

中国社会治理评价指标体系

“中国社会管理评价体系”课题组*

摘要：设计者界定了中国社会治理的内涵和外延，阐述了中国社会治理评价的目标和原则，同时提出了一个包含人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和社会参与等六个基本维度的中国社会治理评价指标体系，并介绍了中国社会治理指数的测评方法。在设计者看来，这六个评价维度构成了中国社会治理评价指标体系基本框架的六大支柱，体现了民主、法治、公平、正义、稳定、参与、透明、自治等社会治理的重要价值和理念，引领着社会管理创新的发展方向。

关键词：社会管理 社会治理 社会评价 社会治理指标体系

* 本报告是中央编译局“中国社会管理评价体系”课题的重要成果，该课题受国家有关发展部门委托，并得到联合国开发计划署的支持，由中央编译局比较政治与经济研究中心和清华大学凯风发展研究院政治发展研究所联合承担。课题总负责人为俞可平教授，课题组成员：何增科、周红云、吕庆喆、龙宁丽、马瑞。俞可平教授为本项研究拟订了研究纲要和指标要点，何增科教授起草了主体报告，吕庆喆博士完成了测评方法、指标计算和解释部分的工作。指标体系研制过程中先后召开了三次全国性学术研讨会，执笔人在修改过程中充分参考了专家学者提出的意见，同时吸收了国内外同类指标体系的相关成果，特此致谢。本报告最后由俞可平教授修改和审定。

一、社会管理和社会治理

社会管理创新是从中央到地方各级党委和政府的重大任务。2011年中共中央在中央党校举办了以“社会管理创新”为主题的省部级主要领导专题研讨班,胡锦涛总书记就社会管理创新发表了重要讲话。这表明,社会管理创新得到了前所未有的重视,成为中国现阶段治理改革的重点内容。

什么是社会管理?这是一个极具中国特色的政治词汇,在英文中找不到合适的翻译^[1]。广义地说,社会管理是政府依法对社会事务、社会组织和社会生活的规范和管理。从中央领导和中央文件对社会管理的论述来看,社会管理的内容极其广泛,包括社会公正、公共治安、社会稳定、社会诚信、利益协调、社会保障、社会服务、公众参与、社会自治、社会救助、食品安全、应急管理、城市管理、社区治理,以及社会组织的培育与管理等等。由此可见,社会管理事实上成为除工商管理 and 行政管理之外政府对其他社会事务的管理行为。换言之,中国的社会管理是除了经济管理和行政管理之外的社会治理。

1998年的《国务院机构改革方案》首次明确提出“社会管理”的概念,把政府的基本职能界定为“宏观调控、社会管理和公共服务”。此后,社会管理日益受到中共中央和中国政府的重视。中共的十六大和十七大,相继对社会管理作出了论述。2010年的中共十七届五中全会,就“加强和创新社会管理”进行了重点阐述和部署。本次全会通过的决议强调指出:要“按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求,加强社会管理法律、体制、能力建设。完善法律法规和政策,健全基层管理和服务体系,加强和改进基层党组织工作,发挥群众组织和社会组织作用,提高城乡社区自治和服务功能,形成社会管理和服务合力”^[2]。

为什么要将治理改革的重点转向社会领域?这与改革开放的历史任务和逻辑进程相关。在改革开放的初期,我国面临的主要问题是经济落后,国家贫穷,行政效率低下,法制不健全。换言之,当时面临的主要任务是

经济治理和政府治理。经过 30 年的改革开放，中国的经济迅速发展，人民生活水平极大改善，行政效率明显提高，法制体系基本确立。同时，随着市场经济的确立以及工业化和城市化进程的加速，政府职能发生重大转变，社会组织或民间组织大量涌现，传统的单位体制发生重大变化，户籍制度开始变动，流动人口迅速增加。所有这些都导致新的社会事务大量产生，新的社会问题开始出现，社会稳定受到严重挑战，社会领域的治理危机开始出现。加强和完善社会治理便日益成为中国政府的一项紧迫任务。

社会治理包括社会管理和社会自治。温家宝总理在今年 3 月召开的全国民政工作会议上明确指出，要准确把握社会发展的趋势，构建政府管理与社会自治相结合、政府主导与社会参与相结合的社会管理和公共服务体制，最大限度地调动各方面的积极性，激发社会活力。^[3]这实际上为中国的社会管理和社会治理改革指明了原则和方向。社会管理的主体是公共权力部门，它实际上是一种政府行为，是政府的重要职能。社会自治是人民群众对基层公共事务的自我管理，其管理主体是社会组织或民间组织，它是一种非政府行为，是基层民主的重要实现形式。社会管理与社会自治是社会治理的两种基本形式，是一体之两翼。对于国家的长治久安和良好的社会治理而言，两者相辅相成，不可或缺。片面强调政府的社会管理而忽视社会自治，就会造成公共权力过度扩张，损害公民的基本民主权利。反之，片面强调社会自治而忽视政府管理，就会带来社会秩序的失控，影响社会稳定。正是基于这样的逻辑，我们将社会治理作为评估的主体，力图将政府的社会管理和公民的社会自治行为一并纳入我们评估的范围。

近年来，中国政府首先是在社会领域进行了一系列的制度和制度创新，特别是建立和完善权益保护机制、利益协调机制、社会保障机制、公共安全机制、社会稳定机制、公共服务机制、应急管理机制、基层治理机制、社会自治机制。其次是出台一系列的政策，扩大公共服务的范围，提升公共服务的质量，提高社会保障的水平，推进基层群众的社会自治。所有这些社会治理改革的直接目标，就是消解日益增多的社会冲突，维护社会秩序和稳定，从而保障和改善民生。

二、社会治理评估的目的与原则

开展社会管理和社会治理状况评估的根本目的,是为了维护社会稳定,改善民生福利,推进民主治理。具体地说,首先,是为了引导社会管理创新和社会治理改革的正确方向。设置科学合理的社会治理评估指标,有利于纠正重政府管制轻公共服务、重政府统治轻社会自治、重社会稳定轻公民参与的偏差,实现管制与服务、统治与自治、政府与民间、维稳与维权之间的平衡。其次,是为了认清社会管理和社会治理中存在的问题,寻找社会建设和社会发展的薄弱环节,及时调整政府的社会政策,从而改善社会管理和社会治理。再次,是为了发现社会管理创新和社会治理改革中的先进案例和榜样,及时推广社会管理和社会治理的创新经验,从整体上提高国家的社会治理水平。

为了实现上述目标,社会治理评估应当遵循以下几个重要原则。

首先,既立足于我国改革开放的实践,又充分借鉴国际上的治理评估经验。我国的社会治理改革,必须坚持“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,这使得我国的社会治理必然具有自己的特色。各地在加强和创新社会管理方面进行了积极的探索,积累了不少好的经验,同时也开发出了不少与社会治理相关的评价指标体系。这些都为研制社会治理评价指标体系提供了宝贵的资源。但另一方面,社会治理有着共同的规律和共同的追求,每个国家都强调透明、参与、包容、公平、信任、和谐。中国的社会治理评价指标体系也应当反映这些人类共同的规律和价值。一些国家和国际组织在公共治理评估方面比我们先行一步,他们已经创立了不少公共治理评估指标体系并且进行了实际测评应用,积累了不少有价值的经验。这些都可供我们学习借鉴。

其次,我国的社会治理评估指标体系,既要反映政府管理社会的水平和进展,也要体现社会自治的水平和成就。既要紧紧围绕党和政府的大政方针和战略部署,突出政府社会管理的重点,又要关照社会治理的其他重

要内容。党和政府与社会治理相关的重大政策和部署，如科学发展、和谐社会、小康社会建设、服务型政府建设等，都应当在社会治理评估指标体系中有所体现。同时社会治理评估指标体系也应当反映基层群众的自治水平和公民社会的发育程度，特别是居民自治、社会协同和公众参与的现状。

第三，研制社会治理评估指标体系应当吸收治理评估指标设计的先进理念，符合科学性的要求。国际社会在治理评估指标设计方面已经创造了一些先进的理念，这些先进理念应当在研制社会治理评估指标体系中得到体现。具体来说，社会治理评估指标体系的设计过程中，既要有结果指标，也要有投入指标和过程指标；既要有客观指标，也要有主观指标。指标体系的设置应当体现低收入人群优先和性别敏感意识；体现促进社会进步、社会公正、激发权能的理念；反映人们为消除社会排斥、社会歧视、社会贫困、社会冷漠、社会对立等而作出的努力。要把重点放在测量社会治理现状上，但也要有适当数量的指标体现社会治理的前景和未来。

最后，社会治理评估指标体系必须具有简便性、实用性和可操作性。社会治理评估指标体系的内容必须简单明了、重点突出、目标明确，唯有如此才能真实反映社会治理的实际状况。社会治理评估的指标和标准的设置应当具有高度的综合性并避免重复和交叉，力求全面和准确地反映社会治理的实际状况和真实水平。主观指标和客观指标的比例要适当，既要避免主观因素过多导致失真，又要注意客观指标的可获得性和可靠性。所有用以测评的数据必须是公开的、容易获得的，从而使得整个评价指标体系具有可行性。

三、 中国社会治理评价指标体系的构建

中国社会治理评价指标体系包括 1 个一级指标即中国社会治理指数 (China Social Governance Index, CSGI)，6 个二级指标即人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和社会参与，以及 35 个三级指标。

在三级指标中,客观指标有29个,主观指标有6个。6个二级指标作为六个评价维度构成了中国社会治理评价指标体系基本框架的六大支柱。维护稳定,改善民生,实现社会和谐,是各级党委和政府加强和创新社会管理的基本目标。上述六个方面的二级指标,高度综合地反映了这些基本目标,体现了民主、法治、公平、正义、稳定、参与、透明、自治等社会治理的重要价值和理念,引领着社会管理创新的发展方向。

人类发展。人类发展指标反映着人类的生存和发展状况。它来自联合国人类发展报告所提出的先进理念。^[4]社会治理状况的好坏直接体现为一定空间范围内居住的人口的生存和发展状况与生活质量的高低。课题组在借鉴联合国人类发展指数的测量指标基础上,选取了4个指标来衡量人类发展状况。这4个指标是:人均可支配收入;平均受教育年限;平均预期寿命;居民幸福感。人均可支配收入是反映经济发展水平和居民生活水平的综合指数。发展经济和改善民生的成果最终要在人均可支配收入水平上体现出来。平均受教育年限反映着国民的文化素质水平,不同受教育年限人口在就业、创业、获得外部帮助与服务的能力和机会方面存在着重大差别。平均预期寿命则是人类生活质量最直接的体现。健康长寿是人们拥有好工作、好收入、好环境、好心情、好身体的直接反映,社会建设和社会管理的最终成果要通过人们的平均预期寿命来体现。居民幸福感指标则是居民对自身生存和发展状况的主观评价指标,它与衡量人类发展状况的客观指标构成了一种相互补充和印证的关系。我们用居民对自身工作、收入、居住环境、身心状况满意度等指标来衡量居民幸福感。

社会公平。社会治理状况好坏的一个重要标志是社会的公平正义程度。可以用五个指标来测量社会公平程度:城乡居民收入比;基尼系数;高中毕业生的性别比系数;县处级以上正职领导干部中女干部比重;居民公平感。城乡居民收入比和基尼系数两项指标提供了城乡居民人均可支配收入差别和不同阶层居民收入分配的差异化程度衡量标准,反映了不同阶层和城乡居民之间收入分配的公平程度。城乡居民人均收入水平差异和不同收入群体收入差异程度影响着人们自由选择的能力,是衡量社会公平的

重要指标。高中毕业生性别比系数和县处级以上正职领导干部中女性的比重反映了在受教育机会和参与公共决策机会方面的性别平等程度。性别平等构成社会公平的一个重要组成部分。受教育机会是文化能力的一个重要来源，它对于就业机会和提高收入水平来说至关重要。在从小学到初中的义务教育阶段，男女两性在受教育机会上差别尚不明显，接受高中阶段教育后再接受大学教育的机会大大增加。而能否享受非义务教育的高中阶段教育并顺利毕业对于妇女的发展和性别平等具有关键的意义。县处级以上党政正职领导干部是社会管理中的重要决策主体，县处级以上党政正职领导干部中女干部所占比例指标是衡量性别平等和性别赋权的一个关键指标。居民的公平感则反映了居民对收入分配的公平程度、向上的社会流动机会的平等程度、社会权利的平等程度、社会交往中是否有社会歧视和社会排斥现象的亲身感受和主观评价。

公共服务。人类生存和发展条件的改善主要靠社会公共服务来实现。社会治理状况的好坏与社会公共服务的数量、质量和公平分配有着密切的关系。公共服务评价维度反映了公共服务供给的数量、质量、公平分配情况以及居民对公共服务的满意程度评价。可以用六个指标来衡量公共服务状况：基本公共服务支出占财政总支出比重；人均基本公共服务支出；人均公共服务设施指数；一站式服务普及率；失业率；居民对公共服务的满意程度。基本公共服务支出占公共支出比重和人均基本公共服务支出两项指标属于投入性指标，有助于衡量各级政府在改善民生方面的实际努力程度。人均公共服务设施指数是对人均医院床位数、人均公共图书数量、人均公共体育设施数量等公共服务设施数量的一个综合计量，反映了政府在社会基础设施建设方面的努力程度和公民可以享受的公共服务产品的状况。一站式服务普及率指标则反映了居民在就近享受政府提供的各项公共服务方面的可及性和便捷性。失业率指标反映了政府在提供就业服务促进就业方面所取得的进展，稳定而充分的就业是社会成员获得体面和尊严的基本条件。居民对公共服务的满意度指标作为一项主观指标反映了居民对社会公共服务的数量、质量、收费标准和均等化程度的主观评价。

社会保障。社会保障是国家和社会通过依法进行收入的再分配为社会成员特别是生活有特殊困难的人群提供保障以维护他们的生存权利、满足他们的基本生活需要的制度安排。社会治理状况的好坏与社会保障制度的完善程度有着极为密切的关系。社会成员在幼年、老年、生病、失业、工伤、妊娠生育、受灾、事故受害等特殊困难时期能否得到国家和社会的帮助与照料,直接关系到人类的生存状况。社会保障制度的完善程度是社会文明的重要标志,是衡量社会公平和社会稳定程度的重要标尺。可以用五个指标来测量社会保障状况,它们是:基本社会保险覆盖率;住房支出占人均可支配收入比例;社会救助比例;低保标准与人均消费支出比;居民对社会保障水平满意度。医疗保险、养老保险等基本社会保险覆盖率是反映社会保障覆盖程度的一个综合性指标,有助于衡量各级政府为实现社会保障全覆盖目标方面的努力程度。住房需求是一项基本的生存需求。住房支出占人均可支配收入比例反映了居民的住房负担状况,同时也反映了政府为满足居民的居住需求而在发展各类住房和规范住房市场方面所作出的努力程度。低保标准与人均消费支出比指标有助于衡量政府所提供的最低生活保障是否能够保障享受低保居民享有当地最低生活水平。社会救助比率主要是指接受各类专项救助人员占总人口比例,它反映了社会救助的实际水平。社会保障水平满意度指标则反映了城乡居民对医疗保障、养老保险、失业保险、最低生活保障、社会救助的实际水平能否满足人们需求的主观评价。

公共安全。公共安全是指公众的正常生活中不受外在威胁,违法犯罪、暴力冲突、恐怖袭击、突发灾害等危害公共安全的因素处于可控制的状态。公共安全是人类生存的基本条件,也是生活质量中一个基本的组成部分。公共安全评价维度是衡量社会治理状况好坏的一个重要维度。可以用六个指标来测量公共安全指数:万人刑事案件发案率;万人治安案件发案率;非正常死亡率;群体性事件数量;万人恐怖袭击伤亡人数;居民安全感。万人刑事案件发案率和万人治安案件发案率反映了社会的治安状况,刑事犯罪和违反社会治安法规行为都对公众的人身安全和财产安全构成了直接的威胁。非正常死亡比率是指因灾死亡、各类安全事故死亡等外

部作用导致死亡的人数在全部死亡人口中所占的比例。非正常死亡比率既反映了政府在健康与安全监管中履行职责的情况，也反映了公众在生活中所面临的各种外部威胁和危险的程度。群体性事件又称群体性突发事件，是指由多人参与，采用扩大事态、加剧冲突、暴力攻击等手段威胁公共秩序的群体行为。群体性事件数量指标反映了社会矛盾、对立和冲突的激烈程度，是衡量社会稳定程度和公共安全受威胁程度的一个重要指标。恐怖袭击对公共安全和社会秩序构成直接而严重的挑战，恐怖袭击的发生频率和强度与公共安全的程度成反比。万人恐怖袭击伤亡人数指标反映了恐怖活动的发生频率及其安全威胁程度，是衡量公共安全的一个重要指标。居民安全感是居民对自身生活环境中有无外部威胁、危险、危害及其程度的主观感受和主观评价。可以用居民对社会治安状况、食品药品安全状况、职业安全状况、紧急求救响应满意度等来加以衡量。

社会参与。社会参与是善治的基本要求。企事业单位、社会组织、公民等社会力量参与社会管理并提供社会服务，是健全新型社会管理格局的基本要求。社会参与的水平反映着各类社会行动者在社会管理和社会服务中的主体性和能动性的发挥程度，体现着社会治理的水平。可以用九个指标来反映社会参与的水平：万人社会组织数量；万人志愿者数量；政府购买社会组织公共服务支出占公共服务支出比重；居民委员会直选率；居民参选率；重大决策听证率；预算制定过程中的公众参与率；媒体监督的有效性；居民对参与社会管理的满意度。社会组织是公民参与社会管理和服务的重要载体，它在反映诉求、自治自律、提供服务等方面发挥着重要作用。社会组织的发展水平和活跃程度在一定程度上反映着社会参与的水平。万人社会组织数量反映了社会组织的发展水平和活跃程度。志愿者（又称义工）是公民志愿参与提供社会服务、奉献时间和心力的具体体现，是社会参与的一种重要形式。志愿者的规模在一定程度上反映着公众参与提供社会服务、奉献爱心的水平。万人志愿者数量反映了在社会服务方面的公众参与程度。政府购买社会服务是企事业单位和社会组织参与社会服务供给、发挥协同作用的重要途径，同时也是社会组织获得资源保障和活

动空间以发展壮大的重要途径。政府购买社会组织公共服务支出占公共服务支出比重指标反映了政府在引导社会力量参与社会管理转变政府自身职能方面所作出的努力程度。城乡社区自治是当代中国社区社会治理的一种重要载体。以村民委员会直接选举为主要形式的村民自治已经相对普及,但城市居民委员会直选尚未普遍推展开来。城市社区居民委员会直选率成为衡量一个城市或地区城市社区自治程度的重要指标,对于推动城市社区民主治理有着重要的意义。居民参选率则反映了居民对城乡社区自治组织选举的实际参与水平及相应的对选举质量和功效的主观评价。重大决策听证制度是公民参与社会政策决策的一种重要制度安排,重大决策听证率指标反映了公众对决策听证的实际参与水平以及相应的对听证制度质量的评价。媒体监督是公民监督的一种重要形式,媒体监督的有效性反映了在政府与媒体的互动中政府对媒体监督的尊重、配合与回应程度。居民对参与社会管理的满意度指标则反映了公众对现有的各种社会参与渠道发挥作用情况的满意程度评价,它是对社会参与现状的一种主观评价,与社会参与的客观评价指标形成一种相互补充、互为印证的关系。可以用居民对利益诉求表达渠道、民生决策知晓和参与状况、信访投诉诉讼受理结果、参与社会组织、志愿活动和慈善捐赠活动的满意度评价来加以测量。

二级指标和三级指标权重值的确定直接影响综合评估的结果,权重值的变动可能引起被评估对象优劣顺序的改变。合理地确定二级指标和三级指标的权重,是进行综合评估能否成功的关键。本体系采取常用的专家打分法(即 Delphi 法)确定各级指标的权重。

本评价体系包括主观评价指标和客观指标两个部分。课题组将通过问卷调查和统计数据采集计算等不同方法采集数据并分别发布测评结果,并在条件成熟时对主观指标和客观指标进行科学的合成和综合评估。

四、中国社会治理指数的测评方法

中国社会治理指数是从人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、

公共安全和社会参与等六个维度测量的综合性指数，每一维度都是构成具体方面的分指数，每个分指数又由若干个指标合成。其测评方法主要借鉴了联合国人类发展指数（HDI）的测量方法，基本思路是根据每个评价指标的上、下限阈值来计算单个指标指数（即无量纲化），指数一般分布在0和100之间，再根据每个指标的权重最终合成社会治理指数。此种方法测算的指数不仅横向可比，而且纵向可比；不仅可以比较各参评单位社会治理指数相对位次，而且也可以考察每个参评单位社会治理的历史进程。

（一）指标上、下限阈值的确定

在计算单个指标指数时，首先必须对每个指标进行无量纲化处理，而进行无量纲化处理的关键是确定各指标的上、下限阈值。指标的上、下限阈值主要是参考所有参评单位在基期年份（这里暂定为2011年）相应的指标最大值和最小值。将第*i*个指标的实际值记为 X_i ，权重为 W_i ，下限阈值和上限阈值分别为 X_{min}^i 和 X_{max}^i ，无量纲化后的值为 Z_i 。

（二）指标无量纲化

无量纲化，也叫数据的标准化，是通过数学变换来消除原始变量（指标）量纲影响的方法。

正指标无量纲化计算公式：

$$Z_i = \frac{X_i - X_{min}^i}{X_{max}^i - X_{min}^i} \text{ 或 } Z_i = \frac{\ln(X_i) - \ln(X_{min}^i)}{\ln(X_{max}^i) - \ln(X_{min}^i)} \quad (1)$$

逆指标无量纲化计算公式：

$$Z_i = \frac{X_{max}^i - X_i}{X_{max}^i - X_{min}^i} \text{ 或 } Z_i = \frac{\ln(X_{max}^i) - \ln(X_i)}{\ln(X_{max}^i) - \ln(X_{min}^i)} \quad (1) \text{ 或 } (2)$$

（三）分类指数和总指数的合成

1. 分类指数的合成方法

本体系由人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和参与六个分类组成。将某一类的所有指标无量纲化后的数值与其权重按

公式(3)计算就得到类指数。

$$I_i = \frac{\sum Z_j W_j}{\sum W_j} \quad (3)$$

2. 社会治理指数的合成方法

将社会治理评价指标体系中的所有指标无量纲化后的数值与其权重按公式(4)计算就得到社会治理指数。

$$I = \frac{\sum Z_j W_j}{\sum W_j} \quad (4)$$

建立中国社会治理评价指标体系是一项极富挑战性的工作。目前呈现在读者面前的名为“中国社会治理指数”的社会治理评价指标体系是我们经过艰苦努力后所进行的一种尝试。中国社会治理指数作为一种社会治理指标体系完全是开放性的,它需要在实际测评中加以检验和修正,同时也期待着来自专家学者和社会各界的批评和建议。

附录一

中国社会治理评价指标体系

一级指标	二级指标	二级指标权重	三级指标	三级指标权重	数据来源
中国社会治理指数	A1 人类发展	16.00	B1 人均可支配收入	4.00	统计部门
			B2 平均受教育年限	4.00	教育部门
			B3 平均预期寿命	4.00	统计部门
			B4 居民幸福感	4.00	问卷调查
	A2 社会公平	16.00	B5 城乡居民收入比	3.50	统计部门
			B6 基尼系数	3.50	统计部门
			B7 高中阶段毕业生性别比系数	2.50	统计部门
			B8 县级以上在职领导干部中女干部比重	2.50	组织部门
			B9 居民公平感	4.00	问卷调查

(续表)

一级指标	二级指标	二级指标权重	三级指标	三级指标权重	数据来源
中国社会治理指数	A3 社会公平	16.00	B10 人均基本公共服务支出	2.50	财政部门
			B11 基本公共服务支出占财政总支出比重	2.50	财政部门
			B12 人均公共服务设施指数	2.00	统计部门
			B13 一站式服务普及率	2.50	行政服务中心
			B14 失业率	3.00	人力资源和社会保障部门
			B15 居民对公共服务的满意度	4.00	问卷调查
	A4 社会保障	16.00	B16 基本养老保险覆盖率	4.00	社会保障部门
			B17 住房支出占人均可支配收入比例	2.50	统计部门
			B18 社会救助比率	3.00	民政部门
			B19 低保标准与人均消费支出比	2.50	统计部门
			B20 居民对社会保障水平的满意度	4.00	问卷调查
	A5 公共安全	16.00	B21 万人刑事案件发案率	2.50	公安部门
			B22 万人治安案件发案率	2.50	公安部门
			B23 非正常死亡率	2.50	统计部门
			B24 群体性事件数量	2.50	信访维稳机构
			B25 万人恐怖袭击伤亡人数	2.00	公安部门
			B26 居民安全感	4.00	问卷调查
	A6 社会参与	20.00	B27 万人社会组织数量	2.00	民政部门
			B28 万人志愿者数量	2.00	文明委
			B29 政府购买社会组织公共服务占公共服务支出比重	2.00	财政部门
			B30 居民委员会直选率	2.00	民政部门
			B31 居民参选率	2.00	问卷调查
			B32 重大决策听证率	2.00	问卷调查
			B33 预算制定过程中的公众参与率	2.00	问卷调查
			B34 媒体监督的有效性	2.00	问卷调查
			B35 居民对参与社会管理的满意度	4.00	问卷调查

关于权重计算的说明：(1) $A1 + A2 + A3 + A4 + A5 + A6 = 100$ ；(2) $A1 = B1 + B2 + B3 + B4$ ；(3) $A2 = B5 + B6 + B7 + B8 + B9$ ，其余依次类推。

附录二

中国社会治理评价指标体系指标简要解释

1. 人均可支配收入

根据城镇居民家庭人均可支配收入、农村居民家庭人均纯收入以及城、乡常住人口比重加权平均计算。计算公式:

$$\text{人均可支配收入} = \text{城镇居民人均可支配收入} \times \text{城镇人口比重} + \text{农村居民人均可支配收入} \times (1 - \text{城镇人口比重})$$

其中,城镇家庭可支配收入是指家庭成员得到可用于最终消费支出和其他非义务性支出以及储蓄的总和,即居民家庭可以用来自由支配的收入。它是家庭总收入扣除交纳的个人所得税、个人交纳的社会保障支出以及记账补贴后的收入。计算公式为:

$$\text{可支配收入} = \text{家庭总收入} - \text{交纳个人所得税} - \text{个人交纳的社会保障支出} - \text{记账补贴}$$

农村家庭纯收入是指农村住户当年从各个来源得到的总收入相应地扣除所发生的费用后的收入总和。计算方法为:

$$\text{纯收入} = \text{总收入} - \text{税费支出} - \text{家庭经营费用支出} - \text{生产性固定资产折旧} - \text{赠送农村内部亲友支出}$$

2. 平均受教育年限

指一定时期全国15岁及以上人口人均接受学历教育(包括成人学历教育,不包括各种非学历培训)的年数。计算公式为:

$$\text{平均受教育年限} = \frac{\sum P_i E_i}{P}$$

式中P为本地区15岁及以上人口, P_i 为具有*i*种文化程度的人口数, E_i 为具有*i*种文化程度的人口受教育年数系数, *i*则根据我国的学制确定。

3. 平均预期寿命

指一个人口群体从出生起平均能存活的年龄(岁)。平均预期寿命是根据分年龄死亡率,通过编制生命表得到的。由于需要分年龄死亡数据,

为了保证分年龄死亡数据的代表性，必须从规模较大的调查中获得死亡数据。我们可以利用10年一次的人口普查和5年一次的1%人口抽样调查获得的死亡数据计算平均预期寿命。其余年份的数据采取根据联合国推荐的平均预期寿命在各阶段提高幅度，参考年度1‰人口变动情况抽样调查数据进行推算，以此对指标执行情况进行监测和评价。

4. 居民幸福感

是居民对自身生存和发展状况的主观评价指标，它与衡量人类发展状况的客观指标构成了一种相互补充和印证的关系。我们用居民对自身工作、收入、居住环境、身心状况满意度等指标来衡量居民幸福感。

5. 城乡居民收入比

指城镇居民家庭人均可支配收入与农村居民家庭人均纯收入之比（以农村为1）。计算公式为：

$$\text{城乡居民收入比} = \frac{\text{城镇居民家庭人均可支配收入}}{\text{农村居民家庭人均纯收入}}$$

6. 基尼系数

是反映居民收入分配差异程度的一项重要指标。其经济含义是：在全部居民收入中，用于进行不平均分配的那部分收入占总收入的比重，因此其最大为“1”，最小等于“0”。前者表示居民之间的收入分配绝对不平均，即100%的收入被一个人占有了；而后者则表示居民之间的收入分配绝对平均，即每个人的收入完全相同。一般情况下，基尼系数处于0和1之间。联合国有关组织规定：若低于0.2表示收入绝对平均；0.2~0.3表示比较平均；0.3~0.4表示相对合理；0.4~0.5表示收入差距较大；0.6以上表示收入差距悬殊。

计算基尼系数通常有两种方法：一种是直接法，另一种是几何法。

(1) 直接法计算公式：

$$G = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_j - x_i|}{2n(n-1)u}$$

其中，G为基尼系数，n为被调查人数， x_i 为第i个被调查者的收入，

u 为所有被调查者的平均收入。

(2) 几何法计算公式:

$$G = S_{A+B}^A = 2S_A$$

其中, G 为基尼系数, S_A 表示洛伦兹曲线 L 和直线 OC 围成的面积, S_{A+B} 表示 $\triangle ODC$ 的面积 (如图 1)。

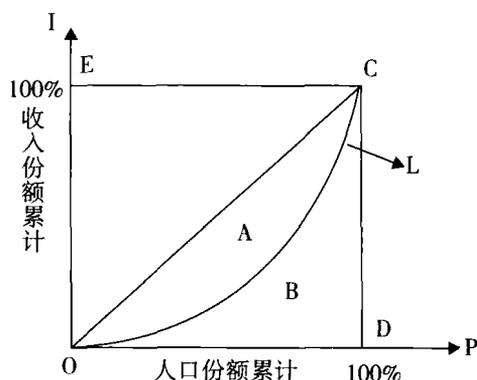


图 1

目前,我国城镇和农村基尼系数可分别通过城乡居民住户收支调查的原始资料计算得出,但由于我国城乡居民的住户调查尚未一体化,所以,还不能直接通过住户调查资料计算全国的基尼系数,只能根据城乡居民住户调查收支分组资料估算得出。

7. 高中阶段毕业生性别差异系数

指高中阶段毕业生性别比与同年龄段人口性别比之比。计算公式为:

$$\text{高中阶段毕业生性别差异系数} = \frac{\text{高中阶段毕业生性别比}}{\text{同年龄段人口性别比}} \times 100\%$$

说明:(1) 高中阶段包括高中和中等职业教育。而高中又包括普通高中和成人高中;中等职业教育又包括普通中专、成人中专、职业高中、技工学校。由于技工学校统计资料中不分性别,所以高中阶段分性别统计暂不包括技工学校。(2) 目前高中阶段毕业生年龄约为 18 岁左右。在计算同年龄段人口性别比时用 17、18、19 岁三个年龄段平均性别比代替。

8. 县处级以上正职领导干部中女干部比重

指县处级以上正职领导干部中女干部所占比重。计算公式为：

$$\text{县处级以上正职领导干部中女干部比重} = \frac{\text{县处级以上正职领导干部女干部人数}}{\text{县处级以上正职领导干部人数}} \times 100\%$$

9. 居民公平感

反映了居民对收入分配的公平程度、向上的社会流动机会的平等程度、社会权利的平等程度、社会交往中是否有社会歧视和社会排斥现象的亲身感受和主观评价。

10. 人均基本公共服务支出

指在一段时期内按常住人口平均计算的基本公共服务支出。计算公式为：

$$\text{人均基本公共服务支出} = \frac{\text{基本公共服务支出}}{\text{全部常住人口}} \times 100\%$$

所谓基本公共服务，是指建立在一定社会共识之上，由政府根据经济社会发展阶段和总体水平来提供、旨在保障个人生存权和发展权所需要的最基础的公共服务。基本公共服务支出包括公共教育、医疗卫生、社会保障和就业、公共文化、环境保护、基础设施、住房保障等支出。

11. 基本公共服务支出占财政总支出比重

指基本公共服务支出占财政总支出的比重。计算公式为：

$$\text{基本公共服务支出占财政总支出比重} = \frac{\text{基本公共服务支出}}{\text{财政总支出}} \times 100\%$$

财政总支出指国家财政将筹集起来的资金进行分配使用，以满足经济建设和各项事业的需要。主要包括一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化教育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务。

12. 人均公共服务设施指数

指对人均医院床位数、人均公共图书数量、人均公共体育设施数量等公共服务设施数量的一个综合计量，反映了政府在社会基础设施建设方面

的努力程度和公民可以享受的公共服务产品的状况。

公共服务设施是由公共、服务和设施三个词语或者是公共服务与设施两个词语构成的合成词,是这些词语含义的整合。公共服务包括加强城乡公共设施建设,发展教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,为社会公众参与社会经济、政治、文化活动等提供保障。它是以合作为基础,强调政府的服务性,强调公民的权利。

公共服务可以根据其内容和形式分为基础公共服务、经济公共服务、社会公共服务、公共安全服务。基础公共服务是指那些通过国家权力介入或公共资源投入,为公民及其组织提供从事生产、生活、发展和娱乐等活动所需要的基础性服务,如提供水、电、气,交通与通讯基础设施,邮电与气象服务等。经济公共服务是指通过国家权力介入或公共资源投入,为公民及其组织即企业从事经济发展活动所提供的各种服务,如科技推广、咨询服务以及政策性信贷等。公共安全服务是指通过国家权力介入或公共资源投入,为公民提供的安全服务,如军队、警察和消防等方面的服务。社会公共服务则是指通过国家权力介入或公共资源投入,为满足公民社会发展活动的直接需要所提供的服务。社会发展领域包括教育、科学普及、医疗卫生、社会保障以及环境保护等领域。社会公共服务是为满足公民的生存、生活、发展等社会性直接需求,如公办教育、公办医疗、公办社会福利等。

公共服务设施包括基础设施和附属设施。基础设施是指为社会生产和居民生活提供公共服务的物质工程设施,是用于保证国家或地区社会经济活动正常进行的公共服务系统,是社会赖以生存发展的一般物质条件。基础设施包括交通、邮电、供水供电、商业服务、科研与技术服务、园林绿化、环境保护、文化教育、卫生事业等市政公用工程设施和公共生活服务设施等。它们是国民经济各项事业发展的基础。附属设施是配套设施,是使基础设施得到更好服务、发挥更大作用、实现保值和增值功能的设施。

这里计算人均公共服务设施指数时只包括人均医院床位数、人均公共图书数量、人均公共体育设施数量等最基本的公共服务设施。

13. 一站式服务普及率

指在一个地区开展一站式服务的社区占整个社区的比率。它反映了居民在就近享受政府提供的各项公共服务方面的可及性和便捷性。

一站式服务的实质就是服务的集成、整合，既可以是服务流程的整合，也可以是服务内容的整合。目前各个地方的政府部门、政府机构都在力图建立、完善适合自身特点的一站式服务，想群众所想，把需要审批的事项集中到一个大厅、一个窗口，简化手续，提高政府办事效率。

14. 失业率

失业率是指某时点（期）失业人口与同时点（期）经济活动人口（即劳动力）之比。失业率是通过调查城镇失业人数计算出来的。计算公式为：

$$\text{失业率} = \frac{\text{某时点（期）失业人口}}{\text{同时点（期）经济活动人口}} \times 100\%$$

这里，失业是指 16 岁以上的城镇常住人口中，有劳动能力、调查期间未参加社会劳动、当前有就业的可能并正在以某种方式寻找工作的人员。这是国际通行的失业统计定义，也是国家统计局与原劳动部于 1995 年联合确定的统计定义。失业人数与失业率均可计算时点指标和时期指标。但由于失业现象的变化在短期内是渐变的，因此两类指标差别不大。目前国际上和我国一般使用的是时点指标。

因目前我国城镇调查失业率没有正式公布，只是公布城镇登记失业率。城镇登记失业率是指城镇登记失业人员与城镇单位就业人员（扣除使用的农村劳动力、聘用的离退休人员、港澳台及外方人员）、城镇单位中的不在岗职工、城镇私营业主、个体户主、城镇私营企业和个体就业人员、城镇登记失业人员之和的比。计算公式为：

$$\text{城镇登记失业率} = \frac{\text{城镇登记失业人口}}{\left(\text{城镇单位就业人口} - \text{使用的农村劳动力} - \text{聘用的离退休人员} - \text{聘用的港澳台及外方人员} \right) + \text{不在岗职工} + \text{城镇私营业主} + \text{城镇个体户主} + \text{城镇私营企业及个体就业人员} + \text{城镇登记失业人数}} \times 100\%$$

15. 居民对公共服务的满意度

反映了居民对社会公共服务的数量、质量、收费标准和均等化程度的主观评价。

16. 基本社会保险覆盖率

指已参加基本养老保险和基本医疗保险人口占政策规定应参加人口的比重。计算公式为:

$$\text{基本社会保险覆盖率} = \frac{\text{已参加基本养老保险的人数}}{\text{应参加基本养老保险的人数}} \times 50\% + \frac{\text{已参加基本医疗保险的人数}}{\text{应参加基本医疗保险的人数}} \times 50\%$$

基本社会保险主要包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等五项,其中基本养老保险、基本医疗保险最为重要,所以在计算基本社会保险覆盖率时只计算基本养老保险和基本医疗保险的覆盖率。基本医疗保障包括城镇居民基本医疗保险、城镇职工医疗保险和新型农村合作医疗保险;社会养老保险包括城镇养老保险和新型农村养老保险。

17. 住房支出占人均可支配收入比例

指城镇居民消费中的人均居住支出占人均可支配收入的比例。计算公式为:

$$\text{住房支出占人均可支配收入比例} = \frac{\text{城镇居民人均居住支出}}{\text{城镇居民人均可支配收入}} \times 100\%$$

18. 社会救助比率

指接受各类专项救助人员占总人口比例。它反映了社会救助的实际水平。

19. 居民社会保障水平满意度

反映了城乡居民对医疗保障、养老保险、失业保险、最低生活保障、社会救助的实际水平能否满足人们需求的主观评价。

20. 低保标准与人均消费支出比

根据城镇居民、农村居民低保标准与人均消费支出比以及城、乡常住人口比重加权平均计算。计算公式为:

$$\text{低保标准与人均消费支出比} = \frac{\text{城镇居民低保标准}}{\text{城镇居民人均消费支出}} \times \text{城镇人口比重} + \frac{\text{农村居民低保标准}}{\text{农村居民人均消费支出}} \times \text{农村人口比重}$$

21. 万人刑事案件发案率

指在一定时期内（通常为一年）一个地区每万人口中发生刑事案件起数。

22. 万人治安案件发案率

指在一定时期内（通常为一年）一个地区每万人口中发生治安案件起数。

23. 非正常死亡率

指在一定时期内（通常为一年）一个地区因灾死亡、各类安全事故死亡等外部作用导致死亡的人数占全部死亡人数的比例。计算公式为：

$$\text{非正常死亡率} = \frac{\text{非正常死亡人数}}{\text{全部死亡人数}} \times 100\%$$

非正常死亡在法医学上指由外部作用导致的死亡，包括火灾、溺水等自然灾害，或工伤、医疗事故、交通事故、自杀、他杀、受伤害等人为事故致死。

24. 群体性事件数量

指在一定时期内（通常为一年）一个地区发生群体性突发事件人次数。

群体性突发事件是指突然发生的，由多人参与，以满足某种需要为目的，使用扩大事态、加剧冲突、滥施暴力等手段，扰乱、破坏或直接威胁社会秩序，危害公共安全的事件。它是当前影响我国社会稳定的一个突出矛盾。

25. 万人恐怖袭击伤亡人数

指一定时期内（通常为一年）一个地区每万人中因恐怖袭击而伤亡的人数。

恐怖袭击是极端分子人为制造的针对但不仅限于平民及民用设施的不

符合国际道义的攻击方式。

26. 居民安全感

指居民对自身生活环境中有无外部威胁、危险、危害及其程度的主观感受和主观评价。可以用居民对社会治安状况、食品药品安全状况、职业安全状况、紧急求救响应满意度等来加以衡量。

27. 万人社会组织数量

指一定时期内(通常为一年)一个地区每万人中社会组织的数量。

社会组织是人们在政府和企业之外为了实现共同的目标而自愿结成的团体,它通常具有非政府性、非营利性、志愿性等特征。它是与经济组织、政治组织并列的一种人类组织形式,在解决社会问题、提供社会服务等方面发挥着政府和企业所无法取代的独特作用。

28. 万人志愿者数量

指一定时期内(通常为一年)一个地区每万人中志愿者的数量。

志愿者也叫义工、义务工作者,是为帮助他人而自愿贡献个人的时间和精力的人,他们不计物质报酬的前提下为推动人类发展、社会进步和社会福利事业而提供爱心服务。

29. 政府购买社会组织公共服务支出占公共服务支出比重

计算公式为:

政府购买社会组织公共服务支出占公共服务支出比重=

$$\frac{\text{政府购买社会组织公共服务支出}}{\text{公共服务支出}} \times 100\%$$

政府购买社会组织公共服务是指将原来由政府直接举办的、为社会经济文化发展和人民日常生活提供服务的事项交给有资质有能力的社会组织来完成,并根据社会组织提供服务的数量和质量,按照一定的程序 and 标准进行评估后支付服务费用,是一种“政府立项、政府采购、合同管理、民间运作、评估兑现”的新型政府提供公共服务方式。

30. 居民委员会直选率

指直接选举的城市社区居民委员会占全部社区居民委员会的比例。它

成为衡量一个城市或地区城市社区自治程度的重要指标，对于推动城市社区民主治理有着重要的意义。

社区居委会成员的选举有居民代表选举、户代表选举和直接选举三种方式。居民代表选举是由居民代表投票选出居委会成员；户代表选举是每户派代表投票；直接选举是社区全体 18 周岁以上有选举权的居民参与选举。居民委员会由主任、副主任和委员 5—9 人组成。直接选举就是说居委会主任、副主任和委员，由本居住地区全体有选举权的居民直接选举产生。

31. 居民参选率

指在直接选举中，参加投票的选民占选民总数的比例。它反映了居民对城乡社区自治组织选举的实际参与水平及相应的对选举质量和功效的主观评价。

参选率的高低是选民的民主意识、宣传教育、组织工作等因素决定的。提高参选率，一是要做好宣传发动工作；二是要做好选民登记工作，做到不漏不重；三是要做好选举的组织工作。

32. 重大决策听证率

指政府所有重大政策制定过程中举行听证数量占制定重大政策数量的比例，它反映了重大决策听证制度的实际执行情况。

33. 预算制定过程中的公众参与率

它反映了地方政府在预算制定执行的过程中公众的参与程度。

政府预算过程中的公民参与是指，在地方政府预算制定执行的过程中，通过问卷调查、公民咨询委员会、公民小组、公众听证会等渠道使社会公众涉入其中，从而达到接纳公民建议、提高预算制定质量、增加预算过程透明度以及改善政府与公民之间的关系等方面的作用。

34. 媒体监督的有效性

媒体监督是公民监督的一种重要形式，媒体监督的有效性反映了在政府与媒体的互动中政府对媒体监督的尊重、配合与回应程度，它可以用问卷调查来获得相关数据。

35. 居民对参与社会管理的满意度

它反映了公众对现有的各种社会参与渠道发挥作用情况的满意程度评价,是对社会参与现状的一种主观评价,与社会参与的客观评价指标形成一种相互补充、互为印证的关系。可以用居民对利益诉求表达渠道、民生决策知晓和参与状况、信访投诉诉讼受理结果、参与社会组织、志愿活动和慈善捐赠活动的满意度评价来加以测量。

附录三

中国社会治理指数主观指标调查问卷问题要点

受访者的基本信息,包括年龄段、性别、职业、居住地、年收入区间等。

问卷调查采取分层随机抽样办法进行电话调查。每个城市的最低样本量为1200份。

问卷调查对象应包括户籍人口、非户籍常住人口,职业分布、地域分布、性别分布、城乡分布应具有一定的代表性。

1. 人们的幸福感通常来自拥有一份好工作、好收入、好环境、好心情、好身体。您觉得自己幸福吗?

- (1) 非常幸福
- (2) 比较幸福
- (3) 一般
- (4) 不幸福
- (5) 非常不幸福
- (6) 说不清楚/不了解/不愿意评价

2. 人们的公平感通常来自收入分配较为公平、能够通过自己的努力改善自己的地位待遇、不受他人歧视和排斥、享有同等的权利并受到政府和司法机关的公平对待。您觉得您生活的社会公平吗?

- (1) 非常公平
- (2) 比较公平
- (3) 感觉一般
- (4) 不公平
- (5) 非常不公平
- (6) 说不清楚/不了解/不愿意评价

3. 人们对公共服务的满意度通常来自政府所提供的公共服务如义务教育、公共卫生、市政服务和行政服务等符合公众的要求和期待。您对当地政府提供的公共服务的上述方面感到满意吗？

- (1) 非常满意
- (2) 比较满意
- (3) 一般
- (4) 不满意
- (5) 非常不满意
- (6) 说不清楚/不了解/不愿意评价

4. 人们对社会保障水平的满意度通常来自对基本医疗保障水平、养老保险水平、失业保险水平、最低生活保障水平和社会救济救助水平的满意度评价。就此来说，您觉得您对当地社会保障水平感到满意吗？

- (1) 非常满意
- (2) 比较满意
- (3) 一般
- (4) 不满意
- (5) 非常不满意
- (6) 说不清楚/不了解/不愿意评价

5. 人们的安全感通常来自对社会治安状况、食品药品安全状况、职业安全或生产场所安全状况、遇到紧急情况求救时有关部门响应情况感到满意。您觉得自己日常生活安全吗？

- (1) 非常安全
- (2) 比较安全
- (3) 一般
- (4) 不安全
- (5) 非常不安全
- (6) 说不清楚/不了解/不愿意评价

6. 首先,您在上次村民委员会(城市地区则为居民委员会)选举中是否参与了投票选举?

- (1) 是
- (2) 否

(如果回答为是的话继续询问)您是否了解候选人并在多个候选人之间自由选择?(如果没有的话,则跳过下面的问题)

- (1) 是
- (2) 否
- (3) 不清楚/不知道

7. 首先,您或您周围的人有没有参加过政府部门举办的听证会?

- (1) 有
- (2) 没有

(如果有的话则继续询问)您或您周围的人发表的意见是否受到了重视?(如果没有的话,则跳过下面的问题)

- (1) 是
- (2) 否
- (3) 不清楚/不知道

8. 首先,您或您周围的人有没有参加过政府民生预算制定过程中的讨论?

- (1) 有
- (2) 没有

(如果有的话则继续询问)您感觉您或您周围的人发表的意见是否受

到了重视？（如果没有的话，则跳过下面的问题）

- (1) 是
- (2) 否
- (3) 不知道/不清楚

9. 媒体监督的有效性主要表现为人们通过新闻媒体包括互联网等新媒体反映的问题、提出的意见和建议得到政府的重视和响应，反映的问题得到解决，提出的意见和建议得到政府的答复和采纳。您觉得在您所生活的城市，媒体的监督有效吗？

- (1) 非常有效
- (2) 比较有效
- (3) 一般
- (4) 不太有效
- (5) 无效
- (6) 说不清楚/不了解/不愿意评价

10. 人们对参与社会管理的满意度主要来自大家有渠道、有机会向党和政府反映自己的利益诉求、有途径维护自己的合法权益不受侵害，同时反映的诉求、维权的合理要求得到了很好的满足。您对本地社会参与的状况感到满意吗？

- (1) 非常满意
- (2) 比较满意
- (3) 一般
- (4) 不太满意
- (5) 非常不满意
- (6) 没有感觉

【注释】

[1] “社会管理”的官方英译是 social management，这是中央编译局提供的直译。也

有学者将它翻译为 social governance。

[2] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，载《人民日报》2010年10月28日第1版。

[3] 《第十三次全国民政会议在京举行》，载《人民日报》2012年3月20日第1版。

[4] 感兴趣的读者可参阅联合国开发计划署：《在碎裂的世界中深化民主（2002年人类发展报告）》（中文版），中国财政经济出版社2002年版。

Abstract

In this article, the authors define the concept of “China’s Social Governance”, put forward the objectives and principles of “Social Governance Assessment”, and establish an indicator framework for social governance in China, which centers on the following dimensions, including human development, social justice, public service, social security, public security and social participation. Meanwhile, a set of measure approaches is also mapped out. The aforementioned six dimensions, the authors argue, are the cornerstones of the indicator framework for social governance in China. In line with such important values and ideas as democracy, rule of law, justice, equality, stability, participation, transparency and autonomy, the six dimensions can shed a light on the future direction of social management innovations in China.

Keywords

social management; social governance; social autonomy; China social governance index