

公共部门绩效管理丛书
中国散装水泥推广发展协会合作项目成果

公共政策绩效评价

Performance Evaluation for Public Policies

◎ 孔志峰 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

公共部门绩效管理丛书

中国散装水泥推广发展协会合作项目成果

公共政策绩效评价

——散装水泥发展专项基金绩效评价

孔志峰 著

经济科学出版社

责任编辑：柳 敏 卢元孝

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

公共政策绩效评价

——散装水泥发展专项基金绩效评价

孔志峰 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 8 印张 210000 字

2006 年 12 月第一版 2006 年 12 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5829 - 7/F · 5090 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策绩效评价：散装水泥发展专项基金绩效评价 /
孔志峰著. —北京：经济科学出版社，2006. 12
(公共部门绩效管理丛书)
ISBN 7 - 5058 - 5829 - 7

I. 公... II. 孔... III. 散装水泥 - 水泥工业 - 专
用基金 - 评价 - 中国 IV. F426. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 112751 号

前 言

公共政策制度创新，是公共财政框架建设的重要内容。绩效预算改革，同样离不开公共政策的制度创新。

从绩效预算改革的角度看，公共政策的制度创新，包括了公共政策绩效管理、公共政策绩效评价两个方面。本书的重点，放在了公共政策绩效评价。

公共财政的目标是不断满足最广大人民的根本利益。作为实现公共财政目标的重要工具，公共政策渗透到现代社会的方方面面，它对社会经济调控的程度，直接影响着公共财政的最终绩效。因此，对公共政策的制定、执行和实施效果进行绩效评价，是财政进行绩效预算改革的重要组成部分。

公共政策的一个基本特点，是对社会资金流的调整。因此，公共政策都和财政资金存在着一定的关系。目前，我国还没有对公共政策的绩效进行评价，现有的研究成果中，主要是从经济学或公共财政学的角度，对公共政策进行相关的制度分析和绩效评价，但从财政资金的角度，分析公共政策的绩效，目前，还没有这方面的研究成果。

作为一项探索，本书选择了散装水泥专项资金这一案例，对我国公共政策绩效评价中的相关问题，进行系统的探讨。

散装水泥专项资金，是我国目前仍保留的 31 项政策性基金中的一项，它是我国专门用于推广和发展散装水泥的一项公共政策。按照该项政策出台时的规定，散装水泥专项资金应在 2005 年 12 月

2 前 言

31日停止征收。但通过对这项公共政策的绩效评价，财政部决定对这一公共政策执行的时间顺延1年，并通过进一步的研究，决定其政策的走向。

散装水泥专项资金这项政策，涉及范围小，但意义重大。并且，从公共政策绩效评价的角度讲，它涉及了公共政策前绩效评价（政策设计的绩效评价）、后绩效评价（政策执行、执行结束的绩效评价）等整个流程，具有较强的典型性。同时，以一项目前正在执行的政策为典型案例，可以使本书提出的绩效评价的一些观点、方法，更有现实意义，便于广大财政工作者在实践中予以借鉴。

目 录

前言	1
----------	---

上篇 理论探讨篇

第一章 公共政策与公共政策绩效评价	3
一、什么是公共政策	3
二、公共政策失灵	7
三、公共政策绩效评价：防范公共政策失灵的 制度保证	9
四、公共政策绩效评价概述	10
第二章 公共政策特征、功能与公共政策绩效评价	22
一、公共政策体系	22
二、公共政策体系分类	24
三、公共政策的特征	31
四、公共政策的作用和功能	36
五、公共政策绩效评价：任务与障碍	39
第三章 公共政策分析	42
一、公共政策分析理论	42
二、公共政策分析模型	46
第四章 公共政策绩效评价方法	62
一、公共政策绩效评价组织方法	63
二、定性分析方法	65

2 目 录

三、定量分析方法	81
----------------	----

下篇 案例分析篇

第五章 公共政策绩效评价样本选择	91
一、公共政策绩效评价案例分析方法	91
二、确定样本：中国的散装水泥专项资金政策	93
第六章 公共政策的后绩效评价	113
一、评价项目概况	114
二、评价依据及评价方法、过程	119
三、项目评价情况	119
四、评价结果和评价结论	157
五、存在问题与建议	162
第七章 公共政策的前绩效评价	165
一、项目背景：进行散装水泥政策前绩效评价的 必要性	165
二、关于散装水泥专项资金后续政策的三种观点	178
三、散装水泥的财政分析	183
四、散装水泥专项资金政策的改革建议	185
五、推荐的后续方案	189
六、评价结论	203
第八章 公共政策的综合评价	204
一、导言	204
二、北京市散装水泥发展历史回顾	205
三、北京市散装水泥资金绩效分析	219
四、北京市散装水泥发展政策的前绩效评价	235
后记	243

上篇

理论探讨篇

第一章

公共政策与公共政策绩效评价

一、什么是公共政策

“公共政策”一词，并不是财政学的专用名词，各学科、各领域都在使用这个名词。角度不同，给出的定义也产生了很多的差异，本书的重点，是从财政角度来研究公共政策的绩效评价问题。因此，必须从财政的角度，给公共政策一个明确的定义。由于公共政策涉及社会经济的方方面面，因此，仅仅从财政的角度来界定其定义，显然是很困难的。为此，我们通过对一些典型的公共政策定义的解剖，来找出财政意义的公共政策意义。

行政学鼻祖美国学者伍德罗·威尔逊先生认为：“公共政策是由政治家（具有立法权者）制定的并由行政人员（国家公务人员）执行的法律和法规。”

作为最早的公共政策定义，这种解释明确了公共政策制定过程中的两大内容——政策制定、政策执行，这是公共政策的一个基本特点。但以程序来界定一个名词的内涵与外延，准确率就会大有影响。更何况威尔逊时代与当今时代发生了巨大的变化，他所定义的两个内容也发生了一系列变化，因此，这一定义只能给人启发，却不能应用于具体的研究。如：随着民主化进程的加快，该定义可指定的政策制定人，除了政治家外，公众、社会不同阶层和各利益团体的代表、政府机构公务员，都成为制定政策的主体。而在政策执

行阶段，除了国家公务员外，政治家、司法人员、一些事业单位，甚至相关的群众（如护林员），也成为执行政策的主体。最后，除了法律法规形式外，公共政策还表现为政府计划、领导讲话和指示、立法机构的决议等。

美国政治学家哈罗德·拉斯维尔在创立政策科学时曾提出，“公共政策是一种含有目标、价值和策略的大型计划”。

这一定义体现了公正政策所具备的一些基本要求：目标、价值、策略、计划等，并明确了公共政策的目标取向。但这一定义缩写后的“公共政策就是大型计划”，就把公共政策的外延缩小了。除了大型计划外，它还包括了其他很多内容。同时，把四大不同的要素并列起来，也很难界定公共政策的内涵。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿（David Easten）认为，“公共政策是对全社会的价值作权威性分配”。

以政治经济学基本原理定义公共政策，可以较好的抓住事物的本质。特别是把公共政策理解为价值分配，抓住了政策这一概念的最基本的内涵。当然，这里讲的价值，并不仅仅是马克思主义政治经济学概念下的价值或剩余价值，它是一种广义的概念，不仅包括实物、资金和知识，还包括权力、声誉和服务。

政治经济学的研究对象是人与人之间的关系，其核心是人与人之间的利益关系，公共政策是处理人与人之间利益关系的一项重要工具。但除了对社会性利益（价值）进行分配外，公共政策还包括了交换、生产、消费等多个环节。因此，公共政策不仅仅是价值的分配，还包括了对价值生产、交换、分配中各项关系的处理。

美国学者托马斯·戴伊认为，“凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策”。

这一定义，实际上只明确了公共政策的主体——政府，没有其他可以借鉴的意义。因为：首先，公共政策的主体，除了政府、还有代表国家意志的立法机构等，因此，在主体界定上，存在着不足；其次，从公共政策的内涵讲，它提出了公共政策的两个方面：

政府主张做或主张不做。但实际上，政府主张做与不做，与能不能作为公共政策，还存在着一定的距离。如政府官员可以在讲话中大力主张某一行为，如压缩文山会海，但没有因此出台相关的政策，这种主张，也只能算是一种口号，而不能形成政策。再次，正如前面所讲的，公共政策调整的是一价值关系，政府的职能是多元的，它主张做与不做的项目中，有很多是和价值没有关系的。如强化政治思想教育，强化公务员管理等，这些政策只调整人的行为，不调整人与人之间的关系，因此，也不能算是公共政策。

罗伯特·艾斯顿在《公共政策的思路：对政策领导的研究》一书中指出，“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”。从系统论的角度，把公共政策作为一个系统，再界定这一系统与外部的关系，这一定义，实际上与戴伊的定义没有什么本质的区别：除了界定了它的主体外，几乎没能对公共政策的内涵与外延有一个明确的说明。

美国学者斯图亚特·内格尔认为，“公共政策就是政府为解决各种各样的问题所做出的决定”。这一定义，明确了公共政策的目的是“解决问题”的。这是一种典型的观点。但是，政府面临的问题很多，并不是所有的问题，都属于公共政策的解决的内容。一个典型例子，政府有很多内部管理问题需要规范，这也是政府面临的重大问题，而与之相关的政策，就不是公共政策。

台湾学者伍启元先生在《公共政策》（1985年）一书中提出：“公共政策是政府所采取对公私行动的指引；公共政策是将来取向的；公共政策是目标取向的；公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的；公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的；公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”这种通过一系列的断语，来界定公共政策的内涵与外延，的确可以避免上述列举的概念中存在的问题。但正如逻辑学中列举法的缺陷一样，这种列举式的定义，或多或少地漏掉了公共政策内涵与外延中的一些核心问题。

上述典型的公共政策定义，尽管角度不同，其界定的内涵与外延也不同，这对于我们正确认识公共政策仍有着十分重要的借鉴意义。从这些定义出发，结合我国社会主义市场经济体制建设的实践，我们认为，从财政的角度研究公共政策，要解决好以下几个问题：

1. 明确公共政策的主体

公共政策是由公共部门做出的。中国的公共部门，除了权力机关、政府外，还包括了大量的事业单位（如学校）。因此，并不是所有的公共部门都是制定公共政策的主体。另外，任何一个国家都有执政党或皇室，他们尽管不是公共部门，但作为执政者，他们的很多政策都代表着国家利益、全体人民的利益。因此，他们也应该成为公共政策的主体之一。

根据这样的理解，我们认为，公共政策的主体是：执政党和具有立法、执法、行政权的公共部门。

2. 明确公共政策的对象

我们理解，公共政策解决的是公共问题，即全体人民或者部分特定人群所面临的共同问题。从公共财政的角度来讲，它涉及的对象应该是公共产品或准公共产品。政府部门做出的诸如调整个人行为（如刑法、行政复议等）、调整政府行为（如资金管理办法等）、调整人们道德规范（如政治思想教育）等政策，都不属于公共政策的范围。公共政策，解决的是价值的公共问题。而属于公共政策的社会保障政策、国家安全政策、农民减负政策、环境保护政策等，都是和全体人民或者某些特殊群体的利益相关的。

因此，从财政意义讲，公共政策实际上就是国家、政府及相关的公共部门，在特定的条件下，向社会提供特定的公共产品或公共服务的行动方案或行动准则。

二、公共政策失灵

按照古希腊哲学家亚里士多德的观点，政治是用以满足团结需要的一种调节手段，政治在利益差异中创造平衡，在价值冲突中创造秩序。我国民主主义先驱孙中山先生则把政治称为“管理众人之事”，而马克思主义则把政治定义为阶级与阶级之间你死我活的斗争。

无论如何定义政治，它最终都要体现为通过权力，来调节各利益集体之间的利益关系，最终实现各利益集团之间的均衡，尽管这种均衡可能是暂时的。

实现政治目的的手段很多，如：毛泽东同志就认为“枪杆子里面出政权”，军事是政治的最高表现。但在和平时代，实现政治目的的主要手段是公共政策。

公共政策通过对政治目标的经济化，利益集团之间的谈判、博弈，来调节人与人之间的利益关系。而政治目标的经济化以及谈判、博弈的过程，公共政策决策部门相关的利益人，是可以通过多种方式来施加影响的。这就决定了公共政策天然地存在着失灵问题。

1. 权力与控制

从法律意义上讲，公共政策的主体——执政者或者政府，他们拥有统治国家、管理国家的权力。这种权力，一方面基于其政治地位，而更重要的是基于它所掌握的大量的公共资源。这就是形成公共政策的一项基本前提：如果仅仅有权力，而没有公共资源支撑，那么，就不可能有公共政策，典型的如：弱国无外交；同样，有了公共资源而没有这种权力，也不可能产生公共政策，如：作为国有企业，可能拥有大量的公共资源，但它却不可能因此产生公共政策。

因此,从根本意义上讲,公共政策是政治在公共领域的具体表现。所有的公共政策,都建立在国家权力之上,都是国家通过权力影响公共资源配置、并影响私人资源配置,最终实现政治目的的一种工具。

在政治目标转化为具体公共政策时,它既受到权力的约束,更受到公共资源的约束。而在具体实践中,权力和公共资源还会经常产生反作用,来影响公共政策的制定。这种作用与反作用,往往是不可控制的。这就决定了公共政策的制定中,带有很大的不确定性。而这种不确定性最终决定了公共政策这一制度体系,天然地存在着“失灵”的制度缺陷。

2. 谈判、博弈:权力协调与平衡

不可否认,政治活动也具有交易的属性。从根本上讲,政治权力的交易,实际上就是利益集团或者讲权力各方对其掌握的公共资源进行的交易活动。在市场规则之下,资源之间的交易是有价的,它通过交易成本、交易价格体现出来。在政治规则之下,公共资源的交易,则往往是“无偿”的。这种通过权力的交易,形成的公共资源重新配置,几乎是不需要成本的。这一特征,既反映了公共政策是一种通过“无偿”的公共资源来调节“有偿的”私人资源的活动,也反映了由于交易成本低,公共政策的决策面临着腐败和失误的可能。

在实际生活中,这种腐败或者失误的可能性,是通过谈判机制或权力双方之间的博弈来避免的。博弈论是运用数学模型解释两个或更多的参与者彼此冲突与合作的行为模式。正规博弈中的参与者并不需要彼此发生直接的影响。他们可以作用于一定的环境以使他们自己(同时也包括其他的人)确保一种结果的形成。博弈的参与者彼此通常不具备命令与被命令的关系,至少在权力关系中难以发现处于优势地位的人。在某些合作性的博弈中有时也会出现讨价还价的现象,通常为达到一定的结果彼此都要付出一定的代价。但

是，在其他一些更富有竞争性的博弈中，特别是零和博弈（零和博弈：我得你失；非零和博弈：我得你不一定失，有可能双赢）中，参与者不必相互讨价还价，他们可以转而命令旁观者或与其讨价还价，就像候选人对选民们所做的那些事一样。例如，选举的目的就是要在与其他参与者的竞争中赢得最多的选票。政治的博弈观强调的是非权力环境中人们的战略与战术，它有助于阐明政治活动的参与者在既不被控制也无需直接交换利益的情况下的竞争与合作行为。

而实际生活中权力双方的博弈，往往是不正规的。它类似于集贸市场中的讨价还价，很容易受环境、谈判者的能力等各方面因素的影响，因此即使有了这种规避腐败和决策失误的机制，仍可能出现寻租行为，直接导致“公共政策的失灵”。而这种“失灵”，是公共政策制度本身决定的，要通过制度本身来解决，难度很大。正因为公共政策制度本身存在着失灵现象，因此，必须通过一系列新的制度安排，来防范公共政策决策的失误，杜绝公共政策领域的腐败问题。在这些制度安排中，尤其重要的就是公共政策绩效评价。

三、公共政策绩效评价：防范公共政策失灵的制度保证

公共政策绩效评价，是从公共政策系统外部对公共政策的制度缺陷进行必要的改进。而作为一种外部力量，公共政策绩效评价又面临着权力部门——公共政策主体的影响，从而降低绩效评价的效果。建立起科学合理的公共政策绩效评价体系，对于提高公共政策绩效，提高政策目标实现程度，减少公共部门决策失误，防范腐败，都有积极的意义。

实际上，作为一种制度安排，公共政策绩效评价，已经以各种方式体现在现实生活中，如：在干部考核体制，主要通过对干部执行公共政策行为的考核，体现来考核干部的政绩。大量的公共政