

独立性视角下公共政策评估的主体建构和选择策略

周志忍¹, 徐艳晴²

(1. 内蒙古大学公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010021; 2. 海南大学公共管理学院, 海南 海口 570228)

摘要:基于独立性视角探讨政策评估的主体建构和选择策略。结构独立性考察框架由行政隶属关系、资源依赖度、评估资助方、项目委托方式、政策过程前期介入等五要素构成。运用该框架分析权威政策主体、政策研究组织、一般社会公众,每类主体都不是大一统式的存在,其内部结构复杂性意味着次级主体独立性上的差异。政策周期不同阶段的任务特性、资源约束和成本/收益考量构成政策评估的“情境属性”。主体建构和情境属性的结合,形成独立性视角下政策评估主体的选择策略,包括主体独立性内在要求、主体选择优先次序、其他考虑要素。西方国家强调政策评估独立性更多出于党派政治逻辑,我国强调独立性主要出于理性和科学逻辑。坚持政策评估的独立性原则是制度自信的表现。

关键词:政策评估;独立性;主体建构;选择策略

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2022)09-0141-11

Subject structure and selection strategy in policy evaluation from an independence perspective

ZHOU Zhiren¹, XU Yanqing²

(1. School of Public Administration, Inner Mongolia University, Hohhot 010021, China;

2. School of Public Administration, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: This paper discusses the subject structure and selection strategy in policy evaluation from an independence perspective. The framework for independence inspection consists of five elements: administrative subordination, resource dependence, evaluation sponsorship, the way of contract award, and early involvement in the policy process. Using this framework to analyze authoritative policymaking entities, policy research organizations and the general public, we find that each type is not a unified existence, and the complexity of internal structure means different levels of independence for different secondary subjects. The task features at different policy stages, resource constraints and cost/benefit considerations constitute the contextual attributes of policy evaluation. The combination of subject structure and contextual attributes forms the selection strategy of policy evaluation from the perspective of independence, including the internal requirements for independence, selection order for policy evaluators and other considerations. The emphasis on independence in policy evaluation in Western countries is more out of the logic of party politics, while in China it is mainly out of rationality and science. Adhering to the principle of independence in policy evaluation should be regarded as a demonstration of institution confidence.

Key words: policy evaluation; independence; subject construction; selection strategy

收稿日期:2022-06-16 修回日期:2022-08-27

基金项目:国家社科基金重点项目“建设责任明确、依法行政的政府治理体系研究”(21AZD928)。

作者简介:周志忍(1954—),男,山西万荣人,博士,内蒙古大学公共管理学院教授、北京大学国家治理研究院研究员。通信作者:徐艳晴。

政策评估中的独立性是一个多维概念,包括“结构独立性”“行为独立性”^[1]、“形式独立”(formal independence)和“实质独立”(substantial independence)^[2-3]等多样化意涵。梳理文献可以发现:“结构独立性”和“形式独立”基本上同义,即基于评估主体的某些结构特征,委托方难以对其实施控制和有效的干预;“行为独立性”关注评估过程中相关主体的互动行为,包括外部主体施加影响的方式和手段,评估者的应对策略,以及双方互动行为对评估客观真实性的影响;“实质独立”则着眼于结果,即评估者基于事实、证据、数据、科学原则和专业性独立做出判断,保证评估结果的客观性、真实性和科学性。如果把“实质独立”或“结果独立”视为政策评估追求的目标,“结构独立性”和“行为独立性”就是目标实现的保障措施。结构独立、行为独立、结果独立之间存在某种层级递进关系。

本文基于独立性视角探讨政策评估的主体建构和选择策略,解决的核心问题是中国国情下政策评估“结构独立性”的适用范围和实现机制。

一、文献综述和评价

西方国家对政策评估独立性的关注出于多种原因。第一,“商业伦理”中突出问题引起的社会对评估独立性的高度关切。以食品和药品试验为例,虽然均由“独立第三方”组织实施,但资助者不同导致了结果的巨大差异: Mandrioli 等^[4]对数十项人造甜味剂试验结果的分析表明,由人造甜味剂行业资助的试验,100% (4/4) 得出有利结论,非营利组织资助的试验,得出有利结论的为 65% (15/23),由竞争行业资助的试验,100% (4/4) 得出对人造甜味剂不利的结论。虽然上述研究不属于政策评估范畴,但独立性对评估结果的巨大影响无疑引起社会和公众的高度关切,公共政策评估的独立性原则随之成为政府面向社会和公众的一种必要姿态。第二,政策过程中的政治冲突和政治极化现象使政策评估独立性成了一种必要的政治妥协。政策评估保持形式上的独立性,因此成为双方可以接受的底线共识。第三,主体独立性对政策评估结果的影响。公共部门的情况比商业

领域相对好一些,但主体独立性对评估结果的影响依然值得关注。问题的严重性及其影响因素在不同国家有所不同^[5]。第四,回应政策科学理论发展对评估独立性的挑战。Reingold^[6]对“倡导取向”(advocacy-based)的公共政策研究深表关切,因为政策评估被视为天然的政治过程,其目标定位是“展示”而非“测定”或“检验”政策效果。在 Pleger 等^[2]看来,当今盛行的“循证决策理论”隐含着对独立性的挑战,因为其“交互模型”(interactive model)把决策者和研究者的交互影响视为天经地义,而交互影响失度必然会牺牲评估的客观性和质量。Lemier 等^[7]在肯定“合作/参与式”政策评估模式(Collaborative/Participatory Evaluation)潜在价值的同时,强调应关注该模式对评估客观真实性的负面影响。对此,他们提出保障独立性的新举措:重大评估项目设立咨询委员会审核评估设计和评估结果,加强评估结果的公开透明度,确立委托方对评估结论“可拒绝但不可擅改”的原则^[2];部门内部评估时采用“合作/参与式”模式,外部评估时坚持独立性原则^[7]等。

政策评估的独立性也是国内学界的共识和倡导的原则^[8]。相关研究可大致归结为几个方面:一是传统实践模式的特征及其对评估客观性的影响,以此引出独立第三方评估的必要性。二是独立第三方评估的合理性的理论论证。杨润美等^[9]论证了大数据时代政策评估由单一主体向多元主体转变的必然性。三是多元主体各自相对优势和局限的分析。周建国等^[10]从“中立能力、行政权力、知识技术、民意汇集、人财物时间”5个方面,对“政府、政策研究组织、一般社会公众”3类评估主体的相对优势及其局限进行了系统比较。

从实践来看,我国公共政策评估的主体结构经历了两个演进阶段。2013 年之前属于传统的政府内部评估主导的阶段,之后进入了走向结构性独立的新时期。2013 年 9 月,国务院委托全国工商联对鼓励民间投资“新 36 条”的落实情况进行评估。2014 年 6 月,国务院对稳增长促改革调结构惠民生的 19 类 60 项政策措施落实情况进行第三方评估。党的十八届四中全会提出,对部门间

争议较大的重要立法事项,应“由决策机关引入第三方评估”。2015年1月,中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》,提出“探索政府内部评估与智库第三方评估相结合的政策评估模式,增强评估结果的客观性和科学性”。近年来,中国科学院、中国社会科学院、国务院发展研究中心、国家行政学院、中国科协等新型智库,受中央政府委托,分别完成了“大众创业万众创新”“政府信息公开制度”“增加公共产品和服务供给”“促进民间投资”“精准扶贫”等政策落实情况的第三方评估^[11]。在部门和地方政府层面,政策评估、项目评估和绩效评估委托第三方具体实施的比率持续大幅上升。由此可见,学界长期推崇的独立第三方评估,不仅得到了中央认可,而且逐渐成为政策评估的新常态。

在独立第三方评估成为政策评估新常态的情况下,继续为结构独立性奔走呼号已经失去意义,独立性研究应该相应实现重点转移。笔者认为,国内学界似乎慢了半拍,相关研究落后于政府绩效评估领域。绩效评估是最早引入独立第三方的领域,2002年零点公司率先开展并持续多年的市长支持率调查^[12-13]属于完全独立的民间第三方评估,2004年政府委托第三方进行绩效评价的“甘肃模式”^[14],随后成为地方绩效评估的普遍实践。然而,独立第三方评估出现的结果偏差和可持续困境使学者们意识到:结构独立性是评估客观性和真实性的基础,但并不是充分保障,因此对第三方绩效评估中结果偏差的影响因素及其作用机理展开了多方位的研究^[13,15-19]。比较而言,政策评估领域的研究似乎还处在结构性独立的欣喜期。聚焦本文主题公共政策评估的“结构独立性”,国内相关研究存在以下不足和可发展空间:第一,由于“结构独立性”系统考察框架的缺失,各类主体相对优势和局限的讨论更像教科书式的判定而缺乏作用机理的阐释;第二,国内研究对主体结构的复杂性及其对独立性的意涵未给予充分关注;第三,现有研究没有把政策评估的“情境属性”结合到主体建构和策略选择中,简单化通用模板式的结论不能适应复杂多样化的现实,也不能为评估

主体选择提供实用操作性指南。本文从独立性专门视角研究政策评估的主体建构和选择策略,旨在回应新时代的现实需求和现有研究中的不足和缺憾。

二、独立性视角下政策评估的主体建构

政策评估结构独立性的研究需要一个合理的分析框架。本文构建了一个五维度的分析框架(见表1),每个维度着眼于同一硬币的不同侧面:对政策评估者而言,哪些因素或考虑会影响其独立性?从影响施加者的角度看,他们又凭借什么来施加影响并产生所期望的结果?各个维度的含义、理论依据和作用机理简述如下。

表1 政策评估主体独立性考察框架

考察维度	考察标准	作用机理	主体独立性
行政隶属关系	存在 不存在	层级控制逻辑	低 高
资源依赖关系	强依赖 弱依赖	利益或价值交换逻辑	低 高
评估资金来源	政策部门资助 其他机构资助	拥有条件且干预意愿相对高 拥有条件但干预意愿相对低	相对低 相对高
项目委托方式	定向委托 开放招标	关系竞争,专家自由权相对低 能力竞争,专家自由权相对高	相对低 相对高
前期深度介入(效果评估)	咨询机构或顾问参与政策制定环节	部分所有权和连带责任	低 低

第一个维度是行政隶属关系。国外学者用“内部评估”(in-house evaluation)、“政府驱动的评估”(government-driven evaluation)等概念描述评估者和委托方的行政隶属关系,系统分析了行政隶属关系对独立性的影响及其作用机理^[20-21]。对我国而言,特定职能部门的政策评估交由内设机构或直属事业单位实施,评估者和委托者之间就形成了行政隶属关系。部门对内设机构和直属事业单位拥有干部任免调配权、人事任用权、工资福利权、预算配置权、人员编制控制权、机构设置甚至存废的决定权等,可以利用这些权力施加影响并易于得到期望的效果。

第二个维度是资源依赖关系。按照资源依赖理论,组织生存需要从周围环境中吸取资源并与其他组织相互依存、相互作用。资源依赖产生了其它组织对特定组织的外部控制和影响力。以高等学校为例:教育部直属高校在“双一流建设”配套资金、土地批拨和征用、校园周边安全、教职工子女入学就业诸多方面需要所在地政府的合作支

持,地方政府由此获得了控制力和影响力;其他高校与教育部不存在行政隶属关系,但在学位授权点设立或撤销、研究生招生指标等方面受到教育部的控制。高校对特定外部组织的资源依赖比较强,承担该组织委托的政策评估职责时,其独立性就会受到影响。

第三个维度是评估资金来源。资助者不同导致临床试验结果巨大差异的证据表明,评估资金来源对评估独立性和结果的科学性、客观性有着重要影响。究其原因,资助者可以利用发包权决定项目委托方式从而得到期望的评估结果,也便于利用预算额度控制、分期拨款、阶段性检查验收等安排,对评估过程施加影响。不过,资助者虽然都拥有施加影响的潜在资源和手段,但在干预动机上存在明显差异:一般来说,作为政策拥有者和责任主体,政策部门的干预动机相对积极,其他组织的干预动机相对弱,干预动机上的差异导致了评估独立性的差异。

第四个维度是评估项目的委托方式。在定向委托方式下,委托方既可以选择立场接近、关系密切、易于妥协的独立第三方,从源头上获得施加影响的便利,也可以预先框定评估目标、内容、方法、结果公开范围和应用方式等,通过限制评估者的自由裁量权得到所期望的效果。采用开放竞标方式(grants),评估的独立性和结果的客观性相对高一些。

第五个维度是政策过程的前期介入。这点仅适用于政策“效果评估”。评估者的前期介入有两种主要形式:一是受邀担任部门政策顾问或属于部门签约咨询机构成员,并以相应身份或名义参与了前期活动;二是以个人身份深度参与政策制定阶段的活动如方案设计、可行性论证、风险评估等,或高频次参与特定部门不同政策的评估活动,似乎成为“系统默认”的评估专家。出于上述考虑,美国联邦政府科学信息同行评审专家选择中,对顾问身份、前期介入、高频次参与等做出严格限制^[22]。

运用表 1 的考察框架对政策评估的结构独立性进行分析,需要对多元政策主体进行合理的分

类。政策主体是直接或间接参与政策过程的个人、团体和组织。国内外学界对多元主体作了不同的分类:官方主体和非官方主体;体制内主体和体制外主体;国家权威和社会权威;国家公共法权主体,社会政治法权主体,非法权主体等^[23]。近年来,随着利益相关者理论、参与理论、协同治理理论、倡议联盟框架等理论的发展和影响力,学界对政策主体的分类呈现出标准多样化和结果多样化的趋势。本文把政策主体分为三大类,即权威政策主体、政策研究组织、一般社会公众,重点讨论权威政策主体和政策研究组织。这一简单化分类主要基于研究主题的特殊性。政策评估独立性的核心是“评估者”和“影响施加者”两类主体之间的关系、互动行为及其对评估客观性的影响。影响施加者由形形色色的主体构成,但不同主体的影响力有着巨大差异。Mitchell 等提出一个利益相关者分类模型即“米切尔评分法”,从以下 3 个基本属性确认利益相关者并判定其相对地位:“合法性”(Legitimacy)是指拥有法律或道义上直接参与的机会和权利;“影响力”(Power)是指拥有影响相关主体决策的地位、能力和手段;“紧迫性”(Urgency)指言论或意见被决策者立即关注的可能性。在政策评估中,对评估者实施有效干预并取得期望效果须同时具备 3 种属性即成为“完全型利益相关者”,这只能是权威性政策主体。基于同样考虑,国外文献中对政策评估结构独立性和行为独立性的研究,都聚焦于评估者和权威政策主体之间的关系。下面依次对 3 类主体的独立性进行探讨(见表 2)。

表 2 政策评估的多元主体及其相对独立性

主体类别	次级主体	独立性
权威政策主体	政策部门 巡视、督查组织 监察、审计部门	低 高 高
政策研究组织	部门下属政策研究组织 部门外官方政策研究组织 学术型政策研究组织 民间政策研究组织	低 高 高 复杂
一般社会公众	非营利组织特别公益组织 利益集团(包括互益性组织) 个人	相对高 低 低

第一,权威政策主体。权威政策主体是依法设立的官方机构和领导职务,其基于公共权威、法

权地位或法律授权,在公共政策的制定、执行、修正或终止各个环节行使决定权并承担相应责任。现有研究中,权威政策主体(多称“官方决策者”)被视为一个大一统的存在即“政府”。问题在于:作为大一统存在的政府是由形形色色的子系统构成的,多样化子系统意味着政府内部也存在主体及其关系的多样性,这种多样性对政策评估的独立性有着不同意涵和影响,因而值得进一步讨论。

有必要引入“政策部门”概念并对“政府内部评估”和“部门内部评估”做出明确区分。“政策部门”可简单界定为在特定职能领域行使决策权力并承担责任的行主体,其可以是特定层级政府中单一政策主体如国务院各部委,也可以是跨组织边界的政策主体的组合如“联合发文”中的联署部门。政策部门都是政府的职能部门,但具体到特定政策领域,多数职能部门又不是其政策部门。比如,对教育部独家颁布的某项政策而言,农业部就不是该政策的政策部门。所谓“部门内部评估”,就是特定领域行使政策制定和执行权的职能部门或部门组合同时担任效果评估者的角色,指定部门内设机构或下属事业单位具体实施,从而形成“既当运动员又当裁判员”的情况。多年来对政府内部评估独立性的质疑和批评,针对的实际上是部门内部评估,这也是早年政策评估的主要形式。学界对部门评估独立性缺失的影响及其机理的广泛讨论前已提及。用本文构建的独立性考察框架来分析,部门内部评估难以避免行政隶属关系及其附带影响,被评估者提供资金和评估项目定向委托又是不二选择,效果评估者深度介入政策前期过程,评估的独立性确实构成一个比较严重问题,对结果的客观真实性和社会认可度产生负面影响。

除部门政策评估外,我国还存在一些具有中国特色的监督评估机制:一是党政机关内部的巡视、督查制度,二是监察和审计机关的监督机制。党的十八大以来,这些机制得到大力度加强,在防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战和推进其他重大政策贯彻落实中发挥了重大作用。两种机制在工作性质、工作特点上与政策评

估存在“较强的相似性和可借鉴性”,因而被一些学者纳入“以政府为主体的政策监督评估”的范畴^[3,24]。从独立性角度看,作为中国特色的政策评估方式,上述机制具有超越其他评估方式的明显优势:巡视组和督查组的身份和地位特殊,上对下的监督评估可以克服行政隶属关系及其带来的附带影响;监察和审计部门与政策部门不存在行政隶属关系,虽然属于同级监督评估,但拥有独立行使监督评估职责的合法权力;两种机制中的评估主体对被评估机构的资源依赖度弱,从评估资金来源、项目委托方式、政策过程前期介入各方面看,都有利于保障评估的独立性。

综上所述,政府内部评估具有不同方式,评估主体的独立性相应存在差异,不能简单视为大一统式的存在一概而论;“部门内部评估”属于“政府内部评估”,但也只是政府内部评估的方式之一,两者之间不能简单画等号;就权威政策主体而言,提升评估独立性的着力点是对“部门内部评估”实施制度化的规范、限制和约束,同时更好发挥其他监督评估方式的效用。

第二,政策研究组织。政策研究组织包括官方、半官方和民间各类政策研究机构、思想库或智库等。政策研究组织并不拥有对社会做出强制性政策决定的合法权力,也不必为特定政策承担法律和行政责任,但在政策全过程发挥重要的辅助和支撑作用,对政策质量和结果有着重大影响。除专业知识和技术能力等方面的优势外,政策研究组织备受推崇的首要原因是其独立性。贞杰^[25]把我国的政策研究组织分为三大类:一是“行政型政策研究组织”,包括中共中央政策研究室、全国人大政策研究室、国务院研究室、国务院发展研究中心和地方类似组织,也包括中央、国务院下属各部委和地方类似的政策研究机构。“行政型和学术型相结合而以行政型为主”的政策研究组织,如中国人民银行金融研究所、国家发改委宏观经济研究院等,则属于“半行政型政策研究组织”;二是“学术型政策研究组织”,包括以学术研究为主的研究组织如中科院、社科院、专业研究院、研究会、学会等,也包括以教学为主的机构如高等院校、党

校、行政学院系统及其下属研究机构;三是“产业型政策研究组织”,主要是企业、公司、个人创办的政策研究组织,企业化运营是其主要特征。就独立性而言,学术型政策研究组织最具优势,半行政型政策研究组织次之,但依然优于纯行政型政策研究组织。笔者强调的是,同一类政策研究组织在独立性上存在很大差异,有必要深入一步具体问题具体分析。

首先讨论官方(半官方)或行政型(半行政型)政策研究组织。现有研究把此类组织视为同质化的存在,关注其共性而忽视了一个重大差异:这类政策研究组织有的“独立于政策部门”,有的则“隶属于政策部门”。根据本文的考察框架,行政隶属关系是结构独立性的首要影响因素。独立于政策部门的官方政策研究组织包括中共中央政策研究室、全国人大政策研究室、国务院研究室、国务院发展研究中心和地方的类似组织,它们和同级政策部门之间不存在行政隶属关系,在这个意义上属于相对独立的第三方。同时,这些研究组织具有掌握跨部门信息和靠近高层决策机构和人员的优势。政策部门下属的研究组织包括“行政编”的政策研究机构和“事业编”的研究咨询机构。有学者认为,政府内部决策机构、执行机构、咨询机构不同的职能定位,有助于直属政策研究组织的相对独立性^[24]。运用本文构建的考察框架分析,部门下属的政策研究组织在所有相关维度上都处于最低端或相对劣势,这包括行政隶属关系、资源依赖度、评估资金来源、定向委托、前期深度介入等。从独立性视角看,此类研究组织应该归于政策部门的一部分而非第三方,由它们独立承担政策评估特别是政策效果评估的职责,原则上应实施制度化和可操作的规范、限制和约束。

其次是体制内的学术型政策研究组织,包括以学术研究为主和以教学为主的两大类组织或事业单位。两者的共同点是和同级政策部门不存在行政隶属关系(教育部直属大学等特殊情况下),这个意义上属于相对独立的第三方。在“第三方”身份得到认可的前提下,学术型政策研究组织的独立性还要从其他维度来考察。①资源依赖

度。大学的情况比较典型,教育部直属高校与所在地政府存在强资源依赖关系,其他高校与教育部之间也存在强资源依赖关系。因此,教育部直属大学对所在地政府的政策进行评估,其他大学对教育部政策进行评估,其独立性无疑会受到影响。②评估资金来源。资金来源和项目委托方式对独立性的影响机理前面已做讨论。近年来中央和国务院委托第三方机构对多项政策落实情况进行评估,在评估的独立性方面具有开拓性意义:上级委托第三方对下级(政策部门或地方政府)进行政策评估并直接提供资金,是提升评估独立性的有效模式。③项目委托方式。在政策部门提供评估资金依然是主流实践的情况下,开放性竞标方式应该是提升独立性的着力点,也是提高社会认可度的合理选择。从美国的情况看,兰德公司接受政府资助超过其年度预算的 70%,企业研究所接受政府资助的份额也超过了 50%^[26]。在资源严重依赖政府的情况下依然被社会认可为“独立第三方”,预算资源通过竞标而获得是主要原因。④政策效果评估者的前期介入,包括顾问或签约咨询机构专家身份,以个人身份深度参与政策制定和执行环节的活动,高频次参与特定部门不同政策的评估。按照“部分所有权和连带责任”逻辑,前期介入会影响效果评估中的独立性,应该在评估主体选择中予以关注和约束。

政策研究组织还包括体制外的民间政策研究组织。判定这些组织属于公益性还是利益集团代言人是一项艰巨任务。不过,此类机构独立承担政府政策评估任务的比较鲜见,这里不进行讨论。

第三,一般社会公众,包括非营利组织、利益集团、公民个人。与前述两类主体明显不同,一般社会公众作为政策评估主体的角色是残缺和不完整的:不直接承担政策评估项目,基本不介入信息分析处理和报告撰写活动,主要是扮演信息供给者的角色,包括被动信息供给(如填写满意度问卷)和主动利益(包括需求和意见)表达。从这点上说,一般社会公众不是政策评估者,而是外部的“影响施加者”。作为影响施加者的一般社会公众可以归为“潜在型”或“预期型”利益相关者,但显

然不具备“完全型利益相关者”的影响力。既非政策评估者,亦非有效的影响施加者,一般社会公众不应是政策评估独立性的重点研究主体。这里之所以专门讨论,是因为国内文献中把社会公众视为重点主体,对其独立性做出“一般”或“高”的评价^[10,27]。

从利益表达视角考察公众在政策评估中的独立性,呈现出同样复杂的图景。非营利组织特别是其中的公益组织的独立性毋庸置疑,利益集团则处于另外一端,难度是界定和确认不同性质的社会组织。对有组织和无组织且利益相关度不同的公众而言,他们主动参与的目的是“对那些关系公民生活质量的决策施加影响,从而维护自身的权利和利益”^[28],参与的实质是“为了私人利益而从事公共事务”^[29]。基于这一认识,我们所关注和期望的不应是这些主体的“独立性”,而是其“代表性”和参与主体的“广泛性”,从而为整合加总多元主体的多样化需求奠定坚实基础。

三、不同情境属性下评估主体的选择策略

独立性视角下政策评估的主体建构属于一般框架,具有通用性和静态性特征,只有结合政策评估的情境属性,才能为多元评估主体的理性选择提供实用的可操作性指南。“情境属性”一般指体制和文化环境,本文扩展应用这一概念,泛指独立性视角下评估主体选择应考虑的主要因素:政策周期的不同阶段、各阶段任务特性对政策评估及其独立性的内在需求、面临的资源约束和成本/收益考量等。简言之,独立性视角下政策评估“情境属性”的考察框架由三要素构成:政策阶段、任务特性及其对独立性的要求、资源约束。

在展开讨论情境属性考察框架之前,有必要对“政策评估”的内涵及其与“政策分析”的关系做必要的理论上的澄清,这事关研究范围的确定和讨论中应用的一些重要概念。政策评估可以做狭义和广义理解。狭义的政策评估专指效果估计,广义政策估计是对政策体系、政策过程和政策结果的质量、效果等方面进行评价或判断的系列活动^[30]。本文采用广义概念,政策评估涉及公共政策全周期而非狭义的效果评估。关于政策评估和

政策分析之间的区别,国内学界鲜有讨论,国外学者尚未形成共识。政策分析和政策评估同属“认知过程”(与政治过程相对应),目的都是决策的科学性;政策分析是一个大概念,政策评估可视为政策分析的特定形式;政策评估更强调方法和程序上的严谨性和科学性,这意味着更多的资源需求。由此推论,“一般意义”的政策评估可以和政策分析混用,“严格意义”的政策评估具有特定含义和相对有限的适用范围。

情境属性考察框架中的“政策阶段”包括政策制定、政策执行、政策修正或终结三大环节。在多源流框架、倡议联盟框架、间断—均衡框架、制度分析与发展框架等对政策过程阶段论提出批评和挑战的情况下^[31-32],本文沿用“传统过时”且更为简单化的阶段论的主要考虑是,“教科书式”的政策过程阶段论简单明了而且为学界所熟知。由于政策过程的替代理论之间存在一定程度的包容性^[33],阶段论可以被看作政策过程研究的基础性范式或其它政策过程理论发展的一个平台^[32]。实际上,国内许多研究基于政策过程阶段论,提炼出一些具有中国特色的理论:政策议程设置的中国模式^[34]、“集思广益型”决策模式^[35]、“决策删简—执行协商”的政策过程模式^[36],政策执行中的“政治势能”理论等^[37]。

应用到政策过程的不同阶段,情境属性的考察重点包括评估独立性的内在需求和资源约束两个方面。“评估独立性的内在需求”回答的核心问题是:哪些任务可以通过政策分析来实现,什么情况下需要启动严格意义上的政策评估?评估主体的独立性应该达到什么样度以及为什么?答案要从各个阶段研究的任务及其特性中寻找。“资源约束”涉及财务和时间两个方面。在美国,财务约束关注评估的资金保障,评估活动专项预算额度,或项目预算总额中为评估活动预留的比例^[38],这些决定评估的方式(内部或第三方)、范围、深度或质量要求。对我国而言,资源约束重点是“时间维度”,因为时间是公共决策的稀缺资源,时间压力成为决策时的关键约束^[36]。这点完全适用于政策评估。

下面用情境属性考察框架进行具体分析。

第一,政策制定阶段。政策制定阶段面临多样化的任务:社会问题的界定与社会需求分析;政策目标群体或目标情境的确定和分析;政策目标的确定与目标具体化;政策影响模型与干预措施的确立;政策相关资源配置;政策执行责任主体和执行机制的确定等,还有政策方案和风险评估。面对这些任务,政策分析和政策评估各自扮演什么角色?两者之间的不同可总结为两个方面:一是政策分析是政策方案制定过程中的“知识输入”,为决策提供理论支撑并承担信息收集、分析处理和预测等技术性工作;政策评估的对象应限于“政策方案”,评估就是对政策制定相关主体(包括政策分析专家)前期劳动成果进行的再审视、评价和判断;二是政策分析贯穿从社会问题(需求)分析到执行主体和执行机制确定的全过程;政策评估则是政策方案初步确定后的一个额外或附加环节。

政策制定阶段的多样化任务具有一个共同的特征,即“预期性”或“未来取向”(prospective),不像效果评估那样具有回溯性和总结性(retrospective)以及可能伴随的追责意涵。因此,政策部门具有寻求理想方案的主观积极性,出于“赞扬偏好”或“避责意识”而对政策评估施加干预和影响的动机相对弱。

政策制定阶段评估面临的资源约束属于“中”档。政策方案评估不像执行监测那样受到严格的时间约束,但无疑会拖延政策的及时出台,因此也需要审慎权衡。党的十八届四中全会把“由决策机关引入第三方评估”限于“部门间争议较大的重要立法事项”和重大决策,对确定政策方案评估的适用范围具有重要指导意义。

综上所述,政策制定阶段相关研究任务或“知识输入”可以通过政策分析来实现,除非重大立法、重大政策和特殊需要,严格意义上的政策评估(政策方案的再审视、评价和判断)没有必要。但是,一旦政策方案评估被列上议程,独立第三方应该是第一选择,目的是避免同样一批人用同样的视野、观念、知识、技术工具审视评价自己的产品,

使评估本身的价值大打折扣。

第二,政策执行阶段。政策执行阶段同样面临多样化的任务:政策执行与政策规划中路线图、时间表之间契合性的监测评价;目标群体参与状况监测评价,包括目标群体的精准性、覆盖率、覆盖效率等;政策执行机构和人员履行职责状况监测评价;政策阶段性目标和中间效果监测评价;重大环境变化监测评价及相应的动态调适等。所有任务服务于共同目标:确保相关政策得到有效贯彻落实,从而实现既定的政策目标。

与政策制定的“预期性”和效果评估的“回溯性”不同,政策执行是一个持续的动态过程,相关研究是对这一动态过程的持续监测和评价,时效性成为一个值得关注的重点问题,评估的漫长流程难以适应形势的动态变化。这就是说,政策执行阶段相关研究面临的时间约束属于“高”的一档,在政策分析可以满足需求的情况下,严格意义上的政策评估并非那么重要,对主体独立性的要求相对低。从国内外实践看,政策执行状况的监测评估职责主要由政策部门内部机构承担。原因有以下几点:①随着政策研究组织建设、公务员素质提升和信息技术的进步,政策部门政策分析能力大幅提升,可以胜任政策执行状况监测评估工作;②政策部门有确保既定政策得到有效贯彻落实并取得期望效果的内在动力,执行状况监测评估中的信息失真和人为扭曲不符合部门利益;③政策执行中确实存在中梗阻、选择性执行和扭曲等现象,但针对这些问题的督查评估都具有“上对下”的特性,主体的独立性基本能够得到保障。

综上所述,政策执行阶段“评估”本身的价值有限,对主体独立性的要求比较低,且评估面临的时间约束比较大。因此,执行阶段监测等任务主要由政策部门及其附属机构承担,必要时第三方提供辅助,同时更好发挥具有中国特色的自上而下和监察、审计等部门的独立监督作用。

第三,政策修正或终结阶段。在贯穿政策全过程的所有评估活动中,政策效果或结果评估无疑具有以下特殊地位和重要性:①从政策评估研究的演进历程看,最早的政策评估指的就是效果

评估,随后逐步扩展政策制定和执行环节,实现了所谓“第一代评估”向“第四代评估”的演进^[39];②效果评估具有高度的系统性,不仅要回答特定政策是否以及在多大程度上达到期望的效果,还要对特定政策效果的影响因素进行诠释和分析,实际上是对政策质量及其制定过程、执行主体和执行机制、环境重大变化等的系统回溯和审视;③效果评估和基于评估的决策具有重大影响,关系到特定政策的延续、调整、重大修正甚至终结,从而影响公共资源配置和价值的社会再分配。因此,效果评估应受到特殊重视。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》明确要求,“将决策后评估结果作为调整重大行政决策的重要依据”。在发达国家,一些重大决策往往附有“日落条款”,即未经评估或评估后未能证明效果的政策自行终止。

政策效果评估同样具有多重任务,包括政策产出的确认和量度;政策目标实现程度或客观影响(净收益)的测定;影响政策效果的重大因素和作用机理分析;政策成本/收益分析等。这些对评估的专业性和科学性提出更高的要求,同时对评估主体的独立性也提出了更高的要求。原因在于:①从组织心理看,效果评估可能得出未达到预期的结论,而未达预期可能追溯到决策质量和政策制定过程,任何政策部门都存在避免“自我否定”的内在动机;②从科层制逻辑看,效果评估不够理想,政策部门负有向党政领导解释说明的责任和义务,也可能影响部门主要领导的政绩和仕途;③从政治逻辑看,政策部门须关注社会形象,效果评估不理想会影响部门管理水平和领导能力的公众认知和社会评价。以上3点可以解释政策部门普遍存在的“赞扬偏好”,这种偏好会转化为对效果评估施加影响的动机并对评估客观性的造成负面影响;④部门内设机构和附属研究组织深度介入政策制定和执行过程,对特定政策拥有部分所有权并负连带责任,运动员当裁判员难以做到公正客观,即使能够做到也难以得到社会的认可。就评估面临的资源约束而言,效果评估无疑属于“低”的一档,评估的预算资源和时间期限相对宽裕,鉴于效果评估的特殊地位和特殊重要性,

相对充裕的评估资源投入符合成本效益原则。因此,引入独立第三方应该是效果评估的普遍原则和第一选择。不仅如此,第三方选择时还要考虑其他因素:避免定向委托,用公开招标方式选择评估者;关注第三方的独立性,对深度介入政策前期过程的第三方实施规范化限制约束。

多元主体相对优势局限的结构化分析结合公共政策的情境属性,不同情境属性下评估主体的选择策略可见表3。

表3 不同情境属性下评估主体的选择策略

政策阶段		独立性要求	资源约束	选择策略	其他考虑因素
政策制定	方案制定	低	中	政策部门+第三方辅助	—
	方案评估	高	中	独立第三方(重大政策)	
政策执行	—	低	高	部门内部+第三方辅助 自上而下 监察/审计部门	—
效果评估	—	高	低	第三方研究组织 监察/审计部门	项目委托方式 前期深度介入

四、总结和讨论

研究结论:围绕政策评估结构性独立建构了系统的考察框架,并对相关要素的作用机理做了阐释;对主体结构的复杂性给予充分关注,运用独立性考察框架对次级主体的优势和局限进行了系统考察;构建了独立性视角下政策“情境属性”的考察框架;把“情境属性”结合到主体建构,形成政策评估主体的选择策略,包括不同政策阶段政策评估的相对地位、对独立性的内在要求、主体选择优先次序、其他考虑要素等。基于研究需要,文中对一些经常混用的概念做了辨析,包括“政策分析”和“政策评估”以及“政府内部评估”和“部门内部评估”等。

基于独立性视角讨论政策评估的主体建构和选择策略的制度细节后,有必要谈一个认识或观念问题。独立性是公共政策评估一个普遍原则,但在不同的体制背景下,政策评估的独立性基于不同的逻辑。西方国家存在政治极化现象,执政者渴望展示政绩,反对派渴望批评的炮弹,党派攻讦带来只看立场、不论是非等问题。这一背景下,政策评估的独立性是面向社会和公众的一种必要姿态,更是政治妥协的产物。因此可以说,西方国家政策评估中强调独立性主要基于党派政治逻辑。党的十九届四中全会总结了我国国家制度和

国家治理体系多方面的显著优势,其中之一是“坚持共同的理想信念、价值理念、道德观念,弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化,促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起”。我国不存在政治极化和党派攻讦,政策评估中强调独立性主要基于理性和科学逻辑;政策方案评估中强调独立性,旨在避免“同一批人用同样的视野、知识、技术工具审视评价自己的产品”;政策效果评估中强调独立性,一是避免组织心理、科层逻辑和政治逻辑形成的“赞扬偏好”对评估结果真实性、客观性的负面影响,二是避免前期深度介入形成的“部分所有权和连带责任”对真实性和客观性的负面影响。虽然基于不同的逻辑,但独立性无疑是我国公共政策评估应遵循的基本原则,没有必要回避,应该视为制度自信的一种表现。

参考文献:

- [1] 谭志华. 加强中国的政策评估工作[J]. 江西行政学院学报, 2001(2): 25-26.
- [2] PLEGER L, SAGER F. Betterment, undermining, support and distortion: a heuristic model for the analysis of pressure on evaluators[J]. Evaluation and program planning, 2018(69): 166-172.
- [3] 郑国洪. 经济政策评估主体问题研究[J]. 理论与改革, 2009(3): 90-91.
- [4] MANDRIOLI D, KEARNS C E, BEROL A. Relationship between research outcomes and risk of bias, study sponsorship, and author financial conflicts of interest in reviews of the effects of artificially sweetened beverages on weight outcomes: a systematic review of reviews[J]. Plosone, 2016(10): 1-20.
- [5] PLEGER L, SAGER F, MORRIS M, et al. Are some countries more prone to pressure evaluators than others? comparing findings from the United States, United Kingdom, Germany, and Switzerland[J]. American journal of evaluation, 2016, 38(3): 315-328.
- [6] REINGOLD D. Can government-supported evaluation and policy research be independent? [J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2008, 27(4): 934-941.
- [7] LEMIRE S, PECK L R, POROWSKI A. The growth of the evaluation tree in the policy analysis forest: recent developments in evaluation [J]. Policy studies journal, 2020, 48(S1): S48-S69.
- [8] 彭忠益, 石玉. 中国政策评估研究二十年(1998—2018): 学术回顾与研究展望[J]. 北京行政学院学报, 2019(2): 35-43.
- [9] 杨润美, 邓崧. 大数据时代行政决策评估进展研究[J]. 电子政务, 2015(11): 115-121.
- [10] 周建国, 张新蕾. 论政策评估主体结构的构建[J]. 江苏行政学院学报, 2015(6): 106-111.
- [11] 马续补, 刘玮, 秦春秀. 基于知识图谱的我国政策评估研究主体、知识基础、研究热点与演进分析[J]. 现代情报, 2019, 39(3): 166-177.
- [12] 凌月, 泽华. 中国大城市市长普遍获得高支持率[J]. 中国经济快讯, 2002(36): 10-11.
- [13] ZHAO Zaozao. Case study of the role of third-party evaluators in performance-based budgeting reform at the local government level in China[C]//PODGER A, SU T, WANNA J, et al. Value for money: budget and financial management reform in the People's Republic of China, Taiwan (China) and Australia. Australia National University Press, 2018: 299.
- [14] 包国宪, 董静, 郎玫, 等. 第三方政府绩效评价的实践探索与理论研究——甘肃模式的解析[J]. 行政论坛, 2010, 17(4): 59-67.
- [15] 何文盛, 廖玲玲, 李明合. 我国地方政府绩效评估结果偏差的分类研究: 概念、类型与生成机制[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2012(10): 165-171.
- [16] 程燕林. 如何保证第三方评估的独立性[J]. 中国科技论坛, 2017(7): 14-18.
- [17] 蒋天佑. 扶贫绩效第三方评估客观性消解及其应对——基于 A 县个案和相关者利益博弈视角的分析[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2018, 19(5): 68-73.
- [18] 曾明, 张紫薇. 精准脱贫第三方评估中的评估与反评估——一个力场的分析框架[J]. 理论月刊, 2019(11): 123-129.
- [19] 何文盛, 姜雅婷. 政府绩效评估“三权”视角下第三方评估权力组织模式与评估结果偏差——基于多案例的阐释[J]. 江苏行政学院学报, 2020(4): 98-105.
- [20] WEISS CH. Where politics and evaluation research meet [J]. Evaluation practice, 1993, 14(1): 93-106.
- [21] SCHOENEFFELD J, JORDANA. Governing policy evaluation? towards a new typology [J]. Evaluation, 2017, 23(3): 274-293.
- [22] 李倩. 环境信息质量保障体系中的同行评审[J]. 中国行政管理, 2021(4): 148-153.
- [23] 张金马. 公共政策分析: 概念、过程、方法[M]. 北京: 人民出版社, 2004: 292-300.
- [24] 汤丁. 以政府为主体的政策评估的质量效益研究

- [J]. 宏观经济管理, 2019(8): 32-38.
- [25] 负杰. 中国公共政策研究的现状分析[J]. 政治学研究, 2001(1): 26-34.
- [26] 朱旭峰. 中国思想库: 政策过程中的影响力研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2009: 17.
- [27] 马亮. 第三方评估: 绩效排名与政府循证管理[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2021: 49.
- [28] 孙柏瑛. 公民参与形式的类型及其适用性分析[J]. 中国人民大学学报, 2005(5): 124-129.
- [29] 王建军, 唐娟. 论公共政策制定中的公民参与[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2006(5): 57-61, 89.
- [30] 李伟. 坚持专业性、科学性和开放性理念实现政策评估的客观、公正与准确[J]. 管理世界, 2015(8): 1-4.
- [31] 魏殊. 政策过程阶段论[J]. 南京社会科学, 2002(3): 64-69.
- [32] 李文钊. 政策过程的决策途径: 理论基础、演进过程与未来展望[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(6): 46-67, 126-127.
- [33] HEIKKILAT, JONES M E. How diverse and inclusive are policy process theories? [J]. Policy and politics, 2022, 50(1): 21-42.
- [34] 王绍光. 公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006(5): 86-99, 207.
- [35] 王绍光, 鄢一龙, 胡鞍钢. 中国中央政府“集思广益型”决策模式——国家“十二五”规划的出台[J]. 中国软科学, 2014(6): 1-16.
- [36] 薛澜, 张静. 转型期公共政策过程的适应性改革及局限[J]. 中国社会科学, 2017(9): 45-67, 206.
- [37] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25, 204.
- [38] STRAUSSMAN, JEFFERY D. Public administration [M]. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1985: 314.
- [39] 古贝, 林肯. 第四代评估[M]. 秦霖, 蒋燕玲, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.

(本文责编: 海洋)