

# 赋能论还是衡量论？——理解治理效能的第三种理论可能

丁志刚, 熊凯

(兰州大学管理学院, 甘肃兰州, 730000)

**摘要:** 治理效能概念是中国式国家治理的最新理论成果。当前关于治理效能的理论认知基本上可以划分为“赋能论”和“衡量论”两种。赋能论聚焦于治理效能转化和治理效能提升两个方面, 从研究内容来看差距不大, 其实质是围绕着制度优势与治理效能之间的关系展开研究。衡量论将治理效能看作评价性概念, 是对治理效率、治理效果和治理绩效的深化和发展。对治理效能的理解应该突破基本概念, 走向理论构建, 构建高效能治理理论要重点从治理理念、治理框架和治理特质三个方面形成对高效能治理的总体性认识。

**关键词:** 治理效能; 制度优势; 中国式国家治理; 高效能治理

**中图分类号:** D61

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2024)03-0147-12

## 一、引言

自党的十九届四中全会提出“治理效能”这一原创性理论命题以来, 以治理效能为主题的学术研究呈现快速上升趋势, 相关研究成果涉及政治学、社会学、行政管理学、经济学、生态学等多个学科。但是, 对治理效能的研究一直有一个重要而被忽略的问题——治理效能的理论认知问题, 即何为治理效能。归纳来看, 当前关于治理效能的理论认知基本上可以划分为“赋能论”和“衡量论”两种, 这两种理论认知都未能全面、科学地对治理效能进行学理性解释, 不仅可能影响构建中国式治理效能理论体系的科学进程, 而且可能使治理效能被简单化地理解为对治理效果、治理效率、治理绩效等评价性概念的补充和替代。基于此, 本文聚焦国家治理现代化研究领域, 在梳理治理效能两种理论认知的基础上, 提出理解治理效能的第三种理论可能。

## 二、赋能论与衡量论: 治理效能的理论认知

### (一) 治理效能的赋能论

早在十九届四中全会之前, 关于制度优势和治理效能的学术研究就已经初见端倪。《学术前沿》编者关注较早, 提出“把制度优势转化为治理效能, 成为推进党和国家事业发展的新要求, 成为坚持和发展新时代中国特色社会主义的新任务”<sup>[1]</sup>, 将其作为新时代中国特色社会主义制度的发展方向和工作重心。齐卫平更进一步认为“制度效能就是治理效能”<sup>[2]</sup>, 着眼于深化党和国家机构改革, 促使制度优势与治理效能相统一。概言之, 治理效能转化和治理效能提升已经受到了学界的关注。党的十九届四中全会通过的《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》明确提出要“构建系统完备、

收稿日期: 2023-07-30; 修回日期: 2024-02-19

基金项目: 湖南基层社区管理体制深化改革研究(湖南省社科智库课题)(ZK2017019)

作者简介: 丁志刚, 甘肃天水人, 兰州大学管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 政治学理论、国家治理、政府治理; 熊凯, 甘肃天水人, 兰州大学管理学院博士研究生, 主要研究方向: 国家治理、政府治理, 联系邮箱: xiongkai19@lzu.edu.cn

科学规范、运行有效的制度体系,加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国制度优势更好转化为治理效能”<sup>[3]</sup>,这既是党和国家对中国式国家治理现代化内在规律认识深化的突出表现,也是实现中国式国家治理理论体系逻辑自洽的关键环节。自此,中国式国家治理形成了以国家治理现代化为总目标、以国家治理体系现代化为基础、以国家治理能力现代化为核心的总任务、以国家治理效能提升为总要求的中国式国家治理理论体系,如图1所示。

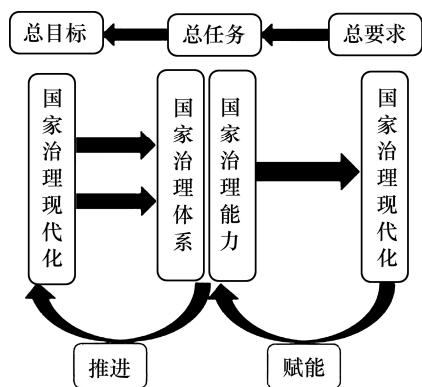


图1 中国式国家治理理论体系示意图

持赋能论的学者普遍认为,治理效能作为中国式国家治理理论体系中承上启下的关键一环,既要通过制度优势转化为治理效能,又要把中国式国家治理体系和治理能力积聚的治理势能释放出来,通过提升治理效能进而推动中国式国家治理现代化高质量发展。具体来讲,赋能论可以细分为治理效能提升和治理效能转化两大主题。

### 1. 治理效能提升

从理论的内部关系来看,治理效能提升无外乎从国家治理体系和治理能力两个方面入手,有些学者重点关注其中一个方面,也有学者将二者统一起来进行分析。如麻宝斌使用制度执行力概念将制度和执行力统一起来,认为“国家治理效能……也就是制度执行力的现实体现”<sup>[4]</sup>,在强调完善制度体系和提高制度执行力的同时,还注意到了更深层的制度执行文化。胡乐明、刘刚明确指出不能将制度优势混同于治理效能,并基于

唯物主义历史观提出“潜在的制度优势不等于稳定的治理效能,一时的治理效能也不能取代制度优势的持续更新”<sup>[5]</sup>的理论主张。可见,一些学者已经关注到了治理效能是动态发展的这一客观规律。胡洪彬通过分析推动中国制度优势转化为治理效能的两大主体(执政党和人民群众),得出自上而下、自下而上和上下结合的三大实践模式,“即执政党的‘主导推动型’模式、民众的‘参与推动型’模式,以及执政党同民众的‘协作推动型’模式”<sup>[6]</sup>,并针对转化过程中两大主体存在的问题提出了优化路径。朱文琦、祝志男在回顾历史上意识形态对中西方国家发展的重要作用的基础上,提出“意识形态始终是嵌入国家治理实践、影响国家治理效能的重要构件”<sup>[7]</sup>,并借鉴马克思主义哲学“本体论—认识论—方法论—价值论”的理论框架,指出治理效能提升的现实路径。刘学军侧重研究政治文化建设与治理效能提升的内在关系,认为“政治制度运行效果与政治文化密切相关”<sup>[8]</sup>,从而导入治理效能与政治文化的逻辑关系。可以确定的是,政治文化是影响治理效能提升程度和速度的现代心理基础,其重要性不言而喻。丁志刚、李天云从社会科学理论阐述的一般逻辑出发,认为治理效能是对中国式国家治理功绩的充分肯定,更是今后中国式国家治理实践的科学指南,要重点“纠正治理实践中的‘唯效率导向’和‘片面的短期绩效导向’,突出全面深化改革下国家治理的全面性、系统性、协同性”<sup>[9]</sup>。董志勇重点从构建政府和市场新发展格局的研究视角入手,认为“新发展格局下国家治理效能提升有赖于正确处理好政府的边界问题,深化改革推动政府职能转变,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”<sup>[10]</sup>。其实质还是在强调有为政府和有效市场对国家治理效能提升的关键作用。

从理论的外部关系来看,中国式国家治理现代化是在党和政府的引领下,发挥各类人才优势进行的治国理政实践。从某种意义上讲,从严治党效能、政府治理效能和人才选任效能直接影响着国家治理现代化进程。在从严治党效能方面,

王艳珍、颜俊儒阐述了二者的逻辑关联,“治国理政现代化是全面从严治党效能提升的价值追求,全面从严治党的效能提升是国家治理现代化的重要路径”<sup>[11]</sup>。张勇、刘爱莲从制度意识、制度执行和制度创新入手,认为制度优势转化为治理效能的过程中可能出现结构性偏差,并运用整体性思维对党在这一过程中的核心作用进行考察,提出“通过自我革命的形式在国家制度优势与国家治理效能之间建立起一种结构性的均衡关系,在发扬国家制度优势的同时,合理地推进国家治理的有序化发展”<sup>[12]</sup>。张勤、刘鹏科学总结了中国共产党引领中国式国家治理现代化伟大的百年历程,强调“国家治理效能的提升,需要立足于党的领导制度之上来实现,需要立足于党的组织能力、发展能力、管理能力等内容之上来实现,需要党员干部的积极参与和示范引领”<sup>[13]</sup>。在政府治理效能方面,河南省社会科学院课题组认为数字治理提升治理效能已经成为趋势,“政府需主动适应并加快自身数字化转型,进而不断提升数据应用水平”<sup>[14]</sup>,通过提升政府治理效能进而促进国家治理效能的提升。李斌认为电子治理不仅是一种治理方式,更是治理理念、治理结构和治理形态,并从四个层面对电子治理与政府治理效能的关系进行了较为全面的论述,“随着现代社会结构的变迁和政府职能的不断转变,在政府效能建设中必须引入新的理念、方式、结构、机制,实施有效的电子治理不失为一种明智之选,也是未来政府效能建设和政府治理模式改革的发展方向”<sup>[15]</sup>,并就进一步以电子治理提升政府治理效能提出了观点主张。李丽、李敏认为在大数据时代背景下,提升政府治理效能要树立大数据思维、发挥大数据功能,“实现管理创新,简化管理运作流程,提高行政运作效能”<sup>[16]</sup>。在人才选任效能方面,学界对这一主题的研究处于起步阶段。郭晟豪、萧鸣政聚焦提升治理效能过程中的人才选任问题,认为要始终坚持在坚持党管人才的前提下完善人才开发体系,“深入挖掘各地选贤任能新尝试的成功经验,向全国推广,从而有效提升国家治理效能”<sup>[17]</sup>。

## 2. 治理效能转化

如何将制度优势转化为治理效能涉及两个基本问题,即认识论和方法论问题。只有准确界定何为治理效能,才能进一步谈及如何促成治理效能转化。吕普生将治理效能看作“国家治理活动所产生的一系列有利作用或积极效果,表现为国家制度和国家治理体系所指向的治理目标的实现程度”<sup>[18]</sup>,在此基础上结合中国式国家治理实际提出影响治理效能的两大因素——制度化水平和外部环境。燕继荣根据国家兴衰的历史规律凝练出发展与治理是一国持续发展的关键变量,而两者都需要制度和政策支撑。换言之,“好制度要配套好政策才能产生良好效能”<sup>[19]</sup>,要进一步发挥制度优势,提高制度执行力,促进治理效能转化。庞明礼从政策分析视角,将治理效能定义为“若干个政策绩效的综合反映和整体呈现”<sup>[20]</sup>,提出从顶层设计、高位推动和层级节制三个维度将制度优势转化为治理效能。虞崇胜系统分析了制度优势转化为治理效能的理论逻辑,认为制度优势并不会自然地实现治理效能转化,“只有借助制度改革和创新,将制度势能转化为制度性能,将制度优势转化为制度优性,进而实现将制度优势转化为治理效能的目标”<sup>[21]</sup>。何祖坤认为:“治理效能是治理主体围绕实现治理目标所展现出来的治理能力及所取得的治理效率与效益的综合反映。”<sup>[22]</sup>事实证明,中国式国家治理70多年的成功实践始终奉行治理效能理念,新时代制度优势转化为治理效能要落实在治理体系优化和治理能力提升的实践上。

## 3. 研究述评

从理论上讲,国家治理实践活动都是在某种国家治理理论的指导下进行的,没有理论指导的国家治理活动是盲目的、危险的,而关键在于形成科学、完整、有力的国家治理理论内在逻辑,用思想、理念、逻辑武装人们的头脑,用思想理论的武器解决人们观念和认识上的问题。国家治理理论的力量首先来源于逻辑的力量,在思想理论上形成逻辑自治。相反,国家治理活动的思想逻辑环节存在缺陷必然会影响国家治理实践的

顺利展开和治理效能的提升。治理效能赋能论的提出正好解决了这一理论问题,其提出的“治理目标—治理体系—治理能力—治理效能”这一完整逻辑体系可以为中国式国家治理提供源源不断的理论动力。

当然,赋能论也存在一定的不足之处。首先,科学概念是社会研究的基本单元,只有形成具有学界共识的准确定义,才能使科学概念发展为理论命题成为可能。就当前的研究情况而言,学界对治理效能的概念还缺乏统一的认识,现有的概念也都是根据学者研究需要的不同而界定的,这是学界亟须解决的问题。其次,赋能论虽然提出了治理效能转化和治理效能提升两大研究主题,但从研究内容来看区别不大,其实质还是围绕着制度优势与治理效能之间的关系研究。因此,如何进一步开拓治理效能研究领域,突破治理效能研究的学术瓶颈,是治理效能研究下一阶段的重点工作。

## (二) 治理效能的衡量论

衡量论认为,现代国家要想实现又好又快的发展和长治久安,就必须不断朝着国家治理现代化这一总体目标不断迈进。在明确这一总体目标的前提下,不断完善包括执政党、政府、市场和社会在内的治理主体的治理体系,提高治理能力是重中之重。但是,国家治理体系和治理能力究竟完善和发展得如何?用什么标准来衡量?下一步的工作重点应该如何把握?这些问题如果不能很好地解决,就会对实现国家治理现代化这一总体目标造成阻碍和困难。治理效能概念作为中国式国家治理的最新理论成果,正是破解这一现实困境的科学理论命题。马亮认为:“国家治理效能评价是对国家治理方方面面的效能或绩效进行考核评价,具体表现为对政府绩效和官员效能的考核和评价。”<sup>[23]</sup>徐国冲、卢之卿、潘金鲜认为治理效能是对传统治理绩效的新发展,“治理效能评估不仅要注重技术理性或者工具理性,更要注重政治理性”<sup>[24]</sup>。可见,持有这种观点的学者把治理效能看作衡量和评价新时代中国式国家治理现代化水平的标准,是对以往评

价性概念的发展。

从历史的角度来看,特定国家政权的国家治理活动在不同时期的重点各不相同,对国家治理活动的衡量标准和评价标准也不一样。一般而言,一个现代国家在其自身的发展周期中,对国家治理活动的衡量和评价会经历以下三个阶段:第一阶段是早期的以效率为导向的国家治理评价。这一阶段衡量和评价国家治理活动的重点在于维护政权统治的合法性、稳定性,主要关注的是国家政令是否畅通及执行问题,即程序、过程的合法性问题。第二阶段是以绩效为导向的国家治理评价。在这一阶段,随着国家的政治稳定和经济发展,国家治理活动主要关注制度、法律、政策实施中取得的具体绩效,往往更多地聚焦于经济社会的发展绩效。第三阶段则是效能导向阶段。随着国家中的多元治理主体的不断成熟,学界和实务界对于政府、市场和社会三大主体的治理地位和治理作用有了更加深入的认识,在此基础上提出的效能导向成为一个更加完善和开放的综合性评价标准。这一阶段是对前两个阶段的综合和深化,不仅关注国家治理的过程、效率和取得的经济社会发展绩效,而且更加关注多元主体治理条件下国家治理效能的发挥,这是现代国家治理不断走向成熟的表现,也是不断推进国家治理现代化的必然要求。

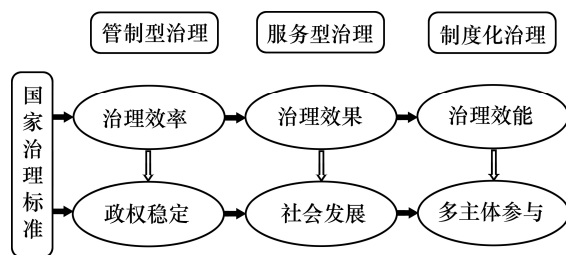


图2 国家治理标准演进示意图

### 1. 国家治理效率和国家治理效能

“效率”一般指有用功在总功中所占的百分比,当产出大于投入时,表现为正效率;当产出小于投入时,表现为负效率。两者之间的比值越大,效率越高;比值越小,效率越低。而效能既强调效率,也强调效果、效益和功能。因此,可

以将国家治理效率理解为国家治理活动中的产出和投入之间的比值。而国家治理效能则较全面地反映国家治理的效率、效果和功能等方面的内容。可以看出,二者之间存在密切的关系,国家治理效能必然包含国家治理效率,国家治理效率是国家治理效能的重要内容和体现。一个没有治理效率或者治理效率低下的国家,其治理效能必然是极为有限的,反之亦然。但是,国家治理效能与国家治理效率各有所指,其目标要求不同,衡量国家治理的维度和要求也不同。国家治理效率主要强调对治理资源和治理过程的管控,关注在国家治理过程中各项资源的投入是否能够取得正效率,追求的是治理投入最小化和治理产出最大化;而国家治理效能更加关注治理的效果、效益以及治理能力、功能在此基础上发挥作用的状况。因此,国家治理效能是对国家治理效率的超越和发展。国家治理效能概念的提出意味着国家治理活动从单纯强调时间短、见效快、投入一产出比高为导向的国家治理模式,向目标、过程、结果、能力、功能并重与综合考量的国家治理模式的转变,意味着国家治理从单一注重数量向综合注重质量的转变。

## 2. 国家治理效果和国家治理效能

“效果”指由某种力量、做法或因素产生的结果。国家治理效果,就是在既定的国家治理体系和治理能力的条件下,为实现特定的国家治理目标而实施治理活动所产生的结果和后果。因此,国家治理效果与国家治理效能一样,也是一个衡量国家治理活动水平和能力的概念,只是与国家治理效率一样,国家治理效果主要强调治理的某种最终结果。可见,国家治理效能和国家治理效果之间也存在着密切的关系,都是对国家治理活动进行评价的概念。一方面,国家治理效果和国家治理效能都强调对结果的关注,都指向国家治理活动的结果、后果,具有显明的结果导向性;另一方面,国家治理效果是国家治理效能的重要组成部分,离开国家治理效果,就无法全面评估国家治理效能,反之,离开国家治理效能,就不能对国家治理效果做出科学准确的评判。但

是,国家治理效能与国家治理效果之间也存在着差异:国家治理效果主要体现为结果导向,关注国家治理活动取得了什么样的治理结果、后果,并不关心产生这一治理效果的国家治理过程,以及这一过程中治理能力的大小和治理功能的发挥。而国家治理效能不仅包含国家治理效果所具有的指标,而且将国家治理效果看作连接国家治理效率和国家治理能力、功能的中间变量。可以确定地说,好的国家治理效果未必有好的国家治理效能,但好的国家治理效能必然源于较高的国家治理效率和好的国家治理效果。

## 3. 国家治理绩效和国家治理效能

“绩效”本意为成绩、成效,于20世纪八九十年代被广泛运用于评价企业、政府的管理活动,可以理解作为一种“自为主体基于特定目标的行为在多因素影响下的结果”<sup>[25]</sup>。国家治理绩效是企业绩效、政府绩效、组织绩效在政治学、公共管理学领域的进一步发展。基于绩效概念,国家治理绩效可被理解为,国家治理主体为了实现治理目标,采取治理行动所取得的治理结果。郑方辉、刘畅认为“国家治理绩效指参与国家治理的各类各层主体,因主动作为所带来的价值、业绩及成效,涉及投入、过程、产出、影响全流程”<sup>[26]</sup>。国家治理绩效也具有极其明显的结果导向和工具导向。在结果导向上,国家治理绩效突出的是最后的成绩和效果,在工具导向上是在成绩和效果约束下的方法、技术和环境的改进与变革。因此,国家治理绩效这一概念的内涵与国家治理效能最为接近。但是,国家治理效能和国家治理绩效也不是完全等同的。国家治理绩效强调最后取得的结果,具有静态性,忽视了取得最后结果的动态过程、功能要素与机制。而国家治理效能既强调最后的治理结果、绩效,也强调结果中的治理能力、功能发挥的状况,具有动态性。另外,国家治理绩效在本质上仍然体现着内部取向,强调国家治理中的政府的作用,忽视其他利益相关者在国家治理中应有的地位和作用,具有一定的封闭性。而国家治理效能是更加开放的概念,强调执政党、政府、市场和社会之间的互动,

强调多元治理主体之间的协调和发展对于现代国家治理的必不可少。因此,国家治理效能是对国家治理绩效的进一步发展和超越,更加符合复杂环境和变化条件下对国家治理实践进行全面系统评价的科学要求。

#### 4. 研究述评

国家治理效率、国家治理效果、国家治理绩效和国家治理效能都是国家治理活动的评价性概念,对于评价国家治理活动都有重要价值,它们之间存在着密切的相互联系,只是不同的概念各有侧重、各不相同。相对而言,国家治理效能概念的内涵要丰富、全面、深刻得多,国家治理效能是全面综合评价国家治理活动的概念,能够全面客观地评价国家治理体系和治理能力现代化的水平和状况。换言之,国家治理效率、国家治理效果、国家治理绩效和国家治理能力对观察、评估国家治理活动都有一定价值,都能评价国家治理活动的某些方面,但国家治理效能更能从总体上对国家治理体系和治理能力做出全面、综合的评价。需要注意的是,国家治理效能评价作用的发挥应该是治理效能理论的一种功能,而非全部。

### 三、从治理效能到高效能治理: 第三种理论可能

综合来讲,治理效能是中国式国家治理现代化进入新时代的最新理论成果,也是应对更加复杂的风险挑战的中国方案,“推动国家治理向着高效能治理迈进”<sup>[27]</sup>已经成为不可阻挡的历史潮流。无论是赋能论还是衡量论,都只是治理效能某一方面理论功能的展示,并非对治理效能全面而科学的理解。在创造人类文明新形态和实现中国式国家治理现代化的理论高度上构建起高治理效能理论,应该是理解治理效能的第三种理论可能。因此,有必要对高效能治理理论、治理效能的赋能论及衡量论三者之间的逻辑关系进行有针对性的辨析。

第一,赋能论和衡量论是理解治理效能概念

的一体两面。

治理效能是中国式国家治理理论体系的重要内容,只有准确、科学地理解治理效能才能将制度优势充分转化为治理效能,推动中国式国家治理现代化行稳致远。一般来讲,对理论概念的理解有结构性认识和功能认识两种路径,这正是理解治理效能概念的关键所在。从结构性认识方面看,治理效能作为连接中国式国家治理现代化目标和国家治理体系、国家治理能力的重要环节,完善了中国式国家治理理论体系。依据2035年基本实现社会主义现代化、实现中华民族的伟大复兴和2050年全面建成富强、民主、文明、和谐、绿色的社会主义现代化国家的发展目标,持续推动国家治理体系完善和国家治理能力提升,这正是治理效能赋能论的主要理论贡献。从功能性认识方面看,当前我国的国家治理体系和国家治理能力在取得多领域、多层次重大成就的同时,还存在一些问题,要按照中国式国家治理现代化目标对国家治理体系和能力进行衡量和评价,确保国家治理体系和国家治理能力不脱轨、不偏航,这正是治理效能衡量论的主要理论功能。总体来看,治理效能的赋能论与衡量论之间不存在竞争或替代关系,而是治理效能的一体两面。只有推进治理效能的赋能论和衡量论的齐抓共管,才能更好地以中国式国家治理理论指导治国理政的实践。

第二,赋能论和衡量论为高效能治理提供理论积淀。

形成具有中国特色的国家治理理论不仅是展现“中国之智”的时代呼唤,也是今后更好地指导“中国之治”的客观需要。从理论上讲,随着治理效能概念的出现,中国式国家治理已经形成了具有自洽逻辑的理论体系,具有“完全自主知识产权”的国家治理理论呼之欲出。换言之,以治理效能赋能论和衡量论为理论积淀的高效能治理可以开辟中国式国家治理的新境界。一方面,高效能治理理论不同于西方的治理理论,不单纯为了理论自身的发展而发展,而是以满足人民对美好生活的向往作为理论发展目标,高效能

治理的这一赋能特质可以始终确保中国式国家治理不偏航、不变质。因此,高效能治理理论不仅具有一般性的理论逻辑动力,更具有“民生为本”的特色治国理念赋予的理论内生动力。另一方面,高效能治理理论中的国家治理现代化目标、治理效能、国家治理体系和国家治理能力之间形成了良性的理论互动。国家治理现代化目标依据现代国家治理的普遍规律和中国式国家治理的具体实际设定;治理效能则根据国家治理现代化的目标进行校对和调整;国家治理体系的完善和治理能力的增强以治理效能为准绳,以此进行衡量和评价。如此形成的高效能治理不仅逻辑上讲得通,而且实践中也行得通。

第三,高效能治理是赋能论和衡量论的系统化表达。

提出一个新的理论命题不是终点,而是起点,能够应用新的理论命题构建起具有科学性、完整性的理论体系不仅说明最新的理论成果科学准确,而且说明长久以来的实践探索正确有效。治理效能就是这样的理论命题,中国式国家治理就是这样的实践探索。长期以来,中国式国家治理实践在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想引领下,取得了举世公认的伟大成就,中国式国家治理理论体系渐趋完善。党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是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”,党的十九届四中全会提出“制度优势转化为治理效能”,党的十九届五中全会将“国家治理效能得到新提升”上升为“十四五”时期经济社会发展的一个主要目标,治理效能正式成为衡量中国式国家治理现代化有效性和目标性的关键标识。如何深化治理效能的相关研究,更好地将其融入中国式国家治理理论与实践之中是当务之急,高效能治理科学、及时地回应了这一学术问题。一方面,构建高效能治理理论可以将治理效能纳入国家治理理论体系之中,形成创新性的中国式国家治理理论体系,这是治理效能理论

命题的重大理论贡献。另一方面,在高效能治理理论的引领下,治理效能可以更好地发挥赋能论和衡量论内含的理论功能,将其更加广泛、深入地应用到中国式国家治理的实践中去。可以坚信,以高效能治理引领的中国式国家治理必将实现现代化这一总体目标。

刘作翔、王勇从国家治理的角度提出了“国家治理效能的时空延展递减率”<sup>[28]</sup>,认为随着国家治理历史的拉长和空间范围的拉大,国家治理复杂性增大、治理成本提高,治理失败的可能性不断上升,即治理效能减弱会导致治理失败。如何在国内治理难度加大和大国竞争压力剧增的条件下,保持治理效能不降反增,这是实现中华民族伟大复兴进程中的一道必答题。“国家治理根本上受制于效能逻辑”<sup>[27]</sup>,对治理效能的理解应该突破基本概念,走向理论构建,以高效能治理理论引领中国式国家治理现代化发展,才能走出国家兴衰的历史周期律。所谓高效能治理,就是以实现国家治理现代化为总目标,在以人民为中心理念的指引下,依托国家治理体系,运用国家治理能力,对包括政治、经济、文化、社会、生态等领域进行全面治理,不断提升国家治理效能。

### (一) 治理理念:贯彻以人民为中心的治理理念

实现高效能治理理应是现代国家实现国家治理现代化的共同追求,也是考验各国执政党执政水平和能力的重要标志。从治国理政的发展规律来讲,高效能治理的产生并不是治国理政实践发展的必然结果,只有始终秉持先进治理理念、进行高效治理实践、取得高质量治理结果,高效能治理才有可能实现。换言之,实现高效能治理标志着一国的国家治理现代化进入了更高阶段。是否具有先进的治理理念是能否成功实现高效能治理的根本性关键要素,只有在先进治理理念的指导下,治理实践和治理结果才可能达到理想状态。但是,始终秉持先进的治理理念绝非易事,历史经验已经反复证实,一度先进的治理理念如果没有持续迭代升级,不仅可能影响国家的稳定

大局,甚至会导致人亡政息。

高效能治理全面贯彻以人民为中心的治理理念,这既与中国共产党70多年的治国理念一脉相承,也是指导中国式国家治理走向现代化的思想指导。概言之,以人民为中心的高效能治理理念既有历史传承,又有回应新时代治国理政需要的理念创新。以人民为中心的高效能治理理念不单单关注国家治理目标设定、国家治理过程协调和国家治理结果展现中的某一方面,而是同时关注这三个方面的高效性,这便是以人民为中心的高效能治理理念的内核所在。第一,国家治理目标设定的效益性。以人民为中心的高效能治理理念内含的国家治理目标,要以党的二十大报告提出的建设社会主义现代化强国“两步走”战略为高效能治理的战略指引,“两步走”战略也是衡量和评价国家治理目标效益性的重要依据。第二,国家治理过程协调的效率性。要实现高效能治理,就要在新时代背景下接续完成一项项国家治理任务,统筹协调各方利益,把以人民为中心的治理理念与国家治理过程协调的效率性衔接起来,处理好治理成本与治理成果之间的关系,重点是在高效政党、实效政府、有效社会建设上下功夫。第三,国家治理结果展现的效果性。国家治理的总体目标是由一项项治理任务组合而成的,每一项国家治理任务的完成都会产生相应的治理结果。优秀的治理结果、人民的满意,是国家治理结果展现的第一层效果。此外,在后续的治理任务中,会以前期的治理结果为基础开展新的治理活动。因此,每一项治理任务不仅关系着当前,更会影响今后,这是治理结果展现的第二层效果。以人民为中心的高效能治理理念中的治理结果的效果性同时追求这两层效果。应该肯定地讲,以长远战略眼光设定的国家治理目标和高效国家治理过程协调中产生的治理效果必然是符合以人民为中心的高效能治理理念的。

## (二) 治理框架:坚持和完善国家治理体系—能力—效能治理框架

构建科学、合理、可行的理论框架是理论构建的关键环节,也是体现理论创新性的重要方

面。具体到构建国家治理理论框架方面,构建治理框架不仅需要考虑治理理论的内在逻辑性和实践的外在可行性等普遍问题,而且要关注本国的治理实际和发展目标等特殊问题,形成具有本国治理特色的治理框架。高效能治理理论的治理框架就是遵照这一理论规则,搭建起的需要不断坚持和完善的国家治理体系-能力-效能的治理框架。

“国家治理体系就是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。它包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序,政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系。”<sup>[29]</sup>国家治理能力是一个多维概念,不同学者从各自的研究视角出发从不同的维度进行了分析。但是,人们普遍认为,在现代国家中,国家治理能力不等于纯粹的政府治理能力,也不是各种互不相关的治理能力的简单加总,而是一系列具有内在联系的治理能力所体现出的综合能力。国家治理效能是按照特定的目标要求,依托国家治理体系,运用国家治理能力,对政治、经济、文化、社会、生态等领域进行全面治理所蕴含的有利于国家安全、发展、繁荣的作用,主要包括国家治理的效率、效果和功能。

国家治理体系、国家治理能力与国家治理效能之间存在着内在逻辑关系。一方面,国家治理体系和治理能力最终要转化为国家治理效能,国家治理体系是否科学完备有效,治理能力强是弱,最终要通过治理效能加以检验;另一方面,国家治理效能规定着国家治理体系的设计和建构,约束着国家治理能力的构成和施展。国家治理体系—能力—效能治理框架是已被中国式国家治理实践证明了的有效治理框架,坚持和完善这一治理框架能使进入高效能治理阶段的中国式国家治理保持循环上升态势。

## (三) 治理特质:充分展现中国式国家治理的独特优势

### 1. 治理目标与高效能治理的辩证统一

“国家兴衰问题是一个被反复探讨的重大

议题。”<sup>[30]</sup>实现国家的兴盛富强是古今各国的普遍期待,也是建构善政良治的预设目标。从国家治理角度讲,现代各国对国家兴盛的期盼集中体现在国家治理现代化领域。可以确定地讲,实现国家治理现代化是现代国家普遍追求的治理目标,实现高效能治理是实现国家治理现代化目标的更高阶段。因此,国家治理目标与高效能治理是辩证统一的。一方面,高效能治理是实现治理目标的基本遵循,高效能治理是在有效的治理体系、高效的治理能力和实效的治理约束机制的基础上生成的,是国家治理的高质量发展阶段,必然对应着更高水平的国家治理目标。另一方面,国家治理目标对高效能治理具有内在规定,国家治理目标的优劣影响着高效能治理的实现,只有反映人民意志、获得人民认同的国家治理目标才有望实现高效能治理;无视人民诉求的国家治理目标无法实现高效能治理,甚至会导致低效、无效治理。

中国式国家治理是在“高度复杂性和高度不确定性”<sup>[31]</sup>、“国家间竞争内容和形式的多样化”<sup>[32]</sup>的复杂竞争的历史条件下开展的。从内部情况来看,中国式国家治理面临着“执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验和精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险”<sup>[33]</sup>;从外部情况来看,逆全球化势力不断抬头,单边主义、排外主义、民粹主义、保守主义等思潮泛滥,全球治理陷入困境。这些严峻的风险挑战引发了中国式国家治理创新求变的主动意识,高效能治理应运而生。当前,中国式国家治理体系已经形成由根本制度、基本制度和重要制度三个层次组成的中国特色社会主义制度体系,涵盖国家治理的各个领域和环节,有效地规范着国家治理。中国式国家治理能力已经发展出政党执政能力、政府施政能力、社会共治能力和基层自治能力,高效地贯彻着治理目标。中国式国家治理约束呈现出政党自我革命、政府职能转变、法律法规监督和社会舆论监督等多元化的监督机制,实效地发挥着约束机制的整體合力,取得了良好的治理绩效。可以肯定地讲,

中国式国家治理迈向高效能治理的现实基础已经筑牢。习近平总书记强调“坚持一切为了人民、一切依靠人民”,实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦是国家治理的目标,这一目标是全体人民的根本利益所在,需要全体人民的共同奋斗,以高效能治理推进中国式国家治理进入不可逆转的历史进程。

## 2. 治理优势与高效能治理的内在耦合

“习近平总书记指出,正确认识党和人民事业所处的历史方位和发展阶段,是我们党明确阶段性中心任务、制定路线方针政策的根本依据,也是我们党领导革命、建设、改革不断取得胜利的重要经验。”<sup>[34]</sup>具体到国家治理领域而言,中国特色社会主义进入新时代是中国式国家治理新的历史方位,“团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国”<sup>[35](18)</sup>是中国式国家治理新的任务。新时代新任务呼唤新作为,高效能治理顺势而出。治理优势与高效能治理的内在耦合体现在治理理念优势与高效能治理的战略自主性、治理结构优势与高效能治理的可持续性、治理体系优势与高效能治理的科学性、治理方式优势与高效能治理的能动适应性四个方面。

第一,治理理念优势与高效能治理的战略主动性。“以人民为中心”是我国最深层的发展理念,也是具有“自主产权”的中国式国家治理的底色,正因为中国式国家治理始终坚持和贯彻这一治理理念,中国式国家治理才能“掌握主动权,打好主动仗”。党的二十大报告再次强调这一发展思想,为未来中国式国家治理确立了总基调。高效能治理是在中国式国家治理理论框架下根据我国实际提出的理论命题,其目的在于“维护人民根本利益,增进人民福祉”<sup>[35](23)</sup>,依靠前瞻预判,积极作为,让民之所盼成为施政所向,以高效能治理满足人民对美好生活的向往。

第二,治理主体优势与高效能治理的可持续性。中国式国家治理已经形成“先锋政党引领+服务政府负责+社会共同参与”的良性治理结构。中国共产党不同于西方政党,是中国人民和中华民族的先锋队,全心全意为人民服务。服务型政

府坚持效能导向,始终聚焦为民服务。社会共同参与全民共建共享,既彰显了人民的主体地位,又充实了治理力量。以高效能治理推进中国式国家治理现代化不会一蹴而就,治理结构优势可以提供可持续发展的持久动力。

第三,治理体系优势与高效能治理的科学性。“迈向高效能治理需要通过‘制度之治’来实现”<sup>[27]</sup>。党的十九届四中全会明确提出我国国家制度和国家治理体系的十三大优势,这既表明中国式国家治理符合制度化治理的现代趋势,也提供了支撑中国式国家治理的四梁八柱。高效能治理是中国式国家治理的新境界,也为现代国家迎接新挑战提供了中国方案。国家治理现代化提出的挑战日趋复杂,高效能治理也要适应这一形势,发挥制度体系优势,提高国家制度化治理水平。

第四,治理方式优势与高效能治理的能动适应性。多元化的治理方式是现代国家治理区别于国家统治、国家管理的重要标识,也是现代国家治理的普遍共识,主要表现为法治、德治、自治、技治、智治等。高效能治理可以更好发挥中国式国家治理的独特优势,避免可能出现的碎片化治理、应激式治理、运动式治理,提高系统治理、依法治理、综合治理、源头治理水平。概言之,高效能治理强大的能动适应性将使治理方式的优势得到最大限度的发挥。

### 3. 治理系统与高效能治理的有机统一

从历史的角度看,“大国竞争中治理竞争的逻辑日益清晰,良政善治越来越成为大国在竞争中制胜的关键因素”<sup>[32]</sup>,高效能治理不只关注本国的稳定、发展和改革问题,也要关心世界的和平与稳定。换言之,高效能治理既要积极营造良好的外部治理环境,参与全球治理,又要管控内部治理风险,避免短板效应。只有形成内外部双治理系统的良性循环,才能避免治理系统失衡,实现真正的高效能治理。

从外部治理系统的角度讲,中国式国家治理离不开稳定的世界秩序,高效能治理要站在关乎人类发展命运的高度,为世界其他国家提供治国

理政的参考和借鉴,这也是中国式国家治理对世界治理文明做出的新贡献。

从内部治理系统角度讲,应该清楚地认识到,高效能治理的提出并不意味着治理短板和弱项已经消除,中国式国家治理在取得巨大成就的同时还存在一些问题。在迈向高效能治理的进程中尤其要更加关注深层次的治理问题,如治理体系迭代与治理能力升级问题、国家治理转型与历史情境交融问题、远期振兴战略与近期发展协调问题,要及时化解可能出现的结构性阻滞与矛盾。同时,还要关注影响高效能治理的各种关系,包括党政关系、干群关系、政企关系和城乡关系等涉及面大、关注度高和影响深远的社会关系。总体来讲,高效能治理要追求高品质的总体效益,就要综合推动中国式国家治理所内含的制度体系、治理能力和治理评价体系协调发展,既关注单个方面的效益,更关注总体合力,使高效能治理成为治理任务艰巨、治理环境复杂历史背景下,实现国家治理现代化目标的理论宣言和科学指南。

## 四、结论与展望

治理效能概念的出现是中国式国家治理 70 余年实践的最新理论成果,标志着中国式国家治理进入了关键转型期。新的实践呼唤新的理论,新时代的中国式国家治理现代化实践需要具有中国特色的本土化理论指导。由治理效能的基本概念向构建高效能治理理论发展,为今后持续推进中国式国家治理现代化提供了一种理论可能。高效能治理理论具有正确的治理理念、科学的治理框架和独特的治理特质,是应实践之需和时代之盼的正确答案。新的理论需要实践检验,构建理论不可能一蹴而就,高效能治理理论同样需要遵循这一规律。一方面,要进一步深化高效能治理的理论研究,将其扩展到政府治理、社会治理、乡村治理等具体的治理领域之中;另一方面,要采用实证研究方法对高效能治理理论加以精确验证,为高效能治理理论提供科学佐证。要实现

以上目标,就必须始终坚持中国共产党的领导,这是中国特色社会主义制度的最大优势,也是构建高效能治理理论的根本前提和政治保证。

### 参考文献:

- [1] 《学术前沿》编者. 制度优势与治理效能[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(6): 4-5.
- [2] 齐卫平. 制度优势与治理效能的高度统一——新时代中国国家治理体系本质特征研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(6): 6-15.
- [3] 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[J]. 共产党员, 2019(23): 4-14.
- [4] 麻宝斌. 制度执行力: 提升治理效能的关键所在[J]. 国家治理, 2019(41): 31-34.
- [5] 胡乐明, 刘刚. 制度优势与治理效能协同提升的理论逻辑与实现路径[J]. 当代经济研究, 2021(1): 34-42, 112.
- [6] 胡洪彬. 制度优势转化为国家治理效能的政治系统分析[J]. 政治学研究, 2021(3): 42-53, 160-161.
- [7] 朱文琦, 祝志男. 国家治理效能: 基于意识形态视角的分析[J]. 求实, 2020(3): 18-30, 109-110.
- [8] 刘学军. 提升国家治理效能必须高度重视政治文化建设[J]. 科学社会主义, 2020(6): 11-12.
- [9] 丁志刚, 李天云. 国家治理效能得到新提升: 内在逻辑、战略意蕴与实现路径[J]. 学习论坛, 2021(5): 63-72.
- [10] 董志勇. 新发展格局与国家治理效能提升[J]. 人民论坛, 2021(7): 38-41.
- [11] 王艳珍, 颜俊儒. 国家治理现代化视域下全面从严治党政效能提升的路径研究[J]. 理论探讨, 2016(3): 132-135.
- [12] 张勇, 刘爱莲. 国家治理效能视域下党的自我革命话语逻辑[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2020, 37(5): 5-13, 124.
- [13] 张勤, 刘鹏. 中国共产党的领导制度是提升国家治理效能的根本保障[J]. 南京航空航天大学学报(社会科学版), 2022, 24(1): 1-7.
- [14] 河南省社会科学院课题组. 数据治理驱动政府治理效能提升的影响机制与优化路径[J]. 中州学刊, 2020(2): 71-75.
- [15] 李斌. 试论电子治理与政府效能建设[J]. 天津行政学院学报, 2011(1): 34-38.
- [16] 李丽, 李敏. 利用大数据提升政府治理效能[J]. 人民论坛, 2017(5): 56-57.
- [17] 郭晟豪, 萧鸣政. 以选贤任能促进国家治理效能提升[J]. 国家现代化建设研究, 2022, 1(4): 59-72.
- [18] 吕普生. 我国制度优势转化为国家治理效能的理论逻辑与有效路径分析[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 41(3): 18-33, 2.
- [19] 燕继荣. 制度、政策与效能: 国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化[J]. 政治学研究, 2020(2): 2-13, 124.
- [20] 庞明礼. 国家治理效能的实现机制: 一个政策过程的分析视角[J]. 探索, 2020(1): 89-97, 2.
- [21] 虞崇胜. 将制度优势转化为治理效能——国家治理现代化的关键环节[J]. 理论探讨, 2020(1): 5-11.
- [22] 何祖坤. 论国家制度优势与国家治理效能[J]. 云南社会科学, 2020(1): 2-9, 185.
- [23] 马亮. 从评价到体检: 国家治理效能评价的范式转换[J]. 国家治理, 2022(9): 38-41.
- [24] 徐国冲, 卢之卿, 潘金鲜. 走向治理效能评估: 基于场域、价值与角色的三维分析[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2023(1): 109-119.
- [25] 卢扬帆. 国家治理绩效: 概念、类型及其法治化[J]. 行政论坛, 2018, 25(1): 81-87.
- [26] 郑方辉, 刘畅. 国家治理绩效: 概念内涵与评价维度——兼议新冠肺炎抗疫中的国家治理体系和治理能力[J]. 理论探讨, 2020(3): 14-21.
- [27] 丁志刚, 李天云. 迈向高效能治理: 理论认知、困境预判与因应之道[J]. 学术交流, 2022(1): 5-16, 191.
- [28] 刘作翔, 王勇. 民主、自治与法治: “周期率”问题再思考——关于国家与社会治理的一场学术对话[J]. 法学论坛, 2020, 35(3): 5-18.
- [29] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1): 5-8, 13.
- [30] 燕继荣. 制度、政策与效能: 国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化[J]. 政治学研究, 2020(2): 2-13, 124.
- [31] 张康之, 张乾友. 论复杂社会的秩序[J]. 学海, 2010(1): 124-134.
- [32] 丁志刚, 熊凯. 国家治理: 国家间竞争的深层逻辑[J]. 学习与探索, 2023(3): 39-44.

- [33] 中共中央印发《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》[N]. 人民日报, 2013-12-26(001).
- [34] 田鹏颖. 正确认识历史方位和发展阶段[J]. 奋斗, 2021(4): 24-26.
- [35] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.

## Empowerment theory or measurement theory? — The third theoretical possibility for understanding governance efficacy

DING Zhigang, XIONG Kai

(School of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

**Abstract:** The concept of governance efficacy is the latest theoretical achievement of Chinese-style national governance. The current theoretical understanding of governance efficacy can be basically divided into two types: empowerment theory and measurement theory. Empowerment theory focuses on two aspects: the transformation of governance efficacy and the improvement of governance efficacy. From the perspective of research content, there is not much difference, but its essence revolves around the relationship between institutional advantages and governance efficacy. Measurement theory regards governance efficacy as an evaluative concept, which deepens and develops governance efficiency, governance effectiveness, and governance performance. The understanding of governance efficacy should break through basic concepts and move towards theoretical construction. The construction of high efficacy governance theory should focus on three aspects: governance philosophy, governance framework, and governance characteristics, forming a comprehensive understanding of the high efficacy governance.

**Key Words:** governance efficacy; institutional advantages; Chinese-style national governance; high efficacy governance

[编辑: 郑伟]