

# 政策评估与政策优化

## 论政策评估的意义

朱仁显

政策评估指的是依据一定的标准和程序,对政策的效益、效率、效果和价值进行判断的一种政治行为。它是政策分析的重要方面,是一种具有特定标准、方法和程序的专门研究活动。如果把政策问题的确定、政策研究、预测、制定、实施、运行等过程视为一个有机的链条的话,那么,政策评估便是这个链条的最后一环。但长期以来,人们等闲视之,只顾无休止地制定和颁行这样或那样的政策,对政策究竟有何效果和影响,缺乏关心,所知甚少。这种只问耕耘、不问收获的态度和行为严重地降低了政策效益。在今天改革开放,新政策大量出台和实施的情况下,进行政策评估对确保政策效益,避免人、财、物等资源的浪费,具有十分重要的意义。

第一,政策评估可以科学地诊断政策效果。一项政策投入运行后究竟有何效果,往往不是可以一目了然的,如果没有政策评估,就很难了解该政策有无效果,效果大小,就不免陷于“盲人骑瞎马,夜半临深池”的境地。为了克服盲目状态,有必要利用一切可行的技术和手段收集政策效果信息,并在此基础上加以分析和科学的阐释,以确知一项政策的特点、优点、缺陷,使决策者心中有数,从而帮助进一步制定更富有效益的政策。与外商合资合作经营是许多发展中国家和地区追求经济高速发展和社

会现代化的一项有力措施。台湾地区的发展也不例外。但是与哪些厂商合作的效果更好,人们并不十分清楚。80年代初台湾经济部门专门对台湾地区合资政策和合资状况做了评估,发现与日本厂商合作,成功很少,失败居多,汽车工业合作了二三十年还无法独立设计,独立外销。原因在于日本的厂商缺乏转让技术的诚意。相反,与欧美厂商技术合作成多败少,石化和化纤纺织工业的迅速崛起是为明证。经过这样的评估,对与不同国家厂商合作的效果就了然于胸,而这个评估结果就成为改进合资政策,提高合资政策效益的重要依据。

第二,政策评估可以作为决定政策继续、终止、修正、重新制定的重要依据。政策是一个动态过程,亘古不移和朝令夕改都非常规。在政策的实际运作过程中,有些政策符合客观情况,运作顺利,效果显著,则可以继续执行,甚至于制度化、法律化;有些政策因制定者思想认识水平局限或科学依据不足,与实际情况脱节,继续执行前必须先加以修正;有些政策严重违背客观实际,被证明无助于问题的解决;或者所针对解决的问题已经化解;或者因环境变化已不适应,需要终止,在此基础上根据新情况、新问题重新确定政策目标和政策方案。究竟应怎么选择,不能凭主观臆断,也不能依据对政策方案本身的预测,只能根据对

政策效果的客观评估,加以裁定,使实行的政策始终与实际相吻合,切实解决实际问题,具有明显的效益,也只有认真研究,客观评估政策效果,才能大大消除朝令夕改和墨守成规的政治现象。

第三,政策评估能有效地检测政策效益和效率。每一项政策的实施都必须有所投入,但是,有无产出,产出多少,效率高低却各不相同,甚或大相径庭。政策评估可以借助大量的投入产出信息,检测一项政策的实际效益和效率。例如,通过评估扶贫政策,我们可以了解到投入和产出的基本情况,由此计算出它的效益和效率;还可以判明影响扶贫效益的深层原因;进而督促有关部门和地区认真处理国家扶贫和自身发展、物质投入和观念变革的关系问题,使得扶贫工作真正产生推动贫困地区经济发展、摆脱落后状态的实效。同时,帮助贫困地区逐渐克服一味仰赖国家扶助的心理。政策评估的检测效益、效率、功能有助于在政策实施过程中适时地调整政策及其运行机制,避免劳而无功或事倍功半,有助于提高政策的实效。

第四,政策评估是合理配置政策资源的基础。在实际工作中,政府部门往往同时执行着多项政策,由于政策资源的有限性,政策决策者和执行者都必须考虑如何以有限的资源投入获得最大的效益,这就要求政府主管部门在不同的政策投入中,必须合理配置政策资源。合理配置政策资源,一方面可以使宏观决策者站在整体利益的高度,使有限的资源发挥出最大的效益。另一方面可以防止执行人员出于局部利益的考虑采取不适当的投入。合理配置政策资源的基础就是政策评估,只有通过政策评估,才能确认每项政策的价值,并决定投入各

项政策的资源的优先顺序和比例,以寻求最佳的整体效果,有效地推动政府的各项工作。

第五,政策评估还是迈向政策科学化和民主化的必由之路。在传统的社会里,政策的制定和执行多依凭经验,墨守成规主观随意性和盲目性都十分明显。现代社会由于信息急剧膨胀,政府或其他社会组织活动日益复杂化,影响日益深广,传统的经验型政策决策已远远不能满足现代政府管理的实际需要,必须由经验型决策向科学化决策转变,以此实现对国家和社会事务的有效管理。政策评估正是实现传统经验型决策向现代科学化决策转变的必由之路。通过政策评估,不仅可以有效地判明每项政策的价值、效益和效率,决定投入各项政策的资源的优先顺序和比例,了解政策问题,完善政策,也可以大大提高政策的效益,避免人、财、物、时间的浪费,尽可能实现以小的投入达到大的产出的目标。此外,政策评估也有助于政策的民主化,因为政策评估可以超越少数政策制定者的有限意见,独立地、宏观地进行评价和鉴定;还可以集中和综合来自各个方面的基本态度、倾向和褒贬;政策对象也可以根据其切肤之感积极参与政策评估活动,从而使政策过程走上民主化轨道,而政策的民主化同时也有助于政策的科学化。

总之,政策评估不仅是迈向科学决策的重要一环,也是提高政策效益,实现政策优化的关键,应引起有关组织机构和决策部门的高度重视。

(作者系厦门大学政治学与行政学系副教授 厦门 361005)

责任编辑:刘建明)