

论良法善治原则在法治政府评估中的应用

江必新* 程 琥**

摘 要 良法善治是社会主义核心价值观融入法治的根本体现和价值导向,凸显新时代中国法治的科学内涵和内在价值。法治政府建设是法治国家的重点领域和关键环节,是法治社会建设的前提和基础,良法善治原则应成为新时代法治政府建设的核心理念。把良法善治精神融入法治政府建设全过程和各方面,必将推动法治政府进入一个全新的发展阶段,必将促进法治政府评估实现转型,以更好地适应良法善治精神提出新的要求。

关键词 良法善治 核心价值观 法治政府评估 转型

法治观是法治政府评估的基础,对法治政府评估产生重要影响。改革开放 40 年是我国法治不断进步的 40 年,也是推进依法行政、建设法治政府日臻完善的 40 年。科学评估法治政府建设成效意义重大。然而,由于受形式法治主义的影响,实践中法治政府评估工作面临诸多困惑和难题,导致法治政府评估缺乏公信力和认同度。在此背景下,有必要引入良法善治原则作为法治政府评估的根本判准,因为这是新时代法治的本质属性和价值目标。法治政府评估应当积极顺应良法善治的本质要求,构建以良法善治为基础的法治政府评估体系。

一、依法治国走向良法善治

党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》

* 中国法学会副会长、中南大学兼职教授。

** 北京市第四中级人民法院副院长。

指出：“法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。”党的十九大报告进一步强调“以良法促进发展、保障善治”。这一科学论断鲜明提出了良法善治原则在法治建设中的地位，明确了立法在法治体系建设中的引领和推动作用，也强调了立法与法律实施的内在关联。当前，我国正处于由形式法治主义迈向实质法治主义的法治转型之中，良法善治是实质法治主义的重要体现和基本要求。法治政府评估离不开对良法善治的基本内涵、价值取向的理解和把握，这是法治政府评估的本源性、基础性问题，在很大程度上影响法治政府评估的理论研究、指标设计和体系构建。

（一）良法是法治的本质属性

法治之“法”应当是良法，是法律形式合理性与实质合理性的统一。如果人为地将法律形式要件与法律实质内容割裂开来，都难以真正揭示良法的科学内涵。良法是法治的价值标准和理性追求，没有良法，就没有法治可言。古希腊思想家亚里士多德曾指出：“法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”〔1〕亚里士多德对法治的定义，坚持规则之治和良法之治相统一，是对法治所作的经典表述，反映了良法之治的法治精神。良法的法治观念最早由亚里士多德提出，并为后来的西方思想家所继承和发展，其基本要义在于强调真正的法律必须体现理性、表达公意、维护公益和保障人权。良法主要是从立法角度出发，要求有制定完备严密，合乎社会发展客观规律，符合公平、正义、自由、平等、民主、人权、秩序、安全等价值要求，依照法定程序制定和颁布的实在法，实现法律形式正义与实质正义有机统一。

良法必然要求法律符合形式正义的要求。美国法学家富勒将其称为法律的内在道德性，并归纳为八个方面：①法律的普遍适用性，它包括人的行为有章可循和同样情况同样处理；②法律的公开性，即法律必须公布，因为只有这样才能使大家知晓法律的内容和批评、监督法律的执行；③法律的非溯及力，即法律只面向未来，不面向过去；④法律的明确性，即法律的规定不应模棱两可或模糊不清、支离破碎；⑤法律的一致性，即法律自身应避免互相冲突和矛盾；⑥法律的可行性，即法律不应要求人们做无法实现的事情；⑦法律的稳定性，即法律不能朝令夕改；⑧官方行为与法律的一致性。〔2〕富勒提出了法律形式正义的八项原则，这八项原则共同构成了法律的内在道德。作为良法首先应当在形式上符合合法性、正当性要求，如果一部法律在形式上不能满足这些要求，即便其在实质上内容上如何尽善尽美，都难以称之为良法。试想，如果一部法律缺乏稳定性，经常变动不居，让人缺少可预期性，这样法律就失去了指引价值；如果一部法律不对外公布，那么又怎能让人去普遍遵循，如此等等。在当下中国，在推进法

〔1〕（古希腊）亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1983年版，第199页。

〔2〕严存生：《西方法哲学问题史研究》，中国法制出版社2013年版，第475—476页。

治国家、法治政府、法治社会一体建设之际,在社会公众运用法治思维和法治方式的能力尚未完全提升,科学立法、民主立法、依法立法尚未实现之际,强调良法的形式正义意义仍然十分重要。在一定意义上可以说,法律形式正义是良法的基础,没有形式正义不可能有良法。

良法也同时要求法律符合实质正义的要求。一般而言,“法不仅是形式意义上的法,而且应是实质意义上的法。”〔3〕富勒将法律符合实质正义称为法律的外在道德性。他认为,法律的外在道德作为法律制度争取的实体目标不是单一的,而是多元的。除了正义还有效率、反种族歧视、人本身及自由、经济资源分配、政治和经济制度的设计等之间关系。〔4〕拉兹认为法治并不是衡量法律的道德标准,它是法律体系可能具有的用以评判法律的一种优点,任何法律体系都或多或少地具备这种优点。并且法治作为法律的一种品德或优点,它要求法律在形式上必须能指导人们的行为,在实质上能保障人权和实现法律之正义。〔5〕形式法治主义追求法治形式化,缺乏对法治实质内容的重视,认为法治与价值无涉,甚至主张恶法亦法,事实上将形式法治主义推向一个极端,从而屡遭诟病和批判。实质法治主义关注法治的实质内容,强调法治不仅要健全符合一系列形式要件的法律制度,而且要使这套法律制度能实现公平、正义、民主、自由、人权、秩序、安全等价值目标,反对恶法暴政。良法反映了实质法治主义对实质正义的价值追求。

良法是法律形式正义与实质正义的统一,反映了实质法治主义的基本内涵和价值导向。“一切实质法治观都吸收了形式法治的要素,然后进一步补充进各种内容规定。最普遍的实质版本在法治中纳入了个人权利。”〔6〕良法之要义在于将法律形式正义与实质正义统一起来。一部法律之所以称之为良法,不仅要符合法律形式正义要求,也要符合实质正义要求。真正的良法应当能够切实保护个人的基本权利和尊严,能够有效维护社会的正常秩序。〔7〕从这个角度而言,纳粹德国、中国秦朝虽然制定了完备法律体系,符合形式合理性要求,但是因缺乏公平、正义、民主、自由、平等、人权等基本内核,根本不符合实质合理性要求,其法律也都不能称其为良法,它们也都不可能成为法治国家。

(二)善治是法治的价值依归

法治之“治”应当是善治。善治是从法律实施角度而言,强调要把制定良好的法律付诸实施,尊重宪法和法律的权威,严格依法办事,同时又不机械执法,而是善于根据法律原则和精神创造性地适用法律,从而弥补法律局限性。如果说良法重在强调立法,那么善治则重在强调法律实施。当前学术界对“善治”的内涵有着不同理解。“善治”一词的“‘正式’定义主要来自世

〔3〕 江必新:“论实质法治主义背景下的司法审查”,《法律科学》2011年第6期,第46—55页。

〔4〕 严存生,见前注〔2〕,第475页。

〔5〕 严存生,见前注〔2〕,第477—478页。

〔6〕 (美)布雷恩·Z·塔玛纳哈:《论法治——历史、政治和理论》,武汉大学出版社2010年版,第131页。

〔7〕 江必新,见前注〔3〕,第46—55页。

界银行、国际货币基金组织、联合国(特别是联合国开发计划署)、经合组织以及其他捐赠组织。”例如,联合国开发计划署认为:“善治是政府、公民社会组织和私人部门在形成公共事务中相互作用,以及公民表达利益、协调分歧和行使政治、经济、社会权利的各种制度和过程。”〔8〕如果说形式法治主义与实质法治主义在立法领域的根本分歧在于法之“良”“恶”,那么在法律实施领域的分歧则是“恶法亦法”还是“善治良政”。形式法治主义强调法律严格实施,不问法之良恶,即便是“恶法”也要严格执行。其所理解的法只是成文法或正式的规则。在自由裁量权方面,形式法治主义要求执法者机械地执行成文法,不允许其享有任何的自由裁量权。在价值方面,形式法治主义坚持工具主义价值观,认为法治只是一种工具,它可以应用于任何性质的社会之中,是很好地使用这套技术所产生的公共秩序。〔9〕实质法治主义在法律实施领域同形式法治主义针锋相对,实质法治主义虽然在谈到依法治国时更多地是指成文法或制定法,但并不盲目地崇拜它,不仅把它们区分为良法和恶法,还明确地指出良法的局限性,因此并不要求执法者机械地执行它们,而是给予执法者适当的权力,即允许其根据法的精神用衡平的方法弥补其缺陷。〔10〕

善治反映了实质法治主义的价值追求,强调在法律实施中不仅注意原则上的统一性,而且要注意不同适用对象的特殊性,做到同样情况同样处理,不同情况不同处理。“善治之道,以人民为本;良政之要,以法之为纲。人民法治者,法治之主体归属于人民,法治之目的服务人民,法治之内容贴近人民,法治之权柄掌于人民,法治之权威立于人民,法治之成果享于人民,法治执成败系于人民。”〔11〕善治与形式法治主义的分野在于是否需要考虑法律实施中的特殊情况。形式法治主义往往片面放大了法律的形式意义,忽略其法律本身存在的局限性,其突出表现之一就是法律本身在抽象性和具体性之间很难达到平衡。一方面,法律的抽象性使其不可能照顾到每个个体的具体情况和特殊情况,有时难免会“一刀切”,就可能产生不公平。另一方面,法律如果规定的很具体,把每一种特殊情况都考虑进去,就会变得臃肿,个案复杂性就会增大,法律变得难以操作。〔12〕形式法治主义倡导的基本价值观带来的恶果是恶法暴政,在没有实质正义制约的情况下,往往以合法手段施行“法律统治”,容易形成多数人对少数人的暴政,其同“人治暴政”一样具有危害性,甚至比“人治暴政”的危害性更大。因此,很多人担心形式法治主义一旦走向极端就会被用作强化政府权力、剥夺个人权利的工具,并非没有道理。实质法治主义在中国有着巨大的发展空间,其主要特征是:形式正义与实质正义的统一,合法性与正

〔8〕(美)G.沙布尔·吉玛、丹尼斯·A·荣迪内利编:《分权化治理:新概念与新实践》,唐贤兴、张进军等译,格致出版社、上海人民出版社2013年版,第5页。

〔9〕严存生,见前注〔2〕,第499页。

〔10〕严存生,见前注〔2〕,第496—497页。

〔11〕江必新:“为良法善治发声——《人民法治》发刊词”,载《法制日报》2015年1月21日,第10版。

〔12〕江必新,见前注〔3〕,第46—55页。

当性的统一,实体合法性与程序合法性的统一,形式平等与事实平等的统一。^[13] 实质法治主义尽管强调法律要保持相对稳定性和可预见性,法律一经制定,不可随意更改,应当得到统一实施,还强调法律条文的效力不是绝对的,法律的稳定性与法律的目的性之间需要寻求一种平衡,不再把依法办事仅仅理解为依照法律规则办事,而是也包括法律原则和法律政策,并且认可行政和司法的自由裁量权。

(三)良法与善治的辩证统一

良法善治是现代法治的本质属性和基本特征。良法是法治的价值标准和理性追求,善治是法治的运作模式和实现方式。良法善治的有机结合,构成了现代法治,尤其是社会主义法治的精神和骨髓。^[14] 良法善治是实质法治主义的价值目标和根本追求,覆盖立法、执法、司法、守法等国家治理的各个领域,贯穿科学立法、严格执法、公正司法、全民守法全过程。

良法是善治的前提和基础,没有良法,善治就失去了依循和根基;善治是良法的支撑和保障,良法生命在于实施,没有善治,再好的良法也只能是美好蓝图而被束之高阁。因此,良法与善治相辅相成、相互促进,缺一不可。良法善治体现了国家治理现代化的本质要求,是国家治理体系和治理能力现代化的综合反映。良法表征的是国家治理体系现代化在法治领域的要求,是衡量国家治理体系现代化的重要标准;善治是国家治理能力现代化在法治领域的要求,是衡量国家治理能力现代化的重要标准。推进国家治理体系和治理能力的现代化,必然离不开自由、民主、公开、正义、秩序、安全等基本价值。同任何价值一样,这些价值也是有历史性、地域性和相对性的。国家治理体系现代化的良法标准,必然要求国家治理做到科学立法、民主立法、依法立法,强调将正义、公平、民主、自由、人权、和谐、安全等作为国家治理体系创制良法的价值追求。宪法和法律的生命在于实施,宪法和法律的权威和尊严亦在于实施。习近平总书记指出:“法律的生命在于实施。如果有了法律而不实施,或者实施不力,搞得有法不依、执法不严、违法不究,那制定再多的法律也无济于事。”善治就是要把制定良好的法律付诸实施,将法治作为治国理政的基本方式,通过宪法、法律的统治实现良法的价值追求。国家治理能力现代化的善治标准,强调国家治理的整体性、系统性和协调性,要求以法治的可预期性、可重复性、可操作性、可救济性、可持续性等优势来凝聚转型时期的社会共识,使不同利益主体求同存异,依法追求和实现自身利益最大化,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动国家治理现代化。

二、良法善治应成为法治政府建设的核心理念

推动法治政府建设离不开良法善治的引领。良法善治是社会主义核心价值观融入法治的

[13] 江必新,见前注[3],第46—55页。

[14] 李林:“大力弘扬‘良法善治’的法治精神”,载《法制日报》2007年8月31日,第3版。

根本体现和价值导向,凸显新时代中国法治的科学内涵和内在价值。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“要培育和践行社会主义核心价值观。要以培养担当民族复兴大任的时代新人为着眼点,强化教育引导、实践养成、制度保障,发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用,把社会主义核心价值观融入社会发展各方面,转化为人们的情感认同和行为习惯。”社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现,凝结着全体人民共同的价值追求。社会主义核心价值观融入法治建设,特别是融入法治政府建设,最根本的是坚定自觉地以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,实行良法善治。法治政府是法治国家的重点领域和关键环节,是法治社会的前提和基础,也是社会主义核心价值观融入法治建设的关键。中共中央、国务院2015年12月印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020)》是法治政府建设的行动纲领,提出了依法全面履行政府职能,完善依法行政制度体系,推进行政决策科学化、民主化、法治化,坚持严格规范公正文明执法,强化对行政权力的制约和监督,依法有效社会矛盾纠纷,全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力等七个方面的主要任务,为良法善治融入法治政府建设提供了基本遵循。把良法善治融入法治政府建设全过程,关键要强化教育引导、实践养成、制度保障,发挥良法善治的引领作用。

(一)良法善治为法治政府建设提供精神支撑

党的十八届四中全会强调,必须弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化。法治是一个内涵民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、正义、效益与合法性等诸社会价值的综合观念,是现代社会的意识形态,是一切制度化行为和制度化安排应当与之相适应的“主义”。^{〔15〕} 法治的真谛,在于全体社会成员的真诚信仰和忠实践行。社会公众的法治信仰和法治观念,是依法治国的内在动力,更是法治中国的精神支撑。建设法治中国,不仅需要法治手段的保障,而且需要法治观念和法治精神的支撑。法治精神是法治和良法善治的理想和价值取向,是人们尊重法治和尊重法律权威的意向表达和价值追求,是社会追求公平、正义、自由的体现。法治精神是一种相对稳定的、为保持法的崇高地位而要求人们持有的尚法理念,它反映法律运行的内在规律。法治精神不同于法律原则、法律精神,法治精神的实质是关于法在与国家和权力交互作用时人们对这一关系所选择的价值标准和持有的稳定心态,是展现法治品格和风貌的方向与灵魂。^{〔16〕} 法治精神不同于法治观念、法治思维,法治观念侧重于人们对法治的理性认知,法治思维则是将法治的诸种要求运用于认识、分析、处理问题的思维方式,是一种以法律规范为基准的逻辑化的理性思考方式,而法治精神则浓缩了法治思想和感情的精华,是人们长期形成的相对稳定的法治信仰和精神追求。现代社会中,法治精神的构成要素至少有四种:善法、恶法价值标准的确立,法律至上地位的认同,法的统治观念的养成,权利文化人文

〔15〕 张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2001年版,第156页。

〔16〕 徐显明:“论‘法治’构成要件——兼及法治的某些原则及观念”,《法学研究》1996年第3期,第37—44页。

基础的建立。^{〔17〕}因此,良法善治是法治精神的基本内核和重要体现。

法治政府需要精神支撑,法治政府的精神就是良法善治精神在法治政府领域的体现,是良法善治对法治政府进行统领和指引,从而成为法治政府建设的价值导向和精神支柱。法治政府的精神是人们对良法善治所选择的价值标准和持有的稳定心态,是法治政府的理想状态。强化良法善治对法治政府的价值引领,把良法善治融入法治政府建设各方面和全过程,转化为人们对良法善治的情感认同和行为习惯。具体而言,强化良法善治在法治政府中的引领作用,一定要从中国特色社会主义进入新时代的历史方位和战略高度,深刻认识、准确把握建设法治政府的重大意义、本质要求和主要任务,坚定不移把法治政府建设加快向前推进。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是中国特色社会主义法治的根本保证。坚持党的领导是法治政府建设的核心和根本,要切实加强各级党委对法治政府建设的领导,完善党政主要负责人履行推进法治政府建设第一责任人职责的约束机制。2018年8月24日,习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议上发表的重要讲话中提出“十个坚持”,即强调要坚持加强党对依法治国的领导,坚持人民主体地位,坚持中国特色社会主义法治道路,坚持建设中国特色社会主义法治体系,坚持依法治国、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,坚持依宪治国、依宪执政,坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持处理好全面依法治国的辩证关系,坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍,坚持抓住领导干部这个“关键少数”。这“十个坚持”明确了全面依法治国的指导思想、发展道路、工作布局、重点任务,是全面依法治国的根本遵循,为良法善治融入法治政府指明了方向,是良法善治融入法治政府建设的根本遵循和行动指南。

(二)良法善治为法治政府建设提供制度保障

完备的制度体系是法治政府运行的可靠保障。把良法善治融入法治政府制度体系建设全过程,就是要把良法善治落实到政府立法和公共政策之中,转化为具有刚性约束力的法律规定。党的十九大报告作出中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大政治判断。在新的发展阶段,人民群众不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。首先,立法规划和计划要符合良法善治精神的内在要求。应在以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成的基础上,根据新时代社会主要矛盾,统筹考量物质文化生活需要以及民主、法治、公平、正义、安全、环境等各要素,把实践中广泛认同、较为成熟、操作性强的良法善治要求,及时上升为法律规范,通过立法弘扬、践行良法善治精神。坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,实现立法与改革决策相统一、相衔接,做到重大改

〔17〕 同上注。

革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。其次,将良法善治精神贯穿于立法全过程。为推进科学立法、民主立法、依法立法,坚持以良法善治精神为统领,完善立法程序,推进立法精细化,增强立法的及时性、系统性、针对性、有效性。继续完善立法体制机制,把公平、公正、公开原则贯穿于立法全过程,拓宽公众有序参与立法的途径和方式。加强与社会公众的沟通,健全公众意见采纳情况反馈机制,做好解释说明工作,广泛凝聚社会共识。最后,完善规范性文件备案审查制度。要严格落实宪法规定,健全中国特色合宪性审查机制,确保违宪行为及时得到纠正和追究。加强规范性文件监督管理,针对政府“红头文件”质量不高、过多过滥、相互冲突以及违背良法善治精神的问题,建立法规规章和规范性文件清理长效机制,进一步构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系,使政府管理各方面制度更加成熟定型。

(三)良法善治为法治政府建设提供实践指引

把良法善治融入法治政府建设全过程和各方面,充分释放社会主义法治的优越性,让法治成为国家核心竞争力。深化机构和行政体制改革,统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力,明确职责。加快推进行政组织和行政职能的规范化、法定化,完善行政组织和行政程序法律法规,推进机构、权限、程序、责任法定化,全面推进权力清单、责任清单、负面清单制度,坚持法定职责必须为、法无授权不可为。持续深入推进“放管服”改革,要立规则标准等刚性制度于前,施严密的常态化监管于中,行猛药去疴、重典治乱于后,把该“放”的坚决放开,该“简”的坚决精简,该“管”的真正管好,该“服”的服务到位。^{〔18〕}强化行政决策的价值导向,把良法善治的要求融入到行政决策全过程,注重行政决策目标和价值导向的有机统一,及时纠正不符合良法善治要求的行政决策,防止错误决策对良法善治的不利影响。要在严格规范公正文明执法中融入和贯彻良法善治的要求,善于运用良法善治精神指导执法活动,在法治框架内运用教育、调解、疏导等执法手段,融法、理、情于一体,促进行政执法活动法律效果和社会效果的有机统一。加强对行政裁量的有效规制,除不应逾越授权范围,不得违反相关法律,不违背授权法律的立法精神与目的之外,行政裁量更应符合自然规律、社会道德、社会公益、法律原则,而且应当建立在正当考虑基础上,不得考虑不相关因素。习近平总书记指出:“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。”要加强执法人员和领导干部法治教育培训工作,更好地发挥教育培训在将良法善治的要求融入全面提高法治思维和依法行政能力的基础性、先导性作用,把良法善治的要求贯穿于尊法学法守法用法的全过程,使执法人员和领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、尊重和保障人权、权由法定、权依法使等基本法治观念,恪守合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一等依法行政基本要求,做尊法学法守法用法的模范。

〔18〕 袁曙宏:“建设法治政府”,载《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社2017年版,第287页。

三、法治政府评估向良法善治转型的实践逻辑

(一) 量化法治与中国法治评估实践

量化法治作为一种法治实践正在世界范围内深入推进,运用评估指标对法治建设状况进行量化的方式也日益成为法治理论研究和实践的趋势。所谓量化法治,是指在法治建设过程中将抽象的法治理想、法治原则、法治精神转化为具体的法治目标、法律制度、法治标准的考核评估方法。^{〔19〕}在法治实践中,量化法治具体表现为各种量化评估体系与标准。法治评估是当前世界银行、一些国家和地区在考核评价法治建设成效和法治发展状况时的重要方式。“世界银行对全球治理的评估,世界正义工程(World Justice Project)关于法治指标的设计,都涉及世界上百个国家和地区的法律制度,将它们按照一定的标准指数化,评估它们法治领域的差异,像GDP一样作出法治的全球排名。”^{〔20〕}法治的量化评估是日趋精细化的管理科学在法治领域中的应用,对法治状况进行量化评估因其可视化特性也越来越受到世界范围内诸多国家和地区青睐。

改革开放以来,随着我国法治建设步伐加快,为评价法治建设不同领域的成绩和不足,先后出现了不同的评估项目,包括对中国立法、司法、法治政府、法律职业、司法透明度、法学教育的评估;在地方层面,包括法治江苏、法治浙江、法治湖南、法治湖北、法治四川等。^{〔21〕}应当说,相较于世界银行推出的“全球治理指数”以及一些西方国家推出的“法治指数”,是在全球范围内对各国或地区进行整体治理的评估。在中国,量化法治肇端于政府绩效评估,之后逐步扩展到立法评估、司法评估、法治城市考核评估、风险评估、执行评估、案件质量评估等多层次、多领域的评估。

(二) 中国法治政府评估的兴起和发展

随着经济社会的发展,政府绩效评估越来越受到社会公众的关注。政府绩效评估是指“在政府试图实现某种行政目标的过程中,依据可量化的指标对工作过程、结果、效率等方面进行评估,以改善工作绩效的一套体系。”^{〔22〕}政府绩效评估主要通过对政府公共管理的支出、运作及其社会效果等方面的测定来划分不同的绩效等级,其目的在于使政府以较少的支出获得较高的效率。20世纪八十年代以来,英美等西方国家为应对科技进步、全球化和国际竞争的环境条件,解决财政赤字和公众信任等问题,普遍建立了政府绩效评估制度。^{〔23〕}同期,我国学

〔19〕 戴浩飞:“量化法治的困境与反思——基于法治评估体系实施状况的视角”,《天津行政学院学报》2014年第4期,第66—73页。

〔20〕 朱景文:《测量法治——中国法治指标研究》,法律出版社2018年版,第123页。

〔21〕 朱景文,见前注〔20〕,第123—124页。

〔22〕 杨寅、黄萍:“政府绩效评估的法律制度构建”,《现代法学》2004年第3期,第14—19页。

〔23〕 张红:“我国政府绩效评估立法构想”,《当代法学》2009年第1期,第88—93页。

术界开始从政治学、管理学、经济学、系统理论与计算机信息科学等学科视角研究政府绩效评估问题,初步构建了政府绩效评估制度体系。与此同时,一些地方政府开始重视并开展各种形式的绩效评估,这些绩效评估活动大致可以分为五种模式:与目标责任制相结合的绩效评估模式,以改善政府及行业服务质量、提高公民满意度为目的的政府绩效评估模式,以督查验收重点工作为主的政府绩效评估模式,以效能监察为主要内容的绩效评估模式,以及由“第三方”专业评估机构开展的政府绩效评估模式。^{〔24〕}当然,尽管政府绩效评估制度在提高公共行政效率,降低行政管理成本等方面发挥了重要作用,政府绩效评估制度不可避免地存在着缺陷和不足,比如以上下级的考评为主、考评过程具有封闭性、考评标准过于原则、比较片面、考评结果带有较强的主观性和不公正性等局限。^{〔25〕}由于政府绩效评估是在政府内部为推动行政管理目标实现进行的,社会公众很难参与到评估过程中,评估结果的公信力自然要受到很大影响。

随着《行政诉讼法》颁布实施,保障公民、法人和其他组织的合法权益,监督和支持行政机关依法行使行政职权,推进法治政府建设取得显著成效。量化评估是推进法治政府建设的关键所在,随着定量分析方法的广泛应用,法治政府评估日渐兴起。为科学、客观地评估法治政府建设的基本动态,为建立法治政府提供一个参考标本,通过法治指标来描述、反映、比较法治政府建设实践的法治政府评估活动,为一些地方政府采用并逐步推广。就各地公布的法治政府建设指标体系而言,基本是以国务院《全面推进依法行政实施纲要》(国发〔2004〕10号)所确立的7项指标为核心,链接法治政府的认知与评价标准。2009年国务院办公厅《关于推行法治政府建设指标体系的指导意见》,对法治政府建设指标体系考评工作的考评主体、考评方法、考评步骤、结果运用等提出要求。该意见还附有《法治政府建设指标体系总体框架》,设置8项一级指标、50项二级指标、187项三级指标。2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》也要求“加强依法行政工作考核,科学设定考核指标并纳入地方各级人民政府目标考核、绩效考核评价体系,将考核结果作为对政府领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容”。党的十八届三中全会审议通过的《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”,党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步提出“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。中共中央、国务院2015年12月印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020)》按照行政权运行的基本轨迹和依法行政的内在逻辑,针对当前法治政府建设的实际,提出了法治政府基本建成的7条标准,这7条标准凸显法治政府建设的鲜明特征、建设方向和评价依据。^{〔26〕}各地以中央的政策文件确定的法治政府评估的基本框架与发展方向为基础,制定本地的法治政府评估指标体系。

〔24〕 同上注。

〔25〕 杨寅等,见前注〔22〕,第14—19页。

〔26〕 袁曙宏:“加快建设法治政府的行动纲领”,载《人民日报》2016年7月20日,第7版。

作为全国第一个将建设法治政府予以量化评估的城市,2008年深圳市出台了《深圳市法治政府建设指标体系(试行)》。该指标体系由制度建设、主体管理、行为规范、监督救济四大部分组成,共分为12个大项、44个子项、225个细项。^[27]2010年,湖北省出台了《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》,具体指标包括8个大项、35个中项和160个小项。^[28]此外,北京、天津、内蒙古、辽宁、江苏、广东、福建、重庆、四川、贵州等地,以及一些地级市和较大的市政府也提出或正在进行依法行政考核、测评指标。公信力是法治政府评估的灵魂所在,由专业机构开展第三方评估是提升法治政府评估公信力的重要手段。一些高等院校、科研机构也纷纷开展法治政府及相应的评估实务。比如,中国政法大学法治政府研究院自2013年以来每年发布《中国法治政府评估报告》。该法治政府指标体系共有机构职能及组织领导、制度建设和行政决策、行政执法、政府信息公开、监督与问责、社会矛盾化解与行政争议解决、公众满意度调查等7个一级指标、30个二级指标、60个三级指标,总分为300分。经过一年多的观测和考察,课题组完成了对53个较大的市法治政府建设情况的评估并形成首份《中国法治政府评估报告》(2013)。^[29]2015年和2016年由中国人民大学法治评估中心所做的《中国法治评估报告2015/2016年》中,法治政府评估占有重要地位。按照法治评估的总体思路,将法治政府评估分为行政规范、行政法治实施、行政监督、行政保障和行政效果5个一级指标,其中行政规范指标是行政适用的法律基础,衡量行政工作有法可依的程度;行政法治实施是行政最主要的工作指标,考察行政执法、行政司法和社会治理中行政依法治理的程度,考察行政权是否依法运行,行政执法是否严格,行政是否公开,行政效率如何;行政监督是保障行政执法必不可少的机制,通过行政监督保证行政权的合法运转,主要考察内部制约、审计监督、人大监督和行政复议等四种不同的行政监督形式;行政保障体现了对行政执法的人员和物质保障状况,为行政的长期有效运转提供必要的人力和物力的支持;而行政效果指标是评价行政执法的主要标准,考察行政机构是否权力法定,是否依法用权,行政决策是否依法,行政权力是否廉洁,行政机关的非法行为是否被问责,考察各项主要人权是否得到行政权力的保障,行政机构与秩序及安全状况的关系,行政公信力是否建立等。上述法治政府指标体系的构成体现了治理体系、治理能力和治理效果的统一。^[30]

(三)中国法治政府评估的困惑

从当前官方机构和民间机构开展法治政府评估情况看,总体上运行状况较好:一是评估指

[27] 周成新、王成义:《深圳市法治政府建设指标体系(试行)解读》,海天出版社2009年版,第11页。

[28] 陈洪波:《法治政府建设理论与实务——〈湖北省法治政府建设指标体系(试行)〉培训教程》,湖北人民出版社2010年版,第9页。

[29] “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3—10、143页。

[30] 朱景文:《测量法治——中国法治指标研究》,法律出版社2018年版,第343—344页。

标体系不断完善,指标体系的指标内容、指标分值、评测方法、指标比重等要素日臻完善;二是评估范围不断拓展,随着评估样本数量的增加,评估结果更加客观和具有代表性;三是评估结果的运用不断加强,一些被评估单位结合评估结果发现的问题,及时采取措施改进工作,推进法治政府建设;四是评估影响力不断显现,社会公众参与法治政府评估的愿望日益强烈,舆论媒体也在持续关注评估活动,产生了较大社会影响力。当然,随着良法善治精神融入法治政府全过程和各方面,目前法治政府评估尚未适应良法善治精神融入法治政府后所提出的新要求,存在着诸多困惑。具体包括如下方面:

1. 法治发展不平衡的困惑

在我国推进法治建设过程中,由于各地经济、社会、文化、法治基础等条件存在较大差异,我国法治发展极不平衡,各地法治政府建设情况差别化显现。区域发展的不平衡必然导致区域法治发展的不平衡,区域法治发展的不平衡又必然要在区域法治评估体系中得以回应与展示,这也是区域法治评估体系呈现地方性与个性化的成因。^[31]不同区域之间的法治政府建设不平衡,法治政府建设的区域分化现象明显。同时,同一区域内不同城市之间的法治政府建设水平也存在较大差异,无论是东部、中部还是西部,得分最高的城市和得分最低的城市之间都存在很大的分差。从地方法治政府建设情况看,有省级政府的法治政府评估、地市级政府的法治政府评估、区县级政府的法治政府评估、乡镇政府的法治政府评估,由于政府层级不同,法治政府评估的内容和标准自然差异很大,如果用一把尺子来评估不同类型法治政府状况,就难以得出客观、科学的结论。同样,作为城市,有直辖市、省、自治区人民政府所在地的市、较大的市、地级市、县级市等各种不同类型的城市。如果用一把尺子来衡量这些城市的法治政府状况,很难得出让人信服的结论,极有可能出现原本法治政府状况较差的城市,却取得比较好的评估结果。由于我国法治政府建设也存在明显的城乡差别、区域差别、行业差别,法治政府评估既要立足于各地实际情况,综合考量法治政府建设的总体情况来确定评估指标体系,又要从法治政府建设的统一性与同一性来确定全国统一的法治政府评估指标体系。由于各地法治政府发展的不平衡和差别化与法治政府标准的统一性和同一性之间存在着张力,这种张力必将影响法治政府评估结果。基于不同区域法治绩效评估体系的过分差别化,导致其评估结果无法进行跨区域比较,所谓的法治评估就会沦为一种自娱自乐,区域法治绩效评估结果往往容易异化为一种纯粹的对区域内党政领导进行政绩评估的工具,指数的实际价值也就付之阙如。^[32]通过评估结果发现法治政府建设薄弱环节并提供有针对性对策建议的功能显著弱化,这不仅背离了评估的初始目标,也导致评估“空心化”的困境。

[31] 刘爱龙:“我国区域法治绩效评估体系建构运行的特征、困境和出路”,《法学评论》2016年第6期,第24—33页。

[32] 同上注。

2. 法治转型期的困惑

在我国经济转轨、社会转型过程中,我国法治也在发生历史性的转型,正在经历从形式法治主义向实质法治主义的转型。在形式法治主义影响下,法治政府评估的关注点多集中于可操作的法治形式标准,如行政行为规范、行政执行力、行政透明度、公众参与、矛盾纠纷化解、公务员法律意识和素养、廉洁从政与行政问责等内容,更多地关注法治政府建设形式上的成效,比如制定了多少部规范性文件、建立了多少执法制度、公开了多少政府信息、开展了多少次法治培训等等,这样过于注重形式化的评估,容易停留在法治政府建设的表象上,很难深入到法治政府建设的实质内容。尽管法治政府的形式标准能够容纳相当范围的实质内容,但是不能以为,这些形式标准可以容纳一切实质内容,无论什么样的实质内容都可以符合这些形式标准。实践中,有的地方和部门不注重推进依法行政,甚至依法行政的状况较差,却能够完全符合法治政府的形式标准。相反,实质法治主义和良法善治精神则更加关注法治政府建设取得的积极进展和成效,更加重视法治政府的实质标准的建构,如对政府权力的监督和制约,建立有限政府,尊重和保障人权,保障公民自由和权利。中国的法治建设与人权保障是相辅相成、密切联系的,“我国选择法治方略、进行法治建设的初衷,并不仅仅是为了完善一套形式性的法律制度,以建立稳定、统一、整齐的社会秩序,而且是为了推进民主和人权保障事业。”^{〔33〕}在“世界法治指数”9个一级指标和48个二级指标中,其中有多项一级指标涉及对政府能力的监督和控制,比如,指标1有限政府权力,包括7个二级指标,分别是政府权力在基本法中被界定、政府权力受立法机关的有效控制、政府权力受司法机关的有效控制、政府权力受独立审计和审查有效控制、政府官员的不端行为受到制裁、政府权力受非政府性监督有效控制、权力交接依法进行;指标6为有效监管执法,包括5个二级指标,分别是政府法规有效执行、政府法规适用和执行没有不适当的影响、行政程序执行没有不合理的拖延、正当程序在行政程序中受到尊重、政府不得在没有充分补偿的情况下征收财产。^{〔34〕}因此,法治政府评估的完善根本途径在于建立符合良法善治标准的评估体系。

3. 大数据的困惑

随着互联网信息技术的快速发展,大数据正以其容量大、类型多、存取速度快、应用价值高为主要特征的数据聚合,在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着广泛深远的影响,政府治理法治化的领域、方式和程度将因此发生根本变革。互联网信息技术发展,数据思维、数据技术、数据资源、数据治理已经成为当下大数据时代的重要话题。“大数据是指不用随机分

〔33〕 侯健:《实质法治、形式法治与中国的选择》,《湖南社会科学》2004年第2期,第43—47页。

〔34〕 张保生、郑飞:“世界法治指数对中国法治评估的借鉴意义”,载《法治现代化研究》(2013年卷),第30—42页。

析法这样的捷径,而采用所有数据的方法。”〔35〕大数据并非一个确切概念,大数据是人们在大规模数据基础上可以做到的事情,而这些事情在小规模数据的基础上是无法完成的。〔36〕“大数据开启了一次重大的时代转型。”〔37〕与小数据时代相比,囿于获取数据的技术方法、技术手段限制,法治政府评估只能在小规模数据随即采样基础上得出可靠性、科学性相对有限的理论。小数据时代的法治政府评估面临的突出困境是传统经验式的评估方式无法处理当今激增的半结构化、非结构化数据,从而致使评估因缺乏“数据证据”支撑或因无效数据诱导而得出与实际情况存在较大偏差的评估结论,评估结果的科学性难以让人信服。〔38〕而在大数据时代,数据化的核心是量化一切。随着网络数据库、关系数据库、联机分析处理水平的提高,数据量和数据范围不断扩大,形成不同政府部门、机构、层级之间以及政府、企业、社会组织、公众之间的全样本数据信息,法治政府评估所依赖的客观基础得到进一步发展,并且通过大数据的关联分析、聚类分析等技术手段可以获得海量的有效信息,这大大提高了法治政府评估的科学性、客观性。〔39〕大数据环境下,法治政府评估各相关主体可以通过政府网站、微信、微博、手机终端、网络、电视、电话、书信等各种渠道和手段参与到法治政府评估过程中。通过数据提取、存储、分析、挖掘等技术手段,可以将公众在法治政府建设中的海量数据信息进行整合分析,能够全视角、全样本、全方位地形成法治政府评估的客观结果。开展法治政府评估,在人力、物力、财力等资源的投入上都是巨大的。应当说,“模拟时代的数据收集和分析极其耗时耗力,新问题的出现通常要求我们重新收集和分析数据。数字化的到来使得数据管理效率又向前迈出了重要的一步。”〔40〕随着大数据的广泛应用,过去需要几个月乃至几年时间才能完成的数据收集,现在只需要几天就能完成。“不同于物质性的东西,数据的价值不会随着它的使用而减少,而是可以不断地被处理。”〔41〕换言之,数据的价值并不仅限于特定的用途,它可以为了同一目的而被多次使用,也可以用于其他目的,这显然将大幅降低法治政府评估的投入成本。然而,将大数据应用在法治政府评估中,还面临着一些困难和问题,主要包括:一是政府数据资源开放共享及相关制度还不够完善,难以形成对大数据的统一规划部署、打造大数据平台;二是政府数据资源开发管理及应用技术还不够成熟,靠人工采集数据容易存在数据不够客观,甚至存在数据“失真”问题;三是政府数据资源开放、共享与应用仍然缺乏法治化、规范化和

〔35〕 (英)维克托·迈尔-舍恩伯格、肯尼思·库克耶:《大数据时代》,浙江人民出版社2013年版,第39页。

〔36〕 迈尔-舍恩伯格等,见前注〔35〕,第9页。

〔37〕 迈尔-舍恩伯格等,见前注〔35〕,第9页。。

〔38〕 刘白、廖秀健:“基于大数据的重大行政决策社会稳定风险评估机制构建研究”,《情报杂志》2016年第9期,第43—47、145页。

〔39〕 王月峰、吕廷君:“大数据时代的法治政府建设”,《新视野》2016年第3期,第58—63页。

〔40〕 迈尔-舍恩伯格等,见前注〔35〕,第20页。

〔41〕 迈尔-舍恩伯格等,见前注〔35〕,第132页。

常态化,打破“数据孤岛”仍需发力,数据完整程度不够高,应用大数据推进法治政府评估还有很大的发展空间;四是保障支持力度不能满足法治政府评估的需求。目前投入到法治政府评估中的人力、物力、财力有限,既懂数据又懂政府治理和法律大数据应用的专业型和复合型人才缺乏。这些问题和困难必将影响大数据在法治政府评估中的应用。

四、用良法善治推动法治政府评估转型

为科学客观地评估法治政府状况、诊断法治政府建设存在问题是当前法治政府建设中不可或缺的重要一环。把良法善治精神融入法治政府建设全过程和各方面,必将推动法治政府进入一个全新的发展阶段。良法善治对法治政府评估提出新要求,必将推动法治政府评估实现转型。

(一)坚持普遍性与特殊性的统一,实现评估指标设计更加精准科学

设置科学的评估指标体系是做好法治政府评估工作的前提和关键。有什么样的法治精神指导,就会有怎样的指标体系顶层设计。良法善治对法治政府评估指标体系的要求,不仅在于要突出形式法治的要求,更要注重实质法治、良法善治精神的要求。在评估指标设计时要做好“四个突出”:

1.突出科学性

评估指标体系的科学性,是评估结果客观性、公正性的重要保障。法治政府评估涉及评估内容的界定、评估指标的设计、评估方法的选择和评估过程的质量控制,是一个复杂系统工程。为此,法治指数评估既要厘清作为系统三要素的评估对象、评估程序和评估主体,又要考量各要素相互间的吸引、制约并与系统本身的互动,还要关注社会转型与法治成长之间的关联。^[42]这就要求评估指标的设置,要善于把良法善治精神融入到评估指标中,实现从管理型法治政府评估模式向良法善治型法治政府评估模式的转型,评估指标设计要符合法治政府建设规律和良法善治精神要求,评估指标之间有内在的逻辑关联性,能客观反映法治政府建设的实际情况,消除评估指标间内在的逻辑冲突,避免单纯用数字指标去评判法治政府状况。

2.突出全面性

法治政府评估目的是为了全面、系统地了解评估对象的总体情况,以便为加强和改进法治政府建设提供可靠信息。全面性必然要求将法治政府的整体都纳入评估体系,评估内容能综合反映法治政府的全貌,不能只将法治政府的某些方面作为评估内容,而对其他方面不予考虑。在法治政府评估中,应当注意区分“法治政府评估”与“法治政府建设评估”的各自内涵,“法治政府评估”范围要远大于“法治政府建设评估”,并且“法治政府建设”的评估结果较好,并

[42] 金善达:“法治指数评估的制度建设研究”,《福建法学》2014年第4期,第8—16页。

不直接意味着“法治政府”水平就很高。“法治政府评估”主要是围绕政府权力受到有效监督和制约,公民权利得到充分保障展开的评估,就是评估良法善治精神在行政法领域的实现程度,体现在对形式法治和实质法治两个方面的评估;“法治政府建设评估”是指对各种推动法治政府,建设法治政府的种种措施和制度的评估,包括机构是否健全、规范是否完备等。我国开展的是法治政府评估而不是法治政府建设评估。

3. 突出实效性

在兼顾法治政府全局的同时,充分考虑不同时期法治政府的中心工作和重心需求,注意时代性与阶段性的结合,确保评估指标的理想值切实可行,避免因盲目追求评估结果而忽视法治政府的实际状况。法治政府建设是一个持续推进的过程,法治政府评估既要注重近期任务,又要考虑长远目标;既要突出重点,又要兼顾全局;既能体现硬指标,又能体现软实力。

4. 突出导向性

法治政府评估的目的是为了更加客观准确地描述法治政府状况,从而为推动法治政府提供动力和指引。法治政府评估的导向作用在于,通过评估指标直接反映某一时期的法治政府的薄弱环节和重点、难点问题,为进一步推动法治政府建设提供指引。当前,一些评估指标体系的设计并不能反映指标导向性价值,也不能体现指标设计的与时俱进,指标导向性不突出。

(二) 坚持原则性与实效性的统一,促进评估方法更加规范灵活

规范化、程序化、多样化的评估方法有助于客观评估法治政府状况,在选择评估方法时要注意做到“五个结合”:

1. 定性评估与定量评估的结合

“量化法治是一个从宏观到微观、从定性到定量、从抽象到具体的过程,量化指标的选取应当平衡定量分析与定性分析,实现两者的融合。”^[43]定性评估与定量评估在评估法治政府发展状况时各有其不同的侧重和优势。定量评估能够通过可视化的数据,客观呈现法治政府状况,反映法治政府水平。要善于运用大数据、云计算、互联网、人工智能等先进技术,助力法治政府量化评估。在法治政府评估中广泛运用大数据的策略,可以为法治政府评估获取更多更真实全面的样本,使得法治政府量化评估更加科学。我国目前法治政府量化评估工作还是运用传统的人力战术进行,还未结合量化技术、信息技术和大数据技术等先进的科学化评估技术进行评估。定性评估主要是通过人们对法治政府的主观感受体现出来,也称为感觉指标,实践中针对一些不能或不易量化的评估内容采用定性评估进行实质性评价。定性评估可以通过调查的方法全面测量法治政府的各方面,弥补定量评估的不足和缺陷。当前法治政府评估中,囿于数据资源的限制,定性评估占比仍然较高,量化评估尚需深化。

2. 专项评估与综合评估的结合

法治政府涉及诸多环节和政府治理的全过程,法治政府的水平是通过一次次法治实践体

[43] 戢浩飞,见前注[19],第66—73页。

现出来的。因此,专项评估在法治政府评估中占有重要位置,能更有针对性地发现在某个环节和方面法治政府情况。长期以来,现有的法治政府评估相对忽视专项评估的作用。针对某些立法、执法或司法领域的个案进行的专项评估在世界范围内较早出现,也是非常必要的,我国也不例外。要正确处理专项评估与综合评估的关系,既不能简单地将专项评估上升为法治政府评估层次来理解,甚至以专项评估替代综合评估,这种“碎片化”的专项评估很容易割裂法治政府的整体性和统一性,也不应以综合评估否认专项评估的独特作用。将二者简单混淆或者相互排斥,容易导致法治政府评估异化。

3. 静态评估与动态评估的结合

法治政府评估是关于法治政府状态的判断,包括对法治政府的事实判断、价值判断和规范判断。在这些判断中,有些需要静态评估,有些判断需要动态评估。要结合大数据进行评估,同时要开门评估,进行实地考察、座谈访谈,听取被评估对象介绍情况,听取社会公众的意见,以便实时了解法治政府状况。比如,《哈尔滨市法治政府建设考核办法》第9条规定,考核工作可根据实际情况,采取下列方式进行:听取工作汇报,审阅工作报告;采取明查、暗访等方式开展定期检查和专项督查;对被考核单位的所属单位或者内设机构进行抽查;收集、统计、核查相关数据、信息;查阅、调阅相关案卷、文件、资料;考核机关确定的其他方式。同时,要根据法治政府发展的需要,对评估的指标、权重等进行修改和更新,动态完善评估体系,提高评估质量。

4. 长期评估与年度评估的结合

法治政府评估指标体系至少应当能够测出三种结果:其一,测算年度某一地区的依法行政的状况和水平,旨在确定出该地区实现法治政府目标的进度,同时找出存在的问题并制定对策;其二,测算年度不同地区的依法行政状况和水平,旨在比较和分析各地区依法行政水平的差异及其原因,并寻求解决方法;其三,测算十年左右法治政府目标初步实现时,中国依法行政的整体水平,旨在制定中国下一步依法行政乃至依法治国的总体战略。^{〔44〕}因此,法治政府评估除了进行年度评估外,要注意进行长期评估,如每5年或者10年对法治政府状况进行评估,从而比较客观、公平和全面地反映法治政府持续变化状况,避免因年度一次性评估导致的主观片面评估结果。

5. 外部评估与内部评估的结合

目前法治政府评估实践中,存在着政府自身、社会公众、第三方主体等评估主体。政府自身进行的评估是内部评估,这种评估方式主要采用目标责任制考核、组织考察和工作检查等评估方式。行政机关系以外的主体进行的评估是外部评估,主要包括人大、政协、司法机关,企事业单位、新闻媒体和社会公众,或由专门的评估机构从外部对依法行政、建设法治政府工作进行评估。目前,公众参与法治政府评估的事项仅仅限于各种“满意度”,公众满意度的分值比

〔44〕 袁曙宏:“构建中国法治政府指标体系”,《中国法律》2007年第1期,第7—8、57—59页。

重一般不超过总分的20%。由于缺乏公众的广泛参与,往往导致评估结果缺乏公信力,评估结果与社会公众的感受往往存在较大差距。让公众参与到法治政府评估的过程中不仅符合行政民主化、法制化的基本要求,也是对政府工作进行监督的有效方法。因此,应当把外部评估与内部评估结合起来进行。比如,《吉林省法治政府建设指标体系》规定,建立健全依法行政、建设法治政府工作的内部和外部评价体系,制定和完善相关考核制度,定期组织考核工作;将内部和外部评价体系有机结合,注重发挥各自的优势,进行综合考核,不断加强法治政府建设;将考核结果纳入政府绩效考核指标体系,加大依法行政、建设法治政府工作的考核力度。

(三)坚持奖励性与约束性的统一,推动评估结果运用更加有效

建设法治政府,考核评价十分重要。评估结果的运用是法治政府评估程序中的最重要的一环,也是法治政府评估的目的所在和动力之源。“如果只强调评估,不注重评估结果的运用,评估结束后就把评估结果束之高阁,评估就会变得毫无意义。”^[45]因此,强化评估结果的运用是法治政府评估的关键环节,要注意发挥评估结果的“四个作用”:

1. 预测作用

法治政府评估结果,可以用来观测法治政府各项指标的变化情况,测算某一地区依法行政的发展速度,从而预测该地区依法行政的发展态势和未来走向。因此,各地区各部门可以此为依据,结合本地区的经济社会发展规划,统筹确定本地区下一阶段法治政府建设目标,并切实加以落实。

2. 评价作用

法治政府评估结果是一面镜子,对法治政府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,可以作为对法治政府绩效进行评价的重要依据,从而作为地方政府推动法治发展的动力。通过对依法行政、建设法治政府工作的水平作出适当、准确的评价,及时发现制约和影响依法行政、建设法治政府工作的主要问题、薄弱环节,制定相应对策。评价作用发挥应当与改进工作有机整合,既不能对评估结果束之高阁,也不能在评估结果的使用上急功近利,不分场合地实行“一票否决”,用单一指标否定其他所有成效。法治政府建设具有明显的阶段性和渐进性,不宜以“一票否决”指标否定该地区或该部门在推进法治政府建设方面的整体成效。

3. 引导作用

各级党委要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的重要内容,纳入政绩考核评价体系,充分发挥考核评价对法治政府建设的重要推动作用,引导各级党政领导干部提高法治思维和依法办事能力。树立重视法治素养和法治能力的用人导向,在相同条件下,优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。

[45] 张红:“我国政府绩效评估立法构想”,《当代法学》2009年第1期,第88—93页。

4. 督促作用

党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责,将建设法治政府摆在工作全局的重要位置,对不认真履行第一责任人职责,本地区本部门一年内发生多起重大违法行政案件、造成严重社会后果的,依法追究主要责任人的责任。加强对法治政府建设进展情况的督促检查,结合法治政府建设年度重点工作,开展定期检查和专项检查,对工作不力、问题较多的,要及时约谈、责令整改、通报批评。

综上,良法与善治的辩证统一是新时代中国法治的科学内涵和内在价值,应当成为法治政府建设的核心理念,为其提供精神支撑、制度保障与实践指引。在此背景下,考察我国现存的诸多法治评估实践,特别是法治政府评估项目,可以发现目前的法治政府评估尚未适应良法善治精神融入法治政府建设后的新要求,具体表现为:一刀切的评估体系忽略了法治发展不平衡的基本现实,偏重于可操作的形式评估标准有违法治转型期从形式法治走向实质法治之趋势,以及未能利用大数据技术提高数据采集的效率、准确性和规范化水平。因此,把良法善治融入法治政府评估,要求坚持普遍性与特殊性的统一、原则性与实效性的统一以及坚持奖励性与约束性的统一,从而实现评估指标设计更加精准科学,促进评估方法更加规范灵活,推动评估结果运用更加有效。

Abstract: Rule of law and good governance is key to instilling the socialist core values into China's legal system. Government under the rule of law is the most crucial element in establishing a rule-of-law state in China and also the basis for a rule-of-law society. Therefore, rule of law and good governance shall become the paramount idea for developing China's legal system in the new era, which also serves the benchmark for evaluating and assessing government's performance of legal compliance.

Key Words: Rule of Law and Good Governance; Socialist Core Values; Rule-of-law Government Evaluation; Transition

(学术编辑:彭 鋈)

(技术编辑:马 超)