

建构社会管理科学化指标体系研究

——基于包容性增长下改革政府绩效考核评价体系的视角

周长城 韩俊强

〔摘要〕 加强和创新社会管理对于中国特色社会主义和谐社会的构建具有前所未有的重大战略意义。包容性增长的发展思路下，以“以人为本”为指导思想与基本理念，在充分遵循社会历史发展规律与社会管理发展规律的基础上，通过确立科学化社会管理的主客观测量指标，建立一套以衡量社会管理科学化水平为目的的评价指标体系，以实现社会管理科学化水平的具体测评，是实现社会管理科学化、可操作化的有效路径之一。构建科学合理的社会管理指标体系是实现社会良性运行和治理的关键，有助于全面、客观、合理地衡量社会管理水平，能够为政府制定相关社会政策提供科学依据，使国际、国内不同时期、不同地区间社会管理水平的比较成为可能。

〔关键词〕 社会管理；社会管理科学化指标；包容性增长

〔中图分类号〕 C916.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2013) 05-0008-06

一、引言

“十二五”规划纲要中强调要“标本兼治 加强和创新社会管理”，并指出：为适应经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新形势，我们要“创新社会管理体制机制，加强社会管理能力建设，建立健全中国特色社会主义社会管理体系，确保社

会既充满活力又和谐稳定”。由此可见，加强社会管理体制机制创新，促进中国特色社会管理体系建设已经成为我国“十二五”期间的重要任务之一。事实上，自《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中首次出现“社会管理”一词以来，我们党在社会管理理论与实践方面的探索就从未间断。党的十六大报告——《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》分别在阐述“经济建设和经济体制改

〔基金项目〕 国家社会科学基金重点项目“社会管理科学化指标体系研究”（11AZD023）；国家社会科学基金特别委托项目“中国当代社会管理创新与国家科学发展战略重大课题研究”（12@ZH002）；武汉大学人文社会科学自主科研项目（2012YB068）

〔作者简介〕 周长城，武汉大学社会学系教授，武汉大学社会保障研究中心研究员，博士生导师；韩俊强，武汉大学社会保障研究中心博士研究生，湖北 武汉 430072。

革”与“政治建设和政治体制改革”中两次提到“社会管理”，明确指出要“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”；要“落实社会治安综合治理的各项措施，改进社会管理，保持良好的社会秩序”^[1]。十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。党的十七大明确提出“完善社会管理，维护社会安定团结”的基本方针，强调指出“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。”党的十八大对社会管理进行了重新定位，提出要“构建中国特色社会主义社会管理体系，推进社会体制改革”，第一次将社会管理与改善民生并列为社会建设的重要内容。

由此可见，加强和创新社会管理对以保障民生为重点的社会建设、对于中国特色社会主义和谐社会的构建具有前所未有的重大战略意义。但是，加强和创新社会管理体制建设并不能仅仅停留在华丽的口号上，而是需要提出一套切实可行的办法将社会管理体制的完善和创新落到实处。那么，如何创新社会管理体制？如何使社会管理实现科学化、可操作化？如何提高社会管理水平？又如何使社会管理水平得以合理有效地衡量？要回答这些问题都迫切需要建立一套社会管理的科学化指标体系。本文将基于包容性增长下改革政府绩效考核评价体系的视角，论述建构社会管理科学化指标体系的目的、意义及理论内涵。

二、社会管理、社会管理科学化 与社会管理科学化指标体系

什么是“社会管理科学化指标体系”？正确回答这一问题的首要前提在于准确把握“社会管理科学化”的理论意涵。那么，什么是“社会管理科学化”？从字面意义上来看，“社会管理科学化”也即“科学化的社会管理”，强调的是以科学化的管理理念与管理方式进行社会管理。我们知道，社会管理具有丰富的理论内涵与实践外延，不同的社会管理主体及社会管理对象，不同的社会管理任务及社会管理手段，甚至不同的社会发展阶段都可能导致社会管理在内容与形式上的实质性差异。同时，社会管理的丰富内涵与外延还决定了社会管理涉及到社会发展的不同领域、方

方面及各个环节，决定了社会管理的主体与客体都具有鲜明的多样性、复杂性特征。归根结底来说，社会管理实质上就是将服务、协调、组织、监控等环节交融在一起的过程和活动。^[2]科学化的社会管理，说到底就是实现对这一过程与活动的科学化管理。

那么，如何实现社会管理的科学化？在当前利益格局多变的复杂社会环境下，科学化社会管理的实现是一个需要多方主体参与、协同努力的复杂、系统工程。结合历史发展的规律与现实发展的需要，社会管理科学化的实现至少要注意两方面的内容。^[3]一方面，社会管理科学化要求社会管理更加符合社会历史发展的规律，适应国内外新形势下的新变化与新特点；另一方面，社会管理科学化要以体现党“以人为本”的执政理念为指导思想，重点关注（解决）与人民生活息息相关领域的新发展、新问题与新需求。那么，如何将符合社会历史发展规律的社会管理具体贯彻落实？又如何将“以人为本”的执政理念与指导思想贯穿于社会管理科学化的整个过程？以及如何将以上两者紧密结合、付诸实践？便成为实现科学化社会管理必须首要回答的关键问题。

本文认为，以“以人为本”为指导思想与基本理念，在充分遵循社会历史发展规律与社会管理发展规律的基础上，通过确立科学化社会管理的主客观测量指标，建立一套以衡量社会管理科学化水平为目的的评价指标体系，以实现社会管理科学化水平的具体测评，是实现社会管理科学化、可操作化的有效路径之一。

三、社会管理科学化指标体系 的历史演进与理论内涵

（一）历史演进

社会指标的演进有其特定的历史背景。上个世纪50-60年代以来，随着全球经济的快速增长，环境恶化加速、收入分配不均、贫富差距拉大等社会问题逐渐凸显，以强调“经济与社会、人与自然协调发展”为主题的新的发展观开始进入人们的视野。^[4]人们逐渐意识到，单纯以经济发展为衡量标准的发展观是错误、偏颇的，我们必须围绕“发现人的价值、满足人的需要和挖掘人的潜力”为主旨，重视社会和经济的协调发展，人与自然的协调发展，树立“可持续发展”的新发展观^[5]。1987年2月，在日本东京召开的

第八次世界环境与发展委员会上，联合国环境与发展委员会以“可持续发展”为基本纲领，发表题为《我们共同的未来》的报告，正式提出“可持续发展”的概念，并指出“环境危机、能源危机和发展危机不能分割；地球的资源能源远不能满足人类发展的需要；我们必须为当代人和下代人的利益改变发展模式”⁽⁶⁾。此后，自1990年以来，联合国每年都以“人与自然，人与社会发展”为主题发布《人类发展报告》(Human Development Report)，足以说明该问题的重要性与紧迫性。

在这样的社会背景之下，传统的单纯以经济增长为衡量标准的评价指标体系被逐渐淘汰，一种新兴的旨在对社会发展进行综合评价的指标体系自上个世纪50-60年代以来快速地发展起来。一般认为，对社会指标评价体系的正式研究兴起于上个世纪60年代的美国。“社会指标”一词的创始人雷蒙德·鲍尔指出“社会指标是指通过一系列的统计指标与数值来反映目前我们处于何种阶段以及我们的价值和目标的实现情况。”⁽⁷⁾经济合作与发展组织(OECD)一直是构建综合性社会指标的倡导者，该组织每年定期发布OECD社会指标(OECD Social Indicators)用以评价目前其成员国的社会综合发展状况。1990年，联合国开发计划署(UNDP)在《人文发展报告(1990)》中提出了著名的人类发展指数HDI(Human Development Index)，用以衡量联合国各成员国经济社会发展的水平。这一指标是以“预期寿命、教育水准和生活质量”三项基础变量按照一定的计算方法组成的综合指标，是对传统GNP(Gross National Product)指标的全新挑战。⁽⁸⁾

在中国，以社会管理科学化评价内容的社会指标的构建与兴起正是对上述社会指标新框架发展的一种回应。20世纪中后期以来，人们越来越意识到单纯以GDP为向来评价政府绩效和经济发展速度是不科学的，关注特殊群体与弱势群体，以民意为基础，强调社会凝聚力，重视环境保护等社会综合衡量标准被纳入考察视野。与此相对应，20世纪80年代以来“社会管理”也作为一个独立的学术概念与理论体系被引入中国，学者们纷纷从各自的学科视角给予其丰富的理论内涵。学者们肯定了当代中国社会管理的主体

是党、政府和各类社会组织；社会管理的对象是包括政治、经济、思想文化和社会生活的大系统；社会管理的手段包括法律规范、道德约束、社会舆论以及公众参与等。^①

随着加强与创新社会管理在中国特色社会主义社会建设中的重要性越来越为人们所重视，人们也越来越认识到，相对单纯地以GDP来衡量地方发展情况而言，以包括经济发展、民生、环境等更广泛范围在内的宏观社会管理为衡量标准来评价政府绩效是更为科学与全面的。与此相对应，以社会管理科学化评价内容的社会指标的构建也逐渐兴起。汤柏生等(2012)从公共服务保障、社会矛盾调处、社会治安防控、新型城市管理、综合信息管理、实有人口管理、有序规范管理等七个方面构建了宁波市社会管理创新评价指标体系。⁽⁹⁾张书林(2012)从社会民生、社会稳定、社会组织、社会参与、社会发展、虚拟社会与价值构建等角度建构了社会管理效能指标体系。⁽¹⁰⁾

(二) 理论内核

全面认识“社会管理科学化指标体系”的理论内涵，关键在于准确把握“社会管理科学化指标体系”的理论内核。从本质上讲，社会管理科学化指标体系的核心内涵是衡量、评价、判断社会管理科学化水平的一种基本工具。社会管理方法与水平科学与否，不能依靠主观臆想加以判定，而必须凭借客观、合理、科学的指标体系来测评。社会管理科学化指标体系将借助一定的统计指标，来反映某一特定阶段、类别的社会管理的社会价值和目标实现情况，并判断其是否处于健康发展态势。

从社会管理科学化指标体系的外延来看，其构建有助于对中央政府或地方在国家或地区社会进步与发展等方面做出的成绩进行简明、综合、均衡的判断，能够直接或间接服务于国家和地区的国民经济及社会发展。社会管理的宽广外延决定了一个健全、科学的社会管理科学化指标体系囊括的内容也要包含社会发展的不同领域、方方面面及各个环节，因此，如何立足促进社会政治、经济、文化等全面健康发展的高度，坚持全面性、普遍性原则来甄选社会管理科学化水平的评价指标是社会管理科学化指标体系构建首要解决的问题。

① 具体参见李程伟(2005)、郑杭生(2006)、马凯(2010)、俞可平(2011)、程瀚(2011)、张书林(2011)等的论述。

（三）要义阐释

加强和创新社会管理，建立健全中国特色社会主义社会管理体系，是党中央在新时期确定的执政党能力建设的新目标，是我们党从建设中国特色社会主义事业整体规划和全面建设小康社会总体目标出发而提出的重大改革议题。在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中就曾明确提出“建设社会主义和谐社会，必须加强社会建设和完善社会管理体系，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。”从中可见，社会管理科学化是和谐社会建设的重要组成部分，其要旨包含四个方面，即党委领导、政府负责、社会协同和公众参与。具体而言，党委领导，是指“既要发挥好党委在社会管理中总揽全局、协调各方的领导核心作用，又要组织动员基层党组织和广大党员积极投身于直接服务群众的工作”；政府负责，主要是“提供更多更好的公共服务，努力使政府及各职能部门的管理更加协调有效”；社会协同，主要是“发挥好工青妇等群众组织、基层群众性自治组织、社会组织、企事业单位的协同作用，形成党委和政府与社会力量互联、互补、互动的社会管理和公共服务网络”；公众参与，主要是“动员组织群众依法理性有序参与社会管理和公共服务，实现自我管理、自我服务、自我发展”。党的十八大报告中再次补充、明确了中国特色社会主义社会管理体制的主要内涵，指出：“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。”

总体而言，社会管理的整体格局包含党委领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障五方面内容，这一精辟表述明确了社会管理的管理主体与基本保障。2011年2月19日，以社会管理及其创新为主题的省部级主要领导干部专题研讨对社会管理的服务对象和基本原则进行了言简意赅的阐述“社会管理，说到底是对人的管理和服务，涉及广大人民群众切身利益，必须始终坚持以人为本，执政为民，切实贯彻党的全心全意为人民服务的根本宗旨，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。”由此可以看出，社会管理所要服务的对象是广大人民群众，而管理的基本原则就是要坚持贯彻党的群众路线，以人为本，执政为民。因此，在具体开展社会管理的过程中，应该想民之所想、急民之所急，进一步强调改善民生的重要性，把人民群众

是否满意作为加强和创新社会管理的出发点和落脚点。

在明确了社会管理的管理主体、服务对象以及基本原则的基础上，可以进一步对社会管理科学化的具体内涵及基本要义进行总结。社会管理科学化，就是以党委、政府、社会、公众为管理主体，以健全法治为基本保障，以广大人民群众为服务对象，以“以人为本、执政为民”为管理的基本原则，在邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观的指导下，以维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业、营造良好发展环境为根本目的的管理活动。

由此可见，要对社会管理科学化程度进行综合评价，仅仅依靠对某一个领域的单独考察是远远不够的，而是要在系统论的指导下，将社会管理科学化这一抽象概念划分为若干有代表性的子系统，然后再根据需要进行更为具体的测评指标，这就可以形成一个层次清晰、系统完整的社会管理科学化指标体系。如此以来，每一级的指标构成都能够从社会的某一方面来反映社会管理的基本特征，而将各级指标综合起来也便能够对社会管理的科学化程度进行整体评价。基于以上分析，我们可以从系统论的视角出发，依据党中央对社会管理科学化这一概念的精辟阐释，紧紧围绕党委领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障这五个维度分析社会管理科学化的基本内涵。

四、包容性增长下建构社会管理科学化指标体系的理论与实践意义

“包容性增长”作为一个新的术语最早出现于亚洲开发银行2007年发布的题为《新亚洲、新亚洲开发银行》的研究报告中。包容性增长又称“包容性发展”或“共享式增长”，实现包容性增长的根本目的在于“让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群，在可持续发展中实现经济社会协调发展”^{〔11〕}。包容性增长就是以“生产发展、生活富裕、生态良好”为基本目标，坚持发展经济，着力转变经济增长方式，提高经济发展质量，不断为全体人民逐步过上富裕生活创造物质财富。在包容性增长实现的过程中，坚持“社会公平正义”与坚持“以人为本”是其中两项最基本的要义。坚持“社会公平正义”要求我们要逐步建立起以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公

平保障体系，着力保障每一个社会成员平等地获得发展机会；坚持“以人为本”要求我们要加快解决教育、劳动就业、医疗卫生、养老、住房等民生问题，着力保障和改善民生，努力做到发展成果由人民共享。

包容性增长是我们党应对当前开放、多变、复杂的国际国内社会发展新环境而提出的新口号与新思路，主要体现的是我们党对未来经济发展方式转型的新思考与新战略。包容性增长的基本要义决定了包容性增长环境下社会管理的基本方式与主要目的也应发生相应转变。在当前更加自由、更加开放的国际国内发展大环境下，我们在保持经济较快增长的同时，还应更加注重经济发展的可持续性与社会发展的公平性。衡量经济发展与社会进步的指标不再只是单纯的GDP增长，而是更多地考虑经济增长方式的可持续性，考虑经济发展成果的惠民程度。包容性增长的基本要义决定了包容性增长环境下社会管理的基本范畴与本质内容也应紧密围绕着“社会公平正义”与“以人为本”两个核心要素而展开。我们应该以“以人为本”为主脉，去发现、关注与人民生活息息相关的民生问题，去服务、协调、组织、管控与此相关的不同社会领域和各个环节的管理过程，从而为构建中国特色社会主义和谐社会、促进社会生存和发展创造良好的运行条件和环境保障。与此对应，从社会管理指标体系构建来看，衡量社会管理的科学化程度也应摒弃过去以GDP为重，淡化平均指标，忽视特殊、弱势群体利益、忽视环境保护等导向。具体来说，包容性增长下建构社会管理科学化指标体系的理论与实践意义体现在以下几点：

其一，构建一套科学合理的社会管理指标体系是实现社会良性运行和治理的关键。社会管理指标体系的确立能够帮助明确社会管理的主体是谁，社会管理的内容是什么，如何进行社会管理以及如何衡量和评估社会管理水平，因此，社会管理指标体系的确立，能够帮助理顺政府和社会各方在社会管理上的权责关系，有效处理社会各个领域的矛盾和问题，解决社会冲突，维护社会秩序，促进社会的公平正义，实现社会的良性运行和治理。

其二，社会管理科学化指标体系的建立有助于全面、客观、合理地衡量社会管理水平。社会管理指标体系最大的优势就在于其可操作性和可测量性，同时社会管理指标体系还具有全面性和综合性的特点，涉及社会管理的方方面面，因此

有助于全面、客观、合理地衡量社会管理水平。

其三，社会管理科学化指标体系的确立能够为政府制定相关社会政策提供科学依据。社会管理科学化指标体系的确立，使社会管理易于操作实施，社会管理水平可衡量、可评估、可比较。同时，社会管理指标体系的确立不是一成不变的，而是适应社会、经济的发展要求而不断进行调整，以适应时代的需求和挑战。因此，社会管理科学化指标体系的确立能为政府制定社会政策提供科学依据。

其四，社会管理科学化指标体系的建立使国际国内不同时期、不同地区间社会管理水平的比较成为可能。对社会管理水平进行比较评估能够较快发现社会管理中存在的问题和不足，有效促进社会管理水平的提高。而社会管理指标体系的确立是通过借鉴国内外社会管理的经验和教训而确立的，在指标选取上具有一定的国际通用性，是一套具有跨区域比较功能的科学评价体系，因此能够使对社会管理水平进行不同时期、不同地区的比较研究成为可能。

五、结束语

改革开放三十多年以来，伴随着中国经济高速增长的奇迹，我国国内发展环境也发生了巨大而深刻的变化。不惜以牺牲环境为代价盲目追求GDP的增长、贫富差距悬殊拉大、公众对社会公平认可度持续走低、恶性案件与群体事件不时发生、利益失衡与秩序失范导致社会矛盾日显尖锐……这些问题折射出社会管理的缺失已经构成了我国当前各种社会问题与社会矛盾的深刻根源，客观而言，加快推动社会管理改革已经到了刻不容缓的关键时期。2011年3月16日发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》以“标本兼治 加强和创新社会管理”为标题专辟一章强调：为适应经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新形势，我们要“创新社会管理体制机制，加强社会管理能力建设，建立健全中国特色社会主义社会管理体系，确保社会既充满活力又和谐稳定”。

毫无疑问，加强社会管理体制机制创新，促进中国特色社会主义管理体系建设将是我国“十二五”期间的重要任务之一。正如前文所析，社会管理科学化的实现不能只是“鼓与呼”的空洞口号，更重要的是如何将这种执政理念落到实处、

贯彻实施。在当前，从提升社会管理科学化水平的可操作化路径来看，只有尽快建立一套完善的社会管理科学化指标体系，即在以人为本、维护社会公平正义、构建和谐社会等基本理念的指导

下，确立科学化社会管理的主客观衡量指标体系，才能使社会管理水平得以衡量，切实提高社会管理水平，最终促进经济社会的协调可持续发展与包容性增长。

(参考文献)

- (1) 江泽民. 全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面 (EB/OL). <http://cpc.people.com.cn/GB/67481/69242/69324/4695576.html>, 2006-08-12.
- (2) [3] 郑杭生, 高霖宇. 提高社会管理科学化水平的社会学解读 (J). 思想战线, 2011, (4).
- (4) Donald V. McGranahan, Analysis of Socio-Economic Development Through a System of Indicators Annals of the American Academy of Political and Social Science, *Social Information for Developing Countries*, 1971, 1, pp. 65-81.
- (5) [法] 弗朗索瓦·佩鲁. 新发展观 (M). 张宁等译. 北京: 华夏出版社, 1987. 1-3.
- (6) 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来 (M). 北京: 世界知识出版社, 1989. 2-5.
- (7) BAUER, Raymond A. Ed. *Social Indicators*, Cambridge, Mass. London: The M. I. T Press, 1966.
- (8) United Nations Development Program, *Human Development Report*, New York: Oxford University Press, 1991.
- (9) 汤柏生, 等. 构建宁波社会管理创新评价指标体系的探讨 (J). 宁波经济, 2012, (5).
- (10) 张书林. 社会管理科学化水平之效能指标体系与测评 (J). 中共四川省委党校学报, 2012, (2).
- (11) 胡锦涛. 深化交流合作 实现包容性增长——在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上的致辞 (N). 人民日报, 2010-09-17.