

社会治理法治建设指标体系的设计、内容及其评估

徐汉明 张新平

(中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心 湖北武汉 430073)

内容提要: 科学完备的社会治理法治建设指标体系的设计和评估,是法治建设的重要内容。其体系的设计既要坚持全面与特色相结合、客观与主观相结合、科学与简便相结合、实用性与适用性相结合、可计量与可比较相结合等基本原则,又需考虑指标体系所应包括的内容及框架体系和各个单项指标的含义、口径及计算方法。指标体系的内容包括党委领导和推进社会治理法治建设、人大加强社会治理法立法和监督、政府主导社会治理法治建设、司法机关维护社会治理公平正义、社会组织自治和参与合作共治、公众有序参与社会治理法治建设等多维指标。社会治理法治建设评估的适时开展,既是社会治理法实施的基本要求,又是加快推进社会治理体系和治理能力现代化的重要途径。

关键词: 社会治理 指标体系 法治 评估

DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2016.06.004

法治是国家治理的基本形式,社会治理是国家治理的重要内容。^①党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央更加强调依法执政、依法治国、依法行政、依法治理社会共同推进,明确国家按照经济、政治、文化、社会和生态文明

“五位一体”的总体布局,推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设,描绘加快推进法治社会建设的新愿景、新蓝图。党的十八届三中全会开创性地作出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”的部署,将法治建设指标体系

作者简介: 徐汉明(1951—),男,汉族,湖北鄂州人,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任暨湖北法治发展战略研究院院长、二级教授、博士生导师,中国法学会法治研究基地负责人,教育部社会治理法治建设创新团队首席专家。

张新平(1988—),男,汉族,湖北十堰人,中南财经政法大学博士研究生,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心研究人员。

本文为国家法治与法学理论研究重点课题“社会治理法治研究”(14SFB1001)的阶段性成果,中南财经政法大学博士科研创新重点项目“公众参与社会治理的法治化理论建构与进路探微”(2015BZ0602)的阶段性成果。

^① 徐汉明、张新平:《提高社会治理法治化水平》,载《人民日报(理论版)》2015年11月23日第7版。

正式纳入法治中国建设和全面深化改革的目标规划;^②党的十八届四中全会提出“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系”的要求,将其作为全面推进依法治国的重要任务,^③我国量化法治开始从理论向制度设计乃至实施迈进。这一系列重大战略部署激发了民众对“法治中国”的期待,也掀起了学术界对“法治中国”进行学理研究的热潮。全面建设“法治中国”,提高社会治理法治化水平,必将有效推进国家治理体系和治理能力现代化。

我国法学界有关法治发展的研究,主要采用二元分析范式,即从人治到法治,^④从法制到法治,从以法治国到依法治国,^⑤从法治政府到法治国家,从民主法治到民生法治。^⑥这些在不同时期形成的二元理论范式,既展现了中国法治发展过程和路径的阶段性与渐进性,也反映了不同时期法学理论的研究转向和研究重心。这些研究主要着眼于中国法治理论建构的统一性和完整性,有助于从整体上推进“法治中国”的进程。然而这类法治观所内含的一体化和无差异化的法治建构论,忽视了法治的实践性和场域的多样性,使得法治的实践与理论貌合神离。^⑦笔者试图在法治研究理论与实践相结合的分析模式上,把法治内核类型化为理论构建和实践评估,并以社会治理法治化为中

心,试图破解法治研究实践中社会治理法治建设指标体系及其评估难题,探索构建科学完备的法治社会建设量化系统,提高社会治理法治化水平,进而助推法治国家、法治政府、法治社会一体建设,促进国家治理体系治理能力现代化。

一、社会治理法治建设指标体系的内涵与外延

20世纪中后期,国际社会对法治和治理领域这一问题的深入思考和法学实证研究范式的兴起引发了“法治指数化”运动。^⑧在经济全球化浪潮的冲击与大数据时代的挑战下,我国也开始了“法治评估”的实践探索。^⑨近年来,更是出现了一场以“法治评估”为主题的有关法治模式、法治与善治、实施机制、评估范式的多学科、多领域基础理论研究的“法治思想风暴”。^⑩党的十八届三中、四中全会先后对“社会治理”“法治社会建设”“法治建设指标体系”等作出部署,开启了我国法治研究中“量化法治”从理论向制度设计乃至实施层面的迈进。治理体系法治化是治理体系和治理能力现代化的核心要求,^⑪研究和探讨社会治理法治建设指标体系、考核标准等评估的理论与实践,亟待厘清社会治理法治建设指标体系及其评估理论的内涵与外延。

② 《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。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》2014年10月23日。

④ 中国共产党十一届三中全会明确了社会主义法制建设的基本要求。

⑤ 中国共产党十一届三中全会后至党的十五大逐步确立“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,并得到宪法的确认。

⑥ 中国共产党十六大和十七大期间,党和国家逐渐拓展和推进法治进程:从政府层面的法治建设,转向社会层面的法治建设;从国家民主层面的法治建设,转向社会领域的民生建设,引发“民生法治”等问题的研究。参见付子堂、常安《民生法治论》,载《中国法学》2009年第6期。

⑦ 付子堂、张善根《地方法治建设及其评估机制探析》,载《中国社会科学》2014年第11期。

⑧ 钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟《法治评估及其中国应用》,载《中国社会科学》2012年第4期。

⑨ 2005年,香港地区法治指数出台,开启我国量化法治实践先河。两年后,浙江省杭州市余杭区也着手探索法治指数构建之路。此后,北京、上海、江苏、湖北、深圳、温州、昆明等地都走上构建符合本地实际的法治指标体系新型模式的探索之路。

⑩ 钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟《法治评估及其中国应用》,载《中国社会科学》2012年第4期。

⑪ 莫纪宏《国家治理体系和治理能力现代化与法治化》,载《法学杂志》2014年第4期。

(一) 社会治理法治建设指标体系的内涵

“指标”一词来源于拉丁语的“indicate”，是一个反映客观事物总体数量特征的概念，由指标名称和指标数值两个部分构成，分别表现所研究客观事物科学概念质的规定性和客观事物数量特征量的规定性。^⑫ 一项科学规范且具有公正、公开与公平性的指标设计须具有明确(Specific)清晰的定义，可用定性或定量的方法衡量(Measurable)，具有评估资源的可获取性和可达性(Attainable)，使在一定的时间段内对评估所涉的相关问题(Relevant)及其变化有一定的敏感性和实效性(Time-bound)等特征。^⑬ 法治建设指标体系是一种特殊的社会指标体系，是指以反映法律制度本体及其相关各类要素运行状况的结构质的规定性与量的规定性有机统一为表征，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计量、评价逻辑结构系统。^⑭ 我国法治建设指标体系与西方法治指数、国内现有的法治指数(指标体系)都同属于“量化法治”衍生的理论范式与实践模式，是以量化的方式科学全面界定、测度、评判一个国家或地区某一时段内法治水平和发展状况的评价模式，具有目标预期的确定性、价值取向的主体性、调整机制的约束性、矫治功能的有效性、适用范围的普遍性、评价结果的可比较性等独特特征。^⑮

社会治理法治建设指标是通过指标名称和指标数值，具体反映描述一个国家或地区某一时段内社会治理法治建设某一目标单位在数量、质量、类别、状态、等级、程度等方面特性及综合变动状况的量化评估系统，是一个体现社会法治法律制度本体及运行状况质的规定性定性评价与量的规定性定量评价的范畴。社会治理法治建设指标体系是社会治理法治建设指标

的上位概念，其内含了所有单一的社会治理法治建设指标，并将其按属性、特征、标识分解为具有涵盖性、可操作性的指标结构，使之整合成为一个相互联系、相互依存、相互影响且具有特定功能的量化系统。具体而言，它是由评估主体以社会治理法治建设指标体系的实施向度为坐标系，依托若干系统科学、分层分类、结构严密的量化指标，通过职能层级组织系统与第三方力量有机结合，对一个国家或地区某一时段内社会治理法治的实施成效进行全面客观公正地测度、评价及预警的量化评价系统，具有动态性、综合性、系统性等特点。

(二) 社会治理法治建设指标体系、考核标准及其评估

所谓社会治理法治建设评估是公权力机关、社会组织、专业机构及公众等评估主体，依据一定的标准和程序，对社会治理法治建设的状况进行测度、评价、预警，对背离社会治理法治建设轨道的行为和现象提出矫正意见的专门性评价活动。

社会治理法治建设指标体系和考核标准是社会治理法治建设评估的两大要素，体现了评估功能及其价值，是构建科学完备社会治理法治建设评估系统的基础。所谓指标体系是指对一个地区、一定时期内社会治理法治建设状况进行测度评估的“内容”“指数”。其强调是从“哪些方面”对社会治理法治建设状况进行检测评价，解决的是“评估什么”的问题，总体上呈现宏观性、整体性和系统性的特征，体现社会治理法治建设的预期目标、发展尺度和运行状况。考核标准则是社会治理法治建设通过“定性”“定量”测度与分析。其强调的是评估对象在社会治理法治建设运行状况、经验与不足，提

⑫ 《现代管理词典》辽宁人民出版社1987年版。

⑬ 一项科学规范指标应该具有与“SMART”原则一直的特征，即：Specific(明确的)、Measurable(可测量的)、Achievable(可达到的)、Relevant(相关的)、Time-bound(时间范围)。

⑭ 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》载《法制与社会发展》2014年第1期。

⑮ 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》载《法制与社会发展》2014年第1期。

出评估意见以及矫治建议,发挥评估主体“诊断师”“边裁员”的作用。

二、社会治理法治建设指标体系设计的基本原则与方法

(一) 社会治理法治建设指标体系设计的基本原则

1. 全面与特色相结合原则。社会治理法治建设指标体系涉及政府治理社会、社会自治、政府与社会合作共治、公共服务、社会矛盾预防化解、公共安全等多个方面,内容丰富,涉及面广。^{①⑥}因此,设计指标体系既需要使其能评价执政党、立法机关、政府、司法机关在处理社会事务、开展公共服务、预防化解社会矛盾、保障公共安全等社会治理活动中的法治化水平,也需要其能评价政府与社会公众合作共治和社会组织、公民间的自治法治化状况;既能全面客观评价保障人权、维护公平正义方面的发展进程,又能全面客观评价保障民生、增进社会福祉方面的法治成效。

2. 客观与主观相结合原则。社会治理法治建设指标体系一般包含客观指标和主观指标。客观指标是用来反映所评价社会治理法治建设现象的客观存在事物及其状况的指标,^{①⑦}通常表现为对社会治理评估对象依照一定的职权(能),遵循一定的程序,行使一定的权力(利),履行一定的义务所形成的过程、结果、状态(事件或法律事实),按照社会治理法治建设指标进行考核评价所形成的结果(结论)。主观指标是指人们对社会治理法治建设现象的主观感觉指标,通常表现为人们的心理状态、情结、愿望和满意程度等。^{①⑧}社会治理法治建设指标体系的设计既应使社会公众对社会治理法治建设进程状况作出客观评价,具有客观依据性;又应引导社会公众自觉参与评估体系建设,反映社

会心理对社会治理法治建设的认知度、满意度与支持度,具有主观认知对客观现象的能动反映性,从而实现二者的有机统一。

3. 科学与简便相结合原则。社会治理法治建设指标设计应在合理的理论依据指导下,根据评估的实际需求选取指标,确保指标体系能科学地反映社会治理法治建设的现状和水平。同时,在众多合理指标中,应当力求选取能全面和准确反映社会治理法治建设实际状况和真实水平的代表性指标,在指标数量上做到少而精。

4. 实用性与适用性相结合原则。设计社会治理法治建设指标体系,首先,应从现实条件出发,使信息易于获取(能够从日常工作中获取),降低信息收集成本。其次,应注意将指标设计与评估方法有机结合,提出该指标评估的标准及其测量方法。再次,应在实践中不断完善指标体系,重点是改善指标的品质(指标之间独立,人为因素影响最小),权重的品质(各指标的权重系数符合实际),测量的品质(测量方法与测量对象一致),使社会治理法治建设指标体系体现完整性,符合评估对象的客观实际,做到实用与适用有机统一。

5. 可计量与可比较相结合原则。在社会治理法治建设指标体系可计量、可操作的基础上,整个指标体系的设置要尽可能做到能在同一时期内对不同地区的社会治理法治建设状况进行比较,并能够对社会治理法治发展状况进行排序,进而达到评价预期,促进阶段发展与整体推进同步协调,做到可计量与可比较的协调一致。

(二) 社会治理法治建设指标体系的设计方法

1. 明确和细化社会治理法治建设的目标规划。目标要素的择定是指标体系设计的逻辑起

^{①⑥} 参见徐汉明《论现代社会治理法的法律地位——社会治理法应当是独立的法律部门》,载《社会科学家》2015年第9期。

^{①⑦} 王称心、蒋立山《现代法治城市评价:北京市法治建设状况综合评价指标体系研究》,知识产权出版社2008年版,第31页。

^{①⑧} 参见王称心、蒋立山《现代法治城市评价:北京市法治建设状况综合评价指标体系研究》,知识产权出版社2008年版,第35页。

点。目标要素的提取并不是纯思想抽象的理论假设,而是根据评估目的、层次、对象、社会需求和决策者制度设计的“问题意识”提出的前提性设想。在目标要素选取上,一方面应以国家关于推进社会治理法治建设的顶层规划设计为目标导引和核心依据,使指标体系结构内容与国家设定的目标任务在形式与内容层面保持高度契合,以达到从形式与内容、过程与结果维度有力推进目标落实的实际功效,做到“纲举目张”。同时,社会治理法治建设的发展规划往往是宏观层面的目标,带有原则性和方向性,因此指标设计需要对社会治理战略目标和发展规划予以分类细化,明确其内涵与外延。

2. 分类设计各级指标。指标设计应按照“宏观→中观→微观”的分类方法逐级进行。首先,目标确定后可根据其目标细化的结果设置相应一级宏观指标,进而在一级指标下设置全面的衡量维度作为二级中观指标,最后分设易测量或量化的三级微观指标。一个科学的社会治理法治建设指标体系具有整体完备性与有机互斥性的高度协调统一特点。整体完备性要求各个指标的集合能完整地、多角度地、系统地对评估对象进行评价,任何对社会治理法治建设评估事项的遗漏都将大大降低评估的功效;有机互斥性要求各个指标之间不得互相包含,即评估对象的各项取值互不兼容,任何对同一因素的不同表现方式的重复衡量计算都将使指标体系丧失科学性和可靠性。

3. 科学设定关键绩效(KPI)指标。指标设计应防止碎片化,指标过于繁琐和细化,不仅会增大评估成本,降低评估效率,还会助长弄虚作假的风气,滋生因评估指标过多过细而临时炮制表格和文件的现象。因此,可采用关键绩效(KPI)指标设计法,弄清对社会治理法治建设目标能起到关键作用的指标,把握其与社会治理法治建设战略和规划之间的关联性和影响度。在不损害指标体系完整性的前提下,尽可能采用删除、合并或列入附加项目的方法,减少不必要指标,使指标体系清晰简化又不失完整。

4. 确定具体指标的名称、含义和口径范围。

具体指标设计应考量其在整个指标体系中的地位 and 作用,依据其反映特定对象的性质和特征,确定具体指标的名称、含义和口径范围。若反映一个社会治理对象和现象有多种指标可供选择,则须考量不同社会治理活动的目的和要求,特别是对涉及社会治理法治建设战略导向的考量。

5. 构建多层次社会治理法治建设指标。除了总体指标设计外,还需设计职能部门和履职人员的相关指标,尽可能形成组织整体指标与责任单元(领导班子、领导干部、工作人员)指标挂钩,绩效考核责任到人。“关键少数”对整个地区和部门社会治理法治建设的主体责任落实到位,从而保证中央层面的社会治理法治建设目标任务在基层得到统一有效执行,建构起一套“纵到底、横到边”的分层化、类型化、系统化的指标体系。

三、社会治理法治建设指标体系的基本内容

社会治理法治建设指标体系是评估社会治理法治建设成效的依据,具有可测度、可操作、可量化等特点。基本内容包括党委领导和推进社会治理法治建设,人大加强社会治理立法和监督,政府主导社会治理法治建设,司法机关维护社会治理公平正义,社会组织自治和参与合作共治,公众有序参与社会治理法治建设等。从指标体系透视,社会治理法治建设指标体系涵盖6个一级指标。

(一) 党委领导和推进社会治理法治建设指标

“党委领导和推进社会治理法治建设指标体系”一级指标涵盖6个二级指标及31个三级指标,其基本要求是对党组织在社会治理法治建设中总揽全局、全面筹划、兼顾各方、协调发展,全面推进社会治理法治建设的状况进行客观评价。

1. 测度“党委在领导社会治理法治建设中大力培育‘以人为本、法治社会’意识”状况的指标。其包括4个三级指标,即:党委(组)每年应定期开展社会治理法治理论与实践专题学

习(讲座);领导干部社会治理法律知识培训纳入党校和行政学院培训规划;定期开展法治社会建设专家巡回报告会、社会治理法学研究论坛等活动;领导干部每年集中法律知识学习(上岗、易岗、任职前培训)中有社会治理法的内容。

2. 测度“党内社会治理规章体系建立、审查批准备案规范”状况的指标。其包括3个三级指标,即:党内有关社会治理内容的规章体系建立健全;党内有关社会治理内容的规章与法律法规衔接审查、批准、备案工作规范;党领导和推进社会治理法治建设的能力和水平明显提高。

3. 测度“党的社会治理决策、实施与监督程序健全和完善”状况的指标。其包括7个三级指标,即:党委(组)关于社会治理内容的议事规则、重大决策、实施与监督程序制度健全,运行规范;党委(组)社会治理重大决策的合法性审查和社会稳定风险评估制度完善;党委(组)对不合法的社会治理决策事项的修改完善或撤销机制建立健全;重大社会治理事项全委会票决制建立健全;把社会治理法治建设成效作为衡量地方、领导班子和领导干部实绩、纳入政绩考核指标体系建立健全;把在社会治理活动中能否遵守法律、能否依法办事作为考核干部重要内容,相同条件下优先选拔使用法律素养好、依法办事能力强干部的制度和程序建立健全;党政领导干部社会治理法治建设主体责任制建立健全,考评考核落实到位。

4. 测度“党领导社会治理的制约和监督体系建立健全”状况的指标。其包括6个三级指标,即:党委(组)社会治理主题例会、表决制度建立健全;对担负社会治理职责领导干部的考核、评价、选拔、任用机制健全完善,选拔程序规范,公信度提高;党委定期举行社会治理重大问题和决定事项新闻发布或者坚持对重大社会治理问题和决定事项新闻发布的制度建立健全;党组织担负社会治理职责领导干部述职、述廉与述法相结合的综合考评制度建立健全,落实到位;党组织、党员遵守社会治理法律法规和党内关于社会治理内容的规章制度情况检查考评落实到位;社会治理事务公开专项巡视工作制度健

全,规范开展。

5. 测度“加强党对人大社会治理立法工作的领导”状况的指标。其包括5个三级指标,即:党对社会治理立法工作领导的体制机制建立健全;党对社会治理立法工作重大问题的决策程序规范;地方性立法涉及重大社会治理体制和政策调整,报同级党委或层报省级党委直至中央决定的制度健全,程序规范;有地方性立法权的人大常委会党组向同级党委直至省级党委报告地方性社会治理法规制订和修改等重大问题的制度健全,程序规范;党委审定人大党组提出的地方性社会治理立法规划与计划、讨论重要法规、规范性文件草案制度建立健全,程序规范。

6. 测度“坚持和完善党对政治协商、民族区域自治、基层民主政治的领导”状况的指标。其包括6个三级指标,即:开展界别协商、对口协商、专题协商和提案办理协商社会治理事务渠道畅通,机制完善,党委向民主党派、工商联、无党派人士通报社会治理情况的制度建立健全;支持民族地区社会治理法治建设的规划和立法计划明确,举措有力;涉及民族因素的社会治理突发事件依法协调处理机制健全完善;支持民族地区社会治理法实施的评估体系完善,监督机制健全,考核制度落实;加强和改善党对工会、共青团、妇联、职代会、业主委员会工作领导,成效明显;推进村(居)民委员会依法自我管理、自我教育、自我服务制度建立健全,成效明显。

(二) 人大加强社会治理立法和监督指标

“人大加强社会治理立法和监督指标体系”一级指标涵盖4个二级指标及16个三级指标,其基本要求是对人大全面推进社会治理法规的制定及其实施的监督进行客观评价。

1. 测度“人大推进社会治理依法、科学、民主立法”状况的指标。其包括5个三级指标,即:社会治理法立法纳入法治体系中长期发展规划明确;向社会公开征集社会治理立法项目制度建立健全,网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通,听取与反馈机制健全完善;有关国家机关、社会团体、专家学者等对社会治理法立法中涉及重大利益调整论证咨询机制建立健

全;委托第三方起草和立法机构、智库机构、专家联合起草社会治理法立法工作机制建立健全;社会治理法“立、改、废”机制健全,立法表决和后评估机制建立健全。2.测度“加强对社会治理主体有序开展社会治理活动的立法”状况的指标。其包括4个三级指标,即:推动政府管理社会治理事务和提供公共服务等立法建设有力,发挥政府主导社会治理作用的立法规划明确,成效明显;推动社会组织自治的立法有力,成效明显;推动公众参与社会治理的立法有力,成效明显;注重鼓励支持社会各方面参与,推动政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动内容的立法建设成效明显。3.测度“加强社会治理重点领域立法”状况的指标。其包括4个三级指标,即:围绕社会公共服务保障的立法规划明确,年度计划实施到位;围绕社会矛盾预防化解的立法规划明确,年度计划实施到位;围绕公共安全保障的立法规划明确,年度计划实施到位;围绕其他社会治理事务有序协调的立法规划明确,年度计划实施到位。4.测度“健全社会治理立法实施和监督机制”状况的指标。其包括3个三级指标,定期实施“一府两院”审查社会治理法实施监督机制健全;定期开展社会治理法实施领域重大事项、重大问题、重大突发事件视察、执法检查、特别调查及咨询监督制度健全,成效明显;依法提请全国人大及其常委会撤销和纠正违宪的社会治理法规范性文件的制度健全,程序规范。

(三) 政府主导社会治理法治建设指标

“政府主导社会治理法治建设指标体系”一级指标涵盖6个二级指标及45个三级指标,其基本要求是对政府治理社会的主导作用充分发挥、政府治理社会的行为规范、全面推进社会治理的良性互动与合作共治进行客观评价。

1.测度“明确政府主导社会治理职责”状况的指标。其中包括7个三级指标,即:政府、政府部门、直属单位的社会治理机构、职能、权限、程序、责任法定化的制度建立健全;政府、政府部门、直属单位及主要负责人的社会治理权力清单、负面清单和责任清单制度建立健全,权

力界定科学明确,程序规范;地方政府社会治理事权、职责、执行和监督体系完备,制度健全,程序规范;对地方政府社会治理事权设置的审查、纠正、撤销机制建立健全,程序规范;政府每年向同级党委、人大常委会和上一级人民政府专题报告依法治理社会事务情况的制度落实到位;政府部门每年向本级人民政府、上一级对口部门专题报告依法治理社会事务情况的制度落实到位;政府对政府部门及直属单位依法治理社会事务情况的考核制度建立健全。2.测度“提高政府治理社会立法质量”状况的指标。其中包括14个三级指标,即:政府治理社会的中长期立法规划明确,年度立法计划落实到位;政府治理社会的立法项目与上位法协调的审查机制建立健全,无违反上位法事项的发生;政府治理社会的立法调研、起草、征求意见、审议、备案、审查、发布、后评估制度健全;重要社会治理规章由政府法制机构组织起草的制度健全完善;委托第三方起草和政府法制机构、智库机构、专家联合起草相关社会治理立法工作机制建立健全;向社会公开征集政府社会治理立法项目制度建立健全,网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通,听取与反馈机制健全完善;政府社会治理规章及规范性文件的定期清理、保留、修改、失效、撤销、废止制度健全完善;向下级政府征询政府社会治理立法意见机制健全完善;政府治理社会立法起草征求人大代表意见制度健全完善;发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织政府治理社会立法协商作用的体制机制健全完善,程序规范;政府治理社会立法基层联系点制度建立健全;政府治理社会立法座谈会、论证会、听证会制度建立健全;接受社会对政府治理社会立法的询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全;政府部门间争议较大的重要政府治理社会立法事项,由决策机关引入第三方评估的机制建立健全。3.测度“建立健全政府提供公共服务保障体系体制”状况的指标,其中包括4个三级指标,即:保障公共教育均等化服务城乡居民平等享有体制建立健全,公共

教育服务均等化提供的治理活动规范依法开展,成效明显;保障公共医疗卫生服务平等享有体制机制建立健全,保障公民医疗、健康、服务平等享有的治理活动规范有序开展,成效明显;保障公共服务平等提供的机制体制建立健全,公民劳动权和就业权平等提供的治理活动规范有序开展,成效明显;社会保障服务平等提供的体制机制健全,保障公民及特殊群体公民平等享有社会保障权利的治理活动规范有序开展,成效明显。

4. 测度“建立健全政府预防化解社会矛盾体制机制”状况的指标,其中包括7个三级指标,即:保障政府行政手段预防化解社会矛盾机制建立健全,政府对社会治理事务的行政裁决、复议和仲裁依法规范进行,成效明显;政府及其职能部门保障人民调解工作的体制机制建立健全,保障人民调解工作的治理活动规范有序,成效明显;政府及其职能部门对村(居)民委员会工作的指导、支持和帮助依法进行,体制机制建立健全,成效明显;政府对民办非盈利企业、行业协会、中介组织、基金会、境外非政府组织的管理、监督和服务规范有序,成效明显;保障信访渠道畅通和信访实效体制机制建立健全,信访工作依法规范有序运行,成效明显;重大社会矛盾和社会问题解决机制体制健全完善,落实到位;社会矛盾化解责任制健全完善,预防化解治理社会问题责任追究机制落实到位。

5. 测度“推进政府保障公共安全体系体制建立健全”状况的指标。其中包括7个三级指标,即:食品、药品安全保障的治理体制机制建立健全,食品、药品、医疗安全保障的治理活动规范有序开展、成效明显,食品、药品、医疗重大责任事故或者突发性、群体性事件有效预防和处置;生产安全保障体系体制建立健全,生产安全保障的治理活动依法规范开展、成效明显,生产安全重大责任事故或者突发性、群体性事件有效预防和处置;环境治理体制机制建立健全,保护大气、水、土壤、植物、动物、微生物等环境治理活动规范有序开展、成效明显,环境资源重大责任事故或者突发性、群体性事件有效预防和处置;预防地震、洪涝、海啸等自然灾害体制

机制建立健全,防灾、减灾、救灾治理活动规范有序开展、成效明显,自然灾害重大责任事故或者突发性、群体性事件有效预防和处置;社会治安保障体制机制建立健全,社会治安保障的治理活动依法规范开展、成效明显,严重暴恐案件、严重暴力犯罪案件明显减少,突发性、群体性事件有效预防和处置;网络信息安全管理体制机制建立健全,网络信息安全保障治理活动规范有序开展,网络严重犯罪明显减少,网络突发性、群体性事件有效预防和处置;国家安全保障体制机制建立健全,国家安全保障治理活动依法规范开展,颠覆、破坏国家统一安全的严重犯罪活动有效预防和处置。

6. 测度“建立健全政府治理社会信息公开体制机制,政社合作、公众参与、合作共治局面形成发展”状况的指标。其中包括6个三级指标,即:政府治理社会事务公开,推进政社合作、公众参与,实现合作共治、良性互动的治理目标明确、成效明显;政府社会治理事务公示公告、新闻发言人制度、全媒体平台运行机制建立健全,政府社会治理信息发布保密审查机制完善;社会治理事务决策公开、执行公开、结果公开的制度健全完善,执行到位;政府及其工作部门依据社会治理权力清单、负面清单、责任清单向社会全面公开政府治理社会的法律依据、实施主体、职责权限、执行流程、监督方式等事项落实到位;政府社会治理的经费、资源运用等重点事项的政府信息全面全部全程公开、规范及时;政府网站、政府公报等公开社会治理事务的平台规范运行。

(四) 司法机关维护社会治理公平正义指标

“司法机关维护社会治理公平正义指标体系”一级指标涵盖5个二级指标及24个三级指标,其基本要求是对司法机关公正司法,严格规范行使司法权,保障人民群众参与司法,加强司法监督,提高社会治理领域司法公信力状况进行客观评价。

1. 测度“确保司法机关对社会治理案件依法独立公正行使司法权”状况的指标。其中包括5个三级指标,即:党的领导机关对政法机关

(审判、检察、公安、国家安全、司法行政机关)涉及社会治理重大问题、重大事项的调研、决策、监督的领导体制机制健全完善;政法机关向党的领导机关报告社会治理重大问题、重大情况制度建立健全;党的领导机关带头依法办事,保障社会治理法正确统一实施的组织体系和运行机制健全完善;领导干部干预司法活动、插手具体社会治理案件处理的记录、通报、责任追究制度建立健全;党的领导机关支持排除干扰有关社会治理领域公正司法的制度建立健全。

2. 测度“严格、公正司法”状况的指标。其中包括3个三级指标,即:处理社会治理案件坚持以事实为根据、以法律为准绳的执法办案制度健全完善;全面贯彻证据裁判规则,依法收集、固定、保存、审查、运用证据,严格依法处理社会治理案件的效果得到保障;社会治理案件办案质量终身负责制和错案责任追究制健全完善,执行到位。

3. 测度“保障人民群众参与司法活动”状况的指标。其中包括4个三级指标,即:保障人民群众参与社会治理案件的调解、听证、涉诉信访等司法活动制度健全完善,执行到位;人民陪审员制度健全完善,公民陪审权利保障充分;审判公开、检察公开、警务公开制度及程序健全完善;社会治理案件司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书依法及时公开制度健全完善,社会治理案件查询管理规范。

4. 测度“加强人权司法保障,增强司法公信力”状况的指标。其中包括6个三级指标,即:保障诉讼过程中社会治理案件当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度执行到位;涉及社会治理的民事案件程序规范、公平公正;涉及社会治理的行政案件程序规范、公平公正;涉及社会治理的刑事案件程序规范、公平公正;有效防范、及时纠正社会治理冤假错案的制度健全完善,执行到位;社会治理案件的司法救助、法律援助制度健全完善,经费保障和管理规范。

5. 测度“加强司法监督”状况的指标。其中包括6个三级指标,即:司法机关自觉接受人大及其常委会监督社会治理司法活动的机制健全完善,运行规范;对社会治理案

件的立案监督、侦查活动监督、审判与执行监督机制健全,运行规范,成效明显;对涉及社会治理的司法及司法行政执法活动纪检监察监督机制建立健全,运行规范;对涉及社会治理的司法及司法行政执法活动新闻舆论监督机制建立健全,运行规范;人民陪审员、人民监督员制度健全完善,对社会治理案件的监督成效明显;公民、法人及其他组织对社会治理案件的司法活动监督平台建立,渠道畅通。

(五) 社会组织自治和参与合作共治指标

“社会组织自治和参与合作共治指标体系”一级指标涵盖2个二级指标及13个三级指标,其基本要求是对社会组织依法自治、参与政协合作的体制机制健全完善,社会活力增强,自治秩序良好状况进行客观评价。

1. 测度“社会组织自治体制机制建立健全”状况的指标。其中包括3个三级指标,即:社会组织自治体制机制建立健全,与党委领导、政府负责、社会组织协同、社区参与、公众支持的社会治理体制框架相吻合,自治权利和责任制落实到位;社会组织自治的中长期规划明确,年度计划落实到位;城乡居民社区“一本三化”(以人为本、网格化、信息化、服务均等化)的社会组织自治服务平台建立健全,运行规范。

2. 测度“社会组织依法自治与管理健全完善”状况的指标。其中包括10个三级指标,即:村(居)民委员会自治制度健全完善,自治活动开展成效明显;乡镇(街道)政府行政管理与基层社区自治有效衔接机制健全完善,成效明显;政府监管机关对社会组织分类管理、登记、监督制度建立健全;各类社会组织参与社会治理的责任机制建立健全;政府培养、扶持社会组织依法自治的体制机制建立健全;志愿者组织服务管理规范建立健全;宗教团体、行业协会、寺庙、娱乐场所依法依规管理规范,重大突发事件应急处置机制建立健全;监管机关对境外人员入境从业、讲学、从学、旅游、过境的管理体制机制建立健全;村(居)民委员会综合服务中心与综治维稳中心衔接机制建立健全;推进村(居)民组织民主自治制度建设有力,监督开展活动成效

明显。

(六) 公众有序参与社会治理法治建设指标

“公众有序参与社会治理法治建设指标”一级指标涵盖4个二级指标及9个三级指标,其基本要求是对全民社会治理法治意识,自觉学习、遵守社会治理法律制度,公众高度自觉有序参与社会治理法治建设状况进行客观评价。

1. 测度“深入开展社会治理法治宣传教育”状况的指标。其中包括4个三级指标,即:“源头普法工程”建设规划涵盖社会治理法内容详实,社会治理法治宣传推进落实成效明显;涵盖社会治理法内容的宪法法律“六进”活动(进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位)措施有力,效果明显;全媒体(平面、影视、网络)社会治理法治宣传形成合力,运行到位;社会治理法治文化阵地建设健全完善,支持阵地建设、产品创作与推广的机制建立健全。

2. 测度“公众参与治理规范与国家法律有序衔接”状况的指标。其三级指标是公众参与社会治理的社会规范同法律法规有序衔接,引导、支持、规范、完善社会治理规范的体制机制建立健全。

3. 测度“公众参与社会治理活动机制健全,自觉性提高”状况的指标。其中包括3个三级指标,即:公众参与社会组织自治、基层社区治理与法治(省、市、县、区)创建活动的机制建立健全;公众参与法治社会建设的积极性明显提高,公民、法人及其他组织“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好习惯养成;抽样考核辖区千分之一人口尊重、维护、遵守和依据社会治理法办事的状况达到规定要求。

4. 测度“第三方参与社会治理的评估机制健全规范”状况的指标。其三级指标是独立的第三方参与社会治理法治建设评估的机制建立健全。

四、社会治理法治建设的评估

社会治理法治建设的评估是一个有计划、有步骤的社会治理法治建设实践活动,应按照一定的顺序进行,否则无法达到预期效果。依据评估的不同类型,评估过程(步骤)的差别

性,评估活动可以分为目标规划、实施、总结等阶段。

(一) 目标规划

目标规划是社会治理法治建设评估的起点,也是评估工作顺利进行的重要前提条件。主要任务有:

1. 选择评估目标与实施者。一般说来,指标体系和考核标准的目标推进与实施者可是执政党的层级组织、政府,或是独立的第三方,也可是执政党层级组织、政府职能部门与独立第三方共同组成的协同团队。社会治理法治建设评估既是这项建设活动的行动进程,也是理论创新、制度创新的综合性活动。由于独立第三方具有扎实的理论知识体系、研究基础和评估技术,且相对客观中立;执政党层级组织、政府职能部门身处工作第一线,对于社会治理法治建设的实践情况最为了解,也较为清楚何种指标可以准确全面地反映工作实际以及在指标体系设计和运用过程中会遇到何种困难。因此,由执政党层级组织、政府职能部门与独立第三方共同组成的协同团队可以扬长避短,三者共同推进和实施的评估相对而言更为客观中立,也更具实用性。

2. 确定评估对象。确定社会治理法治建设评估对象是回答“评估什么”的问题,因而必须根据理论研究和实际工作的需要,遵循可行性与有效性原则,选择社会治理法治建设评估的对象应具有实然性和应然性。同时,评估主体不仅要确定具体评估内容,还要确定评估的时间、场域等具体范畴,以达到评估目的与评估效率的有机统一。

3. 制定评估方案。规划设计制定评估方案直接关系到评估质量的高低和评估效果的好坏。设计者制定评估方案需要注意把握相关环节,即:第一,社会治理法治建设评估的对象清晰明了。第二,评估的目的、内容和要求明确。第三,评估的类型、标准和方法易于识别、选择。第四,根据评估的目的、内容和范围提出合理设想,并进行指标体系和考核标准的设计。第五,设计完成的指标体系和考核标准应进行统计审

查,从信用度、协调性、稳健性等方面进行审视权衡,^{①9}以验证指标设计的科学性,提供修改反馈意见,持续改进评估质量,增强评估公信力。

(二) 评估实施

评估实施是整个评估活动中最为重要的部分,需要运用具体的调查方法和评估手段来体现。一般而言,评估实施的主要任务和操作步骤包括:

1. 全面收集社会治理法律制度制定、执行、遵守、适用和效果等方面的信息。评估实施的首要环节是全面收集有关评估对象的各种信息,掌握更多的原始材料,尽可能做到系统、准确、可靠。其信息收集可由执政党层级组织、政府职能部门自行收集,也可委托第三方民意调查机构进行收集;收集的信息可以是主观感受,也可以是客观事实;可以是精确的数据,也可以是较为抽象的观点评价。在实践中,信息收集的常用方法有:现场观察、公众调查问卷(General Population Poll, GPP)、专家问卷(Qualified Respondents' Questionnaires, QRQ)、资料查阅、个案分析、实验研究、延伸调查等。如“世界正义工程”法治指数采用了自行采集第一手数据的方法,分别向公众和专家两大群体收集数据信息。就公众群体而言,“世界正义工程”采用公众调查问卷方法,委托各个国家权威民意调查机构,由其在该国三个最大的城市随机抽样1000人左右,通过电话调查(CATI)、面对面

调查(Face-to-face, F2F)和在线调查(ON-LINE)三种方式匿名进行。^{②0}就专家群体而言,“世界正义工程”还制定了涉及民商法、刑事司法、劳动法、公共卫生四种不同领域的专业问卷,其调查由指数组直接实施,被调查的专家来自律师事务所、大学、研究机构、医院、非政府组织,但不包括现任政府官员、法官和检察官。^{②1}社会治理法治建设评估信息的收集有其自身的特点。当前,在我国一些省市地区社会治理法治建设评估实践过程中,可以统计数据、工作台账、文档记录等客观资料为主,辅之问卷调查、抽样调查、暗访等途径获取信息和材料,作为评估社会治理法治建设的依据。

2. 对收集信息进行汇总、分类和处理。根据评估要求对社会治理法治建设信息进行精细化处理,从原则上需重点把握:一是客观性,防止信息失真。二是完整性,保证信息要素齐全、结构完善。三是代表性,收集整理的信息需体现社会治理法治建设的平均水平或公众的主流判断。在数据收集过程中,社会治理法治建设的评估主体通常会收集到定量数据和定性数据,前者来源于各种已有的社会治理法治建设客观数据,后者建立在专家或公众对社会治理法治建设的定性判断基础上。评估中由于可采用的定量数据较为稀少,且不同地区的统计口径具有差异性,因而定性数据构成了评估数据的主要成分。这两者各有优势和缺陷,形成了

^{①9} 如世界正义工程法治指数从2010年开始就邀请欧盟委员会联合研究中心对指数进行统计审查,这一环节在我国社会治理评估和法治评估实践中并未推广应用。信度审查就是采用同样的方法对同一对象重复测量时所得结果的一致性程度,具体的审查方法是克隆巴赫系数(Cronbach-alpha)。协调性(coherence)审查,又分为内部协调性和外部协调性,前者检测各个因子的相关性,具体的审查方法分别是主成分分析和相关系数(包括上述的C-alpha系数、Spearman Rank Correlation);后者审查分值与其他机构就同一对象同一事项的测量分值,因为其他机构也针对法治相关因子进行了评估,如果它们之间的结果相差太大,必然有一方出问题;具体的审查方法也是相关系数。第三是稳健性(robustness)审查,指标因子、缺失值的插补、权重的分配、计算方法等都是选择的结果,如果改变某一选择,指数得分和排序就会变动。在指标因子等稳定的前提下,如果改变后三者,而各个国家的得分排序又相对稳定,可以认为其具备稳健性。在实践中,欧盟委员会联合研究中心的审查有力地保障了世界正义工程法治指数的科学性和公信力。参见 See Michaela Saisana and Andrea Saltelli. The Joint Research Centre audit on the WJP Rule of Law Index. the WJP Rule of Law Index 2010, P119-120.

^{②0} Juan C. Botero and Alejandro Ponce. Measuring the Rule of Law, The World Justice Project - Working Papers Series No. 001. 2011. 32.

^{②1} See the World Justice Project. WJP Rule of Law Index 2014, 171.

互补关系。在社会治理法治建设评估中,数据的收集应该体现群体的差序性,最大可能地全面反映社会治理法治建设的整体状况,反映最大多数公众对社会治理法治建设的整体意见。四是广泛性。信息的内容需覆盖社会治理法治建设的方方面面,要求范围广泛。五是趋向性,信息需能够反映社会治理法治建设的趋势变化及其未来预期。在数据处理过程中,还需注意调查数据很难实现完整无缺,例如拒绝调查、遗漏调查事项等,因而处理缺失数据也是评估的必要环节,其处理方法一般有三种:删除样本、单独插补、多重插补。^②第一种方法因减少了样本的数量可能造成更大的测量误差,在统计调查中一般很少采用(余杭法治指数采取这种方法)。^③第二种方法采取均值、中位数、众数、回归插补、热卡或冷卡插补、期望值最大化插补等方法。第三种方法包括马尔可夫蒙特卡洛计算法等等。^④此外,调查的数据中还会包括一些异常值,它们会影响数据的标准化处理、造成误导性解释、影响相关系数结构,在评估中一般可以采取峰度和偏度检验法予以剔除。^⑤我国社会治理法治建设评估可综合采用三种方法进行。

3. 对分类整理的信息进行描述、解释、分析和评价。评估主体要在加工整理的基础上对信息进行描述、解释、分析和评价,以阐明社会治理法治建设的客观现实状态和受访者的主观感受;解释主要是对社会治理法治建设评估的信息进行说明,阐释法治建设现状产生的原因;分析主要是把握信息所反馈出社会治理法治建设状况和水平的主要特征和难点;评价则是说明社会治理法治建设的实际效果及其影响。

(三) 评估总结

评估总结是评估活动的终点,内容包括撰写评估报告和结果应用。

1. 撰写并提交评估报告。这一阶段主要是在评估社会治理法治建设的基础上作出总结,给出社会治理法治建设假设结论性意见并提出政策建议,提交有关领导和相关部门决策。评估报告的内容包括对社会治理法治实施效果的客观陈述、价值判断、对相关法律制度制定实施提出的意见和政策建议以及对评估过程、评估方法等一些主要问题的说明。其中,政策建议既可针对社会治理法律制度本身,也可针对社会治理法治建设过程;可针对总体目标,也可针对实施手段;既可针对立法机关,也可针对执法司法机关。总之,评估主体需尽可能保持社会治理法治建设信息材料的完整性和统计分析的科学性,确保评估报告的客观、真实、全面、可靠。

2. 结果应用。社会治理法治建设成效是衡量公权力机关、执掌公权力的首长及公职人员工作实绩优劣的重要内容,也是评价公权力机关社会治理政绩的有机组成部分。为了保障社会治理法治建设指标体系和评估得以公正高效权威有序进行,真正发挥公权力机关“关键少数”在社会治理中的激励约束作用,应强化评估结果的应用,并相应设置督促整改机制、矫正惩戒机制和责任追究机制。评估主体应将评估对象的社会治理法治建设实绩作为其职务任免、职级升降、交流任用、奖励惩处的重要依据,相同条件下提出优先使用具有法治思维、法治素养、法治能力或者评估获得优秀等次的公权力机关、执掌公权力的领导集团、主管负责人及公职人员的建议。对评定为不合格等次的评估

^② Michaela Saisana and Andrea Saltelli. Rankings and Ratings: Instructions for Use. Hague Journal on the Rule of Law, 2011 (3), P251-252.

^③ 所谓“测量误差”是指观测值与真实值之间的差异;一般而言,随机抽样的样本量越大,越能反映真实情况,测量误差越小。

^④ Michaela Saisana and Andrea Saltelli. Rankings and Ratings: Instructions for Use. Hague Journal on the Rule of Law, 2011 (3), P252.

^⑤ Michaela Saisana and Andrea Saltelli. Rankings and Ratings: Instructions for Use. Hague Journal on the Rule of Law, 2011 (3), P252.

单位和个人等对象提出批评意见,其不得被评为本地区、本系统综合性表彰单位和个人;连续三年被评定为不合格等次的评估对象,提出对其负责人作组织处理的意见。评估指出社会治理法治建设存在的问题,评估对象应及时采取相应整改措施并向上一级领导机关报告,上一级领导机关应当对评估实施监督。评估结果被评定为不合格等次的,由评估主体提出意见,职权机关责令其限期整改并建议相关机关取消评估对象当年度各项评选优秀、先进、模范单位等

资格。评估对象拒不落实整改或连续三年考评不合格的,职权机关依法依规追究社会治理法治建设评估对象主要负责人的责任。评估对象在社会治理法治建设评估考核工作中弄虚作假、隐瞒事实造成社会恶劣影响的,追究其主要负责人的责任;评估主体工作人员在社会治理法治建设评估工作中失职渎职造成恶劣影响的,应承担相应责任,以此彰显评估对于社会治理法治建设的观察、测度、监测、评价、预警及其矫治的整体功效。

The Index System Design and Details of the Legal Construction of Social Governance and Its Evaluation

Xu Hanming Zhang Xinping

Abstract: The design and specification of one scientific and perfect social governance evaluation index system of the rule of law construction, is the important content of promoting the construction. Its system design should not only insist on comprehensive and characteristic, combining the objective and subjective, the combination of science combined with simple, and the combination of practicality and applicability, measurement and comparison of combining the basic principles, and should be include the content and framework system and the meaning of each single index, diameter and calculation methods. Its index system includes communist party leadership and promoting social governance system construction, strengthen social management legislation and supervision of National People's Congress, government leading social administrative rule of law, the judicial organs to maintain social fairness and justice, social organization autonomy of management and participate in cooperative work, orderly public participation in social governance multidimensional indexes such as the rule of law construction. It is not only the basic requirement of the implementation of social governance law, but also the important way to accelerate the advancement of social governance system and governance capacity modernization.

Keywords: social governance; index system; the rule of law; assessment

(责任编辑:刘宇琼)