

加强完善专业评估 推进法治政府建设

编者按：

近年来，许多地方政府积极探索，通过构建法治政府评价体系，促进法治政府建设。法治政府评估是由特定主体依据相应的标准、方法和程序，对法治政府建设进程中实施的政策效果、执行情况、存在问题及其影响因素进行客观调查和综合评价的过程。传统的法治政府评估主要采取的是以法制办内部考核为主的单一评估办法，而今第三方评估已成为我国政府绩效评估的主要方式，法治政府建设也不例外。从2014年起，在市法制办的统一协调下，参照省法治政府评估模式，宁波率先在全省采取由内部评估、专业评估、社会满意度调查共同构成的“三位一体”综合评估方法，对推进宁波法治政府建设起到了积极作用。市社科院承担了其中的专业评估工作，以社会发展研究所为主，联合浙江万里学院法学院和其他专家团队，成立了专业评估工作小组。专业评估工作小组是独立于评估主体和被评估主体之外的第三方机构，以客观、公正、科学、专业的评估方法为手段，对年度法治政府建设的总体状况和水平进行独立评价。专业评估的参与，有效克服了传统法治政府评估中自我评估、内部评估存在的不足，推进了全市依法行政工作的全面开展和落实。



资料图

专业评估：推进宁波法治政府建设的重要抓手

于立平 史斌

一、专业评估有助于克服传统法治政府评估存在的弊端

法治政府评估，涉及评估指标体系、评估主体、评估内容、评估程序、评估方法、评估结果运用等诸多环节。传统的以内部评估为主的单一评估方法，存在着不少弊端，使得专业评估工作显得越发紧迫和重要。

1、专业评估有助于克服传统评估中存在的导向异化问题

导向异化问题主要表现为，传统的以内部考评为主的单一评估方法，在逻辑上首先预设一个（或一系列）假定为正确的具体目标，只要被评估主体按照过程实现预设的目标，就能获得正面的评价。这其实是以法治政府建设的目标为指引，而不是以法治政府建设的结果为导向，以法治政府建设的实施过程为指引，而不是以公众对法治政府建设的满意度为导向的一种做法。而专业评估则是站在专家学者和公众的立场，从社会的视角开展调研活动，无论是网络查询、媒体查询，还是信息公开申请，都是以最普通、最常见、最直接的方式收集数据，既充分调动了专家学者参与法治政府建设的积极性、创造性，又能够让公众更好地了解政府运行、参与政府管理、监督政府行为。

2、专业评估有助于克服传统评估中存在的实施内化问题

传统的以内部考评为主的单一评估方法，主要采取由上级政府对下级政府、本级政府对其职能部门进行考核。虽然这种内部评估方式在形式上和程序上来看，并不存在什么明显的遗漏和问题，但是这种内部循环封闭式的问题，忽视了外部监督在法治政府评估中的积极作用，使得法治政府建设这一事关国家发展、公民切身利益的重大进程，内化为政府机关内部的一般工作考核，违背了法治政府建设的初衷。同时，内部评估往往很难拉开分差，存在评估主体“做滥好人”“一碗水端平”等现象，其实是对被评估主体的不公平。而专业评估的实施过程，实质上是从专业角度进行体制外部监督的过程。虽然，专业评估拉开差距的做法，会得分落后的区（县）市政府及市级行政部门带来一定的压力。但是我们相信，当这些

压力转化为行政机关日常工作中的关注点，将会进一步促进法治政府建设的步伐。而这才是开展法治政府评估工作的出发点和落脚点。

3、专业评估有助于克服传统评估中存在的评估虚化问题

法治政府评估，评估的过程不是重点，重点在于评估结果的运用，评估结果的应用才能发挥法治政府评估以评估推动工作的功能。传统的以内部考评为主的单一评估方法，一般是将法治政府考核评价纳入本级政府目标考核和绩效考核体系，根据考核评价情况，对有关单位按考核评价结果分值高低进行排名，或予以行政系统内部通报。总而言之，评估结果普遍不对外公布，既没有评估工作基本情况和内容的分析，也没有评估结论和改进建议，将法治政府评估虚化为政府部门内部工作责任考核，偏离了法治政府评估的题中应有之义。而专业评估工作每年都会形成一份专业评估报告，通过对评估工作的全面分析，有利于政府全面掌握依法行政工作的真实情况，准确把握依法行政工作的薄弱环节，进而不断推动法治政府建设取得新成效。

二、坚持与完善宁波法治政府专业评估工作

今年是宁波持续开展法治政府专业评估的第四年。作为一项具有重要意义的探索性工作，虽然也面临着一些实施过程中的问题和困惑，但是法治政府专业评估工作已越来越体现其科学性和不可替代性，需要在今后不断加以坚持和完善。

1、健全科学合理的指标体系
指标是一种量的数据，是一套统计数据系统，用以描述社会状况的指数，制定社会规划和进行社会分析，对现状和未来做出估价。科学合理的法治政府指标体系，在很大程度上决定着法治政府评估的权威性与公信力。专业评估指标体系的科学合理，首先体现在指标体系必须能反映法治政府本质的全面性，即一级指标的设置必须要符合中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》及《浙江省法治政府建设实施标准》（浙政发[2013]50号）的要求，覆盖全面。其次，指标体系必须能反映导向的专业性，即二级指标和观测点

的设置必须体现专业性，与内部考核有差别。再次，指标体系必须能反映设置的完整性，即指标体系在体系层级、权重分配、评分标准、计算方法等方面，都要科学得当。最后，指标体系必须能反映数据的可及性，即信息数据必须能够通过第三方的渠道公开采集得到。

2、合理有效地运用评估结果

法治政府建设事关全局、影响深远，是一项复杂而又艰巨的系统工程，不仅与各级政府及职能部门直接相关，也与企事业单位、社会团体和社会公众息息相关。不同主体对于法治政府评估结果的运用目的、手段、方式各不相同，但相同点都是通过法治政府评估，使政府自身和利益相关者更加全面地了解法治要求下政府职能履行情况及其问题。对于政府而言，一份包含评估工作基本情况、评估内容分析、评估结论和建议的第三方专业评估报告，有利于政府全面掌握依法行政工作的真实情况，明确法治在政府建设工作的具体路径。对于法治政府工作中存在的主要问题和薄弱环节，政府可以通过下达整改意见书、改进工作建议函等方式抓好督促改进工作。从这个意义上说，必须要更加注重评估的持续性和针对性。只有对同一对象的不同类工作和结果的持续评估，才能更加科学地观察这些对象在依法行政、建设法治政府方面的得失，进而不断改进完善，推动法治建设持续发展。

3、营造全社会重视的良好氛围

专业评估工作与内部考核在评估方法、指标设置等方面都不尽相同，更多的是采取“挑刺”“找问题”的视角。有些区（县）市和市直机关部门对内部考核的做法相对熟悉，对于专业评估工作的方法和特点并不了解。在第三方评估蓬勃兴起的今天，法治政府专业评估工作因其独立性、客观性、科学性、公正性等特点，越来越被各地政府和社会所重视。浙江省内开展专业评估的城市由2014年的2个已经扩展至2016年的5个。学术界也多次召开法治评估高端论坛。期望全社会都能高度重视法治政府建设专业评估工作的重要性和必要性，积极配合法治政府建设专业评估工作的开展，营造全社会认可和支撑法治政府建设专业评估的良好环境和氛围。

（作者分别为市社科院副院长、市社科院社会所所长）

宁波法治政府建设专业评估的实践与成效

丁寰翔

一、近三年宁波法治政府建设专业评估的探索实践

1、法治政府建设专业评估的标准始终以中共中央、国务院印发的文件为依据

2015年12月颁发的《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》，提出了法治政府建设七个方面的任务：依法全面履行政府职能，完善依法行政制度体系，推进行政决策科学化、民主化、法治化，坚持严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约和监督，依法有效化解社会矛盾纠纷，全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力等，每方面的任务都规定了具体目标和实现举措。宁波法治政府建设专业评估的一级指标贯彻《纲要》关于法治政府建设的内涵要求，确保一级指标与省市法治政府建设综合评价指标的一致性，从而较好地服务于宁波法治政府建设的客观需要。

2、法治政府建设专业评估的前提是确立好评估指标

专业评估工作，解读、吃透、认证、确立评估指标（包括权重）是关键，从而使人们主观中的应然的法治政府与实然进行建设的法治政府相连接，以便清晰评估指标内涵、指向、权重，从而更好地去寻找和确定不同指标的二级、三级指标及其权重；法治政府建设专业评估的评估指标的设置，既有别于政府系统内部以工作任务落实为重点的评估标准，也不同于统计机构以公众感受为尺度的社会满意度的调查标准，而是突出专业、客观、公正、综合，要求定性定量、客观与主观、全面与重点、科学与可行相结合。

3、法治政府建设专业评估原则的客观性、综合性和动态性

专业评估客观性是真实性的基础，也是评估结果科学性的重要表现。专业评估工作着力做到客观地收集数据，客观地依据标准实施评价，各项结果均有据可依，经受得

住考验。专业评估工作要点面结合，评估的测评工作既要把握法治政府建设面上的推进情况，还要考虑法治政府建设阶段性的重点工作，处理好合法与最佳、主观与客观、全面与重点、稳定与渐进的关系，体现出专业评估的综合性和动态性，比较全面地展现一个时期法治政府建设的基本状况。

4、法治政府建设专业评估实施的团队化

在明确专业评估的依据、前提、原则外，评估工作重在实施。法治政府建设专业评估的实施，必须建设和建立专业评估相对稳定的队伍，形成多元力量组成的团队。宁波法治政府建设专业评估由宁波市社会科学界联合会承担。2015年和2016年，在市依法行政领导小组的指导下，宁波市社会科学界联合会负责并联合浙江万里学院法学院相关老师具体实施，构建了以市社会科学界联合会发展研究所研究人员、浙江万里学院法学院相关老师为实施主体，以市人大法工委、市法制办、市相关高校及党校的法学专家为评审主体的多元开放的评估团队。

5、法治政府建设专业评估方法坚持可行与多元的结合

科学可行的方法是评估工作实施的重要基础。评估方法涉及项目评估的观察方法、项目数据计分与统计的方法、项目报告撰写的方法、项目结果发布的方法和反馈的方法等。在项目实施过程中，需要针对性地运用各种方法，如文书检索测评法、报纸检索测评法、网络检索测评法、相关单位数据调取测评法、电话问询法、征询函方法等等，各方法的实施要与具体内容、任务相对接。

二、近三年宁波法治政府建设专业评估取得的成效

1、较好地配合了宁波法治政府建设的年度考核评价工作

市委市政府重视法治政府建设，专门成立宁波全面推进依法行政工作领导小组，指导和推进法治

政府建设，走在全省的法治政府建设考核评价的前列，从2014年开始进行了全市法治政府建设考核评价，并实行了法治政府建设的内部评价、专业机构评估、社会满意度测评的“三位一体”的考评模式。内部评价一般占总分的50-60%，专业机构评估一般占30-35%，社会满意度测评一般占10-15%。可以看出，法治政府建设专业评估成为整个法治政府建设考核评价的重要组成部分，起到对法治政府建设考核评价的综合平衡作用，有利于促进法治政府建设考核评价的科学化和有效性。

2、较好地展现了宁波法治政府建设取得的进步及存在问题

从连续三年的宁波法治政府建设专业评估来看，取得的主要进步体现在：各区县（市）的法治政府建设总体上逐步提升，总体平均得分在法治政府建设一级指标基本不变的情况下逐年上升，2014年为73.44分，2015年为83.11分，2016年为87.34分；市直机关的法治政府建设状况得到了进步，具体表现在平均得分的逐年增长（2014年为78.95，2015年为88.57分，2016年为88.76分）和优秀率从2014年的无到2015年的35.11%到2016年的45.54%；规范性文件制定的质量得到了提高，无论是各区县（市）还是市直机关，制度建设质量从2014年的没有达到良好，到2015年提升到90分以上直至2016年的继续上提。

从连续三年的宁波法治政府建设专业评估来看，当前宁波法治政府建设仍存在一些问题：如规范性文件质量有待继续提升，规范性文件制定发布过程中存在着制定程序不规范、公文格式不规范、内容存在不合法不合规现象、公众参与度不高、无意见收集和反馈、未向市政府法制办申请备案审查等现象；重大决策科学化民主化法治化程度还不高、政府法律顾问设置与运作没有完全到位；涉及“强化法治政府建设的组织保障和法治能力建设”的得分比较低。

（作者为浙江万里学院法学院副院长、副教授）

努力推动法治政府建设继续走在前列

邵一琼

近年，宁波精准落实“法治政府”建设总要求，全面深入推进依法行政，加快法治政府建设，成效显著。同时也应看到，当前法治政府建设仍存在个别领导干部法治思维缺失、政府决策法治程序尚未完善、对专业评估认识存在偏差、行政执法行为有待规范等问题，要切实解决当前法治政府建设面临的突出问题，不断推进政府各项工作法治化，努力推动法治政府建设继续走在前列。

一、强化法治思维，树立法治信仰

加强法制队伍建设，提高公务员的法治意识和法治能力。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育、督促整改，问题严重或违法违纪的，依法依规严肃处理。定期组织公务员学法用法考试和依法行政工作考核。健全行政执法人员岗位培训制度，每年组织开展行政执法人员通用法律知识、专门法律知识、新法律法规等专题培训。加大对公务员初任培训，任职培训中法律知识的培训力度。落实“谁执法谁普法”的普法责任制，建立行政执法人员以案释法制度，使执法人员在执法普法的同时不断提高自身法治素养和依法行政能力。

重视法律顾问、公职律师队伍

建设。法律顾问、公职律师对重大决策一票否决权，既要为决策的内部提供法律指导，又要从决策的外部提供法治监督，有利于监督和制约权力、防止权力滥用。要全面贯彻落实去年6月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》，健全以政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍结构，推进公职律师队伍建设，为政府依法履行职责提供法治保障。

树立对法治政府建设专业机构评估工作的正确认识。专业评估的目的是为了更有力地促进法治政府建设水平，不是为了标榜政绩，必须做到“四不”，也就是不提前通知被评估对象、不提前布置评估工作、不作动员、不告知评估内容。专业评估的最终结果可能是得出一套测评指数、一组排名，也可能得出一系列统计数据，但更为重要的是通过对每一个测评指标的数据采集，分析相关制度的落实情况，让每一个被评估对象了解自身工作的亮点及存在的问题，从而为进一步推进法治政府建设工作提供有力的参考。

二、严格法治程序，规范法治行为

健全重大行政决策民主参与程序化。一是强化重大决策前公众参与与制度建设。重大决策前，通过召开座谈会、听证会、向社会公众公

开等形式征求社会意见，完善决策内容。对于公众提出的意见要建立收集、反馈、留档制度。二是强化重大行政决策的专家参与制度建设。根据重大行政决策分类，提高重大决策的科学性，作出决策前，选取与重大行政决策事项无直接利害关系或专业机构，采取论证会或书面咨询等方式提出决策思路，并做技术论证。三是强化重大决策的法律顾问参与制度。政府法律顾问向转变角色，从法律咨询者变为法治守护者，积极参与到行政决策论证、行政规范性文件制定、政府职能转变、行政行为规范等工作。

严格行政执法行为规范化。规范行政执法行为，建立权责统一、权威高效的行政执法体制。强化行政执法监督程序，制定行政执法程序规范，明确操作流程，完善行政执法程序，规范行政执法行为，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等行政执法行为，建立执法全过程记录制度和行政执法公示制度。

进一步规范行政裁量权行使标准化。建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法人员业务素质，实现持证上岗和资格管理制度。严格确定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任，全面加强行政执法行为的监督和制约。

（作者单位：市社科院社会发展研究所）