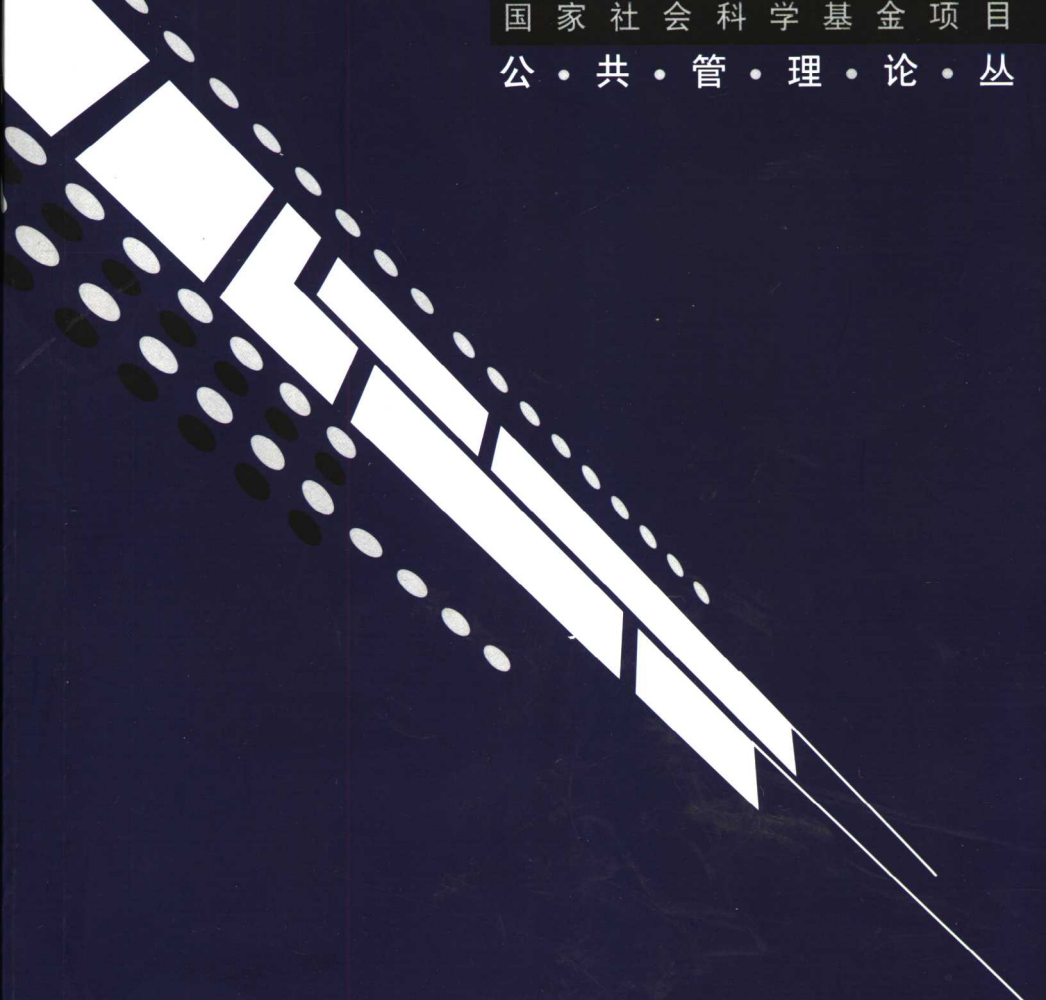


国家社会科学基金项目
公·共·管·理·论·丛

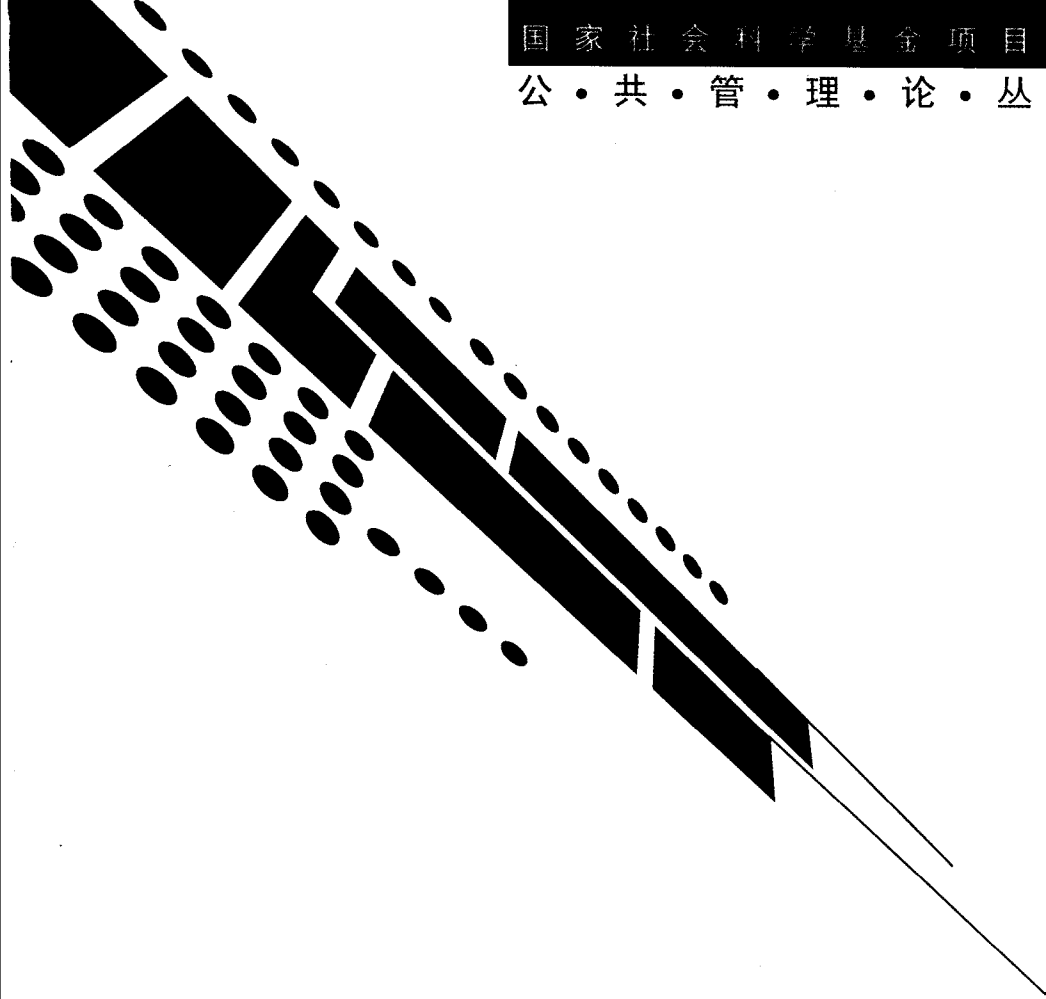


公共政策评估： 理论与方法

负杰 杨诚虎 著

GONGGONG
ZHENGCE PINGGU
LILUN YU FANGFA

中国社会科学出版社



国家社会科学基金项目
公·共·管·理·论·丛

公共政策评估： 理论与方法

贡杰 杨诚虎 著

GONGGONG
ZHENGCE PINGGU
LILUN YU FANGFA

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策评估: 理论与方法/牟杰, 杨诚虎著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 11

(中国公共管理论丛)

ISBN 7-5004-5876-2

I. 公… II. ①牟… ②杨… III. 公共政策—研究—中国
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 129396 号

责任编辑 张 红

责任校对 尹 力

封面设计 张竞文

技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029453 传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2006 年 11 月第 1 版 印 次 2006 年 11 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 11.5 插 页 2

字 数 296 千字 印 数 1—4000 册

定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

前 言	(1)
第一章 公共政策评估概述	(6)
第一节 公共政策评估的基本范式	(6)
一 公共政策评估的意义	(7)
二 公共政策评估的基本理论假设	(11)
三 公共政策评估的学科范式	(17)
第二节 公共政策评估的理论基础	(21)
一 公共政策评估的含义	(21)
二 公共政策评估的基本方式	(25)
三 公共政策评估的分类	(29)
四 公共政策评估的目的与基本原则	(31)
五 公共政策评估的局限性与影响因素	(34)
第三节 现代公共政策评估的发展	(40)
一 公共政策评估的理论演进	(40)
二 公共政策评估的实践发展	(43)
第二章 公共政策评估系统与环境	(50)
第一节 公共政策评估系统及其构成	(50)
一 政策评估系统概述	(51)
二 政策评估系统的构成	(54)
第二节 公共政策评估主体	(55)

一	政策评估主体的类型	(56)
二	政策评估者的知识结构与基本技能	(61)
三	政策评估者的职业伦理	(66)
第三节	公共政策评估客体	(73)
一	关于政策评估客体的基本问题分析	(73)
二	政策评估客体的特质与可评估性	(81)
第四节	公共政策评估环境	(86)
一	政策评估环境的概念与特征	(87)
二	政策评估系统的两种环境	(88)
三	政策评估系统的一般性环境	(89)
四	政策评估系统的工作环境	(99)
第三章	公共政策评估基本内容	(100)
第一节	公共政策方案评估	(100)
一	政策方案的含义及其设计过程	(101)
二	政策方案评估的基本原则与思路	(106)
三	政策目标评估	(110)
四	方案可行性评估	(112)
第二节	公共政策系统与政策过程评估	(116)
一	政策系统评估	(117)
二	政策过程评估	(127)
第三节	公共政策效果与效率评估	(130)
一	政策效果评估	(130)
二	政策效率评估	(134)
第四节	公共政策评估信息、标准与方法的再评估	(137)
一	政策评估信息的再评估	(138)
二	政策评估标准的再评估	(139)
三	政策评估方法的再评估	(141)

第四章 公共政策评估程序	(144)
第一节 启动公共政策评估.....	(145)
一 了解被评估政策的内容与背景.....	(145)
二 设计政策评估方案.....	(154)
三 评估的组织准备.....	(160)
第二节 收集公共政策信息.....	(160)
一 政策信息的两种基本类型.....	(161)
二 政策信息的收集方法.....	(163)
三 政策信息的质量评估与整理.....	(170)
第三节 分析公共政策信息.....	(172)
一 描述性统计.....	(172)
二 统计推断.....	(184)
第四节 撰写公共政策评估报告.....	(187)
一 综合分析 with 沟通论证.....	(188)
二 政策评估报告的基本结构.....	(190)
三 撰写政策评估报告的基本要求.....	(196)
第五节 公共政策评估报告的交流与采纳.....	(198)
 第五章 公共政策评估标准	 (201)
第一节 公共政策评估标准概述.....	(201)
一 公共政策评估标准的历时考察.....	(202)
二 公共政策评估标准的综合与比较.....	(210)
第二节 公共政策评估的技术标准.....	(214)
一 经济标准.....	(214)
二 效益标准.....	(218)
三 效率标准.....	(222)
四 工作过程标准.....	(225)

第三节 公共政策评估的社会政治标准·····	(226)
一 公平标准·····	(227)
二 社会标准·····	(232)
三 科学标准·····	(236)
四 可行性标准·····	(239)
第四节 公共政策评估指标体系·····	(241)
一 政策评估指标设计的原则、要求与类型·····	(241)
二 政策评估指标量化与综合的主要方法·····	(245)
 第六章 公共政策评估方法·····	(255)
第一节 公共政策评估方法概述·····	(255)
一 政策评估方法的演进·····	(256)
二 政策评估方法体系·····	(260)
第二节 公共政策效果评估方法·····	(266)
一 非政策效果及其滤除策略·····	(266)
二 政策效果评估的定性方法·····	(272)
三 政策效果评估的定量方法·····	(275)
四 政策效果的模糊综合评价法·····	(280)
第三节 公共政策效能评估方法·····	(282)
一 成本—收益分析法·····	(283)
二 成本—效能分析法·····	(291)
第四节 公共政策执行过程评估方法·····	(293)
一 社会审计·····	(294)
二 社会系统核算·····	(295)
三 社会实验·····	(296)
四 综合实例研究·····	(298)
第五节 公共政策方案评估方法·····	(299)
一 公共政策预测方法·····	(299)

二	政策方案的可行性评估方法·····	(307)
第七章	面向 21 世纪的中国公共政策评估 ·····	(311)
第一节	中国公共政策评估的发展与现状·····	(311)
一	中国公共政策评估发展的基本背景·····	(312)
二	中国公共政策评估的发展现状·····	(319)
第二节	中国公共政策评估体系的建立与完善·····	(331)
一	更新观念, 提高对政策评估工作重要性的 认识·····	(332)
二	积极构建科学、规范的政策评估理论与 方法体系·····	(335)
三	完善政策评估法律体系, 推进政策评估的 制度化建设·····	(338)
四	建立健全专业化和综合化相结合的、独立的 政策评估组织体系·····	(340)
附录: 政策评估方法示例 ·····		(347)
一	美国得克萨斯州一项计划生育服务政策的 评估·····	(347)
二	美国“启蒙计划”评估·····	(350)
参考文献 ·····		(356)

前 言

本书得到国家社科基金的资助，是国家社科基金“十五”规划项目“社会主义市场经济条件下政府政策评估的方法体系与效率研究”（项目批准号：02CZZ007）最终课题成果的一部分。该研究成果针对当前公共政策评估领域存在的理论体系薄弱、研究方法滞后的矛盾，对中国公共政策评估理论和方法进行了较为系统的研究，力图构建一个以公共管理实践为导向、面向 21 世纪的中国公共政策评估理论与方法体系。

一 构建中国公共政策评估体系的现实意义

在现代社会条件下，作为社会资源重要分配途径的公共政策的影响力逐渐增强，与此相联系，政策评估的重要性也日益突出。作为一种对公共政策的效益、效率和价值进行综合判断与评价的政治行为，政策评估不仅是考量政策延续、改进和终止的重要依据，而且还决定着政府部门的工作质量和价值导向，并最终影响着公共资源的优化配置方向和公共部门的良好社会形象。因此，对于处于社会转型和经济转轨阶段的当代中国而言，政策评估体系建设已成为促进公共行政发展的重要途径和手段。

二十世纪五六十年代以来，政策科学和公共政策评估在世界范围内，特别是在西方国家得到了较为充分的发展。中国的政策科学研究自八十年代以来也有了进一步发展，在许多领域都取得了明显的成效。然而，同其重要性相比，目前国内理论界对社会主义市场经济条件下的公共政策评估，特别是对政策评估基础理

论与方法体系的研究还显得相对滞后和薄弱，重视程度也远远不够。理论界对政策评估研究的匮乏和滞后，不仅制约了公共政策评估实践的发展，而且在很大程度上影响了我国政府运行与政策制定的科学化、高效化和规范化目标的实现。所以，建立规范的、系统的、与社会主义市场经济相适应的公共政策评估理论与方法体系，就显得相当的迫切和必要。

二 本书的结构体系安排

针对当前中国公共政策评估理论与方法体系建设滞后的状况，本书从公共政策评估基础理论、公共政策评估系统、公共政策评估基本内容、公共政策评估程序、公共政策评估标准、公共政策评估方法以及当代中国公共政策评估实践等方面，深入探讨和初步构建了政策评估的理论与方法体系框架，为实践领域政策评估的发展提供了基本的依据和规范的理论指导。

为了较好地体现研究对象的系统性和整体性，本书按研究内容的逻辑关系对公共政策评估领域的重要问题进行了归类，并分别设章，具体情况如下：

第一章，是关于公共政策评估基础理论的概述。该章从政策评估的基本范式、理论基础和发展现状等方面，阐述和分析了公共政策评估相关研究领域的基本状况，并以此为基础，尝试构建公共政策评估的理论基础。其中，在评估的基本范式方面，对公共政策评估的意义、理论假设、学科性质、范围和方法等内容进行了深入的考察和研究，明确提出责任化政府体制是政策评估能够发挥效力的基本要求和必要条件，并从评估的基本思想、评估的基本制度、评估的基本方法、技术以及评估的实践研究等方面，分析了公共政策评估的学科性质和基本特征。在评估的理论框架的构建方面，从政策评估的含义，评估的基本方式，评估的分类，评估的目的、原则和评估的局限性与影响因素等方面，深

人研究和系统阐明了政策评估的理论构架。另外，该章还从理论演进和实践发展两个方面，归纳和梳理了现代政策评估发展的基本脉络，为全面、系统地认识和把握现代政策评估的性质与特点，提供了一个更为广阔的研究背景。

第二章，是关于公共政策评估系统与评估环境的研究。该章从公共政策评估系统的构成、公共政策评估主体、公共政策评估客体和公共政策评估环境等方面，深入分析了政策评估系统的运行规律和基本特征。其中，在政策评估主体方面，分析了评估主体的类型、政策评估者的知识结构与基本技能和政策评估者的职业伦理等方面的特征；在政策评估客体方面，研究了评估客体的含义、特征和可评估性问题；在政策评估环境方面，深入分析了政策评估环境的构成和特征，以及政治、法律、技术和国际环境等因素对政策评估的实际影响，等等。

第三章，是关于公共政策评估基本内容的研究，主要从预评估、执行中评估和执行后评估等角度，对政策方案评估、政策系统与政策过程评估、政策效果与效率评估、评估信息、标准与方法的再评估等评估内容的构成和特点进行深入分析，系统阐释了政策评估内容的基本构成和主要特征。

第四章，是关于公共政策评估程序的研究，主要从启动政策评估、收集政策信息、分析政策信息、撰写政策评估报告、评估报告的交流与采纳等环节，探讨和构建了政策评估的基本流程，并对各个流程的基本操作方法进行了阐释和归理，为实际政策评估提供了一个相对规范的、可操作的程序设计。

第五章，是关于公共政策评估标准的研究。该章在简要介绍政策评估标准演变逻辑的基础上，对已有的政策评估标准进行了系统的梳理和比较，着重分析了政策评估的技术标准和社会政治标准的内容与具体的测量指标，并对政策评估指标设计的原则、要求与类型进行了深入分析。

第六章，是关于公共政策评估方法的研究。该章从政策评估方法的演进、方法体系的构成，以及各种具体方法的使用等方面，对政策评估的基本模型和方法进行了不同层次和不同角度的分析和评价，对各种具体评估方法的特点和适用范围进行了界定和比较。

第七章，是关于当代中国公共政策评估实践和发展的研究。该章从公共政策评估发展的基本背景、政策评估的发展现状，以及中外政策评估实践经验和理论研究进展的比较方面，分析了中国政策评估发展的特点与不足，并有针对性地提出了构建中国公共政策评估综合体系的现实途径。

本书的前言、第一章、第三章、第七章、附录部分由中国社会科学院政治学研究所负杰撰写，第二章、第四章、第五章、第六章由北京信息工程大学社科系杨诚虎撰写。

三 本书的理论价值与现实意义

通过对中国政策评估现状的考察和研究，以及与国外情况进行对比可以发现，中国的公共政策评估理论与方法体系建设还很滞后，远未形成系统、规范、针对性强的政策评估基本范式，而当前西方的评估制度、评估理论虽有可资借鉴之处，但在许多方面又不适用于当代中国的政策评估实践。因此，积极构建系统性、整体性较强的、具有本土化特色的公共政策评估理论与方法体系，应该成为中国政策评估领域研究的当务之急。

但是，在研究过程中，我们也认识到，当前中国政策评估研究领域不仅理论难点多，资料的搜集与处理难度大，而且学科基础薄弱，理论研究不够深入和全面，远远不能适应实践发展的需要。在这种背景下，本书的作者充分借鉴国外的理论研究成果和实践发展经验，并且紧密结合我国的具体国情，系统提出了公共政策评估的理论与方法体系框架，不仅对解决政策评估领域的重

大理论和现实问题有着直接的推动作用，而且对学科发展也有积极的促进作用，体现了一定的理论创新。在实际应用方面，本书也在许多方面进行了探索性研究。例如，对政策评估的基本分析范式进行了深入探讨，从责任化体制基础、制度化评估要求、技术性评估规范等方面，在国内首次提出并阐述了政策评估的制度性基础和政策评估的分析模型、方法，为政策评估理论和方法体系的全面推进和发展，进行了积极有益的探索和尝试，对指导现阶段中国政策评估实践的发展，具有直接的应用价值。

当然，本书的研究成果还只是初步的、阶段性的，由于作者的研究能力所限及研究资料的相对匮乏，本书在许多方面还有待进一步完善和提高，希望国内学术界同行和各位读者不吝赐教，并加强交流，共同促进中国公共政策评估事业的发展。

第一章

公共政策评估概述

公共政策评估作为一种对公共政策的效益、效率和价值进行综合判断和评价的政治行为，是政策运行过程中的一个重要环节。通过政策评估，人们不仅能够判定某一政策本身的质量和價值，从而决定政策的延续、革新或终结，而且还能够对政策过程各个阶段进行全面系统的考察和分析，总结经验，汲取教训，为以后的政策实践提供良好的基础。因此，规范、科学的政策评估不仅是政策过程中的关键一环，同时也是迈向高质量的政府决策的必由之路。本章将从基本范式、理论基础和发展现状等方面，阐述和分析公共政策评估相关研究领域的基本状况，并以此为基础，尝试构建公共政策评估理论的学科基础。

第一节 公共政策评估的基本范式

“范式”（Paradigm）这一概念，是美国学者托马斯·库恩（Thomas S. Kuhn）在《科学革命的结构》一书中首先提出的。所谓“范式”，是指为进一步的科学研究提供模式的特定的科学成就，即为多数甚至是全部的研究者所认同和接受的一套成文或默许的制度，包括学科的理论、方法、术语、假设、体系原则、

操作规则等诸多方面。^① 本节将从这种科学“范式”的角度，分别对公共政策评估的意义、理论假设、学科性质、研究范围和方法等内容进行初步的考察和分析。

一 公共政策评估的意义

随着多元化社会的形成和发展，作为社会资源重要分配途径的公共政策的影响力逐渐增强，与此相联系，政策评估的重要性也日益突出。在现代民主制度下，各国人民都已具备相当高的政治意识，期望政府为其解决困难，增进福祉。倘若政府一系列的公共政策不能取得被多数公众所认同的预期效果，不仅会造成无可弥补的资源浪费，而且很可能导致不同程度的政治危机。从世界范围看，由于政策的失误而给国家和社会造成重大损失的例子比比皆是，更有甚者，政策的失误有时会危及整个国家的稳定与安全，并最终导致严重的政府信任危机。

在现代社会中，利用公共政策来调整、组织社会生产和社会生活，已成为国家管理活动的一个重要方面。随着社会生活和政府活动的日益复杂化，传统的以经验为基础的政府决策已远远不能满足现代政府管理的实际需要，必须实现由经验型向科学化的决策模式转变。实践证明，规范、科学的政策评估不仅是政策过程的关键一环，而且也是迈向高质量的政府决策的必由之路。通过政策评估，不仅能够对政策本身的价值作出科学的评价和判断，而且还能够对政策过程的诸阶段进行全面考察和分析，检验有关政策制定和执行的效果，并针对评估中发现的问题，提出改进政策制定系统的合理建议，为以后的政策实践提供良好的分析依据。有鉴于此，现代政府无不把提高公共政策的质量和水平作

^① Thomas S. Kuhn: “The Structure of Scientific Revolutions”, University of Chicago Press, 1962, Chap. 1.

为首要目标，并采取各种措施加以保证，而规范的政策评估就是促使这个目标实现的重要途径之一。

目前，政策评估已经成为一种世界性的潮流，社会和经济的发展所面临的种种问题与挑战，变幻莫测的世界风云，以及错综复杂的国际关系，都使政策评估越来越成为各国政府和社会公众的一种迫切需要。就中国而言，在社会主义市场经济条件下，作为社会资源重要分配途径的公共政策的影响力逐渐增强，各级政府对政策评估重要性的认识也逐步深化。然而，同其重要性相比，目前国内理论界对社会主义市场经济条件下的公共政策评估，特别是对政策评估方法体系的研究却还相对滞后和薄弱，重视程度也远远不够，这在很大程度上制约了公共政策科学化、高效化与规范化的进一步发展。因此，加强这方面的研究，在当前社会主义市场经济不断发展和完善的条件下，就显得格外突出和重要。

从政策科学的发展过程看，政策评估的重要性来源于其在实践过程中所发挥的实际作用。这些作用主要体现在以下几个方面：

（一）政策评估是检验公共政策质量和水平的基本途径

一般而言，任何一项公共政策都应有一个或多个相对确定的政策目标，否则就不能称其为完整的公共政策，其价值和意义也就无从体现，而政策评估则在这方面发挥着至关重要的作用。例如，一项公共政策制定和执行之后，必须检视它的政策目标是否实现以及实现的程度如何，制定与执行的实际效果怎样，是否与制定及执行该政策所花费的人力、财力、物力成正比，该项政策是否会产生非目标领域的效果，以及是否存在外部经济或外部不经济，等等。因此，一项公共政策能否产生良好的社会效果和经济效益，是否具有较高的体制效率，以及能否合理地配置和优化社会资源，必须由一种科学、规范和有效的评估途径来加以保证。

对于政策制定者和执行者来说,无不希望政策能产生良好的社会影响。然而,这并不由政策主体的主观愿望所决定,而往往受到政策自身特性和各种因素的综合影响。那么,如何来检验和评价公共政策的质量和水平,由谁来承担这项职能,就成为公共政策研究所面临的重要问题,现代政策评估就是应这种需要而产生的。经过长期的发展和完善,目前的政策评估已初步形成一些较为有效的理论和方法,并逐步承担起检验和评价公共政策优劣的重要使命。实践证明,在现代社会条件下,政策评估的科学性、规范性和有效性,已成为决定和影响公共政策质量和水平的重要因素。

(二) 政策评估是决定公共政策延续、改进或终止的重要依据

在不同的决策体制下,公共政策延续、改进或终止的机制存在着较大的差异。例如,在独裁或专断的体制中,新政策的制定和已有政策的延续、改进或终止,主要是由领导者的意志所决定,这种政策的变化和发展往往具有不可测性,因而政策评估者对公共政策发展的影响力就大为降低。但是,在现代责任化政府体制下,公众和政策环境对决策者形成的巨大压力,使其不得不将对公共政策质量的考量置于最优先的位置,并希望通过高质量的公共政策来维持其领导地位的稳固和政权的延续。因此,现代责任化政府体制也构成了规范的政策评估体系建立的制度基础。

通过政策评估,公共政策的发展主要有以下三种方向:(1) 政策延续,即政策问题尚未获得解决,政策目标还未完全实现,而实践证明政策本身是卓有成效的,政策的延续有助于进一步扩大政策效果。因此,公共政策将以原有的性质、形式和内容继续执行或存在下去;(2) 政策改进,即决策机构或决策者针对政策执行过程中所遇到的新情况和新变化,或是通过对政策问题认识的深化,或由于政策环境和政策系统的变化,而对公共政策作出