



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

《国家治理体系现代化研究》系列丛书 总主编: 杨冠琼

国家治理体系与能力现代化研究

A STUDY ON THE MODERNIZATION OF GOVERNANCE
SYSTEM AND GOVERNABILITY

— 杨冠琼 / 著 —



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

《国家治理体系现代化研究》系列丛书 总主编: 杨冠琼

国家治理体系与能力现代化研究

A study on the modernization of governance
system and governability

杨冠琼/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理体系与能力现代化研究/杨冠琼著. —北京: 经济管理出版社, 2018.1
ISBN 978-7-5096-5630-3

I. ①国… II. ①杨… III. ①国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 015778 号

组稿编辑: 陈 力
责任编辑: 杜 菲
责任印制: 黄章平
责任校对: 董杉珊

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 三河市延风印装有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 787mm × 1092mm/16
印 张: 43.5
字 数: 953 千字
版 次: 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-5630-3
定 价: 128.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序

“自然、和谐、富裕”是一切生物体本能向往的状态，自然是人类自从摆脱懵懂、进入文明社会以来孜孜探索、不断追求的目标。人类文明演进的历史就是人类不断探索实现“自然、和谐、富裕”这一目标的途径和措施的历史；就是不断探索支配这一目标演进、变化的内在力量、机制和规律的历史，就是人类不断更替、不断改善“自然、和谐、富裕”水平和阶段的历史。这是人类与所有生命体的共性，是一切生命体最基本、最原始、最朴素的追求。

每种生命体都先天地、内在地储存着其生命的目的，而这种目的的实现依赖于其实现活动的性质。每种生命体的目的及其实现活动，基本上或主要地依赖蕴藏其体内的基因编码来实现，也就是依赖亚里士多德所说的蕴藏其体内的“隐德来希”来实现。人类作为生命体中的一个类别，其目的的实现不同于其他类别生命体（物）目的的实现。人的目的即幸福，是获得的或主动争取来的而不是主要以自然方式达到的（亚里士多德）。理性正是蕴藏人类体内的“隐德来希”。正如著名生物学家汉斯基所说，“人类明显地和其他的物种不同是因为我们的智力之故，所以我们可以活着的生物体世界中占有一个特殊的地位。在过去的几千年里，我们有能力改变整个生态系统——甚至完全地摧毁它们，例如在中东地区的许多地方，正因为农业的发明而造成巨大的改变”。人的活动目的的实现则主要借助人的理性运用，依靠运用理性活动，是实践理性更积极地参与其中的过程。正因如此，奥斯特沃特（Ostwald）鲜明地指出，人的目的的实现活动的意义，就是“积极地”从事这些属于人的实践的生命活动。任何其他生命体都未曾达到具有理性和理性的活动水平。正是人类相对于其他生命体的超级理性水平赋予了人类以“正义、自由、科学”这种更具形而上色彩的价值代替“自然、和谐、富裕”这种所有生命体的原始诉求的能力，从而使“正义、自由、科学”的价值追求充分彰显了实践理性更积极地参与其目的实现过程的人性特征。

作为生命体基因编码“隐德来希”，控制、指挥、引领生命体的行为。李商隐的“春蚕到死丝方尽”道出了一切生命体目的及其实现活动的真谛。任何生命体的如他所是的属性决定了如他所是的目的以及目的的实现活动。任何生命体目的的实现活动与过程都不受他人命令的干扰，也不是别有企图，只是出于其本性，自然而然，不得不然，直到生命体的尽头，直到他不复是他所是。

正是这种生命体的基因编码或“隐德来希”，先验地决定了人类对“自由、正义、科学”的追求。正是人类追求“自由、正义、科学”孜孜不倦的努力，经历了上万年



的演化性沉淀，携带着丰硕的智慧结晶，伴随着人类进入了如梦如幻、充满魅力因而令人着迷的 20 世纪。人类在上万年的演化和发展过程中积累下来的智慧，不断地超越着人们的想象力，使人类的一个个幻想和梦境变成现实：嫦娥奔月，音传万里；穿越时空，再现历史；点“沙”成金，拔毛变猴……

20 世纪亦是一个孕育、生成不确定性和潜在危机的世纪：传统资源日近枯竭，沙漠肆虐扩散，海平面节节升高；恐怖活动猖獗，局部冲突不断；毒品走私日甚，艾滋病与各种癌症日趋泛滥，不断吞噬着人类宝贵的生命；个人之间、群体之间、区域之间乃至国家之间，收入和财富分配不均等状况日益加剧；“数字鸿沟”迅速膨胀，网络的双刃剑性质日益凸显。

今天我们正处在人类社会大流变的旋涡中。曾经被认为“自然、和谐、富裕”的平衡状态已经被打破，而新的“自然、和谐、富裕”图景却处于未知境地；新的现象、新的问题如潮水般不断涌现：过去不是“问题”的现象而今成了人类必须予以回应的问题，过去被认为是个人的问题而今成为社会的问题；过去被认为是局部或特定群体的问题如今成为全局或全球的问题。

自然界赋予人类以追求“自由、正义、科学”为核心的“隐德来希”，并未普遍惠及所有人类；人类在上万年的演化和发展过程中积累下来的智慧，其光芒并非普照和惠及了所有国家。同样居住在一个地球上，同样生活在一片蓝天下，同样受一个太阳的普照，不同国家间的生活标准存在如此大的差异，“自由、正义、科学”的实现程度存在如此大的罅隙，不能不成为具有理性思维的人思考的焦点问题。这一问题所具有的魅力如此之大，人们一旦开始思考关于不同国家间“自由、正义、科学”的实现程度存在如此巨大的罅隙，就很难再去思考其他问题。

出于这种思考，中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调指出，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。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性；加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

共享人类社会 development 成果，全面提高人类福祉，让现代人类文明惠及每一个社会，惠及每一个人，是 21 世纪人类社会面临的一个重大的新问题、新挑战。有效推进人们共享社会发展成果与人类现代文明的机会，让现代人类文明的巨大恩惠普照社会，促进社会福祉的全面提高，是 21 世纪世界各国公共治理创新、完善核心理念与主题，自然也是优化政府规模、结构与行为核心理念与主题。

新制度经济学与新政治经济学领域的专家、学者在探索上述问题的答案方面，付出了巨大的智力努力，认为制度差异决定了各个不同社会群体在发展水平方面的差异。诺斯的“国家的存在是经济增长的关键，也是人为经济衰退的根源”是这一理论结论的经典表述。这里不同的“国家的存在”是指不同国家的公共治理结构与机制，即国家在公共治理结构与机制方面存在差异，因而对长期经济增长产生了巨大的、不同的

影响。事实上,新制度经济学与新政治经济学的这一结论,并不是新发现,早在古希腊时期,苏格拉底、柏拉图与亚里士多德就曾针对产权结构对社会财富生成的影响进行过激烈的争论。不同的公共治理结构与机制决定一个社会族群发展路径的理论,在此后的17~20世纪,一直受到西方学术界的推崇,并且一直在突破传统的宏观结构与机制理论,将一个社会发展路径的决定因素扩展到包括产权制度在内的各种不同的(正式的与非正式的)制度安排。

新制度经济学与新政治经济学关于不同国家财富生成能力问题追问的种种解释,虽然因为具有鲜明的现实基础与俯首可拾的经验证据,具有强大的说服力与魅力,但囿于众多专家的知识背景与研究领域的差异,种种解释只是关于财富生成能力差异问题的一种尘埃落定后的回答:超级决定因素为国家治理能力,或制度,或政治组织和行政管理能力,或明智的政策和良好的公共行政;并未说明尘埃是如何落定的,或尘埃是怎样落定的,即为什么有些国家或地区拥有了这些超级因素而其他国家或地区却没有。难道财富生成能力的超级决定因素是上天对特定国家或地区的恩赐?

事实上,20世纪80年代以来,国家治理体系与能力现代化问题成为困扰世界各国的共同问题。一方面,伴随交往(交通、通信)技术的革命性发展,各国的社会、经济、政治、文化等日益处于全球共振的或各国相互影响的网络之中,各国面临的各种社会问题的复杂性程度随之发生了不同数量级的突变;另一方面,面临复杂性程度日益提高的各种社会问题,特别是公共问题,各国均深感捉襟见肘、力不从心甚至束手无策。然而,破解各种社会困境的现实紧迫性迫使人们不得不重新思考国家治理体系与能力现代化的问题,从而此问题不仅成为当今世界各国面临的一个重大理论与实践问题,也是一个热点与难点问题,引发了众多的探索与研究。

至少从发生学角度上说,扩大个体增溢价值是公共治理生成与演化的理性基础。亚里士多德认为,城邦的生成源于人们生活的实际需要,而其持续存在则是为了“优良的生活”。作为城邦功能实现途径的公共治理,其存在的合乎义理性自然以促进优良的生活为基础,而优良生活则来源于公共治理促进了公共价值的增值或扩大了公共增溢价值,实现了“整体大于部分之和”的公共价值增溢效应,人们能够获得较没有公共治理时更多的价值,因而生活变得更为优良。反过来,一个社会的生活优良程度则依赖于公共治理在多大程度上实现了这种公共价值增值效应。正因如此,公共价值增值效应最大化作为公共治理追求的目标,一直是自古希腊以来直到孟德斯鸠、洛克、卢梭、休谟以及韦伯、马克思等经典思想家关注的核心论题,也是这些经典思想家评判公共治理优劣以及改革设想的参照性准则。事实上,公共价值的增值效应或公共增溢价值效应既是检验公共治理优良与否的最终判断准则,也是公共治理追求的终极目标。公共价值的增值效应是如何实现的,正是《国家治理体系与能力现代化研究》一书试图探索的核心问题。

本书将综合运用复杂性科学理论与方法,特别是复杂适应性理论与方法,透视国家治理体系与能力现代化的触发机制、驱动力量与适应性变迁的结构性特征;运用多个体互动的各种理论与方法,包括协同治理、网络治理、机制设计理论以及博弈论等,



特别是智能元胞自动机与博弈论的各种方法与模型,探索生成有效破解国家治理面临的当代社会问题的国家治理体系与能力的理念结构、构成与组合结构、过程与机制结构以及战略性导航结构的各种机制;在博弈论(经典博弈论与演化博弈论)思维框架下,通过构建理论模型、形式化模型与数值模型,运用模拟与实验、实证等方法,探索上述不同机制作为微观个体互动均衡或博弈均衡(纳什均衡与演化均衡、贝叶斯均衡等)形成的必要条件、环境与相关阈值及演化过程与机制;运用演化博弈理论等探索个体行为特征的形成过程与机制;基于上述研究探索推进国家治理体系与能力现代化的有效途径与一般特征。

本书的研究基于多个体互动的国家治理体系与能力现代化研究,将国家治理体系与能力视为其所处环境的一个开放的复杂适应性系统。国家治理体系与能力和其所面临的环境之间不断进行复杂性互动,通过微观个体的各种不同诉求,社会经济环境不断向国家治理体系展示新愿望与新要求;国家治理体系不断调整其结构组合回应社会经济环境的各种挑战与要求;将国家治理体系与能力视为微观个体(或主体)(Multi-agents)(包括各种社会组织、经济组织、政治组织、不同层级的政府以及社会行为个体等)复杂互动所形成的宏观结果或宏观样式(Macro-patterns),视为具有不同特质的微观个体在特定环境中或背景下复杂互动所形成的一种均衡(博弈均衡);将国家治理体系与能力现代化,视为社会行为个体互动的一个动态反馈过程或间断—均衡过程,即在特定背景下的社会互动过程中,具有不同特质的社会行为个体的行为,既受到已有治理体系相应要素与规范的激励与制约,也受到新愿景、新愿望、新需求的牵引,更受到不同行为个体间相互依存关系变化的影响,因而个体社会互动过程同时也在影响、改变国家治理体系的相应规范,创设与重塑国家治理体系相应构成要素及其不同组合,进而改善国家治理体系并提升国家治理能力。国家治理体系与能力的每种状态都是由多个体互动而形成的一种均衡(可能是不稳定均衡),国家治理体系与能力现代化则是从一种博弈均衡向另外一种博弈均衡转变的过程。简言之,本书将国家治理体系与治理能力现代化,视为社会行为个体(主)体互动过程中形成的互动均衡或博弈均衡的转换过程或漂移过程。

国家治理体系与治理能力现代化的核心问题或基本问题本质上是协调问题,因而,国家治理体系与治理能力现代化,主要是从国家治理理念、结构、机制与战略性指引或导航的角度,重新思考国家的组织、协调、配置等的现代化问题或社会动员问题。现代化研究的权威学者多伊奇认为,如果从社会—人口层面来考察现代化过程,那么这一过程的特征就是社会动员,即人们所承担的绝大多数旧的社会、经济、心理、义务等受到侵蚀而崩溃的过程,以及人们获得新的社会化模式和行为模式的过程。因此,国家治理体系与能力现代化,本质上是人们重新思考、评估与确立政府与社会或作为整体的公民(Citizenry)(包括各种社会组织、经济组织以及各种行为个体)之间的关系;政府在治理社会过程中的作用以及这种作用发挥机制,是人们在国家治理理念、结构、机制与战略性导引方面获得新的社会化模式与行为模式的过程,是运用现代国家治理理念、技术、工具改革、创新国家治理体系,以便有效解决、处理国家面临的

各种各样的社会、经济、政治问题。简要地说，国家治理体系与能力现代化，本质上是人们的心智范式理性化与大众化的过程，因而是重新思考、评估与确立政府与社会或作为整体公民之间的关系，是运用现代国家治理理念、技术与工具，改革、完善、创新国家治理体系与治理能力的过程。

国家治理体系是由国家治理理念、结构、机制与过程及其之间的相互作用所构成的复杂体系，是由微观行为个体间复杂性互动而生成的一种宏观涌现或涌现出的一种宏观样式。因此，本书将综合运用复杂性科学理论与方法，特别是复杂适应性理论与方法，透视国家治理体系与能力现代化的触发机制、驱动力量与适应性变迁的结构性特征；运用多个体互动的各种理论与方法，包括协同治理、网络治理、机制设计理论以及博弈论等，特别是智能元胞自动机与博弈论的各种方法与模型，探索生成有效破解国家治理面临的当代社会问题的国家治理体系与能力的理念结构、构成与组合结构、过程与机制结构以及战略性导航结构的各种机制；在博弈论（经典博弈论与演化博弈论）思维框架下，通过构建理论模型、形式化模型与数值模型，运用模拟与实验、实证等方法，探索上述不同机制作为微观个体互动均衡或博弈均衡（纳什均衡与演化均衡、贝叶斯均衡等）形成的必要条件、环境与相关阈值及演化过程与机制；运用演化博弈理论、神经生物学以及神经心理学探索个体行为特征的形成过程与机制；基于上述研究探索推进国家治理体系与能力现代化的有效途径与一般特征。

国家治理体系与能力现代化是治理形态或结构（或范式、模式、样式等）的适应性或优化性变迁，本质上是人们重新思考、评估与确立政府与社会或作为整体的公民（Citizenry）（包括各种社会组织、经济组织以及各种行为个体）之间的关系；政府在治理社会过程中的作用以及这种作用发挥机制，是人们在国家治理理念、结构、机制与过程方面获得新的社会化模式与行为模式的过程，是运用现代国家治理理念、技术、工具改革、创新国家治理体系与提升国家治理能力的过程。由于国家治理能力是治理体系运转的自然结果，因此，本书不再单独研究治理能力问题，而仅将治理能力作为特定治理体系的输出。

作为因变量或解释变量的国家治理体系与能力，可以分解为理念、结构、过程与机制。因此，可以将理念、结构、过程与机制视为国家治理体系的解释变量或自变量，国家治理体系与能力是国家治理理念、结构、过程与机制的函数，表示为：

国家治理体系与能力 = F （理念、结构、过程、机制）

由于本书将国家治理体系与能力作为一个整体概念，因而不分解为所谓的社会治理、经济或市场治理与政府治理问题。特别地，本书由于注重元治理的研究，始终关注市场机制（经济）、科层或层级机制（政府）、网络机制（社会）之间的选择与匹配性装置（组装）问题，因而有关它们之间的关系，自然在研究之列。同时，国家治理体系与能力现代化，本质是在融合或混合传统的政府、市场与社会之间的划分，重新思考这三种机制之间的相互嵌入与组合关系，以及不同机制在网络治理中的作用及发挥作用的方式，而不是将其日益分离开来，因而从这个角度上说，也不适宜将国家治理体系从这三者之间分离出来。不过作为国家治理体系的子系统，这三者间的明智



与恰当的组合,即本书所指的结构内容之一,是元治理关注的核心问题。这些问题,正是在有关国家治理体系结构子课题中研究的核心内容。

国家治理体系与能力= F (理念、结构、过程、机制)这一函数关系是一种过渡性的函数关系,即理念、结构、过程与机制构成了国家治理体系与能力的解释变量。这些解释变量可以视为国家治理体系与能力的一级解释变量。因为在本书中,我们的另外一个重点是将这些变量作为其他解释变量或自变量的函数,而不是最终的解释变量。本书中最终的解释变量是个体(包括政府组织或机构、企业、社会组织、地方政府以及其行为主体如个人、特定社会群体与区域性群体等)在社会互动过程中表现的行为或行为选择。因此,本书以个体作为研究单位,以其在互动中的行为或行为选择作为观察性解释变量。这种关系可以表述为:

(理念、结构、过程、机制)= G (互动过程、个体行为、个体特征)

即国家治理体系的理念、结构、过程与机制是社会行为者互动过程、个体行为或行为选择以及个体特征的函数。因而,社会行为者互动过程、个体行为或行为选择以及个体特征构成了国家治理体系与能力的二级解释变量。

上述因变量与解释变量的界定已经明确了本书研究的主要问题,即核心探讨国家治理体系与能力现代化的性质、动力、过程、影响因素以及相关问题。为了探讨与理解这一核心问题,本书将国家治理体系与能力视为其所处环境的一个开放的复杂适应性系统。国家治理体系与能力与其所面临的环境之间不断进行复杂性互动,通过微观个体的各种不同诉求,社会经济环境不断向国家治理体系展示新愿望与新要求;国家治理体系不断调整其结构组合,回应社会经济环境的各种挑战与要求;将国家治理体系与能力视为微观个体(或主体)(Multi-agents)(包括各种社会组织、经济组织、政治组织、不同层级的政府以及社会行为个体等)复杂互动所形成的宏观结果或宏观样式(Macro-patterns),视为具有不同特质的微观个体在特定环境中或背景下多重、复杂互动所形成的一种均衡(博弈均衡);将国家治理体系与能力现代化,视为社会行为个体互动的一个动态反馈过程或间断—均衡过程,即在特定背景下的社会互动过程中,具有不同特质的社会行为个体的行为,既受到已有治理体系相应要素与规范的激励与制约,也受到新愿景、新愿望、新需求的牵引,更受到不同行为个体间相互依存关系变化的影响,因而个体社会互动过程同时也在影响、改变国家治理体系的相应规范,创设与重塑国家治理体系相应构成要素及其不同组合,进而改善国家治理体系与提升国家治理能力。国家治理体系与能力的每种状态都是多个体互动而形成的一种均衡(可能是不稳定均衡),国家治理体系与能力现代化则是从一种博弈均衡向另外一种博弈均衡转变的过程。简言之,本书将国家治理体系与治理能力现代化,视为社会行为个体(主)体互动过程中形成的互动均衡或博弈均衡的转换过程或漂移过程。

从上述角度说,国家治理体系与能力现代化的性质、动力、过程、影响因素以及相关问题,既与参与多重复杂互动过程的个体特征、行为或策略选择相关,也与其对各种不同社会角度的期望、相关制度安排的性质以及激励取向相关,还与其理性、认知结构或心智模式以及行为规范相关。从规范的意义上看,社会资本特别是社会信任、

合作能力密集度高的社会，更容易生成多样性的治理机制，更容易生成明智的或有效的不同治理机制的混合结构，因而具有较高的治理能力。然而，社会资本或生产性资本（有助于财富与知识生成的资本）本身又是国家治理体系运转的结果，因此，这两者之间存在相互决定关系。从这个意义说，有效推进国家治理体系与能力现代化，最基本的是促进社会的生产性资本的生成，因而寻求有助于生产性资本生成的具有可自我实施性机制，寻求制度间的互补性安排，从而使有助于生产性资本生成的嵌入性关系成为可自我强化的机制，是本书探索的重要目的之一。

本书通过三个层面的互动探索国家治理体系与能力现代化的性质、动力、过程、影响因素以及相关问题：一是社会问题解决与机会创造层面，将根据问题与机会的不同性质，运用不同的博弈模型加以研究；二是现有相关制度安排的性质与变迁机制研究；三是元治理的研究，包括治理的理念、规范与原则以及元治理形成的机制与过程，即各种不同元治理要素的重新思考与塑造以及不同元治理之间明智、恰当地组合等问题的研究。治理理念、规范与原则应用于上述三个层面，因而实际上也是结构、过程与机制的内在精神与理念。

虽然本书是2013年国家社科基金重点项目的阶段性成果之一，但本书所研究的问题却是笔者长期关注的问题。书中许多内容经过十多年的积累、沉淀，经过不断的思考、反复查阅文献以及反反复复的修正，今日才付梓出版。在信息化与数字化时代，笔者前后用了十多年时间，才形成今天的研究，或者说，才使此研究达到如此状态，不得不说效率已经很低了。不过，幸亏这是一项基础理论研究，并不存在时间期限的限制，因而并不存在过时与否的问题。不仅如此，笔者相信，国家治理体系与能力现代化问题，将是未来相当长时期内学术界、政治界与管理界关注的核心问题之一。

笔者付出了所能付出的努力，反复阅读书中每个文献，对重点文献更是进行了较深入的研究；对于书中的定性理论，进行了反复推敲，努力寻求思想、逻辑脉络的一致性；对于书中的形式化理论，进行了详细推导。书中每个文字、每个符号，都是笔者亲自敲打出来的；每句话，都是笔者反复推敲与批判性审视的结果。尽管如此，囿于笔者的精力与能力，书中难免存在这样或那样的疏忽与遗漏，难免存在这样或那样的不足与欠缺。同时，学术研究是一个开放的系统，不同研究者可能因各种原因存在不同观点与论证逻辑，因而也难免存在与专家们偏好或观点不一致的地方。诚邀各位专家不吝赐教，直言斧正，以利我心。子曰：闻过则喜。

最后，感谢在本书形成过程中给予笔者各种帮助与鼓励的专家、学者、同事、领导、学生与亲朋好友；感谢经济管理出版社以及陈力先生的鼎力相助；感谢国家社科基金、国家出版基金以及北京师范大学中央高校基本科研业务费专项资金提供的资助。没有上述这些支持与帮助，不仅此研究实难完成，此书稿也只好交给老鼠的牙齿去批判了（马克思语）。

杨冠琼

2017年7月25日

总 序

一、“国家治理体系现代化研究系列”总说明

国家治理体系与治理能力现代化问题，是包括公共管理学界、政治学界以及社会学界在内的整个社会科学领域和政府管理实践部门面临的最引人瞩目的热点问题之一，也是当代公共管理科学和管理实践面临的最引人瞩目的难点问题之一。20世纪80年代以来，冠以各种不同名称的国家治理体系与能力现代化的理论研究和实践探索，如国家治理体系现代化、新公共管理、新治理及新公共治理、网络化治理、协同治理、整体性治理、适应性治理、互动性治理、行政管理现代化和公共部门现代化等，在世界各地如雨后春笋般大量涌现，至今仍方兴未艾。

正是在这一背景下，中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，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。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平地惠及全体人民。

上述内容表明，中国国家治理体系与能力现代化，本质上就是“完善和发展中国特色社会主义制度”，通过“坚决破除各方面体制机制弊端”，推进国家治理体系和治理能力现代化，是国家治理体系现代化与改革的深化与扩展，是中国“发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区”而采取的行动；是“最大限度集中全党全社会智慧，最大限度调动一切积极因素，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，推动中国特色社会主义制度自我完善和发展”（中共十八届三中全会《决定》）的新探索。

为适应中国国家治理体系与能力现代化的需要与呼唤，我们组织国内相关专家对国家治理体系与能力现代化的相关问题进行集中深入的理论研究和实践研究，构成了“国家治理体系现代化研究”系列丛书（以下简称“本系列”）。国家治理体系与治理能力现代化，主要是从国家治理理念、结构、机制与战略性指引或导航的角度，重新思



考国家的组织、协调、配置等的现代化问题或“社会动员”问题。现代化研究的权威学者多伊奇认为，如果从“社会—人口”层面来考察现代化过程，那么这一过程的特征就是“社会动员”，即人们所承担的绝大多数旧的社会、经济、心理、义务等受到侵蚀而崩溃的过程，人们获得新的社会化模式和行为模式的过程。因此，国家治理体系与能力现代化，本质上是人们重新思考、评估与确立政府与社会或作为整体的公民（Citizenry）（包括各种社会组织、经济组织以及各种行为个体）之间的关系；政府在治理社会过程中的作用以及这种作用的发挥机制，是人们在国家治理理念、结构、机制、行为与战略性导引方面获得新的社会化模式与行为模式的过程，是运用现代国家治理理念、技术、工具，改革、完善、创新国家治理体系的过程。

本系列主要包括《国家治理体系现代化研究》、《中国政府规模、结构与行为优化研究》、《公共价值生成机制研究——社会行为的视角》、《基本公共服务均衡化研究》、《政府绩效管理创新研究》、《社会保障与社会治理》、《社会保障体系创新研究》以及《政府规制创新》八卷。

本系列将国家治理体系与能力视为其所处环境的一个开放的、复杂的适应性系统。国家治理体系与能力与其所面临的环境之间不断进行复杂性互动，通过微观个体的各种不同诉求，社会经济环境不断向国家治理体系展示新愿望与新要求；国家治理体系不断调整其结构组合回应社会经济环境的各种要求与挑战；将国家治理体系与能力视为微观个体（主体）（Multi-agents）（包括各种社会组织、经济组织、政治组织、不同层级的政府以及社会行为个体等）复杂互动所形成的宏观结果或宏观样式（Macro-patterns），视为具有不同特质的微观个体在特定环境中或背景下复杂互动所形成的一种均衡（博弈均衡）；将国家治理体系与能力现代化，视为社会行为个体互动的一个动态反馈过程或“间断—均衡”过程，即在特定背景下的社会互动过程中，具有不同特质的社会行为个体的行为，既受到已有治理体系相应要素与规范的激励与制约，也受到新愿景、新愿望、新需求的牵引，更受到不同行为个体间相互依存关系变化的影响，因而个体社会互动过程同时也在影响、改变国家治理体系的相应规范，创造与重塑国家治理体系相应构成要素及其组合，进而改善国家治理体系与提升国家治理能力。国家治理体系与能力的每种状态都是多个体互动而形成的一种均衡（可能是不稳定均衡），国家治理体系与能力现代化则是从一种博弈均衡向另外一种博弈均衡的转变过程。简言之，本系列将国家治理体系与治理能力现代化，视为社会行为个（主）体互动过程中形成的互动均衡或博弈均衡的转换过程或迁移过程。

本系列研究的目的是，通过将国家治理体系与能力现代化视为具有不同（文化、行为、心理认知等）特质的微观个体在特定互动环境下互动的结果，构建具有微观基础、可自我实施（Self-enforceable or Self-enforcing）或具有自我维持和强化（Self-maintaining and Self-augmenting）性质，能够形成强大协同效应并具有自我完善功能的国家治理体系与能力现代化的理论框架，为有效推进国家治理体系与治理能力现代化提供理论支持或指导。借助本研究，人们能够从具有不同特质的微观行为个（主）体（包括各种社会组织、经济组织、不同层级的政府以及社会行为个体等）间的互动以及



这种互动性质的角度,理解国家治理体系相应要素及其不同组合的形成与变迁,理解国家治理体系、治理能力及其现代化问题;理解和解释不同国家的国家治理体系、治理能力及其现代化途径的差异,便于探索社会背景、文化特征、社会心理、认知结构或心智模式、理性水平、时间偏好率等对国家治理体系与能力的影响,进而探索推进国家治理体系与能力现代化的有效途径及其一般特征,为推进中国国家治理体系与能力现代化提供可资借鉴的理论指导。

为实现上述目的,本系列综合运用各种科学理论与方法,特别是复杂适应性理论与方法,透视国家治理体系与能力现代化的触发机制、驱动力量和适应性变迁的结构特征;运用多个体互动的各种理论与方法,包括协同治理、网络治理、机制设计理论以及博弈论等,特别是智能元胞自动机与博弈论的各种方法与模型,探索生成有效破解国家治理面临的当代社会问题的国家治理体系与能力的理念结构、行为结构、治理结构、治理过程与机制以及战略性导航结构等;在博弈论(经典博弈论与演化博弈论)思维框架下,通过构建理论模型、形式化模型与数值模型,运用模拟与实验、实证等方法,探索上述不同机制作为微观个体互动均衡或博弈均衡(纳什均衡与演化均衡、贝叶斯均衡等)形成的必要条件、环境与相关阈值及演化过程与机制;运用演化博弈理论、神经生物学以及神经心理学探索个体行为特征的形成过程与机制;基于上述研究探索推进国家治理体系与能力现代化的有效途径与一般特征。

二、20 世纪人类关于繁荣与衰败的一般追问与解释

繁荣是一切生命体的本能追求。各种动物自生成以来,为了种群的持续生存、生育、遗传、繁荣,为了寻求适合生长的水源丰富、植物繁茂、食物充足、温度适宜的环境,而不惜以牺牲个体生命为代价年复一年地大规模迁徙。动物为了繁荣而进行的大规模迁徙的壮丽景观,至今仍在非洲撒哈拉大沙漠、马赛马拉大草原上连年上演。

为了种群繁荣而不断上演的动物大迁徙,也是远古人类大迁徙活动的再现。或由于气候的变迁,或由于人们抵抗自然能力的低下,远古人类为了种群的繁荣,为了种族的生生不息,自地域辽阔、广袤的非洲向亚洲、欧洲大规模迁徙。“地中海民族、埃特鲁里亚人、辛布里人(Cimbres)和条顿人进行了大规模的迁徙,有时达到了空前的程度”(布罗代尔,2005)。各类族群迁徙途中不仅要与自然环境、自然灾害进行殊死抗争,也要与各种凶猛的飞禽、野兽以及形体较小但凶险万分的爬行类和飞行类天敌进行殊死搏斗,更要与同为人类但种别不同的族群进行惨绝人寰的战争。

在这种大规模的长途迁徙中,多少族群为了繁荣而遭遇灭绝之灾难,多少族群为了繁荣而沦为了奴隶,多少族群为了繁盛却枯萎。繁荣对人以及其他动物的吸引力如此之大,虽然历经无数劫难,人类与其他动物依然为了繁荣而迁徙,作为人类,在这种追求繁荣的迁徙过程中最终获得了繁荣。



人类以及几乎所有生命体之所以都本能地，甚至不惜牺牲个体生命而追求繁荣，就在于繁荣为生命体注入生命的动力从而使其充满活力，繁荣形成的正反馈机制促发进一步的繁荣，从而使最有利于生命体目的实现的各种机制与要素不断地更新与演化。

正是由于人类为追求繁荣常常不得不付出沉重的代价，繁荣因而成为稀缺品、奢侈品，不仅为人们所珍惜，更成为人们向往与期待的状态，成为文人墨客乃至思想家最能够吸引人们眼球的笔触。

柳永在《望海潮》中描述的“钱塘自古繁华”景象，正是这样一种繁荣的场景：

“柳陌画桥，风帘翠幕，参差十万人家……市列珠玑，户盈罗绮，竞豪奢。”

“重湖叠巘清嘉，有三秋桂子，十里荷花。羌管弄晴，菱歌泛夜，嬉嬉钓叟莲娃……乘醉听箫鼓，吟赏烟霞……”

同样，柳永的《破阵乐》以极其欢欣、快乐的笔触，描述了京都繁荣之景象：

“露花倒影，烟芜蘸碧，灵沼波暖。金柳摇风树树，系彩舫龙舟遥岸。千步虹桥，参差雁齿，直趋水殿。绕金堤，曼衍鱼龙戏，簇娇春罗绮，喧天丝管。霁色荣光，望中似睹，蓬莱清浅。”

而王建的“夜市千灯照碧云，高楼红袖客纷纷。如今不似升平日，犹自笙歌彻晓闻”以及李绅的“夜桥灯火连星汉，水郭帆樯近斗牛”则描述了繁荣的另外一番景象。

繁荣景象怡然自得、宁谧和谐令人赏心悦目。这种繁荣景象与张正见的《赋得寒蝉晚蝉疏》所描述的“寒蝉噪杨柳，朔吹犯梧桐……还因摇落处，寂寞尽秋风”的萧条、衰败之景象形成鲜明对照。萧条、衰败是一种生命抑制、死亡的状态，是一种迅速减弱生命体生存所依之源泉的机制，是将欣欣向荣扼杀在萌芽状态的一种结构。

为了对比繁荣与衰败这两种不同景象及其生成根源，特别地，为了警示统治者其行为可能引致的社会繁荣与衰败，早在1340年左右，意大利的城市国家锡耶纳（Siena）共和国的统治者，就委托艺术家安布鲁吉奥·劳伦扎蒂（Ambrogio Lorenzetti）创造了两幅壁画，占据了整个锡耶纳九人统治委员会的议事厅，壁画的主题即为繁荣与衰败的对比，也即《好政府的寓言》和《坏政府的寓言》。

《坏政府的寓言》运用了中世纪公共艺术特有的戏剧和服饰表达手法，壁画展现了坏政府统治的共同景象：壁画上画着一位无良暴君，他坐在断壁残垣前，主持邪恶堕落的政务，壁画中的各种形象充分展现了统治阶层的残暴、腐败、背信、欺骗、狂躁、分裂、好战、贪婪、骄傲以及虚荣等；到处都充满了各种各样的掠夺、暗杀甚至屠杀行为，如战争、犯罪以及对公平正义的蹂躏与践踏，到处遍布着萧条、贫困、饥荒、瘟疫，人们流离失所以及霍布斯所描述的人对人像狼一样的景象，可谓荒凉满目。

在《好政府的寓言》中，壁画展现了共同的善的形象，社会到处展现出智慧、和平、正义、信念、仁慈、高尚、欣欣向荣的景象；警察按照规则看守、教化与改造着犯罪者；各种大小官吏恪尽职守，秉公执法；农民在富足的土地上忙碌着，毛驴载着谷物在山区小路上悠闲地行走，毫不担心被抢劫或被盗；城市周围则是载歌载舞的人们，街上热闹非凡，人们交易着各种各样的物品与服务，童叟无欺；各种建筑物层叠有序、富丽堂皇；人们过着幸福、温馨、和平、安详的生活，社会展现出一片和谐、繁荣、

生机勃勃的景象。

繁荣既是生命体目的实现的最佳结果，也是生命体最有效、最完全、最彻底地实现其目的的途径。每种生命体都先天地、内在地储存着其生命的目的，而这种目的的实现依赖于其实现活动。每种生命都积极地实现着他的活动，成为他之所是。这就是亚里士多德所说的“隐德来希”。李商隐的“春蚕到死丝方尽”道出了一切生命体的目的及其实现活动。任何生命体的如他所是的属性，决定了如他所是的目的以及目的的实现活动。任何生命体目的的实现活动与过程，都不受别人命令的干扰，也不是别有企图，只是出于其本性，自然而然，不得不然，直到生命的尽头，直到他不再是他所是。

人类作为生命体中的一个类别，其目的的实现不同于其他类别的生命体。人的目的，即幸福，是获得或主动争取来的，而不是主要以自然的方式达到的（亚里士多德语）。其他生命物活动的目的是自然实现的，即主要依赖蕴藏于其体内的基因编码来实现。人的活动目的的实现则主要借助于人的理性的运用，依靠理性的活动，是实践理性更为积极地参与其中的过程。正因为如此，奥斯特沃特（Ostwald）鲜明地指出，人的目的的实现活动的意义，就是“积极地”从事这些属于人的实践的生命的活动。已知的任何其他生命体都未曾达到人所具有的理性和理性的活动的水平。

理性指引的繁荣不仅为生命体注入生命的活力与动力，促使生命体更为积极地强化其生存能力，而且能够使保持与持续提高生命力所需要的诸种环境要素进入良性的或正反馈的生成过程。人的活动不在于他的植物性活动（营养、生长等），也不在于他的动物性的活动（感觉、本能等），而在于他的灵魂的合乎逻各斯（理性）的活动与实践。亚里士多德认为，理性是人特有的，如果我们假定人具有一种区别于动物的更好的活动，我们就应该把它归之于灵魂的这个理性部分的活动。虽然这个结论现在不一定完全正确，但总的判断是正确的。我们认为，人区别于已知其他动物的唯一差别在于其具有更高水平的理性，在于其能够充分运用理性，并能够主动地利用各种方式发展理性或促进理性水平的迅速提高。正如著名生物学家汉斯基所说，“人类明显地和其他的物种不同是因为我们的智力之故，所以我们可以活着的生物体世界中占有一个特殊的地位。在过去的几千年来，我们有能力改变整个生态系统——甚至完全地摧毁它们，例如在中东地区的许多地方，正因为农业的发明而造成巨大的改变”（威尔斯，2010）。

20世纪是人类历史上值得骄傲的世纪。人类在上万年的演化和发展过程中积累下来的智慧，不断地超越着人们的想象力，使人类的一个个幻想和梦境变成现实：嫦娥奔月，音传万里；穿越时空，再现历史；点“沙”成金，“拔毛变猴”……

人类的智慧正在使相对于人口而言更为稀缺的资源，转变成日益庞大的社会财富和以指数方式增长的物品种类，从而使人类的生活水准日益突破人们想象的疆界。虽然难以做出精确的比较，但确有证据表明，20世纪生活在美国和欧洲等发达国家的人们，其人均实际收入（Average Real Incomes）是一个世纪前的20~40倍，是两个世纪前的60~400倍（David Romer，2000）。

德隆（De Long）借用爱德华·贝拉米（Edward Bellamy，1887）的《回首2000~



1887》，这部 19 世纪晚期美国最具影响力的乌托邦式的小说中的场景、人物和语言，对比了 19 世纪晚期和 20 世纪末期美国社会福利的差距：小说的主人公是一位生活在 1887 年上层社会的人，在 2000 年访问了美国的一个一般家庭，看到这个一般家庭的现代设施（音响设备）惊叹万分，“要是我们（生活于 19 世纪的人）能够发明出这样的设备，使每个人能够在家里听音乐，而且品质极佳，数量无限，种类各异，随心所欲，想听就听，我们一定认为已经达到了人类幸福的极限（The Limits of Human Felicity）”。

不仅如此，发达国家经济发展和社会福利水平提高的速度日益加快。工业化国家经济增长的平均速度，19 世纪高于 18 世纪，而 20 世纪又高于 19 世纪。新的证据和迹象表明，21 世纪的平均增长速度，将要高于 20 世纪的平均增长速度。

然而，几千年过去了，实践理性积极地参与人的目的的实现活动只在特定社会中得到了有效的实施。由此使 20 世纪成为人类历史上令人悲哀的世纪。人类在上万年的演化和发展过程中积累下来的智慧，其光芒并非普照和惠及了所有国家。现代文明在突飞猛进发展的同时，也使世界上不同国家的人们平均生活标准出现了巨大的分裂（Enormous Disparities）。美国、德国、日本以及北欧等一些发达国家和地区，其人均实际收入，是孟加拉、肯尼亚等发展中国家人均实际收入的 20~30 倍。以现行汇率计算，2014 年中国的人均 GDP 只是美国的 13.75%，是世界上最富有国家卢森堡的 6.86%（更一般情形见图 1）。

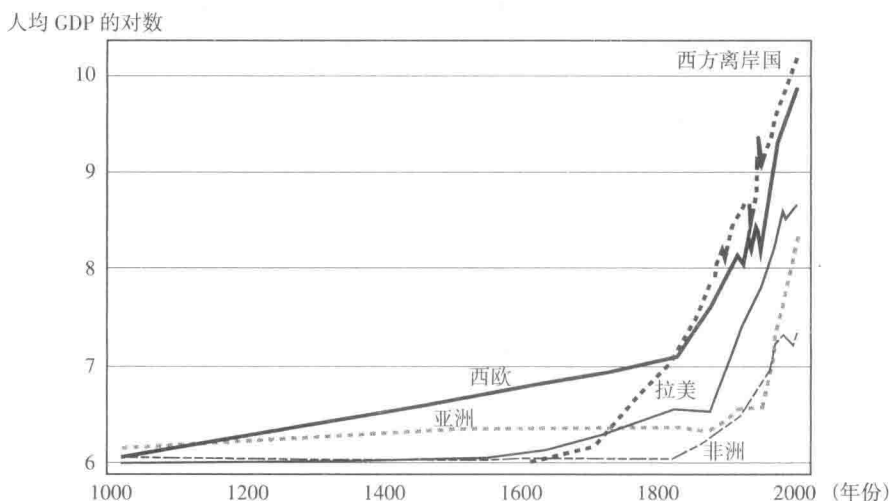


图 1 西方离岸国 (Western Offshoots)、西欧、拉美、亚洲和非洲 1000~2000 年人均 GDP 的演进^①

资料来源：Daron Acemoglu. Introduction to Modern Economic Growth [M]. Princeton University Press, 2008.

上述事实表明，在过去几个世纪的发展过程中，人类社会积累和沉淀下来的智慧对不同国家和地区的经济、社会和政治的不同影响，在 20 世纪凸显了出来：不同国家和地区人们的生活标准（Standard of Living or Welfare）出现了巨大的分裂，而且这种

^① “西方离岸国”是麦迪逊在估算世界各国 GDP 时造的一个词，指美国、加拿大、澳大利亚、新西兰。

分裂正在以“原子裂变的速度”不断地加剧。这一结果令人陶醉，也引人深思！

同样居住在一个地球上，同样生活在一片蓝天下，同样受一个太阳的普照，不同国家的生活标准存在如此大的差异，繁荣与衰败在不同国家间的分布如此不均衡，不能不成为具有理性思维的人思考的一个焦点问题。这一问题所具有的魅力如此之大，借诺贝尔经济学奖获得者卢卡斯（Lucas, 1988）的语言逻辑，可以表述为：人们一旦开始思考关于不同国家生活福利的巨大差异问题，就很难再去思考任何其他问题。

繁荣与衰败在不同国家间如此不均衡地分布使来自不同社会的人们，至今仍然不断地追问繁荣的社会为什么不是这个而是那个。正如被称为巴布亚新几内亚（New Guinea）最具魅力的政治家 Yali 所追问的：“为什么是你们白人发展出了如此之多的车辆并将其带到巴布亚新几内亚来，而我们黑人却几乎没有任何能力生产属于我们自己的？”这是著名社会生物学家戴蒙德（Diamond）在非洲考察时被不断追问的问题。戴蒙德在《枪炮、病菌与钢铁》（*Guns, Germs and Steel*）一书中将各种类似的追问总结为：为什么有些民族在好几千年前就发展出傲人的文明，为什么有些民族至今仍生活在石器时代？其间的巨大差异是怎样造成的？难道有些民族天生就比较聪明吗？为什么财富与权力在世界范围内是现在的分布样式而不是其他样式？为什么不是土著印第安人、土著非洲人以及土著澳大利亚人猎杀、征服或灭绝了欧洲人和亚洲人，而是相反？

正是受到关于不同国家生活福利存在巨大差异问题思考的激励，无数仁人志士殚精竭虑、孜孜以求，在探索该问题过程中提出了各种各样的理论和观点。从历史的角度看，不同国家生活福利方面的巨大差异往往与国家竞争力相伴相随。因此，斯本格勒（Oswald Spengler, 1922, 1923）和汤因比（Arnold Toynbee, 1946, 1957）基于国家兴衰的历史事实，提出了文明（Civilization）或文化（Culture）兴衰论的大胆假设（Grand Hypothesis）。从一个角度上看，伟大文明和辉煌帝国兴衰的历史，在很大程度上是军事上的征服与被征服的历史。然而，正如肯尼迪（Paul Kennedy, 1987）所表明的，最近 500 年的历史变迁证实，国家军事上的兴衰虽然无可争议地伴随着经济实力的兴衰，但再清楚不过的是，一些其他因素可能比经济因素更为重要。本人认为，更为准确的表述应该是，其他因素可能会先于经济因素，或者说，经济实力是其他因素的自然结果。奥斯曼帝国（Ottoman Empire）就是一个例子。奥斯曼帝国兴衰的历史是一部军事强大与微弱的历史，同时又是一部政府在治理一个军事国家时效率高与低的历史。由于政府在治理方面效率高，因此，奥斯曼帝国的经济开始迅速发展，经济实力有效促进了军事力量的生长，从而国家竞争力获得重大提升；同样由于后期政府在治理方面效率迅速下降，经济开始衰退，军事力量日益式微，国家竞争力日益衰落，直至被其他军事强国征服。

20 世纪关于各国财富生成能力差异问题的解释，虽然人们的表述不同，但几乎所有的专家都指向了一个核心问题：政治组织及其动员能力，或国家治理能力问题。

制度经济学创始人之一的诺斯，经过长期研究得出了如下结论：国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源。国家或政府的基本责任是制定人们互动和博弈的基本规则。博弈规则决定着一个国家或政府的经济的实绩及知识和技