

新加坡与中国国家治理方式 变革的比较分析*

李路曲

内容提要 新加坡的比较价值在于它的治理方式与我国有基本的相似之处,治理体系有较高的现代化水平,而且也走过了一条渐进式转型与改革之路,这种相似案例的比较在相关的案例设计和比较框架中最容易离析出量性差异或可操作性经验。两国国家治理方式变革的相同之处表现在:都是在保持政治稳定的前提下以强国家来推进现代国家建设、推进市场化和社会多元化的进程。两国国家治理方式的不同之处表现在:在国家治理体系的现代化,包括建立责任型政府、民主化、法治化、市场化和社会组织的发展方面,新加坡的改革更早也更为深入和成熟,其特点是从强国家弱社会向国家与社会相平衡的方向发展。这对于正在沿着这一方向进行改革的中国来说有着重要的参考价值。

关键词 新加坡 中国 国家治理方式 比较分析

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2017.02.007

新加坡与中国治理方式比较的方法论意义

以往以中国为坐标进行的国家治理方式的比较研究,主要有两条学术理路:一条是把中国渐进式治理方式的改革与一些国家激进式的改革或民主化路径进行比较;另一条是与一些国家渐进式治理方式的变革进行比较,这也包括与同一国家的不同发展阶段的不同发展模式即渐进式改革或激进式改革的比较。与激进式的改革路径进行比较的学术理路主要是与近几十年来发生民主转型国家的比较,包括前苏联-俄罗斯、东欧、东亚、拉美等转型国家,^①对比阐明了激进式转型造成了政治失序,而中国渐进式改革保持了经济和社会的较快发展,因而增加了对中国模式的自信。但是这种建立在相异案例比较基础上的研究得出

的结论过于宽泛而缺乏量性和可操作性,即我们只得出了在特定时期尤其是当代的转型中渐进式改革更为可行,但缺乏其可行或渐进程度的比较性度量^②。

与渐进式改革国家治理方式进行比较的学术理路主要包括两个方面:一是与一些正在发生渐进式转型的国家进行比较,例如新加坡、马来西亚和越南等;二是与发生过激进式转型但政局已经稳定并推进渐进式改革的国家进行比较,这类国家较多,甚至包括与西方国家在某一领域进行的治理方式的改革进行的比较。但后者由于相关干预变量的差异较大,因此,可以把它看成是一种介于渐进式转型与激进式转型国家之间的一种治理方式,正是因为如此,这类国家的经验容易被忽视。^③一般来说,在渐进式治理方式之间进行比

* 本文获得上海师范大学哲学学科高峰高原计划的资助。

较,即相似案例之间的比较,更易于离析出两者发生不同变化的原因,尤其是更易获得量性变革即可操作性的经验,从而对改革的程度有更精确的认识。目前在这方面缺乏系统性或深入的比较成果,大多数比较局限于经验学习和试错的层次。

从中国国家治理方式渐进式变革的现实来看,更需要与进行渐进式变革又比我国的治理水平更为现代化的国家进行比较。在这方面由于过去我们是以经验学习的方式进行的,尽管这是一种有一定可操作性和比较稳健的比较方式,也给我们提供了一些有益的借鉴,但是由于这种比较只是潜在性的,无法纳入所有重要的相关干预变量进行充分的证实与证伪,这就在很大程度上无法确定比较对象,即相关案例及经验之间的真实或完整的相似性或差异性程度,使我们无法全面及深刻认识相似的治理方式及其经验为什么会有不同的效果?^④例如,我国企图学习新加坡管理国有企业的方式,实行了股份制和由国资委来管理国有企业,但这更多是形式上的,并没有把影响企业制度的政府与国有企业的关系和市场化程度以及意识形态等干预性变量放进去进行系统地比较研究,因而这种学习的效果有限。

已有的以我国为中心的关于国家治理方式的比较研究,不仅比较的方法和程度有很大不足,而且都是从当时的需要出发,也都只是部分地完成了国家治理方式比较的历史使命。尽管进一步的比较研究或者说任何一种研究都不可能终结这一领域的研究,也不可能完美,但面对已经走上国家治理体系和治理能力现代化之路的中国来说,面对已往比较研究的不足,我们需要更加系统而规范比较研究。进而,从现实出发,以治理方式的现代化水平更高、发展路径相似、诸多主要的干预变量也相似的新加坡作为比较对象,既有利于对比较对象即国家治理方式以及相关干预变量进行证实和证伪,也有利于阐明中国国家治理方式改革所应有的向度和程度。

我们还可以从与前苏联-俄罗斯的比较来看与新加坡比较的合理性。把前苏联-俄罗斯的国家治理方式作为学习或比较对象一直是我国政府和学界最重要的比较研究之一,这与两国作为社会主义大国因而具有相似性是分不开的。从方法论上来看,由于这是一种相似案例的比较,最易借

鉴和学习比较对象的治理方式。从学习前苏联的社会主义模式,学习前苏联的政治经济改革,到1990年代后又研究前苏联-俄罗斯的政治经济转型以及普京时代俄罗斯的改革和国家治理方式,^⑤这些都是从中国的现实关怀出发的。然而,在前苏联发生转型的一段时期里,这一比较不再是相似案例,而变成相异案例,因此,它不再是解决如何借鉴可操作性经验的问题,而只是解决哪一种转型及治理方式更好的问题。在解决了这一问题后,中国与俄罗斯之间比较的现实意义越来越小了,这主要是因为俄罗斯的政治制度发生了很大的变化,这一方面表现在尽管两国现在都有中央集权的政治机制,但俄罗斯是在发生了政治转型后形成的中央集权,两国的各种政治变量都有很大的差异:俄罗斯有一定的选举政治,反对党都有所发展,国家与企业的关系不再是国家主导,产权结构不再是以国有企业为主,执政党和意识形态不再是社会主义的。另一方面,中国国家治理的现代化水平和经济发展也已赶上或超过俄罗斯,因此在一定程度它不再适宜仍然作为中国比较学习的对象。当然,这不意味着中国不能像俄罗斯学习一些具体的经验,而是说与相异性案例进行比较,不仅无法得出相似度或可操作性较高的经验,而且即使某些具体的经验看起来是相似的,但由于相关干预性变量的差异很大,因而也很难具有可比性和可操作性。

从中国提高国家治理方式现代化水平的比较要求来设计比较的对象或案例,比较的对象或国家至少应具备以下条件:后发展国家,正在进行渐进式的国家治理方式的改革,经济和社会发展水平更高,最好具有强国家的治理模式。实际上,这些条件或变量就是我们这个比较框架中重要的自变量、干预变量和因变量,而具备这些条件或因素的国家实际上是在一个广泛的国家群中选择出来的,是把这一时期东亚与东欧正在转型并在进行国家治理方式改革的各国放在一个比较框架中进行分析的结果。^⑥

我们知道,自20世纪80年代以来东亚和东欧的数十个国家都处于社会和经济的转型过程中,它们都在进行国家治理方式的现代化建设和改革,^⑦这两者国家或案例群一个是前社会主义国家,另一个赴“东亚模式”国家,而实际对中国

来说是一个案例群,因为中国既是社会主义国家,也是东亚国家,因此,这些国家的转型发展与治理方式对中国有着直接可比的重要意义。进而,我们将这一时期东亚和东欧进行转型发展和改革国家治理方式的国家或案例放在一个比较框架中进行分析,发现国家治理方式的改革越是渐进,国家治理就越是稳定;改革越是激进,国家就可能越不稳定。改革越是渐进,国家发展的动力就越小,制度变迁也越慢,甚至可能受到阻碍;反之,越是激进性的改革,改革的动力就越大,就越容易冲破对改革的阻碍。同时,过于激进的改革,由于在短时间内改变了国家和社会结构,人们难以适应,即违背了文化变迁的规律,因而威权主义回归的可能性就越大,改革的成果也难以巩固。最后,只有相对稳定和适度的转型和改革才可能推进国家治理方式的现代化建设,有效地提高国家治理能力。因此,我们需要找到在国家稳定和改革力度这两个变量中相对平衡并达到最大效益的国家为比较对象,这就是新加坡。

新加坡的比较价值就是通过以上的案例设计和比较框架的设立及其对相关变量的排列组合进行分析而得以确立的。由此,中国与新加坡治理方式的比较可以避免相异案例比较得出的结论过于宽泛因而缺乏可操作性的问题;同时,由于新加坡与中国的治理方式相近并且发展水平更高,从比较方法和治理经验上来说,容易离析出它们发生不同变化的原因以及中国可以借鉴的经验。当然,由于构成转型发展和国家治理水平的因素是复杂而多变量的,每个国家在转型方式与政治回归之间、在稳定与发展之间、在治理方式与政府效率之间的关系并不完全相同,因此,任何一个国家或案例,包括新加坡与中国治理方式的比较价值都是相对而不是绝对的,只是在一定的时空条件下才可能具有更大的价值。具体来说,新加坡与我国一样处于渐进式转型和治理方式改革的相近位置,但发展比我国更早,现代化程度更高。从1959年人民行动党执政时的人均GDP100美元发展到2014年的人均55000美元,^⑧新加坡已经建成了发达的市场经济和法治社会,民主政治得以稳定推进,政府的治理能力位于世界前列。这主要得益于它持续有力地推动治理方式的现代化改革,在政治稳定和改革的力度之间保持一种平衡,

在这一过程中它建立了领导层的制度化更新机制,解决了党政分开和机构臃肿的问题,化解了利益集团对改革的阻碍。

国家与社会:后发展国家治理方式的理论及其演进

国家治理方式的现代化主要是指提高国家治理的现代化水平或增加治理的现代性含量。近年来,后发展国家主要面临的是在现代化初期形成的具有一定现代性的治理方式的基础上进一步提高现代化水平的问题,甚至需要构建适应后现代化发展的治理方式。这些是阻碍后发展国家提高治理效率和治理能力的主要问题,这也是提高国家治理能力的基本路径和基础。

关于国家治理能力或国家能力的研究,西方政治学者在20世纪初已经展开。马克斯·韦伯指出,国家能力就是国家合法使用自己的独占性权力进行活动的的能力,是以国家的政治统治能力和政治管理能力为基础治理整个社会的能力。20世纪中叶随着结构功能主义理论在政治学中的发展,一些学者开始从这一视角来探究国家治理能力问题。帕森斯将与一定的政治制度相联系的国家权力的大小看作是衡量国家能力强弱的标准,认为国家正是通过政治制度来控制其内部不同利益间冲突的,政治体制可以促进内部不同群体间的沟通与互动。^⑨结构功能主义政治理论的另一位代表伊斯顿将国家活动表述为政治体系的输出和输入过程,由此,国家能力的强弱直接表现为政治体系输出效果的好坏;同时,政治体系对环境的适应或反馈情况会间接影响着政治体系的输出效果,因此,对环境的适应和应对能力也是国家治理能力的重要内容。

20世纪80年代新制度主义理论被应用到国家领域之后,也对国家治理能力进行了研究。缪尔达尔指出,国家治理能力表现为它的治理能否促进政治、经济、社会等因素的良性循环,并将国家能力进一步具体化为国家贯彻政策的能力,政府和公众遵守法律的程度,政治参与的水平 and 民众履行责任的状况等。^⑩另一位新制度主义者海因兹指出,作为一种制度体系,国家对领土范围内的人口进行保护、统治和管理,对财产分配和社会结构分层施加影响的能力就是国家治理能

力。^⑪这两位学者都已经注意到社会对国家的反作用,从社会与国家互动的角度思考国家与社会的关系,这比单向度强调国家作用有了很大进步。

公共选择理论从国家能力的有限性角度关注国家的治理能力,强调政府干预的局限性和缺陷。布坎南把“经济人”假设这一理论从经济领域延展到对国家的分析中,认为政治领域的个人或国家都会像市场领域中的个人和集团一样追逐私利。^⑫因此,国家的政治活动不会自动代表公共利益,国家的干预也不必然会追求公共利益,所以国家活动能力的增强并不意味着国家追求公共利益能力的增强。^⑬新制度经济学派的诺斯也对国家持“经济人”假设,基于国家与产权制度的密切关系,诺斯主张将国家能力界定为与产权相关的“暴力潜能”。暴力潜能能否平等分配和提高经济的绩效,与产权的效率和政治统治的控制力相关。^⑭布坎南和诺斯关于政府作用和能力的论述阐明了国家治理能力的消极性和有限性,其背景是市场和社会的发展及对国家权力的限制。

从学界关于国家治理能力的论述来看,基本遵循着从强调国家的作用到强调国家与社会互动再到强调国家能力的有限性这一学术理路,这与现代国家建构的发展包括国家与社会关系的变化相适应。这一理论对于后发展国家的适用性可以从历史进程的必然性和特殊性两个方面来看,必然性是指尽管后发展国家现代国家的建设及其关于国家治理体系和治理能力的研究要晚于西方国家200年以上,但仍然表现出了从强国家到国家与社会共治的历史趋势;后发展国家的特殊性不仅表现在其历史的滞后性,而且还表现在由于它们受到外界竞争的压力以及追赶的需要,更加需要借助国家的力量来加速推动现代化的进程,这与西方国家在工业革命时期主要是借助市场的力量有很大的不同。尽管在20世纪特定时期也有加强国家干预的举措,但那只是历史必然中的偶然,很快就又被市场化改革所替代。其实,“后发展国家”、“亚洲模式”、“东亚模式”、“中国模式”、“新加坡模式”这些概念都意味着提倡强国家的治理方式。近几十年来,在后发展国家中,随着市场化进程的推进,也出现了改革政府功能、下放政府权限和培育社会组织的趋势,这已经成为后发展国家的普遍选择,尽管各国发展的程度仍

有较大差别。

由此看来,国家的治理能力实际上包括国家管理社会的能力和适应社会的能力。在现代国家建设的初期,由于是国家控制社会,因此国家的管理能力更为重要;在现代国家建设达到一定阶段后,由于社会组织发展起来,因此国家与社会之间的互动更为重要,在这种环境中,国家的管理能力与国家对社会的适应能力是相辅相成的,国家只有在适应社会的基础上才能实行有效地管理;同时国家要在有限而合理的范围内实行有效地管理,才能为社会组织提供良好有序的发展环境。

在这一过程中,政治制度的创新尤其是适时调整国家与社会的关系始终具有重要的意义。衡量一个政治体系适应能力的标准是看它进行制度创新的能力。在现代化过程中,国家必须有适应新生社会利益集团和改变既得利益集团的能力,具有改变以往社会各种政治力量的关系格局,有建立和发展起能够表达各种利益的政治组织的能力。由于后发展国家是在较短的时期中加速进行现代化和国家建设的,因此在这方面对国家制度变迁能力的要求也更为明显。

强国家与大政府:政府干预社会的不同方式

我们从国内学者关于国家体制与国家能力关系的不同观点来进入这个问题。王绍光和胡鞍钢1993年出版的《中国国家能力报告》深入地分析了政府的央地关系与国家能力问题,指出从1980年代初以来,中国出现了地方割据的现象,这阻碍了统一市场的形成,也使国家能力受到极大的削弱,出现了“弱中央、强地方”的现象,因而要重新调整中央与地方的关系,加强中央政府的权力。^⑮然而李强则认为中国出现的国家能力下降主要不是因为地方的分权而是因为国家权力过大造成的结构性问题。改革开放后由于单位制的作用导致中央政府对各省区的控制能力有所下降,^⑯同时,省对市、市对县、县对乡的控制能力也受单位制的影响而有所下降。这就表明,如果说中国目前存在着某种权威危机的话,这个危机并不仅是中央权威的危机,而是从中央到地方的公共权威的整体性危机。尤其是这不是哪一级政府权力过小的危机,而是权力配置不当的危机,即有些权力需要

通过改革或提高运用权力的能力来加强,有些则需要弱化或取消,有收有放,放大于收。

这就有一个既要保证政府应有的权力不被削弱,又要改变或弱化其全能主义的组织结构和权力结构的问题。实际上,集权政府或中央集权与强政府有很大的差异。一般来说,集权政府是建立在自然经济、计划经济或有限的市场经济基础之上的,这时需要政府使用强制性权力来管理经济和社会,所以,在通常情况下,集权政府也是一个强政府。^①但是,随着经济市场化和社会多元化的发展,或者说在一个转型社会中,集权政府强制性的社会管理方式越来越不能适应转型需要了。这时,集权政府需要改变或弱化自己的全能主义管理方式。这就有可能实现从集权型政府向强政府的转变。

那么,什么是适应转型社会或市场经济的强政府呢?从现实来看,这样的政府既可以主导经济和社会的现代化进程,维持政治稳定,有较高的合法性权威,又不是一个大政府,无论是组织规模还是权力结构都比较小,做到“大道至简,有权不可任性”,^②它只在现代法律规定的范围内行使自己的权力。这方面新加坡是较为理想的例子,它是强国,^③但其执政党和政府的机构都很简单。对中国来说,建立这种强政府的基本要求就是要强化政府作为公共产品提供者的权威和能力。另一方面,就是要逐步弱化和剥离政府具体管理经济活动和社会生活的职能,由管理向服务转变,只有如此,才能在转型过程中使政府的公共权威得到有效支撑。

政府与社会的关系是衡量大政府还是强政府的一个重要的标准,也是国家治理方式的重要组成部分。从总体上来看,政府与社会是一对矛盾统一体,既相互依存又相互对立。埃文斯指出,国家运转的效率依赖于自身嵌入社会的程度,而不是与社会对立的程度。^④当然,国家具有自主性,它有超越所有社会组织的属性和能力,然而,国家的自主性在很大程度上也取决于它对社会的嵌入性,在民主化国家和民主国家中尤其如此,否则国家难以获得有效的支持或合法性,其政策难以贯彻。^⑤因此,自主性和嵌入性的结合赋予国家一种特殊的权力行使方式,这就是国家只有通过一定的社会组织才能有效地行使权力,而非对社会直

接行使权力。

对于所有国家来说,政府如何合理地使用自己的权力或处理好与社会的关系,既是一个基本的治理问题,又是一个动态的平衡问题,即随着社会经济和政治的发展,政府与社会的关系也要不断地变化,否则,即使是原来合理的关系也会变得不再合理。政府的权威或规模大于社会和市场发展的需要,就应该限制政府的规模和减少职能;政府的权威或规模小于社会和市场的需要,政府的权力或规模就应该适当扩大。^⑥换言之,政府对于社会的干预是必要但有限度的,既要将政府包办一切、干扰治理各方发挥自主有效性的权力约束起来,又要保证政府权力在合理的区间内进行积极而有效的运作;既要保证政府权力不能随意而为,又要保证政府权力适时而为。在此基础上确定的政府—市场—社会各归其位的治理原则才是现代国家治理的原则。在这一原则主导下,社会不仅可以合理合法地规范并限制政府的作用,可以限制政府随意侵入社会自治领域,而且政府也可以在法律的支持下更有效地运用自己的权力,使政府以更高的治理绩效去解决好国家的治理方式和政策制定的问题。一个在合理的行动范围内“起舞”并重视效率的政府,才能真正发挥政府的作用。^⑦因此,能否掌握好这个限度是正确处理政府与社会关系的关键所在。

近几十年来,大多数后发展国家都经历一个政府的作用从大到小的转变过程。在这一变革中,既要在微观上给政府留有足够的自由裁量权,保证政府有足够的权力来规范市场和社会的运作,又要限制政府不能过度地使用手中的权力,从而压抑市场和社会的活力。近年来这个问题由于福山新著的出版而引发了讨论。福山指出,一个秩序良好的社会需要具备强政府、法治和民主问责三个基本要素,不能仅仅强调民主的多元性,政府效率是重要的。福山通过分析各国政治和经济发展的状况,提出在后发展国家的发展过程中,过于强调民主的多元性而忽视了政府权力不利于经济和社会的发展。^⑧

新加坡与中国的比较分析

新加坡与中国的发展和治理有着基本的相似性。尽管两国疆域的大小和人口的多少相差

很大,但从比较政治的角度来看,这主要是一种量性而不是质性的差别,具有很大的可比性。从政府与社会的关系尤其是政府的权力及规模的情况来看,新加坡与中国的异同表现在:两国都是强政府的治理模式,即政府的权力较大,在社会经济运行中发挥着重要作用;不同之处是程度上的,即新加坡的政府管得较少,给社会留下了更大的活动空间,人们的社会生活更多是靠法律来规范和保障,由社会自治组织来管理,而中国政府相对来说管得更多,负担也较大。我们可以以政府的规模为例来比较新加坡与中国的情况。新加坡是一个城市国家,永久居民为520多万,数据显示,在规模与其相当的中国城市中,政府的规模比新加坡大的多,中国省会城市政府的机构和层级比新加坡多而复杂。从新加坡来看,它只有中央政府,没有地方政府,是一级政府。其中内阁各部16个,法定机构65个,这其中还有近20个相当于中国的行业协会。^{②5}以与新加坡面积和人口规模相当的中国省会城市和计划单列市为例,我国是市区街道三级政府,即不但有市一级直属的政府分支机构——局、委、办,而且还有区一级政府的分支机构——局、委、办以及街道。而且机构设置也很多,市一级的政府机构平均约有60个左右,^{②6}区一级的政府机构平均约45个,^{②7}加上每个省会城市平均8个区,这样一来,中国省会城市的政府机构比新加坡要多5倍以上。^{②8}由此看来,虽然两国都是强政府模式,但新加坡的政府规模小而中国的政府规模大。设置一个政府分支机构就要分得一份权力,权力过小它就会去争取权力,同时这也会导致政府机构的功能和权力重叠,降低政府效率。“过大的政府权力会过多地干预市场,这是阻碍改革的重要因素。”^{②9}当然,由于中国与新加坡的经济发展水平及市场化程度和社会组织的发展还有一定的差异,所以政府还在承担着较多的职能。

从国家治理的角度来看,政府效率的高低与权力的适用范围有很大的关系。国家疆域的大小可能会使政府的治理机制和治理过程产生很大的差异,这时采取什么样的治理方式包括制度模式就很重要。从两国的情况来看,新加坡由于疆域小,政府的层级和机构少,政治输出和输入更易直接而通畅,因此政府治理相对简单。而中国政府

的治理则因疆域大,各地差异大,政府的层级多、机构多,使政治输出和输入呈现出间接性和多样性,容易导致其发生扭曲,因而政府治理要更复杂。尤其是我国还人为地增加了地方政府的机构和层级,使权力传输的过程更为复杂。这就提出了一个问题,即我们是否可以把庞大而复杂或差异化的治理体系简单化?通过减少政府的权力,尤其是使政府的权力传输更加直接而不易扭曲,使政府可以因地制宜地制定相关政策,从而提高我们的治理水平。

从新加坡的情况来看,由于地域较小和各地发展的相对平衡,中央政府的意志、政策、制度和监督都由中央政府本身按照同一原则进行建设和贯彻,^{③0}不会出现因各地的情况差异所导致的政策和制度不适应的问题,也不会出现因各地的政府领导人的水平差异而导致贯彻走样的情况。换言之,由于只有一级政府和全国的同质性很高,因而不存在中央与地方之间的矛盾,中央政府可以直接领导各地的治理过程。^{③1}当然,这不是说政府管的多,恰恰相反,法律严格限制了政府的权力,政府只能在有限的范围内干预社会和市场的运作。因此,政府机构简单、政府权力的边界明确而适当和领导力强,是新加坡国家治理效率较高的三个基本原因。

制约中国政治输入和输出的问题的重要因素之一是各地的多元化,政府的层级和机构多,而政府又管得过多,同时还由于法律界限不明确导致政府各机构都有扩张自己权力的冲动,过度地使用自己的权力,与社会和市场争夺权利。进一步来说,这种庞大而单一体制下的统一的治理方式在市场和日益多元化的今天通常会产生一种悖论式的治理结果:一方面,中央政府越是要通过集中权力来实现自己的意志,实行统一的治理,其决策可能就越是偏离某些地方尤其是基层的实际状况,从而削弱其治理的有效性。另一方面,如果中央政府通过向地方政府放权来适应基层的实际状况,那么在缺乏相关体制保证的情况下,地方政府偏离中央政府意志的可能性就越大,宏观治理的有效性就可能更差。因此,中国的国家治理始终在集权与分权、死寂呆板与鲜活而失控之间纠结,各种治理问题循环往复地出现。

实际上,疆域广大而人口众多对治理也有有

利的一面,这表现在它可以产生规模效益。我国已经在诸多方面利用了这一优势,例如铁路、公路、汽车业、航空业及大多数产品都能享有广大的市场就是重要的例证。这一原理在政治学和国家治理方面上也有一定的适用性:在与各地的情况有着基本一致性和适应性的情况下,中央政府只要在政策制定或制度创制方面做出统一的规定就可以在所有地方实行,从而减少了政策制定和制度创制的成本。对我国来说,如何利用好政府治理的规模效应而减少它与多元化的地方结构不适应的程度,是提高政府治理水平的重要内容。从现阶段看,就是要在保持宏观治理稳定或中央保持适当集权的情况下,减少和调整不利于调动地方、市场和社会积极性的那些制度和政策,这主要表现在政府要减少对经济和社会的微观干预。现在的基本问题是中央政府集中的权力过多,而下放权力的过程较为缓慢,效果也不明显,没有调动起地方的积极性。从新加坡的情况来看,它相当我们一个省会城市所管辖的范围,在这样一个范围内,政治输出和输入都非常直接,政府的治理容易见效。这是我国为什么要在一定程度上下放政府治理权力的一个重要原因,当然,下放权力的制度保证就是要建立责任型政府。责任型政府的核心是建立合理的责、权、利一致的治理机制,有放有收来建立起合理的央地关系及其相关制度,增加体制的活力,调动地方和民众的积极性,否则改革缺乏足够的动力。^⑫

国家治理方式变革的基本路径——新加坡经验

从后发展国家的政治现实出发,在现代化发展的初期,建构政治秩序的有效选择是建立威权政治,这是比建立多元民主政治更现实的选择。^⑬当然,这种威权政体要具有一定的现代性,而且其前途是民主政治,这是后发展国家通向民主政治的必经之路,否则,这种政体或治理方式就会失效。从“第三波”以来东亚一些国家权威主义的民主转型以及这些国家近十年来经济的迅速发展中可以得到证明。^⑭具体来说,在这种威权体制中,并不是为了维持政治秩序而一味地对民众的政治参与诉求进行压制,而是严格但有限度地压制民众的政治参与,并随着经济和政治发展而逐步地缓解这种压制。这一过程应该是渐进、持续

而稳定的,目标是建设稳定有序的民主政治。福山丰富了亨廷顿的这一观点,他在2014年出版的《政治秩序和政治衰败:从工业革命到民主全球化》一书中,系统地探讨了近代以来各政治共同体政治社会运作的机理,从分析后发展国家在独立后国家能力低下的原因入手,提出一个秩序良好的社会需要具备强政府、法治和民主问责三个基本要素,缺一不可。^⑮他像亨廷顿一样,批判了那种认为只要推进现代化就可以提高国家治理水平的论调,认为政治发展顺序非常重要。在进入现代化转型之后,应先建立强势政府而不是民主制度,尚未建立有效统治能力就进行民主化的政府无一例外的会遭受失败。在此之后才能有民主问责。^⑯实际上,福山是在更广泛和更现代的意义进一步论证了亨廷顿的以“政治秩序与政治发展”为核心的政治发展理论。由此看来,如何处理好政治秩序与政治发展的关系,也即处理好现代化进程与国家治理方式的关系,是后发展国家进行有效治理的根本问题。

新加坡与中国独立后都从自己的国情出发进行了现代国家建设,从政体建设或国家治理方式来看,两国都建立了权力集中的政治体制,新加坡建立了具有一定现代性的威权主义体制,中国以现代化为目标建立了社会主义的全能主义体制。此后,两国先后进行了国家治理方式的改革,新加坡在威权主义体制内渐进地发展经济的市场化、社会的自由化和政治的民主化,其中市场化和自由化发展得很快,而民主化渐进而谨慎地推进,或者说发展的较慢。^⑰与新加坡相比,中国的全能主义体制维持的时间较长,因此国家治理方式的改革也更晚一些。从1978年底开始,中国的市场化稳步推进并取得了较程度的发展,社会组织也广泛兴起,社会生活的自由程度随之提高。在政治民主化方面,在人民代表大会制、多党合作、党代会制度和基层党组织建设方面都有一定的进展。与新加坡相比,我国的政治改革更为谨慎,目前最大的改革主要是下放政府权力,在一定程度上放松政府对经济和社会的管制。因此,从国家治理方式来看,尽管两国都实行了以强国家为主导的治理方式,也都在减少国家对市场和社会的干预,但新加坡在这方面发展的更快一些,而中国更看重治理方式的历史继承性。

很多后发展国家都建立了威权主义或全能主义体制,但新加坡有所不同的是它的威权主义体制的现代性指向更加明确,这不仅表现在它较早地选择了市场经济,更主要的是在建国之初它还保留了英国留下的行政制度和法律制度,在进行了一定的民族化改造后一直沿用下来,并较早地开始了行政体制的现代性改革和政治体制的民主化改革。^③

新加坡稳定有序地推进了民主进程或渐进而有效地进行了国家治理方式的改革,对后发展国家有很大的借鉴意义。对于多数后发展国家来说,或者是发生了迅速的民主转型,以致出现了政治的失序和经济的停滞;或者是压制民主化进程,因而无法推动国家治理方式的现代化改革,导致国家治理的失效和社会矛盾的累积,并最终迟滞经济的发展^④。1980年代以来很多后发展国家都卷入了“第三波”民主化浪潮,这些国家的民主化进程都有所推进,但只有少数国家或地区经过一段时间后实现了政治的稳定和社会经济的发展,而大多数国家都没有实现稳定有序的发展。^⑤然而,新加坡则是通过一系列改革措施和一系列稳定措施来渐进而持续地推进国家治理方式的变革,^⑥从而使经济、社会和政治都稳定地向前发展,既没有出现无序状态也没有出现中断或倒退。持续性、渐进性和稳定性是其国家治理方式改革和发展的重要特点。这与人民行动党政府对民主化的发展是“疏导”而不是“堵塞”、限制而不是阻止的治理方式有很大关系。我们可以其集选区制度的实行过程为例来进行分析。

新加坡基本的民主制度是选举民主,因此实行什么样的选举制度就决定着其民主的水平和性质。人民行动党为了应对1980年代以后反对党的重新崛起和选举过热的现象,于1988年实行了集选区制度,建立了一些集选区,规定参选政党必须推出候选人团队而不是单个候选人来参加选举。实行这项制度的目的在于提高选举门槛,使长期在野的反对党很难在一个选区里同时找到几位有竞争力的候选人,从而限制反对党在选举中获胜的可能性,^⑦从而使选举不至于过快过热的发展,保持政治的稳定性。但另一方面应该看到,这毕竟是一项正常的选举制度,没有剥夺反对党和民众的选举权利,因此,这项制度能够适应民众

日益高涨的政治参与要求,从而把反对党和民众规范在正常的选举秩序之内,而不会采取非制度化手段参与政治,缓解了不同群体与执政党之间的矛盾。进而,尽管这项制度在当时限制了反对党获胜的可能性,但在反对党的力量确实有所增强并可以在某些集选区推出选举团队时,也给它们留下了发展和突破的空间,^⑧没有限制民主的进一步发展。

从当代后发展国家治理方式变革的路径来看,我们可以说在特定的政治发展阶段上,在一党长期执政或较稳定的政治环境中培育起民主机制并推动民主化进程的路径是最优选择,这包括已经发生政治转型的日本^⑨和未转型的新加坡,在一定程度上也包括马来西亚,尽管马来西亚在民主发展的同时没有十分有效地提高政府的效率和实现经济的高速发展,因而不能说是最优选择,但其经济和社会的较快发展还是明显的。^⑩

中国几乎是与新加坡在同一时期开始政治或国家治理方式改革的。在1978年底改革开放以后,我国逐步推进了村委会的直选,并在农村和城市的基层实行了人大代表自下而上的有限选举,一度使选举政治有所发展。但由于这种选举出现了失控的风险,因此到1990年代后减少了这种选举民主的范围和程度。但在政协和人大体制中以及个别地区基层政府的决策过程中在一定程度上推进了协商式民主,并在较小程度上推行了选举民主,这种由执政党和政府自上而下主导的民主进程保证了政治稳定。实际上,这一时期我国治理方式改革的重点是理性化建设而非民主化建设,这表现在建立服务型政府和法治建设方面,还表现在党的“十八大”以来我们把提高国家治理的现代化水平和法治建设放在重要地位。实际上,我们在一定的历史时期把国家治理方式的理性化和现代化而非民主化放在优先位置,不仅抓住了发展的机遇,保证了经济的快速发展,而且也为民权建设创造了制度和经济条件。

同时,从很多后发展国家治理方式变革的基本路径来看,在一个正在现代化的转型社会中,能否不断提高治理方式的现代化水平是提高治理能力或保证治理有效性的前提,也是能否保证民主稳定发展的前提。换言之,提高国家治理能力与民主政治建设是相辅相成的,只有在推进国家治

理现代化的同时谨慎而有效地进行民主政治建设,才能在面对经济和社会的不断变迁时保证国家治理的有效性。关于政府治理能力与政治结构的关系,“一般的原则是,任何国家的发展竞争力不仅取决于国家是如何组织的,而且还取决于权力的主要阶级基础。”^④ 当后发展国家的经济发展到一定程度并引发精英群体之间的冲突时,重新配置国家权力的主要阶级基础就变得至关重要了,这是政府提高治理能力的政治基础。这种政治结构的改革能否与时俱进,是转型国家能否持续发展或提高政府治理能力的最重要的政治基础。很多后发展国家没有深刻认识各利益阶层和精英冲突的政治意涵,过度采取了行政吸纳政治的应对手段,以为只要保持强大的行政能力,不管政治结构如何,都可以不受限地压制精英群体的冲突,从而实现经济发展。尽管这可能在一定的条件下或一定的时期内有效,但很快就会导致政府的无能为力。因为行政吸纳政治可以在政治与行政一致的情况下有效,但在不一致的情况下就会低效甚至无效,在转型时期两者的关系是动态的,行政权力的改革需与政治改革相辅相成,否则会降低改革的效力并使经济发展陷入困境。正如中国目前改革所面临的问题一样,按照新的社会结构重新配置权力和权利结构,即持续而渐进地推进政治体制或国家治理方式的改革是化解阻碍发展因素绕不开的路径和手段。从新加坡的情况来看,它由于渐进而持续地推动了政治改革,因此不但其政府的治理能力很强,而且政治与行政的一致性程度也较高,使行政治理具有较稳定的政治基础,因此经济和社会保持着较好的发展势头。

当前,我们正在进行转变政府职能、构建责任型政府的改革,这既是提高国家治理体系和治理能力现代化的重要举措,也是发展民主政治的重要基础和内容。“责任型政府并非简单消极地回应社会诉求的行政机构,也不是只注重提供公共物品的服务型政府。责任型政府应该是承担多重政治和社会责任、依据国家法律和行政规范行使公共管理职权、贯彻落实各项责任并承担法律和制度化问责的政府。”^⑤ 它既不同于高度集权的管理型政府,也不同于屈从社会的服务型政府,而是依据现代政治、法律和市场原则进行治理的现代型政府。其中对政府进行“制度化的问责”已经

不仅是民主政治的基础,而是民主政治的重要内容了。

应该看到,我国正在进行的责任型政府建设的主要内容是进行政治理性化的建设,即提高国家治理体系和治理能力的现代化水平,还没有在更大程度上推进其法治化的问责制和民主政治建设。然而,随着市场经济的进一步发展和社会结构的变化,已有的治理方式,包括按照已有的思路改革治理方式的办法与现实发展不相适应的一面会越来越突显出来,仅仅依靠理性化或现代化层面的政府改革不足以彻底解决政治体制与经济和社会多元化之间的矛盾,因此,继续推进这一层面改革的效果越来越小。为了推动经济和社会的进一步发展所进行的一系列行政的、经济的和社会的改革措施一方面受到了各种利益集团包括地方政府的、国有企业的、甚至大的垄断民企以及一些意识形态利益集团和弱势群体的不同程度的抑制或消极对待。从国家治理上来看,就是在转型时期或新的经济和社会结构中,制约和平衡各种利益和权力的治理机制没有进行相应的改革,换言之,阻碍改革和政府效率提高的主要问题已经不再是一般的微观政策可以解决的,而是中观或宏观的政治体制的问题。适应新的社会结构的治理方式需要在宏观制度上进行更为深入或较大程度的改革,要从制度上解决政府干预问题、司法相对独立的问题、各种利益集团的特权问题等,这些都涉及到政治体制问题。^⑥ 对此,2015年3月中央全会通过了实行社会主义协商式民主的决议^⑦,这说明进一步推动政治领域中的民主政治建设已经是我们面临的重要问题,我们要适应社会转型的需要,建立新的、有效的民主政治机制,来协调各利益群体的利益和诉求。当然,我们的民主是指优质性的民主,它是高制度化水平的、有广泛政治参与的、稳定而高效的民主形式。

结 论

新加坡政府在应对社会变迁的过程中稳定而持续地推进国家治理方式的改革,建立了高度现代化的国家治理体系,是后发展国家最成功的范例之一。这与它能够随着经济发展、社会变迁和各种政治力量的此消彼长有效地调整和重新配置政治资源是分不开的,与它可以随着社会经济的

发展而在国家与社会之间以及在不同的精英群体之间营造了一个广泛而相互支持的政治联盟网络是分不开的,这是它提高政府的治理能力的政治和社会基础。实际上,中国与新加坡提高国家治理能力的改革或发展的基本趋势和路径是相似的,尽管在某些具体方面以及发展的进度方面有所不同。同时,自1980年代初改革开放以来,中国一直在不同程度上和不同领域中把新加坡作为学习的对象之一,几代国家领导人都很重视新加坡的治理经验和发展模式。从1980年代对其政治集权化与经济市场化的二元结构的重视和肯定,到1990年代从革命党向执政党的领导方式的转变和推行社会主义市场经济,到对新权威主义发展模式的重视,以及对新加坡政府与国有企业的关系的研究和借鉴等,在实践上和理论上都做了很多学习新加坡经验的努力。☞

- ①中国苏联东欧史研究会编《现代化之路:中国、俄罗斯、东欧国家改革比较》,当代世界出版社,2003年。
- ②④陈峰、康怡《比较政治学如何研究?——范例和启示》,载《比较政治学研究》第10辑,中央编译出版社,第8-12、4-12页。
- ③我国学界曾对韩国的激进式转型和民主化进程进行过研究,但对其近十年来国家治理的成功经验关注较少,现在国际上对韩国的各种治理指标评价都较高,2014年韩国人均GDP已经达到2万8千美元。参见“金融界”网站 <http://gold.jrj.com.cn/2014/12/29202018621305.shtml>,2014年12月29日。此外对美国等国家在某一领域中的治理方式的研究也需要关注。
- ⑤这方面的著述丰厚,重要的成果有吴玉山《俄罗斯转型(1992-1999):一个政治经济学的分析》,(台北)五南图书出版公司,2002年;关海庭《中俄体制转轨模式的比较》,北京大学出版社,2003年;黄宗良《书屋论政》,人民出版社,2005年;陆南泉等主编《苏联兴亡史论》,人民出版社,2004年;曹长盛等主编《苏联演变中的意识形态研究》,人民出版社,2004年;王长江《苏共:一个大党衰落的启示》,河南人民出版社,2002年;许志新主编《重新崛起之路:俄罗斯发展的机遇与挑战》,世界知识出版社,2005年;冯绍雷、相蓝欣主编《转型理论与俄罗斯政治改革》,上海人民出版社,2005年。国际比较政治学界研究的代表性成果有:Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford Univ. Press, 1992; Larry Diamond (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1997.

- ⑥马太·杜甘《国家的比较:为什么比较,如何比较,拿什么比较》,文强译,社会科学出版社,2010年,第99-115、127-169页。
- ⑦胡安·J.林茨、阿尔费弗莱德·斯泰潘《民主转型与巩固的问题:南欧、南美和后共产主义欧洲》,孙龙等译,浙江人民出版社,2008年版;Case, William, *Politics in Southeast: Democracy Or Less*, London: Routledge Curzon 11 New Fetter Lane, 2003.
- ⑧根据IMF发布的2015年全球各国人均GDP排名,2014年新加坡为54000美元,中国为7130美元(<http://gz.kbledn.com/new/detail.aspx?id=2007>),而中国1949年建国之时的人均GDP约为人均100美元。
- ⑨T.帕森斯《现代社会的结构与过程》,梁向阳译,光明日报出版社,1988年,第148页。
- ⑩冈纳·缪尔达尔《亚洲的戏剧》,方福前译,首都经贸大学出版社,2001年,第270页。
- ⑪Otto Heinz, *The State in Historical Perspective*, in Reinhard Bendix ed., *State and Society: A Reader in Comparative Political Sociology*, Berkeley: University of California Press, 1973, pp. 154-155.
- ⑫布坎南《自由、市场和国家》,平新乔等译,生活·读书·新知三联书店,1989年,第23-25页。
- ⑬庞金友《国家为何不能超限:当代西方国家限度理论的逻辑进路》,载天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院编《“比较视野中的国家建设与国家治理”学术研讨会论文集》,2015年3月,第157页。
- ⑭道格拉斯·C.诺斯《经济史上的结构和变革》,厉以宁译,商务印书馆,1992年,第25页。
- ⑮王绍光、胡鞍钢《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社,1993年。
- ⑯李强《国家能力与国家权力的悖论——兼评王绍光、胡鞍钢〈中国国家能力报告〉》,中评网 <http://www.china-review.com/sao.asp?id=3399>,2003年8月9日。
- ⑰笔者认为,任何一种体制都存在着一个从产生、发展、成熟到衰落的过程,因此,集权体制在它的发展和成熟时期是强大的,但在产生和衰落时期是软弱的。可参阅李路曲《关于民主化、制度化与发展水平关系的思考》,《晋阳学刊》2008年第1期。
- ⑱李克强《第十二届全国人民代表大会第三次会议政府工作报告》,转引自“新华网”,2015年3月5日。
- ⑲Slater, Dan (2012), “Strong - state Democratization in Malaysia and Singapore”, *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 2 (2012), pp. 19-33.
- ⑳㉑Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, New Jersey: Princeton University Press, 1995, pp. 18-19, pp. 25-26.

- ②任剑涛《国家治理的简约主义》，《开放时代》2010年第7期。
- ③俞可平《〈治理与善治〉引论“治理与善治”》社会科学文献出版社2004年。
- ④⑤[美]弗朗西斯·福山《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2015年，第477-500、477-500页。
- ⑥新加坡的内阁设置见新加坡政府网：<http://www.cabinet.gov.sg/content/cabinet/Appointments.html>。
- ⑦例如 杭州市人民政府70个政府部门；南京市人民政府68个政府部门；济南市人民政府56个政府部门；武汉市人民政府52个政府部门；合肥市人民政府63个政府部门；沈阳市人民政府65个政府部门。此外，新加坡只有一个党的常设机构，即人民行动党中央委员会，人数很少，而中国市一级和区一级都有党委的常设机构，一般有5-6个，且人数较多。
- ⑧例如南京市鼓楼区政府共51个政府部门，杭州市余杭区政府43个政府部门。
- ⑨这还不包括市、区所属的专职的党务机构，我国的党务机构负有较多的行政职能，平均市一级约有8个，区一级有6个，而新加坡只有一个数十人的中央党部。
- ⑩吴敬琏《全面深化改革遏制权贵资本主义》，凤凰网，2013年6月15日。
- ⑪⑫Ho Khai Leong, *Shared Responsibilities, Unshared Power: The Politics of Policy - Making in Singapore*, Eastern University Press, 2003, pp. 10-25 pp. 263-275.
- ⑬徐湘林《以“责任政府”来推进政社关系良性发展》，《21世纪经济报道》2013年11月19日。
- ⑭Samuel P. Huntington, *Political Development and Political Decay*, *World Politics*, No. 4(1965) pp. 386-430.
- ⑮[美]塞缪尔·亨廷顿《第三波——二十世纪末的民主化浪潮》，刘军宁译，上海三联书店，1998年，第49-67页。
- ⑯Francis Fukuyama *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux 2014.
- ⑰李路曲《新加坡政治发展模式比较研究》，《社会主义研究》2008年第1期。
- ⑱近20年来，反对党在大选中越来越激烈的竞选，尤其是在2011年5月的大选中有6名议员当选，这对于反对党来说是一个重要的突破，对于新加坡来说，是民主进程中的一个重要的阶段。此外，媒体可以公开报道反对派意见，从而对执政党构成相当的压力，尤其是这种竞争性民主还在缓慢而有序地发展，这在后发展中国家中的威权主义时期是十分鲜见的。
- ⑲那传林《政权与产权关系视角下的俄罗斯社会变迁》，《西伯利亚研究》2013年第6期。
- ⑳Case, William *Politics in Southeast: Democracy Or Less*, London: Routledge Curzon 2003 pp. 1-28.
- ㉑⑲Damien Kingsbury, *Southeast Asia: A political profile*, Oxford University Press 2005, pp. 105-137 pp. 261-280.
- ㉒《联合早报》评论员《稳定、赞同和改变》，载《星期日时报》(The Sunday times) 2011年5月8日。
- ㉓李路曲《新加坡2011年大选与政治发展模式》，《当代世界社会主义问题》2011年第4期。
- ㉔房宁等《自由、威权、多元：东亚政治发展研究报告》，社会科学文献出版社2011年，第83-92页。
- ㉕Damien Kingsbury, *Southeast Asia: A political profile*, Oxford University Press, 2005, pp. 261-280.
- ㉖阿图尔·科利《国家引导的发展》，朱天飏、黄琪轩、刘骥译，吉林出版集团有限责任公司2007年，第449页。
- ㉗徐湘林《转型危机与国家治理》，《政治学研究》2015年第1期。
- ㉘进行相关的制度建设是非常必要的，例如，《人民日报(海外版)》评论员指出，我们的反腐败取得了一定的成效，但反腐败的关键在于制度建设，只有制度建设取得了成效，才能营造良好的从政环境，根治腐败问题，参见《人民日报(海外版)》2014年7月18日。
- ㉙中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，新华网2015年2月9日。

作者简介：李路曲，上海师范大学哲学与法政学院教授，南京大学亚太发展研究中心研究员。上海 200234

(责任编辑：成 婧)