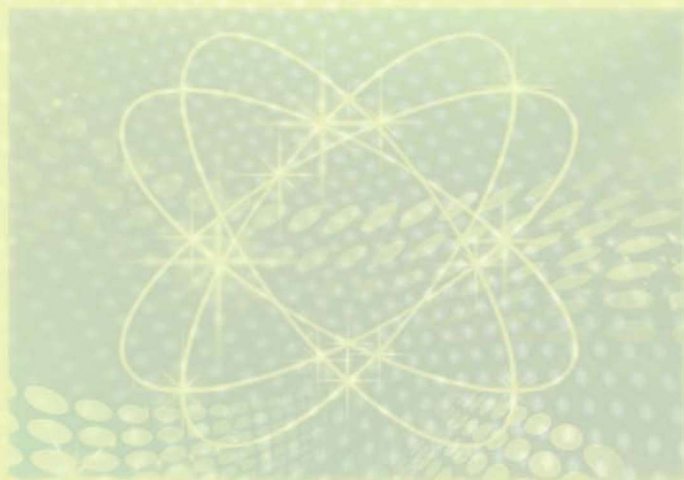


有法有天

——“法治指数”的余杭实践

黄 平 张 晶 著



浙江人民出版社

有法有天

——“法治指数”的余杭实践

黄平 张晶 著

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

有法有天：“法治指数”的余杭实践/黄平 张晶
著.—杭州：浙江人民出版社，2010.12
ISBN 978-7-213-04429-8

I. ①有… II. ①黄… ②张… III. ①社会主义法
制—建设—研究—杭州市 IV. ①D927.551

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 255524 号

书 名	有 法 有 天 ——“法治指数”的余杭实践
作 者	黄 平 张 晶 著
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路 347 号 市场部电话：(0571)85061682 85176516
责任编辑	周为军
责任校对	张志疆
电脑制版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	浙江新华数码印务有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	13.25
插 页	2
字 数	17.4 万
版 次	2010 年 12 月第 1 版·第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-213-04429-8
定 价	30.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

序 章 摸不着的竞争力 / 1

阅读延伸 余杭遇事办“法”多 / 16

第一章 萌发于民 / 18

小白菜的维权意识 / 18

太炎的“遗产” / 23

“海选”唐家埭 / 28

阅读延伸之一 走进小白菜文化园 / 36

阅读延伸之二 “海选”诞生记 / 38

第二章 集思广益 / 40

漂洋而来的新词汇 / 40

中西合璧的香港经验 / 44

扭转一个“别扭”的课题 / 48

谁是评估者？ / 53

阅读延伸 国内法治评估的三大城市样本 / 57

第三章 零的突破 / 60

看得见的“标尺” / 60

全民填写的法治“问卷” / 64

自己花钱买“紧箍咒”来戴 / 69

只当“运动员”不当“裁判员” / 72

观点一 从宏大理论主题到创新鲜活实践 / 76

观点二 从政府主导到民间推动 / 77

观点三 让法治成为一种常态 / 79

第四章 一石激浪 / 80

法治不需要“大跃进” / 80

公信力即生命力 / 84

“舶来品”的本土化 / 87

下一个“观赏指数”? / 90

左手打右手会有多狠 / 94

阅读延伸 钱弘道访谈录 / 97

第五章 把权力关进笼子 / 100

没有围墙的政府大院 / 100

阳光下的电子政务 / 105

“一把手”站上“被告席” / 109

“老赖”遁地难逃 / 114

阅读延伸 政务公开有章可循 涉民信息主动公开 / 122

第六章 百姓不怕打官司 / 124

靠什么来“撑腰” / 124

人民调解“以奖代补” / 129

“异乡客”的同城待遇 / 134

大社保体系撑起保护伞 / 138

阅读延伸之一 一个山乡法治建设的样板工程 / 144

阅读延伸之二 一份留住外来人才的红头文件 / 146

第七章 延伸的风景线 / 148

招聘会开进“高墙”内 / 148

特殊的“副校长” / 152

学法“总动员” / 157

法制宣传给你“好看” / 163

阅读延伸之一 阵地建设无孔不入 / 169

阅读延伸之二 宣传载体不断创新 / 171

第八章 “指数”背后的新闻解读 / 173

新闻解读一：“指数”变身考厅官 / 173

新闻解读二：泰斗躬亲报“指数” / 180

新闻解读三：基层民主育“指数” / 189

尾 声 在路上 / 199

主要参考文献 / 206

序 章 摸不着的竞争力

有一种摸不着的竞争力，一度因其难以量化而被忽视。
这就是法治。

——题记

物竞天择，适者生存。

100年前，“中国西学第一人”严复将这8个字作为中心论点写进由他译述的《天演论》。在当时，震动了千万国人的耳膜，擦亮了无数智士的眼眸。康有为、梁启超、鲁迅、毛泽东等几代仁人志士的革新思想，都或多或少受到了这一富有哲理的理念的启发。

严复也许不曾想到，由他译述的、源自达尔文生物进化论的观点，不仅道尽了自然界的生存法则，还成为人类社会的金科玉律，为后世顶礼膜拜，影响长达百年之久。

竞争——“物竞天择，适者生存”所指向的核心概念，如颜料注入清水般，在人类生活的各个领域，逐渐调和着、渗透着。直到把社会交往的每块画布，都染上了“竞争”的色彩。

在这个漫长的着色过程中，人们看到了古罗马诗人奥维德描述的景象，“一匹马如果没有另一匹马紧紧追赶并要超过它，就永远不会疾驰飞奔”。人们理解了苏联作家高尔基笔下的现实，“在这个一切都基于竞争和角逐的世界里，是没有童话般的幻想和多愁善感存在的余地的”。

如今，竞争不但作为一个词汇被收入各类词典，而且作为一种思维定势被植入了每一个社会人的大脑。

竞争演变成了一种常态的行为模式：求学时的各项竞赛，工作中的竞聘上岗，运动会上的争金夺银，生意场上的公开招投标……甚至有人打趣道：“晚高峰时，拦一辆出租车，也是一种竞争。”

正是无处不在的一次又一次的竞争，区分了同类事物的优劣，实现了人才的社会价值，刷新了社会财富的总值。

几乎没有人可以否定竞争的价值。每个人都心甘情愿地被贴上了一个叫做“竞争力”的标签，并以此归类，被输送到社会生产的各个层面，释放着由竞争力决定的能量，推动着历史前进的车轮。

对于竞争力的定义，不同的国度，不同的领域，不同的学派，有着不同的说法。求同存异，得出较为一致的版本。竞争力是指参与者双方或多方的一种角逐或比较而体现出来的综合能力。它是一种相对指标，必须通过竞争才能表现出来。

英国哲学家休谟曾经说过：“高尚的竞争是一切卓越才能的源泉。”人们将这一观点引申为：竞争衍生出才能，才能演化为竞争力。

竞争力，已然成为现代社会衡量人的综合素质不可或缺的重要组成部分，甚至囊括了身体素质、智商、情商等传统考量指标，一跃成为市场经济体系下，挑选人才的先决条件。

从更为宏观的角度出发，我们可以看到，在全球化程度日益加深的今天，一个国家的竞争力，当仁不让地成为该国参与全球经济一体化和区域间经济合作的重要筹码。在世界版图上占据领土的多少和拥有自然资源总量的百分比，并不直接决定该国的国际地位。

国际竞争力才是国际话语权。

“国际竞争力，是一个国家和地区在市场经济竞争的环境和条件下，在国际竞争的比较中，所能创造的增加值和国民财富的持续增长和发展的系统能力水平。”

“因此，一个国家和地区的国际竞争力反映的是一个综合水平。既包括已有的财富基础，也包括未来的竞争潜力；既反映经济的发展，也反映宏观环境的改善。”

世界上较早进行国际竞争力研究并最具影响的机构——瑞士洛桑管理学院做出了如上阐述。在他们的测评体系中,国际竞争力的构成因子被一一分解出来,并得以量化。

一是宏观经济运行,指国家和地区内经济实力和国际化程度;二是政府效能,指政府政策和社会环境对竞争力的有利程度;三是企业效益,指企业在管理、赢利、创新和应变等方面的表现;四是基础设施,指软、硬基础设施为满足经济发展和社会需求的程度。

然而,近年来,学者们逐渐意识到,除了这些可以明确定量的指标之外,有一种摸不着的竞争力一度因其难以量化而被忽视。

这就是法治。

2005年末,世界银行正式发表《国家财富何在》(Where is the Wealth of Nations)一书,指出无形资产在国家财富中所占的比例远远高于天然资本和生产资本。而无形资产的高低,有九成取决于学校教育及法治程度。换言之,一国富庶与否,与该国人民的受教育水平及法治水平呈正比。

经过对全球120个国家财富构成基础的分析,得出数据,高、中、低所得国家的天然资本占其整体财富的比例分别为2%、13%和26%;而无形资产占其整体财富的比例则依次为80%、68%和59%。

有趣的现象引起了学者们的重视:国家越是富庶,其天然资源所占比例越低,无形资产所占比例则越高。

为了进一步探究法治对国家财富的影响力,世界银行特别设计出一套“法治指数”,用以评断一国人民守法的意愿及对该国法律制度的信任程度。

研究结果显示,法治程度占据一国无形资产57%的权重。司法制度越有效、财产权保护越明确、政府运作越顺畅,整体财富价值也就越高。

一方面,无形资产所占比例之高和法治程度所占权重之重,连参与世界银行研究计划的相关人员都始料未及。另一方面,在法治意识普遍不高的中国,法治这种无形资产,更犹如金庸笔下的凌

波微步般飘忽不定。

对于具有数千年人治传统的国度而言,在中国,由于缺少推崇法治的传统,缺少民主政治、市场经济及自由平等等理性文化基础,“人治”与“法治”的斗争可谓由来已久。

韩非子留下的“法不阿贵,绳不挠曲”、“刑过不避大臣,赏善不遗匹夫”,与难觅出处的“法律不外乎人情”,针锋相对。不够完善的法律法规赋予了执法者自由裁量权,而对这种权力的制约却一度缺失。

有境外学者撰文指出,近十几年来,在“农民工讨薪”、征地拆迁纠纷、医患关系纠纷、劳资对垒以及“扫黄打非联合行动”中,法院过早地介入,使其中立性大打折扣。本应是被动性的权力,充当了维护治安的工具,难免有越界的嫌疑。

国内学者回应道:“中国的法治建设在路上,将是一场与‘人治’的长久博弈。”

在博弈中,我们欣喜地看到,包括以立法主权和普遍直接选举表达的主权在民、权力必须受到制约、法律平等、社会正义与政治正义等等理念和主张,已成为社会的主流思潮,也是全体公民的法治理想。公民对法治的认识逐渐加深,这正是“法治”的必经之路。

然而,看不见、摸不着,是各地在法治建设过程中摸底法治现状和考评建设成果中的尴尬境遇。

法治,因其无处不在的渗透性和难以描述的抽象性,所以难以量化。相较于 GDP 这一硬指标,法治更多地被定义为一种软实力。如果将城市的发展比作生命的延续,那么 GDP 是水,法治就是氧气。虽然看不见、摸不着,但它存在,而且必须存在。

正当学者们为如何考评法治建设成果感到彷徨时,世界银行发布的一串数字映入了他们的眼帘,撩拨起法学专家和经济学专家敏感的科研神经。

“根据测算,‘法治指数’每爬升一级,高、中、低所得国家人均财富总值可以分别增加约 3000 美元、400 美元和 100 美元。”

专家们开始思考一个问题:是不是可以进行跨学科的“混搭”,



用经济学的方法研究法治建设,将统计学的手段引入评估体系的搭建,让“量化法治”成为可能。

“该做的事,早晚有人会去做。”中国民法学界泰斗江平教授掷地有声地表达了自己的见解,“把法治建设纳入科学轨道,探询其评价体系,很难,但是可以做。”

2006年,“有人”终于出现了。

在良渚文化发祥地1220平方公里的土地上,敢为人先的余杭人开始了量化法治的尝试。

这一年年初,余杭区委出台了关于建设“法治余杭”的意见,此后又组建了以区委、区政府主要领导为组长的法治余杭建设领导小组。由区委、区政府主要领导“挂帅”,这在余杭法治建设史上尚属首次。

同年4月,一场工作座谈会揭开了“法治量化”的序幕。一批全国知名的法学专家齐聚余杭。会上,多位专家就理论界大多着眼于原理、价值、理念等方面的研究,而忽视对法治的实证研究的现状,发表了自己的见解。

专家们达成共识,建立一个具有可操作性的法治评估体系,通过具体可以量化的指标来衡量和评价余杭区的法治进程与成就。由此,一个由余杭区法治领导小组与浙江大学光华法学院联合成立的“法治余杭”评估体系课题组应运而生。

各司其职,专家主要负责理论论证和体系设计,余杭司法局人员更多地是在具体操作上予以配合。经过一年多的调研和设计,2007年底,一份长达6万字的《“法治余杭”量化考核评估体系》最终出炉。

报告中写道:法治评估指标体系作为对政府工作的评估,涉及的社会事务囊括社会的各个方面,除了在经济方面发挥作用外,还要实现政治、文化、教育、治安、社会福利、公用事业等各个领域的有序运转,最终达到依法治理的目标。

全新的概念,全新的视角,引起了学界和政界的注视。像所有的先驱者一样,余杭在不确定中前行,步步为营,逐步形成了这套

评估体系“149”的特色。

围绕形成“1”个余杭“法治指数”，对余杭公民社会现状进行最概括的评估。

展开“4”个评估层面，包括区本级、区级机关部门、乡镇街道、村和社区。

设计“9”套面向老百姓的调查问卷，涉及党风廉政建设、政府行政工作、司法工作、权利救济、社会法治意识程度、市场秩序规范性、监督工作、民主政治参与、安全感和满意度等9个方面。

评估层面“纵向到底、横向到边”，老百姓作为外行来给内行打分……随着创新灵感的不断闪现，具体工作的扎实推进，“法治指数”呼之欲出。余杭不仅成为“第一个吃螃蟹的人”，还要把螃蟹吃得津津有味。

2008年6月15日，经过两年半的“精心取材”和“细心烹制”，余杭终于在万千看客的注视下，奉上了一道“美味蟹黄”。



余杭首次“法治指数”新闻发布会现场

71.6分，这是余杭区发布的2007年度“法治指数”，也是继香港特别行政区2005年推出“法治指数”后，内地首次运用量化评估考量区域法治水平。

在评审组组长、浙江大学光华法学院教授钱弘道这位“掌勺”

者看来,这道菜品的制作过程并不简单。

在“取材”阶段,评审组向辖区内 48 个部门、20 个乡镇街道收集了 1000 多条有关法治建设的指标数据、考核条目,并参考干部选拔任用的规范程度、政府各部门对群众投诉案件的办结率、政府当年新增财力用于社会事业和解决民生保障问题的比例、社会安全感等群众关心的问题,圈定了法治指数评估将要涉及的范围。

像烹制一场百家宴一样去广泛搜罗“食材”,这正是对余杭“法治指数”出台前集思广益做法的形象描写,也是对课题组“从百姓的视角出发”的科研态度的真实写照。

在“烹制”阶段,评审组依然高度重视对民意的调研,群众满意度在分数的构成中占据了最大比重——35%。

为了更好地坚持实事求是和客观中立的原则,针对不同职业、年龄、文化程度的被调查者,评审组采取实地调查、电话访问和网上调查“三管齐下”,尽可能扩大调查面。调查范围遍及调查区域内的各种单位、交通枢纽和公共场所。共向当地群众发放了 1003 份调查问卷。

调查问卷中问题的设计也是煞费苦心,力图使表述浅显明了,调动公众最感性的认识来评价一个地区的法治状况。

比如,“你去政府机关办事的情况怎么样?”分别有“非常方便”、“比较方便”、“一般”、“不太方便”、“很不方便”5 个选项供选,调查的是“对党风廉政建设的满意度”。

另一个 35%,来自由政府机构中直接参与法律工作的成员组成的内部组和非政府机关的教授、企业家、记者等组成的外部组。这两个组的评分是基于其法制工作实务和职业经验展开的,但在打分中,各个评分人给出的分数均代表其个人意见。

在对内部组和外部组数据采样进行分析的基础上,再由江平、李步云、石泰峰、李林、郑成良、孙笑侠、戴耀庭等 16 位国内外知名专家组成第三方“法治指数”专家评审组。专家组评分占 30% 的权重。

71.6 分的最后出炉,正是基于 35 : 35 : 30 的计算公式。而这

一公式的科学性也受到了专家学者和百姓的肯定,因此得以沿用至第二次、第三次的法治指数评定中。

如果说,在全国(除香港特区)首次发布“法治指数”的创举,为我国地方法治建设评估提供了参照标准,绘制了一个可供临摹的“蓝本”,那么,第二次的指数发布非但没有陷入“照本宣科”的境地,反而在与第一次的对比下显得愈发耐人寻“味”。

2009年7月8日,镁光灯和长镜头再次齐聚余杭。余杭区委、区政府在“平安余杭”、“法治余杭”建设大会上公布了2008年度的余杭法治指数——71.84,相比较2007年度的指数71.6上升了0.24个百分点。

这0.24个百分点,来之不易。

早在2007年度“法治指数”出台以后,余杭区委、区政府就把目光投向了28.4的失分区间。通过分析、整理,归纳出涉及党委依法执政、政府依法行政、司法公平正义、权力依法保障、市场规范有序等9个方面22条意见及有待改进的地方。

为了更好地对照不足、弥补差距,区里还特别组建5个检查组,对全区各部门、各镇乡的法治建设工作开展督查,对“法治指数”失分的部门和单位,进行重点督促整改,要求其拿出整改方案。

通过发布“法治指数”,法治建设不再局限于普法宣传,而是有了“硬措施”。区委区政府提出法治建设的年度工作要点,分解指标,落实到镇乡街道等部门。各个部门必须出台自己的年度工作要点。到年中,区领导带队开展督导检查,发现问题就提出整改意见,由镇乡街道部门落实整改。

“法治指数”不但成为了建设法治余杭的重要“抓手”,也成为了各部门的“紧箍咒”。为了做到权责分明,自我限权,规范裁量权,成为各部门实践法治目标的首要选择。环保局、安全生产监督管理局等部门纷纷制定了一系列规范执行细节的制度。有了制度的保证,管事管人过得了人情关,执法更公平,操作也更方便了。

干部手里有了“标尺”,百姓口中有了“谈资”。“法治指数”的



推出,使得法治成了群众工作、生活的一部分。这种“法治建设一分子”的参与感,是以往的普法宣传无法比拟的。

通过民意调查,老百姓知道政府正在做哪些事情,也开始了解政府应该做些什么,这样就能更好地实行民主监督。甚至有群众直接写信给评审办公室,反映对政府法治工作的意见,可见群众参与法治建设的热情。

“法治”这两个字被分解为一条条通俗易懂的具体描写,映入了老百姓的眼帘,不再是看不见、摸不着的不可感知物。老百姓慢慢懂法了。在一些工程项目的推进中,以往常因补偿分歧引发冲突,如今,凭借政策法律宣传到位、执行到位,冲突纠纷少了,工作进展更顺了。

相隔一年的两次指数评定,让参与法治建设的每一个余杭人,切身体会到了其中的“营养价值”。

2010年6月19日,经由15名国内知名法学专家组成的余杭“法治指数”评审委员会,商议评定,2009年度余杭法治指数为72.12,较前一年上升0.28个百分点。

此次指数评定,令人颇感意外的是,群众满意度仅为68.79分,比前一年下降1.3个百分点。到场的记者们就该现象表达了自己的疑惑,评审组组长钱弘道教授不紧不慢地说:“从另一个角度看,这反映了人民群众对法治建设的要求和期望值正在日益提高,这是个好现象,也是我们搞‘法治指数’评定的目的之一。”

“中国人自古以来对‘3’这个数字表现得很慎重,比如‘事不过三’,‘3’的意义等同于‘多’。”钱弘道在发布会上呼吁道,“这是余杭‘法治指数’评定的第三个年头,也可以说是‘回顾年’,是时候总结一下过去,展望一下未来了。”

与会专家经过热烈的讨论,一致认为,“法治指数”的“营养”至少体现在三个方面:一是可作为政府工作目标,督促政府做得更好;二是学术上尝试给法治定量化,让法学研究更贴近实际;三是给老百姓一个表达意见的途径,促进老百姓权利意识的提高。

年过古稀的中国政法大学终身教授江平,从2006年起就一直关注“法治余杭”评估体系的建设,并且连续3年亲自宣布余杭法治指数的评定结果。

谈及3年来的成果,老人表示了肯定:“在中国国情下,做量化法治这件事的确有难度,很多人望之生畏。很高兴看到余杭在持之以恒地做,并且探索出了一套体系,这不仅是余杭的经验,也是中国的经验。”

从71.6到71.84,再到72.12。余杭“法治指数”3年连续上升,表明余杭的法治建设在实践中不断完善和进步,其量化评估的意义从社会认可转变成实际的效果。

2009年,按照年初确立的“法治余杭”建设目标,全区不断创新实践法治建设,先后实行干部任用“两轮推荐、两轮票决”制、构建完善权力阳光运行机制、政府常务会议网上直播、人大代表对政府工作展开对话问询、公民旁听区人大常委会会议、村(社区)法律顾问全覆盖等法治建设十件大事。每一件都让专家们眼前一亮,每一件都切实提高了法治化建设水平。

“法治指数”的孕育、诞生和成长,吸引了各路媒体关注的目光,平面媒体、广播电视、互联网络纷至沓来。对于“法治指数”铺天盖地的报道,掀起了一场关于量化法治的全民大讨论。讨论持续3年,舆论的热度仍未减退。有拍手叫好的,有针锋相对的,更多的是中立观望的。

支持方指出,余杭“法治指数”的出炉,实现了中国法治水平量化评估标准零的突破,完成了由定性评估向定量评估的质的飞跃。殊为不易的是,“法治指数”僭越了法治水平“自己给自己打分”,政府既当“运动员”又当“裁判员”的窠臼。一举引入第三方评估,是政府信心的展现,更是政治文明的进步。

反对方则质疑,“法治余杭”活动从发起到推进,每一步都少不了当地政府的幕后推手,使得“法治指数”的诞生与政府有着千丝万缕的联系,其独立性难免让人心存疑虑。此外,鉴于当前中国法治不够完善的语境,“法治指数”这件“舶来品”,是否更像一件华而



不实的盛装,也令人担忧。

诚然,“法治指数”的本土化面对着公众对其公信力的质疑,需要组织者用实际行动和实际效果来证明。但它带来的“破冰”意义也是毋庸置疑的。

首先,“法治指数”破除了“认识之冰”,它既是法治理论研究的创新,也是社会治理方式的创新。这一评估体系,纠正了经济增长意味着生活水平提高的认识误区。致力于寻求一种中立化的、各方都能接受的社会事务治理方式,调和矛盾,均衡利益,并以此作为经济社会发展的“晴雨表”和“润滑剂”。

其次,“法治指数”破除了“实践之冰”。一方面有效带动了整个区域政府和社会组织的法治转型,另一方面真正提高了公职人员的法治服务意识和能力,从而不断满足人民日益增长的法治监督和社会公正的需求。

从一次由法治实践引发的争鸣中,呈现出的积极参与和理性思考,令人欣喜。一个健康有序的市民社会所应达到的交流境界,在这次关于“法治指数”的讨论中已然形成。



宜业宜居宜游的“美丽之洲”——余杭

然而,有一个追问总是被不断提及:为什么余杭能成为大陆第一块“法治指数”的试验田?