

试论公共政策绩效评价需求^{*}

郑方辉 喻 锋

摘要:公共政策绩效评价可视为绩效导向下的政策评价,是公共管理创新与建设责任政府的重要指向。评价需求是公共政策绩效评价的关键环节,决定着评价的思路、设计、供给及其方法选择。源自政策供需失衡和评价制度的缺位,公共政策绩效评价需求存在着需求与供给的平衡、过程性需求与结果型需求的平衡以及事实性需求与价值性需求的平衡。而发端于社会内部和外部的驱动力也使得公共政策绩效评价需求受到制度环境变化、评价范式转变、公众参与发展、评价主体多元化、评价技术条件改善以及政策量增加等多重因素的影响。

关键词:公共政策;绩效评价;评价需求;影响因素

公共政策绩效评价是现代政府管理的重要手段,是政府公共政策走向效益化和效能化的一种约束、监控和督导机制。它既是对公共政策的既定目标及其实施效果评价,也是出于“公共”目的的价值判断(中国社会科学院公共政策研究中心,2001)。随着各国政府改革的推进,公共政策绩效评价的重要性也日渐凸显,同时也面临着许多新的挑战,评价的价值、标准和方式都处于试验和革新之中。当前随着服务型政府建设列上日程、公民意识觉醒和网络信息广泛普及,我国民众对政府公共政策关注度也持续升温。基于内外的强大驱动力,对政府公共政策进行绩效评价的需求日趋增长,学界与舆论在其中扮演重要的角色。显然,厘清需求的属性以及需求产生的原因和影响因素,对于构建科学的公共政策绩效评价机制,完善评价的理论方法体系,推进评价实践探索,具有重要意义。究其本质,以绩效为导向的政府公共政策评价是公民参与政治、抑制“坏政策”倾向的现实路径。而“在目前这样一个选举机制还不尽成熟,投票压力尚不尽完善的年代,通过社会评价的方式施加对政府政策的影响,就成了一种最可常规执行的公民政治参与方式”(唐昊,2007)。

一、公共政策绩效评价及需求产生的背景

(一)公共政策绩效评价的一般原理

一般认为,公共政策绩效是指一定时期内政府政策在特定施政领域的成绩与效益,包括“量”和“质”两个方面。绩效评价是结果导向的活动,它既关注实际效果与成本,即花多大的代价、在多大程度上实现了目标,又关注政策对目标或非目标群体产生的影响,尤其是目标及非目标群体对政策实施的满意程度。按照绩效的“4E”标准,公共政策绩效评价可视为通过选取适当的指标和方法对政策实施的效果、效率、经济和公平进行综合性测量。一个完整的政策过程包括政策问题界定、政策制定、政策执行、政策评价等一系列活动。其中,评价是政策生命周期中必不可少的阶段,而评价需求是政策评价的首要环节。通过对某一项公共政策绩效的科学评价,我们能够对其政策过程的各个阶段进行全面考察和分析,进而研判该项公共政策的基本目标以及利益和价值诉求的实现情况,更好地发挥合理配置政策资源的基础性作用,从而决定其延续、调整或终结,并为以后的政策实践提供良好的基础。

具体而言,公共政策绩效评价是公共政策主体在特定的经济政治和社会制度环境下,依据既定的评

^{*} 郑方辉、喻锋,华南理工大学公共管理学院,电子邮箱:fhzheng@scut.edu.cn、longyf2000@sina.com。本文受国家自然科学基金重大项目(1118ZD057)、国家社会科学规划基金项目(09BZZ027)、广东省哲学社会科学“十二五”规划青年项目(GD11YZZ032011)、广东省教育厅高校优秀青年创新人才培养计划(育苗工程)项目(wym11016)、中央高校基本科研业务费专项资金资助(20BXZD03)的资助。感谢匿名审稿人,文责自负。

价标准,采取一定的评估方法,对政策评价客体的效率、收益、效果等做出的评价或判断的过程和结果(高兴武,2008)。按照R·施奈德(R·A·Snyder)的政策模型,政策评价与政策的制定和执行过程相一致,亦表现为一种循环同馈的过程,这一过程包括网络评价、投入评价、过程评价、总结评价、推测评价以及需要再评价六个环节。^①既然每一个阶段每一种介入其中的主体都有可能影响到政策的效果,因此在最广泛的意义上,包括政策结果在内的每一个相关单元都可以成为政策绩效评价的对象(张国庆,1997);要使得绩效理念变得真正有效并付诸公共政策的运作实践,上述任何一个环节都不应忽视,这些相互联结的评价环节组成了一个哲学意义上的否定之否定的良性循环流程,即在绩效改进后又返回到新的绩效指标的设定上,形成一个公共政策绩效的不断修正、完善的良性变化和发展的循环流程。

公共政策绩效评价的目标和落脚点在于政策收益的最大化,收益评价(事实评价)构成了价值评判的基础。政府要确保公共政策的执行力和事实收益,首先就是要保证有效的预见性和协调性,及时地掌握并调节政策运作情况,即遵循“过程导向”的评价理念。现代管理理论尤其是绩效管理理论告诉我们,管理重在过程,控制了管理过程,就在一定程度上控制了管理结果,什么样的过程产生什么样的结果。因此,政府究竟是采用结果导向还是过程导向的公共政策绩效评价机制,在很大程度上决定着管理的成败。实行过程导向的公共政策绩效评价,最基本的要求是对整个政策过程进行追踪和控制,根据各政策相关方反馈的信息来确保政策绩效目标的实现,并且以结果导向为评价路径可以较为清晰地厘清公共政策的价值实现。当然,实施过程导向的公共政策绩效评价并不排除和否定传统的以结果为导向的方式,结果导向的绩效评价机制同样能够促使公共政策的执行主体全力以赴达成其绩效指标最大化。

(二)公共政策绩效评价需求产生的过程

现代意义的公共政策绩效评价始于20世纪中叶的美国。上世纪中叶,为应对日益激化的国内外矛盾,美国实行了一系列发展教育、兴建住宅、扩大就业的社会福利计划,但这些政策并没有达到预期目标。此种背景下,联邦政府试图将政策分析引入政府决策过程,这就是美国政策绩效评价的始端。越南战争是另外一个转折点,为了应对越战引致的财政赤字和公众信誉度下降的危机,尼克松政府1973年颁布《联邦政府生产率测定方案》,从制度上保证了绩效评价系统化、经常化和规范化;特别是在对战争的反思中,渐进主义分析模式和动态的政策分析开始得到重视,道德和价值也成为政策分析重要的考量因素。水门事件则进一步让人们认识到伦理与价值判断标准应当融入政策规划和评价之中。^②

英国的政策绩效评价起步较晚,但影响深远。20世纪70年代,随着经济和社会全球化进程加快,英国传统的行政体制日益僵化;在“凯恩斯主义”的影响下,20世纪60年代以来各种福利项目盲目增加而支出监督依据缺乏,政府陷入财政困境,石油危机进一步加剧了公众对“凯恩斯主义”干预政策的质疑。在这样的背景下,1979年,撒切尔夫人推行了著名的“雷纳评审”,“雷纳评审”给英国带来了新的行政文化(即认为如果政府部门缺少对绩效的关注,就意味着不可能采取任何行动去弥补所犯的错误),更在全球掀起了一场绩效导向的变革浪潮。英国绩效评价实践初始是以经济、效率为中心,以解决财政危机为主要目标,但随着成本控制问题的改善,自20世纪90年代开始,英国政策评价调整为以质量和公共服务为评价重点,并从“规则为本”、“过程控制”转变为“结果为本”、“结果控制”。

20世纪80年代中期,西方国家为应对科学技术尤其是信息技术的发展,经济全球化、信息化、网络化发展和国际竞争日益剧烈等变化,为解决政府巨额财政赤字和社会公众对政府有效的、有回应力和高质量供给服务的能力失去信心的问题,普遍采取了以公共责任和顾客至上为理念的政府绩效评价改革措施。这一改革为政府公共行政和公共政策提供了新的发展思路和进阶向度,政府绩效评价对于公共政策执行质量、效果、能力的提高等具有了一定的理论意义与实践价值。在公众导向的理念下,不少国家引入公民参与政府绩效评价工作。例如,政府与社区、公民之间结成战略联盟,公众直接参与政府战略目标、绩效指标和标准的制定,参与决定财政安排等,从而使政府战略和工作更好地反映公众的需要。

^①也有学者认为公共政策绩效评价主要包含四个基本环节:绩效指标的设定、绩效实施的辅导和跟踪、绩效结果的评价以及绩效状况的改进等。

^②参考严强主编,2008:《公共政策学》,社会科学文献出版社,第27—29页。

公众参与的形式主要有区域或跨区域会议、各种任务小组或委员会、公民调查和听证会等。这些形式有利于突破在政治博弈过程中决策难以反映公众意愿的困境，强化政府行为的有效性。在实施评价的阶段，也让公民作为考官评价政府的工作，强化公民对政府绩效的发言权。（陈天祥，2008）

就我国的国情而言，经济上实行社会主义市场经济体制改革，出现了持续三十年的经济快速发展期。但相对于经济实力的壮大，政治改革的滞后性日益显现弊端。与改革开放、经济发展、信息社会来临相伴随的是，一个公民社会正在形成之中，民主、公平、人权等的呼声日益高涨，习惯在政府保护下生存的中国公民开始不再将政府视为不可挑战的权威，而是置于舆论监督下的服务提供者，对政府的期望也越来越高。在这样的背景下，完善的公共政策决策机制和执行机制亟待建立，而民意已经成为不可忽视的参考因素。从80年代建立“目标责任制”开始到90年代的“效能建设”、“社会服务承诺制”，再到如今“万人评政府”、第三方测评政府绩效等，我国的政府绩效管理尚处于探索阶段，目前的绩效评价多针对于组织和部门，政策评价问题才刚刚开始得到重视，远未形成成熟的理论、方法体系和应用实践模式。

（三）公共政策绩效评价需求产生的环境条件

公共政策及其过程总是根植于特定的经济社会基础和政治生态之中的，因此，公共政策本身及其评价方式的变化也离不开其特定的社会背景。早期的公共政策绩效评价是不系统、不定期的，缺乏相应的组织制度和程序，评估内容模糊，标准单一、多变。在评估的技术路线上先后有两条：一是价值评估，主要从政治公平、正义，社会回应性和适应性等价值观层面上来评判公共政策；二是事实评估，主要评估政策结果与政策目标的对应关系，验证政策的实际效果，表现为一系列实证与技术的结合。事实评估的前提是价值中立，尽量回避与政策问题有关的党派目标和价值冲突，强调计算各种争取目标的手段效率和有效性（弗兰克·费希尔，2003）。事实评估是在20世纪50年代公共政策学产生以后，受行为主义和理性主义的影响而流行起来的，并逐渐取代了价值分析，成为公共政策绩效评价的主流分析途径。20世纪70年代，后行为主义和政治哲学的复苏促使公共政策绩效评价的两条技术路线走向了统一，即坚持事实与价值的结合来分析评估公共政策。

随着治理范式的转型，公共政策绩效评价又经历着一个新的治道变革之路。传统的政府管理模式是一种自上而下的政府主导型的管理过程，以权力集中和单向度的监管控制为主要特征。这种传统政府管理模式经历了君主统治、独裁制、政府管制等变化，权力集中开始走向分散（分权与制衡），监控和管制开始为公共服务所取代。虽然在现代民主政治体制下，公众获得了通过自己的代理人（代议制架构下的议员和选举制下的民选官员）来表达自身利益和价值意愿的机会，政府机构也由政治行政二分法架构下的公共责任划分来回应，实现推进民主的目的。但是，普通公众仍无法实质性地参与到关键性的公共政策进程中来，也无法对公共政策的收益绩效进行评价（陈天祥，2008）。

对比各国公共政策绩效评价产生和发展的过程，不难发现，政策绩效评价需求的产生匹配一系列环境条件，主要包括：

首先，民主体制和政治现代化。民主体制下，政府面临着来自选票或舆论的压力，政策评价需求则成为缓解这种压力的重要机制。可以说民主是评价需求产生的土壤，也是评价能够得到执行的必要条件。政治现代化是绩效评价需求产生的另一重要背景条件。从传统政治向现代政治的社会变迁过程中，强调权威的正当性、理性、专业性以及社会广泛参与的政治文化得到肯定宣扬；公民对建立在有效约束和监督机制基础上的高绩效政府寄予更高期望；政府为了维护其合法性基础，必须对自身行为负责，必须顾及公民满意度，不能再简单地依赖自上而下的强制力。这些都是促成绩效评价产生的重要因素。

其次，政府职能的扩张和社会结构的日益分化。经济和社会的发展向政府提出更高的要求，政府要照顾的“事务”越来越多，同时社会结构的分化导致需求更加多元化，政策制定和执行所面临的环境更为复杂，使现代政策评价系统建立和将多元化需求纳入考量成为必需。

再次，新的管理理念的先行和渗透。行政理念是行政行为的灵魂，未有理念渗透的改革只是形式上的改动，不会取得实质上的改变。正如韩国八九十年代推行的业务计划审查分析，由于行政人员理念没有转变，使得绩效评价工作未取得预期效果。

最后,信息社会进一步加强了对绩效评价的需求。信息的爆炸和快速传播将民众对政府的应变性、民主性和多样性的需要凸显出来,将政府的行为置于公众监督之下,并促进了改革思潮在国与国之间的扩散,政策绩效评价不但被视为政府监督和政府绩效评价的重要组成,其本身也成为了行政改革的重要一环。

二、公共政策绩效评价需求的特征

经济学告诉我们,当供给不能满足需求便是无效的供给,如果企业不能吸引消费者的货币选票,就会很快被市场淘汰。同样,公共领域中,民主的社会体系下,不能提升公众满意度的政府也将被选民所淘汰。经济学中研究需求的基本目标是“确定和分析决定消费者的需要和欲望的基本因素,懂得哪些因素会影响需求”(李自杰,2007)。同样,研究评价需求的目的即是分析出决定和影响评价工作建立和开展的基本因素。要完善我国的政策评价实践,使之最终达到评价预期的目的,真正发挥评价的作用,就必须首先确定政策绩效评价是否有需求,被谁需求,需求量有多大,需求的内容是什么,影响需求实现的因素有哪些,然后才能进一步确定评价需要的资金、工具,需要应用的评价方法等,进而开展实施有针对性的有效的评价实践,如此才能保证评价工作真正能发挥作用,而不是浪费时间、人力和物力的形式上的“过场”。与普通公共服务一样,公共政策绩效评价亦存在需求偏好。政策绩效评价的“偏好”,即对政策绩效评价“使用价值”的“偏爱”程度,因主体、民主化程度、政府信息透明度等因素的差异而不同。一般而言,公众希望评价成为监督政策结果、表达意愿的途径,政府希望通过评价看到“政绩”,或收集到为下一步政策行动做准备的信息等等;民主化程度高的社会对评价需求的偏好大,抵制改革忽视责任的政府对评价的需求偏好小。

公共政策绩效评价需求主要源自政策供需失衡和评价制度的缺位两个方面。当政策的供给与需求不匹配时,政策执行带来的结果或影响并不为公众或公众中的部分所接受,或者不被需求,或者与需求背道而驰,便会引起公众对原有政策的批驳和反对,进而或引起政府自身的反思。究竟供与需的差异在哪儿,有多大,供需不平衡带来了怎样的影响,需要一个评价机制来衡量;现有体系下评价制度的缺位导致政策评价供需的不平衡,处于“供不应求”状态。由此可推断,当政策供需失衡,以及评价制度缺位(政策评价“供不应求”)时,存在政策绩效评价的潜在需求,其具体特征如下:

第一,公共政策绩效评价存在着需求和供给的平衡问题。一套完善的政策评价机制是获取政策反馈信息、决定政策走向的基础,然而政策评价制度在我国现行决策体系中的缺位常导致政策评价处于“供不应求”状态。其原因在于:首先,在我国自上而下的传统管制型的决策体制下,政府部门多持“重投入而不问产出”的观点,绩效评价工作历来得不到重视;即使考虑“产出”的问题,又由于受粗放型的增长方式的影响,往往仅注重直接的经济增长结果,而忽略了环境价值、文化价值等其他层面的考量。其次,在“家长制”和“封闭式”的作风影响下,政府通常认为政策绩效评价结果不佳会有损政府形象和权威,因而抵制评价工作,即使存在也会变成象征性地走过场。最后是由于政策本身目标不确定、影响面广泛、政策资源混合、政策重叠、政策行动与环境变化之间的关系不确定等原因,使得建立政策评价制度成为一个难点问题。

第二,公共政策绩效评价也存在事实性需求和价值性需求的平衡问题。特别是伴随着政治哲学的复兴以及关于社会治理模式的反思逐渐走向深入,人们重新意识到公共政策作为政府对社会资源进行权威性分配的重要途径,其价值取向如正当性、公平性、社会性等比单纯的技术标准更加重要,即评价不应当只是真实的,而首先应当是正义的。美国学者巴利(B·Barry)等人(1975)就认为,讲求效率而不重视政治原则,其评价的结果很可能因此迷失政治方向,而迷失政治方向的后果将是灾难性的。

第三,公共政策绩效评价还存在评价的过程性需求和结果性需求的平衡问题。在政策系统内部,必须组成各个环节首尾衔接、互相促进、互相影响的连续封闭回路。这样的回路可以发挥整体功能,也能发挥各环节的功能与作用(秦德君,2007)。随着外界政策动力条件的变化而变化,所以这种封闭回路的封闭具有相对性,过程与结果的平衡也就需要有所把握了。正如美国学者杰弗里·庞顿和吉尔(2003)

曾指出的：“在现实世界里，不可能将决策启动和决策执行截然分开。由于执行或行政过程非常重要，故而不能任其自行其是。行政部门一直既要对决策启动负责，也要对决策执行负责，并且最终控制整个过程。”提高公共政策质量，还要特别注重两方面：其一，制定或出台的各种政策，是“切合”实际并可以付诸实践的，是有着深厚社会需求和效益预期的政策，不能“中看不中用”；其二，在执行程序上，有着一套高质量的机制来保证它的顺利实施，防止政策在实施过程中可能出现的抵消政策效益的各种“走样”和“变形”。

三、公共政策绩效评价需求产生的动因

根据公共选择理论，基于选民和政治家的经济人特征以及政治市场运行的特殊性，政府的政策不仅有“效率走低”的“自动”趋向，更有发生偏差（即政策失误）的内在冲动；与此同时，公共政策的权威性和执行力在于公众授权，公共权力必须接受人民的监督和评价（郑方辉、朱一中，2007）。由此，可以说公共政策绩效评价需求产生的根本动因即在于政策本身的公共利益和价值属性。公共政策依其承载的公共利益和价值，而存在好的政策和“坏”的政策之分。所谓“坏政策”即指政策本身或政策执行带来的结果或影响并不为公众或公众中的部分所接受。“坏政策”倾向的存在是导致政策绩效评价需求产生的内在根源。政策具有“坏”的倾向，其原因之一是由于决策部门本身的价值偏好可能与公众偏好不相符，例如源于不合理的政绩考核制度，政府可能选择见效快却不为民众所需的“面子”工程，而放弃那些见效慢却为民众切实需要的政策；原因之二是政府基于部门私利做出的“理性选择”，在缺乏有效监督和问责的情况下，“坏政策”便应运而生；原因之三是由于公共事务本身具有复杂性，加之决策主体职权划分不清、民意表达机制不完善、决策科学化法制化建设落后等原因，常常使政策“善”的初衷得不到表达，或者初衷为善的政策最终沦为“坏政策”。为了规避“坏政策”倾向，建立一个评价机制以提供反馈政策信息作为问责或下一步决策的依据，承担民意表达的功能，就成为一个必然的需求。

促使政策评价需求产生（由“潜在需求”转变为“有效需求”）的动力机制，可区分为内部驱动力和外部驱动力两个方面。

笔者认为，政府改革的真正动机在于赢得公众参与和支持（如选票、民意、舆论等形式），获得执政合法性。因此，政府推行公共政策绩效评价的内在驱动力正是政府以有效评价其所颁行的公共政策来确保其公益属性和价值的实现，以维护执政合法性。具体而言，包括如下几种：

第一，走出行政权力的合法性危机。政府面临的巨大危机会对政府的合法地位形成威胁。为了应对危机，政府不得不从旧体制的缺陷入手寻找危机解决的方式，并试图建立起能够尽量避免下一次危机爆发的新体制。公共政策绩效评价正是在这种对危机的恐惧以及防微杜渐的意识的催生下作为重要的一环纳入行政机制。

第二，发展以应对新形势。在经济稳步发展、社会良性运转的情形下，有远见的政府通常会对当前形势做出分析和预测，并在此基础上建立新机制，顺应新的管理思潮，以承担起新形势下的新任务。此时的政府动机已不是走出危机的被动需求，而是及时应对变化以谋求更长远发展的需求。政策绩效评价是行政管理的有效手段之一，有远见的政府能够应用这一工具以把握局势变换中的主动权，引导经济、社会朝着健康的方向发展，而非被动地等着危机的到来。

第三，赢取公众参与与支持。在现实的公共生活当中，公众参与和支持有多种形式，诸如选票、民意、舆论、听证等等。选票是政府合法地位得以保证和延续的必要条件和正式要件，而民意、舆论、听证等方式则是确保公众对于政府行为充分知情与有序参与的非正式要件。通过各种方式实现对于公共政策绩效的多元评价，有助于政府了解民众需求、制定更有效的政策以取得更好的政绩和评论，并向民众传达政策信息，迅速提升政府形象和提供服务的能力，为政府赢得民心打下坚实的基础。

尽管来自政府内部的动力是政府发动政策绩效评价的根本动力，但它并不是推动评价需求产生和发展的唯一因素，来自外部（权力机关和社会）的动力也有着巨大的影响：

一方面，来自权力机关的驱动力。从各国政策绩效评价的实践来看，随着绩效评级活动的展开，权

力机关也逐渐介入到评价实践中,并推动了绩效评价活动的持续和深入发展。例如美国《1993年政府绩效与结果法案》详细规定了议会监督政府绩效的权力,并详细规定了其职责。英国于1999年通过新《地方政府法》,规定了对地方政府进行绩效评价最佳系列的政府机构(包括县议会、区议会等一般地方机构,以及伦敦开发局、伦敦教育局等特殊地方机构)必须履行绩效评估的义务。在我国,国家权力机关有对政府进行监督的法定职权和义务,目前对政策绩效的监督尚包含于对政府工作的监督之中(没有独立的绩效评价活动),而对政府相关绩效评价活动的参与尚在探索之中。

另一方面,来自社会的驱动力。由于公民角色具有多重性,因此政策绩效评价的社会驱动力表现在多个方面。作为纳税人,公众有权监督税费的使用情况;作为政策的直接或间接利益相关者,公众最有权发表意见和评论;作为权力的被代理人,公众有权对代理人进行监督,并通过利益表达途径参与决策。正如戴维·伊斯顿所主张的那样:公共政策作为一种权威性的价值分配方案,是通过规范和引导公私部门、公民个人的社会行为,来有效地分配自然和社会各种稀缺资源。因此,对某一具体政策而言,价值分配则是在与该政策直接相关的群体和个体范围内进行(戴维·伊斯顿,1993)。凡是与公共政策发生直接或间接联系的组织或个人都可能成为公共政策的评价主体,这也是公共政策“公共性”的基本体现。

总之,公共政策涉及生活的各个领域,影响范围、影响力大小各不相同,根据政策本身性质和政策执行环境能够对需求量大小做出粗浅的估量;根据不同的政策目的、评价目的以及公众的要求,评价需求亦不同。不同阶段政治历史文化经济因素的发展,是影响需求由意愿变为现实的重要因素。鉴于评价需求日益明朗,实现需求的途径和所依赖的技术日益成熟,政策绩效评价体系必将建立,并在未来的科学化决策、民主化决策及法制建设中发挥重要的作用。

四、影响我国当前公共政策绩效评价需求的因素

政策绩效评价从“潜在需求”转化为现实的“有效需求”,是一定条件下各种驱动因素综合作用的结果,以下我们着重从政治、体制环境、社会环境、技术环境等方面分析影响我国当前政策绩效评价需求的主要因素。

(一)制度环境变化

我国传统的“管制型政府”行政模式下,政府与计划主导一切,人们或把政府当“救世主”或习惯“被安排”的生活,并不“需要”对公共政策进行绩效评价。管制政策的作用和法律秩序的缺失不但令民众意愿缺乏表达渠道,甚至可能“因言获罪”,从而抑制了政策绩效评价的需求。监督机制的缺乏也使政府为了维护自身的权威往往趋向宣扬好的成果;对于失败的政策或归为他因,或试图掩盖事实。在这样的制度环境下,政策评价的“需求”几乎不存在。

“管制型政府”因其不适应经济社会发展需要正在被逐渐抛弃,取而代之的是“服务型政府”、“开放型政府”行政模式。在“服务型政府”行政模式下,公众从“管制对象”转变为“服务对象”,作为服务受体,目标群体的意见和利益必须被摆在一个不可忽视的重要位置,公共政策绩效评价的需求便由此显化。“服务型政府”建设旨在把政府建设成一个被监督的、信息透明的、公开公正的政府,这也必须以政策绩效评价作为基础。

但是,我国当前行政体制或制度上的改革仍然存在一些问题,影响到政策绩效评价需求。诸如行政管理体制改革与行政法制建设仍然滞后,政府、国企等的“特权”仍然存在,影响到了决策的科学化和民主化问题;虽然我国公民参政意识越来越强,但一般多借用舆论和网络等非正式渠道表达其呼声,民主参政机制尚不健全,参政正式途径十分有限;《政府信息公开条例》虽早已实施,但总体上政府信息公开制度仍然处在起步和探索的阶段;行政审批权限设置不够明晰,程序不够简易严谨等问题依然存在等等。但应该看到:一方面,正是改革过程中所暴露的体制和制度的缺陷催生了评价活动的兴起,使评价作为完善相关制度和体制的途径成为改革中的“必然”的一部分;另一方面改革使评价“需求”由理论上的制度构想变为能够实现的现实,为政策评价制度能够建立和发挥有效作用提供了土壤。总之,评价需求的产生是改革引发的内在需求,同时反过来也推动了改革的进程。

（二）政策范式转变

我国公共政策范式的发展大致经历了三个阶段：第一阶段，从1949年到1978年期间，我国政策范式以政治运动重于生产运动、意识形态高于经济利益为基本特征。第二阶段形成于改革开放时期，结束于2003年SARS危机的爆发。在这一阶段，一方面中国经历了工作重心转移到经济建设上的变化，各领域都在进行体制的、制度的全方位的改革，以特区经济、对外开放等政策为代表，总体上这是一个开始开放的、大胆探索的阶段；另一方面，传统行政模式下等级思想、特权意识、管制理念仍然有着根深蒂固的影响。第三阶段以SARS危机的爆发为发端，因为这一次公共卫生突发事件将原行政模式和政策范式的弊端暴露无遗，并促成了中国政府的新一轮改革。

SARS危机是我国转向新的政策范式的标志性事件。2003年4月份以前，中国政府处理SARS危机的政策风格仍然保持着原有的保守的公共政策范式的惯性，具体表现在教条地坚持“以经济建设为中心”“稳定压倒一切”的控制理念，“全能政府”的自我认知，“政治泛化”的运作逻辑等。最终在国内国际对SARS公共信息的强烈吁求下，中央政府终出面应对，政策窗口(Policy Windows)被打开。在体制外力量的推动下，新一代公共政策范式开始形成，主要表现在：初步建立官员问责制，试图强化对官员的“硬约束”；开放公共信息市场，力求政府信息透明化；利用新的政策工具积极参与到国际合作；更加重视法律法规建设等。

以SARS危机为转折点至今，政府和国民又经历了医改失败、汶川地震、猪流感爆发等挑战，在民众和舆论严厉的监督下政府的表现一次比一次成熟。可以看到，政策“失误”引发的国内、国际舆论的外在压力在促进新的公共政策范式的建立过程中发挥着巨大的作用。新范式取代旧范式是一个漫长而曲折的过程，公共政策绩效评价的引入既是作为新范式建立的关键内容之一，亦是通过将政策置于公众监督之下并将此程序法制化来防止旧的绩效理念借着体制的漏洞重新复燃的有效途径之一。

（三）公众参与状况

伴随着我国市场经济体制的逐步建立，一个公民社会也正在兴起。在市场经济发展过程中，各种行业性的利益团体迅速成长起来，公民的活动空间得到拓展，政治权利所直接支配的范围日益萎缩，民主观、利益观、自由观、法治观、平等观等不断强化。自治组织的独立运作不但因市场经济的发展而具有了坚实的经济基础，也因为法治的逐步完善获得了较可靠的制度环境。自80年代后期起中国的民间社会开始迅速增长，到1989年，全国性社团增至1600个，地方性社团达到20多万个。截至2009年底，我国登记注册的社会组织总量接近42.5万个，其中社会团体23.5万个，民办非企业单位18.8万个，基金会1780个。还有近年来透过媒体和网络报道的各类群体性事件等，无不展现着公民社会兴起的巨大潜力。

值得关注的是，虽然目前我国公民维权意识、自主意识、参政意识在不断提高，但公民参政的正式途径以及参政凭借尚十分有限，与巨大的需求不相匹配。据一项关于“理想中的政府与公共关系”的调查统计，在被问及理想的政府与公众关系的被调查者中，仅有1.6%和6.4%的人分别选择了统治与被统治关系和管理被管理关系，而高达43.%和46.8%得人认为应该是合作互动关系和共同治理关系；而当被问及他们对现实中的政府与公众关系的认识时，18.6%和59.0%的人认为是统治与被统治和管理与被管理的关系，仅有9.3%和5.4%的人认为是合作互动关系和共同治理关系(李伟权，2005)。

公民社会壮大与发展的趋势必然是打破一元统治、单向治理、全能政府的桎梏，要求社会治理主体的多元化，要求政府治理路径由单向变为双向。而公民要成为治理社会的主体，就必须提高政策制定的公众参与程度，通过参与政策绩效评价指标的讨论、满意度的参评等多种方式来督促形成有效的绩效报告，了解政策执行效果，并最终影响政策的选择。

（四）评价主体多元化

公民自主空间的成长和社会分层复杂化，为评价主体的多元化提供了现实的政治和经济的土壤，近年来，私企、非营利组织、学术团队、媒体等都纷纷参与到政策评价活动中来。通常来说，高校的小型调研团队具有学术优势，但在人力、物力和专业调研工具方面有所欠缺；调研公司拥有学术人才和充足的财物、工具配备，但它的营利目的导向可能导致其为“雇主”服务而忽视客观事实。非营利性质的学术研

研究机构(例如以高校为依托设立的研究所、评价机构等)较好地平衡了以上两种评价主体的优劣势,既有人才又有专项基金,不需要迎合“雇主”,能够站在“独立第三方”的角度更客观地呈现评价结果。媒体非正式的、粗放的评价虽然不能算真正意义上的政策绩效评价,但它在短时间内把政策推向舆论前沿,进而引起当局政府、专家团队的关注,往往成为正式绩效评价的先导。政府外的评价主体的存在,不仅形成压力推动政府组织评价工作或加大对政策本身的关注,也不同程度地弥补了政府一元主体评价在价值导向、评价途径和手段单一、注重“政绩”而忽略事实等方面的不足,也解决了政府评价资源不足的问题。

(五)评价技术条件改善

评价技术包括评价工具和手段的选择以及技术条件的支撑。近年来,多种西方评价工具和手段的借鉴和应用,为我国政策绩效评价提供了更多评价途径的选择。在评价方法上,从发展初期简单的重投入—产出、成本—效益比较分析,到“3E(经济、效率、效果)”标准和“4E(经济、效率、效果、公平)”标准的引入,评价越来越注重经济效益以外其他层面的社会价值观的考量。一些用于企业绩效评估的评估工具如平衡计分卡、目标管理法、标杆管理等也逐渐被引入到公领域并发挥了重要的作用。平衡计分卡注重在多元价值中寻求平衡点,目标管理法侧重根据使命的完成情况对成果进行评价,标杆管理法侧重以一个最佳的实践为标杆从中发现经验和不足,评价主体可以根据自己的需要来选择最有效的评价模式。

信息技术、统计技术、调研技术、监测技术的发展大大方便了数据、信息的收集和处理。信息技术对海量信息的快速、可靠、安全传递,及其强大的信息识别、处理和再生技术能为绩效评价节约大量人力、物力和时间,数据处理结果也更为精准;监测技术的发展使得之前因无法收集数据而不可测量的指标变得可测量,使评价需要收集到的信息更为精准。评价技术的进步进一步促进了评价方法和工具的应用发展,推动了评价需求由理想变成现实的发展。

(六)政策量增加

作为公共产品的公共政策是国家的重要产出,也是公共管理绩效和执政绩效的重要变量。在政策分析中推行绩效评估,按照公共绩效最大化要求,优化政策创制和设计的技术与流程,已是公共政策国家产出当中一个无可规避的重大问题。随着制度和政策范式的转型,人们对规范行政、依法行政的要求越来越高,故原本存在的许多法律空白地带或灰色地带开始逐渐受到关注。为了填补空白,大量法律及其他政策应运而生。另一方面随着社会分层复杂化、社会生活内容多样化,政策所面临的需要干涉和调节的内容增加,由此导致政策数量的增加,以及政策内容的细化。随着政策总量的增大,及政策内容的细化,政策的绩效评价需求总量也随之增大。政策实施的绩效越来越受到政府关注,例如广东省政府颁布《广东省政府规章立法后评估规定》,规定“政府规章实施后,根据其立法目的,结合经济社会发展要求,按照一定的标准和程序,对政府规章的立法质量、实施绩效、存在问题及其影响因素等进行跟踪调查和分析评价,并提出评估意见”。随着国家法制的日益完善,相关政策文件必然增多,相应绩效评价需求量也随之增加。

五、结语

正是由于民意表达机制以及反馈机制不完善、追责制度匮乏、监督缺位、外在有效压力缺乏等原因,导致了政策供给往往不合民众需求,或者达不到预期的目的,因此亟需一种能够反馈政策信息、能够作为问责依据、提供民意表达途径的机制来解决上述问题。这些就构成了公共政策评价机制的现实需求。但现实情况是,长久以来我国评价制度的缺位以及评价文化的匮乏,造就了公共政策绩效评价的供给与需求不匹配的状态。公共政策绩效评价在当下不仅在来自于政府内外的动力的推动下被迫切需求,需求量更是随着政策量的增加而增大。鉴于需求日益明确,实现需求的途径和所依赖的技术日益成熟,公共政策绩效评价体系必将作为公共领域绩效评价体系的一项重要内容,也作为完整的政策流程的一个法定环节被确立下来,进而满足权力机关监督与社会公众参与的制度链条设计,并在未来的科学化决策、民主化决策及法制建设中发挥重要的作用。

参考文献：

- [1] 蔡立辉,2002:《政府绩效评估的理念与方法分析》,《中国人民大学学报》第5期。
- [2] 陈天祥,2008:《不仅仅是‘评估’:治理范式转型下的政府绩效评估》,《公共管理研究》第6卷。
- [3] 戴维·伊斯顿,1993:《政治体系——政治学状况研究》,中译本,商务印书馆。
- [4] 弗兰克·费希尔,2003:《公共政策评估》,中国人民大学出版社。
- [5] 高兴武,2008:《公共政策评估:体系与过程》,《中国行政管理》第2期。
- [6] 杰弗里·庞顿、彼得·吉尔,2003:《政治学导论》,中译本,社会科学文献出版社。
- [7] 李伟权,2005:《政府回应论》,中国社会科学出版社。
- [8] 李自杰,2007:《管理经济学》,清华大学出版社。
- [9] 秦德君,2007:《公共政策的国家产出:质量与绩效》,《社会科学》第3期。
- [10] 唐昊,2007:《红皮书是有益的社会评价体系》,《羊城晚报》,11月14日A2版。
- [11] 郑方辉、朱一中,2007:《民意市场研究:理论方法与典型报告》,中国经济出版社。
- [12] 张国庆,1997:《现代公共政策导论》,北京大学出版社。
- [13] 中国社会科学院公共政策研究中心,2001:《中国公共政策分析》,中国社会科学出版社。
- [14] B.,Barry,and D.W.Rae,1975,*Political Evaluation,Handbook of Science*,Melon Park,Calif.

An Explorative Analysis of the Demands of Public Policy Performance Evaluation

Zheng Fanghui and Yu Feng

(School of Public Administration, South China University of Technology Guangzhou)

Abstract: Public Policy Performance Evaluation (PPPE) constitutes one of most important approaches of advancing governmental managerial innovation and accountability. As the key part of PPPE, the evaluation demands take the fundamental roles in the idea shaping, design, delivery and method selection of the evaluation. Rising from the imbalance between demand and supply and the absence of evaluation system, PPPE possess the balance attributes of demand and supply, process-oriented and result-oriented, fact-oriented and value-oriented. Nevertheless, the driving forces from both inner and the external also make the evaluation demands of PPPE impacted by the institutional environmental changes, paradigm transition, civil engagement, multi-actor, technical improvement and policies increase.

Key Words: Public Policy; Performance Evaluation; Evaluation Demands; Influence Factors

■ 责任编辑 罗英