

中国法治指数 报告 (2007-2011年) ——余杭的实验

THE REPORT OF CHINA RULE OF LAW INDEX

钱弘道 主笔

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国法治指数报告(2007—2011年): 余杭的实验/钱弘道主笔.
北京: 中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5161-1719-4

I. ①中… II. ①钱… III. ①区(城市)—社会主义法制—建设—
研究报告—杭州市—2007~2011 IV. ①D927.551

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 263528 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 张 林
责任编辑 孙晓晗
责任校对 孙洪波
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 23.5
插 页 2
字 数 360 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010-64009791

版权所有 侵权必究

法治评估课题组 法治指数评审组

项目主持人：钱弘道

专家组成员（按姓氏笔画为序）：

王公义	中华人民共和国司法部研究室主任，教授（课题组、评审组）
石泰峰	原中共中央党校副校长，教授，博士生导师，现任江苏省委副书记（评审组）
江 平	原全国人大常委，原中国政法大学校长，中国政法大学终身教授，博士生导师（评审组）
吕庆喆	国家统计局统计科学研究所研究室主任（课题组、评审组）
刘作翔	中国社会科学院法学所研究员，中国法理学研究会副会长（评审组）
孙笑侠	复旦大学光华法学院院长，教授，博士生导师，中国法理学研究会副会长（课题组、评审组）
张志铭	中国人民大学法学院教授，博士生导师（课题组、评审组）
李 林	中国社会科学院学部委员，法学研究所所长，研究员，博士生导师，中国法学会副会长（课题组、评审组）
李步云	中国社会科学院名誉学部委员，法学所研究员，博士生导师（课题组、评审组）
武树臣	北京市法学会副会长，北京大学法学院教授，山东大学一级教授，中国法治研究院副院长，曾任中国法律

	思想史研究会会长、中国比较法学研究会副会长（评审组）。
邱 本	中国社会科学院法学所研究员，中国法治研究院副院长（课题组、评审组）
郑成良	上海交通大学副校长，教授，博士生导师（课题组、评审组）
孟祥锋	中纪委《中国纪检监察报》原总编，博士，现任辽宁省纪委副书记、监察厅长（评审组）
林来梵	清华大学光华法学院教授，博士生导师，中国宪法学研究会副会长（课题组、评审组）
胡虎林	原浙江省司法厅厅长，现任浙江省人大法工委主任委员（课题组、评审组）
胡建森	国家行政学院法学部主任，教授，博士生导师，曾任中国行政法学会研究会副会长，中国比较法学研究会副会长（课题组、评审组）
钱弘道	浙江大学光华法学院教授，博士生导师，中国法治研究院院长，中国比较法学研究会副会长（课题组、评审组）
夏立安	浙江大学光华法学院教授，博士生导师（课题组、评审组）
梁上上	浙江大学光华法学院副院长，教授，博士生导师（课题组）
戴耀庭	香港大学法学院副教授，博士生导师（课题组）

课题组其他成员：

毛新利	杭州市余杭区司法局局长
马其鏢	杭州市余杭区司法局原局长
郑 红	杭州市余杭区司法局原副局长，现任余杭区科技局副局长
马永年	杭州市余杭区司法局副局长
戈含锋	中国社会科学院法学研究所博士，浙江大学光华法学

	天津科技大学讲师
王朝霞	中国人民大学博士，浙江大学光华法学院博士后
肖建飞	吉林大学博士，浙江大学光华法学院博士后，新疆大学副教授
刘大伟	辽宁大学副教授，博士

序 言

2006年，中共中央、国务院转发的“五五”普法规划提出，要积极探索和推进地方、行业和基层依法治理的实践形式，深入“开展法治城市、法治县（市、区）创建活动”。随后，区域法治创建活动在全国蓬勃兴起。这是依法治国基本方略的有效贯彻落实，是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律，管理国家经济、政治、文化和社会各项事务的法治创新实践。

法治城市、法治县（市、区）的创建，没有成功的套路和固定的模式，需要在实践中探索规律，在实践中总结经验。南京市、深圳市、余杭区等地都是较早开展“法治城市、法治县（市区）创建”工作的典型地区。它们具有的一个比较突出的特点，就是能够适应新的形势和任务的要求，坚持以人为本，更新理念，通过理论的创新带动创建工作的实践创新，产生效果十分明显。

在“法治城市、法治县（市区）创建”活动中，我们会不可避免遇到这样一个问题，即普遍开展这项活动就需要有一个衡量标准，就有一个法治究竟达到什么状况的问题，这个问题是无法避免的。换言之，法治需要进行量化考核，需要设定指标进行相互比较。

杭州余杭区在这方面先走了一步。余杭从2006年起，就开始规划建设“法治余杭”。当地政府注重借用外脑，依靠专家，“科学种田”，与中国社会科学院、浙江大学等多个单位的专家密切联系，委托专家团队制定法治评估体系，对当地的法治发展水平进行量化评价，对余杭法治进程起到了很大的推动作用。

余杭区在中国内地首次推出法治指数，至今连续五年在中国社会科学院的《法治蓝皮书》、司法部的《中国司法》上发布法治指数报告，对其他地区产生了良好的引导作用。余杭作为司法部创建法治县（市、区）活动的联系点、全国首批“全国法治县（市、区）创建活动先进单位”，工作思路清晰，方法得当，措施得力，成效明显，其经验值得各地学习和借鉴。正是在这个意义上，我们说，余杭是全国法治实践的“试验田”

区域法治创建活动评价体系是民主机制在法治实践中的具体运用，是人民群众发挥法治建设主体作用的重要形式和途径，也是区域法治创建活动向纵深发展的客观要求。通过制定区域法治创建活动评价机制，可以及时获取人民群众的意见，了解人民群众的要求，把握人民群众可接受的程度，制定出台科学有效的工作措施，实现党和政府的意志与人民意志的统一。

法治指数的研究和制定是非常有意义的法治创新活动。我们要让法治指数充满发展的活力，运用法治指数指导法治实践，谋划法治建设，了解各个地区的法治建设的基本水平，提升各个地区法治建设的主动性和积极性。制定法治指数，必须坚持实事求是原则，如实反映本地区法治建设的实际情况。只有实事求是、科学合理的法治指数才能经得起时间和实践的检验，才能有效指导法治建设。

经过几年的探索和创造性实践，“法治余杭”建设已取得了比较丰富的可喜经验，余杭法治课题组的同志对这些经验和探索进行阶段性的总结，并出版研究成果，这对全国各地的法治城市、法治县（市区）的创建会有很好的参考价值。

区域法治创建既是一个有效的普法过程，也是一个深入开展社会主义法治理论研究、因地制宜探索法治模式的过程。在这个过程中，我们相信并期待，符合中国法治国情的新成果新经验不断涌现。

法治指数课题组编辑出版《中国法治指数报告》，并且计划每年出版，成为系列，这是一件富有远见的很有意义的举措。希望这个报告系列将来不仅是对余杭个案的研究，而且是对整个中国法治的研究，不仅在国内具有影响力，而且在国际上也具有影响力。

张苏军（司法部副部长）

2012年11月5日

目 录

序言	张苏军(1)
第一部分 2007 年余杭法治指数报告	(1)
一 余杭法治指数的产生和基本思路	(1)
(一)余杭法治指数产生的背景	(1)
(二)课题的研究过程	(3)
(三)余杭法治指数的基本设计思路	(4)
二 2007 年“法治余杭”指标的设计	(5)
(一)根据九项目标明晰法治建设重点	(6)
(二)法治目标的指标化分解	(10)
(三)法治指标的标准确定	(12)
三 2007 年法治数据的收集	(35)
(一)直接数据的获取	(35)
(二)间接数据的获取	(35)
四 2007 年“法治余杭”指标的评分	(38)
(一)评估主体的选择	(39)
(二)评分的过程	(40)
(三)民众对法治满意度评价	(44)
五 2007 年余杭法治指数的计算	(50)
六 2007 年法治评估的结果分析	(59)
(一)法治目标的重要性评估	(59)

(二) 法治指标的评估	(61)
七 根据评审结果对余杭法治的分析和建议	(64)
(一) 余杭区社会法治状况呈良好发展态势	(64)
(二) 余杭区社会法治状况的不足及其改进建议	(66)
八 2007 年余杭法治评估的社会影响	(72)
(一) 2007 年余杭法治指数的发布	(72)
(二) 2007 年余杭法治指数的社会反响	(73)
附录 内外部评审组的部分评分理由及法治建议	(76)
第二部分 2008 年余杭法治指数报告	(85)
一 2007 年法治指数对余杭法治建设的推动	(85)
(一) 党委政府更加重视法治建设	(85)
(二) 推进依法行政, 建设法治政府	(87)
(三) 规范司法行为, 立足服务民生	(88)
(四) 夯实法治基础, 营造法治氛围	(89)
二 2008 年法治余杭评估的数据收集	(90)
(一) 与党委依法执政相关的数据	(90)
(二) 与政府依法行政相关的数据	(91)
(三) 与司法公平正义相关的数据	(92)
(四) 与权利依法保障相关的数据	(93)
(五) 与市场规范有序相关的数据	(94)
(六) 与监督体系健全相关的数据	(95)
(七) 与民主政治完善相关的数据	(95)
(八) 与全民素质提升相关的数据	(97)
(九) 与社会平安和谐相关的数据	(97)
三 2008 年度法治余杭考评情况	(99)
(一) 部门自评汇总表	(99)
(二) 法治余杭建设工作专项组考评表	(110)
四 2008 年“法治余杭”群众满意度调查	(112)
(一) 人民群众对党风廉政建设的满意度	(112)
(二) 人民群众对政府行政工作的认同度	(113)

(三) 人民群众对司法工作的满意度	(113)
(四) 人民群众对权利救济的满意度	(114)
(五) 人民群众的社会法治意识程度	(114)
(六) 人民群众对市场秩序规范性的满意度	(115)
(七) 人民群众对监督工作的满意度	(115)
(八) 人民群众对民主政治参与的满意度	(116)
(九) 人民群众对社会治安的满意度	(116)
五 2008 年“法治余杭”内外组评估	(117)
(一) 内部组的评估	(117)
(二) 外部组的评估	(117)
六 2008 年“法治余杭”专家组评审	(120)
七 2008 年余杭法治指数的计算	(125)
八 2008 年法治评估结果的纵向与横向分析	(126)
(一) 民意调查结果数据分析	(126)
(二) 内外组初评数据分析	(127)
(三) 内外组别的评分差异情况比较	(136)
(四) 内外组别的权重值差异情况比较	(137)
(五) 2007 年与 2008 年的法治评估数据的综合比较	(141)
九 根据评审结果对余杭法治的建议	(144)
(一) 党委依法执政方面	(144)
(二) 政府依法行政方面	(148)
(三) 司法公平正义方面	(152)
(四) 权利依法保障方面	(154)
(五) 市场规范有序方面	(157)
(六) 监督体系健全方面	(159)
(七) 民主政治完善方面	(161)
(八) 全民素质提升方面	(163)
(九) 社会平安和谐方面	(166)
附录一 2008 年度余杭法治指数评估参考素材	(168)
附录二 内外部评审组的部分评分理由及法治建议	(172)

第三部分 2009 年余杭法治指数报告	(179)
一 2006 年来法治评估对余杭法治建设的推动	(180)
(一)对党委依法执政的推进	(180)
(二)对政府依法行政的推进	(181)
(三)对司法公平正义的推进	(181)
(四)对权利依法保障的推进	(182)
(五)对市场规范有序的推进	(183)
(六)对监督体系健全的推进	(184)
(七)对民主政治完善的推进	(184)
(八)对全民素质提升的推进	(185)
(九)对社会平安和谐的推进	(186)
二 2009 年法治余杭评估的数据收集	(187)
(一)与党委依法执政相关的数据	(189)
(二)与政府依法行政相关的数据	(190)
(三)与司法公平正义相关的数据	(191)
(四)与权利依法保障相关的数据	(192)
(五)与市场规范有序相关的数据	(194)
(六)与监督体系健全相关的数据	(195)
(七)与民主政治完善相关的数据	(196)
(八)与全民素质提升相关的数据	(197)
(九)与社会平安和谐相关的数据	(198)
三 2009 年度法治余杭考评情况	(200)
四 2009 年“法治余杭”群众满意度调查	(224)
五 2009 年“法治余杭”内外组评估	(229)
(一)内部组的评估	(229)
(二)外部组的评估	(229)
六 2009 年“法治余杭”专家组评审	(232)
七 2009 年余杭法治指数的计算	(236)
八 2009 年法治评估结果的纵向与横向分析	(236)
(一)民意调查结果数据分析	(236)
(二)内外组初评数据分析	(238)

(三) 内外组别的权重值差异情况比较	(247)
(四) 2007—2009 年的法治评估数据的综合比较	(252)
(五) 专家评审得分情况分析	(253)
九 根据评审结果对余杭法治的建议	(255)
(一) 党委依法执政方面	(255)
(二) 政府依法行政方面	(255)
(三) 司法公平正义方面	(256)
(四) 权利依法保障方面	(257)
(五) 市场规范有序方面	(258)
(六) 监督体系健全方面	(259)
(七) 民主政治完善方面	(260)
(八) 全民素质提升方面	(261)
(九) 社会平安和谐方面	(262)
 第四部分 2010 年余杭法治指数报告	(263)
一 2010 年法治余杭评估的背景数据收集	(264)
(一) 与民主政治完善相关的部分数据	(264)
(二) 与政府依法行政相关案件的数据	(266)
(三) 与司法公平正义相关的数据	(268)
(四) 与全民素质提升相关的部分数据	(270)
(五) 与党委依法执政相关的数据	(272)
(六) 与权利依法保障相关的数据	(273)
(七) 与市场规范有序相关的数据	(275)
(八) 与监督体系健全相关的数据	(277)
(九) 与社会平安和谐相关的数据	(277)
二 2010 年度法治余杭考评情况	(279)
三 2010 年“法治余杭”群众满意度调查	(300)
(一) 群众满意度问卷调查	(300)
(二) 调查结果数据分析	(301)
四 2010 年“法治余杭”内外组评估	(302)
(一) 内部组的评估	(302)

(二) 外部组的评估	(306)
(三) 内外组评估方式的改进与对比分析	(311)
五 2010 年“法治余杭”专家组评审	(311)
(一) 专家组评审过程和方法	(311)
(二) 专家组评审得分及结果分析	(312)
六 2010 年余杭法治指数的计算	(314)
七 2010 年法治评估结果的分析与建议	(315)
(一) 余杭司法公正权威程度近两年有所提高,但尚待巩固	(315)
(二) 余杭社会治安更加让人放心,整体环境更加和谐	(316)
(三) 市场秩序有待进一步改善	(318)
(四) 监督力量亟待健全	(319)
(五) 各组人员对于九项评测内容重要性的认识存在差异	(320)
结 语	(322)
附录一 2010 年度余杭法治指数评估参考素材	(322)
附录二 内外部评审组的部分评分理由及法治建议	(325)
 第五部分 2011 年余杭法治指数报告	 (336)
一 2011 年的基础数据分析	(337)
(一) 2011 年度“法治余杭”背景数据分析	(337)
(二) 2011 年度“法治余杭”考评情况	(341)
二 群众满意度调查	(343)
(一) 群众满意度问卷调查	(343)
(二) 调查结果数据分析	(344)
三 内外组评审比较分析	(346)
(一) 内部评审组评审结果	(346)
(二) 外部评审组评审结果	(348)
(三) 内外组评估方式的改进与对比分析	(351)
四 专家组评审和最后结果	(351)
(一) 专家组评审过程和方法	(351)
(二) 专家组评审得分及结果分析	(352)
五 余杭法治指数的计算	(353)

六 余杭法治指数反映的问题及有关建议	(354)
(一) 监督力量显著加强, 但监督实效仍需进一步提高	(355)
(二) 民众尊崇法治程度有所提高, 但尚待巩固	(356)
(三) 建设法治政府方面成效显著, 制定地方规范性文件 水平国内领先, 但全面依法行政困局仍待突破	(357)
(四) 党的民主执政需要通过更多形式加以优化	(359)
(五) 余杭司法公正权威程度尚欠巩固	(360)
(六) 市场秩序得分不及上一年, 仍有待着力改善	(360)
结 语	(361)
后记	(362)

第一部分

2007 年余杭法治指数报告*

一 余杭法治指数的产生和基本思路

(一) 余杭法治指数产生的背景

余杭法治指数产生的一个国际背景是社会指标运动。这场运动涉及到社会的计划、规划、管理、政策以及生活水平质量等各方面的问題，其目的在于强调：搞好社会指标的收集、分析和研究工作，建立国家社会指标信息系统，重视社会指标在决策实践中的作用，对研究或解决上述问题具有重要意义。^①

世界银行报告的法治指数对余杭法治指数的产生有直接影响。世界银行从 1996 年开始连续推出年度《全球治理指数报告》，成为全球决策者和民间团体衡量政府施政水平的一个重要依据。其中，对不同国家的法治

* 钱弘道主笔。法治余杭课题组和余杭法治指数评审组参与讨论。余杭区法治建设办公室和司法局为指数测定创造条件。浙江大学吴亮、滕之杰、金卓、王帅、钱无忧、裘璐米、邵佳、姜斌、聂瑜、胡淑丽、吴文超等协助数据收集、民意调查以及报告的写作和修改。

① 20 世纪 60 年代中期，美国的一些经济学家、社会学家、统计学家和规划、计划、管理、未来研究等方面的专家学者，在社会研究（Social study）领域中掀起了一场社会指标运动（Social indicator movement）。这场运动涉及到社会发展战略，国情评估，社会的计划、规划、管理、政策，生活水平和生活质量等方面的问题。参见秦麟征《关于美国的社会指标运动》，《国外社会科学》1983 年第 2 期，也可参见郑杭生、李强、李路路《我国社会指标研究的几点探索》，发表在《中国人民大学学报》1987 年第 2 期。

状况进行评估并计算相应的法治指数构成世界银行全球治理指数的重要内容。世界银行 2006 年出版的《国家的财富在哪里》在分析国家资本财富问题时，将法治指数作为国家无形资产余额的重要组成部分，指出：一个中等收入的国家，其无形资产平均有 36% 取决于教育水平，57% 取决于法治程度。^① 这个报告的相关结论对中国产生了影响。

余杭法治指数产生最直接的背景是市场经济带来的中国法治发展。余杭法治指数的测定与发布并不是偶然的，它实际上是杭州市余杭区深入贯彻落实中央依法治国方略的一个带有必然性的结果。

2006 年 2 月 23 日，中共杭州市余杭区委发布《关于建设“法治余杭”的意见》，提出“党委依法执政、政府依法行政、司法公平正义、权利依法保障、市场规范有序、监督体系健全、民主政治完善、全民素质提升、社会平安和谐”的总体目标。2006 年 3 月 4 日，余杭区十二届人大四次会议上审议并通过了《关于推进“法治余杭”建设的决议》，强调了法治余杭建设的重要意义及其工作原则。这样的行动在全国范围内都属于是先行一步的。在余杭区委提出“法治余杭”之后，浙江省委提出“法治浙江”。

在 2006 年 4 月 15 日的建设法治余杭工作座谈会上，浙江大学钱弘道教授专门就法治量化评估问题作了发言，并提出测定法治指数设想。多位专家代表以及余杭区委书记何关新发表自己的观点，赞同钱弘道关于建立法治评估体系的建议，认为通过具体可量化的指标来衡量和评价余杭区的法治进程与成就是可行的。

余杭区委区政府启动了法治余杭系统工程，而这个工程的枢纽是法治指数。

下图描述了法治余杭、余杭法治量化评估与余杭法治指数之间的关系。如图所示，“法治余杭”是余杭区当前以及未来政府工作的主要目标。法治的量化评估是实现法治余杭的可行途径或“核心手段”之一，而集中表现出来的就是每年度的一个法治指数。

^① 参见世界银行官方网站：<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>，2011 年 11 月 5 日。

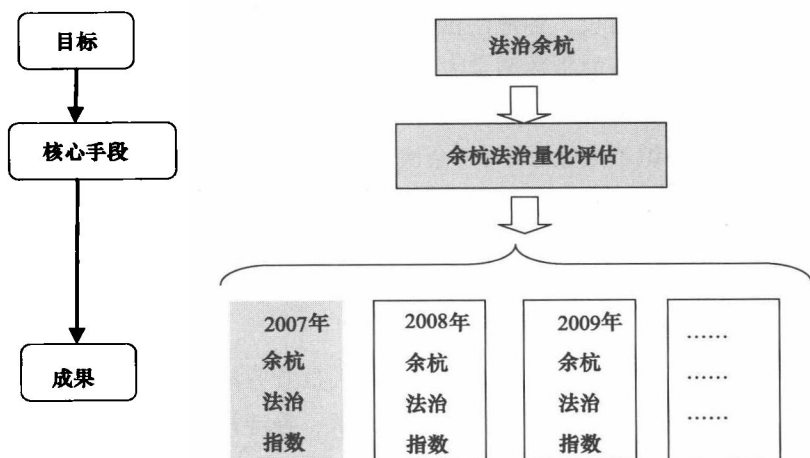


图 1-1 法治余杭与余杭法治指数

客观上讲，余杭法治指数的产生是政府和学者联手推动的结果，这恰好印证了转型期政府主导型的中国法治发展的模式。在这种模式中，专家学者发挥着重要的作用。

（二）课题的研究过程

余杭区委区政府聘请 10 位专家学者成立了法治余杭专家委员会^①。2006 年 4 月“建设法治余杭工作座谈会”之后，余杭区委区政府委托浙江大学牵头成立法治余杭课题组^②。

课题组全面收集了与课题相关的中外文献资料。这些资料内容涉及国

① 2006 年 4 月，余杭区委在召开“建设法治余杭工作座谈会”会议期间，成立了“法治余杭专家委员会”。专家委员会成员包括（以姓氏笔画为序）：浙江大学光华法学院院长孙笑侠教授、中国社会科学院法学研究所所长李林教授、中国人民大学张志铭教授、浙江大学光华法学院林来梵教授、上海交通大学党委副书记郑成良教授、浙江省司法厅厅长胡虎林、浙江大学副校长胡建森教授、浙江大学光华法学院副院长夏立安教授、浙江大学光华法学院钱弘道教授、浙江省高级人民法院副院长童兆洪等十位全国知名法学家和实务部门的同志。

② 余杭区法治建设办公室与浙江大学光华法学院签订合同，委托浙江大学光华法学院开张关于法治余杭评估体系课题的研究，钱弘道教授为课题负责人，专家委员会全体成员参与课题组。