

公共政策客体层次论及其 对政策绩效评估的规定

王春城

内容提要 政策客体是公共政策系统的基本构成要素,与政策功能的实现、政策绩效的达成密切相关,因此,对政策客体在理论上的科学理解和在实践中的准确界定是保证政策绩效评估有效性的前提。透过现实政策活动中政策客体的复杂面孔,可将公共政策问题、政策目标群体、政策利益关系、社会发展状况等四个方面视为公共政策的主要对象。且通过对政策过程进行微观层面的进一步剖析可发现,从政策问题到目标群体、从目标群体到利益关系、从利益关系到社会发展状况之间并非简单的孤立并存关系,而是在复杂的交融互动中存在着层次性逻辑关系,由此提出“政策客体层次论”。政策客体层次论意味着,组织开展政策绩效评估时,应充分关注并立足于政策客体构成及其层次性的内在关联,保证评估方式选择、评估内容安排、评估方法使用、评估结果应用等方面符合政策客体层次性规律及其实践要求。以精准扶贫政策绩效评估作为应用与检验个案得出:在深入挖掘其政策客体层次性的基础上,对照政策客体层次论于政策绩效评估的规定性,有助于实现整个评估活动的系统性优化。

关键词 公共政策 政策客体 绩效评估 精准扶贫

王春城,河北师范大学法政与公共管理学院副教授 050024

公共政策作为公共领域中一种人为性、干预性、强制性力量,在保证公共生活的正常有效运行方面发挥着不可替代的功能。在一定意义上,其功能发挥的过程就是主体作用于客体的过程,其功能发挥的结果(集中体现为政策绩效)也就是主体努力所带来的客体状态的改变。因此,对政策客体(policy object)的准确理解直接决定着整个评估工作的信度与效度。然而在实践中,由于对政策客体把握的片面化、孤立化、表面化,导致政策绩效评估在内容和方式上存在着缺乏整体性、系统性、深刻性等问题。本文从公共政策分析的视角出发,在政策客体多元性的基础上挖掘其内在层次性,提出“政策客体层次论”并探讨其对政策绩效评估实践形成的启发性规定。

本文为河北省社会科学基金项目“河北省精准扶贫工作与乡村振兴战略的及时有效对接研究”(HB18ZZ006)阶段性成果。

一、政策客体与政策绩效之间的逻辑关联

政策客体是政策系统和政策过程的构成要素。人类的一切社会活动都具有三个最基本的特点,即目的性、依存性和知识性。公共政策活动作为一种具体的、特殊的、高级的人类社会活动,在三个特点方面体现得更为鲜明,以至于形成了一个相对独立的专门系统。这个系统有着复杂的要素构成,包括政策主体、政策价值、政策目标、政策工具及政策客体等。其中,政策客体的界定是整个政策活动的立足点,政策客体行为及状态的预期改变是整个政策活动的出发点,而政策客体行为的现实改变及由此带来的社会状态的改变则是整个政策活动的落脚点。可见,政策客体之于整个政策系统及其运行过程有着非同寻常的意义。

政策客体与政策功能密切相关,是政策功能发挥的对象、载体、媒介和体现。政策功能是公共政策活动的价值之源和意义所在,政策主体正是出于对政策功能的需求以及对政策功能所带来结果的追求,才会致力于政策行动并保证既定结果的达成。然而,政策功能的发挥并不受政策主体的完全掌控,事实上,无论是政策价值的确立、政策目标的设定,还是政策工具的选择与组合,都既与政策主体的倾向与规划有关,还与政策客体的性质与状态有关,更与政策主体与政策客体之间的关系及互动方式有关。这主要是因为政策客体并不是完全被动的,相反,他们能够意识到政策与自身利益之间的关系,并能够做出积极反应,采取主动行为。政策功能的有效发挥往往意味着作为作用对象的政策客体的状态得到改变,或者以政策客体为载体或媒介来实现整个社会某方面状态的改变,而且在很大程度上,政策功能发挥的结果最集中地体现为政策客体的改变及由此所带来的效果。因此,若要保证某项公共政策功能充分实现,就必须在政策活动过程中给予政策客体以充分重视。

政策绩效是政策功能发挥后所带来进步的集中体现,对政策客体的准确识别与有效作用,既是实现政策绩效的前提和基础,也是科学评估政策绩效的依据和关键。“绩效”是与行为活动之结果有关的概念范畴,“政策绩效”就是政策制定和执行活动发生后所产生的结果、达成的效果、形成的影响、获得的满足等。从逻辑上看,政策绩效与政策功能之间具有多面、多元、多重的复杂关系:政策绩效是政策功能的实现结果及其展现,是政策功能得到发挥之后的产物,政策功能是形成政策绩效的内在基础,功能存于政策之内,绩效生于政策之外;政策绩效强调对政策结果的关注,而政策功能强调对政策过程的控制,两者你中有我、我中有你。由此可见,政策客体与政策绩效之间具有明确的相关性,这种相关性将对政策绩效评估活动产生直接影响——与政策功能相似,政策绩效也集中体现为政策客体状态的改变以及由此引发的社会状态改变。鉴于此,在政策绩效评估活动中,若要保证评估的客观性、全面性、科学性、有效性,其前提、依据和关键之一,就在于正确看待与对待政策客体。

总之,政策客体与政策绩效之间存在着密切而深刻的逻辑关系。从政策客体到政策功能、从政策功能到政策绩效,反映的恰是公共政策运行过程及其结果,蕴含的恰是公共政策的内在价值和外在意义。政策执行后,当其价值和意义业已生成并显现时,我们需要通过评估活动对其绩效进行测度。鉴于“政策评估的核心功能是识别政策效果的因果机制,即政策干预与政策效应之间的因果关系”^[1],政策客体作为政策干预的对象和政策效应得以集中体现的载体,固然不应被忽视,政策评估活动必须对政策绩效背后的政策客体予以特别关注。

[1]李帆、马亮、李绍平:《公共政策评估的循证进路——实验设计与因果推论》,〔北京〕《国家行政学院学报》2018年第5期。

二、公共政策客体的多元性构成内容及各自地位

公共政策的使命在于通过其强有力的外在干预,使本处于自发状态的社会公共生活具备方向和规则,符合理性与预期。若要实现该使命,就必须通过复杂的集体行动(collective action)来作用于复杂社会系统中一切与完成政策使命相关的对象,这直接决定了政策客体构成的多元性。在政策实践中,尽管不同领域、不同层面、不同性质、不同功能的各类公共政策有着不同的政策对象内容及表现形式,但归结起来主要包括政策问题、目标群体、利益关系及社会发展等四个方面,它们在整个政策客体体系中的地位存在差异。

1. 公共政策问题是公共政策的首要作用对象

公共政策作为对公共生活进行外在干预的一种力量,针对的就是“流于自然状态”的公共生活所产生的混乱失序、生产失效、公平失范、发展失衡等问题;公共政策作为政府为各类社会主体提供的行为规范,针对的就是“处于自由状态”的社会成员的行为失范问题,包括个体行为的失范和个体理性导致集体不理性的情形;公共政策作为公共治理的行动方案,针对的就是“生于自发状态”的种种社会公共问题。如果不采取“经专门设计的方案”(即拉斯韦尔所说的“projected program”),这些已经发生的问题很难自然消解。可见,无论从何种角度来看,政策问题均是公共政策活动的首要对象——这里的“首要”,既指时序上的“首先”,又指分量上的“重要”。

2. 政策目标群体是公共政策的直接作用对象

政策目标群体(policy target group)即公共政策发挥其预期功能的靶向人群,是受特定公共政策影响的特定群体。尽管公共政策的目标多种多样,内容五花八门,规模有大有小,但它总是表现为对一部分人的利益进行分配或调节,对一部分人的行为进行规范或指导,目标群体就是这些受到政策影响和制约的社会成员^[1]。社会的本质是人与人关系的总和,而公共政策作为现代社会的有机组成部分,更作为社会有序健康运行的保障力量,其本身所反映的就是某种社会关系;其运用自身强制力所要干预的,就是特定人群的行为以及不同群体之间的关系;其功能得以发挥的途径或手段,就是借助国家强制力为特定群体设定行为规范或提供行动指南。因此,政策目标群体是公共政策的直接对象,没有明确的目标群体的政策,其实质意义及作用效果将十分有限。

3. 政策利益关系是公共政策的本质性作用对象

利益关系是不同社会主体之间因利益分立但又相关而产生的特定状态的社会关系,政策利益关系即因公共政策而建构或影响的社会利益关系。利益是支配社会运行的基础性、关键性逻辑,而公共政策是在追求有效增进与公平分配社会利益的过程中所制定的行为准则,与社会层面的利益分配存在着显著关联。伊斯顿(D. Easton)关于公共政策本质的“社会价值分配说”集中体现了政策活动与利益分配之间的关系。他提出,公共政策的本质和功能在于“政府对全部社会价值做出的权威性分配”(Government's authoritative allocation of all values in society),其中的“社会价值”包括财富、权力、知识、声望等一切能够满足人们需要进而具备价值的东西^[2]。他所说的价值,当与活动主体相联系时便是利益,而当制定公共政策以向社会成员分配价值时,就是在确立某种利益关系(格局);当调整公共政策以改变向社会成员分配价值的规则时,就是在调整某种利益关系(格局)。因此,政策利益关系是公共政策本质性作用对象。

[1]贺小慧:《公共政策有效执行的目标群体研究》,〔晋中〕《山西农业大学学报》2007年第4期。

[2]David Easton, *The Political System*, New York: Knopf, 1953. pp.125-141.

4. 社会发展状况是公共政策的终极作用对象

社会发展状况即社会整体在其各个层面上的进步程度及水平,或说是社会问题得以解决的程度和社会需求得以满足的程度。历史和实践表明,社会发展无论在其宏观层面的方向和模式上、中观层面的领域和区域上,还是在微观层面的各项具体活动上,总会面临无穷无尽的问题。也正因如此,旨在克服社会发展阻力并实现社会发展目标的公共管理活动应运而生。公共政策作为公共管理最重要的手段,其终极意义就在于通过对社会发展状况的有效干预,实现社会发展的目标:总政策引领社会发展方向和模式,基本政策主导社会发展的某个领域,具体政策规制社会发展的特定方面。因此,如果忽视了社会发展作为政策客体的地位,就会导致整个公共政策活动的迷茫甚至偏航。

三、不同政策客体之间层级传递的微观机理

上述不同的政策客体并非孤立并存着,相反,他们之间存在复杂的交融互动关系。正如有学者所分析的,“政策得以形成和存在的一个根本前提就是解决社会问题的需要,因而政策的设计和 implementation 也都是围绕着如何解决社会问题而展开的,那么,政策必然涉及到怎样调动社会资源和规范社会行为等问题,因为它们是社会问题解决的基本要素和条件,这些要素和条件也就是我们政策客体的内容”^[1]。从微观层面深入剖析政策系统构成及政策运行过程可以发现,政策客体不仅具有构成的多元性,而且其构成内容之间也具有“层次性”的逻辑关系。具体而言:

1. 从政策问题到目标群体

政策问题是政策活动的触发机制与逻辑起点,正是某种异化现象的产生、非预期状态的出现、受剥夺感的滋生、不满足感的蔓延等“问题”的存在,激发出社会对公共政策的内在需求及社会成员对公共政策的外在呼吁。

一种情形是,政策问题是主观感知及认定的结果,其背后是特定社会群体的表达与诉求。政策问题须是一种客观存在,不应是政策主体臆想、猜测的产物,它真实存在且具有实质性影响。然而,不与人主观意愿相匹配的纯粹客观存在的某种状态并不会获得作为“问题”的身份,换言之,问题是人基于客观状态和自身期望而建构出来的,是人主观察觉、识别和界定的结果。由于政策活动是发生于公共生活领域的集体行动,因此政策问题的承载主体或提出者便是特定的社会群体。当与某一社会状态相关的社会群体认为该状态需要改变,而且须借助公共政策以实现这种改变时,他们便向政策主体提出诉求,进而将问题推向政策议程;一旦议程建立,该问题便演化为政策问题。政策活动的这一过程恰恰反映了政策问题与社会群体之间的逻辑关联,说明政策问题背后乃是社会群体,政策问题的提出乃是社会群体的诉求与表达。当政策问题进入政策议程并最终由政府制定和执行某项公共政策时,相关社会群体也就作为目标群体而成了政策对象。

另一种情形是,政策问题由一定社会群体的行为所引发,公共政策直接将其作为客体进行规制。在该种情形中,社会群体的不当行为侵犯了其他社会群体的正当利益,或者对整个社会公序良俗、健康发展造成了负面影响,进而引发社会公共问题。政府从维护公共利益、维持社会公正的责任出发,主动制定并实施公共政策来治理这些问题,根本方式就是对相关社会群体的行为做出规范、约束和限制,即通过矫治目标群体行为来解决政策问题。

2. 从目标群体到利益关系

政策问题的核心在于目标群体利益以及不同目标群体之间的利益关系。社会中的每一个人、每

[1]张玉强:《对目标群体政策客体地位批判与主体地位的构建》,《中共宁波市委党校学报》2013年第4期。

一个群体往往都面临着各种各样的问题,即某个方面的现实状态与其期望状态的不一致,他们通常会寻求多种途径来解决这些问题。其中,有些问题靠自身努力可以解决,有些问题靠共同努力、相互协作、相互交换可以解决,还有些问题则是社会个体和群体自身所无法应对的,由于超出了自身的权能范围,他们转而寻求公共权威、公共资源、公共部门的帮助。同时,有些问题的解决与资源配置无关,而有些问题与资源配置密切相关。公共政策的性质和功能决定着,政策问题之所以能成为政策问题,就在于它们是靠社会力量自身所无法解决且与利益分配密切相关的问题。在社会系统中,往往一个问题的出现会伴随着多种相关因素的“跟随者”角色的出现,从而使政策问题变得更加复杂^[1]。在公共政策推出并执行之后,作为政策客体的目标群体,要么需求得以满足、利益得到增进,要么行为受到限制、利益被动让渡;不同目标群体之间的利益关系(格局)得以调整甚至重构,有的重新受益,有的利益受损,当然也不排除各方利益均得到促进的理想结局。不论何种结果,政策问题与目标群体之间的利益逻辑关系都是十分明显的。

公共政策对目标群体作用内容的本质就在于调节其利益关系。不同领域、不同性质、不同功能的公共政策,尽管从表象上看不一定与特定的人直接相关,但其背后却通常是特定的利益以及隐藏在利益关系中的特定的人。公共政策作用于目标群体的方式包括约束其行为、调节其与其他社会主体的关系、赋予或剥夺向其分配的社会资源等,作用效果包括行为的规范、关系的理顺、资源的重置等方面。透过这些方式和效果的差异化表现,可发现它们都与公共政策本质——权威性地分配社会价值——密切相关。在此意义上,公共政策对目标群体的作用,就是调节它自身的利益状态或它与其他社会群体之间的利益分配关系。

3. 从利益关系到社会发展

利益关系与社会发展密切相关,合理的利益关系是社会发展的重要条件。社会是人与人之间关系的总和,合理的人际及群际关系状态是保证社会正常存续和发展进步的重要基础。在理性程度日益提高的现代社会中,人与人之间、群体与群体之间最重要的关系莫过于利益关系——正是出于彼此实现各自利益的需要,他们之间维系了频繁的互动;正是基于利益一致或利益冲突,他们维持着合作或竞争关系;正是对利益的取舍,决定了他们之间的互动方式及原则。一般而言,一致性利益关系有利于促进社会发展,而冲突性利益关系(尤其是不可调和的对立性利益矛盾)则阻碍社会发展。

公共政策对利益关系的调节,是其促进社会发展的根本途径。公共政策通过规范社会群体行为、分配公共资源来调节不同群体之间的利益关系,有利于在

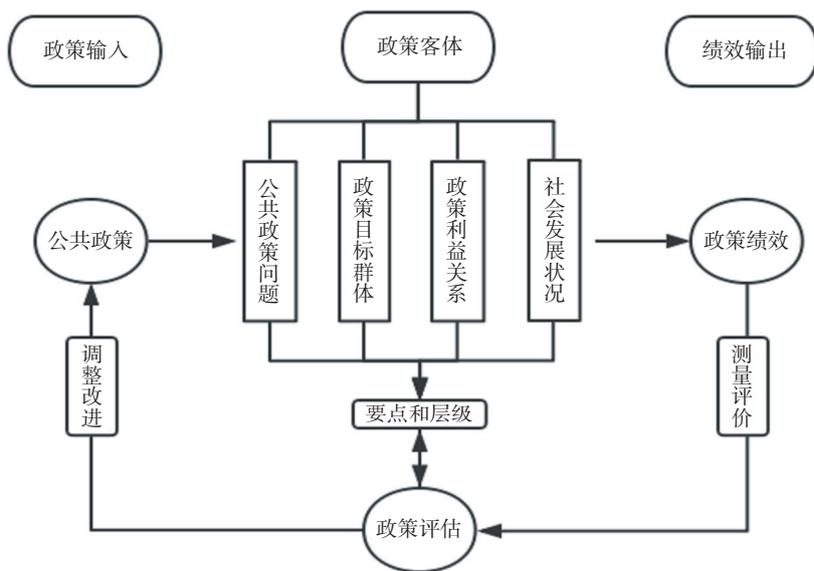


图1 政策客体层次、政策绩效生成、政策绩效评估间关系

[1]米加宁、王启新:《面向对象的公共政策分析方法》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2009年第1期。

保证公共利益的基础上,以共同利益为媒介来强化一致性利益关系以促进社会发展,以特定利益分配关系的确立来解决冲突性利益关系的对立问题。利益关系作为政策客体,当体现出维护社会公平正义、最少受惠者利益最大化、实现共同利益的最大公约数等原则时,将成为社会发展的巨大推动力。

总之,上述分析揭示了不同政策客体之间的层次性关系,并初步阐释了不同层次的政策客体之间的逻辑衔接与递进关系:如图1所示,政策问题背后是政策目标群体,政策目标群体背后是政策利益关系,而政策利益关系背后是社会发展状况。从公共政策活动的发生逻辑来看,它首先直面政策问题,通过所界定的政策问题指向有关目标群体,通过调节目标群体之间的利益关系作用于社会发展状况,最终实现其功能作用并达成一定的政策绩效。通常政策绩效的实现会改变四类政策客体的状态,绩效评估着眼于对其状态改变进行测量与评价,评估结果将作为公共政策调整改进的依据。

四、政策客体层次性对政策绩效评估的规定

评估应从碎片化走向整体性,提倡绩效与价值、宏观与微观相结合的评估框架^[1]。政策客体与政策绩效之间的密切关系,决定着政策客体层次论对政策绩效评估的重要启发意义:对政策客体层次性的把握是科学开展政策绩效评估的认知基础,进一步而言,政策绩效评估要求客观、科学、全面、准确地测量和评价公共政策的现实绩效,其设计与实施应立足于政策客体的层次性构成及其内在在层次关系,满足政策客体层次性所提出的各项要求,这些要求可被视为政策客体层次性这一内在属性对开展政策绩效评估的自然规定。

1. 政策客体层次性对政策绩效评估方式选择的规定

政策绩效评估的方式,是关于如何评估、谁来评估、怎样评估的总体模式。由于政策客体的多元化构成,政策问题、目标群体、利益关系及社会发展均具有复杂性、综合性和抽象性,而且它们之间的层次关系不可能靠单一逻辑予以充分把握,这就决定了在一般情况下,对评估方式的选择也应体现出多元组合性与综合性。具体而言:

一是正式评估与非正式评估相结合。要通过正式评估方式,由高水平的政策评估人员采用科学规范的评估方法、经过严格的组织实施过程,来获取关于政策客体的全面客观、有依有据、准确翔实的信息,科学地界定与评估对象相关的政策问题、目标群体、利益关系、社会发展状况的边界,有效把握其逻辑传递过程中的因果关系。同时,还要发挥非正式评估的补充作用,让各类社会力量(如新闻媒体、非官方智库等)以灵活多样、简便易行的方式,按其掌握的情况和自身独特办法,发挥其评估的特殊优势。任何单一评估方式,都不足以有效透视各类政策客体并顾及全部层级间的因果关系。

二是自我评估与第三方评估相结合。政策制定与执行部门应组织开展自我评估。这些部门置身于政策系统内部,直接从事各项政策活动,对各类政策客体及其关系有全面而真实的了解,具有长期关注的知识经验积累和专门业务能力,拥有开展政策绩效评估的水平和优势,也担负着通过评估实现政策改进的责任。但由于经评估所反映的政策绩效状况与其自身利益密切相关,且常会受限于时间精力、评估能力等的约束,政府部门自我评估往往无法全面客观反映政策客体状态,以致对政策客体状态与变化的评价缺乏足够的可信度。第三方评估方式则将评估任务的执行委托给独立于政策主体和政策客体的第三方来具体负责,既发挥其独立、客观、专业等方面优势,又弥补政府部门自我评估的局限性。

三是定性评估与定量评估相结合。性质和数量是反映事物状态的两个基本维度,在政策绩效评

[1]谢星全:《基本公共服务质量:多维建构与分层评价》,《上海行政学院学报》2018年第4期。

估中,定性与定量评估方式分别反映不同方面的绩效信息,两者各有优势和局限性。政策评估应同时包括“量的记述”和“价值判断”。定性方式有利于实现对政策问题性质的判断,而定量方式则有利于实现对政策问题具体状态和严重程度的判断。政策目标群体对政策效果的评价、政策利益关系的变迁等问题,更多地依赖定性方法来关注;而社会发展状况则应尽量避免粗略的、模糊的、没有明确依据的定性判断,而应多用数字来反映,多用数理来论证。

2. 政策客体层次性对政策绩效评估内容安排的规定

政策绩效评估内容是关于“评估什么”的设计安排。政策绩效评估应全面反映、测量和评价一项(系列)公共政策所达成的全部结果及其影响。正如政策设计与社会建构理论(Policy design and social construction theory)所提醒的,“在进行政策评估时,不仅要关注它解决问题的能力或效率,还要关注它对社会正义、公民身份、民主制度等多元价值的影响”^[1]。后者要求,政策绩效评估要综合体现政策问题、政策目标群体、政策利益关系和社会发展状况方面的绩效信息,并关注贯穿于各层次之间的重要因素及因果关系,具体而言,政策绩效评估应全面关照到政策客体的各个方面及层次关系:

一是评估内容体现与政策客体有关的一切绩效形态。既要包括政策效果对直接政策目标群体的影响,还要包括对间接第三方主体的影响;既要包括物质性影响,还要包括精神性影响;既要包括近期产生的影响,还要包括未来可能产生的影响。要把与各类政策客体状态有关的各类绩效形态均纳入评估内容,防止以偏概全、顾此失彼、厚此薄彼。

二是评估内容覆盖一项公共政策影响其客体的全过程。通过过程评估,对政策客体的全程动态进行追踪评价;通过结果评估,对公共政策解决政策问题、回应目标群体需求、调节利益关系深度、促进社会发展成果进行全面考量;通过影响评估,对政策活动结果于政策问题、目标群体、利益关系、社会发展的各方面影响予以梳理,包括正面影响也包括负面影响;通过效果评估,对公共政策功能发挥的现实效果与预期效果进行比较;通过满意评估,对目标群体于政策各方面绩效表现的满意情况做出评价。

三是评估内容全面落实为反映政策客体状况的各项指标。评估指标是对评估内容的具体化与操作化,要通过提炼关键评价要素,形成包括各项指标的评价标准、测量方法、评价依据来源、所占权重、结论等级等在内的指标体系。例如,为全面测定政策客体状况,既要有反映政策问题程度的效率性指标、反映目标群体反应的响应性指标,又要有反映利益调节的公正性指标、反映社会发展总体的效益性指标。

3. 政策客体层次性对政策绩效评估方法使用的规定

政策绩效评估方法是关于“用何种手段和技术来实施评估”的设计选择。作为政策客体的政策问题、目标群体、利益关系和社会发展四个方面各有其特殊性,很难通过单一方法进行测量评价,对四类客体之间层次性关系的把握需借助专门的评估方法。

一是大数据监测和典型案例追踪法。这是收集和呈现政策绩效信息的两种最基本、最常用方法。新的数据环境(包括大数据、人工智能、机器学习等)的到来将给政策评估带来革命性影响^[2]。大数据监测通过对政策问题、目标群体、利益关系、社会发展状况等政策客体数据信息的采集和分析,获得大量关于政策客体状态的精准数据,尤其是通过数据分析,能够认识、理解和把握政策问题与目标群体、目标群体与利益关系、利益关系与社会发展之间的既定关系和相互影响。大数据方法在反映政

[1]Anne Larason Schneider, Mara Sidney, “What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?”, *The Policy Studies Journal*, No.1, 2009, pp.103-119.

[2]Sendhil Mullainathan, Jann Spiess, “Machine Learning: An Applied Economic Approach”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.31, No.2, 2017, pp.87-106.

策绩效总体情况方面具有不可替代的优势,但在反映微观层面时却存在局限性。通常,使用典型案例法可以弥补这种局限性,通过真实的、生动的、具体的、鲜活的案例追踪,以“解剖麻雀”方式实现对评估对象的深入细致理解。

二是对象调查法。要获得原始、真实、全面的政策绩效信息,离不开与相关政策对象的直接交流与深入沟通。通过问卷调查、集体座谈、单独访谈等方式,向有关政策目标群体或政策利益相关方询问对政策问题的看法、对政策效果的判断、对政策影响的评价等,进而从总体上实现对政策绩效及其与政策客体间因果关系的把握。

三是利益相关者分析法。利益是贯穿于政策问题、目标群体、利益关系、社会发展这一政策客体层次组合的主线,也是政策功能和政策绩效所直指的本质性要素,因此在政策绩效评估中离不开利益相关者分析。其优势是:如果评估者对一项政策所涉及的专业知识知之甚少,会给评估工作带来很大的困难,但通过与利益相关者的交流,可以解决这一难题;此方法不局限于既定的政策目标,而是综合考查政策制定、执行过程中所涉及的各种因素,因而最大化地反映现实情况;此方法将各方的意见都反映到评估报告中,其政策建议也最易于操作,因而其应用价值会得到相应提高^[1]。

4. 政策客体层次性对政策绩效评估结果应用的规定

如前文图1所示,一方面,政策绩效是公共政策作用于政策客体的产物,政策绩效取决于四类政策客体及其相互作用关系;另一方面,底部连线表明,政策绩效的生成只是政策评估的起点,作为一项具备明确目的的活动,政策绩效评估将发挥重要的反馈功能,通过评估中发现的成效和问题,来正向或负向强化各个政策客体。政策客体层次论为我们揭示了绩效评估结果的应用方向:作为政策调整依据;作为解决公共政策问题的思路;作为规范目标群体行为的根据;作为调节政策利益关系的方向;作为进一步促进社会发展的推动力。为充分发挥政策绩效评估的作用,对政策绩效评估结果的应用不应是零散的、碎片式的,不能头疼医头、脚疼医脚,而应在不同政策客体的层次关系中找到连接点和关键点。

五、基于精准扶贫政策绩效评估的案例应用与检验

前文从学理层面分析了政策客体层次性及其对政策绩效评估活动提出的理论启发与实践规定。为进一步实现具体形象、现实生动的理解,并促进将这一理论发现应用于政策绩效评估实践,现以我国中央和地方精准扶贫政策绩效评估为例进行案例应用与检验。

中国的精准扶贫政策是由一系列帮助贫困户、贫困村摆脱贫困的政策体系构成,理想化的政策目标是到2020年全面建成小康社会。为了使这个政策能够在中国贫困地区得到有效贯彻执行,国家制定了一系列政策,并要求执行机构忠实执行,而执行机构(通常是县、乡一级政府)为了执行上级部门的政策,由上而下向目标群体实施政策供给^[2]。为了保证精准扶贫政策取得实效,国家启动了严格的评估制度,动态监测政策落实情况、工作进展以及取得的成效。然而,“精准扶贫这一目标在基层实际落实过程中面临诸多挑战,其瞄准精度和输送精度在不同地区和实施单位中面临较大挑战……要求治理者对治理对象形成一套系统而完整的认识与判断”^[3]。对此,有必要通过关注政策客体层次性及其对政策绩效评估的规定性,促进政策评估的系统性优化,并发挥评估活动对政策改进的支撑作用。

[1]钱再见:《现代公共政策学》,南京师范大学出版社2007年版,第447页。

[2]尹利民、赖萍萍:《精准扶贫的“供给导向”与“需求导向”——论双重约束下的精准扶贫地方实践》,《武汉》《学习与实践》2018年第5期。

[3]王雨磊:《项目入户:农村精准扶贫中项目制运作新趋向》,《哈尔滨》《行政论坛》2018年第5期。

1. 精准扶贫政策客体构成及其层次关系

政策目标决定着政策对象,精准扶贫政策的对象主要包括:

公共政策问题。该政策所针对的问题即贫困问题,其本质是各个层面的现实与理想之间的差距:在国家层面,总体贫困状况与全面建成小康社会目标之间存在差距;在政府层面,过去扶贫工作成效与当前工作要求之间存在差距;在社会层面,贫困人口现实境况与脱贫致富愿望之间存在落差。中央和地方制定和执行的一系列精准扶贫政策措施就是针对上述问题,以期消除差距、实现预期目标。

政策目标群体。政策目标群体为广大贫困人口,既包括分布于贫困县、贫困村的贫困人口,也包括分布于非贫困县、非贫困村的贫困人口。为了实现“精准”,国家于2014年启动了贫困户建档立卡工作,旨在科学、准确、明确地认定工作对象;2015年底,国家又专门以“回头看”方式重新识别了政策对象,通过严格的程序和标准来提高政策对象识别的准确性。

政策利益关系。精准扶贫政策的功能集中体现为,通过公共政策的引导和干预作用,使社会资源和利益分配更多地向贫困地区、贫困人口倾斜,保障贫困人口的生存与发展权益,增进贫困地区、贫困人口共享国家改革发展成果。例如,东西部地区扶贫协作、中央和省直部门单位定点扶贫、开展易地扶贫搬迁、推进产业就业扶贫等政策措施,均能带动资源向贫困地区转移,使贫困人口享受实惠和利益。

社会发展状况。贫困是社会发展面临的一个持久性难题,贫困程度是衡量社会发展水平的重要指标,解决贫困问题自始至终是社会发展的重要任务和政府的重要职责。尤其对社会主义国家而言,消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求。因此,党和政府必须通过扶贫开发政策作用于社会发展状况,最终实现消除贫困的社会发展预期。

以上四方面政策客体之间的层次性关系集中体现为:贫困问题是社会中客观存在的公共问题,是精准扶贫政策所直接面向的对象,也是扶贫政策制定与执行活动的出发点,要治理贫困问题,就要找准目标群体;贫困问题集中体现为贫困人口的生产生活状况,造成贫困问题的重要原因在于贫困人口在谋求生产生活改善过程中遇到的困难和障碍,即政策问题背后为目标群体;造成目标群体所面临问题的根源,可进一步追溯到社会资源分配方式和利益关系格局,解决这些问题的关键,则在于改变利益分配方式,调整利益关系格局,使贫困人口能够在政策倾斜中获得发展基础、发展机会和发展动力;通过优化资源配置方式、改善利益关系格局,最终改变目标群体生存状况并解决贫困问题,进而达成社会发展的效果,实现社会发展的目标。

2. 客体层次性对精准扶贫政策绩效评估的规定

在精准扶贫政策绩效评估中,应立足于其政策客体构成及层次性,对评估方式选择、评估内容安排、评估方法使用、评估结果应用等做如下考量:

首先,在评估方式选择方面。第一,由于评估的政策问题及社会发展状况涉及党和政府战略性工作任务及目标的实现,具有较大的政治性影响,同时样本数量大、地域分布广、调查内容多,要求评估具有很强的科学性保证,因此要以正式评估方式为主,应有专业的评估队伍、系统的评估方案、合理的评估程序、科学的评估方法、明确的评估规范、严格的评估纪律、严谨的评估结论、可行的评估建议等。但是,为了更全面深入地了解评估对象情况,也需要借助多种途径、通过多种非正式方式来开展评估,包括邀请专家学者以走访的方式来了解实际情况,邀请新闻媒体通过采访或暗访的方式来反映典型问题和做法。第二,由于扶贫政策绩效评估在“不脱贫不脱钩”规定下与地方各级干部职务升迁等切身利益高度相关,且地方政府具备“精准应对”的动机,加之农户因政策优惠而“不愿脱贫”的利益动机,引入独立性第三方评估便成为必然选择。但由于第三方无法或不宜完成某些评估任务,政府部门自身评估也不可或缺,政策绩效评估方式应采用政府自身评估与独立第三方评估相结合的方式,两者各有

分工和侧重:第三方评估负责贫困人口精准识别准确率、精准退出准确率、因村因户帮扶工作群众满意度等指标的实地调查,还可以负责教育扶贫政策、健康扶贫政策、危房改造政策、易地扶贫搬迁政策、产业扶贫政策、扶贫小额信贷政策、基础设施和公共服务等扶贫政策落地执行效果的调查评价;而政府部门自身则负责区域贫困发生率、减贫成效、扶贫资金使用规范性和有效性等方面的评估。第三,定性和定量评估缺一不可。以精准退出政策标准的执行为例,其中既要准确地计量贫困户的各方面收入和支出,又要从总体上判断其生产生活状况,不是靠单纯的定量或定性方式就能得出客观准确的结论的。

其次,在评估内容安排方面。一是要通过评估来搜集与政策问题、目标群体、利益关系和社会发展等政策客体相关的一切形态的绩效信息,例如反映精准扶贫政策执行前后贫困问题严重程度的信息,反映目标群体年人均纯收入变化以及基础教育、基本医疗保障、安全住房等变化情况的信息,反映各种类型的帮扶工作使贫困人口受益的情况,反映贫困村水、电、路及其他公共服务发展情况的信息等。二是要通过评估把握从政策问题到目标群体、利益关系、社会发展的作用传递全过程中的绩效情况。例如,既要根据目标群体所涉及政策问题的状况,对扶贫对象识别与退出的程序合规性进行评估,也要对其识别与退出的准确率进行评估;既要评估贫困问题解决程度和目标群体认可程度,还要评估财政转移支付、部门单位帮扶等资源转移配置的贡献程度;既要评估贫困户家庭和个人生产生活层面的改善情况,还要评估整个村、整个县乃至整个区域贫困治理的总体情况。三是评估内容要准确地转化为评估指标,根据政策对象及其层次关系,形成内容全面、重点突出、权重合理、相关性强的评估指标体系。

再次,在评估方法使用方面。一是根据政策绩效评估目的,通过数据收集与统计分析,借助典型案例挖掘与总结,综合全面地反映与政策问题、目标群体、利益关系和社会发展等政策客体相关的一切政策绩效信息;二是鉴于精准扶贫政策的目标群体为农户,因此入户调查评估应作为不可替代的评估方法,通过入户调查获得农户收入、“两不愁三保障”、政策落地情况、帮扶工作群众满意度等方面的绩效信息;三是重视利益分析法在界定问题、分析原因、提出对策等评估工作环节中的作用。例如,相当一部分脱贫户倾向于在调查问卷中缩小实际收入、扩大实际支出,其动机主要出于对扶贫政策实惠的“恋恋不舍”以及对扶贫措施延续政策规定的不了解;在产业扶贫的诸多模式中,投资方、村集体和农户的分红比例问题是影响产业项目发展的一个重要症结;地方政府采取的一些形式主义的扶贫措施,也与其自身利益密切相关。采用利益的逻辑,运用利益分析方法,是实现类似政策准确把握的有效方式。

最后,在评估结果应用方面。评估结论的形成并不意味着评估工作的结束,毕竟政策绩效评估本身是手段而非目的。评估报告应被赋予一定的法定效力,决策者应将评估报告作为政策调整的重要参考依据,将政策评估中反映的现实状态、发现的突出问题、提出的改进对策,反射到政策问题、目标群体、利益关系和社会发展状况当中,作用于其间的层次关系和因果逻辑。通过政策评估,来实现政策客体状态的改变,正是政策功能发挥的过程,也是政策绩效改进的途径。

综上所述,政策客体是政策系统的重要构成要素,政策客体构成与层次性是政策活动开展的重要影响因素,从根本上决定着政策功能的发挥和政策绩效的达成。随着政策绩效评估逐渐成为“常规动作”,日益成为政策调整的直接依据和政策改进的重要途径,为了保证政策绩效评估的科学性和实用性,有必要从政策客体构成及层次性这个思维“原点”来开展政策分析和实践活动。

[责任编辑:史拴拴]