

治理、政策与美好生活：不丹经验

马 骏*

【摘要】近年来，越来越多的学者和政治家开始认识到，国民幸福应是国家治理的最高目标。然而，如何通过治理与政策增进国民的幸福，人类社会仍然知之甚少。此外，对于幸福是否应成为治理的目标，也存在着争议。在此背景下，不丹的经验就非常值得关注。在 20 世纪 70 年代，不丹就明确提出了按照幸福治国的思想。在过去四十多年中，不丹政府将这一治国理想付诸实践，形成了一条独特的发展与治理模式，显著地提升了国民的幸福水平。

【关键词】治理 国民幸福总值 不丹

【中图分类号】D731

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2013) 01 - 0027 - 32

不丹是位于中国和印度两个大国之间、喜马拉雅山脉东段南麓的一个内陆小国。不丹有文字记录的历史最早可追溯到 8 世纪，当时恰是吐蕃兴起的时期。在很长一段时期，不丹都是隶属于吐蕃的一个小部落，深受藏族文化及其佛教的影响。17 世纪初期，现代意义上的不丹开始成型。从 18 世纪 70 年代开始，不丹在外交上逐渐屈从于英国。从 1903 年到 1907 年间，不丹国内陷入权力纷争。1907 年，各政治派别决定建立以乌颜·旺楚克（1907 - 1926）为首的世袭君主制。这即是现代不丹王国。从 1926 年到 1952 年，第二代国王吉格梅·旺楚克主政。从不丹王国建立后的半个世纪中，不丹国王一直在加强君主集权，同时使得不丹尽量与外界隔绝。1952 年，第三代国王吉格梅·多尔吉·旺楚克即位。在此期间，尤其是从 20 世纪 60 年代开始，不丹开始改革内政外交，一

* 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。本文获中山大学“985 三期”研究经费资助，同时获高校基本科研业务费资助。

方面开始发展经济，推动国家现代化，另一方面开始建立对外关系，结束以前那种与世隔绝的局面（World Bank，1984）。

不丹是一个弹丸小国。在 20 世纪 60 和 70 年代，全球可能很少有人知道它的存在。然而，在过去十余年中，不丹在国际社会越来越受人关注，越来越多的学者和政治家开始研究或了解不丹的治理与发展经验。为什么一个小国能如此地引人注目？答案是，这个小国发展出一种独特的发展和治理模式。1972 年，不丹第四代国王吉格梅·辛格·旺楚克开始执政。执政伊始，旺楚克四世立即宣布：国民的幸福比 GDP 重要，不丹治国的最终目标是增进国民的幸福。旺楚克四世还创造了一个现在越来越流行的概念——国民幸福总值（Gross National Happiness, GNH）——来替代或者抗衡 GDP。经过四十多年的努力，以提高国民幸福总值为目标，不丹终于发展出一条独特的以人为核心的、强调全面均衡发展的发展与治理模式，而不是片面地追求 GDP 增长。如果说在西方世界之外还有其他发展和治理模式的话，那么，不丹这个弹丸小国的确探索出这样一种替代模式。

最近二十来年，越来越多的研究者和政治家开始认识到，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并不能建立一个美好社会。与此相联系，一种新的共识似乎正在形成，即国家治理的最终目标是提升人民的幸福（斯蒂格利茨等，2010；安尼尔斯基，2010；经济合作与发展组织，2012）。然而，正如经济合作与发展组织在其最近发布的幸福测量报告中指出的，这些年来，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）。此外，对于幸福是否应该成为政府追求的目标，也存在着争议。自由主义者倾向于认为，尽管幸福本身非常重要，但它本质上是私人性的，因而不应成为公共价值，不应成为政府的目标。在自由主义者看来，政府应该做的事情只能是保护个人自由，政府只应是一个有限政府。自由主义者担心，如果将幸福确立为政府的目标，那么政府就不会是一个有限政府，国家也会变成一个“保姆国家”（Bok，2010：46-50；Duncan，2010）。在此，不丹的经验就非常有意义。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总值作为治理的最终目标，并在过去四十多年中通过不断的政治、经济与

社会改革，制定和实施一系列政策来实现这一目标。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。对于幸福是否应该成为政府的目标，这是一个涉及价值判断的规范性问题。不同价值观或不同意识形态的拥护者通常会给出不同的回答。不丹的执政者做出了肯定的回答，并因此获得了民众的拥戴。

地球上的执政者几乎都会宣称他们的施政目标是为了提升人民的幸福。然而，在现实中，真正做到这一点的执政者却寥寥无几。而不丹不仅明确提出国民幸福是治理的目标，而且成功地做到了这一点。这也是不丹值得我们关注的另一个原因。对于中国学者、执政者与民众而言，不丹的经验也非常值得关注。经过三十多年的改革与开放，中国在经济增长领域创造了“中国奇迹”。然而，一个被国际学术界成为“中国困惑”（China Puzzle）的现象也开始浮现：在经济增长的同时，中国民众的生活满意度或者幸福感却出现了下降（Brockmann et al., 2009）。最近十年，中国政府开始认识到 GDP 主义的弊端，并调整了发展战略和政策体系。同时，幸福问题也开始被政府重视。例如，广东就明确提出了建设“幸福广东”的发展目标。因此，不丹虽小，也值得我们学习。我们既应向大国学习，也应向小国学习。

本文首先总体性地介绍不丹从 20 世纪 60 年代以来的发展，尤其是它在提升民众幸福方面的成就。然后，介绍不丹国王旺楚克四世的幸福治理哲学。在此基础上，本文依次从三个方面介绍不丹如何在国民幸福治理的框架下发展经济，如何在发展经济的同时加大对社会领域的投资，确保社会公平与和谐，以及如何在发展经济的同时保护环境与生态，保护自己国家的传统与文化。随后，介绍不丹如何在经济发展的同时谋划政治民主化改革，最终从君主制过渡到议会民主制。最后，本文总结不丹发展和治理模式的基本特点，并讨论了不丹模式对人类社会的发展与进步以及对其他国家的意义。

一、不丹的发展

不丹是一个多山的小国，国土面积大约 38 394 平方公里，森林资源丰富。人口在 2005 年为 63.4982 万人，2012 年上升到 70 万人。20 世纪 60 年代，当

旺楚克三世启动国家现代化进程时，不丹是一个极其贫穷落后而且对外封闭的君主制国家。当时，不丹经济极其落后，交通简陋而且非常不便，人口普遍贫困，食物短缺经常发生，而且，自然灾害频发。同时，教育和医疗水平极端落后。首先，教育极端落后，文盲率畸高。在 20 世纪 50 年代末，全国只有 11 家小学，只有 440 孩子就读于正规的教育机构。其次，医疗条件极其简陋，医疗水平极低。例如婴儿死亡率畸高，每 1000 人中就有 15 人患有结核病，近 80% 的女性患有急性甲状腺肿，性病、痢疾等疾病也到处肆虐。然而，从 20 世纪 60 年代，尤其是 70 年代开始，不丹开始走上了一条持续发展的道路，无论在经济可持续发展还是社会和政治发展方面，不丹都取得了巨大而且令人瞩目的进步。从 1980 年到 2003 年，人均 GDP 增长超过了 5 倍。2012 年，按购买力平价测算的 GDP 总值为 39 亿美元，人均 GDP 为 5 430 美元，失业率为 4%。从 2001 年到 2012 年，不丹一直维持了 6-8% 的经济增长率^①。不丹在社会发展方面取得的进步更加引人瞩目。在 1961 年，不丹只有两家现代化医院、两个医生、两个护士。目前，超过 90% 的不丹民众都可以免费获得基本医疗服务。国民的预期寿命也不断上升：在 20 世纪 60 年代，平均预期寿命低于 40 岁，到 1994 年上升到 49 岁，2000 年上升到 66 岁，几乎翻了一倍。婴儿死亡率也从当年世界最高水平逐步下降，每 1000 个新生婴儿的死亡率在 1984 年为 102.8 人，1994 年下降为 70.7 人，2000 年下降为 60.5 人，2005 年下降为 56 人，2008 年下降为 49.3 人。随着免费义务教育体系的建立，教育方面的成绩同样非常显著。目前，80% 的儿童都可以进入小学，成年人识字率已从 1970 年的 10% 上升到现在的 54%。此外，全国 77.8% 的家庭都可以获得安全的饮用水，在城市，这个比例已高达 97.5%。最为难得的是，不丹的经济发展不仅没有导致环境污染和生态破坏，反而还是一个环境和生态保护非常成功的国家，是旅游者梦想的“世外桃源”（Ura & Kinga, 2004；Priesner, 2004；Tobgay et al., 2011）。最后，在经济和社会发展取得巨大进步的同时，从 20 世纪 80 年代开始，不丹一直在酝酿政治民主化改革，最终于 2008 年从一个君主制国家转变成一个议会民主制国家（Sinpeng, 2008）。

^① 2012 年数据来自 <http://www.heritage.org/index/country/bhutan>（2012 年 12 月 3 日下载）。

最近十几年，不丹在国际社会的影响越来越大。除了因为不丹在经济、社会和政治发展以及环境与生态保护等方面取得巨大进步之外，一个更重要的原因是：不丹是这个地球上唯一按照国民幸福来治理的国家。不丹政府从 20 世纪 70 年代就开始探索用国民幸福总值（GNH）替代 GDP 来治理国家。从 2008 年开始，不丹政府每年都对国民幸福进行调查，并以此来调整政策，提升国民幸福。根据 2010 年的国民幸福调查和统计，有 47.8% 的不丹民众勉强感到是幸福的，32.6% 的民众在很广泛的范围内都感到是幸福的，另有 8.3% 的民众非常深度地感到幸福，只有 10.4% 的民众感到不幸福（Ura et al., 2012b）。这无疑是非常了不起的成就。从国际比较的角度来看，不丹政府在提升国民幸福方面也是非常突出的。运用来自各个方面的数据（例如联合国教科文组织、新经济基金、世界卫生组织、联合国人类发展报告等），2006 年英国莱斯特大学社会心理学者怀特（Adrian White）绘制了首份“世界幸福地图”（图 1）。在怀特的排行榜中，国民最感幸福的前 20 名国家依次是：丹麦、瑞士、奥地利、冰岛、巴哈马联邦、芬兰、瑞典、不丹、文莱、加拿大、爱尔兰、卢森堡、哥斯达黎加、马耳他、荷兰、安提瓜和巴布达、马来西亚、新西兰、挪威、塞舌尔。其中，不丹排名全球第八。更值得关注的是，不丹是东亚和南亚地区国民感觉最幸福的唯一国家，也是排前 20 名的幸福国家中唯一经济发展水平不高的国家。

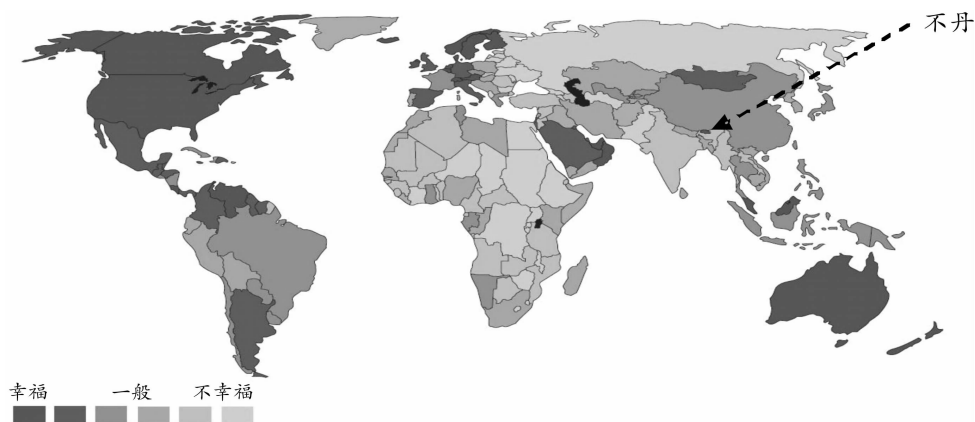


图 1 世界幸福地图

资料来源：2012 年 11 月 18 日下载自 <http://www.mindpowernews.com/HappinessMap.htm>①。

① 原图为彩图。（编者注）

对于不丹在提升国民幸福方面的成就，也许有人并不觉得有何特别值得称道之处。他们也许会这样质问：难道经济和社会发展的最终目的不就是增进人民的福祉？毫无疑问，几乎所有的执政者在政策和口号上都是（或者都会）这样宣称。而且，笔者也倾向于相信，许多执政者的确也怀有这样的治国抱负。然而，在现实中，我们看到的却是，在许多国家，即使经济增长了，国家的财富上升了，但民众并没有感到幸福，反而感到不幸福。在发展中国家，充满了许许多多这样的例子。在发达国家，也不乏这方面的教训。以美国为例，以其拥有的财富而言，它不仅是当之无愧的世界头号强国，而且也是最有可能让民众感到幸福的国家。然而，正如耶鲁大学政治学家雷恩教授（Lane, 2001）发现的，尽管美国建立了自由市场和自由民主制度，持续地实现了经济增长和财富的增加，但在过去几十年，美国人的幸福感一直在下降。面对如此令人沮丧的现实，不丹这个小国的经验就非常值得关注，也极其地发人深省。难怪乎在《幸福政治学》一书中，哈佛大学政治学家博克教授（Bok, 2010）一开篇就介绍不丹的经验。不丹为何能如此与众不同？它又是如何做到这一点的？

二、幸福治国：不丹的 GNH 治理哲学

不丹的成功绝非偶然，而是因为不丹形成了一套系统的以提升国民幸福为目标的治理哲学，并在此基础上发展出一种独特的发展与治理模式。20 世纪 60 年代，旺楚克三世已经开始启动各种旨在推动国家现代化的经济和行政改革。1972 年，旺楚克三世逝世，刚从英国留学回来的年仅 17 岁的吉格梅·辛格·旺楚克（Jigme Singye Wanchuk）承担起治理不丹的重任。不过，辛格·旺楚克并未立即即位，而是花了两年的时间，在不丹各地进行社会调查。1974 年，辛格·旺楚克即位。年轻的旺楚克四世执政之初就意识到，当时国际社会占主流的以国民生产总值（GNP）为核心的经济发展模式存在缺陷，而且不符合不丹的文化传统。在此基础上，他创造了一个新的概念——“国民幸福产值（Gross National Happiness, GNH）”来抗衡 GNP 或者 GDP，并强调国民幸福总值比国民生产总值（GNP）更重要。旺楚克四世明确地说，如果实施了国家的五年发展

计划之后，不丹国民并没有比以前更加幸福，那么，无论怎么说，国家的五年计划都不能算是成功的。因此，不丹不应以国民生产总值增长为目标，而应按国民幸福总值来衡量不丹社会的进步与发展。由此，旺楚克四世逐渐发展出一套系统的国民幸福总值治理哲学，并以此来指导国家的发展计划和政策制定。这使得不丹走上了一条独特的发展道路，并形成了独特的治理模式。2008年，不丹《宪法》第九条明确宣布：国家的目标是提高那些有助于实现GNH的条件（Bok, 2010: 1; Ura et al., 2012a; 2012b）。

当然，旺楚克四世从未明确地给GNH提供一个官方定义。不过，通常接受的是这样一个定义：“国民幸福总值（GNH）以一个（比GNP）更加整体的方式来衡量一个国家的质量，它相信只有当物质和精神发展同时出现并互相补充与加强时，有益的人类社会的发展才可能实现”（Ura et al., 2012b: 6-7）。当然，从一开始，旺楚克四世、不丹政府官员以及不丹学者对于幸福的理解就不同于西方的幸福概念。正如2008年由首次民选议会产生的不丹首相所说的：

我们现在已经清楚地将国民幸福总值中的“幸福”与这个概念联系在一起的稍纵即逝的、愉悦的“感觉很好”区别开来。我们知道，当他人处于痛苦时，不可能存在真正持久的幸福。只有从帮助他人、与自然和谐相处、实现我们内在的智慧以及我们心灵中真实的、优秀的本性的过程中，我们才能获得真正持久的幸福（Ura et al., 2012b: 7）。

在旺楚克四世的幸福治理思想中，国民幸福总值（GNH）是由四大支柱支撑起来的：

①良善的治理与政治民主。旺楚克四世坚信，只有良善的治理才能使得人民幸福，而且只有这样，幸福才是最可靠、最持久的。而民主是良善治理的基础，因为只有当人民生活在民主政体中，他们才能决定自己的生活。

②稳定而且公平的社会经济发展。由于不丹仍然是一个发展中国家，在20世纪70年代时更是极其落后，所以，与绝大多数发展中国家

一样，不丹同样也高度重视经济发展。但是，由于旺楚克四世坚信“国民幸福总值比国民生产总值更重要”，不丹政府并未采取以经济发展为中心的发展战略，而是在发展经济的同时，高度重视社会公平，让所有国民都能公平地分享经济发展的成果，实现社会和谐，确保发展是持久的。

③环境保护。在经济发展的同时，不丹高度重视环境和生态保护。在旺楚克四世及其领导下的不丹政府看来，环境与生态保护不仅是当前提升国民幸福的基础，也是子孙后代幸福的条件。在某些情况下，为了保护环境，不丹甚至不惜牺牲经济发展。

④文化保护与传承。在发展经济的同时，旺楚克四世坚信，如果在现代化的过程中，不丹失去了自己的传统和文化，那么，增长就是“无根的增长”，不丹人民就不可能真正实现幸福。因此，不丹政府不仅努力保存不丹传统文化和宗教信仰，而且极力倡导和鼓励自愿服务、帮助他人、容忍与合作，以及在家庭、工作和闲暇之间达致平衡等价值观。（Royal Government of Bhutan, 2005；Bok, 2010: 1-2）

显然地，这种以国民幸福总值为目标的发展模式并不只单纯地追求 GDP 增长。当然，即使在当时，也不是只有旺楚克四世一人认识到以 GNP 或 GDP 来衡量社会进步存在着巨大的缺陷。在 20 世纪 60 年代，尤其是从 70 年代开始，一些心理学家和经济学家已经开始研究幸福，并从这个角度审视 GDP 增长存在的弊端。例如，1973 年，经济学家伊斯特林（Easterlin）就发表他的经典论文“金钱能够买来幸福吗？”。在这篇文章中，他提出了著名的关于财富与幸福关系的“伊斯特林悖论”（Easterlin Paradox）。同时，一些学者和政治家已开始质疑 GNP 或 GDP 能否准确地测量我们的生活以及对于人类来说最真实的财富。例如，1968 年 3 月 18 日罗伯特·肯尼迪在堪萨斯大学演讲时就对过分强调 GNP 进行了猛烈的批评：

长期以来，我们似乎将过多的社会才智和社会价值投入物质财富的积累。我们的国民生产总值（GNP）（如果我们用它来对美国进行判断

的话)将空气污染、烟草广告,以及在高速路上处理伤亡事故的救护车算成产值,将我们为大门安装的特制防盗锁,以及关押那些溜门撬锁者的监狱算成产值,将那些对我们的红杉树林的破坏,以及在无序的扩展中自然美景的损失算成产值,将凝固汽油弹、核弹头的成本,以及对付街头骚乱的警察部门的装甲车算成产值,将怀特曼步枪和斯佩克刀,以及为了向我们的孩子销售玩具而宣扬暴力的电视节目算成产值。然而,国民生产总值并不关心我们孩子的健康状况,他们获得的教育质量或者他们游戏的快乐。它也无法包含我们的诗歌的优美或者我们的婚姻的好处,无法包括我们在公共问题辩论的智慧或公共官员的正直。它既不能度量我们的才智,也不能度量我们的勇气,既不能衡量我们的智慧,也不能衡量我们的学习,既不能度量我们的同情心,也不能衡量我们对国家的奉献。简言之,它测量了一切,却无法测量那些使得我们的生命有意义的东西。^①(安尼爾斯基,2011:33-34)

然而,旺楚克四世的贡献在于,他不仅清楚地知道GDP存在的问题,而且还提出了一个替代性的概念——国民幸福总值(GNH)——来取代GDP或者GNP。这种以GNH为核心的发展理念并非不重视经济增长,它关心经济增长,但认识到仅仅有经济增长是不够的,更不能只关心经济增长。准确地说,以GNH为核心建立起来的发展观是一个涵盖经济、社会、政治、环境和文化的整体性和均衡性的发展观,进而也是一个更加符合人民利益的、可持续发展的发展观。最不可思议的是,旺楚克四世提出这一想法时不到20岁。或许,在即位前两年的社会调查中,他亲眼目睹了自己国家的贫穷落后,意识到自己作为国王有责任让人民幸福。此外,不丹政治传统的影响也是非常明显的:不丹的政治传统一直特别强调统治者有责任提高人民的幸福。例如,1792年的不丹法律就宣称:“如果政府不能为自己的人民创造幸福,政府的存在就是毫无目的”(Ura et al., 2012a: 111)。然而,如何让人民幸福,或者,选择什么发展模式

^① 着重号为本文作者增加。同时,根据原文对该书中的译文进行了修改和补充,原文2012年12月6日下载自<http://www2.mcombs.utexas.edu/faculty/michael.brandl/main%20page%20items/Kennedy%20on%20GNP.htm>。

才能实现这一目标，却是一个更具挑战性的问题。在这方面，我们既可以看到西方教育也可以看到不丹文化尤其是宗教信仰对旺楚克四世的影响。英国留学的经历一方面使得旺楚克四世能近距离地观察和了解英国的君主立宪和议会民主制，这非常明显地影响了他对政治改革的设计；另一方面也使得旺楚克四世能比较深入地了解资本主义市场经济的优点和缺点——也许，在英国留学期间，他已经阅读过或者了解当时刚刚开始浮现的对 GNP 或 GDP 的质疑。同时，正如许多研究指出的，不丹的传统、文化与佛教信仰也极大地影响了旺楚克四世的 GNH 发展观。佛教信仰强调对物质欲望的克制以及精神方面的安宁与充实，强调对生命的尊重、仁慈与怜悯，强调众生平等以及人与人之间的和谐，强调人与自然和谐相处，强调万物皆有生命。这就使得旺楚克四世能够认识到仅仅有物质财富的增长并不能使民众实现幸福，使得他本能地抵制资本主义市场经济必不可少的消费主义，使得他能够关心社会公平与社会和谐，也使得他能够重视生态与环境的保护（McDonald, 2003; Hoellerer, 2010）。然而，旺楚克四世的伟大之处还不仅仅在于他提出了一种新的发展观，而在于他成功地将这种发展观落实进治国实践。从 20 世纪 70 年代开始，在旺楚克四世的领导下，不丹逐渐发展出一个以 GNH 为核心的国家治理框架，GNH 也变成一个指导不丹的国家治理与公共政策制定的基本原则。在此基础上，不丹形成了全球瞩目的以国民幸福总值提高为目标的发展模式和治理模式。在这个意义上，旺楚克四世的确非常符合柏拉图“哲学王”治国的梦想。

2006 年，旺楚克四世宣布退位。2008 年，毕业于牛津大学的吉格梅·凯萨尔·纳姆耶尔·旺楚克（Jigme Khesar Namgyel Wangchuck）即位，成为不丹王国的第五代国王。旺楚克五世继续推进不丹的国民幸福治理（Sinpeng, 2008）。2008 年，不丹政府正式对国民幸福进行调查统计，并以此来指导政策制定，这极大地提高了不丹幸福治理的能力。幸福是比较抽象的，而且非常个体性的，既有客观的一面，又涉及主观感受。若想用幸福来指导政策制定，必须对幸福进行测量和统计，并需要解释在个体、社区和整体人口层面哪些因素影响国民的幸福水平（Helliwell et al., 2012）。此外，如何运用对幸福的测量和统计来指导公共政策，更具挑战性。经过两年的探索，2008 年，不丹首次在全国范围调查民众的幸福状况。当然，由于不丹对幸福的理解与西方不同，它对 GNH 的

测量也与心理学、经济学以及一些西方民调机构（例如盖洛普）对幸福的测量不同。首先，不丹的国民幸福指数是一个多维度的幸福测量，而不像西方文献那样局限于测量主观幸福感（Subjective Well-Being，通常简称 SWB）。其次，不丹的国民幸福指数明确地将个人对社区的责任、对他人关心的动机等元素纳入测量（Helliwell et al.，2012）。

不丹的国民幸福指数包括 9 个领域，总共有 33 个测量指标（图 2）。这 9 个领域为心理幸福感、卫生、时间运用、教育、文化多样性和弹性、良善治理、社区活力、生态多样性和弹性、生活水准。这样定义的国民幸福极大地丰富和发展了幸福测量。它既包括了早期国民幸福总值（GNH）的四个支柱，又增加了新的内容，从而能够更加全面地测量国民幸福水平。其中的生活水准、卫生和教育测量了原来四支柱中包含的稳定、公平和持续的社会经济发展，这两者也是联合国人类发展指数关心的内容。良善治理、文化多样性和弹性、生态多样性和弹性也是原来四支柱中的另外三个支柱，不过在内涵上更加丰富，例如将环境保护拓展成生态多样性和弹性，将文化保护拓展成文化多样性与弹性。剩下的三个领域超出了四支柱：心理幸福感、时间运用和社区活力。心理幸福感的引入表明，不丹积极地汲取了心理学这些年在幸福研究方面的成果。不过，不丹也根据自己的文化丰富了对心理幸福感的测量。除了采用心理学常用的测量幸福的认知和情感两个维度之外，不丹对心理幸福感的测量增加了精神性满足这个与佛教教义密切相关的维度（Ura et al.，2012a；2012b）。同时，不丹也积极吸收了社会政策对于工作与平衡的研究，增加了时间运用这个领域。总之，不丹的国民幸福指数既体现了不丹的文化价值，尤其是佛教价值观，也借鉴了心理学和经济学等研究幸福的成果。不丹开发这一指数的目的主要是为了科学地测量国民的幸福状况，为国家的政策制定提供基础数据。它最关心的是那些仍然不幸福的人群。通过幸福调查和统计，政策制定者能够比较准确地了解哪些人群、在什么地方以及哪些方面仍然不幸福，为什么不幸福，进而通过政策调整，提升那些能够增进这些人群幸福的条件（Ura et al.，2012b）。

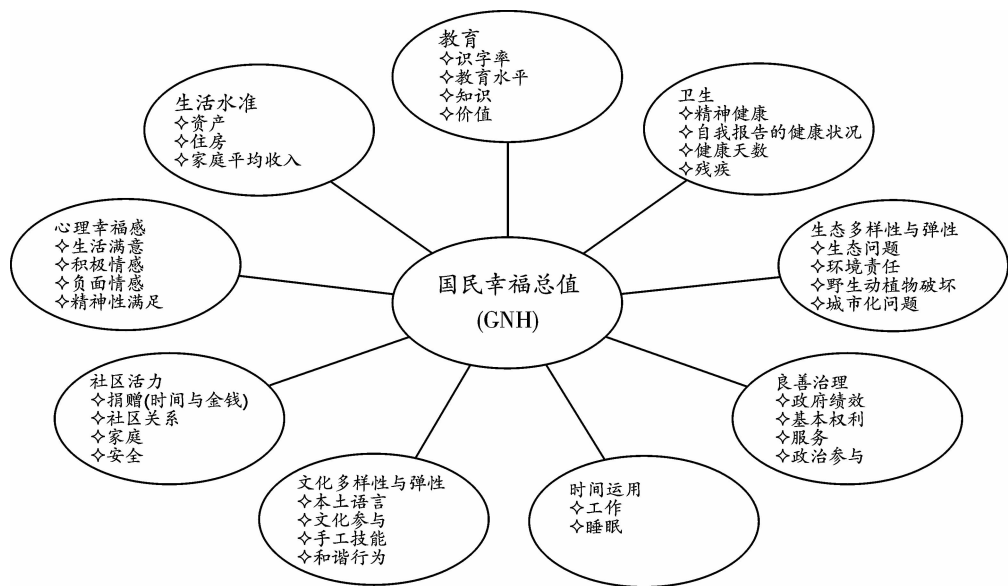


图2 不丹的国民幸福指数

资料来源: Ura et al. (2012a: 115)。

三、不丹的经济发展

在 20 世纪 60 和 70 年代启动现代化进程时,不丹的经济极其贫穷落后。经济完全是自给自足的小农经济。而且,由于地势复杂、交通落后,经济的货币化程度非常低,贸易主要是近距离的易货贸易,对外高度封闭 (Ura & Kinga, 2004)。经过几十年的发展,不丹经济发生了巨大的结构变化。如表 1 所示,农业的比重逐渐降低,工业和服务业 (尤其是工业) 的比重逐渐上升。20 世纪 80 年代,农业增加值占 GDP 的比重在 40% 以上,但在 20 世纪 90 年代,下降到 40% 以下。尤其从 90 年代中期开始,产业结构出现一个重大的转折。在 90 年代前半期,农业增加值占 GDP 的比重仍在 30% 以上,但从 1996 年开始,逐步下降到 30% 以下。从 2007 年开始,这一比重进一步下降到 20% 以下,2010 年为 17.5%。同时,工业增加值占 GDP 的比重稳步上升,从 1981 年的 17.4% 上升到 2010 年的 44.6%。在 2010 年,工业和服务业增加值占 GDP 的比重已达 82.6%。

由于不丹人口大部分是农业人口（表1），不丹政府对农业发展高度重视。从20世纪70年代开始，不丹逐步推进农业现代化，一方面将传统的自给自足和高度封闭的农耕生产转变成更加商品化的农业生产，例如鼓励和支持农户种植各种能够增加收入的经济植物，将一些农地转化为大规模生产的果园等；另一方面引入新技术，转变生产方式，提高农用地的产出率。此外，经济的货币化程度也一直在上升。从20世纪80年代开始，尤其是随着不丹加入1985年成立的南亚区域合作组织，不丹经济的对外开放程度也越来越高。1981年，不丹对南亚国家的出口总值占GDP的比重为13.3%，1990年上升到27%，1995年上升到34.8%，2000年下降到23.6%，但2005年又开始上升到25.8%。不丹对这些国家的出口产品包括电力、木材、水果和水泥等。同时，不丹也是一个高度依赖进口的国家，它主要从印度、日本、德国、英国和新加坡等国进口燃油、机器、运输工具、大米等产品，其中80%的进口产品来自印度。从2001年开始，外国直接投资开始稳步增长。1995年，不丹的外国直接投资净值为10万美元，但在90年代波动较大。然而，从2001年开始，尽管总额仍然比较小，但总体上一直在增长，2001年和2002年分别为30万美元，2003年为110万美元，2004年为100万美元，2005年为80万美元（Lhamn et al.，2000；Brassard，2008）。

表1 不丹的经济增长

经济增长与资本积累				工业化及产业构成				城市化	
GDP 增长率 (%)	人均 GDP (美元 现值)	固定资本 形成总值 /GDP(%)	农业 人口 比重 (%)	农业增 加值 /GDP(%)	工业增 加值 /GDP(%)	服务业 增加值 /GDP(%)	能源消耗 (热量单位)	城市人口 比重(%)	
1981	13.9	330.7	32.8	89.3	41.4	17.4	41.2	0.00(1980)	10.7
1985	4.2	351.2	43.2	87.1	43.5	19.8	36.8	0.01(1987)	12.9
1990	10.9	536.8	31.0	83.6	35.3	24.9	39.9	-	16.4
1995	7.1	584.4	43.1	79.5	32.0	33.9	34.1	0.02	20.5
1996	5.6	607.9	42.6	78.5	31.2	33.8	35.1	-	21.5
1998	5.9	697.4	37.5	76.5	29.5	32.9	37.6	-	23.5

(续上表)

	经济增长与资本积累				工业化及产业构成			城市化	
	GDP 增长率 (%)	人均 GDP (美元 现值)	固定资本 形成总值 /GDP(%)	农业 人口 比重 (%)	农业增 加值 /GDP(%)	工业增 加值 /GDP(%)	服务业 增加值 /GDP(%)	能源消耗 (热量单位)	城市人口 比重(%)
2000	6.9	768.8	50.0	74.6	27.4	36.0	36.6	—	25.4
2001	8.2	810.1	59.5	73.5	26.1	37.9	36.0	0.02	26.5
2002	10.8	886.2	60.5	72.4	26.3	38.6	35.1	—	27.6
2003	7.7	996.2	58.3	71.3	25.2	39.4	35.5	—	28.7
2004	5.9	1093.8	63.0	70.1	24.9	37.4	37.3	—	29.9
2005	7.1	1242.0	49.9	69.0	23.2	37.3	39.5	—	31.0
2006	6.8	1330.5	46.2	68.3	22.1	39.0	38.9	—	31.7
2007	17.9	1737.0	39.5	67.5	19.2	45.4	35.4	0.02	32.5
2008	4.7	1792.9	38.7	66.7	19.0	44.5	36.5	—	33.3
2009	6.7	1772.1	41.3	66.0	18.8	43.2	38.1	—	34.0
2010	11.8	2183.4	51.6	65.2	17.5	44.6	38.0	—	34.8

资料来源：能源消耗的数据来自 Sinpeng (2008: 28, Figure 1)，其他数据均来自世界银行的 World Development Indicator (WDI)，2012 年 12 月 30 日下载自 <http://data.worldbank.org/country/bhutan>。

这些年来，不丹的经济一直在稳步增长（表 1）。从 1981 年到 2010 年的三十年间，GDP 的平均增长率为 7.93%。其中，从 1981 年 1990 年的平均增长率为 10.1%，从 1991 年到 2000 年的平均增长率下降为 4.99%，但从 2001 年到 2010 年，不丹的平均增长率上升到 8.4%。^① 同时，人均 GDP 也在稳步上升。1981 年，不丹的人均 GDP 为 330.7 美元，1998 年翻两倍到 697.4 美元，2003 年再提高到 996 美元，相较于 1981 年上升了三倍。2010 年，人均 GDP 为 2183.4 美元，是 1981 年的 6.6 倍。过去十一年，不丹的人均 GDP

① 根据世界银行 WDI 的数据计算。

呈现出快速增长的态势：从 2000 年到 2011 年，人均 GDP 增长了 3.05 倍^①。这主要是因为在这一段时间不丹政府对自然资源进行了有效的开发和利用。不丹是一个自然资源丰富的国家，例如森林资源和水电资源。进入 21 世纪后，在环境与生态保护的前提下，不丹对这些资源采取了选择性的开发和利用，重点发展了那些以自然资源为基础但无环境污染的工业，例如水电。这推动经济快速增长。2007 年，水电和基础设施建设形成的总产值达到 GDP 的 37%。其中，水电总产值占 GDP 的比重为 23.4%，有史以来第一次超过了农业总产值的比重（Lhamn et al.，2000；Brassard，2008；GNH Commission，2011a）。

与其他东亚国家一样，高储蓄和高投资也是不丹经济增长的重要源泉（表 1）。从 1990 年到 2000 年，国内资本形成总值占 GDP 的比重平均为 44%。从 2001 年到 2010 年，更上升到 53%。这与不丹政府一直高度重视基础设施投资，以及过去十年加大对水电等资源型产业的投资直接相关（GNH Commission，2011a）。与这种高投资的经济增长模式相联系，不丹政府一直在经济发展中扮演着非常重要的角色。在推动经济迅速增长的非农业部门中，政府一直是最主要的生产者以及消费和投资需求的来源。不过，从 1987 年开始，不丹政府意识到，为了未来的经济发展，不丹需要发展私营经济。为此，不丹在维持宏观经济稳定的同时，开始启动一些扶持私营经济的政策，例如启动金融自由化，将一些公有企业私有化或公司化，启动一些支持小型企业的项目。不过，直到现在，私营经济的发展仍然不甚理想（Lhamn et al.，2000）。

与政府在经济发展中扮演着非常重要的角色相联系，不丹经济的市场化程度并不是很高（表 2）。按照传统基金会对各国经济自由化程度的测量，不丹与中国、印度等都属于市场化程度比较低的国家（Miller et al.，2012）。

^① 同上。

表 2 不丹的经济自由化指数

	商业 自由化	贸易 自由化	财政 自由化	政府 支出	货币 自由化	投资 自由化	金融 自由化	财产权	没有 腐败	劳动力 自由化	总体 自由化
2012	59.7	49.5	83.8	55.3	72.6	20.0	30.0	60.0	57.0	78.6	56.6
2011	59.8	52.0	83.9	64.1	71.8	20.0	30.0	60.0	50.0	84.7	57.6
2010	60.5	52.0	84.1	58.3	73.4	15.0	30.0	60.0	52.0	85.1	57.0
2009	61.7	42.0	83.6	58.3	75.9	30.0	30.0	60.0	50.0	85.8	57.7

数据来源：2012 年 12 月 3 日下载自 <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year>。

同时，不丹的经济发展是在比较低的工业化和城市化水平下实现的。在经济发展的过程中，尽管工业在不丹经济中的贡献越来越大，但是，政府一直将工业化和城市化控制在一个适度的水平（Sinpeng, 2008）。从 1981 年到 2010 年，不丹的人均 GDP 增长了 6.6 倍，但是工业增加值占 GDP 的比重只增加了 2.6 倍。同时，不丹经济增长导致的能源消耗也比较低（表 1）。最后，不丹的经济发展并未伴随着一个快速的城市化。如表 1 所示，从 1981 年到 2010 年，在人均 GDP 翻了 6.6 倍的同时，城市人口的比重只增加了 3.3 倍，从 10.7% 增加到 34.8%，高达 65.2% 的人口仍是农业人口。尤其是，不丹没有像其他亚洲国家那样出现人口高度密集的大城市，因而也未出现交通拥挤、空气污染等城市病。在此，不丹经验提出一个值得思考的问题，即使以经济增长为重心，是不是就必须走高度工业化和城市化的道路？当然，不丹之所以没有走上高工业化和高城市化的发展道路，在很大程度上是因为，以提升国民幸福为执政目标的不丹政府在经济发展之外还有其他同样重要的考量。

四、不丹的社会发展、环境保护与文化保存

过去四十多年，不丹的经济取得了巨大的发展。然而，正如许多研究者指出的，不丹最引人瞩目的成就更主要是体现在社会发展、环境保护和文化保护方面。而且，正是由于这些方面的考虑，不丹从来都不会只关心经济快速发展，而是采取了一种“以人中心”的全面均衡发展的发展战略。在某些情况下，

为了实现社会公平、环境保护和文化保护方面的目标，不丹甚至不惜牺牲经济发展的速度（Priesner, 2004）。这一方面是因为不丹没有像许多其他亚洲国家那样怀有一种追赶西方国家的远大目标，另一方面也因为旺楚克四世希望在不丹推进一种“没有西方化的现代化”，这最集中地体现在他国民幸福治理的思想中（Sinpeng, 2008）。

在国民幸福的治理框架下，不丹政府在致力于发展经济的同时，也非常重视社会公平和社会和谐，高度重视对人力资本和社会资本的投资。从20世纪70年代开始，社会支出（尤其是教育和医疗支出）一直是不丹政府财政支出倾斜支持的领域。从实施第一个五年计划开始，不丹政府在每一个五年发展计划期都大幅地增加社会支出。在20世纪80和90年代，随着经济增长带来财政收入增加，加之国际捐助开始涌入，不丹政府更是进一步加大对社会领域的财政投入。在第九个五年发展计划（2002 - 2007）的预算支出中，社会支出占比24%，大致相当于每年GDP的11.5%（Ura & Kinga, 2004；Royal Government of Bhutan, 2005）。首先，为了实现国民幸福的治理目标，不丹政府在政策上高度重视经济发展要惠及穷人，尤其是减少贫困，消除赤贫。例如，不丹制定了对穷人提供贷款利率补贴的政策，通过土地分配来减少赤贫现象，向贫困家庭发放实物补助，等等。由于这些努力，不丹在消除贫困方面取得了很大的进步。2000年，有36.3%的人口生活在国家规定的贫困线下；2004年，这一比例下降到31.7%，2007年，进一步下降到23.3%（Dessallien, 2005；GNH Commission, 2011a）。其次，不丹政府高度重视教育和医疗卫生领域的投资。目前，在不丹政府的年度预算中，超过四分之一的支出专款专用于教育和医疗卫生。从20世纪60年代开始，不丹政府逐步实施免费的九年制义务教育，以改变国民普遍受教育程度低的状况。从80年代开始，更是加大对教育领域的财政投入。2000年，不丹政府在教育领域的支出已超过GDP的4%；2005，更高达7.25%。这使得不丹在教育方面取得了巨大的进步。在20世纪70年代，不丹的文盲率极高。然而，到1985年，成人识字率上升到28%，1995年再提高到46%，到2008年进一步上升到53%。同时，儿童入学率也逐步提高，净小学入学率从1980年的24.99%上升到2010年的88.62%（表3）。与之相联系，失学儿童人数也大幅减少。1980年为47 636人，考虑到不丹人口偏少，这是一个

非常高的失学比例。但 20 年后，失学儿童只有 1104 人。在医疗方面，不丹也一直不断加大财政投入。不丹《宪法》第九条明确规定：“国家应在现代和传统医疗领域提供免费的基本公共医疗服务”。为此，不丹政府分别针对预防、改善和治疗建立起三层级的卫生体系。该体系包括散布全国、深入城乡社区的 31 家医院、178 个基本医疗单位、654 个诊所。这一看似分散的医疗机构布局主要是考虑到 65% 的人口仍然居住在农村。而且，这些医疗机构都是政府经营的，免费为人民提供医疗服务。目前，不丹政府每年预算的 5.7% 都用于提供免费的医疗服务（Royal Government of Bhutan, 2005；Tobgay et al., 2011）。经过四十年的努力，不丹已建立起一个惠及绝大部分民众的免费医疗服务体系，显著地提高了国民的健康水平和生活质量。预期寿命从 1970 年的 31.7 岁逐步上升，到 2010 年已达 66.9 岁；婴儿死亡率和孕产妇死亡率也大幅下降（表 3）。最后，不丹政府一直非常重视那些关乎民众生活质量的基础设施建设，而不只是那些能够带动经济增长的基础设施建设。例如，为了缩小城乡民众在生活质量方面的差异，不丹政府一直坚定不移地逐步加大对农村地区基础设施的投资。更为重要的是，随着财政分权以及地方政治参与的推进，地方政府掌握的财政资源越来越多，而且，越来越多的地方财政资源被用来满足地方民众的需求，目前这个比重已占地方预算的 25%（Sinpeng, 2008）。在这方面，最典型的例子就是改善城乡居民的生活卫生条件与饮用水安全这样一些看起来很小而且无利可图的事情。1992 年，国王颁布法令宣布，获得安全饮用水和卫生的环境与生活条件是人民的基本权利。随后，政府不断采取措施来解决这两个问题，并已取得成效。在 20 世纪 70 年代，绝大部分民众，尤其是农村民众，都无法获得安全的饮用水。例如，在 1974 年，农村地区只有不到 5% 的民众能够获得安全的饮用水（GNH Commission, 2011a）。然而，到 2000 年，已有 82% 的农村民众能够获得干净安全的引用水，到 2010 年，这一比例更是上升到 94%（表 3）。当然，在生活与环境的卫生条件方面，尽管已取得进步，但挑战仍然比较大。正是由于这些努力，这些年来，尽管不丹一直存在贫富分化，在某一时期不平等甚至上升到比较危险的水平，例如 2002 年的 GINI 系数已高达 0.468，但是，不丹社会一直和谐，未出现社会矛盾激化。当然，其他因素也在起作用。例如，根据不丹的土地制度，每户农民都可以从政府那里免费获得一块维持家庭基本

生存的土地。此外，政府也为每个家庭提供木材建立一栋足够宽敞的房屋。这些都有助于减少赤贫现象（Sinpeng，2008）。

表 3 不丹的社会发展

	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2008	2010
失学儿童（小学，人）	-	-	47636	-	-	-	45615	-	-	21661	15067	1104
净小学入学率（%）	-	-	24.99	-	-	-	58.19	-	-	77.94	83.88	88.62
成年识字率（%，≥15岁）	-	10 ^a	-	28 ^b	-	46 ^b	-	-	-	-	53 ^b	-
教育支出/GDP（%）	-	-	-	-	-	-	5.82	-	7.25	-	4.80	4.0
预期寿命（出生儿，年）	37.1	40.6	46.4	49.3	52.6	56.7	61.4	63.0	64.3	65.3	66.2	66.9
婴儿死亡率（1000 出生儿）	-	191.0	134.4	114.8	96.3	79.3	65.0	60.1	55.6	51.1	47.5	43.6
五岁以下儿童死亡率（每1000 个出生儿）	-	285.9	200.0	168.4	138.4	111.6	89.1	81.3	74.2	67.3	61.7	55.9
孕妇死亡率（100000 出生儿）	-	-	-	-	1000	670	430	-	-	-	-	180
国家贫困线下人口（%）	-	-	-	-	-	-	36.3 ^c	-	31.7 ^c	-	23.3 ^c	-
GINI 系数	-	-	-	-	-	-	-	46.83		38.06	-	-
获得卫生设施人口（%）	-	-	-	-	-	-	39	39	41	42	43	44
获得安全饮水人口（%）	-	-	-	-	-	45 ^d	86	87	90	92	94	96
农村（%）	-	-	-	-	-		82	83	86	89	92	94
城市（%）	-	-	-	-	99	99	99	99	99	99	99	100

注：其中 GINI 系数，2002 是 2003 年数据，2006 年是 2007 年数据；教育支出占 GDP 比重，2004 年是 2005 年的数据；失学儿童数据，1980 年是 1979 年的数据，2010 年是 2009 年的数据。净入学率，1980 年是 1979 年的数据。

^a 转引自 Ura & Kinga（2004：17）。

^b 1985 年的成人识字率是 1984 年的数据，1995 年是 1994 年的数据，皆转引自 Lhamn et al.（2000：143）；2005 年是 2004 年的数据，转引自 GNH Commission（2011a：4）。

^c 贫困人口数据转引自 GNH Commission（2011a），其中 2008 年是 2007 年数据。

^d 安全饮用水 1995 年是 1994 年的数据，转引自 Shrotryia（2006）。

资料来源：除另注明外，数据主要来自 World Development Indicator（WDI），2012 年 12 月 20 日下载自：<http://data.worldbank.org/country/bhutan>。

绝大多数国家在经济发展的过程中，都毫无例外地走上了工业化和城市化的道路，最后都给环境与生态造成巨大的压力，甚至是不可逆转的破坏。然而，作为一个现代化进程的“晚到者”，不丹一直有意识地避免自己的国家陷入不可持续的发展道路。这可以从不丹在工业化与城市化方面的克制上看起来。不过，最能反映不丹对可持续发展重视的是，从20世纪60年代末开始，尤其是在1969年—1981年这段时间，不丹制定并严格实施了一系列重要的保护环境与生态的法律和政策。在20世纪60年代以前，主要是各种传统的地方性制度在管理着自然资源，这主要涉及各种管理公共产权资源（例如灌溉水源、果林、草场等）的社区制度。从20世纪60年代末期开始，随着国家开始介入生态和环境保护，现代的环境立法和环境政策体系开始取代这些传统机制。同时，不丹政府也通过行政分权以及社区参与的方式，鼓励和支持这些地方性制度在国家的环境与生态保护体系中继续发挥作用（Ura & Kinga, 2004）。1969年制定的《森林法》以及1979年制定的《土地法》规定，政府拥有所有的树林，包括那些生长在私人土地上的树木，这就有助于禁止私人随意砍伐树木。1974年，制定《国家林业政策》，确立了森林使用和保护的长远目标，规定国土的森林覆盖率为60%。同时，将一部分公园、森林、禁猎区作为国家保护区域，禁止任何个人和机构进行破坏。2004年，这些保护区大约占不丹领土的26%。在其他未列入保护区域的地区，不丹政府也非常重视环境保护，绝不会为了短期的商业利益而掠夺自然资源。1979年，国王颁布《社会林业》（Social Forestry）法令，鼓励村民参与植树和环境保护。1990年，农业部制定《社会林业规则》来进一步推进社会林业的发展。1991年，制定“不丹林业政策”来确保不丹森林资源的使用符合可持续发展的要求。1995年，不丹议会通过《不丹森林与自然保护法》，将以前的资源和环境保护实践法律化（Ura & Kinga, 2004; Piesner, 2004）。2000年，制定《环境评估法》；2007年制定《国家环境保护法》（GNH Commission, 2011a）。在某些情况下，为了保护环境与生态，不丹政府甚至不惜牺牲经济发展。这最典型地反映在不丹的旅游政策方面。不丹是一个自然风光秀丽、生态极富多样性的佛教国家，对外国游客充满着吸引力。这些年，旅游业已成为不丹成长最快的产业。然而，为了保护生态和环境，不丹一直实施一种控制性的旅游政策，限制每年进入不丹的游客数，例如，对游客征收每人每

天 200 美元的旅游费，同时禁止某些区域开展旅游业。此外，不丹不仅禁止使用塑料袋，而且是这个地球上唯一禁止吸烟的国家（Brown & Bird, 2011；Ura & Kinga, 2004）。这些年来，不丹一直是全球环境与生态保护最好的国家之一。目前，不丹 38% 的国土被列为国家保护区，森林覆盖率更是高达 75%。而且，不丹几乎是一个零污染和零碳排放的国家。此外，它的环境与生态保护政策和管理模式一直备受许多国际组织推崇（Brown & Bird, 2011；GNH Commission, 2011b）。

在现代化尤其是与其如影相随的全球化过程中，发展中国家的传统文化通常都会受到西方文化的巨大冲击。这是不丹极力要避免的。在经济发展与对外开放的过程中，不丹极其重视对自己传统和文化的保存。在不丹政府看来，不丹的传统与文化不仅是国家身份与独立的基础，而且也是不丹民众实现美好生活的基础。在不丹的执政者看来，不丹独特的文化与传统能够帮助不丹人民在现代化和全球化的冲击下选择一种真正能够让他们自己幸福的生活方式，也能在整个国家营造一种支持国民幸福治理的社会基础。在旺楚克四世及其领导下的不丹政府眼里，如果为了经济增长而放弃了不丹的传统与文化，即使经济发展了，也仅仅是物质财富增加了，也只不过是一种“无根的增长”，人民并不可能真正获得幸福（Royal Government of Bhutan, 2005）。这充分反映了佛教教义对物质和精神财富的态度如何影响了不丹政府的治理。在此治理哲学的指导下，不丹政府通过了一系列独特的在自由主义者看来简直是无法接受的文化政策。例如，制订了《服装法令》、《行为法令》，要求国民在公共生活中予以遵守；制定了各种激励国民互助精神和同情心的文化政策；启动了若干项目来支持国民参与各种文化与宗教活动。此外，为了防止西方市场经济的消费主义文化侵蚀民众的心灵，直到 1999 年，不丹政府才对外开放电视与互联网（Shrotryia, 2006）。

五、不丹的治理与政治民主化

不丹是一个君主制国家。然而，从 20 世纪 80 年代开始，在旺楚克四世的策划下，不丹逐步启动了政治与行政体制改革，建立民主治理体制。这些改革有

三个关键：分权、参与和治理。通过将近 20 年的努力，这三方面的改革为不丹建立一个民主的治理体制打下了坚实的基础。2008 年，不丹正式推行政治民主化改革，建立起君主立宪的议会民主制（Royal Government of Bhutan, 2005；Sinpeng, 2008；Gallenkamp, 2010）。

为了建立一个统一的国家，不丹王国最初的两任国王一直致力于加强君主集权。在旺楚克三世时期，不丹进一步建立起君主制的行政官僚体系以及立法与司法体系。在旺楚克四世执政时期，尤其是从 1981 年开始，不丹开始推进政治与行政体制现代化。1982 年，皇家公务员委员会成立，负责公务员管理。1989 年，制定《公务员条例》，对公务员选拔和任命的标准与程序明确予以规定。在 20 世纪 80 年代末期，为了提高行政效率，不丹重组了政府机构，压缩了公务员规模（Savada, 1991）。从 1981 年开始，不丹启动了意义深远的政治、行政和财政分权，将许多权力与财政资源下放到各个地区（Dzongkags, Districts）（或者宗）的地区发展委员会，以使各地区发展委员会具有足够的权力与能力来制定和实施发展计划以及满足地方民众的需求^①。然而，向地方放权不是 1981 年改革的全部内容。为了使地方行政体系能有效地了解地方民众的需求，避免政府制定的发展计划脱离地方民众的需要，1981 年改革还在各个地区建立起民众参与地方治理的渠道与机制，尤其是在制定和实施地区发展规划方面。对于旺楚克四世来说，这些改革都是在为建立民主治理奠定基础。1991 年，分权改革以及地方政治参与进一步向下推进。不丹在地区下设立镇区（包括村）（Gewogs, Blocks），权力与资源进一步下放到这一层级，民众的参与也在这一层级开始实践。虽然在一段时期中地区发展委员会主要由地方精英占据，但它建立起一种政治协商的非正式机制，地区发展委员会也逐渐成长为地方社区表达自己诉求的重要平台（Royal Government of Bhutan, 2005；Gallenkamp, 2010；Tuner et al., 2011）。

1999 年，为了提高政府的效率、透明度和负责程度，不丹进一步改革政府行政体制。为了建立真正意义的公务员制度，皇家公务员委员会改为国家公务员委员会。随后，不丹开始实行公务员职位分类，建立透明的聘用、提拔和培

^① 不丹全国下设 20 个地区或者宗。

训公务员程序。为了建立问责体系和控制腐败，不丹完善了审计体制，在每个部委任命一位独立的内部审计长。为了提高公共行政的法治程度、透明度与服务效率，不丹简化了行政程序和行政审批。同时，为了在国家治理中确立法治原则，不丹成立了国家司法委员会，制定了一系列重要的法律，包括《合作社法》、《民事与刑事程序法典》、《立法代表法》等（Royal Government of Bhutan, 2005）。更为重要的是，从20世纪90年代后期开始，不丹加快政治民主化的步伐。1998年之前，旺楚克四世已将政府各部部长的产生方式由国王任命改为国民议会选举产生。1998年，旺楚克四世又做出了一个历史性的决定，主动放弃君主世袭的行政权，将其转给由国民议会选举产生的内阁（Council of Ministers），并于2000年创立了内阁首相一职。同时，在2002-2007年实施第九个五年发展计划期间，不丹继续推进地方分权改革。地区和镇区发展委员会获得更多的权力与资源来开展地方治理，同时也在地方治理中承担起更大的责任。2002年，为了提高地区发展委员会的质量，尤其是它们的民主化程度，不丹在全国范围内以普选的方式重新选举了地区发展委员会的领导层。特别值得关注的是，地区发展委员会的主席也通过普选产生，而在此之前，该主席是由国王任命的公务员担任（Dessallien, 2005；Royal Government of Bhutan, 2005；Mathou, 2008；Tuner et al., 2011）。

2001年底，在旺楚克四世的推动下，不丹成立宪法起草委员会，开始起草《宪法》。这标志着旺楚克四世开始整体性地设计不丹未来的政治模式，也标志着不丹正式启动君主宪政的政治民主化改革。该宪法草案清晰地界定了国王、立法、司法与行政权各自的角色与功能，并赋予人民参与国家政治与治理的权力。最为特别地，不丹启动政治民主化改革既不是因为社会领域存在强烈的民主化要求和压力，也不是因为国内形成了强大的要求政治参与的中产阶级以及挑战王权的政治和经济精英。恰恰相反，不丹精英与普通民众几乎没有民主化的要求。而且，由于旺楚克四世在民众中的声望如日中天，不丹王室拥有的执政基础和正当性不仅是许多21世纪仍然存在的其他君主制所缺乏的，也是许多选举产生的执政者无法比拟的。当旺楚克四世在2001年启动宪法起草以及在2006年宣布退位时，不丹的政治精英和普通民众都希望国王继续执政，都希望不丹继续实行君主制。但是，在旺楚克四世的坚持和不断说服之下，宪法起草

委员会开始起草新宪法，并于 2005 年将宪法草案提交各个地区的国民讨论。2008 年，在旺楚克五世执政期间，不丹在全国范围以普选的方式选举产生了不丹国民议会。这标志着不丹正式从君主制过渡到君主立宪的议会民主制（Royal Government of Bhutan, 2005；Mathou, 2008；Sinpeng, 2008；Tuner et al., 2011）。总之，不丹的政治民主化是因为国王希望自己的国家实现政治民主，而是在国王的强烈要求和主导下推开的一场“自上而下的”政治民主化或者是“用法令推动的”政治民主化。这对现有的民主化理论提出了巨大的挑战（Sinpeng, 2008；Tuner et al., 2011）。

正如德塞林（Dessallien, 2005）指出的，不丹不是为了民主而民主，更不是为了迎合所谓的民主化浪潮而启动政治民主化改革；不丹启动政治民主化改革是因为旺楚克四世坚信，只有当人民生活在良善治理中，他们才可能真正实现幸福，而且政治民主是良善治理的基础。一言之，不丹是为了建立一个国民幸福总值最大化的国家（GNH State）而启动政治民主化改革的。2001 年 11 月 30 日，为了说服不丹的精英和民众支持政治民主化改革，旺楚克四世专门对宪法起草委员会发表了讲话。从他下面的这段讲话中，我们不仅可以非常清楚地看到旺楚克四世的胸襟、抱负和远见，而且可以更好地理解他是如何认识民主与幸福之关系的。

作为一个国王，我的责任是增强我们的国家，以使人民能够在安全与和平的环境中获得发展，让国家与以前相比更加繁荣和安全。在我执政的这些年，我一直努力向人民下放权力、资源和责任来赋权于民。分权改革和权力下放一直是静悄悄的但是从未间断过……在推进民众参与决策过程的进程中，我总是相信我们的人民能够做出他们的选择。如果不是建立在互相信任和自信的基础之上，我的王位对于人民没有任何价值。我们必须充分信任我们人民的正直、他们的能力……因此，我们必须起草一部成文宪法，建立一个能够让不丹人民承担起这个神圣责任的政治体系。

这部宪法不应该看成是我给人民的礼物。启动立宪过程是我的责任……这部宪法的基本目的必须是永远确保国家的主权和安全，确保不丹

人民的幸福。国家的政治体制必须发展，以使人民继续享受和平、繁荣、公正以及在不丹制度中奉为神圣的权利。有一点非常重要，我们现在要看得长远些，并应采取行动来塑造我们国家的命运。

宪法必须创造一个结构、一个框架，使得民主在我们国家有效运行……对我们来说，最为重要的是，抓住这个机会，设计一部宪法，建立一个支持真正的民主原则的充满活力的治理体制。这部宪法不能只停留在字面上，而应该成为支持并有助于政治体系保护国家主权和人民权利的基本原则（Ministry of Foreign Affairs, Bhutan, 2002）。

总之，在过去二十年中，不丹一直在改革和完善国家治理。这就推动了不丹的治理水平不断提高。根据世界银行全球治理指数，表 4 描述了不丹的公共治理水平。在公共治理的六大领域，尽管不丹在某些领域仍然不甚理想，例如在满足民众诉求与问责、管制质量和法治方面，而且在某些领域出现治理水平下降，例如在管制质量领域。但从整体上看，不丹的治理水平呈上升趋势，从 1996 年的 -0.06 上升到 2011 年的 0.04。此外，在某些领域，尽管治理指数仍然是负值，但已出现明显的改善趋势。例如，在满足民众诉求与问责方面，随着 2001 年以来逐步扩大政治参与并于 2008 年过渡到议会民主制，不丹在这方面的治理水平开始显著地上升。

表 4 不丹的公共治理水平

	满足民众 诉求与问责	政治稳定与 暴力缺乏	政府效力	管制质量	法治	控制腐败	总值
1996	-0.82	0.62	0.65	-0.44	0.05	0.44	-0.06
1998	-0.99	0.44	0.56	-0.43	0.2	0.72	-0.05
2000	-0.99	0.41	0.78	-0.37	0.18	0.38	-0.10
2002	-1.23	0.6	0.73	-0.47	0.09	0.58	-0.11
2003	-1.19	0.91	0.38	-0.01	0.23	0.75	-0.07
2004	-0.92	1.17	-0.14	-0.81	0.36	0.62	-0.05
2005	-1.03	1.3	0.28	-0.43	0.36	0.75	-0.05

(续上表)

	满足民众 诉求与问责	政治稳定与 暴力缺乏	政府效力	管制质量	法治	控制腐败	总值
2006	- 1. 01	1. 31	0. 17	- 0. 59	0. 26	0. 66	- 0. 06
2007	- 0. 84	0. 61	0. 19	- 0. 72	0. 37	0. 74	- 0. 02
2008	- 0. 56	0. 75	0. 22	- 0. 83	0. 37	0. 77	0. 04
2009	- 0. 52	0. 82	0. 47	- 1. 1	0. 17	0. 82	0. 05
2010	- 0. 46	0. 78	0. 57	- 1. 19	0. 11	0. 83	0. 06
2011	- 0. 48	0. 87	0. 62	- 1. 17	0. 13	0. 74	0. 04

资料来源：Worldwide Governance Indicator, Bhutan。2012 年 12 月 25 日下载自 http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#。

六、结论与讨论

经过四十年的努力，国民幸福治理不仅成为不丹治国的理想，而且有效地融入整个国家的政治、行政与政策过程，并成功地提升了不丹国民的幸福。在这个意义上，可以说，一种新的发展模式与治理模式，已在这个小国成型。更值得一提的是，在很大程度上，不丹实现了没有西方化的国家现代化。同时，尽管面临挑战，不丹模式已具备了挑战 20 世纪主导全球发展的西方发展和治理模式的潜力（Sinpeng, 2008；McDonald, 2003）。总的说来，在旺楚克四世国民幸福治理思想的指导下，不丹的发展和治理有四点独特之处（Sinpeng, 2008；Ura & Kinga, 2004；Bok, 2010）：①以低工业化、低城市化和中等程度市场化，推动了经济发展。在过去一个世纪，无论在西方世界，还是其他成功的发展中国家，经济发展都是通过工业化、城市化以及市场化来推动的。即使在 21 世纪的今天，这仍然是许多政治家热衷，也是许多学者推荐的发展经济的道路。然而，虽然其他国家在多大程度上可以借鉴不丹经验仍是未知的问题，不丹经验的确表明，可以有别的选择。②在经济发展以及贫富分化拉开的同时，确保了社会公平与社会和谐。从 19 世纪开始，市场经济逐渐成为主导性的经济模式。市场经济可以推动经济繁荣，创造巨大的物质财富。然而，市场经济必然导致

收入分配出现差距，并逐渐引致贫富分化。一旦社会不公平的问题非常严重，社会矛盾就会激化，反过来拖累经济发展。在过去两百年，只有少数国家（例如北欧国家）越过这个陷阱，既能实现经济增长，又能确保社会公平。在其国民幸福治理的框架下，不丹在经济发展的过程中也做到了这一点。而且，不丹在促进社会发展方面的成绩比经济发展更加显著。③在经济发展的同时，不丹有效地保护了环境与生态，保护了自己的文化与传统。在过去两百年中，市场经济以及与之相伴随的全球化不仅极大地影响了人类社会的生产方式，而且极大地影响了组织人类社会的方式，也对全球的环境与生态进行了前所未有的掠夺，更对发展中国家的文化与传统构成巨大的冲击。正是在这个意义上，现代社会实质上已经变成一种市场社会（Polanyi, 1957）或者一个以金融债务、政府债务、生态债务等支撑起来的消费社会（杰克逊，2011）或者以消费驱动的市场经济为核心的社会（奈尔，2012）。于是，在过去一百年中，尤其是最近五、六十年，许多国家的经济发展一般都伴随着严重的环境污染与生态破坏，伴随着文化传统的失落，尤其是消费主义对文化传统的侵蚀（杰克逊，2011；奈尔，2012）。然而，在不丹，在国民幸福治理哲学的引导下，这种糟糕的局面并未发生。④在民众的民主要求很低、经济发展水平不高以及按成年人识字率衡量的民众受教育程度仍未很高的情况下，不丹自上而下地启动了政治民主化。过去两百年，一方面是民主已成一种世界潮流，但另一方面民主化进程仍然步履艰难。主流的民主化理论认为，只有当一个国家的经济发展到较高水平，形成比较强大的中产阶级，而且人民的受教育程度很高后，民众才会形成强烈的民主要求，进而才可能成功地实现政治民主化。显然地，主流理论构想的是一种自下而上的民主化进程。然而，不丹的经验却表明，民主化的进程是多样的。不丹的政治民主化是由国王倡导，也是由国王自上而下地推动的。

最近十多年，不丹的经验越来越受国际社会关注。2008年金融危机爆发后，越来越多的学者和政治家开始意识到，这个小国的治理包含着许多令人敬佩的经验。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。2011年，该报告的编辑者之一哥伦比亚大学地球研究所所长、联合国秘书长潘基文的千年发展目标项目特别顾问、经济学家杰弗里·萨克斯（Jeffrey D. Sachs）曾在媒

体上撰文写道：尽管这个世界创造了前所未有的财富，但是，我们越来越生活在焦虑之中，到处是不安全感、骚乱和不满，悲观的情绪四处蔓延，且越来越浓。因此，现在是时候思考我们经济生活中幸福的源泉，而在这方面，不丹已经为全球各国做了先驱性的探索（Sachs，2011）。同时，不丹的政治家也开始认识到自己国家的发展和治理模式的优势。2011年9月，不丹首相在联合国大会上就曾公开谴责“消费主义的市场经济魔鬼”。在他看来，这个魔鬼奴役了人类，并在我们永不满足的贪婪本性的推动下不断繁殖。在此基础上，他呼吁人类社会放弃目前这种过度强调GDP的发展模式，选择治理经济与社会的新模式（Lin，2011）。在此，全球都看到一个小国在发展和治理模式上的高度自信。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，2011b）。

本文无意将不丹描绘成一个理想国，不丹也不是这个地球上的乌托邦。在未来，不丹的治理与发展面临着挑战。例如，失业率在上升。随着教育的普及与提高，越来越多的年轻人涌入城市，而且他们对就业的要求也在发生变化，如何为这些年轻人提供就业已是不丹政府面临的一个挑战。随着电视和互联网的使用率在提高，如何在西方主导的全球化中保持不丹的传统与文化，保持不丹的生活方式，抵御消费主义文化，尤其是让年轻一代也认同这一点，也开始成为一个难题。不丹经济的市场化程度仍然不高，私人经济的规模也比较小。为了推动经济发展，不丹需要进一步建立市场经济，发展私人经济。然而，这可能会对它的幸福治理带来挑战，因为市场经济——尤其是其消费驱动的经济增长模式——在许多方面与不丹的国民幸福治理相冲突。此外，过去十年中，不丹的公民社会开始形成。如何将公民社会融入幸福治理框架也是一个挑战性的问题。最后，不丹的民主制度能否巩固，同样也需要通过时间来观察（Mathou，2008；Sinpeng，2008；奈尔，2012）。

毫无疑问，治理大国比治理不丹这样一个小国要艰难得多，也更加复杂。然而，这并不等于说，小国的经验就不值得大国学习。实际上，各个大国，包括中国，都可以从不丹的经验中汲取有用的治理与发展经验。最低限度地，不丹是一面反思的镜子，应能帮助我们反思自己国家的发展与治理模式。我们为

为什么要追求经济增长？经济增长是最终目的？经济增长只能通过驱动消费来实现？不断地增加收入，不断地满足消费欲望就能让人民幸福和社会和谐？经济增长可以在减少对自然资源掠夺的基础上实现？在这些关乎发展和治理的重大问题上，尽管不丹是个小国，但它的确有许多经验可以教导我们。如果连不丹这样一个小国都可以做得很好，大国是不是应该反思自己为何就做不到？

参考文献

- 马克·安尼尔斯基 (2010). 幸福经济学. 林琼等译. 北京: 中国社科文献出版社.
- 蒂姆·杰克逊 (2011). 无增长的繁荣. 乔坤、方俊青译. 北京: 中国商业出版社.
- 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.
- 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 University Press.
- Brassard, C. (2008). Decentralization, Democratization and Development in Bhutan: In South Asian Perspectives 2007. *Institute of South Asia Studies*. National University of Singapore, Singapore : MacMilan Press.
- Brockmann, H. , Delhey, J. , Welzel, C. &Yuan, H. (2009). The China Puzzle: Failing Happiness in a Rising Economy. *Journal of Happiness Studies*, 10: 387 – 405.
- Brown, J. & Bird, N. (2011). Valuing the contribution of the environment to Gross National Happiness in Bhutan. Downloaded on Dec. 5, 2012 from <http://www.developmentprogress.org/regions/Bhutan>.
- Dessallien, R. L. (2005). *Democracy, Good Governance, and Happiness: Some Views from the Kingdom of Bhutan*. The Centre for Bhutan Studies. Downloaded on December 18, 2012 from [http://search.yahoo.com/search; _ylt = A0oGkkBi2NpQa1sAhShXNyoA? p = Democracy%2C + Good + Governance%2C + and + Happiness&fr = sb-top&fr = yfp-t-701&type_ param = .](http://search.yahoo.com/search;_ylt=A0oGkkBi2NpQa1sAhShXNyoA?p=Democracy%2C+Good+Governance%2C+and+Happiness&fr=sb-top&fr=yfp-t-701&type_¶m=)
- Duncan, G. (2010). Should Happiness-Maximization be the Goal of Government? *Journal of Happiness Studies* , 11: 163 – 178.

- Easterlin, R. A. (1973). Does Money Buy Happiness? *Public Interest*, 30: 3 – 10.
- Gallenkamp, M. (2010). *Democracy in Bhutan: An Analysis of Constitutional Change in a Buddhist Monarchy*. New Delhi: Institute of Peace and Conflicts Studies.
- GNH Commission, Royal Government of Bhutan. (2011a). *Keeping Promise: A Report on the Status of Implementation of the Brussels Programme of Action in Bhutan for the Decade (2001 – 2010)*. Downloaded on November 5, 2012 from <http://www.un.org/wcm/webdav/site/ldc/shared/Bhutan.pdf>.
- GNH Commission, Royal Government of Bhutan. (2011b). 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>.
- Helliwell, J. et al. (2012). Some Policy Implications. In Helliwell J., Layard, R. & Sachs, J. Eds. *World Happiness Report*. New York: The Earth Institute of Columbia University.
- Hoellerer, N. I. J. (2010). The Use of Qualitative and Ethnographic Research to Enhance the Measurement and Operationalisation of Gross National Happiness. *Journal of Bhutan Studies*, 23: 26 – 54.
- Lane, R. E. (2001). *The Loss of Happiness in Market Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Lhamn, C. et al. (2000). Integrating Economy and Environment: The Development Experience of Bhutan. In Banskota, M., Papola, T. S., Richter, J. Eds. *Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia*. Nepal: International Centre for Integrated Mountain Development.
- Lin, M. (2011). Development, But At What Price? Lessons from the Happiest Place in Asia. *Economy Watch*, 25 October 2011. Downloaded on December 5, 2012 from <http://www.economywatch.com/economy-business-and-finance-news/development-but-at-what-price-lessons-from-the-happiest-place-in-asia>. 25 – 10. 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.
- Mathou, T. (2008). *How to Reform a Traditional Monarchy?* The Centre for Bhutan Studies. Downloaded on December 20, 2012 from <http://www.bhutan-research.org/articles/mathou-2008-how-to-reform-a-traditional-buddhist-monarchy>.
- Miller, T. et al. (2012). *Economic Freedom Index*. Washington, D. C.: Heritage Foundation and

Dow Jones & Company, Inc.

- Ministry of Foreign Affairs, Denmark. (2002). *Good Governance & Public Administration Reform*. Program Document, Report No. P - 55879 - 01, Downloaded on December 12, 2012 from <http://bhutan.um.dk/en/danida-en/previous-programmes/good-governance-and-public-administration-reform/>.
- Ministry of Foreign Affairs, Denmark. (2009). *Denmark's Participation in International Development Cooperation-Danida Annual Report 2008*. Downloaded on December 18, 2012 from <http://danida-publikationer.dk/publikationsresultat/publikationsvisning.aspx?text=danida's+annual+report&type=alle>.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Priesner, S. (2004). Gross National Happiness-Bhutan's Vision of Development and its Challenges. In Mukherji, P. N. & Sengupta, C. Eds. *Indigeneity and Universality in Social Science: A South Asian Response*. CA: Sage Publications.
- Royal Government of Bhutan. (2005). *Bhutan National Human Development-Report 2005: The Challenge of Youth Employment*. Downloaded on December 15, 2012 from <http://www.gnhc.gov.bt/2011/05/national-human-development-report-2005/>.
- Sachs, J. D. (2011). The Pursuit of Happiness-Will Economic Objectives Stand in the Way? *Economy Watch*, Sept. 2, 2011. 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>.
- Savada, A. M. Eds. (1991). *Bhutan: A Country Study (Structure of Government)*. Washington: GPO for the Library of Congress. Downloaded on December. 20, 2012 from <http://countrystudies.us/bhutan/46.htm>.
- Shrotryia, V. K. (2006). Happiness and Development: Public Policy Initiatives in the Kingdom of Bhutan. In Y. K. NG & L. S. Ho. Eds. *Happiness and Public Policy: Theory, Case Studies and Implications*. Palgrave Macmillan.
- Sinpeng, A. (2008). Democracy from Above: Regime Transition in the Kingdom of Bhutan. *Journal of Bhutan Studies*, 17: 21 - 48.
- Tobgay, T. Dophu, U. Torres, C. E& Na-Bangchang, K. (2011). Health and Gross National Happiness: Review of Current Status in Bhutan. *Journal of Multidisciplinary Healthcare*, 4: 293 - 298.

- Tuner, M. , Chuki, S. , Tshering, J. (2011). Democratization by decree: The Case of Bhutan. *Democratization*, 18 (1): 180 – 214.
- Ura, K. & Kinga, S. (2004). *Bhutan-Sustainable Development through Good Governance*. Paper Presented in The Scaling Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference (Shanghai, May 25 – 27). Downloaded on December 3, 2012 from The World Bank; <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/05/5490904/bhutan-sustainable-development-through-good-governance>.
- Ura, K. et al. (2012a). Case Study: Bhutan-Gross National Happiness and the GNH Index. In Helliwell, J. , Layard, R. & Sachs, J. Eds. *World Happiness Report*. New York : The Earth Institute of Columbia University.
- Ura, K. et al. (2012b). *A Short Guide to Gross National Happiness Index*. The Center for Bhutan Studies. Downloaded on December 9, 2012 from <http://www.grossnationalhappiness.com/>.
- World Bank. (1984). *Bhutan: Development in a Himalayan Kingdom*. Washington D. C. : The World Bank.