

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2020年11月 第24期 总第99期

中国的国家治理现代化：理论建构与跨国比较

杨光斌



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

杨光斌，中国人民大学特聘教授、国际关系学院院长、国家发展与战略研究院研究员，中央马克思主义理论工程首席专家，教育部长江学者特聘教授，全国哲学社会科学领军人才，中国政治学会副会长、中国世界政治研究会副会长。研究领域主要包括政治学理论与方法、比较政治、当代中国政府与政治、中国国内政治经济与对外关系。出版学术专著7部、研究型教材3部，发表中英文学术论文及评论200余篇。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

许多国家的转型失败，以及以美国为代表的西方国家不断暴露出的各种问题，使得“历史终结论”走向终结，同时也表明政治学研究不仅需要制度分析，还需要治理分析，因此我们提出了国家治理现代化这个兼具制度分析与治理分析的政治学理论命题。国家治理现代化包含国家治理体系和治理能力现代化，即提升国家在政治、经济、文化等各领域的治理能力。国家治理能力包括政治认知力、体制吸纳力、制度整合力与政策执行力四种能力。对中印及中美治理能力进行的国际比较带给我们两个启示：其一是国家治理能力具有非均衡性与流变性；其二是出现国家分叉的根源是关键时期国家治理能力的差异。世界秩序是由中心国家的国家能力、价值观和价值观引导下构建的国际制度三部分构成的。自16世纪以来，世界秩序的走向都和中心国家与其挑战者的国家治理能力竞争息息相关。当前，世界正处于百年未有之大变局中，中美国家治理能力的竞争将对未来的世界秩序产生深远影响。世界政治是由各国国内政治构成的，其复杂性决定了未来没有任何一个国家可以单独地主宰世界，未来的世界将是多元文明平等共存的世界。

一、从政体为核心的制度分析到以治理为核心的国家能力

转型学是过去政治学的主要研究内容，它在本质上是政治学中的制度分析；制度变革则是给欠发达国家提出的建议，在理论上是先验主义的演绎法，即先将某一国家的政治制度树立为理想的标杆，然后用这个标杆来衡量不同历史、不同文化、不同文明的国家的政治制度。基于此，美国政治学家法兰西斯·福山发表了《历史的终结》，他认为美国的制度是人类历史上最好的制度，也是最终的制度，无论是什么制度最终都会转向美国的制度。

许多国家的转型失败，以及以美国为代表的西方国家不断暴露出的各种问题，使得转型学所指向的“历史的终结”开始变得不再令人信服。失败的转型给许多国家带来了政治动荡、国家分裂的后果，即使是作为标杆国家的美国也出现了严重的社会分裂。这些事实表明，仅仅进行制度分析是不够的，同样的政治制度可能有不同的治理效果，不同的政治制度也可能有相同的治理成就。

相较于制度分析，治理分析是一种经验主义的归纳法，不同国家、地区、城市、社区的治理比较都是通过对现实案例的归纳与总结实现的。

疫情期间，政治制度上存在差异的东亚各国在疫情防控上的治理绩效都较为理想，这与东亚地区相近的文化是分不开的。这一事实带给我们的启示是，一方面制度分析很重要，因为它关系到国家治理体系建设；另一方面治理分析也很重要，我们需要通过治理分析来明确

治理体系现代化的实现程度。因此，我们提出了国家治理现代化这样一个兼具制度分析与治理分析的政治学理论命题。

二、国家治理能力的一般理论

国家治理现代化包含国家治理体系和治理能力现代化，即提升国家在政治、经济、文化等各领域的治理能力。国家治理能力包括政治认知力、体制吸纳力、制度整合力、政策执行力四个部分。

政治认知力是指基于比较历史的对政治发展道路的认知能力，这一概念较为抽象，可以通过对中美苏三国的比较来理解其内涵。首先是美国，上世纪六七十年代时，黑人民权运动和反越战运动下的社会危机叠加石油危机给美国带来了巨大挑战。1981年，里根当选为总统后开始推行新自由主义，最终通过经济改革克服了此次社会危机；其次是苏联，上世纪80年代，苏联经济增长陷入停滞，戈尔巴乔夫在经济改革失利后转而追求政治制度改革，在1987年的《改革与新思维》中提出自由化、民主化、公开化，并以此改革苏共，结果导致了1991年苏共解体；中国的改革始于1978年，起初主要是围绕着党政分开问题，邓小平在1979年提出了四项基本原则，明确了党的领导权不能变的底线。此后的中国改革转向经济改革，至今取得的增长成果也证明了这一路线的正确性。同样是处于危机中的三个国家，中美两国通过经济改革度过了危机，而苏联的经济改革却浅尝辄止，最终在政治改革中亡党亡国。

这一经验带给我们的启示是应当正确认识国家权力，主要有以下四个方面需要强调：其一，国家权力是经济权力、军事权力、意识形

态权力和政治权力的总和。社会中诸如贫困、贪腐这样的民生与行政问题，往往被误认为是政治问题或是体制问题。这些在理论上非常不严谨却在社会上非常流行的观点会对社会造成极大的负面影响，它会形成错误的认知趋势，导致人民形成错误的认识、国家走入错误的道路。其二，政治权力是其他权力互动的结果。从 1927 年国民党北伐成功在南京建立国民政府到 1949 年新中国的成立，这些新政权诞生的过程表明了政治权力是军事斗争、文化斗争的结果。其三，政治与经济并非一一对应的关系。经济基础决定上层建筑并不意味着经济与政治的关系是简单的一一对应，这一点历史已经给出了证明。古希腊的经济制度是奴隶制，但是政治体制却有君主制、民主制等多种形式。从秦始皇到晚清的 2000 多年里，中国在经济形态上是小农经济，在政治制度上是专制权力，政治权力一直决定着经济权力。在不同的文明史中，其政治与经济表现出了非常复杂的关系。其四，社会科学水平决定了政治认知能力。对历史、对案例的研究越深入，我们越有能力对社会中的流行观点进行审慎处理。

体制吸纳力是指处理国家与社会各阶层关系的能力，其关键是吸引不同阶层支持和拥戴这一体制。社会内部不同阶层对国家有不同的诉求，因此不能用一个标准来衡量所有阶层的诉求。具体来讲，草根阶层的诉求是民生保障能力，这一阶层需要国家给予基本的生活保障；商人阶层的诉求是法治化保障能力，这一阶层在社会生活上是活跃的，但是在个体层面是脆弱的，需要用法治保护他们的产权、人身安全，这也是总书记在民营企业座谈会所说的保护市场主体；知识分子

阶层的诉求是话语权能力，这一阶层需要国家给出足够令人信服的理论体系、话语体系才能真正认同一个体制。

制度整合力是指将权力关系整合起来实现有效治理的能力，目前制度整合的主要模式有代议制民主与民主集中制两种，两种模式源自不同国家的历史与文明。

代议制民主来自于欧洲中世纪的代议制，其出现的根源是国家权力对地方诸侯的控制力不足，地方诸侯以纳税为条件要求国王建立议会，实行代议制。代议制是封建社会中国家权力和地方诸侯权力平衡发展的产物。

当前，代议制民主制度面临着多元主义的严重挑战。竞争性选举是代议制民主的主要形式，其实质是利益分配。当一国存在不同民族、不同宗教信仰的人时，竞争性选举很可能会变成不同民族、不同宗教进行政治斗争的合法化平台与制度化工具。许多西方国家在代议制民主实行之初，其国家内部是同种同族的，但随着多元主义的兴起导致社会条件发生根本性变化，政治分裂等社会问题开始不断凸显。

民主集中制的历史渊源是先秦的大一统思想，其中有民主也有集中。民主集中制主要表现在两个方面，其一是中央与地方的关系，地方的权力由中央授予，权力的来源是中央；其二是人民代表大会制度，它的组织方式也是民主集中制的。改革开放 40 多年来，在党的领导下民主集中制下，中国的经济结构、社会结构乃至政治结构都发生了巨大变化，这一过程中民主集中制表现出了超强的制度整合能力，避免了政治生活中出现不同政治集团出于政治立场无条件反对的否决点。

政策执行力是指政策执行落地的能力，其主体是公务人员。政策执行力可以用三个指标来衡量，其一是公务人员的素养；其二是社会之间的合作能力；其三是社会与国家合作治理的能力。

三、国家治理能力的比较与启示

想要更加客观地评价国家治理能力，还需要对各国的治理情况进行比较。

首先是发展中国家之间的比较，我们以中印两国为例。其一，政治认知力。由于印度独立时的社会精英都是在英国的教育下成长的，因此代议制民主的政治道路在印度根深蒂固。其二，体制吸纳力。与中国相比，印度的民生保障能力有明显不足。1974年，印度就提出了反贫困计划，但直到今天，印度仍有4亿多人处于贫困之中。其三，制度整合力。印度是一个“三节棍”国家，其制度整合力极低。这一问题的根源在于印度虽有民主解放，但没有社会革命，旧社会遗留的经济、文化、意识形态导致其联邦政府无法有效地协调中央与地方、地区之间的关系。其四，政策执行力。由于制度整合力极低，印度的政策执行力也难以保证。“历史终结论”的提出者法兰西斯·福山曾经观察过世界银行资助印度的公立学校项目，发现往往直到项目到期学校都不见踪影，正是印度政府的严重腐败导致这种只有立项而没有建设的“影子工程”的出现。

然后是发展中国家与发达国家的比较，我们以中美两国为例。其一，政治认知力，虽然“历史终结论”已经终结，但美国对于其政治道路仍然充满自信，认为中国模式的成功是不可复制的特例；其二，

体制吸纳力，与中国相比，美国在体制吸纳力上具有优势，主要体现在其强大的法治化保障能力和话语权能力上，但其民生保障能力还存在很大不足，作为世界上最富有的国家，美国仍然有近 4000 万人没有医保；其三，制度整合力和政策执行力，美国的代议制民主在多元文化冲击下出现了许多否决点，已经极大地损害了其制度整合力和政策执行力，因此中国相比美国在这两方面更具优势。

这些比较带给我们的第一个启示是国家治理能力具有非均衡性与流变性。非均衡性体现各个国家在治理能力上都有优势和短板，如中国在制度整合力、政治自信力和体制吸纳力方面具有一定优势，但在其他方面还有不足；流变性体现在国家治理能力的强弱会随时间发生变化，西方话语在上世纪八九十年代具有绝对主宰地位，但自 2010 年以后，美国的话语权一直处于下降趋势。

第二个启示是每一个国家的发展过程中都存在关键时期，出现国家分叉的根源是关键时期国家治理能力的差异。

四、国家治理能力与世界秩序变革

世界秩序是由中心国家的国家能力、价值观和价值观引导下构建的国际制度三部分构成的。自 16 世纪以来，世界秩序的走向都和中心国家与其挑战者的国家治理能力竞争息息相关。

1700 年到 1900 年，世界秩序的中心国家是英国。英国强大的国家治理能力使得其在一次次挑战中战胜了挑战者，其治理能力主要体现在国家与社会的高度合作、社会各界高度团结方面。相较英国而言，法国社会是高度碎片化的，中央和地方时常处于冲突状态，因此它总

是处于挑战者而非领导者的地位。

二战之后，世界秩序的中心国家是美国。美国打败苏联的直接原因是其在意识形态上的优势。苏联在经济陷入停滞，其社会精英阶层在意识形态上开始倒向新自由主义，并依此实行私有化改革，最终导致苏联解体。

作为当前世界秩序的中心国家，美国领导建立了一系列国际制度，但这些国际制度正在被美国自己破坏。当前，中美关系问题的根源是美国国内的治理能力危机。美国是多民族国家，具有很强的分裂性，因此需要适度强大的“外部敌人”来增加其国内团结。二战之后，苏联是美国的“外部敌人”；苏联解体后，这个“敌人”变成了中国。

当前，世界正处于百年未有之大变局中，中美国家治理能力的竞争将对未来的世界秩序产生深远影响。世界政治是由各国国内政治构成的，其复杂性决定了未来没有任何一个国家可以单独地主宰世界，未来的世界将是多元文明平等共存的世界。

（本文根据中国人民大学国家发展与战略研究院“国家高端智库‘名家讲坛’”讲座速记稿整理，已经演讲人审阅。）

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>