

衡量国家治理能力的的基本指标

◇ 杨光斌

党的十九屆四中全会审议通过了《中共中央关于坚持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若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),明确提出了坚持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的总体目标。这与党的十九大报告提出的新的“两步走”战略相辅相成,为我国推进国家治理体系和治理能力现代化提供了路径与遵循。

国家治理体系和治理能力现代化是事关国家发展战略的重大课题,我们必须从理论上乃至思维方式的范式上理解这个重大课题,才能发挥《决定》指导实践的重要作用。国家治理体系和治理能力关系密切,世界上很多国家在追求现代化的道路上建立了相似的政治制度,然而,有的国家治理成果显著,有的却治理失败,关键在于国家治理能力。

一、基本指标

国家治理能力不但体现在处理“政府——市场——社会”所构成的政治关系上,也体现在社会支持——制定政策——政策执行的全政治过程之中,衡量国家治理能力,首先取决于执政党对治国理政内在规律的认识和把握上。据此,衡量国家治理能力至少包含政治认知力、体制吸纳力、制度整合力和政策执行力四项指标。

政治认知力。对于发展中国家来说,政治家集团对于“政治”的认知能力,即关于政治权力关系的认知程度、对于政治制度的理解程度,直接决定了一个国家的政治走向和政治道路,以及由此而来的制度建设和能力建设。很多转型国家所犯的颠覆性错误,首先是因为政治认知出了问题。因此,政治认知力是衡量国家治理体系和国家治理能力的前提性指标。中外历史上,几乎所有类型的政治权力都是通过经济权力、军事权力和意识形态权力的综合性较

量而来的,政治权力(政治制度)一旦被选择,对其他权力的运行往往具有决定性的作用,因为政治制度最为集中地体现了各种利益关系的制度化安排。在现实中,人们往往把诸多问题归咎于政治制度的问题,其中最明显的就是把腐败现象的出现归咎于某种特殊的政治制度,把经济落后也归咎于政治制度,因此有些人期盼从政治制度下手,通过改组或者重组政治制度来解决人们抱怨的问题,但其结果往往是加速了政治制度的解体,并因为这一根本性结构的缺失而导致政治衰败,戈尔巴乔夫改革和戊戌变法就属于此类政治认知的结果。世界政治中很多发展中国家也是期盼通过政治制度的改变而医治腐败问题、促进经济增长,但结果都是事与愿违,其中的根本问题就出在了政治认知力上。一些国家没有认识到政治制度是其他权力相互作用的结果而非原因,而很多国家恰恰把政治制度当作原因,试图去解决社会问题,最终往往是南辕北辙。

体制吸纳力。一种政治体制如果能够将社会各阶层有效地纳入体制,让他们自觉地而非被强制地认同并效力这个体制,这样的政治体制就是强大的、有能力的。因此,体制吸纳力有些类似合法性概念。体制吸纳力具有分层性,这表现在要处理两对关系,一是政治权力与基层民众的关系,这里主要是满足民众的民生能力,可谓民生满足能力。二是政治权力与知识分子、企业家等的关系。对于知识分子,如何通过话语论述能力而让广大知识分子增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信;对于企业家而言,重要的是法治化能力,即如何在法律上有效地保障他们的权益。

制度整合力。现代国家权力关系的维度是多面向的,诸如国家——社会关系、中央——地方关系、政治——经济关系以及传统意义上的行政——立法

——司法关系。这样,如何把多层次、多维度的专业化制度有效地组织起来,就是对国家能力或治理能力的严峻挑战,其中单靠强制力是达不到目的的,需要一种有效的政体形式把各种权力关系整合起来。也就是说,制度整合力依赖于政体形式。

政策执行力。这是观察国家治理能力的最直观的指标,即一个国家的中央政府是否有决策的权威、是否有将政策变得可执行的权威,以及政策执行者是否有能力去执行权威意志。这样,权威的政策过程事实上包括两个部分,即中央权威和有能力的公务员队伍。政治的人民性(民主性)首先不能排斥政治的权威性。权威性直接表现在领导人的决策力,是否敢于担当、敢于负责。权威的决策要得到有效的贯彻执行,还需要有公务员队伍本身的能力和训练以及专业化。抽象的国家能力在很多时候依赖于公务员队伍的素质和专业化程度这种技术性难题。

二、指标特性

衡量国家治理能力的指标具有一些特性,通过把握这些指标特性,有助于我们准确理解和贯彻实施党的十九屆四中全会通过的《决定》,而不是仅仅停留在“提高国家治理能力”的口号上。

普遍性。由政治认知力、体制吸纳力、制度整合力和政策执行力所构成的国家治理能力指标,首先是为了解决治理难题,因而是一种问题导向的指标体系。这就意味着,我们建立的国家治理能力的指标体系是可以进行国际性对话的。

系统性和分层性。国家治理能力指标是一种涉及政治过程的全系统的标准。而系统性指标又是由不同层次的指标所构成,比如体制吸纳力包括了民生满足能力、话语论述能力和法治保障能力;制度整合力不但要求整合部门与地方,部门内部的整合也是当务之急;政策执行力由常规政策、产业政策和资本市场中的能力所构成。

非对称性。一个国家很难做到在所有指标上都很大。就一个国家而言,国家治理能力在不同的层面表现出不同的能力;不同国家的非对称性是完全不一样的,一个国家之强则可能是另一个国家之弱,但并不能因此而移植,不能以一个国家之强去克服另一个国家之弱,社会结构和文明基因决定了“飞

来峰”不管用。因此,非对称性特征只能体现在各国治理之中,需要各国经验去支撑这一理论特征。

三、提高我国治理能力的几点思考

《决定》指出,“我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现”。围绕国家治理能力的衡量指标,我们能深刻理解中国特色社会主义制度的优越性,能辨明在新的改革开放进程中应坚持和巩固什么,完善和发展什么。

坚持和发展中国特色社会主义制度。实践证明,我们党具有高度的政治认知力,这将保证我们不会犯颠覆性、战略性的错误。上任伊始,针对一些人所谓政治改革落后于经济改革的说法,习近平总书记深刻指出:“我不赞成那种笼统地认为中国改革在某个方面滞后的说法。在某些方面、某个时期,快一点、慢一点是有的,但总体上不存在中国改革哪些方面改了,哪些方面没有改。问题的实质是改什么、不改什么,有些不改的、不能改的,再过多长时间也是不改,这不能说不改革。”显然,不能改的就是中国特色社会主义根本制度。基于对政治制度决定性作用的深刻认知,2014年习近平总书记进一步阐述道,“政治制度是用来调节政治关系、建立政治秩序、推动国家发展、维护国家稳定的”。因而“在一个国家的各种制度中,政治制度处于关键环节”。这个论断既还原了历史唯物主义基本原理,也道出了中国历史的制度变迁规律。中国特色社会主义制度,根植于我国本土,具有民族精神的支撑和文化传统的滋养,具有强大的生命力,是我们党必须长期坚持和发展的。从这个意义上说,这也是我们党提出坚持中国特色社会主义制度自信的根本所在。

坚持和发展民主集中制。民主集中制能保障我国的制度整合力,在我国,民主集中制作为根本的组织制度和领导制度,不仅体现了党和国家领导体制的关系原则,同时也是一个决策过程,在国家——社会、中央——地方、政府——企业各个维度上把不同领域组织起来,展现了我国国家治理的制度组织力和国家能力。民主集中制作为革命年代形成的政治组织原则,有效地强化了群众路线下的政治参与,既

行使国家权力,又保障了人民权利,最大程度地展现了民主与集中的辩证统一,使得社会在增强活力与创造力和重建能力与秩序之间保持高度的稳定。人民意志的统一与意愿的反映得到了充分结合,保证了党和国家机关既能集中力量办大事又能协调高效运转,从而实现了集中领导与广泛参与的统一、充满效率与富有活力的统一。《决定》中第二、第三部分反映了在新时代条件下,我们党对坚持“民主基础上的集中和集中指导下的民主”相结合、提高制度整合力的深刻思考与把握。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,构建中国特色政治经济学话语体系,发挥我国哲学社会科学作用。经过40多年的改革开放,我国走出了一条中国特色社会主义道路,为既想维持民族和国家独立又渴望现代化发展的广大发展中国家提供了中国方案,这需要我们建立系统的能够解释中国道路、提升中国经验的理论体系,从理论和实践层面,我们都已经具备了构建中国特色社会主义政治经济学的条件。培育和践行社会主义核心价值观,把各领域的社会力量统筹在弘扬社会主义核心价值观的主旋律下,有助于提高体制吸纳力,发动最广泛的群众力量投入到全面建成小康社会中去。

加快经济结构转型,解决发展不平衡不充分问题。经济因为其关乎国民的直接诉求,因而具有最大公约数性质,可以解决诸多社会问题。坚持精准扶贫、精准脱贫,探索精准扶贫的可持续发展道路,使我国广大贫困人口和贫困地区一同进入全面小康社会。妥善处理经济增长和结构性调整之间的平衡,在不影响结构性调整的前提下,发挥财政政策和货币政策的逆周期调节作用,保持经济运行稳中有进的态势。公有制经济掌握国家发展命脉,对经济发展起主导性作用,加快国有经济改革,使国有经济更多地承担起促进新旧发展动能转换、实现经济高质量发展的重担。毫不动摇鼓励、支持和引导非公有制经济。民营经济贡献了80%的城镇劳动就业,

其活力不仅体现在技术创新方面,还体现在制度创新和管理创新,进一步激发民营经济的活力。

建设高素质专业化队伍。打铁必须自身硬。以习近平同志为核心的党中央围绕提高政策执行力的两个因素,对新时代党的建设和人才工作提出了新的要求。习近平总书记在党的十九大报告中指出,要坚持正确选人用人导向,突出政治标准,提拔重用牢固树立“四个意识”和“四个自信”、坚决维护党中央权威、全面贯彻执行党的理论和路线方针政策、忠诚干净担当的干部。要实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策,把党内和党外、国内和国外各方面优秀人才积聚到党和人民伟大奋斗中来。《决定》进一步指出,把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务,把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。我们必须从提高国家治理能力、推动党和国家事业发展全局的高度贯彻落实习近平总书记关于人才工作的重要论述,选用高素质人才投入到新时代改革开放的征程中。

围绕国家治理能力的四个指标,从国内外的经验发展可以看出,经济方面的改革可以更大胆一些、甚至进行“革命性变革”,但政治领域的变革应该是在固本的基础上进行渐进式的发展。从国际经验的对比来看,我国和其他发展中国家一样,都实行了市场经济、对外开放,但我国的治理绩效超过了很多开放程度和市场化程度更高的国家,关键在于我国寓“变”于“不变”之中,不能改的,再过多长时间也不能改。这样就能使我国保障国家组织化的同时,又使社会充满生机,从而充分发挥中国特色社会主义制度、国家治理体系和治理能力的特有优势。

作者简介:杨光斌,河南桐柏人,中国人民大学国际关系学院院长,教育部长江学者特聘教授,博士生导师。

(摘自《前线》2019年第12期)