



§ 6. 公共政策的评估

政策评估的涵义 (3-6-1)

政策评估的特点 (3-6-2)

政策评估的标准 (3-6-3)

政策评估的方法 (3-6-4)

政策主体的方式 (3-6-5)

政策积极学习类别 (3-6-6)

政策变迁的类型 (3-6-7)

公共政策评估的涵义

公共政策评估是指一定的机构对现行政策的内容、执行的情况、特定目标的完成程度、政策结果所产生的冲击和影响，进行客观的、经验的和系统的评审与鉴别的过程

公共政策评估的特点

政策评估是政策过程的环节

公共政策评估是公共政策过程中不少阶段和环节。缺乏政治评估，公共政策过程就不完整。公共政策评估的对象是整个公共政策的过程，其中特别重要的是政策的实施过程及其产出和结果

政策评估是客观的经验

公共政策评估必须是客观的、经验的。应当选择多元的、科学的方法实施评估。其中有以实验设计为主、辅以社会指标统计、民间调查的量化方法，还有以专家评判为主、辅以个案分析的质化方法

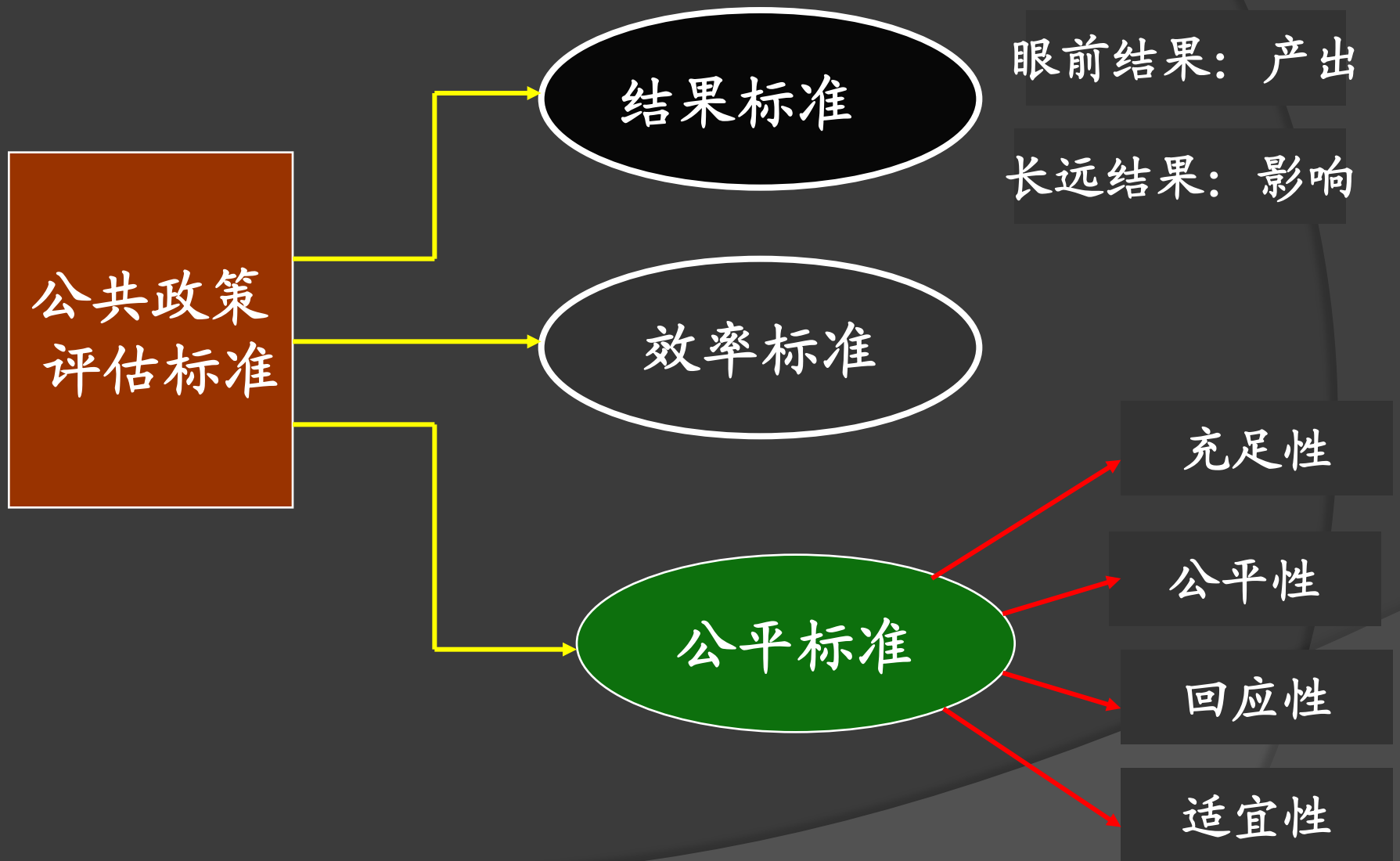
政策评估是系统全面的

公共政策评估必须是系统的。既要有政策运行过程的评估，也要有终结评估。既要有主观评估，也要有客观评估。既要政策产出做评估，也要对政策结果即影响作评估

政策评估是积极的学习

公共政策评估不仅仅是一个追究责任的活动，更是一个总结经验，展开政策学习的过程。广义的政策学习既包括内生学习，更包括社会学习

公共政策评估的标准



产出性

政策执行是否达成能
用数量和衡量的目标



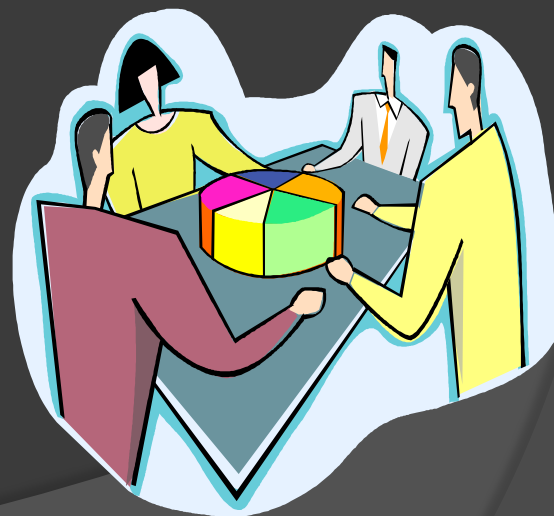
结果性

政策实施的产出对
标的群体行为的和影
响而产生的改变、对
社会公共问题的状况
改善的程度



充足性

政策产出、结果与政策
所倡导的社会价值的关联
强度



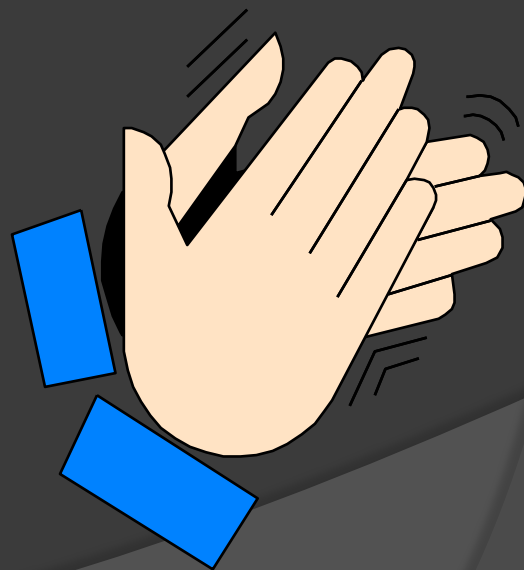
公平性

政策实施后资源、成本
和利益在不同标的群体间
分配的比例程度



回应性

政策产出与结果满足标
的群体需求、偏好的程
度



适宜性

政策实施后，其产出性、结果性、充足性、公平性、回应性同时兼顾的程度



公共政策评估的类型

- 行政评估
- 司法评估
- 政治评估

行政评估

由行政部门执行评估，主要包括：

投入努力程度的评估

绩效评估

效能评估

效率评估

过程评估



司法评估

由司法部门执行评估

政府部门行为是否符合宪法、法律规定

政府行为是否符合行政法规规定

政府公职人员行为是否滥用行政裁量权



政治评估

原则上所有的公民都可以进行评估

公众对政府的定期评估

经过选举来评估

设立行政论坛、听证会来评估



公共政策评估的方式

工业界

第一代
政策评估
1919 - 二战

政府社
会计划

实验室
实验

这一时期的政策评估主要集中在工业界。评估的政策多数属于政府制定的社会发展规划。评估主要是在实验室中进行的。评估的核心是“测量”，关心的是测量工具的改进。

其缺陷是评估与政策实践相脱节。

这一时期的政策评估面向现实生活，评估中关心的是人格态度，评估是通过实地实验的方式进行的。评估的核心是客观描述

其缺陷是无法排除评估主体的价值偏好

现实
生活

人格
态度

实地
实验

第二代
政策评估
二战 - 1963

政府
内部

第三代
政策评估
1963 - 1975年

社会
不平等

社会
实验

这一时期的政策评估集中在政府内部，评估的重点是有关消除社会不平等的政策。运用的方式是社会实验。评估的核心是判断

前三代评估的缺陷

- 1、管理主义倾向（评估权在管理者手中）
- 2、无法调和多元价值冲突（强调价值中立）
- 3、过分依赖量化方法

回应性－建构性评估

- 强调非正式取向
- 强调价值多元
- 重视政策利害关系团体要求
- 采用主观研究法
- 强调非正式沟；
- 强调向政策利害相关团体反馈

第四代
政策评估
1975年以后

回应性政策评估的内容

- 确定评估中的利益相关者
- 选定评估项目的构想、问题
- 确定利益相关者的构想问题
- 使利益相关者构想问题一致
- 对无法达成共识的项目加以协商
- 收集提供协商所需信息
- 提供论坛供协商者辩论
- 利益相关者进行沟通、达成共识
- 持续评估，寻找构想问题不一致的原因，
采取办法解决

●第一层次的评估

政策目标体系与政策问题情景的对照评估，回答政策目标与政策情景是否一致。

通常运用量化分析方法。

这一层次分析的争论是，政策目标体系对社会系统发展的作用。

第五代
政策评估
1980年以后

●第二层次的评估

政策目标体系对社会系统作用的评估，回答政策目标体系是否促进、维护了社会系统的运行与发展。

通常运用质化分析方法。

这一层次分析的争论是，政策目标体系与社会公平的关系。

●第三层次的评估

政策目标体系对社会秩序、社会公平作用的评估，回答政策目标体系与社会制度价值、意识形态价值是否一致。

通常运用意识形态分析方法。

这一层次分析的争论是，要保证政策目标实现是否需要其它的社会制度和意识形态？

公共政策的学习

政策评估的过程最深刻的、也是核心的功能是政策学习（policy learning）。

但是不是所有的政策评估都能引导政府行动主体自觉的走向政策学习的。

影响政府政策学习的两大因素

- 政府的行政能力
- 政策行动主体中政府主体和社会主体的关系

		政府行动主体和 社会行动主体的联系	
		高	低
政府 行政 能力	高	社会学习	内生学习
	低	正式评估	非正式评估

政策的内生学习

又称为“吸取－教训”式的学习。
这种学习发生在正式的政策过程内部，
重点思考环境与政策工具选择之间的
关联。行政评估主要是内生学习。



政策的社会学习

这种政策学习发生在政策决策者与非政府的政策社群之间。重点是思考如何正确地感知政策问题，如何正确设立政策目标。政策的司法评估和政治评估主要是社会学习。



公共政策的变迁

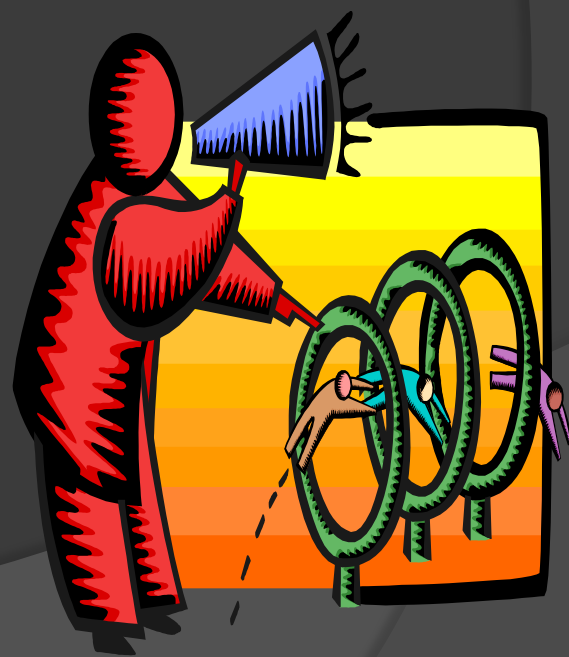
政策变迁的类型

政策评估、政策学习会导致政策调整，并引起政策变迁。政策变迁是实施中的政策在目标、计划和工具方面发生的变化。通常有两种类型：

- 常规性政策变迁
- 间断性政策变迁

常规性政策变迁

政策问题和方案被重新考虑，政策循环又转回到议程设定和其它环节，最后只作微小的修改，仍维持政策现状。



按政策变迁
强度划分

可分为断裂式变迁、渐进式变迁

按政策变迁
程度划分

可分为部分变迁、重大变迁、
完全变迁

按政策变迁
形式划分

可分为合并变迁、分解变迁、
替代变迁

按政策变迁
内容划分

可分为目标变迁、组织变迁、
资源变迁、工具变迁

按政策变迁
动力划分

可分为周期性变迁、
非周期性变迁

按政策变迁
模式划分

可分为主动性变迁、
被动性变迁

间断性政策变迁

政策行动主体在调整政策时转回政策议程设定、政策规划、政策决策环节，对政策方案的目标、政策工具作出重大改变，甚至重新选择政策方案。



连续性政策变迁

公共政策过程并不是一直不变的。政策过程的变迁也不是直线化的。它是间断和平衡的统一。

人们在公共政策活动中，在头脑中会形成由政策的经验和情感构成的政策图景。这种图景在一定时期中是稳定的，甚至会形成政策垄断。但是，当社会出现变化，出现矛盾和冲突时，原先的政策垄断就会被打破，新的政策图景和政策垄断就会出现。



政策变迁的间断 - 平衡理论 (punctuated-equilibrium framework)

政策图景

政策图景是
经验信息和感
情要求的混合物

政策垄断

当子系统被单一
利益群体主导时，
子系统被视
为政策垄断

政策图景

政策图景是经验信息和感情要求的混合物。当描述和理解一项政策发生分歧时，支持者们就会聚集起来，共享一组政策图景。当一种政策图景被广泛接受时政策图景就和政策垄断结合

政策垄断

政策总系统在同一个时间中无力集中处理所有的决策，必须将一个个决策交给政策子系统。

当子系统被单一利益群体主导时，子系统被视为政策垄断

成功的政策垄断可以减轻政策变迁压力



冲突扩散
新热情、动议

政策垄断被打破
旧政策图景被肢解

政策变迁的爆发性
间断性

稳定的政策垄断
政策图景

政策运行平衡

社会变迁
形成压力

政策垄断被打破
政策图景被肢解

政策运行间断

新政策垄断
新政策图景

政策运行平衡