

万绍红
•
著

政治制度 治理绩效



治理体系现代化研究

上海三联书店

政治制度 治理绩效



治理体系现代化研究

万绍红 ◆ 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

政治制度、治理绩效与治理体系现代化研究/万绍红著. —上海:上海三联书店, 2021. 1

ISBN 978-7-5426-7231-5

I. ①政… II. ①万… III. ①政治制度—研究—中国②国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D621②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 199616 号

政治制度、治理绩效与治理体系现代化研究

著 者 / 万绍红

责任编辑 / 陈马东方月

装帧设计 / 徐 徐

监 制 / 姚 军

责任校对 / 叶学挺

出版发行 / 上海三联书店

(200030)中国上海市漕溪北路 331 号 A 座 6 楼

邮购电话 / 021-22895540

印 刷 / 上海惠敦印务科技有限公司

版 次 / 2021 年 1 月第 1 版

印 次 / 2021 年 1 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 250 千字

印 张 / 15.25

书 号 / ISBN 978-7-5426-7231-5/D·467

定 价 / 78.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-63779028

摘 要

本书以文化和经济发展关系中的政治制度为核心,分析考察政治制度对治理绩效的影响,为中国治理体系的现代化找到理论建构的突破点和实践的着力点。在操作上从典型个案入手,主要采用比较历史分析的方法和新制度主义政治学的分析框架,在历史进程的视野和深度中研究西方治理理论与政治制度发展变迁的过程、逻辑、趋向。在共时性和历时性方向中,对政治制度与治理绩效进行相关性分析,发现政治制度影响治理绩效的机制,以及文化资本、经济发展影响政治制度绩效的方式与逻辑。注重历史和现实、理论和实践、形式和内容的统一,在更加复杂、更加现实的情境中建构平衡,融合政治制度禀赋,体现中国文化资本与经济发展要求的有效负责任的协同治理体系,既避免“民主赤字”又防止“治理赤字”,以实现国家治理体系和能力的现代化。

治理体系现代化包含治理技术现代化和治理价值民主化,并且“西方政治制度”大都被称为“民主政治制度”,因此本文比较的西方政治制度就是特指西方各种各样的所谓民主制度。在比较样本的选择上,从政治制度的典型类型出发,从中国国家治理现代化的研究目的出发,首先选择英国和美国两个比较对象,其次,选择新加坡和日本两个样本。在选择样本时,还考虑了国家的治理规模,既有大国,也有中等国家和小国。既选择相对成功治理的样本,也选择治理绩效不佳或者治理失败的样本,力图全面反映当今西方政治制度的治理能力,以便更好地和中国进行比较研究。

考虑到西方治理指标的政治制度基础和经济发展情况、意识形态偏好,考虑到中国既往的治理历史、政体的规模、治理的基本功能,本研究有选择地使用西方治理指标及其数据。由于本研究的重点是用比较历史分析的方法分析、阐释政治制度与治理绩效间的关系,为治理体系的现代化提供思路,因此所有的治理指标、数

据都来自既有的数据库,既保证数据的权威性,又保证研究焦点的集中性。治理指标的选取主要考察治理的成效与成本、基础绩效与深层绩效。

了解中西方差异,是为更好地和西方文明交流互鉴。国家治理技艺作为世界制度文明和精神文明的一部分,只有在互往互鉴的过程中,才能互通有无,才能够更快更好地发现和自身的问题。任何闭关锁国、夜郎自大不能经受文明竞争的世界文明体都已经化为尘埃。同样,只有勇敢地接受其它国家的挑战,正面回应经济社会发展变化的要求,积极改善自身治理能力的政治制度,才是富有绩效、可持续发展的治理体系。西方治理的一些理论和经验在某种程度上可以帮助中国少走弯路,更好更快地实现中国治理体系和能力的现代化。但是,全球化不但具有生产效应还具有分配效应,全球化导致的世界经济利益格局变化深刻影响着全球治理与一国内部的治理发展,影响着世界文明的沟通与互鉴。

研究发现,政治制度对治理体系非常重要,它很大程度上决定产权结构和社会价值观念,影响经济发展,塑造文化与权力形态,影响治理绩效。具体而言,政治制度建立在一定的经济、文化基础之上,决定政治体制;政治体制体现政治制度的价值规范和权力主张,通过治理机制体制确定治理体系,决定治理绩效。反过来,作为治理绩效的经济发展、文化形态又巩固或者影响政治制度的稳定性和生命力,促进治理体系的变迁和治理绩效的变化。

经济发展是兴国之要,是治理之基,没有经济的可持续增长,政治制度的衰败是必然的结果。可以说,经济发展是推动政治制度变迁和结构调整的根本动力。观察历史上的政权更迭和政治制度变迁,经济发展是政治制度变迁的重要原因。市场经济或者市场推动的经济发展更能推动政治制度的民主化与国家治理的多中心转向。国家主导的经济发展或者非市场型经济发展会强化国家及其政府在国家治理中的主体地位。但是用什么样的方式发展经济,在世界范围内并不存在同一的规律,而是由各自的历史传承、经济发展状态和社会主要矛盾所决定。政府和市场不是非此即彼的对立机制,而是可以相互补充、相互强化的机制。成功的后发国家或者地区充分利用“后发优势”,普遍采用“发展型政府”策略,而不是采用新古典经济学的自由放任政策,它们利用政府的力量、利用产业政策等工具帮助自己的企业积极融入世界经济体系,发挥自己的比较优势,然后推动政府转型,在保障基本民生、社会价值和政治稳定的情况下更好发挥市场的作用,但也不放弃政府在必要的时候有修复市场机制的能力。

文化作为人类在社会历史发展过程中所创造的精神财富,它以一定的物质财

富为基础,表现为一定的风土人情、传统习俗、行为规范和道德理想,并通过文学作品、建筑、歌曲、艺术等载体呈现出来,在深层次上影响人们的思想态度和包括政治在内的行为选择。文化因而是影响政治制度变迁的重要路径依赖,或者说政治制度是由该国的宗教、文化、语言等因素影响形成的。文化具有承继性,也具有可变迁性,但文化的可变迁性受制于文化内在的特性。中国文化内在的集体主义、一致性和融合性决定了和西方文化相比,中国文化面对外来文化适应性强,其变迁的速度慢,变迁的路径复杂,因此文化和政治相互耦合,成为治理的“权力文化”机制,形成“超稳定结构”。中国特色社会主义国家治理符合中国大多数民众的心理传统,并且具有良好的社会主义民主发展预期,可以称之为中国的善治。因为它不仅具备善治的绩效技术指标,也具备善治的价值维度。

不同国家历史传承不同、文化不同,经济发展环境和水平有所差异,人们在构建治理体系、追求治理能力和幸福生活上走的道路也就不同,其重要体现是政治制度的差异。政治制度是经济发展和文化影响的产物,政治制度的治理绩效是由政治制度和经济发展、文化资本的契合决定的。建立在个人主义文化基础上的西方民主制度曾被视为最“优良”政体,是兼具自由与民主特质的政治综合体,是“终结”历史政体的政体,是人类意识形态发展的“巅峰”。但是自由民主内在的调和机制正在失去内在的机能,在实践过程中的结果要么是自由凌驾于民主之上,表现为资本对民主政治的控制,是谓金钱和精英民主;要么是民主凌驾于自由之上,是谓民粹主义,对西方法治和民主自身的可持续健康发展产生了严重的冲击。从总体上看,在全球化背景下以西式民主政治建立起来的西方联盟也面临前所未有的内部危机和外在挑战。

好的治理,不一定是最新最时髦的“治理”。现代社会还没有发展到经济、文化高度发达,以至于天下一统,可以忽视各国在经济发展、文化资本上的差异性的地步。现代各国政治发展水平参差不齐,一国的政治制度、经济发展、文化复杂性实际决定了传统的公共行政及其官僚制度也有巨大的价值,但是全球化以及人类社会交往和联系的日益密切决定了卷入治理活动主体的多样性、互动性和治理机制的复杂性。在治道变革的过程中,要发挥新公共管理理论在国家治理中的积极作用,也要选择契合自身文化的多主体合作治理抑或主张多主体竞争的多中心治理,或者针对不同领域不同层次的治理既要发挥竞争机制的作用,也要发挥合作机制的功用,或者发挥国家、政府、政党的领导作用。好的治理,既要考虑当下的治理绩效,也要考量较长时期的绩效可持续性;既要考虑治理的技术和针对性,也要考虑

治理的价值与正当性;既要考虑治理的绩效,也要考虑治理的方法,力图实现两者的内在统一。治理的制度化是治理能力的基础,缺乏制度化的治理往往是低效甚至无效的或者是不可预期、不可持续的。

治理现代化不是简单的西方化,中国的治理现代化需要处理好经济发展、政治民主和政治稳定之间的关系,需要考虑到中国特定的制度建设水平和文化状况,要充分利用自己的传统、体制和价值观。在现代化的转型过程中,具有聚合资源、强建构性的中国政治制度在治理绩效上有突出表现,也是理解中国治理体系快速建构和变迁的重要因素。具有悠久历史文化传统的中国,正大踏步走出一条超越西式民主、多元主义或者威权政治的治理现代化道路。中国治理体系现代化可以从以下五方面理解。

首先,经济和文化的存量状态及其发展要求与方向是中国现代化治理体系建构的理论突破点。现有政治制度是中国治理体系的根基,它决定中国治理体系的基本框架。要发展现有中国政治制度及其治理体系,就要推动中国经济和文化基本变量的发展。要让中国政治制度体系中的根本制度、基本制度、重要制度及其机制体制协调发展,要促进和提升中国特色社会主义政治、经济、文化的整全性。政治制度、经济发展、文化和治理体系的相互作用促进治理体系的不断发展,也决定了治理体系现代化的路径。其次,加强和改善中国共产党的领导,把握社会主要矛盾变化,把方向、谋全局、抓大事,更好发挥政府作用,凝聚国家能力,超越西方的总统制、议会制,促进政府、市场、民主机制的融合是推动中国治理体系现代化的实践着力点。中国共产党的领导是中国治理制度的关键节点,是沟通和传递治理信息,配置治理资源,节省治理交易费用,实现社会主义核心价值观和有效治理相统一的关键。再次,协商民主、群众路线和选举式民主共同成为推进中国治理体系现代化的基本方法,是弥补中国治理体系现代化进程中制度发展空间的重要优势。第四,要建立和中国经济发展、文化要求相适应的现代化治理绩效指标。最后,理性应对世界格局新变化,中西方只有相互对话,再造全球一体化,充分学习对方的长处,最终才能结成共赢互利的全球治理格局。此外,全球化再造过程中形成的世界利益格局再造与平衡也终将有益于消解全球治理中的民主赤字,也是日益步入世界舞台中央的中国建构现代化治理体系的重要外部因素。

关键词: 政治制度; 经济发展; 文化; 治理体系现代化; 比较

CONTENTS

目

录

导论	001
第1节 研究现状	004
第2节 研究内容	009
第3节 研究思路与方法	011
第4节 研究创新	015
第5节 核心概念及其阐释	019
第1章 从统治到治理：治道变革背后的政治制度、经济发展与文化	030
第1节 统治的效度与限度：专制主义的起源与衰落	030
一、政治制度、经济发展与文化的治理逻辑	030
二、自然经济、臣民文化与统治型治理	033
三、经济发展、文明互动与专制统治的衰落	035
第2节 市场经济与工业民主：专家治国、法团主义与代议制政府的衰败	036
一、新教伦理、工业与资本主义民主的发展	036
二、专家治国、资本主义民主与法团主义的治理	039
三、市场经济、理性选择与代议制政府的治理困境	040
第3节 后工业社会与合法性危机：公共部门再造与多中心治理的兴起	043
一、后工业社会与民主政治的合法性危机	043

二、公共部门再造与多中心治理	045
三、多中心治理的困境与公共价值管理理论	047
第2章 政治制度、治理机制与治理绩效：西方国家政治行为、公共政策及其治理理论	050
第1节 在政府与市场之间：英国政府的权力与经济发展	050
一、从议会主权到多中心治理：当代英国政治制度及其治理机制	051
二、国有化与福利国家：工党的治国理政思想	053
三、私有化与自由市场政策：保守党的治国理政思想	054
四、“大社会运动”：当代英国治理中的问题与反思	056
第2节 从“山巅之城”到世界霸主：美国的国家治理与全球秩序	058
一、罗斯福主义与里根主义：历史中的美式治理经验与问题	058
二、变化中的政治：政治衰败与美式治理神话的终结	061
三、政治正确的破产与“让美国再次伟大”的代价	064
第3节 改良民主：贤能政治的新加坡模式	068
一、改革选举制度：为良治奠定政治制度基础	069
二、改善党的领导：为良治领航	071
三、良治的实现：政府、市场、社会的合作治理	073
第4节 在和族与他者之间：日本特色的民主治理	075
一、从法西斯主义到和平宪法：现代日本政治制度的诞生	076
二、“经济奇迹”：日本发展的政治经济学	077
三、广岛协议：日本治理中的经验与问题	078
第3章 政治制度与中国治理体系现代化：治理绩效的比较制度基础	081
第1节 治理绩效与西方民主制度的“衰败”：数据与案例	081
一、发达民主国家的治理数据与绩效	082
二、后发民主国家的治理数据与绩效	085

第2节 比较视野下的民主制度治理绩效研究	091
一、西方发达民主国家间的治理绩效比较	092
二、后发西式民主国家间的治理绩效比较	094
三、发达国家和后发国家治理绩效比较	096
第3节 中国特色社会主义民主政治制度的治理绩效：理论与逻辑	099
一、改革开放四十年来中国治理绩效	100
二、经济基础、政治制度与中国特色社会主义治理理论	103
三、有为政府、民主形式与国家能力	107
第4节 中国治理体系的构建与现代化：原则与历史进程	112
一、中国治理体系的形成	112
二、中国治理体系的基本原则	116
三、中国治理体系的现代化	125
第4章 文化、经济发展关系网络中的政治制度：治理绩效的 深层基础	129
第1节 政治制度生发的经济与文化结构：中国与世界	129
一、经济发展与政治制度	129
二、文化与政治制度	132
三、经济与文化结构中的政治制度	136
第2节 政治制度的治理绩效：经济发展与文化的作用机制分析	139
一、政治制度的治理绩效是怎么通过经济发展出来的	139
二、政治制度的治理绩效是怎么通过文化发展出来的	143
三、经济发展与文化的治理绩效作用机制分析	146
第3节 西方政治制度治理失效的经济、文化分析	149
一、西方政治制度治理失效的经济分析	149
二、西方政治制度治理失效的文化分析	151
三、西方政治制度治理失效的经济、文化结构分析	153
第4节 中国治理模式中的文化与经济：经验与问题	155

一、中国治理模式中的文化资本：继承与创新	155
二、中国治理模式中的经济基础：发展与改革	161
三、中国治理模式中的经验与问题：治理技术与民主发展的 平衡	166
第5章 研究总结：全球治理及其比较分析	170
一、治理与政治制度变迁的历史	170
二、治理模式与国家发展	174
三、全球治理概况：当代世界主要国家治理分析	176
四、超越民主、威权与多中心：政治制度形式与中国治理体系 现代化	184
主要参考文献	193
后记	229

导 论

“人是万物的尺度”，政治制度及其治理制度的评判由人来决定。“人类研究的恰当对象是人”^①，是由人类组成的政治社会，是助力人们实现美好生活，满足人们更多需求数量、更高需求结构的政治制度。政治制度是政治的组织形式，是人类社会的政治行为规则，包括体现政治制度内在性质和要求的政治体制、公共政策和国家行为。政治制度建立在一定的经济和文化基础上，又是影响经济发展和文化资本形态的重要形式，是决定治理体系现代化、影响治理能力和国家兴衰的重要因素。虽然人类曾经一度因为现实的无奈短暂沉迷于犬儒主义或者所谓的“世外桃源”，但从整个历史长河来看，观察政治变迁，比较分析政治制度，发展更有治理绩效，更能满足人们对美好生活向往，以及更适合自己特性的治理体系是古希腊以降人类进行比较政治研究孜孜不倦的追求。^②

在全球化时代，世界经济利益格局和社会结构发生了巨大变化，民主政治、全球化发展和国家主权之间的张力日益明显，不断影响国际关系和世界经济贸易冲突，也深刻影响着一国内部的治理格局。另一方面，现代政治发展越来越受到国际政治和国际关系的影响，一国治理体系在适应国际政治环境影响，保持国际竞争力的同时要根基于本国自身资源禀赋、价值追求、技术力量、经济发展状况和成本承受能力，稳步推进治理体系和治理能力现代化。随着政治实践的发展，和古代政治相比，现代政治的治理比较研究，不仅着眼于比较宏观政体，更注重在中观政治制度、微观政治体制、政治运行机制体制层面进行更专业更深入的探究。部分原因是

① [美]乔治·萨拜因：《政治学说史》（上卷），邓正来译，上海人民出版社 2008 年版，第 58 页。

② 非洲是人类的起源，中东是人类文明最早生发的地方，但是希腊才是西方政治文明和政治理论的真正源头，并反过来影响中东和世界。参见[美]乔治·萨拜因：《政治学说史》（上卷），邓正来译，上海人民出版社 2008 年版，第 18—29 页。

西方民主政治影响,既有的研究主要在民主政治制度及其价值下的政治技术层面。当代中国经济的强势发展和政治话语权的扩张在一定程度上改变了西方民主政治一边倒的局面,中西政治比较研究在治理领域的影响更是随着中国共产党十八届三中全会对治理体系现代化的提出成为社会的关注热点。

十八届三中全会提出,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。十九届四中全会对此总目标进行深化和展开,作出了更细致的部署和更具体的安排,并突出要坚持和完善中国共产党的领导制度,把中国共产党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节,突出党“把方向、谋全局、抓大事”的能力,使中国特色社会主义制度的13个显著治理优势和能力更加巩固、优越性充分展现,最终为建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国服务。

习近平特别强调推进国家治理体系和治理能力现代化、完善和发展中国特色社会主义制度是两句话组成的一个整体,其中中国特色社会主义道路是方向。十九届四中全会提出,中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系,中国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,中国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现,要在中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度有机体系的基础上,统筹推进有关制度改革,提高国家治理体系的完备性,通过制度提升国家治理能力。推进国家治理体系和治理能力现代化,是中国共产党以中国特色政治制度为依凭,站在治国理政高度谋篇布局,对治理体系进行顶层设计的宣言书和动员令。

新制度主义政治学强调政治制度及其制度安排对国家兴衰成败的作用。中国在提升治理能力时强调好的国家治理体系是提高治理能力的基础,同时又强调治理能力对治理体系内在效能发挥的反作用。不同于西式民主政治制度国家,中国的治理体系特别强调党和政府在国家治理现代化进程中的作用。西方民主政治制度以个人主义为基础,设计相互制衡的权力体系,该治理体系注重通过权力之间的竞争实现人们利益间的平衡和经济的发展。在利益的驱动下,相信理性的经济人通过市场和民主机制进行合作,无需政府的干预可以实现“自发秩序”^①。中国政治制度以集体主义为基础,设计分工合作的政治体制,该治理体系注重通过人们的合作实现

^① 乔基姆·阿伦斯较早提出经济发展与政治、社会文化的变迁密切相关。他从比较制度的视角试图在发展中国家构建有效发挥市场作用的治理结构以处理腐败、制度失败、公共部门管理绩效低下等问题。参见 Ahrens, J. (2002). *Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach*, Edward Elgar Pub.

生产力发展和社会进步,其关键是政府的针对性干预与意识形态的选择性激励。

习近平还提出:“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。”^①马克思主义认为,经济基础决定政治制度、意识形态和思想等上层建筑,政治制度、意识形态和思想等上层建筑反作用于经济基础。一国的治理体系实质是特定经济基础和生产关系的反映。中国共产党及其领导下的政治结构是中国政治制度最典型的特征,是理解中国治理问题的关键。政治制度等上层建筑在其历史经验上有时不仅反作用于经济基础,在一定时期内,还影响甚至一定意义上决定一国或地区的经济、文化发展和治理体系。简言之,政治制度、文化、经济发展是影响国家治理体系构建,决定国家治理能力的三个基本要素。

政治制度作为影响治理体系现代化、决定国家治理能力的基本要素,需要顺应经济发展要求,适时进行政治体制改革;要在继承优秀传统文化的基础上发展社会主义文化,与时俱进创新社会主义意识形态。推进治理体系现代化,必须从政治制度、文化、经济发展三个维度着手,既要考虑治理的现代性和民主性,又要考虑治理的效能,协同推进,忽略政治制度、文化、经济结构因素中的任何一个因素都是不科学的,长期或导致国家及其文明的衰落。

由于课题研究时间的限制和科学研究议题的专一性要求,本研究并不企图从地理、人口等诸多结构性要素做“整全性”“完备性”研究,而是以文化和经济发展关系中的政治制度为核心,分析考察政治制度对治理绩效的影响,为中国治理体系的现代化找到理论建构的突破点和实践的着力点。

检视历史上的国家兴衰和政治制度变迁,本研究试图提出以下结论:治理能力和政治制度密切相关,是国家繁荣兴衰的关键,是治理体系现代化的根基。治理实质上是人们对权力配置关系的认同和治理体系的信任与“遵循”,而不仅仅是治理成本、收益最佳配置的理想计算。但治理能力并不单纯由某种政治制度决定,政治制度的治理能力和经济发展、文化资本密切相关,没有相应的经济基础和文化形态做支撑,政治制度内在的治理能力就无法发挥出来;经济发展和文化资本转化为政治治理资源,实现内在的治理绩效才能实现治理能力的提升;虽然政治制度及其政治具有能动性,很大程度上尤其是短时段内政治制度能够影响甚至决定经济、文化发展,但长时段内政治制度和经济发展、文化资本相互适应、匹配才能展现政治

^① 习近平:《习近平谈治国理政》,人民出版社2015年版,第105页。

制度内在的治理能力。

尽快建构出符合中国政治制度、文化资本、经济发展实际的混合、协同治理体系,利用中国的制度优势发挥中国内在人口、自然资源、国民秉性等资源禀赋的效用,提升国家利用法律和制度体系治理国家的绩效,促进国家治理能力的现代化成为一个非常迫切的任务。这个任务在现代中国和中国梦联系在一起,和中华民族实现伟大复兴、重回世界之巅的愿景联系在一起。此阶段中国国家治理体系的构建要考虑中国转型期的世情、国情、民情、党情,不仅要能处理现代社会日常公共事务,还要有前瞻性,处理超越性目标,具有一定的制度韧性和制度的可发展性。

第1节 研究现状

政治制度是权力结构,也是资源配置和社会冲突解决方式。政治制度是经济、文化、历史、地理等诸因素影响、作用的结果。政治制度作为治理制度的核心,是治国理政技艺的关键,是影响治理能力和绩效的基础性因素,同时政治制度对治理绩效的影响机制又是复杂的,受到文化(含意识形态、习俗、惯例)、经济发展中间变量的影响。现代化治理体系一般认为是世俗化、规范化、科学化、法治化、分权化、民主化,成本收益最大化的治理结构、制度与机制的集合。从比较政治的视野研究政治制度与治理绩效的关系,发现政治制度影响治理绩效的机制与逻辑,找到最适合当下中国及其现代化治理体系的治理结构、制度与机制,找到治理体系现代化的基础与动力,推进治理体系现代化的进程,意义自不待言。

1. 国内外相关研究的学术史梳理及研究动态

治理是超越单一政府、政党等封闭等级纵向统治体系,向开放社会多元主体横向治理制度建构的转向。国家治理体系和治理能力现代化的进程是一个接续的、渐进更新的过程,在促进现代化的途径和手段上不仅重视政府的权威作用,也重视多元团体的自治、协治、合作治理作用。在经济全球化、利益分化、社会结构分化、价值多元化和世界民主化进程不断推进的过程中,发展中国家和发达国家都有一个从传统控制、命令、管治、规训到现代服务、合作、协商的发展变化过程(David Richards and Martin J. Smith, 2002; Patrick Le Gales, 2002; Barry B. Hughes, 2014)。一般来说,西方学者认为,以分权、竞争和制衡为特征的西式民主政治制度是治理能力和绩效的保障,他们主张在促进治理现代化的途径和手段上重视政府

的权威作用,但更要重视多元社会治理主体的作用。

(1) 民主政治制度与治理绩效的关系。在突出政治制度影响的前提下(March&Olsen, 1984; North&AER, 1994),早期学者强调民主制度对治理绩效的作用(Fukuyama, 1989; Linz&Stepan, 1996)。近年来不少学者不断反思民主制度与治理效能间的悖论(Arrow, 1951; Diamond, 1990; Sandel, 1998; Kymlicka, 2010; Ringen, 2013; Fukuyama, 2004, 2014),这其中,源自卢梭、柏克、施特劳斯学派的新保守主义不但是—种反思激进民主的政治思潮,并且为美国总统里根、大小布什,英国首相撒切尔夫人大力践行。甚至施密特(Carl Schmitt, 1927)的思想“像幽灵—般”也得到了“隆重的复兴”。泰勒(Richard Thaler, 2015)等行为经济学、博弈论研究者(Merrill Flood, 1950)的研究成果客观上对自由民主政治需要的理性假设和理性选择造成了冲击。研究者发现政治制度在治理效能上的差异(Alesina&Glaeser, 2001, 2004)。研究者强调以制度设计发挥政府积极作用(Buchanan, 1991; Peters, 1996, 2001; Besley, 2006)。当前研究认为治理的主体既包括政府机制,同时也包括非正式的、非政府的机制(Rosenau, 1992)。参与民主(Pateman, 1970)、共识民主(Liphart, 1969, 1999)、审议民主、协商民主(Cohen, 1989; Sunstein, 1993; Habermas, 1996; Seyla Benhabib, 1996, 2006; John Dryzek, 2000; Amy Gutmann and Dennis Thompson, 1996; Oscar Almén, 2013)、多中心治理理论(Ostrom, E. 1990, 2005, 2012)是目前反思、改革主流民主政治治理模式的重要代表。总体上学者强调现代治理理论的特定政治制度前提,如复合共和制、选票民主制、公民社会等(Ostrom, V. 1999, 2007; Ostrom, E. 1990; Peterson, 1995)。

(2) 文化资本与治理绩效的关系。研究者较早发现文化资本与政治制度现代化、治理制度变迁密切相关(North, 1982; Almond&Verba, 1989; Inglehart, 1997, 2005; Huntington, 2006)。不同的政治制度需要不同的文化资本支撑(Weber, 1905; Linz&Stepan, 2008; Alesina&Glaeser, 2001, 2004)。近年来学者更是通过研究确证,特定政治制度下的治理制度需要相应的文化资本支撑才能发挥内在的治理绩效(Putnam, 2001; Fukuyama, 2004; Ostrom, E. 2010)。方兴未艾的新公共服务理论强调其理论生命力和多元主义文化联系在一起(Denhardt, J. & R. 2003; Denhardt, R. 2008)。随着共和主义复兴的混合治理结构强调公民美德文化的支撑(Pettit, 1999, 2012; Viroli, 1995, 2002; Peterson, 1995)。

(3) 经济发展与治理制度的选择。政治制度、治理机制和经济发展密切相关(Marx, 1885; Lipset, 1959; Barro, 1999; Huntington, 1991, 2006),发展中国家

的政策选择不适用西方简单的国家中心或者社会中心模型(Grindle&Thomas, 1999; Victor Nee and Sonja Oppenheimer, 2012)。主流理论认为能够保障市场机制起决定作用的自由民主制度有利于经济增长和治理绩效(Smith, 1776; Hayek, 1944; Kettl, 1993; Ahrens, 2002)。越来越多的学者反思市场机制在公共利益(Nash, 1950; Olsen, 1965; Sunstein, 1993; Gilens&Page, 2014)、贫富差距与社会公正(Piketty, 2014)等治理指标上的无能,强调政府在促进经济、社会发展中的作用(Keynes, 1936; Coase, 1960; North, 1982, 1990, 2010; Olson, 2005; Tanzi, 2011; Hans-Joachim Voth, 2010, 2012, 2013)。梯若尔(1988, 1993, 1999)发现市场机制和单纯的私有化导致激励扭曲与市场失灵,还发现了在法治条件下激励相容机制设计的可能。目前学者倡导各机制并用,既反思威权也反思民粹,主张政府、社会合作的治理理论(Moore, 1995; Considine & Giguere, 2008; Easterly, 2013; 詹姆斯·C. 斯科特, 2017)。

自20世纪90年代以来,对于中国治理问题的研究也是众多西方学者的兴趣所在,形成了较为丰富的研究成果和分析框架,如官僚政治理论(Barnett, 1967)、政治文化理论(Pye, 1969, 1988, 1992)、利益集团理论(Goodman, 1995, 2014)、法团主义(Schmitter, 1979, 2013)。总体而言,西方学者在阐释中国治理机制时,强调中国独特的政治制度在治理绩效中的影响。不少学者以西方民主政治制度为参照系,对中国治理制度多有批评。西方学者认为治理现代化是建立在民主政治基础上的社会多中心治理转向,中国政治制度语境中国家主导的治理机制是前现代的。但近年来不少学者从治理绩效实际出发肯定中国“强政府”、党政一体治理模式在经济发展上的可取之处(Naughton, 2010, 2011, 2014; Rosenthal&Bin Wong, 2011; Kupchan, 2014; Hsiung, 2016; 韩博天, 2018)。他们肯定治理制度现代化需要一个发展过程,中国出现的腐败等治理问题在现代化过程中会迎刃而解(Grindle, 2004; Ramirez, 2014)。事实上多中心治理理论是西方从现代社会向后现代社会逐步转变的结果,是后工业社会和信息时代来临的结果,是社群文化发展的结果,是多主体协同参与治理的过程,也是公域与私域融合模糊的过程(Richard&Smith, 2002; Rhode, 2005)。中国政治语境中无法用西方理论解释的合作型公民社会、中产阶级、非政府组织(Hildebrandt, 2013; Teets, 2015),中国式协商民主(Trux, 2014)确实提升了治理绩效。研究者认为,中国政治制度框架下治理机制的成功在于融合了中国文化资本(White III, 2009; Jacques, 2012; Perry, 2012; Bell, 2013)。

国内学者在引介西方治理理论时强调政府之外公民与社会组织在治理中的作