

# 社会风险与公益服务评估的理论发展 及实践框架

## ——“首届中国(深圳)群学评估学术论坛”会议综述

周林刚,陈永海

(深圳大学社会发展与公共政策研究中心,广东 深圳 518060)

**摘要:**2016年6月12日,由深圳大学社会发展与公共政策研究中心和罗湖区社会工作委员会共同主办、深圳市群学评估研究院承办的“中国(深圳)首届群学评估学术论坛”在深圳召开。在本次会议上,来自国内著名高校和科研机构的10多位专家学者同政府职能部门的20多位领导,围绕重大工程项目社会风险评估问题、公共服务与公益服务的绩效评估问题展开深入研讨。文章对会议中有代表性的学术观点进行了综述。

**关键词:**群学评估学术论坛;社会风险评估;公共服务与公益服务绩效评估

**中图分类号:** C 911

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-260X(2016)05-0108-05

由深圳大学社会发展与公共政策研究中心和罗湖区社会工作委员会共同主办、深圳市群学评估研究院承办的“中国(深圳)首届群学评估学术论坛”于2016年6月12日在深圳市南山区圣淘沙酒店隆重举行。本次论坛“围绕重大工程项目与民生政策的社会风险评估、公共服务与公共服务的绩效评估”展开探讨,碰撞思想火花。

本次论坛汇聚了来自国内外著名高等院校、科研机构的10多位专家学者和深圳市政府相关职能部门的20多位领导,他们从国内到国外、理论到实践的研究视角展开了深入的交流,探讨了社会风险评估、公共服务与公益服务绩效评估领域的前沿理论和实践问题。深圳市委委员、深圳市委党校校长、深圳市行政学院院长李永华教授和深圳大学管理学院副院长周志民教授分别作了热情洋溢的致辞。

“首届中国(深圳)群学评估学术论坛”整场会议

为期一天,会议完全按照国际会议的学术规范进行。此次会议安排既有理论探讨,也有实践案例考察,议程分为三个专题:一、重大工程项目的社会风险评估;二、公益服务与公共服务的绩效评估;三、“罗湖社会创新空间”参与式案例考察及圆桌论坛。就发言的有关情况来看,与会代表发言严谨有序、讨论积极热烈。本文将对此次论坛的学术观点进行述评。

### 一、重大工程项目的社会风险评估

当前,我国社会经济不断发展,各种类型的重大工程项目相继实施。一般而言,重大工程项目具有对社会经济、生态环境和公众利益影响大的特点,因此,虽然重大工程项目的实施能对当地社会经济产生推动作用,但是也极易成为社会风险源。因而对重大工程项目进行评估,对风险进行预判,由此制定相

收稿日期:2016-08-06

作者简介:周林刚,社会学博士,深圳大学教授,社会发展与公共政策研究中心主任,从事公共管理和社会政策研究;陈永海,深圳大学社会发展与公共政策研究中心研究生,从事公共管理研究。

应的应对的方案尤为重要。近年来,重大工程项目的社会风险评估越来越受到学者的关注。

南京大学童星教授在论坛的发言中谈到,按照两个维度——风险来源(内与外)和作用机理(自然与社会)——可以将重大工程项目决策风险划分为四大类,即经济风险、安全风险、环境风险和稳定风险。相应地,重大工程项目的评价也可分为四类评价。从比较角度来看,这四种评价的差异性体现在法规依据不同、评价角度不同、具体目标不同、评价范围侧重点不同和评价方法不同。但是,四类风险评价在最终目标上具有逻辑一致性,都为决策的科学性和可行性服务,其中经济评价是基础,安全评价是保障,环境评价是深化,稳定评价是归宿。鉴于此,稳定评价的开展并非无源之水、无本之木,它建立在其他三项风险评价基础之上并对其评价效果进行检验。因此,他认为,一定要改变为“维稳”而仓促进行社会稳定评估的做法,没有基础的社会稳定评估只会越评越不稳。把社会稳定评估看作是其他各项风险评价效果的“试金石”和重大决策前的最后“闸门”,这不失为未来风险评价机制改革的新思路。

城市化过程深刻地改变了人们的生产方式与生活结构,因此也给社会稳定带来了不确定性。城市化进程中会有多种多样的重大工程项目实施,所以基于城市化背景去考量社会风险的评估,具有深刻理论意义和现实意义。对于这一问题,国家行政学院中欧应急管理学院院长龚维斌教授以风险和社会风险的概念作为切入点,由此延伸到我国城市化进程中的社会风险表现及其特点。他认为,城市化过程就是一个社会现代风险不断累积、不断产生的一个过程。我国的城市化过程表现出城市与建制镇数量激增、建成区大规模拓展、城市经济高速发展和城镇人口快速增加的特点,同时也给农村带来了“空心化”、新型农村社区建立等新变化。因此他认为,客观上而言,城市化使得社会结构发生变迁、价值观念更加多样多变、技术与制度越发复杂。主观上而言,人们的风险感知能力也显著增强。由于社会风险连接着主观和客观两个维度,现在的社会风险必然比传统社会、封闭社会、农业社会、静态的不流动的社会更大。概缘于此,他认为城市化进程中社会风险表现为四个方面,即生存型风险、发展型风险、价值型风险和秩序型风险。而城市化进程中社会风险的特点主要是人为性、复杂性、关联性、转化性、扩散性和建构性。

西北师范大学哲学与政治学院院长王宗礼教授则聚焦于重大工程项目社会风险评估要处理好的几

个关系。他认为,第一,要处理好经济发展与社会稳定的关系。一方面,经济发展的不同阶段与社会稳定有密切关系;另一方面,经济发展的方式也与社会稳定有不同关系。因此,应当处理好经济发展与社会稳定的关系。第二,要处理好政府、企业与民众之间的关系。在重大工程项目实施过程当中,政府、企业、民众的利益诉求是不尽相同的,所以三者之间应当做好平衡。第三,要处理好专家评估与公众参与的关系。在重大工程项目的评估中,作为评估主体之一的专业性机构和专业人员自有一套相对合理的评估指标与体系,但是在此过程中,公众的参与有利于确保评估的客观性与可信度。所以要处理好二者关系,维护当地公众的知情权和参与权。第四,要处理好可行性分析与不可行性分析之间的关系。从工程技术、经济效益或社会效益角度而言,也许该项目是具备可行性的,但是若从社会风险角度考虑,却不一定可行。因此,处理好可行性分析与不可行性分析之间的关系具有必要性。第五,要处理好重大项目社会风险评估当中的风险评估和风险管控之间的关系。在重大工程的评估中,不仅要做好评估风险,还要做好管控风险,提前做好管控预案,并据此应对风险的发生。

深圳市公共安全技术研究院院长倪绍文则强调,党和政府越来越重视重大工程项目社会风险的评估与管控,社会风险评估的制度逐步建立,相关法律法规相继出台,安全技术也不断提升。但是,他也指出当前重大工程项目的社会风险评估存在的问题:一是政策、法律法规得不到有效落实,安全技术研究成果无法很好运用;二是政府、企业和社会公众在应对城市安全问题、防范社会风险方面缺乏有效组织;三是当前尚未建立起以需求为导向的管理模式。深圳市建筑工务署前期处李兴武副处长也认为,重大工程项目的评估实践应当着眼于三个方面,即项目周边风险、技术风险和社会稳定风险。他认为,重大工程项目在评估之后应当建立起风险预防体系。同时,基于民生角度,政府应当加大投入,更好的便于民众的发展要求。

## 二、公益服务与公共服务的绩效评估

在我国,公益服务和公共服务的绩效评估起步较晚,虽然在社会经济发展较快、行政管理改革走在前列的地区已经开始探索建立公益服务与公共服务的绩效评估体系和制度,但不可否认,公益服务和公共服务的评估尚未引起普遍重视和广泛关注。然而,

作为一个社会学、公共管理学、政治学等领域的前沿性问题,公益服务和公共服务的绩效评估应当予以深入研究和探讨。

中山大学社会学与人类学学院的蔡禾教授认为,随着政府购买服务模式的推行,愈来愈多的社会组织和服务机构承接政府的公共服务项目,而这些组织和服务的第三方评估也在逐步实行。但是,他认为公益服务和公共服务的评估必须注重两个方面:一方面,注重前期性的需求评估。除了对机构和项目进行评估之外,还应当对服务的需求进行评估。如果服务需求的评估不能建立,则对机构和项目的评估很难科学化。另一方面,注重后期性的效果评估。公益服务与公共服务的后期效果评估应该与机构的长远发展相结合,如今很多社会组织仍然需要依靠政府的购买服务项目生存,如若后期性的效果评估出现偏差,则会影响到社会组织的生存和发展。他认为,在我国的社会组织还处于弱小的成长阶段,如何使得评估不流于形式,却又兼顾机构的长期发展,这是应当加以思考的问题。

华南理工大学公共管理学院黄岩教授则强调公益服务和公共服务的独立性,他认为当前政府公共服务在外包,政府绩效评估也在外包,这是发展趋势。从新公共管理的角度看,这是追求效率的体现;从参与的角度看,这是扩大公民参与的体现。但是,他认为公益服务与公共服务需要厘清几个问题:第一,政府和第三方评估机构不是伙计关系而是伙伴关系;第二,评估不是田间稻草人;第三,评估不是救火队;第四,第三方评估机构不是政府的帮手,更不是下属;第五,评估不是为了政绩;第六,评估应当更加专业化,目标是成为独立智库。同时,他认为,公益服务与公共服务的第三方绩效评估应当做到经费独立、价值独立和人员独立。

美国亚利桑那州立大学王丽丽副教授在发言中介绍了美国政府购买公共服务的第三方评估实践和经验。她谈到,美国政府部门的评估聚焦于两个方面:一方面,政府项目可行性评估,这是立项之前的评估;另一方面,政府购买服务项目的绩效评估,这是立项之后的评估。立项前的可行性评估范围包括:一是环境影响评估,也就是对环境保护产生哪些风险进行评估;二是健康影响评估,即评估该项目对人的生命健康产生哪些影响;三是经济影响评估,即对社会经济发展产生哪些影响和不确定风险进行评估;四是风险评估,即针对可能产生的社会性风险进行评估。而立项后的评估包括过程评估和结果评估。同时,

她还介绍了美国政府评估的两种方式,一种是社会组织自行联系第三方评估机构,联合申请政府的评估项目;另一种是由政府公开招标评估方进行评估。

深圳市龙华新区社会组织总会会长王挹之在发言中谈到,公益服务和公共服务的评审非常必要,在一些地区也取得了长足进步,但也存在着不少问题。首先,公共服务的提供方的愿望和感受不一致,往往我们偏向的是公益服务与公共服务提供方的愿望;其次,在评审公益服务和公共服务处理的结果方面,偏重结果却忽视了过程;再次,公益服务和公共服务项目实施过程中,表现出形式与内容不一致的问题,偏重于形式;最后,在绩效评估的做法上我们比较偏重的是程序和技术,忽视了公平和公正。

深圳大学心理与社会学院易松国教授则关注到公益服务于公共服务绩效评估实践的规范性和专业性,他认为当前社会组织提供社会服务项目的评估越来越受到重视,但是除了需要对政府购买服务的项目和公益项目评估之外,其他的社会服务项目也需要评估。而且,他认为评估主体除了政府之外,还有可能是专业的第三方评估机构或者行业协会。对于评估的客体,他认为有时候并不一定需要对所有的社会组织 and 项目进行评估,而应当采取普遍和抽样相结合的方法确定评估客体。同时,他还谈到了评估的方法需要更加专业化,应当引入科学化的方法和指标体系。

### 三、“罗湖社会创新空间”参与式 案例考察及圆桌论坛

#### (一)“罗湖社会创新空间”项目运营及评估

为了将理论与实践相结合,本次论坛主办方专门邀请了与会的专家学者共同参观、考察了“罗湖社会创新空间”,听取了罗湖区社会工委、社会创新空间运营方等相关部门负责人的汇报,并以此作为案例开展深入讨论。

深圳大学社会发展与公共政策研究中心主任周林刚教授向与会专家学者介绍了应用在“罗湖社会创新空间”的充权式评估方法和理念。他谈到,所谓的充权式评估,就是将充权理念与方法引入社会服务项目评估过程的方法和手段。这种评估方法强调利益相关者的参与,在反思中行动,在行动中反思,务实地提出改善项目的具体方法,促进利益相关者的自我评估与自我提升。他提出,充权评估模式的核心要素有两点:一是“参与”,让项目的各利益相关方

积极参与,及时发表各自的声音,即时调整和优化项目的运行;二是“增权”,通过评估使得项目运营方的社会组织或机构的权能(power)得到不断提升。而且他认为,在进行评估时,评估主体需要考虑三方面的问题:首先,需要考虑评估的外部环境与内部生态系统的复杂性;其次,需要考虑评估主体的独立性和价值理念;最后,需要根据各利益相关方的立场差异和力量对比等因素,发展出个性化的评估方案。同时,他谈到,在对“罗湖社会创新空间”入驻组织及其服务项目的参与式评估中发现,社会组织提供公益服务或公共服务的能力还比较薄弱,要切实提高六方面的能力:第一,社会组织的专业服务能力,这是组织的核心能力,社会组织仍需不断优化服务项目的设计、管理和运作,提高服务质量、服务对象数量和服务的有效性与及时性;第二,社会组织的公共参与能力,社会组织参与政府公共政策的机会较少,能力较弱,参与的驱动力不足;第三,社会组织的内部治理能力,包括组织规范化建设、服务理念更新、领导能力提升、财务状况公开等方面;第四,社会组织的抱团取暖能力,加强与同类社会组织、基金会的联系与交往;第五,社会组织的资源获取能力,包括社会资金的募捐和志愿者招募等;第六,社交媒体运用能力,特别是“两微一端”(微博、微信、APP客户端)的运用能力。

随后,与会的专家学者对“罗湖社会创新空间”的运营与评估模式作出了点评。国家行政学院龚维斌教授认为,社会创新空间的运营体现了无政府、平衡等特点,总体而言,社会创新空间的诞生与运作创新了理念、创新了社会组织的孵化方式,也创新了社会公益服务的模式。但是,社会组织的能力还比较弱小,服务的专业化、需求定位等方面还存在些许问题。甘肃社会科学院刘敏教授认为,社会成员的生活不断地由家庭变成了社会化,社会成员的需求不断地由过去的单样性变称多样性,那么就出现了一个尖锐的问题,即这些变化由谁应对。如今的社会存在一些问题,一个是社会风险频发,另一个是民生需求不断提高。而社会风险和民生需求存在一个交叉点,这个交叉点就是社会建设,或者说社区建设。民生问题需要靠社会建设或者社区建设来解决,但是政府能力不足,那么就需要靠社会组织发力。可是,社会的建设存在无序、滞缓和不成熟等问题,“罗湖社会创新空间”的存在很好地解决了这些问题。南京大学童星教授谈到,社区建设现在强调的较多的是社区自治,他认为除此之外,应当引入社区外的资源

为社区居民服务。因此,“罗湖社会创新空间”这个平台引入了社会组织,然后让这些组织服务社区居民。他认为,政府是为广大老百姓服务的,讲究的是服务的规范化和大众化,满足的是社会公众的共性需要。而社会组织可以往为社区居民提供个性化服务的方向发展,满足居民的不同偏好。

西北师范大学王宗礼教授也谈到,依靠政府解决不了,同时靠个人努力不好解决许多问题,实际上给社会组织发展留下很大的空间。但是,目前存在的问题是,社会公众对公共服务和公益服务的需求非常旺盛,反而供给侧是不足的。这就需要进行社会组织的供给侧改革,同时要提升组织的核心服务能力。中山大学蔡禾教授认为,作为一个运营的空间,“罗湖社会创新空间”与入驻组织是合作层面的关系,是在全过程中共同谋求发展。从某种意义上,不再是一个组织自己发展,而是一种介入式的。同时,他还提出了一个非常具有前瞻性的问题,也就是当入驻的社会组织发展壮大之后,如何处理组织的去留问题。

华南理工大学黄岩教授详细梳理了“罗湖社会创新空间”的特点:第一,双重委托,即罗湖社工委委托光合春田和启创这两家社会组织去运营社会创新空间,光合春田和启创委托入驻社会组织运营项目;第二,双重评估,社会创新空间运营方需要被评估,入驻社会组织及其服务项目也需要被评估;第三,三个对接,即对接政府、对接企业、对接社区;第四,三个培育,也就是培育公益慈善机构、培育公益慈善精神和培育公民参与。揭阳市原副市长孙锐卿指出,“罗湖社会创新空间”虽然创立时间比较短,但是发展快,具有较强的创新性。而且,她认为,参与式评估全过程跟踪了社会创新空间和社会组织的发展,评估后指出问题、纠正问题,具有很好的推动作用。美国亚利桑那州立大学王丽丽副教授认为,社会服务是一个传统的服务领域,想要推行“小政府,大社会”,就必须提升社会组织能力,扶持社会组织发展。那么,我们就需要思考,政府如何提升社会组织的能力。她认为“罗湖社会创新空间”的出现提供了一种新的思路,就是通过社会组织孵育社会组织,利用社会资源,动员政府、企业、爱心人士多方共建,共同扶持社会组织的发展。同时,她认为过程式评估的特点在于,能够在评估的过程中了解社会组织以及社会公众需求,按需提供服务。

## (二) 圆桌论坛:公益服务与公共服务的绩效评

### 估方式方法

从实践层面上而言,基层政府官员在公益服务与公共服务的绩效评估上积累了大量的实践经验,也有很多启示与思考。

深圳市南山区社工委林电峰副主任认为,购买服务越来越规范,但是绩效评估还处于初级阶段,第三方评估机构发展相对缓慢,需要不断完善措施,建立评估体系、建立评估标准,促进评估机构发展。深圳市坪山新区社工委孙艳琼副主任谈到,政府每年投入大量的资金扶持社会组织发展,但是效果难以评估。而“罗湖社会创新空间”参与式评估就像监理一样全程参与,在这个参与过程中,不断地以专业技术来帮助社会组织矫正或者调整社会组织的一些方法和项目,及时和委托方进行非常好的沟通,起到了桥梁作用。深圳市龙岗区社工委赵雄副主任认为,良性的评估应当让公众参与评估,并且能够让服务项目落到实处,服务对象收益。评估应当贯穿项目的始终,从而为项目运作创造条件,也为评估创造有利环境。

### 四、结语

无论是重大工程项目的社会风险评估,还是公

益服务与公共服务的绩效评估,在我国都尚未有成熟的理论内容和完善的实践框架,建构社会风险评估机制和公益服务评估机制是一项必要而紧迫的任务。就重大工程项目的社会风险评估而言,诱发社会风险的深层原因来自于多方面,但是根本原因在于社会经济发展所带来的生产和生活结构变化。因此,必须要区分不同类型社会风险的特点,处理好社会稳定与经济发展的关系,充分利用社会风险评估的技术手段,建构社会风险评估制度和体系。就公益服务与公共服务的绩效评估而言,政府向社会力量购买公共服务具有深刻的理论基础和实际需要,社会组织提供公益服务和公共服务的机会也越来越多,但是我国对公益服务与公共服务的评估的发展比较滞缓,尚未形成规范化、科学化的制度体系。对于公益服务与公共服务的绩效评估,不仅要评估服务项目的结果,还要评估项目需求,将评估贯彻于服务项目的整个过程。同时,树立规范合理的评估理念,正确应对公益服务与公共服务评估中出现的问题,提高第三方评估的独立性、客观性和公正性,才能确保评估发挥应有的作用。

【责任编辑:张西山】

## Theoretical Development and Practical Framework of Social Risk and Social Service Evaluation ——Summary of China's First Forum on Multi-Disciplinary Evaluation

ZHOU Lin-gang, CHEN Yong-hai

(Research Center for Social Development and Public Policy, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

**Abstract:** On June 12, 2016, co-hosted by Research Center for Social Development and Public Policy of Shenzhen University and Social Work Committee of Luohu District and organized by Shenzhen Multi-disciplinary Evaluation Institute, “China's First Forum on Multi-Disciplinary Evaluation” was held in Shenzhen. At this forum, over ten experts and scholars from China's prestigious universities and more than twenty leaders from government organizations had in-depth discussion of the social risk evaluation of major projects, and performance evaluation of public and social service. The present paper is a summary of the representative viewpoints at the forum.

**Key words:** forum on multi-disciplinary evaluation; social risk assessment; performance evaluation of public service and social service