

政府绩效考评的法规体系及其法制化

郑方辉,曹小华

(华南理工大学法学院,广东 广州 510640)

摘要:我国体制内自上而下的政府绩效考评本质上为绩效导向下的目标考评。由于国家层面立法缺失及地方立法实践刚刚起步,目前考评的依据大都为党政文件,约束力有限,可持续性不足,推进现行考评的法规体系法制化为必然趋势。为此,应服务于建设法治政府及法治国家的目标,按照“起因-过程-结果”的原则思路,借鉴国际经验,强化顶层设计,加快立规立法的步伐,尤其要进一步明确立法目的,完善法律体系,优化立法内容,提高立法质量,将考评法规体系建设作为政府绩效考评法制化的基本保障。

关键词:政府绩效考评;法规体系;法制化

中图分类号:D 922.1

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2016)02-0114-05

1997年,党的十五大将依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略,并将“建设社会主义法治国家”确立为社会主义现代化的重要目标,自此,“依法治国”逐渐成为国家发展及治理现代化的新常态,并落实到党和政府的组织管理中。有组织必然有评价,有什么的考评就有什么样的组织作为,不论从组织管理的角度,还是法治建设的内在要求出发,探讨我国党政组织绩效考评法规体系本身的法制化问题,是建设法治国家、法治政府与法治社会,以及优化党政组织绩效考评法规体系,推进政府管理创新的客观要求。

一、问题与文献

政府绩效在西方称之为“公共生产力”等,一般指政府在行使其职能、实施其意志过程中所体现出的管理和服务能力。所谓政府绩效评价(国内又称绩

效考评),被视为对一定时期内特定政府的成绩和效益的测量和评析,涵盖效果性、效率性、经济性与公平性^[1]。由于制度上差异,国内通常把考(核)评(价)与源自西方的政府绩效评价等同起来,甚至替换使用。实际上,经过半个多世纪演进,政府绩效评价与第三方评价密切关联,虽源自于政府内部,但为民主的范畴,旨在追求政府的公信力,不局限于作为组织内部管理的工具和手段。考评法规体系是指由一系列既独立又相互关联的用于调整、规范、指引和保护考评行为的法律规则与法律依据。学理上,法制是法律制度或法律和制度的简称,法制化是将国家和社会基本关系和主要活动纳入到法律规制的范畴。政府绩效考评法制化是指将考评主体和对象、组织模式、流程方法、指标体系、运行机制、结果运用以及申诉监督等通过法律制度加以确认、规范、调整和保护,确保考评工作在实践中能有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

收稿日期:2015-12-06

基金项目:国家社会科学基金重大项目“公众幸福指数导向下的我国政府绩效评价体系研究”(11&ZD057);广东省法学会法治研究基地项目“法治评价与研究”(201502)

作者简介:郑方辉,华南理工大学公共管理学院、法学院教授,博士生导师,从事政府绩效管理、法治政府绩效评价研究;曹小华,华南理工大学博士研究生,从事法治政府绩效评价研究。

法规体系是政府绩效考评的规则与依据。但长期以来,我国缺乏政府绩效考评国家层面的立法,地方推进考评法制化的标准难以统一,从而导致考评项目、目的、导向、体系、程序等五花八门,各自为政。总体来看,现行考评法规缺失顶层设计,明确性不足、权威性不足与稳定性不足,“由于缺乏相应的法律、法规和相关的政策作为制度保障,各地开展的绩效评估活动完全处于一种放任自流的状态”^[2]。显然,在全面依法治国的背景下,按照法制化标准与要求,梳理现行考评的法规体系,优化考评体系是实现国家治理现代化及建设法治政府的重大课题,也是本文研究的目的所在。

政府绩效评价源自西方,并与法制化建设同步而行,甚至可以说,评价法制化是西方国家的共同做法与经验。从立法的角度,美国有《政府绩效与结果法案》、《政府绩效与结果现代化法案》,英国有《绩效审计手册》、《政府现代化白皮书》,澳大利亚有《财务管理与责任法案》、《功绩保护法》,新西兰有《政府部门法》,日本有《政府政策评价法》,韩国有《政府绩效评估框架法案》,等等。这些国家的法律法规,特别注重评价主体及价值和标准多元化;关注公众参与评价,强调评价结果的公开性,并与当时的政府改革相促进。

在国内,地方立法实践起步不久,目前仅有两部已成文的地方性法规——《哈尔滨市政府绩效管理条例》和《福建省机关效能建设工作条例》,与西方国家立法比较存在距离。但学术界在此方面已有不少研究成果,主要观点是:第一,关于法制化的必要性。范柏乃等(2012)认为,我国政府绩效考评及法规体系法制化意义:一是从法律层面解决评估权的问题,保护和规范评估权的形式,使绩效考评工作切实“有法可依”;二是规范政府绩效考评与管理活动参与者的行为,将经济监督与行政管理相结合;三是逐步完善考评主体,不断推动考评主体多元化^[3]。蒋云根(2006)认为,法制化是依法治国、市场经济发展、政府职能转化和政府目标责任制实施的必然要求^[4]。齐宁等(2009)从行政法律体系的角度出发,认为政府绩效考评及法规体系的法制化的实质是行政权的复归与控制,是多元主体时代回应行政法兴起的体现^[5]。第二,关于法制化现状和存在问题。如陶清德(2014)认为,我国考评理论研究和实践重技术化,轻法律化,未能形成对政府具有强制约束力的规则系统,以致“沦为了干部人事调整的工具”^[6]。胡税根等(2007)认为,我国考评形式上缺乏国家专门立法,过

程中重实体轻程序,内容上缺乏监督机制和救济制度^[7]。汪珺等(2010)认为,法律的缺失不仅使各地开展绩效考评完全处于放任自流的状态,形式上五花八门,而且无法改变政府主导的现状,民主缺失的问题得不到根本变革^[8]。第三,关于推进法制化的路径。学者观点不一。一是自下而上。如石富覃、包国宪(2011)认为,目前国家层面不具备足够条件立法,地方可先行,遵循地方性法规—部门规章—行政法规—国家立法的路径^[9]。二是自上而下。如方振邦等人(2012)认为,自上而下的立法途径顺应世界趋势,可加快绩效管理法制化的进程,也可减少法律冲突的现象,提高立法工作的效率^[10]。三是从完善现有的法律法规体系入手。如中国行政管理学会课题组(2006)认为,目前进行立法的时机还不成熟,但可以先行制定统一的政策措施,并建议由国务院制定《指导意见》引导各地开展政府绩效考评^[11]。也有学者认为,应根据政府绩效考评在不同时期的发展程度确定立法模式,当前应先通过修改《预算法》和《审计法》规定,开展预算支出绩效考评和政府绩效审计,在此基础上进一步建立全面评价政府工作绩效的制度^[12]。

应该说,学界对政府绩效考评法制化及立法有高度认同性和紧迫感,并将西方政府绩效评价与我国组织内部考评等同起来,同时忽略了现行考评法规体系的特点、成因以及对法制化影响。这种研究状况为本文研究提供了空间。

二、我国政府绩效考评的法规体系建设

法规体系是考评体系的重要组成部分。建立完善的政府绩效考评的法规体系,对构建导向清晰、科学合理、操作可行的政府绩效考评体系具有重要的推动和指引作用。我国政府绩效考评法规起源于早期的干部管理法规与干部考评制度中的相关规定,与我国法治政府建设类似,经历了不同的发展时期。

(一) 初创阶段:1949~1978年

我国党政组织(包括领导、领导班子)考评法规起源于我国早期的干部管理法规与干部考评制度中的相关规定。这一阶段的特点有:法治政府建设开始起步,行政机关能够维持正常运转,“文革”期间陷于停顿;考评对象局限于领导干部,基本不涉及党政组织;考评标准的主观性明显,内容较为粗放,以定性为主,鲜有可量化的考评指标体系;考评导向具有较

浓的政治色彩,服务于当时的政治需要和政治任务。同时,干部考评逐步入法阶段^[1]。

(二)发展阶段:1978~1999年

十一届三中全会后,我国逐步修复、重建文革时期被破坏的法治秩序,法治建设不断适应市场经济模式转变,同时,政府职能由以政治职能为主转向以经济职能为主。进入90年代后,政府建设更加注重经济职能、管理职能实现。随着市场经济发展,进一步建设“有限政府”、“诚信政府”、“透明政府”^[2]。在此阶段,考评法规体系建设因政府职能的转变以及“依法治国”基本方略的确立而得以规范发展。具体表现为:第一,确立法律的地位与权威,及依法行政原则,提出依法治国的基本方略。1982年颁布的宪法要求国家行政机关必须在法律的范围內履行职权,此项规定为考评法规体系建设提供了立法立规依据。1990年10月1日,《行政诉讼法》正式施行,依法行政的观念与制度正式形成。这是我国法治建设历程中的一座里程碑。依法行政是法治政府的核心,《行政诉讼法》的施行有力推进了有限政府、责任政府、便民政府建设,也为之后依法治国基本方略的提出以及法治政府建设目标的设立打下了坚实的基础。第二,“目标责任制”兴起盛行,考评形式多样化,一些地区开始探索考评法规体系建设。1982年宪法明确提出“工作责任制”,凸显针对“组织”为基本单位及对象的内部考评,具有典型的目标管理特征。之后,国内许多地方开展了特色各异的考评实践,包括“新工作效率法”、“社会承诺制”、“机关效能建设”、“万人评议政府”等。

(三)成形阶段:1999年至今

这一阶段,中央层面发布了一系列重要文件,包括分别于2004、2008、2010、2015年由国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》、《关于加强市县依法行政的决定》、《关于加强法治政府建设的意见》和《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》等。同时,2012年,党的十八大将法治政府基本建成确立为小康社会的重要标志,并确立了2020年基本建成法治政府的目标^[3]。2014年,党的十八届四中全会将稳步推进法治政府建设纳入到全面推进依法治国的重要环节以及社会主义法治体系的重要内容,提出“依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的工作方法。

在此背景下,党政内部绩效考评工作逐渐法制

化,考评法规体系逐渐规范化。进入新世纪,许多地区出台了相应的法规规章,如2009年,哈尔滨市率先颁布了地方性法规《哈尔滨市政府绩效管理条例》;2013年,福建省在原有《福建省机关效能建设工作暂行条例(草案)》的基础上,发布了《福建省机关建设工作条例》。据不完全统计,截止到2013年,全国内地共31个省(自治区、直辖市)中,已经有16个出台了绩效考核评价的相关办法^[4]。从这些已出台的地方性法规、规章、官方文件来看,目前我国的法规体系建设虽然尚有缺陷,但越来越多的地区具备或基本具备立法的水平与条件。

三、我国政府绩效考评法规体系现状评析

(一)政府绩效考评法规体系建设取得的成就

首先,从发展历程看,政府绩效考评法规体系正趋向成为一个独立领域。溯源我国的考评工作,无论是国家层面还是地方层面,基本上都遵循“公务员考核—领导干部考评—政府绩效考评”的发展轨迹。在过去相当长的一段时期内,无论是国家层面的法律和法规,或是地方层面的规章和办法,虽冠以“政府绩效考评”,但立法立规实质定位或指向为组织内部自上而下的目标考评,考评法规体系不断规范化。

其次,从发展态势来看,政府绩效考评法规体系建设不断趋于法制化。由于发展时间较短,无论是理论水平还是实践经验都缺少足够的积累,我国短期内实现国家层面的立法并不现实^[5]。但正如上述,自哈尔滨市完成了对政府绩效考评工作的立法之后,北京、福建、江苏、杭州、深圳、佛山等政府绩效管理发展较快的省市已经出台了各自的绩效管理试行办法或条例,其他地区,如大多数市级及以上的政府都颁布了相应的考评规章。

最后,从法规内容来看,法规体系建设特别注重制度的设计与创新,基本涵盖了考评工作重要方面,包括建立绩效计划制度,使考评工作定期化、常态化;对公众参与及第三方评价的相应工作进行了规定,使考评工作更加民主化、科学化、公开化;制定了适合本地区的监督机制,注重考评的结果运用,保障考评工作能最大限度地发挥作用;建立绩效问责制度,避免考评工作成为政绩工程。

(二)政府绩效考评法规体系存在的问题及成因

首先,从形式层面来看,缺少中央立法,地方性

法规数量不足,致使现行的考评法规体系繁杂而模糊,各地立法仍比较随意,缺乏系统化。具体而言,缺失高位阶的立法导致政府绩效考评工作缺乏可遵循或参考的明确标准,以及相同的施政行为可能获得不同的考评结果,从而违背了法治明确性与统一性的要求。究其原因,一是从考评法规的发展历程来看,我国现代意义上的考评工作起步较晚,在相当长的一段时期内都缺乏高位阶的、具有统领性作用的法律或行政法规,所采用的核心范畴(如效率、效益、公平、公正、责任、满意度等)在人事考核制度中都不难找到,由此让人产生一种错觉,开展政府绩效考评或专门立法多此一举^[9]。二是从考评工作的发展历程来看,理论与实践的积累不足,制约相应的立法工作。

其次,从内容层面来看,现行考评法规体系中,原则性的内容规定较多,可操作性不足,致使考评工作缺乏延续性、公信力与权威性。如法规体系中涉及考评监管及问责方面的规定,对增强考评工作的时效性、公正性、权威性具有重要的作用。

四、我国政府绩效考评的法规体系法制化实现

应该说,政府绩效考评体系法制化具有客观必要性。一是全面贯彻落实依法治国的必然要求。绩效考评的价值理与工具理性是对目标考评的延伸,既提供管理创新的导向,又构造管理创新的动力,是实现法治目标的指挥棒和助推器。法制化确保考评工作的公开性、公正性、公平性、科学性和规范性,切实服务于社会主义法治建设。二是回应社会及公众需求的必然要求。绩效考评体现结果导向和公众满意度导向,公众参与是绩效考评的内在要求,“人民满意度才是考核官员政绩的根本标准”。然而从目前各地的实情来看,考评工作仍然存在自发性、随意性大、公众参与的渠道得不到切实保障等问题。这些问题的根源在于公众参与没有足够的法律依据为保障。三是深化绩效考评改革的现实需求。以考评推进工作是我国党政管理的重要手段,但由于评价权虚置,评价组织权实际由党政部门所把控,目前体制内考评存在项目多、内容繁、形式主义等问题,成为深化体制改革与推进国家治理体系现代化的障碍。剖析新世纪以来地方考评“清理—膨胀—再清理—再膨胀”现象,成因在于考评组织权实际上分置于不同的党政部门,成为部门的一项重要权力,或将考评视为逃避责任的手段^[10]。显然,要解决这一深层次问

题,厘清权责关系,唯有加快推进法规体系的法制化建设,以绩效考评统筹各项考评。

首先,明确政府绩效考评法制化基本思路。包括:一是制定绩效考评的组织法,确立各个考评主体相对独立的法律地位,明确考评主体及考评对象的权利和义务;二是制定绩效考评的程序法,通过立法确立各地绩效考评工作中共性的部分,避免各地的考评工作过于以立足本地区实情为由,空有“绩效考评”的名称,实际操作却与绩效考评的要求相差甚远,违背绩效考评的宗旨与目的;三是制定绩效考评的救济法,通过立法完善绩效考评中的救济制度,建立绩效考评的救济渠道,保障绩效考评工作的所有参与者的合法权益。同时,我国的政府绩效考评法制化应坚持“立法先行、试点先行、地方先行”的原则和标准,先进行地方立法,再进行中央立法,先进行下位法立法,再进行上位法立法,循序渐进。

其次,完善现有的法律体系,提高考评法规体系的位阶。应该承认,当前我国尚不具备短期内出台国家层面针对考评工作的立法的条件。因此,完善现有的法律体系,应由地方立法逐步过渡到中央立法更符合国情,基本路径包含了两方面的内容,可以概括为“一高一低”。“高”指的是完善现有的法律体系,特别是国家立法中关于考评工作的相关规定,使这些法律条文在专门的国家立法出台之前能够起到一定的统领性、全局性作用。例如,可以通过完善《行政法》、《预算法》、《公务员法》等基本法律中涉及考评工作的内容,如逐步推进政府绩效考评制度建设,包括制定绩效计划、绩效评价制度、绩效监督制度、评价结果使用制度等,依法明确绩效评价管理责任,确定考评的工作程序、指标和方法,逐步使考评工作(特别是绩效考评)成为公共管理的一项基本制度^[11]。“低”指的是加快出台地方性法规。

再次,遵循科学立法的原则,进一步优化立法内容,切实提高现行法规体系及未来立法的整体质量。现阶段要对考评法规体系进行优化,应先从“科学立法”入手。“科学立法的关键在于:一要使法律准确适应改革发展的需要,积极回应人民期待,更好协调利益关系;二要坚持问题导向,切实提高法律的针对性、及时性、系统性、协调性;三要注重增强法律的 executable 性和可操作性,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护;四要坚持立改废释并举,全方位推进立法工作;五要坚持民主立法、科学立法,完善立法体制和程序,提高立法效率。

最后,正确处理若干重要关系。包括:一是厘清

权责关系,明确功能定位。对政府绩效管理而言,立法的重要目的是界定各相关主体的权责关系,其中涉及评价权、组织权、实施权、评议权的关系,在现行体制中,为避免多重考评,考评组织权应相对统一,实施权尽可能外部化,即委托第三方实施。同时,应通过立法,发展独立第三方绩效评价的方式,增强专业性及公信力,降低体制内部部门之间的相互牵制及角色冲突。二是法律法规应明文规定考评体系的稳定性、考评内容的完整性及考评工作的延续性。尤其是改变“换一个领导就换一种考评”的情况发生。三是明确立法与法治政府的关系,防止法规体系在实行过程中脱离法治政府建设的总体要求。四是正确处理地方立法内容统一性和差异的关系。

参考文献:

- [1] 郑方辉,冯健鹏.法治政府绩效考评[M].北京:新华出版社,2014.9.
- [2] 汪珺,汪俊英.我国政府绩效评估法律制度的建立与完善[J].学习论坛,2010,(7):72-75.
- [3] 范柏乃,段忠贤.政府绩效评估[M].北京:中国人民大学出版社,2012.328-330.
- [4] 蒋云根.略论政府绩效管理及其法制化建设[J].广东行政学院学报,2006,(8):5-10.
- [5] 齐宁,周实.政府绩效评估法制化研究[J].社会科学辑刊,2009,(5):62-65.
- [6] 陶清德.法制化:当前我国政府绩效评价制度化的关键步骤[J].甘肃理论学刊,2014,(1):116-122.
- [7] 胡税根,金玲玲.我国政府绩效管理和评估法制化问题研究[J].公共管理学报,2007,(1):104-109.
- [8] 石富覃,包国宪.我国政府绩效评价监管法制体系建设问题研究[J].甘肃社会科学,2011,(3):109-112.
- [9] 方振邦,葛蕾蕾,李俊昊.韩国政府绩效管理的发展及对我国的启示[J].烟台大学学报(社会科学版),2012,(3):90-97.
- [10] 中国行政管理学会课题组.政府部门绩效评估研究报告[J].中国行政管理,2006,(5):11-16.
- [11] 廖鹏洲.政府绩效考评体系及其法制化研究——以广东为例[D].广州:华南理工大学,2015.79-80.
- [12] 姜明安.中国行政法治发展进程回顾——经验与教训[J].政法论坛,2005,(5):10-19.
- [13] 廖鹏洲,罗晓.地方党政组织考评法制化:现状与对策[J].华南理工大学学报(社会科学版),2015,(1):80-86.
- [14] 郑方辉,周雨.法治政府绩效满意度实证研究——以2012年广东省为例[J].广东行政学院学报,2013,(6):16-21.
- [15] 张红.我国政府绩效评估立法构想[J].当代法学,2009,(1):88-93.
- [16] 廖鹏洲,卢扬帆,覃雷.体制内考评“清理—膨胀”的成因与对策[J].中国行政管理,2015,(7):49-52.
- [17] 蒋云根.我国政府绩效评估法制化建设的路径思考[J].甘肃理论学刊,2008,(2):5-10.

【责任编辑:张西山】

The Legalization of the Government Performance Evaluation and the Law and Regulation System

ZHENG Fang-hui, CAO Xiao-hua

(Law School, South China University of Technology, Guangzhou, Guangdong, 510640)

Abstract: China's top down government performance evaluation is essentially a performance-oriented objective assessment. As China lacks national legislation in this regard, and the practice of local legislation has just started, current evaluation is made primarily according to the documents of the party and government, which are not legally binding or sustainable. Legislation of the law and regulation system of current evaluation will be a necessary trend. Therefore, to meet the need of the construction of law-oriented government and country, we should follow the principle of “origin—process—result”, and learn the experience from international practice. On this basis, we also have to strengthen the top-level design, speed up legislation process, further clarify the legislative purpose and perfect the legal system, optimize legislation content and improve the quality of legislation. Then we can provide basic legislation security to government performance evaluation.

Key words: government performance evaluation; law and regulation system; legislation