

DRC

国务院发展研究中心
学术文库

重大公共政策评估

理论、方法与实践

(第二版)

Research On The Theory,
Methods And Practice
Of Public Policy Evaluation

李志军◎主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC

国务院发展研究中心
学术文库

重大公共政策评估

理论、方法与实践

(第二版)

Research On The Theory,
Methods And Practice
Of Public Policy Evaluation

李志军◎主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

重大公共政策评估理论、方法与实践 (第二版) / 李志军主编.
北京: 中国发展出版社, 2016. 4
ISBN 978-7-5177-0478-2

I. ①重… II. ①李… III. ①政策分析 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 048563 号

书 名: 重大公共政策评估理论、方法与实践 (第二版)

著作责任者: 李志军

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0478-2

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 27.25

字 数: 470 千字

版 次: 2016 年 4 月第 1 版

印 次: 2016 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

前 言

党的十八大以来，中央高度重视决策咨询工作，在制定改革方案和政策落实情况督查过程中，重视运用和发挥第三方评估的作用。2014年3月，中央全面深化改革领导小组决定对有关改革方案在出台前委托第三方进行评估。2014年6月，国务院决定对有关出台的政策落实情况进行第三方评估。2015年1月，中办、国办印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，明确提出“建立健全政策评估制度”。

第三方评估是公共政策评估（以下简称“政策评估”）的一种重要形式，具有客观、公正、独立的特点，对完善有关改革方案和政策，提高改革决策和政策的科学性、准确性具有重要意义。

我关注政策评估工作比较早，从2011年开始学习、研究和思考政策评估问题。2013年年初，完成国务院发展研究中心内部调研报告“国外公共政策评估情况和主要做法以及对我国的启示”（2013年4月1日第36号）和择要“关于建立我国重大公共政策评估制度的建议”（2013年4月7日第16号）^①。同年7月，出版《重大公共政策评估理论、方法与实践》一书。为了学习借鉴国外公共政策评

^① 2014年3月7日李伟主任批示：此两件关于政策评估制度与做法的报告，请办公厅复印送中心领导及各部所阅研；并结合制定中心有关制度性安排提出建议。志军同志做了一项很重要的基础性研究工作。

估的经验和做法，推动我国公共政策评估工作的规范化、制度化和程序化，我选取国外公共政策评估工作手册和评估报告，组织编译出版《国外公共政策评估手册与范本选编》。2014年以来，由于评估工作的需要，我参与编制国务院发展研究中心《改革方案评估手册》，并根据领导指示，举办内部专题讲座。同时，应邀到一些政府部门、研究机构和大学做报告。我欣喜地看到，从中央到地方，从党政部门到大学、研究机构，社会各界都高度重视政策评估工作，已经取得了一些实效和经验。

这几年政策评估的实践，使我觉得有必要对本书进行修订和完善。这次修订，主要是调整了结构，充实了新的内容，突出实用性和可操作性。经余宇、沈恒超和李昂同意，收入了他们的有关文稿，已在书中注明。参与本书第一版研究与撰写的有李志军、张友浪、杨超、王春晖等同志，这次修订由我自己操刀。

本书与《国外公共政策评估手册与范本选编》是姊妹篇，可以相互参考、借鉴使用。

在有关研究和本书编辑出版的过程中，始终得到了单位领导、同事和朋友的指导、关心和帮助，谨此一并表示衷心的感谢！

李志军

2016年3月

关于建立我国重大公共政策评估制度的建议^①（代序）

李志军

公共政策评估是指特定的评估主体根据一定的标准和程序，通过考察政策过程的各个阶段、各个环节，对政策的效果、效能及价值所进行的检测、评价和判断。20世纪90年代以来，随着各国政府改革的推进，公共政策评估受到越来越多国家的重视，许多国家相继开展了公共政策评估工作，对提高政策质量和政府公共管理的水平，推动政府行政改革，发挥了重要作用。

一、建立我国重大公共政策评估制度的必要性与重要意义

1. 公共政策评估有利于提高政策运行的科学性和准确性

制定和执行政策是政府部门的重要职责和任务之一。任何一项政策在研究制定、组织实施一段时间以后，其运行质量和效果如何，都需要进行评估，以便对政策进行调整、完善或者终止。

公共政策评估对正确地制定、执行和完善政策具有重要意义，不仅能反映政府制定和执行公共政策的能力和效果，也决定和影响着政府的

^① 原载国务院发展研究中心调研报告《择要》2013年4月7日第16号。

绩效。通过公共政策评估可以决定是否需要对政策进行调整、完善或终止，更好地配置政策资源，提高政策的科学性和准确性，实现政策运行和决策的科学化，提高政府正确履行职责的能力和水平。

2. 快速变化的国内外形势迫切需要加强公共政策评估工作

改革开放以来，我国从中央到地方都研究制定、颁布实施了许多政策。从总体上讲，这些政策是有效的，对推动改革开放和经济社会发展发挥了重要作用。但毋庸置疑，也有一些政策实际执行效果不理想，没有达到预期目标。究其原因，一方面，是由于国际国内环境错综复杂，形势变化快，决策难度大，政策出台时机和力度难以把握；另一方面，有些政策出台比较匆忙，政策质量不高，特别是没有随着形势的变化进行及时调整。

决策的失误是最大的失误。当前和今后一个时期，国内外形势错综复杂、充满变数，我国经济社会发展依然面临着一些风险和挑战，决策难度更大。经济社会发展要求提高公共政策的针对性和有效性，提高公共政策的质量和执行效果。这就迫切需要加强公共政策评估工作，尤其是对一些重大经济社会政策进行定期评估，并根据评估结果，及时调整和完善政策。

二、当前我国公共政策评估工作状况 不适应经济社会发展需要

近年来，我国有些部门和地方开展了一些公共政策评估工作，对本部门本地区制定实施的公共政策项目进行了自我评估或委托第三方进行评估。比如：科技部委托有关部门对中小企业创新基金、火炬计划、《国家中长期科学和技术发展规划纲要》实施情况进行了评估；国家知识产权局委托有关部门对《国家知识产权战略纲要》实施情况进行了评估。从总体上讲，这些评估不是法定的，是部门自己组织的，是随意的、零散的，缺少独立的第三方评估，透明度和公信力不足。

造成这种状况的主要原因是我国政策评估工作起步较晚，政策评估

理论方法研究滞后，实践经验不足。特别是，对公共政策评估的重要性认识不足；评估理论与方法体系不完善；法律地位不明确，没有建立科学的公共政策评估机制；政策评估组织不健全，缺少独立的政策评估组织；缺乏完善的信息系统等等。由于没有专门的法律和完善的评估制度，导致政策评估工作的客观性、独立性不强，政策评估职责和目的不明确，组织建设和机制建设难以落实，评估经费无法有效保障，严重制约了政策评估工作的规范发展，影响了公共政策质量的提高。

当前，我国公共政策评估工作状况明显不适应经济社会发展需要。要深刻认识公共政策评估对经济社会发展的重要意义，抓紧建立我国重大公共政策评估制度。

三、建立我国重大公共政策评估制度需要着力解决的几个问题

政策评估的制度化和法律化建设是使政策评估工作真正纳入政策过程的必要保障。只有建立了规范化、制度化的公共政策评估体制和机制，政策评估才能走上健康发展的轨道，政策评估的功效才能得到充分、有效地发挥。根据我国国情和现实情况，并吸收借鉴国外公共政策评估的经验和做法，建立我国重大公共政策评估制度，需要着力解决好以下几个方面的体制和机制问题。

1. 确立公共政策评估的地位

要通过立法确立公共政策评估的地位，明确各级政府制定和执行公共政策都要进行不同程度的绩效评估；规范评估主体、客体的权力与责任；对政策评估原则、评估类型、评估程序、评估结果的使用和公开及职能机构、人员组成、评估费用等作出明确规定。

2. 发挥人大和监察部门的作用

公共政策评估是政府绩效评估的重要内容之一，要把公共政策评估纳入政府绩效评估体系，作为一项重要内容来对待。对于各级政府颁布

实施的政策，建议由同级人大常委会或其专门委员会负责组织评估；对于政府各个部门颁布实施的政策，建议由同级人民政府监察部门负责组织评估。

3. 加强评估机构和人才队伍建设

各级政府所属政策研究与咨询机构可以承担政策评估的具体工作，要对这些机构进行规范、整合，保证评估工作的公正、客观和独立性。鼓励和引导民间政策评估机构的发展，充分发挥民间评估机构体制灵活、专业化强、客观公正、社会关系广泛的优势，特别要注意赋予民间评估机构超然、独立的地位，保证其工作不受政府干扰。加大评估专业人才的培养力度，通过学历教育和在职培训，提高评估人员的专业化水平。

4. 探索科学的评估理论、方法和技术

加强政策评估理论体系建设。要结合国情和实际，学习借鉴国外先进、实用的评估方法与制度设计，不断提高政策评估的针对性、有效性。

5. 提供必要的经费保障

政策评估是一项耗资巨大而复杂的系统工程，需要各种专业人才参与，需要收集大量的资料和数据，经历较长时间的分析研究和评估过程，因此需要提供必要的经费保障。

6. 提高公共政策评估的透明度

建立政策评估信息系统，完善政府信息公开制度。在评估过程中，要扩大公众参与面，保证评估结论客观公正，提高评估的质量。根据不同情况，把可公开的政策评估信息对公众发布，接受公众监督和评议。

第一篇 公共政策评估概论

一、公共政策评估的涵义、分类、作用与意义	3
(一) 政策评估的涵义	4
(二) 政策评估的分类	18
(三) 政策评估的作用与意义	21
二、公共政策评估的历史演进	25
(一) 第一代：测量	29
(二) 第二代：描述	30
(三) 第三代：判断	31
(四) 第四代：回应性建构主义评估	32
(五) 协商式评估	36
三、公共政策评估结果的使用	37

第二篇 公共政策评估基本理论与方法

一、公共政策评估基本理论	45
(一) 评估能力建设	45
(二) 理论驱动型评估	48
(三) 评估研究与社会政治结构	50

(四) 评估使用理论	51
(五) 评估伦理	52
(六) 政策评估与政策学习	56
(七) 评估文化	58
二、公共政策评估主要方法	60
(一) 对政策评估方法的综合性分析	61
(二) 过程评估方法	65
(三) 影响评估方法	69
(四) 其他评估方法	80
三、公共政策评估的原则、程序及内容	92
(一) 公共政策评估的原则	93
(二) 公共政策评估的一般程序	93
(三) 评估报告的主要内容	94
(四) 其他问题	94

第三篇 国外公共政策评估

一、国外公共政策评估情况和主要做法以及对我国的启示	97
(一) 公共政策评估的由来与发展	97
(二) 一些国家公共政策评估情况及主要做法	98
(三) 对我国开展公共政策评估工作的启示	104
二、一些国家公共政策评估情况	106
(一) 美国	106
(二) 英国	115
(三) 加拿大	119
(四) 澳大利亚	123
(五) 法国	135

(六) 德国	142
(七) 日本	144
(八) 韩国	150
(九) 南非	155
(十) 其他国家	159
(十一) 各国智库	166
 三、美国、日本政策评估的做法与启示	173
(一) 美国政策评估制度	174
(二) 日本政策评估制度	176
(三) 几点启示	179
 四、有关国际组织开展政策评估的情况	180
(一) 经济合作与发展组织 (OECD)	180
(二) 世界银行 (WB)	182
(三) 联合国 (UN)	189
(四) 国际评估合作组织 (IOCE)	191
(五) 美国评估协会 (AEA)	192
(六) 国际影响评估基金 (3IE)	193
 五、公共政策评估的职能与国际经验比较	195
(一) 公共政策评估的概念、实施步骤与操作流程	195
(二) 公共政策评估的核心职能	197
(三) 公共政策评估工作的国际经验比较	199
(四) 对我国第三方评估机构开展公共政策评估工作的几点启示	206

第四篇 公共政策评估在中国

一、我国公共政策评估现状与问题	211
(一) 我国公共政策评估现状	211

(二) 我国公共政策评估存在的主要问题	245
二、建立和完善我国公共政策评估制度	252
(一) 建立和完善我国公共政策评估制度的必要性和紧迫性	253
(二) 我国公共政策评估的原则和目标	271
(三) 建立和完善我国公共政策评估制度的建议	278
三、建立我国政策评估制度的几点思考	282
(一) 我国尚未建立政策评估制度	282
(二) 关于建立我国政策评估制度的建议	286
四、智库在政策评估中的地位与作用	288
(一) 总的情况	288
(二) 政府智库在政策评估中的优势	290
(三) 对评估工作的一些要求	291
(四) 需要注意的问题	293

第五篇 科技创新政策评估

一、国外科技创新政策评估	297
(一) 国外科技创新政策评估的发展历程	297
(二) 科技创新政策的评估方法	299
(三) 国外科技创新政策评估的实践	305
(四) 国外科技创新政策评估对我国的启示	317
二、我国科技创新政策评估	321
(一) 我国科技创新政策评估的必要性与意义	321
(二) 我国科技创新政策评估的现状与问题	325
(三) 我国科技创新政策评估指标体系	327
(四) 我国科技创新政策评估的制约因素及对策建议	335

第六篇 公共政策评估案例

一、法国公共政策评估的两个实例	341
(一) 对地方政府执行再就业公共政策的评估	341
(二) 对法国向地方分权公共政策的评估	342
二、新西兰季节性雇佣政策评估报告 (2007 ~ 2009)	344
(一) 季节性雇佣政策	344
(二) 研究人员与研究方法	345
(三) 研究发现	346
(四) 机遇与挑战	347
三、国际影响评估基金 2011 年的工作	348
(一) 开放之窗	349
(二) 社会保护主题窗	349
(三) 政策之窗	350
(四) 质量保证服务	350
(五) 产生证据: 一个例子	351
(六) 国际影响评估基金 2011 年完成的评估项目	352
四、大学生村官政策评估	353
(一) 大学生村官政策的演进历程	353
(二) 政策目标在不同阶段的变化情况	355
(三) 对政策目标的进一步细化	359
(四) 利益相关者对大学生村官政策实施效果的评价	361
(五) 对大学生村官政策目标落差的原因分析	373
五、高层次人才政策评估	382
(一) 我国高层次人才政策体系	382

(二) 有代表性的高层次人才政策	388
(三) 我国高层次人才政策评估及思考	394
 六、内蒙古自治区法制办立法后评估	400
(一) 《办法》颁布的总体情况	401
(二) 《办法》实施的总体评价	402
(三) 通过立法后评估反映出来的问题	403
(四) 有关建议	405
 主要参考文献	406
 附录	
湖南省人民政府重大决策实施效果评估办法 (试行)	412
江苏省人民政府办公厅关于开展重大政策举措第三方评估的 实施意见	415
青岛市政府决策落实第三方评估办法 (试行)	419

第一篇 | 公共政策评估概论

