

法治评价
(第一辑)

郑方辉
李文彬 主编



法治政府绩效评价 实证研究

廖鹏洲 罗 晓 著



新华出版社

法治评价·第一辑

郑方辉 李文彬 主编

法治政府绩效评价实证研究

廖鹏洲 罗 骁 编著

新 华 出 版 社

2016. 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

法治政府绩效评价实证研究 / 廖鹏洲, 罗骁著. --

北京: 新华出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5166-2453-1

I. ①法… II. ①廖… ②罗… III. ①国家机构-行政管理-评价-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 075942 号

法治政府绩效评价实证研究

作 者: 廖鹏洲 罗 骁

出 版 人: 张百新

封面设计: 博克思文化

责任编辑: 张 程 雒 悦

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: 787 × 1092mm

印 张: 16

字 数: 318 千字

版 次: 2016 年 5 月第一版

印 次: 2016 年 5 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-2453-1

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

指导单位

广东省法学会

支持单位

广东省人大常委会法工委

广东省依法治省办

广东省综治办

广东省人民政府法制办

广东省统计局

出版组织

华南理工大学法治评价与研究中心

华南理工大学政府绩效评价中心

主编

郑方辉 华南理工大学法治评价与研究中心执行主任、政府绩效评价中心主任,教授,博士生导师

李文彬 华南理工大学法治评价与研究中心执行副主任、政府绩效评价中心副主任,教授,硕士生导师

华南理工大学法治评价与研究中心 简介 华南理工大学政府绩效评价中心

目标:围绕法治评价和政府绩效评价及其理论方法研究,立足广东,面向全国,将中心打造成为全国第三方评价的重要基地、知名品牌和民间智库,亦为跨学科、跨学界的协同创新基地。

方向:一是法治评价。包括“法治社会”评价、法治政府(绩效)评价、《政府信息公开条例》绩效评价、司法透明度及公信力(满意度)评价、法律法规专题评价(如创新驱动的法律保障评价)等;二是政府绩效评价。包括地方政府(部门)整体绩效评价、财政支出绩效评价、公共政策绩效评价、政府监管质量安全绩效评价;三是相关评价的理论方法研究等。

基础:一是学科资源。依托华南理工大学法学院、公共管理学院、广东省地方立法与服务咨询基地、广东省地方法治研究中心、广东省政府绩效管理研究会、原点市场研究等机构的研究资源,及法学、公共管理学科博士点、硕士点平台。其中:法治评价与研究中心为广东省法学会“法治研究基地”,政府绩效评价中心为广东省普通高校重点研究基地。二是协同合作。与广东省法学会、广东省人大法工委、省依法治省办、省综治办、省政府法制办、省统计局签订战略框架协议,与广东省人大常委会、广东省人民政府、中国行政管理学会、广东省财政厅,以及深圳市、佛山市、珠海市等地方政府或部门展开持续性合作,提供决策咨询服务。三是科研项目与成果。近几年完成了国家社会科学基金重大项目、一般项目,教育部及广东省社科规划项目等纵向项目 30 多项,地级以上政府采购项目 60 多项;出版“民意调查与政府绩效评价”方法论丛书,包括《中国政府绩效评价》、《财政专项资金绩效评价》、《法治政府绩效评价》等;在《中国社会科学》、《中国行政管理》、《公共管理学报》等重要刊物发表学术论文 100 余篇;获第 2-6 届广东省哲学社会科学优秀成果一等奖或二等奖,第 5-7 届高等学校科学研究优秀成果等奖,及其他一系列科研奖励。

团队:汇集法学、管理学、经济学等领域的研究团队 20 余人,其中教授 8 人。中心主任郑方辉教授为国内第三方评价研究领域的重要专家,管理学博士,二级教授,博士生导师,兼任全国政府绩效管理研究会副会长,广东省政府绩效管理研究会会长,广东省人民政府决策咨询顾问委员会专家委员,广东省第十二届人大常委会财经咨询专家,广东省绩效管理顾问,广东经济学会副会长,中国行政管理学会理事,国家行政学院兼职教授,《法治社会》编委等。另为国家社会科学基金重大项目首席专家,教育部新世纪优秀人才等。

影响:作为独立第三方评价的专业研究机构,中心以“评价主体独立、理论体系完善、方法流程规范、评价结果公开”受到国内外高度关注。其中:始于 2007 年的独立第三方评地方政府整体绩效,被称之为“破冰之举”及“广东试验”,该项目在 2015 年南洋理工大学对中国大陆 11 家评估机构再评价中位居首位;2011 年中标的国家社科基金重大项目(公众“幸福指数”导向的我国政府绩效评价体系研究)为该基金首次资助政府绩效研究领域的重大课题;2014 年在全国率先由省人大常委会委托的两项财政专项资金绩效评价开“全国先河”,评价报告受到中央领导的高度肯定,等等。上述领域研究在国内处于领先地位,具有广泛影响。

序言

以法治评价推进法治建设

梁伟发

改革开放以来,法治一直是我国法学理论研究的核心命题。这方面的研究已产生了丰硕的成果。法治评价是法治研究的重要内容,也是法治实践的内在要求。随着“法治入宪”和《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》(2004)、《国务院关于加强法治政府建设的意见》(2010)、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014)、《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(2015)等一系列重要文件的颁布实施,以评价推进法治建设成为党和政府的要求及全社会的共识。在此背景下,华南理工大学在全国率先成立了法治评价与研究中心,被广东省法学会授予“法治研究基地”。中心旨在打造成为全国第三方评价法治的协同研究基地和智库,意义重大而深远。

法治评价涉及跨学科领域的研究,是法治建设及政府管理创新的前沿课题。2015年12月,中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,要求强化考核评价和督促检查,把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容,纳入政绩考核指标体系。通过评价,可以更好地强化政府的公共责任,确保公平正义,保障公民权利,提升政府形象,维护政府公信力,促进法治国家、法治政府、法治社会建设目标的最终实现,对推进法治中国建设具有重要的作用和意义。

法治评价被视为可量化的正义。通过构建科学的评价模型及指标体系,将法治状况转化为具体、直观的指数,评判特定对象的法治水平,分析结构特点,发现问题。在我国,法治评价大体可分为中央与地方两个层面。在体制内部,中央对地方法治工作的考评重点在于监测、调控地方法治建设;地方省市考评以国家立法和地方法治发展纲要为基本依据,把地方法治建设工作按照机构职能进行分解,并以此建立地方法

治工作绩效和考核指标体系,推进地方法治工作。评价的重点,既包括各职能部门依法办事的情况,也包括各职能部门的法治推进工作。目时,为了切实提高领导干部法治思维和依法办事能力,把法治建设成效作为衡量地方各级领导干部工作实绩的重要内容,纳入政绩考核指标体系具有重大的现实意义。

从提高公信力、专业性、科学性的角度,法治评价不应仅限于体制内的考评,还需要依靠第三方力量建立法治指标体系,对地方法治建设及其社会效果进行客观、科学、系统评价。推动法治评价从专项评价转向系统评估,从立法评价转向司法和执法的社会认同性评价,从事后评价转向全过程评价,从官方评价转向社会民意测量,从内部考评转向社会效果评价。法治指数体系应具有开放性,指标设计须兼容国家与社会的测评,并强调其社会性,同时,法治发展指数要注重其对全面推进依法治国的贡献程度,形成法治建设的倒逼机制,倒逼地方法治进步。

目前我国法治评价尚有诸多不足,如理论研究比较单薄;评价的客观性欠缺;评价方法和标准的普适性和针对性有限,等等。弥补这些不足,需要在实践中总结归纳,夯实理论基础;尤其要强化指标体系设计,确保评价的公正性和科学性,也需要加强政府信息公开,保障评价数据的可获得性和客观性;要总结中国各地法治评价实践的特征和经验,积极稳妥地探索法治评价方法和技术的普适性,同时也要注意各地的特殊性,使评价具有针对性和可操作性,保障评价结果的可比性。法治评价刚刚起步,需要全社会集思广益,群策群力。

法治政府评价是法治评价的重要组成部分。本书选编几篇重要论文,将政府绩效评价理念方法导入法治政府评价中,是华南理工大学法治评价研究领域的最新成果。相关研究基于独立第三方立场,针对中国法治政府建设进程中的法治政府评价、地方党政组织考评体系及其法治化、《政府信息公开条例》绩效评价等主题,意义重大,附件为2015年召开的“贯彻全面发展理念,推进法治政府绩效评价”研讨会发言摘要具有很强的启发性。我相信,这些研究对我国法治建设将产生积极影响。希望作者在现有的研究基础上,发挥第三方的优势,将研究进一步深入,为推动广东及全国的法治建设和法治评价的发展做出更大贡献。

是为序。

(作者系广东省法学会会长,广东省政协原党组副书记、常务副主席)

目 录

序言：以法治评价推进法治建设	1
上篇 地方党政组织考评体系及其法治化研究	3
第一章 导论	3
一、研究说明	3
二、主要概念及内涵	7
三、文献综述	10
四、研究方法	19
第二章 地方党政组织考评理论方法	23
一、“为什么考评”的理论诠释	24
二、“谁来考评”的理论解释	27
三、“考评什么”的理论基础	29
四、考评体系“法制化”的理论依据	32
五、地方党政组织考评方法	36
第三章 地方党政组织考评组织体系	39
一、地方党政组织考评主体	39
二、地方党政组织考评对象	45
三、地方党政组织考评流程与方式	47
四、地方党政组织考评结果应用	50
五、地方党政组织考评实施主体外部化的典型个案	53
第四章 地方党政组织考评指标体系	56
一、考评指标体系的横向比较	56

二、考评指标体系纵向比较·····	63
三、广东省级考评项目及指标体系清理及思考·····	71
第五章 地方党政组织考评法规体系 ·····	75
一、地方党政组织考评法规的历史考察·····	75
二、地方党政组织考评法规体系框架·····	83
三、地方党政组织考评法规体系评析·····	87
第六章 地方党政组织考评体系实证评析 ·····	91
一、实证研究概述·····	91
二、抽样调查结果·····	95
三、深度访问结果·····	105
四、实证研究结论与启示·····	108
第七章 地方党政组织考评体系法制化经验借鉴 ·····	112
一、地方党政组织考评体系法制化的必然性·····	112
二、西方政府绩效评价法制化经验·····	116
三、国内组织(绩效)考评(管理)法制化的实践探索·····	122
四、组织考评及政府绩效评价法制化启示·····	127
第八章 地方党政组织考评体系法制化路径与对策 ·····	129
一、我国地方党政组织考评法制化现状·····	129
二、影响我国地方党政组织考评体系法制化因素·····	131
三、我国地方党政组织考评体系法制化路径·····	133
四、我国地方党政组织考评体系法制化对策建议·····	135
下篇 法治政府绩效评价专题研究 ·····	147
专题1:中国法治政府建设进程中的政府绩效评价·····	149
专题2:法治政府绩效评价:目标定位与指标体系·····	170
专题3:法治政府建设及其绩效评价体系·····	187
专题4:2015《政府信息公开条例》绩效评价报告·····	198
专题5:法治社会评价指标体系专家咨询报告·····	217
专题6:广东省依法行政考评简报·····	229
附录:“贯彻全面发展理念,推进法治政府绩效评价”专题研讨会 ·····	237

上篇

地方党政组织考评体系及其法治化研究 ——以广东为例

第一章 导论

一、研究说明

(一) 研究背景

有组织就有考评。对地方官僚(政府)的考评在中国有悠久的历史,甚至可以追溯至氏族社会时期的“禅让制”。之后,从夏商周时代“贡士考察”到春秋“奖励军功”,从两汉时期“征辟”、“察举”、“考试”和“九品中正制”到“科举”的出现,对官僚的考评方式随着历史变迁不断变化。清代学者张之洞对此有精辟的总结:“取士之法,自汉至隋为一类,自唐到明为一类……汉魏到隋,选举为主,而亦间用考试,如董、晁、郗、杜之对策是也;唐宋到明,考试为主,而亦参用选举,如温造、种放是也。”^①与此相关,对地方政府的考评亦成为中央政府管理的重要手段。分封制之下,随着国家领土扩大,考评的主要功能是制约封地诸侯对统治者的威胁,封建制发展后,对地方政府考核不仅为权力制约,也增加了反腐维稳的功能,比如:唐朝时期的“节度使”、明朝时期的“巡抚”、清朝时期的“钦差大臣”等专责官员,就有对地方政府进行监督考评的责任。

新中国成立后,尤其是改革开放以来,考评制度愈加成为组织管理的工具。作为组织管理的有效手段,考评对组织功能发挥及组织目标的实现具有不可替代的作用。近三十多年我国经济建设所取得的巨大成就,从组织管理的角度,无可讳言,与组织内部自上而下的以“GDP最大化为导向”的刚性考评密不可分。上世纪末期,随着科学发展观提出,原有较单一的考评不再满足经济社会全面发展的需要,基于“以考代管”的惯性思维和做法,“凡事必考”成为管理的重要工具。这一阶段,有关经济、社会、文化、环保等考评项目急剧增多,由于考评组织权实际上由职能部门主导,衍生的问题表现为各自为政、种类繁多、交叠重复、导向模糊、随意性大,以及实施难度大及成本高。具体而言:

一是各自为政、重复考评。统计显示,广东省级考核检查和评比表彰项目(含省直部门)共459项。同年一项统计显示,某地市一年接待上级检查400多次,到下级检查100多次。过多过滥的检查考核严重干扰了基层组织正常的工作秩序。^②

二是考评导向不断改变。考评具有导航的功能,是社会经济发展的指向标,由此,客

^① (清)刘坤一.刘坤一奏疏2[M].湖南:岳麓书社.2013:1395.

^② 汤南,黄茜.考核太多太滥 基层苦不堪言[N].广州日报.2013-01-28(A2).

观上要求考评导向明晰及具有相对稳定性。但实际上,考评服务于地方党委政府的中心工作,中心工作年年有变,导致考评导向亦不断变化。

三是考评指标相互重叠。据不完全统计,广东省级综合考评6项主要项目中,约三分之一指标是相同或相近的。比如“每万人拥有公交车标台数”、“行政效能投诉量下降率”及“群众合法权益保障水平”等等指标即如此。

四是考评内容相互矛盾。以经济增长与环境保护为例,由经济部门主导的考评内容和由环保部门主导的考评内容时有矛盾,一边是增长率的刚性要求,一边是节能减排的指令性指标。以至于媒体得出结论:环保干部几无上升空间。^①

2011年,全国推行政府绩效管理及评价试点,力图探索新路,解决地方党政组织考评存在的深层问题。2012年,党的十八大报告中提出“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理”。2013年,习近平总书记进一步强调,不再简单以国内生产总值增长率论英雄,必须构建一套科学的考核评价指标体系。同时,十八大之后,中央提出一系列重要的战略构思及举措,包括推进国家治理现代化、全面推进依法治国、依法执政、依法行政,等等。

另一方面,来自地方政府,尤其基层政府要求明确考评导向,减少考评项目,优化考评流程,完善考评体系,推进考评法制化建设呼声日益高涨,因为现有的考评导向、频度及其工作量已伤及地方的正常工作,最近十几年对考评多次清理合并工作在让地方政府短暂“振奋”之后再次陷入“失望”。有专家认为,成百上千项不合理或未经批准的考评项目及考评指标,反过来证明治理评比达标表彰活动的艰巨性。^②也有人指出,取消不合理的考核项目不意味着不考核,要设计一套科学的考核体系,避免“一放就乱”。^③但不管从哪个角度看,基于“依法执政”、“依法行政”和建设法治政府的要求,不断提高地方党政组织的执行力及公信力,完善地方党政组织考评体系,实现依法考评,真正发挥考评指挥棒的作用是党委政府、学界面对的重大课题。本文的研究正是基于此种背景展开。

(二)问题与定题

改革开放以来,在我国推进社会主义市场经济体制的进程中,客观上说,社会、政府及学界对于地方党政组织各种考评的作用及功能有着正面的共识。我国三十多年所取得的巨大成就,以及地方党政组织强大的动员力和执行力,很大程度上取决于自上而下的考评。但与此同时,各自为政,以考代管,重复考评让地方“苦不堪言”。实地调查表

^① 根据环保部主管的《中国环境报》2014年底的文章统计,近20年来,全国有99位环保厅局长先后卸任,其中真正意义官升一级、由正厅到副省的只有1位,仅相当于1%;26位转任其他部门或交流到地市,占26%;其余70%以上或到人大、政协、非政府组织等岗位继续工作,直至退休。

^② 黄海。“中国式评比”易陷“瘦身—反弹”困境——各省清理评比达标表[EB/OL]. 云浮在线,2014-06-11.

^③ 王逸吟,王昊魁。执法司法指标考核制将成历史 专家:避免一放就乱[N/OL]. 光明日报,2015-02-02.

明,基层政府三分之一,甚至一半的精力均在应付各种各样的考评。^①不仅如此,为应付各种考评而弄虚作假的现象并非个案,同时,考评权(组织权)作为公权力不可避免地提供了寻租空间。

为解决此类问题,自上世纪90年代中后期以来,体制内不断开展清理考评的工作,推动所谓“考评工作阳光化”、“考评信息公开化”,旨在优化考评项目,如广东省政府分别于2000年、2005年、2009年、2013年四次对考核、评价、检查、表彰进行了系统清理,但却始终跳不出“膨胀—清理—再膨胀—再清理”的怪圈。^②2013年全面清理和规范省级考评中,削减八成的考核评比项目,全部项目由459项减至82项。但之后不到两个月,又增加了两项省级考评。^③显然,地方党政组织考评成为困扰党政管理重大问题,考评的膨胀有着复杂原因,对此问题展开研究存在着强大的现实需求。

有“需求”必然有“供给”。基于考评存在的问题以及在党政管理中的重要地位,在对文献系统梳理及认真思考的基础上,本人逐渐聚焦问题,即如何构建地方党政组织的考评体系;如何进一步将考评体系法制化。因为现存的问题以及解决问题的思路,很大程度上将考评定位为“技术工作”,是组织内部的独立“项目”,这种理念以及相应措施与考评的价值导向及建设法治国家、法治政府格格不入,亦与考评作为“指挥棒”应发挥导向功能及持续性效应等要求相背离。由此,考评法制化为客观要求,因为考评的背后是权力与责任的界定,法制化的前提是拥有科学合理的考评体系,即内容明确性、运行稳定性、过程公正性。

本文研究由此定位。研究问题即关键词为“考评体系”和“法制化”。逻辑上,科学合理的考评体系是法制化的前提,法制化是考评体系成效的保障。在可供选择的论题中,包括法制(治)化视野的(地方)党政组织考评(体系)研究、(地方)党政组织考评(体系)法治(制)化研究等,最终确定为地方党政组织考评体系及其法治化研究,并以广东为例,针对市、县、镇三级党政组织(被考评对象,并与公务员考评相区隔,以广东为例既有

① 以郁南县为例,抽样调查表明(有效问卷593),被访公务员所在单位接受上级考评的工作量占总体工作量的比例为50%及以上的比例最大,为21.08%。参见附录1。

② 2013年中央及有关部门对广东省实施的考核检查、评比表彰项目共334项,其中考核检查240项,评比表彰94项。省级的考核检查、评比表彰项目共459项,其中检查279项,评比表彰180项。决定撤销考核检查项目74项,合并76项,保留33项;撤销评比表彰项目82项,合并39项,保留49项。2009年:根据广东省2005年《中共广东省委办公厅、政府办公厅关于进一步严格控制和规范各种评比达标表彰活动的意见》和中央2008年的《中共中央办公厅关于进一步清理规范党委、人大、政协、法院、检察院系统评比表彰活动的通知》,对现有的348个评比达标表彰项目进行清理,共撤销304个项目,保留44个项目。2005年:根据《中共广东省委办公厅、政府办公厅关于进一步严格控制和规范各种评比达标表彰活动的意见》(2005),对2000年以来的各类评比、达标、表彰活动进行清理。对省直单位有352项,去除法律法规及国家明确要求的28项外,保留其中15项,撤销242项,改作临时报批的67项;对各地级以上市的1793个项目也进行了清理,保留55项,撤销1738项。2000年:在“三讲”中再开展有关清理工作,汇总有检查、评比、表彰活动共152项,最后决定保留29项,撤销79项,余下的44项合并为14项。

③ 2013年3月,省委办公厅、省政府办公厅发布《关于撤并和规范省级考核检查评比表彰活动的意见》,对省级考评项目进行清理,重申以后考评必须经省委办公厅、省政府办公厅同时同意,但不到两个月,省政府发布“平安广东”考评办法及“法治政府”考评办法。

代表性,又是研究材料的来源地)。研究对象为“考评体系”(对此负责的党政责任主体)。研究问题与目标是:以现实状态为起点(目前考评体系是什么),以法制化为“标准”(考评体系应该是什么),探讨如何构建具有科学依据及广泛适用性的我国地方党政组织考评体系,并将这一体系纳入法制化建设的轨道,成为国家法治化的一部分。

(三)研究意义

党十八届三中全会明确提出,要“完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”,“严格绩效管理”,“改革政绩考核机制”,^①显然,强化与改进对地方党政组织及领导干部、领导班子的考评是新时期党的组织建设面对的重大课题,也是学界关注的热点领域。

本文研究的理论意义:

一是提出体制内部考评体系的概念范畴。本文认为,考评体系包括组织体系、技术体系、法规体系、制度机制、智能系统等内容。其中,组织体系包括考评主体、模式、流程、方式、结果应用等;技术体系包括考评指标、指标权重、评分标准、考评周期;法规体系包括法律、规章、官方规范性文件等不同层次的制度规范;制度机制包括制度保障、运行机制和社会文化;智能系统包括调查系统、电子平台和支持系统。系统界定考评体系概念内涵为考评理论研究提供了基础。

二是从理论需求的角度梳理与整合组织考评的理论学说。围绕“为什么要考评、谁来考评、考评什么、如何考评”等问题,整合了政治学、管理学、经济学、法学、技术科学及马克思主义的相关理论,促成理论融合及创新。比方说,“为什么要考评”既是组织管理要求,具有工具属性,又由党和政府性质及追求的目标所决定,体现价值属性。对于考评体系法制化路径及对策,则应用法学理论进行诠释,一定程度上丰富组织考评理论体系。

三是完善组织考评体系及法制化研究的方法论。尤其是引入规范分析与实证分析相结合的方法,将研究理论建立于实证检验的基础上。本文通过文献研究与实地调查方法对地方党政组织考评体系进行了探讨,进一步指向考评体系法制化的路径与对策,采用问卷调查方法构建分析模型,尝试以量化方法回答现实问题,从而对现有的组织考评体系及其法制化研究提供了方法论的有效补充。

四是厘清目标考评与绩效评价的逻辑关系。我国自80年代引入目标责任制以来,将目标考核与绩效评价等同起来。但事实上,绩效评价的内涵比目标考核更为丰富,在强调效率、效果和效益(即“3E”)外,更强调公平性、公众参与与第三方评价主体。换言之,本文研究基于考评权、组织权与实施权三者关系,力图厘清目标考核与绩效评价两者之间的差异性,具有重要的理论价值。

本文研究的现实意义:

^① 中国共产党第十八届中央委员会。中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[OL]. 2013-11-16.

一是为构建地方党政组织考评体系及法制化提供科学依据。本文研究采用问卷调查与深度访谈的方法,基于对调查数据的统计分析获得基层公务员对目前有关组织内部考评现状的认知、评价与建议,辅助深度访谈,梳理归纳考评实施的存在问题及原因,收集改进建议,进而为党委政府决策提供实证参考。

二是为地方党委政府优化考评项目,简化考评流程,规范指标体系等提供参考。上世纪90年代以来,各地兴起了“考评热”,但大都流于形式,加重了基层负担,甚至沦为寻租的工具,背后的原因较为复杂,但与考评权、组织权和实施权的错位关联密切,本文研究提出考评组织权统一,实施权多元化,对于破解各自为政、重复考评现象,增强考评的科学性及公信力具有重要的现实意义。

三是提出地方党政组织考评体系法制化路径及对策。某种意义上说,党政组织考评工作存在的问题,如清理→膨胀的循环关系,是行政体制存在问题的缩影,背后是权力制约。解决考评乱象、理清体制内的考评关系,形成科学合理的考评机制,根本方式就是推进法制化。本文在借鉴经验的基础上,探讨考评法制化路径及对策,对于完善地方党政组织考评体系,推进依法治国及法治政府建设,提高执行力和公信力有一定的借鉴作用。

二、主要概念及内涵

所谓主要概念(即关键词),为本文研究的主线。从逻辑上审视,本文两个主要的关键词“考评体系”和“法制化”是平行关系。同时还包括“地方党政组织”(考评对象)、“目标考核”、“政府绩效评价”等概念。

(一) 考评体系

考评体系为考核评价体系简称。所谓“体系”,是指若干有关事物或某些意识相互联系而构成的一个整体。本文中,“考评体系”即指由一组既独立又互相关联并能完整表达考评要求的要素所组成的系统。操作层面一般包括组织体系、技术体系、法规体系、制度机制、智能系统等模块。^①在国内,对地方党政组织及公务人员的管理、控制、激励手段,通常有考核、评价、检查、表彰等形式,约束性较强的为考核和评价。尽管两者之间内涵有别(考核具有垂直性及约束力,评价更多显示一种状态),但也有共同的交集,所以官方文件中并没有将两者截然分开,本文亦不做严格区分。同时,新世纪以后,我国开始引入源自西方的政府绩效评价概念,并在部分地方实践或试点。^②学界及地方政府常常将考核

^① 郑方辉,冯健鹏.法治政府绩效评价[M].北京:新华出版社,2014:21.

^② 2011年,国务院批准由监察部牵头建立政府绩效管理工作部际联席会议制度,同意选择发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、农业部、质检总局和北京、吉林、福建、广西、四川、新疆、杭州、深圳等14个部门和地区开展绩效管理试点工作。截至2012年初,全国共有24个省(区、市)和20多个国务院部门不同程度地探索开展了政府绩效管理工作,相继建立健全了绩效管理工作领导体制和工作机构。

评价与政府绩效评价等同起来,甚至替换使用。

(二) 法制化

“法制化”与“法治化”为关联密切又存在差异的概念。英文中,“法制”为“legal system”^①,而“法治”为“the rule of law”^②。前者意为法律体系,而后者则表示法律统治,具有法律至上的含义。著名法学家张文显认为,“法治”意味着法治精神、法律规则和法治方式融入社会生活领域,意味着广泛的社会自治。^③“法制化”可理解为建立一套完整的法律体系,并以法治国;而“法治化”可理解为法律至上,包含两层含义:一是考评制度法律化,即建立考核评价的法律法规体系。二是将考评纳入法治化的轨道,涉及立法、执法、司法、守法等全过程。本文更多针对前者,特别是考评体系的内容明确性、程序正当性、价值连贯性、过程公正性、结果公平性、运行稳定性等特征,因此,采用“法制化”一词,但一些论述亦包含“法治化”的涵义。

(三) 地方党政组织

一般而言,组织内部考评可分为对下级组织的考评和对个人的考评。本文研究的考评对象为“组织”。所谓组织英文解释为“an administrative and functional structure (as a business or a political party)”^④,即“一个管理、功能结构(如企业或政治党派)”。置于我国国情中,本文对地方党政组织的界定是:从组织层级来看,地方党政组织指省、地市、县(区、县级市)、镇(街道)四级组织,本文研究主要针对地市、县、镇三级(如省级考评对象对地级组织或省级部门,一般为厅局级单位);从组织性质来看,包括党和政府一级组织或上级党委、政府职能部门(如县委、县政府及地市党委的宣传部、政府的发改局等);从组织范围来看,考评对象为广义的党政组织,包括共青团组织、妇联、残联等由财政供养的党、人大、政协、群团机关,行政、司法机关,但不包括公用企事业单位,以及一级党委政府。如珠海“万人评政府”的评价对象包括了市直81个部门,佛山绩效管理的对象为下辖五区,以及66个部门。同时,基于我国社会主义国家性质,某种意义上说,党政组织等同于西方政府绩效评价中所指的“政府组织”。另外,我国有关考评办法中,并没有将组织和“领导及领导班子”截然分开,或者说,很多情况下,对主要领导及领导班子的考评等同于对组织的考评。

(四) 目标考核

严格而言,目前我国体制内自上而下的考评更贴近于目标考核,目标考核的概念源

① Wang Cong. CPC convenes first plenum on “rule of law” in reform, anti-graft drive[OL]. 2014-10-20.

② Xinhua. People's Daily calls for enhancing legal system[OL]. 2013-6-13.

③ 张文显. 全面推进法制改革,加快法治中国建设——十八届三中全会精神的法学解读[J]. 法制与社会发展. 2014,01:5-20.

④ Encyclopædia Britannica, Inc. . Encyclopædia Britannica[OL]. 2015-3-27.