

谢立中. 政府社会建设绩效评估指标研究[J]. 地方治理研究 2017 (2): 3-12.

# 政府社会建设绩效评估指标研究

谢立中

(北京大学 社会学系 北京 100871)

[摘要] “社会建设”的基本含义是对我们人类生存和发展活动赖以进行的各种结合体当中今天依然存在并发挥着积极作用的那些结合体本身进行“建设”,其内容主要是包括“民生”和“民和”两个方面。对于政府在社会建设过程中的作用问题,无论在理论方面还是在实践方面我们都无法得出一个终极的答案,我们不应强求一个统一的理论观点或实践模式,而应该允许各种不同的理论观点或实践模式同时并存、相互竞争。因此,对政府社会建设工作绩效的评估应该主要围绕上述“民生”和“民和”两个方面,针对工作的最终成果及最终成果/工作投入之间的比率进行评价,而不应该是对投入状况和具体工作方式、手段进行评价。

[关键词] 社会建设; 政府职能; 绩效评估; 绩效评估指标; 政府社会治理; 政府角色

[中图分类号] C916.1 [文献标识码] A [文章编号] 2096-1243(2017)02-0003-10

怎样来对一个国家或地区的政府“社会建设”工作绩效进行合理评估?这是我国社会建设工作中人们经常关心的一个重要问题。对于这个问题,学术界有过一些不同的探讨。在本文中,我想就这些问题简单地谈谈自己的看法。

## 一、政府在社会建设过程中的作用

政府在社会建设的过程中应该起什么样的作用、承担怎样一些功能?这是目前国内社会建设研究文献中讨论最多、最热烈的一个问题,也是我们在讨论政府社会建设绩效评估指标体系之前不可避免的重要问题。对于这个问题,笔者也拟在这里做一简要的讨论。

事实上,“政府在社会建设过程中的作用”这一问题的产生主要和现代市场社会的形成有关,并且主要是围绕着市场和社会之间的关系而发生的。

自从19世纪以来,西方学者围绕着市场和社会的关系展开了激烈的争论,形成各种不同的

[收稿日期] 2017-02-21

[作者简介] 谢立中(1957-),男,湖南隆回人,哲学博士,北京大学社会学系主任、教授、博士生导师,教育部长江学者特聘教授,主要从事社会理论、社会发展与现代化、社会政策研究。

观点。其中最主要的观点可以区分为相互对立的两种取向:一种观点认为,市场和社会之间是相容的关系,和前市场社会一样,市场经济的运作不会对社会造成破坏性的影响。因此,政府无需对市场和社会的关系加以特别的监管和干预。另一种观点则相反,认为市场的运作和社会的正常存在之间是不相容的。因为市场是一种特殊的经济体制,它的运作会周期性地破坏社会的正常存在。如果没有政府等力量的干预,社会最终将会由于市场的负面后果而分崩离析。因此,为了维持社会的正常存在,社会本身以及政府必须干预经济、社会的运作过程,用一些特殊的政策和制度来确保社会不会因市场的运作而解体。前一种观点的主要代表人物,在18世纪有亚当·斯密、萨伊等人,在20世纪有米塞斯、哈耶克以及诺齐克等人。后一种观点的主要代表人物,19世纪有西斯蒙第等人,20世纪则有庇古、凯恩斯、K. 波兰尼、T. H. 马歇尔、罗尔斯等人。一百多年来,尤其是20世纪以来,这两种不同理论取向的学者们就市场、社会、政府之间的关系问题展开了激烈的争论,但迄今为止,并没有得出一个能够为所有人都一致接受的唯一“正确”的结论。其结果,就像我们今天所看到的那样,不同国家的政府在经济、社会运作过程中所起的作用也各各相异,不尽相同。在北欧国家,政府虽然保留了市场,但努力对市场加以限制,努力将“去商品化”原则(“一个人可以不必仰赖市场而能维持其生活”<sup>[1](P39)</sup>)贯彻在社会政策之中;在英美等国,情况则相反,政府虽然也采取了一定的措施来对经济社会运行过程进行干预,但总体上还是尽可能地将大量经济社会事务保留给了市场,让市场和社会团体(商会、工会、其他NGO组织等)来加以处理。其他国家的做法则大体处于这两种类型之间,或者接近于北欧国家的模式,或者接近于英美国家的模式,不一而同。就像对于理论上的不同取向我们无法作出最终的优劣判断一样,对于这些实践中的不同模式,我们也无法对它们的优劣对错作出最终的判断。

在理解与政府社会建设职能有关的问题及其争论时,有一个重要概念的含义需要澄清,这就是“政府干预”概念。

什么叫“政府干预”?有一些文献的作者把各国历史上(或进入现代社会以来)政府对经济社会过程的任何介入都称为“政府干预”,并由此得出结论说:事实上从来就没有过不对经济社会过程进行“干预”的政府,所谓“自由放任”的市场经济也从来就未存在过,“干预主义”政策和“自由主义”政策之间的对立只是一种理论上的虚构而不具有现实意义等等。另一些文献的作者则坚持认为不能将政府对经济社会过程的任何介入都称为“政府干预”,只有那些直接对经济社会运作过程进行调控的政府行为才能够称为“干预”,而那些并未直接对经济社会运作过程进行调控的政府行为则不能称为“政府干预”。“自由主义”并不等于“无政府主义”,“自由主义者”并未主张过完全不要政府,而只是主张“小政府”,主张将政府对经济社会的干预限定在一个最必要的范围之内,使经济社会的运行尽量少受政府的影响。如果这样来理解“政府干预”的含义,那么就不能将任何一种政府都称为“小政府”或“干预性政府”,“自由主义”和“干预主义”之间的对立就不是一种理论上虚构,而是具有现实的意义。

笔者不准备在这里将上述争论加以展开。笔者个人倾向于后一种观点,认为“政府干预”确实是一个具有特定含义的概念。不能把政府对经济社会过程的任何介入都称为“政府干预”,而只能把那些直接对经济社会运作过程进行调控的政府行为才能够称为“干预”。因此,不同国家、不同时期政府在经济社会运行过程中的作用是有差异的,“小政府”和“大政府”之间的差异也是存在的,自由主义和干预主义之间的分歧和争论是有现实意义的。但遗憾的是,尽管如此,对于这两者之间的是非对错,我们依然难以作出终极的判断<sup>[2]</sup>。

概而言之,对于政府在社会建设过程中的作用问题,不仅在理论上我们无法得出一个终极的答案,而且在实践上我们也无法找出一个终极的模式。在这个问题上,无论何种理论取向、何种实践模式,可能都有其自身的合理性(当然也会有其自身的局限或缺陷)。换言之,我们既无绝对充分的理由反对政府介入社会建设,也无绝对充分的理由支持政府介入社会建设;我们既无绝对充分的理由反对社会建设的市场化,也无绝对充分的理由支持社会建设的市场化。到底何种社会建设的模式更好,只能由社会建设的当事人(根据不同的理由)来判定。绝对正确的理论答案或实践模式,可能是我们永远无法获得的。假如我们接受这一看法,那么,一个自然而然的逻辑结论就是:就像在其他理论和实践问题上我们所遭遇的情况一样,对于政府在社会建设中所起的作用这个问题上,我们同样不应该强求一个统一的理论观点或实践模式,而应该允许各种不同的理论观点或实践模式同时并存、相互竞争。

具体而言,这就意味着:

1. 我们应该在理念上和实践中给不同的观点和模式以同样的机会。需要特别说明的是,我们这里之所以说“应该在理念上和实践中给不同的观点和模式以同样的机会”,与人们通常所说的“因地制宜”并非一个意思。所谓“因地制宜”,表面上看也是在强调不要“一刀切”,强调在制度、政策制定和实践模式方面的多元化,要允许不同的地方按照自己的特殊条件、特殊地情来制定与本地条件和情况相适应的制度、政策和实践模式,但骨子里,“因地制宜”的说法仍然隐含着“存在决定意识”的看法,认为一种现实情形必然要求也只能要求一种观念、意识、政策、措施等与之相适应,而不能有更多的观念、意识、政策、措施来与之相适应。这种机械决定论的看法不符合现代哲学和科学观念。我们之所以说“应该在理念上和实践中给不同的观点和模式以同样的机会”,是因为现代哲学和科学研究都已经表明,第一,意识并非只是存在的单纯的、直接的反映,任何一种观念都是人们在特定话语体系的引导和约束下建构出来的,面对“相同”的“现实存在”,不同的话语体系可能会引导和约束人们建构出不同的有关它们的观念意识;第二,不同的话语体系之间没有绝对的对错是非,因此,对于处于不同话语体系约束和引导下的人们来说,他们对于“同一现实存在”建构出的不同观念相互之间的是非对错也将是难以最终确定的。因此,我们应该允许它们和平共存、相互竞争,而不能只允许其中一种存在或凌驾于它者之上(无论是以“真理”的名义还是以其他名义)。

2. 在社会建设的具体方式和措施方面,上级政府不应该对下属各地区的政府有过多的干预或规定,而应该给予下级政府以最大的理论和实践方面的自主空间。只要能够完成上述社会建设的主要任务,达成社会建设的主要目标,以及只要在现行法律和道德规范允许的范围之内,下级政府无论采取什么样的方式和措施,或不采取什么样的方式和措施(包括上级政府或其他同级政府推荐的方式和措施),应该都是允许的。

## 二、政府社会建设绩效评估的基本思路及指标体系

参照前面的论述,我们可以得到一个对于政府社会建设绩效进行评估的基本思路。这个思路包括以下几个基本要点:

1. 对政府社会建设绩效的评估应该主要针对工作的最终成果及最终成果与工作投入之间的比率进行评价(前者是社会建设的“成绩”,后者是社会建设的“效益”;绩效绩效,主要就应该指“成绩”和“效益”两个方面),而不应该是对投入状况和具体工作方式、手段进行评价。不应该对具体工作方式进行评价的理由已如上节所述。不应该对投入状况进行评价的理由则可表述如下:与在经济运行过程中所发生的情况一样,在社会建设过程中,投入与产出(即社会建设的最终目标)之间也并不具有正相关性。同样的投入,完全可能会形成不同的产出。而我们对社会建设工作加以考核的目的,正是且也只是要促进社会建设各项最终目标的实现,而不是要看一个地区在社会建设方面投入了多少人力、物力或财力。假如一个地区在社会建设方面投入了比其他地区更多的人力、物力和财力,但在社会建设的目标实现方面却并不如他人,那我们就不能认为这个地区的社会建设工作比别的地区更有成效。相反,只要一个地区在社会建设的目标实现方面远超他人,那么,即使该地区在社会建设方面的投入远低于其他地区,我们也应该给予该地区的社会建设工作以相对更高的评价。

2. 对政府社会建设工作最终成果及最终成果与工作投入之间比率所做的评估,又主要应该围绕上述“民生”和“民和”<sup>[3]</sup>两个方面来进行,凡不属于这两个方面内容的工作都不应该纳入社会建设工作考评范围之内。

3. 评估可以采用客观评估和主观评估两种形式来进行。客观评估主要借助于一些能够较好地反映“民生”与“民和”两方面建设状况的客观指标来进行,主观评估则主要借助于一些能够反映相关主体(政府官员、学界、普通公众等)对“民生”与“民和”两方面建设状况之主观感受的指标来进行。

本文以下仅就政府社会建设绩效的客观评估做一些讨论。对政府社会建设的绩效进行客观评估的难点,主要在于相关评估指标的开发或选择上。能够被用来对政府社会建设绩效进行评估的指标,至少应该符合以下条件:(1)能够比较准确地反映出社会建设各项最终目标的实现状况;(2)具有易得性;(3)指标之间尽可能不重复。按照这些条件,并参考借鉴国内外学者提出的

政府社会建设绩效评估指标研究

相关指标体系,笔者设计出以下政府社会建设绩效评估指标体系。

表1 政府社会建设绩效评估指标体系

一级指标	二级指标	(1) 投入指标	(2) 政策措施	(3) 产出指标
人口建设	人口数量和结构	就(创)业服务投入 政府购买岗位投入	人口数量和结构方面的政策措施	城镇调查(实际)失业率 男/女性别比 老龄人口/劳动力人口比 少龄人口/劳动力人口比
	人口素质: 教育素质	教育支出/财政支出比 教育支出/GDP 人均教育支出	人口教育素质方面的政策措施	达标幼儿园覆盖率 义务教育覆盖率 人均受教育水平
	健康素质	人均医疗支出 每千人病床数 每万人执业医师数 体育场馆面积/万人	人口健康素质方面的政策措施	居民体质达标率 人均预期寿命 婴儿死亡率 世界前十位重大疾病死亡人数/万人 国内前十位重大疾病死亡人数/万人
安全保障建设	社会保障	医疗保险运行费 养老保险运行费 住房保障成本 政府住房保障支出	社会保障方面的政策措施	医疗保险覆盖率 养老保险覆盖率 失业保险覆盖率 住房保障覆盖率 (或:住房保障工作目标责任完成率) 低保覆盖率
	日常安全	公共安全投入 食品药品安全监督投入 交通和消防安全投入 生产安全监督投入 安防设备销售额	日常安全方面的政策措施	食品安全指数 药品安全指数 交通、火灾死亡人口比 生产事故死亡人口比 暴力案件发案数/万人
关系建设		持证社工人数/万人 注册志愿者人数/常住人口 信访工作投入 维稳工作投入(维稳人数/万人 维稳经费/财政支出)	和谐社会建设方面的政策措施	离婚率 群体性事件参与人数/万人 劳动仲裁立案数/万人 重大刑事案件发案数/万人 调解案件数/万人 人均社会关系节点数(人际关系) 社会凝聚力指数 公民基本权益享有率
结构建设		城市建设投入 工业化/后工业化投入 反贫困投入 社团建设投入	社会结构建设方面的政策措施	城市人口比例(城乡结构) 工业化/后工业化人口比(产业结构) 贫困人口比例(收入结构) 中产阶级人口比(阶级结构) 人均社团数目(组织化程度)

以下对上述指标体系做一说明。

整个指标体系从纵向看分成两大部分,分别对应前述“民生”和“民和”这两大社会建设任

务。“民生”部分又包括了“人口数量和结构”“人口质量”和“社会安全”三个更小的部分。“人口数量和结构”包括“人口数量”和“人口结构”两方面内容，“人口质量”包括“教育素质”和“健康素质”两方面内容，“社会安全”包括制度化的“社会保障”和“日常安全”两方面。“民和”部分则由“关系建设”和“结构建设”两个部分组成。

从横向看,整个指标体系则包括了“投入指标”“政策措施”和“产出指标”三个部分,每个部分都由上述纵向各方面的相应指标所组成。其中,“投入指标”指的是为完成相应社会建设任务所投入的人力、物力或财力,“产出指标”指的是社会建设工作最终实现的目标或完成的任务,“政策措施”则意指政府为实现社会建设最终目标、完成社会建设任务所采取的主要措施。“投入指标”和“产出指标”包括的都是可量化的指标,“政策措施”涉及的则都是一些定性的内容。“产出指标”的各项数据是不可或缺的,因为这些指标反映的是我们进行社会建设的业绩;但“投入指标”和“政策措施”栏的内容则不仅可以而且允许为空。因为如前所述,在投入和治理措施方面我们不应该要求各地政府千篇一律:在实现社会建设的各项目标方面,政府可以投入也可以不投入,只要不妨碍相应社会建设目标的实现;同样,在实现社会建设的各项目标方面,政府可以采取一定措施,但也可以不采取任何措施,只要社会建设的相应目标能够在政府不采取措施的条件下也能实现。一句话,只要能够实现社会建设的相应目标,政府可以“有为”也可以“无为”。因为达成社会建设的目标才是我们的目的,“有为”“无为”并非目的。

上述两个维度的指标相交叉,就构成了一个多功能的政府社会建设绩效评估指标体系。

在上述指标体系中,有一个指标的功能需要特别加以说明。在上述指标体系的产出指标中,我们没有像众多指标体系那样,直接采用“人口数量”或“人口出生率”一类的指标,而是采用了“城镇调查(实际)失业率”这个指标来考核一个地区人口数量的变化及其合理性程度。这种做法可能会令人惊讶甚至觉得难以理解。但仔细思考一下就会明白,这个指标其实是我们在市场经济条件下可以用来测量一个国家或地区人口数量是否合理的最佳指标。我们当然可以首先考虑直接用“人口数量”这样的指标来评价一个国家或地区的人口数量状况,但我们立即面临的一个问题就是:该怎么来确定评价标准呢?是人口越多越好,还是越少越好?无疑,无论“多”还是“少”,孤立地看都无法说是好还是不好。人口数量只有“适度”才好。但如果是“适度”才好,那人口数量达到什么程度才算是“适度”呢?我们可以以土地、水、空气等自然资源的承载量为依据来确定人口适度与否的标准,但更重要、更具有短板性质的一个因素,笔者认为还应该是一个国家或地区的就业人口容量。而“城镇登记失业率”则是我们可以用来评价、监测一个国家或地区就业人口容量的最佳指标:如果一个国家或地区的城镇登记失业率为零,那么这个国家或地区的人口就可能是小于或等于其现有的就业人口容量;如果一个国家或地区的城镇登记失业率大于零,那么这个国家或地区的人口就可能是大于其现有的就业人口容量。当然,按照经验,在现代市场经济条件下,由于就业结构调整需要时间等因素的存在,一个国家或地区维持一定程度的失业率(例如4%的失业率)是完全正常的。因此,如果一个国家或地区的城镇登记失业率维

持在正常范围内也意味着这个国家或地区的人口数量处于合理的范围内。

此外,之所以要用“调查(实际)失业率”而不用“登记失业率”来评价人口数量的合理性,主要是由于“调查失业率”是以城市中的实际常住人口为基数,能够更好地反映一个城市或地区实际失业状况,而“登记失业率”则只是以城市户籍人口为基数,不能准确反映一个城市或地区人口的实际失业状况。

当然,以“调查失业率”这个指标来评价人口数量的合理性,也有自己的缺陷。主要是:第一,所耗成本可能相对较高。在目前已有的常设失业登记系统的前提下,获得“登记失业率”数据的成本比获得“调查失业率”的数据可能会更低些,而通过专门调查来获得失业率信息成本可能会更高;第二,所获得的失业率信息也有不准确的可能。所谓“失业人口”指的是具有就业能力的人口中有就业意愿但却找不到就业岗位的人。在那些有就业能力但找不到就业岗位的人口中,有一些人可能是缺乏就业意愿的。对于这部分人群,不能称之为“失业人口”。但我们怎样才能判断一个有就业能力但却未有就业岗位的人到底有无就业意愿呢?在存在失业登记系统的情况下,我们可以通过两个办法来回答这个问题。一是看他是否在失业登记系统登记过,二是通过调查询问他是否有就业意愿。根据经验,我们可以认为:一个在失业登记系统进行了登记的人,肯定是有就业意愿的;而一个在调查中回答说有就业意愿的人却未必是真话。因此,一个比较理想的状况是:突破目前关于只有城镇户籍人口才可以在失业登记系统进行登记的政策限制,允许所有城市常住人口到失业登记系统进行失业登记。尽管如此获得的失业率数据仍然还会有一定的瑕疵(因为依然不能确保所有有就业意愿但尚未获得工作的人都会来登记;我们也不能推断说凡是没有在失业登记系统登记过的人就肯定是没有就业意愿的),但总比现有的两个统计指标要好。

与目前已有一些社会建设或具有类似功能的指标体系相比,上述指标体系还有一些需要说明的特点。例如:

1. 未将“城镇人口比”作为评价人口(或社会)结构的指标之一。理由是:对于不同国家或地区来说,“城镇人口比”的最佳值是什么,缺乏标准答案。我们虽不能说城镇化率越低越好,但也不能说城镇化率越高越好。

2. 未将“基尼系数”等收入差距指标作为评价社会关系和谐程度的评价指标之一。理由是:基尼系数的最佳值是多少,也缺乏标准答案。

3. 未把“人均GDP”或“人均收入”之类的指标作为民生方面的评价指标之一。理由是:人均收入一类的指标与社会建设状况之间没有直接相关性。人均收入低的社会可能建设得很好,相反,人均收入高的社会也可能建设得很差。

### 三、政府社会建设绩效评估指标体系的主要功能

应用上述指标体系能够对政府社会建设工作进行多方面的评价。

### 1. 利用指标体系进行政府社会建设工作成绩的评价

利用上述指标体系,我们首先可以对一个国家或地区某年社会建设的工作成绩进行量化评价。具体方法是:

首先,从现有统计数据中,或通过抽样调查,获得上述指标体系中第3栏所列各指标的该年数据,并根据各个指标的特殊情况对其分别进行指数化处理,将它们全部转换为可以加总的具体指数;其次,通过政府部门协商自定、专家调查、公众调查或统计分析等方法,确定每个指标的权数;在此基础上,最后,分别对投入指标体系和产出指标体系进行加总,得出该地区该年度社会建设投入总指数和社会建设产出总指数。

### 2. 利用指标体系进行政府社会建设工作“投入-产出”效益的评价

除了对社会建设的工作成绩进行评价之外,我们还可以利用上述指标体系来对一个国家或地区政府社会建设工作的“投入-产出”效益进行量化的评价。具体方法是:

首先,将按照上述步骤所得到的该地区该年度社会建设投入总指数与产出总指数进行比较,即得到该地区该年度社会建设“投入-产出”的总体效益。用公式表示,即:

该地区该年度社会建设“投入-产出”的总体效益 = 该地区该年度社会建设产出总指数 / 该地区该年度社会建设投入总指数

其次,将按照上述步骤所得到的该地区该年度社会建设各项二级产出指数与二级投入指数进行比较,即可得到该地区该年度社会建设各不同方面的工作效益。例如,将“人口数量和结构”部分的二级产出指标(“城镇调查(实际)失业率”)加权综合得到的“人口数量和结构治理工作产出指数”值,与同一部分的二级投入指标(“就(创)业服务投入”“政府购买岗位投入”)进行加权综合得到的“人口数量和结构治理工作投入指数”值进行比较,就可得到该地区该年度“人口数量和结构治理工作”的“投入-产出”效益;等等。

### 3. 利用指标体系进行政府社会建设工作“政策-产出”效益的评价

与社会建设的“投入-产出”效益分析相比,社会建设的“政策-产出”效益分析要稍微复杂一些。社会建设的“政策-产出”分析不能像“投入-产出”分析那样,简单地将社会建设的某项政策与社会建设的相关产出进行比较来进行,而必须借助更复杂的比较分析方法来进行。主要原因在于:在社会建设的各项投入和产出之间存在着直接的因果联系,但在社会建设的某项政策与相关产出之间则不仅可能存在直接的因果联系,还可能存在着各种间接的因果联系(如通过影响社会建设的各项投入因素而间接影响到社会建设的产出等)。因此,社会建设的“政策-产出”效益分析必须用更复杂的方法来加以分析和评估<sup>①</sup>。参照笔者以前对经济增长之制度分析计量模型的探讨<sup>[4]</sup>,我们推荐用如下分析模型来对社会建设的“政策-产出”效益进行分析和评估:



$$\begin{cases} Y = A(t)F(K, L) & (3.1.1) \\ K = f_1(I_K, O_K) & (3.1.2) \\ L = f_2(I_L, O_L) & (3.1.3) \\ A = f_3(I_A, O_A) & (3.1.4) \end{cases}$$

式中  $I_k$ 、 $I_L$ 、 $I_A$  分别表示影响社会建设过程中的资金投入、人力投入和广义管理水平的各种政策措施。 $O_k$ 、 $O_L$ 、 $O_A$  分别表示影响社会建设资金投入、人力投入和广义管理水平的各种其他因素。

设函数 3.1.1 为柯布一道格拉斯函数形式, 并对它取对数、求微分再转为差分形式; 为简单起见, 再设模型中的其它函数也均为线性函数, 并将绝对值变量改为增长率变量, 那么我们即可

$$\begin{cases} \frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta A}{A} + \alpha \frac{\Delta K}{K} + \beta \frac{\Delta L}{L} & (3.2.1) \\ \frac{\Delta K}{K} = a_0 + a_1 \frac{\Delta I_K}{I_K} + a_2 \left( \frac{\Delta O_K}{O_K} \right) + \mu & (3.2.2) \\ \frac{\Delta L}{L} = b_0 + b_1 \frac{\Delta I_L}{I_L} + b_2 \left( \frac{\Delta O_L}{O_L} \right) + \nu & (3.2.3) \\ \frac{\Delta A}{A} = c_0 + c_1 \frac{\Delta I_A}{I_A} + c_2 \left( \frac{\Delta O_A}{O_A} \right) + w & (3.2.4) \end{cases}$$

得到下面一组联立方程:

式中  $\Delta Y/Y$ 、 $\Delta K/K$ 、 $\Delta L/L$ 、 $\Delta A/A$  仍分别表示社会建设产出、资金投入、人力投入和广义管理水平的增长率,  $\Delta I_k/I_k$ 、 $\Delta I_L/I_L$ 、 $\Delta I_A/I_A$  分别表示影响资金投入、人力投入、广义管理水平的各种相应的政策变量的增长率,  $\Delta O_k/O_k$ 、 $\Delta O_L/O_L$ 、 $\Delta O_A/O_A$  分别表示影响资金投入、人力投入、广义管理水平的各种其它变量的增长率,  $a_0$ 、 $b_0$ 、 $c_0$  为常数项,  $\alpha$ 、 $\beta$ 、 $a_1$ 、 $b_1$ 、 $c_1$ 、 $a_2$ 、 $b_2$ 、 $c_2$  为待估系数,  $\mu$ 、 $\nu$ 、 $w$  为残差。运用这组方程, 我们即可得到有关社会建设政策或措施对社会建设产出指数增长率所发生影响的各种数据。

## 四、结语

以上笔者以自己“社会建设”含义和主要内容的辨析、对政府在社会建设过程的作用所做的思考为依据, 构建了一个可以用来对政府在社会建设方面的工作绩效进行评估的指标体系。对于此类政府社会建设绩效评估指标体系, 国内学界和政府部门都已有不少探讨和尝试。与目前国内学术界和政府实际部门所建议或使用的众多政府社会建设绩效考核指标体系相比, 笔者所推荐的上述政府社会建设绩效考核指标体系, 其特点是明确地将社会建设的投入指标和产出指标明确地区分开加以考察, 因而可以: 第一, 主要以产出指标来对社会建设的直接成绩而非以产出指标、投入指标混合在一起构成的指数进行评价, 因而可以对社会建设的直接成果做出更为准确的评估; 第二, 可以通过将产出指数/投入指数比来对社会建设的效益绩效评估; 第三, 可以通过政策/产出的比较来对一项社会建设政策措施的效果进行评估。而在国内学术界和政府部门目前采用的社会建设绩效评估指标体系中, 绝大多数都没有将投入指标、产出指标明确区分开

来,因而不仅其得出的评估结果含义不明(到底反映的是社会建设活动的产出还是投入不清楚),而且也无法进行投入/产出效益和政策/产出效益两个方面的评价工作。此类评估指标体系在实践中引发的后果就是导致人们在社会建设实践中往往将投入当成最终成绩,以为只要投入了就是成绩,投入越多成绩就越多。其实,投入并不等于成绩,投入与成绩也不成正比。社会建设的最终目标应该是各种产出指标的提升,而非投入指标的提升。与经济建设一样,社会建设的基本原则也应该是以尽可能少的投入来获取尽可能大的产出。

从形式上看,本文所推荐的政府社会建设绩效考核指标体系与中山大学陈天祥等在《社会建设与政府绩效评估研究》一书中所推荐的政府社会建设绩效考核评估指标体系最为接近<sup>[5]</sup>。但笔者推荐的上述指标体系与陈天祥等人推荐的指标体系之间实际上还是有着相当大的差别:虽然从表面上看,陈天祥等人所推荐的指标体系也由“投入-管理-产出(及效果)”几部分的指标所构成,但他们在对中国和各地政府社会建设工作绩效实际进行评估时,也还是没有将“投入”“产出”分离开来分别加以评价,而是和其他政府社会建设绩效考核指标体系的设计者一样,将这两类指标混合在一起来对政府社会建设绩效进行评价。这样,便与其他同类指标体系一样,不仅使得其最终考核结果缺乏准确的解释意义,而且也没有办法来进行“投入/产出”效益的评估工作和“政策/产出”效益方面的评估工作。

因此,与国内学术界和政府部门现有的社会建设绩效评估指标体系相比,本文推荐的指标体系至少从原理和思路上来看应该说具有更高的合理性。尽管如此,本文所建议的评估指标体系也只是一种理论性的方案,在具体的实践过程中可能需要根据各地的实际情况(内容的侧重、具体指标的设置等)做出一定的调整或变通。此处不再赘述。

注释:

- ① 虽然本文此处讨论的是社会建设的“政策-产出”效益分析,前者讨论的是经济增长的“制度-产出”效益分析,但其中内涵的基本原理是一样的。

参考文献:

- [1] 安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 古允文,译. 台北: 巨流图书公司, 1999.
- [2] 谢立中. 社会现实的话语建构——以“罗斯福新政”为例[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [3] 谢立中. “社会建设”的含义与内容辨析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2015(2).
- [4] 谢立中. 论制度分析的计量模型[J]. 科技与发展(中国发展专刊), 1995(1).
- [5] 陈天祥,等. 社会建设与政府评估指标体系研究[M]. 北京: 东方出版中心, 2010.

责任编辑 刘云华