

行政考核中的形式主义法律规制研究

李凤艳

四川大学法学院 四川成都

【摘要】行政考核存在较严重的形式主义，是我国治理形式主义的重点领域，从法学上思考如何治理形式主义的成果紧缺。基于行政法视角，本文从体制机制、管理手段、程序规定三方面研究行政考核中形式主义产生的制度原因，并提出坚持实绩导向、完善法律规范、听取服务对象意见和评价、完善考核体系和程序性规定等法律规制建议，力图有效整治形式主义，切实提升基层治理效能，推进国家治理能力和治理体系现代化建设。

【关键词】形式主义；行政考核；法律规制

【收稿日期】2025 年 5 月 7 日

【出刊日期】2025 年 6 月 5 日

【DOI】10.12208/j.ssr.20250214

Research on formalist legal regulation in administrative assessment

Fengyan Li

Law School of Sichuan University, Chengdu, Sichuan

【Abstract】 There is a serious formalism in administrative assessment, which is a key area of governance formalism in China. From a legal perspective, there is a shortage of achievements in governing formalism. Based on the perspective of administrative law, this article studies the institutional reasons for the emergence of formalism in administrative assessment from three aspects: institutional mechanisms, management methods, and procedural regulations. It proposes legal regulatory suggestions such as adhering to performance orientation, improving legal norms, listening to the opinions and evaluations of service recipients, improving the assessment system and procedural regulations, and striving to effectively rectify formalism, effectively enhance grassroots governance efficiency, and promote the modernization of national governance capacity and governance system.

【Keywords】 Formalism; Administrative assessment; Legal regulation

1 引言

形式主义由来已久，是一种脱离实际、片面追求表面形式的工作作风，其不但严重损害基层治理效能，挤占解决实际民生问题的时间和精力，也使得广大社会公众的实际需求得不到满足。因此，整治形式主义已经迫在眉睫，成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。2018—2024 年中共中央办公厅连续下发文件要求整治形式主义。可见，当前党中央将整治形式主义列为作风建设重点，正要破除这种阻碍国家治理现代化的顽疾。从基层治理实践来看，整治形式主义取得了一定成效，但在这过程中形式主义又衍生了新的表现形式，呈现出顽固性和反复性的特点，导致其在基层实践中肆意蔓延。

国内学界对形式主义的研究普遍认为可追溯至 20

世纪 90 年代，众多学者从各个学科出发，剖析形式主义的定义、深入探讨其产生的根源与运作机制，并提出诸多富有针对性的对策建议。但已有研究在具体领域聚焦和法治化治理路径建构方面仍显不足，有待进一步深化与系统性探讨。

一是我国目前对形式主义的研究集中于党的建设与行政管理领域，极少采用法学视角。但是这并不能说明形式主义问题未出现于行政法范围内或行政法无法对相应形式主义问题进行规制。恰恰相反，这表明现有的行政法规制范围中的诸多问题未被视为形式主义，也自然未能与已有成果相联系。形式主义的行政法规制是限制形式主义问题继续蔓延、扩大的有效手段之一。

二是在已有的具体领域研究中，主要关注点集中

作者简介：李凤艳（2003-）女，汉族，浙江宁波人，本科在读，四川大学法学院，研究方向：法学。

于党建、扶贫等,而对行政考核的专项研究尤为稀缺。行政考核是组织管理的关键机制,通过量化评估工作效能确保目标实现,是保障行政效能持续提升的制度保障。然而,现行行政考核机制在运作时往往伴随着一系列形式主义衍生问题,影响社会公共服务质量。因而,有必要聚焦行政考核领域分析形式主义产生的原因。

基于此,本文拟对行政考核中形式主义的法律规制进行系统研究与论述,期望为治理行政考核中的形式主义提供法律思路与措施,助力国家基层治理能力和治理体系现代化转型。

2 行政考核中形式主义的表现及其危害

在行政考核领域,形式主义的显著表现就是行政考核不注重实际成效,行政人员在追求政绩和避免问责的逻辑下,偏向以考核指标为遵循完成考核指标规定的任务。伴随基层考核式治理失灵而不断地再生形式主义问题,具体表现为:督查检查过多过频,重“痕”不重“绩”;固定的量化指标难以涵盖丰富多变的基层工作,重“显绩”,轻“潜绩”;存在问责泛化,滥用“一票否决”制度,导致基层干部工作压力过大;重单体轻整体,重结果轻成本;重上级导致多头考核,轻群众导致群众的参与性不强等问题。

行政考核中形式主义带来的危害后果是行政考核往往偏离了服务于经济社会发展、服务人民的目标,从而沦为表面文章和程序过场,不仅浪费了行政资源,而且无法真正回应民众期待与社会需求。

3 行政考核中出现形式主义的制度原因分析

通过梳理现行法律法规中对行政考核的规定,笔者从体制机制、管理手段、程序规定三方面归纳了行政考核中出现形式主义的制度原因:

3.1 体制机制:行政考核制度不健全

传统的统治强调政府进行自上而下的控制和管理,这种统治方式的弊端是显而易见的,单一的管理主体往往无法满足人民群众多样的需求而且更容易忽视人民群众的积极性、主动性和创造性。表现在行政考核中,考核主体单向地制定考核指标容易导致考核指标设置不恰当,基层围绕上级制定的指标转,产生“只唯上不唯实”的形式主义问题。其次,“任务繁多+指标细密”的行政考核体系导致考核过多过频,不必要的考核挤占了服务对象考核评价的空间,基层组织不得不通过“虚假”的形式主义落实层层加码的指令。再次,现行法律规定下的行政考核体系是通过数目字管理实现的,其局限性在于软性公共行政任务的硬性操作,如指标化、排名化和证据化,迫使基层政府为了应对考核而过

度留痕,从而加剧了痕迹主义。

3.2 管理手段:管理手段发生异化

具体表现有二:第一,痕迹管理的初衷是以痕迹印证实绩,当考核目标难以用量化指标表示时,通过记录管理行政行为中的自然痕迹来反映工作所取得的成绩,但在实践中,原本作为目标的“实绩”容易被置换成作为手段的“痕迹”;第二,数目字管理的本义是通过量化的数据实现对政府事务的精细化管理,然而运用在软性任务上不可避免地带来了痕迹主义的问题。综合来说,将作为管理手段的运用错误地等同于管理本身导致了管理手段的异化。

3.3 程序规定:上下级沟通互动和服务对象评价的程序性规定缺失

对于前者,程序性规定的缺失导致上下级沟通不畅、考核指标设定过程表现为自上而下的单向决定性,上级主观因素较大,不利于对“只唯上、不唯实”风气的遏制。对于后者,“听取服务对象的意见和评价”系在中央法律法规中确立的行政考核的原则,能够倒逼行政人员以提高服务对象满意度为导向,注重工作实绩。而其程序性规定的缺失导致事实上服务对象评价由上级机关自由裁量,主观性大,其真实感受与意见未能被充分纳入考核评价体系,或甚至不存在这一指标。

4 规制行政考核中形式主义的法律思路 and 措施

欲规制行政考核中的形式主义,首先应当坚持“以人民为中心”的法治理念,基于此,笔者提出以下五项措施:

4.1 坚持考核实绩导向,预测目标标准

《公务员法》第35条规定,公务员考核的主要内容需全面覆盖“德、能、勤、绩、廉”,并重点突出“政治素质和工作实绩”,将实绩作为行政考核衡量标准是国家层面法律所确立的原则性规定。然而,考核往往以痕迹为依据,而不是以实绩为标准,这导致基层行政人员产生了重形式、轻实效的心态,往往追求工作量的增加而忽视了工作的实际效果,滋生形式主义问题。因此,行政考核应当坚持实绩导向,确保考核内容真实反映工作成效。这既是行政考核工作的法律要求,也是广大人民群众对行政人员工作的期盼。其次,在制定考核指标后对目标进行预测并描述预期效果,按照执行效果综合程序、投诉等负面影响得出考核结果,以结果为己任,能够最大程度地规避无意义的工作空转,减少过程中的形式主义问题。此外,预设的目标效果也便于在考核时将其与实际工作效果相比对,为考核评价提供一个可量化的标准。

4.2 完善行政考核法律规范

行政法作为规范政府行为的制度性保障,在遏制行政考核中的形式主义方面具有不可替代的规制效能,其灵活性、专业性和针对性能够有效遏制形式主义问题反复出现。《公务员考核规定》第3条确立了行政考核的四项基本原则,分别是“(一)注重实绩、群众公认; (二)客观公正、精准科学; (三)分级分类、简便易行; (四)奖惩分明、有效管用”,为行政考核的具体实施确立了法律基础。基于此,应当在“注重实绩、群众公认”这一原则的指引下,完善各地方的行政考核法律规范,在实体规范中提高服务对象意见和评价的占比。

4.3 完善行政考核体系,鼓励服务对象等多元参与

第一,破除法律法规中数目字管理的自身障碍。量化管理以数字为基础,对行政任务采取标准化量化处理,是一种有效的管理手段,然而,无视任务性质一律适用数目字管理带来的结果是过度留痕。因此,应当改变以单一的数量指标作为衡量标准的现状,转而更加注重“质”的有效评价,引入服务对象意见和评价、下级参与考核等多元评价,完善行政考核体系。

第二,以法律手段提高服务对象考核评价的参与和权重。转变考核方式,注重对实际效果的考察,要求从包括群众在内的服务对象方面来检查,从这方面来考察领导机关、领导人、决议本身的优缺点,形成一种倒逼机制,促使干部工作更加贴近服务对象的需要,切实以群众获得感和满意度作为工作的出发点与落脚点,使工作不流于形式而注重成效。

第三,在上级作为考核主体的基础上鼓励下级参与、听取下级对考核指标制定的意见,亦是破除考核“唯上论”的重要措施。这一有益经验已经在实践中开展,但并未法定化,考虑到法律的稳定性,应当在效力位阶较低的法规中将实践经验固定下来。以法律规定的形式适当放宽规划权,明确考核指标的设定需加强上下沟通互动,确保上级政策导向与下级工作实际紧密结合,共同制定科学合理的考核指标,促进政府工作持续改进,提升治理效能。

4.4 健全上下级沟通互动、服务对象参与考核评价的程序

《事业单位工作人员考核规定》第17条明确考核需结合“服务对象满意度调查、第三方评价”等多元方式,然而,其在从国家法规落实到地方法规的过程中出现程序性规定缺失的偏差,导致上述改革措施在缺乏坚实法律支撑和明确操作指南的情况下,难以真正落

地生根。因此,亟需填补法律法规中这一空白,要求如下:第一,对现行法律法规进行补充和完善,在上级作为考核主体的基础上,赋予下级参与行政考核的权利,规定上下级沟通互动明确、详尽的法定流程和标准,为上下级沟通互动提供有力的法律保障;第二,将服务对象参与考核评价的参与途径、权重分配、程序及评价结果的运用等方面在立法中确定下来,从而确保服务对象的意见和评价纳入考核评价体系能够有法可依、有章可循,填补现行法律规定上的漏洞,切实提升政府工作的透明度和公信力。

4.5 上级政府简政放权,充实基层组织资源

上级政府主导考核、基层和服务对象参与评价不足等都是当前基层工作权责不匹配现象普遍存在的表现,基层在承担大量事务的同时往往缺乏足够的权力、财力、人力,在权责错位的情况下不免滋生形式主义问题。首先,应当以法律手段推进上级政府简政放权,简化行政流程,促进法治政府和服务型政府建设。其次,上级机关还应着力推动社会治理和服务重心向基层和社会下移,通过优化资源配置,把更多的关键资源下沉到基层一线,确保基层有足够的能与资源处理基层事务,切实提升基层治理效能,推进国家治理能力和治理体系现代化建设。

5 结语

形式主义由来已久,且呈现出顽固性和反复性的特征,严重损害了基层治理效能,并使广大社会公众的需求得不到满足,是阻碍国家治理能力和治理体系现代化的顽疾。本文从行政法视角研究行政考核中形式主义的产生原因,并从坚持实绩导向、完善法律规范、听取服务对象意见和评价、完善考核体系和程序性规定等方面规制,有效整治形式主义,推动服务型政府建设,切实提升基层治理效能,推进国家治理能力和治理体系现代化建设。

参考文献

- [1] 王传利.基层工作效果如何科学衡量[J].人民论坛,2020(34):39-43.
- [2] 李波,于水.考核式治理失灵:基层形式主义的生成逻辑与防治对策研究[J].宁夏社会科学,2022(03):53-61.
- [3] 张宁.新公共管理改革对当前中国政府的启示[J].公共治理,2014(20):30-32.
- [4] 叶敏.竞争、维持与整合:形式主义的多源流产生机制[J].行政论坛,2021(2):66-74.

- [5] 李利文.软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架[J].中国行政管理,2019(11):38-45.
- [6] 颜昌武,杨华杰.以“迹”为“绩”:痕迹管理如何演化为痕迹主义[J].探索与争鸣,2019(11):111-121.
- [7] 杨林.屡纠不绝的痼疾必须坚决根治——形式主义、官僚主义问题研究综述[J].经济导刊,2020(6):82-86.
- [8] 姬贺.政绩考核视域下纠治形式主义、官僚主义探索[J].中共郑州市委党校学报.2023(3):59-61.
- [9] 李倩.政府绩效评估何以催生基层繁文缛节负担?——基于多层次治理视角[J].中国行政管理.2022(7):63-72.
- [10] 宋俭.督查检查考核:“重”在实效“要”在规范[J].人民论坛,2019(3):98-100.
- [11] 田小龙.后新公共管理改革与中国的服务型政府建设[J].公共管理与政策评论,2023(2):157-168.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

