

浦东文明社区测评模式创新的若干思考

林 拓

(华东师范大学城市与区域发展研究所, 上海 200062)

基金项目: 国家社科基金项目(01BZZ014)《大中城市文明城区创建与区级行政管理体制改革研究》部分成果。

作者简介: 林拓(1971-), 男, 福建厦门人, 华东师范大学城市与区域发展研究所博士后。

摘要: 科学测评体系的确立是社区精神文明创建乃至社区建设良性发展的重要保证。但目前不少地区存在着由于过多偏重测评中指标体系的构建, 相对忽略测评体系整体模式创新的倾向, 而文明社区测评模式的创新本身正是城市管理现代化的重要组成部分。近年来, 浦东对此作出了极为可贵的探索, 现试图结合其成功经验, 进行必要的理论分析, 并由此提出可资借鉴的创新思路。

关键词: 文明社区; 测评体系; 模式创新

中图分类号: C912.81

文献标识码: A

文章编号: 1293/Z(2002)05-0041-04

经过十多年的艰苦创业, 浦东外向型、多功能、现代化的新城区已初具规模, 正在成为上海现代化的缩影和中国改革开放的象征。随着浦东开发开放的不断深入, 经济增长与社会进步的协调发展显得日趋重要, 精神文明建设特别是文明社区创建的积极性也日益提高。但究竟如何对文明社区创建的成效作出科学的评价和正确的引导呢?这一问题在浦东倍受关注。值得充分肯定的是, 浦东对于文明社区测评的探索并不仅仅停留在为测评而测评的一般层面, 而是将它提升到城市管理的高度, 针对原有的不足, 进行一系列重要的创新, 使之成为推进城市管理现代化的重要途径。本文试图在剖析原有局限的基础上, 对浦东文明社区测评的模式创新作出必要的理论分析, 为目前我国许多大中城市正在推进的现代化管理提供具有现实意义和可操作性的创新思路。

一 浦东原有文明社区测评若干局限分析

浦东原有文明社区测评存在着诸多不足, 而这些不足是与原有的城市管理理念与体制息息相关的。实际上, 浦东文明社区测评原有的局限性在我国不少城市也不同程度地存在着。

(一) 侧重于结果评价, 相对忽视过程评价

浦东原有测评大多以“创建—申报—考核”为模式, 相关测评往往在创建末期这一特定时间断面展开, 是对创建水平的既定事实的静态反映和结果评价, 而相对缺乏具体创建进程的动态跟踪与过程监测, 导致在相当长一段时期(两次评价的周期间隔)内, 各个文明创建主体的工作重点、具体内容、指导思路、表现形式、发展方向以及居民意见等得不到适时的反馈, 从而难以准确把握创建过程中的种种问题与不良迹象, 进而难以确保文明社区的创建活动始终朝着运行偏差最小、工作绩效最优、居民满意与舒适度最大的方向演进。同时, 这种测评方式也易于滋生形式主义的不良倾向。

(二) 侧重于标准评价, 相对忽视特色评价

浦东原有指标体系的构建, 更多地考虑了文明社区创建的一般性规律, 相当程度上忽视了地域的差异与特色, 评价的标准

与各个创建主体实际需求的吻合度有所偏离，从而难以提高创建活动的积极性。表面上看，原有测评指标及其方法的指导思想是统一标准、统一评价、一视同仁，较好地体现了公平的原则，但其中却孕育着相当的不公平与不合理因素。各文明社区在创建的地理环境、基础水平、优势劣势、发展潜力、工作力度以及工作的侧重点和工作量等方面均有所不同，采用具有所谓可比性的统一的标准来衡量和硬性规定其未来的创建方向，显然不尽合理。对于基础条件好的社区，文明社区评价标准的要求相对较低，达到规定的某些标准几乎是易如反掌，文明称号的获得不过是“锦上添花”，大马拉小车，有劲无处使；而对于基础条件差的社区，同样的标准却显得高不可攀，要在短期内达到文明城区的标准似乎又成了“天方夜谭”，小马拉大车，心有余而力不足，带不动、跑不快。忽视创建主体的自身特色，而简单地采用同一标准，无论对于基础条件好或是基础条件差的社区来说，都易于产生负面影响。

（三）侧重于评估性评价，相对忽视发展性评价

一般说来，对文明社区的测评具有两种不同的价值取向：一是发展性取向，诸如激励各个主体形成更高的绩效表现，评价各个主体在创建过程中已经存在的或潜在的弱点，调整创建目标，使其朝着居民满意度的管理效能最大化发展，以上述目的进行的评价属于“发展式”评价的范畴；二是评估性取向，即为了分等定级、奖优罚劣，甚至硬性规定各部门评估等级比例（优、良、中、差、劣各占百分之几），属于“达标式”评价的范畴。而浦东原有文明城区测评指标体系更多地是着眼于评估性评价，并非发展性评价。

评估性评价与发展性评价是具有显著区别的。具体地讲，评估性评价主要是将着眼点放在对被评价者的判断上。它首先对被评价者的创建进行成果分析，而后将之与某些预先设定的指标进行比较，最后得出评判结果。这种类型的评价往往与显性的外部激励（如奖金发放、人员晋升等）联系在一起，缺乏隐性的内部激励，被评价者往往处于被动，与评价者是被支配与支配的关系。而发展性评价在系统分析确定被评价者的特殊发展需要后，将关注的焦点放在被评价者未来的创建发展上，更加重视内部激励的力量。因而，它试图从创建的具体内容和方式来考察被评价者究竟在多大程度上发挥了自身的实际潜能。在这里，被评价者的主动性较强，与评价者呈现良好的互动关系。这种类型的评价往往与被评价者的发展规划和管理的连续性联系在一起。很显然，评估性评价往往更致力于研究“究竟什么方面会有差异”以及“差异的程度如何”，而发展性评价则更注重于剖析“为什么会形成差异”、“怎样才能缩小差异”、“怎样有效地达到文明创建效益的最大化”等问题。

（四）侧重于资质评价，相对忽视绩效评价

浦东原有文明社区的测评大多属于资质评价，即主要对各个社区的客观创建结果进行整体实力的评估和资格认定，相当程度上忽视了创建主体的主观能动性和潜能的充分发挥；绩效评价则是既考虑文明创建的结果，又重视各个社区在具体创建中的运行状态与进步速率。相对于资质考核，绩效评价更多地是对文明社区创建过程中进步速率、潜能发挥、资源配置等各个方面进行综合考虑，而不只局限于一个侧面。创建绩效取决于两个影响因素：基础条件和进步速率。那些基础条件较差的社区，即使其在创建期间内进步速率很快，远远超过了一些基础条件较好的社区，但其整体水平仍有可能赶不上条件较好的社区；而那些基础条件较好的社区，即使进步速率很小，也仍然能在文明城区评比过程中遥遥领先。因此，倘若仅仅注重整体水平的评价取向，将难以反映各个社区文明创建的实际成效。

目前，鉴于文明社区测评指标体系中所存在的问题，不少专家从许多方面进行了改进，例如在有的地区文明社区测评指标体系的构建中，考虑到各社区存在显著差异的客观实际，把整个指标体系分为基本指标、差异指标、特色指标、动态指标四类，在部分指标上实行分类考核；引入动态指标和主观性指标，做到了主观与客观相结合、定性与定量相结合、动态与静态相结合，取得了较好的效果。但上述改进仍然是建立在对原有指标体系和评价方法进行修补式的渐进式创新的基础之上，主导思想仍未脱离原有框架的束缚，仍然停留在传统的评价模式之上，因而不可避免地存在上述缺陷。

就此而言，文明社区的测评迫切需要构建系统、科学的体系，以评价文明社区创建的实际效能，预测其发展潜力，从整体上提高文明社区创建的水平。为此，浦东转变视角，更新文明社区测评的理念，在指导思想与测评机制上，由创建结果的静态评价向创建过程的动态评价转变，由标准评价向特色评价转变，由评估性评价向发展性评价转变，由资质评价向绩效评价转变。

二 一体化：推进测评主体构成的新转变

文明社区的创建是一个复杂的多维系统，涉及面极广，需要各级部门和单位的广泛参与和配合。然而，在实际工作中，文明社区创建进程存在着管理与测评主体多维化的倾向，多头管理、多头考核的问题较为突出。社区管理体制中条块分割的矛盾异常突出，并且长期得不到解决，阻碍了文明社区创建过程的顺利推进，管理体制的联系往往是同部门内部纵向的上下级联系，缺乏不同部门之间的横向联合。街道办事处与派出所、房管所、工商所、税务所、环卫所、医院等之间的条块分割较为严重，存在职能、责任分工不清，相关管理不到位等问题。社区管理主体的多元化，造成社区各主要管理部门之间的职能异化，“有利的都管”，“无利的都不管”，管理职能交叉与管理真空现象并存。

目前，在管理体制上，街道层面缺乏完整意义上的行政综合管理职能，虽然政府机构和各专业管理部门已经形成相应层级配置，但在各专业管理部门之间，依然存在职能交叉、各自为政、缺乏协调的问题。街道虽集众多职能于一身，但在社区管理中的功能不清，且存在职责越位现象。

管理体制上的多维化倾向在相当程度上导致了文明社区测评主体的多维化倾向。对于一些具体目标，各部门之间缺乏沟通，分工不够明确，责任与权利不相对称。导致在文明社区创建活动中，存在着“六个不统一”和“三多三少”现象，具体表现为：各部门检查考核的目标不统一、范围不统一、标准不统一、要求不统一、时间不统一、步骤不统一，呈现多头检查、重复评比的局面，基层工作不堪重负，忙于应付，易于使文明社区的创建流于形式，条块之间理解少、埋怨多，配合少、推诿多，沟通少、职责多。

为此，浦东积极探索一体化的考核测评机制，使文明社区的创建及其测评步入制度化、规范化、科学化的轨道。为了加大社区整合力度，充分调动各个管理主体的积极性，浦东建立由党委牵头、以文明办为核心、各方面人员共同参与的文明社区测评体系（如图1所示），并赋予其一定的行政权力。其中政府的行政力量是整合整个组织网络并维系其正常运行的主导力量，而社区各级单位（包括物业管理、居委、规划、环卫、治安、医疗等部门）的管理人员、相关专家和社区居民代表则相应构成这个网络的主体。与此同时，将文明小区、安全小区、卫生小区、居委会升级达标、物业管理以及居民区党支部达标创优等六项文明城区创建考核的主要内容统一起来，形成了综合考评指标，统一考核评比内容、统一考核对象、统一考核主体、统一检查评比、统一评比奖罚，建立起了“六位一体”、“五统一”的考核测评机制，较好地解决了过去考核工作中各自为政、重复检查、多头考核的弊端，减轻了街道、居委会的负担，真正把文明社区创建的测评活动纳入了制度化、规范化、科学化的轨道。

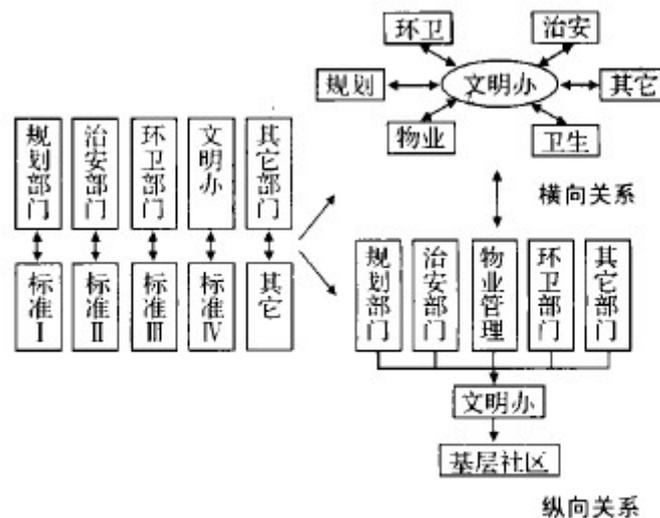


图1 文明社区创建测评主体从多维化向一体化的转变

三 星级化：形成文明社区创建的新动力

测评标准不同，文明社区创建的绩效也是不同的。在单一目标的文明社区测评的情况下，文明社区创建过程中往往会出现这样的现象：一些社区在尚未达标之前，创建的积极性比较高；而在达标后，思想出现松懈，不思进取，文明创建工作近乎陷于停滞，有的甚至又有所退步，导致文明社区创建的绩效没有得到及时有效的巩固，违背了文明创建活动的初衷。当前文明创建部分地存在着应急性较强、持续性偏差的现象，使创建的效果大打折扣。

为了及时巩固文明社区创建的绩效，消除同一社区在达标前后的“回潮”现象，浦东大力探索由单一目标的标准限定向多层次目标动态发展的转变。为此，特引入文明创建的“星级”理念。

“星级”作为一种社会荣誉的象征和标志，也是公众评价和监督的重要标尺，星级文明社区的争创，有利于培育居民的自豪感，也是对文明社区创建工作的最高褒奖。星级越高，表明其实力越强，社会影响力越大。通过评定星级和星级晋升等活动方式，增强一流星级文明社区创建动力，有利于调动各社会团体和组织以及城市居民参与文明社区创建工作的积极性和创造性。

将“星级”的概念引入到文明社区创建的测评，用不同的“星级”来标志不同层次文明社区的创建水平，并且积极创造适宜的基础条件和工作环境，鼓励、组织各社区争创更高星级文明社区。

星级文明社区测评框架的基本思路是：以文明社区的合格标准为基点，设计划分出若干个等级，分别以一星级、二星级、三星级、四星级等命名，对于在某些方面发展较为突出的社区，可以授予“某某之星”的称号。社区在达到基本标准后才有可能进行不同星级的评定。不同星级之间的过渡应保持连续性，以确保各星级社区的创建工作在总体上呈现循序渐进的上升态势。星级评定的侧重点应该参照社区的基础设施与服务配套设施、管理水平、团队精神、创新能力、文体娱乐、教育、社会服务等方面予以综合考虑。

星级评定后，并非固定不变，既可以升级，也可能降级。而晋级与降级又为文明创建的激励与监控提供了更多的便利，避免以往仅仅在“挂牌”与“摘牌”的之间作非此即彼的选择。相关部门要作好星级社区的复查监督工作，需要定期、不定期地对各社区进行考核与检查，并作出相应的调整。星级制的核心在于“层级”。根据创建绩效进行考核，充分发挥星级制的双向激励作用。针对不同层级，给予不同的激励或处罚，从而促进积极性的提高。通过星级考核，实行动态管理、动态监测，使文明社区的创建工作由“虚”变“实”，由“突击型”向“持续型”转变。

再有，通过动态管理测评机制，逐步催化形成一种“比星、追星、超星”的新型创建机制，比星就是找差距，追星就是争先进，超星就是创一流，充分挖掘文明社区创建的内涵和自身特色，朝着更高目标迈进。进而将文明社区创建的外在压力转化为内在动力，使各个社区由“被动达标”向“争创先进”转变，切实提高各创建主体的积极性、主动性和创造性。当然，在实行星级标准化管理的同时，浦东并不忽视文明社区创建的个性与特色，着力避免陷入创建活动“千篇一律”、“似曾相识”的竞赛怪圈之中。

星级测评，旨在合理拉开档次，为文明社区的创建注入新的动力与活力，全面巩固和发展文明社区创建工作所取得的阶段性成果，进而促进文明社区创建工作的健康、稳步、持续发展，这正是浦东构建星级动态管理测评机制的主旨所在。

四 过程化：探索文明创建测评的新方法

原有测评方法过于注重事后和静态评价，较少注重文明社区创建的具体过程，导致测评与创建管理过程存在一定程度的脱节，两者未能有效地融合。而事实上，测评与创建都是手段，都是为城市居民创造一个舒适的环境，提高居民的素质，达到物质文明与精神文明的同步提高。测评的目的是为了促使文明社区创建的工作进一步落到实处，最大限度地发挥创建绩效，并且及时地把测评的结果反馈到创建过程中去，以更好地指导文明社区的创建，防止其出现过大的偏差。因此，文明社区的测评与创建过程是统一的，是一个问题的两个方面。在文明社区创建的测评上，浦东着力于改变文明社区创建与测评“两张皮”的现

象，在测评方法上，从事后静态评价向过程动态评价转变。

相对于原有测评方法过于注重事后和静态评价，过程测评不仅要考虑各类社区创建的最后水平，即创建的最终结果“是什么”，更要考虑文明创建活动的实际进展“怎么样”，即为了达到创建总目标，创建过程的阶段性目标、步骤和措施是如何划分和拟定的，有无科学依据；具体采取何种工作方式，有无特色和针对性；各个阶段性目标是否适时地进行相应调整；在不良迹象初步显露之前能否进行准确而有效的预防与控制；整个创建过程运行是否平稳，如果出现波动，波动的具体原因又是什么；居民的满意度如何；等等。简言之，浦东所探索的过程测评既考虑创建的结果，又注重评价创建的整个运行状态，较好地实现了创建与测评的统一。

原有指标体系在构建中把文明社区的创建绩效硬性地分为两类：或是符合要求，或是不符合要求。实际上，文明创建绩效的高低是一个相对连续的变量，因此，在测评过程中，浦东采用个性化评价方法。对于不同社区来说，基础条件好的社区可以在一个较高的标准起步，相对差的社区则在较低的标准起步；而对于同一个社区来说，目标的制定要分步实施，测评也及时跟进，各个分目标又应当体现一定的层级，先低后高。

大致地讲，浦东文明社区的过程测评具体可分为以下几个层次：前提测评（包括现状评价和潜力预测）、目标设定、差距激励、绩效评估、经验总结。其中，前提测评尤受关注，并将它作为过程测评的首要环节。具体思路是在文明创建正式启动之前，在对各个主体的基础水平、工作环境、发展潜力等方面进行现状评价的基础上，宏观把握其未来发展的方向，并对每个社区加以准确定位，制定个性化的创建目标，以更好地发挥其创建潜能。在浦东相关的测评实践中，前提测评贯穿于整个过程测评始终，即根据创建的实际进展适时修正原定目标，进行引导或测评。与此同时，注重前提测评与其它环节的衔接，为各个环节的顺利推进奠定坚实基础。浦东对文明社区创建的绩效进行过程测评，不仅考虑文明创建的水平，还对创建的整个过程进行动态监测；不仅注重创建的结果，也要注重创建主体潜能的发挥，力求使过程测评实现自身发展潜力与实际创建绩效的统一。

根据上述分析，我们不难发现，浦东文明社区测评的创新并不是拘泥于局部问题的解决，而是从主体、过程、方法等多方面着手，探索整体模式的创新，由此形成一体化、过程化和星级化的基本特征。更值得关注的是，相关的模式创新是在克服原有局限性的基础上形成的，而原有的诸如条块分割导致的多头考核等是传统城市管理体制的产物，测评主体构成一体化等探索正是针对原有体制的弊端而展开。因此，就其实质而言，浦东文明社区测评模式的创新具有城市管理体制创新的意义，而这正是其模式创新取得成功绩效的关键所在。