

数字化转型背景下政府绩效评估中的公众参与研究

袁婕平

华南农业大学公共管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2026年4月16日; 录用日期: 2026年6月9日; 发布日期: 2026年6月18日

摘要

在政府绩效评估领域, 数字化转型既为公众参与带来了技术赋能与制度创新的契机, 也引发了一系列结构性挑战。当前公众参与面临三重困境, 首先是算法黑箱与公众信息素养不足共同导致的参与鸿沟, 其次是参与渠道的碎片化以及结果应用环节的脱节, 使得参与效能被削弱, 最后是绩效指标体系中存在的“一刀切”现象与公众日益多元的诉求之间产生矛盾, 从而造成价值偏离。通过协同治理理论分析发现造成这些困境的原因主要包括技术供给与公众实际能力之间的不匹配, 破坏了协同所必需的“初始条件”、部门间分割管理且缺少有效的反馈机制, 违背了有效的“制度设计”与“协作过程”以及“催化型领导”的动力不足, 导致管理便利对多元需求的挤压。为破解上述难题, 需要搭建智慧化的参与平台, 构建由政府、公众和专家三方共同参与的协商机制, 同时着力培育干部的数字化领导力, 并提升公众的信息素养与实际参与技能。

关键词

数字化转型, 政府绩效评估, 公众参与

Research on Public Participation in Government Performance Evaluation under the Background of Digital Transformation

Jieping Yuan

School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: April 16, 2026; accepted: June 9, 2026; published: June 18, 2026

Abstract

In the field of government performance evaluation, digital transformation has not only brought opportunities for technological empowerment and institutional innovation to public participation, but also triggered a series of structural challenges. Currently, public participation is confronted with three major predicaments. Firstly, the algorithm black box and the public's insufficient information literacy jointly lead to a participation gap. Secondly, the fragmentation of participation channels and the disconnection in the application of results have weakened the participation effectiveness. Lastly, the "one-size-fits-all" phenomenon in the performance indicator system conflicts with the increasingly diverse demands of the public, resulting in value deviation. Through the analysis of collaborative governance theory, it is found that the main reasons for these predicaments include the mismatch between technological supply and the public's actual capabilities, which has disrupted the "initial conditions" necessary for collaboration; the fragmented management among departments and the lack of effective feedback mechanisms, which violate the "institutional design" and "collaborative process" for effective governance; and the insufficient impetus of "catalytic leadership", which leads to the suppression of diverse demands by the convenience of management. To address these challenges, it is necessary to build an intelligent participation platform, establish a consultation mechanism involving the government, the public, and experts, and at the same time, focus on cultivating the digital leadership of officials and enhancing the public's information literacy and practical participation skills.

Keywords

Digital Transformation, Government Performance Evaluation, Public Participation

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在全球数字化加速推进的背景下，政府治理模式正发生深刻变革。根据《2020 联合国电子政务调查报告》¹，全球各国政府数字化转型进程持续提速，诸多国家纷纷出台相关发展战略，数字化转型已成为各国政府普遍关注的重要议题。我国“十四五”数字政府建设规划也明确提出，要依托大数据构建现代化政府绩效评估体系，促进公众参与机制的优化与创新。大数据与人工智能技术借助数据驱动的决策模式，改变了传统政府绩效管理的运行方式，使得以往偏重行政效率的评价模式，逐步转向更加注重公共价值与整体治理效能的综合评判[1]。这一转变不仅需要技术手段的更新升级，更要求治理理念实现根本性转变。公众既是政府运行相关数据的重要来源，也是治理效果的最终评价主体，公众参与更是保障政府绩效具备合法性与公信力的关键基础[2]。

当前我国地方政府在开展绩效评估工作时，公众参与环节正面临两方面的转型难题。一是传统评估方式里参与途径较少、信息公开不够均衡、意见反馈不够及时等问题，长期存在且至今没有得到有效改善。二是随着数字技术广泛应用，网络问政、线上评价等新的参与方式不断出现，但相关制度规范没有及时跟上技术发展速度，由此产生的问题越来越突出。再加上各部门数据难以共享、算法运行不够透明等实际障碍，公众在参与过程中依然面临信息获取不充分、参与渠道较为单一等问题[3]，整体参与积极

¹<https://sjzyj.ah.gov.cn/szjh/xyyj/40230084.html>

性不高，亟待进一步探索优化路径，本文将以协同性治理理论作为核心框架，系统分析数字化绩效评估中公众参与的困境根源，并构建可落地的优化策略。

2. 文献综述

2.1. 文献回顾

已有研究多关注政府绩效评估中公众参与的必要性及与制度路径。学者们普遍认为，公众参与是提升政府绩效合法性与公信力的关键环节，但传统评估模式下参与渠道有限、信息公开不足、反馈机制缺失等问题长期存在[4]。在数字化转型推进之前，公众参与多以线下座谈会、问卷调查、热线电话等为主，参与深度与广度均受制约，且往往停留在评估结果的末端反馈环节，难以嵌入绩效目标设定与执行监督的全过程[5][6]。对于地方政府而言，绩效评估中的公众参与常常沦为程序性环节，其改进绩效的实际效用十分有限。

关于数字化转型对政府绩效评估的影响，已有研究呈现出技术赋能与技术风险并存的判断。大数据、人工智能等数字技术的引入，使得政府能够更高效地采集、处理和分析海量民生数据，为公众参与提供了线上评价、网络问政、智能分析等新型载体[7][8]。然而，技术手段的升级并未自动转化为参与效能的提升[9][10]。学者们研究发现，数字化绩效评估平台在实践中往往存在“重建设、轻运营”的问题，平台功能碎片化、数据不互通、更新滞后等现象普遍存在，导致公众不得不在多个系统间反复切换，参与成本不降反升[11]。与此同时，绩效指标体系在数字化背景下更易于量化操作，但也因此强化了“能测什么就评什么”的倾向，诸如服务态度、无障碍体验等难以量化的公众诉求被系统性地排除在外[12]，形成了“数字形式主义”[13]。

关于公众参与困境的具体表现，已有研究从信息不对称、数字鸿沟和制度缺位等角度进行了分析。在信息维度，政府作为绩效数据与算法模型的掌控者，处于绝对的信息优势地位，而公众因无法理解算法的运行逻辑和指标的计算方式[14]，难以对评估过程进行有效监督[15]。实证调查显示，相当比例的受访者表示无法理解数字化平台展示的绩效指标计算逻辑[16]，这直接削弱了参与的实际效果。在数字鸿沟维度，老年人、农村居民、低学历群体等面临更大的技术门槛，不仅难以熟练操作参与平台[17]，也缺乏解读复杂绩效报告的能力，从而被排斥在数字化参与进程之外[18]。在制度维度，尽管各地政府搭建了多种线上参与渠道，但这些渠道之间缺乏数据共享与业务协同，公众意见难以被系统性地汇入绩效改进流程，反馈闭环缺失导致“说了也白说”的挫败感普遍存在[19]。

国外研究同样关注数字化背景下的公众参与问题。近年来，国际学术界从“技术中心论”逐渐转向“制度-信任-参与”三元互动框架，强调技术工具必须嵌入可信的制度设计中才能发挥效能[20]。部分学者关注算法透明度问题，认为若算法逻辑不被公众理解，即便评估结果客观公正，也难以获得信任[21]。另有研究指出，电子参与的有效性不仅取决于平台功能，更取决于政府是否建立起闭合的反馈机制和对公众意见的实质性回应能力[22]。这些研究为本文提供了重要的理论参照。

综上，现有研究在以下方面仍存不足：多数研究将技术赋能与制度创新分开论述，缺乏一个能将二者统一的整合性分析框架，其次，对困境的诊断多停留在现象描述层面，未能深入到“信息不对等如何破坏协作起点”、“碎片化如何阻断互动循环”等深层机理。本文将以协同治理理论为分析框架，从初始条件、制度设计、协作过程和催化型领导四个维度系统剖析困境的形成机理，并据此设计可操作、可评估的具体策略，以弥补上述研究空白。

2.2. 理论分析

协同治理理论为理解数字化转型背景下政府绩效评估中的公众参与问题提供了系统的分析框架。该

理论由 Ansell 与 Gash 在其经典研究中系统阐述,其核心命题是:当多元主体之间存在资源与信息不对称但又有合作必要时,有效的协作需要满足初始条件、制度设计、协作过程和催化型领导四个要件。初始条件关注参与主体之间的资源与信息是否对等,决定协作是否具备启动基础;制度设计强调参与规则、信息共享与透明度安排,影响各方能否在平等条件下开展对话;协作过程聚焦于信任建构、承诺达成与反馈闭环的建立,是协作能否持续的动态环节;催化型领导则指能够主动推动协作进程、协调各方分歧的中介力量。

将协同治理理论应用于政府绩效评估中的公众参与场景,可以揭示出当前困境的结构性根源。在初始条件层面,政府作为评估数据的采集者、算法的设计者和结论的发布者,天然居于信息优势地位,而公众对数据来源、处理逻辑和指标权重缺乏对等的了解渠道。算法黑箱的存在进一步放大了这一信息落差[23],使得协同治理所要求的“信息对等性”无法实现[24]。在制度设计层面,当前参与渠道呈现碎片化状态[25],不同平台之间缺乏统一的数据标准与信息互通机制[26],公众意见难以被完整整合;同时,绩效指标体系的制定过程缺乏公众参与的制度化通道,评估标准由政府单方面确定,这违背了协同治理中“以共识为导向”的制度设计原则。在协作过程层面,反馈机制的普遍缺失导致公众提交意见后难以获得实质性回应,“只收集、不反馈”的运行方式阻断了互动循环,信任难以建立,公众参与意愿随之衰减。在催化型领导层面,部分干部对公众参与存在“走形式”的认知偏差[27],缺乏主动推动协同治理的组织能力与变革意识。

综上,协同治理理论为诊断数字化转型背景下政府绩效评估中的公众参与困境提供了清晰的逻辑框架。从初始条件的信息不对称,到制度设计的参与碎片化,再到协作过程的反馈缺失,以及催化型领导的动力不足,共同揭示了当前公众参与难以实质性嵌入绩效评估体系的结构性根源,为后续的策略建构提供了内在一致的理论逻辑。

3. 数字化转型背景下政府绩效管理中公众参与存在的问题

3.1. 算法黑箱与公众信息素养不足

在政府绩效评估工作持续推进的过程中,大数据分析、人工智能算法等数字技术的应用范围不断扩大,已经渗透到评估工作的多个环节。这类数字技术具有较强的专业性,运行机制与操作逻辑较为复杂,地方政府在开展公共服务绩效评价时,往往需要借助各类算法模型,对采集到的海量数据进行梳理、分析与处理,进而形成相应的评估结论。但在实际运行过程中,从数据采集、加工处理到最终评估结果生成,相关算法模型普遍存在透明度不足的问题。公众难以清晰理解算法的具体运行规则,也无法明确评估结果的形成依据,这使得公众难以对绩效评估全过程开展有效监督,也难以提出具有针对性的改进建议。相关调查显示,65.3%的受访者表示无法理解平台所展示的绩效指标计算逻辑,这种认知层面的差距直接削弱了公众参与政府绩效评估的实际效果[2]。例如青岛市在数字化改革中,尽管运用了较为成熟的大数据分析技术,但仅有 12.7%的参与群众能够准确理解各项绩效指标的核算方式,充分反映出当前公众数字素养与数字化治理的现实要求之间仍存在较为显著的差距[28]。

除此之外,数字技术的广泛应用进一步扩大了政府与公众之间的信息差异,使得信息不对称问题更为突出。政府作为技术应用主体,掌握着算法解释权与数据管理权限,在信息占有和使用方面占据主导优势。而社会公众中部分群体尤其是老年人及偏远地区居民,信息技术应用能力相对薄弱,不仅难以熟练操作各类数字化参与平台、顺利参与绩效评价活动,也无法有效获取绩效相关信息,更不具备解读复杂绩效报告所需的专业能力[29]。数字化平台在设计与运行中存在的合理问题,无形中提高了公众参与的门槛,将部分具备参与意愿的群体排除在外,既限制了公众参与的覆盖范围,也影响了参与的深度与

质量。

由技术壁垒与信息失衡带来的参与困境，不仅侵害了公众在绩效评估中的知情权与监督权，使其难以全面了解评估流程并履行监督职责，还会降低绩效评估结果的社会公信力。即便评估结果具备客观公正性，若公众无法理解评估流程与算法逻辑，也容易产生质疑与不信任感。长此以往，数字技术原本用于提升评估效率、便利公众参与的正向功能可能出现异化，逐渐形成新的参与排斥机制，将部分社会群体隔离在治理参与之外，进一步加剧社会群体间的发展差距。

3.2. 参与渠道碎片化和结果应用脱节

在政府推进数字化转型的过程中，各级政府为了更好地调动公众参与绩效评估的积极性，主动搭建了不少数字化互动平台和载体。但这些参与渠道大多没有经过系统的顶层规划和统筹协调，各个平台各自独立运行，相互之间的信息无法互通共享，这给公众参与政府绩效评估带来了不少不便和阻碍。公众在参与评价时，往往需要在不同的数字化平台之间来回切换，分别针对不同政府部门的绩效情况，提交自己的评价意见和建议。这种操作方式不仅让公众获取的各类评估信息变得零散、缺乏系统性，还容易出现同一类建议被多次重复提交的情况，这无疑增加了公众参与的时间和精力成本，降低了参与的便捷性。与此同时，由于各个数字化渠道之间缺乏有效的数据共享和整合机制，政府相关部门很难全面、连贯地收集和汇总公众的真实反馈，这一问题直接影响了政府绩效评估数据的完整性，也降低了评估分析结果的准确性，最终削弱了整个绩效评估工作的科学性，以及公众对评估工作的信任度。此外，部分数字化参与渠道本身还存在很多缺陷，比如功能设计不够全面、操作界面不够简洁、交互体验不好，而且平台内的相关内容更新不及时、滞后问题突出，这些问题进一步降低了公众使用这些渠道的意愿，也打击了他们持续参与政府绩效评估的积极性。

另一方面，很多地方政府在绩效评估工作中，虽然形式上纳入了公众的意见和建议，但在实际运用评估结果、落实公众反馈方面，还存在比较明显的不足。公众参与过程中提供的各类信息和建议，往往没能有效转化为政府部门改进自身绩效的具体措施，对于公众反映的突出问题和合理建议，政府缺乏及时有效的回应和处理机制，这就导致公众普遍产生“说了也没用”的想法，让公众的参与失去了实际意义，也严重挫伤了他们继续参与政府绩效评估的热情。另外，政府绩效评估结果与政府各部门的资源调配、预算安排、干部考核等核心管理工作联系不够紧密，还没有建立起有效的正向激励机制和刚性约束机制。在这种情况下，政府部门内部对于公众参与绩效评估工作的重视，往往只停留在口头强调或形式落实上，缺乏将公众的真实需求深度融入绩效管理全过程的内在动力。最终，公众参与政府绩效评估在很多时候只是走个程序、流于形式，难以真正发挥监督政府工作、反馈公众诉求、推动政府绩效改进的实际作用。

3.3. 绩效指标“一刀切”与公众多元诉求矛盾

在数字化转型不断深化的背景下，政府绩效评估的一项核心任务，是对不同部门、不同项目进行有效的横向比较与规范评价，因此在相关工作中往往倾向于采用统一、标准化的指标体系。这种常用的评估模式，没有充分考虑到各个地区在发展程度上存在的差别，也没有重视不同群体之间的需求差异，以及公众多样化的诉求，这就使得评估得出的结果和公众实际体验到的政务服务质量之间出现了比较明显的差距。部分地方政府在数字化考核的引导下，过于看重评估获得的高分，慢慢走进了“重数据、轻实效”的错误认知中，过度依靠技术手段生成的表面数据，比如政务 APP 的点击次数、相关页面的访问量等，却忽略了线下政务服务的实际质量，以及群众在接受服务时的真实感受，进而形成了典型的“数字形式主义”[30]。这种“能测什么就评什么”的导向，本质上是管理者选择了“管理便利”而非“公共价

值”，管理者未能主动去识别、理解和整合那些多元的、非结构化的公众诉求，是一种典型的催化型领导缺位。相关的调查数据表明，有 68.9% 的公众认为，目前现有的绩效评估指标不能准确反映自己的真实需求[31]，这一数据充分体现出当前评估指标体系与公众诉求之间的脱节问题。以南京市“万人评议机关”的实践情况来说，其数字评估系统设置的 25 项通用指标，仅仅覆盖了公众核心诉求的 53.6%，像无障碍服务保障、特殊群体帮扶等具有个性化、特殊性的需求，并没有被纳入到评估体系当中[32]。指标体系的“一刀切”与公众诉求的“多元化”之间的矛盾，正是由于管理者作为“催化型领导”未能有效发挥其居中协调、推动指标结构优化的作用，导致绩效评估偏离了公共价值导向[33]，沦为追求数据美观的“数字游戏”。

从信息不对称带来的后果来看，绩效指标体系与公众诉求之间出现的偏差，将直接削弱了评估结果的公信力，难以获得公众的认可和支持。当公众参与政府绩效评估时，常常会发现评估表格中的选项，无法准确表达自己内心真正关心的问题，与自身利益紧密相关的内容往往没有被纳入评估指标当中，导致公众参与评估的热情和实际效果大打折扣。根据信息不对称理论，一旦委托方也就是公众，意识到自己所接收的评估信息是经过筛选、并不完整的，就会对整个绩效评估过程产生怀疑，进而降低对政府工作的信任度。

4. 数字化转型背景下公众参与困境的成因分析

从信息不对称理论的视角来看，政府绩效评估中公众参与所遭遇的困境，核心在于政府与公众之间的信息分布不均衡，政府处于信息优势方，公众则居于劣势，在实际参与过程中，公众往往难以全面、准确地掌握政府绩效的真实状况。数字化转型虽然为政府绩效评估引入了新的技术手段和参与渠道，但并未从根源上破解信息不对称问题，反倒在某些具体环节中进一步放大了这种不均衡。

4.1. 技术供给与公众能力不匹配

协同治理理论认为，有效的协作需要各方具备相对对等的资源与信息基础，即“初始条件”。在政府绩效评估中，初始条件的关键在于政府与公众之间的信息对称性与能力对等性。当前困境的根源在于，技术供给逻辑替代了协同启动逻辑，导致初始条件遭到破坏。政府在引入大数据分析、人工智能算法这类技术工具时，往往将重点放在技术本身的先进程度上，却没有给予公众能否理解、能否熟练操作这些技术应有的关注。在算法模型的搭建工作中，大部分是由技术外包企业或者政府内部的信息部门负责推进实施，而模型所采用的数据来源如何筛选、运算规则怎样设定，以及评估结果具体是通过哪些流程生成的，相关信息很少向社会公众公开，更没有针对普通民众推出通俗易懂的解释和说明内容。这种只注重技术开发、忽视普及推广的做法，让整个技术系统变成了外部人员难以参与、难以了解的封闭空间。

与此同时，政府在系统培育公众数字能力方面，也存在明显的滞后性。当前大多数地区的数字政府建设工作，主要把精力放在服务平台的搭建和各项功能的上线运行上，但专门面向老年人、农村居民、低学历群体等开展的数字化技能培训项目，数量却十分稀少。技术设计环节没有充分考虑并兼顾公众的实际数字水平，而公众数字能力的提升又缺乏制度化的保障措施，最终在公众参与政府绩效评估的过程中，形成了一道难以跨越的障碍。协同治理要求参与各方具备基本的对话能力和对等信息基础，而技术供给的黑箱化与能力培育的滞后共同导致这一初始条件未能满足，使得公众在参与之初便居于劣势，难以与政府形成平等的协作关系。

从信息不对称的角度进行分析，政府掌握着算法的解释权力和数据的管理权力，处于绝对的优势地位；而公众因为不了解算法的内在运行逻辑，也无法对评估结果的公正性进行有效的验证，只能被动接受技术系统输出的最终结论。这种信息分布不均衡的情况，不仅损害了公众在政府绩效评估中的知情权

和监督权，还容易让公众对评估工作产生不信任的情绪，即便评估结果本身是客观公正的，公众由于无法理解其背后的运行流程，也会对评估结果产生怀疑。

4.2. 部门分割与反馈机制缺失

有效的“制度设计”应包含统一的参与规则、信息共享机制和透明的议程设置，而成功的“协作过程”则依赖于信任建构与闭合的反馈循环。政府绩效评估工作中，公众与政府之间原本就存在着天然的信息差距。作为政务工作的具体实施主体，政府能够全面掌握内部运作流程、政策执行细节以及资源投入情况等各类核心信息；而公众获取这些相关信息的渠道却非常有限，主要依靠政府主动公开公示、新闻媒体的相关报道以及自身办理政务的实际体验，这就使得公众获取信息的全面性和及时性都受到了明显的限制。当前，各级政府在推进数字化绩效评估建设的过程中，往往会按照各自的业务条线，分别开发对应的绩效评价平台，这些平台各自独立运行，既不实现数据互通，也不开展信息共享，最终形成了“各自为政”的建设格局。这种碎片化的建设模式，导致公众在参与绩效评估时，不得不在不同的平台之间反复切换、辗转操作，这不仅增加了公众的时间成本和操作难度，还容易出现意见重复提交、相关信息遗漏等问题。与此同时，通过不同渠道收集而来的公众反馈数据，无法得到有效整合，政府部门仅依靠这些零散的信息，很难拼凑出一幅完整、真实的民意图景。当参与渠道呈现碎片化、数据无法相互贯通时，作为信息提供方的公众，无法确认自己提出的意见是否被完整传达、妥善记录；而作为信息接收方的政府，也难以准确把握公众的真实诉求和核心关切。这种双向的信息阻隔，让公众在参与绩效评估的初始阶段就处于信息不对称的劣势地位，难以充分发挥其监督与反馈的作用。

此外，在现行的政府绩效考核体系中，对于政府部门是否真正回应公众诉求、是否落实相关整改建议，缺乏刚性约束，整改情况既没有纳入干部考评的核心指标，也没有建立明确的追责问责机制。这一现状导致各政府部门缺乏将公众意见转化为具体改进行动的内在动力和外部压力，最终形成了“只收集、不反馈、难落地”的尴尬局面。这种局面使得公众参与在很大程度上沦为程序性、形式化的环节，既无法有效缩小公众与政府之间的信息不对称差距，也难以推动政府绩效水平的实质性改进，进而背离了政府绩效评估的核心初衷。

4.3. 管理便利与需求采集失衡

从协同治理理论来看，理想的“催化型”领导应主动创造协作机会、平衡各方利益、推动议程向公共价值方向演进。然而现实中，作为评估主导者的政府管理者，往往出于降低管理复杂度和便于横向比较的考虑，更倾向于选择容易量化、自动抓取的指标，而过滤掉那些难以测量但与公众真实体验密切相关的软性指标。比如选择政务 APP 的点击次数、线上办理业务的数量、各项业务的平均处理时间等指标。这类量化指标不需要复杂的人工统计工作，可由系统自动抓取相关数据，还能快速完成部门之间的排名，不仅操作成本较低，还能提升管理效率。与之相对的是，那些和群众日常生活、切身感受密切相关，但又难以进行量化统计的内容，如窗口工作人员的服务态度、政策讲解的清晰程度、特殊群体享受无障碍服务的实际体验等，往往会被排除在绩效指标体系之外。这种“能测什么就评什么”的导向，从本质上来讲是一种典型的信息信号筛选行为，管理者放弃了作为“催化型领导”去主动识别、吸纳和整合多元诉求的责任，转而追求自身管理绩效的“可见性”和“可控性”，只向公众和上级部门释放对自身有利、且便于操作的信息信号，其结果是绩效指标体系的公共价值导向被弱化，评估工作异化为“向上级展示成绩”的符号操作，评估指标与群众的实际需求相脱节。

除此之外，政府部门在制定绩效指标的过程中，缺乏有效收集和吸纳公众需求的前置环节。大多数情况下，绩效指标是由相关业务科室参照上级下发的模板来拟定的，之后仅通过有限的座谈会或者网络

问卷，“象征性”地征求部分公众的意见。那些不在标准模板范围内、具有个性化特点的公众需求，往往会以“难以纳入通用指标体系”“量化难度较大”等理由被忽略。长此以往，政府绩效评估逐渐偏离了公共价值导向，原本作为改进政务工作、提升服务质量的重要工具，慢慢异化成政府部门追求数据好看、排名靠前的“数字游戏”。公众参与也因此难以发挥其应有的监督和反馈作用，无法真正推动政务服务质量的提升。

5. 数字化转型背景下政府绩效管理中公众参与机制创新与优化策略

5.1. 构建智慧化参与平台

为破解信息不对称与能力不对等这一起点困境，智慧化参与平台的建设应将算法可解释性和包容性设计作为核心目标，而非仅仅追求功能的堆砌。平台应包含四个主要功能模块。一是智能问答与引导模块，通过人工智能助手向公众解释绩效评估的基本流程、各项指标的含义以及数据来源。二是意见智能归集与分析模块，运用自然语言处理技术对公众提交的反馈进行自动分类、去重和热点提炼，生成可视化的民意分析报告，供政府部门决策参考。三是全过程追踪与反馈模块，公众可凭借唯一标识查看自己提交意见的处理状态、责任部门、办理进度及整改计划。四是算法透明度审查模块。针对算法黑箱问题，政府应建立算法影响评估与透明度披露制度。对于用于绩效评估的算法模型，应以非技术性语言向社会公开数据来源与采集范围、指标权重设定依据、关键计算逻辑的简化说明以及结果生成的简要步骤。同时，可设立由技术专家、法律专家和公众代表共同组成的算法透明度审查委员会，定期对评估算法的公平性、准确性进行独立审核，并发布公开的审查报告。此外，平台应提供适老化和无障碍版本，支持语音输入、大字版界面、人工客服热线等辅助功能，降低技术操作门槛。还应建立线下辅助参与网络，依托社区服务中心、村委会、便民服务点等基层站点，为不熟悉数字设备的居民提供操作指导、信息查询和代理提交服务。通过线上与线下相结合的方式，确保不同年龄、不同地域、不同教育背景的公众均能平等地获取信息和参与评估，从而在制度上保障协同治理所需的能力对等性。

5.2. 建立“政府 - 公众 - 专家”三方协商机制

为应对渠道碎片化和反馈缺失问题，制度设计的重点在于整合与闭环，协作过程的重点在于建立信任与循环。公众参与不应仅停留在对最终结果的评价环节，而应贯穿绩效评估的全过程。在绩效目标设定阶段，可通过智慧化平台随机抽取与自愿报名相结合的方式，组建具有代表性的动态“公众评议团”，与政府业务部门负责人、相关领域专家共同召开线上或线下的绩效目标协商会。会议过程应全程记录，绩效目标的初稿、各方提出的修改意见及最终定稿均应在平台上公示，接受更广泛的社会监督。在执行监督阶段，公众可通过平台对特定项目的执行进度和效果提出质询，政府应在规定时限内予以答复。在结果应用阶段，年度绩效评估报告应附带“公众意见采纳情况说明”，详细列明哪些意见被采纳、哪些未被采纳及未被采纳的理由，做到有据可查。与此同时，应建立反馈闭环的责任机制。将公众意见回应率、问题整改完成率和公众满意度变化等指标纳入政府部门年度绩效考核体系，并作为干部考评的参考依据。同时，建立定期通报制度。对超过规定时限未回复公众质询的部门予以提醒；对连续两季度回应率低于一定标准的部门，由上级主管部门对负责人进行约谈。通过将反馈从软性倡导转变为具有一定约束力的制度安排，促进协作过程的信任循环得以建立。

5.3. 培养干部的数字领导力

催化型领导是启动和维持协同治理的关键动力。针对管理者角色缺位问题，应从培训体系和制度激励两方面入手。干部培训不仅应包括数字化平台的操作技能，更应注重价值理念的转变，引导干部从管

理便利导向转向公共价值导向,使其认识到主动吸纳多元诉求是提升治理效能的途径,而非增加工作负担的累赘。在理论培育层面,应依据不同岗位的职能特征与干部实际工作所需的系统操作要求,设置内容系统、指向明确的专业化培训课程,课程内容既要涵盖各类数字化平台与工具的基础操作,也要融入数据管理、数据分析等专业知识,通过系统化理论学习为干部履职提供坚实的知识支撑。在实践培育层面,相关部门可通过多样化途径为干部搭建数字技术应用平台,推动理论知识向实际治理能力有效转化,例如依托线上政务服务运行机制,引导干部深度参与业务流程,熟悉数字政务运作逻辑,在真实治理场景中提升技术应用水平,促进理论素养与实践能力的有机统一[34]。与此同时,干部自身也应强化主动学习意识,准确把握数字化转型带来的机遇与挑战,借助在线学习平台、专业文献资料等多元渠道拓展知识边界,密切关注数字技术发展前沿,主动掌握新型治理工具与技术手段,持续提升自身数字素养与治理能力。

5.4. 培养公众参与地方政府绩效评估的基本技能

公众的信息素养和参与技能,是决定能否有效参与政府绩效评估的关键。信息素养主要包括获取、分析、评价和运用信息的能力,参与技能则主要是表达、沟通、协作等方面的能力。提升这两方面的素养,能帮助公众更准确地理解政府绩效评估的相关信息,更高效、有序地参与到各类评估活动中[35]。

在数字化转型不断推进的背景下,政府绩效评估中的公众参与,已经不再是单一的信息公开或意见收集,而是需要政府和公众一起发力、共同提升能力的互动过程。政府应主动承担起引导和支持的责任,一方面要提供充足、便捷的参与平台和机会,通过系统的培训和宣传,帮助公众掌握获取、分析政府绩效数据的基本方法和实用技巧。比如开设信息素养培训课程,编制发放简单易懂的宣传材料,引导公众熟练运用政府网站、智慧化参与平台等渠道获取绩效信息。另一方面,政府要积极采纳公众提出的意见和建议,把这些意见建议作为改进工作方式方法的重要参考,不断提升自身的治理能力和服务水平[36]。只有政府主动作为、持续优化,公众的参与才能真正转化为治理效能。公众也应主动学习相关知识和技能,不断提高信息识别、判断和运用的能力,树立积极的参与意识,克服“参与无用”“参与门槛高”等心理障碍。只有真正参与到政府绩效评估实践中,公众才能为政府工作提供有参考价值的反馈和建议,也才能在参与过程中不断提升自身的能力和信心。

参考文献

- [1] 马亮. 大数据时代的政府绩效管理[J]. 理论探索, 2020(6): 14-22.
- [2] 王世琦. 吉林省 T 市政府绩效管理中的公众参与问题研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 长春工业大学, 2024.
- [3] 黄志凤. 大数据背景下政府绩效管理的现实困境与策略研究[J]. 商讯, 2025(2): 128-131.
- [4] 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): 111-118.
- [5] 卢莹. 基于公众全过程参与的地方政府绩效评估研究[J]. 中国管理信息化, 2022, 25(24): 192-194.
- [6] 景宏军, 张磊. 绩效视阈下公众参与预算监督程序与评价系统研究[J]. 山东财经大学学报, 2016, 28(3): 31-41.
- [7] 丁依霞, 郭俊华. 技术赋能、制度形塑与数字政府绩效生成——基于 31 个省份数据的实证研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2023(1): 14-26+55+124-125.
- [8] 孙欣. 数字技术赋能预算绩效评价结果应用的理论逻辑与现实困境[J]. 财政监督, 2025(16): 17-22.
- [9] 吴玉霞, 刘欢. 数治幻觉: 基层数字化治理中的效能悖论与生成机制——基于 B 市的案例研究[J]. 公共管理学报, 2025, 22(2): 36-48+169-170.
- [10] 杨斌. 技术执行的层级缝隙: 对地方数字政府建设绩效损失的一种解释[J]. 中国行政管理, 2024, 40(3): 151-160.
- [11] 马景惠. “指尖上的形式主义”的表征、机理与破解[J]. 领导科学论坛, 2025(12): 58-60+73.
- [12] 吴少微, 孟佳玮, 魏姝. 控制抑或整合: 技术治理何以影响政府绩效? [J]. 电子政务, 2024(8): 54-67.

- [13] 赵怀宇, 牛朝文. 数字形式主义是一种新的形式主义吗?——基于“结构-功能”的分析框架[J]. 四川行政学院学报, 2024(1): 5-16+101.
- [14] 樊博, 李晶晶. 算法透明何以提升公众的政府信任? [J]. 公共行政评论, 2024, 17(1): 4-24+196.
- [15] 张红春, 宋洪. 从排斥到包容公众: 参与式政府算法治理的逻辑与进路[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2023, 41(2): 33-44.
- [16] 王振泽. 数字政府建设背景下公民参与的信息困境——以 Z 省“互联网+政务服务”平台为例[J]. 领导科学论坛, 2023(8): 58-63.
- [17] 朱玲琳. 数字政府建设中的数字鸿沟弥合[J]. 行政管理改革, 2024(11): 56-64.
- [18] 马逸云, 王少辉. 从数字鸿沟到数字包容: 农村老年群体数字鸿沟的困境与弥合[J]. 中国管理信息化, 2025, 28(1): 189-192.
- [19] 王瑾. 政府网络理政能力建设研究——基于对政策意见征集的观察分析[J]. 领导科学, 2019(16): 24-27.
- [20] Randma-Liiv, T. (2023) Adoption Is Not Enough: Institutionalization of e-Participation Initiatives. *Public Policy and Administration*, **38**, 329-351. <https://doi.org/10.1177/09520767211069199>
- [21] Fang, X., Zhou, H. and Chen, S. (2025) A Replication of “Explaining Why the Computer Says No: Algorithmic Transparency Affects the Perceived Trustworthiness of Automated Decision-Making”. *Public Administration*, **103**, 1232-1252. <https://doi.org/10.1111/padm.70015>
- [22] Zhou, M., Ju, J., Yuan, W., Liu, L. and Feng, Y. (2025) Exploring the Roles of Informational and Emotional Language in Online Government Interactions to Promote Citizens’ Continuous Participation. *Public Performance & Management Review*, **48**, 468-496. <https://doi.org/10.1080/15309576.2024.2438288>
- [23] 王戈, 向丽, 张哲君. 算法特征披露何以影响公众决策偏好: 基于联合实验的实证分析[J]. 公共行政评论, 2025, 18(4): 41-62+197.
- [24] 谭海波, 褚清清, 王琳. 决策解释策略与公众的算法信任——面向行政审批场景的调查实验研究[J]. 政治学研究, 2025(3): 180-193+242-243.
- [25] 杨良伟. 协同惰性、问责压力与地方政府回应——基于 A 市网络问政平台的混合研究[J]. 电子政务, 2022(12): 23-34.
- [26] 姚清晨. 平台化治理: 理论脉络、比较优势与困境调适[J]. 长白学刊, 2025(4): 79-92.
- [27] 商爽. 协同治理视域下基于数字权力的协同领导力提升与“增权”机制[J]. 领导科学, 2025(6): 114-120.
- [28] 潘乐, 高红, 鲁学生. 公众参与地方政府绩效评估的有效性: 一个层次分析法应用——以青岛市“三民”活动为例[J]. 黑河学院学报, 2022, 13(2): 57-60+67.
- [29] 孙斐, 叶烽. 公众参与政府绩效管理的可持续性: 一个系统性文献综述[J]. 行政论坛, 2020, 27(1): 79-87.
- [30] 郑磊, 侯铖铖. 信息传递、价值适配与降本协调: 公共数据资源开发利用中的供需鸿沟研究[J]. 电子政务, 2024(10): 32-40.
- [31] 王炎波. 政府绩效评估中公众全过程参与的路径探究[J]. 安徽广播电视大学学报, 2019(1): 6-10.
- [32] 冯霞. 浅议地方政府绩效评估中的公民参与问题——以南京市为例[J]. 中国管理信息化, 2019, 22(19): 181-183.
- [33] 杨尚烨. 公共价值导向下公众参与地方政府绩效管理的框架建构[J]. 大陆桥视野, 2023(1): 119-121.
- [34] 徐芳芳. 提升基层干部数字素养的时代背景、内在维度与实践要求[J]. 中国领导科学, 2025(1): 84-91.
- [35] 熊斌, 李嘉. 数字素养对县级政府绩效感知的影响研究——政治信息接触和政治信任的链式中介作用[J]. 管理学报, 2025, 38(5): 120-134.
- [36] 吴杰华. 公民参与地方政府绩效评估的困境超越[J]. 治理现代化研究, 2018(6): 64-68.