

南湖  
法学文库

# 中国地方法治实施效能 评价指标体系研究

张德森 主编

法律出版社  
LAW PRESS · CHINA



南湖  
法学文库

中国地方法治实施效能评价指标体系研究

张德森 主编

法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

南湖  
法学文库

独角兽工作室  
装帧设计

ISBN 978-7-5197-3850-1



9 787519 738501 >

定价：42.00元



法律出版社官方微信

上架建议：法学著作·法理学·法治评估

## 张德淼

湖北省仙桃市人，法学博士。现为中南财经政法大学教授、博士生导师，中国法治评估研究中心主任，法学理论博士点博导组组长，法理学科带头人；兼任中国法理学研究会常务理事，中国立法学研究会常务理事，湖北省法学会常务理事，湖北省法理学研究会常务副会长，中国法学会法治评估研究方阵专家委员会委员、法治研究基地首席专家。主编、参编《西方行为法学研究》《法的真善美》《法理学》等著作、教材十多部；公开发表法学学术论文七十余篇；主持国家社科基金重点课题、中国法学会重点课题、司法部重点课题、国家旅游局重点课题以及湖北省各类科研课题二十余项。主要研究领域：法理学、立法学、法治评估学。



南湖

法学文库

中国法学会重点专项课题《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]结项成果

# 中国地方法治实施效能 评价指标体系研究

主 编 | 张德森

撰稿人 | 张德森 李 朝  
(以撰写章节先后为序) | 张 琼 高 颖  
杜 寅 顾松柏  
康兰平

 法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 南湖法学文库编辑委员会

主 任 吴汉东

副 主 任 陈景良 陈柏峰 张家勇

委 员 王广辉 郑祝君 张继成  
赵家仪 胡开忠 樊启荣  
邓 烈 张忠民

## 总 序

历经几回寒暑,走过数载春秋,南湖畔的中南法学在不断精心酿造中步步成长。中南法学的影响与日俱增,这离不开长江边上这座历史悠久、通衢九州的名城——武汉,更离不开中南法律人辛勤耕耘、励精图治的学术精神。中南学子源于各地聚集于此,又再遍布大江南北传播法学精神,砥砺品格、守望正义的同时,也在法学和司法实践部门坚持创新、止于至善,作出了卓越的贡献。

纵观中南法学的成长史,从1952年9月成立中原大学政法学院,到1953年4月合并中山大学、广西大学、湖南大学的政法系科,成立中南政法学院,后至1958年成为湖北大学法律系,1977年演变为湖北财经学院法律系,转而于1984年恢复为中南政法学院,又经2000年5月的中南财经大学与中南政法学院合并至今,中南财经政法大学法学院已然积淀了50年的办学历史。虽经几度分合,但“博学、韬奋、诚信、图治”的人文精神经过一代又一代中南学人的传承而日臻完善,笃志好学的研习氛围越发浓厚。中南法学经过几十年的积累,其学术成果日渐丰硕。“南湖法学文库”这套丛书的编辑出版,就是要逐步展示中南法学的学术积累,传播法学研究的中南学派之精神。

中南法学经过数十载耕耘,逐渐形成了自成一格的中南法学流派。中南法律人在“为学、为用、为效、为公”教育理念的引导下,历练出了独具特色的“创新、务实”的学术精神。在国际化与跨地区、跨领域交流日益频繁的今天,中南法学以多位中南法学大家为中心,秉承多元化的研究模式与多样性的学术理念,坚持善于批判的学术精神,勇于探讨、无惧成论。尤其是年轻的中南法学学子们,更是敢于扎根基础理论的研究,甘于寂寞;同时也关注热点,忧心时事,活跃于网络论坛,驰骋于法学天地。

从历史上的政法学院到新世纪的法学院,前辈们的学术积淀影响深远,至今仍给中南法学学子甚至中国法学以启迪;师承他们的学术思想,沐浴其熠熠生辉的光泽,新一代的中南法律人正在法学这片沃土上默默耕耘、坚忍不拔。此次中南财经政法大学法学院推出这套“南湖法学文库”作为中南法学流派的窗口,就是要推出新人新作,推出名家精品,以求全面反映法学院的整体科研实力,并使更多的学者和学子得以深入了解中南法学。按照文库编委会的计划,每年文库将推出5至6本专著。相信在中南法律人的共同努力下,文库将成为法学领域学术传播与学术交流的媒介与平台,成为中南法律人在法学研习道路上的阶梯,成为传承中南法学精神的又一个载体,并为中国法学研究的理论与实践创新作出贡献。

晓南湖畔书声琅,希贤岭端佳话频。把握并坚守了中南法学的魂,中南法律人定当继续开拓进取,一如既往地迸发出中南法学的铿锵之声。

是为序。

吴汉东  
2011年2月1日

## 目 录

### 上编 基本理论

导 论	003
第一章 法治实施效能评估理论概述	010
第一节 法治与法治实施的概念界定	010
第二节 法治实施效能评估的定义与辨别	020
第三节 法治实施评估的特征、构成与价值地位	027
第二章 中国地方法治实施效能评估 指标体系的价值标准	035
第一节 法治实施效能评估价值标准的必要性 与现实条件	035
第二节 法治评估指标体系中价值基准的衡量 标准与尺度	041

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	047
第三章	中国地方法治实施效能评估指标体系的规范维度	059
第一节	中国地方法治实施效能评估规范维度的衡量标准	059
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)	061
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)	080
<b>下编 指标设计与操作方法</b>		
第四章	中国地方法治实施效能指标的设计	101
第一节	法治实施效能指标设计的基本原则	101
第二节	权力控制与权利保障:地方法治实施效能评估指标的创设实验(一)	107
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)	135
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)	159
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)	181

第五章	地方法治实施效能评估的操作准则与方法	200
第一节	国内外法治相关评估项目操作方法引介	200
第二节	中国地方法治实施效能评估的操作准则	211
第三节	法治实施效能评估的方法与技术运用	224
附录一		
	中国地方法治实施效能评价的操作细则(建议稿)	240
附录二		
	中国地方法治实施效能评价指标体系(建议稿)	243
参考文献		
		280
后 记		
		297

# 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（Brian Tamanaha）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”。<sup>①</sup>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的重要成员之一。1996年3月，第八届全国人大第四次会议明确将“依法治国，建设社会主义法制国家”作为一条基本方针，写进《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。1997年党的十五大报告明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本治国方略。从“法制”到“法治”，一字之改，被学界誉为中国惊天动地的大事件。此后，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，<sup>②</sup>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”。

<sup>①</sup> [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。

<sup>②</sup> 凌斌将这两种路线分别称之为科层主义的专职法治与群众路线的民本法治，参见凌斌：《法治的中国道路》，北京大学出版社2013年版，导言、第四章、第六章。



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，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。”<sup>①</sup>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”<sup>②</sup>的治理目标。

以上正是本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的《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

---

<sup>①</sup> 详见2014年10月28日新华社及各大媒体发布的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

<sup>②</sup> 同上。

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，现今虽有形色各异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使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：

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。

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，本研究报告另设附录。在附录一、二中，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。附录三则为部分公开发表的阶段性论文成果。

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。希望本课题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，并为法治实施评估奠定较好的理论基础。



- of AHP Analysis”, <http://www.informs-sim.org/wsc05papers/254.pdf>, 2005.
- [34] Rotberg R. I., “Strengthening governance: ranking countries would help.” *The Washington Quarterly* 28(1), 2004.
- [35] Rosselet - McCauley, “IMD World Competitiveness Yearbook 2010”.
- [36] Appendix I, “Methodology and Principles of Analysis”, IMD International, Switzerland.
- [37] Kaufmann, D., A. Kraay, M. Mastruzzi, “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002”, World Bank Institute, 2004.
- [38] Kaufmann, D., A. Kraay, M. Mastruzzi, “Governance Indicators VI”, World Bank Institute, 2006.
- [39] Mimicopoulos M. G., Presentation to the United Nations World Tourism Organization Knowledge Management International Seminar on Global issues in Local Government: Tourism Policy Approaches, Madrid, 2006.

## 后 记

本书是我主持的中国法学会重点专项课题“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]的最终成果。该项目已于2016年通过结项评审,但在结项后的这三年中,我国又有一批重要的法律、法规进行了较大幅度修改与完善。本着对学术科研负责任的态度,我们对本书所涉及的大量法律条文比照最新法律文本作了相应的校改。同时,我们还对已经成功申报的国家社科基金重点课题、司法部重点课题等立法评估项目开展了相关研究工作,这也是导致本书迟迟未与公众见面的主要原因。好在本课题的部分阶段性成果以论文的形式分别在一些学术刊物和学术会议上发表,可能稍稍弥补了本书迟到的一些遗憾。在这些关于法治评估的成果中,除了前期发表在《法商研究》2014年第4期的《中国法治评估进路之选择》外,还有发表于《法学评论》2016年第1期的《法治评估的实践反思与理论建构》,发表于《理论与改革》2015年第2期的《中国法治评估指标体系的生成与演进逻辑》,发表于《理论与改革》2014年第6期的《地方法治指数的理论维度及实践走向》等。这部分论文与其他法治评估的成果以《中国法治评估的理论与实践探索》一书于2019年底结案出版,以作为本书的姊妹篇。

正如我们在导言中所说,中国法治已从重视法律体系构建的大规模立法阶段,进入到重视法律或法治实施的新阶段。在当前的法治实施阶段,建立一套中国自己的地方法治实施效能评价体系并将之运用于实践,已变得迫在眉睫且极具意义。本项目即致力于建立一套评价指标体系,并从理论与方法、技术上探讨其可能性与可行性。

我们所建构的这套中国地方法治实施效能评价指标体系,在正文后以附录形式生成了《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其中包括一级指标8项,二级指标43项,三级指标180项,四级指标656项。

我们希望,本课题所设计的中国法治实施效能评价指标体系及其操作方法,能为我国地方法治实施评估工作提供更多的资讯和方法;同时也希望通过建构评估指标体系和设定操作准则,为法治实施评估能顺利进入实践层面,奠定较好的理论基础和提供具体评估方案。

本书由我主编,负责全书大纲的设计与统稿,并参与完成导论、前三章以及附录一、附录二的撰写工作。

参与本项目研究工作的同志除杜寅是武汉大学博士外,其他都是我指导的博士,按章节顺序,他们的具体分工是:

李朝博士,现为郑州大学法学院讲师,与主编一道共同完成第一、二、三章;

张琼博士,现为西南政法大学讲师,主要参与完成第四章第一、二节;

高颖、杜寅博士,现为宁波大学法学院讲师,分别完成第四章第三、四节;

顾松柏博士,现为中南财经政法大学博士生,主要完成第四章第五节;

康兰平博士,现为合肥工业大学副教授,主要参与完成第五章。

另外,我的博士生顾松柏、韩娜、杜朴、董鑫、路歌、赵健雅参加了书稿的校对工作。

感谢为本书的顺利完成付出辛劳的全体同志。感谢参加本项目开题评审并提出宝贵意见的专家:中南财经政法大学的刘茂林教授、王广辉教授、胡弘弘教授、罗洪洋教授、陈柏峰教授,以及华中科技大学曹茂君教授、中南民族大学许娟教授;此外,还要感谢中国人民大学吕世伦教授、朱景文教授,中南财经政法大学吴汉东教授、徐汉明教授以及浙江大学法学院钱弘道教授等对本课题负责人的长期支持;感谢中南财经政法大学科研部、法学院、研究生院领导对本项目研究工作的大力支持。感谢法律出版社编辑吴昉、郑怡萍同志对本书付出的辛勤劳动。

张德森于武汉晓南湖畔

2019年5月

## 图书在版编目(CIP)数据

中国地方法治实施效能评价指标体系研究 / 张德森

主编. -- 北京: 法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3850 - 1

I. ①中… II. ①张… III. ①地方法规—法的实施—  
评价指标—研究—中国 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 207967 号

中国地方法治实施效能评价指标体系研究  
ZHONGGUO DIFANG FAZHI SHISHI XIAONENG  
PINGJIA ZHIBIAO TIXI YANJIU

张德森 主编

责任编辑 郑怡萍  
装帧设计 马 帅

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京玺诚印务有限公司

责任印制 沙 磊

编辑统筹 法律教育出版分社

开本 A5

印张 9.625

字数 234 千

版本 2019 年 11 月第 1 版

印次 2019 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ [www.lawpress.com.cn](http://www.lawpress.com.cn)

投稿邮箱/ [info@lawpress.com.cn](mailto:info@lawpress.com.cn)

举报维权邮箱/ [jbwq@lawpress.com.cn](mailto:jbwq@lawpress.com.cn)

销售热线/400-660-8393

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 3850 - 1

定价: 42.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

# 中国地方法治实施效能 评价指标体系研究