

中长期青年发展规划评估的标准、模式和程序

■ 张良驯

(中国青少年研究中心 北京 100089)

【摘要】政策评估尽管是公共政策领域中早已存在的普遍做法,但对青年政策建设来说还属于一件新生事物。中长期青年发展规划作为综合性的国家青年政策,在实施一段时间之后需要适时进行政策评估。中长期青年发展规划的评估是对其效益、效率、效果和价值进行判断的一种政治行为,要求评估者能够贯彻党的青年工作的基本要求,遵循政策评估的一般理论和通行方法,了解和掌握评估标准、评估模式和评估程序三个核心要素的基本内涵,并善于在具体的评估工作中进行既符合学理又切合实际的科学运用。这样才能对中长期青年发展规划的实施工作及其未来发展有正确的认识和评判,从而推动该规划得到更有效地实施,帮助和促进广大青年实现更优质的发展。

【关键词】中长期青年发展规划 政策评估 青年发展 青年工作

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2020.01.005

中共中央、国务院2017年4月发布的《中长期青年发展规划(2016—2025年)》(以下简称“中长期青年发展规划”)作为中国第一个综合性、跨部门的国家青年政策,已经实施了近3年时间,客观上要求及时地开展政策评估工作。“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。”^[1]从政策科学看,一个完整的公共政策过程,不仅包括准确的政策制定和有效的政策执行,还包括对政策执行后的效果进行科学评估。中长期青年发展规划涉及多方面的青年发展事务,存在多个政策实施主体,容易发生政策梗阻现象和政策孤岛现象,因此,更加有必要进行有针对性的政策评估。对中长期青年发展规划的评估,包含对该规划实施的质量、效益、效果等方面进行评价和估量的一系列活动,这些活动的目的在于分析实施的状况,改进实施工作,以促进该规划提出的各项青年发展目标得到全面而充分的实现。中长期青年发展规划实施状况如何、有无效果、效果大小等,都需要运用科学可行的技术手段,充分收集该规划实施效果和效益的准确信息,并在此基础上进行仔细分析和科学阐释。进行中长期青年发展规划的评估,可以科学地检验该规划的实施效果,有效地检测该规划的效率和效益,为合理配置青年发展的政策资源提供实践依据,从而提升该规划实施的科学性和有效性。

收稿时间:2019-10-18

作者简介:张良驯,中国青少年研究中心副主任,国家中长期青年发展规划专家委员会副秘书长,主要研究青年发展政策和青年工作理论。

基金项目:本文系共青团中央青年发展蓝皮书《中国青年发展报告》课题(课题编号:TZYP2018—2)、中国青少年研究中心国家财政专项课题“青年发展的基本理论研究”(课题编号:WKXL2018—1)的阶段性研究成果。

一、中长期青年发展规划的评估标准

中长期青年发展规划的评估标准,是指对该规划进行分析评价时所遵循的客观尺度和准则,是对该规划实施及其结果加以测量和评价的指标体系。没有评估标准也就无所谓评估活动。因此,建立评估标准是中长期青年发展规划评估工作的起点和核心内容,也是判断该规划的效果以及是否实现了预期目标的重要基础。评估标准决定着中长期青年发展规划评估的方向和结果。只有设定科学的评估标准,才能确保中长期青年发展规划的评估有所遵循、程序正当、结果正确。

(一) 中长期青年发展规划评估的效益标准

中长期青年发展规划评估的效益标准,是指把该规划实施后产生的各种结果和影响作为评估标准。中长期青年发展规划评估的效益标准所涉及的关键问题,不是考察该规划是否按原计划实施,实施过程是否进行顺利,而是考察该规划实施结果和影响的价值状况。中长期青年发展规划实施的结果和影响是多方面的,有直接的,也有间接的;有长远的,也有短期的;有预期的,也有非预期的。其中,主要是考察该规划实施后是否实现了预期的目标、产生了应有的结果,核心的是该规划对青年的多方面发展产生的促进作用和党的青年工作要求的落实情况。在使用效益标准对中长期青年发展规划进行评估时,评估者要全面、准确、充分地了解和掌握该规划目标的实现状况、总体效果情况和社会影响情况。

中长期青年发展规划评估的立足点是政策影响而不是政策输出。政策输出作为政策实施主体为追求政策决定与政策声明而实际所做的事情,主要是该规划实施主体的工作总结报告所要重点关注的内容。政策输出可以表明,为了实施中长期青年发展规划,许多工作已经做了或正在进行,如成立了实施工作部际联席会议、召开了多少次实施工作会议、实施了多少个青年发展项目、发布了多少本青年发展蓝皮书、多少个省区市已经制定了省级青年发展规划等。然而,正如美国政治学家威廉·戈姆利所说的政策“评估不是数豆子的游戏”,不能“聚焦于政策输出而不是政策影响,以求能够制造出发展幻象的统计数据”^[2]。中长期青年发展规划的评估应关注该规划产生的所有后果,即政策影响。也就是说,中长期青年发展规划的评估不能局限于政策输出,而要聚焦于政策影响,对该规划实施后导致的所有结果做出客观的评价。

效益标准体现了中长期青年发展规划的“社会理性”,即该规划的内容符合新时代党的青年工作的要求,与主流的社会意识、社会价值和社会规范相一致,在维持社会秩序、维护社会制度方面所做出的贡献。青年是国家经济社会未来的力量,也是非常重要的现实力量。青年事务是政府管理中跨领域、跨部门的重要公共事务。中长期青年发展规划是为了解决复杂而棘手的公共问题,促进公共利益实现的。效益标准要求我们对中长期青年发展规划的评估理性进行分析,如该规划的实施是新时代党的青年工作要求的现实反映,与社会主义核心价值观相一致,有利于培育能够担当民族复兴大任的时代新人,对于促进社会发展、实现公共利益具有重要意义。

(二) 中长期青年发展规划评估的效率标准

中长期青年发展规划评估的效率标准,是指把该规划取得效果所消耗的人财物资源的多少作为评估标准。对中长期青年发展规划进行评估,不能只看政策效益,还得看政策效率。效率标准主要涉及该规划产生的效益与实际付出的努力之间的关系,衡量的是该规划的成本,主要关心投入人财物资源的多少、投入产出情况。效率标准所考察的内容是为了得到青年发展的结果,人们在中长期青年发展规划实施中付出了多大的代价,包括单位成本、净收益、成本收益比

等具体的指标。

效率标准体现了中长期青年发展规划的“经济理性”,即规划的实施是否对社会有效率、是否以尽可能少的投入获得尽可能多的产出。理想的状态是以最低的成本提供最大的效益,或者提供固定的效益而消耗最低的成本,这就需要在对效率与效益进行比较的基础上,开展充分性评估。具体说来包含以下几个方面:一是涉及中长期青年发展规划实施的固定成本和变动效益,充分性评估就是看在有限的资源条件下,是否使该规划实施的效益实现了最大化;二是涉及中长期青年发展规划实施的固定效益和变动成本,充分性评估就是看在对该规划实施的期望结果不变的情况下,是否实现了成本的最小化;三是涉及中长期青年发展规划实施的变动成本和变动效益,充分性评估就是看该规划实施的效益与成本之比是否最大化;四是涉及中长期青年发展规划实施的固定成本和固定效益,这类问题相对复杂,充分性评估要在双重限制条件下进行。上述四个方面包含了对中长期青年发展规划实施的充分性评估的不同界定,由此可以看出该规划实施的成本和效益之间关系的复杂性。

(三) 中长期青年发展规划评估的青年标准

中长期青年发展规划评估的青年标准,是指把该规划是否有效地回应了青年的实际需求、是否满足了青年的利益诉求作为评估标准。青年标准回应的是中长期青年发展规划满足青年的需要、诉求、偏好和价值的程度。青年标准所考察的内容是效益和效率标准是否真正反映了青年的期望和需要,具体的指标是与青年满意度调查的一致性程度。中长期青年发展规划要准确把握和有效回应本该受益的广大青年的实际需求。青年标准的重要之处在于突出了青年需求的因素,强调了青年满意度调查的反馈作用。青年得到了实惠,实现了更优质的发展,这是衡量中长期青年发展规划实施的根本标准。

青年标准的重要性在于,即使中长期青年发展规划的方案、目标和实施措施等满足了效益和效率标准,其结果也可能仍然不能满足青年在现实社会中的实际诉求,从而在青年中得到相应的回应。青年标准是“以青年为本”这一党的青年工作原则的内在要求。坚持“以青年为本”,中长期青年发展规划的实施者就要“从青年的根本利益和现实需要出发去谋划各项工作,帮助更多青年实现对美好生活的向往和需要,让青年能够切实享受到经济社会发展带来的各项成果。”^[3]

青年标准要求对中长期青年发展规划的公平性进行评估,看该规划是否公平地对待所有青年,是否特别照顾弱势青年群体。青年人口出身于各个社会阶层,分布在各行各业,因而其内部在自身发展上是不平衡的。这就要求中长期青年发展规划的评估能够更好地体现公平。应该说,公平是公共政策制定、实施和评估的基本价值取向。如果说私人决策可以只追求决策的效率和经济效益,那么公共政策具有公共性,应把社会公平公正作为目标。青年标准要衡量中长期青年发展规划在公平的成本或收益分配上的实现程度,要考虑那些最需要被提供服务的青年应该得到与他们人数相应的、成比例的服务。青年标准关注的问题是,有哪些弱势青年群体,他们在中长期青年发展规划中是否得到了平等的对待,拥有同样的发展机会。从社会角度来看,中长期青年发展规划的目标,不是使少数青年或个别青年群体利益最大化,而是要使整体青年满意度达到最大化。这就要求该规划的评估特别关注那些弱势青年群体的发展问题,为他们提供更好的教育、就业、社会保障等方面的政策支持和实际帮助,使社会底层青年能够有上升机会和发展空间,弱势青年群体也能共享经济社会发展的成果。

(四) 三种评估标准的综合运用

中长期青年发展规划评估的效益标准、效率标准和青年标准三者各有侧重,又相互联系,评估者在实践中要善于进行综合运用,使得这三个标准能够得到充分体现。

效率标准关注的是中长期青年发展规划实施中的方式和手段问题,而效益标准关注的是目标和效果的问题。效率标准与效益标准既存在明显的不同,又相辅相成。中长期青年发展规划对青年的社会地位和作用做出了富有新意的界定:青年既是国家经济社会发展的生力军,又是党和人民事业发展的生力军,还是国家经济社会的中坚力量。这个界定说明,青年发展工作是一项为党育人的工作,是培养中国特色社会主义接班人和建设者的工作。中长期青年发展规划的制定和实施,是为了通过政策工具,促进青年实现更好的发展。中长期青年发展规划的评估,要把实现青年发展、培养能够担当民族复兴大任的时代新人作为根本标准,因而应该是效益优于效率,目标先于手段。在中长期青年发展规划的实施中,我们既要争取更好的效益,又要追求更高的效率。也就是说,首先要评估中长期青年发展规划是否促进了青年发展、在多大程度上促进了青年发展,其次再考察花费了多大的成本,即进行效率的评估。

二、中长期青年发展规划的评估模式

政策评估的模式是政策评估的理论框架和操作方式,与评估标准密切相关。中长期青年发展规划评估的模式是指根据评估标准对该规划进行评估的系统方法。只有根据实际情况去选择与评估目标相匹配的模式,才能对该规划评估目的给出可信而有用的分析和解释。

(一) 中长期青年发展规划评估的目标达成模式

中长期青年发展规划评估的目标达成模式,是指把该规划文本提出的目标作为评估时所持有的唯一标准。这种模式把规划的实施看作是一只“黑箱”,既不考虑规划的实施过程,也不考虑规划的实施成本。

中长期青年发展规划的目标达成模式包括三个步骤:第一,明确该规划的总目标和各发展领域的目标,按重要程度对所有目标进行排序,再把这些目标转变成可以测量的客体。第二,测定该规划预定的目标实际上可以在哪些方面和多大程度上得到实现;第三,判断该规划的实施是否实现了预定的目标,在多大程度上实现了预定的目标,或者哪些目标还没有实现。目标达成模式既是中长期青年发展规划目标达成情况的评价,考察该规划是否在目标范围内取得了预期的结果,又是该规划产生影响的评价,考察所观察到的结果是不是该规划实施的产物。

(二) 中长期青年发展规划评估的侧面影响模式

目标达成模型只将中长期青年发展规划实施后在目标领域内取得的结果作为评估对象,没有考虑它在整个社会范围内带来的其他影响。事实上,中长期青年发展规划的实施具有很强的外部效应,“会在目标领域之内、目标领域之外出现许多预料不到的、或不希望出现的结果”,评估者如果要客观、全面地评估该规划,“就必须将这些结果都纳入考察范围”^[4]。侧面影响模式是指把中长期青年发展规划产生的非预期的效果作为一个评估标准。这种模式的特征是该规划的预定目标仍然是基本的考量,但还要充分考虑到该规划实施导致的侧面影响。评估者只有把该规划产生的各种结果都纳入考察范围,才能使得评估是客观和全面的。侧面影响模式对中长期青年发展规划的非预期、预料之外的政策效果的关注,正好弥补了不考虑意外结果的目标达成模式的缺陷。

采用侧面影响模式对中长期青年发展规划进行评估时,要拓宽评估的视野,广泛考察该规划实施后对青年和青年工作以及社会其他方面的影响。例如,从实践情况看,共青团组织作为一个党的群团组织,缺乏与政府部门进行直接联系的制度化渠道。中长期青年发展规划的制定和实施,除了直接促进青年的多方面发展之外,还使得共青团组织能够从制度上争取相关政府部门的参与和支持,这增强了共青团组织对青年工作资源的整合能力。

(三) 中长期青年发展规划评估的无目标模式

中长期青年发展规划评估的任务是评价和估量该规划的综合效应,这就要求评估者对该规划引发的各种现象和产生的各种结果的判断,不能带有任何主观倾向性,更不能有预定目标的依附。无目标模式是指评估者在没有任何目标引导和约束的条件下,对中长期青年发展规划进行评估,全面考察该规划实施带来的各方面影响,包括预期的和非预期的影响。也就是说,无目标模式把计划内和计划外的结果都作为考察因素,对中长期青年发展规划的效果采用广阔的视角,要求评估者全面观察规划的实施,全面关注规划的结果,特别是一些可能会被忽视的结果。

如果说侧面影响模式仍然是以中长期青年发展规划的预定目标为基础,同时强调对各种侧面影响的考察评估,那么无目标模式则完全抛开该规划的预定目标,只关注该规划实施的结果,判断该规划实施结果的价值。无目标模式要求评估者对中长期青年发展规划的决策有清晰的认识,以宽广的视角对该规划的实施进行全面的观察,能够找出各种相关的结果,尤其是对青年发展、青年政策和青年工作的实际影响。

需要指出的是,无目标模式既然是一种不涉及目标的评价模式,完全不考虑评估标准和预定目标,那么评估者就要尽量避免掺入个人的主观因素,以免影响规划评估的客观公正性。

(四) 中长期青年发展规划评估的利益相关者模式

中长期青年发展规划的利益相关者是指对该规划的目标和执行感兴趣并对其具有影响的所有组织、团体和个人。这些利益相关者包括该规划的目标群体、实施者、资源提供者、项目参与者等。利益相关者模式遵循多元价值协调的原则,统筹考虑青年发展权利保护、国家发展和社会公平等社会价值需要,既把政策评估主体的独立性与相关部门参与有机地结合起来,又在评估模式中结构性地体现政策主体和青年的利益相关性。

利益相关者模式有两个特征,一是全面性。这个模式不局限于既定的中长期青年发展规划的目标,而是综合考察该规划制定和实施过程中所涉及的各种因素,因此可以最大化地反映该规划实施的现实情况。二是专业性。评估者对于中长期青年发展规划所涉及的专业知识往往知之甚少,这给评估工作带来很大的困难,但通过与利益相关者的交流,通常可以较好地解决这一难题。例如,对于中长期青年发展规划提出的发展领域,大多涉及政府部门,相关政府部门往往更了解这些领域的青年发展状况和改进措施,因而对于如何评估,能够提出更专业的意见。

评估者采用利益相关者模式时,要关注各方利益相关的程度,把青年群体作为利益相关者中的最大权重。中长期青年发展规划的评估,在组织原则和价值准则上存在两个不同的导向:一是制定者导向,二是受益者导向。上文所说的目标达成模式等是从该规划制定者的角度出发来考虑问题的,属于制定者导向。与此不同,还存在以受益者为出发点的受益者导向模式。这种评估模式基于这样一种观点:“公共行政在市场领域为顾客提供物品与服务,顾客表明对服务供应的态度会导致服务交付的改进和顾客满意度的提高。只有按照顾客的需求进行评估,才可能将公众意见反映到评估结论中,进而影响下一步决策。”^[5]受益者导向模式是把中长期青年发展规划干预对象的目标、期望、关心和需要作为评估的立足点和出发点,其核心是该规划是否使青年群体的关心、需要和期望得到满足,得到了多大程度的满足。也就是说,受益者导向模式着眼于中长期青年发展规划的受益人即青年群体的愿望、需求和利益。中长期青年发展规划是为青年服务的,是否调动了青年的参与、是否满足了青年的发展需求、是否促进了青年的实际发展,这是衡量该规划成效的基本尺度。

(五) 四种评估模式的综合运用

中长期青年发展规划的各种评估模式都有其合理性和可行性,评估者在具体的评估工作中要进行综合运用。

一是要立足于目标又不局限于目标。评估者固然首先要根据中长期青年发展规划文本提出的目标,有的放矢地开展评估,考察哪些目标得到了实现,哪些目标还没能完全实现。在此过程中,要尽量避免先入为主,不受目标的事先限制,考察该规划实施的实际情况。另外,还要考察中长期青年发展规划实施带来的超越于既有目标的各种效应。也就是说,要以目标达成模式为主,辅之以侧面影响模式和无目标模式。

在运用目标达成模式时,评估者要看到中长期青年发展规划的目标具有某种程度的不确定性。对中长期青年发展规划进行评估,一个重要方面是考察该规划实施是否达成了预定的目标,这就要求规划本身具有明确的可测定的目标。但是,“由于政策问题的复杂性以及政策制定者的一些主观因素,政策目标常常难以明确。”^[6]中长期青年发展规划在序言部分提出了总的目标,在10个青年发展领域分别都设立了几个目标。在这些众多的目标中,有的青年发展目标难以进行量化,如青年思想道德的发展目标就不容易量化,有的青年发展项目具有多重目标,如青年教育的发展目标具有学校教育、家庭教育、社会教育多方面的发展目标。在该规划的实施过程中,有的青年发展目标还可能发生变更而被修正,如对于青年就业创业的发展目标,2018年6月召开的共青团十八大更强调青年的就业而不是创业,尤其是聚焦建档立卡贫困人口中大学生的就业。中长期青年发展规划的制定者和执行者,有时会使用模糊的语言来表达和说明该规划的目标,以此增加应变的能力,如该规划文本只说了保障青年发展的经费投入,但既没有具体说明投入多少经费,也没有指出保障经费投入的具体路径。在这四个目标中,“持续提升”、“有效控制”、“积极投身”等都是难以准确评估的。以上这些情况,都给衡量和评价中长期青年发展规划目标的实现情况和完成程度带来很大的困难,因此,评估者要对该规划的各种目标进行细化分析,把这些目标转化成可操作性的标准。

二是要立足于实际效果又不仅限于实际效果。中长期青年发展规划的评估,重在实际效果,但要兼顾其他。例如,可以在考察该规划实际结果的基础上,还考察该规划的计划和执行的一般情况。评估者要考察中长期青年发展规划是否如计划的那样得到实施,实际的实施情况如何,相关的青年发展项目是否在基层得到展开。另外,作为一项公共政策的评估,评估者要关注中长期青年发展规划实施的成本,通过成本利益分析和成本效能分析,考察该规划实施的生产率是否最优化。

三是要考察评估主体对评估模式的偏好性。中长期青年发展规划的评估主体,是指对该规划效果、效益、效率等方面进行分析判断的组织和个人。中长期青年发展规划的发布者、执行者、政策对象、第三方,作为不同的评估主体,其出发点不同,关注的环节不同,聚焦的问题不同,因而具有不同的评估视角,采用不同的评估模式。例如,中长期青年发展规划的实施者,如共青团组织作为“政策制定者意图与政策对象的桥梁,往往扮演着中间人的角色”^[7],他们关注的往往是该规划具体的落实情况,采用较多的评估模式为目标达成模式。作为中长期青年发展规划的发布者和制定者,党和政府关注的焦点与该规划实施者相比更为长远一些,更多地关注该规划对青年发展和党的青年工作带来的中长期效果,除了目标达成模式外,还采用侧面影响模式。上级单位还会关心下级单位是如何操作和落实该规划的。作为中长期青年发展规划的政策对象,青年关注的是自身能否从该规划中得到实惠,实施的力度是否够大,落实的流程是否繁琐,因而多采用利益相关者模式。

三、中长期青年发展规划的评估程序

中长期青年发展规划的评估程序,依次是评估方案设计、评估活动实施和评估工作总结。评估者要根据这三个评估程序的各自要求,采用有针对性的技术手段和科学的评估方法。

(一) 评估方案设计

中长期青年发展规划评估方案的设计,是评估工作的准备阶段,主要包括确定评估对象、制订评估办法和建立评估制度三项工作。其中,第一步是在了解中长期青年发展规划制定的政策意图、基本内容和实施条件的基础上,确定评估的具体内容,解决评估什么的问题。这需要确定是对该规划进行全面的评估,还是根据实施情况和评估的可行性,有选择地进行某一方面的评估,如只是进行健康领域的评估。第二步是制定评估办法,包括评估目的、评估主体、评估标准、评估模式、评估方法、评估时间等。第三步是建立评估制度,包括人、物、财等评估资源的配备和组织机构的建立,以及如何组织实施、进行监控和激励等。

在中长期青年发展规划评估方案的设计阶段,要特别注重评估内容的明确和评估主体的选择。

首先,要确立中长期青年发展规划评估的内容。评估的内容是该规划评估者和实施者共同关注的问题,是制定评估标准、建构评估模式的依据。就政策执行的过程看,中长期青年发展规划评估的内容包括结果评估、效益评估和效力评估三个方面,这就既要考量中长期青年发展规划实施结果实现预期目标的状况和程度,又要考量该规划实施结果与投入之间的关系,还要考量该规划对政府、社会、公众、青年所产生的综合影响力。中长期青年发展规划的评估是对该规划实施效果进行多方面的系统分析。

其次,要选择合适的评估主体。凡是与中长期青年发展规划发生直接或间接联系的组织和个人,都可能成为其评估主体,因而该规划的评估主体不是单一的,这是该规划作为国家青年政策所具有的公共性的体现。中长期青年发展规划的评估主体,既包括内部评估者,也包括外部评估者。其中,中长期青年发展规划的内部评估者,从评估机构看包括该规划的决策、发布、执行、监督等部门。中长期青年发展规划的外部评估者,是由该规划决策、发布、执行、监督等部门以外的组织或个人构成,如立法机关、司法机关、大众传媒、社会组织和青年群众等。评估主体在中长期青年发展规划评估活动中处于举足轻重的地位,它决定着该规划评估标准的制定、评估范围的确定、评估方法的选择,发挥着主导性的作用。

从公共政策评估的实践看,不同的评估主体由于政策立场不同、关注的政策点不同,对同一项公共政策可能会得出完全相反的结果。有的被官方机构评估为成功的公共政策,在其他机构看来可能是失败的,这主要是由于评估者的立场和关注点不同。在这种情况下,只有实现评估主体的多元化,才能保证中长期青年发展规划的评估做到客观公正。目前,中长期青年发展规划已经开展过评估工作,但评估主体只有中国青少年研究中心、中国社会科学院社会学研究所,比较单一。因为这两个机构都是研究单位,而且都直属于国家中长期青年发展规划实施工作部际联席会议成员单位,即共青团中央和中国社会科学院。中长期青年发展规划的评估“应逐渐走向由单一主体评估到多元主体评估,由内部评估者到内外评估者的相结合评估,由官方的评估者到官方与非官方相统一的评估”^[8]。中长期青年发展规划的评估,要尽可能采用第三方的独立评估。“政策评估第三方通常指政策评估者是政策制定者和执行者之外的人员,独立于政策制定和政策执行之外。”^[9]第三方评估者可以较好地秉持评估的独立性,在利益关系上与作为中长期青年发展规划制定者的党委、政府及其相关的党政部门、共青团组织等该规划的实施者保持一定的距离,还具有评估的专业知识和能力,能够运用科学的评估方法,从而实现该规划评估的权威性,增进该规划评估的社会认可度。

(二) 评估活动实施

中长期青年发展规划评估活动的实施,是评估者对该规划进行评估的行动过程。实施评估行动是整个中长期青年发展规划评估过程中的关键环节。这一环节的主要任务是运用科学的

方法,采集该规划的评估信息,并对这些信息进行统计和分析。这一阶段工作的好坏决定着中长期青年发展规划评估的成功与否。

第一,中长期青年发展规划的信息收集。政策评估的实质是信息的收集和处理,因此,信息收集是该规划评估的基础。信息收集涉及政策制定和政策实施的各个方面,但重点是收集该规划实施效果及其影响方面的信息。这些信息可以分为两类,即主观性信息和客观性信息,如该规划的效率是客观性信息,青年对该规划效率的认知属于主观性信息。

信息收集是一项技术性工作,需要采用合适的技术手段。中长期青年发展规划信息的来源,可以采纳可信度高的二手资料,如相关政府部门的政策文献资料和数据资料,但必须采集一手资料,如通过社会调查所取得的信息资料。对于一手资料和二手资料,评估者要采取不同的信息收集方法。其中,二手资料信息的收集可以采用文献研究法、统计分析法等,而一手资料信息的收集则要采用观察法、调查法、个案法、实验法等。

第二,中长期青年发展规划的评估分析。这种评估分析包括统计分析、逻辑分析和理论分析三个方面,是一个从个别到一般、从具体到抽象的过程。其中,统计分析是用统计方法收集中长期青年发展规划的各种数据信息,并对这些信息进行系统化的分析和明晰化的解释,使这些信息易于为青年工作者所理解和应用。逻辑分析是用逻辑方法把统计分析的各个结果进行排序组合,阐明这些结果之间的内在关系。例如,考察政府部门的支持度与该规划效果之间存在的关系,就是一种逻辑分析。理论分析是对统计分析和逻辑分析的结论进行归纳、抽象,对中长期青年发展规划的实施工作包括经验和不足进行理论提炼,对该规划做出总体上的最终评价。可见,中长期青年发展规划的评估分析,在不同阶段“所采用的分析手段和方法有很大的不同,评估者在实践中要根据分析信息的特点和评估目标进行选择”^[10]。

在进行评估分析时,要充分考虑中长期青年发展规划影响的广泛性。该规划的影响涉及青年发展的许多方面,既包括预期的影响,也包括非预期的影响;既包括该规划实施系统内部的各种变化,也包括该规划实施系统外部环境的变化;既包括短期影响,也包括长期影响。“在导致这些影响的所有因素中,有些因素难以测定,甚至根本无法测定;此外,各种影响因素也往往难以用同一个计量标准来衡量,这就给政策评估带来了很大障碍。”^[11]中长期青年发展规划的实施会对青年发展的实际状况产生影响,但是该规划实施的行动与青年发展状况的改变之间的因果关系不容易确定。青年发展状况的改变往往同时受到中长期青年发展规划以外的其他因素的影响,该规划在对一些青年发展的影响上缺乏相对的独立性,也就是说,难以确定青年发展的某些具体变化是该规划的单一影响。这些都给中长期青年发展规划的评估带来不少的困难,需要在评估分析时做出恰当的权衡比较。

在中长期青年发展规划评估活动的开展中,评估者要把定性与定量相结合,综合运用定性分析方法和定量分析方法。其中,定性分析方法包括同行评价、当面访谈、电话采访及案例研究等;定量分析方法如指标设置、问卷调查、数据统计、投入与产出分析等。各种不同方法之间存在互补性,这就要求评估者能够在实践中根据具体情况选择一种主要的分析方法,同时结合其他方法分析的结果,综合地做出评估结论。例如,除问卷调查法之外,可以采用深度访谈法。访谈过程中激发的各种观点,就是评估资料的来源。这种方法不仅把访谈过程视为一次关于中长期青年发展规划的交谈事件,而且更强调访问者与受访者双方通过互动过程,共同就该规划的实施进行意义建构。另外,要采用对比评估方法,通过中长期青年发展规划实施前和实施后的情况对比,对该规划的政策效果做出分析。

(三) 评估工作总结

中长期青年发展规划评估工作的总结,是评估者处理评估结果、撰写评估报告的过程。

任何政策评估都是一个价值识别、确认和选择的过程,中长期青年发展规划的制定者和执行者,与该规划评估者之间通常会存在不同的价值判断。因此,中长期青年发展规划评估的结论要有一个与该规划主体和客体互动的过程,以发挥评估的诊断、反馈、完善和开发的作用,使评估结果更具有可信性、有效性和可接受性。在互动过程中,中长期青年发展规划的评估者可以采用座谈会、研讨会、发布会、听证会等方式,对评估内容、评估目标、评估标准、评估方法、评估过程和最终结论做出说明。

在评估工作总结中,可以采用同行评议法。这就要选择具有丰富专业知识的青年研究专家和青年工作专家,做到评估者与被评估者进行充分交流和相互作用,评估者能够认真考虑被评估者的观点。同行评议由青年发展领域的专家所组成,这些专家具有青年发展领域的丰富知识、对青年发展趋势的深刻认识和敏感直觉,因而同行评议对该规划实施结果的评判更能体现该规划的间接效益,还能体现该规划效果的潜在性和长远性。同行评议最大的优点是易于操作、成本较低、评审周期短。

中长期青年发展规划评估程序的最后一个环节是写出评估报告,在介绍评估情况和评估方法的基础上,重点对该规划产生的实际效果做出客观的全面的陈述,对该规划进行政策价值上的判断,并提出对策建议。其中,对策建议要对中长期青年发展规划如何得到更有效地实施做出说明,并阐述相关理由和依据。

中长期青年发展规划的评估结论要体现政治性。中长期青年发展规划不是一个普通的政府经济社会发展规划,而是一个政治性很强的政府专项规划,具有丰富的党的青年工作思想,如党管青年原则、青年首先发展理念、以青年为本的工作方式、各方面协同施策的青年工作格局等。因此,中长期青年发展规划的评估结论要增强政治意识,充分体现马克思主义青年观,突显为青年发展服务和为党培养人的统一,推动党的青年工作能够与其他党的工作同安排同部署同考核。

综上所述,评估是中长期青年发展规划政策过程的重要一环,也是衡量该规划实施成效的重要工作,因而具有独特的政策价值和实践意义。评估者要运用政策评估的理论和方法,把握评估标准、评估模式和评估程序三个核心要素,开展科学的评估工作。做好中长期青年发展规划的评估工作,不仅能够推进中国青年政策的建设,而且能够促进青年实现更优质的发展,更好地成长为能够担当民族复兴大任的时代新人。

[参 考 文 献]

- [1]陈振明《公共政策学——政策分析的理论、方法和技术》,北京:中国人民大学出版社2004年版,第283页。
- [2]詹姆斯·E·安德森《公共政策制定》,谢明等译,北京:中国人民大学出版社2009年版,第299页。
- [3]张良驯《群团改革背景下共青团工作路径方法创新研究》,载《中国青年社会科学》2019年第1期。
- [4]王瑞祥《政策评估的理论、模型与方法》,载《预测》2003年第3期。
- [5]陶学荣 陶 甌《公共政策学》,沈阳:东北财经大学出版社2016年版,第224页。
- [6][11]申喜连《试论我国公共政策评估存在的困境及制度创新》,载《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2009年第5期。
- [7]高峰《政策评估的通用模型研究》,载《科技管理研究》2015年第24期。
- [8][10]高兴武《公共政策评估:体系与过程》,载《中国行政管理》2008年第2期。
- [9]周建国《政策评估中独立第三方的逻辑、困境与出路》,载《江海学刊》2009年第6期。

(责任编辑:王俊华)