

地方政府政策评估的均衡性价值取向*¹

赵书松 吴思 彭忠益

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

【摘要】: 政策评估价值取向指导政策评估全过程, 对政策的实践与结果影响深远。基于中国共产党第十九届全国代表大会关于新时代社会主要矛盾的崭新论断, 借鉴新制度经济学均衡思想并结合我国“十三五”时期所秉持的五大发展理念, 提出全面深化经济体制改革时期政策评估的均衡性价值取向; 并以贵州省为例, 探讨均衡性价值取向在政策评估中的适用性和实现政策均衡的“有发展、有继承、有创新、有引领”四有路径。

【关键词】: 新时代社会主要矛盾; 经济体制改革; 公共政策评估; 均衡性价值取向

【中图分类号】: D601, C9303

【文献标识码】: A

【文章编号】: 1672-3104(2018)03-0123-10

公共政策评估价值取向对整个公共政策过程发挥着重要导向作用, 深刻影响社会经济政治活动方向。公共政策评估价值取向并非一成不变, 其内容在长期发展实践中得到不断丰富和完善。2017年10月18日, 中国共产党第十九次全国代表大会(下文简称十九大)在北京召开, 习近平代表第十八届中央委员会向大会做了题为《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告, 首次明确指出“中国特色社会主义进入新时代, 我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”这一全新而重大的科学判断^[1]。这表明我国全面深化改革步入更高阶段, 改革目标和重心是解决我国目前发展中各种不平衡、不充分的问题, 最终实现均衡发展, 发展成果由全体人民共享。因此在中国特色的社会主义进入新时代这一发展历史新方位, 为避免政策评估流于形式, 未来地方政府政策评估应深刻把握我国目前主要矛盾并确立相适应的评估价值取向。本文梳理了公共政策评估价值取向的演化趋势, 结合我国目前发展不平衡、不充分这一主要现实, 借鉴新制度经济学中的“均衡性”内涵, 提出决胜全面深化改革、全面建成小康社会时期公共政策评估的均衡性价值取向, 并探讨如何通过构建囊括“三大”评估原则和“四有”路径的评估机制实现均衡性价值取向。

一、公共政策评估价值取向的演进

(一) 公共政策评估价值取向的三个发展阶段

政府公共政策评估兼具价值与工具双重意义。公共政策评估通常包含两个相互关联的方面: 一是采用各种方法考察公共政策的运行结果; 二是应用某种价值观念来评定政策运行效果。随着社会发展, 人们逐渐认识到价值取向作为公共政策评估的灵魂, 对整个政策评估系统的运行起主导作用。研究发现, 在近百年发展历史中, 公共政策评估的价值取向大致经历了三个阶段的历史演化, 其内涵日益丰富完善, 推动了公共政策评估实践的不断发展。

¹ 收稿日期: 2017-12-07; 修回日期: 2018-03-29

基金项目: 贵州省发展与改革委员会资助项目“贵州省经济体制改革后评估研究”(2017)

作者简介: 赵书松(1979—), 男, 河南开封人, 中南大学公共管理学院副教授, 主要研究方向: 组织行为学与人力资源管理、政府绩效管理, 联系邮箱: zhaoshusong306@163.com; 吴思(1992—), 女, 云南石屏人, 中南大学公共管理学院硕士研究生, 主要研究方向: 政府绩效管理; 彭忠益(1964—), 男, 湖南宁乡人, 中南大学公共管理学院教授, 博士生导师, 主要研究方向: 公共领导与地方治理、政府行政与组织管理

第一阶段：效率主导的价值取向。吉特·波科特称之为“效率政府时期”^[2]。20世纪初至40年代，随着政府职责不断扩大，政府开始广泛参与并主导社会问题的解决，需要政府管理的各类事务迅速增加。在此背景下政府效率问题得到重视，政府公共政策评估强调公共政策实施效率。美国学者彼得·罗西(Peter. H. Rossi)、霍华德·弗里曼(Howard. E. Freeman)和马克·李普希(Mark. W. Lipschitz)合著的《项目评估：方法与技术》将效率评估作为评估内容一种重要类型^[3]。这一时期公共政策评估的重点在于以行政效率为导向的政府投入与产出，政策结果与有效性依附于政策效率而受到忽视。20世纪60年代开始，效率主导的公共政策评估面临评估结果缺乏在政策过程中的有效利用的危机，评估结果和政策过程的脱节制约了政策评估的实践作用。这促使人们关注政策评估结果的效用问题，即如何通过对政策效果的评价来改进政策过程。帕隆博(D. Palumbo)和纳茨米阿斯(D. Nachmias)提出“理想政策评价理论”，探讨如何使政策评估取得理想效果^[4]；帕顿(M. Patton)则提出“以利用为中心论”，认为评估结果利用至关重要^[5]。此时公共政策评估关注的重点是评估结果的价值和实用性分析，目的是为改进政策和完善政策提供现实指导。

第二阶段：绩效主导的价值取向^[6]。此阶段也可被称为“结果导向时期”。20世纪70年代至80年代，新公共管理运动囊括了西方国家公共行政改革运动的全过程，涉及英国、澳大利亚、新西兰、美国、荷兰、法国等国家，其基本要点是大规模的私有化以及对公共政策绩效评估的重视^[7]。以管理主义为取向的新公共管理运动强化顾客导向，主张把市场竞争机制引入公共部门，强调学习和采纳私人部门管理技术。在新公共管理运动影响下，公共政策评估开始强调绩效导向的价值取向，政府绩效的内涵不断得到扩充和发展。与此同时，学界开始关注政策的社会公平、公正问题，罗尔斯的著作《正义论》中开始对政策目标的合理性、正当性进行讨论^[8]。豪斯(E. R. Hose)在罗尔斯的基础上指出政策评估第一要务并非衡量效率与效能，而应首先对其进行价值评判，判断公共政策是否具有公正性^[9]，从而逐渐形成以4Es为核心标准的绩效共识，即通过“经济性”(economy)、“效率性”(efficiency)、“效果性”(effectiveness)和“公平性”(equity)全面评估公共政策的实际结果^[10]。这种绩效主导的公共政策评估价值取向，本质是新公共管理“顾客至上”理念在政府公共政策评估领域的延伸和内化。并且从这个阶段开始，公共政策评估开始具备批判性价值取向，不仅关注政策产出和政策结果，更认为应该在社会公正的前提下衡量公共政策的效率与效果。

第三阶段：民主与服务主导的价值取向。第三个阶段从20世纪90年代发展至今，这一阶段公共政策评估的价值取向在新公共服务理论和治理理论的影响下进一步扩充发展，呈现出多元化特征：政策评估理论日渐丰富；评估实践呈现多学科多领域交叉以及多种评估技术综合；政府评估机构与社会评估机构互动增进；在价值取向方面增加了政府服务性和评估过程民主性的价值诉求，出现了参与式评估等新评估方法^[11]。不仅如此，在这一发展阶段，公共政策评估的评估主体也更加多元化，更加提倡第三方评估机制。同时评估过程更加法制化，许多国家制定了有关政府绩效评估的法律法规^[12]。这一阶段的评估也可以称之为建构主义评估，以古巴(E. G. Guba)和林肯(Y. S. Lincoln)的回应式评估为主，通过注释型方法反复辩证从而产生共同建构^[13]。

(二) 三个发展阶段对我国公共政策评估的启发与其局限性

随着西方国家公共政策评估实践与研究的不断深入，公共政策评估的价值取向由坚持“事实——价值”分立，仅追求高效政策绩效和政策目标实现，逐渐向兼顾政策效率，同时更加关注政策公平性与民主性转变。政策评估范式也因此由“实证主义范式”转向“建构主义范式”。这一变化过程与西方公共管理理论发展和政府改革实践具有内在逻辑一致性。我国尽管有着悠久的政府行政实践历史，但并未形成独立学科。因而我国在公共管理学科的建设以及政府改革实践中借鉴了大量西方现代公共管理思想，政府公共政策评估亦是如此。20世纪80年代以来，西方政策科学的理论和技术对我国公共政策评估产生了巨大影响，不论理论研究还是评估实践无不将西方的公共政策评估理论和方法奉为圭臬，客观上促进了我国本土研究实践的迅速发展。但不可否认的是，公共政策评估理论和方法常产生于特定时期的国家现实需要，而政策评估活动又是在一定的社会、经济、政治和文化场景中进行的，完全取而用之常出现水土不服。Kirkhart认为，评估是在文化环境中进行且受文化影响的^[14]。因而在借鉴运用的同时也需要将本国的政治经济环境、制度结构、社会构成、文化环境、心理软件等因素考虑在内，形成与自身现实相符的评估价值取向并尝试适宜的评估方法。与此同时，也需要考虑已有理论方法相对实际发展需求的滞后性。我国政府改革

借鉴了西方诸多政府管理思想，并在改革实践中逐渐形成了自己的发展路径，既有政策评估价值导向已经难以满足我国当前进一步深化改革和转型发展的现实需求。

（三）均衡性主导的价值取向

弗兰克·费希尔(Frank Fischer)曾指出“实证主义范式”下的政策评估极有可能产生“专家暴政”，但后实证主义同样也存在“人类中心主义”的局限性。他认为政策评估需要将事实与价值有机结合，实现技术性标准与社会政治价值标准的统一^[15]。本文尝试通过梳理我国经济社会发展需要、“元政策”演化以及经济改革理论三者的发展脉络，分析公共政策评估价值取向的进一步演化趋势，结合“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，提出适合全面深化经济体制改革这一背景下政策后评估的均衡性价值取向。

1. 我国经济社会发展需求与均衡性价值取向

基于文献研究，我们发现公共政策评估价值取向的基本演化趋势是价值取向多样化以及价值取向间协调融合均衡化；从最初强调效率为主的单一价值取向转变到强调多种价值诉求，反映了经济社会实践的基本发展趋势。随着人类经济社会发展实践的不断深化，公共政策作为推动经济社会发展的具体手段，其价值取向必定会进一步演化以适应新的实践要求。强调民主与服务的多元化的价值取向也将演进到重视多种价值导向“均衡性”的新发展方向。

当前我国社会生活诸多领域都普遍存在对均衡发展的期待与追求。有学者提出，随着我国经济不断发展，非均衡改革已不完全适用于我国目前经济结构，应向均衡性改革方向转变^[16]。为改变我国发展失衡现状，宏观层面应通过供需双调实现经济内外再均衡，中观层面通过重塑区域发展格局和推进全国市场一体化实现区域再均衡，微观层面通过构建新型激励结构体系实现主体动力再均衡^[17]。针对我国城乡经济发展不协调的现实，改善我国城乡二元经济结构需实现以“实现城乡资源要素聚集和扩散的均衡，形成统一要素和商品市场”为实质的城乡经济均衡发展^[18]。关于区域经济发展，有经济指标表明，我国区域经济发展有趋同倾向。为此，沈开艳、陈建华等学者认为我国西部地区为实现区域经济从“非均衡”向“均衡”发展，应降低西部产业结构的外生性，形成内生性的产业结构，促进西部基于本地区比较优势与要素禀赋的区域产业体系^[19]。在金融领域，孙力军等学者甚至认为均衡的金融发展通过跨期平滑效应和信息生产效应平抑经济波动^[20]。除此之外，在其他公共政策领域，诸如教育均衡、医疗均衡等理念已深入人心。公共政策均衡化价值取向是经济社会发展的必然趋势，也是人类发展的内在要求和基本价值诉求。

2. 我国元政策演化趋势与均衡性价值取向

政策评估价值取向与元政策之间具有天然一致性，元政策决定政策评估价值取向，而政策评估价值取向在政策评估实践中反映的问题有助于元政策的调整。公共政策评估价值取向的发展由一元化走向多元化，多元化进一步均衡化。目前趋势是多元化内容构成有所调整，多元化不同构成之间将会更加均衡。回顾中华人民共和国成立以来元政策的变化发展，亦有相近的演化趋势。改革开放前，我国各项政策强调全国各区域“均衡”发展，这里的均衡更多取“平均”之意。譬如实施“一平二调”的超经济强制措施，并在各地建设“大而全”的自给自足的工业体系。尽管这一时期的“平均”取向下的政策设计一定程度上缓解了我国地区间发展不平衡状况，并初步建立了我国工业体系，但也抑制了经济发展活力，影响了人民生活水平的提高。

改革开放之后，我国实行非均衡发展战略。在非均衡理论的指导下，我国实行“效率优先”为主导、“以经济建设为中心”的梯度发展战略。这一战略打破了我国片面强调齐头并进的传统布局模式，承认各个地区、各个行业发展非均衡的现实，也反映了当时中国特定经济发展阶段的客观发展要求。但是，随着我国经济飞速发展以及市场经济体制不断完善，非均衡发展弊端日益显现。一是资本、技术与人才等要素日益流向发达地区与高利润行业，而发达地区与先富裕群体对后发展地区与弱势群体带动效应有限，不同区域、群体间差距日益扩大，形成马太效应，区域冲突与群体冲突激化，不利于我国社会稳定发展。二

是中西部地区的滞后又制约了整个国民经济进一步发展的效率和质量，阻碍我国实现全面建成小康社会的阶段性发展目标，对实现民族复兴造成不利影响。

为全面建成小康社会并实现中华民族伟大复兴，党的十八大基于我国发展现实，对推进中国特色社会主义事业提出了“五位一体”的总体布局，涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明建设五大领域^[21]。相较于以往的“经济现代化”，十六大报告的“三位一体”（政治、经济、文化建设），以及十七大的“四位一体”（经济、政治、文化和社会建设），“五位一体”总体布局进一步体现出我国发展价值理念由单一化向多元化演变。继“五位一体”总体布局后，为实现“十三五”发展目标，党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念^[22]。党的十九大提出当今社会主要矛盾在于人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾，进一步明确：“发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须是科学发展，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。”^[1]至此，我国发展价值理念不仅体现多元化特征，而且更在多元化基础上强调不同成分的均衡性。发展理念指导政策评估价值取向，因此我国对于公共政策评估的价值取向是一个不断丰富完善的过程。而且相较于中华人民共和国成立初期的“平均发力”，当前的“均衡”取向作为一个动态的概念，强调多元价值以时空为转移、多要素多领域全方位的协调与匹配。

3. 我国经济改革理论发展趋势与均衡性价值取向

20世纪70至90年代，我国学界对于改革理论的研究主要围绕以经济为中心的非均衡改革，厉以宁教授认为非均衡是中国经济的特征，而且进行了宏观非均衡分析，并据此提出平衡非目标论^[23]。非均衡改革研究的代表学者还有孙林岩和臧国平等。随着我国经济飞速发展，贫富差距不断扩大，各类社会矛盾凸显，进入21世纪后，反思“非均衡改革”的学者越来越多。周小亮认为中国市场化改革中的制度修正，是一个逆向制度修正伴随着顺向制度的双向制度修正过程，从制度结构角度说明中国社会主义市场经济改革发展应立足于中国国情^[24]。巴里·诺顿等认为，新的改革需要更加关注发展均衡性^[25]。樊纲和胡永泰认为“循序渐进”的改革会增加体制“不协调成本”，并提出“平行推进”作为改革政策制定的基本思路^[26]。常修泽提出通过“包容性运作”实现包容性改革，并以此为基础提出我国改革需要“大均衡改革方略”^[27]。汪涛和李红艳则提出中国新一轮改革应从渐进式转向均衡式，解决多元利益格局固化问题^[28]。马雪松则基于现代国家建设视角，通过利益分配与政治权力双重逻辑分析改革成果失衡的制度根源，提出构建共享改革成果的均衡机制的方式^[28]。黄晖的研究证明制度因素对于我国区域经济发展影响显著，不同区域间制度发展水平差异巨大。因此，缩小区域间经济增长差异有赖于进一步加快改革和制度创新步伐，实现区域经济均衡发展的前提是各区域的制度收敛^[29]。从我国经济学界关于社会发展价值取向的思路演化趋势来看，均衡性已经成为当前最主要的改革价值取向。并且，这些理论研究也得到了我国“全面深化改革”实践的回应。此次改革不再以经济改革为绝对重点，而实现了经济、社会、政治、生态、文化的改革领域全覆盖，寻求多领域全面推进、共同发展，趋向各项价值均衡发展。2014年2月，习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上指出：“（全面深化改革）这项工程……必须是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成。”^[30]全面深化经济体制改革作为全面深化改革过程中具有“四梁八柱”性质的改革主体框架下的重要内容，是一项涉及我国经济生活各个领域的综合性系统工程，包罗诸多相互关联的制度与政策的设计实施与统筹推进。因而改革过程中各个地区都有必要在国家新发展理念的指导下，即紧跟全国发展步伐又立足本地区发展实际，实现具有均衡性特征的统筹发展，各项改革政策相互协调形成良性有机系统。

二、公共政策评估的均衡性价值取向

（一）“均衡性”价值取向的基本内涵

“均衡性”的内涵可以从以下四个方面理解。其一，从词义来看，《汉语大辞典》将“均衡”一词释为平衡之意。“均”意为“平”，引申为调和；“衡”引申为对等。平衡是事物各方数量的相等或力量对比相当。其二，从新古典经济学领域看，一般均衡论的开拓者瓦尔拉斯将“均衡”与“平衡”看作是一致的^[31]，而马歇尔局部均衡论中的“均衡”在语义上已超越“平衡”的概念，在分析上已由静态偏重动态，实质是力量的均衡^[32]。这种“均衡”从总体形态和内在结构上皆具有动态演进性。

后经由阿罗、德布鲁等人发展形成一般均衡理论，用于“探求基于特定约束条件下的决策最优性态”，从而完成了“均衡”概念“从分析经济系统力量作用的静态均势到探究其行为主体在特定约束下经济决策的动态最优特性”的嬗变^[33]。其三，基于对新古典主义经济学忽略了制度因素进行批判而发展起来的新制度经济学，继承了前者的均衡分析方法，将市场均衡分析的“需求—供给框架”应用于制度变迁分析，提出制度均衡是“在既定条件下，现存制度安排不论作任何改变都不再能带给经济中任何个人或组织额外的收入”^[34]。当制度供给能满足制度需求时制度处于均衡状态，反之则处于非均衡状态。制度供给不足和制度供给过剩都是属于制度非均衡状态，而当存在制度供给不足时需要制度创新进行弥补。制度均衡理论中的“均衡”内涵与新古典主义经济学的“均衡”具有一致性，而该理论对提高资源配置的公平与效率提供了依据。其四，鉴于我国改革开放以来非均衡改革所出现的种种弊端，许多学者提出向均衡改革转变，汪涛等学者对均衡改革做了系统界定，认为均衡改革是以均衡为目的的制度变迁，其实质在于“改革中兼顾各利益主体间所得，确保利益总格局相对稳定”^[35]。本文的“均衡性”价值趋向重点在于强调省级及以下地方政府，在经济体制改革过程对，对不同经济改革政策的选择、各利益关系处理、改革主体力量整合以及改革成果分配等各方面相互协调、匹配与融合。需要指出的是，“均衡”的含义不能同“平均”混为一谈，政策评估的均衡性价值取向更多强调的是动态平衡。

（二）五大发展理念指导下的均衡性价值取向

经典均衡理论有助于我们深刻理解政策评估均衡性价值取向的基本内涵，而“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念则有助于我们在政策实践中充分把握均衡性评估的主要外延。

1. 创新发展与传统路径之间的均衡

“创新是引领经济社会发展的第一动力”^[36]，十八届五中全会指出，“坚持创新发展，必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风”^[22]，将创新发展视为国家发展的核心力量、战略性调整经济结构的重要驱动因素，以及实现“五位一体”总体布局下全面发展的关键动力。我国目前处于经济结构调整以及前期刺激政策消化时期，需要依靠创新释放发展潜力，实现新旧动能转换，形成以创新为引领支撑的经济发展模式，破解产能过剩、资源环境恶化等制约经济社会发展的系列难题。这就要求改革中不同地区在“创新”发展理念的指导下，结合当地特色设计出适合自己需要的发展道路。既要注重“寻找创新点”，充分考虑新的发展机遇和发展领域，培育发展新动力，创新发展路径，从而提高改革效率；也要注重“传统优势”，充分发掘当地具有优势和实用性的传统发展路径，优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置^[22]，升级原有发展模式，取得良好发展效果。通过打好“组合拳”稳定经济增长态势，形成发展新动力。

2. 错位发展与区域协同之间的均衡

十八届五中全会提出“坚持协调发展，必须牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局，正确处理发展中的重大关系，重点促进城乡协调发展，促进区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，在增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力，不断增强发展整体性”^[22]。协调理念旨在补齐发展短板，解决发展不平衡问题，体现了问题导向与目标导向的统一^[36]。协调发展是经济社会持续健康发展的内在要求，我国正处于中国特色社会主义进入新时代的关键时期，需要通过找准发展薄弱环节，弥补发展短板，扩大发展空间，追求持久发展，实现全方位的均衡协调发展，这也是全面建成小康社会的必然要求。我国不同行政区因自然条件、人文环境与历史沿革不同，形成了各自独特的发展特点，而每个省级行政区下辖的不同地区亦各有特点。因此，地方政府在改革政策制定过程中应充分考虑不同地区的长项与短板，以优势产业引导经济发展带动劣势产业发展，弥补发展短板。同时注重统筹兼顾，各区域利用自身优势特色谋求发展时，也要形成区域间协同发展的政策群，避免不同地州之间出现重复建设与恶性竞争的情况。均衡性评估将强调改革政策制定中对错位发展与区域协同发展均衡的重视，政策之间以及区域规划之间应当相互协调、互为补充，从而引导各地区之间改革形成发展合力，提升改革发展整体效能。

3. 经济发展与环境保护之间的均衡

政府公共政策评估经过四个阶段发展，诸如效率、经济、公平、公民至上、服务效果、政府回应能力等政府公共政策评估价值理念已深入人心。但从行政生态学的角度来讲，国家所处的政治、社会环境以及历史阶段不同，价值取向抉择也会不同。当今社会处于多元化变革进程中，政府公共政策评估也面临多元化管理的冲突和平衡，对于不同价值目标进行选择和权重排序时，会因时事需要而变化。经济体制改革注重效率和效能的体现，改革初衷在于解放发展生产力，实现经济水平快速发展，最终惠及全体人民，增加人民实实在在的获得感。因此对于经济发展情况的考察应是经济改革政策评估的重点领域。党的十八大以来，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的融汇不断深化^[37]，十八届五中全会更是提出“绿色发展理念”，对纠正“唯 GDP 论”的评估理念有重大作用。全面建成小康社会的发展进程中，生态环境的质量成为至关重要的影响因素。如果不重视解决生态环境问题，我国经济社会发展质量的提升将会受到严重制约，甚至出现可持续发展的生态瓶颈。而不同地区有自身独特的经济发展状况与生态特点，在评估中因审视当地改革政策对经济状况与生态环境两者关系的处理，是否能够实现经济发展与生态保护之间的均衡。经济体制改革不仅要实现经济发展，也要保护各地区独特的生态环境优势，并将生态环境优势转化为经济社会进一步发展的驱动力。

4. 自身发展与外部机遇之间的均衡

对于省级行政区划单位而言，合理整合自身发展与外部机遇有利于全面深化经济体制取得事半功倍之效。自身发展条件主要包括经济发展情况、各类自然与人文资源，以及经济体制改革中各主体等，它对省内经济体制改革起决定作用。外部机遇主要包括该省区位特点和区位优势，以及其在国家战略与政策中的定位等。外部条件对全面深化改革有积极推动作用，尤其是后发展中西部省份要思考如何通过开放发展吸引外部资源，赢取经济发展主动权，同时利用自身区位条件融入周边省域板块的联动发展，尤其是顺应“一带一路”倡议实现自身发展。自身发展条件与外部条件是否有效协调不仅关系到经济改革政策的质量与高度，更关系到改革主体是否完备，省内外相关主体是否都能够有效参与该省经济体制改革与发展进程。十八届三中全会明确提出“人民群众是改革的主体”；改革不仅仅需要“自上而下”强制性的法令，也需要“自下而上”的受“可能制度获利”的诱惑而自生、自发倡导实施的制度变迁。网络治理理论也认为，现代国家的治理不是政府自己唱独角戏，只有多元主体共同参与才能形成推动改革进程达到善治，从而实现国家治理现代化^[38]。因此改革成效的评估也需要考虑多元社会主体的参与情况。省内外不同主体参与改革的动机与目标可能相异，因此对于改革的评估，也应该考虑政府在改革过程中对不同主体参与积极性的调动情况，对不同改革主体发挥何种作用的安排情况，以及不同主体发挥作用的程度判断。

5. 人的生存与人的发展之间的均衡

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中写道：“坚持共享发展，必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，做出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。”^[39]十九大明确提出，“面对新时代我国社会主要矛盾，必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。”^[41]全面深化经济体制改革的目的之一在于通过实现经济发展，进一步完善社会分配与社会保障，使全体人民从发展中获益。衡量改革是否成功，根据我国新时代发展特征，经济发展水平已不能成为单一评判标准，更要关注发展成果是否全民共享，尤其是弱势群体权益是否得到切实保障。目前我国还存在一定程度的分配不公，收入差距、城乡区域公共服务水平差距还比较大等问题。各地区需制定符合当地实际需求的改革政策，正确处理社会分配和社会保障问题，同时大力推进基本公共服务均等化，从而促进社会公平正义，改善人的生存，助力国家发展实现从“国富、国强”向“民富、民享”的转变。全面深化经济体制改革的另一目的在于以经济发展带动社会治理体制机制升级，实现治理能力现代化。社会治理水平可以从两个方面衡量，一是社会是否稳定和谐；二是社会创新能力是否能够实现人的全面发展^[39]。注重人的生存与发展之间的均衡，目的在于引导改革政策的制定实施不仅满足经济单一发展，更需要站在“人本”这一高度进行规划。

三、均衡性政策评估的原则与路径

如果将政策评估过程中所秉承的价值取向比作评估的灵魂，决定整个评估的发展方向，那么实现均衡性价值取向的基本路径则可以称为评估体系的支柱。相较于抽象的评估价值取向，基本路径更具体且有针对性地指导政策评估中不同环节与层面的具体操作。基于均衡性价值取向和我国经济体制改革要求相结合，笔者认为可以通过将以“协调性”“关键性”“导向性”为主的政策评估根本原则与以“有继承”“有发展”“有创新”“有引领”为主要内容的“四有路径”相结合，实现均衡性价值取向的公共政策评估落地。

（一）均衡性取向政策评估的三大原则

1. 协调性原则

全面深化经济体制改革要求加强顶层设计和系统协调。所谓协调性原则，是指注重考察经济体制改革过程中每一项政策的产生是否都从改革全局出发，并与其他经济改革政策相互呼应、相互匹配、相互促进，从而成为整体经济改革政策有机过程。协调性原则可从以下几个方面理解：①单一政策制定时，该政策所要达成的目标与整个改革目标之间是否一致，即短期目标与长期目标间是否平衡协调，以及该政策对于追求经济效益增长与实现可持续发展之间是否协调；②连续性政策在同一空间不同时期的前后相继过程中的衔接是否协调一致；③省内同类改革政策在同一时期不同空间区域内的布局是否实现统筹协调，以免出现同质竞争；④省内不同部门不同类型改革政策之间是否协调一致（相互掣肘还是相互助益，雷同重叠还是相互补充）；⑤省内的改革政策与全国经济体制改革是否保持一致，是否充分利用现有战略资源和自身区位条件。

2. 关键性原则

全面深化经济体制改革要求坚持以问题为导向找准突破口并聚焦发力。以“均衡性”为价值导向的政策评估并非要求经济改革政策全面铺开，向每一个方向平均发力，而是要求在追求全省均衡发展的过程中，改革政策制定与实施均需密切围绕当地实际情况，明确核心目标和发力方向。因此改革政策评估需要突出关键性绩效评估。关键性原则，一方面指每一项经济改革政策的制定都必须有其关注的核心议题和关键目标，政策实施过程中则应寻找突破口，侧重关键绩效；另一方面指在政策评估的指标体系设计时，应根据国家现有政策措施与省内相应政策目标结合，围绕关键领域、关键要素、关键事件，利用关键绩效指标的技术手段寻求重要指标。关键绩效原则主要用于指导经济体制改革政策的业务层面的评估。

3. 导向性原则

经济体制改革后评估的目的不仅可以对既有政策分出优劣，更重要的是通过评估对后续改革战略设计以及政策制定发挥引导性作用。所谓导向性原则，是指政策评估要立足于一个省经济社会发展的未来要求和战略定位，通过总结以往政策的成功经验和不足之处，为今后的政策需求和政策制定提供前瞻性和指导性建议。在导向性原则指导下，采用目标与关键成果管理方法（objectives & key results, OKR），聚焦未来政策目标，以目标为导向和标杆，保证各级政策的制定和实施，缩小与战略目标间的偏差。

（二）实现均衡性价值取向的四有路径

1. 有继承

贝兹利提出的“延续管理理论”强调实现管理的稳定、科学且具有延续性。经济体制改革过程同样需要稳定且延续的政策制度群进行支撑。政策和制度如果缺少稳定连续性，则其可持续性将会降低^[40]。均衡性的政策评估需要关注政策的继承性，而

有继承主要强调政策的延续性、承接性、持续性等特征。在政策评估中，改革政策的“有继承”包括两层含义。第一层含义是指对于那些已经存在并取得了较好改革成效的政策应有所保留并适时继续推行；第二层含义是指政策制定需基于前序政策的结果和当下实际需要进行，政策的每一步实施执行都得到有效落实，这一政策对后续政策制定出台有积极持续的正面影响，为后续政策奠定持续性基础。从操作层面讲，“有继承”重在通过妥协调适、良性互动进而实现政策的动态均衡，在政策执行过程中通过政策评估工作进行反馈、控制和调整。

2. 有发展

埃泽奥尼混合扫描理论认为，公共政策的决策仅仅依靠渐进决策模型将会把注意力集中在短期目标上，忽视基本的社会变革，往往导致政策原地循环或因缺乏方向而偏离^[41]。因此，有必要汲取有限理性决策中的一些做法，提高渐进主义的战略性和发展性。均衡性的政策评估需要关注政策的发展性，而有发展路径主要强政策的延伸性、改进性、提升性等特征。在政策执行的过程中，要经常性地回顾已有的政策决策，并且对其现状进行评价和修正。因此在改革中，对于经过试点推广到全省的改革政策实施应当结合当地实际进行调整；而已全省范围内实施的改革政策制定出台后也不能一成不变，应在执行过程中通过不断地反馈结合实际发展情况进一步完善，提升政策与战略、政策与地方的契合程度，实现改革政策不断优化。

3. 有创新

路径依赖理论认为，由于报酬递增和自我强化机制的存在，制定政策时会不自觉地遵循已有的政策模式或者方法，长期如此将会导致制度低效和地方经济滞后，陷入“路径依赖困境”^[42]。改革政策发展完善离不开政策创新突破，创新是政策保持适应性和活力的必要保证。均衡性评估需要关注政策的创新性，而有创新路径主要强调政策的突破性、新颖性、适应性等特征。因此，改革实践中有必要克服政策制定过程中墨守成规或“生搬”其他地区已有模式的倾向，对改革中的“硬骨头”一点点突破，对先进模式的学习要结合地方特点进行调整适应。

4. 有引领

经济体制改革就是要解决目前经济发展中存在的问题，为健康经济生活营造良好环境，这要求改革政策要有问题导向和前瞻意识^[43]。均衡性政策评估需要关注政策的引领性，而有引领路径主要强调政策的前瞻性、示范性、带动性等特征。政策制定既要立足当前实际，也要充分考虑未来经济环境的发展趋势以及政策实施后的预期状况。同时，每一个省都具有自身特色和代表性优势，在经济体制改革中，可以争取形成一批具有地区发展特色的政策群体，对省域内地区整体发展形成示范和带动效果，甚至对相关外省的发展发挥政策示范性引领性作用。

四、案例：以贵州省为例分析政策评估均衡性价值取向的适用性

贵州省地处中国西南腹地，与滇、川、渝、湘、桂接壤，是西南地区连接中部地区的交通枢纽。贵州省境内地形复杂，但自然资源丰富，尤以能源、矿产、生物、旅游资源得天独厚、最具特色。全省共有 9 个地级行政区划单位，下辖 88 个县级行政区划，是一个多民族的西部省份，山区广布生态良好，但一直以来经济发展较为落后，省内区域发展不平衡，二元经济结构矛盾相对突出。因此贵州省要在新的历史条件下实现全面建成小康社会和治理体系现代化，不仅需要处理好经济建设和生态保护统筹发展；还要做到城乡统筹发展，扶贫工作立体统筹发展；既需要实现省内各地区间统筹发展（旅游区、农业区、矿产区），省内各产业部门的统筹发展以及省内各民族间统筹发展；又需要考虑贵州省和其他省、自治区的区域协同发展等。这要求贵州探索一条“有别于东部，不同于西部其他省份”的发展道路，解决发展不平衡不充分问题，提升发展质量和效益，从贵州省现实情况与发展需要出发，运用均衡性价值取向指导改革政策评估与贵州省发展实际内在契合。

（一）均衡性价值取向与贵州省改革政策评估

贵州省作为西部地区后发展省份既要完成脱贫攻坚任务，实现全省经济赶超发展；又要承担转变发展模式、升级产业结构、实现创新发展的重要任务。在均衡性导向下的改革政策评估中，将在“创新发展与传统路径之间的均衡”的指导下，考察贵州省在全面深化经济体制改革过程中，是否实现既找到创新发展路径，提高改革效率，又充分发掘贵州当地具有优势和实用性的传统发展路径，升级原有发展模式，形成发展新动力。政策评估的作用不仅在于评判已实行政策的效果，还能够为后续政策的制定提供参照。“错位发展与区域协同之间的均衡”指导下政策评估有助于贵州省在改革过程中及时发现子政策间的冲突，同时避免“同质性”政策造成资源浪费，从而能充分考虑各地州市的发展特点，统筹兼顾、以优带劣、合理布局，使政策之间以及区域规划之间相互协调、互为补充，从而引导各地州市之间的改革形成发展合力，提升改革发展整体效能，以期补齐省内发展短板，解决发展不平衡问题。贵州省有着经济后起发展、生态环境良好但脆弱等显著特点，习近平总书记在贵州调研时曾强调“贵州省要牢牢守住发展与生态两条底线”。因此在均衡性导向下的政策评估，将会考察贵州省是否实现经济发展与生态保护并重，并将生态环境优势转化为经济社会进一步发展的驱动力，引领贵州特色发展。贵州省虽然发展起步较晚但拥有独特的区位条件，“自身发展与外部机遇之间的均衡”导向将注重对贵州省合理整合内部发展条件与外部发展机遇，实现两者均衡促进改革发展的协同发展政策的评估。当前贵州省内还存在收入差距较大、城乡资源分配不均、脱贫任务艰巨等问题，通过强调“人的生存与人的发展之间的均衡”，可提高公民参与改革积极性，监测改革政策“落地效果”。同时，能够引导改革政策的制定、实施坚持共享发展理念，不仅重视经济发展效益，改善发展不充分状况，实现经济成果人民共享，解决发展不平衡问题。与此同时，为实现人的生存与人的发展之间的均衡，更应加强社会治理制度建设，提高社会治理水平。

（二）通过“四有路径”实现前瞻性引导

从政策规划到政策评估和结束可以算一个政策生命周期，前一政策周期常作为下一政策周期的开始，因而不能割裂地看待政策规划与政策评估之间的关系，忽略政策评估对政策规划的启发性。均衡性导向下的政府改革政策评估目的在于通过“四有”路径的政策评估，不仅对已实施政策效果进行评价，更在于前瞻性地引导政府在后续政策制定和执行中提高改革政策间的均衡性，从而改善当前经济社会发展不平衡不充分的现状。贵州省政府通过经济体制改革政策评估来推进政策的均衡性，首先，必须注重政策的继承路径（“有继承”），并以此来保持和利用本省的优势条件。例如，贵州省煤炭储量丰富、品种齐全，煤炭开采历史悠久，为我国南方经济建设提供了重要战略资源支持，但全省煤炭企业多为民营，存在“多、小、散、乱”等特点与问题。整个“十二五”与“十三五”期间，贵州省就煤矿产业转型升级，推动“毕水兴”能源富集区可持续发展，相继出台并形成了一系列有关煤矿产业改革政策群。在均衡性导向下政策评估中继承性的指导下，这些政策之间应增强彼此之间的延续与承接，从而形成前后相继、彼此照应的政策环，集中有序地解决煤炭产业改革中的重点和难点问题。其次，必须注重政策的发展路径（“有发展”），并以此来改变和克服贵州省的劣势条件。例如，扶贫脱贫工作一直是贵州省改革发展的重要内容，贵州省在长期的实践探讨中，摸索出一系列独创性的扶贫工作政策，例如，农村“三变”改革，通过改革创新让贫困地区的土地、劳动力、资产、自然风光等要素灵活结合，增加了农村贫困群众收入。“三变”改革为六盘水首创，在全省推广的过程中，需要结合其他地区的特点加以改进，“有发展”路径下的政策评估，将会考虑各地方在政策学习和政策一直过程中，能否因地制宜、灵活运用，在政策实施的过程中不断完善发展。再次，还必须注重政策的创新路径（“有创新”），并以此来扩大和提升贵州省的优势条件。例如，贵州省以优质的生态条件和独特的自然环境资源著称，尽管从发展历史来看，“地无三里平”的自然特征阻碍了贵州省经济的发展，但地域封闭性也保留了诸多原生态民族文化以及无与伦比的生态环境。因而贵州虽然经济发展起步晚，但是拥有不同于其他地区的独特条件。因此在贵州省全面深化经济改革过程中，可以辩证看待自身特点，转变传统经济发展的思维模式另辟蹊径。以生态文明理念为导向强化顶层设计，形成生态保护和经济发展并重的农业、旅游业等具有创新特色的产业政策，对其他西部地区将具有示范作用。最后，需要注重政策的引领路径（“有引领”），并以此提升贵州省的战略地位。例如，贵州省率先提出并实施了一系列大数据产业政策，通过大数据产业发展创新发展方式，从而引领贵州经济转型升级、提升政府治理能力、服务民生社会事业。大数据产业相较于传统产业属于新兴科技产业，是贵州省经济发展过程中独具匠心的创新一笔，在未来大数据产业综合试验区的打造过程中，在借鉴其他省份大数据产业发展经验的同时，更要结合贵州自身实际，实现大数据产业对精准扶贫、智慧旅游等独创性的应用突破。

五、总结与讨论

基于我国新时期社会主要矛盾的崭新论断，通过对已有政策评估价值取向的发展脉络的梳理总结，尤其是对邓恩(Dunn)以及费希尔(Fischer)等人批判性复合主义的再思考，回顾我国“元政策”制定与实际发展的趋势，借鉴新制度经济学均衡思想并结合我国“十三五”时期所秉持的五大发展理念，本文提出在全面深化经济体制改革时期指导政策评估的均衡性价值取向，强调政策评估要注重“创新发展与传统路径之间”“错位发展与区域协同之间”“经济发展与环境保护之间”“自身发展与外部机遇之间”以及“人的生存与人的发展之间”的动态平衡，能够在“继承、发展、创新、引领”等不同层面更准确地评估既有政策效果。本文主要目的是分析政策评估均衡性价值取向的现实需求、理论内涵和主要外延，在此基础上探讨均衡性政策评估实践的主要原则与路径。后续研究可进一步探讨政策评估均衡性价值取向的测度模型，以及中央和地方两个层级在政策评估实践中均衡性取向的差异性。

本文的理论意义在于进一步丰富了政策评估理论体系。我国各领域改革仍然处在不断深化的过程之中，如何科学有效地评估和判断既有政策效果，是各地方政府当前面临的一个重要而又紧迫的理论问题。相比较而言，已有政策评估理论因为倡导过于单一的价值追求而严重滞后于我国当今发展实践的现实需求。本文基于均衡性思想，结合社会主要矛盾的新变化和国家新的发展理念，提出与之相匹配的均衡性价值取向，在一定程度上把政策评估价值取向进一步前推，从而进一步丰富了我国政策评估的理论体系，拓展了政策评估理论研究框架。

本文的实践意义在于为地方政府开展政策评估和政策规划提供理论指导。不同地区的发展层次不同，均衡性价值取向能够指导各地方政府在政策评估过程中发现自身的问题和短板，从而更准确地判断本地政策效果和政策需求，尤其是能够指导地方政府通过公共政策执行评估及时发现执行偏差，进行政策调整和政策规划。换句话说，均衡性价值取向将“创新、协调、绿色、开放、共享”综合纳入评估范围，避免单一政策偏好所带来的政策偏离；遵循协调性、关键性、导向性三原则，通过公共政策前评估保证政策方案的质量，指导后续政策的制定、修订和完善，从而形成政策过程的良性循环。

参考文献：

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 新华网. 十九大融媒体专题. (2017-10-27)[2017-10-28]. http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm.
- [2] GEERT BOUCKAERT. Public productivity in retrospective, in M. Holzer(ed.) Public Productivity Handbook [M]. New York : Marcel Dekker, 1991 : 15-46.
- [3] 彼得·罗西, 霍华德·弗里德曼, 马克·李普希. 项目评估——方法与技术[M]. 邱泽奇, 译. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [4] NACHMIAS D. The practice of policy evaluation[M]// The Practice of Policy Evaluation. London: St. Martin's Press, 1980.
- [5] 托马斯·戴伊, 孙彩红. 理解公共政策[J]. 上海城市规划, 2011(4): 116.
- [6] 朱蓓. 论政府绩效评估的价值取向[J]. 法制与社会, 2006(15): 134-135.
- [7] 黎映桃. 论当代公共政策的价值目标——取向、界说与评价途径[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2005, 11(6): 716-724.
- [8] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢, 廖申白, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.

-
- [9] HOUSE E R. The role of theories of justice in evaluation——Justice on Strike[J]. Educational Theory, 1980, 30(1): 67-72.
- [10] 田萱. 公共管理背景下的政府绩效评估[J]. 理论导刊, 2003(6): 12-13.
- [11] 别乾龙, 张亚丽, 孟庆香, 等. 参与式评估法在村级扶贫规划中的应用——以河南省南召县为例[J]. 中国农学通报, 2010, 26(16): 424-429.
- [12] 孙迎春. 政府绩效评估的理论发展与实践探索[J]. 中国行政管理, 2009(9): 29-33.
- [13] 邓剑伟, 樊晓娇. 国外政策评估研究的发展历程和新进展:理论与实践[J]. 云南行政学院学报, 2013(2): 34-39.
- [14] KIRKHART K E. Culture and influence in multisite evaluation [J]. New Directions for Evaluation, 2011(129): 73-85.
- [15] 方易. 弗兰克·费希尔:《公共政策评估》[J]. 公共管理评论, 2013(2): 156-163.
- [16] 汪涛, 李红艳. 均衡式改革:中国新一轮改革主要取向研究[J]. 经济问题探索, 2014(9): 17-23.
- [17] 罗黎平. 均衡发展的三个维度与县域经济走向[J]. 改革, 2015(2): 91-97.
- [18] 王春兰, 薛向岭. 城乡经济均衡发展水平评价的指标体系[J]. 统计与决策, 2006(2): 44-46.
- [19] 沈开艳, 陈建华. 中国区域经济均衡发展趋势的可持续性分析[J]. 学术月刊, 2014(8): 97-105.
- [20] 孙力军. 中国金融发展与经济波动——均衡和非均衡视角的研究[J]. 山西财经大学学报, 2015, 37(6): 12-21.
- [21] 胡锦涛. 十八大报告(全文)[N]. 人民日报, 2012-11-19.
- [22] 新华社. 十八届五中全会公报[EB/OL]. 新华网. 高层.(2015-10-29) [2017-10-28]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm.
- [23] 厉以宁. 非均衡条件下的中国经济改革[J]. 改革, 1991(2): 26-34.
- [24] 周小亮. 市场配置资源的制度修正[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
- [25] 巴里·诺顿. 中国经济:转型与增长[M]. 安佳, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [26] 樊纲, 胡永泰. “循序渐进”还是“平行推进”?——论体制转轨最优路径的理论与政策[J]. 经济研究, 2005(1): 4-14.
- [27] 常修泽. 包容性改革论探讨——中国中长期全方位改革的战略选择[J]. 经济社会体制比较, 2013(6): 4-20.

-
- [28] 马雪松. 现代国家建设视域下改革发展成果共享的均衡机制[J]. 学习与探索, 2015(1): 42-48.
- [29] 黄晖. 中国经济增长区域差异的制度分析[J]. 经济地理, 2013, 33(1): 35-40.
- [30] 张凤阳. 科学认识国家治理现代化问题的几点方法论思考[J]. 政治学研究, 2014(2): 11-14.
- [31] 余晓燕. 一般均衡理论的发展脉络研究[J]. 现代商贸工业, 2009(7): 22-23.
- [32] 马歇尔. 经济学原理[M]. 陈良璧, 译. 北京: 商务印书馆, 1965: 172-176.
- [33] 吴振辉. 交易成本与一般均衡[D]. 杭州: 浙江大学, 2003.
- [34] 戴维斯, 诺思. 制度创新的理论: 概念与原因[A]. 科斯, 等译. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994: 266-294.
- [35] 李红艳, 汪涛. 基于均衡式改革理论的改革评估指标体系构建研究——以国家全面创新改革试验区为例[J]. 武汉工程职业技术学院学报, 2016, 28(4): 44-50.
- [36] 人民网. 论五大发展理念 [EB/OL]. 人民网. 时政. (2015-11-05) [2017-10-29]. <http://politics.people.com.cn/n/2015/1105/c1001-27781531.html>.
- [37] 郑必坚. 全面深化改革的重大意义[J]. 前线, 2013(12): 31-35.
- [38] 鄞益奋. 网络治理: 公共管理的新框架[J]. 公共管理学报, 2007, 4(1): 89-96.
- [39] 新华社. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议 [EB/OL]. 新华网. 新闻中心. (2015-10-03) [2019-10-29]. http://www.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm.
- [40] 别海涛, 孙晖. 政策的稳定连续对农民参加合作医疗的影响[J]. 中国软科学, 2006(10): 41-46.
- [41] 刘文婧. 混合扫描决策模型: 理论与方法[J]. 理论界, 2014(1): 176-179.
- [42] 尹贻梅, 刘志高, 刘卫东. 路径依赖理论及其地方经济发展隐喻[J]. 地理研究, 2012, 31(5): 782-791.
- [43] 吴光芸. 论从“回应性”政府向“前瞻性”政府转变——政策冲突与政策滞后的治理与防范机制探讨[J]. 现代经济探讨, 2014(5): 10-14.