



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2017年第26期 （总第96期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年06月27日

构建科学合理的国家治理测评体系需要新思路

王永兴 宋玉峰

【内容简介】根据党的十八届三中全会《决定》核心精神，国家治理成为全面深化改革的关键环节。而纵观世界各国治理演进过程，构建合理完善的测评体系是实现国家治理体系和治理能力现代化的必经之路。目前很多学者给出的测评方案各有侧重，相关研究进展迅速，但现有的测评方法中仍存在主体明晰度不高，未充分切合中国新时期国情等问题。本文批判性的吸收借鉴已有的方案，并结合新常态背景下以马克思主义政治经济学为基础的问题分析方法，提出国家治理测评体系建设的新思路。

一、国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的关键环节

进入21世纪后，特别是转型经济体经历了20世纪九十年代的惨痛教训后，一些学者目光的焦点开始逐渐转移到对国家治理能力问题的考察上来。党的十八届三中全会把“发展和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”作为全面深化改革的总目标，这是我党十八届三中全会的重大历史性贡献之一，充分表明我们党对我国社会政治发展规律有了崭新的认识。国家治理能力的提升，在很大程度上证明了其维护、发展整个政治经济社会所团结和利用一切资源的整体能力的提升，亦即证明了权利的管理者与所有者利益契合、目标契合的高效状态。而这正是为实现现代社会物质、精神文明，把握机遇完成跨越式发展的先决条件。

习近平总书记指出：“我们之所以决定这次三中全会研究全面深化改革问题，不是推进一个领域改革，也不是推进几个领域改革，而是推进所有领域改革，就是从国家治理体系和治理能力的总体角度考虑的”，因此，强调国家治理现代化作为全面深化改革的总目标，其主要意义更在于我党结合中国发展态势和国情，不做“哪疼医哪”的表层功夫，而是要全面布局深化改革战略，立足于整个社会的长期可持续发展、普遍提高国民生活水平，以实现国家治理现代化的总体角度考虑问题，寻求有效的改革路径。这对于实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有非常重要的现实意义。

二、当前理论界在国家治理测评体系构建中存在的几个突出问题

在党的十八届三中全会把“发展和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”作为全面深化改革的总目标的同时，也就提出了这样的问题：什么是国家治理的现代化？如何来评价国家治理体系和治理能力的现代化？有学者指出：“十八届三中全会后，举国上下都在谈论国家治理体系和治理能力的现代化。毋庸置疑，每一个国家都希望自己治理得更好，所以我们有一个理想目标，叫做良好的治理或者是‘善治’。但要评价治理好与不好，有一个前提性的问题：评价国家治理的标准是什么？”可以发现，总体而言，国家治理问题，尤其是国家治理成效的量化评估问题是一个全新的并且具有重要理论和现实意义的研究领域。自08年以来，各国不断有学者发表关于国家治理测评体系设计的方案，据世界银行统计，世界上有140多套关于国家治理的评估体系，可以这样说，每一个发展出完整、先进或者说现代化国家治理体系的国家，几乎都拥有自己的一套合理而全面的治理评估体系。为了发展出符合我国国情的治理体系，稳步提升国家治理能力，一个有效而准确的评估体系的构建刻不容缓。

目前学界对于国家治理测评体系的构建有很多不同的方案设计，各有侧重。例如，俞可平教授早在上个世纪90年代就已经开始关注治理问题，其研究成果颇丰。俞教授于2008年提出了构造“中国治理评估框架”的设想。这一评估框架共容纳了十二项一级指标，在每项一级指标之下又设置了一系列二级指标来反映这

一指标的情况。俞提出的中国治理评估框架具有鲜明的中国特色，有重要参考和借鉴意义，特别对国家治理评估意义的阐述。虽然其工作具有重要的借鉴意义，但正如其本人也承认的那样，目前“仍然只是一个原则性的纲要，离具体的测评指标还有较大距离”，并且测评指标中的主体不够明晰。2015年江必新提出了“国家治理商数”（National Governance Quotient, 简称 NGQ）的概念。值得肯定和借鉴的是，江的模型使用了逻辑和运算，相比于传统的“估算”是“精致和感性”的，进而结果比较可靠，但在加权方法、指标的具体计算方面的研究仍需进一步细化。另外比较有现实意义的贡献来自于何增科教授。他认为国家治理的概念是对“国家统治”和“国家管理”两个概念的扬弃。他把国家治理体系（State Governance System, 简称 SGS）定义为一个“以目标体系为追求，以制度体系为支撑，以价值体系为基础的结构性功能系统。”其设计的国家治理体系的基础是“核心价值体系”，即合法性、透明、参与、法治、回应、责任、效益、廉洁、公正以及和谐。这对于我们后续给出一个明晰的测评体系主体有很好的吸收借鉴价值。另外还有很多学者对该问题进行了各有侧重的研究和论述，本文不做一一叙述，而是在批判性吸收借鉴其内容后，结合具体国情给出合理性的思路及建议。

三、构建科学合理的国家治理测评体系的可行性思路及建议

构建科学合理的国家治理测评体系，首先必须认清测评主体。西方民主理论的主要基础是社会契约论，社会契约论的理论

基石是资产阶级人性论和个人主义价值观。而中国是人民民主专政的社会主义国家，我们的理论基石是马克思主义理论，追求的是全人类整体的进步，迥异于西方的狭隘自由主义。正如何显明等学者指出的，“随着全球化时代的到来，西方国家从‘参与式治理’、‘第三条道路’，再到‘多中心治理’，出现了多种国家治理结构的变革实践。”这是其社会本质的反映，而我国的国家治理道路也必然要符合自己的国情，走自己的道路。过去，正是因为坚信着自己的道路，我们才赢得了前所未有的黄金发展期，使中国面貌发生历史性变化，仅用几十年时间就走完西方国家一二百年才走完的发展历程。由此看来，当前在我们面对问题、解决问题的时候，坚守自己的道路仍是最优之选。

在国家治理体现代化指标设计方面，习近平总书记明确指出：“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。我们必须依据这一原则来确定评价方案的主体，即以国家治理体系现代化为一级指标，以经济、政治、文化、社会、生态治理现代化五个方面为二级指标。由于目前尚不存在评估世界各国政党建设水平的通用量化指标，指标设计可暂不考虑这一变量。

在国家治理能力现代化指标体系建设方面，我们也必须紧密结合中国实际。国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。基于这一认识，我们选择“改革能力”、“发展能力”和“稳定能力”三个二级指标，这些指标具有明晰的定义并

易于一致统计。

此外，还应该在设计评估体系中加入一个衡量创新能力的乘子，使评估指标更具有长期评价和指导意义。我国党和国家领导人高度重视创新力对国家发展潜力的重大作用，李克强于2014年9月总理正式提出“大众创业、万众创新”理念，且在今年4月第七十一届联合国大会中支持通过了纪念“世界创新日”的第284号决议，呼吁各国支持大众创业、万众创新，这是我国治国理念对国际社会经济增长做出的卓越贡献和获得认可的标志。因此有必要在国家治理测评中考虑到创新能力的影响。

【作者简介】

王永兴，南开大学经济学院讲师，中国特色社会主义经济建设协同中心研究员；

宋玉峰，南开大学物理科学学院（经济双学位）本科生，“国家治理的经济理论基础研究”课题组成员。

