



国家治理研究丛书

社会资本与 国家治理

燕继荣 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家治理研究丛书

社会资本与 国家治理

燕继荣 著

图书在版编目(CIP)数据

社会资本与国家治理/燕继荣著. —北京:北京大学出版社, 2015.4

ISBN 978-7-301-25728-9

I. ①社… II. ①燕… III. ①社会资本—关系—国家—行政管理—研究—中国IV. ①F124.7 ②D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第084463号



书 名 社会资本与国家治理
著作责任者 燕继荣
责任编辑 倪宇洁
标准书号 ISBN 978-7-301-25728-9
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路205号 100871
网 址 <http://www.pup.cn>
电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
新浪微博 @北京大学出版社
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
印刷者 北京溢漾印刷有限公司
经 销 者 新华书店
730毫米×1020毫米 16开本 17.75印张 273千字
2015年4月第1版 2015年4月第1次印刷
定 价 50.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370



北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学、财政部财政科学研究所
国家治理协同创新中心

北京大学政治发展与政府管理研究所
(教育部人文社会科学重点研究基地)
研究成果

总 序

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》庄严宣示,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”。这一宣示既是对于中华民族百年复兴艰难探索历程的深沉总结,也是对于国家和社会发展战略的明确定位,更是中华民族每一成员义不容辞的重大责任。

正是本着这样的历史使命、现实责任和未来追求,2013年12月21日,北京大学、复旦大学、吉林大学共同发起,成立了“国家治理协同创新中心”。嗣后,中山大学、财政部财政科学研究所的加入,使得中心成为四校一所的协同创新单位。中心的核心使命,在于紧紧围绕全面深化改革的总目标和国家治理现代化的重大迫切需求,通过高校与科研机构、国家机关、地方政府、企业事业、社会组织合作研究,促成政治学、行政管理学、法学、经济学、财政学以及相关学科的协同创新,承担科学研究、人才培养、学科建设和社会服务的重要任务,建成“国家急需、世界一流、制度先进、贡献突出”的中国特色新型智库机构,为推进国家治理现代化培养一流人才、贡献智力支持。

根据全面深化改革总目标,我们具有以下共识:

1. 全面深化改革,推进国家治理现代化,是决定当代中国命运的关键抉择,是实现中华民族伟大复兴的必由之路,同样也是世界和中国现代化历史进程的重大命题。在人类社会现代化发展的历史长程中,在共产党执政规律、社会主义社会发展规律和人类社会发展规律的结合上,探索国家治理现代化的发展规律和中国国家治理现代化的基本特点,是推进中国特色社会主义和国家治理现代化的理论视野和思想使命。

2. 全面深化改革,推进国家治理现代化,必须坚持社会主义现代化的根本方向。这就是说,国家治理现代化必须在完善和发展中国特色社会主义制度的前提下推进。与此同时,国家治理改革必须在现代化的方向上展开。

总起来说,就是在中国共产党领导下,优化和创新国家治理的主体格局、体制机制和流程环节,提升治国理政的能力,把我国的根本制度与基本制度内含的价值内容、巨大能量和潜在活力充分释放出来并且予以充分实现。

3. 全面深化改革,推进国家治理现代化,涉及经济、政治、社会、文化、生态五位一体的建设,涉及党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合,涉及利益、权力、权利、制度、法律、组织、体制、机制和价值等多方面要素,涉及社会主义市场经济条件下政府与市场、政府与社会、中央与地方、治理体系与治理能力、效率效益与公平正义等多方面关系,需要研究和解决的问题具有复杂性、综合性和高难度,改革需要思维、制度、机制、政策和路径的系统性、整体性和协同性创新,因此,多主体、多学科、多层面、多角度和多方法的科学协同创新,是深化改革思想认知,形成科学合理、切实可行的理论和对策成果的重要方式。

4. 全面深化改革,推进国家治理现代化,在现实性上,必然体现为重大问题及其解决导向,因此,“全面深化改革,关键要有新的谋划、新的举措。要有强烈的问题意识,以重大问题为导向,抓住重大问题、关键问题进一步研究思考,找出答案,着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题”^①,这就需要把顶层设计和基层实践、整体推进和重点突破有机结合起来,需要准确把握全面深化改革面临的突出问题和矛盾,把这些重大问题和矛盾转变为研究的议题和课题,围绕这些议题和课题,从理论与实践、规范与实证、体制与机制、战略与政策、规则与价值、体系与能力多方面有机结合出发展开专门研究,形成专项成果,从而不断积累跬步,以助力于国家治理现代化的长征。

5. 全面深化改革,推进国家治理现代化,首先要立足于我国独特的文化传统、历史命运和基本国情,尤其是我国处于社会主义初级阶段这一最大的国情,立足于现实中国看中国。同时,也需要立足于历史和世界看中国,借鉴人类文化和文明的优秀成果,通晓其他国家和地区的积极经验和做法,在马克思主义指导下,在古往今来多种文明的相互交流、比较甄别和取舍借鉴中,不断开拓视野、验证选择、吸取经验教训并形成思路和举措。

^① 《深化改革要有新谋划新举措》,新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/18/c_118176934.htm。

基于这样的共识,中心整理、征集和出版“国家治理研究丛书”,期望对于全面深化改革,推进国家治理现代化有所助益。丛书的编辑出版得到北京大学校领导、社会科学部领导的指导和支持,得到北京大学出版社领导和编辑的鼎力相助,特此表达衷心的感谢!

中心欢迎各位同仁积极投稿于丛书,具体可见北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学和财政部财政科学研究所“国家治理协同创新中心网”(<http://www.cicsg.pku.edu.cn>) “‘国家治理研究丛书’征稿启事”。同时,任何的批评指正都会受到挚诚的欢迎!

北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学

财政部财政科学研究所

国家治理协同创新中心

2014年12月21日

序 言

经济学探究国民财富的性质和增长的本源,因此,解释经济发展的原因,揭示经济繁荣的机制是它的根本任务^①。政治学探究良好政体(polity)的组织方式^②,所以,揭示人类集体生活的组织机制,探讨合理解决国家—社会—个人三者关系的制度安排,解释政治变迁和发展的动因是它的根本任务。

多少年来,我们形成一个基本的假设,也是一种基本信念,即,良好的政治秩序需要有“好政府”和“好公民”。“善治”需要“良政”,“良政”培养“良民”。为了开发出这样一种良好的秩序,人们把大量的精力和智力、财力和物力,投资于一个又一个“好政府”的打造工程和“好公民”的改造工程上。按照我个人的理解,前一项工程可以叫做“治政”工程(其目的在于治理政府,限制政府权力,规范政府行为),而后一项工程可以称作“政治”工程(其目的在于治理社会,保障公民权利,规范公民行为)。

从总体上说,这样的投资思路算是清晰的。因为,政治学研究表明,一个秩序良好的政治社会,必须在合理划分国家(state)—社会(society)—个人(individuals)三者界限的基础上,在不同领域,针对不同的对象,实行不同的“治理”原则和手段,即所谓的“分而治之”。如果我们把对于公民及其组织的管理称作“治理社会”(属于“政治”的范畴),那么,对于政府自身的管理可以被界定为“治理政府”(属于“治政”的范畴)。前者强调的是“治民”,后者强调的“治官”;前者的目的是要保障公民权益,规范公民行为和社会组织行为,防止暴民政治;后者是要限制公共权力,规范政府(包括官员)行为,防

^① 参阅张宇燕:《强化市场型政府乃经济发展之根本》,见曼瑟·奥尔森:《权力与繁荣》,中文版序,苏长和、稽飞译,上海世纪出版集团,上海人民出版社2005年版。

^② 参阅亚里士多德:《政治学》,1282b14-16,1288b21-1289a25,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第148—178页。

止暴政统治^①。另外,这样的投资方向也算是明确的。因为,在“治政”工程方面,人们围绕如何限制公共权力,在努力探讨合理授权、分权和控权的有效机制和规则;在“政治”工程方面,一方面,人们在致力于探讨切实保障公民权利的机制,另一方面,试图开通公民参与的各种制度化管道,以便能够使公民的政治行为得到合理规制。

然而,如此浩大的工程投资在各国的实际效益并不相同。人们不禁要追问:影响这项投资之效益的因素会是什么?社会资本理论给出的答案是,人与人之间所结成的社会网络联系以及信任与互惠合作的关系作为一种社会资源(即社会资本),是影响投资产出的重要因素。如此理解,为社会资本而投资——把时间、精力、智力、财力和物力投资到社会资本的积累方面——就成了一个国家谋求政治发展的重要途径。

一般认为,政治学是讨论如何治国安邦的学问。政治学的创始人亚里士多德曾经指出,“城邦”(被理解为今天的“国家”)是自然演化的结果,“人类自然是趋向于城邦生活的动物(人类在本性上说,也正是一个政治动物)”。换句话说,人生来就是要过一种“城邦”生活(也就是集体或群体生活),那种“无家无邦”的人,不是一个“鄙夫”,就是一位“超人”^②。既然本性决定了人要过一种集体生活,那么,就存在如何组织和安排的问题。政治学就是探讨人类社会生活组织机制的学问^③。

政治安排追求“人间至善”,要求以公共利益为依归^④,实现公平与效率的均衡。然而,人类在组织集体生活的时候会面临种种困境。这是一个很早就被人们注意的命题。英国哲学家休谟(David Hume)曾经有“农夫的困境”之说,强调农夫为了从对方获得帮助或好处,就必须给对方以同样的回报^⑤。中国传统谚语关于“和尚吃水”的问题也从不同侧面揭示了这个问题。

社会科学家早就开始用不同的方法来分析这个根本性的困境,如“公用

① 有关“政治”和“治政”两个概念的讨论,可参阅本人的另外一篇文章:《建设服务型政府的理念和走向》,《学习时报》,2005年10月10日第6版。

② 亚里士多德:《政治学》,1253a,吴寿彭译,北京:商务印书馆1965年版,第7—8页。

③ 参阅燕继荣:《现代政治分析原理》,北京:高等教育出版社2004年版,第23—24页。

④ 参阅亚里士多德:《政治学》,1282b,吴寿彭译,北京:商务印书馆1965年版,第148页。

⑤ 参阅罗伯特·D.帕特南:《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,南昌:江西人民出版社2001年版,第191页。

地的悲剧”“集体行动的逻辑”“公共品的外部性”以及“囚徒困境”等。所有这些分析理论都表明,如果每个人都能够合作,每个人都会获得利益。然而,不幸的是,在缺乏协作和可信的相互承诺的情况下,每一个人都会选择背叛对方,结果无法达成合作,从而打击彼此合作的信心和期望。

在缺少霍布斯(Thomas Hobbes)所说的“利维坦”^①的情况下,怎样才能解决集体行动的种种困境?一些社会科学领域的学者提出一个解决问题的崭新的办法,这个办法的基础就是社会资本。与物质资本和人力资本相对照,社会资本指的是社会组织的特征,例如信任、规范和网络^②,它们能够通过推动协调和合作行动来提高社会效率。

社会资本理论家普特南(Robert D. Putnam)曾经指出,“社会资本研究方法能够帮助我们制定新的发展战略。例如,目前流行的在原苏联、东欧国家加强市场经济和民主制度建设的建议几乎只注重金融资本和人力资本中存在的缺陷(因此要提出贷款和技术援助)。然而,在这些国家中社会资本存在的问题至少也和前两者一样令人震惊。从什么地方入手鼓励‘社会资本形成’呢?引入英国的客运管理局或者基瓦尼斯俱乐部这样的管理方式似乎有点靠不住,但是为什么不耐心地重新建设本地的公民组织呢?”^③

社会资本理论揭示,从个人的角度讲,在一个拥有丰富的社会资本存量的社群内生活和工作会更加容易;从整个社会来讲,一个拥有丰富社会资本存量的社会意味着和谐稳定的秩序和良好的社会治理。既然如此,社会资本的投资就是非常值得的。

本书的逻辑假设是:积累社会资本就是启动“资本”的社会储备(即开发蕴藏于社会关系结构之中的资源),同时也会促进政治发展。反过来说,要谋求政治发展(如增强政府能力,提高民主政治的效用,改善政府政策绩效等),建设和谐社会,也要增加社会资本积累。

需要特别说明的是,本人提出“投资社会资本”的概念,并不是要说明怎

① 学界把霍布斯的“利维坦”视为强权国家,我们也可以把它理解为一种公正无私而又强大的有力的政府权力或公共权力。然而,在现实生活中,经常所见到的政府权力或公共权力总是低能低效而又缺乏公正性,政府权力的滥用使很多人认为“公权”几乎就等于“公害”。

② 参阅上书,第195页。

③ 罗伯特·D·普特南:《繁荣的社群——社会资本与公共生活》,见李惠斌、杨雪冬主编:《社会资本与社会发展》,北京:社会科学文献出版社2000年版,第161页。

么投资社会资本,而是要说明为了社会资本的积累需要进行怎样的投资。也就是说,我所要讨论的,并不是把社会资本投向哪里、如何投资才能获益的问题,而是怎么向社会资本投资,也即,通过怎样的方式和途径增加社会资本储量的问题。因此,为了回答这个问题,我必须尽可能深入详尽地讨论下列问题:

- 社会资本在什么意义上可以和其他资本形式(物质资本、人力资本等)并列?
- 社会资本为什么会受到不同学科领域的学者们的大力“追捧”?
- 被称之为“社会资本”的东西是什么?它怎么会成为一种“资本”?它是一种什么性质的“资本”?
- 被称之为社会资本的东西为什么值得人们去“投资”?怎样才能增加它的储量?
- 社会资本与国家治理有何关系?如何评估中国的社会资本?为了改善国家治理绩效,中国应该在社会资本投资方面做出什么努力?

2006年,当我撰写出版《投资社会资本:政治发展的新维度》的时候,社会资本的研究尚处于“初级阶段”,它被应用于政治学领域来分析和解释政治发展相关问题还刚刚起步。现在,十年过去了,社会资本的应用研究无论在广度还是深度方面都已达到了相当水平。在这十年当中,本人也一直持续关注这项研究的进展,也为国家治理与社会资本的关系倾注精力,并围绕国家治理、社会治理、社会建设、社区治理等问题发表了研究成果。此次“国家治理研究丛书”出版之际,我将具有典型意义的研究成果汇集在一起,使之成为本书的新内容——“第三部分 国家治理与社会资本”。诚心希望我的研究能够为中国社会资本研究添砖加瓦。

本书出版获得了北京大学国家治理协同创新中心的资助,也得到了北京大学出版社的大力支持;倪宇洁编辑和耿协峰主任更为此书的出版付出辛勤劳动,在此一并衷心感谢!

作者 燕继荣

2015年2月25日于北大

目 录

绪 论 社会资本——一个新的学术概念	001
一、一个跨学科的新概念	001
二、社会资本的学术价值	004
三、社会资本所受到的质疑	006
四、问题与任务:关于本项研究的说明	008
五、社会资本研究的中国意义	011

第一部分 资本理论及社会资本研究

第一章 资本理论的演进	019
一、“资本”概念的语意变迁	020
二、资本理论的历史演进	023
三、社会资本:资本家族中的新成员	028
小结	032
第二章 社会资本研究的缘起	035
一、社会资本思想的起源	036
二、社会资本研究的典型案例	043
三、社会资本研究兴起的背景	054
小结	060

第二部分 社会资本及其投资

第三章 定义社会资本	065
一、关于社会资本概念的典型论述	066

二、社会资本的定義	080
三、有关社会资本的其他表述	088
小结	091
第四章 解析社会资本	093
一、社会资本的屬性	094
二、社会资本的构成	104
三、社会資本的类型	109
四、社会資本的测度	115
小结	118
第五章 投资社会资本	122
一、社会資本的效益分析	123
二、社会資本的来源	138
三、社会資本的投资	147
小结	164

第三部分 国家治理与社会資本

第六章 反思国家发展政策	169
第七章 国家治理的社会基础	180
一、国家良治的要求	180
二、再造政府还是重构社会	184
三、社会資本的流逝与重建	188
四、社区治理中的社会資本投资	191
五、协同治理:现代国家的治理之道	201
第八章 中国的社会自治与社会建设	211
一、重构国家与社会关系:学术界的探讨	213
二、治理模式的转换:来自政府的第一推动	219
三、村民自治:乡村社会的实践	225
四、草根社区:城市社会的崛起	231
五、社会資本投资:社会组织及行业自治的发展	235

小结	238
结 语 现代国家治理需要投资社会资本	242
一、改善国家治理需要投资社会资本	243
二、什么是社会资本	246
三、社会资本的功能	248
四、中国社会资本的特点	250
五、社会管理创新之道	252
六、如何改善中国的社会资本	253
主要参考文献	256

图表目录

- 表 0-1 主要社会学科对社会资本研究概要 / 005
- 表 1-1 有关资本的理论形态 / 024
- 表 2-1 东亚经济增长比较 / 046
- 表 3-1 有价值资源分布的维度 / 078
- 表 4-1 公共产品与私人产品的区别 / 098
- 表 4-2 社会资本的结构分析 / 107
- 表 4-3 社会资本的构成 / 109
- 表 4-4 社会资本概念和多元主义概念语意比较 / 111
- 表 4-5 结构型社会资本与认知型社会资本比较 / 112
- 表 4-6 制度性社会资本与关系性社会资本比较 / 112
- 表 5-1 社会资本效益分析架构 / 124
- 表 5-2 社会资本与社会类型分析 / 124
- 表 5-3 福山关于社会信任与社会类型的分析 / 125
- 表 5-4 社会治理的三种机制比较 / 132
- 表 5-5 公营部门、私营部门和第三部门对于社会资本的优势比较 / 156
- 表 5-6 政府信用流失的原因分析 / 162
- 表 6-1 主要国家人口参加社会组织人数百分比比较 / 171
- 表 7-1 国家制度体系的构成 / 181
- 表 7-2 现代国家运行的两大系统 / 182
- 表 7-3 现代国家建设的任务 / 183
- 表 7-4 良好社区治理的衡量指标 / 199
- 表 7-5 善治:政府与社会协同治理 / 204

- 图 1-1 经济增长的一般理论 / 027
- 图 1-2 社会制度中相互联系的发展 / 029
- 图 1-3 资本的社会学视角 / 030
- 图 1-4 促成发展的资本要素 / 031
- 图 1-5 对于资本及其投资的认知过程 / 033
- 图 1-6 专业化程度与交易费用和生产费用的关系 / 034
- 图 3-1 资源的存在形式 / 084
- 图 3-2 三人组成的关系结构 / 085
- 图 3-3 社会网络关系中的社会资本比较 / 086
- 图 3-4 基于信任的社会资本分析 / 088
- 图 5-1 社会资本的宏观效应分析 / 137
- 图 5-2 公民参与与社会信任 / 143
- 图 5-3 人力资本与社会资本的积累速度 / 150
- 图 5-4 守信与不守信的收益比较 / 161
- 图 8-1 中国农民发明的“五牙子章” / 230
- 图 8-2 中国非政府组织的生长情况 / 237

社会资本对社会的繁荣以及所谓的竞争力至关重要,但是它的最重要的影响力不在经济生活中,而在社会和政治生活方面。^①

——弗朗西斯·福山

绪 论

社会资本——一个新的学术概念

一、一个跨学科的新概念

社会资本(social capital)是20世纪80年代开始,特别是90年代兴起的一个国际性学术热点。它是由社会学家率先提出、而后被经济学家、政治学家以及法学家广泛采纳并用来解释和说明各自研究领域问题的综合性概念和研究方法^②。

从根本上说,探究社会变迁的动因,以便确定构建一个和谐社会的基本要素,从而制定人为的干预策略,以促进社会的持续发展,这是所有社会科学的一项重大任务。迄今为止,社会科学家致力于该项研究,从不同角度发出,提出了许多见解,成为我们今天有关社会发展的基本共识。

^① 引自弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》(*Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*),彭志华译,海南出版社2001年版,第354页。

^② 参阅 Georgina Blakeley, "Social Capital", Georgina Blakeley and Valerie Bryson, *Contemporary Political Concepts: A Critical Introduction*, London. Sterling, Virginia: Pluto Press, 2002, pp. 198—214。