

中国法治增长点

——学者和官员畅谈录

THE GROWTH POINTS OF RULE OF LAW

钱弘道 主编

中国社会科学出版社

1508731



中国法治增长点

——学者和官员畅谈录

THE GROWTH POINTS OF RULE OF LAW

钱弘道 主编



淮阴师范学院图书馆 1508731

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国法治增长点:学者和官员畅谈录/钱弘道主编. —北京:中国社会科学出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1695 - 1

I. ①中… II. ①钱… III. ①社会主义法制—中国—文集
IV. ①D920.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 263486 号

出版人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 陈 振
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 装 三河市君旺印装厂
版 次 2012 年 11 月第 1 版
印 次 2012 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22
字 数 360 千字
定 价 58.00 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

目 录

上篇 学者和官员谈法治指数

用量化的方式推进法治建设

..... 张志铭(中国人民大学教授)(3)

让法治观念运行到实践中去

..... 林来梵(清华大学教授)(9)

把法治量化成老百姓能够感受到的事物

..... 江平(原全国人大常委,中国政法大学终身教授)(21)

法治需要一个客观的评价

..... 张苏军(司法部副部长)(28)

改变我们的财富观

——兼谈法治指数问题

..... 朱相远(原全国人大常委、民建中央副主席)(33)

要重视法治指标的科学性

..... 石泰峰(江苏省委副书记,原中共中央党校副校长)(38)

坚持法治指标体系的民主性、科学性和适用性

..... 王公义(司法部研究室主任)(41)

法治指数的科学性和相对性

..... 胡建森(国家行政学院法学部主任)(52)

法治指标体系的科学化、信度及效度

..... 郑成良(上海交通大学副校长)(55)

“法治余杭”量化评估的难点和改进

…………… 李林(中国社会科学院学部委员,法学研究所所长)(64)

余杭法治指数是一项创新

…………… 孟祥锋(辽宁省纪委副书记,监察厅长)(72)

探索法治建设的一个脚本

…………… 孙笑侠(复旦大学特聘教授,法学院院长)(75)

法治评估的几种方法

…………… 戴耀廷(香港大学法律学院副教授)(85)

关于法治的经济分析和量化评估

…………… 钱弘道(浙江大学教授,中国法治研究院院长)(88)

余杭法治评估的意义和方法

…………… 钱弘道(93)

法治指数评估如何完善

…………… 李步云(中国社会科学院名誉学部委员)(101)

“数字法治”和“项目法治”

…………… 夏立安(浙江大学教授)(107)

余杭法治量化评估体系的完善建议

… 吕庆喆(国家统计局统计科学研究所社会统计研究室主任)(109)

在实践中构建地方特色的评估体系

…………… 童兆洪(原浙江省高级人民法院副院长)(116)

把“法治余杭”做精做细

…………… 胡虎林(浙江省人大常委会法制委员会主任)(123)

法治评估的压力和动力

…………… 李力(广州市人大常委会副主任)(128)

法治指数是让群众评价、约束党委、政府

——兼答记者问

… 朱金坤(杭州人大副主任,原杭州市委常委、余杭区委书记)(131)

运用量化考评提升社会管理科学化水平

——杭州余杭区法治指数的应用与实践

…………… 朱金坤(137)

法治指数不是“贴金”,而是找“问题”

——兼答记者问

..... 姜军(富阳市委书记,原余杭区区长)(142)

下篇 学者和官员谈法治发展

西方理想法治状态下法律的角色

..... 约翰·雷茨(美国爱荷华大学教授)(149)

法治与财富创造

..... 钱弘道(156)

中国“混合法”传统与能动司法理念的践行

..... 武树臣(北京大学教授)(167)

香港的廉政建设和法治基础的关系

..... 查锡我(原香港廉政公署高级审查主任)(172)

气候变化和法治:中国案例研究

..... 熊美英(美国胡佛研究所客座研究员,国际善治总裁)(177)

中国法治未来发展的八个增长点

..... 李步云(183)

转型期中国法治的特点和法治评估

..... 钱弘道(187)

发挥司法行政机关在法治建设中的作用

..... 胡虎林(192)

法治理念怎样体现于局部地域法治

..... 孙笑侠(197)

对法治城市创建活动的几点期望

..... 张苏军(司法部副部长)(201)

当代中国城市法治建设

..... 李林(203)

“法治余杭”建设的时代背景

..... 李林(221)

依法治国与“法治余杭”	胡建森(227)
“法治余杭”与依法决策	郑成良(232)
区域性的法治化及其评价	张志铭(237)
中国法治的增长点	
——余杭实践的启示	张志铭(241)
法治建设的地方性模式的可行性	林来梵(244)
“法治余杭”与“法治浙江”	
……夏阿国(浙江省委副秘书长,原浙江省政法委常务副书记)	(247)
“法治余杭”建设与司法改革的推进	童兆洪(253)
能动司法:“法治余杭”建设新的增长点	童兆洪(257)
走出余杭特色的法治新路	
……何关新(杭州市政协副主席,原杭州市副市长、余杭区委书记)	(267)
余杭区完善五大体系,生动推进法治建设	姜军(272)
余杭的基层民主法治建设	
……汪宏儿(余杭区人大主任,原余杭区政协主席、区委副书记)	(277)
提高全民法律素质 着力建设“品质余杭”	戚建国(余杭区委副书记)(281)
中国社会的不和谐表现和法治的使命	钱弘道(288)
推进中国法治的五种力量	钱弘道(320)
如何评判中国法治	钱弘道(328)

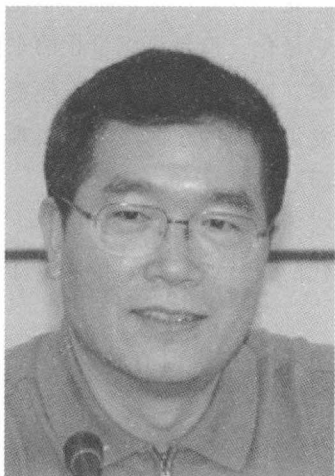
附录 本课题引发的讨论及报道 (网络报刊文章目录)	(333)
后记	(342)

上 篇

学者和官员谈法治指数

用量化的方式推进法治建设

张志铭



张志铭，男，1962年生，浙江人。北京大学法学学士（1983）、法学硕士（1986），中国社会科学院研究生院法学博士（1998）。1986—1994年任《中国社会科学》杂志社编辑、副编审；1994—2004年任中国社会科学院法学研究所副研究员、研究员、法学理论研究室主任、《法学研究》副主编，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师；2004—2005年任国家检察官学院教授、副院长、党委委员、《国家检察官学院学报》主编；2005年8月调入中国人民大学法学院工作，任中国人民大学法学院教授，博士生导师。

一 2007 年度余杭法治指数评审会发言纪要 (2008 年 6 月 14 日)

从量化这样一种角度，用量化的方式来推进法治建设，这在法治理论研究和实践上也是一个趋势，这几年在理论上讨论较多，但实际操作上还是较弱的。法治讲起来很漂亮，但是总是要跟具体的国家治理结合，这个方向要肯定，也要进一步思考几个问题。

一是法治能不能量化。对此，法学界普遍心里是有所怀疑的。我想法治是很难绝对量化的，但是也不是说法治绝对不能量化。做这个课题，不可量化的东西不要硬给它量化，但是可以量化的东西我们还是要量化，因为法治还是有硬件的要求，比如说组织人员、经费，具体程序操作方面都是可以量化的，而观念意识层面的东西可能就很难量化。量化法治，我们首先要克服恐惧，要克服心里的怀疑主义。

二是进一步考虑怎么才能比较好地量化法治，那就是能量化的量化，不能量化的通过一种替代的设计或一种间接的设计来加以处理，这就涉及这个指标怎么去设计。

三是这样一个法治指数处于中国的场景之中，在打分的过程中可能受到的干扰会比较大，比如老想着香港的法治指数 75 分，50 分及格，若内地一个地区的法治指数 80 分，人家会不相信。我觉得在这一点上不要老想着香港和西方法治发达国家，因为不能机械地去对比。法治领域有可比的东西，有共同的东西，但也有因时空变化而不同的东西，可以在共同要求的基础上考虑不同的时空特点予以加权。直接去比的话我想是很难的，就看余杭这九项指标，有的在域外可能不会纳入法治来考虑，甚至还可能做否定性评价，这怎么比？所以我觉得余杭这个法治指数还是中国式的。

依法治国，法治国家，肯定要对法治的程度打一个分，从这个意义来讲，我觉得余杭这个分在中国范围内可能是打低了。但是如果打了 90 分或更高，那么跟香港比，到底哪个更优，公布出去，人们会误解。诸如此类的问题还是要讲清楚，不讲清楚的话可能最后会使法治指数演绎为一种

数字游戏。我觉得这个分数还是在中国范围里打的一个分。余杭经济社会发展水平在全国处于领先地位，也比较注意地方治理，给出这样一个分数，在中国的总体范围里看也许一点都不高，但是你一定要放到国际上去比，这个分数就大可怀疑，所以我觉得明天公布评价结果还是要强调放在中国内地这个范围里面去比。

再一个看法是，余杭政府虽然给了课题组大力的支持，但这还是课题组做出来的一个成果，我想区委不一定要把这个打分结果当成是自己的一个调研结果，这样就为法治指数评估以后可能受到的挑战、批评留一点儿余地。具体到指标到底是怎么出来的，比如如果我不站在课题组的角度的角度看“149”，那么一个指标没有问题，4个层次9个分项方面也有很多细分，但这基本上是一个政府的工作考评。从社会学的角度讲，一个指标体系的指标不是越多越好，而是越少越好，越少就说明指标效用越大，就越具有可操作性。世界上著名的各种各样的系数，比如基尼系数等，考虑因子都是很简洁很简单的。对比看来，我们的指标繁多，实际上与政府年终工作考评的项目类同。如何完善评价的指标体系，是一个值得思考和深究的问题。

二 2008 年度余杭法治指数评审会发言纪要 (2009 年 6 月 14 日)

这里我想谈两点体会。

一是我想继续就这个活动的意义谈一点自己的认识。刚才各位专家已经谈到了这个问题。我想这个活动最大的意义，在于它的象征性，象征着中国法治进程在基层政府和社会的展开，象征着量化法治这样一种推进法治发展的新思路，从而成为中国法治进程中的一道靓丽风景。

二是这样的量化法治活动怎样才能做得更好，涉及的是活动的实质意义，含金量问题。而含金量问题，我觉得首先要有一种连贯的判断。既然我们肯定了这种活动巨大的象征意义，那么有一种最低限度的判断，就是这样一种活动是可以做的，这是基本的判断。同时要看到，在法治问题上，到底什么是法治，怎样算法治程度比较高，在理论上没有一个固定的

答案。我想这也是一个基本的判断。

有些问题在理论上是无法解决的，比如说，法治可测度吗？有人说是可以的，甚至完全可以测度，但是很多论者认为法治是一种感觉。既然我们进行这样的量化法治的活动，那么就意味着法治在很大程度上是可以测度的，可以用具体的指标、数字来对它的完善与否进行测度。这个问题在以后不应该被反复提起，否则我们大家就会陷入理论的泥潭，纠缠不清。

余杭法治指数活动的示范效应取决于它的含金量高低，具体到怎样提高余杭法治指数的含金量，我的建议有两个：

一个就是要处理好法治指数的简与繁的关系。法治指数应该简约，这样操作成本低，可信度会比较高。不要以为指标越烦琐可信度就越高，我想这里存在认识上的误区。这有一个简约性的要求。简约性的要求涉及一个问题，就是我们对法治的基本理解，到底什么是法治。将这种理解贯彻于指标指数的设计之中，就会表现出一种简约性。从我们现在的指标系统来看，它比较细致，比较丰富，但里面存在一个问题，就是法治指数与年度政府业绩考核的关系怎样处理好。我觉得这是一个很大的问题。理论上讲，这种对接是可能的，这种对接通过指标的分解，可以实现与政府法治工作方方面面、各个环节在细致意义上的对接。但是，这个对接过程中需要我们考虑一个问题，就是法治的要求与我们政府日常工作的现状之间是不是一个不需要我们做任何辨析和清理工作的一种对接。我想这种对接是可能的，而且对于基层政府来讲，这种对接是必须的，只是在对接的前提下如果能够进一步对这些指标按法治的理解做一些梳理可能就更好了。这样就能解决指标的分解与统一的关系，简约与繁复的关系，解决好法治指标的测度与我们日常法治工作的关系。

第二个建议，我赞同这个事情既要坚持又要推进。我们现在的法治指标是一个综合的法治指标，里面涉及依法执政、法治政府、公正司法等，其中还涉及人民满意度等考量，我想可以用社会法治的概念来涵盖。在这个综合的指数下，应该最大限度地利用已有的工作，进一步分解推出一些次级指数，如法治政府指数、依法执政指数等等。这样就使得一个综合的指数有很多子系统意义上的指数，然后逐渐推进不断完善，最后提高我们工作的含金量。

三 2009 年度余杭法治指数评审会发言纪要 (2010 年 6 月 19 日)

简单讲两句。第三次参加会议，实际上也是自始至终，4 年 3 次。我想在这个时候，有几个问题，可能也是大家需要形成一点共识的。

第一个就是，刚才大家提了很多问题，都是从完善的角度讲的，但是有一点非常重要，就是大家连续几年来参加这个活动，这个活动是不是一个有意义的活动。这个问题，在这个场合，可能大家要统一一下。我认为还是非常有意义的，因为我们一直在追求法治，梦想法治，但是无论是搞理论的，还是搞实务的，还是民众，现在都在想一个问题，就是在中国如何推进法治。我们需要有一个着力点。我们这次论坛的主题就是中国法治的增长点。那么这个增长点是什么，我想法治指数、量化法治的做法至少回应了这种思考，属于当下中国人在法治问题上的一种思考，一种实践。

第二个问题，如何完成这个指数，确实是有很多问题，因为法治这个话题，从古到今，在认识和实践上就丰富复杂，许多方面许多问题都还缺少共识。比如，法治跟经济增长，跟财富增长，是不是就是一个正相关的关系。刚才我们朱主任讲到了这个问题，这是非常有意思的，比如说法治指数增长一点，人均 GDP 就跟着增长。这样一种正向关系，我个人是基本上不认同，因为法治是一个很花钱的事情，就像民主要花钱，法治很多情况下解决的不是一个简单的财富增长问题，它解决的是人在社会生活中是否幸福的问题，这个不能用财富或者产值的增加作为衡量标准。有课题研究表明，中国的经济增长与法治发展并没有一个必然的正相关关系。

至于今天讲到的 72.12（余杭 2009 年法治指数），这个 70 多分是高呢还是低呢，我觉得需要有一个基本的背景。如果说在中国的背景下搞法治，我们有一个理论值是 100 分，那么我们余杭的这个 72.12，不高也不低。余杭在全国百强县里面排十几名，经济社会各方面发展较好，法治状况与此大致相应。我们打出的分数可以与其他国家和地区

比，可以同香港对比、同美国对比，但对比需要一个折算的系数，这个系数是基于对这个国家整体的政治、经济、文化等方面的评价，尽管这样一个系数也是很难达成共识。关于分数的高与低，应该特别强调中国语境，强调它的理论值是 100，我们现在的是 72.12。

让法治观念运行到实践中去

林来梵



林来梵，法学博士，清华大学法学院教授、博士生导师，并兼任中国法学会宪法学研究会副会长等职务；主要研究领域为宪法学与法学理论，为国务院特殊津贴专家、教育部“新世纪优秀人才”支持计划入选者。20世纪80年代曾赴日留学约8年，先后就读于大阪外国语大学及立命馆大学等，获法学硕士、法学博士学位；1996年后曾供职于香港城市大学法律学院；2001年后任教浙江大学法学院；2009年8月调至清华大学法学院。