

## 第七讲（II） 政策执行

为什么要分析政策执行

- ✦ 早期政策分析主要关注政策制定。后来发现许多政策的执行不理想，甚至未被执行
- ✦ 实际上，普通公众所看到的政策是实际发挥作用的政策而非停留政策制定者案头文件上的政策。因此，我们需要了解：

- ❏ 政策是如何被执行的？
- ❏ 什么因素导致被执行的政策与当初制定的政策之间出现差别？
- ❏ 如何去分析政策的执行过程？

（认为行政执行是中性的，组织扁平化，强调横向，行政机构复杂化，政治行政二分法）

### 一、政策执行者、执行结构和行政决策

#### 1、政策执行者

##### ✦ 行政机构

- ❏ 政治、行政两分法：将政策的制定与执行严格分开。这种理解并不准确
- ❏ 首先，行政机构的两个层次
  - 行政首脑机构（内阁，Executive）：无论中外，在制定政策方面都发挥重要作用
  - 行政执行机构（官僚机构）（Administrative agencies, Bureaucracy）：重在执行政策
- ❏ 其次，行政执行机构实际上也会对“政策制定”发挥重要作用
  - 这是因为，只有在执行过程中所表现出来的政策才是实际发挥作用的政策（合法知识最低层次的条件，上层制定的政策与大多数人理解的差距，惯例，被人们承认的程度。基层机构也许真正掌握制定政策的权力。）
  - 从国外实践看，立法机构有将政策制定得更加详细的趋势（这可以看作对行政执行机构参与政策制定功能的部分剥夺，也可看作立法机构参与政策执行过程）
  - 但无论多么详细，都会有自由裁量的空间存在。实际上，立法机构所制定的政策在许多时候都表现出目标上的模糊性和内容上的宽泛性（强调行政机构下层的主动性）
  - 导致上述模糊性和宽泛性产生的原因可能包括：
    - ✦ 没有足够的时间、信息、专业知识或能力不足
    - ✦ 在利益冲突的情况下所形成的一种妥协

- ✦ 面对现实世界的不确定性，将一定的决策权力委托给执行机构可能是一种比较好的选择，从而使政策获得一定灵活性

#### ✦ 立法机构

- ✦ 制定更加详细的政策是立法机构使自己的影响向政策的执行过程延伸的手段之一
- ✦ 听证和调查：
  - 事前：用于政策制定
  - 事后：监督政策的执行。另一方面，将该过程所获取的信息发布出来也可以对执行当局形成压力
- ✦ （一些国家）内阁中某些职位的任命需经议会同意，因此议会可以通过干预人事安排来影响政策的执行（总统提名失败，且只有任命而没有免除的权力，人的某些表现是人所在的职位的表现，组织也是如此，证明它存在的合理性）
- ✦ （一些国家）立法机构保留对执行过程中一些行动的否定权。比如，美国的情况：
  - 在保证政策灵活性的同时，也保留对执行机构的干预手段
  - 总统为了获得议会的支持而做出的妥协：有时这种妥协以非正式协议的方式存在。比如，在给尼加拉瓜反政府武装支持的问题上 Bush 给予国会的四个委员会否定权
- ✦ 议员为了再次当选会积极参与解决选民与行政机构之间发生的各种问题。

#### ✦ 司法机构(权力安排与制度保障 出租车倒算法 对各地打分，不允许上访)

- ✦ 一部分政策的执行主要依靠司法机构，比如，关于刑事犯罪的法律
  - 这涉及到行政机构与司法机构的分工问题。
    - ✦ 比如，行政裁决 vs. 司法裁决
    - ✦ 司法独立性问题(与经济社会结构有关，例，浙江私营企业发展可以在政府中制衡，中小企业居多)
- ✦ 司法解释
- ✦ 司法审查

#### ✦ 利益集团

- ✦ 自由裁量：由于行政机构在一定范围内具有自由处置的权力，而利益集团又有许多机会对行政机构施加影响，所以利益集团就有机会影响政策的实施
- ✦ 直接参与行政决策活动：比如，（美国）一些管理机构的决策活动引入相应的利益集团参与（回顾：self-regulatory policy）；（中国）政企不分
- ✦ 其它途径：比如，（美国）advisory bodies(行政机构的作用受到制约，与自由裁量权有关，没有自由裁量，也可以消极抵制，以此发挥作用。直接参与行政决策活动，没有外部性，引入利益集团)

#### ✦ 其它组织和个人(取决于政策系统结构)

## 2、行政执行的结构

❏ 一项政策的执行同样涉及一个政策系统，或者，执行系统。其中的主要活动者包括第 2 部分中所提级的所有主体。该系统的结构形成该项政策的执行的结构。

❏ 行政机构的内部结构：

- 美国的情况：四类行政机构（内阁的各个部、独立的管制委员会、政府公司、其它独立机构）；
- 中国的情况：参见相应课程（比如，“中国政府与政治”）

例：德中央银行独立性强

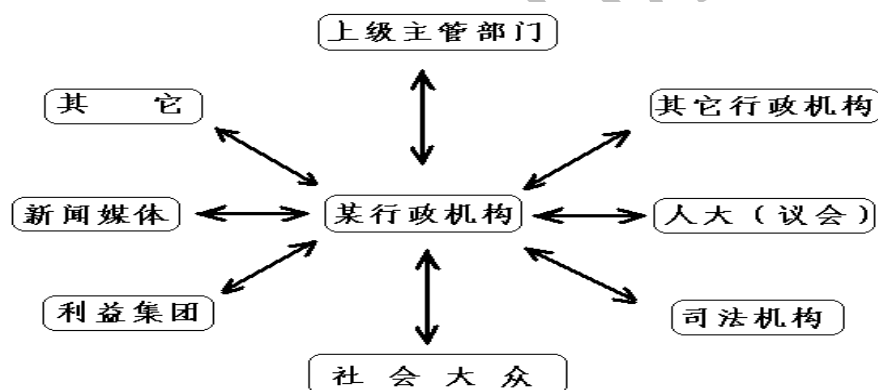
美联储是独立委员会，行政领导操纵货币来实现自己的政治目标，如果领导人控制货币，会有问题

中国：中央银行曾被合并，央行受地方影响大，中央政府还有很大的动力操纵货币。比如上海股市上涨势政府托市的结果，操纵之下无法反映资本的真实价值

❏ 权力配置与决策规则：

- 美国的情况：
  - ⊕ 内阁部：首长负责制；部长由总统任命，参议院批准；部长的免职无须经过参议院批准
  - ⊕ 独立委员会：委员会负责制，即多数票决策；委员由总统提名，参议院批准；总统一般不得将他们免职；法律限定委员会中一党委员人数；委员任期比总统长
  - ⊕ 政府公司：董事会领导、总经理负责；董事由总统任命，参议院批准；总统不得随意解职
- 中国的情况：首长负责+民主集中

❏ 行政机构的外部环境



### 3、行政决策：特征和方式

⊕ 行政决策的特征

❏ 科层结构下的决策：

- 优点：保持一致性、减少冲突、专业化、增加决策的理性度、增加决策效率，
- 缺陷：权力与知识（信息）分离；意见与建议由下向上传递的困难（完全由上层控制，易形成冲突，在科层制中，上层操纵下层，下层服从上层，即使决策不完备，也会减少冲突，在行政体系中，为避免冲突，上层要

把一部分权力让渡给下层。在没有科层结构中，谁拥有知识谁就拥有权力)

❑ 与议会决策相比，透明度相对较低：有时是一种需要，比如，JFK and the Cuban Missile Crisis，货币政策

❑ 讨价还价与妥协

#### ✦ 行政决策的方式

❑ 制定规则：实质性的、解释性的、程序性的，这些规则被认为是为了执行由立法机构所制定的政策所必须的

❑ 行政裁决和解释

❑ 政策的具体执行

• 行动还是不行动

• 执行的力度（一票否决，强调上级要求，但下级可能怠工）

## 二、影响政策执行的潜在因素

#### ✦ 政策问题自身的性质

❑ 政策执行所涉及的技术问题：有些政策的执行所涉及的技术问题比较简单，有些则异常复杂

• 简单问题：关闭网吧、在城市的某区域新建一所学校……这些政策的执行仅仅涉及一些常规性的技术问题；

• 复杂问题：污染治理——根本不存在彻底根除污染的技术，或者说，彻底根除污染在技术上就是不可行的，或者相应的技术不存在，或者即使存在也会发生异常高的成本

❑ 造成问题的原因的多样性：如果问题的原因非常多，那么，政策执行不能达到预期目标的可能性就会大出许多

❑ 目标群体的性质：当目标群体比较大又比较分散时，公共政策执行的难度增大

❑ 为达到目标要求目标群体在行为方面发生改变的程度

#### ✦ 政策环境（社会的、经济的、政治的……）的特征及变化

❑ 社会环境：社会环境的变化可能导致问题的内容和性质等各个方面发生变化，从而影响政策执行的效果（1949年人们相互信任，信任政府；文革，信任消失。中国社会的问题，不仅是政府的问题，完全否定，是现行体制所不能承受的，如对于日本二战，中国人本身就没有反思，每个人都需要反思）

❑ 经济环境：比如：经济周期性变化与失业政策——当“大危机”来临时，原先的失业政策可能无法继续执行（粮食改革）

❑ 技术变化：比如：信息化与公共政策（网友）

❑ 政治环境：想一想撒切尔夫人当选后是如何处理工党时期的国有化政策的？

#### ✦ 负责执行的行政机构对政策执行的影响

❏ 组织的特征，尤其自身利益：每一项政策的出台和执行都可能成为追逐利益的工具

- 组织的目标和结构：比如，环保部门与环境保护（出租车司机不同意提价，打击黑车，只维持了一个月，上海打击黑车，出租车管理部门，而北京是城管 与打击黑车的组织机构有关）
- 联系：行政机构的自由裁量权，负责执行的组织总会尽可能将政策的执行引向对自己有利的方面

❏ 在相应政策系统中的各种联系

- 比如，机构之间的冲突与妥协
- 比如，与利益集团的关系

#### ✦ 目标群体所掌握的政治和经济资源

❏ 强势集团对政策执行的影响力大；弱势集团则被动地接受或者消极地抵抗。

❏ 公众对政策的支持程度（非典，大家一致的恐惧，一致的行动）

✦ 注意：这里仅仅是简单地列举，所以并不全面。

### 三、政策执行的途径、工具选择及环节

#### 1、两条主要路径

##### ✦ 路径一：“自上而下”（top-down）的分析方法

❏ 政策执行过程的简单描述：政策的制定（合法化）——不同等级的行政机构——目标群体——政策结果。

自上而下，该过程中涉及一系列参与者。另一方面，政策的执行则相当于一个命令的序列。在该序列经历自上而下的过程时，政策被不断细化。

❏ 自上而下的分析方法将政策的执行过程看成是从最高的行政机构开始发出并层层传递所形成的命令序列。

该方法从最初的命令开始，逐层分析每一次发出的命令被执行的程度及其原因，并由此来分析政策执行过程是否理想。

❏ 优点：为政策执行的执行提供了一个非常清晰的路线。通过命令序列、命令在每一次发出后被执行的程度及其原因的分析，我们能够详细地了解该政策的执行过程

❏ 缺陷：

✦ 它要求政策有清晰的目标，但在许多时候，政策目标往往并不十分清晰

✦ 它更关注上层的政策决策者，而不是下层的执行者，但对于政策的执行来说，政策制定者所发挥的作用有时并没有下层的政策执行者大。（例：美国早期，车速不能超过 55 英里。出于环保的考虑，交通部门要求重新立法，再评价这个政策时，出现了多重目标，目标多元化：节约、环保）（任何一个政策都是由多个政策组成的，对于执行机构的假设有问题，NGO、利益组织都会发挥作用）

进一步地：

✦ “自上而下”的分析方法倾向于对行政执行机构的自由裁量权持否定看法，因为自由裁量可能是造成命令在执行中发生偏离的原因

✦ “自上而下”的分析方法可能更适用于传统官僚制下的科层式执行结构

✦ 设想：如果政策的执行是在一个有多元（非政府）组织参加的过程中进行的，那么，对政策执行发生重要影响的可能主要是横向的组织之间的关系，而非纵向的科层式关系。此时，我们如何去寻找那种命令序列？

✦ 路径二：自下而上（bottom-up）的分析方法（类似于政策试点）（分析重点在下层，与政策直接相关的低层，强调正式与非正式制度安排。注重系统结构，分析政策方面更加一般化，中性的看待自由裁量权）

■ 与自上而下方法不同，自下而上分析方法的出发点是所有与政策的执行直接相关的、下层的政策活动者，包括公共的和私人的组织或者个体。

■ 分析的核心是这些个体或组织的目标、策略和行为方式以及个体、组织之间的相互关系，并通过这些分析来研究如何解决政策问题。

■ 在此之后，该方法自下而上地分析上层的政策活动者，考察它们的目标、策略、行为方式及与政策系统中其它组织和个人之间的相互关系

■ 显然，这是一种更加注重系统结构的分析方式。

✦ 它与政策制定过程中的政策子系统分析方式没有本质区别

✦ 这种分析强调的是正式的或非正式的制度安排对政策的制定和执行的影响

✦ 对比：自上而下的方式自然会将注意力集中到刚刚制定出来的政策如何被执行；而自下而上的方式则将注意力自然地引导到当初导致我们去行动的那些“政策问题”

进一步地：

■ 这种分析路径承认每个组织和个体选择自己行动的自由。特别地，它实际上以中性的态度来看待执行机构的“自由裁量”

■ 更加适应多元参与情况下的政策执行分析

需要注意的是：

■ 对官僚制、科层结构的过分否定是不可取的，因此，自上而下的方式仍有其价值

■ 进一步地，两种分析路径有综合运用的可能性（强调执行的执行过程，社会参与增加）

## 2、政策工具选择

✦ 经济学理论

■ 主要是福利经济学和公共选择理论

回顾 Lecture04

- 核心问题是效率，即，如何在尽量减少扭曲，即效率损失，的前提下达到政策目的。
- 福利经济学研究了市场失灵及其解决方法，其中包括了政策工具的使用
- 公共选择理论则研究了政府失灵的可能性，指出了使用政府干预的风险
- 二者相结合提供了分析政策工具的基本框架（社会福利最大化，个人福利加总，不同政策工具对福利的影响，在经济学领域里，常常看不到政府，很少考虑政府的因素）

以上述理论为指导，经济学理论所描述的政策工具选择是一种政策工具与政策问题配对过程。其过程为：

- 确定问题的性质
- 确定哪些政策工具能够解决该问题，并考虑这些工具的性质
- 针对能够解决该政策问题的工具列表，综合地考虑成本、可能造成效率损失的程度、可能出现政府失灵的程度、分配效应、不确定性等因素，然后决定选择哪种工具。其中，成本的考虑要包括可能的连带效应。

政治学理论（强调政治可行性，省略经济原理）

与经济学理论不同，政治学理论不太关注政策工具本身的性质。倾向于认为工具之间具有高度的替代性，因此对各种情况都能适用

政治学理论更关心是：

- 政策系统的结构：政府的组织和能力、民众的普遍意愿、利益集团的压力、政策系统中各个角色之间的关系（结构和复杂程度等）、法律环境、资源约束。
- 这些因素决定了运用某种工具的可行性
- 当然，具体的操作在任何时候都具有一些不确定性，因此，减少不确定性就成为原则。为此，过去的经验是非常重要的。比如，选择常用的工具（决策是一个政治过程没，要考虑政治约束）

国家能力问题

- 在各种因素中，特别需要强调
- 简单地，国家能力就是国家制定和实施公共政策的有效性。
- 国家能力与政治结构等多种因素有关（图）

		政策系统的复杂程度	
		高	低
国家能	强	市场工具	管制、国有企业、直接提供
	弱	家庭与社区、志愿组织	混合工具

反映国家（及其部门）自身特征的指标	
人力资本	国家及其部门工作人员的技术和管理水平
工具理性	国家的各部门收集和评价相关信息并通过制定合理的政策来最大化其效用的能力。（注意：该效用可能仅仅反映一种狭隘的部门利益）
一致性	国家的各部门之间在意识形态、目标、方法上的一致性程度；这些部门之间就意见、信息和政策能够建设性地沟通和争论的程度
适应性	国家吸收突发性震荡、适应社会和经济状况的长期性变化并持续性地解决社会争议而不造成灾难性后果的能力

反映国家（及其部门）与社会关系的指标	
独立性	国家排除（无论是国内的还是国际的）外界干扰采取行动以及协调那些可能改变或约束其行动的各种力量的能力
财政资源	国家及其特定部门的财政能力。该能力是其现时的及潜在的收入流和其支出需求的函数
影响力及回应性	国家能够成功地向社会（包括地理范围和公民社会的各个层面）推行其意识形态、社会政治结构及管理功能的程度；这种结构及管理功能对社会需要的回应程度
合法性	国家所获得道德权威的力量，即，公民对国家的遵从是出于忠诚和责任，而非被强迫或出于经济动机

致性：各部门之间默契程度，能够超越地域和种族的程度。在云贵平的里安组成部力，日本、韩国的一致性较高，汉族是个文

化的现象。台湾的政治体系也在不断完善。道德水平是内在的



国家与社会关系：独立性：国家排出外界干扰，及协调那些该财政资源：计划外收入)

### 3、政策执行过程的重要环节

#### ✦ 政策宣传

在政策执行的开始，使与政策相关的所有组织和个人都清晰地了解政策是非常重要的。

#### ✦ 政策分解

即，制定出详细的政策执行计划，是对政策的细化和明确化。

#### ✦ 物质准备

准备执行政策所需要的资源：人、财、物

#### ✦ 组织准备

确定政策执行机构、人员安排和相应的管理制度

#### ✦ 政策实验（例 元培计划 国企改革）

❑ 通过政策实验来初步验证（初步验证 减少风险，知道存在的问题）

❑ 政策实验的缺陷（难模仿现实中的各个要素。实验环境与实际环境的差距）

#### ✦ 全面实施

#### ✦ 协调与监测

## 第八讲（III） 政策评估

### 一、政策评估的概念

- 宽泛地讲，政策评估包括由各种组织或个人针对一项政策的各个方面所进行的各种评价。
- 一般地，我们将评估看作一种由特定机构所组织的有计划、有步骤的评价过程。
  - 这种评估首先设定自己的评估对象和评估目的，然后采用一定方法获得评估结果。
  - 大体上，该过程可能包括评估方案设计、实施评估和评估的总结几个阶段。（作为内控的办法，增加行政机构的效率，都非最终评估）
- 进一步探讨：评估并非总是一种特意组织的活动
  - 在任何社会的任何时候，总会有一些个体或群体对政府政策提出评价。其原因可能是这些个体或群体与相应的政策发生关系（比如，受到影响），也可能仅仅出于兴趣。因此，这些评价往往是非正式的、分散的，缺少目的性和系统性，也很少使用复杂的程序和技术。实际上，它们甚至可能是非常片面的。但它们确实反映了针对某种政策的支持或反对态度。
  - 有学者将这种评估称做“政治评估”（在民主过程中达成的评估，政治评估。在外在评估压力之下而作。例 苏联大整风 苏

克兰大饥荒)

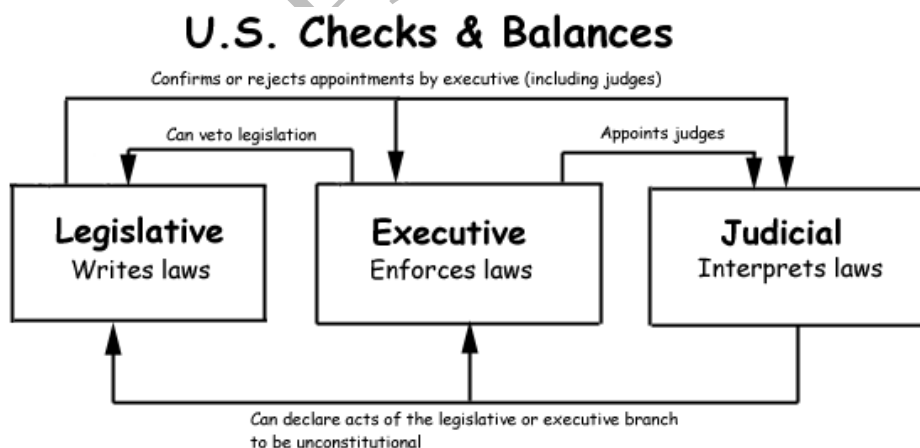
- 政治评估是公民参与的一种方式（真正的评价是源于民众模式公民参与的一种形式，公民的评估形成一种压力，一旦形成规模，便会进入系统议程）
- 一个现象：分散的评价往往带有负面色彩。为什么？（困难性 政治评估相当于市场对企业的评估。规模大的企业影响力大，因而企业不顾一切要做大，在竞争性市场中，企业将就会为求生存而追求利润）
- 深入思考：比较“政治评估”与各种机构特意组织的、有目的、正式的评估活动，哪种更根本？
  - 评价公共产出的困难性（公共产出不是简单的财务数字可以说明的，是无形的；不同的集团和个人由于受益不同而评估无法统一）
  - 因此，在所有评估方式中，政治评估相当于市场对企业的评估。尽管存在诸多缺陷，但却是最具有综合性质的、更为根本的评估。

- 政策评估以对象而分，各个方面的内容

- 政策方案的评估：评估政策方案的价值、可行性等指标。主要用于政策制定阶段。
- 政策执行评估：评估某一项公共政策的执行过程是否按照政策规定采取了适当的政策执行行为。包括政策执行过程中的监测活动和“事后”对政策执行过程所进行的评估（过程评估）
- 政策效果评估：评估政策执行的结果。我们一般所说的政策评估往往是指政策效果评估。

- 政策评估的两个层面

- 事实层面（或，技术层面）：评估的目的是向人们说明一些事实，不涉及价值冲突。比如，政策结果是什么？政策目标是否达到？该政策是否是该结果的原因？政策的成本有哪些？是否有效率？等等。
- 价值层面：以特定的价值标准来判断政策的影响，比如，公平性。但不同利益主体对这些价值标准的定义可能会存在差异。



## 二、政策评估中的政治

### ❖ 评估中的政治

▪ 回顾：政治评估与公民参与

▪ 政府：

❖ 为什么有动力去评估？

❖ 评估什么？

❖ 什么制约其评估活动？

▪ 其它机构和个人：评估往往成为表达进一步的政策诉求的途径。

❖ 一般地.....

▪ 任何评估都有其制度背景，因此，评估也会与权力划分、机构的使命和职能、政策活动者之间的关系等因素密切相关。简言之，它是在特定的政策系统中完成的。

▪ 政策评估往往带有强烈的目的性，同时也很有可能与特定的利益背景密切相关。正因如此，评估活动往往会对政府协调各种利益的能力提出挑战。

❖ 另一方面，评估与利益的相关性也证明了多元评估体系存在的必要性。或者说，我们只能依赖具有多元目的性和（或）利益背景的评估体系，其中包括政府评估、非政府组织的评估和政治评估

例：洪灾 地震与三峡的关系， 专家的个人利益 政府改革中改革方案为涉及人员补偿， 追求无成本的改革。 政策领域里的关系是正常的

例：取消强制婚检的各方意见

## 婚检率迅速下降 国务院联合调查组专题调研婚检

<http://news.163.com> 2005-05-19 06:27:00 来源: 中新网

[网友评论 2 条](#)

中新网5月19日电据民政部网站消息，遵照国务院领导同志的指示，4月24日至28日，由民政部基层政权和社区建设司陈光耀副司长为组长，由国务院法制办、民政部、卫生部、国家人口计生委、财政部有关部门的人士组成的调研组一行6人，到云南省石林县、盈江县对婚前医学检查问题进行调研。

消息说，2003年，《婚姻登记条例》和《婚姻登记工作暂行规范》公布后，取消了强制婚前医学检查(以下简称婚检)，婚检由强制转变为自愿。取消强制婚检后，婚检率迅速下降。在今年的全国“两会”期间，部分人大代表和政协委员提出提案和议案，认为婚检率的下降造成一些不宜结婚的遗传性疾病多发、传染性疾病蔓延及其他影响人群的疾病不能及早地发现，造成病、残胎儿增多，出生缺陷率增加。有的提出恢复强制婚检或免费强制婚检、有的提出加大宣传教育力度或采取多种形式鼓励公民自愿参加婚检，以提高国民素质和健康水平。

例：公车改革

#### 对公车制度的评估：改革的原因

- 一是公务用车费用高，财政负担沉重。调查显示，每年一辆公务车的运行成本（含司机工资、福利）至少在6万元以上，有的甚至超过10万元。地方公车消费占财政支出的比例在6%~12%之间，有些地方甚至更高。
- 二是公车私用现象严重。群众反映，在公车使用中，办公事占1/3，领导干部及其亲属私用占1/3，司机私用占1/3。
- 三是公车使用效率低下，浪费惊人。资料表明，社会其他运营车辆每万公里运行成本为8215元，党政机关则高达数万元，每辆出租车的使用效率为公车的5倍，而运营成本仅为公车的13%左右。
- 四是超编制超标准配备使用轿车问题屡禁不止。

#### 公车改革四种模式

- 一是取消公务用车，发放交通费用补贴。补贴发放主要有三种方式：一是以现金形式发给公务人员，自行支配，超支不补，节余归己；二是费用由单位集中管理，个人在限额内凭票报销费用，超支不补，节余转入下年度使用或按一定比例奖励个人；三是发放部分现金，其余部分由单位集中调剂使用。
- 二是取消各部门公务用车，实行集中统一管理。由政府组建公车出租公司，按企业模式运营管理，向公务人员按职务、级别和工作需要发放公车券，超额自负。
- 三是保留各单位现有公务车，但车辆报废后不再换购新车，逐步取消公务用车。由政府引导，成立专门的出租汽车公司，保障政府部门的公务用车需要。

来自 <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/gchgg/731684.htm>

问题：

- 如果我们能够有效地评估和监督政府的活动，使其“花了钱真能办事”并且其花钱的方式是有效率的，那么，购多少公车是一个重要的政策问题吗？
- 公务员是社会精英的一个重要组成部分，难道这些精英还不能有效地管理公车购买这样的内部事务么？

### 三、多元评估体系中的政策评估者

- ❖ 中国：正在发展之中的政策评估体系。总体看，政府之外的评估活动尚未充分发育

- 政府：人大、中央和地方政府（按照一定的制约结构形成评估体系）
- 研究机构：专业化的评估机构尚在酝酿之中
- 媒体：对其它地区政策的评估
- ❖ 在美国的政策评估中，既有官方的参与者（国会、行政机构、司法机构），也有大量非官方的参与者（非政府组织、大学中的研究机构和学者、媒体、其它组织和个人），构成一个多元的评估体系。以下以美国为例。
- ❖ 非官方的参与者（与利益集团有关）
  - 参与方式
    - ❖ 受雇于政府进行研究，尤其是大学中的研究机构、学者
    - ❖ 自我组织的评估活动：比如，著名的非政府研究组织
  - 在政策系统中的关系
    - ❖ 通过参与政府组织的评估来影响政府
    - ❖ 与利益集团的结合
    - ❖ 向公众和社会传播信息
- ❖ 官方参与者
  - 国会与 congressional oversight（国会监督）
    - ❖ 国会的评估源于国会的监督职能，且与国会的其它职能紧密联系在一起。其特点是，相对分散，系统性差。（分散本身是民主的特点）
    - ❖ 方式：（1）议员应选民的要求在参与协调选民与政府关系过程中所做的评估活动；（2）委员会以听证和调查的方式所进行的评估；（3）拨款过程中的评估；（4）审查总统人事任命过程中的评估；（5）委员会所进行的研究活动
  - 审计总局（General Accounting Office）
    - ❖ 隶属国会并为国会服务，但按照规定，它应当在国会与总统之间保持中立。
    - ❖ GAO 被称为行政机构的“监察者”，其主要任务是审计行政机构的开支并评价它们的计划。
    - ❖ 方式：
      - ❖ 依据法律所赋予的权力进行常规性审计活动。比如，The Legislative Reorganization Act of 1970 要求 GAO 按照现行法律来审查政府项目和政府行为，包括对其进行成本-收益分析。
      - ❖ 应国会委员会或议员的要求进行专项研究
  - Presidential Commissions（总统委员会）
    - ❖ 总统为了特定的目的而建立的一种临时性机构。在政策制定、执行和评估方面都可能发挥作用。有时，总统委员会是专门为审查和评估的目的而建立的

- ❖ 有时是总统应对外部压力的产物。具有一定独立性。比如，1986年由里根所任命的 President's Special Review Board 在对“伊朗门”事件的审查结果中对总统提出严厉批评，并要求总统采取措施加强对 National Security Council 的控制。

- 行政机构

- ❖ 一般来说，行政机构并没有动力来对自己进行评估。这可能是因为（最系统的评估，在反映科层内部方面有动力，要维持其控制力，但对整体的评估难做到）

- ❖ 评估活动必然会挤占资源；

- ❖ 一旦出现负面结果，.....

- ❖ 因此，政府对自己进行评估的最终动力来自于对政府活动的监督压力

- ❖ 政府可能面临改进效率的压力，这种压力经常来自于年度预算的编制和审计过程。

- ❖ 为了改进效率，政府就需要对各个部门乃至部门内部分支机构甚至个人的表现进行评价。

#### 四、政策评估的一般程序

- ❖ 设计评估方案

- 确定评估的具体内容，包括评估的对象与评估的目的。

- ❖ 评估的对象：（1）哪项政策？政策之间互相关联，有时难以区分。比如，减贫政策与社会保障政策。同时，政策内部也可能细分。比如，开发式扶贫与救助式扶贫。（2）政策方案的评估、政策执行的评估还是政策结果的评估？实际上，结果也可分为 policy output 与 policy outcome（后文）

- ❖ 评估的目的

- ❖ 实际上，评估的目的与对象密不可分

- ❖ 以结果评估为例：评估的目的可能是为了获取执行结果的信息。比如，做了什么？以多大代价获得该结果？当初的预期目标有没有达到？做的过程是否有效率。也可能是在价值层面进行评估。比如，是否符合某种价值标准，比如，公平？最后，评估的目的还可能是全面的评价。比如，全面地评价该政策的价值。到底是否值得？（更多关注公平而非效率，上下层关系淡化，处于强势层次的团体经常会做出不管不顾的政策，为了发展经济，不考虑其它阶层的感受，反映了分层化，公平唯恶论）

- 选择评价的标准

- ❖

- ❖ 出于不同目的、在不同层面进行的评估会使用不同的评估标准。下面是 Dunn

- ❖ 所列举的几类标准：

标准的类型	问题	举例
效益 (有效性) <i>effectiveness</i>	有价值的目标是否已经达到?	服务的数量
效率 <i>efficiency</i>	为了达到该有价值的目标, 花费了多少代价?	单位成本、净收益、成本—收益比
充分性 <i>adequacy</i>	达到该有价值的目标在多大程度上解决了问题?	固定成本 (I 类问题) 固定效益 (II 类问题)
公平性 <i>equity</i>	成本和收益是否在不同群体间公平地分配?	Pareto 标准 Kaldor-Hicks 标准 Rawls 标准
回应性 <i>responsiveness</i>	政策结果是否满足了特定群体的需要?	民意测验的满意度
适当性 <i>appropriateness</i>	合意的结果 (或目标) 是否真的值得去做?	公共项目应当既公平又有效率

❖ 确定具有可操作性的衡量指标。它们应当:

1. 能够用来反映上述标准, 或者能够用来计算出 (或合在一起能够反映) 上述标准;
2. 在实践过程中能够衡量到, 即, 具有可操作性
3. 比如: 对于开发式扶贫的结果评价: 投入人财物数量、使多少农民脱贫、收入提高幅度、脱贫面的衡量, 等等
4. 注意: 针对特定问题来设计相应的指标
  - 确定采用的研究方法
    1. 定性方法还是定量方法。定性方法, 如专家咨询方法; 定量方法, 主要是统计分析方法。Anderson, pp246-247: 实验方法 (实验组和控制组)、准实验方法 (对照组和控制组)、before-and-after study (对比政策实施前后的变化)
    2. 确定数据的搜集和处理方法

❖ 实施评估: 搜集资料、分析资料

❖ 总结评估结果

## 五、政策的影响 (Policy Impact)

❖ 政策影响是政策评估的基本对象

- Policy outputs are the things actually done by agencies in pursuance of (执行) policy decisions and statements (政策产出量)
- Policy outcomes are the consequences for society, intended and unintended, that stem from deliberate (有意图的)

governmental action or inaction. (政策结果)

- 二者合在一起构成 policy impact

❖ 关于政策的影响，需要注意：

- 每一项政策在设计时都指向特定的政策问题和目标群体

❖ 这是评估首先需要想到的内容。也就是说，我们首先必须明确哪些是政策的目标群体，什么是政策的预期目标。注意，如果预期目标有多个，则还需要针对目标排序。

❖ 进一步地，政策可能产生预期的结果，也可能产生非预期的结果。

❖ 注意：制定政策时，我们必须尽量对政策结果进行预测，以便把握政策的预期后果（非预期影响是不可避免的 是否应为低收入者涨工资，当经济增长成为衡量绩效指标时，加剧了地方政府间竞争，争相压低工资）

例：转自 <http://cul.sina.com.cn/t/2005-11-16/1610147309.html> (“大讨论：不要给工人涨工资——对穷人的新一轮歧视”) 经济学家\*\*\*

近日提出，学界要谨防在关注低收入者状况的同时唤起平均主义的诉求，“我们确实要关心低收入者，但是也要考虑到企业的承受能力。

如果工资提得太高，投资者把产业都转移到工资更低的越南去了。这样的话，我们打工者连工作的机会都没有了”。

- 政策的影响可能会超出预定的政策问题和目标群体 (third-party effects, spillover effects, externalities)

- 政策的一些后果可能在未来才会体现出来

❖ 显然，教育政策的许多影响，甚至可能是主要影响，只有在许多年后才能体现出来

❖ 问题是，时间越长，不确定性越大，政策影响的扩散效应表现得也越突出

❖ 政策中的“短期行为”、对长期影响评价的困难

- 政策既有 benefit，也会造成 cost

❖ 成本的类型

▪ 直接成本：(1) 通常比较容易衡量。但有时政府的支出可能同时用于多重目的，此时在每个目的上的成本分配比较困难；(2) 直接成本中既应包括公共开支，也应当包括私人开支

▪ 间接成本：(1) 除了直接成本外，政策所造成的负面影响可以计入间接成本；(2) 间接成本可能是无形的，或非货币的，但需要以货币衡量

▪ 机会成本

- Material (tangible) effects vs. Symbolic (intangible) effects (实质效应和象征效应)

❖ 原则上，政策评估应当综合地考虑有形和无形的影响

❖ 然而，评价无形的影响在技术上非常困难

❖ 参见：“专家称余祥林精神损害赔偿无法可依——访中国政法大学法学院院长马怀德教授”

(<http://www.people.com.cn/GB/news/37454/37459/3328513.html>)

## 六、国外行政机构评估



❖ 评估的主要内容：

- **Effort evaluation:** 用来测算为实现政策目标政府投入的总量。这里，投入包括人员、办公设施、通讯、交通等所有为实现目标所需要的人力物力。所有投入都需要用货币来表示。投入评估是所有评估中最基本的评估，它是后边的效率评估或者质量评估的基础。
- **Performance evaluation:** 主要用来测算政策的直接结果，比如建立了多少学校、医院，增加了多少病床，等等。
- **Adequacy of performance evaluation (or, Effectiveness evaluation):** 比较政策的绩效与其预期目标，确定目标是否达到，或者，是否需要根据执行情况来调整目标
- **Efficiency evaluation:** 比较政策的 inputs 和 outputs，以判断同样的 outputs 是否可以用更少的 inputs 来达到
- **Process evaluation:** 用来评估政策实施的组织方法，主要包括为了实施政策所制定的规则和操作程序。其目的是发现实施过程是否可以更加合理化和提高效率。为了实现这一目的，实施过程通常被分解为不同的任务（比如战略规划设计、财务管理），然后分别评估其效能、效率。

❖ 评估的系统化和制度化

从实践过程看，许多行政评估方法都是从企业的评估方法借鉴过来的，比如：1970 和 1980 年代 PPBS (Program Planning and Budgeting System) 首先为 Ford 公司所发展，然后被美国国防部所借用并最终为整个美国联邦政府采用；MBO (Management by Objectives)，首先由 Xerox 公司所发展，然后被卡特政府采用；当然，也有一些评估方法是政府自己开发的，比如加拿大政府在 1980 年代所开发的 PEMS (Policy and Expenditure Management System) 和 OPMS (Operational Performance Measurement System)

2005-2006 第一学期公共政策分析期末试题

一，“由上而下”和“由下而上”的分析路径的异同

二，政策工具的分类以及如何选择

三，distributive, regulatory, self-regulatory and redistributive policies 的特点，并各举一例

四，事实分析和价值分析的作用 / 比较？

五，政策规划中问题界定、目标确立、拟订方案、后果预测、决策等环节所面临的任务

是什么？



## 育明考研课程特惠

课程体系	包含内容	价格
优惠资料包	考研历年真题 重点笔记 两次名师一对一指导 赠送复试指导	仅398
考研专业课全程视频指导	考研专业课全程视频 赠送考试资料	仅1280
暑期特惠小班	分为基础强化和冲刺两个阶段，为期一周。赠送专业课全套资料，复试免费辅导面试	仅3160
专业课一对一	VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	8800元起
状元集训营	从2015年1月直到12月31日。小班课程200课时，VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	36800元起

