

实证法学

法治指数与国情调研

(2015)

田 禾 吕艳滨 栗燕杰 等著



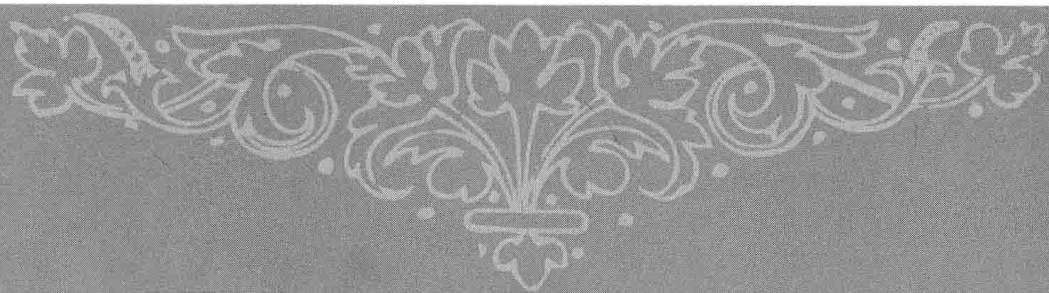
中国社会科学出版社

实证法学

法治指数与国情调研

(2015)

田 禾 吕艳滨 栗燕杰 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

实证法学：法治指数与国情调研：2015 / 田禾等著. —北京：
中国社会科学出版社，2016.9

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9152 - 1

I. ①实… II. ①田… III. ①法学—研究—中国—2015
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 251013 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
责任校对 朱妍洁
责任印制 王 超

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>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 9 月第 1 版
印 次 2016 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17
插 页 2
字 数 258 千字
定 价 65.00 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营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

摘 要

法治国情调研与法治指数是实证法学研究的重要方法。本书精选了中国社会科学院国家法治指数研究中心的重要智库报告，分三个板块展现了相关领域的法治发展状况。法治指数板块将法治指数引入政府信息公开、高等院校信息公开和地方人大立法三个法治建设领域，以第三方的视角进行客观评估，集中展现了政府信息公开制度建立后的政府透明程度和地方人大立法的科学性和民主性。国情调研报告从中央层面的人大立法和地方层面的法治量化评估两个维度展开，收集扎实的一手数据，客观反映中国法治的进行时。地方经验板块从微观的角度来剖析四川、广东等省份的法治实践与经验，提炼其中值得推广的法治路径。

Abstract

Investigation of national situation of rule of law and indices of rule of law is an important method of positive jurisprudence. This book is a collection of carefully selected think tank reports prepared by CASS Center for the Studies of National Indices of the Rule of Law. Divided into three parts, it shows the process of development of the rule of law in China. The part on indices of rule of law introduces indices of rule of law into three areas of construction of the rule of law, namely disclosure of government information, disclosure of information of institutions of higher education, and legislation by local people's congresses, carries out objective assessment of the relevant information from the third party perspective, and demonstrates in a concentrated way the degree of government transparency after the establishment of the system of disclosure of government information and the scientific and democratic nature of legislation by local people's congresses in China. The report on the investigation of national conditions of rule of law objectively reflects the progress of construction of the rule of law in China at two dimensions—the legislation of the National People's Congress at the central level and the quantitative evaluation of the construction of the rule of law at the local level—on the basis of sound first-hand data. The part on local experiences analyzes the practices and experi-

ences of construction of the rule of law of some provinces, including Sichuan and Guangdong, and tries to summarize from these experiences a road to the rule of law worth popularizing.

序言 法学研究应当以推动社会发展进步为己任	(1)
第一篇 2014 年的中国立法	(14)
一 2014 年立法概况	(17)
二 2014 年立法评析	(23)
三 2015 年立法展望	(26)
第二篇 2014 年政府信息公开第三方评估报告	(30)
一 评估依据、对象、指标及方法	(32)
二 各级政府在信息公开方面取得的成就	(33)
三 政府信息公开工作尚需解决的问题	(44)
四 完善政府信息公开工作的建议	(57)
附录	(59)
第三篇 中国地方人大立法指数报告 (2014)	(73)
一 测评方法	(75)
二 立法工作信息公开情况	(77)
三 立法活动情况	(80)
四 立法参与情况	(83)
五 立法优化机制情况	(84)
六 地方人大立法展望	(86)

第四篇 中国地方量化法治的实践与评估	(88)
一 对地方法治总体情况的量化和评估	(90)
二 对立法活动的量化评估	(92)
三 对法治政府建设的量化评估	(95)
四 对司法活动的量化评估	(96)
五 对目前量化法治实践的总体评价	(99)
六 展望：地方法治指数及其测评的关键议题	(101)
 第五篇 中国高等教育透明度指数报告(2014)	(106)
一 测评意义	(108)
二 测评对象、指标及方法	(109)
三 总体测评结果	(112)
四 各板块测评情况	(122)
五 完善建议	(134)
附录	(136)
 第六篇 四川地方立法的回顾与思考	(143)
一 四川地方立法的概况与特点	(145)
二 四川地方立法面临的困境与挑战	(153)
三 加强和改进四川立法的思考与建议	(163)
附录	(173)
 第七篇 法治建设的广东经验	(205)
一 坚持党领导依法治省，法治广东建设为党委工作重点	(207)
二 发挥人大在立法中的主导性作用	(210)
三 全面推进法治政府建设	(217)
四 推进司法改革，确保司法公正为社会底线	(225)
五 推进多层次多领域社会治理	(237)
六 面临的挑战	(253)
七 结语	(258)

CONTENTS

Preface	Legal Research Should Take Promoting Social Development and Progress as Its Mission	(1)
1. Chinese Legislation in 2014		(14)
i.	legislative overview of 2014	(17)
ii.	legislative evaluation and analysis of 2014	(23)
iii.	Legislative outlook of 2015	(26)
2. Third Party Assessment Report on the Disclosure of Government Information in China (2014)		(30)
i.	Evaluating basis, targets, indexes and methods	(32)
ii.	Achievements in information publication of governments at all levels	(33)
iii.	existing problems in the work of government information publication	(44)
iv.	Suggestions for perfecting the work of government information publication	(57)

v. Appendix (59)

3. Report on Indices of Legislation by Local People’s Congresses

in China (2014) (73)

i. Evaluative methods (75)

ii. Situation of legislative information publication (77)

iii. Situation of legislative activities (80)

iv. Situation of legislative participation (83)

v. Situation of legislative optimization mechanism (84)

vi. Legislative outlook of local people’s congress (86)

4. Quantitative Local Rule of Law in China: Practice

and Assessment (88)

i. qualification and assessment of the local legalized overall situation (90)

ii. qualification and assessment of legislative activities (92)

iii. qualification and assessment of construction of
legalized governments (95)

iv. qualification and assessment of judicial activities (96)

v. overall evaluation of legal qualifying practice (99)

vi. outlook: the key issues of local legalized index and its evaluation (101)

5. Report on the Indices of Transparency of Institutions of Higher

Learning in China (2014) (106)

i. Significance of evaluation (108)

ii. Targets, indexes and methods of evaluation (109)

iii. Results of the overall evaluation (112)

iv. Evaluating situations of each plate (122)

v. Perfecting suggesstions (134)

vi. Appendix (136)

6. Analysis of Local Legislative Practice in China: Taking the

Local Legislation in Sichuan Province as Example	(143)
i. the general situation and specialties of local legislation in Sichuan province	(145)
ii. the dilemma and challenge of local legislation in Sichuan province ...	(153)
iii. thinking and sugesstion to strengthen and improve local legislation in Sichuan province	(163)
iv. Appendix	(173)

7. The Guangdong Experience in the Construction of

the Rule of Law	(205)
i. governing the province legally should hold the Party's leadership, put constructing legal Guangdong as key point of party committee	(207)
ii. give people's congress the leading role in legislation	(210)
iii. Comprehensively promote the legal government construction	(217)
iv. promote judicial reform, ensure judicial justice as the social bottom line	(225)
v. promote social governance on multi-levels and multi-fields	(237)
vi. challenges	(253)
vii. summary	(258)

序 言

法学研究应当以推动社会发展 进步为己任

田 禾 徐 斌*

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》指出，法治是发展的可靠保障，加快建设法治经济和法治社会，把经济社会发展纳入法治轨道。法学研究是推动经济社会发展走向法治轨道的动力。“市场经济就是法治经济”，依法治国写入宪法等法治发展的关键环节背后都有法学研究的坚实脚印。国家治理现代化与体系化也离不开法学研究提供的智力支持。法学研究自然也应当以推动社会发展进步为己任，以服务国家发展战略为宗旨。

法学研究得以推动社会发展进步的关键是运用正确的研究方法。法学研究方法大体有以下几种：阶级分析法是用阶级和阶级斗争的观点去观察和分析社会中的法律现象；价值分析法是通过认知和评价社会现象的价值属性，从而揭示或批判法律制度背后的价值；实证分析法是在价值中立的条件下，以对经验事实的观察为基础来建立和检验法学的各种命题与现象。

* 田禾，中国社会科学院法学研究所研究员、国家法治指数研究中心主任。徐斌，中国社会科学院法学研究所助理研究员。

概言之，价值分析法是从应然的角度来研究法律现象，而实证分析法是从实然的角度来研究法律现象。在中国社会急剧变迁、法律体系处于变动不居的时代，实证分析是当代法学研究更好地服务于社会发展的重要路径。其中，法治国情调研是实证法学研究的重要方式，法治指数是跨学科、前沿性的实证法学的研究方法。

一 关注法治国情是做好法学研究的基础

国情是研究中国问题必须考虑的主要因素。制度的建设离不开文化、民情与民族性格。^① 中国拥有悠久璀璨的文化和历史传统，拥有世界上最多的人口，并在改革开放三十多年后成为了世界第二大经济体。研究中国问题应当以中国的文化与国情作为基础。中国的法治发展离不开产生它与推动它的具体环境。中国的法治必须在中国的历史、文化、政治、经济、军事、教育与社会环境中运作。因此，研究中国的法治发展也必须关注中国的法治国情。

但是，改革开放三十多年来，中国知识界存在有效供给不足的困境。中国改革开放获得了巨大的成就，有着丰富的实践经验，但是，学术界和政策研究界未能提供有效的解读，并将中国经验理论化。长期以来，中国知识界对于西方的理论和实践产生了路径依赖，进一步加剧了经验与理论、实践与表达之间的差距。西方的新自由主义经济学无法解释中国改革开放的成功，中国的政府与市场的互动关系也远比西方古典经济学中的模型复杂。在政治领域，以福山为代表的“历史终结论”更是无法套用到中国复杂的改革措施上。

在法律领域，以“法律移植”为代表的法治理论也与实践中的政法传统格格不入，使得中国的法学研究同法治的实际运行情况及人民群众的生活日益脱节，甚至也出现了基于这样的研究成果而设定的制度同中国当下的国情实际不相符的情况。在国际上，知识领域的言必称欧美和在理论领域的自我矮化使得中国在国际领域缺乏话语权。

^① 田禾：《公职人员禁止行为研究》，社会科学文献出版社2013年版，第3—10页。

造成法学研究困境的根源在于法学研究方法长期与国情实际脱节，只专注于“纸面上”的法律，而不注重“实践中”的法律，只关注“形式上”的法学理论的研究与探索，而不注重“实质上”的法律问题的研究。法律理论对法律制度的建设与实践有着重要的指导作用。上述法学研究方法与实践的脱节状况甚至导致出现了学界常常批评的“表达与实践”相互背离的现象。概言之，法律理论与具体实践的脱节导致法律制度无法自上而下地得到较理想的贯彻。实际的情况是，法律条文表达的是一回事，基层的实践所呈现的又是另外一种情形。

传统法学研究中存在的法条主义倾向也阻碍了法学智库的知识供给。法条主义的研究进路很容易与现实脱节，只顾追求法律体系的完美逻辑，而不知逻辑与经验之间的关系。在现实中，法条主义总是以各种法律的暴虐表现出来。在城乡差距如此巨大的中国社会，这种法条主义的暴虐表现为以城市的法治来压制农村的法治。20世纪九十年代的电影《秋菊打官司》表达的正是农村与城市之间的冲突。当法学研究以城市为研究对象来提供法律制度的供给时，广大农村地区就被排除出中国法治的建设过程。如果缺乏扎实的国情调研，法学研究工作很容易堕入向西方寻求药方的病态心理中，也会忽视中国创造性的法治实践。由此来看，国情调研正是治愈这种法学研究的暴虐的重要方法与治学态度。

扎实的国情调研是为了更好地指导中国的法治发展。中国的法学研究常常被其他社会科学称为“幼稚”。究其原因，是因为中国的其他社会科学大多已经完成了自身研究方法的科学化与规范化，能够实现与他国理论的平等对话。中国法学在经历了三十来年的发展后，基本的学术规范已经完成，但在研究方法的科学性上仍然不足。社会科学发展过程中的科学化建设与社会现代化密切相关。从传统到现代的社会转型引发了社会规范与秩序的重建。社会科学的主要任务之一就是以科学的理论来分析和帮助社会更好地完成现代化转型。改革开放后的中国同样在经历社会的转型，伦理道德与社会秩序存在失范的危险，以社会学的研究方法为基础，以定量研究与法治指数为中心的法学研究希望通过科学的研究方法，对中国社会的发展进行跟踪分析，将各种社会秩序的要素量化，从而依托统计学的方法找出社会秩序中各个要素之间的变量关系。在相关性的分析基础上，

法学研究将通过各类制度设计来推动社会的发展。良好的社会发展来自良好的秩序规范,良好的秩序规范来自良好的法律制度设计,良好的法律制度设计来自良好的顶层设计,而良好的顶层设计来自良好的法学研究。扎实的国情调研与科学的研究方法是实现良好的法学研究的基础之一。

由此,解决当前法学智库研究的脱节现象的关键是注重法治国情的调研,将国情调研提升到法学研究方法的主流地位,成为做好法学研究的重要基础,让广大的法学研究者“上山下乡”,不仅送法学理论下乡,更是要通过基层国情调研来了解法律实践的真问题与真情况。

法治国情调研方法强调的是“没有调查就没有发言权”。第一,提升法治国情调研要转变当前社会科学研究,特别是法学研究的主导观念。长期以来,法学研究分为“基础理论研究”与“应用实践研究”,前者多集中在法学理论与法律史的研究,而后者更多的是部门法学的研究主旨。^①了解实践、认识国情,不仅是法学基础理论需要贯彻的主旨原则,更应当是部门法学急需理解的重要理念。法学智库研究方法的转变与社会变迁密切相关。世界智库的发展分为三个阶段。西方启蒙运动与工业革命推动了智库的发展,各类研究机构与高等院校成为了科学精神和理性观念传播的主要阵地。此阶段,智库的研究主题也主要集中于摆脱神学研究的束缚。第二次世界大战结束与美国的崛起开启了智库发展的第二阶段。新的国际政治秩序要求有新的知识及知识生产体系与之匹配。由此,一种服务于美国称霸全球以及美苏意识形态斗争的智库研究方法兴起。此阶段,智库的研究主题主要集中于意识形态的形而上学理论分析。“意识形态终结”“历史终结论”等自由主义理论正是此阶段的主要成果。正是由于第二阶段的发展,智库研究越来越脱离国情实际。“冷战”的结束正式拉开了智库发展的第三阶段的序幕。^②随着社会现代化的推进,人类社会的分工日益精细化,同时,福利国家的兴起要求智库能够为公共政策的制定提供复杂的知识储备。对于中国而言,改革开放后,法治发展与法律实践的推进都要求法学智库能够深入国情实践,了解社会变迁与现代化过程中出现的治理难题,为公共政

① 高其才:《法学研究要立足中国国情》,《政治与法律》1997年第3期。

② 许共城:《欧美智库比较及对中国智库发展的启示》,《经济社会体制比较》2010年第2期。

策的制定提供认证与支撑。由此，在第三阶段中的法学智库应当着重强调国情调研方法，以适应时代的变迁，与时俱进。

第二，法学学科的特点决定了法学智库应当重视国情调研方法。首先，法学是一门“世俗”的学科。法学的各个部门法学涉及人民群众生活的方方面面。法学不是“高高在上”的神学，而是深入基层，直面社会问题的“接地气”的学科。拥有法律知识的法官每天要处理的大多都是社会治理一线发生的事情，大到国际贸易纠纷，小到家长里短。部门法学的发展与研究都离不开法律实践给予的推动力。试想，婚姻家庭法的制定如果完全不顾人民群众的风俗、习惯与具体情况，完全不顾文化传统与历史对于婚姻行为的塑造，那么婚姻家庭法的制定必然招到大多数人的反对。实际上，最高人民法院出台的《婚姻法》司法解释三就因为脱离了实际情况，没有提前做好国情调研，而引起了强烈的舆论争议。^①其次，法学学科与法学研究的应用性很强。在基础研究与应用研究方面，法学不同于其他社会科学，比如社会学、人类学等，它更加偏重应用研究。应用研究就不能脱离实际。比如，有关司法体制的理论研究不应忽视广大基层法官的经验与感受，如果司法理论的研究与法治国情脱离，就会导致司法改革方案产生闭门造车的效果。特别是对中国这样一个国土辽阔、民族多元、地域多样的国家，法治国情在中国的各地都呈现出不同的样态，如果司法改革、法治建设采用“一刀切”的抽象的理论指导，那么改革在实践中就会遭遇非常大的阻力，进而影响改革的推进和成效。因此，法治国情研究方法强调的是从社会学的理论出发，对不同时期、不同地域、不同社区的民情与基本情况进行深入的调研与仔细的分析，从而指导公共政策作出多元化的决策与方案。最后，法学是一门综合性的学科。人类社会的问题是复杂的，因而法学是一门综合性的学科，通过容纳其他学科的研究方法来帮助认识复杂的社会。政治学、社会学、人类学等社会学科的研究方法都有助于法学研究。这种研究方法的综合性与法学研究对象的综合性密切相关。法学直面真实的社会，而社会并不会按照学科的分类来构建自身的架构。因此社会的综合性

^① 参见《〈婚姻法司法解释（三）〉的推出及其争论》，载《中国法治发展报告 NO. 10（法治蓝皮书 2012）》，社会科学文献出版社 2012 年版。

决定了法学研究的对象与方法的综合性。法治国情调研正是这种综合性的集中体现，通过综合的视角来深入了解基层社会的问题，并将法学问题放入到复杂的社会背景中加以分析和研究。

第三，法治国情调研是提炼法治的“中国道路”，形成道路自信、理论自信、制度自信的基础。知识的供给与需求的不匹配使得当前的法学智库无法有效地总结与提炼法治建设的经验，无法形成法治的中国道路。自身法学知识的供给不足也使得中国的法治发展与法学理论总是受到西方法学理论的牵制，无法在国际层面获得法治话语权。深入彻底的法治国情调研有助于解决上述困境。一方面，理论的辨识能力来自对现实世界的经验掌握。^① 由于缺乏法治国情的调研工作，法学理论工作者常常陷入西方学界创造出来的，“看上去很美”的理论预设与模型，从而丧失了理论思考能力与判断能力，进而导致法治建设的“全盘西化”道路。系统的法治国情调研可以给予法学工作者丰富的感知与经验，获得法律实践的常识，通过亲身体验法治的实践来有针对性地借鉴西方法治理论。另一方面，法治中国道路的理论自信与理论自觉来自法学工作者丰富的国情调研和对中国法治发展一手材料、数据的占有与掌握。从时间维度来看，在社会转型期，中国正经历从传统社会走向现代社会、从熟人社会走向陌生人社会的转变，社会规范也在市场的冲击下面临重新调整。从法与社会的关系来看，法律的实践运行离不开社会规范的支持。社会规范的失衡也是当前中国社会矛盾频发，法院案多人少的时代背景。开展法治国情调研有助于法学研究把握住中国社会经历的现代化转型及其对基层社会秩序的冲击，从而为人类社会的现代化与城市化所面临的秩序重建提供中国方案。从空间维度来看，中国地域的多元化、人口的多样化是大国治理的典型样本。在城市化的进程中，中国人口中的大部分仍然生活在农村地区。由此，法治中国的实践是在城市与农村的两个不同的空间层面展开的。针对不同的空间，法治国情调研所收集的一手数据是提炼与总结法治发展的中国道路的基础，有助于发现大国法治的特殊性，与西方单一的民族国家法治理论形成了鲜明的对比。随着全球化的发展与国际公共事务的兴起，中国提供的这种多元化

① 房宁：《国情调研要看“三法”》，《青年记者》2012年第19期。