

行政评价法制度研究

周 实 著



東北大學出版社
Northeastern University Press

© 周 实 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

行政评价法制度研究 / 周实著. —沈阳: 东北大学出版社,
2008.12

ISBN 978-7-81102-636-8

I. 行… II. 周… III. 国家行政机关—行政管理—评价—法
规—研究—中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 186620 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83680267 (社务室) 83687331 (市场部)

传真: 024—83680265 (办公室) 83687332 (出版部)

网址: <http://www.neupress.com>

E-mail: neuph@neupress.com

印 刷 者: 沈阳中科印刷有限责任公司

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 140mm×203mm

印 张: 6.25

字 数: 139 千字

出版时间: 2008 年 12 月第 1 版

印刷时间: 2008 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 刘振军

责任校对: 石玉玲

责任出版: 杨华宁

封面设计: 唐敏智

ISBN 978-7-81102-636-8

定 价: 20.00 元

前 言

我国的行政法研究已经走过了二十几载，但是总览现实中的行政，仍然存在很多问题。其中，政府的“拍脑门决策”、政绩工程仍不鲜见，纳税人对于公共资金的使用情况缺乏话语权，这些都严重影响着政府施政的威信和法制建设所需的社会心理状态。事实上，纳税人有权利知道政府每年的财政预算是多少、决算是多少，财政投入是由哪些部分构成的，各个部分的投入在财政总投入中各占多大比例，这样的比例其依据何在？另外，如果财政预决算之间有差距，产生的原因又是什么？这样的财政投入又能给社会公众带来哪些好处？纳税人不但有权知道这些社会公共信息，还应被允许参与对政府财政预决算的评价，促进行政决策的科学化和民主化。而行政管理的科学化、民主化不应该仅仅停留于道德上的说教，而且应该将其用法的形式固定下来，即建立和实施行政评价法制度。行政评价法制度即在于通过一系列的法定程序对行政行为的可行性、效果、成本、收益、时效等进行评估，从而决定是否实施或终止、撤销某种行政行为。通过提供事前、事中、事后的评价，对行政行为运作的全过程进行控制，可以有效地防止“随意决策”和“无责任决策”，从而从根源上监督行政，防止行政权滥用。

当今世界，无论是发达国家，还是发展中国家，都在推行政府的职能转变，积极倡导行政评价制度，力争通过行政评价制度的实施，创建一个具有回应性机制的政府。其目的是为了实现政府行政管理的科学化、民主化和法制化。

如何使政府的行政管理科学化、民主化、法制化早已成为一个世界性的课题。20世纪80年代中期，美、英、日等国家兴起过一场“新公共管理运动”^①，以市场化为取向，旨在推行绩效管理和强调顾客（行政相对人）至上，提升民众对行政的满意度的政府改革运动。公共服务的质量取决于政府各机构的工作绩效水平。居民对公共服务质量的要求越来越高，而政府机构可支配资源的增长有限，唯有不断提高工作绩效，才是满足居民需求的主要途径。新公共管理哲学家大力提倡改革公共部门、提高产品和服务效率的目的正在于此^②。在新公共管理理论的指导下，行政评价（或称政府绩效评估）制度应运而生。

从20世纪70年代开始，西方国家普遍推行行政评价制度，实行绩效管理。20世纪90年代，在政府绩效管理实践的基础上，将行政评价进一步规范化，逐步以法律、行政命令等形式确立了行政评价法律制度。以下是这方面的典型代表。

① 20世纪80年代中期，美、英、日、澳、新西兰等国家针对政府管理极权化和官僚主义化所导致的垄断、低效率、财政赤字和各种社会危机，以及全球化和信息技术发展要求加强市场机制的作用等社会现实，进行了一场以市场化为取向，旨在推行绩效管理和强调顾客至上的政府改革运动。学者们把这场运动称为“新公共管理运动”。

② 简·莱恩. 新公共管理 [M]. 赵成根, 等译. 北京: 中国青年出版社, 2004: 68.

①美国1993年颁布的《政府绩效与结果法案》的立法宗旨是“规范联邦政府的战略规划制定和绩效评估”^①，评估的内容分为顾客导向、提升服务机关的竞争力、运用市场机制解决问题、分散行政决策权力、简化预算流程、简化政府采购程序等。

②英国梅杰政府发表的《竞争求质量白皮书》和布莱尔政府出台的《政府现代化白皮书》。这些文件要求提高行政服务质量和顾客满意度，要求行政活动通过市场来检验、考核和评估，追求行政服务的高效率目标。

③日本行政评价制度主要是通过以点带面的方式建立的。即以东京都等地方行政评价制度的实施来推进和形成整个国家的行政法制评价体系。

行政评价法制度在发达国家政府改革和优化行政管理的过程中，发挥着重大作用，建立行政评价法律制度，建立一个能够科学评估，并能及时回应的绩效型政府，已经成为当今世界各国行政法改革的大趋势。

行政评价制度在各国的行政管理中日益得到重视，但是法学理论界对其进行的研究还不够深入，尤其是关于行政评价法制度的理论研究，至今还是法学界的空白。基于这样的思考，笔者对行政评价法制度的理论构建进行初步的探讨。

研究和探讨行政评价法制度的有关问题具有如下理论意义。

(1) 加强对政府行政权力的监督与控制

行政评价是政府向公众展示工作绩效的机会，其显

① 邱霭恩. 美国《1993 政府绩效与结果法案》译文 [J]. 中国行政管理, 2004 (5): 28.

著特征是评价过程和评价结果的透明公开。行政评价法制度着重于以法定的程序对行政行为的可行性、效果、成本、收益、时效等进行评价,通过评估和公开行政绩效,使民主的意见反映出来,参与并渗透到行政行为、行政决策之中,形成对政府行政权力的监督和有效的控制,抑制了行政权的滥用,在相当程度上克服了行政决策的随意性,同时增加了腐败的成本和难度。

(2) 推进行政程序的法制化

现代行政程序要求信息公开、听证等一系列尊重行政相对人意志,体现参与机制的制度。但是这些制度若没有行政评价,则只能说是民主原则的一种进步,远未达到实质性的阶段。因为只有通过评价,才能得到关于公开、听证等一系列制度实施情况的信息,通过信息的反馈,才能够改进程序机制,使民主不流于形式。因此,行政评价法制度是完善行政程序建设的实质点,最终将推进行政程序的法制化。

(3) 实现和谐社会的法制保障

行政评价法制度不单是普通意义上对行政机关的人事(比如对公务员的考核)、经济性(如对收支情况的考查)等进行评价,还是一种延伸为对行政行为本身进行评价的法律制度。并以此作为突破口,着眼于从宏观上建立起针对公益行为的评价体系,使公共利益得到最大限度的发挥,防止公益的异化。“凡是高度发达的政治体系,都具有把暴力的作用降至最低限度的程序,用确定的渠道限制的财势影响政治体系的程序。”^①因此,在

^① 亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 21.

一定意义上,行政评价法制度可以使很多潜在的利益冲突在评价中得到缓解和解决,有利于和谐社会的构建。

研究和探讨行政评价法制度的有关问题具有如下现实意义。

(1) 为行政决策提供科学依据

江泽民在党的十六大报告的第五部分,即“政治建设和政治体制改革”中强调:“改革和完善决策机制,各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序……防止决策的随意性。”胡锦涛提出了可持续发展观的建设,党的十七大报告强调:推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策,原则上要公开听取意见。

温家宝在 2005 年政府工作报告中提出要树立科学发展观和正确政绩观,在谈到大力加强政风建设时,强调要“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系”。在《提高认识,统一思想,牢固树立和认真落实科学发展观》一文中,他还明确提出“要抓紧建立和完善政绩评价标准、考核制度和奖惩制度,以形成正确的政绩导向”。在 2008 年 2 月 27 日通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》第五部分“加强依法行政和制度建设”中,明确提出要“推行政府绩效管理和行政问责制,建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”。

行政评价法制度的构建,对于落实科学发展观和正确的政绩观,都有重要意义,它是一种可以防止决策随意性,改革和完善政府决策机制的程序性法律规范。行政评价法律制度一方面将行政责任与行政职权相结合,通过设立程序责任,对达不到行政绩效目标的机构让其

承担法律责任；另一方面通过为行政决策提供可行性的财务分析，赋予纳税人对政府公共财政的知情权和参与权，促进行政决策的科学化和合理化。另外，对前一阶段政府行政绩效进行总结，可以获取制定本阶段目标的信息，这样，某一阶段的行政评价结果就能为下一阶段决策的制定奠定科学的基础。因此，行政评价法制度的建立，可以使行政决策得到可靠的科学依据，而不是盲目地拍板定案，而且可以对决策的施行进行全过程的跟踪，优化行政决策。

（2）以最小的成本获取最大的收益

对于各级政府来讲，国家财政的拨付都是有限的，而行政涉及的领域和范围却是庞大的。相对于有限的国家财政资金来说，政府花钱的欲望总是膨胀的。而行政评价制度最原始的出发点是从财政的角度来决定行政行为的取舍，使有限的资金运用到最有价值的地方，实现以财政支出最小化来取得公共利益最大化的目标。行政评价一般贯穿于行政的整个过程，主要围绕如何缩减财政支出，如何使财政支出的收益最大化进行。行政评价活动主要集中于以对政府管理活动的花费、运作及其社会效果等方面的测定来划分不同的绩效等级。一般从行政立项开始，通过评价程序辅助政府决策，直到最后还要对完成效果进行评价，这样就降低了行政决策和执行的风险性，一定程度上保证了行政的连贯性。在整个过程中，它通过成本收益分析，对行政活动进行系统的、全方位的评价，从而使财政的有限资金得到充分有效的利用。

（3）有利于提高行政效率

行政评价法律制度的建立，可以使行政决策及时瞄

准目标，纠正因行政复杂性、现实的多因素干扰而带来的误差。行政评价的激励作用能够促使行政效率的提高，美国学者曾引用许多实践案例对行政评价的激励作用做了如下阐述：“如果不考评结果，就不能区分成功与失败；如果看不到成功，就不能给予奖励；如果不奖励成功，就可能鼓励失败；如果看不到成功，就不能积累成功经验；如果辨不清失败，就不能改正；如果能够证实结果，就能够赢得公众支持。”^① 虽然行政评价的存在与效率有着天然的矛盾冲突，但稳健的行政决策却有“随意性决策”无法并提的效果。

^① Osborne D, Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from the Schoolhouse to Statehouse [M]. Mass.: Addison-Wesley, 1992: 5.

目 录

第一章 行政评价法的概念与法律地位·····	1
第一节 行政评价法的含义·····	1
第二节 行政评价法的法律地位·····	4
第二章 行政评价法律制度特征的理论定位·····	9
第一节 公共性是行政评价法制度的基本内涵·····	9
第二节 程序性是行政评价法制度的根本属性 ·····	12
第三节 效率、成果是行政评价法制度的核心 ·····	15
第四节 行政公开是行政评价法制度的基本原则 ·····	19
第三章 美国行政评价法制度的实践与启示 ·····	24
第一节 美国行政评价法的发展历史 ·····	24
第二节 美国行政评价制度的实践与特色 ·····	26
第三节 美国行政评价的方法 ·····	37
第四章 日本行政评价法制度的实践与启示 ·····	46
第一节 日本行政评价法制度的特色 ·····	46
第二节 日本神奈川县逗子市行政评价制度及启示 ·····	51
第五章 关于我国行政评价法制度理论内容的构建 ·····	71
第一节 行政评价法的主体概述 ·····	71

第二节	行政评价法的对象	77
第三节	行政评价的指标	78
第四节	行政评价的标准	80
第五节	行政评价报告书	84
第六节	行政评价的类型与方法	87
第七节	行政评价的程序	93
第六章	我国实施行政评价制度的地方性探索	96
第一节	我国地方城市政府的行政评价制度	96
第二节	沈阳市行政评价法律制度的完善	99
第七章	行政评价法制度的展望	115
第一节	公共服务的民营化探索	115
第二节	服务行政下的信息公开制度	117
第三节	行政评价指标体系的量化研究	120
第四节	行政评价与公共责任制度的衔接	121
第五节	全球反腐败新课题	123
第六节	行政评价过程中公众满意度的实现	124
第七节	全球化背景下的行政评价制度发展趋势	127
结束语		129
参考文献		130
附 录		140
	中华人民共和国行政诉讼法	140
	中华人民共和国公务员法	155
	中华人民共和国环境影响评价法	178

第一章 行政评价法的概念与法律地位

第一节 行政评价法的含义

弄清楚行政评价的含义，需要从评价的含义入手。“评价，从哲学上看，与价值的关系密切，是主体对客体，与主体需要之间的价值关系的主观判断。”^①

就社会历史的观点而言，评价是一种认知活动和社会实践。本质上是一种人掌握世界的意义的观念活动。它不仅要考虑作为个体人的需要，还要考虑作为社会人的需要。任何一个客观正确的评价，都离不开社会发展水平和时代观念的制约^②。

一般情况下，评价与估计、估价和评估等词是同义的，这些词都包含着一种目的要求，即使用某种价值观念来分析行政行为的运行结果。具体来说，评价就是衡量评定人或事物的价值，也指评定的价值。通常通过详细、仔细的研究和评估，确定对象的意义、价值或者状态。行政评价包括如下含义^③。

① 叶文虎，栾胜基. 环境质量评价学 [M]. 北京：高等教育出版社，1994：9-10.

② 朱小雷. 建成环境主观评价方法研究 [M]. 南京：东南大学出版社，2005：6.

③ 李东旻. 网站评价方法研究 [J]. 情报理论与实践，2005（7）：86-88.

第一, 评价的过程是一个对评价对象的判断过程。

第二, 评价的过程是一个综合计算、观察和咨询等方法的一个复合分析过程。

由此可见, 评价是一个非常复杂的过程。它本质上是一个判断的处理过程。Bloom 认为: “评价就是对一定的想法 (Ideas)、方法 (Methods) 和材料 (Material) 等作出的价值判断的过程。它是一个运用标准 (Criteria) 对事物的准确性、实效性、经济性以及满意度等方面进行评估的过程。”

综上, 评价是指通过评价者对评价对象的各个方面, 根据评价标准进行量化和非量化的测量过程, 最终得出一个可靠的并且逻辑的结论。

在行政领域内, 行政评价又称为政府绩效评估, 因此, 还可以通过政府绩效评估的含义理解行政评价的实质内涵。绩效 (Performance) 一词在英文中意为“履行”“执行”“表现”“行为”“完成”, 在管理学中被引申为“成绩”“成果”“效益”, 最早用于投资项目管理、人力资源管理等方面, 后来又被运用到公共管理当中。政府绩效 (Government Performance) 指的是运用“绩效”概念衡量而得出的政府活动的效果, 指政府在社会管理活动中的结果、效益及其管理工作的效率、效能, 是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力^①。政府绩效评估就是将政府及其各职能部门的实际工作结果与绩效目标相比较, 根据政府效率、管理能力、管理成本和公众满意程度等方面进行分析与判断, 评价政府

^① 颜如春. 关于建立我国政府绩效评估体系的思考 [J]. 行政论坛, 2003 (9)

组织实际工作的成果，从而对政府组织的绩效进行全面的评价。

更确切地说，行政评价是提供行政行为运行结果所带来的价值方面的信息，看其是否对既定目标或目的的实现起到了应有的作用。行政评价制度是现代行政发展科学化的量化分析方法，是行政决策的重要参考要素。行政评价最原始的出发点是从行政的角度来决定行政行为的取舍。

从语义上看，行政评价有两个层次上的含义：一是行政机关本身有些行为就是对行政相对方作出评判，比如行政机关对行政相对方的情况进行审查以评价其是否达到某种资质来决定是否发给其执照、证件；二是将其理解作为一种监督行政的行为，即在行政行为作出前后或实施过程中通过一定程序对该行为涉及的问题进行评价，以作出某些决定。这里取的是后一层意思，侧重指行政主体或其他组织、公民在行政评价程序中对前一种评价行为进行再评价，评价对象不再是相对方的资质问题，而是行政主体的这一评价行为是否公正、有效率、符合程序。简而言之，行政评价又称为政府绩效评估，是指采用现代科学的研究方法，对政府或政府的某一个具体行政职能部门实施的行政行为所产生的效果、执行情况及其带来的各种影响等进行客观、系统的考查与评价的制度。

一般来说，实施行政评价的过程即通过一系列的法定（尽管以规章等“软法”形式存在，但并不影响它们在现代行政中的重要性）程序（包括指标筛选、人员配备、路径选择等）对行政行为（包括决策、执行、监督等）的可行性、效果、成本、收益、时效等进行评估，

从而决定是否实施或终止、撤销某种行政行为。

行政评价贯穿在行政行为的全过程中，根据其在行政行为实施的不同阶段，将行政评价分为不同的种类，包括行政行为作出前的事前评价，行政行为实施过程中的事中评价，以及行政行为执行后的事后评价，事后评价又主要包括行政行为执行后因有新变化而进行的补充性评价以及执行中发生异化所需要的矫正性评价。

另外，法学研究视角中的行政评价和行政学研究视角中的行政评价也是有差别的。前者关注的并不是所有的评价行为，而只是那些应当用法律手段进行规范的评价行为。因为不可能所有的行政行为都有与之一一对应的明确细致的法律规范来规定，法律只作用于那些它可以作用并且应当作用的环节。行政评价法的主要作用，在于对给公共利益造成严重影响的或涉及多方利益的行政行为进行评价，论证其可行性，以减少或消除其不利影响。因而，行政评价法就是调整对行政主体作出的行政行为进行科学评价所形成的法律关系的总和。

第二节 行政评价法的法律地位

地位是一个相对的概念，有参照物才有所谓的地位。参照物的选择有多种，以自身历史为参照，有助于看清该事物的发展历程，从而更深刻地了解现在；以本领域的其他成员为参照，则有助于理解该事物在同类事物中的地位；最后跳出一个固定的领域，在各关联事物中作比较则有助于从更宏观方面认识该事物，吸取其他事物的优势，许多边缘学科的蓬勃发展就是例子。下面即从行政评价法在行政法历史发展过程中的地位、法律

体系中的地位以及和其他关联学科的比较三方面，阐述笔者对行政评价法地位的认识。

首先，从历史发展过程看，行政评价法的出现反映了行政法治不断制约行政权的发展要求。在威权政治社会，首脑的意志即法。随着社会的发展，领导者个人的魅力或者能力再也无法应付日益复杂的社会经济关系，从而在行政过程中听取多方面的论证就成了一种需要。然而这种需要转变成法律上的对滥用行政权的制约制度却是民主运动和行政法本身不断发展的结果。这一点各国革命和法律制定的历史就足以说明。

另外，行政评价法的产生也反映了法律制度发展的一般性规律。法律对规范对象的规范程度、规范手段是在不断地提高、改进和趋于精确的。行政法也是如此，从 20 世纪初期单纯的惩戒性的实体法到 20 世纪中期行政程序法的飞速发展，从最初政治口号式的用语到现在立法中更为客观详细的描述性语言，不难看出，对行政权进行规范的手段（或方法）在不断进步。行政法未来的发展趋势也必然是越来越注重对行政权行使的每个细节进行更加微观的规范。行政评价法就是适应这一发展趋势而产生的，在其法律规范中，包含许多非常细致的指标要求。比如许多国家的环境影响评价法、政府环保部门颁布的环保法规规章都有关于采取测量样本的方法、开展调查的频率、进行财产惩罚的百分比的计算程序等的规定，非常详细。

其次，从法律体系本身看，行政行为的多样性决定了行政评价法表现形式的多样性。一般说来，行政程序法中都含有在行政决定作出之前必须进行评价的内容。比如要求论证、听证，要求一定程度的公民参与等。比

如美国 1946 年颁布的《联邦行政程序法》第 553 节、556 节、557 节具体规定了制定行政法规的评价论证程序。王名扬教授认为这种“通告和评论的制定法规程序是美国当代行政法上的一个创举”^①。但是由于受到法律本身宽泛性的局限，行政评价法更多的还是以次级法的形式出现，也就是多以法案、法规、规章等形式表现。例如，1993 年美国就曾颁布《政府绩效与结果法案》(GPRA)，以立法的形式明确了对政府行政绩效评估(也就是行政评价)的相关概念和制度。

最后，从行政评价法与相关学科的关系看，它融合了新兴发展的多学科的研究成果，从而有可能开辟新的法学研究领域。

第一，它吸收了政治学中公共政策研究的成果。1947 年美国管理学家西蒙所著的《行政行为：行政组织中决策过程的研究》一书第一次系统地提出了管理科学中的决策理论^②。此后，人们才逐渐认识到在公共行政领域，政策制定(从法学的角度看是作出某种行政行为)的过程实质是一定政治系统的内部和外部各种势力间利益的分配、整合与妥协，以期达到某个预定目标的过程。在这一过程中，有许多不确定的因素如领导者个人的偏好、在团体中的魄力以及公众对某个问题的理解力等都会影响行政机关的行政行为的效果。为保证行政行为的客观性和有效性，学者们便开始了对如何控制政策的制定、执行等问题的研究。其中就演化出了如何利用法律法规促使公共政策的制定与执行建立在科学的评

① 王名扬. 美国行政法 [M]. 北京: 中国法制出版社, 1995: 348.

② 黄达强, 刘怡昌. 行政学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1988: 147.