

## 社會治理法治化及其評估標準探究\*

張德森

**摘要：**中國社會治理法治化的基本目的是促進國家治理體系和治理能力的現代化，實現有效的社會治理。中國社會治理法治評估指標體系的设计應當遵循社會治理法治化的基本價值，結合中國社會治理法治化的現實背景，克服現有社會治理評估技術之不足，並平衡主觀指標與客觀指標、協調過程性指標與結果性指標，保障指標的可操作性和適用時效性。由此可以建構以社會參與治理、社會秩序安全、社會公平正義、社會服務保障為一級指標，涵蓋43餘項二級指標的評估指標體系。其中，社會參與治理是社會治理法治化的前提，社會秩序安全與社會公平正義是目標，社會服務保障是對政府責任的進一步要求。公民參與感、安全感、公平感和幸福感均是主觀評測指標，是對客觀效果檢驗的重要指標。

**關鍵詞：**社會治理 法治化 法治評估 評估指標體系

### On the Legalization of Social Governance and Its Evaluation Standards

ZHANG Demiao

(Zhongnan University of Economics and Law)

**Abstract:** The basic purpose of the rule of law in China's social governance is to promote the modernization of national governance system and governance capacity and to achieve effective social governance. The design of evaluation index system of social governance under the rule of law in China should follow the basic value of social governance under the rule of law, combine with the realistic background of rule of law in China's social governance, overcome the shortage of existing social governance evaluation techniques. This evaluation index system should also balance the objective indicators and subjective indicators, coordinate indicators and result indicators, and ensure the operability and timeliness of these indicators. As a result, it is possible to construct an evaluation index system that takes social participation in governance, social order and security, social fairness and justice, and social service security as the first-level indicators, covering more than 43 second-level indicators. Among them, social participation in governance is the prerequisite of social governance under the rule of law, social order security and social fairness and justice are the goals, and social service guarantee is a further requirement of government responsibilities. Citizen's sense of participation, sense of security, sense of fairness and sense of happiness are all subjective evaluation indicators that are important to test the objective effect.

**Keywords:** social governance, rule of law, evaluation of the rule of law, evaluation index system

\* 本文發表於澳門理工學院“一國兩制”研究中心於2020年11月20日主辦的“‘一國兩制’ 高端論壇2020——澳門特別行政區依法施政與社會治理的願景與展望”。本文為筆者主持的國家社科基金課題〔17afx001〕的階段性成果，博士生于晴晴和杜朴為本文的完成提供了有益的幫助，謹此致謝。

收稿日期：2020年11月12日

作者簡介：張德森，中南財經政法大學教授

## 一、問題的提出

2019年中國共產黨的十九屆四中全會提出了實現國家治理體系與治理能力現代化的一系列任務與制度舉措，而2020年的十九屆五中全會進一步指出要在2035年之前基本實現國家治理體系和治理能力現代化，社會治理現代化是其中的一項重要內容。法治作為治理的主要方式，是實現國家和社會治理現代化的關鍵抓手。開展社會治理法治運行情況的評估與檢視，事關法治能否更好地在社會治理中發揮優勢作用。社會治理現代化的法治評估作為一種有效的考察機制，得到從理論界和實務界的廣泛認同。依據國內外現有社會治理相關評估的指標內容，可以分為以下四種類型。

第一，綜合治理指標型。這種類型將社會治理內容置於不同種類綜合治理評估中。例如，世界銀行的“世界治理指標（WGI）”提出的六個維度衡量治理，包括：言論和問責、政治穩定和杜絕暴力/恐怖主義、政府效能、監管質量、法治、控制腐敗；俞可平團隊制定的“中國治理評估框架”中12個治理目標包括：公民參與、人權與公民權、黨內民主、法治、合法性、社會公正、社會穩定、政務公開、行政效益、政府責任、公共服務、廉政。此外，英國海外發展組織的“世界治理評估”、英國國際發展部的“國家治理評估”等均重點關注社會治理的內容。<sup>1</sup>

第二，宏觀目標治理指標型。此種類型着力於從宏觀上建構社會治理評估體系，將法治作為社會治理總體評估中的價值理念或具體指標的一部分。例如，俞可平團隊受聯合國開發計劃署的支援，於2012年發佈的“中國社會治理評價指標體系”中將民主、法治、公平、正義、穩定、參與、透明、自治等社會治理的重要價值和理念，轉化為人類發展、社會公平、公共服務、社會保障、公共安全和社會參與等六個基本維度的中國社會治理評價指標體系。<sup>2</sup>此外，還有學者將法治作為社會治理評估指標體系一級指標“社會治理方式”下的二級指標。<sup>3</sup>

第三，區域或專項治理指標型。此類型是基於某一空間場域或具體事項進行社會治理的法治評估，從微觀上考察法治在社會治理中的運行情況。在空間場域選擇上，主要以基層社會治理場域、縣域社會治理場域、城市社會治理場域、區域社會治理場域等為主；在具體事項上，社會治理法治評估主要集中在政府相關事項的社會治理評估，例如，重大事項的社會治理風險評估，社會治理透明度評估等等。<sup>4</sup>

第四，社會治理法治指標型。此類型是在法學研究視野下，建立社會治理法治的專項評估，考察社會治理法治化的程度，確定社會治理法治評估的原則、方法、具體指標和標準。從法學視野下建構社會治理法治評估專項評估，目前僅在理論界有部分研究，尚未在實務中廣泛推行。學界對社會治理法治評估的研究主要集中於對社會治理法治評估正當性的論證<sup>5</sup>和具體指標體系的設計。<sup>6</sup>在

<sup>1</sup> 俞可平主編：《國家治理評估——中國與世界》，北京：中央編譯出版社，2009年，第201、262頁。

<sup>2</sup> “中國社會管理評價體系”課題組、俞可平：《中國社會治理評價指標體系》，《中國治理評論》2012年2期。

<sup>3</sup> 彭瑩瑩：《社會治理評估指標體系的設計與應用》，《甘肅行政學院學報》2018年第2期。

<sup>4</sup> 張鋒、羅翔：《特大城市社會治理評估體系構建研究——以上海為例》，《城市發展研究》2018年第9期；季璐、王青平、范焯烽：《社會治理視閥下政府向社會力量購買公共服務評估研究——基於長三角地區的調查》，《江蘇社會科學》2016年第6期。

<sup>5</sup> 饒世權：《論社會治理法治評估的正當性》，《黑龍江社會科學》2019年第2期。

<sup>6</sup> 徐漢明、張新平：《社會治理法治建設指標體系的設計、內容及其評估》，《法學雜誌》2016年第6期。

指標設計中主要以社會治理多元主體為指標設計的類型劃分依據，主要包括黨委、人大、政府、司法機關、社會組織、公眾等主體，指標基本設計試圖全面涵蓋社會治理內容，同時依據國家政策文件設計，具有較強的時效性。

在上述四種類型的研究中，第一類型與第二類型從宏觀角度將社會治理置於總體評估視角下，對社會治理的全貌進行評估。但是這兩類在具體指標設計中常常忽視法治指標的設計，或者未意識到法治作為社會治理的基本方式，這將影響社會治理方式與內容發展的重要性，導致評估難以全面呈現法治在社會治理中的基本狀況。

第三種評估類型從微觀角度對社會治理中某一空間場域或具體事項進行法治評估研究，對社會治理法治評估的主要領域和關鍵事項進行了細緻分析，但由於社會治理法治評估在不同的場域和具體事項下評估環境具有差異性，評估的開展具有特殊性多樣性，導致場域與具體事項間的社會治理法治評估結果難以進行橫向的測算和比較，基於此的評估在實踐中也存在着難以複製推廣的困境。

第四種評估類型試圖建立社會治理法治專項評估，在理論上能較為全面的呈現法治在社會治理中的運行全貌，以便更好的指導社會治理的開展。但目前學界對社會治理法治評估研究較少。從現有的社會治理法治評估指標體系看，主要存在以下四點不足：（1）指標不僅指向社會治理也包含大部分政府治理內容，未充分體現社會治理指標的特色。（2）指標使用較多國家政策語言，指標體系的使用壽命較短，需要不斷更新，導致不同階段指標內容的可比性較差。（3）指標類型主要以客觀指標為主，未能有效平衡主客觀指標的設置，缺乏相應的主觀指標，尤其是在強調多元主體參與治理的社會治理領域，主觀指標的設置更不可缺少。<sup>7</sup>（4）指標未體現不同社會治理領域中法治使用的限度和不同，未能清晰呈現社會治理與法治之間的作用關係。

分析上述四種社會治理法治評估類型的優劣，不僅對於認識社會治理法治評估的一般性規律和差異化研究具有重要意義，而且對於本文從社會治理理論和法治評估理論的雙重視角下建構社會治理法治專項評估指標體系具有鏡鑑價值。

## 二、社會治理法治化的內涵與範疇

社會治理法治評估是基於法治同社會治理的基本理論，考察法治在社會治理中實際運行情況的一種方式，因此合理界定社會治理法治化的內涵與範疇，辨析相關概念的是指導社會治理法治評估開展的理論基礎，社會治理法治化的實施是評估開展的實踐前提。

### （一）社會治理的產生

治理（governance）作為一個獨立的概念大致經歷了統治—管理—治理三個階段的變化而最終形成。

第一階段，治理與統治具有相似語義。在拉丁文和古希臘語中，“治理”原指控制、操縱。<sup>8</sup>在中國古代封建社會中，王權支配社會<sup>9</sup>，社會自治程度極為有限，因此中國傳統政治思想中的治國理

<sup>7</sup> 周志忍：《論政府績效評估中主觀客觀指標的合理平衡》，《行政論壇》2015年第3期。

<sup>8</sup> 俞可平：《治理和善治引論》，《馬克思主義與現實》1999年第5期。

<sup>9</sup> 劉澤華：《劉澤華全集：中國的王權主義》，天津：天津人民出版社，2019年，第1頁。

政在語義上與“統治”一詞的內涵具有較高相似度，社會自治權的發展與國家統治權力的發展呈現此消彼長的態勢。此時的治理主要包含國家統治或政府（王權）統治，並不存在一般意義上的社會治理，主要呈現以下構成特徵：（1）治理主體和對象分別為單一的國家統治者（王權或教權）和作為被統治者的包括公民和各類組織的社會；（2）治理方式主要是國家通過強制力單向度的對社會進行管控；（3）治理的範圍主要是國家政治權力所指涉的領域。

第二階段，治理與管理具有相似語義。伴隨着近現代民主國家的形成，公民權利意識的覺醒，國家統治被國家管理替代。在這一時期，新興的民主國家面對相對簡單的社會生活，國家單一的管理模式足以應對，同時在這一時期，部分基於共同利益結成共同體逐步產生擴大，社會開始爭取自治權。但是在這一階段公共權力仍然是由國家權力主導，社會僅擁有少量的自治權。此時的治理主要包括國家治理、政府治理和較小範圍內的社會治理，主要呈現以下構成特徵：（1）治理主體分別為政府、與政府相關的社會組織、少量社會自治組和公民，治理對象為公民、企業、其他社會組織等，治理主體和對象較統治時期更為豐富和複雜。（2）治理方式上國家仍然通過強制力保障管理的落實，但是在具體表現形式上擺脫具有隨意性的人治統治，通過社會達成契約形成法律法規實施國家管理。（3）治理的範圍不僅包含國家政治權力指涉領域，同時包含部分社會公共事務的管理。

第三階段，治理作為一個獨立概念被廣泛使用。20世紀80年代，西方政府管理社會效率低下，政府管理失靈，政府與社會就公共權力如何配置中難以找尋恰當的平衡點，導致政府積極需求政府與社會關係的新出路，在這一時期治理作為單獨的概念在西方學界包括政治學、哲學、社會學中被廣泛使用。尤其是此時社會構成的日趨多元化，社會自治權的迅速發展，社會治理相對國家治理與政府治理更多被提及，並具有多種解讀。包括“政治動員論”、“合作治理論”、“實用主義治理觀等”。<sup>10</sup> 此時的治理包含國家治理、政府治理、社會治理，主要呈現以下結構特徵：（1）治理主體包括政府、公民、企業、其他社會組織，治理的主體和治理對象具有重合性。（2）治理方式上具有多樣性，包括政府管理和服務，政府與社會組織合作治理、社會自治治理等，治理既有從上到下，也有從下到上，甚至可以從社會中間向上、向下延伸開來、鋪展開來。（3）治理的範圍明顯大於統治和管理的範圍，全面涵蓋國家事務和社會事務。

## （二）中國語境下的社會治理

現代意義上的治理一詞於20世紀90年代才引入中國，最早在政治學領域研究較多，主要關注治理與國家權力關係。<sup>11</sup> 2004年，中共十六屆四中全會提出社會管理的概念。2013年，中共十八屆三中全會《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中才正式提出社會治理的概念，在政治語境下用社會治理替代社會管理，並沿用至今。2019年，中共十九屆四中全會通過的《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，明確指出社會治理是國家治理的重要方面。中國的社會治理要堅持和完善黨委領導、政府負責、民主協商、社會協同、公眾參與、法治保障、科技支撐的社會治理體系，致力於建設共建共治共用的社會治理制度。

<sup>10</sup> 陳成文、趙杏梓：《社會治理：一個概念的社會學考評及其意義》，《湖南師範大學社會科學學報》2014年第5期。

<sup>11</sup> 徐勇：《GOVERNANCE：治理的闡釋》，《政治學研究》1997年第1期。

2020年，中共十九屆五中全會中指出要在2035年之前基本實現國家治理體系和治理能力現代化，但目前社會治理還有弱項。在“十四五”時期經濟社會發展主要目標中提出要實現“社會治理特別是基層治理水平明顯提高”，社會治理在國家政策中被置於重要位置。

對於當代中國社會治理的理解，應在堅持和完善中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化的背景下進行。與西方社會治理相比，中國的社會治理建立在人民民主專政的社會主義國家基礎之上，克服了西方社會治理與政府治理、國家治理之間關於治理主體和公共權力歸屬的根本爭議。在當代中國，社會不僅是社會治理的主體，同樣也是政府治理和國家治理的主體，公共權力在本質上屬於人民。社會治理的核心是政府行政管理之外，黨委領導政府負責下的社會多元共治，與政府治理共同服務國家治理，是實現國家治理體系和治理能力現代化的重要方面。

中國語境下的社會治理是國家治理的重要組成部分，社會治理同政府治理的內涵側重點不同，但又具有聯繫性。首先，政府治理的主體主要為狹義上的政府行政機關；社會治理的主體不僅包含政府，還包括公民、企業、人民團體、社會組織等，呈現主體治理的多元化。其次，政府治理內容主要包括政府通過對自身的內部管理、政府作為市場經濟中“有形之手”、政府作為社會管理主體之一對社會公共事務進行管理<sup>12</sup>；社會治理內容主要包括政府對社會公共事務的治理、政府與公民、企業或其他社會組織合作治理、社會成員自治等內容。最後，政府治理一般調整政府與社會公民、企業和組織之間的行政關係；社會治理不僅包括部分行政關係，還包括政府與社會的聯繫、公民、企業、社會組織間的關係，涉及政治、經濟、文化等各個方面，調整關係較為複雜多樣。

### (三) 社會治理與法治、法治化、法治社會的關係釐定

#### 1. 法治是社會治理的基本方式

法治是社會治理的基本方式之一，與道德、宗教、習慣等共同推動社會治理的開展。伴隨着人類社會交往關係的複雜化、社會構成主體的多元化、社會成員關係的疏離化、社會範圍的擴張化等特徵，傳統的道德、宗教、習慣等方式運行的社會環境發生改變，難以有效應對社會治理轉變的要求，作用發揮受到影響。而法治因其自身的功能優勢，包括法治的明確性、可預期性、穩定性、具有國家強制力保障等內容，日益成為社會治理中的重要和基本的方式，同時道德、習慣等內容在一定程度上可以被法治化，但這並不否定道德、習慣等在社會治理中的獨立性，因此通過法治可以實現有效的社會治理。

#### 2. 社會治理法治化的內涵

社會治理法治化的最終目的是實現有效的社會治理，在當代中國語境下是促進國家治理體系和治理能力的現代化，最終服務於中國特色社會主義制度建設。社會治理法治化並不是一味追求法治在社會中的覆蓋程度，而是應當依據社會的需求提供適度的法律支持，正如馬克思所言：“社會不是以法律為基礎，那是法學家的幻想。相反地法律應該以社會為基礎。”<sup>13</sup> 社會通過法治的合理利用保障社會各類治理方式的有序運行，具體表現在以下三個方面：（1）在政府治理社會事務中，應當優先適用法治，限制公權力，提升政府行政效率和行政合法性。（2）在政府與社會合作治理的

<sup>12</sup> 王浦劬：《國家治理、政府治理和社會治理的基本含義及其相互關係辨析》，《社會學評論》2014年第3期。

<sup>13</sup> 《馬克思恩格斯全集》，北京：人民出版社，1995年，第291頁。

領域，為實現合作主體的地位平等，也應當優先適用法治。（3）在社會自治部分，應當優先適用道德、宗教、習慣等方式，尊重社會自治權。但這並不意味着社會自治可以完全脫離法治的軌道，法治是社會自治權行使的基本要求，社會自治不能違背法律的基本要求。同時在道德、宗教、習慣等治理方式失效時，法治作為補充方式規範社會秩序的運行。

### 3. 社會治理法治化與法治社會的關係

社會治理法治化是實現法治社會的過程，法治社會的建成是社會治理法治化的理想狀態之一。社會治理從概念上分屬社會學、政治學、公共管理學領域，法治社會從概念上分屬法學領域，但是法治社會這一概念屬於中國語境下的概念，在西方並沒有關於法治社會這一專門概念。<sup>14</sup> 社會治理與法治社會兩個概念在中國政治語境下得到統一，即中國提出的建設國家治理體系和治理能力現代化和全面依法治國之間存在對應關係，社會治理與法治社會之間同樣存在對應關係。但是社會治理與法治社會建設之間存在內在的張力，需要相應的概念銜接，而社會治理法治化作為一個跨域法學、政治學、公共管理學、社會學的綜合概念，恰當地連結了社會治理與法治社會之間的關係。

社會治理法治化同法治社會相比更為生動全面完整地體現了法治在社會治理中的運行狀況，主要體現在以下三點：（1）社會治理法治化包含動態的法治化過程和靜態的法治化的結果要求，更為生動呈現法治與社會治理的作用關係。（2）社會治理法治化是從法學、社會學、政治學、公共管理學多個學科視角去認識社會治理與法治的運行現狀，更為全面地考察法治在社會治理中運行的實效，避免陷入法律萬能論的陷阱和法律過度適用的境地。（3）社會治理法治化有效銜接了社會治理與法治社會，使得國家政策制度體系的完整性進一步提升。

## 三、中國社會治理法治化的評估指標體系設計原則

### （一）遵循社會治理法治化的基本價值

社會治理法治化基本價值是社會治理法治評估建立的基礎和出發點，是保障社會治理法治評估不偏離正確政治方向和判斷標準的根本遵循。社會治理法治化的基本價值，既包含社會治理的基本價值，也包含法治的基本價值，是二者結合的產物。由於法治作為社會治理的基本方式，因此法治的基本價值在社會治理中也基本體現，甚至有學者將法治直接作為社會治理的基本價值。由於價值本身既是個人主觀的判斷，也是社會整體選擇的判斷，是時代精神的產物，但基本價值是具有共識性的認識，因此對社會治理法治化基本價值的理解建立在社會整體性選擇基礎之上。

理論界關於社會治理的基本價值理念理解存在差異性，關於社會治理價值的探討主要集中在政治學、公共管理學領域。政治學有學者認為善治是社會治理的核心，公共管理學有學者認為服務價值是社會治理的核心價值<sup>15</sup>，此外也有學者認為以人為本是社會治理的核心價值。<sup>16</sup> 或將社會治理基本價值概括為民主、法治、公平、正義、穩定、參與、透明、自治等作為社會治理的基本價值。上述價值在表述上受所處視角影響表述有所不同，但是內涵上存在包含關係和勾連。

<sup>14</sup> 陳柏峰：《中國法治社會的結構及其運行機制》，《中國社會科學》2019年第1期。

<sup>15</sup> 張康之：《政治文明與社會治理體系的核心價值》，《社會科學研究》2004年第2期。

<sup>16</sup> 江必新、王紅霞：《社會治理的法治依賴及法治的回應》，《法制與社會發展》2014年第4期。

中國社會治理在遵循上述基本價值外，還應當注意將社會主義核心價值觀融入社會治理中。中共的十九屆四中全會《決定》指出要將“社會主義核心價值觀融入社會治理”。社會主義核心價值觀可以從三個層面理解：第一層面是作為目標價值追求的“富強、民主、文明、和諧”，是中國社會主義現代化建設的目標；第二層面為作為制度價值追求的“自由、平等、公正、法治”，是對美好社會制度的生動表述；第三層面是作為倫理價值追求的“愛國、敬業、誠信、友善”，也是基本道德規範的體現。這三個層面的核心價值觀是國家、社會和公民都要努力踐行的，而非像某些解讀者所說的分別屬於或針對三個不同主體。<sup>17</sup> 以社會主義核心價值觀為依託，才能更好地培育公共理性，實現合作治理；以社會主義核心價值觀為導引，才能更好地發展文化產業，豐富文化產品；以社會主義核心價值觀為指向，才能更好地加強制度建構，提升制度效能；以社會主義核心價值觀為軸心，才能更好地完善治理體系，增強治理能力。<sup>18</sup> 因此，社會主義核心價值觀是當今中國社會治理的內在要求。

## （二）考量中國社會治理法治化的現實背景

中國社會治理法治化的實施的現實背景是社會治理法治評估的實踐背景，是保障中國社會治理法治評估指標設計貼合社會治理法治化現狀的特徵的重要保障，中國社會治理法治化的現實背景主要體現在以下三個方面。

### 1. 社會治理場域風險與衝突的加劇

社會治理場域風險和衝突的加劇主要來自以下四個方面：（1）伴隨着全球新一輪的科技革命，大數據、互聯網、人工智慧、區塊鏈、5G科技深刻融入人類社會生活的各個領域，使傳統社會生活面臨新的機遇與挑戰。中國正處於從信息社會向智慧社會邁進過程中<sup>19</sup>，信息化和智慧化深刻改變和調整着社會成員的行為和法律關係。傳統法律的滯後性難以滿足信息化智慧化社會提出的新問題新挑戰，例如：人臉識別涉及的公民信息安全和隱私權甚至數字人權的問題、人工智能涉及的道德倫理法律主體資格問題。（2）經濟全球化仍為國際社會主要趨勢，各國公民間民商事交往、文化溝通日益頻繁，國家社會成員構成複雜，社會成員存在較大的觀念和習慣的差異性，各國公民間產生衝突的概率增大，如何保證各國公民法律權利的平等，選擇法律適用存在難題。（3）中國基層社會流動性的增強，傳統的道德、宗族、習慣的治理力量被削弱，但相應的法律配置未到位，基層社會治理方式存在階段性缺失。（4）新冠肺炎疫情的發生暴露了社會治理中的一系列問題，包括社會公共衛生體系建設不完善、社會應急管理處置能力有待提高等，在後疫情時代疫情帶來的健康風險尚未消失，如何穩定社會秩序在這一時期有序運行，需要法治提供配套解決方案。

### 2. 社會治理主體與對象的多元化

社會治理主體的構成及其相對地位變化是伴隨着市民社會的與政治國家的關係的改變形成。在現代國家和市民社會背景下，市民社會與政治國家相對分離，市民社會的興起在一定程度上平衡了

<sup>17</sup> 參見一些權威媒體所做的解讀。它們通常將第一層面對應於國家，第二層面對應於社會，第三層面對應於公民個人。這顯然撕裂了作為整體核心價值觀，不利於國家社會和公民全面理解和踐行之。

<sup>18</sup> 王學儉、金德楠：《論社會主義核心價值觀的社會治理功能及其實現機理》，《黑龍江高教研究》2014年第11期。

<sup>19</sup> 張文顯：《構建智慧社會的法律秩序》，《東方法學》2020年第5期。

政治國家在社會治理中的絕對支配地位，社會治理場域主體由單一的政府，逐步向多個主體過渡，包括公民、企業、人民團體、其他社會組織等，呈現為多元化，多中心化的趨勢，逐步參與這一趨勢在中國現今的社會治理主體構成同樣適用。

中國的社會治理主體和對象又具有一定特殊性，主要表現政府主導下的社會治理，社會治理重心在基層社會。同資本主義制度下的社會治理主體相比具有獨特性，中國是人民民主專政的社會主義國家，人民在政治國家處於首要位置，市場經濟發展較西方主要國家較晚，廣大的農村和農民是國家的主要組成部分，因此中國社會治理的主體構成和主體間相對位置應當是在國家主導下充分吸收市民社會主體、尤其是基層社會主體參與的格局。在實現國家治理體系和治理能力現代化中，中央也強調建立“完善黨委領導、政府負責、民主協商、社會協同、公眾參與、法治保障、科技支撐的社會治理體系”。<sup>20</sup>

### 3. 社會治理範圍擴張化

首先，社會治理範圍擴張部分涵蓋政府治理內容，例如，社會公益組織作為訴訟主體提起環境公益訴訟。其次，社會治理的範圍從傳統的現實社會擴展至網絡社會，網絡社會是現實社會的自然延伸，與現實社會是整體與部分的關係，因此在中國網絡社會治理是社會治理中的重要組成部分。最後，社會治理範圍擴張至社會政治、經濟、文化、生態環境等各個領域，例如在經濟領域各類行業協會不斷發展規範，自主調解本行業內市場發展。

### (三) 克服現有社會治理法治評估技術之不足

#### 1. 平衡主觀指標與客觀指標的設置

客觀指標是用來反映評價法治社會建設客觀狀況的指標，通常表現為對社會治理評估對象依照一定的職權（能），遵循一定的程序，行使一定的權力（利），履行一定的義務（責任）所形成的過程、結果、狀態（事件或法律事實），從而形成社會治理法治的評估指標，並以此進行考核評價形成結果（結論）。主觀指標是指人們對制度、環境、經歷的主觀感覺指標，通常表現為人們的心理狀態、情結、願望和滿意程度等。<sup>21</sup>

社會治理法治評估相較於其他法治評估具有一定的特殊性，社會治理法治評估應當平衡主客觀指標數量，適當設置主觀指標。首先，社會治理評估內容更為龐雜，涉及制度規範行為不計其數，客觀指標難以詳盡包含每一個制度。其次，社會治理評估主體和對象的多元化導致所處不同社會位置的個體，對同一社會治理在內容上存在差異性，而這種差異性通常是社會治理法治化的短板所在。最後，中國社會治理的最終目的是服務於人民，因此，人民的滿意度是檢驗社會治理法治化的根本。

#### 2. 建立過程性指標與結果性指標相結合

在社會治理法治評估中，由於過程性指標通常以投入為導向，難以衡量，且易於受外界諸多因

<sup>20</sup> 參見中國共產黨的十九屆四中全會《決定》，其中強調：完善黨委領導、政府負責、民主協商、社會協同、公眾參與、法治保障、科技支撐的社會治理體系。同時強調，社會治理應逐步下沉到基層，這些是符合中國國情要求的。

<sup>21</sup> 參見張德森等：《中國法治評估理論與實踐探索》，武漢：湖北人民出版社，2019年，第162頁。



素影響，因此，社會治理法治評估中的過程性指標以往較少；而以“產出”為導向，易於衡量，故以難以改善或受影響的結果性指標為主。在社會治理法治評估中由於法治並非社會治理的惟一方式，法治在何種程度上有效促進社會治理難以在評估中呈現，導致社會治理法治評估的結果無法有效判斷法治與社會治理的作用關係，進而無法判斷法治未來應當如何開展才能在社會治理中發揮作用。因此社會治理法治評估應當建立與結果指標相對應的過程性指標。

### 3. 保障指標的可操作性和適用時效性

首先，應從現實條件出發，使信息易於獲取（能夠從日常工作中獲取），降低信息收集成本。其次，應注意將指標設計與評估方法有機結合，提出該指標評估的標準及其測量方法。最後，指標語言表述避免使用時效性較強的政策語言，應將國家制度政策語言轉化為要點，將要點融入指標中，保障指標體系能在較長時間範圍內適用，便於從較長時間週期觀察社會治理法治化發展狀況。

## 四、中國社會治理法治化評估指標的具體建構

在全面考量當前理論與實踐的基礎上，本文試圖構建社會治理法治評估的基本指標體系，具體包括4個一級指標，24個二級指標。一級指標的設置主要遵循社會治理法治化的基本價值理念，每個一級指標均包含客觀指標和主觀指標。二級指標依據一級指標的特徵，分別選取不同維度的設計方式，例如：在“社會參與治理”一級指標下考量社會治理主體的多樣性，以主體作為二級指標設計依據。具體設計如下：

1. 社會參與治理。其中，可以設置以下二級指標：（1）政府鼓勵、支持、引導社會治理；（2）政府與社會組織合作治理；（3）基層社會自治；（4）民族區域自治；（5）行業自治；（6）企業自治；（7）公民自治；（8）公民社會治理參與感。

2. 社會秩序安全。其中，可以設置以下二級指標：（1）社會矛盾糾紛化解；（2）社會應急治理能力增強；（3）社會公共安全有力保障；（4）經濟市場有序運行；（5）網絡社會有序發展；（6）公民社會安全感提升。

3. 社會公平正義。其中，可以設置以下二級指標：（1）社會信用體系建立；（2）區域經濟差距縮小；（3）性別歧視減少；（4）司法保障體系完善；（5）公民社會公平感提升。

4. 社會服務保障。其中，可以設置以下二級指標：（1）社會公共服務均等化；（2）教育、醫療、養老社會基本保障完善；（3）弱勢群體的社會救助機制完善；（4）社會生態環境優良宜居；（5）社會文化多元豐富；（6）公民社會幸福感提升。

在上述指標體系中，社會參與治理是社會治理法治化的前提，社會秩序安全與社會公平正義是目標，社會服務保障是對政府責任的進一步要求。在社會服務保障指標中，公共服務均等化、教育醫療與養老保障和弱勢群體救助機制完善是試金石，公民幸福感與前面各指標中的公民參與感、安全感和公平感一樣，均是主觀評測指標，是對前述指標的效果檢驗的重要指標。

當然，中國社會治理法治評估指標體系的建立和完善，還應當在實踐中繼續探索，並進一步加強理論研究與實驗校正。在充分合理考量國際國內社會治理法治評估經驗教訓的基礎上，中國社會治理法治化的評估標準體系會更趨成熟。

## 參考文獻 References:

- 王浦劬：《國家治理、政府治理和社會治理的基本含義及其相互關係辨析》，《社會學評論》2014年第3期，第12-20頁。Wang, P., “The Inherent Meaning and Interrelationship of State Governance, Government Administration and Social Governance,” *Sociological Review of China*, no. 3, 2014, pp. 12-20.
- 江必新、王紅霞：《社會治理的法治依賴及法治的回應》，《法制與社會發展》2014年第4期，第28-39頁。Jiang, B. & Wang, H., “Social Governance Relies on the Rule of Law and Its Response,” *Law and Social Development*, no. 4, 2014, pp. 28-39.
- 周志忍：《論政府績效評估中主觀客觀指標的合理平衡》，《行政論壇》2015年第3期，第37-44頁。Zhou, Z., “On the Reasonable Balance of Subjective and Objective Indicators in Government Performance Evaluation,” *Administrative Tribune*, no. 3, 2015, pp. 37-44.
- 季璐、王青平、范煒烽：《社會治理視閥下政府向社會力量購買公共服務評估研究——基於長三角地區的調查》，《江蘇社會科學》2016年第6期，第96-102頁。Ji, L., Wang, Q. & Fan, W., “Study on the Evaluation of Government Purchasing Public Services from Social Forces under the View of Social Governance,” *Jiangsu Social Sciences*, no. 6, 2016, pp. 96-102.
- 俞可平：《中國社會治理評價指標體系》，《中國治理評論》2012年第2期，第2-29頁。Yu, K., “China Social Governance Evaluation Index System,” *China Governance Review*, no. 2, 2012, pp. 2-29.
- 俞可平：《治理和善治引論》，《馬克思主義與現實》1999年第5期。Yu, K., “Introduction to Governance and Good Governance,” *Marxism & Reality*, no. 5, 1999.
- 俞可平主編：《國家治理評估——中國與世界》，北京：中央編譯出版社，2009年。Yu, K., *National Governance Assessment – China and the World*, Beijing: Central Compilation & Translation Press, 2009.
- 徐勇：《GOVERNANCE：治理的闡釋》，《政治學研究》1997年第1期，第63-67頁。Xu, Y., “GOVERNANCE: Explanation of Governance,” *CASS Journal of Political Science*, no. 1, 1997, pp. 63-67.
- 徐漢明、張新平：《社會治理法治建設指標體系的設計、內容及其評估》，《法學雜誌》2016年第6期，第31-43頁。Xu, H. & Zhang, X., “The Index System Design and Details of the Legal Construction of Social Governance and Its Evaluation,” *Law Science Magazine*, no. 6, 2016, pp. 31-43.
- 《馬克思恩格斯全集》，北京：人民出版社，1995年。 *Collected Works of Marx and Engels*, Beijing: People’s Press, 1995.
- 張文顯：《構建智能社會的法律秩序》，《東方法學》2020年第5期，第4-19頁。Zhang, W., “Building the Legal Order of a Smart Society,” *Oriental Law*, no. 5, 2020, pp. 4-19.
- 張康之：《政治文明與社會治理體系的核心價值》，《社會科學研究》2004年第2期，第20-24頁。Zhang, K., “The Core Value of Political Civilization and Social Governance System,” *Social Sciences in China*, no. 2, 2004, pp. 20-24.

- 張德森等：《中國法治評估理論與實踐探索》，武漢：湖北人民出版社，2019年。Zhang, D., *Exploration of the Theory and Practice of China's Rule of Law Evaluation*, Wuhan: Hubei People's Press, 2019.
- 張鋒、羅翔：《特大城市社會治理評估體系構建研究——以上海為例》，《城市發展研究》2018年第9期，第42-47頁。Zhang, F. & Luo, X., "Study on the Evaluation System of Social Governance in Megacities," *Urban Development Studies*, no. 9, 2018, pp. 42-47.
- 陳成文、趙杏梓：《社會治理：一個概念的社會學考評及其意義》，《湖南師範大學社會科學學報》2014年第5期，第11-18頁。Chen, C. & Zhao, X., "Social Governance: A Coordinate Process of Social Action," *Journal of Social Science of Hunan Normal University*, no. 5, 2014, pp. 11-18.
- 陳柏峰：《中國法治社會的結構及其運行機制》，《中國社會科學》2019年第1期，第65-88頁。Chen, B., "The Structure and Operating Mechanisms of a Chinese Society with Rule of Law," *Social Sciences in China*, no. 1, 2019, pp. 65-88.
- 彭瑩瑩：《社會治理評估指標體系的設計與應用》，《甘肅行政學院學報》2018年第2期，第89-98頁。Peng, I., "Design and Application of Social Governance Evaluation Index System," *Journal of Gansu Administration Institute*, no. 2, 2018, pp. 89-98.
- 劉澤華：《劉澤華全集：中國的王權主義》，天津：天津人民出版社，2019年。Liu, Z., *The Collected Works of Liu Zehua: The Kingship in China*, Tianjin: Tianjin People's Publishing House, 2019.
- 饒世權：《論社會治理法治評估的正當性》，《黑龍江社會科學》2019年第2期，第95-99頁。Rao, S., "On the Justification of Evaluation of the Rule of Law in Social Governance," *Social Sciences in Heilongjiang*, no. 2, 2019, pp. 95-99.