

“法治中国”建设文库·第四卷总主编：徐汉明

法治中国

建设指标体系和考核标准研究

FAZHI ZHONGGUO

JIANSHE ZHIBIAO TIXI HE KAOHE BIAOZHUN YANJIU

徐汉明 林必恒 郭川阳 著

中国法学会法治研究基地

教育部“社会治理法治建设”创新团队

最高人民检察院检察应用理论研究基地

最高人民检察院检察基础理论研究基地

湖北省人文社科重点研究基地

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心

湖北法治发展战略研究院

 法律出版社
LAW PRESS

“法治中国”建设文库·第四卷总主编：徐汉明

徐汉明 林必恒 郭川阳 著

FAZHI ZHONGGUO
JIANSHE ZHIBIAO TIXI HE KAOHE BIAOZHUN YANJIU

法治中国 建设指标体系和考核标准研究

中国法学会法治研究基地

教育部“社会治理法治建设”创新团队

最高人民检察院检察应用理论研究基地

最高人民检察院检察基础理论研究基地

湖北省人文社科重点研究基地

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心

湖北法治发展战略研究院

法律出版社
LAW PRESS



徐汉明

1951年10月生，汉族，湖北鄂州人，经济学博士，二级教授、博士生导师，中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任，中国法学会网络与信息法学研究会副会长、教育部“社会治理法治建设”创新团队学术带头人、中国法学会法治研究基地负责人、湖北省法学会副会长。

徐汉明教授主要研究方向为社会治理法学、网络社会治理法学、诉讼法学、检察制度、农民土地产权，在《中国法学》《法学》《管理世界》《人民日报》（理论版）《光明日报》（理论版）等权威、核心期刊发表了多篇高质量论文210余篇；出版著作30余部。徐汉明教授曾先后参加党的十七大、十八大、十八届四中全会关于社会管理法治保障、法治政府建设、保证公正司法等重大调研；主持中宣部、国家社科基金办委托重点项目《〈网络安全法〉立法研究及草案起草》《社会治理法原论》，教育部人文社科重大攻关项目《司法管理体制改革的改革研究》，中组部、高检院、中国法学会、司法部重点委托与中标项目《检察官单独职务序列、工资保障制度研究》《国家监察立法研究》《社会治理法治研究》等20多项；近五年被省部以上领导机关采纳决策咨询建议125件。

“法治中国”建设指标体系和 考核标准研究

徐汉明、林必恒、郭川阳著

序 (代拟稿)

党的十九大决定将习近平新时代中国特色社会主义思想写入党章。这标志着我们党的理论实现了又一次飞跃，标志着中国特色社会主义理论进入新境界。习近平新时代中国特色社会主义思想博大精深，法治思想是其重要组成部分。党的十八大以来，习近平总书记在全面推进依法治国、建设法治中国的伟大实践中，创造性地发展了中国特色社会主义法治理论，创立了具有鲜明时代特征、理论风格和实践面向的习近平法治思想，集中体现了我们党在法治领域的理论创新、制度创新和实践创新。习近平法治思想是马克思主义法学原理与全面依法治国和建设“法治中国”伟大实践相结合的鲜活理论成果。党的十九大报告在新的历史起点上创新发展了习近平法治思想，推进了中国特色社会主义法治理论的又一次飞跃，她主要体现在：**全面依法治国、建设法治中国目标理论的创新。**根据“一个时段、两个阶段”的战略安排，明确了从现在到2020年、从2020年到2035年、从2035年到本世纪中叶一个时段、两个阶段的法治建设目标，为依法治国和法治强国建设指明了前进方向、基本任务、实践路径。**为社会主要矛盾转化后满足人民对法治的新期待新要求 and 提升法治国家标准提供了理论依据。**党的十九大报告作出了中国特色社会主义进入新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大政治判断。社会主要矛盾的这个转化折射在法治领域，即表现为法治领域人民日益增长的高质量高标准法治需要与现行法治供给能力不足以及法治发展不平衡之间的矛盾，使法治建设和法治发展的方位更精准、重点更明确。**把全面依法治国上升为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。**党的十五大把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略，十八大把法治确定为治国理政的基本方式，十九大进一步把坚持全面依法治国上升为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，从领域方略到全局方略显著提升了法治在建设社会主义现代化强国中的地位和作用。**在依法治国和法治建设各领域的理论创新。**明确提出以良法促进发展、保障善治；将科学立法、民主立法的原则发展为科学立法、民主立法、依法立法；提出深化司法体制综合配套改革新命题和全面落实司法责任制新任务；丰富社会主义法治文化内涵，强调树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念；提出法治国家、法治政府、法治社会建设相互促进的观点。**从全面深化改革、全面推进法治改革入手，深化依法治国实践。**把抓住“关键少数”、提高党员干部法治思维和依法办事能力作为加强和改进党对全面推进依法治国领导的关键举措，强调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。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治

观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位。^①**全面增强执政本领。**强调增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领等等。^②

习近平同志在党的十九大报告中指出，“民主法治建设迈出重大步伐”“中国特色社会主义法治体系日益完善，全社会法治观念明显增强”。这是对五年来我国法治建设历史性成就的精确概括。

党的十八大以来，我国法治建设站在了新的历史起点上、进入了新的发展阶段，呈现出一系列新起点、新阶段的重要特征，取得了许多重大的跨越和突破：**第一，从依法治国到全面依法治国。**十五大将依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略；十八大后强调法治建设必须全面推进；十八届四中全会以“全面推进依法治国”为主题，对新时期、新阶段的法治建设作出了全面、全新部署，确定了全面推进依法治国的指导思想、总目标和重大任务，推出了190项对依法治国具有重要意义的改革举措；十九大报告又将“坚持全面依法治国”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一。从依法治国到全面依法治国，开启了法治建设的新征程。**第二，从建设法治国家到建设法治中国。**十八大以后，习近平总书记明确提出“法治中国”的科学命题和建设法治中国的重大任务；十九大报告更是明确将“成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统一领导”。法治中国的内涵比法治国家更加丰富、更加深刻，更具时代特征：建设法治中国，不仅要建设法治国家，还要建设法治社会、法治政府；不仅要推进依法治国，还要推进依法行政、依法执政；不仅要推进法律制度硬实力建设，还要推进法治文化软实力建设，弘扬社会主义法治精神，培育社会主义法治理念。从“法治国家”到“法治中国”的转型，意味着我国法治建设的拓展、深化和跨越。**第三，从建设法律体系到建设法治体系。**2011年3月，十一届全国人大四次会议庄严宣告，中国特色社会主义法律体系如期形成。由此，我国法治建设的总抓手开始由建设中国特色社会主义法律体系转向建设中国特色社会主义法治体系；十八届四中全会将“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”作为全面推进依法治国的总目标。法律体系是法律的规范体系，而法治体系则是法律的运行体系，不仅包括法律规范体系，而且包括党内法规制度体系，包括法律、法规的实施环节，保证法律运行的保障监督机制和法治队伍建设，体现了全面推进依法治国的整体要求，突出了法律的实施和实效。从“法律体系”到“法治体系”的飞跃，体现了我们党对法治建设规律认识的不断深化。**第四，从“法律之治”到“良法善治”。**十八大以来，我们党提出“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，这是对中国特色社会主义法治作为形式法治与实质法治相统一的法治模式的精辟定型。中国法治不仅应当是形式上的法

^① 参见《<中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定>辅导读本》，人民出版社，2014年10月第1版，第37页。

^② 参见《<党的十九大报告>辅导读本》，人民出版社，2017年10月第1版，第67—68页。

律之治，更应当是实质上的良法之治。所谓良法，就是反映人民意志、尊重保障人权、维护公平正义、促进和谐稳定、保障改革发展、引领社会风尚的法律，就是体现民意民智、符合客观规律、便于遵守和执行的法律。良法善治的理论和实践超越了工具主义法治和形式主义法治的局限，是现代法治理论的重大创新，也是我国法治建设的质的飞跃。

时代是思想之母，实践是理论之源。随着中国特色社会主义进入新时代，中国特色社会主义法治理论与法治实践必须及时跟进、创新发展、不断完善。当下，在中国法学界，共识性“法理”概念尚未凝练出来，“法理”在法理学知识体系、理论体系、话语体系中处于缺席或半缺席状态，在部门法学研究中也并没有引起足够的关注和倾力；而法治实践中的法理、生活中的法理、案例中的法理应当一体化建设；作为法治实践重大创新关键点及其平台表达的法治建设指标体系及评估标准，不仅成为推动法治现代化的重要动力，而且成为法治实践中的法理知识体系、理论体系、话语体系的源泉之一。

法治是治国理政的基本形式。^①党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央明确国家按照经济、政治、文化、社会和生态文明“五位一体”的总体布局，更加强调依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，描绘了加快推进“法治中国”建设的新愿景、新蓝图。党的十八届三中全会开创性作出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”的部署，将法治建设指标体系正式纳入全面深化改革和“法治中国”建设的总目标；^②十八届四中全会提出“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，^③我国量化法治从理论开始向制度设计乃至实施迈进。这一系列重大战略部署，更加激发了民众对“法治中国”的期待，也掀起了学术界对“法治中国”进行学理研究的热潮。全面建设“法治中国”，必将有效推进国家治理体系和治理能力现代化。

国内法治评估理论研究与实践探索在党的十八大后特别是十八届三中、四中全会之后呈现“法治思想风暴”之势，法治指数、法治建设指标体系、法治评估方法等理论研究成果丰富，中国法治发展报告、中国法律发展报告、中国法治政府评估报告、中国法治实施报告等各类法治评估报告的出炉，“法治实践学派”、“法治评估学派”应运而生，对法治中国建设进程产生着积极影响。科学完备法治建设指标体系的设计和评估，是法治建设的重要内容。其体系的设计既要坚持全面与特色相结合、客观与主观相结合、科学与简便相结合、实用性与适用性相结合、可计量与可比较相结合等基本原则，又需考虑指标体系所应包括的内容及其框架体系和各

^① 徐汉明、张新平：《提高社会治理法治化水平》，载《人民日报（理论版）》2015年11月23日第7版。

^② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日。

^③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2014年10月23日。

个单项指标的含义、口径及计算方法。其指标体系的内容包括党委领导和推进法治建设，人大加强立法和监督，政府主导法治政府建设，司法机关维护公平正义，社会组织自治和参与合作共治，公众有序参与法治建设等多维指标。法治建设评估的适时开展，既是依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设基本要求的具体体现，又是加快推进国家治理体系和治理能力现代化，建设富强民主文明和谐幸福美丽社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴“法治梦”的基本路径。近年来，全国各地积极贯彻落实党的十八届三中、四中全会提出的“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”、“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”的重大部署，开创了法治建设指标体系和考核标准的“中国试验”。实践层面，北京、浙江、湖北、四川、江苏、贵州等地努力探索制定符合本地区的“法治建设指标体系和考核标准”，为推广实施法治建设评估提供了实践样本，找到了破解经济社会发展一度存在“以GDP指标论英雄”，“以单一社会指标考核标准论优劣”等政绩考核难题，初步建构起一套适应法治中国实践需求的法治建设“方向标”、“观察仪”、“监测器”，并被总结提升为“地方法治”和“法治中国”建设的有效实施机制，为市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明发展的法治化提供了有力抓手和有效保障。由党政主导和支持的法治评估实践为法治评估理论研究提供了丰富的素材，法治评估进入了理论与地方实践的“盛世”，产生了重要的作用，这可概括为：打破了西方以“美式标准”捆绑发展中国家法治发展评价标准的格局；填补了作为和平崛起的发展大国在国际法治评估“中国版”的空白；改变了国际社会发展中国家的法治评估集体失语状况；成为了加快推进“法治中国”建设的“气象台、观察仪与监测器”；形成了治国理政者的“锦囊袋”、“千里眼”与“顺风耳”；增进了人民群众“法福利”的认同感与获得感。

在中国特色社会主义进入新时代的历史阶段，法治要为“进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想”提供可靠保障，必须以发展完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化为守望目标，以建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家为着力点和落脚点，坚持古为今用、洋为中用，不断概括出理论联系实际、科学的开放的融通的“法治中国”建设新概念新范畴新表述，不断推进“法治中国”建设知识创新、理论创新、方法创新，不断提出具有前瞻性、针对性、储备性的“法治中国”建设对策建议，不断推进具有中国特色、中国风格、中国气派的法学学科体系、学术体系、话语体系建设。深化“法治中国”建设指标体系和考核标准的基础理论研究，需要科学回答如何构建适应新时代“法治中国”建设需求的法治建设指标体系和考核标准；如何发展完善中国特色社会主义法治评估理论体系，为依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设提供现代法治评估学理支撑与法治评估实践的智力支持。

面对我国法治建设指标体系和考核标准理论研究起步较晚，其基础理论体系相对薄弱，评估应用系统性、科学性不足等现实难题，以徐汉明教授为学术带头人的中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心、湖北法治发展战略研究院、中国法学会法治研究基地暨教育部社会治理法治建设创新团队把握“法治中国”建设的时代脉搏，聚焦法治指标体系和考评标准这一鲜活法治实践，先后承担了“法治湖北”领导小组办公室下达的《法治湖北建设指标体系和考核标准》课题研究工作，于2013年5月组织起草了全国首个在省域全面推广应用的“法治建设指标体系和考核标准”——《法治湖北建设指标体系》和《法治湖北建设考评实施办法》。湖北省于2014年首次将考核结果纳入省直和市(州)、县(市、区)党政领导班子政绩考核，开创了法治评估的“湖北模式”。以此研究为契机，徐汉明教授团队不断挖掘新材料、寻找新视角、发现新问题，系统回答阐述了“法治中国”建设指标体系和考核标准的概念、特征、功能、价值等基础理论问题，构建起了评价指标体系，即：“推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化；完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；推进依法行政，建设法治政府；推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化；推进公正司法，完善人权司法保障制度；依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化；推进依法治理，建设法治社会；推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设；加强高素质法治工作队伍建设”等，其指标体系涵盖一级指标、二级指标、三级指标，形成了一套评价目标科学、任务明确、操作具体、责任明晰、监督有序、管理规范法治考核评估系统，为我国理论界和实务界从事“法治中国”建设指标体系及评估标准的研究提供了法治评估学理样本。在十九大引领的依法治国新时代，本书的出版面世恰逢其时，其一方面有利于界定、厘清、凝练“法治中国”建设指标体系和考核标准研究的基本范畴和方向，拓展“法治中国”建设指标体系和考核标准研究的深度和广度，为促进和服务宏大而生动的法治中国实践，以及推动中国特色法治评估理论体系、学术体系和话语体系的日益成熟提供新视角。另一方面，她有利于归纳总结现有国际社会和国内各地区法治评估的实践特点、共性与差异、优势与不足，为我国加快构建全局性、系统性、协同性的“法治中国”建设指标体系和考核标准提供新素材和新模本。本书是一部立足国情、问题导向、学科融通的学术著作，是中国特色社会主义法治评估理论思想文库中不可多得创新佳作。

是以为序。

张文显

2017年12月17日

“法治中国”建设指标体系和考核标准研究

目 录

导 论.....	1
第一章 法治建设指标体系的基本范畴.....	5
第一节 法治建设指标体系的概念.....	5
第二节 法治建设指标体系的功能.....	11
第三节 国内外法治建设指标体系的比较.....	16
第二章 社会指标体系与法治建设指标体系的发展轨迹.....	20
第一节 国际社会评估实践的演进路径及其社会根源.....	20
第二节 法治建设指标体系的发展轨迹及内在逻辑.....	22
第三章 法治建设指标体系及考核标准的特征.....	25
第一节 法治建设指标体系的特征.....	25
第二节 法治建设指标考核标准的特征.....	29
第四章 法治建设指标体系及考核标准的实践与类型化.....	32
第一节 法治建设指标体系和考核标准的实践.....	32
第二节 法治建设指标体系和考核标准的类型化.....	41
第五章 法治建设指标体系及考核标准价值的多维审视.....	48
第一节 理论维度：中国法学新型学术流派的蕴育体.....	48
第二节 治理维度：中国式“善治”的助推器.....	51
第三节 法治维度：法治中国建设实施机制的重构与创新.....	53
第四节 国际维度：中国特色法治评估话语体系的逻辑表达.....	57
第六章 跨越之路：“法治中国”建设指标体系及考核标准之构建.....	59
第一节 构建“法治中国”建设指标体系和考核标准的应然性.....	59
第二节 目标要素之定位：以顶层设计与实践法治为原则.....	64
第三节 指标体系之分解：以“部门本体性职能—区域层级性职能”为基准.....	68
第四节 指标类型之选取：以改革成效指标、实施成效指标和主观成效指标为内核.....	70
第七章 模本运行：“法治中国”建设指标体系和考核标准实践.....	73
第一节 法治建设指标体系.....	73
第二节 法治建设考核标准体系.....	124
第三节 法治建设考核程序.....	155
第四节 法治建设考核重点.....	157
第五节 法治建设考核结果应用.....	163
第八章 领导班子和领导干部法治建设绩效考核方案设计.....	164
第一节 领导班子和领导干部法治建设绩效考核内容.....	164
第二节 领导班子和领导干部法治建设绩效考核方案.....	166

第三节 省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核方案.....	169
第四节 市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核.....	178
第五节 领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果评价.....	186
附录.....	192
附录一.....	192
（一）《法治湖北建设指标体系》.....	192
（二）关于《法治湖北建设指标体系》的说明.....	235
附录二.....	239
（一）《法治湖北建设考核实施办法》.....	239
（二）关于《法治湖北建设考核实施办法》的说明.....	276
附录三.....	280
（一）《关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见》.....	280
（二）关于《关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见》的说明.....	285
附录四.....	289
（一）湖北省市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法.....	289
（二）湖北省市（州）党政领导班子法治建设民主测评表.....	292
（三）湖北省市（州）党政领导干部法治建设民主测评表.....	292
附录五.....	293
（一）湖北省市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法.....	293
（二）湖北省市（州）党政领导班子法治建设民主测评表.....	295
（三）湖北省市（州）党委、政府领导干部法治建设民主测评表.....	296
附录六.....	296
（一）湖北省省直部门领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法.....	296
（二）湖北省省直部门领导班子法治建设民主测评表.....	301
（三）湖北省省直部门领导干部法治建设民主测评表.....	302

导 论

“法治”是治国理政的基本方式^①，是一个内涵民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、正义、效益与合法性等诸社会价值的综合观念。其基本标志有五个方面：法律之治、人民主体、有限政府、社会自治、程序中立^②。经过 60 多年特别是改革开放 30 多年的实践和探索，我国坚持马克思主义与中国国情相结合，正逐步实现国家治理从“人治”到“政策之治”，从“政策之治”到“法制”，从“法制”到“法治”的三重伟大历史转型^③，谱写着法治建设的历史新篇章：依法治国基本方略得以确立，中国特色社会主义法律体系基本形成，尊重和保障人权、关注民生的法律制度日益彰显，依法行政的规范化、程序化和法制化水平稳步提升，社会治理法治化水平日益提高，司法制度日趋完善，普法和法学教育迅速发展，生态文明法治建设有序推进，基本形成了适应我国经济、政治、社会、文化、生态文明建设发展要求，符合人民意愿，反映中国社会主义法律文化特点，彰显中国社会主义法治话语体系特色，体现现代世界法治发展规律的法治建设的“中国经验”、“中国道路”、“中国模式”。

党的十八大以来，以习近平为总书记的新一届党中央适应世情、国情、党情和经济社会发展的新变化，从事关从严治党、提高党的执政能力，事关“两个一百年”目标实现，事关实现中华民族伟大复兴“中国梦”的高度，明确提出了“法治中国”建设的战略定位、总体目标、首要任务、行动纲领等，强调坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设；进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平；建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度；建立科学的法治建设指标体系和考核标准^④等一系列新论断、新思想、新要求，丰富和发展了中国特色社会主义法治理论，为全面推进“法治中国”建设提供了正确方向、精神动力、智力支持和现实命题，也为中国特色法治指标体系建设提供了思想基础、价值引领和行动指南。

在中国特色社会主义法律体系基本形成的条件下，探索“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”是科学评估宪法法律实施实效、建立健全科学完备的宪法法律实施监督机制和程序的必要之举，是破解法治建设目标规划、主要任务、政策措施、实施机制落实到位的难题，探索建立法治建设目标规划与实施措施结合，组织推动与社会自觉结合，目标激励与责任约束结合实践模型的必然之措，是维护宪法

^① 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，2012 年 11 月 8 日

^② 张文显：《论中国特色社会主义法治道路》，《中国法学》，2009 年第 6 期

^③ 徐汉明：《保障宪法和法律统一正确实施》，《光明日报》（理论版），2013 年 10 月 13 日

^④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013 年 11 月 12 日

法律权威，全面推进“法治中国”建设的重要举措，事关国家治理体系和治理能力现代化的有力推进，事关中国特色社会主义制度的完善和发展，事关全面建成小康社会、建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦的根本大局。

探索构建科学的法治建设指标体系与考核标准，推进国家治理体系法治化、现代化，既是发达国家法治建设面临的现实问题，也是当代中国坚持依法治国、建设法治国家的难题。20世纪中后期，国际社会对治理、法治、善治领域这一“李约瑟难题”的深入思考和法学实证研究范式的兴起^①，引发了“法治指数化”运动^②。在全球化浪潮的冲击下，中国也开始了“法治评估”的实践探索^③，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“思想风暴”^④。在此背景下，党的十八届三中、四中全会把“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”、“把法治建设成效作为领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系”作为“法治中国”建设的重要抓手，正式纳入全面深化改革和全面推进依法治国的蓝图规划^⑤，标志着“量化法治”从“江湖之远”走上了“庙堂之高”，“理论探讨”、“基层试验”迈入了“顶层制度设计”阶段，开辟了“全面深化改革”的新路径、建设“法治中国”的新境界。

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及考核标准的必要性、正当性及可行性达成共识，并且将其运用于法治建设实践。国内对法治建设指标体系和考核标准的研究大体上可以分为四种类型：第一，比较论研究。

①自从法社会学、法经济学、法律现实主义思潮打开了法学封闭的大门后，法学与自然科学、社会科学的相互交叉、融合与渗透便成为不可逆转的趋势，这给法学带来了全新的理论源泉、研究范式和发展动力。理论与实务界开始重新审视法学据以自治的前提，开启了研究“真实的法律世界”的新方向。法治指数和法治建设指标体系的兴起在方法论层面正是源于这一思潮，其立足于改变传统法条分析、诠释法学、政法法学主导的初级研究形态，以现实主义的立场和经验实证的方法研究解决法治问题，注重将统计学、经济学、社会学等其他社会科学方法，尤其是社会调查法和数理统计法引入法治问题研究之中，达成一种多学科交叉、整合、融通的法学实证研究范式，使法学的理论与实践更具指向性、精确性和客观性。

②钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》，2012年第4期。

③香港地区法治指数（2005）出台，开启了我国“量化法治”实践的先河。两年后，浙江省杭州市余杭区也着手探索法治指数构建之路，实现了我国内地法治测度评估零的突破。至此以后，掀起了内地法治测度评估的浪潮，北京、上海、江苏、湖北、深圳、温州、昆明等地都走上了构建符合本地实际的法治建设指标体系新型模式的探索之路，并得到了各级党委、政府和公众舆论的支持与认同。随着法治建设的有序推进，法治建设指标体系的设计作为量化法治的实践工具，不仅能够为今后各国、各地区法治建设提供测度标准和制度保障，使党委政府、社会、人民群众在法治建设上形成合力，更能够使法治建设在宏观设计和微观技术操控层面获得质的跨越，这将成为未来法学研究新的范式，成为助推法治建设的重要工具，成为推进国家治理体系与治理能力现代化的重要举措，是当前和今后“法治中国”建设一个新的增长点。如中国法学会推出的“法治建设状况评价指标体系”；法治昆明综合评价指标体系、北京市哲学与社会科学“十五”规划研究项目“城市法治环境评价体系与方法研究”、蒋立山主编“现代化法治城市评价”、浙江法治环境评估体系、香港法治指数、张志铭等编写的“世界城市的法治化治理”著作以及钱弘道组织的余杭法治评价。中国政法大学法治政府研究院的《中国法治政府评估报告（2013）》；国务院法制办就出台关于法治政府评估的指导性意见进行了专门深入研究；四川、上海、湖北等地宣称计划推出法治指数；一些地方已有关于法治指数的专门提案给省委作为决策参考；广东、江苏、云南、北京、上海、湖南等地方都在推进法治评估的工作。

④钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟：《法治评估及其中国应用》，载《中国法治实践学派》法律出版社2014年5月版，第126页。

⑤《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

这种理论研究范式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。^①第二，基础论研究。这种理论研究范式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。^②第三，构建论研究。这种理论研究范式以设计政府^③、地方、行业^④法治评估指标体系和评价标准、方法为主要内容^⑤。第四，技术性研究。这种理论研究范式注重评估技术与方法的介绍和探讨。归纳这些研究范式，具有以下特点：（1）以西方法治指数与评价标准为范式，检讨我国法治建设指标体系和考核标准的理论模式、结构框架、实施机制，以描述性和技术性分析居多，总体上缺乏对“法治中国指标体系和考核标准”的范畴、功能、特性、模式的实践总结和理论概括。（2）以“区域法治指数”（如我国香港地区、浙江省杭州市余杭区）或者“法治政府指标体系和考核标准”（如广东、四川、北京、上海等省、直辖市）、“立法（后）评估”、“司法指数评估”为范本分析，虽具有“区域性”、“局部性”、“典型性”的经验概括与理性思考^⑥，但对“法治中国”指标体系

①占红洋，李蕾：《初论构建中国的民主、法治指数》，《法律科学》，2010年第2期；赵昕：《可以量化的正义：衡量法治水平的十六项“法治指数”（上、下）》，《人民法院报》，2010年6月18日；戴耀廷：《香港的法治指数》，《环球法律评论》，2007年第6期。张保生：

②钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》，2012年第4期；李蕾：《法治的量化分析—法治指数衡量体系全球经验与中国应用》，《时代法学》，2012年第2期。

③在省级政府层面上，2010年6月，湖北省颁布实施《湖北省法治政府建设指标体系（试行）》；2011年8月，北京市政府下发《关于加强法治政府建设的实施意见》；2011年辽宁省颁布实施《辽宁省法治政府建设指标体系》；2013年4月发布《广东省法治政府建设指标体系（试行）》；2011年12月江苏省颁布实施《江苏省法治政府建设阶段性目标考核评价办法》；2011年四川省颁布实施《四川省市县依法行政评估指标》。在市级政府层面上，2005年南京市出台《南京市依法行政考核试行办法》，这是全国较早的政府执法考核指标体系（2006年南京市出台《南京市依法行政考核试行办法实施细则》、2007年又出台了《南京市市区县政府依法行政考核实施细则》，形成了比较完整的依法行政考核指标及调整体系）；2009年9月成都市实施《创建全国法治城市考核指标体系与测评操作体系》，包含法制宣传教育、地方立法、法治政府建设、依法治理、司法公正、经济法治秩序建设、法律服务市场秩序建设、法律监督等8大部类137个小项；2011年8月，苏州市人民政府颁布实施《苏州市法治政府建设指标体系》；2008年青岛市普法办公室发布《青岛市创建法治城市目标责任分解》和《青岛市开展法治城市自测评估体系》；2008年深圳市颁布实施《深圳市法治政府建设指标体系（试行）》；2012年沈阳市人民政府颁布实施《沈阳市法治政府建设指标体系》；2012年1月广东省惠州市人民政府颁布实施《惠州市法治政府评价指标体系（试行）》；2011年7月辽宁省营口市人民政府颁布实施《关于推进法治政府建设指标体系指导意见》；2011年5月，江苏省镇江市人民政府颁布实施《镇江市法治政府建设考核评价办法》；2010年7月，浙江省温州市人民政府颁布实施《温州市法治政府建设指标体系（试行）及2010年年考核评分标准》。在区级人民政府层面，2007年浙江省杭州市余杭区出台的《“法治余杭”量化考核评估体系》最为典型。

④诸如国家工商总局2013年1月3日颁布《工商行政管理机关法治工商建设评价指标体系》；2012年5月16日江西省宜春市工商管理局颁布《宜春市工商系统法治工商建设考核指标体系》；2010年12月江苏省财政厅颁布《法治财政建设指标体系》等。

⑤如有学者认为法治建设指标体系主要由立法指标、司法指标、执法指标、普法指标、法律监督指标、公共安全指标、社会参与指标、法律资源指标、法律服务指标、基础指标及其它指标组成（李建兴、尹华广：《“法治社会”建设指标体系的构想——以浙江省为例》，《中共南宁市委党报》2008年第1期）；也有学者提出，依法行政应当包括观念意识、转变职能、制度建设、科学民主决策、行政执法、行政监督、保障措施等7项指标（黄思铭、王汉水：《地方政府依法行政考核评价指标体系研究》，《昆明理工大学学报》2008年第9期）。司法部司法研究所所长王公义提出，法治建设指标体系应当包括党委依法执政、人大立法及监督、政府依法行政、政协政治协商、人民当家作主、市场规范有序、司法民主公正、监督健全有效、民众依法行为、社会和谐稳定等10项标准。（王公义：《建设法治城市 量化衡量指标》，《中国司法》2009年第1期。）还有学者对上海市建立法治建设指标体系提出建议，认为应当包括立法指标、司法指标、执法指标、普法指标、法律监督指标、公共安全指标、社会参与指标、法律资源指标、法律服务指标、基础指标、其他指标等内容。（仇立平：《上海法治建设指标体系的理论和构想》，《社会》2003年第8期。）与上述部门职能要求和实施目标模式不同，最近又有学者提出，法治指标应当包括宪政政治、法律的制定与秉性、法律的威信、依法行政、司法独立与公正等五项一级指标，再细分为若干项二级指标。

⑥钱弘道；王朝霞：《法治评估与法治创新——基于浙江余杭实践的讨论》，广西民族大学学报，2013年7月。

和考核标准的全局性、系统性的思考明显不足。一方面，这些研究有助于从“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；另一方面这些研究存在“照搬式”、“区域式”、“行业或部门式”的法治指数（指标体系）与评估（考核标准）设计缺陷，尚不能科学规范地回应“法治中国”建设指标体系和考核标准顶层制度设计的急迫现实需求，亦不能从理论与实践上有力回应构建“中国版”法治建设指标体系和考核标准的基本问题，即：什么是科学规范的法治建设指标体系及考核标准的“中国版”，为什么要构建科学规范的法治建设指标体系及考核标准的“中国版”，如何构建科学规范的法治建设指标体系及考核标准的“中国版”。具体而言，需要从理论与实践的结合上，诠释法治建设指标体系及考核标准等基本范畴质的规定性，构建科学的法治建设指标体系和考核标准的逻辑结构及其运行模式，准确描述法治建设指标体系及考核标准在建设“法治中国”，推进国家治理体系和治理能力现代化中的基础性地位、不可替代的作用以及独特的价值功能等等。

第一章 法治建设指标体系的基本范畴

第一节 法治建设指标体系的概念

范畴是反映事物的特性和关系的基本概念,是人的思维对客观事物的本质的概括和反映^①,它规定着一个时代的科学理论思维的特点。任何一门发达的科学,尤其是发达的基础科学,都有其自身特有的相互联系和协调的范畴(概念)并组成统一的系统^②。因此,明晰范畴是建立法治指标体系基础理论体系的理论基点。

一、法治指数、法治指标体系的概念

法治指数与法治指标体系是当前理论界和实务界经常性使用的概念。由于对两者内涵与外延界定不明晰,其在某些规范性文件和研究成果中出现不少相互混淆、混同使用的现象,导致该领域出现“理论迷思”与“实践淆惑”的困境,致使该领域基础理论“根基”出现离析化、虚空化。本研究将试图打破“概念混乱”的迷思,以厚度描述的方式把两者关系呈现出来。

有关法治指数(The rule of law index)的定义众说纷纭,代表性的有 2005 年世界银行发布的《国别财富报告》中“法治指数”的定义,其认为“法治指数”是用以评判一国人民守法意识的意愿及该国法律制度的信任程度^③。2007 年,“世界正义工程”(the World Justice Project)提出“法治指数”的概念,即判断、衡量一个国家的法治状况及其程度的量化标准和评估体系^④。这两组定义共同涵义是:

(1) 一国的法律制度安排是根基于其社会物质生活条件的,任何离开了特定物质生活条件的法律制度安排可能构成“劣法”、“恶法”;(2) 只有根基于社会物质生活条件的制度安排,遵循法律制度安排规律及其运行规律的,其才是科学的,符合人民共同意志、共同意愿的,维护人民根本利益的;(3) 这种具有“良法”特质的法律制度安排才能得到人们的高度的认同、信赖;(4) 这种对“良法”特质的法律制度安排的高度认同、信赖的社会心理必定构成人们共同意志的守望、守卫与遵从,其不需要内心的强制、控制;(5) 对上述状况的判断、衡量、评价制定一定的量化标

^① 金炳华主编:《马克思主义哲学大辞典》,上海辞书出版社,2003年版

^② 孙国华主编:《中华法学大辞典·法理学卷》,中国检察出版社,1997年版。

^③ 该法治指数并没有系统化、具体化的操作指标,只是以此作为衡量一国无形资产、国家整体财富的标志,属于局部性的指标设计。参见 the world bank : where is the wealth of nations?-measuring capital for the, 21st century, <http://www.worldbank.org/> (最后访问时间 2013 年 10 月 13 日)。

^④ 参见: the World Justice Project, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>, 最后访问时间 2013 年 10 月 13 日。

准和评估体系，构成了法治指数的全部内容。

关于法治指标 (The rule of law indicators) 及法治指标体系的定义，当前理论界和实务界并无专门论述，大多法治指标的研究仍采用上述两种“法治指数”的定义，存在同义、替代使用的现象。

笔者认为，指数 (Index) 和指标 (Indicators) 是两个不同的范畴，其作为被定义项的关键语素与“法治”组合，形成独特的知识单元与思维单位，使“法治指数”和“法治指标”所反映事物对象的特有属性与范围有所差异。在经济学理论框架内，指数是用来分析和研究复杂的社会经济现象在不同时间和空间的数量变动的一种“特殊相对数”^①，其是一种对比性的统计数据，是具有相对数形式的指示数字。从这个意义上说，法治指数一般是指用以判断、衡量、测定法律制度本体及其相关各类要素运行状况在不同时间和空间维度综合变动状况及其程度的“特殊相对数”，它的具体功能在于提供对比性统计数据，使评估方能够以“量化”的方式科学全面地鉴定、评判一个国家或地区某一段时间内法治建设具体情况，以便展示一国与另一国、一个国家或地区不同时期法治实践的综合变动状况。

指标是一个数量、计量范畴，是反映客观事物总体数量特征的概念。“指标”一词来源于拉丁语的“indicate”，是一个反映客观事物总体数量特征的概念，由指标名称和指标数值两个部分构成。指标名称表明所研究的客观事物的科学概念，即质的规定性；指标数值则表明客观事物的数量特征，体现量的规定性^②。统计学原理认为，指标的主要功能在于为时间和空间上的对比提供了经验和定量的基础，把复杂的现象进行简化处理，使交流更简单更频繁，也使问题量化成为可能。一项科学性的指标应该具有“SMART”的特征，即：1、Specific (明确的)；2、Measurable (可测量的)；3、Achievable (可达到的)；4、Relevant (相关的)；5、Time-bound (时间范围)。这说明，在设计指标时，应当使其具有清晰的定义，能够用定性或定量的方法来衡量，具有评估资源的可获取性，并在一定的时间段内对评估所涉的相关问题及其变化有一定的敏感性。任何指标都是由指标名称和指标数值两个部分构成。指标名称表明所研究的客观事物的科学概念，即质的规定性；指标的数值则表明客观事物的数量特征，体现量的规定性^③。如鲍尔和比德曼等人对“社会指标”的定义，即“量的数据，用来作为具有普遍社会意义的社会状况的指数”^④。其中，“社会状况”体现的是其质的规定性，“指数”体现的是其量的规定性。据此，笔者认为，“法治指标”是一个体现法律制度本体及其相关各类要素运行状况质的规定性的定性评价与量的规定性的定量评价的有机统一的概念，它是具体反映描述法治建设这一目标单位在数量、质量、类别、状态、等级、程度等方面特性的计量单位，由反映法

^① 彭克宏主编：《社会科学大词典》，中国国际广播出版社，1989年版

^② 《现代管理词典》，辽宁人民出版社，1987年版。

^③ 《现代管理词典》，辽宁人民出版社，1987年版

^④ Raymond A. Bauer (ed.)，Social Indicators

律制度本体及其相关各类要素运行状况核心项目的指标名称和指标数值组成。

法治指标体系包含法治、指标、体系三要素，其与法治指标是种属关系，它是由各类、各级法治指标按照一定的秩序和内部联系组合而成的内在逻辑结构范畴。具体指用以反映法律制度本体及其相关各类要素运行状况的结构性质的规定性与量的规定性有机统一为表征，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。法治指标体系内含了所有单一的法治指标，其将法治建设作为评估对象，并按照本质属性和特征的某一方面的标识分解成为具有涵盖性、典型性、可操作性的指标结构，并对指标结构中每一构成元素（即单一法治指标）赋予相应权重，使其整合为一个相互联系、相互依存、相互影响且具有特定功能的有机系统。其不仅包含了法治建设总体特征计量描述和多重维度下的法治建设特征及数量对比的特性，还包含了系统完备的总体设计原则、指标内容设计标准、权重分配设置标准、数据收集、测评方法、考核程序等有机组成部分，呈现出动态性、综合性、规范性、实用性、系统性的根本特点。

二、法治指标体系相关概念辨析

为进一步呈现法治指标体系这一范畴的独特涵义，区隔其与相关概念的内涵和外延，笔者将对几组相关概念之间的关系进行阐述。

（一）法治指数与法治指标体系的概念辨析

1. 相似性

理论基础方面。自从法社会学、法经济学、法律现实主义思潮打开了法学封闭的大门后，法学与自然科学、社会科学的相互融合与渗透便成为不可逆转的趋势。多学科交叉研究的方法给法学带来了全新的理论源泉、研究范式和发展动力，理论与实务界开始重新审视法学据以自洽的前提，开启了研究“真实的法律世界”的新方向。法治指数和法治指标体系的兴起正是源于这一思潮，两者均立足于改变传统法条分析、诠释法学、政法法学^①主导的初级研究形态，以现实主义的立场和经验实证的方法研究解决法治问题，注重将统计学、经济学、社会学等其他社会科学方法，尤其是社会调查法和数理统计法引入法治问题研究之中，达致一种多学科交叉、整合、融通的法学实证研究范式，使法学的理论与实践更具指向性、准确性、客观性。

宏观目标方面。两者旨在借助数学、统计学、社会学、经济学等学科知识，科学设计一套以法治为评估目标单位的具体化、可量化和数字化的评价系统，通过程序控制和严格、精确、科学、客观、公正的量化测评方法，用一个个具体的数值来描述、监测、反映、比较、评价某一地区法治建设状况。两者皆可使法治建设的过程由虚变实、由抽象变具体，矫正当前法治建设标准“模糊不清”、“形式大于实质”等问题，使一系列法治建设的理论、原则、要求转化为易于操作、易于判别的

^① 苏力：《也许正在发生——中国当代法学发展的一个概览》，《比较法研究》，2001年第3期。

具体数值标准,引导社会各界对法治建设水平形成统一性、客观性、科学性的认知,形成推进法治建设的内在驱动力。

设计模式方面。考察国内外已有的法治指数和法治指标体系,笔者发现,两者都是通过将规范性文件、系统化理论中概括出来的法治基本要素作为设计评估法治建设状况的基本依据,再以此为基础逐级选取、分解或统计出与法治基本要素相关的可量化的一级指标、二级指标、三级指标和数据。再而,将这些数据加以抽象加权,并根据可测量的法治指标予以赋值权重,结合对各项分值及其关联数据的比较、分析与权衡,从而以数值评分的形式反映出该指标的达成程度,再将量化的法治指标分数综合成为法治指数或法治指标,用以反映法治运行的现实状态。这是两者在量化评估设计操作上的基本模式。

社会影响力方面。法治指数和法治指标体系对法治建设水平予以量化评估的模式,引发了全球性的热潮。国际层面,世界正义工程的法治指数,世界银行的善治指数和世界治理指数,联合国奥斯陆治理研究中心的民主治理测评体系,易卜拉欣非洲治理指数经合组织(OECD)的人权与民主治理测评都产生较大影响^①。国内层面,2005年,香港法治指数出台,开启了我国量化法治实践的先河。在香港量化法治实践的两年后,浙江省杭州市余杭区也着手探索量化法治之路,实现了我国内地法治水平量化评估标准零的突破。至此以后,掀起了内地量化法治的浪潮,北京、深圳、上海、江苏、湖北、深圳、温州、昆明等地都走上了构建符合本地实际的法治指标体系新型模式的探索之路,并得到了各级党委、政府和公众舆论的支持与认同。随着法治建设的有序推进,法治指标体系的设计作为量化法治的实践工具,不仅能够为今后各国、各地区法治建设提供测量标准和制度保障,使政府与民众在法治建设上形成合力,更能够使法治建设在宏观设计和微观技术操控层面获得质的跨越,这将成为未来法学研究的全新范式,成为推进法治改革创新的一个重要手段,成为推进国家治理体系与治理能力现代化的重要工具,是当前和今后法治建设和社会治理的一个新的重大的增长点。

2. 差异性

性质方面。法治指数的性质是以量化的方式确定法治指标的权重及其等级,其核心要素是通过特定的考核标准和考核程序计算出法治建设水平的分值,其具有结果导向性。如,2005年香港法治指数为75分^②,2012年度余杭法治指数为73.66分^③都是这一评估分值的具体体现。法治指标体系是进行考核评价的前提和基础,其重点是按照一定的秩序和内部联系,将各类、各级法治指标排列组合,并赋予一定

^① 占红泮,李蕾:《初论构建中国的民主、法治指数》,法律科学(西北政法大学学报),2010年第2期

^② 参见戴耀廷:《香港的法治指数》,《环球法律评论》,2007年第6期

^③ 参见《2012年度余杭法治指数发布,连续六年上升》,新华网浙江频道2013年9月2日电,http://www.zj.xinhuanet.com/newscenter/sociology/2013-09/02/c_117189042.htm,最后访问时间2013年10月15日

的指标权重，形成内在逻辑结构系统，具有过程导向性，其存在并不直接测评出法治建设水平的具体分值。总而言之，法治指标体系是法治指数的前提，法治指数是法治指标体系运用的结果；也就是说，有法治指数一定有法治指标体系，有法治指标体系未必有法治指数。

评估主体方面。法治指数的评估主体主要是独立于政府的第三方主体，其主要由独立的第三方通过调查研究，建立法治指数的评估体系，用以反映、监测、预警、评价、对比某国、某地区一个时间段内法治建设的基本情况。如 2005 年正式发表的《国别财富报告》中明确提出的“法治指数”是由世界银行发起；世界正义工程的法治指数则由美国律师协会组织 105 个国家的 15 个学科近 500 名专家与学者参与论证而提出；香港法治指数前期的研究制定和后期的参评者皆为独立于政府组织的专家教授、律师和公民^①；余杭法治指数评估机构的评审组是由来自大学、研究所的专家组成，后期余杭法治指数均由评审组专家专门在香港设立中国法治研究院完成^②。法治指数评估主要是一种民间舆论的立场，是一种社会组织、社会公众建立起的对法治建设情况的反应器，不具备正式制度功能，其无法决定评估结果是否能纳入一国、一地区制定法治建设改革发展规划，推行法律制度改革创新s的考量范围。法治指标体系的评估由体制内的有权机关具体实施，包括党委、人大、政府及执法、司法机关等。法治指标体系的构建和评估实施是法治建设制度体系的有机组成部分，具有正式制度的规范性、权威性。

调整机制方面。法治指数表现为社会舆论对法治建设状况的评判、监测、预警，某一地区某一时间段内法治指数分值的高低对于立法、司法、执法机关而言起到的是舆论监督、社会监督的作用，有权主体是否依据分值高低及时调整工作思维、方式、方法，是否出台相应举措以及时有效回应，依靠的是自身的自觉性，其调整机制是一种“软性机制”。法治指标体系由于评估主体的有权性，使其具有正式制度的功能。某种层面上说，法治指标体系具有以国家强制力为后盾的规范性。法治指标体系评估分值的高低直接关系着法律制度修正、完善、革新的重大决策。如分值不理想，相关主体将必然依据评估结果反映出的情况，启动一系列方案、措施，以及时弥补立法、司法、执法在制度设计和实施机制方面的罅漏，力求使分值恢复或提升至理想标准。

实施方式方面。如前所述，法治指数评估实施主要由独立第三方进行，彰显其客观中立性的优势，但由于第三方主体对于法治建设评估仅仅拥有单方面的数据来源，无法兼顾不同主体、不同立场对法治建设实践状况和重要因素的考量，故而无法全面有效剖析法治建设的现实困境，也难以为法治制度创新提供全面性、战略性、可操作性的实施方案。法治指标体系则采用内部和外部相结合的评估实施方式。内

^① 参见戴耀廷：《香港的法治指数》，《环球法律评论》，2007 年第 6 期；

^② 钱弘道：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》，2012 年第 4 期

部评估主要由现有体制内的，如党委、人大、政府及其执法、司法机关中直接参与法律工作的成员随机组成负责评估。由于他们长期处于法治建设的第一线，能全面、及时、有效把握法治建设的核心要素和紧迫需求，但由于他们也可能是被评估的对象，由于地方利益中心主义和部门利益中心主义的立场，故由其负责的评估所得到的结果较大，可能引发评估结果出现偏颇的可能性，产生一定的负面效果。外部评估则主要是由非政府机关，同时不直接参与党委、人大、政府及司法机关法律工作的人员随机组成，例如：一般民众、法律学者、商界人士和新闻记者等人员。^①内部和外部相结合的评估方式可有效消除单方面评估的偏颇性，通过程序性控制使考核结果更为全面、客观、公正、科学。

具体功能方面。法治指数主要通过具体评估分值来反映、监测、评价、预警、对比法治建设状况，其性质是一种舆论督导和建言献策的方式。其功能在于形成社会舆论共振效应，进而使法治建设有权主体感知社会对法治状况的舆论评价导向，引发一定范围内的社会舆论氛围，其主要是通过舆论传导机制间接产生制度创新的效应。法治指标体系对法律制度创新则具有直接性作用。其通过描述、评价、检验、监测、预测、预警机制，使法治建设有权主体能全面有效及时了解法治建设的状况，掌握可能发生的法治风险。同时，法治指标体系内设有矫治、问责机制，通过对已发生的偏离法治指标体系预设标准值的情况，通过实施查究、问责、救济、矫治，从而建立起具备系统性、规范性、可救济性的法治指标体系运行机制。其考核和实施运行结果可直接成为制度创新的重要理据。现实来看，法治指标体系的评估结果绝大多数会成为国家地方法治建设的参考数据、矫正依据和改革风向标。

3. 法治指标体系、社会指标体系与法律指标体系的关系解析

法治指标体系同社会指标体系的关系处在种属层面，即：法治指标体系是社会指标体系的一种特殊评价体系，它从法治建设质的规定性的定性评价与量的规定性的计量评价层面体现反映社会发展指标体系的状况及其进程，在法治国家或者法治社会，这种评价往往被看做是一个国家乃至一个社会文明进步的标志。而社会指标体系的其他评价内容又往往作为法治发展的基础、条件与外部环境，并且构成法治发展评价指标的厚重物质生活条件。

法治考核指标体系同法律考核指标体系无论在内涵与外延方面都有着较大的差别。法律指标体系它是法律现象及法律的制定和实施作为考核对象的，其侧重点在于评价权力部门依法运用法律的状态与公民守法的状态；而法治指标体系则是侧重考核依法执政、限制公权力、有效保护人民民主、实现社会公平正义，使经济、政治、文化、社会、生态文明发展纳入法治化的轨道，呈现出规范化、制度化、法律化及其现代化的状态及其发展趋势。两者的本质区别在于，前者是要实现“牧民”、“管民”、“治民”，后者则是实现人民当家作主、社会公平正义、民生福祉、民

^① 王巍，《法治指数本土化构建》，武汉科技大学硕士论文，2010年。

富国强。

三、法治建设指标体系考核标准的概念

考核标准是法治评估的另一关键要素，其与指标体系共同构成了法治评估的总体框架。

从法治建设指标体系及考核标准的关系层面考察，两者都是由评估主体的主观需要和法治建设的客观规律决定的。两者构成了体现评估功能及其价值的两大支柱，成为构建科学完备的法治评估系统的基础。所不同的是，指标体系是评估的“质化表征”，其是评估主体以指标基准，对一个地区、一定时期内法治建设状况进行测度评估，强调的是从“哪些方面”对法治状况进行检测评价，解决的是“评估什么”的问题，总体上呈现宏观性、整体性和系统性的特征，体现法治建设的预期目标、发展尺度和运行状况。考核标准则是法治评估的“量化表征”，其是通过“定性语言”和“定量语言”明确法治建设指标体系“怎样评估”的依据、准则和尺度，强调的是评估对象预期目标实现的程度、发展尺度的吻合与否、运行状况的良性与否，并找出评估对象在这三个维度方面存在不足的症结，据此提出矫治的意见和建议，使评估主体发挥犹如观察员、分析师、诊断师乃至某种程度的“边裁判员”的作用。

从法治指标体系的考核标准构成要素层面分析，它一般由价值标准和数值标准共同构成。价值标准是考核指标体系目标任务“应当是什么”的问题，它的功能在于使指标从较为宏观的目标、任务转化为可以具体测量评判的依据和要求。数值标准，是指对任务、要求应该达到什么水准进行权重系数赋值，使每一项指标实现可量化考核。标准设计应当满足准确考核量化的要求，评价凡是能量化的，应尽可能使用数量表示^①。科学规范的考核标准，是将指标细化设定为一定的分值及权重，预设法治建设“是什么”的整体分值。在这一过程中，未能达到预设目标的各种情形所应当扣除的分值，从而通过各项指标所达到分值的综合状态，形成对指标所达到整体状况或某一指标所实现程度的度量评价，即评估主体通过考核标准权重及分值综合得出地区、行业、单位法治实施“怎么样”的客观评价。

第二节 法治建设指标体系的功能

功能是指有特定结构的事物或系统在内部和外部的联系和关系中表现出来的特性和能力^②。不少学者将法治指标体系的功能概括为描述与解释的功能，评价功能，

^①徐倩编著：《绩效评估》，中国标准出版社，2008年版，55页

^②冯契主编：《哲学大辞典》（上），上海辞书出版社，2007年

监测功能，预测功能等等^①。在西方制度经济学大师视野里，法治考核指标体系不仅作为一种评价特殊的社会指标的预测、评价、监测工具，而更重要的是，它作为检验法律制度制定、实施、监督成效的配套制度安排，其自身已具有制度安排的性质与功能。在他们的学说中，制度通常被定义为公共品，它是指构成统一整体的各个项目相互依存，或者相互影响的综合体和图式，它是人们有意识制造的一系列政策和规则，它包括政治规则、经济规则和契约以及各类非正式规则所形成的等级结构^②。其理论学派有凡勃伦的“习惯方式论”，诺斯的“博弈规则论”，舒尔茨的“经济分析论”；而德国、澳大利亚的学者柯武刚、史漫飞则把制度的功能解释为协调功能、保护与控制功能、防止和化解冲突的功能、权势和选择的功能；芝加哥经济学派科斯则提出降低交易成本的功能等等^③。以权力制衡权力，以制度规制制度^④，以考核规则检验实施机制是人类社会科学配置政治法律资源，管理国家，推进人类文明进步的必然选择，也成为 21 世纪以来人类社会推进法治建设共同一致的选择，形成一道亮丽的法治建设风景线。

法治指标体系基础理论、范式结构、实践运行内在地彰显了其功能与作用，展示了其对法治建设“以目显纲”、“以目促纲”的现实时代意义。其功能可概括为几个方面：

一、保障利益冲突协调平衡的实现

这是法治考核指标体系功能的核心要素。制度经济学家柯武刚、史漫飞在解释制度功能时强调，制度规则一旦确立并运行，便能给人们提供防范相关冲突的预期，一旦现实冲突发生，人们可以运用制度规则去化解、调整这种冲突，其方法是预先标明谁将是正确的，谁将是错误的，从而预期谁因违规受到惩罚^⑤。在现实经济社会中，不同主体所追求的利益目标各不相同，市场交易的参与者所追求的是各自经济利益的最大化，公权力的行使者所追求的是国家与社会共同政治目标、法治目标、公平正义、公序良俗的实现。而公权力、社会权力与私权在法律制度构架内行使权力（利）、履行义务、分担责任的相互博弈过程便构成了严格、规范、有序、和谐、文明的利益分配秩序与法治保障秩序。事实上，无论是拟制的权力（利）或是获得的现实权力（利），其在利益分配与法治保障的链条上所处的地位、权重及其角色分工都是可以度量的。这就表明法律制度安排为各方利益主体的冲突预设了平衡协调机制。这种法律制度安排所具有的平衡利益冲突的协调机制能否有效的运行，其功能能否得到最佳的发挥，则需要建立健全与此相匹配的考核指标体系。其最显现

^① 王称心、蒋立山：《现代法治城市评价：北京市法治建设状况综合评价指标体系研究》，知识产权出版社 2008 年版，28-30 页

^② 张培刚：《发展经济学教程》，经济科学出版社，2001 年，152 页

^③ 徐汉明：《中国农民土地持有产权制度新论》，社会科学文献出版社，2009 年版，29-32 页

^④ 徐汉明：《转型社会法律监督的理念、制度与方法（四）》，知识产权出版社，2012 年，137 页

^⑤ 柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，商务印书馆，2000 年，第 146 页

的标志是考核指标体系权重的设置，既是对法律制度安排的平衡利益冲突协调机制的确认、维护和保障，又构成自身平衡利益冲突的协调机制系统，这就是考核指标体系权重设置的客观性、正当性、必要性之所在。其考核运行的过程与结果不仅预测、监测、检验、预警考核对象在法治建设的角色定位是否发生错位、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，是否隐形或显性地损害法益目标，从而为预警、监测、矫治这些现象，恢复法治秩序，维护法益目标提供引导性、政策性、预见性的矫治意见建议，使其评价功能得以彰显；而且自身的平衡利益冲突的协调机制内在地发挥功效，有序规制顶层制度设计过程中制度设计者为寻求自身、他人和某一利益集团的“寻租偏向”、“委托-代理倾向”，使考核指标体系核心要素权重的配置符合法治建设的内在规律与现实需求，从而使考核指标体系具有科学性、规范性、制度性及约束力。

二、提供修复受损秩序的载体

这是法治考核指标体系功能的外在表象。柯武刚、史漫飞等学者研究认为，制度具有保护与控制的功能，其目标之一在于保护个人自主领域，使其免受外部的不恰当干预，它能使复杂的人际交往过程变得更易理解和更易预见，避免“超负荷识别”，减少“远期无知”^①。社会秩序是人们按照特定理念结成行为准则并据以行动而形成的社会效果及状态。社会秩序的建立、维护经历了自发的习俗维护、国家公权力强制维护与国家、社会、公民依照既定的法律制度安排、法律地位与社会角色分工而协调一致的共同维护的不同历史阶段。公权力、社会权利、私权利三个维度的权力（利）系统在应然范畴的法律制度安排、角色定位、利益博弈过程中所产生的法律关系，并进而构建了社会秩序，应当是必然是公序良俗的。然而，实然层面的法律制度安排的运行常常发生“逆选择现象”，即：法律实施与法治目标相左、实施机制与程序规范相背、公共政策与法治秩序相互碰撞，甚至发生以言代法、以权压法、徇私枉法等等。对此种种“逆选择现象”的矫治，通常是通过法律制度安排的自组织系统中的自我协调平衡矫正机制实现的。问题在于，我国法治建设生活中通常出现这种自我协调平衡矫治机制的“失灵”现象。这给法治考核指标体系中的预测、监测、检验、矫正功能提供了必要性与紧迫性，从而延伸出正当性。当法律制度安排自我协调平衡矫治机制“失灵”引发社会秩序紊乱情形时，法治考核指标体系以特定的渠道、方式、机制适时捕捉“失灵”信息，追踪社会秩序“紊乱”信号，通过法治考核指标体系自组织系统所形成的自我协调平衡矫治机制给法治建设协调平衡矫正机制提供“补充”、“补位”、“补台”，从而为有效修复受损提供载体平台。“在最不理想的情况下，指标也能够通过提供有关若不如此就必定被忽视的状况的统计信息，来启发公众和决策者。经过这一过程，指标能够依靠扩大

^① 柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，商务印书馆，2000年，150页

知情度、集中注意力而影响到政策结果^①。”大量生动的法治考核实践表明，其发挥着法治建设协调平衡矫正修复的重要替代作用，形成了匹配机制、替代机制、协调机制。

三、优化法治资源配置

人类社会的发展史表明，制度发生、演变、生长的过程就是对社会资源分配与再分配的过程。国家通过立法来规范各种社会关系，构建利益格局，化解利益矛盾，维护公平正义，保障福祉民生，为公权力、社会权利、私权利的运行、协调、维护、保障设置了严明规范的保护装置与调节模式，提高了国家、社会、公民对自身行为所获得的法律评价的理性预期、风险预测及其风险化解，使法律资源、法治资源、社会资源得到合理的分配、有序的流转、预期收益的最佳状态。然而，国家、社会、公民的代表者、代行人和自主者的行为不会始终超脱法律要求的既定方向发展而不发生丝毫的偏离。一旦出现偏离，必然导致利益格局的失衡、社会规范的失范、法治运行成本的无控制增长，社会资源配置浪费严重，以社会公平正义为标志的社会总福利必将遭到损失。从这个意义上说，任何公权力、社会权利、私权利的恣意为，尤其是公权力的专断必然是对社会资源的严重践踏。这种法治建设过程中的“悖论”现象，除了法律治理机制、社会自治机制、公民个人自律机制协调一致的矫治以外，法治考核指标体系这一监测评价体制机制便成为必然的选择。其比较收益在于，它能有效节省因法治建设“悖论”现象对法律重新创制所增加的额外成本，或者法律制度安排自身平衡协调矫正机制“失灵”引发社会冲突、重大突发事件的应对处置所增加额外法律制度安排的协调成本、监督成本与执行成本，或者撇开既定的法律制度安排所具有的平衡协调矫正机制，而凌驾于这种机制之上形成相互对立、相互制肘的考核评价平衡协调机制所增加的成本。因此，法治考核指标体系的平衡协调矫治机制的功能始终是必然是处于配套依附、相辅相成的地位，任何企图以法治考核指标体系替代法律制度安排自身的平衡协调机制的想法与做法不仅理论上是行不通的，实践上也必然会碰壁。可以预料，法治考核指标体系的平衡协调矫正机制一旦与法律制度安排的平衡协调矫正机制形成一体，互补运行，必将大大优化法治资源配置，提高法治建设投入的政治效益、法律效益与社会效益。

四、搭建创新制度安排的平台

随着人类文明程度的不断提高，旧的制度规范将会对新的社会关系产生阻滞，这就需要创新制度安排来疏导。公权力产生与运行的合法性与正当性的根源在于对社会成员的合法权利的有效维护、国家与公共利益的守护，当治国理政权、立法权、行政权、司法权无法有效规范、正当行使、无法有效保障社会成员的人身权益、财

^①克利福德·科布，克雷格·里克斯福德：《社会指标的历史教训》，宾建成编译，《经济社会体制比较》，2011年第5期。

产权利，公共利益与社会利益无法有效维护，就需要新的制度安排来引导、规制与救治。由于法律制度安排与实施机制之间存在着诸多的代位、移转、监督、协调、预警等复杂的环节与外部制约机理，法治建设主体的代表者往往对此产生的偏离法律制度安排、预期目标、程序规制“盲视”现象，或者因为被纷繁复杂的法治事务所搅拌产生“视而不见”，或者法律素养、法治水平参差不齐而对法律制度安排是否存在缺陷、是否需要创新出现“误判”、“误诊”现象，或者为某一利益集团乃至局部利益、地方利益驱使而拒绝制度创新。这就给法治考核指标体系的创新制度安排提供平台的功能找到了历史的机遇、现实的需要与强大的动力。只有通过严密、规范、详实对法治建设定期评估、定期会诊、定期把脉，才能在总结经验、树立典型、推广先进的同时，第一时间发现人民群众对法治建设新要求、新期待的“第一信号”，才能梳理出法治建设运行过程中存在的诸多矛盾、主要问题、主客观原因，通过问计于民、问施于民、问效于民，才能找到解决法治建设矛盾问题的“灵丹妙药”，也才能提出适应“法治中国梦”宏伟目标要求的立法项目、计划乃至方法步骤。这一过程就使法治考核指标体系搭建制度创新平台的功能得以彰显和实现。

五、实现公平正义的重要渠道

助推公平正义的实现是法治考核体系追求的终极目标。柯武刚等学者认为制度是强力对理性和社会和平的让步，在多种选择对象中作选择会使人自由，即使这些选择对象中无一提供了诱人的机会，他们仍能抑制权势^①。公平正义等社会价值是人类政治智慧、法治理性的结晶，是任何政治体制建构及其变革的核心理念，是法治国家、法治政府、法治社会实现程度的测量标尺。公平正义的实现是一个动态的过程。它是由一个个维护公平正义而无任何偏差的公权力行使，或者一个个司法个案的公允裁判，让人民群众感知的公平正义价值的体现，权利有效实现，权益可靠保障，人的生存权、发展权与尊严得到充分实现。而人民群众对公平正义的认知度、支持度、满意度构成了政府公信力、执法公信力与司法公信力的价值尺度，成为实现公平正义的坚实群众基础、良好社会心理与环境氛围，并且作为一国实现公平正义的不竭动力。这表明，一方面，公权力行使要以体现人民群众根本意志要求的公平正义为唯一的最高的准则规范和行为标准。另一方面，要以社会公平正义为基准点、出发点、落脚点，检查矫正执政、立法、行政、执法、司法、法律监督、守法的理念、方式、行为是否符合公平正义的价值规范、准则标准样与行为方式，从而形成又有民主，又有自由，又有个人心情舒畅，又有法治秩序那一种生动活泼、团结友善、文明规范的政治生活、法律生活、社会生活局面。再一方面，通过法治考核指标体系权重的合理设置分配，从源头上、基础性评价体系体制机制上解决社会公平正义评价公允问题；通过法治考核对大量生动公平正义法律现象的凝练、归纳、

^① 柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，商务印书馆，2000年，146-147页

张扬，为社会树立公平正义理念、形成良好氛围提供“正能量”；通过梳理发现并建议矫治一个个非公平正义的事件、事例、案件等，使相对人重新感知、认知迟来的公平正义，从而疏通心结，化解矛盾、避免冲突、恢复和谐，使受到不同程度伤害的群体、公民找回失落的法律人文关怀，从而激发起参与法治建设、维护公平正义的“正能量”。这种通过法治考核指标体系机制运行所提供的社会公平正义实现的新途径、新平台、新方式，不失为中国特色社会主义法治实践的伟大创新，其所产生的“正能量”对于助推“法治中国”建设的作用是不能低估的。

第三节 国内外法治建设指标体系的比较

在经济全球化背景下，我国同世界大多数国家一样，都积极推动国家及区域法治考核指标体系建设，其共同的背景因素在于经济全球化为法治现代化及其评价提供了基础和前提，国际货物、贸易、投资、知识产权、金融领域，WTO规则与世界银行规则的使用为法治现代化提供了融合的要素与条件。而现代科学技术，尤其是计算机等统计工具、方法的运用为法治考核指标体系推广运用提供了可能。因此各国及各地区在顶层设计形式要件方面具有一定的相似性。但由于各国、各地区经济发展阶段、经济政治结构状况、文化社会环境、法治发展水平存在差异，法治考核指标体系模式作为一种特殊的社会发展指标评价工具，在具体的国家法治语境与实施机制层面则呈现出内容特质的差异性、指标权重设置的异质性与考核方法运用的差别性。

一、相似性分析

在考察我国一些省市及地区法治考核体系移植、借鉴国际社会的理论模式的早中期不难发现，其顶层设计形式要件方面与之呈现出相像性与相似性，这表现在：

（一）功能设计方面

国内早期考核体系设计探索过程中，较为重视描述功能、监测功能的引入，比如，通常法治考核指标体系设计用量化的方式清晰描述、监测法治建设的薄弱环节，预警督促考核对象适时予以弥补、改进、完善。对比功能方面，法治考核指标体系设计一般局限在自身法治建设纵向预警、监测、检测的观察评价，而缺乏横向高维度、超区域、大时空视野的比较借鉴，使其极易增长“步子不大年年走”、“成绩不大年年有”甘居中游的思想，其法治发展建设难以形成千军万马奔腾的局面。预测功能方面，大多设计法治考核指标体系评估量化数据的采集、分析、积累，为法治发展状况分析提供了客观依据，由于评估样本呈现单一性、专业性、不带有全局性、综合性，因而这些量化数据很难判明法治发展的真实状况。

（二）方法论基础方面

传统法治建设评价多以规范分析、价值分析为方法论基础，不可避免地忽视了对法治问题的实证思考与评析，人为、主观的概念分歧与理论纷争致使法治建设的考核评价无法走向全面、科学、客观与中立。随着自然科学的发展，定量分析方法在社会学科领域开始广泛运用，计算机等技术手段的发展进一步使定量方法得到拓展。随着多学科量化研究方法对法学研究与实践领域的渗透，我国一些省市、地区率先用量化的方法来判断区域法治建设状况，开了法治评估先河。但由于被考核对象范围窄、指标设置不科学、考核方法不规范，其多学科乃至计算机先进技术应用的潜力远远未发挥出来。

（三）主体目标方面

一些省市、地区在探索法治考核指标体系建立的过程中，十分注意以国际社会主体指标为坐标系，并试图寻找法治建设及其评价的规律。但由于尚未找准实现“法治中国梦”的基准点、出发点和落脚点，同中国特色政治发展道路相协调，同中国特色法治道路相匹配，同初级阶段法治建设目标要求，全面建成小康社会中期要求，建成富强民主文明和谐法治国家的总体目标要求衔接关照不紧密，使得一些地方的法治考核局限在专项法治工作考核，行业创建活动考核，或者依法治市、法治城市考核的低水平形态。虽然这些重大探索实践起到了法治建设及考核工作的“破冰之旅”的作用，但其政治效益、法律效益、社会效益往往被 GDP 指标考核效应所覆盖。

二、异质性分析

（一）内容特质的差异性

法治核心要素的界定是法治考核指标体系设计的基础。西方社会对于法治核心要素的阐述众说纷纭。马克斯·韦伯认为，法治秩序的主要指标是科层制行政活动的持续性、客观性、权责分明、等级化监控、严格区别公与私的关系、禁止官职的买卖和继承、公务员人格独立和专业化等等^①。富勒提出了法律八个方面的“内在道德”，包括法律的一般性、法律应该被颁布、原则上的不溯及既往、清晰、不自相矛盾、不要求不可能之事、连续性与稳定性、官方行动与公布规则的一致性。^②2004年，联合国秘书长安南提出“法治是指一个治理原则，所有个人，机构和实体、公共和私营部门，包括国家本身，都受法律约束。这些法律包括公开发布的法律法规、判例以及符合国际人权要求的规范和标准。他主张并以国家强制力为后盾确保基本法律原则的实行：法律至上，法律面前人人平等，司法程序公正，参与决策，法律上的确定性，避免专断行为以及法律程序和法律制定本身的透明度等。”^③世界正义工程正是以此“法治”涵义为据，作为研究和提出法治指数的重要基准。

^① 参见季卫东：《以法治指数为鉴》，《秩序与混沌的临界》，法律出版社，2008年

^② 富勒：《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆，2005年

^③ Vienna, Austria: The Rule Of Law Index, World Justice Forum, July 2-5

就中国而言，上述指标基准对于助推“法治中国”建设，构建中国国情的考核体系有借鉴意义，但绝不能削足适履，完全照搬照套。作为中国特色的法治乃是中国特色社会主义的重要标志，其与我国市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明共同构成了中国特色社会主义的基本元素；其目标是全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，确保依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设；其核心要素包括党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一，法治国家、法治政府与法治社会的有机统一，依法治国与以德治国的有机统一，自我发展、自我创新、自我完善的有机统一^①。中国特色法治考核指标体系以中国特色社会主义法治作为理论基石与行动指南，因此，在考核模式、指标体系设计、指标考核权重上与国外法治考核指标体系存在异质性。

不同国家和不同地区的法治指数，关注的法治侧重点不同直接导致了在具体指标选择上的差异。世界正义工程的法治指数重视公民参与法治和公民平等权利体现的指标选择，其由4个主体部分^②、16个一级指标、68个二级指标所组成。世界银行的“善治（good governance）”指标体系以约束公权力为考核的核心价值，其包括表达和信息公开、可问责程度、政治稳定性、行政效率、管理质量、法治、腐败控制力等范畴，通过犯罪发生率、司法的效率和可计测性，以及契约履行指标来衡量法治状况。中国香港地区法治指数着重于考察政府是否透过法律、程序和在法律、程序之下行事，主要由7个方面的条件构成^③。中国大陆一些省市的法治指数的设定以国体政体为根本前提，以政治、经济、文化、社会、生态文明制度为必要条件，以“法治中国”建设的总体目标为核心，其实际内容具有质的规定性。比如，国内首个具有战略性、综合性、全局性的法治指标体系构建的“余杭指数”，就将民主政治完善作为一项重要指标，率先回答了如何在坚持中国特色社会主义理论认同、道路认同、制度认同的基础上，评价坚持依法执政、建设民主政治的实现形式，为中国特色社会主义法治建设指标体系构建提供了范例；而北京、成都、深圳等地探索了生态文明法治，城乡法治建设一体化推进，社会发展潜力等指标设置及评价的有效途径，为法治城市评价指标体系及考核办法提供了经验。广东惠州、山东淄博、

^① 孙谦：《走中国特色社会主义法治道路》，《求是》，2013年第6期；张文显：《论中国特色社会主义法治道路》，《中国法学》2009年第6期

^② 4个主体部分包括：政府及其官员均受法律约束，法律应当明确、公开、稳定、公正，并保护包括人身和财产安全在内的各项基本权利，法律的颁布、管理和执行程序应公开、公平、高效，司法职业担纲者应由德才兼备、独立自主的法官、律师和司法人员组成，这些人员应数量充足、资源充沛并具有一定代表性。

^③ 7个方面条件包括：（1）法律的基本要求，包括一般性、公布、稳定、确定、没有追溯力、不可要求不可能的作为、不可赋与任意的权力、与一般社会价值相符等8项内容；（2）依法的政府，即政府的权力都要由法律所规限；（3）不许有任意权力，即要求政府官员不应享有任意的权力；（4）法律面前人人平等，即对所有人来说，法律应是一样的；（5）公正地施行法律，包括政府的行为与公布的法律相符、司法独立；（6）司法公义人人可及，包括法院人人可及、独立的法律专业人员、投诉政府决定或行为的程序等内容；（7）程序公义，包括假定无罪、自然公义的原则、基本的证据法则以达公义、公平的审讯等4项内容。参见戴耀庭：《香港的法治指数》，《环球法律评论》，2007年第6期。

湖北襄阳、孝感、鄂州、黄冈等地探索在“四化”同步推进过程中，如何构建城乡法治建设一体推进的新路子。这些探索给法治中国建设评价指标体系在更新理念、彰显价值、优化结构、凸显功能、保障引导促进法治中国建设全面推进起到了开创性的作用。

（二）指标权重设置的异质性

大多数的指标体系在量化过程中，赋予了不同的权重。法治指标体系权重比例设计与某项指标是否更能可靠真实的反映出该地区法治建设状况时，世界银行等国际组织发布的“治理指数”，一般更多地赋予资源指数权重，因为他们把资源指数作为准确反映法治基本状况的标准。而我国法治建设面临的国情、省情，尤其是物质文化生活条件的不平衡性、复杂性世属罕见，那种紧靠资源指数权重的评价方式在推进中国法治建设上是远远不够的。因此，我国一些省、市、地区在构建法治指标体系的过程中，既关注到一般性问题的指标体系，更重视回应特质性问题指标权重设计。比如，成都市对试验区建设和灾后恢复重建的区域特色指标赋以高值，这在一定层面上反映了其制度设计者对一定时期一定阶段影响制约法治进程带有特质的重点领域和重点问题指标评价的深刻把握与高屋建瓴的回应方法。同样，中国香港地区的法治指数、浙江余杭指数等，在考虑权重时，对当地法治化进程影响较大的方面确定权重时予以了倾斜。

（三）考核方法运用的差别性

不同的考核指标体系对考核方法的运用的要求不同。如，世界正义工程的“法治指数”主要利用两大数据来源对法治状况进行分析评估。首先采用“普通人口抽查（GPP）”方式，由资深的专业公司对每个国家中3个城市的1000名受访者进行抽样调查，每3年进行一次；其次采用“专家型受访者问卷（QRQ）”方式，每年进行一次，受访者包括民商法、刑事司法、劳工法和公共健康等各领域的专家学者。^①而中国香港地区和浙江余杭等地法治指数计算运用的都是加权平均法，^②即先计算出每位评估主体对每个指标的评价分值，这一分值等于该指标权重得分与指标等级得分的乘积，再运用加权平均法计算出每位评估主体对所有评估指标评价的总和，即为该专家对评估区域法治总体水平的量化评价。基于每位专家的法治水平评价，在剔除无效评价，去掉最高分与最低分的方式的基础上合计出最终的法治指数。^③这种考核方法的优点在于它高度关注了被考核客体的类别的特定性与多样性，又兼顾了考核主体的层级性与广泛性，因而，符合实际，更具有可操作性。

^① 赵昕编译：《可以量化的正义：衡量法治水平的十六项“法治指数”》，《人民法院报》，2010年6月18日

^② 参见戴耀廷：《香港的法治指数》，《环球法律评论》，2007年第6期；钱弘道：《余杭法治指数的实验》，《中国司法》，2008年第9期

^③ 钱弘道：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》，2012年第4期

第二章 社会指标体系与法治建设指标体系的发展轨迹

社会指标体系与法治建设指标体系，都是依照一定的逻辑起点及其发展方向，使其形成内在力量与外在轨迹协调一致演进过程的依赖性，及其各自范式所表达的相对稳定趋同的社会发展评价模式。研究社会指标与法治建设指标体系的发展轨迹，揭示其发展的内在逻辑，是我们正确认识和把握这一理论基本范畴的前提，也是正确评价法治建设指标体系地位、作用的关键。

第一节 国际社会评估实践的演进路径及其社会根源

“社会指标运动”发端上个世纪60年代中后期的美国，发展至今历经了理论研究、初期应用研究和生活质量指标的渐进发展阶段^①。美国学者布鲁斯·M·拉西特等人1964年出版的《世界政治与社会指标手册》，最早使用“社会指标”一词，由此开辟了社会发展指标考量的研究新领域。1966年，美国学者雷蒙德·鲍尔、伯特伦·格罗斯、艾伯特·比德曼等人编著的《社会指标》一书，率先构建了“社会指标”体系的基础理论^②，为西方学者对发达国家社会治理与法治运行状况评价的理论与实践提供了引领性的理论体系，推动了西方社会发展评价的实践^③。世界经合组织于上个世纪70年代提出反映各国生活质量的“社会评价指标”，率先涉足法治环境的评价。联合国统计处先后发表了社会和人口统计体系；联合国教科文组织开展有关人力资源的评价指标，随后对发展中国家开展社会指标研究的培训，使“社会指标评价”的理论与实践由发达国家向发展中国家输出移转。

法治指标作为社会指标的子系统，从“社会指标运动”中获取了充沛的智识资源，其也有力助推了社会指标朝精细化、系统化、科学化方向发展。1968年，美国学者伊万（W. M. Evan）建立了首个包括70项具体指标的法律指标体系^④，开创了法治指标体系建设的先河，使法治指标体系建设逐渐与社会指标运动相分离。上世纪70年代，美国斯坦福大学法学院梅里曼等三位教授将法律制度分为立法、行政、司法、私法行为、法律执行、法律教育和法律职业等方面，并从机构、工作人员、程序和消耗资源等4方面进行研究，设计出了评价一个国家法律制度总体状况的法治指

^①秦麟征：《关于美国的社会指标运动》，《国外社会科学》，1983年第3期

^②Raymond A. Bauer (ed.), *Social Indicators*, p. 6.

^③20世纪60年代后，政府部门和国际组织也纷纷参与到社会指标运动中来，其中较为活跃的有美国、奥地利、比利时、丹麦、联邦德国、法国、美国、荷兰、挪威、瑞典、联合国和经济合作与发展组织。

^④其中法律指标主要包括以下7个：每1000人口的法律学生数；每1000人口的法律教授数；每1000人口的律师数；每1000人口的立法数；离婚率；自杀率；违法数。

标体系^①，形成了法治评价指标体系相对独立的理论范式。其后的1995年，“透明国际”推出包含反腐败与法治评估子项目的“世界清廉指数”，使法治指标体系分类呈现多元化的趋势^②。进入二十一世纪，美国律师协会联合国际律师协会等律师组织又率先提出“世界正义工程”法治指数；世界银行发布“善治（good governance）”指标体系；金融稳定中心发布“法治指数”^③，其后为100多个国家和地区纷纷仿效。概而论之，国际社会指标体系运动历经40余年，实现了社会发展无指标考核评价向社会指标体系评价，社会指标体系评价向法律指标体系评价，法律指标体系评价向法治“善治”指数评价三次转型跨越，国际社会治理体系与治理能力现代化步入了前所未有的发展阶段^④。

国际社会的法治指标体系建设产生和发展有着深刻的根源。

一、经济社会协调发展方面。一方面，“二战”之后，以美国为首的西方发达国家在企图操纵联合国，主导国际经济政治发展的同时，利用主导制定国际金融、国际贸易（世界银行，国际货币基金组织，有关货物、服务、贸易、知识产权及投资的关贸总协定等规则）规则的便利，使其抢占世界市场，获得国际竞争比较优势地位，实现他们经济高速发展，世界财富向其涌入的效果。比如，上个世纪70年代中东石油危机前后，美国利用主导制定的全球金融、贸易、投资等经济规则，在国际剧烈竞争中使自己始终处于有利地位，从而获得了持续十多年的高速发展“黄金机遇期”，成为世界超强霸主。另一方面，这种“单极畸形发展模式”也导致美国国内民族、区域及社会发展的不协调不平衡，由此带来种族歧视、环境污染、城市犯罪、吸毒、酗酒等诸多社会问题^⑤，引发黑人、妇女、低等收入阶层、欠发达地区民众此起彼伏的“争人权、争平等、争民生”的社会运动。在此背景下，“社会均衡发展指标评价”理论范式进入了美国的政治舞台。

二、社会精英牵引方面。以美国为首的发达国家国内经济社会发展不协调不平衡的社会矛盾冲突与民族纷争，一方面，促使社会精英从理论层面思考国家治理体系和治理能力的发展模式，与此有关的社会指标体系、法治指标体系的理论模型、实践范式便提到了国家治理体系和治理能力建设的层面上来。一批智库机构、学者精英的理论探索不断产生，为社会指标体系提供了先导性的智力支持和实践引领。另一方面，以美国为首的西方发达国家政党竞选机制、“三权分立”制衡机制促使其“政客”们在制定竞选纲领、政策、谋略过程中不得不审视日益兴起的社会指标评价发展运动，并且做出有利于本党竞选成功执政的政治策略让渡，有选择地采纳智

^①参见朱景文：《现代西方法社会学》，法律出版社1994年版，第43—45页。

^②法治方面包括有争议的刑事判决的上诉机制、刑事审判是否依据书面的法律、司法决定是否被国家实施、判决腐败案件的法官是否安全、司法独立、司法平等六个评分项，法律实施方面包括执法机构是否有效率、是否对自己行为负责两个评分项。参见<http://www.transparency.org/>。

^③参见<http://www.centerforfinancialstability.org/rli.php>。

^④截止到1999年10月，专门编制民主、法治、治理等相关指数的研究报告与出版物至少有十多种，例如《国家风险评论》、《世界自由度指数》、《欧洲自由指数》、《世界发展报告》、《全球国家风险指南》、《国家风险服务》、《全球竞争力调查》、《转型国家》等等。参见《Daniel Kaufmann, World Bank Policy Research Working Papers, No.2196, 1999》，参见<http://siteresources.worldbank.org/INT/WBIGOVAANTCOR/Resources/govmatrs>。

^⑤上海国际问题研究所编：《现代美国经济问题简论》，上海人民出版社1981年版，第7-8页。

库机构提出的社会指标体系的相关范式和模式。由此，社会指标体系乃至法治指标体系便间接地融入国家治理体系，成为其国家治理能力现代化的表征之一。

三、国际社会组织方面。国际经济政治迅猛发展，一方面给国际社会组织发挥作用提供了平台与机遇，另一方面也给其自身的发展带来挑战。这些国际组织如世界银行、国际经合组织、透明国际、金融稳定中心等为在国际货物、贸易、知识产权、投资等领域的激烈竞争中获取比较优势地位，发挥自身独特的中介杠杆服务作用，实现其自身经济利益乃至政治利益的最大化，他们往往提出评价各国社会发展、法治建设、清明政治等方面的评价体系、标准及其方法，客观上发挥了引领国际社会治理体系和治理能力现代化推进的作用，又破解了自身因遭遇不同国家的社会发展不平衡性，各自法治建设的独立性、封闭性，自身服务规则与此存在不协调性所增加的额外服务成本，国际服务收益降低等难题。这迫使他们把国际社会的法治指标的研究与标准制定纳入视野，通过提出与他们的价值观为标准的法治指标及法治指数评价标准，试图引导国际社会法治指标体系的构建，主导发展中国家法治建设指标体系构建与实践的话语权，从而提高和保持其在国际经济政治活动中的比较优势及其影响力。

四、经济全球化条件方面。经济全球化是指各国生产、流通、贸易一体化的趋势。其表征是金融和科技全球化，它的积极效应在于世界各国的生产、流通、交易呈现信息技术化、技术科学化、交易便捷化的特征，成为世界经济社会发展所依赖的必要条件。这就为各国社会指标评价乃至法治指标体系建设提供了技术支撑、平台支持和外部条件，使其融入国际社会治理体系和治理能力现代化成为必然和可能。

第二节 法治建设指标体系的发展轨迹及内在逻辑

随着我国从计划经济体制到市场经济体制的转型，城乡二元经济结构的转轨，中国加入 WTO，法治成为治国理政和社会治理的基本方式，我国逐步探索出了一条符合法治精神、符合中国国情、符合人民意愿的中国特色社会主义政治发展道路及其法治发展模式。与此相适应，法治建设指标体系及考核标准建设也在悄然同步进行。

从上个世纪 80 年代初的中国社科院与联合国教科文组织联合举办“社会经济指标研究班”对“社会指标”理论模型的输入，到国家统计局《中国社会统计资料》发布的社会指标体系模式引入^①的第一次转型；从 90 年代初的“社会发展与社会指标理论”的构建，到北京市率先提出“法治城市评价指标体系”、香港社会服务联合会发布“香港法治指数”、深圳市出台“法治政府建设指标体系”、浙江余杭发布“余杭法治指数”的第二次转型^②；从社会治安综合治理、法治政府^③等专项指标体系及

^①陈立新：《社会指标与社会协调发展》，湖南大学出版社 2004 年版，第 85 页。

^②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

考核标准的实践探索，到党的十八届三中、四中全会明确提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”、“把法治建设成效作为领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系”的第三次转型。这充分表明，法治建设指标体系及考核标准正在由“基层试验、区域探索”上升到“国家决策、整体推进”高度，从“技术性、行业性、区域性”的考核规范上升到“国家基础性、综合性、全局性”的制度安排，从“基层、行业、区域治理体系和治理能力建设”上升到“国家治理体系和治理能力现代化建设”新的发展阶段，形成了具有中国特色法治建设指标体系及考核标准的“现代版”。

我国社会法治建设指标体系及考核标准的产生和发展有其特有的内在逻辑。

一、理论研究层面。传统法学研究注重思辨式的价值判断，经过实证研究发现它们其实具有较弱的确定性及其普适度。近年来，我国学界、法律界及实务工作者对于法治的研究从单纯注重理论研究向实证研究转向，而法治发展评估则是法律实证研究的重要组成部分^①。另外，随着跨学科研究的推进，社会科学研究引入定量分析方法已经成为一种科学化研究的趋势，“社会科学正在从描述科学向精密科学过渡这是毫无疑问的，因为定量描述比定性描述能更精确、更深刻地反映客观社会的状态和发展规律，精确的定量的方法去研究各种社会现象和社会科学历来是思想家和科学家们所追求的目标和所向往的境界。”^②科学的法治建设指标体系的构建，为测度法律实施效果和“法治中国”建设的进程，提供了科学有效且具有可操作性的依据和行为方法。

二、立法及其实践层面。法治建设指标体系的构建和评估应用可以有效地检视立法的必要性、完备性和可行性。法律的超强稳定性、相对滞后性等特征致使立法在某种程度上存在供给的短缺或剩余，通过法治建设指标体系及考核标准的运行可以发现其症结，从而清理旧法、制定新法，其亦可检测出现行法律的不完备之处，进而予以修订完善。法治建设指标体系及考核标准同样是法律实施效果的重要考量方式，通过评估考核可以发现立法在实践层面是否存在排异反应并予以适调。我国作为后发式法制现代化国家，政府推进型移植立法多于自下而上的内生性立法^③，法律移植和法律本土化之间的矛盾可以通过法治建设指标体系及考核标准的应用而有效平抑、化解和防范。

三、经济社会发展方面。改革开放三十多年，我国坚持以经济建设为中心的政策导向，致使“以 GDP 指标论英雄”，“以单一社会指标考核标准论优劣”，“以经济

第 1 期。

^①2009 年国务院办公厅发布了《关于推行法治政府建设指标体系的指导意见》，从全国多个省、市、县区政府开始启动制定各自的法治评价体系，例如 2008 年深圳在全国率先出台的《深圳市法治政府建设指标体系》，2010 年湖北省颁布的《湖北省法治政府建设指标体系》，2011 年辽宁省颁布的《辽宁省法治政府建设指标体系》，2013 年广东省颁布试行的《广东省法治政府建设指标体系》，2007 年杭州市余杭区颁布的《“法治余杭”量化考核评估系统》。有的政府部门也开始制定本系统的法治考核指标，例如 2013 年国家工商总局颁布的《工商行政管理机关法治工商建设评价指标体系》等等。

^②白建军：《论法律实证分析》，《中国法学》，2000 年第 4 期，第 39 页。

^③宋健：《社会科学研究的定量方法》，《中国社会科学》，1982 年第 6 期，第 101-103 页。

^④梁迎修：《理解法治的中国之道》，《法学研究》，2012 年第 6 期，第 4 页。

考核指数论升迁”等评价模式成为社会发展的主要考核指标。这种以单一经济发展指标及其考核评价模式运行的恶果在于一系列社会问题的凸显，引发了学界、法律界、实务界的深刻反思，提出了与国家治理体系与治理能力现代化相适应的法治建设指标体系的科学构建。与此同时，运用法治思维和法治方式破解国家治理体系和治理能力等方面的难题被提上了国家治理模式创新的重要日程，经济、政治、文化、社会、生态文明及其党执政方式的科学化、法治化、现代化建设，也成为考核推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

四、国际竞争力提升层面。法治建设是政治文明建设的重要内容，法治进步是一国社会文明进步和国际竞争力提升的重要标志。关于法治的内涵，国际社会基本形成共识，但是在具体的实践中存在着本土性差异。“法治中国”建设始终以马克思主义法学理论为指导，立足本国国情，建设具有中国特色的社会主义法治国家。“法治中国”建设评估亦应根植于本土，形成具有法治建设时代特色的中国模式、中国经验和中国话语体系，这是提升中国国际竞争力的根本路径。

第三章 法治建设指标体系及考核标准的特征

法治建设指标体系及考核标准是一个内容丰富的有机整体，在理论与实践冲突与融合过程中，呈现出知识体系开放性的特质。如何从不同的视角、维度去理解、归纳、概括、提炼其理论内涵和类型模式，形成一套“独特”的逻辑联系紧密自治的理论体系，是构建法治建设指标体系及考核标准的前提和基础。

第一节 法治建设指标体系的特征

法治建设指标体系与法治指数、法治评价指标体系、法治指标都属法学实证研究范式衍生的理论范畴和“量化法治”的实践形式。其具有综合性、量化性、引导性等共性。但这些范畴在某些规范性文件与学术研究成果中出现不少相互混淆、混同使用的现象，导致“理论迷思”与“实践淆惑”。因此，分析并揭示其独特内涵和内在特性尤为必要。

一、语义的独特性。法治指数与法治建设指标体系都是以“量化”的方式科学全面地界定、评判、测度一个国家或地区某一时段内法治建设的动态发展情况，并以此比对、测度国家间、一国地区间、行业间不同时期法治建设的综合变动状况及其发展程度的评价模式。但两者是相似相关而不同质的概念。有关法治指数^①（The rule of law index）的定义众说纷纭。世界银行发布的《国别财富报告》（2005年）认为，“法治指数”是用以评判一国人民守法意识的意愿及该国法律制度的信任程度^②。“世界正义工程”（the World Justice Project, 2007）提出“法治指数”的概念是指判断、衡量一个国家的法治状况及其程度的量化标准和评估体系^③。我国“余杭法治指数”则界定其是对法治精神和文化建设、法治规范和制度建设、法治行为要求和活动方式的具体化、量化和数字化的一种评价指标体系^④。前述这些概念被国外学者与国内研究者视为“通说”。从语言学视角分析，指数是指用来分析和研究复杂

①关于法治指标（The rule of law indicators）及法治建设指标体系的定义，当前理论界和实务界仍多数采用上述两种“法治指数”的定义，存在同义、替代使用的现象。

②该法治指数并没有系统化、具体化的操作指标，只是以此作为衡量一国无形资产、国家整体财富的标志，属于局部性的指标设计。参见 the world bank : where is the wealth of nations?-measuring capital for the, 21st century, <http://www.worldbank.org/>（最后访问时间 2013 年 10 月 13 日）。

③参见: the World Justice Project, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>, 最后访问时间 2013 年 10 月 13 日。

④杭州市司法局:《法治指数的研究与实践——杭州推出全国首个城市法治指数的意义和可行性》，<http://www.hangzhou.gov.cn/kpb/cxcymb/2008cxcy/T285770.shtml>。

的社会经济现象在不同时间和空间数量变动的一种“特殊相对数”^①。指标则是反映客观事物总体数量特征的概念，由指标名称和指标数值两个部分构成。指标名称表明所研究的客观事物的科学概念，即质的规定性；指标的数值则表明客观事物的数量特征，体现量的规定性^②。通过一个具体统计指标，可以认识所研究现象的某一特征，说明一个简单的事实。^③从这个意义上界定，法治指数一般是指用以判断、衡量、测度法治建设在不同时间与空间维度综合变动状况及其程度的“特殊相对数”；“法治指标”则是指对一个体现法律制度本体及运行状况质的规定性定性评价与量的规定性定量评价的范畴，它是通过指标项目和指标数值具体反映描述法治建设这一目标单位在数量、质量、类别、状态、等级、程度等方面特性的计量单位总和。法治建设指标体系则是法治指标的上位概念，包括法律制度结构、测度法律制度结构运行状况的指标结构以及由指标结构所形成的逻辑体系三要素。它是以反映法律制度本体及其运行状况的结构性质的规定性与量的规定性有机统一为表征，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^④。其内含了所有单一的法治指标，并按照某一方面的属性、特征、标识将其分解为具有涵盖性、可操作性的指标结构，整合为一个相互联系、相互依存、相互影响且具有特定功能的有机系统，呈现出动态性、综合性、系统性的特点，可以反映法治复杂现象的特征及其规律性。从性质层面分析，法治建设指标体系是法治指数的前提，法治指数是法治建设指标体系运用的结果。法治指数的性质是以法治建设指标体系为载体，通过特定的考核标准和考核程序计算出法治建设水平的总体分值，具有结果导向性。如浙江余杭区 2007-2012 年连续六年发布的“余杭法治指数”为 71.6 分、71.84 分、72.12 分、72.48 分、72.56 分、73.66 分^⑤。法治建设指标体系则是各类、各级法治指标排列组合所形成内在逻辑结构系统，具有法治建设过程的监测性，法治建设效果的评判性和法治建设预期的导向性。

二、价值导向的人民性。我国国体、政体人民性的本质属性，要求国家的一切权力由人民授予，又为维护社会公平正义、增进人民福祉提供制度保障，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、检验，其一个重要的途径就在于通过法治建设指标体系的系统设计与对运行状况的监测，体现人民性的价值，实现人民性的宗旨。一方面，法治建设指标体系的构建必须合乎逻辑地体现人民对国家授权的本质特性，反映人民的共同意志和根本利益要求。另一方面，法治建设指标体系的构建过程需要社会大众的广泛参与，尤其是对法治建设指标体系实施状况进行考核评价，更应接受社会公众的监督，其考核评价的结果归根结底需以

①彭克宏主编：《社会科学大词典》，中国国际广播出版社，1989年版。

②《现代管理词典》，辽宁人民出版社，1987年版。

③彼得曼：《社会指标与目标》，社会指标，美国麻省理工学院出版社，2006年版。

④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》，《法制与社会发展》2014年第1期。

⑤参见钱弘道：《中国法治指数报告（2007-2011）》，中国社会科学出版社2012年12月版。

对人民负责为最高标尺和最高标准。考察世界正义工程等法治指数，他们设置的评价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^①，采用“普通人口抽查”及“样本选定”（比如在一个人口数亿的大国，仅仅选取数千份样本）的考核方式。一方面，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及考核标准的构建与实践提供了借鉴。另一方面，由于其社会经济基础、政治制度的特质性，它们往往游离于政党政治博弈、各种利益集团代言人之间，其指标体系设计者往往是诸如世界银行、美国律师协会等精英组织，其中立的“第三方组织”往往异化为西方“精英阶级”或其话语代表，而社会底层有关法治建设的话语难以上达并融入指标体系及考核标准之中。特别是其样本的孤寡性难以代表广大民众对法治建设评估的深切感受，其科学性、客观性大打折扣。

三、目标任务的确定性。法治建设指标体系目标任务的确定性是法治建设指标体系构建科学的基本要求。考察国际法治指数，其目标一般是把握由普通人感知或体验的一个国家的法治情况，追踪最新法治动态变化状况，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”^②，呈现中立性、技术性、参照性的特点。探求国内区域性、行业性、部门性的单一法治评价指标体系，它们一般服务于“区域法治创建活动”^③、“依法行政”^④等法治建设单级目标，使其目标任务呈现“碎片化”、“低级别化”的特点。法治建设指标体系作为“法治中国”建设的内在要素，需要把握保障我国宪法法律统一正确实施的战略构想与实践模式创新两个维度的有机统一。它的目标任务设计应涵盖乃至囊括推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设等全面、系统、协调的宏观目标，并以“加快建设法治中国”为基点，形成量化分解、易于考核的一、二、三级指标结构体系，使法治建设指标体系具有系统性、科学性、现代性的特点。

四、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内在逻辑结构科学性与外在实施有效性统一的标尺。从国际社会法治指数创建的实践不难发现，其一般由独立于政府的第三方主体自发组织实施，其实践由最初的少数国家、国际社会组织发展到对 192 个国家和 18 个地区进行观察评价^⑤。但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

^①参见: the World Justice Project, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>, 最后访问时间 2013 年 10 月 13 日。

^②张保生:《世界法治指数对中国法治评估的借鉴意义》,载《法制现代化研究》2013 年第 10 期。

^③《关于开展法治城市、法治县市区创建活动的意见》和《法治城市、法治县(市、区)创建活动考核标准》

^④王称心、蒋立山:《现代化法治城市评价——北京市法治建设状况综合评价指标体系研究》,知识产权出版社;昆明市发布《法治昆明综合评价指标体系》http://sfj.km.gov.cn/structure/dwxc/zw_188689_1.htm;安徽省马鞍山市《2008 年度依法行政工作考核标准及其考核方案》(马府法[2008]14 号);深圳市委、市政府《深圳市法治政府建设指标体系(试行)》(深发[2008]14 号)。访问时间,2014 年 5 月 9 日。

^⑤参见周红云:《国际治理评估体系述评》,载俞可平:《国家治理评估——中国与世界》,中央编译出版社,2009 年版,第 60 页。

制”，不具有国家强制力保障所产生的功效；尤其是在发达国家，这些观察评价指数对于其时任的政治家而言，其仅仅是作为自身政党竞争或执政的政治谋略、依托的工具及其依赖的方法，对他们的政治家治国理政的约束功效是有限的。反观作为“法治后现代化”国家的中国，其指标体系构建和实施是国家、社会和民众对法治建设指标体系的认知、认同与考核实施的有序贯彻，其产生的外部环境作为法治建设指标体系构建与评估实施的“软约束”，则是助推法治建设指标体系建设的外生变量要素；而其运行本身由公权力机关运用既定的制度结构及其强制力保证实施，形成推动法治建设指标体系建设的内生变量要素，并发挥着正式制度“硬约束调整机制”的功能。

五、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、预警功能在互动协调过程中，呈现出对法治建设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民族、地区、国家这些主体的认同度及其行为取向，其直接矫治功能作用是相当脆弱的。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。法治建设指标体系内在协调有序的机理与外在通过国家强制力保证实施的统一，其评估过程与结果不仅仅影响社会公众认知心理，而且涉及到区域、行业、部门的政绩考核、个人升迁乃至公共政策、法律制度的适调，其对法治建设偏离目标的种种现象适时予以矫治的功能便彰显无疑，从而形成助推法治建设的“倒逼机制”。

六、适用范围的整体性。法治建设指标体系适用的法域范围，对于有效观察、准确检测和公正评价法治建设关系重大。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^①。国内层面，诸如北京、浙江余杭、四川等地方法治建设指标体系主要以国内特定行政管辖区域为范围，以本地化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基本需求与政治偏好。与前两者不同，法治指标体系的适用范围则是在中国法域内不论经济文化社会及民族发展状况的差异而一体推行、一体适用。这反映了作为和平崛起的中国推进法治建设的维度、力度、向度及其决心，是坚持依法治国、建设“法治中国”的“升级版”，是全球治理体系中具有法治科学化、法治现代化的“中国版”。

七、评价结论的可比较性。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^②。当前国内法治建设指标体系多为地方的党委政府组织设计及实施，无统一规划和标准，由于内容和侧重点

^①参见《2011年世界正义工程法治指数报告》，（WJP Rule of Law Index 2011）

^②季卫东：《以法治指数为鉴》，载《财经》2007年10月17日。

不同，考核易陷入“自拉自唱”的境地，结论可比较性差。国际组织的法治指数从价值性进路和体制性进路切入^①，试图用“普世性标准”衡量各国的法治建设状况，但由于各国家、地区历史文化、经济发展水平、政治制度、法治建设的具体形态存在差异，虽然评估形式上实现了可排序比较的功能，但结论难免带有主观色彩和“西方价值”痕迹。法治建设指标体系设计以法治中国建设总体目标为基准点，用一套全国范围适用的指标体系考核各地法治建设状况，由于目标、内容和标准的统一化，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，使评估结论趋于科学和可比较，易于形成以法治建设指标体系为平台的“对比机制”和“竞争机制”。

第二节 法治建设指标考核标准的特征

在法治评估中，学者钱弘道认为，“任何一个测评指标都需要通过‘标准’来对其进行计量”。俞可平教授认为，“指标和标准的设置，是治理评估的核心环节。”^②当前法治评估研究呈现“重指标体系、轻考核标准”的倾向，已有研究或从技术化角度定义考核（评价）标准的概念，或将其进行简单分类探讨^③，未能深入探究考核标准的内在质性，不利于归纳出具有普遍指导意义的考核标准程式。

法治建设指标体系及考核标准共同构成了法治评估的总体框架。从法治建设指标体系及考核标准的关系层面考察，两者都是由考核主体的主观需要和法治建设的客观规律决定的。它构成了体现法治评估功能及其价值的两大支柱，成为构建科学完备的法治评估系统的基础。所不同的是，法治建设指标体系是法治评估的“质化表征”，其是评估主体以全国统一的指标基准，对一个地区、一定时期内法治建设状况进行测度评估，强调的是从“哪些方面”对法治状况进行检测评价，解决的是“评估什么”的问题，总体上呈现宏观性、整体性和系统性的特征，体现法治建设的预期目标、发展尺度和运行状况。考核标准则是法治评估的“量化表征”，其是通过“定性语言”和“定量语言”明确法治建设指标体系“怎样评估”的依据、准则和尺度，强调的是对被考核者预期目标实现的程度、发展尺度的吻合与否、运行状况的良性与否，并找出被考核者在这三个维度方面存在不足的症结，据此提出矫治的意见和建议，使考核者发挥犹如观察员、分析师、诊断师乃至某种程度的“边裁员”的作用。考核标准设计过程中，考核主体往往依据对每一项指标重要性程度的认识，对每一项指标进行权重及赋值设置，使指标体系实现从抽象到可测、可比和可操作“质的跨越”。对同一个法治指标，不同的考核标准设计，则可能得出完

^①戴耀廷：《香港的法治指数》，《环球法律评论》，2007年第6期。

^②俞可平：《中国治理评估框架》，《人民网》2008年12月16日。

^③钱弘道；刘莘把标准分为内在标准和外在标准，内在标准包括自由和秩序的协调，效率与公平的协调，外在标准包括对行政权力的控制和保障，载刘莘主编：《区域法治化评价体系与标准研究》，中国政法大学出版社。

全不同的评估结论。一方面，科学的考核标准可以规避评估过程各自为政、各行其是，互不统一、互不协调、互不配合的混乱状况，减少法治资源损耗。另一方面，可以防止各种人为因素的干扰，保证评估结果客观公正，使被考核主体能准确掌握法治建设指标体系各项指标的达成程度，获得科学的“反馈信息”，以便制定科学的“治理性方案”。否则，考核主体对被考核地区法治建设三个维度的实现程度会产生“误判”，导致“虚假评估”。从法治建设指标体系及考核标准构成要素层面分析，它一般由价值标准和数值标准共同构成。价值标准是考核指标体系目标任务“应当是什么”的问题，它的功能在于使指标从较为宏观的目标、任务转化为可以具体测量评判的依据和要求。数值标准，是指对任务、要求应该达到什么水准进行权重系数赋值，使每一项指标实现可量化考核。如2008年“余杭法治指数”中，其中一项一级指标为“全面推进依法行政，努力建设法治政府”，此为考核具体目标；对这一目标进行细化分解形成“转变政府职能，创新管理方式”等3项二级指标，此为考核的主要任务；二级指标的进一步细化形成“建立健全各种预警和应急机制，努力提高政府应对突发事件的能力”等三级指标，是为考核的具体内容。为了实现考核具体内容的量化测评，考核主体设置了“发生违法和不当行政行为引发重大群体性上访事件，每起扣3分；对群体性事件的办结率达到90%以上，每少一个百分点扣1分”，并赋值10分，此为考核标准。^①考核主体可以根据具体的准则和尺度对该项指标的考核内容进行打分评估，进而评估被考核主体的任务完成度和目标达成度。

从法治建设指标体系的考核标准应然性与实然性结合层面分析，它具有鲜明的特征：

第一，目标确定性。法治建设指标体系的考核标准具有明确的考核维度和目标，指标体系中关涉到立法、执法、司法等各层面内容的一、二、三级指标即为考核标准的尺度；而考核标准设定是度量每一个指标所达到预设的状况及程度，换言之考核主体依据指标体系对被考核对象有关法治建设的实际状况进行观测、检测及度量评估，以搜寻出其法治建设方面存在的问题和不足，提出矫治性的意见或者建议，以期助推被考核对象采取行动或者调整策略及措施，实现或者接近预设目标。

第二，整体关照性。在考核标准系统中，每一考核标准都与指标体系形成一一对应关照的逻辑关系，使指标体系“是什么”通过考核标准来观测、检测与度量，回答法治建设“怎么样”，从而体现法治建设指标体系的上位位阶与考核标准下位位阶的有机统一。这种整体关照性的功能结构使考核标准发挥着犹如医生对法治建设状况进行把脉、判断、问诊、施治的作用。

第三，考核度量性。标准设计应当满足准确考核量化的要求，评价凡是能量化的，应尽可能使用数量表示^②。科学规范的考核标准，是将法治指标细化设定为一定

^①钱弘道：《中国法治指数报告（2007-2011）》，中国社会科学出版社2012年12月版。

^②徐倩编著：《绩效评估》，中国标准出版社，2008年版，55页

的分值及权重，预设法治建设“是什么”的整体分值，法治建设进程中，未能达到预设目标的各种情形所应当扣除的分值，从而通过各项指标所达到分值的综合状态，形成对法治指标所达到整体状况或某一指标所实现程度的度量评价，即考核主体通过考核评价权重及分值综合得出地区、行业、单位法治建设“怎么样”的客观评价。

第四，准确简约性。一方面，各项考核标准都要依据指标体系进行权重分配及分值确定，避免脱离指标体系主观设定，或者离开考核标准所设定的权重及分值另行评价。只有考核标准内容的明确性、权重分配与分值设置的科学性，才能准确反映被考核对象法治建设的真实状况。另一方面，各项考核标准的定义、计算公式和说明应使用规范语言，避免含糊不清、模棱两可和晦涩难懂的术语，从而使考核评价易于操作可行。

实践中，值得关注的问题是，一方面存在考核标准的设计主观色彩过重，公正性不足等问题。比如，有的考核标准出现不少脱离国情、脱离实际，难以操作的考核标准系统。这种理论主导模式虽具有“理论导入式”的作用，但由于缺乏自下而上的公众广泛参与，考核标准与法治中国进程所应当具备的法治建设指标体系脱节，常常导致考核标准存在“异化”的风险。正如一些国际法治评估专家如威廉·N·邓恩所指出的，只有参照一定的标准才能对公共政策做出科学有效的评价；如果评估者用自以为是的价值标准等同于社会公认的价值观，会导致“假评估”的问题^①。如何在考核主体、专家团队、被考核对象和社会公众之间建立考核标准制定的信息沟通机制，避免考核标准设定及评价过程中渗入过多“自以为是”的主观经验判断是当前亟需解决的问题。另一方面，存在纠错机制缺失问题。由于有限理性、部门利益、社会变迁等因素，考核标准设计不可避免存在识别错误、决策偏颇和实践偏移等问题。当考核标准设计不科学，遭到大多数公民的质疑、反对或不合时宜时，应当及时对考核标准进行调整及修正。法治建设的理论与实践表明，应当把考核纠错机制纳入考核标准制度体系，使考核标准自身具有分散考核风险、弥补考核运行机制失灵，化解考核协调冲突等功能作用得以发挥，从而增强考核评价机制的公信力。

^①参见[美]威廉·N·邓恩著：《公共政策分析导论》，谢明等译，中国人民大学出版社

第四章 法治建设指标体系及考核标准的实践与类型化

第一节 法治建设指标体系和考核标准的实践

在各自理论指导和实践探索下，国际社会和我国部分地区已经开始法治指数、法治建设指标体系和考核标准的评估实践，由于地区经济社会发展水平、法治建设模式和设计理念方法的差异，其实践各具特色。

一、世界正义工程法治指数

世界正义工程(World Justice Project)是由美国律师协会与国际律师协会、泛美律师协会、泛太平洋律师协会等律师组织联合发起的。其最初由美国维拉司法研究所和阿尔特斯全球联盟主持开发，并选择印度昌迪加尔、尼日利亚拉各斯、智利圣地亚哥和美国纽约四个城市对开发的法治指数进行试验。世界正义工程的法治指数主要依据《世界人权宣言》和一些其它相关国际法律文件对法治的要求设置了评估法治的100多项变量，关注的重点包括理论上的法治架构和现实的法治状况。世界正义工程的法治指数作为衡量各国法治发展程度的综合数据库，其评估的目的在于为政策制定者、商业机构、非政府组织和选民提供一个独立的数据资源，以便把握由普通人感知或体验的一个国家的法治情况，并在与其他国家法治强弱程度的比较中，通过年度报告的形式追踪最新的法治动态变化状况，从而为世界各国加强法治建设提供了一面“镜子”。

世界正义工程法治指数主要包括有限政府权力、腐败遏制、秩序和安全、基本权利、开放政府、有效监管执法、民事司法、刑事司法和非正式司法等9个一级指标和48个二级指标(详见表4)。该“法治指数”在评估实施阶段主要利用两大数据来源来对法治状况进行分析评价。首先是采用“普通人口抽查”的方式，由资深的专业公司对每个国家城市中的1000受访者进行抽样调查，每三年一次；其次是采用“专家型调查问卷”方式，对民商法、刑法、劳动法和公共卫生等各领域的专家学者进行调查，每年进行一次。

“世界正义工程”在设计“法治指数”时，扩展了评估范围，使衡量更富于弹性，不仅考察立法层面的法律法规，同时考核实际中法律的运行情况，还将一些非正式的制度也纳入对法治的考察范围之内，从而提高了法治评估的兼容性。但总体而言，该指数是对西方宪政体制、司法体制和法治政府体制的归纳、提炼、细化和分类，沿袭的是传统的西方法治理念和评估标准，仍然是“西方普世价值”和“西

方法治话语”的产物，其对某一国家和地区的法治发展情况及存在的问题进行评估，不可避免的带有一定的偏颇性和主观性。

表 4：世界正义工程法治指数

指标	指标评估要素
有限政府权力	政府权力在基本法中被界定 政府权力受立法机关有效限制 政府权力受司法机关有效限制 政府权力受独立审计和审查有效限制 政府官员的不端行为受到制裁 政府权力受非政府性监督有效限制 权力交接依法进行
腐败遏制	执法机关政府官员不用公权力谋取私利 司法机关政府官员不用公权力谋取私利 警察和军事机关政府官员不用公权力谋取私利 立法机关政府官员不用公权力谋取私利
秩序和安全	犯罪得到有效控制 民事冲突得到有效规制 人民不诉诸暴力救济个人冤屈
基本权利	平等对待和减少歧视得到有效保障 生存权和人身安全得到有效保障 法律正当程序和被告权利得到有效保障 意见和表达自由得到有效保障 信仰和宗教自由得到有效保障 隐私权得到有效保障 集会和结社自由得到有效保障 基本劳动权得到有效保障
开放政府	法律予以公布并普及 法律具有稳定性

	向政府请愿和公众参与的权利 应民众要求提供官方信息
有效监管执法	政府法规有效执行 政府法规适用和执行没有不适当的影响 行政程序执行没有不合理的拖延 正当程序在行政程序中受到尊重 政府不得在没有充分补偿的情况下征收财产
民事司法	人民享有并能负担民事司法费用 民事司法不受歧视 民事司法远离腐败 民事司法不受不适当的政府干预 民事司法不受不合理的拖延 民事司法得到有效执行 纠纷的非诉讼解决机制可被享有且公正和有效
刑事司法	犯罪调查体系有效运行 刑事裁判制度及时有效 矫正制度有效减少了犯罪行为 刑事司法制度具有公正性 刑事司法制度远离腐败 刑事司法制度不受不适当的政府干预 正当程序和被告人权利
非正式司法	非正式司法及时并有效 非正式司法公正且不受不适当的干预 非正式司法尊重和保护基本权利

二、香港法治指数

2005年，香港大学设计出了一套香港法治指数，开创了我国法治评估的先河。按照香港法治指数设计者的说法，设计该指数的目的是：“首先，该指数可以是香港法治发展的指标。第二，可为改善香港的法治提供适用的信息。第三，可作为比较香港和其他社会法治发展的基础。”香港法治指数主要以体制性进路对法治进行

研究，着重于看政府是否透过法律和在法律之下行事，并通过量化罪案率、法律援助、司法复核申请、各级法庭每年听取的案件、当值律师服务处理的案件，以及质化公众对法治几方面的观感数量来计算法治指数，以达到衡量七大标准的目的（详见表5）：

表5：香港法治指数七大标准

法律的基本要求	包括一般性、公布、稳定、确定、没有追溯力、不可要求不可能的作为、不可赋与任意的权力、与一般社会价值相符等 8 项内容
法律下的政府	政府的权力都要由法律所规限
规则禁止任意权力	要求政府官员不应享有任意的权力
法律面前人人平等	对所有人来说，法律应是一样的
公正地施行法律	包括政府的行为与公布的法律相符、司法独立
司法公义人人可及	包括法院人人可及、独立的法律专业人员、投诉政府决定或行为的程序等内容
程序公正	包括假定无罪、自然公义的原则、基本的证据法则以达公义、公平的审讯等 4 项内容

在评估主体选择方面，香港法治指数的最终评估与分析由行内专家负责，包括随机拣选由政府官员、执法官员、法官、立法会议员，以及法律专业人士。同时也采用传统的外来专家检视作参考。这样既保证了评估的准确性，又最大限度地保证了评估的严肃和公正性。

评估方法方面，香港法治指数以质化和量化相混合的方法来确定特定地区的法治指数。

步骤一，搜集一系列的数据。这些数据包括：：（1）法律数据。主要特指与法治有关且可量化的法律数据，如罪案率、投诉警察成立的数据等。（2）主观观感数据。主要指有关公众对法治观感的数据，如市民对司法制度的公正程度的评价等，包括4项具体数据。

步骤二，评审者进行评估表分析。所有评审者都有一套资料和评估表格，表中列明他就那七大标准作出1至10的比重评分，10分为最重要。

（1）评估打分。评审者按他评估时对当时香港法治的理解，为每项香港的法治原则打分(由0至100分，50分及格)。每位评审者为每项原则所给的分数，以及为每项原则所给的比重，两者会一起计算以得出每位评审者对法治的评分。

(2) 评估解释。每位评审者更需要为评分撰写一页长的解释。这样要求的目的是让评审者可为其所给的分数作出精简的解释，增强其说理性和可接受性。

(3) 法治指数的计算。法治指数由比重、分数两部分组成，即法治的七大标准（即上述的评估的基本内容），每个条件均为0-100分，每个条件的比重均为1-10。计算每一法治条件的得分方法为，从七大标准的得分中，去掉1个最高分和1个最低分，然后将余下的5个条件的分数进行平均，得到每一条件的分数加权平均值；计算每一法治标准的比的方法为，从7个条件的比重分数中，去掉1个最高分和1个最低分，然后将余下的5个条件的比重分数进行平均，得出每一条件的串重加权平均值；计算一个比重的分数，用串重加权平均值除以7个条件的比重总和；计算最终的加权法治指数，用比重的分数乘以7个条件的分数总和。

步骤三，外来专家进行评估分析。此组评估的材料及程序跟评审者的完全相同，该做法主要是用来比较评审者的评估结果是否准确、客观。如果两组的评估结果差别较大，就要寻求原因并作出相关解释。

三、北京市法治建设状况综合评价指标体系

北京我国内地较早提出依法治市的城市之一。1991年，北京市制定了《北京市依法治市工作纲要》，从指导思想、奋斗目标、基本要求和实施措施四个方面对北京的依法治市工作做出了总体规划。1997年，北京市制定了《北京市依法治市工作规划(1999—2002)》，2003年又出台了《北京市依法治市工作规划(2003—2007)》，提出了新的依法治市的指导思想、战略目标、基本原则、主要任务和保障措施。2005年，在依法治市纲要和规划的指导下，北京市设计完成了《北京市法治建设状况综合评价指标体系》，成为我国内地第一个制定出台法治建设指标体系和考核标准的城市。

该指标体系的基本框架为三个一级指标，十六个二级指标，九十三个三级指标。一级指标具体分为三大部分，即工作职能指标、社会状态指标和发展潜力指标。工作职能指标用以掌握法治建设现状和相关问题，下设民主政治建设、立法、行政执法、司法、法律监督、普法宣传、法律服务、综合治理、依法治理组织领导九个二级指标以及五十六个三级指标；社会状态指标用于考察与法治建设相关的社会反映状态，下设社会公正、社会秩序、社会风尚、社会发展四个二级指标以及二十个三级指标；发展潜力指标用于对依法治市未来发展存在的潜力和空间做出考察、分析和预测下设人力资源、法律效率、法律意识三个二级指标以及十四三个三级指标。

四、浙江余杭法治指数

浙江余杭是我国内地第一个尝试建立“法治指数”的地区。2005年，浙江省余杭区委提出了建设法治城区的目标；2006年起，余杭区开始进行地方法治指数的量化评估。余杭区的法治指数结构可概括为“149”三个数字。“1”意指1个指数，即余杭法治指数，其特点是用1个指数来反映余杭的法治状况。“4”是指区级、机关

部门、镇乡(街道)、村(社区)4个评估层面;“9”是指人民群众对党风廉政建设、政府行政工作、司法工作、权利救济、社会法治意识程度、市场秩序规范性、监督工作、民主政治参与、社会治安9项满意度调查指标。余杭区选择这九项一级指标的依据是余杭区法治建设的9个目标,即:“党委依法执政、政府依法行政、司法公平正义、权利依法保障、市场规范有序、监督体系健全、民主政治完善、全民素质提升、社会平安和谐”来设定的,在此基础上,最终形成包括27项主要任务、77项评估内容的指标体系。

为了使余杭法治指数的评估结果具权威性,余杭的法治评估在主体选择上引入了政府自身(内部评审者)之外的其他参与者,即非政府工作人员组成的外部评审组、普通民众甚至包括非本地的外部专家在内的评审委员会。相对于政府主体,这些非政府评估者的评估意见占到总评估意见比重的82.5%(其中,评审专家的意见30%,民意调查35%,内、外部评估主体各占17.5%)。但是,不同的评估者的意见在效果上并不等同,比如作为民众和外部评审者的评估意见不直接计入最后的法治指数化计算,只是作为初评为外部评审专家委员提供各指标等级的参考信息,评审专家委员会才是真正意义上的法治指标评估者。法治指数评审专家委员会由内部评审组和外部评审组两部分构成,内部评审组包括随机抽取的法官、检察官及政府司法部门工作人员,外部评审组则包括各类与法治相关的非政府组织、学者、新闻工作者、律师以及参与过司法诉讼的当事人代表等。

余杭法治指数的数据来源广泛且多样。其评估同时运用了直接性数据和间接性数据。直接性数据是法治评估主体对余杭法治水平评估出的具体分值;间接性数据主要是一些能够反映余杭社会法律实践的背景性资料,包括与政府依法行政相关的数据(如行政复议案件数),与司法公平正义相关的数据(如一审案件数,上诉率等),与民主政治完善相关的数据(如市民向人大、政协提出建议的件数,居民参加居委会选举的比率等),以及与全民素质提升的相关数据(如年信访案件总数及增长率,未成年人犯罪数等)。这些数据均为客观性数据,与法治评估的指标虽然并不存在一一对应的关系,但是这些数据可以为余杭法治的总体状态提供一个直观的说明,为评估主体为余杭的法治状况评分提供客观具体的依据,使评估主体能更全面地理解和掌握反映余杭区社会治理和法治发展实际状况的第一手资料。除此之外,对民众法治满意度的主观性认知调查在数据来源中尤为突出,这些调查涵盖了人民群众对党风廉政建设的满意度、对政府行政工作的认同度、对司法工作的满意度、对权利救济的满意度、对社会法治化的满意度、对市场秩序规范性的满意度、对监督工作的满意度、对民主政治参与的满意度、对安全感的满意度等九个方面(即149结构中的9)。但这些满意度数据仅作为评审组打分的参考性资料,并不作为余杭法治指数计算的基础性数据,仅作为间接性数据,不纳入民意调查的统计结果。

这些多元数据的获取与余杭法治评估中的多方数据信息主体(即数据源)分不

开。这些信息主体主要是余杭法治评估的主体，包括三个方面的利益相关者：余杭区各行政职能部门和司法部门人员；教师、企业家、社区代表、农民代表、记者等非政府组织人员；人民群众，他们分别作为各自群体的“代表”的以内部评审者、外部评审者、民意调查主体的身份向课题组提供法治评估的相关数据。

五、四川省依法治省指标体系

2013年，四川省委制定出台了《四川省依法治省纲要》，系统提出了依法治省的指导思想、基本原则、总体目标和实施进程。对应《纲要》体例，四川省依法治省指标体系领导小组成立了8个子课题组负责编制子课题的组织实施工作，并先进行了3次封闭式修改，并征求21个市（州）和所有省级部门意见，最终形成《四川省依法治省指标体系》（详见表7）。该《指标体系》8个部分共60条具体指标涵盖了“依法治省”的各个方面：依法执政部分设定了领导体制健全完善等8项指标；科学立法部分设定了立法工作民主规范等3项指标；依法行政部分设定了职责权限依法确定等12项指标；公正司法部分设定了司法改革任务落实等8项指标；社会法治部分设定了系统治理格局形成等13项指标；学法用法部分设定了普法工作责任明确等4项指标；监督问责部分设定了党风廉政建设法治化等7项指标；组织保障部分设定了组织体系建立健全等5项指标。

表7：四川省依法治省指标体系

一级指标	二级指标
依法执政	领导体制健全
	党委决策程序规范
	党内法规制定规范
	干部选任导向正确
	党风廉政建设责任落实
	改进和加强对政法工作的领导
	支持人大及其常委会发挥职能作用
	支持政协履行职能
科学立法	立法工作民主规范
	立法质量显著提高
	备案清理工作及时
依法行政	职责权限依法确定
	政府职能转变到位
	决策程序执行到位
	规范性文件制定和备案合法规范
	行政执法机制完善
	行政执法行为规范

	行政审批高效便民
	政府信息依法公开
	市场环境公平开放
	政府诚信建设加强
	行政救济及时公正
	行政权力接受监督
公正司法	司法改革任务落实
	司法权运行规范
	案件质效管理到位
	司法公开推进有力
	人民陪审员和人民监督员制度广泛实行
	刑罚执行公正文明
	司法为民机制健全
	执行难、执行乱问题有效破解
社会法治	系统治理格局形成
	源头治理机制健全
	基层自治有效落实
	社会组织管理有序
	民族宗教事务依法治理
	信访秩序规范有序
	食品药品安全监管有力
	生产安全治理有序
	突发事件处置有效
	网络监管机制完善
	基层平安建设效果明显
	社会征信体系构建完善
	法律服务质量提升
学法用法	普法工作责任明确。
	“法律七进”深入推进
	“谁执法、谁普法”机制健全
	理论研究及平台建设得到加强
监督问责	党风廉政建设法治化
	人大监督实效增强

	行政监督高效规范
	政协监督有序推进
	司法监督严格到位
	社会监督广泛体现
	问责制度全面落实
组织保障	组织体系建立健全
	推进机制建立健全
	考核机制建立健全
	示范创建统筹开展
	队伍建设落实

第二节 法治建设指标体系和考核标准的类型化

法治建设指标体系及考核标准，作为一种特殊的社会发展指标评价工具，在不同的社会物质生活条件下呈现出独具特色的生成、发展、实践模式。国际社会和我国多层次的“区域化”、“行业化”法治评估实践有其特有的“地方性”，衍生出不同的运作模式。但当前以“世界正义工程”、“余杭”、“北京”、“四川”等地实践为标准的“过度化约主义”的模式分类^①，不能充分展示法治评估理论的解释力和实践的多样性，不利于理论的深化与实践的指导。国外评估模式的分类研究有古巴和美国林肯的时代模式分类体系^②，阿尔金的树状模式分类体系^③，施托克曼和梅耶的功能模式分类体系^④、菲茨帕特里克、桑德斯和沃尔森的运用模式分类体系^⑤，等等。这些为国际评估理论研究和实践带来新思维与新范式，也为我们研究提供了良好的参照和智识资源。对法治评估实践进行系统的类型化研究，有助于从“模式”的角度理解法治评估的多维面相，进而推进理论思考的多元化^⑥，以此作为反思中国法治评估实践的“理想类型”^⑦。

一、基于评估组织和运行模式的类型化归纳及评析

在我国统一性法治评估尚未推行的当下，各地区、各行业法治评估实践存在不同的组织及运作形式，不同模式的选择直接或间接影响法治评估的过程与效果。以评价组织和运作形式为标准，可分为自组织评价模式、第三方评价模式、协同参与评价模式。

自组织评价模式（管理型模式）。自组织评价模式是指考核主体根据组织自身的性质、制度安排、工作业绩考核目标等，或以部门为单位，或以系统为一体，制定法治建设指标体系及考核标准，并据此对本部门或本系统的工作进行法治评价的模式。如国家工商总局的“法治工商建设评价指标体系”和各地的“法治政府指标体系”。这是我国目前法治评估实践中应用最为广泛的一种评价模式。这种模式的优点在于，评价主体对行业自身法治建设指标体系的目标考核了解详尽、透彻，更易获取有关法治制度制定、执行过程和运行效果的第一手资料，通过建构有效的自

^①参见钱弘道：《中国法治指数报告（2007-2011）》，中国社会科学出版社2012年12月版。

^②古巴和林肯的时代模式分为：第一代评估—测量，第二代评估—描述，第三代评估—判断，第四代评估—协商。

^③阿尔金的树状模式分类体系分为：方法分支，运用分支，价值判断分支。

^④施托克曼和梅耶的功能模式分类体系分为：与人相关的分类，与政治地域相关的分类，与专业领域相关的分类。

^⑤菲茨帕特里克、桑德斯和沃尔森的运用模式分类体系分为：目标导向模式，管理导向评估模式，顾客导向评估模式，专家导向评估模式和参与式评估模式。

^⑥这种类型化归纳的尝试是基础理论探索的一种“思想实验”，并不具唯一性，不同的研究目的和标准可以衍生出不同的理想类型及其组方法。

^⑦韦伯认为，理想类型是研究中的归源判断，对于启示和描述价值不可或缺。马克斯韦伯社会科学方法论

我评价指标、考核标准及机制，可以为决策层和管理层提供内部组织法治运行情况的直接信息。这类模式是“自上而下推行”的“硬性考核”，具有正式制度的“硬约束调整机制”的功能，提供的是“管理型方案”，其考核结果分值的高低往往作为度量一个地区、行业法治化程度、状态的“绩效考核依据”，且往往与政府绩效考核中的“目标责任制”、“首长责任制”一同部署实施，考核结果的采纳度较高，往往可直接作用于决策的形成与执行，并成为地方、行业政治精英政绩优劣的“风向标”和“权威性标尺”。其不足之处在于，由于评价主体和被评价客体属同一系统，具有“一荣俱荣，一损俱损”利益关联度，缺乏外部监督，评价结果也往往进行自我消化、自我“公开”，易陷入“既当运动员，又当裁判员”的实践悖论中，使考核评价异化为“政绩工程考核”，社会公信力相对较低。

第三方评价模式（引导型模式）。第三方评价模式是指评估的全过程均由专业机构（大学院校和研究机构等）、社会组织、舆论界、中介组织或公众等^①被考核者以外第三方独立完成，不受其他任何对象责任人的控制。如世界正义工程法治指数、香港法治指数均属此类。这类模式具有非盈利性、非强制性、民间性、中立性的特点。但存在信息数据获取全面性和真实性不足的困境。“没有全面而可靠的数据，任何评估也不可能得出正确的结果^②”，这极大地限制了该模式评估结论的客观性、公正性和可靠性。另外，该模式可以反映社会心理对法治建设状况的认同度、满意度及其支持度，发挥着评价、测度一国或一地区社会文明进步的间接功能作用。但这类模式作为一种“软约束机制”，提供的是一国或一地区法治建设的“引导性建议”，不具有国家强制力保证推动的正式制度约束功能。被评价主体是否依据考核分值高低及时调整工作思维、方式、方法，是否出台相应举措以及时有效回应，依靠的是其对这种法治指标考核结果引导的主观能动反应，其结果是否呈现“正效应”和“负效应”很大程度上取决于被考核认知度及其行为取向，这种行为取向可能表现为回应层面的“积极作为”、“不作为”或“乱作为”。因此，这类“软约束机制”功效在一定条件下可能转化为不确定性，必定增加被评估主体的认知成本、协调成本、执行成本以及监督成本，使其在整体功效上呈现一个“边际效用递减”的状态，即：评估的中立方、被评估方以及社会为实现“引导性建议”持续增加的投入成本所产生的法治建设收益呈现一个递减的状态及其趋势。

协同参与评价模式（治理型模式）。协同参与评价模式是指由考核者、被考核者与其他“利益相关者”共同作为评价主体，按照“上下一体、内外协作、整体统筹”的程式，设计、实施、分析、解释、评价、贯彻、执行法治建设指标体系及考核标准的评估模式，具有多方参与性和结果有效性有机统一的特性。协同参与评价的基本理念是以通过“协同参与式”的工作方法和工具，使利益相关者共同参与到

^①如 2005 年正式发布的《国别财富报告》中明确提出的“法治指数”是由世界银行发起的；世界正义工程的法治指数是由美国律师协会组织 105 个国家的 15 个学科近 500 名专家与学者参与论证提出的；我国香港地区法治指数前期的研究制定和后期的参评者皆为独立于政府组织的专家教授、律师和公民。参见戴耀廷：《香港的法治指数》，《环球法律评论》，2007 年第 6 期。

^②俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译出版社，2009 年版，第 5 页。

法治评估的过程中，充分吸纳考量各方的意见和建议，力求实现评价的客观性、公正性、科学性、民主性。相比于自组织评价，协同参与型模式引进了外部压力机制，打破了自组织评价的封闭性，使评价更趋客观和理性，而不再是“自拉自唱”的游戏。另一方面，由于其一般由政府部门发起组织（提出评价要求、提供经费和资料支持、并配合后续调研），独立的第三方评价机构具体执行（包括前期问卷设计、中期调研、后期的调研报告撰写），利益相关群体广泛受访。在这一过程中，被考核者是评价过程的发起者、组织者和支持者，由其来制定评价目标，组织第三方评价机构来实施评价；第三方评价机构是评价的具体执行者，在公共部门的支持下，通过问卷调查了解法治的运行效果^①，并根据调查结果，撰写评价报告，提交至主管部门；目标群体根据自身的感受对法治状况进行评价，也可提交改进建议，不再游离于评估过程之外，成为评估过程的参与者、见证者、建议者。这种评估的结果提出的“治理性方案”不仅仅直接作用于社会心理的认同度、满意度和支持度，更作用于一个地区和行业领导集团的价值取向、决策模式、政策导引、实施机制和行为模式。其评价后果之一往往同该地区、该行业领导集团的政绩考核、个人升迁紧密相连。因而，他们往往会对这种评价结果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方面的调整变动，获得持续稳定的法治建设收益，以适应日益加速的经济社会发展乃至法治文明建设的需要，从而客观上起到了加速法治建设进程、优化法治建设状况、提升法治建设水平的良性结果。当前，我国“余杭法治指数”即采用这种协同参与评价模式，在评估实践中作为发起者同时也是评估对象的政府为评估提供现实素材、政治资源，并将其作为法治工程的枢纽和推动机制，在评估的客体与对象、评估团队的组建、评估数据的获取、评估的应用等各个方面充分协同参与，体现了“政府发起、专家主导、公众参与”的协同参与价值理念和实践运行模式，具有“先行探索”的积极意义。

二、基于适用范围的类型化归纳及评析

由于法治建设指标体系及考核标准设计实施的主体、目的存在差异，所以其适用的范围各不相同。这种多样性直接关系到法治建设指标体系及考核标准对国家治理、政府治理、社会治理影响的广度和深度。以法治建设指标体系及考核标准适用的范围为准，可以分为区域型模式、行业型模式、国家整体型模式和跨国型模式。

区域型模式。它是指法治建设指标体系及考核标准由区域党委、政府推进，直接服务于地方法治整体状况评估的模式，是“地方法治”建设的衍生品和实现形式。

行业型模式。它是指为提升行业法治建设水平，由各行业自行发起组织实施的模式^②，是行业法治建设的重要组成部分。

^①问卷调查又分为两个维度，一是访问目标群体即群众，二是访问被考核群的相关部门。

^②目前我国四川省、江苏省、河南省、甘肃省、北京市、上海市、南京市、深圳市、郑州市、南京市、马鞍山市等省市地区都已经建立或正在制定本地区法治政府指标体系，国务院也发布了《国务院办公厅关于推行法治政府建设指标体系的指导意见（讨论稿）》。

国家整体型模式。它是指由中央政权机关主导，在全国范围内开展的法治评估模式，目前这一模式尚处在构想阶段。跨国型模式。它是由国际组织主导，以自主开发的法治建设指标体系及考核标准针对多个国家和地区法治状况进行测评的模式，如世界正义工程法治指数等。

区域型和行业型模式是中国法治评估实践的主要类型，是全球化浪潮下法治现代性与地方性、国际法治评估文明和本土化法治评估文明互动促进、彼此型塑并进行创新性转化的产物。它们往往以推进地方和行业法治建设为目标^①，依托公共部门、行业主管、社会组织的强大控制力和动员力，易于在特定范围推行。这两类实践模式的产生发展与中国“县际竞争”、“政府主导型”和“系统上下联动推进型”的发展模式密切相关，是“摸着石头过河”改革思路在法治建设领域的具体反映，给国家整体型法治建设指标体系及考核标准建立起到了“试验田”的作用。

这类模式产生和发展的路径一般为：在保持政治和法治发展方向、道路稳定的前提下，在“相对合理主义”的渐进性、局部性改革框架下，由“先行法治地区、行业、部门”按照各自特点制定和试行法治建设指标体系及考核标准，形成“典型示范效应”与“模式竞争效应”，通过“多种先行先试”为顶层制度设计者提供改革信息，据此归纳、总结法治评估的特定规律，在试验中调整、优化实践模式，待政治、法律、理论、舆论等条件相对成熟之后，再由中央主导推向全国。这类模式有效降低了在一个经济、政治、法律发展水平不平衡的国家进行大规模“一步到位式”“强制性制度变迁”的交易成本，通过“局部试错”减少了“继受者的排斥反应”，弥补了知识和信息的限制，为建设“法治中国”、推进国家治理体系和治理能力现代化分散了风险，增强了实效可预期性。

需要关注的是，对前两类模式实践中一些问题的控制与防范。从技术化的层面看，该两类模式法治建设指标体系及考核标准设定与运行尚处于自发或者半自发的状态，且缺乏统一的制度保障。比如，一些地方的法治政府建设指标体系，大多无二级指标、三级指标的分值设定；更无公众满意度主观指标的设定及测度方法。这使得法治评估的内在激励约束功能无法全面有效发挥。从实际功效看，一些省、市、行业部门在实践探索中难以规避“地方、部门利益中心主义”的影响，尚未找准“法治中国”建设的基准点、出发点和落脚点，存在与中国特色政治发展道路不协调，与中国特色法治道路不匹配，与“法治中国”建设总体目标、中期目标和近期目标关照不紧密等问题。这就使现有的法治评估探索局限在专项法治工作考核、行业创建活动考核、法治政府考核的旧框架中，“破冰之旅”的探索实践功效往往被“GDP指标考核评价”的惯性效应所覆盖。从法制统一的层面上看，中国作为一个经济、政治、文化意义的大国，中央与地方存在“条块分割”的复杂网络关系^②，其决策者的治理偏好及治理能力的差异必将导致区域型、行业型的法治评估试验衍生出模式

^①如杭州市司法局提出制定法治指数的目的为：提升杭州的核心竞争力，为建设生活品质之城提供保障，引领杭州法治建设科学发展，提高杭州的美誉度

^②参见贺东航：《公共政策执行的中国经验》，载《中国社会科学》2011年第5期。

各样、标准不一、乱象环生的现象。这种实践极易使法治评估被“地方化”、“行业化”、“部门化”，使“法治中国”建设价值和标准异化为“地方的价值标准”和“部门的价值标准”，从而产生“用地方与行业的‘特殊性’掩盖乃至否定法治的‘普遍性’”^①，使法治建设呈现“短视”甚至发生“越矩”等问题。从国际话语体系竞争层面看，区域、行业的法治评估试验分化严重，不仅难以交流、对比，也难以在国际评估领域凝聚中国法治评估的话语力量，形成竞争比较优势，打造法治中国的“国际版”。

在全球化竞争和加快推进法治中国建设的背景下，加快推进中国法治评估由区域型向国家整体型、行业型向综合型、地方分散型向系统型的法治评估现代化转型，不仅是法治资源配置的“帕累托最优选择”，更是提升中国法治国际竞争力和影响力的必然要求。在“法治中国”指标体系及考核标准设计过程中，如何准确把握“法治中国”建设的基准点、出发点、落脚点，如何弥合国家理性建构与地方性智识间的冲突，如何解决评估技术“拿来主义”、“主观主义”等问题，如何在中国法治发展目标、道路、模式的“主体性价值”与世界银行等国际组织提出所谓“普适性的标准”间做出理性选择，值得我们深入探索与大胆创新实践。

三、基于评估规范化程度的类型划分

按照评估的过程、方案、标准、结论规范化程度为基准，可以将法治评估划分为正式评估和非正式评估。

正式评估。正式评估是指事先制定完整的评估方案，严格按照规定程序和内容执行，并由确定的评估者进行的评估，它在法治评估中占据重要地位，其结论是党委、政府部门考查法治实施成效的主要依据。

非正式评估。非正式评估是指不严格规定评估形式、评估内容和评估者，对评估的最后结论也不作正式要求的评估活动，其相对于正式评估而言较为随意。

这两种评估各有其优缺点。正式评估的方案规划、过程标准和评估结论相对而言比较客观全面，但它的实施条件比较苛刻，需要充裕的时间、足够的经费、丰富而系统的信息资料以及较高素质的评估者。由于这些条件限制，正式评估往往不能适应临时、突发的非常规事件，缺乏灵活性。而非正式评估方式灵活、简便易行，有利于吸引社会各界人士的参与，得出的结论真实、生动。但非正式评估由于准备和施行的时间比较短，掌握的信息、资料有限，再加上往往采用不确定的方案和程序，使其得出的结论较为粗糙，且容易发生以偏概全的错误。

四、基于评估时间维度的类型划分

按照评估活动是发生在法律制度实施之前、之中还是之后，可以将法治评估划分为事前评估、事中评估和事后评估。

^①侯学宾、姚建宗：《中国法治指数设计的思想维度》，载《法律科学》2013年第5期。

事前评估。事前评估是在法律制度实施之前进行的评估。由于进行事前评估时，相关法律制度还没有实施，实施效果还没有产生，所以事前评估是一种带有预测性、预判性的评估。现代科学技术的发展，尤其是大数据技术的发展，使人们在新法律实施之前就能对实施的效果做出较为准确有效的预测，从而使事前评估成为可能。由于事前评估发生在法律实施之前，因此，通过对实施效果进行预测，可以发现立法中的某些缺陷，对立法方案进行及时调整，将立法失误带来的误差损失减低至最小程度。

事中评估。事中评估是在法律制度实施过程中所进行的评估。事中评估主要通过分析具体法律在实施过程中的情况，准确地反映实施的效果，并根据实际情况，及时采取有针对性的措施，以更好地实现法律制度目标的评估活动。事中评估在评估中占有重要的地位，因为只有在具体法律实施的过程中才能充分了解法律实施的情况，才能全面、正确地评估法律的效果和影响。由于进行事中评估的时候政策执行活动尚未结束，法律实施者可以根据事中评估的结论，及时调整矫正相应的治理策略和方法。

事后评估。事后评估是在法律制度实施活动完成以后所进行的评估活动。事后评估的主要功能在于分析具体法律实施以后对经济、政治、文化、社会系统、社会组织以及公民等带来的影响。事后评估是一种综合性的评估，评估结论对法律实施过程以及法治体系的改进具有重要的作用，其是检验法律制度质量和实施效果的重要手段，也是总结实施经验和决定法律修正或终结的重要依据。现实生活中的大多数法治评估都属于事后评估，即在法律执行一段时间后，对现行法律的实施过程、实施效果等进行信息资料的汇集、评价。在进行事后评估的时候，评估者还需注意区分法律实施的长期影响和短期影响、预期影响和非预期影响、实际影响和象征性影响等。第五节 基

五、基于评估实效的类型划分

按照评估指标体系和考核标准在实际操作中被适用、执行和参与的实效性程度为标准，可以划分为形式评估和实效评估。

形式评估。形式评估是指评估主体由于对评估目的、要求和规律等问题的认知偏差，或是设计实施方法的失误等原因，使指标体系和考核标准在具体实践运用中变成“空架子”，缺乏可操作性和适用性，难以科学准确地观察、测度、评估、预警、矫治法治建设情况。当前，一些地区和部门为了应对上级评估任务而“大干快上”建立的指标体系和考核标准常常出现难以操作的问题，评估实效性较差。这种形式评估不仅浪费了大量的人力、物力、财力，而且还可能出现误判误导地区、行业法治建设的情况，加剧“非法治”问题。

实效评估。实效评估是指评估主体依据评估目的、层次、对象、社会需求和法治建设规律等，按照科学的方法程序组织、设计、实施指标体系和考核标准，使评

估过程与结果得以科学准确地观察、测度、评估、预警、矫治法治建设情况。此类评估具有适用性、可行性和有效性的特征，是法治评估的应然模式。

第五章 法治建设指标体系及考核标准价值的多维审视

“价值问题虽然是一个困难的问题，但它是法律科学所不能回避的^①。”价值，正如马克思所说：“它最初无非是表示物对人的使用价值，表示物对人有用或使人愉快等等属性，……，实际上表示物为人而存在^②。”在法学领域，价值常被表达为法学理论、制度、方法、评价与国家、政党、政府、社会、公民之间需要和满足的对应关系，及其所具有的有意义的、可以满足主体需要的功能和属性。

建立全国统一性的法治建设指标体系及考核标准，既是中国特色社会主义法治发展的现实要求，也是加快推进法治中国建设的主观愿景。研究法治中国建设指标体系及考核标准的价值，一方面可以理解其在现实层面如何有效发挥作用，另一方面也可以在推进“法治中国”建设中进行战略定位。学界从技术化层面界定，法治建设指标体系及考核标准功能的理论研究，大都概括为描述、解释、评价、监测、预测、引导、校准等等本体价值^③。但如果仅从本体层面切入，容易陷入技术主义、功利主义的“观念牢笼”。法治建设指标体系及考核标准作为一种特殊的社会评价考核工具，不仅仅是“法治中国”建设实施机制的创新，而且是当代中国“治理技术的革新”，更是中国积极参与全球治理体系与国际法治话语体系的重大契机，并为此助推中国法学新型学术流派的孕育和发展。

第一节 理论维度：中国法学新型学术流派的蕴育体

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变迁的产物。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

^① [美]庞德：《通过法律的社会控制》，商务印书馆1984年版，第55页

^② 《马克思恩格斯全集》第26卷，第326页

^③王称心、蒋立山：《现代法治城市评价：北京市法治建设状况综合评价指标体系研究》，知识产权出版社2008年版，28-30页；钱弘道认为对于后发国家来说，建构型法治的推进更需要一个客观和量化的分析评价标准来衡量法治发展的水平，校准法治建设的局部目标定位校准法治建设的局部目标定位；

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^①，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。在这三大学派中，“政法法学派”倾向于运用马克思主义“中国化”的正统理论与话语对法律现象进行分析，在“政治正确”的原则下解释、论证中国法学理论与政治及其话语体系的关联性和互动性。在改革开放初期，这一学派通过正统的政治话语对“极左政治”中“反法治”“非法治”的思想进行了拨乱反正，为法学的相对解放和正当性地位的确立奠定了学理基础，也极大促进了法治在“体制内”的改革。但是，由于“政法法学”本身预设了政治对法学的支配性地位可能导致法学自主性、自立性品格的缺失，难以洞悉除政治因素以外其他支配法学理论发展的关键要素^②，也难以形成与国际法学理论的理性对话。“法教义学派”是法学从政治学领域相对解放后的产物，其作为以法条和教义为中心的研究学派，将现行实在法秩序作为坚定信奉而不加怀疑的前提，并以此为出发点开展体系化与解释工作^③。这一学派力求构建一个范畴系统完整且解释运用功效合理自治的法律规则体系，为法学自主品格确立和法治职业共同体的发展提供了强大的学理动力。但由于其对法律有着一种先验的、固有的逻辑预设，把法学当做是一种自给自足的纯粹法律科学，认为所有法律现象与问题均可以在法律规则教义体系中求得发展和圆融。这必然导致其在实践中难以回应与现行法律规范和法治秩序相冲突的新生法律现象，使其在理论解释和实践延伸维度具有内生的有限性和机械性。自从法社会学、法经济学、法律现实主义思潮打开了法学封闭的大门后，一批法学学者开始探求隐藏在法律规范背后的社会、经济隐秘因素，带来了法学与自然科学、其他社会科学的相互交叉、融合与渗透的新思潮，人们开始重新审视法学据以自治的前提，开启了研究“真实世界的法律”的新方向，给法学注入了全新的理论源泉、研究范式和发展动力。“社科法学”正是这种思潮下诞生的法学流派，其提倡借助其他社会科学的研究方法，深入法律的经验世界和实践场域去发现制度或规则与社会生活诸多因素之间相互影响制约的规律，并试图找到法律制度或具体规则“背后”或“内在”的道理^④。其所提倡的法学研究实践性品格有利于从经验层面理解多元化的法治实践，从多维度社会科学方法解释、提炼法治理论，为国家法治策略提供合法性和合理性论证^⑤。但当前社科法学经验研究大部分是由学者本身的理论偏好决定，对经验材料的提取具有片段式特征，使经验研究的素材和结论存在一定的可信性危机。同时，社科法学的研究旨趣和学术风格以批判和反思居多，建言和建设偏少，以实证调查居多，实验探索居少，这也使其一方面深入社会，但又不得不“远离社会”，难以有效回应转型中国“法学能有何为？应有何为？”的问题。

^①苏力：《也许正在发生：转型中国的法学》，法律出版社2004年版

^②邓正来：《中国法学向何处去》，商务印书馆，2006年版。

^③参见白斌：《论法教义学：源流、特征及其功能》，《环球法律评论》2010年第3期。

^④苏力：《也许正在发生：转型中国的法学》，法律出版社2004年版，第17页。

^⑤陈柏峰：《社科法学及其功用》，《法商研究》

当前，“什么是你的贡献？”^①“中国法学能否为评价、批判和指引中国法制发展提供作为理论判准和方向的‘中国法律理想图景’？”^②仍是中国法学必须回应的时代命题。随着中国法治实践由法律体系建构向法治体系建设形态的转型与升级，法治建设内部结构的多维性、实践性和其所依赖社会结构的变动性、风险性等问题凸显，如果中国法学不能超越已有范式与学派的路径依赖，将难以走出支配性知识范式所设定的知识时代。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平台，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”——“中国法治实践学派”正在兴起，并受到各方关注与热议^③。该学派的主要旨趣或宗旨是用实验、实践、实证的方法对中国法治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，它的背景是中国的，内容是法治的，方法是实践的，视野是国际的。^④考察当前政法法学、诠释法学、社科法学三大流派，它们对法治进行理论研究的陈述或假设多半是定性的，很少作定量分析，或基本不做定量分析，这在客观上使它们的研究难以从定性和定量两个维度精确洞察中国法治实践的经验素材，难以获取法治实践的过程性数据。中国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、社会学等自然科学、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。中国法治实践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^⑤。“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。”^⑥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^⑦，使研究者和决策者可以从定性和定量的关系链中把握和认识法治建设系统。霍姆斯曾言：“理性地研究法律，当前的主宰者或许还是“白纸黑字”的研究者，但未来属于统计学和经济学的研究者”^⑧。概言之，这种方法可以为法律制度创新与法治体系精确化建构提供“数目字管理”^⑨支撑，使法学理论更具实践性、精确性和客观性。其次，中国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

^① 苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社，1996年版，第5页。

^② 邓正来：《中国法学向何处去》，商务印书馆，2006年版。

^③ 钱弘道主编：《中国法治实践学派》，法律出版社，2014年5月版。

^④ 同上。

^⑤ 鲁楠：《世界法治指数的缘起与流变》，《环球法律评论》，2014年第4期

^⑥ 吴元元：《信息能力与压力型立法》，《中国社会科学》，2010年第1期。

^⑦ 白建军：《论法律实证分析》，《中国法学》，2000年第4期。

^⑧ Oliver Wendell Holmes：“The Path of the Law”，Harvard Law Review 457（1897），p469，转载自苏力：《也许正在发生——中国当代法学发展的一个概览》，《比较法研究》2001年第3期

^⑨ 黄仁宇：《万历十五年》，中华书局，2007年版。

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，据此归纳、总结法治建设新鲜模式的特定规律，催生法治实践的创新性发展，为全局性的法治改革提供基础信息，助推法治中国渐进有序建设。总而言之，以法治建设指标体系（法治指数）为实践依托的中国法治实践学派有效融合了三大法学流派的有益元素，其所产生的“共振效应”有可能推动法治评估学、法治实验学、法治预测学、法治政策咨询等法学学科的兴起，启发和引领法学研究范式的创新性转化与创新性发展。当前，这一学派对指标体系的研究和应用仍处在初生初创的自发性阶段。但我们可以“乐观”地预见，这是中国法学试图走出“现代化范式”支配的一种有力尝试，也是中国法学学者和法律工作者致力于推动法学研究方法论创新、法治话语体系升级、法治话语范围拓展和法学研究范式转换的自为性理论自觉，更是推动中国特色社会主义法治理论走向成熟、厚重的可行路径与时代契机。

第二节 治理维度：中国式“善治”的助推器

“治理”与“善治”是联合国及国际组织基于大数据时代背景下对国际社会治理设定的两项预期目标。全球治理委员会把“治理”界定为：各种公共、私人及机构等管理各种事务的方式的整合，它是使相互冲突、不同利益相互调和并采取不同行动的持续过程^①。联合国开发计划署则强调“治理”就是通过国家、公民、社会和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^②。世界银行则界定“治理”就是通过一个国家的经济、政治和社会制度而使权力实施的方式^③。学者丹尼尔·考夫曼所开发的KKZ治理体系中，提出“测量治理”的六个维度，即：表达与问责、政治稳定与无暴力程度、政府效能、监管质量、法治、腐败控制。俞可平教授认为，治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要，其目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益^④。这种“以最大限度增进公共利益”的观点就蕴含了国家、政府、社会治理所要达到的“善治”的核心要素。因此，“善治”的目标就成为联合国、国际组织和地区组织所设定的国家、

^① See weiss 2000:796 页，转引自俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译出版社，2009 年版，第 68 页。

^② UNDP strategy Note on governance for Human development,2000，转引自俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译出版社，2009 年版，第 70 页。

^③ World Bank,1992，转引自俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译出版社，2009 年版，第 68 页。

^④ 俞可平：《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》1999 年第 5 期。

地区乃至全球治理所应达到的“理想图景”，因而衍生出不同的理论和界分标准。联合国开发计划署把“善治”作为全球治理的核心要素，指出“善治”的评价维度，“……尤其重要的是参与、透明和责任，善治也应该是有效率的和公平的，而且它促进法治；善治确保政治、社会和经济的优先发展是建立在一个社会共识基础上的，而且确保一个社会在作出发展资源的分配抉择过程中，最穷和最弱势人群的声音被听见”。^①世界银行认为“善治”是可预见的、公开的和开明的决策制定过程，具有职业伦理的科层组织和对其行为负责的政府行政，参与公共事务的公众社会以及所有人都依法治而行动^②。欧盟委员会界定“善治”为一个国家的公平、可持续发展的经济和社会发展，对一国所有资源进行的透明和负责任的管理，其内容涵盖人权、民主化、法治、公民社会的强大、公共管理改革（包括分权）^③。我国有的学者认为“善治”就是使公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态^④。考量党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标背景在于，我国治理模式正在努力实现从“社会管理”向“社会治理”转型，从“国家统治”向“国家治理”跨越，“善治”既是检验国家治理体系和治理能力现代化的标尺，也是加快建设“法治中国”的国家、政府、社会乃至公民在社会主义核心价值观引领下的广泛认同，制度构建的科学透明，人民民主制度的不断完善，在实现中华民族伟大复兴“中国梦”的过程中，中国共产党不断提升自身执政的科学化、法治化水平，并与全国各族人民一道为实现富强民主文明和谐的宏伟目标而采取协调一致的行动与担当。在这个过程中，需要破解政府、社会组织、公民合作共治等难题，有效推进城乡一体化、农业工业化及现代化建设过程中要素资源分配的公平、公正及公开，防止合作共治过程中可能出现的“零和博弈”、“负和博弈”，促进社会安定有序，实现社会公平正义，增进人民福祉。

建立科学的法治建设指标体系及考核标准与中国式“善治”的目标要求和价值维度相契合。其一，以多元主体参与推进“公共善”（common good）。法治建设指标体系及考核标准摒弃传统的“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，专家学者、社会团体、普通公众多元主体参与的多元化评估机制，使评估的过程充分体现“公民有序政治参与”的价值维度，形成社会目标的政治辩论理性化^⑤，形成公共领域的交往理性和重叠共识，使政府、社会、公民在“协商民主”的框架下通过理性审慎的话语商谈和综合决策^⑥，推进法治建设指标体系及考核标准的有效实施，从而实现由“单向度正义”、“威权主义”的自上而下的法治建设“管理模式”向“说服、参与、公开、激励”的“上下结合、良性互动”

^① From Governance for Sustainable Humane Development: A UNDP Policy Document, UNDP 1997, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>.

^② World Bank 1994: Governance: the World Bank's Experience.

^③ Draft EC Good Governance Manual, Version created 04/02/2003

^④ 俞可平：《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

^⑤ [德]赖因哈德·施托克曼，沃尔夫冈·梅耶著，唐以志译，人民出版社，2012年版第2页。

^⑥ 李龙：《论协商民主》，载《中国法学》2007年第1期。

的“治理模式”转型。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^①。评估作为一项不断收集评估对象信息的能动活动^②，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。一方面，社会组织和公众可以通过指标体系认知法治建设的目标、规划、任务和要求，通过考核标准明晰法治建设中各核心要素的重要程度，形成法治建设价值目标的社会认同，使法治从“封闭、神秘”走向“开放、透明”，形成规制权力“看得见的手”。另一方面，公权力部门可以有效地收集、处理法治建设的信息，增强决策的民主性、科学性，为社会组织、公众在各领域、各层面有效政治参与，实现更大范围、更多途径参与管理国家经济、政治、文化、社会事务提供平台，规避因信息不对称引发“恶法”驱逐“良法”，“庸治”驱逐“善治”的“逆向选择”效应，助推透明型、责任型政府构建。其三，以量化指标设置与考核评价运行助推权力（利）和责任（义务）清单体系构建。通过法治建设指标体系及考核标准设计，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）的界限，使各主体通过法治建设指标体系及考核标准认知“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，使复杂的社会互动过程变得更易理解和更易预见，从而避免“超负荷识别”，减少“远期无知”^③。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”提供保障。

第三节 法治维度：法治中国建设实施机制的重构与创新

历经 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^④。“法治中国”正是在这种“法治转型”的大格局中提出的新命题，它是人类法治文明的“继承版”，法治国家建设的“中国版”，中国法治建设的“升级版”^⑤。2010 年，中国特色社会主义法律体系宣告建成，总体上实现了有法可依，在这种情况下，有法必依、执法必严、违法必究的“法律实施”乃至对法律实施状况的评价就显得尤为突出、尤为紧迫^⑥。

在现代风险社会的背景下，法律实施面临着科学标准与价值标准交织、知识不

^① 俞可平：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译出版社，2009 年版。

^② 汪玉凯、黎映桃：《公共部门绩效评估——从标准、指标和制度视角的分析》，《中国行政管理》，2006 年第 12 期。

^③ 柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，商务印书馆，2000 年，150 页

^④ 徐汉明：《保障宪法和法律统一正确实施》，《光明日报》（理论版），2013 年 10 月 13 日。

^⑤ 江必新：《推进法治中国建设需要攻坚克难五大方面》，《人民论坛》，2013 年 11 月 25 日；参见张文显：《法制与社会发展》2014 年第 1 期

^⑥ 徐汉明：《保障宪法和法律统一正确实施》，《光明日报》（理论版）2013 年 10 月 13 日。

确定性和风险不可知性叠加的问题。由于“路径依赖”^①、制度非中性、利益集团干预、非适宜机制选择、“搭便车”、“理性无知”、“集体行动逻辑”、机制封闭僵化^②等原因存在，法律实施存在“制度规则运行悖论”，时常发生与法治目标相左、与程序规范相悖、与法治秩序相冲突，甚至以言代法、以权压法、徇私枉法的“逆选择现象”。法治建设指标体系及考核标准这类实施机制作为制度安排的重要组成部分，它的多维度整合、重构和创新可以有效防止发生“法律只是一种神话”^③的“反向激励”和“制度悖论”现象^④。

建立科学的“法治中国”建设指标体系及考核标准，一方面可以矫正过去“以GDP论英雄”的“社会总体评估价值偏差”，把依法执政、法治国家、法治政府、法治社会建设的目标、原则、规定、要求设计成逻辑严谨、主次分明、可评价、可复制的指标体系、考核标准、实施机制及监测手段，通过动态性的量化评估数据直接呈现法治建设的微观乃至宏观状态，提升法治的一般共识和评判的科学水准^⑤，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。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^⑥”。另一方面，法治建设指标体系及考核标准作为一种自主性、嵌入性的法律实施机制构造，可以通过预设的渠道、方式、机制适时捕捉、监测、检验、评议、预警被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、程序规制的问题。通过法治建设指标体系及考核标准自组织系统所形成的自我协调平衡矫治机制，对已发生的违法行为进行查究问责矫正，给法律治理机制、社会自治机制、公民个人自律机制提供“补充”、“补位”、“补台”，降低法律重新创制所增加的额外成本，或者自组织机制“失灵”引发社会冲突、重大突发事件的应对处置所增加额外法律制度安排的执行成本、协调成本与监督成本，从而为有效修复受损法治秩序提供载体，形成法律实施的信息传导机制、考核评价机制、检测监控机制、竞争合作机制以及预警矫正机制，构筑起规范严密、协调有序

^①参见[美]道格拉斯·C·诺斯：《制度、制度变迁和经济绩效》，刘守英译，上海三联书店 1995 年第 1 版，第 35 页。

^②参见张宇燕：《个人理性与“制度悖论”》，载盛洪主编《现代制度经济学》（下），北京大学出版社 2003 年第 1 版，第 287—291 页。

^③ [美] E. 博登海默著：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来等译，华夏出版社 1987 年版，第 232 页。

^④经济学理论认为，所谓实施机制是指有一种社会组织或机构对违反制度（规则）的人作出相应惩罚或奖励，从而使这些约束或激励得以实施的条件和手段的总称。实施机制对于制度功能与绩效的发挥是至关重要的。对于一个社会或组织系统来讲，如果制度得不到实施，不仅会影响制度的稳定性和权威性，降低制度创设的绩效，还会使人们产生对制度的不正常的预期或使人们产生蔑视制度的文化心理，从而使目无法纪的行为畅通无阻并愈演愈烈。法律实施机制包括：法律观念的培养机制、法律执行与遵守机制、法律监督和保障机制、法律修改、完善机制、法律激励机制等。

^⑤江必新、王红霞：《法治社会建设论纲》，载《中国社会科学》2014 年第 1 期。

^⑥克利福德·科布，克雷格·里克斯福德：《社会指标的历史教训》，宾建成编译，《经济社会体制比较》，2011 年第 5 期。

的“法治中国”建设的“观察仪”、“监测器”、“安全阀”和“风向标”，形成法治中国建设的内在驱动力。随着法治建设指标体系及考核标准实践的深化，其不仅对法学理论研究、法律制度创新、法律文化建设产生“共振效应”，催生出新型的富有朝气的“法治实践学派”^①，而且必将孕育出一场深刻的“法制改革”和“法学革命”，从而突破法律运行“立法-执法-司法-守法-法律监督-普法”六段论的传统范式，形成“立法-执法-司法-守法-法律监督-普法-法治评估”的现代新型法治运行范式。

具体而言，法治建设指标体系对于法治中国建设的价值体现在以下几个方面：

助推法治国家建设进程。“落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”^②是“法治中国”建设的重大部署要求，其与中国特色社会主义民主政治文明密不可分。它意味着对国家权力的限制，公民自由与权利的平等保护，立法、行政、司法以及其他国家活动必须符合法治的基本原则，必须符合人民主权、人权、正义、公平合理、程序中立等原则^③。法治考核指标体系就是要对依法治国，建设法治国家的状况实施可行的考核，从中监测预测检验依法治国方略实施的状况，查找、评议违反法治原则的现象，通过校正机制予以矫治；对可能发生的法治风险、法治事件适时预警；对已发生的违法行为通过实施机制查究问责，从而建立起规范、严密、协调、有序的法治建设运行机制，保障科学立法、严格执法、公正司法、全民守法全面推进，助推法治国家建设进程。

助推治国理政水平提高。加紧建立健全保证党科学执政、民主执政、依法执政的体制机制^④，是建设法治国家，实现“法治中国梦”关键所在。这就要求，一方面要坚持宪法法律确定的中国共产党的执政地位，抵御任何质疑、动摇、否定党对国家和社会的领导。另一方面要改革和完善党的领导方式和执政方式，这包括：（1）党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。（2）党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。（3）坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用；善于使党的主张通过法定程序上升为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导；支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。（4）各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化，不断提高依法执政能力和水平，保证任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不

^①钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟：《法治评估及其中国应用》，载《中国法治实践学派》法律出版社2014年5月版。

^②习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》，2012年12月4日

^③张文显：《关于深入开展法治中国研究的咨询报告》，2013年7月

^④习近平：《全面贯彻落实党的十八大精神要突出抓好六个方面工作》，《求是》，2012年11月15日

允许以言代法、以权压法、徇私枉法^①。并且使这些法律原则、规定、要求设计成可评价、可考核的指标体系、实施机制、评价方法、监测手段，从而不断完善党的领导体制和执政方式，提高党依法执政、民主执政、科学执政的能力，助推治国理政水平的提高。

助推法治政府建设。对公共权力的监督和制约，是任何法治形态的基本要义^②。这要求对行政权及其行使进行制约与控制，使受委托管理国家经济、文化、社会事务的权力机关及部门始终权为民所用、利为民所谋、情为民所系，建设法治政府和服务型政府。这就要求政府及其部门的所有人员毫无例外的必须遵循合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信和权责统一；真正做到转变政府职能，建立健全科学民主的决策机制；提高制度建设质量；完善行政执法、行政监督机制，提高依法行政的理念和能力。法治考核指标体系应当把科学立法、立法后评估机制等引入考核评价指标范围的同时，科学谋划、严密设计法治政府指标体系，这包括：推进健全依法行政的领导体制和机制；提高政府立法质量；规范行政决策程序；完善行政决策合法性审查和风险评估机制；重大决策全程跟踪反馈和责任追究；完善行政执法体制机制；规范行政执法行为；强化公共服务；推进政务信息公开；规范行政机关参与行政、民事、经济活动等。从而不仅把政府的公权力装进制度的笼子，而且使其定期受到观测、监测、评价、预警、矫正，使政府的决策力、执行力、公信力持续稳定提升，从而助推法治政府建设。与此同时，通过定期对宏观经济的依法调控；规范市场经济秩序；建立健全社会信用体系；加快健全文化建设法治体系；加大文化文物领域执法力度；加强网络文化建设和管理；保障办好人民满意的教育；维护劳动者就业和收入分配的权益；促进城乡社会保障体系建设；推进社会管理法治化进程；生态文明法治建设等方面进行观测、监测、评价、预警及其矫正，助推经济、文化、社会及生态文明建设法治化。值得注意的是，在公共管理与国家法治“通说”里，司法通常被定义为“大政府”范畴。将树立和维护司法权威；深化司法体制改革；确保依法独立公正行使审判权检察权；提高司法质量；依法加强对司法工作的监督；健全司法权力运行机制；完善人权司法保障制度建设的观测、监测、评价、预警及其矫正，不仅直接关系助推公正高效权威的社会主义司法制度建设，而且直接关系到人民群众通过每一个案件感受到合法权益的有效保护与公平正义的实现。理论研究与法治建设实践都表明，全面推进依法监督始终是法治建设的重点。这有利于助推权力监督的法治化建设，真正做到有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究^③，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。

助推法治社会建设。“建设法治社会是建设法治国家的条件”^④。“如果没有坚

^① 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，2012 年 12 月 4 日

^② 江必新：《全面推进依法治国的若干思考》，《人民论坛》，2012 年 11 月（下）

^③ 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，2012 年 12 月 4 日

^④ 姜明安：《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》，《法学杂志》，2013 年第 6 期

实的社会基础，有序的法治社会建设，法治政府和法治国家根本无从谈起。^①”法治社会的基本标志和根本要求是实现对社会依法管理与社会依法自治的有机统一。社会管理是政府依法对社会事务、社会组织和社会生活的规范和管理，其涵盖的范围包括社会公正、公共治安、社会治安、社会稳定、利益协调、社会保障、社会服务、公众参与、社会自治、社会救助、食品安全、应急管理、城市管理、社区治理、社会组织的培育与管理等等^②。其基本要求是要加快形成符合经济社会发展需要的现代社会管理体制、基本公共服务体系、现代社会组织体系及现代社会管理机制等等。一方面，只有将社会管理与服务纳入制度化、法律化的轨道进行考核评价，才能助推公权力机关及部门对依法管理、高效便捷服务的科学化水平的提高。另一方面，只有发挥社会组织的作用，通过自身对其社团规范、乡规民约及道德习俗等“软法”实施情况进行观测、监测、评价、预警及矫正，实现规范有序高效治理，从而助推法治社会建设的进程。

第四节 国际维度：中国特色法治评估话语体系的逻辑表达

全球化进程中，以美国为核心的西方国家运用其经济、政治、文化优势，利用强大的舆论工具，罔顾人类社会发展的内在规律，将他们的价值宣称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摆脱贫困落后、实现文明进步的唯一选择，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“法律移植运动”失败之后，他们又以西方法治价值为基本遵循的国际组织为基本力量，意图设计一套普遍适用的法治建设指标体系及考核标准，对世界各国的法治状况进行测量和评判，从主体性的“自我”视角界定“他者”^③为“法治成功国家”抑或“法治失败国家”。这种“评估运动”就其本质而言，是法治话语权霸权主义、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的特殊关系”^④。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、裁判权关乎国家的核心

^① 杨德顺，李林：《“法治国家法治政府法治社会”论述引关注，权威解析三个“法治”为何要“一体建设”》，《法制日报》，2013年3月1日

^② 中国社会治理评价指标体系课题组：《中国社会治理评价指标体系》，2012年，第3页

^③ 巴特·穆尔-吉尔伯特：《后殖民理论：语境、实践、政治》，译者：陈仲丹编者：张一兵、周宪、周晓虹，南京大学出版社，2007年版，第202-218页。

^④ [美]弗雷德里克·绍尔：《法律移植的政治学与动机》，彭小龙译，转引自顾培东：《当代中国法治话语体系的构建》，《中国法学》，2012年第3期。

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、走什么样的法治之路、实现什么样的法治治理目标”的剧烈竞争。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及考核标准建构的“主体性”自觉，开启了中国法治评估话语体系自主探索之路。另一方面，发达国家借助其经济、政治、文化、学术优势，垄断国际法治建设指标体系及考核标准的定义权与设置权，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”，言必称英美，对全国统一性的法治建设指标体系及考核标准构建缺乏自信。现阶段，我国法治建设指标体系的区域化、部门化创设实践，在国际舞台上难以同国际组织的法治评估平起平坐、平等对话，总体上仍难以摆脱所谓的“现代化范式”支配，导致法治评估的“中国问题”和“中国立场”相对缺位，这是必须予以正视和高度关注的。中国特色全国统一性法治建设指标体系及考核标准的建立，一方面将会使我国摆脱外来学术的“学徒状态”^①，真正成为法治建设指标体系及考核标准的自主决策者、制定者与实施者，形成具有“中国特色”、“中国风格”、“中国气派”的现代法治评估体系，并且以自身的新鲜经验在参与国际评估规则制定、解释、评议的过程中，按照自己利益在国际舞台上发声，获得在国际法治评估话语体系中的创造力、表达权、传播权、设置权、自主权。另一方面，通过建立和推广法治建设指标体系及考核标准的“中国版”，也有利于将“法治中国”建设的“创造性实践”以“民族的语言”、“现实生活的语言”、“活的语言”推向世界，打破西方发达国家的法治理念、机制、模式在国际法治理论与实践领域“一枝独秀”的垄断状态，打破发展中国家“集体失语”的不平衡状态，把“法治中国”建设的理论、价值、理念、议题、政策、主张传播到国际社会，融入国际社会法治话语体系。从而增强法治中国的“软实力”、“传播力”及“影响力”。

^①吴晓明：《论当代中国学术话语体系的自主建构》，2011年第2期。

第六章 跨越之路：“法治中国”建设指标体系及考核标准之构建

第一节 构建“法治中国”建设指标体系和考核标准的应然性

构建法治建设指标体系的目的是为法治建设提供一套目标科学化、任务明确化、操作具体化、责任明晰化、监督管理规范化的量化考核工具。如何发挥其内在与外在的功能，关键在于指标体系的科学设计，这构成了法治评估实践的核心。

以全球治理指数与世界正义工程法治指数为代表，主要兴起于国际社会及西方发达国家的法治评估实践都致力于提供一套具有普世作用的评估方法。一些国际组织（如联合国开发署、经合组织和世界银行等）和西方评估机构追求在不同国家之间建立一套普遍适用的共同的评估尺度来对世界各国的治理状况进行整体性测量和比较。^①这种“普适性的标准”面临各民族国家在历史文化、政治制度和经济发展水平方面的巨大差异的困惑。而且，这些国际组织大多为发达国家所控制，其评估体系也多为西方学者研制，难免受西方中心主义价值观的影响，使这一“普世价值”深深烙上“西方价值”，尤其是“美式价值”的痕迹。因此，尽管以世界银行为代表的法治评估引领的全球法治评估运动也一直饱受客观性、公正性和权威性的质疑。^②由于法治本身的复杂性和社会情形的多元化，对于法治认识的多样化直接导致了法治评估指标设置的多样化。^③在法治考核指标体系的设计过程中，应以该国或该地区独特的经济、政治、社会、文化发展状况及法治建设的目标、价值与实践作为基础。

从应然层面看，中国特色的法治考核指标体系属于“中国特色社会主义法治”的子系统，具有“嵌入性”^④，其紧紧依托着“中国特色社会主义法治”这一伟大的理论与实践基石，是法治中国建设的重要环节。科学建构中国特色的法治考核指标体系有助于形成中国特色社会主义法治价值、理念、制度实践的量化考核体系，为法治中国建设提供一套目标科学化、任务明确化、操作具体化、责任明晰化、监督管理规范化的量化考核工具，使中国在全球范围内逐步享有法治考核指标体系的

^① 参见俞可平：《中国治理评估框架》，俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译出版社，2009年，第5页

^② 参见俞可平：《中国治理评估框架》，俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，北京：中央编译出版社，2009年，第5页。

^③ 钱弘道：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》，2012年第4期

^④ 钱弘道：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》，2012年第4期

话语权。因此，在思考如何建构法治考核指标体系时，需要坚持国际视野和本国法治建设实践相结合、宏观概括与微观量化相结合，静态评估与动态考察相结合、科学客观与可操作性相结合，从“三个共同推进”、“三个一体建设”的战略思维、创新思维、法治思维的高度进行科学谋划、顶层设计、系统构建。

法治中国建设指标体系是检验法治建设状况及预期发展的方向标、监测器与水平仪。它对于全面推进“法治中国”建设不仅起到引领性、监测性、目标性的作用，而且具有规制、测量、水平标尺的作用，通过指标体系的考核、机制的运行，其过程呈现出对法治建设状况的水平测定，对法治建设进程薄弱点、不足适时发出评估预警信号，给决策者、立法者、行政管理服务者、执法者、司法者乃至社会公众获得犹如医生给病人诊断所作出的病情鉴定结论与医嘱提示、更犹如气候运行中气象员给社会成员所播报的台风、降温、暴雨、寒潮、酷热等气象预警警报，从而依照法治中国建设的目标、任务、行动进程适时予以预警、纠正、整改、完善，进而实现“法治之治”。因此，建立结构合理、体系完备、操作便行的考核指标体系尤为必要和急需。

从法治建设指标体系（法治指数）实践分析，当前一种设计模式倾向于从“理论法治”出发对指标体系“评估什么”作出研究、判断和设计，如世界银行全球治理指数中的法治指数等。这种“理论法治”设计进路考量的是“当为”和“应然”层面所谓的“普世主义”的法治标准，其设计的优势在于通过弱化法治在不同国家地区的差异而扩大指标体系的适用范围，同时在法治建设指标体系与公平、人权、秩序等法治基本价值形态间建立关联链，为指标体系设计和法治建设提供一套稳定的预期目标与理想。但另一方面，这种蕴含了西方发达国家的法律制度与法律文化特质的所谓“普世主义”法治理论，并不能使非西方地区乃至欠发达国家准确认识到自身法治发展状况，也不能对其法治发展发挥实质上的导向作用^①。再而，“从根本上看，法治回应的是社会生活，是社会的产物……而不是超验的。”^②由于国别、区域乃至一国法治建设所依存的经济、政治、社会条件不同，其各自对法治价值、指标体系、评价标准理解不一。法律和法治在本质上是一种实践理性，仅靠理论理性无法真正把握其内在^③，即使完整圆融的理论体系，一旦与实践理性相悖离，其所衍生的指标体系的应用实效将大幅降低。遵循这类思路所设计出的法治建设指标体系，其在运行中常常遭遇“水土不服”，甚至引发评价偏差、评估失真的尴尬难题。因此，这客观上要求在指标体系设计时必须将多元价值和理论问题争论的情景转变成为一个“解决问题、达到目的”探究性情景过程，转向一种“实践法治”的进路。当然，这并不代表在设计指标体系时对作为人类文明成果的法治理论采取一味漠视的态度。

^① 戴耀廷：《法治评估的理论与应用》，《光明日报》2013年4月9日。

^② 苏力：《道路通向城市——转型中国的法治》，法律出版社，2004年版。

^③ Cristal Orrego, Joseph Raz's: Service conception of authority and natural law theory, American journal of jurisprudence, 2005, p124

另外一种较为普遍的是我国一些行业、地区推行的“行业法治”、“地方法治”指标体系设计模式。这两类设计模式一般直接服务于行业和地方法治建设需求，是在特定场域法治评估实践创新的衍生品和实现形式之一，表现为适用于法治建设特定目标的行业化和区域化特征，在中国具有“先行试验”、“摸着石头过河”的意义。考察“行业法治建设指标体系”，大体有权力机关的“立法（后）评估”，司法机关主导的“案件质量评估指标体系”及“阳光司法指数”，行政机关推行的“法治政府指标体系”，司法行政机关推行的“法律服务指标体系”等。这类模式是特定的法律职能部门为了考核评价其内部工作任务落实和体制机制优化情况进行的制度创新，契合了中国立法、执法、司法、守法的运行环节规律，有利于从法律运行的关键环节提升法治建设整体绩效，形成“部门竞争”的态势。以地区整体性法治建设状况评估为视角建立的区域型法治建设指标体系模式，一般从我国行政区划独立单位的法治建设目标出发，由“先行法治地区”按照各自特点制定符合本地区特色的法治建设指标体系，是地方政府内部治理机制自我创新的实现形式，有利于在纵向维度提升特定地区法治建设水平。而且，由于这种指标体系考核涉及地区整体法治建设职能和治理架构，有益于为顶层设计提供改革的信息与参照。

然而，考察地方、行业法治建设指标体系（法治指数）的实践运行，不难发现一些值得关注的现象：（1）由于地方、行业指标体系目标任务、依托载体、设计方法的差异，使指标体系呈现多重面相，难以实现排序比较，且易造成法治建设标准异化为行业、地方法治建设标准，形成法治中国建设中的“分裂割据”状况。（2）各地区、各部门各自为政，易衍生考核部门、考核项目、考核活动标准不一、数量过多、频率过密的问题，不仅容易造成人力、物力过度损耗，增加基层负担，影响基层政权运作，也难以产生中央基于指标体系进行总体联动治理和条块激励的合力共振效应。（3）地方法治评估倾向以“广义化法治”^①为指标设计基点，如有的地区将民主、综合治理、社会秩序、社会风气、社会发展一同纳入指标体系；有的指标体系将全民素质提升、平安和谐纳入考核评估。这种指标体系与当前我国有的地方指标体系实践中已经存在的平安指数、幸福指数、民生指数、小康指数等易产生交叉重复、多头考核问题，不利于政绩考核指标体系的系统优化。以上设计进路与模式的分野表明法治建设指标体系仍处于实践试点和理论争鸣阶段。建立整体型、综合型的法治建设指标体系，须在总结已有模式利弊的基础上对重要性问题予以澄清和规范，对指标体系设计的关键性问题进行提炼与分析。

一、宏观定位

需要理性梳理，自觉以党中央关于法治建设的新论断、新思想、新要求为引领。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的新一届党中央适应世情、国情、党情和经济社会发展的新变化，明确了“法治中国”建设的战略定位、总体目标和主要任

^① 参见钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》，2012年第4期。

务，强调坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设^①；大力推进法治中国、平安中国建设^②；强调法治是党治国理政的基本方式，党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保障执法、带头守法^③；广泛开展依法治理活动，提高社会管理法治化水平；强调加强宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境，做到有法必依、执法必严、违法必究；各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件^④；要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平；建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度^⑤。这些新论断、新思想、新要求意义重大。与此同时，建构科学完备的法治建设考核指标体系在于把握住自身的出发点和落脚点。其指标体系顶层设计的体系化、规范化、制度化与可操作性，需要与法治建设目标、任务、要求高度协调一致。在两者的关系中，法治建设的目标、任务、要求是“纲”，而法治考核指标体系是“目”，只有抓住了法治建设总任务、总目标这个“纲”，才能发挥好“目”的作用，真正做到“以纲验目”、“抓纲带目”，“以目护纲”、“以目促纲”，法治考核指标体系的功能作用才能得以彰显。

此外，要构建中国特色的法治建设指标话语体系。西方法治理论是西方势力推行霸权全球化的思想武器和理论工具，西方的法治考核体系作为建构于上的一种新型考核制度形式同样具有此种特性。其以一种“普世性价值”的“当仁不让”的“高昂姿态”在国际社会指手画脚，俯视、鄙薄、非议我国法治建设的经验、道路和模式。我们在建构中国特色法治考核指标体系的过程中，要以构建中国特色社会主义法治话语体系为基本立场，保持法治意识形态、话语体系竞争的理论性、战略性、前瞻性思维，形成适合中国国情、适应“法治中国”建设进程、助推“法治中国梦”实现的考核指标体系；适时总结、推广、提升“法治中国”建设考核指标体系的实践经验，形成科学完备的法治指标考核范式；有计划、有立场、有策略地与国际组织、国际社会就法治考核指标体系开展沟通、交流、对话，推介具有“中国特色、中国风格、中国气派”的法治考核指标体系，发挥中国法治考核指标体系模式、实践对国际组织、国际社会的积极影响，在国际法治考核指标话语体系中注入“中国元素”。

二、基本原则

法治建设指标体系从应然转化为实然，在设计和确定指标过程中，应当遵循一

^① 《习近平在中央政治局第四次集体学习会上的讲话》，2013年2月23日

^② 《习近平在全国政法工作电视电话会议上的讲话》，2013年1月7日

^③ 《习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》，2012年12月4日

^④ 《习近平在中央政治局第四次集体学习会上的讲话》，2013年2月23日

^⑤ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日

定的原则和规范。从理论与实践结合层面探索，可以概括为：

（一）全面与特色相结合原则。法治考核指标是检验、监测、评价法治国家、法治政府、法治社会一体建设、共同推进的重要保障。其指标体系涉及到依法执政、科学立法、依法行政、经济文化社会和生态文明建设法治化、公正司法、依法监督、全民守法、组织领导、社会公众总体评价各个方面。因此，法治考核指标体系，既要专门评价执政党、立法机关、政府、司法机关法治化的发展水平，也要评价经济文化社会及生态文明法治化的状况；既要全面评价保障人权、维护公平正义的发展进程，又要全面评价保障民生、增进社会福祉方面的法治成效。

（二）客观与主观相结合原则。法治考核指标体系应设置客观指标和主观指标，客观指标是用来反映所评价的法治现象的客观存在的事物及其状况的指标，^①它通常表现为对考核对象依照一定的职权（能），遵循一定的程序，行使一定的权力（利），履行一定的义务所形成的过程、结果、状态（事件或法律事实），按照法治指标进行考核评价所形成的结果（结论）。主观指标是指人们对法治现象的主观感觉指标，通常表现为人们的心理状态、情节、愿望和满意程度等等^②。这一原则的贯彻运用既能对法治建设的进程状况作出客观的评价，使其具有客观依据性，又能引导社会公众自觉参与法治评价体系建设，反映社会心理对法治建设的认知度、支持度与满意度，从而实现客观依据性与主观认知性的有机统一。

（三）科学与简便相结合原则。在合理的理论依据指导下，选取的指标必须科学地反映法治发展的现状和水平；在众多合理指标中，力求选取能全面和准确反映实际状况和真实水平的代表性指标，在指标数量上做到少而精；根据理论方法与实际需求，指标体系的整体设计与构建原则必须科学明确。

（四）实用性与适用性相结合原则。构建法治考核指标体系的目的是，以评价为手段，有效推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设。因此，为了便于测算，指标体系要根据现实需求，进行可操作性选择及评价方法、评价步骤、结果分析等方案确定，做到实用与适用有机统一。

（五）可计量与可比较相结合原则。在指标体系可计量、可操作的基础上，整个指标体系的设置要做到能在同一时期内对不同地区的法治建设状况进行比较，可以对法治发展状况进行排序，进而实现评价功能，促进特别发展与全面进步同步推进，做到可计量与可比较的协调一致。

^①王称心、蒋立山：《现代法治城市评价：北京市法治建设状况综合评价指标体系研究》，知识产权出版社 2008 年版，31 页

^②王称心、蒋立山：《现代法治城市评价：北京市法治建设状况综合评价指标体系研究》，知识产权出版社 2008 年版，35 页

第二节 目标要素之定位：以顶层设计与实践法治为原则

“倘若你着手创建一个好的指标，你需要花时间准确地搞清楚你想要测量什么。如果不能，你就会以测量某种你目的之外的指标而告终。”^①法治建设指标体系目标要素的择定是指标体系设计的逻辑起点，其选取的关键在于对法治内涵和外延的理解。然而，法治却是一套具有复杂结构和“多重视界”^②的系统，将法治进行一刀切的“定义”在不同的制度框架和实践语境中都可能具有偏颇性和局限性。但是，如果仅因“定义法治”的难题而放弃对法治建设指标体系的探索试验，或等到实务界和学术界在“正名法治”问题^③上取得了普遍共识再缓慢推进，中国法治建设将难以跨步向前。因此，法治建设指标体系目标要素的选取，当前阶段要求一种完美主义的设计框架难以企及，但是一种“合理性”的方案还是可以欲求的。

法治建设指标体系作为中央统一推进的具有政绩导向的量化评价系统，其目标要素的提取并不是纯思想抽象的理论假设，而是根据评估目的、层次、对象、社会需求和决策者制度设计“问题意识”提出的前提性设想，与特定语境下法治建设所依存的经济政治基础、社会生态、法律制度体系、静态机构设置、动态运行规律等“实践理性”相关联。法治建设指标体系作为法治中国建设的战略部署与重点任务，是考核评价各级公权力机关是否通过有效作为完成中央下达的法治建设预期目标，以及具体行为在促进目标任务落实方面达成实际效果的量化评价指标系统。所以，在目标要素选取上，一方面要以中央推进法治建设的顶层设计规划为目标导引和核心依据，使指标体系结构内容与中央法治建设目标任务在形式与实质层面保持高度契合，以达到从形式与实质、过程与结果维度有力推进目标落实的实际功效，做到“纲举目张”。另一方面，这种实际功效的发挥还必须依赖于指标体系内容在特定范围内的高度认知性和有效测度性等。因此，在指标设计时还应兼顾中国法治建设实践场域所蕴含的具有全局性、稳定性、可预期性的法治建设价值内核，考量在中国具有普遍意义的法治理念、法治文化传统和法律运行的载体与环节等“实践法治”要素，还应尽可能与我国的治理目标、治理体制、治理主体结构和治理实施机制有序衔接。

综上所述，以中国共产党十八大以来，特别是十八届三中、四中关于法治建设的目标任务为基点，法治建设指标体系可分解为若干项，即：“推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化；完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；推进依法行政，建设法治政府；保障公正司法，提高司法公信力；增强全民法治观念，推进法治社会建设；加强高素质法治工作队伍建设”等内容，以此作为法治建设指标体系的一级指标，是现阶段一种“相对合理主义”的设

^① 克利福德·科布，克雷格·里克斯福德：《社会指标的历史教训》，宾建成编译，《经济社会体制比较》，2011年第5期。

^② 姚建宗：《法治的多重视界》，《法制与社会发展》，2000年第1期。

^③ 张志铭，于浩：《共和国法治认识的逻辑展开》，《法学研究》2013年第3期。

计思路。其中，“推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化”的指标设定，主旨在于测度评价执政党在宪法法律范围履行治国理政权能，并通过建立健全党的权力运行与制约监督程序、建立健全遵章守纪、源头预防违纪违法工作机制，加强党章党规制度建设，运用法治思维和法治方式依法领导、支持人大、政府、政协、审判机关、检察机关履行职能，以实现党的领导方式和执政方式法治化的水平和状况。“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施”的指标设定，主旨在于测度评价立法机关在尊重社会发展客观规律、立法工作规律和广大人民群众意愿和利益的基础上履行立法职权，并通过坚持和完善人民代表大会制度，健全宪法实施和监督制度，完善科学民主立法体制，加强重点领域立法，以推进宪法为核心中国特色社会主义法律体系发展完善，加强宪法法律实施的水平和状况。

“深入推进依法行政，加快建设法治政府”的指标设定，主旨在于测度评价各级政府和行政机关依据宪法和法律赋予的职责权限，在法律规定的职权范围内，对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项社会事务依法进行管理，并通过创新执法体制、完善执法程序、推进综合执法、严格执法责任以建设法治政府的水平和状况。

“保障公正司法，提高司法公信力”的指标设定，主旨在于测度评价审判机关、检察机关依照法定职权和法定程序行使司法权，并通过改革优化司法管理体制、司法权力运行机制、司法行为规范体系，法律监督体制以建设公正高效权威司法制度，增强司法公信力的水平和状况。“增强全民法治观念，推进法治社会建设”的指标设定，主旨在于测度评价各级党委、政府和法律职能部门依据法定职责职能和工作目标开展法治宣传教育，健全普法宣传教育机制，推进多层次多领域依法治理，建设完备的法律服务体系，健全依法维权和化解纠纷机制以弘扬法治精神，建设法治文化，提升公民法治意识、培育法治治理生态的水平和状况。“加强高素质法治工作队伍建设”的指标设定，主旨在于测度评价执政党、权力机关、政府保障和推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化建设，提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，并通过完善法律职业准入、遴选、培养、交流、保障体制机制以建设高素质社会主义法治工作队伍的水平和状况。

上述设计思路的合理性、正当性在于：（1）遵循了新时期法治建设顶层设计方案和“实践法治”规律。自1978年起，随着“发展社会主义民主，加强社会主义法制”和“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”方针的确立，我国开始沿着“依法治国，建设社会主义法治国家”，“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”的路径探索实践。这一过程中执政党树立了“依法执政”的旗帜，人大确立了“建立中国特色社会主义法律体系”的目标，政府以“建立法治政府”作为努力方向，司法机关则意图通过渐进改革建立起“公正、高效、权威的社会主义司法制度”，社会方面则逐步践行“依法自治，全民守法”的要求。在这一系列整体性方略实施与引导下，我国催发了一系列制度性变迁，从制度安排、组织架构、人员配置、财政保障等方面搭建起了当前我国法治所赖以发展运行的支配性

结构基础。中国共产党十八大后，我国法治建设步入“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新阶段，随后十八届三中正式提出“推进法治中国建设”的战略构想，作出“依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的重要部署，并从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等环节设计全面推进依法治国基本方略贯彻落实的总体方案。2014年，十八届四中全会开创性地提出“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的历史性论断和法治建设总目标，“对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署”^①，明确了新的历史起点上法治中国建设的新目标、新路径、新要求。从我国法治建设顶层设计历史演变的历程看，十八大以来法治建设的顶层设计并非纯粹自上而下强制推行的“理性建构”产物，而是在遵循社会主义法治建设规律和发展阶段的基础上，对法治建设形势全面科学认知和价值理念理性审慎考量的前提下对我国法治发展的全局性、关键性问题提出的总体构想和实施方案。在改革进入“深水区”的新阶段，法治建设的体制改革、机制创新都有可能牵一发而动全身，法治作为一种稳定性、预期性的治理方式，只有在遵循顶层设计的基础上才可能避免法治建设过程中避重就轻、盲乱建设的乱象，才可能打破“部门、地方利益中心主义”的体制性障碍，为国家与社会治理法治化现代化建设提供系统性、整体性和协同性的目标导引和路径规划。法治建设指标体系作为整体型、综合型的量化法治评估系统，将其目标要素统摄于十八届三中、四中全会的目标规划和总体布局，并非只是一种对中央意志和政策性文件的简单复制与盲目照搬，而是一种遵循社会主义法治建设本质属性、道路模式、客观规律、发展阶段和目标要求的设计方案选择。如果指标体系与顶层设计目标相脱节，有可能使指标体系仍停留在“部门各自为政、地方自拉自唱”的初级阶段，指标体系所内含的对全局性法治建设传承导向、激励约束、评价测度的功能将可能异化为导向偏差化、激励碎片化、测度空心化。因此，选择这种设计方案，沿袭了法治建设的路径依赖和顶层设计的优化演进轨迹，契合了现阶段中国法治建设的总体价值目标和国情主义的法治建设规律，使指标体系在运作层面不仅仅具有对法治现状和当前职能目标完成情况的考核，还体现出其对法治建设未来预期的引领与刚性约束，可有效防止指标体系设计碎片化、离心化和失衡化。从另一个视角分析，这一方案也体现了“法治应当反映在从法律制定到法律实施的法律机制的各个环节之中”的设计思路^②。其中，第二到第五项指标指向的“狭义法治”与目前我国“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的法治工作基本格局大体一致，契合了中国法治实践的职能部门分工运行体制机制，易于理解和测评。之所以将“依法执政”纳入一级指标，是由于在中国共产党领导全国人民建设现代化的历史进程中，党在法治建设中的领导地位一直是国家治理体系的本质特征、主体要素

^① 习近平：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明

^② 朱景文：《法治的可比性及其评估》，《法制与社会发展》，2014年第5期。

和核心构造，党和法治的关系是法治建设的核心问题^①。从社会主义法治实践的各个环节来看，无论是科学立法、依法行政，还是公正司法、全民守法，都始终体现了执政党“总揽全局、协调各方”的功能与作用。因此，推进依法执政，实现执政党的领导方式和执政方式法治化，应该成为法治建设指标体系不可或缺的内容，将其纳入一级指标符合中国法治建设的本质属性和治理经验。而将法治工作队伍纳入一级指标，主要考量的是法治建设不仅依赖于法治职能的优化，也取决于法治工作队伍素质能力的高低。“‘依法治国，建设社会主义法治国家’是现阶段我国的改革路线或治国之策，改革能否成功，目标能否达到，其推进主体本身是一个前提和必要因素。”^②法治建设是一个高度专业化、职业化的治理过程，法治工作队伍是提高执政、立法、执法、司法成效和践行全民守法的关键主体，提升其专业水准和职业素养是保障法治系统有效运作的基础。将其纳入一级指标，体现了指标体系对法治建设组织人才保障和人力资源管理体系建设的关注，使指标体系兼顾对事和对人的绩效测度评估。因此，将上述指标统合分类设计，可将党的领导法治化、立法、执法、司法、守法、法治工作队伍建设等法治运行环节和具体工作要求有效融合，吸纳体制性进路与价值性进路设计模式的优势，彰显指标体系与本土资源和实践法治要素相协调匹配的特性，从而形成一套具有价值引领性和实践导向性的立体动态指标系统。

第二，契合地方、行业法治建设指标体系设计的共性要素。从实践基础分析，区域和行业法治评估的探索是法治建设指标体系设计的经验来源和信息基础。在我国，由于各地发展不平衡，许多“顶层设计”的实践基础来源于基层社会的先行先试和改革探索，中央的许多制度设计和改革举措往往是对地方改革经验的总结和提升^③，形成了一种中国特色顶层与基层良性互补互动的改革模式，这也是法治建设指标体系设计必须考量的重要因素。从地方法治建设指标体系设计实施层面考察，虽然各地区指标体系目标、表述、重点各不相同，但都基本沿袭了依法执政、立法、执法、司法、守法的指标共性。从行业法治建设指标体系分析，现有指标体系也基本是由与立法、执法、司法、守法职能相对应的人大、政府、法院、检察院、司法行政机关设计实施的，与这些目标要素一样基本契合了我国法律运行环节设置和法治建设格局。因此，以上述目标为一级指标的设计方案，可以有效总结和整合指标体系局部试点的信息与资源，为指标的细化设计和实施运行提供基础，有效降低在一个经济社会发展极不平衡的国度进行大规模法治建设一步到位“强制性”的评估费用，减少考核主体和考核对象的排斥反应。而且，这些一级指标内容表述上集中凝练，逻辑结构严谨科学，在现实素材、评估资源、公众认知度等方面有比较优势，在评估技术上也适应于指标使用者对指标的理解判断和实施评估所依托的信息基础，可以有效降低指标设计和考核的认知成本、执行成本、协调成本、监督成本和

^① 习近平：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明

^② 张文显、卢学英：《法律职业共同体引论》，《法制与社会发展》，2002年第6期。

^③ 俞可平：《拓展地方改革空间》，《中国改革》2012年第3期。

实施风险，提高预期可信度和实效性。

第三节 指标体系之分解：以“部门本体性职能—区域层级性职能”为基准

在法治建设指标体系中，一级指标作为整体战略级目标，由于内涵宏观抽象，外延复杂多元，在具体操作时难以测度考核，必须对其进行进一步的分解细化。与国际社会法治指数不同，我国法治建设指标分解的应然效能，一方面，为了使考核主体简便直观地监测评价一级指标落实效果，便于及时评估对比法治建设的实际成效，诊断法治建设的问题并采取矫治改进措施。另一方面，法治建设指标分解还应能将法治建设的长期、中期、近期目标和职能任务简化标识，并将其层层渗透进各级组织内部，形成在显性管理^①框架下的激励约束，保证中央层面的法治建设目标任务在基层得到统一有效执行。

在我国，法律（尤其是国家权力机关制定的法律）作为国家政权建设的重要手段与目标，其主要作用甚至不仅仅是确认社会秩序与规范，而是“被当做一种建国方略”，以推进对现代社会秩序的全面改造和重新建构。^②在这一过程中，在国家权力主导下，我国法治建设基本上形成了韦伯所谓的“科层制”形态^③，即：从中央到地方搭建起了等级分明、职责明晰、分工明确的党委、人大、政府、审判、检察、司法行政等法治建设职能部门架构；选任了一批任期固定，职责明确，受过严格专业培训并具有丰富的治理经验的党员领导干部、行政官员和法律职业者；以党员领导干部、行政官员和法律职业者为核心的工作队伍是提升法治建设成效的关键主体；各级职能机构和法治工作队伍成员被要求在成文化、技术化的法律、程序、政策和行为准则约束下各司其职，履职履责，完成上级部署任务。基于这套“科层制”形态，国家上层建筑系统通常利用国家立法、行政指令和具有规划导向功能的政策性文件^④为下一级党委政府和立法、执法、司法等职能部门确立具体工作方向和重点，并通过动员激励机制将上级确立的目标规划逐条逐块分解细化并渗入常规性的科层组织机构（党委、人大、政府、法院、检察院、司法行政机关等部门），辅之以考核奖惩机制，以自上而下传递部署和自下而上响应执行相结合的方式推动法治建设。在这类模式的长期实践中，我国在纵向层级性安排和部门本体职能性安排层面形成了各主体在职能、权力、利益、责任、效果等基本要素的动态互动过程中建设法治的运作形态与实践主轴，形成了一套法治建设职能制和层级制结合的“条块关系”

^① 杨永福：《复杂性科学和管理理论》，《管理世界》，2001年第2期。

^② 蒋立山：《中国法治发展的目标冲突与前景分析》，《法制与社会发展》2009年第1期

^③ 参见[德]韦伯：《支配社会学》，康乐，简惠美译，广西师范大学出版社，2010年版。

^④ 如国务院的《全面推进依法行政实施纲要》，中央政法委员会《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》，中央宣传部、司法部《关于在公民中开展法制宣传教育的第六个五年规划（2011—2015年）》等

治理结构，这也是中国特色社会主义法治道路和模式的有机组成部分。要选择设计一种能够保证指标分解科学性并能持续产生激励绩效和治理功效的机制，应该考虑这种“条块关系”治理结构的特点。

根据上述目标要素的特点，首先，在部门本体职能层面上，可以根据法治建设党委、人大、政府、审判、检察等部门的本体职责任务对指标进行分解细化设计。如推进依法行政，建设法治政府一级指标，分解为健全推进依法行政的领导体制和机制，提高制度建设质量，规范行政决策程序，规范行政执法行为，强化对行政权力的制约和监督，推进政府信息公开等二级指标，将长期性、指导性、概括性的目标要素转化为分类化、明晰化、可视化职能任务和工作要求。通过横向层面的分解，使二级指标契合各类职能部门在法治建设中所承载的功能特点，形成以“部门-职能”为基础的指标矩阵。其次，在纵向层级区域职能层面上，可以按照中央—省(自治区、直辖市)—市(自治州)—县(不设区的市、自治县、市辖区)的层级行政区域职能为指标分解的另一基点，在分析不同层级行政区划独立单位在党的领导法治化、立法、执法、司法、守法和法治工作队建设的具体权限、职能任务和作用范围的基础上，结合法治建设目标要素与各层级区域职能任务的特点分解细化指标，形成“层级-职能”的指标矩阵。

一方面，通过这类指标分解方法可以建构起一套“纵到底、横到边”的分层化、分类化、系统化的指标体系，使每一项指标直接依附于法治建设组织体系内具有一定管理权限和利益归属，并承担相应法治责任的责任单元(领导班子、领导干部)，对应特定区域领导集团和特定区域内职能部门的职责岗位，从而形成一整套在“条块关系”治理结构基础上各地区、各部门主体间权责利明晰的“产权合约”(或称“指标合约”)，建立起法治建设的“排他性产权”。通过这种指标合约促使各级责任单元在每一项单一指标的引导下对辖区内、部门内的法治建设牵总头、负总责，在重复性博弈的框架下持续激励各责任单元在指标体系考核运行过程中围绕指标合约所设定的“法治建设目标线”和共识性权力责任条款各安其位、各司其职、各尽其责，最大限度推进法治建设创效活动，保证中央层面的法治建设目标任务在本体职能和纵向层级层面有效传递并得到统一有效执行。

另一方面，由于指标合约中各类条款(即指标考核的具体内容)的明晰化，考核主体可以通过每一项指标及其统计得分监测评价特定区域和关键职能部门法治建设的具体情况，明确测度法治建设关键环节驱动因素的变化程度，有效减少集体、个人行为的模糊地带和不确定性，避免各主体因机会主义、搭便车、偷懒等所造成的权力越位缺位错位和问责失灵，从而使因职能部门或内部执行者的行为偏差而引致的立法不科学、执法不严、司法不公等负外部性现象经由可观测的细化指标受到约束，将负外部性产生的社会成本通过指标体系更为明确地纳入职能部门和内部执行者的成本函数，将“外部性内部化”。这种分解方法可以在源头机制设计上将法治建设的目标任务转化为自觉行动，将外部压力转化为内部激励，将外在约束转化

为内在约束，达到激励约束效应，形成纵向和横向职能部门彼此配合、相互促进、动态平衡的法治建设动力机制，促进法治建设的效益最大化。

第四节 指标类型之选取：以改革成效指标、实施成效指标和主观成效指标为内核

一、三级指标设定。三级指标也称为具体指标，是二级指标集的进一步细化，在指标体系中具有直接操作考核的功能。在法治建设指标体系中，三级指标量化考核所指向的是“法治建设成效”，这就决定了三级指标设计必须体现鲜明的实效导向特征，必须采用“看最后的事物、收获、效果和事实”^①的实用主义设计进路。在建设中国特色社会主义法治体系、法治中国建设的新形势下，法治改革和宪法法律实施是法治建设的两条主线^②。因此，在对“法治建设成效”进行考核时，不仅应注重测度评估各级职能部门依据宪法法律及相关规范性文件，在一定时间段内履行法定职能所产生“工作结果”^③；而且，还应将各级职能部门在特定时间段内完成落实中央部署改革目标任务的业绩和实际效果纳入考核评价范围，使指标体系体现宪法法律实施成效和法治改革成效两个考核维度。除此之外，对“法治建设成效”的评估还应注重公众对法治建设实际效果的认知态度和主观感受，有效反映法治建设对终端客户（公众等利益相关者）的实质性影响。因此，可以通过选取改革成效、实施成效和主观成效三种三级指标类型对“法治建设成效”进行量化测度。

二、改革成效指标设定。在法治实践场域，改革不仅包括改变法律或规则，还包括改变法治治理的手段、方式和方法^④。从这个意义上说，改革成效指标可以从制度性改革成效指标和机制性改革成效指标两个类型进行归纳设计。其中，制度性改革成效指标主要是测度评估考核对象按照改革目标建立健全相关法律、法规、行政规章、行为规则等制度，为法治治理提供“良法体系”的情况。如在规范行政执法行为二级指标中，设置执法全过程记录制度、行政执法人员持证上岗和资格管理制度、行政裁量权基准制度等建立健全三级指标，对行政执法部门完善相关制度以保障行政执法行为过程规范与结果公正的情况进行测评。机制性改革成效指标则主要是监测评价考核对象健全完善与立法、执法、司法、守法等法治运行环节相关的工作方式、方法，以推进职能优化和改革任务落实的水平和状况。如在推进民主立法

^① 威廉·詹姆士：《实用主义》，陈羽纶、孙瑞禾译，商务印书馆，1979年，第26-31页。

^② 参见张文显：《全面推进法制改革，加快法治中国建设——十八届三中全会精神的法学解读》，《法制与社会发展》，2014年第1期；江必新：《怎样建设中国特色社会主义法治体系——认真学习党的十八届四中全会〈决定〉》，《光明日报》，2014年11月1日；徐汉明：《法治的核心是宪法和法律实施》，《中国法学》，2013年第1期。

^③ Richard. S. Williams(1998), Performance Management, London: International Thomson Business press, PP. 93, 173.

^④ 参见喻中：《改革中的法治与法治下的改革》，《北京日报》，2014年6月30日。

的二级指标中，设置接受社会立法询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全，有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制，法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制健全完善等，反映测评立法机关健全完善相关工作方式、方法以保证立法广泛聚集民智、充分反映民意、集中体现人民利益的水平和状况。改革成效指标的优点在于考核主体可以直接获悉特定的制度和工作机制是否建立健全的评估信息，不足之处在于有些制度和工作机制虽然健全完善，但却难以付诸实施，“书本上”制度规则与其最终转换为“行动上”的实施成效没有直接关联性，易造成“测不准”的现象，需要引入其他指标类型提升考核评估的科学性。

三、实施成效指标设定。“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”^①。亚里士多德曾把良法和法律实施（法律遵守）作为法治的两个必要条件^②。相对于改革成效指标侧重于对制度和机制建立健全情况的评价，实施成效指标更能准确测度法治从应然转化为实然、从静态规范转化为动态实践的实际效果，从而使对“成效”的评估更具客观性。因此，在指标类型选取时，应将实施成效指标纳入设计考量，以测度职能部门及内部执行者是否依照法律规定的职能职责依法、规范、有效行为，以及行为的实际效果。如评价“完善人权司法保障制度”二级指标，可以通过设置保障公民、法人、其他组织在诉讼活动中各项合法权益的制度执行规范，案件办理期限无违反法律规定的情形，减刑、假释、保外就医、暂予监外执行活动程序规范，侦查起诉审判环节律师辩护代理工作机制运行规范等三级指标，测度评估审判、检察机关依法依规履职履责以推进人权司法保障的实际水平和状况。以上两类指标作为客观指标群，主要以考察“是否”、“有无”、“多寡”等客观事实为标准，可以从客观维度反映法治建设的实际状况。当前，由于我国统计部门和各法律职能机关内部已建立起纵横沟通、条块相连的综合数据统计管理系统，统计调查、咨询、应用等制度和运行机制也相对健全，考核主体可以直接从有关机构取得评估数据，信息获取具有长效性和高效性的优势。

四、主观成效指标设定。客观指标群仅仅反映了法治建设成效的一个侧面，其未必能完全“匹配化”、高度“关联化”反映法治建设的真实状态，所以，需要主观评估来对冲失真风险^③。“从治理(Governance)的理论视角看，政府的绩效只能通过社会的认可和建构才能得以形成”^④。随着公众法治意识的增强和善治体制的逐步完善，公众参与国家、政府和社会治理成为一种新常态。法治作为现代社会的公共品，公众是这一公共品的消费者、参与者和评判者，其主观感受和内在体验是反映法治建设成效的另一个重要维度。要对法治建设成效进行全面评估，还应测度作为消费者的公众对法治建设实际效果的主观感受，反映社会心理对法治建设的认知度，

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2014年10月23日

^② 参见[古希腊]亚里士多德著：《政治学》，商务印书馆1965年版，第199页。

^③ 唐明良：《法治政府指标体系构建中的几对关系及其呈现》，《浙江学刊》，2013年第6期。

^④ Lynn Jr., L. E., J., H. C., & Hill, C. J. 2001. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 233—261.

反映人民群众对法治建设的支持度与满意度^①。因此，在指标设计时，应将“利益相关者导向”的“主观成效指标”纳入指标评估单元（如在三级指标中设置公众对司法公正的满意度和对司法公信力的认同度等指标），形成多样化的主观指标群，以此测度公众（人大代表、政协委员、专家学者、新闻媒体、普通民众等）主观认知的法治建设实际效果，达致主客观指标之间的协调平衡。这一类型指标的引入，一方面有利于从指标设计上使法治建设业绩实效与公众的认同度、满意度和支持度相结合，遏制某些地方领导集团在法治建设中“重显绩、轻潜绩”，“重官威、轻民意”的弊端。另一方面，可以保障公众通过指标体系评估表达利益诉求，参与合作共治，多方协同推动法治建设战略目标的实现。在评估操作层面，这一指标评估可以通过调查问卷、抽样调查等形式获取数据，在运作时可由独立的第三方评估机构具体执行，利益相关群体广泛受访，规避职能部门“既当运动员、又当裁判员”的现象，形成“协同参与式”的评估模式，实现考核评价的客观性、民主性和科学性。

概而论之，这三种类型化指标的有效整合，既可实现对法治建设成效的客观测度，又可反映利益相关者对法治建设的主观感受；既可以对相关职能部门职能实施成效进行评估，有效考核“政府是否透过法律和在法律之下行事”^②，还可测度职能部门依照法治建设顶层设计目标进行制度改良、机制创新的质量与进度，有效考核政府是否在“良法善治”的价值框架下行事，使三级指标实现全面客观科学测度评估法治建设成效的功能。

^① 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》，《法制与社会发展》，2014年第1期。

^② 戴耀廷：《香港的法治指数》，《环球法律评论》，2007年第6期。

第七章 模本运行：“法治中国”建设指标体系和考核标准实践

第一节 法治建设指标体系

为了使法治建设指标体系及考核标准体现建设“法治中国”的目标任务、基本要求，并符合全面与特色相结合、客观与主观相结合、协调与简便相结合、实用性与适用性相结合、可计量与可比较相结合的设计原则^①，课题组在广泛吸纳专家公众意见，反复调研、咨询、论证、分析、判断、修改、取舍的基础上，提出“推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化；完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；推进依法行政，建设法治政府；推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化；推进公正司法，完善人权司法保障制度；依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化；推进依法治理，建设法治社会；推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设；加强高素质法治工作队伍建设”9个一级指标，涵盖具有宏观指导性的“法治中国”建设战略目标，构成了法治指标的严密体系。为了对一级指标系统有详实的测度与评判，相应设置了60个二级指标，并将二级指标细化为406个三级指标，从而构成了评价法治中国建设的指标系统。运用这个指标系统，既可以直接观测、度量、评价法治中国建设进程、状况及水平，又可以通过实施观测、度量、评价，对偏离法治建设指标体系的诸多情形予以引导、矫正，从而在制度完善、运行现状、预期目标实现等方面助推法治中国建设。一级指标及项下指标的设定依据与可行性分析如下：

一、推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化。政党领导是现代国家治理的基本特征，在现代国家政治活动中，政党是最活跃、最有影响力的政治主体。^②在民主政治的条件下，政党参与政治，实现对国家或社会的领导应该按照法治的要求进行。依法参与政治，依法实施对国家和社会的领导，是法治国家对政党活动的基本要求。作为根本大法的我国宪法确立了中国共产党在国家的领导地位，党的执政地位宪法化，既使党执掌国家政权具有合法性，又表明中国共产党是我国唯一合法的执政党，是推进国家治理体系和治理能力现代化建设的核心力量。改革开放以来，党在总结国内经济文化社会建设和国外政党执政经验教训的基础上，逐步认识依法执政的规律及其极端重要性，并在改革开放的历史进程中不断加强民主法治建设，推行依法执政。党的十六届四中全会首次提出“科学执政、民主执政、依

^① 同上。

^② 参见王沪宁《比较政治分析》，上海人民出版社，1987年，第111页。

法执政”；党的十七大将这三项执政原则写入党章；党的十八大和十八届三中全会进一步强调，“法治是治国理政基本方式”，“紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革”。这表明“依法执政”已经成为国家政治制度及党的建设的重要原则，也成为了“法治中国”建设的根本保证和重要标志。“依法执政”总要求是，党必须带头遵守体现人民根本利益及共同意志的宪法法律，必须坚持法治中国建设的基本方略，领导人民制定法律，在宪法和法律的范围内活动，采取措施保证宪法法律的统一正确实施，不断推进国家经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设的法治化、科学化及现代化，以法治理念、法治思维、法治方式、法治体制、法治程序保证党领导人民有效治理国家。其基本要求是：依法执政的党内规章制度体系基本形成，党组织、党员领导干部善于运用法治思维、法治方式治国理政的意识与能力明显增强；党的领导体制、执政方式、决策程序健全完善；党内民主制度建立健全；党的权力运行制约和监督体系健全完善；加强党对人大立法工作的领导，支持人大及其常委会依法行使重大事项决定权、依法开展选举任免工作；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度坚持与完善；党的民族政策全面正确贯彻落实；基层民主建设得到加强。可以设置以下指标来测度。

1、大力培育以人为本、执政为民的执政理念与依法科学民主执政意识。执政理念与执政意识是执政党在执政过程中体现出来的根本价值取向和目标定位，决定着执政的大政方针与战略策略能否有效贯彻的重大根本性、全局性问题。当前一些党政领导干部中仍存在官僚主义、形式主义、主观主义等理念偏差与法治意识缺陷，严重影响了党执政能力、执政水平和执政成效的提升。在全面深化改革和推进法治中国建设的进程中，“为人民服务”、“以人为本、执政为民”，始终是检验中国共产党一切执政活动的“准星”和“标尺”，着力培育符合治理现代化要求的先进执政理念与执政意识，始终关乎巩固党的执政地位、关乎党的执政能力提高，更关乎实现党领导方式和执政方式的科学化与法治化。党的十八大提出了“全面加强党的思想建设、作风建设”，“坚定理想信念，坚守共产党人精神追求”，“坚持以人为本、执政为民，始终保持党同人民群众的血肉联系”的新要求；十八届三中全会作出了“加强和改善党的领导”，“建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党”，“依法执政”的新部署；十八届四中全会强调“党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本保证”、“必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程”。本指标以前述要求部署为依据，设置了党委（组）中心组开展党性教育与法治专题学习（讲座），年度学习中国特色社会主义基本理论与宪法法律等内容、人员、时间、效果、考核“五落实”情况，领导干部的法律知识培训纳入党校和行政学院培训规划，法学专家巡回报告会、法学论坛等活动开展情况，每年集中法律知识学习（上岗、易岗、任职前培训）等，以测度和客观评价党组织、党员领导干部“以人为本、执政为民”的理念植根状况，又为其弘扬社会主义核心价值观提供导引。

2、健全和完善党的领导体制。加强和改善党的领导，体制是关键。法治中国建设和国家治理现代化目标的确立，要求党必须从过去主要依靠政策手段进行管理转变为主要依靠法律手段进行治理，要求实现党的领导的法律基础、机构设置、隶属关系、权限划分、制度规范和运行程序的法治化、规范化和现代化。为此，党的十八大作出了“全面加强党的组织建设、反腐倡廉建设、制度建设”，“完善党的代表大会制度”的决定；十八届三中全会把“加强民主集中制建设，完善党的领导体制和执政方式”作为深化党的制度建设改革重要内容；十八届四中全会强调“健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序”。本指标以前述要求为依据，围绕党内法规体系与国家法律和地方性法规有序衔接；对党内法规与法律法规衔接审查、批准、备案；党的领导方式和执政方式法治化水平明显提高；党委（组）、工作机构及主要负责人的权力清单、党的代表大会制度，党代会差额提名、差额选举的党内选举制度、乡镇党代会年会制试点、县（市、区）党代会常任制试点、党代会代表提案制等节点问题设立指标，用以测度和评价党的领导体制的健全与运行状况，为完善党的领导体制提供参照和实施路径。

3、健全和完善党委决策程序制度。经验与教训都表明：执政党的决策正确与否关系到党和国家各项事业发展的成败。避免重大事项决策的随意性，减少人为因素在决策中的影响，其关键在于健全和完善党的决策程序，规范决策行为，并制度化和程序化，使党的决策指向把握规律性，具有科学性，实现有效性。正所谓，公正严密科学的程序是法治和人治之间的根本区别，也是依法决策、民主决策、科学决策的必要“关口”。针对党的决策程序中存在议事规则、重大决策合法性审查和社会稳定风险评估制度不健全，决策事项合法性审查、修改或撤销机制不完善，法制（法务）和法律顾问制度建设滞后等，党的十八大提出了“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序”，“建立决策问责和纠错制度”的新要求；十八届三中全会强调“完善规范性文件、重大决策合法性审查机制”，“必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”；十八届四中全会强调“完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通”。本指标以前述要求为依据，选择和设置党委（组）议事规则、重大决策程序制度，重大决策的合法性审查和社会稳定风险评估制度，对不合法的决策事项的修改完善或撤销机制，重大事项、重要干部任用全委会票决制，把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩纳入政绩考核指标体系，把能否遵守法律、能否依法办事作为考核干部重要内容，相同条件下优先选拔使用法治素养好、依法办理能力强干部的制度和程序，法律顾问制度建立健全等，以测度和评价党的决策程序科学化、法治化、规范化状况。

4、建立健全党内民主制度。党内民主是党的生命。党内民主制度要求以民主原则配置党内权力，调整党内关系，规范党内生活，使民主成为党内政治生活的秩序

形式和基本方式。它是完善党的领导体制和执政方式的重要制度，是党的思想建设、组织建设、作风建设的重要载体，是贯彻民主执政理念、落实民主集中制原则的有效实施机制。考核评价党内民主制度的落实情况，关键是考核评价当前制度是否有效保障党员主体地位和民主权利，党务公开、党内基层民主制度是否完善等。党的十八大以来强调“积极发展党内民主，增强党的创造活力”，“坚持民主集中制，健全党内民主制度体系，以党内民主带动人民民主”，“健全党员民主权利保障制度”，“加强社会主义民主政治制度建设”，十八届四中全会进一步强调“善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一”。根据这些规定要求，本指标选择和设置党务公开，新闻发布制度，党内情况通报与社情民意反映制度，邀请党代表列席党委常委会和全委会制度，党务公开专项巡视工作制度，党员知情权、参与权、选举权，党员定期评议基层党组织领导班子制度，党员旁听基层党委会议，基层党代表列席同级党委有关会议等指标，以测度和评价党内民主制度建设与运行状况。

5、建立健全党的权力运行制约和监督体系。建立健全党的权力运行制约和监督体系是从体制上保障决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保党组织、党员领导干部按照法定权限和程序行使权力的关键所在。党的十八大强调“坚持民主集中制”，“严格执行党风廉政建设责任制”，“健全纪检监察体制”；十八届三中全会强调“加强反腐败体制机制创新和制度保障”，“完善和落实领导干部问责制，完善从严管理干部队伍制度体系”等，十八届四中全会进一步强调“严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任”。据此，本指标选择和设置党委（组）例会制度、表决制度，设置干部考核、评价、选拔、任用机制，选拔任用干部制度，新闻发布制度，综合考核制度，党务公开制度，专项巡视工作制度等指标，以破解党内权力运行制约和监督体系健全及运行状况的测度评价难题。

6、加强党对人大立法工作的领导。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。依法执政，必须坚持党领导立法保证执法、支持司法、带头守法。党领导立法是确保党的主张通过法定程序成为国家意志的重要途径和形式。十八届四中全会强调“加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序”。据此，本指标选择和设置党对立法工作领导的体制机制建立健全、党对立法工作重大问题的决策程序规范、涉及重大体制和重大政策调整报党委决定，人大常委会党组向党委报告地方性法规制订和修改等重大问题、党委审定人大党组提出的地方性立法规划与计划、讨论重要法规、规范性文件草案制度建立健全等指标，以测度和评价党对人大立法工作领导的运行状况。

7、支持人大及其常委会依法开展选举任免工作、行使重大事项决定权。坚持支持人大依法选举任免国家机关工作人员与党管干部原则有机统一，是党对国家工作依法领导的重要实现形式。一方面，要善于通过法定的方式和程序，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员。另一方面，要支持人大依法开展选举任免工

作，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的有效领导。人大及其常委会依法行使重大事项决定权，既是宪法和法律赋予的重要职责，也是实现党的主张通过法定程序成为国家意志的重要途径和形式。深化党的建设制度改革，加快法治中国建设，必然要求党对国家、社会重要事务的主张和意图经过法定程序成为国家意志，党逐步从过去习惯于运用党的政策形式处理国家事务，向善于运用法律形式处理国家事务转变，使党的决策以法律的形式实现对国家经济政治文化社会生活的全面领导。党的十八大以来中央关于“坚持党管人才原则”、“善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员”，强调“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关的作用”，“推进人民代表大会制度理论和实践创新”；十八届四中全会进一步强调“把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来”。据此，本指标通过选择和设置党委每年听取同级人大党组工作汇报，支持保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、重大事项决定权和选举任免权等法定职权制度健全，支持人大及其常委会作出的决议、决定遵守执行的制度，坚持党管干部原则与人大依法选举任免干部相结合的制度，在任期内确属需要提请选举和任免国家机关工作人员的，严格履行法定程序的制度健全完善等指标，以测度和评价党委支持人大及其常委会依法开展选举任免工作、行使重大事项决定权的运行状况。

8、坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。中国共产党领导的多党合作和政治协商是我国的一项基本政治制度。加强和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，关键在于坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”原则，规范协商内容、明确协商程序、拓展协商形式等制度建设，充分发挥各民主党派和无党派人士政治协商、民主监督、参政议政的职能，着力推进中国共产党领导的多党合作和政治协商制度化、程序化、科学化。党的十八大以来强调“完善协商民主制度和工作机制”，“把政治协商纳入决策程序”，“深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商”，“完善人民政协制度体系”，“拓展协商民主形式”；十八届四中全会进一步强调“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化”。针对政治协商体制机制运行中的薄弱环节，吸收实践中的经验，从完善党执政方式的科学化，发展和完善中国特色社会主义民主政治出发，本指标设置与各民主党派、工商联、无党派人士代表政治协商制度，开展界别协商、对口协商、专题协商和提案协商机制，党委向民主党派、工商联、无党派人士代表通报工作情况制度等指标，以测度和评价中国共产党领导的多党合作和政治协商制度完善程度与运行状况。

9、坚持党的民族政策和民族区域自治制度。党的民族政策是党坚持民族平等，保障少数民族合法权益，维护民族团结，依法巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系的重要表征。考核评价党的民族政策和民族区域自治制度贯彻落实情

况，重要内容是贯彻落实党的民族政策的规划、机制、措施是否得力，是否通过制度建设有效保障民族平等和民族团结，促进各民族共同发展繁荣。从实践看，党历来重视民族政策的贯彻实施。党的十八大提出“全面正确贯彻落实党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度”，十八届三中全会强调“贯彻党的民族政策，保障少数民族合法权益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系”，十八届四中全会把坚持和完善民族区域自治制度作为推进社会主义民主政治法治化的重要组成部分，《中华人民共和国民族区域自治法》将民族政策上升到法律规范，提供法律保障。据此，本指标设置了支持民族地区加快发展的规划、政策措施，支持民族地区立法规划，涉及民族因素的突发事件依法协调处理机制，民族工作发展评估建设体系、监督检查机制、考核制度等指标，以测度和评价党的民族政策和民族区域自治制度贯彻落实状况。

10、加强基层民主建设。“发展基层民主”既是完善人民民主制度的基础性工程，也是推动党的民主执政、科学执政、依法执政的重要举措。基层民主建设包括以村民自治为核心的农村基层民主建设、以社区居民自治为核心的城市基层民主建设、以职工代表大会为核心的企事业单位基层民主建设，构成了我国基层民族政治建设的科学体系。评价基层民主建设成效，关键是考核当前基层民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等体系建设是否达到应有的标准和目标。党的十八大强调“完善基层民主制度”，“健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”，“健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度”；十八届三中全会强调“发展基层民主”，“健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制”，“建立健全居民、村民监督机制”，“加强社会组织民主机制建设”等。十八届四中全会强调“发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法治观念、法治为民的意识，提高依法办事能力”等。本指标以前述要求为依据，设置了乡镇（街道）民主决策制度建设与监督规范，乡镇（街道）政务公开制度建设与监督规范，乡镇人大监督职能制度建设与监督运行，村（居）民委员会直接选举落实成效，选民直接参选率，开展村务公开民主管理示范单位创建活动，事业、企业单位（国有、民营等）工会、职代会、事务公开制度建设与监督规范等指标，用以测度和评价基层民主政治建设的制度建立及运行状况。

表1 推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化指标体系

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
推进依法执政，实现	依法执政的党内规章制度体系基本	1. 大力培育以人为本、执政为民的执政理念与	1	党委（组）中心组每年开展党性教育与法治专题学习（讲座）不少于2次，年度学习中国特色社会主义基本理论与宪法法律内容、人员、时间、效果、考核“五落实”。
			2	领导干部的法律知识培训纳入党校和行政学院培训规划
			3	定期开展法学专家巡回报告会、法学研究论坛等活动正常

党的 领导 方式 和执 政方 式法 治化	形成， 党组 织、党 员领导 干部善 于运用 法治思 维、法 治方式 治国理 政的意 识与能 力明显 增强； 党的领 导体制 、执政 方式、 决策程 序健全 完善； 党内民 主制度 建立健 全；党 的权力 运行制 约和监 督体系 健全完 善；加 强党对 人大立 法工作 的领导 ，支持 人大及 其常委 会依法 行使重 大事项 决定	依法科学 民主执政 意识	4	领导干部每年集中法律知识学习（上岗、易岗、任职前培训）不少于 40 学时
		2. 健全和 完善党的 领导体制	5	党内规章体系建立健全，与国家法律、法规有序衔接；对党内规章与法律法规衔接审查、批准、备案工作规范；党的领导方式和执政方式法治化水平明显提高。
			6	党委（组）、工作机构及主要负责人的权力清单建立健全，权力界定科学明确，行使程序规范
			7	党的代表大会制度健全完善，党代会差额提名、差额选举的党内选举制度规范运行。
			8	乡镇党代会年会制试点运行规范
			9	县（市、区）党代会常任制试点深入推进
			10	党代会代表提案制全面推行
		3、健全和 完善党的 决策程序	11	党委（组）议事规则、重大决策程序制度健全，运行规范
			12	党委（组）重大决策的合法性审查和社会稳定风险评估制度完善
			13	党委（组）对不合法的决策事项的修改完善或撤销机制建立健全
			14	重大事项、重要干部任用全委会票决制建立健全
			15	把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩纳入政绩考核指标体系建立健全
			16	把能否遵守法律、能否依法办事作为考核干部重要内容，相同条件下优先选拔使用法治素养好、依法办理能力强干部的制度和程序建立健全
			17	党委（组）法制（法务）工作机构或者聘请常年法律顾问制度建立健全
		4. 建立健 全党内民 主制度	18	党内民主制度体系健全完善
			19	党内情况通报与社情民意反映制度健全、运行规范
			20	党员知情权、参与权、选举权落实到位，党员定期评议基层党组织领导班子等制度健全完善
			21	党员旁听基层党委会议的试点规范运行
			22	基层党代表列席同级党委有关会议的试点规范运行
		5. 建立健 全党的权 力运行制 约和监督 体系	23	党委（组）例会制度、表决制度建立健全
			24	领导干部考核、评价、选拔、任用机制健全完善；选人用人程序规范，公信度提高
			25	党委定期举行新闻发布会或者坚持对重大问题和决定事项新闻发布的制度建立健全
			26	党组织领导干部述职、述廉与述法相结合的综合考核制度建立健全，落实到位。
			27	党组织、党员遵守法律党内法规制度情况检查考核落实到位
			28	除依照法律法规应当保密外，党内事务应当及时向党员公开，涉及经济社会发展和公民、法人及其他组织权利义务的重大决策，应通过平面、影视、网络等便于公众知晓的方式及时公开。党务公开制度健全，党务公开平台运行规范。

权、依法开展选举任免工作；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度坚持与完善；党的民族政策全面正确贯彻落实；基层民主建设得到加强。		29	党务公开专项巡视工作制度健全，规范开展	
		30	党员违反党纪、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全	
	6. 加强党对人大立法工作的领导		31	党对立法工作领导的体制机制建立健全
			32	党对立法工作重大问题的决策程序规范
			33	地方性立法涉及重大体制和重大政策调整，报同级党委或层报省级党委直至中央决定的制度健全，程序规范
			34	有地方性立法权的人大常委会党组向同级党委直至省级党委报告地方性法规制订和修改等重大问题的制度健全，程序规范
			35	党委审定人大党组提出的地方性立法规划与计划、讨论重要法规、规范性文件草案制度建立健全，程序规范
		7. 支持人大及其常委会依法开展选举任免工作、行使重大事项决定权		36
			37	支持保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、重大事项决定权和选举任免权等法定职权制度健全，程序规范
			38	支持人大及其常委会作出的决议、决定在本区域内遵守执行的制度健全完善
			39	坚持党管干部原则与人大依法选举任免干部相结合的制度健全完善
			40	在任期内确属需要提请选举和任免国家机关工作人员的，严格履行法定程序的制度健全完善
	8. 坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度		41	与各民主党派、工商联、无党派人士政治协商制度健全完善
			42	开展界别协商、对口协商、专题协商和提案办理协商渠道畅通，机制完善。
			43	党委向民主党派、工商联、无党派人士通报情况的制度建立健全
	9. 坚持党的民族政策和民族区域自治制度		44	支持民族地区加快发展的规划明确，政策措施落实到位
			45	支持民族地区立法规划措施有力，成效明显
			46	涉及民族因素的突发事件依法协调处理机制健全完善
			47	支持民族事业发展的评估体系完善，监督机制健全，考核制度落实
	10. 加强基层民主建设		48	推进乡镇（街道）民主决策制度建设有力，监督规范运行到位
			49	推进乡镇（街道）政务公开制度建设有力，监督规范运行到位
			50	推进乡镇人大监督职能制度建设有力，监督运行成效明显
			51	推进村（居）民委员会直接选举全面落实、成效明显，选民直接参选率不低于省规定标准
			52	推动开展村务公开民主管理示范单位创建活动规范
			53	推动事业、企业单位（国有、民营）工会、职代会、事务公开制度建设有力，监督规范运行到位

二、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施。法律是治国之重器，良法是善治之前提。以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系是中

国特色社会主义法治体系的前提和基础。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。“立法是国家的核心”^①，它是一国的国家机关依照一定程序、制定或者认可反映统治阶级意志，并以国家强制力保证实施的行为规范的活动。在我国，它是党的主张和人民意志相统一的体现，是对党的路线方针政策的定型化和法律化，是对全国人民根本利益的法律表达和法治保障。经过60余年特别是改革开放以来的实践，社会主义法制建设实现了“有法可依”的目标，正在实现从“有法之治”到“良法之治”的转型跨越。党的十八大以来中央强调“坚持人民主体地位，推进人民代表大会制度理论与实践创新，发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用”，“必须全面推进科学立法、民主立法、依法立法”，这为新时期新形势下坚持和完善人民代表大会制度，推进科学民主与依法立法提供了行动指南。全面推进科学民主与依法立法是一项系统性工程，其首先是一种理念引领，包括遵循法规所调整的社会关系的客观规律和立法工作本身的规律，准确反映经济社会发展的需要，坚持法制统一，坚持公平正义、协调平衡好各方利益等。其次是一种制度规范，包括制订立法计划和规划，立改废的均衡常态化，健全立法起草、论证、协调、审议、听证、后评估等机制。其三是一种工具理性，体现为立法技术手段的运用，特别是体例和语言的规范化等。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施的基本要求是：坚持和完善人民代表大会制度，保障宪法法律统一正确实施。坚持科学立法、民主立法、依法立法；立法质量和水平明显提高。在指标设计方面，可以从以下方面进行考核评价。

1、坚持和完善人民代表大会制度。一个国家实行什么样的政治制度归根到底是由这个国家的国情和性质决定的。唯物史观告诉我们政治制度作为上层建筑的重要组成部分，必须适应经济基础，适应生产力，适应物质生活条件发展变化。我国人民代表大会制度的建立，是中国近现代历史发展的必然结果，各族人民在党的领导下通过人民代表大会制度将国家和民族的前途命运牢牢掌握在自己手中。发展和完善人民代表大会制度有利于保障人民当家作主，集中体现了国家政权的根本性质，国家发展的根本任务和国家活动的根本原则。实践证明，人民代表大会制度是符合中国国情的。它为实现最广泛的人民民主、国家富强、民族振兴、人民幸福奠定了坚实的制度基础，确立了正确的前进方向，开辟了广阔的发展前景。人民代表大会制度60多年的历史，是一个坚持与发展、加强与改善、巩固与创新的历史，展现出巨大的制度优越性。^②随着经济社会的发展变化，给人大制度和人大工作提出新要求，党的十八大以来中央就推进人民代表大会制度理论与实践创新做出新部署。据此，本指标设置了人大及其常委会的立法、监督、决定、任免职权依法充分行使、“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度，对政府全口径预算、决算和国有资产的审查、监督制度，回应社会关切的询问、咨询、特别问题调查、备案

^① [法]卢梭：《社会契约论》，第117-118页。

^② 沈春耀：《推动人民代表大会制度与时俱进》，载《<中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定>辅导读本》人民出版社2013年11月版，第205页至第213页。

审查的机制，人大代表联络机构、网络平台、密切代表同人民群众联系的制度等，以测度和评价人民代表大会制度的运行状况。

2、健全宪法实施和监督制度。宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法，具有最高权威。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。宪法要求全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业单位组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。党的十八大强调“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法”；十八届三中全会强调“要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平”；十八届四中全会把健全宪法实施和监督制度要求具体化。本指标以此依据，设置了法律法规及规范性文件纳入备案审查范围制度、备案审查机制，依法提请全国人大及其常委会撤销和纠正违宪的制度，纪念国家宪法日制度、向宪法宣誓的制度建立健全等指标，以测度和评价宪法实施和监督制度运行状况。

3、推进科学立法。科学立法是立法活动的基本原则，是一国法律体系是否完善的价值判断标准。它是指立法活动从实际出发，遵循立法规律，运用科学的立法技术，把握立法质量，注重立法效益，保障立法过程与法律成果的正当性、程序性和科学性。评价科学立法除了要求考核评价法律体系的协调程度、立法规划、地方立法的成效，还要考察立法机关在立法过程与后续跟进中是否引入动态评估、持续改进机制，以此保障立法的质量与现实需求相契合。党的十八大以来，中央关于“推进科学立法”，“完善中国特色社会主义法律体系，健全立法起草、论证、协调、审议机制，提高立法质量”的重大决策；十八届四中全会对科学立法提出了具体明确要求；《立法法》要求立法机关“从实际出发，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任”等。本指标以此依据并针对科学立法中存在的薄弱环节和亟待引导完善的问题，设置了地方法规体系与国家法律体系相衔接的机制、人大主导立法工作的体制机制、创新性立法机制、中长期（五年）立法规划和年度计划、立法后评估制度、法律法规草案表决程序、立法质量考核评价机制建立健全等指标，以此测度和评价立法的科学性。

4、推进民主立法。民主立法是指在整个立法过程中，应使人民群众充分参与和监督立法，建立充分反映民意、广泛集中民智的立法机制，推进法制建设的科学化、民主化，使法律真正成为体现和表达公民的意志，保护公民财产权利和人身权利的良法。正如康德所述，“立法权，从它的理性原则来看，只能属于人民的联合意志。”^①评价民主立法推进情况，关键是考核立法工作机制和程序是否扩大公众有序参与，充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调各种利

^①[德]康德：《法的形而上学原理》，沈叔平译，商务印书馆1991年版，第140页。

益关系，增进人民福祉。党的十八大以来中央关于“更加注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与”，“完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径”；十八届四中全会对深入推进民主立法提出了更为明确具体的要求：《立法法》要求立法机关“保障人民通过多种途径参与立法活动”等。据此，本指标设置委托第三方起草和立法机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制、向社会公开征集立法项目制度、向下级人大征询立法意见机制、立法起草征求人大代表意见制度、发挥立法协商作用的体制机制、基层立法联系点制度、立法座谈会、论证会、听证会的制度、接受社会立法询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制、对立法中涉及重大利益调整论证咨询机制、聘请立法专家顾问、公民旁听法案审议等运行机制、考核多元主体参与立法的机制健全完善等指标，以测度和评价民主立法体制机制健全与运行状况。

5、推进依法立法。依法立法是指立法的精神和原则、主体资格、权限范围、程序规范均应来源于宪法法律、受制于宪法法律，这是法治对立法权行使的根本要求。党的十八大要求“完善规范性文件合法性审查机制”；十八届四中全会强调“明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化”；《立法法》要求立法机关“应当依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严”等。据此，本指标设置法律法规创制的合宪合法性；法律法规起草、听证、审议、表决、发布制度；定期清理、修改法律法规及规范性文件、法律法规规章及规范性文件解释的权限设定执行制度、防止部门利益和地方保护主义法律化的体制、禁止地方制发带有立法性质文件的审查、监督、依法撤销和纠正的制度等指标，用以测度和评价依法立法的体制机制健全与运行状况。

6、加强重点领域立法。全面深化改革给重点领域立法提出了急迫要求。适应建设法治中国新部署新要求，回应人民群众对重点领域立法的期待与要求，加快推进经济、文化、社会、生态文明领域的立法，既是完善社会主义法律体系的内在要求，又是保障“五位一体”建设制度化、程序化和法治化的应有之义。党的十八大以来中央作出了“加强重点领域立法”，“加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明”等部署要求；十八届四中全会用较大篇幅指出了加强重点领域立法的具体内容。据此，本指标设置了推进市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明建设领域的立法等内容，以测度和评价上述重点领域的立法状况。

7、加强民族自治地方立法。民族自治地方立法是民族自治机关，依法制定和变动效力可以及于本民族自治地方的自治条例和单行条例的立法活动。它是中国地方立法的一种特殊形式。其发展程度和现实水平关系到民族地区稳定发展的大局，关系到维护国家法制的统一和社会主义法律体系的和谐发展。党的十八大以来中央作出了“坚持和完善民族区域自治制度”，“巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系”的部署要求，《民族区域自治法》等也有相关规定。为此，本指标设置了

促进民族地区发展立法规划以及文化、教育发展、财政转移支付、资源开发补偿、生态环境保护、民族文化遗产保护的立法重点等指标，以测度和评价民族区域自治地方立法状况。

表2 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施	坚持和完善人民代表大会制度，健全宪法实施和监督制度，保障宪法法律统一正确实施。坚持科学立法、民主立法、依法立法；立法质量和水平明显提高。	1、坚持和完善人民代表大会制度	1	人民代表大会制度理论与实践创新认真开展
			2	人大及其常委会的立法、监督、决定、任免职权依法充分行使
			3	“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度健全完善。
			4	对政府全口径预算、决算和国有资产的审查、监督制度健全完善
			5	回应社会关切的询问、咨询、特别问题调查、备案审查的机制建立健全
			6	基层人大代表一线工人、农民代表的比例优化提高
			7	人大及其常委会同人大代表的联系渠道畅通，代表作用发挥充分
			8	人大代表联络机构、网络平台、密切代表同人民群众联系的制度建立健全
		2、健全宪法实施和监督制度	9	规范性文件纳入备案审查范围明确，制度健全
			10	地方性立法及规范性文件的备案审查机制完善，专门审查机构、人员、设施设备能力建设到位
			11	依法提请全国人大及其常委会撤销和纠正违宪的规范性文件的制度健全，程序规范
			12	按照法定职权撤销纠正违法的规范性文件的制度健全，程序规范
			13	纪念国家宪法日制度规范，活动正常
			14	经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓的制度建立健全
		3. 推进科学立法	15	地方法规体系与国家法律体系相衔接的机制建立健全
			16	有地方性立法权的人大主导立法工作的体制机制健全完善
			17	地方自主性创新性立法机制完善，成效明显
			18	中长期（五年）地方性法规规章及规范性文件的规划和年度计划明确，落实到位
			19	立法后评估制度建立健全
			20	地方性法规草案表决程序健全完善，重要条款可以单独表决
			21	地方性立法质量的考核评价机制建立健全
		4. 推进民主立	22	委托第三方起草和立法机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。

		法	23	向社会公开征集立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善
			24	向下级人大征询立法意见机制健全完善
			25	地方性法规规章起草征求人大代表意见制度健全完善
			26	发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范
			27	基层立法联系点制度建立健全
			28	立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全
			29	接受社会立法询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。
			30	有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及重大利益调整论证咨询机制建立健全
			31	聘请立法专家顾问、公民旁听法案审议等运行机制建立健全
			32	社会各界有序参与立法，开展立法协商的制度健全，渠道畅通
		33	考核多元主体参与立法的机制健全完善	
		5. 推进依法立法	34	立法符合法定权限，立法内容符合宪法法律规定，无违反上位法事项的发生。
			35	立法起草、听证、审议、表决、发布制度完备，程序规范。
			36	定期（每1—2年）清理、修改法律法规规章及规范性文件的机制健全。
			37	防止部门利益和地方保护主义法规化的体制健全，程序规范
			38	对禁止地方制发带有立法性质文件的审查、监督、依法撤销和纠正的制度健全完善，程序规范
			39	依法享有地方立法权的设区的市的立法体制机制建立健全，程序规范
			40	地方性法规规章及规范性文件解释的权限设定执行制度健全完善
		6. 加强重点领域立法	41	紧紧围绕市场经济建设需要，立法推动经济秩序公平协调发展的规划明确，年度计划实施到位。
			42	紧紧围绕民主政治建设需要，立法发挥社会主义政治制度优越性的规划明确，年度计划实施到位。
			43	紧紧围绕先进文化建设需要，立法增强文化软实力的规划明确，年度计划实施到位。
			44	紧紧围绕和谐社会建设需要，立法建立公平可持续的社会保障制度的规划明确，年度计划实施到位。
			45	紧紧围绕生态文明建设需要，立法推进环境友好型资源节约型社会的规划明确，年度计划实施到位。
		7. 加强	46	推动民族地区发展的立法规划有力，成效明显。

		民族自治地方立法工作	47	推动民族文化与教育发展的立法重点建设有力，成效明显。
			48	推动民族地区财政转移支付的立法重点建设有力，成效明显。
			49	推动民族地区资源开发补偿与生态环境保护的立法重点建设有力，成效明显。
			50	推动民族文化遗产保护的立法重点建设有力，成效明显。

三、推进依法行政，建设法治政府。依法行政是指国家机关及其工作人员依据宪法和法律赋予的职责权限，在法律规定的职权范围内，对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项社会事务，依法进行管理的活动。行政权力是现代国家权力中最为活跃的权力，是最需要自由空间又最容易膨胀、最容易自由无度的权力，因而也是最需要控制但又最难以控制的权力。^①在现代社会里，法治意味着，与专横权力的影响相对，正规的法律至高无上或居于主导，并且排除政府方面的专擅、特权乃至宽泛的自由裁量权的存在。^②正所谓，“无法律则无行政”。^③要有效控制行政权力行使，促使行政权对法律的遵守和服从，就必须让行政权在法治的轨道上运行，全面推行依法行政，建设法治政府。依法行政是我国落实行政法治、建设法治政府的根本路径选择，也是法治中国建设的“三个共同推进”、“三位一体建设”的关键环节。进入21世纪以来，国务院陆续制定并印发了《全面推进依法行政实施纲要》、《关于加强市县政府依法行政的决定》和《关于加强法治政府建设的意见》，明确了全面推进依法行政的指导思想、基本原则和主要任务。党的十八大以来中央提出了“推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法”的目标，强调“建设法治政府和服务型政府”、“深化行政执法体制改革”、“严格规范公正文明执法”等部署要求。针对当前我国依法行政、法治政府建设的现状与法治中国建设、国家治理现代化的目标的差距，行政管理体制与发展社会主义市场经济、民主政治的要求还不适应，行政决策程序和机制不够完善，有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生，一些违法或者不当的行政行为得不到及时有效的制止或者纠正，一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄，依法行政的能力和水平有待进一步提高等问题。这给全面推进依法行政，建设法治型、服务型、廉洁型政府提出了严峻挑战，也为对其进行考核评价提出了现实需求和问题导向。依法行政，建设法治政府的基本要求是：依法行政的领导体制和机制健全完善；政府立法质量明显提高；行政决策程序规范；行政决策合法性审查和风险评估机制完善；重大决策全程跟踪反馈和责任追究落实；行政执法体制机制健全完善；行政执法行为规范；城乡基本公共服务均等化体系建立健全；政府信息公开依法规范运行；行政机关参与行政诉讼及民事、经济活动，必须依法行使权力（利）、履行义务、承担责任。如何考核评价依法行政，

^① 周佑勇：《论依法行政的宪政基础》，《政治与法律》，2002年第3期。

^② 夏勇：《法治是什么——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》，1999年第4期。

^③ 见[英]卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯：《法律与行政》，杨伟东等译，商务印书馆2004年版，第13-14页。

建设法治政府的现实水平和发展状况，笔者认为可以通过设置以下指标来测度与推进。

1、依法全面履行政府职能。依法全面履行政府职能是建设法治政府的内在要求，对保证法律有效实施至关重要，是更好发挥政府作用的重要保障，是提高政府公信力和执行力的迫切需要。行政机关是实施法律法规的重要主体，忠实执行宪法和法律是各级政府神圣职责，必须充分发挥引领和表率作用。通过全面依法履行政府职能，激发社会活力，释放改革红利，树立守规则、可信任的良好形象。党的十八大强调“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”；十八届三中全会进一步强调“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”；十八届四中全会对依法全面履行政府职能作出了具体的部署要求。据此，本指标设置了行政机关的职能、权限、程序、责任法定化的制度，纠正或者撤销法外设定行政权力的审查、监督和反馈机制，政府权力清单制度，政府事权、职责与执行权体系，政府事权设置的审查、纠正、撤销机制，依法行政的目标责任制体系，地方人民政府常务会议专题听取依法行政情况，人民政府每年向同级党委、人大常委会和上一级人民政府专题报告依法行政情况，政府部门每年向本级人民政府、上一级对口部门专题报告依法行政情况，政府对政府部门及直属单位依法行政情况的考核制度等，以测度和评价依法全面履行政府职能运行状况。

2、提高政府立法质量。完善政府立法制度，提高政府立法质量是贯彻法治中国建设方略，全面推进依法行政的必要保障。提高政府立法质量关键是通过把握立法规律，明晰立法价值取向，规范立法行为，改进立法工作方法，创新立法工作机制，从制度层面保障政府立法的合理性、合法性和科学性，为经济社会发展提供有力的法制保障。党的十八大以来中央把提高政府立法质量作为推进国家治理体系和治理能力现代化的一个重要环节来抓，强调“按照条件成熟、突出重点、统筹兼顾的原则，科学合理制定政府立法工作计划”，“建立和完善行政法规、规章修改、废止的工作制度和规章、规范性文件的定期清理制度”；十八届四中全会进一步要求“加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制”；《立法法》对行政机关行使立法权做了明确具体的规定。因此，本指标以中央提高行政立法质量的要求为引领，以经济社会快速发展对行政法治建设新需求为动力，以人民群众多渠道宽领域参与行政立法活动为保障，科学设置政府中长期立法规划与年度立法计划，政府立法项目与上位法协调的审查机制，政府立法调研、起草、征求意见、审议、备案、审查、发布、后评估制度，重要行政管理规章由政府法制机构组织起草的制度，委托第三方起草和政府法制机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制，向社会公开征集政府立法项目制度，政府规章及规范性文件的定期清理、保留、修改、失效、撤销、废止制度，防止部门利益和地方保护主义

规章化的体制，向下级政府征询政府立法意见机制，政府立法起草征求人大代表意见制度，发挥政府立法协商作用的体制机制，政府立法基层联系点制度，政府立法座谈会、论证会、听证会的制度，接受社会对政府立法的询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制，政府部门间争议较大的重要政府立法事项，由决策机关引入第三方评估的机制建立健全等指标，以测度和评价政府立法质量。

3、健全依法决策机制。决策是行政行为的起点，规范决策行为是规范行政权力的重点，也是法治政府建设的前端。科学民主依法决策是决策机制和程序的内核。决策程序是保证行政决策结果合法公正客观科学的基础。科学规范的行政决策机制和程序，是规范行政决策行为，强化决策责任，减少决策失误，提高依法行政和科学施政能力的重要保障。当前，我国政府行政决策机制建设相对滞后，决策的范围、权限、方式、步骤、期限、顺序等内容尚未全面制度化，现代行政决策制度中的监督制约、责任追究、公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审查和集体决定等制度尚未得到较好的吸纳和应用，导致行政决策权威性公正性受到严重挑战。如何有效根治行政决策过程中的诸多诟病，党的十八大以来中央从源头性、基础性制度机制安排层面提出了综合施策举措，强调“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序”，“完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制”，“健全行政决策机制”、“完善行政决策程序”、“建立健全决策跟踪反馈和责任追究制度”；十八届四中全会对健全依法决策机制做出了具体部署要求。据此，本指标设置行政决策的范围、权限、程序制度，政府常务会议或者部门领导班子会议对重大事项的集体决策机制，重大行政决策民意调查、公众参与、听取意见、专家论证机制、听证制度，重大政策、重大项目等决策事项的合法性、廉洁型审查、全程跟踪、后评估和风险评估机制，重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的法律责任追究机制，政府重大行政决策出台前和实施中向本级人大报告制度，法律顾问队伍建立健全等指标，以测度和评价依法决策机制运行状况，助推政府重大决策体制机制建设，提升行政决策力。

4、规范行政行为，完善行政执法体制。深化行政执法体制改革，着力构建权责统一、权威高效的行政执法体制，是推进“法治中国”建设的任务之一，也是推进政府治理体系和治理能力现代化的重要任务。规范行政行为，完善行政执法体制，关键是通过整合执法主体，优化行政执法权力配置，完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，完善行政执法财政保障机制等，用制度保障行政机关严格按照法定程序行使权力履行职责。构建科学的评价公正高效权威的行政执法指标体系，一方面，要以党的十八大以来新部署新要求为引领，这包括：“推进依法行政，做到严格规范公正文明执法”，“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力”，“确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”，“深化行政执法体制改革”，“建立权责统一、权威高效的行政执法体制”，“全面落实行政执法责任制和执

法经费由财政保障制度”，“完善行政执法与刑事司法衔接机制”，以及国务院《全面推进依法行政实施纲要》中提出的规范性要求。另一方面，要梳理行政执法面临的体制性障碍、机制性束缚、保障性困扰以及行政执法领域滋生的执法犯法、贪赃枉法、权钱交易、失职渎职、损害行政执法权威的热点难点问题，从顶层制度设计层面提出预防性、治理性的考核评价办法。再一方面，遵循行政执法测评指标体系设置的规律与规范要求设置相应的指标，这包括：行政执法管理领导协调体制、重点领域综合执法、跨部门综合执法的体制机制，行政强制执行体制，城市管理综合执法体制，行政执法人员持证上岗和资格管理制度，罚缴分离和收支两条线管理制度，行政执法与刑事司法衔接机制，行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，行政执法的主体、职责、行为、程序、责任法定的制度，行政执法全过程记录制度，行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为规范，重大执法决定法制审核制度，行政执法裁量权基准制度，行政复议受理、听证、决定等程序运行规范，行政执法公示制度，行政执法责任制落实到位，行政执法网上流程管理、案卷评查制度建立健全等，形成科学完备的行政执法评价指标，以测度和反映行政执法体制机制运行状况及综合成效。

5、建立健全城乡基本公共服务体系。为全社会提供基本而有保障的公共品和有效的服务，满足广大群众日益增长的公共利益需求是政府的主要职责之一。在全面深化改革的背景下，加强和优化政府公共服务，建设法治政府和服务型政府，关键是进一步完善城乡均等化、标准化的基本公共服务体制机制，健全透明型、责任型行政权力运行机制，完善政务服务平台等，着力运用法治思维和法治方式改进政府治理模式和工作方式，提升政府公共服务绩效。这需要以党的十八大以来新的部署要求为导引，即：“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”，“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”，“加强和优化政府公共服务”；国务院关于“强化公共服务职能和公共服务意识，简化公共服务程序，降低公共服务成本，逐步建立统一、公开、公平、公正的现代公共服务体制”等规范性要求。为此，本指标设置了城乡基本公共服务体制机制；城乡基本公共服务标准体系；基层社区综合公共服务体系；复退荣誉军人及军烈属、残疾人、鳏寡孤独、刑满释放人员等特殊人群基本公共服务标准体系、运行程序；各类行政服务中心运行；公共服务项目的依据、条件、要求、过程的告知公开制度；公众对各类服务中心的满意度；首问负责制、服务承诺制、限时办结制等制度；各类公共服务平台的服务质量；行政许可、行政审批“一站式”服务制度；各类公共服务平台及公众对各类公共服务平台的满意度等。优化指标体系结构，细化指标体系内容，实化指标体系可测度可评估的范围及程序，以测度和评价城乡基本公共服务体系化、均等化运行状况。

6、推进政务公开。政务公开作为现代行政的一项基本制度，在管理经济社会事务方面发挥越来越重要的作用。政务公开就是以有效的制度安排，保障人民群众对政府行使权力的内容、程序和过程享有知情权、参与权、表达权、监督权。政务公开是政府的一项法定义务，是建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的必然要求，也是贯彻落实“让权力在阳光下运行”，“推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开”等全面深化改革部署要求的重要举措。党的十八大以来中央作出“推进权力运行公开化、规范化，完善政务公开和各领域办事公开制度”，“推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开”的部署，十八届四中全会进一步强调“全面推进政务公开”“坚持以公开为常态、不公开为例外原则”等，从破解政府信息封闭、信息失灵等体制机制性障碍的难题，推进现代透明政府建设的目标要求出发，科学设置相关评价指标。为此，本指标设置了政务公开体制机制，政府公示公告、新闻发言人制度，政府信息发布保密审查机制，决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开的制度，政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项落实到位，重点领域的政府信息主动公开规范及时，政府网站、政府公报等公开平台规范运行等，以测度和评价“阳光政府”运行状况，助推透明型、法治型政府建设。

7、行政机关参与行政诉讼、民事、经济活动依法行使权力（利）、履行义务、承担责任。这是宪法法律规定的行政机关严格依法履行职责的基本原则之一，也是全面推进依法行政，加快法治政府建设的应有之义。这要求行政机关必须有健全的制度保障行政机关严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责、出庭应诉、接受监督，真正彰显“权为民所赋”、“执法为民”、“法律面前人人平等”的法治精神。一方面，需要善于运用法治思维和法治方式，提升深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。另一方面，需要以党的十八大以来中央的要求为引领，即：“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法”，十八届四中全会强调“健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度”等。再一方面，遵循司法权制约公权的运行规律，针对当前行政机关接受司法权制约薄弱的状况，需要科学设置相关指标，这包括：行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件的制度，行政首长出庭应诉率，接受司法机关的行政诉讼监督制度，行政机关参与民事、经济活动行为规范，生效行政、民事判决、裁定履行到位等，以测度和评价行政机关在行政诉讼和民事经济活动中遵守法律的状况。

表3 推进依法行政，建设法治政府指标体系

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
推进依法行政，建设法治政府	依法全面履行政府职能；政府立法质量明显提高；健全依法决策机制，行政决策程序规范，行政决策合法性审查和风险评估机制完善；重大决策全程跟踪反馈和责任追究落实；行政执法体制机制健全完善；行政执法行为规范；城乡基本公共服务均等化体系建立健全；政务公开依法规范运行；行政机关参与行政诉讼及民事、经济活动，必须依法行使权力（利）、履行义务、承担责任。	1. 依法全面履行政府职能	1	政府、政府部门、直属单位的机构、职能、权限、程序、责任法定化的制度建立健全
			2	纠正或者撤销法外设定行政权力的审查、监督和反馈机制建立健全，程序规范
			3	政府、政府部门、直属单位及主要负责人的权力清单建立健全，权力界定科学明确，行使程序规范
			4	地方政府事权、职责与执行权体系完备，制度健全，程序规范
			5	对地方政府事权设置的审查、纠正、撤销机制建立健全，程序规范
			6	依法行政的目标责任制体系建立健全，地方人民政府常务会议每年专题听取依法行政情况不少于2次。
			7	人民政府每年向同级党委、人大常委会和上一级人民政府专题报告依法行政情况的制度落实到位。
			8	政府部门每年向本级人民政府、上一级对口部门专题报告依法行政情况的制度落实到位。
			9	政府对政府部门及直属单位依法行政情况的考核制度建立健全。
		2. 提高政府立法质量	10	政府中长期立法规划明确，年度立法计划落实到位。
			11	政府立法项目与上位法协调的审查机制建立健全，无违反上位法事项的发生。
			12	政府立法调研、起草、征求意见、审议、备案、审查、发布、后评估制度健全。
			13	重要行政管理规章由政府法制机构组织起草的制度健全完善
			14	委托第三方起草和政府法制机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。
			15	向社会公开征集政府立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善
			16	政府规章及规范性文件的定期清理、保留、修改、失效、撤销、废止制度健全完善。
			17	防止部门利益和地方保护主义规章化的体制健全，程序规范
			18	向下级政府征询政府立法意见机制健全完善
			19	政府立法起草征求人大代表意见制度健全完善
			20	发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织政府立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范

			21	政府立法基层联系点制度建立健全
			22	政府立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全
			23	接受社会对政府立法的询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。
			24	政府部门间争议较大的重要政府立法事项，由决策机关引入第三方评估的机制建立健全
		3. 健全依法决策机制	25	行政决策的范围、权限、程序制度建立健全，运行规范。
			26	政府常务会议或者部门领导班子会议对重大事项的集体决策机制健全完善，运行规范。
			27	重大行政决策民意调查、公众参与、听取意见、专家论证机制、听证制度建立健全，运行规范。
			28	地方重大政策、重大项目等决策事项的合法性、廉洁型审查和风险评估机制建立健全，未经合法性、廉洁性审查、风险评估或者经审查不合法、不廉洁、风险评估有较大风险的不得提交会议讨论的规定执行到位
			29	地方重大政策、重大项目等决策事项的全程跟踪和后评估机制建立健全，根据后评估情况对既有决策予以调整或停止执行的规则运行规范
			30	重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制建立健全
			31	对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任的机制建立健全，落实到位
			32	政府重大行政决策出台前和实施中向本级人大报告制度建立健全
			33	政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍建立健全。
		4. 规范行政执法行为，完善行政执法体制	34	市县行政执法管理领导协调体制建立健全，执法力量配置合理
			35	食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、渔业等领域内综合执法、跨部门综合执法的体制机制建立健全
			36	行政强制执行体制健全完善，程序规范
			37	城市管理综合执法体制健全完善，程序规范，
			38	行政执法人员持证上岗和资格管理制度健全完善，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动的规定执行到位
			39	罚缴分离和收支两条线管理制度健全完善，落实到位
			40	行政执法与刑事司法衔接机制建立健全，案件移送标准和程序健全完善，落实到位。
			41	行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度建立健全

		42	行政执法的主体、职责、行为、程序、责任法定的制度健全完善，执行到位。
		43	行政执法全过程记录制度建立健全
		44	行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为规范，操作流程具体明确
		45	重大执法决定法制审核制度健全完善，落实到位
		46	行政执法裁量权基准制度建立健全，落实到位。
		47	行政复议受理、听证、决定等程序运行规范
		48	行政执法公示制度健全完善，落实到位
		49	行政执法责任制健全完善，不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制落实到位
		50	行政执法网上流程管理、案卷评查制度建立健全，信息化建设成效明显。
	5. 建立健全城乡基本公共服务体系	51	城乡基本公共服务体制机制建立健全
		52	城乡基本公共服务标准体系、运行程序建立健全
		53	村（居）民委员会基层社区综合公共服务体系与运行机制建立健全
		54	复退荣誉军人及军烈属、残疾人、鳏寡孤独、刑满释放人员等特殊人群基本公共服务标准体系、运行程序建立健全
		55	公共服务项目的依据、条件、要求、过程的告知公开制度建立健全，落实到位。
		56	行政许可目录公开，管理规范。
		57	行政许可、行政审批“一站式”服务制度建立健全，执行到位。
		58	各类公共服务平台健全完善、运行规范，公众对各类公共服务平台的满意度（满意率和基本满意率）达 85% 以上。
	6. 推进政务公开	59	政务公开体制机制建立健全，运行规范。
		60	政府公示公告、新闻发言人制度建立健全；政府信息发布保密审查机制完善。
		61	决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开的制度健全完善，执行到位
		62	政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项落实到位
		63	财政预算、财政决算、“三公经费”、政府采购、专项资金、重大项目批准和实施、社会公益事业建设等重点领域的政府信息主动公开规范及时。
		64	政府网站、政府公报等公开平台规范运行，县级以上政府部门电子政务网络覆盖率达省规定标准。
	7. 行政机关参与	65	行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件的制度健全完善，行政首长出庭应诉率达到规定要求

		行政诉 讼、民事、 经济活 动，必须 依法行使 权力 (利)、 履行义 务、承担 责任	66	接受司法机关的行政诉讼监督制度建立健全，生效的行政判决、裁定履行到位。
			67	行政机关参与民事、经济活动行为规范，生效民事判决、裁定履行到位

四、推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化。推进国家治理体系和治理能力现代化，发展完善中国特色社会主义道路，是随着实践的发展和认识的深化不断拓展的过程。党的十一届三中全会强调正确处理物质文明与精神文明的关系，作出了“两手抓、两手都要硬”的战略部署。党的十三届四中全会明确提出建设中国特色社会主义经济、政治、文化的基本纲领，提出经济、政治、文化全面发展的小康社会目标。党的十七大要求坚持中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的基本纲领，构成了建设中国特色社会主义“四位一体”图景。党的十八大提出了经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设“五位一体”的社会主义现代化总体布局，对中国特色社会主义道路进行了拓展与深化，为全面建成小康社会构建了基本框架。这标志着新时期新形势下我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发​​展规律达到了新的认识高度，也标志着我国的发展模式、发展方略、发展道路从局部点线的现代化迈向全面协调的现代化。全面推进“法治中国”建设作为全面深化改革和“五位一体”建设总体布局中的有机组成部分，必须与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设相互协调融通，构成一个相互联系、相互促进的有机整体，共同推动中国特色社会主义事业。由于“法治”是治国理政的基本方式和现代国家、政府、社会治理的“支配性治道”^①，其必须贯穿于“五位一体”的总体布局之中，只有在推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的过程中以法治思维和法治方式指导和推进经济、政治、文化、社会和生态文明建设，保障经济法治化、政治法治化、文化法治化、社会法治化、生态文明法治化的同步推进和协调统一，才能使“法治中国”建设与“五位一体”现代化建设相互融合、相互促进、共同发展。为此，必须把执政党和政府推进“五位一体建设”法治化指标单独设置，形成与依法执政、科学立法、依法行政相协调相匹配的法治建设指标体系子系统。只有如此，才能破解推进经济建设“一手硬”、“五位一体”建设法治化“一手软”的难题，使经济、政治、文化、社会、生态文明建设纳入法治化轨道。推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化的基本要求是：宏观经济调控依法规范；现代市场经济秩序健康规范；现代多元结构社会信用体系建立健全；法治文化建设体系健全；文化文物

^① 高鸿钧：《现代法治的困境及其出路》，《法学研究》，2003年第2期。

领域执法力度加大；网络文化建设和依法管理得到加强；人民满意的教育有效保障；劳动者就业和收入分配权益切实维护；城乡社会保障体系建设快速推进；生态文明法治建设得到加强；资源环境领域执法力度明显加大。考核全面推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化，可以设置以下指标。

1、加强宏观经济的依法调控。设置依法调控宏观经济的评价指标具有正当性、现实依据和客观要求。从正当性看，科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。在我国宏观经济步入转型升级的攻坚阶段，一方面，需要厘清政府与市场关系，充分发挥市场这只“看不见的手”在资源配置中的决定性作用；另一方面，需要发挥政府管理这只“看得见的手”的作用，不断完善宏观调控体系，增强宏观调控能力，善于运用经济手段和法律手段有效调控产业结构，减少对微观事务的介入，让一切劳动、资本、技术、管理的源泉充分涌流，从而释放经济发展活力。从现实依据看，党的十八大以来中央适应国际国内两个市场的深刻变化，针对我国经济运行中存在的诸多突出问题，提出了一系列高瞻远瞩的治理方针政策和谋略，这包括：“处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用”，“进一步简政放权，深化行政审批制度改革”，“激发非公有制经济活力和创造力”，十八届四中全会强调“依法加强和改善宏观调控、市场监管”，提出了深化经济体制改革重点任务，这为设置依法调控宏观经济指标提供了依据。从客观要求看，微观经济运行的经验与教训给依法调控宏观经济提出了急迫要求。从设置指标内容看包括：宏观调控体系，负面清单管理模式；资产负债管理、社会房产与信用等基础数据平台建设，减少行政许可、审批事项的制度和执行情况；行政许可目录公开与管理；支持发展民营经济的政策与成效；平等保护各类市场主体合法权益的制度；国有资产监管；新型投资体制机制；主体准入规则统一的机制；财政、税务、社保、土地出让金等公共资金管理制度等指标。运用这些指标来测度和评价依法调控宏观经济的状况。

2、规范市场经济秩序，完善现代市场体系。设置评价市场经济规范运行的指标，需要把握关节点、政策引导和实施机制的运行。市场经济运行关节点层面，其重点是市场主体准入、退出、交易、监管规则的制度化、程序化、法律化。有效的市场经济运行与规范的秩序在于法治提供保障，形成市场统一、公平竞争、权益保障、规范有序的市场经济秩序。政策引导层面，党的十八以来中央从建立现代市场经济制度、促进市场经济发展、规范市场经济秩序出发，提出了一系列新要求，这包括：“建设统一开放、竞争有序的市场体系”，“建立公平开放透明的市场规则”，“实行统一的市场准入制度”，“完善主要由市场决定价格的机制”，十八届四中全会强调“社会主义市场经济本质上是法治经济”、“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”等，为指标体系的设置提供了政策导引。实施机制层面，“条块分割、无序竞争、体系缺陷、诚信缺失”是建立现代市场经济运行机制的主要障碍，只有针对这些问题设立评价指标，才能破解市场运行机制的难题。为此，该评

价指标设置的内容包括：以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向的市场规则，市场准入与退出制度，价格主要由市场决定的机制，各类企业法人财产权和自然人财产权的保护机制，城乡统一的建设用地市场，金融市场体系，技术创新市场导向机制，对生产（投资）、流通（经营、经销）、中介（代理）、消费、进出口等环节的市场监管体制，对企业安全生产、环境保护、节能降耗、劳动用工、税费缴纳等监管体制，对食品药品、医疗器械、供水（供电、供气）、电信、烟草等垄断性行业部门的监管体制，对会计、审计、律师、物价、评估、拍卖、鉴定、咨询等中介服务监管体制机制健全完善等指标。这些指标既是测度评价政府与市场这“两只手”各自发挥作用的工具，又是监测政府越位、缺位、错位的“报警器”，监测市场失灵的“预警器”。

3、建立健全社会信用体系。社会信用是市场经济良性运行、社会治理良性互动的基石。它包含政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信等。设置社会信用监测评价体系需要从问题导向、决策导引与结构科学入手。问题导向层面，我国当下社会发育、运行与治理体系中受到强烈挑战的是“信用危机”、社会信用体系不完善、信用守诚与监管失灵、信用约束罚则机制不匹配等等，需要构建科学的监测评价指标体系，助推现代社会信用体系建立。决策导引层面，党的十八大以来中央就建立健全社会信用体系作出了一系列部署要求，这包括：“加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”；“建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信”；十八届四中全会进一步强调“加强社会诚信建设”；国务院还发布《社会信用体系建设规划纲要》等。社会信用评价指标以这些重大决策为核心内容，通过考核评价，使之贯彻实施。结构内容层面，该指标设置包括：现代信用体系法律法规规章制度与信用平台；个人、企业、中介机构和其他社会组织的信用资格等级评定及考核评价管理机制；政务诚信、商务诚信、社会诚信基础数据库；失信预警防范与失信惩戒机制，公民、法人及其他组织失信违法犯罪档案查询制度建立健全等，形成结构合理、严密规范的评价体系，以测度和评价社会信用体系建设状况。

4、健全法治文化建设体系。设置健全法治文化建设体系指标，需要从把握文化建设的要义入手，注意指标设定的科学性与可操作性。文化建设的要义层面，社会主义文化建设是与其核心价值观为引领，培育公民“科学、民主、诚信、法治、爱国”的价值理念、行为模式，遵循法治保障的制度安排，诚实劳动创造文明成果的总和。既要反映文化建设的精神、行为、制度及物态表征四个维度协调推进的状态，又要反映法治理念、法治精神、法治思维、法治保障的重大作用。党的十八大以来中央提出了“加强社会主义核心价值体系建设，全面提高公民道德素质，丰富人民精神文化生活，增强文化整体实力和竞争力”，“完善文化管理体制”，“建立健全现代文化市场体系”，“构建现代公共文化服务体系”，“提高文化开放水平”等要求；十八届四中全会要求“弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化”；国务院还发布了《文化产业振兴规划》。法治文化建设层面，全社会尊法、敬法、畏法、

护法、守法的意识不强，领导干部运用法治思维法治方式治国理政的能力亟待提高，文化领域的立法滞后、执法不严、以权压法、徇私枉法问题突出，法学教育、法治宣传存在不足，这为设置健全法治文化建设体系指标内容提出了急迫要求。评价指标可操作性层面，应具有结构合理，便于运行的特点。为此，本指标设置了推动本地优势文化产业加快发展的规划与实施计划；文化与科技融合的新型文化业态发展政策；文化领域法律法规规范体系；推动文化产业基地或区域特色文化产业群、文化产业骨干企业规范发展的制度；文化事业财政保障机制；基层图书馆、纪念馆、博物馆、文化站、群艺馆、农村书屋、社区文化中心等文化公共设施建设规划与管理；乡（镇、街道）、村（社区）文化公共设施覆盖率；文化产业发展统计制度；法治话语体系及运行机制；普通高等教育、法律职业教育、在职培训三位一体的法律教育体系等，以测度和评价法治文化建设体系运行状况。

5、加大文化文物领域执法力度。设置评价文化文物领域执法指标，不仅是贯彻落实党的十八大以来关于推进文化文物领域执法体制机制改革，“加强知识产权保护”，“抵制低俗现象”的迫切需要，也是运用法治方式传承文化，预防和惩治文化领域犯罪，加强法治建设的客观要求。指标设置在于注重系统性、协调性和可操作性。为此，本指标设置了知识产权行政执法与司法保护的衔接机制；基层文化文物综合执法体制机制；文化文物执法技术监管平台；“黄赌毒”等低俗现象遏制情况等，以测度和评价文化文物领域行政执法状况。

6、加强网络文化建设和管理。设置网络文化建设及管理的指标，既要直面大数据时代，我国网络文化建设面临诸多困境与挑战，又要以中央高度决策精神为指导，构建体现全媒体条件下评价网络文化建设和管理的指标体系。在直面问题层面，评价指标体系需要破解网络侵权、网络不正当竞争泛滥、网络安全问题凸显、网络立法相对滞后等难题，着力推进网络治理体系和治理能力建设。贯彻实施中央决策方面，需要把党的十八大关于“加强和改进网络内容建设”，“加强网络社会管理，推进网络规范有序运行”，“加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全”，“建设网络强国”，十八届三中全会关于“加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全”，十八届四中全会关于“加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为”等要求，作为设置指标的纲目和基本内容。指标内容设置层面，需要选择体现结构性、基础性的内容作为设置的要素。为此，本指标设置了网络文化建设技术标准；质量认证标准体系；网络安全准入、使用、保护与行业规范自律体系；网络供应、网络服务、网民权益保障制度；网络安全侵权监管执法体制机制；网络安全基础设施脆弱性监测；网络安全突发事件应对机制；预防和惩治网络违法犯罪成效等，以测度和评价网络文化建设和管理的运行状况。

7、保障办好人民满意的教育。教育是实现中国腾飞的“引擎”和“翅膀”。设置评价人民满意的教育指标，需要从深化教育领域综合改革入手，贯彻落实党的十八大以来关于促进教育公平的新要求着力，以人民满意的评价根本标准上见效。综合改革方面，评价指标关键是要能客观反映实施科教兴国和人才强国战略，推动优先安排教育发展、财政资金优先保障教育投入，加强教师队伍建设，促进教育公平，维护校园安全等状况。贯彻实施中央决策方面，评价指标内容应当反映党的十八大以来中央关于“深化教育领域综合改革”，“合理配置教育资源”，“大力促进教育公平”，“办好人民满意的教育”等要求。评价指标的涵盖内容方面，需要以人民满意为根本标准进行设计。为此，本指标设置了制定落实国家教育中长期和人才规划与年度计划；教育资源优化配置；教育投入；适龄义务教育学生的入学率；大学毛入学率；依法治教能力；教师队伍道德修养、法律素质；校园安全制度；校园治理与社区合作治理成效等。以测度和评价满足人民对教育增长需要的状况，助推教育体系和教育能力现代化。

8、维护劳动者就业和收入分配权益。“就业是民生之本”^①。设置维护劳动者就业和收入分配权益评价指标，需要从理念植入、直面问题、决策导引进行谋划与构建。理念植入层面，评价指标要把保障劳动者的充分就业权与获得收入分配权作为人权保障的第一选择，作为宪法法律实施的第一途径，通过测度评价，不断强化人的生存权和发展权的保障意识。直面问题层面，指标体系要破解劳动力供求总量不平衡，就业结构性矛盾，城乡行业身份性别就业歧视，促进就业服务的政策制度建设滞后等难题，通过测度评价，引导和形成“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业”的良性运行机制。决策导引方面，指标要以党的十八大以来中央关于保障劳动者充分就业权和收入分配权的新要求作为重要内容，即“健全促进就业创业体制机制”，“建立经济发展和扩大就业的联动机制”，“推动实现更高质量的就业”等。为此，本指标设置了劳动标准体系和劳动关系协调机制；城镇职工最低工资保障标准调整机制；非公有制经济组织工资、劳动合同集体协商机制；城乡居民就业渠道扩大；城镇失业率登记；劳动保障监察、争议调解仲裁与司法保护衔接机制；公务员津（补）贴等分配制度；城乡居民年度可支配收入等，以测度和评价维护劳动者就业和收入分配权益运行状况。

9、促进城乡社会保障体系建设。社会保障制度是保障人民生活、调节社会分配的重要社会经济制度，主要包括社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业等内容。“建立更加公平可持续的社会保障制度”是全面深化改革的重点任务之一，其对于改善基本民生，推进基本公共服务均等化，保障社会公平正义具有重大意义。设置评价促进城乡社会保障体系建设的指标，需要准确定位，破解难题，贯彻决策，科学设计。准确定位方面，评价指标要适应由国家—单位保障体制向国家—社会保障体制转型的新形势，瞄准建成公平、可持续、覆盖城乡居民的现代社会保障体系

^① 2013年5月习近平在天津考察时的讲话。

的目标。破解难题方面，就是要直面社会保障“城乡分割”、“地区分割”、“身份障碍”、“标准不一”、“保障乏力”的结构性矛盾，破解城乡最低生活保障、住房、医疗、特殊群体的服务保障等难题，从指标体系设计测度评价入手，助推城乡社会保障制度顶层设计，完善社会保障法律体系，实现由政策保障向法制保障转型。贯彻决策方面，需要以党的十八大以来中央关于统筹推进城乡社会保障体系建设的新要求为指导，通过指标设计与测度运行，推进建立更加公平可持续的社会保障制度。为此，本指标设计按照“可复制”、“可推广”的思路，其内容包括：全覆盖、多层次、保基本、可持续的社会保障体制机制；城乡基本养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保障制度；社会保障覆盖面；“五险一金”跨地区、跨行业有序流动与移转衔接机制；社会保险、福利、优抚安置、救济、社会互助等社会保障事业管理；城镇居民廉租房、保障用房建设安置率；辖区内移民安置标准；城镇棚户改造率；落实男女平等基本国策规划制度；妇女土地承包经营权、教育、劳动、就业、住房、医疗、收入分配、养老等权益保障程度；孤儿救助、留守儿童保障标准；老龄服务事业和产业发展的规划；老龄服务基础设施建设；高龄老人、空巢老人社会关爱制度；残疾人社会保障和服务体系；残疾人教育、医疗、就业、分配、住房、最低生活保障标准；城乡公共服务卫生建设规划与服务体系；辖区内公共卫生服务基础设施、人员、设备、服务功能；医疗机构及从业人员和医疗技术的许可、准入管理；国民健康政策；医患当事人的合法权益得到有效保障；医疗器械、药品交易市场规范；医患纠纷诉求表达、利益协调、矛盾调处机制等。以测度和评价城乡社会保障体系建设状况，助推城乡社会保障均等化，让全面深化改革与法治建设的成果更多地体现在社会保障方面，更公平地惠及城乡居民。

10、加强生态文明法治建设。推进生态文明建设是全面建成小康社会的目标任务之一。设置加强生态文明法治建设评价指标，需要强化生态法治保障意识，深入贯彻中央决策要求，助推用制度保护生态环境。理念引领层面，评价指标体系必须嵌入新理念新意识，即：生态环境资源是人类生存和发展的第一资源，保护生态环境就是保护和发展第一生产力，用制度和法律保护生态环境是推进国家治理体系治理能力现代化的第一要务，引导社会增强生态文明法治建设的思想自觉与行动自觉。贯彻决策要求层面，需要把党的十八大以来中央关于推进生态文明法治建设的新部署新要求作为基本内容，通过指标设置测度评价，使中央关于“生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”，“建立系统完整的生态文明制度体系”，“建设美丽中国”的要求以及国家环境保护、环境影响评价等法律法规落到实处。为此，本指标设置了辖区内生态红线划定；国土空间开发保护与修复和环境监管机制；辖区内重点流域、产业、行业污染防治规划，目录管理、挂牌督导、综合执法等实施机制；领导干部实行自然资源资产离任审计制度；生态环境损害责任终身追究制；主要污染物减排、环境质量定期发布制度；严重污染事件发生率；公众对生态环境满意度；环境天气优良比例；集中式饮用水水源地水质

标准；城市供水的自来水、储藏水、管网水的主要指标；农村自来水建设覆盖面；牲畜养殖、病死动物无害化处理；污染物总量减排考核体系；环境目标责任制；辖区环境保护、节能减排“一票否决制”严格规范执行等，以测度和评价生态文明法治建设的状况。

11、加大资源环境领域执法力度。加大资源环境重点领域执法力度，既是破解资源环境领域滥相环生、监管无序、腐败犯罪高发，危及子孙后代生存发展难题所亟需，又是落实中央关于改革生态保护管理体制，加快生态文明制度建设，加强重点领域基层执法力量决策的应有之义，更是用制度保护生态环境，用法治保障子孙后代生存发展的迫切需要。设置评价资源环境执法指标，需要从前述三个维度来把握和设计，其框架内容包括：建设项目环境前置审批机制；固定资产投资项目节能前置审批机制；依法关停并转高能耗、高污染相关企业措施；突发环境事件应急预案与处置机制；预防和惩治破坏环境资源违法犯罪的制度；辖区内破坏环境资源突发事件应对措施；环境行政执法与刑事司法衔接机制等，以测度和评价资源环境领域执法状况。

表4 推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化指标体系

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化	宏观经济调控依法规范；现代市场经济秩序健康规范；现代多元结构社会信用体系建立健全；法治文化建设体系健全；文化文物领域执法力度加大；网络文化建设和管理得到加强；人民满意的教育有效保障；劳动者就业和收入分配权益切实维护；城乡社会保障体系建设	1. 加强宏观经济依法调控	1	宏观调控体系建立健全，运行规范
			2	负面清单管理模式、资产负债管理、社会房产与信用等基础数据平台建设健全完善
			3	平等保护各类市场主体合法权益的制度健全，运行规范。
			4	支持民营经济发展的政策明确，成效明显。
			5	国有资产监管制度建立健全，保值、增值成效明显。
			6	新型投资体制机制建立健全，内资与外资、国有与民营投资主体准入规则统一的机制建立健全
			7	财政、税收、社保、土地出让金等公共资金管理制度健全，管理规范。
		2. 规范市场经济秩序，完善现代市场体系	8	以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向的市场规则建立健全，市场准入与退出制度建立健全
			9	价格主要由市场决定的机制建立健全，重点领域价格改革到位
			10	国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权和自然人财产权的保护机制建立健全
			11	城乡统一的建设用地市场建立健全
			12	金融市场体系健全完善
			13	技术创新市场导向机制建立健全
			14	对生产（投资）、流通（经营、经销）、中介（代理）、消费、进出口等环节的市场监管体制建立健全。

快速推进；生态文明法治建设得到加强；资源环境领域执法力度明显加大。		15	对企业安全生产、环境保护、节能降耗、劳动用工、税费缴纳等监管体制建立健全。
		16	对食品药品、医疗器械、供水（供电、供气）、电信、烟草等垄断性行业部门的监管体制健全，重大突发事件预防、处置机制建立健全。
		17	对会计、审计、律师、物价、评估、拍卖、鉴定、咨询等中介服务监管体制机制健全，运行规范。
	3. 建立健全社会信用体系	18	现代信用体系法律法规规章制度建立健全，信用平台运行规范
		19	个人、企业、中介机构和其他社会组织的信用等级评定及考核评价管理机制建立健全，授予合格的信用单位比例达省规定要求。
		20	政务诚信、商务诚信、社会诚信基础数据库建立健全
		21	失信预警防范与失信惩戒机制建立健全，无重大失信事件发生
		22	公民、法人及其他组织失信违法犯罪档案查询制度建立健全
		4. 健全法治文化建设体系	23
	24		文化与科技融合的新型文化业态发展政策明确，保护有力。
	25		文化领域法律法规及规范性文件体系完备
	26		推动文化产业基地或区域特色文化产业群、文化产业骨干企业规范发展的制度健全。
	27		文化事业财政保障机制建立健全
	28		基层图书馆、纪念馆、博物馆、文化站、群艺馆、农家书屋、社区文化中心等文化公共设施规划建设规划明确，覆盖率达到省规定要求
	29		文化产业发展统计制度健全。
	30		法治话语体系及运行机制健全完善
	31		普通高等教育、法律职业教育、在职培训的法律教育体系建立健全
	5. 加大文化文物领域执法力度		32
		33	基层文化文物综合执法体制机制健全。
		34	文化文物执法技术监管平台建立健全，运行规范。
		35	“黄赌毒”等低俗现象有效遏制
	6. 加强网络文化建设和依法管理	36	网络文化建设技术标准、质量认证标准体系建立健全。
		37	网络安全准入、使用、保护与行业规范自律体系建立健全，运行规范。
		38	网络供应、网络服务、网民权益保障制度建立健全，行政执法监管有力。
		39	网络安全侵权监管执法体制机制建立健全，成效明显。
		40	网络安全基础设施脆弱性监测制度规范，监测有力。
		41	网络安全突发事件应对机制建立健全。

		42	预防和惩治网络违法犯罪有力，成效明显。
7. 保障办好人民满意的教育		43	制定落实国家教育中长期和人才规划，年度计划落实到位。
		44	教育资源优化配置，教育投入增长机制落实到位。
		45	适龄义务教育学生的入学率达 100%，大学毛入学率逐年提升。
		46	依法治教能力提升，师生合法权益得到有效保障。
		47	教师队伍道德修养、法律素质得到有效提高。
		48	校园安全制度健全，管理到位；校园治理与社区合作治理成效明显。
8. 维护劳动者就业和收入分配权益		49	劳动标准体系和劳动关系协调机制建立健全，运行规范。
		50	城镇职工最低工资保障标准调整机制健全完善；农民工工资依法及时发放。
		51	非公有制经济组织工资、劳动合同集体协商建制单位比例达到 75%以上。
		52	城乡居民就业渠道扩大，城镇登记失业率控制在省规定范围之内。
		53	劳动保障监察、争议调解仲裁与司法保护衔接机制建立健全。
		54	机关事业单位工资收入（津补贴）等分配规范，城乡居民年度可支配收入逐步提高
9. 促进城乡社会保障体系建设		55	全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体制机制建立健全，保障范围和标准达到国家和省规定要求。
		56	城乡基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保障制度健全完善，社会保障覆盖面达到国家和省规定要求。
		57	“五险一金”跨地区、跨行业有序流动与移转衔接机制建立健全，管理运行规范。
		58	辖区内社会保险、福利、优抚安置、救济、社会互助等社会保障事业管理有序。
		59	城镇居民廉租房、保障用房建设安置率达到省规定要求。
		60	辖区内移民安置达到省规定标准，城镇棚户改造率达省规定标准。
		61	城乡居民最低生活保障制度建立健全，落实到位
		62	落实男女平等基本国策规划明确，制度健全完善。
		63	妇女土地承包经营权、教育、劳动、就业、住房、医疗、收入分配、养老等权益得到有效保障。
		64	儿童的各项权益得到保障，孤儿救助、留守儿童关爱达到省规定标准。
		65	老龄服务事业和产业规划的规划明确、制度完善，落实到位，老龄服务基础设施建设达到省规定要求；高龄老人、空巢老人社会关爱制度落实到位。
		66	残疾人社会保障和服务体系建立健全，残疾人教育、医疗、就业、收入、住房、福利及最低生活保障标准等权益得到保障。

			67	城乡公共卫生服务建设规划明确，服务体系建立健全，辖区内公共卫生服务基础设施、人员、设备、服务功能达省规定要求。
			68	医疗机构及从业人员和医疗技术的许可、准入管理规范，医患当事人的合法权益得到有效保障，医患纠纷诉求表达、利益协调、矛盾调处机制建立健全，有效调处率达到省规定要求。
	10. 加强生态文明法治建设		69	辖区内生态红线划定明确，国土空间开发保护与修复和环境监管机制到位
			70	辖区内重点流域、产业、行业污染防治规划科学，目录管理、挂牌督导、综合执法等实施机制到位
			71	领导干部自然资源资产离任审计制度建立健全，生态环境损害责任终身追究制建立健全。
			72	辖区内主要污染物减排、环境质量定期发布制度达到国家标准和要求。
			73	辖区无严重污染物事件发生，公众对生态环境满意度不低于全省年平均值。
			74	辖区内环境空气质量达标率达到国家规定要求。
			75	辖区内县级以上城市集中式饮用水水源地完成保护区规范化建设与环境综合整治，水质达到国家规定的标准。
			76	辖区城市供水的自来水、储藏水、管网水的主要指标达到国家检测标准。
			77	辖区农村自来水建设覆盖面和饮用水标准达到省规定要求。
			78	辖区动物养殖、病死动物无害化处理达到省规定要求。
			79	辖区单位生产总值能耗降低和污染物总量减排考核体系建立健全
			80	辖区环境目标责任制和节能目标责任制规范运行，落实到位。
			81	辖区环境保护、节能减排“一票否决制”严格规范执行。被国家《大气污染防治行动计划》每月公布空气质量最差的10个城市，有3次以上被列入最差名单的实行“一票否决”。
	11. 加大资源环境领域执法力度		82	建设项目环境前置审批、固定资产投资项目节能前置审批机制严格执行。
			83	依法关、停、并、转高能耗、高污染相关企业的措施有力，成效明显。
			84	突发环境事件应急预案与处置机制建立健全。
			85	预防和惩治破坏环境资源（土地、矿产、林木、动植物、水、大气、海洋等）的制度健全，措施有力，成效明显。
			86	辖区资源环境行政执法与刑事司法衔接机制建立健全。

五、保障公正司法，提高司法公信力。司法是国家司法机关及其司法人员依照法定职权和法定程序，具体运用法律处理案件的专门活动，其中立性与被动性、亲

理性与判断性、裁判性与终局性是司法权运行的基本规律。在建设公正权威文明的社会主义司法制度中，公正是司法的灵魂，其意味着司法活动的过程和结果中坚持和体现公平与正义的原则，司法权运行过程中各种因素达到的理想状态，能够平衡法律实体公正和法律程序公正，兼顾社会整体利益与个人基本权益，使司法制度的实践既能达到较好的整体公正之效果，又能够最大程度地实现个案公正，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。新中国成立六十多年特别是改革开放三十多年以来，我国立足基本国情，坚持从实际出发，坚定中国特色社会主义的“道路自信、理论自信、制度自信”，稳步推进司法体制和工作机制改革，积累了司法改革的“中国经验”，探索了司法制度建设的“中国模式”，逐步走出了一条具有鲜明特色的“中国道路”^①，提升了司法机关维护社会公平正义的能力，加强了人权保障，增强了司法能力，践行了司法为民^②。但是，一些影响司法公正和制约司法能力的深层次矛盾和制度性障碍仍然存在，司法不公、不严、不廉的现象仍屡见不鲜，司法与人民群众日益增长的司法需求之间还存在差距。党的十八届三中全会在“建设法治中国”战略部署中将“深化司法体制改革、建设公正高效权威的社会主义司法制度”作为改革的重要任务，充分彰显了“公正司法”在“法治中国”建设的重要地位。推进法治中国建设，实现“公正司法”的价值目标，必须深化司法体制改革，通过理念、制度及方法的创新与完善，确保依法独立公正行使审判权检察权，健全司法权力运行机制，完善人权司法保障制度，以实现司法公正高效权威文明的目标。保障公正司法，提高司法公信力基本要求是：党对司法工作的领导体制机制建立健全，省以下法院检察院人财物统一管理体制机制建立健全，依法独立公正行使审判权检察权得到保障，司法权威得到维护；加强司法队伍建设；司法权配置科学，运行机制健全完善；推进严格司法，执法办案责任制健全完善，运行规范；保障人民群众参与司法，司法民主、司法公开运行机制健全完善；人权司法保障制度健全，司法公信力明显提高；司法及司法行政执法活动监督得到加强，监督效能明显增强。可以从以下方面设计指标。

1、确保依法独立公正行使审判权检察权的制度健全完善。依法独立公正行使审判权检察权，树立和维护司法权威是实现司法的价值功能、改革目标和满足人民群众的期待与要求。司法价值功能层面，人民法院、人民检察院依法独立行使审判权检察权，不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉，是我国宪法的一项根本性原则，也是司法机关适用法律的一项基本原则。司法作为社会公平正义的最后一道防线，具有定分止争、权利救济、制约公权、保障人权、维护公正、实现正义、促进和谐的功能，在保障宪法法律统一正确实施，增进人民福祉，推进法治中国建设，实现社会主义现代化的地位凸显。只有确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权检察权，才能使司法的功能价值得以彰显、司法权威得以树立和维护。贯彻

^① 徐汉明等：《深化司法体制改革的理念、制度与方法》，载《法学评论》2014年第4期。

^② 2012年10月9日国务院新闻办公室发布的《中国的司法改革》白皮书。

实施司法体制改革的要求层面，针对当前我国司法地方化、行政化、低职业化、司法保障“分灶”固化等难题^①，党的十八大以来中央作出了深化司法改革的一系列部署要求，提出：围绕“确保依法独立公正行使审判权检察权”，“改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”，“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”；围绕“健全司法权力运行机制”，“优化司法职权配置，健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制，加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督”等，十八届四中全会进一步强调“各级党政机关和领导干部要支持法院检察院依法独立公正行使职权”、“任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求”。只有创造性地贯彻落实这些重大改革部署要求，才能破解上述诸多难题，建立起符合中国国情的社会主义司法制度，也才能树立和维护司法权威。人民群众的期待与要求层面，司法不公、不严、不廉是人民群众对司法反映最强烈的问题之一，究其根源除了司法人员的自身素质外，其根本问题在于体制性障碍、机制性束缚、保障性困扰。只有适应人民群众对公正司法的期盼与要求，以确保依法公正独立行使审判权检察权为重心，深化司法体制机制改革，构建公正司法的科学考核体系，才能确保司法权公正高效清廉文明行使。为此，本指标设置了党委对政法机关重大问题、重大事项的调研、决策、监督的领导体制机制；党对司法事权统一领导的体制机制；领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和党纪政纪法律责任追究制度；党委支持排除干扰公正司法的制度；培养、考核、选拔、使用善于运用法治思维和法治方式推动工作的领导干部的机制；省以下法院、检察院人财物统一管理体制；“相对均等化”的经费保障体制机制；政法经费保障与赃款追缴、诉讼费用缴纳分离的财政保障机制、正常的长效增长机制；司法人员履行法定职责保护机制等。以测度和评价司法机关独立公正行使司法权的各项体制机制运行状况。

2、司法职权配置优化。司法职权优化配置是司法权公正高效行使的基础和保障是全面深化司法体制改革的重要内容。从司法资源配置规律看，权责明晰、分工负责、互相配合、互相制约的司法权力运行机制，是公正司法、高效司法、廉洁司法的保障^②。破解我国司法职权配置违背规律的诸多难题，比如司法权实行中央与地方分享，国家统一的司法权受到地方的不当干预；司法职权分工不明、制约机制缺陷，同一系统司法职权配置交叉错位，行政色彩浓厚，司法权与司法行政事务权尚未有序分离，形成司法滥象环生等。破解这些难题，关键在于遵循司法职权配置规律，理顺中央司法权与地方行政区划、司法机关之间职权设定，司法权与司法行政权、司法权与监督权等关系，构建以司法职权清单制度为切入点，以与行政区划适度分离的司法管辖制度为前提，以体现司法权运行规律的司法组织体系与办案组织

^① 徐汉明等：《深化司法体制改革的理念、制度与方法》，载《法学评论》2014年第4期。

^② 参见孟建柱：《深化司法体制改革》，《人民日报》2013年11月25日。

为基础，以司法人员分类管理，主审法官、主办检察官为关键，以职业保障、监督制约为支撑的司法权运行机制。改革要求层面，党的十八大以来中央就优化司法职权配置，健全司法权力运行机制作出一系列部署，强调“进一步深化司法体制改革”；“健全司法权力运行机制”，“优化司法职权配置，健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制”等，为设置司法职权配置指标提供了决策依据。实践层面，中央把司法职权配置作为改革的重要任务，制定了相应的制度规范，这为设置评价指标体系提供了实践依据。为此，本指标设置了审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关分工负责、互相配合、互相制约的机制改革完善，权力清单设置科学，落实实体法、程序法的执法标准、执法程序的配套制度规范，司法建议、检察建议制度，办案责任制，科学的执法办案质量体系与考核标准，法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离的制度，法院受理案件实行立案登记制，对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为依法惩治的制度，对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度，检察机关提起公益诉讼制度，司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度，主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，派驻基层乡镇法庭、检察室、派出所、司法所执法办案管理规范，设施设备建设到位等，以测度和评价司法职权配置状况。

3、严格公正司法。严格公正司法是保障法律实施的重要途径，是破解司法难题的主要抓手，是保障法制统一的前提和基础。严格公正司法要求健全保证严格公正司法的法律制度，完善严格公正司法的制度机制，推进以审判为中心的诉讼制度改革，保证庭审在刑事诉讼中发挥决定性作用，建立健全保障严格公正司法的办案责任制，提升严格公正司法的能力。党的十八大以来，中央高度重视严格公正司法，把它作为公正高效权威的社会主义司法制度、建设法治中国的重要内容。习近平总书记在十八届四中全会上指出，司法是维护社会公平正义的最后一道防线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪等。为此，本指标设置了司法人员工作职责、工作流程、工作标准明确，以事实为根据、以法律为准绳的执法办案制度，全面贯彻证据裁判规则，依法收集、固定、保存、审查、运用证据的制度，证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用的制度，办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制健全完善，执行到位等，以测度和评价司法机关公正司法状况。

4、保障人民群众参与司法。人民是依法治国的主体和力量源泉。人民群众参与司法是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分。人民群众参与司法是在司法环节行使国家权力，是人民主权原则的直接体现，是维护公平正义的客观需要，是扩大司法民主的基本途径，是强化司法监督的重要手段。社会公众能否广泛而且深入的参与司法活动，已成为衡量一个国家民主与法治发达程度的标志之一。保障人民群众参与司法，充分发挥人民群众的监督作用，能有效防止司法擅断。党的十八

届三中全会强调“拓宽人民群众有序参与司法渠道”，十八届四中全会进一步强调“坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益”，对保障人民群众参与司法做出了具体明确部署。为落实上述要求，本指标设置了保障人民群众参与司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动的制度，人民陪审员制度，审判公开、检察公开、警务公开、狱务公开、司法行政公开的制度及程序，执法办案网上流程管理，案件查询管理规范，司法文书上网落实到位，执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书依法及时公开制度，生效法律文书统一上网和公开查询制度建立健全等，以测度和评价保障人民群众参与司法的制度落实状况。

5、完善人权司法保障制度，增强司法公信力。保障人权、维护公正、实现正义、增强司法公信力，既是司法功能的应有之义，也是司法最高价值目标追求。对人权的司法保障，增强司法公信力的考核评价具有正当性、现实紧迫性和必要性。从正当性层面看，确认和保障权利是法治的真谛，尊重和保障人权是国家治理的精髓所在，也是司法现代性的根本体现。^①司法作为守望社会公平正义的最后一道防线，必须以保障人权、增进人民福祉作为检验其功能作用的最高标准和实现公平正义的最高目标选择。只有让人民群众从每一个司法案件中感受到权益得到有效保护，公平正义得到充分实现，才会使其增强对法律的信任，对法治的期待，对司法的认可度、支持度和满意度，司法公信力才能不断增强。现实紧迫性层面，目前我国司法机关在行使职权过程中存在不公、不严、不廉、不文明的现象，侵犯人权的问题较为突出，比如查封、扣押、冻结处理涉案财物程序不规范；减刑、假释、保外就医、暂予监外执行过程中徇私舞弊、执法犯法；刑讯逼供、体罚虐待屡禁不止成为顽症等等。这些司法违法行为正如英国哲学家培根所言：“一次不公正的司法判决其恶果胜于十次犯罪，因为犯罪只是弄脏了水流，而不公正的判决却是弄脏了水源”。^②对于司法活动中易发多发的弄脏水源的行为，破坏了法律公正和司法公正，摧毁了法律和司法公信力。只有将这些行为纳入司法权运行控制、监督、矫正及考核评价体系的重中之重，才能确保司法权公正高效文明行使，才能使“保障人权、维护公平正义”的目标得以实现。必要性层面，党的十八大以来中央就人权司法保障、建立公正高效权威的社会主义司法制度作出了部署和要求，为公正高效清廉文明执法、加强人权司法保障提供了政策导引、制度构建和行动指南。为此，本指标设置了保障诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度，落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的制度，限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督制度，对刑讯逼供和非法取证源头预防的制度，有效防范、及时纠正冤假错案的制度，查封、扣押、冻结处理涉案财物的程序规范，跨部门的涉案财物统一管理平台运行规范，失信被执行人信用监督、威慑和惩戒机制，诉访分离制度试点改革取得成效，不服司法机关生效裁判、决定的申

^① 参加张文显：《法治与国家治理现代化》，载《中国法学》2014年第4期。

^② W. Aldis Wright M. A. ,Bacon's Essays and Colours of Good and Evil with Notes and Glossarial Index, New York: the Macmillan Company, 1899, P.222.

诉，实行由律师强制代理申诉制度试点改革取得成效，减刑、假释、保外就医、暂予监外执行活动程序规范，制约监督机制，案件办理期限无违反法律规定的情形，对违法情形救济与制约监督机制，繁简分流和速裁机制、轻微违法犯罪案件快速办理机制，涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督的制度，预防刑讯逼供、体罚虐待工作机制，讯问、重要取证活动全程同步录音录像制度，庭审实况监控和执法窗口监控设施完备，侦查起诉审判环节的律师辩护代理工作机制，司法救助、法律援助制度，经费保障和管理规范等，以测度和评价人权司法保障、司法公信力提升的状况和水平。

6、加强对司法与司法行政执法活动的监督。对司法与司法行政执法活动的监督是监督主体依照宪法和法律对司法机关、司法行政机关及其工作人员的司法活动、司法行政执法活动的合法性进行监察、督导的活动。依法加强对司法活动、司法行政执法活动的监督，完善监督体制机制是实现公正司法的制度性基础，也是推进民主政治、维护社会公平正义、建设法治中国的重要保障。在我国监督制度框架的语境下，对司法权及司法行政权的监督涵盖人大及其常委会权力机关的监督、检察机关的法律监督，司法机关与司法行政机关的自我监督，纪检监察、新闻舆论和人民群众的社会监督等等。只有建立健全对司法权运行的制约和监督体系，让司法权在阳光下运行，才能确保其行使的公正性、公平性和权威性。依法加强对司法活动、司法行政执法活动的监督，需要以党的十八大以来中央关于“加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督”部署要求为指导，在科学配置司法与司法行政机关的职权基础上，切实有效地对司法权与司法行政权进行有序分离控制、相互制约和依法监督。为此，本指标设置了司法机关自觉接受人大及其常委会的监督机制，审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关、司法行政机关内部监督制约机制，刑事立案监督、侦查活动监督、审判与执行监督、民事诉讼活动检察监督机制，刑罚执行、看守监管活动的检察监督机制，对司法及司法行政执法活动的纪检监察监督机制，对司法及司法行政执法活动的新闻舆论监督机制，人民监督员制度，对司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织交往行为管理规范，因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业的制度，公民、法人及其他组织对司法及司法行政执法活动的监督平台建设，渠道畅通等，以测度和评价司法与司法行政执法活动监督的状况，助推公正公平清廉文明司法。

表5 保障公正司法，提高司法公信力指标体系

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
推进公正司法，	党对司法工作的领导体制机制建立	1. 确保依法独立公正	1	党委对政法机关（审判、检察、公安、国家安全、司法行政机关）重大问题、重大事项的调研、决策、监督的领导体制机制健全完善。

加强人权司法保障	健全，省以下法院检察院人财物统一管理体制机制建立健全，依法独立公正行使审判权检察权得到保障，司法权威得到维护；加强司法队伍建设；司法权配置科学，运行机制健全完善；推进严格司法，执法办案责任制健全完善，运行规范；保障人民群众参与司法，司法民主、司法公开运行机制健全完善；人权司法保障制度健全，司法公信力明显提高；司法及司法行政执法活动监督得到加强，监督效能明显增强。	行使审判权检察权的制度健全完善	2	政法机关党组织重大事项向党委报告制度建立健全。
			3	党委政法委带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施的组织体系和运行机制健全完善
			4	领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和党纪政纪法律责任追究制度建立健全
			5	党委支持排除干扰公正司法的制度建立健全
			6	培养、考核、选拔、使用善于运用法治思维和法治方式推动工作的领导干部的机制建立健全
			7	省以下法院、检察院人财物统一管理体制机制建立健全，“相对均等化”的经费保障体制机制建立健全，保障措施落实到位
			8	政法经费保障与赃款追缴、诉讼费用缴纳分离的财政保障机制、正常的长效增长机制建立健全。
			9	司法人员履行法定职责保护机制建立健全，非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分的规定执行到位
			2. 健全司法权运行机制	10
		11		审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关组织体系、机构设置科学规范，落实到位
		12		审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关权力清单设置科学，行使程序规范
		13		落实实体法、程序法的执法标准、执法程序的配套制度规范，执行到位；司法建议、检察建议制度健全完善。
		14		审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关办案责任制改革落实到位
		15		科学的执法办案质量体系与考核标准建立健全，运行规范
		16		法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离的制度建立健全
		17		法院受理案件实行立案登记制的制度建立健全
		18		对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为依法惩治的制度建立健全
		19		对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度的改革试点成效明显
		20		检察机关提起公益诉讼制度改革试点成效明显
		21		司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度建立健全，
		22		主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制落实到位
		23		派驻基层乡镇法庭、检察室、派出所、司法所执法办案管理规范，设施设备建设到位。
		3、推进严格司法	24	司法人员工作职责、工作流程、工作标准明确，运行规范
			25	以事实为根据、以法律为准绳的执法办案制度健全完善

	法	26	全面贯彻证据裁判规则，依法收集、固定、保存、审查、运用证据的制度执行到位
		27	证人、鉴定人出庭制度落实到位
		28	保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用的制度完善，执行到位
		29	办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制健全完善，执行到位
	4. 保障人民群众参与司法	30	保障人民群众参与司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动的制度健全完善，执行到位
		31	人民陪审员制度健全完善，公民陪审权利保障充分
		32	审判公开、检察公开、警务公开、狱务公开、司法行政公开的制度及程序健全完善
		33	执法办案网上流程管理，案件查询管理规范，司法文书上网落实到位。
		34	执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书依法及时公开制度健全完善，执行到位
		35	生效法律文书统一上网和公开查询制度建立健全
	5. 加强人权司法保障，增强司法公信力	36	保障诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度执行到位
		37	落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的制度完善，执行到位
		38	限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督制度健全完善，执行到位
		39	对刑讯逼供和非法取证源头预防的制度健全完善，执行到位
		40	有效防范、及时纠正冤假错案的制度健全完善，执行到位
		41	查封、扣押、冻结处理涉案财物的程序规范，跨部门的涉案财物统一管理平台运行规范
		42	失信被执行人信用监督、威慑和惩戒机制健全完善，执行到位
		43	诉访分离制度试点改革取得成效
		44	不服司法机关生效裁判、决定的申诉，实行由律师强制代理申诉制度试点改革取得成效
		45	减刑、假释、保外就医、暂予监外执行活动程序规范，制约监督机制运行到位
		46	案件办理期限无违反法律规定的情形，对违法情形救济与制约监督机制运行规范
		47	繁简分流和速裁机制、轻微违法犯罪案件快速办理机制建立健全，运行规范
		48	涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督的制度建立健全
		49	预防刑讯逼供、体罚虐待工作机制建立健全
		50	讯问、重要取证活动全程同步录音录像制度建立健全，庭审实况监控和执法窗口监控设施完备

		51	侦查起诉审判环节的律师辩护代理工作机制规范运行
		52	司法救助、法律援助制度健全完善，经费保障和管理规范
	6. 加强对司法与司法行政活动的监督	53	司法机关自觉接受人大及其常委会的监督机制健全完善，运行规范
		54	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关、司法行政机关内部监督制约机制健全，运行规范。
		55	刑事立案监督、侦查活动监督、审判与执行监督、民事诉讼活动检察监督机制健全，运行规范，成效明显。
		56	刑罚执行、看守监管活动的检察监督机制健全，运行规范。
		57	对司法及司法行政执法活动的纪检监察监督机制建立健全，运行规范
		58	对司法及司法行政执法活动的新闻舆论监督机制建立健全，运行规范
		59	人民监督员制度健全完善，对检察活动的监督成效明显
		60	对司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织交往行为管理规范，执行到位
		61	因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业的制度执行到位
		62	公民、法人及其他组织对司法及司法行政执法活动的监督平台建立，渠道畅通

六、依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化。加强对权力的制约和监督，是国家治理、政府治理、社会治理的永恒主题。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验”^①。不受监督的权力必然导致腐败。推进国家治理体系和治理能力现代化，破解公权力运行制约监督难的现实挑战，推进政治文明法治化现代化，为全面推进依法监督提出了理论创新、制度创新和实践创新。从理论创新层面看，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是中国共产党人治国理政实践的重大理论创新与重大治理成果。加强对权力的监督制约，把权力关进制度的笼子里，是马克思主义治国理政、治党治军理论学说的基本内容。党中央在应对“四大危险”（精神懈怠、能力不足、脱离群众、消极腐败），破解政权更迭、政息人亡的周期率问题中提出，“让人民监督政府”，“让党受监督”，“建立健全权力运行制约监督体系”，“把权力关进制度的笼子里”，推进清廉政治和民主法治建设，从理论与实践上丰富和发展了马克思主义治国理政、治党治军、内政外交理论，是推进国家治理体系与治理能力现代化的重大理论武器，对于推进政治文明法治化现代化建设意义重大。从破解权力运行制约监督体系建设难题看，党和国家权力结构和运行机制同国家治理体系与治理能力现代化要求存在不相适应、不相匹配、不够完善的问题，即：权力设置和结构不尽科学，决策权、执行权和监督权之间有的没有形成相互制约，权力运行往往过分集中于主要决策者手中，有的甚至凌驾于制度体制之外；对具有终

^① 孟德斯鸠：《论法的精神》，梁守锵译《波斯人信札》，商务印书馆 2006 年版。

极决断权的“一把手”监督制约困难；权力结构的边界分不清晰；政企不分、政事不分、政社不分；决策、执行、监督相互混同、越位、缺位突出；权力运行不公开不透明，暗箱操作与潜规则盛行；权力监督的各方面相互掣肘，配合协调不力；一些基础性制度安排缺陷颇多，形成“牛栏关猫”现象。构建权力运行制约监督体系的考核评价标准成为破解难题、寻找新的实现形式与途径的关键。从推进政治清明建设必要性紧迫性看，党的十八大以来中央作出了“坚持用制度管权管事管人”，“构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”，“健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，实现干部勤政、政府清廉、政治清明”的部署，将这些部署要求固化为制度规范、细化为考核标准、实化为监测检验方法，必将助推党和国家权力运行的制度化、规范化、法治化和现代化。依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化基本要求是科学有效的权力制约和协调机制建立健全；加强反腐败体制机制创新和制度保障；依法规范公职人员行为；法律监督、行政监督、民主监督、社会监督得到加强。

考核依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化，可以通过设置相关指标进行评价监测，即：（1）设置民主集中制规范运行，党总揽全局、协调各方的领导核心作用充分发挥，对党政主要领导干部行使权力的制约监督机制，教育、制度、监督并重的惩防腐败体系规划明确，实施机制健全，成效明显，反腐败领导体制和工作机制，党委负主体责任、纪委负监督责任的廉政建设责任制和责任追究制度，党的纪律检查双重领导体制，纪委向党和国家机关派驻机构的制度，对地方、部门、企事业单位机构巡视制度，反腐败法律法规体系，严格公正清廉文明执法的工作机制运行规范，领导干部报告个人有关事项制度，任职回避制度，新提任领导干部任前财产申报及公示等有关事项公开制度，运用互联网监督国家机关、国有企事业单位及其工作人员机制建立健全等，形成科学有效的权力制约和协调机制考核指标，以测度和评价权力运行制约监督和协调机制的运行状况。（2）设置“三公经费”和“楼堂馆所建设”预算、核准、公开与审计制度建立健全，科学的政绩评价体系和考核标准建立健全，领导干部工作生活保障制度建立健全，公务人员违法、失职渎职档案查询制度健全等，构建加强职务行为制度建设，规范职务保障的考核指标，以测度和评价公职人员行为规范状况。（3）设置人大及其常委会对本级“一府两院”的依法行政、公正司法监督的程序规范，检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为依法督促其纠正的规定执行到位，纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接机制，职务犯罪线索受理、分流、查办、信息反馈等管理制度等，构建法律监督的考核指标，以测度和评价法律监督运行状况。（4）设置政府内部层级监督、专门监督、上级机关对下级机关的监督的常态化监督制度，行政机关自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督的制度，财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的行政部门和岗位实行分事行权、

分岗设权、分级授权，定期轮岗的制度，行政执法督察机制，行政首长问责制、行政执法过错责任追究制度，责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等行政问责方式和程序，行政纠错问责制和违法行政查究制，审计监督、监察监督报告的社会公示制度，上级审计机关对下级审计机关的领导、省以下地方审计机关人财物统一管理、审计职业化建设改革落实到位，失职渎职犯罪档案查询制度，对人大代表、政协委员的提案建议办结率、回复率，行政机关对司法建议、检察建议回复率达100%等，构建加强对行政权力的制约和监督的考核指标，以测度和评价行政监督状况。（5）设置各民主党派、工商联、无党派人士就党委在重大方针政策、重要事项、重要人事安排决策之前、人大及其常委会重要事项表决前、政府在重大行政决策实施之前和执行过程中的协商制度，工会、共青团、妇联的职能作用充分发挥，监督机制建立健全，社会组织、社会舆论监督机制，社会公众监督方式、程序规范，渠道畅通等，构建加强民主监督和社会监督的考核指标，以测度和评价民主监督和社会监督状况。

表6 依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化指标体系

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化	科学有效的权力制约和协调机制建立健全；加强反腐败体制机制创新和制度保障；依法规范公职人员行为；法律监督、行政监督、民主监督、社会监督	1. 建立健全科学有效的权力制约和协调运行机制	1	民主集中制规范运行，党总揽全局、协调各方的领导核心作用充分发挥
			2	对党政主要领导干部行使权力的制约监督机制健全完善，程序运行规范
			3	教育、制度、监督并重的惩防腐败体系规划明确，实施机制健全，成效明显
			4	反腐败领导体制和工作机制建立健全
			5	党委负主体责任、纪委负监督责任的廉政建设责任制落实到位，责任追究制度建立健全
			6	党的纪律检查双重领导体制建立健全，纪委协助党委组织协调反腐败工作的职责落实到位
			7	纪委向党和国家机关派驻机构的制度落实到位
			8	对地方、部门、企事业单位机构巡视制度建立健全，规范运行
			9	反腐败法律法规体系建立健全，严格公正清廉文明执法的工作机制运行规范
			10	领导干部报告个人有关事项制度运行规范，任职回避制度健全完善
			11	新提任领导干部任前财产申报及公示等有关事项公开制度建立健全
			12	运用互联网监督国家机关、国有企事业单位及其工作人员机制建立健全
		2. 依法规范公职人员	13	“三公经费”和“楼堂馆所建设”预算、核准、公开与审计制度建立健全
			14	科学的政绩评价体系和考核标准建立健全，运行规范

得到加强。	行为	15	领导干部工作生活保障制度建立健全，住房、办公用房、公务用车、公务接待、警务保障等制度运行规范
		16	领导干部廉洁从政、亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等制度落实到位
		17	公务人员违法、失职渎职档案查询制度建立健全
	3. 加强法律监督	18	人大及其常委会对本级“一府两院”的依法行政、公正司法监督的程序规范，成效明显
		19	检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为依法督促其纠正的规定执行到位
		20	纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接机制建立健全
		21	职务犯罪线索受理、分流、查办、信息反馈等管理制度健全完善，
	4. 加强对行政权力的制约和监督	22	政府内部层级监督、专门监督、上级机关对下级机关的监督的常态化监督制度建立健全，程序规范
		23	行政机关自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督的制度完善，落实到位。
		24	财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的行政部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗的制度健全完善，落实到位
		25	行政执法督察机制健全完善，落实到位。
		26	行政首长问责制、行政执法过错责任追究制度健全，落实到位。
		27	责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等行政问责方式和程序健全完善，落实到位
		28	行政纠错问责制和违法行政查究制落实到位
		29	审计监督、监察监督报告的社会公示制度建立健全，对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖
		30	加强上级审计机关对下级审计机关的领导、省以下地方审计机关人财物统一管理、审计职业化建设改革落实到位
		31	行政人员违法行政、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全
		32	对人大代表、政协委员的提案建议办结率、回复率均达到 100%。
		33	行政机关对司法建议、检察建议回复率达 100%。
	5. 加强民主监督和社会监督	34	各民主党派、工商联、无党派人士就党委在重大方针政策、重要事项、重要人事安排决策之前、人大及其常委会重要事项表决前、政府在重大行政决策实施之前和执行过程中的协商制度落实到位。
35		工会、共青团、妇联的职能作用充分发挥，监督机制建立健全	
36		社会组织、社会舆论监督机制建立健全，程序运行规范	
37		社会公众监督方式、程序规范，渠道畅通	

七、推进依法治理，建设法治社会。伴随着社会转型和经济转轨，社会结构不断分化，利益主体趋于多元，社会矛盾增多、社会风险凸显，道德滑坡、贫富悬殊、分配不公、腐败滋生等等，传统的政府管理和社会治理模式面临着巨大挑战，平安

创建与社会建设任务繁重。党的十八大以来中央作出了“创新社会治理体制”、“改进社会治理方式”、“激发社会组织活力”、“创新有效预防和化解社会矛盾体制”，“健全公共安全体系”，“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”，“提高社会治理水平”的部署要求。推进社会治理法治化，已成为落实中央部署要求，检验国家治理体系与治理能力现代化的重要标准。法治社会建设作为“法治中国”建设的重要内容，其构成了法治国家和法治政府建设的基础和条件，也是国家治理体系和治理能力现代化建设的应有之义。加快法治社会建设，一方面，有助于改进社会治理方式，激发社会组织活力，提高社会治理法治化水平，从而完善国家治理体系，培育有序的公共秩序，实现国家治理结构由“强政府、弱社会”向“强政府、强社会”转型。另一方面，其也有助于优化“法治中国”建设的模式与路径，进一步确立“法治”在社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明“五位一体”建设中的保障性地位，形成国家、政府、社会建设以“法治”为基本导向的新型合作共治发展模式。法治社会的基本标志和根本要求是实现对社会的依法治理与社会依法自治的有机统一。它意味着法治建设的动力由“计划型、强力推动型”向国家主导、政府推动、社会参与三方合力推进转变；法治建设的主体由单一的国家公共权力主体向党委、政府、社会组织、居民自治组织、公民的多元主体合作共治转变；法治建设的运行向度由“自上而下”单边推动，向“上下一体、横向协同、内部整合、良性互动”转变；法治建设的模式由“一元单向性”的“层级管理型”模式向“结构多元性”、“合作共治式”的“治理型”模式转变；治理规范体系由单一“国家硬法”体系向“国家硬法”与社会组织自治规范、乡规民约、社会道德习俗等“软法”规范体系共治协调体系转变。推进依法治理，建设法治社会的基本要求是社会治理领导体制机制健全，社会治安综合治理机制健全，社会组织依法自治与管理健全完善，源头治理体制机制健全完善。

考核推进依法治理，建设法治社会，可以通过设置相关指标进行评价监测，即：

(1) 设置党委领导、政府负责、社会组织协同、社区参与、人民群众支持的社会治理体制机制，依法综合治理社会的中长期规划与年度计划，平安市、县、区、镇（乡、街道）单位创建活动，社会治理综合管理服务平台等，以测度和评价社会治理领导体制机制建立与运行状况。(2) 设置政府主导、市场企业义务自愿结合型群防群治模式，实有人口、流动人口与实有房屋管理服务制度，刑释人员回归社会制度，社区矫正制度，预防青少年违法犯罪与帮教制度，预防精神病人肇事肇祸及处置机制，无毒社区创建活动等，以测度和评价社会治安综合治理机制运行状况。(3) 设置推进村（居）民组织民主自治制度建设，推进乡镇（街道）政府行政管理与基层社区群众自治有效衔接机制建设，社会组织登记、分类管理、依法监管制度，培养扶持社会组织、鼓励和支持社会组织依法自治的体制机制，志愿者服务管理规范，宗教团体、行会组织、寺庙、娱乐场所管理规范，境外人员管理体制机制，乡（镇、村）、街道（居委会）综合服务中心与综治维稳中心衔接机制等，以测度和评价社会组织

依法自主与管理实施状况。(4) 设置辖区行政调解与人民调解、行业调解、司法调解相衔接的联动机制，网上受理信访制度，及时就地解决群众合理诉求机制、涉法涉诉信访依法终结制度等，以测度和评价源头治理体制机制运行状况。(5) 加强法律服务体系建设。公共法律服务是由司法行政机关统筹提供的，旨在保障公民基本权利，维护人民群众合法权益，实现社会公平正义和保障人民群众安居乐业所需的法律服务。具体包括：为全民提供法律知识普及教育和法治文化活动；为经济困难和特殊案件当事人提供法律援助；开展公益性法律顾问、法律咨询、辩护、代理、公证、司法鉴定等法律服务；预防和化解民间纠纷的人民调解活动等。^①加快建立健全符合国情、覆盖城乡、惠及全民的公共法律服务体系，不断满足人民群众基本法律服务需求，是推进公正司法，建设法治中国、平安中国的内在要求。在全面深化改革的背景下，推进公共法律服务体系建设的任务主要包括健全法律服务网络，整合法律服务资源，拓展法律服务领域，提升法律服务质量，加强法律服务信息化建设，切实落实保障措施。党的十八大以来中央作出了推进公共法律服务体系建设的部署要求。为此，可以通过设置法律服务体系全面建立，法律服务标准明确；法律服务体系建设规划实施；政府购买法律服务的长效机制；基层法律服务人力、财力增长机制；法律服务网络覆盖；法律服务信息平台建设等，以测度和评价为人民群众提供公益性、均等性、普惠性、便利性的基本公共法律服务的状况。

表7 推进依法治国，建设法治社会指标体系

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
推进依法治国，建设法治社会	社会治理领导体制机制健全，社会治安综合治理机制健全，社会组织依法自治与管理健全完善，源头治理体制机制健全完善；法律服务体系健全完善，实现法律服务网络全覆盖。	1、社会治理领导体制机制健全	1	党委领导、政府负责、社会组织协同、社区参与、人民群众支持的社会治理体制机制建立健全，责任制落实到位
			2	依法综合治理社会的中长期规划明确，年度计划落实到位。
			3	平安市、县、区、镇（乡、街道）单位创建活动健全规范
			4	城乡社区“一本三化”（以人为本、网格化、信息化、服务均等化）的社会治理综合管理服务平台建立健全，运行规范
		2. 社会治安综合治理机制健全	5	政府主导、市场企业义务自愿结合型群防群治模式建立健全，运行规范。
			6	实有人口、流动人口与实有房屋管理服务制度健全，工作规范。
			7	预防和依法惩治各类刑事犯罪措施有力，辖区三年平均刑事犯罪率低于省平均水平
			8	刑释人员回归社会制度健全，重新犯罪率不超过本地区近三年平均重新犯罪率。
			9	社区矫正制度建立健全，社区矫正人员回归社会率达到省规定要求。
			10	预防青少年违法犯罪与帮教制度建立健全，帮教措施落实到

^①司法部：《关于推进公共法律服务体系建设的意见》，2014年2月

			位
		11	预防精神病人肇事肇祸及处置机制建立健全，工作落实到位
		12	无毒社区创建活动规范，符合条件的吸毒人员强制戒毒、艾滋病患者和精神病患者强制医疗达到省规定要求。
	3、社会组织依法自治与管理健全完善	13	推进村（居）民组织民主自治制度建设有力，监督开展活动成效明显
		14	推进乡镇（街道）政府行政管理与基层社区群众自治有效衔接机制建设有力，成效明显
		15	社会组织登记、分类管理、依法监管制度建立健全
		16	各类企业、社会组织的社会责任承担机制建立健全
		17	培养扶持社会组织、鼓励和支持社会组织依法自治的体制机制建立健全
		18	志愿者服务管理规范建立健全。
		19	宗教团体、行会组织、寺庙、娱乐场所管理规范，重大突发事件应对处置机制建立健全
		20	境外人员入境从业、讲学、从学、旅游、过境的管理体制机制建立健全
		21	乡（镇、村）、街道（居委会）综合服务中心与综治维稳中心衔接机制建立健全
		4. 源头治理体制机制健全完善	22
	23		网上受理信访制度建立，及时就地解决群众合理诉求机制、涉法涉诉信访依法终结制度建立健全。
	5. 建设完备的法律服务体系	24	法律服务体系全面建立，标准明确，制度运行规范
		25	法律服务体系建设规划明确，年度计划落实到位
		26	政府购买法律服务的长效机制建立健全
		27	基层（社区、村居）法律服务人力、财力增长机制建立健全，落实到位
		28	法律服务网络全覆盖，信息平台建设规范

八、推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设。“徒法不能自行”，“法律能见成效，全靠民众的服从”。^①推进全民守法，是由社会主义宪法法律的根本性质、法治中国建设的目标任务、依靠人民群众弘法护法的自觉精神及力量监督制约公权力的行使，加快推动国家治理法治化现代化进程所决定的。宪法法律的根本性质层面，我国宪法法律是最广大人民群众共同理想、共同价值、共同意志的集中体现，其制定和实施的根本出发点和落脚点就是维护和实现最广大人民群众的根本利益，这也是我国宪法法律得以全面实施的人民主体性、价值方向共同性坚实基础的集中表现。法治中国建设的目标任务层面，社会主义法律体系基本形成后，法治中国建设的重点由科学立法转移到严格执法、公正司法、全民守法方面来。由于我国较长时间受封建传统文化的影响，“人治社会、人情大于法”深刻影响社会生活的方方面面，一

^①亚里士多德著：《政治学》，商务印书馆 1983 年版，第 81，199 页。

些社会成员尤其是不少公职人员的法律意识、法律至上、法律权威、法律规则运用还较为淡薄，迫切需要让法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位、进家庭，让公职人员带头增强学法、尊法、敬法、守法、护法的意识，让每一名社会成员养成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好习惯，形成法治文明、社会文明深厚的法治文化基础。推动国家治理法治化现代化进程层面，其根本要求在于宪法法律实施实现从“有法必依，执法必严，违法必究”的实施模式向“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新型实施模式转型；其根本内容不仅要求立法的科学化，执法的严格统一，司法的公正公信，更在于依靠人民群众高度自觉的维护宪法法律统一正确实施，把公权力装进人民群众监督制约公职人员的“心理笼子”与“社会监督的笼子”，形成有效预防和治理“有法不依、执法不严、执法犯法、贪赃枉法、失职渎职”等权力滥用现象的人民群众编织的“监督网”、“防护网”，从而使“人治现象”无藏身之处，使法治秩序、法治社会得以张扬。推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设的基本要求是开展法律知识培训考核实现制度化、规范化；领导干部带头学法守法用法护法机制健全、制度落实，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力明显增强；社会规范与国家法律法规有序衔接；公民参与法治建设的自觉性提高，第三方参与法治建设的评估发布机制健全规范，全社会尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成。

考核推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设，笔者认为可以设置以下指标进行监测。即：（1）设置“源头普法工程”建设；宪法法律“六进”活动（法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位）措施有力；全媒体（平面、影视、网络）法治宣传形成合力；法治文化阵地建设，支持法治文化阵地建设、法制文化产品创作与推广的机制等，构建深入开展法治宣传教育的考核指标，以测度和评价法治宣传教育开展状况。（2）设置县处级以上领导干部法治思维与法治方式能力提升定期培训制度；法律知识、法治思维与法治方式能力考核纳入领导干部考核评价、选拔任用体系的制度等，以测度和评价领导干部带头尊法学法守法用法的状况。（3）设置社会组织自治章程、乡规民约、社区自治约定、家规等社会规范同法律法规有序衔接，引导、支持、规范、完善社会规范的体制机制等，以测度和评价社会规范与国家法律有序衔接状况。（4）设置社会组织、民营企业、基层社区、家庭参与法治（城市、县、市、区）创建活动的机制，公众参与法治建设的积极性明显提高，公民、法人及其他组织“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好习惯养成，抽样考核辖区千分之一人口尊法、学法、守法和依法办事的状况达到规定要求等，以测度和评价公众参与法治创建活动机制实施状况。（5）设置独立的第三方参与法治建设评估的机制，以测度和评价第三方参与法治建设的评估发布机制实施状况。

表8 推进全民守法, 公众高度自觉参与法治建设指标体系

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
推进全民守法, 公众高度自觉参与法治建设	深入开展法治宣传教育; 领导干部带头尊法学法守法用法机制健全、制度落实, 运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力明显增强; 社会规范与国家法律法规有序衔接; 公民参与法治建设的自觉性提高, 第三方参与法治建设的评估发布机制健全规范, 全社会尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成。	1、深入开展法治宣传教育	1	“源头普法工程”建设规划明确, 实施机制创新, 推进落实成效明显
			2	宪法法律“六进”活动(法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位)措施有力, 效果明显。
			3	全媒体(平面、影视、网络)法治宣传形成合力, 运行到位
			4	法治文化阵地建设健全完善, 支持法治文化阵地建设、法制文化产品创作与推广的机制建立健全
		2. 领导干部带头尊法学法守法用法	5	县处级以上领导干部法治思维与法治方式能力提升定期培训、考核评价、选拔任用制度建立健全
			6	县处级以上领导干部违法失职渎职犯罪档案查询制度建立健全
		3. 社会规范与国家法律法规有序衔接	7	社会组织自治章程、乡规民约、社区自治约定、家规等社会规范同法律法规有序衔接, 引导、支持、规范、完善社会规范的体制机制建立健全
		4. 公众参与法治创建活动机制健全, 自觉性提高	8	社会组织、民营企业、基层社区、家庭参与法治(城市、县、市、区)创建活动的机制建立健全
			9	公众参与法治建设的积极性明显提高, 公民、法人及其他组织“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好习惯养成, 抽样考核辖区千分之一人口尊法、护法、守法和依法办事的状况达到规定要求。
		5. 第三方参与法治建设的评估机制健全规范	10	独立的第三方参与法治建设评估的机制建立健全

九、加强法治工作队伍建设。法治工作队伍是指一支从事立法、执法、司法、法律服务、涉外法律事务、法学教育、法学研究的法治建设力量, 是崇尚法治精神、坚持法治理念、具有扎实法治理论功底、养成法治思维习惯、坚守法治原则、履行法治职能、恪守法律底线、捍卫法治权威、弘扬法治文化、凝聚法治共识、传播“法治中国”声音、为党和人民所信赖、社会公众所认同的职业共同体。它是加快建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家强有力的法治智识资源、人力

资源以及法治组织保障与人才保障。党的十八届四中全会提出，“建设高素质法治专门队伍，加强法律服务队伍建设，创新法治人才培养机制，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍”。这些新思想、新论断、新要求具有鲜明的针对性、系统性、战略性及指导性，对于加快推进职业分类、专长各异、优势互补、门类齐全的高素质法治工作队伍建设意义重大。

新中国成立特别是改革开放三十余年以来，我们建设了一支以立法、执法、司法为主体的法治专门工作者队伍，以法律服务、涉外法律事务为协同的法律服务工作者队伍，以法学教育、理论研究为支撑的法治教育队伍与理论工作者队伍，为依法行政、科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法学教育发展、法治理论创新等发挥了不可替代的重要作用。但同党和国家事业发展要求相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，同加快建设法治中国相比，同人民群众日益增长的法治文化生活需求相比，法治工作队伍建设还存在不适应、不符合的问题，主要表现在：(1)理想信念方面。有的对中国特色社会主义法治信仰、法治道路不够坚定；社会主义法治理念、法治精神、法治原则进教材、进课堂、进头脑的载体与方式方法亟待改进；有的对西方法学思想、政治制度、司法制度生吞活剥，不善于比较分析，存在盲从信奉的现象，对中国特色社会主义法治理论和法治体系一知半解；良好的法治思维习惯亟待养成。(2)立法方面。有的把握国情了解民意不深，把握法律创制规律不准，参与拟定或制定法律法规规章和规范性文件中存在拿来主义，照搬照套，或者掺杂地方部门行业利益，既背离立法法益目标，违背法律创制规律，损害宪法法律权威，又带来执法、司法的不良后果，成为提升国家治理体系和治理能力法治化现代化的一大障碍。(3)执法司法方面。有的执法不严格不规范不文明，有的选择性执法趋利性执法，有的司法不公，办关系案、人情案、金钱案，有的失职渎职导致冤假错案发生，有的吃拿卡要、执法犯法、贪赃枉法，甚至充当黑恶势力的“保护伞”，这些都损害了执法司法公信力。(4)法律服务方面。一方面，有的法律服务工作者违背职业操守，缺乏职业信仰与职业责任，为一己之利制造假案，充当“讼棍”。另一方面，法律服务保障体制机制不完善，公益律师经费保障等条件缺乏，公益法律顾问制度建设滞后，基层社区、贫困山区、少数民族地区法律服务人才奇缺，涉外法律人才量少质弱；对违法违规甚至犯罪的法律服务工作者职业禁止和淘汰机制亟待建立健全。(5)法学教育与理论研究方面。有的高等学校、科研院所对在教材编写、教学实施、理论研究中只注重西方法学理论、政治制度、司法制度的介绍引入与传播，但缺乏必要的比较借鉴、国情分析和客观评析与批判，创新型转化的能力水平不高。

全面推进依法治国，建设一支德才兼备的高素质法治工作队伍至关重要。

首先，加快建设高素质法治工作队伍是全面贯彻落实依法治国战略部署的必然要求。党的十八届四中全会首次提出“建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家”的总目标，对于加快法治中国建设具有划时代意义。法治，是社会进步的重要标志，是现代文明的核心，是治国理政的基本方式，具有良法之治、规则之

治、公正之治、权力制约之治、法律权威之治等特征。相对人治而言,它是治国之道、强国之路、民生之本、社会公平正义之根。其既蕴含了民主、秩序、公正、人权、效率、和谐、文明的良法价值,又蕴含了以人为本、依法治理、公共治理的善治机理。法律体系是以宪法为统帅,以法律为主干,由宪法相关法、民法、商法、行政法、经济法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部分组成的有机统一体,既体现了中国特色社会主义的性质,又反映了改革开放和社会主义现代化建设的时代要求,是中国法制文化优秀传统文化和中国特色社会主义法治实践的结晶,是一个开放、动态、与时俱进的系统,也是评判依法执政、立法、行政、执法、司法、监督、守法偏差与否的依据和准则,更是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的前提和基本内容。法律体系是法治体系的逻辑起点。法治体系不仅仅要求有一整套严密规范、结构合理、程序正当、有序运行的法律规则、良法体系,而且要求有一整套的治理机制、善治方法、良好路径以及承担实施之责的高素质法治专门队伍。它是检验一国政治文明的标尺,国家现代化的根本要求。由法律体系向法治体系迈进的一字之差,标志着中国共产党人治国理政理念实现重大飞跃,治国理政方式实现重大转型,国家治理现代化实现重大跨越。全面落实党的十八届四中全会提出的总目标总要求,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,都离不开高素质的立法、执法、司法、法律服务专门队伍。只有建设一支善于遵循法治建设规律、充分发扬民主、注重协调协商、凝聚各方共识、担当为国家“立规矩”、为社会“定方圆”的立法工作者队伍,忠于法律、捍卫法律、严格执法、敢于担当的执法工作者队伍,坚守法律、端稳天平、铁面无私、秉公司法的司法工作者队伍,弘扬法治精神、恪守职业道德、热忱服务群众的法律服务工作者队伍,政治方向坚定、理论素养深厚、诲人品德高尚、育人眼光开拓的法治人才培养专家、师资工作者及法学理论工作者队伍,才能把全面推进依法治国的各项任务落到实处。

其次,加快建设高素质法治工作队伍是推进国家治理体系、治理能力现代化的现实需要。推进国家治理现代化,建设“法治中国”,是全面深化改革新形势下我国法治建设的时代主题,是新的历史时期全面推进法治国家建设的“升级版”。作为高素质法治工作队伍体系的构建,正是国家治理体系现代化的标志之一,而法治工作队伍能力提升正是国家治理能力现代化的必然要求和重大成果。只有加快建设一支正规化、专业化、职业化高素质法治专门工作队伍,才能使书面的法律转化为现实的法治,更好地发挥法治的引领和规范作用;只有加快建设一支弘扬法治精神、恪守职业道德、热忱服务群众的法律服务工作者队伍,才能充分保障公民和法人的合法权益,有效化解社会矛盾纠纷,维护社会公平正义,让人民群众分享改革、发展与法治建设的红利。只有建设好发挥好法治工作队伍的作用,才能统筹好社会力量,平衡好社会利益,调节好社会关系,规范好社会行为,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好的目标要求,使社会呈现生机勃勃、秩序井然的生动局面。

其三,加快建设高素质法治工作队伍是推进法治教育创新与法治理论建设的急迫要求。五千年华夏文明的法制建设实践在于“律令格式”、礼法并用、德主刑辅、明德慎刑,形成了中华法系的法律实践模式及其法律文化,对世界许多国家的法制建设曾产生过积极的影响。随着现代法治精神、法治理念、法治原则的构建实施,引发了国家治理体系的转型,其法律实践及文化不可避免的存在一些历史局限性,集中表现在:“重公权轻私权、重实体轻程序、重人治轻法治、重伦理轻是非”。这在传承中华民族法律文化、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的伟大征程中是需要扬弃的。但是,其蕴含人类社会在国家治理与社会治理中所倡导的法治与德治互补,国家“硬法”与乡规民约、伦理规范、家教家训、社会章程等“软法”兼备兼治,礼乐政刑综合施治,防微杜渐、源头治理、注重预防等仍然是国家治理法治化现代化的有益补充,应当与时俱进,实现创造性转化、创新性发展。党的十八届四中全会强调“加强法学基础理论研究,形成完备的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系”;“坚持用马克思主义法治思想和中国特色社会主义法治理论占领高校、科研机构、法学教育和法学研究重地,培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量”,“重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队,建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍”。这就把完善社会主义法学理论体系、法学学科体系、法学教育体系,打造一支高素质专家团队、专业教师队伍,加快培养法治后备人才都急迫地提上了重要的议事日程。因此,加快高素质法治教师队伍和理论队伍建设,事关中国特色社会主义法治理论占领高等院校、科研院所及思想文化阵地,事关社会主义法治精神的弘扬,事关法治教育科研两支高素质人才队伍的构建,其具有针对性急迫性。只有加快建设一支政治方向坚定、诲人品德高尚、育人眼光开拓的法治人才培养专家和师资队伍,才能为法治中国建设提供源源不竭的优秀法治人才与后备力量。只有加快建设一支思想政治品德高端、理论素养深邃、胆识胸襟超群、国际视野开阔,具有“问题导向、紧贴地气、协同创新、引领前沿”的独特风格,以强烈的历史责任感、时代使命感和民族振兴紧迫感,传承人文精神、创新思辨的气魄总结升华中国特色社会主义法治道路、法治理论,介推“中国经验”、传播“中国声音”的法学理论工作者及现代高端法治智库队伍,才能引导全体人民用新鲜的法治理论武装头脑,引领思想和行动,才能为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”提供法治智识资源、智力支持和传承法治文化。加强法治工作队伍建设的基本要求是:提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准,着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍,为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

考核加强法治工作队伍建设,可以设置以下指标进行监测。即:(1)设置“把思想政治建设摆在首位,加强理想信念教育,深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育落实到位;突出政治标准,选拔使用运用法治思维和法治方式推

动工作的人担任领导职务的机制；立法、执法、司法与其他部门具备条件的干部和人才交流机制；法律职业准入、国家统一法律职业资格考试、法律职业人员统一职前培训制度；从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度；从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制；具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道畅通；充实、加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设机制；司法权与司法行政事务权适度分离的管理体制机制；法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资保障制度；法官、检察官初任、遴选制度建立健全”等考核指标，以测度和评价高素质法治专门队伍建设运行状况。（2）设置“社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师管理体制；律师事务所管理体制；律师执业行为；律师协会作用发挥；律师准入、退出管理制度；执行违法违规执业惩戒制度；律师行业党的组织体系；各级党政机关和人民团体公职律师、企业公司律师管理体制；法律服务人才跨区域流动激励机制等考核指标，以测度和评价法律服务队伍建设运行状况。（3）设置“法学基础理论研究全面推进，法学理论体系、学科体系、课程体系健全完善；国家统一的法律类专业核心教材体系；法治理论进教材进课堂进头脑的教学考核制度；熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量培养评价体系和考核标准；涉外法治人才培养模式；政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制；高校和法治工作部门人员互聘计划；打造政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队的体制机制；高素质的学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍的评价体系和考核标准建立健全等考核指标，以测度和评价创新法治人才培养机制实施状况。

表9 加强法治工作队伍建设指标体系

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
加强法治工作队伍建设	提高法治工作队伍思想政治素质、业务能力、职业道德水准，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。	1. 加强高素质法治专门队伍建设	1	把政治建设摆在首位，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育落实到位。
			2	突出政治标准，选拔使用运用法治思维和法治方式推动工作的人担任领导职务的机制建立健全。
			3	立法、执法、司法与其他部门具备条件的干部和人才交流机制建立健全。
			4	法律职业准入、国家统一法律职业资格考试、法律职业人员统一职前培训制度健全完善。
			5	从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度建立健全。
			6	从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制建立健全
			7	具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道畅通，制度健全。
			8	充实、加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设机制建立健全。
			9	司法权与司法行政事务权适度分离的管理体制机制建立健全。
			10	法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资保障制度建立健全。
			11	法官、检察官初任、遴选制度建立健全。

	2. 加强法律服务队伍建设	12	社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师管理体制建立健全。
		13	律师事务所管理体制机制建立健全，律师执业行为规范。
		14	科学的律师专业水准评价体系和评价标准建立健全
		15	律师协会作用发挥充分。
		16	强化律师准入、退出管理制度，执行违法违规执业惩戒制度规范。
		17	律师行业党的组织体系健全完善，政治核心作用充分发挥。
		18	各级党政机关和人民团体公职律师、企业公司律师管理体制建立健全。
		19	法律服务人才跨区域流动激励机制建立健全。
		3. 创新法治人才培养机制	20
	21		国家统一的法律类专业核心教材体系科学完备。
	22		法治理论进教材进课堂进头脑的教学考核制度健全完善。
	23		熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量培养评价体系和考核标准健全完善。
	24		涉外法治人才培养模式健全完善。
	25		政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制建立健全。
	26		高校和法治工作部门人员互聘计划运行规范。
	27		打造政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队的体制机制建立健全。
	28		高素质的学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍的评价体系和考核标准建立健全。

第二节 法治建设考核标准体系

法治建设考核标准体系包括考核主体依照一定的指标体系与评价标准，对被考核对象履行法治建设职责及其辖区法治建设状况，依照一定的程序进行测度评价，并依据考核结果测度层级组织及法定代表人履职状况、承担相应责任的评价标准与评价方法的总和。其构建的核心要素在于：

一、法治考核标准体系的逻辑特性与多样化特点。法治考核标准体系是度量区域法治指标实现程度的标尺，是确保区域法治建设总体目标、中期目标、当前目标实现的工具与方法。它与法治指标共同构成法治中国建设的“风向标”、“水平尺”与“助推器”，在全面推进依法治国、加快建设“法治中国”进程中具有重大意义与作用。适应法治建设加速推进新形势新要求的考核标准体系，必定是科学新型的考核评价工具与分析手段，其逻辑表达应当具有特质性与多样化的特点。这表现在：

(1) **依据性**。即考核标准体系必须贯穿中央关于全面推进依法治国、加快建设法治中国的决策部署精神，宪法和法律对经济、政治、文化、社会、生态文明以及党的执政方式的规范化法律化的要求；以破解执政、立法、行政、司法、监督、守法等

领域法治建设难题为切入点，以满足人民群众对依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、权力监督、公民守法等方面的新要求新期待为出发点和落脚点；以法治建设指标体系为基准点，制定能够测度和评判区域乃至全国整体建设法治中国状况的考核标准，使之与法治建设指标体系相匹配。（2）**可操作性**。法治考核标准体系需要以适格的主体作为考核主体，科学界定被考核对象。通过设定反映法治指标的考核标准及分值体系，设定总分、基本分、加分、扣分等，使法治指标实施状况有标准可衡量、有分值可评价，从而实现法治指标的可度量性与考核标准的可操作性。比如纵向考核方法层面，一般采取被考核对象自我评价、上级考核主体全面考核与抽样调查等方式进行；横向考核方法层面，一般采取组织评定与社会评价相结合，注重依托第三方独立开展评估；考核过程与结果层面，注重向社会公开、结果公告。

（3）**实效性**。围绕法治建设指标体系9项一级指标、59项二级指标、421项三级指标设定评分标准，彰显考核标准体系的科学性与实效性。组织实施层面，考核标准把区域与单位涉及组织、指导、协调考核的职责摆到重要位置，强调党政“一把手”的责任，并设置相应的评价标准、权重与方法，考核工作形成“纵到底、横到边”的运行机制。考核结果应用层面，强调把考核结果作为被考核对象负责人职务任免、职级升降、交流任用、奖励惩处的重要依据，并设置了相应的评价标准、权重与方法，凸显考核标准的实效性与创新性。（4）**衔接性**。针对当下各类考核项目繁多、指标重叠、标准不一，基层不堪重负的现实问题，法治指标设置需要破类融合，即将当下社会综合治理、党风廉政建设、目标责任制、党的基层组织建设、县域经济、计划生育、市县信用体系建设考核等纳入法治建设指标项下，能统则统，能减尽减，能合则合。既使法治建设指标体系具有全局性、统一性、权威性，又使考核标准科学统一，体系完备，方法简便易行，从源头上根治考核滥象，形成加速推进法治建设的合力。

二、法治考核标准体系的权重设定

法治考核标准体系的权重是指法治建设指标体系一级指标及其项下的二三级指标与评价标准在整个指标体系评价中的相对重要程度。某一指标的权重表明了该指标在法治建设指标体系中的相对重要程度，确定权重是对被评价对象的重要程度的定量分配，以便于根据不同的评价指标在总体评估中的作用进行区别对待。权重值直接影响评价的结果，确定的权重值与客观情况的契合程度直接影响着评价结果的准确性，权重值的变动直接影响被评价对象优劣顺序的改变，权重确定的科学性直接影响到评估的总体效度。实践中，确定指标权重的常用方法有：（1）专家评定法。即对已拟出的法治建设指标体系的权重征询专家的意见，取其统计的平均值。这种方法简便易行。（2）比较平均法。即以在拟定的同级指标中，以重要程度最小的一个指标为基础，其它指标与它比较，定出是它的多少倍，然后作归一化处理获得各个指标的权系数。（3）层次分析法。即用两两比较法确定每一指标的重要程度，给出以数值表示的判断，构成判断矩阵，然后经运算确定同级指标相对重要程度次序的

权系数，按照各级指标的总排序，确定各个指标的权系数。这是确定指标较为科学的一种方法，它把经验与理性分析有机结合起来，在相互比较中作出判断和决策。(4) 德尔斐(Delphi) 法。即专家运用自己的知识、经验和判断能力，对未来发展趋势作出定性估测，然后将定性资料转换成定量的估计值。其实施步骤是：选择专家，提供背景材料，设计调查表(咨询表或应答表)，最后进行量化统计处理。香港法治指数和余杭法治指数均采用此种方法。

根据本研究的性质和目标，笔者采用了层次分析法和德尔斐法来确定指标权重。这两种方法广泛应用于复杂系统的分析与决策，是定性定量相结合的多目标决策分析方法，其核心是将决策者的判断给予量化，从而为决策者提供定量形式的决策依据。为了科学、客观地确定各级指标权重，按照层次分析法和德尔斐法的要求，我们调查者拟定调查表，按照既定程序，以匿名函件的方式，分别向法学、社会学、政治学、管理学等学科的专家以及各级党政机关的领导和工作人员近两百人进行征询，由专家组成员用量化方式对每项指标进行打分，并要求其用文字描述每项指标权重大小的理由，打分完成后又以匿名的方式(函件)提交意见。经过反复征询和反馈，对不同专家针对同一个指标的权重分数和设置理由进行了分析、整理和平均值计算，得出了最终各一、二、三级指标的权数值(见表)。

根据上述方法，结合被考核对象在法治建设中的地位作用和法治建设进程，我们对9项一级指标设置基本权重为1，其中推进依法执政，实现领导方式和执政方式法治化基本权重为0.2，由于党在国家政治经济文化社会生活中的领导地位，其在推进科学立法、依法行政、经济文化社会生态文明、公正司法、权力监督、法治社会、全民守法中也有体现，其在法治考核中的实际权重大于0.2；完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施基本权重为0.14，由于人大及其常委会权力机关监督“一府两院”的职能定位，其在法治考核中的实际权重大于0.14；推进依法行政，建设法治政府基本权重为0.14，由于政府在推进平安创建，建设法治社会，推进经济文化社会事业生态文明法治建设的职能以及行政权接受监督制约等，其在法治考核中的实际权重大于0.14；推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化基本权重为0.1，其权重分配的承担者为组织经济文化社会生态文明的职能部门；推进公正司法，完善人权司法保障制度基本权重为0.14；依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化基本权重为0.1，其权重分配的承担者为党的机关、人大权力机关、行政机关、司法机关、经济管理部门、人民团体、各类企事业单位；推进依法治理，建设法治社会基本权重为0.08，其权重分配的承担者为党政机关、基层社区、社会组织；推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设基本权重为0.04，其权重分配的承担者为党政机关、基层社区、社会组织、城乡居民；加强法治工作队伍建设基本权重为0.06，其权重分配的承担者为党的机关、人大权力机关、行政机关、司法机关。

三、考核内容及评分标准

在中国政治文明法治化现代化建设的伟大征程中，全面推进依法执政，实现党的领导方式执政方式法治化始终是法治中国建设的根本；完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施是法治中国建设的基础；推进依法行政，建设法治政府始终是法治中国建设的目标要求；推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化是法治中国建设的重要内容；推进公正司法，完善人权司法保障制度是法治中国建设的重要保障；依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化是法治中国建设的关键；推进依法治理，建设法治社会是法治中国建设的支撑点；推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设是法治中国建设的中心环节；加强法治工作队伍建设为建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。紧紧围绕法治中国建设的9根“支柱”设置法治建设的指标，形成科学的指标体系；围绕法治建设指标体系设置评价标准，是法治中国建设伟大实践的重要载体与重要抓手。为此，本考核标准围绕9个一级指标及其项下的59个二级指标421个三级指标，根据权重设置分值及评分标准。法治建设指标体系考核设总分1000分，考核标准分述如下表。

表10 推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化基本分200分，占总分值20%。

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
推进依法执政，实现领导方式和执政方式法治化（基本分200分）	1. 大力培育以人为本、执政为民的执政理念与依法科学民主执政意识	1	党委（组）中心组每年开展党性教育与法治专题学习（讲座）不少于2次，年度学习中国特色社会主义基本理论与宪法法律内容、人员、时间、效果、考核“五落实”。	15	党性教育与法治专题学习每少1次扣3分；“五落实”内容，有一项未落实的，扣1分。
		2	领导干部的法律知识培训纳入党校和行政学院培训规划		未落实的每一项扣2分。
		3	每年开展法学专家巡回报告会、法学研究论坛等活动正常		未落实的扣3分。
		4	领导干部每年集中法律知识学习（上岗、易岗、任职前培训）不少于40学时		未落实的扣3分。
	2. 健全和完善党的领导体制	5	党内规章体系建立健全，与国家法律、法规有序衔接；对党内规章与法律法规衔接审查、批准、备案工作规范；党的领导方式和执政方式法治化水平明显提高。	25	党内规章体系配套制度未建立的扣3分；审查、批准、备案工作不规范的每一项扣1分。
		6	党委（组）、工作机构及主要负责人的权力清单建立健全，权力界定科学明确，行使程序规范		权力清单未建立的扣3分，权力界定不明确的扣2分。
		7	党的代表大会制度健全完善，党代会差额提名、差额选举的党内选举制度规范运行。		党内选举制度运行不规范的每一项扣1分。
		8	乡镇党代会年会制试点运行规范		运行不规范的扣2分。
		9	县（市、区）党代会常任制试点深入推进		试点地区、单位未开展活动的扣2分。

3、健全和完善党的决策程序	10	党代会代表提案制全面推行	提案制未落实的扣2分。	
	11	党委（组）议事规则、重大决策程序制度健全，运行规范	制度不健全的扣3分，运行不规范的扣1分。	
	12	党委（组）重大决策的合法性审查和定期评估制度完善	未建立制度的扣3分；未落实的扣2分。	
	13	党委（组）对不合法的决策事项的修改完善或撤销机制建立健全	未建立制度的扣3分；未落实的每一项扣2分。	
	14	重大事项、重要干部任用全委会票决制建立健全	制度未建立的扣3分。	
	15	把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩纳入政绩考核指标体系建立健全	20 体系未建立的扣3分	
	16	把能否遵守法律、能否依法办事作为考核干部重要内容，相同条件下优先选拔使用法治素养好、依法办理能力强干部的制度和程序建立健全	未建立制度的扣3分，未落实的扣2分	
	17	党委（组）法制（法务）工作机构或者聘请常年法律顾问制度建立健全	未建立制度的扣3分；未落实的扣2分。	
	4. 建立健全党内民主制度	18	党内民主制度体系健全完善	制度不健全不完善的扣2分。
		19	党内情况通报与社情民意反映制度健全、运行规范	未建立制度的扣4分；运行不规范的扣2分。
		20	党员知情权、参与权、选举权落实到位，党员定期评议基层党组织领导班子等制度健全完善	20 未建立制度的扣4分；落实不到位的每一项扣2分。
		21	党员旁听基层党委会议的试点规范运行	运行不规范的扣2分。
		22	基层党代表列席同级党委有关会议的试点规范运行	运行不规范的扣2分。
	5. 建立健全党的权力运行制约和监督体系	23	党委（组）例会制度、表决制度建立健全	制度未建立的扣3分，运行不规范的扣1分。
		24	领导干部考核、评价、选拔、任用机制健全完善；选人用人程序规范，公信度提高	未建立制度的扣3分；经检查，发生违规选拔任用干部的每一起扣2分。
		25	党委定期举行新闻发布会或者坚持对重大问题和决定事项新闻发布的制度建立健全	制度未建立的扣3分，运行不规范的扣1分。
		26	党组织领导干部述职、述廉与述法相结合的综合考核制度建立健全，落实到位。	35 制度未建立的扣3分，落实不到位的扣1分。
27		党组织、党员遵守法律党内法规制度情况检查考核落实到位	落实不到位的扣1分。	
28		除依照法律法规应当保密外，党内事务应当及时向党员公开，涉及经济社会发展和公民、法人及其他组织权利义务的重大决策，应通过平面、影视、网络等便于公众知晓的方式及时公开。党务公开制度健全，党务公开平台运行规范。	制度未建立的扣3分，平台运行不规范的扣1分。	

	29	党务公开专项巡视工作制度健全，规范开展		制度不健全的扣2分，开展不规范的扣1分。
	30	党员违反党纪、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全		制度未建立的扣3分。
6. 加强党对人大立法工作的领导	31	党对立法工作领导的体制机制建立健全	15	体制机制未建立的扣3分
	32	党对立法工作重大问题的决策程序规范		程序不规范的扣1分
	33	地方性立法涉及重大体制和重大政策调整，报同级党委或层报省级党委直至中央决定的制度健全，程序规范		制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分
	34	有地方性立法权的人大常委会党组向同级党委直至省级党委报告地方性法规制订和修改等重大问题的制度健全，程序规范		制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分
	35	党委审定人大党组提出的地方性立法规划与计划、讨论重要法规、规范性文件草案制度建立健全，程序规范		制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分
7. 支持人大及其常委会依法开展选举任免工作、行使重大事项决定权	36	党委每年听取同级人大党组工作汇报不少于1次	15	未落实的扣3分。
	37	支持保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、重大事项决定权和选举任免权等法定职权制度建立健全		制度未建立的每缺一项扣2分。
	38	支持人大及其常委会作出的决议、决定在本区域内遵守执行的制度健全。		未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。
	39	坚持党管干部原则与人大依法选举任免干部相结合的制度建立健全		未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。
	40	在任期内确属需要提请选举和任免国家机关工作人员的，严格履行法定程序的制度建立健全。		制度未建立的扣4分；违反法定程序调整的，每发生一起扣2分。
8. 坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度	41	与各民主党派、工商联、无党派人士代表政治协商制度健全完善	15	未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。
	42	开展界别协商、对口协商、专题协商和提案办理协商渠道畅通，机制完善。		渠道不畅通的扣2分，机制不完善的扣1分。
	43	党委向民主党派、工商联、无党派人士代表通报情况的制度建立健全		未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。
9. 全面正确贯彻落实党的民族政策	44	支持民族地区加快发展的规划明确，政策措施落实到位	15	无规划或政策措施的扣4分；执行不规范的扣2分。
	45	支持民族地区立法规划措施有力，成效明显		无规划的扣4分；执行不规范的扣2分。
	46	涉及民族因素的突发事件依法协调处理机制健全完善		未建立制度的扣4分；制度执行不规范的扣2分；每发生一起涉及民族因素造成严重社会

10. 加强基层民主建设	47	支持民族事业发展的评估体系完善，监督机制健全，考核制度落实	25	不良影响重大事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
				未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。
	48	推进乡镇（街道）民主决策制度建设有力，监督规范运行到位	25	未建立制度的扣3分；运行不规范的扣2分。
	49	推进乡镇（街道）政务公开制度建设有力，监督规范运行到位		未建立制度的扣3分；执行不规范的扣2分。
	50	推进乡镇人大监督职能制度建设有力，监督运行成效明显		未建立制度的扣3分；履职不到位的扣2分。
	51	推进村（居）民委员会直接选举全面落实、成效明显，选民直接参选率不低于省规定标准		参选率每低一个百分点扣1分。
	52	推动开展村务公开民主管理示范单位创建活动规范		未开展创建活动的扣3分；创建活动达标率每低于省规定一个百分点扣1分。
53	推动事业、企业单位（国有、民营）工会、职代会、事务公开制度建设有力，监督规范运行到位	制度不健全的，每发现一起扣1分；行政监管不力的，每发现一起扣1分。		

表 11 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施基本分 140 分，占总分值 14%。

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施（基本分 140	1、坚持和完善人民代表大会制度	1	人民代表大会制度理论与实践创新认真开展	25	未开展活动的扣3分。
		2	人大及其常委会的立法、监督、决定、任免职权依法充分行使		未依法行使职权的每一项扣2分。
		3	“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度健全完善。		“一府两院”的年度工作报告通过率低于80%的，每低一个百分点扣1分。
		4	对政府全口径预算、决算和国有资产的审查、监督制度健全完善		制度不健全的，每一项扣1分。
		5	回应社会关切的询问、咨询、特别问题调查、备案审查的机制建立健全		机制未建立的每缺一项扣1分。
		6	基层人大代表一线工人、农民代表的比例优化提高		工人、农民代表的比例低于规定标准的，每低一个百分点扣1分。
		7	人大及其常委会同人大代表的联系渠道畅通，代表作用发挥充分		人大代表联络渠道不畅通的扣2分，未尽人大代表职责的扣2分。
		8	人大代表联络机构、网络平台、密切代表同人民群众联系的制度建立健全		制度未建立的扣3分。

分)	2、健全宪法实施和监督制度	9	规范性文件纳入备案审查范围明确，制度健全	15	制度不健全的扣2分
		10	地方性立法及规范性文件的备案审查机制完善，专门审查机构、人员、设施设备能力建设到位		机制不完善的扣2分，建设不到位的每缺一项扣1分
		11	依法提请全国人大及其常委会撤销和纠正违宪的规范性文件的制度健全，程序规范		制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分
		12	按照法定职权撤销纠正违法的规范性文件的制度健全，程序规范		制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分
		13	纪念国家宪法日制度规范，活动正常		制度不规范的扣2分，活动未开展的扣1分
		14	经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓的制度建立健全		制度未建立的扣3分，落实不到位的扣1分
	3. 推进科学立法	15	地方法规体系与国家法律体系相衔接的机制建立健全	20	机制未建立的扣3分。
		16	有地方性立法权的人大主导立法工作的体制机制健全完善		机制未建立的扣3分。
		17	地方自主性创新性立法机制完善，成效明显		机制未建立的扣3分。
		18	中长期（五年）地方性法规规章及规范性文件的规划和年度计划明确，落实到位		无立法规划的扣3分；无年度计划的扣3分。
		19	立法后评估制度建立健全		制度未建立的扣3分；执行不规范的扣2分。
		20	地方性法规草案表决程序健全完善，重要条款可以单独表决		程序不健全的扣2分
		21	地方性立法质量的考核评价机制建立健全		制度未建立的扣3分；执行不规范的扣2分。
	4. 推行民主立法	22	委托第三方起草和立法机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。	30	机制未建立的扣3分；执行不规范的扣2分。
		23	向社会公开征集立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善		制度未建立的扣3分，渠道不畅通的每一项扣1分，听取与反馈机制不完善的扣2分。
		24	向下级人大征询立法意见机制健全完善		机制未建立的扣3分
		25	地方性法规规章起草征求人大代表意见制度健全完善		制度未建立的扣3分，执行不规范的扣2分。
		26	发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范		机制未建立的扣3分，执行不规范的扣2分。
		27	基层立法联系点制度建立健全		制度未建立的扣3分
		28	立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全		制度未建立的扣3分；执行不规范的扣2分。

		29	接受社会立法询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。		机制未建立的扣3分；执行不规范的扣2分。
		30	有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及重大利益调整论证咨询机制建立健全		机制未建立的扣3分
		31	聘请立法专家顾问、公民旁听法案审议等运行机制建立健全		机制未建立的每缺一项扣1分；执行不到位的扣2分。
		32	社会各界有序参与立法，开展立法协商的制度健全，渠道畅通		制度未建立的扣3分，执行不规范的扣2分。
		33	考核多元主体参与立法的机制健全完善		考核机制不完善的扣3分。
	5. 推进依法立法	34	立法符合法定权限，立法内容符合宪法法律规定，无违反上位法事项的发生。		超越法定权限或者违反上位法立法的每发生一起扣2分；造成重大社会事件的，按照本办法第三十七条第一款第五项的规定扣分。
		35	立法起草、听证、审议、表决、发布制度完备，程序规范。		未建立制度的每缺一项扣2分；执行不规范的每一环节扣1分。
		36	定期清理、修改法律法规规章及规范性文件机制健全。		未定期清理的扣3分；清理、修改遗漏的，每一件扣2分。
		37	防止部门利益和地方保护主义法规化的体制健全，程序规范	20	体制不健全的扣2分，程序不规范的扣1分
		38	对禁止地方制发带有立法性质文件的审查、监督、依法撤销和纠正的制度健全完善，程序规范		制度不健全的扣2分，程序不规范的扣1分
		39	依法享有地方立法权的设区的市的立法体制机制建立健全，程序规范		体制不健全的扣2分，程序不规范的扣1分
		40	地方性法规规章及规范性文件解释的权限设定执行制度健全完善		制度不健全不完善的扣2分。
	6. 加强重点领域立法	41	紧紧围绕市场经济建设需要，立法推动经济秩序公平协调发展的规划明确，年度计划实施到位。		无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。
		42	紧紧围绕民主政治建设需要，立法发挥社会主义政治制度优越性的规划明确，年度计划实施到位。		无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。
		43	紧紧围绕先进文化建设需要，立法增强文化软实力的规划明确，年度计划实施到位。	15	无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。
		44	紧紧围绕和谐社会建设需要，立法建立公平可持续的社会保障制度的规划明确，年度计划实施到位。		无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。
		45	紧紧围绕生态文明建设需要，立法推进环境友好型资源节约型社会的规划明确，年度计划实施到位。		无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。
	7. 加强民族自	46	推动民族地区发展的立法规划有力，成效明显。	15	无立法规划的扣3分，执行不力的扣1分。

治地方立法工作	47	推动民族文化与教育发展的立法重点建设有力，成效明显。		立法重点建设不明确的扣2分，执行不力的扣1分。
	48	推动民族地区财政转移支付的立法重点建设有力，成效明显。		立法重点建设不明确的扣2分，执行不力的扣1分。
	49	推动民族地区资源开发补偿与生态环境保护的立法重点建设有力，成效明显。		立法重点建设不明确的扣2分，执行不力的扣1分。
	50	推动民族文化遗产保护的立法重点建设有力，成效明显。		立法重点建设不明确的扣2分，执行不力的扣1分。

表 12 推进依法行政，建设法治政府基本分 140 分，占总分值 14%；

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
推进依法行政，建设法治政府（基本分 140 分）	1. 依法全面履行政府职能	1	政府、政府部门、直属单位的机构、职能、权限、程序、责任法定化的制度建立健全	25	制度未建立的每缺一项扣 1 分
		2	纠正或者撤销法外设定行政权力的审查、监督和反馈机制建立健全，程序规范		机制未建立的扣 3 分，程序不规范的扣 1 分
		3	政府、政府部门、直属单位及主要负责人的权力清单建立健全，权力界定科学明确，行使程序规范		权力清单未建立的扣 3 分，权力界定不明确的扣 2 分，行使程序不规范的扣 1 分
		4	地方政府事权、职责与执行权体系完备，制度健全，程序规范		制度未建立的扣 3 分，程序不规范的扣 1 分
		5	对地方政府事权设置的审查、纠正、撤销机制建立健全，程序规范		机制未建立的扣 3 分，程序不规范的扣 1 分
		6	依法行政的目标责任制体系建立健全，地方人民政府常务会议每年专题听取依法行政情况不少于 2 次。		目标责任制体系未建立的扣 3 分；专题听取依法行政情况每少一次扣 1 分。
		7	人民政府每年向同级党委、人大常委会和上一级人民政府专题报告依法行政情况的制度落实到位。		制度未落实的，每少一项扣 1 分。
		8	政府部门每年向本级人民政府、上一级对口部门专题报告依法行政情况的制度落实到位。		制度未落实的，每少一项扣 1 分。
		9	政府对政府部门及直属单位依法行政情况的考核制度建立健全。		未建立制度的扣 3 分，考核未落实的扣 2 分。
	2. 提高政府立法质量	10	政府中长期立法规划明确，年度立法计划落实到位。	25	无立法规划的扣 2 分，无年度立法计划的扣 1 分。
		11	政府立法项目与上位法协调的审查机制建立健全，无违反上位法事项的发生。		未建立审查机制的扣 2 分；每发生一起被本级人大常委会或者上级行政机关责令改正或者撤销的扣 1 分。

		12	政府立法调研、起草、征求意见、审议、备案、审查、发布、后评估制度健全。	20	未建立制度的每缺一项扣 2 分；执行不规范的每一环节扣 1 分。	
		13	重要行政管理规章由政府法制机构组织起草的制度健全完善		制度不健全的扣 2 分	
		14	委托第三方起草和政府法制机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。		机制未建立的扣 2 分；执行不规范的扣 1 分。	
		15	向社会公开征集政府立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善		制度未建立的扣 2 分，渠道不通畅的每一项扣 1 分，听取与反馈机制不完善的扣 1 分。	
		16	政府规章及规范性文件的定期清理、保留、修改、失效、撤销、废止制度健全完善。		未定期清理的扣 2 分；清理、修改遗漏的每一项扣 1 分。	
		17	防止部门利益和地方保护主义规章化的体制健全，程序规范		体制不健全的扣 2 分，程序不规范的扣 1 分	
		18	向下级政府征询政府立法意见机制健全完善		机制未建立的扣 2 分	
		19	政府立法起草征求人大代表意见制度健全完善		制度未建立的扣 2 分	
		20	发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织政府立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范		机制未建立的扣 2 分，执行不规范的扣 1 分。	
		21	政府立法基层联系点制度建立健全		制度未建立的扣 2 分	
		22	政府立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全		制度未建立的扣 2 分；执行不规范的扣 1 分。	
		23	接受社会对政府立法的询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。		机制未建立的扣 2 分；执行不规范的扣 1 分。	
		24	政府部门间争议较大的重要政府立法事项，由决策机关引入第三方评估的机制建立健全		机制未建立的扣 2 分；执行不规范的扣 1 分。	
		3. 健全依法决策机制	25		行政决策的范围、权限、程序制度建立健全，运行规范。	未建立制度的扣 2 分；执行不规范的每一项扣 1 分。
		26	政府常务会议或者部门领导班子会议对重大事项的集体决策机制健全完善，运行规范。		集体决策机制未建立的扣 2 分；运行不规范的扣 1 分。	
		27	重大行政决策民意调查、公众参与、听取意见、专家论证机制、听证制度建立健全，运行规范。		机制、制度未建立的扣 2 分；运行不规范的每一项扣 1 分。	
		28	地方重大政策、重大项目等决策事项的合法性、廉洁型审查和风险评估机制建立健全，未经合法性、廉洁性审查、风		未建立机制的每一项扣 2 分；因违反规定作出决策的具体行政行为被人民法院判决撤销、变更或者确	

		险评估或者经审查不合法、不廉洁、风险评估有较大风险的不得提交会议讨论的规定执行到位		认违法的,每发生一起扣1分;因违反规定决策引起重大群体性事件或者突发事件的,按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		29 地方重大政策、重大项目等决策事项的全程跟踪和后评估机制建立健全,根据后评估情况对既有决策予以调整或停止执行的规则运行规范		未建立机制的每一项扣2分;运行不规范的扣1分。
		30 重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制建立健全		制度或者机制未建立的,每一项扣2分
		31 对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任的机制建立健全,落实到位		机制未建立的扣2分
		32 政府重大行政决策出台前和实施中向本级人大报告制度建立健全		制度未建立的扣2分
		33 政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍建立健全。		队伍未建立的扣2分
	4. 规范行政执法行为,完善行政执法体制	34 市县行政执法管理领导协调体制建立健全,执法力量配置合理	35	体制未建立的扣2分,执法力量配置不合理的扣1分。
	35 食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、渔业等领域内综合执法、跨部门综合执法的体制机制建立健全	体制机制未建立的,每一项扣1分		
	36 行政强制执行体制健全完善,程序规范	体制未建立的扣2分,程序不规范的扣1分		
	37 城市管理综合执法体制健全完善,程序规范,	体制未建立的扣2分,程序不规范的扣1分		
	38 行政执法人员持证上岗和资格管理制度健全完善,未经执法资格考试合格,不得授予执法资格,不得从事执法活动的规定执行到位	制度不健全的扣2分,执行不到位的扣1分		
	39 罚缴分离和收支两条线管理制度健全完善,落实到位	制度不健全的扣2分,落实不到位的扣1分		
	40 行政执法与刑事司法衔接机制建立健全,案件移送标准和程序健全完善,落实到位。	机制未建立的扣2分,案件移送标准和程序未建立的扣2分		
	41 行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度建立健全	制度未建立的扣2分		
	42 行政执法的主体、职责、行为、程序、	制度未建立的扣2分,执行不到位		

			责任法定的制度健全完善，执行到位。		的扣 1 分。
		43	行政执法全过程记录制度建立健全		制度未建立的扣 2 分，执行不到位的扣 1 分。
		44	行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为规范，操作流程具体明确		执法行为不规范的每一项扣 1 分；操作流程不明确的每一项扣 1 分
		45	重大执法决定法制审核制度健全完善，落实到位		制度未建立的扣 2 分，落实不到位的扣 1 分。
		46	行政执法裁量权基准制度建立健全，落实到位。		制度未建立的扣 2 分，落实不到位的扣 1 分。
		47	行政复议受理、听证、决定等程序运行规范		程序运行不规范的每一项扣 1 分。
		48	行政执法公示制度健全完善，落实到位		制度未建立的扣 2 分，落实不到位的扣 1 分。
		49	行政执法责任制健全完善，不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制落实到位		制度未建立的扣 2 分，落实不到位的每一项扣 1 分。
		50	行政执法网上流程管理、案卷评查制度建立健全，信息化建设成效明显。		制度未建立的，每缺一项扣 1 分
	5. 建立健全城乡基本公共服务体系	51	城乡基本公共服务体制机制建立健全	15	体制机制未建立的扣 2 分。
		52	城乡基本公共服务标准体系、运行程序建立健全		基本公共服务标准体系、运行程序未建立的，每缺一项扣 1 分，执行不规范的扣 1 分。
		53	村（居）民委员会基层社区综合公共服务体系与运行机制建立健全		综合公共服务体系、运行机制未建立的，每缺一项扣 1 分，执行不规范的扣 1 分。
		54	复退荣誉军人及军烈属、残疾人、鳏寡孤独、刑满释放人员等特殊人群基本公共服务标准体系、运行程序建立健全		特殊人群基本公共服务标准体系、运行程序未建立的，每缺一项扣 1 分，执行不规范的扣 1 分。
		55	公共服务项目的依据、条件、要求、过程的告知公开制度建立健全，落实到位。		制度未建立的扣 2 分，落实不到位的每一项扣 1 分。
		56	行政许可目录公开，管理规范。		行政许可目录未公开的扣 2 分，管理不规范的扣 1 分
		57	行政许可、行政审批“一站式”服务制度建立健全，执行到位。		制度未建立的扣 2 分，执行不到位的扣 1 分。
		58	各类公共服务平台健全完善、运行规范，公众对各类公共服务平台的满意度（满意率和基本满意率）达 85% 以上。		公共服务平台运行不规范的扣 2 分，满意度每低一个百分点扣 1 分。
		6. 推进政务公开	59		政务公开体制机制建立健全，运行规范。
	60		政府公示公告、新闻发言人制度建立健全；政府信息公开保密审查机制完善。	未建立制度的扣 2 分；审查机制不完善的扣 1 分。因保密审查机制未落实，导致发生重大泄密事件或者	

					危害国家安全重大事件的,按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		61	决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开的制度健全完善,执行到位		制度不健全的每一项扣1分,执行不到位的每一项扣1分
		62	政府及其工作部门依据权力清单,向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项落实到位		落实不到位的每一项扣1分。
		63	财政预算、财政决算、“三公经费”、政府采购、专项资金、重大项目批准和实施、社会公益事业建设等重点领域的政府信息主动公开规范及时。		未公开的每一项扣3分;公开不及时不规范的每一项扣1分。
		64	政府网站、政府公报等公开平台规范运行,县级以上政府部门电子政务网络覆盖率达省规定标准。		公开平台运行不规范的扣1分;覆盖率低于省规定标准一个百分点的扣1分。
	7. 行政机关参与行政诉讼、民事、经济活动,必须依法行使权力(利)、履行义务、承担责任	65	行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件的制度健全完善,行政首长出庭应诉率达到中央、省规定要求	10	未建立制度的扣3分;出庭应诉率每低于规定要求一个百分点扣1分。因不履行或者不正确履行行政职责引发群体性事件的,按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
66		接受司法机关的行政诉讼监督制度建立健全,生效的行政判决、裁定履行到位。	未建立制度的扣3分;法定时间内未履行或者未完全履行生效民事判决、裁定的,每发生一起扣1分。拒不执行判决、裁定造成重大社会影响的,按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。		
67		行政机关参与民事、经济活动行为规范,生效民事判决、裁定履行到位	行政机关参与民事、经济活动行为不规范的扣3分;法定时间内未履行或者未完全履行生效民事判决、裁定的,每发生一起扣1分。拒不执行判决、裁定造成重大社会影响的,按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。		

表 13 推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化基本分 100 分，占总分值 10%；

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化（基本分 100 分）	1. 加强宏观经济的依法调控	1	宏观调控体系建立健全，负面清单管理模式运行规范	8	宏观调控体系建立未建立的扣 1 分，负面清单管理模式运行不规范的扣 1 分。
		2	行政许可目录公开，管理规范		未建立目录的扣 1 分，管理不规范的扣 1 分。
		3	平等保护各类市场主体合法权益的制度健全，运行规范。		未建立制度的扣 1 分，运行不规范的扣 1 分。
		4	支持民营经济发展的政策明确，成效明显。		未制定政策的扣 1 分，政策执行不到位的扣 1 分。
		5	国有资产监管制度建立健全，保值、增值成效明显。		未建立制度的扣 1 分。因监管不力导致重大国有资产流失事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		6	新型投资体制机制建立健全，内资与外资、国有与民营投资主体准入规则统一的机制建立健全		体制机制未建立的扣 1 分，运行不规范的扣 1 分。
		7	财政、税收、社保、土地出让金等公共资金管理制度健全，管理规范。		公共资金管理制度不健全的扣 1 分。因管理或监管不力导致前述公共基金重大损失的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
	2. 规范市场经济秩序，完善现代市场体系	8	以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向的市场规则建立健全，市场准入与退出制度建立健全	12	未建立规则或者制度的，每缺一项扣 1 分。因市场交易监管不力导致发生非法吸收公众存款、集资诈骗等重大经济犯罪案件的，分别按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		9	价格主要由市场决定的机制建立健全，重点领域价格改革到位		机制未建立的扣 1 分。
		10	国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权和自然人财产权的保护机制建立健全		机制未建立的扣 1 分。
		11	城乡统一的建设用地市场建立健全		城乡统一的建设用地市场未建立的扣 1 分。
		12	金融市场体系健全完善		金融市场体系不健全不完善的扣 1 分。因管理不善，发生影响金融市场安全稳定重大事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项

					的规定扣分。
		13	技术创新市场导向机制建立健全		机制未建立的扣1分。
		14	对生产（投资）、流通（经营、经销）、中介（代理）、消费、进出口等环节的市场监管体制建立健全。		未建立市场监管体制的扣1分。因监管不力导致发生重大突发性事件或者造成重大生产安全、重大交通事故的，分别按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		15	对企业安全生产、环境保护、节能降耗、劳动用工、税费缴纳等监管体制建立健全。		未建立监管体制的，每发现一起扣1分。因安全生产监管不力导致重大安全生产事故的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		16	对食品药品、医疗器械、供水（供电、供气）、电信、烟草等垄断性行业部门的监管体制健全，重大突发事件预防、处置机制建立健全。		未建立体制机制的，每一项扣1分。因监管不力导致发生重大突发性事件或者食品药品安全事故、重大传染病流行的，分别按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		17	对会计、审计、律师、物价、评估、拍卖、鉴定、咨询等中介服务监管体制机制健全，运行规范。		未建立中介服务监管体制机制的扣1分。因监管不力导致中介机构发生重大违法犯罪事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
	3. 建立健全社会信用体系	18	现代信用体系法律法规规章制度建立健全，信用平台运行规范	6	现代信用体系未建立的扣1分，信用平台运行不规范的扣1分。
		19	个人、企业、中介机构和其他社会组织的信用等级评定及考核评价管理机制建立健全，授予合格的信用单位比例达省规定要求。		管理机制未建立的扣1分，授信单位比例每低于省规定一个百分点扣1分。
		20	政务诚信、商务诚信、社会诚信基础数据库建立健全		基础数据库未建立的每缺一项扣1分。
		21	失信预警防范与失信惩戒机制建立健全，无重大失信事件发生		未建立失信预警防范或者惩戒机制的每一项扣1分。因重大失信导致发生群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		22	公民、法人及其他组织失信违法犯罪档案查询制度建立健全		未建立失信违法犯罪档案查询制度的扣1分。
	4. 健全法治文化建设体系	23	推动本地区优势文化产业加快发展的规划明确，年度实施计划落实到位	10	未制定规划的扣1分，年度计划未落实的扣1分。
		24	文化与科技融合的新型文化业态发展政策明确，保护有力。		未制定政策的扣1分，政策执行不到位的扣1分。

		25	文化领域法律法规及规范性文件体系完备		未制定文化领域法律法规及规范性文件体系不完备的扣1分。
		26	推动文化产业基地或区域特色文化产业群、文化产业骨干企业规范发展的制度健全。		未建立制度的扣1分。因监管不力导致辖区内发生文化企业重大违法案件，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		27	文化事业财政保障机制建立健全		财政保障机制未建立的扣1分。
		28	基层图书馆、纪念馆、博物馆、文化站、群艺馆、农家书屋、社区文化中心等文化公共设施建设规划明确，覆盖率达到省规定要求		文化公共设施建设规划不明确的扣1分，覆盖率每低省规定要求一个百分点扣1分。
		29	文化产业发展统计制度健全。		未建立统计制度的扣1分。
		30	法治话语体系及运行机制健全完善		法治话语体系及运行机制不健全不完善的扣1分。
		31	普通高等教育、法律职业教育、在职培训的法律教育体系建立健全		法律教育体系未建立的扣1分。
	5. 加大文化文物领域执法力度	32	保护知识产权的行政执法与司法的衔接机制建立健全。	5	衔接机制未建立的扣1分。因知识产权监管不力，发生严重侵犯知识产权案件造成严重后果的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
	33	基层文化文物综合执法体制机制健全。	体制机制未建立的扣1分。		
	34	文化文物执法技术监管平台建立健全，运行规范。	技术监管平台未建立的扣1分，运行不规范的扣1分。		
	35	“黄赌毒”等低俗现象有效遏制	“黄赌毒”违法犯罪案件发生数每高于本地区近三年平均数一个百分点扣1分。		
	6. 加强网络文化建设和依法管理	36	网络文化建设技术标准、质量认证标准体系建立健全。	8	未制定标准体系的扣1分。
	37	网络安全准入、使用、保护与行业规范自律体系建立健全，运行规范。	体系不健全的扣1分，运行不规范的扣1分。		
	38	网络供应、网络服务、网民权益保障制度建立健全，行政执法监管有力。	未建立制度的扣1分，监管不力的扣1分。		
	39	网络安全侵权监管执法体制机制建立健全，成效明显。	未建立体制机制的扣1分。		
	40	网络安全基础设施脆弱性监测制度规范，监测有力。	未建立制度的扣1分。		
	41	网络安全突发事件应对机制建立	未制定网络安全突发事件应对预		

			健全。		案的扣1分。应对不力导致发生社会突发事件的，按照本办法第三十七条第一款第三项的规定扣分。
		42	预防和惩治网络违法犯罪有力，成效明显。		年发生网络违法犯罪案件数高于全省近三年平均数的，每高出一个百分点扣1分。
7. 保障办好人民满意的教育	43	制定落实国家教育中长期和人才规划，年度计划落实到位。		7	未落实规划、计划的扣1分。
	44	教育资源优化配置，教育投入增长机制落实到位。			教育投入落实不到位的扣1分。
	45	适龄义务教育学生的入学率达100%，大学毛入学率逐年提升。			接受义务教育的适龄学生入学率低于全省平均比例的，每低一个百分点扣1分。
	46	依法治教能力提升，师生合法权益得到有效保障。			侵犯师生合法权益事件年比例数高于全省平均比例数的，每高一个百分点扣1分。
	47	教师队伍道德修养、法律素质得到有效提高。			未落实教师法律培训的扣1分。
	48	校园安全制度健全，管理到位；校园治理与社区合作治理成效明显。			未建立制度的扣1分。因管理不到位导致发生重大校园安全事件（案件）的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
8. 维护劳动者就业和收入分配权益	49	劳动标准体系和劳动关系协调机制建立健全，运行规范。		7	未建立协调机制的扣1分，运行不规范的扣1分。
	50	城镇职工最低工资保障标准调整机制健全完善；农民工工资依法及时发放。			未建立调整机制的扣1分。因拖欠农民工工资而引发群体性事件或造成严重不良影响的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
	51	非公有制经济组织工资、劳动合同集体协商建制单位比例达到75%以上。			未达规定比例的，每低一个百分点扣1分。
	52	城乡居民就业渠道扩大，城镇登记失业率控制在省规定范围之内。			年度末失业率高于全省平均失业率的，每高一个百分点扣1分。
	53	劳动保障监察、争议调解仲裁与司法保护衔接机制建立健全。			未建立衔接机制的扣1分。因拖欠工资、未签订劳动合同等引发群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
	54	机关事业单位工资收入（津补贴）等分配规范，城乡居民年度可支配收入逐步提高			分配不规范的扣1分；居民年度可支配收入低于本地区近三年平均值的，每低一个百分点扣1分。

9. 促进城乡社会保障体系建设	55	全覆盖、保基本、多层次、可持续发展的社会保障体制机制建立健全，保障范围和标准达到国家和省规定要求。	16	保障标准未达到省规定要求的，每低一个百分点扣1分。
	56	城乡基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保障制度健全完善，社会保障覆盖面达到国家和省规定要求。		社会保障覆盖率未达到省规定要求的，每低一个百分点扣1分。
	57	“五险一金”跨地区、跨行业有序流动与移转衔接机制建立健全，管理运行规范。		未建立制度的扣1分。
	58	辖区内社会保险、福利、优抚安置、救济、社会互助等社会保障事业管理有序。		未建立制度的扣1分。因管理不到位引发群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
	59	城镇居民廉租房、保障用房建设安置率达到省规定要求。		安置率低于省规定的，每低一个百分点扣1分。
	60	辖区内移民安置达到省规定标准，城镇棚户改造率达省规定标准。		安置率低于省规定标准的，每低一个百分点扣1分；改造率未达省规定标准的，每低一个百分点扣1分。
	61	城乡居民最低生活保障制度建立健全，落实到位		制度未建立的扣1分，落实不到位的扣1分。
	62	落实男女平等基本国策规划明确，制度健全完善。		未制定规划的扣1分，制度健全不完善的扣1分。
	63	妇女土地承包经营权、教育、劳动、就业、住房、医疗、收入分配、养老等权益得到有效保障。		未建立制度的扣1分。
	64	儿童的各项权益得到保障，孤儿救助、留守儿童关爱达到省规定标准。		未达到省规定标准的，每低一个百分点扣1分。
	65	老龄服务事业和产业规划的规划明确、制度完善，落实到位，老龄服务基础设施建设达到省规定要求；高龄老人、空巢老人社会关爱制度落实到位。		制度未建立的扣1分，未落实的扣0.5分，基础设施建设未达到省规定要求的扣1分。
	66	残疾人社会保障和服务体系建立健全，残疾人教育、医疗、就业、收入、住房、福利及最低生活保障标准等权益得到保障。		未建立服务体系的扣1分。
	67	城乡公共卫生服务建设规划明确，服务体系建立健全，辖区内公共卫生服务基础设施、人员、		未制定规划的扣1分；未达到省规定要求的，每一项扣1分。因服务体系不健全导致重大公共卫

			设备、服务功能达省规定要求。		生安全事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		68	医疗机构及从业人员和医疗技术的许可、准入管理规范，医患当事人的合法权益得到有效保障，医患纠纷诉求表达、利益协调、矛盾调处机制建立健全，有效调处率达到省规定要求。		未建立机制的扣1分。因管理不规范导致非法行医造成人员伤亡的，或者医疗事故导致重大突发性事件的，或者假冒伪劣器具、药品导致患者伤残死亡严重事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
10. 加强生态文明法治建设		69	辖区内生态红线划定明确，国土空间开发保护与修复和环境监管机制到位	15	在生态红线范围内，实施建设开发、排放污染等活动，每发现一起扣1分，监督机制落实不到位的扣1分。
		70	辖区内重点流域、产业、行业污染防治规划科学，目录管理、挂牌督导、综合执法等实施机制到位		实施机制运行不规范的，每缺一项扣1分。
		71	领导干部自然资源资产离任审计制度建立健全，生态环境损害责任终身追究制建立健全。		未建立制度的扣1分，损害责任追究制度未建立的扣1分，制度未落实的扣0.5分。
		72	辖区内主要污染物减排、环境质量定期发布制度达到国家标准和要求。		未达到国家标准的每一项扣1分。
		73	辖区无严重污染物事件发生，公众对生态环境满意度不低于全省年平均值。		公众满意度低于全省平均值的，每低一个百分点扣1分。因环境监管不力导致发生严重污染物事件或者造成人员伤亡的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		74	辖区内环境空气质量达标率达到国家规定要求。		空气质量达标比例低于国家规定要求的，每低一个百分点扣1分。
		75	辖区内县级以上城市集中式饮用水水源地完成保护区规范化建设与环境综合整治，水质达到国家规定的标准。		未完成规范化建设或者未完成环境综合整治的，每一项扣1分；水质未达国家标准的，每一个指标扣1分。
		76	辖区城市供水的自来水、储藏水、管网水的主要指标达到国家检测标准。		各项主要指标低于国家检测标准的，每低一个百分点各扣1分。
		77	辖区农村自来水建设覆盖面和饮用水标准达到省规定要求。		未达到省规定要求的，每低一个百分点扣1分。
		78	辖区动物养殖、病死动物无害化处理达到省规定要求。		未达省规定要求的，每低一个百分点扣1分。
		79	辖区单位生产总值能耗降低和污		未建立考核体系的扣1分。主要

			染物总量减排考核体系建立健全		污染物减排低于省规定标准的，每低一个百分点扣1分。
		80	辖区环境目标责任制和节能目标责任制规范运行，落实到位。		未建立环境目标责任制和节能目标责任制的，每一项扣1分。
		81	辖区环境保护、节能减排“一票否决制”严格规范执行。被国家《大气污染防治行动计划》每月公布空气质量最差的10个城市，有3次以上被列入最差名单的实行“一票否决”。		环境保护、节能减排“一票否决”未规范执行的，扣1分；环境保护、节能减排考核被“一票否决”的，按照本办法第三十七条第一款第三项的规定扣分。
11. 加大资源环境领域执法力度		82	建设项目环境前置审批、固定资产投资节能前置审批机制严格执行。	6	未严格执行制度的扣1分。
		83	依法关、停、并、转高能耗、高污染相关企业的措施有力，成效明显。		措施未落实的扣1分；因措施未落实导致污染严重，引发群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		84	突发环境事件应急预案与处置机制建立健全。		未建立制度的扣1分，因处置不当造成严重后果的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		85	预防和惩治破坏环境资源（土地、矿产、林木、动植物、水、大气、海洋等）的制度健全，措施有力，成效明显。		未建立制度的扣1分。
		86	辖区资源环境行政执法与刑事司法衔接机制建立健全。		未建立衔接机制的扣1分。

表 14 推进公正司法，完善人权司法保障制度基本分 140 分，占总分值 14%；

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
保障公正司法，提高司法公信力（基本分	1. 确保依法独立公正行使审判权检察权的制度健全完善	1	党委对政法机关（审判、检察、公安、国家安全、司法行政机关）重大问题、重大事项的调研、决策、监督的领导体制机制健全完善	15	体制机制不健全的扣3分。
		2	政法机关党组织重大事项向党委报告制度建立健全。		制度未建立的扣3分，未落实的扣2分。
		3	党委政法委带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施的组织体系和运行机制健全完善		组织体系或者运行机制未建立的，每缺一项扣2分
		4	领导干部干预司法活动、插手具体		制度未建立的扣3分，落实不到位的

140 分)		案件处理的记录、通报和党纪政纪法律责任追究制度建立健全		扣2分	
	5	党委支持排除干扰公正司法的制度建立健全		制度未建立的扣3分，落实不到位的扣2分	
	6	培养、考核、选拔、使用善于运用法治思维和法治方式推动工作的领导干部的机制建立健全		机制未建立的扣3分	
	7	省以下法院、检察院人财物统一管理体制机制建立健全，“相对均等化”的经费保障体制机制建立健全，保障措施落实到位		体制机制未建立的每一项扣1分；体制机制未落实的，每一项扣1分。	
	8	政法经费保障与赃款追缴、诉讼费用缴纳分离的财政保障机制、正常的长效增长机制建立健全。		机制未建立的扣3分，落实不到位的扣2分。	
	9	司法人员履行法定职责保护机制建立健全，非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分的规定执行到位		机制未建立的扣3分，执行不到位的扣2分。	
	2. 健全司法权运行机制	10	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关分工负责、互相配合、互相制约的机制改革完善，运行规范	30	未落实改革措施的，每一项扣1分。因互相推诿引发群体性事件或者突发性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。
		11	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关组织体系、机构设置科学规范，落实到位		未落实的，每一项扣1分。
		12	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关权力清单设置科学，行使程序规范		权力清单未设立或者未公布的，每一项扣1分；运行程序不规范的，每一项扣1分。
13		落实实体法、程序法的执法标准、执法程序的配套制度规范，执行到位；司法建议、检察建议制度健全完善。	制度未落实或者执行不到位的每一项扣1分。		
14		审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关办案责任制改革落实到位	改革措施未落实的每一项扣1分。		
15		科学的执法办案质量体系与考核标准建立健全，运行规范	体系与标准未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。		
16		法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离的制度建立健全	制度未建立的扣2分		
17		法院受理案件实行立案登记制的制度建立健全	制度未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。		

		18	对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为依法惩治的制度建立健全		制度未建立的扣2分
		19	对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度的改革试点成效明显		改革措施未落实的每一项扣1分
		20	检察机关提起公益诉讼制度改革试点成效明显		改革措施未落实的每一项扣1分
		21	司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度建立健全		制度未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。
		22	主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制落实到位		落实不到位的每一项扣1分。
		23	派驻基层乡镇法庭、检察室、派出所、司法所执法办案管理规范，设施设备建设到位。		管理不规范的每一项扣1分，建设不到位的每一项扣1分。
	3、推进严格司法	24	司法人员工作职责、工作流程、工作标准明确，运行规范	15	职责、流程、标准不明确的每一项扣1分，运行不规范的扣1分
		25	以事实为根据、以法律为准绳的执法办案制度健全完善		落实不到位的扣1分。
		26	全面贯彻证据裁判规则，依法收集、固定、保存、审查、运用证据的制度执行到位		执行不到位的扣1分
		27	证人、鉴定人出庭制度落实到位		落实不到位的扣1分。
		28	保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用的制度完善，执行到位		制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
		29	办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制健全完善，执行到位		制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
	4.保障人民群众参与司法	30	保障人民群众参与司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动的制度健全完善，执行到位	15	制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
		31	人民陪审员制度健全完善，公民陪审权利保障充分		制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
		32	审判公开、检察公开、警务公开、狱务公开、司法行政公开的制度及程序健全完善		公开制度或者程序不健全不完善的每一项扣1分。
		33	执法办案网上流程管理、案件查询管理规范		管理不规范的每一项扣1分
		34	执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书依法及时公开制度健全完善，执行到位		制度执行不到位的，每一项扣1分
		35	生效法律文书统一上网和公开查询制度建立健全		制度未建立的扣2分
	5.加强人权司法保障	36	保障诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩	35	执行不到位的每一项扣1分。

法保障， 增强司法公信力		论权、申请权、申诉权的制度执行到位		
	37	落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的制度完善，执行到位		执行不到位的每一项扣1分
	38	限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督制度健全完善，执行到位		制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
	39	对刑讯逼供和非法取证源头预防的制度健全完善，执行到位		制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
	40	有效防范、及时纠正冤假错案的制度健全完善，执行到位		制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
	41	查封、扣押、冻结处理涉案财物的程序规范，跨部门的涉案财物统一管理平台运行规范		执行不规范的每一项扣1分。
	42	失信被执行人信用监督、威慑和惩戒机制健全完善，执行到位		制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
	43	诉访分离制度试点改革取得成效		改革措施未落实的扣2分
	44	不服司法机关生效裁判、决定的申诉，实行由律师强制代理申诉制度试点改革取得成效		改革措施未落实的扣2分
	45	减刑、假释、保外就医、暂予监外执行活动程序规范，制约监督机制运行到位		执行不规范的每一项扣1分。
	46	案件办理期限无违反法律规定的情形，对违法情形救济与制约监督机制运行规范		运行不规范的每发生一起扣1分。
	47	繁简分流和速裁机制、轻微违法犯罪案件快速办理机制建立健全，运行规范		机制未建立的每一项扣2分，运行不规范的每一项扣1分。
	48	涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督的制度建立健全		制度未建立的扣2分。
	49	预防刑讯逼供、体罚虐待工作机制建立健全		机制未建立的扣2分。
	50	讯问、重要取证活动全程同步录音录像制度建立健全，庭审实况监控和执法窗口监控设施完备		制度未建立的扣2分，落实不到位的每一项扣1分。
51	侦查起诉审判环节的律师辩护代理工作机制规范运行		运行不规范的扣1分	
52	司法救助、法律援助制度健全完善，经费保障和管理规范		制度未建立的每缺一项扣2分，经费保障和管理不规范的扣1分。	
6. 加强对司法	53	司法机关自觉接受人大及其常委会的监督机制健全完善，运行规范	20	机制不健全的扣2分，运行不规范的扣1分。

及司法行政活动的监督	54	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关、司法行政机关内部监督制约机制健全，运行规范。	机制不健全的每一项扣1分，运行不规范的每一项扣1分。
	55	刑事立案监督、侦查活动监督、审判与执行监督、民事诉讼活动检察监督机制健全，运行规范，成效明显。	检察监督机制不健全的扣2分，运行不规范的每一项扣1分。
	56	刑罚执行、看守所监管活动的检察监督机制健全，运行规范。	检察监督机制不健全的扣2分，运行不规范的每一项扣1分。
	57	对司法及司法行政活动的纪检监察监督机制建立健全，运行规范	纪检监察监督机制未建立的扣2分；运行不规范的扣2分。
	58	对司法及司法行政活动的新闻舆论监督机制建立健全，运行规范	新闻舆论监督机制未建立的扣2分；运行不规范的扣2分。
	59	人民监督员制度健全完善，对检察活动的监督成效明显	制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。
	60	对司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织交往行为管理规范，执行到位	管理不规范的扣2分，执行不到位的扣1分
	61	因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业的制度执行到位	执行不到位的扣2分
62	公民、法人及其他组织对司法及司法行政活动的监督平台建立，渠道畅通	监督平台未建立的扣2分，渠道不畅通的扣1分。	

表 15 依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化基本分 100 分，占总分值 10%；

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化	1. 建立健全科学有效的权力制约和协调运行体制机制	1	民主集中制规范运行，党总揽全局、协调各方的领导核心作用充分发挥	35	运行不规范的扣2分。
		2	对党政主要领导干部行使权力的制约监督机制健全完善，程序运行规范		机制未建立的扣3分，程序不规范的扣1分
		3	教育、制度、监督并重的惩防腐败体系规划明确，实施机制健全，成效明显		规划不明确的扣2分；落实不到位的扣2分。
		4	反腐败领导体制和工作机制建立健全		体制机制未建立的扣2分。
		5	党委负主体责任、纪委负监督责任的廉政建设责任制落实到位，责任追究制度建立健全		责任追究制未建立的扣2分，廉政建设责任制落实不到位的扣2分。

(基本分100分)		6	党的纪律检查双重领导体制建立健全, 纪委协助党委组织协调反腐败工作的职责落实到位		体制未建立的扣2分, 落实不到位的扣2分。
		7	纪委向党和国家机关派驻机构的制度落实到位		落实不到位的扣2分。
		8	对地方、部门、企事业单位机构巡视制度建立健全, 规范运行		巡视制度未建立的扣2分, 运行不规范的扣1分。
		9	反腐败法律法规体系建立健全, 严格公正清廉文明执法的工作机制运行规范		机制运行不规范的扣2分。
		10	领导干部报告个人有关事项制度运行规范, 任职回避制度健全完善		运行不规范的扣2分, 任职回避制度不完善的扣1分。
		11	新提任领导干部任前财产申报及公示等有关事项公开制度建立健全		制度未建立的扣2分。
		12	运用互联网监督国家机关、国有企事业单位及其工作人员机制建立健全		机制未建立的扣2分。
	2. 依法规范公职人员行为	15	13	“三公经费”和“楼堂馆所建设”预算、核准、公开与审计制度建立健全	制度未建立的每缺一项扣2分。
			14	科学的政绩评价体系和考核标准建立健全, 运行规范	评价体系和考核标准未建立的扣2分, 运行不规范的扣1分。
			15	领导干部工作生活保障制度建立健全, 住房、办公用房、公务用车、公务接待、警务保障等制度运行规范	制度未建立的每缺一项扣2分, 运行不规范的每一项扣1分。
			16	领导干部廉洁从政、亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等制度落实到位	制度落实不到位的每一项扣1分。
			17	公务人员违法、失职渎职档案查询制度建立健全	制度未建立的扣2分。
3. 加强法律监督	10	18	人大及其常委会对本级“一府两院”的依法行政、公正司法监督的程序规范, 成效明显	程序运行不规范的每一项扣2分。	
		19	检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为依法督促其纠正的规定执行到位	执行不到位的扣2分	
		20	纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接机制建立健全	机制未建立的扣2分	
		21	职务犯罪线索受理、分流、查办、信息反馈等管理制度健全完善,	管理制度未建立的扣2分, 执行不规范的扣1分。	
4. 加强对行政权力的制约和监督	30	22	政府内部层级监督、专门监督、上级机关对下级机关的常态化的监督制度建立健全, 程序规范	制度未建立的每一项扣2分, 程序不规范的每一项扣1分。	
		23	行政机关自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督的制	制度未建立的每一项扣2分, 落实不到位的每一项扣1分。	

		度完善，落实到位。		
	24	财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的行政部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗的制度健全完善，落实到位		制度未建立的每一项扣2分，落实不到位的每一项扣1分。
	25	行政执法督察机制健全完善，落实到位。		机制不健全的扣2分；落实不到位的扣1分。
	26	行政首长问责制、行政执法过错责任追究制度健全，落实到位。		机制不健全的扣2分；落实不到位的每一项扣1分。
	27	责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等行政问责方式和程序健全完善，落实到位		落实不到位的每一项扣1分。
	28	行政纠错问责制和违法行政查究制落实到位		落实不到位的每一项扣1分。
	29	审计监督、监察监督报告的社会公示制度建立健全，对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖		制度未建立的扣2分，执行不规范的每一项扣1分。
	30	加强上级审计机关对下级审计机关的领导、省以下地方审计机关人财物统一管理、审计职业化建设改革落实到位		落实不到位的每一项扣1分。
	31	行政人员违法行政、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全		制度未建立的每一项扣2分，落实不到位的每一项扣1分。
	32	对人大代表、政协委员的提案建议办结率、回复率均达到100%。		办结率、回复率每低一个百分点扣1分。
	33	行政机关对司法建议、检察建议回复率达100%。		回复率每低一个百分点扣1分。
5. 加强民主监督和社会监督	34	各民主党派、工商联、无党派人士就党委在重大方针政策、重要事项、重要人事安排决策之前、人大及其常委会重要事项表决前、政府在重大行政决策实施之前和执行过程中的协商制度落实到位。	10	落实不到位的每一项扣3分。
	35	工会、共青团、妇联的职能作用充分发挥，监督机制建立健全		机制未建立的每一项扣1分。
	36	社会组织、社会舆论监督机制建立健全，程序运行规范		机制未建立的每一项扣1分。
	37	社会公众监督方式、程序规范，渠道畅通		执行不规范的扣2分。

表 16 推进依法治理，建设法治社会基本分 80 分，占总分值 8%；

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
推进依法治理，建设法治社会（基本分 80 分）	1、社会治理领导体制机制健全	1	党委领导、政府负责、社会组织协同、社区参与、人民群众支持的社会治理体制机制建立健全，责任制落实到位	10	体制机制未建立的扣 3 分，责任落实不到位的扣 2 分。
		2	依法综合治理社会的中长期规划明确，年度计划落实到位。		规划、计划落实不到位的扣 2 分。
		3	平安市、县、区、镇（乡、街道）单位创建活动健全规范		执行不规范的扣 2 分。
		4	城乡社区“一本三化”（以人为本、网格化、信息化、服务均等化）的社会治理综合管理服务平台建立健全，运行规范		服务平台未建立的扣 3 分，运行不规范的扣 2 分。
	2. 社会治安综合治理机制健全	5	政府主导、市场企业义务自愿结合型群防群治模式建立健全，运行规范。	25	群防群治模式未建立的扣 3 分，运行不规范的扣 1 分。
		6	实有人口、流动人口与实有房屋管理服务制度健全，工作规范。		制度不健全的扣 2 分，工作不规范的扣 1 分。
		7	预防和依法惩治各类刑事犯罪措施有力，辖区三年平均刑事犯罪率低于省平均水平		每高于全省平均水平一个百分点扣 1 分。
		8	刑释人员回归社会制度健全，重新犯罪率不超过本地区近三年平均重新犯罪率。		制度不健全的扣 2 分，辖区当年刑释人员重新犯罪率超过全省近三年平均重新犯罪率的，每高一个百分点扣 1 分。
		9	社区矫正制度建立健全，社区矫正人员回归社会率达到省规定要求。		监管不到位导致社区矫正人员又犯罪率高于省规定要求的，每高一个百分点扣 1 分。
		10	预防青少年违法犯罪与帮教制度建立健全，帮教措施落实到位		制度未建立的扣 3 分，措施未落实的扣 1 分。
		11	预防精神病人肇事肇祸及处置机制建立健全，工作落实到位		机制未建立的扣 3 分，落实不到位的扣 1 分。
		12	无毒社区创建活动规范，符合条件的吸毒人员强制戒毒、艾滋病患者和精神病患者强制医疗达到省规定要求。		未开展活动的扣 2 分，强制戒毒、强制医疗未达到省规定要求的，每低一个百分点扣 1 分。
	3、社会组织依法自治与管理健全完	13	推进村（居）民组织民主自治制度建设有力，监督开展活动成效明显	25	未推进制度建设的扣 2 分。
		14	推进乡镇（街道）政府行政管理与基层社区群众自治有效衔接机制建设有力，成效明显		未推进机制建设的扣 2 分。

善	15	社会组织登记、分类管理、依法监管制度建立健全		制度未建立的扣3分。	
	16	各类企业、社会组织的社会责任承担机制建立健全		机制未建立的扣3分	
	17	培养扶持社会组织、鼓励和支持社会组织依法自治的体制机制建立健全		体制机制未建立的扣3分。	
	18	志愿者服务管理规范建立健全。		管理规范未建立的扣3分。	
	19	宗教团体、行业协会、寺庙、娱乐场所管理规范，重大突发事件应对处置机制建立健全		机制未建立的扣3分；管理不规范的扣2分。	
	20	境外人员入境从业、讲学、从学、旅游、过境的管理体制机制建立健全		体制机制未建立的扣3分，落实不到位的扣1分。	
	21	乡（镇、村）、街道（居委会）综合服务中心与综治维稳中心衔接机制建立健全		衔接机制未建立的扣3分。	
	4、源头治理体制机制健全完善	22	辖区行政调解与人民调解、行业调解、司法调解相衔接的联动机制建立健全	5	联动机制未建立的扣3分。
		23	网上受理信访制度建立，及时就地解决群众合理诉求机制、涉法涉诉信访依法终结制度建立健全。		制度未建立的，每缺一项扣3分。
	5. 建设完备的法律服务体系	24	法律服务体系全面建立，标准明确，制度运行规范	15	法律服务体系未建立的扣3分，运行不规范的扣1分。
		25	法律服务体系建设规划明确，年度计划落实到位		规划或者计划未落实的扣2分。
		26	政府购买法律服务的长效机制建立健全		机制未建立的扣3分。
		27	基层（社区、村居）法律服务人力、财力增长机制建立健全，落实到位		机制未建立的扣3分，落实不到位的扣1分。
		28	法律服务网络全覆盖，信息平台建设规范		法律服务网络覆盖不全面的扣2分，信息平台建设不规范的扣1分。

表 17 推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设基本分 40 分，占总分值 4%；

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
推进全民守法，公众高度	1、深入开展法治宣传教育	1	“源头普法工程”建设规划明确，实施机制创新，推进落实成效明显	12	未制定规划的扣3分；规划不落实的扣2分。
		2	宪法法律“六进”活动（法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位）措施有力，效果明显。		未落实的，每缺一项扣2分。
		3	全媒体（平面、影视、网络）法治宣		法治宣传运行不到位的，每缺一

自觉参与法治建设 (基本分40分)			传形成合力,运行到位		方面扣2分。
		4	法治文化阵地建设健全完善,支持法治文化阵地建设、法制文化产品创作与推广的机制建立健全		机制未建立的扣3分。
	2.领导干部带头学法守法用法护法	5	县处级以上领导干部法治思维与法治方式能力提升定期培训、考核评价、选拔任用制度建立健全	10	制度未建立的每缺一项扣3分。
		6	县处级以上领导干部违法、失职、渎职、犯罪档案查询制度建立健全		制度未建立的扣5分。
	3.社会规范与国家法律有序衔接	7	社会组织自治章程、乡规民约、社区自治约定、家规等社会规范同法律法规有序衔接,引导、支持、规范、完善社会规范的体制机制建立健全	4	体制机制未建立的扣4分。
	4.公众参与法治创建活动机制健全,自觉性提高	8	社会组织、民营企业、基层社区、家庭参与法治(城市、县、市、区)创建活动的机制建立健全	10	创建活动体系不健全的扣3分;无规划的扣3分;规划不落实的扣2分。
		9	公众参与法治建设的积极性明显提高,公民、法人及其他组织“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好习惯养成,抽样考核辖区千分之一人口尊法、护法、守法和依法办事的状况达到规定要求。		未达规定要求的,每低一个百分点扣1分。
5.第三方参与法治建设评估机制健全规范	10	独立的第三方参与法治建设评估的机制建立健全	4	机制未建立的扣4分。	

表 18 加强法治工作队伍建设基本分 60 分, 占总分值 6%。

一级指标	二级指标	三级指标		基本分	评分标准
		序号	名称		
加强法治工作队伍建设 (基本分60)	1. 加强高素质法治专门队伍建设	1	把思想政治建设摆在首位,加强理想信念教育,深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育落实到位。	25	未落实的扣2分
		2	突出政治标准,选拔使用运用法治思维和法治方式推动工作的人担任领导职务的机制建立健全。		机制未建立的扣3分
		3	立法、执法、司法与其他部门具备条件的干部和人才交流机制建立健全。		机制未建立的扣3分

分)		4	法律职业准入、国家统一法律职业资格 考试、法律职业人员统一职前培训制度 健全完善。	20	制度未建立的，每缺一项扣 1 分	
		5	从符合条件的律师、法学专家中招录立 法工作者、法官、检察官制度建立健全。		制度未建立的扣 3 分	
		6	从政法专业毕业生中招录人才的规范 便捷机制建立健全		机制未建立的扣 3 分	
		7	具备条件的军队转业干部进入法治专 门队伍的通道畅通，制度健全。		制度不健全的扣 2 分，渠道不 畅通的扣 1 分	
		8	充实、加强边疆地区、民族地区法治专 门队伍建设机制建立健全。		机制未建立的扣 3 分	
		9	司法权与司法行政事务权适度分离的 管理体制机制建立健全。		体制机制未建立的扣 3 分	
		10	法官、检察官、人民警察专业职务序列 及工资保障制度建立健全。		制度未建立的，每缺一项扣 1 分	
		11	法官、检察官初任、遴选制度建立健全。		制度未建立的，每缺一项扣 1 分	
		2. 加强 法律服 务队伍 建设	12		社会律师、公职律师、公司律师等优势 互补、结构合理的律师管理体制建立健 全。	管理体制未建立的扣 3 分
			13		律师事务所管理体制机制建立健全	管理体制未建立的扣 3 分
			14		科学的律师专业水准评价体系和评价 标准建立健全	评价体系和评价标准未建立的 扣 3 分
	15		律师协会作用发挥充分。	律师协会未积极开展工作发挥 作用的扣 2 分		
	16		强化律师准入、退出管理制度，执行违 法违规执业惩戒制度规范。	制度未落实的或者执行不规范 的，每一项扣 1 分。		
	17		律师行业党的组织体系健全完善，政治 核心作用充分发挥。	党的组织体系未建立的扣 3 分， 未开展工作发挥作用的扣 2 分		
	18		各级党政机关和人民团体公职律师、企 业公司律师管理体制建立健全。	管理体制未建立的扣 3 分		
	19		法律服务人才跨区域流动激励机制建 立健全。	激励机制未建立的扣 3 分		
	3. 创新 法治人 才培养 机制	20	法学基础理论研究全面推进，法学理论 体系、学科体系、课程体系健全完善。	15	“三项体系”未建立的，每缺 一项扣 1 分	
		21	国家统一的法律类专业核心教材体系 科学完备。		教材体系不完善的扣 2 分	
		22	法治理论进教材进课堂进头脑的教学 考核制度健全完善。		考核制度未建立的扣 2 分	
		23	熟悉和坚持中国特色社会主义法治体 系的法治人才及后备力量培养评价体 系和考核标准健全完善。		评价体系和考核标准未建立的 扣 2 分，运行不规范的扣 1 分。	

	24	涉外法治人才培养模式健全完善。	人才培养模式未建立的扣 2 分
	25	政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制建立健全。	机制未建立的扣 2 分，落实不到位的扣 1 分
	26	高校和法治工作部门人员互聘计划运行规范。	运行不规范的扣 2 分
	27	打造政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队的体制机制建立健全。	体制机制未建立的扣 2 分。
	28	高素质的学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍的评价体系和考核标准建立健全。	评价体系和考核标准未建立的扣 2 分，运行不规范的扣 1 分。

针对被考核对象常常遇到上级表彰与发生违反法律法规制度规定等情形，本考核标准按照“激励相容”原则，设计了加分、扣分事项与评分标准。科学有效的法治考核评价需要增强公信度透明度，重视公众的参与评价与专家的参与评价，防止以纵向组织评价代替横向社会评价和中立的第三方评价，使评价具有客观性、公平性、公正性。本考核标准采取综合加权评分方法，设三方综合评分满分为 100 分，分值比重分别为：专门考核分值占 50%，公众评价分值占 30%，第三方评估分值占 20%，根据专门考核、公众评价、第三方评估实得分的分值比重，综合计算出总分值。根据法治建设综合考核的分值结果，设定优秀、合格、基本合格和不合格四个等次。对考核综合得分达 90 分以上的被考核对象，评定为优秀等次；综合得分达 80 分以上不满 90 分的，评定为合格等次；综合得分达 60 分以上不满 80 分的，评定为基本合格等次；综合得分不满 60 分的，评定为不合格等次。

第三节 法治建设考核程序

“法治中国”建设是一个涉及多领域、多层级、多部门的复杂开放系统。科学有序推进法治中国建设，一方面需要依靠“社会自生自发力量”长期作用与型构，形成法治的“自发扩展秩序”。另一方面需要“有意识的理性设计”和“人为的引导力量”，优化社会资源配置，促使社会系统各要素资源相互作用、相融相长。中国改革开放30多年来经济文化社会发展完成了西方发达国家300年走过的路，取得了举世瞩目的成就，其经验之一就是善于运用和发挥制度与组织实施机制的优势。加强组织领导，落实保障措施，其基本要求是法治建设领导体制机制建立健全，组织领导有力；法治建设规划科学、计划落实；各类法治创建活动规范开展；法治建设考核评价规范运行，保障有力。与此同时，必须高度重视社会公众总体评价。这是检验法治建设指标体系考核评价组织实施机制运行成效的标尺。法治建设指标体系构建评价依靠谁，运用什么模式，如何纳入人民群众的评价视野，始终是检验指标

体系设置科学化、实施有效性的基本问题。依靠评价主体层面，人民群众对法治建设的测度评价，始终是检验法治建设成效的根本标准，其对法治建设的认可度、满意度、支持度决定了法治建设的动力来源、人心向背和发展方向。只有重视社会公众对法治建设的评判，才能使法治建设考核找到“准星”。考核模式层面，只有摒弃传统的“单一层级考核”、“领导人意志考核”、狭隘的“部门封闭考核”等模式，采取区域综合性考核与社会公众开放考核评价相结合，法治建设指标体系考核与法治指数评价相结合，实现考核模式的转型，才能把发挥政治体制优势与依靠人民群众的主体优势有机结合，使法治建设评价保持正确的发展方向，增强考核评价的社会公信力。依靠人民群众和社会公众评价机制构建层面，需要坚持问卷调查、社区走访、调查研究等传统方法与运用报纸、电视、网络现代媒介相结合，从更高层次、更宽领域、更多渠道扩大人民群众参与法治建设的积极性、创造性，使社会公众自觉成为法治评价“观察员”、“裁判员”和“监督员”，形成组织推动评价与社会评价互动，区域层级评价与社会第三方评价融合，增强法治建设测度评价的科学性、精准性与导向性。

考核方式的选择犹如铁路运输选择高铁、动车、快车、普客等不同方式一样，使得旅客到达目的地的时间、速度、效果的评价程度不一样。考量中国一些省、市、地区法治建设指标体系考核标准模型的运行机理，其考核方式大多采用属地考核与上级考核相结合；主管部门考核与行业考核相结合；定性分析与定量评分相结合；职能部门负责与公众参与相结合等方式进行。^①有的还探索邀请人大代表、政协委员、专家学者、新闻媒体和其他有关方面的代表参加。^②这种考核方式就呈现出职能性、专属性、行业性、代表性、客观性与主观性深度融合的多维结构，也反映出考核的复杂性与专业性。其中，考核频次问题往往是衡量考核效果与公信度的关键环节。一方面，考核本身是一项复杂的系统工程，牵涉到方方面面。另一方面，涉及考核的成本与收益，频繁无序的考核不仅于法治建设无补，而且往往给法治建设带来掣肘，形成“悖论效应”。因此，大多数地方选择了按年度实施一次或每两年实施一次的频次。考核公开方面，法治建设考核的标准、过程和结果应当公开，接受社会监督。^③

严密、规范、有序的考核程序设计是结果公正的保障，可以通过“作茧自缚”的效应限制评估的恣意，保证理性选择，规避潜在风险。结合当前中国法治评估、政策评估和治理评估的实践，笔者认为，考核程序包括四大阶段，即：评估筹备阶段、评估实施阶段、评估反馈阶段和评估结果公布阶段，可以设计如下，即：制定实施计划—（用箭头）建立或选择评估主体—选择评价方法—收集处理评价信息与数据—撰写评估报告—评估结果的应用（设定救济机制）—公布评估结果。具体为：

^①《湖北省法治县法治单位创建活动考核指导办法》第二条。

^②《广东省依法行政考核办法》第20条。

^③《广东省依法行政考核办法》第21、22条。

一、制定实施计划。计划是评估的先驱和向导，决定了后续环节的实体和程序内容。考核主体根据国家法治建设的总体战略、主要任务、行动方案等，结合本地区或者本系统年度法治建设工作部署，每年初制订下发年度法治建设考核方案，明确考核工作的组织安排、考核对象、内容标准、方式方法、程序步骤、具体要求、人力、财力、物力保障等事项。

二、自组织检查。被考核对象对照考核方案，对本地区、本部门的法治建设工作情况进行自查总结，形成法治建设年度自查报告，连同年度法治建设工作台账于次年规定时间一并上报考核主体。

三、考核实施。考核主体先通过审阅年度自查报告、核查相关统计表、听取工作汇报、现场查阅档案资料、抽查案卷等方式，按照考核办法对被考核对象进行全面考核，得出其专门考核的所得分值；然后，考核主体按照考核办法对考核对象进行考核的同时，考核主体自行组织或者委托专业调查机构开展社会公众抽样调查，得出社会公众评价的分值。听取第三方独立评价的意见，收集其评估的分值。

四、考核结果评定。考核主体根据专门考核、社会公众评价、第三方评估的分值，确定被考核对象的综合得分与考核等次，并书面通知被考核对象。书面通知被考核对象考核结果时附考核依据和理由。

五、救济机制。被考核对象对考核结果有异议的，可以在收到考核结果通知书之日起7个工作日内向考核主体书面提出一次复核申请；考核主体应当在收到复核申请之日起7个工作日内进行复核，并将复核结果书面告知被考核对象。

第四节 法治建设考核重点

为深入贯彻落实党的十八届三中、四中全会关于“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”，“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”的重大部署，习近平总书记在省部级党政主要领导干部依法治国专题研讨班上提出的全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”要求，必须提高各级领导班子和领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展，制约公权、保障人权，维护公平、实现正义，促进和谐、增进人民福祉能力，把各级领导班子建设成为善于领导法治建设的坚强领导集体，充分发挥领导班子和领导干部以身作则、以上率下的表率作用，加快推进“法治中国”建设，实现法治建设总目标，法治建设考核要抓住“关键的少数”，开展领导班子和领导干部法治建设实绩考核（以下简称“法治建设实绩考核”）需要理清思想认识、明晰考核内容，构建科学完备的法治建设实绩考核评价体系和评价标准，推动法治建设取得明显实效。

一、对“关键的少数”开展法治建设实绩考核的重要性和必要性。依法治国是

坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面是社会主义法治建设的核心要义和基本经验。长期以来特别是改革开放以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式。党的十八大以来，党中央在全面分析、准确判断全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的新形势下，强调指出“法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国：到2020年，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。”^①党的十八届四中全会进一步提出，“全面推进依法治国，总体目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”。这实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。^②这些新思想、新论断、新举措科学回答了走中国特色社会主义法治道路一系列重大理论与实践问题，明确了建设社会主义法治国家的性质、方向、道路和抓手，是加快法治中国建设的“升级版”。她标志着中国共产党人治国理政理念实现重大飞跃，治国理政方式实现重大转型，国家治理法治化现代化实现重大跨越。^③各级领导班子和领导干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者和实践者，在全面贯彻中央决策部署精神中责任重大。建立领导班子和领导干部法治建设实绩考核是扎实贯彻中央“四个全面推进”战略部署要求的重大举措与重要抓手。近年来，围绕扎实推进“法治中国”建设，各地在经济社会发展、社会治安综合治理、精神文明建设以及履行党风廉政建设责任制等方面取得了实绩，对领导班子和领导干部进行考核也取得了明显成效。但从加快建设“法治中国”的目标任务要求看，当前评价领导班子和领导干部实绩的突出问题是：考核标准体系方面缺了“法治”统领这根筋，没有把“超越法律红线”作为一票否决。考核导向方面仅仅把经济发展的招商引资、投资开发，社会事业的教育卫生、文化产业，规模发展的财政收入、GDP增长等作为“硬指标”，而把法治建设作为“软指标”。考核方式方面注重“述职述廉”缺了“述法”一大块。考核结果应用方面往往“以GDP论英雄”、“以经济指标论优劣”，有的甚至把“敢碰法律底线”当作“有闯劲、有能耐、有作为”的“好干部”委以重任，形成“带病提拔、带病上岗”。这些问题直接影响了新一届党中央关于“两个重大决定”的贯彻实施，制约着加快推进法治中国建设。因此，建立这项考核制度，事关发展中国特色社会主义制度、党和国家长治久安，事关推进国家治理体系和治理能力现代

^① 习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，载《人民日报》2014年10月29日。

^② 习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，载《人民日报》2014年10月29日。

^③ 参见徐汉明：《由法律体系向法治体系迈进——中国共产党治国理政理念的一次重大飞跃》，载于《中国社会科学报》2014年10月31日。

化。只有扎实开展这项考核工作，才能提高领导班子和领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、制约公权、保障人权，维护公平、实现正义，促进和谐、增进人民福祉的能力。构建科学完备的领导班子和领导干部法治建设实绩考核体系与考核标准，把其履行推进法治建设职责，依法决策，依法管理，依法办事，带头遵守法律，严格执法，公正司法，支持执法司法机关执法办案等纳入政绩考核体系，作为年度考核与考察任用干部的重要内容，是完善科学的领导班子和领导干部考核评价体系的现实需要，是全面推进依法治国的必然要求，是提高各级领导班子和领导干部执政能力和领导水平的应有之义。

二、对“关键的少数”开展法治建设实绩考核的主要内容。根据党的十八大以来关于“全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国和全面从严治党”的战略部署要求，笔者认为对领导班子和领导干部法治建设实绩考核的主要内容可概括如下：

1. 推进依法执政，实现党的执政方式和领导方式法治化。重点考核：健全完善党委依法决策程序制度、议事规则；建立健全党的权力运行与制约监督程序、述职述廉述法制度；完善党务公开、巡视、督查制度；完善党内法规制定、备案审查、发布体制机制；推进惩防腐败体系中长期规划制定与实施，落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任；加强党对人大立法工作的领导，支持人大及其常委会依法履行职能；坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度；全面正确贯彻落实党的民族政策；支持司法机关依法独立公正地行使审判权检察权；建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度；善于使党的主张通过法定程序成为国家意志；善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员；善于通过国家政权机关实施党对国家和社会领导；善于运用民主集中制原则维护中央权威，维护全党、全国团结统一；^①深入推进依法治军、从严治军，提高国防和军队建设法治化水平；^②善于运用法治思维和法治方式依法处理国际事务和涉外法律工作；推进祖国统一；维护国家主权、安全、发展利益。^③通过对各级领导班子和领导干部上述内容的考核，适时观察、预警、监督其依法执政、科学执政、民主执政状况，矫正其偏离法治的行为，使其执政方式始终纳入法治的轨道，从而实现执政方式的法治化，助推执政水平的提高。

2. 深入推进科学民主立法，维护宪法法律权威。重点考核：完善法律、法规、规章、规范性文件备案审查制度；在全社会深入开展宪法教育，弘扬宪法精神；建立公职人员任职向宪法宣誓制度；健全有立法权的人大常委会主导立法工作的体制机制；健全立法起草、论证、协调、审议机制；加强重点领域立法、民族自治地方立法和地方立法；建立健全立法后评估制度等。通过上述内容的考核，强化权力机

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年10月第一版第7-8页。

^② 同上，第37—38页。

^③ 同上，第40页。

关和领导干部构建和维护法治体系的战略思维，提高其订规立矩的总体制度设计能力，适时观察、预警、监督科学立法、民主立法、依法立法，依职权监督“一府两院”履行职责的状况，矫正其偏离法治的行为，使其立法活动、履行监督职责等纳入法治的轨道，从而提高立法质量和监督水平。

3. 全面推进依法行政，加快建设法治政府。重点考核：建立健全政府权力清单、责任清单、负面清单制度；加强和改进政府立法制度建设；建立健全重大行政决策法定程序、责任终身追究制度及责任倒查制度；推行政府法律顾问制度；完善市县两级政府综合执法管理，推进重点领域综合执法，理顺城管执法体制；坚持严格规范公正文明执法，建立健全执法全过程记录制度、行政执法人员持证上岗和资格管理制度、重大执法决定法定法制审核制度；建立健全行政裁量权基准制度、行政执法终身责任追究制和责任倒查机制；建立健全对行政权力的制约和监督程序，完善纠错问责机制；全面推进政务公开和信息公开；规范行政机关参与行政诉讼民事经济活动，完善出庭应诉、履行法院生效裁判、接受司法监督的程序；及时解决依法行政中的重大突出问题等。通过上述内容的考核，不断增强行政机关充分发挥“两只手”的作用的意识，即：增强国家行政机关和公务员有效发挥市场配置资源的决定性“这只手”的作用，增强政府及其职能部门依据权力清单、负面清单和行政程序对经济社会事务实施有限、有为、有效监管与优质高效服务“这只手”作用的认识，适时观察、预警、监督其依法行政、严格执法、优质服务的状况，矫正和防止行政机关和行政执法人员履职存在和可能发生的越位、缺位、不到位等损害公民、法人和其他组织等行政相对人的合法权益问题，提高行政机关及其工作人员依法行政的能力和水平。

4. 保证公正司法，提高司法公信力。重点考核：认真贯彻落实中央司法体制改革部署要求，积极稳妥地推进司法体制和工作机制改革；建立健全司法人员履行法定职责保护机制；健全政法机关党组织重大事项向党委报告制度；健全政法机关内部监督制约机制，全面推行执法办案责任制、办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制、内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度；建立司法人员职责清单、责任清单，完善执法程序与标准；完善人民群众参与司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动的程序；健全完善保障当事人和其他诉讼参与人的诉讼权利制度；建立健全不服生效执法决定、司法裁判委托律师代为申诉制度；建立健全司法公开阳光执法司法机制；完善人民陪审员、人民监督员制度；健全依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触交往行为的制度；建立健全司法领域腐败零容忍机制，依法惩治和预防司法腐败；及时解决影响司法公正的重大突出问题。通过上述内容考核，增强司法机关和司法领导干部乃至全体司法人员的“四个意识”即：生命线意识、底线思维意识、人权保障意识、人民监督意识，适时观察、预警、监督其公正司法的状况，矫正和防止其司法不公、不严、不廉等问题，让人民群众

在每个司法案件中感受到公平正义，从而保证公正司法，提高司法公信力。

5. 增强全民法治观念，推进法治社会建设。重点考核：完善国家工作人员尊法学法用法制度；健全中小学设立法治知识课程的教育体系；健全普法宣传教育机制；推进多层次多领域依法治理，健全社会治理领导体制机制；健全完善多层次多形式法治创建活动；完善和发展基层民主制度；依法推进基层民主和行业自律；推进法律服务网络全覆盖；健全依法维权和化解纠纷机制；建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制；完善调解、仲裁、行政调解、行政复议、诉讼及司法审查救济多元化纠纷解决机制；完善立体化社会治安防控体系，落实社会治安综合治理一票否决制。通过上述内容考核，增强其“硬法与软法并重”意识、良法善治意识，适时观察、预警、监督其依法组织推动社会治理的状况，矫正和防止其滥作为、不作为等问题，提高领导班子和领导干部推动社会治理法治化的能力和水平。

6. 加强高素质法治工作队伍建设。重点考核：推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化；建立健全和完善法治队伍职业准入制度、法律职业资格考试制度、职前培训制度、统一招录制度、逐级遴选制度、分类管理和员额管理制度；完善执法司法管理体制和司法人员职业保障体系；加强人民法庭、派出所、司法所、政府法制部门、行政机关法制机构和信访人员队伍建设；发展公证员、人民调解员和志愿者队伍；构建社会律师、公职律师、公司律师优势互补结构合理的律师队伍，健全和完善律师服务管理机制；建立立法执法司法干部和人才跨部门交流机制；建立健全把法治教育纳入国民教育体系的机制；推进高素质法治人才培养，专家和教师队伍建设。通过上述内容考核，增强其重视法治工作队伍建设的自觉性，适时观察、预警、监督其推进高素质法治工作队伍建设的状况，矫正和防止其推进法治工作队伍建设的偏差，提高建设高素质法治工作队伍的水平。

三、对“关键的少数”开展法治建设实绩考核的组织实施

法治建设实绩考核是法治建设有效实施机制，高效权威严密的组织领导是法治建设实绩考核机制的可靠保障。为此，在开展法治建设实绩考核评价过程中，应当把对法治建设实绩考核的组织领导摆到应有位置，切实解决好几个问题：

1、**完善法治建设实绩考核组织形式。**把领导班子和领导干部法治建设实绩纳入政绩考核体系，应当通过常设或非常设的法治建设领导小组组织实施。总结一些省市的法治建设考核组织建设的经验，一般在法治建设领导小组下，根据依法执政、科学依法、依法行政、公正司法、全民守法等法治建设的重点内容与行业层级管理的结果，相应设置五个协调小组，即突出考核的重点，又发挥行业职能部门协助统一考核的工作，促进考核总体统筹、协同推进。

2、**明确法治建设实绩考核原则。**法治建设实绩考核活动应当如下原则：（1）坚持法治思维和法治方式。坚持运用法治思维和法治方式开展考核工作，确保考核

主体、考核对象、考核内容、考核方式、考核程序、考核结果运用于法于规有据，程序规范。（2）坚持全面考核与重点考核相结合。既对法治建设打基础、利长远的基础性工作全面考核，又结合法治建设阶段性特点，重点考核年度法治建设工作成效。（3）坚持统一组织、分级实施。法治建设绩效考核工作在党委的领导下，由具体考核部门统一组织，各地各部门按照职责权限分级实施。（4）坚持公开透明、客观公正。公开考核内容、考核程序、考核方式、考核结果，增加考核工作透明度。注重倾听群众意见，充分吸纳社会参与、监督考核工作，实事求是、全面准确地考核评价领导班子和领导干部。（5）坚持考用结合、注重实效。强化考核结果运用，注重将考核结果与推动工作结合，与领导班子换届和领导干部选任结合，与干部管理结合，强化考核内容的针对性，提高考核结果的实效性。

3、**强化法治建设实绩考核组织实施。**法治建设实绩考核是一个动态的法治建设活动，需要调动各方面主体参与的积极性和创造性。因此应当创造自我评价与检查评价相结合，职能评价与综合评价相结合，定性分析与定量评分相结合，专门组织评价与公众参与评价相结合等方式。在被考核领导班子和领导干部自我总结的基础上，按照年度专门考核、公众参与评价和第三方评估同步有序进行。年度专门考核应当广泛邀请人大代表、政协委员、基层群众、专家学者、新闻媒体和其他有关方面的代表参加。公众参与评价可通过抽样调查进行。第三方评估按照法治建设指标体系和考核标准独立进行。考核每年组织一次。法治建设实绩考核的标准、过程和结果应当公开，接受社会监督。

4、**完善法治建设实绩考核方法。**考核主体每年年初制订下发年度法治建设考核方案，明确考核工作的组织安排、考核对象、内容标准、方式方法、程序步骤、具体要求等事项。被考核对象对照考核方案，对本地区、本部门的法治建设情况进行自查总结，形成法治建设实绩自查报告。

5、**把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩的重要内容。**法治建设实绩考核结果应当作为被考核对象负责人职务任免、职级升降、交流任用、奖励惩处的重要依据；在相同条件下，优先使用法治素质好、依法办事能力强或者考核获得优秀等次的领导班子负责人、领导干部。对评定为不合格等次的被考核对象予以批评；法治建设实绩考核不合格的，被考核对象不得评为本地区或者本系统综合性表彰单位；连续三年评定为不合格等次的，对被考核对象的负责人作组织处理。

6、**开展限期整改与责任追究。**考核对象应当针对考核中发现的问题，采取相应整改措施，并向上一级法治建设领导小组报告；上一级法治建设领导小组应当对考核对象整改落实情况实施监督。考核结果被评定为不合格等次的，由考核主体责令其限期整改，并建议相关机关取消被考核对象当年度各项评选优秀、先进、模范单位等资格。被考核对象拒不落实整改，或者连续三年考核不合格的，依法追究被考核对象主要负责人的责任。被考核对象在考核工作中弄虚作假、隐瞒事实造成社

会恶劣影响的，追究其主要负责人的法律责任。考核主体工作人员在考核工作中失职渎职造成社会恶劣影响的，依法追究其法律责任。

第五节 法治建设考核结果应用

考核结果的应用事关科学的法治指标与考核标准能否公正高效有序运行。为此，本考核标准专门设置了考核结果运用与责任，强调法治建设考核结果应当作为被考核对象负责人职务任免、职级升降、交流任用、奖励惩处的重要依据；法治建设考核结果应当作为被考核对象各项综合考核评比的重要依据，法治建设考核不合格的，被考核对象不得评为本地区或者本系统综合性表彰单位；被考核对象连续三年被评定为优秀等次的，考核主体可以将其确定为本地区或者本系统法治建设示范单位，并按相关规定给予奖励；考核对象应当针对考核中发现的问题，采取相应整改措施，并向上一级法治建设领导小组报告；上一级法治建设领导小组应当对考核对象整改落实情况实施监督；考核结果被评定为不合格等次的，由考核主体责令其限期整改，并建议相关机关取消被考核对象当年度各项评选优秀、先进、模范单位等资格；被考核对象拒不落实整改，或者连续三年考核综合得分未达 60 分的，依法追究被考核对象主要负责人的责任；被考核对象在考核工作中弄虚作假、隐瞒事实造成社会恶劣影响的，追究其主要负责人的法律责任；考核主体工作人员在考核工作中失职渎职造成社会恶劣影响的，依法追究其法律责任。

第八章 领导班子和领导干部法治建设绩效考核方案设计

第一节 领导班子和领导干部法治建设绩效考核内容

一、制定《领导班子和领导干部法治建设绩效考核意见》的重要性的必要性

首先，对领导班子和领导干部法治建设进行绩效考核完全符合中央精神和省委要求。习近平总书记在主持十八届中央政治局第四次集体学习时指出“各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件”。党的十八届三中全会明确提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”。党的十八届四中全会进一步提出“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。”省委十届五次全会通过的《决议》已明确将法治建设绩效考核作为全面深化法治湖北建设的重要内容。中央的决策和省委的要求是我们建立健全领导班子和领导干部法治建设绩效考核的重要依据和基本遵循。

其次，对领导班子和领导干部法治建设进行绩效考核符合全面深化法治湖北建设的需要。实地调研中发现，各地在推进法治建设进程中还存在一些不适应的问题。有的党员干部特别是领导干部依法执政、依法行政意识和能力不强，运用法治思维和法治方式管理经济社会事务水平不高，有的还存在特权思想和官本位意识。通过法治建设绩效考核的“指挥棒”和“杠杆”作用，可以进一步引导领导干部提高运用法治统领经济社会发展的思想认识，提高党员干部法治素养和法治能力，全面加强推进法治湖北建设各项工作力度。

其三，对领导班子和领导干部法治建设进行绩效考核是完善科学的政绩考核体系的必然要求。省委高度重视法治建设绩效考核工作，去年就纳入了重要工作议程。但由于法治建设绩效考核与“五项考核”的关系不明确，相互衔接不清晰，迟迟不能出台。而且“五项考核”中虽然有法治建设的部分内容，但比较分散，不够全面系统，且指标少、分值小、权重低，不能充分彰显和突出法治在党和国家工作全局中的重要地位和重大作用。实行法治建设绩效单独考核，将考核纳入政绩考核指标体系，是完善科学的政绩考核体系必然要求。

二、《考核意见》总体框架和主要内容

全文共分为三个部分。第一部分是法治建设绩效考核的总体要求，对考核的指导思想、工作目标和基本原则进行阐述。第二部分是法治建设绩效考核目标定位和重点内容。建议明确将法治建设绩效考核与“五项考核”并列，形成“六项考核”，

并将其他考核中涉及法治建设的内容统一归口到法治建设绩效考核指标体系中，并占有足够权重和分值，从2015年起单独进行考核。在内容方面，主要是党的领导、依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、法治社会建设、法治队伍建设七个方面，基本上体现了党的十八大以来中央一系列新思路、新观点、新要求。第三部分是法治建设绩效考核的工作要求。从实行分级分类考核、健全完善考核方式方法、加强考核结果运用、加强考核工作的组织领导四个方面展开。总体来说，主要是回答为什么考核、考核什么、怎么考核的问题。

四、需要说明的问题

第一，关于法治建设绩效考核的内容。党的十八届四中全会决定关于法治建设的重大举措有180多项，内容非常广泛，特别是一些属于中央事权的重大改革，地方难以马上启动和实施，只能根据我省实际，选择一些我们可以做，而且能够做到的，有步骤有计划地稳步推进。同时，主要着眼于省委的决定，内容表述只能是宏观的、原则的，粗线条地描绘了指标体系的基本框架。至于具体考核标准和办法，建议授权法治湖北建设领导小组办公室根据省委每年部署的工作重点再另行制定。

第二，关于考核工作组织领导。领导班子和领导干部政绩考核由省考核办组织实施多年，已经有一套行之有效的方式方法和程序。同时法治建设绩效考核是政绩考核的重要内容，作为单独的指标体系又有其必要性。因此，《考核意见》明确法治建设绩效考核工作，在省委领导下，由省考核办统一组织实施，与“五项考核”统一部署、同步开展，法治湖北建设领导小组办公室组织各成员单位参与考核。

第三，关于与依法行政、普法依法治理考核衔接。目前涉及法治建设考核的还有湖北省法治政府建设领导小组开展的依法行政考核、湖北省普法依法治理工作领导小组的普法依法治理考核。该两项考核工作是国务院、司法部和省委、省政府的专项工作部署，应当继续予以保留。但为了避免多头考核、重复考核，建议将上述两项考核纳入法治建设绩效考核中，由省考核办统一组织、上述两个领导小组参与和实施。

第四，关于健全完善法治湖北建设领导体制和工作机制。法治建设绩效考核工作以全面开展法治建设各项工作为基础，领导体制和工作机制是推进法治建设的关键。我省于2013年8月6日成立了鸿忠书记亲自挂帅的高规格平安法治湖北建设领导小组，而且省委常委会会议和十届五次全会决定，省委法治湖北建设领导小组办公室与省委政法委合署办公，解决了领导体制方面的重大问题。但仍然有一些具体问题需要提请省委研究和解决：一是请求法治湖北建设领导小组办公室明确1名副厅级专职副主任，专司法治湖北建设领导小组办公室日常工作。二是建议由省委办公厅、市人大常委会办公厅分别明确一个部门和省政府法制办、省委政法委、省司法厅作为法治湖北建设领导小组主要成员单位，分别负责依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理等方面的协调推进工作。

第五，关于述职述廉述法。述职述廉是政绩考核采用的方式之一，它是对领导班子和领导干部进行民主监督的一项措施，对于加强和改进党内监督具有十分重要的意义。在述职述廉时增加述法的内容，可以通过考核提高领导干部的法治素养和法治能力。述职述廉述法在我省多地已经普遍开展，效果良好，有必要上升为省级规定，全省推广。

第二节 领导班子和领导干部法治建设绩效考核方案

为把各级领导班子建设成为善于推进法治建设的坚强领导集体，提高党员干部法治思维和依法办事能力，全面推进法治湖北建设，根据党的十八届四中全会和省委十届五次全会精神，课题组专门设计了《关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见》，内容如下。

一、法治建设绩效考核的总体要求

1. 指导思想。认真贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，按照省委十届五次全会要求，坚持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的重要内容，通过健全考核制度，明确考核内容，完善考核方式，强化考核结果运用，建立符合中央精神和湖北实际，突出问题导向和湖北创新发展特色的法治建设绩效考核指标体系，充分发挥考核评价的“风向标”和“指挥棒”作用，促进各级领导班子和领导干部提高法治思维和依法办事能力，为全面推进法治湖北建设，加快推进“建成支点、走在前列”，实现湖北科学发展、跨越式发展提供坚强有力的法治保障。

2. 工作目标。构建科学合理的法治建设绩效考核指标体系和考核标准，形成适应依法治国基本要求、具有鲜明湖北特色、体现地方和部门不同特点的法治建设绩效考核评价机制，促进领导班子和领导干部依法履行法治建设职责，全面推进和深化法治湖北建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，力争实现湖北在推进法治建设方面走在全国前列。

3. 基本原则。加强法治建设绩效考核，必须坚持以下原则。

——坚持法治思维和法治方式。坚持运用法治思维和法治方式开展考核工作，确保考核主体、考核对象、考核内容、考核方式、考核程序、考核结果运用于法于规有据，程序规范。

——坚持全面考核与重点考核相结合。既对法治建设打基础、利长远的基础性工作全面考核，又结合法治建设阶段性特点，重点考核年度法治建设工作成效。

——坚持统一组织、分级实施。法治建设绩效考核工作在省委的领导下，由省市厅级领导班子和领导干部年度考核评价工作领导小组办公室（简称“省考核办”）

统一组织，各地各部门按照职责权限分级实施。

——坚持公开透明、客观公正。公开考核内容、考核程序、考核方式、考核结果，增加考核工作透明度。注重倾听群众意见，充分吸纳社会参与、监督考核工作，实事求是、全面准确地考核评价领导班子和领导干部。

——坚持考用结合、注重实效。强化考核结果运用，注重将考核结果与推动工作结合，与领导班子换届和领导干部选任结合，与干部管理结合，强化考核内容的针对性，提高考核结果的实效性。

二、法治建设绩效考核目标定位和重点内容

1. 法治建设单独考核。为了彰显和突出法治在党和国家工作全局中的重要地位和重大作用，必须把法治建设成效作为单独的考核指标体系纳入领导班子和领导干部政绩考核的重要内容，将其他考核中法治建设考核内容统一归口到法治建设绩效考核指标体系之中，与省管领导班子和领导干部年度考核、落实党风廉政建设责任制检查考核、推进惩治和预防腐败体系建设检查考核、省直机关目标责任制考核和综治检查考核（简称“五项考核”）并列进行，并使法治建设绩效考核在综合考核中占有足够权重和分值。法治建设绩效单独考核从2015年开始实施。

2. 考核重点内容。根据中央精神和省委部署要求，法治建设绩效重点考核以下内容：

党的领导方面，重点考核党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，总揽全局、协调各方支持国家机关依法依章程履行职能的成效；法治建设领导体制是否建立健全，依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、全民守法的协调工作机制是否落实，日常办事机构、人员、编制、经费保障是否到位；充分发挥党委政法委员会职能作用的情况；法治建设中长期规划和年度工作计划是否清晰；全面推进法治建设措施、效果是否明显等情况。

依法执政方面，重点考核领导法治建设的制度和工作机制，依法决策的工作机制和程序，党内法规和规范性文件制定与备案落实情况；定期听取政法机关汇报，促进司法公正、维护法律权威的情况；党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，及时解决本地区本部门法治建设重大问题情况；领导和支持人民团体与社会组织在法治建设中积极发挥作用情况；党组织和党员干部严格遵守党规党纪，模范遵守法律等情况。

科学立法方面，重点考核有立法权的地方立法机关科学立法、民主立法情况；重视和加强规范性文件管理，建立健全规范性文件管理制度情况；加强重点领域立法，为“五个湖北”建设提供法制保障情况；加强民族自治立法，推动民族自治地方团结繁荣发展等情况。

依法行政方面，重点考核依法全面履行政府职能，建设法治政府情况；推进转变职能，简化行政审批情况；健全依法决策机制，严格依法行政情况；深化行政执

法体制改革，提高行政执法效能情况；坚持严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约监督情况；全面推进政务公开，建立政府权力清单制度情况；行政执法与刑事司法衔接机制建设和推进情况；加强政府法制队伍和行政执法队伍建设情况；切实解决依法行政中的突出问题取得的成效等情况。

公正司法方面，重点考核依法独立公正行使审判权和检察权，优化司法职权配置情况；推进严格司法、公正司法、文明司法情况；积极稳妥地推进司法体制和工作机制改革情况；保障人民群众参与司法，加强人权司法保障，推进司法公开情况；加强对司法活动的监督，切实解决司法领域存在的突出问题等情况。

法治社会建设方面，重点考核深入开展法治宣传教育，健全普法宣传教育机制情况；推动全社会树立法治意识，全民诚信守法情况；党委（党组）中心组学法情况；坚持领导干部带头学法、守法，国家工作人员学法用法情况；法治教育纳入国民教育体系，国家机关“谁执法谁普法”责任制落实情况；广泛开展群众性法治文化活动、法治先进创建活动情况；推进多层次多领域依法治理情况；建立和完善法律服务体系情况；运用新媒体新技术开展公益普法工作情况；健全依法维权和化解纠纷机制情况；深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制等情况。

法治队伍建设方面，重点考核建设高素质立法、执法、司法等法治专门队伍情况；加强基层执法、司法队伍建设和法律服务队伍建设情况；创新法治人才交流机制和法治人才培养选拔使用机制等情况。

法治建设绩效考核的具体内容，由法治湖北建设领导小组办公室根据省委每年部署的重点工作任务制定。

三、法治建设绩效考核的工作要求

1. 实行分级分类考核。法治湖北建设领导小组办公室每年制定年度法治建设绩效考核实施细则，明确考核工作的组织安排、考核对象、内容、标准、方式方法、程序步骤和具体要求。省考核办负责考核各市、州、直管市、神农架林区和省直单位的领导班子和领导干部；各市（州）、县（市、区）根据本意见精神负责对辖区领导班子和领导干部实行逐级考核。针对各地各部门的不同情况和不同职能，实行分类考核。

2. 健全完善考核方式方法。在考核中，一要坚持全面考核与重点考核相结合，既要考察推进法治建设的全面情况、整体效果，又要突出问题导向，对法治建设的重点难点问题进行重点考核。二要注重平时考核和专项考核相结合，既要加强经常性考核，了解领导干部日常工作表现，又要发挥上级执法、司法、纪检监察、组织人事和有关主管部门的职能作用，适时开展专项检查和督导。三要努力扩大社会公众参与度，要深入了解人民群众和社会各界对法治建设成效的直接感受和现实要求，注重听取专家意见，听取“两代表一委员”意见，听取考核对象的直接上级、下级、同事和服务对象的意见，积极引入第三方评估和社会评价，定期开展群众法治建设

满意度调查活动，加大群众满意度在考核评价中的分量。

3. 加强考核结果运用。把法治建设绩效考核结果作为加强领导班子和干部队伍建设的重要依据，运用到干部选拔任用、培养教育、管理监督、激励约束等各个环节，与领导班子的评先表模，与领导干部的表彰奖励、晋职晋级、提拔使用挂钩。对于善于运用法治思维和法治方式推动工作、依法办事能力强、实绩突出、法治建设绩效考核评为优秀等次的领导干部，在相同条件下优先提拔使用；对法治建设绩效考核不合格或者不称职、特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位；建立重大突出问题整改督办制度，对拒不落实整改、重大突出问题得不到有效制止和解决的，依规依纪依法追究相关人员党纪政纪和法律责任。

4. 切实加强考核工作的组织领导。法治建设绩效考核工作在省委的领导下，由省考核办统一组织实施，与“五项考核”统一部署、同步开展，法治湖北建设领导小组办公室组织有关部门参与考核。省委督查室、省人大常委会法规工作室、省政府法制办、省委政法委、省司法厅分别对领导班子和领导干部推进和落实依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理工作情况进行检查督办。各地各部门党委（党组）要高度重视法治建设绩效考核工作，加强考核工作队伍建设和业务培训，形成党委统一领导、法治建设领导小组统筹、组织部门负责组织实施、有关职能部门积极配合、干部群众广泛参与的工作格局。

第三节 省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核方案

一、《省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的基本内容

第一章 总则

第一条 为深入贯彻党的十八届四中全会和省委十届五次全会精神，全面推进法治湖北建设，明确省直单位领导班子和领导干部法治建设职责，切实做好法治建设绩效考核工作，根据《省委办公厅省政府办公厅印发〈关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见〉的通知》（鄂办发〔2015〕1号），制定本办法。

第二条 本办法适用于省委各部委、省级国家机关、人民团体、中央驻鄂管理机构、中央在鄂及省属国有企业、中央在鄂及省属高校、省级民主党派机关（以下简称省直单位）的领导班子和主要负责人（不含副省级以上领导干部）的法治建设绩效考核。

省直单位领导班子主要负责人属于副省级以上领导干部的，考核常务或者党组（党委）副职；党政主要负责人分设的，分别考核。

第三条 法治建设绩效考核工作在省委法治湖北建设领导小组（以下简称领导小组）的领导下进行，省委法治湖北建设领导小组办公室（以下简称省委法治办）统一组织实施。

省委各部委、省级国家机关、人民团体、中央驻鄂管理机构领导班子和领导干部的法治建设绩效考核由省委法治办负责组织实施。

中央在鄂及省属国有企业领导班子和领导干部的法治建设绩效考核，由省国资委依照本办法规定，制定年度考核评分标准和实施方案，报领导小组审定后组织实施。

党的关系归口省委高校工委管理的中央在鄂及省属高校领导班子和领导干部的法治建设绩效考核，由省委高校工委依照本办法规定，制定年度考核评分标准和实施方案，报领导小组审定后组织实施。

省委统战部负责联系的省级民主党派机关和人民团体的法治建设绩效考核，由省委统战部根据本办法组织实施。

第四条 法治建设绩效考核根据省委的工作部署，与省委有关重要工作考核统筹安排、同步开展。

第二章 考核内容与程序

第五条 省直单位领导班子法治建设绩效重点考核贯彻落实中央、省委关于法治建设的决策部署，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，领导监督本单位依法依规履行职能情况。领导干部法治建设绩效重点考核领导干部带头尊法、学法、守法、用法、履行法治建设职责等情况。

第六条 根据省直单位职能特点，按照依法执政、科学立法、依法行政、公正司法四个方面将省直单位分为党群部门类、立法部门类、行政部门类、司法部门类共四种类型，其中：

省委办公厅、省政协办公厅、省纪委、省委各工作部门，省委管理的群团组织，省级民主党派机关，湖北日报传媒集团等单位的领导班子按照党群部门类标准考核。

省人大常委会机关领导班子按照立法部门类标准考核。

省政府办公厅，省政府组成部门，省政府特设、直属管理机构，省政府议事、办事机构，副厅级以上直属事业单位、中央驻鄂行政管理机构等单位的领导班子按照行政部门类标准考核。具体考核标准中区分行政执法类和非行政执法类。

省法院、省检察院、省公安厅、省司法厅、省国家安全厅等单位的领导班子按照司法部门类标准考核。

第七条 省直单位领导班子法治建设绩效考核内容主要依据中央、省委部署的法治建设重点工作任务确定。

第八条 法治建设绩效考核工作人员从相关部门政治素质强、业务能力精、法治素养高、工作作风硬的党员干部中选择，组成考核人员库。

根据省委统一部署，省委法治办拟定考核方案，向各省直单位发出考核通知。从考核人员库中抽取人员组成考核组，到各省直单位进行考核。

第九条 省直单位领导班子对照年度法治建设工作要点和考核评价标准进行自查，形成领导班子年度法治建设自查报告，提交考核组。

省直单位领导班子和领导干部作综合述职报告时，报告内容应当包括带头尊法、学法、守法、用法、履行法治建设职责等情况。

第十条 省直单位召开年终工作考核大会时，出席会议的人员根据评价要点对领导班子和领导干部进行民主测评，填写《湖北省省直单位领导班子法治建设民主测评表》（见附表一）和《湖北省省直单位领导干部法治建设民主测评表》（见附表二），作出总体性评价。测评票由考核组负责回收并汇总。民主测评分按比例分别计入省直单位领导班子、领导干部考核得分。

第十一条 考核组根据年度法治建设绩效考核评分标准，通过听取汇报、查看台账、调查核实等形式，进行量化评分。考核组对考核情况进行综合分析，形成考核报告，提交省委法治办。

第十二条 法治湖北建设牵头单位省委办公厅（省委督查室）、省人大常委会办公厅（法规工作室）、省政府法制办、省委政法委、省司法厅（以下简称牵头单位）分别负责省直单位推进依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理相关工作的平时考核督查，其中：

（一）省委办公厅（省委督查室）负责按照党群部门类标准考核的省直单位领导班子平时考核工作。

（二）省人大常委会办公厅（法规工作室）负责省人大常委会机关平时考核工作。

（三）省政府法制办负责按照行政部门类标准考核的省直单位平时考核工作。

（四）省委政法委负责按照司法部门类标准考核的省直单位平时考核工作。

（五）省司法厅负责省直各单位普法工作平时考核工作。

牵头单位应制定平时考核标准，对牵头职责范围内的工作进行检查督办。

年终考核时，牵头单位根据平时考核情况，对省直单位进行量化评分，作为领导班子平时考核得分提交省委法治办。

第十三条 法治建设绩效考核评价按百分制计算。

第十四条 省直单位领导班子考核得分由年度评分（30%）、平时考核得分（30%）、职能部门评分（30%）、民主测评得分（10%）组成，其中：

年度评分由考核组根据年度法治建设绩效考核评价标准进行评分；

平时考核得分由牵头单位按照本办法第十二条的规定执行；

职能部门评分由省直相关职能部门根据推进法治建设工作的数据、成效等对省直相关单位进行评分；

民主测评得分按照本办法第十条的规定执行。

第十五条 省直单位领导干部考核得分由领导班子考核得分（60%）和领导干部民主测评得分（40%）组成。

第十六条 推进法治建设措施有力、成效明显，获得中央或者省委省政府表彰及经验、做法推广的，领导班子可以在考核得分的基础上获得相应加分。

因履行法治建设职责不力导致本单位及直属单位发生重特大案（事）件的，领导班子应当在考核得分的基础上进行扣分。

加分、扣分根据年度法治建设绩效考核评价标准进行。

第十七条 省委法治办根据本办法规定的计分方法，综合对省直单位领导班子和领导干部进行评分，并报领导小组审定。

第三章 考核结果运用

第十八条 省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果，由省委法治办报领导小组审定后在全省进行通报。

第十九条 省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果，由省委法治办提供给省直有关部门综合运用。中央驻鄂行政管理机构、高校、国有企业领导班子和领导干部的考核结果同时报送其上级主管部门。

第二十条 建立法治建设绩效考核档案。省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核资料根据相关规定实行档案管理。

第四章 附 则

第二十一条 考核工作人员、考核对象、考核数据提供单位、参加民主测评人员，应当实事求是，客观公正，坚持考核原则，按规定程序和要求办事。对在考核评价工作中不负责任、弄虚作假、隐瞒问题、泄露秘密，情节严重或者造成严重不良影响的，依法依规追究相关人员责任。

考核工作实行公开举报制度。在考核对象所在单位、政务网站等处设立举报电话、信箱、电子邮箱，受理群众举报。

第二十二条 本办法由省委政法委、省委法治办负责解释。

附表一

湖北省省直单位领导班子法治建设民主测评表

领导班子	总体评价			
	好 (100-95分)	较好 (94-85分)	一般 (84-75分)	较差 (74分以下)
评价要点： 主要考虑领导班子对本单位、本系统法治建设重视程度、推进法治建设工作力度、推进法治建设效果、运用法治思维和法治方式等情况。				

注：1. 此表适用于参加民主测评人员对省直单位领导班子的民主测评。

2. 请参加测评人员对照评价要点，在总体评价选项栏中，选择合适的一项写明具体分数。

附表二

湖北省省直单位领导干部法治建设民主测评表

领导姓名	职务	总体评价			
		好 (100-95分)	较好 (94-85分)	一般 (84-75分)	较差 (74分以下)
		好 (100-95分)	较好 (94-85分)	一般 (84-75分)	较差 (74分以下)
评价要点： 主要考虑领导干部对本地法治建设重视程度、推进法治建设工作力度、推进法治建设效果、个人法治意识和法治素养等情况。					

注：1. 此表适用于参加民主测评人员对省直单位主要负责人的民主测评（不含副省级以上领导干部；主要负责人是副省级以上领导干部的，测评常务或者党组副职；党政主要负责人分设的，均测评）。

2. 请参加测评人员对照评价要点，在总体评价选项栏中，选择合适的一项写明具体分数。

二、省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核评价标准

一、考核组年度法治建设评价（30%）

本条各项由考核组依据《湖北省省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行评分。

（一）推进本单位法治建设

1. 单位主要负责人履行法治建设第一责任人职责到位，专题研究解决本单位、本系统法治建设重大问题不少于2次。（10分，每少一次扣5分）

2. 完善法治建设工作机制，成立本单位法治建设领导小组及办公室。（10分，机构未成立的不得分）

3. 落实中央、省委及上级机关法治建设工作部署措施有力，成效明显（15分，根据落实情况扣1至8分）。

4. 领导班子集体专题学习宪法法律和党内法规，全年2次以上；组织本单位、本系统进行法治专题学习1次以上；全面落实领导干部学法、述法制度和宪法宣誓制度。（15分，根据落实情况扣1至5分）

5. 完善重大决策合法性审查机制，本单位有相关机构承担法律法规工作职责；重大决策提交集体讨论前，全部进行合法性审查。（15分，没有相关法律法规工作机构的扣5分，重大决策未进行合法性审查的，每发现一起扣3分）

6. 建立本单位及直属单位法律顾问制度，健全法律顾问履行职责的工作机制。（15分，未建立法律顾问制度的扣5分，工作机制不健全的扣3分）

7. 根据全省“七五”普法规划，制定本单位、本系统法治宣传教育规划和年度计划；深入开展各种形式法治宣传教育活动，全面落实“谁主管谁普法、谁执法谁普法”的普法责任制；推进本单位、本系统法治文化建设（20分，根据落实情况扣1至5分）。

党群部门类和行政部门类中非行政执法类省直单位领导班子考核本项目（满分100分）。

（二）领导监督本单位依法依规履行职责

1. 推进人大立法和监督工作

（1）重大立法事项向省委报告制度落实；稳步推进地方人大立法工作；完善地方性法规制定工作机制；健全立法起草、论证、协调、审议机制，完善立法听证会、座谈会、专家论证会和公开征求意见等制度，完善立法新闻发布制度。（30分，未落实的每项扣2分）

（2）开展法律法规实施情况监督检查，全面落实地方性法规实施情况报告制度。（20分，根据落实情况扣1至10分）

（3）加强规范性文件监督管理和清理工作，建立、健全规范性文件备案审查工

作机制，所有规范性文件纳入备案审查范围。（25分，根据落实情况扣1至10分）

（4）对现行地方性法规和规范性文件根据法律及社会发展变化及时清理、修改或者废止，并按规定要求向社会公布。（25分，根据落实情况扣1至10分）

省人大常委会机关领导班子考核上列项目（分值占比80%）和推进本单位法治建设所列项目（分值占比20%）。

2. 加强依法行政工作

（1）认真贯彻落实党中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》，单位主要负责人每年至少听取2次依法行政工作汇报。（10分，每少一次扣5分）

（2）根据湖北省法治政府建设实施方案要求，制定落实措施，明确落实责任；建立并实施部门办公会会前学法制度；落实法治政府建设报告制度，每年初向省政府报告依法行政工作。（15分，未落实的每项扣3分）

（3）严格落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的重大行政决策程序。（15分，未严格落实程序规定的，每发现一起扣3分）

（4）按照省委省政府的统一部署，加大“放、管、服”工作力度，推进行政权力清单、责任清单、行政事业性收费和政府性基金目录清单、企业投资项目核准目录清单、中介服务清单制度并实行动态管理。（8分，根据落实情况评分）

（5）全面履行部门职能，三证合一、一照一码工作到位，加强事中事后监管，积极提供行政服务，依法维护人民群众的合法权益。（8分，根据落实情况评分）

（6）按照《湖北省行政规范性文件管理办法》，严格落实规范性文件管理程序，认真落实政府规章和规范性文件备案审查、清理工作。（14分，根据落实情况评分）

（7）严格规范公正文明执法，开展行政执法人员依法行政培训与考核，按要求完成办证、换证工作；落实行政执法人员持证上岗和资格管理制度、行政执法责任制、行政执法公示制度以及行政执法考核评议制度、错案追究制度、全过程记录制度；推行细化量化自由裁量权制度；落实重大执法决定由法制机构进行合法性审查制度；行政执法程序规范；行政执法经费全部纳入财政预算。（20分，未落实的每一项扣3分）

（8）加强行政复议规范化建设，行政复议能力不断提升，办理行政复议案件依法规范。（10分，根据落实情况评分）

行政执法类单位考核上列项目（分值占比80%）和推进本单位法治建设所列项目（分值占比20%）。

3. 推进严格执法司法工作

（1）政法机关党组（党委）就重大问题、重大事项向省委、省委政法委报告制度落实到位。（15分，根据落实情况评分）

（2）按照中央和省委部署，扎实推进司法体制改革试点、公安改革工作、国家安全改革、司法行政改革，积极稳妥探索以审判为中心的诉讼制度改革和案件繁简

分流改革，推进公益诉讼试点改革，积极落实“三个清单”制度，落实入额院领导、部门负责人直接办案制度。（25分，根据落实情况评分）

（3）切实做好中央防止干预司法“三个规定”贯彻落实工作，领导监督本单位及直属单位司法人员认真履行职责，公正、廉洁、文明办案。（15分，根据落实情况评分）

（4）全面推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开平台建设，措施有力，效果明显。（15分，根据落实情况评分）

（5）深入推进涉法涉诉信访改革，建立健全依法信访工作机制，严控涉法涉诉进京非正常访，落实省委政法委涉法涉诉积案“千案化解”专项行动措施有力，成效明显。（15分，根据落实情况评分）

（6）深入贯彻落实省委政法委“十六条意见”有举措、有效果。（15分，根据落实情况评分）

省法院、省检察院考核上列项目（分值占比80%）和推进本单位法治建设所列项目（分值占比20%）。

省公安厅、省国家安全厅、省司法厅考核上列项目（分值占比40%）、加强依法行政工作所列项目（分值占比40%）和推进本单位法治建设所列项目（分值占比20%）。

二、平时法治建设工作评价（30%）

本条各项由法治湖北建设牵头单位依据《湖北省省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行评分。

（一）省委办公厅、省纪委、省委各工作部门、湖北日报传媒集团等单位推动落实省委关于法治建设重要工作部署情况，省政协办公厅、省委管理的群团组织、省级民主党派机关等单位积极参与法治湖北建设工作情况，由省委办公厅（省委督查室）根据平时工作掌握情况按百分制进行评价。

（二）市人大常委会机关推动落实省委关于法治建设重要工作部署情况，由省人大常委会法规工作室、各市（州）人大常委会根据平时工作情况按百分制评价，其中市人大常委会法规工作室评分和各市（州）人大常委会评分各占50%。

（三）省政府办公厅，省政府组成部门，省政府特设、直属管理机构，省政府议事、办事机构，副厅级以上直属事业单位，中央驻鄂行政管理机构等单位推动落实省委省政府关于法治建设重要工作部署情况，由省政府法制办根据平时工作掌握情况按百分制进行评价。

（四）省法院、省检察院、省公安厅、省国家安全厅、省司法厅等单位推动落实省委省政府关于法治建设重要工作部署情况，由省委政法委根据平时工作掌握情况按百分制进行评价。省公安厅、省国家安全厅、省司法厅平时工作总评分由省委政法委评分和省政府法制办评分各占50%。

三、职能部门评价（30%）

本条各项由省直相关职能部门依据《湖北省省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行评分。

（一）一般评价项目

1. 建立并实施法律顾问制度由省委法治办、省政府法制办按照非行政部门类和行政部门类单位分类评分（20分）。

2. 依法依规维护社会稳定工作由省维稳办评分（20分）。

3. 开展法治宣传教育活动，推进本单位法治文化建设，贯彻落实国家工作人员学法用法制度情况由省委宣传部、省司法厅评分（20分）。

4. 单位工作人员依法依规履行职责，因违反党规党纪受到党内纪律处分的，每人扣1分；因违法受到刑事法律追究的，每人扣2分，同一人同一事件不重复扣分。由省纪委、省检察院分类评分。（20分）

5. 尊重并执行人民法院生效裁判，单位或者工作人员未执行人民法院生效裁判的，每一起扣3分，由省法院评分（20分）。

（二）特定评价项目

1. 严格落实规范性文件管理程序，认真落实政府规章和规范性文件备案审查、清理工作，由省政府法制办进行计分考核（10分）。

2. 落实行政执法各项制度，严格规范公正文明执法情况，由省政府法制办进行计分考核（10分）。

3. 行政执法机关全部接入全省行政执法与刑事司法衔接平台，普通程序行政处罚案件信息全部、规范、及时录入平台情况，由省检察院进行计分考核（20分）。

4. 全面推进政务公开，认真贯彻落实国务院和省政府有关推进政务公开和政务服务年度工作部署情况，由省政府办公厅进行计分考核（20分）。

5. 加强行政复议规范化建设，行政复议能力不断提升，行政机关违法行政，被上级复议机关确认违法，负面影响较大的，每起扣2分，由省政府法制办进行计分考核（10分）。

6. 落实行政机关依法出庭应诉制度，行政机关负责人出庭应诉比例达50%以上，未达标的，每件扣1分；行政诉讼中行政行为被确认为违法的，每件扣2分。由省法院进行计分考核（20分）。

7. 落实司法体制改革“三个清单”制度到位。由省委政法委计分考核（10分）

省直行政执法类单位进行上述两类项目评价，分值各占50%。省直其他单位进行一般项目类评价。

四、民主测评（10%）

领导班子对本单位法治建设重视程度、推进法治建设工作力度、推进法治建设效果、运用法治思维和法治方式开展工作情况，由参加民主测评人员进行综合评价

打分。

五、法治建设成效获得肯定和推广加分

本条各项由省直各单位自行申报，省委法治办根据《湖北省省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行加分。

1. 法治建设相关工作获得中共中央、国务院表彰的，每件次加 2 分。
2. 法治建设相关工作获得国家部委、省委、省政府表彰的，每件次加 1 分。
3. 法治建设相关工作受到中央领导、省委省政府领导批示肯定的，每件次加 0.5 分。

分。

4. 法治建设相关工作经验在《人民日报》、《求是》、《新华社内参》、中央电视台新闻联播栏目等国家级重要媒体宣传报道的，每件次加 0.3 分。

5. 法治建设相关工作经验在全国性工作会议或者省委法治湖北建设工作会议上交流发言的，每件次加 0.2 分。

同项工作或者经验不重复加分，以加分项目最高分值标准计算；不同项加分项目累计加分不超过 5 分。

六、履行法治建设职责不力造成负面影响扣分

本条各项由省委法治办根据省直相关职能部门提供的数据，按照《湖北省省直单位领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行扣分。

1. 党委、政府领导班子成员因违纪、违法受到党纪处分或者行政处分的，每人扣 1 分；因违法犯罪追究刑事责任的，每人扣 2 分。由省纪委、省检察院提供数据。

2. 因重大决策、重要规范性文件未进行合法性审查而引起重大负面影响公共事件的，每发生一起扣 2 分。由省维稳办提供数据。

3. 因履行法治建设职责不力，推进法律法规严格实施不到位而引起重特大案（事）件的，每发生一起扣 2 分。由省维稳办提供数据。

同项内容不重复扣分，不同项目累计扣分不超过 5 分。

第四节 市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核

一、市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法

第一章 总则

第一条 为深入贯彻党的十八届四中全会和省委十届五次全会精神，全面推进

法治湖北建设，明确各市、州、直管市、神农架林区党政领导班子和领导干部法治建设职责，切实做好法治建设绩效考核工作，根据《省委办公厅省政府办公厅印发〈关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见〉的通知》（鄂办发〔2015〕1号），制定本办法。

第二条 本办法适用于各市、州、直管市、神农架林区党委、政府领导班子（以下简称市〈州〉党政领导班子）和党委、政府主要领导干部（不含中央管理干部）及党委分管法治建设的领导干部、党委政法委书记的法治建设绩效考核。

第三条 法治建设绩效考核工作在省委法治湖北建设领导小组（以下简称领导小组）的领导下，由省委法治湖北建设领导小组办公室（以下简称省委法治办）具体组织实施。

第四条 法治建设绩效考核根据省委的工作部署，与省委有关重要工作考核统筹安排、同步开展。

第二章 考核内容与程序

第五条 市（州）党政领导班子法治建设绩效考核内容包括贯彻落实中央、省委关于法治建设的决策部署，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定情况。领导干部法治建设绩效考核内容包括带头尊法、学法、守法、用法、履行法治建设职责等方面。

市（州）党政职能部门及所辖县（市、区）党政领导班子和领导干部依法履职推进法治建设情况由当地党委负责考核。

第六条 市（州）党政领导班子法治建设绩效考核内容根据中央、省委年度法治建设重点工作任务和全省年度法治建设工作要点确定。

第七条 法治建设绩效考核工作人员从相关部门政治素质强、业务能力精、法治素养高、工作作风硬的党员干部中选择，组成考核人员库。

根据省委统一部署，省委法治办拟定考核方案，向各市（州）发出考核通知，从考核人员库中抽取人员组成考核组，向各市（州）派出考核组。

第八条 市（州）党委、政府领导班子对照年度法治建设工作要点和评价标准进行自查，形成领导班子年度法治建设自查报告，提交考核组。

市（州）党委、政府领导班子和领导干部作综合述职报告时，报告内容应当包括尊法学法守法用法、履行法治建设职责等情况。

第九条 市（州）党委召开年终工作考核大会时，出席会议的人员对党政领导班子和领导干部进行民主测评，填写《湖北省市（州）党政领导班子法治建设民主测评表》（见附表一）和《湖北省市（州）党政领导干部法治建设民主测评表》（见附表二），作出总体性评价。测评票由考核组负责回收并汇总。民主测评分按

比例分别计入市（州）党政领导班子和领导干部考核得分。

第十条 考核组根据年度法治建设绩效考核评价标准，通过听取汇报、查看台账、实地调查等形式，进行量化评分。对群众反映的突出问题，采取专项调查等方法进行核查。考核组对考核情况进行综合分析，形成考核报告，提交省委法治办。

第十一条 考核组在考核结束后将考核中发现的主要问题向各市（州）党政领导班子反馈。

第十二条 法治湖北建设牵头单位省委办公厅（省委督查室）、省人大常委会办公厅（法规工作室）、省政府法制办、省委政法委、省司法厅（以下简称牵头单位）分别负责各市（州）推进依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理情况的平时考核督查工作。

省直有关职能部门依据各市（州）推进法治建设相关工作的数据、成效进行考核评价。

年终考核时，牵头单位、省直有关职能部门根据年度法治建设绩效考核评价标准，结合平时掌握情况，对各市（州）进行量化评分，并提供评分依据，作为领导班子考核得分提交省委法治办。

第十三条 省委法治办委托第三方机构开展群众法治建设满意度调查活动，调查统计结果按比例计入市（州）党政领导班子考核得分。

第十四条 法治建设绩效考核评价按百分制计算。

第十五条 市（州）党政领导班子考核得分由全面推进本地法治建设考核得分（30%）、落实法治建设重点工作考核得分（50%）、群众法治建设满意度测评得分（20%）组成，其中：

全面推进本地法治建设考核得分由省委考核组根据年度法治建设绩效考核评价标准进行量化评分（80%）和民主测评得分（20%）组成；

落实法治建设重点工作考核得分由牵头单位按照本办法第十二条的规定执行；

群众法治建设满意度测评得分按照本办法第十三条的规定执行。

第十六条 市（州）党政领导干部考核得分由领导班子考核得分（60%）和民主测评得分（40%）组成。

第十七条 推进法治建设措施有力、成效明显，获得中央或者省委省政府表彰及经验、做法推广的，领导班子可以在考核得分的基础上获得相应加分。

因履行法治建设职责不力导致辖区内发生重特大案（事）件的，领导班子应当在考核得分的基础上进行扣分。

加分、扣分标准根据年度法治建设绩效考核评价标准进行量化评分。

第十八条 省委法治办根据本办法规定的计分方法，综合各方对各市（州）党政领导班子和领导干部进行综合评分，并报领导小组审定。

第三章 考核结果运用

第十九条 市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果，由省委法治办报领导小组审定后在全省进行通报。

第二十条 法治建设绩效考核结果，由省委法治办提供给省考核办，作为市（州）党政领导班子和领导干部政绩考核的重要组成部分。

第二十一条 建立重大突出问题整改督办制度。对拒不落实整改、重大突出问题得不到有效制止和解决的，依法依规追究有关人员责任。

考核中发现的问题整改落实情况作为下一年度该市（州）考核的重点内容。

第二十二条 建立法治建设绩效考核档案。领导班子和领导干部法治建设绩效考核资料根据相关规定实行档案管理。

第四章 附 则

第二十三条 考核工作人员、考核对象、考核数据提供单位、参加民主测评民意调查人员，应当实事求是，客观公正，坚持考核原则，按照规定程序和要求办事，如实反映情况。对在考核评价工作中不负责任、弄虚作假、隐瞒问题、泄露秘密，情节严重或者造成严重不良影响的，依法依规追究相关人员责任。

考核工作实行公开举报制度。在考核对象所在单位、政务网站等处设立举报电话、信箱、电子邮箱，受理群众举报。

第二十四条 本办法由省委政法委、省委法治办负责解释。

二、市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核标准

一、全面推进本地法治建设（30%）

本条各项由省委年度考核组根据《湖北省市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行评分。

（一）全面履行法治建设主体责任

1. 健全完善领导体制和工作机制（10分）

（1）党委书记履行法治建设第一责任人职责到位，党委常委会专题研究解决本地法治建设重大问题不少于1次（3分）。

（2）各县市区党委法治办编制、机构、专职人员“三到位”，乡镇（街办）法治建设领导体制和工作机制全面建立，进一步理顺法治建设工作机制，充分发挥“1+5+N”工作运行机制作用，市、县法治建设经费纳入本地财政预算（4分）。

（3）完善法治建设考核制度，平时考核与年度考核相结合，实现市、县分级分

类考核考核全覆盖，强化考核结果运用，建立考核档案制度（3分）。

2. 加强法治思维和法治能力建设（10分）

（1）落实党委（党组）中心组法治专题学习制度，全年不少于2次；把宪法法律和党内法规纳入各级党校、行政学院必修课（3分）。

（2）领导干部在换届选举、年度述职等报告中有述法的内容；全面落实人大任命干部任前法律知识考试制度和宪法宣誓制度；探索建立相同条件下，法治素养好、依法办事能力强的干部优先提拔使用的工作机制（5分）。

（3）党委把重大决策、重要规范性文件合法性审查作为决策、文件出台的必经程序（2分）。

3. 加强地方人大立法和监督工作（6分）

（1）积极开展地方性法规制定工作；建立健全立法起草、论证、协调、审议机制；建立健全立法听证会、座谈会、专家论证会和公开征求意见等制度；建立健全立法新闻发布制度（4分，直管市、神农架林区不作要求）。

（2）开展法律法规实施情况监督检查，建立地方性法规实施情况报告制度（2分）。

4. 加强法治政府建设（30分）

（1）政府主要负责人认真履行法治建设第一责任人责任，高度重视依法行政工作，每年至少听取2次依法行政工作汇报，积极帮助解决实际问题（3分）；

（2）及时出台法治政府建设实施方案，明确牵头单位和时限要求；建立政府常务会议会前学法制度，并组织开展学法活动；政府领导班子每年举办2次以上法治专题讲座；落实法治政府建设报告制度，每年初向上级政府和同级党委、人大常委会报告工作（6分）。

（3）制定政府立法工作计划，提高公众参与度，提高立法工作质量；落实政府规章和规范性文件备案审查、清理工作（3分）。

（4）完善重大行政决策程序规定，决策文书档案存档完好；严格落实重大行政决策公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定五大程序（4分）。

（5）落实行政执法责任制、行政执法公示制度，以及行政执法考核评议制度、错案追究制度、全过程记录制度；推行综合执法、细化量化自由裁量权制度；落实重大执法决定由法制机构进行合法性审查制度；行政执法程序规范；行政执法经费全部纳入财政预算（10分）。

（6）强化行政监督制约，落实廉洁性评估制度，建立纠错问责机制（4分）。

5. 推进司法改革和司法环境建设（18分）

（1）重视、支持各项司法体制改革试点工作，切实解决改革中的实际困难和问题（5分）；

（2）全面落实深化公安改革、国家安全改革和司法行政改革；积极稳妥探索以

审判为中心的诉讼制度改革和案件繁简分流改革和公益诉讼试点改革（6分）。

（3）全面推进审判公开、检务公开、警务公开平台建设。深化涉法涉诉信访改革，深入开展建设性执法司法（7分）。

6. 推进法治社会建设（16分）

（1）开展多形式多层次法治创建活动，探索建立依法治理标准化模块，开展法治惠民办实事活动（5分）；

（2）大力开展普法宣传教育，落实国家工作人员学法用法制度，持续开展“法律六进”活动，建立媒体公益普法制度，本地主要报刊、电视、广播、网站等媒体普遍设立法治宣传教育专栏，切实落实“谁执法、谁普法”的普法责任制（7分）。

（3）大力推进法治文化广场、主题公园、体验园、体验馆等体验式法治宣传教育园地建设，创建本地法治文化建设示范点（4分）。

7. 加强法治工作队伍建设（10分）

（1）加强党委法治队伍建设，党委工作部门有承担法规工作的机构和专职人员（2.5分）。

（2）加强立法队伍建设，制定地方立法人才培养规划和计划，开展立法干部、政府法制干部专业培训（2.5分）。

（3）加强行政执法队伍建设，对行政执法人员执法资格严格清理，全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，规范执法辅助人员管理（2.5分）。

（4）加强司法队伍建设，积极开展“正风肃纪、以案为戒”活动，加强对司法工作人员的培训，增强运用新知识、新技术做好司法工作的能力（2.5分）。

（二）民主测评

领导班子对本单位法治建设重视程度、推进法治建设工作力度、推进法治建设效果、运用法治思维和法治方式开展工作情况，由参加民主测评人员进行综合评价按百分制打分。

市（州）党政领导班子全面推进本地法治建设考核得分由全面履行法治建设主体责任评分（80%）和民主测评分（20%）组成。

二、落实法治建设重点工作（50%）

本条各项由省直相关职能部门根据《湖北省市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行评分。

1. 市（州）党委落实法治建设主体责任，严格依法决策，带头尊法学法守法用法，为本地经济社会法治营造良好法治环境。（3分，由省委办公厅〈省委督查室〉评分）

2. 新获地方立法权的12个市（州）积极稳妥推进地方立法工作，提高地方立法质量。（3分，由省人大常委会办公厅〈法规工作室〉评分）

3. 完成市、县行政权力清单、责任清单编制公布工作。（3分，由省编办提供

数据并评分)

4. 推进工商登记制度便利化、事中事后监管科学有效，三证合一、一照一码工作到位。(2分，由省工商局提供数据并评分)

5. 市、县纳入省投资项目联审平台的审批事项线上办理比例达到95%。(4分，由省发改委提供数据并评分)

6. 省、市、县三级行政执法与刑事司法衔接平台全覆盖，普通程序的行政处罚案件信息和行政执法机关移送的涉嫌犯罪案件信息全部、规范、及时录入平台。(6分，由省检察院提供数据并评分)

7. 全面推进政务公开，认真贯彻落实国务院和省府有关推进政务公开和政务服务年度工作部署。(6分，由省政府办公厅提供数据并评分)

8. 办理行政复议案件规范，行政机关违法行政，被上级复议机关确定违法，负面影响较大的，每起扣0.5分。(5分，由省政府法制办提供数据并评分)

9. 行政诉讼案件中行政行为被生效判决确认为违法的，每件扣1分。(6分，由省法院提供数据并评分)

10. 落实行政机关依法出庭应诉制度，行政机关负责人出庭应诉比例达50%以上，每少1件扣0.2分。(6分，由省法院提供数据并评分)

11. 对行政执法人员执法资格严格清理，全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度。(4分，由省政府法制办提供数据并评分)

12. 按照中央部署要求，结合湖北实际，全面落实深化公安改革、国家安全改革和司法行政改革的部署要求。(3分，落实效果分别由省公安厅、省国家安全厅、省司法厅评分)

13. 各级法院、检察院入额院领导、部门负责人直接办案比例符合省法院、省检察院规定要求。(4分，分别由省法院、省检察院提供数据并评分)

14. 切实做好中央防止干预司法“三个规定”贯彻落实工作。(4分，由省委政法委评分)

15. 司法机关工作人员认真履行职责，公正、廉洁、文明办案，因违纪违法受到纪律、法律追究的，每人次扣0.5分。(6分，分别由省法院、省检察院、省公安厅、省国家安全厅、省司法厅提供数据并评分)

16. 全面推进审判公开、检务公开、警务公开平台建设。(4分，由省法院、省检察院、省公安厅提供数据并评分)

17. 辖区内党政机关及其工作人员、各级人大代表、政协委员未依法执行人民法院生效裁判的，每件扣0.5分。(6分，由省法院提供数据并评分)

18. 将涉法涉诉信访终结案件纳入网格化管理，涉法涉诉进京非正常访数量下降，贯彻涉法涉诉信访“千案化解”行动有力、效果明显。(4分，由省委政法委评分)

19. 深入开展建设性执法司法，贯彻落实“十六条意见”有举措、有效果。（4分，由省委政法委评分）

20. 各级党委、党委工作部门、高等学校、国有企业建立法律顾问制度覆盖率不低于70%，各级行政机关实现法律顾问全覆盖，每低一个百分点扣0.3分。（5分，由省委政法委、省政府法制办分别提供数据并评分）

21. 推进县、乡、村公共法律服务站点建设，律师（基层法律服务工作者）进村（社区）实现全覆盖，未实现全覆盖的，每一个县（市、区）扣0.5分。（6分，由省司法厅提供数据并评分）

22. 加强法学会工作，实现县（市、区）法学会全覆盖，未实现全覆盖的，每一个县（市、区）扣0.5分。（6分，由省法学会提供数据并评分）

每项评分以该项分值为限，扣完为止。

三、群众法治建设满意度测评（20%）

法治宣传和法治创建参与率25分、法治惠民项目知晓率25分、执法司法效果满意度25分、依法管理国家社会事务参与率25分。（依据省统计局测评结果评分）

四、法治建设成效获得肯定和推广

本条各项由各市（州）自行申报，省委法治办根据《湖北省市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行加分。

1. 法治建设相关工作获得中共中央、国务院表彰的，每件次加1分。

2. 法治建设相关工作获得国家部委、省委、省政府表彰的，每件次加0.5分。

3. 法治建设相关工作受到中央领导、省委省政府领导批示肯定的，每件次加0.3分。

4. 法治建设相关工作经验在《人民日报》、《求是》、《新华社内参》、中央电视台新闻联播栏目等国家级重要媒体宣传报道的，每件次加0.2分。

5. 法治建设相关工作经验在全国性工作会议或者省委法治湖北建设工作会议上交流发言的，每件次加0.2分。

同项工作或者经验不重复加分，以加分项目最高分值标准计算；不同项加分项目累计加分不超过3分。

五、履行法治建设职责不力造成负面影响

本条各项由省委法治办根据省直相关职能部门提供的数据，按照《湖北省市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法》的规定进行扣分。

1. 党委、政府领导班子成员因违纪、违法受到党纪处分或者行政处分的，每人扣1分；因违法犯罪追究刑事责任的，每人扣2分。由省纪委、省检察院提供数据。

2. 因重大决策、重要规范性文件未进行合法性审查而引起重大负面影响公共事件的，每发生一起扣2分。由省维稳办提供数据。

3. 因履行法治建设职责不力，推进法律法规严格实施不到位而引起重特大案

(事)件的,每发生一起扣2分。由省维稳办提供数据。

同项内容不重复扣分,不同项目累计扣分不超过5分。

第五节 领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果评价

根据省委统一部署,今年1月至2月省委法治办抽调法治湖北建设牵头单位相关人员参加省委考核组,首次对全省17个市州和106家省直单位的领导班子和领导干部推进法治建设情况进行了全面考核。考核组通过听取汇报、查看台账资料、实地调查核实、民主测评、第三方民意调查等方式进行,对全省法治建设情况进行了一次大检查,基本掌握了各地各部门推进法治建设的总体情况,并将发现的问题及时进行反馈。现将考核情况报告如下。

一、总体情况

总体来看,2015年,全省各市州和省直各部门领导班子立足于“四个全面”战略布局湖北实施,深入贯彻党的十八届四中全会和省委十届五次全会精神,认真落实省委关于法治建设的工作部署,把法治建设与其他全局性工作同安排、同部署,“规定动作”扎实推进,“自选动作”亮点纷呈,法治湖北建设呈现出全面突破、纵深推进、形势喜人的良好态势,升级进位趋势明显,为全省经济社会发展提供了强有力的法治保障。

从民主测评情况看,各地各部门领导班子在重视本地本部门法治建设程度,运用法治思维和法治方式推进法治建设工作力度、取得成效方面,市州领导班子平均得分98.44分,省直部门领导班子平均得分97.44分。领导干部履行法治建设职责、自身法治意识、法治素养方面,市州领导干部平均得分98.44分,省直部门领导干部平均得分97.09分。数据表明各级党员干部对本地本部门领导班子和领导干部履行法治建设职责是予以认可和高度肯定的。

从第三方民意调查情况看,群众对市州政法机关执法司法满意度平均为90.32分,对省直政法机关执法司法满意度平均为84.28分。数据表明,群众对市州政法机关执法司法情况评价较高,省直政法机关执法司法公信力有待加强。

二、工作亮点

1. 党委(党组)高度重视法治建设

党的十八届四中全会、省委十届五次全会和省委法治湖北建设工作会议后,各级各部门高度重视,均数次召开党委全会、常委会、党组会或者领导小组会专题研究贯彻落实会议精神。各市州对本地法治建设进行系统规划,均出台了推进本地法治建设的意见,制定年度法治建设工作要点,对法治建设进行了全面部署,并实施项目化管理。襄阳、随州党政主要领导把法治建设抓在手上。省委常委、襄阳市委

书记王君正始终把法治建设抓在手上，亲自把关和督办重大规划、项目实施亲自部署，召开5次市委常委法治专题会、6次法治襄阳建设联席会，4次专题调研督办会推进法治襄阳建设。随州市市长鄒英才亲自部署依法行政工作，带头参与法治政府建设调研，亲自撰写调研文章《推进法治政府建设的思考》在法治政府期刊上刊发。十堰市委组成法治建设考察团到浙江、江苏等法治建设起步较早的地区进行考察学习，结合本地实际，形成法治建设十堰经验。省直部门均召开党组（党委）会议，研究部署落实会议精神，推动本部门本系统的法治建设工作。省人大常委会高度重视法治建设工作，专门召开会议研究制定本部门法治建设落实方案，并将责任落实到具体的部门和责任人。襄阳会议后专门召开会议，对未如期完成法治建设项目单位发出督办函，扎实推进法治湖北建设项目的顺利进行。

2. 法治建设领导体制工作机制全面建立

省委法治湖北建设领导小组及办公室成立后，各地均比照省委模式，成立了党委书记任组长的法治建设领导小组及办公室，党委法治办与党委政法委合署办公。目前，17个市州和107个县市区党委法治办共核定编制175人，实有专职工作人员182人。各地均参照省委模式，建立了“1+5+N”的工作机制，形成了党委统一领导、党委法治办统筹协调、牵头单位分工负责、全社会齐参与的法治建设强大合力。大部分省直部门正式行文成立了主要负责人任组长的法治建设领导小组及办公室，确保了本部门本系统的法治建设有机构抓、有人负责。全省已形成了“横到边纵到底”的法治建设领导体制和工作机制，一级抓一级、层层抓落实的传导链条全面建立。

3. 抓关键少数动真格

各地党委在抓“关键少数”上动真格，以身作则，以上率下，促法治建设真抓实干。襄阳市委坚持从自身抓起，带头厉行法治，建立《市委议事与决策规则》等工作制度，建立“一个核心、三个党组”决策机制，将25类事项列入“三重一大”范畴。市委带头设立了由省内外知名专家组成的决策顾问团，聘请律师组成了法律顾问团，在重大决策形成过程中发挥了重要作用。咸宁市在全省率先建立领导班子和领导干部学法用法年度述职报告制度，对各县市区党委政府和市直单位领导班子和领导干部实施“德、能、勤、绩、廉、法”述职述廉述法综合考核，有力提高了领导干部的法治素养，《人民日报》、《法制日报》头版头条进行了报道。襄阳、荆门、天门在选人用人上树立法治导向、动真格。襄阳市先后选拔97名“法治型”干部进入县级领导班子，有3名拟提拔对象被“中止考察”，有4家单位“一把手”因依法行政不到位被警示谈话，11名干部因法治观念淡薄、不敢担当等问题被诫勉谈话、改任非领导职务或交流任职。荆门市对6140名领导干部进行了法律和政治理论任职资格考试，484名副科级以上（含副科级）领导干部考试不合格，被取消列入后备干部或提拔重用资格。天门市优先提拔5名法治意识强、善于运用法治思维和法治方式化解矛盾、推动发展的优秀干部到重要岗位，3名干部因法治考核不合

格未能提拔。

4、承接地方立法改革，立法工作稳步推进

2015年修改后的《立法法》赋予了设区市的地方立法权。在省委的领导下，省人大常委会制定了《推进设区的市、自治州行使地方立法权的指导意见》和《设区的市、自治州人民代表大会及其常务委员会立法条例（示范文本）》，依法推进设区的市行使地方立法权工作，做法得到全国人大常委会法工委充分肯定，并编发简报在全国范围介绍、推广湖北经验。省人大常委会还立足湖北实际，坚持问题导向、需求导向，在全国第一个出台关于土壤污染防治的专门地方性法规《湖北省土壤污染防治条例》，制定了《湖北省全面深化改革促进条例》，为改革立法的做法和经验得到中央改革办充分肯定。武汉市立法工作受到全国人大常委会的充分肯定，并在全国地方立法研讨会上交流经验。除武汉、恩施外，其他11个设区的市均新成立了人大法制委员会和人大常委会法制工作委员会，增加了编制、人员，制定了立法工作程序规则，开展了立法项目调研等行使立法权的准备工作。

5、大力推进依法行政，法治政府建设成效显著

各级政府和政府部门在各级党委的领导下，依法全面履行政府职能，大力推进依法行政，加快推进法治政府建设，取得明显进展。省直各行政部门权力清单、责任清单清理核定完毕，共核定省级行政审批事项274项，共设行政权力2638项，清理减少事项40项，精简比例达到53%。各市州政府正按照国务院和省政府要求积极推进，武汉、鄂州等地已完成权力清单、责任清单建立工作，其他市州将于今年6月份前全部建立。实施政府购买法律服务，各市州普遍建立政府法律顾问制度，充分发挥法律顾问在法治政府建设中的作用。完善政府立法机制，首次在全省13个市州建立不同类型的基层立法联系点。深化行政执法体制改革，全省相对集中处罚权覆盖面扩大到58个市（州）、县（市），并由城管领域向文化、旅游、风景区、高新区扩展。开展细化量化自由裁量权工作，54个省直行政执法部门先后建立了行政处罚自由裁量权基准制度。规范行政执法行为，在全省范围内开展行政执法主体资格和行政执法人员清理工作，确认省级行政执法主体123个，全省行政执法人员293766人。大力推进政务公开，建立了涵盖省、市、县、乡四级七类政府信息公开目录体系，包含一级目录30个、二三级目录200多个，全省政府信息公开工作基础进一步夯实，公开规范化水平得到显著提升。为掌握全省法治政府建设情况，省政府法制办组织调研组赴全省13个市州开展法治政府建设专题调研，对全省依法行政情况进行检查、督办，并形成专题调研报告，得到张昌尔同志批示肯定，省政府常务会议专门对调研报告进行专题研究。省卫计委坚持依法行政、依法决策，对所有重大决策、规范性文件在提交集体讨论前实行法制审核制度。荆门市建立政府常务会议集体学法制度，政府各部门制定了领导干部学法制度和学法计划，实现领导干部学法制度全覆盖。襄阳市全面公布市、县两级“三张清单”，全域成立行政审批局、

市场监管委员会和综合执法委员会，实现“一枚印章管审批、一个部门管市场、一支队伍管执法”。鄂州市规范执法权力运行机制，在全省率先建成使用执法监督管理系统和办案管理系统，在全省率先建立行政裁量权基准制度，完成行政审批事项清理，成为全省审批事项最少、审批流程最短、审批收费最低的市之一。黄冈市在全国率先建立市政府领导轮流主持行政复议委员会制度。武汉市政府部门及各区政府（管委会）实现了法律顾问全覆盖。荆门市在全省率先出台《荆门市行政首长出庭应诉暂行规定》，2015年行政负责人实际出庭应诉率100%，被《人民法院报》《湖北日报》、湖北卫视等媒体宣传报道。随州市在全省率先开展依法行政示范单位创建活动，切实发挥创建的示范引领作用。

6、积极推进执法司法改革，执法司法公信力逐步提升

各级政法机关依法履行职责，充分发挥法治建设主力军作用，严格公正规范文明执法司法，执法司法公信力逐步提升，为全省经济社会发展提供了强有力的法治保障。中央部署的司法体制改革试点四项任务达预期目标，整体效果显著，各级法院、检察院85%以上的人力资源投向办案一线，较改革前提高约18%。省公安厅牵头负责的全省公安改革工作、省司法厅牵头负责的司法行政改革工作稳步推进，并取得阶段性成果。全面落实法院立案登记制，全省立案比上年有大幅度增长，其中行政诉讼案件收案同比上升79.76%。深入推进涉法涉诉信访改革，赴省进京访持续下降，形成“弃访转法”的良好局面。各级政法机关深入贯彻“十六条意见”，认真开展建设性执法司法，切实服务全省经济社会发展，成效显著，企业家对政法机关满意率为95.4%，比上年提升4.4个百分点。黄石市全力打造服务发展最优法治环境，全省率先成立了环境保护警察支队，依法侦查、起诉和公开审理了开发区大王镇砷超标案件，成为全省乃至全国环境司法保护领域典型案例。鄂州市积极推动人民监督员选任管理改革，在全省率先举行人民监督员宣誓仪式。鄂州、十堰2015年实现涉法涉诉进京“零非访”。咸宁市把办理好李春城专案作为一项重大政治任务，突出政治，坚守法治，圆满完成中央交办的重大办案任务，孟建柱书记评价为“办理省部级领导干部职务犯罪案件的标杆”。

7、大力推进法治宣传，法治氛围浓厚

2015年是“六五”普法依法治理收官之年，省委法治湖北建设领导小组11位省级领导带队赴全省各地各单位开展湖北历史上最高规格的普法检查验收工作，各地各单位通过宣传片、台账资料、示范点等充分展示了“六五”普法成效。鸿忠书记对“六五”普法检查验收工作专门作出批示，充分肯定了各级各部门普法工作成效，勉励各地各单位继续做好“七五”普法工作。检查验收工作被《法制日报》头版头条刊登。在省委强有力的推动下，各级党政领导干部发挥模范带头作用，尊法学法守法用法已成为行动自觉，法治思维和依法办事能力进一步提高。法治文化建设稳步推进，体验式法治文化主题公园、法治文化长廊、法治文化墙等遍地开花，

全社会逐渐形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的浓厚氛围。省司法厅“湖北普法”双微平台在全国政法系统“双微”排行榜省级司法行政系统分榜中位列第一。省公安厅在全省公安系统组织开展的公安法治大宣讲，取得了明显成效，发布法治微电影、法治动漫近百部，赢得广泛好评。团省委开展的“手心之上——未成年人微视频法治演讲比赛”，吸引了全省两万余名未成年人参赛。鄂州市开展全民普法，在全国率先开展普法和执法质量“问万民”活动。襄阳市医调委成为解决医疗纠纷的主渠道，工作经验被“中办”刊载推广。恩施州推行“律师进村，法律便民”，形成“恩施经验”，受到中央领导刘云山、孟建柱、赵乐际的充分肯定，鸿忠书记批示要求全省推广恩施州普遍建立法律顾问制度工作经验。目前，武汉、宜昌、恩施、仙桃等地已实现一社区（村）一律师（法律工作者）。宜昌市法学会工作成效突出，在全国地方法学会工作经验交流会上进行介绍。荆门市依托民间艺术团，利用社区文化节、农村庙会以及群众聚集机会，把法治文艺节目植入民间表演，融入到日常生活，民间歌谣“十劝歌”等一批法治文化艺术作品受到中央电视台等多家媒体宣传报道。

三、问题和建议

2015年，全省各级各部门领导班子和领导干部坚决贯彻落实中央和省委的决策部署，认真履行法治建设职责，狠抓责任落实，夯实法治建设基础，取得了显著成效，但距离省委省政府的要求、全省人民期盼、实现法治建设走在全国前列尚有一定距离。从首次考核情况来看，在推进法治建设进程中还存在以下主要问题。

一是部分领导干部法治意识不高。少数领导干部在思想上尚未完全达到充分认识“四个全面”湖北实施的高度，仍然沿袭以前抓工作的思维模式，尊法学法守法用法喊口号、走过场，不能运用法治思维和法治方式处理解决问题，法治意识有待提高。考核中发现，极少数领导干部的述职报告对尊法学法守法用法及履行法治建设职责情况只字不提。省直行政部门涉及的181件行政诉讼案件仅省司法厅1件有行政首长出庭应诉，部分市州行政机关的行政首长出庭应诉不到三分之一，全省尚有7件市州党政军机关因不履行法院生效裁判被最高人民法院通报。

二是法治建设发展不平衡。各市州普遍存在法治建设推进程度不一情况，部分市州直单位和县市区，法治建设氛围还没有形成，法治建设整体上处在起步阶段，尤其是大部分乡镇和社区的法治建设工作还没有起步。大部分省直部门能够落实省委的决策部署，专门成立了法治建设领导小组及办公室，认真落实省委工作部署，积极推动本部门本系统的法治建设工作，尤其是立法、执法、司法部门推动力度较大，但还有少数省直部门特别是党群部门不清楚法治建设的目的和意义，不知如何推动法治建设，有的部门甚至仅用无纸化考试通知作为迎接省委考核的资料。

三是法治建设主动性不够。少数地方和部分省直部门推进法治建设工作缺乏主

动性，存在等待、观望心态，照搬照抄上级的多，主动探索符合本地实际的法治建设路径不够。一些地方法治建设缺乏总体规划设计，法治建设基础工作不够扎实，呈现碎片化、零散化推进法治建设现象。省委确立的“1+5+N”的工作机制在大部分地方尚未真正发挥作用，党委法治办统筹协调能力尚不能适应工作需要；法治建设牵头单位的牵头职责作用未得到发挥；有些地方依法治市办公室、法治政府建设办公室、党委法治建设办公室的职责没有明确清晰划分和定位，职能存在交叉等。

法治湖北建设是“四个全面”战略布局湖北实施的重要组成部分，全面推进法治湖北建设是一项长期而艰巨的政治任务，事关全省经济社会发展全局。去年是全面推进法治湖北建设的新起点之年，是打基础之年。按照省委法治湖北建设领导小组确定的“一年打基础、两年上台阶、三年走在全国前列”的总体思路，今年是升阶进位的关键之年。为切实解决领导干部法治素养、法治建设发展平衡、统筹协调推进等问题，提出建议如下：

1. 进一步提高领导干部法治思维和法治能力。法治建设能否取得成效关键看领导干部，只有紧紧抓住领导干部这个关键少数，以身作则、以上率下，才能起到法治建设的纲举目张之效。建议把法治培训纳入全省各级领导干部的年度常规培训内容；建立非人大任命领导干部任前法律和党内法规知识考试制度；在换届选举、提拔任用、交流任职时把法治素养作为领导干部选人用人的标准之一。

2. 建立法治建设激励机制。法治建设需要全社会共同参与，为鼓励各级各部门参与法治建设的积极性。建议参照文明创建奖励办法，在法治创建体系中建立正向激励机制，对法治创建的先进单位予以表彰奖励。

3. 市州和省直部门领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果经省委法治湖北建设领导小组审议确认后，向全省通报。

附 录

附录一

（一）《法治湖北建设指标体系》^①

为全面贯彻依法治国基本方略，稳步扎实地推进法治湖北建设，根据党的十八大，十八届三中、四中全会战略部署，《法治湖北建设纲要》、“五个湖北”建设、《推进法治湖北建设的实施意见》、《关于法治湖北建设的推进方案》、《中共湖北省委贯彻落实党的十八届四中全会精神全面推进法治湖北建设的意见》要求，结合湖北实际，制定本指标体系。

法治建设指标体系是一种特殊的社会指标体系。它是指以反映法律制度本体与运行状况的结构性量化指标为表征，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评价体系及其实施状态。法治湖北建设的**总目标**是：紧紧围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标，探索具有时代特征、中国特色、湖北特点的法治建设之路，努力实现法规规章体系更加完备、法治实施体系更加高效、法治监督体系更加严密、法治保障体系更加有力，党内法规体系更加完善，全面提高全省经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设法治化水平，推进法治建设走在全国前列。**远期目标**是：经过5至6年的努力，各级党组织依法执政能力显著提升；与国家法律相配套的地方性法规和规章更加完善；法治政府建设取得明显成效，依法行政水平显著提高；司法在维护社会公平正义、保障人民群众合法权益中的基础性作用充分发挥，公信力进一步提升；法治在促进“五位一体”建设协调发展方面的功能得到全面发挥；法治湖北建设跃上新台阶。**中期目标**是：经过3年左右的努力，各市（州）、县（市、区）和各行业法治建设全面开展；依法决策水平明显提升；各级政府职能依法实现转变，做到严格依法行政；司法公信力明显提升；领导干部运用法治思维和法治方式深化

^① 平安法治湖北建设领导小组办公室 湖北省法学会重大课题“法治建设指标体系及其考评办法”；教育部2013年度“创新团队发展计划”（社会管理法治建设）项目（IRT13102）

改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力明显增强；人民群众学法、尊法、护法、守法、用法的意识明显提高；科学发展的法治环境进一步改善。

本指标体系共设一级指标9项，即：推进依法执政，实现领导方式和执政方式法治化；完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；推进依法行政，建设法治政府；推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化；保障公正司法，提高司法公信力；依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化；推进依法治理，建设法治社会；推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设；加强法治工作队伍建设。二级指标59项；三级指标421项。（见《法治湖北建设指标体系》一览表）

第一章 推进依法执政，实现领导方式和执政方式法治化。基本要求：依法执政的党内规章制度体系基本形成，党组织、党员领导干部善于运用法治思维、法治方式治国理政的意识与能力明显增强；党的领导体制、执政方式、决策程序健全完善；党内民主制度建立健全；党的权力运行制约和监督体系健全完善；加强党对人大立法工作的领导，支持人大及其常委会依法行使重大事项决定权、依法开展选举任免工作；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度坚持与完善；党的民族政策全面正确贯彻落实；基层民主建设得到加强。

第一条 大力培育以人为本、执政为民的执政理念与依法科学民主执政意识

1、党委（组）中心组每年开展党性教育与法治专题学习（讲座）不少于2次，年度学习中国特色社会主义基本理论与宪法法律内容、人员、时间、效果、考核“五落实”。

2、领导干部的法律知识培训纳入党校和行政学院培训规划。

3、每年开展法学专家巡回报告会、法学研究论坛等活动正常。

4、领导干部每年集中法律知识学习（上岗、易岗、任职前培训）不少于40学时。

第二条 健全和完善党的领导体制

5、党内规章体系配套制度建立健全，与国家法律和地方性法规有序衔接；对党内规章与法律法规衔接审查、批准、备案工作规范；党的领导方式和执政方式法治化水平明显提高。

6、党委（组）、工作机构及主要负责人的权力清单建立健全，权力界定科学明确，行使程序规范。

7、党的代表大会制度健全完善，党代会差额提名、差额选举的党内选举制度规范运行。

8、乡镇党代会年会制试点运行规范。

9、县（市、区）党代会常任制试点深入推进。

10、党代会代表提案制全面推行。

第三条 健全和完善党的决策程序制度

11. 党委（组）议事规则、重大决策程序制度健全，运行规范。
12. 党委（组）重大决策的合法性审查和社会稳定风险评估制度完善。
13. 党委（组）对不合法的决策事项的修改完善或撤销机制建立健全。
14. 重大事项、重要干部任用全委会票决制建立健全。

15. 把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩纳入政绩考核指标体系建立健全。

16. 把能否遵守法律、能否依法办事作为考核干部重要内容，相同条件下优先选拔使用法治素养好、依法办理能力强干部的制度和程序建立健全。

17. 党委（组）法制（法务）工作机构或者聘请常年法律顾问制度建立健全

第四条 建立健全党内民主制度

18. 党内民主制度体系健全完善。
19. 党内情况通报与社情民意反映制度健全，运行规范。

20. 党员知情权、参与权、选举权落实到位，党员定期评议基层党组织领导班子等制度健全完善。

21. 党员旁听基层党委会议的试点规范运行。
22. 基层党代表列席同级党委有关会议的试点规范运行。

第五条 建立健全党的权力运行制约和监督体系

23. 党委（组）例会制度、表决制度建立健全。

24. 领导干部考核、评价、选拔、任用机制健全完善；选人用人程序规范，公信度提高。

25. 党委定期举行新闻发布会或者坚持对重大问题和决定事项新闻发布的制度建立健全。

26. 党组织领导干部述职、述廉与述法相结合的综合考核制度建立健全，落实到位。

27. 党组织、党员遵守法律党内法规制度情况检查考核落实到位。

28. 除依照法律法规应当保密外，党内事务应当及时向党员公开，涉及经济社会发展和公民、法人及其他组织权利义务的重大决策，应通过平面、影视、网络等便于公众知晓的方式及时公开。党务公开制度健全，党务公开平台运行规范。

29. 党务公开专项巡视工作制度健全，规范开展。

30. 党员违反党纪、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全。

第六条 加强党对人大立法工作的领导

31. 党对立法工作领导的体制机制建立健全。
32. 党对立法工作重大问题的决策程序规范。

33. 地方性立法涉及重大体制和重大政策调整，报同级党委或层报省级党委直至中央决定的制度健全，程序规范。

34. 有地方性立法权的人大常委会党组向同级党委直至省级党委报告地方性法规制订和修改等重大问题的制度健全，程序规范。

35. 党委审定人大党组提出的地方性立法规划与计划、讨论重要法规、规范性文件草案制度建立健全，程序规范。

第七条 支持人大及其常委会依法开展选举任免工作、行使重大事项决定权

36. 党委每年听取同级人大党组工作汇报不少于1次。

37. 支持保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、重大事项决定权和选举任免权等法定职权制度健全，程序规范。

38. 支持人大及其常委会作出的决议、决定在本区域内遵守执行的制度健全完善。

39. 坚持党管干部原则与人大依法选举任免干部相结合的制度健全完善。

40. 在任期内确属需要提请选举和任免国家机关工作人员的，严格履行法定程序的制度健全完善。

第八条 坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

41. 与各民主党派、工商联、无党派人士政治协商制度健全完善。

42. 开展界别协商、对口协商、专题协商和提案办理协商渠道畅通，机制完善。

43. 党委向民主党派、工商联、无党派人士通报工作情况制度建立健全。

第九条 坚持党的民族政策和民族区域自治制度

44. 支持民族地区加快发展的规划明确，政策措施落实到位。

45. 支持民族地区立法规划措施有力，成效明显。

46. 涉及民族因素的突发事件依法协调处理机制健全完善。

47. 支持民族事业发展的评估体系完善，监督机制健全，考核制度落实。

第十条 加强基层民主建设

48. 推进乡镇（街道）民主决策制度建设有力，监督规范运行到位。

49. 推进乡镇（街道）政务公开制度建设有力，监督规范运行到位。

50. 推进乡镇人大监督职能制度建设有力，监督运行成效明显。

51. 推进村（居）民委员会直接选举全面落实、成效明显，选民直接参选率不低于省规定标准。

52. 推动开展村务公开民主管理示范单位创建活动规范。

53. 推动事业、企业单位（国有、民营）工会、职代会、事务公开制度建设有力，监督规范运行到位。

第二章 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施。基本要求：坚持和完善人民代表大会制度，健全宪法实施和监督制度，保障宪法法律统

一正确实施。坚持科学立法、民主立法、依法立法；立法质量和水平明显提高。

第十一条 坚持和完善人民代表大会制度

54. 人民代表大会制度理论与实践创新认真开展。

55. 人大及其常委会的立法、监督、决定、任免职权依法充分行使。

56. “一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度健全完善。

57. 对政府全口径预算、决算和国有资产的审查、监督制度健全完善。

58. 回应社会关切的询问、咨询、特别问题调查、备案审查的机制建立健全。

59. 基层人大代表一线工人、农民代表的比例优化提高。

60. 人大及其常委会同人大代表的联系渠道畅通，代表作用发挥充分。

61. 人大代表联络机构、网络平台、密切代表同人民群众联系的制度建立健全。

第十二条 健全宪法实施和监督制度

62. 规范性文件纳入备案审查范围明确，制度健全。

63. 地方性立法及规范性文件的备案审查机制完善，专门审查机构、人员、设施设备能力建设到位。

64. 依法提请全国人大及其常委会撤销和纠正违宪的规范性文件的制度健全，程序规范。

65. 按照法定职权撤销纠正违法的规范性文件的制度健全，程序规范。

66. 纪念国家宪法日制度规范，活动正常。

67. 经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓的制度建立健全。

第十三条 推进科学立法

68. 地方法规体系与国家法律体系相衔接的机制建立健全。

69. 有地方性立法权的人大主导立法工作的体制机制健全完善。

70. 地方自主性创新性立法机制完善，成效明显。

71. 中长期（五年）地方性法规规章及规范性文件的规划和年度计划明确，落实到位。

72. 立法后评估制度建立健全。

73. 地方性法规草案表决程序健全完善，重要条款可以单独表决。

74. 地方性立法质量的考核评价机制建立健全。

第十四条 推进民主立法

75. 委托第三方起草和立法机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。

76. 向社会公开征集立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善。

77. 向下级人大征询立法意见机制健全完善。

78. 地方性法规规章起草征求人大代表意见制度健全完善。

79. 发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范。

80. 基层立法联系点制度建立健全。

81. 立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全。

82. 接受社会立法询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。

83. 有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及重大利益调整论证咨询机制建立健全。

84. 聘请立法专家顾问、公民旁听法案审议等运行机制建立健全。

85. 社会各界有序参与立法，开展立法协商的制度健全，渠道畅通。

86. 考核多元主体参与立法的机制健全完善。

第十五条 推进依法立法

87. 立法符合法定权限，立法内容符合宪法法律规定，无违反上位法事项的发生。

88. 立法起草、听证、审议、表决、发布制度完备，程序规范。

89. 定期清理、修改法律法规规章及规范性文件的机制健全。

90. 防止部门利益和地方保护主义法规化的体制健全，程序规范。

91. 对禁止地方制发带有立法性质文件的审查、监督、依法撤销和纠正的制度健全完善，程序规范。

92. 依法享有地方立法权的设区的市的立法体制机制建立健全，程序规范。

93. 地方性法规规章及规范性文件解释的权限设定执行制度健全完善。

第十六条 加强重点领域立法

94. 紧紧围绕市场经济建设需要，立法推动经济秩序公平协调发展的规划明确，年度计划实施到位。

95. 紧紧围绕民主政治建设需要，立法发挥社会主义政治制度优越性的规划明确，年度计划实施到位。

96. 紧紧围绕先进文化建设需要，立法增强文化软实力的规划明确，年度计划实施到位。

97. 紧紧围绕和谐社会建设需要，立法建立公平可持续的社会保障制度的规划明确，年度计划实施到位。

98. 紧紧围绕生态文明建设需要，立法推进环境友好型资源节约型社会的规划明确，年度计划实施到位。

第十七条 加强民族自治地方立法工作

99. 推动民族地区发展的立法规划有力，成效明显。

100. 推动民族文化与教育发展的立法重点建设有力，成效明显。

101. 推动民族地区财政转移支付的立法重点建设有力，成效明显。

102. 推动民族地区资源开发补偿与生态环境保护的立法重点建设有力，成效明显。

103. 推动民族文化遗产保护的立法重点建设有力，成效明显。

第三章 推进依法行政，建设法治政府。基本要求：依法全面履行政府职能；政府立法质量明显提高；健全依法决策机制，行政决策程序规范，行政决策合法性审查和风险评估机制完善；重大决策全程跟踪反馈和责任追究落实；行政执法体制机制健全完善；行政执法行为规范；城乡基本公共服务均等化体系建立健全；政务公开依法规范运行；行政机关参与行政诉讼及民事、经济活动，必须依法行使权力（利）、履行义务、承担责任。

第十八条 依法全面履行政府职能

104. 政府、政府部门、直属单位的机构、职能、权限、程序、责任法定化的制度建立健全。

105. 纠正或者撤销法外设定行政权力的审查、监督和反馈机制建立健全，程序规范。

106. 政府、政府部门、直属单位及主要负责人的权力清单建立健全，权力界定科学明确，行使程序规范。

107. 地方政府事权、职责与执行权体系完备，制度健全，程序规范。

108. 对地方政府事权设置的审查、纠正、撤销机制建立健全，程序规范。

109. 依法行政的目标责任制体系建立健全，地方人民政府常务会议每年专题听取依法行政情况不少于2次。

110. 人民政府每年向同级党委、人大常委会和上一级人民政府专题报告依法行政情况的制度落实到位。

111. 政府部门每年向本级人民政府、上一级对口部门专题报告依法行政情况的制度落实到位。

112. 政府对政府部门及直属单位依法行政情况的考核制度建立健全。

第十九条 提高政府立法质量

113. 政府中长期立法规划明确，年度立法计划落实到位。

114. 政府立法项目与上位法协调的审查机制建立健全，无违反上位法事项的发生。

115. 政府立法调研、起草、征求意见、审议、备案、审查、发布、后评估制度健全。

116. 重要行政管理规章由政府法制机构组织起草的制度健全完善。

117. 委托第三方起草和政府法制机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。

118. 向社会公开征集政府立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善。

119. 政府规章及规范性文件的定期清理、保留、修改、失效、撤销、废止制度健全完善。

120. 防止部门利益和地方保护主义规章化的体制健全，程序规范。

121. 向下级政府征询政府立法意见机制健全完善。

122. 政府立法起草征求人大代表意见制度健全完善。

123. 发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织政府立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范。

124. 政府立法基层联系点制度建立健全。

125. 政府立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全。

126. 接受社会对政府立法的询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。

127. 政府部门间争议较大的重要政府立法事项，由决策机关引入第三方评估的机制建立健全。

第二十条 健全依法决策机制

128. 行政决策的范围、权限、程序制度建立健全，运行规范。

129. 政府常务会议或者部门领导班子会议对重大事项的集体决策机制健全完善，运行规范。

130. 重大行政决策民意调查、公众参与、听取意见、专家论证机制、听证制度建立健全，运行规范。

131. 地方重大政策、重大项目等决策事项的合法性、廉洁型审查和风险评估机制建立健全，未经合法性、廉洁性审查、风险评估或者经审查不合法、不廉洁、风险评估有较大风险的不得提交会议讨论的规定执行到位。

132. 地方重大政策、重大项目等决策事项的全程跟踪和后评估机制建立健全，根据后评估情况对既有决策予以调整或停止执行的规则运行规范。

133. 重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制建立健全。

134. 对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任的机制建立健全，落实到位。

135. 政府重大行政决策出台前和实施中向本级人大报告制度建立健全。

136. 政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍建立健全。

第二十一条 规范行政执法行为，完善行政执法体制

137. 市县行政执法管理领导协调体制建立健全，执法力量配置合理。

138. 食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、渔业等领域内综合执法、跨部门综合执法的体制机制建立健全。

139. 行政强制执行体制健全完善，程序规范。

140. 城市管理综合执法体制健全完善，程序规范。

141. 行政执法人员持证上岗和资格管理制度健全完善，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动的规定执行到位。

142. 罚缴分离和收支两条线管理制度健全完善，落实到位。

143. 行政执法与刑事司法衔接机制建立健全，案件移送标准和程序健全完善，落实到位。

144. 行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度建立健全。

145. 行政执法的主体、职责、行为、程序、责任法定的制度健全完善，执行到位。

146. 行政执法全过程记录制度建立健全。

147. 行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为规范，操作流程具体明确。

148. 重大执法决定法制审核制度健全完善，落实到位。

149. 行政执法裁量权基准制度建立健全，落实到位。

150. 行政复议受理、听证、决定等程序运行规范。

151. 行政执法公示制度健全完善，落实到位。

152. 行政执法责任制健全完善，不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制落实到位。

153. 行政执法网上流程管理、案卷评查制度建立健全，信息化建设成效明显。

第二十二条 建立健全城乡基本公共服务体系

154. 城乡基本公共服务体制机制建立健全。

155. 城乡基本公共服务标准体系、运行程序建立健全。

156. 村（居）民委员会基层社区综合公共服务体系与运行机制建立健全。

157. 复退荣誉军人及军烈属、残疾人、鳏寡孤独、刑满释放人员等特殊人群基本公共服务标准体系、运行程序建立健全。

158. 公共服务项目的依据、条件、要求、过程的告知公开制度建立健全，落实到位。

159. 行政许可目录公开，管理规范。

160. 行政许可、行政审批“一站式”服务制度建立健全，执行到位。

161. 各类公共服务平台健全完善、运行规范，公众对各类公共服务平台的满意度（满意率和基本满意率）达85%以上。

第二十三条 推进政务公开

162. 政务公开体制机制建立健全，运行规范。

163. 政府公示公告、新闻发言人制度建立健全；政府信息发布保密审查机制完善。

164. 决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开的制度健全完善，执行到位。

165. 政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项落实到位。

166. 财政预算、财政决算、“三公经费”、政府采购、专项资金、重大项目批准和实施、社会公益事业建设等重点领域的政府信息主动公开规范及时。

167. 政府网站、政府公报等公开平台规范运行，县级以上政府部门电子政务网络覆盖率达省规定标准。

第二十四条 行政机关参与行政诉讼、民事、经济活动，必须依法行使权力（利）、履行义务、承担责任

168. 行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件的制度健全完善，行政首长出庭应诉率达到规定要求。

169. 接受司法机关的行政诉讼监督制度建立健全，生效的行政判决、裁定履行到位。

170. 行政机关参与民事、经济活动行为规范，生效民事判决、裁定履行到位。

第四章 推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化。基本要求：宏观经济调控依法规范；现代市场经济秩序健康规范；现代多元结构社会信用体系建立健全；法治文化建设体系健全；文化文物领域执法力度加大；网络文化建设和依法管理得到加强；人民满意的教育有效保障；劳动者就业和收入分配权益切实维护；城乡社会保障体系建设快速推进；生态文明法治建设得到加强；资源环境领域执法力度明显加大。

第二十五条 加强宏观经济的依法调控

171. 宏观调控体系建立健全，运行规范。

172. 负面清单管理模式、资产负债管理、社会房产与信用等基础数据平台建设健全完善。

173. 平等保护各类市场主体合法权益的制度健全，运行规范。

174. 支持民营经济发展的政策明确，成效明显。

175. 国有资产监管制度建立健全，保值、增值成效明显。

176. 新型投资体制机制建立健全，内资与外资、国有与民营投资主体准入规则统一的机制建立健全。

177. 财政、税收、社保、土地出让金等公共资金管理制度健全，管理规范。

第二十六条 规范市场经济秩序，完善现代市场体系

178. 以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向的市场规则建立健全，市场准入与退出制度建立健全。

179. 价格主要由市场决定的机制建立健全，重点领域价格改革到位。

180. 国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权 and 自然人财产权的保护机制建立健全。

181. 城乡统一的建设用地市场建立健全。

182. 金融市场体系健全完善。

183. 技术创新市场导向机制建立健全。

184. 对生产（投资）、流通（经营、经销）、中介（代理）、消费、进出口等环节的市场监管体制建立健全。

185. 对企业安全生产、环境保护、节能降耗、劳动用工、税费缴纳等监管体制建立健全。

186. 对食品药品、医疗器械、供水（供电、供气）、电信、烟草等垄断性行业部门的监管体制健全，重大突发事件预防、处置机制建立健全。

187. 对会计、审计、律师、物价、评估、拍卖、鉴定、咨询等中介服务监管体制机制健全，运行规范。

第二十七条 建立健全社会信用体系

188. 现代信用体系法律法规规章制度建立健全，信用平台运行规范。

189. 个人、企业、中介机构和其他社会组织的信用等级评定及考核评价管理机制建立健全，授予合格的信用单位比例达省规定要求。

190. 政务诚信、商务诚信、社会诚信基础数据库建立健全。

191. 失信预警防范与失信惩戒机制建立健全，无重大失信事件发生。

192. 公民、法人及其他组织失信违法犯罪档案查询制度建立健全。

第二十八条 健全法治文化建设体系

193. 推动本地区优势文化产业加快发展的规划明确，年度实施计划落实到位。

194. 文化与科技融合的新型文化业态发展政策明确，保护有力。

195. 文化领域法律法规及规范性文件体系完备。

196. 推动文化产业基地或区域特色文化产业群、文化产业骨干企业规范发展的制度健全。

197. 文化事业财政保障机制建立健全。

198. 基层图书馆、纪念馆、博物馆、文化站、群艺馆、农家书屋、社区文化中心等文化公共设施建设规划明确，覆盖率达到省规定要求。

199. 文化产业发展统计制度健全。

200. 法治话语体系及运行机制健全完善。

201. 普通高等教育、法律职业教育、在职培训的法律教育体系建立健全。

第二十九条 加大文化文物领域执法力度

202. 保护知识产权的行政执法与司法的衔接机制建立健全。

203. 基层文化文物综合执法体制机制健全。

204. 文化文物执法技术监管平台建立健全，运行规范。

205. “黄赌毒”等低俗现象有效遏制。

第三十条 加强网络文化建设和管理

206. 网络文化建设技术标准、质量认证标准体系建立健全。

207. 网络安全准入、使用、保护与行业规范自律体系建立健全，运行规范。

208. 网络供应、网络服务、网民权益保障制度建立健全，行政执法监管有力。

209. 网络安全侵权监管执法体制机制建立健全，成效明显。

210. 网络安全基础设施脆弱性监测制度规范，监测有力。

211. 网络安全突发事件应对机制建立健全。

212. 预防和惩治网络违法犯罪有力，成效明显。

第三十一条 保障办好人民满意的教育

213. 制定落实国家教育中长期和人才规划，年度计划落实到位。

214. 教育资源优化配置，教育投入增长机制落实到位。

215. 适龄义务教育学生的入学率达100%，大学毛入学率逐年提升。

216. 依法治教能力提升，师生合法权益得到有效保障。

217. 教师队伍道德修养、法律素质得到有效提高。

218. 校园安全制度健全，管理到位；校园治理与社区合作治理成效明显。

第三十二条 维护劳动者就业和收入分配权益

219. 劳动标准体系和劳动关系协调机制建立健全，运行规范。

220. 城镇职工最低工资保障标准调整机制健全完善；农民工工资依法及时发放。

221. 非公有制经济组织工资、劳动合同集体协商建制单位比例达到75%以上。

222. 城乡居民就业渠道扩大，城镇登记失业率控制在省规定范围之内。

223. 劳动保障监察、争议调解仲裁与司法保护衔接机制建立健全。

224. 公务员津补贴等分配规范，城乡居民年度可支配收入逐步提高。

第三十三条 促进城乡社会保障体系建设

225. 全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体制机制建立健全，保障范围和标准达到国家和省规定要求。

226. 城乡基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保障制度健全完善，社会保障覆盖面达到国家和省规定要求。

227. “五险一金”跨地区、跨行业有序流动与移转衔接机制建立健全，管理运行规范。

228. 辖区内社会保险、福利、优抚安置、救济、社会互助等社会保障事业管理有序。

229. 城镇居民廉租房、保障用房建设安置率达到省规定要求。

230. 辖区内移民安置达到省规定标准，城镇棚户改造率达省规定标准。

231. 城乡居民最低生活保障制度建立健全，落实到位。

232. 落实男女平等基本国策规划明确，制度健全完善。

233. 妇女土地承包经营权、教育、劳动、就业、住房、医疗、收入分配、养老等权益得到有效保障。

234. 儿童的各项权益得到保障，孤儿救助、留守儿童关爱达到省规定标准。

235. 老龄服务事业和产业规划的规划明确、制度完善，落实到位，老龄服务基础设施建设达到省规定要求；高龄老人、空巢老人社会关爱制度落实到位。

236. 残疾人社会保障和服务体系建立健全，残疾人教育、医疗、就业、收入、住房、福利及最低生活保障标准等权益得到保障。

237. 城乡公共卫生服务建设规划明确，服务体系建立健全，辖区内公共卫生服务基础设施、人员、设备、服务功能达省规定要求。

238. 医疗机构及从业人员和医疗技术的许可、准入管理规范，医患当事人的合法权益得到有效保障，医患纠纷诉求表达、利益协调、矛盾调处机制建立健全，有效调处率达到省规定要求。

第三十四条 加强生态文明法治建设

239. 辖区内生态红线划定明确，国土空间开发保护与修复和环境监管机制到位。

240. 辖区内重点流域、产业、行业污染防治规划科学，目录管理、挂牌督导、综合执法等实施机制到位。

241. 领导干部自然资源资产离任审计制度建立健全，生态环境损害责任终身追究制建立健全。

242. 辖区内主要污染物减排、环境质量定期发布制度达到国家标准和要求。

243. 辖区无严重污染物事件发生，公众对生态环境满意度不低于全省年平均值。

244. 辖区内环境空气质量达标率达到国家规定要求。

245. 辖区内县级以上城市集中式饮用水水源地完成保护区规范化建设与环境综合整治，水质达到国家规定的标准。

246. 辖区城市供水的自来水、储藏水、管网水的主要指标达到国家检测标准。

247. 辖区农村自来水建设覆盖面和饮用水标准达到省规定要求。

248. 辖区动物养殖、病死动物无害化处理达到省规定要求。

249. 辖区单位生产总值能耗降低和污染物总量减排考核体系建立健全。

250. 辖区环境目标责任制和节能目标责任制规范运行，落实到位。

251. 辖区环境保护、节能减排“一票否决制”严格规范执行。被国家《大气污染防治行动计划》每月公布空气质量最差的10个城市，有3次以上被列入最差名单的实行“一票否决”。

第三十五条 加大资源环境领域执法力度

252. 建设项目环境前置审批、固定资产投资项目节能前置审批机制严格执行。

253. 依法关、停、并、转高能耗、高污染相关企业的措施有力，成效明显。

254. 突发环境事件应急预案与处置机制建立健全。

255. 预防和惩治破坏环境资源（土地、矿产、林木、动植物、水、大气、海洋等）的制度健全，措施有力，成效明显。

256. 辖区资源环境行政执法与刑事司法衔接机制建立健全。

第五章 保障公正司法，提高司法公信力。基本要求：党对司法工作的领导体制机制建立健全，省以下法院检察院人财物统一管理体制机制建立健全，依法独立公正行使审判权检察权得到保障，司法权威得到维护；加强司法队伍建设；司法权配置科学，运行机制健全完善；推进严格司法，执法办案责任制健全完善，运行规范；保障人民群众参与司法，司法民主、司法公开运行机制健全完善；人权司法保障制度健全，司法公信力明显提高；司法及司法行政执法活动监督得到加强，监督效能明显增强。

第三十六条 确保依法独立公正行使审判权检察权的制度健全完善

257. 党委对政法机关（审判、检察、公安、国家安全、司法行政机关）重大问题、重大事项的调研、决策、监督的领导体制机制健全完善。

258. 政法机关党组织重大事项向党委报告制度建立健全。

259. 党委政法委带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施的组织体系和运行机制健全完善

260. 领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和党纪政纪法律责任追究制度建立健全。

261. 党委支持排除干扰公正司法的制度建立健全。

262. 培养、考核、选拔、使用善于运用法治思维和法治方式推动工作的领导干部的机制建立健全。

263. 省以下法院、检察院人财物统一管理体制机制建立健全，“相对均等化”的经费保障体制机制建立健全，保障措施落实到位。

264. 政法经费保障与赃款追缴、诉讼费用缴纳分离的财政保障机制、正常的长效增长机制建立健全。

265. 司法人员履行法定职责保护机制建立健全，非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分的规定执行到位。

第三十七条 健全司法权运行机制

266. 审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关分工负责、互相配合、互相制约的机制改革完善，运行规范

267. 审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关组织体系、机构设置科学规范，落实到位

268. 审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关权力清单设置科学，行使程序规范

269. 落实实体法、程序法的执法标准、执法程序的配套制度规范，执行到位；司法建议、检察建议制度健全完善。

270. 审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关办案责任制改革落实到位

271. 科学的执法办案质量体系与考核标准建立健全，运行规范

272. 法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离的制度建立健全

273. 法院受理案件实行立案登记制的制度建立健全

274. 对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为依法惩治的制度建立健全

275. 对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度的改革试点成效明显

276. 检察机关提起公益诉讼制度改革试点成效明显

277. 司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度建立健全，

278. 主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制落实到位

279. 派驻基层乡镇法庭、检察室、派出所、司法所执法办案管理规范，设施设备建设到位。

第三十八条 推进严格司法

280. 司法人员工作职责、工作流程、工作标准明确，运行规范。

281. 以事实为根据、以法律为准绳的执法办案制度健全完善。

282. 全面贯彻证据裁判规则，依法收集、固定、保存、审查、运用证据的制度执行到位。

283. 证人、鉴定人出庭制度落实到位。

284. 保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用的制度完善，执行到位。

285. 办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制健全完善，执行到位。

第三十九条 保障人民群众参与司法

286. 保障人民群众参与司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动的制度健全完善，执行到位。

287. 人民陪审员制度健全完善，公民陪审权利保障充分。

288. 审判公开、检察公开、警务公开、狱务公开、司法行政公开的制度及程序健全完善。

289. 执法办案网上流程管理，案件查询管理规范，司法文书上网落实到位。

290. 执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书依法及时公开制度健全完善，执行到位。

291. 生效法律文书统一上网和公开查询制度建立健全。

第四十条 加强人权司法保障，增强司法公信力

292. 保障诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度执行到位。

293. 落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的制度完善，执行到位。

294. 限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督制度健全完善，执行到位。

295. 对刑讯逼供和非法取证源头预防的制度健全完善，执行到位。

296. 有效防范、及时纠正冤假错案的制度健全完善，执行到位。

297. 查封、扣押、冻结处理涉案财物的程序规范，跨部门的涉案财物统一管理平台运行规范。

298. 失信被执行人信用监督、威慑和惩戒机制健全完善，执行到位。

299. 诉访分离制度试点改革取得成效。

300. 不服司法机关生效裁判、决定的申诉，实行由律师强制代理申诉制度试点改革取得成效。

301. 减刑、假释、保外就医、暂予监外执行活动程序规范，制约监督机制运行到位。

302. 案件办理期限无违反法律规定的情形，对违法情形救济与制约监督机制运行规范。

303. 繁简分流和速裁机制、轻微违法犯罪案件快速办理机制建立健全，运行规范。

304. 涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督的制度建立健全。

305. 预防刑讯逼供、体罚虐待工作机制建立健全。

306. 讯问、重要取证活动全程同步录音录像制度建立健全，庭审实况监控和执法窗口监控设施完备

307. 侦查起诉审判环节的律师辩护代理工作机制规范运行。

308. 司法救助、法律援助制度健全完善，经费保障和管理规范。

第四十一条 加强对司法与司法行政执法活动的监督

309. 司法机关自觉接受人大及其常委会的监督机制健全完善，运行规范。

310. 审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关、司法行政机关内部监督制约机制健全，运行规范。

311. 刑事立案监督、侦查活动监督、审判与执行监督、民事行政诉讼活动检察监督机制健全，运行规范，成效明显。

312. 刑罚执行、看守监管活动的检察监督机制健全，运行规范。

313. 对司法及司法行政执法活动的纪检监察监督机制建立健全，运行规范。

314. 对司法及司法行政执法活动的新闻舆论监督机制建立健全，运行规范。

315. 人民监督员制度健全完善，对检察活动的监督成效明显。

316. 对司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织交往行为管理规范，执行到位。

317. 因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业的制度执行到位。

318. 公民、法人及其他组织对司法及司法行政执法活动的监督平台建设，渠道畅通。

第六章 依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化。基本要求：科学有效的权力制约和协调机制建立健全；加强反腐败体制机制创新和制度保障；依法规范公职人员行为；法律监督、行政监督、民主监督、社会监督得到加强。

第四十二条 建立健全科学有效的权力制约和协调运行体制机制

319. 民主集中制规范运行，党总揽全局、协调各方的领导核心作用充分发挥。

320. 对党政主要领导干部行使权力的制约监督机制健全完善，程序运行规范。

321. 教育、制度、监督并重的惩防腐败体系规划明确，实施机制健全，成效明显。

322. 反腐败领导体制和工作机制建立健全。

323. 党委负主体责任、纪委负监督责任的廉政建设责任制落实到位，责任追究制度建立健全。

324. 党的纪律检查双重领导体制建立健全，纪委协助党委组织协调反腐败工作的职责落实到位。

325. 纪委向党和国家机关派驻机构的制度落实到位。

326. 对地方、部门、企事业单位机构巡视制度建立健全，规范运行。

327. 反腐败法律法规体系建立健全，严格公正清廉文明执法的工作机制运行规范。

328. 领导干部报告个人有关事项制度运行规范，任职回避制度健全完善。

329. 新提任领导干部任前财产申报及公示等有关事项公开制度建立健全。

330. 运用互联网监督国家机关、国有企事业单位及其工作人员机制建立健全。

第四十三条 依法规范公务人员行为

331. “三公经费”和“楼堂馆所建设”预算、核准、公开与审计制度建立健全。

332. 科学的政绩评价体系和考核标准建立健全，运行规范。

333. 领导干部工作生活保障制度建立健全，住房、办公用房、公务用车、公务接待、警务保障等制度运行规范。

334. 领导干部廉洁从政、亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等制度落实到位。

335. 公务人员违法、失职渎职档案查询制度建立健全。

第四十四条 加强法律监督

336. 人大及其常委会对本级“一府两院”的依法行政、公正司法监督的程序规范，成效明显。

337. 检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为依法督促其纠正的规定执行到位。

338. 纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接机制建立健全。

339. 职务犯罪线索受理、分流、查办、信息反馈等管理制度健全完善。

第四十五条 加强对行政权力的制约和监督

340. 政府内部层级监督、专门监督、上级机关对下级机关的监督的常态化监督制度建立健全，程序规范。

341. 行政机关自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督的制度完善，落实到位。

342. 财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的行政部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗的制度健全完善，落实到位。

343. 行政执法督察机制健全完善，落实到位。

344. 行政首长问责制、行政执法过错责任追究制度健全，落实到位。

345. 责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等行政问责方式和程序健全完善，落实到位。

346. 行政纠错问责制和违法行政查究制落实到位。

347. 审计监督、监察监督报告的社会公示制度建立健全，对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。

348. 加强上级审计机关对下级审计机关的领导、省以下地方审计机关人财物统一管理、审计职业化建设改革落实到位。

349. 失职渎职犯罪档案查询制度建立健全。

350. 对人大代表、政协委员的提案建议办结率、回复率均达到100%。

351. 行政机关对司法建议、检察建议回复率达100%。

第四十七条 加强民主监督和社会监督

352. 各民主党派、工商联、无党派人士就党委在重大方针政策、重要事项、重要人事安排决策之前、人大及其常委会重要事项表决前、政府在重大行政决策实施之前和执行过程中的协商制度落实到位。

353. 工会、共青团、妇联的职能作用充分发挥，监督机制建立健全。

354. 社会组织、社会舆论监督机制建立健全，程序运行规范。

355. 社会公众监督方式、程序规范，渠道畅通。

第七章 推进依法治理，建设法治社会。基本要求：社会治理领导体制机制健全，社会治安综合治理机制健全，社会组织依法自治与管理健全完善，源头治理体制机制健全完善；法律服务体系健全完善，实现法律服务网络全覆盖。

第四十八条 社会治理领导体制机制健全

356. 党委领导、政府负责、社会组织协同、社区参与、人民群众支持的社会治理体制机制建立健全，责任制落实到位。

357. 依法综合治理社会的中长期规划明确，年度计划落实到位。

358. 平安市、县、区、镇（乡、街道）单位创建活动健全规范。

359. 城乡社区“一本三化”（以人为本、网格化、信息化、服务均等化）的社会治理综合管理服务平台建立健全，运行规范。

第四十九条 社会治安综合治理机制健全

360. 政府主导、市场企业义务自愿结合型群防群治模式建立健全，运行规范。

361. 实有人口、流动人口与实有房屋管理服务制度健全，工作规范。

362. 预防和依法惩治各类刑事犯罪措施有力，辖区三年平均刑事犯罪率低于省平均水平。

363. 刑释人员回归社会制度健全，重新犯罪率不超过本地区近三年平均重新犯罪率。

364. 社区矫正制度建立健全，社区矫正人员回归社会率达到省规定要求。

365. 预防青少年违法犯罪与帮教制度建立健全，帮教措施落实到位。

366. 预防精神病人肇事肇祸及处置机制建立健全，工作落实到位。

367. 无毒社区创建活动规范,符合条件的吸毒人员强制戒毒、艾滋病患者和精神病患者强制医疗达到省规定要求。

第四十九条 社会组织依法自治与管理健全完善

368. 推进村(居)民组织民主自治制度建设有力,监督开展活动成效明显。

369. 推进乡镇(街道)政府行政管理与基层社区群众自治有效衔接机制建设有力,成效明显。

370. 社会组织登记、分类管理、依法监管制度建立健全。

371. 各类企业、社会组织的社会责任承担机制建立健全。

372. 培养扶持社会组织、鼓励和支持社会组织依法自治的体制机制建立健全。

373. 志愿者服务管理规范建立健全。

374. 宗教团体、行会组织、寺庙、娱乐场所管理规范,重大突发事件应对处置机制建立健全

375. 境外人员入境从业、讲学、从学、旅游、过境的管理体制机制建立健全。

376. (镇、村)、街道(居委会)综合服务中心与综治维稳中心衔接机制建立健全

第五十条 源头治理体制机制健全完善

377. 辖区行政调解与人民调解、行业调解、司法调解相衔接的联动机制建立健全。

378. 网上受理信访制度建立,及时就地解决群众合理诉求机制、涉法涉诉信访依法终结制度建立健全。

第五十一条 建设完备的法律服务体系

379. 法律服务体系全面建立,标准明确,制度运行规范。

380. 法律服务体系建设规划明确,年度计划落实到位。

381. 政府购买法律服务的长效机制建立健全。

382. 基层(社区、村居)法律服务人力、财力增长机制建立健全,落实到位。

383. 法律服务网络全覆盖,信息平台建设规范。

第八章 推进全民守法,公众高度自觉参与法治建设。基本要求:深入开展法治宣传教育;领导干部带头学法守法用法护法机制健全、制度落实,运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力明显增强;社会规范与国家法律法规有序衔接;各类法治创建活动规范开展;公民参与法治建设的自觉性提高,第三方参与法治建设的评估发布机制健全规范,全社会尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成。

第五十二条 深入开展法治宣传教育

384. “源头普法工程”建设规划明确,实施机制创新,推进落实成效明显。

385. 宪法法律“六进”活动（法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位）措施有力，效果明显。

386. 全媒体（平面、影视、网络）法治宣传形成合力，运行到位。

387. 法治文化阵地建设健全完善，支持法治文化阵地建设、法制文化产品创作与推广的机制建立健全。

第五十三条 领导干部带头尊法学法守法用法

388. 县处级以上领导干部法治思维与法治方式能力提升定期培训、考核评价、选拔任用制度建立健全。

389. 县处级以上领导干部违法失职渎职犯罪档案查询制度建立健全。

第五十四条 社会规范与国家法律有序衔接

390. 社会组织自治章程、乡规民约、社区自治约定、家规等社会规范同法律法规有序衔接，引导、支持、规范、完善社会规范的体制机制建立健全。

第五十五条 公众参与法治创建活动机制健全

391. 社会组织、民营企业、基层社区、家庭参与法治（城市、县、市、区）创建活动的机制建立健全。

392. 公众参与法治建设的积极性明显提高，公民、法人及其他组织“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好习惯养成，抽样考核辖区千分之一人口尊法、学法、守法和依法办事的状况达到规定要求。

第五十六条 第三方参与法治建设的评估机制健全规范

393. 独立的第三方参与法治建设评估的机制建立健全。

第九章 加强法治工作队伍建设。基本要求：提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

第五十七条 加强高素质法治专门队伍建设

394. 把政治建设摆在首位，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育落实到位。。

395. 突出政治标准，选拔使用运用法治思维和法治方式推动工作的人担任领导职务的机制建立健全。

396. 立法、执法、司法与其他部门具备条件的干部和人才交流机制建立健全。

397. 法律职业准入、国家统一法律职业资格考试、法律职业人员统一职前培训制度健全完善。

398. 从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度建立健全。

399. 从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制建立健全

400. 具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道畅通，制度健全。

401.充实、加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设机制建立健全。

402.司法权与司法行政事务权适度分离的管理体制机制建立健全。

403.法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资保障制度建立健全。

404.法官、检察官初任、遴选制度建立健全。

第五十八条 加强法律服务队伍建设

405. 社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师管理体制建立健全。

406. 律师事务所管理体制机制建立健全，律师执业行为规范。

407. 科学的律师专业水准评价体系和评价标准建立健全。

408. 律师协会作用发挥充分。

409.强化律师准入、退出管理制度，执行违法违规执业惩戒制度规范。

410.律师行业党的组织体系健全完善，政治核心作用充分发挥。

411.各级党政机关和人民团体公职律师、企业公司律师管理体制建立健全。

412.法律服务人才跨区域流动激励机制建立健全。

第五十九条 创新法治人才培养机制

413. 法学基础理论研究全面推进，法学理论体系、学科体系、课程体系健全完善。

414. 国家统一的法律类专业核心教材体系科学完备。

415. 法治理论进教材进课堂进头脑的教学考核制度健全完善。

416. 熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量培养评价体系和考核标准健全完善。

417. 涉外法治人才培养模式健全完善。

418. 政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制建立健全。

419. 高校和法治工作部门人员互聘计划运行规范。

420. 打造政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队的体制机制建立健全。

421. 高素质的学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍的评价体系和考核标准建立健全。

表 19 法治湖北建设指标体系一览表

一级指标	基本要求	二级指标	三级指标	
			序号	名称
一、推进依法执	依法执政的党内规章制度体	1. 大力培育以人为本、执政	1	党委（组）中心组每年开展党性教育与法治专题学习（讲座）不少于2次，年度学习中国特色社会主义基本理论与宪法法律内容、人员、时间、效果、考核“五落实”。

政, 实现党的领导方式和执政方式法治化	系基本形成, 党组织、党员领导干部善于运用法治思维、法治方式治国理政的意识与能力明显增强; 党的领导体制、执政方式、决策程序健全完善; 党内民主制度建立健全; 党的权力运行制约和监督体系健全完善; 加强党对人大立法工作的领导, 支持人大及其常委会依法行使重大事项决定权、依法开展选举任免工作; 中国共产党领导	为党的执政理念与依法科学民主执政意识	2	领导干部的法律知识培训纳入党校和行政学院培训规划	
			3	定期开展法学专家巡回报告会、法学研究论坛等活动正常	
			4	领导干部每年集中法律知识学习(上岗、易岗、任职前培训)不少于40学时	
			5	党内规章体系建立健全, 与国家法律、法规有序衔接; 对党内规章与法律法规衔接审查、批准、备案工作规范; 党的领导方式和执政方式法治化水平明显提高。	
		2. 健全和完善党的领导体制	6	党委(组)、工作机构及主要负责人的权力清单建立健全, 权力界定科学明确, 行使程序规范	
			7	党的代表大会制度健全完善, 党代会差额提名、差额选举的党内选举制度规范运行。	
			8	乡镇党代会年会制试点运行规范	
			9	县(市、区)党代会常任制试点深入推进	
			10	党代会代表提案制全面推行	
			3. 健全和完善党的决策程序	11	党委(组)议事规则、重大决策程序制度健全, 运行规范
				12	党委(组)重大决策的合法性审查和社会稳定风险评估制度完善
		13		党委(组)对不合法的决策事项的修改完善或撤销机制建立健全	
		14		重大事项、重要干部任用全委会票决制建立健全	
		15		把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩纳入政绩考核指标体系建立健全	
		16		把能否遵守法律、能否依法办事作为考核干部重要内容, 相同条件下优先选拔使用法治素养好、依法办理能力强干部的制度和程序建立健全	
		17		党委(组)法制(法务)工作机构或者聘请常年法律顾问制度建立健全	
		4. 建立健全党内民主制度	18	党内民主制度体系健全完善	
			19	党内情况通报与社情民意反映制度健全、运行规范	
			20	党员知情权、参与权、选举权落实到位, 党员定期评议基层党组织领导班子等制度健全完善	
			21	党员旁听基层党委会议的试点规范运行	
			22	基层党代表列席同级党委有关会议的试点规范运行	
		5. 建立健全党的权	23	党委(组)例会制度、表决制度建立健全	
			24	领导干部考核、评价、选拔、任用机制健全完善; 选人用人程序	

<p>的多党合作和政治协商制度坚持与完善;党的民族政策全面正确贯彻落实;基层民主建设得到加强。</p>	力运行制约和监督体系		规范，公信度提高
		25	党委定期举行新闻发布会或者坚持对重大问题和决定事项新闻发布的制度建立健全
		26	党组织领导干部述职、述廉与述法相结合的综合考核制度建立健全，落实到位。
		27	党组织、党员遵守法律党内法规制度情况检查考核落实到位
		28	除依照法律法规应当保密外，党内事务应当及时向党员公开，涉及经济社会发展和公民、法人及其他组织权利义务的重大决策，应通过平面、影视、网络等便于公众知晓的方式及时公开。党务公开制度健全，党务公开平台运行规范。
		29	党务公开专项巡视工作制度健全，规范开展
	6. 加强党对人大立法工作的领导	30	党员违反党纪、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全
		31	党对立法工作领导的体制机制建立健全
		32	党对立法工作重大问题的决策程序规范
		33	地方性立法涉及重大体制和重大政策调整，报同级党委或层报省级党委直至中央决定的制度健全，程序规范
		34	有地方性立法权的人大常委会党组向同级党委直至省级党委报告地方性法规制订和修改等重大问题的制度健全，程序规范
	35	党委审定人大党组提出的地方性立法规划与计划、讨论重要法规、规范性文件草案制度建立健全，程序规范	
	7. 支持人大及其常委会依法开展选举任免工作、行使重大事项决定权	36	党委每年听取同级人大党组工作汇报不少于1次
		37	支持保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、重大事项决定权和选举任免权等法定职权制度健全，程序规范
		38	支持人大及其常委会作出的决议、决定在本区域内遵守执行的制度健全完善
		39	坚持党管干部原则与人大依法选举任免干部相结合的制度健全完善
	8. 坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商	40	在任期内确属需要提请选举和任免国家机关工作人员的，严格履行法定程序的制度健全完善
		41	与各民主党派、工商联、无党派人士政治协商制度健全完善
		42	开展界别协商、对口协商、专题协商和提案办理协商渠道畅通，机制完善。
		43	党委向民主党派、工商联、无党派人士通报情况的制度建立健全

		制度		
		9. 坚持党的民族政策和民族区域自治制度	44	支持民族地区加快发展的规划明确，政策措施落实到位
			45	支持民族地区立法规划措施有力，成效明显
			46	涉及民族因素的突发事件依法协调处理机制健全完善
			47	支持民族事业发展的评估体系完善，监督机制健全，考核制度落实
		10. 加强基层民主建设	48	推进乡镇（街道）民主决策制度建设有力，监督规范运行到位
			49	推进乡镇（街道）政务公开制度建设有力，监督规范运行到位
			50	推进乡镇人大监督职能制度建设有力，监督运行成效明显
			51	推进村（居）民委员会直接选举全面落实、成效明显，选民直接参选率不低于省规定标准
			52	推动开展村务公开民主管理示范单位创建活动规范
			53	推动事业、企业单位（国有、民营）工会、职代会、事务公开制度建设有力，监督规范运行到位
二、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施	坚持和完善人民代表大会制度，健全宪法实施和监督制度，保障宪法法律统一正确实施。坚持科学立法、民主立法、依法立法；立法质量和水平明显提高。	11、坚持和完善人民代表大会制度	54	人民代表大会制度理论与实践创新认真开展
			55	人大及其常委会的立法、监督、决定、任免职权依法充分行使
			56	“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度健全完善。
			57	对政府全口径预算、决算和国有资产的审查、监督制度健全完善
			58	回应社会关切的询问、咨询、特别问题调查、备案审查的机制建立健全
			59	基层人大代表一线工人、农民代表的比例优化提高
			60	人大及其常委会同人大代表的联系渠道畅通，代表作用发挥充分
			61	人大代表联络机构、网络平台、密切代表同人民群众联系的制度建立健全
		12、健全宪法实施和监督制度	62	规范性文件纳入备案审查范围明确，制度健全
			63	地方性立法及规范性文件的备案审查机制完善，专门审查机构、人员、设施设备能力建设到位
			64	依法提请全国人大及其常委会撤销和纠正违宪的规范性文件的制度健全，程序规范
			65	按照法定职权撤销纠正违法的规范性文件的制度健全，程序规范
			66	纪念国家宪法日制度规范，活动正常
			67	经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓的制度建立健全

		13. 推进科学立法	68	地方法规体系与国家法律体系相衔接的机制建立健全
			69	有地方性立法权的人大主导立法工作的体制机制健全完善
			70	地方自主性创新性立法机制完善，成效明显
			71	中长期（五年）地方性法规规章及规范性文件的规划和年度计划明确，落实到位
			72	立法后评估制度建立健全
			73	地方性法规草案表决程序健全完善，重要条款可以单独表决
			74	地方性立法质量的考核评价机制建立健全
		14. 推进民主立法	75	委托第三方起草和立法机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。
			76	向社会公开征集立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善
			77	向下级人大征询立法意见机制健全完善
			78	地方性法规规章起草征求人大代表意见制度健全完善
			79	发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范
			80	基层立法联系点制度建立健全
			81	立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全
			82	接受社会立法询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。
			83	有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及重大利益调整论证咨询机制建立健全
			84	聘请立法专家顾问、公民旁听法案审议等运行机制建立健全
		85	社会各界有序参与立法，开展立法协商的制度健全，渠道畅通	
		86	考核多元主体参与立法的机制健全完善	
		15. 推进依法立法	87	立法符合法定权限，立法内容符合宪法法律规定，无违反上位法事项的发生。
			88	立法起草、听证、审议、表决、发布制度完备，程序规范。
89	定期（每1—2年）清理、修改法律法规规章及规范性文件的机制健全。			
90	防止部门利益和地方保护主义法规化的体制健全，程序规范			
91	对禁止地方制发带有立法性质文件的审查、监督、依法撤销和纠正的制度健全完善，程序规范			
92	依法享有地方立法权的设区的市的立法体制机制建立健全，程序规范			

			93	地方性法规规章及规范性文件解释的权限设定执行制度健全完善
		16. 加强重点领域立法	94	紧紧围绕市场经济建设需要,立法推动经济秩序公平协调发展的规划明确,年度计划实施到位。
			95	紧紧围绕民主政治建设需要,立法发挥社会主义政治制度优越性的规划明确,年度计划实施到位。
			96	紧紧围绕先进文化建设需要,立法增强文化软实力的规划明确,年度计划实施到位。
			97	紧紧围绕和谐社会建设需要,立法建立公平可持续的社会保障制度的规划明确,年度计划实施到位。
			98	紧紧围绕生态文明建设需要,立法推进环境友好型资源节约型社会的规划明确,年度计划实施到位。
			17. 加强民族自治地方立法工作	99
		100		推动民族文化与教育发展的立法重点建设有力,成效明显。
		101		推动民族地区财政转移支付的立法重点建设有力,成效明显。
		102		推动民族地区资源开发补偿与生态环境保护的立法重点建设有力,成效明显。
		103		推动民族文化遗产保护的立法重点建设有力,成效明显。
三、推进依法行政,建设法治政府	依法全面履行政府职能;政府立法质量明显提高;健全依法决策机制,行政决策程序规范,行政决策合法性审查和风险评估机制完善;重大决策全程跟踪反馈和责任追	18. 依法全面履行政府职能	104	政府、政府部门、直属单位的机构、职能、权限、程序、责任法定化的制度建立健全
			105	纠正或者撤销法外设定行政权力的审查、监督和反馈机制建立健全,程序规范
			106	政府、政府部门、直属单位及主要负责人的权力清单建立健全,权力界定科学明确,行使程序规范
			107	地方政府事权、职责与执行权体系完备,制度健全,程序规范
			108	对地方政府事权设置的审查、纠正、撤销机制建立健全,程序规范
			109	依法行政的目标责任制体系建立健全,地方人民政府常务会议每年专题听取依法行政情况不少于2次。
			110	人民政府每年向同级党委、人大常委会和上一级人民政府专题报告依法行政情况的制度落实到位。
			111	政府部门每年向本级人民政府、上一级对口部门专题报告依法行政情况的制度落实到位。
			112	政府对政府部门及直属单位依法行政情况的考核制度建立健全。
				19. 提高

究落实;行政执法体制机制健全完善;行政执法行为规范;城乡基本公共服务均等化体系建立健全;政务公开依法规范运行;行政机关参与行政诉讼及民事、经济活动,必须依法行使权力(利)、履行义务、承担责任。	政府立法质量	114	政府立法项目与上位法协调的审查机制建立健全,无违反上位法事项的发生。
		115	政府立法调研、起草、征求意见、审议、备案、审查、发布、后评估制度健全。
		116	重要行政管理规章由政府法制机构组织起草的制度健全完善
		117	委托第三方起草和政府法制机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。
		118	向社会公开征集政府立法项目制度建立健全,网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通,听取与反馈机制健全完善
		119	政府规章及规范性文件的定期清理、保留、修改、失效、撤销、废止制度健全完善。
		120	防止部门利益和地方保护主义规章化的体制健全,程序规范
		121	向下级政府征询政府立法意见机制健全完善
		122	政府立法起草征求人大代表意见制度健全完善
		123	发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织政府立法协商作用的体制机制健全完善,程序规范
		124	政府立法基层联系点制度建立健全
		125	政府立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全
		126	接受社会对政府立法的询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。
	127	政府部门间争议较大的重要政府立法事项,由决策机关引入第三方评估的机制建立健全	
	20. 健全依法决策机制	128	行政决策的范围、权限、程序制度建立健全,运行规范。
		129	政府常务会议或者部门领导班子会议对重大事项的集体决策机制健全完善,运行规范。
		130	重大行政决策民意调查、公众参与、听取意见、专家论证机制、听证制度建立健全,运行规范。
		131	地方重大政策、重大项目等决策事项的合法性、廉洁型审查和风险评估机制建立健全,未经合法性、廉洁性审查、风险评估或者经审查不合法、不廉洁、风险评估有较大风险的不得提交会议讨论的规定执行到位
		132	地方重大政策、重大项目等决策事项的全程跟踪和后评估机制建立健全,根据后评估情况对既有决策予以调整或停止执行的规则运行规范
		133	重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制建立健全

			134	对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任的机制建立健全，落实到位
			135	政府重大行政决策出台前和实施中向本级人大报告制度建立健全
			136	政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍建立健全。
	21. 规范 行政执法 行为，完 善行政执 法体制		137	市县行政执法管理领导协调体制建立健全，执法力量配置合理
			138	食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、渔业等领域内综合执法、跨部门综合执法的体制机制建立健全
			139	行政强制执行体制健全完善，程序规范
			140	城市管理综合执法体制健全完善，程序规范，
			141	行政执法人员持证上岗和资格管理制度健全完善，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动的规定执行到位
			142	罚缴分离和收支两条线管理制度健全完善，落实到位
			143	行政执法与刑事司法衔接机制建立健全，案件移送标准和程序健全完善，落实到位。
			144	行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度建立健全
			145	行政执法的主体、职责、行为、程序、责任法定的制度健全完善，执行到位。
			146	行政执法全过程记录制度建立健全
			147	行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为规范，操作流程具体明确
			148	重大执法决定法制审核制度健全完善，落实到位
			149	行政执法裁量权基准制度建立健全，落实到位。
			150	行政复议受理、听证、决定等程序运行规范
			151	行政执法公示制度健全完善，落实到位
		152	行政执法责任制健全完善，不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制落实到位	
		153	行政执法网上流程管理、案卷评查制度建立健全，信息化建设成效明显。	
	22. 建立		154	城乡基本公共服务体制机制建立健全

	健全城乡基本公共服务体系	155	城乡基本公共服务标准体系、运行程序建立健全
		156	村（居）民委员会基层社区综合公共服务体系与运行机制建立健全
		157	复退荣誉军人及军烈属、残疾人、鳏寡孤独、刑满释放人员等特殊人群基本公共服务标准体系、运行程序建立健全
		158	公共服务项目的依据、条件、要求、过程的告知公开制度建立健全，落实到位。
		159	行政许可目录公开，管理规范。
		160	行政许可、行政审批“一站式”服务制度建立健全，执行到位。
		161	各类公共服务平台健全完善、运行规范，公众对各类公共服务平台的满意度（满意率和基本满意率）达 85% 以上。
	23. 推进政务公开	162	政务公开体制机制建立健全，运行规范。
		163	政府公示公告、新闻发言人制度建立健全；政府信息发布保密审查机制完善。
		164	决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开的制度健全完善，执行到位
		165	政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项落实到位
		166	财政预算、财政决算、“三公经费”、政府采购、专项资金、重大项目批准和实施、社会公益事业建设等重点领域的政府信息主动公开规范及时。
		167	政府网站、政府公报等公开平台规范运行，县级以上政府部门电子政务网络覆盖率达省规定标准。
	24. 行政机关参与行政诉讼、民事、经济活动，必须依法行使权力（利）、履行义务、承担	168	行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件的制度健全完善，行政首长出庭应诉率达到规定要求
		169	接受司法机关的行政诉讼监督制度建立健全，生效的行政判决、裁定履行到位。
		170	行政机关参与民事、经济活动行为规范，生效民事判决、裁定履行到位

		责任			
四、推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化	宏观经济调控依法规范;现代市场经济秩序健康规范;现代多元结构社会信用体系建设健全;法治	25. 加强宏观经济依法调控	171	宏观调控体系建立健全, 运行规范	
			172	负面清单管理模式、资产负债管理、社会房产与信用等基础数据库建设健全完善	
			173	平等保护各类市场主体合法权益的制度健全, 运行规范。	
			174	支持民营经济发展的政策明确, 成效明显。	
			175	国有资产监管制度建立健全, 保值、增值成效明显。	
			176	新型投资体制机制建立健全, 内资与外资、国有与民营投资主体准入规则统一的机制建立健全	
			177	财政、税收、社保、土地出让金等公共资金管理制度健全, 管理规范。	
		文化建设体系健全; 文化文物领域执法力度加大; 网络文化建设和管理得到加强; 人民满意的教育有效保障; 劳动者就业和收入分配权益切实维护; 城乡社会保障体系建设快速推进; 生态文明法治建设得到加强; 资源环境领域执法力度	26. 规范市场经济秩序, 完善现代市场体系	178	以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向的市场规则建立健全, 市场准入与退出制度建立健全
				179	价格主要由市场决定的机制建立健全, 重点领域价格改革到位
				180	国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权和自然人财产权的保护机制建立健全
	181			城乡统一的建设用地市场建立健全	
	182			金融市场体系健全完善	
	183			技术创新市场导向机制建立健全	
	184			对生产(投资)、流通(经营、经销)、中介(代理)、消费、进出口等环节的市场监管体制建立健全。	
	185			对企业安全生产、环境保护、节能降耗、劳动用工、税费缴纳等监管体制建立健全。	
	186			对食品药品、医疗器械、供水(供电、供气)、电信、烟草等垄断性行业部门的监管体制健全, 重大突发事件预防、处置机制建立健全。	
	187			对会计、审计、律师、物价、评估、拍卖、鉴定、咨询等中介服务监管体制机制健全, 运行规范。	
		27. 建立健全社会信用体系	188	现代信用体系法律法规规章制度建立健全, 信用平台运行规范	
			189	个人、企业、中介机构和其他社会组织的信用等级评定及考核评价管理机制建立健全, 授予合格的信用单位比例达省规定要求。	
			190	政务诚信、商务诚信、社会诚信基础数据库建立健全	
191			失信预警防范与失信惩戒机制建立健全, 无重大失信事件发生		
192			公民、法人及其他组织失信违法犯罪档案查询制度建立健全		

明显加大。	28. 健全法治文化建设体系	193	推动本地区优势文化产业加快发展的规划明确,年度实施计划落实到位
		194	文化与科技融合的新型文化业态发展政策明确,保护有力。
		195	文化领域法律法规及规范性文件体系完备
		196	推动文化产业基地或区域特色文化产业群、文化产业骨干企业规范发展的制度健全。
		197	文化事业财政保障机制建立健全
		198	基层图书馆、纪念馆、博物馆、文化站、群艺馆、农家书屋、社区文化中心等文化公共设施规划建设规划明确,覆盖率达到省规定要求
		199	文化产业发展统计制度健全。
		200	法治话语体系及运行机制健全完善
		201	普通高等教育、法律职业教育、在职培训的法律教育体系建立健全
	29. 加大文化文物领域执法力度	202	保护知识产权的行政执法与司法的衔接机制建立健全。
		203	基层文化文物综合执法体制机制健全。
		204	文化文物执法技术监管平台建立健全,运行规范。
		205	“黄赌毒”等低俗现象有效遏制
	30. 加强网络文化建设和依法管理	206	网络文化建设技术标准、质量认证标准体系建立健全。
		207	网络安全准入、使用、保护与行业规范自律体系建立健全,运行规范。
		208	网络供应、网络服务、网民权益保障制度建立健全,行政执法监管有力。
		209	网络安全侵权监管执法体制机制建立健全,成效明显。
		210	网络安全基础设施脆弱性监测制度规范,监测有力。
		211	网络安全突发事件应对机制建立健全。
		212	预防和惩治网络违法犯罪有力,成效明显。
	31. 保障办好人民满意的教育	213	制定落实国家教育中长期和人才规划,年度计划落实到位。
		214	教育资源优化配置,教育投入增长机制落实到位。
		215	适龄义务教育学生的入学率达100%,大学毛入学率逐年提升。
		216	依法治教能力提升,师生合法权益得到有效保障。
		217	教师队伍道德修养、法律素质得到有效提高。
		218	校园安全制度健全,管理到位;校园治理与社区合作治理成效明显。
	32. 维护	219	劳动标准体系和劳动关系协调机制建立健全,运行规范。

	劳动者就业和收入分配权益	220	城镇职工最低工资保障标准调整机制健全完善;农民工工资依法及时发放。
		221	非公有制经济组织工资、劳动合同集体协商建制单位比例达到75%以上。
		222	城乡居民就业渠道扩大,城镇登记失业率控制在省规定范围之内。
		223	劳动保障监察、争议调解仲裁与司法保护衔接机制建立健全。
		224	机关事业单位工资收入(津补贴)等分配规范,城乡居民年度可支配收入逐步提高
	33. 促进城乡社会保障体系建设	225	全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体制机制建立健全,保障范围和标准达到国家和省规定要求。
		226	城乡基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保障制度健全完善,社会保障覆盖面达到国家和省规定要求。
		227	“五险一金”跨地区、跨行业有序流动与移转衔接机制建立健全,管理运行规范。
		228	辖区内社会保险、福利、优抚安置、救济、社会互助等社会保障事业管理有序。
		229	城镇居民廉租房、保障用房建设安置率达到省规定要求。
		230	辖区内移民安置达到省规定标准,城镇棚户改造率达省规定标准。
		231	城乡居民最低生活保障制度建立健全,落实到位
		232	落实男女平等基本国策规划明确,制度健全完善。
		233	妇女土地承包经营权、教育、劳动、就业、住房、医疗、收入分配、养老等权益得到有效保障。
		234	儿童的各项权益得到保障,孤儿救助、留守儿童关爱达到省规定标准。
		235	老龄服务事业和产业发展的规划明确、制度完善,落实到位,老龄服务基础设施建设达到省规定要求;高龄老人、空巢老人社会关爱制度落实到位。
		236	残疾人社会保障和服务体系建立健全,残疾人教育、医疗、就业、收入、住房、福利及最低生活保障标准等权益得到保障。
		237	城乡公共卫生服务建设规划明确,服务体系建立健全,辖区内公共卫生服务基础设施、人员、设备、服务功能达省规定要求。

		238	医疗机构及从业人员和医疗技术的许可、准入管理规范，医患当事人的合法权益得到有效保障，医患纠纷诉求表达、利益协调、矛盾调处机制建立健全，有效调处率达到省规定要求。
	34. 加强生态文明法治建设	239	辖区内生态红线划定明确，国土空间开发保护与修复和环境监管机制到位
		240	辖区内重点流域、产业、行业污染防治规划科学，目录管理、挂牌督导、综合执法等实施机制到位
		241	领导干部自然资源资产离任审计制度建立健全，生态环境损害责任终身追究制建立健全。
		242	辖区内主要污染物减排、环境质量定期发布制度达到国家标准和要求。
		243	辖区无严重污染物事件发生，公众对生态环境满意度不低于全省年平均值。
		244	辖区内环境空气质量达标率达到国家规定要求。
		245	辖区内县级以上城市集中式饮用水水源地完成保护区规范化建设与环境综合整治，水质达到国家规定的标准。
		246	辖区城市供水的自来水、储藏水、管网水的主要指标达到国家检测标准。
		247	辖区农村自来水建设覆盖面和饮用水标准达到省规定要求。
		248	辖区动物养殖、病死动物无害化处理达到省规定要求。
		249	辖区单位生产总值能耗降低和污染物总量减排考核体系建立健全
		250	辖区环境目标责任制和节能目标责任制规范运行，落实到位。
		251	辖区环境保护、节能减排“一票否决制”严格规范执行。被国家《大气污染防治行动计划》每月公布空气质量最差的10个城市，有3次以上被列入最差名单的实行“一票否决”。
	35. 加大资源环境领域执法力度	252	建设项目环境前置审批、固定资产投资项目节能前置审批机制严格执行。
		253	依法关、停、并、转高能耗、高污染相关企业的措施有力，成效明显。
		254	突发环境事件应急预案与处置机制建立健全。
		255	预防和惩治破坏环境资源（土地、矿产、林木、动植物、水、大气、海洋等）的制度健全，措施有力，成效明显。
		256	辖区资源环境行政执法与刑事司法衔接机制建立健全。

五、保障公正司法，提高司法公信力	党对司法工作的领导体制机制建立健全，省以下法院检察院人财物统一管理体制机制建立健全，依法独立公正行使审判权检察权得到保障，司法权威得到维护；加强司法队伍建设；司法权配置科学，运行机制健全完善；推进严格司法，执法办案责任制健全完善，运行规范；保障人民群众参与司法，司法民主、司法公开运行机制健全完善；人权司法保障	36. 确保依法独立公正行使审判权检察权的制度健全完善	257	党委对政法机关（审判、检察、公安、国家安全、司法行政机关）重大问题、重大事项的调研、决策、监督的领导体制机制健全完善。
			258	政法机关党组织重大事项向党委报告制度建立健全。
			259	党委政法委带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施的组织体系和运行机制健全完善
			260	领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和党纪政纪法律责任追究制度建立健全
			261	党委支持排除干扰公正司法的制度建立健全
			262	培养、考核、选拔、使用善于运用法治思维和法治方式推动工作的领导干部的机制建立健全
			263	省以下法院、检察院人财物统一管理体制机制建立健全，“相对均等化”的经费保障体制机制建立健全，保障措施落实到位
			264	政法经费保障与赃款追缴、诉讼费用缴纳分离的财政保障机制、正常的长效增长机制建立健全。
			265	司法人员履行法定职责保护机制建立健全，非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分的规定执行到位
			37. 健全司法权运行机制	266
	267	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关组织体系、机构设置科学规范，落实到位		
	268	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关权力清单设置科学，行使程序规范		
	269	落实实体法、程序法的执法标准、执法程序的配套制度规范，执行到位；司法建议、检察建议制度健全完善。		
	270	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关办案责任制改革落实到位		
	271	科学的执法办案质量体系与考核标准建立健全，运行规范		
	272	法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离的制度建立健全		
	273	法院受理案件实行立案登记制的制度建立健全		
	274	对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为依法惩治的制度建立健全		
	275	对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度的改革试点成效明显		

制度健全，司法公信力明显提高；司法及司法行政执法活动监督得到加强，监督效能明显增强。		276	检察机关提起公益诉讼制度改革试点成效明显
		277	司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度建立健全，
		278	主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制落实到位
		279	派驻基层乡镇法庭、检察室、派出所、司法所执法办案管理规范，设施设备建设到位。
	38. 推进严格司法	280	司法人员工作职责、工作流程、工作标准明确，运行规范
		281	以事实为根据、以法律为准绳的执法办案制度健全完善
		282	全面贯彻证据裁判规则，依法收集、固定、保存、审查、运用证据的制度执行到位
		283	证人、鉴定人出庭制度落实到位
		284	保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用的制度完善，执行到位
		285	办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制健全完善，执行到位
		39. 保障人民群众参与司法	286
	287		人民陪审员制度健全完善，公民陪审权利保障充分
	288		审判公开、检察公开、警务公开、狱务公开、司法行政公开的制度及程序健全完善
	289		执法办案网上流程管理，案件查询管理规范，司法文书上网落实到位。
	290		执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书依法及时公开制度健全完善，执行到位
	291		生效法律文书统一上网和公开查询制度建立健全
	40. 加强人权司法保障，增强司法公信力	292	保障诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度执行到位
		293	落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的制度完善，执行到位
		294	限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督制度健全完善，执行到位
		295	对刑讯逼供和非法取证源头预防的制度健全完善，执行到位
		296	有效防范、及时纠正冤假错案的制度健全完善，执行到位
		297	查封、扣押、冻结处理涉案财物的程序规范，跨部门的涉案财物统一管理平台运行规范

		298	失信被执行人信用监督、威慑和惩戒机制健全完善，执行到位
		299	诉访分离制度试点改革取得成效
		300	不服司法机关生效裁判、决定的申诉，实行由律师强制代理申诉制度试点改革取得成效
		301	减刑、假释、保外就医、暂予监外执行程序规范，制约监督机制运行到位
		302	案件办理期限无违反法律规定的情形，对违法情形救济与制约监督机制运行规范
		303	繁简分流和速裁机制、轻微违法犯罪案件快速办理机制建立健全，运行规范
		304	涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督的制度建立健全
		305	预防刑讯逼供、体罚虐待工作机制建立健全
		306	讯问、重要取证活动全程同步录音录像制度建立健全，庭审实况监控和执法窗口监控设施完备
		307	侦查起诉审判环节的律师辩护代理工作机制规范运行
		308	司法救助、法律援助制度健全完善，经费保障和管理规范
	41. 加强对司法与司法行政执法活动的监督	309	司法机关自觉接受人大及其常委会的监督机制健全完善，运行规范
		310	审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关、司法行政机关内部监督制约机制健全，运行规范。
		311	刑事立案监督、侦查活动监督、审判与执行监督、民事诉讼活动检察监督机制健全，运行规范，成效明显。
		312	刑罚执行、看守监管活动的检察监督机制健全，运行规范。
		313	对司法及司法行政执法活动的纪检监察监督机制建立健全，运行规范
		314	对司法及司法行政执法活动的新闻舆论监督机制建立健全，运行规范
		315	人民监督员制度健全完善，对检察活动的监督成效明显
		316	对司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织交往行为管理规范，执行到位
		317	因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业的制度执行到位
		318	公民、法人及其他组织对司法及司法行政执法活动的监督平台建立，渠道畅通

六、依 法规 范权 力,实 现权 力运 行制 约监 督法 治化	科学有效 的权力制 约和协调 机制建立 健全;加强 反腐败体 制机制创 新和制度 保障;依法 规范公职 人员行为; 法律监督、 行政监督、 民主监督、 社会监督 得到加强。	42. 建立 健全科学 有效的权 力制约和 协调运行 体制机制	319	民主集中制规范运行,党总揽全局、协调各方的领导核心作用充分发挥
			320	对党政主要领导干部行使权力的制约监督机制健全完善,程序运行规范
			321	教育、制度、监督并重的惩防腐败体系规划明确,实施机制健全,成效明显
			322	反腐败领导体制和工作机制建立健全
			323	党委负主体责任、纪委负监督责任的廉政建设责任制落实到位,责任追究制度建立健全
			324	党的纪律检查双重领导体制建立健全,纪委协助党委组织协调反腐败工作的职责落实到位
			325	纪委向党和国家机关派驻机构的制度落实到位
			326	对地方、部门、企事业单位机构巡视制度建立健全,规范运行
			327	反腐败法律法规体系建立健全,严格公正清廉文明执法的工作机制运行规范
			328	领导干部报告个人有关事项制度运行规范,任职回避制度健全完善
		329	新提任领导干部任前财产申报及公示等有关事项公开制度建立健全	
		330	运用互联网监督国家机关、国有企事业单位及其工作人员机制建立健全	
		43. 依法 规范公务 人员行为	331	“三公经费”和“楼堂馆所建设”预算、核准、公开与审计制度建立健全
			332	科学的政绩评价体系和考核标准建立健全,运行规范
			333	领导干部工作生活保障制度建立健全,住房、办公用房、公务用车、公务接待、警务保障等制度运行规范
			334	领导干部廉洁从政、亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等制度落实到位
			335	公务人员违法、失职渎职档案查询制度建立健全
		44. 加强 法律监督	336	人大及其常委会对本级“一府两院”的依法行政、公正司法监督的程序规范,成效明显
			337	检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不履行职责的行为依法督促其纠正的规定执行到位
			338	纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接机制建立健全
			339	职务犯罪线索受理、分流、查办、信息反馈等管理制度健全完善,

		45. 加强对行政权力的制约和监督	340	政府内部层级监督、专门监督、上级机关对下级机关的监督的常态化监督制度建立健全，程序规范
			341	行政机关自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督的制度完善，落实到位。
			342	财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的行政部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗的制度健全完善，落实到位
			343	行政执法督察机制健全完善，落实到位。
			344	行政首长问责制、行政执法过错责任追究制度健全，落实到位。
			345	责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等行政问责方式和程序健全完善，落实到位
			346	行政纠错问责制和违法行政查究制落实到位
			347	审计监督、监察监督报告的社会公示制度建立健全，对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖
			348	加强上级审计机关对下级审计机关的领导、省以下地方审计机关人财物统一管理、审计职业化建设改革落实到位
			349	行政人员违法行政、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全
			350	对人大代表、政协委员的提案建议办结率、回复率均达到 100%。
			351	行政机关对司法建议、检察建议回复率达 100%。
		46. 加强民主监督和社会监督	352	各民主党派、工商联、无党派人士就党委在重大方针政策、重要事项、重要人事安排决策之前、人大及其常委会重要事项表决前、政府在重大行政决策实施之前和执行过程中的协商制度落实到位。
			353	工会、共青团、妇联的职能作用充分发挥，监督机制建立健全
			354	社会组织、社会舆论监督机制建立健全，程序运行规范
			355	社会公众监督方式、程序规范，渠道畅通
七、推进依法治国，建设法治社会	社会治理领导体制健全，社会治安综合治理机制健全，	47. 社会治理领导体制健全	356	党委领导、政府负责、社会组织协同、社区参与、人民群众支持的社会治理体制机制建立健全，责任制落实到位
			356	依法综合治理社会的中长期规划明确，年度计划落实到位。
			358	平安市、县、区、镇（乡、街道）单位创建活动健全规范
			359	城乡社区“一本三化”（以人为本、网格化、信息化、服务均等化）的社会治理综合管理服务平台建立健全，运行规范

会	社会组织 依法自治 与管理健 全完善,源 头治理体 制机制健 全完善;法 律服务体 系健全完 善,实现法 律服务网 络全覆盖。	48. 社会 治安综合 治理机制 健全	360	政府主导、市场企业义务自愿结合型群防群治模式建立健全,运行规范。
			361	实有人口、流动人口与实有房屋管理服务制度健全,工作规范。
			362	预防和依法惩治各类刑事犯罪措施有力,辖区三年平均刑事犯罪率低于省平均水平
			363	刑释人员回归社会制度健全,重新犯罪率不超过本地区近三年平均重新犯罪率。
			364	社区矫正制度建立健全,社区矫正人员回归社会率达到省规定要求。
			365	预防青少年违法犯罪与帮教制度建立健全,帮教措施落实到位
			366	预防精神病人肇事肇祸及处置机制建立健全,工作落实到位
			367	无毒社区创建活动规范,符合条件的吸毒人员强制戒毒、艾滋病患者和精神病患者强制医疗达到省规定要求。
	49. 社会 组织依法 自治与管 理健全完 善	368	推进村(居)民组织民主自治制度建设有力,监督开展活动成效明显	
		369	推进乡镇(街道)政府行政管理与基层社区群众自治有效衔接机制建设有力,成效明显	
		370	社会组织登记、分类管理、依法监管制度建立健全	
		371	各类企业、社会组织的社会责任承担机制建立健全	
		372	培养扶持社会组织、鼓励和支持社会组织依法自治的体制机制建立健全	
		373	志愿者服务管理规范建立健全。	
		374	宗教团体、行会组织、寺庙、娱乐场所管理规范,重大突发事件应对处置机制建立健全	
		375	境外人员入境从业、讲学、从学、旅游、过境的管理体制机制建立健全	
		376	乡(镇、村)、街道(居委会)综合服务中心与综治维稳中心衔接机制建立健全	
	50. 源头 治理体制 机制健全 完善	377	辖区行政调解与人民调解、行业调解、司法调解相衔接的联动机制建立健全	
		378	网上受理信访制度建立,及时就地解决群众合理诉求机制、涉法涉诉信访依法终结制度建立健全。	
	51. 建设 完备的法 律服务体	379	法律服务体系全面建立,标准明确,制度运行规范	
		380	法律服务体系建设规划明确,年度计划落实到位	
381		政府购买法律服务的长效机制建立健全		

		系	382	基层（社区、村居）法律服务人力、财力增长机制建立健全，落实到位
			383	法律服务网络全覆盖，信息平台建设规范
八、推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设	深入开展法治宣传教育；领导干部带头尊法学法守法用法机制健全、制度落实，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力明显增强；社会规范与国家法律法规有序衔接；公民参与法治建设的自觉性提高，第三方参与法治建设的评估发布机制健全规范，全社会尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成。	52. 深入开展法治宣传教育	384	“源头普法工程”建设规划明确，实施机制创新，推进落实成效明显
			385	宪法法律“六进”活动（法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位）措施有力，效果明显。
			386	全媒体（平面、影视、网络）法治宣传形成合力，运行到位
			387	法治文化阵地建设健全完善，支持法治文化阵地建设、法治文化产品创作与推广的机制建立健全
		53. 领导干部带头尊法学法守法用法	388	县处级以上领导干部法治思维与法治方式能力提升定期培训、考核评价、选拔任用制度建立健全
			389	县处级以上领导干部违法失职渎职犯罪档案查询制度建立健全
		54. 社会规范与国家法律法规有序衔接	390	社会组织自治章程、乡规民约、社区自治约定、家规等社会规范同法律法规有序衔接，引导、支持、规范、完善社会规范的体制机制建立健全
		55. 公众参与法治创建活动机制健全，自觉性提高	391	社会组织、民营企业、基层社区、家庭参与法治（城市、县、市、区）创建活动的机制建立健全
392	公众参与法治建设的积极性明显提高，公民、法人及其他组织“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好习惯养成，抽样考核辖区千分之一人口尊法、护法、守法和依法办事的状况达到规定要求。			
56. 第三方参与法治建设的评估机制健全规范	393	独立的第三方参与法治建设评估的机制建立健全		
九、加强法治工作队伍建设	提高法治工作队伍思想政治素质、业务能力、	57. 加强高素质法治专门队伍建设	394	把思想政治建设摆在首位，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育落实到位。
			395	突出政治标准，选拔使用运用法治思维和法治方式推动工作的人担任领导职务的机制建立健全。
			396	立法、执法、司法与其他部门具备条件的干部和人才交流机制建

设	职业道德水准,为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。		立健全。
		397	法律职业准入、国家统一法律职业资格考试、法律职业人员统一职前培训制度健全完善。
		398	从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度建立健全。
		399	从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制建立健全
		400	具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道畅通,制度健全。
		401	充实、加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设机制建立健全。
		402	司法权与司法行政事务权适度分离的管理体制机制建立健全。
		403	法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资保障制度建立健全。
		404	法官、检察官初任、遴选制度建立健全。
		58. 加强法律服务队伍建设	405
	406		律师事务所管理体制机制建立健全, 律师执业行为规范。
	407		科学的律师专业水准评价体系和评价标准建立健全
	408		律师协会作用发挥充分。
	409		强化律师准入、退出管理制度,执行违法违规执业惩戒制度规范。
	410		律师行业党的组织体系健全完善, 政治核心作用充分发挥。
	411		各级党政机关和人民团体公职律师、企业公司律师管理体制建立健全。
	412		法律服务人才跨区域流动激励机制建立健全。
	59. 创新法治人才培养机制	413	法学基础理论研究全面推进, 法学理论体系、学科体系、课程体系健全完善。
		414	国家统一的法律类专业核心教材体系科学完备。

			415	法治理论进教材进课堂进头脑的教学考核制度健全完善。
			416	熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量培养评价体系和考核标准健全完善。
			417	涉外法治人才培养模式健全完善。
			418	政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制建立健全。
			419	高校和法治工作部门人员互聘计划运行规范。
			420	打造政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队的体制机制建立健全。
			421	高素质的学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍的评价体系和考核标准建立健全。
制表单位：湖北法治发展战略研究院			制表时间：2015年5月1日定稿	

（二）关于《法治湖北建设指标体系》的说明

①

现就《法治湖北建设指标体系》（以下简称《指标体系》）的起草情况作如下说明：

一、制定《指标体系》的必要性

法治是治国理政的基本方式，是经济社会繁荣发展的基石。党的十五大首次提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略。1999年3月，“依法治国”的基本方略和奋斗目标被写进宪法。十六大报告从发展社会主义民主政治的高度，指出“要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”。十七大报告以科学发展观为统领，将深入贯彻依法治国基本方略纳入实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求。十八大报告提出“全面推进依法治国”、“加快建设社会主义法治国家”，将“全面推进依法治国”确立为推进政治建设和政治体制改革的重要任务，把依法治国方略提到一个新的高度。党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央，就法治建设提出了一系列新论断、新观点、新思想，明确了推进社会主义法治国家建设的总体目标、总体布局、根本宗旨、工作方针，强调更加重视法治建设的整体推进和协调发展，更加重视以法治方式维护最广大人民根本利益，更加重视以法治推动和保障中国梦的实现，丰富发展了中国特色社会主义法治理论，为法治国家、法治政府和法治社会一体建设，共同推进提供了行动指南。党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》从完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，进一步强调法治中国建设必须“三个共同推进”、“三个一体建设”。党的十八届四中全会发布了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出全面推进依法治国总目标：建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。

从调研情况看，当前法治建设存在的不足主要是：法治建设目标任务明确，但没有实现目标任务的指标体系；具体措施明确，但没有检验落实效果的考核抓手；法治（城市、县、市、区、单位）创建活动、依法行政等出台了单项考核指标体系，但没有出台全局性、综合性的法治指标体系及考核办法；有关社会治安综合治理、党风廉政建设、计划生育、诚信建设、县域经济发展与目标管理等单项考核开展了多年，效果不错，但彼此不衔接，考核结果不能相互兼容应用，制约了法治建设科

①平安法治湖北建设领导小组办公室 湖北省法学会重大课题“法治建设指标体系及其考评办法”；教育部2013年度“创新团队发展计划”（社会管理法治建设）项目（IRT13102）

学推进。2013年初湖北省把开展法治建设指标体系及考核办法构建纳入推进法治建设“七项行动”，作出部署安排。2013年9月，法治湖北建设领导小组办公室委托湖北法治发展战略研究院暨中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心（以下简称中心-研究院）承担《法治湖北建设指标体系》及《法治湖北建设考核实施办法》的起草工作。

从对全国法治建设调研情况看，各省、自治区、直辖市法治建设呈现如下特点：

（1）普遍制定了法治建设中长期实施纲要，如北京、上海、广东、浙江、江苏、湖南、湖北、四川、宁夏等地都制定了法治建设纲要。党的十八届四中全会后，各地普遍出台了贯彻落实四中全会精神的实施意见。（2）普遍开展了法治创建活动。全国各地依照司法部出台的《全国法治城市、法治县（市、区）创建活动考核指导标准》，细化了考核指标体系，明确了考核办法。（3）有关省份率先推出法治政府建设指标体系及其考核办法，如北京、天津、广东、江苏、湖南、湖北、四川等省、直辖市出台了依法行政、建设法治政府的指标体系。（4）个别省份探索制定了“平安建设”指标体系及考核办法，如浙江省。（5）少数省份探索全局性、综合性法治建设指标体系及考核办法，如江苏省出台了《法治江苏建设指标体系》，湖北省出台了《关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见》。

从综合调研情况看，对法治建设从全局性、综合性、战略性的高度围绕九个方面设立指标体系，制定考核办法，其重大意义是：（1）探索了坚持依法治国方略、促进法治国家建设；坚持依法执政，促进党的领导方式和执政方式法治化；坚持依法行政，促进法治政府建设；坚持依法管理与依法自治，促进法治社会建设；坚持依法保障、调节经济文化社会及生态文明关系，促进经济文化社会生态文明法治化建设的最佳实现形式，为“三个共同推进”、“三个一体建设”提供了制度范本。

（2）破解了法治建设目标规划、主要任务、政策措施、实施机制落实到位的难题，探索了法治建设目标规划与实施措施结合，上级推动与自觉贯彻结合，目标激励与责任约束结合的实践模型。（3）回应了人民群众对于法治建设的新要求、新期待，找到了落实依法治国基本方略、创造性地全面推进“法治湖北”建设的最佳途径。

二、《指标体系》的起草过程

中心一研究院课题组就法治建设指标体系起草开展了以下工作：（1）组建了以专家教授为主体、实务人员参与的调研起草小组，明确责任分工及阶段任务。（2）起草小组原原本本研读了中央、省委有关法治建设的一系列重要指示与相关文件，领会其精神实质，武装头脑。对各省、自治区、直辖市有关法治建设规范性文件、试点经验、实践模型进行系统梳理，全面整理、消化与吸收。（3）对我省法治建设的现状、经验、问题进行评估分析，尤其是对“两会”代表委员对法治建设面临的热点、重点、难点问题及相关建议加以梳理。（4）以《法治湖北建设纲要》、建设“五个湖北”、《推进法治湖北建设的实施意见》、《湖北省法治政府建设指标体

系（试行）》等文件为依据，结合我省社会治安综合治理、党风廉政建设、县域经济发展、目标管理等考核体系，进行逐条逐项解读解析，并与全国其他省份出台的有关法治建设的规范性文件内容进行比对分析，形成了“法治建设指标体系与考核办法”的制度框架。（5）2013年9月与湖北省法学会、湖北省人民政府法制办公室、《中国法学》杂志社联合举办“法治湖北建设指标体系”高端论坛，就法治指标体系、考核标准进行研讨，达成共识。同年10月将法治湖北建设指标体系及考核办法征求意见稿向56个省直单位、16个地市州直管县市区、22个试点县征求意见，在反馈的94份意见中，没有意见或者给予肯定意见的占72.3%。在50份修改意见中提出修改建议21条，涉及具体内容150项。起草小组广泛听取意见，采纳建议80项，部分采纳70项。2014年6月组织专家评审，《法治建设指标体系》建议稿获得评审通过。2014年11月起草小组以党的十八届四中全会为引领，对指标体系作出重大修改，形成正式稿。

三、制定《指标体系》的总体思路

在起草《指标体系》过程中，主要把握以下几个方面：

（一）注重以中央关于法治建设的新论断、新命题、新思想为引领。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的新一届党中央从完善和发展社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，提出了坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设；大力推进法治中国、平安中国建设；强调法治是党治国理政的基本方式，党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保障执法、支持司法、带头守法；广泛开展依法治理活动，提高社会治理法治化水平；强调宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境；把权力装到制度的笼子里，做到有法必依、执法必严、违法必究；坚持“老虎苍蝇一起打”，推进廉政政治建设；各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件。这些新论断、新命题、新思想为起草工作指明了方向，并在框架设计和具体起草中全面贯彻。

（二）注重以中央与省委的部署要求作为建构《指标体系》的依据。中央关于法治建设的重大部署精神、省委关于《法治湖北建设纲要》、建设“五个湖北”、《推进法治湖北建设的实施意见》等规范性文件是法治湖北建设的“纲”，“法治湖北建设指标体系及考核标准”是推进法治湖北建设的“目”。起草小组以此为坐标系，将省委提出的总目标、远期目标、中期目标和近期目标作为内容设计，解决中远期目标不易考核评价与年度目标考核实施不协调的问题；将“七个全面推进”作为七个一级指标，并分解为若干个二、三级指标；增设“推进依法治理，建设法治社会”与“加强法治工作队伍建设”两个一级指标，共形成了九个方面的指标体

系，使《法治建设指标体系》与《法治建设纲要》、《推进法治建设的实施意见》保持一致。

(三) 注重以法治湖北建设“七个全面推进”为出发点和落脚点。通过指标体系的构建，使省委推进法治建设“七个方面”的新目标、新任务、新要求的贯彻实施体系化、规范化、制度化与可考核评价，从而使省委部署要求根根柱子落地，切实做到“好规划”贯彻到位、“好决策”落实到位、“好措施”执行到位。

四、《指标体系》的主要内容

《法治湖北建设指标体系》共设一级指标9项，二级指标59项，三级指标421项，其主要内容：

1、关于“**推进依法执政，实现领导方式和执政方式法治化**”设二级指标10项，三级指标53项，其基本要求是：依法执政的党内规章制度体系基本形成，党组织、党员领导干部善于运用法治思维、法治方式治国理政的意识与能力明显增强；党的领导体制、执政方式、决策程序健全完善；党内民主制度建立健全；党的权力运行制约和监督体系健全完善；加强党对人大立法工作的领导，支持人大及其常委会依法行使重大事项决定权、依法开展选举任免工作；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度坚持与完善；党的民族政策全面正确贯彻落实；基层民主建设得到加强。

2、关于“**完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施**”设二级指标7项，三级指标50项，其基本要求是：坚持和完善人民代表大会制度，健全宪法实施和监督制度，保障宪法法律统一正确实施。坚持科学立法、民主立法、依法立法；立法质量和水平明显提高。

3、关于“**推进依法行政，建设法治政府**”设二级指标7项，三级指标67项，其基本要求是：依法全面履行政府职能；政府立法质量明显提高；健全依法决策机制，行政决策程序规范，行政决策合法性审查和风险评估机制完善；重大决策全程跟踪反馈和责任追究落实；行政执法体制机制健全完善；行政执法行为规范；城乡基本公共服务均等化体系建立健全；政务公开依法规范运行；行政机关参与行政诉讼及民事、经济活动，必须依法行使权力（利）、履行义务、承担责任。

4、关于“**推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化**”设二级指标11项，三级指标86项，其基本要求是：宏观经济调控依法规范；现代市场经济秩序健康规范；现代多元结构社会信用体系建立健全；法治文化建设体系健全；文化文物领域执法力度加大；网络文化建设和依法管理得到加强；人民满意的教育有效保障；劳动者就业和收入分配权益切实维护；城乡社会保障体系建设快速推进；生态文明法治建设得到加强；资源环境领域执法力度明显加大。

5、关于“**保障公正司法，提高司法公信力**”设二级指标6项，三级指标62项，其基本要求是：党对司法工作的领导体制机制建立健全，省以下法院检察院人财物统一管理体制机制建立健全，依法独立公正行使审判权检察权得到保障，司法权威得到

维护；加强司法队伍建设；司法权配置科学，运行机制健全完善；推进严格司法，执法办案责任制健全完善，运行规范；保障人民群众参与司法，司法民主、司法公开运行机制健全完善；人权司法保障制度健全，司法公信力明显提高；司法及司法行政执法活动监督得到加强，监督效能明显增强。

6、关于“**依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化**”设二级指标5项，三级指标37项，其基本要求是：科学有效的权力制约和协调机制建立健全；加强反腐败体制机制创新和制度保障；依法规范公职人员行为；法律监督、行政监督、民主监督、社会监督得到加强。

7、关于“**推进依法治国，建设法治社会**”设二级指标5项，三级指标28项，其基本要求是：社会治理领导体制机制健全，社会治安综合治理机制健全，社会组织依法自治与管理健全完善，源头治理体制机制健全完善；法律服务体系健全完善，实现法律服务网络全覆盖。

8、关于“**推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设**”设二级指标5项，三级指标10项，其基本要求是：深入开展法治宣传教育；领导干部带头学法守法用法护法机制健全、制度落实，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力明显增强；社会规范与国家法律法规有序衔接；各类法治创建活动规范开展；公民参与法治建设的自觉性提高，第三方参与法治建设的评估发布机制健全规范，全社会尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成。

9、关于“**加强法治工作队伍建设**”设二级指标3项，三级指标27项，其基本要求是：提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

附录二

（一）《法治湖北建设考核实施办法》^①

目录

第一章 总则

第二章 考核主体与考核对象

^①平安法治湖北建设领导小组办公室 湖北省法学会重大课题“法治建设指标体系及其考评办法”；教育部 2013 年度“创新团队发展计划”（社会管理法治建设）项目（IRT13102）

第三章 考核指标和基本要求

第四章 考核内容及评分标准

第五章 考核程序

第六章 考核结果应用及责任

第七章 附则

第一章 总 则

第一条（制定依据） 为全面、客观、公正地考核评估全省各地各部门各单位法治建设绩效，加强考核工作的制度化、规范化、体系化，推进法治湖北建设健康发展，根据党的十八大、十八届三中、四中全会战略部署，湖北省第十次党代会“五个湖北”建设，《法治湖北建设纲要》、《推进法治湖北建设的实施意见》、《中共湖北省委关于贯彻落实党的十八届四中全会精神全面推进法治湖北建设的意见》、《关于法治湖北建设的推进方案》、《法治湖北建设指标体系》，制定本办法。

第二条（适用范围） 本办法适用于全省各地各部门各单位法治建设考核工作。

第三条（组织领导） 法治湖北建设领导小组领导全省法治建设考核工作，具体的组织实施工作由法治湖北建设领导小组办公室负责。

全省各地各部门各单位法治建设工作接受上级领导和监督。

第四条（组织协调分工） 法治湖北建设领导小组下设依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理等专项工作协调指导小组，负责各专项工作的考核工作，其牵头责任单位如下：

依法执政协调指导小组由省委办公厅牵头；

科学立法协调指导小组由省人大常委会办公厅牵头；

依法行政协调指导小组由省政府法制办牵头；

公正司法协调指导小组由省委政法委牵头；

普法依法治理工作领导小组，由省司法厅牵头。

第五条（考核原则） 考核活动坚持统一组织、分级实施；实事求是、客观公正；注重实效、鼓励创新；尊重民意、社会认可的原则。

第六条（政绩考核） 法治建设推进工作应当纳入省直和市（州）、县（市、区）党政领导班子政绩考核内容。

第二章 考核主体与考核对象

第七条（省级考核）法治湖北建设领导小组负责对各市（州）、省直管市、神农架林区、省直各部门的法治建设工作情况进行考核。

第八条（市、县考核）各市（州）、各县（市、区）设立的法治建设领导小组负责对下一级行政区和本级所属各部门、各直属机构的法治建设工作情况进行考核。

第九条（垂直管理考核）各市（州）、各县（市、区）辖区内省以下垂直管理部门的法治建设工作情况，由其上一级主管部门法治建设领导小组进行考核，并书面征求当地法治建设领导小组的意见。

第十条（双重管理考核）属于双重管理部门的法治建设工作情况，由本级法治建设领导小组进行考核，并书面征求上一级主管部门法治建设领导小组的意见。

第三章 考核指标和基本要求

第十一条（一级考核指标）全省法治建设考核以省委、省政府制定的《法治湖北建设指标体系》为依据，具体包括下列指标：

- （一）推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化
- （二）完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施。
- （三）推进依法行政，建设法治政府
- （四）推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化
- （五）保障公正司法，提高司法公信力
- （六）依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化
- （七）推进依法治理，建设法治社会
- （八）推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设
- （九）加强法治工作队伍建设

第十二条（指标修订）省委、省政府根据法治湖北建设任务和形势的变化及实际需要，适时修订《法治湖北建设指标体系》并重新公布实施。

第十三条（依法执政指标要求）推进依法执政，实现领导方式和执政方式法治化的基本要求

依法执政的党内规章制度体系基本形成，党组织、党员领导干部善于运用法治思维、法治方式治国理政的意识与能力明显增强；党的领导体制、执政方式、决策程序健全完善；党内民主制度建立健全；党的权力运行制约和监督体系健全完善；

加强党对人大立法工作的领导，支持人大及其常委会依法行使重大事项决定权、依法开展选举任免工作；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度坚持与完善；党的民族政策全面正确贯彻落实；基层民主建设得到加强。

第十四条（人大制度与立法指标要求）坚持人民代表大会制度，推进科学立法的基本要求

坚持和完善人民代表大会制度，健全宪法实施和监督制度，保障宪法法律统一正确实施。坚持科学立法、民主立法、依法立法；立法质量和水平明显提高。

第十五条（依法行政指标要求）推进依法行政，建设法治政府的基本要求
依法全面履行政府职能；政府立法质量明显提高；健全依法决策机制，行政决策程序规范，行政决策合法性审查和风险评估机制完善；重大决策全程跟踪反馈和责任追究落实；行政执法体制机制健全完善；行政执法行为规范；城乡基本公共服务均等化体系建立健全；政务公开依法规范运行；行政机关参与行政诉讼及民事、经济活动，必须依法行使权力（利）、履行义务、承担责任。

第十六条（经济文化社会事业与生态文明指标要求）推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化的基本要求

宏观经济调控依法规范；现代市场经济秩序健康规范；现代多元结构社会信用体系建立健全；法治文化建设体系健全；文化文物领域执法力度加大；网络文化建设和依法管理得到加强；人民满意的教育有效保障；劳动者就业和收入分配权益切实维护；城乡社会保障体系建设快速推进；生态文明法治建设得到加强；资源环境领域执法力度明显加大。

第十七条（公正司法指标要求）保障公正司法，提高司法公信力的基本要求

党对司法工作的领导体制机制建立健全，省以下法院检察院人财物统一管理体制机制建立健全，依法独立公正行使审判权检察权得到保障，司法权威得到维护；加强司法队伍建设；司法权配置科学，运行机制健全完善；推进严格司法，执法办案责任制健全完善，运行规范；保障人民群众参与司法，司法民主、司法公开运行机制健全完善；人权司法保障制度健全，司法公信力明显提高；司法及司法行政执法活动监督得到加强，监督效能明显增强。

第十八条（依法监督指标要求）依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化的基本要求

科学有效的权力制约和协调机制建立健全；加强反腐败体制机制创新和制度保障；依法规范公职人员行为；法律监督、行政监督、民主监督、社会监督得到加强。

第十九条（全民守法指标要求）推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设的基本要求

深入开展法治宣传教育；领导干部带头学法守法用法护法机制健全、制度落实，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力明显增强；社会规范与国家法律法规有序衔接；各类法治创建活动规范开展；公民参与法治建设的自觉性提高，第三方参与法治建设的评估发布机制健全规范，全社会尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成。

第二十条（法治社会指标要求）推进平安创建，建设法治社会的基本要求
社会治理领导体制机制健全，社会治安综合治理机制健全，社会组织依法自治与管理健全完善，源头治理体制机制健全完善；法律服务体系健全完善，实现法律服务网络全覆盖。

第二十一条（法治工作队伍指标要求）加强法治工作队伍建设的基本要求
提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

第四章 考核内容及评分标准

第二十二条（依法执政评分标准）依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化基本分 200 分（占总分值的 20%）

（一）大力培育依法执政意识基本分 15 分

1、党委（组）中心组每年开展党性教育与法治专题学习（讲座）不少于 2 次，年度学习中国特色社会主义基本理论与宪法法律内容、人员、时间、效果、考核“五落实”。党性教育与法治专题学习每少 1 次扣 3 分；“五落实”内容，有一项未落实的，扣 1 分。

2、领导干部的法律知识培训纳入党校和行政学院培训规划。未落实的每一项扣 2 分。

3、定期开展法学专家巡回报告会、法学研究论坛等活动正常。未落实的扣 3 分。

4、领导干部每年集中法律知识学习（上岗、易岗、任职前培训）不少于 40 学时。未落实的扣 3 分。

（二）健全和完善党的领导体制基本分 25 分

1、党内规章体系配套制度建立健全，与国家法律和地方性法规有序衔接；对党内规章与法律法规衔接审查、批准、备案工作规范；党的领导方式和执政方式法治化水平明显提高。党内规章体系配套制度未建立的扣 4 分；审查、批准、备案工作不规范的每一项扣 1 分。

2、党委（组）、工作机构及主要负责人的权力清单建立健全，权力界定科学明确，行使程序规范。权力清单未建立的扣 4 分，权力界定不明确的扣 2 分，程序不

规范的扣 2 分。

3、党的代表大会制度健全完善，党代会差额提名、差额选举的党内选举制度规范运行。党内选举制度运行不规范的每一项扣 1 分。

4、乡镇党代会年会制试点运行规范。试点地区、单位运行不规范的扣 2 分。

5、县（市、区）党代会常任制试点深入推进。试点地区、单位未开展活动的扣 3 分。

6、党代会代表提案制全面推行。提案制未落实的扣 3 分。

（三）健全和完善党委决策程序制度基本分 20 分

1、党委（组）议事规则、重大决策程序制度健全，运行规范。运行不规范的扣 1 分。

2、党委（组）重大决策的合法性审查和社会稳定风险评估制度完善。未建立制度的扣 4 分；未落实的扣 2 分。

3、党委（组）对不合法的决策事项的修改完善或撤销机制建立健全。未建立制度的扣 4 分；未落实的每一项扣 2 分。

4、重大事项、重要干部任用全委会票决制建立健全。制度未建立的扣 4 分。

5、党委（组）法制（法务）工作机构或者聘请常年法律顾问制度建立健全。未建立制度的扣 4 分；未落实的扣 2 分。

（四）建立健全党内民主制度基本分 20 分

1、党内民主制度体系健全完善。制度不健全不完善的扣 2 分。

2、党内情况通报与社情民意反映制度健全，运行规范。未建立制度的扣 4 分；运行不规范的扣 2 分。

3、党员知情权、参与权、选举权落实到位，党员定期评议基层党组织领导班子等制度健全完善。未建立制度的扣 4 分；落实不到位的每一项扣 2 分。

4、党员旁听基层党委会议的试点规范运行。运行不规范的扣 2 分。

5、基层党代表列席同级党委有关会议的试点规范运行。运行不规范的扣 2 分。

（五）建立健全党的权力运行制约和监督体系基本分 35 分

1、党委（组）例会制度、表决制度建立健全。制度未建立的扣 3 分，运行不规范的扣 1 分。

2、领导干部考核、评价、选拔、任用机制健全完善；选人用人程序规范，公信度提高。未建立制度的扣 3 分；经检查，发生违规选拔任用干部的每一起扣 2 分。

3、党委定期举行新闻发布会或者坚持对重大问题和决定事项新闻发布的制度建立健全。制度未建立的扣 3 分，运行不规范的扣 1 分。

4、党组织领导干部述职、述廉与述法相结合的综合考核制度建立健全，落实到位。制度未建立的扣 3 分，落实不到位的扣 1 分。

5、党组织、党员遵守法律党内法规制度情况检查考核落实到位。落实不到位的

扣1分。

6、除依照法律法规应当保密外，党内事务应当及时向党员公开，涉及经济社会发展和公民、法人及其他组织权利义务的重大决策，应通过平面、影视、网络等便于公众知晓的方式及时公开。党务公开制度健全，党务公开平台运行规范。制度未建立的扣3分，平台运行不规范的扣1分。

7、党务公开专项巡视工作制度健全，规范开展。制度不健全的扣2分，开展不规范的扣1分。

8、党员违反党纪、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全。制度未建立的扣3分。

（六）加强党对人大立法工作的领导基本分20分

1. 党对立法工作领导的体制机制建立健全。体制机制未建立的扣3分。

2. 党对立法工作重大问题的决策程序规范。程序不规范的扣1分。

3. 地方性立法涉及重大体制和重大政策调整，报同级党委或层报省级党委直至中央决定的制度健全，程序规范。制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

4. 有地方性立法权的人大常委会党组向同级党委直至省级党委报告地方性法规制订和修改等重大问题的制度健全，程序规范。制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

5. 党委审定人大党组提出的地方性立法规划与计划、讨论重要法规、规范性文件草案制度建立健全，程序规范。制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

第七条 支持人大及其常委会依法开展选举任免工作、行使重大事项决定权基本分15分

1. 党委每年听取同级人大党组工作汇报不少于1次。未落实的扣3分。

2. 支持保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、重大事项决定权和选举任免权等法定职权制度健全，程序规范。制度未建立的每缺一项扣2分。

3. 支持人大及其常委会作出的决议、决定在本区域内遵守执行的制度健全完善。未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。

4. 坚持党管干部原则与人大依法选举任免干部相结合的制度健全完善。未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。

5. 在任期内确属需要提请选举和任免国家机关工作人员的，严格履行法定程序的制度健全完善。制度未建立的扣4分；违反法定程序调整的，每发生一起扣2分。

（八）坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度基本分15分

1、与各民主党派、工商联、无党派人士代表政治协商制度健全完善。未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。

2、开展界别协商、对口协商、专题协商和提案办理协商渠道畅通，机制完善。渠道不畅通的扣2分，机制不完善的扣1分。

3、党委向民主党派、工商联、无党派人士代表通报工作情况制度建立健全。未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。

（九）坚持党的民族政策和民族区域自治制度基本分15分

1、支持民族地区加快发展的规划明确，政策措施落实到位。无规划或政策措施的扣4分；执行不规范的扣2分。

2、支持民族地区立法规划措施有力，成效明显。无规划的扣4分；执行不规范的扣2分。

3、涉及民族因素的突发事件依法协调处理机制健全完善。未建立制度的扣4分；制度执行不规范的扣2分；每发生一起涉及民族因素造成严重社会不良影响重大事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

4、支持民族事业发展的评估体系完善，监督机制健全，考核制度落实。未建立制度的扣4分；执行不规范的扣2分。

（十）加强基层民主建设基本分25分

1、推进乡镇（街道）民主决策制度建设有力，监督规范运行到位。未建立制度的扣3分；运行不规范的扣2分。

2、推进乡镇（街道）政务公开制度建设有力，监督规范运行到位。未建立制度的扣3分；执行不规范的扣2分。

3、推进乡镇人大监督职能制度建设有力，监督运行成效明显。未建立制度的扣3分；履职不到位的扣2分。

4、推进村（居）民委员会直接选举全面落实、成效明显，选民直接参选率不低于省规定标准。参选率每低一个百分点扣1分。

5、推动开展村务公开民主管理示范单位创建活动规范。未开展创建活动的扣3分；创建活动达标率每低于省规定一个百分点扣1分。

6、推动事业、企业单位（国有、民营）工会、职代会、事务公开制度建设有力，监督规范运行到位。制度不健全的，每发现一起扣1分；行政监管不力的，每发现一起扣1分。

第二十三条（人大制度与立法评分标准）坚持人民代表大会制度，推进科学立法基本分140分（占总分值的14%）

（一）坚持和完善人民代表大会制度基本分30分

1、人民代表大会制度理论与实践创新认真开展。未开展活动的扣3分。

2、人大及其常委会的立法、监督、决定、任免职权依法充分行使。未依法行使职权的每一项扣2分。

3、“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度健全完善。“一府两院”的年度工作报告通过率低于80%的，每低一个百分点扣1分。

4、对政府全口径预算、决算和国有资产的审查、监督制度健全完善。制度不

健全的，每一项扣 1 分。

5、回应社会关切的询问、咨询、特别问题调查、备案审查的机制建立健全。机制未建立的每缺一项扣 1 分。

6、基层人大代表一线工人、农民代表的比例优化提高。工人、农民代表的比例低于规定标准的，每低一个百分点扣 1 分。

7、人大及其常委会同人大代表的联系渠道畅通，代表作用发挥充分。人大代表联络渠道不畅通的扣 2 分，未尽人大代表职责的扣 2 分。

8、人大代表联络机构、网络平台、密切代表同人民群众联系的制度建立健全。制度未建立的扣 3 分。

（二）健全宪法实施和监督制度基本分15分

1. 规范性文件纳入备案审查范围明确，制度健全。制度不健全的扣2分。

2. 地方性立法及规范性文件的备案审查机制完善，专门审查机构、人员、设施设备能力建设到位。机制不完善的扣2分，建设不到位的每缺一项扣1分。

3. 依法提请全国人大及其常委会撤销和纠正违宪的规范性文件的制度健全，程序规范。制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

4. 按照法定职权撤销纠正违法的规范性文件的制度健全，程序规范。制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

5. 纪念国家宪法日制度规范，活动正常。制度不规范的扣2分，活动未开展的扣1分。

6. 经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓的制度建立健全。制度未建立的扣 3 分，落实不到位的扣 1 分。

（三）推进科学立法基本分 20 分

1、地方法规体系与国家法律体系相衔接的机制建立健全。机制未建立的扣 3 分。

2、地方自主性创新性立法机制完善，成效明显。机制未建立的扣 3 分。

3、中长期（五年）地方性法规规章及规范性文件的规划和年度计划明确，落实到位。无立法规划的扣 3 分；无年度计划的扣 3 分。

4、立法后评估制度建立健全。未建立制度的扣 3 分；执行不规范的扣 2 分。

5、地方性法规草案表决程序健全完善，重要条款可以单独表决。程序不健全的扣 2 分。

6、地方性立法质量的考核评价机制建立健全。未建立制度的扣 3 分；执行不规范的扣 2 分。

（三）推行民主立法基本分 30 分

1、委托第三方起草和立法机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。机制未建立的扣3分；执行不规范的扣2分。

2、向社会公开征集立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善。未建立制度的扣4分，渠道不畅通的每一项扣1分，听取与反馈机制不完善的扣2分。

3. 向下级人大征询立法意见机制健全完善。机制未建立的扣3分。

4. 地方性法规规章起草征求人大代表意见制度健全完善。制度未建立的扣3分，执行不规范的扣2分。

5. 发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范。机制未建立的扣3分，执行不规范的扣2分。

6. 基层立法联系点制度建立健全。制度未建立的扣3分。

7、立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全。未建立制度的扣3分；执行不规范的扣2分。

8、接受社会立法询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。未建立机制的扣3分；执行不规范的扣2分。

9、有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及重大利益调整论证咨询机制建立健全。机制未建立的扣3分。

10、聘请立法专家顾问、公民旁听法案审议等运行机制建立健全。未建立机制的每缺一项扣1分；执行不到位的扣2分。

11、社会各界有序参与立法，开展立法协商的制度健全，渠道畅通。未建立制度的扣3分，执行不规范的扣2分。

12、考核多元主体参与立法的机制健全完善。考核机制不完善的扣3分。

（四）推进依法立法基本分20分

1、立法符合法定权限，立法内容符合宪法法律规定，无违反上位法事项的发生。超越法定权限或者违反上位法立法的每发生一起扣2分；造成重大社会事件的，按照本办法第三十七条第一款第五项的规定扣分。

2、立法起草、听证、审议、表决、发布制度完备，程序规范。未建立制度的每缺一项扣2分；执行不规范的每一环节扣1分。

3、定期清理、修改法律法规规章及规范性文件的机制健全。未定期清理的扣4分；清理、修改遗漏的，每一件扣2分。

4. 防止部门利益和地方保护主义法规化的体制健全，程序规范。体制不健全的扣2分，程序不规范的扣1分。

5. 对禁止地方制发带有立法性质文件的审查、监督、依法撤销和纠正的制度健全完善，程序规范。制度不健全的扣2分，程序不规范的扣1分。

6. 依法享有地方立法权的设区的市的立法体制机制建立健全，程序规范。体制不健全的扣2分，程序不规范的扣1分。

7. 地方性法规规章及规范性文件解释的权限设定执行制度健全完善。制度不健全不完善的扣2分。

（五）加强重点领域立法基本分15分

1、紧紧围绕市场经济建设需要，立法推动经济秩序公平协调发展的规划明确，年度计划实施到位。无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。

2、紧紧围绕民主政治建设需要，立法发挥社会主义政治制度优越性的规划明确，年度计划实施到位。无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。

3、紧紧围绕先进文化建设需要，立法增强文化软实力的规划明确，年度计划实施到位。无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。

4、紧紧围绕和谐社会建设需要，立法建立公平可持续的社会保障制度的规划明确，年度计划实施到位。无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。

5、紧紧围绕生态文明建设需要，立法推进环境友好型资源节约型社会的规划明确，年度计划实施到位。无立法规划的扣3分；无年度计划的扣2分。

（六）加强民族自治地方立法工作基本分15分

1、推动民族地区发展的立法规划有力，成效明显。无立法规划的扣2分，执行不力的扣1分。

2、推动民族文化与教育发展的立法重点建设有力，成效明显。立法重点建设不明确的扣2分，执行不力的扣1分。

3、推动民族地区财政转移支付的立法重点建设有力，成效明显。立法重点建设不明确的扣2分，执行不力的扣1分。

4、推动民族地区资源开发补偿与生态环境保护的立法重点建设有力，成效明显。立法重点建设不明确的扣2分，执行不力的扣1分。

5、推动民族文化遗产保护的立法重点建设有力，成效明显。立法重点建设不明确的扣2分，执行不力的扣1分。

第二十四条（依法行政评分标准）推进依法行政，建设法治政府基本分140分（占总分值的14%）

（一）依法全面履行政府职能基本分25分

1. 政府、政府部门、直属单位的机构、职能、权限、程序、责任法定化的制度建立健全。制度未建立的每缺一项扣1分。

2. 纠正或者撤销法外设定行政权力的审查、监督和反馈机制建立健全，程序规范。机制未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

3. 政府、政府部门、直属单位及主要负责人的权力清单建立健全，权力界定科学明确，行使程序规范。权力清单未建立的扣3分，权力界定不明确的扣2分，行使程序不规范的扣1分。

4. 地方政府事权、职责与执行权体系完备，制度健全，程序规范。制度未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

5. 对地方政府事权设置的审查、纠正、撤销机制建立健全，程序规范。机制未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

6. 依法行政的目标责任制体系建立健全，地方人民政府常务会议每年专题听取依法行政情况不少于2次。目标责任制体系未建立的扣3分；专题听取依法行政情况每少一次扣1分。

7. 人民政府每年向同级党委、人大常委会和上一级人民政府专题报告依法行政情况的制度落实到位。制度未落实的，每少一项扣1分。

8. 政府部门每年向本级人民政府、上一级对口部门专题报告依法行政情况的制度落实到位。制度未落实的，每少一项扣1分。

9. 政府对政府部门及直属单位依法行政情况的考核制度建立健全。未建立制度的扣3分，考核未落实的扣2分。

（二）提高政府立法质量基本分25分

1. 政府中长期立法规划明确，年度立法计划落实到位。无立法规划的扣2分，无年度立法计划的扣1分。

2. 政府立法项目与上位法协调的审查机制建立健全，无违反上位法事项的发生。未建立审查机制的扣2分；每发生一起被本级人大常委会或者上级行政机关责令改正或者撤销的扣1分。

3. 政府立法调研、起草、征求意见、审议、备案、审查、发布、后评估制度健全。未建立制度的每缺一项扣2分；执行不规范的每一环节扣1分。

4. 重要行政管理规章由政府法制机构组织起草的制度健全完善。制度不健全的扣2分。

5. 委托第三方起草和政府法制机构、智库机构、专家联合起草立法工作机制建立健全。机制未建立的扣2分；执行不规范的扣1分。

6. 向社会公开征集政府立法项目制度建立健全，网络、信函、口头、当面等征求意见渠道畅通，听取与反馈机制健全完善。制度未建立的扣2分，渠道不畅通的每一项扣1分，听取与反馈机制不完善的扣1分。

7. 政府规章及规范性文件的定期清理、保留、修改、失效、撤销、废止制度健全完善。未定期清理的扣2分；清理、修改遗漏的每一项扣1分。

8. 防止部门利益和地方保护主义规章化的体制健全，程序规范。体制不健全的扣2分，程序不规范的扣1分。

9. 向下级政府征询政府立法意见机制健全完善。机制未建立的扣2分。

10. 政府立法起草征求人大代表意见制度健全完善。制度未建立的扣2分。

11. 发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织政府立法协商作用的体制机制健全完善，程序规范。机制未建立的扣2分，执行不规范的扣1分。

12. 政府立法基层联系点制度建立健全。制度未建立的扣2分。

13. 政府立法座谈会、论证会、听证会的制度建立健全。制度未建立的扣2分；执行不规范的扣1分。

14. 接受社会对政府立法的询问、质询、特定问题调查、情况说明等运行机制建立健全。机制未建立的扣2分；执行不规范的扣1分。

15. 政府部门间争议较大的重要政府立法事项，由决策机关引入第三方评估的机制建立健全。机制未建立的扣2分；执行不规范的扣1分。

（三）健全依法决策机制基本分20分

1. 行政决策的范围、权限、程序制度建立健全，运行规范。未建立制度的扣2分；执行不规范的每一项扣1分。

2. 政府常务会议或者部门领导班子会议对重大事项的集体决策机制健全完善，运行规范。集体决策机制未建立的扣2分；运行不规范的扣1分。

3. 重大行政决策民意调查、公众参与、听取意见、专家论证机制、听证制度建立健全，运行规范。机制、制度未建立的扣2分；运行不规范的每一项扣1分。

4. 地方重大政策、重大项目等决策事项的合法性、廉洁型审查和风险评估机制建立健全，未经合法性、廉洁性审查、风险评估或者经审查不合法、不廉洁、风险评估有较大风险的不得提交会议讨论的规定执行到位。未建立机制的每一项扣2分；因违反规定作出决策的具体行政行为被人民法院判决撤销、变更或者确认违法的，每发生一起扣1分；因违反规定决策引起重大群体性事件或者突发事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

5. 地方重大政策、重大项目等决策事项的全程跟踪和后评估机制建立健全，根据后评估情况对既有决策予以调整或停止执行的规则运行规范。未建立机制的每一项扣2分；运行不规范的扣1分。

6. 重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制建立健全。制度或者机制未建立的，每一项扣2分。

7. 对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任的机制建立健全，落实到位。机制未建立的扣2分。

8. 政府重大行政决策出台前和实施中向本级人大报告制度建立健全。机制未建立的扣2分。

9. 政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍建立健全。队伍未建立的扣2分。

（四）规范行政执法行为，完善行政执法体制基本分35分

1. 市县行政执法管理领导协调体制建立健全，执法力量配置合理。体制未建立的扣2分，执法力量配置不合理的扣1分。

2. 食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、渔业等领域内综合执法、跨部门综合执法的体制机制建立健全。体制机制未建立的，每一项扣1分。

3. 行政强制执行体制健全完善，程序规范。体制未建立的扣2分，程序不规范的扣1分。

4. 城市管理综合执法体制健全完善，程序规范。体制未建立的扣2分，程序不规范的扣1分。

5. 行政执法人员持证上岗和资格管理制度健全完善，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动的规定执行到位。制度不健全的扣2分，执行不到位的扣1分。

6. 罚缴分离和收支两条线管理制度健全完善，落实到位。制度不健全的扣2分，落实不到位的扣1分。

7. 行政执法与刑事司法衔接机制建立健全，案件移送标准和程序健全完善，落实到位。机制未建立的扣2分，案件移送标准和程序未建立的扣2分。

8. 行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度建立健全。制度未建立的扣2分。

9. 行政执法的主体、职责、行为、程序、责任法定的制度健全完善，执行到位。

10. 行政执法全过程记录制度建立健全。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

11. 行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为规范，操作流程具体明确。执法行为不规范的每一项扣1分；操作流程不明确的每一项扣1分。

12. 重大执法决定法制审核制度健全完善，落实到位。制度未建立的扣2分，落实不到位的扣1分。

13. 行政执法裁量权基准制度建立健全，落实到位。制度未建立的扣2分，落实不到位的扣1分。

14. 行政复议受理、听证、决定等程序运行规范。程序运行不规范的每一项扣1分。

15. 行政执法公示制度健全完善，落实到位。制度未建立的扣2分，落实不到位的扣1分。

16. 行政执法责任制健全完善，不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制落实到位。制度未建立的扣2分，落实不到位的每一项扣1分。

17. 行政执法网上流程管理、案卷评查制度建立健全，信息化建设成效明显。制度未建立的，每缺一项扣1分。

（五）建立健全城乡基本公共服务体系基本分15分

1、城乡基本公共服务体制机制建立健全。体制机制未建立的扣2分。

2、城乡基本公共服务标准体系、运行程序建立健全。基本公共服务标准体系、运行程序未建立的，每缺一项扣1分，执行不规范的扣1分。

3、村（居）民委员会基层社区综合公共服务体系与运行机制建立健全。综合公共服务体系、运行机制未建立的，每缺一项扣1分，执行不规范的扣1分。

4、复退荣誉军人及军烈属、残疾人、鳏寡孤独、刑满释放人员等特殊人群基本公共服务标准体系、运行程序建立健全。特殊人群基本公共服务标准体系、运行程序未建立的，每缺一项扣1分，执行不规范的扣1分。

5、公共服务项目的依据、条件、要求、过程的告知公开制度建立健全，落实到位。制度未建立的扣2分，落实不到位的每一项扣1分。

6、行政许可目录公开，管理规范。许可目录未公开的扣2分，管理不规范的扣1分。

7、行政许可、行政审批“一站式”服务制度建立健全，执行到位。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

8、各类公共服务平台健全完善、运行规范，公众对各类公共服务平台的满意度（满意率和基本满意率）达85%以上。公共服务平台运行不规范的扣2分，满意度每低一个百分点扣1分。

（六）推进政务公开基本分10分

1、政务公开体制机制建立健全，运行规范。体制机制未建立的扣3分；运行不规范的扣1分。

2、政府公示公告、新闻发言人制度建立健全；政府信息发布保密审查机制完善。未建立制度的扣2分；审查机制不完善的扣1分。因保密审查机制未落实，导致发生重大泄密事件或者危害国家安全重大事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

3、决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开的制度健全完善，执行到位。制度不健全的每一项扣1分，执行不到位的每一项扣1分。

4. 政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项落实到位。落实不到位的每一项扣1分。

5、财政预算、财政决算、“三公经费”、政府采购、专项资金、重大项目批准和实施、社会公益事业建设等重点领域的政府信息主动公开规范及时。未公开的每一项扣3分；公开不及时不规范的每一项扣1分。

6、政府网站、政府公报等公开平台规范运行，县级以上政府部门电子政务网络覆盖率达省规定标准。公开平台运行不规范的扣1分；覆盖率低于省规定标准一个百分点的扣1分。

（八）行政机关参与行政诉讼、民事、经济活动，必须依法行使权力（利）、履行义务、承担责任基本分10分

1、行政机关参与行政诉讼活动制度建立健全，行政首长出庭应诉率达到中央、省规定要求。未建立制度的扣3分；出庭应诉率每低于规定要求一个百分点扣1分。因不履行或者不正确履行行政职责引发群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

2、接受司法机关的行政诉讼监督制度建立健全，生效的行政判决、裁定履行到位。未建立制度的扣3分；法定时间内未履行或者未完全履行生效民事判决、裁定的，每发生一起扣1分。拒不执行判决、裁定造成重大社会影响的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

3、行政机关参与民事、经济活动行为规范，生效民事判决、裁定履行到位。行政机关参与民事、经济活动行为不规范的扣3分；法定时间内未履行或者未完全履行生效民事判决、裁定的，每发生一起扣1分。拒不执行判决、裁定造成重大社会影响的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

第二十五条（经济文化社会事业与生态文明评分标准）推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化基本分100分（占总分值的10%）

（一）加强宏观经济的依法调控基本分8分

1、宏观调控体系建立健全，运行规范。宏观调控体系未建立的扣1分，运行不规范的扣0.5分。

2、负面清单管理模式、资产负债管理、社会房产与信用等基础数据平台建设健全完善。负面清单管理模式未建立的扣1分，基础数据平台未建立的，每缺一项扣1分。

3、平等保护各类市场主体合法权益的制度健全，运行规范。未建立制度的扣1分，运行不规范的扣1分。

4、支持民营经济发展的政策明确，成效明显。未制定政策的扣1分，政策执行不到位的扣1分。

5、国有资产监管制度建立健全，保值、增值成效明显。未建立制度的扣1分。因监管不力导致重大国有资产流失事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

6、新型投资体制机制建立健全，内资与外资、国有与民营投资主体准入规则统一的机制建立健全。体制机制未建立的扣1分，运行不规范的扣1分。

7、财政、税收、社保、土地出让金等公共资金管理制度健全，管理规范。公共资金管理制度不健全的扣1分。因管理或监管不力导致前述公共基金重大损失的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

(二) 规范市场经济秩序，完善现代市场体系基本分12分

1、以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向的市场规则建立健全，市场准入与退出制度建立健全。未建立规则或者制度的，每缺一项扣1分。因市场交易监管不力导致发生非法吸收公众存款、集资诈骗等重大经济犯罪案件的，分别按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

2、价格主要由市场决定的机制建立健全，重点领域价格改革到位。机制未建立的扣1分。

3、国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权和自然人财产权的保护机制建立健全。机制未建立的扣1分。

4、城乡统一的建设用地市场建立健全。城乡统一的建设用地市场未建立的扣1分。

5、金融市场体系健全完善。金融市场体系不健全不完善的扣1分。因管理不善，发生影响金融市场安全稳定重大事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

6、技术创新市场导向机制建立健全。机制未建立的扣1分。

7、对生产（投资）、流通（经营、经销）、中介（代理）、消费、进出口等环节的市场监管体制建立健全。未建立市场监管体制的扣1分。因监管不力导致发生重大突发性事件或者造成重大生产安全、重大交通事故的，分别按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

8、对企业安全生产、环境保护、节能降耗、劳动用工、税费缴纳等监管体制建立健全。未建立监管体制的，每发现一起扣1分。因安全生产监管不力导致重大安全生产事故的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

9、对食品药品、医疗器械、供水（供电、供气）、电信、烟草等垄断性行业部门的监管体制健全，重大突发事件预防、处置机制建立健全。未建立体制机制的，每一项扣1分。因监管不力导致发生重大突发性事件或者食品药品安全事故、重大传染病流行的，分别按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

10、产权（土地、矿产、技术等物权、债权、股权、知识产权等各类财产权利）交易市场规则健全，运行规范。未建立产权交易市场规则的扣1分。因市场交易监管不力导致发生非法吸收公众存款、集资诈骗等重大经济犯罪案件的，分别按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

11、对会计、审计、律师、物价、评估、拍卖、鉴定、咨询等中介服务监管体制机制健全，运行规范。未建立中介服务监管体制机制的扣1分。因监管不力导致

中介机构发生重大违法犯罪事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

（三）建立健全社会信用体系基本分6分

1、现代信用体系法律法规规章制度建立健全，信用平台运行规范。现代信用体系未建立的扣1分，信用平台运行不规范的扣1分。

2、个人、企业、中介机构和其他社会组织的信用等级评定及考核评价管理机制建立健全，授予合格的信用单位比例达省规定要求。管理机制未建立的扣1分，授信单位比例每低于省规定一个百分点扣1分。

3、政务诚信、商务诚信、社会诚信基础数据库建立健全。基础数据库未建立的每缺一项扣1分。

4、失信预警防范与失信惩戒机制建立健全，无重大失信事件发生。未建立失信预警防范或者惩戒机制的每一项扣1分。因重大失信导致发生群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

5、公民、法人及其他组织失信违法犯罪档案查询制度建立健全。未建立失信违法犯罪档案查询制度的扣1分。

（四）健全法治文化建设体系基本分10分

1、推动本地区优势文化产业加快发展的规划明确，年度实施计划落实到位。未制定规划的扣1分，年度计划未落实的扣1分。

2、文化与科技融合的新型文化业态发展政策明确，保护有力。未制定政策的扣1分，政策执行不到位的扣1分。

3、文化领域法律法规及规范性文件体系完备。未制定文化领域法律法规及规范性文件体系不完备的扣1分。

4、推动文化产业基地或区域特色文化产业群、文化产业骨干企业规范发展的制度健全。未建立制度的扣1分。因监管不力导致辖区内发生文化企业重大违法犯罪案件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

5、文化事业财政保障机制建立健全。财政保障机制未建立的扣1分。

6、基层图书馆、纪念馆、博物馆、文化站、群艺馆、农家书屋、社区文化中心等文化公共设施建设规划明确，覆盖率达到省规定要求。文化公共设施建设规划不明确的扣1分，覆盖率每低省规定要求一个百分点扣1分。

7、文化产业发展统计制度健全。未建立统计制度的扣1分。

8、法治话语体系及运行机制健全完善。法治话语体系及运行机制不健全不完善的扣1分。

9、普通高等教育、法律职业教育、在职培训的法律教育体系建立健全。法律教育体系未建立的扣1分。

（五）加大文化文物领域执法力度基本分5分

1、知识产权行政执法与司法保护的衔接机制建立健全。衔接机制未建立的扣1分。因知识产权监管不力，发生严重侵犯知识产权案件造成严重后果的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

2、基层文化文物综合执法体制机制健全。体制机制未建立的扣1分。

3、文化文物执法技术监管平台建立健全，运行规范。技术监管平台未建立的扣1分，运行不规范的扣1分。

4、“黄赌毒”等低俗现象有效遏制。“黄赌毒”违法犯罪案件发生数每高于本地区近三年平均数一个百分点扣1分。

（六）加强网络文化建设和管理基本分8分

1、网络文化建设技术标准、质量认证标准体系建立健全。未制定标准体系的扣1分。

2、网络安全准入、使用、保护与行业规范自律体系建立健全，运行规范。体系不健全的扣1分，运行不规范的扣1分。

3、网络供应、网络服务、网民权益保障制度建立健全，行政执法监管有力。未建立制度的扣1分，监管不力的扣1分。

4、网络安全侵权监管执法体制机制建立健全，成效明显。未建立体制机制的扣1分。

5、网络安全基础设施脆弱性监测制度规范，监测有力。未建立制度的扣1分。

6、网络安全突发事件应对机制建立健全。未制定网络安全突发事件应对预案的扣1分。应对不力导致发生社会突发事件的，按照本办法第三十七条第一款第三项的规定扣分。

7、预防和惩治网络违法犯罪有力，成效明显。年发生网络违法犯罪案件数高于全省近三年平均数的，每高出一个百分点扣1分。

（七）保障办好人民满意的教育基本分7分

1、制定落实国家教育中长期和人才规划，年度计划落实到位。未落实规划、计划的扣1分。

2、教育资源优化配置，教育投入增长机制落实到位。教育投入落实不到位的扣1分。

3、适龄义务教育学生的入学率达100%，大学毛入学率逐年提升。接受义务教育的适龄学生入学率低于全省平均比例的，每低一个百分点扣1分。

4、依法治教能力提升，师生合法权益得到有效保障。侵犯师生合法权益事件年比例数高于全省平均比例数的，每高一个百分点扣1分。

5、教师队伍道德修养、法律素质得到有效提高。未落实教师法律培训的扣1分。

6、校园安全制度健全，管理到位，校园治理与社区合作治理成效明显。未建立制度的扣1分。因管理不到位导致发生重大校园安全事件（案件）的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

（八）维护劳动者就业和收入分配权益基本分7分

1、劳动标准体系和劳动关系协调机制建立健全，运行规范。未建立协调机制的扣1分，运行不规范的扣1分。

2、城镇职工最低工资保障标准调整机制健全完善；农民工工资依法及时发放。未建立调整机制的扣1分。因拖欠农民工工资而引发群体性事件或造成严重不良影响的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

3、非公有制经济组织工资、劳动合同集体协商建制单位比例达到75%以上。未达规定比例的，每低一个百分点扣1分。

4、城乡居民就业渠道扩大，城镇登记失业率控制在省规定范围之内。年度末失业率高于全省平均失业率的，每高一个百分点扣1分。

5、劳动保障监察、争议调解仲裁与司法保护衔接机制建立健全。未建立衔接机制的扣1分。因拖欠工资、未签订劳动合同等引发群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

6、机关事业单位工资收入（津补贴）等分配规范，城乡居民年度可支配收入逐步提高。分配不规范的扣1分；居民年度可支配收入低于本地区近三年平均值的，每低一个百分点扣1分。

（九）促进城乡社会保障体系建设基本分16分

1、全覆盖、多层次、保基本、可持续的社会保障体制机制建立健全，保障范围和标准达到省规定要求。保障标准未达到省规定要求的，每低一个百分点扣1分。

2、城乡基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保障制度建立健全，社会保障覆盖面达到省规定要求。社会保障覆盖率未达到省规定要求的，每低一个百分点扣1分。

3、“五险一金”跨地区、跨行业有序流动与移转衔接机制建立健全，管理运行规范。未建立制度的扣1分。

4、辖区内社会保险、福利、优抚安置、救济、社会互助等社会保障事业管理有序。未建立制度的扣1分。因管理不到位引发群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

5、城镇居民廉租房、保障用房建设安置率达到省规定要求。安置率低于省规定的，每低一个百分点扣1分。

6、辖区内移民安置达到省规定标准，城镇棚户改造率达省规定标准。安置率低于省规定标准的，每低一个百分点扣1分；改造率未达省规定标准的，每低一个百分点扣1分。

7、城乡居民最低生活保障制度建立健全，落实到位。制度未建立的扣1分，落实不到位的扣1分。

8、落实男女平等基本国策规划明确，制度健全完善。未制定规划的扣1分，制度不健全不完善的扣1分。

9、妇女土地承包经营权、教育、劳动、就业、住房、医疗、收入分配、养老等权益得到有效保障。未建立制度的扣1分。

10、儿童的各项权益得到保障，孤儿救助、留守儿童关爱达到省规定标准。未达到省规定标准的，每低一个百分点扣1分。

11、老龄服务事业和产业规划的规划明确、制度完善，落实到位；老龄服务基础设施建设达到省规定要求；高龄老人、空巢老人社会关爱制度落实到位。制度未建立的扣1分，未落实的扣0.5分，基础设施建设未达到省规定要求的扣1分。

12、残疾人社会保障和服务体系建立健全，残疾人教育、医疗、就业、收入、住房、福利及最低生活保障标准等权益得到保障。未建立服务体系的扣1分。

13、城乡公共卫生服务建设规划明确，服务体系建立健全，辖区内公共卫生服务基础设施、人员、设备、服务功能达省规定要求。未制定规划的扣1分；未达到省规定要求的，每一项扣1分。因服务体系不健全导致重大公共卫生安全事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

14、医疗机构及从业人员和医疗技术的许可、准入管理规范，医患当事人的合法权益得到有效保障，医患纠纷诉求表达、利益协调、矛盾调处机制建立健全，有效调处率达到省规定要求。未建立机制的扣1分。因管理不规范导致非法行医造成人员伤亡的，或者医疗事故导致重大突发性事件的，或者假冒伪劣器具、药品导致患者伤残死亡严重事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

（十）加强生态文明法治建设基本分15分

1、辖区内生态红线划定明确，国土空间开发保护与修复和环境监管机制落实到位。在生态红线范围内，实施建设开发、排放污染等活动，每发现一起扣1分，监督机制落实不到位的扣1分。

2、辖区内重点流域、产业、行业污染防治规划科学，目录管理、挂牌督导、综合执法等实施机制到位。实施机制运行不规范的，每缺一项扣1分。

3、领导干部自然资源资产离任审计制度建立健全，生态环境损害责任终身追究制建立健全。未建立制度的扣1分，损害责任追究制度未建立的扣1分，制度未落实的扣0.5分。

4、辖区内主要污染物减排、环境质量定期发布制度达到国家标准和要求。未达到国家标准的每一项扣1分。

5、辖区无严重污染物事件发生，公众对生态环境满意度不低于全省年平均值。公众满意度低于全省平均值的，每低一个百分点扣1分。因环境监管不力导致发生严

重污染物事件或者造成人员伤亡的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

6、辖区内环境空气质量达标率达到国家规定要求。空气质量达标比例低于国家规定要求的，每低一个百分点扣1分。

7、辖区内县级以上城市集中式饮用水水源地完成保护区规范化建设与环境综合整治，水质达到国家规定的标准。未完成规范化建设或者未完成环境综合整治的，每一项扣1分；水质未达国家标准的，每一个指标扣1分。

8、辖区城市供水的自来水、储藏水、管网水的主要指标达到国家检测标准。各项主要指标低于国家检测标准的，每低一个百分点各扣1分。

9、辖区农村自来水建设覆盖面和饮用水标准达到省规定要求。未达到省规定要求的，每低一个百分点扣1分。

10、辖区动物养殖、病死动物无害化处理达到省规定要求。未达省规定要求的，每低一个百分点扣1分。

11、辖区单位生产总值能耗降低和污染物总量减排考核体系建立健全。未建立考核体系的扣1分。主要污染物减排低于省规定标准的，每低一个百分点扣1分。

12、辖区环境目标责任制和节能目标责任制规范运行，落实到位。未建立环境目标责任制和节能目标责任制的，每一项扣1分。

13、辖区环境保护、节能减排“一票否决制”严格规范执行。被国家《大气污染防治行动计划》每月公布空气质量最差的10个城市，有3次以上被列入最差名单的实行“一票否决”。环境保护、节能减排“一票否决”未规范执行的，扣1分；环境保护、节能减排考核被“一票否决”的，按照本办法第三十七条第一款第三项的规定扣分。

（十一）加大资源环境领域执法力度基本分6分

1、建设项目环境前置审批、固定资产投资项目节能前置审批机制严格规范执行。未严格执行制度的扣1分。

2、依法关、停、并、转高能耗、高污染相关企业的措施有力，成效明显。措施未落实的扣1分；因措施未落实导致污染严重，引发群体性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

3、突发环境事件应急预案与处置机制建立健全。未建立制度的扣1分，因处置不当造成严重后果的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

4、惩治和预防破坏环境资源（土地、矿产、林木、动植物、水、大气、海洋等）的制度健全，措施有力，成效明显。未建立制度的扣1分。

5、辖区环境行政执法与刑事司法衔接机制建立健全。未建立衔接机制的扣1分。

第二十六条（公正司法评分标准）保障公正司法，提高司法公信力基本分140分（占总分值的14%）

（一）确保依法独立公正行使审判权检察权的制度健全完善基本分15分

1、党委对政法机关（审判、检察、公安、国家安全、司法行政机关）重大问题、重大事项的调研、决策、监督的领导体制机制健全完善。体制机制不健全的扣3分。

2、政法机关党组织重大事项向党委报告制度建立健全。制度未建立的扣3分，未落实的扣2分。

3、党委政法委带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施的组织体系和运行机制健全完善。组织体系或者运行机制未建立的，每缺一项扣2分。

4、领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和党纪政纪法律责任追究制度建立健全。制度未建立的扣3分，落实不到位的扣2分。

5、党委支持排除干扰公正司法的制度建立健全。制度未建立的扣3分，落实不到位的扣2分。

6、培养、考核、选拔、使用善于运用法治思维和法治方式推动工作的领导干部的机制建立健全。机制未建立的扣3分。

7、省以下法院、检察院人财物统一管理体制机制建立健全，“相对均等化”的经费保障体制机制建立健全，保障措施落实到位。体制机制未建立的每一项扣1分；体制机制未落实的，每一项扣1分。

8、政法经费保障与赃款追缴、诉讼费用缴纳分离的财政保障机制、正常的长效增长机制建立健全。机制未建立的扣3分，落实不到位的扣2分。

9、司法人员履行法定职责保护机制建立健全，非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分的规定执行到位。机制未建立的扣3分，执行不到位的扣2分。

（二）健全司法权运行机制基本分30分

1、审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关分工负责、互相配合、互相制约的机制改革完善，运行规范。未落实改革措施的，每一项扣1分。因互相推诿引发群体性事件或者突发性事件的，按照本办法第三十七条第一款第六项的规定扣分。

2、审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关组织体系、机构设置科学规范，落实到位。未落实的，每一项扣1分。

3、审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关权力清单设置科学，行使程序规范。权力清单未设立或者未公布的，每一项扣1分；运行程序不规范的，每一项扣1分。

4、落实实体法、程序法的执法标准、执法程序的配套制度规范，执行到位；司法建议、检察建议制度健全完善。制度未落实或者执行不到位的每一项扣1分。

5、审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关办案责任制改革落实到位。改革措施未落实的每一项扣1分。

6、科学的执法办案质量体系与考核标准建立健全，运行规范。体系与标准未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。

7、法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离的制度建立健全。制度未建立的扣2分。

8、法院受理案件实行立案登记制的制度建立健全。制度未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。

9、对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为依法惩治的制度建立健全。制度未建立的扣2分，

10、对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度的改革试点成效明显。改革措施未落实的每一项扣1分。

11、检察机关提起公益诉讼制度改革试点成效明显。改革措施未落实的每一项扣1分。

12、司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度建立健全。制度未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。

13、主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制落实到位。落实不到位的每一项扣1分。

14、派驻基层乡镇法庭、检察室、派出所、司法所执法办案管理规范，设施设备建设到位。管理不规范的每一项扣1分，建设不到位的每一项扣1分。

（三）推进严格司法基本分15分

1、司法人员工作职责、工作流程、工作标准明确，运行规范。职责、流程、标准不明确的每一项扣1分，运行不规范的扣1分。

2、以事实为根据、以法律为准绳的执法办案制度健全完善。落实不到位的扣1分。

3、全面贯彻证据裁判规则，依法收集、固定、保存、审查、运用证据的制度执行到位。执行不到位的扣1分。

4、证人、鉴定人出庭制度落实到位。落实不到位的扣1分。

5、保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用的制度完善，执行到位。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

6、办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制健全完善，执行到位。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

（四）保障人民群众参与司法基本分15分

1、保障人民群众参与司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动的制度健全完善，执行到位。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

2、人民陪审员制度健全完善，公民陪审权利保障充分。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

3、审判公开、检察公开、警务公开、狱务公开、司法行政公开的制度及程序健全完善。公开制度或者程序不健全不完善的每一项扣1分。

4、执法办案网上流程管理，案件查询管理规范，司法文书上网落实到位。管理不规范的每一项扣1分。

5、执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书依法及时公开制度健全完善，执行到位。制度执行不到位的，每一项扣1分。

6、生效法律文书统一上网和公开查询制度建立健全。制度未建立的扣2分。

（五）加强人权司法保障，增强司法公信力基本分35分

1、保障诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度执行到位。执行不到位的每一项扣1分。

2、落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的制度完善，执行到位。执行不到位的每一项扣1分。

3、限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督制度健全完善，执行到位。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

4、对刑讯逼供和非法取证源头预防的制度健全完善，执行到位。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

5、有效防范、及时纠正冤假错案的制度健全完善，执行到位。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

6、查封、扣押、冻结处理涉案财物的程序规范，跨部门的涉案财物统一管理平台运行规范。执行不规范的每一项扣1分。

7、失信被执行人信用监督、威慑和惩戒机制健全完善，执行到位。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

8、诉访分离制度试点改革取得成效。改革措施未落实的扣2分。

9、不服司法机关生效裁判、决定的申诉，实行由律师强制代理申诉制度试点改革取得成效。改革措施未落实的扣2分。

10、减刑、假释、保外就医、暂予监外执行程序规范，制约监督机制运行到位。执行不规范的每一项扣1分。

11、案件办理期限无违反法律规定的情形，对违法情形救济与制约监督机制运行规范。运行不规范的每发生一起扣1分。

12、繁简分流和速裁机制、轻微违法犯罪案件快速办理机制建立健全，运行规范。机制未建立的每一项扣2分，运行不规范的每一项扣1分。

13、涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督的制度建立健全。制度未建立的扣2分。

14、预防刑讯逼供、体罚虐待工作机制建立健全。机制未建立的扣2分。

15、讯问、重要取证活动全程同步录音录像制度建立健全，庭审实况监控和执法窗口监控设施完备。制度未建立的扣2分，落实不到位的每一项扣1分。

16、侦查起诉审判环节的律师辩护代理工作机制规范运行。运行不规范的扣1分。

17、司法救助、法律援助制度健全完善，经费保障和管理规范。制度未建立的每缺一项扣2分，经费保障和管理不规范的扣1分。

（六）加强对司法与司法行政执法活动的监督基本分20分

1、司法机关自觉接受人大及其常委会的监督机制健全完善，运行规范。机制不健全的扣2分，运行不规范的扣1分。

2、审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、刑罚执行机关、司法行政机关内部监督制约机制健全，运行规范。机制不健全的每一项扣1分，运行不规范的每一项扣1分。

3、刑事立案监督、侦查活动监督、审判与执行监督、民事诉讼活动检察监督机制健全，运行规范，成效明显。检察监督机制不健全的扣2分，运行不规范的每一项扣1分。

4、刑罚执行、看守监管活动的检察监督机制健全，运行规范。检察监督机制不健全的扣2分，运行不规范的每一项扣1分。

5、对司法及司法行政执法活动的纪检监察监督机制建立健全，运行规范。纪检监察监督机制未建立的扣2分；运行不规范的扣2分。

6、对司法及司法行政执法活动的新闻舆论监督机制建立健全，运行规范。新闻舆论监督机制未建立的扣2分；运行不规范的扣2分。

7、人民监督员制度健全完善，对检察活动的监督成效明显。制度未建立的扣2分，执行不到位的扣1分。

8、对司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织交往行为管理规范，执行到位。管理不规范的扣2分，执行不到位的扣1分。

9、因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业的制度执行到位。执行不到位的扣2分。

10、公民、法人及其他组织对司法及司法行政执法活动的监督平台建立，渠道畅通。监督平台未建立的扣2分，渠道不畅通的扣1分。

第二十七条（依法监督评分标准）依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化基本分100分（占总分值的10%）

（一）建立健全科学有效的权力制约和协调运行体制机制基本分35分

1、民主集中制规范运行，党总揽全局、协调各方的领导核心作用充分发挥。运行不规范的扣2分。

2、对党政主要领导干部行使权力的制约监督机制健全完善，程序运行规范。机制未建立的扣3分，程序不规范的扣1分。

3、教育、制度、监督并重的惩防腐败体系规划明确，实施机制健全，成效明显。规划不明确的扣2分；落实不到位的扣2分。

4、反腐败领导体制和工作机制建立健全。体制机制未建立的扣2分。

5、党委负主体责任、纪委负监督责任的廉政建设责任制落实到位，责任追究制度建立健全。责任追究制未建立的扣2分，廉政建设责任制落实不到位的扣2分。

6、党的纪律检查双重领导体制建立健全，纪委协助党委组织协调反腐败工作的职责落实到位。体制未建立的扣2分，落实不到位的扣2分。

7、纪委向党和国家机关派驻机构的制度落实到位。落实不到位的扣2分。

8、对地方、部门、企事业单位机构巡视制度建立健全，规范运行。巡视制度未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。

9、反腐败法律法规体系建立健全，严格公正清廉文明执法的工作机制运行规范。机制运行不规范的扣2分。

10、领导干部报告个人有关事项制度运行规范，任职回避制度健全完善。运行不规范的扣2分，任职回避制度不完善的扣1分。

11、新提任领导干部任前财产申报及公示等有关事项公开制度建立健全。制度未建立的扣2分。

12、运用互联网监督国家机关、国有企事业单位及其工作人员机制建立健全。机制未建立的扣2分。

（二）依法规范公务人员行为基本分15分

1、“三公经费”和“楼、堂、馆、所建设”预算、核准、公开与审计制度建立健全。制度未建立的每缺一项扣1分。

2、科学的政绩评价体系和考核标准建立健全，运行规范。评价体系和考核标准未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。

3、领导干部工作生活保障制度建立健全，住房、办公用房、公务用车、公务接待、警务保障等制度运行规范。制度未建立的每缺一项扣1分，运行不规范的每一项扣1分。

4、领导干部廉洁从政、亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等制度落实到位。制度落实不到位的每一项扣1分。

5、公务人员违法、失职渎职档案查询制度建立健全。制度未建立的扣2分。

（三）加强法律监督基本分10分

1、人大及其常委会对本级“一府两院”的依法行政、公正司法监督的程序规范，成效明显。程序运行不规范的每一项扣2分。

2、检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为依法督促其纠正的规定执行到位。执行不到位的扣2分。

3、纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接机制建立健全。机制未建立的扣2分。

4、职务犯罪线索受理、分流、查办、信息反馈等管理制度健全完善。管理制度未建立的扣2分，执行不规范的扣1分。

（五）加强对行政权力的制约和监督基本分30分

1、政府内部层级监督、专门监督、上级机关对下级机关的监督的常态化监督制度建立健全，程序规范。制度未建立的每一项扣2分，程序不规范的每一项扣1分。

2、行政机关自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督的制度完善，落实到位。制度未建立的每一项扣2分，落实不到位的每一项扣1分。

3、财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的行政部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗的制度健全完善，落实到位。制度未建立的每一项扣2分，落实不到位的每一项扣1分。

4、行政执法督察机制健全完善，落实到位。机制不健全的扣2分；落实不到位的扣1分。

5、行政首长问责制、行政执法过错责任追究制度健全，落实到位。机制不健全的扣2分；落实不到位的每一项扣1分。

6、责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等行政问责方式和程序健全完善，落实到位。落实不到位的每一项扣1分。

7、行政纠错问责制和违法行政查究制落实到位。落实不到位的每一项扣1分。

8、审计监督、监察监督报告的社会公示制度建立健全，对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。制度未建立的扣2分，执行不规范的每一项扣1分。

9、加强上级审计机关对下级审计机关的领导、省以下地方审计机关人财物统一管理、审计职业化建设改革落实到位。落实不到位的每一项扣1分。

10、行政人员违法行政、失职渎职犯罪档案查询制度建立健全。制度未建立的每一项扣2分，落实不到位的每一项扣1分。

11、对人大代表、政协委员的提案建议办结率、回复率均达到100%。办结率、回复率每低一个百分点扣1分。

12、行政机关对司法建议、检察建议回复率达100%。回复率每低一个百分点扣1分。

（六）加强民主监督和社会监督基本分10分

1、各民主党派、工商联、无党派人士就党委在重大方针政策、重要事项、重要人事安排决策之前、人大及其常委会重要事项表决前、政府在重大行政决策实施之前和执行过程中的协商制度落实到位。落实不到位的每一项扣3分。

2、工会、共青团、妇联的职能作用充分发挥，监督机制建立健全。机制未建立的每一项扣1分。

3、社会组织、社会舆论监督机制建立健全，程序运行规范。机制未建立的每一项扣1分。

4、社会公众监督方式、程序规范，渠道畅通。执行不规范的扣2分。

第二十八条 （法治社会评分标准）推进依法治理，建设法治社会基本分80分（占总分值的8%）

（一）社会治理领导体制机制健全基本分10分

1、党委领导、政府负责、社会组织协同、社区参与、人民群众支持的社会治理体制机制建立健全，责任制落实到位。体制机制未建立的扣3分，责任落实不到位的扣2分。

2、依法综合治理社会的中长期规划明确，年度计划落实到位。规划、计划落实不到位的扣2分。

3、平安市、县、区、镇（乡、街道）单位创建活动健全规范。执行不规范的扣2分。

4、城乡社区“一本三化”（以人为本、网格化、信息化、服务均等化）的社会治理综合管理服务平台建立健全，运行规范。服务平台未建立的扣3分，运行不规范的扣2分。

（二）社会治安综合治理机制健全基本分25分

1、政府主导、市场企业义务自愿结合型群防群治模式建立健全，运行规范。群防群治模式未建立的扣3分，运行不规范的扣1分。

2、实有人口、流动人口与实有房屋管理服务制度健全，工作规范。制度不健全的扣2分，工作不规范的扣1分。

3、预防和依法惩治各类刑事犯罪措施有力，辖区三年平均刑事犯罪率低于省平均水平。每高于省平均水平一个百分点扣1分。

4、刑释人员回归社会制度健全，重新犯罪率不超过本地区近三年平均重新犯罪率。辖区当年刑释人员重新犯罪率超过全省近三年平均重新犯罪率的，每高一个百分点扣1分。

5、社区矫正制度建立健全，社区矫正人员回归社会率达到省规定要求。监管不到位导致社区矫正人员又犯罪率高于省规定要求的，每高一个百分点扣1分。

6、预防青少年违法犯罪与帮教制度建立健全，帮教措施落实到位。制度未建立的扣3分，措施未落实的扣1分。

7、预防精神病人肇事肇祸及处置机制建立健全，工作落实到位。机制未建立的扣3分，落实不到位的扣1分。

8、无毒社区创建活动规范，符合条件的吸毒人员强制戒毒、艾滋病患者和精神病患者强制医疗达到省规定要求。强制戒毒、强制医疗未达到省规定要求的，每低一个百分点扣1分。

（三）社会组织依法自治与管理健全完善基本分25分

1、推进村（居）民组织民主自治制度建设有力，监督开展活动成效明显。推进制度建设不力的扣2分。

2、推进乡镇（街道）政府行政管理与基层社区群众自治有效衔接机制建设有力，成效明显。推进机制建设不力的扣2分。

3、社会组织登记、分类管理、依法监管制度建立健全。制度未建立的扣3分。

4、各类企业、社会组织的社会责任承担机制建立健全。机制未建立的扣3分。

5、培养扶持社会组织、鼓励和支持社会组织依法自治的体制机制建立健全。体制机制未建立的扣3分。

6、志愿者服务管理规范建立健全。管理规范未建立的扣3分。

7、宗教团体、行会组织、寺庙、娱乐场所管理规范，重大突发事件应对处置机制建立健全。机制未建立的扣3分；管理不规范的扣2分。

8、境外人员入境从业、讲学、从学、旅游、过境的管理体制机制建立健全。体制机制未建立的扣3分，落实不到位的扣1分。

9、乡（镇、村）、街道（居委会）综合服务中心与综治维稳中心衔接机制建立健全。衔接机制未建立的扣3分。

（四）源头治理体制机制健全完善基本分5分

1、辖区行政调解与人民调解、行业调解、司法调解相衔接的联动机制建立健全。机制未建立的扣3分。

2、网上受理信访制度建立，及时就地解决群众合理诉求机制、涉法涉诉信访依法终结制度建立健全。制度未建立的扣3分。

（五）建设完备的法律服务体系基本分15分

1、法律服务体系全面建立，标准明确，制度运行规范。法律服务体系未建立的扣3分，运行不规范的扣1分。

2、法律服务体系建设规划明确，年度计划落实到位。规划或者计划未落实的扣2分。

3、政府购买法律服务的长效机制建立健全。机制未建立的扣3分。

4、基层（社区、村居）法律服务人力、财力增长机制建立健全，落实到位。机制未建立的扣3分，落实不到位的扣1分。

5、法律服务网络全覆盖，信息平台建设规范。法律服务网络覆盖不全面的扣2分，信息平台建设不规范的扣1分。

第二十九条（全民守法评分标准）推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设基本分40分（占总分值的4%）

（一）深入开展法治宣传教育基本分25分

1、“源头普法工程”建设规划明确，实施机制创新，推进落实成效明显。未制定规划的扣3分；规划不落实的扣2分。

2、宪法法律“六进”活动（法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位）措施有力，效果明显。未落实的，每缺一项扣2分。

3、全媒体（平面、影视、网络）法治宣传形成合力，运行到位。法治宣传运行不到位的，每缺一方面扣2分。

4、法治文化阵地建设达到规定要求，支持法治文化阵地建设、法制文化产品创作与推广的机制建立健全。阵地建设未达规定要求的扣2分，机制未建立的扣2分。

（二）领导干部带头尊法学法守法用法基本分10分

1、县处级以上领导干部法治思维与法治方式能力提升定期培训、考核评价、选拔任用制度建立健全。制度未建立的每缺一项扣3分。

2、县处级以上领导干部违法失职渎职犯罪档案查询制度建立健全。制度未建立的扣5分。

（三）社会规范与国家法律有序衔接基本分4分

社会组织自治章程、乡规民约、社区自治约定、家规等社会规范同法律法规有序衔接，引导、支持、规范、完善社会规范的体制机制建立健全。体制机制未建立的扣4分。

（四）公众参与法治创建活动机制健全，自觉性提高基本分10分

1、社会组织、民营企业、基层社区、家庭参与法治（城市、县、市、区）创建活动的机制建立健全。创建活动体系不健全的扣3分；无规划的扣3分；规划不落实的扣2分。

2、公众参与法治建设的积极性明显提高，公民、法人及其他组织“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好习惯养成，抽样考核辖区千分之一人口尊法、学法、守法和依法办事的状况达到规定要求。未达规定要求的，每低一个百分点扣1分。

（五）第三方参与法治建设的评估发布机制健全规范基本分4分

独立的第三方参与法治建设评估的机制建立健全。机制未建立的扣4分。

第三十条（法治队伍评分标准）加强法治工作队伍建设基本分60分（占总分值的6%）

（一）加强高素质法治专门队伍建设基本分25分

1、把政治建设摆在首位，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育落实到位。未落实的扣2分。

2、突出政治标准，选拔使用运用法治思维和法治方式推动工作的人担任领导职务的机制建立健全。机制未建立的扣3分。

3、立法、执法、司法与其他部门具备条件的干部和人才交流机制建立健全。机制未建立的扣3分。

4、法律职业准入、国家统一法律职业资格考试、法律职业人员统一职前培训制度健全完善。制度未建立的，每缺一项扣1分。

5、从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度建立健全。制度未建立的扣3分。

6、从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制建立健全。机制未建立的扣3分。

7、具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的渠道畅通，制度健全。制度不健全的扣2分，渠道不畅通的扣1分。

8、充实、加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设机制建立健全。机制未建立的扣3分。

9、司法权与司法行政事务权适度分离的管理体制机制建立健全。体制机制未建立的扣3分。

10、法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资保障制度建立健全。制度未建立的，每缺一项扣1分。

11、法官、检察官初任、遴选制度建立健全。制度未建立的，每缺一项扣1分。

（二）加强法律服务队伍建设基本分20分

1、社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师管理体制建立健全。管理体制未建立的扣3分。

2、律师事务所管理体制机制建立健全，律师执业行为规范。管理体制未建立的扣3分。

3、科学的律师专业水准评价体系和评价标准建立健全。评价体系和评价标准未建立的扣3分。

4、律师协会作用发挥充分。律师协会未积极开展工作发挥作用的扣2分。

5、强化律师准入、退出管理制度，执行违法违规执业惩戒制度规范。制度未落实的或者执行不规范的，每一项扣1分。

6、律师行业党的组织体系健全完善，政治核心作用充分发挥。党的组织体系未建立的扣3分，未开展工作发挥作用的扣2分。

7、各级党政机关和人民团体公职律师、企业公司律师管理体制建立健全。管理体制未建立的扣3分。

8、法律服务人才跨区域流动激励机制建立健全。激励机制未建立的扣3分。

（三）创新法治人才培养机制基本分15分

1、法学基础理论研究全面推进，法学理论体系、学科体系、课程体系健全完善。“三项体系”未建立的，每缺一项扣1分。

2、国家统一的法律类专业核心教材体系科学完备。教材体系不完善的扣2分。

3、法治理论进教材进课堂进头脑的教学考核制度健全完善。考核制度未建立的扣2分。

4、熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量培养评价体系和考核标准健全完善。评价体系和考核标准未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。

5、涉外法治人才培养模式健全完善。人才培养模式未建立的扣2分。

6、政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制建立健全。机制未建立的扣2分，落实不到位的扣1分。

7、高校和法治工作部门人员互聘计划运行规范。运行不规范的扣2分。

8、打造政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队的体制机制建立健全。体制机制未建立的扣2分。

9、高素质的学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍的评价体系和考核标准建立健全。评价体系和考核标准未建立的扣2分，运行不规范的扣1分。

第五章 考核程序

第三十一条（考核方式）法治建设考核实行自我评价与检查评价相结合；职能评价与综合评价相结合；定性分析与定量评分相结合；专门组织评价与公众参与评价相结合的方式。

第三十二条（考核方法）年度法治建设考核在自我测评的基础上，按照年度专门考核、公众参与评价和第三方评估同步有序进行。

专门考核应当广泛邀请人大代表、政协委员、专家学者、新闻媒体和其他有关方面的代表参加。

公众参与评价可通过抽样调查进行。

第三方评估按照法治建设指标体系和考核标准独立进行。

第三十三条（考核频次）法治建设考核按照年度实施，每年组织一次。

（考核公开）法治建设考核的标准、过程和结果应当公开，接受社会监督。

第三十四条（考核程序）法治建设考核按下列程序实施：

（一）考核主体根据本办法，结合本地区或者本系统年度法治建设工作部署，每年初制订下发年度法治建设考核方案，明确考核工作的组织安排、考核对象、内容标准、方式方法、程序步骤、具体要求等事项。

（二）被考核对象对照考核方案，对本地区、本部门的法治建设情况进行自查总结，形成法治建设年度自查报告，连同年度法治建设情况台账于次年1月15日前一并上报考核主体。

（三）考核分三步进行：

第一步，考核主体通过审阅年度自查报告、核查相关统计表、听取工作汇报、现场查阅档案资料、抽查案卷等方式，按照本办法第十一条内容对被考核对象进行全面考核，并根据本办法第三十六条、第三十七条加分、扣分内容，得出其专门考核的分值。

第二步，考核主体自行组织或者委托专业调查机构开展社会公众抽样调查，得出社会公众评价的分值。

第三步，听取第三方独立评价的意见，收集其评估的分值。

（四）考核主体根据专门考核、社会公众评价、第三方评估的分值，确定被考核对象的综合得分与考核等次，并书面通知被考核对象。

（五）书面通知被考核对象考核结果时应附考核依据和理由。

（六）被考核对象对考核结果有异议的，可以在收到考核结果通知书之日起7个工作日内向考核主体书面提出一次复核申请；考核主体应当在收到复核申请之日起7个工作日内进行复核，并将复核结果书面告知被考核对象。

第三十五条（专门考核计分方式）

法治建设专门考核按9项一级指标设总分1000分，其中：

（一）推进依法执政，实现领导方式和执政方式法治化基本分200分，占总分值20%；

（二）完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施基本分140分，占总分值14%；

（三）推进依法行政，建设法治政府基本分140分，占总分值14%；

（四）推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化基本分100分，占总分值的10%；

（五）保障公正司法，提高司法公信力基本分140分，占总分值14%。

（六）依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化基本分100分，占总分值的10%；

（七）推进依法治理，建设法治社会基本分80分，占总分值的8%；

(八) 推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设基本分 40 分，占总分值的 4%；

(九) 加强法治工作队伍建设基本分 60 分，占总分值的 6%。

第三十六条（加分事项）被考核对象有下列情形之一的，给予加分：

(一) 法治建设工作受到省以上领导机关通报表扬或表彰的，每一次加 20 分；

(二) 法治建设工作受到中央领导批示予以肯定的，每一件加 20 分；受到省部级领导批示予以肯定的，每一件加 15 分；

(三) 法治建设工作经验被省以上主管部门通过会议或者以文件的形式总结推广的，每一次加 15 分；

(四) 法治建设工作被中央媒体正面宣传报道的，每一次加 5 分；被省级媒体正面宣传报道的，每一次加 3 分；

(五) 考核主体确定的其他情形加 5 分。

加分情形为同一事项的，不得重复加分；专门考核得分超过 1000 分的，以 1000 分为限。

第三十七条（扣分事项）被考核对象有下列情形之一的，相关考核指标项按零分计算，并且在专门考核总得分中再扣分：

(一) 社会管理综合治理考核被一票否决的，扣 50 分；

(二) 计划生育工作考核被一票否决的，扣 50 分；

(三) 环境保护考核被一票否决的，扣 50 分；

(四) 领导班子成员中发生严重违纪或重大违法犯罪案件的，每一起扣 20 分；

(五) 发生因出台与宪法、法律、法规相抵触的文件、规定，造成重大社会事件的，每一件扣 10 分；

(六) 发生危害国家安全、公共安全、生产安全、医疗卫生安全、食品安全、环境安全、民族团结、社会秩序稳定及其他危害公民健康、生命财产安全重大案件（事件）的，每一起扣 8 分；

(七) 法治建设工作被中央通报批评的，每一起扣 8 分；被省通报批评的，每一起扣 5 分；

(八) 在考核工作中弄虚作假或者考核主体确定的其他情形的，每发现一起扣 3 分。

扣分情形为同一事项的，不得重复扣分；除本条第一款之外，累计扣分超过该项基本分的，以基本分为限。

发生上述情形之一的，除依规依纪依法应当追究相关直接责任人员纪律责任、行政责任、法律责任外，依照上述标准扣分。

第三十八条（特定对象考核）考核主体对属于省以下垂直管理部门的考核，应当在书面征求被考核对象所在地法治建设领导小组意见的同时，请当地法治建设

领导小组对被考核对象的法治建设工作情况进行打分，并按照考核主体的考核得分占 80%、当地法治建设领导小组的考核得分占 20%的原则，综合计算被考核对象的专门考核分值。

第三十九条（特定对象考核）考核主体对属于双重管理部门的考核，应当在书面征求被考核对象上一级主管部门法治建设领导小组意见的同时，请上一级主管部门法治建设领导小组对被考核对象的法治建设工作情况进行打分，并按照考核主体的考核得分占 80%、上一级主管部门法治建设领导小组的考核得分占 20%的原则，综合计算被考核对象的专门考核分值。

第四十条（综合评分计算方式）综合评分采取百分制。专门考核分值换算为百分制，公众评价考核分值设满分 100 分，第三方评估分值设满分 100 分。

设分值比重 100，其中专门考核分值占 50%，公众评价分值占 30%，第三方评估分值占 20%，根据专门考核、公众评价、第三方评估实得分的分值比重，综合计算出总分值。

第四十一条（考核等次）全省法治建设考核的结果分为优秀、合格、基本合格 and 不合格四个等次。对考核综合得分达 90 分以上的被考核对象，评定为优秀等次；综合得分达 80 分以上不满 90 分的，评定为合格等次；综合得分达 60 分以上不满 80 分的，评定为基本合格等次；综合得分不满 60 分的，评定为不合格等次。

第六章 考核结果应用及责任

第四十二条（表彰、批评与公示）考核主体应当将考核结果在本地区或者本系统内部进行通报。对评定为优秀等次的被考核对象予以表彰；连续三年评定为优秀等次的，对被考核对象的党政主要负责人予以奖励。对评定为不合格等次的被考核对象予以批评；连续三年评定为不合格等次的，对被考核对象的党政主要负责人作组织处理。考核结果应当在本地区或者本系统相关门户网站或者新闻媒体予以公示，公示日期不少于 5 日。

第四十三条（抄报、抄告）考核主体对下一级行政区和本级所属各部门、各直属机构的考核，应当将考核结果抄报上一级法治建设领导小组；对属于省以下垂直管理部门的考核，应当将考核结果抄告当地法治建设领导小组；对属于双重管理部门的考核，应当将考核结果抄告被考核对象的上一级主管部门法治建设领导小组。

第四十四条（结果运用）法治建设考核结果应当作为被考核对象负责人职务任免、职级升降、交流任用、奖励惩处的重要依据。

法治建设考核结果应当作为被考核对象各项综合考核评比的重要依据，法治建设考核不合格的，被考核对象不得评为本地区或者本系统综合性表彰单位。

第四十五条（示范单位）被考核对象连续三年被评定为优秀等次的，考核主体可以将其确定为本地区或者本系统法治建设示范单位，并按相关规定给予奖励。

第四十六条（限期整改）考核对象应当针对考核中发现的问题，采取相应整改措施，并向上一级法治建设领导小组报告；上一级法治建设领导小组应当对考核对象整改落实情况实施监督。

考核结果被评定为不合格等次的，由考核主体责令其限期整改，并建议相关机关取消被考核对象当年度各项评选优秀、先进、模范单位等资格。

第四十七条（责任追究）被考核对象拒不落实整改，或者连续三年考核综合得分未达60分的，依法追究被考核对象主要负责人的责任。

被考核对象在考核工作中弄虚作假、隐瞒事实造成社会恶劣影响的，追究其主要负责人的法律责任。

考核主体工作人员在考核工作中失职渎职造成社会恶劣影响的，依法追究其法律责任。

第七章 附 则

第四十八条（实施细则）各地各部门依据本办法，可以结合本地本部门实际制定实施细则，并报上一级法治建设领导小组备案。

第四十九条（内容衔接）全省各地各部门开展涉及法治建设内容的考核、评比、检查项目，应当与法治湖北建设考核相衔接，避免重复考核、评比、检查。

各地各部门必须开展涉及法治建设的考核、评比、检查的，应当统一纳入法治湖北建设考核范畴，并报同级法治建设领导小组统筹安排。

各地各部门开展其他考核，其考核方法、考核程序与本办法相同，考核结果能够直接体现本办法第十一条所列指标情形之一的，应当及时将考核结果报送同级法治建设领导小组，实现考核结果资源共享。

法治湖北建设考核与其他考核、评比、检查事项相衔接的具体办法，由法治湖北建设领导小组另行制定。

第五十条（数值、概念界定）本办法及有关考核数据界定的“以上”、“以下”，均包括本数在内。

本办法中“重大事项”、“重要干部”适用《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《党政领导干部选拔任用工作条例》中对重大事项、重要干部的界定。

本办法第三十七条第一款第四项中“严重违纪或重大违法犯罪案件”适用《中国共产党党员纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》、《中华人民共和国

公务员法》、《中华人民共和国刑法》中关于纪律处分、刑事责任追究的相关内容界定。

本办法第三十七条第一款第六项中危害国家安全、公共安全、医疗卫生安全、环境安全、民族团结、社会秩序稳定及其他危害公民健康、生命财产安全重大案件（事件）适用《中华人民共和国刑法》、《最高人民法院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定》、《最高人民法院关于贪污贿赂案件立案标准的规定》、《最高人民法院关于渎职侵权犯罪案件立案标准的规定》、最高人民法院于危害国家安全、公共安全、医疗卫生安全、环境安全、民族团结、社会秩序稳定及其他危害公民健康、生命财产安全重大案件现行有效的相关司法解释对上述内容的界定。

重大生产安全事故，是指国务院颁布的《生产安全事故报告和调查处理条例》第三条关于对重大生产安全事故的界定，即造成 10 人以上 30 人以下死亡，或者 50 人以上 100 人以下重伤，或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故。

重大食品安全事故，是指《国家重大食品安全事故应急预案》、《湖北省食品安全事故应急预案》对重大食品安全事故的界定，即对 2 个以上市（州）造成危害的重大食品安全事故；或出现新污染物引起的食源性疾病，造成严重健康危害后果，并有扩散趋势；一起食物中毒 50 人以上、100 人以下并出现死亡的，或出现 5 人以上、10 人以下死亡的。

第五十一条（解释责任） 本办法由法治湖北建设领导小组负责解释。

第五十二条（实施日期） 本办法自*年*月*日起实施。

（二）关于《法治湖北建设考核实施办法》的说明^①

现将《法治湖北建设考核实施办法》（以下简称《办法》）的起草情况作如下说明：

一、制定《办法》的必要性

从调研情况看，目前全国法治建设活动相关考核有：普遍开展的法治城市、法治县（市、区）、法治单位的创建活动考核；部分省市开展的依法行政、建设法治政府的考核；少数省份的地市级开展的法治建设全局性、综合性考核等，在此基础

^①平安法治湖北建设领导小组办公室 湖北省法学会重大课题“法治建设指标体系及其考评办法”；教育部 2013 年度“创新团队发展计划”（社会管理法治建设）项目（IRT13102）

上进行法治指数综合测定与发布。近年来，我省专项工作考核有社会综合治理、党风廉政建设、目标责任制、党的基层组织建设、县域经济、计划生育、市县信用体系建设考核等，其中综合治理、组织人事、干部任用公信度也采用了指数发布的方式，实践效果较好。但未出台带全局性、综合性法治建设的考核办法。如何全面掌握各地各部门各单位法治建设情况，测度、检查、推动《法治湖北建设指标体系》（以下简称《指标体系》）各项指标的贯彻落实，确保法治湖北建设总体目标、长远目标、中期目标、近期目标的实现，需要制定出台与《指标体系》配套的《办法》。

二、制定《办法》的总体思路

在制定《办法》的过程中，注重把握以下几个方面：

（一）《办法》的依据性。《办法》始终以党的十八大、十八届三中全会、四中全会战略部署，湖北省第十次党代会“五个湖北”建设，《法治湖北建设纲要》、《推进法治湖北建设的实施意见》、《中共湖北省委贯彻落实党的十八届四中全会精神全面推进法治湖北建设的意见》及《指标体系》为依据，对九项一级指标及其二、三级指标的评分标准、基本要求、具体内容进行细化规定，确保《办法》全面准确贯彻上述内容与要求，使《办法》与《指标体系》相匹配。

（二）《办法》的可操作性。从调研情况看，目前各省、自治区、直辖市涉及法治建设考核方法主要有：（1）以职能机构为考核对象，设定单项指标或专项指标，如法治建设创建活动、依法行政、平安建设、社会综合治理、党风廉政建设、组织人事用人公信度等，均进行层级考核评价。（2）设定分值体系，如总分、基本分、加分、扣分标准，进行逐项分值评定。（3）运用客观分值评价与主观分值评价相结合的方式对考核对象考核评价，一般设定客观分值为总分的80%，主观分值为总分的20%。（4）采取单位自我考核评价、上级考核主体实地全面考核与抽样调查考核相结合等方式进行。（5）组织评定与社会评价相结合。一般采取对考核对象全面考核或者抽样调查考核的基础上，依托第三方独立开展评估。向社会公示或开展社会公众问卷调查，考核结果形成后向社会公告。（6）综合得分由专门考核得分、社会公众评价得分与专家评分各占三分之一，如浙江余杭法治指数考核。

《办法》在借鉴上述成熟考核经验的基础上，形成了自身特点：（1）考核主体方面，规定了统一组织、分级实施的层级考核方式。组织协调考核方面，规定了五个方面的协调考核主体。（2）考核方式方面，规定了以专门考核为主与社会公众评价、第三方评估相结合的方式。（3）考核内容方面，按照《指标体系》一级、二级、三级指标设定了考核基本分，形成了考核指标分值体系。（4）细化了考核方法和考核程序。（5）规定了考核加分和扣分事项。（6）规定了考核结果应用及责任，使《办法》具有可操作性。

（三）《办法》的实效性。《办法》将9项一级指标分解为60项二级指标、421项三级指标，并设定具体评分标准，使考核具有针对性、可测性、实效性；规定了

各地各部门各单位法治建设领导小组及其办公室的组织、指导、协调职责任务，使考核工作形成“纵到底、横到边”的运行机制，尤其是规定了党委“一把手”的责任，使法治建设及考核工作落到实处具有可靠组织保障。《办法》还规定了法治建设考核结果应当作为被考核对象负责人职务任免、职级升降、交流任用、奖励惩处的重要依据，既贯彻了十八大、十八届三中全会和省委的要求，又凸显了《办法》的实效性与创新性。

（四）考核活动的衔接性。《办法》规定了各地各部门开展涉及法治建设内容的考核、评比、检查项目，应当与《指标体系》和《办法》相衔接，避免重复考核评比检查。凡涉及法治建设考核评比检查的事项，应当统一纳入法治建设考核体系，并报同级法治建设领导小组统筹安排；其考核方法、考核程序与本《办法》相同，考核结果若能够直接体现9项一级指标、60项二级指标、421项三级指标情形之一的，相关考核主体应当及时将考核结果报送同级法治建设领导小组，以实现考核结果共享。

三、《办法》的基本结构和主要内容

《办法》共设七章52条，基本结构和主要内容是：

（一）第一章总则共6条，规定了考核办法制定的依据、适用范围、组织领导和协调分工、考核原则以及政绩考核。

（二）第二章考核主体与考核对象共4条，明确具体考核主体与考核对象。

（三）第三章考核指标和基本要求共11条，规定了九个一级考核指标及基本要求。

（四）第四章考核内容及评分标准共9条。《办法》根据《指标体系》一、二、三级指标，考虑到各项指标在法治建设中的地位与作用，分别设置分值权重和评分标准。《办法》在本章采用1000分制。其中：**推进依法执政，实现党的领导方式和执政方式法治化**基本分200分，占总分值20%；**完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施**基本分140分，占总分值14%；**推进依法行政，建设法治政府**基本分140分，占总分值14%；**推进经济、文化、社会事业和生态文明建设法治化**基本分100分，占总分值10%；**保障公正司法，提高司法公信力**基本分140分，占总分值14%；**依法规范权力，实现权力运行制约监督法治化**基本分100分，占总分值10%；**推进依法治理，建设法治社会**基本分80分，占总分值8%；**推进全民守法，公众高度自觉参与法治建设**基本分40分，占总分值4%；**加强法治工作队伍建设**基本分60分，占总分值6%。

（五）第五章考核程序共11条。主要规定了“四结合”的考核方式、考核方法、考核频次、考核公开原则，考核具体程序、计分方式、5种加分事项和8种扣分事项，以及考核等次的评定、垂直管理和双重管理特定考核对象的考核方式等，以使考核方法科学完善，考核程序有序运行，考核制度规范合理。

（六）第六章考核结果应用及责任共 6 条。规定了考核结果公示及抄报、公告、责令限期整改、奖惩制度与被考核对象及其负责人的责任。

（七）第七章附则共 5 条。规定了各地各部门可以根据《办法》制定实施细则，各地开展涉及法治创建活动的考核评比检查项目应当与法治建设考核活动相衔接。同时还就数值、概念界定、《办法》解释责任与实施日期作了规定。

附录三

（一）《关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见》^①

把各级领导班子建设成为善于推进法治建设的坚强领导集体，提高党员干部法治思维和依法办事能力，全面推进法治湖北建设，根据党的十八届四中全会和省委十届五次全会精神，现就加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核（简称“法治建设绩效考核”），提出以下意见。

一、法治建设绩效考核的总体要求

1. 指导思想。认真贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，按照省委十届五次全会要求，坚持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的重要内容，通过健全考核制度，明确考核内容，完善考核方式，强化考核结果运用，建立符合中央精神和湖北实际，突出问题导向和湖北创新发展特色的法治建设绩效考核指标体系，充分发挥考核评价的“风向标”和“指挥棒”作用，促进各级领导班子和领导干部提高法治思维和依法办事能力，为全面推进法治湖北建设，加快推进“建成支点、走在前列”，实现湖北科学发展、跨越式发展提供坚强有力的法治保障。

2. 工作目标。构建科学合理的法治建设绩效考核指标体系和考核标准，形成

^①法治湖北领导小组办公室（2015）重大委托项目，结项被中共湖北省委采纳并以2015年鄂办发1号文印发全省执行

适应依法治国基本要求、具有鲜明湖北特色、体现地方和部门不同特点的法治建设绩效考核评价机制，促进领导班子和领导干部依法履行法治建设职责，全面推进和深化法治湖北建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，力争实现湖北在推进法治建设方面走在全国前列。

3. 基本原则。加强法治建设绩效考核，必须坚持以下原则。

——坚持法治思维和法治方式。坚持运用法治思维和法治方式开展考核工作，确保考核主体、考核对象、考核内容、考核方式、考核程序、考核结果运用于法于规有据，程序规范。

——坚持全面考核与重点考核相结合。既对法治建设打基础、利长远的基础性工作全面考核，又结合法治建设阶段性特点，重点考核年度法治建设工作成效。

——坚持统一组织、分级实施。法治建设绩效考核工作在省委的领导下，由省市厅级领导班子和领导干部年度考核评价工作领导小组办公室(简称“省考核办”)统一组织，各地各部门按照职责权限分级实施。

——坚持公开透明、客观公正。公开考核内容、考核程序、考核方式、考核结果，增加考核工作透明度。注重倾听群众意见，充分吸纳社会参与、监督考核工作，实事求是、全面准确地考核评价领导班子和领导干部。

——坚持考用结合、注重实效。强化考核结果运用，注重将考核结果与推动工作结合，与领导班子换届和领导干部选任结合，与干部管理结合，强化考核内容的针对性，提高考核结果的实效性。

二、法治建设绩效考核目标定位和重点内容

. 法治建设单独考核。为了彰显和突出法治在党和国家工作全局中的重要地位和重大作用，必须把法治建设成效作为单独的考核指标体系纳入领导班子和领导干部政绩考核的重要内容，将其他考核中法治建设考核内容统一归口到法治建设绩效考核指

标体系之中，与省管领导班子和领导干部年度考核、落实党风廉政建设责任制检查考核、推进惩治和预防腐败体系建设检查考核、省直机关目标责任制考评和综治检查考核（简称“五项考核”）并列进行，并使法治建设绩效考核在综合考核中占有足够权重和分值。法治建设绩效单独考核从2015年开始实施。

. 考核重点内容。根据中央精神和省委部署要求，法治建设绩效重点考核以下内容：

的领导方面，重点考核党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，总揽全局、协调各方支持国家机关依法依章程履行职能的成效；法治建设领导体制是否建立健全，依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、全民守法的协调工作机制是否落实，日常办事机构、人员、编制、经费保障是否到位；充分发挥党委政法委员会职能作用的情况；法治建设中长期规划和年度工作计划是否清晰；全面推进法治建设措施、效果是否明显等情况。

法执政方面，重点考核领导法治建设的制度和工作机制，依法决策的工作机制和程序，党内法规和规范性文件制定与备案落实情况；定期听取政法机关汇报，促进司法公正、维护法律权威的情况；党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，及时解决本地区本部门法治建设重大问题情况；领导和支持人民团体与社会组织在法治建设中积极发挥作用情况；党组织和党员干部严格遵守党规党纪，模范遵守法律等情况。

学立法方面，重点考核有立法权的地方立法机关科学立法、民主立法情况；重视和加强规范性文件管理，建立健全规范性文件管理制度情况；加强重点领域立法，为“五个湖北”建设提供法制保障情况；加强民族自治立法，推动民族自治地方团结繁荣发

展等情况。

法行政方面，重点考核依法全面履行政府职能，建设法治政府情况；推进转变职能，简化行政审批情况；健全依法决策机制，严格依法行政情况；深化行政执法体制改革，提高行政执法效能情况；坚持严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约监督情况；全面推进政务公开，建立政府权力清单制度情况；行政执法与刑事司法衔接机制建设和推进情况；加强政府法制队伍和行政执法队伍建设情况；切实解决依法行政中的突出问题取得的成效等情况。

正司法方面，重点考核依法独立公正行使审判权和检察权，优化司法职权配置情况；推进严格司法、公正司法、文明司法情况；积极稳妥地推进司法体制和工作机制改革情况；保障人民群众参与司法，加强人权司法保障，推进司法公开情况；加强对司法活动的监督，切实解决司法领域存在的突出问题等情况。

治社会建设方面，重点考核深入开展法治宣传教育，健全普法宣传教育机制情况；推动全社会树立法治意识，全民诚信守法情况；党委（党组）中心组学法情况；坚持领导干部带头学法、守法，国家工作人员学法用法情况；法治教育纳入国民教育体系，国家机关“谁执法谁普法”责任制落实情况；广泛开展群众性法治文化活动、法治先进创建活动情况；推进多层次多领域依法治理情况；建立和完善法律服务体系情况；运用新媒体新技术开展公益普法工作情况；健全依法维权和化解纠纷机制情况；深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制等情况。

治队伍建设方面，重点考核建设高素质立法、执法、司法等法治专门队伍情况；加强基层执法、司法队伍建设和法律服务队伍建设情况；创新法治人才交流机制和法

治人才培养选拔使用机制等情况。

治建设绩效考核的具体内容，由法治湖北建设领导小组办公室根据省委每年部署的重点工作任务制定。

、法治建设绩效考核的工作要求

. 实行分级分类考核。法治湖北建设领导小组办公室每年制定年度法治建设绩效考核实施细则，明确考核工作的组织安排、考核对象、内容、标准、方式方法、程序步骤和具体要求。省考核办负责考核各市、州、直管市、神农架林区和省直单位的领导班子和领导干部；各市（州）、县（市、区）根据本意见精神负责对辖区领导班子和领导干部实行逐级考核。针对各地各部门的不同情况和不同职能，实行分类考核。

. 健全完善考核方式方法。在考核中，一要坚持全面考核与重点考核相结合，既要考察推进法治建设的全面情况、整体效果，又要突出问题导向，对法治建设的重点难点问题进行重点考核。二要注重平时考核和专项考核相结合，既要加强经常性考核，了解领导干部日常工作表现，又要发挥上级执法、司法、纪检监察、组织人事和有关主管部门的职能作用，适时开展专项检查和督导。三要努力扩大社会公众参与度，要深入了解人民群众和社会各界对法治建设成效的直接感受和现实要求，注重听取专家意见，听取“两代表一委员”意见，听取考核对象的直接上级、下级、同事和服务对象的意见，积极引入第三方评估和社会评价，定期开展群众法治建设满意度调查活动，加大群众满意度在考核评价中的分量。

.加强考核结果运用。把法治建设绩效考核结果作为加强领导班子和干部队伍建设的重要依据，运用到干部选拔任用、培养教育、管理监督、激励约束等各个环节，与领导班子的评先表模，与领导干部的表彰奖励、晋职晋级、提拔使用挂钩。对于善于运用法治思维和法治方式推动工作、依法办事能力强、实绩突出、法治建设绩效考核评为优秀等次的领导干部，在相同条件下优先提拔使用；对法治建设绩效考核不合格或者不称职、特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位；建立重大突出问题整改督办制度，对拒不落实整改、重大突出问题得不到有效制止和解决的，依规依纪依法追究相关人员党纪政纪和法律责任。切实加强考核工作的组织领导。法治建设绩效考核工作在省委的领导下，由省考核办统一组织实施，与“五项考核”统一部署、同步开展，法治湖北建设领导小组办公室组织有关部门参与考核。省委督查室、省人大常委会法规工作室、省政府法制办、省委政法委、省司法厅分别对领导班子和领导干部推进和落实依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理工作情况进行检查督办。各地各部门党委（党组）要高度重视法治建设绩效考核工作，加强考核工作队伍建设和业务培训，形成党委统一领导、法治建设领导小组统筹、组织部门负责组织实施、有关职能部门积极配合、干部群众广泛参与的工作格局。

（二）关于《关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见》的说明^①

^①法治湖北领导小组办公室（2015）重大委托项目，结项被中共湖北省委采纳并以2015年鄂办发1号文印发全省执行

就《关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见》（以下简称《考核意见》）起草情况作如下说明。

一、起草《考核意见》的背景和过程

为认真贯彻落实党的十八届四中全会精神，根据省委的要求，由昌尔副书记负责主持关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核意见的起草工作。随后，迅速组建了省委政法委为主体，专家学者参与的起草专班。11月12日，召开第一次起草工作会议，就《考核意见》的主要内容、原则、框架、调研方式等研究提出了明确要求。11月17日至20日，起草专班深入荆州、宜昌、襄阳等地实地调研，广泛征求市、县、基层社区意见和建议，参照省委“五项考核”体例，四易其稿，完成了《考核意见》初稿。12月2日，召开省有关主管部门负责人、法学专家和基层代表参加的征求意见座谈会。再次修改后形成征求意见稿，经省委领导同意，下发各市州和有关成员单位征求意见。从反馈情况看，大家一致认为，出台《考核意见》很有必要，内容具有可行性和现实可操作性，同时也提出了一些具体修改意见和建议。综合各方修改意见和建议，起草专班对征求意见稿反复修改，经省委法规室前置审核，并报中央政法委研究室进行前置审查，形成目前的送审稿。

二、制定《考核意见》的重要性的必要性

首先，对领导班子和领导干部法治建设进行绩效考核完全符合中央精神和省委要求。习近平总书记在主持十八届中央政治局第四次集体学习时指出“各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件”。党的十八届三中全会明确提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”。党的十八届四中全会进一

步提出“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。”省委十届五次全会通过的《决议》已明确将法治建设绩效考核作为全面深化法治湖北建设的重要内容。中央的决策和省委的要求是我们建立健全领导班子和领导干部法治建设绩效考核的重要依据和基本遵循。

其次，对领导班子和领导干部法治建设进行绩效考核符合全面深化法治湖北建设的需要。实地调研中发现，各地在推进法治建设进程中还存在一些不适应的问题。有的党员干部特别是领导干部依法执政、依法行政意识和能力不强，运用法治思维和法治方式管理经济社会事务水平不高，有的还存在特权思想和官本位意识。通过法治建设绩效考核的“指挥棒”和“杠杆”作用，可以进一步引导领导干部提高运用法治统领经济社会发展的思想认识，提高党员干部法治素养和法治能力，全面加强推进法治湖北建设各项工作力度。

其三，对领导班子和领导干部法治建设进行绩效考核是完善科学的政绩考评体系的必然要求。省委高度重视法治建设绩效考核工作，去年就纳入了重要工作议程。但由于法治建设绩效考核与“五项考核”的关系不明确，相互衔接不清晰，迟迟不能出台。而且“五项考核”中虽然有法治建设的部分内容，但比较分散，不够全面系统，且指标少、分值小、权重低，不能充分彰显和突出法治在党和国家工作全局中的重要地位和重大作用。实行法治建设绩效单独考核，将考核纳入政绩考核指标体系，是完善科学的政绩考评体系必然要求。

三、《考核意见》总体框架和主要内容

全文共分为三个部分。第一部分是法治建设绩效考核的总体要求，对考核的指导思想、工作目标和基本原则进行阐述。第二部分是法治建设绩效考核目标定位和重点内容。建议明确将法治建设绩效考核与“五项考核”并列，形成“六项考核”，并将其其他考核中涉及法治建设的内容统一归口到法治建设绩效考核指标体系中，并占有足够权重和分值，从2015年起单独进行考核。在内容方面，主要是党的领导、依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、法治社会建设、法治队伍建设七个方面，基本上体现了党的十八大以来中央一系列新思路、新观点、新要求。第三部分是法治建设绩效考核的工作要求。从实行分级分类考核、健全完善考核方式方法、加强考核结果运用、加强考核工作的组织领导四个方面展开。总体来说，主要是回答为什么考核、考核什么、怎么考核的问题。

四、需要说明的问题

第一，关于法治建设绩效考核的内容。党的十八届四中全会决定关于法治建设的重大举措有 180 多项，内容非常广泛，特别是一些属于中央事权的重大改革，地方难以马上启动和实施，只能根据我省实际，选择一些我们可以做，而且能够做到的，有步骤有计划地稳步推进。同时，主要着眼于省委的决定，内容表述只能是宏观的、原则的，粗线条地描绘了指标体系的基本框架。至于具体考核标准和办法，建议授权法治湖北建设领导小组办公室根据省委每年部署的工作重点再另行制定。

第二，关于考核工作组织领导。领导班子和领导干部政绩考核由省考核办组织实施多年，已经有一套行之有效的方式方法和程序。同时法治建设绩效考核是政绩考核的重要内容，作为单独的指标体系又有其必要性。因此，《考核意见》明确法治建设绩效考核工作，在省委领导下，由省考核办统一组织实施，与“五项考核”统一部署、同步开展，法治湖北建设领导小组办公室组织各成员单位参与考核。

第三，关于与依法行政、普法依法治理考核衔接。目前涉及法治建设考核的还有湖北省法治政府建设领导小组开展的依法行政考核、湖北省普法依法治理工作领导小组的普法依法治理考核。该两项考核工作是国务院、司法部和省委、省政府的专项工作部署，应当继续予以保留。但为了避免多头考核、重复考核，建议将上述两项考核纳入法治建设绩效考核中，由省考核办统一组织、上述两个领导小组参与和实施。

第四，关于健全完善法治湖北建设领导体制和工作机制。法治建设绩效考核工作以全面开展法治建设各项工作为基础，领导体制和工作机制是推进法治建设的关键。我省于 2013 年 8 月 6 日成立了鸿忠书记亲自挂帅的高规格平安法治湖北建设领导小组，而且省委常委会会议和十届五次全会决定，省委法治湖北建设领导小组办公室与省委政法委合署办公，解决了领导体制方面的重大问题。但仍然有一些具体问题需要提请省委研究和解决：一是请求法治湖北建设领导小组办公室明确 1 名副厅级专职副主任，专司法治湖北建设领导小组办公室日常工作。二是建议由省委办公厅、省人大常委会办公厅分别明确一个部门和省政府法制办、省委政法委、省司法厅作为法治湖北建设领导小组主要成员单位，分别负责依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理等方面的协调推进工作。

第五，关于述职述廉述法。述职述廉是政绩考核采用的方式之一，它是对领导班子和领导干部进行民主监督的一项措施，对于加强和改进党内监督具有十分重要的意义。在述职述廉时增加述法的内容，可以通过考核提高领导干部的法治素养和法治能力。述职述廉述法在我省多地已经普遍开展，效果良好，有必要上升为省级规定，全省推广。

附录四

（一）湖北省市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法^①

第一章 总则

第一条 为深入贯彻党的十八届四中全会和省委十届五次全会精神，全面推进法治湖北建设，明确各市、州、直管市、神农架林区党政领导班子和领导干部法治建设职责，切实做好法治建设绩效考核工作，根据《省委办公厅省政府办公厅印发〈关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见〉的通知》（鄂办发〔2015〕1号），制定本办法。

第二条 本办法适用于各市、州、直管市、神农架林区党委、政府领导班子（以下简称市〈州〉党政领导班子）和领导班子成员（不含中央管理干部）的法治建设绩效考核。

第三条 法治建设绩效考核工作在省委法治湖北建设领导小组（以下简称领导小组）的领导下，由省委法治湖北建设领导小组办公室（以下简称省委法治办）组织实施。省委办公厅（省委督查室）、省人大常委会办公厅（法规工作室）、省政府法制办、省委政法委、省司法厅（以下简称牵头单位）具体负责依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理的平时考核督办工作。

第四条 法治建设绩效考核根据省委的工作部署，在省市厅级领导班子和领导干部年度考核评价工作领导小组办公室（以下简称省考核办）的组织下，统一部署、同步开展。

第二章 考核内容与程序

第五条 市（州）党政领导班子法治建设绩效考核内容包括贯彻落实中央、省委关于法治建设的决策部署，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定情况。领导干部法治建设绩效考核内容包括带头尊法、学法、守法、用法、履行法治建设职责等方面。

市（州）各党政职能部门领导班子和领导干部依法履职推进法治建设情况由当地党委负责考核。

^①法治湖北领导小组办公室（2015）重大委托项目，结项被中共湖北省委采纳并以2015年鄂办发4号文印发全省执行

第六条 市（州）党政领导班子法治建设绩效考核指标根据年度全省法治建设工作要点确定。

年度考核评分标准由省委法治办根据年度考核指标另行制定。

第七条 建立考核人员库，人员从相关部门政治素质强、业务能力精、法治素养高、工作作风硬的党员干部中选择。

根据省委统一部署，省委法治办拟定考核方案，向各市（州）发出考核通知，从考核人员库中抽取组成考核组，向各市（州）派出考核组。

第八条 各市（州）对照年度法治建设工作要点和评分标准进行自查，形成领导班子和领导干部个人年度法治建设自查报告。

召开年终工作考评会议，市（州）党委、政府主要领导作综合述职报告，领导干部作个人述职报告或书面报告，报告内容应当包括尊法学法守法用法、履行法治建设职责等情况。

第九条 参加年终工作考评会议的人员对党政领导班子和领导干部进行民主测评，填写《湖北省市（州）党政领导班子法治建设民主测评表》（见附表一）和《湖北省市（州）党政领导干部法治建设民主测评表》（见附表二），作出总体性评价。测评票由考核组负责回收并汇总。

第十条 考核组根据年度法治建设绩效考核评分标准，通过听取汇报、查看台账、实地调查等形式，进行量化评分。对群众反映的突出问题，采取专项调查等方法进行核查。考核组对考核情况进行综合分析，形成考核报告，提交省委法治办。

第十一条 考核组在考核结束后将考核中发现的主要问题向各市（州）党政领导班子反馈。

第十二条 牵头单位根据省委部署的年度法治建设工作要点，对牵头职责范围内的重点任务进行检查督办。根据全年检查督办情况，对各市（州）进行量化评分，作为市（州）党政领导班子平时考核得分提交省委法治办。

第十三条 省委法治办委托第三方开展群众法治建设满意度调查活动，调查结果按比例计入市（州）党政领导班子考核分值。

第十四条 考核评价按百分制计算。

市（州）党政领导班子法治建设考核得分=考核组年度评分×60%+平时考核得分×20%+民主测评得分×10%+民意调查得分×10%。

平时考核测评得分=领导小组评分×40%+5个牵头单位评分×10%+省委法治办评分×10%。

市（州）党政领导干部法治建设考核得分=领导班子法治建设考核得分×70%+民主测评得分×30%。

第十五条 领导班子和领导干部民主测评中选择好、较好、一般、较差的，分别按照1、0.8、0.6、0.4的系数加权计分，弃权票计票不计分。

第十六条 推进法治建设措施有力、成效明显，获得中央或者省委省政府表彰及经验、做法推广的，市（州）党政领导班子考核得分可以在综合评分的基础上获得相应加分，加分总分值不超过5分。

第十七条 省委法治办综合年终考核、平时考核、民主测评、民意调查、加分事项，根据本办法规定的计分方法，对各市（州）党政领导班子和领导干部进行综合评分，并报领导小组审定。

第十八条 市（州）党政领导班子或者领导干部对考核结果有异议的，可以在收到考核结果通报次日起10个工作日内向省委法治办书面提出复核申请并提供依据。省委法治办应当在收到复核申请之日起7个工作日内进行复核，并将复核结果报领导小组审定后，及时书面告知申请单位或者个人。

第三章 考核结果运用

第十九条 市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果，由省委法治办报领导小组审定后在全省进行通报。

第二十条 法治建设绩效考核结果，由省委法治办提供省考核办，作为市（州）党政领导班子和领导干部政绩考核的重要组成部分。

第二十一条 建立重大突出问题整改督办制度。对拒不落实整改、重大突出问题得不到有效制止和解决的，依规依纪依法追究相关人员责任。

考核中发现的问题整改落实情况作为下一年度该市（州）考核的重点内容。

第二十二条 建立法治建设绩效考核档案。领导班子和领导干部法治建设绩效考核资料根据相关规定实行档案管理。

第四章 附 则

第二十三条 考核工作人员、考核对象、考核数据提供单位、参加民主测评民意调查人员，应当坚持考核原则，实事求是，客观公正，按规定程序和要求办事，如实反映情况。对在考核评价工作中不负责任、弄虚作假、隐瞒问题、泄露秘密，情节严重造成不良影响的，依规依纪依法追究相关人员的纪律、法律责任。

考核工作实行公开举报制度。在考核对象所在单位、政务网站等处设立举报电话、信箱、电子邮箱，受理群众举报。

第二十四条 本办法由领导小组负责解释。

(二) 湖北省市(州)党政领导班子法治建设 民主测评表

所在市(州)	领导班子	总分			
	党委、政府领导班子	(此栏由考核组汇总)			
评价要点	总体评价				比例
重视本地法治建设情况	好	较好	一般	较差	20%
推进法治建设工作力度情况	好	较好	一般	较差	20%
推进法治建设效果情况	好	较好	一般	较差	40%
领导班子法治思维和运用法治方式情况	好	较好	一般	较差	20%

注：1、此表适用于参加民主测评人员对党委、政府领导班子的民主测评。

2、请参加测评人员对照评价要点，在总体评价选项栏中，选择合适的一项打√。

(三) 湖北省市(州)党政领导干部法治建设 民主测评表

所在市(州)	领导姓名	总分			
		(此栏由考核组汇总)			
评价要点	总体评价				比例
重视本地法治建设情况	好	较好	一般	较差	20%
推进法治建设工作力度情况	好	较好	一般	较差	20%

推进法治建设效果情况	好	较好	一般	较差	40%
个人法治意识、法治素养情况	好	较好	一般	较差	20%

注：1、此表适用于参加民主测评人员对党委书记、市（州）长（不含中央管理干部）、党委分管法治建设领导干部（市委副书记、政法委书记）的民主测评。

2、请参加测评人员对照评价要点，在总体评价选项栏中，选择合适的一项打√。

附录五

（一）湖北省市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法

第一章 总则

第一条 为深入贯彻党中央关于全面推进依法治国的决策部署，全面推进法治湖北建设，加强对市、州、直管市、神农架林区党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核工作，根据《省委办公厅省政府办公厅印发〈关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见〉的通知》（鄂办发〔2015〕1号）、《省委办公厅、省政府办公厅关于印发〈湖北省实施《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》办法〉的通知》（鄂办发〔2017〕16号），制定本办法。

第二条 本办法适用于各市、州、直管市、神农架林区党委、政府领导班子（以下简称市〈州〉党政领导班子）和党委、政府主要负责人的法治建设绩效考核。

第三条 法治建设绩效考核工作在省委法治湖北建设领导小组（下称“领导小组”）的领导下，由省委法治湖北建设领导小组办公室（下称“省委法治办”）具体组织实施。

第四条 法治建设绩效考核根据省委的工作部署，与省委有关重要工作考核统筹安排、同步开展。

第二章 考核内容与程序

第五条 市（州）党政领导班子法治建设绩效考核内容包括贯彻落实中央、省委关于法治建设的决策部署，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定情况。

领导干部法治建设绩效考核内容包括带头尊法、学法、守法、用法和履行法治建设第一责任人职责等情况。

第六条 市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核具体内容根据中央、省委年度法治建设重点工作任务确定。坚持年度考核与平时考核、第三方测评相结合，突出平时考核比重。

第七条 市（州）党政领导班子评分主要由考核组年度法治建设评价得分（30%）、法治建设重点工作评价得分（30%）、法治建设年中督查评价得分（20%）、群众法治建设满意度第三方测评得分（20%）以及加分、扣分项目组成。

领导干部评分由领导班子得分（70%）和民主测评得分（30%）以及个人扣分项目组成。

年度法治建设绩效考核评价标准由省委法治办根据本办法第六条的规定另行制定。

第八条 考核组年度法治建设评价以实地考察的方式进行，主要是听取汇报、查看台账、实地调查等。对群众反映的突出问题等，采取专项调查等方法进行核查。

考核工作人员从法治建设绩效考核人员库中抽取人员组成考核组，向各市（州）派出考核组。

第九条 市（州）党政领导班子对照年度法治建设绩效考核评价标准进行自查，形成党委领导班子、政府领导班子年度法治建设自查报告，提交考核组。

第十条 市（州）召开年终工作考评大会时，党政领导班子和领导干部的综合述职报告内容应当包括领导班子履行法治建设职责和领导干部本人尊法学法守法用法等情况。

参加民主测评人员对党政领导班子和领导干部进行民主测评，填写《湖北省市（州）党政领导班子法治建设民主测评表》（见附表一）和《湖北省市（州）党政领导干部法治建设民主测评表》（见附表二），作出总体性评价。测评票由考核组负责回收并汇总。

第十一条 实地考察结束时，考核组将考核中发现的主要问题向被考核市（州）党政领导班子反馈，并将实地考察情况进行综合分析，形成考核报告。

考核组根据年度法治建设绩效考核评价标准，对市（州）党政领导班子全面履行法治建设主体责任进行评分（80%），统计民主测评得分（20%），汇总后形成考核组年度法治建设评价得分，与考核报告一并提交省委法治办。

第十二条 法治建设年中督查评价以座谈、实地抽查、问卷调查等方式进行，通过深入基层群众、基层干部、基层执法司法部门等形式，了解法治建设工作实际推进效果。

年中督查工作人员从法治建设绩效考核人员库中抽取，组成督查工作组，向各市（州）派出督查组。

督查组根据省委法治办制定的年中法治建设督查方案和评价标准，深入基层和群众，掌握各地推进法治建设的真实状况，形成法治建设年中督查评价得分，与督查报告一并提交省委法治办。

第十三条 法治建设重点工作评价由省直有关职能部门根据平时掌握各市（州）法治建设重点工作情况进行考核，考核结果及评价依据一并提交省委法治办。

第十四条 群众法治建设满意度第三方测评由省委法治办委托省统计局开展，测评内容主要包括法治建设获得感、执法司法满意度、法治环境满意度、法治宣传知晓率、法治创建普及率等，省委法治办根据测评结果按比例计入各市（州）总分。

第十五条 法治建设绩效考核评分实行加分、扣分制。

推进法治建设措施有力、成效明显，获得中央或者省委省政府表彰及经验、做法推广的，领导班子可以在综合评分的基础上获得相应加分。

因违法违纪或者履行法治建设职责不力出现应当予以扣分情形的，对领导班子、领导干部在综合评分的基础上进行扣分。

加分、扣分项目根据年度法治建设绩效考核评价标准确定。

第十六条 考核工作结束后，省委法治办按照本办法规定的计分方式对各市（州）党政领导班子和领导干部各项评分进行汇总，并报领导小组审定。

第三章 考核结果运用

第十七条 市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果，由省委法治办报领导小组审定后在全省进行通报。对法治建设绩效考核综合成绩排名在前七位的评为优秀，其他评为合格。同时，考核结果提供给省考核办，作为市（州）党政领导班子和领导干部政绩考核的重要组成部分。

第十八条 建立突出问题整改督办制度。考核中发现的问题整改落实情况作为法治建设专项督查及下一年度考核的重点内容。

第十九条 建立约谈、函询制度。对群众反映强烈或者引发媒体高度关注的涉法事件，由省法治办对相关市（州）党委法治办主任进行函询；对连续三年年度考核排名末位的，由领导小组

对市（州）党政主要负责人约谈；拒不落实整改、重大突出问题得不到有效制止和解决的，依据《湖北省实施〈中国共产党问责条例〉办法》的有关规定予以问责。

第二十条 建立法治建设绩效考核档案。市（州）党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核情况实行档案管理。

第四章 附则

第二十一条 考核工作坚持实事求是、客观公正原则。对在考核评价工作中不负责任、弄虚作假、隐瞒问题、泄露秘密，情节严重或者造成严重不良影响的，依法依规追究相关人员责任。

第二十二条 本办法的具体解释工作由省委法治办负责。

（二）湖北省市（州）党政领导班子法治建设民主测评表

市（州）	总体评价			
党委领导班子	好 (100-95分)	较好 (94-85分)	一般 (84-75分)	较差 (74分以下)
政府领导班子	好 (100-95分)	较好 (94-85分)	一般 (84-75分)	较差 (74分以下)
评价要点： 主要考虑领导班子对本地法治建设重视程度、推进法治建设工作力度、推进法治建设效果、运用法治思维和法治方式等情况。				

注：1.此表适用于参加民主测评人员对党委、政府领导班子的民主测评。
2.请参加测评人员对照评价要点，在总体评价选项栏中，选择合适的一栏写明具体分数。

（三）湖北省市（州）党委、政府领导干部法治建设民主测评表

领导姓名	职务	总体评价			
		好 (100-95分)	较好 (94-85分)	一般 (84-75分)	较差 (74分以下)

评价要点：主要考虑党委、政府领导干部对本地法治建设重视程度、推进法治建设工作力度、推进法治建设效果、领导干部个人法治意识和法治素养等情况。

注：1.此表适用于参加民主测评人员对党委、政府主要负责人的民主测评。
2.请参加测评人员对照评价要点，在总体评价选项栏中，选择合适的一栏写明具体分数。

附录六

（一）湖北省省直部门领导班子和领导干部法治建设绩效考核办法

第一章 总则

第一条 为深入贯彻党的十八届四中全会和省委十届五次全会精神，全面推进法治湖北建设，明确省直部门领导班子和领导干部法治建设职责，切实做好法治建设绩效考核工作，根据《省委办公厅省政府办公厅印发〈关于加强领导班子和领导干部法治建设绩效考核的意见〉的通知》（鄂办发〔2015〕1号），制定本办法。

第二条 本办法适用于省委各部委、省级国家机关、人民团体、中央驻鄂管理机构、中央在鄂和省属国有企业、中央在鄂和省属高校、省级民主党派机关（以下简称省直部门）的领导班子和班子成员（不含副省级以上领导干部）的法治建设绩效考核。

第三条 法治建设绩效考核工作在省委法治湖北建设领导小组（以下简称领导小组）的领导下进行，省委法治湖北建设领导小组办公室（以下简称省委法治办）统一组织实施。

省委办公厅（省委督查室）、省人大常委会办公厅（法规工作室）、省政府法制办、省委政法委、省司法厅（以下简称牵头单位）分别负责依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、普法依法治理的平时考核督办工作。

省委各部委、省级国家机关、人民团体、中央驻鄂管理机构领导班子和领导干部的法治建设绩效考核由省委法治办负责组织实施。

中央在鄂和省属国有企业领导班子和领导干部的法治建设绩效考核，由省国资委依照本办法规定，制定年度考核评分标准和实施方案，报领导小组审定后组织实施。

中央在鄂和省属高校领导班子和领导干部的法治建设绩效考核，由省委高校工委依照本办法规定，制定年度考核评分标准和实施方案，报领导小组审定后组织实施。

省级民主党派机关领导班子的法治建设绩效考核由省委统战部负责组织实施。

第四条 法治建设绩效考核根据省委的工作部署，与省委有关重要工作考核统一部署、同步开展。

第二章 考核内容与程序

第五条 省直部门领导班子法治建设绩效重点考核贯彻落实中央、省委关于法治建设的决策部署，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法依章程履行职能情况。领导干部法治建设绩效重点考核领导干部带头尊法、学法、守法、用法、履行法治建设职责等情况。

第六条 省直部门领导班子法治建设绩效考核指标分为共性指标和个性指标，共性指标分值权重为 40%，个性指标分值权重为 60%。

共性指标为省直各部门均需要完成的法治建设任务。

个性指标根据省直部门职能特点，按照依法执政、科学立法、依法行政、公正司法设置党群部门类、立法部门类、行政部门类、司法部门类共四种类型个性考核指标，其中：

省委办公厅、省政协机关、省纪委（监察厅）机关、省委各工作部门，省委管理的群团组织，省级民主党派机关，湖北日报传媒集团等按照党群类个性指标考核；省人大常委会机关按照立法类个性指标考核；省政府办公厅及省政府组成部门，省政府特设、直属管理机构，省政府议事、办事机构，副厅级以上直属事业单位、其他机构等按照行政部门类个性指标考核；省法院、省检察院、省公安厅、省司法厅、省国家安全厅按照司法部门类个性指标考核。

第七条 省直部门领导班子法治建设绩效具体考核指标根据全省年度法治建设工作要点确定。

年度考核评分标准由省委法治办根据年度具体考核指标另行制定。

第八条 建立考核人员库，人员从相关部门政治素质强、业务能力精、法治素养高、工作作风硬的党员干部中选择。

根据省委统一部署，省委法治办拟定考核方案，向各省直部门发出考核通知。
从考核人员库中抽取组成考核组，到各省直部门进行考核。

第九条 省直部门领导班子和班子成员对照年度法治建设工作要点和评分标准进行自查，形成领导班子和个人年度法治建设自查报告。

召开年终工作考评会议，部门主要负责人代表领导班子作综合述职报告，班子成员作个人述职报告或书面报告，报告内容应当包括尊法学法守法用法、履行法治建设职责等情况。

第十条 参加年终工作考评会议的人员根据评价要点对领导班子和领导干部进行民主测评，填写《湖北省省直部门领导班子法治建设民主测评表》（见附表一）和《湖北省省直部门领导干部法治建设民主测评表》（见附表二），作出总体性评分。测评票由考核组负责回收并汇总。

第十一条 考核组根据年度法治建设绩效考核评分标准，通过听取汇报、查看台账、调查核实等形式，进行量化评分。考核组对考核情况进行综合分析，形成考核报告，提交省委法治办。

第十二条 牵头单位根据省委部署的年度法治建设工作任务，对牵头职责范围内的法治建设重点工作进行检查督办。根据全年检查督办工作情况，对省直部门进行量化评分，作为领导班子平时考核得分提交省委法治办。

牵头单位落实省委部署工作任务，履行法治建设牵头职责作为平时考核得分的重要内容。

第十三条 考核评价按百分制计算。

省直部门领导班子法治建设考核得分=考核组年度评分×40%+平时考核得分×20%+领导小组评分×20%+民主测评得分×20%，其中：

年度评分由考核组根据年度考核评分标准进行量化评分。

平时考核得分=牵头单位评分×60%+省委法治办评分×40%。

领导小组评分由领导小组成员根据省直部门领导班子履行法治建设职责情况进行总体评价。

民主测评得分由年度考核组根据测评票统计后计入。

省直部门领导干部法治建设考核得分=领导班子法治建设考核得分×70%+民主测评得分×30%。

第三章 考核结果运用

第十四条 省直部门领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果，由省委法治办报领导小组审定后在全省进行通报。

第十五条 省直部门领导班子和领导干部法治建设绩效考核结果，由省委法治办提供给省考核办、省直目标办综合运用。

第十六条 建立法治建设绩效考核档案。省直部门领导班子和领导干部法治建设绩效考核资料根据相关规定实行档案管理。

第四章 附 则

第十七条 考核工作人员、考核对象、考核数据提供单位、参加民主测评人员，应当坚持考核原则，实事求是，客观公正，按规定程序和要求办事。对在考核评价工作中不负责任、弄虚作假、隐瞒问题、泄露秘密，情节严重造成不良影响的，依规依纪依法追究相关人员的纪律、法律责任。

考核工作实行公开举报制度。在考核对象所在单位、政务网站等处设立举报电话、信箱、电子邮箱，受理群众举报。

第十八条 本办法由领导小组负责解释。

（二）湖北省省直部门领导班子法治建设民主测评表

所在部门		总分			
		(此栏由考核组汇总)			
评价要点	总体评价				比例
重视本部门、本系统法治	好	较好	一般	较差	20%

建设情况					
推进本部门、本系统法治建设工作力度情况	好	较好	一般	较差	20%
推进本部门、本系统法治建设效果情况	好	较好	一般	较差	40%
领导班子法治思维和运用法治方式情况	好	较好	一般	较差	20%

注：1.此表适用于参加民主测评人员对省直部门领导班子的民主测评。

2.请参加测评人员对照评价要点，在总体评价选项栏中，选择合适的一项打√。

(三)湖北省省直部门领导干部法治建设民主测评表

所在部门	领导姓名		总分		
			(此栏由考核组汇总)		
评价要点	总体评价				比例
重视本部门、本系统	好	较好	一般	较差	20%

法治建设情况					20%
	好	较好	一般	较差	
推进本部门、本系统法治建设工作力度情况					40%
	好	较好	一般	较差	
法治建设效果情况					20%
	好	较好	一般	较差	
个人法治意识、法治素养情况					

注：1.此表适用于参加民主测评人员对省直部门领导干部的民主测评（不含副省级以上领导干部）。

2.请参加测评人员对照评价要点，在总体评价选项栏中，选择合适的一项打√。

图书在版编目 (CIP) 数据

“法治中国”建设指标体系和考核标准研究 / 徐汉明, 郭川阳, 林必恒著. -- 北京: 法律出版社, 2019
ISBN 978-7-5197-3713-9

I. ①法… II. ①徐… ②郭… ③林… III. ①社会主义法治—建设—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 168422 号

“法治中国”建设指标体系和考核标准研究
“FAZHIZHONGGUO” JIANSHE ZHIBIAO TIXI HE
KAOHE BIAOZHUN YANJIU

徐汉明
郭川阳 著
林必恒

责任编辑 田浩 赵明霞
装帧设计 贾丹丹

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京玺诚印务有限公司
责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法商出版社
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 19.25
字数 265 千
版本 2019 年 10 月第 1 版
印次 2019 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 400-660-8393

编辑电话 / 010-83938130

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400-660-8393/6393

第一法律书店 / 010-83938432/8433

上海分公司 / 021-62071639/1636

西安分公司 / 029-85330678

深圳分公司 / 0755-83072995

重庆分公司 / 023-67453036

书号: ISBN 978-7-5197-3713-9

定价: 76.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)


林必恒

男，1987年9月生，海南乐东人，中共党员，法学博士。现任海南师范大学法学院副院长、副教授，兼任中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心首席研究员、海南省法学会副秘书长、海南省法学会环境资源法学研究会秘书长、海南省教育厅高等学校法学类教学指导委员会委员、海南经济特区法治战略研究基地研究员等。在《人民日报》（理论版）等刊物发表论文30余篇；出版合著2部；主持省级课题2项、地厅级课题2项、地方党委委托横向课题2项、校级课题2项；参与国家级、省部级课题7项；参与撰写5篇咨政报告被中央和省部级领导机关批示采纳。

郭川阳

男，1979年9月出生，湖北枣阳人，中共党员，中南财经政法大学法学博士研究生，曾任湖北省高级人民法院法官、中共湖北省委法治湖北建设领导小组办公室调研员。在《人民日报》《法学杂志》等刊物上发表论文10余篇，参与省部级以上课题3项。全程参与并执笔起草了《法治湖北建设指标体系和考评办法》，曾具体负责湖北省党政领导班子和领导干部法治建设绩效考核的制度设计、标准制定、考核实施等，在法治评估实施方面有一定经验。

本书以法治评估理论为基础，以中国国情为出发点，从理论与实践的结合上，系统阐释了法治建设指标体系和考核标准的概念、特征、功能、价值等基础理论，回答了什么是科学规范的法治建设指标体系及考核标准的“中国版”的基本问题，构建了一套以法治建设为基本内容、以三级指标为基本形式、以考核评估为基本导向的法治考核评估系统。本书在完成委托课题《法治湖北建设指标体系和考评办法》的基础上，跟踪研究三年实施效果，总结升华提出了法治中国建设的指标体系和考核标准，为中国法治评估理论与实践研究提供了一种路径。

 **独角兽工作室**
平面设计

ISBN 978-7-5197-3713-9



9 787519 737139 >

定价：76.00元