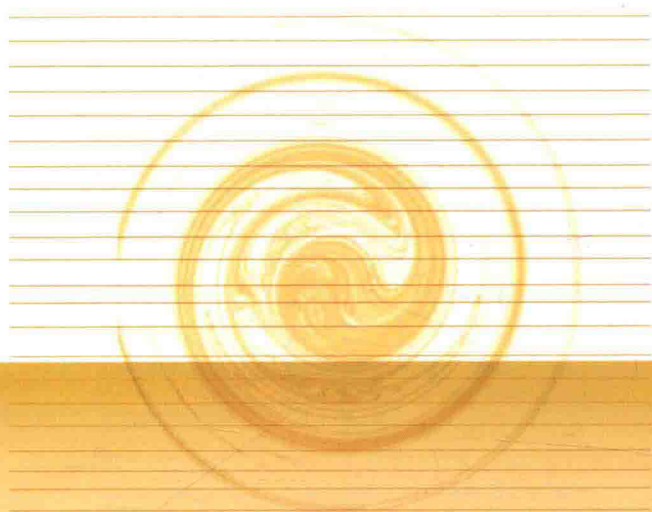


郑方辉 | 主编  
魏红征

# 政府绩效评价 法制化研究

曹小华 何志强 著



新华出版社

郑方辉 魏红征 主编

# 政府绩效评价法制化研究

曹小华 何志强 著

新华出版社  
2017. 北京

## 图书在版编目(CIP)数据

政府绩效评价法制化研究 / 曹小华, 何志强著.

— 北京: 新华出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5166-3280-2

I. ①政… II. ①曹… ②何… III. ①国家行政机关  
—行政管理—评价—法制—研究—中国 IV.

①D922.114.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 133209 号

## 政府绩效评价法制化研究

作 者: 曹小华 何志强

责任编辑: 雒 悦

封面设计: 博克思文化

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: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 787 × 1092mm

印 张: 17

字 数: 336 千字

版 次: 2018 年 1 月第一版

印 次: 2018 年 1 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-3280-2

定 价: 68.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电话: 010-52860926

# 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

华南理工大学法治评价与研究中心成立于 2015 年，为广东省法学会“法治研究基地”；华南理工大学政府绩效评价中心成立于 2007 年，为广东省普通高校重点研究基地及广东省重点培育智库。

### 基本目标

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。

### 主导方向

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、财政绩效评价、公共政策绩效评价、政府监管质量安全绩效评价等。

三是相关评价的理论方法研究及专题咨询等。

### 研究基础

一是学科资源。依托华南理工大学法学院、公共管理学院、经贸学院及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、应用经济学等学科博士点、硕士点平台。

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。在《中国社会科学》、《政治学研究》、《中国行政管理》、《公共管理学报》等重要学术刊物发表论文 100 余篇；由新华出版社出版《中国政府绩效评价报告》、《法治政府绩效评价》、《财政专项资金绩效评价》等著作；完成国家社

科基金重大项目及教育部、广东省人大常委会、广东省人民政府委托的一系列重大课题 90 余项；获有第二届、第三届、第五届、第七届广东省哲学社会科学优秀成果一等奖或二等奖，第五届、第六届高等学校科学研究优秀成果奖，及其他一系列科研奖励。

四是研究咨询成果得到政府采用及领导批示。如：2015 年，中共中央政治局委员、广东省委书记胡春华等对“广东省战略性新兴产业发展专项资金绩效第三方评价报告”及“行政许可绩效第三方评价报告”给予高度重视，做出重要批示；“幸福指数导向的我国政府绩效评价体系研究”报告内容被中国行政管理学会研究课题采纳，该课题报告由国务院杨晶秘书长批转相关部门；2016 年 7 月，中央政法委孟建柱书记对《法治政府绩效评价实证研究》一书做出肯定性批示；2016 年 9 月，由中心协助完成的《广东省人大常委会开展预算资金支出绩效第三方评价实施办法》正式颁布实施，等等。

## 研究团队

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政府绩效管理研究领域及第三方评价的重要专家。管理学博士，华南理工大学公共管理学院二级教授，博士生导师，兼任法治评价与研究中心执行主任，及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，全国政策科学研究会常务理事，中国行政管理学会理事，国家行政学院兼职教授等。另为国家社会科学基金重大项目首席专家，国务院特殊津贴专家，教育部新世纪优秀人才等。

## 社会影响

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。

# 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，对法治的研究已产生了丰硕的成果。“法治评价”是法治研究的逻辑使然，也是法治实践的客观要求。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绩效的协同研究基地和智库，其意义重大深远。

法治评价涉及跨学科领域的研究，是法治政府建设与政府管理创新的前沿课题。党的十八届三中、四中、五中全会提出将法治建设成效纳入到政绩考核评价体系中，并要求引入第三方评价，扩大公众参与。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。

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，一般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。为了切实提高领导干部法治思维和依法办事能力，还应当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。

为了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。

我国法治评价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，在中国语境下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。

本书为华南理工大学法治评价与研究中心编辑出版的《法治评价》第二辑，这是有关法治政府绩效评价及政府绩效评价法制化研究领域的最新成果，对推进我国地方法治政府建设具有很好的指导意义。希望该中心在现有的研究基础上，进一步发挥第三方的优势，为推动广东乃至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)

# 目 录

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 以法治评价推进法治建设 ..... | 梁伟发 |
|-------------------|-----|

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 上篇 地方政府绩效管理制度化与法律化实证研究 ..... | 曹小华 |
|------------------------------|-----|

|               |   |
|---------------|---|
| 第一章 导 论 ..... | 3 |
|---------------|---|

|                   |   |
|-------------------|---|
| 第一节 研究背景与意义 ..... | 3 |
|-------------------|---|

|                  |   |
|------------------|---|
| 第二节 主要概念界定 ..... | 6 |
|------------------|---|

|                |    |
|----------------|----|
| 第三节 文献综述 ..... | 10 |
|----------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 第四节 研究思路 ..... | 15 |
|----------------|----|

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第二章 政府绩效管理制度化和法律化：理论与经验 ..... | 17 |
|-------------------------------|----|

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 第一节 政府绩效管理制度化与法律化的内在逻辑 ..... | 17 |
|------------------------------|----|

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 第二节 政府绩效管理法律化的理论体系 ..... | 19 |
|--------------------------|----|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第三节 政府绩效管理的制度化与法律化历程 ..... | 27 |
|----------------------------|----|

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 第四节 政府绩效管理及评价的法治经验 ..... | 32 |
|--------------------------|----|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第三章 地方政府绩效管理法律化起点：制度化 ..... | 36 |
|-----------------------------|----|

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第一节 地方政府绩效管理制度化的必要性 ..... | 36 |
|---------------------------|----|

|                        |    |
|------------------------|----|
| 第二节 佛山市绩效管理内容特征 .....  | 37 |
| 第三节 佛山市绩效管理制度体系 .....  | 40 |
| 第四节 佛山市绩效管理运行机制 .....  | 42 |
| 第五节 佛山市绩效管理制度化评析 ..... | 44 |

## 第四章 地方政府绩效管理制度化与法律化的基础：关联主体 ..... 49

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 第一节 地方政府绩效管理制度化与法律化中的关联主体 ..... | 49 |
| 第二节 地方政府绩效管理及评价主体 .....         | 51 |
| 第三节 地方政府绩效管理的客体 .....           | 55 |
| 第四节 社会公众与组织在地方政府绩效管理中的作用 .....  | 58 |
| 第五节 地方政府绩效管理关联主体的权力关系 .....     | 61 |

## 第五章 地方政府绩效管理法律化的载体：法律框架与内容 ..... 65

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 第一节 政府绩效管理的基本法律框架 .....      | 65 |
| 第二节 佛山市绩效管理立法的基本内容 .....     | 70 |
| 第三节 正确处理绩效管理立法中涉及的若干关系 ..... | 78 |

## 第六章 地方政府绩效管理法律化的途径：地方立法 ..... 82

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一节 地方立法权扩容与绩效管理地方立法 ..... | 82 |
| 第二节 地方政府绩效管理立法的原则与目的 ..... | 88 |
| 第三节 佛山市地方立法工作回顾 .....      | 92 |
| 第四节 佛山市绩效管理立法工作的展望 .....   | 96 |

## 第七章 地方政府绩效管理制度化与法律化的保障：申诉与救济制度 ..... 99

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第一节 建立地方政府绩效管理申诉与救济制度的必要性 ..... | 99  |
| 第二节 地方政府绩效管理申诉与救济制度的内容 .....    | 101 |
| 第三节 佛山市绩效管理申诉与救济制度实践探索 .....    | 104 |
| 第四节 佛山市绩效管理申诉与救济制度的进一步讨论 .....  | 110 |

第八章 推进地方政府绩效管理法律化的思路对策..... 115

第一节 地方政府绩效管理法律化的困境 ..... 115

第二节 推进地方政府绩效管理法律化的思路 ..... 117

第三节 推进地方政府绩效管理法律化的对策 ..... 121

下篇 法治政府绩效评价指标体系研究 ..... 何志强

第一章 导论..... 129

第一节 研究背景与意义 ..... 129

第二节 主要概念 ..... 133

第三节 文献综述 ..... 135

第四节 研究方法 ..... 141

第五节 研究思路及内容结构 ..... 143

第二章 指标体系构建的理论、范式与经验..... 145

第一节 评价基础：法治政府评价相关理论 ..... 145

第二节 评价范式：政府绩效评价方法论 ..... 151

第三节 经验借鉴：同类指标体系比较与启示 ..... 153

第三章 指标体系构建：思路与框架..... 160

第一节 影响法治政府绩效评价指标体系构建的因素 ..... 160

第二节 指标体系构建思路与原则 ..... 162

第三节 指标体系构建方法与技术路径 ..... 165

第四节 指标体系构建框架 ..... 173

第四章 评价内容与基本维度..... 175

第一节 法治政府评价内容：可量化与不可量化 ..... 175

第二节 一级指标确立的理论分析 ..... 178

第三节 一级指标确立的实证分析 ..... 180

第四节 一级指标的评价内容 ..... 186

第五章 二级指标设计及三级指标遴选..... 192

    第一节 二级指标设计 ..... 192

    第二节 三级指标遴选 ..... 201

第六章 指标权重分配与评分标准..... 207

    第一节 权重分配研究说明 ..... 207

    第二节 权重分配结果 ..... 208

    第三节 指标评分标准与评价周期 ..... 212

    第四节 指标体系构建结果 ..... 222

第七章 指标体系实证应用及检验..... 224

    第一节 实证评价说明 ..... 224

    第二节 2015 年度评价结果 ..... 228

    第三节 不同指标组合方案检验 ..... 233

    第四节 同类指标体系比较及专家评议检验 ..... 237

第八章 完善指标体系思路与建议..... 240

    第一节 现有指标体系存在问题及原因 ..... 240

    第二节 完善指标体系需处理的若干关系 ..... 244

    第三节 完善指标体系的基本原则与思路 ..... 247

    第四节 完善指标体系的具体建议 ..... 250

附 录 “三位一体”视角的法治社会评价体系构建 ..... 邱佛梅 谭玮

---

# 上篇

## 地方政府绩效管理制度化与法律化实证研究

---

曹小华

## 内容提要

党的十八大报告提出要创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理。2015年颁布的《法治政府建设实施纲要(2015—2020)》,明确提出法治政府建设目标,强化监督考核,推进“以考促建”和“以管促建”。这种部署及做法与政府绩效管理及评价法律化的理念与经验具有一致性。同时,党的十八大以来,道路自信、理论自信、制度自信、文化自信这“四个自信”成为历史和时代赋予我们应有的精神状态,因为它来源于中国革命、建设和改革的伟大实践。坚持“四个自信”为依法治国提供了强大精神动力。事实上,作为政府管理创新的手段,政府绩效管理体现价值理性与工具理性,实现国家治理现代化,推进地方政府绩效管理法律化符合依法治国及深化行政体制改革的要求,具有重要的现实意义和理论价值。

“法律化是一种特殊形式的制度化”。政府绩效管理法律化是指将对地方政府组织的管理过程和结果进行考核和评价的方法、标准、程序与流程、权利义务、申诉救济以及结果应用等制度机制用法律的形式固定下来,转化为法律制度的过程,并为政府绩效管理及评价工作提供法律依据和法律保障。我国政府绩效管理因缺乏相应的法律依据而导致评价权力不明确、评价执行困难、绩效沟通缺乏、公信力不足、结果得不到有效应用等问题,主要原因在于立法缺失。政府绩效管理立法涉及宪法、行政法学和公共管理学。本书运用公共管理学与法学的分析方法,在总结国内外政府绩效管理及其法律化历程和经验的基础上,以现状为逻辑起点,基于佛山市的实践样本,依据政府绩效管理理论、法治政府理论和地方立法理论,探讨地方政府绩效管理制度化及法律化的核心问题,包括法律化的必然性,法律的文本内容,关联主体的权利义务,法律化的路径与对策,等等。

本项研究结论:第一,政府绩效管理的发展与法治建设息息相关,法律化是地方政府绩效管理的现实需求及必经之路;第二,地方政府绩效管理立法涉及内容中,核心在于明确领导体制、功能定位、指标体系、绩效目标、评价流程、结果应用和申诉救济制度;第三,地方政府绩效管理法律化应以建立绩效推进型法治政府为目标定位,以“良法之治”为理念导向,以立法先行、试点先行、地方先行的路径为依托;第四,制定地方政府绩效管理条例的过程中,应正确处理绩效立法与其他人事制度、立法内容统一性和差异性、绩效立法与公共政策,以及绩效管理地方性法规与上位法等关系。

本项研究的特色与创新在于:理论上,围绕政府绩效管理法律化需求,融合政府绩效管理理论、法治政府理论与地方立法理论,提出政府绩效管理为绩效导向下的目标管理的主张,法律化是建立法治政府及实现国家治理体系与能力现代化的具体体现;方法上,本书案例分析的功能,以佛山市为样本,结合法学规范分析方法与公共管理学量化分析手段,事实上,置于全面依法治国与五大发展理念的背景下,以佛山在中国社会经济发展中的地位,佛山绩效管理法律化实践具有前瞻性与示范性,是地方法治政府建设的样本。

# 第一章 导 论

## 第一节 研究背景与意义

### 一、研究背景

新世纪以来,社会深度转型要求政府管理创新向纵深发展,绩效管理与评价成为政府管理创新的主旋律和突破口。10余年来,在制度安排层面,我国各级政府高度重视政府绩效评价体系的建立与评价工作的开展。2011年,国务院绩效管理部际联席会议部署在全国开展政府绩效管理试点工作,并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,选择发展改革委等6个部门和北京等8个地区开展绩效管理试点工作,为在全国全面推行政府绩效管理制度探索与积累经验。2012年,党的十八大报告提出要“创新行政管理方式,提高政府公信力、执行力,推进政府绩效管理”;2013年,党的十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出,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”。实践层面,一些地方政府尝试性地开展了一系列的实践探索,例如:以珠海市“万人评政府”、南京市“万人评价机关”等为代表的公众评议政府模式;以福建省效能建设考核、甘肃省“效能风暴”为代表的机关效能建设考核模式;以广东省的科学发展水平考核评价模式;以及深圳市、杭州市、北京市、四川省、吉林省等试点政府绩效管理与评价模式。我国政府绩效管理在探索中不断总结经验,取得了较好的成效。

与此同时,法治政府建设被提上日程。1997年党的十五大提出“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略”;1999年,法治“入宪”:九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”;2004年,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,提出“全面推进依法行政,建设法治政府”;2010年,国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》,要求“进一步加强法治政府建设”;2012年,党的十八大把法治政府基本建成确立为到2020年全面建成小康社会的重要目标之一;2014年,十八届四中全会将“依法治国”作为会议主题,做出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出全面推进依法治国,加快建设法治中国。开启了中国特色社会主义法治道路的新征程。在“四个全面”战略布局中,全面依法治国是实现党和国家长治久安的重要保障;2015年12月,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,进一步确定“到2020年基本建成法治政府”的总体目标、衡量标

准、主要任务、具体措施和时间表。梳理改革开放以来,尤其是新世纪以来的发展脉络,依法治国引领法治政府建设实现了三方面的跨越。即:从“法制”到“法治”,从“治民”到“治官”,实现从注重静态的法律制度、法律文本到强调动态的法治治理的转变;从“法律体系”到“法治体系”,即从重视立法到重视法律实施的效果;从“依法治国”到“全面推进依法治国”,标志着依法治国基本方略向完善和具体任务落实的跨越<sup>①</sup>。

从历史来看,我国的法治政府建设与政府绩效管理大致同步,经历相同的发展期:一是初创阶段(1949年至1978年),法治政府建设开始起步,干部考评逐步步入制度化进程;二是发展阶段(1978年至1999年),考评法规体系建设因政府职能的转变以及“依法治国”基本方略的确立而得以规范发展;三是成形阶段(1999年至今),自依法治国基本方略提出并入宪以来,法治政府建设得以较快发展,并落实到党和政府的组织管理中,考评作为法治政府建设的重要工具,更加强调规范化、制度化建设,并力图纳入法律化的发展轨道。

另一个不得不提的背景:2015年3月15日,《立法法》的修改为地方政府绩效管理法律化带来了契机。新《立法法》第72条第二款规定:“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规,法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的,从其规定。”目前我国49个“较大的市”、235个设区的市均享有地方立法权。地方拥有立法权是本书研究的一个重要的基础和前提。

事实上,党政内部考评及政府绩效评价工作逐渐制度化与法律化已有探索。2009年,哈尔滨市率先颁布了地方性法规《哈尔滨市政府绩效管理条例》;2013年,福建省在原有《福建省机关效能建设工作暂行条例(草案)》的基础上,发布了《福建省机关效能建设工作条例》。目前国内大多数省级以及一些市级地方政府都发布了组织考评的法律性文件。据不完全统计,截止到2015年,全国一半以上省(市、自治区)出台了绩效考核评价的相关办法,如《北京市市级国家行政机关绩效管理暂行办法》、《江苏省人民政府部门绩效管理办法(试行)》、《杭州市绩效管理条例》、《深圳市政府绩效评估与管理暂行办法》、《佛山市绩效管理暂行办法》等。从这些已出台的规章制度、文件来看,目前我国政府绩效管理法律化建设虽起步不久,但越来越多的地区具备或基本具备立法的水平与条件。政府绩效管理制度化、法律化成为法治政府建设的重要内容。

## 二、问题提出

绩效管理的价值理性与工具理性是对目标管理及考评的延伸,既提供管理创新的导向,又注入管理创新的动力,是政府管理的指挥棒和助推器。目前我国绩效管理虽已试

<sup>①</sup> 王立民.中国在依法治国中实现跨越的法治意义[J].学术月刊,2015,09:86-93.

点并初见成效,但在理论上和实践中存在诸多矛盾:第一,在制度层面,存在立法内容与标准的差异性与统一性冲突、上位法与下位法冲突、制度规范与相关立法冲突、立法科学性与立法可操作性冲突等一系列矛盾,以及评价权力不明确、绩效管理执行力不强、绩效沟通严重缺乏、绩效考核公信力欠佳、绩效评价结果得不到有效应用等问题;第二,在运行层面,存在绩效管理与目标管理并存的矛盾、绩效目标与政府履职现实的矛盾、“一把手工程”与法治的矛盾、公众参与与信息公开的不对称的矛盾,以及指标统一与灵活调整的矛盾等。这些矛盾与问题容易导致地方政府绩效管理效果不尽人意,甚至半途而废。

产生上述矛盾及问题的原因具有多样性,但显然与立法缺失,缺乏具有权威性的相应的法律依据密切相关,因为本质上,政府绩效管理涉及权责的分配与监督,推进法律化是解决目前政府绩效管理的根本出路。我国宪法明确规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为必须予以追究。”根据行政法的职权法定原则,行政主体实施行政行为必须依照和遵守行政法律法规,行政主体的行政行为违法无效,而且要承担相应的法律责任,也就是要“依法行政”。但在没有专门的法律或地方性法规具体规定行政机关绩效管理及评价的情况下,行政机关缺乏履行绩效管理之义务,与政府绩效管理的初衷相悖,不利于法治政府建设。因此,加快绩效管理制度化与法律化进程是当前政府管理创新的当务之急<sup>①</sup>,也是本书研究的问题由来。

本选题另一个原因是本人工作感受所致。2012年,广东省确定佛山市为地级市政府绩效管理试点单位,作为时任的市绩效办主任,本人有幸参与此项工作。佛山是中国改革开放的前沿重镇,30多年来以“敢为天下先”的气魄,在政府管理创新方面始终走在全国前列,几年来绩效管理试点初具自身特色。在目前经济发展水平、社会转型面对各种深刻矛盾以及深化体制改革的迫切需求的背景下,佛山市绩效管理提出“三个统一”的要求,即“统一评价组织、统一技术体系、统一结果应用”,直指评价管理权及评价组织权的再平衡。佛山市初步构建了绩效管理的体系与制度机制,取得了显著成效。但同时也面临一系列亟待解决的深层难题,尤其是绩效管理因缺乏法律依据而导致评价权力不明确、绩效沟通缺乏、执行力不足等问题。基于全面推进依法治国与法治政府建设的宏观背景,政府绩效管理存在的上述问题以及本人在对相关文献梳理与思考的基础上,逐渐形成选题,即如何将政府绩效管理与评价上升到制度化、法律化的高度,纳入国家以及地方立法,以提高政府绩效管理的合法化地位,及其权威性、稳定性、科学性和有效性。

### 三、研究意义

#### (一)理论意义

本书涉及法学、公共管理学等交叉学科研究。理论上,本书试图通过对地方政府绩

<sup>①</sup> 胡税根,金玲玲.我国政府绩效管理和评估法制化问题研究[J].公共管理学报,2007,01:104-109+127.

绩效管理法律化的有关内容体系、立法程序的实证研究,促进学科理论交流与融合。本书总结了国内外政府绩效管理及其法律化的历程和经验,基于我国政府绩效管理试点、法治政府建设、地方拥有立法权等背景,以佛山市绩效管理制度化经验为样本,以政府绩效管理理论、法治政府理论和地方立法理论为理论基础,研究政府绩效管理制度化上升为法律化的必要性和可行性,着重从宪法学、行政法学的角度讨论我国政府绩效管理的法律化体系构建,包括关联主体、法律制度内容框架、地方立法路径、申诉与救济制度以及法律化思路对策,并对关键性机制进行规范与实证分析。尤其是探讨构建一套包括绩效管理目标原则、领导体制、关联主体、程序流程、指标体系、结果运用、申诉与救济制度等内容的法律制度体系。本书对完善政府绩效管理和法治政府建设理论提供新的视角,有助于支撑地方政府绩效管理的法律化的理论探索。同时,本书对地方政府绩效管理法律化的现实路径和实体与程序层面的法律制度的探讨,希望能够吸引不同学科的专家与学者对该领域的关注。

### (二)实践意义

从实践而言,本研究成果将满足当前地方政府绩效管理制度化与法律化实践的迫切需求,推进政府绩效管理工作有法可依,增强该项工作稳定性和合法性,为全国范围内开展相关的立法工作提供理论依据、内容框架和法律范本。本书结合国内外绩效管理及评价的经验,选择地处珠三角的工业重镇佛山市为样本。2012年,佛山市开展绩效管理工作试点,提出“三个统一”,为深化行政体制改革,清理重复考评,减轻基层负担,建设服务型政府提供新的思路。长期以来,基于复杂原因,我国实行的自上而下的体制内考核评价,缺失对责任主体的有效监督和约束,不少考评逐渐沦为形式主义。地方政府在新背景下产生的一系列问题,无不与这种考评机制有关。佛山试点收到明显效果的同时,地方绩效管理制度化的安排在一定程度上仍缺乏权威性、公信力、稳定性。因此,需要法律法规的强力保障,将绩效管理工作从制度层面上升到法律层面,使得既有的规范制度持续、长效、有序地运作,是我国社会经济转型及政府管理创新的客观要求,也是法治建设及国家治理现代化的必由之路。本项实证性研究,有助于更加明确我国政府绩效管理试点工作的定位和功能,为全国其他地方开展绩效管理及评价提供参考依据,亦有助于改善当前我国地方政府绩效管理试点工作的困境。

## 第二节 主要概念界定

### 一、政府绩效管理

将绩效置于管理学的理论体系和实践中,产生了新领域——绩效管理。20世纪70年代,以政府职能定位为标杆,以新制度经济学、公共选择理论、公共行政学等学说作为