



清华大学  
Tsinghua University

# 第十五讲 国家治理

孟天广

清华大学政治学系

2021年12月22日

# 提纲

1. 国家治理体系与国家治理能力
2. 国家治理：过程导向VS结果导向
3. 什么是“好的政治”？
4. 课程总结



# 1. 国家治理

## 1.1 治理理论

### ■ 什么是治理？

- ✓ govern, 原义是支配或控制
- ✓ 相关概念government、the governed、to govern等
- ✓ governance（治理）泛指协调社会生活的各种方法和途径，譬如科层制、市场、网络和法律等
- ✓ 破解政府失灵、市场失灵
- ✓ 公共池塘问题，多中心治理理论（奥斯特罗姆）
- ✓ 治理层次：全球治理、国家治理、社会治理和公司治理等



# 1. 国家治理

## 1.1 治理理论

“治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它包括有权迫使人们服从的正式机构和规章制度，以及种种非正式安排。而凡此种种均由人民和机构或者同意、或者认为符合他们的利益而授予其权力。——俞可平《治理与善治》”

- ✓ 治理不是一套规则条例，也不是一种活动，而是一个过程；
- ✓ 治理的建立不以支配为基础，而以调和为基础；
- ✓ 治理同时涉及公、私部门；
- ✓ 治理并不意味着一种正式制度，而确实有赖于持续的相互作用。



# 1. 国家治理

## 1.1 治理理论

### ■ “善治” (good governance)

- ✓ 使公共利益最大化的治理过程
- ✓ 善治的前提是“善政”（好的政治）
- ✓ 善治的核心内涵——多主体参与、开放平等、合作协商、互动回应
- ✓ 合法性、法治、回应性、透明性、责任性、有效性、参与、稳定性、廉洁、公正（俞可平）



# 1. 国家治理

## 1.2 国家治理现代化

■ 2013年11月，十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”是深化改革的总目标

“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”——习近平



# 1. 国家治理

## 1.3 国家治理的理论起源

- 转型危机<sub>VS</sub>国家治理危机-国家治理体制的适应性（徐湘林）
- 国家治理重在“国家-地方-基层”治理体系，或者国家如何实现有效治理（周雪光）
- 变革社会中的政治秩序：参与（民主）过载（亨廷顿）



# 1. 国家治理

## 1.3 国家治理的理论流派

- 国家治理是以“国家-社会-市场各归其位”为核心要义，涵盖一国经济、政治、文化、社会、环境等各个领域的治理（任剑涛）
- 政治组织与政治秩序的制度化程度（亨廷顿）
- 国家治理（政治秩序）的三个柱子：国家能力、法治、民主问责制（福山）
- 讨论题：国家治理与民主政治的关系是什么？





## 2. 国家治理：过程导向VS结果导向

### 2.1 国家治理的测量

世界治理指标 Worldwide Governance Indicators	世界银行	6个治理维度 言论和问责 政治稳定和杜绝暴力 政府效能 监管质量 法治 控制腐败
---	------	--

✓ <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

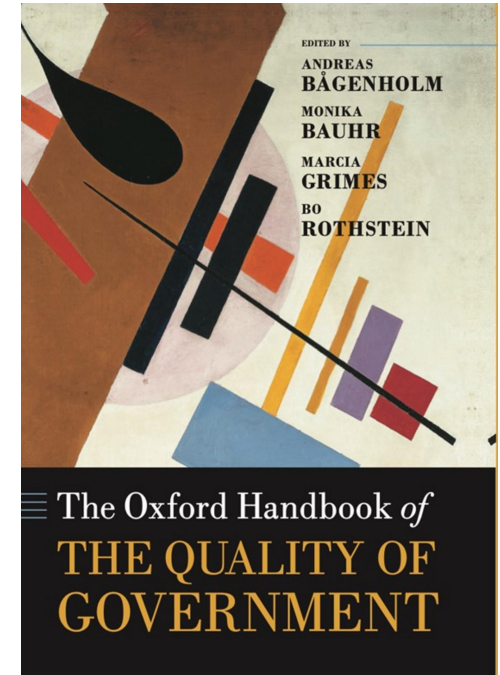


## 2. 国家治理：过程导向VS结果导向

### 2.1 国家治理的测量

#### ■ Quality of Government (政府质量)

- ✓ 去意识形态化指标
- ✓ 公共权力行使的公正性
- ✓ 官僚体系的质量（专业、胜任、廉洁）
- ✓ <https://www.gu.se/en/quality-government>
- ✓ QoG research investigates impartiality in the exercise of public power, professionalism in public service delivery, and ways to contain corruption patronage, favoritism, and nepotism.



## 2. 国家治理：过程导向VS结果导向

### 2.1 国家治理的测量

指标	提出者	主要维度
中国治理评估 框架	中央编译局比较政治与经济研究中心	12个一级指标 公民参与/人权与公民权/ 党内民主/法治/合法性/ 社会公正/社会稳定/ 政务公开/行政效益/ 政府责任/公共服务/廉洁



## 2. 国家治理：过程导向VS结果导向

### 2.2 结果导向的国家治理

- ✓ 特别强调好的政府就意味着“经济发展良好”（La Porta）
- ✓ 理论基础是理性选择，即人民是结果导向的，基于对自我利益（Self-interest）的理性计算来评价政府（Miller）
- ✓ 有效治理注重应对效率低下、机构冗余、财政负担等政府失灵，关心效率、效益、效果等
- ✓ 前提假定“基于结果的判断”（泰勒）：人民与政府均是结果导向的（Outcome-oriented），治理绩效是评价标准



## 2. 国家治理：过程导向VS结果导向

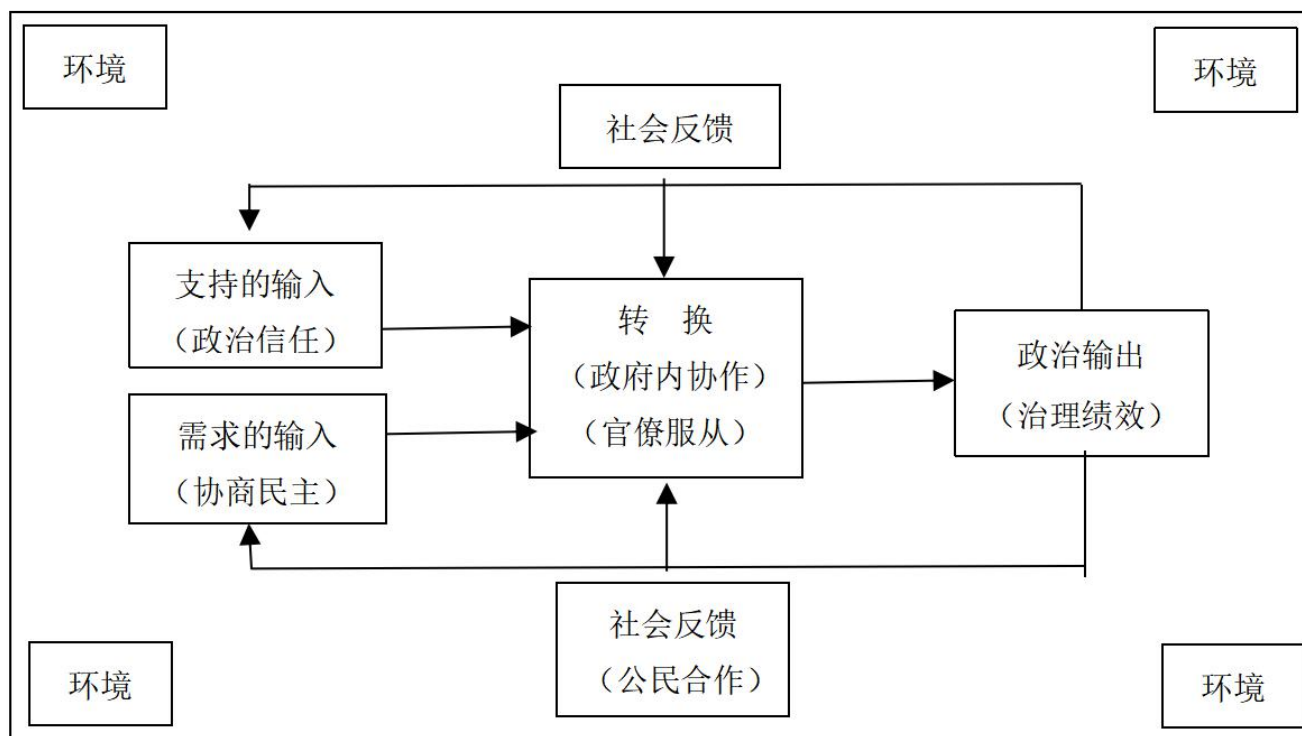
### 2.3 过程导向的国家治理

- ✓ 关注程序公正、公共参与、政府回应等“过程导向”治理要素 (Rothstein and Teorell; 泰勒)
- ✓ 核心是“公正性” (impartiality)，政治过程中公共权力合法公正行使的状态 (Rothstein; Wilson)
- ✓ 基于程序公正、回应性、廉洁性和政治代表等政治价值的治理模式 (Kumlin; Rothstein; 孟天广)
- ✓ “输入-转化-输出-反馈”四个环节的政府质量“过程理论” (孟天广)



## 2. 国家治理：过程导向VS结果导向

### 2.3 过程导向的国家治理



## 2. 国家治理：过程导向VS结果导向

### 2.3 过程导向的国家治理：生成机制

#### ■ 需求侧解释

- ✓ 瓦格纳法则，经济发展导致政府干预（福利国家），增强了公民与政府的联系强度，公众更具体验公共权力行使过程的机会
- ✓ 社会经济现代化，加之互联网技术赋权，“参与性公民”和“批评性公民”萌生，加强对政府行使权力的期待和监督

#### ■ 供给侧解释

- ✓ 民主制度通过促进公民参与、加强监督以改善政府质量
- ✓ 官僚制度优化政治控制，提升官员的公共伦理，优化其行为模式



## 讨论题

- 如何评价一个国家的国家治理体系的优劣？治理结果优先还是治理过程优先？





### 3. 什么是“好的政治”？

- 回归“政治”的本质

- ✓ “政者，正也”——孔子《礼记》
- ✓ “政治两字的意思，浅而言之，政是众人之事，治就是管理，管理众人之事便是政治。”——孙中山
- ✓ “人是天生的政治动物。离群索居者，不是野兽，便是神灵。”——亚里士多德
- ✓ 古希腊的政治是直接民主，目的是追求公共之善，专制根本不是“政治”。



### 3. 什么是“好的政治”？

- 消解“政治”的道德性
  - ✓ 马基雅维利（权力政治观）：政治是对权力的追求和运用。政治是无关道德的，重要的是扩大君主权力。
  - ✓ 施密特：所有政治活动和政治动机所能归结成的具体政治性划分便是朋友与敌人的划分。
  - ✓ 威尔逊、古德诺：政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。



### 3. 什么是“好的政治”？

- 重访“政治”的价值底色
- ✓ 伊斯顿：政治是关于价值的权威性分配
- ✓ 达尔：政治是影响力的运用（政治平等）
- ✓ 善治（俞可平）、政府回应性（孟天广）、责任政治（张贤明）



《习近平谈治国理政》第三卷关键词

人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业。

——2017年10月18日，习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的讲话



共产党网 同学工作室  
WWW.12371.CN



## 4. 课程总结

- 政治系统的“硬件”
  - ✓ 国家构建 (State building)
  - ✓ 政体 (Polity)
  - ✓ 政治制度 (政治权力的横向与纵向分配)
  - ✓ 国家能力
  - ✓ 法治(rule of Law)



## 4. 课程总结

- 政治系统的“软件”
- ✓ 政治权利与政治参与
- ✓ 国家-社会关系（政治整合、政治吸纳）
- ✓ 意识形态与政治传播
- ✓ 政治文化（公民文化、后物质主义、批判性公民）



# 政治为什么重要？

## ■ 国家兴衰的政治根源

- ✓ 伯罗奔尼撒战争（政体竞争）
- ✓ 福山《政治秩序与政治衰败》（国家建设的顺序）

## ■ 政治决定着人民福祉

- ✓ 普沃斯基《市民与民主》
- ✓ 吉伦斯《财富与再分配》

## ■ 政治决定着经济增长

- ✓ 奥尔森《独裁、民主与发展》，坐寇vs流寇
- ✓ 诺斯悖论：国家既是经济增长的关键，也是人为经济衰退的根源



## 4. 课程总结

- 下列是一些有关“政治”的常见观点，请问你是否同意？  
你的看法是什么？
- ✓ 1.政治的逻辑就是“权力”的逻辑
- ✓ 2.政治从来都是少数精英的“游戏”，与大多数人无关
- ✓ 3.“好的政治”取决于政体的绩效，而与政体形式无关
- ✓ 4.政治只涉及国家或政府，而与社会无关



## 期末考核课堂讨论

- 什么样的课程学习效果是 “Good Outcome” 的？  
能帮助同学们达成课程目标，且能客观评价同学们达成课程目标的程度。
- 课程目标
  - ① 构建系统完整的政治学知识体系
  - ② 理解并解释政治学核心概念和理论
  - ③ 运用概念和理论分析政治现象
  - ④ 提出有创新性的政治学观点……





# 期末考核课堂讨论

## ■ 文献综述

结合教学内容，自选一个政治学核心概念或理论为主题，在对选题相关文献进行广泛阅读和理解的基础上，完成一篇字数为4000-5000字的文献综述，引用文献数不少于15篇。

## ■ 考核要求

- ✓ 选择一个具体政治学核心概念或理论命题
- ✓ 阅读不少于10篇经典文献（其中相关专著不少于2本）
- ✓ 严禁抄袭或雷同
- ✓ 提交时间：1.16晚24时



谢谢！