

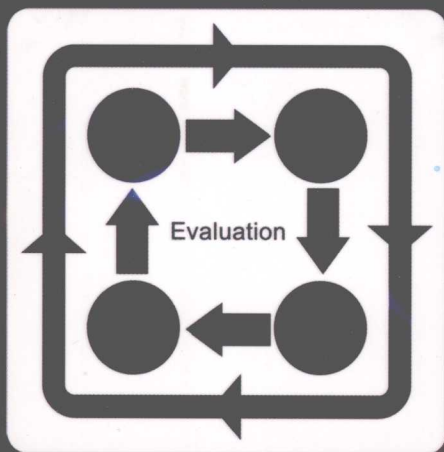
智勝
BEST-WISE

公共管理评估丛书

政策执行与评估

Policy Implementation
and Evaluation

李允杰 丘昌泰 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

智勝
BEST-WISE

公共管理评估丛书

政策执行与评估

李允杰 丘昌泰 著

 北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记号:图字 01-2006-6808

图书在版编目(CIP)数据

政策执行与评估/李允杰,丘昌泰著. —北京:北京大学出版社,2008.1
(公共管理评估丛书)

ISBN 978-7-301-13302-6

I. 政… II. ①李… ②丘… III. 公共政策-研究 IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第200368号

政策执行与评估,李允杰、丘昌泰著,2003年3月初版,ISBN:9867787250
繁体中文版由元照出版有限公司(Taiwan)授权北京大学出版社出版发行

书 名:政策执行与评估

著作责任者:李允杰 丘昌泰 著

责任编辑:丁莉华

标准书号:ISBN 978-7-301-13302-6/D·1963

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

电子邮箱:law@pup.pku.edu.cn

印刷者:北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者:新华书店

730毫米×980毫米 16开本 21.75印张 274千字

2008年1月第1版 2008年1月第1次印刷

定 价:39.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

《公共管理评估丛书》

编委会

总主编 邓国胜 (清华大学公共管理学院 NGO 研究所副教授)

主 编 江明修 (台湾政治大学公共行政系教授)

陈锦棠 (香港理工大学应用社会科学系首席讲师)

《公共管理评估丛书》总序

公共组织不以私人利益为追求目标,因此公共组织往往容易缺乏内在发展的动力。另一方面,公共组织又具有相对的垄断性,缺乏市场竞争机制,因此组织自我改进与发展的外在动力也不足。公共组织的这种先天不足,会直接影响到公共组织服务质量与绩效的提高。因此,公共组织最迫切需要解决的问题就是动力源泉!

公共组织的动力有两方面的来源,第一是组织内部自身,即组织的使命与员工对使命的认同。但遗憾的是,公共组织经常会出现使命失灵的现象;第二是组织外部的压力,但这种外部的压力与市场竞争机制又有很大不同,它不是建立在优胜劣汰的基础上,而是建立在评估的基础上。也就是说,外部的评估是公共组织提升绩效与服务质量的重要动力来源。这也是为什么评估成为新公共管理的热点的原因。事实上,无论是发达国家,还是发展中国家,政府在推进行政体制改革或公共事业改革方面,都离不开评估这一管理的核心工具。

中国的改革更离不开评估。改革实际上是对利益进行

重新调整与分配的过程。随着中国改革开放的不断深化,改革的阻力与难度也越来越大;而从技术层面入手、从管理改革入手,就具有较强的正当性与可行性。它不仅符合世界的潮流,容易为利益各方所接受,而且也容易取得立竿见影的效果。而作为管理改革的核心工具,评估是最理想的技术手段之一。也就是说,从评估切入,通过评估来推动中国的改革是未来一个切实可行的路径与选择。

然而,评估又是一件非常困难的事情,甚至可以说是管理学的世界性难题。毕竟评估是一种基于价值的判断,具有较强的主观性。因此,没有绝对客观、公正与科学的评估。特别是对于公共组织而言,由于其目标的多元与弹性和指标的难以测量,评估工作更是难上加难。在这种情况下,公共组织的评估就更需要小心谨慎,更需要理论的指导。在西方国家,评估作为一门专业与学科,始于20世纪60年代后期。到20世纪80年代,这门学科已经相对成熟。然而,中国公共管理学界对评估的研究才刚刚起步。可以说,在很大程度上,中国的公共管理是实践先于理论。

近年来,由于实践的需要,国内各个地方开展了各式各样的评估活动,例如政策评估、政府绩效评估、项目评估等。然而,由于中国相关理论研究的滞后和评估专业人员的匮乏,在缺乏理论指导和缺乏专业评估人员的情况下,有的地方开展的评估不仅没有取得预期的效果,反而产生了一些负面的效应。因此,中国的公共管理学界理应积极回应社会的需求,加强评估领域的研究、评估知识的传播和评估专门人才的培训。

正是基于以上考虑,我们组织出版了这套《公共管理评估丛书》。本丛书具有以下特点:

第一,系统性。这套丛书不仅包括政府绩效评估、事业单位绩效评估、非营利机构绩效评估、社会福利机构评估方面的专著,也包括评估理论模型、政策评估、公共服务与事业评估等方面的著作。

第二,前沿性。本丛书抓住了当前评估领域的热点与前沿性问题。例如,在政府绩效评估方面,侧重于群众评议政府绩效的理论与方法。群众评议政府绩效是未来发展的趋势,有关这一问题的研究,即使在发达国家,也是一个相对较新的领域。而在国内,这可能也是第一部专门阐述群众评议

政府绩效的著作。

第三,实用性。本丛书的另一个特点,是注重可操作性。有的著作不仅阐述了评估的思想、理论,也尽量给出具体的评估方法、解决评估难题的方案,有的还列出了一些具体的评估指标体系与评估问卷,有的还给出了实际的评估案例及案例分析。因此,这套丛书不仅适宜于公共管理领域的教师、MPA 学员使用,也特别适宜公共部门的管理者与实践者参考。

本丛书的另一特色在于它是两岸三地公共管理领域的学者共同努力的结果。其实,我个人一直都很看重香港和台湾地区公共管理的理论与实践经验。西方的一些公共管理理论虽然很前沿,但有些可能不适于我国,或我们暂时还做不到。而香港和台湾地区与祖国大陆的情况很相似。特别是台湾地区的学者较早到西方学习公共管理,20 世纪 80 年代后陆续回台湾,他们较早将西方公共管理理论应用于台湾地区的实践,并将其本土化。无论如何,香港和台湾地区有很多经验值得我们学习,更有许多教训值得我们吸取。因此,这套丛书主要由祖国大陆、香港和台湾地区从事公共组织评估研究的学者和实务工作者共同撰写而成。

最后,我要特别感谢台湾智胜文化事业有限公司副总经理陈春燕女士。几年来,春燕女士多次来清华大学,不仅为我带来了台湾地区公共管理学界的最新书籍,而且帮助我们与台湾地区公共管理学界牵线搭桥,对我们的研究起到了很大的帮助。本套丛书的出版也离不开她的大力支持。

在中国,公共管理领域的评估研究还是一个初生的婴儿,本套丛书也一定存在许多不足之处,还望广大读者不吝指正。

邓国胜

2006 年 9 月于清华大学

新版序

回顾公共政策学术发展史,政策科学日渐专业化而成为社会科学中的显学。不论政治、经济或是社会学者所做的应用研究,都或多或少与政策有关。另一方面,现代社会变迁快速,政策议题千头万绪、层出不穷,不同领域的学术或实务工作者都不约而同地增加了其对于公共政策的专业需求。基于这一专业化趋势,4年前我们在台湾空中大学公共行政学系的支持下,决定共同撰写台湾地区第一本结合政策执行与评估的教科书。由丘昌泰老师负责政策执行部分,李允杰老师负责政策评估部分。4年后,我们决定重新发行,并进行新版增订的工作,以符合当前行政学界与实务界对若干新兴议题的关注与兴趣。承蒙元照出版公司大力支持,使本书呈现新的风貌与视野。感谢元照团队的付出,使此书能如期问世,以飨读者。

对于本书的诞生,我们有些期许,也希望能呈现它的特色。首先就政策执行而言,政策执行在公共政策领域中,也许不是相当活跃的课题,但却是左右政策目标或理想能否落实的关键因素。本书第一部分之所以选择政策执行作为研究主题,源于对政策执行功能的重视与关怀。对

于台湾地区而言,公共政策执行理论的探讨似乎有其深远的意义,因为许多个案研究显示:目前我们许多公共政策之所以窒碍难行,其症结仍在于政策执行出现问题以致无法落实政策目标。基于此,政策执行的研究有其学术上与实务上的需要。

坊间不少公共政策书籍虽然都有介绍政策执行的篇章,本书如在研究范围上不脱旧框架,恐怕会大大降低其出版价值。所幸至少在下列几点上,本书应当有所突破与超越:第一,在政策执行概念的定义上,本书采用第一、第二与第三代政策执行模式的动态观点;第二,由上而下、由下而上与整合模式的介绍相当完整,兼具广度与深度;第三,容纳许多政策执行领域中最新的发展题材,如政策工具、绩效管理、政策网络,拓展读者的视野。尽管如此,本书是否具有前述的三种价值,仍有待读者的客观评断。

其次就政策评估而言,除了政策评估的理论、类型、策略、研究设计等一般性介绍外,本书强调如何结合理论与实务,以凸显政策评估作为一门应用社会科学的意义。本书在第十六章引介政策指标的概念,说明指标法如何应用于政策评估;第十七、十八章试图结合政府预算与政策评估,毕竟政府预算就是活生生的公共政策白皮书,正如美国预算学者 Shuman(1984)所言,预算书是最重要的政治文件;第十九章则探讨政策评估专家在进行政策分析与评估中,可能面临的伦理难题以及因应之道;最后一章则探讨自20世纪90年代以来在行政革新上最受瞩目的“新绩效预算”,从政策评估的角度阐释政策、预算、绩效三合一的观念趋势及其所赋予的时代意义。总之,我们希望通过实务面的整合,使读者能对政策评估的理论与实务有更深入而全面的认识。

最后,我们希望本书的出版,对于公共政策与公共行政的学者有抛砖引玉的参考价值,更希望本书的特色能受到肯定与鼓励。当然,本书疏漏不足之处,亦在所难免,诚恳期盼士林先进能不吝指正。

李允杰与丘昌泰
谨合序于台北

目录

第一篇 政策执行	1
第一章 政策执行的基本概念	3
一、政策执行与政策过程	5
二、政策执行概念的界定	9
三、政策执行的演进观点	12
四、政策执行的政治性质	14
第二章 政策执行与官僚机构	19
一、政策执行与官僚结构	21
二、政策执行的组织模式	26
三、基层官僚的执行行为	29
四、公共管理导向的政策执行	33
第三章 第一代政策执行——由上而下模式	39
一、理论背景	41

二、基本命题	42
三、代表人物	43
四、科学哲学	47
五、批评检讨	50
第四章 第二代政策执行——由下而上模式	53
一、理论背景	55
二、基本命题	56
三、代表人物	57
四、科学哲学	59
五、批评检讨	65
第五章 第三代政策执行——整合型模式	67
一、第一代与第二代模式的批判与整合	69
二、整合型模式——第三代执行途径	71
三、整合型模式——宣导联盟架构	73
四、整合型模式——规划过程/执行结果	77
五、结论	81
第六章 政策执行与政策网络	83
一、政策网络的基本概念	85
二、政策网络理论的发展	87
三、政策网络的不同类型	91
四、公共管理与政策网络	95
第七章 政策执行与政策工具	99
一、政策执行的工具观点	101

二、政策工具的意义	102
三、政策工具的类型	104
四、政策工具的选择	110
第八章 政策执行与绩效管理	113
一、绩效管理的意义与重要性	115
二、地方政府实施绩效管理的程序	116
三、破除实施绩效管理的几项迷惑	123
第九章 结论——有效政策执行的建构	129
“完美执行”是乌托邦?	131
本篇参考文献	135
第二篇 政策评估	149
第十章 政策评估概论	151
一、政策评估的意义与重要性	153
二、政策评估的兴起与发展	156
三、政策评估的特点与功能	160
四、政策评估可能面临的限制	163
第十一章 政策评估的类型	169
一、评估类型的分歧	171
二、政策预评估	173
三、政策执行评估与计划监测	176
四、政策结果评估	179
五、政策评估的其他类型	182

第十二章 政策影响评估的策略	187
一、影响评估的意义	189
二、影响评估的重要概念	189
三、外在的影响因素	193
四、设计效果	194
五、影响评估的研究设计	196
第十三章 影响评估的研究设计(一)	199
一、真实验设计	201
二、准实验设计	206
三、回归分析	213
第十四章 影响评估的研究设计(二)	217
一、非一致的全面涵盖方案	219
二、反身控制	220
三、影子控制	223
四、单一受试者研究设计	224
第十五章 定性政策评估	227
一、第四代政策评估的出现	229
二、定性政策评估的程序	232
三、定性评估方法论	234
四、定性与实验评估的互补	237
第十六章 指标法与政策评估	241
一、社会指标的概念与限制	243
二、政策指标的概念与意义	244
三、政策指标建立的机制——专家意见和民众参与	247

四、政策指标的选择与应用	249
五、小结——政策指标与政策品质	253
第十七章 政府预算筹编与政策预评估	255
一、政府预算——公共政策白皮书	257
二、当前政府总预算筹编的现状与问题	258
三、政策分析的概念与方法	260
四、政策分析与政府预算筹编的结合	263
五、结语	266
第十八章 政府预算考核与政策评估	269
一、前言	271
二、当前政府预算考核的现状与问题	271
三、政策评估的概念与方法	273
四、政策评估与政府预算考核的结合	276
五、结语	279
第十九章 政策专家的伦理	281
一、何谓政策专家	283
二、政策专家的职业伦理	284
三、政策专家与顾客之间的伦理	286
四、政策专家对第三方的义务与责任	290
五、结语——政策专家在民主社会中的角色与责任	293
第二十章 政策评估与新绩效预算	
——21 世纪的新趋势	297
一、政策、预算、绩效“三合一”	299
二、从绩效预算到新绩效预算	300

305	三、美国政府推动新绩效预算的实务经验	305
309	四、台湾地区研考会的施政绩效评估制度	309
316	五、新绩效预算的限制与展望	316
321	本篇参考文献	321

第一篇

政策执行

- ▶ 第一章 政策执行的基本概念
- 第二章 政策执行与官僚机构
- 第三章 第一代政策执行——由上而下模式
- 第四章 第二代政策执行——由下而上模式
- 第五章 第三代政策执行——整合型模式
- 第六章 政策执行与政策网络
- 第七章 政策执行与政策工具
- 第八章 政策执行与绩效管理
- 第九章 结论——有效政策执行的建构

上

篇一章

计此策通

- 念本基的计此策通 章一章 ◀
- 的此策通已计此策通 章二策
- 左野不而土由——计此策通外一策 章三策
- 左野土而不由——计此策通外二策 章四策
- 左野堡合堡——计此策通外三策 章五策
- 谷网策通已计此策通 章六策
- 具工策通已计此策通 章七策
- 野管成野已计此策通 章八策
- 野管已计此策通外一策 章九策