

量化法治的权利向度

——法治环境评估的构建与应用

◇ 李 朝

量化法治是以指标技术和现代统计方法为分析工具,以数字化形式展现实践中法治运作的公共参考系统。借助量化法治,人们期待可以更为精准地描述法治的整体样貌,控制法治进程中的“变异”因素,使法治发展变得更加有规可依、有迹可循。

一、法治环境评估的权利性侧重——与法治实施评估的区别

对比两类评估,在评估目标上,法治实施评估聚焦于公职部门及其人员的职权行为是否按照预先设定的法治目标完成任务。但是,法治环境评估重在观测法治是否或在多大程度上为公众权利行使提供了可利用资源。

在评估内容上,法治实施评估偏重于权力规制的有效性,将公权力是否依法行使,是否有不作为或权力滥用情况作为考察要点。而法治环境评估则以不同权利的实现状态及权利保护的法治条件为重点。

在指标选用上,法治实施评估以“制度指标”和“绩效指标”为主,包括法律建制与机构增设、制度效益与程序遵从等。而法治环境评估以“权利指标”为主,集中在公众权利行使及实现效果等方面。当然,法治环境评估也不排斥部分与权利保护有密切关联的绩效指标。这些用于控权的绩效指标也可以映射出权利保护的实现状态,提供判断法治环境优劣的某种参照。

在技术方法上,尽管多种统计技术可混同并用,但二者在数据来源上有所不同。法治实施评估以统计数据为主。而法治环境评估以调研数据、专项访谈为主,将公众和利益相关者的感受、体验与主张作为讯息来源。

在形式与结构不同的背后,实则蕴含着二者的功能差别。在法治实施评估中,所有评估目标、内容设置、指标选用与方法技术都被用于规范与限制公权滥用,服务于对党和政府规划与部署的考评监管。而在法治环境评估中,评估侧重于法治提供给人们的各种福利,以及社会风尚和法治氛围的总和。而这些法治供给集中体现在个体权利的践行之中。只有对公众与利益相关者的正当权利诉求及实现状态作出全面考察,才可测算法治资源中“可定义和衡量的产出”,甄别不同地区法治环境质量的优劣所在。

在国际评估场合中,“以权利为中心”的法治环境评估也是主流和发展方向。在专项国际评估中,这一权利性特征更为明显。但凡涉及法治评估,评估重点大都被放在法治资源能否满足权利保护与维权行动上,对公众和利益相关者的政治、安全、自由及其它权利的实现条件、实现程度进行调研,使人们在区域内或跨区域交流中获得某种关于“法治环境”的参照标准。

二、中国法治环境评估的认识与操作误区

(一)忽略待评对象的“专属身份”,降低评估的内容效度

法治环境评估以公众与利益相关者为待评对象。抓住待评对象的身份特征,是反映评估情景,有效避免“样本缺失”与“信息污染”的关键。但既有评估项目中指标与待评对象匹配度不高,导致内容效度大幅下滑。

首先,指标设置失格,弱化待评对象的内在差异。法治环境评估以“法律相关度”作为聚类与分类标准,其前提是为不同待评对象配置恰当的权利指标,保证问题的“可回应性”。然而,现有项目多以相

同或相似问题指标访问全部对象。与此同时,“有权主体缺席”现象突出。

其次,抽样方案不合理,降低代表性并强化“样本偏见”。国内法治环境评估就存在此类问题,表现为:其一,以行政区划为抽样单位,削弱集群组分布的异质性。现有法治环境评估以行政区划为集群单元,但样本区分度不显著:一是不同集群组别之间过于同质化。二是同一个集群组内部未再次分组。其二,抹杀成员样本的群体规模,样本结构有所失衡。现有法治环境评估重视不同样本的数量均分,而忽视同类样本与实际人群规模的均衡比。

(二)错置与法治实施评估的相互关系,导致整体目标与具体指标的偏移

法治环境评估与法治实施评估有不同的表现。但在进入具体项目时,评估者并未理顺二者之间的关系,多是导入法治实施评估的“规范视角”,以法律规范的内在逻辑与复杂系统为进路,出现三种典型的不当做法。在评价标准上,错将“法治规划”化约为“理想化”的法治环境。在指标设置上,错将“绩效指标”同质于“权利指标”。在功能定位上,错将“目标管理”想象为“产品服务”。

(三)“数据孤岛”现象突出,限缩评估的可持续效益

任何评估都不可能穷尽所有讯息,解码法治环境还有赖于其它评估数据的支持。尽管如此,我国法治环境数据却处于“区隔化管理”之中,呈现出明显的“孤岛效应”,即不同项目对数据的定义和使用存在差别,不同数据之间缺乏关联互动,无法及时交流、合作和高效利用。

(四)评估质量管理“半程而止”,数据质量失控且统计解释缺乏信服力

就法治环境评估而言,“测量的可靠性不是‘量与质’的问题,而是取决于对干扰因素所造成的结果失真的避免”。不同阶段的干扰源不尽相同,在致力于前期指标免受干扰的同时,评估者们对后续阶段的干扰因素经常“视而不见”,使得数据质量缺乏有效控制,统计解释缺乏信服力。具体包括以下两个方面:首先,调研监管缺位,数据的“真伪”与“优劣”难以辨别。其次,统计论证隐退,数据发现与统计解

释之间缺少必然关联。

三、中国法治环境评估的精准化应用——内外部同步优化

(一)内部调试

1.建立“权利测度”的法治环境指标模型

考虑到权利的有效性受制于多种因素的影响,法治环境指标模型应以“权利测度”为中心,重点测算在不同现实条件的约束下,不同权利项展开与实现过程中法治资源的供给、分配与实际使用。指标建模可分为两个步骤:

第一,架构类型化、层级化的权利指标框。不同权利项既有各自的独立内容所在,也有根权利与子权利、先行权利与派生权利的类属关系。为便于经验操作,法治环境指标可以《宪法》及相关法律法规的权利规定为蓝本,借鉴《2014年中国人权事业的进展》的分类办法,将法定权利分解为“发展权利”、“人身权利”等权利大项,并在权利大项内部分解出若干权利小项,比如“发展权利”可分为“教育权”、“卫生权”、“就业权”等。同时,保持权利指标框的开放性,有能力吸纳得到法律确认的“新兴权利”类别。

第二,为不同权利指标配置多角度的观测点。考虑到“权利实现”难以确定水平值,可围绕与之相对的“权利贫困”展开操作。在法治环境评估中,“权利贫困”可从两个维度理解:其一是法治资源的供给与分配,即是否存在“少数的被剥夺”;其二是可行能力的高低,即权利人是否有能力、有条件动用法治资源维护自身权益。这两个维度可被分解为法治资源的可获得与便利性、权利保护的规则体系、法治意识与维权选择、权利获得与冲突解决等观测点。下降到经验层面时,不同观测点还可进一步细化出丰富多样、具体可行的问题集。值得注意的是,评估也要考虑不同权利主体、权利类型在评估地区的特殊性与实际表现,以便处理好不同观测点的主辅关系。

需要说明的是,尽管法治环境评估不排斥与权利保护有密切关联的绩效指标,但使用时也应注意两点:一是找准合适的观测角度,尽量选用那些为权利保护提供制度福利而设置的绩效指标;二是控制绩效指标在整个指标群中的比重,避免将法治环境评估降格为纯粹的“政策工具”。

2. 构设与“权利测度”相匹配的抽样实施方案

为避免抽样屈从于调研成本或便利而丧失随机性,评估应制定与“权利测度”相匹配的抽样计划,为科学评价提供必要条件。

第一,结合影响“权利实现”的内外部因素,建立多阶段集群的抽样标准。考虑到法治环境评估具有样本规模大、样本成员成分复杂的特点,集群抽样可被分为两个阶段:第一阶段,以影响权利实现的外部条件为分类标准,权衡不同地理区位、城乡结构、经济水平、人口分布、政治地位的差异,对不同行政地区作出聚类与再分类,建立异质性显著的集群组别。第二阶段,以影响权利实现的个体特征为分类标准,按照职业类型、收入状况、家庭结构、认知程度等个体差别,在不同集群组内部选择待访人群,确定成员样本框。此外,成员样本抽取还应当考虑到样本权重。不同集群组所在目标人群的总体规模有较大差距,可以采用与集群规模成比例的概率选择集群(PPS抽样),保证样本与总体结构、规模比例基本相一致。

第二,明确“适格的”成员样本范围。为保证权利指标的“可回答性”以及成员样本的多样化,评估需对成员样本的适格与否作出判断:其一,为不同权利指标选配合适的成员样本。公众与利益相关者在不同权利的认知和使用上有所差别,应结合具体权利指标选定受访名单。其二,确保有权主体的“在场”。不同权利项关联的权利主体有所差别,评估应将评估指涉的所有类型主体纳入成员样本范围。

3. 贯穿评估“全过程”的质量管理

没有哪种指标结构、方法技术能一劳永逸地解决评估质量问题,这意味着,评估过程中要不断排除各种干扰,而不是将计划以及计划的付诸实施作为未检验的因素而置于封闭的黑箱之中。在法治环境评估中,质量管理不能仅依靠指标筛查,而必须向后延伸,贯穿于评估全过程。

首先,深化调研活动的实施监管。在监管主体上,评估者为“避嫌”可委托第三方独立展开调研,但自身不应脱离法治环境数据的生产场所,可转变为监管者角色,会同项目外的统计学、社会学专家,对数据作出甄别验证。在监管内容上,依托已展开的

数据收集工作,重点对“‘问答’标准的统一性”、“测量工具的有效性及其外部一致性”等关键事项逐个排查,将数据质量问题解决在调研一线。在监管方法上,监管者可借助“面对面”访谈、计算机辅助访问、多级小组询问等方法,“以点验面”地作出实证复查,降低预期风险,减少不当耗损。

其次,强化评估项目的统计论证。为避免数据发现与统计解释之间的断裂,科学的统计论证必不可少。其中,最为有效的两种做法有:其一,将法治环境评估的数据发现放在相关数据的关系结构中解释。统计论证可将外在于法治的社会、经济发展指标作为并列坐标,在社会多元数据的相关分析中理解和推断评估结论。其二,引入经验研究进行验证性解释。对同一数据有可能产生不同的统计解释,对此,评估可参鉴相关的经验研究成果,在多种解释中甄别出最为可靠的评估结论。社科学法研究也在勘察不同法治事实之间的具体因果关系,其中部分研究结果有助于验证、填补数据发现与统计解释之间的“不确定性罅隙”,丰富极简化的“数据解读”,增强统计论证的完整性和可信度。

(二) 外部联动

1. 整合不同法治环境数据源,推动同类数据的“异源并用”

为突破数据生产的“项目内循环”,可将不同项目的差异化数据进行重组与合并统计。在这方面,国际评估界已有先例,比如“世界治理指标(WGI)”就使用了多个数据源。这种做法的“利”在于引入“未可观测变量模型(UC)”,实现了跨数据源的数据共用,而“弊”在于极不相同的数据源之间缺少统计学意义上的相关性。对此,法治环境评估应有所扬弃,限缩“异源”范围,提高“并用”效果。

“异源”范围应限于法治环境评估内部,对不同来源的法治环境数据进行统计分析。这主要考虑到:一方面,尽管不同项目的目标指向、测量方式上有所差别,但在指标设计、数据结构以及约束性条件上有相近性,合并统计的技术条件较为成熟。另一方面,法治环境数据具有稳定性,短期内不会有较大的变动,不会因时间不同步而出现严重的不匹配。

不同法治环境数据的“并用”,有助于实现两个

效果:其一,优化已有的可观测统计方案。不同主体的权利主张、需求和争议焦点众多,而单个项目所指涉的可观测变量、数据类型与体量相对有限。引入多个数据源,既可扩大数据范围,丰富数据的信息含量,也可在同个权利指标之下扩展出更为多元的观测角度。其二,开启未可观测变量的估算。不同数据源的“法治变量”提供的信息都是不完整的,其中还蕴含着难以被观测到的法治信号。借助“未可观测变量模型(UC)”,以可观测变量为条件,对不同数据源的个体指标进行加权平均与聚合计算,可以发现不同指标之间共同的、但不能观测的隐性变量,可超越人们的统计直觉界限,提供更为真实的法治环境估值。

2. 构划“实效导向”的检验模型,为法治实施评估提供结果意义上的评判标准

用以检验法治实施评估效度的元/再评估已非新鲜事物,但元/再评估是从技术性角度,对法治实施评估结构、过程作出的“形式性审查”,其重在“评估指标结构是否科学、评估实施过程是否规范、评估数据采集是否准确、评估主体意见是否客观一致等”。但是,法治现实不是“由制度干预引起的结果的测量值变化”的“净效果”,而是进入具体时空中,由制度干预与多个外部约束性条件作用的综合结果。即便在评估技术上毫无偏差,也无法确保法治实施评估获取了关于制度干预的真实讯息,还有可能陷入“就事论事”之中,漏掉法治实施中的关键问题。

法治环境评估则不同,它跳出法治实施的既定框架,站在法治需求侧,以法治实效反观法治实施的执行效能,审视制度介入是否契合不同地方的社会、经济与文化传统,是否符合公众和利益相关者的切实需求。以法治环境评估为参照,可在“结果意义”上评判法治实施评估是否适当可用。如果二者一致,则意味着法治实施评估结论较为准确;如果二者相悖,评估者就不能轻下论断,而需强化论证乃至调整评估方案并复核检验,避免因结论不当而误导决策

思路。在验证程序上,评估者可将法治环境评估结论化约为若干具体的评判标准,与同个地区主题相同或类似的法治实施评估作横向对比,进行“实质性审查”,发现与纠正法治实施评估的结论偏差,促使其有能力“正视和应对各个制度行为的现实状况”。

3. 衔接法治大数据的资讯入口,拓宽法治环境评估的“成长空间”

总体的、实时记录的、面板化的大数据,有能力全面捕获人们在生活场景中的行为痕迹,为法治环境评估提供体量更大、即时性更强的聚合性数据。若能衔接大数据的资讯入口,法治环境评估或可超越技术局限,获取有突破性的成长。

首先,加强问题指标的动态化管理。法治环境评估中的问题指标,需要随着公众和利益相关者的权利主张、关注焦点的变化而删减、增添或重组,而评估活动对此无法自纠。大数据技术可采集到储量丰富、实时更新的、与问题指标内在相关的非结构化数据,亦可大致勘测出权利指标的焦点问题与前沿走向。引入法治大数据,有助于实现问题指标的“动态化管理”,既防止部分指标的固化和滞后,也避免了关键变量的遗漏与缺失。

其次,提高主观指标的适用性和稳定性。法治环境评估多采取主观指标,以获取公众和利益相关者对权利保护状态的概括判断,而主观指标易受到受访者情绪、记忆和外部场景的干扰。即便借助严格的项目监管以及统计检验,也无法完全控制统计误差。法治大数据是实时形成的,“它更能排除获取数据时人的不诚实、记忆误差及环境干扰等因素导致的误差”,从中提取公众态度、经验等数据素材,借助聚类分析可凝聚更真实的观测焦点,便于验证已有指标信度,减少其中的偶或性与不确定性。

作者简介:李朝,郑州大学法学院讲师,中国社会科学院法学研究所博士后。

(摘自《法制与社会发展》2019年第1期)