

Governance Assessment

China and the World

中国民主治理研究丛书

丛书主编 俞可平 执行主编 周红云 冯雷

国家治理评估

—— 中国与世界

俞可平 ◎ 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



丛书主编 俞可平 执行主编 周红云 冯雷

国家治理评估 ——中国与世界

俞可平 ◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

国家治理评估:中国与世界/俞可平主编.

—北京:中央编译出版社,2009.9

(中国民主治理研究丛书)

ISBN 978-7-5117-0042-1

I. 国…

II. 俞…

III. 国家-行政管理-评估-研究-世界

IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 167372 号

国家治理评估:中国与世界

出 版 人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 520 千字

印 张 35.25

版 次 2009 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 68.00 元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

总 序

我一直强调，中国的改革开放是一种整体性的社会变迁，远不只是经济的变革，而是包括政治改革在内的全面变革，是社会政治、经济和文化全面进步。我们不仅创造了经济发展的奇迹，极大地增加了我国的国民财富，改善了广大人民群众的物质生活水平，而且公民的民主权利和文化权利都得到了极大的改善。改革开放以来，政治改革的呼声从来没有停息过，政治改革的行动也一刻没有停顿过。大量的政治改革都发生在治理的领域，如政府创新、依法治国、公共服务、行政审批、政务公开、民主决策、反腐倡廉、政府问责等等。治理领域的改革一般不涉及政治框架，是在已有宪政制度下的工具性改革。但工具性的治理改革必然要涉及政治制度，也同样属于政治体制改革的范畴，而且对于维护和增加公民的正当权益具有直接的意义。也许正是由于这个原因，工具性的治理改革，而不是框架性的制度变迁，成为近年来世界各国政治改革的一个重点内容。

从近30年我国政治改革的实践来看，诸如政府创新这些治理改革不仅对于建设一个服务政府、法治政府、廉洁政府和透明政府至关重要，而且对于促进社会主义市场经济的健康发展，维护公民的政治和经济利益，推动中国社会主义民主政治的进步，也有着极为重要的意义。本着这样的认识，中央编译局比较政治与经济研究中心从2000年开始，就与其他单位联合发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。这个计划有两部分

的主体内容，一是按照科学的标准和程序对地方政府创新的案例进行评选，授予其中的佼佼者“中国地方政府创新奖”，藉此来奖励、宣传和推广各级地方政府的改革创新经验；二是对改革开放以来在民主治理方面的一些先进实践进行跟踪性的理论研究，探索中国特色民主政治的发展规律，藉此推进我国的政治学研究。在过去的6年多时间中，我们成功举办了3届中国地方政府创新奖的评选，共有800多个地方政府的改革创新项目参与了我们的活动；同时，我的同事们也撰写发表了一系列的研究成果，在国内外同行中产生了良好的反响。

展现在读者面前的这套《中国民主治理研究丛书》，是研究中心的年轻同事们又一个系列成果的汇编。作为研究中心的主任和研究计划的总负责人，看到这些年轻的同事们刻苦钻研，学有所成，不断推出一批批的研究成果，博得国内外学术同行的认可与鼓励，我由衷地感到莫大的喜悦。这些成果至少表明这样一点：他们既没有以“马克思主义权威”自居，动辄指责别人的研究“西化”、“非马克思主义化”，也没有照抄照搬西方的理论，而是致力于从中国与世界的实际出发，对马克思主义和中国特色社会主义进行建设性的研究；他们没有急功近利、夸夸其谈、投机钻营，而是不畏艰难，独立思考，脚踏实地为中国特色的社会主义民主政治和政治学研究尽着自己的最大努力；他们没有从书本和教条出发，发表一些不仅别人不爱听而且自己也未必真信的空洞之言，而是最大限度地与生动活泼的改革现实相结合，为我国伟大的改革开放事业建言献策，以自己的理论成果尽推动社会进步的责任。

是为序。

俞可平

2007年5月31日晨于京郊方圆阁

前 言

不少人说，善治（good governance）已经取代传统的善政（good government），而成为我们这个时代的理想政治目标。善治就是良好的治理，就是政府与公民对社会的合作管理。它不仅要求有一个好的政府，要求有善政，而且要求有好的公民，要求在没有政府介入的情况下社会也有良好的治理。抽象地说，善治就是使公共利益最大化的管理过程或治理状态。无论在哪一种社会政治体制下，每一个政权都希望自己的治理是良好的，而不是无效的和失败的。换言之，都希望有善治，而不想要劣治。由此自然地产生出这样一些问题：善治的具体内容或要素是什么？用什么样的标准来评价国家治理的优劣？由谁来制定善治的评价标准？又应当由谁来实行对国家治理状况的评估？

围绕这些问题，西方发达国家和重要的国际组织开展了大量的研究，纷纷制定出自己的治理评估标准和指标体系。不仅如此，其中一些国家和国际组织还试图以它们的标准和指标来测评其他国家的治理状况。毫无疑问，每一种治理评价标准和评估体系，尽管表面上看都是相当具体的技术性指标，但其背后都体现着评估标准制定者自身的政治价值。制定国家治理评估标准，按照既定的标准对国家治理状况进行评估，实际上就是在国际社会推广评估标准制定者自己的政治价值，争取自己的政治话语权。中国要积极回应国际组织和西方国家对本国治理状况的评估，最有效的办

法就是根据本国的实际情况发展起自己的治理评估体系。

要建立中国自己的治理评价标准和指标体系，当然要立足中国特殊的政治经济条件，体现中国自己的政治价值和政治理念，但同时也必须注意学习和借鉴国际社会在治理评估方面的有益经验，包含人类共同的价值追求。我们反对把西方的政治标准当做普遍的政治标准，强调治理评估的中国立场和中国特色，但这并不意味着中国的治理标准拒绝任何人类的共同价值。按照辩证法的一般原理，任何事物都是共性与个性、普遍与特殊的统一。政治价值和治理标准也不例外。以为“中国特色”就是与其他国家没有任何共同之处，就不用遵循人类社会的共同规律，就无须分享人类的普遍价值，那是一种无知和愚昧，对国家的发展有害无益。因此，我们认为，在建构“中国特色的国家治理评估框架”时，应当充分了解国外的治理评估体系。只有在了解的基础上，才能对其进行分析、批判、学习、借鉴。本着这种思路，我们在发表课题组自己关于“中国治理评估框架”的研究成果时，将国外有代表性的治理评估体系也译成中文一发表。呈现在读者面前的《国家治理评估：中国与世界》，不仅是课题组研究报告的汇编，也是世界主要治理评估指标体系的汇编，是治理研究的一本基础性参考资料。

该书的出版要感谢许多机构和个人的支持，特别是联合国开发署、商务部、奥斯陆联合国治理研究中心和中央编译出版社。作为“中国国家治理评估框架”课题组的首席专家和本书主编，我十分感谢课题组的全体成员，感谢先后三次参加“中国治理评估框架”研讨会的国内外专家学者。希望本书的出版有助于深化国内学术界对国家治理问题的研究。

俞可平

2009年8月7日夜于方園閣

目 录

前 言	俞可平/1
-----------	-------

第一部分 中国治理评估框架

中国治理评估框架	俞可平/3
国内治理评估体系评述	何增科/16
国际治理评估体系述评	周红云/56

第二部分 国际治理评估指标体系

联合国开发计划署治理指标项目	87
多边机构治理评价指标体系	119
世界银行：世界治理指标	119
世界银行：国家政策与制度评估	153
世界银行：治理与反腐败诊断调查	168
经济合作发展组织：Metagora 项目	181
英国海外发展组织：世界治理评估	201

双边机构治理评价指标体系	227
美国国际开发署：民主与治理评估框架	227
荷兰：治理与腐败战略评估	243
英国国际发展部：国家治理评估	262
独立研究机构治理评价指标体系	275
自由之家：全球自由评估与地方转型评估	275
民主与选举援助研究所：民主评估	282
马里兰大学：第四代政权项目	290
透明国际组织：清廉指数与行贿指数	298
全球廉正机构：全球廉正指标	306
贝特斯曼基金会：贝特斯曼转型指标	323
因不拉赫姆基金：因不拉赫姆指数	350
开放社会研究所：地方政府和公共服务改革行动计划	359
丹麦人权研究所：人权责任指标	366
马里兰大学：国家失灵问题系列	378
台湾大学：东亚民主动态调查	389
政治风险服务集团：国际国别风险指南	394
世界经济论坛：全球治理倡议	408
附 录	411
附录一 治理指标：我们在哪儿，我们应去向何方？	411
附录二 治理指标体系：用户指南	444

第一部分 中国治理评估框架

中国治理评估框架

俞可平

一、引言

一般认为，治理问题最初引起重视，是出于国际组织和跨国公司改善受援国或投资国社会政治环境的努力。但是，治理问题之所以在近年来日益受到世界各国普遍的重视，更深刻的原因在于政府体制和市场体制的局限性和在若干领域中的失效。治理是一种公共管理行为，是价值因素较少而技术因素较多的政治行为。国家的治理体制，是国家政治体制的重要内容，治理改革因而也是政治体制改革的重要内容。无论在哪一个国家，在哪一种政治制度下，由哪一个政党执政，执政当局都希望其治下的社会政治经济生活更加安定有序，广大公民对现实政治更加满意。换言之，都希望有更好的治理。因而，什么是更好的治理，什么是善治，什么是不好的治理，什么是坏的治理？这些问题便自然受到了普遍的关注和重视。这些问题都事关对国家治理现状的评估。要对社会治理状况进行合理的评估，首先就要建立一套治理评估的标准。

确立一套治理评估体系，是正确而客观地认识国家治理状况的前提。只有凭借一系列的标准，人们才能判断治理的绩效，肯定治理的成绩，发

现治理的问题，比较治理的优劣。只有通过治理评估，才可以发现治理的现实状态与理想状态的差距，明确治理改革的方向，从而推动和引导国家的民主治理改革。通过对国家治理的评估，还可以发现不同国家之间在治理结构和治理体制方面的异同，更好地了解 and 尊重民族国家的治理特色，拓展国家间的治理合作，推进全球的民主治理。任何一套治理评估标准，都体现着一定的政治理念和政治现实，确立国家治理评估体系的过程，实际上也是一种将政治学理念与现实政治分析相结合的过程，是一个检验并提升政治理念的过程。

20 世纪 90 年代，随着治理理论的兴起，对治理评估的理论研究和实际应用也随之受到普遍关注。最早确立完整的治理标准，并对主权国家的治理状况进行整体性评估的是一些著名的国际组织，例如联合国开发署（UNDP）、经合组织（OECD）、世界银行（WB）等。据世界银行有关部门统计，目前经常使用的治理评估指标体系大概有 140 种。其中影响较大的有世界银行的“世界治理指标”（Worldwide Governance Indicators, WGI），联合国人类发展中心的“人文治理指标”（Humane Governance Indicators, HGI），联合国奥斯陆治理研究中心的“民主治理测评体系”（Measuring Democratic Governance）和经合组织的“人权与民主治理测评”指标体系（Measuring Human Rights and Democratic Governance）。世界银行的 WGI 体系研发较早，应用也比较广泛，从 1996 年开始世界银行就以此对 213 个国家先后进行过 7 次评估。这套评估指标体系包括发言权与责任性（Voice and Accountability）、政治稳定与无暴力（Political Stability and Absence of Violence）、政府效益（Government Effectiveness）、管制质量（Regulatory Quality）、法治（Rule of Law）、遏制腐败（Control of Corruption）。联合国人类发展中心的 HGI 体系包括经济管理、政治治理和公民治理三方面的内容。奥斯陆治理中心的评估体系根据穷人和性别优先的原则，围绕参与、代表、责任、透明、回应、效益、公正等民主治理的七个要素确立了一整套别具特色的民主治理指标体系。

除了联合国系统和政府间组织的治理评估体系之外，一些重要的国际公民社会组织和西方发达国家也纷纷根据自己的价值取向发展起各种专项

的治理评估指标体系。其中影响较大的有大赦国际、透明国际、自由之家，以及美国国务院和英国发展署的各国人权和治理评估。大赦国际和美国国务院的评价体系重点在各国的人权状况。大赦国际（Amnesty International）发布年度《世界人权现状报告》（State of the World's Human Rights），美国国务院（U. S. State Department）则发布年度的《世界各国人权状况》（The Country Reports on Human Rights）。透明国际（Transparency International）主要评估世界各国的腐败状况，发布年度《全球清廉指数》（Transparency International Corruption Perceptions Index）。自由之家（Freedom House）主要评估各国的新闻与宗教自由状况，发布年度《世界各国新闻自由度调查报告》（Press Freedom in the World Survey）和《国际宗教自由报告》（International Religious Freedom Report）。

这些国际组织和西方机构研制的不同治理评估体系，其共同的地方，就是希望依据一套普遍适用的评价标准，对世界各国的治理状况进行测量。其最大的优点，是使得世界不同国家之间有一个衡量治理状况的共同尺度，借此可以对各国的治理水平和民主法治状况进行比较。然而，这个优点也恰恰是它们的最大不足。其一，各民族国家在历史文化、政治制度和经济发展水平等方面存在着巨大的差异，很难用一个普遍的标准加以测量。其二，这些评估所必需的基本数据和调查材料往往难以获得，即使能够获得相关数据，也往往既不全面，也不准确。如果被评估国家不合作，甚至连最基本的数据也得不到。没有全面而可靠的数据，任何评估也不可能得出正确的结果。其三，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要做到“价值中立”，最终的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”。由于这两个原因，上述国际性治理评估的客观性、公正性和权威性一直受到严重的怀疑，其评估结果也难以被评估者及其他第三者所接受。有时，还因此而诱发严重的政治和外交冲突。如大赦国际和美国国务院的《世界各国人权报告》每次发布年度结果时，都会遭到相关国家的猛烈批评。例如，针对美国国务

院对中国人权状况的指责，中国国务院新闻办公室也发布年度《美国人权状况报告》。

为了克服这些致命的弱点，近些年来一些国际组织正努力与主权国家合作，试图确立基于国别的国家治理评估系统。如果这种努力能够成功，那么就有可能将治理评估的普遍性与特殊性结合起来，既体现国际社会和全人类对民主治理的共同价值追求，又充分反映每个民族国家各不相同的实际情况。此外，如果能够得到主权国家的支持与合作，评估所需要的数据材料就容易得到，评估活动也会变得相对容易。因此，这是一种值得鼓励的努力方向，它也开始得到一些发展中国家的响应和支持。例如，在联合国开发计划署下属的有关机构的帮助下，菲律宾、蒙古和马拉维等国家就已经开发出了既适合本国特点，又得到联合国组织认可的国家治理评估体系。但这种努力还刚刚开始，它的成功在很大程度上将取决于主权国家自己是否对治理评估的标准和程序有足够的重视，并且有相应的理论准备，开始研发国内的治理评估体系。

二、治理评估的重要意义

事实上，近些年来不少主权国家也开始重视治理评估的理论研究与实际测评，纷纷发展起各种国内的治理评估体系。造成这种情况的原因，首先当然是为了改善国内的治理，推动国内的民主进程，引导治理改革的方向。另一个原因，则是为了抗衡国际组织的各种治理评估，掌握在治理评估方面的主动权和话语权。与现实政治的这种需要相适应，治理评估也因此成为政治学研究的一个热点问题，中国也不例外。无论从理论上说，还是从实践上说，治理评估，或者更确切地说，对社会政治经济发展状况的评估，正受到中国政府和学者的日益重视。

从21世纪初之后，中国学术界开始日益重视公共治理的评估，并试图建构起适合中国国情的评价体系。学术界的各种治理评估体系，可以分别从两个角度进行分类。从评估体系的目的来看，可以分为研究性和实用性的两类。研究性的评估体系，主要不是为了实际测评，而是为了提供理论

上的指导。俞可平于2002年发表的“中国民主治理评价标准”，就属于这一类。实用性的评估体系，其主要目的就是实际测评。例如，中央编译局和厦门市“生态文明”联合课题组研制的“生态文明（城镇）指标体系”，其目的就是为了实际测评城镇生态文明的程度。从评估体系的内容来看，可以分为综合的和专项的两类。综合性的评估体系，除了包含政府治理的内容外，还包括经济发展水平、文化教育和生态保护等其他内容，如各种“和谐社会评估指标体系”和“小康社会评价指标体系”。专项的评估体系，其内容相对集中于公共治理，或治理中的某项内容，如“社会稳定指标体系”或“城市法治环境评估指标体系”等等。随着国内学术界对治理评估的重视，各级政府部门也从过去简单的干部考核，发展到对政府绩效和社会发展的整体性评估。与学术评估体系不同，政府的评估体系则完全是实用的，即用以实际测评本级或下级政府的绩效，或当地的社会治理总体水平。

尽管对公共治理的评估已经开始受到学术界和政府的日益重视，甚至成为热点问题之一，最近几年一下子发展起了至少数十套政府绩效、和谐社会、小康社会、科学发展观或公共治理的指标体系，在推动治理评估的科学化和合理化方面取得了明显的成绩。但毋庸讳言，无论在治理评估的理论研究方面，还是在实际操作方面，仍然存在着许多严重的问题。首先，大多数评估指标体系的内容十分庞杂，主题和重点不突出，目标不明确，以致即使成功取得了相关数据，仍然难以客观地反映社会的治理状况。其次，多数评估指标体系的操作性和可行性非常低。绝大多数评估指标体系的研制者都声称是为了实际的测评，但无论是从标准的科学性、数据的可靠性和程序的合理性等角度看，多数指标体系都不免是纸上谈兵，不能付诸实践。再次，指标和标准设置不够科学。指标和标准的设置，是治理评估的核心环节，如果指标和标准不能准确和全面地反映治理的水平和现状，那么，由此而产生的治理评估不仅没有积极效果，很可能还会产生十分消极的后果。最后，相关的数据资料缺乏可靠性。测量治理指标的相关数据不仅难以获得，而且即使获得的数据材料也往往缺乏可靠性。因为治理指标所需要的许多数据，有些在政治上有敏感性，有些又主观因素

较多，它们都会严重影响其可靠性。上述四个问题其实也是世界上所有治理评估指标体系共同面临的困难，这也是为什么公共治理的评估比其他评估难度更大的原因所在。但在公共治理评估刚刚起步的中国，这些问题就更加突出，难度也因而更大。

虽然各国对于善治的理解各不相同，但每个国家都希望有良好的治理，世界各国都普遍地把善治当做政治发展的理想状态。从政治发展的这种趋势来看，对公共治理特别是对政府治理绩效的评估，必然会变得日益重要，也会更加受到各国的重视。无论从历史传统看，还是从现实生活看，政府和公共权力部门在中国的社会发展中都起着关键的作用，公共治理或政府治理对于中国社会来说，其作用甚至比西方社会更重要。中国政府提出的一些重要战略目标，都离不开良好的公共治理，例如科学发展、和谐社会、小康社会和政治文明都包含着善治的内容。可以说，建立一套比较科学和合理的国家治理评估体系，对于中国来说意义尤其重大。

三、中国治理评估框架的若干原则和重点领域

建立一套适用于测评中国治理状况的指标体系，有一些共同的原则需要遵循。例如，这样一套指标体系必须具有简便性、实用性和操作性，数据材料容易获得，评估活动也切实可行。应当把指标体系的重点放在测量治理的现状，多数指标应直接反映现存的治理状态，但也要充分注意中国民主治理的未来发展，有适当数量的指标体现治理的前景。指标的设置要做到主客观的相结合，既有反映治理状态的客观数据，又有公民和官员对治理状况的主观评价。此外，有两个原则需要特别强调。首先要遵循的原则，就是既立足中国改革开放的实践，同时充分借鉴国际上的治理评估经验。中国是一个发展中的大国，无论是人口、历史、文化、政治制度等基本国情，明显不同于西方国家，中国的治理制度也别具特色。中国的治理指标体系，应当最大限度地反映中国的治理特色。但是任何国家的治理都有共同的规律，也有共同追求的目标，如民主、自由、稳定、公正、高效等，中国的治理指标也应当反映这些人类共同的规律和价值。此外，西方