

我国社会管理绩效评估问题研究

李艳艳

(吉林大学 哲学社会学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 加强和改进社会管理是促进我国和谐社会建设的重要举措, 对社会管理绩效进行准确评估, 是提高社会管理效率、推进社会管理创新的战略性选择。当下我国社会管理绩效评估存在“定量”与“定性”研究相互脱离甚至相互排斥的问题, 究其原因, 主要在于缺乏一套科学完善的评估体系。文章在对我国社会管理绩效评估现状进行系统分析的基础上, 提出社会管理绩效评估应该遵循的原则, 建议全方位完善社会管理的绩效评估体系, 为社会管理实践提供科学依据。

关键词: 社会管理; 绩效; 评估体系

中图分类号: C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2013) 01-0016-05

加强和改进社会管理是我国在新的历史发展阶段的重大举措, 关系着社会发展的全局。在社会管理过程中, 绩效评估具有极为重要的意义, 有效的绩效评估结果可以为社会管理实践提供科学依据。因此, 建立社会管理绩效评估体系也是社会管理科学化的应有之义。

一、社会管理绩效评估的内涵

社会管理是指政府和社会组织为促进社会系统的协调运转, 通过一定的制度手段, 对社会生活的不同领域或者社会发展的各个环节进行组织、协调与控制的过程。对于社会管理而言, 从一开始就与一定的社会预期相联系, 这就使“绩效”成为社会管理研究者普遍关注的重要问题。绩效是一项管理行为产生、维持并得以延续的重要影响因素, 绩效关注的核心问题是管理能否发挥应有的积极作用。“绩效”优于“效率”, 其自身既包含对投入与产出比率等数量特征的关注, 又包含对伦理、公平及正义等价值特征的关照。因此, 绩效评估是全方位衡量管理活动作用的重要工具。学术界对于社会管理活动绩效的关注源于公共管理学的发展, 公共管理学关注管理行为本身对于经济增长以及社会发展的作用, 认为管理活动的存在可以有效地节省交易费用、促进效率的提升。另外, “动态效率”、“人类价值”等在公共管理学领域中也可以成为评价管理活动的准则。

和其他管理活动相比, 社会管理更加偏重绩效问题。社会管理活动的目的, 在于促进社会系统的协调运转。美国学者戴维·奥斯本认为“社会管理是指对一国的社区或社会的满意状况作出贡献的管理活动的总和。”^① 在实践中, 社会管理包含社会问题的解决、社会行为的规范、社会关系的协调以及社会风险和矛盾的化解。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(07&zd049); 吉林大学青年科研骨干计划项目(2011QG003)。

作者简介: 李艳艳, 吉林大学哲学社会学院社会保障系教师, 博士, 研究方向: 社会保障与社会管理。

^① 戴维·奥斯本 《改革政府: 企业精神如何改革着公营部门》, 上海市政协编译组、东方编译所编译, 上海: 上海译文出版社, 1996年, 第26页。

无论是从社会管理的定义还是社会管理的具体内容来看,对绩效的诉求已然寓于其中,这种对绩效的关注与社会管理本身的特征密切相关。首先,社会管理的“社会性”使其客体可以延伸至社会中的每个成员,那么社会成员的生活是否通过社会管理活动的实施得到改善,就需要对其绩效进行有效评估。其次,当前我国社会管理是“问题导向性”的,即主要以社会问题的解决为基本出发点和目标,那么问题是否得以解决,是否通过问题的解决规范了社会成员的行为,进而协调了社会关系,化解了社会矛盾,都需要用一定评估手段去进行有效的衡量。社会管理的绩效评估可以衡量管理活动是否充分发挥了应有的作用,同时也可以将评估的结果作为社会管理活动修正与完善的依据。

社会管理的绩效评估是指依据一定的标准对社会管理活动的运行及产生的社会影响进行评价,它所关注的是社会管理对于相关问题的解决程度与影响程度。我国的社会管理源于转型期对社会问题的关注,而社会问题的产生则应归结于对人类“需要”所引发的实然状态与应然状态的关注,如收入分配的调整、社会保障的健全等。人类的“需要”具有一定的社会构建性和相对性,因此,对于社会管理的绩效评估,一方面要求带有较强的可计算性,另一方面要带有一定的规范性。而可计算性与规范性的并存,使社会管理绩效评估的复杂性往往要大于其他技术性评估。其中,“可计算性”主要包括社会管理活动自身所涉及的成本与收益,体现社会管理绩效评估的科学性。“规范性”主要是对于社会管理活动实施后所产生的社会影响的衡量,体现社会管理绩效评估的价值性。

社会管理的绩效评估对于健全与完善我国的社会管理具有重要的意义。首先,社会管理的绩效评估是对社会管理活动发展的重要反思,是新时期健全与完善社会管理的依据。我国的社会管理是在社会快速转型背景下产生的,这种新旧变化张力的共同作用,使社会管理成为社会经济建设中不可或缺的重要组成部分,也使其成为政府责任的重要组成部分。但我国的社会管理带有较强的针对性,即针对社会问题进行社会管理的健全与完善,而这种针对性所产生的绩效,也在以政府为主体的理念之下,被认为是理所当然地发挥了作用。社会管理作为社会有机体的重要组成部分,为适应未来的社会发展需要,必须向有效预防的方向发展。社会管理的绩效评估可以为这一过程提供有效依据,引导社会管理走向正确、科学的方向。其次,社会管理的绩效评估可以有效合理地配置各种社会公共资源。在国家财政预算总量恒定的情况下,不断强调社会管理的重要性会导致相关预算的增加,也会对国家财政预算的其他项目造成挤占。如何合理有效地配置有限的公共资源,依赖于对已有管理活动绩效的科学认识。如通过绩效评估发现管理在实施过程中的问题,进而能够抓住影响制度健全与发展的主要矛盾点。最后,社会管理的绩效评估可以充分推进我国的民主化进程。在社会管理的绩效评估中引入社会成员对于管理活动的评价与建议机制,可以有效地反映民意,发现问题,了解民众对于管理活动的评价取向,进而推进决策的民主化进程。

二、我国社会管理绩效评估的现状分析

从全球视角看,我国社会管理起步相对较晚,加之经济与社会转型的压力,使目前我国社会管理所面临的任務主要集中于自身的健全与完善,社会管理绩效评估也处于相对缺乏的状态。

首先,定量研究成果相对丰富,但绩效评估的量化指标缺乏系统性。我国的社会管理受到传统公共管理文化影响,被定位成一种典型的外在活动,即通过制度及政策的完善去实现管理的目的。因此,在管理过程中实施主体为了保证整个管理过程的科学性,遵循理性行为者模式,按照确定问题——选出目标——评估手段——作出决定的路径实施管理活动。这种管理活动的形成路径影响到绩效评估的定位,其表现为定量研究成果相对丰富,如通过对社会管理所受益人群的覆盖范围、社会管理水平等的测算去评价管理活动的绩效。在已有的量化研究中,选择的指标属于社会管理成本以及本身的可量化成果范畴,如果用这些指标作为衡量社会管理绩效的工具,会造成很多信息的遗漏,影响绩效评估结果的准确性和科学性。同时,这些指标之间缺乏内在的联系,这也会影响评估结果的准确

性，因为社会管理内部组成部分的异质性较高，无论是从纵向的社会发展的各个环节还是从组成社会的各个领域，衡量其绩效的指标必须具有联系性与系统性，只有这样才能充分地衡量管理活动的绩效。但是在实践操作中，目前的指标体系缺乏足够的科学性，并且呈现出条块分割的情况。因此，通过已有的定量研究很难评价社会管理活动绩效的优劣。

其次，定性研究集中于对社会管理活动将产生的以及已经产生的积极社会影响的阐释，缺少从整体发展的角度去评价社会管理所发挥的作用以及管理对于其他社会变量的影响。定量研究从社会管理的支出、社会管理受益人群的规模等方面，对社会管理活动所取得的成果给予充分的肯定。但是对于一项管理活动而言，其实施所产生的影响将会涉及社会生活的多个层面，其中有的影响是可以预期的，有的是不可预期的；有的影响是积极的，有的是消极的。目前大部分研究都集中于可预期影响的层面，对于不可预期的影响的研究相对缺乏；对于积极影响的研究丰富，对于消极影响的研究匮乏。管理活动通常倾向立足于一种比较静态的世界观，而演化中的现实则显露出了许多未曾预料到的负效应。制度经济学者主张以一个社会的成员能够实现社会所尊崇的基本价值的程度，以及一个社会的人口中绝大多数人对一项管理活动的认同程度，作为评价一项管理活动的准则。那么，社会管理的绩效质性评估不仅应关注这种可预期性，同时也应关注非预期性；不仅应有对积极方面的评估，也应有对消极影响的评估。

三、影响我国社会管理绩效评估的原因解析

导致我国社会管理绩效评估水平不高的主要原因，在于缺乏一套科学完整的评估体系，而社会管理组成要素的复杂性以及评估活动缺少对时间流程的关注，则是科学完整评估体系缺乏的主要原因。

1. 社会管理目标的宏观性与多元性影响科学评估指标体系的完善

社会管理绩效评估的标准通常要根据社会管理的目标进行设置，社会管理的目标宏观性较强，具有导向性的功能，弹性较大。这样的弹性设置是为了与快速流动的社会、快速变动的社会结构、高度复杂化的利益结构和人民生活生活的多元化要求相适应，这就使得绩效评估体系的完善需要将所涉及领域的问题进行全面剖析，并选择富有代表性的指标，同时还需考虑指标之间的关联性与系统性。在选取具有代表性指标的过程中，由于指标的内涵及其解释能力随着社会环境的改变而变化，进而影响到其对绩效评估的表征能力，所以导致在定量研究中往往会出现以某一指标代替整体绩效的弊端。

社会管理的目标除宏观性特征外，还具有多元性的特征。因为社会管理涉及社会运行的多个具体领域，从管理活动自身来看，涉及管理主体的优化、管理过程的科学化、管理客体定位的准确化等，每一个环节都需要有特定的目标；从所涉及的领域来看，社会管理涉及社会保障、收入分配调整、流动人口和特殊人口的管理、公共安全等问题，每个领域中都需要有对应的具体目标指引管理活动。因此，在评估过程中，无论是定量还是定性研究，都由于这种多元性而出现条块分割的特质，评估标准间缺少有机联系，无法体现出社会管理绩效的全貌。

2. 社会管理主体的复杂性影响社会管理绩效评估指标体系的完善

社会管理具有较强的“社会”属性，管理活动涉及社会成员的切身利益，具有一定的广泛性。就目前而言，我国社会管理的主体包括政府、各类企事业单位、各类社会组织及人民团体。管理主体或者指标制定者，由于自身特定的心智模式和能力结构，往往对管理活动的绩效评估有着特定的看法，这直接影响到绩效评估指标体系的构建。因此，在社会管理实施的初期，各个主体对于社会管理绩效的偏重点各不相同，如政府偏重于社会管理对社会稳定运行的影响，各类企事业单位偏重于对具体社会问题的解决，各类社会团体则偏重于如何通过自身行为让参与者受益。不同的偏重点会直接导致各个主体对管理活动绩效评估在定量与定性方面的定位，这也会加大完善绩效评估体系的难度。

3. 社会管理产出的非市场化特征影响社会管理绩效评估指标体系的完善

我国的社会管理的基本任务,包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等。加强和创新社会管理,根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,为党和国家事业发展营造良好的社会环境。^①无论是社会管理的基本任务还是根本目的,都决定了社会管理活动的产出是非市场化的。与市场化产出相比较,非市场化产出的最大特点是难以量化,如果用量化指标去进行非市场化的测量,就会折损很多有效信息。因此,在现实的社会管理绩效评估中,既有偏重于量化研究的取向,又有偏重于定性研究的取向,但是两者之间缺乏有机统一,进而影响社会管理绩效评估体系的完善。

4. 绩效评估活动各个环节之间缺乏有机联系

从时间上可以把社会管理绩效评估分为管理活动开始之前的预评估、管理活动中的过程评估和管理活动结束后的结果评估,这三者是社会管理绩效评估中不可或缺的有机组成部分。

社会管理活动开展之前的预评估,主要是指对管理活动的工作效果以及对社会产生的影响进行预先的评价。这种社会管理活动的绩效预评估,可以使管理主体更加深刻地认识管理活动,并通过预评估结果与实际评估结果的对比,发现差异,并寻找原因,使之成为改善社会管理活动的依据。在实际的研究中,这种社会管理活动开始之前的预评估集中体现在对社会管理的意义、必要性及可行性的分析中,而这些分析偏重于定性研究,这种预评估结果的分析往往会使研究者忽略社会管理的过程评估与结果评估,进而影响评估体系的完善。

社会管理的过程评估包括管理活动的全过程。过程评估对客观性的要求较高,是管理活动过程的真实反映。在实际的研究中,这种过程评估主要体现为量化的研究,如管理初期的政府及社会投入量,管理中涉及协作部门的数量,惠及人群的规模,管理手段的创新等。这种过程评估虽然客观性较强,但是无法反映整个社会管理活动的全貌,不能成为科学完整评估体系的表征。

社会管理活动的结果评估主要是指在管理活动结束之后对其产生的社会影响进行的评估。这种结果评估同样要求具备较高的客观性。但是由于受社会影响相对难以量化弊端的影响,使得在实际研究中对于结果的评估各有偏重,有的研究偏重于定量分析,有的则偏重于定性分析。对结果的评估是较为直观的一种评估模式,其认同度较高,所以在很多情况下容易将结果评估直接等同于绩效评估,进而影响到评估体系的完善。而对各个时间段内的管理活动的绩效评估偏重,使得目前绩效评估出现条块分割的现状,评估活动之间缺乏有机联系,进而影响到整个评估结果的科学性与完整性。

四、完善我国社会管理绩效评估体系的建议

1. 完善社会管理绩效评估体系所应坚持的原则

社会管理绩效评估指标体系关系社会管理成效,科学地设计社会管理指标体系是完善社会管理评估体系的关键环节。

(1) 系统性原则。现代社会是一个能够进行信息交换和能量转换的巨系统,必须从整个社会的视角,全方位地评估社会管理在各个方面的绩效。应该建立多方位、多层次的社会管理综合评价指标体系,兼顾经济发展、社会发展、政治发展和文化发展的需要,客观全面地评价社会管理活动在各个领域所取得的成绩和存在的问题,深入探索社会矛盾的根源和影响,为促进社会和谐发展、创新社会管理体制机制提供科学依据。

(2) 目标性原则。在社会管理绩效评估体系的完善过程中,应该始终坚持以社会管理的终极目标为出发点和落脚点的原则,无论是在绩效评估指标的选取还是在体系的构建与完善中,都应以社会

^① 胡锦涛 《扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设有中国特色社会主义社会管理体系》, <http://politics.people.com.cn/GB/1024/13959222.html>。

管理的目标为导向，一切围绕社会管理目标展开评估。目标性原则可以有效避免社会管理绩效评估体系脱离社会管理实践的问题发生，使绩效评估体系真实反映社会管理活动的整体情况。

(3) 整体性原则。社会管理的绩效评估体系，既要从静态上反映各个要素的绩效情况，又要从动态上反映各个环节的绩效情况；既要反映社会管理自身带有的法制性、服务性、公益性、工艺性，又要反映社会管理所产生的社会影响情况。因此，必须注意定量研究与定性研究的有机结合，进而更好地反映社会管理的特点及规律性。

(4) 可行性原则。在建立社会管理绩效评估体系的过程中，既要关注管理活动决策的需要，考虑评估方案所需要的时间、人力物力条件允许的程度等宏观指标，又要考虑评估资料收集与筛选的难度。在选取指标进行绩效表征的过程中，要根据客观需要以及当前的社会管理水平，提出最优方案。

(5) 稳定性原则。稳定性原则要求社会管理绩效评估体系建立后在一定时期内保持不变，要求在对社会发展趋势进行科学预测、掌握可能出现的新情况新问题的基础上建立评估体系。建立稳定性的评估体系，有利于对社会管理过程纵向对比，有利于经验的积累，有利于对取得的成绩及存在问题的评估。

2. 完善我国社会管理绩效评估体系的具体建议

首先，进一步明确社会管理的目标与任务。目前学术界对于社会管理的目的应该是什么，尚缺乏一致性认识，由此直接影响到绩效评估体系的完善。科学界定社会管理的目标任务，有助于绩效评估体系框架的形成。目标是引领社会管理绩效评估体系的指导性因素，社会管理的目标决定相关绩效评估指标的选择，具体任务可以形成绩效评估体系的基本框架。社会管理的首要任务，是解决社会矛盾，梳理影响社会和谐稳定的问题，任务发生改变，社会管理绩效评估的体系也应随之变化，这样才能保证评估的真实性与可信度。同时，科学的社会管理绩效评估体系在完善的过程中还必须兼顾社会管理活动自身的绩效评估，包括管理主体的优化、管理过程的科学化，这一点也是在绩效评估中容易被忽视的。

其次，在明确评估框架的基础上，以社会管理目标为指导选取具有表征性的指标作为基本的评估工具。社会管理是一个社会层面的概念，因此，从宏观角度需要“客观”的指标进行有效评估，这类指标的描述性较强，如失业率、就业率、贫困率、预期寿命等，这些客观指标可以较为直观地将社会管理绩效表达出来。而从微观的角度则需要“主观”的指标进行评估，如安全感、幸福感、满意度、对公正的感知等，主观指标强调社会成员的评价，也是绩效评估体系中极为重要的组成部分。客观指标与主观指标要求具备基本的对应性。

最后，在主观与客观指标的选择中兼顾指标之间的联系性，考虑测量的信度、效度、恰当性、解释力和灵敏性。社会管理不同于个人管理之处，就在于其具有较强的系统性，社会管理涉及社会生活的不同层面，其评估指标在选择后还要深入挖掘其中的联系性。这不但有助于社会管理绩效的全面评估，而且也有助于从深度联系中发现社会管理的规律与经验。

责任编辑：王永平