

政府绩效评估中公众全过程参与的路径探究

王炎波

(安徽广播电视大学, 合肥 230022)

摘要:公众参与是实现民主治理的政治手段,完善公众全过程参与政府的绩效评估,有利于实现政府的服务水平和管理水平的提高以及公众对政府的信任感和满意度。中国部分城市经过不断探索与完善,形成了以“公民导向”的政府绩效评估模式,在社会综合治理上取得了一定的成效,但仍然面临着一系列的新挑战。通过对公众参与整个系统流程进行全面梳理,分析了目前公众参与所面临的困境,在社会治理体制下给出了公众全过程参与政府绩效评估的路径。

关键词:公众参与;政府绩效评估;民主政治;社会治理

中图分类号:D630;D621.5

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2019)01-0006-05

伴随着民主政治化的发展以及科学政绩观的指引,社会公众对于政府的公共服务水平、管理能力等提出了更高的要求。公众参与政府绩效评估,不仅保障了公民话语权,推进了政府绩效管理,而且也促进治国理政的实现。面对新形势,公众作为政府服务的客体,对政府的服务能力和管理水平有着直接实质的评价效果。但是,在实践中,作为真正服务主体的公众未能发挥主动监督参与权来对政府的绩效进行实质性的评判。面对公众如何切实有效地全过程参与政府绩效评估,需要对其进行深入思考,从而实现政府职能转变、扩大公众参与绩效评估的力度和深度。

一、绩效评估中公众参与的必要性

随着依法治国理念的推进和服务型政府的构建,公众参与政府绩效评估从以往的政府主导的零参与走向政府主导下的有限参与。但是,随着民主政治的发展和公民民主权利意识的苏醒,政府主导模式的公民有限参与政府绩效评估已然不能真实地反映民众心声。周志忍认为政府绩效评估中的公民参与包括五个层次:公民无参与、无效参与、有限参与、高度参与以及主导性参与^[1]。从公民中心视角来看,主导型参与无疑是最高形态或模式。因此,要明确公民参与形式是政府发动的评估?抑或是公民介入到政府发动的绩效评估?这是决定公民参与权和话语权的核

心落脚点。而面对民主法治理念的不断深入,公民全过程参与政府绩效评估模式并对政府产生实质效力,在未来发展过程中将会发挥举足轻重的价值作用。因此,公众参与绩效评估具有不可或缺必要性。

(一)有助于确立以公民满意作为绩效评估结果的导向

传统的政府绩效评估模式主要侧重于内部控制,主要表现为政府内部人员作为绩效评估好坏的裁定者,既作为运动员,又充任裁判员。在身份合一的框架下,客观性和公正性在绩效评价方面是无法实现的。同时,由于“自上而下”垂直的传统绩效评估模式,导致政府及其公务员形成“为上不为下”的服务价值观念,无法汇聚成权源于民众、服务于民众的理念。而公民参与模式改变了这种现象,保证了政府及其官员能够做到“视野不仅局限于上方,又向下方延伸”,反映公民的价值追求,强化以人为本的价值导向。同时倡导政府绩效评估的组织实施应当实现从当前的政府主导公民参与转变为以公民全过程的参与模式,保证公民在绩效评估中的话语权和参与权,塑造公民参与的理性程度,以及塑造政府以公民满意为原则的全新价值取向,从而保证服务型、责任型政府的构建。

(二)有利于保障公民的主导权和深度参与

公民主导权的实质要求就是在绩效评估中要凸

收稿日期:2018-09-25

作者简介:王炎波(1989—),男,安徽六安人,助教,硕士。研究方向:政治和社会治理研究。

显“公民本位”“公民中心”。在政府主导公民参与的制约下,公民辅助性、从属性参与政府设定的绩效评估很难让公民发挥参与实效。同时,政府有意愿实施评估时,公民才有机会参与,公民仅能在绩效评估中承担“认可”的评估角色。运动式的评估方式,由政府外力引起,主要形式是自上而下的,而在这种作用下公民的参与程度明显是片面的和缺乏积极性的。而如果实行以公民为主导地位,政府为辅助从属地位的绩效评估,公民就可以从以往的“认可”走向对政府的“控制监督”,发挥公民在绩效评估各阶段的核心主体地位,绩效评估中的所有内容都围绕公民的要求和意见开展,从而有助于公民主导权的实现。并且,能够打破政府自我评估导致的公民不信任、不支持等弊端。它能够保证公民全过程介入到绩效评估中,深入地了解政府工作内容、评估流程以及评估结果等,有效地提升了公民参与绩效评估的激情和动力,使得无论是在广度上还是在深度上都极大程度地提高了公民参与政府绩效评估的层次。

(三)有利于进一步明确服务型政府服务的重点和方向

坚持从公民的根本利益和现实需求出发是当代政府政策制定的根本取向。同时,服务型政府的构建也要从顺畅的民意中汲取民众意见,根据民众的意愿供应公共产品和公共服务。政府绩效评估作为一种有效地表达自身利益诉求和政治意愿的渠道,能够增强公民效能感,同时也帮助政府发现自身存在的不足,提升政府公信力。而现今,各地政府的服务内容完全取自于政府内部的裁定或者领导者的个人决断,很少根据公民的意愿进行议程设定,致使政府的服务方向和重点脱离公民视野。通过公民参与政府绩效评估,能够了解公民对于服务内容的满意度以及服务项目的改进和更新建议,从而完善政府服务领域。

二、政府绩效评估中公众全过程参与的实践模式及现实困境

自 20 世纪 90 年代初以来,为了使政府绩效评估更加凸显公众的满意度、信任度、认可度,公众参与政府绩效评估越来越得到各地政府的重视和关注。目前大约有三分之一的省(区,市)不同程度地探索开展了政府绩效评估模式,形成了各具特色的绩效评估模式。其中杭州市“三位一体”综合考评以及南京市的“万人评议”在引入公众参与方面相对更加的全面化、科学化、系统化,尤其涉及公众参与的规模化、制度

化、导向化、结果运用等四大核心维度上更加的专业化和标准化。为此,为了更好地对我国政府绩效评估中公众全过程参与的状况进行深入的研究,探析公众全过程参与面临的新挑战,本文主要以杭州市“三位一体”综合考评以及南京市的“万人评议”的实践模式为研究对象,从中探讨我国公众全过程参与政府绩效所面临的新困境。

(一)政府绩效评估中公众全过程参与的实践模式

1. 杭州市“三位一体”综合考评模式

科学合理的评估组织机构以及制度支持是保证政府绩效评估顺利开展的有力保障。杭州整合相关资源建立了常设机构综合评估办公室作为专门的评估机构和管理部门,坚持“三位一体”的绩效考核评价实践^[2],从政府绩效评估的决策环节到评估体系设计环节、绩效评估实施环节以及评估结果使用环节都突出公民地位(图 1),从而确保公民全过程参与到政府绩效评估,以突显以公民为主导的鲜明特色。

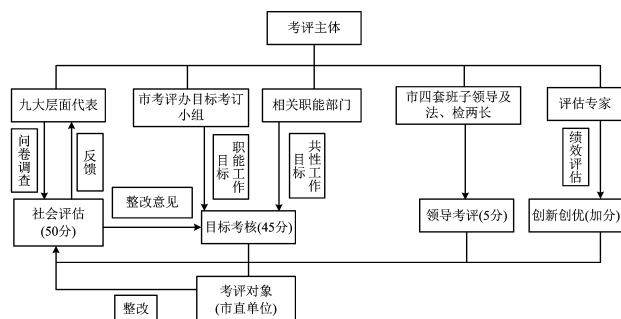


图 1 杭州市市直单位综合考评模式

2. 南京市“万人评议”政府实践模式

南京市“万人评议”从 2001 年起步,经过十几年的探索发展、创新转型,逐渐形成以核心成果、评议内容、民主参与、评议对象、成果运用的五维运作架构(图 2)^[3]。在整个政府绩效评议的过程中,包括方案修订前、绩效评估实施以及结果运用,公众始终在政府的主导之下有限参与,比如,在结果运用上,主要基于对公众所提的意见和建议进行结果监督等。南京市以科学的制度流程和民主的权力制衡模式,打造出一条多元化、权衡化的公众参与模式,实现了民主评议突破行政边界,提升政府责任以及争取公众信任的权衡价值体系。

(二)我国政府绩效评估中公众全过程参与的现实困境

公众全过程参与政府绩效评估模式,是一种新的

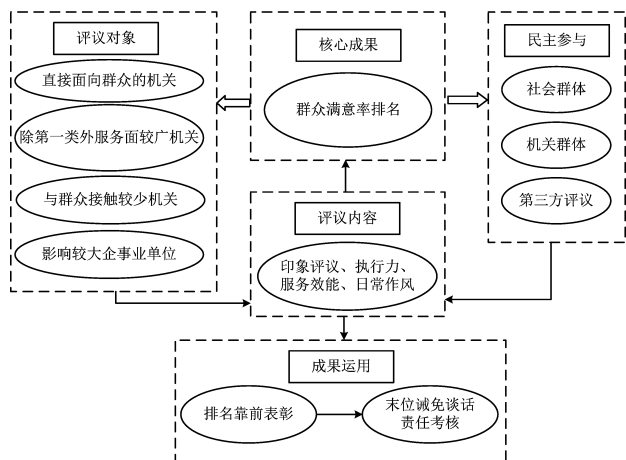


图 2 南京市“万人评议机关”五维结构框架

社会治理模式,是实现政府有效治理的重要步骤,它对政府管理转型、治理创新,对绩效管理和绩效评估质量以及公民本身来说,都具有重要的意义。虽然,我国一些城市越来越重视公众参与政府绩效评估所展现出的影响和效力,但是通过从决策到结果使用状况整个动态的系统过程中考察,还存在一些问题急需改进。

1. 参与主体的代表性及能力不足

政府绩效是否发挥效力,关键点在于公众参与是否奏效^[4]。而在政府绩效评估过程中,公众参与缺乏相应的代表性。例如,杭州市对社会保障局进行评估中,参与的主体是随机抽取的公众(包括学生)。在这些人员当中,对于社会保障关注程度不足的人员占有率占据评估总人数的 42% 左右。在南京市万人评议中,一般普通民众的参与比例受限等。因此,公众参与政府绩效评估人员代表性有待进一步提高与完善。同时,公众参与能力不足,由于一些公众参与代表在知识能力等方面存在不足,致使在绩效评估中受政府官员意识的影响过大,从而使公众参与政府绩效评估成为政府的虚拟的形象工程。

2. 绩效评估指标设置的合理性不够

绩效评估最终目的是发现问题,继而提高政府的效率和公民的满意度。而政府各部门由于职责不同,所形成的目标也不同。因此,要发挥公众在绩效评估中的影响力,必须使公民明确每项绩效项目内容。虽然杭州市政府绩效评估,在考评指标设计上注重公民本位,但杭州市直单位市民代表在绩效评价权重设计上占明显优势。政府绩效评估的关键点在于绩效评估设置的合理性,笔者认为指标设置标准合理性主要在两个方面,一是指标设置程序的正当性和规范性;

二是指标设置内容的科学性。政府绩效指标设置满足这两个标准,绩效指标才是合理的。杭州市政府绩效评估在指标设置程序上存在“官导民辅”。绩效指标完全由政府内部人员主导设置而成。从绩效指标设置初期至末期都是政府人员确定。由于我国长期以来的官本位思想,致使公众仍然无法通过自身能力参与政府绩效评估指标设置。为此,设计科学合理的绩效指标体系是有效引导党政部门“眼睛向下”,了解民生的主要手段,也是改变政府工作作风,提高服务意识以及实现公众参与政府绩效设计的主要渠道。

3. 信息化及开放程度不高,缺乏有效的监督和沟通

在绩效评估中,对绩效的监督是决定绩效成功与否的重要环节之一。如果忽视对绩效的监督就会造成盲目追求数字绩效从而忽视政府职能真正的履行。同时,我国宪法也明确规定公民具有对政府的监督权,确保政府依法行政,履行公共职能。公众对政府绩效全过程进行实时监督是公民依法行使的基本权利。但是,我国部分城市政府绩效评估实施过程中有关的信息不透明,从而使公众不能有效地获取有关评估过程的信息。同时,绩效评估监督也存在一些根本性的技术支撑,如网络信息平台等技术手段。因此,政府绩效评估中信息化及开放程度不高,影响了有效监督和沟通。

4. 公民参与绩效评估只停留在实施阶段,缺乏连续性

公民参与政府绩效评估应是一个科学完善的体系,这个体系不仅需要有计划、组织、实施、反馈等环节组成,更重要的一个标志是具有可持续性。今年的评估为明年的做铺垫,明年的评估要借鉴去年好的方法,根据去年评估结果的及时反馈而制定下一年的评估计划。这样周而复始,促使公民参与走向一种可持续的评估模式。这体现的是评估活动的连续性^[5]。公民参与政府绩效评估要在评估之前至最后都要公民全过程的参与其中,不能仅仅参与某一阶段,只有如此,才能保证绩效评估公民参与的连续性。我国部分城市绩效评估整个过程中,公众参与仅仅处于实施过程,而在评估之前的指标设置以及评估后的监督、反馈等环节没有落实到公民参与,公民不能真正地履行自己全过程监督政府的职能^[6]。

三、公众全过程参与政府绩效评估的创新路径

公众全过程参与政府绩效评估就是要在坚持公

民本位、民主参与的原则下强化公民参与的意愿和提升公众参与效果及满意度^[7]。基于当前我国各地开展的公民参与绩效评价模式,要真正发挥最有发言权的公民对政府的切实评价,须以全过程、广覆盖、多样化、有影响力的公民参与为手段,以良好合作的行政环境以及透明的信息为保障,以公民满意需求为落脚点,提出以下几个方面创新路径。

(一)加强公民参与政府绩效评估主体建设

政府服务水平的好坏只有公民亲身实践才能真正给予切实的判断,以往以政府为主导的绩效评估,政府目标仅仅停留在上级领导交代的事务,而很少以公民为中心。因此,要形成以公民为中心的绩效评估,必须加强公民参与的主体建设,具体有以下两点。

1.加强教育宣传,提高公民参与能力水平

我国由于长期受政府为主导的观念影响,使得公民参与的意识薄弱,因此,要不断加强教育宣传,提高公民的社会责任感,不断拓展知识水平和技术能力,积极主动参与政府绩效评估各个阶段。在提高公民参与能力方面,主要从两方面入手,一是加强公民参与权的宣传,使公民树立当家作主的意识,二是加强社区服务,不断完善社区教育服务设施建设,提高公民的技能水平。

2.提高公民的权力意识,树立主人翁意识

我国是人民当家作主的国家,公民是国家的主人。政府是人民权力让渡的产物,是为人民服务,受人民监督的。因此,对于政府绩效评估,应该由公民来进行评价。而当前我国公民自身所具有的权力意识和主人翁意识不足,致使有关的权力不知如何行使。为此,政府要积极倡导和培育公众参政议政的意识,承认公众在政府绩效管理中的合法地位,尊重公众享有的参与的权利,这样才能树立公民的主人翁意识。

(二)依据公民意见和建议制定绩效指标体系

优化环节流程,让公民代表参与进来。政府在制定绩效评估指标初期,要根据实际情况选取符合条件的公民代表全过程地全方位地参与政府绩效评估,尤其是绩效指标设置要符合公民需求。在以往的绩效指标设计上主要是由政府专业人员进行设计,评估内容完全是政府内部制定的,不符合公民的切身需求,因此,在绩效指标设计上,要综合公民自身体验来完善绩效指标,使绩效指标真正地符合公众需求。为此,政府在进行绩效评估时,可以通过多途径进行代

表选举,例如社区推荐等。在绩效指标设计上,根据公民提出的意见和建议,对照政府制定的指标,进行对比,从而进一步完善,确保绩效评估指标真正地符合公民的需求^[8]。同时,绩效指标的设置也关系到整个绩效评估的成功与否,也关系到下一年度政府工作内容方向,公众参与可以帮助政府完善绩效指标设置,同时也帮助政府强化以公众满意为绩效导向的施政方向,真正落实为人民服务,接受公民监督,确保政府绩效指标体系的科学合理。

(三)加强监督和沟通,保障信息透明

要想保证公众自身主导的程度较深的政府绩效管理参与活动,首要前提和基础是公众必须掌握全面、可靠的政府绩效管理信息,从而建立起公众与政府之间的相互信任,这也是保障公众知情权的重要体现。因此,要加强政府信息公开,保障公民获取政府信息的权利,从而更好地实现公民对政府绩效的评估。在信息透明化方面,政府应加强电子化平台建设,通过网络等技术手段传送政府有关信息,从而实现信息公开化和透明化。除此之外,政民之间也要加强相互之间的沟通渠道,拉近政府与公民之间的关系,提高对政府的信任度和满意度。因此,要改变政府信息不畅和政民不和的状况,需要不断地加强信息公开化程度以及政民沟通的深度。

(四)实现公民参与全面化和连续性

我国公众参与政府绩效评估主要由政府部门主导,真正涉及公民参与的仅在某一环节开展,比如,公民参与仅在实施阶段,而在前期和后期没有公民参与其中,致使公民参与出现不连续性,或者政府为应对上级部署开展的具有“走过场”形式特点的“运动式”参与,使得公民不能真正发挥其主心骨作用。因此,政府及其工作人员要转变工作观念,树立起以公民为主导的绩效评估模式,让公众全过程全方位地参与政府绩效评估,确保公民参与的连续性^[9]。我国政府要明确政府绩效评估的目的是什么以及要达到何种结果。绩效评估是为了使政府更好地履行公共服务职能,而公共服务好坏的最终的决定者在于公民,所以绩效评估前、中、后期要保持连续性,这样才能保证绩效评估的科学性。要实现绩效评估连续性需要在两方面进行改造,一是改变政府以往的价值观念,形成以公众为主导的全过程绩效评估模式,如美国艾奥瓦州所实行 CIPA 模式下的政府绩效模式,实现公民全过程有效地对政府进行绩效评估;二是公民参与意识

的提高,只有公民自身具有参与的主动性和积极性,才能保证公民参与权的实现。为此,政府绩效评估要
保证公民参与的全程性,必须实现公民参与的全面性和连续性。

参考文献:

- [1] 周志忍.政府绩效评估中的公众参与[M].北京:人民出版社,2015:35.
- [2] 伍彬.杭州政府绩效综合考评的实践与探索[J].行政管理改革,2010(12):66-69.
- [3] 秦晓蕾.地方政府绩效评估中的有效公民参与:责任与信任的交换正义:以南京市“万人评议机关”15年演化历程为例[J].中国行政管理,2017(2):35-41.
- [4] 吕进梁.CIPA模型视角下辽宁省公民参与政府绩效评估问题研究[D].沈阳:辽宁大学,2014:25-28.
- [5] 曾博函.公众全过程参与我国政府绩效管理问题研究[D].大连:大连海事大学,2011:20-27.
- [6] 王佳伟.公众全过程参与政府绩效评估的路径研究[D].上海:上海师范大学,2008:50-56.
- [7] 马亮.公众参与的政府绩效评估是否奏效:基于中国部分城市的多层分析[J].中经济社会体制比较,2018(3):113-124.
- [8] 高洪贵.公民参与地方政府公共服务绩效评估:价值、困境及路径[J].广西社会科学,2015(9):145-148.
- [9] 伍彬.公民导向、注重绩效的杭州综合考评[J].中国行政管理,2009(1):58-60.

Exploring the Path of Public Participation in Government Performance Evaluation

WANG Yanbo

(Anhui Radio and TV University, Hefei 230022, China)

Abstract: Public participation is a political means of achieving democratic governance. It improves the public's participation in the government's performance evaluation throughout the whole process, which is conducive to the improvement of the government's service level and management level and the public's trust and satisfaction with the government. After continuous exploration and improvement, some cities in China have formed a government-oriented performance evaluation model with "citizen orientation", which has achieved certain results in comprehensive social governance, but still faces a series of new challenges. Through a comprehensive review of the public participation in the entire system process, the paper analyzes the current difficulties faced by the public participation, and gives the path of public participation in the government's performance evaluation under the social governance system.

Keywords: public participation; government performance assessment; democratic politics; social governance

[责任编辑 李潜生]