

国家治理体系是指中国治国理政的制度体系,国家治理能力的现代化是指中国治国理政能力的现代化。可以把两者总结为,一个是制度体系,一个是制度能力。

# 国家治理体系: 国际概念与中国内涵

■ 常纪文

## 1 目前流行的对国家治理体系的不同解读

十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)首次在国家文件的层面提出,建立国家治理体系,推进国家治理能力的现代化。该文件中24处提到了“治理”,包括公司治理、社会治理、环境治理等用词,因此,在政治学界、社会学界、经济学界和法学界引起了热议。

目前,对国家治理体系与国家治理能力现代化的解读呈现多元化的趋势。但是,主流的解读主要以西方的概念、逻辑和话语体系为依

据,把民主和科学作为解读的逻辑起点。在民主方面,强调国家治理参与主体的多重性即共治性,即政党、国家、市场、社会和个人都是国家治理的参与主体,即强调国家治理体系的多元性、互补性、互助性和平衡性。此外,由于我国是社会主义国家,中国共产党是执政党,党领导国家开展各种活动,所以,一些学者认为此种解释有所不妥。于是,他们提出,中国的国家治理体系应当是中国共产党领导下的,具有中国特色社会主义特征的治理体系。它的构成

要件应当是党的领导、中国特色社会主义、社会主义核心价值观、社会主义民主、科学与法治,即“六位一体”的解读。关于科学,一般的解读认为,科学就是指治理能力的现代化。总之,他们认为,国家治理体系与治理能力的现代化就是民主加科学。

这些解读在十八届三中全会之后得到了社会各界的广泛认可,但是,这些解读是否符合中国的国情呢?这值得我们进一步深入地思考与挖掘。

## 2 对目前流行的国家治理体系解读的评价

“国家治理”是一个来源于国外的概念,其英文是“National Governance”,与此相关的概念还有“治理国家”(Governance State),并且派生出公司治理、政党治理、环境治理和社会治理等用词。此次十八届三中全会多次强调国家治理、社会治理或公司治理等,因此,很多学者把国外“国家治理”的概念等同于中国的“国家治理”。但是,众所周知,国外只提“国家治理”,从不提“国家治理体系”。而在中国,却经常强调各种体系,譬如,环保部门有环保工作体系,安全生产部门有安全生产工作体系,国土部门有国土工作体系。在国外相关概念的影响下,一些部门甚至还制定了本部门的治理体系,如国家测绘地理信息局就制定了国家地理信息治理体系。而这些体系的提出和建立往往是基于中国行政工作的传统模式,这一系列的体系包括组织体系、制度体系、机制体系和责任体系等,即我国“国家治理体系”概念的提出很可能

是基于我国自身的背景与理念。此外,中国的语言文字与英语的中文翻译有时会存在“撞车现象”,因此,我们有理由推测,国外“National Governance”(即国家治理)的中文翻译和十八届三中全会提出的“国家治理体系”中的“国家治理”概念很可能是仅仅因为巧合而字面雷同。

当前学界有一个倾向,一提到某个国际化的概念,往往就从国外的话语体系与逻辑起点展开解读。诸如,一提到民主,一些学者就想到三权分立;一提到法治,就想到司法独立;同样,一提到国家治理,就想到了国家治理的多重性与民主性,而缺乏从中国国情和中国逻辑起点予以解读的意识,因此,这种解读难以做到精准与妥当。

因此,有必要从十八届三中全会审议通过的《决定》原文与习近平总书记的诸多讲话中去探寻国家治理体系的内涵及其精神要求。一

方面,从《决定》内容来看,它并没有体现“六位一体”的解读,而是有其自身的逻辑起点与话语体系。另一方面,从习近平总书记的几次讲话来看,无论是其在十八届中纪委三次全会上的讲话,还是在全国政法工作会议上的讲话,抑或是在中央党校建校八十周年庆祝会议上的讲话等,都没有照搬西方的概念和逻辑,可见,中国的政治概念应当从中国的逻辑起点进行解读。

根据习总书记2014年1月在《求是》杂志上发表的文章可知,中国的国家治理体系的内涵是我国治国理政的制度体系,是执政党、国家履行自己职责,发挥治国理政作用的制度体系,它强调各方面的制度化、程序化和规范化,而非国外所指的国家治理的体系化。可见,国外的理解不一定符合中国的国情。

目前流行的关于国家治理体系的解读还有一个缺陷,即虽然强调党的领导,强调中国

特色社会主义,强调社会主义核心价值观,但是在,民主思想的影响之下,往往否定政府的主导作用,而过分强调政府负责之下的各方的平等参与和监督作用。在中国的国情之下,中国共产党是执政党,中国政府是一个责任政府,如果不发挥政府的主导作用,很可能导致无政府主义。我们强调“小政府、大社会”,强调“削减行政许可”,并不是要否定政府的主导作用,相反,政府在中国共产党的领导下,在很多关键的领域发挥着主导作用,譬如,环境保护、民族、宗教等工作领域。因此,对国家治理体系的解读既要体现国外的合理因素,同时也要基于中国国情,不能仅仅拿西方的概念、原则和要求来约束我们,更不能用西方关于国家治理的一些标准来衡量中国特色社会主义国家治理体系的优劣。所以,中国的问题还应该从中国的角度来看,问题的解决对策提出也应该基于中国的国情。

## 3 国家治理体系的中国内涵

国家治理体系是指中国治国理政的制度体系,国家治理能力的现代化是指中国治国理政能力的现代化。可以把两者总结为,一个是制度体系,一个是制度能力。在我国相关法律与规范性文件众多的情况下,为什么十八届三中全会还要强调治国理政的制度体系建设呢?

首先,主要的原因在于我国的诸多规范缺乏有机的内在联系,其实施效果并不尽如人意,且在很多领域尚未形成规范,因此,应该对我国的政治、经济、社会等领域形成广泛覆盖的制度体系,让各种关系法定化,即保证各种关系的运行处于法律控制的框架之下。第二,中国的国家

治理体系强调政府的主导作用,即要在政府的指导下发挥民主参与、民主监督以及市场调节的作用。政府主导应当是在需要公权干预的领域全面实行,对于市场可以调节的,对于社区等可以自治的领域,政府的主导则应当予以退出,改为政府的监管和宏观调控。可以说,国家治理体系既强调政府负责、政府主导的作用,也创造表达、发泄和参与的渠道和机会,疏导矛盾,激发各方面的活力。第三,中国的国家治理体系强调党、政府、社会、公民和市场关系的制度化,它强调依靠制度来领导政府、领导国家,在制度的规范上,党对政府工作,对司法工

作的领导,有排除随意性的特点,使党的领导、党和政府的关系实现规范化、制度化、程序化,这样可以避免盲目地提出党政分开等诸多不切实际的观点。第四,政府和社会、政府和市场的关系要实行新的制度化。在构建新的和谐社会的条件下,政府对社会以什么样方式进行引导与干预,干预的条件、标准、程序、后果等均应通过立法作出完善的规定。同样,公民参与国家和社会生活也应当通过制度化的程序予以规范。国家治理体系的建设实际上就是促进这几个方面的制度化,使中国的经济建设、法治建设与生态文明建设,使中国的科学发展观,在制度化之

下生根、发芽、开花、结果,这是一场新的文明革命,是法治化的文明和制度化的文明,其核心是政治、经济、社会、文化和生态文明建设的规范化、制度化和程序化。制度化是实现党和政府工作持续发展的根本保障。

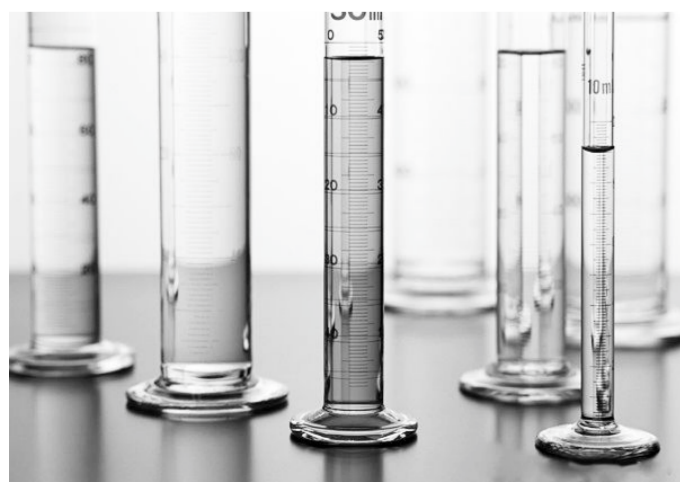
在开放化的国际环境之下,任何一方的国家治理,都应当发挥外在力量的内在作用。对外开放和国际化程度越高,外在力量的内在影响越大。目前我国不断加大对外开放,国际化程度越来越高,因此既有必要发挥外在力量的建设性作用,也有必要制定规范,划定范围、明确程序,防止外在力量的参与活动偏离我国的法治轨道。

城市管理需要很多基础架构,比如法律架构、行政管理机构、基础设施的架构等等。如果要想创新城市管理,首先要改进这些基本架构,甚至要创新一些基本架构。

计量的目的是保证整个城市乃至国家的量值统一,保证计量的正确性和准确性,从而保证贸易执法健康。合格评定,就是由官方机构证明,产品、过程、系统、人员是否满足有关标准上的规定。

# 质量基础架构在创新城市管理中的作用

■ 韩建平



现代城市往往是区域经济发展的核心,同时也是人们生活居住的主要空间。无论在经济方面,还是在社会发展方面,都为城市赋予了各种各样的角色,提出了各种各样的要求。如在产业方面与商务方面融于一体,这样我们不仅要产

业和商业结构优化创新,同时要保持良好的生态环境,能够使城市成为区域发展的引擎,环境友好的高质量生活圈,实现城市全面协调的可持续发展。

为了要实现上述目标,我们需要用改革的精神和创新的思维来改进我们的城市管理。城市管理需要很多基础架构,比如法律架构、行政管理机构、基础设施的架构等等。如果要想创新城市管理,首先要改进这些基本架构,甚至要创新一些基本架构。

笔者这里提供一个比较新的概念:质量基础架构 QI。联合国工业发展组织(UNIDO)和国际标准化组织(ISO)联合出版的《快速发展》一书中,引入了“质量基础设施”这一概念,并提出质量基础设施是贸易能力建设和经济发展的关键推动者,质量基础设施的三个主要组成部分,即标准化、计量和合格评定。

所谓标准,实际上是对产品和服务应该符合

的一些要求达到了协商一致,并且由官方公布的一些文件。计量的目的是保证整个城市乃至国家的量值统一,保证计量的正确性和准确性,从而保证贸易执法健康。合格评定,就是由官方机构证明,产品、过程、系统、人员是否满足有关标准上的规定。在人类历史发展中先有计量的起步,然后标准起步,最晚的合格评定是上世纪中叶起步。它们发展有各自的历程,随着各自发展的高度,最后在国际上形成一个一致的意见,它们并不是能够独立继续存在下去的,而是有比较紧密的联系。

计量是标准的基础,计量器通过正确测量和有效测量来支撑规则的制定,标准就是一种技术规则的要求和实施,所以计量是标准的基础。标准是为国民经济和社会发展进步,也为各行各业制定的技术规范。标准是合格评定的前提和依据,合格评定的规定要求,是通过标准的形式来体现的,通过最高水平的技术能力验证,来判断产品和服务是否符合标准。通俗地讲,就是这个计量是定规矩的基础,标准是定规矩,合格评定是实施了这种规矩。这跟法律要求是类似的,但是它相当于各领域的一个技术性的法律。这三者互相支持,共同支撑经济社会发展。

关于质量基础架构对社会和经济发展作用的研究显示,由于它们是深入在支撑体系的最底层,所以很难用具体的理论和数据来进行描述,但即便这样,各国也开始试图用经济分析的方法来创建一些模型,分析质量基础对各国经济和社会发展的作用。

研究认为,质量基础设施对经济、社会、科技和政府管制的作用具有广泛性、基础性和效益性的特点。比如美国提出了5点模型,首先分析了质量基础架构对贸易的影响,它指出在提高贸易交接的透明度、降低成本、保护消费者利益方面,质量基础架构有重要作用。另外,它也分析了工业的支撑作用,通过提高产品质量,物料和能源消耗,以及环境检测、经营管理、提高企业效率等方面,来支撑对工业的影响。对社会而言,普遍认为质量基础架构是具有公共物品的属性,它的投入会产生巨大的正外部性,英国方面特意作了一些数据分析,从公共活动的信息透明、医疗健康、安全防护、环境检测、资源控制等方面作了分析。质量基础架构支撑政府管理主要体现在行政执法和政府税收方面,需要统一的质量计量基础。在技术创新方面,质量基础架构也有重要的

支撑作用,普遍认为,目前经济增长的核心动力是全要素生产率。另外,质量基础又是质量创新的基础,它是基础的基础,英国的 Stage-Gate 模型证明了质量基础架构对于工业基础创新、新产品开发等方面的关键作用。

综上所述,质量基础架构是一个比较新且具有基础性作用的概念,是一个国家或者城市发展必不可少的基础体系,不过尚未被社会和政府所重视和认知。

由于重视程度的欠缺,有些省和地区,要么不能配制质量基础架构,要么其配置不能满足经济社会发展需要,要不就是缺乏统一的关系性,因此也出现了很多省重新投入推倒重建的现象。

正因为基础架构的基础性,所以应该在全国或者重点城市统一协调建立系统全面的三要素互相联动的质量基础架构,来提高城市经济和社会的发展水平。

**作者简介:**  
常纪文,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员,中国社科院法学所教授。

**作者简介:**  
韩建平,国家质量监督检验检疫总局国际合作司副司长。