

法律

法治指数及其研究方法

田禾

【提要】近年来,法治指数研究方法在中国悄然兴起,显露出法治指数研究方法在中国的演进趋势以及研发中国法治指数的重要性。法治本质上是一种社会实践,以中国社会科学院法学研究所研发的中国政府透明度指数研究为例,分析了法治指数研究方法和成果对中国法治发展,特别是对政府信息公开的推动作用。法治指数方法运用中还需要注意几个问题。

【关键词】法治 法治指数 研究方法

【中图分类号】D9 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)03-0051-06

近年来,法治实证研究逐渐成为研究的重要方法,而法治量化研究,特别是指数研究在法学实证研究中异军突起,不仅为学术界接受,也被实务部门所认可。《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”,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也提到了引进第三方评估,更是推动了法治量化研究的深入开展。自2009年起,中国社会科学院法学研究所课题组就转变法学研究方法,引入了指数研究模式,先后推出《中国政府透明度指数报告》、《中国司法透明度指数报告》、《中国检务透明度指数报告》^①等若干科研成果,以及“中国政府采购法律制度实施状况调研报告”、“公职人员亲属营利性行为法律监管”等一系列调研报告。这些研究成果产生了较大的社会影响、学术影响,推动了相关法律制度的完善和改进。在中国社会科学院法学研究所司法透明度指数报告发布的第三年,即2013年11月,习近平在十八届三中全会上就《决定》所作的说

明中正式提出,要“提高司法透明度和公信力”,这是中央第一次正式采用“司法透明度”的表述。

一、中国法治指数研究的进展

法治指数是衡量法治发展状况的重要尺度,是用模型和指标体系对法治发展状态进行量化评测的一种数据结果。通过对相关数据的再造和重新解释,人们不仅能全面总结法治发展取得的成就,而且能一目了然发现所存在的问题。

从方法上看,建立法治指数平台是研究的重要且有效的手段。中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组采用的就是这种方法,其开发的中国法治指数平台集数据采集、录入、指数核算、统计分析等功能于一身,将传统的手工处理分析,转化为程式化、可定制的数据

^① 截至2015年3月,《中国政府透明度指数报告》已经连续发布6年;《中国司法透明度指数报告》连续发布4年,《中国检务透明度指数报告》连续发布3年。

采集、分析、共享机制。数据平台实现了大数据对创新研究的技术支持,提升了研究效率,降低了研究成本,并提高了研究的规范化程度。中国法治指数数据平台实现了多套指数测评同步运行,且权限分工明晰,录人员仅负责录入数据,审核员则负责审查录人员工作,系统管理员对录人员和审核员工作进行派发任务、监督其工作,并对分析结果进行定制分析。

法治指数的创新性是不言而喻的。从研究内容看,法治指数创新了跨学科研究领域,涵盖法治方方面面,具有高度的开放性。从研究方法看,法治指数重视对法律制度运行状况的评判,强调客观性,排除任意性,评价体系和标准严格依据法律。法治指数以数据为基础,以民意测验为辅助,注重数据筛选、指标设计与赋值的专业性。从研究成果来看,法治指数以数据的方式说明法治发展的成绩和存在的问题,可以较为客观地反映社会正义和秩序的实现状况,创新了研究成果的形式。

正是基于这些创新性,法治指数对推动法治发展和法学研究都有非常重要的意义。法治指数提升了法学研究的广度和深度,完善了法学研究的理论和方法体系,使原本单调、晦涩的法学研究变得丰富多彩和易懂易见。法治指数推动了法治社会和人权保障机制的建设,为国家的法治决策提供客观、简明、精确的参考依据,成为检验各级政府及司法机关法治绩效的重要标准,如评价一级政府的治理能力不再仅倚重GDP。更为重要的是,法学指数打破了境外对法治评级授信的垄断地位,使我国在国内外掌握法治话语权上更加主动。

中国最早推出法治指数的是浙江省杭州市的余杭区。余杭区政府与浙江大学合作,率先推出了“余杭法治指数”。从方法上看,余杭法治指数主要由民意测试决定,客观数据仅是评估的参考依据,不计入分数。余杭法治指数设定的权重为:内部组评估17.5%,外部组评估17.5%,专家组评估30%,群众满意度35%。^①余杭法治指数是一种主观观感,而非制度实施状况。尽管如此,“余杭法治指数”由于其先行性、实践性和探索精神应当得到高度评价。

另一个值得关注的是香港法治指数,其是2005年由香港社会服务联会倡导实施的,其目的是测试香港法治发展状况,并以此作为比较香港和其他社会法治发展的基础。香港法治指数由七方面组成: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、公正地实施法律、司法公义人人可及、程序公义。^②香港法治指数的数据主要来源于法治客观数据+民意测试。香港法治指数意识到了客观数据,即所称的“硬数据”的两面性,对其作了一定的规避。香港法治指数测评方式为,由法律职业人员组成评估组和比对组两个小组。评估组是随机挑选的法律职业人员,比对组是特别挑选的法律职业人员。每个评估人员都有一套数据、一套评估指南和七项标准的说明,并依据其打分。具体行为程序为:一是给这七项标准分配权重(从1到10)和打分(0~100);二是出具打分说明和解释。^③香港法治指数的价值在于,其更集中于法治领域,而非政治权利的实现,且评分专家都来自本地,比较了解实际情况,这是与余杭法治指数很不同的地方。值得讨论的是,香港法律指数采用的仍然是专家打分和民意调查结合,虽然法律从业人员具有专业意识,但由于不是对制度实施状况做实质性评估,主观性仍然非常强,民意测验就更不用说了。而且,具有反讽意味的是,2014年香港发生了一系列街头政治事件,组织者正是法治指数的倡导者,无政府主义给香港法治蒙上一层阴影。

国内法治指数的不足也非常明显。首先,国内法治指数内部评价居多,或是公权力机关自评或内部评价与外部主观评价相结合。内部评价或是表扬与自我表扬,或是避重就轻,其缺陷不言而喻。其次,国内法治指数指标体系科学性不足。有的将客观数据直接转化为法治

① 参见钱宏道著:《中国法治指数报告(2007~2011)》:余杭的试验,中国社会科学出版社2012年版。

② 戴耀廷:《香港的法治指数》,《环球法律评论》2007年第6期。

③ 戴耀廷:《香港的法治指数》,《环球法律评论》2007年第6期。

数据，且不能量化。例如，不少地方把查处违法的客观数据作为一个指标，但究竟是查得多好还是查得少好？查处得多，虽然说明政府很勤勉，但也说明治理有问题，少则可能是社会管理好，也可能是政府未有效履行职责的结果。反腐败数据的使用同样陷入悖论，抓的贪官多，说明反腐败得力，另一方面说明廉洁很成问题。因此，将客观数据直接作为赋值依据很不科学。再次，国内的法治指数也存在西方法治指数类似的方法问题，将公众对法治的主观满意度，而非制度运行的客观状况放在重要的位置，民意虽然重要，但民意是可以左右的，突发事件通过媒体放大一夜之间就可能转变民意。此外，每个人生活的环境、经历不一样，生活在治安环境好的小区和贫民窟的人对安全的感受截然不同。最后，国内的多数法治指数的指标设计和赋值权重具有任意性和主观性，缺乏可操作性。如将社会环境指标作为法治的主要内容，下辖社会安全、市场有序、社会廉洁、法律资源等内容，但如何将社会安全转化为可量化的指标缺乏说明。

二、法治指数个案研究—— 中国政府透明度指数

中国政府透明度指数是中国社会科学院法学研究所研发的，其法律依据是2008年实施的《政府信息公开条例》以及其他相关法律法规。自2009年以来，法学研究所法治国情调研组及2013年成立的法治指数创新工程项目组（以下简称“项目组”）依法持续对政府信息公开的实施情况进行了调研和测评。中国政府透明度本质上是一种立法后评估，立法后评估的责任主体是多元化的，如地方人大各专门委员会或地方人大常委会法制机构可以对地方性法规进行评估；地方人民政府法制机构对政府规章进行评估；执法机构对地方性法规、政府规章的实施状况进行评估；专业性的社会机构进行评估；专门成立的评估机构或评估小组评估等。^① 中国政府透明度指数是第三方学术机构的独立测评，截至2014年，已测评6年。

中国政府透明度指数的指标设计遵循四项原则：有法可依、客观公正、便民导向、突出重点。有法可依是指，指标体系的所有分数点都建立在法律法规的基础上，如以《政府信息公开条例》、《食品安全法》、《行政许可法》等为依据。客观公正是指，对测评对象的有关活动只作“是”与“否”、“有”与“无”的判断，而不做“好”与“坏”的判断。便民导向是指，测评指标及其分值的设定强调获取政府信息的便利性。突出重点是指，凡是与政府信息公开义务有关和与公众切身利益有关的重要信息都属于重点考察的范围。

指数测评对象分为三个层面，一是中央政府有对外行使行政管理职权的部委，二是省级政府，三是有立法权的较大的市政府。主动公开和依申请公开平台的测评路径是观测国务院部门网站、地方政府网站及地方政府相关部门网站。随着信息化的推进、信息技术与信息网络的普及，政府网站因具有信息承载量巨大、公开成本低廉、不受地域时间限制、可供公众反复查找利用等优点，已被公认为且已经成为政府信息公开的主要平台。

主动公开的一级指标为，政府信息公开目录^②、政府信息公开指南^③、依申请公开^④、政府信息公开年报和重点领域信息。6年来，指数测评指标总体保持稳定，但每年会根据政府信息公开情况以及社会发展状况作一定微调。2014年国务院部门的测评一级指标包括5个部分，分别是：政府信息公开目录、工作信息、

① 刘作翔、冉井富：《立法后评估的理论与实践》，社会科学文献出版社2013年版，第15页。

② 政府信息公开目录是各级政府为方便公民、法人或其他组织查阅、利用政府信息而编制的信息条目，包括索引号、发文机关、发文日期、名称、文号等元数据。公众可根据信息公开目录检索查阅、获取相关信息，还可以利用“目录下载”功能，获取国务院办公厅按年度编排的政府信息公开目录

③ 政府为公民、法人和其他组织依法获取政府信息提供服务而编写的指导性文件。

④ 依申请公开，是指公民、法人和其他组织根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向行政机关提出申请，行政机关依照法律规定和本机关的职权，向申请人公开相关政府信息的行政行为。

规范性文件、依申请公开、政府信息公开年度报告。省级政府测评指标有6个部分,包括目录、规范性文件、行政审批、环境保护、依申请公开、年度报告。较大的市的测评指标有7部分,其中有6部分与省级政府相同,仅多一个食品安全一级指标。

课题组向各级政府和部门依申请公开了以下几个重点领域的信息:房屋拆迁补偿标准(2009年,较大的市);因公出国出境考察的人数及经费使用情况(2010年,国务院部门)、食品安全执法检查信息(2010年,地方政府);网站建设和信息公开工作的经费数额,以及负责网站建设及信息公开工作的人员情况(2011年);干部任免情况(2012年,国务院部门和地方政府);政府采购协议供货完整商品目录、政府采购协议供货完整成交记录(2012年,省级政府);本机关工作人员的数量,包括公务员数、事业编人员数、聘用人员数及借调人员数(2013年,国务院部门);垃圾处理的相关信息,包括垃圾处理能力、垃圾处理设施建设(无害化处理设施、卫生填埋场、垃圾焚烧设施的在建和规划情况)、年垃圾处理量、城市垃圾处理设施建设、技术改造政府资金的投入和使用情况(2013年,2014年,地方政府);规范性文件公开(2014年,国务院部门、省级政府、较大的市政府)。这些申请表明,课题组从最初主要测评政府信息公开的形式向形式与内容并重但侧重于内容的方向发生了转变,而且,逐年降低对公开形式的测评,增加了对实质信息公开,如增加了对食品安全信息、行政审批信息、规范性文件信息、环境保护信息、政府机关工作信息的测评。

依申请公开则是采取实际验证方式,课题组向各政府部门发送政府信息公开申请,测评依申请渠道是否畅通,以及对申请的答复是否规范。凡提供在线申请平台(包括电子邮件)的,均通过在线申请的方式验证,无此功能或在线申请功能无效且不允许提交申请的,均通过中国邮政挂号信的方式发送了书面申请。项目组为政府机关作出答复预留了多于法定答复期限的时间。从测评结果来看,依法按期规范

答复的政府部门逐年增多,但仍然有部分政府部门延宕答复时间、答复不规范且态度恶劣。^①

中国政府透明度指数的指标设计和测评实施的重要特点是操作性强,即从一个制度的实施入手,考察各级政府实施该制度的现实状况。法律是测评的基本依据,客观数据被转化为具有法治意义的数字,每个指标都是可操作的、可量化的,最大限度地杜绝了测评人员的主观自由裁量权。同时,由于排除了民意调查,使指数集中在制度运行方面,测评时间不固定、不提前告知被测对象,测评结果不单独告知被测对象,每年统一对社会发布。这些做法使测评保持了较强的中立性、客观性和权威性。测评结果显示,各级政府的信息公开工作逐年推进,成效显著。最为明显的是,政府机关工作人员、社会公众的公开意识明显提升,透明政府在法治政府建设中的意义与作用得到认可,政府信息公开的范围不断扩大,形式不断创新。指数的推出受到了各方面的关注。各级政府根据公布的指标体系对自己的信息公开状况进行倒查,可以得出同样的结果。

可以说,在中国透明度指数测评的推动下,中国各级政府的信息公开工作取得很大的进步和成绩,但通过测评也发现了不少的问题,^②需要完善制度或者加强制度的实施。

三、法治指数研究值得注意的几个问题

社会科学能否使用量化方法,在一些学科里已经不是问题,但是在以法理为导向的法学研究中则还是一个问题,以至于不理解的人难免会指手画脚、说东道西,似乎概念晦涩甚至不厌其烦地讨论“针尖上能站几个天使”才是法学理论的方法,结果是一些法学研究沙场练兵,结论不切实际,通篇空洞无物。法学是应用学科,在很多情况下实际上是对法律制度的

^① 参见载于2010~2015年各卷《法治蓝皮书》中的各年度《中国政府透明度指数报告》,社会科学文献出版社。

^② 参见载于2010~2015年各卷《法治蓝皮书》的各年度《中国政府透明度指数报告》,社会科学文献出版社。

背书，而不是仅存于大脑之中的思辨活动。法学量化研究更是如此，它不是象牙塔里的学问，而是经时济世的研究，目的是推动法治的发展，而不是其他。因此，当一些人质疑“法治指数对法学理论有什么贡献”时，显然是颠倒了理论和实践的关系，因为问题本来应是，法学理论应当对法治实践有什么样的贡献。而且，作为一种研究方法，不管人们承认与否，法治量化研究实际上对法学理论做出了贡献，而且其对法治本身的贡献更大。

目前，法治指数研究具有的积极意义不可否认，但也有需改进之处，至少研究中应当注意以下几个问题。

（一）以推动法治发展为目标，以具体法律制度为推进路径

从指数设计来看，研究应以制度完善为中心目标，以法治建设为终结目标。因此，指标设置科学、测评体制顺畅、结果应用有力的“法治指数”将是客观评价法治建设成效与仍存在问题的标尺。每一项指数研究都应该切中时弊，引导、预测法治走向，发挥修正法治制度的建设性作用。

法治指数测评制度的选择可难可易，在现有研究水平和基础上，难度过大，则可能使测评不易操作，顾此失彼、重点失衡。因此，研究者应当选择一项具体的制度为测评对象，循序渐进，即从具体制度出发，多角度、全方位地详细考察该制度的运行状况，做到横向到边，纵向到点，使该项制度的制定、实施优点和缺点一览无余，进而有针对性地提出改进意见和建议，实现法学研究效益的最大化。

（二）强化研究中立的思维，厘清测评主体的界限

评估主体的中立是评估结果客观、公正的最基本前提。十八届三中和四中全会决定都提出了第三方评估的问题，这说明政府的管理和评价模式发生了很大的变化。目前，除了少数几个研究机构的测评外，国内大多数法治指数测评都是上级主导的测评，以被测评对象自我测评为主。政府不仅自行确定评价指标体系、评价方式方法，甚至亲自操刀评价，即便是委

托第三方机构评估也主要受政府的导向影响。虽然有的地区引入了部分公众和专家，并采用了民意调查，但因为问卷设计及发放问题，仍然未摆脱政府自我评价的嫌疑。由于指数测评不可避免地会出现评价问题，如果是政府自评，为避免测评结果“难看”甚至“难堪”的问题，难免会出现造假现象。因此，指数研发及测评应当以中立的第三方机构为主，其可以是学术机构也可以是社会组织，主要承担从指标设定，到具体实施测评的主要任务。至少，第三方机构测评可以避免指数测评出来后公信力差、政府官员瓜田李下的尴尬。

此外，第三方机构介入还可以防止法治指数测评出现异化，即从推进制度建设变为成公职人员职务升降、奖励惩处的手段。

（三）科学设计法治指标体系，立足现实适度前瞻

法治指数测评指标的科学性是其生命所在，因此，指标的设计和赋值既要符合法律要求，也要符合法治国情。测评指标的设置应兼顾全面性和重点内容，既立足现有制度规范又有适度前瞻，既要避免形式化，对各个被测评对象都已经实现的制度安排作为主要测评指标，又要避免陈义过高，使测评严重脱离实际。此外，指数体系还特别要防止被技术理性和工具理性所支配，学术内涵和人文关怀，为民、便民应是指标体系的题中应有之义。

指数体系的指标设定科学性首先体现在，应兼顾连续性与灵活性。缺乏连续性，年度纵向之间缺乏比较的可能；缺乏灵活性，指标体系则可能变得教条和僵化，进而失去测评的意义。其次，指标体系的科学性还体现在应兼顾地方个性与共性。共性是原则，指数测评要考虑到共性的因素，中国是统一的法治国家，法制的统一性是指数测评的基本要求。个性是特色，指数测评应当充分考虑到地区、层级和行业的特点，使法治指数的实施更有针对性和实施可能，避免闭门造车。再次，测评指标的设定与赋值应兼顾公众意志与法治的规律。除了充分蕴含法律的精神外，指标体系还应考虑公众的感受，使公众利益、便民思维、服务性政

府成为指标的内在逻辑。传统的社会抽样调查方法在公众的感受上具有独特的作用,但是法治问卷调查却具有一定的特殊性。作为专业性较强的领域,除非亲身实践,否则难以做出客观判断。即便亲身经历,但由于胜诉和败诉的地位差别,对法治的评价也会因人而异。因此,在法治指数测评方面,问卷调查仅可以作为补充数据,而不能作为绝对数据。此外,问卷设计也必须科学化,问题的设置应避免诱导性,尽可能就制度的客观性设置问题,避免主观的价值判断。此外,调查样本越具有代表性,调查结果就越可用。总之,科学性和客观性对指数测评至关重要。

(四) 理论和实践相结合是法治指数的基础

法治指数研究以数据的形式出现,但其蕴含的却不止是数据这样简单的东西。每一个指标体系的设计必须以坚实的理论为逻辑基础。在理论的指导下,通过对法律制度的总结和测评,才可以发现理论与实践的结合或者疏离的程度,进而判断制度的优劣以及改进的方向。

在指数测评中,法治理论不是赤裸裸地招摇过市,而是以隐性的形式彰显着自己的存在和价值。可以说,没有实践的理论,空洞无物,没有理论的实践,心无归属,理论与实践相结合的指数才具有生命力。

(五) 开放性是法治指数权威性的关键

一个好的指数研究必然是开放性的,其体现在测评指标体系和测评结果都是对外公开的,任何个人或机构可以用这套指标得出类似的结论。指标体系、测评方式、评估结果的公开,其效果的可检验、可对比是指数的权威性所在。公开透明不仅应体现在被测评对象身上,第三方测评机构同样应遵循这样的规则。公开透明可以避免“暗箱操作”,可以使被测评对象心悦诚服。

本文作者:中国社会科学院法学研究所研究员、《法治蓝皮书》主编
责任编辑:赵俊

The Index of Rule of Law and Its Research Methodology

Tian He

Abstract: The research methodology for the index of rule of law is on the rise in recent years in China. This article discusses the background and meaning of the research methodology for the index of rule of law and the significance of assessing the index of rule of law in China, as well as briefly analyzes the theoretical basis, development trend, and the role of overseas researches on index related to the rule of law. The rule of law by its nature is a social practice. Thus, this article analyzes the facilitating effects that the research methodology and outcome of the index of rule of law have on the development of rule of law in China, especially on the disclosure of government information, taking the example of the index of government transparency developed by the Institute of Law, CASS. In addition, this article discusses several issues arising from applying the methodology for the index of rule of law.

Keywords: rule of law; the index of rule of law; research methodology