

不丹的治理与发展：小国经验的大启示

马 骏*

不丹是一个位于中国和印度之间的弹丸小国。然而，过去十多年，这个小国的治理与发展经验在国际社会的影响越来越大。2010年，哈佛大学政治学家波克教授（Bok，2010）出版了《幸福政治学》一书，一开篇就介绍了不丹的经验。美国哥伦比亚大学地球研究所所长、联合国秘书长顾问杰弗里·萨克斯（Sachs，2011）指出，在这个后金融危机的时代，我们需要认真思考我们经济生活中幸福的源泉，而在这方面，不丹已经为世界各国做了先驱性的探索。2012年，美国哥伦比亚大学地球研究所、加拿大高等研究中心和伦敦经济学院共同发布的《世界幸福报告》就专门有一章介绍不丹的经验。基于不丹的国民幸福总值治理经验，2011年，联合国大会通过了一个非约束性的决议，呼吁全球及各国都将追求国民幸福作为国家治理的最终目标（GNH Commission，2011）。然而，国内学术界对不丹的研究却非常少。除新闻媒体，如《南方周末》等报道和介绍了不丹的幸福指数外，在学术期刊上只有一篇林洪和李玉萍的论文（2007）简单地介绍了不丹的国民幸福总值（Gross National Happiness，GNH），然后探讨如何更好地测量国民幸福。总体而言，这篇文章对不丹国民幸福总值的介绍比较简单，尤其是，它至多只反映了不丹2008年正式在全国范围内启动国民幸福总值调查之前的情况。

为了更好地了解不丹的经验，特编辑这个不丹专栏。本专栏包括三篇论文。马骏的论文《治理、政策与美好社会：不丹的经验》系统地介绍和分析了不丹

* 马骏，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

的国民幸福治理哲学和不丹如何将幸福整合进国家的治理与政策，进而如何推动经济、社会、政治发展，以及环境、生态保护与文化保护。通过一个改进了的计划行为理论，李万新的论文《参与式决策、可持续发展和创造幸福生活的不丹经验》集中分析了不丹如何在经济发展的同时，促进可持续发展。当然，在她的分析框架中，可持续发展包括社会发展和环境生态保护。最后，何建宇的论文《基于善治的“主动民主建设”：以不丹为例》集中分析了不丹自上而下的政治民主化。在介绍了不丹的政治民主化之后，何建宇重点分析了不丹政治民主化对民主化理论的意义。特别重要地，他指出，不丹的“主动民主建设”不仅仅得益于像旺楚克四世这样的开明君主，更重要的是不丹在启动政治民主化之前建立了善治的基础。这三篇文章的作者都没有阐述中国可以从不丹的经验中借鉴什么。我们相信，各位读者阅读完后，会有自己的选择。

只有结合最近以来对 20 世纪主流的发展和治理模式的反思，才能更好地理解不丹的发展和治理模式。从 20 世纪 70 年代起，一批心理学家，然后是经济学家，最近是社会学家和政治学家，开始研究幸福的构成、测量以及影响幸福的因素，研究如何通过治理与政策来提升我们的幸福。对于这些研究者来说，人类发展的最终目的是增进每个人的幸福。在此之前，幸福是一个含混的充满感情的概念，主要是哲学家和宗教人士在谈论。随着社会科学开始研究幸福，一个新的或许可以称之为“幸福科学”的研究领域正在形成，并且成为一个跨学科的研究领域（Dutt & Radcliff, 2009）。正如哈佛大学政治学家波克教授指出的，这些社会科学对幸福的研究都怀有这样的期望或者假设：社会的幸福应是政府追求的目标，因而也应是制定公共政策的指导思想，尽管这并不意味着政府要承担起所有的责任（Bok, 2010: 45 - 59）。这些幸福研究已经开始对 20 世纪发展模式对物质财富以及 GDP 增长的过度强调提出了质疑。最近十年来，越来越多的学者和政治家认识到，GDP 不是测量我们生活与人类社会发展最准确的指标，完全以经济增长或 GDP 增长为目标来治理国家也不能建立一个美好社会。与此相联系，越来越多的学者和政治家认识到，国家治理的最终目标是提升人民的幸福（斯蒂格利茨等，2010；安尼爾斯基，2010；经济合作与发展组织，2012）。

然而，在全球范围，幸福并未真正地融入各个国家的治理与发展政策。当

然，正如麦克唐纳（McDonald）指出的，在这个地球上，没有哪个治理体系会宣称自己不以提升人民的幸福为目标，即使那些给人类带来灾难的执政者可能也希望实现此目标。然而，在许多情况下，幸福只是一个执政者挂在嘴边的口号，从来就没有变成治理与政策的最高原则。更令人沮丧的是，在现实中，即使执政者真心以提升民众的幸福为目标，但是，最后的治理结果不仅未能实现这一目标，反而给人民带来了巨大的不幸。这意味着，如何通过治理与政策来提升国民幸福仍是一个治理难题。最近，经济合作与发展组织呼吁各国的统计部门开始探索幸福统计，并以之来指导政策制定。在这个报告中，经济合作与发展组织也坦然承认，这些年来，经过不断的努力，对于如何通过政策来促进经济发展，我们已经掌握了越来越多的知识，然而，如何制定有效的政策来提升人民的幸福，我们仍然知之甚少（经济合作与发展组织，2012：19）。在此，不丹的经验就非常值得重视。不丹是这个地球上唯一按照幸福来治理的国家。从20世纪70年代开始，不丹政府就将提高国民幸福作为治理的最终目标，并提出国民幸福总值（GNH）来取代GDP。在过去四十多年中，不丹政府通过不断的政治、经济与社会改革，制定和实施一系列政策来提升国民的幸福。从2008年开始，不丹政府每年都会调查国民的幸福状况，并据之来制定和调整政策。根据不丹2010年的国民幸福调查和统计，有47.8%的民众感到勉强算是幸福的，32.6%的民众在很广的范围上都感到是幸福的，另有8.3%的民众非常深度地感到幸福，只有10.4%的不丹民众感到不幸福（Ura et al.，2012）。

然而，不丹经验的意义远不止于此。从20世纪70年代开始，围绕着提升GNH，不丹逐渐形成了一套独特的发展和治理模式。与这世界上绝大多数的国家相比，不丹也非常重视经济发展，但是它主张并实践的从来不是一种只追求经济增长的发展观，而是一种以人为中心的强调人类社会全面均衡发展的发展观。不丹在推动经济增长的同时，高度重视帮助穷人，消除赤贫，高度重视对社会领域的投资，尤其是对教育和卫生领域的投资，高度重视对那些无利可图但能够提升国民生活质量的基础设施的投资。不丹在推动经济增长的过程中，超乎寻常地重视环境与生态保护，有时甚至为了保护环境与生态而牺牲经济发展。不丹之所以如此重视社会发展和环境生态保护，是因为不丹的执政者坚信只有经济增长或者物质财富总量的增长，并不能确保绝大部分国民的幸福，更

不能保证这种幸福是持久的。不丹的执政者相信，为了整体地提升国民的幸福，必须在经济发展的同时，确保社会是公平和谐的，必须确保这种发展是可持续的。此外，不丹的执政者坚信，只有当国民生活在民主治理中，他们才能真正幸福。所以，不丹自上而下地推动了政治民主化改革，从君主制国家过渡到议会民主制国家。最后，但也许是最值得我们重视的，不丹在推动经济发展，建立市场经济的过程中，高度重视对自己国家的传统与文化的保护。对于不丹的执政者来说，这不仅是因为作为一个独立的国家，不丹必须保护自己的传统与文化，而是因为如果增长或者发展是以丧失传统与文化为代价的，那么无论是增长还是发展都是无根的，更是因为不丹的执政者相信不丹的传统与文化（其核心是佛教）有助于国民在发展市场经济和现代化的过程中选择一种真正能提升他们幸福的生活方式。正是在这个整体的、均衡的以提升国民幸福为目标的发展和治理模式的指导下，通过四十年的努力，不丹在经济、社会和政治等各个方面都取得了巨大的进步，并极大地提升了国民的幸福水平。

不丹经验的第一个启示是，尽管经济财富非常重要，但是，如果治国者真心希望提升国民的幸福水平，就必须超越 GDP 来思考什么是我们真实的财富。正如艾斯勒（2009）批评的，传统经济学（她称之为旧经济学）持有一种狭隘的、简单的财富观，从而刻意地贬低那些对于人类发展来说最重要、最基础性的活动的价值，例如家庭、社区与自然经济。尽管不丹并不完全符合艾斯勒呼吁的新经济学（关怀经济学）的所有标准，但是，不丹对于真实财富的理解已经远远超越传统经济学。根据《不丹王国人类发展报告 2000》的统计，不丹的财富大约 85% 来自于自然资源，只有 7% 来自于制造的资本，另外的 8% 来自于人力资本（李万新，2013）。不丹经验的第二个重要启示是，为了提升国民的幸福，治国者必须有一个以人民为核心的整体的、全面的、均衡的发展观。如此，国家的发展和治理就不会陷入“先增长，再公平”或者“先污染，后治理”或者“先民生，再民主”的陷阱。不丹经验的第三个重要启示是，尽管市场经济对于一个国家的经济发展非常重要，但是，治国者必须认识到，绝不能完全按照市场经济的逻辑来组织人类社会和治理国家。现在的治国者必须认识到，19 世纪以来逐步发展起来的以消费驱动为核心的经济发展模式，一方面已对自然环境与生态造成巨大的破坏，形成无比巨大的环境与生态压力，人类已

不能继续以这种模式实现经济繁荣。尤其是，人口庞大的亚洲今天已不可能按照这条道路实现持久的经济繁荣（奈尔，2012）。另一方面，尽管经济学一直宣称生产是为了满足消费，市场能够将企业的生产决策调节到满足消费者的最佳水平，但是，越来越明显的现实却是，消费是为生产服务的，生产能够创造消费。更为严重的是，这种经济模式已经转化成一种消费主义的生活方式，并且是由这种生活方式所支撑的。在这种模式下，以富人的消费为龙头，辅以娱乐业和广告业不断推波助澜的宣传，消费主义文化越来越大行其道。现代人的生活方式已经迷失在一种“我消费，我存在”的困境中。然而，不断地满足消费需求是否真的能使人获得持久而充实的幸福？如果人的欲望是永无止境的，即使经济不断增长，人类是否真的能够达致幸福？在这些问题上，不丹也有许多可以告诉这个越来越迷失的世界。

当然，不丹既不是理想国，也不是乌托邦。不丹也有自己的挑战。与大国相比，不丹的确非常小，因此，也比较容易治理。然而，这并不能成为我们忽视不丹治理经验的理由。无论是大国还是小国，国家治理都应以提升国民幸福作为目标。正是在这个意义上，不丹的幸福治理就非常值得我们关注。小国虽小，但也有值得大国学习之处。对于大国来说，如果不丹这样一个小国都可以取得这样的成就，大国为什么就不能呢？如果大国亦能如此治理，那么将有更多的人民实现幸福。最为关键地是，如果说在20世纪和21世纪初，在西方主流的发展和治理模式之外，的确还有一种替代性的发展和治理模式的话，不丹在很大程度上已在探索这样一种模式。这就使得不丹更加值得关注。

参考文献

- 马克·安尼尔斯斯基（2010）. 幸福经济学. 林琮等译. 北京：中国社科文献出版社.
- 经济合作与发展组织（2012）. 民生问题：衡量社会幸福的11个指标. 洪漫、刘美辰、何卫宁译. 北京：新华出版社.
- 理安·艾斯勒（2009）. 国家的真正财富：创建关怀经济学. 高钰、汐汐译. 北京：中国社会科学文献出版社.
- 李万新（2013）. 参与式决策、可持续发展和创造幸福生活的不丹经验. 公共行政评论，1.
- 林洪、李玉萍（2007）. 国民幸福总值（GNH）的启示与国民幸福研究. 当代财经，5.

- 钱德兰·奈尔 (2012). 亚洲的未来: 走出消费式增长的“繁荣”怪圈. 徐尧、李哲民译. 北京: 中信出版社.
- 约瑟夫·斯蒂格利茨、阿马蒂亚·森、让—保罗·菲西图 (2010). 对我们生活的误测: 为什么 GDP 增长不等于社会进步. 阮江平、王海昉译. 北京: 新华出版社.
- Bok, D. (2010). *The Politics of Happiness*. Princeton: Princeton University Press.
- Dutt, A. K. & Radcliff, B. (2009). Introduction: Happiness, Economics and Politics. In Dutt, A. K. & Radcliff, B. Eds. *Happiness, Economics and Politics*. London: Edward Elgar Ltd.
- GNH Commission, Royal Government of Bhutan. (2011). *Bhutan National Development Report 2011-Sustaining Progress: Rising to the Climate Challenge*. Downloaded on December 13, 2012 from <http://www.undp.org.bt/Bhutans-Human-Development-Report-2011.htm>.
- McDonald, R. (2003). Finding Happiness in Wisdom and Compassion-The Real Challenge for an Alternative Development Strategy. *Journal of Bhutan Studies*, 9: 1 - 22.
- Sachs, J. D. (2011). The Pursuit of Happiness-Will Economic Objectives Stand in the Way? *Economy Watch*. Downloaded on December 9, 2012 from <http://www.economywatch.com/economy-business-and-finance-news/the-pursuit-of-happiness-will-economic-objectives-stand-in-the-way.02-09.html>.
- Ura, K., AlkiRe, S. Zangmo, T. & Wangdi, K. (2012). *A Short Guide to Gross National Happiness Index. The Center for Bhutan Studies*. Downloaded on December 9, 2012 from <http://www.grossnationalhappiness.com/>.