

文章编号:1671-1653(2015)01-0027-06

构建合法性维度下的政府绩效评估体系

张海洋

(西华师范大学 政治与行政学院,四川 南充 637009)

摘要:发展与完善政府绩效成果考核评价体系是在客观认识国家治理状况前提下,推进国家治理体系和治理能力建设的重要举措之一。以推进国家治理体系和治理能力建设现代化为背景,从合法性的制度维度、有效维度、参与治理维度、治理多元维度对政府绩效评估体系进行分析,并针对我国政府绩效评估实践中存在的绩效评估目标设定偏差、指标的科学性和规范性不足、评估中的公民参与沟通不充分等问题,从利益整合、大数据支撑、扩大公众参与、建立制度化的操作机制等四个方面构建科学合理的政府绩效评估体系,使其真正成为政府治理行为有效性与否的“晴雨表”。

关键词:合法性;政府绩效评估;评估体系

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **DOI** 10.3969/j.issn.1671-1653.2015.01.005

The Construction of Government Performance Evaluation System from the Perspective of Legitimacy

ZHANG Hai-yang

(Politics and Administration Institute, China West Normal University, Nanchong 637009, China)

Abstract: The development and perfection of performance evaluation system of the government performance is one of the important measures to promote the national governance system and governance capability construction under the precondition of objective understanding national governance. In order to promote the national governance system and governance capacity of building modernization as the background, from the institutional dimension, the legitimacy of the effective dimension, participation in governance and governance dimensions of multi dimension, the government performance evaluation system was analyzed in this paper. According to the problems such as goal setting deviation of performance evaluation and lack of scientific indicators and normalization in the practice of government performance evaluation and citizens' inadequate participation and communication in the evaluation, a scientific and rational evaluation of government performance system should be established to make it really become a "barometer" of the effectiveness of government governance behavior from the four operating mechanisms of interest integration, large data support and public participation expansion.

Key words: legality; government performance evaluation; evaluation system

收稿日期:2014-12-05

基金项目:2013年度教育部人文社会科学青年基金项目(13YJC810009);2014年国家级大学生创新创业训练计划项目(201410638012)

作者简介:张海洋(1989-),男,河南南阳人,西华师范大学政治与行政学院2013级中外政治制度专业硕士研究生。

政府绩效评估已经成为政府治理能力的重要组成部分,通过分析研究可以发现,我国政府绩效评估的研究目前主要集中在以下几个视角:通过对英美等国家在绩效评估方面实践的介绍和借鉴,提出建立一种制度性、法制性、技术性的政府绩效评估体系;从评估主体和价值观角度入手,提出一种多元评估主体下的兼顾效率、公平、民主、社会发展的评估模式;从绩效评估衡量的指标体系入手并结合当下先进的技术手段,构建一种工具导向型下的多维政府评估体系;从系统论的角度出发,针对绩效评估流程的各环节建立程序性的全方位评估体系;从我国政府机构改革和政府绩效管理的问题导向型入手的对策研究。以上五个方面的政府绩效评估研究在改善政府服务质量、实现民主与公平等基本治理理念、提升政府治理能力等方面发挥着重要的作用。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,将推进国家治理体系与治理能力现代化作为我国全面深化改革的总目标,同时在政府绩效评估领域纠正了以往单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,强调应从政治、经济、社会、文化、生态等领域来综合评估政府的治理能力。政府治理能力是实现国家治理体系和治理能力现代化的关键,政府绩效评估正是反映政府在治理能力高低的“晴雨表”,而合法性是政府治理能力行为的前提和基础。这种情况下,从推进国家治理体系和治理能力现代化需求的战略高度出发,以合法性的制度维度、有效维度、参与治理维度、治理多元维度来分析政府绩效评估体系,进而构建一套多元利益整合下的制度性、有效性、民主性、科学性的政府绩效评估体系显得尤为重要。

一、合法性维度下的政府绩效评估体系的基本要求

合法性理论作为政治学的重要概念,是用来分析政治权力得以运作与延续政治文明发展的重要理论工具,而政府权力的合法性及其维持下的政府行为绩效是政府治理活动的重要支撑。政府绩效评估不仅是改进政府治理有效性与提升治理资源有效配置的重要工具,更是推进行政改革与创新政府治理方式的依据。从政治学重要源头的合法性维度来分析政府绩效评估体系有如下层面的要求:

(一)合法性的制度维度要求绩效评估体系构建具有制度性

“合法性”一词第一次在中世纪的文献中使用,其词义仍然保留着“与法律相一致”这一理念。一个国家的制度供给能力对现代化发展起决定作用,因为现代化本身不仅是一个制度建设并不断实现全面制度化的过程,而且还因为现代化的发展首先需要一个新的稳定秩序体系,整合现代化进程中的社会分化,平衡经济与社会变迁中的利益失衡,保证变迁与发展的基础秩序的存在。^[1]合法性制度维度下政治系统之一的绩效评估体系的构建要求其从制定、运作、反馈等层面,根据已经产生和坚持的现存政治制度来设计,并根据这种制度设计来规范参与治理行为主体的行为。通过评估体系的制度设计将治理主体行为固化以提高国家治理秩序的规范性,尤其在全面推进依法治国进程下将政治系统的各部分运作上升为法律法规来提高国家对公共需求的制度供给力。作为政府绩效管理核心的绩效评估是转变政府治理模式与优化治理资源配置方式的有效工具,通过将绩效评估体系的各个环节以制度化的形式规定下来,可以提升社会治理效能和改进社会治理方式,为政府的治理能力现代化提升提供助力,进而形成一种良性的现代社会治理体系。

(二)合法性的有效维度要求绩效评估体系构建具有效能性

李普塞特认为,“有效性是指统治集团实际的行动,即在大多数居民……看政府的基本功能时,政治系统满足这种功能的程度。有效性是合法性的工具性描述,合法性是有效性的价值性描述,两者相辅相成,共同保障着政治系统的稳定和政府权威的延续”。^[2]可见,合法性的有效维度要求政治系统运作通过政绩来获得民众认同与支持,通过这种持续性的效能动力来保证社会系统的正常运作,进而持续赢得社会公众的自愿认同、参与和支持。政府治理的有效性主要强调国家对政治资源的优化配置能力,以及对社会治理需求的服务能力,也可将其称为“政治有效性”。合法性的维持要靠政绩实效与政策的可接受性二者的有机结合,而绩效评估的内容体系正是针对政府治理效能和政策服务水平的反映,这就要求科学合理的绩效评估体系要根据社会、经济、环境和政治考量,针对公共治理需求做出理性的科学化决策,同时根据政策环境作出相应的调整,使绩效评估反

映政府的服务效能,推进治理能力的效率化、效益化、效果化。

(三)合法性的参与治理维度要求绩效评估体系构建具有沟通参与性

合法性的治理是根据公共需求进行的治理,满足公共需求的过程本身就是一种多元互动下的治理过程,这就要求在各个治理环节上保证治理参与主体的多元性、参与渠道的多元性。在国家治理过程中,政府根据公共需求和社会环境做出公共决策,提供相应的服务,为了更好的提高治理能力,需要与公民充分互动,深入基层了解民众需求,根据相关的信息资源做出最优的治理决策方案。政府绩效评估恰是西方国家在现存政治制度的基本框架内维系生产关系、建立和发展新的公共责任机制、解决各种利益冲突、缓和各种社会危机、社会公众表达利益和参与政府管理的重要途径与方法,也是在民权运动和科学技术推动下所采取的政府治理方式。^[3]作为相应的政府绩效评估极大地改进了政府公共部门与社会公民之间的关系,充分显示了政府绩效评估的政治沟通功能。民间组织、大众传媒等作为第三方参与到政府的绩效评估的各个环节中,一方面可以明显增强绩效评估的真实性、有效性,是善治理论中国家与社会的合作和权力向市民社会回归的“缩影”;另一方面,既可以对政府绩效评估体系做有益的治理信息补充,又有利于公民参与到政府治理行为的监督中来,从一定程度上抑制了评估结果的“错位”以及由“评估权”引起的设租、寻租问题。

(四)合法性的治理多元维度要求绩效评估体系构建具有体系的多元性

盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》一书中提出有关政府治理的四种模式,其中第二种就是参与式国家。盖伊·彼得斯认为,“参与是 20 世纪 90 年代的主要政治议题之一,没有公众的积极参与,政府很难使其行动合法化”^[4]。现代国家机器的运作是一个庞大的复杂治理体系,为实现国家多层次合法性治理下的政治、经济、文化、社会、生态的“五位一体”系统有效运作,需要在正确地、客观地认识国家治理状况的前提下确立一套治理评估体系。通过治理评估,才可以发现治理的现实状态与理想状态的差距,明确治理改革的方向,从而推动和引导国家的民主治理改革。^[5]政府绩效评估蕴含下的“公共责任”和“顾客至上”的治理理念就是要求在评估主体上实现组织外部顾

客下的公众、非政府组织、企业以及作为组织内部顾客的各个相关部门和公务员多元主体参与。在评估内容上根据社会、政治、经济、文化、生态的“五位一体”各个环节的运作状况下的多元主体利益相关者,制定多元利益视角的评估指标。在评估方式上,把工具导向型下的评估工具模型和利益博弈下的绩效审计、公民评议与第三方参与评价结合起来,形成一种多元互动治理体系下的生态管理评估体系。

二、合法性维度下我国政府绩效评估实践存在的问题

我国于 2009 年推出了第一套政府绩效评估报告《中国政府绩效评估报告》,它是由中国地方政府绩效评估体系研究课题组编撰完成的,该报告指出政府绩效的“终极标准”要“以公民为中心”,“以公民的满意度”为导向,并指出了其作用与存在问题。另外,随着我国政府治理服务体制创新的推进,大量政府绩效评估理论逐渐兴起,地方政府实践并创造了许多具有地方特色的绩效评估模式,主要有青岛的目标责任制、烟台的社会服务承诺制、厦门的效能监察和效能建设、公民参与和第三方评估等五种类型的探索,形成了有中国特色的绩效评估模式。但在实践探索中还不是很成熟,主要存在以下问题:

(一)绩效评估目标设定存在偏差

地方政府绩效评估是提升地方政府绩效的动力和依据,绩效评估目标的设置对政府治理方向具有导向性作用,而我国政府绩效评估指标的设定存在着一定误区,主要表现在以下几个方面:一是在设定绩效目标时,选择倾向于“在利己偏好”下的绩效晋升模式。这使得目标的设定偏重于自我利益实现和擅长的公共治理行为目标,政府在具体治理行为上表现出差异性选择,不利于全方位、多功能治理体系的构建。二是在目标制定参与上,主要是政府系统内主导自上而下的推进,没有对多元评估主体下的利益进行整合。在缺乏上下级互动和公众及第三方参与调查的情况下,造成政府在职能服务方面泛经济化,忽略了经济、民生、政治、生态等因素对社会治理体系发展的“合力”,导致政府服务职能“缺位”,严重影响政府职能转变和政府合法性的持续性进程,不利于服务型政府的构建和职权的“瘦身”。三是在内容设置上,片面强调 GDP 增长、财政收入等少数几个经

济指标,导致政府权力直接插手和干预微观经济活动,出现了市场链失衡下大量低水平重复建设和经济短时间周期性过热,不利于统一、开放、竞争、有序的现代市场体系有效运转。同时,片面的绩效评估目标下容易滋生公共权力“异化”下的寻租性腐败。

(二)绩效评估指标设计的科学性和规范性不足

绩效评估指标是绩效评估内容的具体体现,是开展绩效评估的基本前提,而我国政府绩效评估衡量指标存在科学性和规范性不足。主要表现在以下几个方面:一是理论建设缺乏规范性的科学依据,认识不到或者干脆忽视绩效评估是一个复杂的制度系统。在缺少系统理论支撑的情况下,评估程序缺乏科学性、客观性和民主性,造成实践中的严谨性不足,基本上是主观评议下的自我评定、主观定性评价为主,造成绩效评估活动难以在公共部门系统地推进。二是评估工具选择流于形式。绩效评估指标体系设计者只是照搬西方国家评估的工具性技术,而对指标评估理念和政府治理的逻辑认识模糊,没有掌握指标体系设计的内在治理理念与绩效评估前期的调查研究等基础性工作。三是在缺乏绩效评估所要求的基本配套制度保障的前提下开展评估,使评估活动完全处于泛化的“走过场”。四是评估指标设计的通用性与可比性不足。由于评估信息资源与数据分类管理不充分,评估采用的测度与标准不一致,增加了实际评估的难度,降低了评估的有效性。^[6]这不利于各级公共部门进行评估结果的横向、纵向比较,进而影响各级、各地公共部门的考核参与与部制改革。

(三)绩效评估中公民参与沟通不充分

从治理理论来看,政府绩效评估主体是一个由多元主体组成的治理结构,为民众认知政府治理行为提供了一个“窗口”,然而我国公民参与政府绩效评估的实践中存在着许多制约其发展的因素与问题。主要表现在以下几个方面:一是公众对评估信息知情度低。从绩效评估指标的选定到具体的评估过程以及评估结果的反馈运用,主要由政府主导;评估数据来源、评估方法、评估结果等信息缺乏透明度,就算有也是低层次的“信息接受”、“被动信息供给”,影响了公众对政策的知情权,不利于社会循环机制的有效运作和公民与政府之间的了解、信任、合作。二是公民在评估过程

中的参与平台较少。在绩效评估的系统推进中,公众对政府绩效评估的水平还只限制在低水平的象征性参与。譬如,简单的听证会或者象征性的政务公开,对于政府的治理能力仅仅是简单的通过官方媒体或者简单的问卷调查了解评估的相关事项,这不利于政府绩效评估信息保真制度的建设和“阳光政府”的推进。三是公民参与评估的保障机制缺乏。由于我国绩效评估相关法律中缺乏对公民在参与评估活动中的地位详细规定,公民在参与式治理背景下依照法律规定通过各种途径管理国家公共事务的权力没有得到法律保证,造成公民评估过程中参与法律意识不足、参与操作层面不详细。

(四)对绩效评估过程的重视和结果的再应用性均不足

绩效评估是一个系统性的过程,对绩效过程与结果的重视和再利用是绩效管理创新性的保证,而我国在绩效评估过程的重视与结果再利用上存在以下不足:一是在评估程序设置上,从准备收集评估信息资料到各个阶段操作步骤都缺乏具体的路径描述和科学的技术评测工具。此外,一方面由于政府绩效评估本身是一个复杂的系统,不可避免地存在着考评者的个人偏见、评估数据不够准确、评估成员技能不成熟等主观原因;另一方面,由于政府服务范围宽泛、治理目标多元、部分绩效内容难以量化等客观因素制约,使得评估过程中难免出现一些评估误差,^[7]降低了评估程序的合法性和有效性。二是在评估内容上过于关注产出而对结果重视不足,出现形式主义评估。评估结束后对评估结果就束之高阁,对评估结果和评估过程中出现的问题缺乏应有的总结与重视,造成评估体系不能全面反映国家在社会发展、公众满意度、社会福利等方面的治理能力,严重影响了现代国家治理体系的构建。三是对评估结果在促进政府公共政策调整或终止方面的作用重视不够。在结果反思与运用方面大多数评估结果在促进政府抓关键环节、提高管理水平等方面反映有限,也没有思考反映能力建设指标和实际工作指标之间的相互关联性,这不利于发挥评估结果在公共政策的调整与终止方面的借鉴作用,同时对绩效评估过程中出现的评估失误缺乏相应的评估申诉补救机制。

三、构建合法性维度下的绩效评估体系

根据治理现代化的目标,采用科学的手段,对政府治理的绩效进行精细化的测量、全方位的考核,来反映其工作的实际效果,从而奖优罚劣,对促进政府提升管理效率和服务质量,改进社会治理方式,实现从传统社会管理向现代社会治理转变具有重要的意义。以合法性理论下的制度维度、有效维度、参与维度、多元治理维度为切入点构建治理体系现代化下的政府绩效评估体系,使之在评估目标上多元利益整合相互达成共识,在评估管理上多元互动、有序参与,在评估治理上以大数据支撑,在评估操作和结果利用上以制度化的机制为保证,形成一种系统化、科学化的绩效评估体系(如图 1 所示),以实现政府绩效评估体系对治理能力现代化的助推功能。

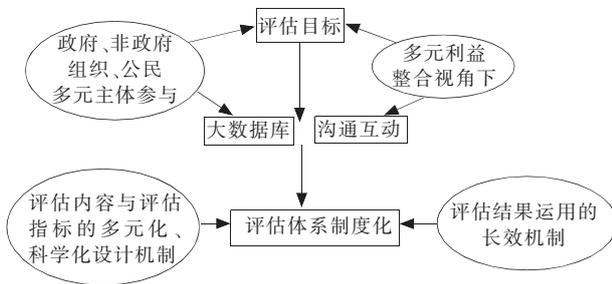


图 1 合法性维度下的绩效评估体系图

(一)构建多元主体利益整合视角下的科学绩效评估目标

科学合理的政府绩效评估目标应以利益视角为出发点,在目标的主体定位上整合所有利益相关者,在目标理念导向上注重政府服务能力,在目标操作规范性上明确制度刚性,消除绩效评估目标设定存在偏差引起的政府治理“错位”。

绩效评估目标应从维护最广大人民根本利益出发,通过利益整合来确立。首先,一方面,以治理空间下的政府部门、企业、社区组织、公民个人等的利益兼顾为基础,通过访谈、问卷调查、听证会等手段来明确公民主体对政府治理行为的期望,将每个利益相关者的期望与政府绩效评估总体目标联系起来分析,并对政府绩效评估活动相关的不同利益进行纵向和横向的比较,来确定他们明显的和潜在的利益相关性,形成一种利益整合视角下的绩效评估目标。另一方面,以治理参

与主体的利益需求为导向,通过转变政府治理理念和治理方式来制定绩效目标。在既考虑技术层面的因素,又注重科学发展观的价值导向下,使评估目标的最初选择上紧靠公共需求与公共问题,特别注重政府在公共治理力、行为的责任力、公共成本节约力方面的绩效作为。其次,通过提高绩效评估目标与各地现实的适应性,客观、全面地反映政府在宏观层面的国家治理需求与微观层面的地方政府治理需求的“平衡力”,以推动政府职能的合理定位,使得绩效评估目标与政府的治理体制改革和治理方式创新相结合。同时,还要从合法性的制度方面明确绩效评估目标的公信力,实现评估目标权威的刚性“着陆”。通过书面文件、章程的形式对绩效评估的流程、标准做制度性的说明,明确政府活动要达到的绩效水平,并以客观、量化和可测量的方式来使绩效目标“接地气”。第三,在评估目标设定上加大对社会持续性创新动力方面的评估比重,使得政府治理方向以科学发展观为导向,保证政府绩效评估成为一项长期性、制度化的安排,推进政府治理活动合法性、有效性、现代性进程。

(二)扩大公众参与,推进绩效评估管理的沟通互动

美国学者哈拉尔指出,“有效的参与体现了一种微妙的特性,这种特征远远超出了建立奖励制度。”“最关键的因素包括灌输一种参与文化;一种有关共同管理的合作哲学,真正发扬优点,强调人的价值。”^[8]公众有效地参与政府治理绩效评估不仅是改变政府在评估中既是评估“运动员”,又是“裁判员”这一现象的重要思路,更是推动“阳光政府”的必然选择。科学、民主的绩效评估活动在视角上应是全方位的、文化上应是理性有序的、信息上应是共享及时的。

根据发展社会主义民主政治下扩大公民有序政治参与的要求,构建多视角下的多元参与评估体系,应从以下几方面着手:一是以发展社会主义民主政治生活为目标,政府绩效评估应根据国情和借鉴国外经验逐渐建立全方位、多视角的评估体系,形成政府机关或部门自我评估、上级评估、党的组织部门和权力机关人大主持的评估、行政管理和服务对象的评估、社会含舆论评估、专家评估等多元主体参与的治理评估体系。使得治理主体为评估体系的开发、创新提供多视角的信息,增加绩效评估的包容性和科学性,从而保证公共治

理行为的公共需求问题导向,增加政府权力运作的合法性基础^[9]。二是以社会主义核心价值观为指导,通过理性的评估文化和有效的评估参与平台,培育具有公共精神和契约意识的绩效评估主体。通过培育和弘扬核心价值观,有效整合绩效评估主体理性的参与评估意识。同时,通过基层自治和社会自治等形式扩大公民参与平台;通过公民论坛、公民满意度调查、公众听证会、公民咨询委员会等方式让公民在评估政策的沟通、互动、协商中确定绩效评估项目;通过参与评估提高公民的政治参与意识,发挥市民社会对政府评估的功能。三是搭建公众互动参与共享的评估信息库。积极推进政府政务公开和电子政务建设,畅通公共治理评估信息传递渠道。可以邀请公民参与到绩效评估信息的收集、筛选、统计、分析、监督以及绩效信息反馈中,形成绩效评估的良性信息互动循环机制,实现公民在评估中从被动的信息供给者到信息的主动提供者和分享者转变,在信息沟通互动层面实现绩效信息资源的优化配置。

(三)形成大数据支撑下的多元参与绩效评估治理内容

“现代信息技术对现代社会广泛渗透给国家治理带来巨大挑战之时,大数据这样的先进信息技术也为国家治理体系提供了革命性的改造工具,它不但催生了管理革命和服务模式创新的效果,也给政府职能转变和机构改革带来了新气象”^[10]。在数字化全面深入的情况下,计算机网络及现代通讯工具已成为政府部门推进绩效评估科学化、规范化的重要工具,信息化已成为数据时代多元参与绩效评估治理的必然选择。

以数字化为依托提升多元主体参与评估的水平。通过数字化的网络参与平台,形成上级政府、同级政府、下级政府、中共党委、人大、社会公众、专家学者和专门评估机构共同参与下的多元主体评估格局,让评估主体借助互联网工具及时、准确地了解政府治理的活动动向。同时,利用数字化网络平台对多元评估主体开展评估信息的筛选、整合、反馈等技能培训指导,形成一种专业性、负责性的评估治理,并通过数字化平台反馈自身的公共需求和对政府治理活动的意见,从信息处理层面构建一种多元互动有效的参与评估方式。

以大数据评估信息处理平台为依托,提高对绩效评估信息的处理效率。以强大的信息化硬件作为支撑,对评估相关信息的采集、制作、传递、复

制、存储、检索等实现自动化、电子化处理。同时,搭建一个评估相关信息共享大数据库,形成绩效信息大数据库,不仅方便政府部门对以往评估经验的学习与总结,而且保证评估主体之间的交流沟通互动和绩效评估的效能性、精确性。

以大数据来全方位定位评估内容,构建五位一体下的可持续性评估内容体系。根据效率与公平并重、效率与民主兼顾、经济增长和社会发展同步的绩效评估价值标准,利用大数据的数据处理模型构建包括经济绩效、社会绩效、政治绩效、文化绩效、生态绩效等五个方面的评估内容,使得评估内容既体现业绩,又反映政府治理的潜力绩效;既有评估公共服务的客观效果,又有评估公众对公共服务的主观感受和满意度,做到全方位、系统化的设定评估内容。

(四)建立制度化的操作机制,形成对政府绩效评估结果运用的长效机制

现代政治文明的一个主要特征在于政治共识的构建基础为现代政治制度,现代政治制度通过对政府权力的有效规范和责任的明确界定,使政府治理行为具有合法性和有效性。作为政府治理活动中的重要一环,政府绩效评估体系以制度化的方式保证评估路径的规范化、评估结果利用的长效化、评估申诉补救的程序化,这是以合法性的制度维度促进政府绩效评估制度创新的必然选择。

首先,以精细化的评估操作步骤规范绩效评估,使评估路径标准化。通过制度化的路径描述来保证绩效评估程序的完整性和公开性,在评估方法上采用主观评议法与多指标客观评价方法的综合使用,消除评估过程中的数据收集不当、主观评测、有选择性的公布等随意操作带来的消极影响,使得评估结果从效度维度和信度维度上反映真实的政府治理绩效。

其次,设计长效的评估结果公开和利用制度,最大效益的发挥评估结果的“再生功能”。以文件和章程的形式把政府与公众的沟通互动程度作为评估指标之一,使政府部门充分了解公共需求,推动其对政治、经济、文化、社会、生态方面的综合治理能力,做到评估结果的短期治理导向和可持续发展导向并重。同时,将评估结论以评估报告的形式向社会及时公开,并从立法上确立政府部门对绩效评估结果在下一年度的再运用状况,将作为下一年度的评估参考指标之一。

(下转第 45 页)

- ②1999 年发生的日本东海村铀转换厂核临界事故,根据 INES 被定为 4 级,属于核事件。1999 年 9 月 30 日上午,日本东海村 JCO 公司的一座铀转换厂工人违反操作程序,把富集度 18.8%的铀溶液(相当于含 16 公斤铀)直接倒入沉淀槽中(沉淀槽容纳的最大操作量限定为 2.4 公斤,其临界质量为 5.5 公斤),由此引发核临界事故。该次核事件也被美国《时代》评为人类历史中的环境灾难十大事件之一。但此次福岛核电站事件已达 INES 规定的 7 级,属于核事故。
- ③参见《核安全公约》序言Ⅲ:重申核安全的责任由对该设施有管辖权的国家承担。
- ④该条款规定:当保证人生命安全或船舶、航空器、平台或其他海上构筑物的安全确有必要时,如果倾倒是防止威胁的唯一办法,并确信倾倒是造成的损失将小于用其他办法而招致的损失……。
- ⑤国际上将“危急情况(necessity)”界定为“一国处于这样一种状态,致使该国为保护其受到紧迫的危险所威胁的基本利益的唯一方法是采取不遵守该国所承担的对另一国的国际义务的

行为。”参见贺其治:《国家责任法及案例浅析》,182 页,北京,法律出版社,2003。

- ⑥该条第 1 款内容如下:一国不得援引危急情况作为理由解除不遵守该国某项国际义务的行为的不法性,除非:(a)该行为是该国保护基本利益、对抗某项严重迫切危险的唯一方法;(b)该行为并不严重损害作为所负义务之对象的国家或整个国际社会的基本利益。第 2 款内容如下:一国不得在以下情况下援引危急情况作为解除其行为不法性的理由:(a)有关国际义务排除援引危急情况的可能性;(b)该国促成了该危急情况。
- ⑦参见 2001 年《国家对国际不法行为的责任草案》第 35 条。
- ⑧参见 2001 年《国家对国际不法行为的责任草案》第 36 条第 2 款。
- ⑨参见《关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则草案》原则 2(a)。
- ⑩根据《国家责任条款草案》第 35~37 条之规定,对损害的“充分赔偿”主要包括恢复原状(restitution)、赔偿损失(compensation)和令人满意(satisfaction)三方面。

参考文献:

- [1]黄 瑶. 国际法关键词[M]. 北京:法律出版社,2004.
- [2]贺其治. 国家责任法及案例浅析[M]. 北京:法律出版社,2003.
- [3]甘艳君. 国际法不加禁止行为引起损害性后果的国际责任的归责问题研究[D]. 厦门:厦门大学硕士学位论文,2009.
- [4]伍亚荣. 国际环境保护领域内的国家责任及其实现[M]. 北京:法律出版社,2011.
- [5]邵沙平. 国际法问题专题研究[M]. 北京:中国人民大学出版

社,2009.

- [6]江伟钰. 跨国污染构成国家责任和国际赔偿责任初探[J]. 世界环境,2000,(3).
- [7]那 力,张 炀. 国际环境损害责任的私法化[J]. 当代法学,2004,(4).
- [8][英]帕特莎·波尼,埃伦·波义尔. 那 力,王彦志,王小钢,译. 国际法与环境(第二版)[M]. 北京:高等教育出版社,2007.

(上接第 32 页)

第三,搭建评估申诉补救机制平台,以制度化的力量保证评估的公平性。在公布评估结果之后,应从绩效评估申诉的主体、范围、程序、基本原

则及责任等方面推进绩效评估申诉补救机制的建立,保证绩效评估申诉及时、公正的落实,增加评估对象对评估活动的认同和信任。

参考文献:

- [1]林尚立. 在有效性中累积合法性:中国政治发展的路径选择[J]. 复旦学报,2009,(2):46~54.
- [2][美]西摩·马丁·李普塞特. 张绍忠,译. 政治人:政治社会的基础[M]. 上海:上海人民出版社,1997. 155.
- [3]蔡立辉. 政府绩效评估的理念与方法分析[J]. 中国人民大学学报,2002,(5):93~100.
- [4][美]B. 盖伊·彼得斯. 吴爱明,译. 政府未来的治理模式[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013. 42.
- [5]俞可平. 国家治理评估——中国与世界[M]. 北京:中央编译出版社,2009. 4.

- [6]叶响裙. 构建科学的政府绩效评估指标体系[J]. 中国国情国力,2013,(9):34~36.
- [7]高洪成. “异域评估”视域下的政府绩效评估研究[M]. 沈阳:东北大学出版社,2009.
- [8][美]哈拉尔·W. E. 冯韵文,黄育霞,译. 新资本主义[M]. 北京:社会科学文献出版社,1999. 217.
- [9]成元君. 论政府绩效评估的目标替代[J]. 理论与改革,2004,(6):62~65.
- [10]陈 潭. 大数据时代的国家治理[M]. 北京:中国社会科学出版社,2015. 5.