

上海社会科学院政府绩效评估丛书

公共政策 绩效评估

理论与实践



上海社会科学院政府绩效评估中心 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

上海社会科学院政府绩效评估丛书

公共政策 绩效评估

理论与实践

上海社会科学院政府绩效评估中心 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共政策绩效评估：理论与实践/上海社会科学院
政府绩效评估中心著. —上海：上海社会科学院出版社，
2016

ISBN 978 - 7 - 5520 - 1696 - 3

I. ①公… II. ①上… III. ①公共政策—评估—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 309059 号

公共政策绩效评估：理论与实践

著 者：上海社会科学院政府绩效评估中心

责任编辑：应韶荃

封面设计：周清华

出版发行：上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021 - 63315900 销售热线 021 - 53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版：南京展望文化发展有限公司

印 刷：上海信老印刷厂

开 本：720×1020 毫米 1/16 开

印 张：10.5

字 数：160 千字

版 次：2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 1696 - 3/D · 421

定价：38.00 元

版权所有 翻印必究

上海社会科学院智库创新团队研究成果

前 言

《公共政策绩效评估：理论与实践》一书的出版，意味着“上海社会科学院政府绩效评估丛书”全部完成。

上海社会科学院政府绩效评估中心自 2006 年起开展政府绩效评估研究，10 年来，中心立足国家改革重点和上海发展战略，聚焦国家和上海经济、科技、文化、社会领域重大现实问题，紧紧围绕“财政支出绩效评估”、“公共部门绩效评估”、“公共政策绩效评估”三个方向开展基础性、前瞻性和应用性研究，注重政府绩效评估实践探索和理论提升的有机结合，先后出版了《财政支出绩效评估：理论与实践》(2012)、《非营利组织绩效评估：理论与实践》(2015)、《公共政策绩效评估：理论与实践》(2016)。

作为上海较早进行政府绩效评估研究的专业机构，上海社会科学院政府绩效评估中心于 2012 年获得第一批“上海市财政支出绩效评价第三方机构”执业资质，入选上海市财政支出绩效评价定点供应商。2014 年中心入选上海社会科学院首批智库型创新团队。

在多年的评估实践和研究工作中，上海社会科学院政府绩效评估中心形成了鲜明的智库特色：

第一，研究对象的针对性。中心与政府决策部门紧密合作，针对上海经济社会发展中的重大现实问题开展了长期的评估实践和研究，为政府相关部门提供了决策咨询解决方案。例如，在公共政策绩效评估方面，先后对上海市科技创新政策、上海科技小巨人财政支持政策、知识产权政策、创新社会管理的财政政策以及扶持工业企业发展政策等进行了绩效评估，比一般性的政策研究更加注重政策绩效的跟踪性评价和改进性措施，提出的对策建议更具针对性、严谨性和可操作性；在公共部门绩效评估方面，先后对上海市人民政府发展研究中心、上海市公共研发机构、上海市承担政府职能的事业单位等机构进

行了绩效评估;在财政支出绩效评估方面,先后对上海市宣传文化专项资金、上海市软件和集成电路产业发展专项资金、上海市政府实事项目等进行了绩效评估。

第二,研究方法的实证性。中心以政府部门的实证性项目课题为主要研究载体,普遍开展“田野调查”,运用问卷调查和调研访谈等方法,掌握丰富的第一手资料,使得研究成果更加紧贴政府需求和实际情况。例如,课题“上海市区县领导班子和干部队伍思想政治建设情况评估与分析”(2012),共发放问卷6530份,对上海市17个区县领导班子所有成员做到全覆盖,对各区县委办局领导班子成员、乡镇领导班子成员,以及其他干部群众按随机方式抽取一定比例的代表。样本规模大代表性高,研究成果获得上海市委组织部高度好评。2013年9月,该报告被评为上海市组织系统调研成果一等奖。

第三,研究成果的应用性。中心高度重视研究成果的应用价值,注重研究成果的转化应用,许多成果被政府部门采用,推动了相关政策的完善。例如,课题“共性技术研发机构的政府购买服务机制研究——上海新型转制院所公共职能绩效评估与政府购买标准设计”的研究成果转化为市政府文件,由上海市发改委等5家单位联合发文。该课题于2012年获得上海市第八届决策咨询成果奖。课题“上海市住房保障工作考核办法及评估标准研究”的主要成果也转化为上海市7个委办局的联合发文——《关于建立本市区(县)住房保障工作考核评价制度的实施意见》。

第四,研究视野的前瞻性。通过大量的实地评估调研和理论分析,中心注重锤炼研究的敏感性,拓展研究的前瞻性,注重探索制度创新和政策方案设计。中心将评估实践中发现的问题,通过专报形式向市委、市政府反映,起到了智库应有的作用。例如,专报《推进上海云计算基地建设速度的建议》《上海应用新能源汽车的瓶颈与对策》《提高党员干部法治思维与依法办事能力问题对策建议》等先后获得上海市常委领导肯定性批示和上海市哲学社会科学优秀成果奖内部探讨优秀成果奖。由于积累了大量的评估数据、多样的评估案例、丰富的评估经验,中心成员注重实践与理论相结合,先后中标多项国家社科基金一般项目、国家部委项目、上海市决策咨询课题。

第五,组织形式的开放性。中心按照“柔性、合作、共赢”的原则,构建了“小平台,大网络”的开放式组织形式。中心实行首席专家负责制。首席专家

全面统筹中心工作,遴选评估项目,严控成果质量,推进中心品牌建设;各研究方向负责人根据中心“公共政策评估、公共部门评估、财政支出评估”三个方向,分别负责相应的评估项目及研究内容,严格按照研究目标和计划节点倒逼进度,确保项目研究工作按时保质顺利开展;中心全体人员以课题项目为纽带,以项目制的方式整合院内外相关人员,发挥各自的专业特长进行紧密合作。中心建立了由上海市政府绩效评估领域学者、相关政府部门官员等组成的专家委员会,对中心的研究工作进行指导;与社会调查机构、会计师事务所等机构建立了深入的业务协作关系,与上海市相关委办局保持了良好的合作关系。在业务运行方面,中心形成了较为成熟的管理办法和工作流程,围绕中心工作既分工明确又团结协作,聚焦“绩效评估”领域,集聚精力和时间专心锻造团队的核心竞争力,突出“专、精、特”的特点,做精做专本中心,承担了许多以政府需求为对象,以社会经济问题为导向的研究课题和评估项目,为提升政府治理能力提供了高质量决策咨询服务。

放眼未来,上海社会科学院政府绩效评估中心将以智库平台建设为载体,以绩效评估为工具,以实证调研为手段,以国家和上海转变政府职能、构建法治型政府、服务型政府面临的问题为导向,研究最紧迫需要解决的现实问题,进一步提升中心在政府绩效评估研究领域的影响力。

借此,感谢所有关心上海社会科学院政府绩效评估中心的朋友,你们的支持,是我们前行中的温暖阳光!

上海社会科学院政府绩效评估中心

2016年10月

目 录

理 论 篇

第一章	公共政策绩效评估的内涵与理论基础	3
一、	公共政策绩效评估的内涵	3
二、	公共政策绩效评估的意义	5
三、	公共政策绩效评估的理论基础	7
第二章	国外公共政策绩效评估借鉴	14
一、	国外公共政策绩效评估的主要做法	14
二、	科技领域的政策评估与经验：英美的案例	16
三、	公共文化领域的政策评估与经验：英美的案例	24
第三章	我国公共政策绩效评估现状与问题	31
一、	我国公共政策绩效评估的现状	31
二、	我国公共政策绩效评估的问题	41
第四章	完善我国公共政策绩效评估	46
一、	健全公共政策绩效评估层次与分类	46
二、	加强公共政策绩效评估工作机制建设	51
三、	完善公共政策绩效评估指标体系	53
四、	加强大数据在政策绩效评估中的应用	56

实 践 篇

第五章	上海市科技小巨人政策绩效评价报告	61
一、政策基本概况		61
二、政策绩效目标		62
三、绩效分析及评价结论		62
四、主要经验、存在的问题及建议		68
第六章	扶持工业企业发展政策评估报告	75
一、政策实施概况		75
二、政策实施效果评估		79
三、新一轮扶持政策方案框架性建议		88
第七章	滨海国际艺术节专项资金绩效评价报告	91
一、项目基本情况		91
二、评价结论与绩效分析		93
三、问题和建议		96
第八章	上海市科技创业苗圃绩效评估报告	98
一、科技创业苗圃的范畴		98
二、国内外典型区域案例及启示		98
三、上海科技创业苗圃建设现状及存在问题		110
四、上海科技创业苗圃的绩效评价体系 and 激励机制设计		118
第九章	公共文化服务体系专项资金绩效评价报告	125
一、项目基本情况		125
二、评价结论和绩效分析		128
三、主要经验、存在的问题及建议		131

第十章 上海市示范性家政服务站实项目绩效评估报告	136
一、项目基本情况	136
二、绩效目标	144
三、评价结论和绩效分析	144
四、主要经验、存在的问题及建议	147
参考文献	151

理 论 篇

第一章 公共政策绩效评估的内涵与理论基础

当前,世界各国政府越来越重视绩效管理,通过实行绩效管理,控制行政成本,提高行政效率,改进公共管理和公共服务的质量。公共政策是政府实施公共管理的基本工具,政府通过制定和执行公共政策进行公共事务的管理。公共政策绩效管理是政府绩效管理的重要内容,而公共政策绩效评估是公共政策绩效管理的核心环节,通过对公共政策制定、执行、结果等进行评估检验,确定公共政策所产生的经济社会效益,是政府进行公共政策调整、改进或终结的重要依据。

一、公共政策绩效评估的内涵

(一) 公共政策

公共政策是行政学和政策科学的基础。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。”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。”美籍加拿大学者戴维·伊斯顿认为:“公共政策是对全社会的价值作权威性分配。”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。”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”。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。”伍启元指出,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。陈振明认为,公共政策是“国家机关、政党及其他政治团体在特定时期内为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的这种行为或规定的行为准则。它是一系列谋略、法令、措施、办法和条例的总称”。张金马认为,政策是执政党和政府采取的用以规范、引导有关机构团体和个人的行为准则或指南。

(二) 公共政策绩效评估

公共政策绩效评估是公共政策评估层面更为具体的领域。从现有文献看,绝大部分公共政策研究者并没有将政策绩效评估从政策评估中独立出来,而是将其等同于政策评估或内含在政策评估之中。

公共政策绩效评估的相近定义最早由哈罗德·拉斯维尔提出,他在《决策过程:功能分析的七种类别》一文中将政策评鉴功能定义为“就公共政策的因果关系做事实上的陈述”;后来查尔斯·琼斯在《公共政策研究导论》一书中对公共政策评估作了进一步阐释,即公共政策评估就是政府等有关机关对政策执行情况通过说明、检核、批评、量度和分析来检验政策执行效果,及时反馈相关信息,为决定政策走向提供参考。1970年美国都会研究所从绩效评估的视角明确提出了公共政策评估的具体内容:一是衡量一项进行中的计划所达成预期目标的效果;二是根据研究设计的原则区分方案效力与其他环境力量作用的差异;三是通过执行过程中对方案的修正,使计划得以完善。这一观点为公共政策评估在美国的专业化奠定了基础,它不仅强调了公共政策评估对政策效果和绩效的评估,还强调了对政策实施过程的评估。这种通过不断评估去发现问题,进而改进政策实施状况的政策评估分析,得到了各国诸多学者的接受。例如,德国学者 Wollmann 认为,公共政策评估是一种政策分析工具,其首要任务就是为评价政策绩效提供政策过程和结果的信息,同时它又是政策循环中的一个重要阶段,通过将评估得到的信息回馈给政策制定者来改善政策实施过程;陈振明在《公共政策分析》一书中也指出,公共政策评价是依据一定的标准和程序,对政策的绩效、效率及价值进行判断的一种评价行为,目的在于取得有关这些方面的信息,作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据。

如果将公共政策绩效评估与公共政策评估区分开来,那么从逻辑上看,可

以将公共政策绩效评估视作基于绩效导向的公共政策评价。一般认为,政府公共项目、公共部门、公共政策与政府整体绩效评估构成现代政府绩效评估的框架体系。与公共政策评估不同,公共政策绩效评价是指对公共政策行为对目标群体需要、价值与机会的满足程度的评价。公共政策绩效是在一定时期内政府政策在特定施政领域的成绩与效益,它与政府整体绩效、公共部门绩效、公共项目绩效共同组成现代政府绩效的内容体系。相对于政策评估,公共政策绩效评价更加强调结果导向,更加关注政策目标群体的满意程度;其实质是用绩效标准来衡量公共政策工作量或投入量的成果,比较政策的实际成就与原来希望的理想水平,衡量政策是否产生了预期成果。

二、公共政策绩效评估的意义

公共政策是公共权力机关为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。它是国家和社会资源分配的重要途径,也是国家经济和社会发展的重要依据,更是影响广大人民群众及社会各阶层利益得失的重要力量。在当前社会,公共政策的影响力不断增强,人们对公共政策也给予了越来越多的关注。而作为政府的重要管理服务手段,公共政策是否科学、是否具有可执行性、是否充分反映了民意、是否具有严肃的法律地位,都反映着政府公共管理的有效性,它不仅决定着政府的工作效能,还对整个社会管理的优化和公共资源的合理配置起着决定性的作用。

(一) 确保政策合法的前提

公共政策的制定作为公共行政行为的一种,合法性是其必须具备的前提条件。公共政策合法性,可理解为公共政策获得公众的同意、认可、接受和遵从。从政府运行的实践来看,一些大的公共政策要递交各级人民代表大会及其常务委员会审议通过,从法律意义上可视为经公众授权后的同意或认可。但目前在诸多的政府决策行为中,仅有少数公共政策通过法律程序获得公众的认可,大多数还是缺少相关的法律程序。一些政策是现任领导或领导集体研究后作出的决定,一旦人事出现调整或机构职能发生变更等,公共政策就会产生变异或终止,无法确保公共政策的延续性。一些政策制定、中止随意性较大,执行易发生偏差,甚至出现政策间相互矛盾、相互冲突的情况,令广大公众无所适从,公共政策失去其应有的严肃性,严重影响公共管理的有效性,损害

政府的效能和权威。对于没有经过人民代表大会及其常务委员会通过的政策,不仅在制定过程中要进行必要的科学论证,而且应在政策实施过程中进行绩效评估,确保政策的合法性。因此,公共政策绩效评估是监督政策制定和执行的必要手段。客观公正的政策评估能有效防止政策制定和执行人员不负责任的做法,促使他们在确保政策合法性的前提下,科学制定和有效执行公共政策。

(二) 检验政策成效的途径

公共政策绩效评估是检验公共政策的效果、效益和效率的基本途径。一项政策在付诸实施后究竟有否达到预期目标,产生预期效果,或产生了哪些非预期的连带的效果,这都需要在客观现实的基础上进行科学的评估。评估工作密切关注政策执行的动向,搜集相关的资料和信息,加以科学的分析、论证,得出可靠的结论,以确定该政策是否有好的效果,执行过程是否效率很高以及其效益所在,并明确政策的缺陷,全面检验公共政策的成效。

(三) 调整公共政策的依据

公共政策绩效评估是进行公共政策调整、提出政策建议或制定新政策的重要依据。由于客观环境和人的主观价值的不断变化,政策在执行了一段时间后应何去何从,是否应该继续、改善、扩展或缩减,都要依据政策评估所提供的结论。政策的走向一般分为三种情况:一是政策继续。即实践证明政策的制定和执行活动符合实际需要,具有可行性和有效性,需要该政策在原有的性质、问题、目标和途径等轨道上继续执行。二是政策调整。如果原来的政策已明显不适应新的现实情况,必须对原有政策进行调整或者革新,以适应新变化,更好地实现政策目标。三是政策终结,也就是完全终止原来的政策。这通常有两种情况:一是政策目标已经实现而自然终结;二是政策环境或问题本身发生了非常大的变化,原有政策已明显不能解决问题,甚至会使问题变得更为严重,而且通过调整已无济于事,需要政策终结,代之以新的、更为有效的政策。显然,无论是政策的继续、调整,还是终结,都必须建立在科学、系统、全面的政策绩效评估基础之上。

(四) 合理配置资源的手段

公共政策绩效评估是合理配置资源的有效手段。在政策实践中,政府的政策资源是有限的,但政府部门却要同时执行多项不同政策,由于不同的政策

其轻重缓急各有不同,政策资源怎样配置才最为合理就体现出了政策绩效评估的重要意义。只有通过政策绩效评估,才能确认每项政策的价值,并决定投入各项政策资源的优先顺序和比例,以寻求最佳的整体效果,有效推动政府各个方面的活动。同时,通过政策绩效评估,也可以对照以往的政策资源分配情况,看其是否合理,总结经验,吸取教训,使政策活动优质高效地进行。

(五) 提高民主参与的要求

在现代民主国家的政府行政过程中,民意即群众性利益的输入与表达,是政治系统正常运作和做出合理输出行为的基本前提条件。党的十八大报告指出,坚持用制度管权管事管人,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权,是权力正确运行的重要保证。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。这充分说明民主已成为国家政治生活的重要组织部分,也是广大人民表达意愿、监督政府的重要渠道。从公共政策制定的过程来看,政府是公共政策制定的主体。但政府制定公共政策的权力来自人民的让渡,并不能百分之百保证代表公共利益;加之政府部门与社会公民之间立场的不同、视角的不同,及所掌握的信息程度的不同,决定了政府公共政策有可能不完全从公共利益出发。因此,在公共政策的制定过程中,完全有必要让群众进行参与,通过绩效评估环节对公共政策进行参与和监督。

(六) 优化公共关系的渠道

公共政策绩效评估是构建良好公共关系的有效策略和渠道。不同的政策评估动机会不同,政策评估措施和效果。有的政策评估与政策实施状态信息的获得过程无关,它可能使政策评估活动营造政府、公民、大众传播媒介与投资者之间的环境氛围,给政策评估对象提供一个交流信息与发表建议的场所。显然,这样的政策评估重心在于处理评估主体与社会公众之间的关系,使政策评估成为构建良好公共关系的有效策略,以便提高政策的认同感,加快政策的执行频率与提高执行的速度。

三、公共政策绩效评估的理论基础

(一) 理论渊源

1. 政府绩效管理理论

绩效管理的观念是在传统人事考评的基础上发展起来的,形成于 20 世纪