

法治政府第三方评估机制的价值优势与实践意义

赵俊峰, 田晓润

中共巴彦淖尔市委员会党校, 内蒙古 巴彦淖尔

收稿日期: 2022年9月15日; 录用日期: 2022年10月8日; 发布日期: 2022年11月10日

摘要

规范政府行政权力、划定权力行使边界是法治政府建设的重要内容,公权力行使就成为观测法治政府“法治化”的重要指标。由此,为了更好地观察和透析我国法治政府建设情况,近年来理论和实务届都开始探索一种法治政府具象化的描述概念——法治政府评估成为不二之选。然而,面对纷繁林立的评估方法、指标,如何保证评估的科学性、针对性、可行性等成为法治政府评估中存在的主要问题。因此,解决这些问题的关键在于须理解法治政府第三方评估的价值优势以及在实践中的现实意义,更多地赋予法治现实性、可视性的生命力,彰显和践行以人民为中心的发展理念。

关键词

法治政府, 第三方评估, 理论价值, 实践意义

The Value Advantage and Practical Significance of the Third Party Evaluation Mechanism of Rule of Law Government

Junfeng Zhao, Xiaorun Tian

Party School of Bayannur City Committee of CPC, Bayannur Inner Mongolia

Received: Sep. 15th, 2022; accepted: Oct. 8th, 2022; published: Nov. 10th, 2022

Abstract

The practice of government evaluation under the rule of law in China has formed a “movement of government evaluation under the rule of law”, but there is still a “single limitation” on the whole.

It is manifested as follows: representationism in index content, assessment doctrine in function orientation, *ex post* doctrine in procedure setting and spectator doctrine in position choice. The limitation of single evaluation will not only damage the value of government evaluation by rule of law, but also harm the integration construction of rule of law. Therefore, based on the integrated construction of “a country, a government and a society under the rule of law”, a spatial dimension covering scientific legislation, strict law enforcement, impartial administration of justice, and law abiding by all should be constructed, giving the rule of law a realistic and visible vitality, and highlighting and practicing the concept of people-centered development.

Keywords

Government by Law, Third-Party Evaluation, Theoretical Value, Practical Significance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十八届四中全会提出了建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标,并将“法治政府”建设视为其中重要组成部分,意义重大。当前,推进中国法治政府建设不仅需要进行第三方评估,及时总结法治政府实践经验,同时也需要积极分析和夯实法治政府第三方评估机制的理论根基。通过理论与实践的协同配合,为法治政府第三方评估机制的有效运行奠定坚实基础。本文从人类社会制度文明发展的角度对法治政府第三方评估机制进行基础性思考,考察现阶段法治政府第三方评估机制可视化、量化的理论与实践基础,进而提出法治政府第三方评估的改进措施。法治政府第三方评估如同法治一样都是抽象概括的,但法治的基本要素在学理上和实践中是能够被细化分解、指标量化的,这构成了法治政府可以被量化的理论和实践依据。

相较于政府自身评估而言,第三方评估最大的优势就在于能够确保相对独立性,较大程度减少社会公众对评估过程和结果的怀疑,强化法治政府评估“以评促改”“评改结合”的目的。同时打开了公权力行使外检窗口,通过“旁观者”的角度来观测法治政府建设的真实情况,避免内部自身评估的“当局者迷”[1]。

2. 法治政府第三方评估机制的价值优势

2.1. “旁观者”之身份,确保评估中立性

任何一种评估首先在理念上要明确不能完全自我评价,特别是对于公权力的行使而言更是如此,因为公权力在运行中所形成的法律关系具有明显的外部性特征,即行政主体和相对人之间的利益平衡成为获取评估信息的关键内容[2]。此前,全国各地政府直接编制评估考核指标,这种由政府主导进行评估会让社会公众产生“既当裁判员又当运动员”感性认识。评估的信任基础不牢固就会导致评估效果无法真正作用于“以评促改”之目的实现。后来一些政府采取委托科研院所进行评估,这种看似在身份上获得了独立的第三方,其本质上对委托方所提供资金、信息等内容的依赖程度依然很强,所以在开展具体评估活动中会束手束脚无法施展。就我国的国情而言,专业独立的第三方评估机构发展相对比较滞后,虽然目前有一些独立法人资格的评估机构,但是在法治政府领域专业性知识比较匮乏,对于定性评估的

精准性很难做到理想样态, 这类评估机构往往采用大数据等方式进行量化法治指标, 使不确定的法治实践变成确定的测评数值。因此, 尽管这类评估机构在定量分析上有一定的优势, 但法治政府评估不仅仅追求的是法治“GDP”的确定性和可视化, 更重要的是要做到定性 with 定量相统一、确定性与不确定性相协调、可视化与现实化相一致、科学表征与社会构建相统筹, 将法治评估测量之天平从关注法治建设投入多(法治建设产出少)向二者平衡之态势转变。由此, 笔者建议基于目前我国法治建设的实际情况, 法治政府第三方评估可以选择由大学或科研机构作为独立的第三方实施法治评估项目。评估者不仅与被评估者不存在组织上的隶属或共建关系, 而且在经费来源上也不依赖被评估者的资助。至少在组织领导、经费支持、人员隶属等方面能够确保其独立之资格和地位[3]。

2.2. 评估过程的公信力更容易得到阐释

究竟采取何种评估方式, 才能够确保评估结果更能够获得社会信任。换句话说, 如何确保评估的信度问题是整个评估不容忽视的一个问题, 这个问题关乎评估的真实性和可行性, 倘若评估过程缺少信任基础就会使得行政权力外部性观测失去意义, 整个评估的内容和方法也就成为无源之水无本之木。其实, 评估过程不仅要解决社会公众的信任基础问题, 更是要通过评估保护行政法律关系各方主体的信赖利益。当我们致力于解决好公权力公信力的问题时, 必然会受到“既当运动员又当裁判员”的社会诘问[4]。如何回应这一社会诘问是法治政府第三方评估在确保身份独立之后必须要思考的一个问题, 通过近些年第三方评估实践来看, 独立自主的第三方组织机构在评估活动中就能较好地解决上述问题。第一, 一个中立的组织机构在构架指标体系时是以自身专业知识为获取途径, 而不是从民意获得的视角去设置指标, 在一定程度上避免了“先入为主”的现象发生。毫无疑问, 任何评估都以社会民意为出发点和落脚点, 民意是法治政府第三方评估的影响因素, 但不会成为其唯一决定力量。例如, 近些年, 自上而下推行的多元纠纷矛盾解决方式(ADR)在一定程度上缓解了社会矛盾纠纷的扩大, 其中有部分人对信访十分推崇, 认为政府通过信访解决的问题越多, 其化解社会矛盾的效果就越好; 也有许多人认为信访制度的存在恰恰是政府依法化解社会矛盾的最大障碍, 借助信访解决的问题越多, “信访不信法”越来越成为社会大众的价值信仰, 因而对政府的评价是越来越低。因此, 在自主的第三方评估中, 评估者就可以根据自己的研究成果摒弃民意中的不合理成分, 做出不偏不倚的自身价值判断。

2.3. 评估结果的社会接受性可以得到满足

尽管评估指标设计是中立的, 不以社会公众满意度为依托, 但评估指标体系在价值取向上应该是以评估结果在社会公众中的评价为目标。地方政府所形成的法治评估更多的是从绩效考核或工作汇报的思路来设计指标内容, 而且评估结果往往只作为内部开展工作的参照和指引, 社会公众无法对政府法治建设情况形成比照性认识, “以评促改”的作用没有充分地获得社会效果。这种封闭自主的自我评价导致法治政府推进效果无法得到社会公开品评, 在一定程度上限制了法治政府建设的整体功效。而身份独立第三方评估不受利益主体的牵制, 评估范围、评估指标、评估结果是开放包容的, 它能够较好地容纳社会公众对法治政府建设的期待, 社会公众也能够更好地发挥对评估结果的回馈和品评作用, 这样有利于实现评估为民、为民评估的价值功能。

2.4. 评估为实现“权力 - 权利”的良性互动发挥激励功能

后现代社会, 行政法律关系不再僵化于“管理 - 命令”式行政主体和相对人的单向连系, 这种扁平化模式已经无法适应多变复杂的社会生活[5]。因此, 多元主体互动, 开放包容的多向度行政法律关系已经成为市民社会生活中不可否认的事实。从评估的外在激励上来看, 应正视这一变化, 这种变化对评估

指标本身影响最大,因为在指标的设计中基本上是围绕行政法律关系进行的,倘若忽视多向度立体化的行政法律关系,势必会陷入单向度评估的路径依赖的陷阱当中,被评估者所涉及的多元利益可能无法得到关注和体现,从而影响评估系统性和整体性[6]。

简言之,法治政府第三方评估的真正意义在于通过测评政府在行使公权力和履行职责过程中是否能够始终坚持法治原则;是否能够严格落实依法行政;是否能够做到“权力-权利”的良性互动;是否能够确保各项权力在阳光下运行;是否能够真正实现法为民而治、权为民而生。

3. 法治政府第三方评估机制的实践意义

第三方评估机制在经历了各种实践探索的基础上,凝聚广泛共识。中共十八届三中全会决定要求“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”,中共十八届四中全会决定进一步要求将法治建设成效“纳入政绩考核指标体系”[7]。习近平总书记在2018年中央全面依法治国委员会第一次会议发表的重要讲话中强调,“要加强对工作落实情况的指导督促、考核评价”。这些自上而下的重要顶层部署,为包括第三方评估在内的各种考核评价机制的发展明确了方向,为第三方评估全面发挥作用提供了更大的空间,同时也阐明了法治政府第三方评估在现实中的实践意蕴[8]。

3.1. 符合“法为民而治”的法治发展趋势

习近平总书记在党的十九大报告中强调:“把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。良法善治,是美好生活的基石。进入新时代,人民对美好生活的向往和需求日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义等方面的要求日益增长。

说到法治,“人民的福祉是最高的法律”千百年来广为流传[9]。当下,法治政府建设已然成为时代发展的必然要求,社会大众对“法治”已不再过分关注正义、民主等相关指标,而转向了重视法治与经济、社会发展之间的关系。用指标评估而非概念把握法治已成为评价法治政府法治化程度的基本方法。对于法治政府第三方评估而言,首先得弄清楚法治究竟是为谁而治,评估是为谁而评。只有明确了法治及评估的主体价值,把握好“以人民为中心”的主体地位,坚持法治为了人民,评估为了人民,要把体现人民福祉利益、反映人民主体性、维护人民合法权益贯穿于整个评估的全过程。党的十九大报告确立了人民中心论,这就意味着,行政法律关系的理解范式不再是单向度命令服从式,而是主体与客体地位平等、二元甚至是多元主体之间多向度的良性互动法律关系[10]。人民不仅是守法的主体,更是法治的主体。因此,法治政府第三方评估,不应只强调法治的工具价值,为了评估而评估的做法不可取,要发挥出法治理性价值,将法治的二重价值属性统一到第三方评估实践中。在价值理性层面,坚持人民的主体地位、保障人民权益以及维护公平正义;在工具理性层面,要强调立法的科学性、强化执法的规范性以及注重法治建设的整体性。

3.2. 适应各地方政府进行社会变革的需要

自从“依法治国”被确定为中国共产党治理国家的基本方略之后,对中国的法治建设就提出了更高的要求。但在社会经济高质量发展的背景下,各地政府以追求经产业结构转型、经济模式优化升级等为政府工作重点,唯GDP论的思想在各级地方政府中仍然存在。将经济发展贡献作为衡量政绩的标准,法治建设在一定程度上没有得到应有的重视。之后,党中央又提出了建立社会主义和谐社会的目标,在实现依法治国和和谐社会的双重政治愿景下,法治成了推动社会变革的主要动力,在这一阶段内,不论是构建社会主义和谐社会的总目标还是新时代社会治理格局,都将法治视为最基础也最重要的内容。党的十八届四中全会后,在中央的统一领导下,各地方政府也开始进行能动性改革,纷纷提出了法治建设目

标, 开始用法治水平作为衡量政绩的标准, 再加上法治也是学者们长期关注的领域, 他们也希望自己的理论研究成果能在实践运用中得到证实, 更希望通过自己的参与能推动中国法治建设的发展, 所以为了推进地方治理, 政府和学者开始合作建立起了一套客观公正的法治评估指标体系。

3.3. 实现治理现代化的内在要求

现代化的本质是人的现代化, 要实现人的全面发展和自我价值的充分彰显。法治政府是我国现代化建设宏观构架中的重要组成部分, 是体现现代化水平的关键窗口。法治政府建设要义在“法”, 关键在“治”, 治的主体和客体成为我国法治政府建设以来不断调整的内容。从这个意义上讲, 评估在表面上看是评, 但本质上是治, 法治政府第三方评估的根本目的在于如何在三位一体统筹推进中更好地“治”政府、“治”社会、“治”国家。一切评估指标内容都是从法的要素出发, 以法的规范性来测量政府的治理水平[11]。反观之, 政府的治理水平最直接地体现就是治权, 将公权力规范、私权利保障是法治政府建设现代化自身属性, 也是第三方评估的价值追求。

3.4. 推动法治政府建设民主化的有效举措

推动法治政府建设民主化, 实现民主法治、法治民主, 这两者相辅相成不可分割, 这是中国特色社会主义政治文明的必然要求, 也是依法治国方略的贯彻落实。民主必须以法治为根本形式, 不然民主就变成了人们心中的美好愿景, 法治也必须以民主为灵魂, 不然人民群众的根本利益就无法保障, 最终难免成为只为少数人服务的工具。法治建设第三方评估指标体系通过向公众发放调查问卷的形式为公众提供了一条参与法治评估的民主化道路, 问卷调查的内容涉及政府部门依法行政、公正司法、权利救济等内容, 公众可以根据自己的主观感受对政府的法治化管理程度进行评价, 这不仅仅只是构建了一条公众参与的民主化道路, 也促进了政府和公众之间的沟通和交流, 从而激发了公众的法治意识和参与意识, 这一来一往之间形成了社会法治发展的良性循环。指标体系的评估结果最终都是以数据来呈现, 这也算是政府信息公开的一种表达方式, 一定程度上也促进了政府权力运行的透明化, 通过对指标分值的比较和分析, 公众能清晰地了解政府工作的成效如何, 这无疑也是公民监督政府的有效手段[12]。由此来看, 公众普遍参与法治评估的整个过程, 有利于其利益诉求的表达和社会矛盾的有效化解, 营造良好的民主法治氛围。

4. 结语

总之, 第三方主导的法治评估应当逐渐成为我国法治评估的中流砥柱。一方面, 它可以打破当前法治评估活动的开展直接或者间接由政府部门主导的情况, 突破由人民政府“自己担任自己法官”的状态; 另一方面, 它亦通过舆论促成的竞争关系, 以社会评估为手段, 以促成政府主体产生内在法治动力为目的, 可以有效推动我国法治建设, 进而促成法治中国的实现, 为法治评估活动的民主正当性保驾护航。第二, 在评估程序中引入公众参与, 提供公共话语平台, 也是民主价值之体现。第三, 第三方评估与现代行政法治转型(权力与权利良性互动)存在内在一致性, 可突破权力运行的单向度模式, 能够实现评估导向由“权力运行”一维向“权力-权利”二维关系的转变, 有效地实现了“权力-权利”的观照与回应。

基金项目

2020年度内蒙古哲学社会科学规划项目“权力-权利观照与回应: 构建内蒙古法治政府第三方评估机制研究”(2020NDB041)。

参考文献

- [1] 袁曙宏. 关于构建我国法治政府指标体系的设想[J]. 国家行政学院学报, 2006(4): 12-14+62.

- [2] 刘旺洪. 论法治政府的标准[J]. 政法论坛, 2005, 23(6): 160-166.
- [3] 姜军. 苏州法治政府建设引入第三方评估机制[N]. 江苏法制报, 2014-03-03.
- [4] 中国法治政府评估课题组. 中国法治政府评估报告(2018) [J]. 行政法学研究, 2014(1): 65-66.
- [5] 包国宪. 第三方政府绩效评价的实践探索与理论研究——甘肃模式的解析[J]. 行政论坛, 2010, 17(4): 59-67.
- [6] 侯学宾, 姚建宗. 中国法治指数设计的思想维度[J]. 法律科学, 2013(5): 3-5.
- [7] 钱弘道, 戈含锋, 王朝霞, 等. 法治评估及其中国应用[J]. 中国社会科学, 2012(4): 140-160.
- [8] 孟涛. 法治的测量——世界正义工程法治指数研究[J]. 政治与法律, 2015(5): 11.
- [9] 关保英. 论法治政府的新内涵[J]. 南京社会科学, 2015(1): 22-28.
- [10] 赵鹏. 从评估数据析法治政府建设中形式主义表现及其根源[J]. 中国政法大学学报, 2014(4): 56-62.
- [11] 姚锐敏. 县级政府依法行政动力系统存在的问题及改善途径[J]. 政治学研究, 2014(5): 26-28.
- [12] 郑方辉, 周雨. 法治政府绩效满意度实证研究[J]. 广东行政学院学报, 2013(9): 17-19.