



# 中国政府 绩效管理法制化研究

◎ 冉敏 著



兰州大学出版社  
LANZHOU UNIVERSITY PRESS



甘肃政法大学公共管理学院学科建设经费资助

# 中国政府 绩效管理法制化研究

◎ 冉敏 著



兰州大学出版社  
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

## || 前 言

政府绩效管理是20世纪70年代初伴随着新公共管理运动，在西方国家大规模引入政府管理的新型管理方式。历经40多年的发展，西方国家的政府绩效管理不仅体现出科学化和民主化的发展特征，而且其法制化的发展路径为该管理提供了稳定的制度支持和法律保障，也为其他国家引入和借鉴该管理体制提供了重要的依据和参考。

20世纪80年代开始，中国实施了具有现代意义的政府绩效评估活动。2005年的国务院政府工作报告中首次提出建立“政府绩效评估体系”，地方政府开始广泛实施政府绩效评估活动；2008年，党的第十七届二中全会通过《关于深化行政管理体制改革的意见》中提出“推行政府绩效管理”“建立科学合理的政府绩效评

估指标体系和评估机制”。与此同时，中国政府绩效管理实践中出现了规范性、科学性及持续性不足的问题，而法制化的欠缺则是限制中国政府绩效管理发展的瓶颈。因此，本书以中国行政管理体制改革为宏观背景，借鉴西方国家政府绩效管理法制化经验，研究中国政府绩效管理法制化的路径和基本思路。研究主要围绕以下几个问题进行：

中国政府绩效管理为什么要法制化？政府绩效管理法制化的理论基础是什么？国外政府绩效管理法制化的经验及启示有哪些？国内外政府绩效管理立法的共同点和差异是什么？中国实施政府绩效管理法制化的路径和基本思路是什么？

本书共分为七章。第一章是绪论。阐述本书的研究背景与意义，综述国内外相关研究文献，提出研究的基本思路、内容与方法。第二章是中国政府绩效管理实践及法制化的必然性。基于纵向时间发展和横向模式比较，分析中国政府绩效管理实践中存在的问题，论述中国政府绩效管理法制化的必要性和可行性。第三章是政府绩效管理法制化的理论基础。基于新公共管理理论、政府绩效管理理论、公共受托责任理论和行政法治理论，分析四种理论对政府绩效管理法制化的理论指导。第四章是国外政府绩效管理法制化实践及经验启示。本书采用判断抽样法，对具有代表性国家的以英语和非英语国家、单独立法和分散立法两个维度进行抽样，对选取国家的政府绩效管理法制化演变历程和政府绩效管理立法内容进行分析，总结国外政府绩效管理法制化的经验，以及对中国政府绩效管理法制化的启示。第五章是基于立法文本之比较国内外政府绩效管理法制化。本书是基于政府绩效管理内容和行政法治原则，构建政府绩效管理立法本文的理论框架。依据理论框架，对判断抽样选取的国内外政府绩效管理立法文本采用内容分析方法，进行比较分析，研究国内外政府绩效管理立法的差异，分析中国政府绩效管理立法的不足和需要完善之处。第六章是基于上述论证内容，提出中国政府绩效管理的法制化路径与立法建议。第七章是结论与展望。

本书的主要结论在于：第一，基于中国政府绩效管理规范化、科学化和

持久化发展的要求，为实现依法行政基本国策和民主法治的建设要求，中国政府绩效管理法制化具有必然性。第二，政府绩效管理法制化理论涉及管理学和行政法学两个学科，故由新公共管理理论、政府绩效管理理论、公共受托责任理论和行政法治理论来共同构建。第三，国外政府绩效管理法制化实践，从立法目的、组织体系、绩效信息的公开和使用，以及发展路径方面，为我国政府绩效管理法制化提供了经验及启示。第四，基于国内外政府绩效管理立法文本的内容比较分析，发现我国政府绩效管理立法突出任务考核功能的立法目标，但较国外政府绩效管理立法看，仍需从绩效目标设置、绩效信息公开和使用、行政法治原则的落实方面进行完善。第五，推动我国政府绩效管理法制化进程，应完善法制化体系构建路径，明确政府绩效管理专门立法思路，从而促进我国政府绩效管理法制化建设。

本书的研究创新在于：一是基于新公共管理理论、政府绩效管理理论、公共受托责任理论和行政法治理论，阐述政府绩效管理法制化理论基础。二是基于政府绩效管理理论和行政法治理论原则，构建政府绩效管理法制化分析框架，运用定量的内容分析法，比较国内外具有代表性的政府绩效管理立法范本。三是提供了我国政府绩效管理立法的思路和基本框架，对促进我国政府绩效管理立法完善具有一定的政策价值。

需要说明的是，为方便读者查阅文献资料，书中主要外国法案名称首次出现时标注了英文原称及简称。为论述简易，对已标明英文简称的法案多用该简称论述；又为方便读者阅读时对应译称，在每章首次出现该法案及重点介绍该法案时再加注中文译称以明示。外国机构名称除容易引起歧义的标注英文原称或简称外，其余都只标注中文译称；为论述简易，局部也采英文简称论述。

由于作者的能力和知识有限，对本书可能仍然存在的纰漏，恳请读者和同行批评指正。

冉 敏

2020年8月

# 目 录

<b>第一章 绪 论 / 1</b>	
第一节 研究背景与意义	/ 1
第二节 核心概念	/ 6
第三节 国内外研究现状	/ 12
第四节 研究的基本思路、内容与方法	/ 33
<b>第二章 中国政府绩效管理实践及法制化的必然性 / 38</b>	
第一节 中国政府绩效管理的历史演变	/ 38
第二节 中国政府绩效管理实践模式比较	/ 50
第三节 中国政府绩效管理法制化的必然性	/ 69
第四节 小 结	/ 76
<b>第三章 政府绩效管理法制化的理论基础 / 78</b>	
第一节 新公共管理理论	/ 78
第二节 政府绩效管理理论	/ 82
第三节 公共受托责任理论	/ 90
第四节 行政法治理论	/ 95
第五节 小 结	/ 100

<b>第四章 国外政府绩效管理法制化实践及经验启示 / 101</b>	
第一节 美国政府绩效管理法制化实践	/ 102
第二节 澳大利亚政府绩效管理法制化实践	/ 118
第三节 日本政府绩效管理法制化实践	/ 137
第四节 国外政府绩效管理法制化的经验及启示	/ 149
<b>第五章 国内外政府绩效管理法制化比较:基于立法文本     的内容分析 / 162</b>	
第一节 政府绩效管理法制化分析框架	/ 162
第二节 政府绩效管理立法文本内容分析的设计	/ 167
第三节 政府绩效管理立法文本内容分析的展开	/ 171
第四节 政府绩效管理立法文本内容分析的发现	/ 176
第五节 研究结论	/ 191
<b>第六章 中国政府绩效管理的法制化路径与立法建议 / 193</b>	
第一节 中国政府绩效管理法制化路径	/ 193
第二节 中国政府绩效管理立法的基本思路	/ 197
第三节 中国政府绩效管理立法的基本框架	/ 209
<b>第七章 结论与展望 / 216</b>	
第一节 研究结论	/ 217
第二节 研究的不足及进一步深入研究的方向	/ 221
<b>参考文献 / 222</b>	

# || 第一章 绪论

## 第一节 研究背景与意义

### 一、研究背景

政府绩效管理是20世纪70年代初西方国家政府在开展新公共管理运动过程中借鉴企业绩效管理理论方法，在政府和公共部门大规模引入的一种新型管理方式。西方国家政府绩效管理及评估的发展，在价值追求上，从初期的单纯追求行政效率，发展成为追求经济（Economy）、效率（Efficiency）、效益（Effectiveness）和公平（Equity）等多重价值；在管理内容上，从单一的政府绩效测量，到涉及财政管理、人力资源管理、信息管理的政府绩效管理系统。历经40多年的发展，西方国家的政府绩效管理不仅体现出科学化和民主化的发展特征，而且以法制化的发展路径为其提供了稳定的制度支持和法律保障，为其他国家引入和借鉴该管理制度提供了重要的依据和参考。

中华人民共和国成立后，我国政府实施绩效管理及评估主要是针对领导干部个人的考核，考核内容随党和政府赋予其的主要工作任务的变化而变

动，但领导干部的政治品质、德才兼备，一直是考核标准的中心内容<sup>①</sup>。在我国，政府绩效评估活动可以追溯到1994年山西省运城地区行署办公室开展的“新效率工作法”，这是我国最早有现代意义的绩效管理活动，其作为标志性事件成为我国政府组织整体绩效评估的开始<sup>②</sup>。此后，地方政府绩效管理实践出现过目标岗位责任制、社会服务承诺制、效能监察制、效能建设制等多种模式。

2005年年初，国务院政府工作报告中首次提出“建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”，标志着中央政府开始认同政府绩效评估，自此，我国政府绩效评估及管理活动进入迅速发展阶段。首先，中央政府出台政策推动政府绩效管理。如，2008年，党的第十七届二中全会通过《关于深化行政管理体制改革的意见》中提出“推行政府绩效管理制度”“建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”；2011年，由监察部牵头成立政府绩效管理工作部际联席会议，选择北京市等8个地区进行地方政府及其部门绩效管理试点。其次，地方政府探索实施形式多样的实践模式。据中央纪委监察部绩效管理监察室统计，截至2016年年底，全国已有27个省（自治区、直辖市）不同程度地开展了政府绩效管理工作。然而，在我国政府管理实践广泛开展的同时，政府绩效管理活动也出现了诸多不规范、不科学和非持续的现象。其中，法制化的缺失成为阻碍政府绩效管理有效开展的瓶颈。因此，政府绩效管理法制化作为政府绩效管理规范化和持续性的重要保障，成为政府绩效管理实践工作者和研究人员的共识，也成为政府绩效管理研究的重要课题。本书正是基于以上现实背景，开展对我国政府绩效管理法制化议题的研究。

---

① 韩强：《对建立和完善党政领导干部考核评价指标体系的若干思考》，载《政治学研究》2003年第4期，第37～46页。

② 包国宪、周云飞：《中国政府绩效评价：回顾与展望》，载《科学学与科学技术管理》2010年第7期，第105～111页。

### （一）我国政府绩效管理规范化和持续化发展需要法制化保障

我国政府绩效管理及评估是在较短的时间内从无到有的，各级政府及部门逐渐认识和接受了政府绩效管理“结果导向”的绩效管理理念，并且在“内容和重点的选择、绩效指标体系设计、绩效评估程序和方法、绩效评估结果利用等方面取得了明显的进展”<sup>①</sup>。但是，我国政府绩效管理实践与西方发达国家成熟的政府绩效管理实践比较，仍处于地方政府自发和分散的初级阶段，存在着一些不科学和不规范的现象。如，价值导向存在一定误区，绩效管理有时成为“打分排名”的考核工具；有些地区绩效评估的过程不够规范，缺乏法定程序的约束<sup>②</sup>；政府绩效制度化保障不足，有些地区政府绩效评估有“开始时轰轰烈烈，结束时悄无声息”的现象。目前，我国地方政府绩效管理存在非规范化问题并缺乏相应的法律法规保障，已成为制约其科学化、制度化发展的瓶颈。因此，国内政府绩效管理的实践者和理论研究者都提出一个观点，即为了保障政府绩效管理的规范化、科学化和持续化发展，应当通过法制化路径作为其重要保障。

### （二）政府绩效管理的外向性属性要求法制化

政府绩效管理既是一种行政行为，又具有现代公共治理下的外向性属性。首先，政府绩效管理是运用行政权力对政府绩效开展测量和评估，以及应用绩效测量和评估的结果信息实施政府内部管理的行政行为。政府行政权力的运行需要规范和监督，因此，党的十八大报告中指出“健全权力运行制约和监督体系”“让权力在阳光下运行”。为避免滥用行政权力造成政府绩效管理及评估中的不规范，甚至造假杜撰数据等现象，需要对政府绩效管理中的行政行为实施法制化的刚性约束，以此来保障政府绩效管理的科学有序。其次，现代公共治理理念下，政府绩效管理是新公共管理改革的工具之一，

---

<sup>①</sup> 周志忍：《公共组织绩效评估：中国实践的回顾与反思》，载《兰州大学学报（社会科学版）》2007年第1期，第26～33页。

<sup>②</sup> 刘旭涛、孙迎春：《政府绩效管理：经验、问题与改进》，载《行政管理改革》2010年第12期，第61～66页。

外向性属性显著。即为了更好地回应公众对政府的要求，向公众直接负责，从而更加重视民众诉求。例如，公民、专家和专业机构等多元化主体参与的政府绩效评价；基于绩效信息分配公共财政资源，如政府财政预算制定所依据的绩效信息；绩效信息与行政问责的关联，对违反政府绩效管理规定的行为主体进行问责。政府绩效管理外向性属性已经使其不再只是政府内部管理的问题，而是多主体参与的公共治理活动。因此，为规范政府绩效管理中行政权力的运行、保障不同主体参与政府绩效管理中的权利、促进政府对公众的直接责任的实现，需要以法制化作为我国政府绩效管理的发展路径，保障其持续性和规范性的发展。

### （三）国外政府绩效管理法制化为我国提供了重要参考经验

西方国家政府绩效管理的实践和发展中，法制化成为其重要的制度保障。自1993年美国颁布了世界上第一部政府绩效管理立法《政府绩效与结果法案》（*Government Performance and Results Act of 1993*，简称GPRA）。之后，英国、澳大利亚、日本等国也相继出台了政府绩效管理的相关法律，至此，这些国家的政府绩效管理步入法制化的发展轨道。诸国政府绩效管理从非法制状态进入法制状态的过程，其间出台了大量有关政府绩效管理的政策措施，保障政府绩效管理法制化的顺利进行。例如，美国从1949年杜鲁门总统时期开始实施绩效评估和绩效预算，历经多任总统出台了计划项目预算制度（Program, Planning, and Budgeting System，简称PPBS）、目标管理（Management by Objective，简称MBO）和零基预算（Zero-base Budgeting，简称ZBB）等，但直至1993年GPRA颁布，美国才确立了政府绩效管理制度。学者巴里·怀特对此法案的评价是“为当代联邦绩效评估建立了永久性的法律框架，为政府部门和国会提供了持续进行绩效评估的可能性”<sup>①</sup>。GPRA颁布实施后，乔治·沃克·布什总统和奥巴马总统时期，依据法案实施中的问题对其进行修正完善，实施了绩效评估等级工具（Performance Assessment

---

<sup>①</sup> Barry White, “Performance-Informed Managing and Budgeting for Federal Agencies: An Update”, <http://whitepapers.zdnet.co.uk/0,1000000650,39053140c,00.htm>, 2019-12-10.

Rating Tool, 简称PART) 和高级优先绩效目标政策。因此, 西方国家政府绩效管理法制化实践, 不仅为我国政府绩效管理法制化提供了可参照的立法文本, 而且为我国政府绩效管理法制化提供了有关实施路径的启示。

## 二、研究问题与研究意义

### (一) 研究问题

政府绩效管理作为一种现代管理工具, “结果导向”是其重要的治理理念, 在引入我国后逐步被一些政府及其部门认识并采纳使用。政府绩效管理在推进建立“办事高效、运转协调、行为规范”的行政管理体系方面起到越来越重要的作用<sup>①</sup>。然而与西方发达国家相比, 我国政府绩效管理“在基本理念、实施原则、评估能力和操作技术层面存在着诸多不足”<sup>②</sup>, 总体处于初级发展阶段。目前, 我国的政府绩效管理发展通过政府文件和地方性立法加以规范, 其缺点是“权威性不高、规范化不够、稳定性不强”<sup>③</sup>, 需要将政府绩效管理通过法律法规的形式予以确认, 保证政府绩效管理的统一性和规范性。与此同时, 国外政府绩效管理法制化发展历史较长, 通过对其法制化进行梳理和分析, 可以为我国政府绩效管理法制化提供一定参考和借鉴。

基于上述实践分析, 本书将我国政府绩效管理法制化作为研究议题, 具体可分解为以下几个问题: 中国政府绩效管理为什么要实施法制化? 政府绩效管理法制化的理论基础是什么? 国外政府绩效管理法制化的经验及启示有哪些? 国内外政府绩效管理立法的共同点和差异是什么? 未来我国将如何实现政府绩效管理法制化? 本书将通过对上述问题的分析, 构建我国政府绩效

---

① 盛明科:《服务型政府绩效评估体系构建与制度安排研究》,湘潭大学2008年博士学位论文,第3~5页。

② 周志忍:《公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思》,载《兰州大学学报(社会科学版)》2007年第1期,第26~33页。

③ 薄贵利:《建立和推行地方政府绩效管理制度》,载《国家行政学院学报》2009年第3期,第44~47页。

管理法制化的理论框架，从而指导我国政府绩效管理法制化实践。

## （二）研究意义

本课题研究的理论意义在于：一是基于公共管理学和行政法学两个学科的交叉视角，提出政府绩效管理法制化的理论基础，拓展政府绩效管理法制化的研究视角。二是通过分析国外政府绩效管理法制化历程，归纳国外政府绩效管理法制化的共性特征，从而提出可供我国政府绩效管理法制化借鉴的经验。三是采用定量的内容分析法，对国内外政府绩效管理法律文本进行比较分析，有益于我国对于国外政府绩效管理法制化理论的研究。

本课题研究的现实意义在于：一是基于对我国地方政府绩效管理法制化规范性文件的实证分析，为我国政府绩效管理法制化提供实证数据，对扩充我国政府绩效管理的司法数据库具有实践价值。二是通过提出具体的政府绩效管理立法建议，对我国政府绩效管理法制化实践提供参考。

## 第二节 核心概念

### 一、政府绩效管理

政府绩效管理是一个组合概念。关于绩效，学者约瑟夫·韦利和经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development，简称OECD）提出，绩效是指将投入转变为产出和结果<sup>①</sup>，有计划地完成组织目标<sup>②</sup>。绩效概念包括两个维度，组织绩效和个人绩效。组织绩效和个人绩效

---

<sup>①</sup> Joseph S Wholey, “Performance-Based Management: Responding to the Challenges”, *Public Productivity & Management Review*, 1999, 22(3), pp.288-307.

<sup>②</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development, *Modernising Government, The Way Forward*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2005, p.57.

之间不是各自孤立的，二者是有密切联系的，个人绩效的高低在一定程度上决定组织绩效水平，没有个人绩效的提高就很难有组织绩效水平的提升。因此，个人绩效提升的最终目的是提高组织绩效。本研究的对象是组织绩效，但在必要时也会涉及个人绩效内容。关于管理，各管理学派定义众多，但共同点在于提出管理的目的是提高效率<sup>①</sup>，如学者欧文·休斯指出的“管理是以有效率的方式来完成结果的过程”<sup>②</sup>。依据绩效和管理的定义，并结合政府组织的公共性属性，学者们分别从管理、公共责任、公共财政、信息系统等角度来界定政府绩效管理的概念。

从管理角度看，政府绩效管理是依靠高效和可靠的方式完成组织目标，以此来提高政府组织绩效的管理过程。OECD提出，绩效管理是一种规则的管理循环，包括：计划绩效目标和指标；管理人员通过程序来完成目标；实际的绩效要可测量和报告；绩效信息提供给项目资金的决策和设计部门。根据以上四点，对组织和个人作出奖励和惩罚<sup>③</sup>。学者罗伯特·西蒙斯<sup>④</sup>、戴维·奥特利<sup>⑤</sup>、罗伯特·牛顿·安东尼和维杰·戈文达拉然<sup>⑥</sup>均从人力资源管理的角度，强调了管理人员的作用，认为政府绩效管理是“管理人员影响其他组织成员完成组织战略”。国内的研究机构和学者，如中国行政管理学会

---

① 曾应：《管理学派述评与管理定义探讨》，载《中州学刊》1996年第2期，第23～28页。

② Owen E Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p.44.

③ Organisation for Economic Cooperation and Development, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1995, p.58.

④ Robert Simons, “Control in the Age of Empowerment”, *Harvard Business Review*, 1995, 73(2), pp.80-88.

⑤ David Otley, “Performance Management: A Framework for Management Control Systems Research”, *Management Accounting Research*, 1999, 10(4), pp.363-382.

⑥ Robert Anthony, Vijay Govindarajan, *Management Control Systems*, New York: McGraw-Hill-Irwin, 2006, p.35.

联合课题组<sup>①</sup>与高小平、盛明科、刘杰<sup>②</sup>、胡税根<sup>③</sup>等提出政府绩效管理是为了提高政府绩效而实施的一种管理模式，或为达成预期的目标而开展管理模式。因此，用来衡量公共部门绩效的四个标准是经济、效率、效益和公平。

从公共责任角度，政府绩效管理是公共责任机制，目的是使政府直接对公众负责。学者戴维·弗雷德里克森和乔治·弗雷德里克森认为责任是政府绩效管理关键的特征<sup>④</sup>；克里斯托弗·波利特等提出政府绩效管理应建立在政府绩效的基础上，通过公共问责机制寻求对政府公共部门的直接控制，并寻求使政府问责制与立法机构和公民问责制相协调。政府绩效管理的第一个标准是以公共责任的实现程度、效果、服务质量和社会公众需求的满足为主，降低政府成本，通过一整套完整的评估体系，实现提高政府绩效的目标<sup>⑤</sup>。我国学者卓越和陈天祥还提出政府活动的治理“将传统的复杂而不清楚的政治责任机制转变为对社会直接负责的问责机制”<sup>⑥</sup>的观点，强调“一种新的行为方式——对结果负责和对公民负责”。<sup>⑦</sup>

从公共财政角度看，政府绩效管理是一种公共财政管理制度。1993年的美国GPRA将政府绩效管理定义为公共支出管理系统，即基于财政效率原则

---

① 中国行政管理学会联合课题组：《关于政府机关工作效率标准的研究报告》，载《中国行政管理》2003年第3期，第8~16页。

② 高小平、盛明科、刘杰：《中国绩效管理的实践与理论》，载《中国社会科学》2011年第6期，第4~14页。

③ 胡税根：《公共部门绩效管理》，浙江大学出版2005年版，第4页。

④ David G Frederickson, H George Frederickson, *Measuring the Performance of the Hollow State*, Washington D C: Georgetown University Press, 2006, p.186.

⑤ Christopher Pollitt, Girre Xavier, Lonsdale Jeremy, Robert Mul, Hilka Summa, Marit Waerness, *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p.54.

⑥ 卓越：《政府绩效管理概论》，清华大学出版社2007年版，第21页。

⑦ 陈天祥：《政府绩效管理研究：回归政治与技术双重理性本义》，载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2011年第4期，第16~24页。

及其方法论，基于绩效目标形成公共支出管理系统。我国学者朱立言<sup>①</sup>、马国贤<sup>②</sup>强调，政府绩效管理是建立在政府财政支出效率原理和方法基础上的财政支出管理系统，其关键环节是绩效目标的设定、实施、评价和反馈。

从政府绩效信息角度看，政府绩效管理是按照绩效信息实施的行政行为。学者唐纳德·莫伊尼汉认为政府绩效管理是一个将绩效信息和政府政策制定相关联的系统。它包含一系列的步骤，从战略计划和目标设置开始；之后是针对既定目标的测量过程，通过使用绩效信息来加强项目的操作效率，提高政策制定，形成更好的资源配置和增加政府责任<sup>③</sup>。

综上所述，政府绩效管理是一个管理系统，通过设定政府组织目标、测量个人绩效和组织绩效，使用绩效信息并公开绩效报告，与其他政府管理系统关联，以此来提高政府的行政效率和公共服务质量，增强政府对公众的责任。

## 二、法制化

自我国恢复法学研究以来，学者们对“法制”（Legal System）这一概念已阐释得比较充分，对其基本含义取得了大体一致的共识，主要从以下两个角度论述：

一是从静态和动态视角。学者孙育玮<sup>④</sup>和张文显<sup>⑤</sup>建议法制框架涵盖静态和动态两个方面。从静态的角度来看，法制是指法律制度（该制度必须由法

---

① 朱立言：《从绩效评估走向绩效管理——美国经验和中国实践》，载《行政论坛》2008年第2期，第37～41页。

② 马国贤：《政府绩效管理原理研究》，载《扬州大学税务学院学报》2005年第2期，第1～4页。

③ Donald P Moynihan, *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington D C: Georgetown University Press, 2008, p.120.

④ 孙育玮：《“法制”与“法治”概念再分析》，载《求是学刊》1998年第4期，第54～58页。

⑤ 张文显：《法理学》，高等教育出版社、北京大学出版社1999年版，第398页。

律批准和形成)。包括法律制度的结构、内容和实施状况,体现在规范和制度体系中。从动态的意义上讲,它意味着法律的执行过程。学者朱庞正指出动态的法律体系体现了“法律目的→法律规范→法律秩序”这一循环往复运动的全貌<sup>①</sup>。随着法律规范体系中社会经济关系和政治结构形式对法律职能的期望的直接体现是以统治阶级国家意志的形式出现,法律规范成为法律目的实现的环节,这是当前行使程序中的第一个目标。法律规范通过法律调整形成了一定的法律秩序。由于目前的运动和法律实现过程,法律规范得以完成。法律秩序则是法律规范和法律制度实际实现的结果。

二是从法律实践和法律文化的角度。学者公丕祥<sup>②</sup>、孙国华、朱景文<sup>③</sup>认为,法律制度是由一个国家或地区的法律上层建筑的各种因素组成的制度,就其组成而言,包括法律、法律实践及管辖法律和法律实践的法律文化。法律实践是社会实体进行的一种现实而感性的活动,它不仅包括法律的创立,还包括法律的使用,即法律规范的抽象确立和一般化要求被转化为社会成员的具体个人行为。法律文化是一国法律制度的内部逻辑,这反映在人们对直接或间接、有形或无形影响社会行为者法律实践的法律态度、价值观、信仰和习惯上。法律行为在很大程度上还规制着该国法律制度的运行模式和发展趋势。

“法制化”中的“化”作为后缀词,加在名词后构成动词,表示转变成某种性质或状态<sup>④</sup>;“法制化”作为动词,表示从非法制的状态转变为法制状态。因此,依据上述关于法制的界定,法制化是指国家和社会的基本关系和主要活动由法律制度规范、调整和保护(纳入法制轨道),按照合理、高效

---

① 朱庞正:《“法制”与“法治”——一种法律文化学探讨》,载《南京师范大学学报(社会科学版)》1995年第4期,第33~37页。

② 公丕祥:《法制现代化的概念构架》,载《法律科学》1998年第4期,第3~12页。

③ 孙国华、朱景文:《法理学教程》,中国人民大学出版社1994年版,第113~114页。

④ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,商务印书馆1994年版,第543页。