

论国家治理商数^{*}

江必新 邵长茂

摘 要：国家兴亡，在一定程度上取决于国家治理商数的高低。国家治理商数简称“治商”，系以商数形式衡量国家治理水平的数量指标，其数值是国家治理体系、国家治理能力与国家治理成本的比值，其性质为量化治理、循“数”治国思想和技术的“合金”，其先进性在于内核为逻辑和运算所打造，其科学性为大数据和云计算等技术平台所保障。创制国家治理商数，是从经验式、试验式国家治理向量化科学治理转变的技术性支撑和基础性工程，其理论和实用价值在推进国家治理体系和治理能力现代化这一进程中尤为重要。国家治理商数可应用于以下领域：对国家治理现代化进程实现量化管理；作为判定我国在2020年是否实现国家治理现代化的“衡量标尺”和“核心标志”；编制各国治商报告以掌握治理领域国际话语权；编制国内各地治商报告以促推治理水平精进。

关键词：国家治理 国家治理体系 国家治理能力 国家治理成本 国家治理商数

作者江必新，中南大学法学院教授（长沙 410083）；邵长茂，中南大学法学院博士研究生（长沙 410083）。

国家兴亡，在一定程度上取决于国家治理商数的高低。本文拟题其宏旨，力求证成，使其服务于中国治理现代化的大业。亦望在国家层面斟酌研用，以编制“各国治商^①报告”等方式占领国际治理话语权乃至价值体系制高点，并以诸如编发“各地治商报告”等方式科学评价国内各地政绩，促推治理水平精进。

* 本文是2013年国家社科基金重大项目（第一批）“加快建设法治中国研究”（13&ZD032）的阶段性成果。感谢审稿专家提出的宝贵意见。

① “治商”，即“国家治理商数”的简称，英文可译作“National Governance Quotient”（NGQ）。

一、国家治理商数的含义

(一) 国家治理含义勘正

厘清国家治理的含义，是界定国家治理商数的前提。国家治理有两种不同的理解：一是新词旧意，认为国家治理与国家统治、国家管理的实质是一致的，并无根本区别；^①二是新词新意，认为国家治理是对国家统治和国家管理的升级、转型和超越。^②比较来看，后者为主流观点。

笔者认为，以上两种观点实难成立：一方面，无论在内容还是形式上，抑或在内涵或者外延上，国家治理都有别于国家统治和国家管理，三者不能等同；另一方面，提出国家治理的命题并不意味着国家统治、国家管理就自动地、完全地消失了，更不消说，未提国家治理之前，世界上就没有国家治理。笔者认为，关于国家治理与国家统治、国家管理的关系，以“层次论”诠释更显妥当。第一，国家治理与国家统治、国家管理是不同的，三者因所在层次有别而不能等同或互用——相对来说，国家治理处在一个意识形态要素更少、技术性要素更多的层次。第二，国家治理与国家统治、国家管理在逻辑上不是非此即彼的排他关系，三者因所在层次有别而可以同时存在。第三，国家治理与国家统治、国家管理也不是因“升级、转型和超越”而形成的纵向替代关系或进化关系。提出国家治理之后，国家统治、国家管理的制度与活动并未因此自然消失；未提出国家治理这个概念之前，国家治理的活动事实

① 理由在于，第一，治理一词的原意与统治、管理非常接近，解释上往往相互为用。（在西方，该词源于拉丁文 *gouvernail*，原意是掌舵、引导和操纵；在我国权威辞书中，治理一词也与统治、管理相互释义。参见皮埃尔·卡蓝默等：《破碎的民主——试论治理的革命》，高凌瀚译，北京：三联书店，2005年，第4—5页；夏征农、陈至立主编：《辞海》，上海：上海辞书出版社，2009年，第2953页）第二，在政治生活和学术研究中，治理一词与统治、管理长期交叉使用。如蓝志勇、魏明认为，“治理的本质是统治，它有不同的类型，反映的是不同的时代诉求”。（蓝志勇、魏明：《现代国家治理体系：顶层设计、实践经验与复杂性》，《公共管理学报》2014年第1期）刘家义认为，“国家治理就是通过配置和运作国家权力，对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务，确保国家安全，捍卫国家利益，维护人民利益，保持社会稳定，推动科学发展”。（刘家义：《论国家治理与国家审计》，《中国社会科学》2012年第6期）

② 如何增科认为：“国家治理的概念是在扬弃国家统治与国家管理两个概念基础上提出的一个新概念”。（何增科：《理解国家治理及其现代化》，《马克思主义与现实》2014年第1期）俞可平认为：“与统治相比，治理是更高层次的社会管理形式，其优势在于：‘它的基础不是控制而是协调，它不仅涉及公共部门，也包括私人部门，因此，它是多元权力（权利）的持续互动、信任合作与协调平衡。’”（俞可平：《引论：治理和善治》，俞可平主编：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000年，第9页）

上也客观存在。第四,国家治理与国家统治、国家管理之间具有紧密的关联关系,国家治理的理念与实践对国家统治、国家管理都有深刻影响,促推国家统治、国家管理的制度和活动更为科学、良善和文明。

总之,对于“国家治理”来说,其“质”既非西方治理理论的中国化,亦非中国之独创;其“源”既非古代“治国理政”一词的翻版,亦非仅仅属于当代;其“义”既非统治与管理、执政与施政、领导与引领等名词或术语所能涵摄,亦非这些概念的升级和超越。笔者认为,所谓国家治理,是指执掌国家治权的人处理国务的一系列活动和制度的总称。集群而居的人类不论其共同体规模大小都有公务需求,古今中西举凡一国莫不需要治理,由此而造就的包融性、跨域性、普遍性决定了国家治理同统治与管理、执政与施政、领导与引领等概念相比更具一般性。

(二) 国家治理商数含义界定

国家治理商数可在两种意义上界定。在形式规范意义上,国家治理商数是以商数形式衡量国家治理水平的数量指标。在实质规范意义上,它是在量化治理思想的锻造下,借助“大数据”和“云计算”技术平台,采用特定的指标体系和计算法则,以量化的形式对国家治理状况作出全面、系统和客观评定的现代治理手段。对这个概念的要点,揭示如下:

其一,国家治理商数的精义是量化治理、循“数”治国。老聃曾言:“治大国,若烹小鲜。”^①传统烹饪作为一门味觉艺术,较多地倚仗厨师个人的感觉与经验,因此关键在于“得其人”。如今,因应大规模生产经营的需要,人们对以手工操作为主、带有工艺性质的烹饪有了更多的科学反思和量化努力:在配料上实行定量化、规格化,使之能够实行规模生产和连锁经营;为了在烹调时能更精确地掌握油温而发明和使用测温勺;使用微波炉等现代化设备把某些菜肴的烹调时间固定下来,等等。可见,当代烹饪的关键已经从“得其人”逐渐转向“得其法”,从而使烹饪不仅作为一门艺术而且作为一门科学而存在。国家治理与之同理。经验式国家治理和试验式国家治理^②有其效用,但前者的缺陷和后者的局限是明显的,走向量化科学治理乃大势所趋。当然,世事的纷繁复杂和瞬息万变以及治理的千头万绪和难以言说使国家治理同其他艺术门类一样很难实现完全量化,但这不等于说国家治理无法纳入量化科学的轨道。事实上我国已经进行了卓有成效的努力和尝试,比如我国根据各方面情况将2013年GDP预期增长目标与CPI控制目标分别设定为7.5%和

① 《老子》第60章。

② 从历史上看,国家治理基本上有两种模式:一是经验式国家治理,即借鉴传统经验或者别国经验治理国家。比如,在过去一个时期,拉美、非洲、中东一些国家以美国为师,用西方民主模式治理国家。二是试验式国家治理,即在无经验可供借鉴或者既有经验不奏效的情况下,以适时应物的态度和改革创新的方法治理国家。比如,中国改革开放而采用“摸着石头过河”的方式,同时注重顶层设计。

3.5%，并力求使经济运行处于合理区间，经济增长率、就业水平等不滑出“下限”，物价涨幅等不超出“上限”。在此合理区间内，着力调结构、促改革，推动经济转型升级。通过这样的过程控制实际结果是国民经济增长7.7%、CPI上涨2.6%。^①这个例子说明，国家治理过程的某些要素是完全可以量化的。国家治理商数就是秉持量化治理、循“数”治国的思想锻造出来的。

其二，国家治理商数的本质是一种现代治理手段。严格地说，未经量化的治理不是科学的治理，量化治理思想和技术运用的程度决定着国家治理的科学化水平。对国家治理的要素逐步予以量化，从而使国家治理的质量稳定下来、提高上去，这是国家治理现代化的不二法门。国家治理商数的本质就是借助“大数据”和“云计算”等技术平台，以量化的形式对国家治理状况作出全面、系统和客观的评定，据此形成或调整国家治理的决策和行动。可见，这是一项全新的国家治理手段。

其三，国家治理商数的表现形式是商数。商数是“一数除以不为零的数的结果”。^②以商数为表现形式意味着这项全新的国家治理手段是以数理化作为根基，以精确性作为特征，以计算性作为程式的。数理关系无非合数、差数、倍数、商数以及函数等等，之所以选择商数，至为重要的原因在于：如果把除数视为一个基准值，把被除数视为一个数据值，商数可以视为一系列数据值的比较标准。治理商数（IQ）、情绪商数（EQ）的魅力，源自于“商”字为其点睛，它们成功地运用了商数能够充当个体之于整体的衡量标准的作用。不难理解，就国家治理水平的衡量而言，必然涉及一个指标群的组织，而指标群中的各个指标总体上有正向指标和逆向指标两类，合数、倍数与之相左，差数过于简单，而函数^③不够直接，最合适的莫过于商数。

其四，国家治理商数有其特定的适用范围。国家治理商数是以商数形式衡量国家治理水平的数量指标，但是国家治理水平是一个非常复杂的概念，其中不仅涉及的要素非常多，而且有些是可以量化的，有些则难以量化。建立国家治理商数这个概念的一个前提是必须对其适用范围有一个清醒认识，避免过度量化而形成一种机械主义的治理模式。国家治理商数所涉领域虽然是一个具有多元性、多层次性、多面向性、多维度性的复杂系统，但总体上可解构为低阶、中阶和高阶三层结构。低阶系统位于金

① 参见《国家统计局公布2013年经济数据：GDP同比增7.7%》，2014年1月20日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201401/20/t20140120_2161245.shtml，2014年4月8日。

② 夏征农、陈至立主编：《辞海》，第1968页。

③ “凡此变数中函彼变数者，则此为彼之函数”。这里的“函”是包含的意思，表征的是一种“对应关系”，“对应”是函数概念的一种本质属性与核心部分。中国清代数学家李善兰、伟烈亚合作翻译了英国著名数学家德摩根（Augustus De Morgan，1806—1871）的《代数学》一书，首次用中文把“function”翻译为“函数”，此译名沿用至今。（参见 Augustus De Morgan, *Element of Algebra*, London: Adamant Media Corporation, 2003; 李善兰、伟烈亚译：《代数学》，上海：上海墨海书馆，1859年）

金字塔结构的底层,其涉及的物理要素和化学性质相对确定,具有可以精确描述的性状,可以取得相应的参变量,比如国家治理所涉及的人员、物质、经费等。中阶系统位于金字塔结构的中层,所涉及的要素有一部分可以定量,称为中阶系统;另外的部分只能定性,称为定性中阶系统。将二者结合起来,就构成了国家治理领域的基本元子。比如,十八届四中全会提出的作为全面推进依法治国总目标的“法治体系”,即为适例。高阶系统位于金字塔结构的顶层,主要由抽象的原则、方针、主线、政策等构成,^①其特点是难以通过数理方法精确计量,而只能求助于现代模糊数学和灰色系统理论适当予以刻画。可见,国家治理商数的适用范围是低阶系统和定量中阶系统,以及可以通过现代模糊数学和灰色系统理论适当予以刻画的部分。

(三) 国家治理商数与相关概念的关系

与国家治理商数相关的概念,有“国家治理评估”、“国家治理评价”、“国家治理指数”、“公司治理商数”等。除了“公司治理商数”,^②其余概念在本质上都是伴随西方治理理论兴起而出现的一种评判国家治理状况的标准。对于这些标准,根据欧盟统计局的一个研究项目,在被关注的 550 多家(篇)关于民主、人权和善治的发起机构和文档中,有 170 个被认为作出重要贡献,有 45 个已发展出经得住时间检验的评估方法和指标,被经常用于经验研究和政策文本。^③其中,影响较大的有联合国开发署负责的“治理指标项目”(Governance Indicators Project)、世界银行负责的“全球治理指标”(The Worldwide Governance Indicators)^④等。

从性质判断,国家治理评估、国家治理评价、国家治理指数与国家治理商数一

① 比如,十八届四中全会提出的全面推进依法治国的重大任务,就是完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施;深入推进依法行政,加快建设法治政府;保证公正司法,提高司法公信力;增强全民法治观念,推进法治社会建设;加强法治工作队伍建设;加强和改进党对全面推进依法治国的领导。这些部署是国家治理的重要组成部分,但难以找到可以量化的参数和指标。

② 公司治理商数,简称 CGQ,为美国专业股东服务公司(Institutional Shareholders Service,简称 ISS)于 2002 年所创制,用以测量公司治理绩效。其测算方法是将待测公司按照以下指标进行综合测算:(1)董事会的架构与组成;(2)审计委员会机制;(3)在哪一州设立注册以及该州的公司法制品质;(4)董事与经营团队成员的薪酬;(5)董事与经营团队成员的持股状况;(6)董事的教育程度与参加在职进修情形;(7)公司章程与相关规定的内容。(Tamara C. Belinfanti, "The Proxy Advisory and Corporate Governance Industry: The Case for Increased Oversight and Control," *Stanford Journal of Law, Business & Finance*, vol. 14, no. 2 (Spring 2009))

③ "Final Report of 'Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance,'" University of Essex-Human Rights Centre, 2003.

④ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 2014 年 4 月 5 日。

样，都是量化治理思想和技术的实际应用。所不同者，已有的评估标准的重心在一个“估”字，国家治理商数的重心在一个“商”字。“估”，是“对事物的价值或数目等大概的判断”；^①“商”，是“一数除以不为零的数的结果”。^②尽管同处量化治理框架之下，国家治理评估、国家治理评价、国家治理指数在很大程度上只是一个大概估计，因此是粗放的和感性的；而国家治理商数则较多使用了逻辑和运算，因此是精致的和理性的，进而更为可靠。这也解释了国家治理评估领域的一个乱象，即现有的治理指标体系林林总总、层出不穷，却又彼此矛盾、相互掣肘。目前可供使用的综合性治理指标大约有150种左右，单项指标则数以千计，并且新的治理指标体系还在不断涌现。^③然而，根据联合国开发署的一份发展报告，用于测量的各种评估项目目前面临着巨大困境，即基本上不存在互不矛盾的测量工具，^④从而不可避免地导致对一国治理情况的评估结果因机构、方法不同而各异，甚至截然相反；并导致国家评估结果的客观性、公正性和权威性一直受到严重的怀疑，甚至加剧了有关国家之间的政治外交隔阂。^⑤客观地说，这个困境是既有评估标准的先天不足导致的，由于它的重心是一个“估”字，其自由裁量空间过大，以至于既难以找到客观的基准和方法用以相对准确定位，更难排除“西方观念”的影响和干预而做到价值中立。

国家治理商数则不同，尽管它也难以做到完全量化，但由于其内核是用逻辑和运算打造的，因此能有效地克服国家治理评估的先天缺陷，以更客观、更可靠、更精准的量化技术服务于国家治理现代化之伟业。之所以作出这个判断，是因为国际上既有的评估工具往往采用的是“指标体系”+“项目运作”的模式，即在一个评估项目之下，对不同指标进行评测，然后综合评估。尽管也离不开逻辑和运算，但其核心不是逻辑和运算，而是评估。由于国家治理商数的内核为逻辑和运算所打造，因此，国家治理商数是对已有治理指标体系在核心环节的创造性改进，其先进性在于内核为逻辑和运算所打造，其科学性为“大数据”和“云计算”等技术平台所保障。

二、国家治理商数的价值

创制国家治理商数，是从经验式、试验式国家治理向量化治理、循“数”治国

①② 夏征农、陈至立主编：《辞海》，第737、1968页。

③ 总体来看，这些指标体系大致呈现对人权、民主和善治评估的三分之势，不同类别的治理评估所使用的工具和方法也不一样。

④ UNDP, *Human Development Report 2002*, New York: Oxford University Press, p. 36.

⑤ 如大赦国际和美国国务院每年发布的《世界各国人权报告》，由于根据自身的好恶判断是非，对所有对象都实施单一标准，完全不顾各个国家及政府面临的具体情况和实际困难，因此它得出的结论往往是脱离实际情况的、毫无根据的。

转变的技术性支撑和基础性工程,具有非常显著的理论和实用价值,这些价值在我国大力推进国家治理体系和治理能力现代化这一进程中尤为重要。

(一) 测定国家治理现代化程度的量化标尺,在权威性和解释力方面具有明显优势

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将“完善和发展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”设定为全面深化改革的总目标,并要求,“到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”。^①由此,提出了一个非常重大的现实问题,即国家治理现代化程度的测定标准是什么?详言之,到2020年,根据什么标准、采取什么方法判断改革是否取得决定性成果,是否形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,各方面制度是否更加成熟更加定型,从而有根有据地、客观而非主观地宣告我国实现了国家治理的现代化?

可以想象,国家治理现代化的标准一定是综合性的,^②做到这一点并不难,难在找到一个具有权威性和解释力的标准。笔者建议创制“国家治理商数”,在很大程度上就是为了应对这个现实难题。^③解决方案是:一方面,可以通过量化技术确定我国不同历史时期的国家治理商数,尤其是新中国成立初期、改革开放初期、当前以及2020年等关键时点的国家治理商数,通过纵向的数值增减来说明国家治理现代化的实现程度;另一方面,可以通过量化技术确定不同国家的国家治理商数以及我国在其中的坐标位置,通过横向的数值比较来说明国家治理现代化的实现程度。

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第3、7页。

② 因此,社会经济发展指数、人类发展指数等既有的指标不足以承担这个功能,必须寻求新的标准。

③ 衡量一国治理情况的好坏,有许多方法。实际中最常用到的可归纳为:第一,折射法,即通过典型事件来评判国家治理情况。比如,2014年3月马航飞机失联事件发生后,不少人认为,“MH370失联后马来西亚政府的种种‘措手不及’,折射了这个国家的治理水平。信息延误与混乱的背后,是管理体制的僵硬与能力的缺失”。(丁刚:《失联事件折射大马治理水平》,《南宁晚报》2014年3月27日,第2版)第二,比较法,即通过比较不同国家来评判国家治理情况。一般来说,这种比较是对一个或数个指标的比较。例如,2014年3月,人民论坛问卷调查中心围绕理论界如何看待“第五个现代化”这个主题对220位专家学者用电话采访、问卷调查、面访等方式展开了调查。(人民论坛问卷调查中心:《理论界如何看待“第五个现代化”》,《人民论坛》2014年第4期上)第三,评估法,即以一套指标体系对一国的治理情况作出大概的判断。比较起来,国家治理商数是以一个直观而且确定的数值标识一个国家的治理情况,由于这个数值是建立在综合考虑和理性分析基础之上的,因此它不会像折射法那么草率,不会像比较法那样过于简单,也不会像评估法那样过于模糊和缺乏解释力。

（二）锁定国家治理短板的准据，在便捷性和可靠性方面具有明显优势

短板理论揭示了这样一个道理：组成一个木桶的木板如果是参差不齐的，该桶的装水量取决于最短的木板。把这个在管理学和经济学领域广泛应用的理论运用到国家治理领域可以发现，决定国家治理水平的，不是一国在某些方面所具有的优势，反而是其治理领域的短板。其方法论意义在于：在其他因素不变的情况下，努力改变那些妨碍目标实现的限制性因素，就能够显著地影响国家治理现代化的实现程度。申言之，锁定短板就抓住了国家治理领域主要矛盾的主要方面，也就牵到了提高我国国家治理水平的“牛鼻子”。

锁定国家治理领域的短板，以往通常靠感觉，即哪里矛盾重、问题多、难度大，哪里就可能被认为是短板。感觉固然重要，但并不总是可靠。由于国家治理商数数值的确定有赖于各个方面数值的确定，这些数值能够清晰地反映出国家治理领域的短板所在，极为便捷，也更为可靠，无疑能够作为锁定国家治理短板的理想准据。

（三）夺取治理领域国际话语权的捷径，在说服力和沟通性方面具有明显优势

国家治理成效是政治制度优劣的试金石。当今世界仍然二分为“资”“社”两大方阵，角逐较力、你追我赶。究竟何种制度更胜一筹，其他任何标准恐皆难让人信服，惟有国家治理实绩才有最终的说服力。尽管国家治理表面上看是一个颇具技术性的概念，一旦涉及对国家治理成效的考察，则不可避免地融入价值判断。加之各国国情有别，起点和阶段不一，高下优劣之判断存在较大幅度的弹性空间，足以掩盖所要推行的政治价值——这就是西方国家高度重视国家治理评估工作的根本原因之所在。在过去的几十年中，西方国家纷纷制定自己的治理评估标准和指标体系用以推广其价值体系和观念，并苦心经营多年，可以说在这个领域已经抢占了先机。由于“这些国际组织大多为西方发达国家所控制，其评估体系也多为西方专家学者研制，即使研制人员主观上努力想做到‘价值中立’，最终评估标准难免受西方中心主义价值观的影响。不少人直接批评说，这些所谓的‘普世价值’其实就是‘西方价值’，特别是‘美国价值’。所谓的‘普遍标准’其实就是‘西方标准’”。^①因此，制定国家治理评估标准并据此对别国治理状况进行评估，事实上就可以推广其政治价值，争取有利于自己的政治话语权。

当今世界，标准化已成为国家竞争力的核心成分，对标准争夺的激烈程度不亚于真实的战争。然而，国家治理领域的标准西方国家业已先我一步，如果我国仅亦步趋，^②最多只能消解和减少丧失先机所造成的不良后果。笔者认为，创造性地提出国

① 俞可平：《中国治理评估框架》，俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，北京：中央编译出版社，2009年，第5页。

② 比如，我国自1998年开始连续16年发布《美国人权的记录》，以抗衡美国在人权领域的“双重标准”。

家治理商数，并制定国家治理商数报告，就能依靠其明显优于国家治理评估的说服力
和沟通性，打造一条夺取治理领域国际话语权的捷径，让我国有机会在国家治理标准
争夺战中实现“弯道超车”，占据在这一领域乃至价值体系的制高点和主动地位。

（四）创新国家治理理论的杠杆，在开拓性和重塑力方面具有明显优势

通过检索中国知网可知，从十八届三中全会开幕的 2013 年 11 月 9 日到 2014 年
5 月 9 日，六个月时间里共有 446 篇以“国家治理”为题的文章；而此前的 30 年里
（从 1983 年 11 月 8 日至 2013 年 11 月 8 日）以“国家治理”为题的文章一共不过是
548 篇。单从数量上看，十八届三中全会无疑开启了国家治理理论研究的繁荣局面。
然而，现有研究成果大多是对中央重要文献的研读、解释和宣传——毫无疑问，这
种注脚式研究方法容易造就数量上繁荣和氛围上的渲染，但其最短缺的是知识增量，
最吝啬的是智慧含量，最贫乏的是创造力量。

国家治理理论的开拓和重塑，并不能凭空而来，需要特定的条件。笔者认为，
国家治理商数是一个支撑性概念，以此为支点可以构建出关于国家治理理论的新体
系。它是一个可以将我国的国家治理理论提升到一个新水平的有力杠杆，真正的理
论繁荣亦可藉此切入。

三、国家治理商数的公式

国家治理商数的公式是国家治理商数所有问题的核心和关键。国家治理商数是国家
治理体系和国家治理能力在加权之后与国家治理成本的比值，其计量模型可设计为：

$$y_t = \frac{\sum_{i=1}^{\infty} a_i x_{it}}{z_t} \times 100 \tag{1}$$

y_t 表示 t 时刻的国家治理商数； x_{it} 表示评价要素，具体包括国家治理体系
（National Governance System，简称 NGSY）和国家治理能力（National Governance
Capacity，简称 NGCA）； a_i （ $i=1, 2, \dots$ ）代表各评价要素的权重系数；^① z_t 表
示国家治理成本（National Governance Costs，简称 NGCO）。根据治商公式得出的国
家治理商数数值越高，等级越高，表明国家治理情况越好。治商等级见表 1 所示。从
各国治商数值的分布看，在治商等级坐标中应当总体呈中间大两头小的橄榄形结构。

表 1 治商等级

治商等级	治商数值	治商评价
NGQ I	治商>150	A+
NGQ II	治商 120—150	A
NGQ III	治商 90—120	B+

① 权重系数是指在一个领域中对目标值起权衡作用的数值。

续表 1

治商等级	治商数值	治商评价
NGQ IV	治商 60—90	B
NGQ V	治商 30—60	C+
NGQ VI	治商<30	C

对于治商公式的逻辑关系结构，可总括为：

(一) 国家治理商数是国家治理体系和国家治理能力对国家治理成本的优势

变量选取是国家治理商数计量模型的首要任务。如果变量选取不当，那么由此确定的国家治理商数，不仅无用，而且贻害无穷。国家治理商数在形式上是一个比值，必然涉及正向指标和逆向指标。我们选取国家治理体系和国家治理能力作为国家治理商数的正向指标，选取国家治理成本作为逆向指标。^① 这些变量符号及定义见表 2 所示。

表 2 变量定义

变量名称	符 号	定 义
国家治理商数	NGQ	以商数形式衡量国家治理水平的数量指标
国家治理体系	NGSY	管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和执政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 ^②
国家治理能力	NGCA	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 ^③
国家治理成本	NGCO	国家治理过程中所消耗的各方面资源的总和

国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成，单靠哪一个治理国家都不行，所以在正向指标的选择上将二者都予以考虑。而国家治理成本越高，国家治理水平越低，所以把国家治理成本设定为逆向指标。由此，国家治理商数的实质就是国家治理体系和国家治理能力相较于国家治理成本的优势。

(二) 国家治理体系与国家治理能力正相关

正相关意味着国家治理体系和治理能力之间存在一种变化方向一致的相关

① 在选取变量时，我们没有考虑直接使用 GDP、人均国民收入、就业率等指标，主要是考虑到简单地以结果（尤其是部分领域的结果）论高下是不公正的。我们不能用一项或几项指标来判定国家治理商数，而选取了更具有容纳性和穿透力的“国家治理体系”、“国家治理能力”和“国家治理成本”。

②③ 国家治理体系和国家治理能力概念的提出和界定，来源于习近平总书记在十八届三中全会上的讲话。参见习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，《人民日报》（海外版）2014 年 1 月 1 日，第 2 版。

关系。^①一方面,国家治理体系和国家治理能力是两个相互独立的变量。综观当今世界,各国各有其治理体系,而各国治理能力则由于客观情况和主观努力的差异又有或大或小的差距,甚至同一个国家在同一种治理体系下不同历史时期的治理能力也有很大差距。这说明,国家治理体系和国家治理能力是完全可以分开描述和评价的。另一方面,两个变量之间的变化方向是一致的。“国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^②此同向变化决定二者的正相关关系。

(三) 国家治理商数与国家治理成本成反比

国家治理商数的计量模型隐含了一个非常重要的提示:国家治理现代化是在国家治理成本约束条件下的国家治理体系最优化和国家治理能力最大化,因此也就是在其他条件既定之下的国家治理成本最小化或国家治理体系最优化与国家治理能力最大化的求解。十八届三中全会提出的国家治理体系和国家治理能力这两个概念,固然是衡量国家治理水平高低的主臬,但如果置国家治理成本于不顾,仅仅在国家治理体系和治理能力上用力,是不可能客观认识一国治理水平的真正面貌的。易言之,国家治理商数是一个因变量,其数值取决于国家治理体系、国家治理能力和国家治理成本三者的评价价值,其高低取决于国家治理体系和国家治理能力相对于国家治理成本的优势。国家治理体系和国家治理能力的评价价值越高,国家治理商数就越高;而国家治理成本越高,国家治理商数就越低。在有些治理模式下,对政绩关注得多,对成本关注得少,鼓励了大量的短期行为,纵容了“三高三低”^③的粗放型发展方式,透支了子孙后代赖以生存的资源环境。尽管这种模式非常容易打造所谓的“丰功伟绩”,但正如前文所指出的,国家治理水平的高度并不是由“最长的木板”而是由“最短的木板”所决定的。所以,衡量国家治理水平,不应当只把眼光放在国家治理体系和国家治理能力上,不应当只看国家治理体系有多完善而忽略为了这份完善而消耗的资源,不应当只看到国家治理能力有多高超而不顾这种能力对国家长远和根本利益的损害。推进国家治理现代化,必须要有成本意识。

四、治商公式中变量和权重系数的取值

在操作层面,国家治理商数要求确定 NGSY、NGCA、NGCO 三个变量和 a_1 、

① 所谓相关关系,即当一个或几个相互联系的变量取一定的数值时,与之相对应的另一变量的值虽然不确定,但它仍按某种规律在一定的范围内变化,变量间的这种相互关系,称为具有不确定性的相关关系。

② 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》(海外版)2014年1月1日,第2版。

③ 所谓“三高三低”,即高投入、高消耗、高污染和低产出、低效率、低质量。

a_2 两个权重系数的数值。与自然科学领域不同,政治社会领域中变量的确定只能依靠主客观相结合的方式,纯粹的“算数”是根本不可能实现的,更是缺乏实际意义的。因此,对于治商公式中的变量和权重系数,其取值宜按主客观相结合的评分法来确定。当然,指标体系和评分基准的设置,在总体上需要考虑如下因素:(1)关联性,即能够有效说明意向测评的内容;(2)可测性,即在性质上可以实现数字化;(3)代表性,即在能够说明意向测评内容的所有数据中是最有说服力的;(4)可得性,即相关数据的获取有其途径;(5)可检测性,即不同的人使用相同的数据和方法能够得到相同的结论;(6)可比较性,即在内容上是可以进行国别比较的;(7)有效性,即更多地选择能够表征国家治理结果的指标,用治理的成果反证治理的水平,避免陷入“用尺子度量尺子”的死循环。

(一) 国家治理体系(NGSY)的取值

国家治理体系是一个崭新概念,但对其内涵外延的界定尚未引起足够重视,国家治理体系、制度体系、价值体系之间的关系亦混沌不明。由此导致不少理论上的困扰,譬如:既然国家治理体系就是制度体系,那么是否意味着至关重要的价值体系不属于国家治理体系范畴?① 在《辞海》中,制度一词的第一义项是“在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系”。② 国家治理体系实际上就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度,国家治理体系等同于国家治理制度,其他体系包括价值体系都是国家治理体系也就是国家制度的组成部分,这是国家治理体系、制度体系与价值体系之间的逻辑关系。国家治理体系(NGSY)的评价值总分为100分,其评价指标系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型③各占25分,每一个指标又可进一步细分为五个评分基准,各5分。具体情况见表3所示。

表3 NGSY 评分基准

评价指标	分 值	评分基准	
系统完备	25	领域:经济、政治、文化、社会、生态文明和执政党的建设全面覆盖	(5分)
		结构:政府、社会、市场协同共治	(5分)
		内容:体制、机制、制度、法律协调完备	(5分)
		体系:价值体系、组织体系、规则体系、执行体系联动集成	(5分)
		功能:动员、组织、监管、服务、配置系统有效	(5分)

① 不少人认为国家治理体系与价值体系是相互独立的,如赵周贤认为价值体系与国家治理体系是“国之魂”与“国之制”的关系。(参见赵周贤:《以“国之魂”引领“国之制”不断完善》,《求是》2014年第8期)

② 夏征农、陈至立主编:《辞海》,第2949页。

③ 十八大提出,确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。十八届三中全会提出,到2020年,在重要领域和关键环节改革上

续表 3

评价指标	分 值	评分基准	
科学规范	25	良善性：构建国家治理体系的目的是公益而非私利	(5 分)
		民主性：公民有序参与	(5 分)
		法治性：充分运用法治思维和法治方式	(5 分)
		规范性：党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化	(5 分)
		科学性：实现国家治理体系内在的科学和谐统一	(5 分)
运行有效	25	提供相应的公共产品（稳定、公正、自由等）	(5 分)
		人民满意度维持在一定水平	(5 分)
		实现集体行动	(5 分)
		合理的效率	(5 分)
		风险控制	(5 分)
成熟定型	25	稳定性①	(5 分)
		适应性②	(5 分)
		内生性	(5 分)
		回应性	(5 分)
		自我调适性③	(5 分)

(二) 国家治理能力（NGCA）的取值

国家治理能力是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，其实质是制度执行力。国家治理能力（NGCA）的评价值总分为 100 分，其评价指标分为主体指标、领域指标和内容指标三类，具体的分值配比和评分基准见表 4 所示。

取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。据此，国家治理体系的评价指标有四项：（1）系统完备；（2）科学规范；（3）运行有效；（4）成熟定型。

- ① 制度的功能在于形成秩序，治理制度化是国家稳定的基本条件。亨廷顿专门讨论了政治制度化与政治稳定的关系。他认为，政治制度是规范政治行为的机制，也是组织政治共同体、实现社会政治稳定的力量；政治制度化与政治不稳定成反比，政治制度化水平越高，政治稳定的程度就越高。（参见塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，北京：三联书店，1989 年，第 11 页）
- ② 一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。我国的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上，长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。
- ③ 治理体系的自我调适能力关注的是制度自身的反思能力，尤其是制度的制定者和执行者对问题的判断能力和自我纠错能力。

表 4 NGCA 评分基准①

评价指标	分 值	评分基准
主体指标	30	执政党科学执政、民主执政、依法执政能力 (10 分)
		国家机构履职能力 (10 分)
		人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力 (10 分)
领域指标	30	改革发展稳定能力 (10 分)
		内政外交国防能力 (10 分)
		治党治国治军能力 (10 分)
内容指标	40	获得合法性的能力 (10 分)
		整合国内外资源和提供公共产品的能力 (10 分)
		国家意志转化和执行能力 (10 分)
		调控危机和风险的能力 (10 分)

(三) 国家治理成本 (NGCO) 的取值

国家治理有“贵”、“廉”之分，国家治理是否“高贵”，在很大程度上取决于国家治理成本是否“低廉”。^②当然，对国家治理成本要全面理性看待，要注意到它是长期成本而不是短期成本，是多元共治主体目标函数约束下的总成本而不是纯粹的政府治理成本。这是因为，有效的国家治理分为长期的有效性和短期的有效性、可持续的有效性和不可持续的有效性。考察国家治理水平，必须考虑时间和空间的变量。所谓时间的变量，是指国家治理持续的有效性；所谓空间的变量，指的是国家治理广泛的有效性。国家治理成本 (NGCO) 的评价价值总分为 100 分，其评价指标维护成本和改革成本^③各占 50 分，具体的分值配比和评分基准见表 5 所示。

① 评分基准设置的依据，一方面是根据习近平总书记在《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》一文对有关问题的论述，这些论述是主体指标和领域指标的重要依据；另一方面是从内容角度补充了前一方面没有涉及的部分。

② 比如，美国以私营为基础的卫生保健制度昂贵、低效，效果远不如在这方面花钱少很多的欧洲国家。（参见 Joseph E. Stiglitz, “China’s Reformers Can Triumph Again, If They Follow the Right Route,” *The Guardian*, April 2, 2014）

③ 2013 年 10 月 7 日，习近平主席在亚太经合组织第二十一一次领导人非正式会议上的讲话中指出，“改革之路从无坦途，无论发达成员还是发展中成员，都要做好为改革付出必要成本的准备”。（习近平：《发挥亚太引领作用，维护和发展开放型世界经济——在亚太经合组织领导人会议第一阶段会议上关于全球经济形势和多边贸易体制的发言》（2013 年 10 月 7 日），《人民日报》2013 年 10 月 8 日，第 2 版）习近平的“改革成本论”告诉我们，改革有收益是一个或然结果，而改革有成本则是一个必然事实。

表 5 NGCO 评分基准

评价指标	分 值	评分基准	
维护成本	50	税收负担	(10 分)
		资源消耗	(10 分)
		建立成本	(10 分)
		交易成本	(10 分)
		秩序成本	(10 分)
改革成本	50	沉没成本 ①	(10 分)
		试错成本	(10 分)
		转换成本	(10 分)
		效率损失	(10 分)
		风险成本	(10 分)

（四）权重系数（ a_1 、 a_2 ）的取值

a_1 、 a_2 的确定，表面上是一个技术性活动，实为评定国家治理体系（NGSY）与国家治理能力（NGCA）之间的比例关系。前文已揭，国家治理体系与国家治理能力正相关，但正相关只说明二者的变化方向一致，更进一步的关系需以权重系数来标识。笔者认为，如果不考虑具体国情而仅做理论抽象，国家治理体系与国家治理能力同等重要，因此权重系数 a_1 和 a_2 都应赋值 0.5，0.5 是其基准值。然而，各国国情有别，国家治理体系和国家治理能力对国家治理的重要性不同。因此，权重系数的取值应考虑不同国家的实际情况，甚至要考虑各国的文化传统和价值理念，而后在一定幅度内微调，避免以己之价值观念施加于他人之上。比如说，在我国现阶段，相对而言，我国的国家治理体系比较完备，制度优势比较明显，但国家治理能力上需要下更大气力。应该看到，制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的主要因素。只有以提高党的执政能力为重点，尽快把我们各方面管理者的思想政治素质、科学文化素质、工作本领都提高起来，尽快把党和国家机关、企事业单位、人民团体、社会组织的工作能力都提高起来，国家治理体系才能更加有效运转。为此，我们可以把 a_2 的取值适当提高到 0.6。

（五）以“大数据”和“云计算”为技术平台保障和提升国家治理商数的科学含量

国家治理商数的科学程度取决于所获数据的全面、准确和可靠程度。国家作为最具权威性和代表性的政治共同体，收集、保存、使用数据于古今中外莫不如此。但信息化时代之前的数据比较简单和孤立。然而，“互联网特别是移动互联网的发展，加快了信息化向社会经济各方面、大众日常生活的渗透。有资料显示，1998 年全球网民平均每月使用流量是 1MB（兆字节），2000 年是 10MB，2003 年

① 沉没成本是指由于过去的决策已经发生了的，而不能由现在或将来的任何决策改变的成本。

是100MB, 2008年是1GB (1GB等于1024MB), 2014年将是10GB”。^① 预计到2020年, 全球数据将达到40ZB。^② 人类无疑已经迈进了“大数据”和“云计算”时代。大数据泛指巨量的数据集, “是指那些大小已经超出了传统意义上的尺度, 一般的软件工具难以捕捉、存储、管理和分析的数据”。^③ 而“云计算”是从数据库、互联网数据中心演变而来, 其底层(设施层)包括存储器、服务器等, 支持虚拟共享和动态配置, 提供信息化设备外包和托管服务, 即以出租信息存储设备作为服务。“大数据”和“云计算”提出并应对的是如何收集、保存、维护、管理、分析、共享正在呈指数级增长的数据这一挑战。这个变化意味着国家治理活动得到了前所未有的记录, 这种记录的粒度^④很高, 频度很大, 可供分析和使用的数据极为丰富, 通过对这些数据的交换、整合和分析, 可以对国家治理商数的计算提供更为全面、准确和可靠的信息。得益于这一进步, 国家治理商数将测量得更为精准, 计算得也将更为可靠, 从而有助于使国家治理商数的分析和计算过程脱下同类分析工具“准科学”的外衣, 成为一种科学的分析工具。

五、治商决定论

国家兴亡, 在一定程度上取决于治商, 此之谓治商决定论。作为一种崭新的国家理论, 其提出针对的是在世界范围内流行了半个多世纪的西化运动以及支撑这场运动的“历史终结论”, 其初衷是希望治国者以一个更加务实也更加专业的视角掌控国家的荣衰, 使命是通过提供基础的技术性支撑鼎力于各国之治理大业。

若留心观察, 世界上的国家大致可分为两类: 一为“自由幸福”的小国, 譬如丹麦、挪威; 二为“荣耀强盛”的大国, 譬如美国、俄罗斯。全球一体化以降, 各国你追我赶、各美其美, 但于治国理政上有一则议题非但未解反而愈发迷离, 即什么是国家实现自由、幸福、荣耀、强盛的决定性因素, 反之, 又是什么导致了国家的窒息、衰败、动荡和没落。“冷战”结束后, 日裔美国学者弗朗西斯·福山因应美欧“不战而胜”之势提出, 西方自由民主政体将成为一切国家政府的唯一及最后的形式, 此即所谓的“历史终结论”。不难想象, 此谶言之论给出的回答是, 实行西式自由民主制度是实现国家自由、幸福、荣耀和强盛的唯一正途。与此共脉, “华盛顿

① 邬贺铨:《大数据时代的机遇与挑战》,《求是》2013年第4期。

② 这一数据来源于EMC公布委托IDC调查的研究报告。

③ 涂子沛:《大数据:正在到来的数据革命,以及它如何改变政府、商业与我们的生活》,桂林:广西师范大学出版社,2012年,第57页。

④ 数据粒度是指数据的细化程度。细化程度越高,粒度就越小;相反,细化程度越低,粒度就越大。(参见涂子沛:《大数据:正在到来的数据革命,以及它如何改变政府、商业与我们的生活》,第60页)

共识”给发展中国家的“市场化、私有化、自由化”的标准处方，倾向于政治经济“双震荡疗法”。然而，半个多世纪以来据此而行的一些中东、非洲、拉美国家所掀起的西化浪潮并未使其走上大治，反而江河日下，不少人谓之“西方民主陷阱”；而埃及、泰国、乌克兰今天正在发生的故事不断挑战着那些业已为人们所习以为常的，甚至被当作圣经的西方民主化理论命题，诸如公民社会是民主政治的前提和基础、中产阶级带来民主、民主有利于民族和解；^①美国学者 2008 年的一项调查更进一步显示，虽然 1974 年以来全世界已有 90 多个国家“过渡到民主政体，但民主俱乐部的大多数成员（还有一些老成员）都表现不佳”。^②现实已经说明，简单地套用一种既定的制度模式就可以实现国家强盛、人民幸福是再幼稚不过的幻想——恐怕西方模式也不是一个可靠的例外。国家治理者的职责并不在于追求理论上完美的制度模式，其本分是立足一国国情并以问题为导向不断改进国家治理，实实在在地提高普罗大众的福祉，而相应的制度也会在这个过程中得以渐进改进、内生演化。

治商决定论是以大量史实作为支撑的一个论断。千百年的人类历史，数不清的国家政权“你方唱罢我登场”，只不过是治商高低升降所导演的历史剧。邓小平提出，评价一个国家的政治体制、政治结构和政策是否正确，“关键看三条：第一是看国家的政局是否稳定；第二是看能否增进人民的团结，改善人民的生活；第三是看生产力能否得到持续发展。”^③塞缪尔·P.亨廷顿在比较各国发展差异后也指出：“当今世界各国之间最重要的政治分野，不在于他们的政府形式，而在于他们政府的有效程度。”^④这些观点均观察到国家治理实绩所具有的难以取代的重要性。这也在一定程度上印证了，是治商而不是别的决定了国家的荣衰。国家治理的任务就是通过完善国家治理体系、提高国家治理能力、降低国家治理成本不断扩大优势，限缩弊病。

作为“治商决定论”和“国家治理商数”的创制者和倡导者，笔者揭示这样一个道理，即治商是国家兴亡的关键因素。《大学》中说：“止于至善”。西方模式并非“至善”，人类社会没有理由贸然终结前行的脚步。从治商角度观察，新中国以人类历史上最快的发展速度证明了中国道路的有效性，在新的历史起点上全面深化改革，需要把有效性的时间和空间因素导入中国的发展道路，使这种有效性在时间上更持久、在空间上更广泛，距离“至善”更近。

〔责任编辑：刘 鹏 责任编审：赵 磊〕

① 对这几个理论命题的系统证伪，参见杨光斌：《几个流行的民主化理论命题的证伪》，《北京日报》2014 年 3 月 17 日，第 21 版。

② Larry Diamond, "The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State," *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 2 (March / April 2008), pp. 36-48.

③ 《邓小平文选》第 3 卷，北京：人民出版社，1993 年，第 213 页。

④ 塞缪尔·P.亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，第 1 页。

(4) On the Role Played by Real Estate in the Growth of China's National Economy

Xu Xianchun, Jia Hai, Li Jiao et al • 84 •

We use statistics and the theory and methods of national accounting to provide a scientific definition of the scale and implications of the real estate economy. On this basis, we undertake a comprehensive quantitative analysis of the effect of real estate on the growth of the national economy in the three systemic fields of real estate investment, production, and consumption. The results show that reasonable growth in real estate is of great significance for the healthy development of the national economy. However, if real estate grows either too fast or too slowly, it will affect the steady growth of the national economy. To keep the national economy growing steadily, we need to maintain reasonable growth in the real estate economy.

(5) On the National Governance Quotient *Jiang Bixin and Shao Changmao • 102 •*

A nation's rise and fall depends to some extent upon its national governance quotient. The national governance quotient is a quantitative indicator designed to evaluate a country's level of governance in quotient form. Its numerical values are the ratios of a country's governance system, governance capacities and governance costs. By its nature, it is an "alloy" of thinking and techniques for quantifying governance and using numbers to run the country. Its advanced character rests on the fact that its inner core is built on logic and computation and its scientific rationality is guaranteed by such technical platforms as big data and cloud computing. The creation of a national governance quotient offers technological support for and is a fundamental project in transformation from empirical and experimental governance to quantified and scientific governance. Its theoretical and practical value is of particular importance for advancing the system of national governance and modernizing governance capacity. The national governance quotient can be used in the following fields: for the quantified management of the process of modernizing national governance; as a yardstick and "core indicator" for determining whether Chinese governance will have been modernized by 2020; for compiling reports on other countries' governance quotients in order to obtain international discourse rights in the field of governance; and compiling reports on governance quotients from all over China so as to improve governance levels.

(6) Confession Management and China's Criminal Justice Verdicts

Li Xunhu • 119 •

The objective phenomenon of dependence upon confession is the source of many problems in China's criminal justice practice. Despite repeated efforts to revise the law, it has not been able to eliminate the difficulties of an ossified model of governance, governance strategies that are at odds with each other, and contradictory governance