

学校编码: 10384

学号: 13920071150681

分类号__密级__

UDC__

廈門大學

硕士学位论文

公共政策绩效评估指标体系的分析与思考

——以社会保障政策和新农村建设评估指标为例

**The analysis and thought for the Performance Evaluation
indicators System of Public Policy**

**——Taking the Indicators of Social protection policies and
new rural construction policy for Example**

刘 敏

指导教师姓名: 卓越教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2010年5月

论文答辩时间:

学位授予日期:

答辩委员会主席:

评阅人:

2010年5月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

公共政策绩效评估是公共政策的把关工具和手段，作为一种把关工具，公共政策绩效评估可以监督政策的具体实施，通过对政策效果的监控，公共政策绩效评估可以决定政策的保留、修改或者终结。

公共政策绩效评估在很早以前就已进入到广大学者的研究视野，对于政策评估的主题、评估方法、评估标准以及评估过程等，学者们都进行了深入独到的分析，形成了一系列的研究成果。但是，对于政策绩效评估过程中的指标分析与构建问题，学者们则研究得比较少。目前国内还没有完善的公共政策绩效评估指标构建方法和思路。基于此，本文在选取目前国内指标构建比较完备的社会保障政策和新农村建设绩效评估指标体系作为分析样本，在分析这两套指标体系的优缺点的基础上，尝试借鉴政府绩效评估指标构建的方法和思路来探讨政策绩效评估指标体系的思路，并导入数据挖掘技术进行具体的三级指标构建，希望能对我国公共政策绩效评估指标构建的研究有所裨益。

全文由四个部分组成。

第一部分是绪论，主要阐述了选题的背景和选题意义，并对公共政策绩效评估和公共政策绩效评估指标体系的理论进行了综述。

第二部分是公共政策绩效评估指标体系样本选取与具体指标呈现，在这一部分主要论证了选取社会保障政策和新农村建设绩效评估指标作为样本的原因，并列举了目前比较完备的两套指标体系。

第三部分是社会保障政策和新农村建设绩效评估指标体系分析，指出了指标体系的优缺点。

第四部分是完善公共政策绩效评估指标体系的对策思考，本部分在前述分析的基础上，试探性的提出有助于改进公共政策绩效评估指标的建议。

关键词：公共政策；绩效评估；指标体系

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstraction

Performance evaluation is the checking tool or instrument for public policy.as a checking tool, performance evaluation of public policy can be spervise the policy implementation.the performance evaluation can also determine the policy to retain, modify or end by monitoring and controlling through the effects of policy.

Performance Evaluation of public policy has been a vision of research for a vast number of scholars. the theme for the policy evaluation,evaluation methods, evaluation criteria and evaluation processes, scholars have conducted in-depth analysis and a series of studies results have been formed. However, the analysis and construction issues of indicators for performance evaluation of public policy, fewer scholars are working on. Currently, for constructing indicators of performance evaluation of public policies,there are no good methods or ideas. Based on this, this paper constructed in select domestic social security policy and the new countryside construction performance evaluation indicators as the analysis sample ,because the indicators in that system are more comprehensive. based on analyzing the advantages and disadvantages of the two sets of index system, attempt to draw on the thought of Government Performance Appraisal System for methods and ideas to the policy performance evaluation index system, and importing data mining technology to three specific indicators of construction, hoping to bring benefit to the Performance Appraisal System of Public Policy research.

This Paper consists of four parts.

The first part is an introduction, the main topics explained the background and significance of topics, and the theory of performance evaluation of public policy and public policy performance evaluation index system are reviewed.

The second part is to demonstrate why to choose social security policies and new rural construction Performance Indicators as a sample, then list two sets of indicators.

The third part is the social security policy and the new countryside construction performance assessment system, points out the advantages and

disadvantages of index system.

The fourth part is to improve the performance evaluation index system of public policy countermeasures, this part of the basis of the analysis in the foregoing, tentative performance assessment of public policies that contribute to improving the indicators.

Key Words:public policy; performance evaluation; index system

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目录

一、绪论.....	1
(一) 研究背景和研究意义	1
(二) 理论综述	2
二、公共政策绩效评估指标体系样本选取与指标呈现.....	9
(一) 样本选取的原因分析	9
(二) 社会保障政策绩效评估指标呈现	12
(三) 新农村建设绩效评估指标呈现	18
三、社会保障政策和新农村建设评估指标体系分析.....	20
(一) 社会保障政策和新农村建设评估指标特点分析	20
(二) 公共政策绩效评估指标问题分析	24
四、完善公共政策绩效评估指标体系的对策建议.....	29
(一) 构建指标体系所要坚持的原则	29
(二) 指标构建思路	30
(三) 三级指标具体构建方法	34
结语.....	38
参考文献.....	39
致谢.....	42

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Contents

Chapter I Introduction	1
1.1 Analysis of the Background and significance.....	1
1.2 Theoretical Summary	2
Chapter II The sample selection for the Performance evaluation of public Policy and listing the index.....	9
2.1 Analysis of selected samples	9
2.2 The indicators for Performance Evaluation of social security policies....	12
2.3 The indicators for Performance Evaluation of new rural construction	18
Chapter III The Analysis of the indicators for Performance Evaluation of social security policies and new rural construction.....	20
3.1 Analysis of the advantages of the indicators	20
3.2 Analysis of the shortcoming of the indicators	24
Chapter IV The suggestions of Performance evaluation Indicators of Public Policy	29
4.1 the principle of Construction of the indicator system	29
4.2 the thinking of indicators Construction.....	30
4.3 the method of Three indicators construction	34
Concluding Remarks	38
List of References	39
Bibliography	42

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、绪论

（一）研究背景和研究意义

公共政策评估是自公共政策出现开始就有的话题，但真正的公共政策绩效评估与林登·约翰逊的“大社会计划”以及“对贫困宣战计划”有密切关系。而评估产业的出现是受到 20 世纪 70 年代的立法推动。公共政策绩效评估是政策把关的基础工具，判断一项政策有没有价值以及政策实施有没有取得预期效果，就必须依赖于客观的政策评价。

目前很多学者对公共政策评估进行了比较深入的研究，从公共政策评估的内涵、评估的主体、评估方法、评估应该运用的标准、评估程序以及评估过程中存在的不足和解决思路，都有大量学者进行了全面的分析。

但是在公共政策绩效评估整个流程中，其中最为关键和难度最大的一项工作就是根据政策的既定政策目标，设定科学有效的政策评估指标体系。

就国内而言，用于政策评估的指标大多没有形成一定的指标体系，呈比较零散的状态；在运用指标进行政策评估时也大多没有考虑到评估环境和评估对象的个性化特征，大多通用没有太多区别的指标。在具体指标方面，指标表述的准确性、指标之间的逻辑关系以及指标的效用指向性都还有待商榷。这样看来，目前我国亟待加强用于具体政策评估过程中指标的科学性建设，而学者们对于政策评估指标体系进行分析探讨的学术研究成果也比较少，尤其是涉及指标分析和构建的成果特别少。

基于此，本文试图通过分析目前我国公共政策绩效评估的指标体系，来挖掘指标的优点、发现其存在的缺点，并在此基础上探讨完善指标构建的对策建议。

由于公共政策涉及的内容非常广泛，而国内不同公共政策绩效评估指标的科学性存在良莠不齐现象，本文决定选取目前指标体系建构比较完备的社会保障政策绩效评估指标体系和新农村建设绩效评估指标体系作为分析样本，来进行具体分析和探讨。

（二）理论综述

1. 公共政策绩效评估一般理论综述

公共政策绩效评估是公共政策整个过程的一个重要的环节，是推动政策科学化的重要手段，有助于提高公共政策的执行水平和执行质量。公共政策绩效评估在很大程度上决定了公共政策的归宿。政策评估亦称政策评价，是政策运行过程的重要环节，也是政策运行科学化的重要保障。目前国内外对于政策评估的研究主要体现在四个方面：对政策评估内涵的研究，对政策评估程序的研究，对政策评估标准的研究和对政策评估方法的研究。另外也有一部分学者对政策评估的难点以及解决方法等也有研究^①。

（1）公共政策绩效评估的内涵

公共政策评估的兴起与林登·约翰逊的“大社会计划”以及“对贫困宣战计划”有密切关系，20世纪70年代，由于立法的推动作用，公共政策评估得到进一步发展，并开始形成了评估产业。评估主体方面除了相关政府部门，一些大学也开始建立政策分析研究机构，培育了大量的政策评估人才。20世纪70年代末至80年代初开始的新公共管理运动，使公共政策绩效评估对结果、责任、公平等给予了重视，理论研究得到进一步发展。那么，什么是公共政策绩效评估？它与我们常提到的公共部门绩效评估以及公共项目绩效评估有哪些相同与不同点呢？

对于公共政策绩效评估的定义，学术界一直有不同的看法和见解。对于公共政策评估内涵，我国学者谢明总结了学术界主要有四种观点：第一种观点认为公共政策评估是针对政策方案进行评估，第二是对政策环节进行评估，第三是对政策全过程的评估，第四是对政策实际效果的评估。具体来讲，主要的代表观点有：

威廉·邓恩认为政策评估是指用多种质询和辩论的方法来产生和形成与政策相关的信息，使之有可能用于解决特定政治背景下的公共问题^②。

詹姆斯·E·安德森认为政策评价与政策的估计、评价和鉴定相关。作为某种功能活动，政策评价能够而且发生在整个政策过程中，而不能简单地将其作为

^①周德祥. 公共政策评估研究述评. 宁夏党校学报, 2008年3月, 第10卷第2期.

^②威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论, 中国人民大学出版社, 2002.

最后的阶段^①。

台湾学者林水波、张世贤认为：“评估是一种过程，这个过程在于确立重要的决策范围，选择适当的资信，搜集与分析资信而作成有用的摘要资料，提供决策者选择适当的政策方案之基础”^②。

陈振明给公共政策评估下的定义为：“公共政策评估是依据一定的标准和程序，对政策的绩效、效率及价值进行判断的一种评价行为，目的在于取得有关这些方面的信息，作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据。”^③

比较上述定义，可将公共政策绩效评估内涵概括为：公共政策绩效评估是绩效评估发展到一定阶段的评估类型，是公共政策相关主体（包括政策制定者、执行者、政策直接受益方，以及广泛的潜在或间接受益的相关方）或第三方（独立或相对独立的机构、专家或学者）利用专门的评估方法、依据一定的评估标准和程序，客观、系统地对整个公共部门包括：政府机构、公用事业单位、国有企业和基金会的公共政策的经济性、效率性、效益性和公平性进行评估，目的在于通过有效的评估过程，及时总结经验 and 发现不足，促进公共部门活动的透明性，明确公共政策的合理性，提高公共服务质量，并以此作为改变、修改、终止政策以及制定新公共政策的依据。

（2）公共政策绩效评估的评估标准

对于公共政策评估标准的研究，国外学者 E. A. Suchman 提出了五种标准，即工作量 (effort) 或投入的多寡、绩效 (performance)、绩效的充分性 (adequacy of performance)、效率和过程。W. N. Dunn 所提出的标准为效果、效率、充足性、公平性、回应性、适宜性^④。

国内台湾学者林水波在综合了国外学者的观点后，提出了自己的见解，认为一般性政策评估标准应包括下列 10 种：(1) 工作量 (或称投入量)；(2) 绩效 (涵盖产出量、效能及影响程度)；(3) 效率；(4) 生产力 (productivity)；(5) 充分性；(6) 公平性；(7) 妥当性；(8) 回应程度；(9) 过程；(10) 社会指标^⑤。国内政策学者陈振明认为，一般而言政策评估有如下五个标准：生产力标准、效益标

^①詹姆斯·E·安德森. 公共决策, 华夏出版社, 1990.

^②林水波, 张世贤. 公共政策第四版, 五南图书出版股份有限公司, 2006.

^③陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

^④陈捷等. 公共政策评估的生产力标准初探[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2003(2).

^⑤林水波, 张世贤. 公共政策第四版, 五南图书出版股份有限公司, 2006.

准、效率标准、公正标准和政策回应度^①。任保平认为,当前我国公共政策评估标准有三:一是在公共政策制定上要有科学的依据;二是公共政策费用上,实施的成本要小;三是在实施的效果上,公共政策实施的效用要高^②。谢明从事实标准和价值标准的角度对公共政策评估标准提出了自己的看法,他认为事实标准主要包括以下几个方面的内容:(1)公共政策的投入与产出、成本与收益之间的比例关系;(2)公共政策目标实现的程度和范围;(3)公共政策对社会的影响程度。价值标准的内容主要有:(1)公共政策是否满足大多数人的利益;(2)公共政策是否有利于社会生产力的发展;(3)公共政策是否有利于增进人民的团结;(4)公共政策是否有利于保持政权的巩固和社会的稳定;(5)公共政策是否支持了社会公正的原则^③。徐家良公共政策评估标准可以按照事实标准、技术标准和价值标准三个方面进行分类。其中事实标准包括政策效率、政策效益、政策影响及回应性四个方面;技术标准包括多样化、数量化和系统化三个方面;价值标准则包括社会生产力的发展、社会公正和社会可持续发展等方面的内容^④。

另外有学者认为生产力标准应该是政策评估的首要标准,也有学者认为评估公共政策关键是采用科学发展观的要求作为评估标准。

(3) 公共政策绩效评估方法

邓恩把政策绩效评估分为三种方式:伪评价(社会实验、社会系统核算、社会审计、综合实验研究),正式评价(发展评价、试验评价、回顾性过程评价、回顾性结果评价),决策理论评价(评价力估计、多重效用分析)^⑤。

马朝琦和雷晓康借鉴美国政府颁布的《政策规定绩效分析》认为,公共政策评估的方法主要有成本—收益分析法(cost-benefit analysis, CBA)和成本—效果分析法(cost-effective-ness analysis, CEA)^⑥。谢明认为,公共政策评估方法主要有:前后对比法、专家评估法、目标群体评估法和执行群体评估法等^⑦。陈振明认为,公共政策评估方法主要有前后对比法、实验和准实验模型法、影子

^①陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.

^②任保平. 地方政府公共政策评价与经济发展[J]. 天津行政学院学报, 2002(11).

^③谢明. 政策分析概论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.

^④宁骚. 公共政策学[M]. 北京:高等教育出版社, 2004.

^⑤威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论, 中国人民大学出版社, 2002.

^⑥马朝琦, 雷晓康. 美国公共政策评估方法及借鉴[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2006(9).

^⑦谢明. 政策分析概论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库