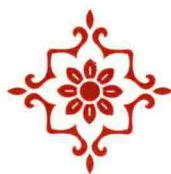


PEKING UNIVERSITY
POLITICAL SCIENCE REVIEW

北大政治学评论

(第4辑)

俞可平 主编



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

北大政治学评论

(第4辑)

俞可平 主编



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2018年·北京

图书在版编目(CIP)数据

北大政治学评论. 第4辑 / 俞可平主编. — 北京:
商务印书馆, 2018
ISBN 978-7-100-16710-9

I. ①北… II. ①俞… III. ①政治学—文集 IV.
①D0-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第229187号

权利保留, 侵权必究。

北大政治学评论
(第4辑)

俞可平 主编

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
三 河 市 尚 艺 印 装 有 限 公 司 印 刷
ISBN 978-7-100-16710-9

2018年11月第1版 开本 787×1092 1/16
2018年11月第1次印刷 印张 18 3/4

定价: 68.00 元

主办单位

北京大学政府管理学院

编辑委员会（以姓氏拼音为序）

陈明明	复旦大学	肖 滨	中山大学
黄恒学	北京大学	徐 勇	华中师范大学
金安平	北京大学	薛 领	北京大学
句 华	北京大学	燕继荣	北京大学
时和兴	国家行政学院	严 洁	北京大学
宋 磊	北京大学	俞可平	北京大学
唐士其	北京大学	余逊达	浙江大学
佟德志	天津师范大学	张小劲	清华大学
王丽萍	北京大学	周光辉	吉林大学
王浦劬	北京大学	朱光磊	南开大学
王续添	中国人民大学		

编委会主任、主编

俞可平

编委会副主任、常务副主编

燕继荣

副主编

句 华 高鹏程

编辑部主任

倪宇洁

目 录

特 稿

王长江 再评“贤能政治”	3
--------------------	---

政治制度研究

张允起 永久和平的理念与制度：从“万民法”到国际立宪主义	27
冉 昊 福利国家的类型学分析：基于政府和市场	45

公共管理研究

杨立华 有限制度设计：一种中道制度设计观	65
（日）出口正之 俞祖成 日本非营利法人制度改革及启示	101

政治文化研究

秦明瑞 论德国的政治文化	121
--------------------	-----

政治经济学研究

封凯栋 李君然 技能的政治经济学：三组关键命题	159
-------------------------------	-----

政治传播研究

岳春颖 王大鹏 严 洁 社交媒体时代的选民投票行为研究 ——以美国 2012 年与 2016 年总统选举为例	203
---	-----

海外译稿

- 〔英〕马丁·拉芬撰 吴秋怡译 翁士洪译校 英国的规划：新公共管理、
网络治理还是后民主？231

附 录

- 杨天宇 21 世纪以来中外全球治理研究重要文献索引257
- 《北大政治学评论》约稿函286
- 《北大政治学评论》稿件规范287

Contents

Special Article

Wang Changjiang	Reevaluating <i>Political Meritocracy</i>	3
-----------------	---	---

Studies on Political Institution

Zhang Yunqi	The Idea and Institution for Perpetual Peace: From <i>ius gentium</i> to International Constitutionalism	27
Ran Hao	Welfare State Typologies Based on the Government and the Market	45

Studies on Public Administration

Yang Lihua	Bounded Institutional Design: A Middle-School Theory of Institutional Design	65	
Deguchi Masayuki	Yu Zucheng	Reform of Nonprofit Corporation System in Japan and Its Implications for China	101

Study on Political Culture

Qin Mingrui	A Study of the Political Culture in Germany	121
-------------	---	-----

Study on Political Economy

Feng Kaidong	Li Junran	The Political Economy of Skill Formation: Three Key Propositions	159
--------------	-----------	---	-----

Study on Political Communication

- Yue Chunying Wang Dapeng & Yan Jie Voting Behavior in the Age of Social Media
——A Quasi-experimental Study of the 2012
and 2016 Presidential Elections203

Overseas Contributions

- Martin Laffin The Planning of UK : New Public Management, Network Governance
or Post-Democracy231

Appendixes

- Yang Tianyu Index of Important Research Documents about Global Governance in
China and Foreign Countries since the New Century257
- Invitation Letter for Contributions286
- Editorial Style Guide of the *PKU Political Science Review*.....287

特 稿

Special Articles

再评“贤能政治”

王长江*

摘要：近年来学界热议的贤能政治，不同于中国古代的贤能政治，也和西方语境中的贤能政治相区别。它是要作为民主政治的替代性选择，自立为一种与民主政治比肩的政治模式。但贤能政治在实践上既无法离开民主政治单独存在，也难以与民主政治相结合，更无法取代民主政治，理论上则由于混淆了国家意志表达功能和国家意志执行功能而陷入困顿。本文按照上述理路，在已有讨论的基础上对贤能政治的主张进一步分析，并概括了该讨论带给我们的若干方法论启示。

关键词：贤能政治 民主政治 国家意志 政治功能与行政功能

Abstract: The concept of political meritocracy that is recently hotly debated in academia differs from political meritocracy in both ancient China and in the Western context. It seeks to provide an alternative to democracy; it contests with democracy as a feasible political model. However, in reality, political meritocracy cannot be isolated from democracy, neither can it be seamlessly integrated within democracy, much less replace democracy. Theoretically, it fails to distinguish between the functions of expression and execution of state's will. This article follows the logical path articulated above and conducts further analysis upon the discussed foundation of political meritocracy. This discussion also provides inspiration on multiple methodologies.

* 王长江，中共中央党校一级教授，深圳创新与发展研究院资深研究员。

Key Words: Political meritocracy; Democracy; State will; Political function and Administrative function

关于“贤能政治”，这些年来学界有不少讨论。实际上，围绕这个话题进行的探讨，绝不仅限于用人制度，而是广泛地涉及政治体制和政治模式，涉及中国的政治现代化如何向前推进等重大课题。随着讨论的进行，许多观点不断深化，思路日益清晰，这是富有意义而值得肯定的。但是，应当承认，时至今日，有些既涉及基本政治认知，也涉及中国道路、中国模式概括的问题，仍然有不够清晰的地方，需要在这里提出来，继续进行更加深入的探讨。

一 角度各异的“贤能政治”说

所谓贤能，从字面解，就是既人格高尚，又有能力。据此，贤能政治，就是让高尚而有能力的人掌握权力的政治。但是毫无疑问，当下人们讨论的贤能政治远非如此简单。每个概念的提出都有针对性，通常都围绕这样一些问题产生：它针对什么？包含什么内容？想回答和解决什么问题？从这个角度不难观察到，在我们考察的视域里，“贤能政治”理论在中国和西方都有一个发展过程，其间有很大变化，学界对这个概念的阐释也不完全相同。概括起来，至少有四种解读是可以独立存在的：一是主要建立在儒家学说基础上的中国古代贤能政治；二是梁启超在前者基础上进一步解读、发挥的贤能政治；三是英文中用“meritocracy”一词来定义的西方学者的一种政治主张，因被译为“贤能政治”，也在讨论中广泛使用；四是这些年国内学界热议的贤能政治。为叙述方便，我们分别称之为古解贤能政治、梁解贤能政治、西解贤能政治和今解贤能政治。

(一) 古解贤能政治

一说到古代贤能政治，人们头脑中首先映现的是禅让制。这往往也是贤能政治论者最津津乐道的典型。但严格说来，禅让只是理想的权力转移的一种描述，有若干个被奉为佳话的传说，却并未形成“制”，可遇不可求。禅

让制的理论基础是脆弱的，因为其前提是禅让者个人出于公心，愿意把权力转移给他认为贤能者，本身有把公权力当作个人馈赠品之嫌，难以落实为人们认可的常规制度。在古代中国，通常情况下，帝王是政治制度给定的条件，不在讨论之列。所以，从如何建立禅让制的角度解释贤能政治的不多。其后的问题才是传统贤能政治关注的重点：帝王不一定是贤能之人，需要启用“仁者”协助帝王管理国家，方能使统治得以延续。因此，古代贤能政治要解决的核心问题，是帝王如何启用好人和能人。其基本主张是，国家治理需要在道德上接近完善（最好就是完善）、在能力上强大的官僚。孔子强调“为政以德”作为儒家贤能政治的政治理想（《论语·为政》），孟子倡导“尊贤使能，俊杰在位”（《孟子·公孙丑上》）、“尊贤育才，以彰有德”（《孟子·告子下》）。汉武帝“罢黜百家、独尊儒术”之后，儒家思想逐渐占据主导地位，贤能政治的主张也逐渐制度化，在人才选拔方面建立了贤能推举制度和科举考试制度。正因为把治人者的素质放在极其重要的地位，有的学者指出，儒家的贤能政治是一种典型的“人治主义”思想。

（二）梁解贤能政治

清末革新派人物梁启超对贤能政治有自己的解读。在各种新思想纷纷涌入中国、相互激荡的局势下，梁启超的革新思想深受两方面的影响。^①一方面，通过日本学者，梁启超比较深入地理解了西方的自由民权学说，牢固树立了国民才是国家主体的观念；另一方面，痛感于国家的衰弱，梁启超又为力主强权与自由一体的国家主义思想所深深吸引，甚至一度宣称“专驰心于国家主义”^②。这两方面的影响，使梁启超既坚持自由民权是民族主义的原动力，又主张“强有力政府”，即我们今天所说的“强政府”，认为政府有责任通过对国家各项事业的规划、组织和领导，带领人民实现国家发展。他对儒家贤能政治的阐释比较突出地反映了他的理念。在梁启超看来，儒家提出的贤能政治并不像人们认为的那样脆弱、不堪一击。相反，他认为，儒家贤

① 岳强博士在《过渡时期的政治选择：梁启超贤能政治观述论》一文中对此有系统考察。文载《学术界》2017年第7期。

② 梁启超：《南海康先生传》，《饮冰室合集·文集之六》，中华书局1989年版，第83页。

能政治可以摆脱“人治主义”的陷阱。摆脱的方法,就是以“多数人治”代替“少数人治”,即把民众,而不是少数的官僚,甚至不是天子,作为政治的骨干。当然,要防止民众因良莠不齐导致的乱象,首先要提高他们的素质。“儒家深信非有健全之人民,则不能有健全之政治,故其言政治也,惟务养成多数人之政治道德政治能力及政治习惯。”至于培养的手段,也即“仁义德礼等而已”。故此,蔡志栋博士把梁启超的贤能政治观称为“全民的贤能政治”。^①

梁启超对儒家贤能政治的独到解读,未见得所有人都认同和接受。但至少表明,抱着“柏拉图和孔子都赞同将大多数人排除在政治权力之外的某种政治尚贤制”的看法,来理解古代贤能政治,肯定是不全面的。在梁启超看来,贤能政治与民主政治并不互相排斥。

(三) 西解贤能政治

力主“贤能政治”的加拿大学者贝淡宁在他的著作中将英文“political meritocracy”和中文的“贤能政治”、“尚贤制”等概念直接打通,为西方人深化对中国政治的理解提供了一个有价值的视角。^②然而,西方社会中作为社会秩序再造方式的贤能政治,和目下中国语境下的贤能政治,有两个重大的区别。首先,西方语境下的贤能,实际上主要指能力(努力+才干),而“贤”的内容几乎不独立存在。与其说“尚贤”,不如说“尚能”。所以,准确的译法应该是“能力政治”、“唯能政治”或“尚能政治”。并且相比之下,过去常用的“精英政治”一词反倒更能概括“贤能政治”的实际内容。在中国,人们则往往把贤和能联系起来考虑,如一直使用的“德才兼备”、“选贤任能”等提法。这和西方谈论尚能政治的思路其实是很不一样的。

其次,西方概念中的“尚能”,虽然包括公权力应该由能人掌握的内容,但却远不是主要涵义。本质而言,这里所说的“尚能”,其核心是主张国家和政府应当为有能力的人提供平台,让他们有更多的机会爬上社会流动

① 蔡志栋:《梁启超和“全民的贤能政治”》,载爱思想网 2015 年 10 月 25 日。

② (加) 贝淡宁:《贤能政治——为什么尚贤制比选举民主制更适合中国》,吴万伟译,中信出版社 2016 年版,第 135 页。

性的阶梯，无论他们的出身如何。它针对的是西方国家长期的福利主义与追求结果平等的社会民主主义传统。与这一传统相反，“贤能政治”和20世纪七八十年代兴起的新自由主义相联系，强调发挥人的才干、智慧和潜能，强调竞争。在英国，尚能政治和撒切尔开始推动、并被布莱尔延续的公共服务私有化进程相关联。如英国学者乔·里特尔所说：“在撒切尔主义下，贤能政治因而被描述为实用主义的解放性的社会问题解决办法，解决福特主义福利模式产生的性别不平等和产业裂痕。”到了工党时期，提出“第三条道路”的工党思想家吉登斯也一反工党的传统平等观，强调“机会平等”基础上的新自由主义，对尚能政治表示充分肯定。在《新工党现在在哪里？》中，吉登斯竭力主张，“我们应该渴望一个比现在更平等但更尚贤的社会……采取导致不平等的贤能政治途径则不可避免”。强调机会平等，强调人的能力的发挥，被认为是激励企业发展的手段。^①

不难看出，中国传统的贤能政治和西方的尚能政治在理解上相去甚远。恐怕只在“精英政治”这个点上，两者才是相通的。但现在，这些认识都在“贤能政治”的旗下一并被纳入了讨论的内容。

（四）今解贤能政治

这几年在我国引起热议的贤能政治，与上述三种含义都有所不同。诚然，具体说来，贤能政治论者之间也存在观点的差异，但他们体现的一个共同特点，就是有相同的针对性和相同的偏好。所谓针对性相同是指论者都是在新一轮民主政治浪潮的冲击面前，针锋相对地提出主张，把贤能政治作为民主政治或民主选举的替代性制度进行设计。所谓相同偏好则是指论者都肯定中国传统文化，特别是以儒家学说为核心的传统文化，认为贤能政治是这一文化的精髓，应当作为前述替代性制度的根本内容或核心内容予以发掘和继承。为和西方广义的“meritocracy”相区别，论者又把自己的主张称为“政治尚贤制”。从众多论者的阐述中可以看出，“选贤任能”、“选贤制度”、

① 英国学者乔·里特尔在《作为经济寡头统治的贤能政治——新自由主义制度下“平等”的市场化》一文中对西方学者讨论贤能政治的情况做了系统概括。吴万伟已将其全文译出，并发表于《开放时代》2014年第3期。本段中的引文引自该文。

“政治尚贤制”等等提法，包括滤除其中贬义成分的“政治领导精英化”的提法，在中文里都是和“贤能政治”通用的。

论者强调贤能政治有两个关键因素，或说需要解决两个关键问题：一是政治领袖有超过平均水平的才能和品德；二是设计用来选拔这种领袖的机制。显而易见，对前一个问题，无论是赞成贤能政治观的学者，还是反对它的学者，在理解和解读上都不存在大的分歧。按照贝淡宁的说法，“贤能政治的基本观点是，人人都有平等的机会接受教育并为社会和政治做贡献，但不是每个人都拥有同样的能力做出知情的道德和政治判断，成为出类拔萃的人才。因此，政治的任务就是辨认出具有超常能力的人，让他们为公众服务。如果领导人表现良好，人们就会支持他”^①。

今解贤能政治主要在第二个问题上有独自的立场，既区别于对贤能政治持否定态度的观点，也区别于前述三种贤能政治。论者主张建立一种不同于西方已有民主政治的政治模式。在民主政治条件下，政治领袖由民众选举产生，选择权在民众之手。而贤能政治则主张另建机制，这种机制“旨在通过考试和考察在基层政府工作中的表现来挑选和提拔公务员”^②。虽然今天的贤能政治论者始终没有给贤能政治下一个能够反映他们共识的准确定义，但通观他们的主张，这种机制应该是贤能政治立论的初衷和要达到的目标。有的论者明确界定为“一个世界，两种制度”：“民主制通过选举挑选各级政府领导人，尚贤制通过考试和几十年的训练挑选政府各级领导人。”^③

在对“贤能政治”的四种不同解读中，今解贤能政治是作为回答中国政治今后走向的一个方案提出来的，事关重大，理所当然地成为人们关注的重点，也是我们下一步要评论的中心。

①（加）贝淡宁：《贤能政治——为什么尚贤制比选举民主制更适合中国》，吴万伟译，中信出版社2016年版，第21页。

②（加）贝淡宁：《贤能政治——为什么尚贤制比选举民主制更适合中国》“前言”，吴万伟译，中信出版社2016年版，第32页。

③（加）贝淡宁：《贤能政治——为什么尚贤制比选举民主制更适合中国》“中文版序言”，吴万伟译，中信出版社2016年版，第26页。

二 贤能政治与民主政治

和任何概念一样，贤能政治概念的提出，有明确的对应物。如果仅仅指政治上的选贤任能，“贤能政治”不会这么引人注目。如前所述，贤能政治引起人们的广泛关注，不在于它强调掌权者应是贤能者，而在于它把自己定位成一种可以取代民主政治的模式，是比民主制度更好、更符合中国国情的制度。《金融时报》上的一则推荐语就是这样说的：“贝淡宁用通俗流畅的文笔提出了一个挑战传统思想的问题——民主还是尚贤。”^①这就引出了一大堆问题：贤能政治和民主政治到底是什么关系？贤能政治作为一个和民主政治相对应的概念，是否具备足够的升华为制度的要素？贤能政治和民主政治比肩而行是否可能？回答这些问题，才能对贤能政治做出实事求是的评价。

（一）贤能政治挑战民主政治

贤能政治既然意在取代民主政治，它首先针对的自然是民主政治存在的问题。所以，贤能政治论者无一例外地先要对民主政治，尤其是西方民主展开批判。

不能把贤能政治论者对民主政治的批判一概视为反对民主，更不能简单定义为对民主政治的全盘否定。事实上，他们只是对民主政治持比较强烈的保留态度。在这个基点上，论者对西方民主的否定程度往往不太一样。贝淡宁强调自己是要“将一人一票理想‘去神圣化’”，“将一人一票形式的选举理想‘拉下神坛’”，因为“选举民主不一定比政治尚贤制表现得更好”。^②白彤东的立场也相类似，明确指出他“批评的核心，乃是一人一票的普选制。但是自由民主的其他成分，比如法治（宪政）、权利（自由）等，问题较少，可以基本接受”。^③蒋庆则直言，“王道政治”优胜于民主政治。^④

①（加）贝淡宁：《贤能政治——为什么尚贤制比选举民主制更适合中国》一书插页。

②（加）贝淡宁：《贤能政治——为什么尚贤制比选举民主制更适合中国》，吴万伟译，中信出版社2016年版。他在该书序言中对自己的主张有系统的概括。

③白彤东：《主权在民，治权在贤：儒家之混合政体及其优越性》，《文史哲》2013年第3期。

④《专访蒋庆：王道政治优胜于民主政治》，新浪网“新史记”栏目，2015年4月7日。