本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

依法治国

地方法治评估的五个关键指标

法治活动与经济活动不同，经济活动的基本形式决定了每一项经济活动最终产出是可计算的，可以通过简单相加得出一个总值。但法治活动比较复杂，无法通过普遍的量值来计算法治行为的成效。因此，评估法治只能够采取概括的方式，无法求得一个总值。在这个意义上，不可能存在所谓法治的GDP。

□ 张立伟

十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出了要构建科学的法治评估指标体系的重要命题，此后四中全会在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中进一步提出要将法治建设成效纳入政绩考核指标体系。随着三中、四中全会所提出的法治建设各项举措的逐渐推行实施，对各个地方的法治建设状况通过法治指标体系进行科学有效的评估，越来越显得重要。

通过指标体系对法治进行评估，需要解决几个理论上的前提。首先，法治应该是可以被量化评估的。法治的量化评估，是随着上个世纪70年代的法律发展运动兴起而出现的一个新命题，实际上属于日趋精细化的管理科学在法治领域内的应用。从世界银行和有些国家的研究和实践来看，对法治状况进行量化评估越来越成为普遍采用的研究方法。其次，法治评估的目的是为了更加客观更加准确地描述法治发展状况，从而为推动法治发展提供相关的动力和指引。再次，法治评估力求客观和准确。一般而言，评估的客观性和准确性是通过一套科学有效的指标体系来实现的。但目前来看，在学理上还并没有形成一套完善的可普遍适用的评估指标体系，因此法治评估就方法而言有其多样性。

对于中国目前的法治评估而言，有这样几个特点。其一，法治评估的对象更多指向的是地方法治建设状况，而非整个中国的状况。当然，对地方法治进行评估并不排斥对于中国整体法治建设状况的评估。但就十八届三中、四中全会提出的法治评估指标体系而言，主要指向的是地方。而且，此前中国各地进行的法治评估的研究和试验，也多集中于地方法治状况的评估。因此，在这一点上，与世界银行及相关研究者所提出的法治评估指标体系不同，后者评估的对象一般是某个国家或者地区的法治状况，是一个对完整法域的评估。其二，法治评估的主体，更多指向的是地方政府，而非第三方。尽管不排斥相关研究机构作为第三方对地方法治状况的评估，但十八届三中、四中全会提出的法治评估指标体系，以及各地已经进行的评估实践，其评估主体是以法治建设的领导者为主要，很多时候体现为地方执政者对地方法治状况的自我评估。而这一点上，与国际上和其他国家的既有研究成果，也不尽相同。后者更多的是采取第三方评估，要求评估主体的独立性、客观性。其三，法治评估结果的应用，要为地方法治发展提供引导，但更重要的是要为地方法治建设提供一个切实的动力机制。通过对地方法治建设状况进行科学有效评估后得出一个具有权威性的判断，作为对地方政府及官员的施政行为进行评价的重要依据，从而强化地方政府推动法治发展的动力。这种责任——动力传导机制被认为是中国经济发展的重要经验之一，即通过对地方政府的GDP考核来形成一种竞争格局推动地方经济发展。因此，决策者将此经验移植到法治建设中来。而国际上和其他国家在法治评估方面的研究成果，更多只是提供一种理论上的参考，很少会直接影响法治实践。

由此，中国的地方法治评估指标体系必然不能等同于世界银行等相关国际机构的既有评估指标体系，需要根据自己的特点来设计。比如，当量化评估的对象是地方法治状况而非整个国家时，有些指标的重要性会下降，例如法治统一性的指标、立法的指标等。按照十八届三中、四中全会精神，设计中国的地方法治评估指标体系，至少应当符合以下几个基本原则。

法治原则，即评估指标的设计本身符合法治的基本原则和精神，能够反映地方法治发展的基本情况。此原则为一般性原则，它要求法治指标体系在设计时要对法治的最核心原则和要素作充分的考虑，并提供准确的表现反馈机制。就当前法治理论来看，对法治的最核心原则和要素已经有基本共识。所以，在各种版本的法治评估指标体系中，这一原则皆为一般性原则。

科学化原则，即评估指标能够较为准确地反映地方法治发展的状况。科学化原则，一般是通过评估指标的科学获取方式、对评估指标进行科学计算等系统化的科学方法论来加以保证的。需要说明的是，一般而言，一套评估指标体系包括了两类不同的指标，客观性指标和主观性指标。客观性指标和主观性指标在评估法治发展状况时各有其不同的侧重点和优势。但是，在中国地方法治评估体系设计中，考虑到评估主体和评估结果的效用和权威性，应尽可能少用或者不用主观性指标。所以，此科学化原则也可以称之为客观性原则。

有效性原则，即评估指标要能够在法治实践中得以应用，并为执政当局提供法治的责任制考核方面的切实依据。这一原则集中体现为评估指标能够概括反映地方法治发展的不同环节的状况并且容易获取。这一点往往在此前研究成果中被忽略。国际上的一些相关研究成果，以及国内的研究和实践，过于强调法治指标体系在评估上的全面性、完整性，往往设计出来的法治评估指标体系非常复杂，主客观的评估指标总共上百项，甚至几百项。一方面，过多的评估指标，有些不容易获取，或者获取的过程中很容易失真；另一方面，各种指标不同权重的考量，在最后计算时很难把握。所以，越是复杂的指标体系，涉及的变量就越多，得到的评估结果也就越可能失真，越不准确。

基于上述原则，笔者提出一个评估某个地方法治发展的简明指标体系，即通过对一些关键性指标的考核，力求客观准确反映地方法治发展状况和建设成效。这些关键性指标，既能够较为全面地涵盖地方法治的基本状况，如依法执政、立法、行政、司法等方面，又能够在客观性、真实性方面获得统计学上的支持，将数据失真的可能性降至最低，同时，还考虑到了不同地方在人口经济发展方面的平衡性。评估地方法治状况的简明指标体系，主要包括了五项关键性指标。

第一，地方人大对财政预算的审批指标。此指标下，主要考察地方政府所提交财政预算是否合乎预算法治化的要求。出于可操作性考虑，以地方政府提交财政预算表的全面性为主要评估要素，例如预算支出方面在类、款、项、目的不同级别上，考虑设计不同的分值。预算列得越全面越详细，得分越高。此指标的评估，实际上涉及人大权力的行使，以及政府依法行政的情况，还涉及地方的依法执政状况。

第二，每十万人中地方私营企业数量指标。此指标下，主要考察的是地方政府依法行政的情况。依法行政是最难评估的法治环节，因为行政权是最全面最基本的国家权力，涉及面太广，用面面俱到的方式来评估，根本做不到。所以，不如反其道行之，用一个简单的指标来反映。之所以选择地方私营企业数量，是因为这是一个较为综合性的反映地方政府依法行政状况的指标。市场经济是与法治最为密切的一个领域，私营企业发展状况与一个地方的依法行政环境有着最密切的关系。设计每十万人这一平均数，是为了最大可能减少经济社会发展程度对于地方法治评估的影响，实现不同区域考核的公平性。

第三，每十万人中地方法院所受理的行政诉讼案件数量。这也是一个综合性的指标，主要反映法院独立司法、企业及个人的法治意识和政府依法行政的状况。影响行政诉讼案件数量的因素实际上很多，但是最重要的因素是司法机关依法独立行使职权的状况。与第三指标相似，取十万人口的平均数来实现评估考核的区域平衡。

第四，生效判决执行状况指标，主要看地方法院生效判决中的未按时得以执行的判决比率。这同样是综合性指标，主要反映司法权威性和独立性状况。法院的生效判决难以执行，同样有很多因素，除了个体法治观念因素之外，司法权的权威性是最重要因素，与此相关的同样很有司法执行权的独立性问题。因为司法权独立行使的要素是法治的最核心原则之一，所以有两个关键性指标与此要素有关。

第五，每十万人中地方的律师数量。此指标主要考察地方的法律服务保障情况，同时又涉及地方的法治环境、法律教育、法律普及等各方面状况。

在这个地方法治评估简明指标体系中，五项关键性指标的权重相同，若以百分制计算，各占20分。最后加权计算之后，可以得出一个地方的法治评估概括值。需要指出的是，法治活动与经济活动不同，经济活动的基本形式决定了每一项经济活动最终产出是可计算的，由此可以通过简单相加得出一个总值。但是法治活动太过复杂，无法找出一个普遍的量值来计算每一项法治行为的成效。因此，评估法治只能够采取概括的方式，无法求得一个总值。在这个意义上，不可能存在所谓法治的GDP。

参考与借鉴

杜绝新闻敲诈的有效机制

□ 王若磊

近一段时期以来，有关新闻敲诈的报道常见诸于报端，引发了舆论的极大关注。有关记者权利、钓鱼执法、媒体伦理、舆论监督的话题成为了热议焦点。事实上，新闻敲诈相对于一般敲诈行为更受关注，盖因新闻传媒的社会影响更为广泛，其与舆论监督间可能产生的错位也更易于引发误解。

新闻敲诈本质上是一种权力寻租行为

新闻，顾名思义是新近发生事端之见闻报道，因此其本质首先是客观性，需将事件本身的信息客观呈现给社会公众。然而，由于其传播渠道在一定程度上的垄断性、稀缺性和广泛性，新闻传递出的信息就具有了更大的权威性和影响力。现实中，虽然人们都有自我判断的能力，然而事实上人的观念和看法往往受其接受的信息影响。因此，在客观性的前提下，新闻会出现第二个特性，从客观维度逐渐过渡到主观维度，出现信息的引导性这一特征。由于其广泛的影响力和引导性，新闻媒体的舆论报道权因之具有了类似于公共权力的属性。这种准公共权力的性质要求新闻报道以客观真实为基础、以公共利益为归依。

假使媒体人员借助公共渠道和媒介追求一己之利，实则典型的公权私用行为，这就是新闻敲诈备受诟病的原因。新闻敲诈主要指新闻从业人员或者冒充者以记者的名义，为获取非法利益，以不利于报道对象的新闻稿件相威胁，对报道对象进行要挟、勒索的行为。虽然大多数情况下被敲诈对象行为确有一定程度的瑕疵，因而才愿意花钱消灾、息事宁人，但这并不影响对新闻敲诈行为本身性质的判定，敲诈行为和对象的错误程度没有丝毫关系。因此，无论主观是否存在恶意，也无论主体是新闻记者还是冒充者，只要客观上实施了以新闻报道相威胁的敲诈行为就可认定为新闻敲诈。关键要看是否存在以报道换取私利的不当交易。

因此，新闻敲诈首先是一种违背新闻伦理的行为，同时在任何国家它都是违反新闻从业准则的违规行为；更严重的情况下，它可能受刑法规制，被认定为违法犯罪行为。长时间以来，对此类行为我国的司法实践有以敲诈勒索定罪论处的，也有因记者的国家公职人员身份被认定为受贿罪的。根据最高人民检察院和最高人民法院2013年4月联合发布的针对敲诈勒索罪专项司法解释的规定，利用或者冒充新闻工作者特殊身份敲诈勒索的，超过1000元就达到定罪标准，按敲诈勒索罪处理。这一司法解释明确了新闻敲诈行为的法律性质和后果，也足见对其的惩治力度。

新闻敲诈本质上是一种权力寻租，是用具有公共性的新闻报道换取个人利益。新闻敲诈不仅损害新闻媒体的客观性、权威性和公信力，还会影响整个舆论生态和社会信任，现代陌生人社会基于共享信息建立的信任关系可能会因此受到伤害甚至荡然无存。

有效机制有哪些

新闻敲诈是社会公害，需重拳打击。据《人民日报》报道，从2013年到2014年4月的一年多时间内，全国共受理新闻报刊领域举报案件400余件，查处违规报刊216家，停办76家，还有49个记者站和14455个记者证被注销，193个记者站被缓验。很多人就此认为新闻敲诈屡禁不止的根本原因是我国特殊的新闻体制造成的。他们认为，由于我国媒体存在政治和市场主体双重身份，既有政治地位，又有创收压力，新闻敲诈在此环境中在所难免。也有人称是媒体泛滥之余传媒市场竞争不充分造成媒体良莠不齐，而不良媒体正是新闻敲诈的主要来源。

但实际上，市场化并不是消除新闻敲诈的根本方法，双重体制也不是造成新闻敲诈的根本原因。马克思早在150年前就看出了这一点，他在1861年写作的《法国的新闻敲诈——战争的经济后果》一文中就深刻地指出了市场化媒体政治投机和商业投机的本质，明确指出市场化的媒体无论大小都存在新闻敲诈的倾向。马克思生动地举了《泰晤士报》的例子，称这些报纸的态度常常以自身利益的变化为转移，毫无原则与是非，不过是借助媒体这一平台“随时准备利用自己特有的言论自由来发财”。这种现象当前在西方国家依旧存在，市场化的媒体、政治权力和资本相互捆绑又相互利用，都为了博取自己利益的最大化。

因此，媒体的市场化并不是对症下药的良方，新闻敲诈是新闻报道权滥用造成的。事实上，只要存在具有广泛影响力的媒体这一介质，就会有新闻敲诈，不论中西，无论大小，也无论媒体的形态。这如同只要有公权力的存在就存在腐败的可能一样。

新闻敲诈屡禁不止的直接原因是受害者信息不对称，且对违法者打击力度不够造成的。因此，有效遏制甚至杜绝新闻敲诈，一方面要能让报道对象有效识别真假新闻记者和媒体，另一方面需严厉打击新闻敲诈行为人。一是建立记者身份查询平台，让被报道者或新闻相对人能第一时间辨别记者和媒体的真伪、资质。二是建立有效的新闻敲诈举报平台，借鉴纪委举报平台的有益经验，建立登记、调查、反馈、处罚的完整流程和公开处理机制。三是采取严厉的处罚措施，对从业人员实施新闻敲诈零容忍，一经查实既进行公示，还要吊销记者证，让其再也无法从事新闻报道工作，并对所在单位进行连带处罚，强化管理责任。同时配合刑事处罚手段，一旦达到入罪标准绝不姑息。四是对中小媒体资质进行严格审批，主要考察其管理规范化程度、财务来源状况等。新闻敲诈成为顽疾，一个重要原因是媒体素质参差不齐、鱼龙混杂。因此，通过媒体管理强化主体责任是关键一步。

客观上讲，新闻敲诈存在的原因还与正常舆论监督渠道不畅，以及现实中被敲诈对象事实上存在违法行为有关。有鉴于此，新闻敲诈行为也带给我们很多反思。一方面，当然是要通过上述机制和办法杜绝新闻敲诈行为。另一方面，也要用疏导的办法，也就是畅通正常的新闻舆论监督。在现实中经常看到，越是那些正常新闻舆论监督不能很好发挥作用的地方，腐败和违法行为越容易发生，这就给少数借新闻敲诈谋利的人留下了空间。如果新闻舆论监督是畅通的，则留给新闻敲诈的空间会大为减少。此外，那些被敲诈的单位和个人也要检讨，为什么会被新闻敲诈行为找上门，如果自身没有瑕疵和毛病，“身正不怕影子斜”，自然这种恶劣行为也不会得逞。这也在相当程度上提醒那些曾被新闻敲诈过或面对类似风险的单位和个人，不要寄望于所谓的花钱消灾，诚实劳动合法经营才是长久之道。

重新审视舆论监督与新闻敲诈的界限

探讨到这里，背后还有一个更深层次的话题需进一步挖掘，即舆论监督与新闻敲诈之间的关系问题。我们不能因噎废食，由于存在新闻敲诈就放弃舆论监督。事实上，舆论监督并不是造成新闻敲诈的原因。新闻敲诈看似基于舆论监督权产生，但本质上它是新闻媒介影响力的产物。舆论的宣传功能同样会带来新闻报道权的滥用，有偿报道就是这类情形。因此，如同不能因为权力可能导致腐败就陷入无政府主义一样，不能因为新闻敲诈就否定舆论监督。

实际上，舆论监督和新闻敲诈二者的界限是清晰的，只用看是否因为报道而收受利益即可。收受贿赂是完全独立于报道而单独存在并接受评价的行为：一旦收受财物或其他好处，即使报道再客观真实有深度也是违规行为；而即使报道或监督存在一定瑕疵，只要没有不当利益的兑换，就不可认定为新闻敲诈，大多数情况下只能被看作正常的履职行为。对于后者，如果侵害到一般民事主体的名誉权等可以采取民事法律途径维护权利；如果监督的对象是公权力，标准应适当放宽。公权力在舆论监督面前处于不同于私人主体的地位，就其本质而言，权力具有公共属性和来源，对其应有更高的要求，也需更严厉的监督，以保证公共利益的审慎守护和增益。这时，对于这两种行为的态度应当是明确的，对新闻敲诈要坚决打击，而对舆论监督要理解宽容和积极支持。

议政论法

从源头上培育公民守法理念

□ 刘效敬

法国思想家卢梭说过，一切法律中最重要的法律既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是刻在公民的内心。法治的力量不仅体现在制度体系的构建上，更体现在社会成员对法律的普遍信任，以及以这种信任为基础形成的法治精神和文化共同体上。培育公民尊崇法治的理念，让尊法守法成为全体人民的价值追求和理性自觉，必须注重从源头上构筑全民尊法守法的法治环境。

规范公权力运行，培育公民的法治主体地位。一方面，实现全民尊法守法的前提是公权力首先要规范运行。公权力违法运行，不仅会对法律的权威造成极大伤害，还会对公民形成不良示范效应，导致公民不信任法律，从而不尊重法律、不遵守法律。英国思想家培根指出：“一次不公正的判决比多次不公正的举动祸害尤烈，因为后者不过是弄脏了水流，前者却破坏了水源。”公民对法律的感性认识更多来源于执法和司法层面。行政机关严明执法、司法机关公正司法，是保护公民合法权利、实现全民守法的关键要素。另一方面，实现全民尊法守法的最终目标，不是单纯为了让公民遵守法律维护社会秩序，更是为了增进人民福祉实现社会公正，这就需要更新理念，更加注重在推进依法治国进程中公民主体地位的确立。如果偏重法律的工具价值，在法治进程把公民客体化，为了维护社会秩序，单纯强调让公民遵守法律，容易造成对公民合法权益的侵害，让公民产生逆反心理，进而消解公民尊法守法的主体意愿。因此，必须更加侧重法律的公正价值，突出公民在法治进程中的主体地位，为了维护社会公正，要求公权力必须严格依照体现全体公民意志规范行使，切实维护好公民的合法权益，从而有利于提高公民尊法守法的自觉性和主动性。

提高公民的法治意识，推动公民知行合一。全面推进依法治国，是推进国家治理现代化的必由之路。我国传统文化中缺少系统的法治理论积淀和法治文化熏陶。受长期以皇权为顶端的家族宗法统治历史的影响，我国法治文化建设相对滞后，公众对权力的尊崇、重人情轻规则的现象仍然一定程度地存在。法治意识不彰、遇事找关系是公民相对普遍的心理状态和行为模式。改变这种心理状态和行为模式，使公民知法懂法用法守法，做到知行合一，需要广泛开展普法教育。应当注意的是，不能将普法教育仅仅理解为系统理性的法律知识教育，还要认识到，立法机关科学立法、行政机关严格执法、司法机关公正司法，本身就是对公民最具示范性的感化，为公民遵守法律提供较为直接的教育。因此，不仅需要法学理论工作者承担普法教育任务，更需要实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，运用一线立法执法司法人员鲜活的实践素材对全体公民进行普法教育。普法教育的功能也并非仅仅是让公民认同法律、遵守法律，更重要的是通过普法教育让公民了解法律、运用法律，学会依法参与国家治理，监督公权力规范运行，依法理性维护自身的合法权益，这是实现国家治理能力现代化的题中之义，也是实现全民尊法守法目标的理想状态。

培养公民理性品格，变被动守法为自觉守法。党的十八届三中全会正式提出社会治理这一概念。相对于社会管理一元主体、单向支配、注重结果的特点，社会治理具有主体多元、参与互动、注重过程等特点。社会治理所具有的这些特点，依赖于公民理性品格的养成，有利于提升全民守法的自觉性和主动性，实现全体公民由被动守法转向自觉守法。但实践中，公众仍缺乏有效参与国家治理的渠道和手段，导致公民理性品格不足，影响公民对法律和政府的认同感。通过提升社会组织立法层次、降低社会组织成立条件、扩大社会组织活动范围等手段，大力加强社会组织建设，是提升社会自治能力、培养公民理性品格的有效途径。首先，社会组织具有志愿性。具有共同利益诉求和志趣的人一旦志愿加入相应社会组织，就意味着他不仅愿意享有获得社会组织保护、得到组织内部优惠的权利，同时也愿意承担接受社会组织规章制度约束的义务，促进公民养成文明、负责的理性生活方式。其次，社会组织具有自主性和协商性。社会组织的一切行为，都以组织成员的自主和协商作为基础，其规章制度的制定、各项活动的开展方式，都是全体组织成员共同协商的结果，在协商的过程中，实际上就使全体组织成员养成了注重合作、尊重和服从规则、认同组织秩序的习惯，可以极大地提高公民理性自律的品格。再次，不同的社会组织代表不同群体利益。社会组织除了进行内部协商、自治管理，同时还在不同社会组织之间进行平衡、协调与合作，从而实现社会层面的自治，可以有效化解社会矛盾和冲突，同样可以起到增强公民理性自律品格的作用。