

我国地方政府 政策评估制度化建设 研究

董幼鸿 著



上海人民出版社

我国地方政府 政策评估制度化建设 研究

董幼鸿 著



上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国地方政府政策评估制度化建设研究/董幼鸿著.
上海: 上海人民出版社, 2012
ISBN 978 - 7 - 208 - 11004 - 5

I. ①我… II. ①董… III. ①地方政府—政策—评估—
制度化—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 226559 号

责任编辑 张美娣
封面装帧 傅惟本

我国地方政府政策评估制度化建设研究

董幼鸿 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 890 × 1240 1/32 印张 8.5 插页 2 字数 200,000

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 11004 - 5/D · 2150

定价 25.00 元

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景与意义	2
一、选题背景	2
二、选题意义	5
第二节 国内外关于政策评估研究综述	6
一、国外研究综述	6
二、国内研究综述	7
三、政策评估有待研究的问题	9
第三节 研究思路和方法	9
一、研究思路	9
二、研究方法	10
第四节 研究内容和可能的创新点	11

一、研究内容	11
二、可能创新点	13
第二章 我国地方政府政策评估的基本理论与实践分析	15
第一节 地方政府政策评估的基本概念界定	15
一、地方政府	15
二、地方政府政策	20
三、政府绩效评估	24
四、政策评估	27
五、地方政府政策评估制度	30
第二节 我国地方政府政策评估的性质、功能、内容及价值取向	31
一、政策评估的性质	31
二、政策评估的功能	32
三、政策评估的内容	34
四、政策评估的价值取向	35
第三节 我国地方政府政策评估发展的现状	37
一、地方政府政策评估的实践	37
二、地方政府政策评估实践中存在的不足	41
第三章 我国地方政府政策评估中的问题及其成因	47
第一节 基于政策生态学理论视角分析	47
一、生态学——行政生态学——政策生态学的基本理论	47
二、地方政府政策评估中问题及其成因的政策生态学	

分析	60
第二节 基于新制度主义理论视角分析	79
一、新制度主义的基本理论	79
二、地方政府政策评估中问题及其成因的制度分析	93
第四章 上海私车牌照拍卖政策评估不足及成因个案分析	110
第一节 上海私车牌照拍卖政策及其效应	110
一、上海私车牌照拍卖政策的基本情况	110
二、上海私车牌照拍卖政策的效应分析	111
第二节 上海私车牌照拍卖政策的质疑和评价	113
第三节 上海市政府对私车牌照拍卖政策评估不足及其成因	117
第五章 国外政府政策评估制度建设研究	122
第一节 美国政府政策项目绩效评估制度的发展及其特征	123
一、美国政府政策项目绩效评估制度的发展	123
二、美国政府政策项目绩效评估的特征	129
三、美国政府政策项目评估个案	131
第二节 日本政府政策评价制度的发展及其特征	135
一、日本政府政策评价制度的发展	135
二、日本政府政策评价制度的特征	140
三、日本政府政策评价的个案分析	144
第三节 国外政策评估制度发展给我国政策评估制度化建设的启示	149

第六章 我国地方政府政策评估制度化建设的对策	156
第一节 建构我国地方政府政策评估的法律体系	158
一、建构政策评估法律体系的必要性	158
二、建构政策评估法律体系应遵循的基本原则	160
三、建构政策评估法律体系的具体内容与要求	162
第二节 完善我国地方政府政策评估中公民参与制度	165
一、政策网络理论与公民参与政策评估	165
二、政策评估中的公民参与制度	173
三、建立政策评估网络,完善政策评估中公民参与制度	174
第三节 健全我国地方政府政策评估的动力体系	179
一、加大现代行政文化建设,形成地方政府政策评估的 内驱力	180
二、完善干部人事管理制度,激发地方政府政策评估的 动力	184
三、完善政策评估监督机制,加强地方政府政策评估 行为的监督	188
四、健全问责制度,强化对地方政府政策评估的责任 追究	192
第四节 健全我国地方政府政策评估保障制度	194
一、完善政策预评估制度,为地方政府政策评估提供参照 和依据	195
二、建立政策评估甄别制度,提高地方政府政策评估的 针对性和有效性	202
三、健全信息公开制度,为地方政府政策评估提供信息 保障	205

四、健全政策评估申诉制度,调动政策主体评估政策的积极性	211
第五节 完善我国地方政府政策评估结果运用机制	215
一、地方政府政策评估结果运用机制及其功能	216
二、地方政府政策评估结果运用机制中存在的问题	218
三、完善地方政府政策评估结果运用机制的思路	219
第七章 地方政府政策评估实证分析:以公务车货币化改革政策为例	222
第一节 地方政府公务车改革政策探索	222
一、各地公务车货币化改革探索	223
二、公务车货币化改革政策的困境	225
第二节 地方政府公车货币化改革政策的评估	227
第三节 地方政府公务车改革政策之路径选择	231
一、公务车改革政策模式设计	231
二、推进公务车改革政策设计中值得关注的几个问题	234
三、加强政策评估的制度保障,积极推进公务车改革政策评估	236
结 语	239
附录一 关于行政机构政策执行评价的法律(2001 年法律第 86 号)	242
附录二 美国《1993 政府绩效与结果法案》	252
参考文献	257
一、中文部分	257
二、英文部分	260
后 记	262

第一章 导 论

十一届三中全会以来,随着我国政府管理体制改革的深入,各级政府官员及公共管理方面理论专家在西方国家政府管理体制改革的理论与实践的影响下,结合我国公共管理实践,对我国公共管理和政策运行等方面理论与实践作了全面而深入的探索和思考,尤其在政策运行理论和实践领域的研究取得了丰硕成果。他们基于政策“过程”理论和“功能”理论学说,对政策运行过程作了深入研究和分析,在政策制定的科学性和民主性方面、政策执行有效性等方面研究取得了显著成绩,从而大大优化了我国政府政策制定和执行的过程,提高了政策制定和执行的能力和水平。然而,相对而言在政策评估中的问题及其制度化建设方面研究涉猎较少,这为我们研究政策评估制度化建设提供了广阔空间。

根据国外政策学家 Yehezkel Dror 在《公共政策制定的再审查》中将政策评估活动的研

究分为三类：(1) 重新评价与设计决策体系；(2) 对优化方案进行全面评价；(3) 政策执行评价，政策执行后评价。从而把政策评估的范围扩展到广义的政策制定全过程，包括问题认定的评价、备选方案的评价、政策执行评价和政策执行后评价。一般意义上来说，政策评估研究可以包括两个层面：一是技术层面的研究，即如何设计评估规范、制定评估标准、确定评估方法，然后对政策进行评估，得出科学的评估结果；二是制度层面的研究，即探索政策评估中问题，建构保障政策评估科学和客观地运行的制度体系和政策生态，有效治理政策评估中问题，促进政策评估顺利运行。

为了突出对我国地方政府政策评估制度化建设研究，本书将政策评估研究范围限定在我国地方政府政策执行后的影响和效果的评估（即政策执行后评估或政策绩效评估）。这里的评估包括两个层面：一是对已经执行的政策方案质量进行评估；二是对政策方案执行中的得失进行评估。其目的是加强地方政府政策评估制度化建设，优化地方政府政策评估的生态环境，保障地方政府政策评估的顺利开展，提高地方政府政策能力。

第一节 选题背景与意义

一、选题背景

（一）从理论上来看，20 世纪 60 年代，政策评估成为西方政策运行中一个重要的研究领域。爱德华·萨齐曼(Edward Suchman)于 1967 年发表《评估研究》，主张评估应作为一个重要研究领域。70 年代伊始，人们普遍认为大多数约翰逊政府时期的“大社会项目”(Great Society Programs)远不如预期的那样理想，部分专家学者对公共项目进行了评估，使一些社会项目受到批判和质疑。

自此,政策项目评估领域逐步受到重视。20 世纪 60—70 年代,侧重评价项目或政策和事后预算控制的评估,用“program/policy evaluation”来表达,该词组出现频率最高的时期是在林登·约翰逊的“伟大社会”政策实施之后。虽然有些学者在使用“evaluation”时经常将项目与政策区分开来,但是,在大多数情况下它们两者所指代的评估或评价方法与内容是相似的,而且,项目通常就是政策的直接产物。“program evaluation”就包括对两者的评价或评估。这种研究方式也是较为常见的,如戴伊就采用这一研究方式。^① 70 年代初期在评估方面的重要著作有:卡罗尔·威丝(Carol Weiss)《项目有效性评估方法》(1972);约瑟夫·侯利(Joseph Wholey)《联邦评估政策》(1970)。但最具代表性的作品是评估理论家和经济学家的艾丽丝·里夫琳于 1971 年发表的《社会行动的系统思考》。在高度重视评估理论研究大环境里,西方学术界认可“评价国家”模式逐步在取代传统的“行政国家”模式。这也说明公共项目或公共政策评估在 20 世纪 60、70 年代逐步成了政策研究的重要领域。

(二) 从实践上来看,20 世纪 70 年代末、80 年代初,西方各国政府为应对全球化背景下出现的财政危机、管理危机、信任危机,加强了对政府成本控制,积极运用成本收益的原理对政府绩效进行分析。政府绩效评价包括对政府公共部门工作效率、能力、服务质量、公共责任、公众满意程度、公共政策绩效等方面进行分析与评价,对其管理过程中投入和产出所反映的绩效进行评定和划分等级,以此来推动政府改革。绩效评估是国家在现存政治制度的基本框架内、在政府部分职能和公共服务输出市场化以后所采取的政府治理方式,也是公众表达利益和参与政府管理的重要途

^① 参阅托马斯·R·戴伊:《自上而下的政策制定》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 210 页。

径与方法。绩效评估的目的是为维护现有基本社会秩序、提高服务质量、改善公共责任机制和增强政府公共部门的号召力与公众的凝聚力。这种广泛开展的绩效评估成为西方国家政府改革的重要发展趋势。

(三) 在我国政策理论研究上,政策评估的历史与政策科学的历史同样久远,政策评估历来被认为是政策过程的不可缺少的一个组成部分,亦是争议最多的组成部分。^① 但我国对政策研究重心一直是放在政策制定、执行这两个层面,对政策评估研究处于刚刚起步阶段,而当前大家更多关注的是国外理论引进,很少考虑中国自己的国情。正如公共政策学专家张国庆所说,政策学在我国总体上仍处于“引进”阶段,尚未完成“消化、吸收”,尤其是创新过程。基本上是照抄现代西方的决策理论、方法、步骤,很少有中国人自己的东西。符合国情的政策方法论研究目前尚处于空白。^② 在政策评估理论研究方面也是如此,这就需要对政策评估制度产生与完善的生态环境进行进一步研究,使我国政策评估制度研究逐步本土化,适应我国“政治土壤”,提高政府政策评估的能力。

(四) 从我国政府绩效评估的实践来看,政府对自身绩效评估还处在探索阶段。对政府自身绩效的普遍关注始于 20 世纪 90 年代中后期,实践中所采取的形式多种多样。中国行政管理学会与有关部门组成的联合课题组将我国绩效评估实践分为三类:以目标责任制、效能监察、行风评议等为代表的普适性的政府机关绩效评估;以卫生部、教育部等对各自所属企事业单位进行的组织绩效的定期评估为代表的行业组织绩效评估;以珠海市“万人评政府”、深圳市“企业评政府”等为代表的专项绩效评估。课题

① 张国庆:《现代公共政策导论》,北京大学出版社 1997 年版,第 185 页。

② 同上。

组同时指出,各地政府的绩效评估活动基本处于探索阶段。然而,它对于改善我国政府管理状况,提高资源投入的效益有着重要作用。^①从上述绩效评估实践的分类可以看出,我国政府政策绩效评估的实践还处于起步和探索阶段。

二、选题意义

(一) 理论意义。将政策生态学理论作为分析我国地方政府政策评估中的问题及其治理对策的基本理论框架,运用制度分析方法探索地方政府政策评估中问题的深层次原因,通过优化制度设计,强化行政和政策生态建设,建构适合我国地方政府政策评估的政策生态,解决地方政府政策评估中“应然”与“实然”脱节的问题。最终,将理论研究成果作为治理我国地方政府政策评估中问题的理论依据和指导思想,提高地方政府政策评估的科学性和规范性,推进我国地方政府政策评估制度化。

(二) 现实意义。自从 20 世纪 80 年代以来,我国政策研究方面专家、学者不同程度地对政策运行的过程进行了研究,尤其在政策制定、执行方面研究取得了丰硕成果,对政策运行规律作了深入的探索,但在政策评估方面的研究不够深入,存在进一步深化研究的空间,尤其是对我国地方政府政策评估中的问题及其治理的对策研究涉猎不多。为此,研究我国地方政府政策评估,剖析地方政府政策评估中的问题及其成因,分析地方政府政策评估中“实然”政策生态,探寻政策评估中“应然”政策生态,为地方政府推行政策评估创造有利的政策生态提供指导,这有助于推动地方政府政策评估的顺利开展,有助于提高地方政府政策的评估水平与质量,为优化地方政府政策运行,深化地方政府管理体制变革,构建责任政府和服务型政府提

^① 中国行政管理学会联合课题组:《关于政府机关工作效率标准的研究报告》,《中国行政管理》,2003 年第 3 期。

供指导。

第二节 国内外关于政策评估研究综述

一、国外研究综述

在国外政策理论研究领域,卡尔·帕顿和大卫·沙维奇认为政策过程中的所有评估活动称为政策评估。威廉·N·邓恩认为政策完成阶段的评估活动称为政策评估。总之,专家学者对政策评估研究的内容主要侧重于以下几方面:一是将政策评估作为政策科学研究的重要内容,明确政策评估的重要性。20世纪60年代,政策评估成为一个重要的研究领域。爱德华·萨齐曼(Edward Suchman)于1967年发表《评估研究》,主张评估应为一个研究领域。70年代伊始,人们普遍认为多数约翰逊政府时期的“大社会项目”(Great Society Programs)远不如预期的那样理想。这些专家学者对政策评估的研究引起了人们对政策评估重要性的关注;二是如何设计政策评估标准和指标体系。美国学者费希尔(Fischer)《公共政策评估》通过对政策评估和社会科学的深刻反思,确立了从项目验证、情景确认、社会论证到社会选择的政策辩论逻辑,提出了全新政策评估方法,将实证评估和规范评估统一起来,将事实陈述和价值判断相结合。提出了政策评估模型的四个层次:最低层次是技术和数据层次;其次是局部地区的情景评估层次;然后上升到社会评价层次;最深层次的评估则是意识形态;三是如何对政策绩效进行评估,设计多种评估的模式。瑞典学者韦唐(Vedung)提出了著名的政策评估模式理论:目标达成模式、附带效果模式、无目标模式、综合模式、顾客导向模式、利益相关者模式、经济模式及职业化模式。最后,邓恩对政策评估的性质和政策评估作用作了概括,他认为政策评估的焦点是价

值,是对政策或计划有用性作出判断,目的是确定一项政策和计划的价值或社会功效,不过这种判断建立在事实基础上。^① 邓恩认为政策评估的作用:第一,提供了关于政策绩效是否真实可靠的信息,政策行为对目标群体需要、价值和机会的满足程度;第二,有助于价值取向的阐明和评判,为目的、目标选择提供基础;第三,有助于其他政策分析工具的应用,如问题构造法和推荐法。除此之外,政策评估还是决定政策修订、终止或延续的基本依据。^②

总之,国外专家对政策评估的研究更多侧重于评估指标、评估程序、评估模式、评估方法等评估技术层面问题研究,而在具体政策评估中的问题及其深层原因剖析及如何促进政策评估运行的政策生态优化及其制度化设计方面的理论研究存在明显不足,有深入研究的空间。

二、国内研究综述

近年来,国内专家对政策评估也作出了相关的研究,内容主要侧重于以下几方面:一是界定了政策评估的概念。学者陈振明(2004)认为,公正政策评估是评估主体依据一定的标准和程序,对政策的效益、效率、效果等价值进行判断的一种政治行为。学者张国庆(2004)认为,就政策评估的评判功能来说,评估包含认定事实、建构因果关系、做出价值判断三个方面的活动;二是明确了政策评估的标准。陈振明提出来政策评估的五大标准,即生产力标准、效益标准、效率标准、公正标准和政策回应度。学者谢明(2004)认为主要从事实标准和价值标准政策进行评估。事实标准包括:(1)公共政策的投入与产出、成本与收益之间的比例关

^① 威廉·N·邓恩:《公共政策分析导论》,谢明等译,中国人民大学出版社2001年版,第435—436页。

^② 同上。

系；(2) 公共政策目标实现的程度与范围；(3) 公共政策对社会的影响度。价值标准的内容包括：(1) 公共政策是否满足大多数人的利益；(2) 公共政策是否有利于社会生产力的发展；(3) 公共政策是否有利于增进人民的团结；(4) 公共政策是否有利于保持政权的巩固和社会的稳定；(5) 公共政策是否支持了社会公正的原则；三是界定了政策评估功能。学者陶学荣认为政策评估能有效地检测政策效率和效益，为合理配置政策资源奠定基础（政策资源往往是有限的，政策决策者和执行者都必须考虑如何以有限的资源投入获得最大的效益）。四是梳理了政策评估中困境。学者王郅强认为当前政府政策绩效评估至少存在四大困境：理念困境；动力困境；路径困境；技术困境。这些困境存在影响了政策绩效评估；五是分析了政策评估不力的原因。学者张国庆认为政策评估不力原因有：许多政策仅具有象征性的价值，而不具有实际价值；政府机关对于证明其政策的确发生了积极的影响力，有一种强烈的既得利益感；政府机关对现行的政策在组织上、财政上和心理上投入巨大，一旦发现政策难行，就自然对这种事实加以排斥；做好政策评估工作，需要投入相当的经费、设备、时间和能力，并且很难确定政策的具体目标；六是研究了政策评估程序、指标体系及评估方式等。学者谢明认为政策评估就是依据一定的价值标准和事实标准，通过一定的程序和步骤，对政策实施中的价值因素和事实因素进行分析，目的在于利用这些相关信息，对政策的未来走向作出基本的判断，并指出了政策评估的功能、评估的内容、评估的要素、评估的标准、评估的方法和步骤。七是讨论如何构建我国政策评估综合体系。学者负杰提出了构建面向21世纪的我国政策评估综合体系的具体建议：一是应积极构建科学、规范、有针对性的政策评估理论体系；二是应建立一套完善的政策评估法律与制度体系；三是应建立正式的、独立的政策评估组织体系；四应建立科学、有效的政策评估方法体系。国内专

家在政策评估的“应然状态”(注:政策评估应如何开展及政策评估体系建设的目标)方面取得明显成就,但在政策评估的“实然状态”(注:当前我国政府政策评估所处的政策生态环境)方面研究不够深入,没有全面分析当前地方政府政策评估中的问题与现有政策生态之间的逻辑关联,特别是关于我国地方政府政策评估得以顺利开展的保障制度和政策生态建设方面研究较少。

三、政策评估有待研究的问题

前面分析了国内外关于政策评估研究的现状后,我们可以在此基础上,分析政策评估有待研究的问题:

1. 政策评估实践中的问题及其深层原因有待研究。我们以前已在政策评估技术和方法要求方面作了充分研究,但就政策评估中遇到的问题及深层原因等相关制度和政策生态的研究不足。而这些配套的制度和政策生态建设是推动政策评估运行的基本动力。

2. 政策评估究竟需要什么样的评估体系和政策生态,以前研究并没有作出明确规定和要求。政策评估体系将如何指导评估具体实施,这些问题没有得到有效的回答。

3. 加强政策评估的相关制度建设研究,消除政策评估工作制度层面的阻力,治理地方政府政策评估中问题,为后续工作开展提供制度保障。只有将政策评估制度化,才能尽可能地消除或减少对于政策评估结果的主观影响,推进政策评估顺利运行。

第三节 研究思路和方法

一、研究思路

本书以政策生态学和新制度主义理论为基本分析框架,研究当前我国地方政府政策评估中现有的政策生态和制度环境,阐述