

法治评估的科层式运作及其检视

—— 一个组织社会学的分析

● 姜永伟*

【内容摘要】 法治评估是一场在转型现代化的特殊场域下,国家自上而下予以刚性推进,发动、宣传、组织整个科层体系以及全社会广泛参与到法治建设并且倾向于以数字指标对其成效进行检验的法治实践。科层结构是典型的控制性结构。法治越是被全社会所关注,对法治的呼声越高,通过科层制的组织方式及其内在的压力传导机制来推进法治的可能性就越大。如果法律被纯粹作为工具去认识且展开的话,那么法治建设则极易被有选择性地、计划性地推进。法治建设在肇始之初具有明显的应激性及应急性。基于科层式运作的法治评估本身并不具有固定的根基,它是组织(政府)为实现特定目标而采用的方法和手段。当组织基于应激反应发生目标变化而需要暂时规避法治时,法治评估就可以通过价值目标的扩容,一方面足以应对外部压力,另一方面又通过组织内部操作消解掉法治。法治评估可以借由操控数据黑箱,辅之以大量的专门术语来掩盖被抽空的生活事实,异化成为组织内部成员进行目标置换的桥梁。“政治科层制”的权力系统及其逻辑在推动法治建设的过程中存在固有的结构性缺陷,法治评估在这一体系下的运行面临着基于“人治”逻辑展开并走向“人治”的自我解构风险。

【关键词】 法治评估 科层式运作 组织社会学 政治科层制

一、问题的提出与分析视角

自2004年《国务院关于全面推进依法行政实施纲要》颁布实施以来,法治政府建设得到了中央层面的大力支持以及社会层面的广泛关注。其中,有关法治评估的相关问题俨然成为了当前全面依法治国的特色环节。在中央层面,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“建立

* 作者单位:大连海事大学。本文系国家社科基金重大项目“社会主义核心价值观的司法贯彻机制研究”(17VHJ008)的阶段性成果。

科学的法治建设指标体系和考核标准”^[1]；《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，要“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。”^[2]在各地发布的年度法治蓝皮书中，法治评估报告都占据了极重的篇幅。同时，学界关于法治评估的研究也可谓“硕果累累”。学者们的研究既能从法治评估的功能定位、价值立场、生成逻辑、多元主体、范式转轨等宏观方面切入，^[3]也能从法治评估中极具技术性的评估指数入手。^[4]不论是宏观层面还是微观层面，都在智识上极大地丰富和提升了理论界和实务界关于法治评估的认知。但是，既有的研究却都忽视了一个中观层次的问题：法治评估对于政府的行政行为而言，是一个“紧箍咒”，政府本能地应该是“唯恐避之而不及”。然而，事实上恰恰相反，各层级政府纷纷热衷于法治评估并为其设计评估指数，这种悖论该如何解释？

近年来，社会科学（尤其是社会学）研究者越来越强调中观层次的理论分析——在公理和描述之间的一个分析层次。这个分析层次强调对“机制”的关注，尤其是分析、解释社会现象背后的“运作机制”。^[5]受自然科学影响，社会科学长时间以来都较为偏爱提出具有普遍意义的因果规律及其理论命题，构建宏大的逻辑推演体系。这种研究方法习惯于先讨论理论的前提假设，而后在一个内在的逻辑体系中进行推理，进而在此基础上提出一些新的理论命题，并且从这些命题里推演出实证的假设。经济学的理论研究活动是这方面的典型例子。这就必然采用一些大的概念以及非常宏观的社会过程去解释异常复杂的社会问题，其结果往往是问题越讲越泛、越讲越大，却大而无当，缺乏分析的力度。^[6]基于数字指标的实证研究，则往往容易陷入纯粹操作性的泥沼，固化了理论研究应有的延展性。有鉴于此，本文采用组织社会学的理论对法治评估展开中观层次的分析：在组织社会学的视角下，观察法治评估是如何展现的，其运作又是如何展开的，以及这种运作在实践中的潜在风险又是什么。

二、法治评估的科层式运作及其图景

现代社会在某种意义上说是组织的社会。不论是从结构、功能上还是从秩序意义上言，组织都极为重要。人们告别了原子式的生活，在与组织打交道的过程中实现了所谓的“社会生活”。这种组织

[1] 人民网：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html>，2019年11月2日访问。

[2] 人民网：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>，2018年11月2日访问。

[3] 参见王利军：《论法治评估功能的定位》，载《法学杂志》2019年第6期，第48-54页；尹奎杰：《法治评估绩效主义逻辑的反思与重构》，载《社会科学战线》2018年第2期，第227-236页；张健：《法治评估知识的生成逻辑及实践反思》，载《东南大学学报（哲学社会科学版）》2017年第5期，第65-74页；王浩：《论我国法治评估的多元化》，载《法制与社会发展》2017年第5期，第5-23页；康兰平：《法治评估理论的跃升空间：实效法治观与我国法治评估实践机制研究》，载《法制与社会发展》2017年第4期，第21-37页。

[4] 参见钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟：《法治评估及其中国应用》，载《中国社会科学》2012年第4期，第140-160页；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，第3-11页；周尚君、彭浩：《量化的正义：地方法治指数评估体系研究报告》，载《法学评论》2014年第2期，第117-128页；汪全胜：《法治指数的中国引入：问题及可能进路》，载《政治与法律》2015年第5期，第2-14页；游腾飞、高奇琦：《法治指数的全球经验与本土化构建》，载《学习与探索》2016年第10期，第22-27页；孟涛、江照：《中国法治评估的再评估：以余杭法治指数和全国法治政府评估为样本》，载《江苏行政学院学报》2017年第4期，第127-136页；伍德志：《论法治评估的“伪精确”》，载《法律科学》2020年第1期，第3-15页。

[5] “机制本身就是指在通常未知的条件下被触发的或是带有不确定结果的、经常发生且容易识别的因果模式。”[美]乔恩·埃尔斯特：《解释社会行为：社会科学的机制视角》，刘骥、何淑静、熊彩等译，刘骥校，重庆大学出版社2019年版，第34页。

[6] 参见周雪光：《组织社会学十讲》，社会科学文献出版社2003年版，第15-16页。

中的社会生活实际上是非常具体的:工作单位、学校院系、公司企业甚至于街道社区、农贸市场都是形形色色的组织,人们通过这些组织实现了人际交往、升职加薪、养家糊口,等等。因此,组织及其组织化的生活是现代社会最为显著的特征。在众多的组织形式当中,最为特殊的就是科层制。韦伯在分析科层制这一组织形式时认为,它有以下几个特点:明确界定职位的管辖范围;官员职位遵循等级制原则;存在特意建立的抽象规则体系以指导官员的决策和行动;工具和设备、权力和待遇等“生产资料与行政手段”属于职位而不是占据职位的人,并且不许挪用;官员个人具有人身自由,选拔他们的根据是技术能力,职位是任命的而不是选举的,并以工资作为补偿手段;受雇于组织成为官员的一种职业。^[7]在此意义上,韦伯给出了为什么科层制支撑了资本主义兴起的解释,甚至解释了普鲁士邦的军队为何强大,乃至近代中国何以总是落后挨打。其根本原因就是,一个国家政权采取科层制的组织形式就更有能力去获取资源、动员资源。^[8]不仅战争如此,一国的发展,不论是农业、工业、教育、环保,乃至法治建设,一旦被赋予“迫在眉睫”的政治定位,就极易采用科层化运作的方式来推进——大幅度提升效率“以解燃眉之急”!组织社会学中的交易成本学派认为,采用组织形式可以大幅提升规模效率,在生产领域采取组织形式,可以使产出/生产要素的比率大于1,亦即产生了规模报酬递增。另外,组织可以提高“范围经济”的效率。组织在进行某一种生产后,可以获得相关生产技术和经验,组织将其通过内部的管理和生产组合“无缝式”应用到其扩大生产的相关领域(即如果农业、工业等领域应用好的话,那么像环保、教育乃至法治建设等方面,也会一体推行),降低总体生产的边际成本,从而进一步提高规模效率和范围效率。在科层制运作的过程中,当组织和管理作为一只“有形的手”把更多的资源更有效地整合起来以后,经过组织和管理过程的产出就会大于投入。^[9]从事实层面看,我国的经济社会的跨越式发展都离不开强大的行政科层体系。科层制作为一种组织形式,在提高和改善普通民众生活质量和生活水准方面就体现出了极强的有效性。

随着改革开放的持续与扩大,社会整体急剧转型,依靠传统体制对资源进行配置产生了诸多问题。社会普遍要求分享发展成果与改革红利并呼唤公平正义,因此,国家必须调整其治理策略——依法治国这一基本方略由此应运而生。但是,建国以来在诸多领域采用行政化的科层式运作所获得的成功已经形成了某种意义上的路径依赖,国家对于社会普遍呼吁的事情会变得异常关注且极度敏感。这些事情在国家看来都是涉及执政合法性的根本政治问题。对于能够影响执政合法性的问题,国家本能地就会担心“夜长梦多”,从而希望“多快好省”地解决问题。因此,法治越是被全社会所关注,对法治的呼声越高,通过科层制的组织方式及其内在的压力传导机制来推进法治的可能性就越大——法治评估即是在这一背景下生成的。不可避免地,法治评估带有明显的科层化运作的相关特征——即法治评估的科层化运作图景。

第一,科层结构下的“法治时间表设置”。科层结构是典型的控制性结构。虽然科层体系中存在通过技术设计和职位关系的规定、存在权力差异,但是这种权力差异在一个规范性体系中是被作为准

[7] 参见[美]W. 理查德·斯科特、杰拉尔德·F. 戴维斯:《组织理论:理性、自然与开放系统的视角》,高俊山译,中国人民大学出版社2011年版,第55-56页。事实上,很多讨论韦伯的著作,对他的科层制概念可能都存在或多或少的误解,正如兰德尔·柯林斯所言:“在组织研究中,甚至可以说在整个社会学中,没有什么会比韦伯的科层制模型更为著名。也恰好是在这儿,韦伯的组织理论也最为容易被美国的社会学家彻底地误解。”Randall Collins, *Weberian Sociologic Theory*, Cambridge University Press, 1986, p.286.

[8] 同前注[6],周雪光书,第12页。

[9] 事实上,在现代资本主义大工业时期,“有形的手”——组织管理就起到了非常显著的作用,规模效益和范围效益无不得益于此,据此,有学者提出“管理资本主义”这一概念来表征组织管理在资本主义发展过程中无可替代的作用。同上注,第32-33页。

则接受的,而所有的参与者——不论级别高抑或级别低,都受制于同一个控制他们的规范构架。在目标既定的情况下,拥有结构化权力的人无须其他动员的手段就完全能够推行其意志,而结构内的其他人则自然会相信:拥有结构化权力的人“有资格”也“有能力”在关涉他们利益的场景中拥有绝对的发言权。^[10]在法治评估当中,正是如此。2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,提出“全面推进依法行政,经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标”。2012年中共十八大报告也指出:“确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标……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。”2015年中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称《纲要》)再次重申,“经过坚持不懈的努力,到2020年基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”同时,《纲要》还提出了规范性的要求,即“各地区各部门要明确提出时间进度安排和可检验的成果形式,党政主要负责人要亲自抓落实,各县工作任务除本纲要明确时间要求外,原则上应当在2019年年底以前完成。”以上文件及其要求直接而又具体地体现了中央层面的意志,而中央对地方各级党委、人民政府及其行政人员的支配在科层结构中是显而易见的。因而,在中央发布了有关法治评估的相关规范性文件之后,中央以下各级人民政府随即为响应“法治号召”,争先恐后制定法治战略并抓紧落实。在基本态度上,各地政府纷纷提出要成为法治建设的桥头堡和排头兵。例如,早在2004年,深圳市就提出要在“5年内建成法治政府”,惠州市则提出“到2014年惠州法治政府建设目标基本实现”。上海市政府在《关于2013年至2017年本市进一步推进法治政府建设的意见》中提出要力争5年率先建成法治政府的总体目标。如果按照计划,深圳、惠州等地都如期建成法治政府的话,上海到2017年建成法治政府也只能说是刚好赶上了末班车,而不可能称之为“率先”,那么,上海所谓的“率先”恐怕也不过是不甘于落后的一种态度或者仅仅是“花钱买奖状”式的自我安慰罢了。

第二,科层目标统合下的“法治指数竞争”。科层组织的行为必然指向某个或某几个目标。组织社会学的理性系统分析家强调目标的认知功能,认为目标是提供制定与选择行动方案的准则,是决策与行动的方向与约束;而自然系统分析家则强调目标的激励属性,认为目标是参与者获得认同与激励的源泉。^[11]论者不论是从强制性的角度还是从激励性的角度出发,实际上都确认了科层组织目标对科层体系内各方行动的统合。^[12]自从2009年国务院办公厅发布《关于推进法治政府建设指标体系的指导意见(讨论稿)》以来,各省、市、县的指标体系建设都步入了一个发展的快车道,如2010—2013年间颁布实施的《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》《辽宁省法治政府建设指标体系》《江苏省法治政府建设阶段性目标考核评价办法》《四川省市县依法行政评估指标》《苏州市法治政府建设指标体系》《沈阳市法治政府建设指标体系》《镇江市法治政府建设考核评价办法》。2015年12月中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020)》以后,各省各市甚至县区都纷纷出台结合自身的实施细则。从各地的实施细则的结构来看,几乎是层层复制,内容上的不同也多集中于“进一步加强”“深入推进”“加快建立和完善”等的话语表述。就具体机制来看,不少地方将法治评估的结果与被考核对象的绩效挂钩。例如,2015年8月,《南昌市法治政府建设考核办法》规定:“法治政府建设考核应当纳入政府绩效考核体系,并作为被考核机关年度评先评优等全市综合性先进荣誉评

[10] 同前注[7], W. 理查德·斯科特、杰拉尔德·F. 戴维斯书,第240页。

[11] 同上注,第209页。

[12] 同上注,第210-211页。

比的重要参考,同时作为对其领导班子和领导干部综合考核的重要内容。”^[13]《吉林省依法行政考核办法》则单辟一章“考核结果的运用”(即该《办法》第五章)规定:“考核结果连续3年或3年以上为优秀等次的,作为省政府表彰依法行政先进单位的依据。考核结果为较差的,给予通报批评,并责令其提交书面整改报告,限期整改。”(第28条)“考核对象连续2年考核结果为较差的,该考核对象在未能达到依法行政考核较好或较好以上等次之前,不得作为省内表彰对象,也不能作为表彰对象向国家及有关部委推荐。”(第29条)^[14]事实上,被考核对象如果丧失了依法行政先进单位的评选资格,就意味着被考核对象所丧失的将远远不止于此,包括物质嘉奖、职位晋升等,这个道理是不言自明的。由此,法治评估对于很多地方乃至于部门单位而言,就具备了非凡的政治意义。与此同时,考核结果又往往由数字化的评估指数所呈现,那么,部门间、区域间基于自身利益的考量就不可避免地开展“法治指数的竞争”。^[15]

第三,科层权威引发“法治溢出效应”。“法治溢出效应”又可称为法治扩大化,即法治话语在各个领域里的泛化。它实际上是法治评估科层化运作的逻辑延伸,当法治获得一个相对重要的政治地位时,其他主体或事项如果能够被法治的话语所附带,那么至少在形象上就会获得一种备受重视的既视感。也就是说,如果科层体系都在遵从法治,那么整个社会都会基于对科层体系权威的服从而向法治靠拢。“法治溢出效应”表现为两种规范形式:“依法治×”或者“法治××”。前者按照行政级别依次如“依法治国”“依法治省”“依法治市”“依法治县”“依法治乡”“依法治村”“依法治屯”,按照治理目标则有“依法治路”“依法治水”“依法治林”“依法治校”;而后者则应用范围更广,例如从“法治国家”到“法治社区”,甚至“法治邻里”,从“法治企业”到“法治校园”,再从“法治集体”到“法治家庭”。以“法治家庭”为例,2017年6月15日,安徽省宣城市通过安徽日报公布首批20户“法治家庭”典型。据报道,该市大力组织开展家庭法治教育读本普及行动,编印《公民的权利——手绘家庭普法读本》《与法同行,共创法治家庭——致广大市民的一封信》等法治教育资料,并免费送到群众手中。同时,该市还启动了“与法同行·法治家庭”创建工作,力争利用3年时间,在全市评选出10000户法治家庭示范户、1000户法治家庭标兵户。^[16]不过,令人费解的是,这种评选该如何进行?换句话说,在张三、李四、王五家之间进行比较,如何认定谁家相对法治,谁家不够法治甚至是丧失法治?这种比较会否有大家普遍能够接受的标准或方案?大家大致能想到的比较公平的方案或许有两个。其一是举办法治知识考试,但是这种劳民伤财的方式恐怕会将老百姓仅有的法治学习热情磨灭掉。其二是

[13] 央广网江西分网:《南昌市法治政府建设考核办法10月1日起施行》, http://jx.cnr.cn/2011jxfw/qysc/20150803/t20150803_519409619.shtml, 2019年12月3日访问。

[14] 《吉林省依法行政考核办法》, 2010年吉林省人民政府第十三次常务会议通过。

[15] 2017年4月22日,广东省法学会发布了国内首个粤港澳大湾区城市群法治指标体系和法治评价结果:香港占据榜首(89.13),澳门位居次席(85.41),第3名至第11名分别是深圳(76.75)、广州(75.95)、珠海(70.63)、佛山(70.29)、中山(67.34)、东莞(67.15)、惠州(65.07)、江门(64.98)和肇庆(63.53)。众所周知,法学会属于学术性群团组织,但其会长往往是由相应的党政领导干部来兼任,其本身又与政法委、人大、政府、法院、检察院等存在着千丝万缕的联系,即使评价的体系和结果是完完全全的公正、透明,基于上述一些原因,也很难仅仅依靠这些数字和诘屈聱牙的计算方式就获得社会大众的普遍认同,甚至越是大众很难看懂和理解的计算,越会让大众产生一种存在“算法黑箱”的认知倾向。即使这些问题都不考虑,至少还有两个方面的问题难以获得有效解决:其一,数字无法体现政府在法治建设的真实成就,无法通过数字获得公众对于法治政府建设的有效认同;其二,即使数据是有效的,中山和东莞所相差的0.19分也无法具体指明其差距所在以及该如何调整,因而这些数字也不过只是具有排名意义而已了。参见《粤港澳大湾区城市群法治指数:广州深圳排名位居前列》, <http://gd.sina.com.cn/news/b/2017-04-23/detail-ifyepsec0376760.shtml>, 2019年3月21日访问。

[16] 参见《宣城“细胞工程”助法治家庭建设》, <http://ah.anhuinews.com/system/2017/07/20/007670839.shtml>, 2017年9月1日访问。

到公民家里做调查,“感觉一下”谁家比较法治。但是感觉的素材无非是看家里有关法治的图书多不多,或者看看家里的生活氛围够不够和谐。前者的考察容易转化为谁买书花的钱多甚至简单粗暴变成谁的钱多——这种考察方式明显偏离了法治评比的初衷,而如若以和谐为评比的主要内容,则无疑是疏离了法治的核心要义,相较而言,以和谐为核心内容的评比似乎更加适用于类似“幸福家庭”“欢乐家庭”“平安家庭”的评选。

三、法治评估科层式运作的解释逻辑

基于科层自身的结构、目标与权威的特点,当前的法治评估展现出了“法治时间表设置”“法治指数竞争”及“法治溢出效应”的特征。这些特征实际上都可以看作当前法治评估在科层运作下的现实白描,然而,法治评估为什么要依赖科层式运作的方式予以推进,尚需要进一步从组织社会学的角度给出一个解释逻辑。

(一)组织对制度环境具有应激反应

组织社会学认为,如果想要准确、清晰地认识各种各样的组织,并对组织现象提供有足够说服力的解释,那么就必须关注到组织环境。组织环境包括技术环境和制度环境两类。技术环境体现基于效率的组织生产最大化,而制度环境则是指一个组织所处的法律制度、文化期待、社会规范、观念制度等为人们所“广为接受”的社会事实。^[17]随着改革开放,市场经济的引入,国家与社会的分离,社会自主性的发育和利益结构的分化后,主流意识形态的中心符号和象征便与现实发生了尖锐的冲突。原本作为解释和论证阶级动员,政治集权,赶超战略,经济社会权利平等而存在的主流意识形态,在回答个体自主、自由、分权竞争、社会分层和民主法制等问题时,就会变得较为苍白无力。^[18]针对这一系列问题的最有效的解决方式就是厉行法治。1982年《宪法》规定,包括中国共产党在内的任何政党、团体和组织“都必须以宪法为根本的活动准则”。中共十五大确立“依法治国”基本方略,确立了“建设社会主义法治国家”的政治目标。国家在制度环境的不断挤压下,提出了法治的应对策略。对西方而言,法治变革不是一个既存的官方观念体系和权力体系发生问题而遭遇质疑和挑战,而是没有办法产生一个卓越的、获得普遍认同的观念和权力体系,因而是建构性的。对中国而言则不然,中国的问题是变革性的,一个存续多年且被广大人民信奉、拥戴的观念和权力体系因社会剧烈转型导致其自身日益贫困化,导致统摄的有效性不断降低,因而需要革新和重建。^[19]这就使得法治建设在肇始之初便具有了非常明显的应激性及应急性。

邓小平指出:“过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”“当前这个时期,特别需要强调民主”,而且“必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”同时,也为使日常工作能够做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,“所以,应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、

[17] 同前注[6],周雪光书,第72页。

[18] 参见陈明明:《危机与调试性变革:反思主流意识形态》,载《经济社会体制比较》2010年第6期,第106页。

[19] 同上注,第104页。

外国人投资法,等等。”〔20〕法律制度的重建与复兴事关我党“伟大光荣正确”的传统,必须要作为一项重点工作抓紧推进,将所有工作都纳入法制的轨道,为经济建设铺平道路。由此,我国进入一个“系统化”“规模化”的以立法为中心的法条主义时代,“法律是解决具体问题的工具”这一法律工具主义思潮开始盛行。然而,法律一旦被作为工具去认识且逐渐展开的话,那么所谓的法治建设则极易被有选择性地、计划性地推进。制度环境与技术环境对组织的要求常常是互相矛盾的。〔21〕当国家认识到,法治对其有效治理和权威建构具有基础性意义的时候(制度环境意义上),它却有可能在“一万年太久,只争朝夕”的革命热情下,迫不及待地企图将法治“毕其功于一役”(技术环境意义上)。那么,在现代化及社会转型的刚性需求下,辅之以“赶超型”思维,法治则不可避免被“多快好省”地大跨步推进,在事实上形成一种以各项指标来衡量的法治建设——法治评估。

(二)组织具备行政发包的体制效能

中国在发展初期,完全不具备承载西方式多元民主政体的社会经济与文化条件,国家发展陷入“旧者已亡,新者未立,依依无归”(严复语)的脱序状态。〔22〕换言之,哈耶克意义上的基于社会自生自发秩序的法治生成模式在中国缺乏本土资源,社会本身的发展及其权力不足以提供法治生成的基础性条件,围绕国家展开的新权威主义在那个历史当口就成了最为务实的道路选择。这就促使法治建设实际上是依靠科层体系庞大的行政权力系统运作实现的,在思想层面体现为“上下一心,团结一致向前看”,在行动层面则表现为“集中力量办大事”的偏好。具体来说:一是需要将符合社会广泛共识和迫切期待的特定问题作为马上就要办的大事,上升到政治层面去理解,在思想观念层面赢得支持和理解;二是需要有一个强有力的权威力量去组织、动员和调配社会资源。

组织的权力向上不断集中恰好在这两个前提方面具有得天独厚的优势:第一,传统意识形态系统可以强化社会和公民对中央权威的认同与服从。作为中国特色社会主义事业的领导核心,中国共产党具有毋庸置疑的历史正当性,理应获得全社会的拥护和支持。第二,新中国成立之后,为使政治解体和社解组迅速结束,恢复社会秩序并加快推进工业化以富国强兵,“强国家—弱社会”模式得以建立。国家几乎垄断着全部重要资源,这种资源不仅包括物质财富,也包括了人们生存发展乃至迁徙的机会,进而实现了国家对社会“总体性支配”。〔23〕可以说,“集中力量办大事”的行动逻辑需要权力相对集中的体制予以支持,同时,该体制在想要完成特定政治目标和政治任务时,也会偏好“集中力量办大事”的行动逻辑。其典型的表现形式就是举国体制下的“超大型项目”,“即以国家力量制定相关倾斜性政策,不计代价地为之聚集资源,并着力体现国家行为能力,标杆性地展现国家迅速发展而布局和实施的项目。”〔24〕在分税制条件下,收入愈加向上集中,国家有能力通过财政转移支付,以项目制突破行政层级制,达成特定的政治目标。〔25〕以此首先是强化了中央强势的财税能力,但是若非在别无他法的非常情况下,中央一般不会采取“一竿子插到底”的方式来达成某种政策目的,而更倾向

〔20〕《邓小平文选》第2卷,人民出版社2004年版,第333、144、146、147页。

〔21〕同前注〔6〕,周雪光书,第73页。

〔22〕参见萧功秦:《超越左右激进主义》,浙江大学出版社2012年版,第6页。

〔23〕参见孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华:《改革以来中国社会结构的变迁》,载《中国社会科学》1994年第2期,第47-62页;渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,载《中国社会科学》2009年第6期,第104-127页。

〔24〕任剑涛:《国家的均衡治理:超越举国体制下的超大型项目偏好》,载《学术月刊》2014年第10期,第11页。

〔25〕参见周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,载《中国社会科学》2006年第6期,第100-115页;折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,载《中国社会科学》2011年第4期,第126-148页。

于借由行政发包的方式来运作。正如周黎安所强调的：“中国政府的科层制与现代韦伯意义上的科层制相比，更多的是一个外在的特征和表象，其核心运行的机制其实更接近于行政发包制的一些主要特征……更为关键的是，对于上级指定的任务目标，下级政府通常需要全力调动自身的财政和其他资源去完成，经常的情况是‘中央请客，地方买单’或‘上级点菜，下级买单’。为了完成上级任务和筹集必要的财政资金，地方政府又是‘八仙过海，各显神通’。”〔26〕

（三）组织拥有对成员的强约束能力

周飞舟在对“大跃进”期间“中央—地方”关系进行考察后指出：“在高度中央集权的局面下，行政体制本身会生出一种‘锦标赛’的独特现象。”〔27〕其间，中央对地方放权，鼓励地方在经济上的开放性发展，并在结果上赋予地方竞争实质意义。这种“锦标赛”现象体现的就是组织对其成员所具有的超强的约束能力——组织成员围绕组织的特定目标指向争先恐后地追逐高成效，并在彼此之间形成竞争。组织的科层式运作，就是以行政命令为中轴，以资源调配为杠杆，自上而下贯穿其政策意志。在“全国一盘棋”的发展图谱中，权力指向谁，谁就拥有了在短时间内改头换面的巨大机遇，无论是行业、群体还是地域，莫不如此。尤其是在“赶超型”思维的影响下，我国的现代化进程的诸多方面都是在这样一种范式下展开的。不论是政治建设、经济建设，还是文化建设、科教文卫建设乃至于法治建设，既然都是在一种紧张且急迫的环境压力下展开，则它们的运作机制基本上也是同一的。这源于社会科学机制研究中的一种趋同现象——在相似的环境压力下不同的种群逐渐形成了相似的适应性——具有结构性的特色。〔28〕

一方面，由于中央政府对各领域握有完全的掌控力，严格设计下的各级政府乃至普通民众都会被有效地动员起来；〔29〕另一方面，上级政府会把是否积极参与落实法治建设作为考核下级在政治上是否合格的重要指标。由于在政治科层制中职业阶梯是高度政治化的，政治绩效对于职业晋升和生涯具有决定性意义，因此，各地区各部门在争先恐后的法治建设中会形成一种特殊的竞争——通过政绩评比中所展现出来的“态度竞争”，即为了获取所需要的利益而积极表现自己对特定任务的态度。所以，目标一旦被锚定，剩下的就只是“不惜一切代价”了。正如戈登·塔洛克所言：“明智的决策不在于这些决策与特定组织宣称的目标一致，而在于它们事实上能促进决策人的职务升迁。”〔30〕譬如，当“依法治国”作为基本方略被执政党推出，尤其是中央以总揽全局的方式制定了《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（以下简称《纲要》）之后，国务院下属各部委（含各总署、总局、局、办）及各地地方政府在对待法治政府和依法行政的问题上都显示出不同于以往的跟进热情和落实态度。《纲要》印发后，各部门各地方普遍响应并积极制定本部门本地方关于贯彻实施《纲要》的规范性文件。例如，《国家能源局贯彻〈法治政府建设实施纲要（2015—2020年）〉实施方案》《人力资源和社会保障法治建设实施纲要（2016—2020年）》《审计署贯彻落实〈法治政府建设实施纲要（2015—2020年）〉实施方案》《交通运输部关于贯彻实施〈法治政府建设实施纲要（2015—2020年）〉的通知》和《山东省法治政府建设实施纲要（2016—2020年）》《江西省法治政府建设实施纲要（2016—2020年）》《福建省法治政府建设实施方案》《北京市法治政府建设实施方案》《上海市法治政府建设“十三五”规划》等，并且自2017

〔26〕 周黎安：《行政发包制》，载《社会》2014年第6期，第12-13页。

〔27〕 周飞舟：《锦标赛体制》，载《社会学研究》2009年第3期，第54页。

〔28〕 同前注〔5〕，乔恩·埃尔斯特书，第28页。

〔29〕 同前注〔27〕，周飞舟文。

〔30〕 [美]戈登·塔洛克：《官僚体制的政治》，柏克、郑景胜译，商务印书馆2012年版，第28页。

年6月21日至2018年1月11日,共有26个省、自治区、直辖市和9个中央部委向国务院提交了关于2016年贯彻落实《纲要》的报告。^[31]

四、法治评估科层式运作的实践风险

组织社会学的理论要旨在于从组织(本文主要是从科层制)的角度系统性地揭示特定行为产生非预期性后果的根源。从逻辑上讲,这必然不排斥对特定行为产生某些负面的非预期性后果的预测和推断。组织所具备的特点其本身并不具有价值面向。换言之,科层制本身并无好坏之分,只不过基于科层制的运作,在事实层面而言必然是成效与风险并存。当下的法治评估展现出一种“东西南北中、工农商学兵”式的全局性蔚然景观,不论是参与主体还是目标内容皆涵盖极广。也就是说,这种法治评估在事实上可能已经构成了当代中国一种崭新的法治实践范式。法治评估在观感上所呈现出的如火如荼并不能掩盖其在实施过程中的缺漏,因此必须要予以揭示。当一种解释逻辑被给定时,其潜在的风险也呼之欲出。

(一)组织的应激反应与“策略性”中止的风险

在制度环境的层面上,组织(政府)基于应激反应发现了法治之于自身的合法性意义。但是,组织(政府)的应激反应往往与社会发展的应急事项相关联。也就是说,组织(政府)的应激反应的最大特征是灵活性和机动性——这本身就与法治存在抵牾。

随着社会局势的变迁和社会问题的更迭,国家会随时调整其策略选择并转移战略重心。从宏观层面看,20世纪90年代初期的沿海特区建设、中央与地方两级财政“分灶吃饭”、科学发展观指引下和谐社会建设乃至中国特色社会主义新时期的“四个全面”布局,无疑都体现了这一点。聚焦在法治建设这一领域内,依然如此。例如,大到“文革”结束后的法制重建,中共十五大确立的“依法治国”基本方略,中共十八大提出的建设“法治中国”;小到简化行政审批,“司法大调解”,裁判文书上网,司法的去地方化、去行政化,省以下法院、检察院人财物统管,法官“员额制”及立案登记制改革,等等。仔细观察则会发现,在特定历史时期国家进行的策略选择及其战略重心转移,反映在具体事项的操作上实际上都存在一个“完成的节点”而被终结。法治评估在这个意义上理解,也可以说,法治评估的具体内容被科学化、体系化建立后,或许也就完成了其历史使命。不可回避的问题是:当法治评估作为一项改革“工程”被完结以后,组织对于其合法性基础的认识发生移转,法治评估不再被置于“政治正确”的地位,那么法治评估是不是随时就有可能被一种新的、不特定的组织需求所替代,亦即也被“策略性”中止?至少在逻辑上,任何人恐怕都无法否认这种可能性的存在。

从本质上讲,基于科层式运作的法治评估本身并不具有固定的根基,它是组织(政府)为实现特定目标而采用的方法和手段。这种“工具主义”的法治评估认知图示,使得法治评估很容易被当作政府自己的“化妆品”,而其本来作为社会对政府的一种监督和压力则被消解掉。事实上,现代社会是一个复杂的系统,系统的持续运行则依赖社会生活事实中“悖论”的不断发酵与生成,而法治则提供了一个稳定的“预期”,使生活事实中的“悖论”基于稳定“预期”的框架内进行运作。由此,才会形成某种秩序——复杂的社会系统不会因为复杂性的不断累加而导致周期性“宕机”甚至是系统崩溃。法治评估的目的无非是形成一个名曰“法治”的秩序性框架,但这也仅仅是社会发展过程中的某一个面向。

[31] 参见国务院法制办公室、中国政府法制信息网:<http://www.chinalaw.gov.cn/col/col9/index.html>,2018年3月15日访问。

被组织纳入考量范围的绝不仅仅是这唯一的面向,还有诸如经济发展、环境保护、人口素质提升、社会安定团结等。如果这些面向的需求在实践中要求法治暂时让位或禁声,那么法治评估自然也就会被束之高阁。毕竟,指望“刀”能削去自己的“把”,无疑是一种天真。而这也不过是外观上基于宏观策略变更的中止风险。还有一种微观技术上的“策略性”中止——政府采取的一种组织策略:把社会上合法的理性要素整合进其正式结构,最大化其合法性,并增强其资源获得和生存能力。^[32]以浙江余杭的法治评估为例,它提出了法治余杭的九大目标(参见下表)。^[33]

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

这九大目标毫无疑问全方面覆盖了当前我国社会、经济、文化、生活的各个方面,如若能实现这九大目标,从某种程度上说或许就从根本上实现了中华民族伟大复兴的“中国梦”。然而,法律或法治所能解决的问题自有其边界和限度,很多问题绝不仅仅是只依靠法治建设就可以达到的,更不能过分指望通过法治评估就可以求得。在浙江余杭的法治评估中,被纳入的评估内容事无巨细、面面俱到,并被赋予相应的考核分值,其中社区风气良好,无封建迷信活动,无邪教、赌博、吸毒等现象,无偷税漏税,无严重的家庭暴力事件占4分;社区环境整洁、卫生良好占2分等。^[34]但这些价值目标的追求与政府依法行政之间往往存在张力,也就是说,政府在达成这些治理目标的过程中,很有可能牺牲掉信息公开、程序公正等重要的法治要素。虽然在考核结果中,依法行政的分数会被克减,但是达成上述治理目标的分数则会上升。那么,法治评估的总体分值就有可能在法治不彰的境况下反而略有提升。如此一来,法治评估就脱离了对“法治”的核心评估,成了一个空架子。换言之,政府很有可能采取一套方案置于其组织结构的外观上——法治评估的目标扩容,当组织基于应激反应发生目标变化而需要暂时规避法治时,法治评估的存在就可以堂而皇之地应对外部压力,其内部运行则自有其玄妙——法治本身被悄无声息地消解掉。

(二) 组织的体制效能与目标置换的风险

德国组织社会学家罗伯特·米歇尔斯在《政党论》中通过对20世纪初欧洲国家劳工组织和社会主义党派的研究发现了组织的局限性和弊端。“组织的内在机制一方面可以产生坚固的结构,但另一方面也会造成内部成员间的深刻变化……组织的结果在客观上促使少数领导人与多数被领导的民众之间的两极分化的出现。”^[35]同为组织社会学家的塞尔兹尼克在对田纳西水利大坝工程和管理机构的研究中发现,虽然组织在初期是按理性设计运作的,有严格的组织目标,但是在实际运作中产生了一个强大的利益集团,地方势力和全国性的利益组织都卷入了这一过程。这些利益集团通过派自己

[32] 参见[美]约翰·W. 迈耶、布利安·罗恩:《制度化的组织:作为神话与仪式的正式结构》,载[美]沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海人民出版社2008年版,第57页。

[33] 参见钱弘道等:《法治评估的实验——余杭案例》,法律出版社2013年版,第66-69页。

[34] 同上注,第240页。

[35] Robert Michels, *Political Parties*, Free Press, 1968, p.70.

人把持各大部门,占据各个大的工程部门,控制了很多政策的制定,从而在事实上控制了整个工程,最终导致很多项目的实施完全背离了工程的初衷。^[36]同理,在广泛开展的法治评估中,有些人表面上在参与,甚至积极谋划布置,实际上却见缝插针地植入了自己的目标,不断以自己的政治利益为目标来替代意图实现法治的目标。这就是组织运作过程中常见的“目标置换”。在对上负责的“政治科层制”中,法治会作为一种政绩被全面推进且在各级政府间被层层复制,而在具体实施的过程中,则必然以“两本账”^[37]的方式被层层加码,使下级政府完成或者超额完成上级政府关于法治绩效的考核。在整个官僚体制中,“自上而下”的是法治的动员口号,“自下而上”的则是法治的文牍汇报。经过目标置换过程被不断消解,所谓法治建设就成了只有法治的口号而无法治的实践的空壳。越是时间长、范围广,法治评估被目标置换的风险就越高,其产生的问题也就越严重。按照常理,政府对此类“限权”的东西不会抱有什么喜闻乐见的态度,因为这对于政府部门寻求“跨越式”发展而言就是一块巨大的绊脚石。可事实却是:各级人民政府乃至行业部门都十分热衷于设计“法治评估”,并将其置于自己的掌控之中而加大宣传、推广和应用。^[38]本该被弃之如敝履的东西却为何趋之若鹜?这恐怕是将对法治的全面高效推进与政绩策略捆绑在了一起,其中掺杂了太多的个人利益或部门利益。正是因为组织具有巨大的体制效能,事实上掌控并能在实践中进一步汲取大量的资源,这对任何部门甚至个人而言,都是一种极大的诱惑。事实上,已经有学者尖锐地批评了法治评估的“伪精确性”,认为法治评估抽空了法治的生活意义。^[39]但是,应该更进一步地看到,“在现阶段地方政府的规划中,法治评估的价值首先是工具性的,最终目的是彰显或论证地区的经济发展水平和综合竞争力。”^[40]如果能够很好地彰显地区经济发展水平和综合竞争力,就有很大可能获得组织的关注,并吸引组织的体制效能向自己倾斜。至于法治评估本身,或许地方政府或部门一开始就洞悉了法治难以真正量化乃至精确化。因而,通过操作数据,辅之以大量的专门术语来掩盖被抽空的生活事实——法治评估就极易异化为目标置换的桥梁。

(三)组织的成员控制与重返“人治”的风险

“组织的人为本质和对绩效的高度关注,以及自然单位无法比拟的复杂性,使得非正式控制不够用,只靠对岗位的认同也不行。组织不应该期待多数时间里多数参与者都能在没有其他激励的情况

[36] 参见[美]菲利普·塞尔兹尼克:《田纳西河流域管理局与草根组织——一个正式组织的社会学研究》,李学译,重庆大学出版社2014年版,第130-136页。

[37] “两本账”由薄一波发明,指各级政府都制定“两本账”,第二本账的指标高出第一本账,上级的第二本账作为下级的第一本账。在从上到下制订计划时按照第一本账,但是在执行计划和对下级考察和评价时用第二本账作为标准。同前注[27],周飞舟文,第71页;薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》,中共中央党校出版社1991年版,第682页。

[38] 参见姚建宗、侯学宾:《中国“法治大跃进”批判》,载《法律科学》2016年第4期,第16页。

[39] 同前注[4],伍德志文,第3页。对这种评估的科学性提出质疑的还可以举出一例。以中国政法大学法治政府研究院编制的《中国法治政府评估报告(2017)》为例,该报告集合了依法全面履行政府职能、法治政府建设的组织领导、依法行政制度体系、行政决策、行政执法、政务公开、监督与问责、社会矛盾化解与行政争议解决和社会公众满意调查共7个分报告,较为有代表性意义。但是,这里也至少存在两处问题值得商榷。其一,法治政府建设的组织领导是否适合纳入。该部分的考核有一项为“是否设置独立的法制机构”:被评估市级政府设置了独立的政府法制机构的得5分;未查询到设有独立法制机构的得0分。但是,这样一个法制机构是否真的发挥了法治效用呢?如果所设立的该机构被用于安置某些超额配备的相应级别的领导干部,这岂不是与法治评估的初衷背道而驰?其二,该报告最后有一份各市政府一级指标得分表。前30名除广西南宁外,都是沿海及中部发达省份的城市,31至70绝大多数是中部地区及东北个别城市,而71至100则是中部与东北经济相对落后城市与西部城市(川、渝除外)。这不得不让人联想,这究竟是经济发达程度与法治发达程度成正比的某种规律,还是纯粹以政治、经济地位来人为地标识法治地位?参见中国政法大学法治政府研究院编:《中国法治政府评估报告(2017)》,社会科学文献出版社2017年版,第45、573页。

[40] 陈林林:《法治指数中的认真与戏谑》,载《浙江社会科学》2013年第6期,第147页。

下,内化和自愿兑现对所分派任务的承诺。因此,组织为了支撑规范准则、规章制度和指示命令的执行,需要有正式的结构化机制分配奖励与处罚。”^[41]并且,“由于一定要服从上司的命令这一社会准则的发展,群组成员会把服从这些命令作为群组准则的一部分加以强化。群组关于必须执行上司命令的要求使得下属的服从不再完全出自针对个人的强制权力和劝诱影响,从而将基于权力的社会控制转变为基于权威的控制。”^[42]这是韦伯意义上“理性科层制”的基本逻辑。然而,“事实上这种逻辑无法适应公共事务的跨界性、复杂性和不确定性。”^[43]况且,从央地关系来看,“理性科层制”按部就班的行政运作逻辑很多时候不能从根本上解决央地间的权力矛盾,反而容易慢慢形成地方势力,与中央权威相抗衡。所以,这种“理性科层制”在中国实际上并不纯粹,而是经过了特定的改造——一个比较有解释力的说法就是“政治科层制”(傅高义语)。塞尔兹尼克指出:“在正式组织中,必将出现非正式结构,这将反映在个体或亚群体为控制自身生存环境而采取的行动上。在与生存环境中的其他组织交往的过程中,同样会演变出非正式的交流和控制渠道。”^[44]这种非正式的交流和控制渠道恰好就是界分“理性科层制”与“政治科层制”的关键点。这个时候,组织的成员控制就变成了组织的上级成员对下级成员的控制。法治评估的科层化运作所带来的就不仅仅是法治建设的高效率(如果可能的话),更将带来下级对上级领导权力认同的强化,维系下级对上级领导的忠诚。

当前的法治评估实际上是自上而下的,由中央发起,地方各级政府和全社会被广泛动员的法治实践。以此种方式来推进法治建设确实能够带来效率优势,“因为它能大幅削减,甚至彻底消除多元治理状态下自发性和不确定性所造成的交易成本和效率损失。”^[45]但同时也将组织成员通过法治评估更加深刻地捆绑在一起。一旦上级命令希望得到下级的回应,必然需要给予一些承诺和利益。在实践过程中,这意味着上级基于自身的目的会利用某种非正式结构尝试与下级进行沟通和劝说。与此同时,在进行权力分配或政策调整的过程中,下级也会为了自己的某些利益,在预期范围内心甘情愿地付出某些代价。^[46]也就是说,“政治科层制”的非正式结构使得上下级之间存在某种人格性关系——“照章办事”被“投其所好”所取代。事实上,大多数公务员,特别是处于高层的公务员都把投上级所好当作分内的工作(常常还不是件容易办的差事),而且抱着希望这么做,期盼上级以后会用晋级来奖励这类行为,理由是:处于严格“政治”关系中的典型政府雇员,只能寄望于通过取悦上级得到提升。^[47]因此,只要法治评估是上级所制定、发起和动员的,不论它是“伪精确”还是“看似多余、实则有害”,对下级官僚来说,以科学严谨的态度去对待就是唯一的选择。由于首长就是特定政治路线或任务在特定范围内的人格化体现,所以对特定政治路线或政治任务的忠诚往往被转化为对特定首长的忠诚,最终使法治评估始终以人的意志尤其是以特定上级的意志为转移。对于现代科层制度来说,对上负责是其最为明显的形式性特征,但是狭隘的对上负责,则会使下层官僚仅仅围绕上级意志、上级话语甚至是上级爱好而脱离了社会真正欲求来展开行政性工作。“在向上负责制体制激励下,官吏只能闻风而动,甚至投机取巧。”^[48]因此,“政治科层制”的权力系统在推动法治建设的过程中存在固有的结构

[41] Amitai Etzioni, *Modern Organizations*, Prentice Hall, 1964, p.59.

[42] Peter M. Blau & W. Richard Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, Chandler Publications, 1962, p.29.

[43] 李辉:《“运动式治理”缘何长期存在?——一个本源性分析》,载《行政论坛》2017年第5期,第142页。

[44] 同前注[36],菲利普·塞尔兹尼克书,第159-160页。

[45] 冯仕政:《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,载《开放时代》2011年第1期,第90页。

[46] 同前注[36],菲利普·塞尔兹尼克书,第160页。

[47] 同前注[30],戈登·塔洛克书,第18页。

[48] 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,载《开放时代》2012年第9期,第120页。

性缺陷,法治评估在这一体系下的运行极易使“法治”面临自我解构,进而基于“人治”的逻辑展开并最终走向“人治”。

五、结语

法治评估是一场在转型现代化的特殊场域下,国家自上而下予以刚性推进,发动、宣传、组织整个科层体系以及全社会广泛参与法治建设并且倾向于以数字指标对其成效进行检验的法治实践。在当代世界和中国乃至未来的世界和中国,法治都是制度环境中的一根“红线”。然而,法治却不存在一个普遍而一统的通用模式,即法治不会定于一尊。在此一背景下,法治评估或许是一种有益的尝试。从实践和事实的角度看,法治评估确实取得了相当意义上的成效,即客观上形塑了全社会公共领域的法治共识,同时也促使政府权力在法治的结构化语境中展开。与此相对照的是,在当前经济社会剧烈转型的时期,各种矛盾集中、多发,普通民众对法治在具体领域的实施怀有不同程度的消极情绪。因而,法治评估所表现出的欣欣向荣与法治具体成效的相对失落之间呈现出较大的张力和落差。诚然,当前法治建设(尤其是法治评估)借由科层化运作取得的成效是有目共睹的,但是,“法治时间表设置”“法治指数竞争”和“法治溢出效应”已经在些许层面暴露了法治评估科层化运作的一些问题。作为一个解释逻辑,笔者借鉴组织社会学的理论提出了法治评估科层化运作的三方面要素(也是缘由)——组织对制度环境具有应激反应、组织具备行政发包的体制效能以及组织拥有对成员的强约束力。然而,“成也萧何,败也萧何”的风险也恰恰在这里!基于科层式运作的法治评估本身并不具有固定的根基,它是组织(政府)为实现特定目标而采用的方法和手段。其一,当组织基于应激反应发生目标变化而需要暂时规避法治时,法治评估就可以通过价值目标的扩容,一方面足以应对外部压力,另一方面又通过组织内部操作消解掉法治。其二,法治评估可以借由操控数据黑箱,辅之以大量的专门术语来掩盖被抽空的生活事实,异化成为组织内部成员进行目标置换的桥梁。其三,“政治科层制”的权力系统及其逻辑在推动法治建设的过程中存在固有的结构性缺陷,法治评估在这一体系下的运行面临着基于“人治”逻辑展开并走向“人治”的自我解构风险。可以说,这种检视充满了“辣味”,但对于深入推进法治评估的理论研究和实践发展而言,这种学术研究中具有“红红脸、出出汗”功能的批评检视却具有非凡的基础性意义。限于本文的研究旨趣,笔者并未就法治评估的未来路向和具体方案做出更多的分析,这确实是一个遗憾。不过,用一句近似于自我安慰的话来说:一种未竟的遗憾,又何尝不是对更加完美的期许。

(责任编辑:王 申)