

浅论法治建设指标体系的特性与功能

张 晴

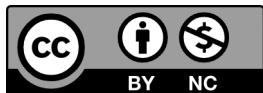
湖南大学法学院，长沙

摘 要 | 科学完备的法治建设指标体系作为建设中国特色法治体系的“辅助手段”，其不仅仅是“国际法治评估运动”在中国法治语境下的一种能动反映，更在于是其孕育、生长于中国特定经济政治制度、法治文化等社会物质生活资源，内嵌于其国度的法治体系之中，呈现出目标预期确定、价值取向民主、激励约束矫正等特性，其设计与实施的目标在于通过对“法治中国”建设全过程与结果进行测度、评估、预警、矫正等，保证法治建设预期目标的实现，发挥其驱动法律实施机制的创新、助推中国式“善治”水平的提升、孕育中国法学新型学术流派成长、催生中国特色法治评估话语体系的形成等不可替代的价值功能，并且成为服务于“后现代化国家”法治建设“赶超战略”的“增长点”，保障“后发式国家”法治体系“加快建设”与“高效实施”的一套科学完备的评估工具。

关键词 | 法治建设指标体系；法治中国；特性功能

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、问题的提出

20 世纪中后期，伴随着国际社会对法治和治理领域这一问题的深入思考和法学实证研究范式的兴起，引发了一场“法治指数国际化”运动。在经济全球化浪潮的冲击与大数据时代的挑战下，中国开始了“法治评估”的理论研究与

实践探索。近年来更是引发了一场以“法治评估”为主题的有关法治模式、法治与善治、实施机制、评估范式的多学科、多领域基础理论研究的“法治思想风暴”。在此背景下，中国共产党十八届三中全会开创性提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”的部署，将其正式纳入“法治中国”建设和全面深化改革的蓝图规划中。随后的十八届四中全会提出“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系”的要求，作为全面推进依法治国的重要任务之一。这标志着“量化法治”正式从“江湖之远”走上了“庙堂之高”，从“理论探讨”迈入了“顶层制度设计”，从“微观基层试验”步进到“宏观实施机制有序运行”阶段，开辟了“法治中国”建设的新路径、新境界。

随着法治建设的推进，理论与实务界对构建科学的法治建设指标体系的必要性、正当性及可行性基本达成共识，并延伸出诸类研究进路：（1）比较论研究。以全球法治指数的特点、内容、局限、设计思路和方法为关注点。（2）基础论研究。多为阐述法治指数的意义、功能、原则、目标等，或为法治指数构建提供哲学层面的思想导引。（3）构建论研究。以设计政府、地方、行业法治评估指标体系为主要内容。（4）技术性研究。注重评估技术与方法的介绍和探讨，等等。这些研究虽然有助于从“国际经验范式”和“国内典型试验”中汲取理论资源和指导基层实践，但照搬式、区域式、行业或部门式的法治指数（指标体系）设计，难以科学规范地回应法治建设指标体系顶层设计的急迫现实需求，亦难能从理论、制度、实践多维度方面有力回应构建法治建设指标体系的基本问题，即：什么是科学的法治建设指标体系？为什么要构建科学的法治建设指标体系？怎样构建科学的法治建设指标体系？因此，需要从理论与实践的结合上，诠释法治建设指标体系这一范畴的质的规定性，准确阐述其在推进国家治理体系和治理能力现代化，加快建设“法治中国”中的独特功能，从而为研究提供共识性理论框架，为顶层设计与法治体系实施搭建对话与统筹的平台。

二、法治建设指标体系的特性

法治建设指标体系作为一个内容丰富的有机整体，在理论与实践冲突融合

的过程中,呈现出知识体系开放性的特质。如何从特定的视角维度去理解、归纳、诠释其特有质性,是其科学设计和有效实施的前提和基础。法治建设指标体系与西方法治指数、国内现有的法治指数(指标体系)都同属于“量化法治”衍生的理论范式与实践模式,都是以量化的方式科学全面界定、测度、评判一个国家或地区某一时段内法治水平和发展状况的评价模式,具有综合性、量化性、引导性和评价性等共性。但是,它们作为相似相关而不同质的范畴是不可以混同使用的。“只有以特定情境或法治生活形式为参照,才能描述和解释其中社会行动的意义。”我国提出并在建立的法治建设指标体系,由于其设计、考核、运行的具体语境与国际、国内法治指数(指标体系)不同,所以也体现出其特有的属性。具体而言,包括以下几点。

(一) 目标预期的确定性

考察国际法治指数,其目标设定一般是通过某一国度的普通人、社会组织和相关团体感知或者体验所获得对国家与社会共同体法治运行状态的主客观认知相统一的合理预期,并且通过追踪法治变动的最新成果,为政策制定者、商业机构、非政府组织和选民提供独立的数据资源,比较国家法治强弱程度,为世界各国加强法治建设提供一面“镜子”,其呈现出中立性、技术性、参照性的特点。探求国内区域、行业、部门的法治建设指标体系(法治指数),它们一般服务于“区域法治创建活动”“依法行政”等法治建设单级目标,其法治目标任务的预期呈现短视性、结构体系呈现碎片化、实施机制呈现封闭性的特点,其法治建设绩效与预设目标则常常处于不确定的状态,在某些情况下则可能出现效益递减的状况及法治建设投入总量持续不断增加,而总体收益持续衰减的状态。相对比之下,法治建设指标体系是基于中国共产党十八届三中全会、四中全会作出“加快推进法治中国建设”“推进国家治理体系和治理能力现代化”宏观战略部署与整体协调推进行动,这使其在功能属性上与法治建设、国家治理的顶层设计和部署任务具有天然的关联性,是中央统一部署实施的中国特色社会主义法治建设的有效实施机制。其设计与实施的目标预期,一方面在于通过对法治建设的过程监测和结果测度、评估、预警法治建设有无偏离既定轨道,

进而通过信息反馈对背离任务要求、违反职能职责的行为和现象进行查究矫正，保证法治建设达到合理预期要求。另一方面，中央通过法治指标体系的设计和以此为依据的考核，促使层级公权力机关、行政执法部门、司法机关、经济管理部门参照指标查找差距，明确施力重点，矫正偏离问题，提出实施新措施。再一方面，通过指标体系考核实施获取法治建设偏离预期目标的相关数据信息，以此作为改进治理策略、完善治理体系、优化治理能力等决策的科学依据，促进治理整体绩效水平之提升。从这个意义上说，法治建设指标体系是服务于“后发现代化国家”法治建设“增量推进”与“赶超建设”的一套治理评估工具，具有目标预期确定性、整体性和多重性等特点。

（二）价值取向的人民性

我国国体、政体人民性的本质属性，既要求国家的一切权力由人民授予，坚持人民民主，把人民民主原则贯穿于法治建设的始终，并且作为检验法治建设成效的根本标尺，又要求提供维护社会公平正义、增进人民福祉的制度保障，以此建立起协调有序的法律制度安排及其法治秩序。对这种制度安排运行状况的评估，对作为公共品——法治秩序的形成、维护及其有效实现状态的观测与检验，其一个重要的途径在于运用法治建设指标体系及评价标准，对法治建设运行状况进行观测、检验、测度、监督，提出矫正意见，使偏离法治建设预期目标、行动进程、实施机制等现象恢复到正常的轨道上，从而实现保障人权、制约公权、维护公平、彰显正义、促进和谐、增进人民福祉的根本宗旨，彰显法治建设指标体系及其评估方法的价值作用。考察世界正义工程等法治指数，其所设置的诸如法律保护个人迁徙自由、意志自由，保护隐私权、言论自由、集会自由、结社自由和劳资谈判之权利；法律保护人身安全等指标，这些指标的设定并无可非议的。问题在于其实施评价过程中采用有限的“普通人口抽查”及个别“样本选定”（比如在中国，仅在北京、上海、广州三个城市选取一千个样本）的考核方式，虽然一定程度上体现了西方“民有、民治、民享”的价值观，为发展中国家法治建设指标体系的构建与实践提供了借鉴。但是这些样本对于一个具有 13 亿人口的大国而言，其典型性、代表性不具有权威性，而其

依据中国人口几千分之一的概率代表所得出的结论也是难以认同的。我国倡导和正在建立的法治建设指标体系，是一种由公众自我评价、官方评价、第三方评价互动融合的一种新型法治评估工具，其运用和实践所形成公众对其的认可度、满意度及其支持度，是西方法治指数评估模式与实践所难以比拟的。

（三）调整机制的约束性

法治建设指标体系调整机制约束性的机理，是观测评价法治建设指标体系外在实施有效性的标尺。从国际社会法治指数理论创建与实践运行不难发现，其一般由世界银行、美国律师协会等独立于政府的第三方主体自发组织实施，其观察评价的结果对于被观察评价国家和地区仅仅是一种“软性协调机制”，不具有国家强制力保障所产生的功效。中国特色法治建设指标体系，由于其在运行载体上内嵌于我国公权力机关及其职员的政绩考核指标体系，使其具有“政府系统自上而下的权威推动、全面动员、资源配置、层级管理”的特性。上级权力机关按照特定的目标向下级权力机关下达指标、分解任务、量化考核，通过激励与约束机制，促使地方各级权力机关自下而上保证任务贯彻执行。从这个意义上说，以政绩考核指标体系为运行载体的法治建设指标体系不仅仅包括了法治指数所意涵的“以量化的形式判断和衡量一个国家或地区法治状况”的内容，其关键要素之一在于中央通过指标体系考核评价地方法治建设工作落实的状况，测度其是否通过有效作为（履行职务、优化机制、改良体制等）完成中央下达的关于法治建设的目标任务，以及具体行为在促进目标任务落实方面达成的实际效果，并依据考核结果对领导集团或个人进行肯定性（晋升、提资、发奖金等）或否定性评价（限期调离等）。

（四）矫治功能的有效性

法治建设指标体系作为法治建设助推器，其观察、监测、评价、预警功能在互动协调过程中，呈现出对公权力部门在法治建设场域偏离目标现象予以矫正、调整，使之恢复既定轨道的功能。国际组织法治指数作为“软约束机制”，其提供的仅仅是国家、地区法治建设的“舆论评判”和“引导性治理建议”，

其功效往往取决于被评价国家、地区特定主体的认同度及其行为取向。而且,如果被评价国家地区对第三方主体实施评估的指标和标准存有质疑,“组织的‘惰性’和实为明显的抵抗形式会一起成为评估的一种障碍。”这也必然导致其直接激励矫治功能的脆弱性。这犹如一个高端军师给出的战争战略、战术等妙计,而军事家、指挥家常常忽略不计或嗤之以鼻一样,他们对于战争的错误战略、战术的矫正是难以实现的。法治建设指标体系作为层级机关强制力保证实施的量化评估系统,其评估过程与结果不仅仅影响社会公众认知心理,而且涉及区域、行业、部门的政绩考核、个人升迁乃至公共政策、法律制度的调适。

(五) 适用范围的普遍性

法治建设指标体系适用的法域范围是其发挥有效观察、准确检测、公正评价、诊断改进法治建设功效的主体界限与空间范围。从国际组织法治指数的实践观察,其组织测评的范围涉及世界不同国家和地区,不以单一主权国家为限度。如世界正义工程法治指数2010年依据其指标体系对70个国家法治状况进行测评,2011年对全球100个以上的国家进行测评。我国国内层面诸如北京、四川、湖北、浙江余杭等法治建设指标体系(法治指数)主要以国内特定行政管辖区域为范围,以本地特色法治建设目标为基础,仅在当地具有适用性、约束性,往往体现的是地方决策者的治理思维惯性与局部政绩评价偏好。与前两者不同,法治建设指标体系由主权国家的中央机关组织推动,通过政绩考核指标体系这一运行载体,层层下达并全面实施考核评估,具有在中国法域内一体推行、一体适用的特性。其实施的结果有助于形成法治建设投入、评价所产生的法治建设的边际收益持续递增的效果。

(六) 评价结果的可比较性

法治评估的目的包括对不同社会体制和文化进行比较分析,使法治建设的具体举措和绩效的评价趋于统一化。当前国内已有的法治建设指标体系(法治指数)多为地方的党委、政府自发组织设计实施,无统一规划和标准,由于内容和侧重点不同,考核优劣结论的比较难以形成共识。如2012年余杭地区组织

自评估并发布法治指数为 73.66 分,昆明发布法治指数为 72.96 分,单从两者得分中难以评断昆明地区法治建设水平与余杭地区法治建设水平的高与低。国际组织的法治指数从价值性进路和体制性进路切入,试图用“普世性标准”衡量各国的法治建设状况,这是值得分析的。由于各国家(一国的地区)资源禀赋、文化传统、经济状况、政治制度、法治建设等方面的差异,虽然其评估形式上实现了可排序比较的功能,但实质结论难免带有主观色彩和用西方所谓“普世价值”评判的痕迹,排序比较难以规避对上述差异化因素的忽略而呈现出显失公平等结构性缺陷问题。法治建设指标体系以“法治中国”建设总体目标为基准点,用一套主权范围适用的指标体系考核各区域、各部门法治建设状况,由于目标、内容和标准的清晰明确,加之公权力机关主导、社会组织协同、专业机构辅助、公众广泛参与,对考核目标的共识性把握和评估信息数据获取较为充分,使评估结论可在一国范围内进行排序比较,易于形成以法治建设指标体系为平台的“竞争机制”和“激励机制”。

综上所述,法治建设指标体系的内涵可以概括为,它是由一国最高政治决策集团以法治体系的运行向度为坐标系,依托若干系统科学、分层分类、结构严密的量化指标,通过职能层级组织系统与第三方力量有机结合,对一国范围内公权力机关(职能部门)在特定时间段内法治建设的成效进行全面客观公正地测度、评价及预警的量化评价实施系统及其实施动态机制。

三、法治建设指标体系的功能

作为一种特殊的社会量化评价工具,当前学界大多倾向于从技术化、本体化层面对其功能进行理论概括,包括描述、解释、评价、监测、预测、引导、校准等,①总体而言难以跳脱技术主义的解释视角,对其进行准确的战略定位有待深入探讨。因此,笔者试图从多元维度解释其功能,为理解其在国家与社会治理转型过程中推进法治建设的特有功能提供新路径。

(一) 法治体系维度:法律实施机制创新的驱动力

经过 60 多年特别是改革开放 30 多年的实践和探索,我国正逐步实现从“人

治”“政策之治”“法制”到“法治”的三重伟大历史转型。“法治中国”正是在“法治转型”的大格局中提出的新命题。在此背景下，高效的“法治实施”乃至对法律实施状况的评价就显得尤为突出、尤为紧迫。法治建设指标体系作为新的法律实施机制，在地方和行业法治评估实践中彰显了其作为法治建设新潜在预期收益机会的功能与作用。随着法治建设指标体系的整体推行与实践，其对法律实施机制的多维度整合、重构和创新，可以有效防止发生“法律只是一种神话”的“反向激励”现象。其一方面可以把法治建设的目标预期通过运用逻辑严谨、主次分明、可评价、可复制的指标体系和考核标准，寻找对法治建设过程及结果进行有效观测、监督、预警的实现形式，即通过动态性的量化评估数据直接呈现法治建设的微观、中观乃至宏观实施状态，从而提升社会对推动“法治中国”建设的共识与决策机关、实施主体、监测主体乃至社会公众对“法治中国”状况评判的科学水准，进而为“法治中国”建设提供科学决策和清晰可辨、有据可循的行动目标和评估反馈。正所谓“在最不理想的情况下，指标也能够通过提供被忽视状况的统计信息来启发公众和决策者。经过这一过程，指标能够依靠扩大知情度、集中注意力而影响到政策结果。”另一方面，法治建设指标体系作为一种自主性、嵌入性的法律实施机制构造，可以通过预设的目标、渠道、方式适时捕捉、监测、检验、评议、预警考核对象在法治建设过程中是否发生错位、越位、不到位等诸多违反法治的现象，是否形成非正当的或非程序性的或非法的利益博弈，是否隐性或显性地损害法益目标，追踪社会秩序紊乱信号，减少盲视、误判、误诊等法律实施偏离预期目标、法律规制等问题。这一机制的系统性组织和创新性实施，有可能触发推动“立法—执法—司法—守法—法律监督”法治运行“五环节模式”向“执政—立法—执法—司法—守法—法律监督—法治评估”“七环节模式”转型，从而建构起由决策、制定、实施、监督、保障、反馈等为内容的新型法治建设系统。

（二）治理目标维度：中国式“善治”的助推器

“治理”和“善治”是现代国家和国际组织所设定的国家、地区乃至全球治理所应达到的理想状态。所谓“治理”是指通过国家、公民、社会 and 私人部

门之间的互动，一个社会管理其经济、政治和社会事务所依靠的价值、政策和制度体系，是为个人、组织和公司设定界限、提供激励的规则、制度和实践，包含社会、政治和经济维度，存在于人类事业的各个层面尤其是家庭、村庄、都市、国家、地区抑或全球。“善治”是治理的上位目标，其是指公共利益最大化的社会管理过程，本质特征在于政府与公民对公共生活的合作管理，是国家与社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态，可以通过合法性、法治、透明性、责任性、回应性、参与、有效、稳定、廉洁、公正等标准进行衡量。在我国“推进国家治理体系和治理能力现代化”的背景下，“善治”既勾勒了我国从“社会管理”向“社会治理”转型的路径，界分了从“国家统治”向“国家治理”跨越的核心要素，也为国家治理体系和治理能力现代化建设提供了价值标准和目标维度。

从法治建设指标体系的内在运行机理考察，其与“善治”的衡量标准和目标要求具有紧密关联性和深度契合性。其一，以多元主体参与推进善治体制。法治建设指标体系摒弃传统的“组织掌控、内部实施、参与缺失”的评估机制，形成党委领导、政府主导、社会协同、公众参与的多元化评估机制，使评估的过程充分体现公民在更广范围、更大空间、更多渠道有序政治参与的价值维度，形成社会目标的政治辩论理性化与公共领域的交往理性和重叠共识，使政府、社会、居民在“协商民主”的框架下通过理性审慎的话语商谈和综合决策，推进法治建设指标体系的科学设计和有效实施。其二，以信息机制革新推进透明型、责任型政府构建。信息灵通和政治透明性是善治的核心要素之一，透明程度愈高，善治的程度也愈高。在体现人民主体性的治理体制下，作为“代理人”的政府及其公权力系统同样有追求部门和私人利益最大化行为的可能，加之信息不对称问题的存在，代理人有可能在委托人难以及时察觉和监管的条件下，利用手中的公共权力和信息资源优势，偏离委托人的效用目标而实施道德风险。评估作为一项不断收集评估对象信息的能动活动，能使各种法治建设的信息在政府、评估者和社会公众之间交流互动。其三，以量化指标设置与考核运行助推权力（利）和责任（义务）清单体系构建。通过法治建设指标体系设计，可以明晰执政党、国家、政府、社会、公众在法治建设各个过程中的权力（权利）和责

任（义务）的内容与界限，使各主体通过指标体系认知“权力（权利）束体系”与“责任（义务）束体系”的“量化边界”，使其免受非理性的不当干扰，使复杂的法治建设与治理过程变得更易理解和预见，从而避免“超负荷识别”，减少“远期无知。”其实施的预期在于，促进现代治理体系的多层监督体制和责任体制的建立健全，形成对公权力部门在人民授权内依据权力清单、责任清单、负面清单来“忠诚、公正、清廉、文明”履职的“倒逼效应”，从而助推决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系构建，为实现“良法善治”提供有力保障。其四，促进政绩考核体系之改良。政绩作为统治过程有效性的重要表征，是我国治理实践中公权力机关的“指挥棒”。与GDP、民生改善、社会进步、生态效益等指标考核体系相比，法治建设在政绩考核体系中是长期处于“边缘地带”的软约束指标，与被考核对象负责人职务任免、职级升降、交流任用、奖励惩处关联度不高。在政府等公共部门中，晋升激励是主要的激励手段。由于晋升激励制度安排的缺失，法治建设在各级公权力部门考核中难以形成“标尺线”和“矫正器”，法治建设指标体系的传承导向、测度评价、激励约束功能被虚置。中国共产党十八届四中全会提出“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系”的要求。这使得法治建设的目标任务要求可以有效作用于一个地区和行业领导集团的价值取向、决策模式、实施机制和行为方式，地方相关部门及其领导集团基于晋升、声誉等自身利益考量，往往会以法治建设指标体系作为施政的“目标线”，更多地采取积极作为的矫治、修正、调整、补救、完善的方式方法，通过积极争取有立法权的权力机关修改法律、制定法律及其他上层建筑某些方面、某些环节的调整变动，以获得持续稳定的治理收益，从而形成以“法治建设成效”为内容的竞争机制，推动我国政绩考核体系的结构调整，推动领导干部政绩观、施政方略乃至治国理政方式的系统性升级。

（三）理论创新维度：中国法学新型学术流派的孕育体

中国的法学理论作为解释、回应和引导中国法治建设实践的学理产品和智识资源，从本质上说是中国社会转型和社会变迁的必然产物。中国共产党十一届三中全会以来，随着从“法制”到“依法治国”国家治理基本方略正当性的

确立,“法治”以前所未有的态势全面系统地渗入我国经济、政治、文化、社会和生态文明建设各领域,伴随而来的是我国法学教育的兴盛、法治职业共同体逐步形成和法学理论的探索争鸣,中国法治与法学理论研究步入了全面的发展阶段。21世纪初,国内学者从研究旨趣、理论导向、思想倾向、学术风格等标准对我国法学研究学术共同体进行“理想类型”的划分,归纳提炼出法教义学、政法法学、社科法学三大学派,并在学者的推波助澜下形成了关于这三大学派的理论争鸣和“中国法学向何处去”的学术讨论。

当前,“什么是你的贡献”?“中国法学能否为评价、批判和指引中国法治发展提供作为理论判准和方向的‘中国法律理想图景’”仍是中国法学必须回应的时代命题。近年来,以法治建设指标体系、法治指数等法治创新实践与理论研究为背景,一个以独特的研究对象、研究取向、研究假设与研究方法为核心要素的“学术共同体”——“法治实践学派”正在兴起,并受到各方关注与热议。该学派的主要旨趣或宗旨是用实验、实践、实证的方法对“法治中国”发展道路进行学术阐述、理论概括和社会实验,强调中国特色、法治精神、实践理性以及公共理性。概言之,它的内容是法治的,路径是发展的,方法是实践的,立场是中国的,视野是国际的。“法治实践学派”立足于三大法学流派又试图对三者进行超越和创新,倡导将统计学、经济学、社会学及自然科学、其他社会科学方法,尤其是社会调查法和数理统计法引入研究之中,对法学进行定量分析。该学派在推动法治建设指标体系(法治指数)研究与实践的过程中所应用的这种量化研究方法,对传统定性研究进行了有效补充。“与定性分析相比,定量分析的优势在于相对标准、简洁、客观,有助于快速澄清定性争论的症结所在,也有助于直观展示定性分析的盲点。”这一方法的普遍运用有利于归纳分析隐含在大量事件、定性信息背后的可量化的事实及其构成的数量关系,在系统化数据支撑的条件下,可以对相关变量的未来值进行有条件的预测,进而把定量问题在新的层面上转化成定性问题,找到统计数字的经验对应物和理论含义,使研究者和决策者可以从定性和量的关系链中把握和认识法治建设系统,为法律制度创新与法治体系精确化建构提供“数目字管理”支撑,使法学理论更具实践性、精确性和客观性。其次,“法治实践学派”推崇以地方法治试验为载体,以实践法治“问题导向”为指引,注重

在与政府、社会协同互动过程中进行法治的实验、探索、建言和建设，如余杭法治指数、司法透明指数等正是其典型例证。这种方法可以使法学研究不仅停留在对已有经验的解释分析上，而可以通过在基层进行创新性的实验探索，从新经验、新模式中寻找法治建设的新思路，催生法治实践的内生性创新，助推“法治中国”渐进有序建设。

（四）国际话语维度：中国特色法治评估体系话语表达的新声音

20世纪80年代以来，随着经济全球化迅猛推进，以美国为首的西方发达国家利用经济、科技、金融、军事超强占优的条件，罔顾人类社会文化多元性、发展模式多样化的客观基础及其发展趋势，将其少数国家的价值标准作为全人类应当共同遵守的“普世价值”，宣称“普世价值”及其背后的资本主义制度是所有国家和地区走向文明的唯一选择，以“历史终结论”的意识形态为思想武器，以“法律移植运动”为契机，试图将其价值体系的衍生品——“西方法治”推广到全世界，为世界量身定制一整套符合西方利益的法治价值坐标和法治话语体系。在其政治制度输出与“法律移植运动”失效之后，一些以西方法治价值为基本遵循的国际组织又意图设计一套普遍适用的法治指数，对世界各国的法治状况进行测量和评判，试图从主体性的“自我”视角界定“他者”为“法治成功国家”抑或“法治失败国家”。这种法治评估运动有其特定的社会物质根源。单就其本质尤其是相对发展中国家而言，它是法治话语“霸权主义”“后殖民主义”在大数据时代的典型表征。

“法律图景与主权、国家自我表现、民族自决、国家声誉以及民族自尊存在着特殊关系。”法治作为全球治理及民族国家治国理政的基本方式，其定义权、对各种国际标准和游戏规则制订权以及对是非曲直的评议权、裁判权在国际法视域范围内是关涉主权国家的核心利益。法治评估的国际话语权竞争，其实质是关于“运用什么样的法治资源、走什么样的法治道路、实现什么样的法治治理目标”的竞争。如果一国丧失对法治评估规则、标准的自主权和话语权，将会沦为“法治意识形态”新的“被殖民者”。当前西方法治评估体系在

中国具有“模本”和“参照系”的作用，其一方面唤起了我国法治建设指标体系建构的“主体性”自觉，开启了中国法治评估话语体系自主探索之路，这是值得肯定的。另一方面，发达国家借助其经济、政治、文化、学术优势，垄断国际法治评估的定义权与设置权，加之有的国人缺乏“自我意识”，“盲视”具有重大理论价值和社会意义的“本土资源”，言必称所谓“普适性法治指数”，难以摆脱西方发达国家所主导的“现代化范式”支配，对事关主权国家核心利益维护的法治建设指标体系构建缺乏理论自信和创新自觉，这是值得反思的。再一方面，当前国内法治评估制度设计与实践的区域阻隔、行业“自闭”、部门“孤岛”，使得法治评估体系与评估标准呈现“条块分割”的复杂网格现象。在这种网格内，由于地方决策者的治理偏好与治理能力的差异，使得区域型、行业型的法治评估试验衍生出模式各异、内容各异、标准不一等面相，并且衍生出与“法治中国”建设统一性、标准性、规范性相冲突的“地方利益至上”“部门利益中心主义”等等偏差，以致阻碍“法治中国”建设的进程，否定“法治中国”建设的统一性、整体性、普遍性及权威性，这是值得警醒的。还有一方面，由于狭隘的地方、区域的指标体系与评估缺乏可比性、交流性和统合性，在国际话语体系竞争层面难以凝聚中国法治评估的“话语力量”、不能同国际组织的法治评估平起平坐、平等对话、竞争比较，导致法治评估的“中国立场”“中国话语”“中国表达”相对缺位。因此加快推进中国特色法治建设指标体系的建立，既要尽快摆脱对外来学术的“学徒状态”，真正成为“法治中国”建设指标体系的自主决策者、制定主导者与有序组织实施者，形成具有“中国特色”“中国风格”和“中国气派”的现代法治评估体系，加快进入参与国际治理法治化评估规则制定、解释、评议的行列，谋求在国际法治评估话语体系中的表达权、传播权、设置权等自主性权力；又要通过建立和推广法治建设指标体系的“中国版”，也有利于将“法治中国”建设的历史性实践以“民族的语言”推向世界，打破西方法治理念、机制、模式在国际层面的垄断状态，打破发展中国家在法治建设领域集体失语的不正常状况，把“法治中国”建设的理论、价值、理念、议题、政策、主张推广到全球治理与法治建设国际话语体系等领域，在增强经济社会发展“硬实力”的同时，增强“法治中国”建设的“软实力”和“巧实力”。

On the Characteristics and Functions of the Legal Construction Index System

Zhang Qing

Hunan University Law School, Changsha

Abstract: Scientific comprehensive index system of the rule of law construction as the construction of the rule of law system with Chinese characteristics “AIDS”, it is not only a “international assessment of the rule of law movement” in the context of the rule of law, a move, more so in the breeding, growth in specific economic and political system, the rule of law, culture and other social material life resources, embedded in the rule of law system of the country, Its design and implementation aim is to ensure the realization of the expected goal of the rule of law construction by measuring, evaluating, warning and correcting the whole process and results of the construction of “Rule of law in China”. Play its driving law enforcement mechanism innovation, boost the promotion of “good governance”, gave birth to Chinese academic schools of jurisprudence of China: the new growth and accelerating the formation of discourse system of rule of law with Chinese characteristics and irreplaceable value function, and be in the service of “modern country after the” rule of law “surpassing strategy” of “growth spot”, A set of scientific and complete assessment tools to ensure “accelerating construction” and “efficient implementation” of the “post-development national” rule of law system.

Key words: Rule of law construction index system; Rule of law in China; Characteristic function