

基于解释结构方程模型的公共安全政策效果第三方评估 制约因素实证研究

王 龙¹ 李 辉² 田华伟³

(1.中国科学院大学公共政策与管理学院,北京 100049;

2.中国人民公安大学公安管理学院,北京 100038;

3.中国人民公安大学侦查与反恐怖学院,北京 100038)

摘要: 本文以公共安全政策效果第三方评估的制约因素为研究对象,在系统梳理相关文献和理论分析的基础上,借助解释结构方程模型(interpretative structural modeling,ISM模型)分析方法,定量分析不同制约因素之间的内在作用机理。得出如下结论:我国公共安全政策效果第三方评估主要受专业评估机构数量少和专业力量薄弱、评估机构权威性不高、业务保密特殊要求、政策评估的合法性、评估法律法规不完善、评估未受足够重视、评估标准不统一、评估专业人员匮乏以及行政化体制等九种因素共同影响。业务保密特殊要求和政策评估的合法性问题是当前推进公共安全政策效果第三方评估应优先解决的制约因素,而评估标准不统一、评估专业人员匮乏以及行政化体制的制约作用次之,“专业评估机构数量少和专业力量薄弱”以及权威性不高的制约作用最小。

关键词: 公共安全政策效果; 第三方评估; 解释结构方程模型; 社会安全治理

研究问题的提出

组织开展对公共安全政策实施效果进行第三方评估,是我国行政司法领域当前全面深化改革、推进社会治理创新、提升社会安全治理能力和治理体系现代化水平的重要新实践。长期以来,第三方评估机制更多是用来对政府部门及政府行政行为进行测评和监督,其在促使政府信息公开、规范政府部门行为、提升政府绩效等方面发挥了积极有效的作用^[1-4]。党的十八大以来,中央高度重视第三方评估在研究制定重大决策、重大改革方案和重大政策措施落实情况督查等方面的重要作用,并将其作为推进改革的重要抓手,进行了从理论到实践的立体化的实践。2014年3月,中央全面深化改革领导小组决定,要求对有关部门牵头制定的重大改革方案,在出台前委托第三方进行评估。教育部、科技部、民政部等有关政府部门也将一些政策、项目或工程委托第三方进行评估,取得了积极效果。国务院办公厅2013年专门发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,引导和支持在公共服务领域更多利用社会力量,加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务方式。财政部、民政部基于国务院意见,于2016年出台《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》,以发挥社会组织的独特优势,促进社会组织专业化发展,促进提供公共服务能力持续提升,为推进第三方评估发展奠定了良好的制度和机制基础。

公共安全政策的制定和实施是政府工作的有机组成部分,虽然以公安机关为主体的公共安全治理机构在职能定位和运行机制上异于政府其他部门,但是在相关的政策指导、执法管理、服务群众等方面具有较多相似性,并在本质上具有内在一致性。由于公共安全机构自身特殊职能属性、政策与执法活动紧密联系和历史性原因等,公共安全部门鲜有开展第三方评估的实践做法。不过,有关实务部门已经重视并开始第三方评估实践。以公安机关为例,公安部于2016年委托公安大学和北京大学等联合第三方对全面深化公安改革整体情况进行评估,揭开了公安机关系统性第三方评估的实践大幕。一些省级公安机关如北京市公安局于2017年

收稿日期:2017-07-07

基金项目:公安部2017年度理论与软科学项目(2017LLYJGADX038)。

作者简介:王龙,中国科学院大学公共政策与管理学院博士研究生;李辉,中国人民公安大学公安管理学院副教授,博士;田华伟,中国人民公安大学侦查与反恐怖学院副教授,博士。

委托公安大学等开展全面深化首都公安改革第三方评估。公共安全机构开展政策效果的第三方评估,有利于提高政策质量,有利于提高管理服务质量,也将成为提升公共安全社会治理能力的重要途径。从根本上来说,这也有利于推进落实全面深化改革尤其是社会安全治理改革任务,有利于提升公共安全机构社会安全治理现代化的能力和水平。因此,公共安全服务政策效果的第三方评估,成为公共安全机构全面深化社会治理改革、加强社会公共安全能力建设的新课题。然而,因为领域的特定性、机构的特殊性、政策及效果的敏感性,传统的政策效果评估多是以工作部署的形式推动,这方面的第三方评估实践刚刚起步,并受到多重复杂因素影响,相关的理论研究、机理演进研究等非常薄弱。因此,开展公共安全服务政策效果第三方评估的制约因素研究,深入分析制约因素和内在作用机理,可以推进第三方评估力量建设、评估机制完善和评估实践发展,提高公共安全机构的政策研究和决策水平,进而改进公共安全管理和服务工作,提高相关政策制度设计和执行力,最终服务于提高社会安全治理的现代化水平,具有重要的理论价值和现实意义。

文献综述

1、“第三方评估”的理论界定

“第三方评估”最早因由 Bruere 1908 年对纽约市政府进行绩效评估而被学界关注^[5]。究其本质而言,第三方评估主要指涵盖评估指标体系设计、评价标准确定、评价规划与实施以及评估结果分析等一系列活动。从理论层面来看,第三方评估主体包含的理论范畴更加广泛,主要包括专门的社会评估组织、相关领域科研机构专家组成的评估组织和不同领域权威评估组织等多种类型。例如,有学者认为,第三方评估是政府公共服务的“最佳评价者”,是由政府之外的社会组织进行的外部评估形式^[6];还有学者认为,第三方评估是组织管理能力的一种,是组织变革的重要杠杆^[3]。鉴于公共安全服务同一般政府机构的差异,本文的第三方评估,主要特指以具有较强的独立性、专业性和权威性的评估机构作为评估主体(与公共安全服务机构不存在任何直接利益关系),利用自身的专业知识和专业化优势,制定科学合理的评估指标体系,运用一定的评估方法对公共安全服务相关政策制度制定及其执行的效率、效果和效益进行测评,以最终提升公共安全服务决策的适用性和科学性。

2、“第三方评估”的效用评价

李志军^[7]较为详细的分析了美国、法国、日本、韩国、南非等国家在第三方评估方面的做法后,认为其在出台相关法律法规、重视评估机构人才培养、强化对评估机构的监督、采用科学评估方法、健全第三方评估信息系统、促进评估结果被良性应用等6个方面采取的积极措施,对我国第三方评估的研究与发展具有重要启示。此外,大量学者从不同角度对第三方评估效用进行评价,比较代表性的成果有:陆明远将第三方评估与多元利益主体结合进行分析,认为需要客观认知第三方评估的作用,并进一步完善相应的顶层制度设计^[8];徐双敏将第三方评估作为弥补政府自我评估缺陷的一种重要外在补充形式^[9];Yu 和 Ma 研究认为,第三方评估对于政府公共服务绩效评估具有重要作用^[10],需要基于立法层面和区域交流层面进行完善和优化^[11];Rog 认为,第三方评估效用的发挥需要基于特定情境才能真正解决问题^[2];第三方评估在政府绩效评估的独立性、公信力和结果可检验性和可比性等方面较其他方法具有优势^[12];还有学者认为,第三方评估机制仍需要创新,而事前评估是未来第三方评估的重心所在^[13];第三方评估能够较为全面的反映政府整体绩效和公共服务管理体制改革的的质量^[14];第三方评估对于改善管理组织的公信力和专业能力建设方面具有重要支撑作用^[15];第三方评估已经成为当前我国政府社会治理转型的重要管理模式^[16]。孟惠南将第三方评估作为监督政府管理行为、评定政府绩效的一种重要手段^[17];徐双敏和陈尉认为我国第三方评估机制尚不健全,需要继续完善其在社会大众认知中的知晓度,以实质性增强第三方评估的效用^[18]。

3、第三方评估的方法

就目前的评估实践而言,理论界和实践界运用了诸多评估方法进行第三方评估。基于不同视角采用的评估方法种类繁多,且不同方法的特色优势明显^[19]。比较有代表性的研究有:刘建生和惠梦倩利用第三方评估的双 SMART 框架对精准扶贫政策进行了分析研究^[20];李素利等基于多维度视角详细分析了评估方法在我国社会保障公共服务评价方面的作用^[1];还有学者认为,第三方评估方法对于精准扶贫评价具有重要作用^[21]。总体而言,本文将目前学术界的第三方评估方法归纳为事前评估法和事后评估法两大类。具体而言:一是事

前评估法。顾名思义,事前评估方法主要是指在政府政策尚未实施前,对相关政策的未来走向、预期效果以及制约因素进行预测性、推演性评价。目前,适用于对相关政策进行提前预判性的第三方评估方法主要有专家判定法、调查分析预测法、德尔菲法、同行评议法等多种定性评估方法,以及投入产出分析方法、计量经济分析法、层次分析法、解释结构模型法、人工神经网络评估法、“3E”评估法等定量评估方法。大数据技术的发展为政策模拟仿真提供数据和技术支持,可有效提高事前评估的预测准确度,是事前评估应重点关注和研究的方向。二是事后评估法。该方法主要强调对政策实施后的效益、完成状况进行科学评价,主要目的是评估政策执行过程中对相关问题的解决和影响程度,评价政策实施后的问题成因及优化政策运行和效果。目前,常见第三方评估的事后评估方法有因果分析方法、指标评估方法、历史周期分析、相似推断法、发展趋势外推方法、社会预测预警等定性经验评估法,以及时间序列外推趋势预测、回归模型、相关关系预测法、马尔可夫预测法、综合效益评价法、系统分析法、统计数据推断等定量模型评估法。

综上,目前我国关于政府以及公共服务相关的第三方评估研究成果颇丰,但是现有第三方评估方法仍有待完善之处。例如,汪三贵等认为当前第三方评估在评估专业化和评估结果应用等方面仍有待完善^[22];袁莉认为,第三方评估方法的应用能够有效弥补传统政府公共服务自我评价的不足,但在第三方评估形式的规范化方面还有待完善^[23];朱正威等研究认为,第三方评估制度不健全、评估主体合法性等问题严重制约其评估效果^[24]。并且,本研究发现,鲜有文献深入分析第三方评估不同制约因素间的内在作用机理,更是鲜见专门针对公共安全政策实施效果的深入评估研究。鉴于此,本研究将基于解释结构模型(interpretative structural modeling,ISM模型)方法,定量研究影响第三方评估制约因素间的内在作用关系,以期为公共安全机构推进第三方评估的理论研究和实践提供决策参考。

公共安全政策实施第三方评估的制约因素分析

1、利益相关者理论

利益相关者理论被广泛应用于经济学、管理学、社会学等多个领域。弗里曼认为,“广义的利益相关者是指任何能够影响企业目标实现或可能受到企业目标实现影响的可辨别的组织和个人”,“狭义的利益相关者是指企业为持续生存而需依赖的所有可辨别的组织或个人”^[25]。利益相关者理论是“管理的”,有利益最大化的财务目标,具有明显的“实用主义”特征。从利益相关者理论的演进轨迹来看,该理论经历了“利益相关者影响”(stakeholder influence)、“利益相关者参与”(stakeholder influence participation)和“利益相关者共同治理”(stakeholder co-governance)三次重大动态变化^[26]。随着利益相关者理论发展到共同治理的高阶阶段,该理论对组织发展影响逐渐成熟。共同治理视角下的利益相关者理论认为,任何一个组织的发展都与其不同利益相关者的投入或参与密切相关,这个利益相关者主要包含组织内部利益相关者和外部利益相关者。基于不同利益相关者共同治理来实现各自的利益表达和利益维护是利益相关者理论的重要观点^[27]。本研究认为,利益相关者共同治理的思想深刻揭示了组织发展与社会各个利益相关者之间的内在关联,对于深入揭示公共安全政策实施第三方评估影响因素,以至于推动其实践走向深入,能够提供直接有力的支持和借鉴。由此,利益相关者理论的内在逻辑、公共安全政策实施及受益关联方两者之间具有本质上的内在统一性。所以,基于利益相关者理论解析公共安全政策实施过程中多种利益相关者的内在作用机理具有一定适用性和科学性。

2、利益相关者理论视角下的第三方评估因素分析

基于利益相关者的理论视角来审视,公共安全服务政策实施第三方评估起步较晚,且受到多种因素的影响和制约,这些因素反映了相关利益因素或利益主体,主要有以下几个方面:

第一,公共安全政策第三方评估的机构数量偏少且力量薄弱。从整体来看,我国第三方评估机构在规模、影响力、稳定性以及权威性等方面均处于弱势^[23],尚难以与国外同类机构相比。我国政府的公共政策评估已经相对成熟,但是专门针对公共安全政策进行评估的第三方机构非常稀少、且规模较小。并且,面向公共安全服务的真正意义上的第三方政策评估被长期忽视,相应的第三方评估机构严重短缺。

第二,第三方评估的合法性问题。对公共安全机构的政策实施效果进行第三方评估,就是为了产生社会影响和传递民众期望。然而,从法律意义上讲,第三方评估的合法性问题仍没有得到有效解决^[24],即作为评

估者的第三方机构既不是被评估公共安全机构的上级,也不是法定的监督机关,对公共安全机构产生影响、甚至改变其不良作风的合法性在哪里,目前这个关键前提亦没有解决。

第三,公共安全机构的保密要求性质给评估带来较大难度。由于第三方评估机构需要基于多方搜寻、查找、加工、核实大量相关政策的信息,才能得出准确的评估结果。但公共安全机构的大量政策和活动与公共安全紧密相关^[28],大都涉及国家工作秘密或内部资料,不能对外公开。因此,第三方评估时很难全面、客观掌控公共安全机构执行政策的真实状态,也很难形成全面客观的评估结论。

第四,第三方评估机构的权威性不够。权威性有赖于专业的方法、令人信服的结论和解释力、社会认可度等。我国目前尚没有专门的社会组织和权威机构对公共安全政策进行长期性追踪评估,缺少形成权威性和公信力的历史过程^[16],也缺少相应的接受检验和社会认可。

第五,相关法律法规不完善。由于对我国公共安全服务实施政策效果进行第三方评估尚处于探索阶段,配套所需的法律法规还没有完全建立健全^[23],存在制度缺失情况,这可能导致其在公共安全政策效果实施评估时于法无据、难以获得全面法律支持,进而影响评估的整体实施和效果。

第六,第三方评估未受到公共安全服务机构的足够重视。认识是实践的先导,公共安全机构当前鲜有从利益相关者、共同治理的理念视角来认识和开展第三方评估。这表明一方面,我国关于政府政策效果第三方评估的整体发展起步较晚、尚未引起全社会的足够重视;另一方面,专门针对公共安全机构政策效果进行评估的历史和实践较政府的政策评估实践更为滞后^[29],反映了公共安全机构对政策第三方评估的必要性、重要性认识不足,政策评估与政策改进实践尚未形成良性互动,这是目前公共安全政策第三方评估的发展现实。

第七,评估标准难以统一。设定评估标准是一个世界性难题,如用一套指标来测度所有地域公共安全服务的政策实施效果,往往难以规避“一刀切”模式的弊端;反之,如根据区域差异设定不同指标来测度各地公共安全服务的政策实施效果,那么评估结果可能会被认有较大主观主义成分、降低相互之间的可比性。因我国不同地域社会安全状况差异大,故难以设置统一的评估标准来测评全国公共安全服务政策实施效果,也就很难得出被完全认可和普遍适用的结论。此外,不同评估专家的倾向性认识和选择也会因具有自身主观性而影响评估结果的公平性。

第八,专业评估人员匮乏。评估人员的专业性、专业能力和影响力,是影响第三方评估效果最为直接的因素。目前我国从事公共安全服务政策评估的专业人员非常少,社会上也缺乏相关评估人员的培训、培养机制。

第九,行政化体制影响。公共安全机构既是维护国家稳定的重要“武器”,又是负责社会管理和服务的执法单位,拥有较大的社会管理权力,基本上属于垄断地位。特有的行政化体制会影响第三方评估,可能会对第三方评估的科学研判带来较大难度。

综上,本研究基于利益相关者理论对影响我国公共安全服务政策效果第三方评估的主要因素做了详实分析和整理(如表 1 所示)。然而,需要指出的是,表 1 仅是基于经验研究和文献研究,静态分析了公共安全服务政策效果的影响因素,未能清晰解构不同影响因素间的内在关联。为进一步明确和了解影响公共安全服务政策效果评估不同影响要素间的内在作用机理,本文将应用解释结构方程模型方法来进一步分析表 1 中诸多因素间的相关作用关系。

表 1 公共安全服务政策效果第三方评估主要制约因素

编号	制约因素
F1	专业评估机构少,力量弱
F2	评估机构合法性问题
F3	业务保密要求
F4	评估机构权威性不够
F5	评估的法律法规不完善
F6	评估未受足够重视
F7	评估标准不统一
F8	评估人员匮乏
F9	行业行政化体制

基于解释结构模型的因素分析

1、ISM 简介

解释结构模型方法的主要优势在于:该方法是一种系统分析方法,能够将系统内不同要素间看似混乱的关系进一步理顺,能够在一些无序、离散的因素间找寻其内在规律^[29]。不难发现,ISM 模型独有的优势,为研究制约公共安全服务政策效果第三方评估诸因素间的内在关系和机制提供了一个可行思路。由此,下文将利用该方法分析影响公共安全服务政策效果第三方评估的多要素间的内在规律。

2、ISM 的理论建模

ISM 理论建模需遵循以下步骤:第一,基于公共安全服务政策效果第三方评估相关专家研讨结论建立不同因素间的二元关系矩阵;第二,依托二元关系矩阵结果建立邻接矩阵,以此来表征不同因素之间的因果关系;第三,依托邻接矩阵建立可达矩阵,以此来分析不同因素间的间接关系;第四,依托可达矩阵对不同因素进行排序;第五,依托排序结果建构多级递阶解释结构模型,同时将上述诸因素归类分析。具体如下:

(1) 公共安全服务政策效果第三方评估制约因素二元关系矩阵的构建

借鉴李辉^[30]等学者成果及学界通用做法,本研究邀请了 15 位公共安全领域的研究、实务和服务等相关部门专家,其中 2 位来自公安部、4 位来自北京市国家安全局、4 位来自其他省市公安局、5 位来自公共安全服务政策研究理论界。如表 2 所示,基于上述专家们的研讨结论,经过相应地数据采集和分析,建立反映诸因素内在关联的二元矩阵。

表 2 各因素间的二元矩阵^①

因素	F9	F8	F7	F6	F5	F4	F3	F2
F1	A	A	A	A	A	X	A	A
F2	A	A	A	O	A	V	A	
F3	V	V	V	V	X	V		
F4	A	A	A	A	A			
F5	V	V	V	V				
F6	V	V	V					
F7	O	O						
F8	O							
F9								

(2) 公共安全服务政策效果第三方评估制约因素邻接矩阵的构建

邻接矩阵 A 的元素 F_{ij} 可由表 3 中的对应元素转换得到,其转换规则为“①若 $i=j$,则 $F_{ij}=F_{ji}=1$;②若 F_{ij} 在表 3 中对应的是 V,则 $F_{ij}=1$,且 $F_{ji}=0$;③若 F_{ij} 在表 3 中对应的是 A,则 $F_{ji}=0$,且 $F_{ij}=1$;④若 F_{ij} 在表 3 中对应的是 X,则 $F_{ij}=F_{ji}=1$;⑤若 F_{ij} 在表 3 中对应的是 O,则 $F_{ij}=F_{ji}=0$ ”^[30]。根据上述算法得到公共安全服务政策效果第三方评估制约因素邻接矩阵 A。

表 3 公共安全服务政策效果第三方评估制约因素邻接矩阵 A

因素	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9
F1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
F2	1	1	0	1	0	0	0	0	0
F3	1	1	1	1	1	1	1	1	1
F4	1	0	0	1	0	0	0	0	0
F5	1	1	1	1	1	1	1	1	1
F6	1	0	0	1	0	1	1	1	1
F7	1	1	0	1	0	0	1	0	0
F8	1	1	0	1	0	0	0	1	0
F9	1	1	0	1	0	0	0	0	1

①V 表示行要素 F_i 对列要素 F_j 有直接影响作用;A 表示列要素 F_j 对行要素 F_i 有直接影响作用;X 表示行要素 F_i 与列要素 F_j 之间存在互相影响作用;O 表示行要素 F_i 与列要素 F_j 之间不存在直接影响。

(3) 公共安全服务政策效果第三方评估制约因素可达矩阵的构建

ISM 模型中通过建立可达矩阵来反映不同制约因素之间的间接关系。一般而言,可达矩阵的测算规则为:如果邻接矩阵 A 中要素 i 对要素 k 有直接影响作用,要素 k 对要素 j 有直接影响作用,则说明在因素 i 与因素 j 之间存在间接影响作用。如表 4 所示,借鉴学者常用做法,本研究利用矩阵转移法计算可达矩阵,即:“对于每一个 $F_{ik} = F_{kj} = 1$,可得出 $F_{ij} = 1 (k=1, 2, \dots, n)$ ”,填入 A 中生成转移矩阵 M。然后对 M 继续根据上述法则进行循环迭代,直到 M 中的元素不再发生变化时停止,最后将 M 的主对角线上全部元素用 1 代换,得到可达矩阵 R”^[30]。

表 4 公共安全服务政策效果第三方评估制约因素可达矩阵 R

因素	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	驱动力
F1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
F2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	3
F3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
F4	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
F5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
F6	1	1	0	1	0	1	1	1	1	7
F7	1	1	0	1	0	0	1	0	0	4
F8	1	1	0	1	0	0	0	1	0	4
F9	1	1	0	1	0	0	0	0	1	4
依赖性	9	7	2	9	2	3	4	4	4	

(4) 公共安全服务政策效果第三方评估制约因素的层次划分

本研究利用可达集与前因集交集方法方法获得结构模型。其主要测算步骤为:首先引入可达集和前因集的定义,即要素 F_i 的可达集是由可达矩阵第 i 行中所有元素为 1 的列所对应要素的集合,用 $R(F_i)$ 表示;要素 F_i 的前因集是由可达矩阵第 i 列中所有元素为 1 的行所对应的要素的集合,用 $A(F_i)$ 表示;要素 i 可达集和前因集的交集用 C 表示,即交集 $C = R(F_i) \cap A(F_i)$, $R(F_i)$ 和 $A(F_i)$ 。不同层级界定的规则为“如果 F_i 是最上一级节点,则必须满足以下条件 $C = R(F_i) \cap A(F_i) = R(F_i)$ ”^[30]。根据上述规则,本研究依次得出制约因素的第一级至第七级节点分别为: $L1 = (F1, F4)$ 、 $L2 = F2$ 、 $L3 = (F7, F8, F9)$ 、 $L4 = F6$ 、 $L5 = (F3, F5)$ 。

(5) 公共安全服务政策效果第三方评估制约因素多级解释结构模型的构建及归类分析

利用上述层次划分方法,可以经过进一步推算得到公共安全服务政策效果第三方评估制约因素的多级递阶解释结构模型,如图 1 所示。一方面,图 1 所示的多级递阶解释结构模型能够清晰展示出制约公共安全服务政策效果第三方评估各要素之间的内在作用关系:要素 F3、F5 主要制约 F6;要素 F6 主要制约要素 F7、F8、F9;F7、F8、F9 主要制约 F2;要素 F2 主要制约要素 F1 和 F4。具体而言,就图 1 结果可知:第一,公共安全服务政策第三方评估效果的主要制约根源在于第三方评估机构法律法规不健全和业务保密要求,这些是当前公共安全政策评估亟需解决的最关键问题,是影响公共安全第三方评估其他制约因素产生作用的问题“源头”。第二,管理层对公共安全服务政策评估未给予足够重视,这是制约第三方评估标准统一、评估人员匮乏和评估行业行政化体制等对评估效果产生影响的“枢纽”因素。第三,公共安全服务政策合法性是阻碍其进行第三方评估顺利开展的重要因素。同时,由图 1 结果可知,如果第三方评估标准统一、评估人员匮乏和评估行业行政化体制等问题得到解决后,合法性问题自然会迎刃而解,即能够通过制度、人员以及体制优化来实现第三方评估的制度化、流程化和规范化。第四,由于公共安全服务政策本身的合法性特征,导致了当前有关公共安全服务政策相关第三方评估机构因没有合法性依据而不愿或难以深度介入和开展有效评估,也就难以在业内形成权威性。综上,图 1 所示结果能够较为全面、深入和详实展示公共安全政策效果第三方评估的不同制约因素之间的作用机理。

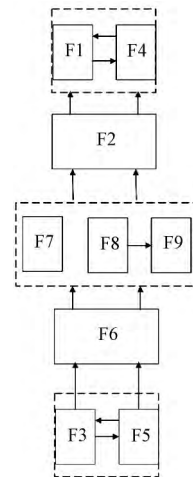


图 1 公共安全服务政策效果第三方评估制约因素的解释结构模型

结论与讨论

基于利益相关者理论逻辑内涵,本文利用解释结构模型方法的优势,系统归纳和分析了各因素后,明确揭示了影响我国公共安全服务政策效果第三方评估制约因素间的内在关联。本研究主要得到如下结论:

其一,我国公共安全服务政策效果第三方评估是一项系统性工作,会同时受制于多方因素的影响。通过本研究分析,确认了业务保密要求、评估机构合法性、评估机构权威性不够等九种因素是当前制约我国公共安全服务政策效果第三方评估的关键点。因此,在公共安全服务机构推进管理和政策规划工作中,要逐步树立“第三方评估”的理念和意识,充分利用和借鉴利益相关者思想尤其是共同治理思想,加强对这些主要制约因素的形成原因、作用机理和机制进行深入分析研究,这毫无疑问将大大有利于推进公共安全服务政策效果的第三方评估实践。

其二,我国公共安全服务政策效果第三方评估的各个制约因素之间呈现出分层制约的内在规律。具体而言,本研究证实“业务保密要求”和“评估机构合法性问题”是目前公共安全服务政策效果第三方评估应首先重视和解决的问题,并共同制约了“评估未受足够重视”现象。这与当前公共安全服务政策实施效果第三方评估的实践较为吻合:公共安全服务机构一般都是涉密单位,部分政策的出台和实施难免会牵涉一定的国家秘密,这给第三方评估的顺利开展造成了极大障碍。由于业务保密要求限制,大量社会第三方评估机构不能或是不愿参与公共安全服务政策效果评估,这是当前公共安全政策实施效果没有得到及时评估的一个重要原因。另一方面,正如前文所述,第三方评估机构的合法性问题也是阻碍公共安全服务政策效果评估的重要制约因素。由此,在培育第三方评估机构、开展评估实践工作中要大力倡导开放评估、规范性评估、依法评估的理念,明确对第三方机构的特殊资质要求,赋予相应的法律地位,在全面深化改革中进一步健全公共安全服务基于第三方评估的治理机制,破解影响第三方评估的关键障碍。

其三,公共安全服务政策第三方评估未受足够重视既是阻碍破除“业务保密要求”、“评估机构合法性问题”的影响因素,又是决定第三方评估标准统一、评估人员匮乏和评估行业行政化体制等问题能否得到有效解决的关键所在。这与我国当前公共安全服务领域的特征较为吻合:由于公共安全服务与民众普遍安全利益休戚相关,大部分公共安全服务执行层人员的“自主创新性”不足,基层执法服务人员不能擅自引入第三方评估,所以需要经过层层领导审批方能将其提上日程或进入实践。所谓“公共安全无小事”,已经成为当前公共安全管理者的基本共识。在管理层精力和时间有限的情况下,第三方评估可能不会第一时间引起领导者的关注。有鉴于此,本研究结论给我们带来的一个重要启示就是:高效完成公共安全服务和提升公共安全服务质量是公共安全服务政策第三方评估得以有效开展的重要前提之一。

其四,不同制约因素对公共安全服务政策效果第三方评估实践发挥不同效用。每种制约因素发挥的效用不尽相同,“业务保密要求”、“评估机构合法性问题”以及“评估未受足够重视”对公共安全服务政策效果第三方评估的制约作用最大,而评估标准不统一、评估人员匮乏以及行业行政化体制的制约作用次之,“专业评估机构少、力量弱”以及评估机构权威性不够等的制约作用最小。本研究结果表明,公共安全服务第三方评估的实践应充分遵循公共安全服务政策管理实践的规律和特点,立足于首先解决公共安全服务对第三方评估的认识和重视问题。由此,目前我国公共安全服务政策效果第三方评估首先应推动公共安全服务部门更新理念、解放思想,强化对第三方评估意义价值和重要性的正确认识,探索“放管服”改革的行业特色做法,而不是一味归责于评估机构的问题,这对全面深化我国公共安全服务政策效果第三方评估的实践改革具有重要借鉴意义。

第五,多层次联动施策是破解公共安全服务政策效果第三方评估难题的治本之策。本研究结果表明,多种要素共同影响公共安全服务政策效果第三方评估,且不同制约要素间还存在内在关联。因此,公共安全服务政策效果第三方评估问题解决的核心在于多层次施策、共同治理。这就要求,未来深化公共安全服务改革不仅需要考虑出台专门政策解决“保密要求”、“合法性问题”、“权威性不够”等各项问题,更需要考虑不同制度设计之间的内在联动性。例如,解决第三方评估的“合法性问题”、“专业评估机构少、力量弱”,与解决其“权威性不够”等问题具有本质上的一致性,需要依靠政策联动实施共同治理,才能从根本上真正推动公共安全服务政策效果评估的改革步伐。

参考文献:

- [1] 李素利, 张金隆, 刘汕. 多维多层视角下我国社会保障政策执行效果测度研究[J]. 管理评论, 2015, 27(3): 24-38
- [2] Rog D. J. Infusing Theory into Practice, Practice Into Theory Small Wins and Big Gains for Evaluation [J]. American Journal of Evaluation, 2015, 36(2): 223-238
- [3] Cousins J. B., Bourgeois I. Postscript: That Was Then, This Is Now [J]. New Directions for Evaluation, 2014, 141(8): 121-123
- [4] 董晓波. 突发事件应急管控体系指挥效能评估研究[J]. 管理评论, 2017, 29(2): 201-207
- [5] Bruere H. The Bureau of Municipal Research [J]. Proceedings of the American Political Science Association, 1908, 4(5): 111-121
- [6] 吴建南, 阎波. 谁是“最佳”的价值判断者: 区县政府绩效评价机制的利益相关主体分析[J]. 管理评论, 2006, 18(4): 46-53
- [7] 李志军. 第三方评估理论与方法[M]. 北京: 中国发展出版社, 2016
- [8] 陆明远. 政府绩效评估中的第三方参与问题研究[J]. 生产力研究, 2008, 43(15): 121-122
- [9] 徐双敏. 政府绩效管理中的“第三方评估”模式及其完善[J]. 中国行政管理, 2011, 12(1): 50-52
- [10] Yu W., Ma L. External Government Performance Evaluation in China: Evaluating the Evaluations [J]. Public Performance & Management Review, 2016, 39(1): 144-171
- [11] 郭渐强, 严明. 地方政府重大行政决策第三方评估机制研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2017, 41(5): 35-37
- [12] 林鸿潮. 第三方评估政府法治绩效的优势、难点与实现途径——以对社会矛盾化解和行政纠纷解决的评估为例[J]. 中国政法大学学报, 2014, 42(4): 25-32
- [13] 赵环, 严骏夫, 徐选国. 政府购买社会服务的逻辑起点与第三方评估机制创新[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2014, 29(3): 1-6
- [14] 马佳铮. 政府绩效第三方评估模式的实践探索与优化路径——以中国(上海)自贸区为例[J]. 上海行政学院学报, 2016, 17(4): 17-25
- [15] 徐双敏, 崔丹丹. 完善社会组织第三方评估工作机制研究——基于 5 市调查数据的分析[J]. 中南财经政法大学学报, 2016, 46(6): 52-57
- [16] 崔月琴, 龚小碟. 支持性评估与社会组织治理转型——基于第三方评估机构的实践分析[J]. 国家行政学院学报, 2017, 49(4): 55-60
- [17] 孟惠南. 第三方评估在我国政府绩效评估中的应用[J]. 领导科学, 2012, 23(8): 60-61
- [18] 徐双敏, 陈尉. “第三方”评估政府绩效的制度环境分析[J]. 学习与实践, 2013, 9(9): 22-27
- [19] 张旭, 李会军, 郭菊娥. 经济体制改革试点第三方评估理论基础与未来发展[J]. 经济体制改革, 2016, 4(1): 5-13
- [20] 刘建生, 惠梦倩. 精准扶贫第三方评估: 理论溯源与双 SMART 框架[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2017, 48(2): 69-75
- [21] 陆汉文, 梁爱有. 第三方评估与贫困问题的民主治理[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017, 34(5): 103-110
- [22] 汪三贵, 曾小溪, 殷浩栋. 中国扶贫开发绩效第三方评估简论——基于中国人民大学反贫困问题研究中心的实践[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2016, 17(3): 1-5
- [23] 袁莉. 全面深化改革第三方评估的制度构建研究[J]. 江汉论坛, 2016, 46(11): 74-77
- [24] 朱正威, 石佳, 吴佳 等. 社会稳定风险第三方评估: 实践进展、现实障碍与优化策略[J]. 江苏行政学院学报, 2017, 4(4): 96-103
- [25] 林曦. 弗里曼利益相关者理论评述[J]. 商业研究, 2010, 28(8): 66-70
- [26] 王身余. 从“影响”、“参与”到“共同治理”——利益相关者理论发展的历史跨越及其启示[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2008, 32(6): 28-35
- [27] 肖斌, 张衍. 利益相关者理论的贡献与不足[J]. 当代经济研究, 2011, 22(4): 22-26
- [28] 黄力, 郝英超, 张翔. 美国“棱镜”事件对公安情报保密工作的启示[J]. 湖北警官学院学报, 2015, 28(4): 19-21
- [29] Warfield J. N. Binary Matrices in System Modeling [J]. IEEE Transactions on Systems Man & Cybernetics, 2007, SMC-3(5): 441-449
- [30] 李辉, 刘凤军, 李敬强. 企业培训效果制约因素的内部机理研究: 基于 ISM 模型的解释[J]. 当代经济管理, 2012, 34(1): 81-88

An Empirical Study on the Constraints of the Third Party Evaluation for Policy Effect of Public Security Based on ISM (Interpretative Structural Modeling) Model

Wang Long¹ , Li Hui² and Tian Huawei³

(1.School of Public Policy and Management , University of Chinese Academy of Sciences , Beijing 100049;

2.School of Police Administration , People' s Public Security University of China , Beijing 100038;

3.School of Criminal Investigation and Counter Terrorism , People' s Public Security University of China , Beijing 100038)

Abstract: Based on a systematical analysis of the relevant literature and theory , the internal mechanism of different constraints is quantitatively analyzed by system analysis method of ISM (Interpretative Structural Modeling) in this paper. The main factors that influence the third party evaluation for the policy effect of public security organizations in our country mainly include: lack of professional assessment institutions , confidentiality requirements , legitimacy problems , insufficient authority , imperfect laws and regulations , insufficient attention , uniformity of evaluation criteria , lack of evaluators , and administrative system. Currently , confidentiality requirements and legitimacy problems are what should be addressed as the first priority in the third party evaluation. The problems to be addressed as the second priority are uniformity of evaluation criteria , lack of evaluators and administrative system. The last ones on the priority list are constraints of lack of professional assessment institutions and insufficient authority.

Key words: evaluation for the policy effect of public security , third party evaluation , interpretative structural modeling , governance of social security