

## 法治评估方法重在客观直观

中国社会科学院法学研究所副研究员 吕艳滨

精细化管理是经济社会发展的必然要求，这其中，指标、量化是不可或缺的手段。对民主法治进行数量化、指数化的运动，首先由美国学者开启，并逐渐扩展到部分发达国家。法治量化评估的方法立足于整个法治社会发展的结果，用数据来表现与民主、法治、人权相关的问题以及对法治发展的影响。《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。

西方法治评估方法以偏概全

目前世界上比较有影响力的指数有自由之家的世界自由度报告、透明国际的国际清廉指数、世界银行的全球治理指数、世界正义工程的法治指数等。在我国，不少地方也在用指数的形式考核或者评价其法治发展程度。如香港法治指数、余杭法治指数以及不少地方政府推行的民主法治考核评估体系。香港法治指数从法律的基本要求、依法的政府、不许有任意权力、法律面前人人平等、公正地施行法律、司法公义人人可及、程序公义等方面进行评价。其共同点都在于，通过建立一个社会指标体系，用统计数字和数列定量地探测和预测社会民主、法治与人权状况的变化发展。

但国内外现有的绝大部分法治量化评估方法与指标体系都普遍存在一定的问题。从国外的情况看，西方的大部分量化评估指标体系都普遍建立在西方的主流价值观与理论基础上，将西方的政治权利、政治表达作为衡量国家民主法治的唯一标准，对发展中国家具有不同程度的偏见，并自觉或不自觉成为某些集团推行制度、思想、文化全盘西化的有力工具。从方法上看，西方的相关体系大都是采取满意度调查或者民意调查的方式，用专家或商界代表对一个国家的法治主观满意度反映一个国家或者地区的民主法治发展状况，而不是对制度运行的客观状况进行评价，难免以偏概全。

从国内的情况来看，绝大多数量化评估存在以下的问题与不足。第一，它们往往是公权力机关的自评、互评、交叉评，无论评价结果如何，都难逃自说自话的窘境。第二，指标主观随意性大，难以排除随意性和主观性。如有的指标用“便捷性”、“及时性”等评价语言，但如何界定便捷性和及时性需要测评人员的自我判断，无法用统一的尺度衡量法治运行情况。第三，对制度运行缺乏有效观测。由于主要采取的是满意度测评，不少量化评估的结论无法直观显示制度运行中存在什么问题，无法将测评结果直接反馈到制度完善的过程之中。不少量化评估以随机抽样方式，要求被调查者回答对某些地区、部门依法办事等的看法。但问题是，很多被调查者几乎接触不到被测评的部门或者事项，很多当事人即便亲身经历相关的办事过程，也会因法律知识欠缺，难以对公权力机关是否严格依法办事作出准确判断。结果是，很多被访者只能根据主观臆想或者从媒体、他人那里得到的只言片语来判断，指望那些真正因为违法被相关机关处理的当事人不意气用事地对有关机关作出客观评价更是勉为其难。

客观、直观地进行法治指数测评

为避免出现上述问题，我们在开展法治指数测评时，确保测评工作的客观、直观，期望通过测评直接推动司法公开工作。

首先，由独立第三方测评。以浙江法院为例，过去浙江法院开展过类似的考核工作，具体做法主要是各地区的法院交叉进行评估，评估结果普遍成绩良好，各法院都在90分以上，但这实际上仍是自说自话，缺乏公信力。此次启动的测评则由中国社会科学院法学研究所课题组独立开

展，浙江省高院对全省法院做到“四不”，即不提前通知、不提前布置、不作动员、不告知测评科目。

其次，依法设定测评指标。阳光司法指数测评意在评价法院落实司法公开工作的现状，分析其存在的问题。只有做到于法有据，才不会使评估成为空中楼阁。2013年的测评包括审务公开、立案庭审公开、裁判文书公开、执行公开和保障机制，其核心指标均是现行法律、司法解释等有明确要求的，如开庭公告的公开、对诉讼当事人的权利义务告知等。

再次，指标选择突出重点。“法治”涉及公权力运行的方方面面，仅就司法公开而言，也包罗万象，包括司法权运行的各个环节，全部进行测评不但不现实，而且可能迷失重点。因此，阳光司法指数测评以立案庭审、裁判文书公开和执行信息公开这三个最核心的环节为主，立足于信息化环境下推进司法公开的要求以及公众对司法公信力有更高期望的实际，设计评估指标体系。

把价值判断转化为无自由裁量空间的标准

只有在指标设计和评分标准中最大限度排除主观随意性，才能有效掌控评估活动，防止评估结果出现明显偏差。为此，课题组在设计阳光司法指数指标时，十分注意排除主观判断的空间。我们把各种价值判断转化为明确且无自由裁量空间的标准。如开庭公告公开及时与否是一个价值判断问题，但公开得早还是晚的判断不能交给测评人员见仁见智地作出选择，而要在指标设定阶段明确标准。为此，课题组根据法律规定，将在开庭前3天公开开庭公告作为得分要件。在此基础上，所有的指标设计都要求允许测评人员只去判断有没有，如某一类信息是否公开了，而不是判断公开得好不好。只有这样才能保障测评结果不受测评人员主观好恶的影响。

指数测评如果只是得出一个分数或者一组排名，就没有太大意义。浙江法院阳光司法指数测评不仅得出总排名和各测评板块的排名，更主要是通过每一个测评指标的评价，分析相关制度的实施情况，让每一个法院了解自身存在的问题。只有这样，才能明确究竟是制度设计存在不足，还是制度落实不到位，也就能够为进一步推进司法公开工作提供有力的参考，为司法公开工作进入更为精细化的阶段提供必要的智力支持。