

张远增

著

公共政策 执行评估学理

中国社会科学出版社

张远增
——
著

公共政策 执行评估学理

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策执行评估学理 / 张远增著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 12

ISBN 978-7-5203-3442-6

I. ①公… II. ①张… III. ①公共政策-评估 IV. ①D035-01

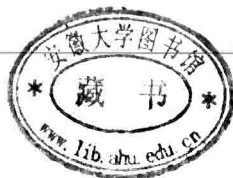
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 256968 号

出版人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 石春梅
责任印制 李寡寡

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京明恒达印务有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 12 月第 1 版
印次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 28.25
插页 2
字数 468 千字
定价 118.00 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营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 公共政策的逻辑	(1)
第一节 无阶级社会的政策：公共政策学的逻辑起点	(1)
第二节 有阶级无政党社会的国家制度：公共政策学的逻辑 中介	(6)
一 新的组织形式：阶级	(6)
二 国家：作为一般等价政策意义的组织	(8)
三 无政党国家制度：作为政策一般等价物的实然具体 政策	(11)
四 朋党：阶级内的利益组织	(14)
第三节 有政党社会的公共政策：公共政策学的逻辑终结	(16)
一 政党：阶级的核心	(17)
二 有政党国家制度：作为政党政策一般等价物的抽象具体 政策	(19)
三 公共政策：国家制度的实然具体化	(25)
第四节 公共政策的结构	(28)
一 价值主体	(29)
二 价值客体	(30)
三 价值关系	(31)
第五节 公共政策的逻辑展开	(32)
一 执政党公共政策的逻辑展开	(33)
二 合法非执政党公共政策的逻辑展开	(33)
三 无政党利益组织或个人的公共政策的逻辑展开	(33)
第六节 影响公共政策的因素及公共政策与政策辨析	(35)
一 影响公共政策的因素	(35)
二 政策与公共政策辨析	(39)

第二章 公共政策价值链	(43)
第一节 公共政策价值链的概念	(43)
一 公共政策价值链的含义	(43)
二 公共政策价值链的表示	(44)
三 公共政策价值链的分类	(45)
第二节 分析公共政策价值链的维度	(47)
一 公共政策价值链的正当性	(47)
二 公共政策价值链的包容性	(49)
三 公共政策价值链的鲁棒性	(50)
四 公共政策价值链的现实性	(51)
五 公共政策价值链的拓展性	(52)
第三节 公共政策价值链的生成途径	(52)
一 奠基	(53)
二 概化	(53)
三 具化	(53)
四 分化	(54)
第四节 公共政策价值链的优化与完善	(55)
一 “好”公共政策价值链的标准	(55)
二 公共政策价值链的优化	(58)
三 公共政策价值链的完善	(61)
第三章 公共政策计量	(64)
第一节 公共政策库	(64)
一 公共政策库的含义	(64)
二 公共政策等价类	(65)
三 齐性公共政策库	(67)
第二节 公共政策的可分辨性指数	(70)
一 可分辨性指数的含义	(70)
二 可分辨性指数的计量	(70)
第三节 公共政策的重要性指数	(72)
一 重要性指数的含义	(73)
二 重要性指数的计量	(73)
第四节 公共政策的完善性指数	(77)

一 完善性指数的含义	(77)
二 完善性指数的计量	(79)
第五节 公共政策的边际效应指数	(83)
一 边际效应指数的含义	(83)
二 边际效应指数的计量	(84)
第六节 公共政策库的指数	(88)
一 和谐性指数	(88)
二 稳定性指数	(93)
三 完备性指数	(97)
四 限度性指数	(101)
第四章 公共政策执行分析	(106)
第一节 公共政策及其执行的基本公设	(106)
一 公共政策自我确认存在状态的公设	(107)
二 公共政策交互确认存在状态的公设	(107)
三 公共政策存在形式公设	(108)
四 公共政策可执行的公设	(109)
第二节 公共政策执行的属性	(109)
一 公共政策执行的规范性	(109)
二 公共政策执行的形式化	(110)
三 公共政策执行的专业性	(113)
第三节 公共政策执行的基本形式	(113)
一 源公共政策执行	(114)
二 单一流公共政策执行	(117)
三 末公共政策执行	(126)
第四节 公共政策执行的复合形式	(129)
一 链段式公共政策执行	(129)
二 全链式公共政策执行	(129)
三 一体化公共政策执行	(130)
第五节 类公共政策执行	(133)
一 伪公共政策执行	(133)
二 准公共政策执行	(135)
三 研究性公共政策执行	(138)

第六节 行政许可与公共政策执行	(139)
一 行政许可的逻辑	(139)
二 基于公共政策执行的行政许可	(142)
第七节 经典公共政策执行理论评析	(144)
一 线性演绎的公共政策执行理论	(144)
二 归纳聚合的公共政策执行理论	(146)
三 双向整合的公共政策执行理论	(148)
第五章 公共政策执行评估的原理	(152)
第一节 公共政策执行问题的形成机制	(152)
一 公共政策执行的协议性	(153)
二 公共政策执行的创新性	(155)
三 公共政策执行的异化	(158)
第二节 公共政策执行评估形成功能的机制	(161)
一 公共政策执行评估的因子	(161)
二 公共政策执行评估的二因子交互作用	(170)
三 公共政策执行评估的三因子交互作用	(178)
四 公共政策执行评估的四因子交互作用	(184)
第三节 公共政策执行评估的运行规律	(187)
一 非专业性与专业性对立统一的运动	(188)
二 既定性与生成性对立统一的运动	(190)
三 合规律与合目的对立统一的运动	(193)
第四节 公共政策执行评估释放功能的机制	(195)
一 公共政策执行资格认定机制	(195)
二 公共政策执行过程监控系统	(195)
三 基于公共政策执行的价值交流平台	(196)
四 公共政策执行价值创新的价值兑现机构	(196)
五 共构公共政策执行评估标准机制	(197)
六 公共政策执行评估专业化	(197)
第五节 公共政策执行评估系统生态	(197)
一 公共政策执行评估系统的生态结构	(198)
二 公共政策执行评估生态系统内部的流	(200)
三 公共政策执行评估生态系统的启示	(202)

第六章 公共政策执行评估的设计	(205)
第一节 确立评估的目标	(205)
一 监控公共政策执行	(205)
二 改进公共政策执行	(207)
三 发现公共政策执行的价值	(209)
四 传播公共政策执行的价值	(210)
五 创新公共政策执行的价值	(212)
第二节 评估功能设计	(213)
一 公共政策执行评估功能研究述要	(213)
二 公共政策执行评估功能分析	(215)
三 评估目标与评估功能的匹配	(218)
第三节 评估要素及结构设计	(220)
一 确定评估系统的要素	(220)
二 规定因子交互作用方式	(224)
第四节 评估策略与方法设计	(226)
一 选定评估的技术	(226)
二 构造评估问题解决链	(229)
三 确定评估问题解决网络	(230)
第五节 评估环境设计	(231)
一 评估的人文环境设计	(232)
二 评估的自然环境设计	(235)
三 评估的信息环境设计	(235)
第六节 评估结果表述设计	(240)
一 表述的结构	(240)
二 表述的语言	(241)
三 表述的载体	(243)
第七章 价值主体的形成机制	(244)
第一节 价值主体的构成要素	(244)
一 本我价值共同体	(245)
二 自我价值共同体	(246)
三 超我价值共同体	(248)
第二节 价值主体的机制	(251)

一	动力机制	(252)
二	制动机制	(257)
三	认知机制	(261)
四	实现机制	(267)
第三节	价值主体的构成途径与方法	(269)
一	自身扩张式	(269)
二	交流合作式	(270)
三	价值认知式	(271)
四	价值实现式	(272)
第四节	价值主体公共性的度量	(272)
一	弱公共性度量	(273)
二	强公共性度量	(274)
第八章	评价标准的确立策略与方法	(276)
第一节	公共政策执行评估的价值标准	(276)
第二节	公共政策执行评估的评价标准	(280)
一	评价标准链	(281)
二	基于评价标准链的评价标准分类	(283)
三	五类评价标准的关系	(286)
第三节	评价标准的表示	(287)
一	既定性评价标准的表示	(287)
二	生成性评价标准的表示	(291)
三	发现性评价标准的表示	(292)
四	创新性评价标准的表示	(293)
第四节	确定评价标准的准则	(294)
一	正当性准则	(294)
二	规范性准则	(295)
三	确定性准则	(296)
四	可操作性准则	(297)
五	经济性准则	(297)
六	指引性准则	(298)
第五节	建立评价标准的策略与方法	(299)
一	绝对型评价标准的确定策略与方法	(300)

二 权威型评价标准的确定策略与方法	(301)
三 现实型评价标准的确定策略与方法	(302)
四 学术型评价标准的确定策略与方法	(304)
五 可行型评价标准的确定策略与方法	(305)
第九章 评估模式设计	(307)
第一节 公共政策执行评估模式的构成要素	(307)
一 评估技术	(307)
二 评价内容	(308)
三 评价条件	(309)
四 评价时空	(310)
五 结果形式	(310)
第二节 公共政策执行评估模式的机理	(311)
一 基于公共政策嵌入的公共政策价值链	(311)
二 基于公共政策执行的价值主体	(313)
三 基于公共政策执行的实践性	(314)
第三节 确立公共政策执行评估模式的原则	(317)
一 有效性原则	(317)
二 可操作性原则	(318)
三 优化原则	(318)
四 可评价原则	(319)
五 独特性原则	(320)
第四节 发现性公共政策执行评估模式	(320)
一 模式结构	(321)
二 运行模式的条件	(322)
三 模式的功能限度	(323)
四 案例：榜样评价	(324)
第五节 证实性公共政策执行评估模式	(326)
一 模式结构	(326)
二 运行模式的条件	(328)
三 模式的功能限度	(329)
四 案例：审计性评价	(330)
第六节 建构性公共政策执行评估模式	(333)

一	模式结构	(333)
二	运行模式的条件	(335)
三	模式的功能限度	(336)
四	案例：审议性评价	(337)
第十章	公共政策执行评估的质量保障	(341)
第一节	公共政策执行评估质量的含义	(341)
第二节	公共政策执行评估质量标准体系	(347)
一	概括性问题型公共政策执行评估质量标准体系	(348)
二	指标体系型公共政策执行评估质量标准体系	(350)
三	公共政策执行评估质量标准体系	(357)
第三节	保障公共政策执行评估质量的策略与技术	(359)
一	“真”公共政策执行评估构造	(359)
二	“实”公共政策执行评估运行	(362)
三	“认证”公共政策执行评估产出	(362)
四	基于公共政策价值链的质量保障技术	(363)
第四节	公共政策执行评估的科学关涉	(369)
一	公共政策执行评估的科学性	(370)
二	公共政策执行评估的科学化	(372)
三	科学的公共政策执行评估	(376)
第十一章	教育政策执行及其评估	(380)
第一节	教育政策执行的机制	(380)
一	教育政策	(381)
二	教育政策链	(385)
三	教育政策链的生成途径	(390)
第二节	教育政策执行的策略与途径	(392)
一	教育政策执行的策略	(393)
二	教育政策执行的途径	(396)
第三节	教育政策执行评估的结构	(401)
一	源教育政策执行评估的结构	(401)
二	流教育政策执行评估的结构	(402)
三	末教育政策执行评估的结构	(403)
第四节	教育政策链的优化与完善	(404)

一 “好”教育政策链的标准	(404)
二 教育政策链的优化	(406)
三 教育政策链的完善	(408)
第五节 教育政策执行评估质量标准体系	(410)
一 教育政策执行评估质量的内涵	(411)
二 教育政策执行评估质量的构成要素	(412)
三 教育政策执行评估质量的要素型标准	(412)
第六节 保障教育政策执行评估质量的策略	(416)
一 确立质量决定功能的质量理念	(417)
二 建立可观测的质量标准	(417)
三 选择具有良好稳定性的评估系统	(417)
四 绿色运行教育政策执行评估	(418)
第七节 案例：我国高考政策执行及评估	(419)
一 高考政策链	(419)
二 评估高考政策链的标准	(421)
三 高考政策链的评估模式	(422)
参考文献	(425)
后记	(438)

第一章 公共政策的逻辑

人类社会是人类自身对象性活动的产物。通过漫长历史的磨砺，人类逐渐发展了自己的自我意识，并通过有意识的实践活动，把原本纯粹自发的生物学意义的需要和满足，提升到经过意志选择和目的确立的层次，创造了自己的人性、生活方式及社会组织形式的存在，^①使得自己的自然属性越来越受自己所建构社会的属性支配。政策的本质是价值，其核心价值主体对自身意义的规划与建构，社会就是这种价值存在所构成的世界。政策的本意表明，它的内涵发展有三个阶段：无阶级阶段的政策；有阶级无政党阶段的政策；既有阶级又有政党阶段的政策。在公共政策科学的逻辑体系中，政策是逻辑起点，国家制度是逻辑中介，公共政策是逻辑终点。

第一节 无阶级社会的政策：公共政策学的逻辑起点

人首先是自然的产物，它的存在与自然的存在是一体的，以个体自己作为价值主体与外界进行自然交互作用是其生存的方式。对于处于原始野蛮状态的自然人而言，单个的自然人就散布于其他动物之中，在丛林中漂泊游荡，没有技艺，没有语言，没有固定的栖所，既与他人无争也不与他人交际，既不需要别人帮助也无人害人之念，身体是它所掌握的唯一工具。它在树下用野果充饥，在小溪旁饮水解渴，就在为它提供食物的树下睡觉，这就满足了它的需要。^②随着人的进化，个体自然人的意识和智力的发展使自己不满足于这种自生自灭的自然生存方式对自己的束缚，当某个

① 韩震：《生成的存在：人类实践本体论》，《江海学刊》2002年第4期。

② [法]卢梭：《论人类不平等的起源和基础》，高煜译，广西师范大学出版社2002年版，第74页。

自然人第一次有意识地借助于其他个体自然人来完善自己的生存状态时，无阶级阶段的政策就产生了。这样的政策的本质是，单个自然人通过召集其他自然意义的个体人，实现扩张自己力量意义下的对自己的重新建构，使自己的生存能力得到提升，生存状态得到改善。

自身的存在意识是自然人的第一个意识，确保自身的存在是它所关心的首要事情。自然人的存在意识是政策得以实质产生的第一推动力，并规定政策的内容与形式。在人类的初始状态，自然人起先并没有有意识地去利用大自然赋予自己的资质，也根本不想向大自然索取凭借自身的能力能得到的东西，只过着本能、纯感觉、动物般的生活。但是，自然人不久就遇到了生存的困难。例如，够不着高树上的果子、与其他动物争夺食物及觊觎自然人性命的猛兽等困难均威胁自然人的生存，自然人必须克服它们才能维持自己的生存。所有这些均从两个方面影响自然人的发展。

一方面它们迫使单个自然人努力提高自身的生存能力，用于克服大自然的障碍，在必要时与野兽搏斗，与自己的同类争夺生活必需物，以及为自己让予强者的东西寻求补偿。它客观要求自然人进行身体训练，使自己变得机敏灵活、奔跑迅速、精力充沛、斗志顽强，以及学会利用树枝、石块这些天然武器。^①这使得自然人可以用自己的方式——如果觉得自己力气大就直接使用武力，如果觉得自己弱小用自己的机智——追求自己的利益。

另一方面，它又诱导和鼓励单个自然人采取合作的方式，形成新的存在形式，提升自己的自我保护能力，用于克服大自然和同类所造成的生存障碍。而这正是政策之形成的客观原因。对于以追求自己幸福作为唯一动机的自然人而言，它逐渐发现并认识到在少数情况下，为了实现共同的利益，必须依赖同类的帮助。于是，它与其他自然人结成一种对其中任何成员都没有约束力的松散联盟——团伙。这种团伙存在的意义随着所面临困难的克服而丧失，困难解决之时就是自己解散之时。因而，这时作为政策表现形式的团伙既具有产生的必然性，也具有具体表现形式的不确定性。即便如此，这种团伙也使当事人不知不觉地获得了有关相互义务与履行这

^① [法] 卢梭：《论人类不平等的起源和基础》，高煜译，广西师范大学出版社2002年版，第107页。

种义务的好处的粗略概念^①和初步的尊严感。

实践中，不同的个体人之间有共同的需要，但任何个体人仅凭自己的一己之力却不能实现这种需要，是个体人能借助于以自己为核心，其他个体人自愿为原则，建立群体同外部自然力抗争求生存和发展的客观前提。为实现共同目标，以一定方式将人类群体组织起来解决群体内部协作问题，即成为达成内部成员之间密切协作的有效办法，由此而产生的每种组织形式都是适应解决人类必须应付的各种生存问题的产物，这些组织形式全都是政策的社会表现形式。社会起先只由一些一般的公约构成，全体个人都保证遵守这些公约，社会团体就根据这些公约充当各个成员的后盾。^②显而易见，这里的个人即团体，团体即个人，从价值主体的角度看，他们是同一的。

自然人之间的地域关系及联系的紧密度，决定了他们首先只能利用与自己有直接血缘关系和几乎同处一地生活的人建立自己联合体形式的存在形式。到了旧石器时代晚期，生产技术有所进步，采集和狩猎有所发展，人从频繁的游荡生活转入相对定居生活，但随之出现的更大规模的围猎活动却需要更多的人协同进行才能完成。与此同时，人还发现自己过去的婚配方式对后代体质和智力发育的不良影响，产生了性禁忌，导致人产生了只能到自己所在集团以外去寻找通婚对象的需要。满足这两个需要即构成了氏族的基本原则：氏族内部不能通婚；氏族成员必须是出于同一母性的后裔。^③这两条原则就是人类最早使用的政策，它与人以自己为核心所建立的社会自身是一体的，体现了人以自己作为价值主体对价值的规划，既决定了社会的构成方式又决定了社会的运行法则。

对处于当时认知发展水平的原始人而言，这种原则做出的规定最早使得他们只能凭借族外群婚形式，将原来的血缘集团转变成为禁止内部通婚的、缺少父辈角色的母系氏族。同时母系氏族的运行法则也随之确定：任何成员都不得在氏族内部通婚；氏族有自己的名称、崇拜对象和墓地；氏族是独立、完整的生产和消费单位，生产资料、土地及劳动产品均属全体

① [法] 卢梭：《论人类不平等的起源和基础》，高煜译，广西师范大学出版社 2002 年版，第 108—109 页。

② 同上书，第 123 页。

③ 泰福：《人类社会的变迁》，中国社会科学出版社 2003 年版，第 8—10 页。

氏族成员共有，个人只拥有工具、武器和很少的生活用品；氏族议事会是氏族的最高权力机构，成年男女均可参加，一切重大事务都由议事会讨论决定，氏族长由氏族议事会负责遴选、罢免、改选，氏族长的职责是领导生产、安排生活、负责对外联系等；同氏族人必须相互援助和保护；氏族所收养的外族人在入族后享同等权利。^①

随着生产力的发展及人的自我意识的增强，超越建构母系氏族的政策，采用新的政策，建构基于自身利益最大化的新的联合体成为必然。这个新的政策在保留了氏族掌握氏族土地的最高所有权、氏族的管理具有民主性质、氏族成员有互相保护和相互支援的义务，以及氏族有共同的祖先崇拜、共同的宗教仪式、节日庆典等母系氏族之政策的特征和职能的基础上，又注入了新的内容。它以父系大家族作为父系氏族社会的基本经济细胞和组织单位，基于父系大家族之间的平等，将土地分配给各个父系大家族使用。^② 尽管父系氏族的全体家族成员住在一起，集体耕种属于氏族的土地，共同消费劳动产品，似乎非常平等，但是，这种政策并不维护氏族内部成员之间的独立及平等关系，它使得在父系氏族内部滋长出父亲支配子女、丈夫奴役妻子及主人压迫奴隶的关系。这些新出现的人之间的关系既为阶级的产生奠定了物质和社会的基础，也为政策发展、为国家制度奠定了物质和社会的基础。

人的活动尽管建构了社会，但社会一旦被建构起来即按照其自身的规律运转，并反过来影响甚至改变人的发展。氏族产生以后，人们发现了生育对自己所在氏族兴旺的重要性，使得遵循繁衍后代自然法则的生育，逐步转变为基于生育欲望的生育，形成了超越自身自然存在意义的生育的需要。氏族的发展使得生产工具和一些生活用具逐步成为财产构成的基本要素，多个团体同时居住一个地方又产生了财产归属问题，这些导致了人之财产概念的产生和财产继承问题。不同氏族共处一地所产生的婚姻结合、感情沟通及财产纠纷处理等相互交往之类的问题，客观需要每个氏族在其内部建立统一的准则，并且选举出能够代表氏族意志的首领来处理各项事宜。为了氏族首领能准确地履行自己的职责，氏族酋长和氏族会议制度等

^① 龚绍方等：《世界通史·古代史卷》，河南大学出版社2004年版，第17页。

^② 同上书，第21页。

简单的权力机构也相伴而生，人的权力概念也随之产生。^① 这样，人成为关注自己生育、财产及权利的动物，这些原本与人无关的东西使得氏族社会的人更加具有社会人和政治人的意义。

氏族在自身发展的同时又不断分裂出新的氏族。氏族中人的管理能力有限，随着氏族内部人数的不断增多，人所具有的管理能力无法胜任对新氏族的管理，原有的地域也无法养活新氏族的全部成员，以及不可避免地出现婚级混淆，这必然导致原氏族分裂成为与人所具有的管理能力相适应的两个或两个以上的新氏族。例如，卡米拉罗依人的两个母系氏族就发展为6个氏族。^② 这些新分裂而成的氏族之间互称为胞族，而且根据地域关系，几个胞族为了共同的利益又重新联合在一起形成部落。进而以部落作为基本构成单位，几个部落为了共同利益又联合成部落联盟。^③ 如此，单个氏族即通过自己发展出超越自身的整个氏族社会的层次结构。在这个发展过程中，每个人都通过共同利益所形成的社会组织链条“氏族—部落—部落联盟”，把自己嵌入在这条社会组织链条中，既失去自己个体意义上的独立性，又以氏族、部落及部落联盟等类存在的形式实现自己的利益。这时，共同利益作为价值其所对应的价值主体尽管有个人、氏族、部落及部落联盟之分，但他们之间只有形式之别，在本质上却是相同的。因此，由这些价值主体所主张的价值形态所建构的社会并不需要用异己的制度所形塑和规制。

综上所述，无阶级社会的政策的本质是，自然人以自己为价值主体规划和建构出的，与自己具有价值同一性的，生存能力更强、生活更加幸福的价值主体及其策略。简而言之，这个阶段的政策就是自然人只能用于分享的、以自己作为价值主体的价值。它有5个特征：其一，政策价值选择与个体自然人的价值偏好一致；其二，确定作为政策形态的价值时，综合考虑作为价值主体构成成员的全体自然人的需要；其三，联合起来的个体自然人按照自然法则确定各自基于价值主体价值实现后所获得利益的份额；其四，朴素的共生共荣理念成为个体人确定与外界进行交互作用的准则，在增强单个个体自然人的生存能力的同时，使其具体的存在方式具有

① 泰福：《人类社会的变迁》，中国社会科学出版社2003年版，第11—13页。

② 张国群：《人类出路》，海南出版社2013年版，第26页。

③ 泰福：《人类社会的变迁》，中国社会科学出版社2003年版，第14页。