

地方政府社会管理能力绩效评价指标体系建构

——基于网络治理的局限性

□ 黄 强 程旭宇 刘 祺

摘 要:随着市场经济的深入发展,各地方均不同程度地呈现出社会利益主体多元化、社会结构阶层化、社会关系复杂化的趋势,这些都对地方政府社会管理职能提出了新的要求。与此同时,一种新的社会形态——网络社会(network society)正在形成。相应的,一种超越传统的科层治理与市场治理的新范式——网络治理(network governance)正在全球范围内广泛兴起。基于网络治理的视角,构建一套指标体系,对地方政府社会管理能力进行合理地评估,有助于推动地方政府职能转变,不断提高社会管理能力。

关键词:网络治理;社会管理;绩效评价;指标体系

中图分类号:F224.33

文献标识码:A

文章编号:1671-8402(2009)08-0136-04

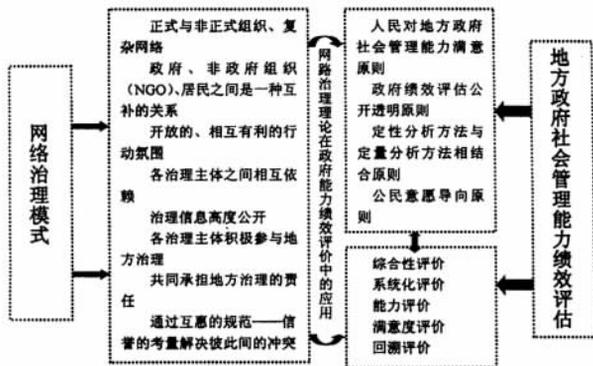
我国地方政府在社会管理绩效评价方面存在诸多限度,需要对指标体系进行重新建构。西方政府绩效评估的价值主要体现为顾客至上、公共责任、投入产出三大价值。^[1]因此,我们提倡将政府绩效评估与网路治理理论结合起来,构建一套全新的指标体系,对各级地方政府的社会管理进行综合性、系统化的评估,以取代传统自主性、单一化的评估。并且这套指标体系将借鉴美国政府财政管理能力评价的方法,在坚持结果导向和成本收益的同时,更加强调对于政府社会管理能力的评估,以克服对政府活动及其结果评估的局限。

一、地方政府社会管理能力绩效评价指标体系建构

随着新公共管理运动的强势推进以及世界各国电子政府建设的展开,特别是电子政务的推进,为网络治理的实现提供了技术平台。而网络治理理念的不断完善和推广,也为全方位地评估地方政府社会管理能力打下了坚实基础。运用网络治理的理论指导地方政府社会管理能力绩效评价体系构建的流程思路如图1所示。

(一) 指标体系研究路径与指标体系

图1 地方政府社会管理能力绩效评价路径



在将网络治理理论融入到政府绩效评价之后,我们将开始建构地方政府社会管理能力指标体系。这一指标体系以政府管理能力为导向,根据社会管理职能履行的顺序,分为社会管理目标制定——社会管理目标执行——社会管理目标修正——网络化的社会管理这四个领域,每一个领域由若干个维度组成,同时,每一个维度下设有若干评估指标,并分别赋予每一个指标以不同的权重。这样便形成了一套相对完整的地方政府社会管理能力评价指标体系。

作者简介:黄强,厦门大学公共事务学院教授;程旭宇,厦门大学建筑与土木工程学院建筑系,现任中华全国学生联合会执行主席;刘祺,厦门大学公共事务学院公共管理系。

表1 以政府为目标群体的地方政府社会管理能力
绩效评价指标体系

| 领域 | 维度 | 评估指标 | 权重 | 分数 |
|----------------------|-------------------|----------------------|----|----|
| 社会 管理 目标 制定 | 目标的合理性 | 目标是否以民意为导向 | | |
| | | 目标制定的主体是否多元化 | | |
| | 目标制定主体 | 政府能否在政策制定中起好协调作用 | | |
| | | 是否由专业人员制定目标 | | |
| | 目标制定方法 | 有无预测长远目标的工具 | | |
| | | 有无量化民意表达的工具 | | |
| 目标作用 人群的确定 | 目标人群占全体居民的比率 | | | |
| | 目标人群的确定是否体现公平性 | | | |
| 社会 管理 目标 执行 | 配套政策制定 | 是否有配套政策保证社会管理目标的实现 | | |
| | 清廉度 | 每年政府官员涉案犯罪数 | | |
| | | 每年群众投诉的次数 | | |
| | 政策宣传管理 | 政策宣传的工具是否多样化 | | |
| | | 政策宣传是否有效 | | |
| | 目标执行工具 | 目标执行工具能否应对各种阻力 | | |
| | 危机管理 | 安全知识普及率 | | |
| 灾后救助反应时间 | | | | |
| 防灾宣传、培训讲座覆盖面 | | | | |
| 社会 管理 目标 修正 | 革新管理 | 每年修正的社会管理政策的数量 | | |
| | 社会管理 | 是否有独立的监督机构 | | |
| | 目标监督 | 民众监督的渠道是否通畅 | | |
| 网络 化的 社会 管理 | 目标修正 | 目标修正后的执行情况 | | |
| 网络 化的 社会 管理 | 政务公开 | 社会获得政府信息的便利性 | | |
| | | 政府每年向社会公开征集社会管理方案的次数 | | |
| | 治理参与途径 | 治理参与途径是否多样化 | | |
| | | 参与社会管理是否便利 | | |
| 治理主体 间合作 | 非政府组织,私人提供公共服务的比重 | | | |
| | | 共同治理是否取得良好的效果 | | |

表2 以NGO、居民为目标群体的地方政府社会管理能力
绩效评价指标体系

| 领域 | 维度 | 评估指标 | 权重 | 分数 |
|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|----|
| 社会 管理 目标 制定 | 目标的合理性 | 目标是否以民意为导向 | | |
| | | 目标制定的主体是否多元化 | | |
| | 目标制定主体 | 政府能否在政策制定中起好协调作用 | | |
| | | 目标作用人群的确定 | 目标人群的确定是否体现公平性 | |
| | 社会满意度 | 对于制定的社会管理目标是否满意 | | |
| | 社会 管理 目标 执行 | 配套政策制定 | 是否有配套政策保证社会管理目标的实现 | |
| 清廉度 | | 社会对于政府官员是否满意 | | |
| | | 政策宣传管理 | 政策宣传的工具是否多样化 | |
| 危机管理 | | 政策宣传是否有效 | | |
| | | 是否接受过危机处理培训 | | |
| 是否参与过危机救助服务 | | | | |
| 社会满意度 | | 社会对于政府社会管理目标的执行是否满意 | | |
| 社会 管理 目标 修正 | 革新管理 | 是否像政府提出改善社会管理的建议 | | |
| | 社会管理目标监督 | 是否对有关部门执行社会管理的职能进行监督 | | |
| | | 民众监督的渠道是否通畅 | | |
| | 目标修正 | 目标修正后的执行情况 | | |
| 社会满意度 | 社会对于政府社会管理目标的修正是否满意 | | | |
| 网络 化的 社会 管理 | 政务公开 | 社会获得政府信息的便利性 | | |
| | | 是否有查询不到相关信息的时候 | | |
| | 治理参与途径 | 治理参与途径是否多样化 | | |
| | | 参与社会管理是否便利 | | |
| | 治理主体间合作 | 非政府组织,私人提供公共服务的比重 | | |
| 社会满意度 | 共同治理是否取得良好的效果 | | | |
| | | 对于参与地方治理是否满意 | | |

基于网络治理的理论,本文设计了两套指标体系,分别以政府、NGO和居民为目标群体,以求全面、客观地反映各级地方政府社会管理能力。完成指标设计之后,就涉及到指标具体应用的方法。首先要确定两份问卷的权重,因为居民是社会管理职能的直接被作用者,因此,政府的权重占30%、NGO和居民的权重占70%。接着,赋予各国指标以相应的权重,并且以[-2,2]为评分区间,由相应的评估主体根据实际情况和自我认识对各个指标赋分。某一项指标做的很好给2分,做的比较好给1分,做的一般给0分,做的不好给-1分,做的很不好给-2分,依此类推,逐项评估。

(二) 指标分数赋予和可比化

我们构建的政府社会管理能力指标体系,既包括定量指标,又包括定性指标,并且以定性指标为主。在定量指标中,不同的指标所代表的社会意义也不同,有的是绝对数指标、有的是相对数指标、还有的是平均数指标,这就需要对各项指标进行标准分的确定。不同的指标其计分标准不同,应视情况而定,可以以10分制计,也可用百分制计,本文采取的是10分制。例如社会管理目标制定这一领域下属的目标人群占全体居民的比率这一指标,目标人群占全体居民90%以上的得10分、在80%—90%的得9分、在70—80%之间的得8分、在65%—70%之间的得7分、在60%—70%之间的得6分、在50%—60%之间的得5分、在40%—50%之间的得4分、在30%—40%之间的得3分、在20%—30%之间的得2分,在10%—20%之间的得1分。其它定量指标以此类推。为了使不同指标之间具有可比性,在此,我们借鉴学界广泛采用的最高积分方法。将指标转化为评定值 E_i ,对于评定值 E_i 的确定,我们按10分制,同一因素中,指标值最好的给定10分,最劣的给定1分,中间各值按下式计算:

$$d = \frac{f_{\max} - f_{\min}}{10 - 1} \quad E_i = 10 - \frac{f_i - f_1}{d} \quad (f_1 = f_{\max})$$

$$E_i = 1 + \frac{f_i - f_1}{d} \quad (f_1 = f_{\min})$$

上式中 d 为级差值, f_1 为标准值(f_{\max} 或

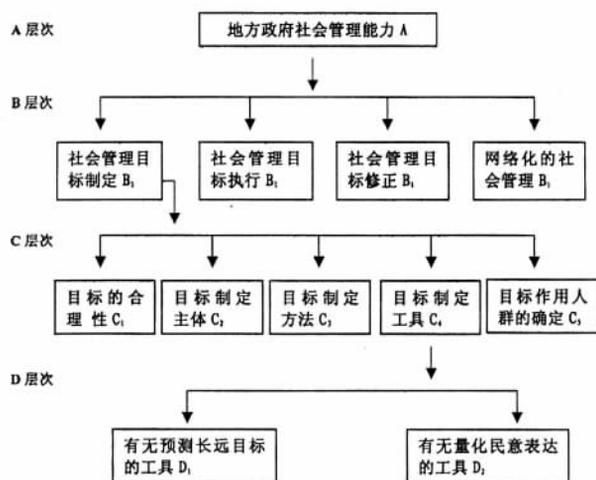
fimin), E_i 为第*i*项指标的评价值。此值四舍五入取整数。

上述方法解决了定量指标赋分和比较的分值,对于定性指标可以采取专家小组评议法,采用10分制,分为优、良、中、可、差5个等级,分别对应8—10、7—8、6—7、5—6、1—5这5个分数段。

(三) 指标权重设计

本文采用历史悠久、效果良好的层次分析法对政府社会管理能力指标体系赋予权重。^[2]在此仅以社会管理目标制定这一领域为例,进行分析。

1、建立比较矩阵



完成评估指标体系层次结构构造后,下一步的工作是建立各层次两两比较矩阵,确立各指标权重首先建立B层次中各元素对于目标层重要性比较矩阵(如表3所示)。

表3 B层元素对于目标层重要性的比较矩阵

| A-B | B ₁ | B ₂ | B ₃ | B ₄ |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 社会管理目标制定 B ₁ | 1 | 1/3 | 1 | 1/5 |
| 社会管理目标执行 B ₁ | 3 | 1 | 3 | 3/5 |
| 社会管理目标修正 B ₁ | 1 | 1/3 | 1 | 1/5 |
| 网络化的社会管理 B ₁ | 5 | 3/5 | 5 | 1 |

建立C层元素对于社会管理目标制定的重要性矩阵(如表4所示)。

最后,建立D层元素对于目标制定工具的重要性矩阵(如表5所示)。

表4 C层元素对于社会目标制定的重要性矩阵

| B-C | C ₁ | C ₂ | C ₃ | C ₄ | C ₅ |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 目标的合理性 C ₁ | 1 | 7 | 5 | 9 | 3 |
| 目标制定主体 C ₂ | 1/7 | 1 | 5/7 | 9/7 | 3/7 |
| 目标制定方法 C ₃ | 1/5 | 7/5 | 1 | 9/5 | 3/5 |
| 目标制定工具 C ₄ | 1/9 | 7/9 | 5/9 | 1 | 1/3 |
| 目标作用人群的确定 C ₅ | 1/3 | 7/3 | 5/3 | 3 | 1 |

表5 D层元素对于目标制定工具的重要性矩阵

| C-D | D ₁ | D ₂ |
|----------------------------|----------------|----------------|
| 有无预测长远目标的工具 D ₁ | 1 | 3 |
| 有无量化民意表达的工具 D ₂ | 1/3 | 1 |

2、层次单排序及一致性检验

完成了比较矩阵的建立,还需要对层次进行单排序和一致性检验。首先,把同一层次相应元素对于上一层次元素相对重要性的排序权重值求出来。方法是计算判断矩阵A的满足等式 $AW = \lambda_{max}W$ 的最大特征根和对应的特征向量W,这个特征向量即是单排序权重。可以证明,对于n阶判断矩阵,其最大特征根为 λ_{max} 单根,且 $\lambda_{max} \geq n$, λ_{max} 所对应的特征向量均由正数组成为检验判断矩阵的一致性,需要计算一致性指标。

表6 矩阵的平均随机一致性指标RI值

| 阶数 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| R.I | 0 | 0 | 0.52 | 0.89 | 1012 | 1026 | 1036 | 1.41 |
| 阶数 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | |
| R.I | 1.46 | 1.49 | 1.52 | 1.54 | 1.56 | 1.58 | 1.59 | |

按照以上介绍的方法,同样可求出其他各指标的权重。接下来通过问卷调查法可以给各项指标赋分,将各分值经过信度和效度检验后,再乘以对应指标权重,即可自上而下求出各个层次的绩效评分,最终对地方政府社会管理能力进行评估。

二、地方政府社会管理能力绩效评价指标体系应用的保障机制

地方政府社会管理能力绩效评价指标体系建构完毕之后,还需要建立起相应的保障机制,以使这一套指标体系得到合理应用,发挥其效果,以期更好地发现地方政府在社会管理中存在的问题,提高地方政府社会管理的能力。本文主

要从政府、NGO、居民入手,建立相应的保障机制。

(一)政府要积极转变职能,适当放权,改进治理方式

合理定位政府部门角色,是科学的组织绩效评估前提。^[4]在政府越位基础上实施评估,是我国政府绩效评估实践中存在的一个问题,也是政府绩效评估没有达到预期目标的一个重要原因。因此,各级地方政府要积极地借鉴网络治理模式和合理经验,结合各地经济、社会发展的实际情况,积极地转变职能,将重心集中在经济建设和社会管理上来,并将部分职能转交给社会,做到“为其所应为”。同时,政府也要积极地转变治理方式,变消极、被动管理为积极、主动管理,更重要的要有预见性地对社会事务进行管理,这样才能适应社会发展的需要,满足广大人民的需求。

(二)非政府组织要加快自身发展,提高参与社会治理的能力

如果说网络治理是在互动与整合的基础上形成有序治理格局推进治理过程,那么,互动与整合的基础一方面由政府职能转变,另一方面则是非政府组织和自治组织自身能力的提高。随着非政府组织自身参与治理能力的提高,政府、非政府组织之间将能够进行更好的合作。网络运转依赖的基础是合作,网络治理结构成员组织各自的核心优势经过主动优化、选择搭配,相互之间以最合理的结构形式结合而形成了一个相互优势互补、匹配的有机体,从而达到 $1+1>2$ 的整体协作效应。^[5]同时,非政府组织也能更好地对政府社会管理能力给出适当的评价。

(三)广大居民要积极参与社会治理,提高政府社会治理的水平

广大居民积极地参与社会管理,能够提高一个地区社会管理的水平。随着居民参与治理的深入,居民对于地方治理也会有更深的认识,才能更直接地发现政府在社会管理中存在的问题,从而给出针对性建议。因此,今后公民要更多地参加公民陪审团(citizens juries)、审慎民意调查(deliberative poll)等多元地方治理方式,以提高地方

政府适应环境变化的能力。

三、结语

网络治理在新的社会历史条件下为众多的行动主体彼此合作、共同参与公共事务管理提供了一种具有启发性的理论视野和一个具有可操作性的实践框架,也为政府绩效评价提供了新的思路。在结合能力导向和结果导向的原则下,运用网络治理的理论,构建一套地方政府社会管理能力绩效评价指标体系,由政府、非政府组织(NGO)、居民共同进行评估。同时从政府、NGO、居民三方共同入手,积极转变观念,加强自身建设,提高社会管理的能力,既能提高政府社会管理的能力,也能更好地对政府社会管理能力予以评价,使得政府社会管理评价体系得到充分的使用。

注释:

[1] 臧乃康:《政府绩效评估价值缺失与指标体系重构》,《政治与法律》2007年第5期,第76-81页。

[2] 层次分析法(AHP)首先把问题层次化,按问题性质和总目标将此问题分解成不同层次,构成一个多层次的分解结构模型,分为最低层(供决策的方案、措施等),相对于最高层(总目标)的相对重要性权值的确定或相对优劣次序的排序问题。通过成对方式的比较,建立递阶层次中每一层的元素之间的相互关系。具体表现为某指定层次上所有元素对上层中每个元素的相对重要性,即权重向量或权重数值。通常成对比较时,用数字标度表示重要程度,1—9 奇数分别表示同等重要、稍强、强、很强和绝对强。2—8 偶数分别表示上述标度的中间值。倒数表示当 i 与 j 比较时,被赋予以上某个标度时,则 j 与 i 比较时的权重就应是那个标度的倒数。

[3] 梁玉红:《层次分析法在ERP绩效评价中的应用》,《中国管理信息化》2006年第12期,第20-23页。

[4] 周志忍:《公共组织绩效评估中国实践的回顾与反思》,《兰州大学学报(社会科学版)》2007年第1期,第26-33页。

[5] 穆瑞杰,朱春奎:《复杂性网络治理理论研究》,《河南社会科学》2005年第3期,第56-60页。

(作者单位:厦门大学公共事务学院,福建 厦门 361005;厦门大学建筑与土木工程学院,福建 厦门 361005)

(责任编辑:陈燕)