

主编 武彦民 杨书文 张 平

依法行政与 财税法制建设研究

——天津财经大学财政学科与公共管理学科
2014年学术年会论文集

文集

南开大学出版社

依法行政与财税法制建设研究

——天津财经大学财政学科与公共管理学科

2014 年学术年会论文集

主 编 武彦民 杨书文 张 平

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

依法行政与财税法制建设研究：天津财经大学财政
学科与公共管理学科 2014 年学术年会论文集 / 武彦民，
杨书文，张平主编. —天津：南开大学出版社，2015.12
ISBN 978-7-310-05047-5

I. ①依… II. ①武… ②杨… ③张… III. ①财政法
—中国—文集②税法—中国—文集 IV. ①D922.204—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 310689 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人：孙克强

地址：天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码：300071

营销部电话：(022)23508339 23500755

营销部传真：(022)23508542 邮购部电话：(022)23502200

*

天津午阳印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

260×185 毫米 16 开本 19.75 印张 371 千字

定价：58.00 元

如遇图书印装质量问题，请与本社营销部联系调换，电话：(022)23507125

前 言

自 2010 年起,天津财经大学财政学科与公共管理学科每年举办一届学术年会,2014 年已是第五届了。每届的议题紧扣当年公共财政与公共管理的热点问题,如“政府治理与行政成本”(2010 年)、“财政透明度与双廉政府建设”(2011 年)、“收入分配、社会和谐与公共政策”(2012 年)、“政府事权结构与财政体制”(2013 年),2014 年的主题是“依法行政与财税法制建设”。

依法行政是加强社会主义民主法制建设,营造良好发展环境的基础性工作。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,系统阐述了“依法执政”的丰富内涵,从理论上解决了全面推进依法治国的工作重心问题。近年来,地方各级行政执法机关在推进依法行政、依法理财,筑牢财政管理科学化精细化的法制基础方面开展了大量工作。在财税领域基本实现有法可依,这不仅为依法理财、依法治税创造了有利条件,同时也促使政府转变财政职能,不断推动政府将财政投入的重心转向宏观经济调节、社会公共服务,不断优化公共资源配置。然而在依法行政的大背景下,如何完善财税法制建设及其对依法行政的推动作用仍是非常值得研究的课题。

有鉴于此,我们诚挚邀请相关领域的专家学者参加论坛,其中中国人民大学公共管理学院院长董克用教授、山东大学经济学院李齐云教授、天津大学公共管理学院张再生教授、天津市行政管理学会副会长兼秘书长张零星研究员等作了精彩的学术报告。另外来自南开大学、天津市财政科学研究所、天津行政管理学会等 11 个单位的领导和专家也应邀出席了本次论坛,并共同探讨了相关问题。本次论坛共收到 90 多篇论文,我们从中选取 38 篇集结出版,以期对我国的依法行政、依法理财改革以及相关的教学研究活动起到积极的推动作用。

在本书出版之即,感谢天津财经大学财政学科与公共管理学科教师们的辛勤劳动;感谢财政系齐文老师在文稿的整理和编辑过程中卓有成效的工作;感谢南开大学出版社王冰老师对本书的编辑及出版发行工作的真诚付出!

编 者

2015 年 5 月

目 录

前 言

第一编 依法行政与依法治国

基于依法行政视角的我国社会保障法律体系研究

——以医疗保险为例.....张再生 李亚男 3

“考成法”与当代公务员绩效考核之历史借鉴

——基于公务员绩效考核难的再研究.....张霁星 11

民主失败与法治规制——西方宪政民主理论的逻辑结构简析.....佟德志 23

职能代理制：私法工具在政府社会组织关系中的实践.....陆明远 33

府际合作机制：创新及其意义.....薛立强 40

法治框架下农村土地纠纷的类型化分析及化解路径.....陈 丹 51

论公民自治权与国家权力的平衡：社会契约论视角.....沙 金 60

滨海新区综合执法体制改革的实践及其效果.....杨书文 周 燕 67

政府执行力与公信力问题研究综述——基于政策过程的视角.....刘 畅 74

中国自然灾害应急管理的政策工具及其优化.....闫章荟 80

委托—代理理论对于政府间管理的问题研究.....东 方 91

依法治税背景下税收执法风险管理应用模型研究.....杜国祥 96

政治家行为法制约束的内因探究

——基于布坎南理性选择模型研究.....竹志奇 109

第二编 财税法制建设与改革

论我国开征遗产税的必要性及可行性.....刘植才 117

基于预算管理视角的年终突击花钱问题研究.....马蔡琛 124

改革与创新：中俄经济理论与制度比较.....凌 岚 陈旭东 135

行为经济学视角的个人所得税研究框架.....黄凤羽 144

我国税收立法的回顾与展望.....刘秀丽 丁景玉 151

基于税收公平与婚姻中性原则的我国个人所得税课税单位改革.....李玉兰 159

关于我国地方政府财政困境根源的思考.....刘 辉 172

支持科技创新企业发展的税收政策研究·····	李 伟 李 晨	181
普惠金融与城乡收入差距：研究述评·····	郭彦卿	189
基于重点税源企业调查数据的滨海新区税源分布研究·····	王晓雪	197
提升我国财政透明度的路径分析·····	李兰英 王 涛	205
财政分权法定原则理论基础和法学框架重构研究·····	赵 磊 黄凤羽	216
依法治国方略下的依法治税		
——基于建立依法治税新常态的思考·····	王 晨	225
地方政府城市基础设施建设引入 PPP 模式的困境及其突破·····	张丽恒	231

第三编 教学管理与实践研究

社会保障专业硕士研究生学习中的问题及破解方法

——基于×校研究生的本科专业背景视角·····	焦培欣 关晓辉	241
对提升本科毕业论文质量的若干思考·····	李兰英	247
关于开设新生专业导论课的思考·····	刘秀丽 刘 阳 石智雪	253
劳动与社会保障硕士研究生学术能力培养研究		
——基于跨专业背景视角·····	焦培欣 赵彦霞	262
探寻政府行政管理学的本土渊源·····	郭 昱 凌 岚	267
专业学位研究生培养模式优化路径分析·····	杨书文	275
税收学专业课程体系优化研究·····	李 颖	281
劳动与社会保障专业信息化实践教学设计研究·····	郭彦卿	287
大班教学环境下的多维互动教学模式研究·····	闫章荟	293
加强我国高校实践教学团队建设的对策研究·····	齐 文	299
关于本科校外实习基地建设的问题研究·····	焦银鸽	305

第一编

依法行政与依法治国

基于依法行政视角的我国社会保障法律体系研究

——以医疗保险为例

张再生 李亚男

摘要 无论是在维护国家安全稳定还是在保障和改善民生中，社会保障均占据着重要地位。本文以我国医疗保险为研究对象，介绍了我国医疗保险法律体系发展历程。基于依法行政视角，从立法、执法和司法三方面分别进行分析并总结存在的问题。最后从医疗保险依法行政的客体和主体两方面出发，有针对性地提出了完善医疗保险法律体系的对策建议，如增强参保患者法律意识、培养医护人员职业自尊；立法层次向上集中，加快单项、专项立法进程；纳入个人信用、医生职业发展等因素，建立健全监管制度；完善机制，开拓渠道，加强司法公开等。

关键词 依法行政 社会保障法律体系 医疗保险

1. 引言

在国外形势错综复杂、国内改革任务繁重的背景下，在全面深化改革、继续简政放权、转变政府职能的关键时期，党的十八届四中全会适时召开，且历史性地将依法治国确定为全会主题，同时彰显了法制理念在现代国家治理中至关重要的作用。依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法制体系，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系和有力的法治保障体系。全会强调了依法行政的重要性，为在实践中开展工作奠定了基调、指明了方向并提供了准绳。

基于社会保障在提升公众生活质量、维护国家安全稳定中的关键作用，其相关法律法规制定能否与时俱进、执行能否公正公平将对其效果的发挥产生重要影响，其中社会保障领域的依法行政显得尤为关键。例如医疗保险作为社会保障的重要组成部分之一，涉及面广、公众需求大等特点决定了其在现实生活中的绝对地位，相

关制度的制定、执行对公众生活的影响不言而喻。虽然我国政府一直在完善医疗保险法律体系、加强执行监管力度,并且取得显著成效,但因我国社会保障体系整体起步晚、现实情况复杂等诸多因素影响,我国医疗保险法律体系依然存在严重不足,特别是由于法律体系的不健全、不完善引发的诸多问题已经危及到政府形象和参保者的合法权益。因此,本文将我国现行的医疗保险制度作为研究对象,认真分析现状并提出相应的完善对策,使其更好地发挥积极作用。

2. 相关研究文献综述

医疗保险制度作为保障和改善民生的重要举措,不断推进其制度、法律体系的建设与完善,国内外学者从不同方面进行了深入研究。医疗保险制度在国外经过长期发展以后,已经形成了较为完善和全面的医疗保险法律制度和体系,因此,国外学者们将医疗保险制度的国际比较和各国医疗保险制度改革实践作为研究重点。

相较国外而言,受我国社会保障起步晚、医疗保险法制化进程慢等因素影响,国内学者对医疗保险法律制度研究时间短,且数量不多,但仍然取得了一定成就。从依法行政角度来看,针对医疗保险法律体系进行系统研究的较少,大多是基于医疗保险运行过程的某一环节或者核心问题进行研究,如基金监管、医保劳动纠纷等。张深深(2013)以额度控制为例,从行政法角度对我国医疗保险基金监管问题进行了深入研究,在对我国医疗保险基金监管立法进程和额度控制分析的基础上,从法律体系、监管过程、部门合作、信息公开等方面对中英两国医保基金监管进行了比较,总结国外先进理念和成功实践,为建设和完善我国医疗保险基金监管法律体系提供了建设性意见。张夏(2014)以我国城镇医疗保险为研究对象,围绕城镇医疗保险运行过程中转移续接、费用控制和医疗纠纷等关键问题,按照分析现状、发现问题、对比分析、经验借鉴、提出对策的基本思路逐一展开研究,结合我国实际情况,相应地提出了针对性建议。李瑞(2013)从劳动争议程序和行政执法程序两个角度分析了我国现行医保纠纷解决制度的缺陷,提出了以劳动者、用人单位和医保经办机构为核心构建三方参与的解决机制,切实保护相对处于弱势地位的劳动者的权益。侯文杰(2012)以医疗保险法律关系为切入点,介绍了我国医疗保险制度的发展历程,并与其他国家医疗保险制度和改革实践进行了对比分析,在阐释完善我国医疗保险法律制度相关原则的基础上,提出了具体对策。

在依法治国理念的启发下,本文基于依法行政视角,从立法、执法和司法三方面对我国医疗保险法律体系的现状和问题进行了较为整体、系统的研究分析,一定程度上可以充实国内理论研究。结合我国实际情况,并借鉴国内外先进理念和成功

实践,提出了具体的对策和建议。

3. 我国医疗保险法律体系的发展历程及存在的问题

3.1 我国医疗保险法律体系发展历程

医疗保险法律制度是医疗保险法律体系的主要组成内容。在我国,医疗保险法律制度与医疗保险法律体系的发展历程是相互吻合的。新中国成立以来,我国医疗保险法律制度的发展大致经历了5个阶段:

(1) 传统医疗保险制度初步建立阶段:1949~1978年

这一时期的医疗保险制度与我国当时的基本国情是相适应的,是在社会成员不同分类基础上建立起来的,主要由劳动医疗保险制度、公费医疗制度和农村合作医疗制度三部分组成,制度层面初步实现了医疗保险的全民覆盖。

(2) 社会医疗保险制度探索阶段:1978~1992年

伴随着我国市场经济体制的确立和改革开放的开始,传统医疗保险制度的弊端逐渐显现。在西方国家社会保险制度成功实践的影响下,我国开始了与市场经济体制相适应的社会医疗保险模式的探索,在一些城市进行城镇职工社会医疗保险制度试点,同时也展开了大病统筹等一些探索,取得了一定成效。

(3) “统账结合”医疗保险制度改革试点阶段:1993~1997年

以建立适应社会主义市场经济体制的医疗保险制度为指导,我国开始探索“统账结合”的医疗保险制度,在试点成功后,由政府、用人单位和员工三方共同负担的筹集机制和运行机制得到初步确立。

(4) 基本医疗保险制度形成阶段:1998~2009年

这一阶段初步形成了基本医疗保险制度的“三支柱”体系,即由城镇职工基本医疗保险制度、新型农村合作医疗保险制度和城镇居民基本医疗保险制度三部分组成。1998年,国务院《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》标志着“统账结合”的城镇职工基本医疗保险制度在我国正式确立;2003年,在全国范围内开始了新型农村合作医疗保险制度试点;2007年,《开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》进一步推动了我国城镇居民医疗保险的试点工作。随着医疗保险制度的改革,一些具备条件的城市也开始了有的放矢的探索,如天津市将城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗保险相融合,形成了具有天津特色的城乡居民医疗保险。

(5) 医疗保险制度法制化新阶段:2010至今

2010年,我国医疗保险领域的第一部法律《中华人民共和国社会保险法》正式

颁布,是我国医疗保险法律建设进程中一个重要的里程碑——首次以法律的形式确立了我国基本医疗保险的地位,不仅是对我国医疗保险制度建设和完善成果的肯定,也是我国医疗保险法制化进程的新纪元。

3.2 我国医疗保险法律体系存在的问题

通过上述研究发现,过去的几十年,在完善包括医疗保险在内的社会保障法律体系方面,我国通过学习和探索,进行了不断的改革,并且取得了一定成就,如《中华人民共和国社会保险法》的出台实施等。但是就自身内容、满足发展需求等方面而言,我国医疗保险法律体系还存在着许多问题,基于依法行政视角,本文主要从立法、执法和司法三个方面进行分析。

(1) 立法方面

①我国医疗保险法律立法滞后,层次较低。

当前,我国现行医疗保险制度是以国家有关政策为支撑的,相关法律立法滞后、层次较低现象与医疗保险制度在我国现有社会保障体系中的重要作用严重不匹配,从而制约了我国医疗保险法律体系的建设和医疗保险法律制度的发展。

医疗保险立法滞后主要表现在两个方面:第一,与国外已经制定《医疗保险法》单项法律的发达国家相比,我国立法工作严重滞后。目前,我国仅在《中华人民共和国社会保险法》中以简短的内容明确了医疗保险的法律地位,尚未建立相关单项法律。第二,与医疗保险制度在我国的发展需求和重要作用相比,尤其是与一些省市先进的实践经验相比,医疗保险法律制定工作没有做到与时俱进。

现阶段,受地域差异大、统筹难度大等因素影响,我国医疗保险立法层次较低,主要表现在立法主体和发布形式两方面。我国现行医疗保险立法多表现在国家法律指导下的地方行政立法,立法主体为省市一级的地方政府;发布形式主要是暂行规定、试行办法、意见和条例等,法律范围和影响力有限,缺乏权威性和稳定性。

②我国医疗保险法律尚不健全。

医疗保险运行过程主要由基金筹集、基金运营管理和待遇支付等环节组成,整个过程中存在着医疗保险管理机构、用人单位、参保人和医疗机构之间复杂的利益关系,为相关法律规范的制定与完善提出了更高的要求。然而,就我国医疗保险法律体系建设而言,系统性和整体性欠缺。系统性缺乏主要体现在与医疗保险相关的法律制度的衔接方面;整体性缺乏主要表现为保障各环节有序运转的专项法律规范依然缺乏,例如,在医疗保险基金转移接续和使用监管、医疗机构监管等核心问题上仍没有相关法律条文的支持。

(2) 执法方面

从依法行政的角度来看,与时俱进的立法进程、完备健全的法律体系是依法行政的前提和基础,固然重要,但是对于广大医疗保险参保者来讲,切实地贯彻实施法律才更为重要。近年来,随着医疗保险问题暴露得越来越多,相关部门不断提高对严格执法重要性及执法合法性的认识,进一步改善执法行为。然而,受执法体系不够健全、执法人员认识不够深刻等诸多因素影响,我国在实际执行医疗保险相关法律的过程中依然存在一些问题,主要表现在3个方面:

①医疗保险执法主体之间协调性欠缺。

在依法行政理念下,医疗保险执法是一项通过众多执法主体互相合作、相互协调,共同推动医疗保险法律贯彻落实的系统性活动。虽然我国已经初步形成了以医疗保险基金管理中心等相关部门为核心的执法主体队伍,但是,在利益等因素的制约下,执法主体之间缺乏协调性,多部门管理相互掣肘。如面对医患合谋骗保、“倒药”等违法行为,医保基金管理中心与主管医生的卫生部门及药品监管部门不能统一响应、相互合作、建立联动机制予以打击。

②医疗保险执法程序规范化程度较低。

在我国医疗保险领域执法的具体实践中,受执法人员个人主观意志和客观因素影响,执法程序规范化程度较低,集中体现在是否遵守法定程序和是否遵守法定时间两方面,例如,经常出现简化、更改医保费用报销程序等自行修改法定程序的行为,或者拖延、怠慢参保人员依法按时享受医保基金待遇的现象。这不仅影响参保人员享受待遇的公平公正性,而且使医疗保险相关法律法规的权威性受到质疑。

③医疗保险基金监管薄弱、惩处无力。

医保基金监管是保障医疗保险依法落实的必要途径,对医保基金监管力度大小、有效性高低直接影响医保基金功能发挥的程度。当前阶段,医保基金监管薄弱、惩处无力是医疗保险依法行政的诟病,主要表现在对医保欺诈行为的监管和惩处方面,如患者骗保、医患合谋骗保等行为时有发生,对违规医护人员的惩处力度却严重不足。医保基金有效监管的缺失在造成大量基金浪费的同时也损害了参保人的健康和利益。

(3) 司法方面

从依法行政角度来看,司法素有“社会公平正义最后一道防线”之称。近年来,随着医患矛盾、医疗纠纷等热点问题逐渐凸显,司法机关保障受害者利益和维护社会公平正义的作用也越来越受到公众的密切关注。然而,在我国医疗保险法律体系的实践中,司法过程严重失位,司法公开不足是其中最为主要的问题。

司法公正的具体要求是司法公开,就我国医疗保险法律体系的实践活动来说,即案件处理过程和结果要接受立法机关和社会公众的共同监督。在具体实践中,监

督机制和监督渠道是限制司法公开最为重要的两个因素。一方面,由于监督机制不健全,立法机关等外部权力机构无法对案件处理的过程和结果进行有效监督;另一方面,由于社会监督渠道等基本条件的缺乏,舆论媒体、社会团体及社会公众难以借助有效载体依法行使监督权。此外,医疗保险领域司法行为的不成熟和习惯性缺失也是造成司法公开不足的重要原因。

4. 完善我国医疗保险法律体系的对策建议

针对上述我国医疗保险法律体系存在的问题,为进一步推进我国医疗保险法律体系的建设和完善,从医疗保险依法行政的客体和主体两方面出发,提出以下几点对策建议。

4.1 增强医保制度客体的自我约束

参保患者和医护人员作为医疗保险的重要参与者,作为医疗保险依法行政的客体,其自身法律素养和职业道德水平的高低对于我国医疗保险法律体系的建设和完善具有重要影响作用。首先,应该建立宣传机制,对参保患者加强医疗保险制度及其相关法律法规的讲解和宣传,引导参保患者正确理解制度内容,充分认识其重要性,提高参保患者的守法意识。其次对于医护人员,要加强职业道德教育,培育职业自尊精神,使其主动杜绝违规行为发生。

4.2 推进医疗保险立法工作

(1) 从层次上来讲,提高立法层次和统筹水平

具有较高权威性和稳定性的法律制度是完善医疗保险法律体系的前提和基础,立法层次是决定法律权威和稳定的关键因素。因此,要通过立法主体向上集中来提高立法层次,由地方立法转变为国家立法,由部门分散行政立法转变为立法机关集中系统立法,进而维护医疗保险法律的权威和影响力。同时,要结合户籍制度改革的新形势,考虑城乡差异、地域差异等客观因素,在医疗保险立法实践中,提高统筹水平,基于职业属性探索建立全国范围内适用的法律制度。

(2) 从内容上来讲,推进单项法、专项法立法工作

《中华人民共和国社会保险法》的颁布实施意味着我国社会保障立法向前迈出了一大步,由于其中关于医疗保险的规定赋予了执法者更多的自由裁量权,所以对医疗保险法律制度具体实践的指导作用比较有限。因此,要推进立法细化工作,丰富、完善医疗保险法律体系,在《中华人民共和国社会保险法》的指导下,加快推进医

疗保险领域各单项法、专项法的立法进程,尽快建立确定医疗保险法律地位的医疗保险法,建立用以规范医疗保险各个环节的专项法律,如医疗保险基金管理法、医疗保险监管法等。同时,就城乡统筹、医疗保险关系转移续接和医疗费用异地结算等医疗保险的核心关键问题,要在医疗保险法的指导下,制定与其相适应的配套实施制度。

4.3 严格医疗保险执法工作

(1) 整体层面:建立部门执法协同机制

由于医疗保险的执法活动是一个由众多环节组成的综合性过程,必然会涉及医药卫生、财政审计等其他执法部门,因此,要以医疗保险基金为核心构建执法体系。首先,要合理划分职责、界定权力边界,建立执法部门的权力清单,明确各自职责。其次,要借助大数据、互联网等先进技术,搭建医疗保险运行信息共享平台,在执法部门之间实现信息实时动态传输,为多部门协同合作提供前提。最后,建立执法协作制度,在执法部门之间建立长效的协同关系。

(2) 具体层面:健全监管、惩处制度

针对上述医保基金监管方面的问题,应转变依法监管理念,即由制止性措施主导的事后监管向预防性策略为主的事前监管转型;通过相关制度建设与完善,促使参保患者、医护人员等由被动监管向主动约束转变。以社会信用体系建设为依托,建立参保患者个人信用体系,并将其纳入医保基金监管中,建立医疗保险基金实时监控系統,探索建立与个人信用挂钩的医保基金分配使用机制,加强对参保患者的行为约束,提高基金使用效率;为规范医护人员行医行为,与卫生部门通力合作,探索建立部门之间的协同监管机制,开发或融合医保基金管理 with 医护人员管理的综合系统,将医保基金分配使用与医护人员执医资格、个人职业发展挂钩。同时,建立相应的配套惩处制度,加大对违规医护人员的惩罚、处理力度。

4.4 公开医疗保险司法工作

监督是实现医疗保险司法工作公开的有效手段,而健全的监督机制和丰富的监督渠道是实现有效司法监督的重要前提和基础。因此,从内部监督来讲,要健全立法机关监督机制。立法机关同时作为法律的制定者和法律实施的监督者,对司法部门执法行为具有最高评判权。要本着公正公平原则,从立法机关自身角度出发,将司法监督程序和内容制度化,形成立法机关长效监督机制,使其可以依照固定的程序适时地对司法程序、结果等内容进行有效监督。

从外部监督来讲,完善新闻媒体的监督机制,扩大监督主体范围,拓展参与监

督渠道。现阶段,在我国医疗保险司法监督实践中,新闻媒体扮演着绝对主力的角色,且发展较为成熟。因此,首先,要继续完善新闻媒体监督机制,为其依法行使司法监督权排除障碍,同时,为了保证监督行为的有效性,又要合理规范新闻媒体的监督行为。其次,要提高社会力量参与司法监督的意识和积极性,号召公众、组织团体等加入社会监督的行列。最后,监督渠道或载体是社会力量参与司法监督的前提和基础。在医疗保险司法实践中,要通过建立制度(如公众陪审制度)、搭建信息公开平台等举措,广泛拓展监督渠道,为社会监督提供便利条件。

参考文献

- (1) 张深深. 行政法视角下的医疗保险基金监管——以额度控制为例[D]. 中国社会科学院, 2013.
- (2) 张夏. 我国城镇医疗保险法律问题研究[D]. 首都经贸大学, 2014.
- (3) 李瑞. 论我国现行医保劳动纠纷解决机制的缺陷及完善[J]. 长春工业大学学报(社会科学版), 2013, 6(25): 74~75.
- (4) 侯文杰. 完善我国医疗保险法律制度研究[D]. 河南师范大学, 2012.
- (5) 王蔚臆. 医保欺诈的成因及监管探析[J]. 管理观察(公共管理), 2014(3): 164~165.
- (6) 徐天漪. 我国城镇社会医疗保险的行政立法问题研究[D]. 东北大学, 2013.
- (7) 王平均. 推进人力资源社会保障依法行政的几点思考[J]. 人力资源开发(特别关注), 2013(1): 6~8.
- (8) 于瑞均. 天津医保监督检查体系现代化建设进程[J]. 中国医疗保险, 2014(3): 38~40.
- (9) 郝春彭. 建立和完善有中国特色的医保治理体系, 提升医疗保险治理能力[J]. 中国医疗保险, 2014(9): 28~29.

作者简介

张再生, 1968年生, 博士, 天津大学人力资源与社会保障研究所所长, 教授、博士生导师。电子邮箱: zhangzs@tju.edu.cn。

李亚男, 1991年生, 天津大学管理与经济学部硕士研究生。电子邮箱: cclgdxjgxb@126.com。

“考成法”与当代公务员绩效考核之历史借鉴

——基于公务员绩效考核难的再研究

张零星

摘要 从《国家公务员暂行条例》颁布之后，以“德能勤绩”为指标体系的公务员考核开始施行，《中华人民共和国公务员法》颁布实施后改为“德能勤绩廉”5项指标。毋庸讳言，从20年的考核历程来看，考核效果并未尽如人意。即便有很多基层政府在《中华人民共和国公务员法》的大框架下制定了“考核办法”或探索实行分类管理，有些部门结合本单位实际设计了具体的绩效考核指标体系，但迄今为止，还没有真正建立起一套广为认可、行之有效、分类管理的公务员绩效考核指标体系。明朝首辅张居正推行的“考成法”简单易行，注重量化，虽在后期执行中逐渐偏离方向，但其丰富的经验与教训非常值得在当今公务员绩效考核中加以借鉴。

关键词 公务员岗位职责 政府职能转变 公务员绩效考核 考成法

公务员绩效考核是个老话题，官员考核是个更为古老的话题。自从我国封建官僚体制形成以来，官员考核机构和考核体系就如影随形、相伴相生。在漫长的封建社会，每个朝代的官员考核办法都对当时整肃官员队伍及提高行政效率起到过应有作用。但也要看到，没有哪种考核体系和办法能延续太久。《国家公务员暂行条例》1993年10月1日施行，2006年6月1日废止，《中华人民共和国公务员法》于同日起施行。2007年中组部即原国家人事部又下发了《公务员考核规定》，全国各地在理论与实践方面也多有探索，但“考核难”仍没有真正化解。也就是说，公务员绩效考核始终是各级政府和公务员管理部门广泛关注和深入研究的重要课题。因此，“考核难”也依然是基层政府部门的广泛共识。