

· · · · ·
依法行政监督实施效果评估
及其改进对策研究

· · · · ·
王凯伟 著

湘潭大学出版社

国家社会科学基金课题“依法行政监督实施效果评估与提升对策研究”

(课题编号: 10BZZ011)

本书获湖南省“十三五”公共管理省级重点学科资助

依法行政监督实施效果评估 及其改进对策研究

王凯伟 著

湘潭大学出版社

版权所有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

依法行政监督实施效果评估及其改进对策研究 / 王
凯伟著. — 湘潭: 湘潭大学出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-5687-0185-3

I. ①依… II. ①王… III. ①行政管理—司法监督—
研究—中国 IV. ①D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第326867号

依法行政监督实施效果评估及其改进对策研究

Yi Fa Xingzheng Jiandu Shishi Xiaoguo Pinggu Ji Qi Gaijin Duice Yanjiu

王凯伟 著

责任编辑: 吕 花

封面设计: 周湘兰

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭大学工程训练中心

电 话: 0731-58298960 0731-58298966 (传真)

邮 编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷: 长沙超峰印刷有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787 mm×1092 mm 1/16

印 张: 12.5

字 数: 276 千字

版 次: 2017 年 12 月第 1 版

印 次: 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5687-0185-3

定 价: 40.00 元

目 录

第1章 引 言	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 依法行政监督实施效果是国家层面的重要关注点	1
1.1.2 依法行政监督实施效果评估研究具有较大的理论拓展空间	2
1.1.3 依法行政监督实施效果评估研究具有较大的现实需求	3
1.2 研究意义	3
1.2.1 有利于实现行政监督理论与实践的协同发展	3
1.2.2 有利于强化对行政权力运行的监督	4
1.2.3 有利于督促行政机关严格依法行政	4
1.2.4 有利于推动政务公开打造阳光政府	5
1.3 研究回顾	5
1.3.1 国外研究综述	5
1.3.2 国内研究现状	8
1.3.3 研究的发展趋势	11
1.4 研究方法	12
1.4.1 文献研究法	12
1.4.2 调查研究法	12
1.4.3 定量分析法	13
1.5 研究的创新点	13
第2章 依法行政监督实施效果评估的理论基础与现实依据	15
2.1 依法行政监督实施效果评估的概念界定	15
2.1.1 依法行政监督的概念界定	15
2.1.2 依法行政监督实施效果的概念界定	16

2.1.3	依法行政监督实施效果评估的概念界定	17
2.2	依法行政监督实施效果评估的理论基础	18
2.2.1	治理理论	18
2.2.2	新公共管理理论	19
2.2.3	绩效评估理论	20
2.2.4	法治政府理论	21
2.2.5	利益相关者理论	23
2.3	依法行政监督的历史沿革	24
2.3.1	新中国成立初期到改革开放前, 依法行政监督体系的初建	24
2.3.2	改革开放后, 依法行政监督体系的优化	26
2.4	依法行政监督实施效果评估的现实依据	28
2.4.1	行政监督的完善需要依法行政监督实施效果评估	29
2.4.2	反腐体系的建设需要依法行政监督实施效果评估	29
2.4.3	行政效能的提高需要依法行政监督实施效果评估	30
2.4.4	依法行政的落实需要依法行政监督实施效果评估	30
第3章	依法行政监督实施效果评估体系的构建	31
3.1	构建依法行政监督实施效果评估体系的基本要求	31
3.1.1	依法行政监督实施效果评估体系应具有全面性	31
3.1.2	依法行政监督实施效果评估体系应具有科学性	32
3.1.3	依法行政监督实施效果评估体系应具有系统性	32
3.1.4	依法行政监督实施效果评估体系应具有可测性	33
3.1.5	依法行政监督实施效果评估体系应具有动态性	33
3.2	构建依法行政监督实施效果评估体系的维度设定	34
3.2.1	“经济——效率——效益” 维度	34
3.2.2	“政治——经济——社会” 维度	35
3.2.3	“综合指标——分类指标——单项指标” 维度	35
3.2.4	“监督主体——监督客体——监督环境” 维度	36
3.2.5	平衡计分卡维度	37
3.3	依法行政监督实施效果评估的主体构成	38
3.4	依法行政监督实施效果评估的指标体系构建	39
3.4.1	依法行政监督实施效果评估的维度设计	39
3.4.2	依法行政监督实施效果评估的指标选择	40

3.4.3	依法行政监督实施效果评估指标的实证筛选	44
3.4.4	依法行政监督实施效果评估指标的有效性统计检验	48
3.4.5	依法行政监督实施效果评估的权重确定	49
3.5	依法行政监督实施效果评估的主要方法	59
3.5.1	模糊综合评价法	59
3.5.2	满意度测评法	61
3.6	依法行政监督实施效果评估的程序构建	62
3.6.1	评估假设	64
3.6.2	体系设计	64
3.6.3	实施评估	65
3.6.4	结果反馈	65
3.7	依法行政监督实施效果评估的制度设计	66
3.7.1	建立依法行政监督实施效果评估信息制度	67
3.7.2	建立依法行政监督实施效果评估主体参与制度	67
3.7.3	建立依法行政监督实施效果评估激励制度	68
3.7.4	建立依法行政监督实施效果评估流程制度	68
3.7.5	建立依法行政监督实施效果评估结果反馈制度	69
第4章	依法行政监督实施效果评估的实践	70
4.1	依法行政监督实施效果评估在湖南省的实践	70
4.1.1	湖南省依法行政监督实施效果评估的指标体系	70
4.1.2	湖南省依法行政监督实施效果评估的具体过程	73
4.1.3	基于模糊综合评价的湖南省依法行政监督实施效果评估结果	73
4.1.4	基于满意度测评的湖南省依法行政监督实施效果评估结果	79
4.2	依法行政监督实施效果评估在国内相关四市的实践	84
4.2.1	国内相关四市依法行政监督实施效果评估数据来源及说明	84
4.2.2	国内相关四市依法行政监督实施效果评估数据对比分析	85
4.2.3	基于模糊综合评价的国内相关四市依法行政监督实施效果评估结果	109
4.2.4	基于满意度测评的国内相关四市依法行政监督实施效果评估结果	113
4.2.5	国内相关四市依法行政监督实施效果评估结果的实例分析	117
4.3	依法行政监督实施效果评估体系存在的问题及优化途径	121
4.3.1	依法行政监督实施效果评估中面临的问题	121
4.3.2	依法行政监督实施效果评估存在问题的原因剖析	123

4.3.3 依法行政监督实施效果评估体系的优化途径	127
第5章 评估的启示：依法行政监督实施效果影响因素	129
5.1 制度建设	129
5.1.1 法律制度	129
5.1.2 执法监督制度	131
5.1.3 监督责任追究制度	131
5.1.4 行政监督财务管理制度	132
5.2 人员队伍建设	133
5.2.1 勤政廉政水平	133
5.2.2 人力资源质量	134
5.2.3 团队合作程度	136
5.3 信息建设	138
5.3.1 信息化时代已来临	138
5.3.2 信息化制度建设	139
5.3.3 信息技术革新	139
5.3.4 信息化人才队伍建设	141
5.4 公众因素	141
5.4.1 公众支持程度	142
5.4.2 公众配合程度	143
5.4.3 公众满意程度	144
第6章 依法行政监督实施效果的改进机制	146
6.1 提升依法行政监督实施效果的保障机制	146
6.1.1 巩固依法行政监督实施效果提升的思想保障	146
6.1.2 健全依法行政监督实施效果提升的法治保障	147
6.1.3 强化依法行政监督实施效果提升的队伍保障	148
6.1.4 改善依法行政监督实施效果提升的资金保障	149
6.1.5 优化依法行政监督实施效果提升的技术保障	149
6.2 提升依法行政监督实施效果的协同机制	150
6.2.1 树立依法行政监督系统协同的理念	151
6.2.2 创新依法行政监督系统协同管理方式	151
6.2.3 加强依法行政监督系统的协同运行	152

6.2.4 推进依法行政监督系统各要素的协同	153
6.3 提升依法行政监督实施效果的激励机制	153
6.3.1 完善行政监督目标考核制度,强化内在、外在激励协调	154
6.3.2 合理规划监督主体职业发展,实现物质、精神激励互补	155
6.3.3 强化监督主体行政问责机制,促进正、负激励相统一	156
6.3.4 重塑监督组织成员的心理契约,引导知、意、行相结合	157
6.4 提升依法行政监督实施效果的合作博弈机制	158
6.4.1 推广依法行政监督主体合作博弈理念	159
6.4.2 完善依法行政监督主体合作博弈结构	160
6.4.3 统筹依法行政监督主体合作博弈经费	162
6.4.4 优化依法行政监督主体合作博弈运行	163
总结与展望	166
参考文献	169
附录 A 依法行政监督实施效果评估指标体系权重调查问卷	179
附录 B 依法行政监督实施效果评估调查问卷	183
后 记	186

表目录

表 3-1	行政监督业绩指标的构成	41
表 3-2	行政监督成本指标的构成	41
表 3-3	行政监督内部管理指标的构成	42
表 3-4	行政监督创新与发展指标的构成	43
表 3-5	依法行政监督实施效果评估指标体系选样被试者样本特征分布	46
表 3-6	依法行政监督实施效果评估三级指标内涵	47
表 3-7	判断矩阵的一般形式	50
表 3-8	判断矩阵重要性程度 B_{ij} 的取值表及含义	50
表 3-9	平均随机一致性指标 RI	51
表 3-10	各子指标对总目标 A 的综合权重排序	56
表 3-11	依法行政监督实施效果评估指标体系及权重	57
表 4-1	依法行政监督业绩指标的构成	71
表 4-2	依法行政监督成本指标的构成	71
表 4-3	依法行政监督内部管理指标的构成	72
表 4-4	依法行政监督创新与发展指标的构成	72
表 4-5	C 市依法行政监督实施效果定性指标影响因素表	74
表 4-6	湖南省各市(州)依法行政监督实施效果评估定性指标影响因素表	76
表 4-7	湖南省及各市(州)依法行政监督实施效果评估结果	79
表 4-8	湖南省依法行政监督实施效果三级指标测评结果	80
表 4-9	杭州依法行政监督实施效果评估样本特征统计表	86
表 4-10	杭州依法行政监督实施效果评估样本年龄 * 教育程度交叉分析表	86
表 4-11	深圳依法行政监督实施效果评估样本特征统计表	87
表 4-12	长沙依法行政监督实施效果评估样本特征统计表	88
表 4-13	贵阳依法行政监督实施效果评估样本特征统计表	89
表 4-14	卡方检验	89
表 4-15	国内相关四市依法行政监督机关提升政府整体形象作用情况交叉分析	90

表 4-16	卡方检验	91
表 4-17	国内相关四市依法行政监督机关人员工作热情度情况交叉分析	91
表 4-18	卡方检验	92
表 4-19	东中西部三区四地依法行政监督机关工作人员年龄结构层次情况的交叉分析	93
表 4-20	卡方检验	94
表 4-21	国内相关四市依法行政监督机关领导班子团队建设评价交叉分析	94
表 4-22	卡方检验	95
表 4-23	国内相关四市依法行政监督相关法律、制度的效度的交叉分析	96
表 4-24	卡方检验	97
表 4-25	国内相关四市依法行政监督相关法律、制度的连续和稳定程度交叉分析	97
表 4-26	卡方检验	98
表 4-27	国内相关四市依法行政监督机关领导者间的沟通协调度评价的交叉分析	99
表 4-28	卡方检验	100
表 4-29	国内相关四市依法行政监督机关信息处理水平的交叉分析	100
表 4-30	卡方检验	101
表 4-31	国内相关四市依法行政监督机关公开信息真实性与丰富性的交叉分析	102
表 4-32	卡方检验	103
表 4-33	国内相关四市公众对依法行政监督工作支持程度的交叉分析	103
表 4-34	卡方检验	104
表 4-35	国内相关四市依法行政监督机关独立性程度的交叉分析	105
表 4-36	卡方检验	106
表 4-37	国内相关四市违纪、贪污腐败等案件报道广度和深度的交叉分析	106
表 4-38	卡方检验	108
表 4-39	卡方检验	108
表 4-40	卡方检验	108
表 4-41	杭州市依法行政监督实施效果定性指标影响因素表	110
表 4-42	深圳市依法行政监督实施效果定性指标影响因素表	111
表 4-43	长沙市依法行政监督实施效果定性指标影响因素表	112
表 4-44	贵阳市依法行政监督实施效果定性指标影响因素表	112
表 4-45	国内相关四市依法行政监督实施效果评估结果	113
表 4-46	依法行政监督实施效果评估指标体系及权重	114
表 4-47	国内相关四市依法行政监督实施效果二级指标测评结果	115
表 4-48	国内相关四市依法行政监督实施效果测评一级指标各地区得分	116
表 4-49	国内相关四市依法行政监督实施效果测评一级指标按指标排名	116

图目录

图 3-1	政府绩效评估主体分类	38
图 3-2	基于平衡计分卡的依法行政监督实施效果评估指标维度	40
图 3-3	地方政府依法行政监督实施效果测评指标体系及其结构	47
图 3-4	地方政府绩效评估程序	63
图 3-5	依法行政监督实施效果评估程序	66
图 4-1	依法行政监督实施效果二级指标评估结果	82
图 4-2	依法行政监督实施效果一级指标评估结果	83
图 4-3	深圳依法行政监督实施效果样本年龄 * 工作年限交叉分析图	87
图 4-4	国内相关四市依法行政监督机关提升政府整体形象作用情况	90
图 4-5	国内相关四市依法行政监督机关工作人员工作热情度情况	92
图 4-6	国内相关四市依法行政监督机关工作人员年龄结构层次情况	93
图 4-7	国内相关四市依法行政监督机关领导班子团队建设评价	95
图 4-8	国内相关四市依法行政监督相关法律、制度的效度	96
图 4-9	国内相关四市依法行政监督相关法律、制度的连续和稳定程度	98
图 4-10	国内相关四市依法行政监督机关领导者间的沟通协调度评价	99
图 4-11	国内相关四市依法行政监督机关信息处理水平的交叉图	101
图 4-12	国内相关四市依法行政监督机关公开信息真实性与丰富性的交叉图	102
图 4-13	国内相关四市公众对依法行政监督工作支持程度的交叉图	104
图 4-14	国内相关四市依法行政监督机关独立性程度的交叉图	105
图 4-15	国内相关四市违纪、贪污腐败等案件报道广度和深度的交叉图	107
图 4-16	国内相关四市依法行政监督机关工作作风、执法状况和政民互动的公众 满意度对比 1	108
图 4-17	国内相关四市依法行政监督机关工作作风、执法状况和政民互动的公众 满意度对比 2	109
图 4-18	国内相关四市依法行政监督实施效果一级指标测评结果	115

第1章 引言

依法实施行政监督对完善国家治理能力和治理体系现代化具有重要作用，也是全面依法治国、建设社会主义法治国家的重要抓手。目前，我国依法行政监督建设取得了巨大的成绩，但同时也存在一些不足之处。评估作为改进依法行政监督实施效果的重要环节，其作用不可小觑。对依法行政监督实施效果进行评估，并探讨具有针对性的应对措施，具有较强的理论价值与现实意义。由于国情及历史的原因，我国对行政监督实施效果的评估仍处于起步阶段。因此，依法对行政监督实施效果进行评估并提出相应的改进对策，将有利于我国行政监督体系的完善和行政监督实施效果的提升。

1.1 研究背景

1.1.1 依法行政监督实施效果是国家层面的重要关注点

党和国家历届领导人都从不同层面和角度对行政监督尤其是依法行政监督工作给予了高度的重视，不断地推动党风廉政建设和反腐败斗争，推进国家治理体系和治理能力现代化。毛泽东同志强调民主监督的重要性，重视发挥人民群众的监督作用。邓小平同志指出要将党的监督、专门监督、群众监督、民主党派和无党派人士的监督结合起来。江泽民同志在党的十六大会议上提出要加强执法、司法和国家政权机关的权力的制约和监督。^①胡锦涛同志对监督合力和监督实效给予高度关注，在党的十七大会议上首次提出“要建立监督合力和实效”^②，在十七届中纪委三次会议上要求增强党内监督的

① 江泽民. 全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面 [N]. 人民日报, 2002-11-09.

② 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [N]. 人民日报, 2007-10-25 (001).

实效^①，在十七届四中全会上进一步明确要将党内外监督、专门机关监督和群众监督相结合，发挥好舆论监督作用，增强监督合力。^② 党的十八大指出：“健全权力运行制约和监督体系。加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。”^③ 以习近平同志为核心的党中央将监督提到了新的高度，提出了新的要求。习近平总书记在十八届中纪委二次全会和十八届中纪委六次全会上分别强调，“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里”^④，“积极探索强化党内监督的有效途径，把党内监督同国家监察、群众监督结合起来，同法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调起来，形成监督合力，推进国家治理体系和治理能力现代化”^⑤。总的来说，就是要实现权力监督的体系化，从而形成协同监督的局面，发挥法律监督和司法监督在监督体系中的作用，实现依法监督，最终提高监督实效。权力运行制约和监督体系的强化已经纳入“十三五”规划^⑥，上升到国家战略的高度。党中央和国家层面对依法行政监督实施效果的高度重视，层层传导到各级地方党政机关，有力地推动了地方政府持续深化行政体制改革，健全行政监督体制机制，切实做到依法行政，着力提高依法行政监督实施效果。

1.1.2 依法行政监督实施效果评估研究具有较大的理论拓展空间

二战后，凯恩斯主义阶段性地提振了西方经济和社会的发展。但是伴随着经济滞胀的到来，“福利国家”政策给西方政府带来了沉重的财政负担，政府机构的臃肿和工作效率的低下使得西方政府面临着越来越深的矛盾和危机。在政府管理危机四伏的背景下，西方政府开始进行大刀阔斧的公共行政改革运动，新公共管理理论在英、美两国应运而生后迅速扩展到西方各国，并逐渐成为管理学家们拯救政府失灵的一剂“灵丹妙药”。进入新世纪以来，随着科技的进步和政府管理水平的持续提升，在前人经验的基础上，政府绩效评估在各国政府逐步得到重视，成为改善政府行为、实现善治的重要举措。作为各国政府体系的重要内容，依法行政监督是社会转型期转变政府职能的重要方法与手段，也是包括行政监督机关在内的行政机关依法行政的重要保证。目前，就国内理论研究和实际工作者的关注点而言，行政效率的测评与提升、政府廉洁的评价与改善是较为普遍的研究内容，广

① 中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第三次全体会议公报 [N]. 人民日报, 2009-01-15 (001).

② 全面贯彻党的十七届四中全会精神 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争——贺国强同志在中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告 [J]. 中国监察, 2010 (05): 4-11.

③ 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [R]. 北京: 人民出版社, 2012.

④ 习近平. 更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入 [J]. 人民检察, 2013 (03).

⑤ 中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议公报 [N]. 人民日报, 2016-01-15 (001).

⑥ 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 [N]. 人民日报, 2016-03-18 (001).

义上的行政监督也逐步得到重视。但是,行政监督相关的实证研究由于存在一定的技术门槛而鲜有成果。与此同时,国内学者对行政监督有效性、行政监督效能等方面仅做了一些概念性的研究,对依法行政监督实施效果评估的研究还触及太少,相关的理论体系还有待进一步探索。总的来说,依法行政监督实施效果评估的研究尚处于起步阶段,还有较大的拓展空间。

1.1.3 依法行政监督实施效果评估研究具有较大的现实需求

新公共管理理论被引入国内后,得到了我国各级政府的重视,特别是关于政府绩效评估的相关理论被广泛采纳和应用于实践。在这样的趋势下,依法行政监督实施效果也被纳入评估范围内,部分地区已经开始了依法行政监督实施效果评估的实践。如山东省潍坊市、辽宁省鞍山市和福建省漳州市等地方政府相继开展了以目标管理责任制为主要内容的绩效评估;山东省烟台市、河北省邯郸市和江苏省南京市等地方政府开展了以群众评议为评估方式的行业服务质量绩效评估;北京市海淀区、重庆市和江苏省苏州市开展了以行政效能建设为主要内容的绩效评估。与此同时,在纪检监察系统,福建省石狮市、浙江省杭州市西湖区、湖南省湘西自治州、湖北省孝感市、北京市朝阳区等地方政府也探索实施了纪检监察工作绩效评估、“绩效测评卡”考核、绩效监察电子化等方法;还有广东省试行行政许可绩效测评电子监察办法,江苏省纪委实施“应用指标分析方法对反腐败实现程度的测评”,浙江省台州市购买财政监督与绩效评价服务,珠海市开展“万人评政府”等。这些依法行政监督实施效果的评估实践活动有力地推动了行政监督的深入发展,大大地促进了依法行政监督实施效果评估的实践进程。但是,通过梳理和调研发现,由于缺乏本土的依法行政监督实施效果评估理论体系和工具,地方政府的评估实践表现出了一定的盲目性和随意性,制约了评估的实际效果和评估实践的进一步发展。因此,将西方的新公共管理理论和政府绩效评估理论及工具与中国特色的依法行政监督理论与实践相结合,探索兼具理论先进性和实践可行性的依法行政监督实施效果评估体系,以更加有效的评估反映依法行政监督的真实情况,并在准确把握第一手材料的基础上改进依法行政监督方式,提升依法行政监督实施效果,具有较大的现实意义。

1.2 研究意义

1.2.1 有利于实现行政监督理论与实践的协同发展

研究依法行政监督实施效果评估,不仅可以巩固行政监督产生的理论基础,还可以深

化行政监督系统运行理论。依法行政监督实施效果评估以国内外行政效能评估的实践为基础,以健全权力运行制约和监督体系为指导思想和行动指南,以新公共管理理论为支撑,以政府法治化为保障,以利益相关者为开展对象,准确把握行政监督的客观规律,切实提升依法行政监督实施效果。依法行政监督实施效果评估体系的构建,将从整体上健全行政监督系统、打牢权力监督网络,是提高政府廉洁度、建设法治政府、构建服务型政府的题中之义。依法行政监督实施效果评估体系的建设涉及规则制度建设、人才队伍建设、政务信息公开平台建设等,是通过促进公众参与评估提升行政监督实施效果,是对中国特色行政监督理论的探索与丰富,也是行政监督系统运行的有益尝试。构建依法行政监督实施效果评估体系的最终目的是为评估实践提供理论指导,并通过对各级地方政府评估实践的研究发现新问题、探索新措施、促进新发展,以实践反哺理论,最终实现依法行政监督实施效果评估体系理论探索与实践发展的双赢。

1.2.2 有利于强化对行政权力运行的监督

构建廉洁政府,就一定要规范行政权力的运行,也就离不开对行政权力的制约和监督。强化权力运行的制约和监督体系是政治体制改革的重要内容,是依法行政的重要保障。把权力关进制度的笼子里,构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,是研究和构建依法行政监督实施效果评估体系的应有之意。但是,我国依法行政监督体系还有待进一步完善,对行政权力运行过程的监督仍不够有力,造成权力滥用、腐败滋生。腐败是党风廉政建设的头号敌人,它破坏了社会道德体系,扰乱了社会正常秩序,引发公众与政府的矛盾,阻碍了我国社会主义和谐社会的建设。面对这样一种困境,我国积极开展反腐行动,严惩贪污腐败分子,致力于完善行政权力监督体系建设,开展依法行政监督实施效果的评估,强化对权力运行的制约和监督,重视对监督的再监督。依法行政监督实施效果评估促使行政监督主体和客体端正监督意识与权力合法运行观念,增强对权力监督与使用的针对性,有利于进一步规范依法行政监督行为,不断强化依法行政监督实施效果,建设人民满意的廉洁政府。

1.2.3 有利于督促行政机关严格依法行政

法律是进行一切工作的基础和保障。行政机关行使权力必须在宪法和法律的范围内,依法行政是市场经济条件下现代政府的基本行为准则,是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。行政权力的运行及监督工作要在法律的框架内进行。缺乏相关的法律法规来约束行政监督工作,会使行政监督工作变得盲目,行政权力泛滥,腐败照样滋生,不能发挥其监督效能,监督工作也将失去它应有的意义。行政监督是行政管理的重要组成部分,依法行政监督是建设法治政府的重要措施。通过依法行政监督实施效果评估,可以有效评

价行政监督实施效果的好坏,判定行政监督工作是否依法有效进行,从而督促行政机关工作人员不断增强依法行政的观念,最终达到建设法治政府的目的。对依法行政监督实施效果评估进行研究的目的在于,要充分发挥依法行政监督的效能,促进行政监督工作的改进。法治政府建设是要将国家政策的制定、执行和监督都纳入法治化程序,提高政府的公信力和执行力,取得人民群众的支持。依法行政监督实施效果评估通过加大行政机关监督力度,提升依法行政监督实施效果,发挥依法行政监督总效能,为建设法治政府提供基础和保障。

1.2.4 有利于推动政务公开打造阳光政府

我国一直致力于打造阳光政府,在这过程中最基本的措施就是政务信息公开化。政务信息公开可以直观地了解政府的各种动态变化,政务信息公开的及时性、全面性、权威性,既是依法行政监督实施效果评估的重要内容,又是影响评估效果的重要因素。无论是社会公众,还是专门的依法行政监督实施效果评估研究团队,获取相关地区依法行政监督实施效果信息的重要途径就是各类媒体;媒体报道有关依法行政监督实施效果的消息的前提则是政务信息公开。政务信息公开不仅要面对依法行政监督实施效果评估团队,还要面向广大人民群众,保障公众的知情权和监督权,同时还可以规范政府行为,维护人民群众的根本利益。政务信息公开保证依法行政监督实施效果评估的科学性,反过来,依法行政监督实施效果评估有利于推进政务信息公开。在依法行政监督实施效果评估过程中,为确保取得充分的信息材料,获得客观、公正、全面的评估效果,必须要求各级地方政府科学合理地界定公开和保密的界限,最大限度地进行政务信息公开。依法行政监督实施效果评估有利于政府信息的公开透明,为打造“阳光政府”和“透明政府”奠定良好的基础。

1.3 研究回顾

1.3.1 国外研究综述

国内外对绩效评估的研究有近一个世纪的历史。但是,由于依法行政监督实施效果评估研究还是一个崭新的领域,目前国内外的相关研究大多包含在政府绩效评估的相关研究之中,鲜有专门的研究成果。因此,关于依法行政监督实施效果评估的国外研究回顾主要是围绕绩效评估的相关研究展开的。

1.3.1.1 关于绩效评估理论渊源的研究

20 世纪 30 年代, 克莱伦斯·雷德 (Clarence Reid) 和赫伯特·西蒙 (Herbert Simon) 合著的《市政工作衡量行政管理评估标准的调查》是学术界公认的评估研究兴起的标志。20 世纪 60 年代, 评估的重要理论基础——顾客导向逐步得到理论界的认可。20 世纪 70 年代, 政策科学和公共政策分析的主要代表普雷斯曼致力于使政策科学成为重点研究公共项目。1980 年, 兰迪和法尔 (Landy & Farr) 的研究成果“绩效评定”一经推出, 正式把绩效评估研究从增强可信度和评定者技能并减少误差的角度过渡到注重评估的精度、关注评估者的情感和动机以及评估结构建设的研究。加里·戴勒斯在 2003 年提出要将绩效管理系统的构建作为绩效评估研究的一个新视角。^①

1.3.1.2 关于评估的基本性质和重要性的研究

在这个问题上, 西方学术界依然莫衷一是。盖布勒与奥斯本认为评估就是谋求有使命感的政府^②, 美国的《国家绩效评论》认为评估应该以结果为导向而非注重绩效过程。布雷德拉普认为评估就是指绩效的衡量与评价。^③奎因 (1987) 提出了评估是管理活动中的一个重要环节。钱帕尼和麦克菲从系统的层次来分析和把握绩效管理, 更加凸显绩效。理查德·海克斯 (Richard Heeks) 则将评估视为一个动态过程, 并且随着时间和主体的变化而变化。

西方学者对评估重要性的说法也各不相同。哈里认为, 评估的目的是为了提高公共服务的质量。马克·G. 波波维奇认为提高政府绩效是政府改革成功的关键。美国在 1993 年颁布、2010 年进行大幅度修订的《政府绩效与结果法案》要求, 评估不仅要在联邦各机构内进行, 还要接受审计署由国会赋予行使的绩效评价权力, 这一权力甚至涵盖到总统预算和管理办公室; 英国则成立了地方自治绩效委员会对各部门开展绩效评估。可见政府绩效评估在国外得到了高度重视。^④

1.3.1.3 关于评估理论的研究

关于评估理论的研究集中体现在三个方面: 一是平衡计分卡理论。平衡计分卡是绩效评估中常用的重要方法之一, 其具体的实施步骤由美国平衡计分卡研究所提出, 而维特科尔 (James B. Whittaker) 则研究了其对政府执行力的影响。二是利益相关者理论。20 世纪 80 年代, 弗里曼 (R. E. Freeman) 提出了利益相关者理论, 引导评估关注“任何能

① 刘视湘. 国外绩效评估研究 [J]. 中国人才, 2001 (11): 38-39.

② 蒲燕玲, 罗大明. 国外政府绩效评估的发展路径研究 [J]. 成都理工大学学报 (社会科学版), 2007 (3): 49.

③ Bedrup, 转引自 [英] 理查德·威廉姆斯. 组织绩效管理 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2002: 17.

④ 尚虎平. 政府绩效评估: 他国启示与引申 [J]. 中国经济转型, 2015 (11): 67.