

民意调查与公共决策（绩效评价）丛书（七）

# 法治政府绩效评价

郑方辉 冯健鹏◎编著



新华出版社

民意调查与公共决策(绩效评价)丛书(七)

# 法治政府绩效评价

郑方辉 冯健鹏◎编著

新 华 出 版 社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

法治政府绩效评价 / 郑方辉, 冯建鹏编著

北京: 新华出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5166 - 0824 - 1

I. ①法… II. ①郑… ②冯… III. ①国家机构 - 行政管理 - 研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 319288 号

### 法治政府绩效评价

作 者: 郑方辉 冯健鹏

出 版 人: 张百新

封面设计: 博克思文化

责任编辑: 张 程 张 谦

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书电话: 010 - 63072012

照 排: 博克思文化

印 刷: 北京洲际印刷有限责任公司

开 本: 170mm × 240mm

印 张: 17

字 数: 370 千字

版 次: 2014 年 1 月第一版

印 次: 2014 年 1 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5166 - 0824 - 1

定 价: 45.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电话: 010 - 52860926

## 协同研究

广东省政府绩效管理研究会

华南理工大学政府绩效评价中心

华南理工大学宪政与行政法治研究中心

## 主要作者

教 师：郑方辉（统筹） 冯健鹏 李文彬 李明月 陈 娟

博士生：廖鹏洲 周 雨 曹小华 何志强 卢扬帆 李 波

## 基金项目

国家社会科学基金重大项目（11&ZD057）

教育部哲学社会科学发展报告资助项目（批准号 11JBGP047）

中央高校基本科研业务费专项资金资助项目（x2ggD2117740）

# 目 录

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第一章 导 论 .....              | 1   |
| 第一节 法治政府建设与评价概述 .....      | 1   |
| 第二节 政府绩效评价与我国实践 .....      | 9   |
| 第三节 法治政府绩效评价要素 .....       | 19  |
| 第二章 法治政府建设 .....           | 26  |
| 第一节 法治政府建设内涵 .....         | 26  |
| 第二节 法治政府建设历程 .....         | 32  |
| 第三节 法治政府建设目标 .....         | 39  |
| 第四节 法治政府建设路径 .....         | 44  |
| 第三章 法治政府评价 .....           | 51  |
| 第一节 法治政府建设与评价的关系 .....     | 51  |
| 第二节 法治政府评价目的与意义 .....      | 55  |
| 第三节 法治政府目标评价 .....         | 64  |
| 第四节 从法治政府评价到法治政府绩效评价 ..... | 68  |
| 第四章 法治政府绩效评价理论 .....       | 76  |
| 第一节 法治政府绩效评价学科体系 .....     | 76  |
| 第二节 法治政府绩效评价理论体系 .....     | 83  |
| 第三节 法治政府绩效评价的理论主张 .....    | 89  |
| 第四节 法治政府绩效评价理论发展 .....     | 94  |
| 第五章 法治政府绩效评价组织 .....       | 102 |
| 第一节 法治政府绩效评价主体 .....       | 102 |
| 第二节 法治政府绩效评价客体 .....       | 110 |
| 第三节 法治政府绩效评价流程 .....       | 114 |
| 第四节 法治政府绩效评价管理办法 .....     | 120 |
| 附 录：广东省依法行政考评办法 .....      | 125 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第六章 法治政府绩效评价内容 .....     | 130 |
| 第一节 政府绩效评价内容体系 .....     | 130 |
| 第二节 法治政府建设与评价内容体系 .....  | 138 |
| 第三节 法治政府绩效评价内容体系 .....   | 148 |
| 第七章 法治政府绩效评价指标 .....     | 154 |
| 第一节 政府绩效评价指标构建 .....     | 154 |
| 第二节 法治政府建设及评价指标体系 .....  | 160 |
| 第三节 法治政府绩效评价指标体系 .....   | 167 |
| 第四节 法治政府绩效评价指标权重 .....   | 172 |
| 第五节 法治政府绩效评价指标评分 .....   | 177 |
| 第八章 法治政府绩效评价方法 .....     | 183 |
| 第一节 评价过程与方法论 .....       | 183 |
| 第二节 评价指标体系构建方法 .....     | 188 |
| 第三节 评价结果的统计分析方法 .....    | 202 |
| 第四节 评价信息化技术与方法 .....     | 206 |
| 第九章 法治政府绩效评价公众参与 .....   | 214 |
| 第一节 法治政府绩效评价与公众参与 .....  | 214 |
| 第二节 公众满意度调查内涵与模型 .....   | 221 |
| 第三节 法治政府绩效满意度实证研究 .....  | 230 |
| 第十章 法治政府绩效评价国际经验 .....   | 238 |
| 第一节 西方政府绩效评价的历程与特点 ..... | 238 |
| 第二节 联合国法治绩效评价 .....      | 246 |
| 第三节 世界银行法治绩效评价 .....     | 252 |
| 第四节 全球正义计划的法治绩效评价 .....  | 257 |
| 参考文献 .....               | 263 |
| 后 记 .....                | 265 |

# 第一章 导论

有组织就有评价,评价是组织管理的内在要求。作为政府绩效评价的组成部分,法治政府绩效评价是法治政府建设与政府绩效评价“合成”的结果,是构建民主文化的技术工具。自国务院2010年10月发布《关于加强法治政府建设的意见》以来,我国已启动建设法治政府的历程。如果上溯到国务院1999年发布的《关于全面推进依法行政的决定》,则法治政府的建设已走过了十多年的历程。基于政府绩效评价的理论方法,构建法治政府绩效评价体系,包括理论体系、技术体系及制度机制体系,是推进法治政府建设的客观要求,也是学术界面对的重大课题。在某种程度上说,法治政府建设催生了法治政府绩效评价的理论发展,丰富了政府绩效评价的体系。

## 第一节 法治政府建设与评价概述

### 一、法治政府建设

法治政府绩效评价是法治政府建设的要求,对法治政府的建设进行分析是构建法治政府绩效评价的前提与基础。

#### (一) 法治政府与法治政府建设概念

法治政府是探讨法治政府绩效评价的核心概念,而法治和法治政府本身也是具有悠久历史的法学核心概念——关于这两个概念的发展与演变过程,将在本书第二章进行具体的梳理,这里仅就法治政府这个概念本身进行阐述。

法治政府,顾名思义,就是政府一切职权的行使,都必须依循法治原则的要求。这一要求最初被表述为“依法行政”。应松年教授将依法行政的内涵概括为:“行政机关行使行政权力、管理公共事务必须由法律授权并依据法律规定。法律是行政机关据以活动和人们对该活动进行评判的标准。而法律,必须是人民通过人民代表大会制定的”<sup>①</sup>。依法行政可以被视为法治政府的最基本、也是最核心的要求,同时也是我国法治政府建设过程中最早被认识、被承认的要求。

但是随着实践的深入,仅仅要求依法行政就显得有些不足了:一方面,政府的行政行为当然要严格依照法律进行,但如果法律尚未制定、或法律规定得比较模糊,就难以对政府的行为进行约束。对此,除了依法行政之外,还需要政府的行为具有合理性、能够方便当事人等特质;另一方面,随着时代的发展,政府的行为除了传统意

<sup>①</sup> 应松年:《依法行政论纲》,《中国法学》,1997年第1期。

义上的行政(即执行法律的行为,也称为行政执法行为)之外,还越来越多地具有行政立法和行政重大决策的职能,并且在立法机关制定法律的过程中也发挥了越来越重要的作用。这些都与传统的行政行为存在较大的差异,难以用依法行政加以完整地概括。因此,用法治政府来概括法治原则下政府行为的各项要求和准则,就更为准确和全面了。

2004年,国务院《全面推进依法行政实施纲要》(国发[2004]10号)将依法行政原则具体化为6个方面的要求:即合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一;同时,还明确提出了健全行政决策机制、改进政府立法工作方法、积极探索对政府立法项目,尤其是经济立法项目的成本效益分析制度等具体的要求。很明显,这实际上已经超越了狭义的依法行政的范畴,而属于我们所说的法治政府。2010年,《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33号)明确使用了“法治政府”这一概念,提出法治政府建设的总体要求包括“以建设法治政府为奋斗目标,以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口,以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点,全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。”这些具体要求,就可以被视为当前对法治政府这一概念的具体阐述。

### (二)法治政府建设背景

20世纪90年代以来,随着社会经济转型,法治政府建设从理念逐步上升至国家治理方略与当时的时代背景密不可分。具体而言,可以从经济、社会和政府自身这三个方面加以考察。

#### 1. 经济背景

在20世纪90年代,尤其是90年代晚期,我国的改革开放已经进行了约20年,“南巡讲话”所开启的大规模经济改革也已初具规模。此时,我国的经济一方面取得了巨大的发展,另一方面也存在深层次的问题需要解决,其中最突出的问题包括:第一,经济发展不平衡,既体现为地区和城乡经济发展的巨大差异,也体现为贫富差距的拉大。联合国开发计划署(UNDP)在2005年的《人类发展报告》中指出,“如果贵州是一个国家,那么它的人类发展指数仅仅刚超过非洲的纳米比亚。但是,如果把上海比作一个国家,其人类发展指数则与发达国家葡萄牙相当”。第二,粗放型经济增长模式难以为继,经济发展中的浪费现象严重。同时,产业结构低层次重复,科技创新又明显不足,致使经济转型困难重重。第三,以“三高两低”(高能耗、高原材料消耗、高污染、低工资、低社会保障)为动力的外贸规模及顺差强化了贸易摩擦;同时,外贸依存度又长期处于较高水平,致使经济发展受国际经济环境和金融市场波动影响较大。第四,生态环境破坏和污染的境况日趋严峻。世界银行在2007年的一份《中国环境污染损失》报告中指出,室外空气和水污染每年给中国经济造成的损失的总和约为1000亿美元。

总之,我国的经济建设在取得重大进展的同时,也到了发展的瓶颈期。当然,解决这些问题需要多方面的努力,但法治建设无疑是非常重要的一个方面。早在 20 世纪 90 年代,随着社会主义市场经济改革的推进,学界就提出了“市场经济就是法治经济”的重要命题,并获得了较大范围的承认与肯定。在中国经济进入转型时期的当下重温这一命题,依然有着重要的现实意义。法治可以对产权进行界定和保护、执行法律与合同、维护市场竞争等,这些都是市场交易的基本前提。所谓“市场经济是法治经济”,就是倡导用法治思维和法律手段解决经济发展中的问题,用法律来规范政府、企业、社会组织和个人等的行为,保障市场经济高效运行、健康发展。<sup>①</sup>而在现代社会,无论是法治还是经济,都离不开政府的参与。因此,法治政府建设就自然而然地成为市场经济发展和经济增长方式转型的内在需要。

## 2. 社会背景

改革开放所带来的经济高速发展,深刻地影响了我国的社会形态。在改革开放三十多年后的今天,我国的社会状况也存在着与经济状况类似的情形:

一方面,改革开放极大地激发了社会的活力,促进了社会的发展与进步。事实上,经济改革的许多重要措施,如放权让利、承包制、支持和鼓励私营企业等等,其共同的特点就在于充分调动社会的积极性,利用各种社会资源进行国家建设。在此过程中,社会本身的活力被激发出来,社会面貌也焕然一新。

另一方面,随着改革进入深水区,当前的社会状况也存在着许多不容忽视的问题。如城乡二元结构以及经济发展不平衡所造成的社会公正问题、社会资源(如教育资源、医疗资源、就业资源等)分配不公的问题;人口结构变化造成的老龄化和社会保障问题;因某些政策所导致的房价问题、物价问题、失业问题;因缺乏公正有效的社会纠纷解决机制而造成了政府公信力下降、“信访不信法”、群体性事件等等问题。

应当看到,这些社会问题的解决需要通过进一步的改革与发展,其中法治政府的建设至关重要:首先,法治在解决当前各种社会问题的过程中具有非常重要的作用。例如当前突出的各种社会资源分配不公的问题,其根源在于缺乏一个公平正义的分配机制。而这样的机制,只有依靠法治才能够建立并得以维持。再如当前大量的社会矛盾往往涉及法律纠纷,依靠法治的力量可以有效化解这些社会矛盾,因为解决纠纷的主要法治手段,如复议、诉讼等,都是经过长期历史检验逐渐规范化、制度化的成果,是纠纷解决制度的高级形态,具有公开透明、公正可信等形式正义的基本特征,是解决纠纷的有效渠道。其次,在我国传统的“强政府-弱社会”的格局下,各种社会问题的解决传统上依赖于政府的力量,但现代社会层出不穷的新问题、新矛盾使得政府应接不暇,凭借自身的力量难以完全解决,这就需要政府对自身与社会的关系进行重新定位、重新确立。而法律和依法行政的要求,足以成为重建政府与社会关系的纽带。

<sup>①</sup> 刘武俊:《“市场经济是法治经济”再认识》,《北京日报》,2012年5月14日。

### 3. 政府自身转型

在改革与发展中,政府自身也在经历着转型。这一转型的基本趋势就是由计划经济体制下的政府,向市场经济体制下的政府转变。

在计划经济体制下,企业由政府控制,生产和分配都经由国家计划,政府操控着私人市场的供应,由价格以至销售渠道,都是政府或政府背景的垄断组织所决定的。这样的政府是一个“万能政府”或“全能政府”,即政府无所不能、支配一切。在这种体制下,政府必然表现为一个庞大的官僚体系,而政府行使职权的基本方式也必然是直接的行政命令的方式。

但是随着市场经济体制的建设,政府的职能也相应发生了变化。在市场经济中,政府最基本的职能就是营造统一开放的市场环境、保护市场主体的公平竞争。因此,政府在通常情况下不应直接介入市场运作,而应当立足于对经济的宏观调控和管理。换言之,市场经济条件下政府管理经济的重要职能是监管市场运行,维护市场程序,为经济发展创造良好的市场环境。相应地,政府行使职权的方式也就应当从直接的行政命令转向制定并严格执行市场规则,以维护公平的市场秩序。在此过程中,法律就成为政府最基本的履职工具,而法治政府也就成为市场经济条件下对政府的必然要求。

当然,政府转型过程中的各项改革措施,都还面临许多的问题与困境需要解决,但就整体而言,政府转型的趋势已相当明显。转型的具体内容是多样化的,但无论具体内容是什么,都需要法治化作为基本保障。这就是法治政府建设在政府自身转型方面的基本背景。

### (三)法治政府建设的意义

结合前述我国法治政府建设的背景,我们可以看到,法治政府建设,至少具有以下几方面的意义:

一是有利于实现国家发展目标,建设服务型政府。我国的国家发展是综合性、全方位的,包括政治、经济、社会、文化等多层次的发展目标。这些目标的实现,需要一个和平稳定的社会环境,以及理性且中立的政府力量,而这两方面都需要以实现法治作为前提。因此,法治政府的建设有利于实现上述国家发展的各种目标,同时法治政府本身也是国家发展的目标之一。在国家发展的多种目标中,一个非常关键的目标就是建立运作良好的政府,而政府运作是否良好,在很大程度上是以人民是否满意为标准的。而法治政府用法治约束政府的权力,最大限度地减少政府对人民权利侵害的可能性,同时确保政府行为以增进公共利益为目标,因而有助于提升政府行为的满意度,建设人民满意的政府。

二是有利于完善社会主义市场经济体制。市场经济在某种程度上就是法治经济,社会主义市场经济的进一步发展需要有完备的法治保障。建设法治政府,依法界定政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系,更多地运用法律手段管理经济社会事务,才能充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,调动市场主体的积极性,规

范市场秩序,促进经济发展。当前,我国社会主义市场经济体制尽管已经初具规模,但市场经济体制的作用还没有得到充分发挥,经济领域还存在大量非市场化的现象,这既有市场经济体制自身不够完善的原因,也与法治政府建设尚未完成有关。因此,只有加快法治政府建设,才能避免市场经济功能的扭曲,最大限度地激发社会活力、提高经济竞争力,确保全体人民共享改革发展成果。

三是有利于提高政府的执行力。政府的执行力是公信力的基础,主要包括政府自身行政能力和管理水平。法治政府建设,也是提高政府自身行政能力和管理水平的基本要求和重要途径。如前所述,在计划经济向市场经济转型的当下,我国政府本身面临着定位、职能、权限等多方面的转型需要;同时,随着社会利益的多元化和社会矛盾进入多发期,也使得传统上依靠政策和行政命令的政府运作模式遭到挑战。在此情况下,法治就成为新时期政府提高自身行政能力和管理水平的重要途径。当然,法治对于政府来说并不完全是工具性的,政府权力是人民通过宪法和法律的形式赋予的,依法行政是其权力属性的本质要求。因此,政府各项工作的法治化程度,本身也是衡量其能力与水平的重要指标。

四是有利于构建和谐社会,建设法治社会。和谐社会的基本内涵是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。政府作为行政管理者和公共服务的重要提供者,各项法律和制度能否完善并得到有效实施,很大程度上取决于政府的履职状况。因此,建设法治政府是构建和谐社会的重要保障。通过法治政府建设,全面推动公平合理的制度安排,有利于社会成员行使权利、维护权利、履行义务、承担责任,同时也有利于促使各级政府规范运行、各种利益关系和纠纷依法调节,从源头上预防和减少社会矛盾,从根本上维护社会和谐稳定。<sup>①</sup>

## 二、法治政府评价研究

尽管法治政府建设在国外已经有上百年的历史,法治更是自古希腊时代起就被广泛讨论的重要概念,但采用特定的指标体系(尤其是包括了定量指标的体系)对于法治政府进行评价,则是上世纪60年代末以来的事。在这一时期,从美国开始,世界各国纷纷采用绩效评估的方式对政府的工作进行评价,而法治政府就是其中非常重要的组成部分。

早期的法治政府评价工作是由美国学者开创的。1968年,美国学者W·M·伊万搜集了来自联合国等世界组织的统计材料,设计了一个包括70项具体指标的法律指标体系,其中就包括涉及法治政府的指标。20世纪70年代,美国学者J·H·梅里曼、D·S·克拉克和L·M·弗里德曼在美国国务院国际开发署的资助下,对欧洲大陆和拉丁美洲的法律与社会发展情况进行了指标化的分析。在他们设计的指标体系中,行政、法律执行、法律职业等方面都是与法治政府有关的,而每个方面

<sup>①</sup> 马凯:《加快建设中国特色社会主义法治政府》,《求是》,2012年第1期。

都从机构、人员、程序和成本等4个角度设计具体指标。<sup>①</sup>

据世界银行的专家统计,截止到1999年10月,专门的编制涉及法治政府相关指数的研究报告与出版物至少有十多种,如《国家风险评论》、《世界自由度指数》、《世界发展报告》、《转型报道》、《国家风险服务》、《全球竞争力调查》、《转型国家》、《欧洲自由指数》、《商业风险服务》、《全球国家风险指南》、《世界竞争力年刊》、《中欧经济评论》等。<sup>②</sup>

2005年,世界银行在《国别财富报告》中明确提出了“法治指数”概念,进一步明确了法治政府评价的范围和标准。2008年,美国律师协会、联合国际律师协会、泛美律师协会、泛太平洋律师协会等组织发起的“世界正义工程”项目推出了一个全方位的法治指数,旨在形成一个全球统一规范的、能够衡量一国法治程度的指标体系。该指数基于《世界人权宣言》以及其他相关国际法文件对法治的要求,构建了一个包含100多项指标的评估体系。<sup>③</sup>

发展中国家的政府或非政府组织也开始积极投入相关评价体系的制定和运行。例如2008年,拉丁美洲18个智库在综合其他一些国际组织的相关指数和数据的基础上,联合推出了制度质量指数,对各国基本制度框架进行评估,其中涉及大量与法治政府相关的内容。以阿根廷的法治指数为例,这个指数共有4个一级指标,每个一级指标下设若干二级指标,二级指标有相应的评分,并且将阿根廷的得分情况与拉丁美洲以及中高收入国家的情况进行比较;其中第一个一级指标就是“政府可靠度”,下设二级指标包括“政府权力受宪法约束”、“政府机构之间的制约和非政府力量的制约”、“政府官员和代理人可靠度”、“军队、警察和监狱工作人员的可靠度”以及“与国际法的遵从度”;此外,法律程序方面的二级指标包括“开放的程序”和“公平而高效的实施”等也与法治政府有密切的关系;再如,非洲公共调查机构 Afrobarometer 用十多年的时间对非洲19国的政治、经济、社会等情况进行调研,于2009年发布“Afrobarometer 指数”,其法治部分包括了人们对警察、税吏的执法情况的看法、政府高官遵守法律的情况、犯罪官员受制裁情况等,都与法治政府密切相关。<sup>④</sup>

国内对于法治政府的定量评价工作开始较晚。目前较有影响的是香港的法治指数和余杭的法治指数。

2005年,戴耀廷等开展了对香港法治程度的定量评估。这一评估首先提出了法治的七个条件,其中“依法的政府”和“不许有任意权力”都是直接对法治政府的要求,而“公正地施行法律”中的“政府的行为与公布的法律相符”和“程序公义”中的“自然公义的原则、公平的聆讯及不偏私的仲裁者”以及“基本的证据法则以达公

① 朱景文:《现代西方法社会学》,法律出版社1994年版,第43-45页。

② Daniel Kaufmann, World Bank Policy Research Working Papers, No. 2196, 1999, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/govmatrs>.

③ Alberto Saracho Martinez, New Index Links Development to Strong Institutions, Viewpoints America, 2007 - 05 - 08.

④ <http://www.afrobarometer.org/>

义”也体现了法治政府的要求。香港法治指数采用定性与定量相结合的方式进行评估,在搜集的定量的“法律数据”中与法治政府相关的包括:投诉警察成立的数字,向申诉专员作出投诉并成立的数字,廉政专员公署收到的投诉、调查、起诉及入罪的数字,警察薪酬与一位相类资历的专业人士收入相比较的百分比等;然后询问公众对相关问题的观感,其中“知道如何寻求法律服务帮助自己的市民的百分比”和“认为他们在被拘捕后会得到公平对待的市民的百分比”(这两方面都由更加具体的若干问题组成)直接与法治政府有关;最后由几组不同的专门人士针对以上数据进行打分,并得出一个加权的法治指数。<sup>①</sup>

2008年,钱弘道等在浙江省杭州市余杭区开展了“余杭法治指数”的评估。余杭法治指数的评估结构含4个层次(总指标、区级机关指标、乡镇指标、农村社区指标)和9项满意度调查(社会公众对党风廉政建设的满意度、对政府行政工作的认同度、对司法工作的满意度、对权利救济的满意度、社会法治意识程度、对市场秩序规范性的满意度、对监督工作的满意度、对民主政治参与的满意度、对安全感的满意度)——显然,政府行政工作、权利救济、市场秩序、安全感等几方面,都与法治政府有直接的关系。同时,评估组还搜集了相关的数据,与法治政府有关的包括:犯罪和治安处罚案件方面的犯罪案件数、治安管理案件数据和归正人员数据;权利救济案件方面的行政复议案件、信访案件、国家赔偿案件等数据;以及行政机关中法律专职工作人员达到一定比率、行政执法人员的持证率,人大代表建议和政协委员提案办复满意率等等。<sup>②</sup>

此外,深圳市于2008年公布了《深圳市法治政府建设指标体系(试行)》并于同年开始实施。这个指标体系由12个大项、44个子项、225个细项组成,其中大项基本按照国务院《全面推进依法行政实施纲要》的要求设计。2013年,广东省政府发布了《广东省法治政府建设指标体系(试行)》,共设8项一级指标,40项二级指标,108项三级指标。此外,湖南省政府、沈阳市政府、遵义市政府、惠州市政府、苏州市政府、营口市政府、温州市政府等地方政府也先后颁布了法治政府或依法行政的评价指标体系。这些都是专门针对法治政府建设而设计的评价指标体系,因此尤其值得关注。但需要指出的是,就性质而言,这些都属于政府内部的工作评估,实践中表现为上级政府对其工作部门或下级政府的考核,这与前述第三方评估有着明显的区别。

另外,还有一些民间提出的法治指数<sup>③</sup>。这些法治指数尽管在评价方法上并不专业、采用的数据也不见得严谨,但颇能引发社会关注,其本身也反映出社会公众对于法治的评价需求。

在行政法学界,也有学者对法治政府评估的理论问题进行了一些探讨,如袁曙宏提出构建我国法治政府指标体系,并具体分析了构建这一指标体系的可行性、基

① 戴耀廷:《香港的法治指数》,《环球法律评论》,2007年第6期。

② 钱弘道:《余杭法治指数的实验》,《中国司法》,2008年第9期。

③ 如邓金华博客, <http://003815.blog.163.com/blog/static/248294820106184523856>

本内容和基本步骤<sup>①</sup>；马怀德则在多个场合呼吁将“法治 GDP”作为一种“新政绩观的指标体系”。<sup>②</sup> 不过总体而言，相关理论问题的研究还相对较少。

从文献资料看，国内外对于法治政府的评价工作尚处于起步阶段。

首先，实践重于理论。国内外对于法治政府评价的文献基本上以实践为主，对于理论的讨论则非常少见。这种情况在某种程度上也是可以理解的：对于法治的理论探讨已经有数百年的历史，如果上溯至古希腊关于法治的政治哲学思想，则相关的理论探讨已经长达千年，尽管对于法治的本质等抽象问题仍然存在争议，但所涉具体问题已有共识：相关的评价只需“拿来”即可。例如香港的法治指数，就直接将美国学者朗·富勒关于法律内在道德的要求（一般性、公布、稳定、确定、没有追溯力、不可要求不可能的作为、政府的行为与公布的法律相符）作为 7 项二级指标；而在“程序正义”这个一级指标之下也大量采用了普通法的自然公正原则（“任何人不得做自己的法官”和“双方的观点都要被听取”）以及美国学者萨默斯等人的研究成果。<sup>③</sup> 而在国际上，如世界正义工程的法治指数、阿根廷法治指数等，也直接采用了《世界人权宣言》等较为成熟的观点。不过，这些观点通常以定性的为多，定量的较少，能直接作为评价指标的就更少。因此，在将这些观点指标化的过程中或多或少还存在争议。

其次，评价的客观性还有待加强。目前国内外各种涉及法治政府评价的指数，大多采用定性与定量相结合的方式，即使是定量的数据，也会涉及选取和采集（如问卷调查的过程）等主观因素。因此，评价的客观性一直是各类法治政府评价需要面对的问题。例如一些发展中国家的相关评价指数，是建立在其他社会组织发布的数据基础之上计算得出的，而这些基础性数据的客观性显然就会对后续的计算产生影响。而香港法治指数和余杭法治指数最终以打分的方式完成，尽管实施过程中做了许多设计确保打分的公正性和科学性，但打分本身毕竟存在较大的主观性。应当看到，法治和法治政府的内涵极为丰富，因此将其数字化和指标化的过程极为复杂。同时，相关指标数据的解读本身也涉及一定的价值判断，如一定时期内行政复议改变原行政行为的比率增加，既可以解释为上级行政机关加强了行政监督的力度（正面解释），也可以解释为下级行政机关行政不合法或不合理的情况有所增长（负面解释）。此外，受制于部门利益和政府信息公开的程度，某些数据难以获得或未必可靠，这也影响了评价的客观性。

最后，评价方法和标准的普适性还存在争议。对于法治政府进行指标化的评价，其实质就是在寻找一种具有普适性的评价方法或标准。目前许多法治指数，尤其是发达国家提出的法治指数，都认为该指数能够一定程度上跨越发展模式和政治形态的分歧。例如世界正义工程法治指数项目的参与者就认为，这一指数能够超越

① 袁曙宏：《关于构建我国法治政府指标体系的设想》，《国家行政学院学报》，2006 年第 4 期。

② 如马怀德：《设立“法治 GDP”推动行政法治》，《检察日报》，2013 年 3 月 28 日；马怀德：《法治 GDP，新政绩观的指标体系》，《法制日报》2007 年 11 月 22 日等。

③ 戴耀廷：《香港的法治指数》。

地理、文化、发展程度、政治、法律体系等因素的区别。但这显然过于乐观了。现行的法治指标往往主要是在归纳西方发达国家法治模式共性的基础上抽象出各种评分标准的(由于话语权的关系,即使是发展中国家推出的法治指数在很大程度上也是如此),发展中国家的立场和观点实际上往往被忽略。例如法治指数关注的人权往往是政治权利等第一代人权,经济、社会与文化权利等第二代人权普遍不受重视,发展权、环境权等新兴人权更是容易被忽略。而国际上现有的各类指标也很难有真正考虑到发展中国家发展过程的阶段性与特殊性的内容。因此,这些评价方法和标准的普适性还有待于进一步加强。对于中国这样的发展中国家来说,意识到这一点尤为重要。

## 第二节 政府绩效评价与我国实践

一般认为,绩效是一个与效率有联系又有区别的概念,相对而言,绩效包含了效率,但比效率内涵更丰富,外延更为广泛。尼古拉斯·亨利指出:“效率指以最少的可得资源来完成一项工作任务,追求投入与产出之比的最大化。而有效性则是指注重所预想的结果”<sup>①</sup>。将政府绩效与行政效率进行比较,首先,行政效率是传统行政管理的中心命题,但它指向政府内部,主要通过组织、领导、人事、体制等内部机制因素得以体现,政府绩效在注重公共管理内部机制的同时,更加关注政府与社会、公民的关系,并以此作为评价的最终标准;其次,效率源自经济学范畴,注重节约成本,追求低投入、高产出,具有明显的数量特征。绩效不局限于此,即要求数量指标,又重视质量品位,政府绩效要求政府提升服务水平,保证服务质量;最后,效率提高主要依靠制度等刚性规范,而绩效提升更涉及管理作风、态度等柔性机制。“大多数人在同政府打交道的经验中,最大的刺激是官僚政治的傲慢”。<sup>②</sup>简单来说,效率是单向度概念,而绩效却是综合性范畴。

### 一、政府绩效评价内涵

政府绩效是探讨法治政府绩效评价的另一个核心概念。“绩效”源自于英文“performance”,意为“履行”、“执行”、“表现”、“行为”等意,可引申为“成就”、“业绩”、“成果”等。<sup>③</sup>绩效的概念早先应用于投资项目管理,之后再延伸至人力资源管理、组织管理等领域。上世纪30年代,西方国家开始在公共行政管理领域使用“绩效”概念,形成所谓“政府绩效”的概念范畴。所谓政府绩效,在西方称之为“国家生产力”、“公共生产力”、“政府业绩”、“政府作为”等,是指政府在社会经济管理活动中的效率、效果、效益和效能,亦是政府在行使其职能、实施其意志过程中所体现出的管理和服务能力。政府绩效评价,一般意义上指对一定时期内特定政府的成绩和

① 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,北京,中国人民大学出版社,2002年,P284。

② 戴维·奥斯本,特德·盖布勒:《改革政府》,上海译文出版社,1996年,P340。

③ 中国行政管理学会课题组,参见范柏乃:《政府绩效评估的理论实务》,人民出版社,2005年版。

效益的测量和评析。

从世界范围来看,学术界对绩效评估的研究始于上世纪40年代,克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙合著的《政府工作衡量——行政管理评估标准的调查》被认为是“开山之作”,但作为一个学科领域的系统研究则是上世纪70年代的事情。由于政府组织、行为及目标的复杂性,过去半个多世纪以来,学术界对“政府绩效”概念的界定及政府整体绩效评价始终存在着争论。谢尔登·西尔弗和马蒂·卢斯特指出,“绩效评估是一个适用于为评价政府活动、增强为进展和结果负责的一切有系统的努力的术语。”<sup>①</sup>菲利普·J·库珀认为,政府绩效评估是一种市场责任机制。他把这种机制的含义概括为:一是“经济学的效率假设”;二是“采取成本—收益的分析方式”;三是“按投入和产出的模式来确定绩效标准,注意对产出的评估”;四是“以顾客满意为基础来定义市场责任机制”。这种定义方法是把公民视为消费者<sup>②</sup>。

与此同时,各国政府及组织亦有更实证性的定义。1983年公布的《英国国家审计法》将政府绩效审计(或评估)定义为:“检查某一组织为履行其职能而使用所掌握资源的经济性、效率性和效果性(三E)情况。”1993年,美国《国家绩效评论》把政府绩效评估界定为政府官员对结果负责,而不仅仅是对过程负责。其目的在于充分发挥公务员的积极性和主动性。1997年出版的《美国标杆管理研究报告》将政府绩效评估定义为:“绩效评估是评价达到预定目标的过程,包括以下信息:资源转化为物品和服务(输出)的效率,输出的质量(提供给顾客的效果,顾客满意程度)和结果(与所期望的相比项目活动的后果),政府在对项目目标特定贡献方面运作的有效性”等等。<sup>③</sup>

现代意义上的政府绩效评价制度发端和建立于上世纪60年代,为提升效能、降低成本,美国会计总署率先建立以经济性、效率性、效果性和公平性为考察对象的绩效评价体系,试图解决植根于传统机器大工业的官僚制模式的弊端和政府管理的困境。在声势浩大、旷日持久的“新公共管理”运动中,产生了如美国的“联邦政府生产力测定方案”、英国的“雷纳评审”等政府绩效评价法案。自上世纪80年代以来,评价政府绩效成为世界性潮流。

从动因上说,政府绩效评价有着深刻的社会背景,直接动力源自公民对政府信任度的持续下降。作为纳税人,公众有权监督税费流向;作为政府公共服务的接受者,公众具备评价的信息基础和资格。美国为策源地,基于“政府是不可避免的罪恶”的传统理念,了解和监督政府是公民应有权力和责任。“美国民间机构率先公开考评政府绩效,进而促使政府主动开展绩效考评活动,社会公众与政府绩效存在较大的利益相关性,具有较强的评价动因”<sup>④</sup>,甚至可以说,“持续时间长达20年的发

① 范柏乃:《政府绩效评估的理论与实务》,人民出版社2005年版。

② 朱火弟、蒲勇健:《政府绩效评估研究》,《改革》2003年第6期。

③ 范柏乃:《政府绩效评估的理论与实务》。

④ 母天学:《对美国政府绩效考证活动的考察》,《行政论坛》2001年第47期。

达国家绩效化政府运动可以被看作发达资本主义自我调整最重要的内容之一”。<sup>①</sup>

## 二、政府绩效评价研究

20 世纪 70 年代以来,以政府职能定位为标杆,以公共选择理论、新制度经济学、公共行政学、管理学等作为理论支撑,政府绩效管理及评价被视为重塑政府的另一版本,具有强烈的价值和技术取向。与传统的行政管理理念相比,政府绩效管理昭显公共生产力变革这一主线。与过往的行政体制改革比较,政府绩效管理更凸现政府管理过程中的机制、方法与手段的创新。与企业组织管理比较,政府绩效管理强调对行政投入产出的测量与监控。作为全新的理论范畴,政府绩效管理已拥有较完整的理论体系。上世纪 60 年代,美国会计总署率先建立以经济性(Economy)、效率性(Efficiency)和效果性(Effectiveness)为主体的“3E”结构被公认为政府绩效结构的典型范式,之后加入公平性(Equity),形成所谓“4E”要素结构。这一结构已成为“分析绩效的最好出发点,因为它们是建立在一个相当清楚的模式之上,并且这个模式是可以被用来测评的”<sup>②</sup>。同时,这一结构标志着政府绩效评价从理论研究导入实践应用之中。

### (一) 国外文献简介

首先,在评价理念及导向方面。戴维·奥斯本等在《改革政府》中概括了评价的基础作用:测定效果、确定奖励、激励学习、纠正失败、展示成果<sup>③</sup>;马克·霍哲指出:“为了对政策制定者和服务对象强调他们从税款中得到了什么受益。机构需要能够评估,并衡量和报告他们完成了什么”<sup>④</sup>;盖伊·彼得斯在《政府行政的未来:四种模式》中,从分析传统行政模式出发,提出了政府再造的四种模式:市场化政府、参与式政府、弹性化政府、解制型政府<sup>⑤</sup>;理查德·威廉姆斯在《组织绩效管理》中指出,“在评价组织绩效的过程中,必须采用各种不同的方法。绩效是多层面的,所以应该采用多种评价方法,以综合反映组织绩效的全貌”<sup>⑥</sup>;威尔逊在《美国的官僚政治:政府机构的行为及其动因》中认为,在政府绩效评价制度框架下“以取得结果而不是以投入要素作为判断政府部门的标准”<sup>⑦</sup>;荷兰学者布拉姆·索比尔提出,政府绩效评价时可以使用不同的业绩测评:与过去比较、跨截面比较、实际业绩与业绩标准比较。<sup>⑧</sup>

① 包国宪、曹西安:《我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析》,《兰州大学学报(社科版)》2007 年第 1 期。

② 于军:《英国地方行政改革研究》[M],北京:国家行政学院出版社,1999, P183。

③ 【美】戴维·奥斯本和特德·盖布勒:《改革政府》,上海译文出版社,1996 年版。

④ 【美】马克·霍哲:《公共部门业绩评估与改善》,《中国行政管理》,2000 年第 3 期。

⑤ 【美】盖伊·彼得斯:《政府行政的未来:四种模式》,清华大学出版社,2002 年版,第 180 页。

⑥ 【美】理查德·威廉姆斯:《组织绩效管理》,清华大学出版社,2002 年版,第 80 页。

⑦ 【美】詹姆斯·Q·威尔逊:《美国的官僚政治:政府机构的行为及其动因》,中国社会科学出版社,1995 年版,第 444 页。

⑧ 【美】阿里·哈拉契米:《政府业绩与质量测评》,中山大学出版社,2003 年版,第 8 页。