

合理构建公共法律服务评价指标体系

杨 凯

- 公共法律服务评价要根据人民群众满意度的主观评价发现公共服务建设中存在的问题短板，重点突破。建立健全评价结果的发布、监测、汇集、分析、运用机制，以及反馈、改进、督导机制，运用评价结果改进服务建设发展布局和服务质量。
- 应当提升公共法律服务指标设定的科学性、代表性、权威性，探索由高校相关领域学术专家、服务领域实务专家、评估咨询机构等多方主体组成的第三方评价机制，促进公共法律服务评价程序和谐运转。
- 公共法律服务是我国特有的一项民生工程和法治建设工程，通过运行公共法律服务评价指标体系，逐步形成注入中国法治文化和法治建设方案先进成果的科学评价方法论，进而向国际社会宣传推广法治评估的中国技术方案。

公共法律服务评价指标既是监督服务标准落实、标准解释的工具，其本身在一定条件下也构成了标准的组成部分。从总体上看，我国的公共服务发展较晚，各类型公共服务整体呈现出“先服务、后监督”“重服务、轻监督”的现状，公共法律服务也不例外。

为适应新时代新发展理念要求，公共法律服务的评价首先要把思想和行动统一到党的十九届五中全会精神上来，以新发展理念为指导，坚定不移地把创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念贯穿到法治中国建设的公共法律服务评价指标体系建构的各方面和评价程序制定的全过程。

体现“以人民为中心”的体系制度建设发展目标

找准评价体系的目标定位。公共法律服务评价与法治指数评估、营商环境评价、政府部门绩效考核等各类评价之间的目标定位有所不同，不仅要考虑服务建设投入与产出的效率、服务程序规范程度，更要以人民群众的满意率为重心，通过发展方向引导、建设标准设定、制度规范实施、服务结果测算来获得人民群众的满意率、知晓率、首选率提供客观基础，根据人民群众满意度的主观评价发现问题短板，重点突破。

分类分级选定评价体系指标。公共法律服务既包括基本服务，也包括非基本服务，服务事项涵盖法律咨询、法制宣传教育、法律援助、人民调解、公证、鉴定、仲裁、法律职业考试等多个类型，每个类型的服务事项有不同服务对象和服务程序。公共法律服务平台建设分为村（居）、街道（乡镇）、区（县）、市、省、部多个不同层级，每个层级的服务范围和服务建设重点有所不同。公共法律服务评价指标既要涵盖各项法律服务事项之间的共通法理和各层级建设的总体目标，又要体现各服务事项的关键特点和各层级建设重点任务。

充分有效运用评价指标结果。公共法律服务评价的功能在于以评价检测制度实施效果，以评价促进各区域法律服务方式竞争发展，以评价发现人民群众重点需求。建立健全评价结果的发布、监测、汇集、分析、运用机制，以及依据评价结果的反馈、改进、督导机制，科学指导公共法律服务提供主体正确运用评价结果改进服务建设发展布局和服务质量。

平衡各服务领域和服务机构之间的专业性和交互性

协调平衡基本服务与非基本服务之间的关系。基本公共法律服务是国家提供的满足公民最基本层次需求的服务，属于公共法律服务供给中的

“底线要求”和“最低纲领”，应当通过建立约束性评价指标体系，严格考评基本服务领域的发展指标、基础设施建设、基本服务质量、服务流程规范程度。

非基本公共法律服务的目标是为了满足人民群众更高层次的发展需求，应当通过预期性评价指标，引导非基本公共法律服务向着人民群众高质量生活需求领域优化升级，构建基本与非基本公共法律服务相互促进、持续发展、适时转化的公共法律服务事业新发展格局。

协调平衡一般服务对象范围和特定服务对象范围之间的关系。在普通城乡地区要重点考评对普通公民提供的服务密度、服务质量，在经济特区、开发区、高新区、自贸区等特定区域重点考评服务市场主体全生命周期发展，以及对外经贸活动、知识产权保护、鼓励科技创新等领域的法律服务产品供应链的完整性和前瞻性。

协调平衡各公共法律服务供给部门之间按职责分工和发展方向统一。在构建评价指标体系时，要找准各部门所负有的关键服务职能领域和关键流程节点，还要考察各部门之间事务衔接转办制、首问负责制、服务承诺制的建立和落实，保障各机关部门充分发挥专业领域职能，共同促进公共法律服务整体质效提升。

促进公共法律服务体系建设高效、和谐、可持续发展

绿色发展是以效率、和谐、持续为目标的经济增长和社会发展方式。

提升公共法律服务评价结果运用效率。公共法律服务评价应当综合考虑各项与法律服务活动和功能相关性的指标建设，提升公共法律服务指标设定的科学性、代表性、权威性，加大公共法律服务评价指标在各类相关考核中的参考引用价值，减少重复建设、反复评价、资源消耗。

促进公共法律服务评价程序和谐运转。探索由高校相关领域学术专家、服务领域实务专家、评估咨询机构等多方主体组成的第三方评价机制，完善服务对象评价，在提供实体、网络、热线平台服务时要同步提供便捷、明晰、易操作的评价途径，让群众在接受服务时能够同步评价、随单评价，科学设计针对群众满意度、知晓率、首选率的问卷和选项，设计内容要与服务关键环节相结合，易于服务对象理解和判断。

实现公共法律服务评价体系发展可持续。由于各地区、各领域的发展水平不统一、不均衡，在构建评价指标体系时，既要建立对于基本性要求的刚性约束，也要兼顾发展性指标的柔性平衡。根据现实建设基础、地方重点需求、国际前沿领域等各方面因素综合评估建立公共法律服务评价指标的动态调整机制。

让公共法律服务评价成为法治化营商环境的风向标

开放评价指标测算来源的公共服务数据平台。探索将司法行政业务数据纳入各地一网通办信息管理系统，提高公共法律服务的知晓率和首选率，扩大公共法律服务的边际效应和一站式服务聚集效应。实现司法行政与各部门数据共享，加快政法一体化办案平台等信息联络机制建设，通过数据共享、内部核查、网络核验等方式，不让群众重复提交材料，并将各类型公共法律服务相关平台实时汇集的工单办理数据作为平台服务评价的主要数据依据来源，提升评价测算依据来源的完整性、客观性、全面性。

开放评价指标构建的公众参与方式。在评价指标建立的准备阶段，充分调查了解人民群众对于法律咨询、纠纷化解、生产经营发展等方面重点法律服务需求，从各类服务平台汇集的服务数据中根据不同服务对象群体精准画像、分类研判、重点跟踪，找准服务对象的重点需求和影响服务获得感、满意感的关键事项环节，重点评估。在评价指标运行阶段，定期搜集人民群众对公共法律服务的满意率和对服务的投诉率方面反映出服务建设投入与服务效果产生存在差距的项目和领域，及时对不科学、不客观、不精准的指标进行调整。

构建释放中国式的法治话语和技术标准

与各部门各领域共享公共法律服务评价带来的治理效果。系列地方立法说明公共法律服务已经深入社会治理和社会经济发展的各领域，公共法律服务评价研究成果不仅对公共法律服务建设具有指导促进意义，对相关部门的城乡改革发展和一体化建设、推进法治化营商环境优化、社会综合治理工作具有显著的积极贡献。

与国际社会共享法治评估的中国技术方案。公共法律服务是我国特有的一项民生工程和法治建设工程，其涉及群众日常生活和企业生存发展的全生命周期和各相关领域，对整体性公共法律服务发展建设水平和服务建设效果、人民对服务的满意度进行综合评价，实际上就是对我国法治国家、法治政府、法治社会一体化建设水平进行的综合评价。

通过运行公共法律服务评价指标体系，逐步形成注入中国法治文化和法治建设方案先进成果的科学评价方法论，进而向国际社会宣传推广，以期待在未来改变我国当前在国际法治评估关键技术方法领域“不在场”的现实困境，促进推广法治评估的中国技术方案。

（作者系华东政法大学教授、公共法律服务研究院院长）

最新国际法律动态>>>

日本修法打击骚扰行为

日本最高裁判所 2020 年 7 月判决了一起案件，被告将“全球定位系统（GPS）”设备安装在原告的汽车上，用于远程监控原告的行踪。被告的行为是否构成“监视”行为，原《骚扰规制法》没有明确规定。日本最高裁判所判决，被告行为不构成“监视”，被告无需承担法律责任。判决引起关注与争议,有鉴于此，日本众议院于今年 5 月 18 日表决通过《〈骚扰规制法〉修正案》，以加强对骚扰行为的打击：

一是补充规定“骚扰行为”的类型。根据修正案，未经同意将“全球定位系统”设备安装在他人车辆上，或未经同意使用手机软件获取他人定位信息，构成“监视”行为，由行为人承担法律责任。另外，连续不断地向他人寄送信件也是一种骚扰行为。

二是补充规定实施骚扰的场所。原《骚扰规制法》规定，行为人实施骚扰行为的场所包括受害人住所、工作地、学校等。修正案规定，行为人在受害人“实际所在地”实施的“监视、跟踪、推搡、纠缠”等行为，也属于骚扰行为。

三是规定禁止令的送达形式。日本公安委员会有权根据受害人申请，或直接依职权向行为人发出禁止令，禁止其继续实施骚扰。如果公安委员会不掌握骚扰行为人的具体地址，可以公告送达。行为人违反禁止令的，可能构成“违反禁止令罪”，最高可被处以两年以下有期徒刑。

（日语编译：曹瑞恒）

德国计划改革长期护理保险制度

6 月 2 日，德国政府提出了针对《医疗保健发展法》修正案的制定意见，拟推动长期护理保险制度的改革。德国于 1995 年建立了长期护理保险制度，如果居民因身体或精神原因需要接受 6 个月以上长期护理的，有权申领护理保险金。相关意见主要包括：

一是加大财政支持。从 2022 年起，德国政府每年拨款 10 亿欧元（约合人民币 77.8 亿元），为长期护理保险制度提供资金。此外，德国的医疗保险基金每年也将拨付 6.4 亿欧元（约合人民币 49.8 亿元），补贴长期护理保险制度，主要用于支付居民的家庭医疗护理费用。

二是提高保险费率。为解决人口老龄化给长期护理保险制度带来的压力，德国计划将无子女居民的保险费率提高至 3.4%，有子女居民的保险费率维持在 3.05%。德国宪法法院在 2001 年作出的一项判决也确认，居民没有子女是长期护理保险的额外缴费事项。

（德语编译：王鲁杰）

俄罗斯修订《国家安全战略》

7 月 2 日，俄罗斯总统普京批准了修订后的《俄罗斯联邦国家安全战略》，该战略是俄罗斯国家安全保障领域的最高级别指导性文件，每六年修订一次。文件的主要内容包括：

一是保障信息安全。确保俄罗斯在信息领域的主权，加强信息战的力量和手段，打击外国恐怖主义组织、宣传机构利用信息设施进行的破坏行动，运用人工智能技术和量子计算优化安全措施，在实施国家项目和公共管理时优先使用符合信息安全要求的技术和设备。

二是保障经济安全。继续加强联邦经济的稳定性，扩大药品和医疗器械的生产规模，自主研发、生产传染病疫苗，在对外经济活动中减少使用美元，健全联邦金融制度，完善金融市场的基础设施建设，在外国的贸易中加大本币结算的比例，打击非法金融交易等。

三是加强国际合作。提高俄罗斯在国际事务中的信心，发展与中国的新时代全面战略协作伙伴关系，发展与印度的特殊优先战略伙伴关系，加强俄罗斯、中国、印度三国间的互动，建立基于不结盟原则的有效机制保障亚太地区的稳定，借助上海合作组织、金砖国家合作机制等平台深化与外国的合作。

（俄语编译：季李欣）

上海法治报理论学术部
上海外国语大学法学院

合作主办