

摘 要

在当今政府改革领域，一个非常热门的话题就是政府绩效评估。自二十世纪七八十年代以来，各国普遍存在政府部门效率低下的现象，人们对此深恶痛绝。随着世界全球化、知识化、信息化的发展，改变传统的执政理念和执政方式，向高效政府方向发展成为了对政府的基本要求。在这种情况下，政府绩效评估作为一种推进行政体制改革、提高行政效率与服务质量、提升政策执行能力的有效工具，成为了当前公共管理领域的前沿课题。

地方政府绩效评估是一种服务和顾客至上的机制，公众与其他评估主体相比，作为地方政府服务的主要对象和直接受益者，对地方政府的绩效有着最直接、最真切的感受，所以最有发言权。地方政府绩效评估的一个核心价值取向就是对公众参与的关注，这也成为当代世界各国政府绩效评估发展的一个显著特点。在我国，虽然一些地方政府进行了一定程度的实践，取得了一些研究成果，但是公众参与政府绩效评估的研究还比较薄弱，尚未进行系统的总结，还存在不少尚待解决的问题。所以，必须加以深入研究以促进该项活动的进一步深入和持续开展。

本文运用管理学、行政学、政治学等学科的基本知识，采用规范分析与实证分析相结合的研究方法，在其他学者研究的基础上，对我国地方政府绩效评估中的公众参与问题进行了认真探讨，以期待对我国地方政府绩效评估的理论及实践工作作出力所能及的贡献。本文在充分肯定公众参与地方政府绩效评估的重要现实意义的基础上，系统地分析了当前我国公众参与地方政府绩效评估的现状，参与过程中存在的问题，并分析了其原因，进而根据原因，对症下药，有针对性地从公众自身、地方政府、制度以及评估程序和方式四个方面提出了改善我国公众参与政府绩效评估的对策和途径。

关键词 地方政府绩效评估；公众参与；民主行政

Abstract

Today, Government Performance evaluation has already become an extremely popular topic in the government reform area. Since 1970s, the government's low efficiency has existed in every country, with which many people are disgusted. With the development of globalization and knowledgeable, changing the traditional ruling mode or concept and directing to highly efficiency is the fundamental need for government. As an effective tool, in this circumstance, the government performance evaluation has advanced the administrative implementation capability, promoted the reform of administrative system, and improved the administrative efficiency as well as the service quality, which became the cutting-edge topics of the current public administration.

Local government performance evaluation is a service and customer-orientated mechanism, as citizens of the direct beneficiaries and the main goal of local government services, compared with the other main assessment of the performance of local governments have the most real, direct feelings, have the final say. In local government performance evaluation, the concerns of citizens to participate is a core value orientation, which, as one of the countries around the world to assess the performance of the development of a notable feature. In China, the research on the citizen participation in the government performance evaluation is still relatively weak. Although there are some good research results, we have not carried on systematic research, and still have many problems to be solved. So we must make further investigation

to promote the development of this activity.

Using basic knowledge in such disciplines as in management, administration's studying, political science, etc., and combining empirical and normative analysis, this paper, on the basis of the effort of other scholars, makes a discussion on the problems of public participation in local government performance evaluation, intend to make some contribution to the theory and practical work of the local government performance evaluation in our country. This paper sufficiently approves the realistic significance, and makes a systematic analysis of the current situation and the problems of the citizen participation in the local government performance evaluation and tries to analyze the reasons. Further more, the paper points out the citizen self, local government, system and evaluation method to aim at the causes and deal with the situation, thus improving the government performance.

Key words local government performance evaluation; citizen participation; democratic administration

西南交通大学

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权西南交通大学可以将本论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复印手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于

1. 保密□，在 年解密后适用本授权书；
2. 不保密☒，使用本授权书。

（请在以上方框内打“√”）

学位论文作者签名：郭岸

日期：2009.10.15

指导老师签名：[Signature]

日期：2009.10.15

西南交通大学学位论文创新性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是在导师指导下独立进行研究工作所得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出贡献的个人和集体，均已在文中作了明确的说明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

本文力图在研究上有所突破和创新。

一是力求在理论视角上有所突破。本文力图从价值功能的角度来分析公众参与与地方政府绩效评估两者的关系，从地方政府层面看及对公众个体而言来分析公众参与的价值。本文将公众参与理念与政府绩效评估相结合进行研究，是对过去传统的地方政府绩效评估方式的进一步突破。

二是本文力求从绩效评估的整体出发来研究公众的参与问题。这既突出了公众的主体性，也兼顾了绩效评估的整体性。这既得益于新公共服务理论的启发，也将反哺于这一理论，对公民社会的培育和发展提供一些有益的启示。

学位论文作者签名：市席

日期：2012.12.15

第一章 绪论

1.1 选题的背景

自从 20 世纪 70 年代以来,西方国家都面临着全球化、信息化、国际竞争加剧的挑战,以及摆脱财政危机和公众信任危机,为了提升政府的竞争力,这些国家相继掀起了政府改革的热潮,并且开始改变和调整公共组织内部以及公共组织与社会之间的关系,这场声势浩大的改革运动被冠以“新公共管理”(New Public Management)的名称。在这场改革中,西方国家一改以前注重既定的法律、法规,轻绩效测定和评估的做法,主张放松严格的行政规制,建立严明的、可衡量的绩效评估机制,政府绩效评估在当中起着越来越重要的作用,俨然已成为各国行政发展的重中之重。

从 20 世纪 80 年代以来,我国在西方各国绩效管理热潮的带动下开始了政府绩效评估的尝试和探索,很多地方政府都开展了不同形式的绩效评估活动,如山东青岛的目标责任制考核,南京、珠海等城市开展的“万人评政府”等。和西方国家制度化、规范化和科学化的绩效评估相比,有的学者认为,目前我国政府绩效评估还处于初始阶段,存在着“半自发性”、“盲目性”、“单向性”、“随意性”这些问题。产生这些问题的原因,一方面与我国的政治体制、经济基础和文化环境有关,另一方面与政府绩效评估尚处于探索发展阶段,本身有一个逐步成熟和完善的过程有关。但我们可以确定,绩效评估的价值导向的扭曲是一个非常重要的原因。当前我国政府绩效评估还没有形成服务行政、重视公共利益的整体理念,公众对评估活动的参与和公众需求对绩效评估的导向性作用也被忽视。

由于经济与社会飞速发展,公众的政治素质和民主意识不断提高,建构新型绩效评估体系成为我国政府落实科学发展观,建设和谐社会的内在要求。

因此如何解决政府绩效评估中公众参与所面临的问题，如何更好地评估地方政府绩效，是在社会转型过程中有待研究解决的重要问题，需要理论界的广泛关注和政府部门的高度重视。

1.2 选题的意义

1.2.1 实践意义

这几年来，政府提出了建设服务型政府、构建和谐社会的理念。政府要服务于人民，首先要提高自身的绩效。如何提高政府绩效，如何对政府绩效进行评估，是摆在我们面前的一个巨大难题。人民作为服务对象对于政府的绩效有切身的感受，虽然他们可能没有专业的评估技能和知识，但作为服务对象的个体，他们可以从自身的感受来判断什么服务是他们所需要的，这恰恰是政府最为容易忽视的方面，也是政府绩效评估最有待于加强的方面。各国都在不断探索地方政府绩效评估的制度设计和安排中如何贯彻“公众参与”的原则，这也是我国至今未能解决的问题。地方政府绩效评估中公众参与在实践过程中所进行的许多制度创新为中国地方治理中的公众参与提供了有益的养分，也开辟了公众对公共权利的监督途径。公众参与地方政府绩效评估为其他领域公众参与途径的选择提供了可鉴戒的示范效用，也让我们明白了：只有更好地完善公众参与的路径，才能更为有效、稳妥地推动我国地方治理的民主化进程，推动我国地方治理向“善治”迈进。由此可见，对地方政府绩效评估中的公众参与问题研究是具有重要的实践意义的。

1.2.2 理论意义

从科学研究的选题角度来看，本论文所探讨的主题是一个很小的问题。政府绩效评估的问题在公共行政学的研究中已经是一个微观领域的问题了，

而本文的主题又是地方政府绩效评估中的公众参与问题。问题看似虽小，但意义重大。有些学者认为，近年来的政府绩效评估，缺乏对以公众为主体的绩效评估行为进行系统研究，因此应加强对中国特色的公众参与绩效评估的途径以及评估主体与评估对象互动关系的研究等。我们正是要通过公众参与地方政府绩效评估的研究来探索公众与政府关系这一宏观的问题。而且，对这一问题的研究涉及的不仅是政府绩效评估的一项基本原则，而是集中反映了政府绩效评估的本质属性和价值追求，并且考虑的是政府管理的正义与民主、政府绩效提升的追求和实现的问题。在西方的行政思想史上，存在着关注民主、平等、公正和回应性的宪政主义和关注效率的管理主义两种倾向。本文论证的主题，地方政府绩效评估中的公众参与，涵盖了这两种对立的主张。假如能撇开两者的矛盾对立面，将两者有机结合起来，这将是寻求两种主张的辩证统一的一种有益尝试。由此可见，在关于地方政府绩效评估的公众参与机制的研究中，是包含着解决时代课题的追求的。这也正是本文的理论意义之所在。

1.3 国内外研究现状

1.3.1 国外相关研究综述

自 20 世纪 60 年代以来，国外在理论和实践两方面都对公共部门绩效进行了评估。一开始对公众参与的研究就十分重视，其中英国最为典型。在理论上，维维安·朗兹(Vivien Lownds)等人在《英国公民参与的趋势》上下两篇中，对英国的公众参与做了一个全面介绍。到 80 年代，英国在中央各部门进行持续数年大规模的“雷纳评审”，在地方政府绩效评估中则明确规定要求被服务的第三方人员参与。1982 年，英国政府公布了著名的“财务管理新方案”，要求政府的各个部门树立浓厚的“绩效意识”。1991 年梅杰政府推出的公民宪章运动和竞争求质量运动，这些改革措施又进一步强化了质量意识

和为顾客服务的改革思想。在保守党政府之后,新工党政府继续强调公共服务的效率、资金的价值和顾客导向。例如,布莱尔政府将公民宪章更名为“服务第一”,并设立了公民评审小组,在地方政府层次上,推行“最高价值”(Best Value)。在这以后,英国政府进一步提高了行政效率,使政府绩效评估的发展更加成熟。

在美国,公众评议和市民活动一直都倍受鼓励。如美国弗吉尼亚的汉普敦市,每年 10 月都要向市民进行随机电话调查,了解市民对市政府绩效的满意程度。学者凯瑟琳·纽科默等在其书《迎接业绩导向型政府的挑战》第七章中明确指出并详细论述了《让公民参与实现重要的结果:针对 21 世纪政府治理的一个有效模式》,探索了公民参与和业绩测评在实践中的关系。美国国家公共生产中心主任马克霍哲教授在其《公共部门业绩评估与改善》一文也指出“只有政策制定者和市民积极主动地参与业绩评估一即参与让政府机构对他们的开支负责,对他们的行动负责,对他们的承诺负责这样的评估过程,上述的多重目标才能实现。”盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》一书中提出有关政府治理的四种模式,第二种模式即为参与式国家。阿尔弗雷德和鲍认为(Alfred Tat-kei Ho & Paul Coates),自 20 世纪 90 年代中期,在公共管理领域有两次主要的运动:一是群众参与政府的复兴,二是绩效评估运动。谢尔·阿斯汀(Sherr Arstein)在比较不同国家群众参与发展水平和制度演进的基础上,提出了“公民参与阶梯论”,讨论了公众参与发展出现的不同阶段。有学者在这基础上进一步总结了当代地方治理在不同层次上所设计和发展的多样化的公众参与方式和途径,公众对公共物品和公共服务水平的监督与评价就是其中之一。

20 世纪 70 年代初,美国政府就开始了关于政府绩效评估的大规模实践。1973 年,尼克松政府颁布实施了“联邦政府生产率测定方案”力图使公共部门绩效评估规范化、经常化和系统化。1976 年,美国科罗拉多州通过了《日落法》,该法律对计划或规章规定一个废止日期,到了这个日期,该计划或规

章除非再次得到批准有效，否则就从此无效，从而迫使政府部门定期对其活动和规章的结果进行评估。1993 年美国国会通过了《政府绩效和结果法》(即 GPRA)，要求所有的联邦机构发展和使用绩效评估技术并向民众报告自己的绩效状况，这样做就是为了使政府在提高效率和管理能力的同时，改善公众对政府公共部门的信任并提高公众满意度。

格雷戈·瑞珍 (Gregg G. Van Ryzin) 等学者在 2000 年和 2001 年期间，运用 ACSI (美国顾客满意度指数) 模型，通过对纽约市民的电话调查，寻找公众对地方政府总体满意的驱动和行为后果。他们发现公立学校，特别是警察以及道路情况、地铁服务是满意的最显著驱动，但是人群的收入，种族和人口状况有明显的差别。对所有群体来讲，总体满意是驱动人们对地方政府的信任或离开这个地方的原因。Ryzin 等学者主要是从学校、警察、消防、图书馆、公园、道路、公交车、地铁和垃圾清理九个方面的满意情况对公众进行调查研究。戴维·斯温德尔 (David Swindell) 和珍妮特·M·凯莉 (Janet M Kelly) 对 13 个地方政府的绩效和公众满意进行了调查，初步得出结论：公众满意与政府的服务绩效是相关的。进一步的研究显示公众对服务的评估可以作为政府绩效评估的结果指标。特雷弗·布朗 (Trevor Brown) 通过服务类型和服务经验对公众对公共服务的满意的影响进行研究，发现当公众对服务有选择时，对服务质量的评估是正面的；当被迫接受某些服务时，对服务质量的评估是负面的。与此同时，接受的服务经验也同时放大。他在文中也同时指出了关于公众对公共服务评估的影响因素：如公众的特点、管辖区域或者社区状况、公众倾向和公众对服务质量的期望、直接服务经验和服务类型。

在公众参与方面，西方其他国家的政府绩效评估也做出了一定的广度和深度。西班牙的政府公共机构引进了新公共管理的绩效观和顾客导向等理念。。新西兰的主要做法有：在政府部门中将决策与执行两种职能分开；财务报告、预算、拨款等均需要考虑绩效；通过《公共服务法》改革公共部门绩效管理体制，建立绩效评估主体等。但由于受传统行政历史的影响，一部分政府

项目更讲求公共服务质量的民主性，认为“政府的绩效质量应该从满足所有者的公民之需要的能力方面加以界定，而不应当从其满足作为顾客的公民之需要的能力方面来加以界定”。所以，只要政府能够实现更高的透明度和公众参与度，他们就会改进其服务质量，从而使公众满意。

公众参与是国外政府绩效评估理论研究和实践发展一条暗含的主线，从研究初期论述公众参与的意义、必要性到后来的参与阶段、影响因素、参与方式和途径等越来越深入，这为我们研究国内的地方政府绩效评估和公众参与提供了理论与实践启发。

1.3.2 国内相关研究综述

近年来，我国学者主要从以下这几方面对地方政府绩效评估进行研究：对国外政府绩效评估研究成果和实践经验的介绍和借鉴，对我国地方政府绩效评估指标体系和评估方法的研究，以及总结我国地方政府绩效评估实践中的问题，探寻整体的解决途径。相比较，国内对于公众参与地方政府绩效评估活动进行专题研究的文献少只剩少。

在《公共部门绩效评估的主体建构》一文中，卓越对参与评估政府绩效的主体进行了深入分析，指出了公众参与政府绩效评估的重要性。在《对政府绩效评估几个基本问题的反思》中，彭国甫将参与政府绩效评估的主体划分为内部评估主体和外部评估主体。在《基于满意原则为导向的人民评判政府绩效的意义阐释》一文中，范柏乃认为基于满意原则为导向的人民群众评判政府绩效是政府绩效评估的一种新形式和新机制，对加强政府与人民群众的联系，增强政府服务意识，改善政府服务质量，提高政府的服务效率有十分重要的作用。在《“自下而上”评价政府绩效探索：“公民评议政府”的得失分析》一文中，吴建南、庄秋爽对“公民评议政府”的现状作了归纳和分析，指出了其意义、成效及存在的不足。在《政府绩效评估的民众基础及其改善》一文中，孟华分析了中国政府绩效评估的民众基础，对民众基础发展

的瓶颈提出了改进措施。在《公众作为公共部门绩效评估主体的障碍分析》一文中，何会涛指出在现实条件下，公众作为公共部门的主要评估主体还不能很好的发挥作用，存在着意识、制度、知识技术三个层次的障碍。在《对“参与式”政府绩效评估制度的评估》一文中，王锡铎对近年来各地开展的民众评价政府绩效活动进行了初步评估，认为参与式绩效评价在实践中并没有兑现其制度设计的预期目标，主要原因在于缺乏必要的程序性保障机制，导致制度实践的功能障碍。我国第一部研究公众评估政府绩效活动的专著是由邓国胜、肖明超等编著的《群众评议政府绩效：理论、方法与实践》。通过对有关地方群众评议政府绩效的案例的分析和评价，提出了四环五要素的理论分析框架，在实践的有效开展方面具有较高的参考价值。

总体上说，目前我国缺乏对以公众为主体的绩效评估行为的系统研究，研究对实践的指导意义不足，广度和深度都有待进一步提高。所以，应深化对中国特色的公众参与地方政府绩效评估的理论和实证的研究，加强理论研究对实践的指导作用，从而，促进我国地方政府绩效评估中公众参与的有效进行。

1.4 研究框架和研究方法

1.4.1 研究框架

本文主要分为四个部分阐述：第一部分主要是介绍公众参与地方政府绩效评估的选题背景和意义，以及国内外研究现状。第二部分阐述政府绩效、政府绩效评估和公众参与的相关概念和理论基础，并从价值功能的角度来分析公众参与与地方政府绩效评估两者的关系，从地方政府层面看及对公众个体而言来分析公众参与的价值。第三部分理论与实践相结合，对我国公众参与地方政府绩效评估的这一问题进行分析，分析其整体现状、困境及其形成的原因。最后一部分是关于完善公众参与地方政府绩效评估的对策和建议。

1.4.2 研究方法

(1) 文献研究法。本文在理论分析方面,通过多种渠道收集有关国内外公众参与地方政府绩效评估的文献资料和研究成果,并进行了认真梳理。

(2) 案例研究法。本文在分析公众参与地方政府绩效评估的过程中加入一些地方实践的案例,从而使理论紧密联系实际。

(3) 逻辑思辨法。本文针对我国当前地方政府绩效评估公众参与的主要问题,依照政府部门与公众及其存在的制度环境为逻辑思路进行原因探究,并以此逻辑结构提出当前我国公众参与政府绩效评估的对策和建议。

第二章 公众参与地方政府绩效评估概述

2.1 公众参与地方政府绩效评估的基本概念

2.1.1 政府绩效

在我国,“绩效”是根据英文“Performance”翻译而来,属于舶来品。在英文中,“Performance”的原意是“履行”、“执行”、“表现”、“行为”、“完成”,引申为“作为”、“成就”、“成果”、“业绩”。^[1]绩效是指“从过程、产品和服务中得到的输出结果,并能用来进行评估和与目标、标准、过去结果以及其他组织的情况进行比较”。^[2]一般地说,绩效概念中包含了个人绩效和组织绩效两个层次。最早绩效用于投资项目管理方面,后来在组织管理方面和人力资源管理方面又有了广泛的应用。直到近三十年来,绩效开始在公共行政领域里出现,从而确立了“政府绩效”这个范畴。

所谓政府绩效,西方国家又称“公共生产力”、“国家生产力”、“公共组织绩效”、“政府业绩”、“政府作为”等。^[3]它是指政府在社会经济管理活动中的效率、效果、效益和效能,是政府在行使其职能、实施其意志的过程中体现出的管理和服务能力。国内有学者将政府绩效分为政治绩效、经济绩效、社会绩效和文化绩效等方面。^[4]政治绩效主要指政治生产力以及政治产品,即政策的贯彻与形成;经济绩效主要是指经济稳定与增长中政府的导向作用,其中失业、通货膨胀、收入分配等是重要的参数;社会绩效主要指社会的稳定与发展,其中公平与正义、安全与犯罪、稳定与动乱、福利与贫困等指标是重要的参数;文化绩效则主要是指大众文化与精英文化的互补与渗透,以及文化的整合与繁荣。由此可见,政府绩效并不是单一的政治层面的概念,

^[1]卓越. 公共部门绩效评估[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004. 3.

^[2]尤晓云. 绩效优异评估标准[M]. 北京:中国标准出版社, 2002. 31.

^[3]中国行政管理学会联合课题组. 政府机关效率标准研究报告[J]. 《中国行政管理》, 2003, (3).

^[4]陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M]. 中国人民大学出版社, 2003. 273.

它还包括政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期等含义。

2.1.2 政府绩效评估

研究探讨政府绩效评估问题的逻辑起点是对政府绩效评估的界定。“政府绩效评估”就是对政府的表现或成绩进行评价。在英语中,“government Performance measurement”、即 “government performance appraisal”、“government Performance evaluation”,通常都被翻译为“政府绩效评估”,且可以互相更换。虽然“政府绩效评价”、“政府绩效评估”、“政府绩效衡量”在语义上还是有些细微的区别,但总的来说区别并不是不大。因此,本文的“评估”、“评议”、“评价”都是同义词,可以相互替代。

尽管目前学者对政府绩效评估的定义一直都存在着许多不同的理解,但它从一般意义上来讲就是对政府的表现或成绩进行评价,是指在分析政府公共部门的能力、工作效率、公共责任、服务质量和公众满意程度等方面的基础上,对政府管理过程中的投入、产出、中期成果与最终成果反映的绩效进行评定和考核。具体来说,就是通过专家评估、政府部门自我评估、公众及舆论评估等多重评估体制,运用一定的程序、方法和标准,对政府组织这一行为主体的实际作为、业绩及其所产生的影响作尽可能准确的评价。政府绩效评估蕴涵了顾客至上和公共责任的管理理念。

绩效评估是政府绩效管理的重要组成部分,是公众表达利益和参与政府管理的重要途径与方法,也是政府治理的一种重要方式,目的是为了在提高管理能力和政府效率的同时,以目标任务为导向、以结果为导向、以社会为导向、以市场为导向、以顾客为导向,完善公共责任机制,提高公共服务的质量、公众对政府公共部门的信任度和公众的满意度。彭国甫教授认为,地方政府绩效评估以绩效为本,以服务质量和社会公众需求的满足为第一评估标准,以加强与改善公共责任机制、提高地方政府绩效为目的,是一种非常

重要的管理工具。^[1]地方政府绩效评估是指运用科学的标准、方法和程序,对地方政府管理过程中的投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定和划分等级。地方政府绩效评估作为一种实践民主行政的形式,真正将公众的参与权利落到了实处。与中央政府绩效评估相比,它的主要区别在于:首先,评估对象的不同,中央政府绩效评估的对象是中央政府及其各部门,而地方政府绩效评估的对象是地方政府机关;其次,针对的对象不同。中央政府绩效评估是针对宏观的政策、方针、规划及其实施效果而言的,涉及到政治、经济、军事、文化等各个领域,而地方政府绩效评估是针对地方行政事务,相对比较具体,其内容与公众联系更为紧密,也较接近百姓生活,公众能够对它作出基于切身体会的评价。最后,评估主体的不同。中央政府绩效评估内容的复杂性和宏观性决定了其评估主体必须是具有相当的文化层次和专业的知识组成的人员,如学者、专家,这些人比较熟悉中央政府的政策和运作;而地方政府的工作相对而言比较具体直接,涉及公众生活的方方面面,所以公众完全可以被纳入到评估主体中来。

2.1.3 公众参与

“公众”有狭义和广义之分。狭义上是指与政府官员相对的普通百姓的总称,广义的公众泛指人民大众。本文中的“公众”取狭义的概念,具体是指“非营利组织和企业、个人”等接受政府服务的对象。我们通常谈到参与问题时所使用表达方式略有不同,如“人民参与”、“公共参与”、“公众参与”、“公民参与”等,但其所指的参与行动与意义大致相似,通常都可以互换使用。

当代公共行政的最显著标志是公众参与,它是实现民主的一种具体形式。国内学者毛寿龙指出:“公民应该扮演这样一种角色,他们通过政治辩论、争

^[1]彭国甫.对政府绩效评估几个基本问题的反思[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2004,28(3):3-11

议和参与决策影响,塑造自己以及自己所属社会的未来方向”。^[1]戴维·H·罗森布鲁姆和罗伯特·S·克拉夫丘克指出:“早期的公共行政著作未能对‘公众’在行政国家中的地位予以重视。如今,新公共管理将与公众的关系问题摆到公共行政实务的显要位置。”^[2]与传统的公众参与相比,当代公共行政中的公众参与有了明显的进步,表现在:第一,在传统意义上,有关公众参与的角色和作用被限定在决策和政策制定上,而现代公众参与则更加强调公众对政策执行的参与,即公众不仅参与政策的制定,公众也进入公共事务的实际管理过程,参与政策的实际操作。第二,现代意义上的公众参与具有反传统公众参与中的精英主义倾向,它使参与公众的范围得到扩展,将那些低收入阶层的、普通的公众及公众组织包括进来,这样使得公众能够影响那些关系他们生活质量的政府活动。

一般来讲,公众参与由三个基本要素组成,即“谁来参与”、“参与什么”和“怎样参与”,它们构成了公众参与的内在结构。

1. “谁来参与”——参与主体

公众参与的主体是一个社会、一个国家或一个地区的普通民众,可以是公众,也可以是那些由公众组织起来的群体。如果是公众个体的话,不包括政治家和政府官员,只包括普通公民。公共权力的直接掌握者和行使者是国家机关的工作人员,他们以国家工作人员身份参与到政府活动,这不属于通常意义上的公众参与。所以,通常意义上的公众参与是指公民以非国家机关工作人员的身份对政府活动的参与。

2. “参与什么”——参与客体

一般而言,与公民利益密切相关的社会公共事务是公众参与的对象。本来,应当由政府来承担这些事务的处理和管理,但是在现代社会,国家和政府在处理这些事务的过程中,主动地、自觉地以制度化的方式接纳公众参与

^[1]毛寿龙. 政治社会学[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2001. 332.

^[2]戴维·H·罗森布鲁姆和罗伯特·S·克拉夫丘克. 公共行政学:管理、政治与法律的途径[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002, (12): 412.

的活动。应当看到,在当今社会,由于民主制度在社会化的过程中渗入到社会生活的每一个领域,民主观念已经深入人心,在工商活动、企业管理中,人们也尝试确立民主参与制度,事实上广泛的参与活动也存在着。但是,这类参与活动绝不属于公众参与的范畴。公众参与只能被理解成公民对那些由国家、政府承担的公共决策和公共事务的参与。一般来说,那些总是对人们的生活和生存有着重大影响的事务才能够吸引广泛的公民参与。

3. “怎样参与”——参与途径

听证制度、举行各种座谈、请社会团体对相关社会问题进行咨询等都是公众参与的方式。我们从人类的历史进程中来看公众参与的问题,可以发现,它是近代社会才出现的一种公共生活现象。当然,在整个近代社会,都存在着公众参与行为。但是,只是在近些年来,公众参与行为成为一种社会行为模式才凸显出自己的特征。

民主政治的发展状况决定了公众的参与,在不同的历史时期具有不同的范围和性质。在传统的保护型民主下,公众参与只能涉及政府活动的部分政治事务和政治问题,其目的在于“限制政府滥用权力,防止政府行为不轨,保护公民的权利和自由”;^[1]可是,在现代可治理型民主下,公众参与的目的发生了变化,公众参与的范围也不断扩大,包括对政府政治、经济、文化等各个方面的参与。现代的公众参与更注重帮助并监督政府有效地实现公共利益,提高政府的公共行政能力。因此,在现代社会里,公众参与已不是一个“理想”的理念,也不是一个漂亮的词汇,而是具有现实意义的政治行为。地方政府绩效评估中的公众参与,就是要求在地方政府绩效的评估过程中,最大限度地让公众参与评估,包括决策者、管理者、有关专家、普通公众等,充分发扬民主,使他们能够通过各种有效的信息渠道,充分表达意见。随着民主政治的发展,在地方政府绩效评估运作过程中公众所发挥的作用将会越来越大。检验地方政府绩效评估发展水平的重要标志之一就是公众参与程度。

^[1]赵成根. 民主与公共决策[M]. 黑龙江人民出版社, 2000. 187.

2.2 公众参与地方政府绩效评估的理论基础

公众参与本身就是公众政治参与的一种途径和表现,因而其合法性来源于公众政治参与的合法性。地方政府绩效评估以绩效为本,以服务质量和社会公众需求的满足为第一评估标准,以加强和改善公共责任机制,提高地方政府绩效为目的,是一种非常重要的管理工具。^[1]公众作为评估主体参与到地方政府绩效评估中来是由地方政府绩效评估的内在属性和本质所决定的,这有其深刻的理论基础,主要表现在以下几点:

2.2.1 新公共管理理论

20 世纪七八十年代以来,西方各国政府面临着严重的财政危机、公共管理危机和政府信任危机,西方传统的行政官僚体制导致政府机构臃肿、效率低下、资源浪费严重。因此,掀起了以“新公共管理运动”为核心的政府治理改革。

新公共管理的提出代表是“重塑政府理论”,重塑政府理论的代表人物是美国学者戴维·奥斯本(David Osborne)和特德·盖布勒(Ted Gaebler)。其主要观点是:①在管理上,私人部门与公共部门之间并无本质差别,应重新对政府与社会之间的关系进行定位:即政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构,政府公务人员应该是有责任的“企业经理和管理人员”,社会民众则是享受政府服务作为回报的“顾客”和提供政府税收的“纳税人”。②政府广泛采用私营部门成功的管理手段及竞争机制、包括取消公共服务供给的垄断性,录用私营部门管理人员来“重塑政府”。③政府要放松严格的行政规制,放弃传统公共行政重遵守既定法律法规、轻绩效测定和评估的做法,而实现严明的绩效目标控制,即更加重视提供公共服务的效果和质量,重视政府活动的产出与结果。总的来说,该理论强调结果导向、顾客导向,主张通过引进

^[1]彭国甫.对政府绩效评估几个基本问题的反思[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2004,28(3): 4.

市场机制来完善政府公共组织，主张政府引入绩效评估，私人、企业和组织参与政府的行政活动，主张对顾客授权，满足公众的需要。政府如何掌舵，即提供什么样的服务，是根据服务对象—公众的要求而确定的，并不能由政府自身说了算。公众的满意度决定政府政策执行的成效，公众的需求决定政府公共服务的内容，公众的评价决定政府政策改进的方向。政府绩效评估本身就是一种顾客至上和服务的机制，它强调以公众满意为政府绩效的终极标准，以公众为中心，评估过程中要有公众的广泛参与，要求增强政府管理的回应性。

2.2.2 新公共服务理论

20 世纪 80 年代的新公共管理为政府带来效率的同时也遭受到许多批评。反对者们认为新公共管理将公平、正义、公正等价值理念都忽略了，只是过分注重技术理性。而对于一个在宪法环境下运作的政府而言，其最根本的职能就是保障公民权利、维护社会公正、实现公共利益。在这种情境中，新公共服务产生了。罗伯特·B·登哈特和珍妮特·V·登哈特是新公共服务的倡导者，他们在对新公共管理批判的基础上，更强调对公民权利的尊重和公共利益的维护。在《新公共服务：服务而非掌舵》一文中，登哈特提出了新公共服务的内涵。该理论的内涵包括七个方面：（1）服务而非掌舵。公务员越来越重要的作用就在于帮助公民表达和实现他们的共同利益，而非试图在新的方向上控制或驾驭社会。（2）公共利益是目标而非副产品。公共行政官员必须致力于建立集体的、共享的公共利益观念，这个目标不是要在个人选择的驱使下找到快速解决问题的方案，而是要创造共享利益和共同责任。（3）战略地思考，民主地行动。符合公共需要的政策和计划，通过集体努力和协作的过程，能够最有效地、最负责任地得到贯彻执行。（4）服务于公民而不是顾客。公共利益源于对共同价值准则的对话协商，而不是个体自我利益的简单相加。因此，公务员不仅仅要回应“顾客”的需求，而且更要关注建设政

府与公民之间、公民与公民之间的信任与合作关系。(5) 责任并不是单一的。公务员不应当仅仅关注市场,他们也应该关注宪法和法令,关注社会价值观、政治行为准则、职业标准和公民利益。(6) 重视人而不只是生产率。公共组织及其所参与的网络,如果能在尊重所有人的基础上通过合作和共同领导的过程来运作,它们最终就更有可能获得成功。(7) 超越企业家身份,重视公民权和公共服务。与企业家式的管理者视公共资金为己所有的行事方式相比,如果公务员和公民都致力于为社会做出有意义的贡献,那么公共利益就会得到更好实现。^[1]

新公共服务理论强调公共管理归根到底是公共服务的性质,只有着力于公众参与机制的建立,以新公共服务理论为指导,才能推动政府绩效评估的真正发展。新公共服务理论提供了新的分析方法体系和新的视角,它强调公众和非政府组织的公共权威,强调政府与公众的合作,体现了政府发展的方向,也反映了全球化时代的民主要求。它倡导民本主义的回归,即我们所讲的以民为本、以人为本,这种人本主义思想,要求在管理中更加关注人的进步和发展,尊重人的自由、权利。

2.2.3 民主行政理论

公共管理者对行政效率的追求是传统公共行政学的发源,“政治”与“行政”二分法奠定了如何提高行政效率,并在主流行政学家的努力下发展出一系列行政原则。在促进行政科学发展的同时,传统行政学也陷入了工具理性的泥潭,忽视社会公平、民主等价值的实现,片面地强调价值中立、行政效率,使传统行政学脱离社会政治现实,现实中的社会问题得不到解决,从而使公共行政迷失了自己的方向。20 世纪 40 年代末以后,西方公共行政理论界开始全面对主流行政学进行反思,并提出了“公共行政如何服务民主社会的

^[1][美]罗伯特·B·登哈特,珍妮特·V·登哈特.新公共服务:服务而非掌舵[J].《中国行政管理》,2002,(10):38-44.

价值”的问题和观点。这就是后来所谓的“民主行政”理论。^[1]

民主行政理论研究的是在行政领域如何贯彻和保证民主的问题。民主行政所反映的是公众与政府与之间的关系，即政府的权力来源于公众的委托，因此，从理论上说，政府与公众之间不是统治关系，而是一种服务关系；而非单向管理关系，而是一种双向合作关系。因此，要实现民主行政则必须建立相应的民主行政模式，开通公众表达利益要求的民主渠道。通过各种渠道公众可以积极参与公共政策的制定和实施，实行一定程度的公民自治。这种参与性的治理模式塑造了一种新型的公众与政府关系。当代行政民主化的实质是大力发展直接民主，而对政府职能与角色的重新定位直接体现了行政的民主化。20 世纪 80 年代以来的发展表明：看一个政府的民主化程度，不仅要看其代议制的发展状况，更要看公众直接参与行政的程度和行政民主化的发展情况。

在最近的 20 多年间，民主行政理论取得了很大的发展。自新公共行政理论出现以来，新公共服务理论、新公共管理理论都为民主行政理论发展做出了贡献。在公共管理中居于决定性地位的思想是公众参与地方政府绩效评估所依赖的公民本位和公民意志，这是一种新型政府管理思维模式，实际上就是把民主因素全面引入公共管理领域，也正是如此，这些理论成为了公众参与地方政府绩效评估的支撑性理论。

2.2.4 政府回应理论

对某种行为、愿望、思想相应的反映和回馈就是回应。行政管理学者格罗佛·斯塔林曾经对政府回应做过经典定义：“回应意味着政府对于政策变革的接纳和对民众要求做出的反应，并采取积极措施解决问题。”^[2]政府回应就是公共管理机构和管理人员在激发、预测和充分掌握民众意见和社会良性需

^[1]张康之,李传军,张璋:公共行政学[M].经济科学出版社,2002.167.

^[2][美]格罗佛·斯塔林.管理公共部门[M].The Dorsey Press.1986.115-125.

求的基础上,对公众所反映的问题做出及时地反应,并通过切实的反馈系统加以有效、公正处理或者给与诚恳答复的公共管理过程。它的实质在于其服务性。它必须以双向互动的视角重视公众环境的需求和特点,实现公民的主体性转化,真正落实以人民为主的思想。

公众参与和政府回应具有内在的统一性。“政府回应是政府与公众的一种双向互动过程,是公共管理民主化的具体体现,是政府与社会、政府与公众之间互动的过程。”^[1]政府对于依靠自身信息、技术和诚信优势通过与公众之间善意的对话交流和教导所引领出的公民理性意志和利益的反应和回复过程就是政府回应。它是在与公众之间积极善意的对话中,确立和承接了来源于公众利益升华的真实的公共利益,避免了回应的非理性短期效应,它并不是一个政府垄断的单方面作为。政府回应强调与公众和社会的有效沟通,使工作变得主动和富有预期性。它指向的对象是公众要求,要使政府了解公众所需,公众就必须广泛参与,然后对其做出积极回应并给予满足,进而提高政府绩效和自身的服务。

2.3 公众参与地方政府绩效评估的价值功能

2.3.1 公众参与的价值——从地方政府层面看

1. 使政府的实质合法性地位得到加强

合法性是指被统治者与统治者关系的评价,是政治权力与其遵从者证明自身合法性的过程,是对统治权力的承认,包括的主要条件与认同、价值观及同一性和法律有关。^[2]政府合法性问题就是政府不是自封的和强求的作为社会公共利益代表的资格,而是通过社会公众的授权委托取得的。形式合法与实质合法两方面构成了政府的合法性。从形式合法性来看,作为现代法治

^[1]陈水秘. 政府回应的理论分析和启迪[J]. 地方政府管理, 2001 (11): 20.

^[2][法]让-马克·夸克. 合法性与政治[M]. 佟心平、王远飞译, 中央编译出版社, 2002. 1.

国家的政府必须具有明确的权力来源，且这种权力本身是合乎有关制度限定的、正当的。从实质合法性来看，在其履行职责的过程中，政府应当始终忠实地维护社会公共利益，并最终取得公众的认可。一旦政府行为，偏离了为人民服务的轨道，背离了社会公共利益，政府就会遭到社会公众的不信任，甚至会形成公众与公共行政部门间的对抗性关系，这必然会导致社会的秩序危机。我国是社会主义国家，现在又提出了和谐社会的理念，这就更需要加强政府的合法地位。在目前情况下，通过法定程序我国政府的形式合法性已经得以实现。但是，即使政府的产生和存在都具有合法的程序和形式，也不一定保证政府能真正体现社会公共利益。所以，政府要真正成为社会公共利益的代表，不仅要通过选举和授权的法定形式，取得政府的合法资格，还要积极地履行义务和职责，取信于民，不断增强实质上的合法性。

政府是否真正代表了公共利益，公众最有发言权。而实际上，在一定程度上公众参与地方政府绩效评估本身已经是对政府合法性的肯定，是公众在行动上对现存行政体系的一种政治认同。公众通过参与绩效评估，可以更深入、更全面地了解地方政府运作，看到地方政府为提高绩效所作的不懈努力以及地方政府业绩。政府工作在评估中暴露出来的不足和失败，未必会损害地方政府的声誉，反之，可以让公众知道地方政府所面临的问题和困难，地方政府能虚心接受公众的批评和建议，可以使公众的不满情绪得到缓解，有利于消除公众对地方政府的偏见和猜疑，从而建立和巩固公众对政府的支持、信任和认同，拉近政府与公众之间的距离，地方政府合法性地位也逐渐巩固。

2. 使政府绩效和服务水平得到提高

公众参与政府绩效评估能切实提高政府绩效和服务水平，也有助于促进政府职能结构的转变。克服市场失灵，提供公共物品，规范和服务市场是政府的作用。但是，我国政府的职能结构在转轨时期并不合理，各地政府的中心工作一直是加快促进经济增长。与此同时，在短期内提高政府公共服务职能难以取得明显的效果，甚至会使经济的增长受到影响，因而政府的公共服

务职能遭到不同程度的弱化,改革开放成果没有被广大人民群众真正享受,最终造成了严重的社会问题。

为公众提供满意的服务是现代政府的根本宗旨,其服务的接受者和评估者是公众。衡量政府绩效管理是否成功的首要标准是公众对政府服务的满意度。政府行政的最高准则是“人民满意不满意,人民答应不答应,人民赞成不赞成”。同时,公众参与政府绩效评估可以加强对地方政府公共服务职能的评判,尤其是相应的激励和问责机制与绩效评估的结果结合起来,可以形成强大的压力和外部导向,促使政府彻底反思其职能及职能行使方式。同时,通过加强评估对象和公众的沟通,就可以及时反馈公众评估政府绩效的结果,可使被评估单位进一步了解差距在哪里,明确公众需求与其所提供的公共产品和公共服务的现实差距,为政府提高服务质量和服务水平提供了依据,从而有利于政府绩效的不断提高。

3. 使行政管理民主化得以凸显

美国政治学家马克·彼特拉克认为,公民参与是民主的希望。科恩认为:“民主是一种社会管理体制,在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与影响全体成员的决策。”^[1]公众参与与民主行政是不可分割、紧密相连的,衡量政府管理民主化程度的重要标准就是公众参与的程度。作为当代政治的核心价值理念,民主的核心就是公众参与。除此之外,实现民主和维护公民利益的重要工具也是公众参与。

民主化进程正经历着由形式到实体的转换是随着经济文化的发展,我国行政管理民主化的外部条件日趋成熟。亨廷顿在分析上世纪 90 年代一些国家的民主化进程时发现,“在某些环境中民主化是相互传染的”,示范效应、感染、播散、仿效是推动民主发展的重要原因。^[2]公众参与以不同的方式向城乡社会的其他领域延伸,直接或间接的影响和示范远远超出了自身的范围,

^[1]彭国甫. 行政组织学[M]. 长沙:湖南师范大学出版社, 1990. 137.

^[2][美]塞缪尔·P·亨廷顿. 第三波——二十世纪末的民主化浪潮[M]. 刘军宁译, 上海:上海三联书店, 1998. 113.

能强有力的对我国基层社会政治领域进行塑造。例如由公众参与地方政府绩效评估催生的一系列“透明行政”，如“政务公开”、“警务公开”等举措，这些举措使行政领域的民主化进程得以推动。一系列制度在公众参与地方政府绩效评估的实践过程中所产生，这一系列的制度创新开辟了公众对公共权力的监督途径，为我国地方治理的民主化道路选择和走向提供一些有益的启示。实践证明，公众参与路径的完善能更稳妥地、更为有效地推动我国行政管理的民主化进程，促进民主政治的进一步发展，推动我国地方治理向“善治”迈进。

2.3.2 公众参与的价值——对于公众个体而言

1. 丰富了公众有序政治参与形式及有效表达公众利益要求

有序”的政治参与是中国政治发展中应有的新型公众参与模型。它更强调参与的规则性、法治性、程序性和参与强度的控制性。^[1]健全民主政治，丰富民主形式，拓宽民主渠道都蕴含在扩大公众有序政治参与的重要内涵之中。一方面，要求在继续完善人大、政协等现有政治参与制度的同时，重视构建新的、规范的、有效的政治参与平台。另一方面，扩大公众有序政治参与是健全社会主义民主政治的需要。公众参与地方政府绩效评估在促进政府管理方式转变的同时，也丰富了民主参与的形式，拓宽了社会公众与地方政府利益沟通与互动的渠道。

作为社会主义国家，我国政府秉承为人民服务的宗旨，切实实现和维护了公众的利益诉求，也为公众提供了广泛的利益表达渠道和制度保障。事实上，我国现处于社会的全面转型期，利益主体多元化带来的利益分化以及公众利益诉求的复杂化，使得我国公众利益表达的诸多问题日益凸显出来。要维护社会稳定，实现社会和谐，整合各种利益诉求，化解矛盾，增进理解，只有构建科学有效的利益表达制度体系，引导公众通过多种渠道合法地、理

^[1]秦德君. 执政绩效探微—战略、评估及设计[M]. 上海:上海人民出版社, 2006. 148.

性地表达利益诉求。毋庸置疑，公众参与政府绩效评估就是这样一种利益表达机制，通过广泛的参与，公众提出不同的主张与利益要求，表达自己对价值分配和公共物品的意愿和选择。最终，避免政府对政策的制定和制度的安排与公众的意愿和选择两者之间发生矛盾，使利益冲突所带来的负面效应降到最小，促进社会团结安定，推动整个社会的和谐、有序的发展。

2. 使公众的行政参与权利得到保障

现代社会是一个以公民权利为本的社会。实现公众行政参与权利的重要方式之一就是公众参与地方政府绩效评估。公民依法参与国家行政管理活动的权利就是行政参与权，具体包括以下几方面：直接参与管理权、行政监督权、行政协助权、了解权、听证权等。民主社会的基本要求就是保障公众的参与权利，没有参与则公民权益的保护就无从谈起。当代各国无一不把公民参与管理国家和社会事务的权利写进各自的宪法中，尽管当代各国的民主政治体制不同，对民主概念的理解和解释也存在差异。

作为民主行政的一种实现形式——公众参与地方政府绩效评估，不但赋予了地方政府绩效评估以理性、价值及民主内涵，而且使“民主”真正被广大人民群众所体验，公众真正运用起了手中的“民主”权利，切身感受到了“民主”所带来的莫大实惠。公众自身对政府内部运作及政务活动有了更多的了解通过参与地方政府绩效评估。公众可以以组织的形式或个人参加评估，在这一过程中，使其更加积极地参与社会、政治生活，锻炼了自己的分析、判断能力，同时也改善了公众与政府的关系，增强了公民社会的力量，提高了公众对政府监督制约以及参与社会事务的管理的能动性和积极性，最终达到社会的自治。

3. 使公众的参政议政能力得到提高

公众参与能够增强公众的组织协调能力、承担个人或社会责任的能力、独立判断能力和选择能力。公众参与意味着人们与旧的、传统社会的态度、行为、价值观分道扬镳，不断的社会化并逐步接受新的行为模式。除此之外，

在地方政府绩效评估中,广泛的、持续的公众参与实践在公众参与过程中能够使人们自己的民主政治知识得以深化和扩展,政府体系的结构和运行过程得以了解,政治经验和技能得以获得,政治规范得以内化,政治态度和政治观念得以形成,从而对广大群众民主、政治素质的提高、政治技能的培养、法治意识的塑造都起到了巨大的作用。帕特曼和麦克弗森认为,只有通过参与才能促进人类发展,强化政治效率感,弱化人们对权力中心的疏离感,培养对集体问题的关注,并有助于形成一种积极的、具有知识并能够对政治事务有更敏锐兴趣的公民。^[1]

参与本身不仅仅是工具价值,它也是一种目的。“真正的民主不能单靠数年度一次的选举制,而需要透过公民不断的参与方能领略什么是民主,在心理上融汇和建立民主作风,在行为上获取民主办事的技巧和方法,这样才能保证社会运作是真正由人民主宰”。^[2]我国在这方面加以努力,才能顺利推进政治民主化建设。在民主化进程中,建立起一系列民主程序和规则,并通过形式化民主训练公众,使公众可以运用民主方式争取和维护自身权益,从而不断赋予民主以真实内容,这就是公众参与绩效评估最重要的价值。

^[1][英]戴维·赫尔德:民主的模式[M].燕继荣等译,中央编译出版社,1998.339-340.

^[2]莫泰基.公民参与:社会政策的基石[M].中华书局(香港)有限公司,1995.14.

第三章 我国地方政府绩效评估中公众参与分析

伴随着我国改革开放的不断深化和经济的不断发展,中国公共管理领域和政府都十分关注地方政府绩效评估。传统的自上而下、政府内部评估方式的不足和缺陷逐步的暴露出来,例如,自上而下的绩效评估导致了部分官员唯上不唯下,只看上级脸色、意图办事,忽略社会和公众的真正需要,造成了上级满意而公民不满意的结果;也容易导致少数官员过分追求完成政绩指标,造成了统计水分、面子工程等。随着我国社会主义市场经济和民主政治的发展,社会公众的自主意识和主体意识的逐渐加强,社会公众对参与政府治理也越来越感兴趣。由于其与政府绩效存在较大的利益相关性,具有较强的评估动因,因此公众参与政府绩效评估可以实现社会公众对政府绩效行为以及结果的有效监督。但是,与传统的自上而下、内部的政府绩效评估方式相比,公众参与地方政府绩效评估的方式在我国才刚刚起步,在实际中的操作过程中,不可避免的还存在很多问题和不足。本章将从公众参与地方政府绩效评估的现状、困境及原因等方面进行分析。

3.1 我国地方政府绩效评估中的公众参与现状

3.1.1 公众参与地方政府绩效评估的实践方兴未艾

各地的公众评议政府活动自我国地方政府绩效评估实践以来,一直都不断出现。这些以公众为主体对地方政府绩效进行评估并将结果用于持续的改进,是对我国传统的“自上而下”的评估模式的有益补充,丰富了我国地方政府绩效评估的实践,为地方政府绩效的提高提供了动力且注入了新鲜活力,使我国地方政府绩效评估呈现出多姿多彩的局面。纵观从 20 世纪 80 年代初期至今的政府管理活动,可以从中寻找公众参与的发展轨迹,主要体现为“民评官”和效能建设两种方式。

1. 民评官

(1) 公众评议政府活动:我国从 1998 年开始,沈阳、珠海、南京和杭州等地相继开展了以满意原则为导向的公众评议政府绩效活动。目前,全国已有十几个地方政府举办了公众评议政府的活动,如:1998 年沈阳市的“市民评议政府”;1999 年珠海市的“万人评政府”;2000 年邯郸市的“市民评议政府及政府部门问卷调查活动”、辽源市的“万名市民评议政府活动”、广州市的“市民评议政府形象活动”、杭州市的“人民满意机关评选活动”;2001 年南京的“万人评议机关活动”;2002 年温州市市民对“48 个市级机关部门满意度测评调查”;2003 年北京市的“市民评议政府活动”;2006 年上海市区县换届考核民意调查等。这种自下而上的地方政府绩效评价活动开创了我国政府绩效管理的新模式,具有重要的理论和现实意义,是公共行政改革的一种有益尝试。

(2) 企业评政府活动:最早起源于深圳市的创新实践。1996 年,在深圳市政府的支持下,深圳市企业协会会同深圳商报、深圳市机关工委、企业工委及驻深企业工委联合发起了一场声势浩大的“企业最满意的政府部门”评选活动。7 万家在深注册登记的各类法人企业,第一次有组织、按标准、公开地对深圳市政府的 36 个职能部门评估,开创了“企业评政府”的先河。这项活动,对转变政府职能、改变工作作风、加强廉政建设、为经济建设、为纳税人服务起到了重要的监督和制约作用。后来被全国各地政府学习,进而得到推广。目前以浙江省杭州市政府实行的评估方案最为完善。具体做法是将全市 85 个参评政府机关根据窗口/非窗口、党群/政府、执法/非执法分为 5 大类,在此基础上由包括:市党代表、市人大代表、市政协委员、省直属机关、老干部、专家学者、行风评议单位、区、县(市)四套班子成员、市直各单位领导班子成员、区县市部委办局、街道、乡镇、社区党政负责人、企业代表、市民代表等来自社会各界的公民担任评估主体,从部门协作、政令畅通、依法行政、服务态度、责任意识、服务可靠、公平合理、服务速度、政务公开、

廉洁自律等方面,请政府机关的服务对象对机关服务进行评价,根据满意度进行机关排次,排名靠后的机关将接受一定整改措施。

(3) 由“第三方”专业评估机构开展的政府绩效评估:2004 年 9 月甘肃省政府委托兰州大学中国地方政府绩效评价中心对所辖市(州)政府和所属部门进行的绩效评估,评议的主体包括具有代表性的非公有制企业、上级政府、评议工作专家委员会,且承诺评估结果将不加任何修饰地向社会公布,被媒体称为“兰州试验”,引起了各界的广泛关注。虽然,最终的《甘肃省非公有制企业评议政府工作报告》对评议结果做了选择性公布,但这是民间机构参与政府评估的有益尝试。北京市有的区(县)政府委托国内著名咨询机构《零点研究咨询集团》开展的政务环境绩效评估,也属于这一类。

2. 效能建设

从 20 世纪 90 年代中期开始,福建省漳州市等地就开始了效能建设。效能一方面指政府行政部门和行政人员完成行政工作的效率和效果,另一方面指其实现行政目标和进行行政管理的能力。其包括提高各级组织的效能意识和工作效率,兼顾管理效益和社会效益,优化配置资源和要素,改进工作方式和作风等系统保障性工作。效能建设一般包括以下几项内容:

(1) 效能监察:指设立专门的监察机关对政府机关或国有企事业单位的行政管理效能进行的监察监督活动。效能监察通常要经过调查研究来确立重点项目,通过制度监督方案和实施考核评价来达到纠错的目的。最为典型的的就是 2005 年在青岛市实行的政务考核官制度:经过专门培训且持有目标绩效督察员上岗证的“政务考核官”对政府部门的行政绩效进行考核,考核结果由媒体公布并直接关系到这些单位的业绩评定和主要干部的升迁。

(2) 官员问责制:中国内地第一部以法定化的政府规章形式出台的“高官问责制”是重庆市与 2004 年 7 月 1 日出台的《政府部门行政首长问责暂行办法》。其核心是要求市政府所属各部门行政首长在行使权力时也要承担相应责任。问责的行为对象主要是执行不力,效能低下;责任意识淡漠,损害公

共利益或造成不良社会影响的行政行为。问责是个开放的过程，即媒体参与、老百姓听证参与、当事单位和基层参与、人大代表和其他的社会单位参与的一个过程。

(3) 目标责任考核制：作为政府管理的一种方法，目标责任考核制在全国各地得到广泛得应用。目标责任考核制是绩效管理与管理目标相结合的产物。以 2003 年江苏南通市级机关作风建设责任制考核为例。目标考核包括自查评估、集中考评、领导评鉴、社会评议等环节。自查评估就是各部门对照年初制定的职能工作目标，根据《市级机关作风建设目标考核评分表》和《市级机关职能工作和机关作风建设共性目标完成轻狂报告书》，逐条逐项进行自我总结、评估和打分。集中考评工作由南通市机关作风建设、目标责任制管理工作领导小组同意领导，分别设立审核组、考核组和监督组，对有关资料进行审核、评估、打分。领导评鉴是指市委、市政府领导对分管部门进行综合评鉴。社会评议则由市作风办组织社会各界代表对机关各部门、各单位进行民主评议，征求对市级机关的意见和建议。

(4) 社会公示制：就以福建漳州为例，政府的社会公示制侧重公布政府的办事制度，推行重点突出问题热线咨询和解答制度，通过听证会和认定会等方式将普通公众置于相关绩效管理问题中。又如，1994 年始于山东省烟台市的社会服务承诺制，它起源于英国的“公民宪章”运动，作为一种公共服务质量改进机制，包含三大组成部分：顾客协商和顾客需求导向、服务标准参照、责任和改进措施。其基本内容包括：公开办事内容、办事标准和办事程序，确定办事时限，设立监督机构和举报电话，明确赔偿标准，未实现承诺的责任单位和责任人要按规定给当事人以赔偿。社会服务承诺制中服务标准的具体化和公开化为公众的评价和判断提供了明确的依据，便利的投诉渠道，为公众提供了比较完善的监督机制，但是，公众并没有在真正意义上参与了对政府的评估，而是在服务机制中是附带的、零散的。

3.1.2 对公众参与地方政府绩效评估的总结

现阶段,我国公众参与地方政府绩效评估改革是处于上升期,各地的创新实践层出不穷,绩效措施也各具特色,但总体上还处于自发阶段,各种制度、工具、措施欠缺整合的情况,明显存在经验与教训并存,实施效果在地区和部门上体现出较大的差异性。

由于地方政府经济发展水平的原因,评估的方式与指标的设计受到制约。东部沿海地带是公众评议政府活动的集中地带,只有四川地处西部。而且大部分地区是规模较大、经济发展水平较高的城市,只有少数是经济发展水平较低的地区。地区先进的经济及技术水平使得公民评议政府活动的开展变得便利,尤其是互联网技术以其方便、快捷、成本低并利于统计的优势受到重用。在公众评议政府的活动中最常见的是“网上评议”和调查问卷。实行“网上评议”的主要是经济发达的城市,因为在这些城市经济比较发达,技术条件相对成熟,电子政务水平高,可以充分利用网络资源和技术来进行公众评议。而经济不发达的地区则不具备这种评估条件。评估标准也具有差异性,由于地区经济发展水平不同,评估标准也不同,评估内容的重点也不同。经济发达的地区在评估指标设计中不仅有软件的评估还有硬件基础设施的评估。与之相比,不发达的地区则主要是对地区的软环境来设计评估指标,从而来弥补硬件的不足。

由于客观经济条件的限制,评估主体的范围也受到影响。由于地区经济发展水平不同,公众的知识水平不同,参与的意愿和程度也有区别。评估主体的范围也受评估方式的选择的影响。一般实行“网上评议”的主体的范围是自发参与的任何公民,但是,调查问卷形式的评议主体范围较小一些,主要是伺机抽取的普通群众或由各界代表组成的综合评价主体。除此之外,评估体系也主要由政府来设计。从公众评议政府的活动来看,也主要是政府动员和发动。

3.2 公众参与地方政府绩效评估存在的困境

现在各地开展的以公众参与为主的政府绩效评估活动,使公众参与政府管理的途径得到拓展,使政府及其工作人员的责任和服务意识及公共服务的质量得到提高,但总体效果还是不尽如人意,没有达到预期的目的。公众参与地方政府绩效评估存在很多不完善的地方,主要存在以下方面的困境。

3.2.1 公众参与意识薄弱且动力和能力不足

公众意识的直接体现就是公众参与。然而,当今世界上,公众参与意识冷漠现象已不同程度地成为各国的难题。中国由古至今都提倡“恪守庶民不预政务”本分的传统政治文化,这种观念深深地影响着公众,它导致公众对国家大事漠不关心,无意或根本不愿介入政治,认为政事不是平民百姓的本分,是政府官员的事。在传统的管理过程中,政府总是利用其强势的政治权威进行至上而下、单向的行政治理,而公众也习惯于政府提供什么,就被动地接受什么。久而久之,这就造成了公众对政府行为的冷漠和顺从心理,形成不咨询、不参与的思维惯性和行为惯性,即使他们有什么需求 and 不满,也只习惯于在下面发发牢骚,就是素质较高的公众,也少有参与政府管理的意识,公众主权地位大打折扣。虽然,少部分公众参与了政府绩效评估,但由于自身素质等方面的原因,或者他们对自身参与的权利和义务关系认识不清,把参与单纯当成一种发泄个人情绪和牢骚的机会,这就使得绩效评估结果的失真。许多人对评估政府绩效持观望态度,害怕自己参与会有损失,希望自己不参与也能从中获益,这就是所谓的“搭便车”的心理;还有部分人参与过评估活动,因为自己的意见没被采纳,政府的行为也未感觉到有何改善,所以积极性受挫,丧失了参与热情。

此外,政府部门和公共服务项目既庞大又复杂,还包含了许多非常专业和非常复杂的评估内容。这就要求对政府绩效进行评估需要对政府相关领域

的工作有一定的了解，并掌握一些专业知识。但是，因为公众参与政府绩效评估的规模大，参与者的文化程度差异也较大，许多参与者在知识结构，专业素质，工作能力等方面与开展评估的要求还有一定的差距，即使公众在对政府绩效进行评估的过程中具有强烈的参与意愿和要求，但是，也会影响公众参与的广度和深度，使得他们不能作出较准确地评价。

3.2.2 公众参与地方政府绩效评估的制度化及规范化程度不高

在西方国家，绩效评估随着新公共管理运动的兴起已经制度化。它作为提高政府绩效、改善政府服务水平的管理工具。美国的《政府绩效与结果法案》、《以绩效为基础的组织典范法》及荷兰的《市政管理法》等，都以法律的形式要求政府部门进行绩效评估。绩效评估在英国也以管理规范的形式，成为改革方案的组成部门。自 1979 年以来，英国政府就作出了一系列旨在推动绩效评估的方案和举措。从雷纳评审到部长信息管理系统的实施，1982 年颁布的财务管理新方案以及 1986 年的《改进政府管理：下一步行动》；到 1991 年政府白皮书形式提出“公民宪章”等制度和规章，这些都使得政府绩效评估能顺利进行。澳大利亚于 1999 年制定的公共服务法案，规定了各服务机构必须接受的价值原则中明确要求各服务机构取得的绩效情况。

我国地方政府绩效评估与西方国家相比，西方强调地方政府绩效评估的法制化、制度化、规范化，而我国在政府绩效评估和管理的制度化以及具体实施层面，都相差甚远，实际中没有相应统一的政策、法律、法规作为应用性的制度来规范。作为社会主义国家，我国的基本社会制度和《宪法》都为公众参与地方政府绩效评估提供了根本保证，但是关于如何参与、如何规范参与行为、如何确保参与渠道畅通、如何正确运用参与结果、如何保证参与实施等方面的制度却并不健全。很多地方都需要改进。大都暴露出“三多三少”的弊端：一是形式主义多，实实在在的少；而虎头蛇尾多，善始善终少；

三是空头支票多，真正兑现。^[1]这些都是缺乏制度规范的表现。如果公众参与与地方政府绩效评估没有程序性规范的保障，那公众评估政府的活动在实践中必然是杂乱无章，难以成效的。这样不仅起不到应有的作用，反而会劳民伤财，浪费社会资源，更会影响地方政府绩效评估的效用，使地方政府的形象大打折扣。

公众参与评估的权利与责任、参与程序的规范、参与渠道的畅通、参与作用的明示，这些都需要健全的制度。如果没有，就会造成这样的后果：虽然政府鼓励公众参与到绩效评估的过程中来，但是由于没有具体规定参与的形式、方法、渠道和手段，公众参与政府绩效评估就具有很大的随意性。而这种情况发展下去，就会造成政府对公众这样评估政府绩效的结果不予重视，依旧按照以前的方式和方法工作，最终不能达到提高工作效率、政府服务水平、社会满意度等多个目标。如此的恶性循环，不仅仅使公众参与的积极性得到挫伤，也使政府的社会信用和好评度得到损害，不利于社会的和谐。

3.2.3 公众参与地方政府绩效评估的范围和程度有限

在我国地方政府绩效评估中，公众和社会组织不是出于自身的自愿和主动的要求，一般都处于被动的局面。当政府没有这方面的意愿时，公众的发言权和影响绩效管理的作用就非常有限，他们的价值就得不到体现。此外，因为我国正处于政治和社会的转型阶段，随着公民社会的逐渐兴起，出现了不同的利益集体和利益集团，他们都有者不同的利益诉求，对公共服务有不同的标准。同时，公共利益代表的合理性和合法性就摆在一个很重要的位置，选择公众参与的样本变得很棘手，因为公众参与的代表性问题与公众参与政府绩效评估的效果有密切联系。现实情况中，因为政策倾斜和法制建设不健全等因素的影响，一些利益集团通过各种方式获得了特殊的影响力和地位，这就对普通公众参与的本身造成了巨大的影响，造成参与政府绩效评估的公

^[1]彭国甫. 地方政府公共事业管理绩效评估研究[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2004. 276.

众和组织可能代表性并不强。而更多的，处于零散状态的、无组织的或弱势群体的利益，往往被忽视，得不到保障。

从经济条件方面来看，目前我国仍处在社会主义初级阶段。现阶段，生产力水平较低以及教育科学文化受制约，这就客观上限制了公众有效参与地方政府绩效评估。在贫困落后地区的老百姓，平均生活水平还处于最低生活水平线上，吃饭问题、生存问题对他们来说是最重要、最关心的。至于当地政府的绩效究竟如何评估，那是政府的事，他们并不关心，确切地说是心有余而力不足。虽然，目前我国大多数地区的交通建设取得了很大的成就，但是一些偏远、落后地区的交通和通讯设施还不够，这样造成了许多地区的公民难以获知足够的政务信息，从而不知道该如何参与政府绩效评估。除了地区上的限制之外，公众对政府绩效了解的缺乏，具体量化的指标的缺少，没有一个可以比较参照的对象，使得公众无法有效地对政府绩效进行评估。最终，绝大多数公众放弃了自己参与评估的权利与机会。目前，在国内公众参与绩效评估的方法和技术手段还很缺乏，这就在一定程度上都制约了公众参与程度的广泛性。

3.2.4 公众参与地方政府绩效评估缺乏组织的作用和力量

制度需要一定的载体，这个载体可以是组织，也可以是个人。公众参与也需要一定的载体来实现。目前，在我国公众参与地方政府绩效评估以组织的名义出现很少。公众没有以组织的名义来参与地方政府绩效评估，这样，评估的力量和效用很有限。公众作为单个利益关系主体，自身的评判能力和自主管理与参政的能力不高，个体很难对强大的政府造成巨大的影响和压力来。因而很难对政府形成大的推动力。个体没有一定的组织作后盾和依托，往往参与就会缺乏明确的目标，是否参与地方政府绩效评估视自己的偏好而定，因而随意性很强，变动不居；由于参与会因个人利益的狭隘性，个体往往试图影响政府及其官员对某一具体问题的处理。在参与政府绩效评估中，

一切以个人的利益为评价标准,对自己有利的便认为好。缺乏组织的依托,个体参与往往因其自立性差,内部缺乏足够的凝聚力,在利益聚合和利益表达方面动机不强,也因参与的无组织性而使其内部缺乏有力地协调性,这些都是造成公众参与地方政府绩效评估的力度小、随意性大且不具有代表性,公众往往处于被动状态的原因。通常是政府绩效需要公众支持的时候,就临时组织公众参与,公众根本无法选择参与形式。因而在实践中,除“动员型”的参与外,公众参与评估很少以组织的名义出现,这就使得公众缺乏组织规范,往往呈现无组织和分散混乱状态。

3.3 地方政府绩效评估中公众参与困境的原因分析

公众参与地方政府绩效评估之所以出现上述几个方面的困境,是受一些因素影响和约束的,并有其深刻的根源。

3.3.1 中国传统人文因素的影响

“如何更好地服从”这门课,公众从年轻时代就开始学习。只是后来才了解到权威不过是约定俗成的东西,直到成年期,他们才真正发现可以参与作出具有约束力的决定,可是这时,传统的行政文化已经根深蒂固。我国特殊的行政文化是公众参与态度的最重要的影响因素之一,它也被视为制度惯性定律和官场潜规则。在以下几个方面得以表现:

1. “官文化”思想严重,导致公众参与难度大

在历史上,中国旧官制的人治文化原则从来没有间断过。根深蒂固的传统观念和心里定势就是在世代代的旧官制文化及其积淀的熏陶下形成的。它表现为官本位观念,宗族观念,“劳心者治人,劳力者治于人”观念等。这种文化冲力是一种无形的历史惯性,并非一朝一夕可以消除的。^[1]地方政府

^[1]陈庆之、刘箴、颜佳华. 略论公共决策法制化[J]. 湖南财经高等专科学校学报 2002(12).

中的民主意识、服务意识和责任意识在这种“官文化”思想下变得缺乏。官治民的思想必然导致人治，为政府官员权威结构的人格化倾向提供滋生的土壤。另一方面由于地方政府法制机构与理念的不完善，法制化进程滞后，必然会形成一种借助法律来强化行政权威的倾向。官位思想和人治管理的存在，导致了一些地方政府官员缺乏民主责任意识，往往以言代法、以权代法，产生一种“高高在上，唯我独尊”的优越感，缺乏公仆意识。因此，他们不欢迎、不愿意、不支持公众参与地方政府绩效评估。表 3-1 可以说明这个问题。

表 3-1 现实中的政府与公众关系调查表^[1]

问：现实中我国政府和公众的关系是怎样的？	频率（人）	百分比（%）
统治与被统治	58	18.6
管理与被管理	184	59.0
竞争关系	17	5.4
合作互动关系	29	9.3
共同治理关系	17	5.4
空 缺	7	2.3
总 计	312	100.0

2. 中国公共领域的私密化与约束性表达行为的制约

公共领域的缺乏就是公共领域的私密化。“在发展和转型中国家，政府的作用和影响很大，政府及其官员行为的随意性也很大……直接阻碍着制度的变迁与经济的发展，其根本原因在于社会力量太小，社会组织太差，形不成对政府及其官员行为的应有制衡和监督。因为社会和政治生活中，在一系列重大问题上，往往只有政府一个声音，而无民间的不同声音。”^[2]我国学者任剑涛认为，由于长期以来所形成的政治压制，以及对政治运动和政治不合

^[1]李伟权. 政府回应论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005. 278.

^[2]李伟权. 政府回应论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005. 170.

作的暴力的畏惧，中国人很容易将大多数的矛盾和不满“私密化”。这种观点在一定程度上是合理的。私密化表现在将对政治的不满，对社会的不满、对领导人的不满，转化为日常生活当中私人关系之间秘密的谈资、嘲笑和谩骂，而不会落实到行动上。所以，我们说中国缺乏公共生活，缺乏公共精神，成熟的公民社会难以形成。这种缺乏造成了公众没有充足的意见表达渠道。公共空间的缺乏使得公众自觉自身力量的弱小而不敢对不良行为、对政府工作发表看法，更谈不上评估。人都有“趋利避害”的本性，出于这种本性就会对自己的行为表达进行约束。只要是政府的行为没有极端影响个人安全和利益，大多数人都会容忍政府的不当行为，表现出无奈的态度。因此，公共领域的缺乏和约束性表达行为制约了公众积极参与地方政府绩效评估。

3. 公共精神的严重缺乏导致公众参与意识差

公众参与性差的重要根源之一就是中国社会缺乏公共精神，这也是地方政府绩效评估中公众参与不足的一个重要方面。对公共事务及公共问题的漠不关心是公共精神的缺乏表现。中国的传统文化因素是中国缺乏公共精神生长的土壤。最重要的是受儒家学说的影响。儒家思想的核心是仁，其表现的政治文化是“修身、持家、治国、平天下”这种“入世”途径。这种文化的核心是国如家，国只是家的外延和扩大，治国必须在持家的过程中才能学习到。这种思想深深地影响了公众，导致了人民思想的狭隘性，往往只知道关心与自己息息相关的利益，很少考虑公众的利益，更谈不上参与公共事务。孔子在《论语》中表达了我国大多数民众对公共事务的态度：不在其位，不谋其政。这在很大程度上是民众对不属于自己的事情不感兴趣的原因。广大民众之所以有游离政治之外的文化心态是由于没有相应的公共意识，对于公共利益、公共事务缺乏主人思想。而参与必然是以公共利益为前提的，同时也不排除私人利益，但以公共精神为基础的公共利益是根本。因此，公共精神的缺失导致地方政府绩效评估中公众参与意识差。

3.3.2 地方政府传统体制因素的影响

1. 地方政府职能的迟缓转变造成政府评估体系的不合理

政府职能转变,是指在一定时期内国家对社会公共事务管理的职责、作用、功能的转换与发展变化。它包括以下几个方面:管理职权、职责的改变(对哪些事务负有行政管理权责,管什么,管多宽,管到什么程度),管理角色(主角、配角等)的转换,管理手段、方法及其模式的转变等。政府的职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。由于长期以来受经济发展阶段的制约和计划经济体制的影响,地方政府职能定位明显滞后,政府管理职能并没在本质上得到转变。“越位”和“缺位”的现象在政府职能的设定与履行过程中还不同程度地出现。政府职能的迟缓转变导致了政府片面的发展观和政绩观,形成了不合理的政府评估体系。当今,各地在“经济指标论英雄”的政绩观引导下,一些地方政府为了维护自己的官场利益,大搞经济投入,甚至不惜出台各种违规的优惠政策来提升 GDP。这种政绩观很难使公众需求引起地方政府的关注。现今政府绩效评估更多着眼于内部控制和监督,评估多是自上而下的单向流动,这种评估模式导致地方政府只往上看,不往下看,不注重公众需求,因而造成公众不能很好地参与到地方政府绩效评估中。

2. 过多的官僚体制层级妨碍了公众参与绩效评估

从管理学的角度讲,组织的层级越多,信息在传递的过程中就越容易失真和中断。过多的地方政府层级形成绩效信息的结构性断层,一旦被操纵,真正价值就没法体现。一般来说,政府层级越多,其信息传递能力和回应能力就越差。在当今复杂的经济社会,地方政府在行政系统上下必须保持信息的畅通和及时迅速的处理,必须保持一个双向的、互动式的沟通机制,这样才能保证地方政府能及时、迅速、准确的回应公众需求的变化。但是由于种种原因,比如:地方政府机构的不合理及各种人为因素制约,公众的利益表达渠道的有限性,地方政府甚至为了自身利益人为控制信息流通,这种信息

的断层导致政府与公众很难实现有效的沟通,最终严重妨碍了公众参与地方政府绩效评估。

3. 不透明的地方政府运作阻碍了公众参与绩效评估

公众参与的深度和广度在很大程度上受到地方政府的运作方式的影响。传统体制下的政府系统是一个封闭式的系统,公众被排斥在行政系统之外,公众无法参与到其中。地方政府的运作往往带有很强的神秘性,政府很多活动都处于不公开的状态,更不可能公开其政务。地方政府的自利性使其具有保守信息的倾向,因为信息越公开,越是挑战政府的权威,信息一旦公开,地方政府自身的利益就完全公之于众了,这是其不愿意看到的。^[1]这种地方政府运作方式缺乏透明性,造成了公众获取地方政府信息非常困难。地方政府绩效评估的过程本来就是一个信息的搜集、筛选、加工、输出、反馈的过程,评估的效度和信度,在很大程度上直接取决于信息本身及传输的数据和质量。然而由于地方政府运作的不透明性,信息不公开导致公众很难获取评估地方政府绩效的信息,公众就没有依据和条件对地方政府进行绩效评估。所以,地方政府运作的不透明性使公众参与地方政府绩效评估更加困难。

3.3.3 公众自身的原因

目前,在很多地方公众对参与政府绩效评估的积极性不足。如前面分析,很多公众把绩效评估看成是政府的事,而与自己无关,参与积极性不高。从公众个体的角度来讲,造成这种情况的原因主要有:

1. 经济地位和受教育程度对公众参与评估的影响

从本质上说,任何人都要生活在一定的社会关系中,人是社会关系的总和。每一个公民的社会特征就是在社会关系中所处的特殊社会地位。公民的社会特征会对其参与地方政府绩效评估的态度和行为产生广泛而深刻影响。

公民社会特征中的一个重要变量就是公民的经济地位。公民的经济地位

^[1]张劲松.论公民参与公共管理的有序化[J].江苏行政学院学报,2002(3).

与公民参与地方政府绩效评估息息相关。具体地说，一个人的经济地位在社会分层等级中越高，他参与绩效评估的比率也就越高，反之亦然。一般说来，在社会中，富人比穷人更为积极地参与地方政府的绩效评估。这是因为一方面社会经济地位比较高的人一般有较强的社会政治功效感和社会政治责任感；另一方面是因为社会经济地位比较高的人的知识和技巧比较健全。维巴和尼根据人的经济地位高低与公民参与的关系建立起一个模型(如图 3-2 所示)。

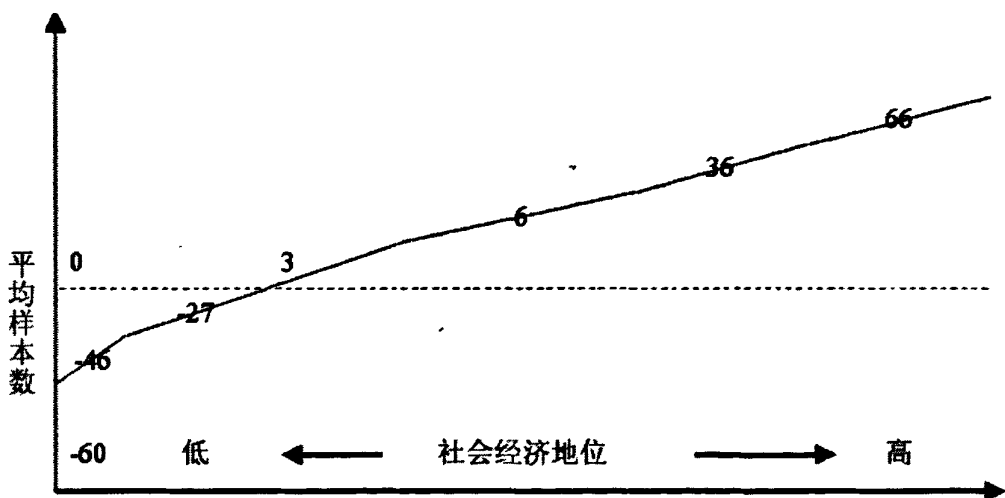


图 3-2 经济地位与公民参与的频度关系示意图^[1]

从图 3-2 中可以看出，随着社会经济标度从低到高的变化，参与比率有了相当大幅度的增长。标度最低的群体其平均参与率比全部抽样的平均数低 46 度，而标度最高的群体的平均参与率比全部抽样的平均数高 66 度，之间相差 112 度，可见，差别巨大。在我国，经济地位上的差别主要体现在以下两个方面：一是对生产资料占有的差别。自从改革开放以来，我国打破了生产资料所有制方面的单一格局，国有和集体以外的其他所有制形式都迅速发展起来，它们在国民经济中的地位以及所占社会总产值的比重发生了很大的变化；二是经济收入的差别。目前，这种差别主要体现为地区之间、行业之间

^[1]陶东明、陈明明. 当代中国政治参与[M]. 浙江人民出版社, 1998. 148.

以及单位之间的差别,沿海高于内地,城市高于农村,流通领域高于生产领域,“三资企业”高于国有企业,经营效益好的单位高于经营效益差的单位,等等。因此,公众参与地方政府绩效评估无疑是受到了我国社会中这种经济地位差别的存在和扩大的严重影响。

公众参与地方政府绩效评估的另一个重要变量就是公民受教育程度。公民受教育程度对公众参与地方政府绩效评估有着巨大的影响,它主要体现在:①受教育程度可以影响公民的主体参与意识,而这种意识是公众参与地方政府绩效评估的基础;②受教育程度的高低也有影响,受教育程度高的人更关注国家政治的发展变化,更能深刻理解和把握政府的绩效状况,因而比受教育程度低的人更有可能参与评估活动。如果公众没有认识到自身参与的主体地位和责任,他们可能就不会参与进来或参与的效度较低。受教育程度高的人能够清楚地认识到自己在参与地方政府绩效评估中的权利义务关系,对地方政府的各种政策走向也较为敏感,因此比受教育程度低的人更可能积极参与政府的评估活动。

2. 公众参与能力、经验的影响

在我国,公众参与地方政府绩效评估的机会受到长期以来的政府主导型的参与模式的限制。政府在社会管理的过程中往往是用行政命令、强行摊派等刚性方式,公众在参与政府行政事务的管理的力量受到削弱,公众参与大多流于形式,公众参与行政民主的理想受到损害。公众在自身素质的缺陷和实践经验的不足等因素的影响下,对绩效管理目标实现的可能性和途径的认识以及政府绩效信息的掌握和理解程度可能都存在着诸多偏差,这就使得公众在实践中参与的能力与参与要求不符,参与效率低下。公众参与能力的缺陷有两方面的原因。一方面是在因为公众一般关心自家的柴米油盐甚于关心和自己利益相距太远的人或组织,所以他可能只关注个人利益和小集团利益,而这与强调政府绩效管理的宏观性和长远性显然是背道而驰的。另一方面是公众缺乏政府绩效评估相关的专业知识,这样他们就不能准确地进行评估。

除此之外, 由于公众长期习惯于服从和信赖政府做出的各种决策, 从而导致参与经验的缺乏, 这在整体上也不利于公众参与评估地方政府绩效。

3. 公众参与地方政府绩效评估的技术障碍

评估指标体系的设定、信息化手段在政府绩效评估中的应用, 这些都是地方政府绩效评估技术问题的范畴。地方政府绩效评估方法的复杂性和多样性是由政府绩效目标的多样性和功能结构的复杂性以及地方政府活动的地区差异性决定的。鉴于我国地方政府绩效评估尚处于初级阶段, 还未形成制度化、规范化的评估体系, 公众参与的技术也因各地情况不同而差异很大, 有的甚至很不成熟。在绩效评估的技术方法上, 仍然没有完全脱离传统行政效率测量和干部政绩考核的思路。^[1]绩效评估应包含定性和定量两个指标。可是我国政府绩效评估在技术上主要以定性指标为主, 缺乏定量指标, 这样导致结果片面性和随意性。在实践中, 不少先进的管理理念和方法比如平衡计分卡、关键绩效指标法、标杆管理、全面质量管理等应用较少, 公众参与政府评估的空间也比较狭窄, 有待于进一步拓宽。

此外, 公众通过网络评议地方政府绩效要求公众对政府电子政务水平达到一定的程度, 同时公众也必须具有一定的网络知识和技能。在实际中, 政府的电子政务还不是很完善, 市场经济条件下一些参与公众学习、适应信息化时代的新事物还需要一个过程。另外, 计算机网络本身的局限性也在一定程度上阻碍了公众参与地方政府的绩效评估。

3.4 公众参与地方政府绩效评估的实例分析

本章第一、二、三部分, 对公众参与我国地方政府绩效评估的现状、困境及其原因从政府自身、公众和行政制度等方面进行了理论上的探讨。在本部分选取目前我国地方政府实践中三个比较有代表性的案例进行分析, 欲从实践中发现公众参与评议政府活动的问题, 公众参与的困境是如何阻碍地方

^[1]刘旭涛. 政府绩效管理—制度、战略与方法[M]. 北京: 机械工业出版社, 2003. 205.

政府的绩效评估活动的，以期望将理论与实践结合来展现公众参与地方政府绩效评估的实际状况，对此也有一个更加全面的认识。

3.4.1 杭州市直机关综合考评社会评价活动

杭州市机关一直存在着“门难进、脸难看、话难听、事难办”的“四难”顽症。杭州市委、市政府为了彻底整治这些问题，切实提高机关效能，并真正树立起立党为公、执政为民的理念，于 2000 年开始，进行了市直机关“满不满意单位评选”活动。为了使这一活动更加深化，2005 年开始又将“目标考核”和“满意评选”活动结合起来，形成了目标考核、领导考评、社会评价为三大内容的综合考评，从而使“满不满意评选”活动更好地继承和创新。创新体现为组织实施综合考评工作的主体发生了变化，目标考核与满意评选由 2006 年新组建的市综合考评委员会办公室统一组织实施，而不再由过去分别设在市政府办公厅的目标办和市机关工委的满意办负责。参加评选的单位也从首次评选活动的 54 个机关单位，增加到 2006 年的 114 个，其中综合考评单位 71 个（包括社会服务相对较多的政府部门 31 个，社会服务相对较少的政府部门及其他单位 22 个，党群部门 18 个），非综合考评单位 34 个（包括征求意见单位 17 个、不参加社会评价单位 17 个），征求意见单位 9 个。评选单位逐年增多。杭州市满意单位不满意单位评选活动从 2000 年 10 月开始至今，已连续开展了 9 年，已成为评估政府绩效的一项有益措施。

1. 评选主体选取及评选内容设置

（1）评选主体选取

2000 年，“满不满意评选”活动的评价者包括以下六大层面：市委组织部组织的 445 名党代表；市政协办公厅组织的 427 名政协委员；市人大常委会组织的 469 名人大代表；市政府办公厅组织的 100 家省部属企业和市属城建、旅游、商贸企业，100 家市、区工业企业，100 家外商独资企业，100 家个私企业，100 家外地来杭投资企业；随机抽取的 4000 位市民；市直机关负责人。

据统计,共发出选票 5069 张,回收 5787 张,回收率为 96.96%。共征集到各方面意见和建议 10700 条,约 18 万字,梳理后为 2650 条。^[1]这以后,2001 年参加投票评选的评价者扩充到 9 个层面、8919 个单位和个人。2002 年增加了区、乡镇、街道三个层面,参评人数增加到 15310 人,有了大幅度的提升。现在,通过摸索和调整,杭州市取消了市直机关的互评,增加了区、县(市)的部委办这一层面,把参评人员的总量确定在 15500 人左右,共分为“九个层面”,这九个层面是党代表,人大代表,政协委员,省直机关、老干部、专家学者和行风评议代表,济开发区、西湖风景名胜区的街道(乡镇)党政(包括人大)负责人,区、县(市)的社区党组织和居委会负责人,各类企业代表,市民代表。市民代表在上述九个层面中有 1 万人,是通过科学抽样的方式产生的。其中市党代表 426 人,市人大代表 418 人,市政协委员 366 人,省直机关负责人、老干部、专家学者和市行风评议代表 1409 人,区、县(市)四套领导班子成员 386 人,区、县(市)的部、委、办、局负责人 821 人,区、县(市)及经济开发区、西湖风景名胜区的街道(乡镇)党政(包括人大)负责人、社区党组织和居委会负责人 1890 人,各类企业代表 800 人,普通市民代表 10000 人。^[2]有关杭州市评议活动主体参与程度变化如表 3-3 所示:

表 3-3 2000 年—2004 年杭州市评选活动评价主体参与程度变化表

评选年份	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
选票回收率	96.96%	99.20%	99.25%	98.63%	99.30%
被评单位意见	10701	6242	5565	7668	5538

注:资料来源为杭州市满意办统计资料

(1) 评选内容设置

杭州市人民满意及评选机关根据“以民为本,执政为民”的施政原则,

^[1]数据来源于杭州市“满意办”、杭州市直机关党工委:《杭州市直单位争创满意单位文件材料编》,2001 年 3 月。

^[2]数据来源于杭州市“满意办”、杭州市直机关党工委:《杭州市直单位争创满意单位文件材料选编》,2004 年 3 月。

在深入调查研究和广泛听取专家学者意见的基础上,开展评选活动。其主要是对各单位在全局观念、服务宗旨、服务质量、办事效率、勤政廉洁和工作业绩六个方面的表现进行评判。这六各方面的具体含义是:(1)全局观念,如围绕中心服务大局情况、政令畅通情况、依法行政情况;(2)服务宗旨,为民办实事的程度、如对待群众的态度、对群众利益的关心程度;(3)服务质量,如解决实际问题的情况、服务措施落实情况、服务对象满意情况;(4)办事效率,如办事的速度、急事急办、特事特办、重事重办;(5)勤政廉洁,如政务公开、服务承诺兑现、廉洁自律、脚踏实地的实干精神;(6)工作业绩,如完成本部门工作实绩、服务中心工作实绩、目标管理考核实绩。以上六大分指标和一个综合满意度指标构成了评估指标。2000年每个指标分为三级“满意/基本满意/不满意”,评价者作出每个机关关于这些指标的判断选择。但是,仅仅凭这三级指标即三点量表难以有效地辨别参评单位的好坏。因此,从2002年开始,评选活动用五点量表代替三点量表,即要求评价者对参评单位作出“满意”、“比较满意”、“基本满意”、“不太满意”和“不满意”的评价。这是对评估指标的完善。有的评价者因为对参评单位的实际情况了解甚少,他们很难对参评单位作出客观的评价,从而在评选表格内增设了“对参评单位不了解”栏目。

2005年和2006年的社会评价则将评价内容修订为:(1)服务态度和工作效率:主要指各单位服务的态度与质量,办事效率等情况。(2)办事公正和廉洁自律:主要指各单位办事的公正与公平,廉洁守法等情况。(3)工作实效和社会影响:主要指各单位工作的业绩与效果,社会反响等情况。^[1]这就使评价内容的设置更趋于合理。

2. 案例分析与评价

从参与主体这个层面上看:参与规模大,参与人员比较有代表性。参评

^[1]杭州市综合考评委员会办公室:《2006年度市直单位社会评价工作实施方案》,参见 <http://kpb.hz.gov.cn/kpb/shpj/ssfa/s6/T152022.shtml>, 2007-2-24.

人员从 6000 人到 15000 多人, 参评的人数在增加, 参评的层面也在增加, 达到了一定的规模。从统计学意义上说, 评价人数和统计层面的增加将使统计结果更接近真实。每次评议活动都不带有调查者个人的感情色彩和主观意向, 都严格确定样本型的人群, 通过随机抽取的方式确定了调查对象, 做到参与机会均等。调查涉及到广泛的各界人士, 包括当地机关干部(部门主要负责人和一般工作人员)、学生(大、中专院校学生)、企业工人(大、中、小型厂矿产业工人)、城镇居民(无业人员、个体商人、城镇服务行业人员)等等。从文化层次上看, 从初中到大学, 各种文化阶层都有所体现。单位调查对象包括当地政府办事机构、企业、社区党组织、居委会等。因此, 可以认为公众参与有较好的代表性。可是, 从评议主体上看, 评议活动还是存在着一些缺陷: 尽管将普通市民代表的评分在社会评价投票中所占权重从最开始的 10% 提高到现在的 20~25%, 其“含金量”和分量确实很高, 但是直到 2006 年度实施的综合考评社会评价, 普通市民和企业作为政府部门的主要服务对象所占的权重仍未突破 40%, 换句话说, 就是决定地方政府部门绩效高低的绝对力量并非为主要服务对象。

从参与范围这个层面上看: 参与周期短, 评议内容设计过于宏观。首先, 仅仅是在评估的实施阶段公众才参与, 公众的评议活动没有贯穿于绩效评估的全过程, 尤其是在规划评估目标和确立评估指标阶段根本就没有体现出公众参与。其次, 在内容设计上比较简单, 过于宏观, 需要进一步的细化。评估的有效性和一些问题是有直接关系的。如评选指标是否对这些部门的工作很重要, 指标能否有效反映公共部门的绩效, 评选指标是否与公共部门的目标和标准一致。从总体上来看, 评选量表中的六大指标相当好地体现了各部门的共同目标及标准。因此, 对于各部门来说, 它们都是很重要的。但是, 各政府部门的绩效表现是存在不同的, 而且人们了解各部门的业绩表现的程度也是不同的。由于评估指标体系对具体部门而言没有很强的针对性, 评估系统对被评估单位缺乏科学的分类, 这就难以帮助公众整体理解各部门的绩

效状况，还无法对各政府部门的绩效作出全面有效的反映。

杭州市于 2000 年起在全国率先开展人民满意机关的评议活动，通过几年的评议实践，评议方法逐步完善，评议效果日渐显现。人民满意机关评议活动，已成为推进杭州机关作风建设，优化杭州投资软环境的品牌，在全国很多城市产生了巨大反响，同时也引起了学术界和新闻界的极大关注。近年来，已经有几十个城市到杭州学习人民满意机关评议的实践经验。杭州市人民满意机关评议活动之所以能取得比较明显的效果，可以总结出以下几条经验：首先，地方政府高层领导的重视，积极倡导和大力推动有利于公众参与地方政府绩效评估。其次，政务公开，人民群众拥有获取政府绩效信息的有效渠道。第三，建立一套相互协作、相互促进的工作机制，补充了地方政府绩效评估的一些不足。最后，整体推进争创氛围，不断延伸人民满意单位评议活动，把争创活动延伸到机关内部各处室和直属单位，区、县(市)基层单位以及到个人。

3.4.2 南京市“万人评议政府”活动

为了加强机关作风建设，南京市开展了万人评议政府活动。在改革开放的 20 多年里，虽然我国地方政府作风建设取得了积极的成效，但仍存在不少问题。南京市委、市政府针对长期以来积存的弊病，明确要求加强机关作风建设，开展群众评议，建立一种对政府机关进行社会监督的新机制，从而改善政府形象、提高政府效能，推动服务型政府的建设。2001 年 11 月 8 日，在南京市市委市级机关工作委员会的带领下，南京市市级机关开展了“开门评议机关，强化作风建设”活动。评议对象包括市委、市政府的所有部门，市人大机关、市纪委机关和市检察院、市法院以及市属的局级单位共计 90 个；评议人分布为 6 个方面，总计达到 1 万人；评议项目为“满意、比较满意、不满意”三项；评议结果是按评议得分从高到低排序德，对排在前 20 位的给予表彰，对排在末 5 位的由职能部门认真考核后，根据考核结果给予适当处

理。从 2001 年起,“向人民学习,为人民服务,请人民评判,让人民满意”成为南京市委机关作风建设的指导思想。南京市政府经过连续六年的万人规模的群众评议机关作风活动,感受到前所未有的压力。这就为机关作风建设注入了前所未有动力,使机关作风发生了前所未有的深刻转变。

1. 评议程序的设置及评议方式的选取

(1) 评议程序的设置

南京市坚持以公正、负责、严谨的态度,在组织实施评议活动的过程中,认真抓好每一个环节。在评议开始前,就做好了一切准备工作:制定评议方案,对评议内容、评议方法、被评议单位分类、评议人分布和选取、评议加权和统计、评议的过程监督和评议统计软件的设计等问题作了明确规定。评议活动的实施办法依据评议方案制定,作为组织评议活动的依据。之后,召开评议活动动员大会,由市领导作动员部署,统一思想、明确要求、引导舆论。成立评议工作办公室,主要由市和区县机关工委、机关部门作风建设联络员组成,分成若干专业工作小组,实行分工负责制,最终保证评议表顺利发放和回收。此外,还汇编了《被评议部门(单位)职能介绍》,在市级机关工委网站《作风评议专栏》公布,让公众对被评议部门尽可能有全面的了解。在评议表发放回收阶段,参加评议的工作人员实行集中开放式办公,实行互相监督。在区县发放回收评议表期间,从市级机关部分部门(大多是上一年度评议排序末位或满意率下降的部门),抽派处(科)级干部作为联络员,负责监督和联系。在统计阶段,在统一的地点集中启封、清点评议表,将评议表逐份编号后再录入。并且通过统计软件完善,保证评议统计的时效性和可靠性。^[1]市级机关作风建设各片指导小组把汇总评议中反映的意见经过梳理后,向所涉及的被评议部门直接反馈。

(2) 评议方式的选取

问卷调查方式是整个评议活动主要采用的评议方式。2001—2003 年的评

^[1]吴江. 请人民评判:南京市“万人评议机关”的理论与实践[M]. 党建读物出版社, 2006. 225-229.

议活动，是通过同渠道直接发放问卷并回收的方式来进行的，虽然保证了回收率，但是容易被暗箱操作。2004 年开始改用直接发放、邮寄发放和委托发放三种方式相结合。其中最引起争议的是邮寄发放，很多人认为虽然客观性较强，但回收率会很低，不过 2004 年增加了发放的份数，增加到 2000 多份，回收率达到了 91%，初次使用的效果还可以。委托发放主要是针对基层社区群众的 4500 人，其中区县的调查委托给区县的机关工委，城市社区的调查委托城调队。另外，此次评议还尝试着采取了网上评议和报纸评议两种方式与书面评议同步。在中国南京网站、龙虎网和市级机关工委网站上开辟群众评议机关专栏，面向全社会征求意见，网上所采用的评议表与书面发放的完全相同，但由于网络技术的原因，目前网上评议的结果只作参考，暂不计入群众评议政府总分。网上评议政府所征求的意见将与书面《评议表》征求的意见汇总到一起。而报纸评议只是用来收集评议意见。在 2004 年的评议方案中，还有对不同层面公众评议结果的加权处理，且权重系数是通过社会科学领域的专业和非专业工作人员及领导分别给定再取平均的方法获取。最终确定的 10 个层面的评议人对三组被评议部门的权重系数，可见表 3-4：

表 3-4 2004 年南京市不同层面群众评议结果的加权系数^[1]

评议人类别	权重分值 (%)		
	第一组 被评议部门	第二组 被评议部门	第三组 被评议部门
市级领导干部	10.41	10.70	10.70
人大代表、政协委员	10.43	10.11	10.38
市管干部	8.47	8.87	9.22
区县机关工作人员	9.30	10.79	11.01
企业管理人员	11.48	10.65	10.03
驻宁机构人员	8.10	7.92	8.19
专业技术人员	8.33	8.35	8.37
街道、镇工作人员	10.03	9.85	10.07
基层社区群众	12.64	12.03	11.50
机关作风建设监督员	10.81	10.73	10.54
合计 (%)	100	100	100

2. 案例分析与评价

南京市的“万人评议政府”模式是政府部门自己开展组织的公众评议政府绩效活动，而且连续几年都在举行，产生了很大的社会影响，属于比较成功的公众参与政府绩效评估的实践。这种“万人评议”模式坚持“公众评判”评议政府绩效，体现了地方政府评价原则向“公众满意原则”和“服务原则”的转变，表明政府工作的价值取向由“政府本位”向“公众本位”的转变。

^[1] 邓国胜, 肖明超等. 群众评议政府绩效: 理论、方法与实践[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006. 137.

与传统的公众评价政府绩效将公众参与作为参考不同,“万人评议”模式将公众作为主要的评估主体,并且根据公众的意见得到最终的评估结果。通过公众对政府绩效的评价,一方面锻炼了公众的参与能力,提高了公众的参与意识和民主意识。另一方面可以监督政府部门的工作。该评估主体的选择在“万人评议政府”模式中具有一定的随机性,这样可以更加客观公正地选择公众参与的资格,可使公众看到政府绩效评估的决心和诚意,公众也会觉得自己的参与行为是有意义的,因而会更加热情地参与政府的后续评估活动,从而使地方政府绩效评估得到良性循环。评议活动中运用的是调查问卷等统计方法,该方法的采用有助于提高其服务质量和顾客至上等意识,改进政府机关工作人员的工作方式。

但是,这种“万人评议政府绩效”模式仍是一种由政府主导的绩效评估模式,在很多方面还存在着不足。虽然评议程序具有一定的规范性,但一些具体操作过程还需不断细化,此外,还要加大评议程序的公开力度。建立和完善公民评议政府机制,首先必须要规范评议程序。只有规范评议程序并严格按照评议程序进行,才能保证公众评议的质量。从目前的情况来看,南京市万人评议政府活动已形成一条比较规范的评议程序。在评议前,制定详细的实施办法依据评议方案,召开动员大会,并成立评议工作办公室专门负责评议工作的协调和组织,评议时进行严格的过程控制与监督,到评议后认真地总结、查漏补缺,并及时地改进工作,评估程序能够做到认真严格执行,没有随意简化,保障了评议结果的有用性、评议信息的客观真实性。但是,在具体操作过程中,还要不断细化工作标准,突出重点环节。如在质量管理和具体实测过程上,要从问卷的开封、发放、宣读指导语到疑问解答、收卷和加封保密的过程,实施标准化管理。此外,万人评议政府活动的程序并不是完全公开,还需要让大众媒体和公众广泛地介入,以形成一个有效的监督体系。

评议方式经历了由单一向多样化发展的过程,但应该进一步的探索有针

对性的多种评议方式相结合的评议方式。任何一种评议方式都有其优缺点，面对不同层次的群众究竟该采用何种方式并不是唯一的，只有扬长避短，博众方式之长，才会收集到更为客观和真实的评议信息。南京市的评议方式经历了由单一的同渠道发放评议表到引入网上评议和报纸评议的多样化发展过程。在这一过程中采取了十分严谨的态度，先进行试点，把通过网上评议得到的结果仅作为参考，然后再考虑是否采纳。但是，报纸评议和网上评议的方式还处于探索阶段，评议方式主要还是问卷调查，并没真正做到灵活多样。评议机构应根据评议内容的需要和所参与群众的特点来具体选用何种评议方式，尽量把多种方式相结合在一起，如召开质询会、座谈会等。质询会由党政负责同志出席，每年可以召开一到两次，有关部门和单位参加，从群众和社会各界中选聘出的评议代表当场提出问题、进行质询，单位负责人和部门当场解答，能解决的当场表态，对不能当场解决的作出承诺，限期解决。这样的质询会不仅有利于政府部门深入开展社会调查，而且还可以倾听公众的呼声。座谈会可以由一个经过训练的主持人以一种无结构的自然的形式与一个小组的被调查者交谈，这样做是为了广泛地收集群众对于绩效的看法和政府部门的意见。

因此，任何一种模式都不是完美的，我们应借鉴各种模式的长处，从各方面克服这些不足，增强地方政府绩效评估中公众参与深度和强度，更好地约束政府行为，使其符合服务型政府建设的要求，提供更完善的公共服务。

3.4.3 甘肃省“第三方”政府绩效评估模式

我国政府绩效外部评价的先河是诞生于2004年的甘肃省政府绩效评价活动。它是对我国地方政府绩效评估体系的完善和补充，其对地方政府管理制度创新的贡献令人瞩目。独具特色的“甘肃模式”做出了首次“民评官”的大胆尝试，将话语权放到民企手上。

1. 评估活动的具体实施

为进一步转变政府工作作风,为企业创业和发展营造一个诚实守信的信用环境、规范严明的法制环境、宽松稳定的创业环境和优质高效的服务环境,甘肃省政府决定,从 2004 年起,将省政府 39 个职能部门和全省 14 个市、州政府的绩效评价工作,委托给兰州大学中国地方政府绩效评价中心具体负责组织实施。主要做法:^[1]一是围绕提高地方政府行政能力和树立科学发展观这个主题,对全省 14 个市、州政府及省政府所属的 39 个职能部门的工作绩效进行评价。在整个评价过程中,兰州大学中国地方政府绩效评价中心遵循了公开透明、系统评价与典型剖析相结合、定量测度与定性分析相结合的原则。在定量评价的基础上,对调查问卷中的主观性提问部分进行归纳总结和定性分析,得出更深层次的评价信息。二是评价主体以各地有代表性的非公有制企业为主、并结合了由兰州大学中国地方政府绩效评价中心聘任组成的评价工作专家委员会和省政府评议组的评价意见。三是评价指标体系按省政府和市州政府所属职能部门两类评价对象分别设置。市州政府绩效评价指标体系由职能履行、管理效率、依法行政、廉政勤政、政府创新 5 个一级指标,经济运行等 14 个二级指标,40 个三级指标构成。三级指标按省政府评价组、非公有制企业和评价工作专家委员会三类评价主体分别设置。省政府所属职能部门绩效评价指标体系由职能发挥与依法行政、政策水平、政风与公务员素质、服务质量等 4 个一级指标,职能发挥等 9 个二级指标,31 个三级指标构成。三级指标按省政府评价组、非公有制企业和评价工作专家委员会三类评议主体分别设置。其中非公有制企业评价采用绩效计分表与调查问卷相结合的形式,评价工作专家委员和省政府评价组会采用绩效评分表形式。四是市州政府和省政府职能部门绩效用综合绩效指数来衡量;对甘肃省政府 2004 年确定的“首问责任制”等重点工作落实情况的评价,来衡量非公有制企业的满意率。并将五件事八项工作根据甘肃省政府职能部门和市州政府职能特

^[1]兰州大学中国地方政府绩效评价中心课题组. 兰州试验第三方政府绩效评价新探索[J]. 城市管理, 2005.

点按评价主体可理解的语境进行了分解和细化，省直部门设置了八项指标、市州政府设置了十项指标进行评价。每项指标用“非常满意”、“满意”、“一般”、“不满意”、“很不满意”五个等级来测量，非公有制企业的满意率由“非常满意”和“满意”2个测度因子测算得出。

2. 案例分析与评价

甘肃省第三方的政府绩效评价模式开创了我国地方政府绩效评估的新形式。剖析“甘肃模式”，可以发现它主要呈现以下特点：

第一，完善了评价方式。第三方中介学术机构自始至终地完成了整个绩效评估。地方政府没有影响到评估结果，较为真实地反映了评价主体的意见，而且使操作专业化水平得到提高。

第二，拓宽了评价主体范围。评议主体中既有来自学术界的专家委员会委员，又有企业界的代表，以及由省政府工作人员组织成的政府评价组，提高了评价的公正性和全面性。

第三，建立了科学的评价指标体系。评价指标体系中既有主观性指标又有客观性指标，既有定性指标又有量化指标，既有推动政府体制改革的长效指标又有反映政府阶段性重点工作指标。在评价方法上采取问卷调查、主要绩效指标考核、实地察看基础上的专家打分和利用 SPSS 统计工具进行综合分析评价，既设单项分值计算又设绩效指数衡量。使评价结果更具合理性和科学性。

第四，评价活动透明、公开。整个评价从理念、程序、内容、方法和结果都对社会公开，一方面作为评估组织者的第三方也受到社会的监督，从而增强了评估的可信度和权威性。另一方面使公众和参与者能更好地掌握评估的内容，理解评估的意义。

第五，构建制度化、长期性评价。兰州大学中国地方政府绩效评价中心是我国首家专业化地方政府绩效评价机构，有一支较强的专业技术队伍，拥有先进的评价分析工具，建立了政府绩效评价专业性大型数据库，并且受到

中国行政管理学会等相关组织的支持,得到有关科研基金的资助,具备了独立从事评价的能力和条件。这也是兰州大学中国地方政府绩效评价中心的一项工作任务和长效职能,准备长期进行自主评价或接受地方政府委托评价。

但是,这一模式并非没有缺点。首先,地方政府绩效评估工作完全交由第三方处理,地方政府的实践需要很可能会因为它们不熟悉政府的运作而被忽略。还有,绩效评估也会有缺位、越位、错位的问题,第三方的利己驱动导致其公正性在实践中也不是完全能保证。其次,强调评估第三方的中立性也并非是说要与地方政府完全无关,地方政府的权威性应与这一评估模式很好结合起来。否则,“政府可能会坚持自身的权威性并用其去掩饰问题,使得评价结果得不到落实和运用。另一方面,第三方组织的政府绩效评价活动所需的信息获取相对困难,尤其是说服性强的数据资料。”^[1]最后,评估主体的多元化还不够。虽然甘肃省的政府绩效评估模式的评估主体实现了多元化,也得到了好评。但我们可以发现,仅仅由非公有制企业评估还不够,某些非公有制企业可能由于某些原因,如出于自身与政府的利益关系不愿表达真实意见,而是直接迎合政府的需要进行评估。因此,应积极推动评估主体向更广更深的发展,有针对性地拓宽公众个体参与的比例。总之,公众对政府绩效评估的重视程度,电子政务的发展程度、民间组织机构的发展成熟度和民主机制建设的深入度等方面都对第三方评价模式的完善提出了进一步要求。

^[1]包国宪,曹西安.我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析[J].兰州大学学报(社会科学版),2007,1(1):36.

第四章 提高我国地方政府绩效评估中公众参与的 对策

公众参与的不足,在很大程度上制约了我国地方政府绩效评估的发展。为了更好地实现我国地方政府的绩效评估,我们应从公众参与地方政府绩效评估的本质出发,鼓励公众参与到我国地方政府绩效评估活动中,提升我国地方政府绩效评估中的公众的参与度,完善我国地方政府绩效评估机制。

4.1 提高公众参与地方政府绩效评估的素质和能力

要发动公众积极、主动地参与评估,首先是要突破公众自身条件限制,使其体认到自身主体地位。从这个意义上讲,提高公众参与地方政府绩效评估的素质和能力,是促进公众参与地方政府绩效评估的基础和前提。这是针对参与主体即公众参与意识比较薄弱,参与动力与能力不足提出的解决措施。

4.1.1 提高公众的经济基础和社会经济地位

提高公众社会经济地位,即是实现公众参与地方政府绩效评估的前提基础,也是不可或缺的现实需要。美国社会政治家安东尼·奥罗姆曾认为:“处于较高社会经济地位的人参与政治的比例必然要比处于较低社会经济地位的人高些,这种差别确实可以反映出那些较低社会地位的成员在各方面的不利条件,诸如仅享有较低级别的信息和较少的闲暇时间。”^[1]由此可见,公众只有具备了较高的社会经济地位和一定的经济基础,才有参与政府绩效评估的基础和物质条件。要提高公众的社会经济地位和经济基础,就要坚定不移地以经济建设为中心,推动我国经济持续、快速、平稳、健康地发展。

改革开放至今,不可否认,我国的经济已经取得了长足的进步,人民的

^[1]彭国甫. 对政府绩效评价几个基本问题的反思[J]. 湘潭大学学报, 2004. (3).

物质生活水平也得到了迅速的提高,但总体生产力水平还比较低,经济发展不平衡,社会成员在占有社会资源、经济资源上的不平等的现象日益凸现出来,公众的社会经济地位并没有得到普遍提高,社会经济地位的空间差和结构差依然存在。因此,提高生产力发展水平,保持经济协调发展,是普遍提高公众社会经济地位的根本所在。必须围绕发展这个第一要务不放,充分利用全球经济一体化以及加入 WTO 后所带来的机遇,发展地方经济,提高地方政府财政收入水平和老百姓的可支配收入,使大家的钱袋子鼓起来。

4.1.2 提高公众文化素质且培育公众参与意识

根据社会经济发展的实际情况,加快发展高等教育,不仅有利于促进公众整体文化水平的提高,而且更重要的是,通过高等教育培养出一大批高素质专门人才,增大具有高层次文化水平的公众比例,这部分公众在社会整体环境中可以起到潜移默化地影响和带动的作用,从而提高其他公众的文化素质。同时,因为高学历的人一般比较容易取得较高的社会地位或者获得更多的经济利益,一般具有较好的就业机会,所以他们在各自领域中可能具有无形的辐射效应和一定的影响力。国家近年来实施“科教兴国”战略,不断加大教育上的投入比重。对于地方政府而言,关键是要落实好国家关于教育的政策,进一步加快办学体制的改革,改变目前地方政府包揽办学的状况,实行以地方政府办学为主,积极发展多种形式的联合办学模式。在政府力量办学的同时,应吸引其他社会组织加大对教育事业的投入力度,形成全方位、多角度、立体式的教育体系,既能减轻国家负担,又能为公众提供多样化的服务。

要推进地方政府绩效评估的社会评价,公众自身的参与理念和意识是先行的要素,也是公众参与的思想前提。公众通过参与,可以学习如何发挥自己的政治作用,变得关心政治,增强对政治的信赖感,并感到自己是社会中

的一员。^[1]只有在全社会普遍形成了强烈而成熟的公民意识并形成一定的公民文化,才有可能建设完整的有自治能力和充满生命力的公众参与机制。一方面要加强法制教育,使公众清楚了解自己所享有的公民权利,并通过系统的教育和培训灌输参与意识和民主思想;另一方面要鼓励公众参与政府行政的过程,使他们加深对民主监督权利的感性认识通过实践。负有教育责任的机构(如学校、成人教育机构、非政府组织)应该通过各种有效的方式有目的、有计划地培养公众参与公共事务的习惯与兴趣;向公众提供信息和机会,使公众逐步形成一定的政治思维和行为基本模式;教育公众认识并理解政府的制度以及学习如何操作这些制度,使公众个体将整个政府体系所确认的意识、观点、行为方式等内化成为自己的信念。

4.1.3 增强公众参与地方政府绩效评估的知识和能力

公众想要有效地参与到地方政府绩效评估的活动中并且发挥应有的作用,就必须具备一定的评估知识。如果公众不具备这方面的知识,又不能按照真实的意愿进行评估,就难以保证能否对政府绩效做出有效和科学的评估。但是,在实际的操作中不难发现上参与评估的公众普遍缺乏评估的专业知识和实际经验。

首先,应该培养公众对评估活动的认识,通过电视、报纸、广播等媒体手段加大对政府绩效评估的宣传力度,使公众对政府绩效评估活动有一个清楚的了解和认识,获取一些基本的评估知识,掌握一定的评估技术,从而具备参与评估的基本能力。这样不仅可以大大地提高评估的效率,同时也可以提高公众参与评估的质量,使评估工作向更加科学化、合理化、有效化。

其次,要积极开展公众参与评估的活动。实践是检验真理的唯一标准,任何理论知识不通过实践的考验就难以被真正的掌握和认识。只有定期、持续的开展公众参与评估地方政府绩效的活动,才能使地方政府和公众都从实

^[1]蒲岛郁夫. 政治参与[M]. 北京:经济日报出版社, 1989. 5.

践中总结经验,吸取教训,不断地提高公众参与的能力。

第三,随着公众参与深度和广度的增加,参与程度的深入,要求公众参与的能力也应该随之不断提高,公众最初具备的能力和基础知识已经不能满足公众继续深入参与的需要。在这种情况下,就有必要建立专门的培训咨询机构,对公众进行必要的培训,以提高其参与评估的能力,为公众参与提供所需要的培训和支持。在这方面,可以借鉴国外的成功经验,如弗吉尼亚的威廉王子县为公众提供了业绩测评研讨班,以帮助公众理解和学会使用业绩测评的数据,此外,还为那些表达强烈愿望、愿景、愿意成为社区事务中积极成员的公众提供公民学院(Citizen's Academy);格伦代尔大学为公众提供了理解预算和业绩数据所需要的知识;罗格斯大学(Rutgers University)为新泽西州(Montclair)公众提供了业绩测评概念的培训等等。这些经验都是值得我们学习和借鉴的。

4.2 地方政府自身变革推动公众参与地方政府绩效评估

鉴于我国的现实国情和我国特殊的人文因素的影响,公众的自主参与意识还比较淡薄,公众自愿、自动、积极地参与地方政府绩效评估还需要很长一段时间。所以我国地方政府绩效评估中的公众参与必须在政府的动员和引导下逐步进行。因此,地方政府在公众参与评估的过程中起着非常重要的作用。这就要求在参与客体即地方政府绩效评估方面的完善。

4.2.1 转变政府管理理念和树立民众本位的行政理念和绩效观

政府管理理念决定政绩观,政绩观又决定着地方政府以怎样的观念和心态来对待自己的政绩和怎样对待政府绩效评估。我国地方政府应树立正确的政绩观。树立正确的政绩观,必须认真解决以下这些问题:什么是政绩、为谁创造政绩、怎样创造政绩、怎样衡量政绩。我国地方政府必须强化民众本

位的全面的正确政绩观。“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”是衡量政绩的根本尺度，要用它来要求每一个干部。一旦树立了这样的政绩观，公众的满意度才会被地方政府重视，他们在绩效评估过程中才会积极鼓励公众参与，积极地支持公众评议政府的活动。为此，我们应该做好以下几方面工作：

首先，要加强对地方政府公务人员的思想教育，淡化“官念”。结合新世纪、新形势、新情况、新任务，把马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想作为地方政府公务人员理论教育和学习的重要内容，使其牢固树立正确的利益观、地位观、权力观，使他们真正明白手中的权力来自于人民，只能用来为人民谋利益，而不能用来谋取个人、家庭或小团体的私利，使其自觉摆正与人民群众的关系，面对人民群众的评估和监督抱以平常心态。

其次，要加强对权力的监督，形成长期有效的权力影响机制。不受监督的权力必然导致腐败，也必然滋生和助长“官本位”意识。而只有在全方位、多层次、宽领域的监督“阳光”照耀下，“官本位”意识、官僚主义作风、腐败行为才难有藏身之地。^[1]

最后，注重民主行政理念的培养。民主行政理念的树立是在社会生活中渐渐培养起来的，而不是一蹴而就的。其主要内容包括：一是树立平等观念。列宁曾指出：“民主意味着平等……民主意味着形式上承认公民一律平等，承认大家都拥有决定国家制度和管理国家的平等权利。”^[2]这意味着地方政府管理者不应有任何特权，也不能利用手中的权力给予任何人特殊照顾。二是鼓励参与意识。政府部门行使行政权与公众行使参与权所形成的互动过程就是民众与政府之间合作交流的过程。在地方政府的引导和鼓励下，公众参与精神才得以培育。这客观上要求地方政府倡导民众全方位的参与行政，不仅参与政策的制定，还参与政策的执行、评估和监督的过程。三是培养服务意识。

^[1]郑焱明.论“官本位”意识的根源、危害及治理对策[J].江西社会科学,2003,(5).

^[2]列宁选集(第3卷)[M].人民出版社,1960.256-257.

随着民主政治的发展,服务已成为现代行政管理的本质要求。这就要求地方政府及其公务员必须改变多年来习惯的“管”字当头的工作思维和方式,树立“管理就是服务”、“领导就是奉献”的意识,以公众为中心,以保障公众基本权利、促进公众权利的实现为要务,倾听公众的呼声,为公众提供满意和优质的服务。

4.2.2 增加地方政府管理的透明度和强化责任政府建设

约瑟夫·斯蒂格利兹(Joseph Stiglitze)在其题为“透明化在公共生活中的作用”的演讲中发表了如下评论:“在民主社会,公民有知道和被告之政府在做什么以及为什么要那样做的基本权利。保密是具有腐蚀性的:它与民主的价值背道而驰,并且削弱了民主的进程。”^[1]因此,要促进公众参与地方政府绩效评估,地方政府的管理必须公开透明,变暗箱行政为阳光行政,实行政务公开,公开地方政府办事的原则、制度、程序和结果,加强地方政府绩效评估的透明度,增强地方政府的信任感,强化责任政府的建设。而要做好这一工作,必须切实抓好以下几点:

第一,要加强地方政府责任和诚信建设,提高地方政府的回应性。责任政府既是现代民主政治的一种基本价值理念,又是对政府公共行政进行民主控制的制度安排。^[2]以信任作为基础是实现政府和公众有效合作的关键。建设社会信用,首先政府要讲信用。正人必先正己,执政为民首先要取信于民。目前政府担负着很多职责,例如信息提供、市场准入、监督市场运行、维护市场秩序等,政府言行对市场影响的深度和广度都在逐步增强,如果政府在决策上随意性大,朝令夕改,必然对市场经济的正常运行产生不良影响,也降低了政府的公信力,背离了政府管理目标,而且损害行政效率,影响政府的形象和权威。政府的回应性是指在公共管理过程中,政府对公众所提出的

^[1]尤建新、陈强.以公众满意为导向的城市管理模式研究[J].公共管理学报,2004,(5).

^[2]赵晖.我国公共行政改革的价值取向[J].中国行政管理,2003(9):23.

问题和社会需求作出积极回复和反映,并解决各种社会问题在政府力所能及的范围之内,对于不能解决的也应当给予答复,争取通过采取积极的措施,有效率的、公正的实现公众的利益和需求。

第二,坚持政务公开,提高政府透明度。透明度指的是政治信息的公开性。如果公众对政府权力的运作规则、方式乃至程序都不知道,事关百姓切身利益的各种政策都是在神秘的氛围中出台的,那么政府与公众之间必然产生隔膜和距离。因此,要使公众能真正参与地方政府绩效评估,地方政府就必须推行阳光行政,实行政务公开,包括公开行政行为,公开行政信息,公开法规政策,公开救济渠道。政务的公开不能只是在口头上承诺,而应成为民众的法定权利。首先,政府应主动公开行政活动的信息,保证信息的“三性”即一是信息的真实性,不能歪曲事实真相,提供虚假信息来欺瞒公众;二是信息的全面性,只要不涉及党和国家机密的政务信息,都应该全部公开,全方位公开;三是信息的有效性,要尽量选择深受社会关注、公众最想知道、事关群众切身利益的热点问题,而不是一些鸡毛蒜皮、无关紧要的小事。苏珊·马雷特曾指出“关于政府的信息,来自政府的信息,是参与民主的重要组成因素。”^[1]其次,地方政府应把行政活动的过程全程公开。“阳光是最好的防腐剂”,增强政府操作的透明度,将政府政策、法规以及这些政策、法规的拟制过程向公众公布,有利于人民群众对政府的行为进行监督,也有利于人民群众知情、懂法、守法和护法。特别是地方政府在进行绩效评估时应全程公开其过程和程序,如评估项目的选择、参评人员的构成、评估指标的确定、绩效评估的结果等等,只有这样,才能让公众有效地参与地方政府绩效评估,才能保证评估结果的公正,才能保持众民参与的积极性和效能。

最后,利用电子政务的有利契机,促进政务公开。具体地说,就是利用电子政务系统共享政务信息资源和提高政府效率,拓宽群众参政议政的渠道,保证人民群众的权利。电子政务为政府绩效评估朝标准化、制度化、科学化

^[1]刘再煊.论优化市民素质的机理与手段[J],中国行政管理.1998,(12).

的方向发展提供了多方面支持。目前,各地都相继建立了政府网站,但总体上互动的内容比较少,还是以告知性的内容居多。要建立好一个数字化的电子政府,必须注意几个方面的内容:一是确保信息公开,以更通俗易懂的语言和以更便利的方式让公众更容易地获得政府的信息是政府的责任和义务;二是建立和完善政府与公众之间的互动回应机制,使公众可以更便捷地获得政府的服务和信息,政府则可以更准确地了解公众的需求,提高服务的有效性和回应性;三是必须运用现代信息技术提高效率,改变传统的政府组织形式通过政府信息化,使政府业务电脑化、网络化,行政程序简单化、统一化,从而实现一个开放的、负责任的、有回应力和有效率的政府。

4.3 构建公众参与地方政府绩效评估的保障制度

马克思指出:制度是“具有规定和管理一切特殊物的、带有普遍意义的‘特殊物’”。^[1]随着我国公民社会的发展,当前公众参与地方政府绩效评估的强烈诉求与参与制度化缺乏的矛盾已日益明显,要保证公众参与地方政府绩效评估的顺利实现,避免和减少重大失误,就必须要加强公众参与地方政府绩效评估的制度和法制化建设。

4.3.1 完善宪政民主制度

早期的“主权在民”的思想已经奠定了国家权力属于人民的基础。国家是公民权力的代理者,但国家实际的主人是公民,政府在公共事务管理中必须接受公众的监督。从管理实践上看,政府要保持政府权威,使公共管理活动顺利进行,就必须得到不同阶层公民的支持。当前,我国社会体制的转轨和改革促进了公民权利不断发展的过程。保护公民基本权利的实现是政府的义务。政府不能因为社会地位和公民财产的差异而使公民的实质权力有本质

^[1]马克思恩格斯列宁斯大林论政治和政治制度[M].北京:档案出版社,1988. 15.

的区别,从而导致公众参与的形式化和公平的缺失。因此,保障公民权利,限制国家权力,增进公共福利等精神和宪政制度必须深化建立。在代议制民主方面,最大限度地保障公民直接参与管理国家事务,如切实加强人民代表与人民群众的联系,引入人民代表选举中竞选制度,落实选民对人民代表的监督罢免权等。在直接民主方面,要切实保证人民自己管理自己的事情,基层民主就是主要形式,这一形式因为易于为民众所了解,操作性强,能直反映民众的要求和愿望,所以能很好地增强公民主体意识。

4.3.2 制定专门的绩效法和相关制度

学术界多年的研究表明,政府绩效评估的实施和发展需要合理的制度结构和良胜的制度安排。制度安排与绩效评估的技术、方法相比更具有根本性意义,它是实行绩效评估的根本保障。目前我国政府绩效创新领域的实践很有限,除了公务员管理有正式法律依据外,只是制定了机关绩效管理的制度,诸如行风评议制、社会服务承诺制等,离法制化的高度还很远。当前我国绩效法律缺位制约绩效提升的现实以及英美等国以立法促进绩效管理制度发展的成功经验表明,我国应在广泛调查研究的基础上,以西方国家的制度范本为参考对象,通过自主创新制定适合国内实际的相关制度和绩效法,逐步实现制度化和法制化。

当前首先要加快制定政府绩效评估的相关法律,尽快确立绩效评估的强制性地位。根据我国政府绩效评估的现状中国行政管理学会综合课题组提出的建议之一,就是要修改现有的国家和地方各级政府组织法和机关组织条例或制定“政府绩效与政策评价法”。地方人民代表大会和政府对于已经在开展绩效评估活动的一些条件较为成熟的地区,首先可以制定一些地方性法律、制度、规章,借助法的力量推动政府绩效评估的发展。例如制定《政府绩效评估实施细则》,维护政府绩效评估的权威,确保绩效评估机构不受任何行政、公共组织或个人的干扰。其次,要颁布绩效评估工作的规范和制度,

在绩效评估的内容、指标体系设计、评估程序和方法、评估结果利用及评估的注意事项这些方面做出详细规定。例如制定和颁布《政府绩效评估标准》，规范政府绩效评估的计划、实施和报告的行为。再次，要加强统一规划和指导，整合分散于多种管理机制中的绩效评估内容、方法和程序，逐步建立标准化的评估模型，从而使绩效评估工作有序开展。

4.3.3 逐步建立多元绩效评估体制

明确谁来评估的问题才能构建科学的政府绩效评估体系，它直接影响到政府绩效评估的全面、准确、客观。从总体上看，评估主体单一，评估自上而下单方向进行都是我国政府绩效评估存在的问题。在借鉴西方经验的基础上，我国政府绩效评估逐步建立管理机构领导的多重评估体制，多层次、多角度、全方位地对政府绩效进行评估，既包括国家权力机关评估、政党评估、社会公众评估和民间机构评估等外部评估主体，也包括政府部门自我评估、上级评估等内部评估主体。通过这样一个 360 度全方位的绩效评估，产生“鱼缸效应”。

目前政府绩效评估的首选渠道和常用形式就是政府内部评估，也是整个评估活动开展的基础。但是在实践中，政府内部评估中往往产生一些劣势，如自评主体高估自己的主观性偏差、评估非标准化和非程序化操作等，最终导致评估流于形式。这些不足显然很难通过自身的完善来克服，因此需要通过政府的外部评估加以弥补。

党政领导具有不可替代的优势，作为独立的评估主体。党政领导有手段和能力获得各种动态信息，同时还可以体现评估指标中难以精确反映的工作绩效。各级人大机关可通过对重大政府管理问题和公众关心热点的监督及时进行评估，对人事任免、政府工作报告、预算结算等的审查，推进政府有效处理公共事务。同时，评估活动的实施能促使人大代表人角色的回归和权力意识的觉醒，使地方政府与人大关系更加合理规范。

· 政府绩效评判的终极标准应该是公众是否满意, 缺少它, 政府部门的绩效评估怎么都难以让人放心和满意。因此, “人民满意不满意, 人民答应不答应, 人民赞成不赞成” 应该作为政府绩效评估的最高准则。公众作为社会主人和政府服务对象对政府绩效提出要求, 督促政府机构对自己的开支负责、对行动和承诺负责。开展公众评估活动应该做到有条不紊, 针对性强, 避免重过程轻效果、重形式轻内容的现象。这样的绩效评估不但能使公众看到政府部门所做的各种努力, 并做出相应的价值判断, 而且能迫使政府以公众的需求为以后努力的方向。

利用相对独立的民间组织, 依据一套严格的评估程序和科学的评估标准, 对政府绩效进行评估和奖励, 对推动政府绩效评估有着重要的作用。民间评估不仅独立性更强, 评估过程中比较客观公正不带偏见, 而且可以节省大量公共资源, 更重要的是能够促进政府不断完善自身的行为和制度, 增强公众对政府的信任和认同。然而在我国民间机构评估政府绩效尚未形成规模, 由民间机构参与政府绩效评估的还很少。目前我国地方政府可以在组织绩效评估中吸收专家学者参与的方式, 或者可以采取政府委托授权有关民间组织进行评估, 发挥民间评估组织的作用, 这样对加强对评估工作的领导和评估结果的运用都有利。

4.3.4 建立有效的绩效激励机制

绩效激励是指“运用各种手段或方式, 促使、期望和诱导政府及其成员履行法定职能, 实现既定目标并提高绩效的过程”。^[1]政府绩效激励包括方法性激励和体制性激励。方法性激励有利于分权、给部门管理者录用、奖励及提升的自主权, 保持政府部门绩效评估的独立性。绩效激励制度的建立不仅是对政府部门而言的, 另外还包括公众参与的绩效激励, 即如何让公众有参与的动力, 并保持公众参与到地方政府绩效评估活动中来的持续性。体制

^[1]卓越. 公共部门绩效评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 186.

性激励有利于政府绩效评估对结果负责,对顾客负责观念的转变,也有利于放松规制。1993 年 9 月,《戈尔报告》正式发表,其报告的核心内容之一就是内部管理的非规制化改革,“必须抛弃繁文褥节,摆脱那种驱使人只对规则负责的旧体制,创立一种激励人对结果负责的新体制。”^[1]

对政府部门而言,绩效激励的实现要求两种激励并用,要从财政上和机构上保证评估机构的独立性,评估机关应实行垂直领导、财政单列及人事自主。要起到地方政府绩效评估应有的作用,就必须将干部任用和资源配置、评估结果与奖惩联系起来,激励行为及时落实到个人和部门,才能把对政府部门及其工作人员的压力转化成为政府部门及其工作人员改进、提高其绩效的动力。对公众而言,要重视其物质需求,了解在实际生活中政府公共服务的哪些问题影响了他们的生活,公共利益是否得到满足,政府的绩效他们是否满意,;要重视其精神需求,培养他们的文化理念、责任感,增强其作为评估主体的使命感,让他们真正把评估当作一项使命去完成,而不是敷衍了事、照章办事。为此,要加强评估活动的相关宣传,增强对评估活动的了解和责任感和认同感;对于评估结果的及时反馈也是公众继续参与评估的一种激励。绩效激励的制度化有利于公众参与程度的逐步加深和地方政府绩效评估的深入开展。正如托马斯所说的:“当参与程度提高后,市民对政府运作的理解也就提高了,对政府机构的批评意见也就会相应减少,改善了政府官员受到‘鞭策’的困境。”^[2]

4.3.5 完善绩效评估的责任机制

有权力就要承担相应的责任,权力和责任是一对孪生兄弟。只有权力而无责任,将导致权力的滥用;只有责任而无权力,最终责任也得不到落实。政府是接受公众委托和授权,履行代理职能的公共组织是服务型政府的理念

^[1] Gore. A. The National performance Review, 1993.6.

^[2] [美]约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与[M].北京:中国人民大学出版社,2005.16.

假定。政府作为公共权力的行使者，必须对社会公众负责。作为所有者的公众自然有权利要求政府改进其绩效，主动承担责任。

我国地方政府要对上级负责，也应对公众负责。在这种双重责任的要求下，开展政府绩效评估应该建立结果指向的、较为完善的、更直接对公众负责的新型责任机制。政府既要建立政府责任追究制度，又要建立安全生产、公共卫生、自然灾害及社会治安事件的应急处理机制和健全社会保障制度，从而保证政府责任的有效实现。具体来说，我国地方政府落实责任应体现于两方面。首先地方政府的责任要明确，包括在绩效评估中地方政府要承担好、落实好哪些责任，如何帮组、组织、监督公众参与评估，也包括如果政府没有落实这些义务，将承担哪些相应的后果。其次，要建立公众参与评估的责任追究机制。一是要按权责统一的原则授权，做到责权明确，责权统一，在赋予地方政府帮助、组织和监督公众参与评估的同时，授予明确的相应责任；二是要明确追究责任的标准，使与责任相关的各个要素尽量量化。三是要强化惩戒功能，评估的指标应尽可能地客观和公正，应及时公布公众参与评估的过程和结果，对地方政府起到一种约束和警示的作用。

4.4 完善公众参与地方政府绩效评估的程序和途径及方法

从本文以上理论和案例分析可以看出，我国公众参与地方政府绩效评估还有很长的路要走。公众参与地方政府的绩效评估具有一定的理论基础和实践基础，但是分析目前地方公众评估政府绩效也表明，公众参与地方政府绩效评估的程序、途径和方法并不完善。因此，我们应该完善公众参与的途径、方式和程序来保证公众参与的实现。这将完善公众参与三要素之一的参与途径即怎样参与。

4.4.1 规范公众参与地方政府绩效评估的程序

公众参与地方政府绩效评估是由一系列协作互动、有机结合的步骤和环节组成的动态行为过程，直接影响到公众参与评估质量的就是程序是否规范。我国公众参与地方政府绩效评估的基本程序由前期准备、实施评估和运用结果三个步骤组成：

1. 前期准备

公众参与地方政府绩效评估顺利进行和卓有成效的前提和基础就是充分的前期准备工作。其主要工作包括：

一是确定评估的组织者，即由谁发起并组织评估。这里指的是具体组织、实施公众参与绩效评估活动的组织，它可能是被评议单位，也可能是其他的统计调查部门，或者是被授权委托独立的第三方机构。目前，我国组织群众进行评估活动的机构可以分为两大类：一类是政府内部机构，比如说组织部、纪委、考核办等，另一类是政府请的第三方机构，即中介组织。通常，这样的一条原则在整个政府机构中是应该遵循的：评估活动应该由那些不受项目结果影响的人们来进行，由一个符合评估内容的组织来进行；组织中负责项目的最高层往往被大多数评估专家赞同来委托和支持，由外部机构或者第三方来进行评估可以起到一个制衡起见的作用。在这个因素里，公众参与地方政府绩效评估结果的客观性和认可度直接受到评议组织的专业水准和政治立场的影响。

二是明确评估的目的，也就是解决为什么要评估的问题。这是一个根本前提。目前，有的评估项目偏重于思想作风和服务态度，有的是了解一级政府或官员的实绩。既有单项的，也有综合性的。所以在开展评估前，必须先把评估的目的弄清楚。

三是明确规定评估的对象。公众评估的对象多种多样，可以是地方政府中的领导和工作人员，可以是一级地方政府的某个或某几个职能部门或某一

项专门的行政事务，也可以是一级政府。但考虑到我国公众参政意识尚有待提高、民主政治建设尚不成熟的情况，最好选择一些与公众接触较为紧密的一些服务性质的部门，如税收、民政和市容管理等部门。同时，还要保证特定评估对象的顾客就是评估主体的公众。这样，公众才能根据自己的直观感受做出现实、客观的评估。

四是科学确定具体参与评估的主体。亨利和马克在《关于评估研究的议程问题》中指出，评估者自身对评估的影响非常大是评估中存在的主要问题，不同评估者因为所具有的经验、直觉、所接受的训练和所学的知识不同，所以对同一项目的评估结果会有很大的差异。由于政府部门所履行的职责有所不同，所以形成享受服务的对象也不同。服务的接受对象不同就会造成对其绩效的评估就会有不同的结果和看法，对同一政府部门提供的服务会有不同的感受。在这个过程中就要细致全面地考虑到各个部门服务对象，将服务对象进一步分类，既保证了被评议部门主要服务对象的意见，又兼顾了其他服务对象的想法，这样一个有效、系统的公众参与体系才得以建立。除此之外，对社会的弱势群体应该放宽政策，适当地增加其代表数量，为他们实现权利和表达利益提供均等的条件和机会。

五是要合理设计公众评估的指标体系和标准。为实现评估目的而按照一定的原则构建的由反映评估对象各个侧面的相关指标组成的系统结构就是政府绩效评估指标体系。根据公共部门的职责范围评估指标得以设定，不属于其职能范围的不应当作为评估指标。评估指标的设计，一方面要考虑全面性，即涵盖公共部门工作的基本职责范围，另一方面又要突出时间阶段性、地区发展和行业发展的重点，强调关键指标；既要规定效益、质量、结构等质量指标，又有规定规模、总量、增长速度等数量指标；既要考察投入指标，如招商引资的企业和资金的数量，固定资产投资规模，还要看产出指标，如财政收入和实现经济增加值；既要社会指标，如社会治安、解决就业、环境质量、人口素质等方面情况，还要看财政收入、投资增长、居民生活水平、消费品

零售总额等经济指标:

六是灵活选择公众参与评估的方法。一些现实的参与方法可以保障公众参与的实现。实现公众参与评估的重要条件就是参与方法的保障,没有具体的参与方法,公众参与绩效评估就根本不可能实现,只能停留在理论层面。为此,政府应综合考虑其成本和效果,根据公民的特点及构成,主动提供各种直接或间接的多种参与渠道,灵活确定和选择公众参与评估的方法,并根据社会的发展,开辟和设计新的参与形式,为公众参与评估创造更多的参与机会,为公众参与评估搭建更广阔的参与平台,从而进一步激发公众参与的活力和积极性。

2. 实施评估

这是一个核心环节,就是要利用各种有效手段收集与绩效评估相关的信息,并将其整理、加工和处理,去伪存真,去粗取精,由表及里,由此及彼,做出评估结论,然后把评估结论反馈给地方政府通过相应的方法。它包括收集信息,分析信息和撰写评估报告三部分。

在收集信息这一阶段,公众通过媒体、网络、组织等一定的途径和渠道进入绩效评估系统,参与政府绩效评估。问卷调查法和访问法是常用来采集信息的方法,即调整政府绩效的各项指标因素在公众心中的主观映象通过设计合理的问卷。可以充分利用当前信息互联网络技术进步带来的硬件支持,提高绩效信息的效度、浓度和精度。评估信息的主要来源是公众参与的评估意见以及政府内部的评估、人大、政协评估等各方意见。在这一阶段,绩效信息沟通制度、绩效激励制度、绩效奖惩制度等这类政府各项配套制度的建设和完善就显得尤为重要。这些制度的合理配置可以使公众参与更加便利、更加客观,从而使公众评估政府绩效的有效性得到提高,促进公众持续地参与到地方政府的绩效评估中来。

在收集完信息之后,就要对信息进行加工计算,运用科学的统计方法进行分析处理,从而得出绩效评估的最终结果。首先,以划定的评估等级标准

为依据,计算出量化标准的等级分数,再通过修正指标对初始指标得分进行修正。其次,根据定性指标等级标准,对定性指标进行等级评定。再次,选择合适的模型,并对各项指标进行加权,计算各项指标加权得分。然后,再综合各指标、加权后的得分,计算出绩效评估的总分,和评估总等级标准进行对照,得出最终评估结果。最后,对评估结果进行复核,形成评估结论,撰写评估报告。为了防止在一些重大问题上社会公众和政府部门认识上的偏差,也确保整个绩效评估活动的准确性和严肃性,体现公众参与绩效评估的价值,绩效反馈和二次评估的过程是需要的。即把评估出的结果反馈给其他评估主体和公众,反馈内容要包括评估过程、评估指标和评估结果等。采用政府的公开性文件、报纸、媒体、网站等进行公示都是具体的反馈形式。公众等评估主体可以在绩效结果公示后的一定时期内提出意见,并阐述理由,如一些引起很大争议的评估结果,可以考虑进行第二次评估,进而产生新的绩效评估结果。

3. 运用结果

公众评估地方政府绩效本而只是手段,而不是目的。评估的最终目的是通过公众评估地方政府绩效来发现地方政府管理中的缺陷,然后经过整改来提高地方政府绩效和公共服务的满意度。所以,公众评估的价值所在就是分析并应用评估结果。对于评估结果要认真对待,而不是让公众觉得政府有“作秀”的嫌疑。如果不能将公众最终的参与结果运用于提高政府绩效和改善政府工作,那么,就不要奢望公众能够积极参与。

地方政府绩效评估通过对参与评估对象的各方面工作进行评估,可以分清这些部门工作孰优孰劣,为奖惩、待遇的确定、职务任免提供一定的依据,从而一种竞争激励机制由此建立。更重要的是,地方政府要对绩效评估结果加以应用,这既为上级部门的有关决策提供了必要的依据,也是对公众等评估主体的尊重,同时也可以帮助评估对象发现工作中存在的问题。具体包括以下几个方面:(1)定期向公众发布评估结果通过合适的渠道,作为加强社会

舆论监督的方式。(2) 监督管理部门对政府的行政由事后监管变为日常监管, 使之变成一种改善监管的手段;(3) 上级部门和组织部门可以依据评估结果对被评估部门负责人进行奖惩和人事任免的参考依据;(4) 把绩效评估的结果第一时间反馈给有关各方, 有助于各部门及时发现和修正绩效管理中的问题, 为改进绩效提供参考意见。

4.4.2 拓展公众参与地方政府绩效评估的途径

在注意公众参与地方政府绩效评估的程序要规范的同时, 也要注意拓展公众参与评估的途径。具体采用何种方式应根据评估内容的需求和参与公众的特点来选择, 科学地综合运用各种评估方式最终才能取得更有效的评估结果。为此, 地方政府应根据社会的发展, 主动提供各种直接或间接的多元参与渠道, 并开辟和设计新的参与形式, 为公众参与评估创造更多的机会, 搭建更广阔的平台。

美国学者约翰·克莱顿·托马斯提出了公民参与的有效决策模型, 在分析 60 年代以来美国新公民参与运动的大量案例和传统公民参与理论的基础上。在该模型中, 两个核心变量是政策质量和政策的公民可接受性。它们与公民参与的关系表现为: 如果决策质量要求越高, 公民参与决策的限制性越大, 最多只可能是一种信息获取上的参与; 而如果公民对决策的接受性要求越高, 则公民参与的力度就会越大。因此, 公民参与分为以获取信息为目标的公民参与, 以增进政策接受性为目标的公民参与和以构建政府与公民间合作关系为目标的公民参与。^[1]无论是对公众和公众团体而言, 还是对政府和公共管理者而言, 这些形式都是十分有价值的。上述各种参与方法是综合使用的, 在大多数情况下, 公共管理者应当采用多种参与形式而不是一种。托马斯建议, 公共管理者“在解决决策问题时不应把自己只局限于一种公民参与

^[1]托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005. 82.

方法上。公共管理者必须考虑具体问题的内在性质和要求,同时也要时刻注意这些要求随问题发展所产生的变化,在此过程中吸纳公民参与,以便能够更大幅度地提高公共管理的有效性。”

公众参与地方政府绩效评估的形式和途径有多种具体类型。根据我国的实际情况,笔者认为以下几种途径值得推广

1. 公开听证

听证制度是在绩效评估过程中,政府就相关问题邀请专家或有直接利益关系的民意代表或一般公民,进行公开的探讨和论证的一种规范性设计。它是公众直接参与地方政府绩效评估的一个突破口。虽然这种公众参与形式在民主性和直接参与性上都比较强,但是也存在一定的缺陷。在以下几个方面体现了出来:听证会上的意见代表性不足,不是所有参与者都有发言的机会;与会者构成代表性不足,特殊集团的利益可能往往会得到更多的关注;与会代表的意见究竟在多大程度上影响绩效评估的过程,缺乏刚性制约。

当然,公开听证的缺陷往往是由于对听证会管理不善而生的结果,并非天生的。因此,以下几个方面应该注意:第一,了解听证会的适用情况并确定开听证的目的。听证的目的可能是提供咨询、获得信息、参与决策或是三种目的的组合,确定了听证的目的,才能判断是否有必要召开听证会的必要性并寻找合理的结构和会议形式。第二,公众会议应该安排在合适的地方和恰当的时间,以吸引相关公众参与。第三,确保参与听证会的人员和表达意见的代表性,最终听证会代表的意见应得到充分考虑和重视。

2. 民意调查

民意是构成责任政府的基础,反映了公众对地方政府的期待。政府通过访谈或较大规模的问卷调查,向公众了解他们对有关政策议题的态度与看法,或对公共服务质量的建议与意见就是民意调查。它是由政府发起的,其特点表现为,接受调查的公众范围与关键公众相比接触要广,如果抽样有一定普遍性,结果则有一定的代表性,可以使公众的态度较广泛地反映出来。问卷

调查在我国是应用最为普遍的一种形式,有些地区是将调查问卷登在当地报纸上,请广大市民自愿参与评估,而有些地区则是将问卷直接发放给公众。鉴于问卷调查表的回收率,发放的问卷调查表应该要大于需要的问卷调查表。

3. 公众满意度测评

公众满意度测评是在新公共管理运动中,公营部门及政府组织倡导全面质量管理的背景下出现的一种公众参与形式。自 90 年代以来,在地方政府绩效评估指标体系中有关公众满意度和质量指标大幅度增长,加拿大等国还进行了大范围的地方政府顾客满意度调查,把提升顾客满意度作为地方政府绩效的最终目标。公众满意度是指在对政府工作有一定了解的基础上,公众对政府工作的满意程度,是对公众心理状态的量化与测量。^[1]公众参与地方政府绩效评估的过程实际上也就是公众对地方政府工作作出“满意”或“不满意”评议的过程。在各级政府的公共服务提供中都存在着公众满意度调查,其中地方公共服务中最为普遍,预防犯罪和教育领域最为典型。所以,公众满意度测评是公众参与地方政府绩效评估的一条有效途径。

4. 网上评议

网上评议是网络技术提供的新型公民参与手段。互联网的发展为公众发表意见开辟了更广泛的天地,公众可以在任地方、任何时间对地方政府绩效发表自己的意愿和看法。网上评议具有方便、快捷、成本较低且易于统计的优点,对于评估主体而言,原则上完全自愿,没有任何限制。但是这种方式对参与评估的公众和地方政府都有较高的要求,另外,虚拟空间的存在也给恶意投票提供了可能性。因此,我们应该加以正确的引导并辅之以必要的法律规范,使公众参与网上评估变得合法化、制度化、规范化。

5. 公民咨询委员会

公民就特定的政策议题,有组织地参与政府政策制定过程的方式就是公民咨询委员会。它适用的范围是在管理者希望获得公众看法、建议、信息的

^[1]尤建新等. 公众满意理念及公众满意度评价[J]. 上海管理科学, 2004, (2).

时候, 相关公众至少包括两个或者两个以上的组织化团体及未组织化公众。它是政府与公众建立伙伴关系和合作模式的基本形式。它可以扩大地方政府作出合理决定的范围, 提高地方政府的公信力; 可以使地方政府的信息向公众开放, 促进地方政府行为过程的透明性; 可以利用公众的观点、建议和意见, 使地方政府管理更加民主化、科学化。

6. 公民论坛

公民系列论坛是 20 世纪 90 年代由公民自发组织发展起来的, 讨论社区公共问题, 力图影响社区公共政策和公共服务供给的一种基层居民的行动。^[1]它投身于社区公共事务管理依托于社区公众的志愿、公益和互助等行动, 它是地方政府倚重的民间力量, 是公众与地方政府联系沟通的重要渠道, 极大地促进了公民组织与政府间的互动。中国内地第一个政论性电视公众论坛是广州的《羊城论坛》, 它通过百姓与官员平等对话和直接交流的形式, 使当地市民参政议政的普遍需求和强烈愿望得到满足。可见, 公民论坛是促进政府与公众之间沟通的有效渠道。

7. 第三方机构独立调查

由党(领导机关)、政协(议政机构)及人大(权力机关)聘请研究所、大专院校、调查公司, 对公民满意程度和政府行政的效果进行调查, 这种调查实际上也是对地方政府绩效的评估。民间机构也可以自发组织对政府绩效的评估。第三方机构独立调查的最好尝试就是被外界称作“兰州试验”的第三方政府绩效评价活动。它在对地方政府管理制度创新上的贡献令人瞩目。

除了上述几种方式外, 还可以组织专家咨询委员会、访问、座谈、电话、信件、新闻媒介等等其他一些参与途径。应根据特定情景综合、恰当地地选择和使用几种方式, 而并非单独使用一种方式。政府的职能在于提供公众参与的系统网络与多元集道, 以方便公众对政府的绩效评估提出意见和建议, 并在一定程度上有效直接地影响政府绩效评估。

^[1]孙柏瑛. 全球化时代的地方治理: 构建公民参与和自主管理的制度平台[J]. 学与研究, 2003, (11).

4.4.3 建立科学的绩效评估指标体系

政府绩效评估进入我国的时间不长，绩效评估指标体系的设计一直是政府绩效评估的一大难题，到目前为止，一套全国统一的绩效评估指标体系尚未形成，而各级地方政府的绩效评估指标体系更是各行其是、五花八门。因此，提高我国政府绩效评估水平的关键所在就是如何破解这一难题。学者们对于绩效评估指标在政府绩效评估中的重要作用已经达成共识，欧文·E·休斯认为，“绩效评估制度比以前存在的制度提供了更多的信息，而绩效指标使机构的绩效评估有助于特定目标的实现。在公共部门中也可以进行绩效测量，虽然这种方法还不完善，但这并不能成为放弃使用绩效指标的理由”。^[1]结合具体的实际情况才能正确的选择具体使用何种指标体系。下面列举一下我国当前一些地方政府在公民评议活动中所设计的指标体系，见表 4-1：

^[1][澳]欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001. 213-220.

表 4-1 我国“公民评议地方政府”活动评估指标列表^[1]

评估对象	评估指标
上海市：49 个政府部门网站	政府公开、网上办事、网上投诉和网上咨询
沈阳市：共 98 个部门和单位：市直党群类（24 个部门和单位）、综合管理类（25 个部门和单位）、司法和执法监督类（21 个部门和单位）、社会服务类（28 个部门和单位）	领导作风和精神状态、群众观念、工作效率和服务质量、执法形象和服务态度、职能转变和政务公开、党风廉政建设
珠海市：44 个单位	思想政治及机关作风（38%）、廉政建设（8%）、计划生育（8%）、开拓创新（8%）、部门职责（38%）5 大部分。其中，思想政治及机关作风一项，由各单位根据“万人评政府”的得分按比例折算计入
江苏省泗阳县：全县执法和经济、价格管理的 19 个部门和下属的 118 个科队所，以及这些部门 1103 名执法人员是重点评议对象。与以往不同的是，过去只评议各个政府部门，这次把执法人员个人也列为了评议对象。	思想解放程度，理解开放搞活发展经济政策是否到位；对投资人服务态度，办事效率，对客商的投诉处理；被评议单位和人员是否有“吃、拿、卡、要”等行为
北京市朝阳区：政府办公室、区计划委员会、经济委等 9 个部门；区财政局、审计局等 19 个部门；区地税局等 6 个部门；区人民防空办、街道办、农办、招商投资服务大厅	依法行政（20%）、廉洁自律（20%）、政务公开（10%）、行为规范（10%）、服务态度（20%）、办事效率（20%）
成都市青羊区：区政府组阁部门、执法部门、窗口服务部门和市直属部门在内的 34 个单位	执纪执法、服务质量、吃拿卡要、推诿扯皮等 11 个大项
长沙市芙蓉区：26 家单位	依法行政、服务质量、工作作风、廉政建设

^[1]吴建南, 庄秋爽. “自上而下”的地方政府绩效评价: “公民评议地方政府”的得失分析[D]. 2004 年厦门公共部门绩效管理学术研讨会会议论文.

要使公众参与地方政府绩效评估活动取得较好的效果,科学合理的评估指标是必不可少的,公众参与体系也应该考虑在评估体系中,主要应符合以下要求:

首先,反映不同部门的指标要具有针对性,要体现出共性中的个性。出于公众参与的地方政府绩效评估活动是将许多政府部门放在一起进行的考虑,所以在指标设计上通常会有一些共性指标,如政务公开、依法行政、服务质量、办事效率、党风廉政等。但不同部门在服务对象、工作范围以及工作职责上都存在一定的差异。在指标设计时,要充分考虑这些差异,根据各部门的独特工作特点,设计反映特定工作特点的指标,补充完善指标体系,体现出共性中个性。如针对公安局可增加“居住地区的安全感”,针对劳动和社会保障局可增加“社会保障满意度”等指标。^[1]

其次,评估活动所选用的指标要符合评估主体的能力。因为参与评估的公众文化程度高低不同,受教育水平参差不齐,或者缺乏专业的评估知识,对一些专业术语不能理解。如果绩效评估指标指示不明、晦涩难懂,可能会造成公众对评估指标的理解产生歧义,最终导致评估结果不准确。因此,在绩效评估指标设计上,要尽量使用与实际生活贴近的、简单易懂的语言表达,以便于普通公众对绩效评估指标做出准确的理解。这样,公众最终才能有效地参与地方政府绩效评估。

第三,公众满意导向在绩效评估的指标中应该突出。“硬指标”和“软指标”都应该包括在评估的指标中。“硬指标”是指可量化的指标,其中主要内容和主要途径是经济审计;“软指标”是指难以具体量化的公共服务数量和质量以及公众满意度等社会、人文方面的指标。其中主要内容是社会评价,评估的主要途径中介组织进行的社会调查是评估的主要途径。当然,“软指标”有些也是可以转化为“硬指标”的,如政府决策的实现程度、公众对政府的支持率、社会治安状况等。这样,政府绩效评估能才能真正引导政府管理向

^[1]邓国胜,肖明超.群众评议政府绩效——理论、方法与实践[M].北京:北京大学出版社,2006.87.

增强公共服务能力和提高人民生活质量的方向发展。

第四, 评估指标要具备可操作性。应建立评估模型, 合理确定指标体系和指标的权重, 不同的绩效指标适用于不同性质的部门。单纯地进行定性分析是不可取的, 因为这样容易以价值判断代替事实分析。因此在评估方法上要把定量分析和定性分析结合起来。没有一种评估方法是不可能没有缺点的, 特别是在实践中暴露出评估方法有缺点的时候, 就更要定期检查和完善评估方法。同时应定期对评估进行独立的审计, 看是否真正起到评估的作用。

最后, 评估指标要合理的细化、量化, 定性指标尽量定量化。这样, 评估指标才能精准。对一级指标进一步细化分解, 设立更加详细的二级指标。如可将“政务公开”进一步分解为“能方便的查到相关的国家或地方法律法规”、“主动宣传法律法规, 主动为群众提供帮助”等指标, 将“办事效率”进一步分解为“办事程序完善清楚、手续简便易行”、“在规定时限内解决问题, 无推诿扯皮、超工作时限现象”等指标,^[1]便于公众对指标的准确理解。对于一些直接面对公众提供服务的部门, 如办证、收费等机构, 可借鉴服务行业的经验, 对诸如办事效率, 服务质量等评估指标进行量化, 易于公众作量化比较, 减少定性比较所带来的偏差和误解。如英国的“公民宪章运动”就对一些公共服务部门制定了量化的服务标准, 其中要求就业服务部门对咨询者 30 秒以内给予答复。^[2]

总之, 要根据国情和地区、部门条件的差异, 建立一套合乎评估目的、可量化的客观评估指标和标准体系并不容易, 这项工作还有待于我们在实践的过程中去不断探索和完善。

^[1]邓国胜, 肖明超: 群众评议政府绩效——理论、方法与实践[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006. 86.

^[2]范柏乃, 政府绩效评估理论与实务[M]. 北京: 人民出版社, 2005. 106.

结 语

要使地方政府绩效评估真正产生实效，达到政府官员们心服口服和公众满意，制度的客观性、科学性和可操作性等就非常重要。迄今为止，还没有形成一种完善的评估制度。目前各地的绩效评估都面临一个相同的难题，就是公众该如何参与。公众参与是一个古老的话题，公众参与地方政府绩效评估是一项复杂的系统工程。要建立公众参与评估地方政府绩效评估的制度，并使之形成一个长效机制，也非一日之功。但是，公众参与其中又是非常必要与必须的。展望未来，笔者相信，公众参与会随着“服务型政府”的建设愈加深入，地方政府绩效评估必然会乘着这个“东风”在各地各部门蓬勃发展起来。在此，本文从理论和实践两个方面，对地方政府绩效评估中公众参与的现状、困境和影响因素做了分析，并提出了一些建议。

本文在写作过程中还存在很多不足。比如，缺少国外关于政府绩效评估的相关做法和经验的全面介绍及与中国的对比分析；对公众评议政府绩效的方法介绍只是渗透于案例分析中，没有进行深入系统的研究；公众参与地方政府绩效评估的规律研究还不深入，有关制度安排和评估方法、手段、指标还不具体等，有待今后进一步深入研究。

致 谢

在论文即将完成之际，我的心情久久无法平静。回首即将结束的研究生学习生涯，有多少可敬的老师 and 同学、温暖的家人和朋友给了我莫大的帮助，在这里，请接受我诚挚的谢意。

感谢我的导师何德文教授，在我写作本文的过程中，从论文选题、思路分析、结构规划、论文撰写、修改直至定稿的每一个步骤，无不凝结何老师的精心指导和莫大鼓励。何老师严谨的治学态度、高尚的学术风范，不断创新求精的精神和谦虚乐观的为人深深感染着我，使我终身受益。在此，对导师和师母表示诚挚的敬意和最衷心的感谢。

感谢公共管理学院行政管理教研部的所有老师，他们的精彩讲课、解疑释惑和为人师表的豁达胸襟都给了我无尽的知识财富和精神食粮。还要向在百忙中抽出时间审稿和参加本论文答辩的各位老师和专家致以真诚的谢意。

最后，还要感谢论文写作中所引用和借鉴的资料作者。没有这些“巨人们”研究成果的积累，就没有对笔者的启发和思想火花。由于才疏学浅，本文还有很多不足之处，希望各位导师、专家和学者们进行批评指正。学海无涯，笔者会在以后的学习工作中继续努力。

参考文献

- [1] 邓国胜、肖明超等. 群众评议政府绩效: 理论、方法与实践[M]. 北京: 北京大学出版社. 2006.
 - [2] 杨寅. 公共服务政府与行政程序构建[M]. 北京: 法律出版社. 2006.
 - [3] 井敏. 构建服务型政府理论与实践[M]. 北京: 北京大学出版社. 2006.
 - [4] 卓越. 政府绩效管理导论[M]. 北京: 清华大学出版社. 2006.
 - [5] [美]约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 北京: 中国人民大学出版社. 2005.
 - [6] 彭国甫. 地方政府绩效评估研究[M]. 长沙: 湖南人民出版社. 2005.
 - [7] 范伯乃. 政府绩效评估理论与实务[M]. 北京: 人民出版社. 2005.
 - [8] 卓越. 公共部门绩效评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社. 2004.
 - [9] 卓越. 公共部门绩效管理[M]. 福州: 福建人民出版社. 2004.
 - [10] [美]罗伯特·B·登哈特、珍妮特·V·登哈特. 新公共服务: 服务而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社. 2004.
 - [11] 彭国甫. 地方政府公共事业管理绩效评价研究[M]. 长沙: 湖南人民出版社. 2004.
 - [12] 刘旭涛. 政府绩效管理: 制度、战略与方法[M]. 北京: 机械工业出版社. 2003.
 - [13] [美]凯瑟琳·纽科默等著, 张梦中、李文星译. 迎接业绩导向型政府的挑战[M]. 广州: 中山大学出版社. 2003.
 - [14] 陈振明. 政府再造—西方“新公共管理运动”述评[M]. 北京: 中国人民大学出版社. 2003.
 - [15] 卓越. 比较公共行政[M]. 福州: 福建人民出版社. 2003.
 - [16] [美]阿里·哈拉契米. 政府业绩与质量侧评——问题与经验[M]. 广州: 中山大学出版社. 2003.
-

-
- [17] [美]马克·G·波波维奇著,孔宪遂译.创建高绩效政府组织:公共管理实用指南[M].中国人民大学出版社.2002.
- [18] 戴维·H·罗森布鲁姆和罗伯特·s·克拉夫丘克.公共行政学:管理、政治与法律的途径[M].北京:中国人民大学出版社.2002.
- [19] [美]罗伯特·B·登哈特.公共组织理论教程[M].北京:华夏出版社.2002.
- [20] [美]罗伯特·D·帕特南著,王列、赖海榕译.使民主运转起来[M].南昌:江西人民出版社.2001.
- [21] [美]盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社.2001.
- [22] [澳]欧文·E·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社.2001.
- [23] 毛寿龙.政治社会学[M].北京:中国社会科学出版社.2001.
- [24] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社.2000.
- [25] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆等.制度激励与可持续发展[M].上海:上海三联书店.2000
- [26] 陶东明、陈明明.当代中国政治参与[M].杭州:浙江人民出版社.1998.
- [27] [美]菲利克斯·A.尼格罗著等著,郭晓平等译.公共行政简明教程[M].北京:中共中央党校出版社.1997.
- [28] [美]道格拉斯·诺斯.经济史中的结构与变迁[M].上海:上海人民出版社.1994.
- [29] 黄高智.参与式行政与内源发展[M].北京:联合国教科文组织、中国对外翻译出版公司.1988.
- [30] 夏书章.行政效率研究[M].广州:中山大学出版社.1996.
- [31] 王石番.《民意理论与实务》[M].台北黎明文化专业公司.1995.
- [32] 尤晓云.绩效优异评估标准[M].北京:中国标准出版社.2002.
- [33] 陈振明.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M].中国人民大学出版社.2003.
-

-
- [34] 赵成根. 民主与公共决策[M]. 黑龙江人民出版社. 2000.
- [35] 张康之, 李传军, 张璋. 公共行政学[M]. 经济科学出版社. 2002.
- [36] [美]格罗佛·斯塔林. 管理公共部门[M]. The Dorsey Press. 1986.
- [37] [法]让-马克·夸克. 合法性与政治[M]. 佟心平、王远飞译, 中央编译出版社, 2002.
- [38] 彭国甫. 行政组织学[M]. 长沙:湖南师范大学出版社. 1990.
- [39] [美]塞缪尔·P·亨廷顿. 第三波——二十世纪末的民主化浪潮[M]. 刘军宁译, 上海:上海三联书店. 1998.
- [40] 秦德君. 执政绩效探微——战略、评估及设计[M]. 上海:上海人民出版社. 2006.
- [41] [英]戴维·赫尔德:民主的模式[M]. 燕继荣等译, 中央编译出版社. 1998.
- [42] 莫泰基. 公民参与:社会政策的基石[M]. 中华书局(香港)有限公司. 1995.
- [43] 李伟权. 政府回应论[M]. 北京:中国社会科学出版社. 2005.
- [44] 吴江. 请人民评判:南京市“万人评议机关”的理论与实践[M]. 党建读物出版社. 2006.
- [45] 蒲岛郁夫. 政治参与[M]. 北京:经济日报出版社. 1989.
- [46] 托马斯. 公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M]. 北京:中国人民大学出版社. 2005.
- [47] 中国行政管理学会联合课题组. 政府机关效率标准研究报告[J]. 《中国行政管理》, 2003, (3).
- [48] 彭国甫. 对政府绩效评估几个基本问题的反思[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2004, 28(3).
- [49] 陈水秘. 政府回应的理论分析和启迪[J]. 地方政府管理, 2001(11):20.
- [50] 陈庆之, 刘箴颜, 佳华. 略论公共决策法制化[J]. 湖南财经高等专科学校学报, 2002(12).
-

-
- [51] 张劲松. 论公民参与公共管理的有序化[J]. 江苏行政学院学报, 2002(3).
- [52] 兰州大学中国地方政府绩效评价中心课题组. 兰州试验第三方政府绩效评价新探索[J]. 城市管理, 2005(3).
- [53] 郑焱明. 论“官本位”意识的根源、危害及治理对策[J]. 江西社会科学, 2003(5).
- [54] 尤建新、陈强. 以公众满意为导向的城市管理模式研究[J]. 公共管理学报, 2004(5).
- [55] 赵晖. 我国公共行政改革的价值取向[J]. 中国行政管理, 2003(9).
- [56] 刘再煊. 论优化市民素质的机理与手段[J]. 中国行政管理, 1998(12).
- [57] 孙柏瑛. 全球化时代的地方治理: 构建公民参与和自主管理的制度平台[J]. 学与研究, 2003(11).
- [58] 吉鹏, 王跃. 地方政府绩效的外部评价——南京市万人评议政府模式的研究[J]. 云南行政学院学报, 2006(06).
- [59] 徐辉. 试论公共决策的公众参与[J]. 江西行政学院学报, 2006(02).
- [60] 钱小卉. 政府绩效评估中公众的主体地位[J]. 天水行政学院学报, 2007(02).
- [61] 包国宪, 曹西安. 我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2007. 35(01).
- [62] 孟治刚, 段夫贵. 推进公共政策评估事业的若干构想[J]. 河南科技大学学报(社会科学版), 2005(01).
- [63] 马宝成. 试论政府绩效评估的价值取向[J]. 中国行政管理, 2001(05).
- [64] 张璋. 政府绩效评估的元设计理论: 两种模式及其批判[J]. 中国行政管理, 2000(06).
- [65] 李平. 政府领导体制与行政效率研究[J]. 政治学研究, 2001(01).
- [66] 减乃康. 论政府绩效[J]. 福建: 福建论坛(经济社会版), 2001(11).
-

-
- [67] 周凯. 《政府绩效管理中的问题与分析》[J]. 学习时报, 2005(07).
- [68] Donald F. Kettl: Putting Performance Measurement to Work in the Federal Government, Paper of the 2001 Annual Meeting of the American Political Science.
- [69] Janet Newman, Marian Barnes, Helen Sullivan, Andrew Knops: Public Participation and Collaborative Governance, Journal of Social Policy 2004, 33(2)203-223.
- [70] Lyle Wray, Jody Hauer: Performance Measurement To Achieve Quality of Life: Adding Value Through Citizens , Public Management, 1997(8).
- [71] Timney M.M.: Overcoming NIMBY: Using Citizen Participation Effectively, A paper presented at the 57 National Conference of the American Society for Public Administration, Atlanta, Georgia, 1996.
- [72] Ammons David N: Overcoming the inadequacies of performance measurement in local government, Public Administration Review, 1995(1) 37-44.
-