



地方法治评估的五个 关键指标

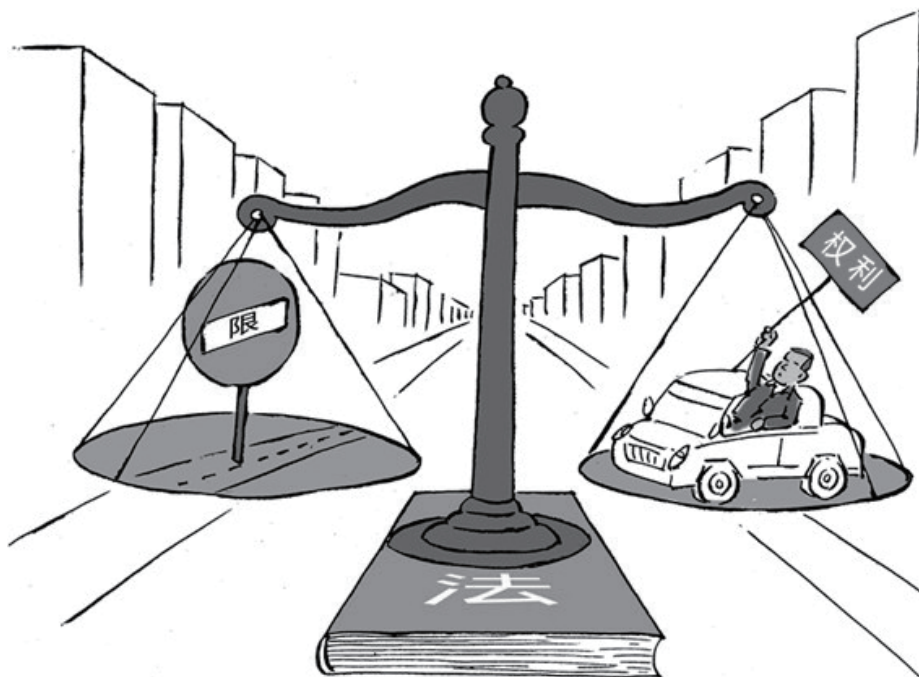
张立伟

党的十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出了要构建科学的法治评估指标体系的重要命题，四中全会在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中进一步提出要将法治建设成效纳入政绩考核指标体系。随着三中、四中全会所提出的法治建设各项举措的逐渐推行实施，对各个地方的法治建设状况通过法治指标体系进行科学有效的评估，越来越显得重要。

通过指标体系对法治进行评估，需要解决几个理论上的前提。首先，法治应该是可以被量化评估的。法治的量化评估，是随着上个世纪 70 年代的法律发展运动兴起而出现的一个新命题，实际上属于日趋精细化的管理科学在法治领域内的应用。从世界银行和有些国家的研究和实践来看，对法治状况进行量化评估越来越成为普遍采用的研究方法。其次，法治评估的目的是为了更加客观更加准确地描述法治发展状况，从而为推动法治发展提供相关的动力和指引。再次，法治评估力求客观和准确。一般而言，评估的客观性和准确性是通过一套科学有效的指标体系来实现的。但目前来看，在学理上还并没有形成一套完善的可普遍适用的评估指标体系，

因此法治评估就方法而言有其多样性。

对于中国目前的法治评估而言，有这样几个特点。其一，法治评估的对象更多指向的是地方法治建设状况，而非整个中国的状况。当然，对地方法治进行评估并不排斥对于中国整体法治建设状况的评估。但就十八届三中、四中全会提出的法治评估指标体系而言，主要指向的是地方。而且，此前中国各地进行的法治评估的研究和试验，也多集中于地方法治状况的评估。因此，在这一点上，与世界银行及相关研究者所提出的法治评估指标体系不同，后者评估的对象一般是某个国家或者地区的法治状况，是一个对完整法域的评估。其二，法治评估的主体，更多指向的是地方政府，而非第三方。尽管不排除相关研究机构作为第三方对地方法治状况的评估，但十八届三中、





四中全会提出的法治评估指标体系,以及各地已经进行的评估实践,其评估主体是以法治建设的领导者为主要,很多时候体现为地方执政者对地方法治状况的自我评估。而这一点上,与国际上和其他国家的既有研究成果,也不尽相同。后者更多的是采取第三方评估,要求评估主体的独立性、客观性。其三,法治评估结果的应用,要为地方法治发展提供引导,但更重要的是要为地方法治建设提供一个切实的动力机制。通过对地方法治建设状况进行科学有效评估后得出一个具有权威性的判断,作为对地方政府及官员的施政行为进行评价的重要依据,从而强化地方政府推动法治发展的动力。这种责任——动力传导机制被认为是中国经济发展的重要经验之一,即通过对地方政府的GDP考核来形成一种竞争格局推动地方经济发展。因此,决策者将此经验移植到法治建设中来。而国际上和其他国家在法治评估方面的研究成果,更多只是提供一种理论上的参考,很少会直接影响法治实践。

由此,中国的地方法治评估指标体系必然不能等同于世界银行等相关国际机构的既有评估指标体系,需要根据自己的特点来设计。比如,当量化评估的对象是地方法治状况而非整个国家时,有些指标的重要性会下降,例如法治统一性的指标、立法的指标等。按照十八届三中、四中全会精神,设计中国的地方法治评估指标体系,至少应当符合以下几个基本原则。

法治原则,即评估指标的设计本身符合法治的基本原则和精神,能够反映地方法治发展的基本情况。此原则为一般性原则,它要求法治指标体系在设计时要对法治的最核心原则和要素作充分的考虑,并提供准确的表现反馈机制。就当前法治理论来看,对法治的最核心原则和要素已经有基本共识。所以,在各种版本的法治评估指标体系中,这一原则皆为一般性原则。

科学化原则,即评估指标能够较为准确地反映地方法治发展的状况。科学化原则一般是通过评估指标的科学获取方式、对评估指标进



行科学计算等系统化的科学方法论来加以保证的。需要说明的是,一般而言,一套评估指标体系包括了两类不同的指标,客观性指标和主观性指标。客观性指标和主观性指标在评估法治发展状况时各有其不同的侧重点和优势。但是,在中国地方法治评估体系设计中,考虑到评估主体和评估结果的效用和权威性,应尽可能少用或者不用主观性指标。所以,此科学化原则也可以称之为客观性原则。

有效性原则,即评估指标要能够在法治实践中得以应用,并为执政当局提供法治的责任制考核方面的切实依据。这一原则集中体现为评估指标能够概括反映地方法治发展的不同环节的状况并且容易获取。这一点往往在此前研究成果中被忽略。国际上的一些相关研究成果,以及国内的研究和实践,过于强调法治指标体系在评估上的全面性、完整性,往往设计出来的法治评估指标体系非常复杂,主客观的评估指标总共上百项,甚至几百项。一方面,过多的评估指标,有些不容易获取,或者获取的过程中很容易失真;另一方面,各种指标不同权重的考量,在最后计算时很难把握。所以,越是复杂的指标体系,涉及的变量就越多,得到的评估结果也就越可能失真,越不准确。

基于上述原则,笔者提出一个评估某个地方法治发展的简明指标体系,即通过对一些关键性指标的考核,力求客观准确反映地方法治发展状况和建设成效。这些关键性指标,既能够较为全面地涵盖地方法治的基本状况,如依法执政、立法、行政、司法等方面,又能够在客观性、真实性方面获得统计学上的支持,



将数据失真的可能性降至最低，同时，还考虑到了不同地方在人口经济发展方面的平衡性。评估地方法治状况的简明指标体系，主要包括了五项关键性指标。

第一，地方人大对财政预算的审批指标。此指标下，主要考察地方政府所提交财政预算是否合乎预算法治化的要求。出于可操作性考虑，以地方政府提交财政预算表的全面性为主要评估要素，例如预算支出方面在类、款、项、目的不同级别上，考虑设计不同的分值。预算列得越全面越详细，得分越高。此指标的评估，实际上涉及人大权力的行使，以及政府依法行政的情况，还涉及地方的依法执政状况。

第二，每十万人中地方私营企业数量指标。此指标下，主要考察的是地方政府依法行政的情况。依法行政是最难评估的法治环节，因为行政权是最全面最基本的国家权力，涉及面太广，用面面俱到的方式来评估，根本做不到。所以，不如反其道行之，用一个简单的指标来反映。之所以选择地方私营企业数量，是因为这是一个较为综合性的反映地方政府依法行政状况的指标。市场经济是与法治最为密切的一个领域，私营企业发展状况与一个地方的依法行政环境有着最密切的关系。设计每十万人这一平均数，是为了最大可能减少经济社会发展程度对于地方法治评估的影响，实现不同区域考核的公平性。

第三，每十万人中地方法院所受理的行政案件数量。这也是一个综合性的指标，主要反映法院独立司法、企业及个人的法治意识

和政府依法行政的状况。影响行政案件数量的因素实际上很多，但是最重要的因素是司法机关依法独立行使职权的状况。与第三指标相似，取十万人口的平均数来实现评估考核的区域平衡。

第四，生效判决执行状况指标，主要看地方法院生效判决中的未按时得以执行的判决比率。这同样是综合性指标，主要反映司法权威性和独立性状况。法院的生效判决难以执行，同样有很多因素，除了个体法治观念因素之外，司法权的权威性是最重要因素，与此相关的同样很有司法执行权的独立性问题。因为司法权独立行使的要素是法治的最核心原则之一，所以有两个关键性指标与此要素有关。

第五，每十万人中地方的律师数量。此指标主要考察地方的法律服务保障情况，同时又涉及地方的法治环境、法律教育、法律普及等各方面状况。

在这个地方法治评估简明指标体系中，五项关键性指标的权重相同，若以百分制计算，各占20分。最后加权计算之后，可以得出一个地方的法治评估概括值。需要指出的是，法治活动与经济活动不同，经济活动的基本形式决定了每一项经济活动最终产出是可计算的，由此可以通过简单相加得出一个总值。但是法治活动太过复杂，无法找出一个普遍的量值来计算每一项法治行为的成效。因此，评估法治只能够采取概括的方式，无法求得一个总值。在这个意义上，不可能存在所谓法治的GDP。

（作者系四川省社会科学院研究员，本文转自《学习时报》）