

中国法治实践学派书系·总编 钱弘道

法治评估及其中国应用

钱弘道 著

中国法治实践学派书系

法治评估及其中国应用

钱弘道 著



人 民 出 版 社

责任编辑:张伟珍

装帧设计:周方亚

责任校对:马 婕

图书在版编目(CIP)数据

法治评估及其中国应用 / 钱弘道 著. — 北京:人民出版社, 2017.8
(中国法治实践学派书系 / 钱弘道主编)

ISBN 978-7-01-018026-7

I. ①法… II. ①钱… III. ①法治-评估-中国 IV. ①D920.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第197341号

法治评估及其中国应用

FAZHI PINGGU JIQI ZHONGGUO YINGYONG

钱弘道 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017年8月第1版 2017年8月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米1/16 印张:26.5

字数:366千字

ISBN 978-7-01-018026-7 定价:82.00元

邮购地址100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

中国法治实践学派书系编委会

总 编 钱弘道

副 总 编 武树臣 邱 本 Susan Tiefenbrun [美]

总编助理 武建敏

执行编辑 钱弘道 武树臣 邱 本 武建敏 刘大伟

李 嘉 莫张勤 於海梅 张舜玺

Susan Tiefenbrun [美] Claire Wright [美]

学术助理 钱无忧 张泰宁 解明月 尹童童 顾慧慧

陈宇瀚

主 办 中国法治研究院

(China Rule of Law Research Institute)

万世弘道法治联盟

中国法治实践学派书系

顾问和学术委员会

顾 问 罗豪才

学术委员会（按姓氏笔画排序）

马怀德	王利明	王振民	王晨光
公丕祥	付子堂	朱新力	刘作翔
江 平	孙笑侠	李步云	李 林
邱 本	张文显	张守文	张志铭
张宝生	陈兴良	武树臣	林来梵
罗卫东	罗厚如	季卫东	郑永流
郑成良	赵秉志	胡建森	姜建初
姚建宗	钱弘道	郭道晖	黄 进
梁治平	葛洪义	韩大元	

Susan Tiefenbrun [美]

总 序

中国法治实践学派是对法治中国伟大实践的理论回应。

1999年,《宪法》修正案规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”中国终于选择了法治道路,并将之载入具有最高法律效力的宪法。

2014年,中共中央出台《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。这是中国共产党的法治宣言书,是法治中国建设的总纲领。

法治中国建设是一场伟大的政治实验。这场伟大实验的目标是开创一条中国自己的法治道路。这场伟大实验正在给中国带来深刻的变革。反腐败斗争正在改变中国的官场生态,立法正在朝着科学化方向发展,政府正在努力将工作全面纳入法治轨道,司法改革正在朝着公正、高效、权威的目标加快推进,全社会厉行法治的积极性和主动性正在逐步增强。法治正在对全面深化改革发挥引领和规范作用。法治普遍规律的中国表现形式正在展现其不可忽视的影响力。虽然在前行的道路上,有暗礁,有险滩,有种种困难,但全面推进依法治国这场治理领域的深刻革命正在改变中国。

中国法学研究已经出现重大转向,这个转向以“实践”为基本特征。

法治的生命在于实践。走进实践，以实践为师，成为一大批法学家的鲜明风格。“中国法治实践学派”正是对这种重大转向的学术概括。中国法治实践学派以中国法治为问题导向，以探寻中国法治发展道路为目标，以创新法治规范体系和理论体系为任务，以实践、实证、实验为研究方法，注重实际和实效，具有中国特色、中国风格、中国气派。

法治中国的伟大实践必然催生新思想、新理论，必然带来思想和理论的深刻革命，必然为普遍的法治精神形成创造条件。中国客观上正在进行一场持久的法治启蒙运动。在欧洲，发生在17—18世纪的启蒙运动的成就之一是孕育了一个在世界上占主导地位的法学学派——古典自然法学派。古典自然法学说成为新兴资产阶级反对封建压迫和争取民族独立的武器，成为美国《独立宣言》、法国《人权宣言》的理论基础。正是古典自然法学派的出现，私有财产神圣不可侵犯、契约自由、法律面前人人平等、罪刑法定等法治原则才得以提出。正是以古典自然法学派为代表的学术流派的形成，才使得西方法治理论、西方法治精神形成一个系统。启蒙运动、契约精神的弘扬、自然法学派的产生、现代法律体系的构建、西方法治理论和法治精神的形成，是一个合乎历史逻辑和社会实践的有机整体。启蒙运动从根本上打造了西方近现代意义上的法治精神。在中国，法治启蒙运动的一个伴生现象也必然是学派的形成。伴随这样一个法治启蒙运动，法治实践不断推进，法治理论不断创新，法学学派在中国兴起，法治精神终将成为社会的主流精神，法治终将成为信仰。

我们组织力量编辑出版“中国法治实践学派书系”，是为了强化中国法学研究的实践转向，展示中国法治理论的风貌，传播法治精神，支持中国法治的具体实践，扩大中国在世界上的法治话语权。我们每年精选若干具有代表性的著作，由人民出版社出版，形成系列。这些

著作具有鲜明的问题导向，注重中国具体实践问题的探索，注重理论的实际效果。我们相信，这套书系一定会对法治中国建设发挥良好作用。

时代赋予我们一种不可推卸的责任，我们不会袖手旁观，我们不会推卸责任。“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平”是我们从先贤那里汲取的精神，“知行合一”是我们坚守的信条。中国并不缺少高谈阔论，中国并不缺少牢骚抱怨，中国需要的是身体力行、脚踏实地的行动。我们愿意不遗余力地推动中国法治实践学派的发展，我们愿意在法治中国的伟大进程中奉献热血、辛劳和汗水，我们愿意在法治中国的伟大进程中殚精竭虑、鞠躬尽瘁。

法治关涉每个人的权利，法治关涉每个人的财富，法治关涉每个人的命运。让我们大家携起手来，一起行动，共同关注中国法治实践学派，共同编织法治中国梦想，共同为实现法治强国而奋斗！

钱弘道

2017年1月20日

前 言

在这本文集是我十余年来对法治评估的思考。

我启动法治评估实验研究的直接背景是2006年“法治浙江”战略的实施，当时担任浙江省委书记的是习近平同志。在浙江省委作出关于“法治浙江”的决定之前，余杭区委领导找我商量“法治余杭”建设工作，我建议成立“法治余杭”智库，该意见被采纳。一批法学家被余杭区委、区政府聘请为“法治余杭”专家委员会成员。

2006年4月15日，我出席了“法治余杭”建设座谈会。会上，我向余杭区委、区政府提出量化法治、制订法治建设指标体系、测评法治指数的建议，余杭区委主要领导当场表示采纳这一建议。之后，我受委托主持“法治余杭评估体系”课题。浙江大学、中国社会科学院、司法部、国家统计局等多家机构的专家学者参与了课题研究。江平、李步云等著名法学家直接参与支持了法治评估研究工作。

2007年，我主持完成中国首个全面的法治指标体系——余杭法治评估指标体系。2008年，我主持出台中国内地首个法治指数——余杭法治指数，入选浙江省改革开放30年百件大事和“法治浙江”10周年“十大法治事件”。“法治指数研究”被确定为司法部委托项目。“法治评估指标体系研究”入选教育部“新世纪优秀人才”支持项目。“中

国法治政府建设指标体系研究”被列为教育部重大攻关课题。

2011年，在浙江省“阳光司法”座谈会上，我提出测评司法透明指数或“阳光司法”指数建议，被浙江省高级人民法院领导采纳。2012年，我与浙江省高级人民法院合作，推出中国首个司法透明指数——浙江省湖州市吴兴区人民法院司法透明指数，进而推动浙江全省“阳光司法指数”的测评，并被写入最高人民法院首部司法公开白皮书。司法透明指数研究以最高票入选2015年“浙江大学十大学术进展”，作为社会科学类成果，这是首次。司法透明指数研究被列为国家社科基金重点课题。同年，我与斯坦福大学学者合作，共同主持完成中国首个电子政府发展指数——杭州市电子政府发展指数的实验。

以上每项课题都是跨学科研究，都是紧扣实践的研究，都必须创新，都带有挑战性。一开始，质疑在所难免，即便是十余年后的今天，各种困惑仍然存在。这无关紧要，因为中国法治评估的理论和实践创新已经在大踏步前进了。

法治评估是一种创新机制。我提出“法治评估是未来中国法治增长点”，以概括表述法治评估的作用和意义。时至今日，余杭法治评估实验产生了重大影响。《人民日报》、《光明日报》、《法制日报》等主流媒体都对相关研究进行了深度报道。法治指数实验所形成的影响被学界和媒体称为“法治指数现象”。法治指数、司法透明指数、电子政府发展指数都是以浙江为实验区域的鲜活样本。随着余杭法治指数的发布，全国各种法治评估活动陆续展开，一些高校科研机构的法治评估研究团队陆续形成，法治评估成为中国法学的一个崭新的热门领域。制定科学的法治建设指标体系成为中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下称《改革决定》）的重要内容。用法治成效考核领导干部政绩成为中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下称《法治决定》）的重要内容。2016年，中国法学会法治评估研究方阵正式成立，我领衔首个重点课题“法治评估指标和方法比

较研究”。

十余年来，我和研究团队的同仁们一起在创新法治评估理论和实践方面做了不懈努力。我们相继出版了《法治评估的实验——余杭的实验》、《中国法治增长点》、《中国法治指数报告——余杭案例》等系列著作。我们在《中国社会科学》、《法学研究》、《新华文摘》、《中国社会科学文摘》、《浙江大学学报》（人文社会科学版）等重要刊物发表或转载了一系列论文，初步构架了法治评估理论雏形。

我首次提出“法治评估学”的概念。法律出版社出版的《法治评估的实验》是创立“法治评估学”的首次尝试。

我们在《中国社会科学》发表的《法治评估及其中国应用》是第一篇在权威刊物发表的法治评估论文。

我们在《中国社会科学》发表的《论中国法治评估的转型》（中英文）是对中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的及时回应，可以视为中国法治评估的阶段性总结。在这篇论文中，我们提出中国法治评估面临转型的观点。这种转型表现在法治评估理论化等若干方面。

我们在《法学研究》发表的《法治评估模式辨析》一文提出，法治评估可以分为内部评估和外部评估两种类型，是对学界讨论法治评估模式的回应。

我们在《浙江大学学报》（人文社会科学版）“中国法治实践学派及其理论”专栏发表、《新华文摘》转载的《中国法治政府建设指标体系构架》是教育部重大攻关课题的阶段性成果。我在中共中央党校《中国党政干部论坛》上发表的《司法透明指数》是第一篇关于司法透明指数理论的探讨。我们在《浙江大学学报》（人文社会科学版）上发表的《司法透明指数指标体系探讨》是国家社科基金重点课题的阶段性成果，是我们对测评实验中运用的指标体系的进一步完善。

在法治评估实验的基础上，我提出“中国法治实践学派”概念，

可以视为法治评估理论化的更高层次的表达。

2016年,我提出“大数据法治”概念,思考如何运用大数据技术创新法治评估,如何运用大数据技术支撑法治中国系统工程。大数据法治是未来法治系统工程的一种样态。大数据法治具体表现为大数据司法、大数据法治政府等各个方面。量化法治、大数据法治的目标都是具体的法治实效,我把“实效法治观”作为构架“量化法治”、“大数据法治”理论的一个具体指向。从“量化法治”到法治评估实验,从法治评估实验到“大数据法治”,从“大数据法治”再到“实效法治观”,从“实效法治观”再到中国法治实践学派,基本上体现了我的法治评估研究思考轨迹和路线。

法治评估属于法社会学范畴,法治评估学属于法社会学的分支。客观上,十余年来,法治评估学的异军突起,已成为中国法社会学最突出的发展。

我认为,法治评估需要重新定位,法治评估应该贯穿到法治中国建设的方方面面。这一点应当成为共识。中国法治是“实验式法治”,实验式法治的一个必然逻辑是应当进行效果评估。实验的效果,如果不经评估,实验就失去了意义。一切实验都要进行评估,法治评估的范畴应该是全方位的。只有通过评估,才能总结经验,进而加以推广。由此可见,法治评估是中国实验式法治的必经环节。

这本文集的出版,一是为了阶段性总结,二是为了抛砖引玉。我希望有更多的学者加盟法治评估研究队伍,有更多更好的研究成果问世。我希望学者们能及时总结法治评估实践经验,及时用科学的法治评估理论指导实践。我希望法治评估机制在全面推进依法治国的过程中发挥更大、更积极的作用。

钱弘道

2017年1月22日

C 目录 CONTENTS

中国法治实践学派书系
法治评估及其中国应用

前 言 /001

法治是每个人的财富 /001

如何评判中国法治 /014

法治评估及其中国应用 /018

法治评估的意义和方法 /053

——以杭州市余杭区为对象的实证研究

法治评估模式辨异 /068

论中国法治评估的转型 /098

法治指数：法治中国的探索和见证 /129

中国法治政府建设指标体系的构建 /137

信息割据下的沟通失效与公共论坛的重建 /168

——发现互联网时代新的公共论坛原则

司法正当性获取的途径 /190

——以法国最高法院审议模式为例

法院改革的五个着力点 /216

司法公开的价值重估 /228

——建立司法公开与司法权力的关系模型

司法透明指数的缘起 /245

司法透明指数的指向与机制 /251

司法透明指数评估指标探讨 /260

中国信息公开的实证考察 /298

——中国法治实践学派的实验

网络社会的基本特征和治理创新 /311

走向大数据法治时代 /315

治国理政的新飞跃 /320

“法治浙江”的实践和经验 /326

中国法治的浙江考察 /355

大数据法治 /392

——法治的一种新形态

中国法治评估的兴起和未来走向 /397

法治是每个人的财富

什么是财富？大家会说，财富是钱，是房子，是车子。改革开放三十多年，难道我们就看到了鼓起来的腰包？就看到了别墅宝马？就看到了一座比一座漂亮豪华的政府办公楼？不，我们还要看到，我们的国家终于有了这样那样的法律，法律就是财富。我们要看到，我们的村民居然可以投票选自己的村委会主任，权利就是财富。我们可以拼命赚钱，不会再怕被当作“资本主义尾巴”，自由就是财富。因此，我们应该从更广泛的意义上来说，我们比以前更富有。

财富是从哪里来的？大家会说，财富是人创造的，是劳动创造的。劳动创造财富没错。但是，为什么“人有多大胆，地有多大产”成了历史笑话？在财富创造的过程中，我们伟大的祖国终于发现有一样东西举足轻重，那就是我们今天这个时代的主旋律：法治。

财富观念需要更新，财富创造的道路需要创新。

一、法治就是财富

关于法治就是财富的理解，我从以下四点讲：

第一，法治是无形资产。

美国总统林肯认为，一个国家——不管整体的力量比局部的总和大多，完全是由土地、国民和法律体系这三部分构成的。如果一个国家没有一个法律体系，结果会怎么样？典型的样板就是中国的“文化大革命”时代。那是个要人治不要法治的时代，那是一个“一句顶一万句，句句是真理的时代”，那是一个“砸烂公检法”的时代，那是一个共和国的主席拿着宪法作“护身符”、但“宪法顶个球”的时代。那样一个时代，中国拥有辽阔的疆土，拥有富有智慧的国民，但法律体系却是“一穷二白”，这是中国人在那个年代最大的不幸和贫穷。

2005年年底世界银行公布了《2000年国别财富报告》，报告的名称叫 *Where is the wealth of nations?*（《国家财富从哪里来？》）这个报告以2000年数据为基础，统计分析了近120个国家的财富构成基础，分析结果发现，越是富庶的国家，有形资产所占比率越低，无形资产（教育水平、法治程度、劳动者技能、社会诚信度、信息化水平、行政效率、自主创新等）所占比率越高。报告还指出，一个国家无形资产的大小主要取决于法治和教育，两者分别占57%和36%。报告称：“此次财富估算最令人意外的，是无形资产具有很高的价值。被研究的样本中，有近85%的国家，其总财富中有50%以上来源于无形资产。”报告的人均财富排名榜中，在被评估的118个国家里，我国排在第92位，倒数第27名。靠前的全是欧美国家，亚洲仅日本跻身于前10名。这些国家的法治指数与教育水平，同样也名列前茅。而排于末尾的倒数10名，多是撒哈拉沙漠以南的非洲贫穷国家，那里教育体系失缺，法治水平很差，腐败盛行。

这个报告给我们很重要的启示。当今世界财富观念已发生变化。评估一个国家的财富不能光看物质财富，还要看非物质的无形财富。在一个国家里，法治是无形财富的最重要的一项，水平越高，这个国家越富。

无形资产的力量有多大，我想，可口可乐公司原总裁杰克·斯塔尔的一句话是最好的注解。他说：“如果可口可乐公司资产在一夜之间毁于一旦，只要给我可口可乐的品牌和人员，我又可以在一夜之间建立一个新的