



PUBLIC MANAGEMENT
& PUBLIC POLICY

公共管理与公共政策学术前沿

政策绩效评估： 地方部门案例

赵德余 / 著

 复旦大学出版社



PUBLIC MANAGEMENT
& PUBLIC POLICY

公共管理与公共政策学术前沿

政策绩效评估： 地方部门案例

赵德余 / 著

图书在版编目(CIP)数据

政策绩效评估:地方部门案例 / 赵德余著. - 上

海:复旦大学出版社,2011.5

(公共管理与公共政策学术前沿)

ISBN 978- 7- 309- 07987- 6

I. 政… II. 赵… III. 公共政策—评估—中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 032023 号

政策绩效评估:地方部门案例

赵德余 著

责任编辑/马晓俊

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 787×960 1/16 印张 12.25 字数 228 千

2011 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978- 7- 309- 07987- 6/D·495

定价:30.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

《公共管理与公共政策学术前沿》 编委会

主 任 彭希哲

副主任 郝 模 林尚立

委 员 左学金 李 琪 刘 俊

陈 文 林尚立 竺乾威

郝 模 梁 鸿 彭希哲

总序

随着中国社会的迅速转型,公共管理和公共政策已经成为政府、学界和社会日益关注的领域。国内许多大学纷纷成立了公共管理类的学院,不少决策智库也在国家建设中发挥了重要作用,在科学研究、决策咨询、人才培养等方面开始了中国公共管理与公共政策的学科发展。一直以来,公共管理和公共政策两者之间的关系经常会被混淆或误解。人们对于公共管理学科体系的直观认识,主要还是受制于学科目录中如行政管理、公共卫生管理、人口资源环境管理、社会保障、教育管理等的分类,也有人建议将公共政策一并纳入公共管理的范畴之中。反对的意见则认为将公共政策和公共管理视为并列的关系更为合理,如公共政策学科不仅同样包括公共卫生政策、人口资源环境政策、社会保障政策以及教育政策、经济政策等不同的具体领域性政策,而且还已经形成了政策过程、政策网络分析、政策变迁、政策学习等大量的政策理论体系。不过,与公共管理学科不同,公共政策作为一门学科在国内还没有得到正式的认可,至少国家的学科体系中并没有一个独立的政策科学学科,而国内大学内部也没有一个真正意义上独立的公共政策学院。

我们认为公共管理与公共政策两者紧密联系但又有明显区别。公共管理与公共政策的联系主要体现在两者都关心和研究许多共同的问题领域,其区别在于各自关注的侧重点和分析的方法存在着

显著的特征性差异。当然这种差异的存在不排除有时候对特定问题开展研究时,从公共管理和公共政策视角出发所使用的研究方法发生交叉或十分相似,以至于难以将两者截然分开。

直观地看,公共管理学科的研究除了大量吸收了管理科学的研究范式和方法(如系统控制分析、战略管理和组织行为等)之外,还延续了公共治理问题的研究路径,结合政府与公民社会的契约关系的分析,注重于管理体制和机制的研究,形成了所谓的新公共管理模式。而公共政策学科则更多地依赖于经典的政策过程理论而不断地展开和丰富起来,侧重于政策议程的设置、政策决策与制定、政策合法化以及政策的实施模式、政策绩效评估,乃至政策学习与政策变迁的动态学等。可见,公共管理和公共政策两者的研究范式在总体上存在明显的区别。但在具体的政策实施领域的研究,如果借鉴治理和契约的概念方法之后,两者的研究模式和风格,或者说两者的区分边界就变得有些模糊。

当然,从本质上讲,公共管理与公共政策都是对社会公共需求的应对,其产生与发展总是依赖于当前的社会现实与社会条件,其研究范围与研究方法也因而不断得以扩展与超越。进入21世纪,为了适应全球化、市场化、多元化的趋势和发展要求,公共管理与公共政策研究早已大大拓展了以往公共行政学的研究领域,目前最为重要的发展趋势之一即是社会化。其所涉及的研究对象,除了政府组织外,还包括一般的社会公共组织、经济组织,乃至公益性的非政府组织和非营利组织。公共管理的性质已经属于更广泛意义上的社会管理,而公共政策的功能也逐渐体现在社会生活的各个领域。不仅如此,在研究取向和方法上,实证主义、后实证主义、制度主义、系统论、信息论、控制论、协同学、混沌论、自组织理论、耗散结构论、理性决策理论、公共选择理论、宏观和微观经济分析,以及心理和行为科学的诸多理论与方法都被综合地运用到公共管理与公共政策的研究中去,这无疑为自然科学、社会科学和人文科学的融合提供了一个自由驰骋的天地。

显然,今天的公共管理与公共政策科学都已经不能被理解为传统意义上的单一学科,其研究内容涉及社会公共生活的方方面面,是

任何一个学科或研究领域所难以涵盖的,因而必须整合不同学科的智慧与力量来进行交叉研究。在这样的背景下,复旦大学于2005年12月成立了“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”(以下简称基地)。它由复旦大学社会发展与公共政策学院、国际关系与公共事务学院、公共卫生学院联合组建,以“超大规模社会的公共管理与公共政策研究”为主题,整合了复旦大学的文、理、医等多方面的优质学术资源。基地成立近5年来,基地研究人员共发表学术论文500余篇,出版专著22部,获得省部级奖励33项。基地承担各类科研项目50余项,总科研经费逾3000万元。其中,国家“十一五”科技支撑计划项目2项,国家“863”计划项目1项,国家社会科学基金重大项目1项、一般项目5项,教育部重大攻关课题3项,国家自然科学基金项目6项,中国博士后科学基金4项,卫生部及上海市等省部级项目30余项,国际合作项目11项。

在这些工作的基础上,我们萌发了出版一套专著的想法,旨在推动公共管理与公共政策领域中多学科交叉融合的创新研究。为了区别于一般意义上的公共管理学或公共政策分析方面的著作或教材,我们将该套专著命名为《公共管理与公共政策学术前沿》,它具有以下特点:

(1) 以问题为导向。即无论是理论建构,还是政策分析或案例研究,该套的每一本专著都围绕某一个具体的问题或领域展开。事实上,真正的政策研究者往往都是某一具体领域的专家,或者跨学科的专家,他们不会停留在形式逻辑和学科概论的层次上泛泛而谈。

(2) 突出学科交叉融合。公共管理与公共政策问题的多样性和复杂性决定了其研究的知识基础的广泛性和综合性。依托“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”的跨学科资源,这套专著在保持学科的基本研究范式的同时,注重相关学科的理论方法的融合。

(3) 重视研究方法创新。本套专著在重视质性分析的同时,更强调量化实证分析方法的运用。除了一般意义上的计量与统计工具之外,还引进了人口学、经济学、信息科学、心理信息工程学等领域的研究方法,以及系统动力学、多主体仿真、CGE建模、GIS等研究技术。

在以上理念的指导下,“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”组织了一个跨学科的研究队伍进行该系列专著的编撰,每一本专著的作者都是某一个或多个领域的专家,整套专著反映出基地近年来的一部分研究成果,它们包括社会组织管理、人口发展、卫生政策、气候变化与环境政策、社区治理等。它们在相当程度上强调了公共管理和公共政策的社会目标和价值维度,也充分体现出公共管理与公共政策研究的跨学科性和实践性特征。各专著中的学术观点主要代表了作者对这些领域的理解和研究,有些观点和结论需要经过时间和实践的检验,我们也欢迎学界对这些问题展开学术讨论。希望这套专著对于正在快速成长中的中国公共管理与公共政策研究的理论发展与方法演进作出贡献,希望广大的读者能够从中得到所期望的收益。

复旦大学

公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地

彭希哲

评估研究对于大学社会科学研究者具有双重含义,一方面,大学机构研究者利用自身的学术知识和方法参与政府决策咨询活动或有关部门对相关公共服务和政策进行评估分析,这是现代大学服务于社会的一个重要方面;而另一方面,大学研究者在参与政府公共项目评估和咨询活动过程中了解到许多实践知识,并学习了政府是如何运转的,这对于社会科学家研究公共政策和公共管理具有重要的价值。因此,自从进入复旦大学工作以来,我一直争取参与到各种政府公共项目评估研究工作之中。当然,对于学者而言,如果花费太多时间参与公共决策咨询服务,或者说与政府部门接触过于紧密,也会产生一些负面的效应。纯粹理论研究者或者经院派学者有时会鄙视这些与政府关系过于紧密的研究者,或者批评这类研究过于实务,缺乏理论深度,或者认为这是所谓的“御用”文人,只会按照政府官员的意图提交研究报告,也有人甚至评论说这是“专家误国”。

不过,我一直对专家或学者的决策咨询服务活动持谨慎的积极乐观态度。首先,的确应该需要对公共项目评估或决策咨询服务抱有谨慎的心态。随着经济社会发展问题的复杂程度越来越高,大量的公共政策议题需要政府在做出决策之前进行认真严肃的研究,以提供政策决策的相关依据。显然,大学的学者对于深入而严谨的研究任务相对而言似乎比政府官员要更加胜任些。可以说,毫不奇怪,许多政府政策研究性课题任务最终会通过各种途径转移和落实到大学机构的研究者身上。而与所有这些公共政策研究课题相联系的政策决策都是和某一相关地区居民的民生和福利密切相关的,正是从这一点来说,大学研究者对于政策决策咨询和公共项目评估研究负有非常重要的社会责任。这种责任需要学者应该清楚地意识到其研究成果对于决策者而言所具有的参考价值,从而会对政策制定形成一种不可替代的或独特的影响力。所以,研究者时刻应该保持一种谨慎的态度,对于政策评估类课题研究的资料收集、数据的整理和分析、研究方法的选择以及评估分析结果的解释乃至政策建议的提出等,都需要格外地警惕各种可能对于评估报告的干扰因素。事实上,有些干扰因素是研究者自身难以控制和排除的,如官方数据的可靠性以及利益相关者偏好表达的真

实性等等,而有些干扰因素则是研究者可以控制或至少可以降低影响的。

其次,我们应该保持积极乐观的态度。虽然目前中国国内政策评估研究的整体水平还相对落后,但无需过于悲观。影响和决定评估研究质量的两个关键因素正在朝积极的方向变化。从需求边来看,公共服务和政策评估需求正在快速上升,越来越多的大学研究机构将由此获得更多的评估研究资助和经验,这对于研究者积累评估数据和经验是不可或缺的,且是非常有价值的;从供给边来看,伴随着政策科学理论与社会科学研究方法的进展不断进步,公共项目与政策评估研究的理论和方法基础也获得了越来越强有力的支撑和促进。毫无疑问,更年轻一代的学者以及大学研究生们在政策科学理论和定量、定性研究方法方面开始得到了比过去更加扎实和系统的训练。

此外,一些大学研究机构正在倡导的跨学科发展模式也为改进公共项目和政策评估研究创造了难得的有利条件和契机。乡村发展、教育、医疗卫生、人口和环境等许多领域的政策项目评估过去一直是某个学科研究者的专属范围,但是,现在这种情形正在发生改变。对于一些特定领域如医疗和公共卫生政策项目,许多不同学科开始介入,虽然传统的大学公共卫生学院的专家仍然在其中发挥主导作用,但是公共管理、经济学以及政策科学、人口和社会学等其他领域的学者也越来越多地进入到医疗卫生政策项目的评估研究之中。无论是不同学科的评估研究文献的交叉引用和参考,还是不同学科背景的专家进入到同一个政策项目评估研究的团队中,这些学科交叉性的研究活动对于检讨和提升政策项目评估的方法和质量起到了积极的推动作用。

跨学科的发展拓宽了政策项目评估的方法论基础。虽然传统的评估学科在实证主义的旗帜下,其测量和分析技术手段发展得越来越精巧和复杂,但是正如 Fischer 和 Guba 以及 Lincoln 等学者所指出的,实证主义方法论或科学范式在评估研究中的缺陷越来越明显。政策评估研究不能仅仅满足于测量、描述和判断等层次上,借用 Fischer 的话语,还需要将实证评估和规范评估统一起来,或者用 Guba 以及 Lincoln 的话语,需要开发第四代评估范式。但是,事实上无论如何表述新的评估研究范式,其基本的特征是十分相似的,即强调方法论的构建主义,包括价值规范分析与实证分析的相结合。不过,虽然本书并不涉及实证主义政策评估范式的转换,但是我们区分了政策绩效的评价性评估与解释性评估两种类型的区别,并在书中收集了两个解释性的评估案例。细心的读者会发现,本书的多数案例都提供了类似于利益相关者模型的评估逻辑框,尽管本书多数案例分析客观上仍然坚持了实证主义的评估范式,但这些逻辑框对于我们未来开展构建主义的政策评估范式是有参考价值的。

总体来说,有关公共服务和政策评估的研究成果正在迅速增长,包括国内的评估经验研究以及对国外评估理论和方法成果的翻译引进等。目前,有关评估的书籍可

谓琳琅满目,其主题或书籍名称涉及政策评估、公共项目评估、政府绩效评估、公共卫生服务评估、环境评估、社会工作评估以及各种评估实务等;而有关评估方法和技术、理论的书籍也越来越多,如第四代评估和评估理论中定量与定性研究方法等。可以说每一本关于评估的书籍都是从不同的角度或方法或领域研究评估的。那么,和已有的这些评估著作相比较,我们这本关于公共政策绩效评估的书有什么特色而需要出版呢?

正如书名所表明的那样,这本书是关于地方性和政府部门性的政策项目绩效评估的案例研究集。应该说,本书收集的 8 个政策项目评估案例清楚地展现了作者在过去几年从事地方政府部门决策咨询研究项目的概貌。这些政策项目评估课题涉及地方政府的卫生局、民政局、统计局、农业委员会和总工会相关的劳动关系研究中心等多个部门,其中,这些部门既有市级层面的,也有区级政府层面的。由于政府部门项目评估研究的时效性很短,多数评估项目具有明显的快速开发性质,其规范性和科学技术性都显得比较薄弱。为了真实地反映我们所从事的地方政策评估项目成果的原貌,书稿收集的所有案例都没有做大的调整和修改,只仅仅对有些案例的引言和结论部分做了润色。可见,本书出版的一个直观的目的在于为政策项目评估的初学者以及初级研究者和政府政策研究部门提供政策绩效评估研究的入门读物和案例资料,不仅可供学生在评估课堂上进行案例学习时参考,而且还特别适合于那些初次从事政策快速评估的研究人员提供范例和借鉴。

当然,对于作者而言,这本书的出版只是作者研究和教学政策绩效评估的一个起点。我希望以这本书的政策项目案例作为课堂讨论的素材,以结合今后新的政策绩效评估项目不断地对这本书的案例研究进行讨论和改进。由此,我可以肯定的是这本书中收集的几乎每一个政策评估案例都是存在许多缺陷和不足,甚至是错误,这些都需要在今后的讨论中不断地被发掘出来。尽管如此,我在考量之后还是坚持按照每个案例原来报告的模样出版,这样也适合于让后来的研究者在不远的将来通过查阅这本书可以见证和回顾我们当前大学研究机构能够为政府职能部门提供什么样的决策咨询和项目评估报告。对于未来的政策评估研究者而言,这里的研究成果或报告一定会充满了遗憾和问题。不过,我们对此并不感到奇怪,相反,我们确信包括政策评估在内的中国政策科学理论与方法在未来的 10 至 20 年内将肯定会产生巨大的发展与进步。

最后,按照惯例,我应该感谢对于这本书的形成作出贡献的同仁和朋友。虽然本书收集的政策项目评估案例都是作者独立撰写完成的,但是,其中涉及的项目来源和资料支持却得到了许多人的帮助。其中,医疗卫生政策评估案例研究的主要得益于我的领导和同事梁鸿教授,他一直是医疗卫生政策研究课题组的主要策划者和负责人。自然村落改造项目的评估和民间组织发展扶持政策的项目评估则得益于复旦大

学社会管理与社会政策系主任陈家华教授的推荐和鼓励；而同样，对于自然村落改造项目和工业反哺农业政策项目评估的研究还主要得到了上海市农业委员会政策法规处的方志权博士的支持和指导，其中，工业反哺农业政策项目还是我和方志权博士共同主持完成的。对于工会组织在职工工资决定中的作用评估案例，该研究项目来源主要得益于我的同事王菊芬教授的帮助，她是一个工会系列项目的主要负责人，对我从事这个政策案例研究给予了许多指导和评论。当然，复旦大学社会发展与公共政策学院院长彭希哲教授对于我的许多政策项目研究都给予了及时的指导和鼓励，应该说正是他慷慨地将本书列入复旦大学公共管理与公共政策国家创新基地的系列丛书之中，本书的出版才成为可能。其他还有许多需要感谢的人，但在此不能一一列出他们的名字，因此，只能一并给予最衷心的感谢。

赵德余

2011年2月16日

C 目 录 CONTENTS

第一章 政策绩效评估的逻辑和方法	1
一、引言 / 1	
二、政策评估的逻辑框设计与选择依据 / 2	
三、政策过程评估与政策绩效评估：以深化医疗卫生体制改革政策为例 / 5	
四、政策绩效评估中定量实证方法的几种基本模型 / 13	
五、政策快速评估的开发与局限：本书所收集政策评估案例的说明 / 15	
第二章 政策执行效果评估模型及其检验	17
一、引言：前实验设计 / 17	
二、政策目标与政策实施：一个效果评价模型设计 / 18	
三、长宁区社区医疗卫生改革的政策效果评价 / 21	
四、结论与讨论 / 30	
第三章 民间组织发展扶持政策评估研究	32
一、引言：政府购买服务评估 / 32	
二、研究背景、目标与路径：研究设计 / 32	
三、民间组织财政扶持政策的制定和实施 / 35	
四、民间组织财政扶持政策评估（1）：取得的主要成效 / 45	
五、民间组织财政扶持政策评估（2）：实施中存在的问题 / 48	
六、结论与政策建议 / 52	

第四章 粮食安全目标政策及其决策的压力因素评估	55
一、引言：价值评估 / 55	
二、经济政策的价值目标及其经济含义 / 56	
三、各省（自治区、市）对粮食产量与安全目标政策的实施 / 57	
四、粮食产量目标决策的经济计量检验 / 61	
五、结论与讨论 / 65	
第五章 发达地区工业反哺农业政策选择的经验评估及其启示	66
一、引言：工业反哺农业政策选择的逻辑 / 66	
二、简单时间序列分析：农民收入增长的结构变动 / 67	
三、纯农户农业经营收入的增长因素分析：基于第二次农业普查 / 72	
四、郊区农民收入持续增长目标：工业反哺农业的经验及其挑战 / 77	
五、结论与对策 / 79	
第六章 不同农村社会养老保险政策模式下农民参保行为选择及保障水平评估	82
一、引言：准实验设计 / 82	
二、假说、背景与变量 / 83	
三、农村居民参加社会养老保险的意愿及其保障水平的村庄差异 / 88	
四、结论与讨论 / 91	
第七章 农村自然村落改造模式及政策绩效评估	93
一、引言：成本—收益分析与标杆 / 93	
二、自然村落改造试点的进展与基本模式比较：谁出资和改造什么 / 94	
三、自然村落改造的组织协调与治理模式比较：如何组织改造 / 107	
四、自然村落改造过程中农民参与及与产业发展的结合模式： 农民的积极性和利益是如何体现的 / 113	
五、不同村落改造模式的绩效评价及其比较：改造的效果如何 / 116	

- 六、试点村庄改造存在的主要问题 / 123
- 七、有关村庄改造的若干建议与对策措施 / 125

第八章 工会组织在职工工资决定中的作用及其政策含义 132

- 一、引言：案例分析与解释性评估 / 132
- 二、上海市职工工会化水平及其观念中工会组织的角色 / 133
- 三、工会组织对职工工资决定的参与机制 / 137
- 四、工会参与工资集体协商的逻辑：自愿达成协议的动力和效果 / 142
- 五、集体谈判合约达成的经验探索：行业工会与区域性工会 / 144
- 六、工会组织在职工工资决定中的作用效果及其影响因素 / 146
- 七、工会组织参与职工工资集体协商的案例研究：成功协商的条件 / 152
- 八、结论与讨论 / 155

第九章 基本医疗卫生服务供给政策下的医患关系重构评估 158

- 一、引言：行为选择的博弈设计 / 158
- 二、理论模型：“医患”信任关系的博弈机制 / 159
- 三、数据与变量关系：签约率、患病率与就诊率 / 164
- 四、影响居民签约行为的因素及其效果分析 / 166
- 五、结论与讨论 / 170

第十章 地方性与部门性政策评估的经验特征：结论性评价 171

- 一、地方性与部门性政策的评估具有什么样的特征 / 171
- 二、如何看待和改进政策绩效评估方法的科学性或可靠性 / 173
- 三、如何提高政策绩效评估知识的利用价值 / 176

参考文献 / 178

第一章 政策绩效评估的逻辑和方法

一、引言

随着中国社会经济改革的不断推进和深入,政府部门对政策绩效评估越来越重视,于是各种类型的政策评估机构应运而生,并且多数这类机构还试图扮演政府的智库或思想库的角色。目前,政策评估机构分布非常广泛,如一些学会如中国社会学学会分设的社会政策研究专业委员会,其他的如中国政策科学研究院,也有的商业咨询机构如零点调查公司也会从事政策决策咨询和评估研究。不过,最主要还是大量的高等院校设立各类公共政策研究中心。这些政策研究机构会承担各级政府委托的政策评估工作,当然,这些机构在为政府提供决策咨询和评估服务的过程中不断地获得政府和社会的认同,但同时部分机构对政府的政策评估服务及其对政策决策咨询服务的作用也受到了越来越多的质疑。

例如人们质疑政策评估的方法是否可取?大量政策评估研究报告被认为技术性太强,研究设计精巧且数据处理模型复杂,可得出的判断和结论却令人惊奇地缺乏新意(有时候甚至是陈词滥调),或者说对政策制定者而言是显而易见的常识。当然,除了政府机构之外,一些研究者或学者也开始怀疑政策评估的大量知识产出对政策决策的有用性到底有多大?许多人公开地批评政策分析家过于依赖于或顺从于其作为客户的政府部门的需要和意志,其选择数据和证据多数又是经过客户的慎重选择和挑选之后的结果,这样的政策评估的客观性受到了影响。于是,批判者认为政策评估分析几乎是被伪装成科学的意识形态或政府的工具(Fischer,2003)。

应该说,目前对政策评估的批评既具有一定的客观性,但也有一定的误解之处。首先,对政府需求导向的政策评估和学术机构独立进行的政策评估研究是有区别的,但是批评者似乎并没有注意到这一点,前者作为客户的政府需求为导向,政策评估通常被称之为政策的快速评估或开发,这类评估的重要特征是为政府政策决策提供有关的信息、咨询、证据和反馈等,至于最终的评估结果是否能够对政策决策者产生影

响,这在很大程度上不仅与政策评估质量本身有关,而且还与政府政策决策的政治过程以及其决策者的偏好风格有关。在此情形下,批评该类型的政策评估的有用性是缺乏意义的,因为毕竟政策评估知识是否有用并不仅仅取决于政策的评估者和评估质量状况。当然,对学术机构独立从事的政策评估研究本身并不是为政府政策决策服务,其研究成果知识是否对政策决策产生影响也不是一个重要的问题了。其次,批判者通常还误解了不同类型的评估之间差异,如政策绩效评估和政策过程评估的差异,其中,对政府需求导向的政策评估多数只涉及政策的绩效评估,而不涉及政策过程评估。政府一般对政策过程评估缺乏兴趣,甚至有时研究者对政策决策过程的了解太多对政府而言也是一个忌讳或不愉快的事情,显然,政府并不希望评估者对政策过程中不同部门或利益相关者之间的矛盾和冲突做出太透彻的描述和评价。相对而言,政府对政策实施的绩效水平更关心,于是,政府需求导向的政策快速评估的确会受到政府意志的干扰,其客观独立性是相对弱的。但是,学术机构独立从事的政策评估研究则可以保持相对的独立性和客观性,其研究的成果在短期内可能不会对政策决策产生影响,但是长期而言却不仅有可能对特定政策形成潜移默化的作用,而且也对政策科学知识产生积极的影响。当然,独立的政策评估学术研究会面临许多难题,如数据资料的可获得性以及利益相关者的访谈场景的可进入性等,在缺乏政府部门的支持和允许之下一般是难以保障的,这也是阻碍政策科学研究进展的一个重要因素(对政策评估方法的批评似乎和上一个有用性问题的讨论相关)。

总之,对政策评估的批评主要是针对前一类以政府需要为导向的政策绩效评估研究的,本研究的以下部分将主要集中于对政策绩效评估的逻辑框架和模型及其方法特征的讨论,以对现有的批评做一个回应,同时也是为本书收集的8个政策评估案例提供一个理解和讨论的方法背景。

二、政策评估的逻辑框设计与选择依据

政策评估的含义是如此的宽泛,以至于政策科学家在运用这一概念时有理由保持某种谨慎,如图1-1所示,政策评估可以涉及或针对政策过程的任何一个环节,既可以对政策问题的性质进行评估,以确定政策行动的目标和依据,也可能对政策的议程及备选方案进行技术评估,以识别政策议程设置或确立的难度、可行性以及不同备选方案的优劣比较。同样,对政策制定过程及其合法性程度进行评估。当然,在很多情形下,所谓政策科学分析经常涉及政策执行及其结果或绩效的评估。如果按照政策出台的时间逻辑划分,则政策评估可以是事前的、事中的以及事后的三种情形。其中,事前评估通常关注的是政策的可行性及其预期效果,事中评估即过程评估则关注政策的决策与