

中国公共政策及政府表现评估领域的零点经验

——独立民意研究的位置

零点研究集团 袁岳 范文 肖明超 付艳华

20 世纪最后的几十年里在世界范围内所兴起的新公共管理运动，以及面对新世纪的挑战，全世界也都在重新思考政府问题。如何摆脱传统科层制政府的僵化窠臼，建立和培养具有合法性基础的、代表与体现公共利益、更具民主与法治精神、更具回应性和责任、更具效率和效能、更加公开和廉洁、更具能力和国际竞争力的新治理典范，建立优异的治理（Good Governance），实现善政（Good Government）是思考的焦点（张成福，2001）。

中国在其 1950-1970 年代的三十年中，实行的是完全的计划经济，与此相对应的，在政府管理层面上则体现为极度发达的政府和相对弱化的社会，即“大政府，小社会”模式，政府在社会生活中具有几乎不受限制的权力。“在 20 世纪的最后 20 多年中，整个中国都处在从传统走向现代的过程中，经济在转型，社会在转型，政府也在转型。市场经济、社会自治、有限政府、个人自由和权利，这些被认为西方所特有的价值，正在中国到处实践和发生着”（毛寿龙，2003）。而且，新的世纪里这种转型似乎进入了快速全面变迁的阶段，2003 年发生的不少地方公众对于政府的评价、因 SARS 而引起的政府信息公开化要求、独立人士竞选人大代表、中国政府领导人倡导的亲民风格和对于民众人权的重视在这一年中获得异常的重视，这一年因此而被许多研究中国问题的学者定义为显示中国社会和政府快速转型、个人自由和权利空间越来越发展的一年。

本文试图在这样的大背景下，回顾独立民意研究机构参与中国政府的公共政策制定和政府表现评估研究所走过的历程、所处的位置、所进行的探索和发挥的作用，并试图对未来独立民意研究机构在政府研究方面的发展趋势作出某种判断。

本文所讨论的政府研究主要包括与政府政策制定有关的公共政策研究、民意收集研究和与政府建设有关的政府表现评估研究。

一、民意研究介入中国公共政策与政府表现评估的发展历程

中国已经进行了 25 年的改革开放，这 25 年的改革逻辑基本上是优先发展经济，在经济取得了较大发展，国家实力和政府能力有了较大提高后，再逐步进行政治与社会领域的改革，逐步培育和发展民间组织。也即遵循先“强大国家”，后“强大社会”，最终实现“强国家、强社会”的梦想。从这样历史背景下观察，独立民意研究介入中国公共政策与政府表现评估也经历了四个发展阶段：

1986 年以前，中国政府基本没有系统的利用民意进行评估的机制，所有政务信息依赖行政系统内部自下而上的报告机制，不允许独立民意研究机构存在。

1986-1992 年则开始出现了在政府内部自己利用传统的网络和自己的研究

人员进行的民意测验，间或有半官方半民间组织的测验形式，国务院体改办属下的中国社会调查系统、国家统计局属下的民意调查机构等官方民意测验机构出现，同时出现半独立的民间社会调查机构，如中国社会调查所、北京社会和经济研究所民意测验中心等。此阶段所进行的民意研究集中于少数经济与人事改革政策，例如，领导干部终身制问题等。

1992-2001 年是中国民意研究发展重要的十年，在这个十年中，中国的民意研究有如下特点：j 中国政府进行民意测验的数量开始增加，内容也更广泛，从与经济发展有关的地区投资环境评估，与政策制定有关的公众对个人所得税征缴体制的评价研究，到与特定社会群体发展有关的妇女、儿童、青年群体研究，流动人口权益保障研究，百姓生活满意度研究等林林总总，涉及社会生活的方方面面。k 允许民间独立市场研究与民意测验机构合法注册，允许民间组织从事民意调查工作，零点调查正是在这个阶段出现并开始从事民意研究工作的。2000 年由专业市场研究和民意测验机构联合发起成立了非政府性质的行业协会——中国信息协会市场研究业分会（CMRA, China Marketing Research Association）。l 媒体开始大量使用民间独立机构的相关调查数据。在 1992 年之前，中国媒体只使用官方数据，零点研究集团最早透过媒体发布大量的民意测验结果，到目前为止，零点每周向全球八个语种的媒体至少提供 2-3 项有关中国社会的政治经济和商业发展的独立研究结果。各类中国媒体上能看到的独立民意测验结果 80% 来自零点研究集团。m 政府与独立民间调查机构开始合作进行研究与评估项目，如公众安全感的调查、中国大陆地级以上城市投资环境的评估等。n 在这一阶段，民间独立机构还开始有机会介入一些对于公共项目的评估，如联合国儿童基金会及其他国际 NGO 组织在华援助项目的评估。

2001 年以后中国公共政策和政府表现评估研究出现新的发展趋向，以 2003 年为例，中国 GDP 初步核算增长 9.1%，总量达到 11.7 万亿元；国家财政收入增长 20%，总量突破 2 万亿元……总的来看，与改革开放初期相比，中国的国家实力和政府能力已经有了较大的提高，“一个基本的判断是，中国已经到了可以有条件（如沿海发达城市）、有选择地放松管制，逐步增强官方民间研究组织的自主性和发展独立的民间研究机构的时候了”（邓国胜，2003 年）。与此相对应的在民意研究介入中国公共政策研究与政府表现评估历程上所表现出的最新发展趋向包括：j 中国政府将原有的隶属于政府或半官方性质的民意研究机构，如美蓝德、华通等基本私营化，政府的统计调查职能基本上集中在从事国民经济的宏观统计研究。k 其次媒体更大量地使用各类民意研究的数据，政府对针对政策的独立民意研究结果的敏感度降低。l 同时正是在这一阶段中国政府产生了购买民间研究服务的迹象，这一迹象首先在中国东部沿海省市的经济管理部门，然后是区县一级政府中出现，并且很快政府开始使用竞标等更为专业的方式来购买政策研究、民意测验、对政府部门的行为与成效评估等服务。

二、民间独立民意研究机构介入中国公共政策研究与政府表现评估的有效位置

在中国民意研究发展历程中，还存在着政府机构把自己机构直属的研究机构当作“自己人”，其他的民间研究机构被当作“外人”的情况。中国政府最初开始做民意研究时，管理机制相对落后：每一个政府机构都设有一个自己的研究机构，是一对一的形式，其他政府机构的研究机构也被看作为“外人”。但是在过

去的 5-8 年的发展过程中,出现了不同政府部门共享的研究机构,“自己人”的概念开始泛化。例如统计局,是所有政府都要借助的研究机构,所以被各级政府逐渐纳入为内部共享型研究机构,被认同为“自己人”。但是民间的研究机构在这一阶段仍被当作“外人”。最近几年中行政研究事业单位人员和预算的紧缩则进一步促进了这种共享化。在原有的外部研究机构中出现了分化趋势,有些机构,例如零点研究集团由于与政府有很多的合作,包括政府委托的研究和零点自己做的与政府政策有关的许多民意研究对于政府决策有直接借鉴作用,这样就与政府建立了一种更可接近的联系。所以外部研究机构渐渐分化为与政府距离比较近的和与政府距离比较远的两类。这样在整个的内外部研究机构图谱上就产生了两种中间状态的机构:一种是内部的管理经营机制比较灵活的共享型研究机构,比如中国体制改革基金会;另外一种是外部的,但是比其他外部机构与政府有更多合作。这两类机构是目前在中国民意研究机构中发展最快的类型。

三、中国政府表现评估研究的独特背景

如何提高政府绩效一直是公共管理关注的核心,西方学者们从早期的“三E”,即经济(Economic)、效率(Efficiency)与效能(Effectiveness)到新价值取向引导下的“四E”,即经济、效率、效能与公平(Equity),近十年来,新公共管理顺应“顾客至上”思潮,推崇政府绩效评估应从传统的产出和结果转向服务质量和顾客满意度(Wang, 2002),最新的政府绩效评估理论与实践则是美国锡拉丘斯大学与治理杂志合作开展的政府绩效项目(GPP),至今已对美国 50 个州和许多大城市进行了评估,其特点在于以政府的结果管理为导向,以政府能力的提高为基础,以领导把握方向和信息沟通为纽带,以绩效评估为手段(Patricia W. Ingraham, 2003)。

总的来说,目前国外有关政府绩效评估的研究很多,但大多基于西方国家的政府实践,而西方国家的政府架构与运作模式与中国有很大的差别。我们认为研究中国政府表现评估问题,中国政府的两个基本特点是不容忽视的:

第一,就政治意义上说,中国政府机构非常庞大。以美国为代表的西方国家在实际行政工作中的地方政府,只有警察、公共卫生、教育补助、社会福利四个部门起到主要作用,而其他部门基本为辅助部门。但中国政府,以北京一个区级政府为例,有 40 多个部门,而国际上并没有太多针对大政府进行评估的经验。

第二,中国政治体制的特殊性。中国的政治体制是“在改革中的政治体制”,这个体制最重要的特点是“前后台”的关系和比例的变化,过去的政策大多数都是党政、官方等“后台”决定的,“后台”非常大,人民群众在“前台”能看到的只是一小部分,现在社会发展的主要特点是“前台”慢慢扩大,“后台”慢慢缩小,正是因为“前台”的扩大,所以民意评估才有了位置。

四、民意介入中国公共政策及政府表现评估研究的主要形式

通过零点研究集团所做过的公共政策、民意收集研究和政府表现评估研究,总结出中国政府研究主要表现为八种形式:

第一,投资环境研究。中国的政府在过去的十余年里因为贯彻以经济建设为中心的指导思想,各级政府表现为“公司型政府”,各级政府最核心的工作是招商引资,市长就像公司总经理一样关心怎样发展本市的各类产业和生意。零点研

究集团最早在 1994 年就开始进行区域投资环境的研究，根据投资者的意见，评估各个城市或开发区政府投资环境建设的优劣。

资料来源：基于零点研究集团与《科技智囊》杂志社合作于 2002 年 4 月完成的《中国十大开发区投资环境进展研究报告》。

详细内容参见指标数据网（www.horizonkey.com）。

第二，政府施政议程研究。政府资源有限，但要想使百姓满意，需要知道先管什么，后管什么。零点研究集团每年都有全国性的施政议程研究，研究每个地区的老百姓希望政府如何分配有限的资源，集中精力做好百姓最关注、对区域发展最重要的事情。

资料来源：基于零点研究集团于 2003 年形成的《中国居民评价政府及政府公共服务研究报告》。详细内容参见指标数据网（www.horizonkey.com）。

第三，政府的表现评估。与服务质量与顾客满意度导向的绩效评估很相像，目前中国政府表现评估主要是对服务对象进行研究，针对每一个评估部门，包括内部客户与外部客户的评估。这一评估活动本身一方面用于促进政府服务效能的提升，另一方面也构成了公众参与政府管理，政府贴近公众的一种重要的方式，这个活动本身就起到了提升公众对政府服务满意度的作用。

资料来源：基于零点指标数据网、零点调查受哈佛大学肯尼迪学院亚洲部的指导于 2003 年 10 月完成的《中国居民评价政府及政府公共服务研究报告》。更多内容参见 <http://www.horizonkey.com>。

第四，公共项目评估。这部分研究大部分是针对一些国际 NGO 组织的在华资助项目所进行的，其评估对象包括受资助开展各类社会救助计划的中国政府与非政府组织，如各地的残疾人组织、妇女组织、公众卫生组织等，是针对各类资助项目是否有效达到设定的目标的评估。

第五，公共政策选择研究。比如公众对政府所执行的“低收入保障”项目的看法非常两级化，对这个项目非议很多。研究显示，“低保”项目虽然给的现金不是很多，但是相应的关联福利待遇却很高，所以会导致有很多人争当低保户。研究在于寻找关于低保政策的取向是朝向减少关联福利扩大覆盖面，还是朝向为现有低保家庭提供更为有力的帮助。

第六，社会群体发展的研究。比如说残疾人发展、流动人口的发展、青年的发展等，主要针对社会弱势群体以及对社会生活有重大影响群体进行，而且大多已形成连续性的跟踪数据。

资料来源：基于零点研究集团与北京市青年联合会于 2003 年形成的《北京青年发展报告》。详细内容参见指标数据网（www.horizonkey.com）。

第七，行政首长表现的研究。在国外民意测验很重要的是评估首长，例如总统、议员支持度等，中国是从 2002 年才开始这方面的探索的。最为引人关注的是零点研究集团 2002 年开始发布的中国县市首长的调查结果，2003 年度该项调查受访人数为 5613 人，包括中国的大城市居民、小城镇居民和农村居民。调查显示 13 个城市的全部市长的市民支持率均超过了 50%，但受评的 7 个县长的支持率只有 3 个超过 50%。调查发现，现任县市长的认知度与行政透明度不高，而且这一问题越在基层越严重，县长们所面临的民意支持基础相对薄弱。

就调查本身而言，结果是简单的、局部的，但在中国国内年引起的影响却是很大的，远远超出了其民意调查本身的意义。中国人民大学毛寿龙教授评论认为这一研究对中国政府有如下几个方面的意义：它使服务型政府的原则得到操作化、具体化；为政府绩效评估增加了新的途径；是对定期选举的政府领导人的民

主制约机制的补充；是政府进一步了解公民需求的重要机制；进一步完善了中国政府政务公开的制度建设。

资料来源：基于零点研究集团于 2003 年形成的《2003 年中国 20 县市首长表现民意调查报告》。详细内容参见指标数据网（www.horizonkey.com）。

第八，对公众生活满意度的研究。零点研究集团定期进行年度的“中国生活质量指数研究”，这一研究非常接近国际上的“一般社会研究”的内容，但是有非常显著的中国社会特点。这一独立研究结果一直受到政府研究机构的重视，是一项主要针对政府机构销售的研究结构。

五、中国政府表现评估研究方法的特点

期望、承诺、表现在政府表现评估中的特点。

公众对政府工作评估的高还是低，认可或不认可总的来说属于满意度的研究范畴。而就满意度研究而言，有三个因素在起作用：第一是期望，第二是承诺，第三是表现，但是与在商业服务中的这三个因素的作用方式相比，公众在评价政府工作的期望、承诺和表现时的心态有其特殊的地方。

期望是指服务对象，像机关、企业、个人等，对待服务提供者的角色责任判断以及可能提供给服务对象的利益的判断。通过研究服务对象对于公共管理和公共服务的期望，可以发现四个特点：第一个特点是不发生事情的时候，普通的公众与服务对象对于知道公共规则的积极性不高；第二个特点是普通公众与服务对象对政府管理的要求是不计成本的；第三个特点是情绪要求与理性认识间的冲突；第四个特点是对于公共部门的“刻板”印象影响到公众判断力。

公共管理评估中，承诺是第二重要的因素。所谓承诺是指公开告知人们的可以 100% 做到的事情。而现在中国各级政府对外公开的各种规定，往往可能只是争取要达到的目标，争取做到与承诺做到是两码事，承诺是大家形成的对服务部门的底线，承诺应该是按照平均水平设置的，而不是按照最高水平设置的。在商业中如果设置的承诺做不到就会有人起诉，由于公共机关原来没有这种形式，而且承诺与政绩有关，所以政府官员喜欢做承诺，但乱承诺使民众丧失对政府的信心。在公共管理承诺中有三个东西是需要注意的：第一，把承诺做成政绩，造成大量虚假承诺。承诺超过了履行能力；第二，承诺中间往往有“非全程承诺”模式，结果不能覆盖公众对于公共服务的期望。第三，公务透明度不够，承诺没有被了解就如同不存在一样。承诺必须充分被传达，否则公众是不会用你承诺的标准来考核要求你，他们会按照自己的想法不受约束地、漫无边际地要求你。

表现是服务对象评价公共管理的核心，是人们对于自己在实际的管理流程中得到的体验的有形化的反映。期望和承诺在最终的意见上是以表现为核心发生作用的。表现也反应了管理者的实际运作水平。需要强调的第一点是表现的提升目标要和能力建设同步设计。第二点，公共服务领域的表现更加与实际的作为有关，而与部门或者地区形象关联有限。第三点，人们会更加注意基层管理工作中的缺点而不是优点。

公众参与政府表现评估本身是一个学习的过程。

在政府表现评估中普通公众由于拥有的信息有限和不完整，所以评价通常是不准确的；第二，人们通常不能辨别复杂的政府机制，比如说市领导，其实普通公众对市委书记与市长根本就分不清谁是什么职务，哪些事是由哪个职务负责的；第三，中国公众现在还不习惯评价行政机构与首长，由于在中国公众的心目

中长期以来政府、首长、官员都是人们的第一反应常常是“我可以评吗？”；第四，人们担心说过之后会对自己产生不利的影 响，例如说过之后，市长会不会抓我。所有这些因素在访问的时候，尤其是初期开始进行相关内容的民意调查时，会使调查结果可能存在不可避免的某种误差，但是我们认为这是一个过程，一个学习过程。当我们在做完这个研究，很多调查结果被媒体公开，公开的结果是让百姓获得信心、支持与信息，所以越到后面人们越感觉这是正常的行为，人们在生活中也会越多的关注相关的信息，这样在未来的研究中公众信息的充分性、评价的真实性都会改善。

不同类型部门的分类处理和连续研究的价值。

当我们最终把研究结果公布出来的时候我们还会将参评的部门进行分类处理，这是因为中国政府是个极其庞大的政府，所以简单地从头到尾对每个参评部门进行排序，很多部门就会对研究结果不满意，例如公安部门会不满于与商业部门排在一起，商业部门是负责审批的部门，而公安部门是搞社会治安工作的，比如抓人、抓违章的工作，这两个部门之间在许多方面不具有可比性，如果简单从上排到下，排在最后的一定是公安、税务、工商、劳动监察、城市管理这五个部门，其实这五个系统的工作并不见得做的不好，而是由于他们的工作特点才会排在后面。所以我们的研究中一定会将这些不同属性和职能的部分分类处理。

而且我们强调连续性的研究。由于政府表现评估中部门与部门间的可比性相对较弱，而同一部门多年数据的比较更能显示其工作的成效，我们认为对同一部门连续性的评估比较较部门间的简单比较更具指导意义。

六、独立民意研究介入政府公共政策和政府表现评估研究的发展趋势

就未来而言，我们对独立民意研究形式在中国政府的公共政策制定和评估政府表现过程中发挥更大作用持乐观的态度。我们做这一判断的基础是：在中国领导人个人英雄主义的时代已经结束，新一代领导人更需要依赖下面的政府的良好表现来获得支持，所以民意基础正在变成政府合法性的重要基础。‚中国政府的职能正在缩小。而在经历了 25 年的经济改革之后，政治改革虽然进展缓慢，但“大社会，小政府”的方向是大势所趋，中国政府正在逐渐将许多经济的职能、企业的职能下放，包括政府公共信息的获得渠道进一步拓宽，而原来专属于政府部门的信息研究功能正在市场化和共享化。ƒ中国政府的财政经济能力提高。虽然中国政府在改革后，直接拥有或可以直接动用的资源减少，但由于经济的快速发展，政府获得的财政税收大幅增长，在 2003 年其总量突破 2 万亿元，这使中国各级政府有更大能力购买独立研究机构的各种公共信息研究服务。„中国在 2001 年以后引入了 MPA 教育模式和大量的官员被送去西方接受公共管理教育，使这些官员的公共管理意识中增加了对民意的关注和对独立民意信息的需求，他们在寻求政策变革时更可能求助于民意研究和综合性的独立社会研究。…社会群体多元化以后，独立和中立的政策研究，在论证政策基础和价值方面对于公众更有说服力。

所以从这些点来看，对于独立民意研究介入中国政府公共政策和政府表现评估研究的未来，我们预期有五个方面的发展：

- 1、由单项的政府项目和工作任务评估深入到更多的社会综合性试验与行动中；

- 2、会由目前主要集中于社会福利、教育、投资方面的评估，延伸到向国际

问题、宗教、两岸关系、政党事务以及其他更多过去认为敏感性的领域；

3、过去只能在基层政府进行的评估会延伸到省级以及更高一级中央政府部门表现方面的评估；

4、过去只能对政府工作的某些点进行评估，会延伸到行政流程各环节的全面的评估；

5、过去一些描述性的评估和议程设定方面的研究会进一步延伸到政策对策性的研究；

6、过去很有限的对于一些行政首长的表现评估会扩大到对于更大范围的公职人员形象和表现的评估。

我们认为这样的进程在未来三到五年中会表现出强劲的势头。今天零点研究集团在政府研究方面是比较垄断性的机构，但是五年以后政府服务与公共管理领域的独立民意测验服务会成为更有竞争性的领域。

参考书目：

张建平，“我国政府绩效测评研究现状与发展”，《探索与争鸣》，2003年第9期。

周志忍，“政府绩效与政府形象”，胡宁生主编：《中国政府形象战略》，中共中央党校出版社，1998年。

马宝成，“试论政府绩效评估的价值取向”，《中国行政管理》，2001年第5期。

《公共管理学》，中国人民大学出版社，2001年。

毛寿龙，“中国人也可以拥有自己的自由和权利”，《新闻周刊》，2003年第47期。

零点调查公司和国家统计局编《观察中国》，中国工商出版社，1997年。

零点调查编《零点调查》，百花文艺出版社，1997年。

零点研究集团编著《实证中国》，中国工商联合出版社，2003年。

袁岳著《公道——公共管理新主张》，机械工业出版社，2004年。

资料来源：制度分析与公共政策网站

<http://www.wiapp.com/> 05/20/2004