



法律绩效评估机制论

The Mechanism of Legal Performance Evaluation

汪全胜 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



法律绩效评估机制论

The Mechanism of Legal Performance Evaluation

汪全胜 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

法律绩效评估机制论/汪全胜著. —北京:北京大学出版社, 2010.5
ISBN 978-7-301-17187-5

I. 法… II. 汪… III. 立法-研究-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第080801号

书 名: 法律绩效评估机制论

著作责任者: 汪全胜 著

责任编辑: 李 铎

标准书号: ISBN 978-7-301-17187-5/D·2587

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

650毫米×980毫米 16开本 18.75印张 337千字

2010年5月第1版 2010年5月第1次印刷

定 价: 39.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

法治建设与法学理论研究
部级科研项目成果

目 录

导论 /001

- 第一节 法律绩效评估及其机制的界定 /003
- 第二节 法律绩效评估兴起的动因及其功能 /014
- 第三节 法律绩效评估理论的研究现状 /023
- 第四节 本书的写作思路、研究方法及意义 /035

第一章 域外一些国家的法律绩效评估 /045

- 第一节 美国法律绩效评估制度 /047
- 第二节 英国法律绩效评估制度 /067
- 第三节 日本法律绩效评估制度 /077
- 第四节 韩国法律绩效评估制度 /086

第二章 法律绩效评估活动的启动 /99

- 第一节 法律绩效评估的触发机制——国家主导的视角 /101
- 第二节 法律绩效评估的社会促动机制 /113
- 第三节 法律绩效评估的触发机制
——国家与社会联动的视角 /125

第三章 法律绩效评估活动的准备 /137

- 第一节 法律绩效评估主体的建构 /139
- 第二节 法律绩效评估对象的选择 /152
- 第三节 法律绩效评估标准的确定 /167
- 第四节 法律绩效评估的一般方法 /177

第四章 法律绩效评估活动的实施 /187

第一节 法律绩效信息的收集 /189

第二节 法律绩效信息的整理与分析 /202

第三节 法律绩效评估报告 /214

第五章 法律绩效评估结果的回应 /229

第一节 法律绩效评估结果的回应及其机制 /231

第二节 法律绩效评估结果回应之法律修改 /243

第三节 法律绩效评估结果回应之法的废止 /254

第四节 法律绩效评估结果回应之法律创制 /265

参考文献 /279

后记 /291

导 论



第一节 法律绩效评估及其机制的界定

一、法律绩效的内涵

(一) 绩效概念的界定

在汉语中,“绩效”一词表示“成绩、成效”^①。“成绩”指“工作或学习的收获”^②,强调对工作或学习结果的主观评价。“成效”指“功效或效果”,强调工作或学习所造成的客观后果及影响。“绩效”是以上两种含义的综合。

在英文中表述“绩效”的词汇有两个,一是“performance”;一个是“achievement”,前者外延很宽泛,原意为“履行”、“执行”、“表现”、“行为”、“完成”等,也可以引申为“性能”、“成绩”、“成就”、“成果”等。后者侧重于通过自己的能力或技巧所取得成就。因此,准确地讲,用“performance”一词对应中文的“绩效”比较准确。

绩效概念最早在工商企业中使用。由于当今企业所面临的外部环境瞬息万变、组织规模日益庞大、组织结构日趋复杂,传统的机械效率方法已无法表征企业的表现、行为及成就。绩效概念,实际上可以综合代表效率、财务指标、市场占有率、内部激励结构、企业文化等各种指标,并且可以通过一定的有效途径整合为可以衡量或评价企业行为的指标体系。通过这一指标,基本上可以反映出一个企业的整体表现和状况。因此,自20世纪80年代后期和90年代早期以来,“绩效”以及“绩效管理”开始成为管理实践中一个非常流行的词语^③。

绩效的内涵到底是什么?从现有的文献来看,各种关于绩效的概念界定,内涵多有不同。从诸多外文文献看来,绩效通常与生产力(productivity)、质量(quality)、效果(effect)、结果(outcome)、责任(accountability)等概念相互联系,但又难以辨别清楚它们之间的相互关系。而在国内的研究中,许多文献又将绩效等同于一种泛化的效率概念^④。刘旭涛认为,绩效可以理解为“系统表征管

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(第5版),商务印书馆2005年版,第649页。

② 同上书,第172页。

③ [英]理查德·威廉姆斯:《组织绩效管理》,蓝天星翻译公司译,清华大学出版社2002年版,第1页。转引自刘旭涛:《政府绩效管理:制度、战略与方法》,机械工业出版社2003年版,第96页。

④ 中国行政管理学会联合课题组:《关于政府机关工作效率标准的研究报告》,载《中国行政管理》2003年第3期。

理领域中的成就和效果”的一种概念工具,它是相关一些词汇如效率(efficiency)、效益(effectiveness)、生产力(productivity)、质量(quality)、效果(outcome)、责任(accountability)等难以系统、全面地界定“成就和效果”情况下出现的一种词汇,是以上各种概念内涵的一种综合^①。美国的《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act, GPRA)直接将绩效所体现的结果(results)归结为产出(output)与结果(outcome)两个层面。英国政府绩效评估实践中,将绩效理解为经济、效率与效益三个方面,即“3Es”标准。英国国家审计署于2003年发布了《绩效审计手册》,提出“3Es”标准,并对其进行了解释。“经济性(Economy)是指对一项活动,在保证其质量的前提下,将其资源消耗降到最低水平;效率性(Efficiency),是指产品、服务或其他形式的产出与其消耗资源的关系,一项有效率的活动应该是在保证质量的前提下,以一定的投入实现最大的产出,或实现一定的产出使用最小的投入。效果性(Effectiveness)是指既定目标的实现程度,以及一项活动的实际效果与预期效果的关系。”^②有学者认为,虽然绩效的内涵主要包括了这三个“E”,但是为全面、系统的理解或有所侧重的理解,需要增加更多的“E”,如公正(equity)、卓越(excellence)、企业家精神(entrepreneurship)、专业技术(expertise)、候选者资格(elect ability)等^③。因此,绩效概念是一个内涵不断充实与丰富的概念,也反映了人们对其内涵认识的不断发展与深化。

(二) 法律绩效的界定

在政治学、公共政策学、行政学以及行政管理学领域,常见的概念有“政府绩效”、“非营利部门绩效”、“组织绩效”、“政策绩效”、“团队绩效”、“管理绩效”、“公共部门绩效”等,当然因为考察对象以及侧重点有所不同,在各自的概念界定上也有差别。以“政府绩效”概念界定为例。臧乃康认为,运用“绩效”概念衡量政府活动的效果,所指的不单纯是一个政绩层面的概念,还包括政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期的含义在内^④。周凯认为,政府绩效具体包括三个方面的内容:第一,经济绩效。它是政府绩效中的最核心的内容,是推进人口、经济与社会协调发展与良性互动的宏观经济政策的能力。

① 刘旭涛:《政府绩效管理:制度、战略与方法》,机械工业出版社2003年版,第96—97页。

② 罗美富、李季泽、章轲主编:《英国绩效审计》,中国时代经济出版社2005年版,第15页。

③ Isaac-Henry, Kester, Chris Painter and Chris Barnes (ed.) (1997), *Management in the Public Sector: Challenge and Change* (Second Edition), London: Thomson Business Press, p. 84.

④ 臧乃康:《政府绩效的复合概念与评估机制》,载《南通师范学院学报》(哲学社会科学版)2000年第3期。

第二,政治绩效。它是政府绩效的根本内容。在市场经济条件下,政治绩效通常表现为制度安排与制度创新。第三,社会绩效。它是政府绩效的集中体现。社会绩效是政府推进社会的全面发展和进步之具体表现^①。

在我国现行的法学学术研究中,还尚未出现“法律绩效”这个词并对其进行界定。在法学研究尤其是法理学研究中,有相近的这样几个词汇,“法律效力”、“法律效果”、“法律实效”、“法律效率”。我们先考察其基本内涵以及相互关系,再考察它与“法律绩效”的关系。

“法律效力指基于法律自身的特性所应当产生的支配力,简言之,法律效力指法律规范本应有的拘束力。”^②法律实效“是指人们实际上按照法律规定的行为模式去行为,法律被人们实际遵守、执行或适用”^③。法律效力与法律实效是两个既有联系又有区别的概念。法律效力属于法律规范的特征,属于“应然”之范畴;法律实效则是指人们实际行为的特征,属于“实然”之范畴。法律有效力表明法律在规定的时空条件下对它所规范的对象都应当有拘束力,不论该对象是否遵循。法律有实效,则是表明法律实际上得到实行以及实行的程度,是法律的实现,也就是人们按照法律规定的行为模式去行为。因此,可以说,法律效力是法律产生实效的根据;法律实效则是法律效力实现的结果。

法律效果一般是指法律通过实施而实现自己的社会目的、价值或社会功能及其程度。法律效果表明法律的社会目的得以实现,法律实现了立法者所追求的价值。从法律效果包括法定权利与义务的实现来说,法律效果包括法律实效。一般来说,法律实效是法律效果的前提,只有首先实现法律实效,才有可能实现法律效果。但是,法律效果与法律实效并不完全相同。在有些情况下,某些法律虽然有实效,即法律规定的权利义务得以实现,但却没有实现应有的法律效果,收效甚微,甚至事与愿违,法律实施的结果有悖该法的社会目的以及立法者的初衷^④。

法律效益一般是指整个法律体系或某一法律部门、某一法律乃至某一条、法律规范的社会效益(包括其经济效益)。它表明在实施法律过程中所取得的符合立法目的和社会目的的有益效果^⑤。它和法律实效有一定的联系。法律实效是指法律在实施过程中所取得的实际效果,至于实施以后所产生的效果性质,则不是法律实效这一概念所能包含的。法律效益就是法律效力发生实效后

① 周凯主编:《政府绩效评估导论》,中国人民大学出版社2006年版,第2页。

② 郭道晖总主编:《当代中国立法》,中国民主法制出版社1998年版,第292页。

③ 张骐:《法律实施的概念、评价标准及影响因素分析》,载《法律科学》1999年第1期。

④ 同上。

⑤ 郭道晖总主编:《当代中国立法》,中国民主法制出版社1998年版,第303页。

所产生的社会影响,是对社会产生的有益效果。也就是说,法律效益是检验立法目的或检验立法的预期目的的合理性及其实现程度。

法律效率是指“法律效益与法律成本之比。它同法律效益成正比,而同法律成本成反比。投入的法律成本小、效益大,则法律效率高。”^①所谓法律成本,一般包括立法成本、执法成本以及适用与遵守法律的成本,是法律制定、实施与遵守过程中社会资源的耗费。法律的效益与效率,是立法工作重视和追求的目标,也是法律价值的一个重要构成部分。

从上面分析来看,法律效力是指法律的约束力、拘束力,是规范本身具有的特性;法律实效、法律效果、法律效益等揭示的是法律实现的效果以及效果的性质;法律效率则是法律实现的效益与法律成本的比较。按照“绩效”概念的理解,法律绩效概念也内在的包含了以上诸多内容或层面。如果准确地界定它们之间的关系,可以这样概括:法律效力是法律绩效的基本前提;法律实效、法律效果、法律效益、法律效率则是法律绩效具体表现方式,是法律绩效的系统表征,即法律绩效表示法律实施后所达到的成就与效果。

二、法律绩效评估的界定

(一) 评估概念的界定

从语义学上讲,“评估”表示“评议估价;评价”^②,与之相近的概念有“评定”(经过评判或审核来决定)^③和“评议”(经过商讨而评定)^④,皆是“评估”所采用的方式或途径。从汉语语义来看,“评估”和“评价”同义。但有学者认为,“评估”与“评价”意义有差别。如理查德·威廉姆斯认为,评价是对已经量化的评估标准进行判断,评估是对所做事物的量化^⑤。王春福也认为,评价是对效果所作的判断,评估是对方案所作的分析^⑥。

评估与评价的英文对应词有很多,常见的有 evaluate、estimate、value、appraise、appreciate、assess 等,表示估价、鉴定、定值和判断的含义。卓越分析认

① 郭道晖总主编:《当代中国立法》,中国民主法制出版社1998年版,第307页。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(第5版),商务印书馆2005年版,第1054页。

③ 同上书,第1054页。

④ 同上书,第1055页。

⑤ “绩效评估是对所做事物的量化,绩效评价是对已经量化的绩效评估标准从价值和质量两个方面进行判断。”[英]理查德·威廉姆斯:《组织绩效管理》,蓝天星翻译公司译,清华大学出版社2002年版,第118页。

⑥ 王春福:《试论政策评估和政策评价的区别》,载《理论探讨》1992年第3期。

为, evaluate 表示对事物价值进行准确的估计和计算, 故 evaluate 较符合“绩效评估”的语义要求^①。孟华主张将 assessment(assess 的名词形式) 译作“评估”, 将 measurement(measure 的名词形式)、evaluation(evaluate 的名词形式) 分别译作测量和评价。他认为评估是由测量与评价两部分组成的^②。

笔者认为, 评估与评价意义不存在差别, 可视为同一种意义。“评估也称为评价, 通常是根据一定的标准去判断某一特定系统的整体, 或系统内部诸要素和环节的结构与功能的状态, 以及判断系统产出的数量和质量水平及与预定目标的差距等基本情况, 从而得到特定信息的过程。”^③在英文中, 根据表述的习惯, “performance measurement”、“performance evaluation”都可以表达为“绩效评估”。

(二) 绩效评估概念的界定

绩效评估(performance measurement 或 performance evaluation) 又译为绩效测定、绩效测评、业绩测评、绩效考评等, 关于绩效评估的概念界定有多种, 代表性的有以下几种观点:

第一种观点认为, 绩效评估就是由绩效测量与项目评价两部分组成的, 是“一些特定的评估活动的总称, 它既包括将项目与活动的成就与预期目标或绩效标准相比较的日常测量活动, 也包括将项目或政策的重要方面进行客观可信的定期的系统评价活动”^④。

第二种观点认为, 绩效评估是指“发展示标、收集资料以便描述、报告或分析绩效。”^⑤

第三种观点认为, 各种绩效指标都是用于衡量具体绩效水平的, 比如效益、操作效率、生产力、服务质量、客户满意度和成本, 而绩效评估就是“定义、衡量和运用这些指标的过程”^⑥。

蔡立辉结合政府部门的绩效评估对绩效评估作了个界定, 他认为, 政府绩

① 卓越主编:《公共部门绩效评估》, 中国人民大学出版社 2004 年版, 第 7 页。

② 孟华认为, 绩效评估是由绩效测量与项目评价两部分组成的。参见孟华:《政府绩效评估: 美国的经验与中国的实践》, 上海人民出版社 2006 年版, 第 5 页。

③ 负杰、杨诚虎:《公共政策评估: 理论与方法》, 中国社会科学出版社 2006 年版, 第 21 页。

④ 孟华:《政府绩效评估: 美国的经验与中国的实践》, 世纪出版集团上海人民出版社 2006 年版, 第 8 页。

⑤ Engaging Citizens in Achieving Results that Matter: A Model for Effective 21st Century Government, By Paul Epstein, Lyle Wray, Martha Marshall and Stuart Grifel. 转引自卓越主编:《公共部门绩效评估》, 中国人民大学出版社 2004 年版, 第 8 页。

⑥ [美]西奥多·H. 波伊斯特著:《公共与非营利组织绩效考评: 方法与应用》, 肖鸣政等译, 肖鸣政校, 中国人民大学出版社 2005 年版, 第 4 页。

效评估就是根据管理的效率、能力、服务质量、公共责任和社会公众满意程度等方面的判断,对政府公共部门管理过程中的投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定并划分等级^①。

综合以上的观点,笔者认为,绩效评估就是指运用数理统计、运筹学等原理和特定指标体系,对照统一的标准,按照一定的程序,通过定量定性对比分析,对评估对象在一定时期的效益与业绩做出客观、公正和准确的综合评判。

在实践中,一般将绩效评估与绩效管理结合起来,甚至将绩效管理过程理解为绩效评估的过程。如美国国家绩效评估中的绩效衡量小组(performance measurement study team)对绩效管理作出了这样的界定:所谓绩效管理就是:“利用绩效信息协助设定同意的绩效目标,进行资源配置与优先顺序的安排,以告知管理者维持或改变既定目标计划,并且报告成功符合目标的管理过程。”简而言之,绩效管理是对公共服务或计划目标进行设定与实现,并对实现结果进行系统评估的过程^②。我国也有学者认为,绩效管理是围绕绩效提高目标,界定组织目标、确定绩效目标、监测和反馈组织绩效状况,并对实现结果进行系统评估的过程。一般而言,绩效管理的程序包括制定绩效协议、制定绩效计划、持续性的绩效管理、组织改进绩效成就的阶段性评估。^③ 在中国行政管理学会联合课题组的研究成果中,对政府绩效管理也给出了一个较为系统的解释。他们认为,所谓政府绩效管理,就是运用科学的方法、标准和程序,对政府机关的业绩、成就和实际工作作出尽可能准确的评价,在此基础上对政府绩效进行改善和提高^④。

(三) 法律绩效评估概念的界定

如前所述,如果将法律绩效理解为法律法规实施后所取得的成就与效果,则法律绩效评估就是对法律法规实施后所取得的成就与效果所进行的评价与估计。目前学术界很少关注法律绩效评估,相关的研究是关于法律评价、法律评估问题,与法律绩效评估有一定的联系。下面,我们来考察一下这几个概念之间的关系。

关于法律评价问题的研究,目前有一些成果,如辛旭东在其发表的《法律评价原则》一文中^⑤,总结出法律评价的几项原则;黄竹胜在《法律评价的重新解

① 参见蔡立辉:《政府绩效评估的理念与方法分析》,载《中国人民大学学报》2002年第5期。

② 张成福、党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社2002年版,第271页。

③ 参见胡宁生主编:《中国政府形象战略》,中共中央党校出版社1998年版,第924—925页。

④ 中国行政管理学会联合课题组:《关于政府机关工作效率标准的研究报告》,载《中国行政管理》2003年第3期。

⑤ 该文发表于《中国科技信息》2006年第2期。

释》一文中^①,对法律评价的概念、特征作了阐释;董长春在其论文《法律评价的意义及其作用》中^②,详细探讨了法律评价的概念、标准、类型及意义问题。综合起来,对法律评价概念有这样两种理解:

(1) 法律评价指社会成员对法律规范、法律制度、法律活动、法律作用等法律现实所作的价值判断和在此基础上进行的价值设定与选择,反映主体需要与法律之间的某种肯定或否定关系^③。

(2) 法律评价是指:“社会主体对法律现象的认识活动形式,是社会主体自身基于自身需要而对法律现象的功能、价值、作用、含义等所作的事实、价值和审美判断与评定。”^④

“法律评估”这个概念的使用,据笔者掌握的资料来看,应当是谢晖最早在《学习与探索》杂志上发表的《论法律实效》^⑤一文中提出来的。谢晖认为,所谓法律评估是以法律实效为实证基础,而对法律制定后的效力期待与法律实效的关系比例所做的定量和定性的分析和评判。它分为定量的评估与定性的评估两个方面,前者是指人们对法律效力和法律实效之间关系比例的分析以及对法律制定之前社会秩序的数量统计和法律制定之后社会秩序的数量统计之间关系比例的分析;而定性的评估则产生于定量的评估之后,即在某一部法律的实效在定量评估的基础上,对其法律实效做出性质上的判断,比如该部法律是高效的法律、低效的法律、无效的法律或者甚至负效的法律等。

根据学界对“法律评价”与“法律评估”概念的分析,我们知道,法律评价是很宽泛的一个概念,它包括了法律评估,法律评估是法律评价的主要内容或方面;法律评价包括法律规范、法律制度、法律活动、法律作用等多项内容,而法律评估则是侧重于法律作用方面,尤其是以法律实效为其实证基础。但是我们看到,法律评价与法律评估都不仅涉及事实判断也涉及价值判断。从这层意义上理解,法律评估可以理解在法律绩效的评估。

如果从前面关于“评估”与“评价”一词的定义来看,法律评价与法律评估应当是一个概念,不应加以区别。显然,以上关于“法律评估”一词的界定有点狭窄。同样,我们可以考察一下“政策评估”一词的用法。

① 该文发表于《法学论坛》2002年第4期。

② 该文发表于《江苏教育学院学报》(社会科学版)2002年第4期。

③ 张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2001年版,第242页。

④ 黄竹胜:《法律评价的重新解释》,载《法学论坛》2002年第4期。

⑤ 谢晖:《论法律实效》,载《学习与探索》2005年第1期。

有学者总结“政策评估”概念的三种代表性的界定^①：

第一种观点认为，政策评估主要是对政策方案或政策计划的评估。如英国学者理查菲尔德(N. Lichfield)认为，政策评估是一种“描述各种解决政策问题的方案，陈述各种方案的优劣点的过程”^②。美国学者阿肯(M. C. Alkin)也认为：“评估是一种过程，这个过程在于确定重要的决策范围，选择适当的资讯，搜集与分析这些资讯并形成有用的资料，作为决策者抉择适当的政策方案的基础。”^③

第二种观点认为，政策评估的着眼点应是政策效果，即“政策评估是对政策效果进行的研究”^④。美国学者托马斯·R. 戴伊认为：“政策评估就是了解公共政策所产生的效果的过程，就是试图判断这些效果是否是所预期的效果的过程，就是判断这些效果与政策成本是否符合的过程。”^⑤

第三种观点认为，政策评估是对政策全过程的评估，既包括对政策方案的评估，也包括对政策执行以及政策效果的评估。简言之，政策评估是一种对政策运行全过程进行的分析与研究。美国著名政策学家斯图亚特·S. 内格尔认为：“公共政策分析可以定义为一个过程，即依照政策与政策目标之间的关系，在各种备选的公共政策或政府方案中，确定一个能最大限度地达到一系列既定政策目标方案的过程。这一定义引出了政策的四大要素：(1) 目标，包括规范性约束和各目标的相对权重；(2) 政策、项目、计划、决议、可选权、手段，或其他用以达到目标的方案；(3) 政策与目标之间的关系，包括运用直觉、权威性典籍、统计数据、观测、推理、猜测和其他手段建立的关系；(4) 根据目标、政策及其相互关系，得出应当选择哪一个政策或政策组合的结论。”^⑥

从以上关于政策评估的几个概念可以看出，第二种意义的“政策评估”才是“政策绩效评估”的意义，就法律本质上是国家的公共政策的意义来理解，可以对“法律评估(价)”作出广义与狭义之界定：广义的法律评估(价)是对法律规范、法律制度、法律活动、法律作用等进行事实与价值判断与评定；狭义的法律

① 负杰、杨诚虎：《公共政策评估：理论与方法》，中国社会科学出版社2006年版，第21—24页。

② N. Lichfield, *Evaluation in the Planning Process*, Oxford: Pergamen Press, 1975, p. 4.

③ M. C. Alkin, *Evaluation Theory Development*, in C. H. Weiss (ed.), *Evaluating Action Programs*, Boston: Allyn and Bacon Inc, 1972, p. 107.

④ 张金马主编：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1992年版，第240页。

⑤ [美]托马斯·R. 戴伊：《自上而下的政策制定》，鞠方安译，中国人民大学出版社2002年版，第203页。

⑥ [美]斯图亚特·S. 内格尔：《政策研究：整合与评估》，刘守恒、张福根、周小雁译，吉林人民出版社1994年版，第3页。

评估(价)也就是法律的绩效评估,是对法律法规实施成就与效果所作的事实与价值判断与评定。

三、法律绩效评估机制的概念

(一) 机制的含义

“机制”一词,在汉语中,原指“机器的构造和工作原理”,后用来“借指有机体各部分的构造、功能、特性及其相互联系和相互作用”,英文表述为“mechanism”。社会科学引入这个词之后,意义更为广泛,主要有三种解释:“一是指事物各组成要素的相互联系,即结构;二是指事物在有规律的运动中发挥作用、效应即功能;三是指发挥功能的作用过程和作用原理。”把三者综合起来,更概括地说,机制就是“带规律性的模式”^①。

机制实质上揭示了机制构成主体之间的相互联系、相互作用的规律性过程。其内在逻辑关系是:机制构成主体之间的相互联系可看做是机制的静态关系结构;各主体之间的相互作用可看做是机制的动态表现形式;这种相互联系和相互作用具有稳定性和规律性,并将会产生相应的功能作用;机制的功能作用一般情况下应当大于或优于不同主体(或各个组成部分)功能作用的简单相加之和。由于这种逻辑关系在机制运作过程中将会循环往复出现,体现出一定的规律性,因而机制是一种稳定的运作模式^②。

(二) 法律绩效评估机制的内涵

根据前面对法律绩效评估概念的理解,笔者认为,法律绩效评估机制也就是法律绩效评估的稳定的可操作性的运作模式,这实际上揭示了法律绩效评估的程序运作制度。

我国近几年兴起的法律绩效评估,实践中没有统一的法律绩效评估机制可以遵循,但大体上可以分为三个阶段:第一,评估信息收集阶段。评估调研组通过各地总结、发放调查问卷、召开专题座谈会、实地考察等多种形式,广泛收集对某一立法项目的意见和建议。第二,评估信息整理分析阶段。评估调研组对收集到的各种材料、信息进行整理与归纳,并运用定性与定量的方法进行分析。第三,调研报告形成阶段。评估调研小组最后完成评估报告,该评估报告阐述了评估结论,全面总结了评估工作中存在的问题,并提出完善法案的建议与意见。

① 郑杭生主编:《社会学概论新编》(修订本),中国人民大学出版社1998年版,第40页。

② 沈荣华:《政府机制》,国家行政学院出版社2003年版,第3—4页。