

• 政府绩效评价研究专题 •

地方党政组织考评法制化:现状与对策

廖鹏洲¹ 罗晓²

(1. 华南理工大学法学院, 广东 广州 510640;

2. 暨南大学法学院/知识产权学院, 广东 广州 510630)

摘要: 地方党政组织考评法制化是建设法治政府和全面贯彻落实依法治国基本方略的必然要求。推进法治政府建设催生并带动了绩效评价和第三方评价的迅速发展,有效弥补了传统的目标评价与行政机关内部评价的不足,但地方党政组织考评远未达到法制化及实现法治化的要求。应从规范相应立法、重视民众参与、立足各地实情、加强相互配合等方面进行相应的完善。

关键词: 法治政府; 政府考评; 绩效评价; 法制化

中图分类号: C916

文献标志码: A

文章编号: 1009-055X(2015)01-0080-07

2004年3月,为全面贯彻落实依法治国的基本方略,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》),明确指出要“全面推进依法行政,建设法治政府”,标志着我国法治政府建设工作全面展开。在我国持续推进法治化进程的大背景下,这项工作已开展了十年,取得了长足的进步和一定的成效。地方党政组织考评可对依法治国基本方略具体施行效果进行及时反馈,发现政府部门运行中的问题,并为制定相应解决方案提供依据,在法治政府建设中具有十分重要的地位。

一、地方党政组织考评法制化内涵

总体来说,自《纲要》发布十年来,我国法治化的进程比较顺利。十年间,法治政府建设始终围绕依法行政为中心开展。依法行政是法治政府的核心内涵,是制约政府权力、保障行政机关依照法律授权行使行政权力、管理公共事务以及防止滥用权力的关键。行政机关完全掌握各项行政权力,因此为确保依法行政,一套切实有效的权力运行制约和监督体系是必不可少的。党的十八届三中全会指出,要“加强社会主义民主政治制度建设,推进法治中国

建设,强化权力运行制约和监督体系”。而以地方党政组织考评为主要方式的法治政府评价,正是这套体系的重要组成部分。法治政府建设直接影响到我国法制化的进程,地方党政组织考评的质量直接决定依法行政能否顺利进行,进而决定法治政府建设工作的开展状况。

(一) 法制与法制化

“法制”在学理上有狭义和广义两种解释。狭义的法制是一个单一的概念,指的是法律制度。广义的法制是一个多层次的概念,既指一切社会关系的参加者严格、平等地执行和遵守法律、依法办事的原则和制度,又包括法律实施和法律监督等一系列活动和过程。“法制”的重点在“制”,即通过法律将事物、行为制度化、规范化。在学理上,“法制化”多与某种具体行为相结合,意在用法律对其进行规制。同理,本文所研究的“地方党政组织考评法制化”的字面意思即通过法律将地方党政组织考评制度化、规范化。

“法治”一词在我国先秦法家的著述中已有出现,但与法家“君主用法律统治臣下和民众”的理念不同,现代意义上的“法治”(rule of law)是指“法律

收稿日期: 2014-05-26

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“公众幸福指数导向下的我国政府绩效评价体系研究”(11&ZD057)。

作者简介: 廖鹏洲(1968-),男,广东省汕头市人,华南理工大学法学院博士生,研究方向:法治政府绩效评价;罗晓(1988-),男,湖南省汉寿县人,暨南大学法学院/知识产权学院硕士生,研究方向:法治政府。

的统治”即“所有的机构,包括立法、行政、司法及其他机构都要遵循某些原则,如正义的基本原则、道德原则、公平和正当程序的理念。它意味着对个人的最高价值和尊严的尊重”。^[1]“法治”与“人治”是相对立的,强调法律意志高于个人意志,旨在防止国家权力的滥用,实现对人民权利的保障。法治与法制虽然都强调了将静态的法律制度运用到社会生活中的过程,但二者存在显著的不同:法制仅强调形式意义方面的内容,强调制度、程序和它们的运行,关注的焦点是法律的有效性和社会秩序的安定;法治的概念则更加广泛,既强调形式意义的内容又强调实质意义的内容,关注的焦点是价值导向和人民主权。

(二) 法治政府建设与地方党政组织考评

法治政府是实行国家法治的关键,同时也是左右我国法治化进程的重要环节。自《纲要》提出以来,法治政府建设就成为我国建设法治国家关键所在。同时深入推进依法行政,加快建设法治政府,是全面推进依法治国的中心环节,也是十八大提出的最新要求。关于法治政府建设的衡量标准,目前学术界的观点概括如下:一是依法行政是法治政府的核心内涵^[2],它确保的是行政主体、行政内容和行政程序的合法性;二是权从法出是法治政府的根本^[3],它确保的是行政权的合法性;三是透明廉洁、诚信负责和便民高效是法治政府的具体表现形式^[4],它确保的是一个较为理想的法治政府应有的运行状态。

法治政府评价是依据一定的标准和程序,对政府法治建设的成效及价值进行判断的一种评价行为,在取得有关这些方面的信息,作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据^[5]。目的是确保政府行为的公平和效率,最大限度地保障公民的权利、追求公平正义、提升政府的法制执行力以及维护政府的公信力,推动法治政府各项目标的实现,是法治政府建设的客观要求。我国法治政府评价的主体主要包括权力机关、党政机关、社会公众和第三方专业评价机构。权力机关根据依法治国基本方略的要求以及全国和地方各级人民代表大会的职权均有权对行政机关进行监督、考核和评价,同时各级地方党政组织常作为自我评价的主体,并且是我国政府现阶段最主要的评价方式。

目前我国的地方党政组织考评一般由地方党委、政府委托职能部门进行,近年来以“甘肃模式”为代表的委托第三方评价的实例也日渐增多。传统

的委托职能部门评价或委托第三方评价,评价工作的最终实施主体始终是地方党委或政府,具体开展评价工作的无论是各职能部门还是非政府单位,都不得不同限于地方党委或政府委托评价的内容范围内,缺乏自主性,评价结果均来源于政府部门的内部视角。与之相对应,法治政府评价的另一种重要方式——独立第三方评价,其并非由地方党政组织实施,而是由与政府无隶属关系和利益关系的第三方部门或其他民间机构自行组织实施,自选方向、独立操作地评价政府部门的依法行政状态,评价主体和评价结果也均是中立的,评价结果来源于政府部门外部的视角。

但无论从政府内部评价或外部评价而言,强化地方党政组织考评法制化都是当前急需解决的重大课题。正如前文所说,法治政府离不开一套切实有效的权力运行制约和监督体系,而地方党政组织考评工作正是这套体系重要的组成部分。

二、地方党政组织考评的现状与特征

法治政府评价作为推动法治政府建设的强大动力,随着我国法治化进程的不断推进,其自身得到了快速的发展。其中居于重要地位的地方党政组织考评也越显显示出无可替代的作用。然而不可或缺并不等同于完美,法治政府建设以及国家法治化进程的推进日益凸显需要多方力量共同参与的特点。传统内部评价为主的地方党政组织考评显然已无法独自胜任“权力运行制约和监督体系”的角色,独立第三方评价因此应运而生并蓬勃发展,越来越被社会各界重视,也从侧面证明了地方党政组织考评并不完美,并且尚未达到法制化。正确认识地方党政组织考评的现状,关系到整个权力运行制约和监督体系的完善,对法治政府建设意义重大。

(一) 从评价类型来看,由目标评价为主逐步转向绩效评价。

目标评价来源于管理学中的目标管理,后者作为一种企业管理方式在20世纪60年代中期传入我国,随后逐渐被政府部门通过试行后采用,目标评价作为目标管理的有机组成部分也于同时被我国政府部门接受并推广。时至今日,目标管理和目标评价已成为我国政府管理的重要模式和有效工具。事实上,法治政府评价本身首先是目标评价,这是由法治政府建设的特点和法治政府评价的自身属性决定的。

目标评价有三个强大的功能:一是导向功能,这是目标评价最重要的功能,即在确定了目标后,所有的相关工作都必须以该目标为最终导向;二是整合功能,即目标的设立及达成需要全体成员共同确定及执行,要求集体中各个部分各司其职、相互配合,以及个人目标与集体目标相统一;三是激励功能,即明确的目标可以激发个体工作的积极性,激励其为完成目标不断努力。

此外,目标评价还有两个重要的特征。一是目标在主观上具有绝对的权威性。在目标评价工作内部,目标一经设立即成为一切行为的最终导向,不允许被质疑,一切背离目标的工作都是无效的,至于在外界看来该目标若有不当之处,除非将其及时反馈到目标评价工作中,否则不影响工作的进行。因此目标具有“主观”上的权威性,使得目标评价的过程相对封闭,这是目标评价导向功能得以发挥最重要的保证。二是目标评价的主动权在考评部门,考评部门对评价工作进行整体控制。因此目标评价实质上是一种自上而下的评价方式,强调上级(评价主体)对下级(评价对象)的监督控制以及下级对上级设立的目标负责这一过程导向。这也是保障目标评价顺利进行的必要的程序。

以上两个特征充分保障了法治政府目标评价的顺利进行,但这两个特征明显会带来一些局限性。因此在近年法治化的进程中,出现了另一种可以在一定程度上弥补这些局限性的新的评价类型——法治政府绩效评价。绩效评价建立在政府绩效是否达到应有的服务效果和社会效益的结果导向与公众满意度导向上,强调公民的广泛参与而不是自上而下的单向评价。与目标评价的来源方式相似,绩效评价源于绩效管理,在我国兴起较晚,但发展十分迅速。2011年,国务院批准由监察部牵头建立政府绩效管理工作中部联席联席会议制度,选择了共14个部委和省市进行第一批试点。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,相继建立健全了绩效管理领导体制和工作结构,由党委政府统一领导、专门机构组织协调、有关部门各司其职、社会力量和人民群众有序参与的工作格局已经初步显现。^[6]2012年召开的党的十八大也明确提出要“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”。

法治政府绩效评价以“4E”模型为主要内容,即:经济性(Economy)——政府能否以最低的成本

使服务达到预期的标准;效率性(Efficiency)——政府能否以较低的成本获得较高的产出;效果性(Effectiveness)——行政工作的实际效果能否达到或超出既定的目标;公平性(Equity)——民众能否公平地受益于政府提供的服务,这些内容充分考虑了民众的需求,表明“以人为本”是政府的执政理念。法治政府绩效评价通过强调建设廉洁、高效、公正的服务型政府环境,促进行政机关依法行政的同时维护了司法公正(特别是行政案件中的司法公正),比传统的目标评价更适合当前“服务型”政府的建设。

(二)从运行情况来看,地方党政组织考评仍缺乏广泛的民众参与。

在法治政府绩效评价兴起之前,早期以目标评价为主的地方党政组织考评多局限在行政机关内部,对来自外部的民众参与不够重视,甚至有意避免之。这点无可厚非,因为从目标评价所要追求的效果来看,一定程度的排除行政机关外的界干预是必要的:其一,目标评价是过程导向,考评主体拥有评价权,接受考评的行政机关首先要完成既定目标,向考评主体负责,其次才是向社会公众负责,因此相比于接受考评主体的监督和管理,民众的参与显然要排在后面;其二,虽然我国政府近年来逐步向“服务型”政府转型,但“全能型”政府毕竟已存在多年,官本位思想仍旧一定程度地影响行政机关工作人员,因此对民众监督或参与公共管理,有时难免会习惯性地排斥;其三,现实中目标评价往往与政府部门的奖惩制度挂钩,而民众对政府工作的评价大多以指出不足或提出改进措施为主,因此一些政府部门为了不使自己的政绩被“抹黑”,往往不愿轻易给民众提意见的机会。

随着我国法治化进程及法治政府建设工作的不断推进,加强民众参与地方党政组织考评势在必行,政府也在这方面做出了切实的改进。一方面,目标评价主体逐渐意识到了民众参与的重要性,目前在各地开展的法治政府评价的工作中都不同程度地引入了公众参与,某些地方的政府评议中外部评议也有了一定的权重;另一方面,新兴的法治政府绩效评价以结果导向和公众满意度导向为基础,以公众满意为最高原则,强调公民的广泛参与并为之提供有效的途径,相较于传统的目标评价已经是很大的进步。

但无论是目标评价的自身改进,还是绩效评价带来的补充,都仍然无法完全满足现阶段民众参与地方党政组织考评的需求。对目标评价而言,其自

身特点决定了民众参与无法占据较大的比重,民众的意见可以作为政府部门改善工作问题的重要参考,但无法像考评结果那样直接应用于政府工作;即使是委托第三方评价,第三方也仅拥有评价的组织权,最终的评价权仍由评价主体掌握,评价结果能否被应用仍取决于评价主体。对绩效评价而言,虽然更加强民众的参与,但毕竟是一项新兴的评价方式,纵然发展前景广阔,目前仍有不成熟之处:首先,行政工作是因地制宜、因时制宜的,因此“绩效”本身没有固定的标准,致使民众参与应达到何种程度难以把握,参与程度不够就起不到预期的作用,过度参与又可能会影响政府的正常运行,甚至带来一些负面的社会影响;其次,政府长期以来“全能型”的状态与民众较低的组织化程度阻碍了绩效评价的开展。政府多年来长期扮演“管理者”、“执行者”的角色,本身就压抑了民众参与的积极性,并且较低的组织化程度也无法赋予民众对政府工作的影响力与参与力度,目前我国已有的公民组织(如工会、妇联等)基本是在政府的扶持下成立的,靠政府拨款维持运行,具有鲜明的行政色彩^[7],这样的背景下,民众参与绩效评价必然会受到制约。

(三)从现实需要来看,法治政府绩效评价仍未完全贴近具体国情。

目标评价与绩效评价均起源于西方。前者虽然有其固有的缺陷,但经过多年的发展已基本适应了我国的具体国情。相比之下后者在我国起步较晚,尚不能完全满足当前国情的需要。具体体现在以下三方面:

第一,在理论水平上,现阶段我国政府对绩效管理相关理论的研究仍比较匮乏。当前我国政府实施绩效管理基本处于萌芽阶段,相关研究工作主要集中在高校或其他研究机构,政府作为绩效评价的主体不仅对研究缺乏有效的引导,而且自身的参与度不高。学术界的研究则缺乏对我国国情以及公众意见的充分了解,大部分来自片面引用西方发达国家的研究成果,忽视了我国的实际情况。^[8]简而言之,政府与研究部门对绩效评价理论的研究缺乏有效沟通,致使研究成果在实践过程中产生了一定的盲目性,无法完全贴近我国国情。

第二,在制度保障上,有关法治政府评价的法律法规以及相应的规章制度不够完善,法治政府评价远未达到法制化。公共管理学界有一个共识:我国政府内部评价起始于干部考核制度。^[9]从1949年中组部颁布的《关于干部坚定工作的规定》到2010年

中共中央发布的《2010年—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》,期间有数以百计的党政领导干部考核制度的规范性文件,事实上现行政府绩效评价所采用的核心范畴,如效率、效益、公平、公正、责任、满意度等在其中都不难找到,这样就很容易给人一种错觉:我们已经有了如此完善的考核制度,政府绩效评价就是多此一举的。^[10]绩效评价起步较晚,加上原有的干部考核制度的束缚,使得相应的法律保障无法及时跟上。目前我国还未出台全国性的关于法治政府绩效评价的法律法规,大多数地区也缺乏相应的地方性法规或规章,导致的直接后果就是各地的绩效评价工作很不规范,多处在自发或半自发状态,持续性不强,程序上缺乏有效的监督和管理,结果的公正性及受用率大打折扣。有的地方甚至出现了以传统的人事考核代替部门的绩效考核的现象,滥竽充数,事倍功半,造成了严重的资源浪费。这些都严重影响我国法治政府绩效评价工作的开展。

第三,在实际运行中,当前的法治政府评价向基层政府深入的力度不够,特别是县、镇级政府部门。《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》明确指出,市县政府是国家法律法规和政策的重要执行者,是地方经济社会事务的主要管理者,要大力加强市县政府依法行政,把体现科学发展要求的法律制度落实到基层,贯穿于政府工作的各个环节,要充分认识加强市县政府依法行政的重要性和紧迫性。落实依法治国的基本方略归根结底要依靠人民,而基层人民政府能否依法行政,正是法治政府建设成果最直接的体现,因此在基层政府开展法治政府评价工作很迫切,也很有必要。遗憾的是,目前我国法治政府评价工作基本上只普及到了市级政府,市级以下政府开展科学、系统的绩效评价工作的很少,典型的有被称为“余杭法治指数”的2007年杭州市余杭区政府的委托第三方评价,以及被称为“广东试验”的独立第三方评价。其中后者并非是传统的地方党政组织考评,而是完全独立的第三方评价,评价结果覆盖了广东省全部21个地级以上市和121个县(市、区)。地方党政组织考评如果无法深入到基层政府,就无法客观反映政府依法行政的真实情况和民众对政府工作的意见,不利于开展法治政府建设工作。

(四)从发展前景来看,地方党政组织考评仍将是法治政府评价工作主要方式。

在当代公共管理学看来,无论是目标评价还是

绩效评价,其作用首先在于行政机关的“内部控制”,其次才是借助于公开化的相关措施做出“外部回应”。^[11]因为无论政府机构如何进行机构改革和职能转变,或者通过不断简政放权取得了多么良好的效果,法治政府建设以及依法行政的主体始终是行政机关,行政权只能由行政机关履行。换一种说法,应当如何履行行政权以及期望达到什么效果,行政机关自身比谁都更清楚。地方党政组织考评实质上是地方党政组织内部的考评,行政机关是最先也是最能全面了解自身的工作状况的,理应首先进行“自查”。设立目标——履行职权——自我考评——社会监督是多年来我国行政机关依法行政的固定流程。从实际情况看,尽管在某些环节会出现诸如透明度缺失、权力滥用、监督力度不够、公众满意度降低等问题,但并不影响上述流程的完整性,因此总体来说这个流程是合理的。地方党政组织考评处于自我考评环节,传统的目标评价弱化了社会监督环节的作用,引入绩效评价之后,地方党政组织考评的作用更加丰富了:“考核”可以起到内部监督的作用,并提供一定的激励机制;“评价”既起到内部总结的作用,又可以为来自社会公众的外部监督提供标准。

前文提到了法治政府评价的另一种方式:独立第三方评价。这种评价方式赋予评价主体(即与政府无隶属关系的独立第三方)独立的评价权和评价组织权,保证了评价结果的中立,使评价主体可以充分发挥其专业性,并且确保有足够的公众参与,是符合法治政府建设的新型评价方式。该评价方式发展前景良好,目前国内专业的评价机构也越来越多。然而它在目前以及未来的一段时期内并不能取代地方党政组织考评的主体地位,原因有三:其一,独立第三方评价归根结底是外部评价,理想状态下,在排除各种负面因素后,内部评价总要比外部评价更接近真实状况,更容易被行政机关认可。而尽管目前我国地方党政组织考评存在缺陷,但总体情况仍然良好,基本能反映出政府工作中的主要问题,内部评价依然是绝大多数政府部门的首选;其二,地方党政组织考评在引入绩效评价后,具有了上文所说的承上启下的作用,独立第三方评价作为纯粹的外部评价则没有这种作用;其三,同委托第三方评价一样,独立第三方评价存在局限性,要受到政府信息公开透明度的限制,评价所需的资料、数据等仍需要政府提供,并且评价结果能否被最终应用也要取决于有关政府部门的决策。因此综合以上三点,在当前以

及未来的一段时期内,独立第三方评价最恰当的定位应当是传统评价方式的有效补充和科学参考,而不是取而代之成为主要的评价方式。

三、地方党政组织考评法制化途径与对策

从消极的方面看,目前的地方党政组织考评存在缺陷,并不完全符合当前法治政府建设的要求,也远没有达到法制化。但从积极的方面看,我国的法治政府建设毕竟仅有十年,应当肯定这期间取得的成绩,也要看到法治政府评价产生的积极变化:绩效评价的出现弥补了目标评价的不足,独立第三方评价的出现弥补了地方党政组织考评的不足。这两者在我国发展的时间都还很短,需要充分的时间与原有的法治政府评价体系进行融合。以此为前提,地方党政组织考评法制化应从以下几方面入手:

(一) 规范立法工作,完善法治政府绩效评价体系。

“法治”既然相对于“人治”,那么使公众误认为原有的人事考核可以替代绩效评价的错误看法就应当完全消除。同样道理,法治政府评价的激励机制是必要的,但也不宜与行政机关的奖惩制度过于关联,更不能将其等同于干部的考核制度。因此应重视针对法治政府绩效评价的立法工作。对于立法应当自上而下还是自下而上地开展,学术界众说纷纭,但无论是国家颁布统一的法律法规,还是各地区根据当地需要出台专门的地方性法规或规章,这些法律性文件都应当起到以下效果:第一,要切实增加政府信息公开的透明度,使政府定期向社会公开政务信息制度化,要求政府提供给评价工作的资料、数据绝对真实,客观上不给评价工作弄虚作假的机会;第二,要进一步规范评价工作,使各地的评价工作按照相对固定的流程进行,保证评价工作的严谨性和严肃性,不得随意进行,同时要及时公开评价结果,接受全社会的监督,对全社会负责;第三,要强化评价主体的责任意识,确保评价科学、高效、规范地开展,评价主体要对评价结果负责,杜绝以次充好、敷衍了事的现象发生;第四,要完善对评价工作的监管机制,不仅要对在评价进行的过程中相关部门滥用职权、不作为或不正当作为等违反相应规定的现象甚至是违法犯罪行为进行严肃处理,也要对评价主体的评价资格以及评价人员的专业素质进行监管^[12],确保评价权的正当行使。

(二) 强化公民参与和依法行政理念,完

善评价救济制度。

我国政府长期以来“全能型”的状态使民众产生了对政府的敬畏感,知情权得不到保障,致使民众长期处于被动服从政府的管理的状态,与政府的地位差距逐渐加大,参与政府评价工作的积极性逐渐降低。随着目标评价的自我完善和绩效评价的迅速发展,越来越多的民众得以凭借人大代表、政协委员、专家学者、新闻媒体工作者或其他身份参与到法治政府评价的工作中,但总体来说,当前民众参与地方党政组织考评仍然是被动多于主动,很多情况下需要政府提出邀请,而不是通过自发的申请加入。近年来随着《纲要》不断的贯彻落实,政府加强了由“全能型”向“服务型”转变的力度,逐渐完善公平正义的社会大环境,越来越多的民众愿意参加到法治政府评价的工作中。因此在现阶段要继续深化政府职能转变,通过不断完善听证制度、信息公开制度、民意调查制度等方式拓宽民众参与法治政府评价的渠道,充分保障民众的知情权,逐步强化民众参与法治政府评价的意识。同时要牢固树立政府工作人员依法治国的理念,增强其依法行政的能力和服务民众的意识^[13],从而形成“政府服务便利民众,民众监督完善政府”的良性循环。

民众素有依赖政府的传统,然而在政府评价工作中,时常会有损害行政相对人合法权益的情况发生,受害者的权益由于现有救济制度的不完善而得不到有效保障,长此以往就导致政府公信力下降。因此要完善救济制度,特别是重视《行政复议法》和《行政诉讼法》中的行政救济与司法救济这两种最常用的救济途径的完善,将评价工作中可能对行政相对人的合法权益造成的损害降至最低,拉近民众与政府的距离,增强政府的公信力。

(三) 在基层政府中积极开展考核工作,完善评价细节。

客观来说,由于经济条件、人员素质、当地环境等因素的限制,短时间内使地方党政组织考评工作普及到全国每个县、镇政府是很困难的。然而贯彻依法治国基本方略的成果既然要惠及最广泛的人民群众,首先就要确保尽可能多的基层政府能够依法行政,使民众能直接感受到社会主义法治政府的优越性。细微之处见功力,基层的细节工作做好了,法治政府建设的全局工作自然就容易开展。作为对基层政府进行考核评价的优秀代表,“广东试验”始于2007年,至今已连续开展了7年,每年都会发布一套完整的、覆盖全省县级以上政府的评价报告。

“广东试验”为地方党政组织如何开展县级和县级以上政府的考核评价提供了重要参考:第一,地方党政组织在作为评价主体时,要正确认识考评工作的目的,将考评工作切实定位在指引政府“应当做什么”而不是“正在做什么”,也就是要把考评工作的重心由以往的评价政府的执行力向服务民众的能力转移,逐渐消除官本位思想和政绩思想对基层政府负面影响。第二,考评工作的主要推动力要来自社会公众,而不是上级的压力,因此相应的监管部门要加强监管力度,弱化上级的过程控制,防止评价主体滥用评价权,并引导社会公众有效参与,保障考评工作在公正、健康的环境下开展。第三,要注意基层政府绩效评价指标的统一性与差异性的动态平衡。^[14]县、镇级政府的绩效只能同其他的县、镇级政府比较,不能沿用上级政府的绩效评价标准和指标体系或与不同级的政府作比较,即“统一性”;各地的指标体系要因地制宜,即“差异性”。评价指标的统一性可以避免基层政府被等同于上级政府,从而简化冗杂的指标体系,减轻基层政府的工作负担;差异性可以保证评价指标能直接反映基层政府工作中的具体问题,而不是缺乏针对性的隔靴搔痒,避免基层政府间互相模仿,使考评工作达到“一针见血,药到病除”的效果,提高考评工作的效率。第四,在指标体系的设计和考评结果的应用上,要重点突出,强调战略针对性。现有的基层政府考评往往能发现多方面的问题,但受制于基层政府有限的资源,一下子解决所有的问题是不现实的,因此应突出重点,先集中力量解决最紧迫的问题,步步为营,逐渐改变以往为追求面面俱到而无法根本解决问题的状况。^[15]第五,适当借助第三方的力量,特别是对于一些专业性、科学性强的指标、民众关心但仅靠政府部门不易得出客观结果的指标或者一些琐碎的、需要投入大工作量的指标,通过第三方协助考评既容易得到相对更加客观公正的结果,也能大大减少基层政府部门的工作量,实现资源更加合理的配置。

(四) 充分重视第三方评价的作用,使其尽快制度化。

在2014年6月国务院开展的政府全面大督查活动中,第三方评价扮演了重要的角色,李克强总理于8月27日的国务院常务会议上听取了本次政府全面大督查的第三方评估报告。这是国务院首次针对政策落实情况进行督查的同时引入第三方评估,是本届政府推进治理现代化以及深化改革过程中的一项重大创新。第三方评价本身就带有浓厚的社会

监督性质,而督察工作是我国行政机关内部重要的监管工作,二者在本质上存在共性。近年来我国地方政府加大了重视第三方评价的力度,委托第三方评价的实例逐渐增多,这不仅极大地增加了民众参与的积极性,也分担了政府部门的工作压力。国务院通过将第三方评价引入全国性的督查工作,使第三方评价达到了前所未有的高度,也获得了前所未有的关注度,充分体现了党和政府以人为本、实事求是的工作态度。此举为第三方评价今后的发展和完善提供了方向:第一,尽快实现制度化,不仅在督查工作领域,也要切实成为各地法治政府评价工作的固定组成部分。第二,不仅要发挥补充作用,弥补传统评价方式中科学性差、专业性弱、针对性不强、突出问题力度不够等不足,为政府工作的改善提供更加明确、专业的导向,也要充分发挥监督作用,用相对客观、中立的评价结果对传统的考评方式得出的结果中的偏颇进行纠正,定期、及时地向社会公众发布评价结果,供全社会监督。第三,对于已经成立的第三方专业评价机构,要予以合理的引导和科学的管理,确保由资质合格的评价机构和人员参与评价工作,对委托第三方评价或独立第三方评价工作中违反相关规定的情况要进行处理。

参考文献:

[1] [英]戴维·M·沃克.牛津法律大辞典[Z].李双元等译.北

- 京:法律出版社,2003.990-991.
- [2] 郑方辉,冯健鹏.法治政府绩效评价[M].北京:新华出版社,2014.30-32.
- [3] 杜飞进.论法治政府的标准[J].学习与探索,2013(1).
- [4] 马怀德.法治政府特征及建设途径[J].国家行政学院学报,2008(2).
- [5] 郑方辉,冯健鹏.法治政府绩效评价[M].北京:新华出版社,2014.51.
- [6] 郑方辉,张兴.2013中国政府绩效评价红皮书[M].北京:新华出版社,2014.27.
- [7] 关云芝.地方政府绩效评估中的公民参与研究[J].社会科学战线,2011(6).
- [8] 郭钰,姚雪.我国地方政府绩效管理存在的问题及对策[J].企业改革与管理,2014(3).
- [9] 中国行政管理学会课题组.政府部门绩效评估研究报告[J].中国行政管理,2006(5).
- [10] [11] 陶清德.法制化:当前我国政府绩效评价制度化的关键步骤[J].甘肃理论学刊,2014(1).
- [12] 包国宪,王浩权,石富覃.地方政府绩效评价监管问题研究[J].兰州大学学报,2007(5).
- [13] 杜明琳.法治政府与服务型政府建设[J].湖北经济学院学报,2014(8).
- [14] 卢扬帆,曹小华,张兴.政府绩效管理:模式、特征与启示——以佛山市为例[C].第二届全国政府绩效管理博士生论坛论文集,2014(6).159-165.
- [15] 魏成,沈静,陈烈.县域可持续发展规划的基本类型与策略[J].华南理工大学学报(社会科学版),2013(3).

The Legalization of the Local Party and Government Organizations Evaluation: The Status Quo and Countermeasures

LIAO Peng-zhou¹ LUO Xiao²

(1. Law School of South China University of Technology, Guangzhou 510640, Guangdong, China;

2. Law School and Intellectual Property School of Jinan University, Guangzhou 510630, Guangdong, China)

Abstract: The legalization of the local party and government organizations evaluation is an inevitable requirement for nomocracy government construction and comprehensively implementing the basic strategy: governing our country by law. The nomocracy government construction has driven the rapid development of the performance evaluation and third-party evaluation. They have effectively made up the insufficiency of traditional target evaluation and internal evaluation in administrative organ. But the local party and government organizations evaluation is still far from legalization. So we should emphasize on legislative, public participation, the actual situations in different areas and mutual support to make improvement.

Key words: nomocracy government; government evaluation; performance evaluation; legislation