

论“量化评价类”规制工具

王瑞雪^{*}

内容提要 “量化评价类”规制工具以各类评估、考核、评级、评分、排名为载体,是行政机关以趋近于数学公式的规则为依据,针对被评价对象进行定量计算并得出确定评价结论的行政活动方式。经由对优绩的定义权和过程的监控权,它将科学管理的思维路径推衍至自我规制与外部规制全域,以发挥公平配置公共资源、增强行政活动理据、确保绩效目标完成、助推公共任务实现等功用。然而部分评价偏离目的正当性要求,其背后的评价规则主观性过强,过度依赖数字的决策机制面临合理性质疑。鉴于其可能将长远的发展议题简化为短视的数字排序议题,有必要基于依法行政原则、合理性原则、正当法律程序原则为“量化评价类”规制工具划定必要的法治界限,并完善针对量化评价工具的救济机制。

关键词 量化评价工具 指标体系 声誉机制 信用监管 数字治理

目 次

- 一、量化评价工具的公法定位
- 二、量化评价工具的风险审视
- 三、量化评价工具的法治约束
- 四、结语

^{*} 南开大学法学院教授、南开大学人权研究中心研究员。本文系2021年度国家社科基金青年项目“声誉制裁在行政法中的体系定位与法治完善研究”(项目批准号:21CFX066)的阶段性成果。

行政机关以类似数学公式般的衡量标准来评测数值,日益成为优化内部绩效与强化外部监管的关键策略之一。在立法语言中,“评估”“考核”等制度背后往往是比照详细指标体系进行量化评价的实施方案,例如,《学位法》第34条规定了针对学位授予单位的质量评估、《能源法》第23条设定了针对电力企业利用可再生能源是否达到最低比重目标的监测考核。在具体实践中,用“评分”“积分”“评级”“排名”等量化评价结果来区分被评价对象的情形更是屡见不鲜,例如,行政机关对达到一定评分的中小企业予以政策扶持、乡村治理中对有若干积分的村民给予鼓励或奖励、企业环境信用被分为四个等级评价、对业务排名位于前列的金融机构予以行政奖励等。^①这些以数字为媒介的公权力行使方式既迥异于传统的“控制—命令”型或激励型规制工具,难以完全归入信息工具的范畴,也远远超出了近年来受到热议的信用工具题中之义,其所蕴含的评价权是较少被系统总结的权力样态。本文面向行政机关自我规制与外部规制全域,基于“确定公式—信息收集—量化计算”的规制流程,抽象出“量化评价类”规制工具(以下简称“量化评价工具”)的描述性概念,即行政机关按照客观明确的规则对被评价对象的相关信息进行考察衡量,并以分数、等级、位次、比例等数字化形式呈现计算结果的规制工具。^②

事实上,基于量化评价来实现有序组织管理与公平考核选拔,一直以来都是各类事项之关键运转法则。目前,行政机关在技术赋权的背景下收集信息的数量不断增多、处理信息的能力不断增强,其倾向于运用量化评价工具来完成规制任务的意愿越发凸显。量化评价结果能够在诸多领域影响行政决策与资源配置,可能对个体声誉、机会等方面的晚近利益与未来发展产生决定性影响。由此,在相当多的情境下,被计算、被比较成为广泛群体心理压力或行为动力的重要来源,有效引导并形塑了各类组织与公众的认知判断与行为选择,令人们“主动”“自愿”符合指标体系、追求更高位次。可以说,弥散于整个规制体系的量化评价工具,既提供了有形的客观甄选标准,又可能带来无形的优绩主义压力;虽成就了更为公平的进步发展,却或许引发唯指标的内耗内卷。

从公法学的教义出发,学理研究不仅应当探讨那些更具强制性的行政行为,还应当对那些无法归入“具体的权利义务关系产生、变更和消灭的方法”予以关注。^③这既有助于我们深化对助推公共行政目标实现的规制工具的认识,又有益于避免诸多名义上“软”但实质上“硬”的规制工具逸出法治约束框架。^④据此,本文希冀挖掘量化评价工具的功用与风险,探究其规范路径与法治方案。

① 例如,《优质中小企业梯度培育管理暂行办法》(工信部企业〔2022〕63号)附件1之《创新型中小企业评价标准》;《关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知》(中农发〔2020〕11号);《企业环境信用评价办法(试行)》(环发〔2013〕150号);《天津市人民政府印发关于推动金融创新运营示范区高质量发展政策措施的通知》(津政规〔2024〕4号)。

② 鉴于其他国家机关、行业协会等社会公权力主体、互联网平台等私权力主体、商业评级机构及媒体所展开的评价活动与政府评价逻辑不同,不在本文讨论范围。

③ 参见〔日〕畠山武道:《行政介入的形态》,鲁鹏宇译,载《当代法学》2012年第5期,第48页。

④ 参见沈岍:《软硬法混合治理的规范化进路》,载《法学》2021年第3期,第69-83页。

一、量化评价工具的公法定位

量化评价从逻辑法则演变为现代社会科学的研究对象,主要生发自经济学、管理学理论。^⑤长期以来,量化评价工具被视为可以有效促进被评价对象良性改进的手段,“数目字管理”“锦标赛理论”等相关概念逐渐被不同学科提炼,但法学视角的观察尚且鲜见。^⑥量化评价工具依托于详细的计算标准与大量的相关信息,评价结果能够发挥不同程度的指示与信号功能,蕴含着鲜明的权力要素。下文将对其权力属性予以揭示,聚焦其在行政机关自我规制与外部规制中的功能定位。

(一) 量化评价工具的权力属性

在信息技术不断发展的背景下,诸多关于数据收集与处理的基础设施得以建构。^⑦由此,量化评价工具发挥作用的便捷程度大幅提升,日益融入各种信息规制与数字治理方案,使得评价权成为相对独立的权力样态。事实上,如果某一主体可以常态化地对其他个体进行评分,那么至少获得了影响被评价对象声誉、对其进行过程性监控、干预其行为选择的权力。这样的权力融贯行政机关内部与外部活动场景,深嵌于规则制定与执行过程之中。

1. 量化评价的权力应用场景

量化评价工具有其难以替代的客观性,可以在事务繁杂的情境下实现更为清晰有序的信息整理,在不易确定优先次序的场景下提供较为公平的解决方案,是声誉机制发挥作用的重要载体。其应用场景丰富,在行政机关自我规制与外部规制全域均极为常见。

第一,行政机关科层监督中的量化评价。在内部行政法语境下,行政机关往往将一级人民政府、具体机构部门、相关工作人员的量化绩效考核结果与特定监督手段相互关联。^⑧例如,在生态环境保护领域,《海洋环境保护法》第5条、《青藏高原生态保护法》第50条和《黄河保护法》第103条均为针对地方政府是否完成相关生态环境任务目标的考核评价条款;《区域生态质量评价办法(试行)》(环监测〔2021〕99号)更具体地通过三级指标体系引入诸多计算公式,加权各类指数形成评价结果。随着目标责任制与绩效考核制度的规范化,各类数值成为约束国家机关及其工作人员的重要指标。在部分

^⑤ 参见刘诚:《泰勒制与工资机制问题研究》,载《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第6期,第53页;梁萌:《“数字泰勒主义”影响下的外卖平台“计件工资制”研究》,载《社会》2024年第3期,第8页。

^⑥ 参见泮伟江:《黄仁宇的数目字管理错了吗》,载《读书》2020年第7期,第35-36页;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》2007年第7期,第39-40页;马亮:《绩效排名、政府响应与环境治理:中国城市空气污染控制的实证研究》,载《南京社会科学》2016年第8期,第71-72页。

^⑦ 参见胡凌:《数字社会权力的来源:评分、算法与规范的再生产》,载《交大法学》2019年第1期,第24-25页。

^⑧ 行政管理系统的绩效考核结果可能引致后续上级政府采取约谈、通报批评等惩戒措施,是科层管理的重要工具。参见王程伟、马亮:《绩效反馈如何影响政府绩效?——问责压力的调节作用》,载《公共行政评论》2021年第4期,第117页。

情境下,某一项任务是否完成实质上以相关数据是否达标为基础判断维度。^⑨同时,在若干领域,行政机关已意识到量化评价作为单一“度量衡”所引致的负面影响。例如,基于新发展理念来削弱地方政府追求唯GDP发展模式的动力是多年来制度建设重点。^⑩

第二,行政机关外部监管中的量化评价。在规制理论中,行政机关通过控制相对人在产出阶段须达到的结果标准来实现规制目标的模式被称为“绩效标准规制”。^⑪量化评价工具可以被看作这类规制模式之创新,经由详细指标来对绩效结果予以排序,从而引入更高的监管要求。例如,在食品监管领域,《食品安全法》第17条、《食品生产经营监督检查管理办法》(国家市场监督管理总局令2021年第49号)第21条规定了食品安全风险评估、食品生产经营者风险等级评定制度;《婴幼儿配方乳粉生产许可现场核查评分记录表》(国家市场监督管理总局公告2023年第18号)共有46个核查项目,总计136分,从中可管窥日常执法如何引入量化评价来增进执法科学性。行政机关通过对企业绩效指标的核查来确定配置资源的优先次序,即可建立起实质性的奖惩机制。^⑫

2. 量化评价的权力作用方式

量化评价形式往往不以强制性为表征,只是一种“看起来很轻微”的干预手段。^⑬然而,量化评价工具的广泛适用往往伴随着更严密的监督与更严格的控制。评价权的行使并非简单的数值计算,更重要的是,它树立了权威的考察标准,搭建起长期、动态的规制框架。例如,在市场监管领域,如果说行政许可作为事前规制工具,发挥了设置“门槛”的作用,那么内嵌于行政决策过程的量化评价,则在事中事后监管中通过只有达到一定级别方可获得公共资源交易机会而设置了若干隐形“门槛”。获得相应机会后,相对人还须继续接受评价,维持一定的绩效表现才能持续保有相应“资格”。这样的权力至少可以从规则制定与规则执行两个角度观察,亦即有权机关基于量化评价工具,首先创制了原先并不存在的评分规则,将原本只是模糊存在的优绩标准具象化;进而在规则的执行过程中,显著增加了过程性监督的方式与频次,强化了规制密度。

第一,对优绩的定义权。量化评价表面体现为客观的数值,但实际隐喻其后的是为何为优绩进行定义的权力。行政机关往往经由将某一指标纳入量化考核来强化对某一领域、某一事项的管理,通过制定奖惩规则、收窄获得核心资源与重要激励的个体范围,达成助推被监管者遵从相关规范的效果。具体而言,在某一事项进入量化评价体系之前,

⑨ 实践中目标责任制的展开往往伴随着量化考核,例如《长春市2021—2025年政府生态环境保护目标责任制工作实施方案》(长府函〔2021〕83号)涉及城市空气质量、水环境质量等多项指标,建立环境质量排名制度,定期通报排名结果,考核结果划分为优秀、良好、合格、不合格4个等级。

⑩ 参见庞伟、李青:《GDP核算改革何以影响地方财政支出?》,载《公共行政评论》2024年第3期,第78页。

⑪ 参见〔美〕史蒂芬·布雷耶:《规制及其改革》,李洪雷、宋华琳、苏苗罕、钟瑞华译,北京大学出版社2008年版,第157页。

⑫ 例如,《嘉兴市秀洲区人民政府办公室关于印发秀洲区印染行业排污权绩效评价促进产业转型升级实施方案的通知》(秀洲政办发〔2020〕34号)建立了以吨排污权税收贡献为主要指标进行评价的机制,一定位次之后的企业不可租赁临时排污权。

⑬ 参见张力:《迈向新规制:助推的兴起与行政法面临的双重挑战》,载《行政法学研究》2018年第3期,第92页。

相关规范或许只发挥倡导性、宣示性作用,评价主体对考核监督具有很大的裁量权,被评价对象的行为选择也享有很高的自由度,仅须满足法规范的底线要求即可。然而,在某一事项进入量化评价体系之后,评价主体须细致严格地比照具体标准来进行监督,被评价对象则更须依照指标对自身的注意力分配进行调适。被评价对象在不断追求更高程度的优绩过程中,即便没有受到任何直接的强制,也会不断“自我加码”,追求绩效的最大化。^⑭考核条目越复杂,被评价对象在守法、合规、履约等方面的义务就越多,被“规训”的程度就越显著。^⑮

第二,对过程的监控权。在量化评价的过程中,评价主体需要综合诸多详细的信息数据进行计算才能得出结论。无论这些信息数据源于行政检查抑或自行监测,其归集本身就是一种过程性监控权力的表现形式。例如,《四川省食品安全条例》第79条规定食品快速检测结果验证信息应当向政府共享并对准确率进行动态排名,这相当于政府通过建构准确率排名机制,对相对人经营活动进行持续监测与常态化监督。更进一步地,行政机关借助低排名、低等次经过一定的信用修复流程可以升格至高排名、高等次的程序设计,事实上建立起针对若干领域予以持续考核的压力传导机制,不间断地对行政相对人进行合规监测、传递监管信号。通常而言,评价主体据以计算的信息越丰富、连续程度越高、升降级机制越通畅,“全景敞视”般的监控体系就越完备。

(二) 量化评价工具功能的双重面向

从公权力行使的方式出发,量化评价工具的功能至少具有双重面向。其一,为回应合理性原则和公平原则的要求,它被用于提供行政活动理据,具有增强行政活动可接受性的功能。其二,为回应公开原则和效能原则的要求,它被用于有序发布庞杂的被监管主体信息,成为信息公开与声誉机制发挥作用的重要载体,具有为公众监督提供便利、助推被评价对象追求更优表现的功能。

1. 作为行政活动理据的量化评价

在行政过程中,行政机关为或不为一定行为,均须基于“事实清楚、证据确凿、依据充分”的要求;而在相当多的情境下,量化评价结果是行政活动事实、理由和证据的重要组成部分,是政府决策参考和降低结果争议的关键因素。从这一角度观察,量化评价作为一种基于数学思维的规制分析工具,本质上包含了精细化、特殊化的信息处理行为,成为后续行政实体性决定的支撑。

第一,量化评价是配置稀缺资源的重要理据。通过具体的机制设计,蕴含择优思维的量化评价工具往往可以融入具有一定甄选性质的行政活动之中,从而在特许或者其他名额有限的决策中发挥选拔或排序作用,并与稀缺公共资源配置的行政任务相适配。^⑯

^⑭ 有相关研究提出“功绩社会”概念,认为现代人对绩效的过度追求已经发展成一种自我剥削。参见[德]韩炳哲:《倦怠社会》,王力译,中信出版集团2019年版,第15-20页。

^⑮ 相关研究关注到,被评价对象由于无法承受脱钩的结果,故无法抗拒评价体系的规训效果。参见毛庆铎:《排名式治理:治理术视角下排名工具的源流与变迁》,载《岳麓公共治理》2024年第2期,第10页。

^⑯ 参见陈国栋:《缔约资格排除类信用惩戒的法治化路径》,载《现代法学》2021年第1期,第111页。

例如,在政府采购领域,量化评价已经融贯所有步骤的程序安排。一方面,采购代理机构、供应商的每一次交易表现均有可能被量化打分;^{①7}另一方面,相关企业的既往表现又将以综合性评价的形式产生后续影响^{①8}。基于量化评价的决策机制有利于帮助行政机关更多地摒弃主观因素、贯彻客观标准,从而在更高程度上确保公平公正、杜绝寻租与腐败、增强行政决策的公信力。因此,它不仅能够在限额情况下发挥作用,在资源质量不同的背景下亦为确定优先次序的方案。^{①9}

第二,量化评价是确定奖惩方案的重要理据。无论是在自我规制抑或外部规制语境下,行政机关针对数量庞大的被评价对象确定奖惩方案往往需要依赖量化评价工具。从内部视角观察,目标责任制的实施十分倚重量化评价工具的辅助;从外部视角观察,奖惩决定亦越来越多地建立在量化评价基础上。一方面,行政奖励、补贴以及各类激励性措施,一般与被评价对象更为突出的业绩相联结;另一方面,加大检查频次、减少信贷支持、约谈等法定行政处罚种类之外的其他约束性手段,通常也与更低的分值相对应。事实上,近年来施行的信用奖惩制度就很大程度上依赖于以评分、评级为主要形态的量化评价工具。例如,《济南市房地产中介行业信用管理办法》(济建发〔2022〕39号)及其配套评分标准包含详细的加分与扣分项目,并规定等级高的企业可以获得一系列激励措施,等级低的企业将被列为重点监管对象。

2. 作为政府信息公开与声誉机制形式的量化评价

从有序发布信息、便利公众参与、助益公共治理的角度,量化评价工具作为政府信息公开与声誉机制形式,发挥着提高信息共享与公众监督效能的作用。

第一,量化评价工具融入政府信息公开实践。公私合作的重要基础是信息能够以合理的速度、成本、渠道流通,尤其是政府掌握的权威信息能够以公众可理解的形式传播。由此,在信息庞杂的当代社会,行政机关通过数值排序等形式对重点信息进行强调,是履行公开义务的高阶形态。例如,《固体废物污染环境防治法》第29条第1款对设区的市级人民政府相关部门提出了定期向社会发布固体废物信息的法定义务,据此颁行的《固体废物污染环境防治信息发布指南》(环办固体函〔2024〕37号)则进一步要求行政机关每年对一般工业固体废物产生量排名前五的行业及相关信息进行披露。在公开实践中,产生工业固体废物的企业名称和产生危险废物的企业名称、所属行业与危险废物种类、产生量等信息均会被列明。这相当于对被评价对象标注须接受更强监管的“记号”,向各级行政机关、媒体与公众传递应予更大程度关注的“信号”,进而促进其依法依规。

第二,量化评价工具成为声誉机制的重要载体。声誉是个体和组织在公共与私人生

^{①7} 参见《江门市财政局关于进一步加强政府采购信用评价工作的通知》(江财采购〔2024〕4号)。

^{①8} 例如,有地方财政机构为采购代理机构设计了满分为300分的计算公式,240分以上则可获得优先机会。参见《江西省财政厅关于开展政府采购四方信用评价工作的通知》,载江西省财政厅官网, http://jxf.jiangxi.gov.cn/jxsczt/gfxwj/content/content_1850091966717440000.html, 2025年1月19日访问。

^{①9} 例如,在“赵某军诉保定市莲池区南大园乡人民政府案”中,法院经审理查明安置房的分配方案为“按照补偿安置协议签订时间及腾空房屋时间综合评分先后顺序,对安置房、地下车位、储藏室进行分配,在规定时间内腾空房屋的签订协议序号有效”。参见河北省保定市中级人民法院(2024)冀06行终220号行政判决书。

活中享有的社会评价；声誉机制则是通过生成、存储和传播被评价对象信息形成的规制方案。^{②①} 量化评价工具贯通了行政机关收集与分析数据、与公众互动、确保行政任务履行的全链条，在某种程度上代表了信息时代政府规制结构的新发展，是基于声誉机制的治理流程再造。基于声誉机制的作用，量化评价工具发挥了确保绩效目标完成、助推公共任务实现的功能。

一方面，优秀评价结果的公示成为被评价对象的重要声誉资本。行政机关基于客观数值的比对将某企业认定为行政评级或排行榜的上游，可以看作是行政奖励的一种形式。行政奖励是成绩与所得之间的正向联结，因此，在候选人众多的情境下，更优的量化评价结果作为奖励对象的事实依据往往被认为具有较强的合理性与说服力。^{②②} 尤其在加强营商环境建设的背景下，行政机关主导的促进、激励与扶助政策层出不穷，以客观标准排序择优更有利于促进企业良性竞争。在被监管事项涉及重大公共利益且被监管对象数量有限的情境下，行业主管部门将零散的执法信息汇整为清晰的数字排序，可以帮助民众在经济社会生活中有效辨别数据信息价值，同时对“上榜”企业产生宣传效果。^{②③} 实践中，仅公布排名靠前的量化评价结果虽然并未对行政相对人产生直接强制，但充分表达了希望引导被评价对象如何行事的倾向，在一定程度上影响了个体的“决策背景”与“选择框架”。^{②④}

另一方面，落后评价结果的公示往往带来被评价对象的声誉减损，可能构成声誉罚的新形态。在部分情形下，行政机关公布评级最差、排名靠后主体的行为可被看作声誉罚，它旨在通过引入外部关注与批评来对被评价对象施加压力，进而实现制裁目的。例如，四川省交通运输管理部门公布卫星定位系统服务商连通率得分，并着重点名排名最靠后的三家不合格企业，相当于对这些企业进行通报批评。^{②⑤} 此外，在违法主体中着重标注程度更为严重的主体所形成的新“榜单”，也可看作是对量化评价结果最差的被监管对象之公示。例如，市场监管总局在通报监督抽查不合格产品及企业名单时，会单独形成一份“连续两次抽查不合格企业名单”。^{②⑥} 与直接作出行政处罚决定的正式声誉罚不同，这类“榜单”的法律性质在提供信息的行政事实行为与声誉制裁的行政处罚行为之间存在争议。笔者对其更倾向于采声誉罚之法律定位，以回应它所明确蕴含的制裁意

②① 参见戴昕：《声誉如何修复》，载《中国法律评论》2021年第1期，第127、140页。

②② 参见崔卓兰：《行政奖励若干问题初探》，载《吉林大学社会科学学报》1996年第5期，第30-31页。

②③ 例如，据《工业和信息化部关于2022年第四季度电信服务质量的通告》（工信部信管函〔2023〕27号）显示，“在架APP抽测合格率整体环比提升8.1%，其中小米、vivo、华为应用商店的合格率排名前列”。

②④ 参见〔美〕理查德·泰勒、卡斯·桑斯坦：《助推：如何做出有关健康、财富与幸福的最佳决策》，刘宁译，中信出版集团2015年版，第7-8页；王本存：《法律规制中的助推：应用与反思》，载《行政法学研究》2021年第5期，第6页。

②⑤ 参见《四川省交通运输厅道路运输管理局关于重点营运车辆卫星定位系统服务商企业监控平台考核情况（2023年11月1日—11月30日）的公告》，载四川省交通运输厅道路运输管理局官网，<http://jtt.sc.gov.cn/jtt/c102032/2023/12/13/e0d10532b60e4e3c8664c66e99fb73dd.shtml>，2025年1月11日访问。

②⑥ 参见《2023年电热暖手器等12种产品质量国家监督抽查情况通报》附件2之《产品质量国家监督抽查连续两次抽查不合格生产单位名单》，载国家市场监督管理总局官网，https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/zljds/art/2024/art_84f9d5ece6f049c0a92a1d27959cd34.html，2025年1月17日访问。

图。^{②6}具有政府权威背书的排名或可产生重要影响,例如,相关实证研究显示,发展改革部门对评级机构的排名明显对市场选择具有指示作用。^{②7}

整体而言,量化评价工具在发挥增强行政活动理据、助益信息公开与声誉机制实施的作用过程中,基于其对绩效指标的详细定义与相关信息的归集核算,将广泛的被评价主体纳入规制视野。在此基础上,行政机关经由数字治理实践对庞大被监管对象的诸多行为予以记录与评测,建构了覆盖面广、连贯性高的规制系统。事实上,绝大多数规制工具在聚焦于激励或惩戒时都会或多或少忽视那些既不优异也不落后的中间状态主体,然而,量化评价工具则高效地填补了这一权力“真空地带”。由此,评价权即便在没有直接影响被评价对象权利义务的情境下,也不可避免地对其施加了考核与合规压力,成为更为隐蔽却越发普遍的权力形态。

二、量化评价工具的风险审视

受数字思维、工具理性倾向的影响,量化评价是行政活动科学化的表征。^{②8}它使散乱的监管信息能够以较小争议的形态呈现,为优化行政决策与确定优先次序提供相对合理的方案,还基于声誉机制完成了提高监管效能的任务。然而,不容忽视的是,量化评价是特定指标体系适用的结果,其背后大概率存在刚性程度更强、多元程度更弱的可计算标准,有可能给被评价对象额外增加形式主义压力,甚至在极端情形下会对个体发展产生畸形的扭曲效果。具体而言,量化评价工具可能有以下风险:

(一) 偏离目的正当性的风险

量化评价工具的制度初衷本应是促进被评价对象有序发展、引领良性竞争,由于其往往不似“控制—命令”型规制工具般受到严格审查,又具有形塑被评价对象行为选择的显著功效,在实践中备受青睐。但在其不断扩展适用情境的过程中,也产生了偏离目的正当性的风险。

第一,公共利益与被评价主体权益被遮蔽的风险。在部分情境下,有的行政机关试图最大程度上降低规制成本、简化监督过程,从而在制度设计与具体执行过程中,过分关注量化评价工具增进监督便利程度的价值,偏离了增进公共利益的应然目标,也损害了被评价主体的权益。例如,某地政府曾试图将相对人违法情形赋予一定分值并生成“文明码”的举措之用意为“提升城市文明水平”,却忽视了人的文明程度不宜量化打分的社会共识。^{②9}

^{②6} 参见王瑞雪:《声誉罚的梯度构造》,载《法学家》2024年第2期,第32-33页。

^{②7} 参见吴京、王剑锋:《评级机构声誉、债券市场违约率与债券信用评级膨胀》,载《财会月刊》2020年第24期,第147-154页。

^{②8} 参见董枏壮:《排名与评级:观照中国的国家治理与国际形象——非国家行为体如何参与全球治理》,载《外交评论》2017年第6期,第61页。

^{②9} 参见罗培新:《只要把人分为三六九等,什么码什么分都不行,即便是以信用管理为名》,载微信公众号“上海市法学会”,2020年9月8日上传。

第二,长远发展目标被掩盖的风险。在部分情境下,有的行政机关试图令被评价对象高度重视相关评价,并不考虑相关措施是否将不合比例地影响被评价主体的权利。例如,某县政府通过官方渠道宣布,其所辖镇政府对任教学科排名倒数三名的中小学教师给予黑榜警告,引发巨大争议。^{③①}在该事件中,政府依照教学成绩排名并设置“红黑榜”的行为,“宣称的目的”是正向激励与反向警醒相结合,但其本质上带有一定“羞辱”色彩,不符合教育事业的客观规律,“真实目的”不具有正当性。^{③②}而量化评价工具的影响越大,被评价对象就越有可能在追求更高等次或排名中陷入短视而忽略长远发展,以避免遭致低位次带来的名誉与机会减损。

第三,增加寻租可能性的风险。在部分情境下,有的行政机关及其工作人员开展量化评价活动,是为排除或限制竞争寻找更为隐蔽的方式,甚至为非法敛财巧立名目。^{③③}例如,在“点头隆胜石材厂不服福鼎市人民政府行政扶优扶强措施案”中,政府基于加工企业销售收入排名来确定其可购买原材料额度的规定即被法院认为侵犯企业经营自主权。^{③④}

(二) 偏离规则与决策合理性的风险

1. 指标体系合理性不足的风险

量化规制工具往往依托于详细的指标体系或明确的排名标准,其所规定的内容非常清晰具体,裁量空间狭小,对制度设计者把握事物本质的程度提出了极高要求,却又往往位阶较低,与其他规则形态相比,其面临更为严峻的合理性风险。

第一,不易摆脱主观性的风险。人类智识在面对庞杂的被监管对象时,所设置的评价指标体系难以尽善尽美。指标体系不同于技术标准,其指标设计和权重设计必然带有相当多的价值判断成分,难以完全依据科学规律而制定。在这样的背景下,部分指标体系带有明显的主观性,在很多情境下经不起推敲。已有相关研究针对一些指标体系的权重明确表达批评意见,指出规则制定者根据自身的经验主观地赋予权重,带有过分的随意性。^{③⑤}如果关于被评价对象的客观标准无法建立,那么林立的指标体系有可能在同一领域产生各种不同的榜单,导致“信号紊乱”的效果,造成公信力危机。^{③⑥}以科学、公正为外观的量化评价工具在作用于变化万千、不易量化归类的社会领域时,常常会面临合理性不足的诘问。

第二,不易被有效约束的风险。指标体系采用条目列举与数学公式相结合的体例,属于高度具体的规范形态。这种形态既无法以法律、法规的形式颁行,也难以通过规章

^{③①} 参见舒圣祥:《教学成绩不佳,教师就该上“黑榜”?》,载《中国青年报》2022年3月18日,第8版。

^{③②} 参见刘权:《目的正当性与比例原则的重构》,载《中国法学》2014年第4期,第146-147页。

^{③③} 比较法视野下已有相关研究讨论在进行助推规制的过程中,监管者的偏好容易受到有组织的利益集团影响。See Jeffrey J. Rachlinski, *Nudges, Defaults, and the Problem of Constructed Preferences*, Duke Law Journal, Vol.72:1731, p.1759 (2023).

^{③④} “点头隆胜石材厂不服福鼎市人民政府行政扶优扶强措施案”,参见《最高人民法院公报》2001年第6期,第211-213页。

^{③⑤} 参见陈振明:《公共服务质量管理——理论、方法与应用》,科学出版社2017年版,第59页。

^{③⑥} 参见马亮:《城市排行榜:流行、问题与展望》,载《甘肃行政学院学报》2013年第3期,第32页。

形式出台,通常仅能以规范性文件的形式呈现。理想状态下的指标体系本应考量相关因素,排除不相关因素,并适时进行动态权重调整。然而,鉴于规范性文件位阶过低,相关约束机制在其立项、起草、审查、决定等诸多环节被简化,导致征求意见的质量与充分论证的程度均无法获得有效保障,不易与复杂的内容相匹配。由此,指标体系更容易出现曲解上位法原意、不当影响被评价对象合法权益、过度规制等问题。

2. 行政决策合理性不足的风险

以客观数字为核心的决策模式容易满足形式合法性要求,但往往不具有反思和调试的空间,很难照顾到现实生活的复杂细节以完全符合合理性要求。^{③6}

第一,据以决策的真实问题被掩盖。在部分情境下,量化评价工具已经令相关决策机制向“应试教育”方向演变,评价主体往往简单地挑选出分值最高或最低的被评价对象来激励或惩戒;数字本身成为被测量事项的“指示器”,很少有人再去深入观察个体的原因与情况。^{③7}基于马太效应的叠加,如果处于靠前位置的主体总是获得更多的资源,处于靠后位置的主体发展空间越发逼仄,那么这样的决策本身就是值得商榷的。更为底层的矛盾是,这还使得被评价对象过分关注指标体系中最具可塑性的对象,希冀通过最小的制度改革、最低的成本与最短的时间实现位次的提升,而忽视真正的发展。在这样的背景下,行政机关与公众事实上无法依赖“纸面成绩”进行可靠决策,相关决策为基于数字的“错付”,是被误导的结果,只是挑选出一些悉心钻研指标体系的被评价对象。^{③8}

第二,唯指标的决策机制很难避免。唯指标的本质可以被归结为,无法量化成具体指标的多元价值在决策过程中相对容易被忽略。^{③9}在量化评价工具盛行的背景下,强调任何发展均须有完善证据支持的“痕迹主义”,“目标与手段、过程与结果、内容与形式、主观与客观相互脱节的形式主义”自然兴起。^{④0}在年度评价或几年一度的排名压力下,“走捷径”“抄近道”等恶性竞争方式有可能引起被评价对象纷纷效仿,类似情况在院校学科评估中已经出现;^{④1}另有部分主体追求“60分万岁”,在相关指标及格之后不再具有前进的动力,类似情况在企业信用评价中较为常见。^{④2}

^{③6} 相较于绝对严格的法律适用,灵活适应性在公法价值中同样重要。参见沈岷:《因开放、反思而合法——探索中国公法变迁的规范性基础》,载《中国社会科学》2004年第4期,第113页。

^{③7} See Alexander Cooley & Jack Snyder eds., *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*, Cambridge University Press, 2015, p.5.

^{③8} 例如,企业在参加关于环境保护指标的评估过程中着重增加某些最有利于提升评价等次的举措被称为“漂绿”,这体现了被评价对象形式上适应而实质上对抗的策略选择。参见[以色列]伊萨沙尔·罗森-兹维:《企业社会责任能为气候变化做什么》,王瑞雪译,载罗豪才主编:《软法与治理评论》(第2辑),法律出版社2016年版,第321-356页。

^{③9} 参见竺乾威:《数日字管理与人为本的回归》,载《中国行政管理》2011年第3期,第31-32页。

^{④0} 参见李利文:《软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架》,载《中国行政管理》2019年第11期,第42页。

^{④1} 参见谢宝富:《谨防严谨程序下的隐蔽形式主义》,载《人民论坛》2020年第34期,第29页;赵立莹、郑洋:《反思与改进——学科评估影响力及其提升路径》,载《高等教育评论》2023年第1期,第187页。

^{④2} 参见黄溶冰、储芳:《中央环保督察、绩效考核压力与企业“漂绿”》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2023年第1期,第70、73页。

（三）偏离程序性要求的风险

在数字治理背景下,量化评价工具的适用过程越发趋近于标准化考试,政府与被评价主体之间的对话机制相对缺失。同时量化评价过程又紧密附着于被评价主体的常态化活动,本身亦有可能增加新的程序性负担。

第一,被评价主体的程序性权利存在被忽视的风险。面对既定的指标体系与评价程序,负责量化评价的行政机关无论是开展信息收集核查,抑或是依据公式进行计算排名,“量体裁衣”针对具体个体调试评价方案的程序装置均较为匮乏。整个评价流程呈现出高度自动化特征,除非出现明显的错误,否则被评价主体应享有的陈述申辩权利,以及评价执行机关应承担的理由说明义务等关键程序性要求,近乎被架空。被评价主体往往缺乏程序性节点来对异质性的个体情况进行充分表达,容易产生偏离程序正义的风险。

第二,量化评价工具存在加剧行政程序冗余的风险。在未引入量化评价时,行政机关通常依托单一行政程序开展次数有限的行政检查。然而在量化评价覆盖的领域,行政机关不仅有可能要求被评价主体持续上报信息,还往往辅之以复杂的检查监督程序。被评价主体甚至在部分情境下不得不反复汇总资料,并向不同的政务系统填报。在这些新增的程序中,尽管被评价主体的权利义务未受到直接的实质影响,但其所承受的规制压力大幅增强,与当代行政程序高效、简化的要求相抵牾。

三、量化评价工具的法治约束

在相当多领域,量化评价是将复杂被评价对象予以有序排列最为高效的方案之一。评价结果塑造着评价主体、被评价对象、社会公众之间的关系网络,基于隐蔽的信息手段大幅增加了整体治理效能。^④如果抛弃量化评价这一工具,放弃对复杂被评价对象的评估,那么稀缺资源配置、强化绩效考核、提供简化信息、分级分类管理等诸多工作均将难以展开。因此,正视量化评价工具的可能风险不是为了摒弃它,而是希冀能够更充分地发挥其效能。行政机关须尊重声誉机制的客观规律,深入探讨资源配置机制,考虑数目字管理的适用场域,对量化评价工具进行法律规制。

（一）基于依法行政原则的约束

依法行政原则是行政法治的核心要求,任何行政活动均须遵守之。^④基于该原则,首先需要讨论的是量化评价工具的设定是否均需要法规范授权。

行政法学理论在面对某一规制工具是否应当经由法规范授权才能施行的问题时,通常的思维路径是该规制工具会限缩相对人权利、增加相对人义务,因此需要严格探究适宜规定该规制工具的法规范位阶。而量化评价工具具有很强的特殊性,它在诸多情形下

^④ 参见毛庆铎、甘甜:《科层式规训:政府排名的设置逻辑与作用机制》,载《公共行政评论》2022年第2期,第73-74页。

^④ 参见王贵松:《依法律行政原理的移植与嬗变》,载《法学研究》2015年第2期,第89-94页。

是以提供客观中性的事实依据、增强行政活动理据、强化对行政机关与公共企事业单位绩效考核的面貌被设定的,本身属于限制自由裁量权与行政机关自我规制的控权机制。即便其运转过程中有可能导致唯指标的扭曲效应,但那更多需要依靠其他法律控制方案来约束,无法直接基于其可能风险而得出它必须获得法规范授权的结论。

不过,当量化评价工具作用于行政相对人时,权力不受约束的行使就很有可能产生“滥用行政权力排除、限制竞争”的效果。因此,它在对相对人权利义务产生实际影响的情况下应当具有法规范授权。在全国人大发布的备案审查典型案例中,争议聚焦于市辖区规范性文件关于以企业信用得分与综合排名为基础随机选取中标候选人的规定,地方人大常委会经依法审查后认为其“涉嫌违法限制、剥夺投标人的合法权利”。^{④⑤}这说明为正确处理市场自治与政府规制之间的关系,量化评价工具不能成为法律约束的盲区,不能凭借其客观性优势而任意蔓延至任何情境。此外,即便部分量化评价工具并不直接包含违法排除、限制竞争的因素,但仍然能够发挥类似于声誉罚的效果。对此,一个可行的方案是,参照《行政处罚法》中针对通报批评所规定的规范位阶,通过法律、行政法规、地方性法规来设定直接作用于相对人的量化评价工具,规章可以在法律、法规规定范围内作出具体规定。^{④⑥}

更进一步讲,恰当位阶的法规范也不应当将量化评价作为只有轻微影响的规制工具,有权机关在制定过程中应当正视其规制效果,认真评估其对被评价对象增加的规制负担。法规范须审慎赋权行政机关自行评定、授权评定、支持背书针对大规模被监管与管理对象的评估与计算。否则,量化评价结果囿于指标制定主体思维的局限性,不易避免对行政相对人甚至公共利益产生预先并未设想的负面影响,还有可能通过严密的指标体系对行政相对人施加额外、持续的合规压力。

(二) 基于合理性原则的约束

在满足法规范授权要求、不与上位法相抵触、不违法改变相对人权利义务的前提下,量化评价工具还必须受合理性原则约束。事实上,任何信息均需要以一定次序排列,无论是自然顺序(例如,姓名、名称、时间先后),还是基于不同方面既往表现的计算。然而,这样的数字如果被权力明显干预,显著影响行政机关决策、形塑公众行为选择,就必须满足合理性的要求。

1. 作为量化评价赋分依据的指标体系需合理

量化评价工具背后的指标体系须受到类似于行政规则般的法律控制。鉴于指标体系具体详细并匹配以计算公式的形态非常特殊,它至少需要在以下三个层面受到约束:

第一,审慎甄别是否设置指标分值。如果某项指标本身具有确定程度较高的科学原理支撑,那么评价本身对于相关表现的呈现就会更少偏颇。以空气质量排名为例,虽然其

^{④⑤} 参见张勇主编:《规范性文件备案审查案例选编(二)》,中国民主法制出版社2024年版,第474-475页。

^{④⑥} 已有相关研究将失信评价等新型声誉罚机制解释为通报批评,参见朱芒:《作为行政处罚一般种类的“通报批评”》,载《中国法学》2021年第2期,第155-156页。

中也涉及非常复杂的技术方案,但它在科学上争议不大,普通民众亦有明显感知。^{④7}然而,如果某项待评测内容具有很大程度的主观性,那么可用于比较的标准难以明确,是否设计指标分值则更应当审慎。行政机关在这样的情境下不管如何赋分都有可能面临主观性过强的诘问,于是通过更具软法色彩的指南来引导市场与社会主体行为更为适宜。柔性的指南能够留给被监管对象更多的自主空间,而数字计分模型则过分追寻精确控制。

第二,确保指标体系导向具有正当性。有权机关应当对指标体系导向是否符合目的正当性原则与公共利益要求进行严格审查,对相关规则是否与广泛认同的发展趋势、客观规律相匹配重点论证,更全面地把握事物本质,而非仅关注个别方面的绩效,避免将量化评价工具演变为向市场与社会主体施加的新型负担形式。即便指标体系被用于行政机关自我规制,并非作用于相对人,也不能仅以强化监督为核心旨趣而牺牲多元的发展维度,令量化评价工具成为数字时代背景下“智能官僚主义”的表现形式。^{④8}

第三,强化指标体系本身的合理性。针对指标体系中的条目而言,每一项内容均须得到系统论证和精细设计。设计指标体系的行政机关应当尽量做到如无必要勿增指标条目,以减轻被评价对象负担。针对指标体系中的权重而言,如果既存在成本低、效益高的治理项目,又存在整改难度大、见效慢的治理项目,那么权重类似的情况就应当避免出现,从根源上防止被评价对象“治标不治本”的应对策略。^{④9}亦即权重并非单纯的数字,其背后应当具有充分的理据,具备最大程度的可接受性。^{⑤0}此外,指标体系在运行一定周期后,还需通过详细科学的准则与方法来进行反思与考察,引入较之于一般行政规则更为严格的后评估审查来确保其合理性,以避免它产生制度设计之初未曾预料的负面后果。

2. 量化评价作用于决策的情境与程度需合理

即便指标体系经过制定机关反复斟酌,但数字的提升仍然不应当被奉为发展的唯一教条,量化评价工具也不应当在决策体系中占据完全支配性的地位。决策者在以客观数据作为重要参照的基础上,还须注重将难以量化的价值纳入考量。

第一,将多元价值纳入决策机制。行政机关无论是在进行资源配置、绩效考核、评比评优还是在行政监管的过程中,都应当避免形成唯指标的选择机制。然而,多元决策机制确实具有难度,例如,虽然顶层设计反复强调“破五唯”,却在实践中普遍遭遇程序性宣传与形式性应对。^{⑤1}这无法完全归咎于任何行为主体,而是多元决策机制与公平决策

^{④7} 例如《城市环境空气质量排名技术规范》(环办监测〔2018〕19号)涉及非常复杂的技术方案,根据其内容显示,排名计算方法是对一系列技术标准相关要求的整合。

^{④8} 参见胡卫卫、陈建平、赵晓峰:《技术赋能何以变成技术负能?——“智能官僚主义”的生成及消解》,载《电子政务》2021年第4期,第59-61页。

^{④9} 参见王程伟、马亮:《排名何以促进环境治理绩效提升?——中国城市地表水的实证研究》,载《北大政治学评论》2022年第1期,第88页。

^{⑤0} 参见刘东亮:《技术性正当程序:人工智能时代程序法和算法的双重变奏》,载《比较法研究》2020年第5期,第76页。

^{⑤1} 参见余利川、钱玉琴、陈小满:《形式化“破五唯”的表征、逻辑与变革——基于460份“双一流”高校博士生学术评价文本的分析》,载《苏州大学学报(教育科学版)》2024年第4期,第112页。

之间客观存在不易弥合的紧张关系。这需要行政机关仔细分辨能够以数字指标呈现的因素和无法量化的发展维度,在探求事物本质、评估决策效果时引入更多的协商、对话机制以及长期规划。无法量化的发展维度必须在不同领域一事一议精细发掘,评价主体须充分考量不同领域、地域和发展阶段的异质性,平衡各方面的目标和价值。

第二,将以人为本纳入考量要素。客观量化的分值在相当多的情境下无法体现以人为本的需求,对此,桑斯坦教授曾主张在成本收益分析中引入“人的价值”。^{③②}在“人是目的本身而不是手段”的基本认识下,针对自然人某一方面的评价与排名,不能异化为对人群划分的依据。^{③③}落后评价结果的披露与其他负面信息公开一样都有可能产生两类影响:一是使被评价对象丧失信誉,二是令被评价对象压力倍增。如果对部分人群贴上表明落后的“符号”,很可能对其自我认同、未来发展造成负面影响;如果对部分人群贴上提示表彰优越的“符号”,也有可能造成新的社会撕裂。在这样的情境下,为避免标签化的负面效应,行政机关应当尽量削减不必要的打分与排序,更多考虑弱势群体在追求优绩的过程中产生的自我损耗与怀疑,纾解数字评比带给整个社会的压力。

第三,建构更精细的规制方案。相较于平等分配监管注意力与选择统一的规制工具,根据行政相对人特定的分值予以不同的监管策略可被视为迈向精细监管的初步尝试。^{③④}然而,将评价结果作为确定监管策略的唯一依据将不可避免地产生偏颇的后果,难以克服形式主义弊端。因此,行政机关在确定监管方案时,不应仅仅希冀将庞杂的、不确定的情境简化,而应更多地致力于清晰与精细化,更加密切地结合具体行业性质与规律,把握规制事实和事物本质,兼容影响监管成效的多重元素,注重常态性因素与偶发性因素进行综合考量。^{③⑤}鉴于此,行政机关不应在建立起诸如目标责任制、分级分类监管等考核、决策框架模型后就机械地依据特定评价结果匹配既定的规制措施。只有不偏废地对被评价对象个体情况作具体研判,才能真正满足灵活性与回应性的要求,实现合理行政。

(三) 基于正当法律程序原则的约束

由于量化评价工具在强大的权力之外包裹了“软法工具”的外衣,因此,它在实践中较少受到严格的程序控制。但是,如果一项评价结果直接而显著地增强了被评价对象负担,那么评价权力受到应有的程序性控制是必要而公平的。

整体而言,量化评价与其他行政活动一样,也应当在不同节点强调听取被评价对象(尤其是受到不利决定者)的陈述与申辩、说明理由等程序的重要价值。在行政机关自我规制的语境下,政府应当对于信息数据的收集、核查、计算、排名、公示以及异议程序作出明确安排。在外部监管的语境下,评价活动的基础是行政机关对行政相对人信息的全面收集,其必须符合《民法典》《个人信息保护法》设定的信息处理规则。针对自

③② 参见[美]凯斯·桑斯坦:《为生命定价:让规制国家更加人性化》,金成波译,中国政法大学出版社2016年版,第71-90页。

③③ 参见[德]伊曼努尔·康德:《道德形而上学基础》,孙少伟译,中国社会科学出版社2009年版,第58页。

③④ 参见卢超:《包容审慎监管的行政法理与中国实践》,载《中外法学》2024年第1期,第149页。

③⑤ 参见靳文辉:《公共规制的知识基础》,载《法学家》2014年第2期,第92-94页。

我规制与外部监管全域,在评价结果的形成过程中,公开、公正、受监督的评分与比较过程至关重要,这首先依赖于组织者的中立性和评价过程的公开性。行政机关应当公布计算的指标、程序、参评后果等要素,做到全流程的公开与受监督,主观、不合理、不公正的评价则会起到反作用。评价结果是权力以知识、信息为形式呈现,行政机关对科学证据以及经验数据的收集、针对被评价对象的说明理由、在公布前给予落后者或排名下降者以陈述和申辩的权利,均为程序法的底线要求。此外,尤其应当强调的是行政机关对量化评价工具的解释义务,评价活动不能掩映在复杂的算法之后,成为难以质疑的“黑箱”。行政机关应当作出详尽、具体的解释,以消弭不同主体之间知识和技术的鸿沟。^{⑤6}

此外,相较于其他行政活动,针对量化评价工具的程序性要求应当额外强调减少其对个体生产生活的打扰。纠偏唯指标、唯排名带来的负面影响,不仅需要决策者在资源配置时参考多元要素,更需要决策者尽量避免将评比活动常态化,避免将业务发展异化为数字提升任务。行政机关应当尽量减少对被评价对象的侵扰,摒弃没有“痕迹”就等于没有工作的推演逻辑,避免将数字提升异化为已有监督机制之外的新负担。^{⑤7}对于确须量化评价的事项,无论是信息收集汇总、核算抑或是评比,行政机关均须注重简化流程、减轻被评价对象负担、注重保护个体声誉。逐渐落实减少同质化评价、禁止同一信息反复收集填报、评价结果审慎公示等要求。在数字时代背景下,如果相关规范并未建立关于评价的正当程序、相关法规亦无强制性要求,无法定义务、约定义务参加测评的市场主体、社会主体拒绝个人信息被二次利用、退出评价体系、免于被公示,是指标体系越发庞杂、正常业务发展活动不堪其扰的情形下的应有权利。

(四) 完善针对量化评价工具的救济机制

纠偏唯指标的扭曲效应在行政机关自我规制的内部行政法语境下,主要依赖于制度设计者审慎设定量化评价工具、建立多元决策机制。在外部监管的语境下,还需要完善针对量化评价工具的救济机制,打破部分量化评价工具理性客观的“面纱”,揭示其违法增加相对人义务、减损相对人权利的一面,避免相对人受到不公平的对待。在量化评价结果往往辅之以一整套后续分级分类监管措施的现实背景下,错误信息、错误计算带给相对人的负面影响远远超过了常态化声誉机制的范畴,逸出至交易资格论域,类似的争议在失信惩戒制度的运行过程中业已进入研究视野。^{⑤8}

实践中围绕这类争议的救济往往存在较为明显的“程序空转”现象,行政机关将据以计算的信息记录行为与相关行政行为相分离,法院亦认可这样的区分。例如,在“南京某有限公司诉南京市江宁区国家税务局案”中,原告关于不良记录进入信用评分属于行政机关失误的主张并没有在法院说理中获得有效回应,法院裁判更多地围绕违法决定

^{⑤6} 参见苏宇:《论算法规制的价值目标与机制设计》,载《自然辩证法通讯》2019年第10期,第12页。

^{⑤7} 参见祝慧、唐青叶:《突破唯“迹”论“绩”:有效防范痕迹主义的逻辑阐释》,载《理论探索》2024年第6期,第88页。

^{⑤8} 参见彭鐔:《失信联合惩戒行政诉讼救济困境及出路》,载《东方法学》2021年第3期,第174-181页;张运昊:《论信用行政评价的属性及其司法控制——一种后果取向的分析视角》,载《政治与法律》2020年第2期,第79-81页。

告知函是否告知、性质为何展开。^{⑤⑨}事实上,在这类案件中,如果法院能够在司法审查过程中贯通据以评分的信息是否有误、是否违法的审查,而不是将实践中高度自动化的评分过程拆解为不同性质的行为,将大幅度节约相对人的维权成本,降低相对人“维权难”的实际感受。此外,还有部分争议源于相对人对计算标准选择的不满,例如,在“成都某某物业管理有限公司诉彭州市财政局财政行政管理(财政)案”中,原告提出应当采用综合评分法,法院支持行政机关采用最低评标法的主张。法院同样并未将计算方案选择作为应予重点考察、详细说理的内容,只是简单援引了相关依据。^{⑥⑩}在类似的情境下,法院对计算适用的情境本身进行清晰厘定,才是定分止争的真正重心。正因为量化评价工具往往作为行政活动理据发挥作用,因此更加应当成为实质性化解矛盾纠纷重点关注的行政活动形式。法院应当尽量对评价活动所关联的信息数据、计算过程与后续惩戒结果一体救济。

然而必须承认的是,即便拓展了实质性化解矛盾纠纷的空间,如果希冀行政复议、行政诉讼等主要救济制度针对量化评价工具发挥更为重要的作用仍然存在一个核心难题,即救济机关往往只能考察影响分值计算的行政行为是否合法、计算方案的选择是否恰当、分值所对应的后续惩戒措施是否合法,却无法针对分值计算机制进行有效审查。而针对分值计算机制的有效审查相当于挑战一整套具有客观计算标准的规制方案,即便经由规范性文件一并审查制度,在现有制度框架下充分实现的可行性仍旧较小。概言之,量化评价工具往往只能在评价结果明显影响相对人权利义务的情境下才会进入救济法视野。救济机制面临的这一结构性难题再次提示我们,制度设计者须格外审慎设置量化评价工具,避免由于相当多的数字计算无法进入救济渠道却又对市场与社会主体带来各方面压力,进而累积更多的矛盾与问题。

四、结 语

在信息技术日新月异的时代,量化评价工具不再仅仅应用于被评价对象数量有限的场景,而是伴随着数字治理实践融入诸多领域的底层运转逻辑。分数、等级、排名、比例等指标日益演变为被评价对象关键的声誉资本、明确的绩效证明和备受关注的能力信号,是造成许多领域一边进步、一边内卷的幕后“治理术”。鉴于此,量化评价的权力不应被恣意行使,而是应当设有合理的边界。制度设计者应当警惕量化评价工具的弥散对广泛个体造就的实际压力,正所谓“如果将你全部的精力都用于遵守规则,那么将没有时间应用你的常识”^{⑥⑪}。

量化评价所蕴含的秩序井然、公正性强的工具理性致使行政机关在自我规制与外部

^{⑤⑨} 参见江苏省高级人民法院(2017)苏行申1669号行政裁定书。

^{⑥⑩} 参见四川省高级人民法院(2024)川行申685号行政裁定书。

^{⑥⑪} Marshall J. Bregert, *Regulatory Flexibility and the Administrative State*, *Tulsa Law Journal*, Vol.32:325, p.339 (1996).

监管过程中均天然对其产生依赖；其他评价方式有可能带来的争议则令更为复杂的甄别机制和选拔方式难以成型。在这样的背景下，既在绝大多数领域适当保留量化评价，又辅之以多元因素的补充考量机制，或为更加合理的决策模型。为了促使行政决策能够真正做到考虑相关因素，避免将某些指标异化为发展的代名词，不令个体声誉遭致不必要的减损，应当在更多领域精细建构超越数字的多元评价机制，贯彻更为完善的法治约束框架。归根结底，行政机关运用评价的权力所希冀引发的竞争是基于质量、发展的良性竞争，而不是为了数字的竞争。

整体而言，符合法治要求的评价，应当目的正当、程序公开、结果公正；其据以评价的指标体系，应当具有合理的条目设计与权重配置；评价所引致的舆论关注和公共讨论，应当是客观、理性的。在信息技术不断迭代的背景下，个体在一个又一个具体领域被打分、被分级、被排序的可能性不断提升。只有认真对待量化评价工具，才能避免复杂的个体被数字计算所代替，避免长远的发展被短期指标所蒙蔽。

Abstract: The regulatory tools of ‘quantitative evaluation’ are an administrative activity method for administrative organs to quantitatively calculate and determine evaluation conclusions based on rules similar to mathematical formulas for the evaluated objects with various forms of appraisal, evaluation, rating, scoring, and ranking as carriers. The regulatory tools contain the power to define good performance and monitor process, which extend the thinking path of sound regulation to the entire domain of self-regulation and external regulation, so as to play a role in the fair allocation of public resources, strengthening the justification of administrative activities, ensuring the completion of performance objectives, and promoting the achievement of public tasks. However, some evaluation activities deviate from the legitimacy requirement of the purpose, and the evaluation rules behind them are relatively subjective. At the same time, the administrative decision-making mechanism that overly relies on numbers also faces the question of rationality. Considering its potential to simplify long-term development issues into short numerical ranking issues, it is necessary to draw legal boundaries for such regulatory tools of ‘quantitative evaluation’ under the guidance of the principles of law-based government administration, rationality, and due legal process, and improve the corresponding relief mechanisms.

（责任编辑：唐月洁）