



提升法治社会建设科学性 开启推进依法治理新路径

“江苏法治社会建设指标体系的完善与推广”学术研讨会发言摘登

编者按

法治社会建设是全面依法治国的基石。2015年10月以来,按照党的十八届四中全会关于法治社会建设的战略部署,江苏省司法厅携手中国法治现代化研究院,紧扣法治社会建设四大基本任务要求,组织专门力量调查研究,开展课题攻关,制定了《江苏法治社会建设指标体系(试行)》。经过两年多的试点测试、全面测试、专家论证、调查验证等艰辛探索,2017年底修改完善,填补了国内法治社会评价体系的空白,这在全国尚属首创。

今年5月,全国普法办批复同意在江苏试行推广。10月12日至13日,江苏省司法厅联合中国法治现代化研究院、法制日报社共同举办“江苏法治社会建设指标体系的完善与推广”学术研讨会,来自清华大学、浙江大学、南京大学、吉林大学、山东大学、南京师范大学、苏州大学等14所高校、研究机构的法学专家,以及基层司法行政系统代表围绕相关理论和实践问题、指标体系完善推广等建言献策,集中专家学者和司法行政实务工作者的智慧,在新的起点上提升法治社会建设的层次和水平。

今日,本报特将部分与会嘉宾发言摘要刊登,敬请关注。

指标体系是建设法治社会的基础工程



李林 中国法学会副会长 中国社科院学部委员 法治社会建设指标体系是深化依法治国的

实践的重要组成部分,也是建设法治社会的基础工程。

党的十九大明确提出,法治国家、法治政府、法治社会建设三者要“相互促进”,实现三者关系从“一体建设”到“相互促进”的发展。前者强调的是三者建设的整体性、系统性、不可分割性和同步性;后者则注重凸显协同性、相互性、联动性和动态实施性。“相互促进”是对“一体建设”的重要补充和深化完善。

我国社会主要矛盾的深刻变化在法治层面表现为两个问题:一是人民对于美好生活的各种需要,都直接或间接关涉法治本身及其涵盖的民主自由、公平正义等法治文明的内容;二是作为

国家和社会公共产品的法治,存在供给不平衡不充分的问题,这种不平衡,不平衡在法治范畴的各个层面均有体现。回应和解决法治社会建设中的这些问题是一个系统性工程,必须以其中重要的、根本的、核心的社会问题为着力点。

建设法治社会作为建设社会主义法治国家和坚持全面依法治国的的重要内容,与“八个明确”“十四个坚持”一道,被纳入党的指导思想和本方略的范畴,法治国家、法治政府、法治社会一体建设是一个长期的、战略性的任务,我们要对实现基本建成法治国家、法治政府、法治社会的目标充满信心,在实现目标的过程中可以适当提升法治建设的速度。

在推广中完善《法治社会建设指标体系(试行)》



周安平 南京大学法学院教授

亚里士多德关于法治的经典概念为后世所推崇,但这一概念缺乏对法治的客观判断标准,不具有实践操作意义。法治评估体系从定量的角度去分析法治,使法治可衡量、可度量。法治评估所使用的数字工具具有客观性和中立性,有效化解了人们关于法治的意识形态争论;法治评估体系不仅衡量不同国家的法治水平,也能适用于同一法域中的不同地方,因此兼具普世性与地方性意义;法治发展相对滞后的国家、地区也能对照指标,看到赶超法治先进国家和地区的希望。

法治评价体系在具体指标的设计上,应当防止引入无关性因素,避免以下几种倾向:一是将非法治化的评价指标当作法治评价指标;二是将依法治国的指标与法治评价的指标相混淆;三是用行政机关的评价代替司法评价;四是用结果的评价替代过程的评价;五是不可量化的指标当作评价指标,使指标设置产生无限延伸。行政诉讼的立案率与胜诉率也是衡量法治水平的重要指标,建议将其纳入指标体系之中。此外,如律师的社会地位、民众安全感等主观指标应当如何更好地纳入指标体系,还有待进一步探索。

以指标体系助力江苏法治社会建设向纵深推进



龚丕祥 中国法治现代化研究院院长

在纪念改革开放40周年之际,共同研讨“江苏法治社会建设指标体系的完善与推广”这一重要课题,无疑具有重要的理论价值与实践

意义。党的十八大以来,特别是十八届四中全会以来,江苏省司法厅深入贯彻落实党中央关于全面推进依法治国、加快建设法治中国的战略部署和江苏省委省政府关于深化法治江苏建设的重要部署要求,在深入调查研究、反复论证的基础上,以法治江苏建设指标体系(试行)为基础参照,在全国率先制定了《江苏法治社会建设指标体系(试行)》,并在全省范围内试点测试、全面测试和调查验证。

总体来看,《江苏法治社会建设指标体系(试行)》具有以下鲜明特点:一是设计理念先进,把以人民为中心的法治发展理念贯穿于指标体系之中;二是突出问题导向,把破解法治社会建设领域的重点难点问题作为指标体系设计和运行的出发点和着力点;三是目标

指向鲜明,在把握法治社会建设客观规律的基础上,通过严谨周密合理的指标体系,引领江苏法治社会建设的有序推进;四是注重把握省情,坚持从法治江苏进程实际出发,将中央部署与江苏实际有机结合起来,提升江苏法治社会建设实际效果;五是简明便利可行,由5个一级指标、17个二级指标、63个三级指标构成的指标体系,统筹全局,突出重点,简洁明了,使用方便,科学性、针对性、可操作性都很强,清晰地展示了“可量化的法治社会”的施工蓝图。因此,《江苏法治社会建设指标体系(试行)》在全省推广应用的时机和条件已经成熟。随着这一指标体系在江苏的全面运用,法治社会建设的江苏愿景必将成为生动的现实。

新时代“枫桥经验”和法治社会建设



钱道宗 浙江大学法学院教授

新时代“枫桥经验”的最终目标是实现法治社会,“枫桥经验”是实现法治社会的方法和路径,而法治社会则是“枫桥经验”的目标和状态。对于法治社会,可以理解法治社会需要法治观念和法治精神达到普遍形成的一种状态,法治社会的关键在于公民、企业、社会组织广泛参与。

江苏法治社会建设指标体系作为一项法治评估指数实验,是一种制度创新,它使法治社会建设的目标更加明确,各项措施更具操作性;该指标体系将全面推进依法治国的顶层设计落实到基层社会治理实践中,也是新时代“枫桥经验”的创新实践。后续江苏法治社会建设指标体系的进一步修改完善,不能仅着眼于对管理部门工作任务的内部评估,还应当注重发挥外部评估与第三方评估的作用,推动指标体系内外评估相结合;在具体的评价指标上,应当提升客观评估指标的比重;此外,还可以考虑利用大数据技术提高评估结果的科学性、客观性。

民生立法应成为法治社会立法的重点



汪全胜 山东大学法学院教授

法治社会建设的前提与基础是良善的社会立法,社会立法的主体是涉及民生的

立法。民生立法是公民权利保障的依据,也是维护社会公平正义的手段。要进一步完善民生立法,立法机关进行民生立法时应突出民生问题导向,时刻考虑到民意、观察民意、判断民意、吸纳民意,将民生立法放在整体的法律制度来考量,将立法部门的民生立法放在整个立法体制中来考量,立法思维应当从社会管理思维转换为社会治理思维,要有赋权思维,强化民众的权利及权利的保障,强调民生立法的可操作性。为此,要开展现有民生立法的后评估工作,制定民生立法的年度立法计划和整体规划,强化民生立法的民生程序设置,强化人大及其常委会在立法中的主导作用,建立

更加完善有效的民生立法备案审查制度,使民生立法更好地适应法治社会建设的良法需求。

《江苏法治社会建设指标体系(试行)》要发挥促进民生立法完善的作用,应当在各级指标中体现民生立法对社会生活各个方面,如婚姻、劳动就业、社会公共服务、社会道德水平的影响,使指标体系反映民生需求。就具体指标的权重赋值而言,应当采用更为科学的德尔菲法,首先对一级指标的重要性进行评估并总结其规律,其次探讨二级指标与一级指标的关系,利用统计分析软件中的标准检验验证的科学性及指标之间的关联程度。

用科学指标体系夯实法治建设根基



邵炳芳 法制日报社党委书记 社长

江苏对法治社会建设的理论研究和实务探究一直处于全国领先地位。今年5月,全国普法办批复同意在江苏试行《法治社会建设指标体系(试行)》,并要求江苏认真开展试点工作,及时反馈实施中的经验做法及存在问

题,对指标体系作进一步修改完善,创造可复制、可推广的“江苏经验”。

早在2015年10月,江苏省司法厅按照十八届四中全会关于法治社会建设四大任务的战略部署,率先开启了法治社会建设“江苏指标体系”的理论和实证研究,产生了很好的效果,《法制日报》多次进行了报道。2017年底,在研究论证、专家论证和调查验证基础上制定的江苏法治社会建设指标体系,填补了国内法治社会评价体系的空白,在全国尚属首创。全国普法办批复同意试点后,江苏省司法厅在指标体系的目标牵引和实践驱动下,宪法宣传、法治文化建设、公共法律服务、新时代人民调解升级版、社区矫正教育管理、“智慧法务”建设等多项业务工作开创了新局面,取得了重要经验和成果,对凸显司法行政服务性、社会性的职能特

点,完善自治法治德治融合的基层社会治理模式,推动法治社会共建共治共享,发挥了重要的系统性创新作用。

此次研讨会,来自全国的法学专家学者深入探讨法治社会建设指标体系架构、要素、权重以及运行的现状与存在的问题,将省域法治社会建设的目标、内容、要求和责任、保障、落实机制等进行量化,将“江苏法治社会建设指标体系”中5个一级指标、17个二级指标、63个三级指标科学化,通过“外脑”理论智慧与政法业务实践的完美结合,必将进一步深化对法治社会建设的时代性、人民性、规律性的理解和把握,进一步凝聚起全省各级党委、政府和相关部门,以及社会各界的思想、行动合力,进一步创新依法治理路径,筑牢法治建设根基,在全面依法治国实践中谱写江苏新篇章。

全力打造法治社会建设江苏样板



柳玉祥 江苏省司法厅党委书记 厅长

要更加注重立足江苏实际,不断校正和完善各项指标,打造指标体系升级版。同时,要更加注重体系的推广运用,扩大试点范围,在更广泛、更深入的实践中形成推进指标体系的运作机制;更加注重发挥指标量化、引导性、评价性作用,提升江苏法治社会建设的科学性、规范性,打造法治社会建设的江苏样板。

具体说来,要发挥“四项功能”,彰显“四种属性”:一是发挥目标导向功能,进一步彰显法治社会建设的政治性。推进法治社会建设,要发挥指标体系的目标导向功能,要围绕“加强党对全面依法治国的集中统一领导”这一核心展开,坚持法治德治并举,通过完善各项指标,将法治理念、社会主义核心价值观更好地融入村规民约,“嵌入”基层民主法治建设之中。二是发挥价值引领作用,进一步彰显法治社会建设的人民性。在价值认同上,通过落实“法治宣传效果”“法治宣传体系完备”等指标,弥合日益专业、“书面上”的法律与社会现实生活的隔阂,使法治精神深入人心;在服务内容上,加快完善多元化纠纷调处机制,优化公共法律服务体系,以均等、普惠、优质的法治服务,满足群众对平安、秩序、公平、尊严等方面日益增长的需求;在效果测评上,遵循“以人民为中心”,在实践中不断丰富、完善“社会评价”的指标设定,通过政府部门自我评价、群众评

价、第三方评价的互动融合,增强指标体系的科学性、实效性。三是发挥调节矫正功能,进一步彰显法治社会建设的共治性。在自治力量培育上,强化“发挥人民团体和社会组织积极作用”等指标的功能作用,推动政府部门改进社会组织管理制度,加强对社会组织外部行为的规范和内部治理的引导;在公民行为规范引导上,健全涵盖公证、调解等预防性司法体系,让群众在不违背国家法律强制性和禁止性规定的前提下,自主选择纠纷处置方式;在社会规范完善上,更加注重将硬法与软法相结合,发挥村规民约、公民公约、行业章程等软法在治理中的作用。四是发挥普遍适用功能,进一步彰显法治社会建设的系统性。按照十九大“法治国家、法治政府、法治社会建设相互促进”要求,加强与法治江苏、江苏法治政府指标体系衔接,提高在“法治宣传教育”“社会治理法治化”等相关指标上的承接度,提升体系在区域法治建设中的普遍适用性。

《江苏法治社会建设指标体系(试行)》的总体评价



龚廷泰 中国法治现代化研究院副院长 教授

《江苏法治社会建设指标体系(试行)》以党的十八届四中全会关于法治社会建设的一系列重要文件为基础,是对中央全面推进依法治国战略部署在法治社会建设领域的具体化,是江苏率先设计、推行的法治社会建设实践量化评估方案。该指标体系与十八届四中全会关于法治社会建设的纲领性要求高度一致,就其科学性而言,指标体系的理论框架符合十八届四中全会关于法治社会的战略部署,其内容符合法治社会的建设目标,逻辑结构层次分明、清晰自治,具体指标设计反映了当前法治社会建设中多样化、系统性的举措,并与法治社会建设的制度规范形成了必要的、合理的衔接。就其有效性与可操作性而言,指标体系的权重配置比较合理,便于测评考核,文字表述清晰,具体指标的量化程度较高,并且具有一定的前瞻性,能够为未来的法治社会建设实践提供直接指导。同时,指标体系也存在法治社会的特质突出不够、部分指标量化程度不够、一级指标之间的权重分配不合理、对社会组织主体功能的评价关注不足等问题,有待于进一步修订和完善。

辑结构层次分明、清晰自治,具体指标设计反映了当前法治社会建设中多样化、系统性的举措,并与法治社会建设的制度规范形成了必要的、合理的衔接。就其有效性与可操作性而言,指标体系的权重配置比较合理,便于测评考核,文字表述清晰,具体指标的量化程度较高,并且具有一定的前瞻性,能够为未来的法治社会建设实践提供直接指导。同时,指标体系也存在法治社会的特质突出不够、部分指标量化程度不够、一级指标之间的权重分配不合理、对社会组织主体功能的评价关注不足等问题,有待于进一步修订和完善。

关于特色法治小镇建设的思考



王传敏 江苏省司法警官高等专科学校党委副书记 政委

特色法治小镇的构想是基于对禁刑的反思与检讨,吸收中华法系优秀法律文化基因,借鉴域外经验做法,针对轻缓刑事服刑人员的矫治教育,设立一个特殊的地理空间,在政府司法行政指导下,吸收特色小镇的规划技术、管理方法,对轻缓犯罪、经安全评估风险性较低等适合实行非监禁化管理的服刑人员,集中实行虚拟城镇化管理,强化服刑人员进行城镇居民式的自我管理、群体自治的刑罚执行基地。

指导其进行小镇生活的适应性管理、自我管理、自我监督以及小镇的“自治”,负责“入口”和“出口”对象的评估鉴定工作;服刑人员,即符合投入特色法治小镇的犯罪情节轻微、经评估危险等级相对较低、适宜社会化矫治的服刑人员;社会福利、社会救助等社会公益机构的管理人员及接收对象;适宜特色法治小镇的产业规划要求的企业管理人员及技术指导人员。特色法治小镇就其刑罚功能可归纳为:反哺社会功能;积极融入社会治理,隔离和阻隔“犯罪易发高危群体”功能;替代部分监禁刑的刑罚执行、节约国家司法资源功能。

特色法治小镇的居民分为:管理主体,即执法民警,承担对服刑人员的刑罚执行职责,

指标体系为新时代基层社会治理提供科学指引



葛洪义 浙江大学法学院教授

法治社会建设是法治中国建设的重要组成部分,社会建设是依法治国建设的基础工程。在当下的法治社会研究中,“社会”这一概念具有理论上的重要性,社会是人与人组成的共同体,社会关系是人与人之间最重要的关系,社会关系由独立个体的交往活动共同构成。以法律为代表的诸多社会规则,作为构建社会秩序的必要要素,构成了人类共同体的内在凝聚力。这也促使我们思考,在纷繁复杂的社会关系中,哪些社会关系应被纳入法治社会的建设体系当中?换言之,社会的哪些部分应当作为法治社会中的

一环?这些问题既具有重要的实践意义,也为法学研究及探索提供了诸多概念上的方法论依据。

在当前社会主义市场经济改革不断深化的背景下,应当更加注重法治的作用,从而激发社会中的活跃因子,促使社会更多承担社会发展的责任。江苏法治社会建设指标体系体现了把维护人民权益作为出发点和落脚点,又诠释了坚持一切权力属于人民,广泛动员和组织人民群众积极参与法治社会建设。可以说,江苏法治社会建设指标体系为新时代基层社会治理提供了科学指引。

以新思维探索法治社会建设新举措



祁建中 江苏省南通市司法局副局长

指标体系的目的是将抽象的研究对象变得具体化、行为化、可操作化,其建设应用不是一蹴而就,一成不变,应持续优化。要在突出科学性和导向性的前提下,根据形势和条件的发展,科学谋划,统筹兼顾,系统推进,实现体系的动态管理与自我完善,确保这一指标体系和管理手段与时俱进,符合实情。

一是突出围绕中心工作,响应现代政府职能转变和全面深化改革的要求,紧密结合实体经济、国际贸易、市场诚信、产品质量、绿色环保、和谐劳动、新兴产业发展等领域的法治建设发展,推进行业“参与法治社会建设指标体系”建设,进一步丰富完善指标体系内涵。二是突出服务社会稳定,更加注重推进多层次依法治理和矛盾纠纷化解,重视对乡规民约的法治指导和监督。三是突出融入政府法治化建设,从法律的角度推进相关制度建设与落实,改进工作效能,实现职能转变,以此影响和强化全社会法治化建设。四是突出法治文化建,通过文化特有的力量,建立良好的法治价值取向,在全社会形成崇尚宪法、信仰法治的良好氛围。

本版策划 王向阳 郭兵
文字整理 宋春晖 雷纳君 张全连
本版摄影 黄韬