

# 制度、政策与效能：国家治理探源\*

——兼论中国制度优势及效能转化

燕继荣

**内容提要：**中共十九届四中全会《决定》为中国政治学提出了新议题：如何理解制度优势、制度供给与治理效能的关系、如何把制度优势转化为治理效能。讨论上述议题，需要探究国家治理效能的来源。在当今国际体系中，国家作为一个共同体，其运行状况和竞争实力取决于两方面的表现：一是发展水平，二是治理能力。这也就是说，发展和治理是国家的双重任务和追求。无论谋发展，还是求治理，国家运转需要有制度支撑，也需要有政策支持，因此，制度供给和政策供给二者互动状况决定着国家治理的绩效。良好的制度要配套良好的政策才能产生良好的效能，中国发展绩效实则就是制度效应与政策效应相结合的结果。中国在实现发展中国家所追求的主要目标方面，尤其是在40多年改革开放政策推动下，显示了良好的绩效。主要资源国家所有和多种所有制下不同经济主体市场化竞争的经济制度、中国共产党全面领导的制度体系、单一制中央集权的行政体制，这三项制度的综合效应支持了中国高效快速的发展，也为中国治理优势的展现提供了保障。今后，中国共产党应继续凭借集中性、协调性、持续性、高效性的制度优势，通过改革创新，集中力量解决人民关切的问题，并通过对现实问题的逐一解决最终实现制度的成熟固化。

**关键词：**制度 政策 治理效能 制度供给 制度执行

中共十九届四中全会对中国70年来所形成和运行的国家制度和国家治理体系做出全面总结，系统阐述了中国国家制度和国家治理体系具有13个方面的显著优势。另外，全会还强调，要着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，要求中国共产党人在对中国的国家制度和治理体系保持足够自信的同时，要本着解放思想、实事求是的原则，坚持改革创新，努力把国家制度和国家治理体系的优势全面转化为现实的治理效能<sup>①</sup>。

中共十九届四中全会“点击”了政治学的核心议题——国家治理与制度建设，并为中国政治学

\* 本文为北京大学国家治理研究院发布的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国家治理经验评估研究”（16JJD810001）的研究成果。感谢匿名评审专家和责任编辑提出修改意见。

① 参见《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，《人民日报》，2019年11月6日。下文简称《决定》。

提出了问题:如何理解制度优势、制度供给与治理效能的关系、如何把制度优势全面转化为国家治理的效能。要回答这些问题,需要从政治学最基本的问题——国家及其治理的视角出发,明晰制度、政策与国家治理效能的关系。制度主义者已经为我们提供了制度重要性的相关论证,他们的研究告诉我们:制度是一系列规则,包括正式的和非正式的规则;制度作为规范人们行为的规则,提供激励和惩罚机制;制度决定人们的交易费用,因此可以看作是决定经济绩效的根本因素;产权制度、规范市场行为的契约制度以及限制政府权力的制度等是一国经济发展的重要保障;制度一经形成并运行一段时间,便具有一定的“惯性”,成为制度变迁的“路径依赖”(path-dependence)。制度主义者的这些论证在西方社会毋庸置疑,不过,他们的研究也需要再作推进。基于中国的问题意识,不仅需要说明制度与发展的关系,还需要在“国家治理”的语境中,说明制度与治理的关系。本文正是基于上述考虑来讨论国家运行的一般逻辑,进而说明制度供给和政策供给对国家治理效能的影响,并试图结合中国现实,分析中国的制度优势,探讨把制度优势进一步转化为现实治理效能的必要性和可行性。

## 一、国家运行的逻辑

国家兴衰问题是一个被反复探讨的重大议题。中国话语中关于“王朝更替周期律”的表述,西方学术话语中类似“国家兴衰探源”的思考,都反映了一个基本事实:人类发展潮起潮落此起彼伏,不同时期总有国家因为发展与众不同而成为人们的关注焦点和研究对象,进而引发关于国家发展的因果性探讨。在这些探讨中,我们可以看到诸如地理环境论、军事战争论、技术变革论、教育兴国论、制度决定论等不同层级、不同背景、不同语境下所形成的各种论辩。

国家是人类历史发展过程中依据地域、人口、语言、文化而形成并被世所公认的享有主权和治权的社会政治单位。不管是基于单一人种形成的“民族国家”,还是基于不同人种联合而形成的“民族复合国家”,或者是基于移民人口而形成的“民族融合国家”,对于国家共同体的认同都是国家存在的前提条件。今天,地球被190多个国家分而治之,而这190多个国家大体可以区分为政党主政的世俗国家、王室主政的王权国家、军人当政的军事国家、宗教主导的神权国家,等等。每一种国家类型内部的统治方式又会呈现差异,而且许多国家兼具不同类型国家的性质和特色,这就使得世界各国治理制度形形色色、千差万别。从治理绩效来看,在这190多个国家中,有的国家治理得好,被誉为“成功国家”;有的国家治理得一般,但不失为“常态国家”,还有的国家治理得不好甚至很差,被一些研究机构列为“失败国家”(failed state)。

每个国家,都会在世界综合实力排名中力争上游,期待有良善治理的综合绩效。中国人常用“守土有责,治理有方”来表达对国家治理的理想诉求。政治学一个持久不衰的话题就是关于“国家之善”的讨论。今天看来,统一而无分裂之虞,强大而无人冒犯,发展均衡而非差距悬殊,和谐而不内讧外斗,环境友好,舒适宜居,国民安居乐业而不背井离乡,这些应该都是“国家之善”,也都是“国家至善”。这种治理状况符合国家“全面协调,均衡发展”的目标,也可以说是实现人民幸福、社会和谐、国家富强的目的。换言之,一个良善治理的国家,应该是能够较好地履行和实现其职责功能的国家。按照政治学常识,国家要承担基本职责,必须实现如下功能:首先,对外要维护国民安全,有效防范外敌攻击和侵害;其次,对内要维持公平正义,推进社会福利,保障社会安宁,保护公民权益,提供未来愿景;再次,还要能够应对危机事变,具备适时纠偏功能。所以,国家之间的竞争,无论采用比快模式(综合发展能力)、比稳模式(有序管理能力)、比慢模式(危机管控能力),还是比校正模式(决策纠错能力),其实质都是治理能力的比拼。

一个国家需要具备多种能力,这些能力可以从国家与社会两个维度得到理解和说明。通常

说,发展是硬道理,治理是软实力。这样的表述在一定意义上说明了国家运行的逻辑,也显示了国家所应具备的能力可以归纳为两种:首先,一个国家必须具备发展能力,体现为经济发展、科技发展、社会发展、教育发展等方面的能力。国家的发展主要由社会各种主体和力量来推动,诸如党派、企事业单位、社会组织等类型的政治团体、经济组织、教育机构以及构成社会的个人,其追求自身利益的行为和活动,推动国家整体的发展变化,而政府的职责在于提升发展水平,协调均衡发展。其次,一个国家必须具备治理能力,表现为制度化、法治化、协调性、可持续等方面的能力和水平。国家治理能力主要体现为政府和公共权力机构以及其他组织对一切相对行为予以规制和管控的能力。从根本上说,治理就是对行为者的行为(包括管理行为、企业行为、社会行为、个人行为)的约束和限制。

从理论上讲,国家发展与国家治理存在多种关系,表1显示二者不同关系模式。

表1 发展/治理关系模式

|     | 发展 | 治理 |
|-----|----|----|
| I   | ×  | √  |
| II  | √  | ×  |
| III | ×  | ×  |
| IV  | √  | √  |

第I种模式可以称为“无发展的治理”,表现为管束严苛,治理过度,社会自由被高度限制,以至于少有发展生机;第II种模式可以称为“无治理的发展”,表现为事物自然生长甚至“野蛮生长”,社会自由发展,人们的行为不受管束,尤其是一些有悖于公共利益和公共秩序的行为没有或较少受到限制,其结果一般与个人、团体或企业最大程度地谋利而较少承担社会责任相联系;第III种模式为“无发展无治理”,现实中那些被认定为“治理失败”的国家,或者长期陷入战乱状态的国家,或许接近于这种模型;第IV种模式为“有发展有治理”,这是理论上人们最想要的关系模式,表现为可治理的发展或有序发展,社会呈现发展活力,有悖于公共秩序和公共利益的行为也能得到有效限制。

如果我们把一个国家比喻为一列行驶的机车,那么,它要在动力系统和制动系统两个系统的支配下运行。国家既要发展,又要治理:发展是自然、自发的过程,主要体现为社会和民间力量的推动;治理是人为的、设定的结果,主要属于政府和国家的职责和行为。一个治理良好的国家,应该追求动力和制动系统相互协调的状态,能够在法治的框架下合理地约束各种行为,实现有序发展。然而,现实中常见的情况是,要么管制过度,限制了发展;要么治理滞后,甚至治理“疲软”(无效),不良行为得不到有效制止(类似官员违纪违法、经济组织制假售假、企业排污排毒、商贩占道摆摊、黑帮欺行霸市、居民私搭乱建、行人插队抢行、垃圾随处堆放、公共设施遭到破坏等行为和现象频繁发生),使发展难以保持协调和可持续。

## 二、发展绩效的多边效应

一个国家一定时期的发展,尤其是经济发展会受到哪些要素的影响?最新的思考把能力(capacity)、制度(institution)和政策(policy)三个要素区分开来,并放在同一个层面来考察。这种思考基于这样的假设:一个国家的经济发展状况和水平,取决于该国所具有的国家能力、制度

保障、政策供给三个要素,它们共同组合构成该国经济发展的人为条件。

“国家能力”是一个意涵丰富的概念,泛指国家将自己的意志、目标转化为现实的能力<sup>①</sup>。在新近的研究中,它大体上被应用在两个方面:一是指一国总体上(中央政府和地方政府)所具有的支撑经济发展的公共设施(如交通、机场、水利、基础网络、公共医疗卫生、公共环境等基础设施)的建设能力,表现为可用于基础建设的财力、物力、人力等资源的使用能力;二是指“官僚机构独立自主地制定政策”以及“官僚体系的内部凝聚与外部联结能力”<sup>②</sup>,表现为政府的自主性和组织能力。“制度保障”通常指支持经济发展的社会公平和契约保障的法治体系以及保障企业运营的产权制度。“政策供给”一般指政府刺激和促进经济发展的一系列政策,包括财税政策、货币金融及信贷政策,特别是产业政策。对于发展型国家而言,如果把经济发展过程分解为起飞、模仿、创新三个阶段,那么,不同阶段的经济对于能力、制度和政策的需求可能会有所不同,比如,在起飞阶段,政府投资基础设施能力以及对秩序与稳定的制度保障非常必要;在模仿阶段,政府招商引资、引进先进生产设备和管理技术的政策比较关键;在创新阶段,鼓励和培育创新能力至关重要,因此,提供相应的制度保障和政策引导,形成大众创新环境,就变得更加迫切。

假如跨国比较还不太容易说明上述原理,那么,对一国经济发展状况进行长时段的历史比较,或许更能支持上述判断。中国这样的发展型国家的发展经验,可以提供进一步简化的说明。如果我们把“国家能力”视为制度和政策交互作用而产生的结果,那我们就可以进一步考察制度和政策的关系,并对二者关系的效应做出解释。在其他条件不变的情况下,一个国家的发展绩效可能取决于制度保障和政策供给两个要素的关系。没有制度保障,一个好的政策不具有稳定性和可持续性;没有好的政策,再好的制度,要么被虚置,要么被滥用。假如把政策理解为实现某种动机和目的的集体行动方案,而把制度理解为达成集体行动意志和实现这种意志的程序和手段,那么,如果遭遇错误的政策动议,制度作为一种工具(手段与方式),它的运行和运用如果不是用于决策前的有效防范而是作为决策后的执行手段,那就会带来“制度资源”浪费,正所谓“好钢没有用在刀刃上”。

为了便于说明问题,我们可以区分制度和政策的正负效应,由此可观察制度和政策之间四种不同组合的效应(如图1所示)。

把制度与政策放在二维空间来考察,由于制度本身具有多面性,因此,制度与政策可能具有不同的关系模式:(1)如果把制度视为政策形成的程序和机制,那么,政策就是制度运行的结果;(2)如果把制度视为政策执行的规则,那么,制度就是政策实施的工具和手段。图1呈现的

① 国内外学者对“国家能力”有多种解释,例如,有人把“国家能力”分解为强制、汲取、濡化、认证、规管、统领、再分配、吸纳和整合8种能力,参阅王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报》(社会科学版),2014年第3期;有人把“国家能力”解析为提取、渗透、规制和分配4种能力,参阅乔尔·S. 米格代尔:《强社会与弱国家》,第8~9页,江苏人民出版社,2009年版。凡此种种不一而足。“国家权力”和“国家能力”经常被混淆,借鉴英国学者迈克尔·曼(Michael Mann)的观点,或许有助于澄清二者的区别。迈克尔·曼区分了两个层面的国家权力:一是国家的专制权力或强制性权力(despotic power),即国家精英可以在不必与社会各集团进行例行化、制度化讨价还价而自主行动的范围(range);二是国家的基础性权力(infrastructural power),指的是国家事实上渗透社会,在其统治的领域内有效贯彻其政治决策的能力(capacity),即国家能力。根据这两种权力强弱的状况,迈克尔·曼对历史上以及现实中的国家作了分类,归纳出四种类型:(1)两种权力均弱型,如西欧中世纪的封建国家;(2)强专制权力弱基础性权力型,如中华帝国、罗马帝国等传统帝国;(3)弱专制权力强基础性权力型,如西方近代以来的官僚制国家;(4)两种权力均强型,如当代集权主义国家。根据他的理解,国家强制性权力强(power),并不必然意味着国家能力强(capacity);国家应该通过加强其基础性权力来提升国家能力,因为国家基础性权力主要体现为物质性基础设施的供给能力和制度性基础设施的供给能力。参阅迈克尔·曼:《社会权力的来源》(第一卷),第68~70页,上海人民出版社,2007年版。

② 参阅耿曙、陈玮:《“发展型国家”模式与中国发展经验》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版),2017年第1期。

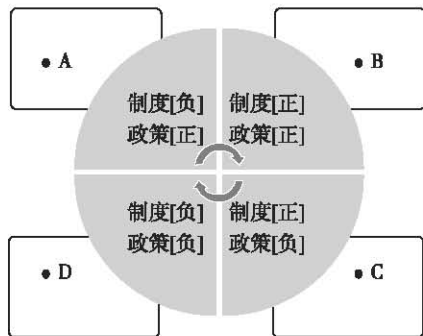


图1 制度与政策不同组合的效应

ABCD 四种组合状态,其中 B 状态说明,在国家治理中,良好的制度与良好的政策相匹配,才能产出最好的治理效能。这里所谓的良好制度,就是在公认的基本价值取向之下,对构成国家共同体的各种团体和个人、组织和机构的权力与权利关系做出明确规定,对不同主体的行为给予合理限制,对国家不同体系的功能和职责进行明确划分并在保证其各司其职的同时能够支持协同治理。这些规定和限制不仅通过宪法和法律的方式固定下来,而且能够通过现实的机构和机制得到有效实施并予以有效监督。所谓良好政策,就是推进合理地处理国际环境与国家战略、国家整体利益与地方局部利益、国家目标与社会诉求和个人追求的关系,实现产业合理布局,促进地区发展均衡和公共服务均等化,推动可持续发展,及时应对社会变化的政策动议与决定。

制度主义学者认为:“制度在社会中具有更为基础性的作用,它们是决定长期经济绩效的根本因素”<sup>①</sup>。我们在肯定制度主义理论与方法贡献的同时,也需要明确,一方面,制度需要人来执行;另一方面,制度也需要政策赋予它灵魂,赋予它运行的方向和实质内容。中国的发展经验显示,具有优势的制度也需要配合好的政策,“集中力量办大事”的制度安排与“改革开放”融入国际体系的政策二者互相配合、共同发挥效应,才是促进发展的最好状态。

### 三、国家治理的制度支撑

笔者曾经撰文,分析社会科学具有两大功能:一是描述和说明社会的变化;二是探求社会变化的应对方案。世界万物总是处于变化之中,这是社会科学的基本假定和基本原理。社会转型、政治变迁、经济发展可以看作是这一假定和原理在不同学科领域的具体体现。社会科学研究认为,如果把以国家为单位的国家共同体看作是一个相对稳定的系统,那么,其中政治、经济、文化等要素的变化和社会的制度化为决定社会秩序走向的两种相互博弈的力量:一方面,经济、社会、文化等要素的变化引发既有秩序的变动;另一方面,社会制度化的力量又会将这些变化“规制”在一个可接受、可容纳的范围和程序之中,从而保持社会变化的连续性和稳定性<sup>②</sup>。

基于上述认识,我们可以对国家生活形成双向互动解释模型,即把国家系统看作是由“动力系统”和“制动系统”两大系统构成的体系。一方面,技术变革、经济发展(诸如生产力、生产方

① 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,第147页,格致出版社,2008年版。

② 参见燕继荣:《社会变迁与社会治理》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2017年第5期。

式、分配方式的变革)、社会变迁(包括人口结构、流动性、城市化、社会组织方式等变化)、教育水平的提高以及其他外部因素的刺激,好比一种“推力”,构成国家发展变化的动力系统。这些被视为“推力”的因素经常通过市场化、世俗化、社会化等名义来发挥作用。另一方面,面对这些变化,国家还要提供制动系统以便维持秩序稳定。其中,文化联系、血缘关系、宗教教化、意识形态、经济及信息和交通网络联系、统一的法律规则、以及执行国家意志的“国家机器”等,好比一种“拉力”,提供国家整合的功能。这些被视为“拉力”的因素通常被冠以理性化、法治化、制度化的名义,成为国家与政府规制社会变化要素的理由和手段。

论及制度的重要性,经济学家道格拉斯·C. 诺思(Douglass C. North)曾经有很好的解释。他在《制度、制度变迁与经济绩效》中曾经指出,“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范地说,它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束”,“制度构造了人们在政治、社会或经济领域里交换的激励,制度变迁决定了人类历史中的社会演化方式,因而是理解历史变迁的关键”<sup>①</sup>。“制度提供基本的结构,在整个人类历史上,人们通过这个基本结构来创造秩序并减少交换中的不确定性。它与所采用的技术一起,决定了交易费用和转型成本,进而决定着从事经济活动的获利的可能性与可行性。制度将过去、现在与未来连接在一起,从而历史在很大程度上就是一个渐进的制度演化过程,在这一过程中,历史上经济绩效只能被理解为一个连续过程中的一个个片段。制度是理解政治与经济之间的关系以及这种相互关系对经济成长(或停滞、衰退)之影响的关键”<sup>②</sup>。事实上,制度作为一种规则,不仅是经济发展的保障,也是国家治理的重要手段。

国家治理主要是对发生在国家共同体内部和外部事务(尤其是各种问题和麻烦)进行有效管控。对某种事务或某种行为进行有效管控的关键是“制度供给”。那么,什么是制度?从广泛的意义上讲,制度就是规则、规章、规矩。我们通常所说“家有家规,党有党纪,国有国法”,“无规矩不成方圆”,这里的家规、党纪、国法以及规矩和规则,就是制度。什么是制度供给?简单地说,就是定规则、定规章、定规矩,为行为提供自由的边界,使任何个人、组织和团体的行动都受到必要的约束和限制。实际上,国家治理就是通过有效的制度供给,克服或避免国家生活出现混乱局面。

那么,国家生活会出现怎样的混乱局面?综合考察国家发展历史与现实,我们可以把国家共同体可能面临的混乱状况概括为如下四种:

第一种为公共选择困境。制度是一套以某种方式构建社会互动的规则,制度化问题实则是“一个集体行动的问题”<sup>③</sup>。公共管理学基于理性选择理论,形成了关于公共选择困境多种形态的表述,如囚徒困境、公地悲剧、集体行动逻辑等说法,中国关于“和尚吃水”“九龙治水”等比喻,都说明了人类所组成的集体生活因为个体的理性选择而陷入困局的状态。克服公共选择困境,避免公共危机,需要国家制度供给。这样的制度供给要求对人们“所欲物”(wanted)的分配和“非欲物”(unwanted)的分担做出明确合理的规定,否则,就会出现对“所欲物”(如物质财富、权力、荣誉、健康等价值和机会)的哄抢和对“非欲物”(如垃圾、病疫等公共危害物,以及责任等事项及机会)的逃避(无人担责或邻避效应),而无论这两种状态中的哪一种状态的出现都意味着社会陷入了公共危机局面。

第二种为群体关系危机。马克思主义坚持认为,就其现实性而言,人的本质是社会关系之总和。人是社会的动物,“物以类聚人以群分”的说法表达了人类集体生活的客观需求和自然状

①② 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,第3页,第149页。

③ 杰克·奈特:《制度与社会冲突》,第9页,上海人民出版社,2017年版。

态。人总是结成不同的群体而存在,这些群体包括基于血缘关系而形成的族群组织或家族、基于宗教而形成的教派组织、以及其他利益团体、兴趣组织、政治组织(如政党)等。各种社群和社会组织各有其组织目标、组织文化和利益诉求,而且经常因为组织目标、组织文化和利益诉求的不同而处于分化、分离、甚至对立状态。如果没有对于社群和社会组织行为的约束和限制,这种分化、分离、对立的状态必然转化为彼此的对抗和冲突,造成社会不稳定,甚至危及国家共同体的存在。避免族群、阶层对抗需要合理的制度供给。现实世界中许多国家陷入内部纷争、战乱,族群、阶层之间互相隔离、仇视、械斗,甚至出现大规模的种族灭绝的悲剧,都是国家治理中存在问题的表现,完全可以从处理群体关系的制度供给方面探究发生此类悲剧的深层原因。

第三种为集团主宰危机。任何利益集团都希望国家的利益分配能够有利于自己,因此,都会去尽力“俘获国家”(capture state)、“绑架政府”。强势集团通常的行为动机是保持其优势地位直至形成垄断,尽可能独占、独霸、独享国家利益。如果国家和政府遭到利益集团绑架而丧失了“自主性”或“中立性”,形成所谓“强社会弱国家”的状态,那么,常见的结果是,随着集团之间或集团内部纷争的加剧,国家也会陷入周期性的纷争和内斗之中。所以,国家治理尤其是现代国家治理的要求,必定是打破垄断,保持国家利益的共有共享局面。抑制集团主宰,保证利益共享,需要国家制度供给,这样的制度供给将坚持公平公正原则,打破任何个人、家族、组织和集团垄断,提供和创造利益与机会的共享机制。

第四种为对外关系困局。国际政治的现实主义一般认为,国际社会原本处于无政府状态,国家利益至高无上,一国强大就可能要威胁和欺负别国,一国弱小就可能遭到别国威胁和欺负。国际关系中所谓“修昔底德陷阱”就是基于这样的假设而产生的说法。但实际上,国际关系中从来就存在另一种理想主义的认识和希望建立世界和平、合作与共赢局面的努力。今天,一个现代国家要克服国家间关系陷入强-弱陷阱,也需要一种综合的制度供给,这种制度供给除了国际体系的制约机制,以及保持国家体系与国际体系的相容性之外,还需要形成支持国际法基础上的国际秩序的决策开放、信息公开、国际条约保障和相应的外交决策和执行体系。

国家治理的水平取决于制度供给的能力。制度供给无非是要为国家共同体内的每一种重要行为提供约束性规则。鉴于有权的人通常会滥权,有钱的人往往会任性,普通大众也经常自图便利漠视规则,所以,限制权力、节制资本、规制社会,往往被视为国家治理努力实现但永无尽头的任务。

#### 四、制度绩效与治理效能

规范国家共同体内各种行为的制度是多种多样的,这些制度综合起来构成了该国的制度体系。通常按照行为所涉及的领域不同,我们把制度划分为政治制度、经济制度、社会制度、军事制度、教育制度等,而每一类制度当中又可以进一步划分更加中观和微观的制度。按照行为主体的不同,我们也可以把制度分解为针对国家机关及其行为的制度、针对政党及其行为的制度、针对公共权力部门及其公务人员的制度、针对社团及其行为的制度、针对公民及其行为的制度等,每一种有针对性的制度又可以区分为不同的规则 and 规定。根据制度形成和存在的方式,我们还可以把制度区分为正式的制度和非正式的制度,正式的制度一般指通过国家或地方立法机关确立和公布的规则,表现为宪法、法律、规章、临时规定或实施细则等;而非正式的制度包括日常生活中运用但未经国家或地方立法机关确定的规则,表现为传统形成的乡规民约、风俗、习惯。基于国家立法机关和权力部门所制定的正式制度,体现国家意志,代表了国家管控的意向;基于民间

自发形成的非正式制度,实则是社会和民间的自我约定,反映着社会自治的意志和能力。

上述所有制度,依据其在国家治理中所提供规范的普遍适用性、对国家生活规范的重要性、以及规则适用的时效性,可以被划分在不同的层级序列中,比方基础性的制度、根本性的制度和具体性的制度<sup>①</sup>。基础性的制度决定了国家生活的宪法基础,明确国家的性质、权力归属和权力结构、治理方式等基本问题;根本性的制度规定了国家经济政治文化以及社会生活的基本方式,明确行为主体的权力职责和行为规范,以及各行为主体之间的相互关系;具体性的制度在更加微观的层面对相应制度的实施程序、时间、条件等问题做出规定。中共十九届四中全会把中国的国家制度分为根本制度、基本制度和重要制度,试图对中国的制度构成进行更好的划分。应当承认,无论如何表述,三种制度形态的划分有助于认识制度体系的构成。

国家的制度是在实践中逐步形成的。最早的制度创设,尤其是政治制度,经过反复调试和适应,逐渐成熟巩固并稳定下来。一个国家的制度体系通常是在重大历史变动中形成、又经过长期的“使用”(不断的调试和改革)而逐渐稳定,并通过宪法、法律、规章和惯例等形式固定下来。作为一套稳定组合的规范和规则,它广泛存在于社会生活的各个领域和各个方面,被人们冠以不同的名称,如家庭制度,婚姻制度、教育制度,经济制度,法律制度和政治制度,等等。一套较为完整的制度,应该包括明确的“准入规则”“游戏规则”和“奖惩规则”。“准入规则”规定什么人可以进入游戏比赛过程;“游戏规则”规定参与游戏比赛的各行为主体应该承担什么责任以及如何行动;“奖惩规则”规定对于遵守或打破游戏规则的行为者的奖励和惩罚办法。

在国家制度安排中,宪法制度和政治制度的安排是至关重要的。因为宪法制度规定国家构成以及国家治理不同主体的责权关系以及由此确定的政治、经济、社会制度。由宪法确定的政治制度规定国家治理体系各个机构、各种角色的责任、权限和运行方式。所以,一国宪法制度以及基于宪法制度而形成的政治制度更是理解一国治理状况、考察一国治理特点的重要方面。

如何评估制度绩效?这是一个非常复杂的问题。由于一个国家的制度体系构成是多元而复杂的,因此,制度绩效的评估标准和方法也必然是多样的,很难凭借一种统一的标准和方法做出客观评估。不过,依据制度供给的目标和执行状况可以形成制度评估的某些原则,比如,制度形成的合法性、制度规则和体系的完善性、制度执行的可操作性、制度实施的功效性(制度实施的有效性、制度实施的成本性)。

关于制度绩效的评价问题,我们可以看到各种观点:一种好的制度应该是有效促进经济发展的制度;一种好的制度应该是有效促进技术创新的制度;一种好的制度应该是有效促进国家竞争力提升的制度;一种好的制度应该是有效保障人民权益的制度;一种好的制度应该是有效促进普遍社会福利的制度;一种好的制度应该是依法实施的制度;一种好的制度应该是有效促进信任合作的制度;一种好的制度应该是促进公民德性和社会自治发展的制度;一种好的制度应该是满足适应性、复杂性、自主性和内聚力的制度<sup>②</sup>。所有这些观点,都是从正面说明制度的绩效。然而,我们也需要考虑从负面角度去评估制度的绩效,比如,一种好的制度应该是有效制约公共权力的制度;一种好的制度也应该是有效应对危机(包括洪水、地震、海啸、旱灾、涝灾等自然灾害,以及传染病疫情等其他社会危机)事件的制度;一种好的制度还应该是具有及时纠偏功能的制度,等等。

总的来说,好的制度应该有助于“兴利避害”,而不是相反。因此,制度绩效应该在两个方面有所体现:一是促进公益事业,二是抑制公害事务。不过,还需要特别强调,第一,制度绩效是一

①② 参阅燕继荣:《现代国家治理与制度建设》,《中国行政管理》,2014年第5期。



个相对概念,没有超越时空的至善至美,只有与时俱进的不断调适;第二,制度犹如“工具”,总有擅长和不擅长的事项和时候,在完成某些任务显示“好使”的同时,在实现另外目标的时候可能显示“笨拙”;第三,制度配合现实的政策才能显示其真实的绩效状况,同样的制度安排在不同的政策目标下所产生的社会效益会有所不同;第四,制度需要人来执行才能转化为现实的绩效,因此,人的执行能力也决定着制度的绩效水平;第五,政治制度绩效的评估经常与国家发展战略和阶段目标相联系,这也为制度适应性下的制度变革和制度创新提供了动力和机会。

什么要素影响国家的治理效能?在前文的讨论中,我们已经说明制度和政策二者共同决定国家的治理效能。我们把制度简化为国家共同体中各种行为的规范和规则,把政策简化为国家共同体中集体行动的目标和意向。现在,需要进一步说明的是,在政策不变的情况下,制度又是如何影响国家治理效能的?

考察制度绩效可以从两个方面入手:一是制度供给,二是制度执行。制度供给反映的是规则是否存在以及规则是否合理完善;制度执行反映的是规则实施的状况。例如,要评估一个国家或一个地区的法治水平,首先要看其“法治制度的供给”,其次要看其“法治制度的执行”。“无法可依”指的是法律制度供给不足,“有法不依”说的是法律制度执行无效。从行人自由穿越马路,到行人必须走斑马线,这就是法律制度供给;但如果这个规定不能很好地执行,人们依然自由穿行,那么,这一制度就会形同虚设。现实的问题通常是,一方面,法律制度规定存在问题:或者不完善,留有“空白”,或者不合理,存在“霸王条款”,或者停留在原则层面,不具有现实可操作性;另一方面,法律制度执行存在问题:不能及时发现、及时惩治和及时校正第一个违规者,结果,第二个跟进,第三个随从,第四个成为习惯。久而久之,规则被分为“显规则”和“潜规则”;守规矩成为“傻子行为”,而不守规矩成为“理性行动”。这种状况天长日久,漠视规则的机会主义行为模式最终变成较为普遍的“国民素质”。由此可见,制度供给和制度执行两个要素决定着治理效能。

从另一个角度看,治理效能也是检验制度绩效的标准。有人倡导“从管理到治理”(from government to governance),似乎“治理”是可以取代“管理”的高级版本。确实,“治理”和“管理”只有一字之差,但语义大不相同。“管理”指的是对事务的常规处置,而“治理”强调的是针对麻烦和问题寻求解决方案。“管理”需要依规行事,“治理”需要多方协商和创新。因此,二者并不完全是对立关系,与其把“治理”视为“管理”的升级版和替代物,莫若把“治理”看作是“管理”的后续和补充。以问题为导向、以寻求解决问题为目标,这是“治理”概念的本来涵义,因此,能否有效解决现实社会问题,是检验国家制度和治理体系及其能力的根本标准。国家治理能力实则是一个国家的人们(尤其是执掌国家政权的政党、权力机关)运用国家制度解决现实问题的能力。相对于常规时期而言,危难时刻更是对国家治理能力的最大考验,也是对制度绩效的最好检测。正如习近平总书记在应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时所指出,“这次疫情是对我国治理体系和能力的一次大考”,“要针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足,健全国家应急管理体系,提高处理急难险重任务能力”<sup>①</sup>。

## 五、中国治理优势及制度根源

如上文所言,制度绩效和制度优势本身是一个相对概念。它的相对性可能表现在几个方面:第一,相对于国家发展特定时期或特定阶段而言;第二,相对于要实现的国家特定目标

<sup>①</sup> 习近平:《在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话》,《求是》,2020年第4期。

和特定战略而言；第三，相对于其他名义上或实际上承担相同功能的制度而言。对于发展中国家来说，发展的不同时期具有不同的发展任务，因此，对于制度供给的要求可能也是不同的。

国家的政治制度是在较为长期的实践中形成、并在之后重大历史变动中不断调适而逐步稳定下来的。中共十九届四中全会《决定》指出，中国特色社会主义制度是中国共产党和中国人民在长期实践探索中形成的制度体系，这个制度体系包括党的领导制度体系、人民当家作主制度体系（具体的制度安排包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、爱国统一战线、民族区域自治制度，以及基层群众自治制度）、法治体系、行政体制、基本经济制度、文化制度、民生保障制度、社会治理制度、生态文明制度体系、党对人民军队的绝对领导制度、“一国两制”制度体系等。这一系列制度是在近百年中国革命和建设的长期过程中逐渐形成、是我们在深刻总结国内外正反两面经验的基础上，经过不断探索实践、不断改革创新而取得的历史性成就。

从世界比较的角度看，各国实行的制度无论在名义还是在组织方式上，都会各有“特色”，这些“特色”都是制度形成和变革过程中由当时的“国情”所决定的。中国共产党领导的共和国制度体系持续了70余年，它具有创设时的现实基础，又表现了较大的历史延续性，而且也展示了诸多优势，支撑了改革开放以来经济的快速增长。中共十九届四中全会《决定》概括了中国国家制度和治理体系13个方面的优势，阐明了十八大以来中国制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，为政治稳定、经济发展、文化繁荣、民族团结、人民幸福、社会安宁、国家统一提供了有力保障<sup>①</sup>。

一系列的事实表明，中国共产党治理下的中国，无论在土地改革、社会主义革命、建设时期，还是在改革开放历史新时期，在实施全国性的战略计划（如西部开发、脱贫攻坚、乡村振兴、一带一路等），建设重大国家工程（如三峡工程），举办重大的国际活动（如奥运会、世博会），开展全国性的重大工作（如新农村建设、扫黑除恶），实施全国性的组织机制（如脱贫攻坚或抗疫救灾工作中的对口支援、全国干部的统一调配、公务员下乡驻村）等方面，都凸显了治理优势。归纳起来，这些优势集中表现在如下几个方面：（1）集中性：能够集中力量办大事；（2）协调性：中央和地方政权机关具有较大协调能力；（3）连续性：中国共产党统一领导有利于保持政策一致和持续；（4）高效性：各级政府集中统一管理，无论是决策还是执行，都具有高效特点。

从制度分析的角度看，归根到底，中国的治理优势可主要归功于三项制度的保障。首先是土地、海洋、森林、矿山、油田等主要资源国家所有以及多种所有制下不同经济主体市场化竞争的经济制度；其次是中国共产党对国家事务实行全面领导的制度体系；再次是单一制为主的国家结构制度和中央集权的行政体制。第一项制度安排既能保证国家重大项目和基础设施建设工程的开展较少遇到私有产权主体的阻力，又能发挥国有企业集中资源和私营企业发挥市场竞争活力的综合优势；第二项制度安排保障中国共产党长期执政地位，并且赋予它在思想、组织、人事、财政、决策等方面的全面领导权力，而且保障了立法、司法、行政、军事体系对这种领导权力的协同支持；第三项制度安排赋予中央决策体系以较大的权力，对重大事务相关的问题得以实现“下级服从上级，全国服从中央”的“全国一盘棋”式的治理。

<sup>①</sup> 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，《人民日报》，2019年11月6日。

## 六、中国制度的效能转化

虽然,对于作为后发国家的中国而言,在世界竞争格局之下,无论是完成工业化,还是推进组织化、企业化生产,实现经济起飞,抑或实行区域协调,推进国家均等化发展,相对于这些目标的实现而言,中国的制度安排具有诸多优势。国内外许多人肯定中国拥有的制度优势,包括中央政府的坚定决心、立足长远的规划和集中力量办大事的体制性优势等,这些制度优势在经济发展中已经显示了明显的效应。

国家治理需要扬长避短,也需要以长补短。无论如何,国家治理都需要长远的制度建设规划。中共十九届四中全会制定了国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,这个总目标分为三个阶段:(1)2021年,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效;(2)到2035年,各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化;(3)2049年,全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。会议还指出,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,把制度优势更好地转化为国家治理效能。中共十九届四中全会《决定》重申了中国今后改革的方向:第一,坚持优势,完善制度体系;第二,通过继续全面深化改革,补短板、强弱项,努力把制度优势全面转化为治理效能。

如何把制度优势转化为现实的治理效能?不管是坚持优势,完善体系,还是补短强弱,转化效能,改革创新是唯一路径。一个国家的改革可能有不同的驱动模式,大体来说,可以归纳为如下三种:一是观念导向的理想设计模型;二是经验导向的学习模仿模型;三是问题导向的解决方案模型。解读十九届四中全会释放的信息,中国政府将“坚持以人民为中心”,以解决百姓关注的现实问题为目标,梳理中国治理的问题清单并使之转化为治理改革的任务清单;中国共产党将汲取正反两方面经验,继续凭借集中性、协调性、持续性、高效性的制度优势,通过改革创新,在未来5年、10年、15年、20年,乃至更长时期,集中力量切实解决人民关切的问题,并通过对现实问题的逐一解决来进一步展现制度优势,最终实现制度的成熟固化。

中国领导人强调国家决策要有“定力”,这种“定力”应该来自于,面对风云变幻的国际局势,中国推进国家治理体系和治理能力现代化,建设富强民主文明和谐美丽的社会主义国家的决心和毅力。今天,中国发展两方面的需求在推动中国制度优势的效能转化:一方面,国家发展的“高线目标”——追求全面、协调、可持续发展的目标,推动国家制度和治理体系的完善和效能转化;另一方面,国家发展的“底线要求”——避免和应对危机的要求,也推动国家制度和治理体系的完善和效能转化。经济发展的绩效检验了中国制度的“长项”,社会矛盾和危机管控的状况检测出中国制度的“短板”。2019~2020年岁末年初由武汉所发生的新型冠状病毒(COVID-19)肺炎疫情的爆发与应对,正好成为中国国家治理效能的“检测剂”。正反两方面的经验说明,实现“强国梦”的目标需要推进国家治理改革,避免和管控危机的要求需要推进国家治理改革。

扬长避短,完善治理体系,提高制度执行力,强化制度体系解决现实问题的实际效能,将会成为中国未来制度建设的方向。按照现代国家治理的要求,结合中国现实国情,巩固法治根基、弘扬协调优势、激发创新活力、弥补社会治理弱项,应该是改革的努力方向。具体而言,在未来30年,中国还需要进一步扩大治理体系的包容性,增强治理体系的回应性,提高各个治理体系的协同性,增加治理过程的透明性,加强依法而治的有效性。

扩大治理体系的包容性,实则是最大限度地扩大统一战线优势,尽可能把不同阶层、不同地

域(包括海内外、境内外)、不同党派、不同观点的人纳入到治理体系中来,让他们广泛参与到国家现代化建设当中,实现共建共享;增强治理体系的回应性,实则是落实“以人民为中心”,对百姓的合理诉求做出及时回应,真正解决人民群众利益攸关或切实关心的问题;提高各个治理体系的协同性,实则是克服从中央到地方治理过程中条条块块的管理体系造成的各自为政的局面,增强中国各个治理体系整体协同合作能力;增加治理过程的透明性,实则是按照信息公开的原则,保持政策和治理过程的信息完整性,让社会充分了解党和政府的政策,特别是与人民群众利益密切相关的政策信息,减少信息流失所造成的损失;加强依法而治的有效性,实则是树立宪法、法律和制度的权威性,强化法律和制度的执行力,尽可能减少自由裁量权,杜绝“有法不依”和“依政施法”的现象。

## 七、结语

在当今的国际体系中,国家作为一个共同体,它的现实状况和竞争实力取决于两个方面的表现:一是发展水平,二是治理能力。换句话说,发展和治理是国家的双重任务,共同体现了国家的意志和追求。无论是发展,还是治理,国家的运转都需要有制度的支撑,也要有政策的支持。国家治理绩效取决于制度供给和政策供给两方面的因素。制度可以理解为是实现共同体集体行动的手段和方式,而政策可以归纳为是共同体集体行动的目标和方案。好制度要配套好政策才能产生良好效能,中国发展绩效实际就是制度效应与政策效应相结合的结果。

制度作为国家共同体内各种行为的规范体系,对于国家治理水平具有基础性贡献,以至于可以说:国家治理的状况取决于制度化的水平,而制度绩效又依赖于制度供给和制度执行两个因素的作用。现代国家的制度体系构成十分复杂,可以区分为基础性的制度、根本性的制度和具体性的制度。依据一定的分析视角,可以对国家的制度绩效做出评估,由此形成关于“制度优势”和“制度劣势”的概念。客观分析,任何制度都有其“长项”,也有其“短板”,犹如一个事物的一体两面。正因如此,才有人们通常以“扬长避短”的说法来表达制度变革要求的考虑。

中国目前所实行的政治制度是在中国共产党领导的中国革命和国家建设的实践中形成的,在实现发展中国家所追求的主要目标方面,尤其是在40多年的改革开放政策推动下,表现出明显的特色和良好的绩效。主要资源国家所有和多种所有制下不同经济主体市场化竞争的经济制度、中国共产党全面领导的制度体系、单一制的中央集权的行政体制,至少这三项制度的综合效应,支持了中国高效快速的发展,也为中国治理优势的展现提供了保障。

良好的制度不仅要经得起常态生活的挑战,也要受得住危机事件的考验。日常的治理效能是检验国家制度的标尺,非常的危难时刻更是检测国家制度的“试剂”。根据中共十九届四中全会《决定》的精神可以判断,今后中国制度改革的任务就是,通过有效解决长期困扰国家发展并影响社会和谐的现实问题(如贫困治理、腐败治理、环境治理、公共卫生、社会保障、危机管控),提高制度的执行力,将制度优势全面转化为国家治理效能。中国的体制具有“集中力量办大事”的优势,那么,能否把中国百姓关心的事情当作“大事”来办,以此淬炼和提升制度的实际效能,这对于无论是实践中的“中国模式”还是升级版的“发展型国家”理论来说,都是至关重要的。

作者:燕继荣,北京大学政府管理学院、北京大学国家治理研究院、北京大学公共治理研究所(北京市,100871)

(责任编辑:林立公)