

数据[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2020, 60(3): 117-127.

[23]Van Dijk J, Hacker K. The digital divide as a complex and dynamic phenomenon[J]. The Information Society, 2003, 19(4): 315-326.

[24]韦路, 张明新. 第三道数字鸿沟: 互联网上的知识沟[J]. 新闻与传播研究, 2006(4): 43-53.

[25]WHO. Ottawa Charter for Health Promotion[EB/OL]. (2021-10-01)[1986]. [https://intranet.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/129532/Ottawa\\_Charter.pdf](https://intranet.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/129532/Ottawa_Charter.pdf).

[26]Pleasant Andrew. 健康素养在WHO全球健康促进大会上兴起的历史——2019年健康城市国际研讨会暨健康嘉定论坛演讲实录[J]. 健康教育与健康促进, 2020, 15(1): 5-7.

[27]中国政府网. 李克强: 制定实施公共政策要向健康倾斜[EB/OL]. (2021-07-01)[2021-12-07]. [http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-11/21/content\\_5135491.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-11/21/content_5135491.htm).

[28]王玉, 赵伟. 国家健康投入与居民个人健康意识之间的关系研究——来自CHNS微观数据的证据[J]. 吉林体育学院学报, 2017, 33(5): 1-9.

[29]Hajjem A, Bellavance F, Larocque D. Mixed-

effects random forest for clustered data[J]. Journal of Statistical Computation and Simulation, 2014, 84(6): 1313-1328.

[30]邓胜利, 付少雄, 陈晓宇. 信息传播媒介对用户健康信息搜寻的影响研究——基于健康素养和信息检索能力的双重视角[J]. 情报科学, 2017, 35(4): 126-132.

[31]梁童心, 齐亚强, 叶华. 职业是如何影响健康的?——基于2012年中国劳动力动态调查的实证研究[J]. 社会学研究, 2019, 34(4): 193-217.

[32]汪斌. 中国老年人社区医养融合服务利用的影响因素[J]. 宁夏社会科学, 2021(5): 181-189.

[33]González C, Mira-McWilliams J, Juárez I. Important variable assessment and electricity price forecasting based on regression tree models: Classification and regression trees, Bagging and Random Forests[J]. IET Generation Transmission & Distribution, 2015, 9(11): 1120-1128.

[34]杨丽娟, 宋吉鑫. 网络技术价值负荷论[J]. 社会科学辑刊, 2008(6): 40-43.

【责任编辑 史敏】

## The Characteristics and Influence Mechanism of National Health Consciousness in the Context of Healthy China

WANG Bin

**Abstract:** Promoting national health consciousness is one of the important ways to comprehensively build a Healthy China in the new era. Previous studies paid more attention to the direct population health, while the population health consciousness that is closely related to health is seldom explored. The influence mechanism of national health consciousness is like a black box. Based on the 2015 Chinese Social Survey, this paper explores the determinant and influence mechanisms of national health consciousness by the hierarchical linear model (HLM) and assesses the importance of its associated factors by the mixed-effects random forest (MERF). Descriptive analysis results indicate that national socioeconomic status existence spatial autocorrelation. Different Internet skills, socioeconomic status, and national health consciousness have a significant difference. Results of HLM show that the national socioeconomic status is positively correlated with their health consciousness. There is a social gradient in health consciousness. People who master Internet skills have stronger health consciousness. Provincial health resource input has a significant positive effect on national health consciousness, and the possible mechanism is its compensation for lower-income citizens. Results of MERF show that income and provincial health resource input are the most important characteristic factors. To enhance the national health consciousness, we should remodel the status constraint, accurately grasp the new characteristics of health governance in the digital society, and the promotion of health equity by public policies.

**Keywords:** Health consciousness; income inequality; health governance; health policy; MERF

# 制度缺陷与组织理性： 社工服务第三方评估偏差的一个分析框架\*

韩江风

(郑州大学政治与公共管理学院, 河南 郑州 450001)

**摘要** 作为监督和改善社工服务项目的一项重要制度机制, 第三方评估一直被政府和学界寄予厚望。但是, 通过对X市A、B、C区社工服务第三方评估项目为期一年的参与式观察, 研究发现第三方评估也会出现形式化、功利化、片面化等评估偏差问题。不同于以往单一关注制度及合法性、评估机制、评估方法与技术等某个层面的割裂性研究, 本研究基于理性选择理论, 试图从宏观社会系统与微观行动者的内外部联动性视角出发来解释第三方评估的偏差问题, 进而归纳出了“制度缺陷—组织理性—行动策略—评估偏差”的第三方评估偏差产生逻辑。合法性失衡、外部监督制度缺失、行业准入制度缺失等评估制度的缺陷, 诱使第三方评估机构采取了依附理性、工具理性、技术理性等理性抉择, 以及权责转让、成本控制、化繁为简的行动策略, 使评估形式化、片面化、功利化, 最终衍生出了第三方评估的偏差问题。第三方评估偏差问题的解决, 关键在于构建完善的第三方评估制度体系。

**关键词** 制度缺陷 组织理性 社工服务 第三方评估 评估偏差

**中图分类号** C916 **文献标识码** A **文章编号** 2096-983X(2022)03-0091-13

## 一、问题的提出

作为兼具创新性和现代性的公共服务供给机制, 我国的政府购买社工服务项目于20世纪90年代, 率先从上海、深圳、广州等沿海发达城市推广开来, 并逐步蔓延到郑州、成都、重庆等所在的中西部地区。伴随着政府购买模式的大规模运用, 社工服务项目出现了外部服务行政化、内部治理官僚化、专业建制化<sup>[1]</sup>、道德实践和政治实践层面的异化<sup>[2]</sup>、服务内卷化<sup>[3]</sup>、选择

性服务<sup>[4]</sup>等服务困境。“社工服务项目的实际成效究竟如何?”这一问题摆在了政府、学界以及社会大众面前。仅靠社工机构的自我评价和政府的行政评价难以服众, 由此, 声称能做到独立、客观、公正、专业的第三方评估机制进入了各方的视野。

但是, 随着第三方评估在实践过程中暴露出越来越多的问题, 国内外一些学者对第三方评估也产生了质疑。一些学者认为第三方评估的效果并没有完全实现, 其更多作为一种合法

收稿日期: 2021-11-28; 修回日期: 2022-02-14

\*基金项目: 国家社会科学基金项目“城市精神障碍未成年子女生存境遇及社会工作干预研究”(20BSH158); 2021年度社会治理河南省协同创新中心研究课题

作者简介: 韩江风, 讲师, 公共管理博士后, 南开大学社会工作与社会政策博士, 主要从事社会服务评估、城乡社区治理研究。

性“仪式”<sup>[5]</sup>、拨款证明<sup>[6]</sup>、问责工具而存在<sup>[7]</sup>。看似完美的第三方评估在实践中同样存在着“名实不符”的问题<sup>[8]</sup>，其可能沦为政府治理与监管的技术性工具<sup>[9]</sup>，甚至被诟病为伪独立、伪专业、伪客观<sup>[10]</sup>。第三方评估机构也无法完全克服委托代理困境<sup>[11]</sup>，其有可能做出“偷懒”和“同谋”的道德风险行为，以及隐瞒和虚报自身信息、最大化经费预算、选择非最优评估方案等逆向选择行为<sup>[12]</sup>，进而带来“共谋”、新一轮垄断、服务的低效等无意的后果<sup>[13]</sup>。综上所述，学界已经开始认识到：第三方评估并不是完美的神话，也远非已经达到完善程度的机制，存在评估偏差问题，甚至有可能会衍生出评估失灵、评估失效等严重的社会后果。那么，究竟是何种原因导致了当下第三方评估的种种问题呢？

## 二、理性选择理论视域下的第三方评估偏差问题

目前评估偏差这一概念主要应用在政府绩效评估领域。评估偏差侧重于强调评估未能全面反映项目的实际情况，以及评估偏离于最初的目标设想而衍生出的种种问题。例如，何文盛等人认为，已经开展的绩效评估结果不能完全准确地反映客观存在的实际绩效情况，产生的绩效评估结果与政府的真实绩效之间的差距，即政府绩效评估结果偏差<sup>[14]</sup>。就政府购买社工服务项目而言，本研究中的第三方评估偏差主要是指：第三方评估未能充分做到独立、客观、公正和专业，具体表现为形式化、功利化、片面化等偏差问题。需要指出的是，评估偏差不等于评估失效，也不等于说第三方评估完全没有发挥作用。实际上，第三方评估在督促和规范项目运作、做出社会交代等方面确实也发挥了一些作用，但局限在项目管理和短期绩效领域，而对于项目的整体和长期发展、对于社工能力的提升、对于服务对象生活质量的改善来说，其成效未达到预期。

### （一）已有解释及其不足

针对第三方评估偏差问题的诱因，国内学者们大致从制度及合法性、评估机制、评估方法与技术等三个层面给出了一些解释。

第一个层面侧重在制度及合法性等外部环境因素，认为评估制度不健全、法律和社会合法性不足、专业发展不成熟等原因造成第三方评估出现偏差。例如，赵环等人认为法律与社会合法性不足、缺乏制度保障、专业性不高、公众参与的形式化使第三方评估难以成为“广泛接受的社会事实”<sup>[15]</sup>。徐选国认为，结构性地位尚未确立、合法性机制缺乏、权威性难以彰显、自主性缺失导致了第三方评估的结构性风险、合法性风险、评估有效性风险和道义性风险<sup>[8]</sup>。高丽认为，政治合法性不稳定、法律合法性缺失、专业合法性有限、社会合法性不足使第三方评估沦为“审查工具”，限制了评估功能的彰显<sup>[16]</sup>。

第二个层面侧重在政社关系的不平衡以及评估机制中存在的诸多限制性因素所带来的负面影响。例如，顾江霞认为评估机构有追求自身利益和社会价值的二重性，有可能被行政系统“被俘获”，从而导致“第三方评估失效”<sup>[17]</sup>。姚进忠等人认为，强调指标化的管理主义评估过于关注效率和问责，使得评估机制的效果不佳<sup>[18]</sup>。蒋天佑分析了农户、基层政府、第三方评估机构的博弈行为，发现三者的博弈行为消解了评估的客观性，致使第三方评估变成了利益相关方的技术工具<sup>[19]</sup>。韩江风认为技术治理逻辑支配下的第三方评估具有权威主导和技术管理的突出特征，有可能衍生出形式主义、工具主义等评估失灵问题<sup>[20]</sup>。

第三个层面则更多是从评估方法与技术以及评估专家的个体参与等微观视角来解读评估偏差的原因，包括评估指标体系的信效度不足、服务对象的代表性存疑、结果评估的片面化、过度指标化、专家评估系统的弊端等因素。例如，刘芳等人认为现行的第三方评估名义上会以问卷调查和访谈的形式听取服务对象的意见，但服务对象的代表性和意见的真实性存

疑，且缺乏对服务对象改变的关注；此外，第三方评估机构不会去检验评估指标体系的信度和效度，导致评估结果的真实性无法验证<sup>[21]</sup>。另一方面，部分学者也对专家评估系统的合理性提出了质疑。例如，顾江霞分析了专家参与和公众参与的差异性，指出公众和专家内部有不同的立场、利益关联、倾向，公众和专家的意见并非是完全一致的<sup>[22]</sup>。赵芳认为，社工项目的服务成效和服务对象的满意度并不能决定评估结果，评估专家更多是基于数字指标和文书材料给出了最终判断<sup>[23]</sup>。葛忠明发现，作为执行主体的评估机构具有压缩评估成本的经济理性，而评估专家同样有谋取权力、声望和收入的自利动机<sup>[24]</sup>。这种视角提醒我们，评估专家也有自主性，其既有成本和收益的经济考量，也存在被社会关系和权力关系俘获的可能性。

整体来看，现有研究已经从制度及合法性、政社关系与评估机制、评估方法与技术等多个层面给出了很多第三方评估偏差的原因。但是，已有研究还有一些不足之处：第一，已有研究的割裂性较强，忽略了宏观、中观和微观研究之间的贯通性和整体性问题，导致很多研究看似逻辑严密、论证详实，实则并不能全面地回答“第三方评估为什么会出现偏差”，而更多是基于某一研究层次给出了部分的答案。第二，已有研究对于内部性视角，以及内外部联动性视角的关注不足。大多数研究者是从专家学者、兼职评估专家的外部性视角来切入第三方评估研究，只有个别学者能真正站在第三方评估机构的利益角度去剖析相关问题，而基于内外部联动性视角的研究几乎没有。第三，已有研究的分析逻辑中普遍缺失了关键性的中间变量问题，大多只是建立了简单的相关或因果逻辑关系。而对于制度文化通过何种方式影响第三方评估机构、评估机构的理性选择和行动策略如何导致评估偏差等问题还缺少系统研究。本研究尝试建立一个分析框架来打破宏观研究和微观研究、外部性视角与内部性视角之间的割裂性，并为评估偏差问题找到一个关键的中间变

量，以更好解释第三方评估偏差问题。

### （二）理性选择理论及其优势

作为理性选择理论的集大成者，詹姆斯·科尔曼构筑了雄伟的理论大厦，容纳了理性、社会系统、权威、信任、交换、集体行为、制度文化、社会规范、社会资本、法人行动者、自然人等诸多核心议题。其核心思想是：以宏观的社会系统行为作为研究的目标，以微观的个人行动作为研究的起点，以合理性解释有目的的社会行动；合理性是行动者的行动基础，行动者的行动原则是最大限度地获取效益；通过研究个人行动的结合如何产生制度结构，以及制度结构如何孕育社会系统行为，实现微观—宏观的连接<sup>[25]</sup>。本研究选用了理性选择理论作为基础性理论。首先，理性选择理论能够弥合现有第三方评估研究的割裂性。现有研究要么单独关注制度及合法性、评估运作机制、评估方法与技术中的某一个方面，要么混淆地分析三个层面的问题，缺乏明晰的逻辑分析框架。从理性选择理论出发，本研究建立了“制度缺陷—组织理性—行动策略—评估偏差”的分析框架(见图1)，尝试从宏观到微观、再到宏观进行理论整合。其次，科尔曼的理性选择理论将制度作纳入了系统的内生变量，为本研究提供了新的分析视角。(科尔曼认为宏观系统层面的制度缺陷会显著影响微观法人行动者的理性选择，而在这种理性观念的指引下，法人行动者会采取一系列相对应的行动策略，这些理性选择和行动策略又带来了宏观社会系统层面的改变。)最后，理性选择理论提供了一种整合性视角。以往研究多停留在社会系统层面上，且大多是从第三方评估外看待问题，缺乏内部性和联动性的视角。按照科尔曼的话说，局外人认为行动者的行为不够合理或非理性，并不反映行动者的本意，用行动者的眼光衡量，他们的行动是合理的<sup>[26] (P20)</sup>。

### （三）内外部联动性的评估偏差分析框架

为了弥补以往研究的割裂性，本研究在理性选择理论视角下，从宏观社会系统和微观法人行动者的联动性视角来看待第三方评估偏

差问题,并建构第三方评估偏差的分析框架。在这一分析框架中,制度缺陷和评估偏差属于更加宏观的社会系统层面。科尔曼认为,如果要充分了解系统行动,则应以系统层次之下的个人层次的行动作为研究的起点<sup>[26](P1-3)</sup>。而作为评估执行主体的第三方评估机构,显然属于下一级的,更加微观的社会系统。个体的理性

选择必然以其对制度、文化和规范的理解为前提<sup>[26](P265-290)</sup>。换言之,第三方评估机构的“所想”以及“所做”,应该是解释制度缺陷与评估偏差现象之间关系的重要桥梁。因此,在第三方评估偏差的分析框架中,制度缺陷和评估偏差可以归属为宏观社会系统层面,组织理性和行动策略可以归属到微观法人行动者层面。

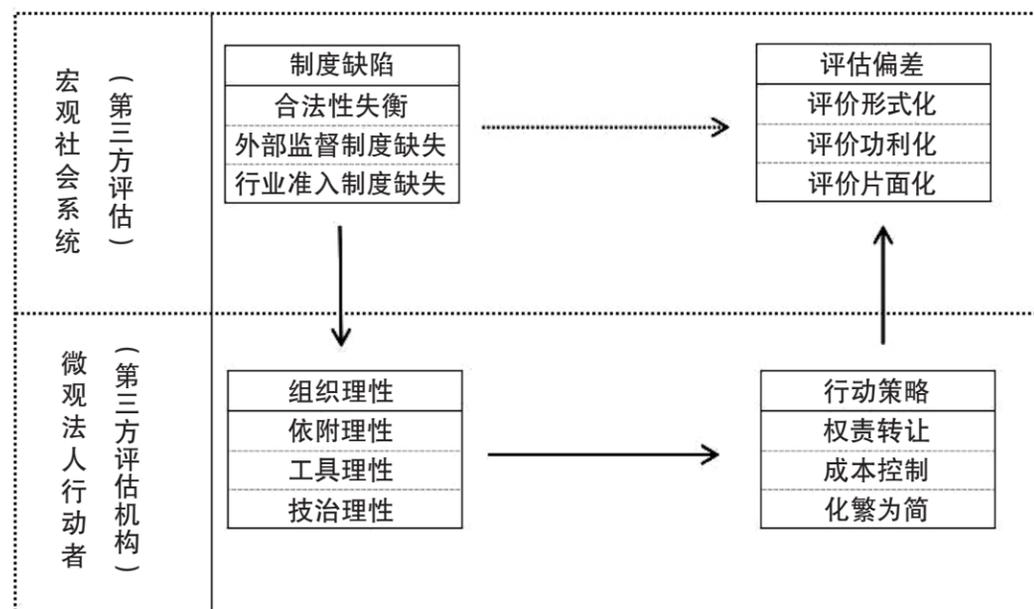


图1 理性选择理论视域下第三方评估偏差的分析框架

### 三、X市社工服务第三方评估项目的偏差问题

为了更好地了解政府购买社工服务项目中第三方评估的相关问题及其成因,研究者先后凭借评估组秘书、评估项目主任的身份在X市L机构开展了四个周期累计一年的实地研究,并通过访谈记录、调研笔记、旁听、闲谈、评估会、座谈会、实地参观、个人专访等多种方式搜集研究资料。基于案例的代表性和内部差异性的考量,笔者从L机构承接的20多个评估项目中选出三个评估项目,分别是A区社工服务第三方评估项目(2018—2019年度)、B区三期社会工作服务评估项目(2018—2019年度)、C区社工服务第三方评估项目(2019—2020年度)。在参与的过程中,笔者发现,即使是同一家评估

机构,在相近的时间段和地理区域内,也会表现出迥异的评估专业性和评估效果。第三方评估很难做到理论上的独立、客观、公正和专业,监督检查和以评促建的作用和使命也很难得到有效履行,并突出表现为评估形式化、功利化、片面化等评估偏差问题。

#### (一) 第三方评估的形式化问题

第三方评估的形式化表现在,购买方始终掌握着评估的最终决策权,致使第三方评估的独立性和公正性受损。第三方评估,顾名思义是由与社会服务机构及其资助者无关的机构对社会服务机构进行的评估<sup>[27](P17)</sup>。然而,社工服务项目的购买方往往也是第三方评估项目的购买方,第三方评估机构和作为购买方的政府部门实际上存在着直接的利益关系,而并非完全的“第三方”。政府部门可以凭借购买方的身份

影响甚至决定第三方评估的结果。例如,在B区社工服务评估项目中,评估项目经理X03曾说:“第三方评估结果出来后,民政局领导指出M机构

做得不好,不应该拿优秀,Y机构做得好,应该拿优秀,最终调整了评估结果,并由民政局公布了。”(X03-B-2019050202,女,L机构评估项目经理)

表1 X市A、B、C区社工服务第三方评估项目概况

评估项目	购买方	被评估项目	承接机构数量	评估方	评估项目金额(万元)	评估方法	评估类型	评估结果
A区	A区社会事业局	4	3	L机构	5	四方主观评价法	末期评估	良好(1) 合格(3)
B区	B区民政局	15	6	L机构	12	实地考察+ 专家组评估	中期评估+ 末期评估	优秀(2) 良好(8) 合格(5)
C区	C区社会事业局	28	15	L机构	25	实地走访+ 实地考察+ 专家评估+ 评估反馈会	试用期评估+ 中期评估+ 末期评估	优秀(4) 良好(20) 合格(4)

在购买方较为强势,其他评估参与主体主动配合的“协作”场域下,第三方评估结果的出台更像是一个购买方、服务方、合作方、评估方等多元主体间的妥协过程。而在这一过程中,社工服务项目的真实效果,服务对象的改变成为技术手段处理的“数据”。评估是作为一种必要的“形式”而存在,而并非因为其独立性和公正性而存在。“求形”而不“尚形”是形式主义的通常表现<sup>[28]</sup>,形式主义禁锢下的第三方评估虽然具备名义、流程和形式,但实质上还是购买方评估、政府部门评估,致使第三方评估陷入名实不符,甚至名存实亡的境地。

#### (二) 第三方评估的功利化问题

萨拉蒙将非利润分配性、组织性、私利性、自治性、志愿性作为非营利组织的基本特征,并认为不以营利为目的是非营利部门的重要特质<sup>[29](P79-87)</sup>。但是,非营利组织也属于法人行动者,科尔曼认为,法人行动者天生就有追逐利益的属性;而且,法人行动者的出现带来了新的难题,如果一个行动者既是自然人又是法人和代理人,他将有意无意地变换角色,以最大限度地控制资源谋取利益<sup>[26](P458-493)</sup>。例如,L机

构的经营者和工作人员就可以通过工资、奖金、津贴、补贴、评估费、劳务费、声誉等合法途径来获取和转移利益。L机构的总干事指出:“大家来这里都是要挣工资的,都要养家糊口,那些使命、价值观也重要,但不能当饭吃。每个人都要努力工作,争取把L机构办得更好,争取更多项目,项目越多,机构资金越充沛,大家的工资才能越高,补贴才能越多。”(XZ-C-2020010801,男,L机构总干事)第三方评估机构也有利益诉求,这种利益不是以经济利益的形式表现出来,而更多是以隐性的经济福利,更少的人力、时间和精力成本等形式呈现出来。

就L机构而言,作为非营利组织,却表现出功利性特征。例如,L机构虽然已有了一套标准化和专业化的评估流程,但在具体实践中,经常会根据购买方的重视程度裁减评估流程,以消减评估成本。如表1所示,在购买方不重视的A区,L机构采用的是专家会议形式的四方主观评价法,且只进行了末期评估;在购买方较为重视的B区,L机构增加了实地考察走访评估的环节,且开展了中期评估和末期评估两次评估;在购买方要求比较严格的C区,L机构又增加了

先期走访和后期反馈两个环节,且开展了试用期评估、中期评估、末期评估共三次评估。可见,评估机构并非是根据专业准则要求,而是根据购买方的重视程度来灵活调整评估行为,具有明显的功利主义倾向。

### (三) 第三方评估的片面化问题

第三方评估的形式化更多强调的是利益相关者之间的不良互动关系所带来的客观后果,第三方评估的功利化更多强调的是第三方评估机构自身对成本和收益的理性抉择,而第三方评估的片面化则更多强调评估结果的全面性和真实性失真。国内社工服务第三方评估大多使用的是定量的指标测量体系,并结合行业内专家的判断得出评估结果。但是,量化评估指标体系的契合度和甄别性难以保证。例如,在缺乏足够的人才储备和智力基础的情况下,L机构采用的评估指标体系借鉴了香港、广州、深圳等地的评估指标体系,但在实际的运作中,评估模式遇到了很多水土不服问题。评估工作人员表示:“评估指标确实不太合理。评估指标和标准的制定、具体每一项目的设定、分数的考量、前期都没有进行过试调查,试调查之后的修改完善、最终评估结果加权百分比的设定都是值得反思的地方。”(X08-A-2019110601,女,L机构评估工作人员)此外,评估指标体系的甄别性也存在疑问。经过四年多的评估实践,X市的社工们发现,评估指标体系得分拉不开差距,即使得分差距较大,似乎也跟最终的评估结果关系不大。据研究者观察,这种现象的出现和评估指标体系没有甄别性有关。按照X02的话说就是:“L机构做的评估项目中,很少会出现不及格的情况,一方面评估的时候专家们都会手下留情,另一方面咱们的评估指标体系本身也很难不及格,只要做了,指标体系里很多虚的东西都可以调整。实在遇到做得很差的项目,出现了过低的分数,也可以做一些调整,基本没有人会来核查评估资料。”

(X02-A-2019111001,女,L机构评估项目经理)

另一方面,专家评估同样有很多局限性。例如,高校学者兼任的评估专家往往没有时间充

分了解社工服务项目,且难以跟上快速发展的医务社工、禁毒社工、监狱社工、学校社工等特殊服务领域的最新实际进程。资深社工代表和一些政府干部虽然具备实务经验和实践能力,但往往和一线社工有着私人关系,且普遍理论功底较差。因此,第三方评估的结果很难达到全面和真实的效果,评估结果呈现片面性。

## 四、主体诱因:第三方评估机构的行动策略与理性选择

作为第三方评估的执行主体,第三方评估机构首当其冲地要为评估偏差现象负责。理性选择理论认为,合理性是行动者的行动基础,其行动原则是最大限度地获取效益;合理的行动所产生的社会后果并不一定能被行动者预料到,也并不一定是社会最优的,甚至可能会起到反效果<sup>[25]</sup>。研究者实地观察发现,作为一个有理性的行动主体,第三方评估机构在依附理性、工具理性、技治理性等理性选择的潜在驱使下,采取了权责转让、成本控制、化繁为简等行动策略,进而衍生出第三方评估形式化、功利化、片面化等评估偏差问题。

### (一) 第三方评估机构的行动策略

#### 1. 权责转让

不同于民间组织和法团主义的理论模型,我国政府与社会的关系更符合行政吸纳社会的解释模型。行政吸纳社会模型认为,政府控制越严的民间组织,得到政府的支持也越大;政府控制越弱的民间组织,得到的政府支持也越小<sup>[30]</sup>。对于一个具有理性的第三方评估机构来说,其为了获得更大的生存空间,所采取的生存策略必然是主动转让评估权力,主动寻求政府的控制。以L机构为例,机构从未将自身视为拥有完整评估权力和责任的行动者。一方面,L机构将自身视为政府部门的“代言人”,会根据购买方的意见调整评估指标和评估结果。另一方面,机构并不向被评估方和服务对象提供评估结果,而是借由作为购买方的政府公示评估结

果。如果被评估方对评估结果有异议,首先要向政府部门提出质疑,再查询评估指标体系得分和专家评估得分。但是,评估指标体系是得到购买方同意后发布的,专家评估得分是高校或者资深评估专家给出,评估机构至多会出现一些计算错误。如果被评估方对评估结果不满,首先就要质疑作为购买方的政府,以及作为评估专家的高校学者和一线实务精英们,评估机构反而能“置身事外”。由此,第三方评估机构在向购买方和评估专家转移评估权力的同时,也转让了自身的评估责任,规避了评估带来的问责风险。

#### 2. 成本控制

随着《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》的执行,行业协会类组织的经费也逐步转向政府购买服务的形式。经济压力迫使第三方评估机构选择了压缩成本,甚至追求成本最小化的功利化道路,逐渐市场化。或者说,作为一个自收自支的非营利组织,第三方评估机构自利动机和谋利行为,进而造成了“利益合谋”“劣币驱逐良币”“利益链滋生”等负面后果<sup>[10]</sup>。为了最大程度上压缩成本,L机构通常会采用压缩评估时间、临聘外部人员、量产评估报告等多种成本控制手段。首先,L机构会有意识地压缩评估时间周期。在C区评估项目中,一天专家评估的成本约为12,500元。因此,L机构通常只会用8个小时就完成28个社工项目的评估,平均每个项目只有5分钟的汇报时间,以及10分钟的专家点评时间。其次,L机构只常设一位专职总干事和两名专职人员,其他人员皆以兼职的形式在L机构挂职。有评估项目时,L机构会临时招募人员和评估专家组成评估团队,评估结束后再予以解散。此外,为提升评估效率,L机构形成了一套非常精致的评估报告模板,这套评估报告模板可以套用在绝大多数的社工服务评估项目中,也可以帮助临时招募的员工能够快速完成评估报告,新员工在2小时内就可以完成一个社工服务评估报告的撰写,评估报告的真实性、有效性堪忧。

### 3. 化繁为简

由于全面、真实、深入地测量社工服务的成效十分困难,项目制自身对时间、效率等因素的追求等原因,评估机构更偏向于使用项目管理评估、服务产出评估、事后评估、短期考核评估等简单快捷,耗时较短的评估方式,而不愿意使用专业服务评估、服务成效评估、事前评估、长期影响评估等难度大、耗时长、开支多的评估方式。例如,在L机构承接的评估项目中,大约有35%~41%左右的分值权重集中在基础运营、人员管理、财务管理等项目管理方面,有20%~30%的分值权重集中在购买方、社区合作方、服务对象评价、社工自评等多方评价方面;只有29%~45%的分值权重真正集中在需求评估、服务产出、专业方法、服务质量等专业服务方面。也就是说,只有三到四成的分值权重是专业服务评估,评估权重侧重在项目的制度建设、人员管理等方面。而且,X市的社工项目评估多侧重于考核个案、小组和社区活动的完成数量,而非服务对象的实质性改变;评估机构多偏向于中期评估项目,而非事前评估;侧重于监督考核,而非以评促建。按照徐道稳等人对绩效评估发展历程的划分方法,X市第三方评估还属于探索阶段,其突出表现就是,“在面面俱到的全身体检中以组织规范化建设为重点,忽视了社会工作机构的非营利宗旨和服务使命。”<sup>[31]</sup>

### (二) 第三方评估机构的理性选择

一般来说,自然人的行为受价值观念的影响,而作为自然人将部分权力转移给共同机构而形成的组织,法人行动者的行动策略同样存在潜在的理性选择取向。作为第三方评估机构,L机构虽然是一个非营利组织,但同时也有“利益诉求”。L机构是“理性”的行动主体,其突出表现就是依附理性、工具理性和技治理性。

#### 1. 依附理性

王思斌认为,社会工作获得发展的策略有创新性发展和依附性发展两种,依附性发展是

一种理性选择,是向其他学科靠拢,成为他们某种形式的组成部分,从而得到财政和政策支持的一种发展方法<sup>[32]</sup>。与之相类似,社工服务第三方评估领域也有一种依附性的发展思维,并逐渐形成了一种依附理性。依附理性主要是指,第三方评估机构主动依赖政府部门生存和发展,进而增大自身生存几率的一种理性选择。

从第三方评估机构的角度来看,面对掌握权威和资源优势的政府,对政府的不服从行为带来的只能是机构的迅速消亡,依附政府生存是唯一选择。为了谋求生存和发展机会,第三方评估机构存在主动依附于政府的动机,希望被政府所“控制”,“控制”程度越高,生存和发展几率就越大。在依附理性的驱使下,第三方评估机构的行动策略更多是主动向政府转让评估权力和评估责任,并以满足政府的需求为第一目标。第三方评估机构越是主动向政府转让评估权力,政府就越容易掌握评估的最终决策权。但是,评估责任的转移使得评估失去了实际上的问责主体,参与主体也更易达成协作和妥协关系。因此,这种依附性的理性选择和转让权责的行动策略最终将评估权力交还政府,而所谓的“第三方评估”又变成了实质上的购买方评估,成为形式化的“表演”。

## 2.工具理性

韦伯将理性分为价值理性和工具理性两种,价值理性表现为对纯粹自身行为本身的绝对价值所持的自觉信仰;工具理性则是行动者被追求功利的动机所驱使,经过精确的投入和收益计算来使得利益最大化的行为选择<sup>[33]</sup>。作为非营利组织,第三方评估机构的价值理性在于坚守组织使命,即通过对社工服务项目的监督和评估,来促进社工服务项目整体水平的提升,提升服务对象的生活质量。但是,在政府购买社工服务项目中,第三方评估机构很难做到坚守价值理性和组织使命,代之以被工具理性所驱使,并以谋求自身利益为行为宗旨。

第三方评估机构的这种工具理性是以增加经济收入和减少成本支出为直接推动力的。例

如,L机构偏向于承接政府购买的社工督导和评估项目,而一般不会承接慈善组织购买的社会救助或社会服务类项目。其主要原因在于,现阶段慈善类项目的资金只能用于捐赠物资,不能用于管理费、员工薪资、津贴、奖金等薪酬开支。慈善项目属于“无利可图”的“赔本买卖”,不被机构所青睐。在工具理性的主导下,L机构首先考虑的是如何增加收入,消减成本,提高效率。因此,压缩评估时间、临聘外部人员、量产评估报告等成本控制行为就变得顺理成章了。但是,这些成本控制策略很大程度上削弱了评估的专业性,对于服务项目的监督核查也流于表面,致使第三方评估呈现出明显的功利性倾向。

## 3.技治理性

技术治理(technocracy)一词最早由弗朗西斯·培根和圣西门提出,其核心理念在于科学管理和专家统治,主张由技术专家来管理社会<sup>[34]</sup>。在技术治理理性的支配下,政府官员和评估专家的权威、标准化的量化指标体系,以及合乎“规范”的评估程序,共同代表了评估结果的正义性和不可侵犯性。而被评估方对于官员、专家、数字和程序既不敢质疑,也不能质疑。这种披着技术治理外衣的第三方评估被认为是“科学的”“价值中立”的。既然是价值中立的,坚持科学调查的评估者就不用为其行为和评估产生的长期结果负责。或者说,评估报告一旦撰写完成,评估者的任务就结束了,评估者没有责任和义务为评估结果的适用情况而负责。在实际调研过程中,研究者发现,实际上数字并不是所谓的“真理”,因为数字是可以篡改的。一旦购买方和评估专家得出了共识,数字就会发生“合理的变动”,而且这种变动是完全可能以人的意志为转移的。例如,A区、B区、C区评估项目中都存在修改评估数据,甚至伪造评估数据的情况,而这种对数据的操纵和修改往往是无据可查而又合乎“程序”的。

在当前的政府购买社工服务领域中,相关部门并没有为第三方评估设立专门的资质标准

和资质证明,使得第三方评估机构无法从制度和专业层面获得足够的权威性。但是,第三方评估机构又迫切需要权威性的背书。由此,假借购买方和评估专家的权威,依托数字指标和程序正义的技术治理理性就成为了第三方评估机构最佳的理性选择。在技治理性的评估逻辑下,第三方评估机构根本无需证明自身的专业性和权威性,其只需要执行购买方和外部评估专家的评估意见,完成程序化的评估流程即可。而被评估方显然不敢质疑购买方和评估专家的权威,对于指标化的数字也难以产生有力地批驳。因此,第三方评估的最优选择并不是开展细致深入的评估,而是完成完整的评估程序。第三方评估机构通常采用的是偏项目管理轻专业服务、偏产出评估轻成效评估、偏事后评估轻事前评估、偏短期考核轻长期影响等片面化的评估方式。但是,这些评估方式过度地简化了社工服务的情境性和艺术性,很难全面地反映社工服务项目的真实成果。而且,这些偏重短期考核的评估方式也无益于项目的持续改善,造成第三方评估的片面性。

## 五、制度诱因:第三方评估机构的理性选择空间

如果把第三方评估机构视作是一个有生命的有机体,其价值观念和理性选择的形成显然受生存环境的影响。同理,寻找第三方评估机构的理性选择动因,需要深入地考察其制度环境因素。现阶段来看,第三方评估制度的合法性失衡、外部监督制度缺失、行业准入制度缺失等制度缺陷问题,是它做出依附理性、工具理性、技治理性等理性选择的主要诱因。

### (一)合法性失衡

“合法性”这一概念最先由韦伯提出,他认为凡是被公众所相信的、所赞同的就是具有合法性的统治<sup>[35]</sup>(P249)。学者们普遍将组织的合法性进一步解构为法律合法性、行政合法性、社会合法性、专业合法性、政治合法性等类别,并认

为第三方评估在所有合法性领域都存在合法性不足的问题。但研究者认为,作为致力于服务弱势群体的社会工作机构及其评估机构,具有很高的政治意识和良好的政治站位,在政治合法性上并不欠缺,在行政合法性上也并不弱势。因此,本研究主要从法律合法性不足、社会合法性欠缺、专业合法性较弱、行政合法性强势等四个层面来探讨第三方评估的合法性失衡问题。

首先,我国社会服务第三方评估领域还面临着法律合法性不足的问题。在政府购买社工服务第三方评估领域,《社会服务第三方评估法》等国家层面的上位法尚未制定,使得第三方评估及评估机构的法律地位、角色身份、性质功能、准入门槛、专业资质、从业范围、监督管理等较为混乱,导致了第三方评估行业良莠不齐、鱼龙混杂。其次,由于社工机构及其评估机构是从国外传到国内的,同时是受自上而下的政策推动的,这就导致第三方评估缺乏地方文化传统的支持,面临着社会合法性欠缺的问题。此外,当前一线社工对第三方评估认同度低,普遍认为第三方评估过于看重量化指标,评估专家缺乏实践经验,评估机构能力不强,致使第三方评估的专业合法性备受质疑。

与在法律合法性、社会合法性和专业性上的弱势地位不同,第三方评估在行政合法性上非常强势,这也是第三方评估机构能够维持生存的关键所在。所谓行政合法性,指的是通过官僚体制的程序和惯例而获得的一种形式合法性,其合法性来源于政府以某种方式(允许、同意、支持或帮助)把自己的行政合法性让渡或传递给社会组织,具体形式包括机构文书、领导人的同意、机构的符号(如名称、标志)和仪式(如授予的锦旗)等等<sup>[36]</sup>。社会工作领域内第三方评估制度的发展也是行政化发展模式,先是由政府内部自上而下发文、层层动员落实,兼以政策先行、资源配套、检查督促的形式来明确第三方评估的结构性地位;再通过设立政府购买服务项目和资金来支撑第三方评估机构的成立和运行;最后采用行政吸纳服务的方式

将第三方评估纳入行政管理体系,用行政权威管理评估活动<sup>[37]</sup>。就政府购买社工服务领域而言,第三方评估在政策支持、介入渠道、评结结果层面都能获得行政合法性的支持,保证了评估的顺利进行。

### (二)外部监督制度缺失

作为一种新兴的公共服务供给方式,政府购买服务有一定的合理性,尤其是在提升社会组织活力方面成效显著,但其是否真的提高了效率,节约了资金,提高了服务满意度等问题,都还需要继续深入地研究。因此,不能盲目地认为政府购买服务是一剂治疗政府失灵的万能药,应该加强监督和管理。但是,由于当前社会工作体制机制和专业发展能力的滞后性,社会工作行业内尚没有形成强有力的监督体系,社会公众和新闻媒体也缺乏监督的渠道和动机,致使第三方评估的外部监督制度迟迟难以建立。具体表现在以下方面。

第一,由于责任规避和多头管理的困境,政府对第三方评估机构的监督和管理不够全面、深入,通常采用选择性监管的策略,即:政府通常只监管评估结果,不监管评估过程;政府通常会重点监管财务情况,而轻视专业服务成效;政府通常只监管自己购买的项目,不监管下属机关购买的项目。

第二,社会组织年检制度同样难以发挥预期的监督检查作用。在X市,由于L机构和X市民政局领导的特殊关系,作为业务主管单位和登记管理单位的X市民政局并不会严格审查机构的年检报告。甚至于,在明知L机构的工作人员的人数和资质有误的情况下,也不会主动核实。相反,还会继续帮助L机构申请4A级社会组织。

第三,社工行业内部目前也尚未形成有力的行业监督和自律机制。很多第三方评估机构是由区域内的社会工作协会兼任的,而且社工协会也没有监督第三方评估机构的特殊权力。行业监控体系的缺失,以及行业协会和社工机构之间的特殊利益交换关系使得当前社工行业内出现了一些违规行为。

第四,社会组织信息公开制度没有被严格执行。按照政府购买服务的逻辑,非营利组织的资产仍属于公益产权,非营利组织应当主动向社会公众公开自身的重大经济业务活动、人员变动、资产管理、财务运作及绩效情况。同时,信息公开制度也是社会大众监督第三方评估的一个重要渠道,是相关政策文件中的明确要求。但遗憾的是,很多第三方评估机构并不会主动公开相关信息。即使公开部分信息,也常常是通过政府来公布评估结果,而不会主动公开评估过程,以及评估机构自身的信息。总体来看,当前第三方评估的信息公开制度还止于文件层面,其并没有被第三方评估机构实际执行。

### (三)行业准入制度缺失

当前我国尚未明确建立起第三方评估机构的行业准入制度,一些第三方评估机构能承接评估项目并不是因为专业能力或者具备评估资质,而是取决于政府的偏好和倾向<sup>[31]</sup>。而第三方评估机构行业准入制度的缺失,导致评估机构的从业资质、从业范围、服务内容、权利义务、评估验收等无法可依,加剧了评估中的不规范行为<sup>[38]</sup>。因此,我国第三方评估的行业准入制度建设已经到了不得不解决的紧迫地步,第三方评估的专业资质不能再仅仅依靠政府部门的“评估通知”,而要着重于提升自身的权威性和专业性。

首先,从目前的实际情况来看,民政部及各级民政部门,或者中国社会工作联合会并没有明文授予任何一家社会组织从事社会工作服务项目第三方评估的专业资质,第三方评估的专业资质证书也无从谈起。但是,作为一项高度“技术化”和“专业化”的技能领域,“评估”是需要专业资格认证和准入门槛的。

其次,由于当前没有一个明确的评估资质授予主体,难以明确评估资质的授予和清退标准。当前民政部授予第三方评估机构资质的方式多是以招投标性质进行的。地方政府也不知道第三方评估机构应该具备怎样的资质,也不清楚授予和清退第三方评估机构的标准。例如,

本研究中C区的第三方评估项目招标公告中,对于第三方评估机构的要求只要求合法注册登记过、没有失信行为,缺少专业资质的要求。

再次,国内并没有一个机构能起到管理和引领第三方评估机构的作用,缺乏有效的制约。从时下社工实务界的实际情况来看,一方面,国内没有十分具有权威性、代表性和专业性的全国性社工服务或社会服务第三方评估机构。即使学者开展了有影响力的全国性政府绩效或社会组织第三方评估研究,但也只是昙花一现,且研究意义大于实践意义。而没有全国性的,高知名度的第三方评估机构使得整个行业既得不到社会大众的重视,也很难形成行业领头羊效应,从而难以建立行业内部规范。

最后,虽然我国社会工作者的职业资格认证制度已经基本成型,但我国还没有建立起针对评估的资格认证制度,各大高校对社会服务评估、项目评估、第三方评估专业人才的培育力度还不足。评估更多是作为课程来讲授,选择评估方向的研究人才和实务人才还不多,能够深入了解项目评估的师资队伍也有所欠缺。

## 六、总结与讨论

在制度环境等外部社会系统层面,第三方评估目前面临着合法性失衡、外部监督制度缺失、行业准入制度缺失等诸多问题。合法性失衡使得第三方评估机构很难获得明确的法律地位、无法得到社会大众和专业成员的有力支持,只能依赖于购买方的行政权威而获得生存空间。面对合法性失衡的外部制度环境,第三方评估机构为了生存,不得不采取依附理性以及权责转让式的行动策略。然而,依附理性和权责转让的行动策略是以牺牲第三方评估的独立性和公正性为代价的,衍生出了第三方评估的形式化问题。外部监督制度的缺失诱使第三方评估机构以工具理性和成本控制为最优先选择。但是,工具理性和成本控制的行动策略侵蚀了第三方评估的专业性,使第三方评估表现出明显

的功利主义倾向。行业准入制度的缺失致使第三方评估机构自身缺乏权威性,迫使第三方评估机构选择了外部权威主导、数字迷信、程序正义等技术治理理性。而严格秉持技术理性的第三方评估机构更乐于使用偏项目管理轻专业服务、偏产出评估轻成效评估、偏事后评估轻事前评估、偏短期考核轻长期影响等简单化的评估方式,既无法保证自身的客观性,也难以践行以评促建的评估宗旨,产生第三方评估的片面化问题。基于理性选择理论以及第三方评估偏差的分析框架来看,第三方评估偏差问题的解决,应当从宏观社会系统和微观法人行动者两个角度,从完善第三方评估的制度体系、重塑第三方评估机构的理性选择、规制第三方评估机构的行动策略三个层面来优化当前的第三方评估体制机制,以实现标本兼治。

基于理性选择理论以及第三方评估偏差的分析框架来看,第三方评估偏差问题的解决,关键还在于建构较为完善的第三方评估制度体系。首先,应当通过颁布《社会服务第三方评估法规》、加大对第三方评估的宣传、培育或引进知名第三方评估机构、制定购买方的权限清单等方式,进一步增强第三方评估的法律合法性、社会合法性、专业合法性,并在一定程度上降低对行政合法性的依赖,进而改变第三方评估的合法性失衡状态。其次,要进一步完善第三方评估的外部监督制度。第一,要引入上级政府部门,实现社工服务项目的购买方和第三方评估项目的购买方之间的分离;第二,要探索建立第三方评估机构评级制度,从各个层面对第三方评估机构开展实时监测和排名;第三,要建立第三方评估的反向评价制度,使一线社工和服务对象能够监督和反馈评估项目的短期和长期效果;第四,要建立第三方评估信息公开网站,整理并公开评估机构的信息,以及评估的过程和结果信息,保证第三方评估的整个过程和结果公开透明。最后,还应当通过建立第三方评估的四级资质授予制度、制定评估资质的细则、成立社会工作服务第三方评估委

员会、培育社会服务第三方评估专业人才等途径,建构第三方评估的行业准入制度,最终在制度和人才储备层面保证第三方评估的专业能力和专业资质。

#### 参考文献:

- [1]朱健刚,陈安娜.嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析[J].社会学研究,2013,28(1):43-64,242.
- [2]肖小霞,张兴杰,张开云.政府购买社工服务:道德实践和政治实践的异化[J].理论月刊,2013(7):151-155.
- [3]吴耀健,陈安娜.行政化与专业自闭桎梏:广东D区民办社会工作机构的内卷化[J].社会工作,2017(5):71-81,111.
- [4]文军,何威.社会工作“选择性服务”现象及其反思[J].学习与探索,2016(7):38-45.
- [5]Hoefler R. Accountability in action? Program evaluation in nonprofit human service agencies[J]. Nonprofit Management and Leadership, 2003, 11(2):167-177.
- [6]Moxham. Performance measurement: Examining the applicability of the existing body of knowledge to nonprofit organizations[J]. International Journal of Operations & Production Management, 2009, 29(7): 740-763.
- [7]Campbell D A, Lambright K T, Bronstein L R. In the eyes of the beholders: Feedback motivations and practices among nonprofit providers and their funders[J]. Public Performance & Management Review, 2012, 36(1): 7-30.
- [8]徐选国,黄颖.政社分开与团结:政府购买社会服务第三方评估的风险及其治理——基于S市的评估实践[J].社会工作与管理,2017,17(2):70-77.
- [9]徐选国,高丽.“被动型增长”政府购买服务第三方评估组织的生成逻辑[J].社会与公益,2018(4):86-87.
- [10]郑佳斯,卜熙.失效的第三方:组织自利性下的社会组织评估[J].华南师范大学学报(社会科学版),2020(5):98-112,191.
- [11]陈天祥,郑佳斯.双重委托代理下的政社关系:政府购买社会服务的新解释框架[J].公共管理学报,2016,13(3):36-48,154.
- [12]王前,谭望.政府绩效评估中的委托代理风险及其防范[J].前沿,2007(5):135-137.
- [13]陈天祥,郑佳斯.把政府带回来:政府购买服务

的新趋向[J].理论探索,2019(6):13-19.

- [14]何文盛,姜雅婷.系统建构视角下政府绩效评估结果偏差生成机理的解构与探寻[J].兰州大学学报(社会科学版),2015,43(1):104-111.
- [15]赵环,徐选国,杨君.政府购买社会服务的第三方评估:社会动因、经验反思与路径选择[J].福建论坛(人文社科版),2015(10):147-154.
- [16]高丽,徐选国.政府购买社会服务第三方评估的合法性困境及其重构[J].社会建设,2019,6(6):43-52.
- [17]顾江霞.控制论视角下第三方评估机制分析——基于H市社区治理评估项目的案例研究[J].社会工作与管理,2017(5):39-45.
- [18]姚进忠,崔坤杰.绩效抑或专业:我国社会工作评估的困境与对策[J].中州学刊,2015(1):73-78.
- [19]蒋天佑.扶贫绩效第三方评估客观性消解及其应对——基于A县个案和相关者利益博弈视角的分析[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2018,19(5):68-73.
- [20]韩江凤.技术治理逻辑下社会工作评估的失灵与优化——以T市W街道社会工作评估项目为例[J].理论月刊,2019(12):143-154.
- [21]刘芳,吴世友,Mark W. Fraser. 业主满意度评估:一种有效的社会工作实务评估方法[J].华东理工大学学报(社会科学版),2013,28(4):28-35.
- [22]顾江霞.专家参与还是公众参与?——对政府购买社会服务评估主体的一项经验研究[J].社会工作,2017(6):3-11,110.
- [23]赵芳.社会工作专业化的内涵、实质及其路径选择[J].社会科学,2015(8):73-80.
- [24]葛忠明.从专业化到专业主义:中国社会工作专业发展中的一个潜在问题[J].社会科学,2015(4):96-104.
- [25]丘海雄,张应祥.理性选择理论述评[J].中山大学学报(社会科学版),1998(1):118-125.
- [26]詹姆斯·科尔曼著.社会理论的基础[M].邓方,译.北京:社会科学文献出版,1990.
- [27]顾东辉.社会工作评估[M].北京:高等教育出版社,2009.
- [28]栗智宽,俞良早.中国共产党力戒形式主义的百年实践:轨迹、成就与经验[J].求实,2021(3):4-18,109.
- [29]莱斯特·M·萨拉蒙.公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M].田凯,译.北京:商务印书馆,2008.
- [30]唐文玉.行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J].公共管理学报,2010,7(1):13-19,123-124.
- [31]徐道稳,唐达婷.责任理论视角下社会工作机构

- 绩效评估研究——以S市社会工作机构绩效评估为例[J].社会工作与管理,2020,20(4):28-36.
- [32]王思斌.“双一流”建设中社会工作的创新和依附性发展[J].中国社会工作,2019(22):46.
- [33]贾春增.外国社会学史(第三版)[M].北京:中国人民大学出版社,2008.87-89.
- [34]刘永谋.技术治理的逻辑[J].中国人民大学学报,2016(6):118-127.
- [35]马克斯·韦伯.经济与社会(上卷)[M].林荣远,

译.北京:商务印书馆,1997.

- [36]高丙中.社会团体的合法性问题[J].中国社会科学,2000(2):100-109,207.
- [37]徐道稳.中国社会工作行政化发展模式及其转型[J].社会科学,2017(10):90-97.
- [38]袁莉.着力完善全面深化改革第三方评估制度[N].湖北日报,2018-08-26(007).

【责任编辑 史敏】

## Systematic Defects and Organizational Rationality: An Analytical Framework for the Third Party Evaluation Deviation of Social Work Services

HAN Jiangfeng

**Abstract:** As an important institutional mechanism to supervise and improve social work services, the third-party evaluation has been highly expected by the government and academia. However, through the participatory observation of the third-party evaluation project of social work services in a, B and C districts of X city for one year, as well as the interview research on the evaluation stakeholder groups, it is found that the third-party evaluation will also have the problems of formalism, utilitarianism and unilateral turn. Different from the previous studies which only focus on the system and legitimacy, evaluation mechanism, evaluation methods and technology, this study attempts to explain the deviation of the third-party evaluation from the perspective of internal and external interaction between macro social system and micro legal actors. Then, the third-party evaluation deviation analysis framework of "system defects-organizational rationality-action strategy-evaluation deviation" is concluded. The research shows that the defects of the evaluation system, such as the imbalance of legitimacy, the lack of external supervision system and the lack of industry access system, induce the third-party evaluation institutions to take rational choices such as dependent rationality, instrumental rationality and technological governance rationality, as well as the action strategies of power and responsibility transfer, cost control and simplification, which eventually lead to the deviation of the third-party evaluation. The key to solve the problem of third-party evaluation deviation lies in the construction of perfect third-party evaluation.

**Keywords:** system defect; organizational rationality; social work service; the third party evaluation; evaluation deviation