

# 社会治理绩效评估的公众主观指标体系探讨

张欢<sup>1</sup>, 胡静<sup>2</sup>

(1. 北京师范大学社会发展与公共政策学院, 北京 100875;

2. 北京师范大学中国社会管理研究院, 北京 100875)

**摘要:** 社会治理离不开公众参与, 因此社会治理绩效评估应格外重视和强调以公众为中心的主观指标。从创新社会治理的背景和内容来看, 社会治理绩效评估的主观指标应包括三个维度: 社会治理的公平感、社会服务的满意度和社会幸福感, 分别对应公众对社会治理公平公正性认可、对社会服务的满意程度认可和对社会总体生活环境和社会功能的认可。

**关键词:** 社会治理; 绩效评估; 公平感; 满意度; 社会幸福感

**中图分类号:** D035-3   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1006-0766 (2014) 02-0120-07

## 一、创新社会治理与社会治理绩效评估

社会治理具有丰富内涵, 创新社会治理涉及到社会的方方面面, 最终体现在增强社会发展活力上。而从政府工作角度, 创新社会治理就落实在推进国家治理体系和治理能力现代化。以上两方面均难以直接观察, 因此创新社会治理不可避免地涉及社会治理评价及工作绩效考核问题。要改进工作绩效必须首先了解目前的水平是什么, 没有准确的评价和测量就无法改善。<sup>①</sup>国内外政府改革的经验都表明政府工作的绩效评估对于提高政府工作效能有着不可替代的重要作用。<sup>②</sup>我国“压力型体制”的特点更决定了政府绩效考核的“指挥棒”作用非常显著。<sup>③</sup>为了加强社会治理创新工作, 就必须针对社会治理水平对各级政府进行绩效评估和考核。而社会治理绩效评估的指标是否能够充分体现创新社会治理工作的任务和要求, 将直接决定通过提高社会治理水平、改进社会治理方式从而营造活力和秩序均衡的和谐社会的实现程度。因此, 一套科学有效的社会治理绩效评估指标体系有助于有效引导和规范社会治理工作, 为创新社会治理建立强有力的激励和约束机制。而建立科学有效的社会治理绩效评估指标体系本身亦成为创新社会治理的重要内容。

## 二、绩效评估视角: 政府中心与公众中心

绩效评估源于企业管理, 20世纪70年代后的“新公共管理运动”中, 绩效评估开始在西方各国政府广泛应用和全面推行。<sup>④</sup>目前, 绩效评估已经成为政府监督日常责任、维持对政策执行控制的基本工具<sup>⑤</sup>甚至由于绩效评估对于提高政府效能的重要作用, 被誉为政府“最有效的管理工具”。改革开放后, 随着行政体制改革的深入, 政府绩效评估开始普遍引入我国各级政府工作中, 并呈现类型多样、不断创新、指标

**作者简介:** 张欢(1976—), 男, 天津人, 北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授; 胡静(1972—), 女, 黑龙江哈尔滨人, 北京师范大学中国社会管理研究院研究助理。

**基金项目:** 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“社会管理体制创新研究”(11JZD026)

<sup>①</sup> Michael Armstrong, *Performance Management*, London: Kogan Page Limited, 1994, pp. 60-61.

<sup>②</sup> 陈振明 《公共管理学: 一种不同于传统行政学的研究途径》, 北京: 中国人民大学出版社, 2003年, 第279页。

<sup>③</sup> 荣敬本、崔之元 《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》, 北京: 中央编译出版社, 1998年, 第28页。

<sup>④</sup> C. Hood, “A Public Management for All Seasons,” *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991, pp. 3-19.

<sup>⑤</sup> 欧文·E·休斯 《公共管理导论》, 北京: 中国人民大学出版社, 2001年, 第157页。

体系繁多等特点。<sup>①</sup>从政府绩效评估的发展历史看,存在两类视角:政府中心型和公众中心型。<sup>②</sup>

绩效评估首先是作为一种管理工具被引入政府工作。绩效评估指标设计的原则与政府职能/工作的重要方向相符,如被广泛使用的“3E”模型(Economy, Efficiency, Effectiveness)和“IOO”模型(Inputs, Outputs, Outcomes)。<sup>③</sup>因此,对于绩效的理解首先是以政府为中心,关注政府活动的直接投入、产出和结果及其效率、效能等。相应地,绩效评估指标追求客观定量指标,以求描述、分解和落实政府职能。例如,被认为在实践上开创政府绩效评估先河的1907年纽约市政研究局对纽约市政府的绩效评估采用了三类指标:政府活动的成本/投入、政府活动的产出和政府活动的结果,均以客观定量指标为核心。<sup>④</sup>美国1993年颁布的被视为具有政府绩效评估里程碑意义的《政府绩效和结果法案》(Government Performance and Results Act/GPRA, 1993)及美国国家绩效审查委员会(NPR)为了贯彻和执行这一法案所发布的一系列报告中,虽然也强调顾客优先和结果导向,但在具体的绩效评估实践中,还是客观定量指标占主导。<sup>⑤</sup>从我国的实践看,政府绩效评估首先是在“目标责任制”的旗帜下实施,是“目标管理”(MBO)技术的应用,以政府工作目标为导向,评估指标也完全围绕政府职能目标设计。20世纪90年代之后,政府绩效评估积极响应高层领导提出的“构建科学的政府绩效评价体系”的要求,评估指标趋于多样化和丰富化,但仍不脱以政府为中心的“内向性”和“控制取向”。<sup>⑥</sup>例如国家人事部“中国政府绩效评估研究”课题组提出的我国地方政府绩效评估指标体系中33个底层指标就主要是客观定量指标。<sup>⑦</sup>

西方“新公共管理运动”的核心主张是摒弃失效的传统官僚体制,转向为结果而管理,其最重要的结果之一是“顾客”满意。<sup>⑧</sup>相应地,对于政府绩效评估必然要求从内部控制转向外部责任,从效率导向转向结果导向,从政府中心转向公众中心。<sup>⑨</sup>20世纪90年代后,由于绩效评估的“顾客优先”原则越来越受到西方各国政府重视,<sup>⑩</sup>政府绩效评估转向以公众为中心,公众满意成为政府绩效的终极标准,评估过程也得到公众的广泛参与。<sup>⑪</sup>相应地,绩效评估指标也偏好公众主观测量指标,以求直接反映公众对政府服务的评价结果。例如,通过公众对公共服务主观评价来评估政府绩效的ACSI和ACSIP模型。<sup>⑫</sup>随着科学发展观的提出,“以人为本,执政为民”成为我国核心执政理念,公民参与政府绩效评估在理论和实践领域也受到广泛重视。<sup>⑬</sup>其中,以公众为中心的评估指标体系是最

① 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》2007年第1期;战旭英《我国政府绩效评估的回顾、反思与改进》,《山东社会科学》2010年第2期。

② 杨永恒《政府绩效评价中的公众参与:述评、实践与启示》,《兰州大学学报》2008年第3期。

③ G. A. Boyne, “Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales,” *Public Money & Management*, Vol. 22, No. 2, 2002, pp. 17-24.

④ D. W. Williams, “Measuring Government in the Early Twentieth Century,” *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 6, 2003, pp. 643-659.

⑤ 朱立言、张强《美国政府绩效评估的历史演变》,《湘潭大学学报》2005年第1期;张强、朱立言《美国联邦政府绩效评估的最新进展及启示》,《湘潭大学学报》2009年第5期;R. S. Kravchuk and R. W. Schack, “Designing Effective Performance Measurement Systems under Government Performance and Results of 1993,” *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 4, 1996, pp. 348-356.

⑥ 周志忍《公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思》;战旭英《我国政府绩效评估的回顾、反思与改进》。

⑦ 刘世昕《中国政府绩效评估体系面世 33指标将评政府绩效》,《中国青年报》2004年8月2日。

⑧ 陈振明《政府再造:西方“新公共管理运动”述评》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第9页。

⑨ 周志忍《政府绩效管理研究:问题、责任与方向》,《中国行政管理》2006年第2期。

⑩ J. Alford, “Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective,” *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 3, 2002, pp. 337-346.

⑪ R. B. Denhardt and J. V. Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather than Steering,” *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000, pp. 549-557.

⑫ Gregg G. Van Ryzin, Douglas Muzzio, Stephen Immerwahr, Lisa Gulick and Eve Martinez, “Divers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City,” *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 3, 2004, pp. 331-341.

⑬ 杨永恒《政府绩效评价中的公众参与:述评、实践与启示》;周志忍《政府绩效评估中的公民参与:我国的实践历程与前景》,《中国行政管理》2008年第1期;陈家浩《中国政府绩效评估研究的新进展:发展语境、理论演进与问题意识》,《社会科学》2011年第5期。

重要内容。如零点公司自2003年开始开展的“中国居民评价政府及政府公共服务研究”,以主观满意度为评估指标,产生了较大影响。<sup>①</sup>2007年广东省用简化ACSI对121个县(市、区)及中山、东莞两个地级市进行地方政府整体绩效评估,结果表明公众评价对于政府绩效改进有其独特意义和价值。<sup>②</sup>

显然政府绩效评估的主观指标是对政府工作的一种间接测量方式,因此难免出现公众主观评价是否完全基于政府实际工作、公众主观评价是否可靠有效等方面的质疑。这些问题首先是主观指标的效度问题。因为美国等运用主观指标评价政府绩效开展较早,所以对主观指标效度问题的讨论也较为深入。Stipak最早通过实证研究指出满意度等主观指标并不总是准确地反映了政府工作,用于评估服务绩效可能会误导政策分析者。他认为首先是因为公众的感知准确度较差,其次运用主观指标进行地区间的比较并不可靠。<sup>③</sup>Brown和Coulter通过实证研究进一步提出主观指标和客观水平之间仅存在弱相关性。<sup>④</sup>这些质疑也受到许多学者的反驳。Brudney和England指出公众主观指标是对政府提供服务在回应性和公平性方面的评价,具有不可替代性,而且有助于弥补客观指标无法评估政策社会影响的缺陷。<sup>⑤</sup>Parks和Percy也从主观评价和客观测量之间出现不一致性的原因和公众感知模型的实证分析等方面有力回应了对主观指标的质疑。<sup>⑥</sup>目前,国际上主流学者还是肯定主观指标评价政府绩效的有效性,但也强调使用主观指标必须注意选择合适的评价维度、有效的测量问题和正确的评估策略。

总之,政府绩效评估从以政府为中心到以公众为中心,是当代世界经济、社会和科技发展背景下,社会自身对于政府改革的内在要求的反映,<sup>⑦</sup>也是当代中国科学发展观的执政理念要求。政府绩效评估的客观定量指标和主观测量指标是衡量公共价值<sup>⑧</sup>的两类视角,本质上具有互补性,<sup>⑨</sup>一个好的绩效评估体系,应该是主观指标和客观指标的合理平衡。<sup>⑩</sup>目前在我国政府绩效评估实践中,客观指标和主观指标的发展并不平衡,对于客观指标的理论探讨和政府实践较为丰富,<sup>⑪</sup>对于主观指标的研究则显单薄。比较而言,主观指标是树立“以人为本”的新的政府绩效观的重大需求,因此我国政府绩效评估更应重点研究和以公众为中心的主观测量指标。

### 三、社会治理绩效评估主观指标体系的建构

我国当前社会治理绩效评估主要指向对社会治理创新的评价,而这种创新的背景和要求是实现政府从以经济建设为中心向经济社会协调发展转变,从包揽一切向社会共同治理转变,从控制管制向协商协调转变,从事后应对向源头治理转变,从行政手段向法治和社会规范转变,<sup>⑫</sup>其核心是重构公众

① Tony Saich 《对政府绩效的满意度:中国农村和城市的民意调查》,《公共管理评论》2006年第5卷。

② 郑方辉、王珩 《地方政府整体绩效评价中的公众满意度研究——以2007年广东21个地级以上市为例》,《广东社会科学》2008年第1期。

③ B. Stipak, "Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator," *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 1, 1979, pp. 46-52.

④ K. Brown and P. B. Coulter, "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery," *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 1, 1983, pp. 50-58.

⑤ J. L. Brudney and R. E. England, "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?" *Public Administration Review*, Vol. 42, No. 2, 1982, pp. 127-135.

⑥ R. B. Parks, "Linking Objective and Subjective Measures of Performance," *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 2, 1984, pp. 118-127; S. L. Percy, "In Defense of Citizen Evaluations as Performance Measures," *Urban Affairs Review*, Vol. 22, No. 1, 1986, pp. 66-83.

⑦ 周志忍 《我国政府职能优化的理论思考》,见本书编委会编 《现代化进程中的政治与行政(北京大学政治学与行政管理系纪念文集)》,北京:北京大学出版社,1998年,第571页。

⑧ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press, 1995, pp. 13-21.

⑨ R. Veenhoven, "Happy Life-Expectancy: A Comprehensive Measure of Quality-of-Life in Nations," *Social Indicators Research*, Vol. 39, No. 1, 1996, pp. 1-58; R. A. Cummins and H. Nistico, "Maintaining Life Satisfaction: The Role of Positive Cognitive Bias," *Journal of Happiness Studies*, Vol. 3, No. 1, 2002, pp. 37-69.

⑩ 周志忍 《政府绩效评估中的公民参与:我国的实践历程与前景》。

⑪ 周志忍 《我国政府绩效管理研究的回顾与反思》,《公共行政评论》2009年第1期。

⑫ 马凯 《充分认识加强和创新社会管理重要性紧迫性》,《求是》2010年第10期。

的社会权利。因此社会治理绩效评估应格外重视和强调以公众为中心的主观指标体系。

目前已有的研究尽管已注意到社会治理绩效评估应更加强调公众主观评价这一特点,但提出的评估指标体系还是以客观指标为主,主观指标则处于辅助位置,并且过于粗糙简略。国内社会治理评价最重要的研究是中央编译局与清华大学提出的“中国社会治理评价指标体系”,其中二级指标包括六个评价维度:人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和社会参与等,均未偏重主观维度;三级指标包括29个客观指标和6个主观指标,主观指标数量少且不全面。总体而言主观指标在整个评价体系中居于很次要的地位。<sup>①</sup>其他还有一些研究讨论社会管理评价指标,主观指标也均居于次要位置,如黄强等提出的分社会管理目标制定、目标执行、目标修正和网络化的社会管理等四个领域,针对政府、NGO和居民两类目标群体分别包括27和24项指标的地方政府社会管理能力评价指标体系,其中以客观指标为主,夹杂个别主观指标。<sup>②</sup>张书林提出包括社会民生、社会稳定、社会组织、社会参与、社会良性发展、虚拟社会管控及社会价值构建等七方面的社会管理效能指标体系,其中社会民生包括主观幸福满意度、社会参与包括民众社会满意度等零星主观指标。<sup>③</sup>汤柏生等提出了一个主客观结合的社会管理创新评估指标体系,客观指标由公共服务保障、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、有序规范管理七类43项指标构成,主观指标由经济发展受益度、社会稳定满意度、民生保障满意度、生态环境满意度等四类34项指标构成。<sup>④</sup>

总体而言,已有研究未能摆脱传统以政府活动为中心的绩效评估方法,大多陷入罗列社会治理重点领域、拼凑客观指标的思维定势中,并且对主观指标的设计失之粗略。此外,主观指标的设计还存在对公众满意率的孤立运用和过分依赖问题,当然这是当前政府绩效评估中普遍存在的问题。<sup>⑤</sup>

社会治理的内涵决定了社会治理绩效评估尤其需要在主观指标体系上进行创新。因为客观指标已经有较为完善的研究和设计,所以本文仅讨论主观指标体系建构问题,提出了由公众对社会治理的公平感、社会服务的满意度和社会幸福感组成的社会治理绩效评估主观指标体系。

首先,从当前社会治理面临的主要挑战和问题看,核心是如何实现发展成果共享和社会利益分配的公平。同时,创新社会治理也是实践中许多地方政府在“维稳才是硬道理”的异化思维下采取的诸多忽视公民宪法权利、过度滥用暴力的管控方式普遍失效形势下的紧迫要求,其背后的症结是社会公正问题。社会公平公正是社会成员对社会是否“合意”的一种基本价值判断。因此,促进社会公平公正是创新社会治理的关键,公平公正应当成为评估社会治理水平的重要主观评价维度。

对于公平公正的主观评价,存在两种取向,一种与特定事件相关,称为事件公平感(event justice),一种是综合多种事件后对客体(可以是一个人、一个组织、甚至整个世界)形成的公平感判断,被称为社会实体公平感(social entity justice)。<sup>⑥</sup>社会治理的公平感显然兼具两种取向,当侧重于评估政府社会治理水平时,则更多是事件取向。对于事件公平感最为深入的讨论来自组织公平感领域,经过理论、实证及测量等方面研究,归纳出分配公平、程序公平、人际公平和信息公平四个维度。<sup>⑦</sup>张欢等从组织公平感的理论框架出发,探讨了灾害救助政策的公平感问题,认为公平感同样是公众评价政府工作的重要主观指标,并且分配公平、程序公平、人际公平和信息公平可以作为测量公共政策公平感

① “中国社会治理评价指标体系”课题组《中国社会治理评价指标体系》,《中国治理评论》2012年第2辑。

② 黄强、程旭宇、刘祺《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》,《福建论坛》(人文社会科学版)2009年第8期。

③ 张书林《社会管理科学化水平之效能指标体系与测评》,《中共四川省委党校学报》2012年第2期。

④ 汤柏生等《构建宁波社会管理创新评价指标体系的探讨》,《三江论坛》2012年第5期。

⑤ 周志忍《公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思》。

⑥ Russell Cropanzano, Zinta S. Byrne, D. Ramona Bobocel and Deborah E. Ruppel, “Moral Virtues, Fairness Heuristics, Social Entities, and Other Denizens of Organizational Justice,” *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 58, No. 2, 2001, pp. 164–209.

⑦ Jerald Greenberg and Jason A. Colquitt, *Handbook of Organizational Justice*, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2005, pp. 3–56; Jason A. Colquitt, Donald E. Conlon, Michael J. Wesson, O. L. H. Porter and K. Yee Ng, “Justice at the Millennium: A Meta-analytic Review of 25 Years of Organizational Justice Research,” *Journal of Applied Psychology*, Vol. 86, No. 3, 2001, pp. 425–445.

的基本维度。<sup>①</sup>因此,公平感可以作为评估社会治理的核心主观指标之一,并可进一步分为分配公平、程序公平、人际公平和信息公平四个二级指标。其中,分配公平指公众对社会治理形成的客观结果公平与否的评价;程序公平指公众对社会治理中公众过程参与、决策影响力等方面<sup>②</sup>或者决策控制方面<sup>③</sup>公平与否的评价;人际公平指对政府部门对待群众是否尊重、有礼貌和认真负责的评价;<sup>④</sup>信息公平指对相关当事者能否获取应有的信息,政府管理部门是否解释了采取相关措施的原因和程序等的评价。<sup>⑤</sup>具体的三级测量指标可参考张欢等设计的公平感测量指标。

其次,创新社会治理的重要内容是“以人为本”,推进基本公共服务均等化,因此对社会服务的评价是社会治理绩效评估不可缺少的一部分。虽然服务对象满意度用于衡量社会服务质量也存在不足,但它作为必需的成果衡量标准之一已被普遍接受。<sup>⑥</sup>评估社会服务的最佳主观指标还是满意度。

有关满意度的研究汗牛充栋,值得参考的既有以商业管理为主的服务质量和顾客满意度模型,也有应用于公共服务和政府绩效评估的实践。基于顾客感知评价服务质量的测量模型,影响较大的是“SERVQUAL”服务质量测量模型,精简后包括 5 个维度,可靠性(Reliability)、保证性(Assurance)、有形性(Tangibility)、移情性(Empathy)和响应性(Responsiveness),共 22 项测量指标。<sup>⑦</sup>应用和影响更为广泛的是顾客满意度指数,如瑞典顾客满意度指数(Sweden Customer Satisfaction Barometer,SCSB)、欧洲顾客满意度指数(European Customer Satisfaction Index,ECSI)及中国顾客满意指数(CCSI)等。其中影响最广的是美国顾客满意度指数(American Customer Satisfaction Index,ACSI),测量变量包括感知质量、感知价值、顾客期望、顾客抱怨、顾客忠诚和 ACSI 六个潜变量,15 项测量指标,而且公共管理/政府也属于 ACSI 应用领域。<sup>⑧</sup>项目评估领域则使用案主/客户满意度(Client Satisfaction)模型,其最广泛的测量工具是 CSQ-8 问卷及它的简化版 CSQ-4。<sup>⑨</sup>我国已经针对政府或公共服务开展了不少满意度的研究和实践。如不少地方政府开展了群众评议政府绩效工作,主要方式是对政府总体或部门(单位)工作进行满意程度评价。<sup>⑩</sup>零点公司自 2003 年开始进行的在国内产生很大影响的“中国居民评价政府及政府公共服务研究”,也是由受访者对不同级别政府和 20 项公共服务进行满意程度评价。<sup>⑪</sup>2007 年广东省 21 个地级以上地方政府绩效公众满意度调查将 ACSI

① 张欢、任婧玲、刘倩《析灾后救助政策公平感的影响因素——基于汶川地震的实证研究》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学)2011年第3期;张欢、任婧玲《灾后救助政策公平感的测量——基于玉树地震灾区的研究》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2011年第6期。

② John W. Thibaut and Laurens Walker, *Procedural Justice: A Psychological Analysis*, Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1975, p. 6.

③ Gerald S. Leventhal, Jurgis Karuza and William R. Fry, “Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preferences,” In Gerold Mikula, ed., *Justice and Social Interaction: Experimental and Theoretical Contributions, from Psychological Research*, New York: Springer-Verlag, 1980, pp. 167-218.

④ Robert J. Bies and J. F. Moag, “Interactional Justice: Communication Criteria of Fairness,” In Roy. J. Lewicki, Blair H. Sheppard and Max H. Bazerman, eds., *Research on Negotiations in Organizations*, Greenwich: JAI Press, 1986, pp. 43-55.

⑤ Jerald Greenberg, “The Social Side of Fairness: Interpersonal and Informational Classes of Organizational Justice,” In R. Cropanzano, ed., *Justice in the Workplace: Approaching Fairness in Human Resource Management*, Hillsdale, N. J.: Erlbaum, 1993, pp. 79-103.

⑥ B. L. Ingram and R. S. Chung, “Client Satisfaction Data and Quality Improvement in Managed Mental Health Care Organizations,” *Health Care Management Review*, Vol. 22, 1997, pp. 40-52.

⑦ A. Parasuraman, V. Zeithaml and L. L. Berry, “SERVQUAL: A Multiple-item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality,” *Journal of Retailing*, Vol. 64, No. 1, Spring 1988, pp. 12-40; A. Parasuraman, V. Zeithaml and L. L. Berry, “Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in Measuring Service Quality: Implications for Future Research,” *Journal of Marketing*, Vol. 58, January 1994, pp. 111-124.

⑧ Claes Fornell, “The Science of Satisfaction,” *Harvard Business Review*, Vol. 79, No. 3, 2001, pp. 120-121; Claes Fornell, Michael D. Johnson, E. W. Anderson, J. Cha and B. E. Bryant, “The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Finding,” *Journal of Marketing*, Vol. 60, October 1996, pp. 7-18.

⑨ T. D. Nguyen, C. C. Atkison and B. L. Stegner, “Assessment of Patient Satisfaction: Development and Refinement of a Service Evaluation Questionnaire,” *Evaluation and Program Planning*, Vol. 6, 1983, pp. 299-314; 戴维·罗伊斯等:《公共项目评估导论》,北京:中国人民大学出版社,2007年,第175页。

⑩ 邓国胜、肖明超《群众评议政府绩效:理论、方法与实践》,北京:北京大学出版社,2006年,第130页。

⑪ Tony Saich《对政府绩效的满意度:中国农村和城市的民意调查》。

模型直观化及简单化处理, 公众满意度变为重要的领域层指标, 并分解为 10 个具体指标。<sup>①</sup> 而盛明科等人则基于 ACSI 模型提出了“中国政府服务的公众满意度测评模型”, 包括公众期望、服务绩效考评、感知价值、公众满意度、公众抱怨及公众对政府的信任六个结构变量及 12 个测量指标。<sup>②</sup>

综合已有研究, 为了保证实际工作中可应用性和与社会服务内涵的契合, 可采用分社会服务类别和客户满意度测量相结合的方式, 选择公共行政服务、社区便民服务和民生保障服务三个二级指标, 为了操作简便每个二级指标均使用 CSQ-4 为三级测量指标。

再次, 社会治理直接关联社会不同领域和各个环节, 对社会环境有决定性的影响, 因此社会治理水平对人们的幸福感受有至关重要的影响。这也是为什么俞可平等把幸福感纳入社会治理绩效评估主观指标的原因。本研究也将幸福感作为评价社会治理创新的主观维度之一。

对于幸福的研究已经发展到较为清晰、严谨、量化的理性抽象高度。目前, 基于幸福的心理情绪和社会来源, 对幸福感的认知主要有三种思路:<sup>③</sup> (1) 主观幸福感, 这是幸福感最经典的输出模型, 评价个人对于自身幸福的长期性和整体性的综合判断, 是情感和认知的合并视角, 包括积极情感、消极情感和生活满意度三个维度; (2) 心理幸福感, 将幸福感视为自我潜能的完美实现及通过充分发挥潜能而达到完美的体验, 强调个人的心理机能状态良好, 如 Ryff 把心理幸福感分为六个维度, 自我接纳、与他人的积极关系、机能自主、环境掌控、生活目标和个人成长;<sup>④</sup> (3) 社会幸福感, 超越主观幸福感与心理幸福感以个人为中心的视角, 强调个人幸福感的社會视角, 幸福是个体对自己与他人、集体及社会之间的关系质量以及对其生活环境和社會功能的自我评估, 主要包括社会整合、社会贡献、社会和谐、社会认同和社会实现五个维度。<sup>⑤</sup> 国内对于幸福感测量的实践还主要集中在主观幸福感, 如邢占军的研究。<sup>⑥</sup>

对于社会治理而言, 社会幸福感更适于评价绩效, 因此选择社会幸福感作为评估社会治理的核心主观指标之一, 二级指标包括社会整合、社会贡献、社会和谐、社会认同和社会实现五个维度, 三级指标可参考 Keyes 的相关实证研究。<sup>⑦</sup>

表 1 社会治理绩效评估主观指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
社会治理的公平感	分配公平	参考张欢等公平感测量指标设计 <sup>⑧</sup>
	程序公平	
	人际公平	
	信息公平	
社会服务的满意度	公共行政服务	参考 CSQ-4 测量指标设计 <sup>⑨</sup>
	社区便民服务	
	民生保障服务	
社会幸福感	社会整合	参考 Keyes 调查测量指标设计 <sup>⑩</sup>
	社会贡献	
	社会和谐	
	社会认同	
	社会实现	

① 郑方辉、王珩 《地方政府整体绩效评价中的公众满意度研究——以 2007 年广东 21 个地级以上市为例》。

② 盛明科、刘贵忠 《政府服务的公众满意度测评模型与方法研究》, 《湖南社会科学》2006 年第 6 期。

③ 苗元江、朱晓红、陈浩彬 《从理论到测量——幸福感心理结构研究发展》, 《徐州师范大学学报》2009 年第 2 期; 陈浩彬、苗元江 《转型与建构: 西方幸福感测量发展》, 《上海教育科研》2011 年第 7 期。

④ C. D. Ryff and C. L. M. Keyes, "The Structure of Psychological Well-being Revisited," *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 69, No. 4, 1995, pp. 719-727.

⑤ C. L. M. Keyes, "Social Well-being," *Social Psychology Quarterly*, Vol. 61, 1998, pp. 121-140.

⑥ 邢占军 《沿海某省城市居民主观幸福感纵向研究》, 《心理科学》2005 年第 5 期; 邢占军 《基于六省会城市居民的主观幸福感研究》, 《心理科学》2008 年第 6 期。

⑦ Keyes, "Social Well-being," pp. 121-140.

⑧ 张欢、任婧玲 《灾后救助政策公平感的测量——基于玉树地震灾区的研究》。

⑨ 戴维·罗伊斯等 《公共项目评估导论》, 第 180 页。

⑩ Keyes, "Social Well-being," pp. 121-140.

综合以上,表 1 汇总了本文建构的以公众为中心的社会治理绩效评估主观指标体系。

#### 四、结 论

中国的社会治理已经并将长期面临新问题、新挑战和新要求,因此党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。然而社会治理弥漫于社会生活的多个方面,具有不可割裂的综合性和整体性。因此,对社会治理创新的有效评估非常困难,已有的政府绩效评估方式存在不足。基于此,本文建构了由社会治理的公平感、社会服务的满意度和社会幸福感三大主观指标组成的以公众为中心的社会治理绩效评估主观指标体系。这套主观指标体系可与其他较为完善的客观指标体系相配合,更为全面而有效地评估社会治理绩效,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供基础性政策工具。

实践是检验真理的唯一标准。本文所建构的指标体系是否科学、有效,能否对创新社会治理做出积极的贡献,还需要以这一指标体系为基础,进行实际调查和实证研究。

## A Study on Social Governance Evaluation Indexes: A Public-oriented Perspective

Zhang Huan<sup>1</sup>, Hu Jing<sup>2</sup>

(1. School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University, Beijing 100875;

2. China Academy of Social Management, Beijing Normal University, Beijing 100875)

**Abstract:** Improving and innovating social governance has become a strategic mission of all levels of governments in China since 2011. Therefore, how to evaluate the performance of social governance has been a critical issue in public management practice. Because social governance is a kind of public service and public regulation directly related to people, the evaluation of social governance should primarily consider the subjective evaluation index from the public. Although existing literature in social governance performance evaluation has indicated the importance of the public subjective index, few researches have discussed it in detail. Judging from the background and content of creative social governance, the subjective evaluation index system should include three dimensions: 1) perceived justice of public regulation, reflecting the public's opinion of the fairness of social governance; 2) satisfaction of public service, reflecting the public's judgment of public service quality; 3) social well-being, reflecting the public's perception of the general degree of the social harmony.

**Key words:** social governance, performance evaluation, perceived justice, satisfaction, social well-being

(责任编辑: 玉 华)