

■哲学·政治·法学研究

独立23年：吉尔吉斯斯坦国家治理体系的重构及其评价

徐海燕

(中国社会科学院政治学研究所,北京 100028)

摘要:独立后的吉尔吉斯斯坦以新的国家价值理念为指导,在国家行政、经济和社会领域进行改革与重构,在政治领域确立了以议会为核心的国家政权,行政管理体制日趋优化与高效;在经济领域里倡导分步骤、有计划的私有化改革;在社会领域重视包括非政府组织、非营利组织、大众传媒、政党、民族宗教团体等组织的规范与培育。当前,从国际评估机构的各项指标看,该国家治理在政治、经济、社会领域的各项指数都取得了持续进步。实践表明,虽然制度设计是构建国家治理体系的重点内容,但在国家治理体系的构建中还须关注自身国情、民族性及其所处时代的特点。

关键词:国家治理;体系;建构;评估

中图分类号: D736.22

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2016)03-0119-08

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2016.03.030

23 Years after Dependence: The Reconstruction and Evaluation of Kyrgystan's National Governance System

XU Hai-yan

(Chinese Academy of Social Science, Beijing 100028, China)

Abstract: After its independence, Kyrgystan has set new guidelines of national values and ideas, and accordingly made reforms and reconstruction in administrative, economic and social aspects. From political aspect, it has made congress as its national power center, and its administrative system is getting better and more efficient; From economic aspect, it promotes privatization reform according to plan step by step; From social aspect, it emphasizes the regulation and cultivation of NGOs, NPOs, mass media, parties, ethnic and religious groups. Now, judging by the indexes of international appraisal agencies, national governance has made continuous progress in political, economic and social spheres. The reality has shown that although institutional design is a key part of national governance system, some attention should still be paid on the conditions of a country, the situation of a nation and the features of the current times.

Key words: national governance; system; construction; evaluation

推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标,其实现的前提和基础是对于现代国家治理体系的基本结构有清晰、明确、科学的认识和把握。现代国家治理体系是由价值、制度和行动三个层面构成的结构,包括理念、制度和行动三个层次。总体说来,现代国家治理体系的主体是政府^[1]。政府在治理中起着核心作用。正如格里·斯托克指出的,“治理是出自于政府”^[2]。其中,中央政府承担

“元治理”的角色,是制度的制定者、体制的调整者、运行中的监督者;地方政府是具体政策的实施者,同时又是具有区域性的自主权的,承接政府与市场、社会的载体。

在现代社会,趋于复杂多元的现代国家需要多元化的治理方式。而治理方式的多样化必须以治理主体多元化为前提。现代社会的治理主体不仅包括政府,又包括社会公共团体和非政府组织,以做到既

收稿日期:2015-04-15;修回日期:2015-07-15

作者简介:徐海燕,女,新疆乌鲁木齐人,中国社会科学院政治学研究所副研究员,博士,主要研究方向:国家治理。

能坚守国家基本价值理念,又能满足市场,社会不同的利益诉求。政府不再凌驾于社会、市场之上,而是通过以市场作为配置资源的决定性要素发展经济、通过公民的自主或互助实现自我管理,充分释放公民的志愿精神和自治精神,为国家的发展提供必要的有益的补充。具体来讲,就是以“规范权力”来确立国家制度运行体系的民主化、以“价格机制”来保障市场运行的原初守则、以“保护权利”来确立公民个人与社会自治的原则。

苏联解体后,吉尔吉斯斯坦完成了一个从加盟共和国到真正的独立国家的转型,在独立自主的原则基础上,该国不断探索构建适合本国国情的新型国家治理体系,初步形成了政府治理,市场治理和社会治理三个重要的治理次级体系^[3]。

一、吉尔吉斯斯坦国家治理体系建构及其特征

(一)国家价值理念的确立

吉尔吉斯斯坦(后文简称吉国)从戈尔巴乔夫改革时期开始启动民主化和市场化改革。随着自由化、民主化思潮的深入,苏联传统的社会生产、生活方式和价值观念受到挑战。各个阶层和集团从自身利益出发,提出了各种各样的思想理论,各种政治思潮异彩纷呈,令人眼花缭乱,但没有一种思想能够统领吉国社会。意识形态的混乱导致了国家认同的缺失、思想道德退化,社会停滞不前。为了尽快结束这一局面,吉国第一任总统阿卡耶夫在执政伊始以美国兰克林罗斯福提出的人的四项基本自由:信仰自由、言论自由、远离恐惧的自由和摆脱贫困的自由,使吉国走向“民主化、市场化和国际化”的道路。”发誓将吉国建成中亚“民主岛”和独联体社会经济改革的领头羊,并以西方政治体制为模板,通过根本性的政治、经济体制改革,以及“务实”的外交政策,构建了西方式的政治体制。

受苏联解体初期特殊政治氛围影响,这一“道路”是以承认西方文明的主导地位,以西方式的发展道路为蓝本的。为此,吉国提出在国家意识形态领域推行“多元化和自由化”,以唤醒民众的政治参与热情,同时“消除意识形态领域的独断和压制异己思想的机制”为目标。但是片面追求西方价值观对在苏联时期形成的文化造成强大的冲击。在独立二十多年,吉国政权在2005年和2010年两度发生了政权的非正常更迭,这使得国家的政治精英不得不承认:“国家当前缺乏相应的机制来完成这一使命。”^[4]这实际上反映出当时国家在构建价值理念的矛盾

与困境。

2010年,新一届政权成立以来,特别是2011年12月1日,吉国首次实现了独立以来的最高权力和平和顺利移交。至此,吉国才进入一个相对稳定的发展时期。吉国不仅像俄罗斯一样成立了总统直属的国家历史科学发展委员会,而且在10月召开会议,要求编制符合本国历史逻辑的、观点正确、统一的历史教科书^[5]。在涉及民族国家属性和文明的归属问题上,开始树立了遵循传统价值理念。吉国正在寻找、挖掘、国家历史传统的价值观,而不是只让外来的,特别是西方意识形态统领国家主流思想。

(二)制度构建及其运行

1. 国家行政体制设计及其运行

国家治理体系的构建与实施需要一个良好政治秩序。而建立和维护政治秩序的关键是存在一个强大的政治权威,由于在历史上是一个以部族文化为核心的共同体,维持各部族之间、特别是南、北方部族之间的利益平衡是吉国政治发展的出发点和立足点,这使得国家政治体制设计时候面临着两大难题:一是部族利益的实现首先体现在能否在国家权力机构中,即议会中获得一席之地,这使国家面临着实现总统制与议会制的选择。总统与议会之间的权力平衡是维持稳定的主要因素。二是部族主义被划归到传统实践,信仰和制度之列,这使得建构现代国家政治体制时候不得不考虑到具体国情中的传统文化的要害。经过23年政治发展,其国家政治体制设计历经曲折。

(1)分阶段确立了以议会为核心的国家政权。

第一阶段(独立后至2002年3月)实施总统制,国家政局保持基本稳定。1993年5月5日,吉国议会通过独立后第一部宪法,规定吉国是建立在法制、世俗国家基础上的主权、单一制民主共和国,实行立法、司法、行政三权分立,总统为国家元首。在阿卡耶夫总统的治理下,国内政局总体稳定。但是,2002年3月民族主义者挑起“阿克瑟事件”,被普遍认为是吉国民主运动里程碑。此后的国家通过数次修改宪法,总统权力开始逐步削弱,国家政局的稳定性面临挑战。

第二阶段(2002年3月至2010年4月)是国家政权动荡时期,国家各政治党派活跃,通过数次修宪展开政治较量。总统、会议、总理之间围绕国家最高权力展开争夺,导致国家领导层、法院和政治体系的合法性受到质疑,也为此付出了两次政权更迭的代价。第一次为2005年发生的“郁金香革命”,导致吉

国首任总统阿卡耶夫政权被推翻,而 2010 年 4 月发生的革命,吉国第二任总统巴基耶夫政权再次被推翻。

第三阶段(2010 年 4 月至今)实行议会一总统制,是国家政权相对巩固,各种方针政策能够得到有效落实。首先是政权被推翻后的临时政府于 2010 年 6 月颁布新宪法,改革政体,确定议会一总统制,以平衡各派政治利益,恢复政局稳定。2011 年 12 月 1 日,阿·阿坦巴耶夫正式就任吉国的第三任总统,从而首次实现了独立以来的最高权力的顺利移交。国家政体也首次由总统制过渡到议会一总统制。政治权利的划分符合部族传统的基础,并在议会中形成了反映多种政治诉求的多党派政治联盟。2015 年 5 月,吉国对再次就拟修改宪法事宜进行磋商,其主要内容就是强化总理权力,包括授予总理任命和解除部长职务的权力,以及单独任命和解除市长、州长职务的权力、拟授予各党派撤销本党党员议员职位的权力、拟提高议会实施司法改革的能力为主要内容^[6]。

综上,独立 23 年以来,吉国经历了三任总统、4 届议会、19 任政府总理(截止 2015 年 5 月)。但国家并不因为新政府的组建,以及内阁成员的频繁更换而变得更为有效率。特别是实行议会制以来的首届政府寿命仅存 8 个月的时间。

(2) 确立了以廉洁高效为目标的行政管理体系

第一,净化行政机构队伍,提高行政效率。通过反腐手段净化机构队伍是新总统上台伊始就着力推行的吏治策略。腐败问题在吉国触目惊心:2008 年吉国被列入全球 30 个最腐败国家。2014 年的统计表明,大约 70% 的投资者因腐败问题而离开了吉国,20% 的国有资金流入了手脚不干净的官员的口袋。”^[7]从 2014 年 2 月起,国家对政府公职人员进行核查,并编制人员“黑名单”,追究其相应责任。^[8]2014 年 3 月 18 日,因腐败问题,政府再次被解散^[9]。

第二,强化对官员的问责制度,对高层人事进行调整也是十分有效的策略。2014 年 1 月 16 日,吉国先后更换了重要城市的市长,因改革举措不利,包括文化信息旅游部长、内务部长、交通与通讯部部长、财政部、卫生部长和金融市场管理与监察署署长等多名高官职位被免职或调任。此外,2014 年 7 月 25 日吉国军事法庭以大规模屠杀等罪名缺席判决前总统巴基耶夫和前总理乌谢诺夫无期徒刑,使这一令多方关注的事件有了最终的结果。^[10]

第三,提高社会管理的信息化水平。吉国一向坚称自己是民主、自由选举的国家,但独立 23 年已经连续两次在选举之际遭遇以街头暴政方式实现政权的非正常更迭。2015 年下半年,吉国斯坦迎接即将到来的议会选举,在这一“逢选必乱”的敏感时期,吉国政府进一步强化了社会管理的信息化水平。在 2014 年 2 月 7 日提出以公民生物特征数据为基础,实现对公民身份识别的议案。11 月中旬,政府相关部门已经确定了资金来源,在全国七个州,两个直辖市,市辖区内,确立了 950 个数据存储设备的供应商,并在首都比什凯克市开展人口登记的试点工作,并在 2015 年 7 月 1 日前全部完成户籍统计工作。^[11]

经过 23 年政治发展,吉国在政治结构、政治发展、政治稳定取得阶段性的成果。由于国家一政府一市场之间的联系日趋紧密,监督职能正在强化,政治透明度正在加强,而议会也受到了正逐渐成熟和更为政治化的社会的密切关注^[12]。在公开、透明的机制下,国家治理的政治体系正向好的方向发展。

2. 国家经济体制结构及其运行

独立以来,吉国是推进市场经济步子迈得最大的国家,是中亚五国中第一个发行本国货币的国家,是中亚地区经济开放程度最高、最自由的市场经济国家,也是独联体国家中首个加入世贸组织的国家。私营企业在国内生产总值中比重越来越大,成为吸收劳动力就业的主要渠道。2014 年,吉国经济主体保持持续增长,达到 60.36 万个,比上年增长 4%。其中,私营主体约占 98%,国有和市政主体占 2%^[13];但是,吉国的经济也有其发展瓶颈。受激进改革的影响,其贫富之间差距非常大,在最富裕 20% 人群的收入在所有年份都数倍于最贫困 20% 人群的收入,1993 年达到 22.7 倍,居于中亚五国之首。由于自然资源匮乏。经济增长主要依靠的是以冶金和食品加工为主的工业,以零售批发和交通通讯为主的服务业,以及建筑业等行业的带动。2014 年,吉向外国贷款规模大,债务总额占国内生产总值的 54%,已接近 60% 的“警戒线”^[14]。

吉国进入政治稳定时期后,新总统阿坦巴耶夫在 2012 年 12 月提出了新目标:“吉国应当成为政治上和经济上稳定发展的民主国家,未来五年 GDP 年均增长率不低于 7%,贫困率将由 37% 降至 25%,人均寿命从 69 提高到 73 岁;到 2017 年要创造 35 万个工作岗位,并且要进入全球营商环境排行榜的前三十位。”^[15]随着政局稳定 and 经济发展计划的确

定性,2013年1月,吉国内生产总值增速位居独联体国家首位,达到10.5%^[16],经济发展有了质的提高。据世界银行评估,2014年吉人均收入达1200美元,已跨入中等收入水平国家的行列^[17]。

3. 社会组织培养及其运行

随着政治生活不断走向成熟,吉国公民的民主意识、权利意识和参与意识日益增强,吉国十分重视培养强大的公民社会,特别是重视非政府组织、非盈利组织、大众传媒、政党、民族宗教团体等社会组织的规范与培育,以实现现代化的国家治理。

(1) 非政府组织与非营利组织的发展

早在独立前夕的1991年2月1日,吉国共和国最高苏维埃便通过《社会组织法》。1999年10月1日,议会再次通过《非营利组织法》。^[18]将非盈利组织分为社会联合会、基金、机构等三种形式。由于法律规范过于简单,既未对严格限制外国政府,或者组织,个人在吉国注册的条件,也未对其资金来源和监管做出说明。非政府与非营利组织曾是外部势力觊觎吉国,增强外部势力影响力的主要中介和途径。例如2005年3月的政府更迭中,吉国非政府组织“反腐败公民联盟”就认为,议会选举是“不自由、不公正和不透明的”,没有履行其关于进行公正选举的国际承诺^[19]。当前,非政府组织常常利用人们对经济停滞、生活日趋贫困化的不满情绪动员各种政治力量参与政治斗争,对国家政治稳定产生威胁。

(2) 大众传媒的运作

独立后,吉国大众传媒业迎来发展机遇。据哈文化与信息部统计(截至2011年12月31日),吉国共有超过900家大众传媒企业注册,其中大部分是报纸和杂志。39家电视台、35家广播电台、25家有线电视、3家卫星电视和5家通讯社。与此同时,市场上还有2644家外国传媒的各类产品;约有1000多个网站以“.Kg"注册域名;全国共有9种民族语言报刊和广电节目,除了柯尔克孜语和俄语外,还有乌克兰语、朝鲜语、维吾尔语、土耳其语、东干语等;有来自20多个国家的100多个媒体在吉国设立了办事处,包括BBC、路透社、法新社、新华社、塔斯社、国际文传电讯社等。在电视市场上,国产电视节目市场占有率约75%,其余25%为外国电视节目^[20]。近十年来吉国国家政局的动荡与吉国落后的媒体、无序的民主、混乱的管理与有着一定的联系。^[21]

(3) 主要政党概况

吉国宪法规定实行多党制。独立以来,政党在

吉国政治生活中的作用日益增加,行动也在日趋规范。

根据吉国司法部统计的资料,1992年1月,正式登记的政党只有2个,1995年有19个,2001年有32个,2012年有163个,2013年有181个。2014年,在其司法部正式登记注册并开展活动的政党有140余个。在最新的议会选举中,只有五大政党得票率跨国3%的门槛,即故乡党、社会民主党、尊严党、共和国党和祖国党为主要政党,也是议会中的五大党派。2014年3月,社会民主党、尊严党和祖国党宣布组成新的执政联盟,共和国党和故乡党成为议会反对党^[22]。

(4) 民族宗教团体及其作用

吉国境内民族多和民族构成复杂。政治建构中,负责讨论民族关系,制定民族政策,保护民族多样性,巩固和发展民族团结的机构主要有三个:一是2011年设立的“民族宗教政策以及与公民组织协作处”,负责向总统汇报民族宗教情况,为总统制度民族宗教政策提供参考。二是国家监察院,作为独立于总统,政府,议会和司法机构的独立单位,主要保护人权,包括少数民族权力,收录和调查少数民族权力被侵害事件。三是民间社会组织“吉国人民大会”,负责落实国家民族政策。

为了保存和发展民族多样性,传承民族文化和语言,吉国境内组建了多个民族文化中心,仅人民大会的会员单位就有32个,如乌孜别克族文化中心,俄罗斯族和谐文化中心,东干文化中心,维吾尔统一文化中心,乌克兰别列吉亚女神文化中心,犹太人灯塔文化中心等。

二、国际组织对治理绩效的评估

随着吉国综合国力上升,作为中亚地区大国及强国地位在国际社会中引发越来越多的关注,一些世界性的权威组织将吉国作为观察的对象,通过一系列比较直观的量化指数,对其发展水平和能力进行考核。虽然部分量化指标带有西方的意识形态的偏见和“水土不服”的缺陷,但基本反映出某些共识,因此具有一定参考价值。

(一) 政治发展指数

从表1—3数据看出,吉国的政治发展指数总体处于较低水平。国家民主化指数方面,西方学者将世界国家按照民主化程度高低划分为:完全民主化国家,不充分民主化国家,混合体制国家,以及威权体制国家。吉国是中亚五国中唯一一个被列入混合

制国家(在 167 个国家中排名 106 位),而哈萨克斯坦,塔吉克斯坦,乌兹别克斯坦,土库曼斯坦分别位于第 143、151、161、162 位,属于威权体制的国家。世界和平基金会把世界各国划分为稳定国家,中等程度的稳定国家,较危险国家,极危险国家四种类型,中亚地区除了哈萨克斯坦属于中等稳定的国家之外,吉国与塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦一起均属于较危险的风险国家行列;吉国的世界和平指数在世界 162 个国家中排名较低,为 121 位。位于其他四国之后,属于较为动荡的国家;但在法制权威性指数方面,在中亚地区属于法制权威性水平较高的国家;在国家遭受恐怖主义风险指数(即恐怖主义指数)方面,吉国位于第 112 位,属于仅次于土

库曼斯坦(124 位)的低风险国家。在国际清廉指数方面,其总体属于腐败比较严重国家。

表 1 2012—2014 年政治发展指数

	国家 机构的 稳固性	政治 稳定	政府工 作效率	立法 质量	法制	遏制 腐败
国别	指数	指数	指数	指数	指数	指数
吉尔吉 斯斯坦	30.33	19.43	28.71	41.63	12.8	11.48
澳大利亚 (最高值)	94.31	83.41	94.74	97.13	95.73	93.78
北朝鲜 (最低值)	0	27.49	0.48	0	8.06	3.35

表 2 2012—2014 年政治发展其他指数

年度	国家民主化指数		国家脆弱性指数		全球和平指数		法治权威性指数		恐怖主义指数	
	2012 年		2014 年		2014 年		2014 年		2014 年	
国别(性质)	位次/总数	指数	位次/总数风 险国家类型	指数	位次/总数/ 国别	指数	位次/总数/ 国别	指数	位次/总数/ 国别	指数
吉尔吉 斯斯坦	106/167	4.69	62/178	82.2	121/162	2.249	74/ 102	0.47	112/124	0.1
混合体制			较危险国家							
指数排名	1/167 挪威	9.93	1/178 南苏丹,	112.9	1/162	3.650	1/ 99	0.31	1/124 贝宁、	124
第一的国家	(民主体制)		极度危险国家		叙利亚		委内瑞拉		博茨瓦纳等	伊拉克
指数排名	167/167		178/178							
最后的国家	北朝鲜	1.08	芬兰高稳	18.7	162/162	1.189	99/ 99	0.88	贝宁	0
(威权体制)			定性国家		冰岛		丹麦		124/124	

根据北京工商大学《中国对外贸易》杂志社的《世界经济风险指数与主权国家评级》中 2012—2014 年相关资料整理。

表 3 透明国际:新政权成立以来吉尔吉斯斯坦的腐败指数

年份	2011	2012	2013	2014
腐败指数(CPI)	2.9	24	24	29
参评国家数量	183	176	177	174
吉尔吉斯斯坦排名	164	154	150	136

根据透明国际提供的 Corruption Perceptions Index2011—2014 年相关数据整理

总体说来,尽管吉国在中亚五国中,民主化水平较高,吉国是中亚五国中唯一一个被列入混合制国家,但国家的政局方面却是中亚国家最不稳定的,显示了亚洲地区民主化与政治文化传统的特殊性。

(二)经济发展指数

经济自由度是指政府保护经济活动、消除管束

表 4 美国传统基金会:吉尔吉斯斯坦经济自由度指数

满分 100(最高)

	平均值	财产 权利	腐败 自由	财政 自由	政府 参与	企业 自由	自由 劳动	货币 自由	自由 贸易	自由 投资	财务 自由
吉尔吉斯斯坦 82/178	61.3	20.0	24.0	93.6	53.2	73.7	85.0	73.8	80.2	60.5	50.0
第 1 名香港	89.6	90.0	75.0	93.2	89.7	100.0	95.9	81.8	90.0	90.0	90.0
178 名北朝鲜	1.3	5.0	8.0	—	—	—	—	—	—	—	—

数据来源:美国传统基金会. 张明:2015—中国海外投资国家风险评级报告[R]. 北京:中国社会科学出版社,2015.

表 5 吉尔吉斯斯坦的经济竞争力——洛桑学院评价指标

满分 100(最高)

年份	得分	参评国家数量(个)	世界排名	经济表现排名	政府效率排名	商业效率排名	基础设施排名
2009 年	61.047	57	36	44	21	34	44
2010 年	63.418	58	33	43	20	29	39
2011 年	66.152	59	36	35	21	36	46
2014 年	62.508	60	32	32	22	43	48

根据洛桑学院 Internationgal Institute For Management Development 提供的《IMD World Competitiveness》Yearbook, 2009,2010,2011,2014 年相关数据整理

表 6 世界银行:2015 年吉尔吉斯斯坦与其他中亚三国的营商环境指数

满分 181(最高)

序列	主要指标	吉	乌	塔	哈	序列	主要指标	吉	乌	塔	哈
1	营商容易程度排名	102	141	66	77	7.缴纳税款	排名	136	118	169	17
2.开办企业	排名	65	9	166	55		纳税(次)	52	33	31	6
	程序(个)	8	8	7	6		时间(小时)	210	192.5	209	188
	时间(天)	8	7.5	4	10		利润税(占利润百分比)	6.4	12.1	17.7	15.9
	成本(占人均国民收入的百分比)	2.4	3.3	23.3	0.5		劳动税及缴付(占利润百分比)	19.5	28.2	28.5	11.2
3.申请建筑许可	排名	42	149	168	154		其他税(占利润百分比)	3.1	1.9	34.8	1.5
	程序(个)	10	23	24	25		应税总额(%毛利润)	29	42.2	80.9	28.6
	时间(天)	141	160	2287	156	8.跨境贸易	排名	183	189	188	185
	成本(人均收入的%)	2.1	1.7	1.9	1.5		出口文件(数)	9	11	11	10
4.注册财产	排名	6	143	70	14		出口时间(天)	63	54	71	79
	程序(个)	3	13	6	4		出口成本(美元/箱)	4760	5090	9050	5285
	时间(天)	5	55	37	11		进口文件(数)	11	13	12	12
	成本(财产价值的%)	0.3	1.3	3.7	0.1		进口时间(天)	73	104	70	67
5.获得信贷	排名	65	40	35	50		进口成本(美元/箱)	6000	6452	10650	5265
	合法权利指数	8	1	1	3	9.合同执行	排名	56	28	40	30
	信用信息指数	5	7	6	7		程序(个)	38	41	35	36
	公共注册处覆盖范围(%成年人)	0	0	0	0		时间(天)	260	195	430	370
	私营调查机构覆盖范围(%成年人)	38.2	17.8	7.0	51.7		成本(标的额的百分比)	37	20.5	25	22
6.投资保护	排名	35	100	56	25	10.企业破产	排名	157	77	149	63
	披露指数	7	7	8	7		回收率(1美元可收回的美元分数)	19.2	39.9	36.9	43.2
	董事责任指数	5	1	6	6		时间(年)	4	2	1.7	1.5
	股东诉讼指数	8	8	6	7		成本(人均收入的%)	15	10	9	15
	投资者保护指数	6.3	5.1	5.8	6.6						

根据世界银行驻中国办事处提供的相关数据整理。

从世界银行指数(表 6)来看,吉国经济自由度排名居中等偏上的位置,对外贸易方面,企业进出口成本处于中亚地区的平均平,但获得信贷指数在其他三国中排名居后,在企业破产排名最低,企业破产后可收回资产的资金回收率低,时间长,成本高。

(三)社会发展指数

联合国开发计划署(UNDP)倾向使用“人类发展指数”来衡量一国发展情况。

表 7 UNDP:吉尔吉斯斯坦与其他中亚四国的健康指数 1980—2013

国别	排名	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013
吉	125	0.664	0.713	0.711	0.724	0.726	0.729	0.731
哈	70	0.693	0.720	0.696	0.709	0.712	0.714	0.716
土	103	0.631	0.658	0.676	0.692	0.695	0.697	0.699
乌	116	0.700	0.720	0.723	0.736	0.738	0.74.0	0.742
塔	133	0.652	0.660	0.670	0.72.0	0.723	0.725	0.727

表 8 UNDP:2014 吉尔吉斯斯坦与
中亚四国人均寿命及世界排名

国别	吉	乌	塔	哈	土
人均寿命	67.5	68.2	67.2	66.5	65.5
排名	132/191	128/191	135/191	137/191	141/191

表 9 UNDP:2014 吉尔吉斯斯坦与
中亚四国教育水平指数及世界排名

国别	吉	哈	土	乌	塔
教育水平指数	0.656	0.762	0.679	0.651	0.639
排名	88/187	44/187	77/187	93/187	97/187

UNDP: 2014 年主要社会发展指数以及在全世界排名

各类指数	人口平均寿命		社会发展水平评价		幸福指数		教育水平		教育支出 (占国内生产总值)%		健康支出 (占国内生产总值)%		生态效能		婴儿死亡率 (每一千个新生儿)		城市化指标	
国别	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数%	位次/总数	指数%	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数
吉尔吉斯斯坦	132/191	67.5	83/133	61.83	38/151	49.082	88/187	0.656	25/153	6.2	87/190	7	125/178	40.63	125/193	27	149/192	35.5
第一	1/191 日本	83.6	挪威	88.36	哥斯达黎加 1/151	64.036	1/187 澳大利亚	0.927	1/153 东帝汶	14.0	1/190 图瓦卢	20	1/178 瑞士	87.67	1/193 圣马力诺	1.6	1/192 新加坡	100
最末	191/191 塞拉利昂	45.6	中非共和国	31.42	博茨瓦纳 151/151	22.591	187/187 尼日尔	0.198	153/153 阿拉伯联合酋长国	1.0	190/190 东帝汶	1	178/178 索马里	15.47	193/193 塞拉利昂	119.2	192/192 布隆迪	11.5

根据联合国开发计划署提供的世界人文发展指数排名 1980—2014 年相关资料整理。

从 UNDP 报告看,吉国在 2010 年以后得益于政治稳定、经济发展,居民生活水平总体快速改善,除健康指标外,其他发展指标不仅赶上,而且超过独立前水平。在中亚国家中,排在其他四国之前,已经跨入了中等指数国家。可以说,吉国独立后,尽管存在很多困难,但总体状况一直在不断改善,保持着向前发展的趋势。

三、结论与启示

从吉国现代国家治理建构的历程可以看出,现代国家治理体系的成长,首先涉及正确处理政府、市场、社会三者之间的互动关系,形成三者既相互制约又相互支撑的合作治理框架。作为利益主体多元化的社会结构,国家治理体系现代化首先意味着在发挥政府治理主体作用,在保持政权稳定的条件下,才能发挥市场主体和公民个体的治理职责,解放和增强社会活力。随着民主化、网络化的发展,现代国家开始从一个“层级化”向“扁平化”过渡,现代国家治理也要从传统的科层制管理走向平面型管理,注重现代治理体系各个部门之间的协调、疏通,从重视政治体制的内部要素,转而兼顾以团结、利他主义、互惠和信任为核心特征的非正式社会网络关系,这一新型治理模式成为现代社会有效的公共事务治理之道。现代国家治理还应注意民主化与法治化的方向。在分化的社会结构与多元的利益主体条件下,民主既是实现超大规模社会的社会整合和有效治理的重要资源,也是维系动态的政治稳定,在确保政治活力和增强制度弹性的同时,增强国家治理能力的基本保障。构建现代国家治理制度还需要讲究理

性。尽管制度设计是国家治理与政治特质的集中体现。通过宪法和法律来规范政府的公共权力,保障公民的个人权利为主要内容的制度设计通常具有根本性,全局性、稳定性和长期性的属性。在具体的制度设计中,还要体现出以下几方面内容。

第一,国家治理与政治要讲究民族性。政府与政治的民族性往往与一个国家的成长道路,政治传统有很大关系。如果单纯的从吉国的制度设计上讲,它是以西方国家“民主政治”体制建构为蓝本的,但在西方学者眼中又是典型的“威权体制”。这与苏联时期的政治建构历史息息相关。这说明,国家治理本身的制度建构是有生命的,存在继承关系。使“路径依赖”理论声名远扬的著名经济学家诺斯提醒人们:“历史是至关重要的。它的重要性不仅仅在于我们可以向过去取经,而且还因为现在和未来是通过一个社会制度的连续性与过去联接起来的。今天和明天的选择是由过去决定的。过去只有在被视为一个制度演进的历程时才可以理解”^[23]。吉国的治理体制表明,所谓与过去的传统制度,观念实行所谓彻底的决裂只是一种愿望,实际上是不可能实现的。

第二,国家治理与政治要讲究时代性。社会总是在不断进步,国家的治理策略也在时而不断地调试。19 世纪的经济学家阿道夫·瓦格纳提出了著名的“瓦格纳定律”,他认为:“历史和统计资料表明,国家有一个向公共领域扩张的明显趋势,随着经济 and 文化的进步,这种扩张活动也就在经济和文化这两个不可分割的国家目标领域展开。这种扩张在它的起源和状况方面表现的如此有规律而又确定不一,以至于我们把这种国家(包括地方)活动日益增长的

扩张说成是一种‘规律’也是合适的”^[24]国家治理的时代性不仅反映在政府的规模上,还反映在国家权力机关的地位上。特别是在受到“经济危机冲击,政治,经济和社会矛盾日趋尖锐化的情况下,国家治理的政治职能和社会职能不断扩大,并由此造成政府权力结构的变化和职能机构的调整”^[25]。从这个意义上说,独立至今,吉国只有在强有力的政权下才能完成新的国家发展使命,这是符合国家治理发展规律的。

第三,国家治理策略要符合国情并造福民生。政治学的鼻祖亚里士多德早就告诫人们:“最良好的政体不是一般现存的城邦所可实现的,优良的立法家和真实的政治家不应一心向往绝对至善的政体,他必须注意到本邦现实条件而寻求同它相适应的最良好政体。……政治学还该考虑,在某些假设的情况下,应以哪种政体为相宜,并研究这种政体怎样才能创制,在构成以后又怎样可使它垂于久远。”^[26]在人类历史上有过各种各样的制度设计,制度的寿命也有所长短。好的制度不能只看其外表,更要看能否有效地运行。吉国经过二十余年的发展,其现代国家治理模式既不完全与西方学者推崇的“至善”体制相同,也没有与亚洲其他发达国家雷同,而是依据自己的国情构建自身的治理体系。

【参考文献】

- [1] 俞可平. 衡量国家治理体系现代化的基本标准[N]. 南京日报, 2013—12—9(3).
- [2] 让·皮埃尔·戈丹. 何谓治理[M]. 钟震宇, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [3] 李惠, 郭人人. 中国政企治理问题报告[M]. 北京: 中国发展出版社, 2003.
- [4] 杨心宇. 吉尔吉斯“郁金香革命”的若干问题[J]. 俄罗斯研究, 2006(4): 11—12.
- [5] Центризучения региональных проблем: Президент Киргизии призвал переписать историю страны, Континент [EB/OL]. <http://www.news-asia.ru/view/ks/society/7403>.
- [6] Айзада Кутуева: Лидеры 5 фракций Жогорку Кенеша обсудили законопроект референдуме по изменению Конституции, Бишкек — ИА24. kg [EB/OL]. <http://www.24kg.org/parlament/15213>.
- [7] Депутат Иманалиев: 70% инвесторов уходят из Кыргызстана из-за коррупции, Слово Кыргызстан [EB/OL]. http://rus.kg/news_rus/policy_rus/20804-70-investorov-uhodyat-iz-kyrgyzstana-iz-za-korrupcii-deputat.html.
- [8] Неделя: В Кыргызстане составят "черный список" чиновников, Независимая газета [EB/OL]. <http://news.ivist.kz/95757754>.
- [9] Алмазбек Атамбаев Президент Кыргызста на подписал Указ о ботставке правительства, Республика газета
- КАРАВАН [EB/OL]. <http://www.knews.kg/politics/46927>. 19 Марта 2014 года.
- [10] Суд по событиям: Судоправдал ряд чиновников по обвинению в массовом убийстве (фамилии), " Сводка " (АКИpress) [EB/OL]. <http://svodka.akipress.org/news/137814>.
- [11] Тайырбек Сарпаев: Сбор биометрических данных у большинства граждан страны к весне 2015 года — задача выполняемая, Слово Кыргызстан [EB/OL]. <http://rus.ozodi.org/content/article/25118398.html>.
- [12] 库鲁巴耶夫. 吉尔吉斯斯坦独立 20 周年回顾与展望[J]. 现代国际关系, 2011(8).
- [13] НСК. Особенности малого и среднего бизнеса в переходной экономике Кыргызстана [М]. Бишкек: Электронное хранилище знаний. 2015.
- [14] МВФ. Общий объем внешнего госдолга Кыргызстана составляет около 45% от ВВП, Международный валютный фонд Кристиан [EB/OL]. <http://www.knews.kg/econom/37621>.
- [15] Правительство: Стратегия устойчивого развития кыргызстана на период 2013 — 2017 годы, Слово Кыргызстан [EB/OL]. <http://patent.kg/index.php/ru/?catid=91&id=1001&Itemid=107&>.
- [16] НСК. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики [М]. Бишкек: разделы статистики УДС. 2014.
- [17] НСК. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики [М]. Бишкек: разделы статистики УДС. 2014.
- [18] Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года, О некоммерческих организациях, принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики [EB/OL]. http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=231.
- [19] 杨心宇. 吉尔吉斯“郁金香革命”的若干问题[J]. 俄罗斯研究, 2006(4).
- [20] 张宁. 吉尔吉斯斯坦独立后的政治经济发展[M]. 上海: 上海大学出版社, 2014.
- [21] 赵永华. 穷媒体、无序民主与国家动荡——解析吉尔吉斯斯坦政变中的传媒之争[J]. 新闻与传播研究, 2010(4).
- [22] Приказ Минюста КР от 3 марта 2015 года. Об утверждении положения о порядке регистрации юридических лиц, филиалов и представительств органами Министерства юстиции Кыргызской Республики. [EB/OL]. http://inform.kg>ru/polojenie_o_reg_yur_lits.
- [23] 道格拉斯. С. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 1994.
- [24] 斯坦因. U. 拉尔森. 政治学理论与方法[M]. 任晓葵等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [25] 曹沛霖. 制度纵横谈[M]. 北京: 人民出版社, 2005.
- [26] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1996.