



中国地方“法治实施”效能评价指标体系研究

张德森 主编

本书是中国法学会重点专项课题[CLS (2015) ZDZX01]最终成果

法律出版社 2019 年 4 月版

目 录

上 编 基本理论

导 论.....	1
第一章 法治实施效能评估理论概述.....	5
第一节 法治与法治实施的概念界定.....	5
一、法治的词义与历史源流.....	5
二、法治与法治实施的基本涵义.....	6
三、评估视野中法治实施的基本条件.....	9
第二节 法治实施效能评估的定义与辨别.....	10
一、“评估”的定义.....	10
二、“法治实施效能评估”的定义.....	11
三、法治实施效能评估与治理评估、立法后评估的联系与区别.....	13
第三节 法治实施评估的特征、构成与价值地位.....	15
一、法治实施效能评估的基本特征.....	15
二、法治实施效能评估的基本构成要素.....	16
三、法治实施效能评估的理论、实践与方法价值.....	17
四、法治实施效能评估在中国社会主义法治进程的合理定位.....	18
第二章 中国地方法治实施效能评估指标体系的价值标准.....	20
第一节 法治实施效能评估价值标准的必要性与现实条件.....	20
一、建立法治价值标准的必要性和重要意义.....	20
二、建立中国地方法治评估指标体系价值标准的现实条件.....	22
第二节 法治评估指标体系中价值基准的衡量标准与尺度.....	24
一、契合良法之治的价值向度.....	24
二、符合法治的一般性原则并兼顾中国地方性法治特征.....	25
三、建立与法治实施效能评估中的制度维度的匹配和转换关系.....	26
第三节 中国地方法治实施效能评估指标体系中的价值要素.....	27
一、法律至上与法制健全.....	28
二、权力规制与权利保护.....	29
三、程序正当与形式平等.....	31
四、实质正义与合道德性.....	32
第三章 中国地方法治实施效能评估指标体系的规范维度.....	35
第一节 中国地方法治实施效能评估规范维度的衡量标准.....	35
一、承载法治价值标准的基本要求.....	35

二、保持层级规齐与结构完整	35
三、反映法治实施相关的规划部署	35
四、具有转换为法治评测指标的纵向可操作性	36
第二节 中国地方法治实施效能评估的规范维度与维度范围（一）	36
一、“依法行政与法治政府” 维度与维度范围	37
二、“权利依法可获得保障” 维度与维度范围	40
三、“司法公正与司法公信力” 维度与维度范围	42
四、“法治监督科学有效” 维度与维度范围	46
第三节 中国地方法治实施效能评估的规范维度与维度范围（二）	48
一、“市场经济规范有序” 维度与维度范围	48
二、“环境保护科学合理” 维度与维度范围	50
三、“法治教育增强与法治意识提升” 维度与维度范围	54
四、“社会秩序和谐稳定” 维度与维度范围	56

下 编 指标设计与方法

第四章 中国地方法治实施效能指标的设计	61
第一节 法治实施效能指标设计的基本原则	61
一、法治实施效能评估指标的创设原则与设计规则	61
二、中国地方法治实施效能指标的设计规则	63
第二节 权力控制与权利保障：地方法治实施效能指标的创设实验（一）	65
一、“依法行政与法治政府” 维度的指标创设	65
二、“基本权利依法可获得保障” 维度的指标创设	74
第三节 司法公正与法治监督：地方法治实施效能指标的创设实验（二）	82
一、司法公正与司法公信力提升	83
二、法治监督科学有效	91
第四节 市场经济与环境保护：地方法治实施效能指标的创设实验（三）	97
一、市场经济公平有序	97
二、环境保护合理得当	104
第五节 法治意识与社会秩序：地方法治实施效能指标的创设实验（四）	111
一、法治教育加强与法治意识提升	112
二、社会秩序和谐稳定	115
第五章 地方“法治实施”效能评估的操作准则与方法	124
第一节 国内外法治相关评估项目操作方法引介	124
一、国外法治相关评估项目的操作准则与技术应用	124

二、国内法治相关评估项目的操作准则与技术应用	128
第二节 中国地方“法治实施”效能评估的操作准则	131
一、地方“法治实施”效能评估的主体与对象	131
二、地方“法治实施”效能评估的标准与要求	133
三、地方“法治实施”效能评估的范围与构成	135
四、地方“法治实施”效能评估的程序与步骤	136
第三节 法治实施效能评估的方法与技术运用	139
一、法治实施效能评估的方法论基础——概念评价模型	139
二、法治实施效能评估的技术与方法应用	141
附录一：中国地方法治实施效能评价的操作细则（建议稿）	150
附录二：中国地方法治实施效能评价指标体系（建议稿）	152
附录三：法治评估的阶段性成果	152
1. 中国法治评估进路之选择	（载《法商研究》2014年第4期）
2. 法治评估的实践反思与理论建构	（载《法学评论》2015年第6期）
3. 中国法治评估指标体系的生成与演进逻辑	（载《理论与改革》2015年第2期）
4. 地方法治指数的理论维度及实践走向	（载《理论与改革》2014年第6期）
参考文献	234

上编 基本理论

导论

一、法治评估的国际国内背景

当今世界，正如美国学者塔玛纳哈所说：“时事多变，新的全球性裂痕现已暴露并被加深……，面对诸多新的不确定性，在一点且只在一点中出现了一种超越所有裂痕的普遍共识：法治有益于所有人”。^①法治在全球范围内的诸多国家得到认可与适用，《民主与价值观念宣言》宣称：“我们相信法治，它公正地尊重和保护着每个公民的权利和自由”，法治成为人们追求自由、平等、秩序等价值的基础条件。

法治全球化浪潮层峦迭起，国际间经济贸易、政治合作与交往、区域争执与矛盾的消解，甚至人道主义的国际救助与扶贫领域等都是孕育法治、承载法治的土壤。法治建设也成为各国关注的重点。与此同时，法治还具有渐进的生长规律，法治的发育、法治的困难不能凭借话语表述建构去实现，仍要回应社会，并在现实生活中寻找解答。由此，在国际层面，不同国家、地区法治状况受到相当多的关注，客观和准确地评估一国法治状况就成为一种现实需要。具体到一国、地区内部，法治发展水平不仅成为衡量国家、地区综合国力、软实力的重要标准，也是各国极力推进的重要治理工程，并期望通过法治解决本国面临的各类社会矛盾与冲突。

中国是法治全球化进程中重要成员之一。自1996年八届人大四次会议确立依法治国方略以来，法治建设逐渐成为社会发展的主流。顺应时代需要而进行大量的法律移植与应用，使得中国在短短十几年时间内积累大量依法治国的经验与教训，在这些成功抑或挫折的法治进程片段背后，“自上而下的法治建构”与“自下而上的法治普及”之间的对立与冲突却愈演愈烈，也有学者将之称为“法治的专职主义与法治的群众路线的冲突”，并将中国法治道路的内在动力归结为“两种法治理念的对立统一，两条法治路径的二元变奏”。

因此，我们面临的首要问题并非急切的选择立场或给出解决方案，而是尽可能准确的、全面的展现当前中国法治困境的普遍性、复杂性与根本性。如何在纷繁复杂的社会现实中较为准确的评价现有法治的发展状况？如何发掘并展现中国法治所面临的诸多问题与种种困难？从实证主义角度出发，体察和关注真实的法治状况与法治生活，对法治进行评估是诸多方案中的一种，也可能是一种较为

^① [美]布雷恩·Z. 塔玛纳哈：《论法治——历史、政治和理论》，李桂林译，武汉大学出版社2010年版，第1页。

从优的选择。

从法治评估或评价活动产生到今天，已经发展并衍生出很多类别的评估类型，不同类型的法治评估也有不同的功能和定位，例如，世界正义工程法治指数能够用来衡量某个国家或地区的法治水平，可以比较不同地区或国家在法治水平上的差异，但我们很难通过世界正义工程法治指数来发现某个评估地区或国家面临的法治困难或问题或者对某个国家或地区的法治建设进程进行检讨。而“中国法治政府报告”、“司法文明指数”虽能在一定程度上反映法治建设的成绩与不足，但本身又具有局部性，无法对中国法治的普遍性问题、整体性问题进行深度关照。这也是开启法治评估项目时所面临的的一项难题。如何选择法治评估工具，如何保证选择的评估工具是有效的、合理的和科学的，成为法治评估研究者密切关注并亟待解决的核心问题。

2014年10月召开的党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），其中明确提出：“全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。……形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。”^①其中，建立高效的法治实施体系是当前中国社会主义法治体系建设的核心与关键，因为法律规范体系的完备是为了给法治实施提供更加完善的制度或规范基础，法治监督体系的严密也是为了保证法治实施的顺利进行，并及时剔除其中违反或阻碍法治实施继续进行的各种障碍。同样，法治保障的得力与否也是给法治实施提供更高给养，使得法治实施得以有效的进行和开展，进而实现《决定》中所指明的“实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化”^②的治理目标。

以上正是本调研课题研究的基本背景。

二、法治评估的理论与实践意义

如前所述，党的十八届四中全会《决定》提出了建设“高效的法治实施体系”的任务，但法治实施体系是否达到高效之目标，不是通过法律规范的完备与否就可作出判断的，而必须通过对现今中国不同地方法治实施的全盘考察才能进行基本评判。因此，这就需要我们借助法治实施评估对中国地方法治实施的状况、法治实施中存在的问题作出全面的衡量和测算，这也就构成了法治实施体系研究的一个重要问题域，即法治实施评估或评价。然而，现今虽有形形色色的法治评估指标体系，但尚未有针对法治实施效能的评估研究，也没有一套关于不同地方皆可用的法治实施效能评价指标体系的建设思路与操作准则，因此，本课题组将视线聚焦至中国地方“法治实施”效能评价指标体系的研究上来，将形成关于中

^① 详见新华社于2014年10月28日发布的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

^② 同上。

国地方法治实施评估指标体系及其操作准则的研究报告。

我们认为，建立中国地方法治实施效能评价指标体系是理性认识地方法治实践成效并突破法治实施困境的有效途径与方法，对提升不同地方的法治实施效能，真正建立高效高质的法治实施体系，丰富中国社会主义法治理论、制度和实践，具有非常重要的现代价值。**法治实施效能评价体系也是法治中国建设实施评估机制的有效形式与载体**，其意义或价值主要体现于理论与实践两个面向：

第一，从理论层面而言：首先，通过对法治实施效能评价价值标准的界定，明确法治建设的理论重点，为法治实践各环节的科学运行与合理实施提供理论支撑和价值引导。其次，建立地方法治实施效能评价指标，可以深挖地方法治建设中理论与实践脱节的“两张皮”问题，并通过总结地方法治实践的得失成败，为法治实施达到高效高能提供保障。再次，建立规范统一的法治实施效能指标体系，使更具适用性的法治实施方略得以推行，保障法治建设蓝图的科学与合理，并不断丰富现有社会主义法治理论。

第二，从实践层面而言：首先，通过对法治实施效能评价价值标准的确立，明确法治实施所遵循的法治价值与精神，有助于引导法治实施及评价实践的科学与合理定位与走向。其次，建立法治实施效能评价的规范维度框架，将法治规范体系与法治实施体系衔接起来，使评估立足规范与制度，面向法治现实与法治运行，明晰现有法治实施中任务或绩效考核中存在的问题，对效能评价指标的建立、效能评价对象的选择、效能评价方法的选用、效能评价主体的确立，提出建设性的更正意见；再次，通过实证资料分析，找出影响地方法治实施的地方性要素，并依此作出不同类型的效能评价指标，实现不同地区在法治实施总目标上的可比较与可测。最后，设置社会公众参与环节，使法治实施效能评价与公众参与相结合，保证公众民主权益的实现及法治生活的提升。最终保证法治实施效能评价科学有效，为中国法治建设走向实践、社会治理法治化的全面推进提供经验性素材与标准化评估模式。

三、本调研报告的主要内容

本调研报告正文共分为上、下两编，含导论和五章正文，另加两个重要附录。

上编为基本理论，除导论外，共分三章：

第一章“中国地方法治实施评估理论概述”，主要对法治评估基本问题作出阐明，主要包括“法治实施的概念界定”、“法治实施效能评估的定义与辨别”、“法治实施评估的特征、构成与价值”三个小节，分别对“法治与法治实施的基本涵义”、“评估视野中法治实施的基本条件”、“评估与法治实施效能评估的定义”、“法治实施效能评估与治理评估、立法后评估的辨析”、“法治实施效能评估的特征、构成要素”、“中国地方法治实施效能评估的价值与定位”等问题作出详细的阐释。

第二章“中国地方法治实施评估指标体系的价值标准”，主要讨论中国地方

法治实施评估应当坚持的价值准则，主要包括“法治实施效能评估指标体系价值标准的必要性与现实条件”，提出法治实施评估指标体系中价值基准的衡量标准与尺度，包括“契合良法之治的价值向度”、“符合法治的一般性原则，兼顾中国地方性法治特征”、“建立与法治评估中的制度维度的匹配和转换关系”。并从理论上建立中国地方法治实施效能评估指标体系中的价值标准，具体包括“法律至上与法制健全”、“权力规制与权利保护”、“程序正当与形式平等”、“实质正义与合道德性”等四组价值要素。

第三章“中国地方法治实施效能评估规范维度”，主要讨论中国地方法治实施效能评估规范维度的衡量标准，提出法治规范维度应当承载法治价值标准的基本要求、保持层级规齐与结构完整、反映法治实施的规划部署和具有纵向可操作性。并以此为基础，从理论上提出中国地方法治实施效能评估的规范维度，即“依法行政与法治政府”、“权利依法可获得保障”、“司法公正与司法公信力”、“法治监督科学有效”、“市场经济规范有序”、“环境保护科学合理”、“法治教育增强与法治意识提升”、“社会秩序和谐稳定”等八个方面提出相应的规范维度范围。

下编为指标设计与操作方法，主要包括第四、五两章。

第四章“中国地方‘法治实施’效能评估指标的设计”，主要讨论中国地方“法治实施”效能评估的法治实施效能指标设计的基本原则，包括“兼顾信度与效度要求”、“可回答并可实现数字化”等指标设计的一般原则，同时也包括“规范性指标”、“实施性指标”、“效果性指标”相结合的法治实施效能指标特殊设计原则。以这些设计原则为指导依据，围绕着“依法行政与法治政府”、“权利依法可获得保障”等八个规范维度，分四节进行具体的指标创设实验，并形成相应领域法治实施的四级评估指标体系。

第五章“中国地方‘法治实施’效能评估的操作准则与方法”，主要讨论“国内外法治相关评估项目操作方法引介”、“中国地方法治实施效能评估的操作准则”以及“法治实施效能评估的方法与技术运用”，涉及到地方“法治实施”效能评估的主体与对象、标准与要求、范围与构成、程序与步骤以及技术与方法应用，等等。

此外，本研究报告另有附录两则，分别详细列出中国地方法治实施效能评价指标体系及操作细则。**中国地方“法治实施”效能评价指标体系建议稿，提炼出四级法治实施评估指标。包括一级指标 8 项；二级指标 43 项；三级指标共 180 项；四级指标 共 656 项。**

总之，通过本课题所展示的中国法治实施效能评价指标体系的设计与操作方法，我们期望为中国地方法治实施效能评价或评估提供更多的资讯和方法供给，同时也希望通过建构指标体系和设定操作准则，为法治实施评估进入实证、实践的层面，奠定较好的理论基础和具体评估方案与条件。

第一章 法治实施效能评估理论概述

第一节 法治与法治实施的概念界定

一、法治的词汇与历史源流

“法治”词汇可以从国内外工具书的解释中获知：我国《辞海》将“法治”解释为两层含义，其一是“根据法律治理国家”；其二是“先秦时期法家的政治思想，主张以法为准则，统治人民，处理国事”。^①《牛津法律大辞典》认为法治(Rule of Law)是“一个无比重要，但却未被定义，也不是随便定义的概念。它意指所有的权威机构、立法、行政、司法及其他机构都要服从于某些原则”。^②

“法治”并非单纯的法律治理，而是以法律统治为核心的长期系统工程，该词的正式提出首推戴雪，戴雪在1885年出版的《英宪精义》中率先使用了“法治”术语，并提出了法治应当符合“法律至上”、“法律面前人人平等”及“个人权利由一般法院提起的特定案件决定”的基本原则。但是，这个词汇背后蕴含的思想片段却可追溯至更加遥远的年代。^③

古希腊时期，柏拉图就在其《法律篇》中提倡法治国(Law State)的观点，认为统治者与臣民都应服从法律，并提出“如果法律是政府的主人、政府是法律的奴仆，那么形势就会充满希望，人们沐浴着众神赐予国家的福分”。^④亚里士多德则在其《政治学》中明确提出法治优于一人之治，并且法治的两重含义是“已成立的法律获得普遍的服从”与“大家所服从的法律是本身制订良好的法律”；^⑤他还认为“法律为优良时就应具有至上性”，反映他确有对良法与善治的提倡。

倘若将法治界定为“为实现某种价值体系设计出来的一系列技术和规则的总和”，古代中国的“相法而治”、“垂法而治”、“缘法而治”也具有重要的法治价值，可概括为：第一，法律是公布的；韩非指出“法者，编著之图籍，设之于官计，布之于百姓者也”，强调法律应公开颁布。第二，法律是普遍适用的；商鞅提出“任法而国治”，慎到也提出“法之功莫大于使私不行”，反对“越法”与“背

^① <http://tool.gaofen.com/cihai/fazhi11.htm>, 2014年11月18日。

^② [英]戴维·M·沃克主编：《牛津法律大辞典（中译本）》，北京社会与科学发展研究所译，光明日报出版社，1988年，第790页。

^③ 笔者对法治源流的远古追溯并非是将法治历史延展至古希腊或中国春秋战国之前，而是强调有关法治的思想在更为久远的历史洪流中早有谈及，或有一些思想的火花。并非确定古希腊、古中国时期的法治与现代法治之间必然的延续性，塔玛那哈提出古代“是其各时期的典型模式、激励和权威”，这点必须解释清楚。

^④ 参见[古希腊]柏拉图：《法律篇》卷四。转引自江绪林：《Plato《法律篇》(Laws)》摘要，豆瓣读书：<http://book.douban.com/review/5558311/>。2015年6月30日访问。

^⑤ 参见[古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1965年版，第199页。

法”，强调法律的普遍与平等。第三，法律具有明确和稳定的。韩非曾提出“言无二贵，法无二适，故言行不轨于法者必禁”、“法禁数易”，突出强调法令的明确性与稳定性。第四，法律协调统一；商鞅提出“壹刑”，韩非提出“不一其宪令，则奸故多”，统一适用成为法律实施的准则。

源头阶段法治的讨论中，古希腊与古代中国的理解存在较多的分歧，古希腊强调民主、法治及二者之间关系，而古代中国偏重于法治形式的规范与合法。无论怎样，“理论家们关于法治的解说连同自然法、自然权利和民主的思想为锻造近代法治概念……提供了不可缺少的理论资源”，其中，“希腊的法治思想最好被理解为其后各时期的典型模式、激励和权威”，中国法家的法治思想则被理解为中国现代法治的本土资源，给现代社会中法治的勾勒提供了丰富的给养。

二、法治与法治实施的基本涵义

（一）法治的基本涵义

法治作为一种连续不断的传统，是在雅典全盛时期以后的 1000 多年才开始生根的。此处“法治”是指现代法治而非古希腊时期法治，主要是指近代自由主义以后产生的各种法治版本。自由主义时期，学者们对法治的理解主要是一种法治正当性及法治实质价值理想的追求，哈林顿提出“法治建立于自由之上”、“法律的至上性”等。始自戴雪，学者们的解读与界定转向法治内在品质即形式法治的勾勒，戴雪提出“法治三原则”、哈耶克提出“法治三个属性”，富勒也提出“法治的八项道德要求”、拉兹又提出“法治的八项标准”等，使得组成形式法治的各种形式规则，包括形式正义，有法可依、有法必依、政府依法行政、程序公正等不断的细化与丰富，这个时期的法治更注重法治本身的价值。

此外，瑞兹将伦理价值带入法治内涵中，把法治的外在品质作为法治的组成部分，霍姆斯提出法律的生命在于经验而不是逻辑，德沃金也提出法治权利观，这一观念下的法治是依据有关个人权利的合格公众观念进行治理的理想，法治的实质价值再次进入法治涵义视野中。毛雷尔这样界定实质法治：“实质意义的法治国家不仅要求国家接受法律的约束，而且要求法律本身具有社会的正当性”。^①相比较西方法治的自生长规律，现代中国接受法治这个概念主要是基于西方的法理，更多是在法律移植过程中作出的适应与调整。

中国学者关于法治涵义的论述也非常多。张文显教授提出“社会主义法治国家的目标”^②，李步云提出“法治的十项基本原则”、卓泽渊教授提出“法治国家的八项特征”、夏勇教授总结的“法治十大规诫”^③，王人博教授提出“最低限度

① [德]哈特穆特·毛雷尔：《德国行政法学总论》，高家伟译，法律出版社，2000年，第105页。

② 社会主义法治国家的现实目标，包括完备统一的法律体系、普遍有效的法律规则、严格的执法制度、公正的司法制度、专门化的法律职业等。张文显主编：《法理学（第三版）》，法律出版社，2007年，第93—95页。

③ 夏勇：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》1999年第4期。

的法治概念”等，其中主要反映出来的思想观念也可归纳为对形式法治与实质法治的中国应用。

由世界范围内法治历时演进的脉络分析或可发现，“‘法治’似乎主要意味着由基本原则与价值组成的体系，它们一起给予法律秩序以某种稳定性和连贯性”^①，现代法治主要包括两条主线：第一，形式法治的界定；形式法治是指由一套明确、抽象亦可操作的形式规则组成，同时要求专门性司法组织执行和保障^②，围绕着形式法治产生出包括宪法与法律具有至上性、法律规范是普遍、公开而明确的、政府公权受到制约、司法是独立的、法律可操作与可实施性在内的一系列形式规则。其次，实质法治的界定；实质法治强调的是规则的理性、弹性、适度性，而非强求规则的完整性与机械性^③，法治所追求的社会价值成为法治涵义的必要构成，现已达成共识的实质法治要素包括法律是良善之法，保护财产、自由、人权在内的各项基本权利是法治应有之义、不同法治国家的“原则、制度和程序虽不总是相同，但大体相似……，上述原则、制度和程序对于个人抵制专断政府、对于个人维护人之为人的尊严，至关重要”^④，等等。由于形式规则的具体设置与实质价值的准确内容并非处在一种绝对稳定状态，尤其是实质价值要素往往会因地因时发生添附，就现代法治作出放之四海的界定并不现实，但从根本上来看，现代法治的阐释也基本上可理解为形式法治方面的诸要素与实质法治方面的诸要素之间的有机统合。

（二）法治实施的基本涵义

改革开放之初，我国提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”这一社会主义初级阶段的法制方针或法制纲领。而按照吴邦国委员长宣布的到2010年，中国特色社会主义法律体系形成之后，我国法治工作的重点开始由有法可依转向“有法必依、执法必严”等方面。十八大报告提出了全新的法治十六字方针，即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”，可称其为新时期中国法治的纲领，其中后三项内容都指向法律的实施问题。可以说，建立高效的法治实施体系是全面推进依法治国的核心议题。2014年，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。正如本研究报告在导论中所分析论证的，高效的法治实施体系已成为中国特色社会主义法治体系中最为核心的重要内容。

习近平总书记在关于《决定》的说明中指出：“如果有了法律而不实施，束

① [英]T.R.S. 艾伦：《法律、自由与正义——英国宪政的法律基础》，成协中、江菁译，法律出版社，2006年，第28页。

② 参见王人博、程燎原：《法治论》，山东人民出版社，1998年，第107页。

③ 转引自刘平：《法治与法治思维》，上海人民出版社，2013年，第37页。

④ 转引自高鸿钧等：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社，2002年，第177页。

之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。”^①这也反映出法治实施体系建设的重要性，最高人民法院周强院长提出构建“以党内法规实施、人民团体和社会组织规范实施、道德伦理规范实施以及乡规民约等社会生活规范实施构成的法治实施体系”^②，实则是强调法治实施建设的必要性、紧迫性和现实性，最终促成法治国家、法治政府、法治社会一体建设，严格执法、公正司法、全民守法的圆满实现，国家治理体系和治理能力现代化的不断推进。

我们以往强调“法制”，重在法律和制度，要求做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。而十八届四中全会指出，实现“法治”还要遵循“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。当然内容中也应包括法治监督。所以，不同于以往的“法制体系”，今天的“法治体系”其内容更加明确，具体划分为法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系和法治保障体系，此外，作为党的文件，也强调要完善党内法规体系；上述内容还表明，法治体系比法制体系的范围更广，增加了实施、监督、保障等诸环节体系，并将党内法规体系的完善问题同时与国法运行并列提出，以彰显全面从严治党之信念；法治体系中各内涵之间关系更加协调、统一，法律规范体系的完善是前提和基础，实施体系的高效和公正是重点，科学严密有力的监督和保障体系是关键。

“法制”，顾名思义，就是“法律和制度”的简称，它通常表达的是一个静态的概念。法治则是指人民依法对国家权力的限制和制约，旨在有效地制约和合理运用公共权力，使已经制定的法律获得普遍的服从，并最终保障人民权利和根本利益的实现。法治通常表达的是一个动态的概念，是法律运行的状态、方式、程度和过程。现代法治包括法律至上、法律平等、立法完备、执法严明、司法公正、程序正当，通过这一系列的法治要素，强调对公共权力的制约与对人权的保障等价值追求。法制则不然，它并不必然地具有上述内涵和价值。通常而言，只要有法律和制度存在就有法制存在，但不一定就是法治。因为在中外的历史和现实中，“法制”之“法”常常被工具化，它可能是保障民主权利、促进社会进步之“良法”，也可能是损害民主权利、妨碍社会进步之“劣法”。而现代的“法治”之“法”则被赋予价值合理性，它非一般之法，而是特指“良法”，因为非良法而不能实现“善治”。“良法”当然也有形式和实质之分，形式上的良法是指在技术上制作精良规范之法；而实质上的良法，就是保障人民的自由和民主权利、体现民意、制约公权力、维护公平与正义之法。

事实上，法治的核心是制定良法并使之得到社会全体成员的遵行，如果法律得不到实施，那就形同一纸空文，它不仅会损害法治的权威，也无法实现法治目

① 信息来源：新华网，《习近平关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，http://news.xinhuanet.com/legal/2014-10/28/c_1113015372.htm，2015年5月3日访问。

② 周强：《形成高效的法治实施体系》，《人民法院报》2014年11月21日。

的。^①正如十八届四全会的决定所说：“法律的权威在于实施”。当然，法治实施是指不完全等同于法律实施，不仅仅包括从书本上的法律变成行动中的法律，或者说实在法在社会生活中被人们实际施行，同时还包括法的基本价值的实现，即法律所维护的自由、权利等核心价值要素的落实。

三、评估视野中法治实施的基本条件

旨在法治实施的评估必然要求我们聚焦于一个最基本的问题即法治实施内容的明确，此处的法治实施内容并非一种抽象形态的理论解释，而是基于评估地区或国家的法治现实作出的。然而，法治实施内容广泛，在具体评估项目的法治实施界定面临着多重选择，我们不反对评估选用的法治实施内容在形式上的局部差异，但基于保证法治评估的科学性、持续性与可完成性之需要，评估视野中的法治还必须满足一些基本构成条件：

（一）可供评估的法治实施必须蕴含明确的实质价值指向

蔡枢衡先生曾说：“法治这东西是八面玲珑的，它可以和君主同居，也可以和民主结合，还可以和独裁握手”^②，这与拉兹所说的“法律可以……设立奴隶制而不违背法治”^③之意思相近似，从法治一般内涵特别是形式内涵的界定来看，这种观点没有错。但倘若将这种认识带入法治评估，则意味着我们似乎可建立一套无须实质价值的评估系统，在这样的评估系统中，评估项目关注与衡量的仅仅是评估地区或国家的法律是否普遍、明确以及司法程序是否执行等形式事项，无法辨别与衡量评估地区或国家的实质价值以及其实现程度。“法治的所有规范设计、制度选择、组织机构与设施的组建……至始至终体现出对人的生活的保障，对人的命运和前途的关照”^④，纯粹性的法治也仅在概念层面存在，而现实中法治实践总是与法治理想与价值的追求相联系。作为辅助法治实施的工具，法治实施评估主要是衡量评估地区的法治形式科学与否，同时还对不同地区或国家所崇尚和支持的法治实质价值是否落实作出认定。

（二）可供评估的法治实施必须建立相应的法律规范配置

如果将法治的实现过程理解为法治理想的规范化过程与法治规范的现实化过程，^⑤那么，法治实施评估主要应用于法治规范现实化的阶段。诚然，法治评估的目标和宗旨存在差异，甚至有的评估项目为扩大指标体系的应用范围而直接放弃从制度中提炼指标，例如，世界正义工程（WJP）法治指数的指标大都是通过向公众或专家提问方式获悉。但是，就法治实施而言，“评估标准反映了基本的价值选择，直接把对这些价值选择的明晰表述与特定评估项目的结果联系起来

① 马怀德：《依法治国制度建设向法治实施转移》，《法制日报》2014年10月25日。

② 蔡枢衡：《中国法理自觉的发展》，清华大学出版社，2005年，第58页。

③ 转引自[美]布雷恩·Z.塔玛纳哈：《论法治——历史、政治和理论》，李桂林译，武汉大学出版社，2010年，第120页。

④ 姚建宗：《法治的生态环境》，山东人民出版社，2003年，第10-11页。

⑤ 吴德星：《法治的理想形态与实现过程》，《法学研究》1996年第5期。

是危险之举”^①，除非在二者之间确立相对完备的法律规范，由其承担衔接功能。法律规范拥有成文法、习惯法、判例法和学理法几种渊源，这几种法律形式在不同地区或国家同时存在，互相补充与互相转化，使得一个地区或国家法律有较为合理的结构，并形成良性的互动关系^②，建立起有效地法律制度形式，也使得对法治实施的评估成为可能。

（三）可供评估的法治实施必须能够映射法治资源与地方国情

李桂林教授认为，“民主法治应当有多种模式，而不应仅仅是西方美国的模式”^③，评估地区或国家也应找到适合地方性知识的法治发展模式。就中国而言，法治实施评估必须反射出法治生活的资源要素。这些资源要素并非单纯来自中国历史或传统的积淀，也不能局限于苏力所述的“社会生活中的各种非正式法律制度”^④，而是已融入到中国法治实施实践中的，包括“中国传统的、苏联的乃至西方的法律传统的全面的改造和从新组合”^⑤等。从外部移植还是从挖掘自身的法治资源，倘若已经证实其在本土法治实施中的正当性与合理性，就有理由成为评估中法治实施的重要构成。与此同时，“任何一个文明都以它自己的方式经验世界”^⑥，不同经验方式意味着法律适用的地方差异。“现代生活的分化和断裂乃是确凿的事实，法律欲维持其效力，就必须对这些事实进行探索”^⑦，这些法律之外的事实因素也是评估法治时所应密切关注的。“许多已经实现法治或正在成功推进法治的国家，也无一不十分注重法治规律与本国国情的有机结合，并以此为基础来探索本国的法治道路”^⑧，评估适用的法治要素、标准等唯有与中国国情，包括经济、政治、社会、文化因素等各方面达成吻合，才能保证评估项目的有效性与可持续性。

第二节 法治实施效能评估的定义与辨别

一、“评估”的定义

什么是“评估”？《辞海》对此作出解释，指出“评估”是一种“评价和估量”，但是这种定义既没有评估目的，也未反映出评估对象，更未突出评估的方

① C.尼古拉斯·泰勒、C.霍布森·布莱恩、科林·G.古德里奇：《社会评估：理论、过程与技术》，葛道顺译，重庆大学出版社，2009年，第17页。

② 严存生：《法治的观念与体制——法治国家与政党政治》，商务印书馆，2013年，第584页。

③ 李桂林：《民主法治：法制现代化的诉求》，《政法论坛》2012年第3期。

④ 苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社，2004年，第15页。

⑤ 强世功：《法制与治理——国家转型中的法律》，中国政法大学出版社，2003年，第124页。

⑥ 梁治平：《法律的文化解释》，三联书店，1994年，第62页。

⑦ 克利福德·吉尔兹，邓正来译，《地方性知识：事实与法律的比较透视》，载梁治平主编：《法律的文化解释》，三联书店，1994年，第130页。

⑧ 袁曙宏：《社会变革中的行政法治》，法律出版社，2001年，第5页。

法与技术，并非一种科学与完整的解读方式，评估^①的定义实则仍不清晰，有人甚至断言“评估是个多义词，评估意味着多种形式的评价”，“评估”的界定也成为悬而未决的疑问。其实，许多学者在“评估”界定上也提出不同的观点，这些关于“评估”的界定表述固然存有各自的不足，但同样也有各自的特点与优势，并为“评估”的科学界定带来启示。有学者由评估目的出发界定评估，例如，唐纳·梅尔滕斯提出“评估就是为了减少作决定时的不确定因素而对客体的优势或价值进行系统的调查研究”^②，斯克利芬将评估界定为“对事物的优势或价值的确定过程或者这一过程的产品”，在以上两个定义中可看到对客体也就是评估对象“优势或价值”的评价。还有学者“评估”定义中还详列了评估的目标，例如，巴顿提出“项目评估是对有关项目的活动、特性和成效的信息进行系统收集，以便对项目作出判断，改进项目的效能和告知未来项目设计的决定”，林肯和古巴提出“评估是一种经过训练的调查研究…以便改进或改良评估对象或评价它的影响”。还有一些定义引入方法的元素，例如，Michael Scriven 和 Evaluation Thesaurus 提出“评估有两个重要方面：一方面是搜集资料，另一方面是整理和鉴别资料的相对价值和标准”。^③

在以上表述，“评估”包含以下几项基本要素：其一，具有经验素材与资讯的评估对象；比如医疗、经济、教育及绩效项目等诸如此类相关的事物。其二、客观化信息收集方法或技术；通常采用的量化统计技术、问卷资料收集、结构访谈等方式都属此类。其三，科学的、严格的评估标准；评估通常包括评价标准的设定，并依此标准衡量经验材料的合理性。第四，一定的、明确的评估目标；根据评估目标的设定，以便为评估对象提供决策的参考服务。

通过对以上基本要素的综合归纳，我们大致可提炼出“评估”的定义。评估就是为了一定的目标，由有能力的评估者根据已经确定且公开的标准，通过客观化的信息资讯收集方法，对现实运行且存在经验资料的评估对象进行信息采集，并借助系统的比较分析方法进行描述、解释和评价，以便提供改进或改良建议的过程。尽管这个定义的设定尽可能兼顾以往一些界定中的各方要素，但这个“评估”定义也非绝对固定的，尤其是近年来评估学大放异彩，评估的内涵也会随着时间的推移与新类型评估项目的创新而日趋丰富，面临着与时俱进的新的修正与调整。

二、“法治实施效能评估”的定义

事关法治评估的各类定义可散见于不同法治评估项目中，譬如，世界正义工

① 此处将“评估 (Evaluation)”与“评估研究 (Evaluationsforschung)”作为同义词使用。二者的区别主要是评估强调活动本身，而评估研究是对评估行为的各方面的综合考察。Wottawa.H, Thierau.H, Lehrbuch Evaluation. Bern: Huber, 1998, p.13.

② 参见[德]赖因哈德·施托克曼、沃尔夫冈·梅耶：《评估学》，唐以志译，人民出版社，2012年，第67页。

③ Michael Scriven, Evaluation Thesaurus, London: SAGE, 1991, pp.1-5.

程（WJP）法治指数项目将之界定为“运用量化统计技术，建立一个可适用于不同类型国家或地区的、全球化统一规范的评价系统，衡量一个国家遵循法治程度的标准或程度，并用来指导各国政府、社会、民间组织等共同推进法治”。^①香港法治指数项目将法治评估理解为“为改善香港法治提供资讯及实现香港与其他法治地区的比较，采用质化与量化相结合的方法，评价政府是否透过法律和在法律之下行事”。^②余杭法治实验将法治评估界定为“将评估学、管理学、社会学等现代社会科学领域中的评估原理、考核思想及量化技术综合引入到社会管理领域，借助一套科学的指标体系和评估方法对社会管理法律效果与社会效果的综合考量”。^③法治湖北考核项目将其界定为“反映法律制度本体与运行状况的结构性质量化指标为表征，用以判断评价经济、政治、文化、社会、生态文明法治化进程的一种评价体系及其实施状态”。^④不同评估项目对法治评估基本含义的理解都有其合理性，但因各自评估项目的特定性、评估活动的专属性及评估方法的针对性而存在差异。

就本课题关注的法治实施而言，研究更关注于现有的各种法治规范在现实生活中的运行与运行的效果，而无法直接援引世界正义工程对评估地区法治实现程度的表述，也无法等同于香港地区，考究政府是否在法律下行事，更不能依循法治价值作出标准的设定，而应当建立自身的概念表述。法治实施效能评估主要包括两个部分，首先是法治实施；评估项目关注的是法治实施，对评估项目而言，法治实施主要从两个角度理解，其一，在制度规范层面上法律是否得到适用、运行及成效；其二，在价值层面上法治的基本价值与精神是否在法治实践中得到正确的反馈、积极的响应和有效的实现。其次是效能评估；效能是反应工作结果的参照表，效率、效果、效益是效能的重要组成部分及依据。衡量效能的根本目的是借助各种科学合理的手段、方法和途径，提高工作人员的办事效率和工作能力，使得预期目标得以实现的过程。法治实施效能评估不同于一般的评估，它是有着明确目标性，既包括对法治实施效率的考察，同时也包括对法治实施质量的考量，简单可概括为效能评估=效率评估 X 质量评估。之所以提出效能模式，与十八届四中全会作出《决定》中提出“形成高效的法治实施体系”是相关的，此处的“高效”不能简单解释为效率高，而应当包括“执法的高效率和实施后的好效果”。^⑤

故而，法治实施效能评估的构成要素应当包括：其一，评估目标；法治实施的目标比较具体，应当包括评价现行法律规范的缺失与不足、描述法治运行现实及发现法治问题。其二、评估方法与技术；格林尼将评估按照认识论的差别分为

① 世界正义工程并未直书法治评估的概念，但在其评估目的及方法应用的表述中已经暗含研究者对法治评估的理解与认识，笔者将其概括总结为上文内容。参见 Mark Agrast, Juan Carlos Botero, and Alejandro Ponce, *The World Justice Project Rule of Law Index 2011*, The World Justice Project Publish, 2011, p.8.

② 戴耀廷：《香港法治指数》，《环球法律评论》2007年第6期。

③ 钱弘道：《法治评估的实验——余杭案例》，法律出版社，2013年，第1页。

④ 湖北法治发展战略研究院：《法治湖北建设指标体系（试行）（草案）》，未刊，第3页。

⑤ 陈奇彪：《如何理解形成高效的法治实施体系》，《乌鲁木齐晚报》2014年11月6日。

“功利主义”与“解释主义、建构主义”，而定量法治评估与定性法治评估就是这两种认识论在方法技术层面的反映。就法治实施效能评估项目而言，偏重量化方法的适用。其三，评估主体。不同评估项目的主体是有差异的，例如，世界正义工程（WJP）法治评估主体是国际中间组织，香港法治评估的主体是当地社团组织，余杭等地多为地方政府及其委托的三方。第四、评估结论应用。不同的法治相关评估项目，有的结论仅作为衡量或比较不同法治国家或地区法治差异的工具，有的则直接作用于评估地区的法治规划与建设，法治实施效能评估主要作为法治建设或部署的参考依据使用。

就此，法治实施效能评估的定义可概括为“由不同机构主持的，运用不同类型的实证方法或技术，用来反映评估地区法治规范不足、描述法治现实或法治问题，并依此为评估地区法治现实发展提供资讯或建议的过程”。当然，在具体至一个特定法治评估项目中时，这个承载信息丰富的定义还需做“减法”简化，保证在评估操作中主体的明确性、目标的针对性、方法的具体性等，这个“减法”也要视不同法治评估项目作出，不能一概而论。

三、法治实施效能评估与治理评估、立法后评估的联系与区别

（一）治理评估

“治理评估”是指“通过建立一套普遍适用的评价标准，对世界各国或各地区的治理状况进行测量，使得不同国家或地区之间有一个衡量治理状况的共同尺度，借此可以对各国的治理水平与民主法治状况进行比较”。^①结合中国的本土情境，俞可平教授提出当前“治理评估”的“普遍标准”其实就是西方标准，并认同建立基于国别的国家治理评估系统，其提出的“中国治理评估框架”可理解为是这种思路的推进与延展。

“治理评估”在民族国家范围内的兴起与其自身的功能和价值密切相关。首先，通过计量方法的应用，“治理评估”可实现对本土国情，特别是经济、政治、文化等方面的发展状况的清晰描述和写实，使国家治理面临的普遍性问题与现实处境得以充分的呈现。其次，“治理评估”可以为改善评估国家或地区的治理、推进评估国家或地区的民主进程提供详实和准确的资讯，引导社会治理各方面改革的方向。其次，“治理评估”的提出有助于抗衡国际组织的各项治理评估项目，掌握“治理”评估及其结论应用的主动权与话语权。^②

（二）立法后评估

“立法后评估”又称“立法跟踪评估”，是指“在法律法规制定出来以后，由立法部门、执法部门及社会公众、专家学者等，采用社会调查、定量分析、成本与效益计算等多种方式，对法律法规在实施中的效果进行分析评价，针对法律

^① 参见俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译局出版社，2009年，第5页。

^② 参见俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译局出版社，2009年，第6页。

法规自身的缺陷及时加以矫正和修缮”。^①周旺生将其称之为“立法评价”，认为是“在法律事实一定时间后对法律的功能作用、实施效果的评论估价和在此基础上对整个立法质量、价值的评论估价”。^②

“立法后评估”具有以下几项特征：其一是事后性；该评估项目一般安排至法律、法规规范实施一段时间以后进行。其二是特定性；特定性主要是指评估主体多为规范文件制定机关的法治们或指定的其他部门。其三是实效性。评估所得结论直接应用与该法律文件的修改及配套制度的完善。由此，“立法后评估”的重点也多集中于“法律实施过程中存在的难题”、“法律实施的实际成效”、“法律法规是否符合实际，是否具有操作性”等事项上。通过“立法后评估”项目的开展，法律规范的存、废、改活动可得到更为合理的推进，也便于十八届四中全会提出的社会主义法治规范体系的建构与完善。

（三）法治实施效能评估与治理评估、立法后评估的区别与联系

作为三种不同的评估类型，“法治实施效能评估”、“治理评估”与“立法后评估”之间既有区别又有联系。其中，法治实施要素是“治理评估”的重要组成部分，当前国际与国内治理评估中往往将“法治实施”作为“社会治理”的构成维度对待。“法治实施效能评估”与“立法后评估”同样重视法律规范在实施过程中存在的问题与缺陷，但二者在操作与实施上又有明显的不同。具体而言：

其中，共通之处是：其一，评估内容的交叉与重叠；以俞可平提出的“中国治理评估框架”为例，该框架包括“法治”在内的12项评估维度，其中在法治维度中提出关于法治实施的“立法”、“司法”等关注点，这些内容无疑是法治实施效能评估的重点。而“立法后评估”所针对的特定法律规范也往往是“法治实施效能评估”在“科学立法”、“依法行政”与“公正司法”维度中所评测的内容。其二，评估方法的相似或相同。三种评估模式都强调实证研究方法的应用，尤其是目前较为普遍的指标操作和量化统计方法，在三种类型的评估实践中都得到较为广泛的使用。

与此同时，三者之间也有不同之处：其一，评估主体不同；“法治实施效能评估”和“治理评估”在国际层面主要是由中间组织实施，而在国家层面主要应由所在地政府部门组织或委托其他中间机构。“立法后评估”主要是由制定该法律法规的机关的法制部门负责。其二，评估目标不同。“法治实施效能评估”的目标主要是对评估地区的法治状况及法治实施存在的问题作出的评价和测量，这种测量不局限至某项法律规范，而突出反映评估地区的整体法治运行。“治理评估”的范围更为广泛，其目标主要是评估地区或国家的社会治理整体状况。而“立法后评估”则仅关注所评估法律法规自身存在的问题。其三，评估功能不同。“法治实施效能评估”的功能主要是为评估地区或国家法治建设提供资讯和对法治状

^① 高勇：《法规质量评估，走向立法前台》，《人民之声报》2006年7月13日。

^② 周旺生、张建华：《立法技术手册》，中国法制出版社，1999年，第499页。

况作出描述，“治理评估”则服务于评估地区或国家的社会整体治理或发展过程，而“立法后评估”的目标非常具体，针对所评价的特定法律法规作出修正或添补建议。

第三节 法治实施评估的特征、构成与价值地位

一、法治实施效能评估的基本特征

（一）目标性

“目标性”是指评估项目所指涉的目标，“评估要解决的问题必然针对项目的特殊性质”。^①任何法治评估项目，在其评测程序推进的过程中最先的步骤就是确定目标。作为一项具体的评估实践，法治效能评估项目必须完成研究者或委托者赋予该评估的基本任务，这个任务不是抽象或宽泛的法治描述或解释，而是服务于评估者的特定法治目的或需求。

（二）实证性

法治实施效能评估主要遵循“经验—科学”的研究范式，在这种范式中，“原则上所有知名的经验研究方法都可以应用于评估”。^②通常来讲，可供法治实施效能评估使用的实证方法主要有两种：第一种方法是定量方法，该方法注重效率、可说明性及成本—效益，主要通过调查、实验或准实验等数据统计分析技术实施，评估结论具有普遍性、概观性和整体性。第二种方法是定量或质性方法，该方法重视对法治特殊要素的提炼与解释，并具有较强的价值倾向，往往采用个案研究、开放式访谈和观察、记录回顾等方式，所得结论具有价值指向功能。结合当前国内外法治评估实践而言，定量方法是法治实施效能评估实证研究的主要方式，而定性方法主要作为定量方法的补充。

（三）实效/时效性

“社会发展绝不是一个永动机，必须采取果断的行动驾驭它朝向‘可持续发展’的方向前进”^③，法治建设亦是如此。但要对法治变革产生影响，就必须了解对它产生影响的决定因素与效应关系。法治实施效能评估适合用来在既定框架中通过测量与考核来获知相关因素与实践不足，为拟定和转换新的有效措施、法律、政策与战略提供资讯。此外，法治实施效能评估还具有时效性。法治实施效能评估项目，从立项到实施再到得出结论必须在规定时限内完成，以便为即时性

① [美]C.尼古拉斯·泰勒、C.霍布森·布莱恩、科林·G.古德里奇：《社会评估：理论、过程与技术》，葛道顺译，重庆大学出版社，2009年，第39页。

② [德]赖因哈德·施托克曼、沃尔夫冈·梅耶：《评估学》，唐以志译，人民出版社，2012年，第93页。

③ 参见[德]赖因哈德·施托克曼、沃尔夫冈·梅耶：《评估学》，唐以志译，人民出版社，2012年，第1—2页。

法治改进提供资讯，延迟或滞后的评估结论效用不大。

（四）有限性

当量化法治被赋予更多功能的同时，我们必须清醒的认识到法治实施效能评估的有效性，避免陷入“评估万能论”的泥潭。首先，法治实施效能评估无法覆盖所有的法治现象与问题；法治的多维性以及法治现实运行的多变与复杂，决定了法治实施效能评估无法完整的衡量评估地区法治实施的完整样态。其次，法治实施效能评估只能描述法治现实而无法提供直接的参考建议；法治实施效能评估所使用的计量工具和分析工具在更大程度上是价值无涉的，这种数字技术的优势在于描述一个较为普遍和直观的法治景象，而对法治规划的战略蓝图却无力为之。其三，法治实施效能评估无法避免研究者主观价值判断。实证技术是价值中立的，但是法治实施效能评估标准的设立、各项评估维度与测量指标的选取等都无法摆脱研究者的价值判断，甚至在计量结论上不同的价值判断也可能产生对法治现实不同的认识与理解。

二、法治实施效能评估的基本构成要素

（一）评估主体

评估主体主要指由谁来组织、推行和实施法治实施效能评估，即法治实施效能评估的组织者、实施者。“从原则上，评估可以有内部或外部的专家实施”^①，内部法治实施效能评估是指由实施法治评估项目和计划的同个部门或同个机构的不同部门组织推行，如果是由同个部门负责，也可理解为一种自我评估。外部评估是由不属于资金提供者或法治评估对象的其他机构或组织负责实施的，外部评估主体具有相对独立性，有很强的方法能力及专业知识背景。无论是内部还是外部评估主体，在法治实施效能评估活动中都要负责从指标体系及问卷设计、调研方案、技术监督、成本控制、资金供给及队伍管理等方面的工作。

（二）评估客体

评估的客体就是所要评估的项目。评估项目在内容、范围和时间上有可能存在着较大的模糊性，这些都必须明确评估开启之前作出澄清，严格的评估研究是复杂的和费时费力的，只有重要的社会意义的项目时才采用这种方法^②，根据法治实施效能评估的目标，评估的内容既可以是描述性的，即对法治的运行过程进行详细和充分的描述，准确了解法治的发展态势，也可以是总结性的，即对法治运行的结果进行总结和比较，评价其社会价值，为其进一步的改善和完善提供参考建议。

（三）评估目标

法治实施的目标比较具体，应当包括评价现行法律规范的缺失与不足、描述

① [德]赖因哈德·施托克曼、沃尔夫冈·梅耶：《评估学》，唐以志译，人民出版社，2012年，第89页。

② 参见张晓林：《信息管理学研究方法》，四川大学出版社，1995年，第135、139页

法治运行现实及发现法治问题。

（四）评估方法与技术

法治实施包括多维复杂的内容，只有用严格系统的评估方法才能对其进行准确的测量评价。此处所述的评估方法与技术，仅限于调查、统计与分析的方法技术，而不包括评估内容的设计方法。评估主要采用定量方法，研究者可通过设计法治指标体系，将法治评估内容化约为具有经验可考性的指标组合，通过社会统计资料与问卷的发放回收，汇集数据资料，借助统计技术对收集到的数据资料进行编码、录入与分析。

（五）实施监督与样本复核

评估研究是一个复杂过程，需要研究者在设计、实施和评价研究时自觉和充分的对测量内容、数据、方法过程和工具进行严格的效度和信度的监督和检验。对整个评估过程实施监督，指标投入使用后收集的相关数据进行复核是法治实施效能评估能够有效的可靠的测量的重要保证。在实施监督方面，监督的主要任务是研究者对内容设计的规范性、实证调研的真实性及统计分析的科学性的监督管理。而样本复核主要是针对法治实施效能评估收集到的统计数据与文本资料的再次核对，对不符合科学标准的数据或文本资料予以剔除，对可补充的数据或文本资料予以补充的过程，以保证评估使用资料的可靠性，最终使法治实施效能评估得以科学实现。复核的过程是可以重复的，也即使用同一种手段和工具去评测，得到的结果具有稳定性，这样保证了评估研究的效度。

三、法治实施效能评估的理论、实践与方法价值

（一）法治实施效能评估有助于丰富中国特色社会主义法治理论

十八届四中全会要求发展具有中国特色的社会主义法治理论，并提出形成高效的法治实施体系，这些法治理论的塑造并非单靠纯粹的批判或引介，而是立足于“社会主义法治建设重大理论和实践问题”，建立在中国普遍和根本法治现实问题的探索之上的“内外互动的两种资源的合流”。法治实施效能评估在其间发挥重大功效，通过中国法治实践现状的真实描述与客观评价，给法治理论的更新提供详实的信息资讯，使得国际先进法治理论的借鉴与本土法治理论的建构始终与中国社会的发展规律、现实国情相结合，始终围绕着中国特色法治建设这个主题。

（二）法治实施效能评估有助于革新或改进社会主义法治规范与制度

法治是现代文明的重要标志，也是中国走向现代民主国家的必由之路。“当代中国的法治进程，是专职法治与民主法治的并行相悖”^①，继受西方的法制模式与地方法治实践之间必然存在着不协调、不匹配的状态，甚至在某些制度规范的实施上存在有重大的断裂与背离。法治实施效能评估通过评估地区的大样本数

^① 凌斌：《法治的中国道路》，北京大学出版社，2013年，第78页。

据收集，并进行地区间的比较，发现地方法治实践运行中制度与现实的落差，提炼出“有法无治”的具体面向及其间存在的制度缺陷，并以此为据进行深入的剖析和验证，明确那些无效或效能较低的制度或规范，进而进行制度或规范的废止与革新。特别是十八届四中全会提出“完备的法律规范体系”与“高效的法治实施体系”，法治实施效能评估正是通过法治实施反馈法律规范的优劣得当与否，以实施状况来衡量和革新法律规范、制度的不足，最终来推进法治实施的全面发展。

（三）法治评估有助于拓展社会主义法治建设新方法

法治实施效能评估也可理解为随着法治现代化孕生的工具理性的产物。法治实施效能评估以可计量性为前提，通过实践途径来确认法治治理手段的有效与否，并通过数字计量分析法治现实与法治理想之间的差距并发现与这些差距相关的问题和缺陷，使法治建设有据可依，有规可循。法治实施效能评估具有嵌入性特质^①，而“卷入”至中国法治进程中并非是被动接受而是主动参与的，执政者与公众也可凭借该方法对中国法治现实建立更为透彻的认识。法治实施效能评估的出现，与其说是对国外先进技术的借鉴与模仿，倒不如说是与中国法治自我反省的渠道尚且不暢，国家层面的法治规划往往无法上行下效以及法律规范实施中经常出现事与愿违之局面，使得评估法治现实、理解法治全貌和剖析法治真相成为中国法治建设中不可或缺的技术手段。

四、法治实施效能评估在中国社会主义法治进程的合理定位

（一）妥善对待法治建设与法治实施效能评估的主辅关系

2013年党的十八届三中全会提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”，并将之作为“法治中国建设”的组成部分^②，这一正式表述首肯了法治相关评估项目在社会主义法治进程中的位置，指明法治评估作为法治建设的辅助性工具的功能。法治建设与法治实施效能评估处于主辅关系当中，二者之间的主辅关系不是“一”对“一”而是“一”对“多”的模式，在法治实施效能评估之外，还包括“建立法律顾问制度”、“完善规范性文件、重大决策合法性审查机制”、“健全社会普法教育机制”等多种辅助社会主义法治建设的手段，法治实施效能评估的非唯一性决定了其服务于法治建设时必须谨慎的应用，其结论也多是对之前法治实践经验教训的汇总，是后续法治建设的参考依据而非行动指南。

（二）正确认识法治实施效能评估在“法治政府、国家与社会一体建设”的作用

^① 波兰尼将提出“嵌入性”用于解释经济活动与社会的关系，这一概念因深刻而抽象而得到更广泛的适用。法治评估不能脱离法治，不能脱离法治所依赖的社会、经济关系，同时也相互作用。[英]卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社，2007年，第49—50页。

^② 十八届三中全会是在《决定》第九部分“法治中国建设”中提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”的，参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过

“建设法治中国，全面推行依法治国，必须坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，郭道晖教授就指出“法治国家是国家机器的法治化和民主化，法治社会则是整个社会的法治化和民主化，建设法治国家的同时也要求法治社会的形成”^①，在法治实践过程中，三者之间是相互关联而非截然分开的。法治实施效能评估在这个一体建设过程中的作用在于从法治实施的角度分别表达了法治建设的不同面向，通过建立围绕着法治中国主题的指标体系，将法治政府与法治国家、法治社会关注的共同点作为评估面向，同时也将三者的不同点分列为不同的评估重点，建立出相对完整与统一的法治中国实施评估系统。将已认识到的法治关键部分与尚未受到重视的法治要点纳入评估，建立而来的评估系统可为法治中国提供最具代表性与普遍性的资讯，客观上推动了法治政府、法治国家、法治社会一体建设的均衡、协调发展。

（二）理性审视法治评估的“能”与“不能”

作为将量化技术引入法治领域的法治实施效能评估项目，在给长期处于定性分析的法学研究带来新的触动的同时，也极有可能会产生“法治科学化”的过高期待。从本质上讲，法治实施效能评估使用的包括数据收集、统计技术在内的各种方法，从未摆脱研究者价值认识的制约和影响，甚至研究者的意图也会左右或干预评估活动的不同环节。因此，我们仍应理性看待法治实施效能评估，明确法治实施效能评估的功能所及与其不能所及之处：首先，法治实施效能评估发现问题而不能解决问题；法治实施效能评估的主要功能是查找法治运行中存在的普遍性问题，但并不反映这些问题背后的原因及提供科学解决方案，这点也可形象的称之为“听诊不看病”。其次，法治实施效能评估能用于勘验规划路线的正确性，但是不能成为法治建设的永动机；法治实施效能评估之于法治建设规划，更多时是以旁观者身份审视、判断法治建设是否符合预期构想，并及时向决策者作出反馈。但是，法治实施评估本身不直接推动法治，更多是服务法治实施的辅助性工具，对于评估者而言，唯有清楚认识到法治实施评估的能力之所限，准确定位法治实施评估，才能保证法治实施评估在高效法治实施体系建设中发挥正常功能，不被误用或滥用。

^① 郭道晖：《法治国家与法治社会、公民社会》，《政法论丛》2007年第5期。

第二章 中国地方法治实施效能评估指标体系的价值标准

第一节 法治实施效能评估价值标准的必要性与现实条件

法治实施效能评估指标体系的价值标准是指法治评估指标体系在选择法治基本维度，制定法治测量指标时所贯彻的、使用的法治价值要素，这些价值要素既包括形式价值也包括实质价值，是一个社会中法治得以运行的基础性的法治价值要素所构成的组合。在法治实施效能评价指标体系中，是否有必要建立一套科学与规范的价值标准？而在中国的法治评估实践中，是否有能力、有条件建立这个价值标准？这个问题决定了我们设立法治评估指标体系的必要与可行与否，值得作出探讨。

一、建立法治价值标准的必要性和重要意义

（一）科学的价值标准是评估指标体系成立的必要条件

“法治状态或理想的实现，不仅仅是在制度的已有上而言的，它还需要信仰领域的支持”^①，而法治价值恰为其提供相应的理论基础。确立法治价值标准主要用于法治评估指标体系的两个方面：其一，法治概念操作化的基本方式与策略。主要发生于采用价值性进路开展的法治评估活动中，研究者通过选择法治价值要素勾勒出一个由不同法治价值要素组合而成的标准，并通过对这个价值基准来衡量不同国家和地区的公众对所处地域法治水平的认知和感受。例如，世界正义工程旨在“衡量全球不同国家与地区法治水平的差距”^②，之所以该项目能够突破不同国家或地区法制多样限制，实现不同地区比较，是因为研究者确立的法治测量指标都是围绕着较为普遍和通用的法治价值基准展开，最终所有的数据资料都服务和展现评估地区法治与这个法治价值标准之间的数字距离。其二，为法治评估指标体系设立价值层面的方向性指引。对制度性进路的法治评估而言，尽管评估的维度与测量指标以法治制度的设置与运行为重点，但都不可避免地面临价值上的判断与选择，香港法治评估研究者就以“司法复核个案数的上升数字与法治程度高低的关系”提供了两种截然相反的价值判断结论，而选择哪种判断结论的关键就是该评估项目所依托的法治价值基准。法治测量指标是价值无涉的，但这种价值无涉也是在遵循法治价值基准的前提下得以继续，否则即便得出较高的数字结论也无法衡量评估地区的法治形态和水平。现代社会的法治制度规范具有多样性，在现实生活中法治运行更具有复杂性和多变性，而相对而言，法治价值标

^① 仇延平：《社会研究方法》，重庆大学出版社，2008年，第153页。

^② 戴浩飞：《法治政府指标评估体系研究》，《行政法学研究》2012年第1期。

准的稳定性较强，通过法治价值标准的应用，可以保证法治评估中经验性的维度或指标围绕着法治价值的基本要求而不至于偏离法治的基本道路。

当前，大多数中国地方法治评估项目主要是通过制度性进路的策略展开的，这点已经在余杭、湖北、四川等地的法治评估实践得到验证，这点也与法治实施效能评估的关注点相似。在中国地方法治实施效能评估中，法治基本维度的设定过程中，法治价值要素并不以显性形式存在于不同维度或指标中，而是以一种潜在的、内蕴的方式指导着法治评估指标体系由点到面、由抽象到经验的纵向演绎过程。以余杭法治实验为例，研究者提出“限制政府权力”和“保障公民权利”两项价值标准，而这两项价值标准在九项法治目标（维度）中成为“考评内容”的主要标准，而在“依法行政和法治政府”一栏中对行政权的法定行使、加强执法监督、公众满意度等可归于这两项价值标准的部分体现。^①事实上，推行依法治国几十年的时间内，我们创建了数以千计的各项法治制度并产生衍生出复杂的法治现实景观，给法治实施效能评估指标体系的提炼和建设造成很大的干扰与混乱。建立合理的价值标准，法治实施评估才有可能从繁琐的法律制度体系中真正抽离出反映当前中国法治价值与精神的相关内容，并将之作为法治测量指标制定的主要参考依据，使法治实施评估真正能实现其评价、预测和指引中国法治现实及发展的功能。

（二）规范的价值基准是中国地方法治实施效能评价指标体系的现实需要

伴随着启蒙运动与自由主义的发展，西方法治文明历经自由意志的演进与生长的历史过程，法治价值包括形式价值与实质价值的讨论从分歧也开始走向融合^②，而围绕着法治价值和理念展开的制度配置也不断丰富，渗透至法治各个方面，包括从立法、司法到执法的各个领域。在这种背景下，西方国家建立了一套相对普遍的、主要的法治价值或原则的组合，在法治评估中基本上做到维度、测量指标与法治价值标准的统一，法治价值标准也正在潜移默化的影响着评估者在法治评估指标体系设计中不同步骤、不同阶段的理性选择。

在20世纪以来的中国法治进程中，大量西方法律制度引入至国内，通过本土性的改造而逐渐建构出一个门类相对齐全、制度形式丰富的法治规范体系，正如萨维尼所言“古代民族的发展，一个国族的独立发展，通常并非绝对循沿大自然所已然昭示于现代人的那种既定轨程亦步亦趋……拥有一个外来的、一般的法律体系，亦未非不自然”^③，通过法律制度的移植与改造加速中国法治建设的进程。然而，相对制度改造的便利与快捷，中国法治价值却一直是“交织着西方法律文化价值的东进与冲突……逐步吸收了西方法律文化中的某些因素”^④，同时隶属

① 钱弘道：《法治评估的实验——余杭案例》，法律出版社，2013年，第3、100、101页。

② 参见宋功德：《行政法哲学》，法律出版社，2000年，第108页。

③ [德]萨维尼：《论立法与法学的当代使命》，许章润译，中国法制出版社，2001年，第29页。

④ 张孝文、申巧红：《中国现代法治的价值基础与路径选择》，《东南学术》2004年第2期。

中国独特的法治价值仍处于不断挖掘和培养的过程的。苏力教授提出“只有等市场经济基本定型，法治才能定型”，那么，在市场经济尚未定型的今天，追求中国法治价值的定型也必然困难重重。

然而，中国法治评估实践中，倘若研究者可随意选择法治价值要素作为项目的价值方向引导或者不涉及法治价值而径行评估，法治评估的方向性与科学性也就无从得到保证。考虑到中国法治虽尚未定型，但是处于核心位置的法治原则、理念已经得到认识并应用于现实法治实践中。法治实施效能评估可以提炼并汇集这些已经对法治现实产生影响并反映现代法治基本特征的核心价值要素，并以组合形式建立一套规范的价值基本标准。这个价值基准与中国社会主义法治理念、精神一脉相承，体现当代中国人对法治的正当追求与理想生活，同时还能衡量和判断法治评估维度、指标等要素是否科学得当。而且，建立在全国范围内规范统一的价值基准在一定程度上也为跨地区的法治评估奠定基础，能够促使国家层面法治实施效能评估成为可能，对当前中国法治实施效能评估的长期发展来讲是十分必要的任务。

二、建立中国地方法治评估指标体系价值标准的现实条件

（一）现代法治理论的长足发展为中国法治价值标准提供了理论支撑

法治价值标来自法治理论的历史积淀，戴雪在《英宪精义》中提出的法治三原则^①之前，亚里士多德就“限制权力”和“保障权利”两项价值要素展开了详细的讨论^②，而到了自由主义时期，哈林顿、洛克、卢梭对自由、平等与权利的讨论再次将法治实质价值的范围和种类拓宽。^③在此之后，坚守形式法治传统的学者也就形式法治的价值要素作出梳理和概括，例如，富勒关于法律内在道德的八项标准^④、拉兹关于法律合法性模式的八项原则、菲尼斯的法治八项要件即法不溯及既往、明确性等。^⑤主张实质法治的学者又提出对实质价值的关照，德沃金在法治中纳入了个人权利，并认为那些道德与政治权利应该在实在法中得到确认^⑥；罗尔斯关于正义的讨论中提出的平等与差别原则^⑦，瑞兹提出法治的意义在于使法能够成为一个有效的指针，以实现尊重个人尊严及自主性的理想^⑧等，形成相对全面而内涵丰富的现代法治价值的基本范围。

“中国法治理论与制度实践在很大程度上继受和学习西方法学理论与法律模

① 即没有事先的法律规定就不得惩罚、法律面前人人平等、个人的权利以一般法院提起的特定案件决定之。参见[英]汤姆·宾汉姆：《法治》，毛国权译，中国政法大学出版社，2012年，第3页。

② 亚里士多德提出的良法与善治本身蕴含着对权利的保护与权力的限制。参见[古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1965年，第199页。

③ 参见刘平：《法治与法治思维》，上海人民出版社，2013年，第12-18页。

④ 参见[美]富勒：《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆，2005年，第55-96页。

⑤ 参见[美]约翰·菲尼斯：《自然法与自然权利》，董娇娇等译，中国政法大学出版社，2005年，第216页。

⑥ 转引自[美]布雷恩·Z.塔玛纳哈：《论法治——历史、政治和理论》，李桂林译，武汉大学出版社，2010年，第131页。

⑦ 参见约翰·罗尔斯：《作为公平的正义——正义新论》，姚大志译，上海三联出版社，2002年，第70页。

⑧ 陈新民：《德国公法学基础理论》上册，山东人民出版社，2001年，第68页。

式的过程”^①，这些现代法治价值在进入中国以后碰撞、冲突与融合之后，也成为中国法治价值的基本构成，并成为中国社会主义法治建设的核心观点。例如，李步云提出的“法制完备”、“主权在民”等法治国家的十项原则和要求^②，张文显提出“完备统一的法律体系”、“普遍有效的法律规则”、“严格的执法制度”等实现法治国家的技术条件^③，卓泽渊提出法治国家应具有“民主完善”、“人权保障”等八项特征等。^④这些法治价值要素虽无法覆盖中国社会主义法治的全部价值特征，但却为中国法治发展道路提供了一个由核心法治价值要素构成的法治理想样态。总的看来，这些法治理论的成熟和丰富也为我们提出法治实施效能评价指标体系的价值标准奠定了理论上的基础

（二）社会主义法律体系为中国法治评估价值标的建立提供了制度保证

法治价值基准能否应用于评估指标体系，关键在于评估地区是否具有以这些法治价值标为前提的法治制度和配置或者说与这些法治价值基准相契合的法治规范。就中国来讲，20世纪70年代末以来，中国在制定法律的过程中广泛地吸收和借鉴了外国法和国际惯例，这些普遍性的制度规范在长期适用中不断修改和增补，逐渐融合中国本土法治现实和法治需求而形成了具有全球化特征同时兼具地方性特色的中国社会主义法律制度。2011年10月，国务院办公厅发布《中国特色社会主义法律体系》白皮书，将我国法律体系概括为“由在宪法统领下的宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等七个部门组成的有机整体”^⑤，而且“尊重和保护人权”、“规范市场经济秩序”、“依法行政与法治政府”、“司法制度与公正司法”、“普法与法学教育”等内容成为社会主义法治建设的重点，而且已取得巨大制度成就。这些业已建立并且不断完善法律制度或规范之间蕴含着大量的法治价值要素，间接保证了评估指标体系中价值标的可行性，能够在法治规范层面建立直接的指引关系，使中国旨在促进法治改革与建设的评估活动按照预定的计划推进和实施。

纵观可论，建立法治实施效能评价指标体系中价值基准，既是保持法治实施效能评估科学性和方向性的一般规律，同时也是中国法治环境与发展阶段的客观需求。现有的法治理论可支撑起中国核心法治要素的提取与法治价值基准的成立，而现实生活中各项法治规范或制度的配置也足以保证价值基准能够在中国法治评估体系中发挥应有的功能。可见，建立一套符合法治规律与中国国情的法治价值基准是中国地方法治实施效能评价指标体系的必然。

① 参见凌斌：《法治的中国道路》，北京大学出版社，2013年，第15页。

② 李步云：《法理探索》，长沙：湖南人民出版社，2003年，第9-13页。

③ 张文显主编：《法理学（第三版）》，法律出版社，2007年，第93-95页。

④ 卓泽渊：《法的价值论》，法律出版社，1999年，第295-304页。

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国特色社会主义法律体系》，2011年10月27日。

第二节 法治评估指标体系中价值基准的衡量标准与尺度

自亚里士多德提出法治的双重意义以来，特别是近代西方自由主义的盛行，大量法治价值理论学说随之产生，诸如富勒、拉兹等学者都提出自己的法治价值观。^①在中国，李步云、夏勇、卓泽渊等学者也分别提出各自对法治价值的认识。^②“如何从纷繁的法治价值理论中找到法治评估指标体系的价值基准，问题的关键不在与作出毅然决然的判断，而在于辨别的依据可在”。^③因此，我们应当建立法治实施效能评价指标体系中价值基准的认定依据，并按照这些设定的依据与条件对法治价值的组成要素进行筛选，具体而言：

一、契合良法之治的价值向度

“作为治道的法治是特定情境下的产物，因此法治在实践中会呈现多样性”^④，而不同的法治实践形态背后都蕴含着对该法治模式的价值评判。不同社会体制下的法治之道会有法治价值类型的相似，尤其是关于法治形式价值与实质价值的类型划分和由此展开的讨论在不同国家或地区也广泛存在。倘若将法治评估指标体系的价值基准拘于形式价值的度量，法治仅仅作为一种立场中立的治理机制，而必然不包括人权、自由等现代民主法治国的价值追求。例如，弗里德曼认为“法治是指通过法律指挥的各种工具和渠道而运行的有组织的政府……法西斯国家、社会主义国家和自由主义国家都处于法治下”^⑤，拉兹也提出“法治……不应与民主、正义、平等、人权或个人尊严相混淆”。^⑥按照这个标准与尺度，我们所建立的法治评估指标体系的价值基准仅仅包括法治的工具性价值要素，而并不必然反映伦理性、实质性价值要素。比如伊斯兰国家以“法律思想是为了发现神圣的思想通过古兰经以及先知默罕默德思想和行动……人类行为的最终的目标被安拉所决定”作为其法律思想的实质追求，而在法律形式上也“以西方风格的原则来取代穆斯林犯罪教法，但是与西方人权的理念毫无关系”。^⑦如果仅从法治的形式价值而论，这也是一种纯粹的法治之道。然而，“纯粹的形式法治包含着走

① 富勒提出法治的内在道德即法治的八项标准，参见[美]富勒：《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆，2005年，第55-96页；而拉兹提出合法性模式的八项构成要素，参见[英]约瑟夫·拉兹：《法律的权威》，朱峰译，法律出版社，2005年，第187-190页。

② 李步云提出法治的十个方面，包括法治价值的基本认识，参见李步云：《论法治》，社会科学文献出版社，2008年，第63—66页；夏勇提出的法治的十项规诫，参见夏勇：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》1999年第4期；卓泽渊也提出了法治国家的八项特征，其中多为法治价值性要素，参见卓泽渊：《法治国家论》，法律出版社，2008年，第44-68页。

③ 参见凌斌：《法治的中国道路》，北京大学出版社，2013年，第29页。

④ 高鸿钧：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社，2001年，第116页。

⑤ 沈宗灵：《现代西方法理学》，北京大学出版社，1992年，第66页。

⑥ Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. New York: Oxford University Press, 1979, p. 211.

⑦ Geoffrey de Q. Walker, *The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy*, Melbourne University Press, 1988, p. 6.

向反面的必然性”^①，实质法治价值的匮乏会导致评估指标体系丧失识别和评判法治正当性的道德力量，不仅无法给现有法治建设的规划提供科学与正确的指引，相反还可能会出现专制暴匿国家的法治程度较高之结论，对中国法治建设也没有任何实际意义。

因此，中国法治评估指标体系不能建立一种无须伦理或实质法治价值规制的价值标准，这样的价值标准对中国法治建设的指引是薄弱的，甚至是无效的。相反，中国法治实施效能评价指标体系必须定位于一种“良法之治”，这也是夏勇所强调的“法治是一种培育自由、遏制权势的方法，看作人类作为负责责任的道德主体或自由意志主体所从事的道德实践”。^②这种“良法之治”要求我们在制定价值基准时要关注法治的权威性，包括主要包括“法律至上”、“法律颁布”以及“法律明确、普遍、可预测”等工具性要素，同时更应当关注法治的正当性，要审视法治实施效能评价指标体系中的价值基准要素组合是否包括那些具有根本性的法治伦理或实质的要素，例如，是否包括权力的制衡、自由与民主的维护，平等与秩序的实现等。事实上，也只有从“良法之治”的向度度量，法治实施效能评估指标体系的价值基准才会不流于形式和表面。

二、符合法治的一般性原则并兼顾中国地方性法治特征

“法治是世界人类文明的构成元素之一，毫无疑问其所表征的乃是人类共同的生活经验与生活理想，因此其当然的也就具有人类主体、世界空间与古今延续的普世性与普适性”^③，这种观点直指法治发展的规律性。如同“生产力决定生产关系”一样，中国法治建设的前进道路也应遵循这种基本规律，否则就很容易陷入一种法治建设的实践误区。例如，以良法促善治，以善治推改革，这是完善市场经济体系的根本途径，如果忽视这个规律，法治搞不好，市场经济也无法得以发展。再例如，个人权利从历史初期的普遍忽视到后来的有限保障，再到现在世界各国对人权问题的重视，这就是法治发展规律的一种表现。法治评估指标体系中价值基准的设定也应当反映法治的基本规律，包括西方法治和中国传统法律的治理都应当成为我们总结这个规律的历史渊源。例如，2009年“世界正义工程(WJP)”提出“政府及其官员依法行事”、“法律是明确、公开和稳定的”、“法律是公正的，且保护公民基本权利”等判断标准^④，可归于“法律至上与依法而治”、“法治的形式合法性”、“基本权利保护”等基本法治价值，而这些价值已经在各国法治实践中验证过的具有规律属性的构成要素。

① 高鸿钧：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社，2001年，第184页。

② 夏勇：《法治是什么？——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》1999年第4期。

③ 侯学宾、姚建宗：《中国法治指数设计的思想维度》，《法律科学》2013年第5期

④ 之所以选择世界《正义工程法治指数报告2009年(2.0版)》，是因为后续版本的指标调试过程中，部分下位指标因其社会影响的全球显性化程度增加，被视为关键性要素而上升为上级指标。但是，仅就从价值基准的确立角度来看，2009年的版本与法治价值标准有更明晰的对应关系，所以选择这个版本进行例证。参见 <http://worldjusticeproject.org/>, visit on 11/5/2014.

与此同时，中国法治实施效能评价指标体系的价值基准也应当考虑到自身的地方性法治特征。近代改革图新以来，中国大量移植和吸收西方法治文明的成果，并在不少地方形成符合当地法治环境的经验作法和习惯规则，进而促使具有普适性的法治价值要素获得中国本土化的转换性调整，成为中国法治价值的重要组成部分。但是，具有相似性的法治价值要素在不同国家或地区的重要程度也会因区域法治的不同而有差别。例如，富勒、拉兹等人十分强调法治形式价值的重要性，其原因在于西方国家自近代自由主义以来对实质法治的长期关注，是“把正义看作法治隐匿的当然前提不予严明和强调”^①，法治实质价值理所当然的被认同、被接受和被运用。中国在长期历史的人治传统中并未树立和培育自由、民主为导向的实质法治观，相反亲亲尊尊、父父子子的家族伦理扮演着更为重要的角色。在这种国情背景下，中国法治在建立法治形式的同时也非常强调和重视法治伦理性价值的培养，而这种地方性法治特征的差异也必须在中国法治评估指标体系的价值基准中得到相应的反映。这也是国际法治评估普遍较少谈及法治实质价值而中国法治评估实践必须着重关注法治实质价值的原因，而且，中国社会主义法治建设尚处于发展和完善阶段，在法治实践中所提炼的本土资源要素是否可融入到现在法治价值当中，是产生了增添抑或是改变，都应当成为法治实施效能评价指标体系价值基准的制定所必须考虑的事项。

三、建立法治效能评估制度与价值的匹配关系

蒋立山教授在谈及法治相关评估项目时提出，“国际社会的法治指数对应的主要是成熟的法治国家，而现阶段国内的法治指数应该主要对应正在成长的法治国家。”^②通常我们把这句话理解为法治评估受到评估地区的经济、文化等现实条件的制约，而在法治测量指标设计上作出的因地制宜之策略或选择。但是，如果放到法治实施评估指标体系价值基准设立上来看，各种法治价值要素的提炼必须综合考虑评估国家或地区的法治制度、规范的发展程度。塔玛纳哈在提出法治理论构想时提到“社会福利—实质平等、福利和共同体的延续”，并将其作为最高层级的法治实质价值要素，从理论上作出构思并无不妥，但如果将这种法治价值融入到中国法治评估价值基准中，就会因中国法治自身尚不具备而导致这个价值要素本身效用不显。“世界正义工程(WJP)”法治指数所指涉价值基准并没有覆盖过多的、过高的实质价值要素，而是采用联合国作出的一个中等水平的衡量标准，一个主要原因就是我们不能将法治理想尤其是在规范或制度层面尚未得以推行的价值追求作为衡量标准。如果强行设立一个脱离评估地区现实的价值标准，评估地区的法治规范必然无法与评估使用的价值基准达成一致，法治实施效能评估指标体系的信度也会由此而大大下降。

^① 高鸿钧：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社，2001年，第187页。

^② 蒋立山：《中国法治指数设计的理论问题》，《法学家》2014年第1期。

之所以强调法治价值标准与法治规范或制度之间的匹配关系，是因为法治的实现过程可理解为法治理想的规范化过程和法治规范的现实化过程。^①按照制度性进路的规定，中国法治评估指标体系的设置是以法治制度为中间变量/维度建构而出的法治理想样态与法治现实状况之间的纵向关系。法治评估活动正是通过围绕着法治制度/规范的创设、实施过程及成效等测量指标的组合形式来评测评估地区法治现实究竟呈现怎样的存在样态及法治发展程度的。

作为法制统一的中央集权制国家，中国法律以上位阶的法治制度/规范的创设在国内大陆的不同地区具有普遍适用性，而不同地方性法规也是在上位法的范围内制定的，即便是不同地区的地方性法规也是符合国家整体的法治制度/规范，在这些法治制度/规范背后所蕴含的法治价值与精神也是相同或相似的。这就给法治实施评估指标体系价值基准设立一个必要条件，法治价值标准中所有要素不能脱离中国法治制度建设的现实，甚至必须能在评估地区的法治制度/规范层面找到具有相同或相似性质和功能的法律制度与机构配置。这也是保证中国地方法治实施评估指标体系可行性与实用性的关键所在。

第三节 中国地方法治实施效能评估指标体系中的价值要素

中国近代法治建设始于对西方法治的“移植与继受”的变法历程，而变法与普法的过程是同步进行的^②，移植而来的法治理论与制度规范在我国法治发展的过程中，随着社会经济的不断发展和进步也在得到不断的改造与适应，从而使源于西方的法治理论和先进的规范制度在我国具体法制环境中发挥其应有的作用。然而法律移植是一项十分复杂的工作，应当避免不加选择地盲目移植国外的法治理念，从而选择优秀的适合我国国情和需要的法律进行移植。同时移植的法律要与我国整体的法律系统之间具有同构性和兼容性，并且更要注意移植到我国的法律应有适当的超前性，从而不断地适应和推进我国法治建设向前发展。而在法治实施效能评估指标体系中，世界先进的法治理念和法律价值要素应融入其中，并不断地促进法治实施效能指标体系的科学性和前沿性。与此同时，法治实施效能指标体系应当准确地反映中国法治建设的改革与调整，且必须认识和把握中国法治生态环境中蕴含和持续发挥作用的价值与理念。这些至今仍然充满生命力的价值要素构成了中国法治活的灵魂，也是中国法治实施效能评估指标体系中价值标准的必选项。具体而言，它包括四组法治标准价值：

^① 吴德星：《法治的理想形态与实现过程》，《法学研究》1996年第5期。

^② 参见凌斌：《法治的中国道路》，北京大学出版社，2013年，第78页。

一、法律至上与法制健全

法治，作为治国理政之基本方略或根本方略，也作为现代国家和社会治理的最为重要的政治目标，早已为世人所熟悉。然而，中国国家治理和社会治理的法治化，是一个极其庞大的社会系统工程，绝非一朝一夕之事。其最终实现需要凭借很多主客观条件，而法律至上和法制健全是法治实现的两个首要的前提条件。

“法律至上”最早渊源于古希腊亚里士多德等思想家的法治思想。亚里士多德指出：“已制定的法律得到普遍的服从”，“法律应在任何方面受到尊重而保持至上的权威，执法人员和公民团体……都不该侵犯法律。”^①古罗马时期，西赛罗也强调法律应具有至高无上的权威性。他同时主张法律的至上依赖其自身的正义性和正当理性，而并不依赖于皇帝或罗马统治者的任意性。近代以来，资产阶级的思想家们也分别对“法治”进行了比较深刻的论述。尽管观点表述各异，但他们对法律的权威性与至上性均予以充分的关注。洛克在其《政府论》中就曾充分肯定法律的至上性，他说：“法律一经制定，任何人也不能凭他自己的权威逃避法律的制裁；也不可能以地位优越为借口，放任自己或任何下属胡作非为，而要求免受法律的制裁。公民社会中的任何人都是不能免受它的法律的制裁的。”^②，潘恩则在其《常识》中说：“在专制政府中国王便是法律，同样，在自由国家中法律应该成为国王。”戴雪则指出“任何人不得凌驾于法律之上，所有人都要服从国家一般法律”。^③正是在这种根深蒂固的“法律至上”的观念的感召下，孕育出了现代西方发达的法治文明，也使之成为现代法治制度形态与法治精神的基本原则。

我国自 1997 年将依法治国确定为治国的基本方略，而十八届四中全会更是将其确定为实现国家治理现代化和治理能力现代化的根本方略。可以说，宪法法律至上原则已经成为当前中国法治建设的重要基石。当然，其法律依据是《宪法》第五条^④所确立的法律权威地位。在法治实施效能评估指标体系制定中，法律至上原则可从两个角度理解：其一是以宪法至上为根本的法律位阶关系；宪法在我国法律体系中具有至高无上和根本法的地位，其他任何形式的法律规范都不能违反宪法的规定；如果任何形式的法律规范违反了宪法，其法律效力将归于无效，所以宪法在整个法治体系中具有最高的效力。其他法律同样遵循上位法优于下位法的基本原则，一旦出现与上位法相抵触的法律法规，其效力时无法实现的。因此法治实施效能评估指标体系各项要素的设定不得违背上位法高于下位法的这个规则，如果出现了下位法违反上位法，那么法治实施效能评估体系将不具有可操作性和科学性，不能发挥其应有的价值和作用。其二是法律规范优于其他社会

① [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆，1965 年，第 199 页。

② [英]洛克：《政府论》下篇，商务印书馆，1964 年，第 59 页。

③ [英]戴雪：《英宪精义》，雷宾南译，中国法制出版社，2001 年，第 243 页-245 页。

④ 参见《宪法》第五条：任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。

规范，在评估法律规范与其他社会规范发生矛盾或冲突问题上，法律规范优先适用也是评估指标体系必须遵守的。法治实施效能评估指标体系只有遵守了法律规范优先于社会规范这一原则，才能使得其指标体系内部称为一个有序统一有机的整体。在法治实施效能评估指标体系设置过程中，从政府行为方面考虑，党政部门和司法部门的评估重点是“法无明文规定不可为，法有明文规定必须为”，而从公民行为方面言之，对民众的考察重点则是“法不禁止即为自由”。

法律至上原则的贯彻需要健全的法制作出保证。“法制是指一国以法律制度为基础的，包括法律组织及其运行机制在内的法的整体”^①，只有坚持法制健全原则，才能最大限度地保证法治调整系统的完整性，才能使法律至上原则富有价值与生命力，可以说，法制健全是法治得以正常运行的形式要件；如果一国的法制不健全，法治的建设就失去了制度基础，不可能真正意义上实现法治。对于法治实施效能评估，尤其是制度性进路的法治实施效能评估，法制健全是法治实施效能评估指标体系可以成行和纵向推进的基础，具体可从两个层面理解法制健全的标准，其一是法律规范的覆盖面；法律规范应当做到门类齐全、结构严谨、体例科学、协调发展，能够满足社会对法治制度建设的需求。其二是已制定的法律规范具有公开性、普遍性、确定性。拉兹提出“法律必须能够指导行为主体的行为”^②，法律规范做到公开可知、普遍通行、明确稳定是其指导功能正常发挥的前提与保证。就我国法治实施效能评估指标体系设定来看，2011年已形成的社会主义法律体系初步达到法制健全的基本要求，但在社会转型过程中会不断涌现新问题、新情况，也会就此对法律规范作出立废改的举措，而法治实施效能评估指标体系也必须循时对法制新领域、新问题作出相应的测量指标。此外，业已制定的各类法律规范能否得到有效的适用，比如新法生效后是否有效取代旧法的适用等，都可成为法治实施效能评估指标体系的重要评测面向。

二、权力规制与权利保护

何谓权力？为何要规制权力？罗素在其《权力论》中将权力定义为有意努力的产物：“我们可以把权力解释为若干预期结果的产生。因此，权力是一个量的概念。”^③他还说：“在人的各种无限欲望中，主要是权力欲和荣誉欲。”^④正如有的辞书所定义的：“权力是指它的保持者在任何基础上强使其他个人屈从或服从于自己的意愿的能力。”^⑤所以，权力在某种意义上可以说就是按照主体的意志去影响、支配和控制他人行为的能力。这种意志具有支配性或强迫性，可以支配他人改变其行为，或使他人的行为服从于自己。因此，在权力欲的支配下，绝对权

① 卓泽渊：《法治国家论》，法律出版社，2008年，第56页。

② Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, New York: Oxford University Press, 1979, p. 214.

③ [英]伯特兰·罗素：《权力论》，吴友三译，商务印书馆，2012年，第26页。

④ [英]伯特兰·罗素：《权力论》，吴友三译，商务印书馆，2012年，第3页。

⑤ [英]A·布洛克等编：《现代思潮词典》，社会科学文献出版社，1988年，第453页。

力拥有者常常支配或统治被支配者，而被支配者则没有多少自由可言。中国封建时代流行的观点可以作为佐证：“君叫臣死，臣不得不死”。所以，民主和法治的社会强调要对权力进行制约，因为如果权力不被制约，就容易被滥用。

正如阿克顿所说：“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败”^①，国家权力之行使必须在法律之下，实现彼此间的监督与牵制，否则容易产生权力失控与滥用。孟德斯鸠也很早就指出：“任何无限制的权力，不可能是合法的，因为这种权力决不能有合法的根源。”^②博登海默也说：“法律的进步作用之一是约束和限制权力...权力的行使受到规则的阻碍，迫使掌权者按照一定的行为方式行事”^③，强调的是法治制约权力的重要性。权力规制原则是衡量和判断法治国家的重要标尺，受到世界各法治国的普遍重视，无论是英美的分权制衡还是我国的权力监督模式都是该原则的制度形式。尤其是当前我国提出的法治政府、法治国家和法治社会一体建设中，有效制约公权力也是其内容的关键部分，我国《宪法》第二条、第三条、第四十一条分别规定了对人民代表大会、政府、司法机关等公权力机关的监督，力促权力运行的合理与正当。为此，法治实施效能评估指标体系必须从权力规制原则出发，法治测量指标也应蕴含对公权力机关依法行使权力以及权力监督的考核，特别围绕着当前因权力规制不到位而引发的贪腐、渎职案件设置指标时，该项价值要素的应用尤为重要。也只有有效的控制和限制公权力，才能使法治实施效能评估指标体系体现民主与法治的价值。

与此同时，权利保护与权力规制乃是法治价值观念中一对内含实同形异的综合体，权力规制的核心意义与目的还在于实现人权，保障权利。正象权利和义务一样，权利和权力也是法学的一对核心范畴。正确认识和处理它们的相互关系，也是当前我国社会主义民主和法制建设中需要正视和重要解决的根本法治课题。我国宪法规定，国家一切权力属于人民。因此，人民的权利是国家权力的源泉，是国家权力配置和运作的根本目的和基本边界。国家的立法权、行政权、司法权等一切权力的配置和运作，都应当是为了保障人民权利的实现。

权力源于权利，任何公权力主体或“准公权力主体”均无权做出与人民权利相冲突的决定，不允许出现公权力侵犯私权利的现象。然而，国家机关公职人员具体行使的权力作为一种社会公共力量，如果没有依法受到合理制约，就极可能使它蜕化成权力者谋私利或侵犯公民权利的工具。因此人民或公民权利保护的首要问题就是依法合理限制国家公权力，防止国家公权力的不法扩张、侵犯公民个人的合法权利和利益。哈耶克认为，“法治之法是维护和保障个人的自由和尊严的法律”^④，拉扎列夫也提出：“人的权利是法治国家的精髓，也是社会整体发展

① [英] 约翰·阿克顿：《自由与权力》，侯建译，商务印书馆，2001年，第251页。

② [英] 孟德斯鸠，《论法的精神》上册，商务印书馆，1961年，第109页。

③ [美] 博登海默：《法理学——法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社，1999年，第358页。

④ 陈弘毅：《法治、启蒙与现代法的精神》，中国政法大学出版社，1998年，第4页。

的重要因素”^①，都强调对基本权利的保护。权利保护作为法治国家的立国之基，我国十八大报告在关于建设法治中国的论述中提出，“法治中国以对权力的制约和监督为手段，以实现人的全面自由发展为依归”。我国《宪法》第三十三条也规定，“国家尊重和保障人权”，国家人权发展战略因此将人的生存权与发展权作为重点；宪法还在第三十四条至四十七条明确规定了对自由、平等、诉讼等方面权利的保护。因此，将权利的实现程度作为法治实施效能评估指标体系的价值标准，有助于法治实施效能评估摆脱评价形式法治而不测量实质法治的禁锢，使法治实施效能评估真正反映中国法治建设的实际作为。我们在法治实施效能评价指标体系的设置过程中，应当立足于我国宪法与法律的赋权规定，对公民的生命权、健康权、财产权、尊严权、隐私权、政治参与权及个人自治（含合同自治）等方面配置相应的法治测量指标，准确反映出我国公民各项权利保护规则的实施情况，并查找和发现已有权利保护规范与制度的疏漏，及时进行调整和改进。

三、程序正当与形式平等

在当前的法治话语体系中，程序正当与“正当程序”或“程序正义”同义，是与“实体公正”或“实体正义”相对应的概念。程序正当观念源于英国 1215 年的《自由大宪章》的“正当法律程序”，后来为美国宪法所继承，并将其明确为宪法的“正当程序”原则。通常认为，程序正当理念渊源于英国普通法上的“自然正义”原则。程序正当是一种法治思想，也是对立法、执法和司法的一种要求。特别是在刑事法律领域，事涉公民的人身自由与财产安全，非经正当法律程序不得受到限制或剥夺。因此，程序正当首要的核心价值与意义仍然在于，通过外在的公正程序保障实体正义价值的实现；其次，程序正当的内在价值在于形式上能够实现程序的公平和正义。

丹宁勋爵指出，“我所说的经‘法律的正当程序’，系指法律为了保持日常司法工作的纯洁性而认可的各种方法”^②，而程序正当概念在适用过程中又在实质性正当程序方面作出新的拓展，现如今，“注重程序公正日益成为现代法治国家共同的价值取向”。^③程序正当要求法律制定与法治运行严格遵循一种合理的、科学的规则与标准，并通过程序正当促进实质正义的实现。在中国，法律传统观念中长期存在重视实体正义而忽视程序正当的作法，而时至今日，程序正当规则也日益为人们所认识和接受，并在立法、执法、司法、护法等国家权力方面进行科学的配置和程序约束。^④在法治实施效能评估指标体系制定中，程序正当原则受到重视的原因有二：其一，正当法律程序除了包括制定程序本身的科学与公正之外，还包括执行中是否严格、公正的执行法律程序即程序执行公正，这与法治实

① [俄]B.B.拉扎列夫：《法与国家的一般理论》，王哲等译，法律出版社，1999年，第349页。

② [英]丹宁勋爵：《法律的正当程序》，李克强、杨百揆、刘庸安译，法律出版社，1999年，前言。

③ 李龙、徐亚文：《正当程序与宪法权威》，《武汉大学学报（人文社会科学版）》2000年第5期。

④ 参见李步云：《论法治》，社会科学文献出版社，2008年，第65页。

施效能评估关注的实施及成效的测量是相吻合的。其二，程序正当与实质法治具有关联性；程序是与选择联系在一起，这就决定它必然是法制体系中最生动活泼的领域，法律程序具有过程性和交涉性，由正当法律程序发展出来的程序性指标在一定程度上能反映实质正义的实现情况，而且正当法律程序纳入至指标设置中也便于测量。特别是当前的行政与司法实践中出现的程序瑕疵与偏误，能够通过程序规则的执行作出实证层面的计量与判断。

程序正当与形式平等均属于形式法治的重要组成。较之程序正当，形式平等主要关注权利平等和机会平等。形式平等则意味着法律和制度以及公平正义的原则平等地适用于社会的各个阶层和所有个人，而不管这种正义原则的实质内容是什么。法律面前人人平等，就是最典型的形式平等和形式正义，其在人类文明史中的作用与意义毋庸置疑。

佩雷尔曼就将形式平等理解为“对每个人同等的对待”^①，这被他称之为形式正义的一般原则。虽然形式平等不代表实质上的平等，但倘若没有形式平等，实质平等更无从谈起。形式平等主要包括通过法律明文规定，承认所有的人在法律面前一律平等，并且在享有法律权利和履行法律义务上给以相同的对待，并且禁止有特权式的保护或者有差别待遇的歧视性对待。我国《宪法》第二十三条规定了法律面前人人平等的原则，强调人们的权利与义务一致。这也是形式平等原则的表现。因此，我们在法治实施效能评估指标体系的制定过程中，也应将形式平等作为衡量现代法治实施状况的重要原则。而其中衡量的重点内容是权利平等，包括立法过程中公众的平等参与、司法过程中禁止基于经济或社会地位的歧视及司法资源的可接近与平等使用、行政执法过程的信息公开、听证及咨询中对公众参与权利的保护，等等。因此在法治实施效能指标体系中，必须充分体现形式平等这一法治价值元素，从而更好地评估我国法治实施效能的实际状况。

四、实质正义与合道德性

实质正义同实质平等相对应。由于形式正义只保证一种原则上的公正平等，所以不可能在每种结果上都是正义的。同实质平等一样，实质正义注重结果上的平等，它对于什么是平等和不平等已有先在的评判标准，而这种标准往往诉诸于道德的直觉。因此，实质正义和实质平等都是从结果上来看待是否正义或平等。对于分配正义来说，实质平等关心基本善的分配在结果上是否平等，而不是形式上是否平等。实质平等要求善或福利被平等地分配给每一个人。现代社会中人们对政治、经济文化上的平等要求和主张比以往有了更深层次追求。理论界也在不断讨论社会各领域人们是否存在真正的机会平等。其中，医疗、教育、住房以及社会保障等权利在城乡不同阶层之间的平等享有，被上升为一个社会制度正当与否的基本判断标准。这些内容也因此成为政治领域密切关注的主要民生问题。

^① 转引自孙笑侠：《法的形式正义与实质正义》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》1999年第5期。

“合道德性”，与“合正义性”在本质上是一致的。这是人们对国家法的评价中最基本的一种评价。正如亚里士多德在《政治学》中所言：“法律的实际意义却应该是促成全邦人民都能进于正义和善德的永久制度。”^①正义是道德的精髓和核心，因此“合道德性”就是对某种法律或制度是否具有正义性或是否符合道德性进行基本评析，以回答其是否良善、是否正义。当然，法律究竟是否符合正义与良善的标准，需要运用法律实质价值或目的评价准则来具体分析。这些价值标准通常以人权、人道或社会福利等为核心来构建其核心价值评价体系。

1959年《德里宣言》提出法治概念时认为，“法律本身应基于对人的个性至高价值的尊重……，维护人之为人的尊严”^②，实则强调法治应当符合正义与道德之准则。“南京彭宇案”引发的轩然大波甚至使社会道德滑坡的现象^③，足以呈现法治合道德性的重要价值。但是，“正义具有一张普洛透斯似的脸，变幻无常、随时可呈现不同形状，并具有极不相同的面貌”^④，作为颇具主观意蕴的价值概念，不同的人也会依循所处情境对实质正义和合道德性作出不同的判定。尤其是当前社会转型面临的价值多元形态，包括实质正义与合道德性在内的法治价值必须得到主流价值观的引导才不致使中国法治偏离预期的方向。除了已经在全球范围内达成共识的自由、个人尊严等实质正义要素之外，十八大提出的社会主义核心价值观中的相关内容或可为法治正义与合道德性提供更加清晰的价值指引。简单来讲，自由、平等与公正可理解为中国社会主义法治正义与合道德性的基本标准，敬业、诚信和友爱也可理解为关涉职业伦理和社会伦理的价值要求，也必然成为中国社会主义法治弘扬与引导的重点。

在法治实施效能评估指标体系中，尽管无法对实质正义与合道德性作出精确的内容限定，但也要尽可能的融入一些法治实质价值的要素，使法治实质价值的引导功能在评估中有所呈现。譬如，评估可将特定人群作为对象，设置主观性指标评测执法行为、司法裁判行为中是否坚持职业伦理价值的基本标准，同时以不特定人群为对象，设置主观指标测量评估地区公众的法治认知和法治行为选择的合正义性与合道德性程度。严格地讲，实质正义和合道德性这个价值要素究竟如何在法治评估中应用，还有在多大程度上应用都尚未有定数，还处于摸索与讨论阶段，但无可否认，这组价值要素也是法治实施效能评估走向实质法治评估、走向全方位法治评估的一种积极探索。事实上，倘若说法治形式价值即法治的内在品质历经漫长时期的诸多学者作出的深入剖析，已经达成认知层面的初步共识，足以支撑法治实施效能评估指标体系中形式价值标准之需求。那么，法治的实质价值要素还处于一种开放和不确定状态，还有待于在中国法治进程推进中不断挖

① [古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1965年版，第111页。

② 转引自高鸿钧：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社，2001年，第177页。

③ 参见方乐：《司法如何面对道德？》，《中外法学》2010年第2期。

④ 转引自孙笑侠：《法的形式正义与实质正义》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》1999年第5期。

掘、积累、吸收本土法治伦理价值元素与西方现代法治价值中的活跃因子，使搭建的法治价值基准框架得以不断地增添、丰富，并趋至完善。

总体来看，尽管上述法治实施效能评估指标体系的四组价值标准并不能涵盖中国社会主义法治建设的全部理想规划，也并非一种完整意义上法治理想样态的价值表述。但是，就法治实施效能评估而言，通过中国社会主义法治国家不可或缺的关键性法治价值要素的提炼与整合，至少在国家层面建立出一个立相对普遍的、贯通于不同地区的价值标准，给我们不断将目光往返于法治价值与法治测量指标之间提供了一个基础性的认知标准，使法治实施效能评估项目不致因偏重不同地区的地方差异而忽视彼此间的共通之处，不致因强调法治制度层面的评价而忽视了对法治价值品质的追寻与探求。

第三章 中国地方法治实施效能评估指标体系的规范维度

第一节 中国地方法治实施效能评估规范维度的衡量标准

一、承载法治价值标准的基本要求

法治实施效能评估指标体系的价值基准是判断法治规范维度有效性的重要标准，“法治理想不等于政治现实，更不能用来粉饰现实”，法治价值理想唯有转换为法律制度或规范后才能成为治理国家的策略与方式，同样，法律规范必须承载法治价值基准，才能保持自身的稳定与统一。中国法治实施效能评估指标体系的价值标准可概括为“法律至上”、“权力制约”、“法制健全”、“程序正当”、“民主与形式平等”、“权利保护”、“正义和合道德性”等必选项，法治规范维度要素的提炼应符合这些价值标准的要求。相应地，法治规范维度也不能逾越价值标准所划定的界限；法治价值标准给法治规范维度选择圈定了范围，避免法治制度维度选择超越法治应有之界限。通过法治价值标的度衡，有助于消解无限度扩展法治实施效能评估覆盖范围的作法。

二、保持层级规齐与结构完整

“法律规范体系是对一国法律的结构性的描述的概念，天然的意蕴着结构与层次”^①，法治规范诸维度之间也要求保持层级上的规齐与结构上的完整。法治规范维度还应保持基本结构关系的完整。这种结构完整并非指法治规范维度必须覆盖评估地区或国家的法治全貌，而是强调法治规范维度对核心制度要素收集和提炼上的周全。考虑到所评估法治实施的全面性与整体性，法治规范维度应当覆盖法治的主要面向，反映出地方法治建设的重点，并通过这些关键点来呈现地方法治样态的整体性，这也是全面法治实施效能评估的一项基本要求。

三、反映法治实施相关的规划部署

公权力机关在推动法治发展过程采取的方式体现较多的政治动员或强制推行，而法治建设规划与部署则为这种法治推行模式提供事先预设的路径与具体内容。^②法治规范维度必须符合中国法治规划的部署与安排，才能实现对关键性规

^① 庞正：《法律体系基本理论问题的再澄清》，《南京林业大学学报（人文社会科学版）》2003年第3期。

^② 西方法治像一颗大树一样是从树根（三权分立、权力控制、司法独立等）开始生长而来的，而中国法治更像盖房子，是在基本的“法治蓝图”（包括发展阶段、目标等）指引下逐步推进的。这当然不是说西方法治实践没有预期规划，而是说中国的法治更加依赖于预先设定的法治建设的规划与部署。参见四川省司法厅课题组：《四川省“法治指数”构成与法治环境评估体系》，2011年4月，未刊。

范要素的提取和整合，才能对中国法治建设作出合理的测算与评判。与此同时，法治制度维度与法治建设规划与部署的契合关系也是有条件限制，并非所有规划与部署都必然构筑法治制度维度，而应当是那些已构成法律制度建设重点领域的规划与部署，也就是说法治建设的规划或部署已经创设出相关法律制度文本，同时这些制度文本已经进入制度运行过程中。否则即便作出看似科学的评估，也很可能会得出不科学甚至错误的结论，无法为现行法治建设提供真正有效的资讯或指引。

四、具有转换为法治评测指标的纵向可操作性

法治规范维度主要指法治的若干具体且可指明的方面，转换的维度不具备直接评测功能，仅是作为承上启下的中间变量，不仅向上承接法治的价值内涵与特征，向下也必须具有进一步操作的可能性。通常而言，这种纵向可操作性主要反映法治规范维度能否“有效地”转化为若干法治测量指标，这种转化的有效性包括两个方面的衡量：其一是法治规范维度必须有能力转换为相对充分和完整的法治评测指标；法治规范维度转化为法治评测指标才能实现精准测量，转化而来法治评测指标组合能够较为完整的反映处其上位的法治规范维度是其关键。其二是法治规范维度必须能够准确转换为相应的法治评测指标；法治规范维度在纵向操作中是否能够形成与之契合程度较高的法治评测指标也是选择法治规范维度的重要考量因素。

第二节 中国地方法治实施效能评估的规范维度与

维度范围（一）^①

法治实施的规范配置内容丰富且层次多样，需要以法治实施的核心规范制度组建法治制度维度，还要在不同法治制度维度之下界定该维度的主要范围。^②其中，法治规范维度以《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》为指引，通过“中国法治建设的规划与部署”对法治实施的规划或部署作出判定，实现法治规范诸维度与中国法治实践的深层契合。在维度范围选定上，以历年法治实施建设与法治规划、规范文本为重点，明确维度范围。

^① 考虑到法治规范维度及其范围的论述篇幅较大，将之分为两个部分为宜。

^② 这点在本章第一节法治制度维度概念界定时已经谈及，法治制度维度的选择不仅要考虑到中国法治建设的不同制度面向，还应考虑到不同面向之下的法律制度与规范等诸多因素，以保证法治评估指标体系继续向下推进。

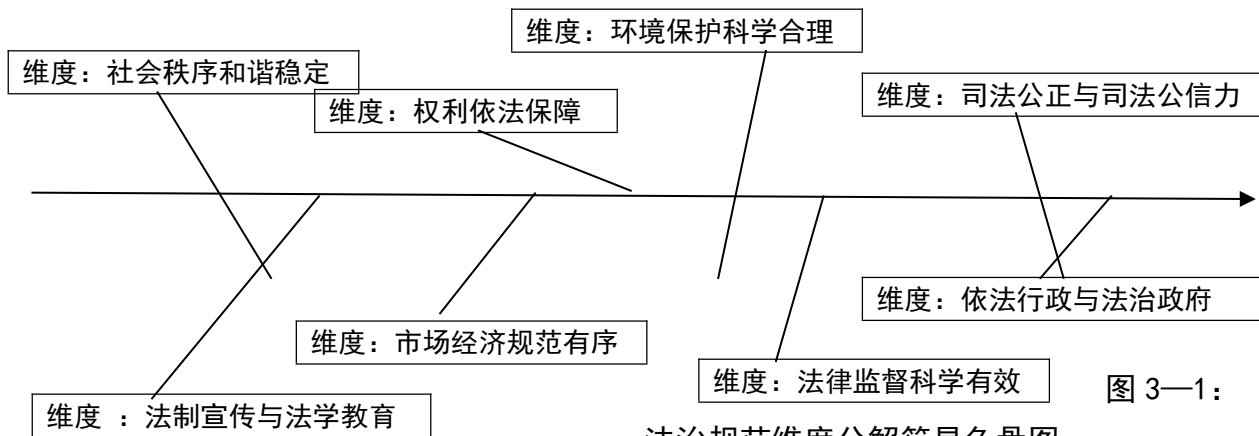


图 3—1：

法治规范维度分解简易鱼骨图

参见图 3—1，遵循法治规范维度的建构思路与标准之基础上，通过“依法治国”提出以来，围绕着中国法治建设作出的规划或部署（主要是历届党代会报告的相关内容）^①，提炼合理与可用的中国法治的核心规范要素，搭建中国地方法治实施效能指标体系的维度框架，包括“依法行政与法治政府”、“司法公平正义与司法公信力”、“法律监督的完备与有效”、“权利依法保障”、“市场经济规范有序”、“社会秩序和谐稳定”、“法制宣传与公众法制教育”、“环境保护科学合理”八项法治规范维度及维度下的诸要素（维度范围）。

一、“依法行政与法治政府”维度与维度范围

维度	维度要素
1. 行政立法科学民主	1. 行政立法质量提高 2. 行政立法技术规范 3. 规范性文件合法审查制度实行情况 4. 行政规章的清理情况 5. 民众参与情况
2. 行政机构精简合理	1. 上级机构不得干预下级机构设置 2. 实有人员与批准的行政编制和领导职数相对应 3. 机构设置与审批的行政机构相一致 4. 行政机构稳定性
3 行政决策民主规范	1. 公众有效参与 2. 重大行政决策专家论证制 3. 重大决策的法律审查 4. 决策过程公开透明 5. 行政决策结果公开与信息跟踪反馈
4. 政府信息公开透明	1. 政府信息公开平台有效建设 2. 政府信息公开及时

^① 之所以把历届党代会报告作为观测标本，主要是基于党代会报告所提出的法治规划蓝图是中国特色社会主义法治建设的纲领性文件，指导着不同时期和阶段社会主义法律制度建设的步骤、重点与方式。即便是从最近的党的十八大截止至今已经有两年多的时间，属于中国法治建设的真正的、长期的核心或重点，而非短期的替代或实验品。而且，围绕着这些法治规划或部署已经配置相应的法律制度群且投入法治实施过程，产生大量微观测量指标，足以支撑起制度性进阶开启法治评估，以法律制度来度量法治的可行。

	<ul style="list-style-type: none"> 3. 政府信息内容准确，且符合法定标准 4. 信息公开意识的健全程度 5. 政府信息公开的工作培训
5. 行政救济高效有序	<ul style="list-style-type: none"> 1. 告知权的保障 2. 回避权的履行 3. 程序公开性 4. 时限法定
6. 行政执法权责明晰	<ul style="list-style-type: none"> 1. 建立执法决定审核制 2. 执法主体适格与权限清晰 3. 执法依据规范合理 4. 确定执法责任 5. 罚缴分离制度有效
7. 行政问责合理得当	<ul style="list-style-type: none"> 1. 行政问责制度有效建立 2. 行政问责事项符合法定要求 3. 行政问责方式规范 4. 行政问责程序完备

表 3—1：依法行政与法治政府评估维度分解表

行政与法治政府虽为两个不同概念，但是二者却是相辅相成的关系。依法行政是构建法治政府的手段和过程，法治政府则是依法行政最终实现的目标，所以二者关系不可割裂。依法行政的概念被正式提出始于 1993 年八届人大一次会议的《政府工作报告》，报告中要求各级政府依法行政、依法办事。依法行政与法治政府皆以法律作为行事准则，即政府的权力应该在法律授权内行使。十八届三中全会要求“转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。”十八届四中全会提出构建法治政府必须“在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”我国《宪法》第五条规定我国“实行依法治国，建设法治国家”的任务。所以构建依法行政与法治政府的法治测量指标应以合法律性作为主要考量标准。

合法行政不仅要求主体具有合法资格，还要求行政立法、行政程序、行政执法等方面都符合法定程序。十八届四中全会着力强调立法的重要性并提出“深入推进科学立法、民主立法”的要求。法规规章作为行政行为发生依据，其立法效果将对各类行政行为及其程序、结果产生直接影响，因此立法应经过科学、民主的方式才能确保立法质量与我国现阶段国情相适应。政府机构人员超编、机构设置繁冗或部门职能重复等现象成为近年来行政机构效率低下、消耗过多财政收入、懒政庸政甚至行政不作为产生的根本原因之一。精简的行政机构可提高行政办事效率，节约大量人力财力资源，明确部门间的权责，能够从行政机构内部预防腐败的滋生，有利于法治政府的建设。

行政决策体现国家的意志，国家公权力保障其实施，其目的是为了社会利益的

最大化。行政决策对行政机构内部或行政相对人将产生直接的影响，所以行政决策过程的规范化有利于依法行政、防止决策过程中公权力的滥用，决策必须经过严格的程序。重大行政决策的作出必须包含公众、专家、相关法制人员的参与以确保决策能更大范围地体现群众利益与诉求。

《信息公开条例》第一条规定了信息公开的目的在于保障公民知情权、提高政府透明度从而促进依法行政。信息公开是对公民知情权的保障，是人民民主的具体体现，是法治政府、阳光政府的基本要求。

行政机关在行政活动中必须严格遵守行政程序。如果行政人员存在违反行政程序或不作为，行政相对人可启动救济程序维护自身合法权益。目前，我国并未出台专门的行政救济法，所以当前关于行政救济最主要的法律法规有《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》和《信访条例》。行政救济是国家为相关机构或人员侵害行政相对人合法权益的一种补偿机制，是法治国家担负法律责任的表现。行政相对人必须通过法定的程序才能进行救济，如行政复议、行政诉讼等，行政程序必须严格按照法律规定进行，超出程序的规定属于无效规定。保障行政相对人的权益还需高效的救济机制。“迟来的正义非正义。”低效的程序将无法保障当事人的合法权益。所以救济程序应是高效有序的。

《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》要求规范和监督行政执法活动，提高行政执法水平。行政执法的规范化必须通过界定权责予以保障，明确权力边界利于确定责任的落实，把执法权“关在笼子里”。权力伴随着责任产生。行政问责制能够有效监督和管理行政人员公权力的行使，确保行政人员违法履行、不履行、不当履行行政职责等受到法律追究，督促其依法行政，以法律为行事准绳，有利于建设法治政府、责任政府。行政问责虽是对公权力的制约，但在问责过程中也应保障被问责者的合法权益得到保护，因此问责法律法规的设立实属必要。为了防止责任推诿、打压陷害的发生，问责过程必须符合相关规定且得当。

国务院出台的《全面推进依法行政实施纲要》从七个方面^①论述我国法治政府已基本实现的目标。2010年实施的《国务院关于加强法治政府建设的意见》要求“以建设法治政府为奋斗目标，以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口，以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点，全面推进依法行政，不断提高政府公信力和执行力，为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。”行政部门作为公权力行使者必须保持信息的公开透明，与公民交流，以防止权力腐败。2012年颁布的《国家人权行动计划》明确提出“中国将严格执行公务员法、行政监察法中规定的

^① 政企分开，制定行政法规、规章、规范性文件等制度建设符合宪法和法律规定的权限和程序，法律、法规、规章得到全面、正确实施，法制统一，科学化、民主化、规范化的行政决策机制和制度基本形成，高效、便捷、成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制基本形成，行政权力与责任紧密挂钩、与行政权力主体利益彻底脱钩，行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政的观念明显提高。

行政问责制度。”不正当的行政行为是对行政相对人权利的损害，因此行政相对人有权请求行政救济和行政赔偿。“依法行政与法治政府”是一个长期目标，应从多方面实现这一目标，所以这一维度的范围至少包括为以下七方面：1. 行政立法科学民主 2. 行政机构精简合理； 3 行政决策民主规范； 4. 政府信息公开透明； 5. 行政救济高效有序； 6. 行政执法权责明晰； 7. 行政问责合理得当。

二、“权利依法可获得保障”维度与维度范围

维度	维度要素
1、公民人身权利不受非法侵犯	1、公民身体不受他人非法限制和搜查 2、侦讯机关不得刑讯逼供、体罚、侮辱他人 3、侵犯人身的刑事犯罪得到有效控制 4、依法保护公民的隐私权、名誉权和肖像权 5、禁止非法侵入公民的住宅
2、公民政治权利与自由得到尊重	1、提高妇女在地方人民代表大会选举中的地位 2、依照法定程序选举地方各级人大代表 3、依法保护公民网络言论自由 4、禁止压制报复公民的检举控告行为
3、社会经济权利获得保障	1、依法合理补偿因国家征收造成的公民的财产损失 2、提高劳动者的待遇和报酬 3、扩大农村养老保险覆盖范围 4、提高最低生活保障标准 5、增加经济适用房、廉租房和公租房供给
4、文化权利得到有效实现	1、杜绝义务教育失学现象 2、高等教育机构维护受教育者的合法权益 3、打击著作权侵权行为
5、特定群体权利得到维护	1、禁止招收未满十六周岁的未成年人 2、禁止对妇女儿童施加家庭暴力 3、学校不得体罚儿童和侮辱人格尊严 4、犯罪未成年人与成年人分别关押 5、各级政府设立残疾人康复机构和公益性岗位
6、法律援助质效得到提升	1、法律援助经费的增加和落实 2、法律援助工作人员的法律素质的提升 3、依照法定程序审查和回复法律援助申请 4、办理法律援助案件的人员遵守职业道德和执业纪律 5、司法行政部分处分违法法律援助办案人员

表 3—2：“基本权利依法可获得保障”维度分解表

现代法治的核心价值和目的是权利依法获得保障，同时权利也是现代法治必不可少的法治要素。在社会主义法治建设中，权利依法得到保障和实现，才能更好的发挥法治在我国现代化进程中的作用。1991 年，中国政府发表《中国的人权状况》白皮书，首次肯定人权的社会作用；1997 中共十五大将“人权”概念首次写

入大会主题报告；2004年，“国家尊重和保障人权”入宪，使“人权”由一个政治概念上升为法律概念，把尊重和保障人权确立为国家根本大法中的一项原则；2007年，中共十七大将尊重和保障人权的内容写入党章；2009年4月，国务院公开发布并实施《国家人权行动计划(2009—2010年)》，这是中国政府制定的第一个以人权为主题的国家规划，是落实“国家尊重和保障人权”的宪法原则、推进中国人权事业发展的纲领性政策文件。这一系列事件都标志着尊重和保障人权已成为中国共产党和中国政府治国理政的一项重要原则。2012年国务院公布的《国家人权行动计划(2012-2015年)》中，再一次强调了人权保护的重要性并要求不断的落实和贯彻“国家尊重和保障人权”的宪法原则；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》强调“国家尊重和保障人权”，要求“完善人权司法保障制度”，并对此作出一系列改革部署。中国共产党十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，更加清晰地描绘出中国特色社会主义法治国家的宏伟蓝图。中国建设社会主义法治国家，以确保公民权利的实现、人性尊严的捍卫、基本人权的落实为根本目的。2015年6月8日国务院新闻办公室发表了《2014年中国人权事业的进展》白皮书，详细的总结了2014年我国各项人民权利贯彻和落实的实际状况，通过具体统计数字分析了我国目前公民各项权利得到有效地保障的具体情况。所以在我国地方“法治实施”效能评价指标体系的规范维度中，“基本权利依法可获得保障”这一维度必定是探讨和论述的重点。权利保障在我国以后长期的法治实践中作为一个重要的制度，也理应作为一个重要的规范维度纳入到我国地方“法治实施”效能评价指标体系中，从而在法治评估实践中，更好的评估我国公民基本权利保障的现实状况。

公民基本权利是我国人权在法律制度中的具体体现，公民基本权利的落实情况反映了我国人权保护的现实状况。在我国公民基本权利保障的法治实践中，权利内容丰富，保障形式多样。我国宪法规定的公民的各项基本权利是人权在我国宪法层面的的具体体现，也是立法层面的公民权利的保障形式。公民基本权利首先反映在立法领域，体现在国家宪法和其他法律法规中，只有将公民基本权利以法律的形式通过立法给予确定，才能在现实的法治实践中更好的保护公民的合法权利。我国宪法规定的公民基本权利具有全面性和代表性，很好的通过宪法将公民的各项权利宪法化和概括化。我国宪法是国家根本大法，具有最高的法律效力，因此在公民权利的保障中，首先需要对宪法规定的公民基本权利给予保障。宪法规定的公民权利主要涉及以下五种类型权利，即人身权利、政治权利与自由、社会经济权利、文化权利以及特殊群体权利。以上五种类型权利基本覆盖了宪法中规定的公民基本权利。法律文本静态层面的公民权利只有通过一系列的制度才能在实践中得以具体行使和实现。而公民基本权利在动态的运行和实现离不开法律援助制度保障。当公民权利在受到私权利和公权力的侵犯后，需要国家及时有效地法律援助进行保护其合法权益；2010年制定的《关于进一步加强和改进律师工作的意见》，基本完成改革完

善律师制度任务并制定公民经济困难标准、法律援助事项补充范围和法律援助办案补贴标准，降低法律援助门槛。2011年制定《法律援助事业“十二五”时期发展规划》，深化法律援助便民服务主题活动，扩大法律援助覆盖面，建立省级法律援助专项资金，成立法律援助管理工作机构和基层法律服务所。因此法律援助制度也是我们法治实施效能评估的一个重要节点。

综上所述，公民基本权利的依法保障不仅要实现立法静态层面公民权利的实现，更要从动态层面的法律援助制度给予保障。因此“基本权利依法可获得保障”进行现实的法治评估时需要包括以下八个维度要素：1、公民人身权利不受非法侵犯；2、公民政治权利与自由得到尊重；3、社会经济权利获得保障；4、文化权利得到有效实现；5、特定群体权利得到维护；6、法律援助质效得到提升。

三、“司法公正与司法公信力”维度与维度范围

维度	维度要素
1、司法活动独立免受干预	1、司法权行使不受外界干预 2、司法权行使不受到上级机关干预 3、司法权行使不受到同级机关或人员干预 4、防止干预司法活动机制建设
2、诉讼参与人诉讼权利得到保障	1、诉讼当事人诉讼地位平等 2、诉讼参与人的辩护、代理权利受到保护 3、刑事案件的被告人不受到刑讯逼供 4、诉讼活动中证据来源合法、证明过程规范合理 5、司法救助制度完善
3、司法程序公正合法	1、司法主体权力运行合法合理，相互制约 2、司法管辖制度管理完善 3、司法程序合法有序 4、司法机关案件质量追责机制建设完善
4、司法裁判公正有效、司法权威得到树立	1、司法裁判的公正性 2、司法裁判有效及时执行 3、刑事案件量刑规范 4、司法裁判得到普遍服从
5、司法信息公开有效	1、司法信息公开平台建立 2、审判流程依法公开 3、司法裁判文书准确公开 4、执行信息及时公开
6、公众司法参与权得到保障	1、人民监督员及人民陪审员主体适格 2、人民监督员对案件办理进行有效监督 3、人民陪审员全程参与庭审及合议庭评议，能够独立提出意见 4、司法调解、听证、涉诉信访中公民参与有序
6、司法队伍职业化建设	1、法律职业人员适格 2、法律职业人员获得职业培训 3、法律职业人员遵守职业伦理规范

表 3—3：“司法公正与司法公信力提升”维度分解表

社会的运作并非总是井井有条，“人类社会自产生以来，由于人们所处的客观环境和主观意识不同，因而在共同生存与发展的社会生活中难免会发生纠纷。”^①为解决纠纷，人们创设了各种救济机制，可依照救济介入方分为私力救济、社会救济、与公力救济；其中公力救济由国家公权力保障实施，依照法律强制性解决纠纷、保障合法权益的实现，是最正式、最权威、最规范的一种方法，即司法救济途径。一般认为，司法活动是法律实施的重要方面，主要是体现法的规范职能中的“法的适用”，如果司法活动存在问题，那么法律的实施就得不到保障，法的规范职能也就无法得到实现。

在亚里士多德在《政治学》中，对于法治所创设的定义是，“法治应包含两重含义：已经成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该是制定得良好的法律。”^②这里的普遍服从有守法的含义，但更深一层的是人们对于法律的信任和依赖，换言之就是法律权威的树立，或谓其法之公信力。有学者认为，“法治的公信力主要取决于两个方面：一是社会公众是否相信法律本身是公平正义的，二是他们是否相信法律有足够的力量按它自己的逻辑发生作用。”^③简而言之，对于公信力的考察就是对于法律权威性的考察，人们信任和依赖法律的程度。而公民对于法律权威性的认识，往往来源于其对司法判决结果的判断，司法活动也是公民直接接触法律的活动，故而对于司法公信力的考察，对于考察法律权威而言是非常有必要的。

世界正义工程^④对于司法活动考察设置了“民事司法”^⑤、“刑事司法”^⑥以及“非正式司法活动”^⑦三个维度，在我国学者进行的《中国司法文明指数报告2014》中设置了十个一级考察指标^⑧的。不过就我们将司法公正与司法公信力作为考察的

① 蔡虹，《民事诉讼法学》，北京大学出版社，2010年，第3页

② 亚里士多德，吴寿彭译，《政治学》，商务印书馆，1965年，第199页。

③ 郑成良，《法治公信力与司法公信力》，《法学研究》，2007年第4期，第115页。

④ 以下见 *The World Justice Project-Rule of Law Index 2014*, p.8.

⑤ 考察以下7项内容：(1)人们能够进入民事司法程序并支付其费用 (People can access and afford civil justice); (2)民事司法活动杜绝歧视性现象 (Civil justice is free of discrimination); (3)民事司法活动杜绝腐败 (Civil justice is free of corruption); (4)民事司法活动杜绝政府的不当干预 (Civil justice is free of corruption); (5)民事司法活动不受无理由的拖延而被搁置 (Civil justice is not subject to unreasonable delays); (6)民事司法通过有效的强制力保证实现 (Civil justice is effectively enforced); (7)替代性争端机制启动便利，中立，且实际有效 (ADR is accessible, impartial, and effective)。

⑥ 考察以下7项内容：(1)刑事侦查体系有效率 (Criminal investigation system is effective); (2)刑事判决体系及时有效 (Criminal adjudication system is timely and effective); (3)矫正机制对减少犯罪行为发生实际有效 (Correctional system is effective in reducing criminal behavior); (4)刑事司法体制中立 (Criminal system is impartial); (5)、刑事司法体制杜绝贪腐 (Criminal system is free of corruption); (6)刑事司法审判制度杜绝受到政府的不当干涉 (Criminal justice system is free of improper government influence); (7)保障法律程序正当与被告权利受到保护 (Due process of law and rights of the accused)。

⑦ 考察以下3项内容：(1)非正式司法及时有效 (Informal justice is timely and effective); (2)非正式司法活动中立且不受不正当干预 (Informal justice is impartial and free of improper influence); (3)非正式司法活动尊重和保护基本权利 (Informal justice respects and protects fundamental rights)

⑧ 这十个一级指标分别是：(1)司法相关权利；(2)当事人诉讼权利；(3)民事司法程序；(4)刑事司法

中心，世界正义工程的“非正式司法活动”并非我们考察的重点；而在《中国司法文明指数报告2014》的考察中，则是以证据规则为主线进行的，与本研究报告的指标设计维度依然有所差别。因此，就司法活动的时序、主体为线索，凸显对于“司法公正”的考察，笔者拟从以下几个维度进行考察：

（一）司法活动独立免受干预。司法活动免受干预，是为了司法机关在处理具体案件时独立行使司法权，从而保障在侦查、审理案件的过程中能够根据客观事实进行，在程序上保持司法的公正性。司法权力独立行使，在诸法治国家内都得到了宪法的确立与可定，我国也不例外，《宪法》第一百二十六条及第一百三十一条分别规定了“人民法院独立行使审判权”与“人民检察院独立行使检察权”，并表明了司法活动的独立不受到来自“行政机关、社会团体和个人”的外部干预；《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》也对于法院及检察院的独立行使职权进行了规范。除了外部独立之外，司法权的独立还包括内部独立，如《宪法》第一百二十七条即规定了“上级人民法院监督下级人民法院的审判工作”，对于这种内部独立性的规定则有利于保证司法活动能够基于事实而非来自于部门内的行政命令而进行。对于司法活动独立免受干预的考察，是对于司法公正在制度上的重要考察维度；参与司法活动的司法检侦机关独立运作不受到干预，是司法公正的最基本条件。

（二）诉讼参与者诉讼权利得到保障。诉讼参与人是司法活动的主要活动主体，其包括诉讼当事人及其代理人、辩护人，证人，鉴定人员等。在我国的《刑事诉讼法》第十四条^①对于诉讼参与人的权利予以保护，《民事诉讼法》第八条^②对于诉讼当事人的权利明确予以保障。司法活动是纠纷当事人实现司法救济的过程，为了实现其合法的实体权利，其程序权利受到保护是必不可少的。在十八届四中全会《决定》中，提出了“加强人权司法保障”，对于司法活动中当事人以及其他诉讼参与人的权利予以保护。对于诉讼参与者诉讼权利的保护，是考察司法公正的一个重要指标，对于诉讼参与人的合法权利的保障，有利于司法公正的实现。

（三）司法程序公正合法。程序公正是结果正义的基础保证，不正义的程序无法保障结果的正义，在司法活动领域，不公正的司法程序必然无法得到实体上的正义。在规范司法活动程序上，国家相应的法律法规及政策性文件较多：在我国的三大诉讼法《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》中，对于具体的诉讼程序有着详尽的规范表述，通过程序法明确了各主体的任务和程序规范；而在《法官法》、《检察官法》、《律师法》等职业法规中也对于法律职业者的资格、诉讼活动中的权利与义务进行了规定；而诸如《人民法院组织法》、《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定》、《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》、《最高人

程序；(5)行政司法程序；(6)证据制度；(7)职业伦理与腐败遏制；(8)司法公开与公信力；(9)法律职业化及其保障；(10)司法文化

① 《刑事诉讼法》第十四条：人民法院、人民检察院和公安机关应当保障诉讼参与人依法享有的诉讼权利。

② 《民事诉讼法》第八条：人民法院审理民事案件，应当保障和便利当事人行使诉讼权利，对当事人在适用法律上一律平等。

民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会关于实施刑事诉讼法若干问题的规定》等，也对于司法程序中的具体问题进行了规定。此外，《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要（2014-2018）》、十八届四中全会的《决定》等有关政策性文件也对于程序正义进行了规范。

（四）司法裁判公正有效、司法权威得到树立。对于司法的实体公正问题，因为“公正”并非一个具有准确标准的概念，是“个人权利的理性感受，是正当权利顺利实现的理念评价，属主观的范畴”，^①不同于程序问题有具体的法规进行规定。但是并不能因为难以考察而放弃对于司法裁判实体公正的考察。鉴于《民事诉讼法》及第二条之规定^②，《刑事诉讼法》第二条之规定^③，笔者认为，对于实体正义的考察应当从“事实认定正确”与“法律适用准确”两个角度来考察。司法公信力就是司法权威的树立，司法得到尊重、服从和信任，但是权威也是相对主观的标准，我们很难直接去考察公民内心对法律的态度，因此笔者认为应该从司法制度建设层面对影响公民对于司法信任与否的因素来进行考察。十八届四中全会的《决定》指出，“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。”而人民权益通过司法手段得以保护的方式就是通过诉讼来实现合法的权利和利益得到保护，如果裁判结果不正确，就会对于公民的合法权益进行损害。因此笔者拟将司法裁判公正与司法权威的树立设置为同一个考察维度。

（五）司法信息公开有效。如同在上一个小节中所提到的那样，司法公信力就是司法权威的树立，司法得到尊重、服从和信任，这一切依赖于公民对于司法活动的接触、对于司法运作状况的知才能达成。加强群众对于司法信息的了解，也需要司法机关的行动，司法机关依法公开审理案件和主动公布信息则能够进一步增加公民对于司法活动的了解。十八届四中全会的《决定》还提出要“保障人民群众参与司法”、“构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制”，只有当人民群众实际能够接触或者知悉司法活动，才能够基于认识产生信任。

（六）公众司法参与权得到保障。除了由司法机关主动公开信息之外，人民群众主动参与司法也是人们群众接触司法、了解司法的重要途径。而人民群众参与司法的途径，主要是依据《民事诉讼法》第三十九条^④、《刑事诉讼法》第十三条^⑤以及《行政诉讼法》第四十六条^⑥之规定，作为人民监督员以及在审判的过程中以人

① 张林海，《法制的衡量与实现——法治指标体系及应用研究》，黑龙江人民出版社，2011年，第139页。

② 《民事诉讼法》第二条：保证人民法院查明事实，分清是非，正确适用法律。

③ 《刑事诉讼法》第二条：保证准确、及时地查明犯罪事实，正确应用法律，惩罚犯罪分子，保障无罪的人不受刑事追究。

④ 《民事诉讼法》第三十九条：人民法院审理第一审民事案件，由审判员、陪审员共同组成合议庭或者由审判员组成合议庭。

⑤ 《刑事诉讼法》第十三条：人民法院审判案件，依照本法实行人民陪审员陪审的制度。

⑥ 《行政诉讼法》第四十六条：人民法院审理行政案件，由审判员组成合议庭，或者由审判员、陪审员组成合议庭。

民陪审员的身份来参与案件的审理。此外，在司法调解、司法听证、涉诉信访等活动中，公众亦可参与其中。

（七）司法队伍职业化建设。司法职业是专业性较强的职业，行业准入标准较高，司法队伍的建设情况，直接决定了在该地域司法活动的技术水平，一定程度上影响了司法公正与否。除了《法官法》、《检察官法》等法律对于从业人员进行了要求之外，在《决定》中也提出了从思想、工作能力、职业道德水平方面加强专门法治队伍的要求，并要求“推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，提高职业素养和专业水平。”司法队伍质量的考察，也是我们对于司法公正和司法公信力的考察重要标准之一。

四、“法治监督科学有效”维度与维度范围

维度	维度要素
1. 完善党内监督	1、重大事项报告制度有效执行 2、党内信访处理及时得当 3、述职述廉报告定期举行 4、设立党风廉政考核指标
2. 增强权力机关监督	1、监督主客体明确 2、监督方式科学 3、监督程序公正 4、监督结果公开
3. 加大行政机关监督	1、推行重大行政决策听证制度 2、执法监督全面落实 3、层级监督与专门监督有效 4、审计监督独立 5、推进与公布权力清单
4. 强化司法机关监督	1、监督主体适格 2、监督程序法定 3、监督方式多元 4、监督结果公开
5. 拓展社会监督	1、舆论监督适当 2、信访监督及时 3、新闻监督法治化 4、社团监督广泛化

表 3—4：“法治监督科学有效”维度分解表

权力会引起腐败，绝对的权力会引起绝对的腐败，而监督能够有效预防腐败的滋生，提前应对权力滥用的情况，把损失减低到最小化。腐败是对公权力的侵蚀，而公权力来源于人民共同权力的让渡，所以对公权力的侵蚀即是对公共权力及公共资源的非法占有。现代社会的监督体系主要是为了防止公权力的滥用，保护公民的权利免受公权力侵害。与此不同的是，我国古代社会的监督体系则是为了皇权服务，但这并不影响一套成熟的监督体系的产生。

就我国而言，自秦汉起就建立了系统的监督机构，如秦朝的御史，汉朝的御史、地方的刺史；经过魏晋南北朝的发展，唐宋的监督机构形成中央与地方相互呼应的体系，如唐代的台院、察院分别是对中央官员和地方官员的监督；明清时期集权专制加强，不仅缩小地方的权力还加大对地方的监督，如明朝的总督、巡抚制，在此之下设督察御史，外设皇帝直接领导的厂卫锦衣卫特务机构。清朝的监督举报制度发展更为严密，人们的言论在文字狱盛行时期管制最为严厉。可见，历朝各代统治者为了巩固权力对监督的重视。但是，这种高度集权化的高压监督并不适用于以权利为中心的法治社会。

新中国成立后，确立了我国人民民主专政的社会主义国家性质。中国共产党是中国社会主义事业的领导核心，中国各族人民的利益代表者。这就决定了共产党领导下的社会主义国家行政机构为民服务的宗旨。建国初期，我国从党内外各方面构建现代监督体系。1949年11月，中共中央发出《关于成立中央及地方各级党的纪律检查委员会的决定》，决定成立中央和地方各级纪律检查委员会并指出纪律检查委员会的“主要任务是检查和审理中央直属各部门及各级党的组织、党的干部及党员违犯党的纪律的行为。”1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第十九条^①规定设立人民检察机关及其目的。同日，通过《中华人民共和国人民政府组织法》，规定在政务院下设人民监察委员会。1950年10月政务院正式批准《政务院人民监察委员会试行组织条例》。1954年，我国第一部宪法制定并颁布后，人民监察委员会改组为中华人民共和国监察部，它以《中华人民共和国监察部组织简则》为工作准则。然而，1959年，监察部及各级国家行政监察机关相继被撤销。党的十一届三中全会前，我国监督体系处于百废待兴的状态。随着民主与法制的发展，我国监督体系逐步形成并完善。在内忧外患之中，十一届三中全会选举了中央纪律检查委员会的常务委员和委员。会议认为，过去那种脱离党和群众的监督，设立专案机构审查干部的方式，弊病极大，必须永远废止。十二大通过了《关于中央纪律检查委员会工作报告的决议》。十三大会议审查了中央纪律检查委员会的报告。十四大提出要依靠法制来把反腐败与廉政建设作为一件大事对待。

1997年党的十五大提出对“宪法和法律实施的监督”，党的十六大继续提出“对执法活动的监督”。2002年11月，中共第十六大报告明确提出要建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，并要求重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督。党的十七大提出“完善制约和监督机制”，党的十八大提出“健全权力运行制约和监督体系”，十八届三中全会提出“强化权力运行制约和监督体系。”十八届四中全会指出“强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度

^① 《中国人民政治协商会议共同纲领》第十九条：在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并纠举其中之违法失职的机关和人员。人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。

建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。”可以看出，十八届四中全会公报中“监督”一词出现的频率高达40次，可谓高频词之一，党和国家把“监督”上升到了一个前所未有的高度。同时，对监督作用的重视也是人民主权原则的体现，监督体系就是约束权力的“笼子”，严密的监督体系能够引导相关机构和人员依法行政，培养遇事找法的法治意识。此外，《宪法》第一百二十九条赋予了检察机关以法律监督权。《监察法》第六条规定监察工作应当依靠群众。监察机关建立举报制度，公民、法人或者其他组织对于任何国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员的违反行政纪律行为，有权向监察机关提出控告或者检举。2004年通过的《监督法》第二十二条规定，在社会重大问题上对相关法律实施情况、执法活动进行检查。从规范层面而言，我国监督体系的构建已趋于完整并逐渐成熟。

当前，我国法治监督体系并非单一的以权力制约权力的模式，而是形成党内外、人民群众共同监督的动态、立体、常态化的监督体系。面对层出不穷的新问题，法治监督体系还需从各方面进行完善。因此，考察法治监督体系可从以下五方面着手：1. 完善党内监督；2. 增加权力机关监督；3. 加大行政机关监督；4. 强化司法机关监督；5. 拓展社会监督。

第三节 中国地方法治实施效能评估的规范维度与 维度范围（二）

本节亦遵循法治规范维度的建构思路与标准之基础上，通过“依法治国”提出以来，围绕着中国法治建设作出的规划或部署（主要是历届党代会报告的相关内容），直接承继第二节提出的规范维度及其范围，将八项规范维度中的后四项进行维度及维度范围的设定，提炼合理与可用的中国法治的核心规范要素，具体如下：

一、“市场经济规范有序”维度与维度范围

维度	维度要素
1. 建立现代产权制度	1、赋予市场主体以独立财产权、经营自主权 2、市场主体准入服务体系的完善 3、不同类型市场主体享有平等地位
2. 市场公平交易得到保障	1、竞争与交易法律规范得到遵守 2、社会信用服务体系确立
3. 营造公平有序的市场竞争环境	1、规范市场主体的竞争行为 2、禁止使用达成协议、滥用市场支配地位实施垄断

	3、健全和完善国有经济参与市场的机制
4. 市场监管体系的改革	1、营造统一开放的市场环境 2、市场监管责任的完善 3、政府履行公共服务的职责
5. 企业履行社会责任	1、市场主体贯彻安全生产责任制 2、环保法律法规执行情况 3、市场主体的知识产权意识

表 3—5：“市场经济规范有序”维度分解表

“法治是市场经济的内在要求，是理性市场主体的必然选择”^①，市场经济秩序是否受到法律制度的良好保障也必然是衡量法治国家的重要标尺。1997年党的十五大提出“健全财产法律制度，依法保护各类企业的合法权益和公平竞争，并对它们进行监督管理”，2003年党的十六届三中全会提出“建立健全现代产权制度，保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利”^②，2007年国务院出台《全国整顿和规范市场经济秩序工作要点》，提出“强化市场监管，加快长效机制建设，推动市场经济秩序继续好转”，2012年党的十八大提出“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”^③，2013年的党的十八届三中全会中明确提出转变经济发展方式，推动经济的可持续发展^④，2014年的党的十八届四中全会报告中明确了“社会主义市场经济本质上是法治经济。”^⑤从中共十五大、十六大、十七大、十八大以及十八届四中全会报告中关于如何推动市场经济完善的前后叙述表达中的理念变迁梳理出对于市场经济的规范调整实际上也经历了从“权力干预”到“法律治理”的这样一个认知的转变。市场经济是法治经济，需要在法治的轨道上进行良性运行。市场经济条件下的法治意味着，以法治的方式治理市场自由和准入，以法治方式规范市场秩序。市场经济是法治经济，需要在法治的轨道上良性运行。

改革开放以来，立法工作因应建设社会主义市场经济体制的内在要求，逐步探索具有中国特色的立法道路，形成了民事法律制度、市场主体法律、市场竞争法律、市场监管法律、宏观调控法律、对外贸易法律在内的比较完备的、多层次的法律规则体系。《民法通则》、《合同法》、《担保法》和《物权法》等一系列的法律，确认了产权和契约自由，确立了公平交易的准则，构成了市场法治化的基石。《公司法》、《合伙企业法》、《个人独资企业法》、《商业银行法》等市场主体法律体系，扩大了

① 张林海主编：《法治的衡量与实现——法治指标体系及其应用》，黑龙江人民出版社，2011年，第165页。

② 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过，2003年10月14日。

③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012年11月8日。

④ 习近平：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定——在中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上的报告》，2013年11月12日。

⑤ 习近平：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定——在中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议上的报告》，2014年10月23日。

市场准入的门槛，丰富了市场主体的类型，为了充分、自由竞争的市场状态创造了前提和基础。市场主体法律制度给市场主体的设立、变更与退出提供了全面的规范依据，公民参与市场活动与投资的渠道由此得以拓宽，从而为市场经济注入了持久的活力和动力支持。

当然市场经济的健康发展，除了赋予市场主体相应的权能，还必须依赖于规范有序的市场秩序的确立。《反垄断法》、《反不正当竞争法》的出台，给所有的市场主体和相关的行业领域树立了应当遵守的“游戏规则”。作为规范市场活动的基本法，反垄断法是保护市场公平运作，公平和社会的合法利益，促进社会主义市场经济健康发展。《保险法》《证券法》、《银行业监督管理法》和《外汇管理条例》等法律法规，构成了管理市场经济的特别法，确立以公开、公平、公正为价值取向的行业监督制度，维护经济秩序和公共利益，促进市场经济健康发展。市场经济的有序发展，除了需要发挥市场的基础地位外，也需要政府进行适当的监管，而从立法的变迁中，也体现出政府的监管从单一干预到微观规制与宏观调控的辩证统一的趋势。政府对经济生活的干预应当提高法律干预经济的地位和作用，实现从行政调控到法律调控的转变。^①国家先后制定出《预算法》、《审计法》、《政府采购法》、《价格法》、《个人所得税法》、《企业所得税法》、《税收征收管理法》和《中小企业促进法》等法律，在充分发挥着市场机制资源配置作用的同时，逐渐实现以法律手段促进市场经济又快又好地发展。

从上述规范性文件的理念调整以及立法的变迁内容中，我们发现市场经济是法治经济，需要在法治的轨道上良性运转。结合党的十八届四中全会关于市场经济是法治经济的表述。《决定》提出了几个重要方向，指出要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。围绕这一顶层设计，从“市场经济规范有序”的维度衡量市场经济法律实施的真实状况，集中体现为以下维度要素：1、建立现代产权制度；2、市场公平交易得到保障；3、营造公平有序的市场竞争环境；4、市场监管体系的改革；5、企业履行社会责任等。

二、“环境保护科学合理”维度与维度范围

维度	维度要素
1、政府环境责任的落实	1、环境联席会议、联合执法情况 2、环境政治考核有效 3、环境影响评价制度执行严格高效 4、环境监督检查严格 5、环境财政投入充分 6、环境信息公开全面
2、公民环境参与权利的保障	1、提高公众的环保知识及意识普及程度

^① 陈婉玲：《从单一干预到微观规制与宏观调控的辩证统一》，《现代法学》，2007年第6期，第49页。

	2、环保 NGO 活跃 3、公众投诉的生态环境违法案件处理及时 4、重大建设项目的环境论证与听证充分 5、环境公益诉讼受案情况
3、企业自觉守法	1、排污达标 2、提高环境信息公开企业程度 3、鼓励投保环境污染责任保险
4、环境服务市场的完善	1、重要类别环境资源产权交易市场完善程度 2、环境税费情况 3、政府采购节能环保产品 4、提高环境标志产品比重
5、环境质量状况	1、改善公民切身环境状况 2、保障饮用水安全，提高水环境质量 3、提供公民绿化面积，保护生态绿地

表 3—6：“环境保护合理与科学”维度表

我国 1978 年宪法规定“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害”，这是国家第一次将环境保护上升到宪法地位。1979 年 9 月，第五届全国人大常委会第十一次会议原则通过《环境保护法（试行）》，标志着中国特色环境保护法律体系开始建立。1982 年宪法明确规定“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”进一步强化了国家保护环境的宪法基础。1989 年 12 月，第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《环境保护法》，标志着我国环境法制建设走向成熟。四十年来，我国先后制定了《环境保护法》、《大气污染防治法》、《环境影响评价法》等环境保护方面的法律 30 余部，以及《排污费征收使用管理条例》、《自然保护区条例》、《野生动物保护条例》等行政法规 90 余部，以及一大批环境保护地方性法规。各项重大环保制度依法建立，环境立法速度居各部门法之首。环境法律法规的制定还为中国特色社会主义法律体系的形成提供了十分重要的经验。此外，我国还制定了国家环境标准近 1500 项。环境标准和技术性规范的要求越来越严格，弥补了传统环境管制手段的不足。^①

从现行的环境法规范来看，我们可以发现环境法的实施涉及三方主体政府、公民、排污企业，分别对应了环境法体系中的行政管制机制、公众参与机制、市场调节机制，其中连接和协调上述中主体和三中机制就是环境质量状况。具体论述如下：

首先，政府环境责任的落实。政府是生态文明建设的领军人和推动者，承担着制定生态文明发展战略、作出生态文明建设决策、推动生态文明建设实施、保障生态文明建设成效、提高生态文明建设水平等重要职能。从制度规范的角度来看，环境质量作为典型的公物主要有各级政府负责，具体表现为环境保护的监管职责、财政投入职责、环保宣传和舆论监督职责，其中环境保护的监管职责最为基础也最为

^① 孙佑海：《如何使环境法治真正管用——我国环境法治 40 年回顾和建议》，《环境教育》，2014 年第 2 期。

重要，涉及环保规划、环境标准及检测、环境影响评价及环境许可等。^①新《环保法》在规范层面已经有所体现，明确规定“地方各级人民政府应当对本行政区域内的环境质量负责”，各级政府既要对本地方经济发展负责，更要对本地方的环境质量负责，让政府在平衡经济发展和环境保护中发挥更大的作用；对流域性、区域性的农业面源、水和大气等污染防治提出了新的、更高的要求，更加强调要建立区域联防联控机制；在法律责任之前增设了信息公开、公众参与和公益诉讼专章，明确各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，负有依法公开环境公共信息、行政许可信息、行政处罚信息、企业违法类信息的义务。《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物环境污染防治法》、《环境影响评价法》、《水法》等单行立法也均在总则部分规定了政府环境监管的第一职责，并在分则中规定了环境监管的具体内容及法律责任。因此，政府环境责任是否落实是考察我国及地方环境法治情况的重要维度。

其次，公民环境参与权利的实现。公民环境参与权实际上是公民民主权利在环境保护领域中的具体运用，国家让公众了解环境质量状况及其发展趋势，吸收公众参与国家环境管理是维护公民环境权益的有效手段。^②综观各国环境立法，公民环境参与权具体包括这些内容：参与国家环境管理的预测和决策过程；参加开发利用的环境管理过程以及环境保护制度实施过程；参与环境科学技术的研究、示范和推广等；组成环境保护的团体，参与环境保护的宣传教育和实施公共性环境保护行为；参与环境纠纷的调节等。公民环境参与权是联系集体环境权与个人环境权的纽带。^③新《环境保护法》虽然依然倚重于政府的环境行政管制，但是，它摆脱了单一的政府行政管制思路，开启了以公众知情、参与、监督、诉讼等程序性法律权利为基础的环境公共治理机制和法律监督、约束和督促机制。具体地，修订后的《环境保护法》不仅在总则中确立了公众参与的环境法基本原则，在第五十六条中规定了公众参与建设项目环境影响评价的要求，而且，还规定了“信息公开和公众参与”的专章，保障了环境知情权、参与权、监督权、诉讼权等公民在环境公共治理中的基本权利。第五十三条规定，公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。第五十七条第二款则进一步规定负有环保监督管理职责的部门不依法履行职责的，有权向其上级机关或者监察机关举报。此外，第九条第三款则规定，新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传，对环境违法行为进行舆论监督。无论从环境法治的要求，还是环境法治的规范来看，公众环境参与权是否得到有效实现是评估国家和地方环境法治状况的重要维度。

① 汪劲：《中国环境法治失灵的因素分析——析执政因素对我国环境法治的影响》，《中国地质大学学报（哲学社会科学版）》，2012年第1期。

② 柯坚：《环境行政管制困局的立法破解——以新修订的《环境保护法》为中心的解读》，《西南民族大学学报》，2015年第5期。

③ 张明芳、张世增：《论公民环境权的性质》，中国法院网，<http://old.chinacourt.org/public/detail.php?id=126321>；访问时间2015年7月10日。

第三，企业自觉守法。“良法”和“普遍服从”视为法治的两大基本内核。其中，“良法”是前提，“普遍服从”则是法治所要达到的一种状态，也成为了判断法治是否实现的形式标准。仅仅依靠行政执法、司法、立法等外部强制措施使企业被动守法并非法治的直接追求，而应是企业对环境法律产生敬畏和信仰，企业能够自觉遵守法律。^①《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的要求，切实建立“谁执法谁普法”的环保普法责任制，不断创新环保宣传手段，完善环保普法制度，推进环境道德建设，加强环保普法队伍建设，为全民守法提供良好的基础条件和外部环境。2014年，商务部、环境保护部、工业和信息化部共同制定的《企业绿色采购指南（试行）》，将直接有利于进一步推进资源节约型和环境友好型社会建设，引导和促进企业积极履行环境保护责任，建立绿色供应链，实现绿色发展和循环经济。为加快整个社会诚信评价体系的形成。2014年新《环境保护法》，还在第五十四条直接规定了环保黑名单制度，要求将企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息记入社会诚信档案，并及时向社会公布违法者名单，对于促进守法习惯的养成意义深远。从地方实践来看，企业自觉守法情况从被管理者的角度反映出地方环境法治直接效果，是环境法治评估的又一重要维度。

第四，环境市场机制完善。市场机制在环境治理中的应用也称环境市场机制，或环境治理的市场机制或基于市场的环境政策。环境市场机制的实质就是通过创建、利用市场，恢复价格机制，充分利用价格机制解决人类面临的环境问题，因此环境市场机制也称环境治理的市场机制。单一的环境行政管制手段，并不能满足日益纷繁的环境管理需求，同时行政公权力的运作成本高、效率低，现代国家治理要求综合运用行政与市场手段。生态文明制度建设同样离不开市场的有效调节。2002年我国制定了清洁生产促进法，国家鼓励和促进清洁生产，2008年制定了循环经济促进法，国家鼓励和引导公民使用节能、节水、节材和有利于保护环境的产品。《环境保护法》第三十六条规定国家鼓励和引导绿色消费；第五十二条规定国家鼓励环境污染责任保险。国家还积极培育环境服务市场，使环境不再是无价值的无主物，而是能够通过市场转化为经济价值的切实利益，我国目前正积极探索生态补偿制度、排污权交易制度，生态补偿条例正在起草当中。应当说环境市场机制是否完善是衡量一个地区环境法治情况的一个重要维度。

第五，环境质量状况。前述政府责任落实、公民环境参与权保障、企业自觉守法、环境市场完善等几个维度，均是从环境法治过程性、手段性维度进行的考量，事实上环境法治的最终目的是为公众提供优良、充分的环境公物，那么环境本身质量状况的好坏则成为衡量一个地区公民环境惠益享有、地区政府环境管理最直接、也是最终标准。从环境质量要求来看，仅有《水法》规定了水功能区划制度，对水域的环境质量状况，按照水域功能划分提出明确的最低质量要求。这是我国环境立

^① 王会、王奇、詹贤达：《基于文明生态化的生态文明评价指标体系研究》，《中国地质大学学报（哲学社会科学版）》，2012年第2期。

法方面的一个缺憾。但这并不妨碍环境质量状况成为考察区域环境法治状况的一个重要维度。故而，从法治实施角度，环境保护科学合理包括：1、政府环境责任的落实；2、公民环境参与权利的实现；3、企业自觉守法；4、环境市场机制完善；5、企业自觉守法。

三、“法治教育增强与法治意识提升”维度与维度范围

维度	维度要素
1、法治教育加强	1、法律职业教育制度及职业伦理教育制度完善 2、社会主义法治文化宣传落实 3、普法宣传形式多样化 4、国家机关普法宣传队伍建设 5、公民和组织守法信用记录系统与奖惩机制建设
2、领导干部法治意识与法治思维建设	1、树立权责统一意识 2、形成勤政习惯与公仆意识 3、决策合理科学 4、决策程序民主 5、行政行为合法、诚信
3、群众法治意识建设	1、公民权利义务意识建设 2、公民拥有依法维权意识 3、公民依法表达诉求 4、社会公众规范使用法律术语

表 3—7：“法治教育增强与法治意识提升”维度表

纵观近代西方的法律发展史，我们不难发现，在具体法律制度上的变革往往是起源于最基本的法律哲学观念的改变，而法律哲学观念的核心部分就是如何认识法律和如何认识人与政治共同体的关系。对于基督教传统国家而言，这种变革是从新教改革开始的，人的价值被予以确立，在宗教观念上的变化使得更为世俗的权利本位思想得以萌芽。尽管有学者认为，社会主义法律理论中，“法的功能在理论上日益被确定为国家的重要工具，借助法律应控制在劳动日益分化和技术提高过程中发生的复杂经济过程”，但是我们仍应当注意到社会主义法治观念仍然对于一些在社会生产之外的法律价值予以了肯定与保护。而我们对于法治状况的考察，最基本的关注点就应当是法律的诸价值及规范被如何被看待并被运用，在以下章节中就将对于法治意识及法律教育方面进行考察。

对于法治意识的定义，有不少观点，在此我们选取如下定义，其是指“作为独立主体的社会成员在实践中所形成的关于法治的心态、观念、知识和思想体系的总成，是符合法治社会建设要求的法律意识，是人们对法律和法律现象的看法和对法律规范的认同的自觉程度最高的一种意识。法治意识反映公民对法律的认知水平以及基于这种认知所形成对法律、法律的效用和功能的基本态度和信任、依赖程度。”在此则需要提及与法治意识相关联的一个概念，即法治思维。如果我们认为法治意识主要是指人们对于法治的“认识”，那么法治思维则是主要涉及人们对于法律规范、

法律逻辑的运用模式。简而言之拥有一定的法治意识是建立一套法治世界观，而法治思维则是行为方法论上的指导，对于法治思维的考察亦能从一个方面来反映考察主体的法治意识情况。

我们对于公民的法治意识考察可以从两个思路来进行：一个思路是考察公民对于其社会角色的定位与认知情况——即反映在法治意识中公民自身与社会的关系；另一个思路则是考察在法律规范作为一种社会规范体系在社会上运用状况——即反映在法治意识中公民在社会交往或其他社会活动中与法律的关系。人们的行为是基于一定的逻辑思维体系，有学者将人们的行为所基于的判断分为“*ethic judgment*（伦理判断）”与“*moral judgment*（道德判断）”，分别来对应人们对于个人价值追求以及社会交往追求的规范体系。进行一个伦理判断即是发布一个声明，有关于人们应当做些什么才能过得不错：他们应当选取什么作为生活中的目标以及如何达成生活中的目标；而进行一个道德判断，则是发表一个有关于人们必须怎样对待其他人的声明。从公民的自我认知与社会价值定位而言，信任且依赖法律并建立一定法律观念的公民则会从基于法治的要求来确认自身的社会价值；而从公民的社会交往规范角度来说，拥有一定法治意识的公民会以法律作为最为主要的行为规范来指导行为。意识具有很强的主观性，即便是所处同一个法治环境，其发展的“法治意识”也往往无法完全一致，我们所能考察的也只是公民对于法律的重视程度。法治意识并非是先天的意识，是后天形成的，其状态往往取决于所处环境的法治传统以及法治宣传、教育等方面。对于法治意识的考察，我们仍然还是要从法律教育与法治意识两个方面进行。

（一）法律教育加强。在对于法律教育制度建设的方面，仅仅从制度建设来考察，法律教育的实施效果难以直接考察。对于法治教育制度的考察，主要基于对不同教育对象的区分来进行，一方面是专业法律的职业教育考察，另外则是一般性的普法教育考察。首先，在十八届四中全会《决定》中提出了“推动全社会树立法治意识”的要求，并从各个角度对于树立法治意识予以规范；其次，各法律职业本身的相关管理规范就对于其入职门槛、受法律教育情况予以了规范；最后，全国普法办公室每年都会发布本年度的普法要求文件，各地区亦有相应的普法方向重点文件。尽管除了法律职业教育及法学教育外，多是以政策性文件而非具有法律效力的法律规范性文件对于法律教育予以规范，但是这仍然是我们考察法律教育制度建设的一个重要考察依据。只有在根本上建立了较为完善的法律教育教育制度，才能够保障法治意识的形成。

（二）领导干部的法治意识与法治思维建设。尽管将领导干部的单独从公民中列出来单独进行考察并不有利于平等对待的观念，但是在很大程度上，某一地区的某方面的发展情况取决于该方面秉权者的个人素质及行为模式。因此我们考察领导干部的法治意识和法治思维，则是最为便利的角度来考察当地行政状况中的法治因

素。由于制度的设计，领导干部的任选并不将专业法律知识水平作为标准，因此我们常看到的状况是领导干部仍然是“普法对象”，因此领导干部的法治意识的树立以及法治思维的运用能力的培养是尤为重要的。

（三）群众法治意识建设。公民是一个法律概念，而群众更多的是一种政治或社会概念，当我们划分出领导干部这样一个社会角色时，对于公民法治意识的另一个考察对象就成了群众。群众是一个集体概念，但是集体的心理和状态无法精确的掌握或感知，因此在我们使用群众这一概念时，所指的是身处“群众”这一社会角色的一般公民。对于群众的法治意识建设问题，并没有直接的法律文件作为制度性标准，而法治意识也主要是一种心理状态，因此在考察的过程中，往往是以学理或以法治意识的概念作为考察标准而进行的。正如在前文中所引用的亚里士多德的论述那样，法治也意味着良好的法律被尊重与服从，群众的法治意识则是最直接体现法治状况的考察对象，尽管这种心理状态更多的只是群众对于法律主观性的认识。

四、“社会秩序和谐稳定”维度与维度范围

维度	维度要素
1.依法惩治犯罪，保障人权	1、依法惩治危害国家安全和公共安全犯罪 2、依法惩治经济犯罪、贪污贿赂和渎职犯罪 3、依法惩治危害食品安全和污染环境犯罪 4、坚决防止和纠正冤假错案 5、定期举办多部门联合专项打击犯罪活动 6、人民群众对安全感的满意度
2.社会矛盾与冲突得到及时化解	1、加大矛盾排查力度，预防和处置群体性事件 2、调解组织网络健全 3、多元化纠纷调解机制的完善
3.安置帮教和社区矫正工作不断推进	1、各级部门加强协调，为刑释解教人员的就业和社会保障提供服务和指导 2、积极整合社会资源参与安置帮教和社区矫正工作
4.完善立体化社会治安防控体系	1、治安防控网络的完善，提高应急反应能力 2、加强企事业单位内部治安防范工作 3、加大对治安防控体系网络建设经费的保障力度 4、建立严格考核制度，认真落实各项奖惩措施
5.流动人口的合法权益保护	1、流动人口综合管理服务机制的建立 2、外来人员落脚点和活动场所的管理 3、加强流动人员的服务和宣传工作 4、各级部门在流动人口管理工作中的职责履行

表 3—8：“社会秩序和谐稳定”维度分解表

“社会秩序和谐稳定”的提出可以追溯到 2004 年，在党的十六届四中全会上，中国共产党在这次会议上明确提出了构建社会主义和谐社会的奋斗目标，并明确了社会主义和谐社会的具体内容^①。“安定有序”是其中的核心要义，是构建社会主义

^①胡锦涛：《中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议公报》，2004 年 9 月 19 日。

和谐社会的必要条件和基本标志。安定是指社会处于平稳和安定状态；有序是指社会处于组织程度较高的有秩序状态。社会的安定有序，依靠的是不同利益群体各尽其能、各得其所而又和谐相处。实现社会的安定有序，必须实行法治，坚持依法办事。只有实行法治，才能防止社会矛盾激化为对抗和冲突；只有实行法治，使社会成员的民主权利制度化、法律化，才能引导人民群众通过法定程序表达自己的利益诉求，通过合法手段维护自身的合法权益，从而维护良好的社会秩序，保证社会的安定有序。

在 2007 年党的十七大报告中，进一步凸显了“完善社会管理，维护社会安定团结”^①的要求。社会稳定是人民群众的共同心愿，是改革发展的重要前提。社会的稳定需要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制，重视社会组织建设和管理。其次就是增加和谐因素，减少不和谐因素，妥善处理人民内部矛盾，加强流动人口服务和管理。坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，完善突发事件应急管理机制。另外就是健全社会治安防控体系，加强社会治安综合治理，深入开展平安创建活动，依法防范和打击违法犯罪活动，保障人民生命财产安全。完善国家安全战略，健全国家安全体制，切实维护国家安全。时至 2011 年，时任国家领导人的领导人胡锦涛同志在《省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上的讲话》指出，加强和创新社会管理，根本目的是“维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业”，“为党和国家事业发展营造良好社会环境”。而社会管理的基本任务则被明确为协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。

党的十八大报告针对社会秩序和谐稳定的问题，在十七大报告的基础上提出进一步的观点，特别是在“提高社会管理科学化水平”、“政府提供公共服务方式”、“正确处理人民内部矛盾”、“强化公共安全体系和企业安全生产基础建设”、“深化平安建设”、“完善国家安全战略和工作机制”^②等方面都进行了更为深化细致的阐述。党的十八届三中全会和党的十八届四中全会对于这一问题的认识也有了显著的提高，其中十八届四中全会提出，“推进多层次多领域依法治理，建设完备的法律服务体系，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，完善法律援助制度，健全司法救助体系。健全依法维权和化解纠纷机制，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。完善立体化社会治安防控体系，保障人民生命财产安全”。^③

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中指出要“完善矛

①胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，2007 年 10 月 15 日。

②胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012 年 11 月 8 日。

③习近平：《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报》，2014 年 10 月 23 日。

盾纠纷排查调处工作制度,建立党和政府主导的维护群众权益机制,实现人民调解、行政调解、司法调解有机结合,把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态”。通过对上述规范性文件中涉及到“社会秩序和谐稳定”基本内涵的高频词进行分析发现,实际上在法治层面上探讨“社会秩序和谐稳定”的基本内容也在不断丰富和拓展。“社会秩序和谐稳定”的基本目标应当是促进人与自然、人与社会、人与人、人与自身的和谐。社会秩序和谐稳定就是要确保人民安居乐业、社会安定有序,而这也是法治所欲达到的重要目标之一。从近年来司法系统发布的典型案例和案件的具体查办发现,法治实施的各个领域均要着力于服务民生。当前我国正处于社会转型期,既要提升民众的法律意识,也要关注社会的状态,要在更广泛的层面上供给公平,重点关注特殊人群的管理和创新,做好安置帮教和社区矫正工作,加强流动人口的管理和服务。

我国《刑法》规定其立法目的是“惩罚犯罪,保护人民”^①,而其基本任务也包含“维护社会秩序、经济秩序”^②,可见惩罚犯罪、保护人民是维持社会秩序的重要一环。只有有效打击违法犯罪,维护人民合法权益,保护人民的生命和财产安全,才能保证人民安居乐业、维护社会的长治久安;检验一个社会的法治发展水平,必须把解决社会矛盾和冲突纳入法制化轨道,并严格按照法定权限履行职责、行使权力。法律的作用不仅仅限于在事后对于违法行为予以制裁,制裁的根本目的是预防新的纠纷发生。考察上述会议文件,我们不难看到党中央清楚的认识社会矛盾的问题;结合对法的规范职能考察,预测作用的法无疑也是意在化解潜在的社会冲突。因此,不难判断,防止社会性冲突的防止社会矛盾激化,引导人民群众通过法定程序表达自己的利益诉求,通过合法手段维护自身的合法权益,是法治的基本要求,也是维护良好的社会秩序、保证社会的安定有序的必要条件。

社区矫正和刑释解教人员是社会重点人群,是影响社会稳定的可能隐患,做好对社区矫正和刑释解教人员安置帮教工作,对创新社会管理,维护社会稳定具有十分重要的意义。健全和落实社会治安综合治理各项制度,党的十八届四中全会报告中提出要“完善立体化社会治安防控体系”,其实质是整合多方力量和资源、运用多种手段和方法,及时对违法犯罪等社会治安问题进行多角度、多层次、全方位、多环节防治,根本目的是立足预防,从源头上进行防范和治理,不断减少和消除产生社会治安问题、影响社会稳定的诸多社会矛盾和消极因素,最大限度地预防、控制和减少违法犯罪,最大限度地增加社会和谐因素,维护社会治安秩序和长期稳定。

当前,大量自由流动的人口,对社会治安、社会和谐稳定、社会管理以及社会

① 《中华人民共和国刑法》第一条:“为了惩罚犯罪,保护人民,根据宪法,结合我国同犯罪作斗争的具体经验及实际情况,制定本法。”

② 《中华人民共和国刑法》第二条:“中华人民共和国刑法的任务,是用刑罚同一切犯罪行为作斗争,以保卫国家安全,保卫人民民主专政的政权和社会主义制度,保护国有财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的财产,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利,维护社会秩序、经济秩序,保障社会主义建设事业的顺利进行。”

建设与发展等各方面都带来了巨大压力。这些“城中村”、城乡结合部的治安乱点，给社会的治理造成了巨大压力，特别是部分农村的“空心化”和部分城郊乡镇流动人口集聚、两极分化比较突出的问题，给社会管理与服务带来了一系列难题，这两种情况都极易滋生各种影响社会稳定的问题。党的十八大提出要“完善和创新流动人口和特殊人群管理服务”，管理并服务好流动人口是加强和创新社会管理、维护社会稳定、加强基层组织建设的难点，也是法治实施效能评估的重要面向。

综上，本研究报告围绕着中国法治实施的建设重点共计创建八项法治规范维度并设定维度的相应范围。艾尔·巴比曾指出“当对变量进行操作化时，人们常常会发现自己并不完全清楚自己对变量的哪些维度感兴趣……重要的是要清楚哪些维度对研究更重要”^①，凭借关键的法治规范维度及维度范围，地方法治评估指标体系才可能朝着更为合理和科学的方向发展。此外，法治制度维度及维度要素的选择和提取过程中势必会导致部分有价值的制度面向及相关重要资讯要素的流失，但这是评估设计无法回避的缺憾，唯有通过反复评估减少其间的误差与不足，并保持制度维度及维度节点的开放性与接纳性，在中国法治进程中不断的调整与改造。

因此，我们设计这样五个维度对于社会秩序和谐稳定进行考察：1、依法惩治犯罪、保护基本人权；2、社会矛盾与冲突得到及时化解；3、安置帮教和社区矫正工作不断推进；4、立体化社会治安防控体系得以建立；5、流动人口的合法权益保护。

事实上，只有有效打击违法犯罪，维护人民合法利益，保护人民的生命和财产安全，才能保证人民安居乐业、维护社会的长治久安；检验一个社会的法治发展水平，必须把解决社会矛盾和冲突纳入法制化轨道，并严格按照法定权限履行职责、行使权力。只有实行法治，才能防止社会矛盾激化为对抗和冲突；只有实行法治，使社会成员的民主权利制度化、法律化，才能引导人民群众通过法定程序表达自己的利益诉求，通过合法手段维护自身的合法权益，从而维护良好的社会秩序，保证社会的安定有序。社区矫正和刑释解教人员是社会重点人群，是一支灰色大军，是影响社会稳定的重大隐患，做好对社区服刑人员的矫正监管和刑释解教人员这一特殊群体的安置帮教工作，对创新社会管理，维护社会稳定具有十分重要的意义。健全和落实社会治安综合治理各项制度，党的十八届四中全会报告中提出要“完善立体化社会治安防控体系”，其实质是整合多方力量和资源、运用多种手段和方法，及时对违法犯罪等社会治安问题进行多角度、多层次、全方位、多环节防治，根本目的是立足预防，从源头上进行防范和治理，不断减少和消除产生社会治安问题、影响社会稳定的诸多社会矛盾和消极因素，最大限度地预防、控制和减少违法犯罪，最大限度地增加社会和谐因素，维护社会治安秩序和长期稳定。党的十八大提出要“完善和创新流动人口和特殊人群管理服务”，当前，大量自由流动的人口，对社

① [美]艾尔·巴比：《社会研究方法（第十一版）》，邱泽奇译，华夏出版社，2010年，第181页、第182页。

会治安、社会和谐稳定、社会管理以及社会建设与发展等各方面都带来了巨大压力。这些“城中村”、城乡接合部的治安乱点，给城市治安管理乃至反恐维稳都造成了巨大压力，特别是部分农村的“空心化”和部分城郊乡镇流动人口集聚、两极分化比较突出的问题，给社会管理与服务带来了一系列难题，这两种情况都极易滋生各种影响社会稳定的问题。管理并服务好流动人口是加强和创新社会管理、维护社会稳定、加强基层组织建设的难点，也是法治实施效能评估的重要面向。

综上，我们围绕中国法治实施的建设重点，共计创建八项法治规范维度并设定维度的相应范围。艾尔·巴比曾指出：“当对变量进行操作化时，人们常常会发现自己并不完全清楚自己对变量的哪些维度感兴趣……，重要的是要清楚哪些维度对研究更重要”^①，凭借关键的法治规范维度及维度范围，地方法治评估指标体系才可能朝着更为合理和科学的方向发展。此外，法治制度维度及维度要素的选择和提取过程中势必会导致部分有价值的制度面向及相关重要讯息的流失，但这是法治评估无法回避的局限所在，唯有通过反复评估减少其间的误差与不足，并保持制度维度及维度节点的开放性与接纳性，在中国法治进程中不断的调整与改造。

^① [美]艾尔·巴比：《社会研究方法（第十一版）》，邱泽奇译，华夏出版社，2010年，第181页、第182页。

下编 指标设计与方法

第四章 中国地方法治实施效能指标的设计

第一节 法治实施效能指标设计的基本原则

从辩证唯物主义观点看，不存在所谓绝对完美和准确的操作化指标。因为在设计法治实施效能指标的过程中，往往面临着不同的选择路径，^①而任何选择既要满足法治实施效能评估项目自身的稳定性，同时还应契合自身法治评估特征与需求，既要符合具有普遍性适用性的设计原则，同时还要结合中国制度性法治评估的特征，促使法治评估项目中的指标建构活动趋于科学，趋于合理与规范。

一、法治实施效能评估指标的创设原则与设计规则

测量本身不是目的，它的科学价值只有从工具论的角度才能得到欣赏，这时我们会问，测量想要达到什么目的，它在科学情境中扮演什么角色，在调查研究中它发挥什么功能。^②作为反映法治实施状况的测量工具的法治实施效能指标之创建必须遵循指标设计的科学规律，“指标设计所面临的各种数据、社会现象之间是有联系的，而这种联系需要理论的指导”。^③同时，法治实施效能指标需要有效衔接法治理论、法治规范配置、法治现象以及各种相关数据之间的联系，而要做到这一点，法治测量指标设计就必须符合以下基本要求：

（一）遵循法治评估指标创设的一般性原则

法治实施效能评估指标属于法治评估指标的一种，而且是目前在中国本土评估实践中最具可行性和适用性的一种，拙作《中国法治评估进路之选择》中专门就当前中国采取法治评估的途径进行分析，指出制度性进路开展法治评估的重要性和不可或缺性，而法治实施效能评估就属于制度性法治评估的一种。因此，在法治实施效能指标创设上，我们应当遵循以下原则：

1、法治实施效能指标的创设必须具有代表性与可区分性

“选择测量指标就要选择那些区分出各个个体好坏、高低的差别的指标”^④，法治测量指标的设计就是如此。中国地广人多，不同地区的地方环境比较复杂，不同区域的法治生态，甚至是同个区域不同人群的法治生活或认知上都存在着或

^① 笔者曾专门探讨过制度性路径、价值性路径等，亦提出综合性路径的可能性。参见张德森、李朝：《中国法治评估进路之选择》，《法商研究》2014年第4期。

^② Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioural Science*, New Jersey : Transaction Publishers, P. 171.

^③ 郑杭生、李强、李路路：《社会指标理论研究》，中国人民大学出版社，1989年，第49页。

^④ 风笑天：《社会研究方法》，人民大学出版社，2001年，第109页。

多或少的差异与不同，法治实施效能指标反映法律规范运行中可能存在的差别，并通过这些现实差异来度量评估区域法治实施存在的问题。因此，法治实施效能指标设计不能简单依循法治理想作出完美勾画，也不能设定过低的法治门槛，而是要结合评估区域的法治建设提炼测量指标，保证同个指标在投入到调研中能辨明不同调研对象的差异化程度，使法治水平较高与较低地区之间呈现鲜明的数字差距。与此同时，法治实施评估还应保证指标的代表性，要求将与中国法治建设相关的规范与运行态势纳入指标创设当中。同时，法治实施效能指标的这一代表性既包括指标反映法治实施的重要与要求，同时，指标指涉内容在评估地区是普遍存在的而非个别的特殊法治现象或问题，而且指标自身就属于上级维度中的比较关键和重要的组成。

2、法治实施效能指标的创设必须保证自身的现实适用性

法治实施效能指标的现实适用性实则是要求指标在拟评估地区的适用有效性，不同与代表性与区分度的要求，这些要求更多是从技术层面明确指标设计标准，而现实适用性更强调对关乎评估地区现实问题、群众关注问题的重视。有些法治规范可能推行的比较好，但不能成为当地百姓生活中常见、疑难的法治实施问题，这些内容可作为指标设置的要点，但绝非考核重点。有些法治实施虽然在规范设置上比较完善，但在运行实施上并不顺畅，甚至引发广大群众的不满或争议，这些规范要点应当成为法治实施效能评估的重点，应当纳入至法治实施效能指标的创设中。相反，如果指标创设不结合评估地区之现实，无论其最终评估结论的高与低、优与劣，没有太大的应用价值与意义，这也是法治实施效能指标创设的一项基本要求。

3、法治实施效能指标的创设应兼顾信度与效度要求

信度与效度是所有科学测量中的核心问题，它们关心的是，如何发展出能够准确测量概念的测量工具。^①信度是指标的可靠程度和一致程度，代表同样事务在相同或相似条件下的重复再现。效度是指标与法治实施概念之间的匹配程度。信度要求法治实施效能指标保持指标设置不带任何歧义，消除来自任何外在的“杂音”干扰，使受访者在认识和感受指标时具有相似性和一致性，而不至于作出截然不同的判断。“效度就是测量的准确性或有效性，也就说在社会测量中采用的测量方法和指标或量器能否准确地测量出概念或变量的特征和内涵”^②，换句话说，法治实施效能指标选择的项目要素必须“看起来”与处其上位的相应维度相符合、相匹配。如果我们发现在某项维度节点之下的法治测量指标指向的问题并非测量该维度的，那么就可理解为这些法治测量指标是表面效度的。

① [美]劳伦斯·纽曼、拉里·克罗伊格：《社会工作研究方法质性和定量方法的应用》，中国人民大学出版社 2008 年版，216 页。

② 仇立平：《社会研究方法》，重庆大学出版社，2008 年，第 158 页。

（四）法治实施效能指标是可回答并可实现数字化

法治实施效能指标的表述是大众化的，但是在操作过程中需要明确界定时却显得含糊不清、存有歧义，例如，你觉得中国司法活动是否公平？宪法和法律至上是否得到在日常生活中得以实现？等。也许有些指标提供的问题或许可回答，但是回答这些问题需要更多的专业知识（主观指标方面）或数据资料（客观指标方面），现在尚不具备这些条件；譬如，现在给予司法人员的法律业务培训，能否帮助他们在刑事量刑中做到量刑规范化？业务培训与量刑规范的因果关系显然不是非专业人士所能回答的问题。为了让法治测量指标指涉的每个问题都可由受访者作出回应，研究者必须事前收集现实信息，明确测量标准，界定调查对象，使资料讯息的收集建立在可靠的基础上，法治实施效能指标才具有可回答性。而且，将法治测量指标通过专家意见、公众反映等方式给予不同指标以数字化的分值，通过分值的高低判断法治实现程度与其中的现实问题，这是包括世界正义工程、余杭法治实验等诸多法治评估实践中采取的主要方式，也是我们法治实施效能指标采取数字化的主要途径。

二、中国地方法治实施效能指标的设计规则

如果将法治实施效能指标设计的基本原则作出对指标创设基本规律的尊重和理解，那么，评估技术进入到中国地方法治视野中，特别是我们围绕着法治实施效能作出的评估项目中，产生了效能指标创设的特殊性操作规则，这些设计规则给地方法治实施效能指标的设计提供新的思路、新的方法，使中国地方法治实施效能指标的设计更加符合法治中国的特征与评估中国地方法治实施效能的需要。具体而言：

（一）建立法治实施效能的规范性指标组合

有别于以往研究者根据评估内容作出的结果指标、行为指标和能力指标^①，笔者将法治测量指标分为规范性指标、过程性指标与结果性指标。^②之所以提出制度性指标，缘于中国法治实施效能评估的特殊性，该评估的主要目标是通过对比法治实施所依赖的各类规范制度的实施及实施效果的考察，发现法治实施的现状、实施过程中存在的问题，等。尽管这个过程中也必须结合法治价值要素的评判和认定，笔者在之前的第二章曾专门就价值标准做出解释；但是，指标设置的基础和起点始终是规范与制度，尤其是那些已经制定、投入使用、正在运行并对当前中国法治生态环境产生重大影响和作用的规范性要素，是我们考察法治实施效能评估的基础。在进行法治实施效能评估指标设置中，我们应建立相对完善的规范性指标组合，这个组合应当覆盖当前中国法治实施包括依法行政、公正司法

^① 参见钱弘道：《法治评估的实验——余杭案例》，法律出版社，2013年，297页。

^② 规范性指标主要反映特定或相关制度配置与机构设置是否建立健全等情况，实施性指标主要是指法律规范、制度、政策的实施与机构的履职与运行情况，而结果性指标主要是对制度执行或实施效果的评价，三者构成逻辑完整的指标组合关系。

等多数法治面向，并凸显出法治实施中的重点细节。

（二）建立法治实施效能的实施性与效果性指标组合

法治实施效能指标是以规范性指标的创设为基础的，但是仅测量是否设立相应规范、是否规范完善并不能对法治实施的状况作出深刻而全面的洞察，实际上评估的重点仍然是这些规范是否得以运行？运行的怎么样？成效如何？等一系列问题。过程性指标指围绕着已有法律制度或规范运行的考察，包括已有制度或规范是否实施和落实等，这些规范要素实施和运行的情况如何成为该类指标的重点。同理，结果性指标主要指法治实施实践产生的效益，重视对法治实施的塑造与培养以及社会成效如何做出评价。从整体来看，实施性指标与结果性指标是彼此相互依存的指标组合，通过逻辑上的递进关系而存在，没有对实施过程的评判就无法对实施效果做出更好的衡量，而如果仅仅停留在实施过程的考察上，就很容易导致无法明确规范是否实现对法治中国的推进和发展，无法实现进一步的法治部署与安排，无法将评估与中国法治进程相结合。

（三）以规范性指标为基础，以实施性指标与效果性指标为考察重点

规范性指标、实施性指标与结果性指标是彼此相互依存的指标组合，三类指标之间必须保持结构上的平衡，才能实现评估内容的完整与科学。规范性指标构成了过程性指标与结果性指标的基础与保证，没有法律制度或规范的确立，相关的过程性指标与结果性指标也就无从谈起。尤其是中国“有法无治”的处境已达成认识层面的共识，党的十八届四中全会更是提出建立“高效的法治实施体系”来解决这个问题，法治实施的状态及效果成为接下来法治建设的主要内容，而法治实施是否高效也是以法律规范体系是否完备为基础的。在法治实施效能指标设计中，规范的基础性地位仍应当受到重视，规范性指标也必须成为其他类型指标设计的基础，这一基础作用并非指规范性指标必须显性存在于指标体系中，甚至在有些情况下规范性指标也会成为不言自明的“隐性指标”，而是强调在实施性指标与结果性指标设计时必须考虑是否存有与之相关的规范性指标。过程性指标可揭示出评估地区形式法治的遵循程度，而结果性指标则能更多的反映出评估地区法治实施的实际状态和真实水平，将二者结合起来，以法治实施效能的评价来反映当前我国法治实施过程中的成绩与不足，进而为法治建设新阶段的全景勾勒提供充分而详实的资讯。

第二节 权力控制与权利保障：地方法治实施效能指标的 创设实验（一）

众所周知，无论是上文中重点强调法治评估的一般性原则还是中国地方法治实施效能指标的设立规则，更多的是在指标操作方法层面上为法治实施效能评估指标体系的确立提供一定的方向性指引，尽管这种指引在一定程度上为指标设计兼顾质效提供了科学的标准，但是，法治实施效能指标必须经历研究者的创设实验，才能在“试错”过程中得到产生、提炼并逐步走向完善。本研究共涉及八项规范维度，根据不同规范维度的内在关系，以及考虑到行文篇幅的合理，笔者将其两两分组，进行指标设计实验。

本部分主要是围绕着法治实施中最为基础的两项维度进行指标设立，其一是旨在反映公权力受到制约的“依法行政与法治政府”维度，通过此项维度及维度下的诸要素的指标创设，课题组借此反映与测量在当前中国地方法治实施中，行政机关行使权力是否达到法治实施的标准与要求。其二是基本权利依法可获得保障，此点属于公民权利的保护与实现，也是权力限制的目的所在，通过对该项内容的考察，有助于明确法治实施中对于权利实现的关注和发展程度。

一、“依法行政与法治政府”维度的指标创设

从“依法行政”到“法治政府”，反映了中国政府法治政策的变化，表明中国法治建设任务目标的日渐明晰化。“依法行政”要求政府及政府公务人员遵纪守法，不能侵害相对人的利益；而“法治政府”则要求政府更加积极有为地提供公共服务、维护法治秩序、化解社会矛盾、解决社会纠纷，保障公民权利。^①

（一）行政立法科学民主

行政机关获得法律授权或依据法律规定可制定行政规章，但行政机关制定的规章不得与法律相抵触，即规章法律位阶低于法律。由于其他行政活动依赖于行政规章而展开，所以其规范性和合法性对行政活动起着重要的引导作用。

1、行政立法质量提高。行政立法质量的提高首先表现为在权限内立法，不得与上位法冲突。《立法法》第八条规定了法律保留事项。《国务院关于全面推进依法行政的决定》要求提高政府立法质量立法质量。关乎法律的实施与执行，是影响法律效果的直接因素。2015年通过了《立法法（修正案）》，因此制度层面相关指标无需考核，从实施性指标与效果性指标考核即可。指标设计可考虑备案审查及地方法规规章的合法性审查问题，所以拟设定指标为：（1）地方规章有无备案、审查；（2）地方规章与上位法冲突的数量；（3）地方规章重复立法率；（4）

^①燕继荣，程熙：《从“依法行政”到“法治政府”》，《北京行政学院学报》，2013年第5期，第14页。

地方规章重大修改率。

2、行政立法技术规范。规范立法技术是提高立法质量进而构建法治政府的一个重要途径。《行政法规制定程序条例》对此进行了规定^①。立法技术规范性指标可参考《立法技术规范》，所以无需考虑制度性指标。重点从地方规章结构、条文表述以及修订等方面设立实施性指标与效果性指标：（1）地方规章结构是否符合法定要求；（2）条文表述修改率；（3）专业术语是否运用合理；（4）地方规章年平均修订次数；（5）法律废止形式是否规范。

3、规范性文件合法审查制度实行情况。《立法法》第九十九条规定“与法律抵触的规章等应送专门委员会审查。”《全面推进依法行政实施纲要》对此进行了规定。^②提出“对报送备案的规章和规范性文件，政府法制机构应当依法严格审查。公民、法人和其他组织对规章和规范性文件提出异议的，制定机关或者实施机关应当依法及时研究处理。”合法性审查制度是为了防止法律法规间发生抵触而设置的提前预防程序，也是行政机关内部一个自我纠错的程序。我国地方合法性审查制度还未全面建立，所以应从制度层面、实施层面与效果层面考察制度的建立、文件是否全面进行审查及审查合格情况等问题，所以拟设立以下指标：（1）规范性文件合法审查制度是否建立；（2）规范性文件送审率；（3）文件审查合格率；（4）审查结果年均公开数量。

4、行政规章的清理情况。行政规章的实施必须针对国情，符合实际需求，当行政规章不再起做作用时就应及时修改或废除以避免过度法律化。《关于开展行政法规规章清理工作的通知》对清理法规做出了详细的规定^③。《国务院发布关于加强市县依法行政的决定》提出“建立规范性文件定期清理制度。”因此，这一指标设立应从制度性指标、实施性指标与结果性指标综合考虑清理制度的建立情况、清理结果等问题，所以拟设定以下指标：（1）地方规章清理制度是否建立；（2）单项清理、专项清理和全面清理次数；（3）地方规章废除率；（4）清理结果公开次数；（5）清理后反馈意见处理是否及时。

5、公民参与情况。《国务院关于加强法治政府建设的意见》对公民参与政府立法给与了意见。^④公民参与立法能够有效反应与表达关乎自身利益的需求与迫切的愿望。由于相关制度已较为健全，所以从实施性与效果性指标考察公民代表的选举、参与等情况，可设计以下指标：（1）公民代表是否民主选举产生；（2）

① 《行政法规制定程序条例》规定：“行政法规应当备而不繁，逻辑严密，条文明确、具体，用语准确、简洁，具有可操作性。”

② 《全面推进依法行政实施纲要》提出“对报送备案的规章和规范性文件，政府法制机构应当依法严格审查。公民、法人和其他组织对规章和规范性文件提出异议的，制定机关或者实施机关应当依法及时研究处理。”

③ 《关于开展行政法规规章清理工作的通知》提出“及时清理行政法规、规章是维护法制统一和政令畅通、推进依法行政、建设法治政府的客观要求和重要措施。建立规章和规范性文件定期清理制度，对规章一般每隔5年、规范性文件一般每隔2年清理一次，清理结果要向社会公布。”

④ 《国务院关于加强法治政府建设的意见》要求“政府立法要……充分反映人民意愿，……完善公众参与政府立法的制度和机制，保证人民群众的意见得到充分表达、合理诉求和合法利益得到充分体现。”

公民参与立法人员数；(3) 公民意见采纳率；(4) 立法结果公开次数；(5) 公民意见平均处理周期。

(二) 行政机构精简合理

科学的机构设置要求行政机构设置精简，权责明确。《全面推进依法行政实施纲要》提出“科学合理设置政府机构，核定人员编制，实现政府职责、机构和编制的法定化。”

1、地方上级机构不得干预下级机构设置。《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》对此进行了规定。^①上级机关干预下级机构设置将会导致部门间扯皮推诿现象发生，降低行政效率，增加行政相对人办事成本。部门间权责明确能够高效地找出问题所在，提高行政问责效率。扰乱机构设置管理秩序不仅会降低行政效率、减损行政权威，还会增加行政负担、不利于政府职能和依法行政的实现。拟设定以下指标：(1) 规章中是否规定不得干预的原则；(2) 业务对口行政机构数量；(3) 业务对口的机构编制增加量；(4) 机构设置是否经过机构编制部门专项办理。

2、实有人员与批准的行政编制和领导职数相对应。十八届三中全会提出“优化政府组织结构。”优化政府组织结构要求政府结构精简、避免同职能部门重复设置，降低或杜绝“吃空饷”、在编不在岗的现象，合理利用财政资金。行政机构超编现象在我国较为普遍。由于立法涉及不多，地方超编现象重视不够，所以从制度层面、实施层面和效果层面考察制度的建立、审查情况等问题，可设置以下指标：(1) 是否颁布规章规定政府超编应担责任；(2) 审查超编情况的年均次数；(3) 机构超编率；(4) 超编机构百分比。

3、地方机构设置与审批的行政机构相一致。机构的设置、编排、改变等都要依据既有规定进行，不得私自因个人利益而违规进行变动。2007年实施的《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》对此进行了规定^②。依法行政的基础是政府组织机构必须依法设置，这些机构承担的职责和实际行政行为必须符合法律规范。因此，从制度性指标、过程性指标和结果性指标综合考量制度的建立、机构设置审批等情况，拟设置以下指标：(1) 地方规章是否规定行政机构设置事项；(2) 行政机构设置送审率；(3) 行政机构设置合法审批率；(4) 对违规设置机构的处罚是否公开。

4、行政机构稳定性。《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第八条规定：“在一届政府任期内，地方各级人民政府的工作部门应当保持相对稳定。”行政机构的稳定性能够保障其权威性与高效率。行政机构的变化会导致政府职

^① 《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第七条规定：“行政机构不得干预下级人民政府行政机构的设置和编制管理工作，不得要求下级人民政府设立与其业务对口的行政机构。”

^② 《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第六条规定：“机构实有人员不得突破规定的编制。禁止擅自设置机构和增加编制。对擅自设置机构和增加编制的，不得核拨财政资金或者挪用其他资金安排其经费。”

能、人员数量和运作方式的改变，所以稳定的职能机构能够提高行政效率，维持行政机关的权威。目前，我国对行政编制的设立等动态性问题规定较为全面，对行政机关的稳定性重视度还不够，所以从制度性、实施性与效果性指标考察制度的建立、稳定性等情况，可设置以下指标：（1）是否把行政机关稳定性纳入制度规范中；（2）考核机构变动率的频次；（3）一届政府任期内机构的实际变动率。

（三）行政决策民主规范

行政决策的结果直接关系到人民的根本利益及社会的稳定。因此，严格依据相关法律规定作出行政决策是依法行政和法治政府的根本要求。科学地制定行政决策能最大程度地维护人民利益，协调各方关系。

1、公众有效参与。国家“十二五”规划要求“完善重大事项决策机制，建立健全公众参与的决策程序，实行科学决策、民主决策和依法决策对同群众利益密切相关的重大事项，要实行公示、听证等制度。”公众对行政决策提供建议、表达诉求也是一种监督方式，可以防止决策过程中领导独断专行、为己谋私、擅自增加行政相对人义务等情况发生。所以从制度性、实施性与效果性指标考察制度的建立、公众实际参与情况等问题，可设置以下指标：（1）公民参与行政决策是否纳入规章中；（2）重大决策听证次数；（3）参与决策公民数量是否达到民主要求；（4）决策结果公布数量。

2、重大行政决策专家论证制。十八届三中全会的《决定》明确提出：“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。”地方政府规章也有相应规定：决策承办单位应当组织3名以上专家或者研究咨询机构对重大行政决策方案草案进行必要性、可行性、科学性论证。专家进行论证后，应当出具书面论证意见，由专家签名确认。专家对论证意见的科学性负责。^①重大决策专家论证制度能够科学地论证相关决策实施带来的优劣势及专业地评估决策方案的风险。所以从制度性、实施性与效果性指标考察制度的建立、专家实际参与等情况，指标可设置为：（1）是否建立重大行政决策专家参与制度；（2）专家在决策人员中的比例；（3）专家智库更新频率；（4）参与决策的专家人数达标率；（5）是否制定专家意见责任制。

3、重大决策的法律审查。十八届四中全会提出建立行政机关决策合法性审查机制。重大决策的法律审查是对决策合法性的保障。党和国家要求决策法律审查的常态化，但这一制度并未全面实施，所以从指标设置上应从制度性指标、实施性指标与效果性指标综合考察制度的建立、审查实施等情况，拟设立以下指标：（1）重大决策法律审查是否形成制度规定；（2）重大决策送审率；（3）重大决策是否都出具书面审查意见；（4）重大决策审查通过率。

^① 引自2008年实行的《湖南省行政程序规定》第三十六条规定。

4、决策过程公开透明。《全面推进依法行政实施纲要》对此进行了规定^①，要求建立健全决策责任追究制度，实现决策权和决策责任相统一。程序的公正并不意味着行政决策必定成功，但不公正程序做出的行政决策必然是不成功的。科学的决策能够推动社会稳定与进步，因此这就要求行政决策程序必须合法、民主，以人民利益为第一要义。所以指标设置上应从制度性指标、实施性指标与效果性指标综合考察程序制度的制定、程序的公开等情况，可设立以下指标：（1）规章是否规定行政决策具体操作过程；（2）决策议题公布率；（3）决策执行跟踪率；（4）决策反馈纠偏处理周期；（4）决策过程的公开方式是否为人知悉。

5、行政决策结果公开与信息跟踪反馈。《关于加强市县依法行政的决定》做出了相关规定。^②地方政府行政决策结果的公开是对民意的尊重，其后期执行的跟踪反馈能够了解决策结果实施情况并及时纠正不利影响。由于地方政府已有相应规定，所以从实施性与效果性指标考察结果公布、信息跟踪等情况，可设立以下指标：（1）决策结果公开率；（2）结果公布方式是否常规；（3）决策信息跟踪反馈制度是否建立；（4）决策结果跟踪周期；（5）跟踪反馈信息是否及时公开。

（四）政府信息公开透明

政府信息是否能够有效获取是衡量法治政府的一个关键考核指标。信息透明化有利于监督的实行，减少行政违规行为，是对公民知情权的保障并能加深公民与政府的信任感，提升政府的公信力，也是建设法治政府的要求。

1、政府信息公开平台有效建设。《2015年政府信息公开工作要点的通知》对此进行了规定。^③《信息公开条例》第十五规定了“政府应主动公开信息的渠道”。因此，从中央到地方政府都应积极构建政府信息公开的平台，但部分地方政府建立了信息公开平台却未真正投入使用，群众仍无法获取信息。政府应充分整合信息公开平台，明确公布可获取信息的渠道，以便有效地保持信息的畅通。鉴于相关制度规定已完备，所以从实施性与效果性指标考察信息平台的建立、使用等情况，可设立如下指标：（1）是否建立政府信息公开平台；（2）政府信息平台可使用率；（3）是否建立信息反馈机制；（4）信息准确率。

2、政府信息公开及时。《信息公开条例》第十八条规定“政府信息形成或者变更之日起20个工作日内予以公开”，第二十四条规定了答复要求公开信息者的时间期限为“当场答复、收到申请15个工作日、延长答复期为在此之前基础上的15个工作日”，第三十一条规定了例行公开日期为每年3月31日等。信息公开的不及时会导致信息价值减损，为了保障信息的时效性，法律专门规定了信息

^① 《全面推进依法行政实施纲要》规定：“除依法应当保密的外，决策事项、依据和结果要公开，公众有权查阅。”

^② 《关于加强市县依法行政的决定》规定：“建立重大行政决策实施情况后评价制度。市县及其部门做出的重大行政决策实施后，要通过抽样检查、跟踪调查、评估等方式，及时发现并纠正决策存在的问题，减少决策失误造成的损失。”

^③ 《2015年政府信息公开工作要点的通知》规定：“发挥各类信息公开平台和渠道作用。扩大政府信息传播范围，提高信息到达率。加强不同平台和渠道发布信息的衔接协调，确保公开内容准确、一致。”

公开的时限。制度规定已相对完善，所以从实施性与效果性指标考察信息公开的态度、时限等问题，可设立指标如下：（1）政府主动公开信息比例；（2）政府信息更新周期；（3）超期答复行政相对人比率。

3、政府信息内容准确，且符合法定标准。信息公开的内容不仅需要全面还需准确，否则将误导行政机关、公民、法人、其他组织。《信息公开条例》第二章例举了行政机关应“主动公开的内容、重点公开的信息、依申请公开的信息内容。”《2014年政府信息公开工作要点的通知》中重点强调了财政资金信息、公共资源配置信息等方面的信息公开项目。《2015年政府信息公开工作要点的通知》进一步扩展了信息公开的内容，并明确规定了九大信息公开工作：行政权力清单公开、财政资金信息等。信息法定有利于防止行政机关选择性地公开行政信息内容。诸多规章已例举政府应公开内容，所以从实施性与效果性指标考察信息协调机制、公开的准确程度等问题，拟设立以下指标：（1）是否建立信息协调机制；（2）信息公开清单法定事项数目；（3）选择性公开比率；（4）公开过程中，是否存在侵犯个人隐私情况。

4、信息公开意识的健全程度。行政机关应树立主动公开的意识，除保密信息以外的其他信息应主动公开。《信息公开条例》第十六条分别规定了“行政机关应主动向相关单位提供信息”。政府信息公开意识不仅指行政机关，公民对关乎自身利益的信息也应具有申请公开的意识。《信息公开条例》第二十条规定了“公民或法人申请信息公开的方式”、第二十五条规定了“依申请可公开的内容”，如与其自身相关的税费缴纳、社会保障、医疗卫生等政府信息。行政机关与行政相对人具备健全的信息公开意识有利于政府信息透明度的提高。鉴于制度规定已相对完善，仅从实施性与效果性指标考察行政人员对信息公开了解的程度等情况，所以可设立以下指标：（1）行政机关主动向相关单位提供信息比例；（2）行政人员是否掌握信息公开标准；（3）行政人员是否了解违反《信息公开条例》应承担的法律责任；（4）本单位信息公开的渠道数；（5）回复公民反馈信息比率。

5、政府信息公开的工作培训。国务院2013年印发的《当前政府信息公开重点工作安排》^①对培训工作进行了规定。由于我国信息公开培训工作未形成大规模的统一制度要求，所以应从制度性、实施性与效果性指标考察培训工作相应规定、举办等情况，拟设立以下指标：（1）规章是否规定信息培训工作；（2）信息培训工作年均举办次数；（3）培训考核合格率；（4）培训后，行政人员信息公开意识是否有所提升。

（五）行政救济高效有序

行政救济是公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为造成自己合法

^① 国务院2013年印发的《当前政府信息公开重点工作安排》规定：“逐步普及政府信息公开理念及基本知识。地方各级政府及有关部门要通过举办培训班、以会代训等形式，加强工作培训，不断提高政府工作人员做好政府信息公开工作的能力。”

权益的损害,请求有关国家机关给予补救的法律制度的总称,包括对违法或不当行政行为加以纠正,以及对于因行政行为而遭受的财产损失给予弥补等多项内容。^①十八届四中全会提出“增强全社会尊重和保障人权意识,健全公民权利救济渠道和方式。”此为该项内容的纲领性依据。

1、告知权的保障。行政活动中常涉及听证程序,如行政许可、行政处罚等行为,因此听证程序的规范化是衡量行政程序合法的一个重要指标。《行政许可法》规定了听证程序中“对申请人、利害关系人的告知权”;《行政复议法》第十七、十八条规定了行政机关的告知权及时限;《行政复议法实施条例》第二十九条规定了“材料不齐全下行政机关的告知权”;《行政诉讼法》第五十一规定了“关于起诉状需补充的材料告知权”;《信访条例》第二十二条规定应告知信访人“对不属于本机关职权范围的信访事项。”告知权法定能够提高行政人员服务意识,提升行政效率,保障行政相对人知悉权。考虑相关法律规定已完善,所以从实施性与效果性指标考察告知权的履行等情况,可设立以下指标:(1)主动告知行政相对人相关信息比率;(2)行政相对人询问,是否进行一次性全面告知;(3)告知信息准确率;(4)重复告知比率。

2、回避权的履行。《行政许可法》第四十八条规定了申请人、利害关系有权申请回避;《行政复议法》第二十四条规定了被申请机关的回避权;《行政诉讼法》第五十五条规定审判人员自行回避和当事人申请回避的程序。最高人民法院发布的《关于审判人员严格执行回避制度的若干规定》详细规定了适用回避制度的人员。行政程序中,相关人员的回避能够防止公权力滥用,保障行政程序的公正性。相关制度对回避事项规定已完善,所以仅从实施性与效果性指标考察回避权的形式等情况,可设立如下指标:(1)是否告知回避权及申请程序;(2)受理回避权超期率;(3)是否说明拒绝回避的理由;(4)恶意申请回避次数。

3、程序公开性(涉密除外)。《行政许可法》规定了“必须听证事件”、“程序应公开(涉密案件除外)”;《行政复议法》第四条确定了行政复议机关应当遵循合法、公正、公开、及时、便民的原则;《行政诉讼法》第五十四条规定了“行政诉讼程序公开的情况”。^②程序公开能够保障公民对程序的监督,实现程序正义,维护程序的公正。由于相关制度已完备,仅从实施性与效果性指标考察程序各个环节的公开情况,拟设立以下指标(1)程序依据公开率;(2)程序过程公开次数;(3)是否存在涉密事件公开的情况;(4)是否规定违反公开原则应承担的法律责任。

4、时限法定。《行政许可法》规定了“听证组织时限(20日内)”;《行政复议法》第九条规定公民申请复议的时间(自知道之日起60天);《行政诉讼法》

^① 参见林莉红:《行政救济基本理论问题研究》,《中国法学》,1999年第1期,第42页。

^② 见《行政诉讼法》第五十四条:人民法院公开审理行政案件,但涉及国家秘密、个人隐私和法律另有规定的除外。涉及商业秘密的案件,当事人申请不公开审理的,可以不公开审理。

第三十八条规定了复议接诉讼的时限（收到复议决定书 15 日内可诉讼）；《信访条例》第二十一条规定了“县级以上人民政府信访工作机构收到信访事项，应当予以登记，并区分情况，在 15 日内分别进行处理”。程序中时限规定是对程序效率的保障，行政人员超过时限规定应承担相应责任。由于相关制度已完备，仅从实施性与效果性指标考察时限的执行等情况，拟设立以下指标：（1）是否告知行政相对人相关程序的时限；（2）超期处理率；（3）是否给予超期情况以合理解释；（4）超期投诉率。

（六）行政执法权责明晰

行政执法过程中的公正性将影响行政执法最终的结果，因此执法程序的公正是对实现结果公正的保障。考察其合法与公众必须从执法前的审核、执法中的主体适格、依据规范等方面考察。

1、建立执法决定法律审核制。《交通行政执法重大行政处罚决定备案审查制度》第三、七条分别规定“在作出重大行政处罚决定之日的次日起 15 日内报上一级交通管理部门备案。” 执法决定法律审核制属于事前监督的制度，能够在执法实施前就发现执法决定存在的问题并及时解决以防止不利结果发生。从制度性、实施性和效果性指标来考察制度的建立、法律审查的实施等情况，可设立以下指标：（1）是否建立执法决定法律审核制；（2）执法决定送审率；（3）执法决定审核通过率。

2、执法主体适格与权限清晰。执法权的范围来自于法律规定，滥用执法权，超出规定的执法行为必定滋生腐败。超出执法权限的行为属无效执法，即越权无效。执法权限不明确、执法范围界定混乱可能会导致过度执法、重复执法等现象。

《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》对此做出了相关规定。^①行政执法主体资格必须是法律赋予的或者获得有效授权而具备执法资格。我国对执法主体的规定很完备，所以从实施性与效果性指标考察执法主体公告、执法行为等问题，可设立以下指标：（1）是否建立执法主体公告制度；（2）执法主体越权执法率；（3）执法主体是否明确具有的执法权限；（4）执法过程佩戴有效证件比率；（5）执法主体是否知晓违法执法应承担的法律责任。

3、执法依据规范合理。《关于推行行政执法责任制的若干意见》指出应对执法依据进行梳理，确保执法依据合法且应与《行政处罚法》、《行政许可法》等规范政府共同行为的法律规范相衔接。执法依据的规范程度越高越有利于执法部门间的协调配合，提高执法效率。鉴于相关制度已完善，所以从实施性与效果性指标考察执法依据的时效等情况，可设立以下指标：（1）执法依据与上位法抵触的数量；（2）执法依据有效率；（3）执法依据定期梳理周期；（4）执法依据是否具

^① 《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》规定：“地方各级人民政府可以采取适当形式明确所属行政执法部门的具体执法责任，行政执法部门应当采取适当形式明确各执法机构和执法岗位的具体执法责任。”

有可操作性。

4、确定执法责任。《关于推行行政执法责任制的若干意见》对执法责任进行了规定。^①确定执法责任能够提高执法水平，保障规章的有效落实，为进一步追责提供依据。从制度性、实施性与效果性指标考察制度的建立、责任意识的树立等情况，可设立如下指标：（1）是否建立执法责任评估制；（2）执法人员年均培训次数；（3）执法流程公开率；（4）执法过程记载率；（5）执法结果是否可查询。

5、罚缴分离制度有效。《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》和《关于全面推进依法行政的决定》对此进行了规定。^②《关于加强市县依法行政的决定》提出了罚缴分离制度。^③罚缴分离是从经济上预防腐败的发生，国家能够有效利用罚缴费用进行再投入。所以从制度性、实施性与效果性指标考察制度的设立、罚缴费用的分离等情况，可设立如下指标：（1）是否建立罚缴分离制度；（2）上级机关下达罚缴指标率；（3）罚没收入全额进入国库率；（4）是否存在截留、私分罚款情况；（5）向行政相对人出具罚款单或缴费单频率。

（七）行政问责合理得当

行政问责制明确要求厘清集体领导与个人负责之间的关系、层级间责任界定清晰。我国行政机关采取集体决策、集体承担的原则，但有的领导人个人决策导致的损害以集体决策为挡箭牌而要求集体承担。因此，分清集体决策与个人决策是追究具体责任的前提。行政问责所追求的是约束行政权在法律和道德范围内行使，使这种权力得到充分的行使，这样才能做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。^④

1、行政问责制度有效建立。行政问责制度的构建意味着行政责任人有法可依，是对责任人与受害人的双重保护。目前，我国还未出台一部专门的行政问责法，当前行政问责的主要法律依据是：《行政许可法》第七十一条规定违反本法规定的应由上级机关责令改正，情节严重的应受行政处分、第七十七条规定了行政机关不依法履行监督职责或监督不力的，应受处分；《党内监督条例（试行）》规定了对会议决议、决定的询问和质询，罢免、撤换不称职的委员、常委；《中国共产党纪律处分条例》第四、七条规定了对违反党纪的处罚及奉行的原则；《公务员法》第九章详细规定了公务员违反职责应受到的惩戒及担责方式。权力伴随着责任的产生，但是职责明确是承担责任的前提。由于行政问责制度并未全面建

① 《关于推行行政执法责任制的若干意见》要求“行政执法部门任何违反法定义务的不作为和乱作为的行为，都必须承担相应的法律责任。要根据行政执法部门和行政执法人员违反法定义务的不同情形，依法确定其应当承担责任的种类和内容。”

② 《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》第四条规定：“罚款必须全部上缴国库，任何行政机关、组织或个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分”。《关于全面推进依法行政的决定》要求“任何行政执法机关都不得向下级机关和行政执法人员下达收费和罚款指标。要依照行政处罚法的规定，实行罚款“罚缴分离”制度。”

③ 《关于加强市县依法行政的决定》提出“要严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度。罚没收入必须全额缴入国库，纳入预算管理。”

④ 艾超：《我国行政问责法治化思考》，《政治与法律》，2009年第10期，第30页。

立，所以从制度性、实施性与结果性指标考察制度的建立、实施等情况，可设立以下指标：（1）是否建立行政问责制度；（2）被问责人数量；（3）被追责人比例。

2、行政问责事项符合法定要求。部分地方已发布问责办法，并规定了应被问责的行为，如“违反议事规则，个人或者少数人对重大事项作出决定，或者改变集体作出的决定的”等等。^①地方政府问责办法详细规定了问责事项，问责方式及具体问责程序。^②制度是否有效构建是考量行政问责制的一个重要方面。所以从制度性、实施性与效果性指标考察问责内容是否法定、公开等问题，可设立以下指标：（1）是否明确规定行政问责事项；（2）问责事项是否超出规定范围；（3）问责事项公开比例。

3、行政问责方式规范。部分地方政府详细规定了对行政执法责任人员追究责任的方式分为：诫勉谈话、责令作出书面检查、通报批评、取消当年评优评先资格、扣发奖金、给予行政处分等。^③行政问责方式的法定化有利于保护被问责对象的权利，有利于杜绝非法问责手段的使用及问责过程中腐败的滋生。所以，从实施性与效果性指标考察问责方式的规范化等问题，可设立以下指标：（1）行政问责方式是否明确例举；（2）问责方式是否超出规定范围；（3）问责方式有效执行率。

4、行政问责程序完备。根据地方行政问责规定，行政问责程序应经过对被问责人进行调查才能作出问责决定，其中涉及到以下必须程序“听取被调查人员的陈述和申辩”、“调查人员在2人以上”、“申请回避”、“提出问责处理意见并做出书面决定”、“行政问责处理决定书的内容完整”、“当事人复核申诉权”、“问责错误应担责”。^④《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第三章实行问责程序中规定了“问责前，听取被问责的党政领导干部的陈述和申辩”、“问责决定应当经领导班子集体讨论决定”、“应当制作《党政领导干部问责决定书》”。行政问责程序的启动意味着责任追究的开始。因此，行政问责程序应谨慎、完整、公正。鉴于仅部分地方就问责程序进行规定，所以从制度性、实施性与效果性指标考察制度的建立、程序主体等问题，可设定以下指标：（1）行政问责程序是否进行立法规定；（2）陈述、申辩权的听取频率；（3）复核申诉比率；（4） 问责调查人员数；（5）出具问责决定书的比例。

二、“基本权利依法可获得保障”维度的指标创设

（一）公民人身权利不受非法侵犯

人身权利是公民最基本的也是最重要的人权，如果公民没有人身权利，公民

^①北京市已于2011年颁布《北京市行政问责办法》，参见其中第8-10条。

^②参见2008年实施的《云南省人民政府关于省人民政府部门及州市行政负责人问责办法》、《湖北省行政执法责任追究暂行办法》。

^③参见《湖北省行政执法责任追究暂行办法》第二十五条。

^④参见《北京市行政问责办法》。

其他权利就没有基础和保障，其具体包括生命健康不受侵犯，人身自由不受侵犯，人格尊严不受侵犯，住宅不受侵犯，通信自由和通信秘密不受侵犯等。我国《宪法》、《民法通则》、《刑法》等法律都从不同视角对公民人身权利做出了规定。我国《宪法》第三十七条规定了中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。^①《刑法》第一百三十一条明确规定了侵犯人身自由需要承担刑罚。因此，在对我国“公民基本权利依法获得保障”进行评估时，公民的人身权利必须是首要的也是基础性的评估维度节点。其主要从以下几个维度节点进行操作：

1、公民身体不受非法限制。人身自由不受侵犯是公民参加各种社会活动和享受其他权利的先决条件。公民有权在其意志支配下自由行动，不受非法逮捕、拘禁。《宪法》第三十七条的规定对此进行了详细的规定。具体指标拟定为：（1）公安机关是否存在非经法定程序而拘留和逮捕公民的行为；（2）检察机关是否存在非经法定程序而拘留和逮捕公民的行为；（3）法院是否存在非经法定程序而拘留和逮捕公民的行为。（4）公民身体受到非法拘禁是否得到国家赔偿。

2、侦讯机关不得对犯罪嫌疑人刑讯逼供。结合现实，在对此项维度节点进行评估时可以考虑以下三个方面的指标。具体指标拟定为：（1）侦讯机关工作人员录制口供时是否有录音录像；（2）侦讯机关刑讯逼供案件数量；（3）犯罪嫌疑人是否就刑讯逼供造成的伤害提起申告。

3、侵犯人身的刑事犯罪得到有效控制。公民身体除了容易受到国家公权力的侵害之外，主要来自于刑事犯罪。侵犯人身的刑事犯罪主要通过故意杀人或者过失杀人等两种方式，因此在设立指标时主要考虑故意杀人案件数量的多少以及过失侵犯人身健康的犯罪案件的数量。具体指标拟定为：（1）故意杀人犯罪案件数量；（2）过失侵犯人身犯罪案件的数量；（3）犯罪嫌疑人是否受到刑法处罚。

4、依法保护公民的隐私权、名誉权和肖像权。在商业发达的现代社会，公民的隐私权、名誉权和肖像权往往容易受到非法侵害。因此必须依法保护公民的隐私权、名誉权和肖像权。《最高人民法院关于贯彻执行中华人民共和国民法通则》若干问题的意见（试行）》第一百三十九条和《民法通则》第一百零一条对公民的隐私权和名誉权等的保护做出了规定。^②具体指标拟定为：（1）隐私权、名誉权和肖像权案件占民事纠纷案件比例；（2）人民法院处理隐私权、名誉权和肖像权案件上诉率；（3）当事人对隐私权、名誉权和肖像权侵权案件处理结果是否满意。

5、禁止非法侵入公民的住宅。未经住宅主人许可或有权机关未依法定程序

① 《中华人民共和国宪法》第三十七条规定：中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。

② 《中华人民共和国民法通则》第一百零一条规定：公民、法人享有名誉权，公民的人格尊严受法律保护，禁止用侮辱、诽谤等方式损害公民、法人的名誉。

擅自侵入他人住宅的行为，都要受到法律的制裁。《宪法》第三十九条^①和《刑法》第二百四十五条对此给予了规定。在设立指标时主要考虑以下几点：（1）公安机关和法院工作人员非法侵入公民住宅案件数量；（2）其他公民未经同意强行侵入公民住宅案件数量；（3）国家工作人员非法侵入公民住宅后是否受到处分；（4）其他人员非法侵入公民住宅后是否受到法律制裁。

（二）公民政治权利与自由得到尊重

政治权利与自由是我国宪法规定的一项重要基本权利。国家的一切权力来自于人民，人民有权利通过各种形式参与国家事务。我国宪法第三十四条^②和三十五条^③规定了公民的政治权利与自由。《中华人民共和国集会游行示威法》以及《中华人民共和国选举法》等从不同角度提出并保障了我国公民的政治权利与自由。我国宪法规定的政治权利与自由的内容主要包括以下几个方面：选举与被选举权；公民言论、出版、集会、结社、游行、示威自由的权利；批评建议权；申诉和控告权。所以在“基本权利依法可获得保障”的法治评估中，政治权利与自由必然作为一个重要的维度要素。

1、提高妇女在地方人大选举中的地位。我国妇女在选举中特别是在地方各级人民代表大会选举中的地位是个比较突出的问题，因此需要提高妇女在人大代表选举中的比例和地位。《中华人民共和国妇女权益保障法》第十条对此进行了规定^④。具体指标拟定为：（1）有关妇女在地方人大的选举的法律制度是否健全；（2）妇女在参加人大代表选举中是否受到歧视；（3）妇女在地方人大代表中的比例；（4）妇女对人大代表选举结果是否满意。

2、依照法定程序选举地方各级人大代表。我国《选举法》第三十四条对此进行了规定。特别是地方各级人大代表选举过程中，选举信息的是否及时有效公布影响着整个选举程序的合法性；选民和选举单位对选举代表的监督对选举质量的提高有重要保障；选民对选举结果的评价也一定程度上反映了选举是否按照法定程序进行，所以设立指标时要考虑这些要素。具体指标如下：（1）选举委员会是否公布选举信息；（2）是否依法划定选区和分配代表名额；（3）地方人大代表是否受到选民和原选举单位的监督；（4）选民对选举结果的整体性评价。

3、依法保护公民网络言论自由。网络言论一定程度上代表了民意，有利于公民更好的行使宪法规定的表达自由权。“中华人民共和国公民有言论自由”在

① 《中华人民共和国刑法》第三十九条规定：中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。

② 《中华人民共和国宪法》第三十四条规定：中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。

③ 《中华人民共和国宪法》第三十五条规定：中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。

④ 《中华人民共和国妇女权益保障法》第十条规定：妇女有权通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。

我国《宪法》第三十五条有明确的规定^①。那么在该内容指标设定时，实施性指标可以将网络管理中国家公权力机关是否有强制删帖行为考虑进来；效果性指标可以从国家赔偿的角度进行设立。具体指标拟定为：（1）公民的正当网络言论是否遭到有关部门的删除；（2）公民因正当网络言论是否遭到国家机关工作人员的打击和报复；（3）公民在网络上因合法言论获罪是否得到国家赔偿。

4、禁止压制报复公民的检举控告行为。公民有向有关国家机关控告国家机关或国家工作人员的违法失职行为的权利。我国《宪法》第四十一条规定了公民的检举控告权。^②在实施性指标方面主要考虑压制报复公民的检举控告案件的数量；效果性指标可以考虑公民的检举控告行为受到打击报复后是否得到国家赔偿以及国家工作人员相应的违法行为是否承担法律责任。具体指标拟定为：（1）压制报复公民的检举控告案件的数量；（2）公民的检举控告行为受到打击报复后是否得到国家赔偿；（3）国家工作人员的打击报复行为是否被追究法律责任。

（三）社会经济权利获得保障

社会经济权利是公民实现其他权利的前提条件和物质基础，主要包括财产权、继承权、劳动权、休息权、物质帮助权、离退休人员生活保障权。我国宪法第四十二条规定中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。^③

1、依法合理补偿因国家征收造成公民的财产损失。公民的财产权是社会经济权利中最重要权利之一，是公民行使其他权利的经济基础和物质保障。我国《民法通则》第七十五条规定了公民的合法财产不受侵犯。《物权法》等也有进一步规定。国家依法对公民的财产征收时需要给公民进行补偿。实施性指标从法定程序进行考量；效果性指标主要从国家补偿案件的数量以及公民满意程度等角度来考量。具体指标拟定为：（1）国家补偿行为是否依照法定程序进行；（2）国家对其征收行为给予补偿的案件数量；（3）公民对国家补偿行为是否满意；（4）国家补偿行为是否存在徇私舞弊现象。

2、提高劳动者的待遇和报酬。劳动权，即有劳动能力的公民有获得参与社会劳动和领取相应的报酬的权利。我国宪法第四十二条对此进行了规定。^④在规范性指标方面，主要考量是否建立针对提高劳动者报酬和待遇的制度；在效果性指标的设计上，可以主要考量待遇和报酬提高的比例以及劳动者对提高幅度的满意程度。具体指标拟定为：（1）是否建立针对提高劳动者报酬和待遇的制度；（2）劳动者的待遇和报酬每年提高的比例；（3）劳动者对于其待遇和报酬提高幅度的满意程度。

^① 见注释二。

^② 《中华人民共和国宪法》第四十一条规定：中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。

^③ 《中华人民共和国宪法》第四十二条规定：中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。

^④ 见注释一。

3、扩大农村养老保险覆盖范围。农村养老问题比较突出，需要不断扩大农村养老保险覆盖范围。在我国的法律法规中，已经有针对农村养老保险的规定，故不再设立规范性指标，故仅对实施与效果方面给予设定指标。具体指标拟定为：

（1）农村养老保险覆盖率；（2）农村养老保险投入经费占政府财政比例；（3）农民对养老保险覆盖范围的整体性评价。

4、提高最低生活保障标准。公民生活保障的最低标准需要根据国家和当地的经济状况的变化不断进行调整，从而保障公民更好的享受国家经济发展成果。规范性指标可以考量具体制度；实施性指标可以考量是否提高农村贫困地区最低生活保障标准；而效果性指标可以从政府投入最低生活保障经费等角度考量。具体指标拟定为：（1）是否建立合理的最低生活保障具体制度；（2）是否提高农村贫困地区最低生活保障标准；（3）政府投入最低生活保障经费的比例；（4）被救助的公民对最低生活保障标准的整体性评价。

5、增加经济适用房、廉租房和公租房供给。经济适用房、廉租房和公租房供给数量直接影响着救助公民的住房问题。在规范性指标设计时，主要应考量当地是否建立具体保障制度；而效果性指标主要从经济适用房、廉租房和公租房投入的财政比例等层面进行考量。具体指标拟定为：（1）是否建立经济适用房、廉租房和公租房保障制度；（2）经济适用房、廉租房和公租房投入的财政比例；（3）经济适用房、廉租房和公租房数量；（4）救助公民对经济适用房、廉租房和公租房供给的满意程度。

（四）公民的文化权利得到有效实现

公民的文化权利与公民所享有的政治、经济和社会权利一样，是人权的重要组成部分。我国是社会主义国家，保护公民文化权利是社会主义事业一贯的宗旨。它通常包括公民个人的表现自由、创作自由、发表意见的自由。《国际文化合作原则宣言》、《关于扩大人民参与文化生活并为此做贡献的倡议书》和《关于艺术家状况的倡议书》和我国宪法都规定了公民的文化权利。公民的文化权利的实现首先依赖于公民受教育权的实现，而其中义务教育和高等教育又是教育大计中重要的两个环节；同时文化权利中贫困地区九年义务教育也需要国家加大扶持力度。

1、杜绝义务教育失学现象。受教育权是公民依法可以接受教育机构提供教育并且可以获得国家和政府物质帮助的权利。我国《教育法》第九条^①和第十条^②对此进行了规定。规范性指标的设立可以从相关保障制度出发；实施性指标的设

① 《中华人民共和国教育法》第九条规定：中华人民共和国公民有受教育的权利和义务公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。

② 《中华人民共和国教育法》第十八条规定：国家实行九年制义务教育制度。各级人民政府采取各种措施保障适龄儿童、少年就学。适龄儿童、少年的父母或者其他监护人以及有关社会组织和个人有义务使适龄儿童、少年接受并完成规定年限的义务教育。

置主要从财政投入比例方面给予考虑，而效果性指标的设置可以从行政责任角度出发。具体指标拟定为：（1）是否建立监督学生失学的管理制度；（2）义务教育财政投入比例；（3）学校是否采取措施避免学生辍学现象的发生；（4）有关教育主管是否承担应受义务教育的学生失学的行政责任。

2、高等教育机构维护受教育者的合法权益。高等教育机构有义务采取必要的措施维护受教育者的合法权益。在设置规范性指标可以从高等教育机构是否建立监督高校违法行为的具体制度角度设置；实施性指标可以考虑高校招生是否存在徇私舞弊现象；效果性指标可以考虑高校违法案件数量以及高校是否存在乱收费现象等视角进行设置。具体指标拟定为：（1）高等教育机构是否建立监督高校违法行为的具体制度；（2）高等教育机构违反教育法的案件数量；（3）高校招生是否存在徇私舞弊现象；（4）高校是否存在乱收费现象；（5）受教育者对高校维护学生权益行为的整体性评价。

3、打击著作权侵权行为。著作权的侵权行为侵犯了公民的人格权和财产权，必须予以严厉打击。我国有关保护著作权和打击著作权的法律法规比较健全，故在此不再设置规范性指标；实施性指标和效果性指标可以从著作权侵权行为数量、法院受理著作权案件的数量、损害赔偿权以及公众满意程度几个方面设置。具体指标拟定为：（1）著作权侵权行为数量；（2）法院受理著作权纠纷案件的数量；（3）著作权人的损害赔偿请求权是否得到实现；（4）公众对打击盗版等侵权行为的满意程度。

（五）特定群体权利得到维护

我国目前法治建设中，弱势群体的权利保障依然是权利保障的重点和难点。在我国目前的法治实践中，妇女儿童和残疾人的合法权利的保障面临着更加突出的问题。弱势群体权利是否得到保障直接影响着社会的稳定和法治建设的顺利推进，所以在法治实施评估过程中，需要将弱势群体权利的保障作为一个重要的维度节点去评估。在此，重点关注弱势群体中妇女儿童以及残疾人的权利保障。《中华人民共和国妇女权益保障法》、《中华人民共和国未成年人保护法》以及《中华人民共和国残疾人保障法》保障和维护了这些特定群体的权利。

1、禁止用工单位招收未满十六周岁的未成年人。未满十六周岁的未成年人被雇佣劳动会影响其身心健康。《中华人民共和国妇女权益保障法》第二十三条^①规定一切用人单位不得招收十六岁以下的女童。我国有关保护未成年人的法律法规均规定了关于禁止雇佣未成年人的规定且比较系统，故在此不在设置规范性指标。具体指标拟定为：（1）雇佣未满十六周岁未成年案件数量；（2）招收未成年的违法行为是否受到法律制裁；（3）公众对打击雇佣未成年的违法行为的整体性评价。

^① 《中华人民共和国妇女权益保障法》第二十三条规定：禁止录用未满十六周岁的女性未成年人，国家另有规定的除外。

2、禁止对妇女儿童施加家庭暴力。家庭暴力严重影响妇女儿童的身心健康，必须禁止一切形式的家庭暴力。《中华人民共和国未成年人保护法》第十条规定^①不得以任何方式对未成年人施加家庭暴力。我国有关保护妇女儿童合法权益、打击家庭暴力的法律法规比较健全，故不再设置规范性指标；在实施性指标和效果性指标设置时可以考虑家庭暴力的数量及制裁情况等。具体指标拟定为：（1）对妇女儿童施加家庭暴力案件的数量；（2）施加暴力行为是否依法受到法律制裁；（3）公众对禁止家庭暴力行为的整体性评价。

3、学校不得体罚儿童和侮辱人格尊严。人格尊严是宪法规定的每个公民享有的最基本的权利。任何教育机构和学校不得变相体罚儿童，不能侵犯儿童的人格权。《中华人民共和国未成年人保护法》第二十条条对此进行了规定。在规范性指标设置时主要考量学校是否建立相应具体制度；违法处罚学生的案件的数量等可以作为效果性指标。具体指标拟定为：（1）侮辱、侵犯学生人格尊严的行为是否受到处罚；（2）人格尊严受到严重伤害的学生给予心理治疗案件的数量；（3）家长对学校保护儿童合法权益力度的整体性评价。

4、犯罪未成年人与成年人分别关押。《中华人民共和国未成年人保护法》第五十七条从司法保护的角度规定，对羁押、服刑的未成年人，应当与成年人分别关押。在具体指标设计时规范性指标可以考量监督制度是否建立。实施性指标和效果性指标主要考虑犯罪成年人与未成年人一起关押的案件数量及法律制裁。具体指标拟定为：（1）犯罪成年人与未成年人一起关押的案件数量；（2）一起关押犯罪成年人与未成年的行为是否追究法律责任；（3）是否建立监督犯罪成年人与未成年人一起关押行为的制度。

5、各级政府设立残疾人康复机构和公益性岗位。残疾人的权利保障首先体现为康复权和就业权。《中华人民共和国残疾人保障法》第十七条条和第三十六条规定地方各级人民政府应当创造条件为残疾人提供公益性就业岗位。在具体指标设计时实施性指标主要考量政府的违法行为。效果性指标主要涉及岗位的数量以及残疾人的的满意程度。同时规范性指标可以从相应的监督制度方面进行设置。具体指标拟定为：（1）政府设立康复机构和公益性岗位是否存在贪赃枉法行为；（2）设立的康复机构和公益性岗位的数量；（3）残疾人对康复机构和公益性岗位的满意程度；（4）是否建立公益性岗位和康复机构设立行为的监督制度。

（六）法律援助质效得到提升

法律援助就是指对于没有能力使用法律资源的人提供免费或者折扣的法律资源服务的活动。2003年生效的《中华人民共和国法律援助条例》对我国法律援助制度做出了具体的规定；《中华人民共和国法律援助条例》和司法部2011年制定了《法律援助事业“十二五”时期发展规划》也对法律援助工作做出了规定，

^① 《中华人民共和国未成年人保护法》第十条规定：禁止对未成年人实施家庭暴力，禁止虐待、遗弃未成年人，禁止溺婴和其他残害婴儿的行为，不得歧视女性未成年人或者有残疾的未成年人。

保障了法律援助制度的落实。2015年6月29日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了中央全面深化改革领导小组第十二次会议审议通过的《关于完善法律援助制度的意见》，就如何进一步完善中国特色法律援助制度等相关问题给出了意见和建议。《中华人民共和国法律援助条例》等法律法规从法律援助的范围、法律援助的申请与审查、法律援助的实施以及法律援助工作人员的法律责任等方面进行了规定，具体保障了法律援助效率的提升。

1、法律援助经费的增加和落实。法律援助制度的落实和执行需要一定的经济基础做保障，法律援助制度才能更好的发挥其保护权利人的积极价值和意义。法律援助经费的增加和落实需要监督制度进行保障，故其作为规范性指标主要考量的对象。实施性指标主要考量法律援助经费落实过程中是否存在贪污腐败现象。效果性指标涉及的是法律援助经费的财政投入比例。具体指标拟定为：（1）是否建立法律援助经费监督制度；（2）法律援助经费的财政投入比例；（3）法律援助经费落实过程中是否存在贪污腐败现象。

2、法律援助工作人员法律素质的提升。法律援助工作人员的法律专业知识以及法律素养直接关系到法律援助工作是否可以有效的开展，直接关系到法律援助申请人的权利是否依法获得保障。实施性指标的设置主要考量工作人员是否定期培训和学习。而法律援助工作人员的工作业务考核通过率和司法考试通过率可以有效地评判工作人员法律素质的高低，故效果性指标主要考量这两个方面；同时《中华人民共和国法律援助条例》的法律法规已经对工作人员素质问题进行了规定，故在此不再设置规范性指标。具体指标拟定为：（1）法律援助工作人员是否定期进行专业培训和学习；（2）法律援助工作人员工作业务考核通过率；（3）法律援助工作人员国家司法考试通过率。

3、依照法定程序审查和回复法律援助申请。法律援助机构和工作人员需要按照相关法律法规规定的程序及时有效的办理申请人的申请。《中华人民共和国法律援助条例》第十八条对此进行了规定。^① 建立法律援助审查和回复的监督机制可以有效地促进法律援助申请审查和回复工作的开展，故规范性指标主要考量监督机制；实施性指标和效果性指标主要考量法律援助机构违法审查和回复援助申请的案件数量和违法行为法律责任的承担两个方面。具体指标拟定为：（1）是否建立了法律援助审查和回复的监督机制；（2）法律援助机构违法审查和回复援助申请的案件数量；（3）法律援助工作人员的违法审查和回复行为是否承担了法律责任。

4、办理法律援助案件人员遵守职业道德和执业纪律。法律援助工作人员除

^① 《中华人民共和国法律援助条例》第十八条规定：法律援助机构收到法律援助申请后，应当进行审查；认为申请人提交的证件、证明材料不齐全的，可以要求申请人作出必要的补充或者说明，申请人未按要求作出补充或者说明的，视为撤销申请；认为申请人提交的证件、证明材料需要查证的，由法律援助机构向有关机关、单位查证。

了依照法律法规进行法律援助工作以外，还需要遵守相关的职业道德和职业纪律。《中华人民共和国法律援助条例》第二十二条对此进行了相关规定。^①在法律援助工作开展中，建立监督违法行为的监督制度至关重要，所以在规范性指标设置时应当重视从监督出发。法律援助工作人员如果在工作中违法收取申请人的任何财物，就既违反了法律，又违反了职业道德和执业纪律，故实施性指标主要考量这个方面；效果性指标主要考量法律援助申请人的满意程度。具体指标拟定为：

（1）是否建立法律援助工作违法行为监督制度；（2）法律援助工作人员在办案中是否存在违法收取申请人财物的行为；（3）法律援助申请人对援助工作人员遵守职业道德和纪律的满意程度。

5、司法行政部门依法处分违法法律援助办案人员。法律援助工作人员如果违反了法律法规的相关规定，就要受到司法行政工作机关的处分，并依法追究其相应的法律责任。《中华人民共和国法律援助条例》第二十六条规定了法律援助工作人员需要受到纪律处分的具体情况。《中华人民共和国法律援助条例》等法律法规对处分法律援助办案人员的规定比较具体和详细，故不再设置规范性指标。实施性指标主要考量违法财物是否退还。效果性指标主要考量法律援助申请人对处分办案人员行为的整体性评价，从而进一步对处分法律援助工作人员的法治状况进行评估。拟设置指标为：（1）处分法律援助办案人员的案件数量；（2）司法行政部门是否责令办案人员退还违法收取的财物；（3）法律援助申请人对处分办案人员行为的整体性评价。

第三节 司法公正与法治监督：地方法治实施效能指标的 创设实验（二）

依照本课题组就法治实施效能评估指标确立的操作原则与规则，本节选择“司法公平正义与司法公信力”与“法治监督科学有效”作为两组相互关联的维度进行指标创设。首先，“司法公正与司法公信力提升”维度设置的重点在于衡量当前我们的司法实践活动是否遵守了我国法律和十八届四中全会关于司法实施的规划与要求。当前司法实践是否做到了司法自身的公正性与权威性，是否实现了或在多大程度上实现了司法公正与公信力提升成为评估的重点。法治监督问题实际上覆盖更为宽广的领域，既存在于在行政机关\法治政府的建设中，同时也存在于司法机关建设中，甚至还存在于社会生活的各个领域。《中共中央关于

^① 《中华人民共和国法律援助条例》第二十二条规定：办理法律援助案件的人员，应当遵守职业道德和执业纪律，提供法律援助不得收取任何财物。

全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了建立监督体系，^①将之与司法公正与公信力问题放在一起，并不是二者间具有逻辑上的合理对应关系，而是二者都涉及到公权力的使用与监督问题，放在一起进行指标设计具有一定的合理性。

一、司法公正与司法公信力提升

（一）司法活动独立且免受干预

司法活动免受干预，是为了司法机关在处理具体案件时独立行使司法权，从而保障在侦查、审理案件的过程中能够根据客观事实进行，在程序上保持司法的公正性。我国《宪法》第一百二十六条及第一百三十一条分别规定了“人民法院独立行使审判权”与“人民检察院独立行使检察权”，这是司法活动免受干预的重要法律保证。对于司法活动独立免受干预这一维度的考察，将以下方面作为重点：1、司法权行使不受外界干预；2、司法权行使不受到上级机关干预；3、司法权行使不受到同级机关及人员干预；4、防止干预司法活动机制建设。

1、司法权行使不受外界干预。司法权的行使具有外部独立性，这是司法活动免受干预的重要组成部分。《宪法》第一百二十六条之规定^②，法院行使审判权不受到行政机关、社会团体与个人的干涉；《民事诉讼法》第六条、《刑事诉讼法》第5条分别规定“审判权与检察权不受行政机关、社会团体及个人的干涉。”随着社会的发展，舆论媒体在社会上的影响力越来越大，新闻媒体的报道往往以“公意”之名对审理案件的法官施加压力，对于正在审理的案件产生影响。在《决定》中也提出了“规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正”的意见。在考量司法权的外部独立性时，除了传统的行政机关与社会公众外，要添加对于防止舆论媒体干预的内容。因此，拟定具体指标为：（1）是否制定外界干预司法活动担责规范；（2）司法案件受外界影响改判比例；（3）法检受外界干预错误立案或者错误撤诉的比率；（4）司法人员接受非司法人员受贿产生的冤假错案数量。

2、司法权行使不受到上级机关干预。司法权的行使也具有内部独立性，笔者在此将内部独立性分为“不受上级机关干预”以及“不受到同级机关或人员干预”两个点来进行考察。而司法权的内部独立，主要是法院的审判独立，因为检察院的结构性质，在法律上规定上级对下级机关是领导与被领导的关系，故主要考察法院。不受上级机关的干预，实际上就是法院在审级上的独立。根据我国《宪法》第127条之规定^③，《法院组织法》第17条之规定^④，在人民法院内部，上

① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确指出“加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效”。

② 《宪法》第一百二十六条：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”

③ 《宪法》第一百二十七条：“最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。”

④ 《法院组织法》第十七条：“下级人民法院的审判工作受上级人民法院监督。”

级法院对于下级法院的审判工作只有监督的权力，而不能干涉具体案件的审理。考虑指标拟为：（1）是否建立上级干预下级办案追责机制；（2）因上级干预而在审判中枉法渎职的案件量；（3）因上级机关批示或干预而导致错误的案件数量。

3、司法权行使不受到同级机关及人员干预。司法权的形式不受到同级机关或人员的干预，是对于当前通过施加影响力、“打招呼”等形式对于当前处于审理阶段的案件产生干预而提出的。对于其他人员正在办理的案件进行过问和干预，实际上就是对于办案人员独立判断和认识的影响，容易使司法活动失去公正性。拟定具体指标为：（1）是否建立保障独立办案的机制；（2）因同事“人情”而徇私办理案件的数量；（3）管辖权推诿或争夺而导致的错误管辖案件数；（4）同级干预导致错案发生的数量。

4、防止干预司法活动机制建设。在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对此相关制度进行了规定^①；而在《最高人民法院深化改革意见》中，也提出相应要求。^②因此，对于这样的机制建设考察也是很有必要的，这种机制的建立，使得可能发生的干预有迹可循，使得事后调查、追责便利，从而保证了司法的公正性。因此，拟定指标为：（1）是否建立了干预司法惩罚制度；（2）司法干预监督员数量；（3）干预机制是否得到有效实施；（4）防止干预机制建设前后的错案数量比。

（二）诉讼参与者诉讼权利得到保障。诉讼参与者是一个内涵比较广的概念，除了诉讼当事人之外，还应当包括诉讼代理人、辩护人、证人、鉴定人员等，相对于法院与检察院两大司法机关，他们在诉讼中的权利更需要受到保护，对于他们诉讼权利的保护，就是对司法程序的严格遵循，从而也为司法公正提供了基础保障。

1、诉讼当事人诉讼地位平等。当事人享有平等的诉讼地位，是对于“法律面前人人平等原则”的体现，这一方面体现在适用法律上的平等，另一方面则是体现在法律地位上的平等。我国法律对于诉讼活动的启动和诉讼当事人的诉讼地位都予以了保护，对于是否能够启动诉讼程序，是能否保护诉讼当事人权利的主要考察标准；而在案件审理过程中，法院需要居于中立的地位，而对于诉讼当事人的平等诉讼地位的保护，有助于法律保持中立，从而更为恰当的审理案件，从而保障了司法的公正。拟定指标为：（1）诉讼中是否存在特权现象；（2）庭审中双方当事人及代理人表达意见的权利是否受到平等保护；（3）因法官区别对待当事人而导致不公正的案件数。

^① 在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出“建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度”，“司法机关内部人员不得违反规定干预其他人员正在办理的案件，建立司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度。”

^② 建立防止干预司法活动的工作机制。配合中央有关部门，推动建立领导干部干预审判执行活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。按照案件全程留痕要求，明确审判组织的记录义务和责任，对于领导干部干预司法活动、插手具体案件的批示、函文、记录等信息，建立依法提取、介质存储、专库录入、入卷存查机制，相关信息均应当存入案件正卷，供当事人及其代理人查询。

2、诉讼参与人的辩护、代理权利受到保护。具体案件的当事人或许并非法律专业人士，而通过司法途径来维护当事人的合法权益，往往需要法律专业人士来进行，尤其是刑事案件的被告人，他们尤其需要得到专业法律人的服务，其合法权利才能在诉讼活动中得到保障。而辩护人、代理人的诉讼权利同样需要进行保护，对于他们的权利进行保护落实于对当事人权利的保护。因此，拟定指标为：（1）刑事案件司法援助派遣律师的数量；（2）诉律师探视当事人是否免受监听；（3）是否存在无理将诉讼代理人或辩护人逐出法庭的情况；（4）因为恶意剥夺诉讼参与人发言权利而错误的案件数量。

3、刑事案件的被告人不受到刑讯逼供。刑讯逼供是在刑事案件的办理中常见的一种现象，对于刑事案件的被告人合法权益的保护，是维护司法公正的重要组成部分，尤其重要的是要保护被告人“不得自证其罪”权利的保护。防止被告不受到刑讯逼供，有利于减少冤假错案，从而维护司法的公正性。我国《刑事诉讼法》第五十条对此进行了明确规定。^①拟定指标为：（1）审讯中是否进行拍摄取证；（2）是否对于其他诉讼参与人施以暴力或压力使其作伪证；（3）因刑讯逼供而导致的错误案件数量；（4）刑讯逼供行为是否依法受到惩处。

4、诉讼活动中证据来源合法、证明过程规范合理。刑事案件的证据绝大多数来自于公安机关和检察机关的侦查取得，而侦查机关工作人员传统的行事方式往往根据其“心证”，因此为了保障刑事案件被告的合法权益，对于行使公权力的公安机关和检察机关，就应当提出取证合法性与合理性的要求。而法官在审理案件时也容易根据其“心证”进行，因此，对于证据裁判原则的贯彻，有利于更好地还原法律事实，从而更为合理准确地判断事实，形成正确合理的判决，保护当事人合法权利，彰显“疑罪从无”的精神。拟定指标为：（1）是否审查证据来源的合法性；（2）庭审中举证过程是否规范合理；（3）因为非法证据未得到排除而产生的错误案件量。

5、司法救助制度完善。在实际的审判执行工作中，存在着“执行不能”的情况，多见于交通事故或其他造成人身伤害的事故，被执行人无法提供可执行财产，但是另一方却是处于急需用钱的情况。虽然法院依法给予了正当的裁判，但是胜诉方的合法权利却无法通过判决得到救济，此时，就需要国家承担起更多的义务，给予救济。对于这一问题，在怎样的情况下才进行司法救济、如何进行司法救济，是考察的重点。因此，拟定指标为：（1）是否制订了司法救助标准及实施细则；（2）司法救助是否及时有效；（3）司法救助案件量。

（三）司法程序公正合法

^① 《刑事诉讼法》第五十条进行规定：“审判人员、检察人员、侦查人员必须依照法定程序，收集能够证实犯罪嫌疑人、被告人有罪或者无罪、犯罪情节轻重的各种证据。严禁刑讯逼供和以威胁、引诱、欺骗以及其他非法方法收集证据，不得强迫任何人证实自己有罪。必须保证一切与案件有关或者了解案情的公民，有客观地充分地提供证据的条件，除特殊情况外，可以吸收他们协助调查。”

司法程序主要是指从刑事案件立案侦查、民事案件立案起诉、行政诉讼立案起诉直到宣判、执行或最后终局裁决的执行这一过程。虽然内容很多，但是我们仍然可以从相关的法律法规中找到与司法公正紧密相关的角度进行考察。

1、司法主体权力运行合法合理，相互制约。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对此相关制度进行了规定。^①我国《刑事诉讼法》对各主体的权力分工也有明确规定。检察院和公安机关一般并不直接参民事和行政诉讼，但在这些案件中法院权力的运行情况仍需考量。拟定指标为：（1）公检法是否各司其职，互相配合，互相制约；（2）不同机关人员是否利用职务便利影响案件结果；（3）因三机关失职而导致错案冤案量。

2、司法管辖制度管理完善。司法管辖制度主要指的是法院的管辖制度，在这里就有着同级机关的地域管辖管理问题以及上下级机关的层级管辖问题。在《最高人民法院深化改革意见》中就有专门的章节规定新的管辖制度，要求“建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”；“完善审级制度。进一步改革民商事案件级别管辖制度。”管辖制度是为了让民众更方便的维护自己的权利，从而更好的体现司法的公正性。拟定指标为：（1）审级、管辖错误的案件量；（2）因管辖争议而提起上诉的案件量；（3）是否及时告知当事人管辖权权限事宜。

3、司法程序合法有序。案件的各个程序都是有法可依的，在《民事诉讼法》《刑事诉讼法》《行政诉讼法》中都有专门的章节来规范案件的程序，依照法律要求进行司法活动，就能体现法律的权威性，也能够更好的确保司法活动能够保障当事人的合法权利。拟定指标为：（1）诉讼程序是否按照既定规定严格进行；（2）诉讼程序是否公开透明；（3）简易程序适用发生错误的案件量；（4）因为程序非法而被发回重审或改判的案件量。

5、司法机关案件质量追责机制建设完善。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对此进行了规定。^②司法机关案件质量追责机制是为了让冤假错案以及适用法律不当的案件有迹可循，能够寻找得到出现错误的原因，这也是当代法治的要求。拟定指标为：（1）是否建立了案件质量追责机制；（2）案件办理过程是否全程备案记录；（3）是否对于错误案件的责任人予以追究；（4）是否追责已经离职的错误案件责任人；（5）追责案件数量。

（四）司法裁判公正有效、司法权威得到树立

司法裁判，是通过裁判的形式确定保护当事人合法权利，是司法活动的重要组成部分，也是司法公正与否的重要体现。考察其公正与否是非常困难的，笔者认为，可以从诉讼任务实现情况入手，验证其任务是否达成，来考察司法裁判的

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求“公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。”

^② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史检验。”

公正性。

1、司法裁判的公正性。事实认定是做出司法裁判的主要依据，审理案件的法官并非当事人，唯有尽量还原一个更为可信的法律事实，才能对案件进行合理的裁判。对于法律的适用以及具体法律关系的分析论证，都是判决的重要组成部分。即便认定事实正确，但是适用法律不准确或不恰当，都会直接影响判决的内容，影响当事人权利的实现。因此，拟设计指标为：（1）上诉案件数量；（2）申诉案件数量；（3）执行案件数量；（4）发改案件率。

2、司法裁判有效及时执行。通过司法途径，案件当事人是为了使自己的合法权利得到实现，因此，认定一个判决是否实体上公正，从实际结果上，主要还是要看当事人的权利实现——即司法裁判的执行情况。因此，在考察这一问题时，就需要考察判决执行的有效性和时效性，真正使当事人的权利得到保障。拟设立指标为：（1）执行结案率；（2）当事人对执行案件的满意度；（3）执行超期案件量。

3、刑事案件量刑规范。刑事立法中对同类性质的犯罪往往因不同情节、不同主观恶性等，规定有不同的量刑幅度，从而司法实践中法官对具体犯罪的量刑有较大程度的自由裁量权，这种自由裁量直接影响到刑事案件被告人所受的刑罚。合理的刑罚可以起到教育、警示作用；畸轻畸重则不同，畸重的刑罚裁判会使人们畏惧、憎恶而非尊重法律，畸轻的刑罚则会使人们因过少的犯罪成本而蔑视法律。最高人民法院亦出台了《人民法院量刑指导意见》来对于该问题予以限定，因此量刑规范、缓刑适用是否得当，就直接反映判决的公正与否，以及判决的公信力。拟设置指标为：（1）案件审理中是否存在同案不同量刑标准的情形；（2）因量刑不当发回重审的案件数量；（3）违规适用缓刑的案件量。

4、司法裁判得到普遍服从。一个好的判决应当是有理有据、可以被接受的判决。在法院依法作出裁判或终局性裁判时，当事人为获得更多的利益而采取上诉、申诉以外的其他方式，如因为对终审判决不满而采用信访等手段来实现其目的。我国实行二审终审制的司法裁判制度，尽管亦设置了再审制度来防止二审出现错误判决，但是绝大多数案件都能够在二审的终局性裁判中解决。对于法律的服从往往体现为对于司法裁判的服从，而司法裁判得到普遍的服从可以折射出司法是否公正，因为只有公正的司法才会被案件当事人服从。因此对于司法裁判是否得到普遍服从的考察，是对于司法公正、司法公信力的主要考察标准。对于此问题，拟设置指标为：（1）服判息诉率；（2）涉法涉诉信访案件数；（3）上诉案件率。

（五）司法信息公开有效

党的十八届四中全会《决定》要求：“构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开执法

司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度”^①。在《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》中也做出了相关规定。^②亦要求：“到2015年底，形成体系完备、信息齐全、使用便捷的人民法院审判流程公开、裁判文书公开和执行信息公开三大平台，建立覆盖全面、系统科学、便民利民的司法为民机制。”司法机关主动司法信息的公开，是民众知悉法律、了解司法运行情况的重要途径，信息的公开情况直接关联着人们对于法律信任。

1、司法信息公开平台建立。建立一个好的司法信息公开平台，使得民众可以透过平台来知悉司法运作情况，而信息化建设则是为了依托网络更好的为民众提供司法信息，以达到司法信息公开，公民对司法知悉、信任。在《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》中就将其作为深化改革的一个重要方面；2014年最高人民检察院颁行的《人民检察院案件信息公开工作规定》也明确提出人民检察院应当公开程序性信息、重要案件信息、法律文书以及其他案件信息。。司法信息不公开或未能及时公开则会对于案件利害关系人的权利实现造成障碍。拟设置指标为：（1）是否建立了司法信息公开平台；（2）法院、检察院网站更新频次；（3）审判流程、裁判文书、执行信息是否公开；（4）因信息未依法公开而影响利害关系人权利实现的案件数量。

2、审判流程依法公开。依据我国《刑事诉讼法》第十一条：“人民法院审判案件，除本法另有规定的以外，一律公开进行。”审判流程的公开，有利于让民众了解司法的运作方式，从了解司法开始进而信任和依赖司法。在《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》中，尤其提出了“建立庭审全称录音录像机制”，以此进一步加强审判流程的公开程度。在拟设置指标为：（1）起诉案件是否有效公开；（2）实现庭审同步录音录像全程化的案件数；（3）执行情况是否对外公开；（4）是否合理保障依法不公开案件的信息。

4、司法判决文书准确公开。司法判决文书的公开，是群众接触司法活动的重要途径，将判决与执行直接公开给群众，有利于人民直接监督司法活动、了解司法活动，从而形成对于司法的信任；反过来而言，也有利于对于人民法院的司法裁判进行社会监督。拟设置指标为：（1）司法判决文书是否有效公开；（2）判决文书公开内容是否准确；（3）是否建立错误信息的录入篡改追查机制。

5、执行信息及时公开。执行信息的公开亦是司法信息公开的重要组成部分，《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》对此进行了规定。^③而根据

^① 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

^② 《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》要求：“到2015年底，形成体系完备、信息齐全、使用便捷的人民法院审判流程公开、裁判文书公开和执行信息公开三大平台，建立覆盖全面、系统科学、便民利民的司法为民机制。”

^③ 《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》提出“完善执行信息公开平台。整合各类执行信息，推动实现全国法院在同一平台统一公开执行信息，方便当事人在线了解执行工作进展。加强失信被执行人名

《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》第一条：“被执行人具有履行能力而不履行生效法律文书确定的义务，并具有下列情形之一的，人民法院应当将其纳入失信被执行人名单，依法对其进行信用惩戒”。^①拟设置指标为：（1）执行信息公开渠道是否畅通；（2）是否建立失信被执行人名单；（3）发现错误信息是否及时修正。

（六）公众司法参与权得到保障

公众除了获取司法信息之外，还有一定的司法参与权。依据《民事诉讼法》第39条^②、《刑事诉讼法》第十三条^③以及《行政诉讼法》第四十六^④之规定，适格的公民可以作为人民监督员以及在审判的过程中以人民陪审员的身份来参与案件的审理。除此之外，司法调解、司法听证以及涉诉信访也是公众参与司法的途径。

1、人民监督员及人民陪审员主体适格。人民监督员监督检察院工作、人民陪审员参与司法审判工作，这是我国司法监督系统中的重要组成部分。为了更好的完成监督及陪审任务，对于其主体资格的考察是有必要的。我国的《法院组织法》第三十八条就对于人民陪审员的资格进行了规定。^⑤而最高人民检察院《关于人民检察院直接受理侦查案件实行人民监督员制度的规定（试行）》第六条也对此进行了规定。^⑥在《人民陪审员制度改革试点方案》对于陪审员的人数进行了规范，“从审核过的名单中随机抽选不低于当地法院法官额数3—5倍的人员作为人民陪审员”，而对于人民监督员而言，不足的人数亦无法起到监督作用。故而拟设置指标为：（1）人民监督员及人民陪审员是否适格；（2）是否存在不适格或未回避的情况；（3）人民监督员、陪审员人数是否抵达法定数额。

2、人民监督员对案件办理进行有效监督。人民监督员对于司法侦查活动进行监督是保证检侦工作公正的重要保障，但是在实际的司法活动中，人民监督员的监督工作会遇到各种困难。因此对于人民监督员监督工作的保障，即是对于检侦活动正当性的保障。目前对于人民监督员的规范性制度建设较少，尽可依据关于人民检察院直接受理侦查案件实行人民监督员制度的规定（试行）^⑦以及《深化人民监督员制度改革方案》来对其进行管理，但是人民监督员是能够起到实际监督作用的，依据《深化人民监督员制度改革方案》的要求，“设置复议程序。

单信息公布力度，充分发挥其信用惩戒作用，促使被执行人自动履行生效法律文书。完善被执行人信息公开系统建设，方便公众了解执行工作，主动接受社会监督。”

① 参见《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》第一条。

② 《民事诉讼法》第三十九条：“人民法院审理第一审民事案件，由审判员、陪审员共同组成合议庭或者由审判员组成合议庭。”

③ 《刑事诉讼法》第十三条：“人民法院审判案件，依照本法实行人民陪审员陪审的制度。”

④ 《行政诉讼法》第四十六条：“人民法院审理行政案件，由审判员组成合议庭，或者由审判员、陪审员组成合议庭。”

⑤ 《法院组织法》第三十八条规定：“有选举权和被选举权的年满二十三岁的公民，可以被选举为人民陪审员，但是被剥夺过政治权利的人除外。”

⑥ 最高人民检察院《关于人民检察院直接受理侦查案件实行人民监督员制度的规定（试行）》第六条规定：“人民监督员由机关、团体、企事业单位推荐，征得本人同意，由检察长颁发证书。”

人民检察院处理决定未采纳多数人民监督员评议表决意见,经反馈说明后,多数人民监督员仍有异议的,可以提请人民检察院复议一次。”拟设置指标为:(1)是否制定明确的监督实施细则来指导人民监督员监督;(2)人民监督员是否对于案件办理进行了有效监督;(3)人民监督员的监督意见复议率。

3、人民陪审员全程参与庭审及合议庭评议,并能够独立提出意见。人民陪审员的任务不仅仅是以民众的身份来监督庭审的正常运行,还包括对于案件事实的认定。在实际的司法活动中,人民陪审员往往处于陪而不审的尴尬境地,因此,需要对其陪审权进行保障。尽管在《人民法院组织法》中有简单的规定,但随着时代的发展,人民陪审员的改革势在必行。《人民陪审员改革试点方案》对此就提出更为更高的要求,《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》第十一条也提出了要求。^①为保障人民陪审员实际发挥作用,拟设置指标为:(1)人民陪审员是否参与庭审并有发言权利;(2)人民陪审员同合议庭其他组成人员意见分歧的是否写入笔录;(3)陪审员是否对于案件事实认定产生实际影响;(4)由于陪审员恶意错误认定的案件是否存在追责情况。

10、司法调解、听证、涉诉信访中公民参与有序。《决定》中提出“在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与。”人民群众参与司法活动的途径很有限,保障民众参与司法活动渠道的畅通,才能使民众对于司法活动产生信任和依赖。拟设置指标为:(1)是否公开信息让公民广泛参与;(2)选择、邀请参与的公民资格如何、是否适格;(3)是否为便利或具体意图而指定特定公民参与活动;(4)公民参与是否影响司法活动结果。

(七) 司法队伍职业化建设

《决定》提出了加强专门法治队伍的要求,“全面推进依法治国,必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准,着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍,为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。”并要求“推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化,提高职业素养和专业水平。”^②司法队伍质量的考察,也是我们对于司法公正和司法公信力的考察重要标准之一。

1、法律职业人员适格。我国法律规定,通过国家统一司法考试的人员才能够有资格从事法律职业,而没有相应资格的应当只能从事部分“法律服务”。在经济欠发达地区,这一标准被大打折扣,设法提高这样区域的法律职业人员资质,是亟待解决的问题。对于法律职业人员是否适格,是考察法律职业化的最基本条件。拟设置指标为:(1)司法部门中持有《法律职业资格证书》人员比例;(2)

^①《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》第十一条提出“人民陪审员同合议庭其他组成人员意见分歧的,应当将其意见写入笔录,必要时,人民陪审员可以要求合议庭将案件提请院长决定是否提交审判委员会讨论决定。”

^② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

执业律师占法律服务行业人员比率；（3）经济欠发达地区法律从业人员是否拥有执业能力。

2、法律职业人员获得职业培训。法律职业除了入门门槛高之外，还有着接受入职教育和继续教育的义务。特别是有针对性的职业培训，例如在少数民族地区培养双语法官、培养专业法官等，都会对于当地的法治情况有所助益。对于法律职业人员职业培训的保障，也是考察当地法治情况的重要标准。在《最高院深化改革意见》中，“完善法官在职培训机制”的章节，特别提到了“大力加强基层人民法院法官和少数民族双语法官的培训工作。”对该问题拟设置指标为：（1）是否进行了入职培训；（2）是否落实了继续教育以及续职教育；（3）职业培训内容的满意度；（4）少数民族地区的双语法官、检察官培训次数。

3、法律职业人员遵守职业伦理规范。法律职业人员遵守职业伦理规范是司法活动合理有序的重要因素。一方面是司法机关工作人员提高职业操守，清廉司法；另一方面是律师提高职业道德，依法办事，杜绝行贿的发生。拟设置指标为：（1）是否进行了职业伦理教育；（2）司法职业者行贿受贿的案件数量；（3）司法人员是否严格保守职业秘密；（4）司法人员玩忽职守、渎职的处罚数量。

4、法律从业者分类管理制度完善。《最高人民法院深化改革意见》提出“推动法院人员分类管理制度改革。建立符合职业特点的法官单独职务序列。健全法官助理、书记员、执行员等审判辅助人员管理制度。科学确定法官与审判辅助人员的数量比例，建立审判辅助人员的正常增补机制，切实减轻法官事务性工作负担……建立法官员额制度。根据法院辖区经济社会发展状况、人口数量（含暂住人口）、案件数量、案件类型等基础数据，结合法院审级职能、法官工作量、审判辅助人员配置、办案保障条件等因素，科学确定四级法院的法官员额。”^①对于法院人员分类管理方面，进一步优化管理制度和管理结构，有利于法院更好的行使审判职能。这一点对于其他司法机关而言，也是同样重要的。拟设置指标为：（1）在司法机关内部是否制订了详细的分类管理制度；（2）法院内部员额制是否得到落实；（3）分类管理后办案数量提升比。

二、法治监督科学有效

（一）完善党内监督

党内监督不仅能够保持党内的纯洁性，还是我国监督体系的重要组成部分，而党内监督的规范化也是以人民利益至上的具体表现之一。

1、重大事项报告制度有效执行。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出“建立健全领导干部个人重大事项报告制度，依法实行质询制、问责制、罢免制。”《党内监督条例》第十五、十八条分别规定了中央委员会，党的各级委员会、纪律检查委员会，各级党组织，党员领导干部个人的重大事项通报事

^① 参见《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》。

项。重大事项报告制度属于事前监督的一种方式，能够有效控制重大事项实施前的不利影响、提前预防可能发生的问题。所以从制度性、实施性与效果性指标综合考察制度的建立、执行等情况，可设立以下指标：（1）重大事项报告制度是否建立；（2）已报告的重大事项数量；（3）重大事项备案率；（4）重大事项报告后是否及时处理。

2、述职述廉报告定期举行。《党内监督条例》第二十条对此进行了规定。^①述职述廉报告是一种常态化监督的方式，能够及时把握党内行政人员的动态与行政活动的执行情况。所以从制度性、实施性与效果性指标综合考察制度的建立、实施等情况，可设立以下指标：（1）是否建立述职述廉报告制度；（2）党员述职述廉报告的周期；（3）群众代表参加报告会议所占比例；（4）述职述廉报告备案率。

3、党内信访处理及时得当。《党内监督条例》第二十五条和第二十六条对此相关制度进行了规定。^②信访是公民表达诉求的方式之一，党内信访更是一个了解人民需求的重要渠道。鉴于信访制度已有明确规定，所以此处主要从实施性与效果性指标考察信访的处理、监督等问题，可设立以下指标：（1）处理党内信访信息的时限；（2）上级党组织检查下级频次；（3）党内信访监督方式是否明确；（4）处理结果告知率。

4、设立党风廉政考核指标。党风廉政考核指标是对党员干部廉政的量化考核，能有直观、有效地呈现廉政程序并及时反映腐败问题，所以从制度性、实施性与效果性指标综合考察制度的建立、实施等情况，可设立以下指标：（1）是否设立党风廉政考核指标；（2）考核党员实际比例；（3）党风廉政指标考核的周期；（4）考核结果公开率。

（二）增强权力机关监督

我国权力机关指全国人大及其常务委员会、地方人大及其常务委员会。权力机关的监督主要指人大及其常务委员会对宪法和法律的实施进行监督。法律已明确规定了权力机关监督的内容、方式，监督者应按照法定规则行使监督权。公正的监督程序能够保障监督结果的合法性及有效性。

1、监督主客体明确。权力机关监督主体主要指各级人民代表大会及其常委会。监督对象是指各级国家行政机关及其组成人员。《宪法》第一百零四条规定县级以上地方人大及其常委会监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作，依照法律规定的权限决定国家机关工作人员的任免。此外，地方人大及其常委会还享有改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当决定的权利。

^① 《党内监督条例》第二十条规定“党员干部分别在届中和换届前一年在规定范围述职述廉一次。基层党员干部，每年在规定范围述职述廉一次。述职述廉时可以邀请群众代表参加会议。”

^② 《党内监督条例》第二十五条规定：“各级党委、纪委通过信访处理，对下级党组织和领导干部实施监督，及时研究来信来访中提出的重要问题。对重要信访事项的办理，应当督促检查，直至妥善处理。”第二十六条规定：“凡向党组织检举党员或下级党组织严重违纪违法问题的以及党员控告侵害自己合法权益行为的，党组织应当按照有关规定及时调查处理。”

所以，权力机关的监督主客体必须明确，防止权力机关滥用监督权及有利于保持监督权责的一致性。权力机关的监督主客体明确是明确监督权责的基础，能够有效防止监督权力的滥用。由于监督主客体在现有规范中已完善，所以从实施性与效果性指标考察主客体权限等问题，可设立以下指标：（1）本级人大撤销本级政府不适当决定数；（2）本级人大罢免法院、检察院人数；（3）地方人大是否公开监督结果。

2、监督方式科学。权力监督的方式应该科学有效。根据我国现行法律规定，权力机关的监督方式具有多元化特征。从《宪法》规定中可看出地方权力机关可通过以下方式进行监督：第一，审查和批准。审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划；第二，改变或撤销。改变或者撤销地方政府不适当的决定；第三，罢免。对本级行政领导的罢免，如市长、副市长、法院院长、检察院检察长等；第四，听取和审议政府工作报告。地方政府应向人大及其常委会做工作报告；第五，审查和撤销。地方人大及其常委会有权审查或撤销与法律相抵触的行政法规、决定、命令。科学的监督方式能够有效执行监督活动，确保监督活动在法定方式内运行，保障被监督人的合法权益。鉴于监督方式在《宪法》和《监督法》中已有明确的规定，所以拟设定以下指标：（1）监督方式符合《宪法》和《监督法》规定且不与法律冲突；（2）监督是否经过调查、论证；（3）越权监督权发生率。

3、监督程序公正。每一种监督方式都有特定的监督程序。但是所有监督程序的履行都必须保持程序过程严格遵守法律规定，维护程序的公正性，以保护被监督人的合法权益。监督程序的公正是结果公正的有效保障，所以监督程序必须按照法律规定进行。考虑地方监督程序未全面建立，所以从制度性、实施性与效果性指标综合考察监督程序的建立、实施等情况，可设立以下指标：（1）监督程序是否法定化；（2）监督过程备案率；（3）监督反馈信息处理时限；（4）监督程序公开率。

4、监督结果公开。权力机关代表人民进行监督，其实质意义是以权力制约权力，所以权力机关的监督结果应向社会公开，保障人民的知情权，但涉及秘密的除外。《监督法》第七条对此也有相关的规定。^①监督结果的公开不仅是对被监督机关负责，更是对公民知情权的保障。鉴于相关法律规定已完善，所以仅从实施性与效果性指标考察监督结果公开的原则、渠道等问题，拟设立以下指标：（1）监督结果是否坚持“以公开为原则，不公开为例外”；（2）监督结果公开渠道数；（3）是否建立监督结果反馈机制；（4）监督结果备案率；（5）监督结果选择性公开的比例。

（三）加大行政机关监督

^① 《监督法》第七条规定：“各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况，向社会公开。”

行政监督的内部监督对象即是对公权力的监督，因此，对重大行政决策、行政执法的监督、行政层级的监督、专门监督制度的建立能够反映出行政机关监督的有效程度。

1、推行重大行政决策听证制度。一般有立法听政、价格听政、决策听政、调查听政等种类。听证会的举行，具有使社会公民和团体了解政府行为过程和信息，参与决策，监督政府行为的作用。地方规章指出“各级监察机关对重大行政决策听证工作依法进行监察。”^①听证会制度能够保障人民对行政决策的参与，也是民主决策的具体表现。综合考察制度的建立、实施等问题，可设立以下指标：

(1) 是否建立重大行政决策听证制度；(2) 重大行政决策听证频率；(3) 听证过程公民参与率；(4) 政府法制机构和监察机关参与听证人数。

2、执法监督全面落实。党的十八届四中全会对执法监督进行了规定。^②执法前和执法活动中的有效监督能够及时预防或处理执法不当行为。所以综合考察执法监督制度的建立、实施等问题，可设立以下指标：(1) 是否建立执法监督制度；(2) 执法主体越权执法率；(3) 执法程序违法数；(4) 违法行政行为是否及时处理；(5) 执法监督结果备案上报率。

3、层级监督与专门监督有效。层级监督是行政机构内部监督中最有效的监督方式。因此，考察层级监督工作能够较为清晰地了解行政机构内部监督的情况。专门监督是行政机构内设的职业性监督，与其相对应的职务为监察部及其派出机构。监督主体与监督对象之间关系密切，监督内容明确，权限划分清晰，便于监督工作的开展。所以综合考察制度的建立、权限等问题，可设立以下指标：(1) 是否建立专门监督机构；(2) 上级机关监督发现违规案件数；(3) 专门监督上报率；(4) 专门监督权限是否明确。

4、审计监督独立。审计监督能够为国家决策提供参考、为反腐工作提供依据、为国有资产的维护提供工具。《关于加强审计工作的意见》提出审计工作的作用在于“促进依法行政、依法办事”，“推进廉政建设”，“推动履职尽责”，并提出“维护审计监督的独立性”。《审计法》第四十九条规定了对“审计人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守”的行为应承担法律责任的情况。审计独立能够有效保障审计监督的效果，故综合考察审计监督的制度设立、实施等情况，可设立以下指标：(1) 是否建立审计监督制度；(2) 是否建立审计监督责任制；(3) 审计监督受不法干预的案件数；(4) 审计监督报告准确率；(5) 审计监督结果公示率。

5、推进与公布权力清单。行政机关必须恪守“法无授权即禁止”的原则，行政机关权利来源必须合法。十八届四中全会^③和2015年发布的《关于推行地方

^① 参见2013年广东省政府发布《广东省重大行政决策听证规定》。

^② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“全面落实行政执法责任制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治执法腐败现象。”

^③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度，坚

各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》对此进行了相关的规定。^①权力清单的建立和公布是对行政权力的公开，能够约束公权力的形式并接受公民的监督，所以综合考察权力清单制的建立和实施等问题，拟设立以下指标：（1）是否建立权力清单动态管理制度；（2）权力清单集中审核率；（3）权力清单合法审查次数；（4）权力清单是否向社会公布。

（四）强化司法机关监督

司法机关的监督主要指司法机关通过各种形式对行政机关在行政活动中的执法行为进行监督。十八届四中全会指出“完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。”^②

1、监督主体适格。司法机关的监督，根据监督主体的不同，具体分为检察机关的监督和审判机关的监督两种。司法行政机关属于行政机关内部监督，不属于司法机关的监督。《检察院组织法》第一条规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”《人民法院组织法》第一条规定“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。”所以，我国司法机关监督主体指人民检察院与人民法院。司法机关监督的主体必须具备法定的监督资格才能行使司法监督权。由于相关法律对司法监督主体已做明确规定，所以仅从实施性与效果性指标考察司法监督主体的权责情况，拟设立以下指标：（1）司法监督中其他机关越权监督次数；（2）检查监督的频率；（3）行政案件数量。

2、监督程序法定。司法机关的监督主要通过诉讼程序进行。我国《刑事诉讼法》与《民事诉讼法》对诉讼程序已有严格且成熟的规定。法院主要通过一审程序、二审程序、执行程序进行监督，检察院则通过起诉、抗诉进行监督。司法监督程序主要是在诉讼中进行，对行政案件判决不满意可通过向上级法院上诉、检察院抗诉进行。由于相关制度已完善，所以仅从实施性与效果性指标考察监督程序的进行、规范性等问题，可设立以下指标：（1）行政案件上诉率；（2）是否如实告知当事人上诉、抗诉条件；（3）行政案件抗诉数量；（4）执行程序违规率。

3、监督方式多元。除开主要的诉讼监督方式，还应拓展非诉讼的监督方式，以司法机关为主导，积极调动社会力量，如非诉调解等。虽然行政诉讼案件不得调解，但是行政赔偿、补偿案件确是例外。所以，应充分发挥调解方式以减轻司法负担。司法监督方式多元化可以节约司法资源，提高司法效率。所以从制度性、实施性和效果性指标综合考察监督方式的种类、发展等情况，可设置以下指标：（1）监督方式种类；（2）调解案件数量；（3）纠正违法通知发放数。

4、监督结果公开。司法监督的实质是以司法权制约行政权，最终目的是约

决消除权力设租寻租空间。”

① 《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》提出建立权力清单的任务有“全面梳理现有行政职权”、“大力清理调整行政职权”、“依法律法规审核确认”、“优化权力运行流程”、“公布权力清单”。

② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

束公权力滥用，为人民服务，所以监督的结果应公之于众。《刑事诉讼法》第一百七十四条规定“不起诉的决定，应当公开宣布。”第一百九十六条规定“宣告判决，一律公开进行。”《民事诉讼法》第一百四十八条规定“人民法院对公开审理或者不公开审理的案件，一律公开宣告判决。”监督结果的公开是对司法机关监督工作的检验，也是保障公民对司法监督工作的知情权。所以从制度性、实施性与效果性指标考察监督结果公开制度的建立、实施等情况，可实质以下指标：

(1) 是否立法要求公开监督结果；(2) 监督结果公开比例；(3) 监督结果公开时限；(4) 监督结果公开方式是否合规。

(五) 拓展社会监督

社会监督有多种形式，如舆论监督、信访监督、新闻监督、审计监督等。社会监督也是对权力机关监督、行政监督、司法监督的补充，与其形成我国完整的监督体系。

1、舆论监督适当。《宪法》第三十五条规定公民的言论集会示威等政治自由。第四十一规定公民“提出批评和建议的权利”、“申诉、控告或者检举的权利”。舆论监督的适当性指的是既要保障公民舆论的自由，又要约束非法言论的传播。考虑舆论监督立法尚未健全，所以从制度性、实施性与效果性指标考核制度的设立、法律责任等问题，可设立以下指标：(1) 舆论监督机制是否建立；(2) 舆论担责方式是否明确规定；(3) 非法舆论监督数量；(4) 舆论监督处理结果公开率。

2、信访监督及时。《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》第二十六条规定纪律检查委员会的职责之一为“通过处理群众来信和接待群众来访，受理检举、控告和申诉”；第二十七条规定“各级纪律检查机关对受理的检举、控告和申诉，应及时办理，不得延误。对应由上级处理的问题，应迅速报告上级处理；对应由本级处理的问题，本级有关领导或有关部门应及时处理；对应由下级处理的问题，应迅速转交下级处理。”《监察机关举报工作办法》第十、十三条分别规定“监察机关设立举报电话、举报接待室、设立举报箱应向社会公布。”“对举报信函和提交的书面材料要及时处理。”信访监督及时是对信访工作效率的保障，也是为民服务的体现。鉴于地方信访立法还未全面普及，所以从制度性、实施性与效果性指标综合考察信访法规的建立、实施情况等问题，拟设定以下指标：(1) 信访监督是否纳入规章；(2) 信访及时回复率；(3) 信访信息与上下级沟通时限；(4) 信访方式是否向社会公布。

3、新闻监督法治化。目前，我国还未出台《新闻法》。随着媒体的发展，新闻舆论的影响力逐渐扩大。新闻舆论监督主要方式有报道、评论、讨论、批评、发内参等。其中，新闻报道对法制意识的宣传、腐败的揭发等效果显著，但不实的新闻报道也给社会造成负面影响，但新闻法的缺失导致追责无法可依，因此，新闻监督应尽快纳入法制轨道。新闻监督是影响力较大的监督方式之一，而我国

目前还未就新闻进行专门立法，所以从制度性、实施性与效果性指标考察制度的设立、担责方式等问题，拟设立以下指标：（1）新闻监督是否纳入规章中；（2）新闻监督方式法定类型；（3）新闻内容准确率；（4）不实新闻责任追究制度是否建立。

4、社团监督广泛化。社团监督指社会团体作为组织对国家机构的行政活动的监督。社会团体既包括公民自发组织的团体也包括群众组织，如工会、共青团、妇联等社会团体和居民委员会、村民委员会等群众组织。社团的基本构成是公民，因此社团能有效地反应公民的需求和愿望，作为沟通国家和公民之间的桥梁存在。但我国社团的影响力却远远弱于西方国家的社团组织。社团监督也并未发挥应有的作用。所以我国应扩大社团监督作用，拓展这一表达公民需求的渠道，加强公、社团组织与国家的沟通。从制度性、实施性与效果性指标考察社团监督机制的建立、担责等情况，拟设立以下指标：（1）社团监督机制是否建立；（2）工会年均提交意见书数量；（3）妇联举办监督培训次数；（4）居委会接受居民投诉数量

第四节 市场经济与环境保护：地方法治实施效能指标的 创设实验（三）

在依循法治实施效能评估指标创设的各种原则与规则的同时，我们可以发现，“市场经济规范有序”与“环境保护合理得当”是一对相互关联的范畴。其内容既涉及通过发展经济实现对人的物质权利保护的目标，又涉及经济发展可能影响到对人类生存环境的威胁问题。因而经济发展与环境保护是一对老冤家，法治实施效能评估的指标设计，试图找到一种既繁荣发展经济、又实现环境保护目标的合理途径与方法。一般而言，“市场经济规范有序”主要是强调不同权利人之间在经济活动中应当遵循法治规范的标准与要求，法治实施着力于保障市场经济秩序的规范与稳定；而“环境保护合理得当”更关注人与自然和谐相处的关系，关注法治实践中人与自然的关系在多大程度上符合法治的期待或目标等。由于这两项维度是从不同方面对人的权利事项作出更深入的制度性安排，因而有必要将其放在一起进行指标上的设立。

一、市场经济公平有序

（一）建立现代产权制度^①

^①参见张林海主编：《法治的衡量与实现——法治指标体系及其应用》，黑龙江人民出版社，2011年，第165页。

通过建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，从根本上保护市场主体的平等和意志自由。市场主体的法治建设是市场经济健康运行和发展的前提条件。当市场经济的参与者都能够成为法治市场的合格主体时，市场经济就能够在健康的轨道上稳定、快速的发展。纵观近年来市场经济法治化的制度变迁，国家正在逐步放宽对市场经济的限制，妥善维护市场主体的意思自治。因而，市场规则的规范化及政府管理的合法性成为正确处理市场经济与法治关系的重点。该制度领域可主要考察以下方面：1、赋予市场主体以独立的财产权、经营自主权；2、市场主体准入服务体系的完善；3、各类市场主体享有平等的地位；4、各类市场主体享有自治权利。

1、赋予市场主体以独立的财产权、经营自主权

推进市场经济的发展，要求赋予市场主体以独立的财产权、经营决策权，党中央的文件和国家法律都明确指出要通过建立一整套完整的产权法律制度^①来保护市场主体的独立和意志自由。通过界定市场主体的产权和合同规则，给市场活动确立了明确、清晰的规范，通过限制、规范、约束各级政府及其政府部门的权力，防止其对市场主体私权利的侵扰。具体指标如下：（1）国有企业股份制改革中引入民间投资比例（军工产业和高铁产业除外）；（2）国有资产保值增值率；（3）民营企业的公司化改革的程度；（4）中小企业贷款融资率；（5）经济活动中合同的履约率。

2、市场主体准入服务体系的完善

“非禁即入”是市场经济法治的基本理念，意味着如果没有法律的明文禁止，公民就有权利从事一切不损害他人利益的活动，都可以自由进入市场经济领域。^②党的十八届三中全会指出，要建立公平开放透明的市场规则。实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。^③探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。推进工商注册制度便利化，削减资质认定项目，由先证后照改为先照后证，把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。^④在市场准入的条件上，不断降低市场准入的门槛，简化了办事的手续和环节，放宽了登记前置审批的限制、对注册资本的限制、经营范围的核准限制、投资者出资方式、企业集团登记条件、确立了有利于企业设立、运作经营的准入制度机制。主要有如下的指标构成：（1）是否制定市场准入负面清单；（2）对外商投资是否实行准入前国民待遇；（3）工商注册登记制度是否便利。

^① 详见《物权法》、《合同法》、《公司法》、《知识产权法》、《担保法》的相关规定。

^② 张林海主编：《法治的衡量与实现——法治指标体系及其应用》，黑龙江人民出版社，2011年，第165页。

^③ 习近平：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定——在中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上的报告》，2013年11月12日。

^④ 习近平：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定——在中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上的报告》，2013年11月12日。

3、不同类型的市场主体享有平等的地位

法律要确认和保障不同类型的主体的平等地位，无歧视地保护各类市场主体的财产权、收益权、公平交易等权利。在市场经济法治的层面，衡量法治实施的真实效果，必须关注不同类型的市场主体是否享有平等的地位。要想培育健康成熟的市场体系，必须提供公平竞争的规则和环境，让更多的市场主体通过自由竞争创造财富。

《物权法》第三条明确规定：“国家实行社会主义市场经济，保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利。”^①从公司法的历次修订内容来看，旨在培养产权明晰、自主经营、行为规范的市场主体，平等保护市场主体的经营权、所有权，促进公有制主体和非公有制主体独立行使权利，独立承担责任。我国《民法通则》第二条和第三条规定了民事主体之间的平等的法律地位。^②从市场主体权利平等保护的程度看，本节点可设定以下指标：（1）中小企业贷款成功率；（2）混合所有制改革的企业数量；（3）关联方交易是否披露；（4）涉外投资案件数量；（5）企业改制纠纷案件数量。

（二）市场公平交易得到保障

市场活动本身就是一个潜伏着各种风险的领域，参与者会滋生一种作伪、欺诈、骗取、违约和规避法律的倾向。社会主义市场经济的法律制度，应该致力于维护社会公平正义，维护市场的道德秩序，不应当容许有任何的假冒伪劣、坑蒙拐骗、巧取豪夺、恃强凌弱的行为。比如，我国的《消费者权益保护法》第十六条规定：“经营者向消费者提供商品或者服务，应当恪守社会公德，诚信经营，保障消费者的合法权益；不得设定不公平、不合理的交易条件，不得强制交易。”^③该法第十七条还规定：经营者不得以格式条款、通知、声明、店堂告示等方式，作出排除或者限制消费者权利、减轻或者免除经营者责任、加重消费者责任等对消费者不公平、不合理的规定，不得利用格式条款并借助技术手段强制交易。^④创造统一、公平、透明的竞争环境，维护市场经济秩序，从而为市场经济发展提供完善的法治基础。必须关注如下具体面向：1、竞争与交易法律规范得到遵守；2、社会信用服务体系的确立；3、合同自由和意思自治得到保障。

1、竞争与交易法律规范得到遵守

衡量法治实施的真实效果，必须关注竞争与交易法律规范能否得到遵守，对偏离市场轨道的经济基础行为能否得到纠正和惩治。比如《反不正当竞争法》界定了市场主体的经营和交易规则，《反垄断法》旨在保护市场公平竞争，提高经济运行效率，矫正和克服市场主体的逐利性和有限理性所附随的固有缺陷，对偏

^①详见《物权法》第三条。

^②《中华人民共和国民法通则》第二条规定：“中华人民共和国民法调整平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系”；第三条规定：“当事人在民事活动中的地位平等”。

^③详见《消费者权益保护法》第十六条。

^④详见《消费者权益保护法》第十七条。

离市场轨道的经济基础行为进行纠正和惩治。主要设定以下指标：（1）经济违法案件发生率；（2）商品和服务投诉率；（3）消费者投诉问题解决率。

2、合同自由和意思自治得到维护

《合同法》第三、四、五条明确规定市场主体的法律地位平等，一方不得将自己的意志强加给另一方。^①市场活动参加者有着平等的法律地位。但是反观现实生活，当事人的合同自由仍然受到很多的限制和干预。市场经济条件下，只有充分尊重和保护当事人的合同自由，才能够创造出统一、公平、透明的竞争环境。具体设定以下指标：（1）经济活动中合同的签约率；（2）是否开展不公平合同格式条款的专项治理；（3）是否推行行业和专业合同示范文本。

3、社会信用服务体系的确立

我国目前信用立法还不够完善，法律保障不够有力，这是信用缺失的关键。具体设定以下指标：（1）是否出台推进社会信用体系建设的规范性文件；（2）是否建立信用信息基础数据库；（3）是否建立统一的信用信息共享平台；（4）是否公布失信被执行人名单。

（三）营造公平有序的市场竞争环境

公平的竞争机制是提高资源利用效率，有力维护消费者利益的重要保障。1993年颁布的《中华人民共和国消费者权益保护法》分别经历了2009年、2013年的两次修订，其旨在保护消费者的合法权益，规定消费者享有的权利，规范经营者的行为，有效遏制假冒伪劣和不正当竞争行为，维护社会经济秩序，促进社会主义市场经济健康发展。2007年颁布实施的《反垄断法》对于预防和制止垄断行为，维护市场公平竞争具有重要的意义。在对相关的法律法规的内容进行提炼的基础上，结合2014年《国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》，可以梳理出如下具体要素：1、规范市场主体的竞争行为；2、竞争对手不得使用达成协议、滥用市场支配地位等方式实施垄断；3、健全和完善国有经济参与市场的机制。

1、规范市场主体的竞争行为

《公司法》、《合伙企业法》、《反垄断法》都明确规定通过对市场竞争实行强制干预和管制，严格有效地监管市场主体的竞争行为，从严查处各种不正当竞争行为，监督、引导和鼓励市场主体自觉地调整自己的行为，从严查处各种不正当竞争的行为，监督、引导和鼓励市场主体自觉地调整自己的经济行为，建设统一开放竞争有序的现代市场体系。具体指标如下：（1）有无定期举办法制宣传活动；（2）相关行业管理部门的联席会议制度是否建立；（3）虚假诉讼和“问题借贷”案件裁判的审结率；（4）有无开展集中打击拒不执行法院判决、裁定等犯罪行为专项行动；（5）审结商事案件的数量。

^①详见《合同法》第三、四、五条。

2、禁止使用达成协议、滥用市场支配地位等方式实施垄断

我国的《反垄断法》作为市场经济条件下维护公平竞争的共同规则，按照《反垄断法》第三条的规定，禁止如下的垄断行为，包括：经营者达成垄断协议，经营者滥用市场支配地位，具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。

①具体指标如下：（1）人民法院审理经营者集中反垄断案件审结率；（2）行业协会有无组织本行业经营者达成垄断协议；（3）人民法院审理垄断协议反垄断案件审结率；（4）人民法院审理滥用市场支配地位案件审结率；（5）人民法院审理行政垄断案件审结率。

3、健全和完善国有经济参与市场的机制

保障国有经济在关系国民经济命脉和国家安全的重点行业和关键领域取得控制地位，是坚持国家基本经济制度的必然要求。在国民经济中占有控制地位的行业中，同样要推进国有资产重组，积极引入竞争机制，引导、促进不同经营者进行公平竞争，形成竞争性市场格局。国家对这些行业经营者的合法经营活动给予保护的同时，又要对其经营行为及其提供的商品和服务的价格依法实施监管和调控，维护消费者利益，促进技术的进步。只有打破与国有经济或国有企业相互关联的行政垄断，畅通国有企业有进有退、优胜劣汰的市场调节机制，才能有效规范市场竞争和市场竞争秩序，使得市场竞争更加公允与公平。具体指标如下：

（1）国有资产重组审核通过率；（2）国有资本对公益性企业的投入率；（3）国有企业财务预算等重大信息是否公开；（4）国有企业市场化选聘比例。

（四）改革市场监管体系

为维护市场经济秩序、促进市场经济的发展提供完善的法治基础。政府对经济的管理手段由行政手段向法治手段转变，以法治的原则约束国家权力，对政府干预的范围加以限制，保护市场免受任意的政府行为的干预。市场监管职责范围主要包括：1、加强和改善宏观调控，推动产业结构优化；2、市场监管责任的完善；3、对于市场监管对象、市场监管程序和步骤给出明确而具体的规定；4、政府履行公共服务的职责。

1、营造开放统一的市场环境

党的十八届三中全会《决定》中提出了建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。②营造统一开放的市场环境，制定有利于公平竞争的市场规则，创新适应市场经济、以市场导向为基础的规则，要放宽对价格的直接控制，改革价格形成机制，加快要素价格市场化改革，使得价格反映资源的稀缺程度和要素的全部成本，纠正价格信号对投资和消费的扭曲和误导。政府制定刺激经济增长的配套法规，鼓励企业自主创新，支持跨所有制、

① 详见《反垄断法》第三条规定。

② 习近平：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定——在中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上的报告》，2013年11月12日。

跨地区的产权和资本流动，执行节能、环保的技术标准，引导和促使企业转变经济增长方式，加速产业升级进度。政府要站在全局、长远和公众利益的航向上，融入世界经济全球化的趋势，加快建立全国统一的市场，打破市场分割与地域垄断，创造出有竞争力的环境。因此，主要设定以下指标：（1）是否出台工商登记制度改革的意见；（2）经济违法违章案件数量；（3）民营企业对市场竞争环境的满意度；（4）垄断案件的审结率。

2、市场监管责任的完善

政府享有对所有社会经济事务管理控制权力的同时，承担对其进行法律规制的责任。责任则是法治政府的核心所在。加强以责任为核心的法治政府建设，特别要注意解决政府职责不清、责任不明、责任追究不到位的问题。市场监管主体履行市场监管职能，并承担着市场监管的职责，如果社会公共利益、个体利益、私人利益或者是权利受到损害，政府部门及其相关工作人员应当承担相应的后果。尤其是政府对治理社会、监管市场过程中所出现的缺位、越位、不遵守法治程序的行为，要承担相应的法律责任。具体指标如下：（1）有无公布权力清单；（2）有无编制责任清单；（3）企业及公众对市场监管的满意度；（4）经济违法案件发生率。

3、政府履行公共服务的职责

党的十八届四中全会提出，依法全面履行政府职能是更好发挥政府作用的重要保障。^①政府要加大制度供给的力度，全面履行提供公共安全、基础设施、社会保障等公共服务的职责，弥补市场失灵以及市场自发运作产生的缺陷，为市场经济的健康、可持续发展提供保障。因此，设定具体指标如下：（1）政府公共服务平台是否开通；（2）民生保障是否到位以及是否纳入政绩考核体系（如辖区是否存在因政府救济不到位而产生民生灾难现象，以及用于民生保障的预算投入比例不够）；（3）财政支出中购买公共服务的比例；（4）公众对公共服务的满意度。

（五）企业履行社会责任

国务院《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》^②明确提出了“社会共治”的理念，强调充分发挥法律法规的规范作用、行业组织的自律作用、舆论和社会公众的监督作用，实现社会共同治理，推动市场主体自我约束、诚信经营。因此，本节点主要考察以下几个方面：1、市场主体贯彻安全生产责任制；2、环保法律法规执行情况；3、市场主体的知识产权意识；4、建立企业信用体系。

1、企业贯彻安全生产责任制

^① 习近平：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定——在中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议上的报告》，2014年10月23日。

^② 国务院2014年颁布的《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》。

《安全生产法》^①对于各类生产经营单位及其从业人员的权利和义务进行了全面的规范，依法确认和保护生产经营者、从业人员对于安全生产管理制度、监管执法的权利，又明确了其从事生产经营活动所必须遵守的行为规则。结合规范性指标设置的必要以及实施性和效果性指标的考察，拟设置指标如下：（1）有无制定规范安全生产规章制度和操作规程（2）企业安全生产投入经费是否得到保障；（3）生产安全事故发生率；（4）有无定期开展安全生产大检查和专项整治工作；（5）企业是否开展安全教育培训活动。

2、环保法律法规执行情况

1989年颁布实施的《环境保护法》（2014年修订）规定了生产企业应当遵守的环境影响评价、三同时（同时设计、同时建设、同时投产使用）以及环境保护责任制度。^②该法律规定，一切单位和个人都有保护环境的义务。《清洁生产促进法》、《固体废物污染环境防治法》、《循环经济促进法》规定了生产者责任延伸制度，现代生产者的责任，依据着《环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》，国家要严格执行《环境影响评价法》和“三同时”制度，强化建设项目环验收，加大巡查力度，加强对建设项目的环境监管，严格建设项目环评质量关，切实控制新增污染源，做到一切建设项目都要进行环境影响评价。具体指标如下：（1）违反建设项目“三同时”制度行政处罚数量；（2）污染治理投入占企业投资的比重；（3）是否建立健全并严格执行环境保护目标责任制和责任追究制。

3、市场主体的知识产权意识

知识产权的成文法律包括《中华人民共和国著作权法》，《中华人民共和国商标法》，《中华人民共和国专利法》等；行政法规包括《商标法实施条例》，《著作权法实施条例》（2002年修订版），《专利法实施细则》，《知识产权海关保护条例》（2003年修订版），《计算机软件保护条例》（2001年修订版）和《集成电路布图设计保护条例》等；政府部门规章包括《驰名商标认定和保护规定》，《集体商标、证明商标注册和管理办法》等。因此，中国知识产权法律体系涵盖了农业、工业、商业、高新技术产业和其他许多的领域。此外，民事法律、刑事法律、国际贸易法律和最高人民法院及最高人民检察院发布的司法解释都拓展了知识产权保护的法律体系。我国形成了要增强全社会特别是市场主体的知识产权意识，显著降低企业和个人的维权成本，营造安全放心的知识产权软环境，形成良好的尊重和保护知识产权的文化氛围。可设定具体指标如下：（1）专利申请数量；（2）社会公众对知识产权的认知程度以及法律意识；（3）私营企业维权意识；（4）群体性侵权行为发生数量；（5）知识产权侵权损害赔偿是否及时性以及能否足额。

4、建立企业信用体系

^① 《中华人民共和国安全法》，2014年12月21日。

^② 详见《环境保护法》第十九、二十、二十六条。

信用是现代市场经济的基石。市场经济越是成熟发展，便越是要求构建以法制为基础的市场经济信用体系。从党的十六大提出健全现代市场经济的社会信用体系开始，人们对信用体系建设的意义和途径的认识不断深化与丰富，创造公平诚信的经营环境已经成为整顿和规范市场秩序的有机组成部分。^①党的十六届三中全会明确提出，增强全社会信用意识，有效途径在于形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度。^②作为一项复杂的系统工程，形成体系完整、分工明确、运行高效、监管有力的社会信用体系基本框架和运行机制，要求建立市场主体信用信息数据库，实施市场信用分类监管，开放信用信息的交换和共享，完善信用信息预警披露机制，健全失信惩戒制度，增强全社会诚实守信意识。主要包括如下具体要素：（1）统一信用市场是否建立；（2）重点领域信用奖惩机制是否建立；（3）本地区企业信用基础数据库和发布平台是否建立；（4）失信重大事件发生数量。

二、环境保护合理得当

（一）政府环境责任的落实

政府环境责任是否落实是考察地区环境法治情况的重要维度。政府环境责任从现有公法规范来看，主要包括环境监管体制的职权划分及协调、领导环境责任的履行、环境行政执法、环境财政投入、环境信息公开几个方面。故政府环境责任落实维度，我们选取以下几个方面作为重点进行考察评估：1、环境联席会议、联合执法情况；2、环境政绩考核有效；3、环境影响评价制度执行严格高效；3、环境监督检查严格；4、环境财政投入充分；5、环境信息公开全面。

1、环境联席会议、联合执法情况。十八届四中全会提出，要建立权责统一、权威高效的依法行政体制。《环境保护法》第十、十一、二十条规定了环境监管体制。不少地方已经将联席会议与联合执法纳入到环境立法中。因此，联席会议与联合执法制度建设、执行情况是环境体制协调性的重要体现，尤其在地方层面表现尤为突出。在指标设计上，从规范性角度来看，地方是否存在部门联席会议、联合执法地方规定、是否存在区域间环境行政合作协议，是考察环境联席会议、联合执法制度化、规范化的前提。而考察联席会议、联合执法实施情况则主要是通过部门联席会议、联合执法频次来反映。因此，评估指标如下：（1）是否存在联席会议、联合执法的地方规定；（2）是否存在区域间环境行政合作协议数量；（3）部门间联席会议频次；（4）部门联合执法频次；（5）区域间联合执法频次。

2、环境政绩考核有效。考核评价是政府行为的指挥棒，考核评价什么，政府的施政重点就是什么。《十二五主要污染物的总量减排目标责任书》、《关于建

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——中国共产党第十六次全国代表大会报告》。

^② 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过，2003年10月14日。

立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》、《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法（实行）》、《关于开展政府绩效管理试点工作的意见》等规定了领导干部的考核。《环境保护法》第二十六、二十七条均规定了绩效考核制度。^①在指标设计上，环境政绩考核地方规范是考察区域环境整治绩效考核制度制度化、规范化的前提。实施性指标主要体现为生态保护工作占整个政绩考核的比重。制度是否有效实施，则主要是通过环境政治绩效考核是否追责或者奖励公务人员，涉及人数越多，说明这一制度的实施效果越明显。因此，评估指标如下：（1）环境政绩考核地方规范是否制定；（2）生态环保工作占党政实绩考核的比例；（3）环境政绩考核追责人数；（4）环境政绩考核奖励人数。

3、环境影响评价制度执行严格高效

环境影响评价制度是环境管理制度中的核心。环评制度贯穿在整个污染防治和环境破坏防治领域。《环境保护法》、《水法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》中有关环评制度的制度设计、程序安排、责任规定俯拾皆是。在指标设计上，对环评制度的考察主要侧重于其实施效果层面的考察。针对环评中出现的补环评现象，可以说一个地区补环评案件的数量与地区环评制度执行效果成直接的负相关，数量越多，说明地区环评执行效果越差。因此，评估指标如下：（1）补环评许可案件的数量；（2）规划环评率；（3）环评通过率。

4、环境监督检查频次

环境行政监督检查是指环境执法机关为实现环境管理的职能，对相对人是否遵守环境保护法律、法规和具体行政决定所进行的监督检查。《中华人民共和国环境保护法》第二十四条专门规定了监督检查制度。^②《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废弃物污染环境防治法》、《噪声污染防治法》均有相关规定。环境监督检查制度作为事后监督的重要手段，是保障排污单位合法排污的有力促进手段，环境监督检查是否到位是政府环境责任落实的重要考察点。从实施效果来看，主要考察环境监督检查是否有足够的频次，但同时频次亦不能太多，否则影响企业的日常生产。因此，评估指标如下：（1）日常环境检查频次；（2）环境抽查频次；（3）企业是否认为监督检查过度。

5、环境保护财政投入比重

财政投入是进行政府环境管理的物质基础，同时也是运用市场机制激励企业环境行为的有效手段。《环境保护法》第八条、第三十六条、第三十八条、第五

^① 第二十六条：“国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容，作为对其考核评价的重要依据。考核结果应当向社会公开。”第二十七条“县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况，对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督。”

^② 第二十四条规定县级以上人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构和其他负有环境保护监督管理职责的部门，有权对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查。被检查者应当如实反映情况，提供必要的资料。实施现场检查的部门、机构及其工作人员应当为被检查者保守商业秘密。

十条规定均有所规定。实践中资金投入没有达到预期效果、资金闲置，应当注重对财政资金的优化使用，使其获得最佳的使用效益。在指标设计上，政府环境财政投入的衡量指标主要是看政府财政投入的实际数额，同时亦需要考察投入数额较之其他公共事业的投入比重。因此，评估指标如下：（1）环境保护支出比例；（2）环境保护实际支出金额；农村环境保护支出比例。

6、环境信息公开情况

信息公开是对行政监管力量有限、行政管理效果参差不齐等现状的反思，也是对社会公众环境关切的回应。我国《环境保护法》第五十三条、第五十四条规定了环境主管部门的信息公开义务。考察信息公开情况不存在规范性方面的考察，重点考察环境信息公开的实施情况。因此，评估指标如下：（1）行政部门环境网站是否畅通；（2）重大环境信息是否公开的比例；（3）环境质量信息公报是否定期公开；（4）地方环境行政决定公开比例；（5）企业违法信息公开比例。

（二）公民环境参与权利的实现^①

公民环境参与权利从从环保法规定来看，主要包括以下几个方面：公民依法参与环境决策和环境管理、公民举报监督环境违法行为、公民依法提起公益诉讼三个方面。^②此外，公众环保知识及意识的普及程度成为环境参与权利实现的一个重要方面。同时，环保社会组织是链接公民与政府的重要纽带，其活跃程度是考察一个地区环境法治情况的一个方面。综上，我国重点选取以下几个方面来考察公民环境参与权利实现：1、公众的环保知识及意识普及程度；2、环保 NGO 活跃；3、对公众举报的生态环境违法案件的处理及时妥当；4、重大建设项目的的环境论证与听证充分；5、环境公益诉讼受案情况。

1、公众的环保知识及意识普及程度

公众参与能力最主要体现在公民环保知识储备和参与环境保护的社会意识。为保障公民环境参与的能力建设，《环保法》第九条规定了国家的环保宣传、营造社会风气的义务，那么公民环保知识与意识程度的量化就成为公民环境参与权的重要指标、同时也是国家环境保护职责落实的重要指标。在指标设计上，公众的环保知识及意识的普及程度属于社会层面的考察，一般仅做结果方面的考察。因此，评估指标如下：（1）中小学环境宣传教育课程开课率；（2）社区环境宣传教育普及率；（3）环保志愿人员占常住人口比例；（4）市民环境公益活动参与率。

2、环保 NGO 建设情况

^① 我国宪法并未规定公民的环境权，同时在公民环境权的立法确认方式及其与具体实务之间尚存在较大距离，公民环境权与原有权利体系的冲突，公民环境权主体的广泛性对其性质界定的影响等方面也存在诸多争议。因此，并未选择环境权作为连接点，而选择了立法中体现较为明显，学理理论较为清晰的环境参与权作为讨论的节点。

^② 柯坚：《环境行政管制困局的立法破解——以新修订的《环境保护法》为中心的解读》，《西南民族大学学报》，2015年第5期。

环境保护社会组织在环境法治中的地位也越来越凸显。《环境保护法》第九条、第五十八条均规定了环保社会组织。^①其可以针对环境违法行为提起公益诉讼，这是公民环境参与权在诉权中的最主要体现，也是公民通过司法途径参与环境管理、环境监督的唯一方式。福建南平发生的环境公益诉讼第一案，在某种意义上体现了我国环境公益组织开始利用司法途径对环境保护发挥重要作用。因此环保 NGO 的发展程度可以作为我国公民环境参与权保障的又一重要节点。环保社会的建设情况亦属于法律社会层面的考察，暂不做规范性指标考察。根据环境保护法第五十八条规定，环保组织如进行诉讼，必须满足依法登记和 5 年以上工作期限。因此，环保组织的登记情况与 5 年以上环保组织的比例，就成为地区环保组织活跃程度的重要内容。因此，评估指标如下：（1）环境保护公益组织登记率；（2）环保公益组织数量；（3）环保公益组织 5 年以上比例。

3、公众举报的生态环境违法案件处理及时妥当

公众举报环境违法行为是公众环境参与权的重要体现。对公众举报不仅仅在《环境保护法》中有所规定，在《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《森林法》、《草原法》中均有规定。无论从规范层面，还是实际监督效果来看，公众举报的监督行为是我国公众环境参与权在监督权保障方面体现的重要节点。在指标设计上，对其考察侧重于具体实施效果性的指标考察。因此，评估指标如下：（1）公民对违法案件处理情况的满意率；（2）举报案件得到有效处理占有所有举报案件的比例；（3）举报案件得到有效处理的平均时间。

4、重大建设项目的环境论证与听证情况

《环境保护法》第五十六条规定建设项目环境论证的内容。^②此外，我国还制定了专门《环境影响评价公众参与办法》，其中，详细规定了公众参与行政决策的程序、法律责任、权利内容。因此，以环评制度中的环境论证和听证作为公众参与权利保障的节点再合适不过了。考察侧重于地区制度实施结果层面上的考察。一般来说，重大建设项目必须经过环境论证，同时必须在行政决策举行听证会。因此，评估指标如下：（1）重大建设项目的环境论证的比例；（2）重大建设项目听证的比例；（3）听证人对重大建设项目听证的满意比例。

5、环境公益诉讼受案情况

^① 第九条规定“各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作，鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传，营造保护环境的良好风气。”第五十八条规定“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。”

^② 该法第五十六条规定：“对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时向可能受影响的公众说明情况，充分征求意见。负责审批建设项目环境影响评价文件的部门在收到建设项目环境影响报告书后，除涉及国家秘密和商业秘密的事项外，应当全文公开；发现建设项目未充分征求公众意见的，应当责成建设单位征求公众意见。”

《民事诉讼法》第五十五条规定了环境民事公益诉讼。自此拉开了中国环境公益诉讼的序幕，2014年新环保法第五十八条对公益诉讼中有关社会组织的起诉资格进行了衔接性的规定。2015年最高法院发布《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，对环境民事公益诉讼案件适用进行了具体的阐述。故选此为公民环境参与权利保障的重要节点之一。在环境公益诉讼受案率较低的情况下，环境公益诉讼受案率就成为衡量环境公益诉讼在地区实现情况好坏的关键性指标。因此，评估指标拟设置为：（1）环境公益诉讼受案率；（2）环境公益诉讼案件受案数量；（3）环境公益诉讼案件上诉率；（4）环境公益诉讼案件执行结案率。

（三）企业自觉守法

企业自觉守法是考察地区环境法治状况的一个重要维度。《环境保护法》第四十二条、五十五条规定了企业的达标排放和信息公开的强制义务。此外，法律鼓励企业投保环境污染责任保险和执行更为严格的排放标。基于此，有关企业自觉守法，选择以下节点：（1）排污达标；（2）提高环境信息公开企业程度；（3）鼓励投保环境污染责任保险。

1、企业排污达标

《环境保护法》第四十二条直接规定了排污企业事业单位的污染防治义务。达标排放是企业的最基本要求，也是最核心的基本社会责任。在指标设计上，主要侧重于从企业的角度考察法律规定的排污基本义务是否执行。因此，评估指标如下：（1）企业达标排污率；（2）违法排污企业数量。

2、提高环境信息公开企业比重

《环境保护法》第五十五条规定了企业信息公开义务。^①实践证明，企业环境信息公开在促进企业自觉减少排污、增强社会责任方面取得了较好的效果。在指标设计上，有必要从规范层面考察，区域是否有企业信息公开的规范性文件，除此之外，还包括企业环境信息公开的实际落实情况，即企业进行信息公开在全部企业的比重。因此，评估指标如下：（1）是否存在企业信息公开的规范性文件；（2）环境信息公开企业的比例；（3）利益相关人对企业环境信息公开的满意比例。

3、提高投保环境污染责任保险的企业比例

《环境保护法》第五十二条规定国家鼓励投保环境污染责任保险。2007年国家颁布了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》，地方立法层面有20部地方性法规鼓励企业购买环境污染责任保险的规定。因此投保环境污染责任保险的企业比例应当是衡量地区企业守法自觉性的重要连接点。在指标设计上，有必要从规范层面考察，是否存在环境责任保险规范性文件，而投保环境责任保险企业的

^① 该法第五十五条规定：“重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况，以及防治污染设施的建设和运行情况，接受社会监督。”

比例则具体体现出区域环境责任保险法律规定实施的效果。因此，评估指标如下：

(1) 是否存在环境责任保险的地方规定；(2) 投保环境责任保险企业的比重；(3) 投保企业投保平均额度。

(四) 完善环境服务市场

市场机制的条件是否完备决定了环境市场机制是否有效参与市场机制。产权明晰是环境市场机制的重要前提，这里我们将法律及地方层面的环境资源产权交易机制作为评价一个地区产权明晰的重要前提，同时亦反映出地区环境资源价值化体现。^①环境税费是重要的经济刺激杠杆，属于市场交易组织及市场体系，也是环境市场机制的重要方面。我国有关环境资源价值化的规定，除上述两个方面之外，还包括政府绿色采购和环保标志，均属于绿色商品在环境市场中消费与生产，是环境资源价值化的重要方面。^②综上，结合规范性文件和评估的可行性，拟选择以下节点考察环境服务市场完善程度：(1) 重要类别环境资源产权交易市场完善程度；(2) 环境税费情况；(3) 政府采购节能环保产品；(4) 提高环境标志产品所占比例。

1、重要类别环境资源产权交易市场完善程度

我国《物权法》对有关土地产权进行了详尽的规定，但关于水权、排污权、生态补偿等环境产权并未涉及。我国《环境保护法》第三十一条规定了生态补偿制度，《生态补偿条例》也正在积极起草当中。目前我国地方层面开展了大量环境资源产权交易的实践，排污权交易、生态补偿、水权交易几乎各个省都有地方实践案例。可以说，环境资源产权交易市场是否建立是衡量一个地方环境服务市场完善的重要指标。故将重要类别的环境资源产权交易市场完善程度作为完善环境服务市场的重要节点。考虑环境产权交易机制是环境产权交易市场完善的前提，因此必须要考察地区环境产权交易机制的规范性指标。从地方实践来看，地方存在产权交易机制，则相关的环境产权市场也随即建立，主要包括生态补偿、排污权交易、碳汇三种市场机制。因此，评估指标如下：(1) 生态补偿机制是否建立；(2) 排污权交易机制是否建立；(3) 碳汇交易机制是否建立。

2、环境税费情况

环境税费是政府进行市场调节的重要经济杠杆，环境税费直接反映出地区环保压力和环保财政盈缺状况。《环境保护法》四十三条规定了环境税费。^③在环境市场中对环境税费的考察仅作为一种效果性指标考察。因此，评估指标如下：(1) 环境费总金额；(2) 环境税总金额；(3) 环境税占比。

^① 黄万华、刘渝：《市场机制在环境保护中的运行机理、条件、发展趋势及评价》，《资源开发与市场》，2014年第1期。

^② 刘登娟、黄勤、邓玲：《中国生态文明制度体系的构建与创新——从“制度陷阱”到“制度红利”》，《贵州社会科学》，2014年第2期。

^③ 《环境保护法》第四十三条规定：“排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当按照国家有关规定缴纳排污费。排污费应当全部专项用于环境污染防治，任何单位和个人不得截留、挤占或者挪作他用。依照法律规定征收环境保护税的，不再征收排污费。”

3、政府采购节能环保产品

政府作为环境公物的提供者，在公共财政开支方面应当引导公众绿色消费，我国《环境保护法》对此进行了规定。^①因此，政府采购节能环保产品是考察地区环境市场机制完善程度的一个重要指标。在区域内是否存在有关政府绿色采购的规范性规定，就成为考察政府绿色采购的重要规范性指标。同时绿色采购的占比亦是重要的效果性指标。因此，评估指标如下：（1）是否存在有关政府采购节能环保产品的规定；（2）政府采购节能环保产品占有所有政府采购产品的比例；（3）政府采购环保产品的实际支出金额。

4、提高环境标志产品比例

环境保护标志属于鼓励性市场制度，仅在少数领域强制使用，例如《电子信息产品污染控制管理办法》，再如《机动车环保检验合格标志管理规定》。无论是强制还是非强制环保标志制度，环保标志产品在市场中的比重，在一定程度上体现了地区环境法治水平。环境标志产品比重作为考察环境市场的一个重要维度要素，主要侧重于效果层面上，规范性指标不做考察。因此，评估指标拟设置为：

（1）环境标志产品在市场中的比重；（2）环境标志产品的数量；（3）公民消费环境标志产品的平均数额。

（五）改善环境质量状况

环境质量状况是衡量地区环境法治水平的最终标准，也是环境法治的最终目标。其包括以下几个方面：首先是与公民密切相关的环境状况，包括噪声、大气污染、生活垃圾，此类环境污染多由公民自身生活所产生，且与公民生活保持较高的相关度，是衡量一个地区环境质量状况的首要标准。其次是水环境质量，一方面包括饮用水安全，另一方面包括除饮用水之外的水环境质量状况。再次是土壤环境质量，这里主要指与公民日常生活密切相关的城市绿地面积和生态绿地，以及农村的土壤环境质量。因此，改善环境质量状况应包括三个方面：

1、改善公民切身环境状况

公民切身环境状况是公民最为关注的环境，这类环境不同于其他自然环境，一方面由千万个公民自身行为而产生的面源污染而影响；另一方面，由公民所立刻感知的外在污染而产生直接影响。公民对环境法治情况的直接感受是周遭的切身大气环境、生活环境等是否达标，是否被污染。公民参与环境管理所针对的问题往往也集中于这些公民切身感受的环境状况。因此，公民切身环境状况主要包括以下几个方面，即大气污染、噪声、生活垃圾等。从质量效果来看，评估指标如下：（1）环境空气质量优良天数；（2）空气污染指数年平均值；（3）中心城区环境噪声达标率；（4）城市道路交通噪声达标率；（5）城镇生活垃圾分类收集比例。

^① 《环境保护法》第三十六条第二款规定“国家机关和使用财政资金的其他组织应当优先采购和使用节能、节水、节材等有利于保护环境的产品、设备和设施。”

2、保障饮用水安全，提高水环境质量

水环境质量状况是环境质量状况的另一重要方面。《水法》、《水污染防治法》均规定了政府对饮用水安全保障、水环境保护的责任。饮用水安全不仅仅是环境法治的要求，更是公民生命健康权保障、社会秩序安定有序的要求。除饮用水之外，水环境还包括景观用水、生态用水、农业用水、工业用水、娱乐用水，因此水功能区划达标成为衡量水环境质量状况的重要指标。水环境主要包括两个方面：一是饮用水安全，二是其他用水保护。从效果性指标来看，饮用水安全主要指饮用水水源水质达标率，而其他用水的保护主要是从水功能区划角度来讲，考察水功能区划的达标率。因此，评估指标如下：（1）饮用水水源水质达标率；（2）水功能区达标率。

3、提高城市绿化面积，保护生态绿地，保护农村土壤质量

除水环境之外，土地环境也十分重要。《中华人民共和国城市规划法》、《城市绿化条例》均规定了城市中绿地的最低比例。在此，有关环境质量状况中土地环境的考量，主要侧重于对公民感同身受的城市绿化面积、生态保护地面积的考量，使指标的创设能够尽可能与公众的切实感觉保持一致性。因此这里考察的重点不单纯是土壤污染或土地环境生物多样性，更是侧重于城市绿地与生态保护地数量上的考察，以及农村土壤质量。土地环境包括多个方面：一是与公民密切相关的城市绿地，二是除绿地外的生态保护地，三是农村土壤污染问题。对这些指标的考察主要侧重数量的考察。因此，评估指标如下：（1）生态保护地面积比例；（2）人均公共绿地面积；（3）城区绿化覆盖率；（4）农村的土壤环境污染程度。

第五节 法治意识与社会秩序：地方法治实施效能指标的 创设实验（四）

本节将“法治教育加强与法治意识提升”和“社会秩序和谐稳定”放在八项规范维度中的最后两项进行指标创设，主要是因为法治教育与法治意识层面的指标难以通过规范要素直接提出或确定，而更多的偏重于受众的主观感受和认识，是在权力受到制约（如依法行政、公正司法等），而且权利得以保障的基础上不断提升而来的，可以产生出结果性指标，这些指标不仅反映当前法治教育与法治意识的水平和发展程度，同时也反映出当前法治实施是否为法治意识的培育提供了较好的生存发育之土壤，因此，在指标设计的最后部后作专门的讨论是很有价值的。与“法学教育与法治意识”相比较，“社会秩序和谐稳定”更多的是法治实施客观效果的一种体现，也是依法行政、司法公正、经济秩序稳定等系列法治

实施领域不断提升和完善的基础上产生的结果。所以，考虑将此二组维度放在一起进行指标的设计更加合适。

一、法治教育加强与法治意识提升

（一）法治教育加强

该维度主要是针对法律职业者的专门教育以及一般公民的普法宣传教育的考察。因此，法治教育着重从以下方面考察：1、法律职业教育制度及职业伦理教育制度完善；2、社会主义法治文化宣传落实；3、普法宣传形式多样化实；4、国家机关普法宣传队伍建设；5、公民和组织守法信用记录系统与奖惩机制建设。

1、法律职业教育制度及职业伦理教育制度。法律职业教育制度指的是法律职业者的入职培训以及继续教育情况，在司法公正及司法公信力章节中，已经对司法职业队伍建设进行了考察，故不再重复考察。在此，我们可以单纯从教学的层面来考察这一制度的实施与落实。法律职业者的伦理教育问题，也是值得考量的问题，如果说法律水平决定了职业者的职业水平，那么伦理教育决定了法律执业者的职业态度和方式。对于法律职业的伦理教育的落实，有利于对社会主义良好风气的维护和司法公正、司法公信力的保障。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）法律职业教育培训次数；（2）法律职业伦理教育是否连续性开展；（3）法律职业伦理教育考察结果是否作为继续从业的资质。

2、社会主义法治文化宣传落实。每一个法域内，所依循的主要法律理论与法律逻辑都不相一致，作为社会主义法治国家，对于法治文化的宣传则尤为需要注意。只有宣传符合社会主义法治要求的法治文化，才最有利于社会法治社会的建设，从而在公民之中广泛的树立法治意识。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）法治宣传内容是否符合社会主义法治要求；（2）是否存在假借法治宣传而进行的其他非法宣传活动；（3）是否有法治宣传实施文件规范法治宣传内容。

3、普法宣传形式多样化与媒体公益普法制度规范建设。随着社会的发展，进行普法宣传的渠道也在不断扩宽，尤其是媒体在普法宣传中的地位和作用得到了凸显。在十八届四中全会《决定》中就提出了“健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用。”作为非官方机构的媒体，在普法宣传中的作用是不言而喻的，对于公益普法制度的建设，有利于更为规范的进行普法活动，从而提升普法效果。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）是否建立了本地区的媒体公益普法规范；（2）是否开展多渠道的普法活动；（3）普法宣传渠道的数量。

4、国家机关普法宣传队伍建设。普法宣传队伍在很大程度上都是由志愿者所进行的，但是志愿者的能力是有限的，党的十八届四中全会《决定》也有相关的规定^①。可以说是从一个方面对于普法队伍予以了规范，更便于民众更为直观

^① 十八届四中全会《决定》对于普法宣传团队的建设要求是“实行国家机关‘谁执法谁普法’的普法责任

的了解法律知识。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）相对应职能机关是否建立了普法队伍宣传制度；（2）是否为普法宣传开展提供物质性保障；（3）是否对于群众进行了有针对性的普法宣传。

5、公民和组织守法信用记录系统与奖惩机制建设。十八大四中全会《决定》提出：“牢固树立有权力就有责任，有权利就有义务观念……，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩罚机制，使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。”^①虽然这一机制的建立并非是普法宣传的工作，但是这一机制的实现和运作，是与普法宣传密不可分的。只有人们通过普法教育，知悉了法律精神之后，才能够守法。因此，这一机制的建设和实施情况直接就反映了普法宣传的工作成果。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）公民与组织守法信用记录系统建设情况；（2）这一纪录系统与公民诚信档案是否衔接；（3）奖惩机制是否合理有效。

（二）领导干部法治意识与法治思维建设

对于领导干部的法治意识考察主要是通过对其法治思维的考察进行的，而为便利考察领导干部的法治思维，则不对一般的行政行为予以考察，而主要是领导干部的角色意识以及决策的合法性予以考察。故从以下几个方面进行考察：1、树立权责统一意识；2、形成勤政习惯与公仆意识；3、内容上科学决策；4、程序上民主决策；5、行政行为合法、诚信。

1、树立权责统一意识。权力与责任是职责的两个面，秉权者往往在被赋予权力的同时也会寻求逃离责任的途径，如同权利和义务的关系一样，权力的实现必然伴随着责任。对于领导干部权责统一意识的考察，主要是集中于考察其决策指导思路以及是否能够承担责任的角度进行的。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）是否建立了离职、退休领导干部责任追究机制；（2）是否建立领导干部问责制；（3）领导干部法治意识培训频率。

2、形成勤政习惯与公仆意识。对于领导干部的工作、作风要求和意识要求，在以往以来的各类文件中都不断变化与充实。而习近平总书记在2013年6月的全国组织工作会议上用20字勾勒了好干部应当满足的标准，即“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”。在此，结合近年来治庸活动的开展，我们将领导干部的勤政习惯和公仆意识作为一个考察方面，主要对于领导干部的工作习惯和自身角色认识进行考察。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）领导干部是否因不作为受到举报；（2）领导干部深入基层次数；（3）领导干部的待遇是否在规定之内；（4）是否将个人利益凌驾于群众利益至上。

3、决策合理科学。在合法决策、依法决策这一方面，首先要提及的是内容上的科学决策。科学决策就是避免领导干部拍脑门，乱决策、不理性决策。合理

制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法支援者队伍建设。”

^① 详见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

的运用智囊团队和相关专业的专门人士的意见，尊重事实规律，会在内容上保证决策合理正确，这也是领导干部脱离个人专权主义，而建立法治意识的要求。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）决策内容是否依法起草；（2）专家决策者的数量；（3）本地区因为不合理决策而导致公共资源浪费的事件数量。

4、决策程序民主。在决策并非是领导干部一下子做出的，其需要进行谨慎的讨论与商量才能得出，考察决策程序的民主性，是从另一个方面对于领导干部合法决策进行考察。在民主决策方面，一方面是需要广泛的倾听社会意见，另一方面则是需要谨慎的讨论。因此我们对于这一问题的考察集中于，听证制度以及决策过程的各方参与讨论的情况。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）是否依法建立民主决策程序的制度；（2）重大决策是否举行听证会；（3）对于所收集的社会意见是否进行有效的处理；（4）与决策内容相关的部门是否参与决策讨论。

5、行政行为合法、诚信。作为公民来说领导干部应当遵循一般要求诚实守信，而且其作为国家机关或国家权力的直接代理人其一言一行更具有影响力和示范作用。领导干部诚实守信主要是体现在其决策和行政上的守信，其决定往往影响较大，领导干部失信会失去人心，使民众丧失对于政府的信任。因此对于领导干部的诚实守信与否也是对于领导干部法治意识的重要考察标准。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）行政行为是否经过法定程序做”；（2）领导干部是否存在政策“白条”；（3）行政命令或政策修改频率；（4）领导干部行政行为失误或违约次。

（三）群众法治意识建设

结合法治意识的概念，对于群众法治意识的考察，和考察法律的权威性比较类似，一方面需要考察群众对于法律的知悉、信任和依赖程度，另一方面则需要考察群众是否拥有法治思维，能够合理的运用自己被赋予的权利。对于这一维度，拟从以下方面着重考察：1、公民权利义务意识建设；2、公民拥有依法维权意识；3、公民依法表达诉求；4、社会公众规范使用法律术语。

1、公民权利义务意识建设。公民的权利义务意识是最为基本的法律意识，也应当是最为基本的法治观念，只有公民将其自身认知为政治共同体的一份子享有一定的权利承担一定的义务，才能够接受这个政治共同体内的规范制度。但是对于公民权利义务意识的考察，不仅仅应当从日常的权利义务角度进行考察，对于公民参与政治的积极性与对国家事务关注程度的考察，也是对于公民政治身份认知的考察。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）是否开展公民权利义务普法教育宣传；（2）公民是否知晓其被宪法赋予的权利与义务；（3）公民是否知悉国家的政治制度和主要机关的构成情况；（4）当地的选举情况公民是否积极有效参与。

2、公民拥有依法维权意识。在一个社会当中，并非仅仅有法律一套纠纷解决机制，司法途径解决社会纠纷具有较高的时间成本和经济成本，因此在解决某些社会纠纷的问题时，人们往往会选择诸如信访、动用某些社会力量、制造舆论压力等方法来解决实际问题。在这些方法中，不乏有与法律规定与法治精神背道而驰的，引导公民运用法律手段维护权利、解决纠纷，从而让公民自觉运用法律途径来表达诉求、维护权利，这是公民依赖、信任法律的集中体现。而要求公民首选法律来解决纠纷，则是需要建设与完善一套有效、全面的维权、纠纷化解机制做为基本保障。假如没有为群众提供通过法律来解决纠纷和维护自身权利的通道，那么要求群众来依赖和信任法律也就只是空谈。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）寻求违法救济途径的案件数量；（2）公民对于司法途径外的合法纠纷救济途径的知悉程度；（3）对于法律救济方式的宣传次数。

3、公民依法表达诉求。公民表达诉求的形式多种多样，如集会、游行、或某些不理智不合法的表达形式，公民首选法律表达诉求体现了拱了对于法律的信任以及依赖程度。和公民拥有依法维权意识一样，只有树立了法治意识，才会选择法律表达正当诉求。对于这一维度的考察，主要是从是否存在非法表达意见的现象来进行考察。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）非法的不理性意见表达事件数量；（2）公安机关接受集会、游行、示威申请等的处理情况；（3）相关机关是否及时有效处理公民诉求。

4、社会公众规范使用法律术语。考察公民们对于法律文本的理解状况与使用法律术语的规范程度，是衡量公民认知法律程度的一个有效考察标准。德沃金在讨论解释问题时提及到，在一个社会共同体使用一种语言系统即意味着共同体成员们在分享一定的“标准型概念”，而法律概念中不少抽象概念往往属于“解释性概念”，这一类概念的特点是，它们会“鼓励我们去反思并且争论，我们已经构建出来的某些实践是什么样的要求。”^①考察这一点能够反映两个重要的问题：其一，在立法过程中，是否使用了社会上被广泛认知的概念，其语句、内容是否能够被一般民众正确理解；其二，公民对于常见或社会绝大多数成员所公知的法律概念的理解情况，直接反映了普法教育、法治宣传的落实情况，判断这类教育、宣传是否仅仅流于形式，还是确实提高了国民的法治意识。对于这一维度的考察，评估指标如下：（1）媒体在新闻或宣传中是否正确使用法律术语；（2）在出版物种法律术语及概念的使用情况；（3）公民是否知悉一般的法律术语含义。

二、社会秩序和谐稳定

（一）依法惩治犯罪，保障人权

当前，中国进入改革发展的攻坚时期。维护社会和谐稳定的根本保证，就是要贯彻落实依法治国方略，确保社会主义法治原则转变成人民群众看得见的公平

^① 罗纳德·德沃金：《身披法袍的正义》，周林刚、翟志勇译，北京大学出版社，2010年，第10-11页。

正义。依法维护社会秩序和谐稳定，必须预防和打击犯罪，尊重和保障人权，满足人民群众对公平正义的诉求。针对近年来高发危害的刑事犯罪，不断加大惩戒力度，先后出台一系列刑法修正案，加大对事关人民群众安全的犯罪的惩治力度，也保障了公民的人权。这从近年来最高人民法院、最高人民检察院的工作报告中也有鲜明体现。在“依法惩治犯罪，保护人权”这一具体维度要素层面，重点考量如下方面：1、依法惩治危害公共安全犯罪；2、依法惩治经济犯罪、贪污贿赂和渎职犯罪；3、依法惩治危害食品安全和污染环境犯罪；4、坚决防止和纠正冤假错案；5、多部门依法联合开展专项打击犯罪活动；6、人民群众对安全感的满意度。

1、依法惩治危害公共安全犯罪

从当前惩治危害国家和公共安全犯罪的现有的法律规定看比较完备，故对此维度法治实施状况的衡量主要是从实施和效果的层面进行衡量，具体体现在如下方面：（1）黑社会性质犯罪案件数量；（2）危害公共安全的暴力犯罪案件数量；（3）在公共场所发生的抢劫犯罪数量；（4）公众对惩治危害公共安全犯罪活动成效的满意度。

2、依法惩治经济犯罪、贪污贿赂和渎职犯罪

腐败问题也成为了老百姓关心的热点问题和重点问题，现行刑法分则的第八章^①对于贪污贿赂犯罪的犯罪构成和量刑标准进行了详细的规定，十八届四中全会勾勒除了法治反腐的蓝图^②，同时不断加大职务犯罪的力度，努力提升人民群众对党和国家的信任感。结合近年来两高报告中所涉及到的经济犯罪、贪污犯罪和职务犯罪中的重点惩治领域，以及人民群众最为关心、最直接、最为现实的利益问题，具体指标设计如下：（1）金融诈骗犯罪案件数量；（2）职务犯罪案件数量；（3）贪污贿赂犯罪案件数量；（4）侵犯商标权、专利权、著作权和商业秘密等犯罪案件数量；（5）人民群众对党和国家的信任感。

3、依法惩治危害食品安全和污染环境犯罪

2011年5月1日起施行的《刑法修正案（八）》^③对涉及食品安全领域的犯罪进行了重大修改和补充，进一步加大对危害食品安全犯罪的打击力度，充分体现了国家对人民生命健康的保护程度与民主法制的进步。我国现行刑法规定了破坏环境资源保护罪，是指个人或单位故意违反环境保护法律，污染或破坏环境资源，造成或可能造成公私、财产重大损失或人身伤亡的严重后果，触犯刑法并应受刑事处罚的行为，主要涉及到重大环境污染事故罪、非法处置进口的固体废物罪、擅自进口固体废物罪、非法捕捞水产品罪、非法狩猎罪、非法占用耕地罪、

① 详见《中华人民共和国刑法》分则第8章。

② 习近平：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定——在中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议上的报告》，2014年10月23日。

③ 《中华人民共和国刑法修正案8》。

破坏性采矿罪、非法采伐、毁坏珍贵树木罪、非法收购盗伐、滥伐的林木罪。出台加强环境资源审判工作的意见^①，各级法院审结污染环境、破坏资源等犯罪案件 1.6 万件。^②就“依法惩治危害食品安全和污染环境犯罪”维度要素而言，拟从实施层面和效果层面进行衡量，主要包括如下几个方面作为重点：（1）生产、销售有毒、有害食品罪审结率；（2）重大环境污染事故罪审结率；（3）食品安全公众满意度；（4）公众对环境保护满意度。

4、坚决防止和纠正冤假错案

坚决防止和纠正冤假错案。尊重和保障人权，依法惩罚犯罪，提高司法公信力，维护社会公平正义，必须严格遵守刑法各项法定原则和相关的诉讼。就“坚决防止和纠正冤假错案”维度而言，从实施层面和效果角度立足于规范性文件，从事先预防和事后补救的角度梳理出如下具体要素内容：（1）裁判文书是否依法公开；（2）是否以上诉率、改判率、发回重审率等评价办案质量和效果；（3）是否因为地方“维稳”压力，作出违反法律的裁判案件数量；（4）按照审判监督程序再审改判案件数量。

5、依法举办多部门联合专项打击犯罪活动

依法开展联合专项行动，不仅对改善当前法治实施环境、有效打击犯罪，充分发挥司法保护具有直接推动作用，而且对强化社会诚信意识、弘扬社会主义法治精神，促进平安中国、法治中国建设，都具有十分重要的意义。通过对各个部门出台的规范文件涉及的专项整理的领域进行梳理，以及具体实施的过程和专项整理的效果进行考量，提炼出如下具体指标：（1）有无出台多部门联合专项打击犯罪活动的具体实施方案；（2）是否开展专项打击犯罪活动的宣传活动；（3）专项整治行动中破获违法犯罪案件数量；（4）人民群众对于专项打击犯罪活动的满意度。

6、人民群众对安全感的满意度

2005 年，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了中央政法委员会、中央社会治安综合治理委员会《关于深入开展平安中国建设的意见》。《意见》阐释了平安中国建设的重要意义，要加强对社会治安形势的分析和研究，建立完善社会治安形势评估预警和政法部门配合制约等工作机制，构建有效预防和及时发现打击各种违法犯罪活动的社会治安防范体系，强调要通过组织专项行动，加大防范打击力度，坚持把抢劫、抢夺、盗窃、诈骗和拐卖儿童、妇女等犯罪多发高发的态势压下去，切实保障人民群众的财产安全。^③主要涉及到如下的具体方面：（1）有无出台平安建设的地方性法规和规章制度；（2）所属辖区的流窜作案数量；（3）

^①2014 年 7 月 3 日，最高人民法院发布《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》（以下简称《意见》）并公布涉及环境资源保护的 9 个典型案例。

^②《最高人民法院 2015 年工作报告》。

^③中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《中央政法委员会、中央社会治安综合治理委员会关于深入开展平安建设的意见》，2005 年 12 月 5 日。

有无开展安全隐患排查整治活动；(4)人民群众对治安状况的满意度。

(二) 社会矛盾与冲突得到及时化解

以依法治国为核心议题的十八届四中全会提出，利用法治有效化解社会矛盾、提升全民法治观念、提升领导干部法治意识。^①基于此，可将“社会秩序和谐稳定”这一维度从矛盾纠纷的预防、排查、受理、接待、调解、分流、督办到群体性事件的处置等各个环节，建立健全规章制度。具体分解为如下的维度要素：1、加大矛盾排查力度，预防和处置群体性事件；2、调解工作网络健全；3、多元化纠纷调解机制的完善。

1、加大矛盾排查力度，预防和处置群体性事件

党的十八届三中全会提出要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。排查调处纠纷时正确处理人民内部矛盾、预防和减少犯罪以及群体性事件的首要环节，是维护人民群众合法权益和确保社会和谐稳定的一项重要工作从有无制定规范性文件以及具体实施中着力排查的矛盾重点以及预防和处置群体性事件的效果层面出发，归纳出如下的具体指标：(1) 有无出台矛盾纠纷调处排查工作实施方案；(2) 有无设置矛盾纠纷调处排查中心；(3) 是否制定群体性事件管控制度并明确责任部门；(4) 本年度辖区内是否出现过大规模群体性事件\次数；(5) 是否有针对性的部署，并有效避免了事件扩大化。

2、调解组织网络健全

1989年实施的《人民调解委员会组织条例》和2002年实行的《人民调解工作若干规定》建立人民调解委员会。各地大力加强人民调解组织建设，健全工作网络，在巩固完善原有人民调解组织的基础上，结合矛盾纠纷的特点和规律，积极扩展丰富组织形式，在流动人口聚居区、行业协会、大型集贸市场、经济开发区、物业管理小区、宗教活动场所及行政事业等单位建立人民调解组织，不断扩大工作覆盖面，取得了良好的成效。就“调解组织网络健全”这一维度要素而言，必须以地方立法的形式确立人民调解工作的法律地位，着力解决影响和制约人民调解工作发展的重点、难点问题，是推进人民调解工作的一个显著特点。基于此，要着眼于如下几个方面进行衡量：(1) 是否建立健全“三级”社会矛盾纠纷调处中心；(2) 是否建立人民调解经费专项补贴机制；(3) 人民调解组织数量；(4) 是否定期对人民调解员进行培训。

3、多元化纠纷调解机制的完善

2011年1月，《中华人民共和国人民调解法》正式实施^②，该法第三十三条第

^①胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012年11月8日。

^② 《中华人民共和国人民调解法》由第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议于2010年8月28日通过，2011年1月1日施行。

一次从法律层面上明确了人民调解与诉讼的衔接。2011年3月，最高人民法院出台《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》^①，该规定进一步明确人民法院对当事人申请确认和执行人民调解协议的程序依据，从而实现了人民调解与诉讼在技术层面的衔接。综上，对于“多元化矛盾纠纷调解机制的完善”这一维度要素的衡量主要是立足于从完善人民调解、司法调解、行政调解联动工作体系，充分发挥调解在化解社会矛盾纠纷中的主渠道的作用，切实将矛盾纠纷化解在基层、解决在萌芽状态。具体体现在如下方面（1）是否建立联席会议以及联络员制度；（2）人民调解成功率；（3）诉讼调解成功率；（4）行政调解成功率；（5）社团、行业调解成功率。

（三）安置帮教和社区矫正工作不断推进

就规范维度方面，1991年，全国人大常委会通过的《关于加强社会治安综合治理的决定》^②指出：“妥善安置刑满释放和解除劳教的人员，减少重新违法犯罪。”。1994年12月29日公布实施的《中华人民共和国监狱法》第三十七条和第三十八条也有相关的规定；^③《中华人民共和国未成年人保护法》第四十四条对未成年人的刑释解教人员的社会帮教作了特别的规定：服刑期满解教的未成年人，复学、升学、就业不受歧视。这些规范性的文件形成社会各界齐抓共管、人民群众广泛参与的良好工作氛围；彻底摸清刑释解教人员底数，切实有效地减少脱管失控；建立健全帮教安置组织网络，最大限度的预防和减少重新违法犯罪。

在社区矫正的规范维度方面，2012年1月10日由最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合印发《社区矫正实施办法》，全面推行社区矫正工作试点。该办法强调要切实做好非监禁刑犯罪人员的教育、矫正工作，提高教育改造质量，促进社会治安秩序的良性循环。对“安置帮教和社区矫正工作不断推进”这一维度要素而言，要立足于预防和减少刑释解教人员重新犯罪为主线，充分发挥各个部门的职能作用，动员社会各界和人民群众参与安置帮教和社区矫正工作，最大限度地预防和减少重新犯罪。具体体现在如下方面：1、各级部门加强协调，为刑释解教人员的就业和社会保障提供服务和指导；2、积极整合社会资源参与安置帮教和社区矫正工作。

1、为刑释解教人员的就业和社会保障提供服务和指导

《中华人民共和国合同法》、《中共中央办公厅、国务院办公厅转发〈中央政法委员会、中央维护稳定工作领导小组关于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的意见〉的通知》、《社区矫正实施办法》、《湖北省委办公厅、省政府办公厅转发〈湖北省综治委关于进一步加强服刑在教人员教育改造、

^① 参见最高人民法院《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》。

^② 《关于加强社会治安综合治理的决定》于1991年8月2日七届全国人大常委会第十八次会议通过。

^③ 《中华人民共和国监狱法》第三十七条规定：“对刑满解教人员，当地人民政府帮助其安置生活区”“刑满释放人员丧失劳动能力又无法定赡养人、抚养人和基本生活来源的，由当地人民政府予以救济”。第三十八条规定：“刑满释放人员依法享有其它公民平等的权利”。

刑释解教人员安置帮教工作的实施意见》的通知》和相关法律、法规规定，加强刑释解教人员的帮教安置、社区矫正人员的教育挽救工作，无脱管、漏管现象。在对规范性文件的梳理基础上，结合当前刑释解教人员的安置帮教和社区矫正中的工作的重心，加强教育和挽救工作，通过为他们提供就业和服务，帮助他们重新回归社会，具体可以从如下几个方面进行衡量：（1）有无制定方案为刑释解教人员的就业和社会保障提供指导；（2）是否组织主题宣传月活动；（3）是否做好过渡性安置实体基地的登机认证、规范管理工作；（4）是否创立职业技能培训中心；（5）帮教安置、社区矫正的安置率。

2、切实加强对刑释解教人员安置帮教和社区矫正工作的组织领导

《社区矫正实施办法》中规定，刑释解教人员安置帮教和社区矫正工作，是从源头上预防和减少重新违法犯罪的重要内容。各级、各部门要充分认识到做好刑释解教人员安置帮教和社区矫正工作的重要性，切实加强对刑释人员安置帮教和社区矫正人员的组织领导。在对现有的规范性文件进行考察的基础上，结合安置帮教和社区矫正工作中实施中各个部门的职能作用，建立健全帮教组织网络，最大限度预防和减少重新违法犯罪，促进社会治安秩序良性循环。具体要从如下方面进行考量：（1）刑满释放人员、社区矫正期满人员的重新犯案率；（2）是否制作安置帮教档案，定期复查并归档记录；（3）社区矫正机构是否有稳定的经费来源与保障；（4）社区矫正机构工作人员是否有定期考核与准入制度；（5）刑释人员对所处帮教矫正机构工作效果的主观评价。

（四）完善立体化社会治安防控体系

党的十八大提出了“深化平安建设，完善立体化社会治安防控体系”的要求。但如何依法建立集“打、防、管、控、处”各种职能为一体、加强社会治安综合治理和全面覆盖网上网下的立体化治安防控体系，是深化平安建设、构建和谐社会的重要内容。关于社会治安综合治理工作，全国人大常委会于1991年3月2日出台了《关于加强社会治安综合治理的决定》。^①这就为社会治安综合治理工作提供了基本的法律依据，也为构建和完善社会治安综合治理部门奠定了基础。当然，当代中国社会更应当强化以人民利益保障为核心的法治化治理模式与思路。通过对上述规范性文件加强社会治安综合治理，完善立体化治安防控体系的具体内容进行剖析，可以发现，这一维度主要包含建立和完善铺满社会面的治安防控网络、加强企事业单位的内部的治安防范工作、加大建设经费的保障力度、建立严格的考核制度，认真落实各项奖惩措施。因此，可以主要围绕以下四个方面具体归纳和提炼评价要素：1、治安防控网络的完善，提高应急反应能力；2、加强企事业单位内部的治安防范工作；3、加大对治安防控体系网络建设经费的保障力度；4、建立严格考核制度，认真落实各项奖惩措施。

^① 《全国人大常委会关于加强社会治安综合治理的决定》，1991年3月2日颁布实施。

1、加强社会面治安防控网建设，提高应急反应能力

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强社会治安防控体系建设的意见》对加强社会面治安防控网建设制度做出了相关意见。^①具体指标设置如下：

(1) 是否依法执行早晚高峰等时间节点人员密集场所重点勤务工作机制；(2) 公共交通工具的暴力恐怖袭击和个人极端案（事）件发生数量；(3) 是否开展社会治安突出问题的排查整治专项活动。

2、加强企事业单位内部的治安防范网建设

厂矿、机关、学校和其他企事业单位都应该加强内部治安保卫工作。按照“谁主管、谁负责”的原则，预防和打击违法犯罪的活动，保障正常生产、工作、教育、科研和生活秩序。2004年国务院颁布实施的《企事业单位内部治安保卫条例》中规定各单位负责具体组织实施，主管部门负责指导督促，各级公安机关对规定的贯彻实施负责检查监督。基于该条例所涉及的治安防范重点，以及近年来治安防控工作中的难点、重点将具体指标设置如下：(1) 有无制定企事业单位内部的治安防范具体工作细则；(2) 是否为企业内部治安保卫人员配置专项的经费用以进行定期培训、装备更新；(3) 是否定期开展安全教育，提高职工的警惕性；(4) 治安灾害事故发生数量。

3、加大对治安防控网建设经费的保障力度

经费投入同级财政预算，尤其是要落实专职保安队员、流动人口协管员以财政保障为主的保障措施；各级政府要加大对防控体系建设的投入力度，按照各级管理、各级负担的原则和现行经费开支渠道，落实防控体系建设经费，尤其是保安人员工资待遇、社区警务室办公用房、重点部位技防设施、巡逻车辆等所需经费。都要按照上级要求建立以财政为主的经费保障，保安队员、流动人口协管员工资由区、镇（街道）两级财政各按50%承担。因政府财政投入不到位致使治安防控体系网络建设滞后的追究有关领导的行政责任；造成了严重的治安后果的，追究刑事责任。具体将指标设计为：(1) 治安防控网建设经费是否纳入同级财政预算；(2) 治安防控基础设施投入经费（社区警务室办公用房、重点部位技防设施、巡逻车辆等）；(3) 是否追究因财政投入不足造成防控网建设的领导行政责任。

4、建立严格考核制度，认真落实各项奖惩措施

各地社会治安防控体系建设领导小组制定下发全区治安防控体系建设考核办法中都有类似规定，考核成绩将纳入年终社会治安综合治理考核中。各地也要围绕着工作目标制定细化的考核标准。对于在治安防控体系建设中作出突出贡献

^①中共中央办公厅、国务院发布《关于加强社会治安防控体系建设的意见》中提出：加强社会面治安防控网建设。根据人口密度、治安状况和地理位置等因素，科学划分巡逻区域，优化防控力量布局，加强公安与武警联勤武装巡逻，建立健全指挥和保障机制，完善早晚高峰等节点人员密集场所重点勤务工作机制，减少死角和盲区，提升社会面动态控制能力。

的单位和个人，要及时表彰奖励；要制定相应的责任追究制度，对在治安防控体系建设中不作为，造成局部地区治安混乱又长期得不到整治的责任人；年内发案率居高不下，群众满意度低的责任人；有案不报有案不查故意弄虚作假的责任人；因为防范管理工作不落实使得人民群众的财产遭受重大损失的责任人；连续两年防控体系考核不合格的责任人，要实行引咎辞职或者责任追究。（1）是否制定具体的治安防控考核标准；（2）是否对作出突出贡献的单位和个人给予表彰奖励；（3）人民群众对治安防控建设的满意度。

（五）流动人口的合法权益保护

流动人口对于城市来说，是资源而不是负担，让流动人口共享城市公共资源，让每一个流动人口都享有宪法、法律赋予的各项权利，这不仅是社会治安管理的需要，更是社会平等和谐的需要。2001年9月5日，中共中央、国务院发布了《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》，提出要切实加强对流动人口的管理与服务^①。在对上述这些规范性文件的核心内容进行提炼的基础上，抽取如下具体维度节点：1. 流动人口综合管理服务机制的建立；2. 外来人员落脚点和活动场所的管理与服务；3. 加强流动人员的服务和宣传工作；4. 国家、政府各部门和党团机构在流动人口管理工作中的主要职责。

1、流动人口综合管理服务机制的建立

国务院《关于解决农民工问题的若干意见》^②中规定促进多部门和单位进行协作配合，制定出流动人口综合服务管理服务机制。^③对流动人口严格按照法律和政策的规定，采取有力的措施，维护他们的经济权益，切实做好对于外来务工经商人员的服务和教育工作，建立健全激励制约机制，增强他们对于流入地建设的责任感。具体指标设置如下：（1）是否依法设立流动人口综合管理机构；（2）流动人口综合管理服务机制是否健全；（3）是否建立流动人口数据应用平台。

2、外来人员落脚点和活动场所的管理

《国务院关于解决农民工问题的若干意见》规定，要认真总结经验，抓紧建立科学有效的流动人口管理工作机制，制定有关流动人口管理工作法规，以增强对流动人口的宏观调控能力，更好地为改革开放、经济发展和社会稳定服务。^④《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》也有相关的规定。^⑤因此，具体指标设置如下：（1）是否依法加强对外来人口的管理与服务；（2）

^①中共中央、国务院《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》(中发[2001]14号)提出各级党委、政府要加强领导，公安、人事、劳动和社会保障、民政、教育、卫生、计划生育、房屋管理和共青团、妇联等部门和单位，要加强协作配合，把管理、教育、服务紧密结合起来，引导人口有序流动，保护流动人口的合法权益，预防和控制违法犯罪。

^②国务院《关于解决农民工问题的若干意见》（国发【2006】5号）

^③国务院《关于解决农民工问题的若干意见》（国发【2006】5号）。

^④ 详见《国务院关于解决农民工问题的若干意见》。

^⑤ 中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》规定：（1）要把外来人员全部纳入当

外来人员违法犯罪数量；（3）对外来人口违法行为的行政处罚数量；（4）开展对外来人口的法制宣传教育活动的次数；

3、加强流动人员的服务和宣传工作

对流动人口要坚持在政治上、经济上、法律上的一视同仁。《国务院关于解决农民工问题的若干意见》中对加强农民工的服务和宣传工作给出了意见^①。具体指标设置如下：（1）是否利用广播电视、网络、社交工具等方式宣传公共服务优惠政策；（2）开展对外来人口进行政策法规、职业道德的宣传教育活动的频次；（3）是否对外来人口中的优秀人物进行宣传表彰；（4）流动人口专管员的数量；

4、国家、政府各部门在流动人口管理工作中的职责履行

《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》（1995年9月19日）^②规定了各部门在流动人口管理工作中的主要职责。劳动部门负责对流动就业人员的劳动管理和就业服务、工商行政管理部门负责对外来人员从事个体经营活动的管理。具体指标设置如下：（1）公安机关查处流窜犯罪案件数量；（2）劳动部门处理劳动争议的数量；（3）工商行政管理部门对外来人员进行职业道德和遵纪守法教育活动次数；（4）司法行政部门纠纷调解率。

地的行政管理和群众自治的工作范围之内，严格实行目标管理责任制；（2）重点清理和整顿外来人员聚居区的治安、卫生、计划生育、非法经营情况；（3）整治外来人员聚居区的非法地方势力和带有黑社会形式的行帮组织。

① 《国务院关于解决农民工问题的若干意见》强调，要尊重和维护农民工的合法权益，消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍，使他们和城市职工享有同等的权利和义务。同时，也要转变政府职能，加强和改善对农民工的公共服务和社会管理，发挥企业、社区和中介组织作用，为农民工生活与劳动创造良好环境和有利条件。特别是人口流入较多的地方，要切实做好外来务工人员的服务和教育，对于他们在经济建设和社会发展的积极作用给予充分肯定，对于其中的优秀人物以及作出突出贡献要大力宣传表彰，建立健全激励制约机制，增强他们对流入地建设发展的责任感。

②中央社会治安综合治理委员会《关于加强流动人口管理工作的意见》（1995年9月19日）。

第五章 地方“法治实施”效能评估的操作准则与方法

第一节 国内外法治相关评估项目操作方法引介

法治实施效能评价指标体系的构建是一个科学而且严谨的过程，是否具有说服力，直接取决于评价指标体系的操作准则与方法是否科学。要使得评价指标体系科学合理，就必须依据法治的基本理论和法治实施的具体状况，作出科学合理的设计。作为外来的评价模式，在中国法治实施的具体场景中必然面临着本土化的“南橘北枳”的担忧，在对外来模式的引入和借鉴的过程中必然难以回避针对具体实施的改造和适应，使其真正能够关照当下现实，而非是沦为一时兴起的政绩工程，通过梳理国内外法治评估的方法与技术，结合评价对象的具体情况，作出科学而合理的设计。

一、国外法治相关评估项目的操作准则与技术应用

近年来伴随着定量分析方法的采用，法治评估也日渐兴起，涌现出了世界银行全球治理指数中的法治指数、“世界正义工程”法治指数、联合国法治指标体系等法治评估方案。本研究选取上述这些代表性的法治评估项目^①，在吸取世界范围内的法治评估项目的经验时，侧重于从“操作准则与技术应用”^②角度为地方法治效能评价指标提供一些可供参考的构想和建议。

（一）世界正义工程法治指数

就操作规则而言，“世界正义工程”法治指数主要是包括如下方面：1、评估主体与对象方面，该项目是由美国律师协会发起的，为了有效评估世界各国的法治发展状况，从而为了政策制定者、商业和非政府组织以及其他机构提供一个可靠独立的数据来源，以评价一个国家在实际生活中对于法治的遵守程度，分析各国比较优势和缺点并跟踪其发展变化的态势。2、在评估的标准与要求方面，“世界正义工程”通过开发出一种量化评估方法——世界法治指数，该指数为世界各国在实践中的坚守法治的程度提供了一个综合图景。3、在评估的范围和构成方面，“世界正义工程”的因子体系测量的是法治的效果，这些效果可以归纳为如下三个方面：政府以及官员的负责程度、公民基本权利的保障程度、接近正义的

^①之所以选择上述代表性的法治评估项目，在于以世界正义工程法治评估项目为代表的国外法治评估方案在方法论的构造上已经形成了较为成熟的方法手段，值得借鉴。而国内的法治评估项目由于主要是由法学界引领，指数的理论和方法应用方面十分欠缺，因而从已有的评估项目中总结经验教训，弥补不足，更加需要从指数方法和操作准则着手。

^②对于操作规则部分主要是从“主体与对象的确定”、“评估的标准与要求”、“评估的范围与构成”、“评估的程序与步骤”，而技术应用主要是涉及到运用到哪些方法，下文中评估项目的阐述均围绕着这一思路展开。

程度。九个因子^①之间构成了一个衔接递进的完整体系，测量了法律主体遵守法律的程度、相互之间的沟通关系、法律实施的效果，提供了一幅完整的法治图景，基本上符合着互斥性、穷尽性和单项性的指数属性要求。^②4、在评估的程序与步骤方面，世界正义工程法治指数的操作流程如下：一是界定法治的含义，提炼出法治的9大领域并将其分解为47个具体指标（根据2015年的7.0版本统计），与全球的学者、参与者、社区领导协商，创立评价的概念框架。二是开发基于概念框架的调查问卷，对专家和一般公众展开问卷调查。每个国家由于当地的调查公司在三个最大城市总选取1000个代表样本进行调查。如中国大陆选取了北京、上海和广州三个城市。三是每个国家选取了超过300个专家，委托了当地最为优质的调查公司开展调查。专家主要包括当地民法、商法、刑事审判、劳动法和公共卫生的参与者和学者。四是调查公司对于公众进行预调查，与世界正义工程团队协商调查结果，并确定最后的调查工作。五是将调查问卷分发给当地的专家并与他们保持着联系。六是收集数据并将其标注在52个具体指标上。七是通过5个步骤合成为最终得分。具体包括：（1）将问卷上的选项转化为得分；（2）通过汇总问卷得分来求得每个国家的原始分；（3）将国家的原始分进行标准化处理，（4）使用简单平均的方式加总标准化后的得分；（5）最终得到各个国家的得分排名。八是对数据继续一系列的测试，以鉴定其中可能存在着偏差和错误。九是由欧洲联合研究中心的计量经济学家和应用统计学家进行敏感性分析，和该团队一起评估最终结果的可靠性。最后，将所有数据转化为报告、图表和数字，以利于展示和理解。^③

在技术应用方面，指数构造的各个步骤都已经具备了较为成熟的方法手段，一般不外乎发展理论框架、概念化与操作化、数据的收集和处理、权重与聚合、统计审查等等几大环节。^④对于地方法治效能评价指标体系而言，世界正义工程的法治指数操作准则同样值得借鉴，比如在操作化的环节指数的得分通过权重的均等分配和线性计算加总而成；指数的信度、协调性和稳健性等等也都接受了外部的统计审查，以保障其科学性和公信力，建构方法值得借鉴。

（二）世界银行全球治理指数

世界银行全球治理指数主要包括以下几个方面：1、“主体与对象的确定”方面，世界银行构建了全球治理指标体系（World wide Governance Indicators, 简称为WGI），WGI的数据源自于对发达国家和发展中国家大量企业、市民、专家、思想库、非政府组织和国际组织的调查，目的是为测量、研究各国的治理绩效，反

^①近年来世界正义工程编制的各版法治体系的具体内容一致在变动，根据最新的2015年7.0版本因子体系，其具体内容包括如下的9个方面：有限的政府权力、消除腐败、开放的政府、基本的权利、秩序与安全、监管执行、民事司法、刑事司法和非正式司法。

^②参见【美】劳伦斯·纽曼·拉里·克罗伊格：《社会工作研究方法：质性和定量方法的应用》，刘梦译，中国人民大学出版社2008年版，第230-231页。

^③本部分内容编译自 World Justice Project Rule of Law Index Report (2012-2013)。

^④OECD/ECJRC, Handbook on constructing Composite indicators: Methodology and User Guide. Paris: OECD. 2008.

映了公众、专家、非政府组织、商业公司和公共部门对于所在国家或者地区治理绩效的认识和评价。2、就评估的标准与要求而言，世界银行全球治理指数的评价内容涵盖了法治的形式、程序和实质三个方面，以社会公众和专家学者以及跨国组织工作人员对于所在国法治情况的感受与体会为主要的数据来源，着重反映了一个国家的法治水平的社会后果。3、就“评估的范围与构成”方面，WGI体系的法治评价内容涵盖了基本权利的保护情况、司法独立性、警察与法院的责任和公正性、社会安全和秩序、对于政府机构的信心程度和社会规则的遵守情况等维度，内容较为全面。4、就评估程序与步骤方面，WGI的数据来自于发达国家和发展中国家大量企业、市民和专家、思想库以及非政府组织和国际组织的调查，涵盖了全球超过两百个国家。

自1996年以来各个领域的治理数据，“WGI采用综合聚类方法形成的六项指标覆盖了言论自由和责任，政治稳定和消除暴力（恐怖主义）、行政效能、监管质量、法治和控制腐败等6个指标，较之单独数据来源包含了更为丰富的内容，让治理问题的相关探讨更加实证化”。^①

在数据的收集和处理方面，世界银行采用的是主观调查的方法收集了公众、商业、政府和非政府组织领域专家的看法，依靠的是基于感知的数据，对于各国的法治绩效进行评价。但是世界银行并非是自行组织开展调查，而是直接使用相关权威机构采集的、成熟有公信力的调查数据。

全球治理指数收集和汇总了30多个权威机构的数据来源，涵盖了市民、企业家、公共机构和私人机构专家的观点和经历，充分反映了世界各国政府法治绩效的总体质量。收集到了数据以后，接着就是汇总数据，全球治理指数的数据汇总工作通过以下步骤展开：

第一，将不同的数据来源分配到各个指标。

第二，将每个数据换算成为分值0到1。分值越高，结果越好。例如，某个调查问题的分值区间为1到4分，假设得分为2分，就需要将2换算成为0.33。具体方法是： $(2 - \text{最小值}) / (\text{最大值} - \text{最小值}) = (2 - 1) / (4 - 1) = 0.33$ 。当某个数据涉及到多个问题时，通常取得分的简单平均数。

第三，对于每个指标使用非观测成分模型构建一个加权平均数。作为统计学工具的非观测成分模型可以使得换算后的0到1的分值能在不同的国家质检进行比较。非观测成分模型假设每个被观测的数据都是政府绩效的一个线性函数。因此，对于不同来源的数据，线性函数的结果也有所不同的，这样可以提高不同数据的可比性。指标分值采用加权平均法汇总，以反映不同指标的重要程度。这种由非观测成分模型而产生的综合测量结果呈现出正态分布，平均值为0，标准方差为1，并且必须要在-2.5和2.5之间进行变动，数据越高表明了绩效的结果信度

^①D. Kaufmann & A. Kraay, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?* The World Bank Research Observer, Vol. 23, No. 1, 2008, pp. 1 - 30.

更高。^①

在技术应用上，WGI 采用统计学上比较合理的路径，注重精确性，并计算和强调了指标估算(Estimated Indicators) 带来的误差。此外，WGI 还提供颇为有效的治理指标分类学方法，区分并整合基于专家意见的治理指标和基于调查结果的治理指标类型，实现将专家评估和抽样调查相混合的指标聚类来测量现实规则的可能性。

（三）联合国法治指标体系

联合国维和部和联合国高专办协同其他联合国部门、机构和基金和项目，开发了一套评价工具来监测法治秩序构建的绩效以及基本特征的变化。该套工具称之为“联合国法治指标体系”，用以监测各国法治能力建设和加强法治所采取的措施的影响。

1、在主体与对象方面，联合国维和部和联合国高专办协同其他联合国部门、机构和基金和项目，开发了一套评价工具来监测法治秩序构建的绩效以及基本特征的变化，该套工具称之为“联合国法治指标体系”，评估的对象主要是针对刑事与司法机构及其工作人员。就评估的标准和要求方面，该指标用以监测各国法治能力建设和加强法治所采取的措施的影响。在评估的范围和构成上，该体系从绩效、廉洁、透明度和问责制、对待弱势群体的态度，以及能力四个维度来衡量刑事与司法机构的法治水平。

2、在评估的程序与步骤方面，在明确了数据来源之后，联合国的法治评价遵循着以下的步骤开展着数据的收集和评价：第一步，评估现有的数据。即对数据收集的途径、条件、难度和要求展开评估。比如，对于官方数据，需要辨别官方公开的数据和需要获得正式许可后才能收集的数据；对于文件的审阅，需要评估是否属于最新版本的文件或者是最新出台的制度。第二步，收集一手数据。联合国法治评价体系的数据包括是现有的二手数据和需要开展调查和观察的一手数据。一手数据需要通过开展公众问卷调查和专家问卷调查而取得。第三步，评价数据质量。数据必须是满足完整性、新颖性、真实性、时效性等标准。第四步，数据录入和管理。录入官方数据、文件查阅结果、公众与专家调查问卷数据，形成数据库。第五步，计算评价结果和形成排序。以数据为基础，计算评价结果，最终得到指标得分和国家得分，形成了按照国家、地区和指标的分数排序。^②

在方法和技术应用方面，联合国法治绩效评价是采用主观评价和客观评价相结合的方法。首先，在主观评价方面，分别采用公众问卷调查法和专家问卷调查法。公众调查可以获得公众基于个人经验对于法治状况的一般性认知和对警方服务、权利侵犯等指标的评价。专家调查可以获得专家基于专业知识而非个人经验

^①World Bank, World Bank Releases Largest Washington .D.C:World Bank, 2006.

^②本部分内容编译自：《联合国法治指标体系》(The United Nations:Rule of Law Indicators- Implementation Guide Project Tools)。

对于法治状况作出的总体评价。其次，在客观评价方面，分别收集相关指标的官方数据、内部数据、文件查阅。官方数据是指由于刑事和司法机构、国际组织、社会团体公布的数据。主观评价是联合国法治绩效评价的最为重要的方法。通过公众调查和专家调查获得数据的指标占指标总数的76%。其中，最为常见的评价方法是专家调查法。由专家调查产生的数据构成了135个指标中的78个。专家调研的成功开展很显然是整个评价成功实施的一个重要的因素。通过公众调查获得的数据的指标数量为24个，而通过官方和内部数据以及文件查阅获得的数据的分别是17个和16个指标。内部数据指标在一定程度上或者是完全依赖于联合国外勤人员对于各国官方数据的收集。

二、国内法治相关评估项目的操作准则与技术应用

伴随着世界法治评估的兴起，中国的各种法治评估方案也在纷纷出笼，台湾公共治理指标体系、香港法治指数、余杭法治指数、司法文明指数、中国法治政府评估指标体系，等等。这些国内法治相关评估项目的操作准则和技术应用，同样值得引入与借鉴。

（一）香港法治指数

香港法治指数是2005年由香港联合会委托香港大学组织实施的。香港法治指数一共有七项一级指标，在理论来源上应该是借鉴了美国法学家富勒对于法治标准的定义：“法律的基本要求”、“依法的政府”、“不许有任意权力”、“法律面前人人平等”、“公正地施行法律”、“司法公义人人可及”、“程序公义”。^①

具体而言，该法治指数有以下特点：1、在评估主体与对象方面，该指数由香港社会服务联会予以扶持，旨在衡量香港法治发展的真实状况。2、在评估的标准和要求方面，该指数采用体制性的进路，侧重于观测政府是否依循法律依法办事，通过采用质性研究和定量分析的方式来测量香港的阿志指数。^② 3、在评估内容的范围与构成上，该指数可以适用在不同的范畴上，既可以是法治发展的指标设计，也可以是法治发展的可靠资讯，同时也能够进行相关的横向比较的共同基础。4、在评估的步骤与程序上面，香港法治指数采用了质化和量化的混合方法来制定法治指数。项目通过搜集一系列与法治有关且可量化的能够决定法治实施程度好坏的数据，但是这些数据并不是直接转化为指数，因为即便是同一套数据也会得出截然不同的结论。除了客观数据，那些来自于公众自身的主观方面的感受的数据也被纳入其中。值得一提的是，本研究采用的是行内专家的知识，参加评估的专家都是随机挑选的政府官员和法律界人士。同时该项目也采用了传统的外来专家的意见作为参考标准。具体步骤为参加评审者根据其对香港法治的理解打分，其为每项香港的法治原则打分同时结合每项原则所给的比重，汇总得

^① Lon.L.Fuller.The Morality of Law.Yale University Press,1964,pp.46-94.

^②戴耀廷：《香港的法治指数》，《环球法律评论》2007年第6期。

出分数。此外，另有一群独立人士也被挑选组成一个比较组别。他们与前面所述参加评审者的评估结果进行比较，如果出入较大则需要验证。每项条件的加权平均分数和加权平均重要性，是从评审者所给予的分数计算出来的。将所有七项条件的加权平均数加起来便能制定出评审者的指数^①。另外，此项研究亦举行了一次聚焦小组讨论，邀请了来自不同界别的社会福利工作者参与。项目组向聚焦小组提供了描述法治的七个条件的文件，邀请他们就个人对法治的感受提供意见和建议，更加具有针对性和实用性。

香港法治指数值得借鉴的地方在于，评价方案中的咨询方法采用定性和定量方法相结合，采用行内专家测评并辅以外来专家进行检视，并设置了聚焦小组进行讨论，从市民的角度，以此来提出改进法治的具体建议，而且香港法治指数设计之初尽管也预设了不同法治原则的权重，但是最终的衡量结果发现对于评估法治的重要性而言，不同的法治条件其实是适当的，并无太大的差别。

（二）司法文明指数

我国目前的司法文明指数是由“2011计划”司法文明协同创新中心承担的重大研究任务，其内容主要包括：1、在评估的主体与对象方面，司法文明指数由司法文明协同创新中心组织专家学者负责实施的，“司法文明指数”旨在通过对于司法运行的实际情况而进行测量，并为全国司法文明现状提供一种量化评估工具。2、在评估的标准和要求上，采用主客观指标相结合，开发了一系列体现司法文明指数概念的框架、领域、维度和命题的调查项目，坚持大众和行业人士相结合的方式开展评估。3、在评估的步骤和程序上，司法文明指数的产生可以用如下的六个工作步骤来加以完成：概念框架和指标体系；指标的变量和调查问卷编制；实地问卷调查和回收；总体数据说明；调查问卷的整理和数据统计；主成分分析和信度分析；客观指标以及计算；客观指标收集过程中发现的问题。

在技术方法和运用上，该任务开辟的新的领域和方法是，将一般司法原则量化，从中衍生出一套10个维度和50个指标组成的司法指标体系，按照这些指标设计的调查问卷，并在全国31个省市进行问卷调查。在数据统计的基础上，通过对31个省市自治区进行问卷调查，通过对31个省市自治区司法文明指数的排名，来显示该省市自治区司法文明的程度，从定量的层面了解到司法文明建设项目的现状、不足和成绩。^②

（三）余杭法治实验

^①香港法治指数的计算平均分数以及方法如下：(a)1.计算每一法治条件的得分加权平均值的方法从各法治条件(j, j=1, ..., 7)所得分数中，选取最高及最低的得分2.把最高及最低的得分剔除，把余下分数作一简单的平均数以得出每一条件的分数加权平均值 s_j ；(b)计算每一法治条件的比重加权平均值的方法3.从各法治条件(j, j=1, ..., 7)所得的比重分数中，选取最高及最低比重分数，4.把最高及最低比重分数剔除，把余下比重分数作一简单的平均数以得出每一条件的串重加权平均值；(c)把各法治条件的加权分数及加权比重分数组合起来以得出法治指数的方法5.就各法治条件以该程序计算一个比重的分数：6.以此程序计算一个加权的法治指数。参见戴耀廷：《香港的法治指数》，《环球法律评论》2007年第6期。

^② 《“2011计划”司法文明协同创新中心发展规划（2013-2016）》，2013年6月14日。

余杭法治实验始于 2006 年，由余杭区委委托浙江大学法学院组织实施，其内容包括：1、评估的主体与对象方面，余杭法治指数采用的是“中国特色的第三方评估”模式，由专家主导、政府推进，引入“利益相关者”共同参与评估，从多源头获取评估信息。2、就评估的标准与要求而言，余杭法治指数的研究立足于法治研究的阶段性理论成果，力求比较准确地衡量出本地区的法治实施的效果，进而进行横向比较。余杭法治指数的具体运行过程，是通过制定出来的法治评估指标体系，在对人民进行满意度调查的基础上，抽取内部组和外部组成员的调研数据进行统计和打分。3、就评估的内容和范围方面，余杭法治指数主要是围绕着“党委依法执政、政府依法行政、司法公平正义、权利依法保障相关的数据、市场规范有序、监督体系健全相关的数据、民主政治完善、全民素质提升、社会平安和谐”九个方面展开，并根据九项指标，明晰法治建设重点，进一步分解法治目标和确定指标的标准。4、余杭法治指数评审的基本程序：其法治指数的评估可以分为以下几个步骤，第一步，数据收集。主要包括两组数据：一组是与余杭法治指数密切相关的数据库，另外一组是余杭根据评估体系进行考评的数据。第二步，人民群众满意度调查。余杭委托中立机构开展 9 项满意度问卷调查。第三步，内部组的评估。内部评估组随机抽取党委、人大、政府及司法机构中直接参与法律工作的成员组成，对 9 项评估指标进行权重选择和评估。第四步，外部组的评估。外部评估组是由不直接参与党委、人大、政府及司法机关法律工作的人员组成，对 9 项评估指标进行权重选择。^①

通过对法治评估国内外经验和作法之引介，我们发现，不同的评估项目各有其具体的操作规则和技术方法运用的重点。在操作规则方面，围绕着“评估的主体和对象”、“评估的标准和要求”、“评估的范围和构成”、“评估的步骤和程序”等方面进行解析，以及在操作规则中不同技术方法的运用等，可以总结出法治评估的理论基础和方法论：1、实证化的形式法治理论和实质法治理论，同时搭配相应的指数方法论。2、对于“议题”进行概念化和操作化，使其分解为可以量化的变量。3、收集各个变量的数据，具体包括调查的方法、标准打分的方法、统计事件的方法等等。4、为每个指标分配权重。权重分配的方法很多，主要是有层次分析法、德尔菲法、主成分分析法。5、根据相关的计算规则，对于收集到的数据进行计算、得出法治指数，计算规则主要是采用线性计算法和几何计算法。5、对于指数进行审查，包括信度、效度、协调性、稳健性等方面，以上大致构成了该项法治评估项目的完整流程。

总而言之，通过不同法治相关评估项目的梳理和整合，我们可发现法治相关评估项目所适用的操作技术与方法，这对我们开展法治实施效能评估也是非常有帮助，关注和借鉴评估的理论基础和技术方法运用，有助于提高我们在实施评估

^① 参见胡虎林：《法治指数量化评估的探索与思考——以杭州市余杭区为例》，《法治研究》2012 年第 10 期，第 102 页。

项目时的科学性和公信力。

第二节 中国地方“法治实施”效能评估的操作准则

准确地讲，科学而合理的操作规则是法治实施效能评估项目得以推行的关键，也是一项法治相关评估项目是否真正达成预设目标、产生助推地方法治建设实效的基础条件。否则，即便我们报以最大的期待，也未必制定出科学的指标体系，即便制定出科学与完善的指标体系，也无法保证评估落在实处，最终也可能使被寄予厚望的法治实施效能评估落在实处，产生不了任何实际的作用和影响。当然，这也是任何法治评估项目都无法回避的问题，为此，本课题组也建立出关于中国地方“法治实施”效能评估的操作准则，具体而言，主要包括法治实施效能评估主体明确、评估的标准与要求、评估内容的范围界定以及评估的程序与步骤，等等。

一、地方“法治实施”效能评估的主体与对象

（一）明确评估主体

评估主体事项历来是法治评估项目设置的重点，任何评估项目都无法回避对评估主体的明确，汪全胜教授在将法治评估的主体分为组织者、实施者与参与者^①。而评估主体也可理解为组织者和实施者，之所以将主体进行分离，是因为往往对法治相关评估有需求的组织或机构本身不具有社会调查的基础或科学研究的方法，这些方法或技术发展到今天，分工已经相当细化，组织者负责评估项目的启动、目标规划、资金筹备，队伍建设等。实施者主要是负责指标设计、抽样规划与操作、调研实施和资料回收，以及统计分析和资料复核。

当前，国外法治相关评估的组织者多为跨国中间组织，例如，“世界正义工程”法治指数是由世界正义论坛组织的，自由指数是由自由之家组织的、全球廉政指标是全球廉政机构组织的，而实施者方面这些组织大多聘请专业团队或专家进行。相比较国外法治评估的“社会型”特质，当前中国法治评估的官方性色彩较为浓厚，地方政府自行制定评估方案并实施法治评估的评估项目很多，极少有非盈利性中间机构自行组织。即便部分法治评估项目是由专业团队协作实施，但项目负责人和决策者均为组织者本身，就此导致法治评估的公正性和中立性饱受质疑，甚至会产生“评估者既是运动员，同时又是裁判员”的争议。

本课题组结合地方法治实施效能评估的特点，以及当前中国地方法治环境的现实状态，在评估主体选择问题上做了深入的考量与分析，提出以下主体选择策

^① 汪全胜：《法治绩效评估的“公众参与”模式探讨》，《法治与社会发展》2008年第6期。

略：首先，以项目立项资助引导法治实施效能评估项目的多面开展；当前，国内真正就相关法治评估通过数据调研来落实的评估项目共有3项，包括钱弘道组织的“余杭法治实验”、马怀德组织的“中国法治政府评估项目”以及张保生组织的“司法文明指数”。而这三项法治评估活动的开展均来自地方政府或国家资助，譬如，余杭实验是浙江余杭区委资助的，而司法文明指数是由国家拨款的司法协调创新中心资助的。众多其它相关法治评估项目之所以仍停留在纸面，除了指标设置和方法设计的不合适之外，重要原因就是评估经费和研究队伍无法保证，这也与相关法治评估项目所推崇的大范围、大数据思路相关。所以，法治实施效能评估必须以项目立项为基础，保证评估的顺利开展。其次，丰富和完善实施队伍的组成结构；当前法治相关评估项目多由法学专家、学者负责，这种作法有其科学性和合理性，但是，评估现已成为一种科学方法甚至于学科分类，如果缺乏相应的问卷设置、抽样及统计专业人士，无法保证评估的真实性与深入性。同时，法治相关评估中的综合性评估中也包括大量经济学、环境科学乃至社会学科的知识。以至于现有评估项目中数据运用和深度挖掘上引起的一系列争议与评估实施者构成方面存在的问题之间有着密切的关联。所以，本课题组提出，法治实施效能评估项目应建立以法学专家为主，同时建立经济学、政治学、社会学、统计学的专家库和基础队伍，进而保证评估过程与结论的可靠性与科学性。

（二）确定评估对象

评估对象即评估客体的某种属性或特征，实际上，在任何一种评估项目中，我们所测量的对象虽然是某一客体，但所涉及的评估对象并不是客体本身，而是这一客体的特征或属性。比如，桌子是我们的测量客体，而桌子本身我们却无法测量，只有桌子的各种特征，比如它的高度、宽度、重量、颜色等等，才能构成评估的对象。对于任何评估项目，确定评估对象是非常重要的，在法治相关评估项目中，研究者也纷纷就各自就各自项目作出评估对象的设定，例如，余杭法治实验的研究者将评估对象定位于“党委依法执政”、“政府依法行政”、“司法公平正义”等九个面向，“依法执政”、“依法行政”、“公平正义”就成为该项目评价“党委”、“政府”及“司法”的基本指向，也就是该项目的评估对象。而在湖北法治评估项目中，研究者也提出了“全面推进依法执政”、“全面推进立法科学”等九项二级指标，执政的合法性与立法的科学性成为该项评估的对象选择。

在本课题组组织的法治实施效能评估中，评估对象也是比较明确的，首先，评估的总对象是地方法治实施状况，通过不同、核心规范在地区法治实践中的运行及实施效果的考察，描述和总结法治实施是否兼顾了效率与效果？是否实现了法治国家建设的预期目标？已有的法治建设规划与预判是否可行合理？等等。其次，在评估地方法治实施效能的总对象框架下，结合十八届四中全会关于《全面推进依法治国若干重大问题的决定》的相关部署，提出以“依法行政与法治政府”、“司法公正与公信力提升”、“环境保护合理得当”等八项维度，在更为细节的层

次上明确了研究的目标与对象。为此，围绕着法治实施效能评估，本课题组拟定对象可分解为“依法行政的落实与法治政府的建设”、“司法实践的公正、司法权威与公信力的树立与提升”、“公民权利可获得及时有效的保障”、“社会秩序实现和谐稳定”、“社会主义市场经济得到合理的规范”、“法治监督得以推广与落实”、“环境保护得到合理而得当的落实”、“法治教育增强与法治意识提升”。

二、地方“法治实施”效能评估的标准与要求

（一）主要标准

1、地方“法治实施”效能评估指标须建立价值准则的指导。

“法治状态或理想的实现，不仅仅是在制度的已有上而言的，它还需要信仰领域的支持”^①，而法治价值恰为其提供相应的理论基础。确立价值基准主要为法治评估指标体系设立价值层面的方向性指引。评估维度与指标都会面临价值上的判断与选择，香港法治评估研究者也以“司法复核个案数的上升数字与法治程度高低的关系”提供了两种截然相反的价值判断结论，而选择哪种判断结论的关键就是该评估项目依托的价值标准。法治测量指标是价值无涉的，但这种价值无涉也是在遵循法治价值基准的前提下得以继续，否则即便得出较高的数字结论也无法衡量评估地区的法治形态和水平。现代社会的法治制度规范具有多样性，而现实生活中法治运行更具有复杂性和多变性，相对而言，法治价值基准的稳定性较强，通过法治价值基准的应用，可以保证法治评估中经验性的维度或指标围绕着法治价值的基本要求而不至于偏离法治的基本道路。为此，课题组就法治实施效能评估提出以下价值标准供作使用：（1）法律至上与法制健全；（2）权利规制与权利保护；（3）正当程序与形式平等；（4）正义与合道德性。这四组价值标准应当贯穿于维度、维度范围的确定及指标创设的全过程。

2、地方“法治实施”效能评估必须有严密的资料收集方案作出及时公布。

抽样是一种选择调查对象的程序和方法，抽样调查必须有整套严密思索且符合数理原则的选择程序才能保证调查结果的使用价值。科学合理的法治评估问卷，只有通过概率抽样方法从整体框中抽取样本，才能保证样本的代表性和推论总体的可能性。余杭法治评估实验、中国法治政府评估及司法文明指数在主观资料来源是采用分层、多段、整群、简单随机等随机抽样方法，还是方便抽样、配额抽样和立意抽样都没有作出科学的解释和说明，而本研究中，课题组提出严格的按照随机抽样方法，确定抽样对象，考虑到中国城乡、地域差别，不宜采取整群抽样，而主要采用分层多段抽样。从不同地域的省市中抽取地市样本，从中抽取县区样本，再抽取个体样本。客观资料主要来自于行政机关、司法机关及其他相关部门或团体的统计资料。对于所获得的资料进行及时整理、剔除和论证，以保证统计时资料的完整与稳定性。

^① 仇延平：《社会研究方法》，重庆大学出版社 2008 年版，第 153 页。

3、地方“法治实施”效能评估必须建立相应的评估复核机制。

在法治评估中，“变量的操作化、样本的删除等细微差别，都可能会导致结果很大的差异”^①，法治评估的科学化和常态化更需要良好的监督与复核机制。首先，样本数据的质量监控方面；针对法治评估的客观数据，研究者根据被调查机关提供的数据，可以通过对数正态分布检验法、奔福德定律检测等技术对异常数据进行识别，还可以随机抽取部分数据提供机构进行数据原始材料的复核；而主观数据则可以通过随机抽取问卷进行回访作出复核。其次，对法治评估活动本身的复核；研究者作为法治评估的主体，其对样本数据的分析和判断活动也应具有复核评估性，这点在美国的定量研究领域已经广为提倡，例如《美国经济学评论》要求作者必须提供论文相关的数据和程序代码^②。法治评估建立数据公开和开源机制，可以排除研究者倾向于特定模型而推导出符合自己意向结论的嫌疑，也有助于避免“数据游戏”的出现。而且，数据公开机制也有助于多元主体以各种方式参与到法治评估研究中，促使法治评估内容的丰富和多维，更有益于形成法治评估活动的民主色彩。

（二）基本要求

衡量法治实施效能主要通过设计反映法治内容的指标对地方进行测评来实现其量化过程。分析法治数据间关系与结构能够发现其中的地方法治建设的现状，其最终目的是希望总结过去与现在法治建设不足，改善地方法治未来。本研究报告就效能指标体系提出以下基本要求：

1、评估实施过程结合地方实情展开。相比于世界正义工程或中国已实施的大面积、全面铺开进行的法治指数评估工程，本课题更注重法治评估的实际效能，而非政治成绩。因此，在进行正式评估前，课题组将从地方提供的信息和自主搜集的信息两方面对地方法治发展进行初步了解及预判断。随后，课题组还将进行小范围的预评估。预评估的作用在于，一方面可以快速有效地证实预判断的结果；另一方面可以高效地锁定正式评估内容的重点。评估过程中，课题组成员还将进行适当的访谈以进一步了解评估对象的发展情况。课题组所持有的立场并非自上而下的行政检测，而是实证性的客观评估。因此，评估对象也会涉及法学专家、法律从业者（律师等人群）和人民群众。对上述对象的测评并不会只停留在对其简单的满意度的评价上，而是全程参与地融入评估中，可以更全面地反应地方法治发展状况，做到从下而上自发地参与进评估活动中。

2、综合应用各种统计方法，拓展分析技术的使用深度。从现有的法治指数评估方法可看出，大部分评估项目都采用了最为基础的赋值法计算均值，如2013年中国法治政府评估的结果显示：“我国法治政府建设的总体水平有待提高”的测评结果显示：此次评估结果显示，总分排名第一的广州市得分234.43分，得

陈云松、吴晓刚：《复制性研究——社会科学定量分析新趋势》，《评价与管理》2012年第4期。
陈云松、吴晓刚：《复制性研究——社会科学定量分析新趋势》，《评价与管理》2012年第4期。

分率只有 78.14%；53 个城市的平均分为 188.87 分，平均得分率仅为 62.95%；53 个被测评城市中有 28 个城市在平均分之上，25 个城市在平均分之下。^①单一运用平均值计算指标结果将会出现两个局限：一方面，浪费调查数据。法治评估的开展是一项成本较高的大工程，其耗费的人物力资源远大于一般的市场调查。因为其开展范围广、评估对象复杂且需要较为专业的评估主体。只是进行均值分析远远没有挖掘出所调查数据结果所能反应的问题；另一方面，均值计算避免不了互相比较。从上述调查结果可看出，其评估人员运用平均分上下都判断词句描述评估城市法治政府的情况。这样的结论既不利于当地政府制定具体改善办法，更有可能造成地方政府间的成绩攀比，浪费更多行政资源。法治政府的建设是实实在在的为人民服务的政府，以法律为办事准则，实现当地可持续发展，而非短暂政绩的提升。因此，本课题组在计算基本均值后，将采用回归分析、相关性分析等能够挖掘更多法治信息的方法以实现数据利用的最大化。同时，在内部指标中也会进行信度分析和可靠性分析，为下一次评估实验提供改善指标的参考依据。

3、提升评估结论的科学性，实用性和参考性。纵观上述评估工程的评估结果，几乎都是建立在纯量化评估结果之上。量化研究虽然更为直观、突出、科学，但也存在着局限性，如调查范围有限、调查对象有限、指标设计的客观程度等都会影响结论的科学性。课题组在以量化评估为主要手段的同时，还会辅以质性资料的研究以进一步支持评估结果或者分析结果矛盾之处，找出原因并加以改善。通过质性资料的研究，如访谈、资料分析、参与式观察等方法，能够更真实地还原地方法治发展情况，也能得到更客观的评估结果。同时，已有法治相关评估项目虽有实施调研，得出结论的，但技术应用还比较表层，尚未充分运用获得的资料数据，甚至带来评估资源的浪费。而这正是本课题所力图避免的，并希望通过指标体系的应用，为描述地方法治实施状况、解释实施效能及改进地方法治实施中存在的问题提供借鉴和参考之处。因此，本课题组将科学性、实用性、参考性作出基本要求的重要原因。

三、地方“法治实施”效能评估的范围与构成

鉴于中国法治建设的推广模式以及法律规范与机构设置的规划式发展路径，法治规范诸维度应以“中国法治建设的规划与部署”为指引，并结合这些制度规划或部署的时间持续状态作出判定，保证法治制度诸维度与中国法治本土实践的契合。在方法上，以中国法治实践的主要面向为基本制度要素，并提炼法治为中心的规范规划与部署的持续建设重点^②作为其它规范要素。同时，考虑学界关于中国法治相关规范要素的理解，以及中国法治实践的现实特征，对法治规范诸维

^①“中国法治政府评估”课题组，中国法治政府评估报告(2013)，《行政法学研究》，2014 年第 1 期，第 4 页。
^② 十七大报告提出以后至今，首先，依法治国的整体思路没有变化，而且正在逐步正在深化与细化，不断丰富与完整；其次，有较长的时间跨度，保证各项以法治为中心的法律规划设计不再停留在文本，而是逐步的得以落实，并影响到国内不同地区的法治具体实践。

度作出一定的调整和整合，搭建中国地方法治指标体系的规范维度框架。本课题组提出的规范维度包括“依法行政与法治政府”、“司法公平正义”、“法律监督的完备与有效”、“权利依法保障”、“市场经济规范有序”、“社会秩序和谐稳定”、“法制宣传与公众法制教育”、“环境保护合理得当”，进而明确了“法治实施”评估的基本范围。

在不同维度的范围中，课题组分别对各项规范维度提出更为明确的范围限定，聚焦至各维度中的具体面向：

1、依法行政与法治政府：（1）行政立法方面；（2）行政机构精简方面；（3）行政决策方面；（4）政府信息公开方面；（5）行政救济方面；（6）行政执法方面；（7）行政问责方面。

2、司法公正与公信力提升：（1）司法程序方面；（2）司法独立方面；（3）诉讼权利方面；（4）司法权威方面；（5）信息公开方面；（6）队伍建设方面；（7）替代性纠纷解决机制方面。

3、公民权利可获得保障：（1）公民人身权利不受侵犯；（2）公民政治权利与自由得到尊重；（3）社会经济权利获得保障；（4）文化权利得到有效实现；（5）特定群体权利得到维护；（6）法律援助质效得到提升。

4、市场经济规范有序：（1）产权制度方面；（2）市场交易秩序方面；（3）竞争环境方面；（4）市场监管方面；（5）企业社会责任方面。

5、环境保护合理得当：（1）政府环境责任方面；（2）公民环境参与权方面；（3）企业守法方面；（4）环境市场机制方面；（5）企业守法方面。

6、法治监督科学有效：（1）党内监督方面；（2）权力机关监督方面；（3）行政机关监督方面；（4）司法机关监督方面；（5）社会监督方面。

7、社会秩序和谐稳定：（1）惩治犯罪与保障人权方面；2、社会矛盾冲突化解方面；3、安置帮教和社区矫正方面；4、社会治安防控方面；5、流动人口权益保护方面。

8、法治教育增强与法治意识提升：（1）法律职业教育与法学教育方面；（2）法治宣传方面；（3）领导干部法治意识与思维方面；（4）群众法治意识方面。

四、地方“法治实施”效能评估的程序与步骤

就整个评估过程而言，法治实施效能评估程序可分为“评估准备”、“评估实施”和“评估完成”三个阶段。其中，评估准备阶段主要包括确定评估目的、设计评估方案、准备评估材料、了解评估对象；评估实施阶段主要包括确定评估对象、选择评估方法、实地执行评估方案、整理与分析评估资料；评估完成阶段主要包括处理反馈信息、撰写评估报告、公开评估结论。在前期准备工作准备就绪，包括评估对象大致确定、评估方法业已明确、法治指标初始设计完成、评估人员培训结束之后，实地操作可从以下步骤依次实施：

其一，收集评估地区法治信息。在正式开展评估工作前，评估小组必须全面了解地方法治建设与发展情况。各地由于经济发展、风土人情等不同，法律法规制定的针对性与重点也不一样，法治建设的侧重点也会各有重点。有的地方条件已经成熟，作为法治建设试点，先行于中央政府。少数民族地区针对当地文化、风俗制定的法律法规具有当地特色，对国家法也是一种补充。所以，地方法治评估前，应结合法治指数评估的八大内容，即依法行政与法治政府，充分了解地方法治发展情况，有的放矢地测评其法治状况。法治指数的评估结果应能如实地反应地方法治发展水平与特点。

其二，筛选优化预设评估指标。法治建设是一项复杂的系统工程，涉及到法治的方方面面。十八届四中全会提出我国法治建设的总目标为“在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。”法治实施效能评估不可能把所有法治相关问题都纳入评估范围，而是选择其中具有代表性、能反应实际问题的进行指标创设，但是，尽管从理论、规范层面做到尽可能的全面，指标组合中仍然存在重叠、混乱甚至冲突的问题，也可能导致指标使用的效能降低，因此，通过专家、行业人士的座谈讨论和意见提取进行初步筛检是必要的。

其三，预评估实验。本课题旨在评估地方法治实施效能，所以法治指数的选择必须切合或者结合地方法治发展的实际情况。结合前期对地方法治发展的基本了解，预评估实验的目的是为了科学地选择评估指标以在有限的评估内容中最大限度地反应地方法治的状况，其作用在于为进行大范围评估工作提供指引，可节约评估资源。通常，在选定的评估对象中人为分散抽取 20-50 个对象进行初次评估（随机抽取有可能导致同一评估群体人数过多，不能代表其他群体认知）。回收评估对象的作答并进行分析，如果政府信息公开透明指数得到较高分数，那么这方面指数就没有必要进行全面调查，而着重选择得分较低的法治指数进行大范围评估以挖掘其中得分低的具体原因。此外，通过预评估的结果进行信度检验，确保指标的可靠性在合理范围内并进行适当调整。

其三、调整与修正评估指标。地方法治发展存在差异决定了法治指数评估的重点不同，通过预评估可以初步发现某些法治指标展现度较高，说明该地区这方面法治建设水平相对较高，进行大范围测评较为浪费资源，该得分可径行使用预评估结论，进而将评估重点放置于重点问题、难点问题。法治实施效能评估涉及范围广、参与人群众多，其评估成本相对较高，及时调整评估重点可更高效地利用评估资源。此外，在开始新一轮法治指数评估时，不受上轮指标实施结论的影

响，及时调整评估指标，有效地运用法治实施效能评估发现地方法治发展中的效能状况及新近出现的问题，及时并与与时俱进的为后续法治建设提供参考。

其四，正式评估调研与数据收集。正式评估调研主要是确定抽样方案和采集数据资料，项目开启后，研究者应当设定调研对象确定法治人员、公民和专家依次所占的比例，后在总抽样框内随机抽取。这样既可保持评估对象的稳定性也可保证其随机性。评估主体在评估中不可干扰评估对象的判断，不能设置诱导性问题，应保持中立态度。面对不同主体对法治指数的理解，评估主体可适当予以解释，如公民对法言法语的理解不够，可进行适当解释以达到考核目的。评估主体回收问卷后应及时检查问卷填答的完整性，如有缺失值应马上请评估对象补充作答以保持问卷的完整性。缺失值会造成最终统计信息的不完整，将无法完整反映最终的评估结果，浪费评估资源，丢失重要的评估信息。所以，评估主体在评估过程中应确保问卷的质量，最终得出较为稳定的、可靠的统计资料与文本资料。

其五，分析评估资料数据。分析评估数据的前提是有效问卷回收率应达到一定阈值。地方法治指数效能评估的有效回收率可设置为80%。当然，有效回收率越高越能反应问题。这就要求评估主体对评估过程的把握。分析评估数据首先要完整录入评估数据，而后选择一定的分析方法对数据进行处理。以世界正义工程为例，其法治评估得分通过权重的均等分配和线性计算法加总而成，采取了调查研究最常见的量化方法——李克特量表，计算方法是简单的均值计算法。更具科学性的是，世界正义工程还会接受外部统计审查指数的信度、协调性和稳健性等，其结果可以揭示指标设计是否科学，为下一次评估提供调整方案。地方评估中，具体采取哪种分析方法可结合回收的问卷决定，但一个地区中的分析方法最好保持稳定，即一旦选定就一直沿用，以避免技术误差影响评估结果。

其六，撰写评估报告。完成数据分析后应严格根据分析结果撰写评估报告。法治指数评估报告仅客观描述评估结果，不做对策分析或提出建议。报告中应如实描述评估前、评估中和评估后的各事项。调查前应明确评估目的、原则；调查中的评估对象选择、评估内容、评估抽样设计原理、数据处理方法和过程；调查后的反馈，如评估过程遇到的困难和问题。评估的问卷也应附在报告后，接受监督及意见。最后，评估报告应及时送达评估对象处，维护评估结论的时效性和可用性。

概言之，整个评估程序与步骤都应贯彻公正客观、公开透明、科学有效的评估原则，以便获得真实、准确、客观的评估结果。需要明确的是，地方法治指数效能的评估并不主要用于地方间的法治水平比较，而是挖掘出地方法治的具体发展情况，从而为将来法治建设提供合理参考，法治指数获得高分可继续保持，获得较低分数则应花大力气进行改进。同时，区域间法治水平的良性比较也可促进地方间互相借鉴，扬长补短。地方法治指数效能评估的最终目的是为了提高地方

法治效能，更科学地建设法治国家、法治政府与法治社会。

第三节 法治实施效能评估的方法与技术运用

构建法治实施效能评价体系，评价方法与技术应用是不可或缺的工具，选择恰当的评价方法与运用技术不仅可以提高评估的科学性和客观性，也可以节约评价的成本。同时，不论是建立评价的技术体系，还是获取评价的信息，都有赖于现代技术方法的选择和运用。法治实施效能评估的复杂性决定了评价方法的复杂性。实际上对于方法的选择和应用是法治实施效能评估研究工作开展中的一个十分重要的环节，在不同的阶段可能会涉及相同或者是相近的方法，但是侧重点不同，对于方法的选择要遵循着如下的基本原则：根据评估的价值目标选择方法；根据评估所处的阶段选择方法；根据评估所拥有的评估数据的特点选择方法，根据法治实施的真实情况选择方法，等等。

一、法治实施效能评估的方法论基础——概念评价模型

对于法治实施效能评估方法论的构建而言，必须充分了解评估构造的各个步骤中如何运用方法，一般不外乎是发展理论框架、概念化和操作化、数据的收集和处理、权重和聚合、统计审查等几大环节，而技术方法的运用则是体现在具体的操作流程中。从系统论、方法论的角度，依据数理统计方法和原理建立评价的概念模型，反映了被评价对象的效能结果与影响效能的各种因子之间的数量关系，既具有直观、精确以及便于作适当调整的功效，又可以整体监控评价过程。本项目借鉴模型构建的理念和方法，引申到效能评估中，并就概念模型中的关键因素进行改良，形成了实证化研究的技术方案。

法治实施效能评估模型是衡量法治实施效能的量化分析工具，其构建过程必须经过严谨的科学论证与推导。按照科学的统计分析研究成果，规范概念模型构建一般包括五个步骤：内涵界定与结构分析、具体指标选择、权重系数确定、评分标准设计、信度和效度检验。概念模型是应用最为广泛的一种建模方法，用于实现从真实世界到信息世界的抽象，是对真实世界中问题域内事物的描述。概念模型具有着解释现象、优化选择和预测趋势等三大功能。基于法治实施效能评估的复杂性、多样性和动态性，其评价是一个复杂的体系，涉及到指标结构、层级、数据源以及指标之间的关联性等问题；权重系数确定依赖于专家咨询的调查结果；评价标准语指标属性密不可分，等等。如果没有预设的模型，就很难把握效能与其影响因子的复杂关系，更不能够测量这种关系，相反，构建概念模型，将评价体系中的基本要素和结构进行模型简化以及逻辑抽象，凸显出了矛盾，使得

实证方案建立在严谨的理论推导之上。从理论的角度，法治实施效能评价概念模型是一种用来理解和构建评价活动过程的逻辑框架，它将评价活动中涉及到的各种事物抽象为不同的概念对象，并将这些概念有机组合起来，形成了一个完备的评价体系。详见下图 5-1：

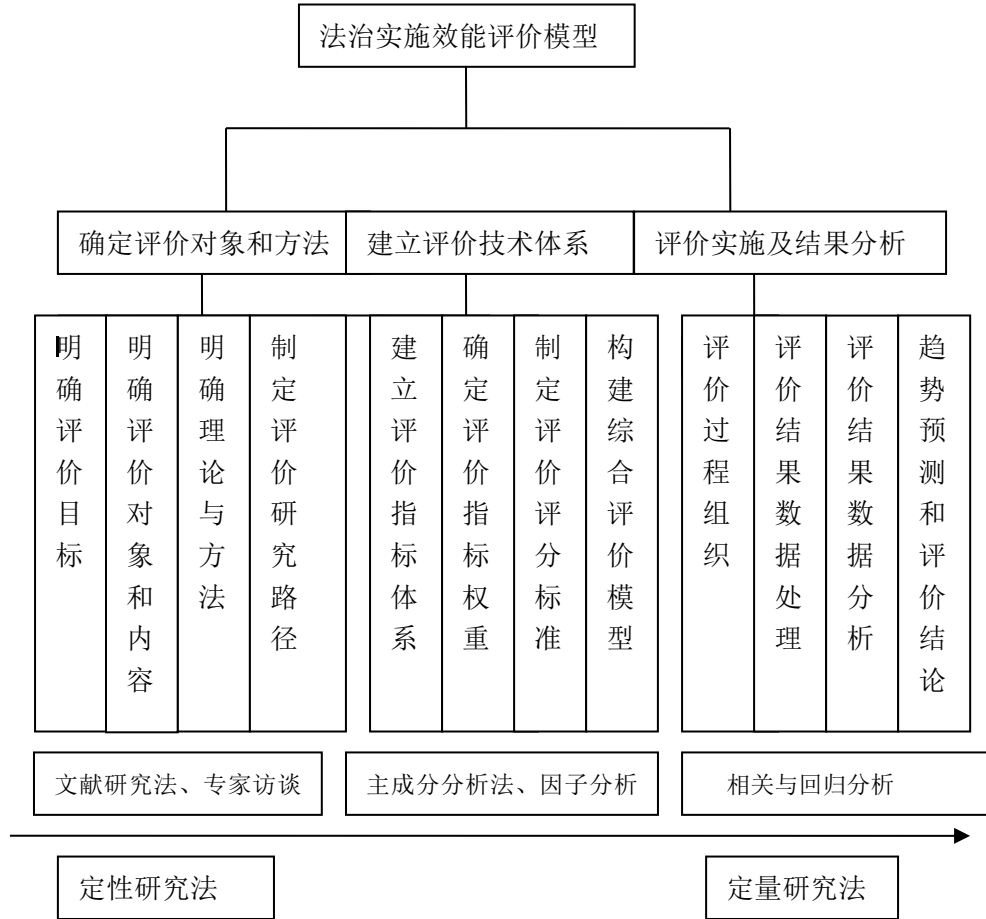


图 5-1 法治实施效能评价模型

从图 5-1 的法治实施效能评估概念模型可以看出，在评估的准备阶段，倾向于采用定性研究方法；而在评估的结果分析阶段，需要进行具体的数据处理和分析，倾向于采用定量研究方法。具体而言，在评估的准备阶段，主要是涉及定性研究方法，包括文献研究法和专家访谈法，在法治效能评价的过程中，评价技术体系涉及到的主要是定量研究方法，包括逻辑框架法、层次分析法、主成分分析法、因子分析法、模糊综合评价法；在评价的实施和结果的分析阶段，主要涉及到的是定量的分析方法，包括：频数分析法、描述统计法、交叉分析法、聚类分析法等，而到了结论阶段，又必须将定量分析的结果转化为定性的语言描述。在调查的数据和指数结果出来以后，还必须进行指数结果的审查，以此来检验指数的信度、协调性和稳健性。

二、法治实施效能评估的技术与方法应用

法治实施效能评估的复杂性决定了评价方法的复杂性。从评估的步骤和流程的视角，我们可以将法治实施效能评估分为如下的三个阶段：一是准备阶段，倾向于采用定性研究方法，主要包括文献研究法和专家访谈法；二是评价的中间环节中，构建评价指标体系所涉及的方法主要是定量研究方法，包括层次分析方法、主成分分析方法、因子分析方法、模糊综合分析方法；三是在评价实施和评价结果分析的阶段，主要涉及到的方法为定量研究方法，包括频数分析法、描述统计法、交叉分析法、相关性分析法、聚类分析法，等等。最后，还要对指数进行审查，包括信度、效度、协调性、稳健性等方面。

（一）评估准备阶段的方法运用——文献研究法和专家访谈法

构建法治实施效能评估方案，要明确界定问题，为定量分析、方案执行提供指南，必须对涉及到的评价体系进行定性论证，常用的方法是文献研究法和专家深度访谈法。文献研究法就是搜集和研究各种现存的文献资料，并从中选出有价值的资料，对这些资料做出恰当的分析，并依据所研究的问题使用其中的相关信息，以此来达到某种调查研究目的的方法。法治实施效能评价是一项有着很强的理论创新和实践操作性的系统性工程。理论的创新性要求拥有资料和评价方法；实践的操作要求拥有具有丰富经验的一线工作者，并且能够得到验证。这就决定了法治实施效能评价在收集资料层面不能少的了专家的配合和指导。而专家深度访谈正是进行这一方面的重要尝试，通过专家深访能够汇集各个行业的专家学者的智慧，共同探讨法治实施效能评价评估理论与方法。根据专家的意见可以极大地改善评价指标的质量，增强评价指标的科学性和合理性。^①

（二）评价指标体系构建方法运用

法治实施效能评价指标体系，是以衡量法治实施的真实状况为目的方向，通过设计科学的指标体系，选取具体精确的测量法治实施的观测点，从而最终能够达到衡量一个地区法治实施的水平的科学指标体系。^②

基本的步骤包括：对数据进行标准化处理，设置指标权重，并计算综合指数。涉及的方法主要是有逻辑框架法、主成分分析法、因子分析方法、公众满意度评价法等等。

1、逻辑框架法

逻辑框架（Log Frame and Application，简称为LFA），是国际组织经常使用的一种项目管理、评价指标体系设计以及绩效考核的工具，LFA为公共项目计划和评价提供了一种分析的框架，该框架能够充分体现出其组成的各项内容之间

^①郑方辉、冯健鹏：《法治政府绩效评价》，新华出版社2014年第1版，第187页。

^②郑方辉、冯健鹏：《法治政府绩效评价》，新华出版社2014年第1版，第188页。

的逻辑关系，可以用来分析项目预期的目标、各种目标的层次、目标的各项评价指标等，用以来评价项目的效果、作用和影响。法治实施效能评价指标体系的逻辑框架是一种方法、结构和工具，用来组织和构建地方法治化测评的各种指标，它可以对许多的评价议题和项目进行深入的理解和划分。目前通用的逻辑框架主要是平衡计分卡。“平衡计分卡”（The Balanced Score Card）源自于哈佛大学卡普兰教授于 20 世纪 90 年代从事的“未来组织绩效衡量方法”研究计划。一个结构严谨的平衡计分卡，应该是包含着一连串的目标和亮度。实践中，公共部门应该是综合考虑所处的环境、自身劣势、发展的阶段、规模与实力等因素实施的平衡计分卡考核，尤其是要注意：一是法治政府建设的愿景与战略的建立和倡导。采用绩效衡量指标体现出了法治政府建设的愿景和战略。二是绩效指标体系的设计和建立。根据法治政府建设的战略目标，三是加强了部门内部的沟通和教育。四是确定每年、每季、每月的绩效衡量指标的具体数字，并与部门的计划和预算进行结合。最后，要关注已设计指标的不合理之处，经过反复的认真改进，使得平衡计分卡能够更好地为法治实施效能评估的战略目标而服务。

2、公众满意度调查法

法治政府建设无法兼顾所有人的利益，即使符合所有人的利益，也会存在着长远的利益与短期的利益冲突的可能。但是，法治政府的建设应当是尽可能使得社会福利最大化，让尽可能多的公众能够享受到利益。这里的公众是指法治政府建设的受益者，包括法治政府建设辐射区域范围内的绝大多数的个人或者人群。能否让公众满意，是法治实施效能评价的核心标准。

从理论上讲，满意度调查应当更加具体，指标设计也应当尽可能地贴近公众的认知水平与能力，并且方便操作。根据法治实施效能评价的基本理念与评价准则，我们试图构建熔主客观指标于一体的法治实施效能综合性评价指标体系^①，其中，客观指标包含制度建设、过程保障、目标实现、法治成本等四个维度。主观指标为公众满意度，指向公众对于政府建设的“法治政府”成效的满意度。它可以进一步分解为三个层面的指标：其一，与“法治政府”直接关联的政府作为，如政策公平、执法公正、政务公开满意度等；其二，对于“法治政府”要求的政府具体表现满意度，如政府的服务度、政府服务效率、政府廉洁、市场监管满意度；其三，对于“法治政府”产出关联较大的社会状态与政府的总体表现满意度，比如社会治安、政府总体表现满意度。

一般来说，进行法治政府建设的公众满意度评价主要是集中体现在如下的方面：一是通过公众满意度的定量评价法治政府建设的社会效果，同时也要进行法治政府建设内部的经济性的评价，从结果和过程的两个方面来保证评价的全面性；二是政府可以获得更加完全和真实的公众需求的信息，并及时找出了运行中

^① 参见张德森、李朝：《中国法治评估进路之选择》，《法商研究》2014 年第 4 期。

存在着的问题，总结经验教训，提升政府的公众决策水平和管理水平；三是通过公众满意度评价反馈制度提升政府的责任感，提高公共服务体系的开放性和回应性，四是公众满意度评价是参与式管理的重要形式之一，集中体现出了民众政治的内涵。

（三）评价指标体系权重确定方法

指标表明哪些因素对于评价有着价值，权重则表明这些因素的价值相对有多大。法治实施效能评价指标权重的确定和指标数据的计算是指标体系应用的最后环节，合理分配权重是量化评价的关键。在确定指标权重的基础上，可以将标准化的值直接带入绩效评价模型，就可以得到绩效评价的最终结论。因此，权重的构成是否合理，直接关系到评价工作的科学性。目前，国内外关于指标权重系数的确定方法有数十种之多，根据计算权重系数时原始数据来源以及计算过程的不同，这些方法大致可以分为如下的三类：一类为主观赋权法，一类为客观赋权法，一类为主客观综合集成赋权法。具体包括：层次分析法、主成分分析法、因子分析法。

1、层次分析法

层次分析法，Analytic Hierarchy Process，简称为AHP。是将复杂的评价对象排列为一个有序的递阶层次结构的整体，然后在各个评价指标之间进行两两比较、判断，计算各个评价指标的相对重要性系数，即权重。在法治实施效能评估中使用的统计分析方法主要是多指标综合评估方法：在构建评估指标体系的基础上，利用一定的方法对于各个指标作预处理，构建综合评估模型求得综合评价价值，据此现象总体进行比较，分类和排名。一般步骤包括：

首先，确定指标的量化标准模型。其核心是建立一个构造合理并且一致的判断矩阵，其合理性主要在于“标度”的合理性的影响。所谓标度是指评价者对于各个评价指标（或者项目）重要性等级差异的量化概念。在这方面，比较常用的方法有：比例标度法和指数标度法。^①

其次，确定初始权数。初始权数的确定常常要采用定性分析和定量分析相结合的方法。一般由所聘请的专家给出自己的判断数据，再综合形成初始值。具体操作方法包括：

（1）将分析研究的目的、已经建立的评价指标体系和初步确定指标重要性的量化标准发给各位专家，请专家们根据比例标度值表所提供的等级重要性系数，独立地对各个评价指标给出相应的权重。

（2）根据专家给出的各个指标的权重，分别计算各个指标权重的平均数和标准差。

（3）将所得出的平均数和标准差的资料反馈给各位专家，并请专家再次提

^① 具体参见：郑方辉、冯健鹏：《法治政府绩效评价》，新华出版社2014年版，第196页。

出修改意见或者是更改指标权重数的建议，并在此基础上重新确定权重系数。

(4) 重复以上的步骤，直到各个专家能够给各个评价项目所确定的权数一致，或者是专家对于自己意见不再有修改为止，这个最后的结果就会作为初始的权数。

第三，对初始权数进行处理。

(1) 建立判断矩阵 A。通过专家对评价指标的评价，进行两两比较，其初始权数形成了判断矩阵 A，判断矩阵 A 中第 i 行和第 j 列的元素 X_{ij} 表示指标 X_i 与 X_j 比较后得到的标度系数。

(2) 计算判断矩阵 A 中的每一行各标度数据的几何平均数，记作 W_1 。

(3) 进行归一化处理。归一化处理是利用公式计算，依据计算结果确定各个指标的权重系数。

(4) 检验判断矩阵的一致性。检验判断矩阵的一致性是指需要确定权重的指标较多时，矩阵内的初始权数可能会出现相互矛盾的情况，对于阶段较高的判断矩阵，难以直接判断其一致性，这时候就需要进行一致性的检验。^①

2、德尔菲法

德尔菲法就是采用函询调查，对于所预测的问题向有关专家分别提出问题，而后根据他们回答的意见进行综合、整理、归纳和匿名反馈给各个专家，再次征求意见，然后再加以综合与反馈。这样经过多次反复循环，而后得到一个比较一致其具有可靠性较大的意见。一般来说，完整地运用德尔菲法需要经过以下步骤：

(1) 明确预测的目标，提出预测项目，这里要注意所涉及的问题是能够预测的，而且要保证能够找到足够的专家参加应答。

(2) 成立专门的组织机构。为了能够使得预测工作有效开展，需要成立专门的机构，复杂专家的选择、调查表的设计以及结果的统计分析和整理。

(3) 设计函询调查表。函询调查表要对调查项目和德尔菲法作出说明，并向专家提供背景资料。德尔菲法中使用的函询调查表应当是满足无歧义的、无条件的，用概率来表示预测事件的可能性、针对性、简明性和非诱导性等要求。

(4) 确定专家名单。可以说专家的选族是运用德尔菲成败的至关重要的环节。如果应邀专家不具备与决策对象有关的广博知识，就不可能提出正确的意见和有价值的判断。在选择专家的时候，应该注意以下几个方面：被邀请的专家应当是与问题相关的专家，最好是与直接相关的专家。在许多的情况下，专家的专业权威程度与预测精度存在着一定的正比例关系；专家的选取，还应该注意知识结构的合理性。一方面要注意选择那些精通本学科领域的专家，另外一个方面也要包括边缘学科，社会学以及经济学方面的专家；专家小组的规模要适度。专家小组的人数要根据预测事件的性质和要解决问题的复杂程度而定，人数一般以 20

^①郑方辉、冯健鹏：《法治政府绩效评价》，新华出版社 2014 年版，第 198 页。

到 50 人为宜。如果人数太少，就很难保证预测的精度；但是如果人数太多，又会出现难以组织的局面。

(5) 发出和收回函询调查表。首先，向专家们发出函询表，专家们在互不通气的情况下，各自独立作出自己的回答，然后将自己的预测意见，以无记名的方式反馈给调查机构。其次，组织机构汇总专家们的意见，进行统计分析，然后将统计分析的结果反馈给专家。专家们根据反馈给资料，重新考虑原先的预测意见，即可改变自己的看法，也可坚持原来的意见。然后，再以书面形式反馈给调查机构，这样，循环往复，经过三四轮反馈，预测意见就逐步集中，最后形成集体的预测结论。

(6) 分析统计结果。在函询阶段结束后，组织者还需要对预测结果的价值取向和可信度进行评价，决定是否将其作为政策依据或者是参考。德尔菲法研究结果的表述，可以采用文字进行表述，也可以采用表格或者是图示。表格或者图示的方法较为常用。

德尔菲法可供引入法治实施效能评估的意义在于，直接由专家评判出指标权重的大小，仅仅是依靠着专家的书面意见，参加者可能会分布很广的地区，通过对专家意见进行统计处理、归纳、综合，进行多次信息反馈使得意见逐步集中，从而能够作出比较正确的判断，方法直接可靠，具有匿名性、反复性、统计性三大特征，能够很好地克服主观因素的影响，具有很高的说服力。

3、多指标综合评价法

多指标综合评价方法是各类评选活动中的一个比较简单而且有效的和常用的定量方法，它通过一组指标，分别从不同的方面来评价一个对象（通常称之为指标评分），最后再根据各个指标的权重将这些指标评价结果进行综合，形成对该对象的综合评价（通常称之为总分）。该方法所涉及的指标可以是定量指标也可以是定性指标，前者需要归一化和无量纲化，后者则需要量化，其量化方法一般是称之为指标分档打分。多指标综合评估方法的数学表达式如下：

$$S=W_1S_1+W_2S_2+\dots+W_nS_n,$$

$$W_1+W_2+\dots+W_n=1, 0 \leq W_i \leq 1, i=1, 2, \dots, n$$

这里， s_i 、 w_i 分别是对于某对象第 i 个指标的评分和权重， S 是对该对象的评估总分。多指标综合评估方法常被用于由同一个人群对于同一个对象组进行评估，且对象数量众多并需要相互比较的情况，对象比较的依据则是其评估总分。该方法的两个技术关键分别是指标设计和指标权重设计，指标权重是否合理将影响到评估活动的导向以及评估结论（总分）是否合理。^①

4、统计平均法

统计平均数法（Statistical average method）是根据所选择的各位专家对

^①申来津：《法治政府的构建：理论与运作》，湖北人民出版社 2013 年第 1 版，第 178 页。

于各项评价指标所赋予的相对重要性系数分别求其算数平均值，计算出来的平均数作为各项指标的权重。其基本的步骤如下：

(1) 确定专家。通常选择本行业或者本领域中有扎实理论基础和丰富实际工作经验，并且公平公正的专家；

(2) 专家初评。将待定权数的指标提交给专家，让其在不受外界干扰的前提下独立地给出各项指标的权数值。

(3) 回收专家意见。将数据收回后计算各项指标的权数均值和标准差；

(4) 分别计算各项指标权重的平均数。^①

在进行统计时，应当注意：如果第一轮专家意见比较集中，并且均值的离差在控制的范围之内，即可以利用均值确定指标权数。如果第一轮专家的意见比较分散，则需要进行更细致的计算。

5、均值赋分法

需要指出的是，尽管介绍了当前众多的对于指标权重配置的方法，但是统计学和社会学的理论都已经明确指出，权重的配置通常需要采用的是均等分配的方式，除非有着确切的说明。实际上，通过对指标权重进行均等赋分的方式，在香港法治指数中已经有了详细的论证说明，香港的法治指数将法治的七个构成条件，进行了专家的测度和打分，而打分的结果显示对于法治构成条件的组成部分的权重大致相当，而且也并没有必要进行必要的轻重区分，均等赋分的方式并不会影响法治实施效能评估的结果和公信力。因而，课题组也采用了均等赋分的方式，对于法治实施效能评估的八个维度的权重进行均等配置，赋予相同的分值进行考量。均等赋分的好处在于避免先入为主的价值预设，使得法治实施的八个维度的权重均等，从而能够更好地在次维度要素层面观测到法治实施状况的真实向度，更加具有可信度。

(四) 评价结果的统计分析方法

法治实施效能评价结果分析的目的在于通过一些关键性的指标进行分析，发现变量之间的差异和联系，了解所要研究的问题的特征，并最终得出结论。一般而言，法治实施效能评价评价的结果分析，主要是包括以下的六个步骤：明确所要研究的问题，确定需要关注的变量指标；对于变量进行分类和描述（通常将变量分为反应性变量和解释性变量两大类，反应性变量是就某一个问题描述研究对象的关键性特征，解释性变量为影响反应性变量的因素。步骤过程为：使用一些工具软件，如 SPSS 或者是 Excel，可以对于变量进行图形描述，如直方图、散点图等）；计算变量的特征值（通过绘制变量分布图或者是计算一些特殊值，如中位数、平均值、方差、标准差等）；揭示变量之间的关联性（对变量特征值的描述和分析，如初步解释反应性变量和解释性变量之间的相互影响关系）；得出初

^①郑方辉 冯健鹏：《法治政府绩效评价》，新华出版社 2014 年第 1 版，第 202 页。

步结论。

对于评价结果进行数据分析，常用的定量方法有着基本的统计和多元统计方法。基本统计方法是进行深入统计分析的前提，可以对分析的数据的总体特征有着比较准确地把握，从而能够选择更为深入的分析研究方法。基本的统计分析方法主要包括：频数分析、描述统计、交互分析、相关性分析、多元统计分析主要是包括聚类分析、回归分析等。下面对于常见的评价结果分析方法予以简单的介绍。

其一，相关性分析。就广义而言，相关关系是指社会经济现象中最为普遍存在着的相互依存关系和制约关系，在数量分析中，这种相互依存的制约关系通常是可以通过数量关系来表现出来的。但是变量与变量之间存在的关系，并不只是前面所谈论的单个变量的某些孤立的特性，如均值、方差等的特性。我们所要了解的是变量之间是如何发生相互影响的，即狭义的相关关系。

在这种关系中，对于某一个变量的每一个数值，都会有另外一个变量的确定值与之相对应，而且这种关系一般都可以用一个数字表达反映出来，例如 $y=r_f(x)$ ，其中 r 为相关系数。计算相关系数 r 的公式为：

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x - \bar{x})^2 \sum(y - \bar{y})^2}}$$

其中， x 、 y 为样本指标， \bar{x} 、 \bar{y} 为样本指标均值

R 取值在-1 和 1 之间。如果两者是正相关的， $r=1$ 时完全正相关，如果两者呈现出负相关那么 r 则会呈现出负值，而 $r=-1$ 时为完全负相关。当 r 完全正相关或者是负相关时，所有 r 点都在一条直线上；如果 r 点的分布在直线回归上下且较为离散时，则 r 的绝对值越小，而当 $r=0$ 时，说明 x 和 y 两个变量之间并没有线性关系。

其二，回归分析。回归分析侧重于考察变量之间的数量伴随关系，并通过一定的数学表达方式将这种关系描述出来，进而确定一个或者几个变量的变化对于另一特定变量的影响程度。

回归分析解决问题的大致方法包括：其一，收集一组包含着因变量和自变量的数据；其二，选定因变量和自变量之间的模型，利用数据按照最小二乘准则计算模型中的系数；其三，利用统计分析方法对不同模型进行比较，找出与数据拟合得最好的模型；其四，判断得到的模型是否适合于这组数据；其五，利用模型对因变量作出预测或者解释。

（五）评价指标体系结果的审查——信度与效度检验

在调查数据和指数结果出来以后，不会“万事大吉”，还面临着如下的挑战：如果采用同样的方法，再次进行抽样调查，等否得出相同的答案，各个因子之间

是否符合指数的单项性要求，指数的排名是否可靠。为了应对这些挑战，必须对于评价指标体系的结果进行统计审查，以此来检验指数的信度、协调性和稳健性。对于法治效能评估的指标体系而言，更必须对于统计结果进行审查，以提升其科学性和严谨性。其一，信度的审查。信度（Reliability）即可靠性，是指采用同一方法对同一对象进行调查时，问卷调查的稳定性和一致性，即测量工具（问卷或者量表）能否稳定地测量所测的事物或者是变量。^①法治实施效能评价的信度是判断评价质量的主要技术指标之一。它是实施评价指标的可靠性、稳定性以及一致性程度。如果评价的信度很低，其结果就缺乏可靠性。

其二，效度的审查。效度（Validity）是指测量的有效程度以及测量的正确性，也就是一个测验能够实现的测量特性的具体程度。效能评价指标效度是评价指标在多大程度上描述了评价对象的特征范畴并反映了评价目的，即评价指标反映了评价对象客观要素的准确程度。^②检验效度的方法主要有三种：一是内容效度；二是准则效度；三是建构效度。所谓内容效度就是旨在系统地检查测量内容的适当性，检验由概念到指标的经验推演是否符合逻辑以及有效。而准则效度则是指被假设或者是定义为有效的测量标准，符合这种标准的测量工具是可以作为测量某一特定现象或者是概念的效标。而所谓建构效度就是要了解测量工具是否是反映了概念和命题的内部结构，这种方法常常在理论研究中被加以使用，因此也被称之为理论效度。效度系数的意义在于衡量出某一指标体系在评价对象时产生的认知偏差程度。^③

其三，内部协调性的审查。也就是指标单项性的审查。如前所述，构成指标的各个因子应该是搭配恰当、具有相关性、分别测量法治实施效能评估的不同维度内容。相应的审查方法是系数，包括C-alpha系数，斯皮尔曼等级相关系数等等。其中，C-alpha系数从各个因子得分结果的角度检验内部协调性：如果某一个因子的得分很高，那么与其同属一个事物的另外一个因子的得分也会较高；Spearman系数是从各个因子得分排名顺序的角度测量协调性。

其四，外部协调性的审查。可以将法治实施效能评估与法治相关因子进行评估，如果得出的数据与其他结构的结论相差甚远，那么结果就会变得相当可疑。为了证实其调查的科学性和公信力，可以参考第三方相关数据，对其自身的数据进行定性和定量的检查。可以将外部指数与自身指数相对应的因子和因子进行Spearman系数的分析，只有调查的结果与其他调查结果在很大的程度上有着正相关和统计的显著性，才具有说服力和可信度。

其五，稳健性审查。指标因子、具体变量、缺失值的插补、权重的分配、计

①申来津：《法治政府的构建：理论与运作》，湖北人民出版社2013年第1版，第176页。

②申来津：《法治政府的构建：理论与运作》，湖北人民出版社2013年第1版，第176页。

③该系数绝对值越小，表明各个专家对于指标体系中各个指标认识越是趋向一致，指标体系的有效性越高，反之，则有效性越低。

算方法等等都是选择地结果，如果改变其中的某一个选择，指数的得分和排序也会相应的发生了变动。在指标因子等等稳定的情况下，改变缺失值的插补方法、权重分配、计算方法等等，都会影响到评估结论的信度与效度。

总之，“法治的定义在于法律怎样被制定、实施和理解，而不是停留在任何特定的法律文本上”^①，法治实施效能评估是法治由抽象理论走向具体实践的一种尝试，也是法治的自反性监控的有效形式，有益于中国法治的自我塑造和完善。法治实施效能指标体系的设计中，法治经历了理论——制度安排——指标的全过程，实现了从文本法治到实施法治的演进。随着中国法治建设的纵深推进，法治实施效能评估必然进入更深层次的评价空间，其指标体系的承载内容也会愈加丰富与多元，而其在法治实施效能评价指标体系的设定逻辑及方法准则上却是相对稳定和持久的。也恰是由此，才保证法治实施效能评价指标体系不会在发展进程中偏离预期方向，为法治中国的理想蓝图添砖加瓦。

^① Kathryn Hendley: Assessing the Rule of Law in Russia, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 14 Cardozo, 2006, pp. 347-391.

附录一：

中国地方法治实施效能评价的操作细则（建议稿）

第一条 制定目的

为保证客观、公正的评价地方法治实施效能之状况，准确发现地方法治实施过程中存在的问题，保证法治评估或评价项目开启、实施及推广的合理与科学，特制定本细则。

第二条 适用范围

本实施细则适用于各省市地方法治实施效能的评价与考核项目。

第三条 评估主体

法治实施由政府委派项目，以项目立项方式委派高校或研究所，评估组成人员应当包括法学、经济学、社会学、统计学等不同学科专家、行业人员。

第四条 评估对象

本细则评估的对象集中于我国地方法治实施体系规划落实情况，包括“依法行政的落实与法治政府的建设”、“司法实践的公正与否、司法权威与公信力的树立与提升”、“公民权利可获得及时有效的保障”、“社会秩序实现和谐稳定”、“社会主义市场经济得到合理的规范”、“法治监督得以推广与落实”、“环境保护得到合理而得当的落实”、“法治教育增强与法治意识提升情况”。

第五条 评估标准

坚持以法律至上与法制健全、权利规制与权利保护、正当程序与形式平等、正义与合道德性作为评估指标创设的价值指引。项目结合实际，确定分层多段随机抽样方案并及时公布。评估资料收集后经过复核和验证机制检验后，作出数据开源公布。

第六条 项目要求

评估项目实施过程结合地方实情展开，综合应用各种统计方法，拓展分析技术的使用深度，提升评估结论的科学性、实用性和参考性。

第七条 评估范围与构成

（一）依法行政与法治政府：重点包括行政立法方面、行政机构精简方面、行政决策方面、政府信息公开方面、行政救济方面、行政执法方面、行政问责方面。

（二）司法公正与公信力提升：重点包括司法程序方面、司法独立方面、诉

讼权利方面、司法权威方面、信息公开方面、队伍建设方面、替代性纠纷解决机制方面。

（三）公民权利可获得保障：重点包括公民人身权利不受侵犯、公民政治权利与自由得到尊重、社会经济权利获得保障、文化权利得到有效实现、特定群体权利得到维护、法律援助质效得到提升。

（四）市场经济规范有序：重点包括产权制度方面、市场交易秩序方面、竞争环境方面、市场监管方面、企业社会责任方面。

（五）环境保护合理得当：重点包括政府环境责任方面、公民环境参与权方面、企业守法方面、环境市场机制方面、企业守法方面。

（六）法治监督科学有效：重点包括党内监督方面、权力机关监督方面、行政机关监督方面、司法机关监督方面、社会监督方面。

（七）社会秩序和谐稳定：重点包括惩治犯罪与保障人权方面、社会矛盾冲突化解方面、安置帮教和社区矫正方面、社会治安防控方面、流动人口权益保护方面。

（八）法治教育增强与法治意识提升：重点包括法律职业教育与法学教育方面、法治宣传方面、领导干部法治意识与思维方面、群众法治意识方面。

第八条 评估步骤与程序

（一）收集评估地区法治信息。

（二）筛选优化预设评估指标，设置指标权重。

（三）预评估实验并调整与修正评估指标。

（四）正式评估调研与数据收集。

（五）评估资料数据分析。

（六）撰写评估报告。

第九条 评估结论应用

提交地方上级管理部门，作为第二年法治建设规划与部署的调整依据，不建议直接作为表彰、批评的依据。

第十条 补充事项

本细则由法治实施效能评估项目组负责解释，未尽事项可结合项目的具体目标作出增补说明。

附录二：

中国地方法治实施效能评价指标体系（建议稿）^①

经过充分调研与分析论证，课题组形成了中国地方“法治实施”效能评价或评估指标体系建议稿，包括：一级指标 8 项；二级指标 43 项；三级指标共 180 项；四级指标 共 656 项。设定 400 分的总分，按照均等赋值原则，八个一级指标平均附分，每个 50 分。其下级指标也依此原则平均附分。

I. 依法行政与法治政府（50 分）

1.1 行政立法科学民主

1.1.1 行政立法质量提高

- 1.1.1.1 地方规章与上位法冲突的数量；
- 1.1.1.2 地方规章中保障地方民生与发展规范数量；
- 1.1.1.3 地方规章重复立法率；
- 1.1.1.4 地方规章重大修改率。

1.1.2 行政立法技术规范

- 1.1.2.1 地方规章结构是否符合法定要求；
- 1.1.2.2 条文表述修改率；
- 1.1.2.3 专业术语是否运用合理；
- 1.1.2.4 地方规章年平均修订次数；
- 1.1.2.5 法律废止形式是否规范。

1.1.3 规范性文件合法审查制度实行情况

- 1.1.3.1 规范性文件合法审查制度是否建立；
- 1.1.3.2 规范性文件送审率；
- 1.1.3.3 文件审查合格率；
- 1.1.3.4 审查结果年均公开数量。

1.1.4 行政规章的清理情况

- 1.1.4.1 地方规章清理制度是否建立；
- 1.1.4.2 单项清理、专项清理和全面清理次数；
- 1.1.4.3 地方规章废除率；
- 1.1.4.4 清理结果公开次数；
- 1.1.4.5 清理后反馈意见处理是否及时。

^① 中国地方法治实施的效能评估指标体系按八个维度设定 8 个一级指标，每一具体维度下设置维度要素（即二级指标），在维度要素中又进一步细分出三级和四级指标具体指标。要特别说明的是，本指标体系采用均等赋分的方式，八个一级指标均等赋分 50 分，共计 400 分（总分）。同样，在一级指标之下的各级具体指标也采用均等赋值原则，分别赋分计算。

1.1.5 民众参与情况

- 1.1.5.1 公民代表是否民主选举产生；
- 1.1.5.2 公民参与立法人员数；
- 1.1.5.3 公民意见采纳率；
- 1.1.5.4 立法结果公开次数；
- 1.1.5.5 公民意见平均处理周期。

1.2 行政机构精简合理

1.2.1 上级机构不得干预下级机构设置

- 1.2.1.1 规章中是否规定不得干预的原则；
- 1.2.1.2 业务对口行政机构数量；
- 1.2.1.3 业务对口的机构编制增加量；
- 1.2.1.4 机构设置是否经过机构编制部门专项办理。

1.2.2 实有人员与批准的行政编制和领导职数相对应

- 1.2.2.1 是否颁布规章规定政府超编应担责任；
- 1.2.2.2 审查超编情况的年均次数；
- 1.2.2.3 机构超编率；
- 1.2.2.4 超编机构百分比。

1.2.3 机构设置与审批的行政机构相一致

- 1.2.3.1 地方规章是否规定行政机构设置事项；
- 1.2.3.2 行政机构设置送审率；
- 1.2.3.3 行政机构设置合法审批率；
- 1.2.3.4 对违规设置机构的处罚是否公开。

1.2.4 行政机构稳定性

- 1.2.4.1 是否把行政机构稳定性纳入制度规范中；
- 1.2.4.2 考核机构变动率的频次；
- 1.2.4.3 一届政府任期内机构的实际变动率。

1.3 行政决策民主规范

1.3.1 公众有效参与

- 1.3.1.1 公民参与行政决策是否纳入规章中；
- 1.3.1.2 重大决策听证次数；
- 1.3.1.3 参与决策公民数量是否达到民主要求；
- 1.3.1.4 决策结果公布数量。

1.3.2 重大行政决策专家论证制

- 1.3.2.1 重大决策法律审查是否形成制度规定；
- 1.3.2.2 重大决策送审率；

- 1.3.2.3 重大决策是否都出具书面审查意见；
- 1.3.2.4 重大决策审查通过率。

1.3.3 重大决策的法律审查

- 1.3.3.1 是否建立重大行政决策专家参与制度；
- 1.3.3.2 专家在决策人员中的比例；
- 1.3.3.3 专家智库更新频率；
- 1.3.3.4 参与决策的专家人数达标率；
- 1.3.3.5 是否制定专家意见责任制。

1.3.4 决策过程公开透明

- 1.3.4.1 规章是否规定行政决策具体操作过程；
- 1.3.4.2 决策议题公布率；
- 1.3.4.3 决策执行跟踪率；
- 1.3.4.4 决策反馈纠偏处理周期；
- 1.3.4.5 决策过程的公开方式是否为人知悉。

1.3.5 行政决策结果公开与信息跟踪反馈

- 1.3.5.1 决策结果公开率；
- 1.3.5.2 结果公布方式是否常规；
- 1.3.5.3 决策信息跟踪反馈制度是否建立；
- 1.3.5.4 决策结果跟踪周期；
- 1.3.5.5 跟踪反馈信息是否及时公开。

1.4 政府信息公开透明

1.4.1 政府信息公开平台有效建设

- 1.4.1.1 是否建立政府信息公开平台；
- 1.4.1.2 政府信息平台可使用率；
- 1.4.1.3 是否建立信息反馈机制；
- 1.4.1.4 信息准确率。

1.4.2 政府信息公开及时

- 1.4.2.1 政府主动公开信息比例；
- 1.4.2.2 政府信息更新周期；
- 1.4.2.3 超期答复行政相对人比率。

1.4.3 政府信息内容准确，且符合法定标准

- 1.4.3.1 是否建立信息协调机制；
- 1.4.3.2 信息公开清单法定事项数目；
- 1.4.3.3 选择性公开比率；
- 1.4.3.4 公开过程中，是否存在侵犯个人隐私情况。

1.4.4 信息公开意识的健全程度

- 1.4.4.1 行政机关主动向相关单位提供信息比例；
- 1.4.4.2 行政人员是否掌握信息公开标准；
- 1.4.4.3 行政人员是否了解违反《信息公开条例》应承担的法律责任；
- 1.4.4.4 本单位信息公开的渠道数；
- 1.4.4.5 回复公民反馈信息比率。

1.4.5 政府信息公开的工作培训

- 1.4.5.1 规章是否规定信息培训工作；
- 1.4.5.2 信息培训工作年均举办次数；
- 1.4.5.3 培训考核合格率；
- 1.4.5.4 培训后，行政人员信息公开意识是否有所提升。

1.5 行政救济高效有序

1.5.1 告知权的保障

- 1.5.1.1 主动告知行政相对人相关信息比率；
- 1.5.1.2 行政相对人询问时是否进行一次性全面告知；
- 1.5.1.3 告知信息准确率；
- 1.5.1.4 重复告知比率。

1.5.2 回避权的履行

- 1.5.2.1 是否告知回避权及申请程序；
- 1.5.2.2 受理回避权超期率；
- 1.5.2.3 是否说明拒绝回避的理由；
- 1.5.2.4 恶意申请回避次数。

1.5.3 程序公开性

- 1.5.3.1 救济程序依据公开率；
- 1.5.3.2 救济程序公开次数；**
- 1.5.3.3 是否存在涉密事件公开的情况；
- 1.5.3.4 是否规定违反公开原则应承担的法律责任。

1.5.4 时限法定

- 1.5.4.1 是否告知行政相对人相关程序的时限；
- 1.5.4.2 超期处理率；
- 1.5.4.3 是否给予超期情况以合理解释；
- 1.5.4.4 超期投诉率。

1.6 行政执法权责明晰

1.6.1 建立执法决定审核制

- 1.6.1.1 是否建立执法决定法律审核制；
- 1.6.1.2 执法决定送审率；
- 1.6.1.3 执法决定审核通过率。

1.6.2 执法主体适格与权限清晰

- 1.6.2.1 是否建立执法主体公告制度；
- 1.6.2.2 执法主体越权执法率；
- 1.6.2.3 执法主体是否明确具有的执法权限；
- 1.6.2.4 执法过程佩戴有效证件比率；
- 1.6.2.5 执法主体是否知晓违法执法应承担的法律责任。

1.6.3 执法依据规范合理

- 1.6.3.1 执法依据与上位法抵触的数量；
- 1.6.3.2 执法依据有效率；
- 1.6.3.3 执法依据定期梳理周期；
- 1.6.3.4 执法依据是否具有可操作性。

1.6.4 确定执法责任

- 1.6.4.1 是否建立执法责任评估制；
- 1.6.4.2 执法人员年均培训次数；
- 1.6.4.3 执法流程公开率；
- 1.6.4.4 执法过程记载率；
- 1.6.4.5 执法结果是否可查询。

1.6.5 罚缴分离制度有效

- 1.6.5.1 是否建立罚缴分离制度；
- 1.6.5.2 上级机关下达罚缴指标率；
- 1.6.5.3 罚没收入全额进入国库率；
- 1.6.5.4 是否存在截留、私分罚款情况；
- 1.6.5.5 向行政相对人出具罚款单或缴费单频率。

1.7 行政问责合理得当

1.7.1 行政问责制度有效建立

- 1.7.1.1 是否建立行政问责制度；
- 1.7.1.2 被问责人数量；
- 1.7.1.3 被追责人比例。

1.7.2 行政问责事项符合法定要求

- 1.7.2.1 是否明确规定行政问责事项；
- 1.7.2.2 问责事项是否超出规定范围；
- 1.7.2.3 问责事项公开比例。

1.7.3 行政问责方式规范

- 1.7.3.1 行政问责方式是否明确例举；
- 1.7.3.2 问责方式是否超出规定范围；
- 1.7.3.3 问责方式有效执行率。

1.7.4 行政问责程序完备

- 1.7.4.1 行政问责程序是否进行立法规定；
- 1.7.4.2 陈述、申辩权的听取频率；
- 1.7.4.3 复核申诉比率
- 1.7.4.4 问责调查人员数；
- 1.7.4.5 出具问责决定书的比例。

II. 基本权利依法可获得保障（50分）

2.1 公民人身权利不受非法侵犯

2.1.1 公民身体不受非法限制

- 2.1.1.1 公安机关是否存在非经法定程序而拘留和逮捕公民的行为；
- 2.1.1.2 检察机关是否存在非经法定程序而拘留和逮捕公民的行为；
- 2.1.1.3 法院是否存在非经法定程序而拘留和逮捕公民的行为
- 2.1.1.4 公民身体受到非法拘禁是否得到国家赔偿；

2.1.2 侦讯机关不得对犯罪嫌疑人刑讯逼供

- 2.1.2.1 侦讯机关工作人员录制口供时是否有录音录像；
- 2.1.2.2 侦讯机关刑讯逼供案件数量；
- 2.1.2.3 犯罪嫌疑人是否就刑讯逼供造成的伤害提起申告。

2.1.3 侵犯人身的刑事犯罪得到有效控制

- 2.1.3.1 故意杀人犯罪案件数量；
- 2.1.3.2 过失侵犯人身犯罪案件的数量；
- 2.1.3.3 犯罪嫌疑人是否受到刑罚处罚。

2.1.4 依法保护公民的隐私权、名誉权和肖像权

- 2.1.4.1 隐私权、名誉权和肖像权案件占民事纠纷案件比例；
- 2.1.4.2 隐私权、名誉权和肖像权案件上诉率；
- 2.1.4.3 当事人对隐私权、名誉权和肖像权侵权案件的处理决定是否满意。

2.1.5 禁止非法侵入公民的住宅

- 2.1.5.1 公安机关和法院工作人员非法侵入公民住宅案件数量；
- 2.1.5.2 其他公民未经同意强行侵入公民住宅案件数量；
- 2.1.5.3 国家工作人员非法侵入公民住宅后是否受到处分；
- 2.1.5.4 其他人员非法侵入公民住宅后是否受到法律制裁。

2.2 公民政治权利与自由得到尊重

2.2.1 提高妇女在地方人大选举中的地位

- 2.2.1.1 妇女在参加人大代表选举中是否受到歧视；

- 2.2.1.2 妇女在地方人大代表中的比例；
- 2.2.1.3 妇女对人大代表选举结果是否满意。

2.2.2 依照法定程序选举地方各级人大代表

- 2.2.2.1. 选举委员会是否公布选举信息；
- 2.2.2.2. 是否依法划定选区和分配代表名额；
- 2.2.2.3 地方人大代表是否受到原选民和选举单位的监督；
- 2.2.2.4 选民对选举结果的整体性评价。

2.2.3 依法保护公民网络言论自由

- 2.2.3.1 公民的正当网络言论是否遭到有关部门的删除；
- 2.2.3.2 公民因正当网络言论是否遭到国家机关工作人员的打击和报复；
- 2.2.3.3 公民在网络上因合法言论获罪是否得到国家赔偿。

2.2.4 禁止压制报复公民的检举控告行为

- 2.2.4.1 压制报复公民的检举控告案件的数量；
- 2.2.4.2 检举控告行为受到打击报复后是否得到国家赔偿；
- 2.2.4.3 国家工作人员的打击报复行为是否被追求法律责任。

2.3 社会经济权利获得保障

2.3.1 依法合理补偿因国家征收造成公民的财产损失

- 2.3.1.1 国家补偿行为是否依照法定程序进行；
- 2.3.1.2 国家对其征收行为给予补偿的案件数量；
- 2.3.1.3 公民对国家补偿行为是否满意；
- 2.3.1.4 国家补偿行为是否存在徇私舞弊现象。

2.3.2 提高劳动者的待遇和报酬

- 2.3.2.1 是否建立针对提高劳动者报酬和待遇的制度；
- 2.3.2.2 劳动者的待遇和报酬每年提高的比例；
- 2.3.2.3 劳动者对于其待遇和报酬提高幅度的满意程度。

2.3.3 扩大农村养老保险覆盖范围

- 2.3.3.1 农村养老保险覆盖率；
- 2.3.3.2 农村养老保险投入经费占政府财政比例；
- 2.3.3.3 农民对养老保险覆盖范围的整体性评价。

2.3.4 提高最低生活保障标准

- 2.3.4.1 是否建立当地最低生活保障具体制度；
- 2.3.4.2 是否提高农村贫困地区最低生活保障标准；
- 2.3.4.3 政府投入最低生活保障经费的比例；
- 2.3.4.4 获得救助的公民对最低生活保障标准的整体性评价。

2.3.5 增加经济适用房、廉租房和公租房供给

- 2.3.5.1 是否建立经济适用房、廉租房和公租房保障制度；
- 2.3.5.2 经济适用房、廉租房和公租房投入的财政比例；
- 2.3.5.3 经济适用房、廉租房和公租房数量；
- 2.3.5.4 救助公民对经济适用房、廉租房和公租房供给的满意程度。

2.4 文化权利得到有效实现

2.4.1 杜绝义务教育失学现象

- 2.4.1.1 是否建立监督学生失学的制度；
- 2.4.1.2 义务教育财政投入比例；
- 2.4.1.3 学校是否采取措施避免学生辍学现象的发生；
- 2.4.1.4 有关教育主管机关是否承担学生失学的行政责任。

2.4.2 高等教育机构维护受教育者的合法权益

- 2.4.2.1 高等教育机构是否建立监督高校违法行为的制度；
- 2.4.2.2 高等教育机构违反教育法的案件数量；
- 2.4.2.3 高校招生是否存在徇私舞弊现象；
- 2.4.2.4 高校是否存在乱收费现象；
- 2.4.2.5 受教育者对高校维护学生权益行为的整体性评价。

2.4.3 打击著作权侵权行为

- 2.4.3.1 著作权侵权行为数量；
- 2.4.3.2 法院受理著作权纠纷案件的数量；
- 2.4.3.3 著作权人的损害赔偿请求权是否得到实现；
- 2.4.3.4 公众对打击盗版等侵权行为的满意程度。

2.5 特定群体权利得到维护

2.5.1 禁止用工单位招收未满十六周岁的未成年人

- 2.5.1.1 雇佣未满十六周岁未成年案件数量；
- 2.5.1.2 招收未成年的违法行为是否受到法律制裁；
- 2.5.1.3 公众对打击雇佣未成年的违法行为的整体性评价。

2.5.2 禁止对妇女儿童施加家庭暴力

- 2.5.2.1 对妇女儿童施加家庭暴力案件的数量；
- 2.5.2.2 施加暴力行为是否受到法律制裁；
- 2.5.2.3 公众对禁止家庭暴力行为的整体性评价。

2.5.3 学校不得体罚儿童和侮辱人格尊严

- 2.5.3.1 学校是否建立保障儿童身体和人格尊严的制度；
- 2.5.3.2 学校违法体罚学生案件的数量；
- 2.5.3.3 违法侮辱学生人格尊严的行为是否受到处罚；
- 2.5.3.4 人格尊严受到严重伤害的学生给予心理治疗案件的数量；
- 2.5.3.5 家长对学校保护儿童合法权益力度的整体性评价。

2.5.4 犯罪未成年人与成年人分别关押

- 2.5.4.1 犯罪成年人与未成年人一起关押的案件数量；
- 2.5.4.2 一起关押犯罪成年人与未成年行为是否追究法律责任；
- 2.5.4.3 是否建立监督犯罪成年人与未成年人一起关押行为的制度。

2.5.5 各级政府设立残疾人康复机构和公益性岗位

- 2.5.5.1 政府设立康复机构和公益性岗位是否存在贪赃枉法行为；
- 2.5.5.2 设立的康复机构和公益性岗位的数量；
- 2.5.5.3 残疾人对康复机构和公益性岗位的满意程度；
- 2.5.5.4 是否建立公益性岗位和康复机构设立行为的监督制度。

2.6 法律援助质效得到提升

2.6.1 法律援助经费的增加和落实

- 2.6.1.1 是否建立法律援助经费监督制度；
- 2.6.1.2 法律援助经费的财政投入比例；
- 2.6.1.3 援助经费落实过程中是否存在贪污腐败现象。

2.6.2 法律援助工作人员法律素质的提升

- 2.6.2.1 法律援助工作人员是否定期进行专业培训和学习；
- 2.6.2.1 法律援助工作人员工作业务考核通过率；
- 2.6.2.3 法律援助工作人员国家司法考试通过率。

2.6.3 依照法定程序审查和回复法律援助申请

- 2.6.3.1 是否建立了法律援助审查和回复的监督机制；
- 2.6.3.2 法律援助机构违法审查和回复援助申请的案件数量；
- 2.6.3.3 法律援助工作人员的违法审查和回复行为是否承担了法律责任。

2.6.4 办理法律援助案件人员遵守职业道德和执业纪律

- 2.6.4.1 是否建立法律援助工作违法行为监督制度；
- 2.6.4.2 法律援助工作人员是否存在违法收取申请人财物的行为；
- 2.6.4.3 法律援助申请人对援助工作人员遵守职业道德和纪律的满意程度。

2.6.5 司法行政部门处分违法的法律援助办案人员

- 2.6.5.1 处分法律援助办案人员的案件数量；
- 2.6.5.2 司法行政部门是否责令办案人员退还违法收取的财物；
- 2.6.5.3 法律援助申请人对处分办案人员行为的整体性评价。

III. 司法公正与司法公信力（50分）

3.1 司法活动独立免受干预

3.1.1 司法权行使不受外界干预

- 3.1.1.1 是否制定外界干预司法活动担责规范；
- 3.1.1.2 司法案件受外界影响改判比例；
- 3.1.1.3 法检受外界干预错误立案或者错误撤诉的比率；
- 3.1.1.4 司法人员接受社会人员贿赂而产生的冤假错案数量。

3.1.2 司法权行使不受上级机关干预

- 3.1.2.1 是否建立上级干预下级办案追责机制；
- 3.1.2.2 因上级干预而在审判中枉法渎职的案件量；
- 3.1.2.3 因上级机关批示或干预而导致错误的案件数量。

3.1.3 司法权行使不受同级机关及人员干预

- 3.1.3.1 是否建立保障独立办案的机制；
- 3.1.3.2 因同事“人情”而徇私办理案件的数量；
- 3.1.3.3 管辖权推诿或争夺而导致的错误管辖案件数；
- 3.1.3.4 同级干预导致错案发生的数量。

3.1.4 防止干预司法活动机制建设

- 3.1.4.1 是否建立了干预司法惩罚制度；
- 3.1.4.2 司法干预监督员数量；
- 3.1.4.3 干预机制是否得到有效实施；
- 3.1.4.4 防止干预机制建设前后的错案数量比。

3.2 诉讼参与人诉讼权利得到保障

3.2.1 诉讼当事人诉讼地位平等

- 3.2.1.1 诉讼中是否存在特权现象；
- 3.2.2.2 庭审中双方当事人及代理人表达意见的权利是否受到平等保护；
- 3.2.2.3 因法官区别对待当事人而导致不公正的案件数。

3.2.2 诉讼参与人的辩护、代理权受到保护

- 3.2.2.1 刑事案件司法援助派遣律师的数量；
- 3.2.2.2 律师探视当事人是否免受监听；
- 3.2.2.3 是否存在无理将诉讼代理人或辩护人逐出法庭的情况；
- 3.2.2.4 因为恶意剥夺诉讼参与人发言权利而错误的案件数量。

3.2.3 刑事案件的被告人不受刑讯逼供

- 3.2.3.1 审讯中是否进行拍摄取证；
- 3.2.3.2 是否对于其他诉讼参与人施以暴力或压力使其作伪证；
- 3.2.3.3 因刑讯逼供而导致的错误案件数量；
- 3.2.3.4 刑讯逼供行为是否依法受到惩处。

3.2.4 诉讼活动中证据来源合法、证明过程规范合理

- 3.2.4.1 是否审查证据来源的合法性；
- 3.2.4.2 庭审中举证过程是否规范合理；

3.2.4.3 因为非法证据未得到排除而产生的错案量。

3.2.5 司法救助制度完善

3.2.5.1 是否制订了司法救助标准及实施细则；

3.2.5.2 司法救助是否及时有效；

3.2.5.3 司法救助案件量。

3.3 司法程序公正合法

3.3.1 司法主体权力运行合法合理，相互制约

3.3.1.1 公检法是否各司其职，互相配合，互相制约；

3.3.1.2 不同机关人员是否利用职务便利影响案件结果；

3.3.1.3 因三机关失职而导致的错案冤案量。

3.3.2 司法管辖制度管理完善

3.3.2.1 审级、管辖错误的案件量；

3.3.2.2 因管辖争议而提起上诉的案件量；

3.3.2.3 是否及时告知当事人管辖权权限事宜。

3.3.3 司法程序合法有序

3.3.3.1 诉讼程序是否按照既定规定严格进行；

3.3.3.2 诉讼程序是否公开透明；

3.3.3.3 简易程序适用发生错误的案件量；

3.3.3.4 因为程序非法而被发回重审或改判的案件量。

3.3.4 司法机关案件质量追责机制建设完善

3.3.4.1 是否建立了案件质量追责机制；

3.3.4.2 案件办理过程是否全程备案记录；

3.3.4.3 是否对于错误案件的责任人予以追究；

3.3.4.4 是否追责已经离职的错误案件责任人；

3.3.4.5 追责案件量。

3.4 司法裁判公正有效、司法权威得到树立

3.4.1 司法裁判的公正性

3.4.1.1 上诉案件量；

3.4.1.2 申诉案件量；

3.4.1.3 执行案件量；

3.4.1.4 发改案件率。

3.4.2 司法裁判有效及时执行

3.4.2.1 执行结案率；

3.4.2.2 当事人对执行案件的满意度；

3.4.2.3 执行超期案件量。

3.4.3 刑事案件量刑规范

- 3.4.3.1 案件审理中是否存在同案不同量刑标准的情形；
- 3.4.3.2 因量刑不当发回重审案件量；
- 3.4.3.3 违规适用缓刑的案件量。

3.4.4 司法裁判得到普遍服从

- 3.4.4.1 服判息诉率；
- 3.4.4.2 社会法涉诉信访案件量；
- 3.4.4.3 上诉案件率。

3.5 司法信息公开有效

3.5.1 司法信息公开平台建设

- 3.5.1.1 是否建立了司法信息公开平台；
- 3.5.1.2 法院、检察院网站更新频次；
- 3.5.1.3 审判流程、裁判文书、执行信息是否公开；
- 3.5.1.4 因信息未依法公开而影响利害关系人权利实现的案件量。

3.5.2 审判流程依法公开

- 3.5.2.1 起诉案件是否有效公开；
- 3.5.2.2 实现庭审同步录音录像全程化的案件量；
- 3.5.2.3 判决结果是否依法公开；
- 3.5.2.4 是否合理保障依法不公开案件的信息。

3.5.3 司法判决文书准确公开

- 3.5.3.1 司法判决文书是否有效公开；
- 3.5.3.2 判决文书公开内容是否准确；
- 3.5.3.3 是否建立错误信息的录入篡改追查机制。

3.5.4 执行信息及时公开

- 3.5.4.1 执行信息公开渠道是否畅通；
- 3.5.4.2 是否建立失信被执行人名单；
- 3.5.4.3 发现错误信息是否及时修正。

3.6 公众司法参与权得到保障

3.6.1 人民监督员及人民陪审员主体适格

- 3.5.7.1 人民监督员及人民陪审员是否适格；
- 3.5.7.2 是否存在不适格或未回避的情况；
- 3.5.7.3 人民监督员、陪审员是否抵达法定数额。

3.6.2 人民监督员对案件办理进行有效监督

- 3.6.2.1 是否制定明确的监督实施细则来指导人民监督员监督；
- 3.6.2.2 人民监督员是否对于案件办理进行了有效监督；
- 3.6.2.3 人民监督员的监督意见复议率。

3.6.3 人民陪审员全程参与庭审及合议庭评议，能够独立提出意见

- 3.6.3.1 人民陪审员是否参与庭审并有发言权利；
- 3.6.3.2 人民陪审员同合议庭其他组成人员意见分歧的是否写入笔录；
- 3.6.3.3 陪审员是否对于案件事实认定产生实际影响；
- 3.6.3.4 由于陪审员恶意错误认定的案件是否存在追责情况。

3.6.4 司法调解、听证、涉诉信访中公民参与有序

- 3.6.4.1 是否公开信息让公民广泛参与；
- 3.6.4.2 选择、邀请参与的公民是否适格；
- 3.6.4.3 是否为了便利或具体意图而指定特定公民参与活动；
- 3.6.4.4 公民参与是否影响司法活动结果。

3.7 司法队伍职业化建设

3.7.1 法律职业人员适格

- 3.7.1.1 司法部门中持有《法律职业资格证书》人员比例；
- 3.7.1.2 执业律师占法律服务行业人员比率；
- 3.7.1.3 经济欠发达地区法律从业人员是否拥有执业能力。

3.7.2 法律职业人员获得职业培训

- 3.7.2.1 是否进行了入职培训；
- 3.7.2.2 是否落实了继续教育以及续职教育；
- 3.7.2.3 职业培训内容的满意度；
- 3.7.2.4 少数民族地区的双语法官、检察官培训次数。

3.7.3 法律职业人员遵守职业伦理规范

- 3.7.3.1 是否进行了职业伦理教育；
- 3.7.3.2 司法职业者行贿受贿的案件数量；
- 3.7.3.3 司法人员是否严格保守职业秘密；
- 3.7.3.4 司法人员玩忽职守、渎职的处罚数量。

3.7.4 法律从业者分类管理制度完善

- 3.7.4.1 在司法机关内部是否制订了详细的分类管理制度；
- 3.7.4.2 机关或部门内部专业化水平；
- 3.7.4.3 分类管理后办案数量提升比。

IV. 法治监督严密高效（50分）

4.1 完善党内监督

4.1.1 重大事项报告制度有效执行

- 4.1.1.1 重大事项报告制度是否建立；
- 4.1.1.2 已报告的重大事项数量；
- 4.1.1.3 重大事项备案率；
- 4.1.1.4 重大事项报告是否及时处理。

4.1.2 党内信访处理及时得当

- 4.1.2.1 处理党内信访信息的时限；
- 4.1.2.2 上级党组织检查下级频次；
- 4.1.2.3 党内信访监督渠道是否畅通；
- 4.1.2.4 处理结果告知率。

4.1.3 述职述廉报告定期举行

- 4.1.3.1 是否建立述职述廉报告制度；
- 4.1.3.2 党员述职述廉报告的周期；
- 4.1.3.3 群众代表参加报告会议所占比例；
- 4.1.3.4 述职述廉报告备案率。

4.1.4 设立党风廉政考核指标

- 4.1.4.1 是否设立党风廉政考核指标；
- 4.1.4.2 考核党员实际比例；
- 4.1.4.3 党风廉政指标考核的周期；
- 4.1.4.4 考核结果公开率。

4.2 增强权力机关监督

4.2.1 监督主客体明确

- 4.2.1.1 本级人大撤销本级政府不适当决定数；
- 4.2.1.2 本级人大罢免法院、检察院人数；
- 4.2.1.3 地方人大是否公开监督结果。

4.2.2 监督方式科学

- 4.2.2.1 监督方式符合《宪法》规定且不与其冲突；
- 4.2.2.2 监督是否经过调查、论证；
- 4.2.2.3 越权监督权发生率。

4.2.3 监督程序公正

- 4.2.3.1 监督程序是否法定化；
- 4.2.3.2 监督过程备案率；
- 4.2.3.3 监督反馈信息处理时限；
- 4.2.3.4 监督程序公开率。

4.2.4 监督结果公开

- 4.2.4.1 监督结果是否坚持“以公开为原则，不公开为例外”；
- 4.2.4.2 监督结果公开渠道数；

- 4.2.4.3 是否建立监督结果反馈机制；
- 4.2.4.4 监督结果备案率；
- 4.2.4.5 监督结果选择性公开的比例。

4.3 加大行政机关监督

4.3.1 推行重大行政决策听证制度

- 4.3.1.1 是否建立重大行政决策听证制度；
- 4.3.1.2 重大行政决策听证频率；
- 4.3.1.3 听证过程公民参与率；
- 4.3.1.4 政府法制机构和监察机关参与听证人数。

4.3.2 执法监督符合法定程序

- 4.3.2.1 是否建立执法监督制度；
- 4.3.2.2 执法主体越权执法率；
- 4.3.2.3 执法程序违法数；
- 4.3.2.4 违法行为是否及时处理；
- 4.3.2.5 执法监督结果备案上报率。

4.3.3 层级监督与专门监督有效

- 4.3.3.1 是否建立专门监督机构；
- 4.3.3.2 上级机关监督发现违规案件数；
- 4.3.3.3 专门监督上报率；
- 4.3.3.4 专门监督权限是否明确。

4.3.4 审计监督独立

- 4.3.4.1 是否依法建立审计监督责任制；
- 4.3.4.2 审计监督受不法干预的案件数；
- 4.3.4.3 审计监督报告准确率；
- 4.3.4.4 审计监督结果公示率。

4.3.5 推进与公布权力清单

- 4.3.5.1 是否依法建立权力清单动态管理制度；
- 4.3.5.2 权力清单集中审核率；
- 4.3.5.3 权力清单合法审查次数；
- 4.3.5.4 权力清单是否向社会公布。

4.4 强化司法机关监督

4.4.1 监督主体适格

- 4.4.1.1 司法监督中其他机关越权监督次数；
- 4.4.1.2 检查监督的频率；
- 4.4.1.3 行政案件数量。

4.4.2 监督程序法定

- 4.4.2.1 行政案件上诉率；
- 4.4.2.2 是否如实告知当事人上诉、抗诉条件；
- 4.4.2.3 行政案件抗诉数量；
- 4.4.2.4 执行程序违规率。

4.4.3 监督方式多元

- 4.4.3.1 监督方式种类；
- 4.4.3.2 调解案件数量；
- 4.4.3.3 纠正违法通知发放数。

4.4.4 监督结果公开

- 4.4.4.1 是否立法要求公开监督结果；
- 4.4.4.2 监督结果公开比例；
- 4.4.4.3 监督结果公开时限；
- 4.4.4.4 监督结果公开方式是否合规。

4.5 拓展社会监督

4.5.1 舆论监督适当

- 4.5.1.1 舆论监督机制是否建立；
- 4.5.1.2 舆论担责方式是否明确规定；
- 4.5.1.3 非法舆论监督数量；
- 4.5.1.4 舆论监督处理结果公开率。

4.5.2 信访监督及时

- 4.5.2.1 信访监督是否纳入规章；
- 4.5.2.2 信访及时回复率；
- 4.5.2.3 信访信息与上下级沟通时限；
- 4.5.2.4 信访方式是否向社会公布。

4.5.3 新闻监督法治化

- 4.5.3.1 新闻监督制度是否依法建立；
- 4.5.3.2 新闻监督方式法定类型；
- 4.5.3.3 新闻内容准确率；
- 4.5.3.4 不实新闻责任追究制度是否建立。

4.5.4 社团监督广泛化

- 4.5.4.1 社团监督机制是否建立；
- 4.5.4.2 工会年均提交意见书数量；
- 4.5.4.3 妇联举办监督培训次数；
- 4.5.4.4 居委会接受居民投诉数量。

V. 市场经济规范有序（50分）

5.1 建立现代产权制度

5.1.1 赋予市场主体以独立财产权、经营自主权

- 5.1.1.1 国有企业股份制改革中引入民间投资比例；
- 5.1.1.2 国有资产保值增值率；
- 5.1.1.3 民营企业公司化改革的程度；
- 5.1.1.4 中小企业贷款融资率；
- 5.1.1.5 经济活动中合同的履约率。

5.1.2 市场主体准入服务体系的完善

- 5.1.2.1 是否制定市场准入负面清单；
- 5.1.2.2 对外商投资是否实行准入前国民待遇；
- 5.1.2.3 工商注册登记制度是否便利。

5.1.3 不同类型市场主体享有平等地位

- 5.1.3.1 中小企业贷款成功率；
- 5.1.3.2 混合所有制改革的企业数量；
- 5.1.3.3 关联方交易是否披露；
- 5.1.3.4 涉外投资案件数量；
- 5.1.3.5 企业改制纠纷案件数量。

5.2 市场公平交易得到保障

5.2.1 竞争与交易法律规范得到遵守

- 5.2.1.1 经济违法案件发生率；
- 5.2.1.2 商品和服务投诉率；
- 5.2.1.3 消费者投诉问题解决率。

5.2.2 社会信用服务体系确立

- 5.2.2.1 是否出台推进社会信用体系建设的规范性文件；
- 5.2.2.2 是否建立信用信息基础数据库；
- 5.2.2.3 是否建立统一的信用信息共享平台；
- 5.2.2.4 是否公布失信被执行人名单。

5.3 营造公平有序的市场竞争环境

5.3.1 规范市场主体的竞争行为

- 5.3.1.1 有无定期举办法制宣传活动；
- 5.3.1.2 相关行业管理部门的联席会议制度是否建立；
- 5.3.1.3 虚假诉讼和“问题借贷”案件裁判的审结率；
- 5.3.1.4 开展拒不执行法院判决、裁定等犯罪行为专项行动次数；
- 5.3.1.5 审结商事案件的数量。

5.3.2 禁止使用达成协议、滥用市场支配地位实施垄断

- 5.3.2.1 人民法院审理经营者集中反垄断案件审结率；
- 5.3.2.2 行业协会有无组织本行业经营者达成垄断协议；
- 5.3.2.3 人民法院审理垄断协议反垄断案件审结率；
- 5.3.2.4 人民法院审理滥用市场支配地位案件审结率；
- 5.3.2.5 人民法院审理行政垄断案件审结率。

5.3.3 健全和完善国有经济参与市场的机制

- 5.3.3.1 国有资产重组审核通过率；
- 5.3.3.2 国有资本对公益性企业的投入率；
- 5.3.3.3 国有企业财务预算等重大信息是否公开；
- 5.3.3.4 国有企业中市场化选聘比。

5.4 市场监管体系的改革

5.4.1 营造统一开放的市场环境

- 5.4.1.1 是否出台工商登记制度改革的意见；
- 5.4.1.2 经济违法违章案件数量；
- 5.4.1.3 民营企业对市场竞争环境的满意度；
- 5.4.1.4 垄断案件的审结率。

5.4.2 市场监管责任的完善

- 5.2.1 有无公布权力清单；
- 5.2.2 有无编制责任清单；
- 5.2.3 企业及公众对市场监管的满意度；
- 5.2.4 经济违法案件发生率。

5.4.3 政府履行公共服务的职责

- 5.4.3.1 政府公共服务平台是否开通；
- 5.4.3.2 民生保障是否纳入政绩考核体系；
- 5.4.3.3 财政支出中购买公共服务的比例；
- 5.4.3.4 公私合营模式（PPP）合同签约率；
- 5.4.3.5 公众对公共服务的满意度。

5.5 企业履行社会责任

5.5.1 市场主体贯彻安全生产责任制

- 5.5.1.1 有无制定规范安全生产规章制度和操作规程；
- 5.5.1.2 企业安全生产投入经费是否落实到位；
- 5.5.1.3 开展安全生产大检查和专项整治工作的频次；
- 5.5.1.4 企业开展安全教育培训活动的频次。
- 5.5.1.5 生产安全事故发生率。

5.5.2 环保法律法规执行情况

- 5.5.2.1 违反建设项目“三同时”制度行政处罚数量；

- 5.5.2.2 污染治理投入占企业投资的比重；
- 5.5.2.3 是否建立健全并严格执行环境保护目标责任制和责任追究制。

5.5.3 市场主体的知识产权意识

- 5.5.3.1 专利申请数量；
- 5.5.3.2 社会公众对知识产权的认知程度以及法律意识；
- 5.5.3.3 私营企业维权意识；
- 5.5.3.4 群体性侵权行为发生数量；
- 5.5.3.5 知识产权侵权损害赔偿是否及时性以及能否足额。

5.5.4 建立企业信用体系

- 5.5.4.1 统一信用市场是否建立；
- 5.5.4.2 重点领域信用奖惩机制是否建立；
- 5.5.4.3 本地区企业信用基础数据库和发布平台是否建立；
- 5.5.4.4 失信重大事件发生数量。

VI. 环境保护合理得当（50分）

6.1 政府环境责任的落实

6.1.1 环境联席会议、联合执法情况

- 6.1.1.1 是否存在联席会议、联合执法地方规定；
- 6.1.1.2 是否存在区域间环境行政合作协议数量；
- 6.1.1.3 部门间联席会议频次；
- 6.1.1.4 部门联合执法频次；
- 6.1.1.5 区域间联合执法频次。

6.1.2 环境政绩考核有效

- 6.1.2.1 环境政绩考核地方规范是否制定；
- 6.1.2.2 生态环保工作占党政实绩考核的比例；
- 6.1.2.3 环境政绩考核追责人数；
- 6.1.2.4 环境政绩考核奖励人数。

6.1.3 环境影响评价制度执行严格高效

- 6.1.3.1 补环评许可案件的数量；
- 6.1.3.2 规划环评率；
- 6.1.3.3 环评通过率。

6.1.4 环境监督检查严格

- 6.1.4.1 日常环境检查频次；
- 6.1.4.2 环境抽查频次；
- 6.1.4.3 企业是否认为监督检查过度。

6.1.5 环境财政投入充分

- 6.1.5.1 环境保护支出比例；
- 6.1.5.2 环境保护实际支出金额；
- 6.1.5.3 农村环境保护支出比例。

6.1.6 环境信息公开全面

- 6.1.6.1 行政部门环境网站是否畅通；
- 6.6.1.2 重大环境信息是否公开与公开比例；
- 6.6.1.3 环境质量信息公报是否定期公开；
- 6.6.1.4 地方环境行政决定公开比例；
- 6.6.1.5 企业违法信息公开比例。

6.2 公民环境参与权利的保障

6.2.1 公众的环保知识及意识普及程度

- 6.2.1.1 中小学环境宣传教育课程开课率；
- 6.2.2.2 社区环境宣传教育普及率；
- 6.2.2.3 环保志愿人员占常住人口比例；
- 6.2.2.4 市民环境公益活动参与率。

6.2.2 环保 NGO 建设情况

- 6.2.2.1 环境保护公益组织登记率；
- 6.2.2.2 环保公益组织数量；
- 6.2.2.3 环保公益组织 5 年以上比例。

6.2.3 公众投诉的生态环境违法案件处理及时

- 6.2.3.1 公民对违法案件处理情况的满意率；
- 6.2.3.2 举报案件得到有效处理占所有举报案件的比例；
- 6.2.3.3 举报案件得到有效处理的平均时间。

6.2.4 重大建设项目的环境论证与听证充分

- 6.2.4.1 重大建设项目的环境论证的比例；
- 6.2.4.2 重大建设项目听证的比例；
- 6.2.4.3 听证人对重大建设项目听证的满意比例。

6.2.5 环境公益诉讼受案情况

- 6.2.5.1 环境公益诉讼受案率；
- 6.2.5.2 环境公益诉讼案件受案数量；
- 6.2.5.3 环境公益诉讼案件上诉率；
- 6.2.5.4 环境公益诉讼案件执行结案率。

6.3 企业自觉守法

6.3.1 企业排污达标

- 6.3.1.1 企业达标排污率；

6.3.1.2 违法排污企业数量。

6.3.2 提高环境信息公开企业程度

6.3.2.1 是否存在企业信息公开的规范性文件；

6.3.2.2 环境信息公开企业的比例；

6.3.2.3 利益相关人对企业环境信息公开的满意比例

6.3.3 鼓励投保环境污染责任保险

6.3.3.1 是否有关环境责任保险的地方规定；

6.3.3.2 投保环境责任保险企业的比重；

6.3.3.3 投保企业投保平均额度。

6.4 环境服务市场的完善

6.4.1 重要类别环境资源产权交易市场完善程度

6.4.1.1 生态补偿机制是否建立；

6.4.1.2 排污权交易机制是否建立；

6.4.1.3 碳汇交易机制是否建立。

6.4.2 环境税费情况

6.4.2.1 环境费总金额；

6.4.2.2 环境税总金额；

6.4.2.3 环境税占比。

6.4.3 政府采购节能环保产品

6.4.3.1 是否存在有关政府采购节能环保产品的规定；

6.4.3.2 政府采购节能环保产品占所有政府采购产品的比例；

6.4.3.3 政府采购环保产品的实际指出金额。

6.4.4 提高环境标志产品比重

6.4.4.1 环境标志产品在市场中的比重；

6.4.4.2 环境标志产品的数量；

6.4.4.3 公民消费环境标志产品的平均数额。

6.5 改善环境质量状况

6.5.1 改善公民切身环境状况

6.5.1.1 环境空气质量优良天数；

6.5.1.2 空气污染指数年平均值；

6.5.1.3 中心城区环境噪声达标率；

6.5.1.4 城市道路交通噪声达标率；

6.5.1.5 城镇生活垃圾分类收集比例。

6.5.2 保障饮用水安全，提高水环境质量

- 6.5.2.1 饮用水水源水质达标率；
- 6.5.2.2 水功能区达标率。

6.5.3 提供公民绿化面积，保护生态绿地和农村土壤质量

- 6.5.3.1 生态保护地面积比例；
- 6.5.3.2 人均公共绿地面积；
- 6.5.3.3 城区绿化覆盖率；
- 6.5.3.4 农村的土壤环境污染程度。

VII 法治教育加强与法治意识提升（50分）

7.1 法治教育加强

7.1.1 法律职业教育制度及职业伦理教育制度完善

- 7.1.1.1 法律职业教育培训次数；
- 7.1.1.2 法律职业伦理教育是否连续性开展；
- 7.1.1.3 法律职业伦理教育考察结果是否作为继续从业的资质。

7.1.2 社会主义法治文化宣传落实

- 7.1.2.1 法治宣传内容是否符合社会主义法治要求；
- 7.1.2.2 是否存在假借法治宣传而进行的非法宣传活动；
- 7.1.2.3 是否有法治宣传实施文件规范法治宣传内容。

7.1.3 普法宣传形式多样化

- 7.1.3.1 是否建立了本地区的媒体公益普法规范；
- 7.1.3.2 是否开展多渠道的普法活动；
- 7.1.3.3 普法宣传渠道的数量。

7.1.4 国家机关普法宣传队伍建设

- 7.1.4.1 相对应职能机关是否建立了普法队伍宣传制度；
- 7.1.4.2 是否为普法宣传开展提供物质性保障；
- 7.1.4.3 是否对于群众进行了有针对性的普法宣传。

7.1.5 公民和组织守法信用记录系统与奖惩机制建设

- 7.1.5.1 是否建立公民与组织守法信用记录系统；
- 7.1.5.2 信用记录系统与公民诚信档案是否衔接；
- 7.1.5.3 奖惩机制是否合理有效。

7.2 领导干部法治意识与法治思维建设

7.2.1. 树立权责统一意识

- 7.2.1.1 是否建立了离职、退休领导干部责任追究机制；
- 7.2.1.2 是否建立领导干部问责制；

7.2.1.3 领导干部法治意识培训频率。

7.2.2 形成勤政习惯与公仆意识

7.2.2.1 领导干部是否因不作为受到举报；

7.2.2.2 领导干部深入基层次数；

7.2.2.3 领导干部的待遇是否在规定之内；

7.2.2.4 是否将个人利益凌驾于群众利益至上。

7.2.3 决策科学合理

7.2.3.1 决策内容是否依法起草；

7.2.3.2 专家决策者的数量；

7.2.3.3 因不合理决策而导致公共资源浪费的事件数量。

7.2.4 决策程序民主

7.2.4.1 是否依法建立民主决策程序的制度；

7.2.4.2 重大决策是否举行听证会；

7.2.4.3 对于所收集的社会意见是否进行有效的处理；

7.2.4.4 与决策内容相关的部门是否参与决策讨论。

7.2.5 行政行为合法、诚信

7.2.5.1 行政行为是否经过法定程序做出；

7.2.5.2 领导干部是否存在政策“白条”；

7.2.5.3 行政命令或政策修改频率；

7.2.5.4 领导干部行政行为失误或违约次数。

7.3 群众法治意识建设

7.3.1 公民权利义务意识建设

7.3.1.1 是否开展公民权利义务普法教育宣传；

7.3.1.2 公民是否知晓其被宪法赋予的权利与义务；

7.3.1.3 公民是否知悉国家的政治制度和主要机关的构成情况；

7.3.1.4 当地的选举活动公民是否积极有效参与。

7.3.2 公民拥有依法维权意识

7.3.2.1 寻求违法救济途径的案件数量；

7.3.2.2 公民对于司法途径外的合法救济途径的知悉程度；

7.3.2.3 对于法律救济方式的宣传次数。

7.3.3 公民依法表达诉求

7.3.3.1 非法不理性意见表达的事件数量；

7.3.3.2 公安机关接受集会、游行、示威申请等的次数；

7.3.3.3 相关机关是否及时有效处理公民诉求。

7.3.4 社会公众规范使用法律术语

- 7.3.4.1 媒体在新闻或宣传中是否正确使用法律术语；
- 7.3.4.2 在出版物中法律术语级概念的使用是否规范；
- 7.3.4.3 公民是否知悉一般的法律术语含义。

VIII. 社会秩序和谐稳定（50分）

8.1 依法惩治犯罪，保障人权

8.1.1 依法惩治危害公共安全犯罪

- 8.1.1.1 黑社会性质犯罪案件数量；
- 8.1.1.2 危害公共安全的暴力犯罪案件数量；
- 8.1.1.3 公共场所发生的抢劫犯罪数量；
- 8.1.1.4 公众对打击危害公共安全犯罪活动成效的满意度。

8.1.2 依法惩治经济犯罪、贪污贿赂和渎职犯罪

- 8.1.2.1 金融诈骗犯罪案件数量；
- 8.1.2.2 职务犯罪案件数量；
- 8.1.2.3 贪污贿赂犯罪案件数量；
- 8.1.2.4 侵犯商标权、专利权、著作权和商业秘密等犯罪案件数量。

8.1.3 依法惩治危害食品安全和污染环境犯罪

- 8.1.3.1 生产、销售有毒、有害食品罪审结率；
- 8.1.3.2 重大环境污染事故罪审结率；
- 8.1.3.4 食品安全公众满意度；
- 8.1.3.5 环境保护公众满意度。

8.1.4 坚决防止和纠正冤假错案

- 8.1.4.1 裁判文书是否依法公开；
- 8.1.4.2 以上诉率、改判率、发回重审率等评价办案质量和效果；
- 8.1.4.3 是否因为地方“维稳”压力，作出违反法律的裁判；
- 8.1.4.4 按照审判监督程序再审改判案件数量。

8.1.5 是否依法组织多部门联合专项打击犯罪活动

- 8.1.5.1 是否依法开展专项打击犯罪活动的宣传活动；
- 8.1.5.2 依法专项整治行动中破获违法犯罪案件数量；
- 8.1.5.3 人民群众对于专项打击犯罪活动的满意度。

8.1.6 人民群众对安全感的满意度

- 8.1.6.1 有无出台平安建设的地方性法规和规章制度；
- 8.1.6.2 所属辖区的流窜作案数量；
- 8.1.6.3 有无开展安全隐患排查整治活动；
- 8.1.6.4 人民群众对治安状况的满意度。

8.2 社会矛盾与冲突得到及时化解

8.2.1 加大矛盾排查力度，预防和处置群体性事件

- 8.2.1.1 有无出台矛盾纠纷调处排查工作实施方案；
- 8.2.2.2 有无设置矛盾纠纷调处排查中心；
- 8.2.2.3 是否制定群体性事件管控制度并明确责任部门；
- 8.2.2.4 本年度辖区内是否出现过大规模群体性事件\次数
- 8.2.2.5 是否有针对性的部署，并有效避免事件扩大化。

8.2.2 调解组织网络健全

- 8.2.2.1 是否建立健全“三级”社会矛盾纠纷调处中心；
- 8.2.2.2 是否建立人民调解经费专项补贴机制；
- 8.2.2.3 人民调解组织的数量；
- 8.2.2.4 是否定期对人民调解员进行培训和考核。

8.2.3 多元化纠纷调解机制的完善

- 8.2.3.1 是否建立联席会议以及联络员制度；
- 8.2.3.2 人民调解成功率；
- 8.2.3.3 司法调解成功率；
- 8.2.3.4 行政调解成功率；
- 8.2.3.5 社团、行业调解成功率。

8.3 安置帮教和社区矫正工作不断推进

8.3.1 为刑释解教人员的就业和社会保障提供服务和指导

- 8.3.1.1 有无制定实施方案为刑教人员就业和社会保障提供服务和指导；
- 8.3.1.2 一年中主题宣传月活动开展的次数；
- 8.3.1.3 是否做好过渡性安置实体基地的登机认证、规范管理工作；
- 8.3.1.4 是否创立职业技能培训中心；
- 8.3.1.5 帮教安置、社区矫正的安置率。

8.3.2 积极整合社会资源参与安置帮教和社区矫正工作

- 8.3.2.1 刑满释放人员、社区矫正期满人员的重新犯案率；
- 8.3.2.2 是否制作安置帮教档案，定期复查并归档记录；
- 8.3.2.3 社区矫正机构是否有稳定的经费来源与保障；
- 8.3.2.4 社区矫正机构工作人员是否有定期考核与准入制度；
- 8.3.2.5 刑释人员对所处帮教矫正机构工作效果的主观评价。

8.4 完善立体化社会治安防控体系

8.4.1 治安防控网络的完善，提高应急反应能力

- 8.4.1.1 是否依法执行早晚高峰等节点人员密集场所重点勤务工作机制；
- 8.4.1.2 公共交通工具的暴力恐怖袭击和个人极端案（事）件发生数量；

8.4.1.3 是否开展社会治安突出问题的排查整治专项活动。

8.4.2 加强企事业单位内部的治安防范工作

8.4.2.1 有无制定企事业单位内部的治安防范具体工作细则；

8.4.2.2 是否为企业内部治安保卫人员配置专项的经费用以进行定期培训、装备更新；

8.4.2.3 是否定期开展安全教育，提高职工的警惕性；

8.4.2.4 治安灾害事故发生数量。

8.4.3 加大对治安防控体系网络建设经费的保障力度

8.4.3.1 治安防控网建设经费是否依法纳入同级财政预算；

8.4.3.2 治安防控基础设施投入经费；

8.4.3.3 追究因财政投入不足造成防控网建设的领导行政责任的人数。

8.4.4 建立严格考核制度，认真落实各项奖惩措施

8.4.4.1 是否依法制定具体的治安防控考核标准；

8.4.4.2 是否对作出突出贡献的单位和个人给予表彰奖励；

8.4.4.3 人民群众对治安防控建设的满意度。

8.5 流动人口的合法权益保护

8.5.1 流动人口综合管理服务机制的建立

8.5.1.1 是否依法设立流动人口综合管理服务机构；

8.5.1.2 流动人口综合管理服务机制是否健全；

8.5.1.3 是否建立流动人口数据应用平台。

8.5.2 外来人员落脚点和活动场所的管理

8.5.2.1 是否依法加强外来人口的管理与服务；

8.5.2.2 外来人员违法犯罪数量；

8.5.2.3 对外来人口违法行为的行政处罚数量；

8.5.2.4 开展对外来人口的法制宣传教育活动的次数。

8.5.3 加强流动人员的服务和宣传工作

8.5.3.1 是否利用广播电视、网络、社交工具等方式宣传公共服务优惠政策；

8.5.3.2 开展对外来人口进行政策法规、职业道德的宣传教育活动的频次；

8.5.3.3 是否对外来人口中的优秀人物进行宣传表彰；

8.5.3.4 流动人口专门管理与服务人员（专管员）的数量。

8.5.4 各级部门在流动人口管理工作中的职责履行

8.5.4.1 公安机关查处流窜犯罪案件数量；

8.5.4.2 劳动部门处理劳动争议的数量；

8.5.4.3 工商行政部门对外来人员进行职业道德和遵纪守法教育活动次数；

8.5.4.4 司法行政部门针对流动人口纠纷调解率。

附录三：法治评估的阶段性成果

1. 中国法治评估进路之选择
2. 法治评估的实践反思与理论建构
3. 中国法治评估指标体系的生成与演进逻辑
4. 地方法治指数的理论维度及实践走向

中国法治评估进路之选择

张德淼* 李朝**

（载《法商研究》2014年第4期）

[内容摘要]: 中国法治评估活动开展的如火如荼，法治评估进路的重要性屡有提及，却鲜有研究者对此作出辨析与探讨。通过归纳和总结法治评估实践中不同类型评估进路的特征，将法治评估进路划分为制度性进路与价值性进路两种理想类型。分析和比较两种类型的法治评估进路在评估主体、评估内容、评估范围、评估功能、评估方法上的不同与差别。结合两种评估进路的特征，对当前中国法治评估进路上问题作出反思，提出中国法治评估中两种评估进路的构成性联系。建立规范统一的法治建设评估模式与多元化法治价值评估模式，搭建两种进路的功能互补关系，建构出符合中国法治实际的评估进路，进而推动中国社会主义法治评估实践沿着科学、规范的方向发展。

[关键词]: 法治评估进路、制度性进路、价值性进路、构成性联系

近年来，法治评估活动在中国各地不断开展，评估内容、方法迈向丰富与多元，甚至在一定程度上开辟了中国法治研究新的领域。江平教授在谈及余杭法治指数时提出，法治评估关系到中国的两种前途，即究竟是实行法治还是人治。李林教授在《中国法治发展报告 NO. 7（2009）》中也指出法治评估应当成为法治发展的一个新增长点。围绕着法治评估，国外学者的研究主要有三个方面：其一是法治评估理论问题，学者们普遍认为法治定义争议较大，提出应抛弃自相矛盾的概念而构建一个相对综合的概念^①；其二是法治的指标设计，有学者提出通过对

* 中南财经政法大学法学院教授，博士生导师。 **中南财经政法大学法学院法学理论专业博士研究生。

① Rios- Figuera, Julio, and Jeffrey K. Staton, 2008: Unpacking the rule of law: a review of judicial independenc

不同国家法治指数的设置,反映了不同时空下政府法治的差异和变化,另有学者基于地域性法治评估总结潜在变量而构成综合性法治指标^①;其三是测量方法的有效性,学者们认为法治测量方法即使在测量同类或相同概念特征时也缺乏必要的联系与比较^②。我国法治评估研究则围绕着“法治评估的正当性”、“法治评估的实践与方法”等问题展开。有学者对法治评估的基础、正当性与功能作出初步论述^③,也有学者从事全国性或区域性法治指标的建构^④与推行^⑤,还有学者质疑和反思法治指标设立的条件和功能等问题^⑥,提出法治评估的本土化操作方法^⑦。纵观而论,学者们的成果斐然,但普遍回避对法治评估进路的追问,而直接进入法治评估的操作层面。

法治评估进路^⑧是法治评估实践中采取的评估路径,是将法治概念在纵向操作化过程中选择评估指标或维度、评估方法与技术,甚至预设评估功能与作用的途径与策略。作为方法论层面的基本问题,法治评估进路上承“评估目的与宗旨”,下启“评估方法”,并规定着评估内容的设置标准,是科学与合理地设计与开展法治评估的中间环节。如果忽视或错误的适用评估进路,可能会产生评估内容设计、评估方法的偏差,导致评估结论无法准确反映法治现实的真实状态,甚至产生错误的法治形态认知和法治发展建议。可以说,在一项具体的法治评估实践中,是否准确选择评估进路在某种程度上决定了该项评估的真实性与有效性。由此,有必要从全球与地方法治评估实践中归纳出法治评估进路的基本类型,分析与比较不同类型的法治评估研究进路的特点,结合当前法治评估进路方面存在的问题反思当前中国法治评估进路的选择,最后在分析和整合两种不同类型的评估进路的前提下,提出能够对法治评估实践产生实际作用的中国特色的法治评估进路。

e measures.IPSA Committee on Concept and Methods Working Paper Series(Political Concepts No.21).Mexico,DF:International Political Science Association.

① Andrews,Josephine T,and Gabriella R.Montinola,2004.Veto players and the rules of law in emerging democracies.Comparative Political Studies37:55-87;Rigobon,Roberto,and Rodrick2005.Rule of law,democracy,openness,and income.Economics of Transitions 13:533-64.

② Arndt,Christiane,and Charles Oman.2006:The uses and abuse of governance indicators.Paris:OECD Publishing; Kaufmann,Daniel, Aart Kray and Massimo Mastruzzi 2007b,Growth and governance:A replay,Journal of Politics 69:555-62.

③ 戴浩飞:《法治政府指标评估体系研究》,《行政法学研究》2012年第1期;包万超:《法治政府的标准及其评估体系》,《湖南社会科学》2013年第2期。

④ 袁曙宏:《构建中国法治政府指标体系》,《中国法律》2007年第1期;廖奕:《法治如何评价?——以地方法治指数为例》,《兰州学刊》2012年第12期。

⑤ 钱弘道:《余杭法治指数的实验》,《中国司法》2008年第9期;戴耀廷:《香港法治指数》,《环球法律评论》2007年第6期。

⑥ 志灵:《“法治指数”无法衡量所有的法治现状》,《法制资讯》2008年第4期;陈林林:《法治指数中的认真与戏谑》,《浙江社会科学》2013年第6期。

⑦ 姚建宗:《法治指数设计的思想维度》,《光明日报》2013年4月9日。

⑧ 《辞海》将“进路”解释为“事物发展演进的途径”,是“探寻事物本质、规律等的演进途径”。“法治评估进路”则强调法治评估实践中法治概念在操作化纵向演进过程中适用的途径与策略,往往决定着具体法治评估的实施过程。

一、法治评估进路的类型划分

2005年,世界银行发布的《国别财富报告》正式提出“法治指数”概念。2007年,世界正义工程提出“合法政府、法律公布、程序正当、司法正义的实现”为原则的法治评估体系。与此同时,2004年,中国社会科学院开始发布中国法治蓝皮书《中国法治发展报告 NO.1(2003)》,法治关注重点从开始的“热点问题”个案解读转变为对行政体制和司法改革实践效果研究的评价,并发展为对“国情调研”和“地方法治”等明显带有实证色彩的法治衡量与评价。随着“法治评估试验田”的余杭法治指数2006年的发轫,法治评估作为中国法治的制度创新和方式创新模式得以兴起。而在全世界与地方的法治评估开启之际均面临着法治评估进路的确定,且在不同法治评估之间的进路选择也存在着差别。借鉴马克斯·韦伯关于理想类型的论述与方法,可以将法治评估进路划分为两种类型,即法治评估的价值性进路与制度性进路^③。具体而言:

(一) 法治评估的价值性进路

纵观全球法治评估实践可以发现,全球法治评估进路的确立与法治价值标准的提出密切相关,评估进路依据的标准不是在实在法中寻找,而是从西方法治理论的价值理念中寻找。从涂尔干到韦伯、从富勒、拉兹到菲尼斯,都在不同层面上展示了法治的基本价值,构成法治评估指标体系的基础^④。以世界正义工程法治指数为例,其逻辑沿用西方传统法治理念,立足于对人性的理性怀疑与对权力滥用的担忧^⑤,由法治概念延伸形成的法治标准包括“有限权力的政府”、“消除腐败”、“基本权利的实现”、“秩序与安全”等九组^⑥,这些预设的基本条件均来源于研究者总结和概括的现代法治价值与理想法治社会的标准。这点在世界银行提出的世界治理评估的法治指标中也能得到印证,评估选取“建立法治政府、维护宪法与法律权威”、“依法独立行使司法权”等作为标准^⑦,这些标准明显源自“司法独立”、“法律稳定与权威”等普世性的法治价值要素。全球廉政机构提出的全球廉政指标法治一栏中,“公民能平等地接近司法体系”、“司法判断不受

The World Bank: *Where is the wealth of Nations?* The World Bank Publish,2006,pp.13-14.

Mark Agrast, Juan Carlos Botero, and Alejandro Ponce: *The World Justice Project Rule of Law Index 2011*, The World Justice Project Publish,2011,p.9.

③ 法治评估实践中的评估进路并非绝对独立与互相排斥的,甚至在很多法治评估中不同类型的评估进路往往是一种“你中有我,我中有你”的形式,但是其中作为评估主要依据的评估进路是存在差别的。按照韦伯关于理想类型的划分标准,法治评估的进路更应当是一种“概念上纯粹的类型”。现实中不可能存在纯粹的某个类型的评估进路,而仅仅是具体法治评估项目侧重于某种类型的评估进路,但并不排斥其他进路中部分实质要素的融入,所以现实中的法治评估进路更多表现为一种“相似的相符合”。参见马克斯·韦伯:《经济与社会》,上海人民出版社2010年版,第57页。

④ 付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制研究》,《中国法理学研究会2013年学术年会(论文集)》,第124-146页。

⑤ 钱弘道等:《法治评估的实验---余杭案例》,法律出版社2013年版,第40页。

⑥ Mark Agrast, Juan Carlos Botero, and Alejandro Ponce: *The World Justice Project Rule of Law Index 2011*, The World Justice Project Publish,2011,p.9.

⑦ The World Bank: *Where is the wealth of Nations?* The World Bank Publish,2006,pp.16.

种族歧视”、“司法执行机构免受政治的干预”等内容成为衡量法治水平的标准^①，这些评估标准直接与拉兹提出的合法性法律模式中的“司法独立”、“法院易被接近”等要素达成一致。这与沃克（Geoffrey de Q. Walker）提出的法治的价值性进路（The values approach）是契合的，按照法治的价值性进路来讲，法治应该服务于致力一个自由的社会，创造使每个人都能追求自己的价值和目标的大众福利^②。

由此，可以归纳出法治评估的第一条进路即法治评估的价值性进路。采用价值性进路的法治评估实践在对不同地区、国家法治作出评估的过程中，其关注点集中在“法治现实是否符合法治价值的标准”，“法治现实在多大程度上实现法治价值的基本要求”等方面，这点从多数全球法治评估活动确立的进路可以得到证实。当然，在评估实践还可以发现，法治价值标准的操作化过程中，纵向下级指标中也包括部分制度、机构设置等列项，这点也可以作出合理的解释，首先，这些制度性要素也反映了法治价值的形式与工具要素；其次，在价值性进路的法治评估中，评估关注的重点显然是这些制度成立的动机、目的以及这些制度服务目标的实现程度而非制度本身的实施。

（二）法治评估的制度性进路

与全球法治评估主要体现出的价值性进路相比较，以中国为代表的地方法治评估更多的体现出一种制度性特征。香港法治评估的研究者明确提出“该项研究以体制性进路来对法治进行研究，这种对法治的理解着重于看政府是否透过法律和在法律之下行事”^③。制度性特征的评估模式在内地法治评估实践中得到更为广泛的应用。以余杭为例，研究者以《中共杭州市余杭区委关于建设法治余杭的意见》所提出的“党委依法执政”、“政府依法行政”、“市场规范有序”、“监督体系完善”等九组目标作为评估的法治要件^④。这些目标绝大多数是当前法治制度建设的规划与要求，而且在层级指标划分中能够更清晰的看出这种规律，例如“政府依法行政”设置的考评标准主要有“行政机关法律专职人员比例”、“规范性文件的报备和公布率”、“行政人员有无重大违法、乱纪、失职、渎职的案件”等，其因循的脉络是各项法治制度的落实情况而非地方法治现实的状态。另外，在余杭法治评估的主观问卷，我们还可以看到这样的问题，“您觉得余杭区2004年公布的《关于贯彻实施〈浙江省归正人员安置帮教工作办法〉的意见》落实的如何”、“如果您向消费者协会举报，消费者协会对案件的处理能否让您满意”等等^⑤，

① 俞可平主编：《国家治理评估—中国与世界》，中央编译局2009年版，第321页。

② 沃克（Geoffrey de Q. Walker）提出“人们无法明确法治的定义，但至少可以依照不同的路径或标准（approach）定义法治”，并归纳出法治的制度路径和价值路径，组成了法治的原则和过程。参见 Geoffrey de Q. Walker, *The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy*, Melbourne University Press, 1988, 9-11.

③ 体制是 institution 的汉译，有特定文化话语背景的要求，而 system 很多情形下也可译为体制，其内涵较为模糊。由此，笔者提出将 institutional 理解为“制度性”，与价值性的区别也较为清晰和准确。戴耀廷：《香港地区法治指数》，《环球法律评论》，2007年第6期。

④ 钱弘道：《中国法治指数报告（2007-2011）---余杭的实验》，中国社会科学出版社2013年版，第6-8页。

⑤ 钱弘道等：《法治评估的实验—余杭案例》，法律出版社2013年版，第87、89页。

这些主观问题也明显偏重评价和考核已有法治制度与机构运行是否合理有效。特别是余杭法治评估将区本级、区级机关部门、乡镇政府以及村委会作为评估对象，通过对这些已设机构、组织的履职情况作为评估依据，在某种程度上也能够体现评估的制度性特征。

沃克在对法治进行分类时提出法治的制度性进路（The institutional approach），并与法治的价值性进路作出区分。在沃克看来，制度性进路的重点是关注现实社会中已经确立并运行的各项法治制度或机构^①，这些现实中运行的制度与机构是制度性进路的法治的组成部分。借鉴沃克对法治作出划分的标准，可以提出法治评估的第二种进路即法治评估的制度性进路。法治评估的制度性进路不同于价值性进路，其评估标准来自于法治规范的规划与战略，评估重点是运行法治的不同国家和地区法治制度和机构是否符合和完成法治规划的基本要求，并通过业已建立的法律制度的实施情况对法治建设与发展作出衡量与评价。

通过对比两种理想类型的法治评估进路可以发现，法治评估的价值性进路是从“理论”到“现实”的过程，是以法治理论的价值性要素为标准对法治现实进行的评估，强调评估地区法治价值实现程度及与法治理想的差距。而法治评估的制度性进路则是从“现实”到“现实”的过程，更强调通过对现行法律制度及其实施状况对法治建设进行评估。正如戴耀廷教授所言，无论体制性进路还是价值性进路，对于法治评估本身并无优劣可言^②。法治的复杂性决定了评估进路的非唯一性，而基于法治评估需要作出的评估进路理想类型的划分也是实践选择的必然结果。

二、法治评估的制度性进路与价值性进路之比较

法治评估是面向特定地区与国家法治状况的评价与考察，而法治评估进路则决定了这种评价与测算所设定的内容、采取的方法、预期的成效等方面，甚至在一定程度上决定了法治评估活动的成败与否。如何妥善适用不同类型的评估进路需要谨慎而理性的把握。因此，有必要将制度性进路与价值性进路两种评估进路纳入法治评估的框架内进行比较，通过二者在评估主体、评估内容、评估范围、评估功能以及评估方法等方面异同的剖析与解读，为中国法治评估实践中能够更好的理解与选择法治评估进路奠定基础。

（一）法治评估主体

采用制度性进路进行法治评估的评估主体大多为政府相关部门或者是由政

^① 按照沃克的观点，法治制度性进路既包括现实运行的法治制度与机构，同时也包括这些制度、机构背后的法治原则与理念，这个定义仍然与其作出的法治价值性进路的定义之间存在重叠的部分。而在法治评估进路的界定中，鉴于概念的理想类型划分之需要，将制度性进路与价值性进路之间重叠部分作出处理，使两种进路更加符合相互关联同时又相互独立的要求。参见 Geoffrey de Q. Walkerr, *The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy*, Melbourne University Press, 1988, 10.

^② 戴耀廷：《香港法治指数》，《环球法律评论》2007年第6期。

府部门委托的第三方。目前，各省市、各行业自行组织开展地方法治评估部分是由各省市相关部门提出法治评估指标体系并实施调研的，例如辽宁省提出的《辽宁省法治政府建设指标体系》、深圳市制定的《法治政府建设指标体系》以及由国家工商总局颁布《工商行政管理机关法治工商建设评价指标体系》等。另外还有部分法治评估是由政府委托高校或科研机构组织开展，例如浙江余杭区委托法治余杭课题组组织的《法治余杭评估体系》、湖北省委托湖北法治战略研究院开展的《法治湖北建设指标体系》等。由政府发动的法治评估更强调评估的制度性要素，原因在于制度性进路多聚焦在评估地区或行业的法治规范实施以及机构运行状况，能够满足政府对当前法治建设的普遍性问题进行及时了解和掌握的职能需求，有助于其在阶段性法治规划中作出灵活和有效的调整与改进，甚至在部分地区被作为衡量政府业绩的隐性标准。但是，由政府发起的法治评估往往因评估主体与评估对象的混同而被视为缺乏中立性和客观性，容易遭到信度质疑。而采用价值性进路的评估主体多为独立的科研组织或跨国机构。以世界正义工程为例，世界正义工程法治评估项目是由维拉司法研究所及阿尔特斯全球联盟主持的，其目标是衡量不同国家法治发展程度^①，但目的并非为区域法治建设与改革提供直接的建议或参考，而是以一套标准化的评价模式对世界不同国家、地区法治水平作出比较，寻找各评估国家、地区的法治差距。这点在透明国际主持的“清廉指数与行贿指数”、全球廉政机构主持的“全球廉政指数”中也可得到印证^②，二者提出的法治指标均未反映评估地区的法治建设与规划特征，其结论的应用效益也是受限的。当然，这两种评估进路在法治评估主体上的差异也并非绝对的，部分地区由于本土性中间组织十分发达，也可能会由其发动旨在改善本区域法治建设与法治面貌的评估活动，例如香港服务联会支助的香港法治评估研究等。

（二）法治评估内容

采用制度性进路的法治评估，其评估内容多为法治制度、机构及运行状况的评价与测量。例如，在余杭法治评估中，研究者提出“司法公平正义”等九组评估目标，而与“司法公平正义”相对应的评估内容主要是“一审案件服判息诉率”、“法院案件执结率”、“改判、发回案件率”、“审判程序合法公正与公开”等^③，突出强调司法制度的实施效果与司法机构职能的落实情况。当然，任何法治评估的具体实践不可能仅限于某种进路，在余杭法治评估中也不可避免的涉及到法治部分价值要素的衡量，但其仍是以考核评价现有制度实施或机构运行为主要内容的。而采用价值性进路开展的法治评估更关注评估地区的法治现实以及评估地区法治现实与其提出的法治理想之间的差距，其提出的评估内容主要是对评估

① Mark Agrast, Juan Carlos Botero, and Alejandro Ponce: *The World Justice Project Rule of Law Index 2011*, The World Justice Project Publish, 2011, p.9.

② 俞可平主编：《国家治理评估—中国与世界》，中央编译局 2009 年版，第 298-306 页。

③ 钱弘道等：《法治评估的实验—余杭案例》，法律出版社 2013 年版，第 102-103 页。

提出的法治理想标准进行纵向操作化的结果。例如，世界正义工程提出法治理想的标准之一为“有限的政府权力”，而与之对应的评估内容则设置为“政府权力受到立法有效规制”、“政府权力受到司法权规制”、“思想和表达自由”以及“国家遵守国际法”等^①，其重点在于评估国家或地区是否或在多大程度上符合法治价值与理想的基本要求。同样，沿着价值性进路组织的法治评估实践也必然会涉及到评估地区的制度实施与机构设置情况。值得注意的是，大多数国际法治评估活动为保证跨国、跨区域评估的有效性而选择较有成熟且具有普世性的法治价值要素，而不可避免的放弃部分蕴含强烈地方伦理价值的法治要素。如果具体至某个地区或国家内部，采用价值性进路的评估内容则呈现出较为开放的状态，能够不断吸收和融合评估地区的地方性法治资源，甚至在内容中增添或重组评估地区的本土法治价值，使研究者对法治现实有更为深入和细微的认识。

（三）法治评估范围

采用制度性进路的法治评估，其评估范围多为法制统一的国家或地区。评估的边界取决于评估区域的制度性要素是否具有的一致性。例如，香港法治指数研究的范围是整个香港地区，余杭法治实验则以余杭 14 个镇、1 个乡和 4 个街道限定评估范围。制度性进路的法治评估有计量性与概观性的要求，在评估地区的法制规范与机构设置统一的前提下，其评估覆盖范围越大就越能发挥评估的测量与评价作用。以中国为例，中国作为法制统一的单一制国家，在内地地区具备大范围实现制度性法治评估的基本条件，可在全国的不同省市抽样并进行地区间、行业间的横向比较，测量和评价地区间法治建设的不足与问题。而价值性进路既可以实现较大范围的评估，同时也可在较小范围进行评估。首先，大范围的法治评估；法治评估选择的法治标准多为普适性和普世性的法治原则，甚至为保证评估在多个国家与地区之间的有效，选择性的舍弃部分带有区域特征的法治内容。例如，世界治理法治指标的评估范围涵盖两百多个国家，世界正义工程法治指数的评估范围也涵盖上百个国家或地区，而这些研究选择的法治价值也均是已达成普遍共识的法治基本原则。当然也存在一些问题，即评估实际上得出的结论并不能完整和准确的反映评估区域的法治状态。其次，小范围法治评估；围绕着局部或特殊地区法治现实以及典型案例进行评估，或可体察与发掘地方行为模式或典型事件背后蕴含地方法治伦理价值与法治资源。例如，张林海等人作出的法治指标应用的典型个案分析，以平顶山矿难案、李庄案等对公正司法指标作出的衡量与评价^②。这也是沿着价值性进路进行在纵深领域进行法治评估的一种思路。

（四）法治评估功能

^① Mark Agrast, Juan Carlos Botero, and Alejandro Ponce: *The World Justice Project Rule of Law Index 2011*, The World Justice Project Publish, 2011, p.12.

^② 张林海主编：《法治的衡量与实现---法治指标体系及应用研究》，黑龙江人民出版社 2011 年版，第 158-162 页。

采用制度性进路的法治评估，测量与评价法治建设状况是其主要功能。具体来说，评估既可从整体上分析与评价国家或地区的法治状况以及普遍问题，又可从时间维度上反映同一评估地区法治建设的成绩和不足，还可从空间维度上反映不同评估地区法治建设的差别，甚至能为现行法律体制的发展完善提供指引，改善法治环境，追求更高水平的法治。例如，余杭法治实验的评估结论为“社会法治状况呈良好发展态势”与“法治状况的不足及其改进建议”，并准确指明余杭地区应当在完善监督体系、树立司法权威、培育法治意识方面加强工作^①。与制度性进路较为精准具体的指向性相比，价值性进路的法治评估更关注评估地区的法治现实与法治理想之间的差距，其功能体现为反思与建构两个层次。首先，总结与反思法治现实的功能；评估能够总结评估地区法治现实的基本样态，能够反思不同国家、地区的法治差异，甚至能够为不同国家或地区的法治水平进行排序，世界正义工程和国别财富报告均属此列。其次，建构和完善法治内涵的功能；不同国家、地区在法治价值上既有共同点，同时也有各自的特殊属性。特别是政府推动型的法治国家，在实践层面必然面临着向地方法治发展的转变^②，地方多元法治兼具法治的普世性要素和地方性要素，如何调和普遍性的法治精神与地方性的法治特色成为难题。价值性进路的法治评估能够衡量城乡、民族、经济等各种因素造成的法治区位、文化差异，发掘和提留法治现实的本土资源，在解构已有法治价值的基础上提出带有地方性特征的新的法治价值，不断扩充和丰富本土化的法治内涵，进而洞察评估区域法治的完整状态。对于转型期的中国法治，通过价值性进路的法治评估在一定程度上有助于培育自身法治精神与构建本土法治价值。

（五）法治评估方法

采用制度性进路开启的法治评估主要使用定量方法。由于评估内容限定在现行的各类制度与机构的运行实施方面，量化统计不仅可行，而且能够更清晰地展现法治体制性特征及普遍性问题。但是，每一个指标都是一系列复杂事件的有缺陷的代表，即使最好的指标也只是对背后现实片段的测量^③，同一套数据可有不同的解读^④，价值无涉的碎片化指标并不会给研究者以价值指向的结论，所以在评估过程中需结合定性方法明确数据资料的价值取向。例如，香港法治评估中以聚焦小组讨论会的形式对香港法治进行评分，余杭法治评估也分设内外组评审和专家组评审进行评分，最终得出评估地区法治指数。而价值性进路的法治评估则要根据评估标准的明确程度确立评估方法。如果评估地区的法治价值比较明确或

① 参见钱弘道：《中国法治指数报告（2007-2011）--余杭的实验》，中国社会科学出版社 2012 年版，第 65-72 页。

② 参见付子堂、张善根：《地方法治建设评估机制的全面探索》，<http://xbxsf.nwupl.cn/cdsy/xsf6/201208/6999.html>，2014 年 1 月 2 日。

③ [美] 克里福德·科布、克雷格·里克斯福德：《社会指标的历史教训》，宾建成译，《经济社会体制比较》2011 年第 5 期。

④ 戴耀廷：《法治评估的理论与应用》，《光明日报》2013 年 4 月 9 日。

者该项法治评估仅关注业已成熟和确定的法治价值要素，可以径行适用量化方法评测法治实现程度。例如国别财富报告、世界正义工程等就是选择部分普遍性的法治价值组织评估的。但是，如果评估地区的法治价值尚未得到发掘和整合，而且评估项目旨在衡量和评价评估地区的完整法治样态，那就应当以定性方法的适用为主，通过采取实地体验、开放型访谈、参与型与非参与型观察、个案调查等多种方法^①，提取和挖掘潜在的法治价值要素，完整地呈现法治不同面向上地方伦理价值的生成、发展之动态过程，得出更真实、更贴近生活的法治评价与判断。当然，建构出较为成熟而丰富的法治内涵之后，还可将相对丰富的法治内涵分解为评估标准，结合法治现实进行进行量化评测，最终实现评估地区法治水平的概观和全面把握。

三、中国法治评估进路的理论反思

通过法治评估的制度性进路与价值性进路的比较可以发现，两种类型的法治评估进路在内容选择、方法确立、范围界定等方面均存在不同程度的差别，甚至导致评估的预设功能也各有倾向与侧重。从中国法治评估现状来看，已有的评估实践基本偏重制度性进路的考察。诸如浙江余杭法治实验，中国法治政府评估及各省广泛推行的地方法治评估指标体系，大都围绕着法治相关机构职能的落实与制度建设的规范展开。面对这一现实，笔者认为以下的疑问亟需作出回应：仅凭借评估的制度性进路是否能够满足中国法治建设与发展的全部需求？价值性进路对于中国法治建设是否具有适用价值？如何正确处理两种评估进路之间的关系？通过以上问题的理论解释与回应，对两种进路在中国法治评估实践中的运用形成更为科学与合理的认识。

（一）以制度性进路开展法治评估的“利”与“弊”

中国法治评估实践经常聚焦于制度性进路是有其历史根源的。从现代法治的发展脉络上看，中国法治的前进道路不是西方传统中宪政的演进，也不是哈耶克意义上的自由秩序的延展，而是专门机关法治和民本法治两条道路并行不悖的展开^②，可以说机关法治构成目前中国法治建设的基本特征。但是，带有移植特征的专门机关法治与中国独有的民本法治迄今尚未实现融合与统一，反而在法治进程中引发更多的摩擦与冲突。这也是当前中国法治面临的重大难题：如何将移植而来的现代法律准确和有效的应用于自身法治情境，使这种实质变法的结果不会发生“南橘北枳”之局面。具体到中国法治建设活动中，就要求法治评估准确的将法治的制度实施与机构履职状况以及存在的普遍性问题作出快速的信息反馈，并促使相关部门或机构能够据此作出及时的矫正和改进。法治评估的制度性进路因其以制度的运行为评估视角而恰能满足中国法治建设与规划的这一即时性要

^①陈向明：《定性研究方法评介》，《教育研究与实验》1996年第3期。

^②凌斌：《法治的中国道路》，北京大学出版社2013年版，第78页。

求，能在较短时间内发现并协同克服现行法治运行过程中“限制公权”和“保护私权”方面较为突出的普遍性问题。从这个角度来看，中国法治评估应当保持制度性进路的选择，使中国法治不偏离预期的规划道路。

采用制度性进路进行法治评估有其独特的优势，但如果法治评估仅局限于制度性进路却又可能导致以下几个负面后果：其一，法治评估主体官方化色彩较重，评估信度偏低。评估应当尽可能保持中立性，而制度性法治评估对政府有较强的依赖性，特别是评估结论与政府日后决策相关，评估目标设计及政府资料收集方面又需要政府相关部门的协助与配合，所以从根本上无法摆脱政府的干预，但是这种作法客观上也会造成地方政绩工程和虚假数据游戏的嫌疑，致使评估信度无法得到提高。其二，评估内容缺乏长期性和持续性。制度性进路的法治评估着眼于现有法治规范及机构设置中问题的发现和改进，尽管提高了评估的即时效益，但其内容上局限于对已有的各类规范、机构的考察，缺乏预测性和持续性，无法为中国法治发展设计出科学而合理的长期发展战略。其三，过度强调评估覆盖率，忽视法治的地方性差异。以制度性进路开展的法治评估，强调在全国范围内形成规范统一的评价标准，实现对不同区间的评比，否则将无法在国家层面梳理和查找法治疏漏与问题。但是，中国不同区域的法治现实具有差异性，特别是民族非民族地区、城乡地区、东中西部地区之间存在特殊的法治伦理价值，这些法治内涵在制度性法治评估实践中往往忽视，无法捕捉和把握各地法治的细微差别，也无法因地制宜的作出地方法治改革的建议。其四，评估功能受限。评估既有评测与总结的功能，同时也具备知识生产的功能^①。采用制度性进路，法治评估虽能测量与评价已有的制度规范与机构设置的缺陷，并由此提出有的放矢的整改意见。但是这种即时作法却客观上阻断了法治本土知识的生产，大量法治现实运行中存在和保留良好的本土性法治伦理价值并未得到提取和提炼，而这些具有鲜明地方特征的内容恰恰是构筑中国自身法治文化和法治理念的源泉。其五，研究方法过于单一。制度性进路的法治评估经常使用定量方法，而定量方法虽能以概观性和整体性为研究者称道，但是其将复杂事物简单化的处理方法也已屡遭诟病，特别是量化方法自身不具备价值指引功能，甚至得出统计结果后也无法直接由此判断该结论的价值取向。

（二）以价值性进路开展法治评估的“利”与“弊”

倘若从制度性进路评估的缺陷来看，中国法治评估似乎面临着从制度性进路到价值性进路的转向。中国面临着来自法律移植的变法模式与本土适用的普法模式之间的长期冲突，从根本上消解冲突的方法是变法的改造与普法的调整 and 适应，法治评估的价值性进路恰能有助于这个目标的实现。这一作用可从三个方面作出解释：其一，价值性进路可以挖掘与提炼中国法治本土资源，塑造中国的法

^①彼得·罗希、马克·李普希、霍华德·弗里曼：《评估：方法与技术（第7版）》，邱泽奇、王旭辉、刘月等译，重庆大学出版社2012年版，第27页。

治价值。法律如果与本土的传统习惯不协调,就需要更多的强制力才能推行下去^①,推行的效果也不会理想。当前,城乡法治失衡、区域法治失衡、实体法与程序法治失衡成为地方法治面临的首要问题^②,地方法治要求尽可能结合本区实际的基础上发掘、整合和建构相应的法治资源。按照价值性进路的特点,特别是围绕地方法治特征开展评估,能够在较短时间内挖掘和提取评估地法治的特殊伦理价值要素,并通过归纳和总结来增添中国法治价值的实质内容。其二,价值性进路有助于提高法治重大问题的深度评估。价值性进路克服了制度性进路仅在横断面评价的劣势,在法治问题的考察上保持时间上的连续性,能够以纵向时间维度的完整描述作出评估,更利于保证法治问题评估的深入性和延续性。同时,价值性进路的评估科将视线直接聚焦至个别法治问题的探索上,有助于重大法治问题的深入考究,并为此类问题的最终解决提供价值性的指导。其三,价值性进路可以实现评估方法的多元化。除了传统的量化方法,质性方法也是价值性进路评估使用的重要工具。访谈、田野等定性实证方法的使用也有助于法治评估范围的扩宽,也使法治评估的功能得到拓展,更好的保证与提升法治评估的现实价值。

这是否意味着价值性进路确已超越制度性进路成为中国法治评估的必然选择呢?目前,中国法治价值的内涵尚未真正确立,价值性进路的评估更多的是从法治现实中提取素材建构本土法治价值与法治标准。凭借价值性进路而全然放弃制度性进路则可能出现以下后果:其一,评估无法为当前法治建设中的现实矛盾与问题提供准确而客观的资讯。在中国,价值性进路的法治评估的重点旨在规划与塑造长远法治理想的价值性进路,从目前来看也无法为当下的法治建设和改革提供直接的反馈与技术支持,而这些则决定着社会矛盾是否得到及时化解,社会减压阀是否畅通和有效。其二,评估无法保证其概观性与全局性。价值性进路的法治评估在现阶段无法为法治建设的全局样态作出详细的描述,无法准确反映当前法治建设中的普遍性问题,也无法为下阶段法治规划提供直接而准确的改进思路与意见。第三,忽视具有普遍性的法治标准与规范。现阶段价值性进路的评估过多强调法治评估的挖掘与建构功能,而缺乏对全球化进程中法治的普世性与普适性特征的关照,由此可能陷入自我满足和自我评价的境地,甚至固步自封而无法适应全球化法治潮流,将法治引入一种不可规划而且短期内无法人为修正和改变的“失控状态”。

(三) 法治评估中制度性进路与价值性进路的同源同构关系

无论是法治评估的制度性进路还是价值性进路,其自身既具有积极的价值,同时也都具有不可克服的缺陷与弊病,任何一种评估进路都无法单独的实现中国评估法治的全部功能。从本质上来讲,这两种进路之间不是冲突与对立的关系,

^①苏力:《法治及其本土资源》,中国政法大学出版社2004年版,第14页。

^②朱未易:《地方法治建设的法理与实证研究》,东南大学出版社2010年版,第5页。

而更应当是一种同源同构性的关系^①。

制度性进路与价值性进路是法治评估的不同侧面，二者具有同源构成关系。没有法律制度的设立与运行，法治价值的评估就无从实现；同样，没有法治价值要素的内在作用，法律制度必然会走向形同虚设，制度性进路的法治评估也就丧失其基本意义。塔玛纳哈将法治形容为由“薄”到“厚”的发展过程，“薄”法治的特征是偏重于形式法治的内容，“厚”法治则更强调实质法治的价值^②。结合中国法治动态发展的战略而言，现阶段法治评估的制度性进路更突出关注法治制度的实施与机构的运行，在评估内容多为对“薄”法治的关注，但是随着中国法治的不断发展与完善，越来越多的伦理性法治价值会融入到制度性进路的评估活动中，最终形成中国的“厚”法治，制度性进路的法治评估也会上升至对法治价值的普遍关照，最终演变为一种价值性进路的法治评估。同样，随着越来越多的法治资源与价值的积累，中国法治的理念与文化会日趋成熟和完备，价值性进路的法治评估也会实现对全局性、普遍性法治现实和问题的回应和解答。

从理想状态上来看，法治评估的两条进路虽存在内容、方法等方面的诸多差别，但在同类法治内容的评测上，得出的结论上应当具有一致性和相似性，最起码二者的结果不应当出现背离。中国法治评估实践的重点也不是择其一而用之，而应当在充分考虑中国法治现实的特征与规律的基础上，规范的、有效的统合法治评估的两种进路。

四、中国特色法治评估进路的实践探索

法治与科学有不可分割的关系，没有科学就没有法治，没有科学精神就没有法治精神^③。在法治评估实践中，如何妥善的处理两种评估进路的关系更需要科学的态度。由于当前我国法治水平与现实认知条件的制约，价值性进路法治评估现阶段的主要功能是发掘本土法治资源，并在结合普世法治价值的基础上建构中国特色的法治价值。制度性进路的法治评估则是符合当前法治建设需求的系统性、整体性工程，承担起更多的查找法治建设不足与问题的功能，并负责阶段性法治规划的调整与改进，且在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中也明确提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”，并纳入社会主义法治的整体建设中。由此，中国法治评估实践可基于两种不同类型的评估进路形成在功能上互相补充和支撑的评估模式。

^①无论价值性进路还是制度性进路的法治评估，都是依循法治作出的，二者具有同源性。同构关系指的是对某个结构成立的命题也会在另一个结构上成立，法治评估两种进路之间相互依存，制度性进路评估的量变会逐渐演进为价值性进路评估的质变，这也是同构关系的一种表现。因此，笔者将法治评估的两种进路理解为一种同源同构关系。参见李德伟：《同构关系：大数据的数理哲学基础》，《光明日报》2012年12月25日。

^② [美]布雷恩·Z·塔玛纳哈：《论法治—历史、政治和理论》，李桂林译，武汉大学出版社2010年版，第91-92页。

^③ 孔庆平：《改造与适应--中西二元景观中法律的理论之思（1911-1949）》，上海三联书店2009年版，第132页。

（一）从法治评估的制度性进路出发，建立规范统一的法治建设评估模式。

从制度层面评估法治建设，不仅能够查找法治建设和运行过程中存在的问题与不足，更能够为法治建设的制度规划与资源配置提供较为完整、科学的信息资讯，为法治改革的科学有效奠定基础。结合中国法治评估实际，在具体操作中应当建立以下评估模式：

其一，规范的法治评估内容。

中国的制度性进路法治评估，是以现行法律制度、机构设置及其运行状况为评估内容的。在评估内容上应当摆脱以往结构混乱和无统一标准状况，建立规范的制度标准与指标结构。统一的制度标准来自中国推行法治以来各项制度与机构的设置，应当作出提炼与整合，而指标结构应当摆脱依靠现有统计指标的传统作法，根据制度或机构的变化而系统的增补与创设新的指标，及时准确的反馈法治建设最新资讯。

其二，相对独立评估主体。

中国的制度性进路法治评估应当最大程度的减少对政府的依赖，即便在评估资金和数据来源上无法完全摆脱政府的干预，但评估项目的设计与操作应当由政府部门委托第三方负责。作为评估负责人的第三方既要对其职能部门或相关机构提供的客观数据作出复核和验证，同时还要负责组织公众参与监督法治评估过程，通过座谈会、小组讨论与增添公众成员至评估项目中等系列方式，扩大公众参与法治评估的范围与深度，力促法治评估活动与结论的公开、公正。

其三，量化的评估方法与技术。

制度性进路的法治评估中，量化方法与技术的适用贯穿整个法治评估的全过程。首先，科学的指标提取。“指标直接决定问题设计的内容，所以指标的选择与提出必须保证样本答案差异是来自回答者的差异，而非回答之前刺激物的差异”^①，才能保证测量的良好与无误。其次，规范的抽样标准。“研究者必须做出的、影响面最广的决策是数据收集方法的选择”^②，特别是制度性法治评估的范围较广，在采用分层、系统或多阶抽样的过程中，必须设置抽样的标准，是参照经济水平、收入状况、居住地域还是文化构成的，都要做出相应的正当性说明。第三，多种统计技术的应用。采集的数据是唯一，而可供使用的统计方法却有多种。根据统计方法的适用条件和数据的特点，选择德尔菲法、模糊综合评价法、多元回归分析法等多种统计方法，从不同角度对数据进行评测，最终优选误差最小的评测结果。

第四、综合的监督与指标、数据开源机制。

^①弗洛伊德·J·福勒(Floyd J. Flowe, Jr):《社会研究方法》，孙振东、龙藜、陈荟译，重庆大学出版社2009年版，第66页。

^②同上引，第87页。

“变量的操作、样本的删除等细微差别，都可能会导致结果很大的差异”^①，制度性进路的法治评估必须建立运行良好的监督与指标、数据开源机制。首先，加强样本数据的质量监控。制度或机构运行数据可通过对数正态分布检验法、奔福德定律检测等技术对异常数据进行识别，还可以随机抽取部分数据提供机构进行数据原始材料的复核，访谈资料则可以通过随机抽取问卷进行回访作出复核。其次，建立指标、数据公开和开源机制。通过指标、数据的公开公示，既排除评估主体倾向于特定模型而推导出符合自己意向结论的嫌疑，也可以通过评估指标评议、数据开源公示以及评估结论的复核评价，提高评估成果的有效性和直接利用率。

（二）从法治评估的价值性进路出发，建立多元合理的法治价值评估模式

价值性进路更重视法治的目的性或伦理性价值的实现程度，特别是中国已经从国家法治走向地方多元法治的发展阶段，先前通过“变法”而移植过来的西方法治理念与中国传统文化和社会环境中蕴含的法治本土资源的变迁和发展的适应情况和转换效果成为评估重点。具体而言：

其一，多元化的评估内容。

价值性进路的法治评估具有较强的灵活性和主动性。首先，评估项目可以选择中国法治的不同侧面进行评估。例如，从中国重大法治现实问题出发，通过深入和持续的访谈与田野调查，挖掘和提炼出由该问题所反映的法治价值个别要素。其次，评估还可以就现有法治价值要素的实现状况进行评估。例如人权问题上，评估可以从人权保护的角度评估相关法治价值的实现状况，同时也可将评估得出的结论与丹麦人权研究所的人权责任指标等国际相关内容进行比对，并提炼出中国在人权法治保护上的真正需求。

其二，多样化的评估方法。

按照价值性进路进行法治评估，评估方法上有较为多元化的选择。评估方法的选取和侧重主要根据评估目标和评估对象的现实状况来决定。在衡量国际先进法治理念在国内的适用性时，要分两种情况对待：对推广时间较长且在规范层面已经有普遍性的规定的法治理念，可以考虑使用量化方式进行评估；而对于较为新颖的法治理念，可选择局部地区、个别群体进行质性评估，来评测该理念在中国的适用可能性与适用程度。在自身法治价值理念提炼方面，则更偏重以个案、访谈等定性实证方法深入调取各种经验资料，以便在纵深层面更清晰地把握中国法治的特殊性，发掘本土性法治资源要素。

其三，多类型的评估主体。

价值性进路的法治评估既可以保持评估的规模性，同时也能够因地制宜的灵活评估，所以其评估主体具有多元性特征，既可以是政府或国际性中间组织，同

^①陈云松、吴晓刚：《复制性研究---社会科学定量分析新趋势》，《评价与管理》2012年第4期。

时也可以由研究机构或公众自由发起。不同评估主体还可以对同一法治内容从不同角度进行评估，既有助于丰富评估结论的多元解读，也可以通过对已有评估结论的检验证实或证伪其有效性，提高评估结论的现实应用性。同时，价值性进路的法治评估主体的开放性也会给普通公众参与法治评估的机会，让更多的人了解法治、关注法治。从长远来看，这也是普及公众法治认识与提高法治权威性的有效途径。

（三）从法治评估两种进路的同构性出发，搭建二者功能上的互补模式。

从实践应用而言，尽管制度性进路与价值性进路的法治评估在关注重点和实现目标上存在着不同，但是两种进路的同构关系决定二者并非独立运作的，而是有机统一的整体，在评估功能上也能够彼此衔接和相互促进，进而保证法治评估能为中国法治建设提供更为积极和有效的推动。

其一，由制度性进路对价值性进路法治评估进行“指示”与“引导”。

就中国目前价值性进路的法治评估而言，其关键点在于找准法治问题并深入挖掘，而选择的多样化和复杂化却可能导致评估者无法准确的找到真正值得关注的法治问题，往往无从入手。而制度性进路法治评估的目标在于发现法治建设过程中存在的问题与不足，所发现的问题尽管与法治规划和设计息息相关，但其本身也具有非常复杂和深刻的社会机理和历史脉络，可以有效指示价值性进路的法治评估围绕着哪些问题进行深入的考察，并从中挖掘和建构出具有根本属性的法治元素。此外，制度性进路所体现的全局视野可用于引导价值性进路法治评估的发展方向，使评估对地方法治要素进行采集和整理的同时，能够始终围绕着中国法治规划的步骤与方向展开。最终保证聚焦于法治特殊价值的评估实践不会由此忽视中国法治的整体性与统一性，也不会以偏概全的否认或背离中国社会主义法治建设的基本思路。

其二、由价值性进路对制度性进路法治评估进行“扩展”与“验证”。

首先，价值性进路的评估结论可用于扩充和增加制度性进路评估的理论标准。制度性进路的法治评估关注法治规划下的制度规范，部分有现实价值的法治内容尚未列入法治规划中，使得评估内容忽视或舍弃已有的部分制度规范指标。通过价值性进路的法治评估，那些价值重大的规范性指标将会再次被纳入法治评估的过程，保证评估在衡量法治建设的成绩与不足中更为全面和完整，从实质意义上优化评估的实际效果。其次，价值性进路评估可用于检验制度性评估结论的可行性和合理性。在类似法治问题的评估上，经过验证的价值性进路评估结论应当与制度性进路评估的判断是相吻合或者在趋向上具有一致性的，通过法治价值性要素的介入，检验和论证已得出的制度性问题是否真实、科学。如果二者出现冲突或相悖，在法治改革中则需谨慎使用制度性进路评估产生的结论，以免造成即时性法治调整和改进的错位与偏差。

总之，法治并非中国文化的固有传统，从法制之法向法治之法的变迁是西方文明压迫和自我完善的本性之内外双重牵引下展开的^①。法治中国不是简单对西方法治文明的复制，而是在不断的法治探索中，为人类法治文明找寻新的可能性，既是学习西方法治经验的过程，也是在为包括西方在内的全球法治文明增添新的内涵。作为工具的法治评估，理应在尊重与接纳全球化法治文明的同时融入自身的本土法治资源，以功能同构的思路统筹价值和制度两条评估进路，不断丰富和完善中国法治实践与法治资源，找寻到中国法治的应有之路。

^① 陈卯轩：《20年来法治之法的价值、制度与谱系生长》，《四川师范大学学报（社会科学版）》，2005年第4期。

法治评估的实践反思与理论建构

——以中国法治评估指标体系的本土化建设为进路

张德淼 李朝*

(载《法学评论》2016年第1期)

[内容提要] 随着法治进程的推进和社会发展的需要,法治评估活动得以在中国兴起。中国法治评估的形成建立在相应的理论、技术、制度和现实基础之上。国外法治评估模式的引入不断引发法学理论和实务部门的关注与讨论,中国的法治评估活动方兴未艾。但在中国法治评估实践中,仍然存在制度指向混乱、量化研究方法功能局限、数据样本独立性和有效监控缺失、区域化法治评估的正当性质疑等问题。建设中国本土化的法治评估指标体系,应当明确法治评估的制度指向、综合量化与质性方法、建立法治评估的监督复核程序、保持法治评估的开放性与纠错性。

[关键词] 法治评估 量化方法 法治评估指标 开放性

构筑法治社会是近代以来世界各国人民的不懈追求,人们对法治倾注了无限的希冀并为之向往。“从国际经济领域的投资合作,到人道援助的成效考虑,一国的法治状况都受到相当多的关注,客观和准确地评估一国法治状况就成为一种现实需要”^①。以往国内学者对法治的探讨多侧重于理论路径的研究,随着实证研究方法不断被引入到法学研究领域以及不同学科交叉影响日益深化,法治建设状况的量化评估迈出了实践性的步伐。近年来,我国不少地方人民代表大会、检察院开展量化绩效考核,地方政府也纷纷以法治评估为契机推进区域治理法治化。在此背景下,通过对法治评估^②进行理论溯源、价值衡量来分析法治评估的正当性和合理性,再通过对法治评估实践中几个误区的梳理来探讨当前我国法治量化评价中的不足和缺陷,并针对我国普遍开展的法治评估模式提出富有建设性的思考是极富意义的尝试。

一、法治评估指标体系的形成基础

(一) 法治评估的理论基础

法治评估指通过建立法治指标及其他实证方法对国家、地区抑或是社会的法治状况进行评价的系统工程。法治评估的关键在于提取与公认的、确定的法治概念相对应的法治指标。而这在法治理论研究中早已为学者们提出,亚里士多德提出法治的双重意义^③可以理解为法治指标的萌芽状态。古罗马和中世纪时期,法

* 作者单位:张德淼,中南财经政法大学法学院教授;李朝,西北政法大学刑事法学院教师。本文是“中国法学会‘深入研究党的十八届四中全会精神’重点专项课题《中国地方法治实施效能评价指标体系及操作准则研究》”[CLS(2015)ZDZX01]的阶段性成果。

① 钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大为:《法治评估及其中国应用》,《中国社会科学》2012年第4期。

② 钱弘道对法治指标和法治指数作出区分,认为指标是对评估内容和要素作出的进一步解释,而指数则是以量化方式确定的指标权重及其等级。笔者未对其两者的适用作出界分,而是以法治评估涵盖二者,因为法治指数本身具有明显的量化色彩,而法治评估尽管在现阶段以量化为主要方式,但不排斥其他方法的后续融入,更具有开放性和吸纳性,所以本文适用的是法治评估一词而非法治指数。同前注1,钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大为文。

③ 其一是已制定的法律得到普遍的服从,其二是普遍服从的法律是良法。参见[古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第199页。

治的细化趋势也未停止，并形成三项法治划分的共识^①。自由资本主义兴起以后，学者们对法治指标的划分也趋于精细，马克斯·韦伯提出法治秩序的主要标准^②、富勒提出法律的内在道德亦即法治的八项指标^③、拉兹提出合法性法律模式的八项构成要素^④、菲尼斯提出法治八项要件^⑤等。我国学者们吸收了西方学者的法治指标理念，并基于本土法治国家建设的特征和需求，提出了中国法治建设的指标或标准。李步云提出法治国家的十项原则和要求^⑥，张文显提出实现法治国家的技术条件^⑦，夏勇提出法治的十大规诫^⑧等。学理上概括的法治指标，历经由简单到复杂、由模糊到明晰的发展过程，形成了内容丰富且层次多样、从普遍性法治准则到带有地方特色的法治标准，成为衡量现行法治状况的理论依据，也构成了法治量化评估的理论基础。现代各国，无论是成文法国家还是判例法国家，在保持法治价值追求的同时，也开始在法治的形式上相互借鉴和学习，促使法治的概念、特征、标准出现趋同的样态。由此，在世界较大范围内形成规范统一的法治评价体系也具有了合理性。

（二）法治评估的技术基础

在法治的概念和形式可按照要素或指标划分的前提下，如何将法治的各种属性和特征抽离成各种可测的、可数据化的指标进而构成量化评估体系，需要具有可行性的技术支持。这种技术支持主要源于指标自身的认知功能和先进的统计分析技术。首先，法治指标具有认知功能；法治指标作为一种测量尺度，能够准确的描述、反映、比较和评价法律现象及其发展与变迁的规律^⑨，能够实现对已定制度目标的明确和可测，能够准确反映法治建设中存在的普遍性问题和缺陷。认知功能强调法治指标具有可计量性^⑩、概观性^⑪、现实性^⑫，通过对法治概念的层级操作，能够使抽象概念下降到经验层次，形成可实际测量的法治指标。通过数据汇总并按照权重折算成为直观数字，可以评估区域对象的法治程度，对比不同

① 夏勇将资本主义以前的法治观念总结为“法律至上”、“权利的分立与制衡”、“法律是普遍客观和公正的”。参见夏勇：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》1999年第4期。

② 包括“行政活动的持续性”、“权责分明”、“公务员的独立化与专业化”，等。参见季卫东：《以法治指数为鉴》，载《秩序与混沌的临界》，法律出版社2008年版，第56页。

③ 亚里士多德的界定属于形式法治标准的萌芽状态，包括具有一般性、颁布、法不溯及既往、清晰性、避免内在矛盾、不应要求不可能之事、连续性、官方行动与公布的规则之间的一致性。[美]富勒：《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆2005年版，第55-96页。

④ 包括可预期且公开明确、相对稳定、特别法的制定受公开、稳定、明确和一般规则指导、司法独立、遵守自然正义原则、法院对其他原则的实施有审查权、法院易被接近、预防犯罪的机构不滥用裁量权。[英]约瑟夫·拉兹：《法律的权威》，朱峰译，法律出版社2005年版，第187页-190页。

⑤ 第一是法律对未来发生作用，而非溯及既往；第二是法律并非以任何方式都不可能遵守；第三是必须公布；第四是必须清晰；第五是必须与其他规则相一致；第六是足够稳定；第七是制作适用于相对有限情况的判决和命令受已经公布的、清楚的、稳定的、相对普遍的规则的指导；第八是有人以官方地位制定、实施和适用规则的人，有责任遵守应当适用于他们的规则，还要确实一贯的实施法律，与法律要旨保持一致。[美]约翰·菲尼斯：《自然法与自然权利》，董娇娇等译，中国政法大学出版社2005年版，第216页。

⑥ 包括法制完备、主权在民、人权保障、权力制衡、法律平等、法律至上、依法行政、司法独立、程序正当、党要守法。李步云：《法理探索》，湖南人民出版社2003年版，第9页-13页。

⑦ 社会主义法治国家的现实目标，包括完备统一的法律体系、普遍有效的法律规则、严格的执法制度、公正的司法制度、专门化的法律职业等。张文显主编：《法理学（第三版）》，法律出版社2007年版，第93页-95页。

⑧ 夏勇：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》1999年第4期。

⑨ 冉井富：《论法治指标的认知功能及其局限性》，《汕头大学学报（人文科学版）》1999年第2期。

⑩ 可计量性指法治指标所提供的信息和数据是具体、精确、直观的，是可以计算且可以用于横向比较的。

⑪ 概观性指法治指标区别于法治理论研究和实证研究中的个案研究的功能，通过科学的样本收集方法能够描绘某个国家、地区的整体法治图景，具有宏观性、同时也具有概括性。

⑫ 现实性指法治指标是法治建设的现实反映，能够客观、真实的反映法治实施的运行现状、运行效果和运行变化等。

区域的法治差异，并引导社会成员对法治建设形成最优行动选择。其次，量化技术的成熟与进步；在现代社会科学的研究中，以统计分析为核心的实证定量研究已经成为主流趋势。经过几十年的实践，量化技术包括指标操作、抽样策略等都较为成熟，统计应用也从最早的简单百分数等统计量发展到回归和方差分析，再发展到多元统计分析、结构方程模型等。这些技术准备使得量化研究在法学领域中的运用成为可能，白建军对死刑阶梯的量化研究已是明证^①。特别是统计分析技术的不断进步，通过客观计量和统计能够把握研究对象的共性问题，为法治评估的量化研究提供了充分的技术保障。

（三）法治评估的制度基础

世界上绝大多数国家以法治作为立国之本，法治已经成为世界人民的共识，而法治评估的制度前提就是各国政府对法治形式的确认，这也是法律评估的体制性进路得以成行的关键。戴耀廷在研究香港法治指数时认为较之法律评估的价值性进路而言，体制性进路可使研究更为聚焦^②，而钱弘道在此基础上提出体制性进路虽范围较窄，但易于指数的确定^③，这些研究从实证方法上确认了制度性进路的可操作性及科学性。法治评估的体制性路径要求评估研究的区域或国家以法治作为国家治理的基本方式，而法律全球化的背景下无论是国际法的国内化还是国内法的国家化，实际上都导致了在一国或一地区范围内的法律制度在更大范围甚至世界范围内得到推广^④，而法律制度的通用也保证了世界范围内法治评估的有效与价值。20世纪70年代末以来，中国在制定法律的过程中广泛地吸收和借鉴了外国法和国际惯例，这些通用的制度规范在长期的适用调整中不断修改和增补，逐渐融合中国本土法治现实和法治需求而形成了具有全球化特征同时兼具地方性特色的中国社会主义法律制度。2011年10月，国务院办公厅发布《中国特色社会主义法律体系》，实则是对业已形成并普遍适用的法律制度化、体系化的确认，而健全成熟的法律制度及其推行实施恰恰构成了法治评估的制度性基础，保证了以制度性进路开展法治评估的现实可行性。

（四）法治评估的现实基础

中国是全球法治化进程中的一员。1999年第九届全国人民代表大会第二次会议通过宪法修正案，将《中华人民共和国宪法》第五条增补一款为：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，在国家层面上确定了依法治国的道路指向。中国共产党的十五大报告、十六大报告分别以“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一”、“深入贯彻落实依法治国基本方略列入实现全面建设小康社会奋斗目标”作为对依法治国的纵深推进。中国共产党的十八大报告更是提出“全面推进依法治国”，“加快建设社会主义法治国家”，将法治治国提升至新的高度。与之相对应的是各级政府、社会团体、个人的职务行为、组织行为、个人行为也被纳入到法治轨道当中。法治成为创造新型社会的工具、组织和改革社会的手段^⑤已经成为共识。虽然这一过程已经历经十几年的时间，对中国法治建设所处的阶段、状态和普遍性问题，学术界仍然没有形成客观统一的认识。学者们对中国法治的现状褒贬不一，甚至有人仅基于个案材料对法治建设的业绩持质疑态度，做出以偏概全的评价。

法治评估模式恰能回应这一悬疑，按照季卫东的归纳，法治指数能够实现对

① 白建军：《死刑适用实证研究》，《中国社会科学》2006年第5期。

② 戴耀廷：《香港法治指数》，《环球法律评论》2007年第6期。

③ 同前注1，钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟文。

④ 朱景文：《全球化条件下的法治国家》，中国人民大学出版社2006年版，第2页。

⑤ 刘武俊：《在法治框架内推进社会管理创新》，《人民日报》2012年5月16日第17版。

不同社会体制和文化的比较，为改造权力结构提供更清晰的蓝图，以及使法制建设的具体举措和绩效的评价趋于统一化^①。法治评估通过量化手段能够从整体上分析中国法治法治的状况、程度、问题，能够从纵向上反映法治建设的成绩和不足，从横向上反映不同地区法治建设的类似与差异，促使不同国家、地区之间进行法治领域的比较与沟通，甚至能为现行法律体制的发展完善提供指引，追求更高水平的法治，改善法治环境。以至于马怀德提出将“法治 GDP”纳入领导干部政绩考核体系，因为在中国推行法治与发展经济一样，需要来自政府的强大动力，而“包括法治指标在内的较为全面的政绩考核标准，恰恰能够提供这样的动力。”^②这也反映了法治指数评估体系对落实依法行政，推动法治进程的现实意义。

二、中国法治评估指标体系的形成与实践

（一）全球化法治评估指数的出现与引入

尽管国内外诸多学者在理论层面早已就法治的指标化作出了解释和界定，但从操作层面而言，较早建立系统的法治指标体系当属美国学者伊万，伊万在 1968 年将法律指标与社会指标结合起来，提出 70 个具体指标；1979 年，梅里曼、克拉克和弗里德曼在欧洲和拉丁美洲国家法律与发展专项研究中，将法律制度分为立法、行政、司法等六个方面，并将每个方面分为机构、工作人员、程序和消耗资源四个方面，形成法律制度的分析结构^③。截止到 1999 年 10 月，专门编制民主、法治、治理等相关指数的研究报告与出版物至少有十多种，例如《世界自由度指数》、《欧洲自由指数》、《国家风险评论》、《世界发展报告》、《全球国家风险指南》、《国家风险服务》、《全球竞争力调查》、《转型国家》等^④。2005 年世界银行发布《国别财富报告》，正式提出“法治指数”的概念，以全球 120 个国家和地区为样本对公民守法意识及对该国法律制度的信任程度进行评判^⑤。2007 年，由维拉司法研究所及阿尔特斯全球联盟主持的“世界正义工程”在沿袭西方法治理念的基础上确定了以合法政府、公布法律、正当程序、可实现的司法正义为原则的法治评估指标体系^⑥。近年来，随着视野的开阔和认识的深化，特别是国家以社会系统工程为框架在各个领域推行目标管理模式，法治指标作为一种衡量标准和研究方法在各国得到了较为广泛的应用，例如美国政府颁布《政策规定绩效分析》^⑦，对政府工作的合法性和合理性进行考评，诸如此类的实证性的法治指标体系日益增多。香港法治指数调研标志着法治评估开始引入并应用于中国部分地区，而随着“法治评估试验田”的余杭法治指数在 2006 年的发轫，法治评估作为中国法治建设的一种制度创新和方法创新模式得以兴起。

（二）中国法治评估的研究与实践

随着中国法治建设的发展，特别是 2004 年中国首部法治蓝皮书《中国法治发展报告 NO.1（2003）》的发布以来，法治建设的关注重点从最开始的“热点问题”个案解读逐渐发展为对行政体制和司法改革实践研究的关注，再发展为对“国情调研”和“地方法治”等明显带有量化特色的实证研究的关注，例如《中国法治发展报告》2011 年、2012 年连续收录了“中国政府透明度年度报告”，《中国

① 同前注 5，季卫东书，第 55 页、56 页。

② 马怀德：《法律实施有赖于“法治 GDP”的建立》，《人民论坛》2011 年第 29 期。

③ 朱景文：《现代西方法社会学》，法律出版社 1994 年版，第 43-45 页。

④ 转引自占红洋、李蕾：《初论构建中国的民主、法治指数》，《法律科学》2010 年第 2 期。

⑤ The World Bank: *Where is the wealth of Nations?* The World Bank Publish, 2006, pp.13-14.

⑥ Mark Agrast, Juan Carlos Botero, and Alejandro Ponce: *The World Justice Project Rule of Law Index 2011*, The World Justice Project Publish, 2011, p.9.

⑦ 黄良进、肖松：《美国政府绩效评估法治化：历程、特点与启示》，《学术界》2009 年第 3 期。

法治发展报告 NO. 10 (2012)》还收录了“余杭法治指数报告”^①。法治评估因其科学性和概观性逐渐得到学术界和实务部门的认可和适用。

国内学者大多对法治评估持肯定态度。学者们的观点集中于“为什么要进行法治指标评估”、“如何进行法治指标评估”等方面,有学者从法治基本理论出发,对法治评估的前提、正当性和功能作出论述^②,也有学者关注全国性或区域性法治指标的建构^③与推行^④。正如江平评价“余杭法治指数”所言“推动政府工作,促进学界法治量化研究和创建人民表达民意的渠道”^⑤,这也是法治评估的支持者的一个共识。而质疑者多集中于指标设立的条件和功能等问题^⑥,以及法治评估的本土化操作问题^⑦,对当前推行的法治评估是否能够反映中国法治状态,法治评估方法是否真实有效存有质疑,而非绝对的摒弃法治评估模式。

较之学界的争议与讨论,法治实践领域早已悄然出现了以各级政府为代表的法治指标化活动。2009年国务院办公厅发布的《关于推行法治政府建设指标体系的指导意见〈讨论稿〉》以来,从省级政府到市级政府再到县区级政府纷纷出招,制定各自的法治评价体系。例如2010年湖北省颁布的《湖北省法治政府建设指标体系》,2011年辽宁省颁布的《辽宁省法治政府建设指标体系》,2012年广州市惠州市颁布的《惠州市法治政府评价指标体系》。甚至政府系统中的某些部门也纷纷跟风,制定本系统的法治考核指标,例如2010年江苏省财政厅颁布的《法治财政指标体系》,2013年国家工商总局颁布的《工商行政管理机关法治工商建设评价指标体系》等等。近些年来,中国法律发展指标体系的研究为法治评估的开展奠定了一定的基础^⑧,指标立法后评估和司法绩效评估^⑨等立法、司法领域内专项评估的广泛开展也为法治评估积累了相当多的经验教训。以中国内地首个法治评估系统的实验地余杭为例,余杭设置党委依法行政等九组指标,以客观数据、考评及民调为方式,并设置内部组、外部组和专家组对调查结果进行评议^⑩,虽涉及层面较为狭窄,内容相对简单,但其结合余杭区的法治现状,以体制性进路作出的操作化指标保证了数据的丰富性和受访主体的多样性,具有积极和进步意义。

三、中国法治评估面临的问题与挑战

① 《中国法治发展报告》关注重点的转变可从每年目录的变化中发现。2003年报告中突出强调个案形式的“热点问题报告”,而到2008年、2009年法治改革、法治建设、法治实践成为报告的主体内容。2011年、2012年更是将实证调研、指标数据资料作为其重要组成,在“国情调研”和“地方法治”栏目中列入部分全国性量化数据和区域性量化数据报告,体现了法治研究方法的创新和突破。

② 戴浩飞:《法治政府指标评估体系研究》,《行政法学研究》2012年第1期;包万超:《法治政府的标准及其评估体系》,《湖南社会科学》2013年第2期。

③ 袁曙宏:《构建中国法治政府指标体系》,《中国法律》2007年第1期;廖奕:《法治如何评价?——以地方法治指数为例》,《兰州学刊》2012年第12期。

④ 钱弘道:《余杭法治指数的实验》,《中国司法》2008年第9期;同前注17,戴耀廷文。

⑤ 璩静、张乐:《量化法治,杭州余杭出炉内地首个法治指数》,《新华每日电讯》2008年6月15日第1版。

⑥ 志灵:《“法治指数”无法衡量所有的法治现状》,《法制资讯》2008年第4期;陈林林:《法治指数中的认真与戏谑》,《浙江社会科学》2013年第6期。

⑦ 姚建宗:《法治指数设计的思想维度》,《光明日报》2013年4月9日第11版。

⑧ 朱景文:《中国法律发展报告——数据库和指标体系》,中国人民大学出版社2007年版,第二篇“法律实施”,第171页-453页;朱景文:《中国特色社会主义法律体系:结构、特色和趋势》,《中国社会科学》2011年第3期。

⑨ 张禹:《立法后评估主体制度刍议》,《行政法学研究》2008年第3期;丁贤、张明君:《立法后评估理论与实践初论》,《政治与法律》2008年第1期;刘松山:《全国人大常委会开展立法后评估的几个问题》,《政治与法律》2008年第10期。

⑩ 钱弘道:《2011年度余杭法治指数报告》,《人民司法》2012年第11期。

正如吉尔兹所言：“法学与民族志，一如航行术、园艺、政治和诗歌，都是具有地方性意义的技艺，因为它们的运作凭靠的乃是地方性知识”^①。法律自身具有地方性知识的属性，由此决定了法律动态运作的法治活动无法摆脱地方性特征，而作为法治活动中组成部分的法治评估也必须结合中国自身的体制结构特征、法律文化特征和公民意识状态作出，否则就可能会导致法治评估出现“南橘北枳”的局面。余杭法治指数的研究者也认识到中国本土资源的作用，指出“余杭法治指数借鉴了香港模式，同时根据地区法治发展的现实进行了创新，考虑地区经济政治体制及法治发展水平等因素”^②。那么，以余杭法治指数为代表的法治评估实践是否契合中国法治的本土情境，已开展的区域法治评估是否建立了富有操作性和科学性的评估方法，是否真正起到评价、预测以及引领法治发展的科学效果，是否真正成为“中国法治评估的试验田”。以下几组现实问题仍需回应与商讨。

（一）法治评估的制度指向混乱问题

与法治的实践需求相呼应，人们对法治的认识历程，可以概括为正名法治、定义法治和量化法治三个主题环节，它们既共时共存，又陈陈相因^③。量化法治的重要特征在于其实践性，而其实践性的前提和基础在于定义法治。如果说正名法治即中国为何推行法治已经达成共识的话，定义法治即什么是法治的问题历经千年，世界范围的学者们经历了简单到复杂的思考过程而终未形成统一观点。马克斯·韦伯、富勒等人对法治的抽象界分也多集中于形式法治而非实质法治，蕴含价值评判功能的实质法治无法达成共识也可能与世界各国、各地的地方性知识的差异相关，这也直接导致研究者采取体制性进路进行法治评估成为可能引发争议较小的从优选择。

而就体制性进路而言，因其以制度结构要素作为指标划分的依据，研究的基点即制度指向尤为重要。但在法治评估方面，实践面向上的制度指向仍存在模糊和混乱的问题。当前中国法治指标的制度指向中常用的三组概念，即法治国家、法治政府、法治社会。这三个概念单独使用时，法治国家可指整个公权力的法治化；法治政府既可指广义政府行使国家公权力的法治化，也可指狭义政府行使国家行政权的法治化；法治社会既可指广义社会的法治化，也可指狭义社会的法治化。而这三个概念在同一时空使用时，法治国家指整个国家权力的法治化；法治政府仅指国家行政权行使的法治化；法治社会仅指政党和其他社会共同体行使社会公权力的法治化^④。可见，法治国家与法治政府的区别在法治国家主要指向国家的基本制度、权力配置等基础性内容，法治政府则主要指向行政机关，而法治社会还包括整个的非政府层面的、社会上的各类问题，主要有社会事务的管理、社会组织、社会生活，涉及社会安全、社会矛盾处理、社会福利等诸多内容。它们所关注重心和范围存在细微的差异，而由此延伸分类而出的法治指标也难以在范围和内容上达成一致。

而在中国各地法治评估实践中，分别以此三组概念为基础形成了林林总总、形色各异各类指标体系，甚至已经出现了各自为战或者混合使用的局面。如以

① [美]克利福德·吉尔兹：《地方性知识：事实与法律的比较透视》，邓正来译，载梁治平主编：《法律的文化解释》，三联书店1994年版，第73页。

② 同前注1，钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟文。

③ 张志铭：《“量化法治”的实践之道》，《检察日报》2013年7月16日第3版；另参见张德森、李朝：《中国法治评估进路之选择》，《法商研究》2014年第4期。

④ 姜明安：《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》，《法学杂志》2013年第6期。

法治政府为基础的国务院和各省级机关的“法治政府指标体系”^①、行业机构的“XX法治指标体系”^②，以法治国家或地区作为基础的市区级机关的“法治城市建设指标体系”^③，以及将三者混同使用的其他区域性法治指标。例如，余杭法治指数提出的九组指标中与各省市推行的法治政府指标在“依法行政”、“规范市场”和“监督体系”方面一致，而在其他方面指标却又各有侧重和不同^④；2010年湖北省已经颁布实施《湖北省法治政府建设指标体系（试行）》，2013年又再次建立“法治湖北”指标体系^⑤。可以看出，无论在时间维度还是在空间维度上，中国各地法治指标的体系结构和内容向度均尚未达成统一与规范的标准。法治指标体系的功能在于建立并运用来对国家或区域的法治状况作出客观而量化的描述，但在中国内陆这个法制体制统一的范围内，不同地区、行业却出现各自为政、各自评估的局面。自己做自己的评委，与其他地区无涉的作法是否能够准确评价法治建设状态呢？这点仍存有质疑。而同一地区并行的不同法治评价指标体系之间是相互补充还是相互拆台，抑或是各自为战，也很难作出合理和科学的解释。正如克里福德·科布和克雷格·里克斯福德所言“有效的指数需要一个清晰的概念基础”^⑥，显然我们尚未达成。

（二）法治量化研究方法的功能局限

法治量化评估有助于衡量和评价法治状态，但是量化研究方法亦存在先天不足。量化研究具有描述普遍性和整体性的功能，涂尔干在《自杀论》用社会事实的因果关系分析反常的自杀，得出当个体同社会团体或整个社会之间的联系发生障碍时，会发生自杀现象的结论^⑦就是很好的例证。但是量化研究自身具有局限性，如果未得到恰当和谨慎的使用，就可能形成不科学、不真实的结论。其一，量化研究本身的价值维度；“经验科学不能教给某人他应当做什么，而是只能教给他能够做什么，以及在具体条件下他想要做什么”^⑧，在量化研究资料的收集和统计分析中可以通过技术手段做到价值中立，但指标确立却必然面临价值判断和选择，如何保证法治指标尊重法治基本规律并如实反映社会现实？公众的参与与利益相关者的会晤可以是保证民主和公正的最好方式，指标的设置程序需要更好的公众参与过程^⑨，而中国各地评估实践中法治指标的设置明显缺少公众参与

① 2009年国务院办公厅发布《关于推行法治政府建设指标体系的指导意见（讨论稿）》；2010年湖北省颁布实施《湖北省法治政府建设指标体系（试行）》；2011年北京市政府下发《关于加强法治政府建设的实施意见》，2011年辽宁省颁布实施《辽宁省法治政府建设指标体系》；2013年4月发布《广东省法治政府建设指标体系（试行）》；2011年江苏省颁布实施《江苏省法治政府建设阶段性目标考核评价办法》，2011年四川省颁布实施《四川省市县政府依法行政评估指标》。

② 2013年国家工商总局颁布《工商行政管理机关法治工商建设评价指标体系》；2012年江西省宜春市工商行政管理局颁布《宜春市工商系统法治工商建设考核指标体系》；2010年江苏省财政厅颁布《法治财政建设指标体系》。

③ 2008年青岛市普法办公室发布《青岛市创建法治城市目标责任分解》和《青岛市开展法治城市自测评估体系》；2008年深圳市颁布实施《深圳市法治政府建设指标体系（试行）》；2012年沈阳市人民政府颁布实施《沈阳市法治政府建设指标体系》；2012年1月广东省惠州市人民政府颁布实施《惠州市法治政府评价指标体系（试行）》。

④ 以法治政府指标体系中的《深圳市法治政府总指标体系》为例，余杭法治评估的指标增加了对党委、司法机关、民主政治、全民素质和社会秩序等方面的考察内容。

⑤ 方政军、李鹏翔：“法治湖北”指标体系建设论坛在武汉召开，http://news.xinhuanet.com/local/2013-10/01/c_117579660.htm，2013年10月1日。

⑥ [美]克里福德·科布、克雷格·里克斯福德：《社会指标的历史教训》，宾建成译，《经济社会体制比较》2011年第5期。

⑦ 第五章“反常的自杀”，参见[法]埃米尔·迪尔凯姆：《自杀论》，冯韵文译，商务印书馆2008年版，第258-302页。

⑧ [德]马克斯·韦伯：《社会科学方法论》，李秋零、田薇译，中国人民大学出版社1999年版，第4页。

⑨ 同前注45，克里福德·科布、克雷格·里克斯福德文。

的内容，更没有公众建议并达成共识的环节。其二，以定性判断为前提导致同类指标的数据缺乏可比性；指标的设置前提主要指对影响调查目标实现的各种要素的认定，这些要素判断很大程度上影响到指标设计的内容及不同区域间同类目标的可比较性。以余杭法治指数为例，研究者将指标设计前提定义为“地区经济政治体制、法治发展水平等差异”，这种模糊的定性判断使余杭指标的在全国范围内进行推广成为难题。其三，指标自身不能完全反映法治现实；指标可以将复杂的信息数量化或图表化，帮助我们理解复杂事物的整体样态。但每一个指标都是一系列复杂事件的有缺陷的代表，即使最好的指标也只是对背后现实片段的测量^①。如果盲目的推崇法治指标而放弃其他方法，将可能导致对指标背后的法治现实形成错误的认识。事实上，在量化方法诞生的社会学、经济学领域，量化方法的有限性早已形成共识^②，尤其是在社会指标的设置和使用上，也往往结合定性方法，以保证调查结果的真实性和深入性。

（三）法治评估数据的独立性与监控缺失

法治评估的真实与有效不仅源于指标设计的合理性和科学性，是否能够真实的收集资料、获取样本更是法治评估成功与否的关键，甚至决定了评估活动的价值和意义。目前，中国法治评估实践活动对数据收集的价值与作用有所忽视：其一，抽样方法的混乱；抽样是一种选择调查对象的程序和方法^③，抽样调查本身必须有整套严密思索且符合数理原则的选择程序才能保证调查结果的使用价值^④。科学合理的法治评估问卷，只有通过概率抽样方法从整体框中抽取样本，才能保证样本的代表性和推论总体的可能性。在人口普查中提取相关数据也是有效的方法^⑤，但普查中不可能过多涉及法治指标的内容，抽样仍是无法回避的方法。以余杭法治指数的调查为例，其设计的主观指标“人民群众满意度调查问卷”是通过实地民调 500 份以及网络民调 649 份^⑥完成的，但网络调查本身是典型的非随机抽样，实地调查的问卷来源是采用分层、多段、整群、简单随机等随机抽样方法，还是方便抽样、配额抽样和立意抽样也没有作出解释和说明，以此样本数据是否能够对余杭居民的法治满意度作出推论也存在疑问。其二，样本数据质量监控问题；样本数据的真实性可能是量化研究最关注的操作问题，就余杭法治指数而言，客观数据来源于相关机构的统计数字，其数据的真实性处于无监督状态。以余杭信访局提供的“信访案件结案率”指标为例^⑦，2007 年到 2011 年信访结案率均在 99% 以上，此类数字关乎政府机关的政绩，未经调取复核原始材料无法判断其真实性。而主观数据的复核主要可以采用回访等方式，实地调查的问卷尚可通过电话回访、实地回访等方式确认，但网络民调却无法复核查真。第三，研究人员的独立性问题；世界正义工程采用的是第三方介入的方式^⑧，而在余杭法治评估中则转变为政府合作模式，政府既是被调查主体，又是与专家学者配合的资料收集主体，还是保证资料真实性的监督主体^⑨，尽管这与我国政府主导型的评估现实有关，但由此对数据的真实性产生怀疑也是合理的。特别是法治评估的结

① 同前注 45，克里福德·科布、克雷格·里克斯福德文。

② 尹海洁：《科学的方法应予以科学的应用》，《社会学研究》2000 年第 6 期；风笑天：《社会学方法二十年：应用与研究》，《社会学研究》2000 年第 1 期。

③ 袁方主编：《社会研究方法教程》，北京大学出版社 1997 年版，第 199 页。

④ 卢汉龙：《注意社会调查中的科学程序问题》，《社会》1986 年第 6 期。

⑤ 同前注 26, p14.

⑥ 同前注 31，钱弘道文。

⑦ 同前注 36，钱弘道文。

⑧ 同前注 26，p15.

⑨ 参见同前注 1，钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟文。

果用做评估官员表现的依据，那会促使被评估的官员对法治评估进行干预，令评估的可行性及公正性受质疑^①，甚至容易成为投机者和政绩工程的工具，损害我国现行法治的良性运行和渐进发展。

（四）区域化、行业化法治评估模式的正当性质疑

中国当前的法治评估呈现明显的区域化和部门化特征。而所谓的“县际竞争”式的发展模式是否能够适用于法治评估，由各地政府主导或参与的法治评估会不会产生自己做自己裁判的后果，现实中存在这种可能性^②。从当前的制定和实施情况来看，我国制定的各类法治指数比较复杂，既包括中央政府层面的《关于推行法治政府建设指标体系的指导意见（讨论稿）》，又有各级地方政府制定，诸如北京市政府下发《关于加强法治政府建设的实施意见》、辽宁省颁布实施《辽宁省法治政府建设指标体系》、江苏省镇江市人民政府颁布实施《镇江市法治政府建设考核评价办法》等；甚至于在不同行业或部门内部也形成行业法治指标，例如江西省宜春市工商管理局颁布《宜春市工商系统法治工商建设考核指标体系》、江苏省财政厅颁布《法治财政建设指标体系》等，这一种类繁多内容多样的法治指标模式在推行中自然而然出现了多元化法治景观。

而这一多元化的法治景观不同于当前全球化背景下不同组织或机构采取制度性进路或价值性进路产生的评估内容差异，而是我国法治指标缺乏在全国范围内的统一性和权威性。事实上，无论法治国家、法治政府还是法治社会，法治评估最具现实性的价值一直是在全国范围内形成规范统一的法治评价标准，能够实现对各地、各行业之间的互比互评。不能实现区域对比的法治评估，很难在国家层面上梳理和查找法治进程中的疏漏与问题，也很难承担起推动中国法治进程、成为法治发展的增长点的角色。以余杭法治评估实验为例，研究者设计余杭法治指标时采用价值判断的方式设定前提条件，可能阻断了不同地区实现横向比较的可能性，无法在国家层面上作出对中国的法治的整体性评估。在法律制度的国与国之间移植方面考虑本国的地方性知识和本土资源自然无可厚非，但具体到国内的不同地区，过分强调彼此间的差异则可能会误导本身具有同质性的法治模式，导致各自法治评估的自我衡量和自我满足，从长远来看不利于中国法治的全局评价和整体发展。此外，特定区域内法治评估的纵向比较，也往往会出现以法治情境的变迁为由对法治指标作出改动，这种指标变动也会促使法治评价结果的“合目的化”和“非客观化”。克里福德·科布和克雷格·里克斯福德提出，“如果你控制了资源，你就有可能从指标走向结果”^③，法治指标丧失科学性的同时也极易出现“操纵的结果”。更严重的是，这种区域性和行业性法治指数甚至可能成为地方或行业竞争的工具，形成法治割据或法治割裂局面。

其实，早在1997年中国共产党第十五次全国代表大会已经正式提出“依法治国”指导方略，法治的重要作用已经被接受和认识。随着立法、行政及司法改革的推进，特别在2011年中国特色的社会主义法律体系形成以后，法治领域的改革和创新也已经成为衡量地方政府、机关业绩的“软实力”。当前各地兴起的政府主导型“法治评估热”是法治建设的地方性需求还是地方政府政绩工程掩饰

① 戴耀廷：《法治评估的理论与应用》，《光明日报》2013年4月9日第11版。

② 按照张五常的观点，“县际竞争”具有合约竞争的特点，存在市场的介入和资源配置的竞争机制，而郑京平更是评价了这种区域经济竞争的弊端。笔者认为法治评估不同于经济发展，一旦其成为区域竞争的焦点，也就丧失了评价的中立性和客观性，而变成标榜地方政绩的工具，这点不可取。参见张五常：《中国的经济制度》，中信出版社2009年版，第158页-170页；郑京平：《“中国‘县际竞争’发展模式的利弊分析”》《中国国情国力》2010年第9期。

③ 同前注45，克里福德·科布、克雷格·里克斯福德文。

下的利益诉求，我们仍需清醒和理性的看待。

四、中国本土法治评估模式的反思与探索

不可否认，以余杭指数为代表的法治评估工作已经走在实践的前沿，对了解特定地域的法治状态也起到一定的描述和评价作用。而作为法治评估的“试验田”，是否在更大范围内甚至在全国范围内得以普遍推广才是衡量实验成绩和评价实验效果的标准。本文对中国法治评估实践中存在问题的商榷与探讨，绝非否定该方法明辨和助推社会主义法治进程的功能与作用，而是在结合法治理论的规律性与中国法治建设的本土特征的前提下，对法治评估的有效适用作出更切实、深入的探索，以促使法治评估真正关照中国的法治现实，成为衡量和评价、甚至助推法治的有效工具。

回到定义法治阶段，法治的发育与成长具有渐进性和进化性的自我完成特征，法治的形式内容，诸如各类法规的制定、机构的设置等较易确立，但法治的实质要素包括公平、正义、自由等基本原则的形成则需要漫长的过程和公众意识的觉醒。所以，在法治评估的建构问题上，我们要摒弃跳跃式的法治憬愿，秉承理性和谨慎的态度，以渐进的方式不断尝试、修正，以建立健全法治评估指标，完善法治评估的方法。具体而言：

（一）法治评估应明确自身的制度指向

当前法治指标的确定究竟是以“法治政府”、“法治国家”还是“法治社会”作为制度指向，各地各行业的做法存在差异，导致了指标内容和范围的大量争议，例如公众参与和民主决策是否列入等问题^①，这些争议可通过明确制度指向予以消解。在采取何种制度指向作为法治评估基础这一问题上，我们应当对三组概念的适用性作出分析。郭道晖提出法治国家是国家机器的法治化和民主化，法治社会则是整个社会的法治化和民主化，建设法治国家的同时也要求法治社会的形成^②。可以看出，法治社会偏重非政府层面和社会民众生活中的各类问题，具有自生性、渐进性和规律性，而中国的法治发展时间较短，在现实中是否已经形成法治社会要求的成熟的公民意识和权利观念仍处于争议和讨论的范畴，而就指标的有效性而言，脱离或高于中国法治实际的指标难以保证量化数据的区分度，评价效应不大或不明显。而且，以法治社会为基础建立的法治指标内容涵盖面过广，甚至与现有的部分社会指标^③出现重叠的问题，也可能会造成评估成本的重复损耗。而法治政府的提法局限于依法行政问题方面，虽有多年形成的经验材料，但其覆盖的范围过于狭窄，甚至无法反映出我国法治建设的基本结构和法律体系的静态结构与动态运行之全貌。法治国家强调公权力的配置，简单而言更突出立法、司法和执法阶段的法治状态。由于依法治国方略已经推行多年，在各地各行业也已经形成更多的经验材料、基础数据和本土作法，例如立法后评估的广泛开展、部分地方法院早已在本系统内部推行法官绩效量化考评等等，可以说，以法治国家作为基础进行法治指标体系的建构和适用有了相对成熟的实践基础，同时也更具有现实性和操作性。由此出发，在立法、执法、司法和公众评价领域按照层级的划分来设计指标、分解指标，在国家层面上形成具有规范性和统一性的法治指标的理论框架，保证了在全国范围内各地区各行业的法治指标具有可比性和

① 同前注 36，钱弘道文。

② 郭道晖：《法治国家与法治社会、公民社会》，《政法论丛》2007年第5期。

③ 社会治理评价指标体系中包括社会公平、社会保障、公共安全等指标，与法治社会涉及的社会安全、社会矛盾处理、社会福利等方面有考评内容上的重叠。“中国社会管理评价体系”课题组、俞可平：《中国社会治理评价指标体系》，《中国治理评论》2012年第2期。

参照性。

（二）法治评估方法应兼顾量化和质性

法治作为抽象的理论概念是否具有量化的可能性？这个问题已经毋庸置疑，余杭法治指数的研究者也提出“法治很难绝对量化，但也不是说绝对不能量化”^①的观点，这正是诸多学者怀有的期冀，期望能够通过量化方法实现对中国法治发展状态的准确认识，这是一种建设性的态度。但是，量化方法使用更应当考虑到限制性因素的制约作用，否则法治评估可能会流于形式。而有效解决量化有限性，实现法治评估有效性的方法在于兼顾量化与质性方法。首先，应当扩展量化指标的深度和前展性，将量化延伸至法治指标的前置环节；对法治评估的前提条件，例如经济、文化、政策、民族等因素应当通过变量的设计和权重的分配作出调整而实现变量化，保证在全国范围内进行法治评估的跨地区比较成为可能。其次，以重大问题为标靶融入定性研究方法；世界正义工程法治指数在法治评估中提倡兼用定量和定性的方法来复检研究结果^②，香港法治评估的研究者也认为同一套数据可有不同的解读，不能直接推算出一个法治指数^③。例如，余杭法治评估中的司法公平正义指标中的“案件数”、“司法赔偿案件数”，数量的增减是否意味着法治水平的升降，还是与之相反，单凭量化指标无法对数据结论作出价值取向的判定。而质性研究通过采取实地体验、开放型访谈、参与型与非参与型观察、个案调查等多种方法^④，可助于明确量化数据结论的价值指向。而且，在定量研究实现对整体的描述与比较的同时，质性研究还可以将视点集中于特定区域、特定时段、特定人群甚至个案问题，以保证对法治重大问题或事件的深度了解和剖析，这也是单纯的量化方法无法比拟的优势。

（三）法治评估应当建立规范的监督复核程序

在法治评估中，“变量的操作化、样本的删除等细微差别，都可能会导致结果很大的差异”^⑤，法治评估的科学化和常态化更需要良好的监督与复核机制。首先，样本数据的质量监控方面；针对法治评估的客观数据，研究者根据被调查机关提供的数据，可以通过对数正态分布检验法、奔福德定律检测等技术对异常数据进行识别，还可以随机抽取部分数据提供机构进行数据原始材料的复核；而主观数据则可以通过随机抽取问卷进行回访作出复核。其次，对法治评估活动本身的复核；研究者作为法治评估的主体，其对样本数据的分析和判断活动也应具有可评估性，这点在美国的定量研究领域已经广为提倡，例如《美国经济学评论》要求作者必须提供论文相关的数据和程序代码^⑥。法治评估建立数据公开和开源机制，可以排除研究者倾向于特定模型而推导出符合自己意向结论的嫌疑，也有助于避免“数据游戏”的出现。而且，数据公开机制也有助于多元主体介入到法治评估研究中，促使评估主体的多元化，也是对评估实践的丰富和充实。

（四）法治评估应当具有开放性和纠错性

法治指标体系具有“嵌入性”^⑦的特质，其既是评价法治的机制和方法，同时又嵌入到法治进程当中，构成法治建设的一部分。而法治本身会根据社会情境

① 同前注 1，钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟文。

② 同前注 26,p.116.

③ 同前注 58，戴耀廷文。

④ 陈向明：《定性研究方法评介》，《教育研究与实验》1996 年第 3 期。

⑤ 陈云松、吴晓刚：《复制性研究——社会科学定量分析新趋势》，《评价与管理》2012 年第 4 期。

⑥ 同前注 68，陈云松、吴晓刚文。

⑦ 波兰尼将提出“嵌入性”用于解释经济活动与社会的关系，这一概念因深刻而抽象而得到更广泛的适用。法治评估不能脱离法治，不能脱离法治所依赖的社会、经济关系，同时也相互作用。卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社 2007 年版，第 49 页、50 页。

的变化而产生动态和连续的细微变化，如果法治评估长期保持静态，就可能会出现不适应法治发展需求的后果，也可能会因无法兼顾时间维度差异而产生的新问题、新情况。事实上，国外法治评估实践已经充分认识到这一点，例如世界正义工程的法律治理指数自 2008 年提出以来每年都会作出修改和补充^①。所以，法治评估应当具有开放性和纠错性，可以适时调整。法治评估内容的调整应当考虑社会公众的参与，而非仅局限于专家群体。例如，评估设计方案可以参照立法草案讨论的形式，将指标划分和计量方法的拟定标准通过网络或书籍等形式公诸于众，民间组织或学者公众均可以就草案集思广益，基于判断或自行调查对法治评估的疏漏和不适应法治需求的指标内容提出建议，这种做法不仅会促进法治指标自身的修改与完善，更会间接推动民众法治和权利意识的发育与觉醒。

此外，在调查主体多元化或者调查内容多样化的同时，需要注意的是，特定时间段不同地区的评测指标上还需要保证一致性，否则又会再度出现区域分割性的法治评估局面，不利于法治评估的稳定性和统一性。至于个别指标的争议或特定区域的地方性要素，可以在统计分析的时候进行变量的单列说明或通过统计技术以量化赋分差的方式作出处理，也可以通过质性方法获取特殊个案资料对争议事项或争议数据信息作出补充和解释。的确，法治指标很难承载法治的实质特征和价值追求，但量化的手段可以分析测量法治建设的运行现状与发展规律，发现问题与查找缺漏。保持法治评估体系的开放性和纠错性，从长远来看，可以实现对中国法治的动态运行作出真实而全面的认知，促使社会主义法治建设在全方位得以推进与提升。

Abstract: With the advancement of the rule of law and demand of the development of the society, assessment activities of the rule of law have rose in china. The formality of Chinese assessment of rule of law is based on relevant theory, techniques, institutions and reality. Besides, introduction of types of foreign assessment on rule of law constantly attract the attention and heated discussion of Chinese scholars both in legal and practical research field. Therefore, Chinese assessment activities of the rule of law have been gradually unfolding. However, such problems still can not be ignored in Chinese assessment of the rule of law in practice as chaos institutional aims, limitation on function of quantitative research methodology, deficiency of independent and valid monitoring data etc. the construction of evaluation index system of the rule of law with Chinese localization should confirm institutional aims, apply both quantitative and qualitative methodology, establish supervision and revision procedure in assessment of the rule of law and keep its characteristics of openness and error correction.

Key words: the assessment of the rule of law; quantitative methodology; index of assessment of the rule of law; open characteristic

① 前引 26, p.8.

中国法治评估指标体系的生成与演进逻辑

——从法治概念到评测指标的过程性解释

张德淼* 李朝**

(载 CSCI 来源期刊《理论与改革》2015 年第 2 期)

内容摘要：当前中国的法治评估指标体系在很大程度上仍是对国外经验的模仿与参照，指标体系的组成部分之间仍处于“断裂状态”。提出建构法治评估指标体系的逻辑关系模型，将中国法治评估指标体系的制定过程分解为“法治概念”、“法治制度维度”、“法治测量指标”三个阶段，并依照评估进路对中国法治评估指标体系作出过程性的阐释。其中，在法治概念阶段，提出法治“操作定义”的类型化及法治评估的制度性进路；在法治制度维度阶段，提出法治制度维度的操作准则与维度范围；在法治测量指标阶段，提出法治测量指标的设计原则，作出法治测量指标的操作试验以及建立法治测量指标筛选的数理模型，进而为中国法治评估活动的普遍推行提供理论层面的有力支持。

关键词：法治评估指标体系、制度性进路、法治制度维度、法治测量指标

一、问题提出与研究进路

时至今日，法治已经是中国治国理政的基本方式，也成为日常民众生活的基本方式，与之伴随的是“嵌入性”法治评估的广泛开展与推行^①。自法治评估引入中国以来，浙江、四川、湖北等地方政府纷纷制定各种法治评估指标体系。学者们也在参考“世界正义工程法治指数”的基础上提出各种法治评估指标与测量办法。例如，钱弘道教授提出 9 组评估目标与 96 项考评标准^②，戴耀廷教授提出了 18 项客观数据与 4 项市民主观观感^③，马怀德教授提出法治政府的 7 个标准与 60 项观察点^④等。

在笔者看来，尽管我国法治指标体系的研究方兴未艾，但是已有指标体系更大程度上是借鉴国外已有法治评估的经验与作法的结果，表现出较强的“模仿”、“照搬”与“形式相似”，并未真正建立自身的法治评估指标体系的逻辑模型。相比较而言，国外学者在总结自身评估经验教训的基础上已将重点放置于从基础概念的配置到科学的法治评估指标设计全过程。例如，Ginsburg 提出应建立可测量的法治概念，使细化后的法治评估指标既能回应法治特征，并能反馈法治现实问题^⑤。再例如，Saisana 和 Saltellis 提出法治评估指标应结合实际作出调整，保证指标精确性的同时避免指标的无效与泛化^⑥。

* 中南财经政法大学法学院教授，博士生导师。** 中南财经政法大学法学院法学理论专业博士研究生。本文是“中国法学会‘深入研究党的十八届四中全会精神’重点专项课题《中国地方法治实施效能评价指标体系及操作准则研究》”[CLS(2015)ZDZX01]的阶段性成果。

① 波兰尼将提出“嵌入性”用于解释经济活动与社会的关系，这一概念同样可用于解释法治评估与法治的关系，即法治评估是法治的组成部分，起到助推法治建设的功能。卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社 2007 年 4 月版，第 49-50 页。

② 钱弘道等：《法治评估的实验—余杭案例》，法律出版社 2013 年版，第 98-112 页。

③ 戴耀廷：《香港法治指数》，《环球法律评论》2007 年第 2 期。

④ 中国政法大学法治政府研究院法治政府协同创新中心：《中国法治政府评估报告（2013）》完整版，2013 年 12 月 30 日，未刊。

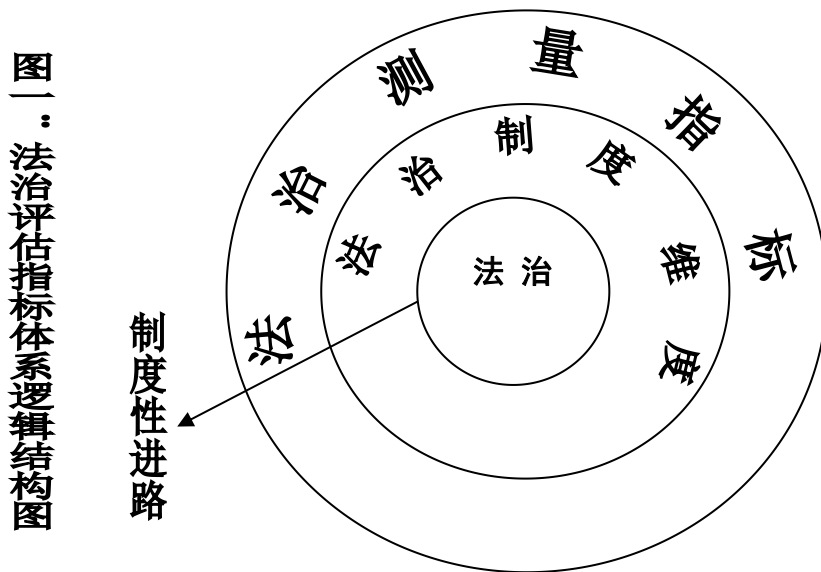
⑤ Tom Ginsburg (ed.), Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes. 2008.

⑥ Michaela Saisana and Andrea Saltelli, Rankings and Ratings: Instructions for Use, Hague Journal on the Rule of

这种思路的转变对我们制定中国法治评估指标体系是有启示性的。当然，在进入正文之前，一些关键的基本概念还是作出界定，以便于后文论述中的理解。

本文所指的“法治概念”是法治评估视野中的“法治”定义，这一定义区别于“严格意义上的法治”^①，其内涵即包括传统法学提出的“法律下行事”等形式法治价值，也包括现代民主法治所追求的普适性的法治伦理价值^②，是一种综合意义上的“法治”。本文涉及的“法治制度”也是基于评估技术的特征所提出，包括围绕法治运行的所有法律制度及机构设置，大致等同于吴德星教授所述的“法治规范”范畴^③。而“法治测量指标”主要指项目中具体的评价指标及评测问题，间接摒弃以往法治评估研究将“维度”与“指标”混同的作法。

笔者之所以提出法治评估指标体系的生成与演进逻辑，是因为法治评估指标的建构逻辑实则是法治概念从抽象到具体的解构过程。倘若没有对法治评估指标体系的逻辑模型作到准确和合理的论证，法治评估就很容易在操作化过程中发生变异，偏离我们预期的评估目标，甚至得出虚假乃至事与愿违的错误结论。因此，笔者提出，法治评估指标体系的建设应当建立一套规范而合理的逻辑推演程式。如图一所示，中国法治评估指标



体系的生成与演进逻辑正如费孝通先生在描述“差序格局”时所说的，是“以某个点为中心…犹如投入水中一个石子后的水波，一圈圈地推出去，越推越远，也越推越薄…”的过程^④。其中，处于最中心位置的是“法治”基础概念，而沿着“制度性进路”由内

Law(2011), p. 247.

① “严格意义上的法治”主要指形式意义上的法治，即拉兹所述的“法治仅仅是一个法律制度可能拥有并评判该制度的德性之一。它不应该与民主、正义、平等…相混淆”，是一种最低标准的法治。参见高鸿钧：《法治：理想与制度》，中国政法大学出版社 2002 年版，第 180 页。

② 民主法治的伦理价值指现代法治所提倡的自由、平等及人类尊严等带有实质特征的法治价值内容。参见夏勇：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》1999 年第 4 期。

③ 法治规范指依照法治原理制定的法律、法规，还包括为实施这些法律法规而做出的机构设置。参见吴德星：《法治的理想形态与实现过程》，《法学研究》1996 年第 5 期。

④ 费孝通：《乡土中国》，上海人民出版社 2006 年版，第 22—23 页。

向外扩展中经历”法治制度维度”、“法治测量指标”的分解过程，最终建构出一套既符合法治理论特征，同时也适合地方法治实践的中国特色社会主义的法治评估指标体系。

二、法治评估指标体系中的法治概念：“真实定义”到“操作定义”的转换

法治评估是建立在传统法学研究基础上采用新型的评估技术与方法对不同国家或地区法治发展与实现状况进行评价和衡量的系统工程^①。法治评估得以成行的两个基本条件是明确的法治概念与有效的法治评估指标，而确定法治概念是制定法治评估指标的前提与基础^②，也是中国法治评估指标体系的逻辑同心圆的起点。

（一）评估视野中“法治”是一种“操作定义”

作为“名称定义”，“法治”一词的正式提出始于戴雪的法治三原则^③。但从汉普尔的“真实定义”角度^④来看，法治定义的解说贯穿于整个西方法律史的全过程。从亚里士多德提出的“良法”与“善治”^⑤，到自由主义时期哈林顿提出的法治保护自由、平等及财产权^⑥、洛克提出的“依法行政”和“民众守法”^⑦等，再到之后《德里法治宣言》对法治特征的概括^⑧及德沃金提出法治的权利观^⑨等。诸多解说在丰富法治内涵的同时却致使该概念使用的无所适从，拉兹就称法治是“一种特定性实证性政治制度的方便之辞”，卡罗瑟斯也宣称“法治的实质究竟是什么，也存在不确定性”^⑩。

但是，评估项目是一项精密的科学程式，倘若将充满不确定性的“法治定义”嵌入评估模式中，就会使法治概念处于“混乱”与“无法拆分”的状态，导致法治评估无法在经验层面推进。因此，法治定义必须由“真实定义”转变为“操作定义”，才能分解为若干独立而又联系的构成要素。“操作定义”是“将我们无法得到的社会结构、制度及有关人们行为、思想和特征的内在事实，用代表它们的外在事实代替，并通过后者研究和评价前者的操作化过程”^⑪，法治评估使用的法治概念亦属此列。事实上，通过构成要素组建法治概念的作法已在学界得到广泛应用。例如，富勒提出法律内在道德的八项标准^⑫、菲尼斯提出法治八项要件^⑬等，这些已有研究也为建立法治“操作定义”的提

① 参见张德森、李朝：《法治评估的实践反思与理论建构——以中国法治评估指标体系本土化为进路》，2013年湖北法理学年会论文集。

② 参见钱弘道：《法治评估的实验——余杭案例》，法律出版社2013年版，第1页。

③ 戴雪提出法治的三原则，即没有事先的法律规定就不得惩罚、法律面前人人平等、个人的权利以一般法院提起的特定案件决定之。参见汤姆·宾汉姆：《法治》，中国政法大学出版社2012年版，第3页。

④ 任何定义都包括定义项与被定义项，被定义项也就是真实定义，指的是通常对法治的基本特征或属性的概括与总结。参见张榕、宋柔：《一种被定义项的识别策略》，《当代语言学》2007年第1期。

⑤ 参见[古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第199页。

⑥ 参见[英]詹姆斯·哈林顿：《大洋国》，商务印书馆1963年版，第20页、37页、104页。

⑦ 参见[英]洛克：《政府论（下篇）》，商务印书馆1964年版，第59页。

⑧ 法治的特征概括为“法治原则、制度和程序对于个人抵制专断政府、对于个人维护人之所以为人的尊严，至关重要”。Geoffrey de Q.Walkerr, *The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy*, Melbourne University Press, 1988, pp.6-7.

⑨ 夏勇：《法治是什么？一渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》1999年第4期。

⑩ 转引自汤姆·宾汉姆：《法治》，中国政法大学出版社2012年版，第7页。

⑪ 风笑天：《社会研究方法》，中国人民大学出版社2001年版，第102页。

⑫ 参见[美]富勒：《法律的道德性》，郑戈译，北京：商务印书馆，2005年，第55-96页。

⑬ 参见[美]约翰·菲尼斯：《自然法与自然权利》，董娇娇等译，北京：中国政法大学出版社，2005年，第216页。

出奠定了学理基础。通过法治定义的操作化，“概念就转化为变量形式…能反映现象或事物在规模、程度、性质、种类上的具体差异”^①，保证科学与准确的评估法治具有现实可能性。

（二）建立法治“操作定义”的前置条件

风笑天教授指出：“操作化过程就是沟通抽象的理论概念与具体经验事实的一座桥梁”^②，但是沟通二者的“桥梁”并非是唯一的。因为法治评估的视角、方法或目的的不同，就可能衍生出不同类型的法治“操作定义”。但是，任何法治“操作定义”的提出都必须符合三个前置条件：

其一，法治定义可分解为若干构成要素，且不同构成要素之间可替代的而非绝对固定的。法治“操作定义”不再是对法治属性和特征的整体概括，而是总结和提炼出不同面向的构成要素。而法治构成要素的可替代性并非指法治的多元解释或不同类型，而是强调可用不同方式、不同要素来定义法治和解释法治^③。在不同地区或国家中进行评估时，也可基于其自身的法治形式或地方知识作出个别要素的替换与增添。当然，要素彼此间的替代也不能因强调评估区域的特殊之处而忽视和背离法治的普遍的、基本的价值与精神。

其二，法治定义是由若干关键要素构成的框架结构而非完整意义上的法治样态。世界正义工程法治评估项目中指出“这些法治指标无意于提供一种既存法律体系的制度结构和运行过程的完美描述，而是要提炼一系列关键性要素。而这些系列要素将为法治核心功能的实现提供评价系统”^④。不同国家或地区的法治形式之间存在着或大或小的差异，但任何“法治理想样态”都无法摆脱相对固定与稳定的关键要素，法治“操作定义”关键在于提炼出与“法治理想样态”相吻合的法治结构性要素。

其三，法治定义在不同时空情境下存在着个体差异与动态变化。作为“操作定义”的法治更具有现实指向，其内涵在历时历地的演进中也融入不少新的要素。同时，不同情境中社会动态运行和现实片段也会影响法治操作定义的界定。据此产生的结果是无法在法治评估领域提出放之四海之唯一标准，而应保证法治操作定义的开放性与接纳性，并与其所依赖的社会情境之间的互动，来获取对法治的相对合理与科学的解读。

（三）法治“操作定义”类型化与中国法治评估进路选择

符合以上三个条件的“操作定义”是典型的类型化的法治定义^⑤，即在无法提出精

① 袁方：《社会调查原理与方法》，教育科学出版社 1991 年版，第 134 页。

② 风笑天：《社会研究方法》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 102 页。

③ 沃克认为，“至少人们可以依照不同的路径或标准(approach)，即以价值标准定义法治、以规则标准定义法治、以机构标准定义法治、以程序标准定义法治”，参见 Geoffrey de Q.Walkerr, The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy, Melbourne University Press, 1988, 9.

④ Mark Agrast, Juan Carlos Botero, and Alejandro Ponce: The World Justice Project Rule of Law Index 2011, The World Justice Project Publish, 2011, p.8.

⑤ 法治定义的界定往往包括对法治特征、价值、规范制度等多个方面的内容，但是这些内容分布于不同的层次，法治定义的类型化是指按照相同路径选取处于相同层面的法治要素组成的法治概念，是一种“概念上纯粹的类型”，而在现实中则更多表现为“相似与相符合”的状态。参见马克斯·韦伯：《经济与社会》，上海人民出版社 2010 年版，第 57 页。

准而全面的法治定义的前提下，研究者可以依照不同的路径或标准(approach)定义法治^①，这也就构成了法治评估的不同进路。法治评估进路就是研究者在法治定义类型化过程中选择的操作路径，依循不同的法治评估进路可能会产生不同功能与作用的法治评估指标体系。也只有厘清法治评估指标体系的进路类型，才能结合中国法治情境与法治现实作出恰如其分的进路选择：

1、法治评估进路的两种“理想型”及其比较

通常而言，法治评估进路可以分为两种理想类型，即制度性进路(The institutional approach)和价值性进路(The values approach)。制度性进路的法治评估以现实社会中已经确立并运行的各项法律制度或机构为对象，通过抽象不同制度或机构之间相似或相同的法治价值或目的进行比较。与制度性进路不同，价值性进路的法治评估指标体系主要关注使得这些制度成立的动机、目的，这些制度服务的目标，并通过法治的价值形态的集合形式反映和呈现法治特征。从价值性进路来讲，法治应该服务于致力一个自由的社会，创造使每个人都能追求自己的价值和目标的大众福利。法治评估的制度进路还是价值性进路，二者之间并无优劣之别^②。但是，具体至不同评估地区，选择何种评估进路则来自两种进路的比较及与评估地区的契合程度^③：

法治评估进路类型	评估主体	评估对象	评估范围	评估功能	法治评估方法
制度性进路	政府相关部门或委托第三方	法治制度、机构及运行状况	法制统一的国家或地区	测量和评价法治建设状况，为法治建设提供建议	定量方法：实验与准实验、调查等
价值性	科研组织或跨国机	法治现实及其与法治理	既可在国家	总结与反思法治现	定量方法；定性

① Geoffrey de Q.Walkerr,The Rule of Law:Foundation of Constitutional Democracy,Melbourne University Press,1988,7.

② 按照韦伯“理想型”的划分，法治定义的操作可形成两种类型的进路模式，即法治评估的制度性进路与价值性进路。制度性进路的特征是构成法治的要素是制度形式及其背后蕴含的价值，而价值性进路则更强调法治的目的性或伦理性价值。参见张德森、李朝：《中国法治评估进路之选择》，《法商研究》2014年第4期。

③ Geoffrey de Q.Walkerr,The Rule of Law:Foundation of Constitutional Democracy,Melbourne University Press,1988,11.

④ 参见戴耀廷：《香港法治指数》，载《环球法律评论》2007年第6期。

⑤ 参见张德森、李朝：《中国法治评估进路之选择》，《法商研究》2014年第4期。

进路	构	想的差距	或地区内部，也可跨国家和地区	实，完善法治的内涵与价值	方法：个案法、开放式访谈和观察、记录回顾等
----	---	------	----------------	--------------	-----------------------

图二：法治评估制度性进路与价值性进路的比较示意图

如图二所示，法治评估的制度性进路与价值性进路各有侧重。制度性进路的法治评估之优势在于：其一，政府作为评估主体参与法治评估，便于大量与政府相关的数据的有效收集，并保证数据资料的时效性；其二，评估目标定位于“查错”与“纠错”，能迅速反馈已制定的法律制度及运行中存在的问题，有助于查找评估地区法治建设的不足并进行改进。其三，评估可在法制统一的较大范围内开展，能从概观和整体上把握法治建设过程的状态，为地方法治规划提供经验资讯。较之制度性进路，价值性进路的法治评估也有其独特的优势：其一，中间组织或第三方组织评估，可保证法治评估活动的独立与公正，免受外在因素的干扰。其二，评估目标定位于不同评估地区或国家的比较，有助于评估地区或国家更清楚的认识自身法治的真实水平，甚至明晰与其他法治地区或国家之间的差距。其三，评估除了比较不同地区或国家的差异外，还可以在法治水平较低的地区或国家挖掘法治资源，凝练该评估地区的法治价值。其四，法治评估方法具有多样性，既可使用量化统计技术，也可采用访谈、个案、田野等质性方法。而在法治评估指标体系设计方面，制度性进路与价值性进路的差别主要集中在“评估对象”、“评估功能”及“评估范围”三个方面，作出评估进路选择的关键在于我们是否找到与中国法治情境相契合的法治评估模式，而非简单否定某种进路而支持另一种进路的武断判定。

2、中国法治评估的制度性进路之选择

新中国的成立和发展嵌生于近代世界性的现代化过程之中，“我国的法律，从形式到实质内容，从概念到精神...不再是与本国历史相连接，从本国社会生活中逐渐生长出的一套规范体系，而主要是以西方法律为蓝本制定的”^①。显而易见，“中国的法治发展道路不是西方传统的自我演进，也并非哈耶克意义上自由秩序的延展”^②，而是由“国家上层建筑”自上而下地推进法治规划蓝图的产物。由此产生的后果是：其一，法治制度与法治价值的脱节，符合基本国情和民生特征的法治伦理价值仍处于探索阶段；其二，法治现实的整体特征和总的走向尚未得到清晰的把握；其三，法治实践中各类问题频出，而且无法辨别问题的特殊性抑或普遍性。

选用价值性进路，中国法治评估将会遭遇两难之境：如果设计法治评估指标体系，虽然可保证了评估的概观与全面，但势必要放弃部分蕴含重要地方伦理价值的法治要素，由此设立的指标体系也会丧失针对性与精准性，无益于现有法治生活中冲突与矛盾的及时化解。如果选择局部或微观问题进行纵深评估，则会因当前法治本土资源的不充

① 孔庆平：《改造与适应——中西二元景观中法律的理论之思（1911—1949）》，上海三联书店2009年版，第4页。

② 参见蒋立山：《中国法治发展的目标冲突与前景分析》，《法制与社会发展》2009年第1期。

分而陷入定性评估范式中，无法提炼出覆盖全面的测量指标，也无法建立合理的完整的评估指标体系。

十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”，其目标是为现行法治运行状况进行“把脉”与“体检”。而制度性进路的法治评估恰能符合这个正当诉求：第一，制度性进路的法治评估强调法治价值与法治制度之间契合程度。法治的实现过程是“法治理想的规范化过程以及法治规范的现实化过程”^①，将内在的法治价值原则转换为外部的法治规范要素，进而构建的法治评估指标体系，既可以反映评估地区实际的法治价值与原则，也可能反映理想法治价值与实际法治规范的匹配与吻合程度，对中国法治建设有着独特的价值与意义。第二，制度性进路的法治评估兼顾概观与全面，可“为法治现实矛盾提供准确而客观的资讯”，“为法治全局作出详细的描述，反映法治建设中的普遍性问题”，甚至能够为下阶段法治规划提供有价值的改进思路与意见。

三、中国法治评估指标体系的制度维度：操作准则与维度范围

维度是分类的技术术语，法治制度维度主要指法治概念在制度层面的若干具体且可指明的面向^②。“制度实质上是有明确界限的运转单位”^③，法治制度既可理解为与法治相关的机构或职能，还可理解为专门的程序或秩序^④等多个方面，所以法治制度维度应建立符合一种法治理想样态的变量组合。但是，不同于法治价值的普适规律，法治制度在不同时空中表现出更大的差异甚至是地方性特征^⑤。为此，笔者提出法治制度维度的操作规则，并从中国自身的法治制度中发掘与提炼关键性制度要素，这也是法治评估指标体系逻辑同心圆中不可缺少的中间环节。

（一）法治评估指标体系中制度维度的操作准则

“许多比较抽象的概念往往具有若干不同的方面或维度…指出概念所具有的不同维度，对于概念的操作化、测量指标的选择以及对综合的理论思考和分析，都是十分有用的”^⑥，这既强调提出法治维度维度的重要性，同时也反映出法治制度维度自身的多样性，而任何法治制度维度的提炼都必须遵从以下三项操作准则：

1、承载和反馈法治价值基准。

法治评估项目应当遵循法治的基本价值与原则，评估地区的法治价值基准是法治制度维度的理论基础。中国法治的价值基准包括“法律至上”、“权力制约”、“法制健全”、“程序正当”、“民主与形式平等”、“权利保护”、“正义和合道德性”等必选项^⑦，法治

① 吴德星：《法治的理想形态与实现过程》，《法学研究》1996年第5期。

② “法治制度维度”的提法来自法治制度层面与评估维度技术层面的结合，是将法治制度作为法治定义分解基本方式的结果，法治制度也为此成为评估测量的分解因子。

③ 劳伦斯·M·弗里里曼：《法律制度——从社会科学角度观察》，中国政法大学2004年版，第5页。

④ Jerome Skolnick, "Social Research on Legality: a Peplu to Auerbach", Law and Society.

⑤ 这种差异与地方性特征表现为三个方面：其一，法治制度遵循历时变化的规律；其二，具有地域性和文化属性的基本特征；其三，制度内容上也较为繁琐和复杂。

⑥ 风笑天：《社会研究方法》，人民大学出版社2001年版，第104页。

⑦ 这七项内容系根据不同学者的观点作出的提炼，是中国法治价值层面的基本准则，也是中国法治评估指标体系所应当遵循的基本价值原则与标准。当然，这一价值基准并非是必然正确的，更多的是为满足法治评

制度维度组成要素也不能背离这些价值基准。同时，法治制度维度也不能逾越法治价值基准的限制；“在法律产生之前，人类社会早已存在并有序的运行着...甚至在当今的许多法治社会，大多数冲突和纠纷也并非通过法律手段解决的”^①，这也揭示出现实生活中必然存在法治无涉的空白区。“中国社会治理评价指标体系”提出的“人类发展”、“社会公平”等维度中，既有与法治相关的内容，又包括其他类型的维度^②也说明这一点。超越法治价值而扩展法治评估覆盖面会导致与现有的部分社会指标重叠，造成评估成本的重复与无故损耗。

2、保证自身的层级规齐与结构完整。

法治制度面向众多，从不同角度可得出不同的组成要素，故法治制度维度应当保证层级上的规齐：其一，不同制度维度之间是独立与不重叠的；例如，湖北法治建设指标体系提出的“推进依法执政”与“加强组织领导”两个维度之间就有部分内容的重复，实则不利于评估科学性的提升。其二，不同法治制度维度必须是同层级面向，切勿将不同层级的法治面向混为一谈；例如，“四川省法治考核指标体系”提出“地方立法内容科学、程序规范”、“地方行政执法公正有效”等维度之间既相互独立又相互关联，层级结构较为一致。第三，法治制度维度还应呈现地方法治样态的全局与整体特征。例如，余杭法治实验选择的九项维度、四川法治考核指标体系选择五项维度等，都是结合地方法治建设规划与发展战略基础上，提炼地方法治制度关键节点的尝试，力图使法治制度维度群更充分的反映法治理想样态的全貌。

3、具有可操作和可测量性。

缺乏操作可行性的法治制度维度是没有价值的，而判断法治制度维度是否具备操作性与可测量性的关键在于制度维度与测量指标的转换关系：其一，制度维度能否“转换”为测量指标；制度维度本身不能直接应用统计技术，必须通过测量指标的替代和转换才能建立数据收集的标准。建立“维度—指标群”之间相对完整与系统的对等关系才能保证法治评估是可行的。其二，制度维度能否“有效转换”为评测指标；制度维度不仅能够转换为测量指标，而且这种转换的效用应当受到重视。通过测量指标能在多大程度上反映和体现制度维度的全面特征也是评估有效的基本要求，否则可能出现“本来要测量某一维度而实际测量的却是另一维度的现象”。

（三）法治评估指标体系中制度维度的基本范围

“法与时转则治，治与世宜则有功”，法治制度维度应努力达到与中国法治现实的内在契合，与中国法治建设步伐一致，为中国法治运作提供帮助。而所有目标实现的重点在于提炼出相对科学与合理的法治制度的基本维度及范围^③。考虑到法治评估的特殊性，

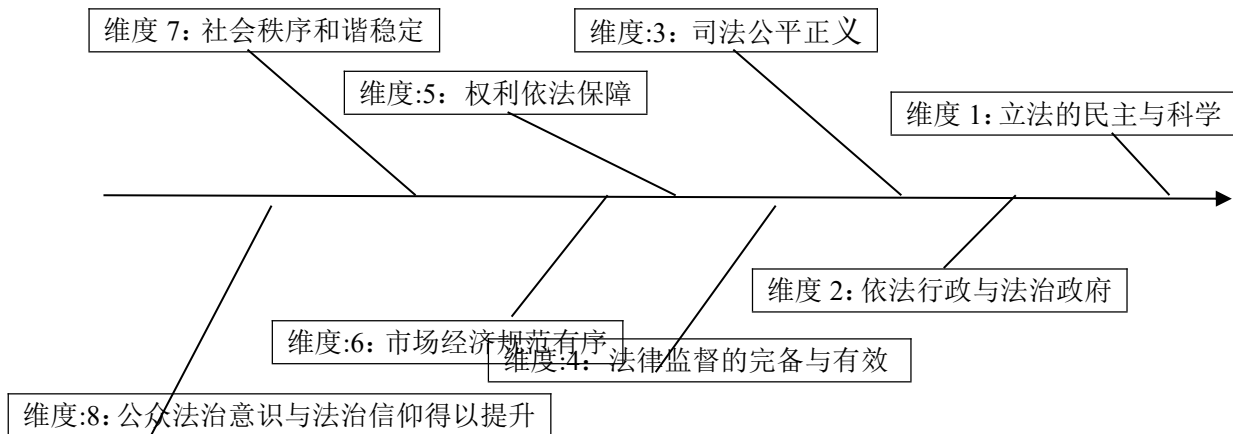
估的实施而做出的一种概括与总结。

① [美]唐·布莱克：《社会学视野下的司法》，法律出版社2002年版，第81页。

② 社会治理评价指标体系中包括社会公平、社会保障、公共安全等指标，与法治社会涉及的社会安全、社会矛盾处理、社会福利等方面有考评内容上的重叠。“中国社会管理评价体系”课题组、俞可平：《中国社会治理评价指标体系》，《中国治理评论》2012年第2期。

③ 笔者提出的法治评估指标体系中诸多制度维度不仅源自中国法治建设的成就与社会主义法律体系及其部

制度维度的渊源主要包括“中国法治建制与发展的重点领域和已有成果”、“法治中国建设工程的规划蓝图”以及“国内外法治评估经验与教训”，并在综合统筹中对制度维度分解操作：



图三：法治制度维度分解简易鱼骨图

如图三所示，笔者将中国法治制度分解为“立法的民主与科学”、“依法行政与法治政府”等八项维度，这八项维度之间是相互独立的，其中维度1-3及维度8是围绕着“立法”、“执法”、“司法”和“守法”四个领域展开的，而维度4-7则是当前中国法治建设的实质重点，它们彼此之间也是中国社会主义法治建设全局中密不可分的整体。而诸如“法治湖北建设指标体系”提出的“经济、文化、社会和生态文明法治建设”维度之类的内容^①均可分解为不同的评价面向融入至以上提出的八项维度当中，作为该八项维度的子维度或指标。

纵观而论，以上提出的法治制度诸维度之下都存在数以百计的法律规范性文件、相关机构配置以及这些制度、机构运行实施的数据资讯。从法治操作化角度分析，我们必须从这八项法治制度维度中选择最为重要和突出的评估重点，作出维度范围上的界定，才能化繁为简，使接下来的法治测量指标操作化得到有效延续。

	法治制度维度	法治制度维度的基本范围
法治	民主与科学的立法	1、立法的公众参与程度；2、立法内容科学；3、立法程序规范；4、立法过程与结果公开。
	依法行政与法治政府	1、政府机构及职能权限法治化；2、政府信息公开，政府决策民主科学；3、行政执法科学高效；4、行政监督、问责机制健全与人员配置合理。

门设置，同时也借鉴国内外已有的法治规范维度的经验作法。法治制度维度的范围是选择制度维度的关键点作为评估的主要内容，实则限制和缩小法治制度维度的评估内容。当然，法治制度维度范围的确定与研究者的关注点也密切相关，也是一种仁者见仁的认识，存在多样化的可能性。

^① 法治湖北建设评估指标体系提出的八项维度之间存在重叠之处，笔者将其中的“组织领导”归入“依法行政”，将“经济、文化、社会和生态文明法治建设”分解为“行政”、“司法”、“市场秩序”等方面并分散融入维度当中。参见《法治湖北建设指标体系》，湖北法治发展战略研究院，2013年9月9日，未刊。

司法的公平正义	1、司法程序合法，保障人权；2、司法独立得到保证；3、司法坚持法治原则，裁判合理公正；4、司法过程与结果公开。
法律监督的完备与有效	1、人大监督机制运行良好；2、党组织依法执政得到监督；3、行政监督健全有效；4、司法监督科学高效；5、社会监督开展有序。
权利依法保障	1、宪法基本权利得到严格落实；2、法律服务市场规范合理；3、法律资源供给充分有效；4、法律援助机制运用得当。
市场经济规范与有序	1、健全现代产权制度，市场主体意思自治得以保护；2、市场经济的经营与交易规则明确并得到有效遵守；3、健全完善市场竞争的规则，危害市场公平竞争的行为得到有效处理；4 政府经济管理行为合法展开。
社会秩序和谐稳定	1、及时有效打击各种违法犯罪行为；2、及时化解社会矛盾纠纷；4、依法完善公共安全基础建设；4、流动人口管理得当；5、安置帮教矫正工作有效推进。
公众法治意识与法治信仰	1、以宪法和法律为核心的全民普法教育有效推进；2、普法教育机构设置完整，配置合理；3、重点领域普法教育有效开展；4、法治舆论宣传载体多样，成效明显；5、法律职业教育成效显著：

图四：中国法治制度诸维度基本范围示意图

如图四所示，法治制度的八项维度能够在各自内部作出相对聚焦的范围限制，而这种范围限制的重点是找到各维度的观察点，使制度维度的指向更加明确，也使法治评估从“抽象”到“具体”的操作更加清晰。例如，在立法维度上，考察立法民主与科学的关键在于“公众参与”与“实质与程序的科学”，而这些子维度也构成下阶段测量指标评价的重点。在“社会秩序和谐稳定”维度上，“违法犯罪的打击与控制”、“潜在冲突的化解与后续整治”与“基础安全建设”也成为该维度的主要观察点。而在“公众法治意识与法治信仰”维度方面，“全面普法教育”、“体制与机构的设置”、“法律职业教育”等也成为衡量法治素养的观察点。这些更加细微的观察点的确定也为下阶段测量指标的划分奠定了基础。

但是，正如艾尔·巴比所述“当对变量进行操作化时，人们常常会发现自己并不完全清楚对变量的哪些维度感兴趣…重要的是要清楚哪些维度对研究更重要”^①。笔者提出的法治规范诸维度及其范围更多的是一种相对科学与合理的有限探索，这些制度维度究竟在何种程度上反映出中国法治全局与整体的特征仍然是一项长期工程。必须承认的是，尽管竭力提出完善的制度维度及范围，但是部分带有地方价值的制度面向也面临着弃用与缺失。当然，对任何性质的评估项目而言，这种不周延是量化技术自身所无法克

① 艾尔·巴比：《社会研究方法》，华夏出版社 2005 年，第 181-182 页。

服的，也是可以接受的。

四、中国法治评估指标体系的测量指标：原则、例证与筛选

法治制度维度确立之后，法治评估指标体系才演进推衍至逻辑同心圆的最外环，也是法治评估指标体系的最后和最关键的阶段，即法治测量指标设计阶段。“不同的操作结果在反映概念内涵的准确性和涵盖性上存在着程度上的差别，唯一的、绝对准确、绝对完善的操作化指标是不存在的”^①，法治测量指标仍面临着多样的选择可能性。虽然我们无法确定唯一准确的测量指标，但是提出测量指标的基本原则，对测量指标的操作进行模拟实验以及建立测量指标筛选模型，这些都是极富意义的工作。

（一）法治测量指标的基本原则

科学的法治测量指标应符合以下一般性测量原则：其一是测量指标是合理和实用的。“测量指标的主要角色是…推进资料搜集程序的设计，从而为项目正常发挥绩效提供有意义的信息”^②，这就要求法治测量指标必须建立与法治制度维度之间的对应和转化关系，同时符合法治建设的基本需求，具有现实价值。其二是测量指标是有区分度和代表性的。“选择测量指标就要选择那些区分出各个个体好坏、高低的差别的指标”^③，区分度高和代表性强的测量指标能保证评估者发现不同区位、不同群体之间的差异性，对评估地区法治状况的描述也更为精确。其三，测量指标是能够回答并实现数字化计量的。“不能回答的问题或许能引起哲学家的极大兴趣，但是对于那些需要获得评估结果的评估者和决策者而言，显然毫无意义”^④，法治测量指标必须是能够收集数据讯息的提问；此外，法治测量指标必须能够实现数据化，即便是定量指标，也必须具备类型分化与赋分数字处理的条件。

作为评估项目的一种，法治测量指标因其评估对象的特殊性，因此也形成了独特的测量原则：其一，以制度指标、过程指标与结果指标兼容方式建立指标组合模式。法治测量指标可分为制度指标、过程指标与结果指标三种类型^⑤，三类指标之间必须保持结构上的平衡，任何制度与过程指标的测量中都不可缺失结果指标的评价。其二，主客观法治测量指标相辅相乘，主观指标与客观指标之间互相验评。“在法治指数的设计中，主观指标与客观指标的关系是重要的基础性问题”^⑥，客观指标提供给评估者的讯息大都是宏观层面上法治制度的实施与运行状况，主观指标则负责对各项制度及机构的运行效果进行的微观评价。此外，主客观法治测量指标之间还存在“证真”与“证伪”的关系，通过相关的主观测量指标，从“实施成效”倒推“运行态势”，证真或证伪客观测

① 风笑天：《社会研究方法》，人民出版社 2001 年版，第 107 页。

② [美]彼得·罗希、马克·李普希、霍华德·弗里曼：《评估：方法与技术（第七版）》，邱泽奇、王旭辉、刘月等译，重庆大学出版社 2007 年版，第 49 页。

③ 李家林主编：《中小企业绩效考核指标设计》，化学工业出版社，第 8 页。

④ [美]彼得·罗希、马克·李普希、霍华德·弗里曼：《评估：方法与技术（第七版）》，邱泽奇、王旭辉、刘月等译，重庆大学出版社 2007 年版，第 50 页。

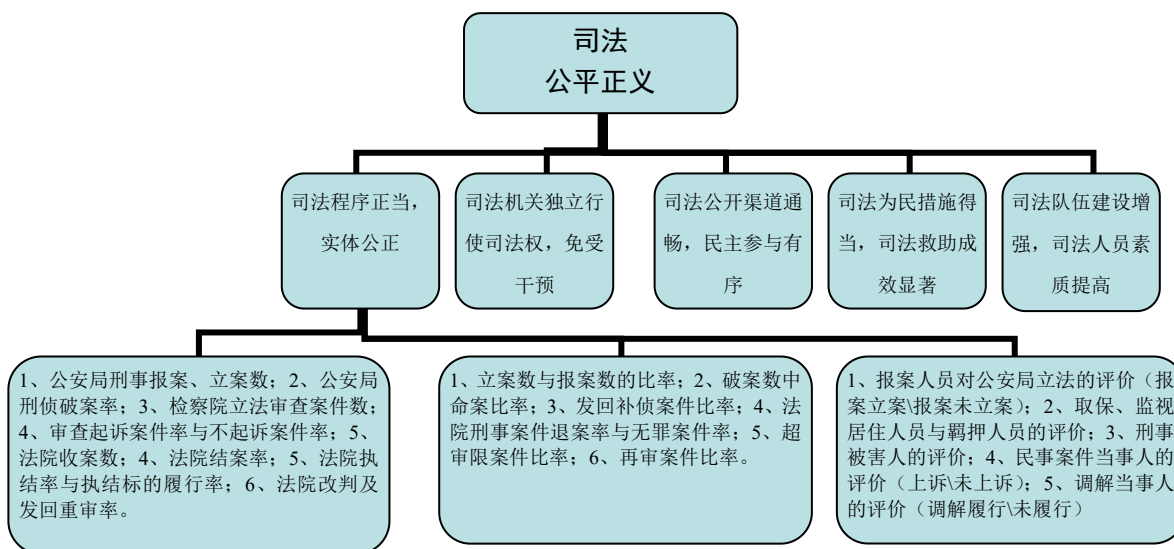
⑤ 制度指标主要反映特定或相关制度配置与机构设置的情况，过程指标主要是指法律制度、政策的实施与机构的履职与运行情况，而结果指标主要是对制度执行或实施效果的评价，三者构成一套指标组合。

⑥ 蒋立山：《中国法治指数设计的理论问题》，《法学家》2014 年第 1 期。

量指标的可行性。其三，通过评估地区质性资料的技术处理拓展地方特征的法治测量指标。与不同评估地区法治密切相关的地方法规、经验作法之间也可能存在内容上的差别。例如，房屋买卖合同纠纷中的“一房二卖”问题，有些地方法院依照《物权法》的产权登记制度认定房屋所有权归属，而有些地方法院则主要考虑“房屋占有的公开公示”来判断房屋买卖合同的合法性，从而对房屋所有权归属作出认定。在相关的法治制度维度方面也应当融入此类指标，以准确反映评估地区的法治真实样态。

（二）法治测量指标的模拟实验——以“司法公平正义”维度为例

尽管已明确地提出法治测量指标操作原则，但作为一项缜密而又繁琐的操作化过程，法治测量指标从抽象到具体的转变仍然是在“试错”与“调整”的实验中得到从优的选择。笔者以“司法公平正义”维度为例，结合法治测量指标设定的要件与规则来演示指标的筛选过程：



图五：“司法公平正义”测量指标分解示意图

如图五所示，“司法公平正义”维度可分解为“司法程序正当与实体公正”、“司法机关独立行使司法权”等五个面向，而这五点也是选择关键节点作出的提炼，保证对司法公平正义的测量既是合理同时也是可行的。笔者选择其中的“司法程序正当与实体公正”作为进行指标操作。从指标操作规则上看，“司法程序正当与实体公正”包括“程序正当与实体公正的制度指标”、“司法程序与实体的实施过程指标”及“司法程序与实体的结果指标”三个方面。考虑到现行司法制度及部门法规定门类齐全、内容建制丰富，单纯地从制度设置层面归纳，是无法建立有区分度和有代表性的测量指标的。而且，“司法程序正当与实体公正”所衡量的重点是“程序的正当性”与“裁判的公正性”两个面向，因此，“司法程序与实体的实施过程”与“司法程序与实体的实施成效”成为该维度中法治测量指标设计的主要关注点。其中，在“司法程序与实体的实施过程”方面，笔者提炼^①出“刑事案件报案数、立案数”、“刑侦破案率”、“法院审理案件数”等六组

^① 笔者对法治测量指标的提取严格遵循法治测量指标的前提条件，同时也按照法治测量指标设计基本规则

客观指标,用于衡量不同司法机关在案件审理中的履职情况、程序适用与实体裁判情况。而在“程序正当与实体公正的实施与落实”方面,笔者提出“立案数与报案数的比率”、“超审限案件比率”等六组客观指标与“报案人员对公安局立法的评价”等由不同受众组成的五组主观评价指标。纵观这十二组法治测量指标中,“司法程序与实体的实施过程”的六组指标与“司法程序与实体的实施成效”的六组指标之间彼此可以相互检测和验证,进而综合评价该项维度或面向的法治现实状况及其间存在的问题。

同样,根据法治测量指标设计规则,“司法队伍建设开展有序”可分解为“司法队伍建设的制度规定”、“司法队伍建设的执行与落实”及“司法队伍建设的成果”三个方面。其中,“司法队伍建设制度健全”方面可细化为“详实的司法队伍业务培训制度”、“司法机关文化建设规划合理”、“全面的司法职业伦理教育制度”三组客观指标,“司法队伍建设的执行与落实”方面可细化为“案件审理同步录像率”、“司法业务培训次数与周期”、“司法文化建设活动类型与次数”、“司法人员职业伦理培训次数与周期”四组客观指标,而“司法队伍建设的成果”可分解为“司法人员定期业务考试”、“司法文化建设成果汇总”两组客观指标与“当事人对司法人员的评价”、“司法人员自我评价”两组主观指标。

由此,我们发现,不同法治制度维度在法治测量指标的择取上存在选择重点的差异。一些制度维度偏重“制度指标”与“结果指标”,突出法制的建制与运行的成效,而另一些制度维度更突出“过程指标”与“结果指标”,以反映法定程序的遵守与结果的实现程度。而这种侧重之别的关键也是根据不同制度维度的特征及发展状况作出的。同时,我们还发现,主客观指标的组合模式,可以使原本缺乏价值评价功能的客观评价添附了价值评价的色彩,例如,在评价司法审判工作时既考核案件审理数量、上诉等客观信息,同时以当事人的评价为该客观数据信息作出佐证,综合评价司法运行的状态,实则更加全面与真实。

（三）法治测量指标的“客观筛选”——基于实证数据的二次验证

法治测量指标的科学与否,首先是通过研究者根据主观发散思维与指标设计规则主观筛选法治测量指标,这也是(一)、(二)部分所主要讨论的事项。然而,依赖研究者的主观经验提炼的测量指标必然会越多越全。但是,法治评估指标体系的全面性并不意味着指标越多越好,相反,过多的初选指标之间可能存在信息的重叠,彼此相关性较高而相互干扰,不利于量化评价的科学性。因此,法治测量指标还应当进行客观筛选。客观筛选又称定量筛选,是指不考虑指标的实际含义,完全通过收集而来的数据来确定和筛选指标^①。不同于主观筛选,客观筛选往往是在测量指标已应用,又有继续或反复使用必要之际,对原指标体系做出的反馈性筛选。

同一法治制度维度之内,不同指标之间的相关性也有强弱之分。法治测量指标应当筛选出相关系数较大的指标并作出删减。笔者使用相关系数法建立定量(客观)指标的

作出,是基于以上提出各种要件作出的的尝试性试验。

① 张启奎、王晓洁:《和谐社会评价指标的筛选方法研究》,《统计与决策》2010年第1期。

筛选模型，根据反馈数据计算出相同法治制度维度之下的定量法治测量指标之间的线性相关程度。测算公式如下：

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

其中， r 代表相关系数， x 代表某项法治测量指标， \bar{x} 代表数据计算的该法治测量指标的均值， y 代表与 x 处于同一法治制度维度下的其他法治测量指标， \bar{y} 代表其他法治测量指标的均值，同时还要设定一个临界值 $M(0 < M < 1)$ 。例如，在“司法程序正当与实体公正”维度之下，通过数据反馈可以得出“刑事立案数 x ”与“刑侦破案率 y ”两个法治测量指标之间的相关系数 r 。如果 $r > M$ ，表示“刑事立案数”与“刑侦破案率”的重复性太高，则可以考虑删除其中一个法治测量指标。通常我们选取临界值 $M=0.85$ ，其目的是使用较少的法治测量指标反映法治评估指标体系中 85% 以上的信息，进而简化法治评估指标体系的指标承载量。

不同于定量指标的连续性变量特征，定性（主观）法治测量指标收集的是离散型数据，不能直接使用数字测量，但可运用 Pearson- χ^2 统计量进行测算不同主观法治测量指标之间的相关度。测算公式如下：

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^k \frac{(A_i - T_i)^2}{T_i}$$

其中， χ^2 代表卡方检验值， A_i 代表某项法治测量指标的实际观测值（实际频数）， T_i 代表该法治测量指标的期望值（理论频数）， k 指样本总量^①。以“公众法治意识与法治修养”维度为例，公众维权意识指标（ x ），公众法治满意度指标（ y ），由于 x 、 y 都是离散的随机变量， x 可以是 x_1 、 x_2 、 \dots 、 x_i 之一， y 亦同理。由数据反馈的公众维权意识、公众法治满意度（ x_i 、 y_i ）的实际频数（ A_i ）和预期频数（ T_i ）的差的平方，与预期频数（ T_i ）之比可以计算出 χ^2 ，即为 x 与 y 的相关系数。如果公众维权意识指标项（ x ）与公众法治满意度项（ y ）的相关系数较大，就意味着二者的信息重复程度较高，可择一使用。

五、结语：走向动态的中国法治评估指标体系

“法治的定义在于法律怎样被制定、实施和理解，而不是停留在任何特定的法律文本上”^②，法治评估是法治由抽象理论走向具体实践的一种尝试，也是法治的自反性监控的有效形式，有益于中国法治的自我塑造和完善。法治评估指标体系的设计中，法治经历了从理论概念到制度安排再到测量指标的全过程，型构出一条严密的生成与演进逻辑

^① Pearson- χ^2 的应用中， A_i （实际频数）可通过通过观察直接获得数据，而 T_i （理论频数）不能直接得出，需要通过 k （样本总量）* P_i （具体类别理论概率）得出，再代入公式完成检验。参见[美]戴维·K.希尔德布兰德、加德曼·R.爱沃森、约翰·H.奥尔德里奇等：《社会统计方法与技术》，社会科学文献出版社 2005 年版，第 9-12 页。

^② Kathryn Hendley: Assessing the Rule of Law in Russia, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 14 *Cardozo*, 2006, pp. 347-391.

链。随着中国法治建设的纵深推进，法治评估必然进入更深层次的评价空间，其指标体系的承载内容也会愈加丰富与多元，而其制定所遵循的逻辑结构却是相对稳定和持久的。也正是这种有效的生成与演进逻辑范式，才保证走向动态的中国法治评估指标体系不会在发展过程中偏离其预期道路，对中国法治的长远发展起到积极与健康的推进作用。

地方法治指数的理论维度及实践走向

张德淼， 康兰平

（发表于 CSSCI 来源期刊《理论与改革》2014 年第 6 期）

摘要：如何量化考核、综合评价一个地区的法治化水平，是法治建设中的一个重大理论和现实问题。地方法治指数的方兴未艾，就是其中的有力探索和见证。法治指数旨在借助研究方法的综合化，建立一个用具体数值来客观评价地区的法治发展整体状况的量化标准和评估体系，以此来直观具体的反映地区的法治建设水平，体现社会的法治满意度。在已有的研究成果和实践经验上，反思性地思考地方法治指数的法治的法理逻辑，深入挖掘其理论渊源，有助于从方法维度更有针对性的优化和改进法治指数，也有助于从路径向度理性而稳妥地推动地方法治指数的有益尝试。

关键词：地方法治指数；量化法治；法治政府；制度创新

一、问题的提出

回顾新中国法治发展的非凡历程，我们可以将中国法治发展的道路归纳和展望为“政府推进型”和“社会演进型”。在“政府推进型”法治模式中，法治化的实现是由政府指导设计，是人为建构的结果。而“社会推进型”的法治模式则是自然演进而成，借由自下而上的力量，嵌入社会生活的方方面面。正如徐显明先生所言，目前我国法治建设的一个显著特点，就是把法治国家建设与党的依法执政、法治政府建设、法治社会建设与和谐社会的构建完全统一起来了，把它叫做“五位一体”。^[1]但是在实践的层面，如何在中国社会理性而稳妥地实践法治，

作者简介：张德淼（1965—），男，湖北仙桃人，中南财经政法大学法学院教授，法学博士，研究方向：法理学、立法学。康兰平（1989—），女，安徽亳州人，中南财经政法大学法学院 2013 级博士研究生，研究方向：法哲学、立法学、法学方法论。

仍然是任重而道远。而近年来悄然兴起的“法治指数”的学术理论研究和具体指标设计，已经成为理论界和实务界共同关注的热点。“法治指数”即在理论和实践结合的层面上客观评价一个国家、地区和社会的法治发展整体状况，监测依法治理工作中存在的不足，指引法治建设发展的未来方向的量化标准和评估体系。“法治指数”的提出，让法治能够有尺可量，成为“可以量化的正义”。当前各地相继开展的法治指数的实践正在如火如荼进行中，有2005年的香港法治指数的试水、2008年的浙江余杭推出了国内首个法治指数，实现了内地法治评估的重大突破。随后，北京、深圳、上海、昆明、成都等多个地区也都进行了有益地探索和尝试。

可以说，法治指数在当下不仅受到法学学术界的青睐，同时也受到了来自实践层面的各级政府和有关部门的关注，这两个方面相互影响，共同勾勒了法治指数的实然图景，推进中国的法治建设稳妥发展。应该说对于法治指数的设计和推行，目前学界大都持有赞同的态度，如钱弘道认为，法治指数是制度创新的一个重要的环节，实现了法治的有尺可量。法治指数通过定性化的标准和标准的定量化实现了法律制度的符号化，使得法治成为了可以量化的正义，赋予了法治生命力。^[2]蒋立山认为，法治指数衡量的是一国的法治状况以及实现程度，可以为法治建设提供系统性量化运作模式，符合正处于成长中的中国的具体的国情，有助于促进法律和社会的和谐互动。^[3]但是，也有少数人提出反思和质疑，并非针对量化法治本身，而是担忧其无法衡量所有的法治现状。如张志铭认为，法治量化代表了中国法治发展的趋势。法治量化面临着的难题在于一个国家的法治水平，需要多少指标才能量化。法治量化在当前的阶段不仅仅存在着价值判断的难题，还存在着现有的技术能否给予支撑。

因此，在当下法治指数的实践轰轰烈烈开展之余，诸多问题也随之而来。如何从理论上反思法治指数背后所蕴含着的辩证性的难题，如何科学设计合理的法治指标体系，恰恰应该是认真对待法治指数的应有的态度。因而，研究法治指数的理论基石，对法治及其基本要素进行梳理就成为不可或缺的部分。

二、地方法治指数的法理逻辑

对于地方法治指数中的“法治”进行法理层面的梳理和考量，它直接关系到地方法治指数的理念构建和实践的操作，关系到其是否具备说服力和生命力，能

否成为中国未来法治新的增长点的美好愿景。但是法治本身就是一个没有共识的概念，并且会随着社会的发展和时代的变迁而呈现出动态的规定性，因此对于法治的概念的判准也应该是有一个讨论的基点，笔者将以“中观的法治概念”作为分析的视角，并在对西方的经典法治理论进行梳理的基础上，提炼出法治的核心要素，由此展开对地方法治指数的理论构建和实践检视的逻辑起点。

（一）法治的历史渊源

什么是法治？这是个长久以来争论不休的话题。在法治学说这块已经被开垦耕耘的田地里，法治学说中的那些精辟与深湛的远见卓识将使得我们受益匪浅。从前人对于法治的经典定义中我们可以感悟到法治的精义和分歧，概而言之，对于法治的追根溯源大致可以分为三类：“形式法治往往被称之为工具法治，其特点是重视程序公正，在涉及到法律的来源、制定与适用，强调形式要件的构成；而实质法治则被称之为价值法治，其特点是追求结果的公正，对于关乎到价值取向的法律的具体内容，必须受某些实质要件的限制；而综合论述则强调，法律的形式构成与实质要件两者兼不可偏废。”^[4]本文选取美国学者塔玛纳哈在《论法治—历史、政治和理论》一书中对于法治理论构想的分析为基本切入视角，结合塔玛纳哈在此基础上所总结的法治的三个共通主题，展现塔玛纳哈理论中对一般法理学与社会法实证主义的运用。所希望着重展现的正是这样一种经由塔玛纳哈的社会法实证分析，将法治置于历史、社会与政治语境下的理解。如下图所示。^[4]

	备选的法律构想		
	比较薄弱	到	比较浓厚
形式版本	1.依法而治—法律是政府的工具	2.形式合法性—普遍，面向未来，明晰，确定	3.民主+合法性—合意决定法律的内容
实质版本	4.个人权利—财产，隐私，自治	5.尊严权和/或正义	6.社会福利—实质平等，福利，共同体的存续

这些备选的理论构想将按照从薄弱到浓厚的顺序阐述。一般地讲来，每一种后续的构想都吸收了前面构想的主要方面，使得它们呈现出渐进发展的样式。塔

玛纳哈将法治的理论按照构成要件归纳为形式的和实质的两种类型，每一种理论关于法治观点的精义随着具体语境的变化而呈现出从薄弱到浓厚的三种形式。在历史、社会与政治语境下把握塔玛纳哈的法治的共通主题，是进入塔玛纳哈法治理论的落脚点。

依照塔玛纳哈的分析，首先是比较薄弱的形式法治理论即“依法而治”的法治观，也就是一种纯粹工具性和技术性的存在，法律只是管理国家事务的工具，政府必须凭借着法律办事，法治在这个版本上实际上就沦为了“以政府而治”(rule by the government)的泥淖，法律的存在就变成了不是限制国家恰恰是为了服务于威权统治。其次，主张形式合法性的法治观也有较为单薄和较为厚实的两种理论。前者以哈耶克、昂格尔、拉兹为代表，他们各自以相似的术语对于法治的要素给出了答案，包括法律是可预期的、普遍的、公开的和明确的。后者与前者的分歧在于法治到底是不是一种道德的善(moral good)，富勒就认为法治本身是与善有着密切的联系，只要是具备形式特征的法律体系本身就蕴含着公平与正义。^[5]形式合法性的法治观认为由立法机关制定出来的法律必须具备形式要件足以解决社会问题，但是这种法治观仍旧没有脱离政治斗争，甚至有可能从属于威权政体之下，这种法治理论的缺陷在于一方面已经承诺给予公民一定的尊政权，但在对于法律本身的价值目标是否包含着道德评价和产生服从的道德义务时，没有考虑规则的内容和效果的道德意蕴。最后，最为厚实的形式法治理论则把民主补充到形式合法性之中，民主是一种决策程序，规定了法律内容的决定方法，在缺乏以更好的标准判断法律本身的良善，那么依照良好程序制定的法律就是良善之法。法治的要旨，也就是说程序完善、内容符合道德或者是正义的标准的法律，才能够被称之为是良好的法律所在，这也就是哈贝马斯所说的法律的理性在于程序理性，法治的正当性在于以道德论辩，在于通过制度建构，通过程序进行反思，而这正是实定法的正当性的基础。^[5]

关于实质法治理论而言，也存在三种由薄弱到浓厚的类型。首先，最普遍的实质版本是在法治中纳入了个人权利，个人的权利不仅包括法律上规定的权利，还包括着道德上的权利。这种权利法治观的代表人物是德沃金，“认真对待权利”是德沃金的权利论的关键，制度的权利实现取决于政府对于公民权利保护的态度和公民的自我保护的意识。其次，较为浓厚的版本是德国的法治观念 Rechtsstaat

（依法治国）显示了民主与个人权利的张力，这一理念深受基督教的宗教因素、纳粹的历史经验、康德自由主义以及德国基本法对于确认与保护人的尊严的规定的影 响，人性尊严的保护在法律上的意义被确认为是最高的价值，在制度设计上一方面尊重个体本身所固有的价值，另外的一个方面是避免团体主义的过度发展，导致抹灭个人存在的价值。同时，人性尊严具有不可限制性，不能通过修改宪法加以变更。其三，最强的实质法治版本除了兼具形式合法性、个人权利和民主，还补充了一种新的维度，即“社会福利权”。在社会福利观念之中，法治为政府设立了积极作为的义务，国家的存在就是帮助人民安居乐业，法治的终极理想在于对社会福利权的承认与立法，以保障人民能够享受到最大的福祉。^[6]

塔玛纳哈对形式和实质法治理论的解读，对我们深入思考“法治的内涵的确定”这个问题大有裨益。如果仅仅主张法治只需要符合特定形式要件，必然面临着对形式理论的可能的困境给出有效的回应，增强其合理性和可接受性。同样，对于秉承着实质法治理想的主张也需要在质疑和批评中作出有效的回应，以此厘清模糊不明之处，这样才能使其理论日臻完善。^[6]

（二）形式法治理论的实践困境

在塔玛纳哈看来，形式法治论有其实践局限性：可以与不公正甚至是邪恶的法律制度并存、对于个人分配正义的放弃、在个案中伸张正义难以实现以及民主程序本身难以遏制恶法的出现等等。形式法治观之所以在实践中遭遇困境，集中体现在以下的两个方面：首先，形式合法性的法治对于法律的内容并没有实质要求，具有空洞性(emptiness)的特点：由于形式合法性仅具备形式合理性的法律规则的体系，与价值无涉，纯粹是技术性或者工具性的存在，对于立法者而言，很有可能为了一己私欲而将其变成威权政体统治的幌子，即便是与残酷无情的法律也有可能与威权政体相容，以致最终造成恶法横行(effectuate evil law)，美国合法地实行奴隶制度即是最好的证明。第二，民主实质上也是空洞的，民主作为一种决策的程序，它对于法律的内容并没有作任何的规定，民主程序同样具有不可预测性(unpredict ability): 民主程序作为形式机制的构成要件，强调通过对民意尊重，藉由程序理性来保证其合理性。而事实上即便标榜通过“多数决原则”来体现民意的民主程序，同样难以避免邪恶法律的滋生。以 1939 年纳粹德国立法通过的纽伦堡法案(Nuremberg Laws)为例，便是裹挟着形式合法性与民主程序这

两层外衣，虽然符合形式法治论的构成要件，但却通过法案剥夺犹太人的德国国民权利，实际是有悖人性尊严的恶法。

由此可见，尽管形式法治主张的是来源和形式，都没有办法在具体的实践层面上，防止执政者的政治野心的膨胀和执法者的个人私欲的染指。这样一来，形式法治理论往往有可能背离其追求的合法性的适当来源和价值中立的初衷，导致出现少数人的专断或者是多数暴力的人治结果。

（三）对实质法治理论的质疑

既然形式法治理论有着前述所言的无法逾越的实践困境，那这是否意味着，着重于对法律内容的考量的实质法治理论才是稳妥的法治论述？本文拟首先通过对实质法治理论的两项质疑进行剖析，也就是说难以证立其存在的正确性（道德多元主义）以及实质法治观的反民主意蕴。实质法治理论主张，在吸收形式法治要素的基础上，法治还有其实质要件，进一步补充各种内容的规定，例如如何保障个人权利、维护人性尊严或实现社会福祉，这样才能实现法治的美好场景。就此，实质法治观首先面临的重大质疑是，因为多元价值(plural values)与道德争议(moral disagreement)是难以避免的存在，在理论上无法证立(justify)有客观正确的实质法治价值存在，因为我们不可能对什么是正确的个人权利、人性尊严、社会福祉等实质理念有所共识。除了对道德多元相对主义的质疑以外，对实质法治理论的另一项质疑认为，实质法治观本质上带有反民主的意蕴，主要体现在理念和制度两个层面上。就理念层面的质疑在于个人权利不可避免会导致对民主施加限制，而就制度层面的反民主质疑则是政治的司法化，将法令是否违反实质法治要件的问题交由司法机关判断的司法审查(judicial review)制度，这样法律和法律权利的解释被当成了独占的权力，权利并没有被委托给一个可以民主问责的机构，从而违背权力分立的民主原则。

因此，尽管法治的理想一直以来都为人们所津津乐道，但是它决不是关于人民希望政府能够完成任何的美好的事物，它的主题不在于法律本身是否具备完备的形式要件，或是制定、解释及修改法律的权限到底掌握在多少人手里。而真正的要旨或者是共同的主题在于，法律如何能让政府受法律限制、防止个人权利的泛滥，进而建立真正的理性之治(the rule of reason)。在这个意义下，法治的要素，不是取决于法律形式外观的量化要求，而是取决于法律实质内容的质化强度。^[7]

（四）地方法治指数的理论准备—综合法治论

从法治的历史渊源上进行考察，形式法治论与实质法治论并非是法治理论的两极，两者在根本上是本同末离的，只是各有侧重，对于法治概念的解读也有其相通之处：一是对于公共权力的滥用或者是不当扩张而进行的法律的规制或者是约束；二是以法律来保障人的权利和自由的充分地实现。我们之所以如此“挂一漏万”的梳理对法治的不同观点和看法，法治作为一种现实化的客观运动，从古至今其内涵已日趋丰富，人们对其所抱的见解在一些基本点上面日趋一致。这说明，法治是可以解释，可以操作的。

这些对于法治的价值理念的表述，既有对其形式价值层面的分析，也有对于其实体价值层面的论证。地方法治是国家法治的基础和延伸，而地方法治指数作为地方法治建设的有益尝试，对于改善地方法治环境。促进地方法治建设、提高区域竞争力具有积极的作用。可以说地方的法治指数是国家法治化的实现基础和实践的载体，地方的法治实践和探索可以为我国的法治提供丰富的样板和模式。因而，地方法治指数实现的制度设计，需要有效回应法治的基本要素，从而获得其应有的合理性和可接受性。而从中国当下的语境下来看，我们要把形式法治论和实质法治论结合起来，打破非此即彼的思维模式，坚持全面的法治论。当然这种综合论绝不是平分秋色式，而是有所侧重的。具体说来，就是要以实质法治论为内核兼及形式法治论的综合。对于法治指数的开展在理论层面必须对于法治基本内涵进行确定，这是制定指数的前提，法治指数是法治内涵体现在评估活动中的具体表现形式。而形式法治论者所强调的那一套形式性、程序性制度安排，为各种社会问题纳入法治的轨道思考和处理创造制度条件，往往更容易在价值上取得普遍的共识，这也是当下法治建设所迫切需求的，而这也是地方法治指数实现的逻辑起点。对于地方法治指数的构建而言，我们不能机械地把形式法治和实质法治杂糅在一起，将形式法治看成是实质法治的前置阶段，实质法治是法治发展的更高形式。实际上，我们必须强调的是构建法治指数之初的时候，实质法治的理念已经包蕴其中，只有这样才能既有好的形式，又有好的内容，为法治指数的实践锦上添花。

三、地方法治指数的理论建构及应用预测

“法治指数”作为近年来法治建设的一道亮丽风景线，它的提出让法治成为

“可以量化的正义”，为地方的法治建设开启了量化评估、纵向发展和横向比较的先河，同时也在一定程度上改善地方法治环境、引导、评价和预测地方法治建设，不断深入推进地方法治政府建设和注重质量要求的结果和需要。通过对法治指数的具体实践的检视，我们发现在实际运行中也暴露了很多的问题，既有操作层面的原因，也有理论准备的先天不足。基于上述的分析，形成了如下的结论：首先，分析以实践为指向的“量化法治”必须对其构建的理论基石进行溯源，积极回应适合当下中国语境的法治要素，从而获得其应有的合理性和可接受性。其次，对于法治指数的研究方法要将量化评价与质性评价相结合，注重过程，凸显发展。最后，要强化法治指数的制约保障，法治指数的建设应当遵循其开放性和纠错性的性格特征，激发公众的参与意识，有效回应地方法治发展的客观现实，通过法治指数的检验考量，提高地方法治建设水平。

（一）“量化法治”绕不过“定义法治”

从上文中对于法治理论的梳理中，法治评估首先要求我们聚焦到一个基本的问题：为了避免陷入“定义法治”的困境，我们才选择了“量化法治”的进路，而当检视量化法治的实践，我们又发现还是绕不过定义法治的樊篱，理论基础的成熟是开展法治评估的最根本的条件。因此，以实践法治为直接指向的“量化法治”研究，其推行还是有赖于在“什么是法治”的问题上取得基本共识。而在当下中国的语境下，与实质法治理论的美好愿景相比，形式法治理论更符合中国的法治现状。而从功能论的角度，法治应当包含着两层的含义：限制政府权力和保障公民权利，这些实质性的要求构成了对量化法治的前提性的理解，量化法治是当下法治实践中新型的、另辟蹊径的发展路径。

在“量化法治”的理论研究方面，国内较早的尝试始于2002年前后上海等城市从法治指标角度所进行的“世界城市的法治指标”项目，2005年香港在世界范围内率先启动的法治指数项目，其后受到广泛关注的则有2005年浙江余杭出炉的内地第一个“法治指数”，随后，广东、江苏、北京、湖南等省市也陆续开展了关于地方法治建设量化评价体系的项目启动和实施。与国内“量化法治”的努力相呼应，在域外也能看到相似的关于法治指标指数的研究和实践，2000年前后由美国律师协会联合国际律师协会、泛美律师协会、泛太平洋律师协会等律师组织发起的“世界正义工程”（the World Justice Project）计划，提出了用以考量一

国法治状况的“法治指数”目录。

通过比较发现，余杭、香港和世界正义工程的法治指数模型虽然在体系和结构上有所差别，香港及世界正义工程的偏重于实质的正义，大陆某些城市的法治量化考核偏重于形式正义。域外法治研究的这一动向，显然对国内的“量化法治”研究构成了必要性和可行性上的重要支撑，影响巨大。对于当下中国的地方法治指数的设计和实践而言，毫无疑问必须要考虑其可欲性和可行性，将理想和现实相互结合。为此，我们将两个概念作为基点：一是法治的共同性，二是法治的差异性。法治的共同性体现在对于法律目的的理解上。通过对于法治的核心要素的梳理，对于法治的理解主要体现在：一是限制政府权力；二是保障公民权利。正如塞尔茨尼克所言，法治是一个包含着评估和批评法律决定的各种标准的一个复杂的理想，其基本的要素就是用公民的秩序的理性原则限制官员的权力。法治的差异性体现在法治的文化的背景和路径选择上。具体到中国，建设“中国特色的社会主义法治”使得中国的法治道路更加具有复杂性和特殊性。当前的法治指数在内在的思维上表现的纯粹的建构主义的逻辑，但是实际上法治的真正的根基在于以社会自治为基础的善治和治理，所体现的就是一种渐进主义的逻辑，而这正是促使法治能够经久不衰的关键之所在。尽管当前我国的法治指数的设计和推进带有浓厚的政府主导的色彩，这是建构主义的思维的集中体现，但是法治现代化的核心表现为法治精神的现代化，需要内生发展的渐进性的逻辑思维。因而，作为衡量和促进法治建设的法治指数的设计要尝试因地制宜地制定个性化的方案，解决的出路在于向社会推进型的法治指数构建的有序迈进，这种指标体系更为强调关于人权的保障和权力的限制，更能体现自发性和多元性。

（二）地方法治指数的设计要将量化评价与质性评价相结合

随着法治实践的不断深入，对法治的研究也经历了从宏观的正当性和内涵论证到微观的制度建构的转变。在上述的具体语境下，中国的法治研究也要转变传统的抽象法治思维的定式，综合运用社会研究中的定性、定量的科学方法去关注当下的法治现实。诚如余杭法治指数的研究者所言“法治很难绝对量化，但也不是说绝对不能量化”^[8]，我们必须清醒地认识到将法治这一多维性的概念化约为数字化的标准的过程极其复杂，只有对社会科学中的定性和定量方法的综合运用才能满足其微观考察和实践需求。首先，应当扩展量化指标的深度和前展性，将

量化延伸至法治指标的前置环节；对法治评估的前提条件，例如经济、文化、政策、民族等因素应当通过变量的设计和权重的分配作出调整而实现变量化，保证在全国范围内进行法治评估的跨地区比较成为可能。其次，以重大问题为标靶融入定性研究方法；世界正义工程法治指数在法治评估中提倡兼用定量和定性的方法来复检研究结果，香港法治评估的研究者也认为同一套数据可有不同的解读，不能直接推算出一个法治指数。例如，余杭法治评估中的司法公平正义指标中的“案件数”、“司法赔偿案件数”，数量的增减是否意味着法治水平的升降，还是与之相反，单凭量化指标无法对数据结论作出价值取向的判定。而质性研究则通过采取同行评议、开放型访谈、个案分析、问卷调查等多种方法，通过对于评估对象的性质进行分析和判断，可助于明确量化数据结论的价值指向，进而形成对于指数实施效果、体系和过程的基本的评判。而且，定量评估方法强调的是准确、可靠的数据资料作为评估的依据，实现的是整体的描述与比较，质性研究还可以聚焦于特定区域、特定时段、特定人群甚至个案问题，以保证对法治重大问题或事件的深度了解和剖析，这也是单纯的量化方法无法比拟的优势。因此，在当下中国的法治指数的设计中，应当根据需要选择一种主要的分析方法，同时结合其他的方法分析的结果综合而作出评估的结论。

（三）法治指数建设要强化制约保障

各地法治指数的实践经验告诉我们，如果没有强有力的激励约束机制，法治指数的成效就会大打折扣。在法治指数的设计中，我们既要强化内部制约，也要注重外部监督。鉴于当前各地的法治指数的推进主体大多是政府主导的评估。政府操作的评估很容易滋生评估流于形式、跟风式、延续政府政绩评估等弊端，导致公众在相当程度上失去信心和信赖。因此，鉴于当前中国的国情和地方实际，政府机关内部的激励约束是最为有效、最直接、最迅捷的方式。加强人大、司法、纪委、组织等系统内部的监督，保持其独立性和权威性，促进内部系统的良性循环。另一方面，可以吸取域外法治评估的先进经验，由第三方主持评估，这样参与评估的主体就不再是清一色的政府工作人员，让参与主体呈现多样化特点，这样就能够避免单一主体评估的形式化和局限性。实行“第三方评估”的好处在于评估中植入更多的民意因素，社会公众是法治建设的生力军，也是政策法规的直接受众，他们对于法治化的效果有着最为真切、最为直接的认知和理解，让民众

参与到法治评估的具体实践中，对于改善和优化法治建设、实现政府法治化、现代化的成功转型具有重要的意义。

（四）法治指数应当兼顾开放性和纠错性

法治指数具有“嵌入性”的性格特征。“嵌入性”是指其从属于依法治国方略，带有典型的中国特色，从属于法治现代化的框架，是内化于法治建设的一项重要环节。法治指数作为一项新生事物，各地在实践中也是在摸索中前进。地方法治指数的实践局限性表现在：首先，法治指标体系的不统一；各地在指标设计上千差万别，各有侧重，所得出的结果也是难以进行地区的横向比较，降低了法治指数的预警和监督作用。其次，指标评估的主观性强。我们通过调查发现，现有的各地的法治指数的测评中都会有关于群众满意度的调查；不可否认，这种做法的出发点是好的，但是从实际操作的层面上来说，对于群众的调查具有很大程度的随意性和不确定，而专家的评审也很有可能是似是而非。最后，研究方法的固有的缺陷。尽管法治指数采用的是定性定量分析方法的综合，但是仍然难以避免以偏概全。一方面，调研的数据的不可能一一穷尽地方法治的相关的情况，其精确性、科学性仍然值得存疑；另外一方面，由于现实生活呈现动态化发展，法治状况相应也会发生波动，往往以螺旋式的方式无终点前进。如果法治指数长期保持静态，就可能会出现不适应法治发展需求的后果。因此，我们应当将“法治指数”是一种渐进性式的存在，其本身是可以成为当前推进改革和社会管理的重要手段。以指数为切入，以问题的及时发现和改进为最大的目的，促使政府和公民形成合力推动整个社会“善治”发展。

事实上，国外法治评估实践已经充分认识到这一点，例如世界正义工程的法律治理指数自 2008 年提出以来每年都会作出修改和补充。首先，法治指数设计的内容的调整应当考虑社会公众的参与，而非仅局限于专家群体。西方国家法治建设的经验告诉我们，公民社会的发展壮大是法治政府建设的助力器。就法治指数的设计而言，可以借鉴立法草案讨论的形式，集思广益，使社会公众参与指数制定的全过程，建立充分反映民意、广泛集中民智的法治指数。

其次，对于法治指数的构建而言，并非是一蹴而就、一劳永逸的。法治评估是一个渐进式的实践发展过程。法治指标体系要在理论维度和路径向度的双重参与下才能具有持久的生命力和说服力。只有这样，法治指数才能成为法治建设的

重要标尺，才能检视现有法治建设的缺漏，发挥其指引、评价、预测、监督的功能，促进法治建设开启新阶段。

不可否认的是，法治指数很难承载法治的实质特征和价值追求，但量化的手段可以分析测量法治建设的运行现状与发展规律，发现问题与查找缺漏。兼顾法治指数的开放性和纠错性，从长远来看，可以实现对中国法治的动态运行作出真实而全面的认知，浓墨重彩绘制法治中国新蓝图。

结束语

当前各地相继开展的法治指数实践活动正在如火如荼地进行，建构地方法治指数有如下的积极作用：一是有利于促进区域法治的沟通与对话，取长补短，提高地方法治建设的水平；二是通过法治指数这一“听诊器”倾听公民对于法治社会的呼唤，让公民积极参与，实现政府和公民的良性互动推动社会“善治”的发展；三是可以客观衡量法治建设的现状、描述权力结构的清晰蓝图，化虚为实，引导地方法治建设的方向，推动法治建设良性运行。从各地法治指数的实践效果来看，虽然有经济基础、文化传统、社会发展等方面的差异，但内在的法治理念却是高度一致，对法治要素的有效回应是其获得合理性和可接受性的理论基础。反思性的思考地方法治指数设计的理论维度有助于化虚为实，引导、评价和预测地方法治建设。

当然量化法治评估是一项理论与实践并重的工作，我们既要认真思考法治指数涉及的理论维度，同时也要关照当下量化法治评估的具体实践，让理想照进现实。当前法治评估实践中有两种不同类型的评估进路—体制性进路和价值性进路。体制性进路的主要特点在于“政府依法行政”，强调通过对于现行法律制度的实施状况来对法治的真实发展状况进行评估，因而是从现实中来到现实里去。而价值性进路则是从法治的核心价值要素出发，法治现实是否符合法治价值的标准，法治现实能否满足法治价值的基本要求，对法治价值的实现程度进行现实评估，以厘清法治价值的实现程度及与法治理想的现实差距，这是一种从“理论”到“现实”的过程。从中国当下的法治评估状况而言，各地的法治评估实践大多是从制度性进路进行具体设计。以制度性进路开展法治评估有其独特优势，既可以从时间维度评估地区法治建设的成就与不足，还能从空间维度反映不同地区法治建设状况的统一与杂多。但是这一进路也有其缺陷，比如如何谨慎地处理好定

量与定性的关系，如何协调法治的建构主义思维与渐进主义逻辑的冲突，如何平衡法治指数设计中的法治内涵的“普遍性”和地方层面的“特殊性”。与之相对应的价值性进路则是从法治的真实理想出发，以建构主义的思维方式从法治的现实中提取核心素材来进行法治理想图景的规划。这种进路的不足之处在于评估的重点在于长远法治理想的规划与设计，对于当下的法治建设实际无疑是“望梅止渴”，在理想和现实难以架构沟通的桥梁，虚实之间难以把握。

综上，作为量化法治评估实践的两种不同进路，既有其积极价值，也有其不容小觑的负面影响。对于当下中国的地方法治指数实践而言，单一的法治评估进路难以满足法治的动态发展要求。因而，法治评估的重点并不是择一而从之，而是从法治建设的思想真实和实践真实出发，建立规范统一的评估模式，有效回应这两种路径，实现两者的功能互补。一方面，以制度性进路为探测仪，发现当前法治建设中的问题与不足，从而引领价值性进路的法治评估的发展规划和基本走向，关照法治指数设计中的虚与实、普遍性与特殊性；另一方面以价值性进路开展的法治评估通过对法治价值要素的梳理，能够检验和论证现有的制度性进路得出的评估结论以及评估过程是否真实、科学、有效，倘若两者之间彼此冲突，那么我们应当理性对待之，以免陷入错位和偏差的泥淖。

参考文献：

- [1]徐显明.法治建设的非凡历程[N].光明日报,2009-9-3.
- [2]钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟.法治评估及其应用[J].中国社会科学,2012,(4).
- [3]蒋立山.中国法治指数设计的理论问题[J].法学家,2014,(1).
- [4] Brian Z. Tamanaha. On the Rule of Law: History, Politics, Theory [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- [5]Fuller, The Morality of Law,P.157-59.
- [6]兰照.语境下的法治—评塔玛纳哈《论法治—历史、政治和理论》[J].理论月刊,2013,(1).
- [7]庄世同.法治与人性尊严—从实践到理论的反思[J].法制与社会发展,2009,(1).
- [8]戴耀廷.香港的法治指数[J].环球法律评论,2007,(6).
- [9]陈向明.定性研究方法评介[J].教育研究与实验,1996,(3).

参考文献

（一）中文专著类：

- [1]蔡枢衡：《中国法理自觉的发展》，清华大学出版社，2005年。
- [2]陈弘毅：《法治、启蒙与现代法的精神》，中国政法大学出版社，1998年。
- [3]陈新民：《德国公法学基础理论》上册，山东人民出版社，2001年。
- [4]《法制与人治问题讨论集》编辑组：《法制与人治问题讨论集》，群众出版社，1980年。
- [5]费孝通：《乡土中国》，上海人民出版社，2006年。
- [6]风笑天：《社会研究方法》，人民大学出版社，2001年。
- [7]高鸿钧等：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社，2002年。
- [8]季卫东：《以法治指数为鉴》，《秩序与混沌的临界》，法律出版社，2008年。
- [9]孔庆平：《改造与适应——中西二元景观中法律的理论之思（1911-1949）》，上海三联书店，2009年。
- [10]李步云：《论法治》，社会科学文献出版社，2008年。
- [11]李步云：《法理探索》，湖南人民出版社，2003年。
- [12]李家林主编：《中小企业绩效考核指标设计》，化学工业出版社，2011年。
- [13]李林：《中国法治发展报告》，社会科学文献出版社，2014年。
- [14]梁治平：《法律的文化解释》，三联书店，1994年。
- [15]凌斌：《法治的中国道路》，北京大学出版社，2013年。
- [16]刘平：《法治与法治思维》，上海人民出版社，2013年。
- [17]苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社，2004年。
- [18]钱弘道等：《法治评估的实验——余杭案例》，法律出版社，2013年。
- [19]强世功：《法制与治理——国家转型中的法律》，中国政法大学出版社，2003年。
- [20]仇立平：《社会研究方法》，重庆大学出版社，2008年。
- [21]沈宗灵：《现代西方法理学》，北京大学出版社，1992年。
- [22]宋功德：《行政法哲学》，法律出版社，2000年。
- [23]苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社，2004年。
- [24]睦鸿明：《法治实现论》，金陵大学出版社，1999年。

- [25]王爱莲,《统计学》,西安交通大学出版社,2010年。
- [26]汪太贤、艾明:《法治的理念与方略》,中国检察出版社,2001年。
- [27]谢晖:《法治演讲录》,广西师范大学出版社,2005年。
- [28]许晓东:《定量分析方法》,华中科技大学出版社,2008年。
- [29]严存生:《法治的观念与体制---法治国家与政党政治》,商务印书馆,2013年。
- [30]杨超:《中国民主与法治建设概论》,上海交通大学出版社,2010年。
- [31]姚建宗:《法治的生态环境》,山东人民出版社,2003年。
- [32]俞可平主编:《国家治理评估—中国与世界》,中央编译局出版社,2009年。
- [33]袁方:《社会调查原理与方法》,教育科学出版社,1991年。
- [34]袁曙宏:《社会变革中的行政法治》,法律出版社,2001年。
- [35]张林海主编:《法治的衡量与实现—法治指标体系及应用研究》,黑龙江人民出版社,2011年。
- [36]张文显主编:《法理学(第三版)》,法律出版社,2007年。
- [37]张文彤:《spss高级统计分析》,高等教育出版社,2004年。
- [38]张晓林:《信息管理学研究方法》,四川大学出版社,1995年。
- [39]张五常:《中国的经济制度》,中信出版社,2009年。
- [40]郑杭生、李强、李路路:《社会指标理论研究》,中国人民大学出版社,1989年。
- [41]周旺生、张建华:《立法技术手册》,中国法制出版社,1999年。
- [42]朱景文:《中国法律发展报告——数据库和指标体系》,北京:中国人民大学出版社,2007年。
- [43]朱景文:《现代西方法社会学》,法律出版社,1994年。
- [44]朱未易:《地方法治建设的法理与实证研究》,东南大学出版社,2010年。
- [45]卓泽渊:《法的价值论》,法律出版社,1999年。
- [46]卓泽渊:《法治国家论》,法律出版社,2008年。
- 译著:
- [47][美]艾尔.巴比:《社会研究方法(第10版)》,华夏出版社,2005年。
- [48][美]贝利(Bailey, K.D):《现代社会研究方法》,许真译,上海人民出版社,1986年。
- [49][美]博登海默:《法理学—法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社,1999年。
- [50][美]布雷恩.Z.塔玛纳哈:《论法治—历史、政治和理论》,李桂林译,武汉法学出版社,2010年。
- [51][美]彼得.罗希、马克.李普希、霍华德.弗里曼:《评估:方法与技术》,邱泽奇、王旭辉、刘月等译,重庆大学出版社,2009年。

- [52][美]C.尼古拉斯.泰勒、C.霍布森.布莱恩、科林.G.古德里奇著，葛道顺译，《社会评估：理论、过程与技术》，重庆大学出版社,2009年。
- [53][美]弗洛伊德·J·福勒(Floyd J.Flowe,Jr):《社会研究方法》，孙振东、龙藜、陈荟译，重庆大学出版社，2009年。
- [54][美]富勒:《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆，2005年。
- [55][美]约翰·菲尼斯:《自然法与自然权利》，董娇娇等译，中国政法大学出版社，2005年。
- [56][美]珍妮弗.C.格林尼:《通过评估理解社会项目》，风笑天等译，诺曼.K.邓津、伊冯娜.S.林肯主编:《定性研究：解释、评估与描述的艺术及定性研究的未来》，重庆大学出版社，2007年。
- [57][美]塞缪尔·菲利普斯·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社，1988年。
- [58][美]唐.布莱克:《社会学视野下的司法》，郭星华等译，法律出版社，2002年。
- [59][美]约翰.罗尔斯:《作为公平的正义—正义新论》，姚大志译，上海三联出版社，2002年
- [60][英]戴维.M.沃克主编:《牛津法律大辞典（中译本）》，北京社会与科学发展研究所译，光明日报出版社，1988年。
- [61][英]戴雪:《英宪精义》，雷宾南译，中国法制出版社2001年版。
- [62][英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社，2007年。
- [63][英]洛克:《政府论》下篇，商务印书馆，1964年。
- [64][英]孟德斯鸠，《论法的精神》上册，商务印书馆，1961年。
- [65][英]尼尔.麦考密克、奥塔.魏因贝格尔:《制度法论》，周叶谦译，中国政法大学出版社，2004年。
- [66][英]T.R.S.艾伦:《法律、自由与正义——英国宪政的法律基础》，成协中、江菁译，法律出版社，2006年。
- [67][英]汤姆.宾汉姆:《法治》，毛国权译，中国政法大学出版社，2012年。
- [68][英]约瑟夫·拉兹:《法律的权威》，朱峰译，法律出版社，2005年。
- [69][英]约翰.埃默里克.爱德华.达尔伯格.阿克顿:《自由与权力》，侯建译，商务印书馆，2001年
- [70][英]詹姆斯.哈林顿:《大洋国》，商务印书馆，1963年。
- [71][德]彼得.阿特斯兰德、路路.李、克雷.林:《经验性社会研究方法》，中央文献出版社，1995年。
- [72][德]卡尔.拉伦茨:《法学方法论》，陈爱娥译，商务出版社，2003年。
- [73][德]赖因哈德.施托克曼、沃尔夫冈.梅耶:《评估学》，唐以志译，人民出

版社，2012年。

[74][德]马克斯·韦伯：《经济与社会》，上海人民出版社2010年版。

[75][德]马克斯·韦伯：《社会科学方法论》，李秋零、田薇译，中国人民大学出版社，1999年。

[76][德]萨维尼：《论立法与法学的当代使命》，许章润译，中国法制出版社，2001年。

[77][古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆，1965年。

[78][法]埃米尔·迪尔凯姆：《自杀论》，冯韵文译，商务印书馆，2008年。

[79][俄]B.B.拉扎列夫：《法与国家的一般理论》，王哲等译，法律出版社，1999年。

[80][德]康德（Kant, Immanuel）：《纯粹理性批判》（Critique of Pure Reason），蓝公武译，商务图书公司，1982年。

（二）中文古籍类：

[81]《商君书·慎法》、

[82]《商君书·壹言》、

[83]《商君书·君臣》。

[84]《韩非子·南三》。

[85]《慎子·威德》。

[86]《韩非子·问辩》。

[87]《韩非子·固法》。

（三）中文论文类：

[88]包万超：《法治政府的标准及其评估体系》，《湖南社会科学》2013年第2期。

[89]陈光中：《比较法视野下中国特色司法独立原则》，《比较法研究》2013年第2期。

[90]陈林林：《法治指数中的认真与戏谑》，《浙江社会科学》2013年第6期。

[91]陈云松、吴晓刚：《复制性研究---社会科学定量分析新趋势》，《评价与管理》2012年第4期。

[92]城市法治环境评价体系与方法研究课题组：《构建城市法治环境评价指标体系的设想》，《公安大学学报》2002年第5期。

[93]陈向明：《定性研究方法评介》，《教育研究与实验》1996年第3期。

[94]戴耀廷：《香港法治指数》，《环球法律评论》2007年第6期。

[95]丁贤、张明君：《立法后评估理论与实践初论》，《政治与法律》2008年第1期。

- [96]方乐：《司法如何面对道德？》，《中外法学》2010年第2期。
- [97]付子堂、张善根：《地方法治建设及其评估机制研究》，《中国法理学研究会2013年学术年会（论文集）》。
- [98]法治政府协同创新中心中国政法大学法治政府研究院：《中国法治政府评估报告（2013）》，未刊出。
- [99]高鸿钧：《美国法全球化：典型例证与法理反思》，《中国法学》2011年第1期。
- [100]郭道晖：《法治国家与法治社会、公民社会》，《政法论丛》2007年第5期。
- [101]侯学宾、姚建宗：《中国法治指数设计的思想维度》，《法律科学》2013年第5期。
- [102]黄良进、肖松：《美国政府绩效评估法治化：历程、特点与启示》，《学术界》2009年第3期。
- [103]黄良进、曹立峰：《英国政府绩效法治化历程对我国的启示》，《福建论坛（人文社会科学版）》2008年第6期。
- [104]湖北法治发展战略研究院：《法治湖北建设指标体系（试行）（草案）》，未刊，第3页。
- [105]姜明安：《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》，《法学杂志》2013年第6期。
- [106]蒋立山：《中国法治发展的目标冲突与前景分析》，《法制与社会发展》2009年第1期。
- [107]蒋立山：《中国法治指数设计的理论问题》，《法学家》2014年第1期。
- [108]戢浩飞：《法治政府评估指标体系研究》，《行政法学研究》2012年第1期。
- [109]李蕾：《法治的量化分析—法治指数衡量体系的全球经验与中国应用》，《时代法学》2012年第2期。
- [110]李桂林：《民主法治：法制现代化的诉求》，《政法论坛》2012年第3期。
- [111]李朝、王华菊：《中国法治评估指标体系的价值基准》，《中国社会科学院研究生院学报》2014年第6期。
- [112]廖奕：《法治如何评估？——以中国地方法治指数为例》，《兰州学刊》，2012年第6期。
- [113]刘松山：《全国人大常委会开展立法后评估的几个问题》，《政治与法律》2008年第10期。
- [114]卢汉龙：《注意社会调查中的科学程序问题》，《社会》1986年第6期。
- [115]鲁楠：《世界法治指数的缘起与流变》，《环球法律评论》2014年第4期。
- [116]罗洪洋、赵大华：《重新思考古希腊与近现代西方法治和宪政关系》，《法

学评论》2013年第1期。

[117]马怀德：《法律实施有赖于“法治GDP”的建立》，《人民论坛》2011年第29期。

[118]马立俊：《法治政府考核标准研究》，吉林大学2012年博士学位论文。

[119]莫言锋：《法治指数的“南橘北枳”之忧》，《法治与社会》2008年第3期。

[120]庞正：《法律体系基本理论问题的再澄清》，《南京林业大学学报（人文社会科学版）》2003年第3期。

[121]钱弘道等：《中国法治评估的应用》，《中国社会科学》2009年第4期。

[122]钱弘道等：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》，2012年第2期。

[123]钱弘道：《2011年度余杭法治指数报告》，《中国司法》2012年第5期。

[124]钱弘道：《余杭法治指数的实验》，《中国司法》2008年第5期。

[125]钱弘道：《2012年度余杭法治指数报告》，《中国司法》2013年第6期。

[126]仇立平：《上海法治建设指标体系的理论和构想》，《社会》2003年第4期。

[127]沈珍瑶、杨志峰：《关联分析方法用于指标体系的筛选》，《数学的实践与认识》2002年第9期。

[128]苏黎兰、张紫薇、张志：《基于定量分析的立法后评估方法》，《理论月刊》2012年第3期。

[129]孙春增：《先秦法家：法治的中国渊源》，《法学论坛》2008年第3期。

[130]孙首娟：《关系论视角下的法治辨析——兼论法治与人治、法制、德治的关系》，《山东社会科学》2006年第12期。

[131]田军、张朋柱、王刊良、汪应洛：《基于德尔菲法的专家意见集成模型研究》，《系统工程理论与实践》2004年第1期。

[132]唐明良：《法治政府指标体系构建中的几组关系及其呈现》，《浙江学刊》2013年第6期

[133]田禾：《法治指数评测推进法治进步》，《中国社会科学报》2014年1月15日

[134]王晨光：《法律移植与转型中国的法制发展》，《比较法研究》2012年第3期。

[135]王青林：《法制下法治与法治下法制》，《求是学刊》2004年第1期。

[136]王人博：《一个最低限度的法治概念——对中国法治思想的现代阐释》，《法学论坛》2003年第1期。

[137]王朝霞：《法治评估与法治创新——基于浙江余杭实践的讨论》，《广西民族大学学报（哲学社会科学版）》2013年第7期。

[138]汪习根：《论法治中国的科学含义》，《中国法学》2014年第2期

[139]吴德星：《法治的理想形态与实现过程》，《法学研究》1996年第5期。

[140]夏勇：《法治是什么——渊源、规诫和价值》，《中国社会科学》1999年第4期。

[141]徐汉明、林必恒、张孜仪：《论法治建设指标体系和考核标准的科学构建》，《法治与社会发展》，2014年第1期；

[142]徐汉明、林必恒：《建立科学的法治建设指标体系和考核标准》，《人民日报》2013年12月29日

[143]徐蔼婷：《德尔菲法的应用及其难点》，《中国统计》2009年第9期。

[144]杨小军、陈建科：《完善法治政府指标体系研究》，《理论与改革》2013年第5期；

[145]尹奎杰：《法治评估指标体系的“能”与“不能”——对法治概念和地方法治评估体系的理论反思》，《长白学刊》2014年第2期。

[146]袁曙宏：《西方国家社会转型时期法治发展的路径和规律——兼论我国法治的未来发展趋势》，《法学研究》2006年第4期。

[147]于德清：《“民主法治实现96.6%”统计指标不靠谱》，《新京报》2013年12月20日。

[148]郑京平：《“中国“县际竞争”发展模式的利弊分析”》，载《中国国情国力》2010年第9期。

[149]志灵：《“法治指数”无法衡量所有的法治现状》，《法制资讯》2008年第4期。

[150]占红泮、李蕾：《初论构建中国的民主、法治指数》，《法律科学》2012年第2期。

[151]张德淼、李朝：《中国法治评估进路之选择》，《法商研究》2014年第4期。

[152]张德淼、李朝：《法治评估的实践反思与理论建构——以中国法治评估指标体系本土化为进路》，2013年湖北法理学年会论文集。

[153]张冬梅 曾忠禄：《德尔菲法技术预见的缺陷及导因分析：行为经济学分析视角》，《情报理论与实践》2009年第8期。

[154]张保生、郑飞：《世界正义指数对中国法治评估的借鉴意义》，《法制与社会发展》2013年第6期。

[155]张丽：《论构建法治城市量化评估指标体系的基本原则——以成都市法治城市建设为例》，《河北青年管理干部学院学报》2013年第6期。

[156]张启奎、王晓洁：《和谐社会评价指标的筛选方法研究》，《统计与决策》2010年第1期。

[157]张孝文、申巧红：《中国现代法治的价值基础与路径选择》，《东南学术》2004年第2期。

[158]张文显：《全球化时代的中国法治》，《吉林大学学报》2005年第2期。

[159]张榕、宋柔：《一种被定义项的识别策略》，《当代语言学》2007年第1期。

[160]张禹：《立法后评估主体制度刍议》，《行政法学研究》2008年第3期；

[161]中国法治政府评估课题组：《中国法治政府评估报告（2013）》，《行政法学研究》2014年第1期；

[162]周晶：《法制与法治的离合探寻》，《改革与发展》2010年第1期。

[163]周尚君、彭浩：《可量化的正义：地方法治指数评估体系研究报告》，2014年第2期。

[164]朱景文：《中国特色社会主义法律体系：结构、特色和趋势》，《中国社会科学》2011年第3期。

（四）中文报纸类：

[165]本刊编辑：《习近平在中共中央政治局第四次集体学习时强调依法治国 依法执政依法行政共同推进、法治国家法治政府法治社会一体建设》，《人民日报》2013年2月25日。

[166]戴耀廷：《法治评估的理论与应用》，《光明日报》2013年4月9日。

[166]高勇：《法规质量评估，走向立法前台》，《人民之声报》2006年7月13日。

[167]顾春、陶佳苹：《浙江湖州吴兴区法院试点司法透明指数》，《人民日报》2012年6月8日。

[168]桂田田：《上海、广东等6省份试点司法改革》，《北京青年报》2014年6月16日。

[169]江德华：《谨防“法治指数”变为“自说自话”》，《21世纪经济报道》2008年4月8日。

[170]李德伟：《同构关系：大数据的数理哲学基础》，《光明日报》2012年12月25日。

[171]刘武俊：《“法治指数”彰显法治建设的科学发展导向》《中国审计报》2008年4月16日。

[172]马怀德：《设立“法治GDP”推动行政法治》，《检察日报》2013年3月28日。

[173]钱弘道：《法治指数：法治中国的探索和见证》，《光明日报》2013年4月19日。

[174]姚建宗：《法治指数设计的思想维度》，《光明日报》2013年4月9日。

[175]尹慧：《期待“法治指数”推进法治文明进步》，《民主与法制时报》2008年7月21日。

[176]张志铭：《“量化法治”绕不过“定义法治”》，《检察日报》2013年7月16日。

[177]赵昕编译：《可以量化的正义：衡量法治水平的十六项“法治指数”（上）（下）》，《人民法院报》2010年6月25日。

[178]赵昕编译：《阿根廷“2009法治指数”》，《人民法院报》2010年6月25日。

[179]张志铭：《“量化法治”的实践之道》，载《检察日报》2013年7月16日。

（五）援引规范性文件和领导人讲话

[247]《中华人民共和国律师法(2001年修订)》，2001年12月29日颁布。

[248]《中华人民共和国法官法》，2001年6月30日颁布。

[249]《中华人民共和国检察官法》，2001年6月30日颁布。

[250]《中华人民共和国警察法》，1995年2月28日颁布。

[251]《中华人民共和国监狱法》，1994年12月29日颁布。

[252]《公证程序规则（试行）》，1990年的12月12日。

[253]《中华人民共和国公证暂行条例》，1982年4月13日颁布。

[254]《关于从国外调取民事或商事证据的公约》1970年3月18日颁布。

[255]《中共中央纪律检查委员会中华人民共和国监察部关于保护检举、控告人的规定》，1996年2月16日颁布。

[256]《中华人民共和国刑事诉讼法》，1979年7月7日颁布。

[257]《中华人民共和国民事诉讼法》，1991年4月9日颁布。

[258]《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》，2001年12月6日颁布。

[259]《中华人民共和国行政诉讼法》，1989年4月4日。

[260]《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》，2002年07月24日颁布。

[261]《中华人民共和国治安管理处罚条例》，1994年5月12日颁布。

[262]《法律援助条例》，2003年7月21日颁布。

[263]关于印发《人民检察院控告、申诉首办责任制实施办法（试行）》的通知，2003年7月11日颁布。

[264]《人民法院司法警察值庭规则》，2003年7月16日颁布。

[265]《最高人民法院关于适用简易程序审理民事案件的若干规定》，2003年9月10日颁布。

[266]《关于经济犯罪案件追诉标准的规定》，2001年04月18日颁布。

[267]《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定(试行)》，1999年8月6日颁布。

[268]《人民法院书记员管理办法(试行)》，2003年10月20日颁布。

- [269] 《人民法院民事诉讼风险提示书》，2003年12月23日颁布。
- [270] 《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》，1998年1月19日颁布。
- [271] 《律师事务所收费程序规则》，2004年3月19日颁布。
- [272] 《律师执业行为规范(试行)》，2004年3月20日颁布。
- [273] 《司法行政机关行政许可实施与监督工作规则（试行）》，2004年7月6日颁布。
- [274] 《公安机关适用继续盘问规定》，2004年7月12日颁布。
- [275] 《律师和基层法律服务工作者开展法律援助工作暂行管理办法》，2004年9月8日颁布。
- [276] 《涉外调查管理办法》，2004年10月13日颁布。
- [277] 《中央企业重大法律纠纷案件管理暂行办法》，2005年1月20日颁布。
- [278] 《公安机关行政许可工作规定》，2005年9月17日颁布。
- [279] 《司法鉴定机构登记管理办法》，2005年9月29日颁布。
- [280] 《司法鉴定人登记管理办法》，2005年9月29日颁布。
- [281] 《公安机关鉴定机构登记管理办法》，2005年12月29日颁布。
- [282] 《公安机关鉴定人登记管理办法》，2005年12月29日颁布
- [283] 《公证机构执业管理办法》，2006年2月23日颁布
- [284] 《公证员执业管理办法》，2006年3月14日颁布
- [285] 《公证程序规则》，2006年5月18日颁布
- [286] 《香港特别行政区和澳门特别行政区律师事务所与内地律师事务所联营管理办法》，2008年颁布。
- [287] 《中华人民共和国赔偿法》，1994年5月12日颁布。
- [288] 《中华人民共和国保守国家秘密法》，1988年9月5日颁布。
- [289] 《中华人民共和国档案法》，1996年7月5日颁布。
- [290] 《中华人民共和国行政处罚法》，1996年3月17日颁布。
- [291] 《中华人民共和国行政复议法》，1999年4月29日颁布。
- [292] 《中华人民共和国行政监察法》，1997年5月9日颁布。
- [293] 《中华人民共和国职业教育法》，1996年5月15日颁布。
- [294] 《中华人民共和国兵役法》，1998年12月29日颁布。
- [295] 《中华人民共和国刑法》，1999年12月25日颁布。
- [296] 《公安机关组织管理条例》，2006年11月13日颁布。
- [297] 《中华人民共和国人民防空法》，1996年10月29日颁布。
- [298] 《中华人民共和国消防法》，1998年4月29日颁布。
- [299] 《中华人民共和国消防条例》，1984年5月11日颁布。
- [300] 《中华人民共和国消防条例实施细则》，1987年3月16日颁布。

- [301] 《中华人民共和国气象法》，1999年10月31日颁布。
- [302] 《中华人民共和国政府采购法》，2002年6月29日颁布。
- [303] 《中华人民共和国枪支管理法》，1996年7月5日颁布。
- [304] 《中华人民共和国人民币管理条例》，1999年12月28日颁布。
- [305] 《国家行政机关公文处理办法》，1993年11月21日颁布。
- [306] 《公安机关组织管理条例》，2006年11月13日颁布。
- [307] 《中华人民共和国旅游法》，2013年4月25日颁布。
- [308] 《国家经贸委行政审批管理办法》，2003年1月8日颁布。
- [309] 《信访条例》，2005年1月10日颁布。
- [310] 《中华人民共和国环境保护法》，1989年颁布。
- [311] 《中华人民共和国水法》，2002年颁布。
- [312] 《中华人民共和国大气污染防治法》，2000年颁布。
- [313] 《中华人民共和国环境影响评价法》，2002年颁布。
- [314] 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，2004年颁布。
- [315] 《中华人民共和国清洁生产促进法》，2012年颁布。
- [316] 《中华人民共和国循环经济促进法》，2009年颁布。
- [317] 《中华人民共和国城乡规划法》，2008年颁布。
- [318] 《中华人民共和国土地管理法》，2004年颁布。
- [319] 《中华人民共和国节约能源法》，2007年颁布。
- [320] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，2011年颁布。
- [321] 《“十二五”节能环保产业发展规划》，2012年颁布。
- [322] 《国家发改委利用外资“十二五”规划》，2012年颁布。
- [323] 《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》，2012年颁布。
- [324] 《国家发展改革委办公厅关于开展碳排放权交易试点工作的通知》，2011年颁布。
- [325] 《碳标识认证管理暂行办法》，2013年颁布。
- [326] 《环境服务业“十二五”发展规划》，2012年颁布。
- [327] 《中华人民共和国宪法》，1982年颁布。另有1988至2004年四个修正案。
- [328] 《中华人民共和国民族区域自治法》，2001年2月28日颁布。
- [329] 《中华人民共和国民法通则》，1986年4月12日颁布。
- [330] 《中华人民共和国民事诉讼法》，1991年4月9日颁布。
- [331] 《中华人民共和国刑事诉讼法》，1979年7月1日颁布。
- [332] 《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，

2010年3月14日颁布。

[333]《中华人民共和国教育法》，1995年3月18日颁布。

[334]《中华人民共和国侵权责任法》，2009年12月26日颁布。

[335]《中华人民共和国妇女权益保障法》，1992年4月3日颁布。

[336]《中华人民共和国未成年人保护法》，1991年9月4日颁布。

[337]《中华人民共和国集会游行示威法》，1989年10月31日颁布。

[338]《中华人民共和国国家赔偿法》，2010年4月29日颁布。

[339]《中华人民共和国残疾人保障法》，2008年4月24日颁布。

[340]《中华人民共和国法律援助条例》，2003年7月16日颁布。

[341]司法部：《法律援助事业“十二五”时期发展规划》，2006年12月13日颁布。

[342]中共中央办公厅、国务院：《关于完善法律援助制度的意见》，2015年6月29日。

[343]《国家人权行动计划(2009—2010年)。

[344]《国家人权行动计划(2009—2010年)。

[345]《国家人权行动计划(2012-2015)年》。

[346]《中华人民共和国合同法》，1999年10月1日。

[347]国务院新闻办公室：《2014年中国人权事业的进展》白皮书，2014年6月8日。

[348]司法部：《关于进一步加强和改进律师工作的意见》，2010年9月17日。

[349]司法部：《法律援助事业“十二五”时期发展规划》，2011年10月28日。

[350]《国际文化合作原则宣言》，1968年11月9日。

[351]《关于扩大人民参与文化生活并为此做贡献的倡议书》，1976年。

[352]《关于艺术家状况的倡议书》，1986年。

[353]《中华人民共和国消费者权益保护法》，2013年10月25日颁布。

[354]江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——中国共产党第十六次全国代表大会报告》，2002年11月17日。

[355]《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过，2003年10月14日。

[356]胡锦涛：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过，2003年10月14日。

[357]国务院办公厅：《关于社会信用体系建设的若干意见》，2007年。

[358]《中华人民共和国物权法》，2007年3月16日颁布。

[359]《中华人民共和国反垄断法》，2007年8月30日颁布。

[360]胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会

会而奋斗—在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012年11月8日。

[361]《中华人民共和国信托法》，2001年4月28日颁布。

[362]习近平：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定—在中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上的报告》，2013年11月12日。

[363]习近平：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定——在中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议上的报告》，2014年10月23日。

[364]《中华人民共和国刑法》，全国人大常委会，1979年。

[365]《中华人民共和国环境保护法》，全国人大常委会，1989年。

[366]全国人大常委会：《关于加强社会治安综合治理的决定》，1991年3月2日。

[367]中共中央、国务院：《关于加强社会治安综合治理的决定》，1991年2月19日。

[368]中央社会治安综合治理委员会：《关于加强流动人口管理工作的意见》中规定，1995年9月19日。

[369]中共中央、国务院：《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》(中发[2001]14号)。

[370]胡锦涛：《中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议公报》，2004年9月19日。

[371]中央政法委员会、中央社会治安综合治理委员会《关于深入开展平安建设的意见的通知》，(中办发[2005]25号)。

[372]《中华人民共和国治安管理处罚法》，全国人大常委会，2005年。

中央政法委员会、中央社会治安综合治理委员会《关于深入开展平安建设的意见》，2005年12月5日。

[373]国务院：《关于解决农民工问题的若干意见》(国发【2006】5号)，2006年1月31日。

[374]胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗—在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，2007年10月15日。

[375]胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗—在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012年11月8日。

[376]习近平：《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，2013年11月12日。

[377]最高人民法院、最高人民检察院：《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》，2013年4月28日。

[378]习近平：《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报》，2014

年 10 月 23 日。

[379]最高人民法院：《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》，2014 年 7 月 3 日。

[380]最高人民检察院《关于切实履行检察职能防止和纠正冤假错案的若干意见》，2013 年 9 月 6 日。

[381]中共中央办公厅、国务院发布：《关于加强社会治安防控体系建设的意见》，2015 年 4 月 13 日。

[382]中央政法委：《关于切实防止冤假错案的规定》（中政委[2013]27 号）。

[383]《中华人民共和国对外贸易法》，1994 年 5 月 12 日颁布。

[384]《中华人民共和国信托法》，2001 年 4 月 28 日颁布。

[385]《中华人民共和国统计法（修正）》，1996 年 5 月 15 日颁布。

[386]《中华人民共和国招标投标法》，1999 年 8 月 20 日颁布。

[387]《中华人民共和国票据法》，1995 年 5 月 10 日颁布。

[388]《中华人民共和国担保法》，1995 年 6 月 30 日颁布。

[389]《中华人民共和国证券法》，1998 年 12 月 29 日颁布。

[390]《中华人民共和国中国人民银行法》，2003 年 12 月 27 日颁布。

[391]《中华人民共和国商业银行法》，2003 年 12 月 27 日颁布。

[392]《中华人民共和国标准化法》，1988 年 12 月 29 日颁布。

[393]《中华人民共和国保险法》，2002 年 10 月 28 日颁布。

[394]《中华人民共和国审计法》，1994 年 8 月 31 日颁布。

[395]《中华人民共和国合同法》，1999 年 3 月 15 日颁布。

[396]《中华人民共和国广告法》，1994 年 10 月 27 日颁布。

[397]《中华人民共和国电力法》，1995 年 12 月 28 日颁布。

[398]《中华人民共和国拍卖法》，1996 年 7 月 5 日颁布。

[399]《中华人民共和国价格法》，1997 年 12 月 29 日颁布。

[400]《中华人民共和国计量法》，1985 年 9 月 26 日颁布。

（六）外文文献类：

1、著作类：

[401] Council of Europe (2006),the European Commission for the Efficiency of Justice(CEPEJ), *Building Europe together on the Rule of Law*, Strasbourg,Resolution 2002(12).

[402] Deborah M.Fournier,*Establishing Evaluative Conclusions:A Distinction Between General and Working Logic*,New Directions for Evaluation,San Francisco:Jossey-Bass,1995.

[403] Erik Jensen,Thomas Heller,*Beyond Common Knowledge: Empirical*

Approaches to the Rule of Law, Stanford University Press,2003.

[404] F.A.Hayek,*The Political Idea of the Rule of Law*,Cairo:National Bank of Egypt,1955.

[405] George P. Fletcher, *Basic Concepts of Legal Thought*, Oxford University Press, 1996.

[406] Geoffrey de Q.Walkerr,*The Rule of Law:Foundation of Constitutional Democracy*,Melbourne University Press,1988.

[407] Joseph Raz,*The Authority of Law:Essays on Law and Morality*, New York: Oxford University Press,1979.

[408] Jurgen Habermas,*Beyond Facts and Norms*,Cambridge:MIT Press ,1996.

[409] Juan Carlos Botero; Ronald Janse, Sam Muller, and Christine Pratt ,*Innovations in Rule of Law- A Compilation of Concise Essays*, The World Justice Project Publish ,2012.

[410] John Finnis,*Natural Law and an Natural Rights*,Oxford University Press,1980.

[411] Leonardo Morlino, Gianluigi Palombella,*Rule of Law and Democracy:Inquiries into Internal and External Issues*, Koninklijke Brill NV,2010.

[412] Mark Agrast,Juan Carlos Botero,and Alejandro Ponce,*The World Justice Project Rule of Law Index 2011*,The World Justice Project Publish,2011.

[413] Michael Scriven,*Evaluation Thesaurus*,London:SAGE ,1991.

[414] Michaela Saisana and Andrea Saltelli, *Rankings and Ratings: Instructions for Use*, in:3Hague Journal on the Rule of Law,2011.

[415] Monahan J, Steadman H, Silver E, Appelbaum P, *Rethinking Risk Assessment:The MacArthur Study of Mental Disorder and Violence*,Oxford University Press.

[416] ParaProfessional Exam Secrets Test Prep Team ,*Parapro Assessment Study Guide:Practice & Review*, Mometrix Media LLC ,2010.

[417] The World Bank: *Where is the wealth of Nations?* The World Bank Publish,2006 .

[418] The World Bank:*Where is the wealth of Nations?*The World Bank Publish,2006.

[419] Wottawa.H ,Thierau.H,*Lehrbuch Evaluation*. Bern:Huber,1998.

[420] Todd Foglesong and Christopher Stone, *Strengthening the Rule of Law by Measuring Local Practice*,One Rule at a Time,2012 .

[421] Tom Ginsburg ,*Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press,2008.

[422] Arndt,C.&C,oman.2006Users and Abuses of Governance indicators.paris:OECD Development Centre.

[423] Pierre,J.8G.peters.2000.Governance,politics,and the state.NewYork:St Martin'spress.

[424] Rotberg R. I. 2004: “ Strengthening governance :ranking countries would help.” .The Washington Quarterly 28(1):71-81.

2、论文:

[425] Bang, Henrik P. and Eva Sorensen, 1999, “ The Everyday Maker: A New Challenge to Democratic Governance ” , Administration Theory & Praxis, 21 (3) , pp.325-341.

[426] Coase, R. H., 1937, the Nature of the Firm, *Economica*, New Series, 4 (16) (Nov. 1937), pp.386-405.

[427] Cerny, Phil, 2001, “ From iron triangles to golden pentangles? Globalizing the Policy Process ” , Global Governance, 7 (4) , pp. 397-410.

[428] Cuttance, P. F., 1990, Monitoring educational quality through performance indicators for school practice. Paper presented at the Annual Meeting of American Educational Research Association, Chicago.

[429] Goehring, Jeannette and Amanda Schnetzer (eds.), 2005, Nations in Transit: Democratization from Central Europe to Eurasia. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield Publishers.

[430] Green, Richard T. and Lawrence Hubbell, 1996, “ On Governance and Reinventing Government ” , in G. L. Wamsley and J. F. Wolf (eds.) , Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges, Thousand Oaks: Sage, pp.38-67.

[431] Institute for Management and Development, 2005, World Competitiveness Yearbook. Lausanne, Switzerland: IMD International.

[432] Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2005, Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. Washington, D.C.: World Bank.

[433] Kooiman, Jan, 2000, “ Societal Governance: Level, Model, and Orders of Social-Political Interaction ” , in J. Pierre (ed.) , Debating Governance, New York: Oxford University, pp. 138-156.

[434] Milner, Helen V. and Robert O. Keohane, 1996, “ International and Domestic Politics: An Introduction ” , in Milner, H. V. and R. O. Keohane (eds.) , Internationalization and Domestic Politics, Cambridge University Press, pp. 3-24.

[435] Olson, Mancur, 1971, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

[436] Prakash, A. and J.A. Hart, 1999, “ Globalization and governance: An Introduction, ” in A. Prakash and Hart, J.A. (eds.), Globalization and Governance. London: Routledge, pp.1-29.

[437] Reinicke, Wolfgang H., 1998, Global Public Policy: Governing without

Government? Washington, D. C.: Brookings Institute Press.

[438] Rhodes, R. A. W., 1996, "The New Governance: Governing without Government" , *Political Studies*, 44, pp. 652-7.

[439] Rossi, R. J., and K. J. Gilmartin, 1980, *The Handbook of Social: Sources, Characteristics, and Analysis*. New York: Garland STPM Press.

[440] Skogstad, Grace, 2000, "Globalization and Public Policy: Situating Canadian Analyses" , *Canadian Journal of Political Science*, XXXIII (4) , pp.805-828.

[441] Spee, A. and R. Bormans, 1992, "Performance Indicators in Government Institutional Relations: The Conceptual Framework," *Higher Education Anagement*, 4 (2), pp.139-155.

[442] Stoker, Gerry, 1998, "Governance as Theory: Five Propositions" , *International Social Science Journal*, 115, pp. 17-28.

[443] West, Darrell M., 2005, *Global E-Government, 2005*. Rhode Island: Center for Public Policy of Brown University.

[444] World Bank, 2004, *Country Policy and Institutional Assessment: 2004 Assessment Questionnaire Operations Policy and Country Services*. Washington, DC: World Bank.

[445] World Economic Forum, 2005, *Global Competitiveness Report*.

[446] Yeates, Nicola, 2001, *Globalization and Social Policy*, London: Sage.

[447] Arnstein,S.R,*A Ladder of Citizen Participation Journal of the American*,Institute of Planners, vo1.35,no.4,July,1969.

[448] Dr. Pim Albers, *How to measure the rule of law: a comparison of three studies*,Unpublished.

[449] Edmund Malesky and Nina Merchant, *A Peak Under the Engine Hood: The Methodology of Subnational Economic Governance Indices*, in: *3Hague Journal on the Rule of Law*,2011.

[450] Jin Ho Verdonschot,Maurits Barendrecht,Measuring Access to justice:the Quality of Outcomes,*TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*,No.007/2008.

[451] Juan Carlos Botero, Joel Martinez, Alejandro Ponce and Christine Pratt,*The Rule of Law Measurement Revolution:Complementarity Between Official Statistics, Qualitative Assessments and Quantitative Indicators of the Rule of Law* , *Innovations in Rule of Law-A Compilation of Concise Essays*.

[452] Maurits Barendrecht and Jin Ho Verdonschot,Objective Criteria: Facilitating Dispute Resolution by Information about Going Rates of Justice,*Tilburg University Legal Studies Working Paper* ,2008.

[453] Per G. Fredriksson,Muthukumara Mani,The Rule of Law and the Pattern of Environment Protection,*IMF Working Paper*,WP02/49,p26.

[454] Rice,Stuart A,*Social Accounting and Statistics for the Great*

Society.*Public Administration Review*,vol27,1967.

[455] Sherry R Arnstein,A Ladder of Citizen Participation,*Journal of the American Institute of Planners*, vol1.35,no.4,July 1969.

[456] Svend-Erik Skaaning,Measuring the Rule of law,*Political Research Quarterly*,Volume 63,Number 2,June 2010.

[457] U·S·General Accounting Office,*Manumography Services:Initial Impact of New Federal Law Has Been Positive*.Peport 10\27\1995,GAO\HEHS-96-17.

[458] OECD-Family Data Base:<http://www.oecd.org/>.

[459] Rabelo, L., H. Eskandari, T. Shalan, & M. Helal. 2005. "Supporting Simulation-Based Decision Making with the Use of AHP Analysis," *Proceedings of the 2005 Winter Simulation Conference*: 2042 -2051.

[460] Rabelo et al. 2005. Supporting Simulation-Based Decision Making With the Use of AHP Analysis, <http://www.informs-sim.org/wsc05papers/254.pdf>.

[461] Rotberg R.I. 2004. "Strengthening governance: ranking countries would help." *The Washington Quarterly* 28(1): 71-81.

[462] Rosselet-McCauley, S. 2010. "IMD World Competitiveness Yearbook 2010

[463] Appndndix I: Methodology and Principles of Analysis." IMD International, Switzerland.

[464] Saaty, T. L. 1996. *Decision Making With Dependence and Feedback: The Analytic Network Process*. Pittsburgh, A : RWS Publications.

[465] Kaufmann, D., A. Kraay & M. Mastruzzi. 2004. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002." World Bank Institute.

[466] Kaufmann, D., A. Kraay & M. Mastruzzi. 2006. "Governance Indicators VI."World Bank Institute.

[467] Mimicopoulos M. G. 2006. Presentation to the United Nations World Tourism Organization Knowledge Management International Seminar on Global issues in Local Government: Tourism Policy Approaches, Madrid.