



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

# 政府绩效管理创新研究

RESEARCH ON INNOVATION OF GOVERNMENT  
PERFORMANCE MANAGEMENT

— 吕昕阳 / 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

# 政府绩效管理创新研究

Research on Innovation of Government  
Performance Management

吕昕阳/著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效管理创新研究/吕昕阳著. —北京: 经济管理出版社, 2016.4  
ISBN 978-7-5096-4529-1

I. ①政… II. ①吕… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 183743 号

组稿编辑: 陈 力  
责任编辑: 陈 力 马 兰  
责任印制: 黄章平  
责任校对: 超 凡

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](http://www.E-mp.com.cn)  
电 话: (010) 51915602  
印 刷: 玉田县昊达印刷有限公司  
经 销: 新华书店  
开 本: 787mm × 1092mm/16  
印 张: 19.75  
字 数: 351 千字  
版 次: 2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷  
书 号: ISBN 978-7-5096-4529-1  
定 价: 59.00 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

# 《国家治理体系现代化研究》系列丛书

主 编：杨冠琼

编委会：（按姓氏笔画排序）

王延中	王宏新	王洛忠	叶先宝	刘雯雯	吕昕阳
孙 宇	毕 娟	何 瑛	张世贤	李禹桥	杨世伟
汪大海	连宏萍	周小平	屈 浩	果 佳	罗 植
赵景华	章文光	龚维斌	喻 匀	谢亚红	鲍 静
潘珊珊	戴 伟	魏成龙			

# 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》、《公共组织内生性激励与现代化研究》、《中国基本公共服务均衡化研究》、《政府绩效管理创新研究》、《社会管理体制创新研究》、《社会保障体系创新研究》以及《政府管制创新研究》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：

“烟柳画桥，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《赋得寒树晚蝉疏》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)。

人均 GDP 的对数

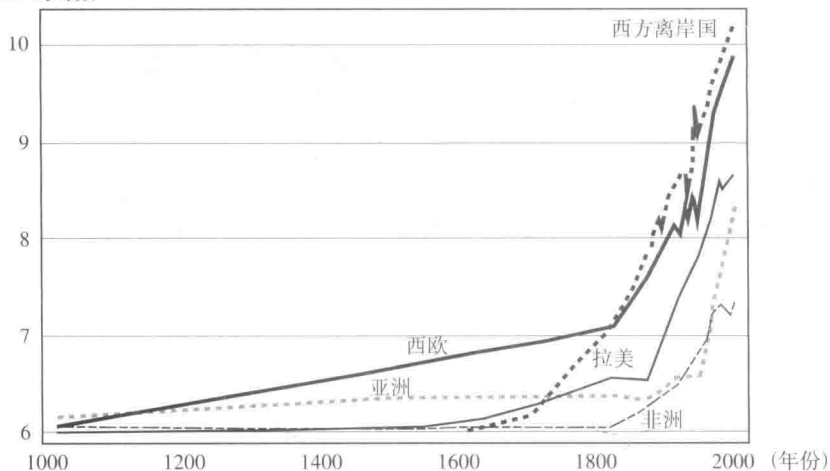


图 1 西方离岸国(Western Offshoots)、西欧、拉美、亚洲和非洲 1000~2000 年人均 GDP 的演进<sup>①</sup>

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

<sup>①</sup>“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



术存量的增长速率。因此，从最终的意义上说，政府要对造成经济增长、停滞和衰退的产权结构的效率负责。

发展经济学家雷诺兹的结论与诺斯的结论遥相呼应。在这个时代，有些国家进步得比别的国家快，而有些国家则根本没有进步。这些差别的解释，似乎主要不在于要素禀赋。有些国家或地区，天然资源很贫乏，例如韩国和中国台湾，却成绩卓著；有些资源丰富的国家或地区，例如扎伊尔，却仍然在艰难挣扎。雷诺兹认为，唯一最重要的解释变量，是政治组织和政府的行政能力。

经济周期理论研究专家，特别是长波理论的重要代表人物利昂惕夫，虽然增加了相关的解释因素，但他的解释的核心依然没有改变：持续经济增长和加速发展的主要限制，在性质上是政治的、社会的和制度的，而不是物质的。在 20 世纪不发达地区的加速发展，并不存在不可逾越的物质障碍。“为了保证加速发展，必须有两个一般的条件，其中之一是，发展中国家要在社会、制度和政治三方面进行影响深远的内部改革”。

经济增长理论的代表性人物之一，西蒙·库兹涅茨基于其关于经济增长问题的厚重知识，认为主要有两类因素限制了现代经济增长的扩散，其中之一是这种增长要求有一个稳定的然而又是有伸缩性的政治和社会体制，能够促进结构的迅速变化，并解决它所造成的冲突，同时还鼓励社会中促进增长的各个集团。而这种体制是不容易建成或不能迅速建立的。

发展经济学家 G.M.迈耶虽然识别出财富生成的四种相互关联的要素，但其中的“超级制约因素”仍然为国家治理能力：任何一国经济发展的潜在速度，都由四种制约因素的释放来决定：储蓄、外汇、农业、人力资源。但是经济发展的实际速度由于政策不合适而处于潜在速度之下，“超级制约因素”为管理——对私人和公共企业都很重要。必须采取合适的政策去调动资源，有效地配置资源，并提高生产率。唯有如此，才能使发展的实际速度经过一段时间以后接近潜在的速度。过去认为，不发达国家之所以穷，就是因为它穷（贫穷的恶性循环）；现在应该说，不发达国家之所以穷，就是因为它的政策不好。

作为经济增长理论创始人之一的 W.亚瑟·刘易斯则更为简明地指出：发展经济学并不很复杂：成功计划的秘密，更多地在于明智的政策和良好的公共行政。发展计划的主要问题集中于执行——成功计划的主要秘密在于政治稳定和政治领导，在于作为政策工具的能干的和有效率的公共行政。通过这些政策工具，发展的目标得以达到。

上述关于 21 世纪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拾即是经验证据，而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；并没有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？

历史是一种“间断—均衡”的间歇性跳跃过程，思想则是这种现实历史跳跃的影



子。源自不同问题或挑战而形成的追问，常常发生共振，使追问指向趋同。20 世纪的上述追问，与 21 世纪的社会现实挑战所形成的思想反思效应，将人们的追问又推向了相同的问题：

“二十世纪末期人类社会迎来了继农业文明、工业文明后的第三次文明——知识经济文明的时代。知识经济已经和正在以其特有的‘核裂变’的方式冲击着世界的每个角落和人类社会生活的各个方面，引致人类社会正经历有史以来又一次最深刻的巨变。如果说工业革命所引致的社会和政治变迁塑造了与之相适应的作为社会中心制度象征的现代科层化政府，那么，知识经济将引致哪些社会、政治和组织变迁，将对科层化政府产生哪些影响，将塑造怎样的作为与知识经济时代相适应的社会中心制度象征的政府，则既是一个理论问题，也是一个实践问题。

对于这一动向的识别、确认与反应，不仅关涉到国家治理方式的现代化与再现代化的问题，更关涉到未来经济活动的组织和管理，从而关涉国家的经济绩效与社会福利乃至国家兴衰、民族昌亡”（杨冠琼，1999）。

如果不能说明尘埃是如何落定的，那么为什么有些国家或地区拥有那些决定其繁荣的超级因素而其他国家或地区却没有，人们面临 21 世纪新经济态势或“工业 4.0”时代时，亦无法做出恰当的反应，亦无法积累、演化出决定其繁荣与衰败的超级因素，也就意味着人们必然重蹈成为农业文明、工业文明弃儿的覆辙，跟随不上“工业 4.0”时代的步伐，一如成为工业文明的弃儿一样成为“工业 4.0”时代的弃儿。只有观赏“工业 4.0”为某些国家或区域带来的繁荣，感叹“工业 4.0”时代的神奇，而不是“工业 4.0”时代的引领者、积极探索者或积极参与者；只是“工业 4.0”时代的旁观者与消费者，也即“工业 4.0”时代的落伍者。

### 三、21 世纪人类关于超级决定因素这一尘埃 如何落定的争论

#### （一）公共治理问题研究兴起的一般背景与治理的两种含义

20 世纪 80 年代以来，国家治理体系与能力现代化的问题，成为困扰世界各国的共同问题。首先，伴随着交往（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程度随之发生了不同数量级的突变。如何有效应对复杂性日益提高的社会及其引发的各种问题？其次，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，也成为热点与难点问题，



引发了众多的探索与研究。最后，新技术革命，特别是基于智能化、互联网、云计算而形成的“虚拟网络空间—物理系统”（Cyber-Physical System）的未来形态是什么？有利于促进这种形态形成与发展所需要的国家治理态势是什么，或者说，这种“虚拟网络空间—物理系统”将引致国家治理态势发生怎样的变迁？国家治理态势如何能够成为“虚拟网络空间—物理系统”未来形态形成的促进者而不是阻碍者、变态者或畸形制造者？

20世纪七八十年代，“治理”（Governance）一词广泛、频繁出现于各种文献，直到当下这一词汇变得日益流行与普遍，正是源于上述三个问题的思考。特别地，人们在思考上述三个问题时，逻辑地或自然而然地与下面三个问题的思考和讨论相互关联在一起：一是人们关于政府（国家）失败（Government or State Failure）与市场失败（Market Failure）问题的争论与思考。二是关于西方发达国家或政府危机问题的思考。20世纪60年代西方社会处于社会结构剧烈而深刻的变迁或转型时期，各种问题交织在一起，汇聚成一股股强大的力量，不断冲击其原始合法性源自于作为社会问题最终化解机构的政府。到20世纪70年代，国家干预失败（State Intervention was Failing）与（西方）国家自身已陷入危机（The State Itself was in Crisis），已经成为人们的共识（Jessop, 1998, 2000; Gaus, 1951; Waldo, 1972; Frederickson, 1989; Crozier et al., 1975; Rose and Peters, 1978）。三是将结构化与分析西方社会问题的逻辑和概念体系投射于发展中国家面临的问题的思考。

随着“治理”一词变得日益流行与普遍，其含义亦是仁者见仁，智者见智，以至于有学者指出，“治理”一词已经变得毫无意义，因为它已经被滥用，既指涉一切，也无所指，以至于其内在含义在学术上变得模糊不清。如果是这样，那么“国家治理体系与能力现代化”中的“治理”到底意指什么？显然这既是一个学术探讨问题，也是一个实践问题。

为了全面认识“治理”一词的含义，我们必须从人们在探讨与研究上述两个层面的“三个问题”的角度来重新理解人们当初提出“治理”一词时的所指。为此必须将其置于特定的“话语背景”中加以还原与研究。由于这种特定的话语背景与行政管理、公共管理或公共行政的范式变迁以及公共行政与社会、经济间的关系相关，因此，从公共行政理论范式变迁的角度更容易将“治理”一词的含义理解得明确一些。

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、过程与机制的角度，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，国家治理体系与治理能力现代化，本质上是人们重新思考、评估和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、过程与机制等方面获得的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治理能力。

从上述角度说，虽然国家治理体系与能力现代化是一种新表述或概括，但从国家组织活动的角度来说，国家治理体系与能力现代化，是公共行政与管理（Public Administration and Management, PAM）或政府领域理论与实践现代化或演化的一种扩展，与国外或发达国家学术界所称的“公共部门”（Public Dectors）或政府领域治理的持续变迁的相关研究具有相似甚至相同的含义。

事实上，20世纪八九十年代，美国及欧洲国家先后发起的政府现代化运动（HM Government, 1999），可以视为中国今日提出的国家治理体系与能力现代化的雏形或先例。因为正是这场现代化运动催生了一系列与治理相关的概念或话语，如现代治理（Modern Governance）（Kooiman, 1993）、地方政府现代化（Local Government Modernization）（Naschold, 1997）、治理现代化或现代化治理（Modernising Governance）（Newman, 2001; Jänicke, 2005; Meuleman, 2008）、行政管理现代化（Modernization of Administration or Administrative Modernization）（Newman, 2001; Jänicke, 2005; Meuleman, 2008）、国家现代化（State Modernization）以及政策体系现代化（Modernization of Policy Systems）等。Mayntz（1993a）在“现代化与组织间网络的逻辑”（Modernization and the Logic of Interorganizational Networks）一文中，事实上已经将现代化与国家治理联系在一起。Jessop 1998年的经典论文也是在国家层面上讨论治理问题，并明确提出国家在网络治理与元治理（Metagovernance）中的作用以及发挥作用的方式等问题。正是在上述语境下，本人在2000年出版的《政府治理体系创新》一书中，研究了政府治理体系面临的问题、创新方向与方式等问题，并且明确提出“国家治理方式的现代化与再现代化的问题”。

治理问题研究的著名专家 Peters 在 2009 年指出，不论人们冠之以“改革”、“现代化”、“重塑”或其他什么名称，大部分国家的公共部门与政府即使仅仅与几年前相比，都发生了深刻、广泛与重大的变迁（Peters, 2009）。公共部门或政府管理领域的这种变迁至少可视为国家治理现代化的主要构成部分。从这个角度说，国家治理体系与能力现代化问题又是一个拥有 30 多年学术研究历史的理论与现实问题。此间人们提出了各种各样的治理理论或治理的未来状态或样式，如协同治理、整体性治理、网络治理、协商治理、公共价值创造以及规范性意味更强的善治理论或主张，如善治理念、标准等。

上文出现的与治理相关的概念，基本上可以分为两类：一类是规范性意义上的治理，即通常所说的治理理论中强调的与政府、统治、管理等相区别的“治理”（不过，Osborne 认为，辨析治理与管理的区别是毫无意义的），如整体性治理（Holistic Governance）、协同治理或联合治理（Collaborative Governance or Jined-up Governance）、混合治理（Hybrid Governance）、互动治理（Interactive Governance）、善治（Good Governance）、新治理（New-governance）或新公共治理（New Public Governance）、网络治理、伙伴关系、民主治理、新公共管理、新公共服务、协商治理、公共价值创造以及规范性意味更强的善治理论或主张，如善治理念、标准等。“修饰词+治理”作为一个整



体,均是指规范性意义上的治理,即治理的某种特定形态或样式。另一类是广义的,或描述性、分析性意义上的治理,“政府治理体系创新”、“公共治理创新”、治理现代化或现代化治理以及现代治理等,就不同于“修饰词+治理”所表达的含义。“国家治理体系与治理能力现代化”问题中的治理,不是规范性意义上的治理,而是广义的或描述性、分析性意义上的治理。

广义的治理,即将治理作为一种分析框架的角度上说,大部分而且越来越多的西方学者较为认同的一种看法是,截至目前,国家治理体系现代化或公共行政与管理(PAM)领域,在历史上出现过三种主导理论范式:19世纪末开始形成,并于“1900~1920年初具形态”,直到20世纪70年代末80年代初处于主导地位的经典公共行政理论或科层化行政理论;起源于20世纪70年代末80年代初一直延续到21世纪初的新公共管理理论范式(New Public Management, NPM);21世纪初以来正在形成的新公共治理(New Public Governance, NPG)理论范式(Osborne, 2006; Sørensen and Triantafyllou, 2009; Osborne, 2010)。

上述三种理论范式的变迁可以视为公共行政与管理领域理论与实践现代化的三个不同阶段。由于现代化过程的内在连续性,上述三种理论形态只是对理论发展过程的一种简单概括。事实上,每个阶段或理论形态的不同要素,在演化或变迁过程中不可避免地出现交叉、重叠与共存的状态。例如,网络化体系或结构常常出现于等级结构占优的模式之中;科层化行政与新公共管理范式均包含大量分化了的等级结构要素(Differentiated Elements of Hierachy)(Klijn, 2002)。这种不同理论要素在不同理论范式中共存的状态,恰恰说明了公共行政与管理领域现代化过程的内在性与连续性。

## (二) 经典公共行政理论及其面临的挑战

按照西方公共行政学的观点,第一个现代意义上的公共行政理论,即作为一门独立的公共行政理论,产生于19世纪,并于“1900~1920年初具形态”。这一时期的公共行政理论,以马克斯·韦伯的科层制理论作为基本理论框架,经过威尔逊(Wilson)、古德诺(Goodnow)、泰勒(Taylor)、古利克(Gulick)和厄威克(Urwick)等学者的完善与扩展,形成了今天人们统称的“经典公共行政理论”或“科层范式”(Bureaucratic Paradigm)(Lynn, 2001)。为了突出其科层化的固有特征,本书遵循韦伯最初的表达方式,将其称为“科层行政”。正如休斯所说,直到20世纪的最后25年,以层级结构(Hierarchy)、命令与控制(Command-and-Control)、自上而下(Top-down)、条块分割(Bureaucratic Silos and Fragmented)为核心特征的科层行政,作为一种主导理论范式,在大多数西方国家一直没有发生什么变化(Hughes, 2012)。

Osborne(2006)以不同于上述的方式概括了经典公共行政理论的基本要素:①法治的不可动摇性;②专注于设定一整套行政规则与程序;③官僚在政策制定与实施过程中处于核心地位,发挥决定性作用;④公共组织中政治与行政分离(The ‘Politics-administration’ Split Within Public Organizations);⑤预算渐近增加原则或制度;⑥职业机构垄断的公共服务提供体制。



科层行政理论是在所谓的“早期行政系统”之上发展起来的，主要目的是试图解决后者面临的腐败、无效率、非专业化等问题。西方行政学认为，行政系统最早出现于古埃及与中国，而后扩散到其他国家。按照韦伯的论证，这种早期官僚制的特征是“个人的、传统的、发散的和特殊的”，它以效忠国王或大臣、保护人、领导人等特定个人为基础。

科层行政理论认为，早期官僚制与其要治理的公共行政问题的本体论特征相矛盾，因而既缺乏效率又缺乏法理上的合理性。韦伯认为，早期官僚制体现的是“卡里斯马权威”与“传统权威”，而社会已经进入“法理权威”时代。以体现“卡里斯马权威”与“传统权威”的官僚制为工具，治理“法理权威”时代的公共问题，由于出现了时空错位或犯了时代错误（Anachronism），必然面临效率危机与合理性危机。

韦伯认为，公共行政问题本质上是社会分工的自然产物，具有稳定性、连续性、专业化、职业化的特征。治理这类问题，必须遵循社会分工与专业化原理设置相应的治理结构、组织、过程与机制。通过调整或改变行政系统的模式变量，即从无规则的规则向一切以规则为基础的转变，行政系统就会与秩序、效率、普遍或非人格化的公共问题的本体论状态相一致，从而实现从价值嵌入性状态向价值祛除性和工具主义状态转变。在此基础上，韦伯提出了有效治理公共行政问题的官僚制，其规范性要求是“非人格化的、理性的、具体的、成就取向的和普遍的”（Kamenka, 1989），并且以效忠于正式制度安排为基础。为此，韦伯提出了以基于法理、规则、水平职能分工及纵向层级结构为核心特征的，由“科层体系六大原理”构成的公共行政基本模式（Gerth and Mills, 1970）。韦伯通过一系列论证，认为这种理想科层制，在“精确化、速度、清晰性、知识运用、连续性、自由载量范围、一致性、严格服从、降低摩擦以及人力成本方面，都达到了最优状态”（Gerth and Mills, 1970），因而能够有效解决早期官僚制不可避免的腐败、无效率、人格化、非职业化等内生性问题。

基于社会分工与专业化原理，科层行政将公共行政问题视为具有稳定性、连续性、专业性、职业性特征，因而认为遵循相同的分工与专业化原理构建未来的公共行政体系，应该能够有效治理公共行政问题。这种认知格局不仅体现在韦伯的观点与论证方面，也体现在威尔逊、古德诺等的政治与行政两分的主张方面，体现在通过职责划分能够使各职能机构具有清晰的职能边界，科学设定的规则能够有效规范各职能机构及其职位占有者行为的信念等方面。

然而，随着社会复杂性程度的提高，特别是第二次世界大战之后福利国家的兴起，社会期望政府能够满足公民从摇篮到坟墓（From the Cradle to the Grave）的所有社会经济的需求与愿望。科层化公共行政自然被视为能够履行政府全新社会责任的有效工具。然而，随着时间的流逝，人们发现，科层化公共行政，不仅没有有效地解决问题，反而成为新的社会问题的生成之源。科层化公共行政首先受到来自学术界的日益强烈的批评与攻击（Ostrom, 1990; Dunleavy, 1997），最后又受到政治家的猛烈批评。1976年，时任美国总统的福特（Ford）成功地将科层制的规模与回应性（Responsiveness）问题变成全国政治讨论的焦点问题。他几乎对所有的政府机构同时发起猛烈的攻击：