

文章编号: 1008-3758(2003)06-0426-03

我国公共政策评估方式分析

魏淑艳¹, 刘振军²

(1. 东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110004; 2. 东北大学 出版社, 辽宁 沈阳 110004)

摘 要: 阐述了目前我国公共政策评估的三种主要方式, 党的总政策和基本政策以非正式评估为主流的评估方式, 政府一般公共政策和具体政策实行内部评估方式; 此外, 独立的第三方评估作为一种新的评估方式也开始在中国产生和发展。分析了这几种评估方式的利弊, 指出必须寻求合理化的评估方式, 大力发展评估性中介组织, 逐渐使中介组织评估成为我国政策评估的主导力量, 推动我国政策评估科学化。

关 键 词: 公共政策; 政策评估; 非正式评估; 内部评估
中图分类号: D 693 091 **文献标识码:** A

公共政策评估是由一定的评估主体, 依据一定的标准和程序, 采用某些研究方法, 对事关国家和社会发展的公共政策的效果及价值进行评价和判断的一种政治行为。我国的政策评估作为政策过程的一个环节既有其合理性, 也存在一些问题, 从而影响评估的科学性。这里仅就我国公共政策评估的方式及利弊进行分析, 并提出初步的解决对策。

一、我国公共政策评估的方式

我国的公共政策根据层次分类, 可以分为总政策、基本政策、一般政策、具体政策。我国的公共政策评估由于政策类型与政策主体的不同, 评估方式也不同。通常需要进行评估的政策主要是由党政两大方面制定的各类政策, 具体表现为以下几方面。

(1) 总政策和基本政策的评估——非正式评估为主流的评估方式。我国从新中国成立以来, 出台了大量的公共政策, 其中党中央制定的总政策和基本政策基本上是由非正式评估方式决定政策的更替。这两种政策的评估实际上的负责机构为中共中央办公厅。所谓非正式评估是指对评估者、评估程序、评估形式、评估内容等不作严格规定, 对评估结论也没有严格的要求, 评估者根据自己所掌握的资料自由进行的评估。在总政策和基本政策的评估上, 非正式评估是主流。

我国总政策和基本政策的非正式评估主要有以下几种类型。①由我国地方党和政府主要官员, 根据对中央政策推行情况的了解和调查, 向中央有关部门和国务院反映情况, 或者通过中央召集的地方党政主要负责人会议向上反映情况。②党中央和国务院的主要领导同志到地方调研, 亲自体验政策的效果与影响, 对政策作出评估。③大众传播媒介的公开报道和内参反映政策效果。④群众的来信来访反映政策效果或问题。直到今天, 非正式评估手段仍是中共中央评估和了解政策实施及效果的基本手段。

(2) 一般公共政策与具体政策的评估方式——内部评估。我国政府的政策, 包括一般公共政策和具体政策, 如科技、教育、产业政策, 普遍实行内部评估方式。中央政府和地方政府一般都有专门的部门负责政策评估, 如中央政府的法制局、地方政府的法规处, 专门负责政府政策与部门政策的评估。同时政府各部门也都在每年年底对自己的政策进行评估。但地方党组织制定的政策很少评估。内部评估是由行政机关内部的工作人员进行的评估。

(3) 新兴的评估方式——由独立的第三方进行的外部评估。这是指由政策制定者与执行者之外的人员进行的正式评估。外部评估在国外通常是由受行政机构委托的研究机构及专家进行的评估, 由投资或立法机构、中介组织进行的评估。在

收稿日期: 2003-08-15

基金项目: 台湾中流文教基金会与喜马拉雅发展基金会资助项目。

作者简介: 魏淑艳(1965—), 女, 辽宁北宁人, 东北大学副教授, 历史学硕士。

我国外部评估主要是由学术机构、行业协会、中介组织等通过研究项目的形式进行,集中体现在工程项目领域。由于多种因素的制约,外部评估方式的应用及效果不太明显,在涉及国家政治经济发展的重要政策领域应用方面还存在相当的局限性,还没有上升为主流的评估模式,但随着政府决策科学化需要的增长,已呈逐渐升温的趋势。

二、我国公共政策评估方式的利弊及原因分析

(1) 非正式评估方式的客观性与科学性不足。非正式评估作为中国总政策与基本政策评估的主流方式,使用的评估方法属于定性方法,它是评估者不经意中使用的方法。定性研究侧重于用语言文字描述、阐述及探索事件、现象和问题。这种方法实际运用手段往往是具体的,如访问法、观察法、案例研究等不需要涉及数字的技术及方法。其所依据的原始资料包括场地笔记、访谈记录、对话、照片、录音和备忘录,等等,目的在于描述和解释事物、事件、现象、人物并更好地理解所研究的问题^[1]。定性方法具有速度快、方便和直接的优点,能够使党和政府迅速掌握政策实施的情况,但受政治气候和政府官员素质影响较大,科学性、客观性难有保障。事实证明,我国20世纪70年代以前许多错误政策的制定就来源于对先前政策的不准确或歪曲的评估,因此,单纯依靠非正式评估容易出现偏颇。

(2) 内部评估体制不顺。自己制定政策、自己评估政策不可避免地造成政策评估结果的失真,对此,美国公共行政学的创始人威尔逊的两条法则就生动地说明了这一点。“威尔逊的第一条法则:如果研究是由那些执行政策的人主持或者由他们的朋友主持,那么结论是:对社会问题的所有政策干预都会产生预期的效果。威尔逊的第二条法则:如果研究是由独立的第三方主持,尤其是由那些对政策持怀疑态度的人主持时,那么结论就会是:对社会问题的政策干预不会产生预期的效果”^[2]。威尔逊的观点说明内部评估与外部评估存在明显差异。我国政府进行的政策评估是自己制定政策,自己评估政策,政策评估存在体制性问题,难以保证政策评估的客观性。

(3) 由独立的第三方进行的外部评估方式在中国也存在发展的障碍。这种评估大多是由政府之外的行业协会或专家学者进行,使用定性与定量相结合的评估方法。定量研究侧重于用数字来描述、阐述及揭示事件、现象和问题。定性与定量

结合的研究方法在西方许多国家是主流的评估方式。一般来说具有客观性、准确性的优点,但也存在许多问题影响评估的科学性与客观性。①“公共政策固有的特点”如目标的不确定性、因果关系不确定、政策效果不确定等使政策评估具有“多重不确定性”,因而政策评估难度较大。②政策评估存在的资金与信息缺乏问题制约评估的发展。③公共政策评估存在人为的障碍,这种障碍主要来自政策制定者和执行者,他们不愿评估者进入被决策者所独享的政策过程,担心评估影响他们的前途和利益。④评估者的理论素养与能力存在局限性,影响评估的客观性与科学性;评估者不能超脱私利而搞形式评估也是造成政策评估产生问题的原因。⑤由专家学者和行业协会进行的评估也存在因资金和项目利益、行业利益导致的评估的客观性与科学性不足的问题。⑥由于中介组织不发达,由中介组织进行的政策评估目前存在制约性因素。总之,由独立的第三方进行的政策评估处于初步发展阶段。

非正式评估和内部评估之所以成为我国政策评估惯用的方式,主要原因在于:①党和政府长期以来对政策评估的重要意义认识不足;②不愿政策实施的真实情况被社会公众所了解,以免降低政府威信。但随着政策科学引进中国,随着党和政府对决策科学化重要意义认识的深化,政策评估方式也在悄悄地发生变化,即由非正式评估、内部评估方式发展为由独立的第三方进行的外部评估方式及多种方式的并用。

三、解决各种评估方式存在的问题的对策

1. 应使正式评估与非正式评估相结合

由公共政策的特点所决定,宏观公共政策评估不可能仅仅依靠非正式评估方式对政策执行情况及其效果作出恰当的分析与评价,因为任何一种评估方式都有局限性,因此应该倡导正式评估与非正式评估的结合,使评估结论能够在更大程度上反映客观实际。所谓正式评估指事先制定出完整的评估方案,严格按照规定的程序和内容执行,并由确定的评估者进行的评估。鉴于我国宏观政策评估偏重非正式评估这种特点,应大力倡导正式评估,使党的决策核心既能从官员和社会那里了解实践中的情况,又能通过正式评估做出严谨的评估结论,使理论与实践结合起来,从而对政策的合理性作出恰当的评价。

2. 培育评估的中介组织

目前,我国的政策评估主要由政府自行评估,

少部分由研究机构 and 行业协会承担。为改变我国政策评估的体制性弊病,我国应该培育政策评估类的社会中介组织,并逐渐使政策评估由政府外的中介组织和科研机构承担。这也是国外政策评估的基本方式。例如在美国,大量的政策评估事务都是由政府外的社会中介组织和科研机构承担,科研机构集中了大量高智商的专家学者,有利于政策评估的科学化。中介组织的评估是独立于政府的外部评估,能保证评估的客观性。随着评估类社会中介组织的发展,要逐渐减少行业协会进行的政策评估,以避免由行业利益导致的行业协会评估的非客观性问题。

3. 为独立的第三方评估创造条件

(1) 建立评估的物质基础。评估的物质基础主要涉及资金和信息两方面的问题。在现阶段评估性中介组织尚不发达的时候,政策评估仍需要政府解决评估资金的来源问题。政府可以借鉴西方国家的经验,设立政策评估基金会,吸引各种社会资金注入。关于信息问题,首先政府政策执行部门应建立政策执行档案,由专人负责,实行电脑化管理,一旦需要,能够做到有案可查。其次,政策制定与执行部门必须更新观念,树立责任意识,及时向评估者提供评估所需的信息。

(2) 培养和选择高水平的评估者。政策评估是一项集实践观察和理论研究活动于一体的高难度的政策活动,评估的结论直接关系到政策的存废,也直接关系到千百万人的利益,因而需要有高水平的政策评估者。如果说非正式评估不需要对评估者有某种特别要求(因为这既不可能也不必要),但正式评估的评估者应该是经过慎重选择的、有较高技术能力和理论素养的专家,否则,难

以完成艰巨的任务。目前我国比较缺乏政策评估方面的专门人才。在这方面,我国应该借鉴西方一些国家的经验,美国在 20 世纪 70 年代就设立了评估专业,培养了许多评估博士,并借助社会上的政策评估组织使评估活动职业化^[3]。为此,我国应该在公共政策本科专业和研究生专业开设专门的评估课程,培养评估人才,以保证公共政策评估领域的社会需要。

4. 逐渐使政策评估活动法制化

由于政策评估是一种政治活动,它关系到政策制定与执行者的利益,也关系到政策标的人口的利害,因此政策评估必须做到严肃性、科学性;而政策评估中各种影响因素众多,有人为因素,有客观因素,众多因素影响政策评估的科学性。要保证多样化的政策评估方式落到实处,保证政策评估不失真,必须确立政策评估的法律地位。政府应该通过行政法规的形式,规范政策评估主客体的权力与责任,规范政策评估主客体的相关行为,使政策评估真正能够落到实处,促进政策的科学化。

综上所述,政策评估有其特定的内容,政策评估的方式也是多样化的,我国的政策评估应突破内部评估方式,特别要倡导和推动由中介组织评估的外部评估方式的发展,以保证政策评估的客观性与科学性。

参考文献:

[1] 张梦中,马克·霍哲. 定性研究方法总论[J]. 中国行政管理, 2001, (11): 39.
[2] 托马斯·戴伊. 自上而下的政策制定[M]. 鞠方安,译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 158.
[3] 丘昌泰. 公共政策——当代政策科学理论之研究[M]. 台北: 巨流图书公司, 1999. 167—168.

Analysis of Modes of China's Public Policy Evaluation

WEI Shu-yan¹, LIU Zhen-Jun²

(1. School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110004, China; 2. School of Press Northeastern University, Shenyang 110004, China)

Abstract: The three modes of China's public policy evaluation are stated, i. e., the unofficial but mainstream evaluation to CPC's basic policies, the restricted evaluation to government's general and practical public policies and the independent evaluation that was to be done by a third party, which has been coming into prevalence. Their advantages and disadvantages are analysed with the intention to find reasonable modes to evaluate public policies. It is recommended to step up effort to develop independent intermediary organizations and allow them to play a leading role in the evaluation of public policies so as to make policy evaluation more objective and reasonable.

Key words: public policy; policy evaluation; unofficial evaluation; restricted evaluation