

---

# 参与式绩效问责的运行机制及成效

## ——基于杭州市政府绩效评估的研究

王柳<sup>1</sup>

**摘要：**社会问责是一种修正选举问责劣势的问责机制，强调以公众参与来加强行政问责。参与式绩效评估为社会问责提供了制度化的机制，具有多种表现方式，同时产生不同的问责效用。杭州市的绩效评估实践表明，参与式绩效问责要实现绩效提升与责任约束兼顾的问责目标，需要强化公民权在参与结构中的位置以及发挥实质性的影响力，并通过衔接等级问责不断拓展问责的空间。

**关键词：**参与式绩效评估；参与阶梯；社会问责；杭州

**中图分类号：**D631. 19

**文献标识码：**A

**文章编号：**1243(2017)03—0042—007

**DOI:**10.16072/j.cnki.1243d.2017.03.007

### 一、问题的提出

控制权力、确保权力以符合民主政治基本价值的方式加以行使，是民主政治和责任政治的永恒话题，而问责则是确保这一政治哲学理念得到有效落实的必不可少的重要机制。由于选举及其代议结构不足以完全实现政府对公众的民主责任，那么需要在问责制度中建立直接的公众参与渠道，建立行政机构对公众诉求与意见的直接回应。<sup>[1]</sup>世界银行将这种修正选举问责劣势的问责机制称为社会问责，是“一种依靠公民参与来加强行政问责的问责途径”。<sup>[2] (P20)</sup> 社会问责强调公众参与，认为这种参与包含了一种有能力问责政府并与政府分担责任的积极的公民身份。<sup>[3]</sup>

目前在发展中国家已经形成了一些制度化的以公众参与推动社会问责的民主实践，参与式绩效评估就是其中的一种，具体表现为公民报告和公民记分卡、社会审计以及民意调查等方式。<sup>[3]</sup>保留着科学管理范式原则和特征的绩效评估越来越被设定为一个技术理性的概念，以其技术的壁垒为不充分的概念化、不完整的数据，以及隐藏其中的议程提供掩护，并构建了绩效评估的王国，强化并合法化了既有的权力结构。专业化治理的不断技术化，并不一定能够强化行政体系对于具体社会问题的感受力和应变力，反而会使后者变得越加迟钝。<sup>[4]</sup>实现价值理性的参与式绩效评估则认为关于绩效和质量的概念与人的主观认知相关，而不是外在的客观目标，而人的主观性是有差异的，所以需要创造一个将利益相关者的利益纳入其中的合作的、对话的质询过程<sup>[5]</sup>。正是在这个意义上，参与式绩效评估构建了公众参与的制度平台，具备了以公众参与推动社会问责的基本条件。

在西方公共行政发展的历史中，绩效评估与问责的关联性研究始于新公共管理改革时期<sup>[6]</sup>。在分权和公共服务市场化的背景下，绩效评估不仅成为了中央政府监督地方项目进展、资源配置与公共服务的一种重要的控制与管理工具<sup>[7]</sup>，还重建了公共责任机制，<sup>[8]</sup>更好地满足了公众对公共服务多样化的需求。但是，也有学者认为这样的绩效问责以牺牲民主问责为代价，<sup>[9]</sup>存在

---

<sup>1</sup>作者：王柳，中共杭州市委党校公共管理教研部副教授、博士，主要研究方向：绩效管理 with 行政问责。邮编：310024

\* 基金项目：国家社会科学基金资助一般项目“治理懒政背景下的绩效问责研究”（16BZZ019）的阶段性成果。

着与传统民主治理原则彻底决裂的可能。<sup>[10]</sup> 相比而言，国内学者较为乐观，认为“结果导向”和“外部责任”原则是当代政府绩效评估区别于传统实践的主要特征，<sup>[11]</sup> 可以弥补传统公共行政不能真正解决公共责任性问题的缺陷。<sup>[12]</sup> 然而，参与式绩效评估究竟如何以公众参与来推动民主责任的实现？当前，绩效评估中的公众参与研究成果丰富，但是缺少民主责任实现的视角以及该视角下的实证研究。因此，本文以公民导向的杭州市综合考评作为观察对象，尝试讨论参与式绩效评估下的问责机制及其成效。

## 二、参与式绩效问责的制度结构

问责是负有责任的行动主体和实施问责的审议场所之间的一种社会关系，行动主体有义务解释他（她）的行为，证实他（她）行为的合法性，审议场所可以提出质疑并得出责任判断的结论，行动主体据此承担相应的后果。<sup>[13]</sup> 绩效问责就是在这个意义上的一种问责方式，依托评估的程序和过程，要求政府及其部门对其工作绩效进行信息披露、解释说明和合法性证明。评估主体可以根据评估的结果，向相关责任主体发起责任追究，也可以将评估结果作为履责情况的审议结果递交给其他问责主体，由其他问责主体启动问责程序。换言之，绩效问责实现了以绩效信息为核心的“信息披露——审议讨论——结果承担”的问责过程，而结果承担会形成从低调的或非正式的从轻处理方式到严厉措施的制裁阶梯（ladder of sanction）。<sup>[14] (P56)</sup>

参与式绩效问责的关键特征是作为利益相关者的公众参与。从“信息披露——审议讨论——结果承担”的三阶段问责结构而言，其意义在于有关治理绩效和责任的信息披露范围由行政体系内部向外部的社会公众扩散，在公开化的压力下推动履职责任审议讨论的实质性发展，从而推动公共（政治）问责的实现。参与式绩效问责的功效最终由公众的评判权、发言权和选择在问责结构中的位置以及对问责的实质性影响力决定。为进一步分析参与式绩效问责的具体运行机制以及成效，本文引用 Arnstein 的经典参与阶梯理论<sup>[15]</sup> 来做进一步阐释。

Arnstein 从权力掌握者向公民赋权的角度界定参与的价值，将参与分为在质量上依次递进的八个“阶梯”（图 1）：操控（manipulation）、宣传教育（therapy）、告知（informing）、征求意见（consultation）、安抚（placation）、合作（partnership）、授权（delegated power）、公民控制（citizen control）。“操纵”和“宣传教育”本质上是无参与的形式，当权者试图通过教育和规劝影响参与者，转移他们对重要问题的关注；“告知”和“征求意见”是有限的参与，公民拥有获取信息和表达意愿的权力，但是没有协商权；在“安抚”的参与类型中，公民拥有建议权，但是依然没有决定权。真正的公民决定权始于“合作”，公民能够协商，能发起方案并实施。在“授权”和“公民控制”阶段，参与者主导决策，有完全的控制权。

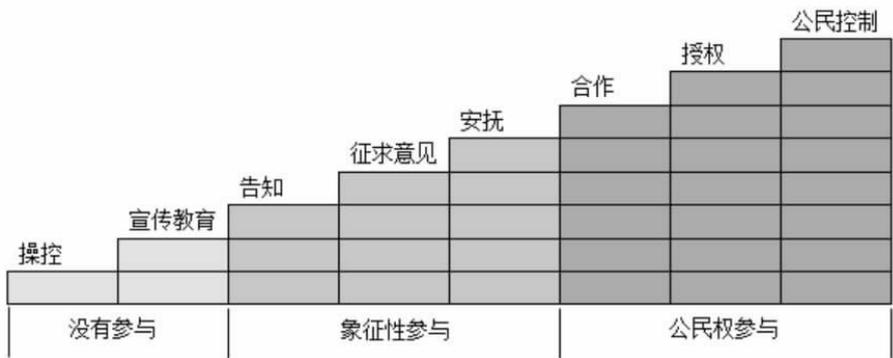


图 1 参与阶梯

当我们将参与式绩效评估以及“信息披露——审议讨论——结果承担”三阶段问责结构置于“参与阶梯”之中时，就可以鉴别真正体现民主价值的绩效问责形式。评判的标准是，在多大程度上，公众能够让政府及部门履行解释或者证明其行为

---

的义务，能够就绩效提出问题并对结果予以判断，能够定义和应用可能的结果承担方式。

在“操控、宣传教育、告知”这三种情形中，政府有选择性地单向沟通信息或者故意封闭信息，公众消极地接受来自政府提供的信息，没有得到回应的渠道和程序。因此，表面上看，公众参与了对绩效的评价，但是由于没有后续的审议、质疑和政府的回应过程，作为评估者的公众本质上并没有问责政府绩效的权力。

第二种参与式绩效评估把问责行为延伸到了审议讨论的阶段，相对应的是“征求意见”和“安抚”。这种问责形式下公众不仅接受信息，还可以有制度化的渠道和程序讨论这些信息，对绩效提出质疑，要求政府回应。然而，这依然是一种有限度的问责方式，因为只是对信息提供者选定的政策开展评价、讨论和审议，而且对后续的政策改进缺少监督和影响力。在这里，公众可以提出一般性的建议，也可以针对具体的问题提出建议，显而易见，从一般问题的反馈到具体问题的评价意见，监督的力度得到了加强，社会问责的影响力又前进了一步。

对应于“合作”这种参与类型，公众是更积极的绩效问责参与者。由于公众具有了协商权力，并且分享方案发起权和实施权，所以，问责过程表现为：公众要求政府就具体绩效问题提供信息并予以解释，然后做出有决定性的判断。更为重要的是，公众可以决定评价和监督公共服务标准。这将对参与式绩效评估的重大突破，因为通常在关键绩效指标的确定上，公众一般没有发言权。因此，“信息披露——审议讨论——结果承担”问责过程在这里是完整的，公众对评价标准的决定权让责任的讨论和审议较之第二种类型具有了更为实质性的意义。

如果再往参与阶梯上端走，更有价值的绩效问责可以有两种发展方向：一是纵深扩展，公众不仅可以决定评价公共服务的标准，还可以影响政策议程，改变服务提供的内容，换言之，公众是决定提供什么服务的共有责任人；二是横向扩展，公众评价政府绩效的范围扩大。参与阶梯的最后一个阶段是“公民控制”，由于参与者拥有了决定性的控制权，所以公众不仅就披露的信息提出疑问，而且经过充分的讨论和审议形成责任判断，使第三阶段的“结果承担”具有了实质性的意义，公众可以定义和实施可能的惩戒，可以通过话语权对政策改进提出建议，优化政策。

问责活动	问责的三阶段结构			参与阶梯	
	信息	讨论	结果承担		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 定义政策内容，设置政策制定的议程</li> </ul> 定义和应用责任承担方式 得出责任判断的结论（全方位） 提出具体的问题				公民控制	公民权参与
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 影响公共服务决策的议程</li> </ul> 得出责任判断的结论（全方位） 提出具体的问题				授权	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 影响评估标准的设置或者改变标准</li> </ul> 得出责任判断的结论（有限的领域） 提出具体的问题				合作	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 讨论问题，监督过程</li> </ul> 提出具体的问题 提出一般性的问题				安抚	象征性参与
				征求意见	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 单向的沟通</li> </ul> 劝说 误传				告知	没有参与
				宣传教育	
				操控	

图2 问责中的公众参与框架

 表示形式上覆盖到的问责阶段  
 表示真正发挥作用的问责阶段

综上所述，参与式绩效问责有多种表现方式，在“参与阶梯”的前三种形式中，绩效评估强化了既有的等级权力结构，以实现民主价值之名，实现控制之实。但是这样的现象会随着信息技术的发展而逐渐减少，因为“互联网技术会调节国家与社会之间的关系，为社会赋权”，<sup>[16] (P18)</sup> 公众“被告知”的情形会越来越少。随着公众对绩效问题的评价从一般性评价走向具体的专项评价，在评价范围上从有限领域的评价走向全方位的评价；随着公众的发言权从对绩效的质疑发展为对绩效标准的选择，再到责任承担方式的决定和实施，这种三阶段的问责会在不断深化的公众参与中走向完整，这是一个社会问责逐渐获得实质性发展的过程。

### 三、以参与式绩效评估推动社会问责的杭州实践<sup>①2</sup>

杭州市的政府绩效评估实践起步于1992年，历经20余年，形成了包含市直机关和市所辖区县（市）两个体系、“目标考核、

<sup>2</sup> ① 如无特殊说明，下文杭州的实践和做法来自杭州考评网的信息公开内容。

---

领导考评、社会评价和创新创优（特色创新）”四个板块的综合考评框架。公民导向是杭州绩效评估重要的特色之一，自2000年全国首创对市直机关开展“满意单位和不满意单位”评选以来，杭州市综合考评一直坚持“让人民评判、让人民满意”的核心价值观，积极推动公众参与绩效评估，凸显绩效评估的民意价值，社会评价的内容、方式、机制逐步完善。在杭州市公众参与绩效评估的渠道和方式是多元的，主要是一年一度的社会评价，按比例随机抽取市民、企业、市党代表、市人大代表、市政协委员、区县（市）领导代表、区县（市）机关代表、社会组织代表、社会监督代表等九大层面投票人员，对市直单位进行满意度评价。除此之外，这种参与式绩效评估的一些工作程序也体现出了对民意的重视，如重大项目或公众关注的热点工作的满意度测评、杭州考评网的网上评议等。下文对杭州市市直机关社会评价的特点及其所体现的问责要素做一分析。

### （一）不断精细化和专业化的社会评价

#### 1. 不断扩大评价主体的覆盖面和代表性，提升社会评价的民主性

从2000年度第一次满意评选到2016年度共17次的社会评价中，杭州市绩效评估评价主体的调整 and 变化呈现出以下几个特点：一是市民代表的覆盖面不断扩大，逐步吸收了外来务工人员（2007年度）、农村居民（2010年度）；二是组织化的社会主体力量不断增强，涵盖专家学者、行风评议员、绩效信息员、新闻媒体（2011年度），以及社会组织代表（2003年度、2011年度）；三是充分体现面向基层、面向群众的特征，逐渐扩大区县（市）乡镇街道社区居委会的投票层面。在社会评价九个层面的评价主体中，市民代表的样本数最大，其次是企业代表。

#### 2. 积极探索“知情人评知情事”的评价方法，提高社会评价的公平性

“知情人评知情事”是让合适的人评合适的对象，是一个优化评价双方主体的过程。

一是考评对象分类日益科学。杭州市综合考评不断对考评对象的分类进行适当调整，目前已将参加满意度评价的单位分为社会服务多的政府部门、社会服务较多的政府部门、社会服务相对较少的政府部门及其他单位、党群部门。而且，从2003年开始，对上述四个类型的考评单位分别设置差异性的难度系数，承认单位之间在社会服务性质、服务对象上的差异性，从而解决评估结果的可比性问题。

二是设置差别权重，不同的评价层面对不同的评价对象有不同权重。即，不同评价层面对同一类型的评价单位的分值权重不一样，同一个评价层面对四个不同类型的评价单位的分值权重也不一样。在九个评价层面中，市民代表的分值权重最大。

三是不断提高评价内容的公众贴近性和可理解性。杭州市第一次满意评选时设置的评价指标有很多内容属于行政体系内部的管理问题，如“大局观念”、“特事特办、急事急办、重事重办的落实情况”。2005年建立综合考评体系后这些评价指标被调整为“服务态度和工作效率、办事公正和廉洁自律、工作实效和社会影响”三类公众感知度高的指标。同时，在年度社会评价期间，通过杭州市考评网、《杭州日报》、杭州市市民中心的综合考评展示厅等平台推进政府部门主要工作职能公开。而且，从2004年开始杭州市又试行了工作职能“晒亮点”、绩效目标“晒清单”，对当年最突出的工作业绩和绩效目标具体完成情况作公示。由笼统的职责说明到具体工作成果的细节呈现，这增加了社会评价的客观性和有效性，也提高了社会监督政府部门职能履行的力度。

#### 3. 从一般性问题的社会评价逐步升级到针对具体问题的专项社会评价，提高社会评价的针对性

杭州市综合考评充分认识到社会评价作为一种印象评价和主观评价所固有的缺陷，不断推动一般性的评价走向针对具体工作的评价。方式一是在目标责任制考核体系中设置专项目标并实施满意度评价。方式二是从2012年度开始在年度社会评价中开展专项评价，一事一评，再根据评价结果对工作关联单位予以赋分，计入相关单位社会评价总分。方式三是通过“公述民评”

---

面对面问政聚焦问题。向社会征集问政主题，市直单位“一把手”以及相关城区政府分管领导担任活动嘉宾，开展现场问政，并作电视直播，同时将问政结果与社会评价整改工作结合起来。

#### 4. 通过“评价—整改—反馈”机制，不断提高社会评价的渗透性<sup>①</sup><sup>3</sup>

绩效评估的“评价—整改—反馈”工作机制被称为“杭州滚动式绩效管理的最大特色”，<sup>[17] (P155)</sup> 是地方政府绩效管理中国民价值和治理创新的突出表现。市考评办对各类意见和建议做系统的分析、归纳和整理，并将意见和建议反馈给相关的责任部门，各单位据此制定年度整改目标和工作计划，并向社会公示，最后对完成情况进行公众满意度测评。除了部门主导的目标整改，杭州市从2012年度开始实施考评办跟踪督办社会评价意见整改，2016年度将“公述民评”面对面问政的问题和意见也作为社会评价意见整改的一部分。

### （二）以社会评价推动社会问责的特点

#### 1. 信息披露：公众在被动接收信息中逐渐分享问题的定义权

杭州综合考评不断扩大公众的信息获知权，在信息公开方面做到了常态化和制度化。“杭州考评网”是考评信息公开的主阵地，而且，政府及部门履职情况的信息逐渐专项化，社会评价也逐渐从泛化的整体认知发展为针对具体问题的专项评估。同时，杭州综合考评也不断优化民意表达，让公众分享部分的评估议题和目标的选择权和定义权：一是从2007年开始实施为民办实事项目绩效考核，十件为民办实事项目由市政府以公开信方式向社会各界公开征集所得；二是“公述民评”面对面问政的主题向社会公开征集；三是社会评价意见整改目标来自考评单位和考评办对社会评价意见的整理和归纳；四是绩效评估专家和绩效信息员（以基层群众为主体组建的一支队伍）参与审定政府各部门的年度考核目标。

#### 2. 讨论审议：绩效信息的单向沟通与双向沟通并存

绩效信息双向沟通是讨论和审议绩效信息的重要表现，是绩效问责非常关键的一个环节。在Arnstein看来，如果公众消极地接受来自报告者提供的信息，没有公众协商权和政府回应的程序，那么严格意义上而言，此时的公众并未参与问责行为。如果是绩效信息的双向沟通，则意味着公众对公开的绩效信息有审议、质疑的程序，公众的意见对后续的政策和管理会产生影响，只有此时才可以说有实质性的问责过程。

在杭州的实践中，绩效信息的单向沟通和双向沟通并存。单向沟通体现在公布的考评结果都是官方的最终版本，而没有公众对之质疑、对话甚至更改结论的程序和空间。但与此同时，杭州综合考评也在部分环节和程序上显现出了向双向绩效信息沟通发展的趋势：一是社会评价意见整改，如前所述不再赘述；二是“公述民评”面对面问政活动。以2016年“公述民评”面对面问政活动为例，问政活动包含动员部署、治理诊断、电视现场问政、意见整改落实四个阶段。先在动员部署阶段向社会公开征集问政主题，然后组织民评代表围绕问政主题收集问题线索，查找问题，并通过杭州电视台《我们圆桌会》栏目，邀请问政单位、专家学者、市民、媒体评论员等人进行交流探讨，分析存在问题，会商治理措施。在多方交流、沟通、互动和对话后，对问政问题达成聚焦和共识，然后公开征集参加电视现场问政的民评代表以及针对问政主题的意见建议，进行电视现场问政。因此，“公述民评”面对面问政不仅让公众分享了问题定义权，而且在政府部门与社会之间创设了多个审议讨论绩效问题的制度化渠道和程序，对“公众想评价什么政府管理绩效”、“管理绩效存在什么问题及其治理措施”以及“目前公众对该问题的治理存在什么意见和建议”等问题展开了协商和对话，从而让面对面问政变得更具理性和深刻。

---

<sup>3</sup> ① 关于绩效整改的杭州实践以及对绩效问责的意义，参见王柳. 基于绩效整改的绩效问责机制及其优化 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2017(3).

### 3. 结果承担：正向激励为主的多种方式混合

问责的“结果承担”环节指的是政府及部门根据评估结果，就相关绩效问题承担相应的后果，这是问责制度效用的直接体现。

第一种方式是评估结果公开。2008 年开始，杭州市通过媒体公开发布《市直单位社会评价意见报告》以及社会评价意见重点整改目标，年末再向社会公布重点整改目标的完成情况。考评前的目标公示相当于政府及部门的工作承诺，结果公示对部门来说是承诺的兑现，对社会公众来说是对承诺的检验。公开作为一种考评结果的运用方式对接受考评的部门具有重要的影响力。

第二种方式是评估结果的再利用，包括社会评价结果信息的“小循环”利用和“大循环”利用。社会评价结果信息的“小循环”利用体现在“评价—整改—反馈”工作机制中。社会评价结果信息的“大循环”利用表现为从社会评价意见中梳理出百姓普遍关心的问题，发布《社会评价意见报告》，并提出对策建议。《报告》成为了一份反映城市治理的“民意白皮书”，是政府公共政策制定的重要依据。这其中最为典型的是杭州市“七难”问题的形成、演化和解决。

杭州市考评办在 2001 年社会评价意见中梳理出了人民群众普遍关心的四大问题：机关“门难进、脸难看、话难说、事难办”的“四难”综合症问题，困难群众生活和就业问题，“行路难、停车难”问题和城市卫生“脏乱差”问题。2002 年的评选，发现上述四大问题仍然是热点难点问题，同时又归纳整理出另外三个问题，即“看病贵、药价高”，教育乱收费，房价逐年攀升、普通民众住房难。2007 年以来，杭州市委、市政府又陆续将食品药品安全、生态环境保护、物价、安全生产监管、垄断行业服务等问题纳入“七难”，形成“7 + X”的“破七难”新框架。其后，杭州市委、市政府又根据社会评价意见，提出了惠民为民十大工程建设。“破七难”工作机制的形成和与时俱进的发展，成为杭州综合考评推动政府决策民主化，实现民主促民生的一个实践样本<sup>①</sup>。

无论是评估结果公开还是二次利用，杭州市对社会评价的结果利用呈现出了事实上的正向激励主导的特点：其一，公开、整改以及辅助决策的结果利用方式重在发现和改进问题，提高治理绩效；其二，杭州市综合考评的结果评定原则由“末位淘汰制”向“淘汰制+ 达标线”转变，2005 年至今被考评单位未发生因考评而调整班子的情况。达标线的具体数字是根据以往综合考评的得分情况反复模拟测算后确定的，既不能造成被考评单位压力太大，又不能造成其压力过小。结果评定的利用目标主要在于更好地调动方方面面的积极性，促使各单位自觉地把压力转化为动力，<sup>[17] (P56)</sup> 这样的结果认定标准也缓解了评估结果公开对部门造成的压力。

#### （三）小结

在杭州市的综合考评体系中，社会评价与目标考核这两个内外评估体系在相互融合中相互赋权，公众逐步分享了部分评估议题的定义权，社会评价意见实现了二次使用，发挥了问题发现的功能，社会评价对政府管理的影响力也在不断深化。总之，杭州市的参与式绩效评估培育和生发了“信息披露—审议讨论—结果承担”的绩效问责的制度要素，呈现出了从象征性参与向公民权参与转变的态势。然而，不可否认，杭州市的参与式绩效评估也“以公众制度化参与的特征构成了一种新型控制官僚模式，政治领导层而非公众始终处于绩效评估主导者的地位”。<sup>[18] (P277, 323)</sup> 在 Arnstein 定义的参与阶梯上，杭州市的综合考评工作还存在继续上行的空间。

## 四、参与式绩效问责的发展

<sup>4</sup> ① 上述内容可具体参见：伍彬. 综合考评与绩效管理 [M]. 北京：人民出版社，2012：245；余逊达，黄天柱. 加强执政能力建设的有益探索——杭州市解决“七难”问题的实践与思考 [J]. 浙江社会科学，2004（6）：9 - 17

---

第一，在参与中实现绩效提升与责任约束的问责参与式绩效问责是通过绩效评估中建立的公众参与渠道和结构，创设包含公众的问责机制，从而建立行政机构对公众的直接回应，实现民主责任。相对于其他问责机制而言，它为公众开放了接触政治系统输出端的机会，承载了公众对高质量的公共政策和公共服务需求的期待。因此，绩效问责更关心如何通过责任的识别、认定和追究实现政府治理绩效的持续提升，而不仅仅是惩罚错误。惩戒错误导向的问责是对既往的绩效结果的终结性判断，是一种结果管理，而促进绩效持续改进的问责更具有过程管理的特点。这种侧重于结果改进的绩效问责重在发现政府治理的真问题，以及问题解决方案的分析和讨论，并将这些信息注入与问题解决相关的其他管理系统，从而解决问题，实现治理绩效改进。正是在这种发现、诊断绩效问题并推进绩效改进的积极问责的意义上，公众通过参与绩效评估获得了实现民主问责的最大价值。按照参与阶梯理论，从“没有参与”到“象征性参与”，再到“公民权参与”的推进过程，就是参与式绩效问责获得实质性发展的过程。绩效评估的公民权既是绩效问责回归民主问责的结果，也是实现促进组织学习和绩效改进的积极问责的动力。因此，要避免对问责所能承载的功能做狭隘的认知和理解。惩戒错误和失败是狭义的和传统意义上的问责概念，它与绩效评估的制度特性不相契合，在后果上不是产生激励扭曲行为而破坏问责的初衷，就是让绩效评估失去合法性支撑。<sup>[4]</sup>同时，公众在对政府的责任追究上缺乏强制权，惩戒错误的问责导向也会让社会问责失去发展的空间。

第二，在有效的绩效评估参与中实现有效的问责参与式绩效评估建立在三个维度之上：利益相关者参与的水平和范围、利益相关者的多样性以及控制评估过程的程度。<sup>[19]</sup>当前，第三个维度是深化参与式评估的增量和创新点，也是通过参与式绩效评估实现责任控制的关键。控制评估的过程本质上是评估所涉权力的分配，关心谁能参与、谁不能参与、在什么情境下参与，权力持续性地形塑着参与的背景。<sup>[20]</sup>绩效问责的功效是由公民权在这个参与结构中的位置以及发挥的实质性的影响力所决定的。这种功效具体表现为公众所能分享的问题定义权、信息审议权以及绩效改进监督权的程度，确保公众可以在“信息披露”阶段获得充分的信息，在“审议讨论”阶段可就绩效与政府展开协商和对话，在“结果承担”阶段可以让公众的评价信息在政策优化和绩效改进方面发挥实质性的影响力。而要实现这样的目标，既要优化参与式绩效评估的方法和程序，又要优化参与式绩效评估的内容体系。

一是要优化绩效评估的方式和工具，发展项目化的绩效评估，深化“知情人评知情事”的评估原则，让公众对可感知的政府绩效表达真实的意愿和观点，从而为责任的判断和绩效的改进奠定客观的基础。二是要建立公众与政府之间常规化的对话机制，建立围绕绩效信息的讨论审议程序，一起审查绩效信息，研究它所反映的问题，决定它将如何影响未来的行动。既然绩效评估是个政治性的活动，绩效信息是主观的，绩效信息的解释、报告、传播体现使用者的意图，那么，绩效评估就必须面对分化甚至冲突的多元利益，这样才能发现真问题，服务于公共决策，推动基于组织学习的绩效改进。三是要倡导自下而上的参与式绩效评估模式。自上而下的社会评价在组织动员、舆论造势上有优势，更具有作为政治符号的意义，而在各个地区或者部门围绕着具体项目或者工作而自下而上开展的公众参与式绩效评估中，公众更容易分享信息、表达意愿、协商共治。

第三，在衔接等级问责中拓展参与式绩效问责的空间

通常认为，“信息披露—审议讨论—后果承担”三阶段的问责结构中，“后果承担”环节中的公民权是最薄弱的，公众能够发动的往往是非正式的结果承担方式（如公开），而且容易受到一定的政治环境和情境的影响，有象征性问责和操控问责之可能，除非与正式的制裁方式相伴而行，通过它们与等级权力的联系而获得实质性的影响力。也正因此，可以说社会问责是在“等级的影子”（the shadow of hierarchy）中发挥作用的。<sup>[21]</sup>同时，为缓和委托代理问题，政治的委托人有利用公众对行政机构加以非直接控制的需求，所以，不可否认，社会评价一定程度上是服务于等级控制下的副产品的。在杭州市的实践中，近几年最大的特色是年度社会评价意见报告公开以及社会评价意见的整改，这一特色就是上述逻辑的产物。“杭州市的可贵之处在于，虽然‘七难’问题的形成实际上是评选人民满意政府活动的副产品，但为了回应人民的诉求，向人民负责，从2003年起，它把解决‘七难’问题规定为市委市政府各项工作的‘重中之重’，并自此把解决‘七难’问题与评选活动和政府绩效考评内在地关联在一起。”<sup>[22]</sup>绩效问责一直是压力型体制下等级控制的管理工具，上级政府向下级政府下达指标任务，实施量化考核，最后根据结果实施奖惩，只是如今等级控制的方式发生了变化和调整。等级的控制不会消失，更不会减弱，而这其中也蕴含着社会问责的成长空间。政府要利用好“等级的影子”，不断拓展公众参与绩效评估以及推动问责的空间，在政府和社会公众之间，建立

---

良性的、制度化的互动平台。

**参考文献:**

- [1] 王柳. 理解问责制度的三个视角及其相互关系 [J]. 经济社会体制比较, 2016(2) .
- [2] 世界银行专家组. 公共部门的社会问责: 理念探讨及模式分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [3] 黄冬娅. 以公共参与推动社会问责: 发展中国家的实践经验 [J]. 政治学研究, 2012(6) .
- [4] 渠敬东、周飞舟、应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析 [J]. 中国社会科学, 2009(6) .
- [5] 王柳. 绩效问责的制度逻辑及实现路径 [J]. 中国行政管理, 2016(7) .
- [6] Dubnick, M. J & Frederickson, H. G. Introduction: The promises of accountability research [A]. Dubnick, M. J & Frederickson, H. G. (Eds. ). Accountable Governance: Problems and Premises [C]. Armonk, New York: ME Sharpe Inc. , 2011: xiii — xxxii.
- [7] 刘春萍、徐露辉. 地方政府绩效评估与责任政府建设 [J]. 社会科学战线, 2007(5) .
- [8] Glynn, J. J. & Murphy, M. P. Public Management: Failing Account abilities and Failing Performance Review [J]. International Journal of Public Sector Management, 1996, 9(5) .
- [9] Box, R. C. , Marshall, G. S. , Reed, B. J. & Reed, C. M. New Public Management and Substantive Democracy [J]. Public Administration Review, 2001, 61(5) .
- [10] Wise, L. R. Public Management Reform: Competing Drivers of Change [J]. Public Administration Review, 2002, 62(5) .
- [11] 周志忍. 政府绩效评估中的公民参与: 我国的实践历程与前景 [J]. 中国行政管理, 2008(1) .
- [12] 陈天祥. 政府绩效评估的经济、政治和组织功能 [J]. 中山大学学报, 2005(6) .
- [13] Bovens, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework [J]. European Law Journal, 2007, 13(4) .
- [14] [英] 克里斯托弗·胡德等. 监管政府 [M]. 陈伟译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2009.
- [15] Arnstein, S. R. A Ladder of Citizen Participation [J]. American Institute of Planner Journal, 1969, 35(4) .
- [16] 郑永年. 技术赋权: 中国的互联网、国家和社会 [M]. 邱道隆译. 北京: 东方出版社, 2014.

- 
- [17] 伍彬. 综合考评与绩效管理 [M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [18] 黄俊尧. 政府绩效评价、公众参与与官僚自主性——控制官僚的一项杭州实践 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014.
- [19] Cousins, J. B. & Whitmore, E. Framing Participatory Evaluation [A]. Whitmore, E. Understanding and Practicing Participatory Evaluation: New Directions In Evaluation, San Francisco, CA: Jossey — Bass.
- [20] Gregory, A. Problematizing Participation: A Critical Review of Approaches to Participation in Evaluation Theory [J]. Evaluation, 2000( 6) .
- [21] Schillemans, T. Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies [J]. Public Organization Review, 2008( 8) .
- [22] 余逊达. 公民参与与公共民生问题的解决: 对杭州实践的研究和思考 [J]. 浙江社会科学, 2010( 9) .