

国家治理研究书系

县级政府社会治理质量 测度标准研究

范逢春 / 著

国家治理

D625
159

县级政府社会治理质量 测度标准研究

范逢春 / 著

国家治理

图书在版编目 (CIP) 数据

县级政府社会治理质量测度标准研究/范逢春著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 12

(国家治理研究书系)

ISBN 978-7-300-22302-5

I. ①县… II. ①范… III. ①县-地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 316419 号

国家治理研究书系

县级政府社会治理质量测度标准研究

范逢春 著

Xianji Zhengfu Shehui Zhili Zhiliang Cedu Biaozhun Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京易丰印捷科技股份有限公司		
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2015 年 12 月第 1 版
印 张	22.25 插页 1	印 次	2015 年 12 月第 1 次印刷
字 数	358 000	定 价	65.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

国家治理研究书系

公共服务与社会治理丛书

编审委员会

主 编 姜晓萍

委 员 (以姓氏笔画为序)

范逢春 罗 哲 夏志强

郭金云 蒲晓红



前言

罗伯特·所罗门在《大问题》一书的导言中指出：“一种哲学的质量取决于它所提出的思想的独创性、彻底性、观念之间相互联系的严密性，以及整套看法留给读者的印象鲜活程度。”这提醒了我：一定要在公共行政研究中敢于进行探索，勇于提出自己的思想并出色地为之辩护。关于县级政府社会治理质量测度标准的研究正是这种念头下的行动。

社会治理是世界各国公共治理中的焦点话题与热点问题。提升社会治理质量是国家治理体系现代化的必然要求。当前我国县级政府面临着提高社会治理质量的巨大压力。在实践层面，构建县级政府社会治理质量测度标准，推进社会治理质量测评，从一个崭新的视角对县级政府社会治理发展现状进行描述，更加清晰与准确地对县级政府社会治理存在的问题进行诊断，能够对政府社会治理的行为进行引导与强化，能够对政府社会治理的绩效进行检查和评价，能够对政府社会治理的方式进行规范与约束，进而提升社会质量，防范社会风险，促进社会和谐。在理论层面，既有的研究不但缺乏“中国场域”思考，同时也缺乏“质量视角”探讨，且极少针对“县级政府”开展，进行县级政府社会治理质量测度标准研究，能够丰富深化社会治理的研究视角，推动社会治理研究的科学化，有利于解决“治理”知识的身份危机。

本研究立足于政治学、公共管理学学科视域，综合运用规范研究、实证研究及个案研究的方法，在治理理论、全面质量管理（TQM）理论与平衡计分卡（BSC）理论的指导下，遵循科学性、可行性、系统性与可比性等一般原则以及以人为本、依法行政、社会公正、有限政府等特殊原则，按照“维度指标—基本指标—具体指标”树状指标体系结构，采用理论分析法、专家访谈法、文献统计法，设计了包含 269 项单项指标的县级政府社会治理质量测度初选指标体系，运用专家咨询法、隶属度分析、相关性分析、鉴别力分析等方法，借助 SPSS 统计软件对县级政府

社会治理质量的测度指标进行了实证筛选，最终基于平衡计分卡的逻辑框架，构建了包含 108 个具体指标的县级政府社会治理质量测度指标体系。

县级政府社会治理质量发展存在理念、制度、机制、支撑体系四个层面的复合性约束条件。在理念层面，县级政府社会治理的“法治化”“整体性”“系统化”“源头式”治理观念不足；在制度层面，县级政府社会治理存在着“正式制度”与“非正式制度”双重缺失；在机制层面，县级政府社会治理存在着多元主体协同机制运转不畅、城乡一体化机制尚未健全、利益协调机制不够有效、工作运行机制不够科学等问题；在支撑体系层面，县级政府社会治理存在着人才队伍建设滞后、财政保障力度不够、信息科技支撑不够等问题。

要提升县级政府社会治理质量，也需要从理念、制度、机制、支撑体系四个层面采取综合性的提升对策。在理念层面，需要通过科学立法、依法行政、公正司法，树立社会治理“法治化”理念；通过实行“战略性管理”、建立“无缝隙政府”、强化“跨域治理”，构建社会治理“整体性”理念；通过实现从“国内视角”到“全球视角”、从“一元主体”到“多元主体”、从“控制为主”到“服务为先”的转变，强化社会治理“系统性”理念；通过变“事后干预”为“事前预防”、变“结果管理”为“过程管理”、变“运动式治理”为“持续改进式治理”，树立社会治理“源头式”理念。在制度层面，需要通过建立统一的社会治理法律典则、完善社会治理的社会法体系、创新社会治理的基层社会政策，强化社会治理的正式制度供给；通过倡导社会主义核心价值观、提升社会公众的政治认同感、发挥“软权力”在社会治理中的重要作用，彰显社会治理的非正式制度功能。在机制层面，需要通过深化基层行政管理体制改革、加快培育发展社会组织、健全社区居民自治机制，构建多元主体协同治理机制；通过建立城乡统一的户籍管理制度、促进城乡社区治理一体化、统筹城乡公共服务体系建设，健全城乡社会治理一体化机制；通过健全利益表达机制、健全利益分配机制、健全利益调节机制、健全利益补偿机制、健全利益矛盾调处机制，构建科学有效的利益协调机制；通过完善社会治理工作组织机制、完善社会治理工作标准化机制、完善社会风险评估机制、创新公共危机应急管理机制，完善社会治理的工作运行机制。在支撑体系层面，需要通过专业化、社会化、职业化推进社会治理人力资源建设，通过公共化、多元化、效益化完善社会治理公共



财政保障，通过网络化、一体化、智慧化发展社会治理信息技术。

本书的出版得到了诸多机构的支持。本书是国家社科基金项目“县级政府社会管理质量的测度标准与方法研究”（12CZZ051）的研究成果，感谢全国哲学社会科学规划办公室的资助，没有它的立项支持，关于县级政府社会治理质量的研究只能停留在思考阶段；本书是四川大学“985工程”经费资助出版的学术著作，感谢四川大学“985工程”和学科建设办公室，正是其资助让本书得以出版；另外，特别感谢中国人民大学出版社政治与公共管理分社，尤其是朱海燕副社长，由于她极为专业的工作，才使得本书能够与读者见面。

在本书书稿最终完成的时候，我已然清晰地认识到了：我做到了“敢于”与“勇于”，却无力实现“出色”，这很显然是因为个人资质有限、功底不深。我深深地意识到，本书提供的多半不是答案，而是问题；我也深深地知道，学术之路没有终点，我只可能永远在路上。问题与答案的循环永无终止，我要在路上，更加努力地“在自由与权威的冲突中寻找协调”。

范逢春

2015年8月于四川大学桃林公寓

目 录

第一章 绪论	1
第一节 选题背景与研究意义	1
第二节 文献综述	13
第三节 研究思路与内容	30
第四节 研究方法与技术路线	32
第五节 本研究的创新及局限	36
第二章 县级政府社会治理质量测度标准的基本概念与理论基础	38
第一节 县级政府社会治理质量测度标准的基本概念	38
第二节 县级政府社会治理质量测度标准的理论基础	70
第三章 县级政府社会治理质量测度标准构建的原则及流程	85
第一节 县级政府社会治理质量测度标准构建的原则	85
第二节 县级政府社会治理质量测度标准构建的流程	99
第四章 县级政府社会治理质量测度标准构建	123
第一节 县级政府社会治理质量测度指标体系：设计与筛选	123
第二节 县级政府社会治理质量测度指标权重：方法与分配	178
第三节 县级政府社会治理质量测度指标：正向化与 无量纲化	185
第四节 县级政府社会治理质量测度标准：内容与说明	199
第五章 县级政府社会治理质量测度标准的实证检测	222
第一节 检测目的与研究取样	222
第二节 数据收集与分析	225
第三节 检测结论	253
第六章 县级政府社会治理质量的约束条件与提升对策	255
第一节 县级政府社会治理质量的约束条件	255
第二节 县级政府社会治理质量的提升对策	284



第七章 研究结论与研究展望	313
第一节 研究结论	313
第二节 研究展望	316
参考文献	319
附录 1 县级政府社会治理质量的测度指标体系专家调查问卷.....	331
附录 2 县级政府社会治理公众满意度调查问卷.....	343

第一章

绪论

第一节 选题背景与研究意义

我国自秦汉以后历朝历代的政权体系都把郡县作为国家的治理基础。县级政府在中国五级政府（中央政府、省级政府、市级政府、县级政府、乡镇政府）体系中，承上启下，协调左右，连接城乡，既是国家进行宏观调控的基本单位，又是政府具体管理的集合体，既是管辖相对独立的行政区域，又是党和国家政策的具体执行者，处于各种关系的交接位置。“郡县治，则天下治；郡县安，则天下安”^①，县域治理在当前中国具有极其重要的意义。“自国家诞生以来，国家内部就存在社会利益与个人利益、个人利益与个人利益之间的张力，在此情况下如何约束和规范社会成员的自利行为，以保证和维护特定的社会秩序，是国家治理中的核心问题。”^②当然，在中国现代化发展与转型的现实境遇中考量县级政府社会治理问题，开展县级政府社会治理质量测度标准研究，既有其深刻的时代背景，又有其独特的价值意义。

一、选题背景

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”^③，并将社

① 《汉》荀悦《前汉纪·前汉孝文皇帝纪》卷上第七云：“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力，力少则易制，国小则无邪心。令海内之势，如身之使臂，臂之使指，莫不从制。从制则天下安矣。”引申为“郡县治民，从制则天下安矣”，进而引申为“郡县治，天下安”。

② 范逢春：《道德祛魅、理性附魅到正义返魅——国家治理现代化的政治哲学解读》，载《社会科学研究》，2014（6）。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，载《人民日报》，2013-11-16。

会治理界定为国家治理体系的重要内容。在当前形势下，如何增强县级政府社会治理能力，提升县级政府社会治理质量，是理论界与实践界需要研究的重大而迫切的课题。

（一）政府的社会治理问题是世界各国公共治理中的热点与焦点话题

1995 年全球治理委员会把“治理”界定为“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程”^①。解剖“治理”的内在意蕴，可以发现其既指迫使公众服从合理合法的显性制度与规则，也包括引导公众认同符合其利益的隐性契约制度。俞可平认为，“治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益”^②。以政治学的视角检视“治理”，它“是指政治管理的过程”^③。“治理”的核心仍然是通过政治权威以及行政权力的有限运用、合理使用去型构社会秩序。

20 世纪 70 年代以来，西方主要国家，例如美国、英国、日本等都力图通过政府改革探寻有别于传统的社会治理方式，在理论范式构建及实践模式运作上都显示出了一种相似的趋势：致力于政府、市场、社会的有效合作，在社会治理上推进治道变革。20 世纪 90 年代以来，一些改革上比较激进的西方国家政府提炼出了“更少的统治，更多的治理”（less government, more governance）的口号，打出了“良好治理”的旗帜，追求“善治”之道。

在欧洲，20 世纪 90 年代中期，经济开始步入超低速增长或者长期停滞期，社会贫富分化日益加剧，社会结构性问题日益凸显，右派政党、左派政党对这些问题都感到束手无策。打破传统理论的羁绊，寻求一条超越“左右对立”、兼顾“发展与正义”的发展道路已是时代大势所趋。理论界需要基于社会现实困局进行理论创新，构建有别于福利国家思想、凯恩斯主义以及新保守主义主张的“第三条道路”理论。在此背景之下，“治理”理论针对以上问题提供了一种解决政治问题的新思路、破解经济困境的新探索、治理社会秩序的新视域，迅速在“许多语

^① The United Nation Development Programme, *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995.

^{②③} 俞可平：《治理和善治引论》，载《马克思主义与现实》，1999（5）。

境中大行其道”^①，并发展为“理解当代社会现实的一个有效的分析框架”^②，且逐渐发展成为新的国家与社会关系分析范式。

在美国，除联邦和州之外的所有政府都被称为地方政府，而三级政府均没有行政隶属关系。因为美国地方政府治理体系的复杂性和多样性，以及地方政府治理实践的丰富性和差异性，地方政府治理被形象地概括为“百衲被”（crazy-quilt）。基于美国的国家治理哲学，美国人对政府总是怀有强烈的戒心，因此非营利组织数量非常庞大，大概有 120 万个之多，从业人员有 1 100 万人，志愿者有 570 万人^③；私营企业在美国有极为成熟的发展土壤，成长得非常充满活力。非营利组织与私营企业利用不同于政府的独特机制，为社会公众提供各种个性化的、具有特殊性的服务与产品。地方政府遵循“顾客导向”的服务模式，建立快速的服务反应机制，健全灵活的政府运行机制，发展严格的自我纠错机制。20 世纪 90 年代兴起的新公共管理运动中，美国各地方政府充分运用市场机制，与非营利的 NGO、市场化的私人组织建立深入的伙伴关系，通过多样化的合作治理途径，包括制定特殊性的税收优惠政策、发放针对性的财政补贴、在一些领域授权特许经营、通过政府购买服务扩大合同承包、在某些社会服务领域使用“代金券”等等，为社会公众提供更加有效的服务，建立满足不同社会公众消费偏好的地方政府治理模式。

“治理”在理论界快速传播，以极快的速度发展为当代政治学的一门显学。“治理”理论之所以在全球各国深入而广泛地渗透于政治和行政改革中，有其内在的缘由。一方面，“治理”理论是西方社会特定条件下的产物，有着很明显的“西方色彩”；另一方面，尽管“有多少民族国家就有多少公共领域”^④，“治理”理论却能显示出当代世界民主政治发展的一般规律与公共行政改革的共同趋向。受政治与行政改革的时代潮流推动，当前我国政府治理体制存在极大的改革压力，政府治理行为需要进行根本性的变革。要“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治

① [英] 鲍勃·杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，载《国际社会科学》（中文版），1999（2）。

② 楼苏萍：《治理理论分析路径的差异与比较》，载《中国行政管理》，2005（4）。

③ 参见徐波：《美国地方政府治理及对深圳的启示》，载《特区实践与理论》，2012（1）。

④ [斯洛文尼亚] 斯拉夫科·斯普里查：《全球治理与公共领域的跨国化》，载《新闻大学》，2012（5）。



理体系和治理能力现代化”^①，我国各级公共部门必须在社会治理中引入“治理”理念，推动社会治理的治道变革。

（二）创新政府社会治理方式是当前中国国家治理的关键性问题

全球化、民主化、市场化是当今世界不可避免的发展趋势，其进程迅速改变了各类组织间的功能与作用不对等关系，对社会发展产生深远影响；处于开放世界中的中国，受这些浪潮的巨大影响，各种各样的生产组织快速出现，因而公共产品的生产、组织形式发生了重大变化。^②公共治理作为新型的治理模式开始在中国社会生根发芽并茁壮成长。“发达国家在不同发展时期渐次出现的社会矛盾和问题，我们却在较短时间里集中暴露出来，这带来了严峻的挑战。”^③面对改革、发展、稳定等任务极其复杂的情况，需要不断探索创新社会治理模式与社会治理方式。

2012年，党的十八大报告提出要加强社会建设，必须加快推进社会体制改革。2013年，党的十八届三中全会提出“国家治理体系现代化”概念，其核心内涵是党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，以此全面有效地协调社会关系。十八届三中全会把创新社会治理体制作为建立现代化的国家治理体系的重要内容之一提出来，提出要“改进社会治理方式”，坚持系统治理，坚持依法治理，坚持综合治理，坚持源头治理，提升社会治理水平。^④创新社会治理方式是对国家治理实践新任务的回应，是不断发展政府治理体系的现实需要。

我国政府的社会治道变革对于整个中国的治理体系与治理能力现代化具有重大作用。从社会治理体制的治道改革入手，通过在社会治理中引入崭新的理念、方法与技术，进而导引出与社会治理结构相适应的管理文化、服务机制与操作方法，并以此为基础进一步向政治领域、经济领域及社会领域的各个不同方面延伸，带动整个政府治理的全面变革，是具有现实意义的变革路径。

（三）当前我国基层政府面临着提高社会治理质量的巨大压力

近年来，随着我国政府治理体制改革的不断深化，我国各级政府职能转变力度不断加大，地方政府公共产品的市场化、社会化进程也取得

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，载《人民日报》，2013-11-16。

^② 参见黄恒学主编：《公共经济学》，29~32页，北京，北京大学出版社，2002。

^③ 詹奕嘉：《中国社会治理进入崭新阶段》，载《瞭望》，2013（49）。

^④ 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，载《人民日报》，2013-11-16。

了很大进展，但是社会管理的政府主导模式并没有得到根本改变。在经济发展状况欠佳以及面临维稳压力时，政府对社会运行的干预及对社会事务的大包大揽尤为明显。地方政府在行政审批制度改革方面的力度明显有欠缺，地方政府职能在市场监管领域尚未到位，一些地方政府没有把主要精力放在与公众利益密切相关的公共安全与公共服务上。社会力量发展显著不够，社会组织发展缓慢，从数量到质量与国外相比都存在明显差距。^①没有很好地解决社区自治和公民参与问题。地方政府职能错位、越位与不到位情况严重，决策权与执行权集于一身，缺乏制度化的分权机制，管理专业化与精细化程度不够，事权调整频繁，导致地方政府社会治理质量明显不能适应经济社会的发展形势。

如何在全球“政府再造”运动背景下，将全面质量管理（TQM）理念广泛引入公共部门管理，特别是基层部门管理，提高基层公共治理水平，提升基层社会治理质量，是当前我国需要解决的现实而迫切的问题。进一步扩大地方政府的自治权，放大私营企业在社会治理中的作用，促进非政府组织勃兴，给予大众传播媒体宽松的发展环境，并通过建立相应的法律法规为之提供保障，为多中心治理和决策提供环境条件和体制条件，成为地方“善治”的必然要求。只有继续发挥官僚制的公共性优势以增进社会公平，同时摒弃其弊病以提高运行效率、降低管理成本，建立多元主体治理模式，提升社会治理质量，才能实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。

二、研究意义

社会治理质量测度标准研究是一个崭新的研究领域，在实践与理论层面都具有一定的意义。在社会治理的实践层面，对于基层社会治理有重要引导性价值；在社会治理的理论层面，对于基层社会治理的理论发展则是新的研究视角。

^① 2013年9月，中国社科院发布《中国民间组织报告2013》。该报告数据显示，到2012年底，我国大陆地区共有各类民间组织49.9万个；我国大陆地区社会团体数量增加到了27.1万个；我国大陆地区民办非企业单位总数达到22.5万个；我国大陆地区基金会数量发展到3029个。这些数据清晰地表明，我国民间组织的数量与国外民间组织的数量相比，发展的情况明显不够理想。

(一) 现实意义

阿尔伯特·比德曼 (Albert Biderman) 首次提出“社会指标”的概念。他认为随着社会复杂化的增加, 依靠人的直接经验作为信息来源以及判断基础来测度社会发展已经越来越不可能了。基于这一点, “大量的信息必须加以整理, 而且要重视其选择性、浓缩性、及时性和普遍性。大量的社会现象的指标, 就是专为满足这些要求而产生的”^①。构建县级政府社会治理质量测度标准有利于形成评价社会治理质量的整体尺度, 对于基层政府社会治理行为具有引导与强化作用, 可以为基层政府社会治理绩效评估提供评价尺度, 对于基层政府社会治理方式能够进行规范与约束, 具有积极的现实意义。

1. 构建社会治理质量测度标准能够对政府社会治理行为进行引导与强化, 从而提高我国的社会质量

1989年, 王沪宁把社会质量 (social quality) 界定为“社会非政治有序化程度”, 并从新政治秩序构建的角度探讨了中国社会质量问题^②; 1990年, 吴忠明把社会质量界定为“社会机体在运转、发展过程中满足其自身特定的内在规定要求和需求的一切特性的总和”^③, 并且基于此社会质量高低把社会分为“高质量社会、一般质量社会和低质量社会”三种基本类型。在西方, “社会质量”一词诞生于1997年的阿姆斯特丹欧盟会议。会议期间, 不同领域的专家学者共同发布了《欧洲社会质量阿姆斯特丹宣言》。在这一宣言中专家们宣称: “我们希望欧洲是一个经济上获得成功的社会, 同时也希望通过提升社会公正和社会参与, 使欧洲成为具有较高社会质量的社会。”^④ 社会质量概念提出后得到了欧洲理论界与实践界的高度关注, 欧盟随后大力推广“社会质量”这一耳目一新的社会理念。^⑤ “社会质量是指人们能够在多大程度上参与其共同体的社会与经济生活, 并且这种生活能够提升其福利和潜能。”^⑥ “社会质量概念

① Albert D. Biderman, *Social Indicators*, Cambridge: The United States Massachusetts Institute of Technology Press, 1966.

② 参见王沪宁:《中国: 社会质量与新政治秩序》, 载《社会科学》, 1989 (6)。

③ 吴忠民:《论社会质量》, 载《社会学研究》, 1990 (4)。

④ Amsterdam Declaration on the Social Quality of Europe, <http://www.socialquality.org/site/index.html>, 1997-06-10.

⑤ 参见赵怀娟:《“社会质量”的多维解读及政策启示》, 载《江淮论坛》, 2011 (1)。

⑥ Beck, Wolfgang, Laurent J. G., Van der Maesen, Fleur Thomese and Alan Walker, *Social Quality: A Vision for Europe*, Kluwer Law International, 2001.



的提出实现了社会发展研究的一次范式转换，一方面，社会质量研究将社会发展研究的重点从发展的道路模式引向具体的社会的质量的衡量和测度；另一方面，社会质量研究把握到了社会发展的目标和本质。因此，这一范式的提出将有力地推动社会发展研究进入一个新的阶段。”^①

经典的社会质量概念有四个维度的内容：一是社会经济保障维度，这个维度指人们得到必需的生活资料和环境资源的“可能性”；二是社会凝聚维度，这个维度指以社会团结作为基础的集体（社会）认同，强调基于共同价值和共有规范的社会关系的内在本质，揭示某一个社会的社会关系在多大程度上能维持“整体性”；三是社会包容维度，这个维度阐释社会成员在多大程度上能够得到来自正式制度和社会关系的支持，显示制度“多样化”程度以及融入各种社会关系的可能性；四是社会赋权维度，这个维度指个人的力量、个体的能力能够在多大程度上借助社会结构发挥出来，揭示社会关系提高个人的行动能力的程度。^② 以上四个方面的内容与社会治理之间都有深刻的内在联系。社会治理追求社会正义，抗拒社会给个人造成的风险，从而实现社会经济保障；社会治理带来社会凝聚，能够促成公众团结和力量整合，最大限度地减少社会分化或分裂；社会治理提倡社会包容，能够促进个体平等的权利和价值，并在此维度上减少社会排斥；社会治理关注的是社会为个人发挥自身能力而提供的生活机会是否公平，它指向人的尊严，实现社会赋权。^③ 社会治理的最终目标在于重建社会秩序，给社会自治力量的成长让渡空间，激活社会的自主功能，实现社会的自我组织与自我管理的良性发展，并使社会机制在主张自身利益的过程中发挥实质性作用，“让社会运转起来”^④，从而实现社会和谐有序，有利于公众享受更多的福祉，提高社会质量。因此，高质量的社会治理是高质量社会的必要条件。

有什么样的考核评价制度，就有什么样的政府行为。西方政府在“新公共管理”浪潮中，都将公共部门质量测评、绩效评估作为政府创新

① 张海东：《从发展道路到社会质量：社会发展研究的范式转换》，载《江海学刊》，2010（3）。

② 参见张海东：《从发展道路到社会质量：社会发展研究的范式转换》，载《江海学刊》，2010（3）。

③ 参见范逢春：《县级政府社会治理质量价值取向及其测评指标构建——基于社会质量理论的视角》，载《云南财经大学学报》，2014（3）。

④ 郁建兴等：《让社会运转起来：宁波市海曙区社会建设研究》，4页，北京，中国人民大学出版社，2012。



的基本工具。在我国社会治理的具体实践中，亟须把质量测评作为社会治理创新的助推器。“对当代中国社会管理而言，绩效评估的导向功能，有助于推动、引导政府社会管理理念和手段的转变，进而有利于建设高效、透明和负责任的社会管理体制。”^①通过构建科学的社会治理质量评估体系，推动社会治理责任主体进一步明晰职责，促进社会治理主体进一步优化行为，以此使地方政府社会治理走上规范化、程序化、法制化和科学化发展路径，是社会治理创新的有效途径。通过构建社会治理质量测度标准，能够促进城乡互动发展、经济社会联动发展、区域一体发展、人与自然和谐发展、域内域外统筹发展，进而实现社会的全面进步和人的全面发展，从而提高社会质量。

2. 构建社会治理质量测度标准能够对政府社会治理绩效进行检查和评价，从而促进社会发展

由于我国经济社会的急剧转型以及其他一些社会原因，当前我国县级政府社会治理在实际运作过程中存在诸多不足和缺陷。要实现县级政府社会治理体系运行的科学高效化，使其真正担负起引领社会高效和谐运转的根本任务，首先就要发现存在的问题并加以客观的认识。构建社会治理质量测度标准的目的之一是对政府社会治理产出进行客观评价。政府的社会治理工作性质具有模糊性、结果具有多维性、绩效具有多因性，因而一向缺少评估。而不能否认的是，对政府社会治理质量进行科学的检查和评价，是政府社会治理工作本身的必然要求。社会治理工作需要解决“做什么”“怎么做”“谁去做”“做得怎么样”等问题。社会治理质量考评作为一种“以绩效为核心、以科学测评为手段、以服务对象的满意为最终标准”的有效工具，重点解决社会治理格局中的“政府负责”究竟“负责什么”，“负责得怎么样”的问题。

要实现十八届三中全会提出的“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”^②的全面深化改革的总目标，就必须通过系统性、整体性、协同性的改革，加快发展社会主义民主政治、市场经济、先进文化、和谐社会、生态文明，促进政治体制改革、经济体制改革、文化体制改革、社会体制改革、生态体制改革。特别需要指出的是：全面深化改革的总目标与社会发展的总目标不是一回事，深化

① 师泽生：《中国的社会管理创新走向》，载《学习时报》，2010-08-02。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，载《人民日报》，2013-11-16。