

政府績效評估／壓力型體制下地方政府績效評估價值取向研究／縣級政府
設公眾滿意度測評實證研究——以湖南省A縣為例

行政文化與行政哲學——毛澤東鄧小平對社會主義行政價值體系的探索與貢獻

科學發展觀視角下生態文明建設的價值取向與路徑選擇／基于行政倫理視角的行政價值觀

實現途徑分析／社會轉型期行政價值觀重塑的三維透視／論先秦墨家行政價值觀

代轉化／公民參與的價值認識／社會發展／基于西方行政思想史的考察

察／以民為本／中國特色社會主義行政價值觀／核心行政價值觀

社會保障與社會政策／社會政策／社會政策／社會政策／社會政策

影響因素研究——基于對湖南農村社會政策實施效果數據分析／農村養老保險新時

的銜接問題與解決策略／社會政策／社會政策／社會政策／社會政策

公共治理——農村基層社會治理／創新思考——基于湖南省湘潭市農村地區的調查／小城鎮化與合法性危機／以官鎮為例

統籌兼顧——社會管理創新／社會管理／社會管理／社會管理／社會管理

論人民幣國際化的策略組合／社會管理／社會管理／社會管理／社會管理

為例／影響當代農民民間組織生成發展的制約因素分析——基于多中心治理範式的

大學內部權力特性及其制衡／社區服務信息資源移動共享平臺構建／互聯網語境下政

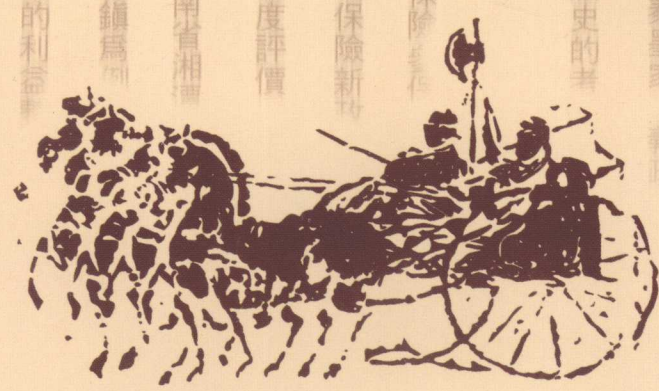
任的培育／激發鄉鎮幹部工作動力的現狀及對策——以湖南省湘潭縣為例

湖湘公共管理研究

Research on Huxiang Public Management

(第四卷)

■ 顏佳華 主編



013053122

D035-53

37

V4

湘潭大学公共管理学院

湖南省十二·五公共管理重点学科

主办

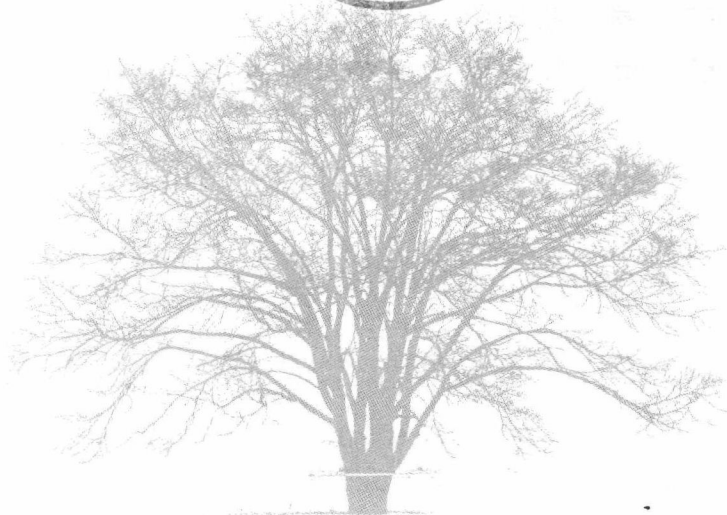
湖南省政府绩效评估与管理创新研究基地

湖湘公共管理研究

Research on Huxiang Public Management

(第四卷)

■ 颜佳华 主编



北航

C1660803

湘潭大学出版社

D035-53
37
V4

图书在版编目(CIP)数据

湖湘公共管理研究. 第4卷 / 颜佳华主编. — 湘潭: 湘潭大学出版社, 2013.2

ISBN 978-7-81128-476-8

I. ①湖… II. ①颜… III. ①公共管理—文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 038277 号

责任编辑: 魏 杰

封面设计: 黄 丹

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷: 湖南贝特尔印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 15.5

字 数: 378 千字

版 次: 2013 年 2 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-476-8

定 价: 35.00 元

(版权所有 严禁翻印)



北航

C1660803

《湖湘公共管理研究》学术委员会

主 任 彭国甫

副 主 任 颜佳华

学术委员(按姓氏笔画排序):

龙朝阳 宁国良 成志刚 何 振

邹 凯 陈建斌 梁丽芝 黄显中

《湖湘公共管理研究》编委会

主 编 颜佳华

成 员 陈建斌 谭九生 盛明科 肖湘雄



目 录

政府绩效评估

- 压力型体制下地方政府绩效评估价值取向研究 李熠煌 丁永斌 (3)
- 县级政府廉政建设公众满意度测评实证研究
——以湖南省 A 县为例 王凯伟 梁瑞银 (11)

行政文化与行政哲学

- 毛泽东、邓小平对社会主义行政价值体系的探索与贡献 潘信林 韩 雪 段 静 (33)
- 科学发展观视角下生态文明建设的价值取向与路径选择 罗依平 王 婷 (43)
- 基于行政伦理视角的行政价值实现途径分析 李芬芬 陈建斌 (53)
- 社会转型期行政价值观重塑的三维透视 周万春 (64)
- 论先秦墨家“义政”价值观的现代转化 汤 浩 (76)
- 公民参与的价值认知及其发展
——基于西方行政思想史的考察 董石桃 (88)
- 以民为本：中国特色社会主义核心行政价值观 李科利 (98)

社会保障与社会政策

- 中部地区新型农村社会养老保险参保影响因素研究
——基于对湖南省试点县数据的分析 成志刚 曹 平 (111)
- 农村养老保险新政的衔接问题与解决策略 龙朝阳 易 菲 (123)
- 新型农村社会养老保险制度农民满意度评价 何 晖 (132)

公共治理

农村基层社会管理理念创新思考

——基于湖南省湘潭市农村地区的调查 傅宅国 肖湘雄 (147)

小城镇治理的内卷化与合法性危机：以官镇为例 刘 超 胡 伟 (160)

统筹兼顾：社会管理创新的方法论依据 杨小军 陈 玉 (169)

转型期中国公共决策的利益整合 申永丰 (176)

论人民币国际化的策略组合 钟利琼 曾友中 (187)

省以下财政分权、转移支付与县级政府人力规模

——以湖南为例 李丙红 (192)

影响当代农村民间组织生成发展的制约因素分析

——基于多中心治理范式的思考 易轩宇 (202)

大学内部权力特性及其制衡 罗泽意 (214)

社区服务信息资源移动共享平台构建 邹 凯 毛 静 刘 钊 (220)

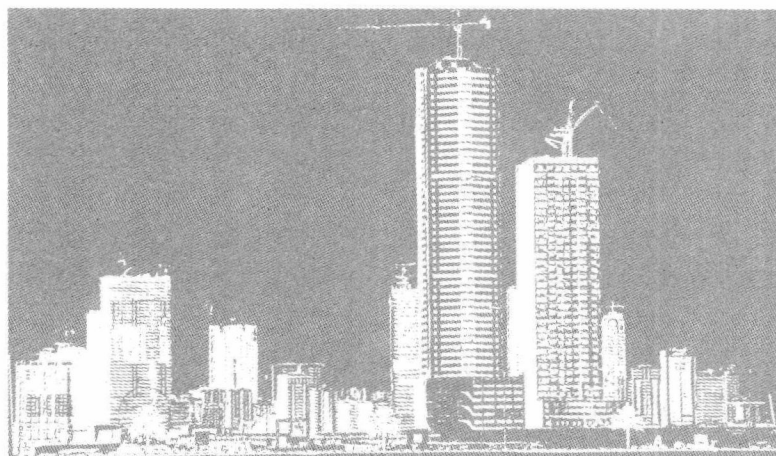
互联网语境下政府信任的培育 罗 骧 (228)

激发乡镇干部工作动力的现状及对策

——以湖南省湘潭县为例 陈泰宏 肖湘雄 (235)



政府绩效评估



■ 压力型体制下地方政府绩效评估价值取向研究

■ 县级政府廉政建设公众满意度测评实证研究

压力型体制下地方政府绩效 评估价值取向研究

李熠煜 丁永斌*

【摘要】 绩效评估作为政府治理和改革的工具，在公共部门逐步得到推广与运用。在重视绩效评估的实践的同时，更应该重视绩效评估背后的价值取向问题。从压力型体制出发，对地方政府绩效评估的价值取向进行应然与实然的描述分析，可以看到由于党政一元化领导、经济任务指标的量化、公民主体地位的缺失，地方政府绩效评估价值取向的应然与实然出现偏差。

【关键词】 压力型体制 绩效评估 价值取向

20 世纪中后期，随着新公共管理的兴起，作为一种政府治理与改革的工具，绩效评估在以政府为首的公共部门中间迅速发展，并逐步成为西方各国政府提高政府效率和公共服务质量的重要手段。

自改革开放以来，绩效评估在我国社会主义市场经济体制的建立和行政体制改革中发挥了重要作用，政府部门通过不同形式的绩效评估活动，有力地促进了政府效率的提高、政府成本的降低和政府部门内部管理的完善。然而，在政府绩效评估中，无论是指标体系的基本技术，还是指标设置、权重设定和一些特定的评估方法，都不仅仅作为一种技术方法孤立存在，在其背后都有一定的价值文化因素作为支撑。脱离价值文化因素的绩效评估，在现实中是不可行的。只有正确认识绩效评估的价值取向问题，才可以构建科学的绩效评估体系，推动绩效评估实践的发展。本文试图探讨在压力型体制下，在具体政治过程中的绩效评估价值取向问题，并对其做一个微观而直接的分析。

一、地方政府绩效评估的理论框架

所谓压力型体制，指的是一级政治组织为了完成上级下达的经济赶超任务和各项指

* 作者简介：李熠煜（1972-），女，教授，湖南资兴人，湘潭大学公共管理学院教授，硕士生导师，主要研究方向为地方基层治理；丁永斌（1989-），男，黑龙江绥滨人，湘潭大学公共管理学院行政管理专业硕士研究生。

标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化评价。该级政治组织以党委和政府为核心，把这些任务和指标层层量化分解，派给下级组织和个人，责令其在规定的时间内完成，然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。由于这些任务和指标中的一些主要部分采取的评价方式是“一票否决”制，所以各级政府组织实际上是在这种评价体系的压力下运行的。^{[1]28-29}

地方政府绩效评估作为地方政府治理的一种手段，就是根据一定的目标、方式和方法，对各级政府及其工作人员工作的成绩和效益进行评估，以反映工作效果。在现实政治生活中，由于上级政府的层层加压，地方政府绩效评估必然受到地方基层政权具体运作方式和基层政府管理机制的影响。

在压力型体制下，各级政府组织一级压一级，层层施压，导致的不是压力的消解，而是压力的层层转移。在这种体制下，有时不仅不能消解压力，反而会增加压力，最后压力着力点也作用于政府部门自身。压力型体制中的压力并不是单向、一元的，而是多向、多元的。从上到下的压力只是压力型体制运行的一个比较明显的特点，这种层层增压并不是无反弹地被最终的承受者承担。除了自上而下的压力，另外一个重要的方面是自下而上的增压机制，主要体现在政府和民众的双向互动方面。作为压力的最终承担者，民众并不是单向地、无条件地接受压力。民众自身的利益要表达、权利要维护、过程要参与，因而自下而上也就产生了一种压力，这是一种回应型和呼求型的压力，其作用点又回到了政府自身，从而对政府的运作提出了要求。

绩效评估作为一种嵌入在压力型体制当中，并在政府部门得到广泛运用的方法，必然依附于压力型体制之中，与之结合在一起，构成独特的绩效评估运作模式。压力型体制与绩效评估的结合点主要体现在权力结构、价值导向和运行规则当中，具体表现为：第一，评估主体主要为上级政府或领导，缺乏公民的参与，其拥有绝对的发言权，评估客体是对上而非对下（对民众）负责。第二，评估指标的设计与选择比较单一，重点突出经济领域。第三，为了完成绩效评估指标，指标任务层层分解，层层加码，层层下移。可以看到，正是由于受到压力型体制的约束和控制，绩效评估才成为一种与控制 and 激励挂钩的政府内部控制工具，而这种工具性的绩效评估反过来又巩固和加强了压力型体制。这种双向的运作过程体现了二者的关系。

构建与检验一个理论框架有效性的标准是：该理论框架是否能较好地解释现实中存在的问题，并提出具有可行性的解决方案。地方政府绩效评估的理论框架必须以压力型体制为前提和背景。绩效评估是一个动态的运作过程，所以我们应该从环境、技术、模式三个层面上进行分析：环境包括绩效评估的外在宏观环境、内在的微观环境和技术环境；技术指的是绩效评估所采用的各种量化数据和分析方法；模式包括绩效评估在运作过程中所表现出来的规范目标、权力结构和运行规则。在压力型体制这一具体的政治运作模式中，应以体制为背景，以价值为导向，在三个层面上对地方政府绩效评估进行分析，这三个层面共同构成了压力型体制下绩效评估的理论分析框架，该理论框架为分析绩效评估提供了一条可供选择的路径。但是我们更应该看到，这些理论、分析方法、模式都是在一定价值导向的前提下进行的选择，其背后都有相应价值因素的影响，所以价值导向的作用应该引起我们的足够重视。

二、地方政府绩效评估价值取向的应然分析

（一）以民为本

我国是人民民主专政的社会主义国家，一切权利属于人民，人民是国家和社会的主人；政府得到了全体人民赋予的管理国家的权力，就应该以人民群众的意志为依托来管理具体的各项事务。政府是人民群众的代理人，政府有责任倾听群众呼声、为公众提供满足需要的各种公共物品与服务。以民为本的价值取向体现在绩效评估方面应包括以下几点：首先，绩效评估在价值取向上要以人民群众的根本利益为出发点。“要把发展为了人民落实和体现在政府绩效评估实践当中，要根据广大人民群众的根本利益来考虑问题和制定政策。”^{[2]27}在绩效评估中，要尊重人民群众的政治、经济、文化权利，不断提高人民的生活水平。其次，在政府建设中，要努力打造回应型政府，主要指政府对公民诉求的回馈和反应要迅捷与充分，认真听取群众的意见和呼声，积极采纳群众合理的要求，以群众满意不满意、答应不答应、同意不同意作为衡量工作成效的标准。

在绩效评估中，也要采用这种回应型的评估，提高人民群众在绩效评估中的权重。在评估前，要向群众公开评估标准、评估流程和评估信息，改变以政府部门为主的单一评估主体的局面，尊重人民群众的主体地位，提高人民群众的参与意识；在评估的过程中，要根据各种情况的变化和群众关心的问题所在，突出工作重点，及时向群众反馈评估信息；在评估后期，要以人民群众的满意度为标准来审核评估效果，让人民群众了解评估结果和绩效评估的实际应用情况。最后，应该重视人民群众在绩效评估中的主体地位，把民众参与政府绩效评估活动经常化、制度化和法制化，把民众参与政府绩效评估作为广大民众参政的一种方式，^{[3]91}坚持以人为本。

（二）增长要求

增长要求在绩效评估中是一种整体上的构建，包括政治增量、经济增量和社会增量的各个方面。单单一个方面的发展是畸形的发展，是不能持久的发展，是带有各种问题与矛盾的发展。我们要重视社会各个方面的均衡发展和提高。体现在绩效评估中的增长要求主要是两个方面：第一，经济增长的要求，通常均以国内生产总值也就是GDP来衡量一个国家的经济增长水平，只有经济发展，国家才有能力、有条件、有基础提供各种公共产品与服务，满足人民在教育、医疗、社会保障等各个方面的要求。在20世纪80年代中期，欧文·E. 休斯提出了政府绩效评估的“3E”原则，即经济、效率、效益的标准体系，充分凸显了经济发展、GDP增长在绩效评估方面的重要性，经济也成为衡量一个政府有效性的重要指标。第二，增长要求还应包括人民生活水平的提高、收入的增加。增长发展是一种全面、协调、可持续的增长，经济增长只是其中的一个方面，不能以破坏环境为代价换取眼前的发展，要将眼前利益与长远利益结合起来，谋求一种和谐的增长方式。只有将发展落实到人民群众这一主体中，才能体现出发展的真谛。

（三）公平公开

地方政府绩效评估价值导向的公平公开包含两个方面的内容：第一，价值导向的公平方面。在现代社会中，政府的主要作用就是提供公共产品和公共服务，而公共产品的主要特性就是非竞争性和非排他性，因而，政府首要的宗旨就是公平。斯蒂格利茨曾强调，公平乃是评估政府计划可行性的核心准则。^{[4]96} 出台一项具体的政策或者政府的某一行为，都不可以损害社会某一特定群体的利益。在公共物品与服务的提供方面，需要注意的是公共服务的均等化，每一个社会成员都应该有权利、有条件享受到公共服务。在经济发展的过程中，要注意效率与公平的关系，要注重区域之间、社会群体之间和社会成员之间的公平关系。第二，价值导向的公开方面。政府是具有垄断性地位的权威性组织。在权力运行的过程中，政府作为一个谋求自身利益的集团，有滥用职权的倾向。因此，除了法律法规和政府内部的规章制度以外，政府部门运作的透明度、民众的参与水平和参与程度，对于约束政府、提高政府行政行为的满意度具有重要的作用。

（四）效能政府

“国与国之间的最大政治分野，不在于政府的组织形式，而在于政府的有效程度。”^{[5]1} 这种有效程度就是政府的效能，就是政府的运作效率和水平。效能政府体现在三个方面：首先，效能政府是顾客导向型的政府，能积极回应民众需求，以民众需求为行动依据；政府与公民之间的关系在一定意义上是生产者与消费者的关系，这种关系能够促使政府同企业一样，以顾客需求为导向，提供顾客所期望的产品、服务，不断改进工作效率和服务质量。其次，效能政府是有限政府。要改变计划经济体制下全能政府的弊端，在社会主义市场经济的运行中，充分发挥市场在资源配置中的主体作用；资源配置能由社会完成的，交由社会处理。最后，效能政府是法制政府。依法治国是我国的基本治国方略，表现为法律至上。法制政府要注重程序合法，行政行为要符合法律规定的方式、形式、步骤和时限，符合法定的操作规程。程序是实体的保证。^{[6]25} 可以看到，效能政府的构建对于提高政府工作效率、满足人民的需求有着十分明显的作用。效能政府作为政府绩效评估的一种追求目标，可起到价值导向的作用。

三、压力型体制下地方政府绩效评估价值取向的实然描述

应然是基于事物自身的性质和规律所应达到的状态或应具备的特性。前文是我们对地方政府绩效评估价值取向的应然分析，也就是分析绩效评估应该具有的价值取向。但是在面对具体复杂的环境和不同的条件时，会出现与应然相背离或脱节的情况，这样的情况称之为实然，就是指事物存在的实际状况。我们只有正视实然的状态，才有改进和超越的可能。所以，我们应该正视地方政府绩效评估价值取向的实然状态。

（一）政府本位思想盛行

首先，在传统的政府本位思想影响下，政府被视为国家意志的体现者和执行者，是

社会利益的代表者,行使着对社会事务监督、管理和控制的权力。绩效评估成为一种约束和控制下级的手段,官员只是对上负责,将绩效评估作为自己升迁的资本。民众对政府的认同度高,认同政府的权威性,认为社会事务的管理是政府的责任,与自己没有任何关系,很少参加政治生活。

其次,受计划经济思想的长期影响,国家对社会生活的各个方面实行控制,大包大揽,政府职能无限度扩张。政府凌驾于社会之上,行政权力很少受到其他权力机构或者民众的监督,缺少民众的参与。政府具有内向的封闭性,一切以政府自身为指向。体现在绩效评估方面,就是指绩效评估是政府内部的事情,是政府自身用来管理的工具,不需要对外公开,也不需要民众的参与。绩效评估的评估主体、评估流程、评估指标、评估结果的实施,都体现了政府本位的价值取向。

(二) 公共利益出现偏差

绩效评估的价值导向的根本就是考察和监督政府是否提高了工作效率,是否降低了行政成本,是否满足了公众的需要;绩效评估无论是在内部控制还是在外部回应方面,都是为了促进公共利益的最大化,提高人民的满意度。但是在实际的绩效评估中,出现了主观意愿和实际情况的背离,公共利益出现了偏差。首先,由于缺少公众的参与和回应,难以界定什么是公共利益,需要哪些方面的提高,政府只是以单方面的主观要求和被动回应来为公众提供公共物品和服务。政府做了事,但是民众却不买账,公共利益的模糊性加剧。其次,政府的经济人特性明显提高。在实际的运转中,政府有其独特的利益追求,会谋求利益的最大化,这样势必会与民争利,损害公众的利益。还有一点是由于公共利益定位不准确,范围界定不清晰,地方利益、部门利益、个人利益容易被放大和固化,从而本末倒置,造成公共利益的缺失。“在现行的绩效评估体系中,并没有解决好诸如公共利益的界定、效率与绩效的界定、政府的价值选择与公民利益需要的协调吻合等问题。”^{[2]27}

(三) 政府职能缺位与越位

定位合理、划分清晰的政府职能是绩效评估的前提和基础,对于优化绩效评估、确立绩效评估的价值导向作用有十分明显的作用。就目前来说,我国政府职能存在着缺位与越位并存的情况。我国实行社会主义市场经济时,应该充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,充分依靠市场的自我调节能力,政府只发挥引导调控、规范市场运行的作用。但从目前来看,政府过度干预市场经济的运行,不仅仅是在经济调节方面,在市场监管和社会管理方面也管得过严、过死,这是政府职能越位的表现。另一方面是政府职能的缺位。由于现代社会的公共事务、公共问题日益增多且日益复杂,公众需求日益个性化、多样化,政府承担了越来越多的职能,并逐渐扩展至社会各层面。但是由于政府职能界定不清以及缺乏对公众需求的反馈机制,容易造成部门与部门之间推诿扯皮甚至是无人负责的问题。这些问题都制约着绩效评估的价值导向作用。

(四) 评估体系不健全,评估指标缺乏科学性、连续性

绩效评估在改善各级政府的决策和治理行为方面具有重要作用,但在实施的过程

中，尤其是在压力型体制下，无论是在绩效评估体系还是在评估结果的运用上，上级政府部门或者领导都处于绝对强势的地位，绩效评估成为一种压力型体制下强化内部控制的工具。通过绩效评估加强对政府机关内部的控制，缺少其应该具有的民主、公平、公开价值内涵。在评估指标的设计上，经济指标泛化和被滥用，只注重经济的增长。评估指标在指标设计方面比较单一，指标的设置难以体现公共性的要求，缺乏民众的参与和反馈机制。指标之间缺乏横向的关联性，在整个指标评估过程中没有应有的理论支撑，缺乏科学性。在评估主体的选择方面，缺乏公众和学者的多元参与。在地方政府绩效评估中，在目标责任制下，对官员来说，绩效评估成为必须要完成的上级下达的任务，也成为一种侧面评估官员经济发展能力的依据。地方政府治理过程与绩效评估脱节，存在为了评估而评估的倾向。^{[7]96}评估只是片面的、单一的、短时间内的评估，评估结果的应用和实施缺乏动力，连续性不够。

四、压力型体制下地方政府绩效评估价值取向偏差分析

压力型体制是荣敬本等人提出的用来概括基层政权政治体制运作特点的一个概念，是指在中国赶超现代化的过程中，为了促进社会主义市场经济的发展，统一于中央的各项政策目标，更好地完成各种任务，在地方政权的实际运作中逐步形成的一种权力运行模式。无论是压力型体制还是竞赛体制，都追求对上级负责、完成任务。绩效评估作为政府的一种管理工具，其具体运作就是在压力型体制这一框架内进行的。地方政府绩效评估价值取向出现应然与实然的背离，在分析价值取向出现偏差时，应该将其放在我国特殊的行政体制内，根据绩效评估出现的新特点，具体而精确地予以分析。

（一）党政一体化领导

压力型体制的典型特点就是党政一体化领导。中国政府官员的任免在法定程序上是通过人民代表大会和党员大会或党委常委会实现的，但部分真正的人事任免权却在上级党组织，特别是上级党委书记手中。体现在地方政府绩效评估中就是实施评估的主体是上级政府和领导，决定下级政府主要领导升迁的也是上级政府和领导。绩效评估不再是没有约束力的指标成绩，而是决定政府官员是否达成既定目标的政治任务。由于我国实行的是首长负责制，“在这种体制之下，对中央政府各种计划的实现程度，成为判断各级政府政绩的基准；各级政府的政绩被转化成主要领导的政绩，主要领导则对政绩目标进行计划式分解，通过所管辖部门来确保个人政绩的完成；一般官员则根据所在部门的要求完成各自承担的绩效目标。”^{[8]134}在评估主体方面，也是主要以上级政府部门为主体，绩效评估是对上而非对下、对内而非对外负责。

（二）经济发展的压力，任务指标的量化

在现代，国家的合法性一般基于意识形态、民主选举和绩效三个方面。在当前中国意识形态合法性无法增加、民主选举条件不具备的情况下，相对比较合适的选择就是绩效。绩效的合法性同样包括三个维度：经济表现、道德表率和国家防御。在这三个维度中，经济表现具有直观可见和易于测量的特点，用经济有效性来替代政权的合法

性是一个有效途径。所以政府对经济发展高度重视,“发展是硬道理”,只有发展经济、只有提高 GDP 的增幅才能体现官员的治理能力。绩效评估因而成为评估官员的一种行之有效的工具。从地域来说,由于地区之间存在地区差异和经济发展的不均衡性,所以存在着各地区之间经济发展的竞争。在压力型体制下,通过各种发展指标和任务的层层下放,进一步强化了上级对下级的绩效命令,通过政绩竞争与政绩冲动在绩效评估中体现出来,成为官员晋升的主要依据。还有一点是工具理性与价值理性的背离。在绩效评估中综合运用各种评估方式、方法和手段,将绩效评估当成一种加强内部控制的工具而忽视其本身具有的价值内涵。在绩效评估中,各项任务指标层层分解、层层下移,最终到达基层政府时,往往指标完成额度成倍增加。在无法完成绩效目标的情况下,下级政府和领导往往采用非正式手段和制度外的方法来完成任务,这种行为显然与绩效评估的初衷和原则是相背离的。从中央到地方,绩效评估成为一种新的政治控制手段,在基层政权的运作中成为政府行为的导向。

(三) 公民主体地位的缺失

政府绩效应该以民众为中心,以民众的需求为导向,树立公民取向的绩效观,因此绩效评估必须要取得民众的关注和支持,确立民众在绩效评估中的主体地位。但是压力型体制下的地方政府绩效评估具有封闭性和内向性,是上级对下级或者同级之间的一种自我评估工具。可以看到,无论是在宏观的压力型体制中还是在微观的绩效评估中,都缺乏公众的身影,公众的主体地位缺失。在权力的运用过程中,忽视了公众应具有的权力,仅仅是将公众当做被管理的对象。在绩效评估中,评估体系不科学,对公众定位不准确;评估主体大多是一元评估主体,忽视了公众的利益诉求;指标设计专注于经济发展等容易量化和显示发展成就的指标,忽视了对公共服务提供数量和质量以及人民群众满意度的关注;评估过程具有封闭性,信息不对称,缺少公开性与透明度;评估结果的应用乏力,往往只是为评估而评估,绩效评估缺乏连续性,忽视了对公众应该负有的责任。绩效评估忽视了公众对绩效评估本该具有的价值导向。所以,应该重新定位公众的作用,使公众不再是传统意义上的投票人、服务的接受者,而是公共问题的提供者和参与者。只有公众参与,才能判断一项公共政策是否成功和目的是否达到,才能满足公众需要,得到公众的理解和支持。只有这样,绩效评估才是有意义和成功的。

五、小结

政府绩效评估作为一种创新性的政府管理工具,在国内外得到了大规模的应用。西方国家有成熟的代议制民主,通过分权、外部监督和结果导向提高了政府的工作效率,取得了良好的效果。与国外相比,我国是嵌入在压力型体制下的绩效评估实践,在价值取向、评估体系、运作机制方面出现了种种偏差。绩效评估在压力型体制下成为一种新的控制手段,从而进一步强化了政府内部的控制,强化了压力型体制。要解决这种偏差,最重要的就是改变价值取向问题,这不仅仅是表面上的绩效评估的价值取向,而且是最深层次的政治价值观取向的改变。要通过相应的制度安排,确立现代政治文

明中应具有的观念形态，最终体现在绩效评估这样的治理技术中，这才是最根本的解决之道。

参考文献

1. 荣敬本，崔之元，等．从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革 [M]．北京：中央编译出版社，1998.
2. 廖晓明，孙莉．论我国地方政府绩效评估中的价值取向 [J]．中国行政管理，2010（4）．
3. 李民，吴永清．基于科学发展观的地方政府绩效评估价值取向研究 [J]．求索，2001（19）．
4. [美] 斯蒂格利茨．政府为什么干预经济 [M]．北京：中国物资出版社，1998.
5. [美] 亨廷顿，王冠华译．变化社会中的政治秩序 [M]．北京：生活·读书·新知三联书店，1989.
6. 盛明科．论当前我国政府绩效评估价值取向的重塑 [J]．行政论坛，2004（11）．
7. 倪星．中国地方政府治理绩效评估研究的发展方向 [J]．政治学研究，2007（4）．
8. 倪星．反思中国绩效评估实践 [J]．中山大学学报（社会科学版），2008（3）．

县级政府廉政建设公众满意度测评实证研究

——以湖南省 A 县为例*

王凯伟 梁瑞银**

【摘要】 县级政府廉政建设公众满意度测评有利于完善县级政府服务公众满意度测评体系，助力县级政府廉政建设，打造服务型县级政府。本文初步构建了县级政府廉政建设公众满意度测评指标体系，以湖南省 A 县政府廉政建设公众满意度测评为例，对县级政府廉政建设公众满意度测评指标体系设计、量表编制、问卷设计、问卷检验、调查方法、数据整理与样本分析等方面进行了实证分析，为提升县级政府廉政建设公众满意度提供政策依据，为县级政府廉政建设提供智力支持。

【关键词】 政府廉政建设 公众满意度 满意度测评 测评实证

一、引言

国外学者对公众满意测评进行了大量的研究。Czepiel 等（1974）认为民众满意程度可被视为一种整体性的评估反应，而此整体性的反应即代表民众对产品同属性主观反应的总和。Day（1977）认为衡量民众对产品的整体使用结果并无困难。Singh（1991）从对服务营销、社会心理学和组织行为的研究中发现，满意是由多重客体以及多重构面所组成的。Callahan（2000）等认为，大量绩效测评文献表明公民参与政府绩效测评能增加测评价值，有利于形成更好的决策。公民参与政府绩效测评有利于社会相关政策制定、数据收集和结果呈现，有利于帮助管理者和当选官员更好地设计和测量社区服务和事务。^[1]学者 Arie Halachrmí 等（2003）认为，公民投入政府业绩测评能促进政府目标的实现。^[2]³³ Marc Holzer、Kathryn Kloby（2005）认为政府需要建立公众导向的公共业绩测评系统。^[3]⁵²⁷许多国家还开发了用以评价公共部门公众满意度的相关

* 基金项目：国家社会科学基金项目“依法行政监督实施效果评估与对策研究”（编号：10BZZ011）阶段性成果。

** 作者简介：王凯伟（1963 - ），男，湖南益阳人，湘潭大学公共管理学院副教授，博士，硕士生导师，研究方向为行政监督；梁瑞银（1988 - ），男，湖南耒阳人，湘潭大学公共管理学院行政管理专业硕士研究生。