

浙江大学公法与比较法研究所 编

公法研究

第十辑

主 编 胡建淼



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江大学公法与比较法研究所 编

公 法 研 究

第 十 辑

主 编 胡建森



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公法研究. 第10辑/胡建森主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2011. 8

ISBN 978-7-308-09056-8

I. ①公… II. ①胡… III. ①公法—研究—文集
IV. ①D90-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 180130 号

公法研究·第十辑

胡建森 主编

责任编辑 傅百荣

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 杭州杭新印刷有限公司

开 本 710mm×960mm 1/16

印 张 33.5

字 数 500 千字

版 印 次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-09056-8

定 价 68.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

顾 问：罗豪才 许崇德
陈光中 应松年

编委会：（以下按姓氏笔画为序）

公丕祥	李 龙	孙笑侠	朱苏力
朱新力	阮方民	张文显	金伟峰
胡建森	姜明安	夏 勇	徐显明
翁晓斌	章剑生	韩大元	

执行主编：章剑生

执行编辑：李永超

目 录

专题论文

- 服务政府建设、公民评议政府与民主的发展 沈开举(1)
- 论服务型政府的法治化建设——以“上海市菜篮子工程”为分析起点
..... 沈福俊 徐 涛(13)
- 社会救助：现代社会的国家责任 刘 琳(38)

公法评论

- 《人民日报》(1949—2009年)中的宪政概念研究——从使用宪政
概念的文章作者之身份切入 邓联繁(71)
- 城市管理与立法规制——《广州市城市管理综合执法条例》调研报告
..... 邱 新 刘 恒(100)
- 公共预算的法律监督机制研究——以地方人大的公共预算改革为
研究对象 肖 明(118)
- 将示范法方法引入我国经济特区地方立法协调之中 王春业(155)
- 部颁税法规则正义：从形式到实质 滕祥志(185)
- 论行政诉讼中前置行政行为的审查模式——以日本行政过程论为
方法论的视角 孔令滔(200)

2 公法研究

“行政自我拘束原则”的现代扩张与评介 熊樟林(214)

域外法学

美国土地征收程序研究 王 静(227)

美国联邦政府部门组织法初探 张迎涛(247)

译著选登

行政中的权力性 盐野宏 著 肖 军 译(288)

行政不作为的司法审查：恣意进路
..... Lisa Schultz Bressman 著 杜仪方 译(314)

书评

宪法审查的一门技艺——评《消极主义：宪法审查的一种哲学立场》
..... 刘振宇(381)

研讨资讯

“《宪法》释义暨转型期宪法解释”学术研讨会实录
..... 施立栋 陈歆孜 郑 磊(392)

政治宪法学与规范宪法学“对话”实录 陈端洪 林来梵 高全喜(469)

公法论坛片花 (506)

服务政府建设、公民评议政府与民主的发展

沈开举

引言

自 1980 年代以来,建设服务型政府已经成为一种世界性的潮流,世界各国政府无论其内在本质如何,却都竞相以“服务民众”为追求目标,通过追求 3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)为目标的政府革新运动来赢得民众的信任,进而建立和巩固自身的合法性。新中国成立六十年来,特别是改革开放三十年来,随着市场经济体制的确立和社会的不断发展,中国政府也在不断进行着自身的革新,以期顺应历史发展的潮流。直到今天,建设服务型政府不但在民间和学界达成共识,而且也已成为政府进行自身革新的目标。

不过,目标和方向的确立并不意味着在实现人民主权和落实“为人民服务”方面当下的制度建构已经甚为完善。既往的历史表明,尽管自 1949 年新中国成立以来,“建设服务型政府”在中国并不缺乏意识形态和理论的支持,但在政治和法律实践中,如何能够在制度上实现服务型政府的建构,对当代中国来说依然是一个富有挑战性且并未很好解决的问题。

在我们面临的诸多实践性问题中,最为重要因而也是迫切需要解决的问题之一就是,我们如何在保障国家统一的前提下,从制度上保障各级政

府向其辖区内的民众负责。^{〔1〕} 一个不容忽视的事实是,虽然“人民当家作主”、“为人民服务”以及类似的执政理念在我们的意识形态和政法话语中依然占有不可动摇的地位,并不断进行着与时俱进地更新,^{〔2〕}虽然学界已经将服务型政府的概念、内涵、特征进行了充分的学术探讨,但如果没有相应的制度对这些理念和口号予以落实和保障,那我们能够收获的,可能就只有高喊口号那一刻的欢愉和自我陶醉。

这是在此意义上,在本文中,我们将要关注的是“公民评议政府”这一为当下很多地方党委和政府所实践但却被主流行政法学界忽视的公众参与机制。^{〔3〕} 以期在已有经验和教训的基础上,着力发掘其对于服务政府的建构所可能具有的理论意义和制度价值。需要说明的是,本文将讨论的范围仅仅限于“公民评议政府”这一机制,政府内部自上而下进行的自我绩效评估,以及人大、政协等民意机关对政府进行的外部评议对于服务型政府的建构尽管亦极为重要,但是基于篇幅的限制和理论的偏好我们将不予过多关注。

〔1〕 鉴于清末以来地方军阀割据造成的国家动荡和民不聊生,新中国确立了一套建基于中央集权之上的单一制国家政治体制,该体制尽管目的是为了“充分发挥中央和地方两个积极性”,但前提则必须是“在维护中央统一领导下”进行。

〔2〕 新中国成立以来,四代领导集体都分别以不同的话语不断强调“人民政府为人民”的重要性。毛泽东同志强调“要全心全意为人民服务”,这样的标语在今天的中国大地上依然颇为常见;邓小平同志强调“领导就是服务”;江泽民同志的“三个代表”以及胡锦涛同志的“情为民所系,权为民所用,利为民所谋”的新民本主义都是此方面的集中体现。2007年的中国共产党十七大报告已经明确提出了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的要求,并提出了“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”等具体目标。

〔3〕 从1990年代末开始,北京、上海、大连、沈阳、珠海、南京等地已纷纷举办了“公民评议政府”活动,即以公众为主体对政府绩效进行满意度评估,并作为政府革新和工作改进的依据。这些“公民评议政府”活动,开创了我国地方政府“自下而上”进行绩效评估的先河。对于这些有益的探索,中国行政管理学界给予了高度关注,并就政府绩效的评估开展了多方位的研究,2006年9月全国政府绩效管理研究会的成立标志着行政管理学界对于该问题的研究已经进入了一个体系化的时代。法学界特别是行政法学界对于该问题似乎并没有给予太多的关注,据我们有限的所知,王锡锌教授在《行政法学研究》2007年第1期发表的《对“参与式”政府绩效评估制度的评估》一文是个例外。

一、为何需要公民评议政府

“公民评议政府”的正当性似乎并不是一个问题,然而是否需要开展此一活动,却并非不言自明。依照中国传统的宪法和代议制理论,虽然共和国的一切权力属于人民,民众可以依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家以及经济、文化和社会事务,也有权监督一切国家机关和国家工作人员。但是如果制度层面上来看,人民并不能直接参与国家的管理,而是必须通过选举全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,由后者代表人民来行使国家权力。随后,各级政府都由人大选举产生,对人大负责,受人大监督。

这即是说,我们的政治传统如同哈洛对于英国代议制所描述的那样,“是围绕着一套代议制政府理论建构的,根据该理论,通过我们选出的代表,我们已经到参与了政府。”〔4〕然而这里存在的问题是,人民的意志,或者用卢梭的话来说,“公意”经过这种代议制的信息过滤,是否还能够完整无缺到达作为执行机构的政府呢?如果人民认为自己的意志被政府扭曲,或者对政府提供的公共服务不满意又该怎么办?

对于这些问题的回答,我们当然不会像卢梭那样悲观,试图回到“小国寡民”的古典共和时代,让所有的公民都参与到国家的管理当中。但是对于民意机关之于“公意”主动或者被动地筛选,以及可能存在的歪曲和疏漏则不能轻描淡写,对于政府官员利用人民以及人大代表行政经验的缺乏而蔑视民意,甚至一意孤行的行为更不能视而不见。

因此,我们需要在传统代议制的基础上,发展出一种公民能够直接澄清自己观点,表达自身对于政府服务是否满意的机制。在很多法治发达国

〔4〕 C. Parlow, “Power from the People? Representation and Constitutional Theory”, P. McAuslan and J. McEldowney, *Law Legitimacy and the Constitution*, 1985. 考察一下中国的人民代表大会制度的具体制度设计与英国的“议会至上”体制,对于中国代议制与英国代议制的相似性我们就不应感到意外,当然,我们也存在着诸多的不同。

家,这样的机制已经迅速地发展起来。比如 1970 年代的英国,“除了传统的投票箱、公共集会以及写信给编辑或者公共官员的机制之外,要求新的沟通渠道的呼声越来越高,民意测验和调查;公民复决;公开听证;讲习班、研讨班以及专门的调查委员会;听众来电直播、讨论和民意调查都粉墨登场。”〔5〕

在当下中国,尽管共和国公民对于政府机关及其工作人员有提出批评和建议的权利,对于其违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。〔6〕但是除了信访制度以外,这些权利并没有完善的制度予以保障,况且信访制度本身也因其无法真正解决民众对政府的监督问题而饱受争议。这时作为一种参与式民主的“公民评议政府”机制,无论是对于实现人民民主,还是建设服务政府都显得意义十分重大。

二、现有公民评议政府机制的种种乱象与不足

当然,理论上的重要性并不等同于实践操作的完美无缺。实际上,尽管近几年来公民评议政府活动在各地已经如火如荼地开展,然而其中亦存在颇多问题和不足。具体说来,主要存在以下几个方面的问题:

(一) 评议程序的启动权完全属于政府,是否举行以及何时举行公民评议,完全取决于政府的需要、偏好以及其对于政治形势的决断。根据互联网上的不完全统计,自 1998 年沈阳市举行“市民评议政府”活动以来,1999 年珠海市举行了“万人评政府”活动;2000 年邯郸市和广州市举行了类似的活动,到了 2001 年,举办的主体变成了南京市和辽源市;随后的 2002—2005 年,温州市、邵阳市、北京市和锦州市也纷纷上阵。

这样的统计结果固然表明了“公民评议政府”这一活动在全国各地已

〔5〕 [英]卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯:《法律与行政》(上卷),杨伟东等译,商务印书馆 2004 年版,第 224 页。

〔6〕 参见中国现行宪法第 2 条,第 3 条,第 27 条,第 41 条的规定。

经遍地开花,然而这种评议似乎是在以一种“运动式”的逻辑来进行,除了少数地方连续不断的开展此项活动以外,多数地方类似活动的开展都是“昙花一现”。于是在一些地方,开展“公民评议政府”似乎只是成了某些政府及其领导人显示自身政绩的“花瓶”和工具。^{〔7〕}

(二) 评议主体的确定往往不够科学。在目前的各地评议实践中,哪些主体能够参与到评议活动中,往往取决于政府采取评议的方式,这使得评议出来的结果可能无法反映真正的民意。尽管有很多地方采取了通过问卷调查、电话随机采访、媒体以及网络投票等效果不错的方式,但亦有很多地方将普通的民众排除在评议主体之外,只选取了部分人大代表、政协委员、企事业单位进行评议,结果导致有些被评议单位为了得到一个所谓满意的评价,“到处拉关系打听哪个单位给了几个评议的指标,发了几份行风评议问卷。有钱的单位晚上就宴请参与行风评议单位的领导,有权的单位就不断打电话进行沟通、暗示。更有甚者,白天干脆派专人跟踪行风评议小组,由领导手机遥控指挥,给参加评议的单位和个人发放礼品,表示意思,以收买人心。”^{〔8〕}

(三) 评议对象的确定比较随意,既不统一,也不规范,如同评议的启动程序一样,究竟对哪些对象进行评议的决定权也完全掌握在政府手中。比如,上海市的评价对象是其所辖 49 个政府部门或单位的门户网站,即对政府部门电子政务的运行情况进行评估;邵阳市 2002 年的评议对象仅仅是“窗口行业”,尽管计划此后将凡具有执法执纪或执收执罚职能的部门和单位都要纳入测评范围,但该计划似乎并没有落实;沈阳市 1998 年的评议对

〔7〕 当然,我们这样的结论仅仅是基于互联网的信息搜索(百度和谷歌)而得出的,因而可能会存在某地政府连续很多年举行了公民评议政府的活动,却没有被我们检索到的情形。不过,我们认为这样的情况应该比较少见。因为如果某地政府举行过这样的活动,那么其后类似活动的开展也肯定会引起媒体和舆论的高度关注,不幸的是,我们并没有搜到这样的信息。另外,需要注意的是,此类活动的开展是可以作为政绩而获得上级政府乃至中央的关注甚至是表扬的,进而可能成为地方领导人获得升迁的工具。

〔8〕 新华时评:《行风评议岂能“收买人心”》,载新华网 http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-12/08/content_2309703.htm,最后访问日期均为 2008-8-27。

象为市政府的整体工作,以及包括供暖、最低生活保障和再就业工程等与市民生活密切相关的15项主要工作,而到了2004年,评议对象则扩大为市政府系统的64个部门和窗口行业。

(四) 评议对象投机取巧误导上级政府和民众。有些被评议单位为了能够在评议中取得好的“成绩”,恶意收购附有评议表格的报纸,导致上级政府误认为其工作成果突出,人民满意度高;还有些地方政府则在评议的时候大作“政绩广告”,试图误导民众,提高在评议过程中的排名。比如2004年江苏开展“群众评议省级厅局级机关作风”活动,很多政府部门就开始在媒体上大做“政绩广告”。甚至“由于做广告的单位太多,在一家省级媒体排起了队,该媒体天天都是‘政绩广告’,成为一大‘亮点’”,有一家单位甚至“高价买下了报纸头版的版面”。^[9]“政绩广告”的出现固然表明了江苏的被评议部门相当重视民众的评议,但是如果能把信息的公开更加日常化、制度化,那么也就没有必要如此投机取巧临时抱佛脚了。

(五) 评议机构不独立,评议程序不公开可能导致评议的结果失真。在目前已知的评议活动中,除了北京首届“网民评价政府”采取每日显示投票结果以外(第二届时已经取消了这一做法),^[10]其他一些地方的评议程序很少公开。尽管很多地方通常会向媒体公布评议的结果,但是由于评议的组织者是政府,评议结果的统计和分析者也是政府,并没有民众的参与,因而公布的结果是否可信往往就值得怀疑了。

[9] 参见《“政绩广告”能出政绩吗?》载《人民日报》2004年12月25日,亦可以参见中国网 <http://www.china.com.cn/chinese/OP-c/738529.htm>;《江苏部分厅局级机关排队刊登广告宣传领导政绩》,新浪网(原载新华网) <http://news.sina.com.cn/c/2004-12-14/07365211383.shtml>;《江苏省委书记紧急叫停政绩广告》,中国网 <http://www.china.com.cn/chinese/2004/Dec/741379.htm>,最后访问日期均为2011-04-01。

[10] 在北京市举办的第二届“网民评价政府”活动时,组织者宣布:“由于去年的政府部门网上评议结果争议太大,对政府某些部门的工作产生了不利的影响,所以今年的评价结果及市民意见建议的具体内容暂不在网上公开。”相关报道可以参见《网上评政府结果暂不公布》,载《京华时报》,2004年12月12日第A05版,亦可以参见人民网 <http://www.people.com.cn/GB/paper1787/13604/1217690.html>,《网民评政府为何热情骤降》,载首都之窗网站 http://www.beijing.gov.cn/sdzcwzqdh_1/mtbd/t660933.htm,最后访问日期均为2011-04-01。

比如 1998 年在沈阳主政的市长和常务副市长便是后来大名鼎鼎的慕绥新和马向东。慕马二人倒台以后,有相当多的权威媒体揭露,该市黑社会势力猖獗,经济特别是国有企业长期萎靡不振,慕马二人不但贪污腐败,卖官鬻爵,贪污数目令人咋舌,而且涉嫌与国内外黑社会有勾结。^{〔11〕}然而根据沈阳市公布的 1998 年的公民评议政府结果,“市民对政府总体工作的满意率达 94%,对于 15 项具体工作的满意率也多在 85% 以上。”^{〔12〕}这一咄咄怪事的出现,固然民众获取政府信息的渠道不畅有关,但更为重要的原因可能在于评议机构的不独立和评议程序的不公开。

(六) 对于评议结果的“悬置”导致民众参与的积极性受挫。虽然很多地方都进行了轰轰烈烈的民众评议,然而就像有的学者所评论的那样,“实际上有相当多的政府绩效评价活动在激动人心的号召、政府‘信誓旦旦’的态度和声势浩大的评价运动之后便陷入了一片沉寂,或者仅有政府几句含糊其辞的申明作为‘交待’。改了没有? 如何改? 谁来监督? 不得而知。”^{〔13〕}

以“北京市网民评价政府”活动为例,2004 年首次开展这项活动的时,北京市督察考核办公室发布消息说民众的参与热情非常之高,共计收到网民有效票数 141634 张,然而评议活动结束后很长时间以后,那些“满意率较低的一些政府部门(如市交通委员会、市城管执法局等),既没有就‘网评’结果作出正面回应,拿出像样的整改措施,也没有因为群众满意率低而受到上级部门的责罚,其主要领导的官位没有因此受到任何影响。而网民们提出的诸如市政交通等问题,同样没有得到明显改进。”^{〔14〕}于是,到了 2005 年北京举办第二届“北京市网民评价政府”活动时,就只剩 4387 人次参与

〔11〕 相关报道可以参见《涉嫌国内外黑帮案 沈阳市长慕绥新辞职》,载央视国际 <http://www.cctv.com/news/china/20001222/83.html>;《慕绥新马向东严重违纪违法案》,载新浪网 <http://news.sina.com.cn/c/symsx>,最后访问日期均为 2011-04-01。

〔12〕 《沈阳百万市民评议政府对再就业工作最不满意》,载《华声报》1999 年 1 月 18 日, <http://news.sina.com.cn/richtalk/news/society/9901/011807.html>,最后访问日期为 2011-04-01。

〔13〕 王锡锌:《对“参与式”政府绩效评估制度的评估》,载《行政法学研究》,2007 年第 1 期。

〔14〕 晏扬:《网民评政府为何热情骤降》,载 <http://www.zjol.com.cn/05zjc/system/2004/12/13/003720132.shtml>,最后访问日期为 2011-04-01。

评议(只相当于首届的 1/32)。

我们并不赞成将评议结果作为考核各部门和单位领导政绩的唯一依据,亦不赞成轻易地进行“末位淘汰”。然而,如果政府仅仅是希望通过举办“公民评议政府”这样的活动来扩大自身宣传和增加政绩,却对结果不闻不问的话,那只能是一场“政治秀”了。^{〔15〕}其结果是,政府不但无法获得民众的认同,而且将产生严重的信任危机,进而削弱政府的合法性根基。

当然,上述对于当下公民评议政府机制中存在问题的梳理,并不表明我们将要否定这些年来各地政府在此一问题上所作的积极探索和实践。与此相反,对于这些实践者们的智慧和勇气,我们致以崇高的敬意,因为不管他们最初进行这些探索的目的究竟如何,却毫无疑问地为我们今天进行制度建构提供了丰富分析标本以及经验教训,甚至那些最初只是为了博得政绩而开展的评议活动,也让我们看到了该机制可能存在的漏洞以及弥补该漏洞可能的措施。

三、走向制度化和法律化的公民评议政府机制

一提到制度化和法律化,似乎就有被人称为“理想的形式规范主义”或者“绝对的建构理性主义”的可能,并可能被批评为“幼稚的表现”。我们认为,这种可能的批评是不客观的,而且实际上是因为没有认真梳理理性主义的脉络,进而没有能够区分建构唯理主义与进化论理性主义的结果。

所谓进化论理性主义,在该理论的首创者哈耶克看来,尽管是“一种反唯理主义的立场(antirationalistic position)”,但“绝不能与非理性主义(irrationalism)或任何对神秘主义的诉求相混淆。我们所主张的,并不是

〔15〕 当然,也有些地方很认真地对待了评议结果,比如在 2001 年南京市的评议活动中,南京市就有两名局长被免职。在 2005 年评议活动中,徐州市容与城管执法局,因连续 2 次被评为“不满意”而导致局长易人。2005 年 6 月,内蒙古满洲里市委常委会决定,对在 2004 年度“民评官”活动中排名最后的市信访办、市交通局等 10 个单位的“一把手”予以免职。

要废弃理性,而是要对理性得到确当控制的领域进行理性的考察”〔16〕。因此,对于过往的经验和教训,我们的态度不应是视而不见,而是如同哈耶克所说的那样,应“始终在这个给定的整体中进行工作,旨在点滴的建设,而不是全盘的建构,并且在发展的每一个阶段都运用既有的历史材料,一步一步地改进细节”。

应当承认,人类的知识是有限的,因此不能轻易地就确定自己获得了真理,但我们却可以经过努力矫正那些可以被确认的问题,从而得以推动社会进步。这也是小平同志提出的“摸着石头过河”,或者波普尔鼓吹的“开放社会中通过不断试错开展的零碎社会工程”所内涵的真意。〔17〕对于当下中国来说,我们正在经历李鸿章所讲的“三千年未有之大变局”,而且又面临着改革开放三十年后中国何去何从的抉择,所以更应该对于过往的经验和教训进行及时总结,从而冲出历史学家唐德刚先生所说的波涛汹涌且险象环生的“历史三峡”。

具体到公民评议政府这一机制来说,我们认为,应当从以下几个方面着手建构和完善,从而真正发挥其应有的民主的内涵:

(一) 扩大评议主体的范围,使评议的结果真正能够体现民意。由于普通民众是公共服务最为直接的承受者,因此其最有资格对该服务的提供者——政府进行评议。通过普通民众对政府及其职能部门工作进行评议,不但能够找出政府现有工作的不足,提高政府的绩效,实现政府公共服务供给符合社会的需求,而且还可以使政府获得更广泛的公民支持与合作,从而加强政府的合法性基础。

(二) 健全和完善评议程序,保障评议的公开、公正和科学。为此,评议

〔16〕 关于进化论理性主义的内涵和特征,以及其与建构唯理主义的区别,可以参见哈耶克在《自由秩序原理》一书中第四章的详细讨论。〔英〕F. A. 哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,三联书店1997年版。

〔17〕 关于人类应当如何在知识有限的前提下获得进步,亦可以参见波普尔在《唯美主义、完善主义、乌托邦主义》中对于“乌托邦工程”和“零星工程”的讨论。卡尔·波普尔:《唯美主义、完善主义、乌托邦主义》,载《开放社会及其敌人》(第一卷),郑一明等译,中国社会科学出版社1998年8月版(2007年3月重印)。

活动可以由人大主持,也可以委托独立的第三方机构来组织,比如具有评估能力的科研机构、专业性的公司和 NGO。评议过程应当广泛吸收各个阶层的代表参与,同时,包括评议结果的统计、分析以及公布在内的评议过程应当进行信息公开,以保障评议的组织者不被评议对象“俘虏”。

(三)督促各级政府深入贯彻和落实《信息公开条例》,保障公民可以依法及时获取属于公开范围之内的政府信息。政府信息的公开不但将使政府权力在阳光下运行,防止腐败的滋生和蔓延,而且可以使公民更加便捷地了解政府工作所取得的成就和存在的问题,更加客观地评价政府。从而,一方面缩小谣言和小道消息在社会中存在的空间,另一方面,也避免了某些政府部门因为害怕公众不了解其工作成绩,而大搞自吹自擂、哗众取宠甚至有投机取巧嫌疑的“政绩广告”了。

(四)由于公民评议政府活动决定了评价主体的广泛性和大众性,因而其可能与现代行政高度的技术化和专业化出现某种程度的“不兼容”,因此我们应当进一步优化评议标准,将公众满意度评议与专业化数据测评相结合。需要强调的是,这里存在着信息与知识的区别问题。由于“在选举式民主中,只要人民的意见能够接触信息,他们就大致可以成功地完成选举任务,而在表决式民主中,则要求人民把适当的信息变成适当的知识,变成对问题、对它们的复杂的相互依赖性、对资源分配和再分配过程的全部结果的理解。”^[18]因此表决式或者参与式的民主应当主要侧重于民众的“主观心理感受”,不应设置过于专业性的问题。为此公民的评议应当主要围绕政府公开、依法行政、办事效率、职能转变、服务态度、勤政廉洁等要素展开,并区分“比较满意”、“满意”、“一般”、“不满意”、“不太满意”、“非常不满意”等不同程度。

(五)政府应当认真对待评议结果。对于公民评议政府的结果,既不应

[18] 萨托利在《民主新论》中曾就选举式民主与公民表决式民主以及参与式民主的知识论基础展开讨论,并细致界定了信息与知识的不同以及他们对于不同民主模式带来的影响。其认为知识与信息不同,知识是对信息的理解和智力的控制,而信息则并不与“认知能力”相关。相关详细讨论参见[美]乔·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文等译,东方出版社1998年版,第132页以下。

当采取简单的“末位淘汰制”，也不应当完全当作“花瓶”装点政府的门面。而应当采取奖惩结合的办法，对于民众满意的单位可以采取一定形式奖励，对于民众满意程度较低的单位则可以通过诫勉谈话、通报批评和限期整改等措施进行惩罚。在这方面，珠海市的奖惩措施值得借鉴，他们将“考核单位得分等于所有被考核单位平均分的，可以获得标准奖金；高于或低于平均分的，按比例增加或减少奖金。被考核为差的单位，扣除其一把手全年岗位责任奖金，其他领导成员扣除 50%。被评为一般的单位，扣除其一把手全年岗位责任奖金的 25%”^{〔19〕}。当然，对于屡次在评议活动群众满意度低却“屡评不改”的单位及其责任人应当追究其政治和行政责任。

最后，在适时的时候，应当通过法律或者行政法规的形式，要求全国各级政府定期开展公民评议政府，并作为各地落实服务政府和选拔干部的重要指标。这样不但可以减少各地开展评议的随意性，而且可以使公民评议政府真正成为实现社会主义民主的重要途径。当然，鉴于中国各地之间存在的巨大差异性以及不同层级政府工作行政的特殊性，可以允许各级政府在不流于形式的前提下，结合本地的情况采取多种方式。

四、结 语

1945 年，毛泽东同志与爱国民主人士黄炎培先生在讨论如何走出“政怠宦成”、“人亡政息”的“政权交替周期律”时，曾满怀信心地宣布，“我们已经找到了这条新路，我们能够跳出‘历史周期率’的支配。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不

〔19〕 转引自吴建南 庄秋爽：《“自下而上”评价政府绩效探索：“公民评议政府”的得失分析》，《理论与改革》，2004 年第 5 期。另外，沈阳市 2004 年评议活动中，不再进行一票否决，亦不再单纯以票数的多少给被评议单位排座次，而将评议的重心放在了解决问题上，接受评议的部门出现问题能够及时进行解决的，会得到加分；而出现问题不予解决的，则将被扣分。这些经验同样值得关注。