

国家治理能力与政治发展： 国家间差异的历史起源

曾庆捷*

一、导 言

政治发展的核心是提升国家治理能力,即政府为民众提供安定、繁荣的生活环境的能力。为什么国家间的治理能力存在很大差异?已有研究大多采用主观评估指数来测量治理能力,且经常关注内生性较强的解释变量,所作出的因果论断难以令人信服。鉴于此,本文依据客观绩效指标来测量治理能力,并试图探究在较长历史时期中形成的结构性因素如何影响一国的治理能力。基于对全球各国当代治理数据的实证分析,研究发现:国家形态在历史上存在的时间长短是国家治理能力的重要来源,前现代社会所积累的制度记忆和官僚文化会潜移默化地影响当代社会的治理。分裂的族群关系极大地制约着治理能力的发展。英国的殖民统治经历和普通法传统并不能给发展中国家带来更好的治理能力,而被法国殖民的经历给发展中国家留下明显的负面遗产。运用实证研究的结论,我们可以更好地理解当代中国治理能力的历史文化根源。

政治发展的概念出现于20世纪50年代的西方学界,其主要背景是西方殖民体系开始走向瓦解,殖民地的民族解放运动催生了大量的新独立国家,原来保留了独立地位的国家也在经历政治变革,兴起了一批新的政权。此时,美国刚从孤立主义政策中走出,亟须加深对新独立国家的了解并影响它们的发展轨

* 曾庆捷,政治学博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

迹。由于战后的苏联为新兴国家提供了不同于资本主义社会的一整套发展模式,美国必须系统地阐述一套不同于苏联模式的现代化策略,并将其作为与苏联进行全球竞争的智力资源。为应对这一需求,美国联邦政府和民间基金会投入了大量资金支持对发展中国家的研究。美国学者笔下的政治发展概念,表面上指的是前现代的政治体制为适应现代化而进行的自我完善,实际上与资本主义阵营的意识形态立场和现实利益有着密切的联系。

既然使用了“发展”一词来描述发展中国的政治,这就意味着政治应当向更好的方向前进,最终达到某种理想的状态。然而,政治发展的方向和终点究竟是什么?美国学者派伊曾在《政治发展面面观》一书中列举了对政治发展的十种不同理解,其中有代表性的观点包括:(1)政治发展是经济发展的前提;(2)政治发展是民族国家取代其他的国家形式;(3)政治发展是建立完善的行政秩序和法律秩序;(4)政治发展是民主制度的建立,即效仿欧美国家实行多党轮流执政,普及选举权,保障政治权利和公民自由;(5)政治发展是一种稳定而有序的变迁;等等。对于政治发展的很多定义方式显然是带有西方中心主义色彩的。比如,将政治发展与民族国家等同起来,这是对西欧历史上“一个民族,一个国家”的建国模式的无条件认同。再如将政治发展看作民主制度的建立,这一观点也预设了西方民主模式的优越性,就连派伊自己也承认:“……民主是一个充满价值意味的词,而发展则在价值上是中立的。因此把民主的建立当作政治发展的钥匙,会被认为是贩卖美国或至少是西方的价值观。”^①

如果站在一个价值中立的角度,不难认同这样的观点:政治发展的核心是提升国家治理能力,也就是创造一个能够保证人民安居乐业、生活质量不断提升的政治环境。围绕国家治理能力来定义政治发展,其优点在于避免人们因价值观和意识形态的差异而对政治发展的实质争论不休。试想,如果将政治发展视作某种特定制度形态的建立,那么有人 would 认为发展意味着迈向多党竞争体制,其他人则会强调权力的集中和运行效率;有人 would 认为发展要求公民积极参与到竞选投票、游行抗议等政治活动中,其他人则会质疑一般民众的参政能力;

^① [美]鲁恂·W.派伊:《政治发展面面观》,任晓、王元译,天津:天津人民出版社2009年版,第58页。

有人会认为动员国家权力引导经济增长是发展的题中应有之义,其他人则会倡导清静无为的“守夜人国家”……类似这样的争论,不一而足。

从国家治理能力的角度看待政治发展,不仅能够争取到研究者的最大程度共识,而且为观察和解释不同国家的政治发展程度的差异提供了一条路径。为什么国家间在治理绩效上存在着明显的差距?强大的国家治理能力,究竟起源于何处?此前学者已经在解释国家治理水平的问题上贡献了大量成果,他们关注的要素主要包括一个国家的社会结构、法律传统、宗教文化背景、经济发展水平、政治制度、全球化程度等。本文试图在三个方面在已有成果的基础上做出新的贡献。第一,迄今为止关于国家治理能力的研究大多采用了世界银行的治理指数或其他的主观评估指数,这些指数根植于西方价值观,实质上将善治与西方的社会经济模式画等号。我认为,对治理水平的测量应该基于客观的绩效,而不是主观印象。因此,本文将采用客观指标衡量国家治理水平,其范围包括人身安全、营养供给、基础设施和收入增长等与生活质量息息相关的内容。第二,以往研究常常用一些内生性较强的因素来解释治理水平的差异,如民主程度或对外开放程度。然而这些因素既可能是善治的原因,也可能是其结果。除非能很好地解决内生性问题,否则相关研究应当严格采用外生性的变量,这也是本文所选择的路径。第三,本文将着重强调“国家历史”对于政治发展的决定作用,所谓“国家历史”,指的是一个当代国家的领土在历史上有多长时间、多大面积被一个较大规模的政治实体所统治。此前研究治理水平的学者基本忽略了这一要素,本文则指出,一定地域范围内历史上被有效统治的时间越长,所积累的治理经验就越丰富,这种经验对于当代治理水平有着重大影响。

本文的结构安排如下:第二部分说明在测量国家治理能力时客观绩效指标相对于主观评价指数的优点。第三部分基于已有文献,讨论决定国家治理能力的长时段结构性因素,并提出具体的研究假设。第四部分介绍研究方法和实证分析结果。第五部分结合跨国研究的结论,简要分析中国治理能力的历史起源。

二、治理能力的测量

政治发展意味着国家治理能力的提升,但如何测量国家治理能力?自20世

纪80年代以来,治理研究在社会科学领域得到越来越多的重视,然而学者们对治理有着不同的定义。福山指出,人们一般是在三种意义上使用治理的概念。^①第一种定义主要关注国际治理,尤其是主权国家以外的机构进行的国际合作。这类文献主要关注在全球化背景下,国际组织和非政府机构如何加强合作,以弥补主权国家在应对跨国问题上的能力缺陷。第二种用法关注的是公共行政机构的治理能力,即“善治”,主要考察是否存在一个清廉高效的官僚机构。这一用法主要盛行于参与对外援助的政府和国际组织内部,包括世界银行在内的援助机构普遍认为,只有当受援国建立了良好的治理体系时,援助才能发挥应有的作用。第三种意义上的治理指的是多个机构间的协同治理。在这个多中心的体系中,政府并不占据主导地位,不能居高临下地对社会进行管理,治理的过程要通过国际组织、地方政府、社会团体和公司间的协商与合作来完成。很显然,要对国家治理能力进行测量,首先要明确是在哪一种意义上使用治理的概念。

本文中所称的国家治理能力,主要指政府为民众提供安定、繁荣的生活环境的能力。无论来自何种文化背景的人们,对于生活质量的提升总是有着一些共同的需求。将政府满足这些需求的能力视作政治发展的目标,应当不存在争议。纵观已有文献对治理能力的测量,大致有两种方式,第一是对政府机构的组织形态和运作特征进行描述和编码,以此来形成治理能力的指数;第二是观察国家治理的绩效和结果,以此来评判治理能力。两种方式各有优劣,相比较之下,第二种测量路径更加符合本文对于治理能力和政治发展的理解。以下我们对这一判断做出解释。

在测量治理能力的第一种方式中,最具有代表性的指标是世界银行开发的“世界治理指数”(Worldwide Governance Indicators, WGI)。该指标的创立者考夫曼等人将治理定义为“一个国家赖以行使权威的传统和制度”,具体包括三个方面的内容:一是选择、监督和替换政府的方式,二是政府有效地制定和执行政策的能力,三是公民和国家对社会治理机构的尊重。每个方面的内容下包括两

^① Francis Fukuyama, “What is Governance?” *Governance*, Vol.26, No.3(2013), pp.347—368; “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?” *Annual Review of Political Science*, Vol.19(2016), pp.89—105.

个具体的测量维度,共形成六个指标:(1)话语权和问责制;(2)政局稳定和暴力避免;(3)政府的有效性;(4)监管质量;(5)法治;(6)防治腐败。^①该指标是以其他研究机构、国际组织和学者所做的调查和统计为基础建立起来的,涵盖了世界范围内32个组织创建的35个独立数据源。^②需要指出的是,这些调查一般以国别专家、商界人士和普通民众为对象,通过采访或问卷调查的方式,询问他们对相关国家的某一治理领域水平的主观评价。^③

世界治理指数自问世以来,得到学者和决策者的广泛使用,但同时也面临许多的批评声音。依据本文对治理能力的定义,世界治理指数主要存在两大问题。第一,该指数的主要依据是政府机构的组织形态和运作特征,然而其对“善治”的理解是根植在西方政治价值观中的,明显反映了研究者的文化背景。一个国家的治理水平高低,很大程度上取决于其是否符合西方式民主的特征。比如,话语权和问责制指标,对应的分别是媒体自由和民主选举,而法治指标很大程度上对应的是司法体系独立于行政控制。^④我们当然不否认选举和司法独立在一定的时空环境下有其可取之处,本文反对的是将特定的制度安排和治理能力等同起来。实际上,不少研究发现官僚队伍的质量比民主体制更能决定一个国家的治理绩效。^⑤因此,我们主张将“治理能力”和“民主”这两个概念严格区分开来。

第二,世界治理指数主要依赖受访对象的主观评价,因此它测量的是人们对于治理的感知,而不是治理能力本身。测量一个现象本身与测量对其的感知之间是有重要区别的。比如,有研究显示,人们对于犯罪风险的感知与实际的

① Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996—2002”, *World Bank Policy Research Working Paper*, No.3106(2003), pp.2—4.

② 俞可平主编:《国家治理评估:中国与世界》,北京:中央编译出版社2009年版,第120页。

③ 马得勇、张蕾:《测量治理:国外的研究及其对中国的启示》,载《公共管理学报》2008年第4期。

④ Francis Fukuyama, “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?” *Annual Review of Political Science*, Vol.19(2016), p.98; Sören Holmberg, Bo Rothstein and Naghmeh Nasiritousi, “Quality of Government: What You Get”, *Annual Review of Political Science*, Vol.12(2009), p.137.

⑤ Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*; University of Chicago Press, 2011; Stefan Dahlberg and Sören Holmberg, “Democracy and Bureaucracy: How their Quality Matters for Popular Satisfaction”, *West European Politics*, Vol.37, No.3(2014), pp.515—537.

犯罪率之间有较大落差,对于腐败程度的感知与实际腐败状况也有很大区别。^①更何况,包括世界治理指数在内的多数主观测量都主要依赖精英评判,而缺少来自普通民众的参与。2010年世界银行公布的解释指标方法论的文章指出,在所使用的32个第三方数据源中,23个来自专家评价,只有9个来源于民意调查。来自官方、非政府组织和咨询机构专家的主观评分占数据源总体的72%,而直接体现民众评价的仅为28%。作为最直接的利益攸关者,本国民众对国家治理状况的评价远不如精英评判的权重,而西方精英未必有长时间在某国生活的经历,其所了解到的社情民情也具有很大的局限性。

测量治理能力的第二种方法是直接观察国家治理的绩效,对政府在一系列问题上取得的成绩进行量化。用来衡量治理能力的内容应该是与民众生活质量息息相关的,无论身处何种文化背景下的人们都能够认可这些内容的重要性和必要性。罗特伯格是主张以绩效和结果来测量治理能力的学者之一,他认为治理就是绩效,即政府提供各类服务的数量和质量,这些服务是用来满足公民的“需要、愿望和期待”的。^②从这一考虑出发,治理绩效至少应包含以下内容:(1)基本的人身安全,国家不受外敌侵扰,民众不因战争或犯罪频发而身处险境;(2)基本公共品的提供,包括卫生的食物和饮用水、便捷的交通、良好的居住条件等;(3)繁荣的经济,保证居民收入水平稳步增长;(4)所有民众得到政府公正的对待,不存在严重的不平等和歧视。这种测量方法的基本假设是,治理能力最终必须体现在一系列可观察到的指标上,可以通过这些客观指标来推断政府的质量。直接测量政府质量固然是一个好的想法,但在缺乏客观的衡量标准的情况下,依靠精英的主观印象显然容易造成偏误。而且,即便一个国家拥有高质量的行政队伍,其官僚体系是否会被用于改善民众生活质量,仍然取决于政治领袖的决策。历史上并不缺乏政治家运用一个高效的官僚体系来作恶的例子。因此,以政府服务的结果来测量治理能力,是一种较为可行的办法。

① Melissa A. Thomas, “What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?” *The European Journal of Development Research*, Vol.22, No.1(2010), p.36.

② Robert I. Rotberg, “Good Governance Means Performance and Results”, *Governance*, Vol.27, No.3(2014), p.515.

当然,治理绩效并不完全由治理能力决定,有许多国家能力无法控制的因素会影响客观的治理结果。^①比如,一个国家的经济增长速度可能受到气候条件和资源禀赋的制约,粮食产出可能受到地形条件的制约等。因此,以各种结果指标来测量治理能力也是有一定不足之处的。在实证研究中,我们将尽量控制如气候、地理条件等自然因素的影响,以更好地检验其他人为因素对治理能力的决定作用。

三、国家治理能力的来源

本文将治理能力作为政治发展的核心要素,并试图寻找决定一国治理能力的深层原因。以往关于国家治理水平的研究受到新制度主义流派的影响,致力于探究制度建构和政策制定对治理的决定作用。此类研究一般将自由民主制度和市场经济作为制度建设的模板,通过实证分析来证明制度对于治理结果的重要性。比如阿西莫格鲁和罗宾逊认为,对私人产权的保护和对精英权力的限制是确保繁荣的制度条件。^②布莱德和凯泽发现民主政体更能将经济增长转化为穷人粮食摄入量的增加。^③石山的研究显示一党体制的治理水平与民主体制持平,并且优于其他类型的威权政体。^④穆克吉和杜塔提出,积极参与经济和社会全球化能提升国家治理水平。^⑤需要指出的是,制度和政策是具有很强内生性的变量,一个社会中的精英偏好、组织技能、冲突裂痕等因素既决定了制度的形态,也影响着最后的治理绩效。更重要的是,良好的治理绩效可能反过来促成“好制度”的生成。除非采取严格的实验方法来比较不同制度的后果,我们很难

① Francis Fukuyama “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?” *Annual Review of Political Science*, Vol.19(2016), p.98

② Daron Acemoglu and James A.Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Publishing Group, 2012.

③ Lisa Blaydes and Mark Andreas Kayser, “Counting Calories: Democracy and Distribution in the Developing World”, *International Studies Quarterly*, Vol.55, No.4(2011), pp.887—908.

④ John Ishiyama, “Is Democracy Necessary for Good Governance?” *Social Science Quarterly*, Vol.100, No.6(2019), pp.2188—2208.

⑤ Deepraj Mukherjee and Nabamita Dutta, “What Determines Governance across Nations: Do Economic and Social Globalization Play a Role?” *Economic Modelling*, Vol.69(2018), pp.103—113.

确定制度与治理结果间的因果效应。^①基于这一点考虑,本文主要聚焦于外生性变量对治理能力的解释作用,这些变量都是在长时段的历史发展中形成的,短时期内基本不受其他因素的影响,更不容易被精英人为操纵,因此是比较理想的解释变量。我们认为,国家治理能力可能来源于以下四个因素:国家历史;宗教与文化;殖民遗产与法律传统;社会的族群构成。

(一) 国家历史

治理绩效很大程度上取决于一个国家官僚队伍的质量,这是许多治理研究的共识。^②无论是维持社会秩序,提供基本公共品,还是促进经济增长和社会公平,都需要高素质的官僚体系。优秀的官僚队伍唯才是举,具有较高的自主性,能够独立于社会力量制定发展目标,善于收集和处理各种外部信息,并能够有效地将政策落到实处。^③那么,优质的官僚队伍又是如何造就的呢?近来的研究表明,国家历史是决定官僚组织能力的重要因素。国家历史(state history)指的是一定地域范围内在历史上有多长时间、多大面积被可以称为“国家”的政治实体所统治。一般认为,国家是在人类历史发展到一定阶段出现的,国家出现的标志包括:(1)统治者和被统治者相分离,即出现了一个专职于权威行使和社会管理的阶层,社会中出现明显的等级制;(2)统治者基本垄断了暴力的使用,出现了军队、警察一类的专门性暴力机关,权威的行使得到强制力的支持;(3)政治实体的边界相对固定,权力行使是基于地域范围的,而不是基于血

① Thomas Pepinsky, “The Institutional Turn in Comparative Authoritarianism”, *British Journal of Political Science*, Vol.44, No.3 (2014), pp.631—653.

② Francis Fukuyama, “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?” *Annual Review of Political Science*, Vol.19 (2016); Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*; University of Chicago Press, 2011; Miguel A Centeno, Atul Kohli, Deborah J.Yashar and Dinsha Mistree eds., *States in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

③ Daniel Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation In Executive Agencies, 1862—1928*, Princeton: Princeton University Press, 2000. Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University press, 1995; Peter Evans and James E.Rauch, “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review*, Vol.64, No.5 (1999), pp.748—765.

缘联系。^①在世界历史中,有些地区很早就出现了国家,且国家形态基本不间断地保持了下来,而有些地区长期停留在“前国家”的部落社会阶段,直到西方殖民者到来才建立起集权化的政治组织。

国家历史能够为官僚组织的能力建设提供宝贵的资源。^②首先,漫长的国家历史为公共行政的制度安排积累了丰富的经验。从官员的选拔和考核到分科设岗,从中央机构的权力分配到地方行政的组织,完成这些功能的制度需要通过长时间的试错和改进才能被建构起来。公共行政体系基本定型之后,通过文字记载和代际知识传递的方式保留下来,无论一个社会经历怎样的动荡,只要和平得以恢复,它就很快能重建其官僚体系。比如当代中国行政体系中使用的考试选官、干部考核、干部监督、中央巡视地方等制度,其核心精神基本继承了汉唐时期的官僚体制。其次,官僚能力不仅依赖合理的制度设计,也取决于行政人员的知识和态度。悠久的国家历史遗留下一种“官僚主义”文化,受其影响,社会上有相当数量的人们养成了服从上级、严守纪律、规避风险、注重保存记录等习惯。由此形成的巨大人才库,随时可以为官僚组织提供合格的行政人员。反观许多西方国家的前殖民地,中高级行政职务长期被殖民者占据,在获得独立地位以后,新国家一时难以寻觅足够的行政人才填补欧洲人留下的空缺,官僚能力因此大受影响。再次,长期生活在统一国家中,能够培育共同的语言和文化,增强社会凝聚力和人与人之间的信任感。丰富的社会资本会有效减少官民间的对立,使得政府人员深深地“嵌入”到社会之中,从而增强官僚组织的效率。

基于以上分析,我们提出解释国家治理能力的第一个假设:

假设一:一国疆域在历史上被国家统治的时间越长,该国的治理绩效越好。

(二) 宗教与文化

文化是社会观念、信仰和价值观的总和,它制约着人们的行为模式,也决定着某个社会采用的治理模式。一直以来,学者们非常关注文化与治理的关

^① Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp.80—81.

^② Valerie Bockstette, Areendam Chanda and Louis Putterman, “States and Markets: the Advantage of an Early Start”, *Journal of Economic Growth*, Vol.7, No.4(2002), pp.347—369.

系,不少人认为一些文化特征能够促进或阻碍治理绩效的取得。比如诺思虽然强调产权保护制度对经济增长的重要性,但也认为这种良好的制度很大程度上来源于非正式规范、习俗和行为守则。^①帕特南提出了“社会资本”的概念,尤其强调社会中陌生人之间的信任能够提升集体行动和协作能力,有利于公共品的提供。也有研究者认为,腐败和低效治理的根源是“特殊主义”的政治文化,相对应的解决方案是建立起“普世主义”的规范——公共品应当公平、公正地分配给所有公民。^②

宗教信仰是文化的重要部分,它决定了人们对于权威、政教关系和社会等级的一系列看法。亨廷顿更是认为:“在所有界定文明的客观因素中,最重要的通常是宗教。”^③拉·波塔在其关于政府治理能力的著名研究中,将宗教作为一个社会中工作伦理、容忍、信任等文化特征的代理变量。^④在围绕宗教和社会经济发展的讨论中,最著名也最富有争议的是韦伯关于宗教如何影响资本主义发展的论断。韦伯提出,宗教改革后出现的新教表现出了现实禁欲主义和理性主义的精神,客观上促进了资本主义的发展。后来的研究者大多将新教视作有利于社会发展的文化特征,其主要原因是:新教要求信众直接阅读《圣经》原文,从而促进了教育水平和识字率的提升;新教曾在历史上遭遇到政权的迫害,因此热衷于捍卫宗教团体和基层社会的独立性,这可以培育活跃的社会自治力量;新教是鼓励平等主义和个人主义的,有利于个人权利的保护和民主参政的建立。^⑤相

① Sören Holmberg, Bo Rothstein and Naghmeh Nasiritousi, “Quality of Government: What You Get”, *Annual Review of Political Science*, Vol.12(2009), p.139.

② Alina Mungiu. “Corruption: Diagnosis and Treatment”, *Journal of Democracy*, Vol.17, No.3 (2006), pp.86—99.

③ [美]塞穆尔·亨廷顿:《文明的冲突:世界秩序的重建》,周琪等译,北京:新华出版社1998年版,第25页。

④ Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny, “The Quality of Government”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.15, No.1(1999), p.224.

⑤ Fahim Al-Marhubi, “The Determinants of Governance: A Cross-Country Analysis”, *Contemporary Economic Policy*, Vol.22, No.3(2004), p.397; Matthew Lange, James Mahoney and Matthias Vom Hau, “Colonialism and Development: A Comparative Analysis of Spanish and British Colonies”, *American Journal of Sociology*, Vol.111, No.5(2006), pp.1412—1462; David S.Landes, *Wealth and Poverty of Nations*, New York: W.W.Norton & Company, 1998; Robert D.Woodberry, “The Missionary Roots of Liberal Democracy”, *American Political Science Review*, Vol.106, No.22(2012), pp.244—274.

比之下,其他一些宗教被认为有排外主义的倾向,容易导致文明的故步自封,或是鼓励国家权力的增长,导致国家过渡干预经济以及行政效率的低下。^①

根据以上观点,可以提炼出第二个研究假设:

假设二:受新教文化传统影响较深的国家,其治理绩效较好。

(三) 殖民遗产与法律传统

发展中国家大多曾是欧美国家的殖民地,殖民经历给这些国家留下了深远的文化和制度遗产。由于英、法、西、葡等国家的殖民政策存在很大差异,是否某一个宗主国的统治方式相对有利于独立后国家的治理绩效,成为发展研究中一个重要的课题。一些学者主张,英帝国的统治经历留下了较多的正面遗产,其中包括:(1)以议会为中心的民主政体,相对总统制而言更能确保民主政体的稳定;(2)英国一般为殖民地的独立做了较充分的准备,首先让殖民地人民建立自治机构,并逐渐扩大这些机构的自主权,这种渐进式的去殖民化策略有利于新政权的稳定;(3)英国人建立起了先进的教育体系、高效的文官组织、交通和通信设施等,为新国家准备了重要的基础设施。不过,也有不少研究质疑英国殖民遗产的正面效应,比如有统计分析显示前英属殖民地并没有更高的概率建成民主体制。^②

一个国家的法律传统是治理体系的重要部分,而发展中国家大多沿袭了前宗主国的法律体系。研究者一般将法律体系划分为普通法系和大陆法系,前者在英国的前殖民地广泛使用,后者则是法德等欧陆国家的殖民遗产。普通法系主要依赖前人的判决案例,法官意见在判决中有较大的权重,注重以公正的程序保护个人权利不受国家侵犯。大陆法系的法律由立法机关制定,重在寻找对争端的公正解决方案,检方和案件调查官员有较大的自主权。从制度创建的初衷上看,普通法系重在主权者权力的限制以及对私有产权的保护,大陆法系则重在国家建构,为主权者提供管制经济生活的手段。拉·波塔的治理理论主

^① David S. Landes, *Wealth and Poverty of Nations*, New York: W. W. Norton & Company, 1998; Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny, "The Quality of Government", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.15, No.1(1999), p.233.

^② M. Steven Fish, "Islam and Authoritarianism", *World Politics*, Vol.55(2002), pp.4—37.

张,普通法系对私人产权和个体权利的保护能够增加官僚效率和政府质量。^①特瑞斯曼在解释各国腐败程度差异时也认为,生活在普通法体系下的人们对于程序正义有着特殊的执着,因此普通法国家能够更好地防止腐败。而在其他法律文化中,“社会秩序更多依靠的是对等级制和官长权威的尊重,而不是对程序的坚持”^②。

关于殖民遗产和法律传统,我们可以提出这样的假设:

假设三:对发展中国家而言,前英国殖民地的治理绩效好于其他国家。

假设四:对发展中国家而言,继承了普通法系的国家治理绩效好于大陆法系国家。

(四) 社会的族群构成

族群指的是“一个规模比家庭更大、成员身份主要基于共同祖先的血缘联系的集团”^③。一般而言,族群成员间享有共同的历史记忆、文化特征或宗教信仰,由此形成的共同体意识可以为族群的集体行动提供基础。不同国家在族群的数量和族际关系上存在很大的差异,现有关于族群问题的研究基本形成了共识,即族群多样性越高的国家,其治理绩效越低。^④族群构成对治理绩效的影响机制包括:(1)不同族群在政府应提供何种公共品上存在分歧,每个族群都希望把资源更多投入到对本方有利的项目上,结果导致公共品供给水平低下;^⑤(2)掌握权力的族群会制定各种限制其他族群权利的措施,使部分人群无法享

① Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny, “The Quality of Government”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.15, No.1(1999), p.232.

② Daniel Treisman, “The Causes of Corruption: A Cross-National Study”, *Journal of Public Economics*, Vol.76, No.3(2000), pp.402—403.

③ James D.Fearon, “Ethnic and Cultural Diversity by Country”, *Journal of Economic Growth*, Vol.8, No.2(2003), p.200.

④ 尽管也有研究指出不同族群在技能、经历和文化上的差异可以刺激创造力和生产力,但多数研究显示族群多样性的负面效应更大。参考 Alberto Alesina and Eliana La Ferrara, “Ethnic Diversity and Economic Performance”, *Journal of Economic Literature*, Vol.43, No.3(2005), pp.762—800.

⑤ Alberto Alesina, Reza Baqir and William Easterly, “Public Goods and Ethnic Divisions”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.114, No.4(1999), pp.1243—1284.

受政策带来的红利;^①(3)在各族群分享权力的社会中,各个地区或政府部门被不同族群把持,造成潜在受贿者数量增多,且每个族群都不考虑自身腐败对其他族群的后果,从而使得腐败问题恶化;^②(4)族群冲突无法调和时,很可能升级为内战,其对国家治理的破坏作用无法估量。基于现有文献,我们提出以下假设:

假设五:族群多样性越高的国家,其治理绩效越差。

四、国家治理能力来源的实证检验

在这一部分,我们将使用全球各国的当代治理数据来检验以上关于治理能力来源的理论假设。如第二部分所述,一个国家的治理绩效可以从安全、公共品提供、经济发展和社会公正等方面进行测量。具体而言,本文用来反映安全治理的变量是凶杀率,即每10万人口中因家庭暴力、人际纠纷、帮派争斗等原因而被蓄意杀害的人数。反映公共品提供的变量包括:(1)饮用水质量,即使用包括自来水在内的改进后的饮用水源的人口比例;(2)宽带网络普及率,即每100人中订阅了固定宽带网络的人数;(3)受教育水平,即25岁以上人口的平均受教育年限。反映经济发展的变量包括人均GDP和GDP增长率。反映社会公正的变量是:(1)人均寿命,即当年0—1岁婴儿的人均预期寿命;(2)人均卡路里摄入量。值得一提的是,人均卡路里摄入量是测量收入分配公平,特别是穷人生活水平改善的理想指标,这是因为较富裕人口的食物摄入量有一定的生理上限,人均摄入量的提升最有可能反映穷人获得了更多食物。相比之下,基尼指数的下降可能是由于中间收入群体的壮大,未必体现了穷人收入的提升。^③当然,能够测量所述四个方面治理绩效的指标还有很多,本文基于指标的代表性和数据的可得性两方面考虑,选取了以上八个因变量。

根据上一节提出的五个研究假设,本研究的主要解释变量包括国家历史、

① Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny, “The Quality of Government”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.15, No.1(1999), p.231.

② William Easterly and Ross Levine, “Africa’s Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.112, No.4(1997), pp.1214—1215.

③ Lisa Blaydes and Mark Andreas Kayser, “Counting Calories: Democracy and Distribution in the Developing World”, *International Studies Quarterly*, Vol.55, No.4(2011), pp.887—908.

宗教文化传统、前殖民宗主国、法律传统以及族群多样性。其中,对国家历史的操作化借助于博克斯特等学者创建的“古老国家指数”(antiquity of the state index)。这些学者将当代国家从公元前 3500 年到公元 2000 年的历史平均分成 110 个时段(每个时段为 50 年),每个时段的国家指数取决于三个因素:

(1) 是否有一个超越部落组织的政府存在? 如果存在得 1 分,如存在酋长国得 0.75 分,如不存在政府得 0 分。

(2) 政府是外部强加的还是本地生成的? 如果是基于本地的政府得 1 分,如是外部强加的得 0.5 分,如政府受相当程度的外部控制得 0.75 分。

(3) 当代国家的领土面积中多大比例是受这个政府统治的? 50% 以上得 1 分,25%—50% 之间得 0.75 分,10%—25% 得 0.5 分,10% 以下得 0.3 分。

通过公式对 110 个历史时段内国家指数进行加总,可以得出每个国家在公元 2000 年时所积累的国家指数。在加总时,距今越近的历史时期所得的权重越大。经过标准化处理后的古老国家指数的值域为 0—1。^①

对宗教文化传统的测量依据三个变量:人口中新教徒比例、天主教徒比例、伊斯兰教徒比例。殖民遗产和法律传统体现为三个虚拟变量:前英属殖民地、前法属殖民地、普通法系国家。在测量族群多样性时,本文采用的是阿莱辛那等人构建的族群分裂指数,该指数反映的是人口中随机抽出的两个人来自不同族群的概率。在定义不同族群时,这一数据库的作者主要考虑了种族上的区别,同时也兼顾了语言上的差异。^②一些自然地理因素可能对国家治理绩效构成制约,因此在比较不同国家治理绩效时应当控制这些因素。本研究的控制变量包括可耕地占全部国土面积的比例、年均降雨量以及是否为内陆国。

由于上述变量在一国的不同时段存在较强的自相关性,部分变量(如族群分裂指数)甚至不随时间变化,因此采用跨国横断面数据进行回归分析是较为理想的方法。

① 关于这一指数创建的详细说明,见 Valerie Bockstette, Areendam Chanda and Louis Putterman, "States and Markets: the Advantage of an Early Start", *Journal of Economic Growth*, Vol.7, No.4 (2002); Oana Borcan, Ola Olsson, and Louis Putterman, "State History and Economic Development: Evidence from Six Millennia", *Journal of Economic Growth*, Vol.23, No.1(2018), pp.1—40。

② Alberto Alesina et al., "Public Goods and Ethnic Divisions".

本研究选取各变量在 2009—2013 年的均值构成横断面数据。这一方面是考虑到该时段内的缺失数据较少,同时也可以避免选取单一年份数据所导致的偶然性。表 1 显示了所用变量的描述性统计以及数据来源。实证分析将首先采用全体国家的样本,以检验关于国家历史、宗教文化以及族群构成的研究假设。接下来,为检验关于殖民遗产和法律传统的假设,分析将采用只包含发展中国家的样本。

表 1 变量描述统计

	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
因变量					
凶杀率	188	7.993	11.35	0	84.48
人均 GDP(对数)	186	9.078	1.204	6.452	11.73
增长率	189	2.912	3.787	-19.28	15.64
改善水源	188	87.06	15.89	31.43	100
宽带普及率	191	9.401	11.48	0.000 333	41
预期寿命	188	70.66	8.455	47.1	83
受教育年限	143	8.078	3.117	1.241	13.42
日摄入卡路里(对数)	166	7.934	0.16	7.554	8.226
自变量					
国家历史	164	0.246	0.178	0.0167	0.743
天主教徒比例	193	0.283	0.31	0	0.965
新教徒比例	193	0.146	0.202	0	0.96
穆斯林比例	193	0.244	0.358	0	0.996
普通法系	211	0.256	0.437	0	1
英属殖民地	211	0.294	0.457	0	1
法属殖民地	211	0.133	0.34	0	1
族群分裂度	188	0.439	0.257	0	0.93
控制变量					
可耕地面积	190	14.73	13.44	0.0768	59.33
降雨量	189	1 118	789.2	51	3 240
内陆国	206	0.218	0.414	0	1

资料来源:日摄入卡路里数据来自:Lisa Blaydes and Mark Andreas Kayser, “Counting Calories: Democracy and Distribution In the Developing World”;国家历史数据来自:Oana Borcan, Ola Olsson and Louis Putterman, “State History and Economic Development: Evidence from Six Millennia”;其余数据全部来自:Teorell, Jan, Stefan Dahlberg, Sören Holmberg, Bo Rothstein, Natalia Alvarado Pachon and Richard Svensson, The Quality of Government Standard Dataset, version Jan18, 2018; University of Gothenburg; The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGStdJan18。

表 2 国家治理能力的决定因素(全样本)

	(1) 凶杀率	(2) 人均 GDP	(3) 增长率	(4) 改善水源	(5) 宽带普及率	(6) 预期寿命	(7) 受教育年限	(8) 日摄入卡路里
国家历史	-9.810 8 ^{**} (-2.09)	1.361 8 ^{**} (2.16)	-0.180 6 [*] (-0.10)	14.618 7 [*] (1.83)	10.960 6 [*] (1.76)	17.959 9 ^{***} (4.19)	1.768 0 [*] (0.92)	0.135 8 [*] (1.47)
天主教徒比例	8.277 3 ^{**} (2.37)	0.233 0 [*] (0.82)	-1.366 1 [*] (-1.45)	-0.669 6 [*] (-0.17)	-1.251 8 [*] (-0.40)	3.468 6 [*] (1.70)	-0.898 1 [*] (-1.02)	0.015 3 [*] (0.37)
新教徒比例	10.700 1 [*] (1.56)	0.112 5 [*] (0.23)	-1.178 9 [*] (-0.84)	-4.173 2 [*] (-0.62)	11.216 3 ^{**} (2.05)	-0.674 8 [*] (-0.20)	-0.945 7 [*] (-0.70)	0.023 4 [*] (0.36)
穆斯林比例	2.073 0 [*] (1.00)	-0.749 3 ^{**} (-2.56)	1.038 7 [*] (0.93)	-10.424 1 ^{***} (-2.66)	-11.503 3 ^{***} (-4.62)	-3.182 8 [*] (-1.87)	-4.114 3 ^{***} (-4.34)	-0.010 4 [*] (-0.27)
族群分裂度	2.803 8 [*] (0.80)	-1.940 5 ^{***} (-5.80)	2.000 7 [*] (1.70)	-23.999 7 ^{***} (-4.79)	-16.967 7 ^{***} (-5.83)	-13.583 4 ^{***} (-5.45)	-3.414 0 ^{***} (-3.55)	-0.259 4 ^{***} (-5.09)
可耕地面积	-0.070 5 [*] (-1.37)	-0.018 4 ^{***} (-3.32)	-0.005 9 [*] (-0.33)	0.060 7 [*] (0.80)	0.023 9 [*] (0.49)	-0.030 5 [*] (-0.78)	-0.022 3 [*] (-1.40)	0.000 0 [*] (0.04)
降雨量	0.001 5 [*] (1.25)	-0.000 2 [*] (-1.42)	0.001 3 ^{***} (3.08)	-0.001 2 [*] (-0.57)	-0.003 3 ^{***} (-2.71)	0.000 4 [*] (0.46)	-0.000 8 ^{***} (-2.27)	-0.000 1 ^{***} (-2.85)
内陆国	-0.281 0 [*] (-0.21)	-0.728 5 ^{***} (-3.59)	2.477 3 ^{***} (3.25)	-6.688 1 ^{***} (-2.42)	-4.625 9 ^{**} (-2.32)	-5.717 7 ^{***} (-3.74)	-1.073 1 [*] (-1.41)	-0.109 0 ^{***} (-3.54)
调整后 R ²	0.120	0.401	0.130	0.288	0.430	0.446	0.275	0.368
观察值数	148	148	149	148	149	151	128	138

注:括号中为 t 值,使用稳健标准差。* $p<0.10$, ** $p<0.05$, *** $p<0.01$ 。

表 3 国家治理能力的决定因素(发展中国样本)

	(1) 凶杀率	(2) 人均 GDP	(3) 增长率	(4) 改善水源	(5) 宽带普及率	(6) 预期寿命	(7) 受教育年限	(8) 日摄入卡路里
国家历史	-2.438 3 (-0.45)	0.190 4 (0.32)	2.671 5 (1.38)	10.806 0 (1.05)	-3.386 5 (-1.17)	9.632 1 ^{**} (2.59)	-1.660 1 (-0.88)	-0.026 6 (-0.31)
天主教徒比例	8.026 9 [*] (1.77)	0.293 4 (0.78)	-1.311 2 (-0.88)	1.788 3 (0.26)	-0.860 6 (-0.34)	0.333 0 (0.11)	-1.194 4 (-0.89)	-0.085 1 (-1.63)
新教徒比例	40.616 5 ^{***} (2.41)	-1.921 3 ^{***} (-2.77)	0.010 4 (0.00)	-18.224 5 (-1.06)	-10.067 1 ^{**} (-2.59)	-11.609 3 [*] (-1.86)	-5.971 7 ^{**} (-2.39)	-0.108 9 (-0.83)
穆斯林比例	2.806 3 (1.01)	-0.210 4 (-0.80)	-0.306 2 (-0.24)	-4.092 2 (-0.76)	-3.928 1 ^{***} (-2.64)	-0.610 1 (-0.35)	-2.394 4 ^{***} (-2.53)	0.043 7 (1.04)
普通法系	-1.259 4 (-0.38)	0.053 7 (0.17)	-0.135 5 (-0.16)	-4.637 2 (-0.73)	0.048 9 (0.04)	-2.920 0 (-1.32)	-0.884 8 (-0.97)	-0.015 7 (-0.36)
英属殖民地	-1.646 3 (-0.52)	-0.084 2 (-0.28)	1.183 5 (1.22)	4.991 8 (0.86)	-1.264 4 (-1.24)	-3.999 4 ^{**} (-2.08)	0.118 2 (0.14)	-0.057 8 (-1.35)
法属殖民地	-1.757 9 (-0.86)	-0.886 5 ^{***} (-3.99)	0.298 3 (0.24)	-7.085 5 (-1.62)	-3.275 2 ^{***} (-3.59)	-7.071 4 ^{***} (-4.18)	-3.193 5 ^{***} (-4.31)	-0.081 4 ^{**} (-2.28)
族群分裂度	-3.656 1 (-0.75)	-1.311 9 ^{***} (-4.25)	0.509 9 (0.33)	-20.643 6 ^{***} (-3.29)	-7.376 8 ^{***} (-3.54)	-8.954 3 ^{***} (-3.34)	-1.964 0 ^{**} (-2.07)	-0.203 3 ^{***} (-4.12)
可耕地面积	-0.040 8 (-0.50)	-0.025 2 ^{***} (-4.62)	0.004 7 (0.22)	0.055 5 (0.54)	-0.024 1 (-0.76)	-0.006 8 (-0.17)	-0.044 9 ^{**} (-2.58)	-0.000 7 (-0.79)
降雨量	0.000 1 (0.08)	-0.000 1 (-1.00)	0.001 0 [*] (1.97)	0.000 9 (0.38)	-0.000 7 (-1.17)	0.001 4 [*] (1.78)	-0.000 3 (-1.01)	-0.000 0 (-1.34)
内陆国	-1.862 1 (-0.84)	-0.779 2 ^{***} (-4.23)	2.588 0 ^{**} (2.47)	-6.172 4 [*] (-1.82)	-2.678 9 ^{***} (-2.66)	-6.315 9 ^{***} (-4.60)	-1.063 7 (-1.60)	-0.119 5 ^{***} (-4.19)
调整后 R ²	0.190	0.450	0.028	0.206	0.247	0.524	0.281	0.326
观察值数	110	110	111	111	111	113	91	102

注:括号中为 t 值,使用稳健标准差。* $p<0.10$, ** $p<0.05$, *** $p<0.01$ 。

表2展示的是全样本的分析结果。首先,国家历史对于多项治理指标有着显著的正向作用。在国家形态存在时间较长的社会中,凶杀率较低,经济发展水平较高,人们的预期寿命较长,饮用水质量和宽带覆盖率也较高。比如,国家指数每增加一个标准差(0.178),全国能饮用改善水源的人口百分比将增加2.6,人均预期寿命将增加3.2年。这为假设一提供了强有力的支持。其次,就宗教文化的影响而言,并未发现新教文化对治理绩效有广泛的影响。除宽带普及率外,新教徒比例对其他治理指标的作用在统计上都不显著。不过,结果显示穆斯林人口较多的国家,在公共品提供和经济发展等方面明显滞后,可见伊斯兰教比新教对治理结果有更直接的影响。再次,族群分裂对治理的负面作用极为显著。族群分裂程度每增加一个标准差(0.257),宽带普及率将下降4.4个百分点,人均预期寿命将减少3.5年,人均受教育年份将减少1.1年,等等,这和假设五是高度一致的。此外,我们发现缺乏出海口对治理绩效构成了严重的制约,内陆国在大多数指标上都明显落后于拥有海岸线的国家。

表3报告的是对发展中国家进行分析的结果,模型中加入了法律传统和前殖民地的变量。统计发现,前英国殖民地并不比其他发展中国家治理得更好,甚至在人均预期寿命上大大低于对照组国家,假设三因此不能成立。值得注意的是,前法属殖民地在五项治理指标上显著落后于对照组国家。^①可见,殖民遗产是重要的,英国的殖民统治虽不能带来多少正面的影响,但其留给独立后国家治理能力的负面遗产远远小于法国。^②同时,没有任何证据显示普通法传统能增强国家的治理绩效,假设四也未得到支持。

在表3中,国家历史对除预期寿命以外的指标影响均不显著,表示该变量在发展中国家样本中的影响不大。这说明,表2中国家指数的重要作用可能部分

① 由于使用了“英属殖民地”和“法属殖民地”两个虚拟变量,表2中模型的对照组是未被英法殖民过的发展中国家。如果只在模型中使用“英属殖民地”这一个虚拟变量,即将前英属殖民地和其他发展中国家作对比,也没有任何证据显示被英国殖民的经历对当代治理有正面作用。如果只使用被殖民过的发展中国家做样本,可发现被英国殖民的经历对治理绩效无影响,而被法国殖民的经历有若干负面影响。

② 如果在模型中加入是否有过被殖民经历的虚拟变量,那么可发现被殖民过的发展中国家治理绩效显著低于其他发展中国家。不过,这并不能说明被殖民的经历本身造成了恶劣影响,因为非西方社会是否被殖民具有高度内生性,具有较强治理能力的国家不易被殖民。

地来源于发达国家和发展中国家在国家历史上的差异。发达国家的平均国家指数是0.28,高于发展中国家的0.23。由于发展中国家的国家指数普遍较低,指数对治理绩效的作用不易被观察到。此外,对发展中国家而言,新教徒的数量越多,国家治理的各方面表现反而越差。人口中穆斯林的数量依然与治理绩效呈现负相关,但负面作用不如表2中体现得那样明显。最后,族群分裂度对治理的负面效应在发展中国家样本中依然稳健。

对实证研究的结果作一总结:在全样本中,悠久的历史对于当代治理能力有显著的积极影响,发达国家与发展中国家在治理绩效上的差异一定程度上是国家历史的差距所导致的。族群分裂度越高,治理绩效普遍越差,这在全样本和发展中国家样本中都有充分的展示。宗教文化、法律传统以及殖民遗产对治理能力的影响与理论假设有较大出入。首先,新教徒比例对治理绩效的作用不大,在发展中国家样本中甚至呈现负面作用。穆斯林比例对多项治理指标有负面作用,这在全样本分析中较为明显。其次,没有证据限制普通法传统对发展中国家治理有任何影响。最后,前英属殖民地并未展现出更好的治理绩效,但被法国殖民的经历给发展中国家留下明显的负面遗产。

五、结语:比较视角下的中国国家治理

本文将政治发展理解为国家治理能力的提升,并试图探究国家治理能力的深层次起源。与过往的研究依赖主观评估指数不同,本文依据客观结果来测量治理能力,并且主要关注长时段的结构因素。在本研究的时间范围内,这些结构性因素可以被认为是给定不变的,因此可以避免解释变量的内生性。研究发现,国家形态在历史上存在的时间是国家治理能力的重要来源,前现代社会所积累的制度记忆和官僚文化会潜移默化地影响当代社会的治理。同时,分裂的族群关系极大地制约着治理能力的发展,该发现和此前研究的结论保持一致。然而,英国统治下的殖民地经历和普通法传统并不能给发展中国家带来更好的治理能力,这对学界的主流观点构成了挑战。应当指出,此前对治理能力的研究大多采用了世界银行的治理指数或透明国际的清廉指数等主观指标,而这些指标相当程度上是依据英美的制度传统构建的。由于指标构建

缺乏客观性,此前的研究者很可能错误地强调了英美治理模式和法律传统的正面作用。

运用比较的视角,我们可以更好地理解当代中国治理能力的历史文化根源。中国有着非常悠久的国家传统,根据博克斯特等人所构建的“古代国家指数”,中国的国家历史在 119 个有数据的国家中排名第一。^①中国在秦汉时期出现了大一统的局面,以郡县制取代了封建制,官员产生的方式由世袭变为中央政府任命。历代统治者不断吸收前朝兴亡的教训,对政治制度和官僚体制进行改革和调适,以适应变化的外在环境。隋唐时期确立的科举制度,进一步扩大了官僚系统的开放性,增强了官员的能力素质和社会代表性。中原地区的王朝虽然屡次经历了外族的武力征服,但新政权必须大量吸纳被征服者的文化和制度来维持其统治。中国人历来重视以文字记载历史和典章制度,这为后来的政治领导人提供了重要的智力资源和制度模板。现代中国的治理体系,必须放在中华文明漫长的国家传统的背景下进行理解和分析。

当代中国是以汉族为主体的多民族国家,促进各民族的团结、巩固统一的国家认同是国家有效治理的先决条件。汉民族形成于 2200 多年前的汉朝,主要居住于黄河流域、长江流域等地区。历史上,汉族与周边民族不断地接触、杂居和交融,各民族在风俗习惯、宗教信仰、语言文字、历史记忆等领域相互吸收、相互包容,逐渐形成了一个你中有我、我中有你的多元统一体。近代以来,中国人在共同抵抗西方列强的压力下形成了自觉的中华民族意识。^②新中国成立后,民族平等作为一项根本性政策被写入宪法,少数民族聚居的地方成立自治地区,实行区域自治,而各民族在经济上的交流和文化上的融合持续进行。总体来看,和谐的民族关系和对中华民族的深层次认同使中国避免了严重的族群对立和冲突,这构成了国家治理体系的重要基础。

从宗教和文化的角度看,中国文明以儒家精神为主体,对佛家、道家等思想源流兼收并蓄,形成了绵延几千年而不中断的文化传统。儒家文明的起始点可

① Valerie Bockstette Valerie Bockstette, Areendam Chanda and Louis Putterman., “States and Markets: the Advantage of an Early Start”, *Journal of Economic Growth*, Vol.7, No.4(2002), p.352.

② 费孝通:《中华民族的多元一体格局》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》1989 年第 4 期。

以追溯到传说中的三皇五帝时期,经由周公的“制礼作乐”和孔孟的著书立说而发扬光大。儒家文明不仅塑造了中华民族共同的文化心理,而且对形成中国特色的治理体系也发挥了重大作用。^①

第一,儒家学说追求人本主义的价值取向,其关注点在于现世的生活,而不是对于鬼神的信仰。孔子学说教导人们要“敬鬼神而远之”^②，“不语怪力乱神”^③,因此中国文化始终不以宗教信仰为中心。对人的价值的推崇以及务实的生活态度,让中国避免了其他文明中屡见不鲜的宗教冲突和战争,而将更多精力用于现世生活的改善。

第二,儒家学说建构了一个以血缘、家庭为核心,逐级扩展到天下社会的伦理体系,人的本性总是最亲爱血缘关系最近的人,但同时又要将这种爱推广到较为疏远的人群,乃至整个家国天下。由此形成的偏重家庭和集体主义的文化传统,让个体和社会成为一个互助互动的有机体,有利于养成社会资本和降低集体行动的成本。^④“家是最小国,国是千万家”的观念深入人心,使得中华文明具有极强的内聚力和向心力。

第三,儒家学说主张贤能政治,治理国家的领袖必须具有超常的道德操守和人格修养。中国文化因此很难接受“唯票是举”的选人制度,而是通过组织人事部门长期的观察和考核,根据“德才兼备、以德为先”的原则选拔领导人。在一人一票的选举制度大行其道而又频频酿成苦果的时代,注重选贤任能的儒家传统不能不说是一剂拨乱反正的良药。

第四,儒家学说要求伦理秩序中的人们各安其分、各尽其职,由此实现社会的和谐。与强调个人自由的西方文明相比,儒家认为接受宗法秩序的节制,并在其中怡然自得,才是真正的自由。儒家所倡导的和谐并不是强求人的同质化,而是主张差异化的个体彼此谦让、忍耐和包容,最终融合为“和而不同”的理想状态。为了实现这种和谐状态,个人自由不能被绝对化,在儒家学说体系中,

① 陈赟:《儒家传统复兴与国家治理精神重建》,载《人民论坛·学术前沿》2013年第8期;高述群:《论儒家文明的历史地位与现代意义》,载《文史哲》2012年第2期。

② 《论语·雍也》。

③ 《论语·述而》。

④ 高述群:《论儒家文明的历史地位与现代意义》,载《文史哲》2012年第2期,第21页。

政府有更多的正当性干涉个体行为以维持社会的秩序。^①当然,任何一种文化对于国家治理的影响都是复杂而多面的,文化特性所起的作用取决于后人对它的发挥和阐释。总体来看,经过近代以来百余年的冲击和调适,以儒家文明为主体的中国文化基本实现了和现代社会的和谐共处,其对政治发展的积极作用正在逐步显现。

新中国成立以来,特别是改革开放 40 多年来,中国的国家治理取得了举世瞩目的成就。习近平同志在党的十九大报告中指出,中国比历史上任何时期都更接近实现中华民族伟大复兴的目标。毫无疑问,中国共产党的坚强领导和中国领导人的正确决策是治理能力提升的关键。同时,本文认为在较长历史时期中形成的结构性因素对理解中国政治发展也是不可或缺的。漫长的中央集权国家历史留下了丰富的治理经验和制度记忆,儒家学说深刻地影响了中国人的文化心理,形成了以人为本、胸怀天下、选贤任能、以和为贵的价值体系,而兼容儒释道的中华文明又塑造了各族人民共同的文化认同和爱国情感。当面临西方帝国主义的扩张威胁时,政治发展较为成熟的中国通过历次自强运动避免了被全面殖民的命运。^②对于发展中国家而言,要想模仿具体的制度设计或政策举措并不难,但历史文化和社会结构对于政治发展的深层影响,却往往是政治领导人所无法掌控的。

① Daniel A. Bell, “Comparing Political Values In China and The West: What Can Be Learned and Why It Matters”, *Annual Review of Political Science*, Vol.20(2017), p.105.

② Roberto Stefan Foa, “Persistence or Reversal of Fortune? Early State Inheritance and the Legacies of Colonial Rule”, *Politics and Society*, Vol.45, No.2(2017), pp.301—324.