

“将国家带回来”与政治经济研究的转型

张振华

摘要: 国家是现代政治生活的核心,也是政治学研究中最为重要的概念之一。随着“将国家带回来”的浪潮兴起,以社会为中心解读国家的做法受到挑战,国家自主性和国家能力等概念日益流行,它对包括政治经济学在内的众多理论体系产生了广泛深远的影响。国家主体地位的获得改变了自由主义政治经济关于国家与市场之间的分工逻辑,制度的重要性得到了更大程度的强调。“发展型国家”是从国家主义视角解读东亚奇迹时形成的主要理论成果,它取代自由主义成为解读东亚政治经济的主导范式。

关键词: 国家主义;国家能力;国家自主性;政治经济;发展型国家

DOI: 10.16382/j.cnki.1000-5579.2021.06.009

一 理论与问题

国家是现代政治生活的核心,也是政治学研究中最为重要的概念之一,对国家的形成过程、本质特征以及演变趋势进行研究,自然成为政治学从业者的重要使命。依据对国家本质的认识,可以将政治理论分为两类。一类是以社会为中心的政治观,典型地为马克思主义者所倡导,并在行为主义和理性选择学派的推动下持续繁荣。尽管内部存在重要差别,但它们均主张,国家主要受制于社会经济利益,对国家的理解应从社会角度切入。20世纪70年代末期以来的一些理论家开始更多强调国家的作用,他们试图把国家从阶级或经济附庸的位置上“拯救”出来,赋予其主体地位,主张不再能够或者需要透过阶级结构或经济关系等来认识国家。“发展型国家”是“将国家带回来”的理论成果之一,它充分利用了国家主义范式所发明或重新阐释过的主要概念,并和国家主义范式一样“虽然强调国家的重要性,但并不是国家决定论,即把国家作为解释政治、经济、社会现象与变化的决定因素”,而更多从关系角度来认识和研究国家,强调在将国家找回来的时候不能把社会踢出去。^①

中国政治学界对于社会中心和国家中心的政治理论,进行过大量的译介、比较和评述,目前已经取得丰富的研究成果。尽管如此,迄今为止,政治学人的努力还存在两项重要的不足:一是对政治的理解,由社会中心转向国家中心,推动其转变的,并不只是理念与视角的变化。其实,国家组织形态的改变也是促进这种转变的重要动力。在现代国家建构的进程中,一些国家逐渐发展成为了具有凝聚性的组织,能够不依赖社会中占主导地位的团体来实现自己的意图,继而对其所在社会的结构和形态

【作者简介】张振华,华东师范大学政治学系教授(上海,200241)。

【基金项目】国家社科基金一般项目“东亚发展型国家的理论追踪及中国启示研究”(项目编号:17BZZ083)。

① 朱天飏:《比较政治经济学》,北京:北京大学出版社,2006年,第89页。

产生了广泛深远的影响。而在那些没能取得自主性的政治体制中,国家难以发起独立的政策创意,只能消极接受社会行为者所设定的议程。在这种情形下产生的政策,注定体现或迎合社会利益。通过观察社会主导力量来推导国家的意愿和偏好,自然是可行的。换言之,社会中心和国家中心,与其说是两种相互替代的政治理论,还不如说是对自主性和能力不同的国家的分别阐释。二是国家是政治学科的基础性概念之一,如果对国家的认识发生了改变,它会产生连锁反应。目前,国家主义已经被广泛应用到福利国家、身份政治、革命理论、社会运动、国际关系、发展与现代化研究等众多议题和领域中。在之前的研究中,笔者已经较多地讨论了国家主义理念在政治社会学,特别是社会冲突和冲突治理等方面的应用^①。本文将在前期研究基础上,探讨国家理念转变对于政治经济研究,尤其是政府—市场关系理论的影响。

政治经济研究强调经济议题和政治议题不能分开加以理解。依据政治经济的研究谱系,我们将其分为自由主义、国家主义和制度主义。从最为一般的意义上讲,自由主义政治经济相信市场效率,倾向于矮化国家在经济中的地位,将其“用武之地”划定在市场存在失灵的领域,超出此限度的干预被认为是有害的。国家主义和制度主义本质上都是在对自由主义政治经济的批评中成长起来的,它们均与“国家回归”运动有着密切关系。国家主义对自由主义政治经济的挑战,是从其对国家所持有的消极、被动或者中立的行为假设出发的,它通过将国家定义为一个具有独立偏好和集体行动能力的行为者,而改变了自由主义政治经济关于政府与市场之间的分工逻辑。制度主义对自由主义政治经济的挑战在于,它否定存在一个脱离制度情景的抽象偏好与理性。由于制度情景的不同,行为者的偏好以及追求自身利益最大化的方式和方法就有所差异。在一种制度情景中,行为者可能谋求通过再分配或者寻租的方式来实现利益最大化,而在另一种情景中,行为者通过从事生产性和创造性的活动来最大化自身利益,在第三种情景中,行为者则可能将公共利益的实现视作满足自身利益的最佳路径。

需要提及的是,这些所谓的流派内部仍存在广泛争议,它们感兴趣的议题也大不相同。将其关联在一起的是它们分享着相同或者相似的研究前提与假设。这些流派间的分野也并非泾渭分明。随着时间的推移,越来越多的流派回应其他流派的批评,修正自己原初的立场,并逐渐将其他学派的研究议题纳入自己的分析框架。本文后面的内容将从如下几方面展开:第二部分从社会中心的国家观出发,指出其在政治经济研究中的体现及其后果;第三和第四部分探讨国家回归运动出现的背景、主要概念以及它对政治经济理论的影响;结尾部分指出国家主义政治经济的经验基础及其适用条件。

二 社会中心的国家观与自由主义政治经济研究

(一) 政治学理论中的社会中心传统

可能在很大程度上要归功于亚里士多德经典著作《政治学》所产生的持续影响,政治学研究多将政体属性(民主、寡头、贵族等)看作一国政治最为重要的特征,其他制度(如官僚)或特性(如法治)被置于次要位置上,它们要么被视为相对不那么重要,要么被视为政体属性的副产品。在这种情景下建立起来的政治理论,倾向于将社会因素看作影响政治体系和政治过程的独立乃至决定性变量,这种倾向在美国政治研究中尤为盛行。在《论美国的民主》中,托克维尔说自己发现,在美国几乎看不到政

^① 张振华:《寻找中国争议政治的理论基础:范式选择与政策启示》,《社会科学》2018年第4期。

府,社会却井然有序;在法国,政府无处不在,社会却不断爆发革命。托克维尔将这种反差归咎于美国存在一个生机勃勃的公民社会。托克维尔式的解读美国政治的做法为下列事实所强化:处在一个按照分权制衡原则构建起来的政体中,学者们发现,除了抽象意义外,很难在经验分析中将国家作为一个整体的分析单元。他们转而分析具体的政府制度(总统、国会)或者活动(选举、规制)。作为其结果,在行为主义盛行的20世纪50年代后期到70年代中期,国家概念几乎从专业学术词汇中消失。

自由主义政治经济学对国家的理解均从社会中心角度切入,具体来看,大体可以分成三类。一类倾向于从社会契约的角度认识国家,典型地为古典政治经济理论家所倡导。按照这种理论,国家是人们为了避免自然状态而达成的契约的产物,契约论起到了对国家职能进行限定的作用。契约使得民众与国家之间形成委托—代理关系,国家处在代理人位置上,要按照体现委托人意愿的契约条款行事。建立在这种国家观的基础上,古典政治经济理论家倾向于将国家看作是一个被动的角色,它的任何行为都要得到民众授权。国家在经济活动中的作用限于保护人身和财产权利,执行自愿达成的私人协定。正是由于国家在古典政治经济分析中如此“低下”的地位,人们有时候也将之称作古典经济学。

19世纪70年代以后兴起的政治经济学希望能够获得与物理性相比拟的客观性,政治经济学中最容易量化的部分(完全竞争市场中消费者和企业的行为)被选定作为研究的重点。政治经济学的其他内容因为允许在分析中融入非经济的(政治的、伦理的、制度的)考量,没有办法被量化,因而被排除在研究范围之外。为了强调他们对于个人选择的关注,新古典理论家甚至不再沿用政治经济学的名称,而是改用经济学来称呼他们的研究工作。新古典理论并未完全否定国家的作用,却和古典理论那样主张对其作用范围进行严格限定。在新古典理论看来,理想中的国家是一个中立的行为者,它类似于体育比赛中的裁判,其主要作用仅限于为经济活动制定规则,并确保“选手们”按规则竞争,这种对国家的认识明显受到了多元主义的影响。作为行为主义革命在政治学领域的主要成果,多元主义者相信社会利益能够自主实现平衡,继而反对国家主动介入到社会利益的博弈过程中,这被看作确保国家中立地位的关键。中立假设使得新古典理论能够在“国家缺席”的情况下,运用单一框架对多种经济过程和现象进行阐释,而如果国家作用在不同经济活动中有所差异,那么从某一过程中得到的结论就不能直接转用到其他经济现象中,经济研究的科学性或者解释力将大打折扣。

在古典和新古典视野中,国家是一个“黑箱”,其内部运作不是一个有价值的研究议题。布坎南等人确信,国家行为的负面后果太过于重要以至于不能让黑箱一直关着。为了理解其内部运作,公共选择理论将标准的经济研究工具应用到政治分析中,这被称作国家的新功利主义模型。^①在这一理论视野中,国家仅仅是追求自我利益最大化的个体的集合,按照公共利益行事不符合他们的利己本性,利益交换才是政治过程的本质。与处在完全竞争市场中的生产者一样,作为政治产品的“供给方”,政治家也处在激烈的竞争中。为了在竞争中胜出,他们需要为支持者提供足够的好处以换取他们的资源和忠诚。政府直接或者间接控制的各种资源(如税收补贴、工作机会、政府合同),以及超出“守夜人”角色的政府职能和行为(如价格控制、行政许可、产业政策等),在本质上都是对稀缺资源所做的权威性分配。这些资源本来可以按照市场机制投入到更有经济价值的领域,现在却成为政治家与那些在政治上具有重要影响的社会团体进行交换的筹码,这毫无疑问会对整体经济产生严重的负面效应。要避免这些,政府职能以及其所汲取、占用和分配的资源应压减到最少。

① [英]丹尼斯·C. 缪勒:《公共选择理论》,韩旭等译,北京:中国社会科学出版社,2010年。

自由主义政治经济学对于国家的理解,使得它们形成了如下三个相互关联和递进的关于政府干预的判断:一是超出古典和新古典理论所定义政府职能范畴的干预是不必要的,因为市场均衡可以在“看不见的手”的作用下自发实现。二是广泛的干预是有害的,因为它将扭曲市场,导致无谓损失,且经常伴随着干预者所未曾料想到的一些负面效应。尤其是,干预将破坏财产权利的安全性,降低个人做出理性选择的激励。不同于个人选择,公共选择的成本和收益由全体民众分担并共享,由于个人既不承受政治选择的完全成本,也不享有政治选择的全部收益,他们也就甚少受到激励来做出建立在认真评估成本和收益基础上的决定。公共选择理论的加入强化了自由主义政治经济对政府干预的指责。国家对经济的干预应该受到谴责,这不仅是因为它导致了相比于自由市场次优的结果,而且是因为干预通过错误配置资源,创造出高出平常水平的利润或者租金。为了竞争租金,行为者将浪费额外资源用于游说,这会导致寻租活动盛行,继而影响整体经济效率。建立在上述两点基础上,自由主义政治经济得出了关于政府干预的第三个论点,干预只能是消极和追随性的,只有当市场被证明存在明显的失灵后,干预才是必要的,而一旦失灵得以弥补,政府就应该退出,以便为市场发挥作用留下尽可能大的空间。

(二) 市场与自由:政治经济理论的意识形态化

对自由价值的强调,是自由主义政治经济得到这一命名的关键。然而,自由市场的好处不限于通过确保经济自由,进而促进经济繁荣。自由主义者相信,自由市场的功能也是政治性的,经济自由是达成政治自由的必要条件。如弗里德曼所言:对(政治)自由的基本威胁是强制性的权力。保持自由要求在最大可能的范围内排除集中的权力和分散任何不能被排除的权力,通过使经济活动摆脱当局的控制,市场便排除了这种强制性的权力源泉。“假使经济力量保持在和政治力量分开的人的手中,那么,它可以用作政治力量的牵制物和抗衡物”^①没有经济自由的国家也必将缺乏政治自由:“凡是那些国家对其公民的经济活动事无巨细地加以控制,详细的中央经济计划占统治地位的地方,我们发现其公民深受政治束缚,生活水平较低,而且几乎没有力量来掌控自己的命运”^②。

自由主义者相信,经济自由与政治自由的关联并不只是理论想象,而是西方现代化的真实发展历程。在《公民身份与社会阶级》中,马歇尔阐释了英国公民身份的构成及其演变。他将公民身份区分为三部分:民事公民身份(由对个人自由所必要的权利构成)、政治公民身份(行使政治权力的权利)和社会公民身份(包括获得少量经济福利的权利,有权分享社会财富或根据社会流行标准过上像样生活)。依据马歇尔,民事公民身份形成于18世纪,对应的机构是司法部门。政治公民身份出现在19世纪,对应的部门是代议机构。社会公民身份主要源于20世纪,与之紧密关联的是各种公共服务体系。尽管马歇尔并非明确,但其论述方式总是暗示人们,公民身份的不同内涵相互关联,并按照一定规律循序渐进。民事公民身份是人们获得政治继而社会公民身份的必要前提,这样的身份在自由市场经济中能够得到最大程度的保证,因此,自由市场经济的好处将外溢到政治和社会领域,成为推动政治和社会发展的动力。

经济自由与政治自由的关联,还存在另外的版本。在《国家为什么会失败》中,阿西莫格鲁和罗宾逊将世界各国经济发展水平的差异归咎于经济制度的汲取性和包容性,而这由政治制度的属性

① [美]米尔顿·弗里德曼:《资本主义与自由》,北京:商务印书馆,2009年,第20页。

② [美]米尔顿·弗里德曼、罗丝·弗里德曼:《自由选择》,张琦译,北京:机械工业出版社,2008年,第53页。

所决定。^①按照这种逻辑,民主政治在经济上的对应物就是自由市场,政治多元主义的价值将从政治领域传导到经济过程中,或者说,政治上的自由必然导致经济自由。在这样做的过程中,自由市场经济逐渐被看作是与民主政治关联、对应或者互补的制度设计,成为了意识形态体系的重要组成部分。“意识形态化”后的市场经济,其价值不仅是经济性的(作为组织经济活动的一种好方式),而且是政治性的。国家则被看作是自由的对立面:政府是以暴力的垄断为特征的,它与自由对立,“任何扩大政府职能的举动都可能意味着自由的削弱”^②。因此,国家对经济的介入,不止要接受效率检验(相比于自由市场是否实现了更优水平的增长),还要经受政治盘问(是否有损于政治自由与民主)。

建立在对国家和市场,以及它们各自同自由关系的理解基础上,自由主义政治经济倡导一种主辅关系或者主从关系的市场—政府关系。这种关系样式被认为具有广泛的适用性,可以应用于处在不同发展阶段和水平的经济体中,同时也是各种非自由或自由程度不够的政治经济体制未来变革的方向。在这种样式的政府—市场理论中,政府介入经济的正当性与合理性只能建立在市场出现失灵的基础上,任何扩大政府职能范围的举动都面临着威胁自由的诘责。后来的学者只能在市场失灵与自由主义的框架内解释政府职能扩展的合理性,他们要么主张,存在更为普遍或者更多类型的市场失灵(尤其是在欠发达国家中),要么指出,自由的行使需要以一定的条件为前提,对于那些不具备这类条件的公民而言,政府有义务为其提供特别的保护,以促使民众获得在某些领域或活动中的选择机会。需要得到政府保护才能够行使的自由被称作积极自由,古典自由主义者所理解的免于政府干预的自由则被称作消极自由。现代政府所具备的规制和保障功能在积极自由的理念下得以合法化,而发展中国家更为广泛的政府职能,则被看作那些地方的市场存在更多功能障碍的结果。

三 国家回归与国家主义研究的兴起

(一) 国家主义的核心主张与概念

70年代后期兴起的国家回归运动是政治理论发展进程中的分水岭。由于他们的共同点是强调国家在现代政治生活中的核心地位和作用,他们常被称作国家主义者。在国家主义者眼中,社会中心的政治观忽视了国家行为者所具备的独特利益与偏好,低估了国家的能动性,也没有对国家间的差异和复杂性给予足够重视。与社会中心观相反,国家主义者倾向于将国家看成是一个具有独立利益和偏好的行为者,国家是不同于其他社会组织的独特构成,拥有专门的兴趣、利益和目标,因为“如果国家的支配阶级要执行一种服务于整个支配阶级利益的政策,他们可能就必须摆脱特定的支配阶级集团和个人的控制……行政组织和强制组织是上述国家权力的基础。只要这些基本的国家组织存在,它们在任何地方都具有摆脱支配阶级直接控制的潜在自主性”^③。

国家主义者创造了一套专用话语与概念,包括国家性(stateness)、国力(state strength)、国家建构(state-building)、国家自主(state autonomy)、国家能力(state capacity)等。自主性是国家发展到一定历史阶段后才有的特征,在这一时期,“官职的获得逐渐与血缘、财产和继承性的特权区隔开来。

^① Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of power, prosperity, and Poverty*, New York: Crown, 2012.

^② [美]莱斯利·里普森:《政治学的重大问题》,刘晓等译,北京:华夏出版社,2001年,第150页。

^③ [美]斯考切波:《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》,何俊志、王学东译,上海:世纪出版集团,2015年,第28—30页。

因此,立法、司法和行政层面上的决策变得受制于非人格化的规则,继而获得了相对于社会利益样式的自由”^①。韦伯将国家定义为“一个(成功地)主张垄断给定领土内暴力合法行使的共同体”。然而,这并非国家能力的终点。现代国家依托暴力逐渐发展出一系列其他能力,拥有这些能力的国家就具备了向社会行使权力的基础。国家的各种能力和权力是在不同历史阶段发展出来的,也因为成为标记国家所处阶段和特征的依据。直到今天,很多国家仍没能垄断暴力,这类国家在文献中通常被称作弱国家乃至失败国家。维斯和霍布森指出,现代国家以专断权力为基础,但不以扩大专断权力为目标,而是致力于基础权力构建。因此,国家对社会的渗透和汲取能力是现代国家与传统国家的分界线,而协调能力则是当代强国家的标志。^②

尽管自主性和国家能力是两个相对独立的概念,用来指称不同的现象,却很少能够在不涉及另一概念的情况下对其进行充分阐释。在某种程度上,国家能力源自于官僚体系克服单个官僚利益最大化的本性而采取一致性行动的可能性,也源自于其有效动员外部资源的能力。只有具备这种能力,国家才能在不借助社会力量的情况下追求自身目标,也才能具备相对于社会的自主性。当这种情况出现时,国家就挣脱了社会的束缚成为一个具有主体性的行为者,试图透过社会来完全理解或解释国家行为也就不再可行。从形成过程看,国家能力和自主性均是现代国家建构的产物。在这一过程中,国家如果不能实现相对于社会的自主,社会行为者将充分利用国家内部的分裂来实现自身意图。社会矛盾会在国家内部不断复制,从而削弱国家采取一致性行动的可能性。国家相对于社会的自主性将为国家抵御社会力量的入侵竖起屏障,因而缺乏必要自主性的国家也很难成为一个强能力的国家。正因如此,近年来学者们用有效国家、有效民主、善治、政府质量等概念来描述和度量同时具备这两方面特征的国家。但国家能力和自主性的确不能相互替代,也并不一定会并行出现。拥有高度自主性的国家不一定必然是强国家。任何能够垄断暴力的国家都具备成为自主性国家的潜质,却不一定具备强国家所要求的渗透性特征。强国家也不一定必然拥有高度的自主性,后者还取决于社会利益组织化的程度,取决于让政府负责的机制是否健全和完备。

(二) 国家主义理论的特征及其影响

相比于行为主义,国家主义政治理论有如下特征:第一,它将政治的本质看作统治和控制问题,而不仅是资源分配问题。第二,将国家自身看作行为者,而非社会特征或者偏好的镜像。第三,更多强调人们所面对的制度性约束。政治体系中的个体或者团体受制于这些制度,他们限制,甚至决定了他们对于自身利益的定义,以及他们所能利用的政治资源。第四,既有制度结构可能是关键历史节点的产物。一旦做出了某种选择,它就限制了未来变革的选项。^③国家回归运动也并不是以韦伯为代表的早期国家理论的翻版。韦伯对国家的研究注重的是国家本身,通常与主权关联乃至等同。而国家主义范式注重的是关系,它在本质上是一个以国家—社会关系为中心的研究范式。正是在这一意义上,朱天飏总结说:“国家主义范式不是一个极端的理论范式,不以单一的行为者(国家、阶级或利益集团)为中心,而把其他行为者降到附庸的地步”^④。

在这样做的过程中,学者们事实上扩展了国家概念的外延。国家不再只是包括正式的治理机构和制度(如官僚、立法与司法),而且包括了将国家与私人部门关联起来的中介性制度(如政党、利益

① Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, Berkeley: University of California Press, 1977, p. 28.

② Weiss and Hobson, *States and Economic Development*, London: Polity Press, 1995, pp. 3-5.

③ Stephen D. Krasner, “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics,” *Comparative Politics*, Vol.16, No.2(Jan., 1984), pp. 224-225.

④ 朱天飏:《比较政治经济学》,第100页。

集团、非政府组织),这使国家获得了传统上用政体概念来表达的部分涵义。在其推动下,国家越来越多地在两个维度上得以呈现:一是从国家自身结构和功能的角度。不同政体用来组织公共权力的方式和方法有所区别,从而形成了具有不同结构和形态的国家。二是从国家与其他行为者关系的角度。国家的结构和功能是在与社会和经济进行持续互动过程中生成的,因而需要通过观察国家与市场、国家与社会的“相切点”来理解和认识国家。对于国家自身组织的研究以及国家与其他行为者(劳工、商人、种族等)的关系和它在其他场域(市场、社会)中的表现和行为就成为政治研究的重点。政治学就是阐释组织国家权力的原理,评判国家与其他行为者的关系,分析国家在各种场域中的行为及后果的理论。

国家主义一经出现就产生了广泛影响,新马克思主义开始修正传统马克思主义的观点,提出了“国家相对自主性”的概念。不同国家之间,同一国家在不同领域和历史时期期间的差异得到了更大程度的强调。比较研究发现,国家不能仅仅通过强国家—弱国家或者韦伯式的官僚等概念来理解或度量,它有多种表现和实现方式。^①美国现代国家的外观不同于欧洲:“在全国性联邦官僚部门扩展之前,作为一套程序的全面的民主框架已经建立起来。美国的国家发展是由这些独特的民主压力所形塑的,创造出这样一种国家形态,其行动的手段依赖于同低层级的政府、私人社团和其他行为者的关联。因此将一种集权化的韦伯式官僚结构的缺席等同于国家的缺席,这是误导性的。美国所拥有的是一种不同类型的国家”。^②美国所谓的“弱国家”也得到了澄清:“美国宪法恰恰不是一部限制国家能力的法律。宪法的分权原则限制的是国家权力行使的领域,而非国家权力管辖的范围。在保证分权原则的前提下,联邦主义者把有限权力领域内的国家能力扩张到最强,因此,国家的行政权限虽然受到限制,但它对于政治生活的实际影响力却不弱”^③。国家主义的影响不限于此,它更为深远的后果是,它对以社会为中心所发展起来的社会科学理论大厦的挑战。社会科学研究纷纷引入国家主义的立场来修正传统主张,这标志着与社会中心范式相对的国家主义范式的形成,下文将集中梳理它对政治经济研究的影响。

四 国家回归与政治经济研究

如前所述,国家是政治学科的基础概念,如果对国家的理解发生了改变,它会产生连锁反应。当“国家回归”挑战了以社会为中心所建构起来的国家观念时,自由主义政治经济赖以建立的前提便遭到破坏。

(一) 国家主义范式的“破”与“立”

秉持国家主义立场,朱天飏批评说,在新古典经济学中,“国家是一个随手拈来的实体,当新古典经济学家需要国家时它就出现了,不需要时就消失了。国家是什么?有没有能力成为守夜者?有没有能力提供公共产品和管理外部性?新古典经济学里没有对这些问题的回答。它的研究只到国家应该做什么这个问题即止”^④。福山也指出,公共选择理论将一个发端于企业管理的委托—代理框架应

① J. P. Nettl, “The State as a Conceptual Variable,” *World Politics*, Vol.20, No.4(July, 1968), pp. 559-592.

② Desmond King, Robert C. Lieberman, “Ironies of State Building: A Comparative Perspective on the American State,” *World Politics*, Vol.61, No.3(May, 2009), pp. 570-571.

③ 焦姣:《美国政治发展研究学派“弱国家”神话的解构》,《美国研究》2017年第5期。

④ 朱天飏:《比较政治经济学》,第106页。

用到公共管理过程中时，“它视国家能力的存在为理所当然，换句话说，它把管理一个组织定为主要是激励和意志问题：委托人命令代理人做某事，但代理人并不照办，因为他投机取巧或假公济私。但代理人也可能完全忠诚，积极投入，却仍归于失败，因为缺乏贯彻委托人愿望的知识、能力和技术”。^①这些评价在不同程度上适应于自由主义政治经济的各个分支。它们要么没有将国家作为一个具有独立功能和价值的主体，国家只能在市场失灵的概念下找到存在的价值；要么将国家强行塞进他们精心构思出来的契约或者公共选择框架中，而不管它与国家的“利维坦”本性存在多大差距。

在国家主义的叙事中，国家不再是一个消极的行为者，只有在当社会群体提出诉求时才会被动予以回应；现代市场经济中政府职能的扩展也可能并不是由于社会需求的增加，而是国家权力谋求扩张的结果；国家也并不甘心扮演政治经济理论赋予或者推荐给它的角色，它有望摆脱单个官僚利益最大化的行为目标，采取一致性的集体行动，也有望超越社会中有权势的利益集团或阶级的不当影响（这是国家自主性的含义所在），主动积极地追求自己所认定的目标。这种对国家的理解迅速扩散到政治经济研究中，自由主义政治经济理论中那个处于被动、消极、原子式、附庸或者中立地位的国家形象坍塌了。具体到本文的主题而言，国家主义的出现改变了自由主义叙事中政府与市场之间的分工逻辑。政治经济不再需要从市场失灵出发来识别政治相对于经济的作用。如果国家拥有自身目的，国家可能寻求控制、主导乃至重塑经济而不仅仅是回应市场需求。因此，“政治经济开始于政治而非经济事务的必要性”^②。

国家回归运动对政治经济的影响，不限于提供了一个可替代的理论视角，它对于现代国家建构过程及其经济后果的分析，使得自由主义政治经济赖以建立的经验基础遭到破坏。蒂利将资本主义看作是现代国家形成的一个未曾预期的副产品：当国家精英建构起财政—行政和军事—强制能力时，国家日益增长的规模壮大了他们的权力及其在国民收入中的份额。税收集中到了全国层面上，为资本主义企业创造出（主要是通过军事采购）最初的市场。税收形式和数量的增加还提高了农民对于现金的需要，迫使他们到市场上出售部分产品乃至劳动力。当农民不能取得足够现金时，他们陷入到债务中，最终失去土地。通过剥夺农民，国家最终间接地为资本解放了土地，以及随之而来的劳动力市场。^③紧接着蒂利，维斯的研究也表明，即便是在英国这样的早发现代化样本中，国家在现代工业增长中仍然发挥了不可或缺的作用。^④

这些发现挑战了自由主义政治经济对于工业化和市场经济形成机理的经典叙事，后者通常将其看作理性个人追求私人利益最大化的副产品，而国家主义者的研究，使得人们怀疑，工业化和市场经济能不能在自由主义者所刻画的情景中自然生成并维系。在前现代经济中，的确存在某种程度的交换、价格、货币、借贷、投资、契约等，但它们高度受限，往往在熟人之间进行，投资通常集中在能够短期获利的领域。现代意义上的市场制度都与政府的介入和干预有着不可分割的关系。当然，政府在这些市场制度的创立和运行过程中所起到的作用不同。在有些市场制度中，政府起着背书的作用，为这些制度提供信用担保。政府出于自身目的所建立起来的制度也能够转用于市场，如银行最初是为了处理政府债券目的而建立起来的，后来却广泛应用于民间信贷业务。政府还会直接创设某些关键的

① [美] 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，桂林：广西师范大学出版社，2015年，第463页。

② James A. Caporaso and David P. Levine, *Theories of political economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 5.

③ Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States: AD 990-1990*, Cambridge: Basil Blackwell, 1990, pp. 202-206.

④ Linda Weiss and John M. Hobson, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Press, 1995, pp. 108-109.

市场制度(如产权制度)。国家也并非自由的对立面,自由市场本身是国家蓄意建构的结果,而不是其“袖手旁观”的产物:“国家决定了市场结构,甚至企业本身。商业公司是国家的产物,它们是在由国家所创建的政策与法律之下组织和建构起来的。……自由市场也是国家行为的产物。没有关于贸易和交易的法律框架,通过法律体制来解决纠纷和执行付款的方式,阐明股东、经理人、消费者和工人的权利或职责,市场将不会存在”^①。

随着研究的深入,原先被认为独立于国家而存在的经济构件,现在却被发现,其背后隐藏着国家的身影。经济系统中的单项制度(如劳资关系、企业治理、金融制度)及其相互之间的关联现在被看作是国家行为有意或者无意的后果。资本主义多样性研究区分出两种类型的市场经济,并认为它们与政体类型之间存在强关联:如果政体允许包容性的生产者团体拥有结构性的影响力,协调导向的政策将更为可行,继而推动协调市场经济的形成,而在权力高度集中的政体中,市场激励政策会更加成功,更容易生成自由市场经济。^②建立在国家是一个变量,且强大到足以塑造政治经济体系的假设基础上,政治经济研究怀疑人类会沿着线性道路发展的假设与理论。比较政治经济学开始对这样的问题感兴趣:为何不同国家在发展过程中展示出不同的分配和积累样式?为何工业化在不同时期和地区与截然不同的政体关联?^③比较政治经济拒绝将不同阶级的相对力量以及它们间关系的属性看作理所当然。主导和从属阶级的力量,与国家能力和自主性一样是变量,它们共同推动国家走上不同样式的现代化道路。

(二) 制度主义框架中的国家

当人们发现他们不能在不考虑国家角色的情景下,对一国政治经济进行充分阐释的时候,国家回归就成为推动政治经济转型的关键。而一旦接受了国家在政治经济中的核心地位,他们就不得不将制度主义分析的部分内容纳入进来,因为国家的作用是通过一系列正式和非正式的制度得以直接或者间接体现出来的。制度视角的引入,对自由主义和国家主义政治经济分析构成重要补充,并极大地扩展了政治经济研究的视野。原先作为科学化的负担被扔掉的东西重新回到政治经济研究中。学者们广泛探讨政治制度(如联邦主义、习惯法)、政治体制(民主、威权)、国家能力(强国家、弱国家)、产权制度(国有、集体和私人产权)、文化习俗(非正式制度)等与一国经济表现的关系。在制度主义框架中的国家,类似于制度一行为者框架中的行为者:一方面,那些通过成功的国家建构,获得自主性的国家,有能力成为一个独立的行动者,但这些并不是在制度真空的情景下取得的,它需要建立在一套制度架构基础上,最为典型的是科层制的官僚组织。另一方面,强的国家能力和自主性对于所在国家而言并不一定是福音,它要成为推动现代化的动力,需要制度为其提供这样做的激励。有效的制度能够重塑行为者的偏好,激励其朝向制度设计者所希望的方向发展。在前者那里,制度对国家的作用是使能或者赋能,在后者那里,制度的作用是激励。

在制度主义者眼中,公共选择对于国家的种种假设或者推测,更适合作为分析的起点而不是终点。公共选择理论断定,由于国家有着天生的滥用其权力的倾向,如果让其广泛地介入到经济活动中,这就为他们便利地实现这一点打下了基础。因此,国家对经济的干预必须限制在新古典理论所倡导的

^① David Coen, Wyn Grant and Graham Wilson, “Political Science Perspectives on Business and Government”, in David Coen, Wyn Grant and Graham Wilson, eds., *The Oxford Handbook of Business and Government*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 11-12.

^② Peter A. Hall and David Soskice, “An Introduction to Varieties of Capitalism,” in Hall and Soskice eds., *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 49.

^③ Peter Evans, John D. Stephens, “Studying development since the sixties: The emergence of a new comparative political economy,” *Theory and Society*, Vol.17, No.5 (Sep., 1988), pp. 719-720.

范围内。制度主义者承认,如果免于任何的外部约束和制约,原初状态的国家 and 官僚就是公共选择理论所描述的那样。但人类设计出各种制度来激励官僚和国家偏离原初的角色,促使其朝向公共利益的方向发展。而一旦这样的制度崩溃或者解体,原本发挥了促进性作用的官僚就有可能蜕化到原初状态。制度主义的政治经济研究据此为政府与市场关系提供了有别于新古典范式的可能性:那些通过制度设计有效遏制了寻租和腐败倾向的经济体,将有望收获更为精准甚至更具前瞻性的政府干预所带来的经济好处,而将由此伴生的寻租和腐败风险维持在可以接受的限度内,这被看作是将东亚从其他表现平平的发展中经济体区分开来的关键。

作为国家主义的代表人物之一,埃文斯曾经这样表述国家,它既是问题的解决者,也是问题的制造者^①,或者说,国家在解决问题的同时也制造了大量的问题。这样一种混合式的评价,要比完全负面(公共选择理论)和完全正面(韦伯主义者)的表述都更加符合实际,却更少有分析价值。理论上更有价值的问题应该是,国家在何种情景下更可能是问题的解决者,在何种情景下更可能成为问题的制造者。国家主义者给出了这一问题的一半答案,即那些拥有内聚力和自主性的国家更可能成为问题的解决者,而那些为社会精英俘获或者官僚有大量的机会在公共行政过程中谋求私人利益的国家,更可能成为问题的制造者。但国家性既可以用来更好地谋求公共利益,也可以用来更有效地掠夺,国家主义者对这一问题的回答是不周延的,它需要借助制度主义的分析。在制度主义者眼中,国家是一个组织或者行动者,它的行为目标可以通过其所处的制度情景来塑造。如果制度情景能够为国家提供追求公共利益的激励,强国家将成为问题的解决者。这样,一个强国家究竟会成为发展型国家还是掠夺型国家,或者更为形象地说,究竟扮演“扶植之手”还是“掠夺之手”,取决于其所处的制度情景能否为其提供成为发展型国家,抑制其堕落为掠夺型体制的激励。当然,这并不意味着制度主义可以替代国家主义的分析。一个受到“正确激励”的国家可能仍不能推动所在社会摆脱后发展状态,因为它缺乏这样做的能力。

五 国家主义政治经济范式的应用

政治经济从来不是一项纯粹的理论研究,因此,对某种政治经济理论或范式进行评价时,固然需要援引学术评价的一般标准(概念是否准确,推理是否严密),但更需要观察其对政治经济实践的解释力。截止目前,国家主义政治经济研究最为集中的应用是东亚。20世纪70年代以来,当东亚新型工业化经济体展露峥嵘,并显示出持续增长的潜力后,东亚就成为了世界瞩目的焦点,它被誉为后发展的典范。学者们投入大量精力来探讨东亚能够从众多平平无奇的后发国家中脱颖而出的秘诀,并希望它们具有广泛的适用性,能够给那些仍处在欠发达状态的经济体带来繁荣。在发展型国家理论出现之前,对于东亚经济表现的主导解释范式是由秉持新古典要义的经济学家搭建起来的,他们强调自由市场在推动东亚奇迹中的核心地位和作用,反对、否认或仅仅有条件地肯定政府介入经济的正面作用。

当市场中心观点被证明存在结构性缺陷的时候,各种曾经处在非主流地位的理论开始尝试对东亚现代化作出新解读。^②出于同市场中心观点竞争的需要,他们统一用发展型国家的标签来命名自

^① Peter B. Evans, “Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State,” *Sociological Forum*, Vol.4, No.4 (Dec., 1989), pp. 561-587.

^② 张振华:《东亚奇迹的理论解读:回顾、争议与当代启示》,《学术界》2021年第6期。

自己的工作。按照发展型国家主要代表人物韦德的观点,发展型国家是建立在东亚高增长经济体共有制度安排基础上的一种国家类型。其特征包括:(1)国家行为的最高优先性是经济发展,它依据增长、生产率和竞争性而非福利来定义政策目标。(2)国家承诺私人产权和市场,并通过限制其干预的边界和方式来遵从这一承诺。(3)国家用精英经济官僚所设计的工具来指导市场,这些官僚由导航机构或经济参谋本部来领导。(4)国家参与到与私人经济部门的协商和协调制度中,这是政策设计和执行的必要组成部分。(5)官僚治理而政治家统治。政治家的职能并非制定政策,而是为官僚创造腾挪空间,也充作安全阀,强迫官僚回应对政体稳定至关重要的社会诉求。^①发展型国家理论为东亚更为广泛和侵占性的政府干预与超常经济表现之间的关系提供了新的解释可能性,也使得东亚样本不再是一个纯粹的经济研究对象,有助于经济发展的政治制度和政策工具得到了更大程度的强调。

随着发展型国家概念的流行,那些渴望实现超常发展的民族主义领袖,纷纷将发展的参照转向东亚。然而,这些尝试经常归于失败或者仅取得有限成功。这些经历启示我们,国家主义政治经济并不能不加批判地加以应用,在将之作为标尺来指导某一政治经济实践之前,需要探讨其适用条件。首先,国家主义范式更加适合那些拥有强的国家能力和自主性的体制。并非所有的后发国家都能肩负起主导发展的使命。将东亚从这些国家中区分出来的是其拥有更强的国家能力和自主性,这源自于其特殊的国家建构历程。在东亚国家的宪法时刻,一方面他们不得不接受一个强加过来的民主装置,另一方面他们又不甘心这些新创制出来的制度成为权力的中心。按照这种方式搭建起来的东亚政体,存在一个过分活跃的官僚体制,可以在很大程度上免受议会的干预来自主制定和执行经济政策。这种政治—行政设置建立在东亚强国家—弱社会关系的基础上,并进一步形塑了这种关系:一方面,政体的行政而非政治装置发挥了显著的联结社会的功能,另一方面,国家依据社会群体服务其战略目标的能力建立起选择性的国家—社会关系。国家在与企业家建立了亲密关系的同时,它却甚少愿意与劳工阶级建立相同的关系。进一步而言,国家与企业团体的关系也是不一样的。那些最有能力并积极响应国家产业战略的企业家将得到最大程度的优待。这种与民主理想差异明显的制度安排,在东亚,却成为孕育和推动国家呈现出发展主义的必要条件,成为东亚实现后发展的政治基础。

其次,国家主义范式更加适合于后发展的情景中。相比于自由主义经济学家用来讨论经济问题时所使用的效率、福利、比较优势、市场失灵等新古典经济学概念,东亚的发展主义者更倾向于使用规模经济、关联性、外部性、收入需求弹性、产业合理化、国际竞争力等来分析经济问题。根据这种观点,市场失灵不是政府介入经济的唯一理由,甚至不是最重要的理由。当国家处在后发展情景中时,市场机制往往不足以推动这些国家成功启动和维系工业化,更何况它们的市场常常由于糟糕的基础设施、软弱的产权保护、金融体系的不完善而难以有效发挥作用。在这种情形下,如果将全部筹码都押在市场机制上,经济要么难以摆脱“贫困陷阱”,要么注定沦为发达国家的经济附庸。国家介入是摆脱这种局面,利用后发优势实现追赶式发展的可行选择。在这样做的过程中,国家实质上承担了在更为自由的政治经济体制中,原本应由企业家来承担的部分职能。更为广泛的经济职能对国家能力和自主性提出了更高要求,这往往超出了绝大多数发展中国家所能够达到的地步。那些不具备这类特征的国家,如果介入这类活动中,要么面临“能力超载”,要么政策最终异化为寻租者的盛宴。

(责任编辑 刘晓虹)

^① Robert Wade, *Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990, pp. 25-26.