司法绩效考评机制亟待改革

□阮传胜

党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出“深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。”

由于受司法、行政一体化这一源远流长的中国法律传统的影响，长期以来，我国司法制度及其运作机制一直渗透着浓厚的行政化色彩，自上而下的司法绩效考评机制也一直是司法行政管理系统的具体内容之一。我国当前的司法绩效考评机制依据的是一套客观量化的指标体系，它将司法的工作内容分解成一个个可以用数字量化的行为。在这样的考评指标之下，具体考评就是计算或统计相关数据的多少或大小。一定意义上说，司法绩效考评机制事实上已成为司法机关工作的“指挥棒”。

从本质而言，绩效考评属于一种自上而下的管理方式。将其运用于那些按照科层结构构建的组织，可能不存在结构性的障碍。但将绩效考评运用于司法管理中，则易导致违背司法规律，影响司法职权行使的独立性。同时，客观量化的司法绩效考评机制有时甚至会对司法机关加以误导，违背司法权运行的规律。司法并不是一项完全以“产出”为最终导向的活动，而是一项以实现司法公正为价值取向的工作。作为司法体制的一个重要环节，司法绩效考评机制亟待改革。

为了实现证据判断的灵活性与法律适用的可操作性，司法人员必须享有一定的自由裁量权。由于自由裁量权赋予了司法人员相对自由的行动空间，只要具体裁量没有超出应有的幅度，就不能认为司法行为错误。也正是由于这个原因，司法绩效考评指标应有一定的弹性。但实践中，我国现行司法绩效考评机制设定的往往是一些僵化、严格的指标。而且，由于法律运行的不确定性，不同程序阶段的案件处理结果与先前判断不一致甚或出现一定程度的差别，都在所难免。但现行司法绩效考评仍将所谓的“错”作为考评案件质量的重要指标，这无疑忽视了司法行为的特殊性。

此外，在刑事领域，由于涉及检察机关与法院的相互制约，较为僵化的指标化司法绩效考评缺陷尤为突出与明显。现有刑事司法绩效考评机制常常会强化检察院、法院内部不正常的协调配合，会扭曲正常的诉讼结构。

诉审分离、诉辩对抗与以审判为中心，是现代刑事诉讼运行的必要前提与条件。现代法治架构将刑事案件的起诉权与监督权赋予检察院，将审判权赋予法院。这个司法结构的核心是分权与制衡。我国《刑事诉讼法》第7条规定：“人民法院、人民检察院和公安机关进行刑事诉讼，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。”为了实现诉讼的程序公正与裁决的实体公正，检察机关与法院机关应当各司其职，各行其权。然而，现有的刑事司法绩效考评机制的各种量化考核指标要求，极易将本应是控、辩、审三方三角式的架构演变为协商式的“流水线”运作的线形关系。

以检察机关的考评为例，其不仅要考评无罪判决率，甚至还要考评变更罪名率。为了控制无罪判决率，无把握的案件就不起诉；即使已经起诉的案件，如法院已经认为确属无罪，也会同意检察机关撤诉的要求，或建议检察机关撤诉。如此，无疑是违背我国刑事诉讼法第7条的立法本意的，也有违司法规律。

此外，刑事司法绩效考评机制实际上是抹杀了程序的功能与价值，变相剥夺了犯罪嫌疑人、被告人的基本诉讼权利，影响了诉讼的公正性。检察机关与法院之间、下一级法院与上一级法院之间的不同司法机关为了完成所谓绩效考评指标而强调与倚重协商式的“流水线”运作，必然导致犯罪嫌疑人、被告人的基本诉讼权利难以保障，从而损害刑事诉讼程序价值之实现。也正是基于此，2013年11月21日，最高人民法院发布的《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》也明确提出，“建立科学的办案绩效考核指标体系，不得以上诉率、改判率、发回重审率等单项考核指标评价办案质量和效果。”

对于司法活动而言，对司法人员的绩效考核的判断标准应是事实判断是否正确、法律适用是否准确、案件处理是否公正、案件处理是否在法定期限内的。简单的数字化管理，不符合案件的复杂性和多样性，以及司法受社会时空条件影响的现实情况。因此，在司法机关内部实行绩效考评不能违背诉讼规律，不能有损司法机关从业人员依法独立行使职权。司法绩效考评机制的设计，应更加侧重于引导式的管理与监督式的管理，司法绩效考评机制的设计应在确保司法人员中心地位与司法权完整的前提下进行。

为保证实现司法公正，充分考量司法活动的特殊性，对我国现行司法绩效考评机制可作以下几方面的改革：

一是考虑司法的复杂性和多样化，降低数字化指标在司法考评中的作用。数字化指标体系的统计，应只运用于司法态势、发展趋势与问题的把握，而不应当机械用于单位与个人的工作业绩评价。

二是调整、完善目前的数字化指标体系，使其更加符合司法的现实和规律。应当注意不同的诉讼阶段，不同的诉讼主体在案件认识上的正常区别。如上级法院与下级法院不同的裁判观点可能导致不同的判决结果，常常不一定反映谁对谁错；检察机关起诉审查具有相对封闭、单方面审查和中间程序的特征，因此，起诉指控不同于法院判决，甚至案件中出现无罪判决也是正常现象，不能简单化地对起诉作负面评价，除非贪赃枉法或者明显不负责任故意所为。

三是废止一些有悖于或者直接违反司法活动规律的考核指标。例如，取消对不起诉率的严格限定；科学界定错案标准，根据对案件的证据采纳、事实认定、法律依据、内部意见分歧情况等综合考虑；弱化对证据不足不起诉、无罪判决、改判、发回重审等的考评，司法人员个人无责任的，不得据此实施惩戒。

此外，为保证实施司法绩效考评内部程序的正当化，还应当确立异议机制。尤其是涉及惩戒性后果的考核，应当听取被考核人员的异议。可能有错误的，应当赋予被考核人员申诉权，设立纠错机制。

（作者单位：上海市委党校）

理论探讨

以创新思维发展普惠金融

□罗玉冰

党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出“发展普惠金融”，首次以中央全会文件形式作出发展普惠金融的战略部署，充分显示出党中央把民生领域、弱势群体、贫困地区金融服务提升到了全面深化改革的战略视野，这是党中央立足2020年全面建成小康社会新目标，顺应广大人民群众金融服务新期待，作出的一项全局性、战略性重大决策。

普惠金融作为新时期我国一项全新的金融改革发展战略，应充分结合中国实际并借鉴国外普惠金融发展经验，加快构建具有中国特色的普惠金融政策体系、组织体系、市场体系、服务体系，全力引导普惠金融向纵深发展。

建立综合性的普惠金融政策体系。发展普惠金融，既要遵循和发挥市场对资源配置的决定性作用，又要依靠和强化政府引导以及政策扶持作用，有效解决弱势群体金融服务中的“市场失灵”问题。探索建立跨部门的普惠金融领导协调机构，加快制定完善适宜普惠金融发展的法律法规和政策框架，制定科学系统的普惠金融发展战略，整体推动普惠金融发展。健全财政政策支持体系，建立普惠金融的风险补偿机制，积极采取税收优惠、财政贴息、财政补助等方式，降低普惠金融主体的经营成本和业务风险。建立有利于促进普惠金融发展壮大的金融宏观调控政策和监管政策，充分利用优惠存款准备金率、再贷款、再贴现等倾斜措施增加普惠资金来源，适度放宽涉农、小微企业、扶贫等普惠贷款风险考核监管的容忍度，提升金融机构参与普惠金融的积极性。

健全多层次的普惠金融组织体系。应重点针对农村地区金融机构覆盖率低、竞争不充分的现状，加强政策引导，鼓励支持政策性银行、国有商业银行和其他股份制商业银行到县、乡增设分支机构，平衡好自身经济利益和所承担的社会责任，提高城乡金融服务的均衡化水平。大力发展村镇银行等新型农村金融机构，鼓励民间资本依法发起设立民营银行，全面发展社区银行、资金互助社、小额信贷、融资租赁、自助银行等贴近“三农”、小微企业和低收入群体金融需求的“草根金融”和“金融毛细血管系统”，使之成为普惠金融的生力军，促进政策性、商业性、合作性等不同规模、不同类型的金融机构参与到普惠金融体系中来。

完善全方位的普惠金融市场体系。发展政府扶持、多方参与、市场运作的普惠金融信用担保体系，切实加大中央财政对贫困地区、涉农、小微企业融资担保机构发展的支持力度，形成稳定的担保基金和信贷风险补偿基金补充机制。充分发挥资本市场的融资功能，适度降低新三板市场的准入门槛，支持小微企业上市融资。采取“政府牵头、企业自愿、集合发行、统一担保、市场运作”的融资模式，积极推动中小企业集合票据发行，突破单个中小企业难以在债券市场直接发行债券的难关。规范发展民间金融，引导民间资本更多地服务弱势群体和小微企业，不断扩大普惠金融的融资渠道。树立“普惠金融的基础是普惠信用”的理念，开展现代信用教育，完善信用法律法规制度，加大对失信行为的惩戒力度，提升全体民众的信用意识，优化普惠金融生态环境。

构建广覆盖的普惠金融服务体系。发展普惠金融，最直接、最基本的要求就是要改善面向更多贫困和低收入群体的金融服务，创新更多适应小微企业、“三农”和低收入群体需求特点的金融产品，提高金融服务的可得性。借助各类涉农金融机构和金融科技的快速发展，在不适合设立物理网点的金融机构空白乡镇，扩大POS机、ATM机布设范围，建立金融便民服务点，大力推广手机银行、电话银行和网上银行，填补偏远地区基础金融服务空白。创新符合普惠金融服务对象需求的金融产品和服务方式，鼓励金融机构积极开展农村土地承包经营权、集体建设用地使用权、农民住房财产权抵押贷款业务试点，大力推广订单农业与供应链融资、涉农直补资金担保贷款、仓单质押贷款、联保贷款、信贷加保险等成本低、可复制和可持续的普惠金融产品和服务。同时，积极探索提供包括保险、证券、理财、租赁、信托、期货、黄金及外汇交易等全方位、综合性的普惠金融服务，满足弱势群体投资、消费等方面的金融需求。积极稳妥地促进互联网金融发展，探索推进网络金融服务和网络投融资平台建设，延伸金融服务半径，有效增强互联网金融对传统金融的补充作用。

（作者系中央党校进修部学员）

如何界定“中产阶层”的标准

□杨文伟

当前，学界关于中产的提法众说纷纭，如中间层、中产阶层、中产阶级、中等收入阶层、中等收入群体等等，尚没有形成一个统一的称谓（以下统称“中产阶层”）。之所以造成这一现状，一个重要的原因就是划分标准及其依据各有不同。学者们围绕收入、职业、声望、权力、教育、生活质量、消费方式、个人素质、价值取向、社会影响等维度，设计了一系列指标体系，来对中产阶层进行实证研究和量化考证。

以收入水平为基础的多元指标体系。即以收入、财富或财产为划分中产阶层的基础性标准，将社会中介于富有阶层与贫困阶层之间、具有中等收入水平的群体界定为中产阶层。据此，国外学者还划定了贫困线和家庭净资产上下限作为中产阶层的标定阈值，进而制订出社会经济地位量表，以此来测度人们的社会经济地位。同时，还兼顾到其他维度，认为中产阶层概念不都完全反映着人们的收入水平，同时也反映着生活质量、教育地位、消费水平、城乡结构、职业结构和国情差异等多方面状况。

以消费标准为基础的多元指标体系。坚持该指标体系的学者认为，以家庭收入作为中产标准具有较大的不确定性，如人们对家庭概念内涵和外延的认识不统一，模糊性、隐私性和主观性较强，从而导致误差较大。因而应突出消费的终端显示作用，同时消费也关联着收入水平、社会地位、生活质量、教育程度等指标，将其作为划分中产的基础标准更具准确性和代表性。为此，一些学者建议，可以考虑的量化指标有恩格尔系数和耐用消费品指数等。

以职业为基础的多元指标体系。该指标体系的突出特征是将劳动分工与职业特征当成划分中产阶层的基础性标准，因为职业往往涵盖着收入、权力、教育、生活方式等关联性指标。为此，可以从客观职业结构和主观评价两个向度进行操作化。客观上，依据工作环境、工作对象等，将从事工程技术、行政管理、商业营销、教师、律师、医生等脑力劳动的人群界定为中产阶层；主观上，以职业的社会报酬及其社会评价为基点，针对社会成员的地位归属意识，采用主观自我评价和他人认定的方法（如自我评价法和公众声誉法等），通过对自己或他人的职业声望进行排序、评价和认定来测定中产阶层。

综合取向的多元指标体系。应该说，这一类标准已经成为当前中产阶层划分的主流。它与前述标准的重要区别就是并不存在主导的基础性指标，几大指标之间是并列平行的。学者们依据各自的研究偏好和方法手段，整合客观指标和主观指标，提出了多种综合指标体系。如有的用收入水平、职业类别和教育资本来衡量中产阶层；有的综合集成社会变迁的变数指标、职业指标、经济指标（包含财产和收入）、声望指标和权力指标来界定中产阶层；有的统筹考虑职业工作方式、职业权力、收入及财富水平、就业能力、消费及生活方式、公德意识及相应修养来进行操作；有的提出以职业分类为基础，依据组织资源、经济资源和文化资源占有状况为标准来标定中产阶层；有的根据职业、教育、生活方式、价值取向等来界定中间阶层；甚至还有的认为，应当从收入水平、生活质量、个人文化素质、价值取向、心理特征以及社会公益活动参与程度等方面来定义中产阶层。

“尺有所短，寸有所长”。应当说，上述标准可谓是各有千秋，互有利弊。当前，我国正处于全面建成小康社会的决定性阶段，培育和壮大中产阶层，攸关社会公平正义，攸关社会和谐稳定，甚至攸关改革开放大局。从这个意义上说，厘清中产阶层的划分标准，澄清对中产阶层的认识误区，就具有重要的理论价值和决策参考价值。笔者以为，在学界众说纷纭、莫衷一是的情况下，为更准确地认识、理解和运用中产标准，理应着力把握住以下几点：

在制定标准时，切忌刻舟求剑，而应与时俱进。现代意义上的中产阶层是20世纪40年代以后西方社会发展变迁的产物。在生产力发展和新兴科技革命的推动下，它不断地发展壮大，具备了许多全新的特征。此时，如果用传统的阶级划分标准去框定它，无异于刻舟求剑。反观我国，改革开放以后，随着经济社会市场化程度的不断加深，各个社会阶层一直处于不断分化、流动和重组的状态之中，原有的“两个阶级一个阶层”的铁板一块式的阶层结构被打破，附着在社会成员的阶级地位之上的意识形态色彩逐渐淡化，现代中产阶层也在逐渐发育。这也决定了我们不能一成不变地继续沿用旧有阶层（阶级）划分标准，而应该适时、动态地引入新的变量和维度来界定中产阶层。

在理解标准时，切忌生搬硬套，而应灵活变通。分层标准就是一把尺子。这些“尺子”本身并不是刚性的、机械的。它既不是固定不变的阶层边界，更不是身份壁垒的藩篱，而是弹性的、兼容并蓄的地位指示器。而且，标准和标准之间，指标和指标之间，并非相互独立、相互隔离的，而是相互关联、可以通约的。所以，无论采用哪一种标准来衡量中产阶层，都不能生搬硬套、一一对号入座，而应该保持足够的弹性，可以根据中产阶层的实际情况加以变通理解。如消费标准和收入标准就在许多具体指标上相互兼容，我们完全可以根据研究目的的需要和研究对象的特点加以取舍或组合运用。

在适用标准时，切忌“一刀切”，而应具体问题具体分析。与自然科学研究相比，社会科学研究对象具有与生俱来的主观性、交互性、复杂性和变动不居的内生特点，决定了社会科学研究总是“测不准”。所以，在这个意义上，绝对科学的、放之四海而皆准的分层标准是不存在的，既有的中产标准都是相对的、具有各自特定的适用范围。所以，在考察这些标准的适用性时，必须杜绝“一刀切”，而应该根据特定社会群体的实际情况具体问题具体分析。否则，就比较容易犯下“淮南为橘，淮北为枳”的错误。例如，在衡量某一群体的受教育程度时，如果忽视不同年龄阶段群体受教育的历史差异以及教育资源地区分布不均等现实因素，笼统地按照一般的受教育标准划分，就很容易把一部分生活在教育落后地区、年龄较大且受教育程度相对较低但实际上完全符合中产标准的人群剔除在外。

运用标准时，切忌削足适履，而应量体裁衣。标准之于中产，犹如鞋之于脚。鞋子必须适应脚的尺寸，而不是相反。而一切围绕中产标准孰优孰劣的学术纷争，实际上是舍本逐末，头足倒置，有脱离实际之嫌。这提醒我们，在运用标准时，不能盲目地追求指标体系的精致完备，更不能犯削足适履、用标准裁剪现实的错误，而应该量体裁衣，使指标体系更多地接接地气，贴合实际，符合实情。毕竟，“鞋子合不合脚，自己穿了才知道”。所以，应该在参考总体标准的前提下，构建起符合地区、行业和特定群体实际的中产标准体系。反之，如果用一个硬性的数值来标定中产阶层资格线，罔顾地区间巨大的经济社会发展差距，就会导致相对落后地区一些实际上达到中产标准的群体被抛出中产行列，而发达地区一些实际上达不到中产标准的群体被硬拉进中产队伍之中，从而造成中产评估数据的失真、失实，给相关政策决策带来不可低估的负面影响。

（作者单位：空军预警学院）

学术评论

以分配制度改革规避“中等收入陷阱”

□朱　锐

改革开放30多年来，中国取得了世界瞩目的成就。2013年，我国人均国内生产总值已超过6000美元，进入上中等收入国家。但是，我国在人均GDP水平不断提高的同时，也出现了社会收入差距明显持续拉大的问题，基尼系数2000年达到0.40的警戒线，近几年平均超过0.45，2013年更达到0.473。

当前我国的收入分配格局呈“哑铃型”结构，高、低收入人群比重较大，中等收入人群只占五分之一左右，两头大、中间小。据统计，2010年，中国有1000万人民币流动资产的家庭有54万，占全国人口的比例只有0.1%，总财富多达2.68万亿美元，超过当年GDP的44%，虽然当年人均GDP达到了4600美元，但是全国60%的人的平均收入达不到1200美元。这意味着改革的成果丰硕，部分先富群体占有过多，普遍居民分享过少，中国收入分配差距大的问题比较严重，主要体现在两个方面：农村和城市之间的收入差距改善不大，2010年城乡相对收入差距为2.79，2011年则上升到3.10；不同行业之间的收入差距，特别是垄断行业与竞争性行业比从2003年的1.58倍上升到2012年的1.76倍，行政垄断或市场垄断行业包括能源、金融、通讯与其他行业的收入差距过大。其他还有地区差距，如沿海与内地之间的差距，同工不同酬等问题。

收入分配体系不完善，市场化改革不配套，社会保障改革不到位，税收制度调节收入差距功能不适应，收入再分配作用不明显是我国收入差距拉大的重要原因。中国要避开陷阱的唯一出路在于深化改革，最重要的是重视收入分配公平问题，深化收入分配制度改革，促成一个强大的“中等收入阶层”。

加大投入，强化以提升人口素质为核心的国家人力资本战略。随着我国进入中上等收入国家，加速产业升级和技术进步是实现经济持续快速发展的根本保证，充足的人力资本是实现经济发展方式转变的基本要求。首先，国家应继续加大教育投资力度，尽管我国目前教育投资占GDP的比重已经超过4%，但是与优先发展战略的要求相比较，仍然远远不足。其次，城乡之间和区域之间的教育不均衡问题突出，教育质量还存在巨大差异，国家教育领域的转移支付应聚焦贫困地区和低收入群体，提高落后地区的教育硬件和软件水平，增强困难群体的教育支付能力，以此来提升人力资本质量，通过教育均等化增强贫困低收入群体的未来发展能力和收入水平，来缓解收入分配问题。同时，在初等教育已经基本普及的情况下，探索并最终普及高中教育，通过发展高等职业教育来提高我国高等教育的入学率，提升全民的受教育水平。

平衡推进城市化，缩小城乡居民收入差距。规避风险、跨越陷阱，至关重要的是遏制城乡居民收入差距的扩大。平衡推进城市化、工业化和农业现代化是中等收入国家迈向更高发展水平的必由之路。日本、韩国在城市化进程中既发展工业又保护农业的经验值得借鉴，而阿根廷、巴西、墨西哥的农业“空心化”则是我们的前车之鉴。我国正处于城市化快速发展的阶段，2013年城市化率已经达到53.73%。要又好又快地推进城市化，必须扭转重视速度，忽视质量的传统方式，在促进城乡均衡发展的基础上，提高发展速度。要加快农民工有序市民化转变，挖掘城市消费潜力，促进居民消费需求增长。要鼓励沿海劳动密集型产业向中西部转移，支撑中西部地区的城镇化进程。要控制房价过快增长，形成城镇房价合理的决定机制，容纳更多外来居民定居。积极推进新型工业化，在提供充分就业岗位和公共设施的基础上实现城镇化的健康发展，实现经济社会的可持续发展。

更好发挥政府再分配作用，完善社会保障体系。税收、社会保障、转移支付是再分配调节的主要手段，而社会保障制度的建立是政府对国民提供公共服务和转移收入的重中之重。一要增加社会保障投入。据测算，目前我国教育、医疗、社保占政府支出比重30%左右，比同等发展水平国家低20个百分点，比发达国家低40个百分点，要在国家财力不断提高的前提下，逐步提高社会保障的投入；二要缩小城乡社会保障差距，逐步实现基本公共服务均等化，推动户籍制度改革。重点提升农民养老、医疗、教育保障水平，并轨机关、事业、企业与城乡“碎片化”五套养老制度，建立多层次社保体系，确立养老资金安全有效运行制度。

（作者系中央党校进修部学员）