

栏前语——

社会资本对政府治理能否产生影响，依赖于具体的政治制度环境，在民主制度环境下或者说民主发展程度较高的环境下，一个国家的社会资本水平对治理水平具有影响，但是在非民主制度环境下或者说民主发展水平比较低的环境下，社会资本不会对治理产生影响。

社会资本、民主发展与政府治理 ——对 69 个国家的比较研究*

[文/马得勇 王正绪]

[内容提要] 社会资本被认为是社会的润滑剂和善治的社会基础。很多文献认为，高水平的社会资本能够提高政府的治理绩效。但是目前国内外的研究均忽略了社会资本发挥作用的制度环境。本文通过对全球 69 个国家的实证数据进行比较分析后发现，社会资本能否对政府治理产生影响，依赖于一定的制度环境。在民主制度建设不完善、民主发展水平较低的情况下，社会资本对政府治理并不能产生显著的影响；只有在民主发展水平比较高、民主制度比较健全的情况下，社会资本才能显著地促进政府治理绩效的提高。而且，民主制度建设得越完善、越充分，社会资本对治理的正面促进作用就越大。因此，对于一个民主发展水平低的国家，要想依靠社会资本来帮助提高政府的治理绩效或治理水平，应该先加强民主制度的建设。

Scholarships on social capital have focused on how it can enhance governance and other public goods: how social capital can “make democracy work”, for example. Yet these studies all neglect an important variable in their analysis, the institutional framework in which social capital has an effect on governance. We argue that the existence of formal democratic institutions such as free elections and accountability is a pre-condition for social capital to have a positive effect on governance. We use global data to show that when controlling the role of democratic institutions, social capital stops to have an enhancing effect on a measurement of government performance, supporting the argument that social capital contributes to good governance only when it operates within an institutional environment that has the main elements of a formal democracy.

一. 引言

自上个世纪 90 年代以来，社会资本理论日益受到社会科学各个学科的关注。美国、加拿大、英国、澳大利亚、新西兰、世界银行、OECD、联合国等的统计和研究机构为了测定社会资本都进行了各种调查和统计，其他国家的大学和研究机构也进行了大量的各种类型的社会调查，为社会资本的研究积累了丰富的实证资料。¹ 社会资本理论涉及的领域也非常广泛。一方面，家庭、各种社团、（移民）社区、各种社会关系网络等，都是潜在的或实际的社会资本的载体。另一方面，公民社会、社区发展、企业的发展、经济社会发展、政府的制度绩效（治理）等等，都是社会资本可

能作用到的对象。近几年来，社会资本理论也受到了国内学术界的广泛关注，有关的翻译著作和研究成果大量涌现。²国内社会学、经济学、政治学、人类学等学科均有不少学者从事相关研究。

总体来看，当前国内的社会资本研究中还存在很多不发达的领域。这基本可概括为：从社会学、经济学角度的研究比较多，从政治发展、政府治理的角度的研究比较少；从抽象层面上提出的主张和论述比较多，而有实证支持的研究发现比较少；介绍国外研究成果的比较多，而原创性研究比较少；从微观的个人层次或者组织、社区(村委会)层次的研究较多，从宏观的国家层次探讨社会资本与政治制度、政府绩效(或治理)关系的研究较少。

而事实上，社会资本之所以被越来越多的社会各界人士所重视，一个重要的原因是人们认为社会资本对于经济、社会、政治的三方面的发展，都有明显的促进作用。尤其是在政治发展和治理问题上，很多文献认为，社会资本能够实现政府机器和社会之间良好共生关系，提高政府的运行效率，并全面提高一国的综合治理绩效，实现善治。本文将重点探讨社会资本和政府治理的关系，运用跨国调查的数据，分析社会资本是否能够促进一国的政府治理水平(如廉洁政府、经济社会健康发展、政治稳定等)。我们尤其将重点分析，一个国家的民主制度的完善与否，是否会影响到社会资本对政府治理的贡献。

下文中，我们首先简要介绍一下学术界(主要是国外学术界)在宏观层次上对这一主题的基本理论和经验研究成果，指出其中存在的问题，并在此基础上引出本研究的研究设计。然后，我们运用大规模的跨国调查数据，分析社会资本、民主制度建设和政府治理之间的相互作用。本文的结论将对相关的理论和主张给予进一步的完善和补充。

二. 理论回顾与假设提出

从宏观的政治学角度来看，社会资本被认为能够提高政府绩效或治理水平。它是政府这台机器良好运转的润滑剂，能够使民主制度良好地运转起来，而社会资本的匮乏，将会使政府运行效率低下，民主制度的优越性也很难体现出来。

那么，现实世界中社会资本是不是真正具有提高政府绩效的功效呢？对此，一些学者从实证角度进行了研究。普特南在社会资本理论的奠基之作《使民主运转起来》一书中，通过分析意大利民主化以后南北部地方政府绩效产生差异的原因后得出结论：是社会资本导致了南北地方政府绩效、经济发展的差异。其后，一些学者对社会资本与政府绩效(或治理)、社会资本与民主、社会资本与经济增长之间的关系进行了进一步的研究和论证。普特南(Robert Putnam)、斯蒂芬·南克(Stephen Knack)以美国各州为单位，对美国各州的社会资本与政府质量之间的关系进行了分析，

研究结果认为各州的社会资本对政府质量水平具有正面的影响。³帕克思通(Pamela Paxton)、萨义德斯(John Sides)等学者在国家层次上分析了社会资本与民主政治的关系。根据他们的研究结果,社会资本和民主政治的发展是一种相互依存的关系。一方面,社会资本有助于政治体制由专制和不健全的民主制度向民主制度的方向转变;同时,它也有助于民主政治体制的维持和继续完善。另一方面,民主政治体制相对确立和完善的情况下,也为社会资本的维持和增长创造了良好的制度环境。⁴

综合这些研究成果可以看到,主张社会资本“是个好东西”的学者多是对较发达的民主国家进行研究的。也就是说,他们在分析社会资本对政府绩效、对经济社会发展的影响时,都有一个前提条件(即条件变量),⁵那就是,该社会的民主政治体制已经比较健全。那么,在民主尚不完善、民主体制比较缺乏、或在非民主的制度环境下,社会资本与政府治理之间的因果关系还能不能成立?对此,目前国际学术界的研究并不多见。笔者认为,社会资本是否能够发挥作用,需要许多条件,制度环境是社会资本发挥作用的重要条件之一。此外,社会资本固然重要,但是制度的因素决不是可有可无的。在用社会资本来解释社会经济发展和政府绩效时,必须意识到其局限性。从国家的层次来看,社会资本只是影响社会经济发展和政府绩效的因素之一,而且可能不是最重要的因素。为什么非洲国家贫困和落后而美国、英国发达和富裕?为什么韩国和中国的经济和政治发展会出现差距?对这些问题,社会资本可能不是唯一的解释。普特南用社会资本来解释意大利南北地区民主制度绩效的差异,但是他在该书的结尾部分也不得不承认,正式的制度变革给意大利南北各地的政治实践都带来了巨大变化。⁶因此,笔者认为,社会资本对政府治理绩效能否起到促进作用,要以一个国家和社会的民主体制是否相对完善为前提。理由如下:

首先,在民主体制比较完善的情况下,政府机构及其官员的行为受到正式的法律制度、选举、媒体、公民社会团体的约束和监督。同时,这样的制度环境还伴随着公平公开的绩效评价制度。那么具体来讲,社会资本是通过什么样的机制和途径促进了民主制下政府的绩效呢?鲍埃克斯和珀斯讷尔(Carles Boix & Daniel N. Posner)从五个方面来描述社会资本对政府绩效产生积极影响的作用机制:(1)社会资本可使参与选举竞争的精英能够更加积极的回应不同社区、集团的要求(因为社会资本丰富的地方更容易建立各种公民组织和利益集团);(2)社会资本可以减少公民和政府之间交易、谈判的成本,从而减少政府推动和执行政府政策和规定的成本;(3)社会资本培育了公民美德(civic virtue),从而可以激励公民在向政府提出自己的需求时不以牺牲他人的利益为代价;(4)社会资本将对政策制定和执行机构的精英们的行为产生影响。一方面社会资本可以培育政府机构人员彼此合作以完成其任务的能力,另一方面它也可以提高政府官员们管理公共机关的能力;(5)社会资本可以促使不同的宗教、阶级和敌对政治派别之间进行沟通,彼此间达成妥协,建

立协调机制，最终实现善治。⁷

通过这些作用机制，民主制度为社会资本影响政府绩效提供了良好的制度环境。反之，在非民主制度或者民主制度不太完善的条件下，政府主要领导没有面对公开选举的压力、公民对政府和政治人物缺乏足够监督，同时还伴随着不公平、不透明的绩效评价和升迁体系。这种制度环境下，政治人物往往通过构建封闭的关系网和裙带关系来获得政治上的升迁，缺乏提高政府绩效的动力。同时，这种制度环境下，政府工作人员也缺乏改进工作方式和提高为民众服务的热情。在这样的环境下信任、合作、团结、宽容等社会资本精神很容易被压抑，“内斗”往往大行其道，即便公民和工作人员都具有较高的团结合作意愿，具有为人民服务的心愿，也未必会转化成为实际的政府行为。⁸由于缺乏社会资本发挥实际功效的制度环境，即使这个国家的社会资本很高，也可能只会处于潜伏状态，未必发挥出实际的影响。这种状况长期以往，将最终使社会资本由潜伏状态转化为缺失状态，“永不合作”成为一种稳定的文化和社会互动机制。

其次，不同的经济、社会、政治环境下，影响政府绩效或治理的因素是不同的。即使这些因素相同，其影响程度也会有大小之别。在民主制度不健全或非民主的体制下，对政府绩效或治理产生影响的因素主要来自于政治制度这样的结构性因素，像社会资本这样的因素对政府绩效的重要性相对是比较低的。在民主制度比较完善的情况下，诸如社会资本这样的因素对政府绩效产生影响的重要性就凸现出来。⁹在有了一定的民主政治的制度后，社会资本的存量越高，对政府绩效和经济发展水平就越有促进作用。当前非洲和其它地区的一些发展中国家，虽然建立了选举等一些形式上的民主机制(formal democracy)，但是经济发展和治理绩效相对较低，造成这种情况的原因很多，但社会资本存量不足是一个可能的因素。也就是说，即使在具有一定的民主制度的情况下，社会资本也仍然是一个影响政府治理的独立变量。普特南、南克的研究就证明了这一点。

因此，笔者认为，社会资本对政府治理的影响将依赖于一定的制度环境。只有在较为民主的制度环境里，社会资本才会充分发挥其应有的功效。基于这种观点，本研究的重点不是单纯探讨社会资本和治理绩效之间的关系，而是为了揭示制度因素(条件变量)对社会资本(自变量)与政府治理(因变量)关系的影响。

为了验证笔者的主张，本文将验证下面几个假设：

假设 1: 以全球各国（地区）为分析对象，社会资本和政府治理水平之间存在正相关关系；

假设 2: 在民主发展水平比较高的情况下，社会资本和政府治理的水平之间的正相关关系更强；

假设 3: 在民主政治不完善、民主水平比较低的环境下，社会资本与政府治理水平之间不存在明显的相关性。

三. 变量的测定和数据库

本研究有三个关键变量：社会资本、政治制度环境和治理。然而，对这三个变量的准确定义并非易事。

(一) 社会资本

首先，社会资本是一个非常模糊而且混乱的概念，学者们围绕这一概念已经争论了很长时间。经合组织(OECD)出版的《国家的福祉(*The Wellbeing of Nations*)》一书中将各种研究角度归纳为四个，即人类学、社会学、经济学和政治学的角度。¹⁰但学术界基本上以政治学、社会学和经济学角度为主，人类学相对较少。社会学视角的社会资本概念基本上把社会关系网络或特定的社会结构作为社会资本来看待，这种网络结构可以给网络结构中的个人提供信息和各种资源，主要代表人物有科尔曼(Coleman)、博特(Burt)、林南(Nan Lin)等人。¹¹政治学视角的社会资本概念以普特南的观点最为普遍，他认为，“社会资本是指社会组织的特征，诸如信任、规范以及网络，他们能够通过促进合作行为来提高社会效率”。¹²这一概念不仅从范围上包括了社会学视角的社会网络，而且也将信任、各种有利于促进社会效率的非正式的社会规范，如互惠性、合作等包括进来。这一流派的学者在对社会资本进行测量时，最主要的有两个指标，一个是信任，一个是参加社会活动和社团的频度(包括投票)。经济学视角的社会资本理论以世界银行的部分经济学家为代表(Knack, Woolcock, Dasgupta, Narayan, Grootaert等)，他们的基本观点是，“社会资本是形塑一个社会的社会互动关系的数量和质量的各制度、关系和规范。社会凝聚力对社会经济发展十分关键。社会资本不仅仅是制度的总和，它是将他们粘合起来的粘合剂”。¹³格鲁特尔特和巴斯特拉尔(Grootaert and Bastelaer)甚至从结构—认知、宏观—微观两个维度，对社会资本进行了分类。¹⁴上述定义都在一定程度上反映了社会资本的特征，但都存在缺陷。

笔者将社会资本定义为诸如信任、合作、宽容之类的观念性资源，这些价值观被认为可以促进社会经济效率、减少社会冲突、增进社会和谐。这些观念的要素主要由信任、合作、宽容、互惠、团结、诚实等构成，它们是社会资本最根本的属性。¹⁵这一定义把社会资本从诸如市民组织参与、互助组织、社会关系网等各种可能体现社会资本特征的社会实体(social entities)中提取出来，从而使跨国社会资本的测定成为可能。在社会资本构成要素中，信任则是社会资本的核心要素，也是各种社会资本定义的最大共同点。这一定义的优越性在于无论是微观(企业、组织、社区)还是宏观层次(国家、社会)的研究，在概念上都不会出现逻辑上的矛盾，如果按照社会关系网络定义社会资本，则宏观和微观层次上存在逻辑上的冲突。考虑到资料收集的可能性，本研究对社会资本的测定将以普遍信任(generalized trust)、宽容(tolerance)和可信性(trustworthiness)

作为代表性指标。

本文所要探讨的信任是指一个社会的“普遍信任”或者说“社会信任”，而不是针对某个特定对象的信任。从国家这样的宏观层次来看，只有普遍信任才可以算是社会资本，而针对亲友等特殊对象的信任则不适合作为测定一个国家社会资本存量的指标。对普遍信任的测量指标具体表述为：“一般来讲，你觉得现在社会上的大多数人可以信任吗？”备选答案一般两个：1、可以信任；2、小心为好(不可信任)。各国的信任水平是回答“信任”者在全体受访者中所占的百分比。¹⁶目前这一指标是国际学术界使用最广泛的测定各国社会信任水平的指标。

“宽容是指一种社会的美德和政治的信条。它的意义在于可以使拥有不同的观点和行为倾向的个人和社会集团能够在同一社会中和平相处。”¹⁷本研究对宽容的测定侧重于社会宽容，具体指是否愿意和同性恋、有犯罪记录者、吸毒者、不同种族的人为邻，这一测定所隐含的意思是：人们是否愿和不同文化社会背景、不同政治背景的人相处，意味着他们是否更愿意和与自己不同的人相处，这种价值观与“非我族类，其心必异”的观念完全不同，是现代多元化的社会人与人之间能否和谐共处的观念基础。因此，宽容无疑是一种社会资本。本研究中各国的社会宽容水平是调查中回答愿意与同性恋等作为邻居的比例。

可信性(或称诚信、正直，英文为 trustworthiness)是社会资本的一个重要指标。这一指标反映的是一个国家的国民在道德观念上能够多大程度上接受社会规范。可信性和信任不同，可信性表现了行为者自身在对待抽象的社会规范时的道德倾向，而信任则表示行为者对他人的信赖和放心。笔者认为，对非人格化的、一般性的社会规范的遵守，从整个国家或社会层次上看是可以算作社会资本的。就本研究而言，可信性具体指对“乘坐公车逃票行为”的道德评价(正当还是不正当)。需要注意的是，本研究所使用的可信性和宽容的测定指标，实际上也更多地是一种道德价值判断。虽然我们并不否认这种观念和实际行为之间会存在某种相关性，但是我们并不认为这些指标能够客观地反映某个社会中人们的实际行为，如受访者是否曾经逃票，因为实际行为是否发生，除了社会资本因素外还有很多其他因素的影响。对坐车逃票的价值判断可以作为社会资本的测定指标，但是是否有过逃票经历却不宜作为测定指标。计算各国可信性水平的方法与信任和宽容相同。

对世界各国普遍信任的测定，目前范围最广的是世界价值观调查(world values survey, 简称: WVS)所做的系列调查，该调查中对普遍信任的测定也是目前各国学术界普遍认可的测定方法。社会宽容和可信性的基础调查数据同样来自于该数据库。¹⁸经过因子分析，我们将三个子指标简化为一个社会资本指标(见表 1)。

表1：社会资本的因子分析

指标	因子负荷量
普遍信任	.866
社会宽容	.707
坐车逃票	.580

注：普遍信任：各国社会信任的百分比。它是受访者对“一般来讲，你认为社会上的大多数人可以信任吗？”做肯定回答的比率。社会宽容：选择愿意与不同种族、有犯罪记录者、吸毒者、同性恋者做邻居的比例。可信性：是否可以接受坐车逃票行为的比例。该数据是世界价值观调查1999~2001年对全球70多个国家的调查结果，诺里斯教授的数据库以此为基础。方差贡献率：52.88%。

（二）政治制度

目前对于政治制度的讨论，基本都是围绕民主这一关键词展开的。对民主的定义以及在实证研究上如何划分民主历来是政治学者们关注的焦点。谈到民主与各种非民主制度(君主制、军人独裁、文人独裁、权威主义体制等)的划分，不能不提到罗伯特·达尔对民主所作的定义。在达尔看来，评价一种政体是不是民主至少存在五项标准：“(1)有效的参与；(2)投票的平等；(3)充分的知情；(4)对议程的最终控制；(5)成年人的公民资格。”¹⁹与上述标准相呼应，达尔认为民主至少有两个维度：一是竞争，一是参与。²⁰在大多数划分世界各国制度民主化的指标中，都是以这样的原则来测定的。但是在“关于民主程度高和低，民主和非民主之间的差异，究竟是使用二分法还是程度性的分法进行区分，从事民主比较研究的知名学者们有着重大的分歧。这一选择至关重要，因为它会对实证研究发现的结果产生影响。”²¹科利尔和艾德考克经过对各种民主划分方法进行分析后认为，“究竟使用二分法还是程度性的区分方法，往往建立在所研究的问题的框架之上。在那些把民主化作为有很好边界的事例研究中，……适合于运用二分法。”²²

本文的数据分析部分，先参照国外学术界对各国政治体制采用的一种二分法，分别观察社会资本与治理绩效在民主程度高和民主程度较低的两类国家里的相关性。这里我们使用的是柴巴布和嘎蒂(Cheibub & Gandhi)对于体制类型的划分标准。该标准是基于2000年各国的制度特征划分的，诺里斯(P. Norris)在他们的数据基础上将各国政治制度类型划分民主和非民主两类，²³本文则统一将这两类国家称为“民主程度较高的国家”和“民主程度较低的国家”。其后，我们在运用回归模型对数据进行多变量分析时，对各国的政治制度采用民主政治完善程度高低的等级划分法。这里我们利用自由之屋(Freedom House)对各国民主发展程度的评分。该组织每年对各国民主政治水平按“1”到“7”进行打分，分数越低、民主政治发展越完善。我们对该评分进行重新编码，将其转化为“0”分到“6”分，一国的分数越高、民主制度越完善。然后，我们将各国2000~2005六个年度的得分取平均值，作为一国民主制度完善程度的指标。

(三) 治理(或政府绩效)

关于政府绩效(government performance), 在有的研究中称之为“制度绩效(institutional performance)”、“政府质量(quality of government)”、“治理(governance)”, 其含义比较接近, 故本文中对这些概念的细微差别不作区分, 但是就政府绩效和治理含义而言, 政府绩效更多地是从公共管理的角度来测定效率的, 其指标也更多地以客观性指标(如政府的公共卫生、基础教育支出等)来测量、更多地考虑政府政策的结果, 而治理则不仅包含了这些方面, 同时还注重一些政治性的指标(如: 政治参与、政治稳定), 其指标既有客观性指标也有主观性指标(公民对政府的评价), 同时强调政府与公民之间的互动效果。本研究以各国治理水平作为测定指标, 一是考虑到治理指标的综合性更强, 二是相比现有的政府绩效数据, 各国的治理指标数据更为全面, 有利于进行跨国比较研究。

目前, 对治理水平测定, 我们使用的是世界银行学者考夫曼(D. Kaufmann)等人开发的治理测定指标体系。该指标是目前衡量各国政府治理水平最为全面、涵盖国家数最多的指标体系。根据他们的定义, “治理(governance)是一个国家的政府当局得以运行的传统和制度。治理包括如下三方面的内容: (1) 政府被选择、监督和替换的过程; (2) 政府有效制定和执行正当政策的能力; (3) 公民对公民和国家之间管理经济社会互动制度的尊重。”²⁴根据治理的定义, 考夫曼等人利用30个组织的32个独立调查数据源, 将治理划分为六大类: (1) 话语权和问责制(Voice and Accountability): 衡量政治权、公民权和人权; (2) 政局不稳定和暴力(Political Instability and Violence): 衡量对政府进行暴力威胁或者政府更迭的几率, 包括恐怖主义; (3) 政府的效率(Government Effectiveness): 衡量官僚机构的能力和公共服务提供的质量; (4) 管制负担(Regulatory Burden): 衡量不利于市场的政策的发生率; (5) 法治(Rule of Law): 衡量执行合同、警察、法院的质量, 包括司法独立和犯罪发生率; (6) 防治腐败(Control of Corruption): 衡量以权谋私, 包括小腐败和大腐败(特权阶层对国家的俘获)。²⁵该指标体系是以学者、企业家和各国民众的主观性评价为基础建立的, 因此, 有学者对其科学性和客观性提出了批评, 考夫曼等对这些批评也做出了进一步回应。²⁶不可否认, 该指标确实存在一些问题, 但是目前尚没有更好的指标来替代, 所以我们仍使用其来测定各国的治理水平。为了简化分析, 我们将治理的这六个方面通过因子分析提取出一个公共因子, 以此作为各国治理水平的指标(见表2)。

表2: 治理的因子分析

指标	因子负荷量
责任性	.886
政治不稳定	.819
政府有效性	.970
政府管制力	.941

法治	.974
腐败控制	.956

注：主成分分析法。共提取了一个公共因子。方差贡献率：85.74%。

（四）数据库

本研究使用的数据库是哈佛大学肯尼迪政府学院著名的政治学者诺里斯教授提供的“Shared Global Indicators Cross-national Database, Revised Spring 2008”。该数据库汇集了世界银行、联合国等机构对各国的社会经济统计数据、许多学者和研究机构的社会调查数据，不仅包括了本研究设计的三个核心指标，而且其他社会经济统计指标和社会调查指标也非常全面，共 700 多个变量，是跨国比较研究不可多得的数据库。²⁷在该数据库中，社会资本指标和治理指标均具备的国家和地区数为 69 个。这些国家和地区从地理范围上分布于各大洲，社会经济发展水平不一，文化宗教多元，在很大程度上可以代表全世界的国家。我们的分析将基于这些国家来展开。

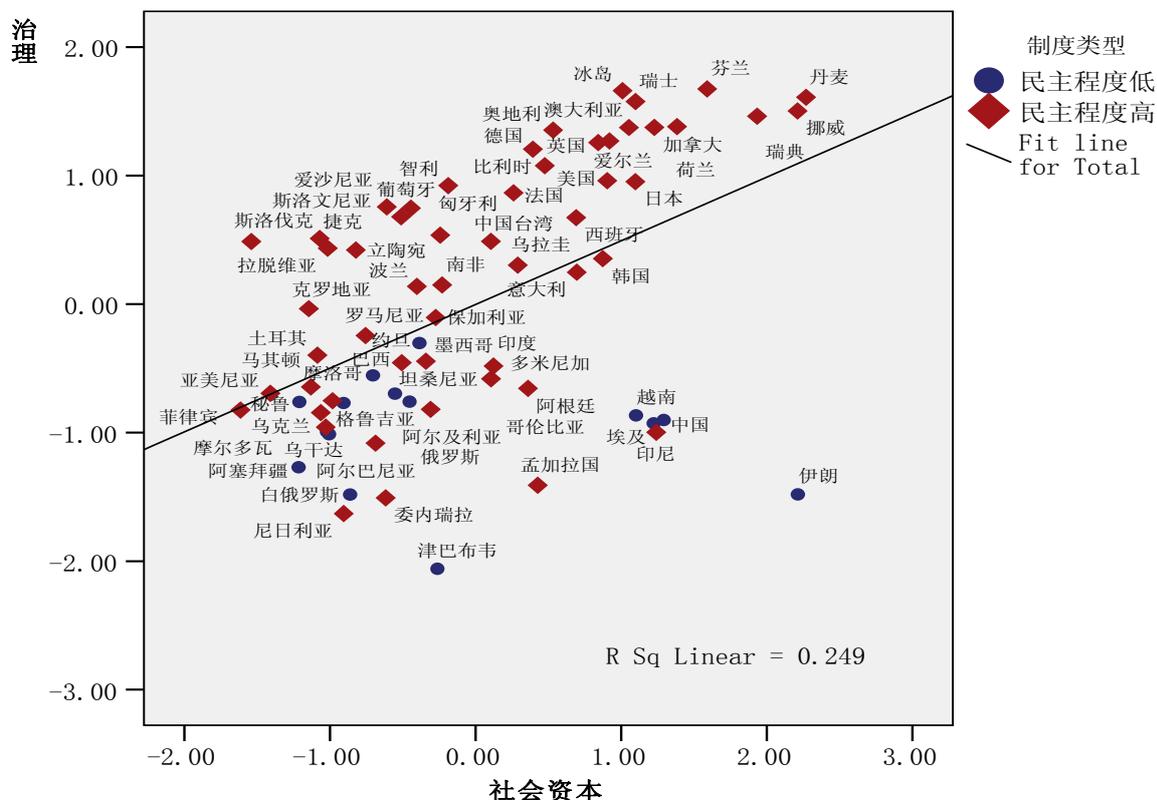
四. 分析结果

（一）双变量分析：民主程度高和低的情况下的社会资本与治理

为了简化分析，我们先将测定社会资本的三个指标和测定治理的六个指标分别通过因子分析整合为一个综合的社会资本指标和一个治理指标，以代表各国的社会资本存量水平和治理水平。然后，我们考察这两个变量之间的相关性。以社会资本作为横轴，以治理作为纵轴，描绘出两者之间的散点图，并借助相关分析确定两者是否存在相关关系。为了尽可能反映社会资本与治理之间的因果关系，我们使用的社会资本数据是 2000 年左右做的调查，而治理水平是 2006 年的数据，这样在时间上就会存在一个前后顺序。

首先，在包括所有国家，不考虑各国制度差异的情况下，社会资本与政府治理之间的相关系数为 0.499，统计显著性 $p < 0.001$ 。这表明两者存在一定的相关关系，可以认为社会资本对治理绩效有一定的促进作用。仔细观察图 1 可以看到，在民主程度高的国家中，北欧各国(芬兰、瑞典、挪威、丹麦)和新教(protestant)国家(美国、英国、澳大利亚、加拿大、新西兰)基本处在高社会资本-高治理的位置。东亚地区的日本、韩国和中国台湾地区也相对分布在高社会资本-高治理的区域。一些非洲国家(津巴布韦、尼日利亚)、拉丁美洲国家(委内瑞拉、巴西、哥伦比亚、墨西哥)、前东欧-苏联国家(俄罗斯、乌克兰、阿塞拜疆、阿尔巴尼亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦)、伊斯兰国家(土耳其)以及亚洲的菲律宾则处于低社会资本-低治理的区域。

图 1：全球范围内社会资本与治理之间的关系

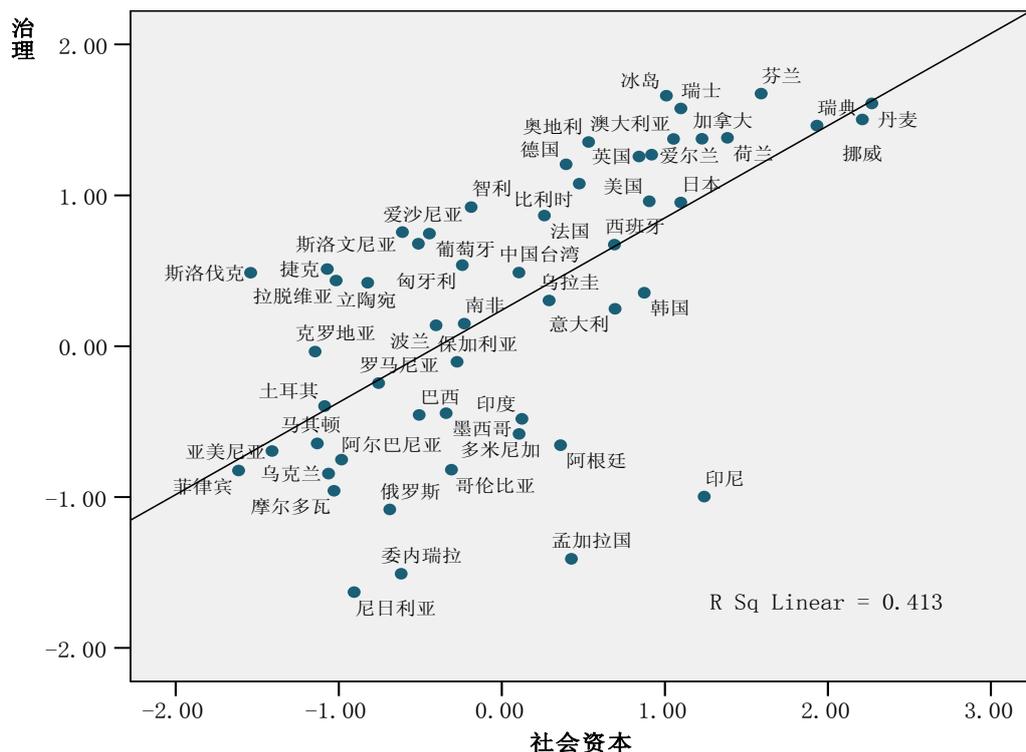


注：Pearson 相关系数: 0.499, $p < 0.001$, 国家数: 69。

民主程度低的国家中，多数都是社会资本较低，治理水平也较低。但也可以看到一些比较独特的情况。越南、伊朗和埃及等国，这些国家社会资本高但治理水平较低。这似乎说明，在缺乏比较完善的民主政治的体制环境下，即便一个国家的社会资本较高，也不见得能促进治理绩效的提高。

再来看民主制度比较完善的情况下社会资本与治理的关系。图 2 是图 1 的一个子集，显示在民主程度较高的国家（地区）中，社会资本与治理绩效的相关性。从中可以看出，两者之间的线性关系有所强化。通过相关分析，在这 54 个国家(地区)中，社会资本与治理的相关系数为 0.643，统计显著性 $p < 0.001$ ，表明两者之间存在较强的相关性。这一分析结果与普特南、南克等人以意大利地方政府、美国州地方政府为分析层次的研究结果基本相同，差别在于他们的研究是在单独一个国家内的地方政府层次，而我们的研究则是在国家层次。这一分析结果也表明，在民主制度比较完善的条件下，社会资本是提高政府治理水平的一个重要因素。

图 2：民主程度较高的条件下社会资本与治理的关系

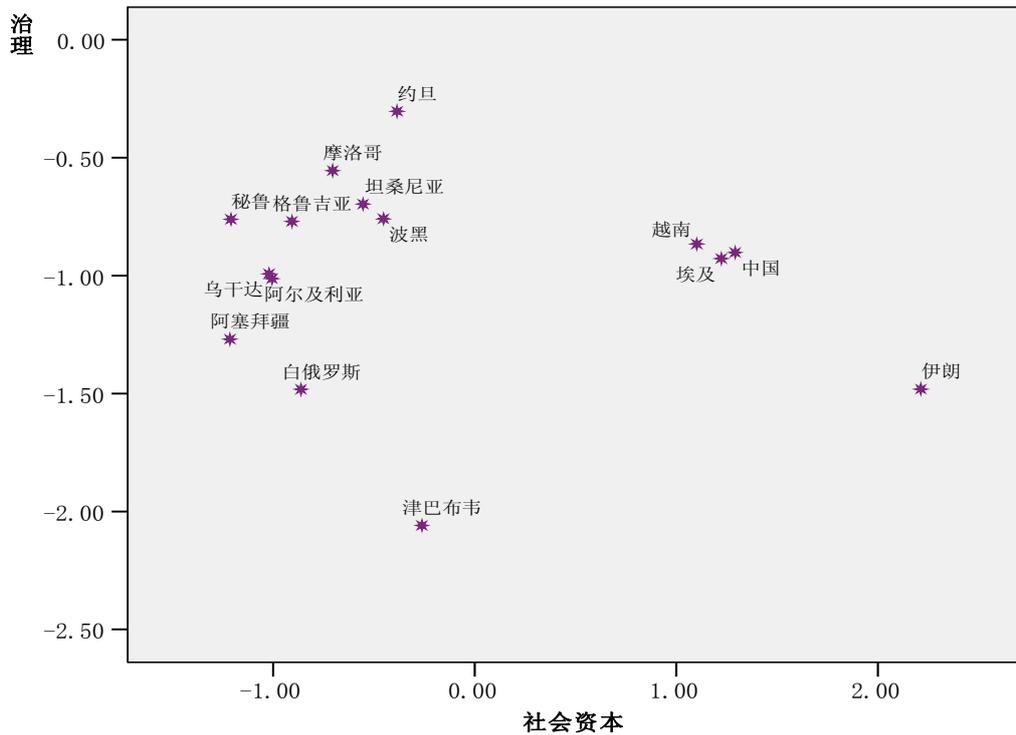


注：Pearson 相关系数：0.643， $p < 0.001$ ，国家数：54。

图 2 的分析也显示，不少已经具备一定民主体制的国家，其社会资本很低，而同时治理绩效也较低。这也表明：社会资本并不会随制度的民主化而自然产生，至少在短期不可能。社会资本的增长需要另行培育而不能完全寄希望于制度。事实上，许多证据已经证明，在社会资本缺乏的情况下，如制度民主化以后的意大利南部地区和俄罗斯，“永不合作”将是一种非常稳定的均衡，单纯的制度民主化很难提高政府绩效，也未必能促进经济社会的发展。但是，在具备了一定的民主制度条件后，如果一个社会能够培育出较高水平的社会资本，则会对治理绩效的提高有明显促进作用。

在分析完民主程度较高的条件下社会资本与治理的关系之后，我们再来考察一下民主制度欠发展的条件下两者的关系。图 3 显示的是数据库中民主发展水平相对较低的 15 个国家（地区）里，社会资本和治理绩效的关系。可以看到，这 15 个国家分布得杂乱无章，看不出明显的相关性。既不能得出社会资本越高、治理绩效就越高的推断，也不能得出社会资本越高、治理绩效就越差的结论。通过 SPSS 进行相关分析，也可以看出社会资本与治理之间不存在明显的线性相关关系，也不存在非线性的相关关系。这一分析结果表明：在民主制度不发达、不完善的条件下，社会资本对政府治理没有明显的促进作用。

图 3：民主程度较低情况下的社会资本与治理的关系



注：Pearson 相关系数：-0.152， $p=0.589$ ，国家数：15。

(二) 多变量分析：民主的制度环境是否影响社会资本对治理绩效的促进

上述双变量分析，显示在民主政治较完善的情况下，社会资本对治理绩效有明显的促进作用。而在民主政治欠发达的条件下，社会资本则不见得能够促进一个社会的治理绩效的提高。为了排除上述图形中显示的两个变量的相关性是由其它变量引起这种可能，我们对社会资本、民主发展的程度、治理绩效三者进行回归分析。这里，我们对各国民主制度完善程度不是分成两类，而是采用程度性的评分：2000 年到 2005 期间，各国的民主体制完善程度运用自由之屋的数据分别评为 0 分到 6 分之间的一个分值，分数越高则表示该国的民主制度越完善。在此基础上，我们设计了三个回归模型：

模型 1：单独考察社会资本对治理绩效的贡献；

模型 2：考察在控制民主政治的发展水平后，社会资本对治理绩效的贡献；

模型 3：在模型 2 中添加民主发展水平与社会资本的交互作用作为另一个控制变量。这一变量通过民主发展水平与社会资本的乘积来获得。它在模型中的 beta 值将说明，在民主体制完善程度不同的情况下，社会资本对治理绩效的促进作用是否也会不同。标准化系数 beta 值可以用来比较各自变量对因变量的影响程度的大小，beta 值越大，表示自变量对因变量的影响也越大。

表 3：社会资本、民主与治理

	模型 1	模型 2	模型 3
自变量	标准化系数(beta)	标准化系数(beta)	标准化系数(beta)
社会资本	0.499** (.105)	0.303** (.055)	0.011 (.170)
民主发展程度		0.773** (.033)	0.751** (.033)
社会资本·民主发展程度			0.313* (.069)
常数	-.003 (.105)	-1.980** (.152)	-1.515** (.151)
R ² (调整后 R ²)	0.249(0.237)	0.808(0.802)	0.817(0.809)
样本数(N)	69	69	69

注: *: p<0.1, **: p<0.001。beta 值下括号内数值为标准误差。

这三个回归方程的结果如表 3 所示。根据表中的结果，可以得出如下结论：

第一：如果仅考虑社会资本对治理的影响的话，标准化系数(beta)的值为 0.499，而且显著性水平达到 0.001 以下。这似乎表明社会资本促进了治理绩效(模型 1)。

第二：在控制一国民主政治的发展程度之后，社会资本对治理绩效的促进效果明显下降了，从在模型 1 中的 0.499 下降到模型 2 中的 0.303。同时，民主政治的发展程度对治理绩效也有显著的促进作用(beta=0.773，显著性在 0.001 以下)。而在模型中加入民主发展程度后，整个回归模型的 R² 值也大大提高。这说明，民主制度的发展和完善，对治理绩效有明显促进作用。而在模型 1 中和上述图 1 和图 2 中，表面看来社会资本对治理绩效的促进作用，有相当一部分实际上是由民主体制提供的。

第三：当我们在模型中引入民主发展程度和社会资本的乘积后(模型 3)，该变量的 beta 值为正(beta=0.313)，而且具有统计显著性(显著程度在 0.1 以下)。民主制度作为一个独立的自变量，仍然对治理水平这一因变量具有非常重要的影响(beta=0.751，统计显著性在 0.001 以下)。与此同时，在模型 3 中，社会资本这个变量的 beta 值虽然还是正的，但已经不再具有统计显著性(表中没有汇报，但其统计显著性 P 值高达 0.948)。

这可以说明两点：1) 社会资本对治理绩效的作用，是以民主制度的发展水平为前提的。在控制了民主政治发展的程度和民主政治发展程度与社会资本的乘积后，社会资本对治理绩效的贡献不再显著。2) 民主政治发展程度与社会资本的乘积在模型 3 中的 beta 为正，而且具有显著性。这表明，在民主政治越发展、越健全的制度环境中，社会资本对治理绩效的作用就越强。如果没有较完善的民主政治建设，社会资本对治理绩效的促进作用就很有限甚至失效。

综合以上分析可以得出结论：社会资本对政府治理能否产生影响，依赖于具体的政治制度环境，在民主制度环境下或者说民主发展程度较高的环境下，一个国家的社会资本水平对治理水平具有影响，但是在非民主制度环境下或者说民主发展水平比较低的环境下，社会资本不会对治理产生影响。而且，民主完善程度越高，社会资本对治理绩效的作用就越强。本文的几个假设得到了确认。

五. 结论

近年来，学者们一直对社会资本的作用深信不疑，不少学者也通过实证研究结果来证明社会资本确实对政府绩效或治理产生了积极的正面的影响。然而，学者们热衷于社会资本研究的同时似乎忘记了其发挥效用的制度环境。我们的研究结果清楚地传达了这样一个信息：社会资本对治理绩效的促进作用，需要一定的制度环境。在民主制度发展水平较低的情况下，社会资本对促进政府治理水平并没有明显的作用。只有在民主政治取得长足的发展，民主制度比较健全、完善的情况下，社会资本才能够有效地促进一个社会总体的治理水平。也就是说，如果不积极完善民主的制度环境，一个社会即便存在较高的社会资本，它也可能只是一个影响政府治理水平的潜在变量，而未必会真正促进社会的全面治理。而较完善的民主制度环境，则可以将这个潜在的变量激活，使之成为实实在在地促进治理绩效的变量。在这个意义上，民主制度的完善就是社会资本的“激活码”。

从一个国家层次分析社会资本诸问题，要比从一个企业、组织或者社区(或乡村)层次复杂得多，社会资本能否在国家范围内发挥其功效，其影响因素也更多。本研究重要的政策意义在于：对于一个民主发展水平很低的国家，提高政府绩效或治理水平不能过多地寄希望于社会资本，而应该把重点放在民主制度的建设上面，因为制度的民主与否和发展水平不仅是影响政府治理的主要因素，而且也决定了社会资本是否能发挥作用(当然，对于一个社会资本存量和民主制度发展水平都很低的国家，任务可能是双重的)；对于一个民主发展水平较高的国家，提高政府绩效则不要过多地寄希望于民主制度本身，民主制度不是万能的，社会资本因素绝不可以忽略，因为民主机器需要社会资本这个润滑剂才能良好地运转起来。

参考文献：

- Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol.94(1988), pp.95-120.
- Dees, Recharh H., *Trust and Toleration*, New York: Routledge, 2004.
- Elkins, Zachary, "Gradations of Democracy? Empirical Tests of Alternative Conceptualizations", *American Journal*

- of Political Science*, Vol.44, No.2(2000), pp.287-294.
- Fukuyama, F., "Social capital and development: the coming agenda", *SAIS Review*, Vol.22, No.1(2002), pp.23-37.
- Grootaert, C., D. Narayan, Nyhan V. Jones, M. Woolcock, "Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital", The World Bank Social Capital Thematic Group, Washington D.C. 2003.
- Inglehart, R. and C. Welzel, *Modernization, Culture Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Kaufmann, D. and Aart Kraay, "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?", the World Bank: Policy Research Working Paper No. 4370, Washington D.C. 2008.
- Kornai, J., Bo Rothstein, and Susan Rose-Ackerman, *Creating Social Capital in Post-Socialist Transition*, New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Newton, Kenneth, "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy", *International Political Science Review*, Vol.22, No.2(2001), pp. 202-214.
- OECD, *The Well-being of Nations----The role of human and social capital*, Paris, 2001.
- Pharr and Putnam eds. *Disaffected Democracies: What's troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Rothstein, Bo, "Trust, Social Dilemma and Collective Memories", *Journal of Theoretical Politics*, Vol.12, No.4(2000), pp.477-501.
- Rothstein, Bo and Dietlind Stolle, "The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust", Quality of Government Working Paper Series 2007:2, www.qog.pol.gu.se (forthcoming in *Comparative Politics*).
- The Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana), "Governance, Democracy and Development in Africa: A Cultural Approach", At the International Conference on the Cultural Approach to Development in Africa, at Dakar, Senegal, 10-14 December 2001.
- van Deth, J. W., Marco Maraffi, Kenneth Newton and Paul Whiteley (Eds.), *Social Capital and European Democracy*, London and New York: Routledge, 1999.
- Woolcock, M., Narayan, D., [Social Capital: Implications for Development Theory](#), *The World Bank Research Observer*, Vol.15, No.2(2000), pp.225-251.
- Zuern, Elke, "Social Capital and Modernity", *Transformation*, Vol.53(2003), pp.69-75.

马得勇：南开大学周恩来政府管理学院政治学系，300071

王正绪：英国诺丁汉大学中国研究学院

责任编辑：于喜强

* 本文为教育部留学回国人员科研启动基金项目(2008)的部分成果。

1 具体内容可参考哈佛大学肯尼迪政府学院的网站：<http://www.ksg.harvard.edu/saguaro/measurement.htm#govtmeasurement> (访问日 2005 年 11 月 13 日)。

2 笔者在中国期刊网(www.cnki.net)上搜索到的以“社会资本”为主题的论文，从 1999 年到 2007 年底共有 1300 多篇(篇名中带有“社会资本”词语的论文)。

3 Robert Putnam, "Social Capital: Measurement and Consequences", 2001, www.oecd.org/dataoecd/25/6/1825848.pdf (访问日: 2006 年 10 月 12 日). Stephen Knack, "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 4(2002), pp. 772-785.

4 Pamela Paxton, "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship", *American Sociological Review*, Vol.67, No.2(2002), pp.254-277. John Sides, "It Takes Two: The Reciprocal Relationship between Social Capital and Democracy", Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 2-5, 1999.

- 5 “条件变量是构成前提条件的变量。它的值制约着自变量或中间变量对因变量和其他变量的影响程度。在‘只有得到降水的条件下，日照才能促进生长’的假设中，降水量就是条件变量”。参见：[美]斯蒂芬·范埃弗拉，《政治学研究方法指南》，陈琪译，北京大学出版社2006年版，第10页。
- 6 [美]罗伯特·普特南：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，南昌：江西人民出版社2001年版，第216页。
- 7 Carles Boix & Daniel N. Posner, “Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance”, *British Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4(1998), pp. 689-693.
- 8 所谓“好的制度可以让坏人做不了坏事，坏的制度可以让好人做不成好事”就是这个道理。
- 9 如果把制度比作机器的话，那么社会资本就是润滑油。成熟的民主制度就是一台好机器，而不完善的民主制度就像一台出了故障的旧机器。如果机器本身太过老旧，那么添加再多的润滑油也还是产生不了足够的动力。这时候一台新机器对一个人来说是最重要的，润滑油的重要性并不高。当有了新机器以后，那么有没有润滑油就显得非常重要了，机器运转是否良好，就要看润滑油的有无和多少了。
- 10 OECD, *The Well-being of Nations---the role of human and social capital*, Paris, 2001, p. 40.
- 11 Coleman, J. “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, Vol. 94(1988), p. 98. Ronald Burt, “Structural Holes Versus Network Closure as Social Capital”, in Nan Lin, Karen Cook, and Ronald Burt (Eds.), *Social Capital: Theory and Research*, New York: Aldine De Gruyter, 2001, pp. 31-56. 林南：《社会资本》，张磊译，上海人民出版社2005年版，第18页。
- 12 Putnam, R. with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993, p. 167. 中文版(2001), p. 195.
- 13 参 见 世 界 银 行 网 站 : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html> (访问日：2005. 10. 15)。
- 14 C. Grootaert, T. van Bastelaer, *the Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*, New York: Cambridge University Press, 2002, p. 343.
- 15 对各种社会资本概念进行系统批判和分析的最新研究成果，请参见：马得勇：“社会资本：对若干理论争议的批判性析论”，载《政治学研究》2008年第5期。Ma, Deyong and Chung-si Ahn, “Stocktaking Social Capital in the ‘Confucian Culture Zone’ of East Asia: A Comparative Analysis on Trust, Tolerance and Cooperation”, *Political Science in Asia*, Vol. 2, No. 2(2007), pp. 75-102.
- 16 有关对信任概念的分析参见：马得勇：“信任、信任的起源与信任的变迁：以中国为例”，载《开放时代》2008年第4期，第73页。
- 17 Galeotti, A. E., *Tolerance and Recognition*, New York: Cambridge University Press, 2002, p. 20.
- 18 详情可参阅该组织网站：www.worldvaluessurvey.org
- 19 [美]罗伯特·达尔：《论民主》，李柏光等译，北京：商务印书馆1999年版，第43页。
- 20 [美]罗伯特·达尔：《多头政体：参与和反对》，谭君久等译，北京：商务印书馆2003年版，第16~17页。
- 21 [美]大卫·科利尔，罗伯特·艾德考克：“民主和二分化：一种实用主义的概念选择”，载《经济社会体制比较》2007年第5期，第121页。
- 22 同上。
- 23 Cheibub, J. A., and J. Gandhi. “Classifying Political Regimes: A Six-Fold Classification of Democracies and Dictatorships”, Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2004.
- 24 Kaufmann, D., Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobaton, “Governance Matters”, The World Bank (Policy Research Working Paper 2196), 1999, p. 1.
- 25 Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, “Governance Matters IV: New Data, New Challenges”, the World Bank, 2005. 也可参见其网站：www.govindicators.org
- 26 有关批评的焦点及考夫曼的回应可参见：Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics”, the World Bank, 2007.
- 27 该数据库可以在其网站上免费下载：<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Data/Data.htm>

文章来源：作者投稿

原载：《开放时代》2009 年第 5 期