

# 中國大陸公眾參與政府績效管理的 現狀與思考

## —以「民主評議政風行風」工作為例

徐雙敏\*

### 《摘要》

當前中國大陸公眾參與政府績效管理的有效形式之一，就是「民主評議政風行風」。本文旨在通過對「民主評議政風行風」活動現狀的研究，提出完善行風評議中公眾參與的建議。從西方新公共管理運動的成功經驗看，政府績效管理必須以「顧客」為導向，以公眾滿意為標準，請公眾充分參與政府工作績效的評估。在中國大陸持續開展的「民主評議政風行風」活動中，主持活動的政府主管部門聘請「行評代表」，同時向「第三方」發放調查問卷，是這個活動中的兩種「公眾參與」形式。通過分別研究「民主評議政風行風」活動，及這個活動中的兩種公眾參與形式，可以看到，現在公眾參與的主體構成趨於多元化、科學化；評議對象和內容更加廣泛；評議形式更為多樣。現在行風評議工作，已經極大地促進了政府部門政風行風的轉變，但也在一定程度上存在一些問題。例如評議主體與

---

此文為「評論論文」，非送審查文章。

\* 徐雙敏為湖北省武漢市中南財經政法大學公共管理學院教授，e-mail: ggxy-xu@163.com。

被評對象資訊不夠對稱；「第三方」一定程度地被動參與、形式參與；「問卷調查表」設計不夠科學；「第三方」的構成職業比例不夠科學等問題。針對這些問題，建議進一步實施政務公開，加大政府工作的透明度；分類管理，增強「問卷調查表」的科學性和專業性；科學組織，提高「第三方」參與評議的能力；以「第三方」評議形式，促進政府專項工作的開展。

[關鍵詞]：政府績效管理、績效評估、公眾參與、第三方評議、行風評議

## 壹、前言

現在公眾參與政府績效管理對中國大陸具有特殊重要的意義，它直接關係我們繼續深化改革的動力來源，當前「民主評議政風行風工作」就是公眾參與政府績效管理的主要形式。

中國大陸的改革開放至今已經三十多年，改革動力也從生存危機轉變為緩解社會各類矛盾。一九七八年底中國大陸走上改革之路，是由社會的強勢群體和弱勢群體共同推動的。一邊是中國大陸的最高領導層在北京，將原計劃僅為幾天時間的中央例會，開成了長達兩個多月的開啓改革大幕的歷史性會議；另一邊是安徽省鳳陽縣小崗村的十八個農民，迫於生計悄悄按下手印，訂立「生死契約」，走上分田到戶「大包乾」的改革之路。<sup>1</sup> 中國大陸的最高層和最底層同時深切感受到了生存危機，並不約而同地選擇了改革之路，中國大陸的改革因此得以迅速展開，並取得巨大的成就。以「大包乾」為代表的改革，被我們稱為「體制外」的改革，因為它是從允許非公有制經濟因素生長開始的，其實是在進行帕累托改進（Pareto Improvement）。<sup>2</sup> 也就是說，在改革的前期，多數人的生活水準提高，並沒有影響到其他

---

<sup>1</sup> 「大包乾」即「包乾到戶」。中國農村集體經濟組織實行的一種生產責任制。農戶在集體經濟組織的統一計畫和組織領導下，自行安排各項生產活動，產品除扣去總的稅款外，完全歸己所有。

<sup>2</sup> 這是義大利經濟學家帕累托（Vil-fredo Pareto）提出的一種資源配置狀態，即在沒有使任

人的利益。

一九九八年以來，大陸開始了大規模的「體制內」改革，即大規模進行國有企業、事業單位的改革。「體制內」的改革是典型的利益重新分配，它以改變公有制形式為主要改革途徑，所以在造成大量下崗職工的同時，還產生了數量龐大的「農民工」群體，「改制」還為大量的腐敗現象提供了機會。社會各類矛盾聚集，各種不安定因素交織，這種狀況既是已有改革的後果，也是繼續深化改革的動力。現在，繼續深化改革、緩解社會矛盾的實質已經是利益的重新分配。也就是說，現在社會弱勢群體要提高社會地位、更多的分享改革成果的實質，就是削弱社會強勢群體的既得利益。如此內容的改革動力不可能自發從社會的強勢群體中產生，政府「開門改革」，即將「政府主導型改革」轉變為「民眾主導型改革」勢在必行。公眾參與政府績效管理就是在這樣的背景下日益受到重視的。

當前公眾參與政府績效管理的有效形式之一就是「民主評議政風行風」。在持續開展的「民主評議政風行風」活動中，各地結合實際深入探索，形成了各具特色的評議模式。但同時，這項工作制度化地普遍開展的時間還不長，還明顯存在一些問題，為此，我們認為有必要對「民主評議政風行風」工作進行回顧和評議，分析指出這項工作中公眾參與方面亟待完善的問題，以利於促進公眾參與政府績效管理工作向更加科學、規範、有效的方向發展。

## 貳、相關基本概念及研究框架

### 一、政府績效和政府績效管理

績效（performance）是企業管理、尤其是人力資源管理中首先使用的概念。在企業管理中的績效內涵有各種理解，現在普遍接受的觀點認為可以用「3E」解釋「績效」，即「績效」包含有經濟（economy）、效率（efficiency）和效益（effectiveness）三個方面的含義（Fenwick, 1995）。

經濟—指輸入成本的降低程度。效率—一種活動或一個組織的產出及其投入之間的關係。最常用的效率測定的概念是勞動生產率及單位成本。效益—指產出對最終目標所做貢獻的大小（卓越，2004）。

---

何人境況變壞的前提下，使得至少一個人變得更好。

二十世紀九〇年代以來，「績效」概念被引入到政府管理之中，就出現了「政府績效」（government performance）的概念。在西方國家，「政府績效」又稱為「公共生產力」（public productivity）。儘管對政府績效的內涵有不同認識，但現在按「3E」的含義理解政府績效已經是主流共識，即：

經濟是指用盡可能少的成本去購買規定的質和量的輸入物品。效率是運用盡可能少的資源來提供規定的質和量的服務。效益是指能使地方政府實行它的政策和目標而提供正確的服務（Ghobadian, Abby & Ashworth, 1994）。

學者們認為，績效管理（performance management）與一般的管理的不同之處，在於績效管理是組織系統整合組織資源達成其目標的行為，績效管理區別於一般管理之處在於它強調評估的重要，以及開展持續的系統整合。績效管理包括了全方位控制、監測、評估組織所有方面的績效（Spangenberg, 1994）。中國學者對績效管理的理解更為簡明：

如果可以將績效評價的目標表達為讓人們用正確的方式做事，那麼我們也許可以將績效管理的目標表述為讓人們用正確的方式去做正確的事。績效評價只是績效管理這個工具箱裡的一件工具。績效管理不能離開績效評價，同時績效評價也應該與績效管理的其他方面緊密聯繫。我們必須將績效評價納入績效管理制度當中，才能對績效進行有效的監控和管理，從而實現績效管理的目標（方振邦，2003）。

將「績效」理念運用於政府管理中，就是政府績效管理（government performance management）。現在「政府績效管理」已經成為政府管理中經常使用的一個時髦概念，但實際上，至今為止，國內對政府績效管理的認識還是見仁見智的。中國行政管理學會聯合課題組曾經對政府績效管理做了一個較為系統的表述：

所謂政府績效管理，就是運用科學的方法、標準和程式，對政府機關的業績、成就和實際工作做出盡可能準確的評價，在此基礎上對政府績效進行改善和提高（中國行政管理學會聯合課題組，2003）。

這個定義可以作為本文理解政府績效管理的基本依據。政府績效管理是一個動態的過程，在這個過程中，「績效評價」，而且是「用科學的方法、標準和程式」的評價成為關鍵字。從西方國家新公共管理運動的成功經驗看，政府的績效評價必

須以「顧客」為導向，以公眾滿意為標準，同時，請公眾參與政府工作績效的評價，為公眾參與提供有效的制度化途徑，而且將公眾的評價作為獎懲的依據之一，是政府績效改善和提高的捷徑。

需要特別說明的是，按照中國大陸的特殊國情，我們採用廣義「政府」的概念，即本題的「政府」實際包括了黨委、人大、政府等其他國家權力機構。

## 二、政府績效管理中的公眾參與

「公眾參與」(citizen participation)原本是一個政治學的概念，它是指公眾通過合法的途徑和方式，積極參與和影響國家和社會事務，表達自身利益要求和意願，維護自身合法權益的行為。在政府績效管理中的公民參與，要求在政府績效的評估過程中充分發揚民主，最大限度地讓公民參與評估，使他們能夠通過各種有效的資訊傳輸管道，充分表達意見和訴求。需要特別指出的是，本題主要研究公眾的有序參與，即有組織參與，不包括各類媒體輿論、信訪、揭發、檢舉、投訴等自發參與。公眾參與是實現政府民主管理、社會治理的必然選擇。

公眾參與的法理依據在於「主權在民」。民主原理告訴我們，政府的治理過程絕非政府單方面行使權力的過程，在具備民主條件的地方，應該是公眾參與政府管理的過程，而公眾參與政府績效評估就是政府與公眾、乃至整個社會的互動過程。

在西方國家新公共管理運動的實踐中，公眾參與政府績效評估成爲實現「顧客」導向的政府改革的有效形式。以問責制(accountability)和效益(effectiveness)爲價值導向，通過訪談公眾對政府公共服務的經歷、期望、需求、品質評價、態度和滿意度等(Swindell & Kelly, 2000)，來關注政府服務的社會影響和效果。此外，由政府履行職責的「行政相對人」評價政府的履職績效，就從根本上解決了政府向誰負責、讓誰滿意的問題(楊永恆, 2008)。

但是「公眾」是一個集合概念，要實現公眾參與還必須先回答「誰參與」、「參與什麼」和「怎樣參與」這三個基本問題。以個人(individual)爲單元的「公眾」在參與政府績效管理時，前提是解決「參與」能力、「參與」偏好的問題。而以各類組織爲單元的「公眾」在參與政府績效管理時，則需要解決參與的體制、機制與行為規範的問題。學者們在研究公眾參與時，注意到了這些問題。例如臺灣學者陳金貴等在比較不同國家的公眾參與發展水準和制度演進的基礎上，提出了「公民參與階梯論」，即認爲公眾參與一般會經過「公民無參與」、「象徵性參與」和「完全型參與」三個階段，在每一階段又會分別對應不同的參與具體形式(陳金貴, 1992)。這個研究成果給我們的研究以重要的啓示：有公眾參與—哪怕只是象徵性的參與的政府績效管理，比起完全排斥公眾參與的也是民主進步，而象徵性的公眾參與，在主客觀條件成熟時，又是必須要發展到真正的、完全的公眾參與的。

中國大陸自上世紀九〇年代初，個別地方自下而上出現公眾參與評議政府工作的改革試點後，對於轉變政府工作人員的工作態度起到了「立竿見影」的成效。公

眾參與政府績效管理與傳統的政府管理的最顯著區別在於，對政府工作績效評價的價值導向改變了。便民、利民、為民、「讓人民滿意」成為衡量政府政績的主要標準，而在傳統政府工作評價指標中，各種經濟發展指標，尤其是剛性的 GDP 增長指標，以及單向的上級評價維度，成為各種勞民傷財的「政績工程」層出不窮，以及所謂「數字出官、官出數字」的造假現象屢禁不止的制度性根源。

由於本文主要研究政府績效管理中的行風評議問題，所以本文的「公眾參與」就主要是指公眾參與評議政風行風工作。而自二〇〇六年以來，行風評議中的公眾參與已經完全實現了制度性、規範性的參與。在行風評議活動中，「公眾」包括政府聘請的「行評代表」和參加填寫調查問卷的「第三方」兩類群體。他們「參與」行風評議的形式各不相同，行評代表參加行風評議的全過程，並在其中發揮重要的監督、質詢、測評作用，而組織或隨機參與的「第三方」，就只是以填寫調查問卷，及發表口頭或書面意見的方式參與行風評議。

### 三、「第三方」評估

從西方國家進行「第三方」(the third party)評估的實踐看，所謂「第三方」是指處於被評對象的第一方及其服務對之外第二方之外的一方。第三方由於與「第一方」、「第二方」既不具有行政隸屬關係，也不具有其他經濟利益關係，所以通常也被稱為「獨立第三方」。需要特別指出的是，西方國家的「第三方」評估，主要是指由「第三方」組織實施全部工作的評估，這些工作包括：建立指標體系、確定評價標準和權重、組織評估，以及最後取得評估資料，公佈評估結果。例如新公共管理運動中著名的「雷納評審」(Rayner Scrutinizes)，就是英國首相的效率顧問雷納勳爵所率領的效率小組進行的。美國政府績效測評系統，是由羅格斯大學紐華克分校的「國家公共生產力中心」(the National Center for Public Productivity)建立的(卓越，2004)。韓國也是成立由研究機構和大學的專家學者組成的政府經營診斷委員會主持政府績效評估(范柏乃、成宏偉、張莉，2006)。

中國學者依據本國政府績效管理經驗，界定「第一方」和「第二方」評估時觀點各不相同。例如，倪星等認為，政府是第一方，普通公眾是第二方，不同于這兩方的就是第三方，它們一般是獨立的專業性機構(倪星、餘凱，2004)。包國憲等則認為，被評的政府部門是第一方，被評部門的上級是第二方，而第三方則是指獨立於政府及其上級部門之外的評價組織，這種評價組織通常包括獨立第三方和委託第三方(包國憲，2005)。程樣國、李志認為，區別於由政策制定者和政策執行者

的一方，就是第三方。第三方既包括受行政機構委託的研究機構、專業評估組織，也包括輿論界、社會組織和公眾，特別是利益相關者等等（程樣國、李志，2006）。儘管有這些分歧，但是他們都認為，由於「第三方」不是由政府工作人員組成的，所以「第三方」評估區別於政府機構的「內部評估」，屬於「外部評估」。鑒於中國大陸的特殊國情，中國大陸學者在使用「第三方」評估這個概念時，並沒有強調「第三方」對全部評估工作的主持，強調的是「第三方」對評估工作的參與，即有非政府人員參與評價政府工作。

從理論上說「第三方」評估的有效性，來自於「第三方」所特有的獨立性、專業性和權威性。正是具備這些基本特徵的第三方，才能夠在保證評估結果的客觀性和公正性的同時，也確保評估結果的公信力和有效性。現在第三方評估已經成為西方國家政府績效評估的主要形式。而專業評估組織，包括我們通常所謂的非政府組織（NGO）成為「第三方」的主要成員。

中國大陸特殊的國情決定了我們的非政府組織很不成熟，有公信力的專業評估組織也少之又少，所以在中國大陸不能照搬西方的概念。其實在中國大陸，學者們將完全獨立開展對政府績效進行評估的機構，以及參加政府組織的某個評估環節的機構都稱為「第三方」，而政府部門在工作中，則將僅僅只是獨立填寫了行風評議調查問卷的受訪個人，稱之為「第三方」。對「第三方」評估概念理解上的這些分歧，其實不僅不妨礙行風評議活動的開展，甚至也不妨礙行風評議活動，在促進服務型政府建設方面取得明顯的成效。

下文第三和第四節將分別討論「民主評議政風行風」活動，及這個活動中的「公眾參與」，具體研究行風評議活動的性質、過程、發展沿革、效果，以及分別討論「行評代表」、「第三方」這兩種「公眾參與」形式的特點。最後一節是在現狀研究的基礎上，提出完善行風評議中公眾參與的建議。

## 參、「民主評議政風行風」活動及其緣起

「民主評議政風行風」活動的要義是加大公眾對政府工作的監督力度，而其中「民主評議政風行風代表」的工作方式，就是當前公眾參與政府績效管理的主要形式。所以「民主評議政風行風」，「民主評議政風行風代表」及其工作方式，以及這種評議方式與通常所謂「第三方」評議的關係，是需要梳理的基本概念。



## 一、國務院文件中規定的「民主評議政風行風」

「民主評議政風行風工作」（以下簡稱「行風評議」）工作，是中國特色的公眾參與政府績效管理的有效形式。「國務院糾風辦」<sup>3</sup>在二〇〇六年頒佈的「關於進一步深化和規範民主評議政風行風工作的指導意見」（以下簡稱「行評指導意見」）中指出：

民主評議政風行風是指在各級黨委和政府的領導下，通過對政府部門和公共服務行業的工作作風進行公開評價，推動政風行風建設的一項民主監督活動（國務院糾正行業不正之風辦公室，2006）。

「行風評議」工作的目的，是促進被評議部門把糾正部門和行業不正之風工作納入部門和行業管理，推動行業作風建設和各項事業的發展。這項工作的領導者是各級黨委，具體組織者是各級政府監察部門的糾風辦。

行風評議的主要內容包括三個方面：一是能否履行職責，是否嚴格按規定辦事，依法行政，嚴格執法；履行職責時是否有「錯位、越位、缺位」的現象，是否存在有法不依、執法不嚴、越權執法、隨意執法、野蠻執法的問題等。二是隊伍管理是否嚴格，工作作風是否紮實，行政行為是否規範；是否存在濫用職權、以權謀私、吃拿卡要的問題，是否存在亂收費、亂罰款、亂檢查的問題，是否存在工作方法簡單粗暴的問題等。三是服務意識、服務態度、服務品質和辦事效率如何，能否積極主動為公眾辦實事、辦好事；是否存在辦事拖拉、推諉扯皮、效率低下等方面的問題，對公眾反映的問題能否積極主動地予以解決，是否存在與民爭利、欺壓百姓的問題等。

行風評議的評議對象，即參評單位，包括所有政府部門和公共服務行業，重點是具有行政執法、經濟管理或公共服務職能，與公眾生產生活關係密切的部門和行業。例如政府的地稅局、社會保障局、民政局、教育局、衛生局、文化局、農業局

---

<sup>3</sup> 國務院糾風辦是「國務院糾正行業不正之風辦公室」（正部級）的簡稱，是中國專司糾風工作的機構。它成立於一九九〇年十二月，設在監察部，由監察部部長兼任辦公室主任，一名副部長兼任副主任。監察部內設一個室（簡稱糾風室，正局級機構）具體履行國務院糾風辦的職責，室主任同時擔任國務院糾風辦的副主任。國務院糾風辦下設綜合組、機關組和地方組。中國大陸行政機構都是上下「對口」設置，所以各省、直轄市、自治區，以及地級、市縣級政府也都設置有「糾風辦」。

等部門。此外，供水、供電、供氣（天然氣）、電信、郵政等壟斷行業的工作也是評議對象。「行風評議」的參評單位和內容是依據政府的中心工作確定的，所以每年不完全相同。

## 二、「民主評議政風行風」活動的一般過程

「行風評議」活動在糾風辦的指導下分五個階段開展：

第一個是部署發動階段，主要工作內容是，確定參評部門、選聘評議代表，然後動員、部署工作、制定活動方案、營造宣傳氛圍。

第二個是自查自糾階段，各參評單位通過網站、信函、舉報電話，召開座談會、上門走訪等方式，廣泛收集服務對象的意見，同時也在單位內部查找工作問題。

第三個是集中整改階段，主要是針對查找出的問題和公眾的意見建議，制定整改方案。同時政府糾風辦督查組也深入各區各部門進行督查，對發現和查處的典型違法違紀案件要依規實施責任追究。

第四個是集中測評階段，工作內容主要包括社會問卷調查和日常檢查考核兩個部分。調查問卷由糾風辦組織設計、印發，發放問卷數不少於本行政轄區人口總數的千分之二。各參評部門的問卷得分占最後總得分的百分之五十以上權重（每年問卷得分所占權重不同，但總的趨勢是逐年增加）。開集中測評大會，由分管行政領導，行評代表、參評單位及其服務對象代表等參加，參評單位作行評工作報告、行評代表作評議報告，對參評單位進行現場質詢、現場測評打分，並當場公佈測評得分。測評得分占最後總得分的百分之四十左右權重（每年所占權重不同）。

第五是考核總結階段，向參評部門和社會公眾公佈評議結果，總結行風評議工作，向上級報送評議結果和工作總結。評議結果分為優秀、合格、不合格三檔，九十分以上是優秀，七十五分以下是不合格。「行風評議」活動每年開展一次，活動開展時間三至五個月不等，一般在年中或下半年開展，年底前結束。

可見「行風評議」活動既不是簡單的檢查、考核，也不是單純的問卷調查或民意測評，它是融確定評議對象、選聘評議代表、依照規定的活動程式、充分發揮公眾代表監督、評議作用，最後落實到政府工作制度化改進的一項系統工作。

### 三、「民主評議政風行風」活動的緣起

「行風評議」最初出現在上世紀九〇年代初期。當時一些地方政府部門在努力實現「為人民服務」的宗旨時，創造了「請人民評議，讓人民滿意」的新型民主監督形式，即「民主評議行風」（行業風氣）。「民主評議行風」與以往的檢查、達標活動的不同之處在於，它加大了市民和社會的監督力度。它有計劃、有重點地選擇被評行業，採取邀請市民代表參與被評部門的工作檢查，聽取市民代表的意見，請市民代表評議被評部門的工作，提整改建議，監督整改的方式進行。評議結果成為上級部門評價下級部門工作的重要依據之一。開展公眾參與的民主評議行風活動給一些與民眾生活聯繫密切，但又官僚主義嚴重的商業、服務行業很大的震動，對於扭轉計劃經濟體制下形成的「官商」風氣有顯著的促進作用。

在九〇年代末期，「民主評議行風」的成功做法被一些地方運用於評議政府工作，即「民主評議政風」。一九九八年前後，在瀋陽、珠海、南京等城市中先後開展了「萬人評政府」活動。活動以連年開展大規模市民問卷調查或民意測評的方式進行。評議結果與被評部門主要領導的升遷「掛鉤」，與主要責任人的去留「掛鉤」。「萬人評政府」活動在轉變政府機關「衙門」作風方面的成效可謂「立竿見影」，政府機關的工作人員不僅對公眾辦事的態度好了，還制定了各種便民措施。這種市民評議政府的形式被越來越多的地方政府借鑒，也日趨科學、規範。

二〇〇五年以來，在國務院糾風辦要求下，行風評議活動正式列入各級黨委和政府的年度工作重要日程。一些地方按照國務院糾風辦的要求，創新出上下聯動、<sup>4</sup> 內外結合、<sup>5</sup> 面向社會、公眾參與、評議系統、覆蓋行業的評議形式，也引起各級黨委政府的高度重視。

二〇〇六年國務院糾風辦下發「關於進一步深化和規範民主評議政風行風工作的指導意見」標誌著「市民評議政府」的活動已經從自發、試行階段，進入到有計劃、有組織、制度化的階段。

---

<sup>4</sup> 「上下聯動」是指下一級被評部門的評議得分，與本級政府的工作績效得分綁定，而且下級政府的評議得分，是上一級政府工作得分的主要依據之一，這樣就迫使不僅被評部門和行業重視，本級政府也高度重視。「上下聯動」的主要包括「省市聯動」、「省市區三級聯動」、評議結果與當年本級、本部門政府績效考評結果「掛鉤」等形式。

<sup>5</sup> 「內外結合」是指被評單位的內部自評，與外部的社會評議結合。

#### 四、「民主評議政風行風」活動的效果

行風評議工作開展以來，堅持以自我教育為主的工作方針，堅持定量測評與定性評議相結合，自查自糾與積極整改相結合，廣泛徵求意見與集中評議相結合；不斷擴大公眾參與面，形成監督合力，在學習借鑒國外、境外有效管理制度、方法的基礎上，各個部門創新出一系列內部管理和服務民眾的形式，取得了實實在在的效果。

例如各個部門為提高公眾的滿意度，先是實行了目標責任制、社會服務承諾制，向社會公開服務內容、服務標準、服務程度及辦事時限，明確規定了工作失誤的經濟賠償標準，要求未履行承諾的責任單位和責任人必須按規定給當事人以賠償。社會服務承諾制的突出特點，一是把各項服務內容量化、細化、具體化，二是向全社會公開承諾。後來在社會服務承諾制基礎上，還充實、發展出了辦事效率監督卡、<sup>6</sup> 首接責任制、<sup>7</sup> 「一條龍」工作制、<sup>8</sup> AB 角工作制<sup>9</sup> 等各種機關內部管理制度等行之有效的工作制度。這些措施在很短的時間裡就收到了明顯的效果，效果集中表現為實現了「三促進、兩提高、一降低」。即促進了公僕意識的樹立，促進了服務水準的提高，促進了內部管理的加強；提高了服務品質，提高了工作效率；降低了服務事故。原來公眾反映強烈的到政府機關辦事難、繳水電費難、裝電話

---

<sup>6</sup> 辦事效率監督卡現在也被稱為「限時辦結制」，是政府部門自己規定並公開承諾審批或辦證的工作時限，自己承諾如果不能在承諾的時限內完成工作，將接受處罰的制度。這個承諾以監督卡的形式公佈。這是山東煙臺市在一九九九年率先實行的。由於顯著提高了工作效率，也提高了群眾滿意度，所以，國內很多地方效仿實行。

<sup>7</sup> 首接責任制是針對群眾對機關內設機構職責分工和辦事程式不瞭解、不熟悉的實際問題，而採取的一項便民工作制度。該制度規定群眾來訪時，機關在崗被詢問的第一位工作人員即為首問責任人。要求首問責任人對群眾提出的問題或要求，無論是否是自己職責（權）範圍內的事，都要給群眾一個滿意的答覆。對職責（權）範圍內的事，若手續完備，首問責任人要在規定的時限內予以辦結；若手續不完備，應一次性告之其辦事機關的全部辦理要求和所需的文書材料，不要讓群眾多跑或白跑。對非自己職責（權）範圍內的事，首問責任人也要熱情接待，並根據群眾來訪事由，負責引導該人到相應部門，讓來訪群眾方便、快捷地找到經辦人員並及時辦事。對不遵守首問責任制，造成不良影響的，要給予相應處理。

<sup>8</sup> 「一條龍」工作制是指一項政府工作有不同環節，在制度設計和工作場地安排時，做到環環相扣，好像首尾相連的「一條龍」，比如海關，將報關、檢驗、驗放、裝卸等實行「一條龍」服務。這也是一種便民工作制度。

<sup>9</sup> AB 角工作制又稱同崗替換崗制，是指機關某一崗位的工作人員不在崗時，指定相同或相似崗位的工作人員代行其職責，以保證工作的連續性的制度。

難、裝水錶難、裝電錶難、地下管道堵塞維修難、新建社區交通難等等與公眾日常生活密切相關的「熱點」問題，以及中小學亂收費，醫院收費不透明，一些政府部門審批手續過於繁雜，一些公眾投訴遭遇政府部門互相推諉等公眾特別關注的問題，有關責任單位認真整改，通過政府機關實行辦事規則「上牆」，<sup>10</sup> 制定實行「一次性告知」、「限時辦結」，以及「視窗」單位元（開設對公眾辦事視窗的單位元）延長工作時間和實行週末、節假日辦公等「便民」措施，公共服務單位實行投訴個人與工資處罰「掛鉤」、投訴單位與單位評優「掛鉤」等等。通過行風評議，使政府機關的工作作風、壟斷行業的行風明顯轉變，公眾則從中得到實惠，他們對政府工作的滿意度顯著提高。

## 肆、行風評議中的「公眾參與」

行風評議中的「公眾參與」，既包括糾風辦專門聘請的「民主評議政風行風代表」（以下簡稱「行評代表」）全過程參與行風評議活動，也包括在開展問卷調查時，從社會各界選擇代表填寫調查問卷。其中，行評代表是糾風辦精心挑選的，他們對評議工作起重要的監督、評議作用，而填寫問卷的被訪者被糾風辦稱為「第三方」，他們的「參與」方式僅僅只是填寫一次調查問卷。

### 一、「行評代表」的資質與工作方式

國務院糾風辦在「行評指導意見」中，對行評代表的身份和素質提出了專門的要求，指出行評代表：

一般應從人大代表、政協委員，黨政機關、民主黨派、人民團體、新聞單位、行業組織的工作人員，以及被評部門和行業的監管或服務對象中產生，由糾風辦選聘和培訓，持證開展工作。評議代表一般實行一年一聘，根據需要可以連任。評議代表在聘任期內不得兼任被評部門和行業自聘的評議代表或政風行風監督員。

評議代表須具備以下條件：具有一定的政策水準和工作經驗；實事求

---

<sup>10</sup> 「上牆」就是把制度、規則等張貼到牆上。現在技術手段多樣以後，「上牆」形式就會包括電子滾動屏、公示牌、宣傳板等。

是，聯繫公眾；遵紀守法，公道正派；身體健康，能夠保證一定的時間參加評議活動（國務院糾正行業不正之風辦公室，2006）。

由於各級人大代表、政協委員都不是專職的，他們不僅都有工作單位，而且還都會在自己的工作單位擔任一定的領導職務。各級糾風辦聘請的行評代表，主要是一些國有企業的黨紀委書記，街道或社區的黨委書記，政協委員多數是私營企業的經理或董事長、律師、宗教團體的負責人，此外，還有報社、廣播電臺、電視臺的高級記者，高校的教授等，代表性的確是非常廣泛的。行評代表們完全是義務受聘參加行評工作的。也就是說，他們參加行評工作要處理好本職工作與行評工作的關係，利用自己的工作間隙進行。糾風辦僅僅只是提供少量的交通費作為補助。

為了保證行評任務的完成，行評代表被糾風辦授予了調查權、監督權、評議權和測評權共四項權力。具體的工作任務主要有三項：第一，開展明察暗訪活動，深入調查和全面掌握被評單位的政風行風情況。第二，收集各方面的意見和建議，對調查中公眾反映強烈的突出問題，以及發現的違紀問題，及時向被評單位回饋，督促被評單位限期整改。第三，在調查研究的基礎上，寫出客觀真實、有價值的評議報告，並對被評單位的政風行風進行綜合評議，在集中測評大會上宣讀評議報告，參加質詢、綜合測評投票。

行評代表的素質是行評工作成敗的關鍵因素之一。每年糾風辦聘請行評代表會十分慎重，一方面，連年開展的行評工作，需要保持行評代表隊伍的相對穩定，另一方面，不斷提高行評工作品質，也需要每年替換上一年表現不夠盡職盡責的行評代表。

行評代表在行風評議中是市民的代表，也是參評單位服務對象的代表，他們參與了行風評議的全過程，並且對最終的評議結果起重要的促進和測評作用，從這個方面看，他們的地位類似「第三方」，但是他們肯定不是真正的「第三方」，因為他們的獨立性明顯不足。

## 二、「第三方」的構成與趨於規範

在行風評議活動的集中測評階段，有一個社會問卷調查環節，糾風辦稱之為「第三方」測評。在這個評議階段，市糾風辦組織設計、印發調查問卷，按照轄區人口總數的一定比例確定下發問卷數量。各區糾風辦和行評代表負責發放和回收問卷。問卷發放範圍是各級人大代表、政協委員、企業法人代表和職工代表、個體業

主，事業單位、群團組織、鄉鎮街道及社區工作人員等。問卷調查的形式可以採取集中與分散相結合的辦法進行。就是可以隨機發放問卷，也可以整單位的發放。其實，這種社會問卷調查的方式，是對「萬人評政府」活動中廣泛使用的「公眾參與」形式的規範化。爲了分析十年間「市民評議政府」活動的發展，我們收集了部分省市的相關資料，製作了以下的「公眾參與政府評議概況一覽表」，見表一。

表一 公眾參與政府評議概況一覽表

城市	時間	公眾參與的人數及構成	評議對象	評議內容	主要參與形式	評議週期
瀋陽	1998	117 多萬名市民：其中包括工人、農民、個體勞動者、企業管理人員、教師、科技人員、機關幹部、軍人、離退休人員及其他人員。	市政府總體工作和 15 項主要工作	工作成效	問卷	
	2008	1970 人：監察員和社會各階層人士。	94 個政府部門和行業。	機關作風	現場問卷、網上評議、暗訪。	
珠海	2000	問卷調查對象和測評團。測評團由各界人士組成，包括人大代表和政協委員。	市屬 85 個參評單位	機關作風	面談、測評表、電話、信件等。	1 年
	2002	市政府投訴中心、問卷調查對象和測評團。測評團由人大代表、政協委員、民主黨派、企業、各縣區和新聞界人士等組成。	54 個市直黨政機關、有管理權的事業單位、人民團體機關和 13 個中央、省駐珠海單位。	機關作風	同上	1 年
	2005	市領導、市黨代會代表、人大代表、政協委員全體人員、公眾、企業、協會、機關和基層幹部。	市 63 個機關、事業單位和 11 個中央、省駐珠海機關。	機關作風	評議表	1 年
大連	2002	區、市、縣機關人員和基層公眾；國企、民營、三資企業、個體企業等單位人員；市直機關的處級單位人員。	83 個市委、市政府部門、市直司法機關、群團機關等部門。	機關作風	評議表、電話、信件、意見函、走訪、座談等。	1 年
邯鄲	2000	10000 人	評部門，有針對評	機關作風	問卷	1 年
	2007	10000 人	63 個市直部門和 52 個市直基層單位	機關作風	問卷	1 年



表一 公眾參與政府評議概況一覽表（續一）

城市	時間	公眾參與的人數及構成	評議對象	評議內容	主要參與形式	評議週期
邯鄲	2008	24000 人：參評單位的服務對象、人大代表、政協委員、群團組織人員、離退休人員以及公眾代表、駐軍代表等。	62 個市直部門和 68 個市直基層單位	機關作風	問卷	半年
遼源市	2001	市民		機關作風	問卷、走訪和座談等。	
廣州市	1987	基層	市直機關	機關作風		
	2003	基層包括民營企業，基層和公眾是機關的服務對象。	市直機關	機關作風		
杭州市	2002	市黨代表、市人大代表、市政協委員、省直屬機關、老幹部、專家學者、行風評議單位、區、縣（市）四套班子成員、市直各單位領導班子成員、區縣市部委辦局、街道、鄉鎮、社區黨政負責人、企業代表和市民代表等。	85 個市直機關	機關作風	意見表、座談等。	
	2007	高校學術機構	政府	舉辦首屆世界休閒博覽會的工作成效		

表一 公眾參與政府評議概況一覽表（續二）

城市	時間	公眾參與的人數及構成	評議對象	評議內容	主要參與形式	評議週期
南京市	2004	市級領導幹部、黨代會代表、人大代表、政協委員、市管幹部、區縣機關工作人員、街道、鎮工作人員、基層社區公眾、專業技術人員和企業管理人員等。	96 個部門單位	機關作風	評議表	1 年
泗陽縣	2002	8000 多人：縣人大代表和政協委員、外籍客商和投資者、企業和個體工商戶代表、執法經濟管理部門的服務對象、普通公眾。	全縣執法和經濟、價格管理的 19 個部門和下屬的 118 個科隊所和 1103 名執法人員。	機關及個人作風	評議票	
溫州市	2002	市民	48 個市級機關部門	機關作風		
	2008	市四套班子領導和市黨代會代表，市人大代表，民主黨派人士和市政協委員，離退休老幹部，專家學者和省（市）效能、政風、行風監督員，縣（市、區）四套班子領導和部、委、辦、局負責人，企業代表、視窗服務對象和市民代表。	市直機關、依照公務員管理的市直事業單位和省（部）屬在溫單位，共 86 個。	機關作風		
長沙市芙蓉區	2003		區政府 26 個職能部門	機關作風	走訪、問卷、座談、信件等。	
上海市閔行區	2006	市品質協會用戶評議中心	區政府 37 個行政部門	機關作風	信件、電話、走訪、服務視窗隨訪、問卷等。	

表一 公眾參與政府評議概況一覽表（續三）

城市	時間	公眾參與的人數及構成	評議對象	評議內容	主要參與形式	評議週期
甘肅省	2004	非公有制企業、省政府評價組和評價工作專家委員會。	省 14 個市、州政府及省政府所屬的 39 個職能部門	機關作風	問卷、訪談、論證會等。	
武漢市	2006	麥肯錫公司、行評代表，其中包括：人大代表、政協委員、市民和機關的服務對象。	108 個市直單位	機關作風		
廈門 思明區	2004	引入公眾滿意度「第三方」調查機制				1 年
	2006 至今	福州博智市場研究有限公司		機關作風	走訪、電話、攔截訪問、網上調查、暗訪等。	1 年
北京	2003	市民	政府職能部門	機關作風	網上評議	
	2004	人大代表、政協委員以及電子政務方面的 9 名專家；公眾。	48 個委辦局和 18 個區縣政府網站	機關作風	網上評議	
深圳	2007	2000 名勞務工、50 家用工單位、20 家醫療機構等。	勞動和社會保障局等政府部門	勞務工醫保等制度的改革成效	調查表、走訪、座談等。	

資料來源：作者整理<sup>11</sup>

<sup>11</sup> 整理之參考資料詳見附錄一。

### 三、公眾參與在行風評議中的特點

通過對行風評議中「行評代表」和「第三方」的構成及其工作的分析可以看到，現在行風評議中的公眾參與具有以下特點：

#### (一) 公眾參與評議主體代表性加強，趨於科學化

在「誰來評」的問題上，從先行試點城市注重參與公眾數量規模，到現在普遍開展評議工作，參與評議公眾數量規模縮小，但代表性加強，保證了評議品質的提高。十年前，市民評議政府活動開展初期，組織方主要是將參與公眾按照身份劃分比例和權重。如瀋陽在一九九八年底第一次開展「市民評議政府」活動時，共發放調查問卷 1,178,269 張，回收調查問卷 1,160,842 張。其中，工人占 34.88%；農民占 23.8%；個體勞動者占 4.22% 企業管理人員占 3.68%；教師占 3.49%；科技人員占 2.42%；機關幹部占 5.12%；軍人占 1.15%；離退休人員占 15.46%；其他人員占 5.78%。這樣的評議形式，參與人數雖然多，行業分佈也比較廣，但他們實際都屬於廣義的政府服務對象這同一個維度，不一定為被評機關的真正服務對象。全部隨機發放問卷的偶然性和非專業性，使得他們的評議難免帶有局限性，而且這樣的評議組織工作成本過高。

經過近十年的完善，以及各地方政府的互相借鑒，現在參與評議政府的公眾構成的代表性明顯加強，而且在向科學化方向發展。現在各地評議主體主要有三種類型的公眾構成，第一，隨機抽取的政府部門服務對象。這部分公眾是隨機抽取市民，電話訪問填寫問卷。還有就是在政府服務視窗隨機攔截的政府服務對象填寫問卷。第二，糾風辦組織聘請的行評代表。測評團或行評代表一般是由人大代表、政協委員、民主黨派、民營企業家和新聞界人士組成。他們受聘後到本年度被評部門明察暗訪，並為被評部門打分。例如瀋陽市二〇〇七年評議政府，就是由市監察局特邀監察員、社會各階層人士組成的一千九百多名評議代表，對九十四個被評議單位進行現場問卷測評。同時，全市還向市民發出一千五百份問卷徵求意見。另外，評議代表和市民還可以通過市政風行風熱線網站參與評議。第三，聘請專業評議機構參與。如二〇〇六年以來，廈門市思明區政府引入福州博智市場研究有限公司作為評議政府工作的主體。二〇〇六年上海市閔行區請市品質協會用戶評議中心作為政風評議主體。

需要指出的是，上述三種類型的評議主體實際都屬於「第三方」。實踐表明，在中國大陸專業評議機構還不多，也不夠成熟的條件下，由黨委、政府組織聘請行評代表，按照轄區人口比例分界別進行問卷調查的形式是比較可行的。行評代表素質高，在一定時間內專門到參評部門全面瞭解情況，明察暗訪，這樣得出的測評結果可信度遠高於大規模的公眾隨機問卷。這是評議主體向科學化方向完善的表現。

## （二）公眾參與評議內容更加廣泛

在「評什麼」的問題上，從最初單純的滿意度評議，到現在按照被評部門特性，以及行政體制改革方向的要求全面評議，評議內容更加廣泛。最初瀋陽、珠海組織「萬人評政府」活動時，主要是評政府部門當年主要工作的公眾滿意度。現在各地評議對象和內容的主要有兩類，一是按照國務院糾風辦的要求，將「政務公開」、「服務品質」、「黨風廉政」、「執法形象」、「服務態度」、「辦事效率」和「工作作風」等作為評議主要內容。有的地方政府還將本地方的年度工作重點也具體列入評議內容。如本年度的「十件實事」等。二是評議政府的某項工作成效。如二〇〇七年杭州市政府所啓動的針對政府舉辦首屆休閒博覽會的工作進行的整體評議，深圳市二〇〇七年的勞務工醫保等制度的改革成效評議。不論哪種類型的評議都比最初開展這項活動時評議的內容更豐富，形式也更為完善。

而且現在評議中，各地都注意了對被評單位進行分類，例如有的將參評單位按工作性質分為視窗／非視窗、黨群／政府、執法／非執法等幾類，或者將參評單位元按工作方式分為，直接在第一線面向公眾服務和有執法權的部門，及部分專營性事業單位；非執法的直屬單位；黨群機關、人大機關、政協機關、法檢機關等不同類型。分類評議有利於提高評議結果的客觀性和公正性。

## （三）公眾參與評議形式更為多樣

在「怎樣評」的問題上，從十年前以發放問卷或調查表為主要評議形式，到現在各地還比較普遍使用的是現場問卷、發放評議表、電話隨機抽訪、服務視窗截訪、網上評議、走訪、座談、暗訪等多種形式同時開展。國務院糾風辦在「指導意見」中也肯定了走訪、座談、召開評議大會等行之有效的評議方法。一般而言，現場發放調查問卷和評議表的形式比較簡單，所以對擴大參評主體來說是最佳形式。其他的電話隨機抽訪、服務視窗截訪、走訪、座談、暗訪等形式，對評議主體的自身素質要求比較高，一般需要經過專門組織、由專人實行，適合於對重點評議對象

實行。網上評議的形式值得推廣，但是它不僅對評議環境有剛性要求，而且也會對評議主體也有較高的文化素質要求，推廣起來會受到「軟體」和「硬體」條件的制約。總體看，以上各種評議形式是互相補充的，在具體評議活動中，也通常是多種形式結合並用。

#### （四）公眾的滿意度評議始終是評議的核心內容

現在多數地方政府在實行行風評議時，多數還是基於公眾滿意度的測評，而且這些測評都是由政府主管部門制定統一評價指標。如二〇〇八年邯鄲市民主評議行風工作中，公眾評議問卷設滿意、較滿意、一般、不滿意四個類別。北京市網上評議政府是圍繞「政務公開、依法行政、辦事效率、服務態度」四個方面，從滿意、比較滿意、不太滿意、不滿意四個選項對政府部門進行評價打分，並可即時留言提出意見或建議。公眾滿意度是改善政府工作的有力抓手，這個「抓手」至今還是十分有效的。

### 四、行風評議中「公眾參與」存在的問題

行風評議工作開展以來，有力地促進了部門和行業的政風建設，促進了經濟社會發展。但是也存在一些問題，有待完善。

#### （一）存在評議主體與被評對象之間資訊不對稱問題

作為「第三方」的評議主體與被評對象之間明顯存在資訊不對稱問題，影響了評議結果的公正公平，成為「第三方」評議中存在的一個突出問題。

當前這種資訊不對稱主要有兩種表現形式，第一種是由於普通參評公眾不瞭解被評部門的職能和工作形成的資訊不對稱。即接受問卷調查和隨機抽訪的企業、市民並不具體瞭解被評政府部門的職能。即便在服務視窗攔截的服務對象參評，也未見得瞭解這個部門的全部職能和全部工作狀況。所以他們在填寫評議表或調查問卷時，可能會有很大的盲目性或片面性。二是由評議對象的工作性質形成的資訊不對稱。評議對象中有的部門的工作範圍是特定的，一般市民可能會很少瞭解的。在這樣的情況下要求普通市民評議他們的工作，同樣會有很大的盲目性。正因為如此，有學者將這種「第三方」評議稱為「盲人摸象」。

## (二) 存在公眾被動參與以及形式參與的問題

現在「第三方」一般都是被隨機抽取或隨機攔截參與評議工作的，所以都是被動參與的，他們參與評議的主要形式是填寫問卷、接受民意調查等。而被動參與的最主要的特點就是，在沒有準備、極少思考的情況下，被要求在有限的時間中對政府工作選項做出選擇性評價。

這樣的被動參與往往會導致形式參與。其具體表現，一是隨機參評市民自身素質導致的形式參與。一些市民被隨機抽中做調查問卷或接受電話調查，但是由於他們自身的生活、學習、工作範圍的限制，對被評部門知之甚少，甚至聞所未聞，只能都以「不瞭解」作答，成為形式參與。二是因為調查問卷設計選項過於籠統，參與者填寫這種問卷的基本依據是模糊的，只能算是形式參與評議。三是網上形式評議。現在各級政府的門戶網站幾乎都設計了意見箱或網上評議的欄目，但實際上多數徵求意見或評價的選項設計過於簡單、籠統，只有「是」與「否」的選項，沒有任何實質意義。

## (三) 「第三方」「問卷調查表」設計存在不夠科學的問題

現在「公眾參與」的形式主要是填寫「民主評議政風行風問卷調查表」（以下簡稱「問卷調查表」），但是這個「問卷調查表」的內容設計過於單一。例如原來的「基層公眾滿意度問卷調查表」和「管理服務部門和企業滿意度問卷調查表」，評議內容就是「服務意識」、「辦事效率」、「政務公開」、「依法行政」、「廉政情況」五項內容，要求在「滿意」、「基本滿意」、「不滿意」、「不瞭解」四個選項中做選擇。二〇〇九年的「民主評議政風行風問卷調查表」有了改進，評議內容調整為「履行職責、依法行政情況」、「服務品質、工作效率情況」、「政務公開、踐行承諾情況」、「廉潔勤政、隊伍建設情況」四項內容，同樣要求在「滿意」、「基本滿意」、「不滿意」、「不瞭解」四個選項中做選擇。這裡存在的問題主要在兩個方面，一是，評議的內容比較抽象，被訪人不好評價。第二，用「滿意度」這「一把尺子」衡量所有的政府部門，會有失公允。有的被評部門的服務對像是社會的困難群體，<sup>12</sup> 有的被評單位是行政執法部門，讓這些部門與其他部門

---

<sup>12</sup> 在政府工作中，「困難群體」是一個專有名詞，它特指以下幾類人員：第一，年齡在40-50歲之間，因為大齡不容易就業的人員。第二，一戶有父子兩代同時下崗失業的人員。第三，夫妻雙方同時下崗失業人員。第四，單親家庭且有需要撫養的未成年子女的

一樣接受公眾「滿意度」評議，顯然欠妥。三是，「問卷調查表」要求「被訪問者簽名」這樣的設計也是不科學的。這會違背問卷調查的基本原則，即保護被調查者的原則。現在由於被要求在調查問卷上簽名，可能就會造成兩種結果：不填寫真實意見或者不填寫真實姓名。在現實中，前者為多數，即一些受調查者不願意填寫真實的意見。可見，問卷設計不科學，結果不僅導致每份問卷所能收集的信息量有限，而且會造成所收集的資訊失真。

#### (四) 「第三方」的構成方面存在職業比例不夠科學的問題

現在行風評議中的「第三方」評議是由問卷調查、隨機抽訪和「上線」<sup>13</sup> 測評三部分組成，但各部分的具體人員的構成是幾乎沒有預案、完全隨機的。我們知道市民的成分是多樣的，不同職業的市民接觸的政府部門不同，他們對政府的評議依據也會不同，評議結果的可信度也會不同。例如，請社區的工作人員評議科技局，與請企業的技術人員評議科技局，兩者的結果和可信度肯定會不一樣。而直接請政府部門的服務對象評議，也會因為直接關係服務對象的切身利益而不能保證評議結果的公正性。不注意「第三方」的構成比例，可能就需要用加大調查樣本數的方式來增加調查結果的可信度，那樣將會增加調查成本，顯然也不是最優的選擇。

### 伍、完善行風評議中「公眾參與」的思考

完善「公眾參與」工作，既要考慮盡可能滿足「第三方」獨立性、專業性和權威性的要求，又要充分考慮我們的基本國情，不可以照搬發達國家的經驗。為此，我們認為可以從這樣幾個方面加以完善：

#### 一、進一步實施政務公開，加大政府工作的透明度

解決評議主體與被評對象之間資訊不對稱問題的重要途徑之一，就是加大政府工作的透明度。

---

下崗失業人員。第五，因為原來全家人都在一個企業裡就業，但是企業倒閉，全家都失業的「零就業」家庭人員。

<sup>13</sup> 所謂「上線」，是對被評議部門的領導到廣播電臺，接聽公眾反映問題的電話，並現場回答問題，解決問題的簡稱。這裡的「線」是指電話線。



近些年來，政府部門的政務公開工作已經取得了明顯的成效。一方面，一些政府的視窗單位將本單位、本部門的職責上牆，工作時間、工作制度、工作流程上牆，大大方便了辦事公眾。另一方面，隨著電子政務的發展，政府網站不僅公開了本部門的制度、法規，工作職責、工作動態，有的還能下載表格，甚至在網上辦理事務。這不僅增加了政府工作的透明度，也大大方便了辦事公眾。

但是，對照二〇〇八年五月國務院「政務公開條例」的要求，加大政府工作的透明度還有工作可以做。第一，政府部門需要對照「政務公開條例」要求，應公開的全公開，而且對已經公開的事項，還需要在公開的方法、形式、時間等方面進一步完善，對有了變動的內容要及時更新。第二，對網上公開的內容，需要有專人維護、更新相關內容。有條件的單位，還要大力發展電子政務，推行網上辦事，方便公眾。第三，政府部門還要學會與媒體合作，利用各種媒體形式增加自己工作的透明度，同時也宣傳自己的工作和政策，爭取公眾對政府工作的理解和支持。

## 二、分類管理，增強「問卷調查表」的科學性和專業性

「民主評議政風行風問卷調查表」在行風評議中十分重要，它是「第三方」評議的得分依據，在整個行風評議的最終得分中占到百分之二十的權重。而問卷本身的品質，將會直接關係到「第三方」評議結果的準確性和真實性。

現在的「問卷調查表」是完全按照政府部門職能或工作要求設計的，這樣的思路是沒有問題的，但是同樣的工作要求，在政府不同工作性質、不同工作方法的部門，它的具體形式會有不同，而且工作的評價方式也應該有不同。在完善問卷表的工作中，需要遵循兩個原則，一是分類管理，二是專業的人做專業的事。「分類管理」是針對被評部門而言的。對政府不同工作性質、不同工作方法的部門，應該有不同的問卷，用不同的評價標準，例如對行政執法部門，就不合適用「滿意度」評價標準，而應該側重評議他們行政執法的合法性，側重評議他們的執法許可權、執法內容、執法程式的合法性、政務公開、法規宣傳等內容。「專業的人做專業的事」是針對問卷設計工作而言的。問卷設計是很專業的工作，所以最好請專業人士參與設計，他們會有一些專業性的建議，可以提高「問卷調查表」的信息量和資訊的準確性。

### 三、科學組織，提高「第三方」參與評議的能力

由於對政府工作的評價，主要還是主觀評價，所以評價主體的主觀感覺就十分重要。「第三方」評議的必要性和重要性也正是這樣形成的。同樣也是這個原因，就要求「第三方」是獨立於政府工作之外的利益無關方。這就要求要科學組織「第三方」，確保「第三方」有參與評議的能力，以保證「第三方」評議資訊的有效性。

現在行風評議工作的組織者對「問卷調查表」的分配有整體的規劃，但是一方面需要保證實施到位，另一方面，還需要更有針對性地發放問卷。第一，可以增加被評政府部門直接服務對象的參評比例，減少廣義的服務對象的比例。第二，可以在組織專門的「測評團」或「行評代表」隊伍時，兼顧他們的職業與被評部門的對應性。第三，「行風評議」本身就是政府績效管理的形式之一，也需要運用最經濟的方式進行，組織高素質的「第三方」參評本身就是提高管理績效。第四，在有條件的地方，推行網上評議的方法。網上參評者多數會是主動參與的，當然也需要結合電子政務的建設，完善網上評議政府的功能，否則也起不到預期的效果。

### 四、以「第三方」評議形式，促進政府專項工作的開展

「第三方」評議是促進政府工作的有效形式，除了行風評議工作，政府的其他工作也可以運用這種形式，在有一定基礎的地方可以適時提出更高的評議要求。例如在解決了「門好進，臉好看」的問題後，將評議工作進一步推進到解決「事好辦」的問題。這就要求將評議重點轉向分清部門責任、落實責任人、理順管理體制、提高辦事效率，解決一些深層次的問題，而不僅僅是評議工作態度、辦事環境、便民措施等淺層次的問題。

總之，公眾參與政府績效管理在中國大陸已經以「行風評議」的形式普及化和制度化了，而且各地開展的「行風評議」也都在轉變政風、行風方面收到了顯著的成效。但是我們不能停留在這樣的階段。對一些開展的比較早，條件比較成熟的地方，有必要以建設服務型政府為目標，運用政府績效管理的理論和經驗，及時總結經驗，不斷對轉變政風行風工作提出更高的要求，即以轉變政風行風促進轉變職能、分清職責、理順關係、減少程式，實質便民，從而通過完善行風評議工作，把各地的政府績效管理提到更高水準。

## 參考文獻

- 方振邦 (2003)。《績效管理》。北京：中國人民大學出版社。
- 中國行政管理學會聯合課題組 (2003)。關於政府機關工作效率標準的研究報告。  
《中國行政管理》，213 (3)，8-16。
- 包國憲 (2005)。績效評價：推動地方政府職能轉變的科學工具。《中國行政管理》，241 (7)，86-91。
- 陳金貴 (1992)。公民參與研究。《行政學報》，24，95-128。
- 楊永恆 (2008)。政府績效評價中的公眾參與：述評、實踐與啓示。《蘭州大學學報 (社會科學版)》，36 (3)，23-28。
- 卓越 (2004)。《公共部門績效評估》。北京：中國人民大學出版社。
- 范柏乃、程宏偉、張莉 (2006)。韓國政府績效評估及其對中國的借鑒意義。《公共管理學報》，3 (2)，21-26。
- 倪星、餘凱 (2004)。試論中國政府績效評估制度的創新。《政治學研究》，89 (3)，84-92。
- 程樣國、李志 (2006)。獨立的第三方進行政策評估的特徵、動因及其對策。《行政論壇》，74 (2)，51-52。
- 國務院糾正行業不正之風辦公室 (2006)。關於進一步深化和規範民主評議政風行風工作的指導意見，2008年11月6日，取自：  
[http://www.mos.gov.cn/gjb/gjb\\_display.jsp?mid=20061228023303](http://www.mos.gov.cn/gjb/gjb_display.jsp?mid=20061228023303)。
- Fenwick, J. (1995). *Managing Local Government*. London: Chapman and Hall.
- Ghobadian, A., & J. Ashworth (1994). Performance measurement in local government—Concept and practice. *International Journal of Operations & Production Management*, 14(5), 35-51.
- Swindell, D., & J. Kelly (2000). Linking citizen satisfaction data to performance measures: A preliminary evaluation. *Public Productivity and Management Review*, 24(1), 30-52.

Spangenberg, H. (1994). *Understanding and implementing performance management*.  
Cape Town: Juda.

## 附錄一 公眾參與政府評議概況一覽表參考資料

- 大洋網（2000）。珠海：萬人評政府。2008年11月6日，取自：  
<http://www.gmw.cn/01wzb/2000-02/24/GB/2000%5E1723%5E0%5EWZ1-2418.htm>。
- 中共邯鄲市紀委（2008）。關於印發「邯鄲市 2008 年民主評議工作方案」的通知。2008年11月6日，取自：  
<http://mzpy.hd.gov.cn/JiuFenFile/JiuFenFileMessage.aspx?StrNewID=829>。
- 方益波（2007）。杭州邀請「第三方」評估政府工作。2008年11月6日，取自：  
<http://bjyouth.y.net.com/article.jsp?oid=20508378>。
- 方益波（2007）。杭州邀請學術機構評議政府工作。2008年11月6日，取自：  
<http://news.sina.com.cn/c/2007-05-12/002011801360s.shtml>。
- 北京市朝陽區統計局（2003）。統計服務如何更好地為區域經濟服務---赴溫州市統計局考察報告。2008年11月6日，取自：  
<http://www.chystats.gov.cn/item/2003-03-24/3883.html>。
- 李忠春（2001）。人民滿意心才安——吉林省遼源市開展「萬名市民評議政府」活動側記。  
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/19/20010924/568575.html>。
- 於心欣（2004）。北京市民網上評議政府活動結束。2008年11月6日，取自：  
<http://news.sina.com.cn/c/2004-12-12/01064497943s.shtml>。
- 東方早報（2006）。閔行邀「第三方」為政府部門打分。2008年11月6日，取自：  
<http://news.sohu.com/20060915/n245352287.shtml>。
- 胡謀（2008）。深圳引入「第三方」評議改革效果。2008年11月6日，取自：  
[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2008-01/16/content\\_38813514.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2008-01/16/content_38813514.htm)。
- 范柏乃（2005）。政府績效評議理論與實務。北京：人民出版社。
- 孫全（2008）。瀋陽啟動 2007 年度民主評議政風行風工作。2008年11月6日，取自：  
<http://news.sohu.com/20080122/n254805414.shtml>。
- 桑助來（2007）。我國地方政府績效評議的實踐探索。2008年11月6日，取自：  
<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=106663>。
- 張愈升（2002）。珠海萬人評政府。2008年11月6日，取自：

- <http://unn.people.com.cn/GB/channel2/2196/2229/200201/10/147678.html>。
- 梅學鋒 (2008)。牢牢把握正確的評議方法 促進「基評」活動深入開展。2008年11月6日，取自：
- [http://jp.gz.gov.cn/style03/newsdetail.asp?news\\_sno=1438](http://jp.gz.gov.cn/style03/newsdetail.asp?news_sno=1438)。
- 許震甯，李濤 (2004)。今年公眾評議機關作風活動啓動。2008年11月6日，取自：<http://news.sina.com.cn/c/2004-12-03/06444422470s.shtml>。
- 陳素璧 (2006)。「萬人評政府」改兩年一評。2008年11月6日，取自：[http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2006-03/14/content\\_6467448.htm](http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2006-03/14/content_6467448.htm)。
- 陳素璧 (2006)。公證員監督「萬人評政府」。2008年11月6日，取自：[http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2006-01/05/content\\_5973665.htm](http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2006-01/05/content_5973665.htm)。
- 陶建群 (2003)。「最差政府官員」是怎樣評議的。2008年11月6日，取自：<http://www.people.com.cn/GB/paper83/8981/837529.html>。
- 勞動和社會保障部課題組 (2007)。深圳市農民工社會保險評議報告。2008年11月6日，取自：[http://www.csia.cn/hkn r/200711/t20071122\\_166821.htm](http://www.csia.cn/hkn r/200711/t20071122_166821.htm)。
- 程顯 (2004)。大連：開門評議評出陽光政務。2008年11月6日，取自：<http://www.runsky.com/homepage/dl/spec/2004/soft/soft/userobject1ai457530.html>。
- 華聲報 (1999年1月18日)。一九九八年瀋陽市民評議政府工作的情況。2008年11月6日，取自：<http://news.sina.com.cn/richtalk/news/society/9901/011807.html>。
- 華聲報 (1999年1月18日)。瀋陽百萬市民評議政府。2008年11月6日，取自：<http://news.sina.com.cn/richtalk/news/society/9901/011807.html>。
- 新華網遼寧頻道 (2008)。一九九八年瀋陽市民評議政府工作的情況。2008年6月18日，取自：<http://www.ln.xinhuanet.com/lvyoudp/sy.htm>。
- 賈中山 (2004)。北京市政府網站公開選拔公眾評議員涉18區縣。2008年11月6日，取自：<http://www.cctv.com/news/china/20040602/102204.shtml>。
- 廖曉東，張小平 (2007)。確保公眾評議政府公平公正。2008年11月6日，取自：<http://www.people.com.cn/GB/43063/107687/107789/108002/6618225.html>。
- 劉文傑 (2007)。長沙市芙蓉區開展市民評議政府活動調查。2008年11月6日，取自：[http://www.gznet.com/news/national/gdxx/200707/t20070718\\_222953.html](http://www.gznet.com/news/national/gdxx/200707/t20070718_222953.html)。

劉志惠（2008）。溫州市委老幹部局在萬人評議活動中再次被評為滿意單位。2008年11月6日，取自：

<http://www.wzsj.gov.cn/system/2008/02/21/100499968.shtml>。

廣東省婦聯（2006）。二〇〇五年珠海「萬人評政府」揭曉。2008年11月6日，取自：<http://www.women.org.cn/allnews/05/3049.html>。

瀋陽市人民政府網站（2008）。瀋陽全面啓動民主評議政風行風市民可上網參評。2008年11月6日，取自：

[http://www.gov.cn/gzdt/2008-01/23/content\\_866269.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2008-01/23/content_866269.htm)，2008-01-23/2008-06-18。

聶春林，王傳曉（2007）。武漢聯合麥肯錫改革政府部門績效管理模式。2008年11月6日，取自：<http://news.sina.com.cn/c/2007-06-09/094213189932.shtml>。

蘭州新聞網（2005）。甘肅省非公有制企業評議政府績效新聞通稿全文轉發。2008年11月6日，取自：<http://www.lzbs.com.cn/zt/xwfb/2005-03/09/>。

# Current Situation and Reflection of Public Participation in Government Performance Management in Mainland China: A Case Study of “Democratic Review of Administrative and Business Style”

Shuang-Min Hsu<sup>\*</sup>

## Abstract

“Democratic Review of Administrative and Business Style” (DRABS) is one of methods of public participative government performance management in Mainland China. This paper is aimed to propose how to improve the practice of the DRABS by reviewing its implementation. From the perspective of new public management, government performance management must be “customer-oriented” and assessed based on the public satisfaction, so it needs to absorb adequate public participation. In the exercise of the DRABS, the office-in-charge would employ “assessment representatives” and conduct questionnaire surveys among the public, or so-called “the third party.” These are two kinds of public participation. Through the analysis of the DRABS and the two kinds of public participation, it can be found that the sources of public participation become increasingly diverse and the assessment also becomes more scientific; the

---

<sup>\*</sup> Professor, School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law.



targets and contents of assessment become broader; methods of assessment become more diverse. Under the DRABS, the service of government agencies has been greatly improved but some problems can be found in the process of the DRABS. There is information asymmetry between the assessment targets and assessors; the participation of the “third party” is too passive and too superficial; the design of the questionnaire is not scientific enough; the sources of the “third party” assessors do not match the assessment targets. For these problems, the author suggests that the openness and transparency of the government works should be strengthened; different assessment methods should be applied to different kinds of agencies; the questionnaire survey should be more scientific and professional; the capacity of the “third party” participation should be enhanced; government affairs should be improved by the “third party” assessment.

**Keywords:** government performance management, performance evaluation, public participation, the third party assessment, democratic review of administrative and business style