

构建城市建设法治化评价体系之思考

范贤政

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

〔摘 要〕 城市建设法治化评价是推动城市建设法治化进程的监督手段。构建相关评价体系必须首先厘清城市建设法治化评价的逻辑起点、核心要义与终极目的,以区别常态化的城市法治评价;进而厘清应遵循的统一性与地方性相结合、系统性与开放性并重、领导机制与工作机制相协调之基本原则;最终从评价组织、评价技术、评价内容这 3 个方面来设定城市建设法治化评价体系的主要内容。

〔关键词〕 城市建设;法治化;评价

〔中图分类号〕 D920.4 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-5072(2015)02-0141-06

城市建设法治化“就是要把城市的各项建设和管理纳入法治的轨道,从而实施法治和实现法治的过程”^①。该过程既是法治中国的地方实践,也是改善各级政府城市法治化管理水平的重要载体。“法治城市就是城市生活的各个领域的法治化”^②,“其基本含义是指在城市实行依法治理,确立法律在城市社会调整体系中的最高地位,它实现了对城市社会关系基本领域的全面控制和调整”^③。故而城市建设法治化作为一个系统性概念,既彰显了作为一国特定类型生活环境与地理空间之城市实现法治的特殊作用,又体现出不同城市之间的法治竞争力和治理法治化水平。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第 23 条规定:“推进城市建设管理创新”;《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在“三、深入推进依法行政,加快建设法治政府”之“(三)深化行政执法体制改革”中规定:“加强城市管理综合执法机构建设,提高执法和服务水平”。在事实上也将城市建设法治化确立为实现“城市建设管理创新”的基本路径与“深化行政执法体制改革”的具体手段。

近年来学界就城市建设法治化问题已经从城市规划行政^④、城市综合竞争力^⑤、城市精神塑造^⑥、

〔收稿日期〕 2014-09-16

〔作者简介〕 范贤政(1970—),男,湖南汉寿人,武汉大学法学院博士生。

① 何薇:《论城市法治化建设与民主参与》,载《四川理工学院学报(社会科学版)》2011 年第 2 期。

② 李秋:《法治城市建设的理论与实践思考》,载《沈阳干部学刊》2012 年第 2 期。

③ 刘旺洪:《法治城市建设的基本框架论要》,载《甘肃政法学院学报》2011 年第 1 期。

④ 参见杨帆:《城市规划行政的法治化》,载《规划师》1999 年第 3 期;敬东:《我国城市规划行政决策的法治化研究》,载《规划师》1999 年第 3 期;何丹:《中国法治化进程中的城市规划管理》,载《现代城市研究》2001 年第 3 期。

⑤ 参见尤俊意:《城市法治化与城市综合竞争力》,载《法治论丛》2003 年第 2 期;钟晓渝:《国际化城市与城市法治化》,载《特区理论与实践》2003 年第 8 期。

⑥ 参见金碧华:《论城市精神塑造与城市法治化的内在互动关系》,载《唐都学刊》2006 年第 2 期;李海军:《世界城市法治化治理进程中的青年公民意识培育》,载《广东青年职业学院学报》2013 年第 2 期。

城市建设公共资金^①、相关司法运行^②、城市摊贩管理^③、城市公共交通^④、城市社区治理^⑤等具体领域,结合广州^⑥、上海^⑦、南京^⑧等样本展开了较为全面的研究。但较少涉及城市建设法治化评价问题,不多的相关研究往往局限于静态的城市法治绩效评价标准与量化指标^⑨方面,缺乏针对城市建设法治化动态过程评价体系的专门、系统研究。则有必要基于科学发展导向就城市建设法治化动态过程评价体系展开整全性研究,力求将城市建设法治化过程中的各个环节与诸种行为皆纳入评价体系内,构建出“用以判断评价经济、政治、文化、社会、生态文明法治化进程的一种计量、评价逻辑结构系统”^⑩,并“努力彰显指标体系的科学性、指导性和可操作性”^⑪。最终达致在城市建设法治化这一具体实践领域与“构建法治中国建设评价指标体系”^⑫的有机对接。

一、城市建设法治化评价的特有属性

城市建设法治化评价的特有属性“就是概念所反映的事物的特有属性”^⑬。该种评价作为一类事物的特有属性在于它是针对城市建设法治化动态过程所展开的绩效考核,是推动城市建设法治化进程的监督手段。其更看重城市法治建设的具体过程,并以城市建设法治化的各个阶段性工作目标为评价标准,而不同于“余杭法治指数”^⑭般趋于常态化的城市法治评价中对理想状态下城市法治水平与结果的考量。

(一)城市建设法治化评价的逻辑起点为法治中国建设评价

城市建设法治化评价是在城市地区“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”^⑮的具体表现。其作为法治中国建设评价的重要组成部分,也是单一制下中央与地方法治关系评价的关键性指标。“就全国层面的法治建设指标体系来说,它是由中央政府统一编制,对中央政府各部门或地方政府的法治建设工作进行的考核,目的是通过指标体系的设置和以此为依据的考核,促使下级政府对照指标查找差距,明确改进方向。”^⑯构建具体城市建设法治化评价体系应以全国性法治建设评价体系为逻辑起点,依托法治中国建设评

① 陈永革、李志平:《政府城市建设公共资金法治化运作研究——以四川为视角》,载《甘肃行政学院学报》2008年第3期。

② 章武生:《司法的良好运行:城市走向法治化的关键——以上海司法改革为视角》,载《法学杂志》2010年第5期。

③ 汪地彻:《城市流动摊贩管理的法治化思考》,载《重庆科技学院学报(社会科学版)》2010年第17期。

④ 参见杨洁、过秀成、杜小川:《我国城市公共交通运输规划编制法治化路径思考》,载《现代城市研究》2013年第1期;胡朝阳:《城市交通发展的科技创新民生化导向及其法治实现》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2015年第1期。

⑤ 参见梁迎修:《我国城市社区治理法治化探析》,载《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2014年第2期;章再彬:《推进城市社区治理法治化的对策建议》,载《中共南昌市委党校学报》2014年第6期。

⑥ 舒扬:《广州城市治理法治化研究》,载《法治论坛》2007年第3期。

⑦ 李媛:《上海城市管理法治化研究》,载《社科纵横》2009年第12期。

⑧ 张华民、高信奇、刘玉东、戴芳:《南京城市管理法治化建设调查与思考》,载《中共南京市委党校学报》2013年第3期。

⑨ 参见城市法治环境研究评价课题组:《城市法治环境评价体系与方法研究初探——城市现代化评价标准之系列研究》,载《公安大学学报》2001年第5期;城市法治环境评价体系与方法研究课题组:《构建城市法治环境评价指标体系的设想》,载《公安大学学报》2002年第5期;刘武俊:《法治城市评价指标体系:法治城市创建的“指南针”和“风向标”》,载《中国司法》2011年第6期;张丽:《论构建法治城市量化评估指标体系的基本原则——以成都市法治城市建设为例》,载《河北青年管理干部学院学报》2013年第6期;马怀德、王翔:《法治政府评估中的公众满意度调查——以53个较大城市为例》,载《宏观质量研究》2014年第3期。

⑩ 徐汉明、林必恒、张孜仪:《论法治建设指标体系和考核标准的科学构建》,载《法制与社会发展》2014年第1期。

⑪ 刘武俊:《法治城市评价指标体系:法治城市创建的“指南针”和“风向标”》,载《中国司法》2011年第6期。

⑫ 屈茂辉:《法治中国建设评价指标体系》,载《湖南大学学报(社会科学版)》2014年第4期。

⑬ 金岳霖:《形式逻辑》,北京:人民出版社2006年版,第22页。

⑭ 钱弘道:《余杭法治指数的实验》,载《中国司法》2008年第9期。

⑮ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,载新浪网 <http://news.sina.com.cn/c/2014-10-28/180131058286.shtm>,最后访问时间:2015年1月15日。

⑯ 冯家亮:《法治建设指标体系的建构路径》,载《湖南大学学报(社会科学版)》2014年第4期。

价体系并结合所在城市法治建设工作地方特色而设定具体评价指标。透过从全国整体到城市局部自上而下地法治建设评价指标及相应考核标准之设定,既有利于落实全国性法治建设评价体系并保证其强制力,又有利于鼓励所在城市政府根据本地实际情况因地制宜地开展城市法治建设的积极性。当然,城市建设法治化评价作为规制城市法治建设绩效的具体举措,在实现其必要灵活性的同时,还应强调不同城市建设法治化评价工作在价值取向上保持相对一致。

(二)城市建设法治化评价的核心要义为建设过程

城市建设法治化实施往往显现于系列城市法治建设规划、规划的实施以及城市政府执行结果相关监督措施的达成过程中。相关评价更多地作为一种绩效考核方式,通过确立相关城市建设法治化评价指标并基于此展开具体评价工作,进而从评价组织、评价技术、评价内容3个方面来实现对城市法治建设过程的广覆盖、全流程考核。这种考核更多地关注相关制度建设的实然成效以及从应然转进为实然的“要求-评价之主客体互动过程”^①,其核心要义在于城市法治建设过程考核。相关城市法治建设评价指标编制工作,应作为城市政府针对所在城市法治建设具体举措而主导推动的一项专门工作,其更强调就法治建设具体工作本身展开评价,而非就所在城市的法治水平予以衡量。故而相关城市建设法治化评价指标既应是法治建设评价的具体标准,也应成为城市法治建设的具体任务方向与达致建设目标的基本手段。

(三)城市建设法治化评价的终极目的为全面法治化

构建城市建设法治化评价体系的终极目的在于推动城市法治建设进程而实现城市治理全面法治化。城市建设法治化考核评价应围绕涉及城市政治、经济、文化、生态文明等各个领域之法治化相关制度建设和实际工作中运用法治思维和法治方式解决具体问题这2个方面展开,并“要以创建法治城市活动为主导,完善社会利益协调机制,建立健全有效预防、减少和消除社会矛盾的体制机制”^②。考核评价的内容既应指向城市法治建设的具体工作层面,还应关涉指引具体工作之法治思维的价值取向层面。故而设计城市建设法治化评价体系时既要确保评价体系本身设计在建设目标、基本要素、考核指标权重等方面的科学性;还要强调考核评价结果的应用性,将城市法治建设评价结果具体适用于所在城市各级政府相关职能部门的绩效考核,让全面法治化的实现程度与相关职能部门工作人员业绩衡量直接关联。

二、城市建设法治化评价体系的基本原则

城市建设法治化评价体系作为一种规范体系,在构建过程中应遵循一定的基本原则,以确保各类考核评价具体工作在基本观念、功能、目标上保持相对一致。

(一)统一性与地方性相结合

首先,构建城市建设法治化评价体系应遵循的统一性原则在于实现整体法治中国建设评价体系与局部城市建设法治化评价体系在内在逻辑上的相对一致。城市法治建设深深植根于法治中国建设的伟大实践,它是一个在概念和逻辑上达致统一、自恰的周延命题,是法治中国建设在不同地方、不同城市的具体呈现。当前已经“形成了法治指标评估、大公开与阳光政务、打黑除恶、廉政风险点的排查与控制等法治城市建设模式”^③。立足于差异化法治城市建设模式开展城市法治建设评价的同时,具体的城市法治建设评价体制机制不能与全国性评价体制机制相矛盾,必须符合后者的基本精神与要求。

① 赵谦:《宪法依据问题研究——以我国土地整理立法为例》,北京:人民出版社2014年版,第70页。

② 吴卫东:《法治中国建设进程中地方法治建设的策略》,载《中共云南省委党校学报》2014年第1期。

③ 孙曙生:《法治城市建设之模式、特征与评析——以余杭、昆明、重庆、宿迁为对象的考察》,载《国家行政学院学报》2009年第6期。

其次,构建城市建设法治化评价体系应遵循的地方性原则在于整体法治建设评价一般规律须与局部城市法治建设评价实践达致有机统一。在法治建设评价普适性一般规律指引下开展所在城市法治建设评价工作,还应强调对不同城市、个别地方之特殊规律的具体依循。开展城市法治建设评价应着眼于所在城市法治建设中的具体问题,以实事求是的精神,运用法治思维和法治方式,来客观评价达成系列城市法治建设规划、规划的实施以及城市政府执行结果相关监督措施之各项具体工作,推动所在城市治理实现全面法治化。

(二) 系统性与开放性并重

首先,构建城市建设法治化评价体系应遵循的系统性原则在于相关评价既应涵盖城市法治建设的全部领域,又应涉及城市法治建设的各个构成要素。在把握所在城市法治建设宏观大局而开展城市建设法治化评价工作同时,还应注重设定正当、合理的实施评价之具体步骤与程序环节。应通过有序的评价流程设定推动城市法治建设实现科学的顶层设计和系统规划,并在实践中依据系列城市法治建设规划步步推进,方能取得城市法治化治理的整体最佳效果。在某个领域、具体环节的“单兵突进”式、“运动”式评价或许可取得一时之效而实现某方面城市法治建设工作的即时整顿、改观,但忽视评价工作整体协调性的做法终究难以谋求城市法治建设工作全方位、长远的发展。“此情形下只能走渐进式法治发展道路,不能也不太可能一蹴而就”^①。故而城市建设法治化评价应是一项系统工程,必须稳扎稳打、步步推进、不断积累,方能取得成效。

其次,构建城市建设法治化评价体系应遵循的开放性原则在于强调循序渐进地开展相关评价工作的同时还应注重引入其他国家和地区城市法治建设评价的有益经验。城市建设法治化评价应以开放的姿态,批判性借鉴和吸收各类既有经验,进而探索出具有中国特色的城市建设法治化评价模式。当然引入、借鉴不应是全盘照搬的,应立足于系统性原则,在坚持中国特色社会主义的基础上采取逐步国际化、本土化的策略。实现中国式城市建设法治化评价的兼收并蓄、推陈出新,甚至回馈至其他国家和地区的城市建设法治化评价实践而提供中国经验与参考模式,“进一步丰富和拓展世界政治和国家发展模式,进一步丰富全球法制现代化发展模式的多样性,为人类政治和法律文明的发展作出新贡献”^②。

(三) 领导机制与工作机制相协调

首先,城市建设法治化评价领导机制是构建相关评价体系的前提。城市建设法治化评价直接关涉到党委依法执政、政府依法行政、司法公正和城市建设法治化的具体相对人对城市法治建设成效的满意度。开展相关评价工作需要强有力的领导力量来推动。“将法治建设各项工作置于党的领导之下,才能坚持正确的政治方向、政治立场、政治观点,才能更好地贯彻党的路线方针政策,巩固党的执政地位”^③故而城市建设法治化评价中的领导机制应是所在城市党委及上级党委领导下的分工合作制,在党委领导推动下完成上级职能部门审核监督评价与同级职能部门交叉互评。充分运用党的政治优势和组织优势去影响、推动城市建设法治化评价工作的具体开展。

其次,城市建设法治化评价工作机制是构建相关评价体系的关键。“法治方式是运用法治思维处理和解决问题的行为方式。”^④开展相关评价工作应运用法治方式建立工作目标责任制,明确各类评价主体的职责权限,实行责任追究制以形成有效工作合力。由于城市建设法治化本身既是以一个整体形象展现出来,又是由各具体部分和领域的法治状况来构成。“既包括法治的理论、思想、观念、意识、思维方式等精神性的隐性存在形式,又包括法治的种种规范、制度与组织架构等物质性

① 杨小军、陈建科:《法治中国的内涵与时代特征》,载《社会主义研究》2014年第5期。

② 夏锦文:《“法治中国”概念的时代价值》,载《法制与社会发展》2013年第5期。

③ 吴卫东:《法治中国建设进程中地方法治建设的策略》,载《中共云南省委党校学报》2014年第1期。

④ 李中元:《运用法治思维法治方式推进依法治国》,载《前进》2014年第10期。

的显性存在形式,还包括了通过社会秩序为直观面貌体现出来的法治的动态实践状况及其实际社会效果”^①。故而城市建设法治化评价工作机制设定还应坚持宏观设计与微观展开、整体推进与部分落实的协调与统一。所在城市地方党委、政府必须就城市建设法治化评价工作做出长远规划和宏观设计,以确定相关评价工作欲达致的城市建设法治化之基本目标,进而通过开放、多元的评价工作而凝聚所在城市建设法治化的广泛社会共识。

三、城市建设法治化评价体系的主要内容

各地城市建设法治化的实践事项虽不尽相同,但评价体系大体上可从评价组织、评价技术、评价内容这3个方面来具体设定。

(一) 评价组织

城市建设法治化评价的组织体系应与政府绩效评价组织体系是互通互联的。皆可从评价主体、评价对象、评价流程与结果应用这4个方面来予以设定。其一,评价主体设定。可分为内部评价主体与外部评价主体。内部评价主体来自组织开展城市法治建设的相关职能部门,包括上级职能部门审核监督评价与同级职能部门交叉互评2个方面,考核结果权重比各占50%。外部评价主体来自市民、舆论媒体、非政府公共组织等城市法治建设的具体相对人,包括定额问卷随机匿名评分与各方代表听证会公评2个方面,问卷匿名评分可设定更高的考核结果权重比。其二,评价对象设定。评价对象即为承担城市法治建设职责的所在城市各级政府相关职能部门以及工作人员。不同对象就系列城市法治建设规划、规划的实施以及城市政府执行结果相关监督措施的达成情况,依职能分工、职责权限分别承担相应的考核责任。其三,评价流程设定。评价流程即实施评价的具体步骤与程序环节。设定正当、合理的评价流程本身就是政府绩效评价的应有之义,应强调总体评价流程简单化、透明化,具体步骤环节设定凸显可操作性、便捷性与低成本性。不能因过于繁复的评价流程设定给评价主体、评价对象增加不必要的工作负担与经费开支。可通过评价流程信息化、数据化、共享化,切实提升评价工作效率。其四,结果应用设定。评价结果固然重要,且必须与评价对象的绩效考核直接挂钩。但是评价本身只是手段而非目的,评价结果的应用还需包括结果反馈,及时将评价结果、问题所在、原因分析等信息返回给评价对象,促成各类评价对象后续城市法治建设工作实效逐步改观才是推进城市建设法治化评价工作的初衷。

(二) 评价技术

城市建设法治化评价的相关技术手段应包括指标体系、指标权重、指标评分、评价周期与技术路径等要素。城市建设法治化评价的指标体系必须反映所在城市法治建设的内在本质和价值要求,“符合被评价对象本身的性质和特点,指标名称、涵义、内容、计算范围、计量单位、计算方法、指标数量、指标权重等符合科学原则的要求”^②。“执政指标、立法指标、行政指标、司法指标、普法指标、基层民主指标、经济法治指标、法律服务指标、社会管理指标、监督指标”^③这10个一级指标可参考列为城市建设法治化评价的具体方面,就其达成情况运用“主成分分析法、层级分析法、数据包络分析法、模糊数学分析法、神经网络分析等工具”^④来设定相应指标权重、指标评分、评价周期与技术路径。具体而言,设定城市建设法治化评价技术应围绕下列事项展开:其一,所在城市各级政府相关职能部门在实施系列城市法治建设规划相关职责的作为(投入与产出)情况;其二,评价重过

① 姚建宗:《法治中国建设的一种实践思路阐释》,载《当代世界与社会主义》2014年第5期。

② 胡荣才、屈茂辉:《法治湖南建设评价指标体系的建构思路与框架》,载《湖南大学学报(社会科学版)》2014年第4期。

③ 刘武俊:《法治城市评价指标体系:法治城市创建的“指南针”和“风向标”》,载《中国司法》2011年第6期。

④ 郑方辉、卢扬帆:《法治政府建设及其绩效评价体系》,载《中国行政管理》2014年第6期。

程、重增量变化甚于结果,应特别强调评价周期内相关指标的前后变化量;其三,规划的实施及城市政府执行结果相关监督措施的达成有其滞后性,评价周期不应恪守传统的年度考核,可实施跨年考核或 3 年左右的阶段性考核;其四,评价过程应是开放、多元的,相关技术元数据、源代码在充分尊重、保护相关知识产权的前提下,可向公众适当开放参与技术设计、技术升级的空间。

(三) 评价内容

城市建设法治化评价的内容体系应围绕系列城市法治建设规划、规划的实施以及城市政府执行结果相关监督措施的达成情况而设定。具体可依循相关立法、决策、执法、监督和公众满意度这 5 个基本维度。其一,就相关立法而言。主要是所在城市各级政府相关职能部门与城市建设法治化相关的制度建设之评价,针对评价对象设定规范性文件以确立相关规则的行为而展开。其二,就相关决策而言。主要是所在城市各级政府相关职能部门与城市建设法治化相关的决策过程之评价,针对评价对象在相关决策过程中明确问题、明确解决问题的程度、设计解决方案、做出抉择等事项而展开。其三,就相关执法而言。主要是所在城市各级政府相关职能部门与城市建设法治化相关的目标实现之评价,针对评价对象为实现城市法治建设各项预设目标而实施的相关执法行为而展开。其四,就相关监督而言。主要是所在城市各级政府相关职能部门与城市建设法治化相关的法治成本之评价,针对评价对象为履行各项法治职能而实施相应监督所表征的公共资源投入状况而展开。其五,就相关公众满意度而言。主要是城市建设法治化的具体相对人对城市法治建设成效的满意度之评价,涉及相关“政策公平、执法公正、政务公开、政府服务态度、政府服务效率、政府廉洁、市场监管、社会治安”^①之满意度等方面。

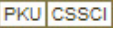
[责任编辑 李晶晶 责任校对 王治国]

^① 郑方辉、卢扬帆:《法治政府建设及其绩效评价体系》,载《中国行政管理》2014 年第 6 期。

构建城市建设法治化评价体系之思考

作者：[范贤政](#)

作者单位：[武汉大学 法学院, 湖北 武汉, 430072](#)

刊名：[暨南学报（哲学社会科学版）](#) 

英文刊名：[Jinan Journal \(Philosophy & Social Science Edition\)](#)

年，卷(期)：2015(2)

引用本文格式：[范贤政 构建城市建设法治化评价体系之思考](#)[期刊论文]-[暨南学报（哲学社会科学版）](#)

2015(2)