

公共选择视角下对我国公共政策评估的思考

肖雪

安徽大学管理学院

DOI:10.32629/ej.v2i1.94

[摘要] 公共政策评估贯穿于公共政策系统运行的全过程,公共政策制定、执行、评估、监控和终结的每一个环节无不需公共政策评估。公共政策评估 20 世纪 50 年代产生于以美国为代表的西方国家,在 20 世纪 80 年代进入中国学者的研究领域。由于研究时间较短,加上政策评估体系的不可控制性和不稳定性,使得目前的发展并不理想。基于此点,从公共选择理论的视角对我国公共政策评估的发展进行阐述。

[关键词] 公共政策评估; 问题; 对策

1 公共政策评估的现状与不足

第一,评估主体较为单一、缺乏专业性和独立性。公共政策评估主体可以分为官方与非官方组织。在我国以官方政策评估为主,从中央到地方都设置了政策评估组织,由于缺乏评估的专业知识,大多数更是凭借经验进行评估。尤其在地方上,公共政策评估常常是依据领导个人喜好在几种备选政策中择其一,然后通过专家学者验证其理论上的可行性后进行执行,忽视实践上的可行性。尽管有些中央或地方官方评估组织拥有专业化的评估人才也很难保证评估结果的科学性,因为评估人才的利益和官方政策评估结果相挂钩,在利益权衡下往往也不能客观的进行政策评估。非官方的评估组织在我国很少,像美国的兰德公司,英国的伦敦国际战略研究所等这种独立的专职政策评估组织在我国更是少之又少。民间评估组织由于必要的相关信息和资金都要依赖于政府,加上政府中相关人员的抵制,这类组织往往都是从属于政府。尽管存在少数专业且完全独立的评估组织,但是评估结果往往会因为行政信任度低而得不到重视。行政信任度就是行政首长对评估人员和评估人员所采用的评估方法的信任度,如果信任度低,评估结果一般很少会得到重视。行政首长因为觉得内部官方评估组织更了解政策,拥有的信息更充足准确,所以一般较为信任官方的评估结果。此外,评估主体缺少公众的参与也是一个很大的问题。首先,公共政策的最终承担者就是公民个体,公民最有资格来评判对一项政策的满意度。其次,相比于中央和地方对评估的谨言慎行而言,公民对一项政策的评估我们随时随地都可以听到。但是对公民而言,不仅评估的途径少,而且评估结果也很难得到重视。缺少公众参与的非专业的官方评估组织和具有依附性的民间评估组织是评估主体的主要问题。

第二,评估标准较为单一且多为定性。梳理国内外学者对评估标准的研究,邓恩^[1]认为评估标准包括效果、效率、充足性、公平性、回应性和适宜性。林水波^[2]等提出十个评估标准:工作量、绩效、效率、生产力、充分性、公平性、妥当性、回应程度、过程、社会指标。张国庆^[3]在《现代公共政策学导论》中提出首要标准和次要标准。陈振明^[4]在《公

共政策分析》中提出生产力标准、效益标准、效率标准、公正标准和政策回应度。吴勇提出目标标准、投入标准、公平公正标准、效率标准、公民参与和回应政策的程度。郭渐强等认为科学发展观是首要目标。制定过程的评估标准是适宜性,执行过程的评估标准是充分性(考察政策是否得以充分执行)和回应性(考察政策目标群体对政策执行的反映和反馈),结果的评估标准是效率和效益。仅从制定过程的评估标准来看,一项公共政策的制定势必会损害一些人的利益,所以适宜性是针对哪些人而言和适宜度是多少都值得深究。评估标准太模糊、随意性太大也很单一。仅从执行过程的评估标准来看,评估标准难以量化,怎么来衡量充分性和回应性是一个很大的问题。公共政策执行的好坏在很大程度上依赖于执行者,执行者具有很强的主观随意性,所以评估标准不能采用定性的标准。用数据来说明执行力度和目标群体的回应性,更直观更具有说服力,并且也在一定程度上降低了虚假性。仅从结果的评估标准来看,几乎所有的研究者对评估标准的研究都侧重于政策结果的评估上,但是只注重了政策的经济目标,忽视了伦理、政治和社会目标,评估标准太单一。又因为政策影响的广泛性和政策行为的重叠性,像效率和效果这样的评估指标也很难得到评估。

第三,相关人员的抵制。之所以会受到相关人员的抵制,是因为对政策评估缺少正确的认识。相关人员把政策评估等同于政策评优,这样会导致一方面不愿意提供对自身不利的政策评估信息,甚至阻挠评估主体公平客观的评估。另一方面把评估当成晒政绩,沽名钓誉的途径。简单的从政策制定者、政策执行者和政策非法受益者三个相关人员来分析政策评估受到抵制的问题。政策评估结果的好坏首先会让老百姓想到这项政策的好坏。政策制定者不愿意看到政策遭到否定或政策带来的负面影响。政策执行者是政策目标实现的推动者,直接作用于公共政策。就像马夫赶着马车到集市,如果马车没有到集市,马夫的责任肯定是最大的。政策执行者就像马夫,马车就是政策,集市就是政策目标。政策制定者常因为一己私欲而趋利避害,不仅如此,如果利益受到损害,政策非法收益者也会极力抵制。

2 对公共政策评估的建议

第一,在评估主体上,官方评估组织、民间评估组织、重视公民参与三手抓。官方评估组织的评估活动法制化,实行问责制,减少人为随意性。民间评估组织可以通过互联网+多渠道融入资金,在经济上保持独立避免与政府有牵扯。像国外一些独立的专职的政策评估组织学习经验,结合本国国情,创新出一套适用的评估方法和标准。党中央也要重视民间组织评估的结果,在民间评估组织中树立标杆组织,在发展过程中给予帮助,让民间评估组织和官方评估组织共享信息。此外,公共政策评估毫无疑问的需要扩大公民个体的参与程度。但是,现在的问题不仅是对量的要求,更是对质的要求。公共政策评估主体的评估工作需要建立在公民对政策的认识与评价上。在农村因为科学文化素质不高的公民,对一项政策的认识很有限。在观念上还认为评估公共政策是制定者和执行者的事,没有积极性去收集政策执行过程中的信息,也没有能力科学客观的去评价对一个政策的满意度。往往给出的评价都是非常含糊,模棱两可。国家和政府应在一项公共政策制定与执行时,选派独立的评估小组(区别于政策制定者、执行者)对公民进行定期培训。培训包括三个方面:一是转变公民的观念,让公民认识到对这项政策客观公正评价的重要性,公民不是单纯的被评估对象,表达对某个政策的满意度既是权力也是义务。二是对公民进行知识与能力的培训。提高公民对一项政策制定、执行、目的等方面的认识,提高公民对政策的评价能力。三是拓宽公民评估政策的正式途径,政府也要重视通过正式途径产生的评估结果。

第二,评估标准多元化、量化。公共政策评估既包括对公共政策制定过程的评估,也包括对公共政策执行的过程与结果的评估。让一些关乎国计民生的公共政策制定过程透明化,避免只能代表少数人利益的公共政策出台。所以应加强对公共政策制定过程的公正评估,对于公共政策制定过程的评估标准的研究应予以重视。让公共政策评估的每一环节都有多元化的评估标准用以评估。评估标准不能全部侧重于政策结果的评估,政策系统全过程的每一环节都需要多元化的评估标准。如果只注重对政策结果的评估,那么得出的评估结果一定不是最佳的。对于政策结果的评估标准也不应在局限于效率、效果等经济标准,政治标准、社会标准、伦理

标准也应受到重视。因为不管是经济政策还是政治政策、文化政策、环境政策等等,任何一项政策影响都具有广泛性。基于“经济人”的假设,必须量化评估标准,减少评估主体随意性。定性的评估标准不仅给评估工作带来较大的困难,而且评估的结果也因人而异,难以统一。

第三,树立正确的评估态度,减少相关人员的抵制,让信息公开化、制度化。首先在观念上,评估主体、相关人员都要明确评估不等于评优,相反,政策评估就是为了发现问题,解决问题,完善和改进公共政策,促进政策目标的实现。所以在面对政策评估时,相关人员要敢于暴露问题,敢于提供不利信息。要明白一个好的政策不是静止的,需要在政策批判中、在政策自我否定中不断完善和发展。政策目标的实现也不是一蹴而就的,需要在执行中发现问题并解决问题。其次,中央政府和地方政府应成立正式搜集政策评估信息的组织,防止信息遗漏和扭曲。从政策制定开始收集信息并建档归类同时实现电子化,不断调整和完善公共政策使它更有利于实现既定的政策目标,直到政策终结。扩大信息透明度,让公民有途径去了解政策信息,政府的网上信息公告栏应实时更新并且保证信息准确无误。最后,国家应制定相关法律法规来制止公民与相关人员之间的非自愿交换。让公共政策评估全过程做到有法可依、有法必依,用法律来规避相关人员的抵制。从中央到地方,从最高领导人到普通公民都要致力于营造一种有利于公共政策评估的社会环境。

[参考文献]

- [1]威廉·N·邓恩.公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2002:23.
- [2]林水波,张世贤.公共政策[M].台北:五南图书出版有限公司,1999:12.
- [3]张国庆.现代公共政策导论[M].北京:北京大学出版社,1997:194-195.
- [4]陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003:271.

作者简介:

肖雪,(1994—),性别,女,民族,汉族,籍贯,铜陵人,硕士学位,现供职单位,安徽大学管理学院研究生,研究方向,公共管理。