策是公共部门的决策

被誉为“现代行政学之父”,曾任美国总统的 W·威尔逊认为:公共政策是由政治家,即具有立法权者制定的,由行政人员执行的法律和法规。^②这一结论来源于现代行政学“政治是公共决策,行政是公共执行”的“政治-行政两分法”理论,按此理论,威尔逊将公共政策解释为“法律和法规中由行政人员执行的部分”。威尔逊的观点代表了早期人们对公共政策的理解。这一定义的优点是注意到公共政策对行政人员的约束力,缺点是将公共政策与法律法规等同起来。

(1) 威尔逊提出“政治-行政两分法”理论,它在促使行政学与政治学分离而成为独立学科上是有贡献的。他指出了决策与公共政策有密切联系,因而,政府应当建立科学决策机制,以实现公共政策的科学化。但是,政治与行政的关系并非像决策与执行那样可以截然分开,因为虽然公共政策是在决策中产生的,但决策并非等于公共政策,行政部门在执行中同样会产生决策。

亚伯雷比(Paul Appleby)指出,“决策不仅仅属于政治”,而“公共行政就是制定政策”。^③这就告诉我们,公共政策可以来自立法机构的法律中应由政府执行的部分,也可以来自执政党和政府决策,因而其范围不限于法律。

(2) 公共政策通常是政府和执政党在重大的经济、社会问题上的正式态度或行动准则。目的之一是统一各方认识,形成正确的方针,然后由各部门按权限组织实施。这就是说,它的有些内容适合以法律法规方式实施,而有些则需要采用财政、税收、预算、管制等行政手段,还有些需要通过调整政府服务的内容、方向或重点来实施。比如,政府决定实施某一重大项目(如“三峡工程”、扶贫攻坚项目等)就属于公共政策,但如若这些支出是包括在政府的正常预算中的,就不必经法律程序进行立法。而按 W·威尔逊的观点,它们就不属于公共政策。显然,这一说法是有失偏颇的。

① 单天信:《当代美国社会科学》,社会科学文献出版社,1993,第166页。

② 伍启元:《公共政策》,商务印书馆,1989,第4页。

③ Appleby, Paul. Policy and Administration, University: University of Alabama Press, 1949, p. 27, p. 170.

可见,法律法规固然包含了重要的公共政策,但并非公共政策全部。事实上,法律与政策是两个有着一定联系的范畴,将两者等同起来是不全面的。或者说,将法律法规与公共政策行情等同,有“以偏概全”之嫌。

(二) 公共政策是政府的大型计划

政策科学的创立者哈罗德·拉斯维尔(Harold Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(Abraham Kaplan)认为,公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。^①应当说,这一定义有一定合理性。首先,每个大型计划问题往往包含着多项相互联系的政策。比如,三峡工程是政府的大型计划,它既包含着移民政策,又包含着水利政策、环保、财政政策,并通过计划的方式,将它们联结起来;其次,大型计划总是由目标、价值与策略等内容组成,与公共政策的三要件(政策目标、政策路径和政策行动)是重合的;最后,这一提法与政府管理的实际也有联系,例如,1970—1980年代,美国政府对预算采用项目计划预算(PPBS)的管理方式,就是以大型计划预算的方式体现公共政策的。可见,拉斯维尔提出的公共政策内涵是有价值的,因为,大型计划是公共政策的重要内容。

但是,公共政策作为概念是大型计划无法替代的。两者的差异主要有:一是政府的大型计划可能集合或体现多项公共政策,但它只是公共政策在某一点上的应用,而不能替代公共政策一般。公共政策作为独立范畴,有其特定内涵。二是大型计划中的政策往往是针对性的,或是权宜的,如我国有关处理三峡移民的补助政策,能否作为一般政策,用于解决中国城市化过程中的失地农民问题,则另当别论。况且,政府大型计划所涉及的只是某些政策方面,而公共政策范围广泛,它们上至天文地理,下至鸡毛蒜皮,是大型计划所无法涵盖的。三是大型计划与公共政策并不必然是对应的。比如,政府的公路建设计划体现了发展交通政策,这两者有对应性。但假如政府提出的是西部开发计划,则不仅包含着交通政策、农业政策,也包含着城市建设政策、林业和水利政策、粮食安全政策、产业政策和移民政策等。既然两者并不等同,我们就不能以“是”将之联系起来。因此,从这点看,这一概念也不是十分准确的。

(三) 公共政策是政府的行为选择

托马斯·戴伊(Tomas R. Dye)在1975年出版的《美国公共政策》一书中,提出了一个几近经典的观点。他认为:“凡是政府决定做或者不做某件事的行为就是公共政策。”^②这就将公共政策纳入行为主义范畴,指出了公共政

① 林水波、张世贤:《公共政策》,五南图书出版公司,1982,第8页。

② Tomas R. Dye. *Understanding Public Policy*, New Jersey: 1975, Second ed. p. 1.

策实质上是要解决政府应做什么,或不做什么这一基本问题。

的确,政策是政府的行动准则,也是一种选择。无论政府选择做什么或不做什么,都是基于某种政策而做出的。从这点说,戴伊的观点是正确的。不过,人们往往注重政策的“做什么”一面,忽视了“不做什么”的一面,从而造成了某种误解。比如,中共十六大和十七大提出建设“服务型政府”,就要求我们抛弃传统“管理型政府”的某些东西。但是,戴伊的提法并非完美:一是公共政策固然在政府做或不做什么上起着重要作用,但并不是说,只有公共政策才决定政府做或不做什么,因为行政制度也决定着政府行为。在公共管理上,比如,政府不能做超越法律授权的事,下级政府不能做与上级决定相违背的事,这是行政制度的一般原则,有无公共政策,这一原则都是成立的。从这点说,戴伊将日常公共管理也纳入公共政策,过于宽泛。二是公共政策与公共政策执行有前因后果的关系,而戴伊更多的是从实施方面来定义政策,这就可能会忽视对公共政策内核研究,而不利于将公共政策研究引向科学化。

(四) 公共政策是政府与环境的关系

罗伯特·艾思顿(Robert Eyestone)在1971年出版的《公共政策的路径》一书中,对公共政策给出了宽泛的定义:“从广义上讲,公共政策就是政府机构与其周围环境之间的关系。”^①他认为,公共政策是政府系统与其生存环境之间相互策动的函数,即:

$$P = f(G, E)$$

其中: P 指公共政策; G 指政府系统; E 指生存环境。

艾思顿认为,生存环境既包括物质和能源等,也包括社会环境。公共政策就是针对环境变化而所做出的政府反应。

艾思顿的观点来自生态行政学,有其合理之处。因为,许多公共政策就是源于环境改变。例如,1974年爆发的能源危机^②,在此以后各国制定了能源安全政策。又如,建设“节约型社会”是我国资源消耗上的总政策目标。此外,我国针对近年来世界气候变暖而频繁发生的水旱灾害,国家制定了农业和粮食安全政策,这些都是重要的,事关13亿人口福祉的政策。总之,从公共政策应当对经济和社会环境变化做出反应来说,艾思顿的定义无疑有合理性。

^① Robert Eyestone. *The Threads of Public Policy: A study in Policy Leadership*, Indianapolis, 1971, p. 18.

^② 1973—1974年能源危机是因中东国家对运往美国、欧洲和远东的石油实行普遍禁运而引发的。——编者注