



人大重阳

研究动态

第 48 期

2014 年 5 月 26 日

政策落实考核，重在完善第三方评估

清华大学公共管理学院助理教授

鄢一龙

中国人民大学重阳金融研究院客座研究员

2013 年 9 月 6 日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，听取全国工商联所作的民间投资政策落实情况第三方评估汇报。国务院常务会议强调“各部门要强化对政策落实情况的督查考核，注重引入社会力量开展第三方评估，接受各方监督，不能‘自拉自唱’。”2014 年 5 月 30 日国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，再次强调要引入第三方评估，对国务院已出台政策措施落实情况开展全面督察。重点针对落实进展缓慢的，查找原因、提出对策，



打通抓落实的“最先一公里”和“最后一公里”，力破“中梗阻”，消除影响政策落地的体制机制障碍。

党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标。多元共治、科学理性是现代国家治理的突出特征，中国的决策制定和实施，是从实践中来到实践中去的过程，如果说实践是检验真理的唯一标准，那么评估就是检验政策的试金石。**第三方评估以其独立于政府之外的专业化视角对于政府工作进行客观评价，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。**

何谓第三方评估？政府作为被评价对象是第一方，政府所服务的对象被称为第二方，与这两方没有直接利益关联的是第三方。广义上看第三方评估包括一切没有直接利害主体开展的评估，而狭义的第三方评估则特指没有利害关系的专业性机构开展的评估。本文所讨论的是狭义的第三方评估。**第三方评估因其具有独立性、中立性、专业性、权威性的特征，在公共政策评估中发挥重要的功能，包括：外部监督功能，矫正偏差功能，政策咨询功能，理性评价功能。**

一、第三方评估的现状

我国的第三方评估还处于探索阶段，进入新世纪以来，随着我国决策机制民主化、科学化的推进，开展了不同层面、不同类型的第三方评估。

发展规划的第三方评估：我国从“十五规划”开始首次开展五年规划的中期评估。“十一五”规划首次在中期评估中引入第三方评估，2008年，委托国务院发展研究中心、清华大学国情研究中心、世界银行从独立的、第三方视角开展“十一五”规划的中期评估。第三方评估的制度安排延续到“十二五”规划。



各专项战略规划也逐步引入了第三方评估，例如：科技部委托有关机构对《国家中长期科学和技术发展规划纲要》实施情况进行了评估；国家知识产权局委托有关机构对《国家知识产权战略纲要》实施情况进行评估。

政府绩效的第三方评估：许多地区开展了政府绩效评价工作的尝试，例如，2004 年甘肃省政府委托兰州大学中国地方政府绩效中心开展的对省内各级政府的工作评价，这在全国属于首例非政府专业组织开展的第三方政府绩效评价。2006 年武汉市政府委托麦肯锡公司对政府绩效开展第三方评估。2011 年 6 月，国务院批准 8 个地区和 6 个部门开展政府绩效管理试点工作，要求引导群众和社会各界有序参与政府绩效评价。¹

公共项目的第三方评估：我国公共项目的实施也开展了许多第三方评估的积极有益的探索。例如，2006 年，国家科技部颁布《国家科技支撑计划管理暂行办法》明确提出：“积极引入第三方科技服务机构对项目或课题执行情况、组织管理、配套条件落实、经费管理、预期前景等进行独立的评估监督。评估意见作为项目、课题调整或撤销的重要依据”。2011 年江苏省南京市部分区县陆续启动“社区服务项目第三方质量评估机制”，对政府买单的公益服务项目进行评估。

重大政策实施的第三方评估：我国各级政府也开展了重大政策实施引入第三方评估的尝试。例如，2012 年，上海市闵行区出台《关于推行公共政策评估的实施办法（试行）》，明确提出，对于涉及超过 1000 万元的重大财政支出或政策对象超过 1 万人（户）的重大政策，要开展第三方开展专业评估。

¹ 监察部：《我国将加大政府绩效管理试点工作力度》，新华社北京 2012 年 8 月 12 日电。



二、第三方评估存在的问题

相对于发达国家，我国的第三方评估仍然处于起步阶段，还有许多不足。

1、尚未建立规范化、制度化的第三方评估制度

我国目前开展的不同层面和不同类型的公共政策实施第三方评估，总体上还处于零散的、自发的探索阶段，尚未建立起广泛覆盖、常态化、规范化的第三方评估制度。同时，开展第三方评估缺乏相应的法律、法规保障，制度化基础不健全。

2、第三方评估的独立性严重不足

由于政府对于第三方评估有诸多顾虑，在借力第三方评估的同时，往往又希望能够掩饰问题，不希望提出过于尖锐的批评。这就使得第三方评估在评估主体选择、数据采集、报告发布上受到很大的限制。

3、数据和资料采集的困难

数据和资料的采集是开展第三方评估的基础。由于公共政策相关统计指标不完善、相关政府信息披露不足，就使得开展第三方评估面临基础性的困难。

4、政府的评估文化和评估意识尚未建立

评估是衡量公共决策成败、公共政策执行效率的试金石。目前我国地方政府的决策随意性比较大，往往不计后果，不计成本，同时，政策实施过程中也存在滞后推诿、效率不足的问题，相关政府部门往往不愿通过评估暴露问题。理性、客观、科学的评估文化亟待建立。



四、推进第三方评估的建议

建议尽快制定推进第三方评估的指导意见和办法，推进第三方评估的程序化、常态化与制度化。具体建议为：

1、明确第三方评估的主体与对象

明确第三方评估的主体为社会组织、研究机构、智库、非政府组织等具有专业资质和能力的没有直接利益关联的机构。明确第三方评估的对象为以下四类：发展规划、重大项目、重大政策以及政府绩效。

2、将第三方评估纳入国家治理的规范化程序

2013 年 3 月国务院全体会议通过的《国务院工作规则》，第二十一条明确规定要把“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序”。根据这一规定的精神，通过有关行政法规确立第三方评估的地位，将第三方评估作为发展规划实施情况审查、重大项目验收、重大政策评价、地方政府绩效考核的必经程序。

3、保障第三方评估的独立性

第三方评估委托主体，引入专家库匿名资质评价制度，从而保证主体选择的独立性；要求政府部门提供评估相关资料的义务，并赋予第三方主体在协议范围内采集和应用数据的充分权利；尤其是要赋予第三方独立发布评估报告的权利。

4、创新第三方评估的实施方式



既要充分发挥第三方评估的优势，又要充分认识到第三方评估的局限性。将第三方评估作为整体评估的部分，而不是完全依靠第三方评估。采用委托和招标相结合的方式开展第三方评估。在预算许可的情况下，选择不同类型、相互补充的专业机构开展第三方评估。在保证第三方独立性的情况下，可以采取内部专业人员和第三方评估专家联合工作的形式开展评估。

5、积极培育第三方评估人才队伍

结合中国特色新型智库建设，培育相对稳定的、专业化的第三方评估队伍；积极鼓励和引导民间政策评估机构的发展，逐步形成多层次、多类型的专业化程度高的第三方评估体系；开展第三方评估的教育培训，提高评估人员的专业化水平；开展评估人员和评估机构的资格认证工作，规范第三方评估机构的发展。

6、完善第三方评估的基础条件

完善第三方评估的基础信息建设，进一步完善相关指标的统计、推进相关信息公开；为第三方评估提供必要的经费保障；相关部门要为第三方评估的调研、研讨等提供必要的条件。

7、将第三方评估作为政府绩效管理的重要环节。

将公共政策的制定、实施、评估与财政预算决算管理结合起来，与事权和财权责任相适应的改革结合起来。将第三方评估的结论作为评价政府部门的绩效水平、审核决算、调整财政预算的重要依据。