

China Governance Review

What Is Governance? / Francis Fukuyama

Communities in Value and Instrumental Dimensions / Ding Yuanzhu

The Rise and Self-Governance of Property-Owner Communities / Xiao Lin

Who Are the Representatives and Whom They Represent? An Examination of the Deputies of 11th National People's Congress /

Liu Lening and He Junzhi

China's Future in a Multinodal World Order / Brantly Womack

A Field Report on "Wukan Event" / Huang Weiping, Feng Xiucheng and Chen Wen

中国治理评论

● 俞可平/主编

第4辑
2013年 第2期

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

什么是治理?

弗朗西斯·福山

价值意义与工具意义上的社区

丁元竹

业主社区的兴起及其自主治理

肖林

谁代表与代表谁? 十一届全国人大代表的构成分析

刘乐明 何俊志

多节点世界秩序中的中国未来

布兰德利·沃马克

关于“乌坎事件”的调研报告

黄卫平 冯秀成 陈文



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

中央编译局比较政治与经济研究中心 译

China **Governance Review**

中国治理评论

●俞可平/主编

第**4**辑
2013年 第2期



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国治理评论. 第4辑 / 俞可平主编.

—北京:中央编译出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1940 - 9

I. ①中…

II. ①俞…

III. ①社会管理 - 中国 - 丛刊

IV. ①D63 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 282258 号

中国治理评论. 第4辑

出版人 刘明清

出版统筹 贾宇琰

责任编辑 李小燕

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612340(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 236千字

印 张 16.5

版 次 2013年12月第1版第1次印刷

定 价 49.00元

本社常年法律顾问:北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

主办单位

中央编译局比较政治与经济研究中心
清华大学凯风发展研究院

编辑委员会

(以姓氏拼音排序)

陈国权	浙江大学	王绍光	香港中文大学
丁元竹	国家行政学院	王正绪	英国诺丁汉大学
龚维斌	国家行政学院	吴建南	西安交通大学
何增科	中央编译局	徐 勇	华中师范大学
黄卫平	深圳大学	薛 澜	清华大学
姜晓萍 ^(女)	四川大学	燕继荣	北京大学
景跃进	清华大学	杨大利	芝加哥大学
蓝志勇	美国亚利桑纳州立大学	杨光斌	中国人民大学
	中国人民大学	杨雪冬	中央编译局
马 骏	中山大学	余逊达	浙江大学
米加宁	哈尔滨工业大学	赵树凯	中国发展研究基金会
浦兴祖	复旦大学	周光辉	吉林大学
王长江	中央党校	朱光磊	南开大学

编委会主任、主编

俞可平

编委会副主任

何增科 张小劲

副主编

景跃进 杨雪冬

编辑部主任

闻 沫

编辑部成员

龙宁丽 闫 健 徐 焕

执行单位

清华大学政治发展研究所

清华大学政治学系

赞助支持

联合国开发计划署

出版单位

中央编译出版社

001 什么是治理/弗朗西斯·福山

023 主题探讨：城市社区治理

024 价值意义与工具意义上的社区

——关于社区建设和社区治理的探索/丁元竹

042 业主社区的兴起及其自主治理/肖林

065 城市社区分类治理的逻辑框架和政策选择/陈建国

087 中国城市社区治理改革研究：以深圳“盐田模式”为例/马卫红 李芝兰 游腾飞

105 政治发展

106 谁代表与代表谁？十一届全国人大代表的构成分析/刘乐明 何俊志

137 “德先生”和“赛先生”：中国政治精英公开选拔的研究框架和理论谱系/薛立强

155 海外来稿

156 多节点世界秩序中的中国未来/布兰德利·沃马克

179 案例研究

180 关于“乌坎事件”的调研报告

——中国地方政府创新的特殊案例/黄卫平 冯秀成 陈文

216 技术反腐的创新实践：经验及其局限

——N市“e路阳光”建设工程网上招投标平台报告/肖唐镖 王艳军 肖龙

231 学术动态

232 重要会议回顾

239 书刊信息：环境治理

240 中文论文

242 中文书目

243 英文论文

247 英文书目

249 《中国治理评论》约稿函

Contents

001 What Is Governance? / *Francis Fukuyama*

023 **Thematic Articles: Urban Community Governance**

024 Communities in Value and Instrumental Dimensions: A Theoretical Examination of Community Building and Community Governance / *Ding Yuanzhu*

042 The Rise and Self – Governance of Property – Owner Communities / *Xiao Lin*

065 The Logical Framework of Categorized Urban Community and Corresponding Policy Options / *Chen Jianguo*

087 Community Governance Reform in Urban China: A Case Study of Yantian Model in Shenzhen / *Ma Weihong, Linda Chelan Li and You Tengfei*

105 **Political Development**

106 Who Are the Representatives and Whom They Represent? An Examination of the Deputies of 11th National People's Congress / *Liu Leming and He Junzhi*

137 Mr. Democracy and Mr. Science: Research Framework and Theoretical Spectrum
of Open Selections of Chinese Political Elites / *Xue Liqiang*

155 **Overseas Articles**

156 China's Future in a Multinodal World Order / *Brantly Womack*

179 **Case Studies**

180 A Field Report on "Wukan Event": A Special Case in the Field of China's Local
Government Innovation / *Huang Weiping, Feng Xiucheng and Chen Wen*

216 Anti-corruption through Technologies: Experiences and Limitation / *Xiao Tangbi-
ao, Wang Yanjun and Xiao Long*

231 **Academic Events**

232 Chronology of Important Conferences

239 **Latest Books and Papers: Environmental Governance**

240 Chinese Articles

242 Chinese Books

243 English Articles

247 English Books

249 **Invitation of Articles to *China Governance Review***

什么是治理^{*}

弗朗西斯·福山 著 刘燕 闫健 译^{**}

摘要：本篇评论直接针对国家质量的实证测量的薄弱现状。在这里，“国家”指的是行政部门及其官僚机构。这一问题很大程度上还停留在概念层面，因为人们对于何为高质量政府很少有一致意见。本文认为，测量国家质量有四种途径：（1）程序测量（procedural measures），例如韦伯提出的官僚体系现代性的标准；（2）能力测量，包括资源和专业程度；（3）产出测量（output measures）；（4）对官僚体系自主性的测量。笔者不采取“产出测量”的方式，而是建议将“能力”和“自主性”作为测量行政部门质量的两个维度，并进而提出了一个双维的（two-dimensional）测量框架。这一测量框架解释了我们为何建议低收入国家降低官僚机构的自主性，而建议高收入国家提升官僚机构的自主性。

关键词：国家质量 官僚体系 能力 自主性

对于更好的测量治理而言，本篇评论仅仅是个开始。在现阶段，这一尝试（即“测量治理”）只不过是彰显了就这一问题的当前讨论所包含的

* 本文曾经发给中国同行征求意见和评论。

** 弗朗西斯·福山，美国斯坦福大学“弗里曼-斯波格利国际研究所”（FSI）高级研究员，《历史的终结》、《政治秩序诸起源》等书的作者。刘燕，中央财经大学政府管理学院讲师。闫健，中央编译局世界发展战略部副研究员。

复杂状况和含糊不清。尽管如此，在我们对善治进行测量之前，最好先明确地下个概念。

在现今政治学领域中，对于国家——即实际运转的行政部门及其官僚机构——的关注相对较小。自 30 多年前的第三波民主浪潮开始，比较政治学的绝对重心都放在了民主、民主转型、人权、过渡时期的公正（transitional justice）以及类似的问题上。对非民主国家的研究也主要围绕威权统治的持久性而展开，这就意味着研究者的关注点仍旧是长远的民主问题或民主转型问题。换句话说，每个人都热衷于研究那些限制或制约权力的政治制度（无论是民主责任制还是法治），但是很少有人关注集中权力和使用权力的机构，即国家。

相对强调制约权力的制度而非实施权力的制度，这种倾向在近年来的治理测量研究中十分明显。现在已经出现了众多对民主质量的测量，比如民主之家和政体测量（Polity Measures）。同时，我们也有对民主质量的更新的、更为成熟的测量，比如由迈克尔·科皮奇（Michael Coppedge）和约翰·杰瑞（John Gerring）等人领导的“民主类型”项目。我们很少有对韦伯意义上的官僚体系的测量，比如官僚体系内部的招录和提拔工作是否基于“能力”标准、是否“职能分明”以及是否基于技术水准（technical qualification）等等。唯一的例外是彼得·埃文斯（Peter Evans）和詹姆斯·劳赫（James Rauch）2000 年的一项研究，但是他们的样本仅限于 30 多个国家，并且没有任何时间序列数据。“民主类型”项目中有关官僚体系质量的数据源于专家调查。其他的政府质量测量包括贝塔斯曼转型指标（Bertelsmann Transformation Index）——它“聚焦于决策者如何有效推动和掌控发展和转型过程”——以及政治风险服务集团（Political Risk Service's Group）的世界各国风险指南。世界银行研究所的“世界治理指标”由六项指标构成，其中的四项试图对政府能力进行测量（政府效能、管制质量、政治稳定性和无暴力，以及控制腐败），但是这些是其他已存在测评指标的集合，并且（我们）尚不明确如何将它们纳入到韦伯对官僚体系的分类之中。例如，在“没有暴力”这一指标上得分较高难道就

意味着警察的工作卓有成效吗？比如，笔者怀疑朝鲜的警察工作并非很有效，尽管朝鲜并没有什么街头犯罪或军事政变企图等现象（这些问题在世界银行的“国家政策和制度评估”中同样存在）。最后，哥德堡治理质量研究所的罗斯坦（Bo Rothstein）测量了世界上 136 个国家的治理质量，还对欧盟的 172 个地区的治理质量进行了更为详尽的测量。同样，这也以围绕国家公正性程度问题的专家意见为基础，在罗斯坦看来，“国家的公正性”就代表了国家的综合质量。

理性选择制度主义者尤其拥有一种偏见，即他们反对考虑国家能力问题。他们当中的大多数人都以曼柯·奥尔森（Mancur Olson）的假定为出发点，即国家是具有掠夺性的，因而政治发展的主要目标是创立制度（比如法治和责任制）以限制政府的自由裁量权。这些学者假定，所有享有权力的国家都是掠夺性的，很少提出这样的问题，即国家能力首先源自何方或者国家能力如何随着时间的推移增长或减损。坦率地讲，很难发展出一种国家能力的理性选择理论，因为任何组织的能力都受到规范、组织文化、领导力和其他因素的深刻影响，而这些因素无法轻易地被整合到一个基于经济动机的模型之中。

此外，还有大量有关公共部门改革的文献，它们源于制度经济学、公共行政学以及实务界——后者主要由那些寻求改善治理状况的发展机构（development agencies）所构成。经济学家则青睐试图在委托—代理框架内将治理概念化，试图通过调整激励机制来控制腐败和低效行政。这一框架内的很多新方法试图将类似市场的激励机制带到公共部门中来，主要通过创立退出选择、竞争和控制工资规模、缩减责任链条（accountability routes）以及更好的监督和惩戒工具来实现。在某种意义上，新公共管理运动的许多方法不过是上述方式的自然衍生而已，尽管它们对于发展中国家的实用性已经遭到质疑。

现有的对国家质量或能力的测量存在许多局限性。专家调查有着内在的弱点，特别是当研究者试图创立时间序列数据的时候。由于对善治的概念尚没有定论，当面对相同的调查问题时，不同的专家或许回答的是完全

不同的问题。例如，庇护主义和直接的腐败之间存在着重要差异；在庇护情况下，庇护者和被庇护者之间存在互惠的关系，而在腐败的情况下，腐败官员一方没有任何义务要作出回报。腐败带来的经济影响变化万千，这要取决于腐败的“税入”（corruption tax）是10%还是50%，以及客户从腐败中得到的服务质量和性质。例如，在中国，腐败看起来非常普遍，但是腐败的“税率”却很低，并且服务供给率据说要比撒哈拉以南之非洲地区要高得多。据笔者所知，现有的所有腐败调查都没能对这种状况进行区分。

罗斯坦进行了很有说服力的论证，以说明“公正”应当是政府质量测量的核心要素。然而，仍有可能存在这样一种状况，即政府高度公正，却仍然缺乏有效提供服务的能力或者自主性。罗斯坦认为，“公正”就意味着（政府）有足够的力量。事实或许如此，但是这需要实证检验而非简单声明即可。

此外，还有许多对“法治”的测量也是与政府质量相关的，例如美国律师协会的“法治倡议”项目（ABA Rule of Law Initiative）和世界正义项目推出的法治指标（the World Justice Project's Rule of Law Index）。一些中国学者尝试通过统计起诉政府机关的案件数量以及该类案件中原告的胜率来衡量基于规则之上的决策的扩散程度。

不同的学者对“法治”有着不同的界定：它可以意味着法律和秩序，也可以指产权和确保契约的执行，以及对众多西方的人权规范的遵守和对行政权力的宪法约束（Kleinfeld, 2006）。一些学者已将法制（rule by law）和法治（rule of law）区分开来，法制是行政部门将法律和官僚制作为权力工具，而法治指的是行政人员自身受到适用于任何人的同样法律的约束。在许多方面，法制与政府质量相互重叠，因为我们希望政府通过一般的、透明的、公正的和可预见的规则运转。另一方面，狭义地看，法治意味着对行政部门的宪政约束，这是与民主紧密联系在一起的。19世纪法治国时期的普鲁士/德国（Prussian/German Rechtsstaat）、明治时期的日本和当今的中国都是威权国家，它们都可以说是拥有法制却无法治的典

型。这就意味着，“法治”的某些层面对于测量国家质量而言将会很有用。另一方面，许多法治测评测量的是可测评的内容，而不是根本性的法律质量，因此我们在选择它们时要谨慎。

定义

首先，笔者将治理界定为“政府制定和实施规则以及提供服务的能力，而不论这个政府民主与否”。笔者对迈克尔·曼（Michael Mann）所谓的“基础性权力”而不是“专制性”权力更感兴趣。笔者之所以将民主责任性（democratic accountability）排除在治理的定义之外，是因为我们随后想要能够将治理和民主之间的关系予以理论化。在发展领域，当下的一个正统观点就是，民主与善治之间存在着相互促进的关系。我将表明，这种观点更多停留在理论层面，并非得到实证检验的事实。如果我们认为 A 包含 B 的话，那么我们就无法从实证上验证它们之间的关系。

在这个初步的界定中，治理质量不同于治理想要实现的目标。也就是说，治理是代理人在实施委托人愿望时的表现，它并不涉及委托人设立了怎样的目标。政府是能将其职能发挥得更好或者更差的组织；因此治理是与执行有关的，或者说它涉及的是传统意义上的公共行政范围内的事，而不是政治或者公共政策。因此，一个威权政府可以治理得很好，正如一个民主政体有可能运转不善一样（正如我们如下所看到的，这种区分并非总是那么清晰。委托人有能够为他们的代理人设定具有自挫性的任务）。

正如罗斯坦（2011）所言，将“执行意义上的治理”（governance as implementation）从政府想要提供的规范目标分离出来并非易事。一个治理良好的国家究竟是否应当拥有无情、高效和集中的执行者而不是接受贿赂的执行者，这个问题并没有清晰的答案。另一方面，一旦一个人开始将实质目标作为好政府的标准，那就很难知道该在什么时候和什么地方停止。正如罗斯坦指出的那样，现有世界治理指标（Worldwide Governance Indicators）包含了许多规范性的政策偏好（例如，较少而不是更多的管制），

这令最后的结果“着色不少”。我们会因为美国做了一些我们不同意的事情——比如入侵伊拉克——而认为美国军队效率低下吗？

罗斯坦认为可以通过“公正性标准”来解决这一问题，因为它既规范，又体现了大多数人所理解的“好政府”的内容。然而出于下文即将论述的原因，笔者认为公正性本身并不是充分的衡量指标。现在，我想把规范性问题暂时放到一边，尤其是我很希望将来设计的测量指标能够同时适用于威权政体和民主政体。关注像集中营这样的极端案例不应该将我们的注意力从如下事实分散开来，即事实上所有的政府都面临着提供教育、医疗或者公共安全这样的问题，这样，我们对“治理质量”采取一种工具主义的视角便足够了。

如果我们接受对于治理的上述界定，那么，宽泛地讲，至少有四种方式来测量治理质量：程序测量、能力测量、产出测量和对官僚体系自主性测量。

程序测量

根据程序界定治理的最经典的例子便是马克斯·韦伯（Weber, 1978: 220–221）在《经济与社会》中对现代官僚制特征的归纳。我们仍旧将“韦伯式官僚制”（Weberian bureaucracy）视为一种理想类型，这也是那些高度腐败的、新家长主义的国家最终要努力的方向。在此重新审视韦伯为“官僚制”（所设定）的条件或许很有用：

- （1）官员个人是自由的，他们只在限定的范围内服从于权力。
- （2）他们被组织到一个界定清晰的职位等级之中。
- （3）每个职位都有界定的能力范围。
- （4）所有的职位都通过契约关系确定就任者。
- （5）候选人的才能（technical qualifications）是选拔的基础。
- （6）官员获得固定工资作为酬劳。
- （7）任职者应当为专职。

(8) 职位应成为任职者的事业。

(9) 所有权和管理权之间要进行分离。

(10) 官员要接受严格的纪律和控制。

条件 1—5 和 9 可能是人们谈及“现代官僚制”时触及的核心：它们清晰地将这样一个组织与欧洲旧制度之下的贪污受贿或世袭制组织区分开来，也与现今的发展中国家的新家长主义组织区分开来。然而，条件 6、7、8 和 10 更是充满了问题。“固定工资”（条件 6）和新公共管理下提供给官员的各种激励并不相容。条件 7 和 8 对于当代美国公共和私营部门的中层官员并不适用。有人可能会说美国并没达到韦伯的理想官僚制类型，但是，如果不是来自私营部门或者学术团体的有天赋的个人能够在政府部门工作一段时间的话，美国的官僚体系的质量似乎不可能得到提升。条件 10 和保护公务员的原则不相容，后者在进步时代被视为是取代庇护制的现代官僚体制的里程碑。更重要的是，条件 10 暗示着官员只是呆板的代理人，其唯一目标就是按照委托人的吩咐做事。官僚自主性的理念——官员本身能够独立于委托人的意愿以外自我设定目标和任务——在韦伯的定义中是不可能的。

然而，一些程序测量仍将构成任何治理质量测量的核心。人们想知道招录和提拔官员是基于能力原则还是政治庇护的原则，他们需要得到何种程度的能力，以及与官僚体系程序的契合程度。

能力测量

所有对官僚制的程序界定所面临的一个问题就是，尽管对程序进行了界定，但是，程序或许与所期待的政府的正面结果并不相关。我们假定，韦伯的官僚制比高度专断的世袭制能提供更好的服务，然而在有些情况下，世袭制由于缺乏规则的束缚，反倒能更快速更好地作出回应。韦伯的定义中并不包含执行的权力（enforcement power）；有可能存在这样一种情况，即一个非个人化的、建立在能力基础上的官僚体系却什么

事也干不成。在“能力”基础上选拔官员并不意味着对“能力是什么”进行了界定，它也没有解释官员的技能是否会因条件或技术的改变而得到更新。

最普遍使用的测量“能力”的指标是资源提取能力，后者通过征税情况进行衡量。征税从两个方面测量了“能力”：第一，为了征税，就要创造征税的能力；第二，成功的征税能为政府提供资源并使得后者能在其他领域活动。征税比率（tax extraction rates）可以通过税收占国内生产总值的比例来衡量，也可以通过税收的性质来衡量，即，是直接对收入或财富进行征税，还是征收间接税（因为收入税和财富税要比间接税难征得多）。

尽管征税可以成为“能力”测量的合理起点，但它也存在如下几个方面的重要局限：

（1）课税潜力和实际课税率之间存在区别。实际税率不是由课税潜力决定的，而是由有关最优税率和税收类型的政策选择决定的。历史证明，美国在两次世界大战期间能够征收很高的税，因为当时面临着压倒一切的国家利益。和平时期的（课税）水平反映了有关政府最优规模的规范性偏好，然而，在具有同等征税潜力的国家之间，这种规范性偏好可能会不同。

（2）既定的征税水平并不必然转化为对于税收收入的有效使用。低效的行政、零效转移支付或者彻底腐败可能会浪费税收收入。官僚体系的绩效不仅是资源投入的结果，而且还受组织文化之类因素的影响。朱蒂斯·腾德勒（Judith Tendler, 1997）曾论述了这样一个例子：巴西东北部地区贫穷且缺乏资源的政府却取得了很好的治理绩效。

（3）对于许多国家而言，政府的收入来源于资源租金或者国际转移支付，而不是国内税收。在许多国家，这些租金和国家转移支付构成了政府收入的大部分。有人或许会说，如果税收是衡量国家能力的一项指标，那么，资源租金应该被排除在外。

课税率并不是测量国家能力的唯一可能的指标。国家执行着多种职