

# 国家在社会经济发展中的作用

## ——国外近期研究综述

张 静

近年来,比较社会科学领域中的一个热门课题是对“国家角色”的研究,越来越多的研究者把国家作为一个“体制建构”和“行动主体”来关注。就地区而言,拉丁美洲、非洲和亚洲的研究者认为国家有实行政治改革、推动国民经济发展及同跨国公司交涉等作用;研究发达社会(包括北美和日本)的学者则把国家看成是制定社会发展计划、处理国内外问题的机构。就学科而论,比较史学的研究者认为国家是自主权的缔造物,它可以通过社会革命的方式,摧毁或重建一个民族国家,它还可以对阶级的构成、民族关系、社会规划等等事务负起责任;政治经济或经济史学者则断言国家是“财产权”的建构者,它可以协调或消灭市场。

当现代化研究的重点由普遍原则转向地区比较之后,国家对于现代化建设的作用便不可避免地提到前台。对于后发的现代化社会来说,西方道路所需的社会条件已无法重复出现,大多数的情况是,由国家来“代替”一切发育不全的机构行使功能,这样,国家被历史推上了社会发展主角的位置。

此一现实迫使社会科学放弃原先“不屑一顾”的立场去研究国家利用什么机制、采取什么途径以及怎样影响政治、经济和社会过程。显然,这些研究对于中国的现代化实践能够提供有益的启示。

### 一、“社会中心”观念的限制

断言大部分研究都很顺利地转向国家行为是不很确切的。就在不久以前,国外发展理论研究的重点还不是国家,甚至研究政治和公共事务决策的著作也是如此。例外的情况有,但并不多见。在50—60年代,美国接受结构功能取向的政治学和社会学基本上是以“社会中心论”来解释国家行为的。在这类研究中,国家只是一个陈旧过时的概念,它不过是与干巴无趣的立法程序、议会原则有关,而与科学的、经验的概念不相容。“政府”最初被看作是一个利益团体反抗运动的靶子,或是与某一团体联盟从而获得决策权的“家伙”,它们的决策,不过是在各集团之间进行利益分配。这些研究的基本结论,大多是说社会支持(输入)政府,作为回报,政府须提供(输出)效率。在这里,政府本身不是一个自主的角色,因此,政府机构同社会制度体系相比,其功能在总体上从未超过后者。

在相当长的时间里,西方学术界中影响最大的是“多元论”者和“结构功能论”者,他们热衷于发展新概念来代替对社会现实失去解释力的陈旧概念。但是,多元论者在研究公共事务决策问题时,常常发现政府部门能够对决策发挥主动而良好的作用,政府可以在决策中成

为一个出色的参与者。然而，由于“社会中心”观点的限制，多元论者只是有限地接受上述发现，在多元论对新港口（New Haven）的研究中，马约·理查德·李（Mayor Richard Lee）对城市社区个人主动性的看法很有价值，但是对市长处理联邦资金的行为不能用“国家中心”论来概括。讨论官僚政治的大部分著作，例如格雷厄姆·阿林森（Graham Allison）的“决策实体”、莫顿·霍尔伯林（Morton Halperin）的“官僚政治与外交决策”等等，都把政府机构看成是独立的、与社会利益集团存在竞争关系的实体。长期以来，有关美国政府机构和行动的研究，几乎全部是从这一立场出发的。

与多元论者相似，结构功能论者运用其理论解释现实时，也发现了无法吻合的差距。大部分对国家的研究倒是来自比较史学（从1954年到1972年美国社会科学委员会曾出资鼓励这类研究），由于比较史学的实地研究提供了大量真实资料，国家行为的作用才得到重新注意。

特别是一些年轻的学者，在国家作用方面不断提出新观点。最有影响的是新马克思主义的批判理论，它提供了资本主义国家行为的许多观点。直到目前，许多学科在考察由封建主义向资本主义过渡进程中的国家在经济投资、维护主权等方面的作用时，都广泛引用着新马克思主义的概念。新马克思主义对资本主义社会中国的社会经济功能也有各种不同的解释。一种观点认为国家是阶级统治的工具，另一种观点认为它是生产关系的管理者，还有一种观点认为它是政治斗争的武器。无论定义是什么，新马克思主义提出的大量的观点和问题，使许多研究者都沿着这一途径去寻找假设。

从理论层次上来说，新马克思主义对国家作用的重视极有意义，但它的问题也不少，最主要的是太笼统，以致于把国家的所有经济职能包括资本积累职能及其在世界资本主义体系中的位置都看成一样。所以，面对各种变化了的现实，新马克思主义的解释遇到了不少困难。尤其在今天——国家的结构已经超越过去认定的时间和空间的时候，新马克思主义在比较研究中的解释力就相当有限了。

二战之后，影响较大的多元论者和结构功能论者在谈论国家的时候，同样不认为国家有真正的自主性。它们在分析西欧18—19世纪的革命时，认为理论应当探索社会革命的动力及资源之所在，而不该去论及国家的自主性问题，因为国家是更迭性的。但是关于大众社会，它们却创造了大量的研究概念，如“市场”、“劳动分工”、“阶级关系”等等。相比之下，对国家的研究，当时极少有新术语发展传播开来。19世纪的理论家如斯宾塞（Herbert Spencer）和马克思等人，都同意工业资本主义将消灭国家，在他们看来，国家的消亡在全世界是不可避免的。

19世纪的英国时代被20世纪的美国时代代替之后，美国的发展现实更使社会科学相信社会力量高于国家力量。这并不是说，社会科学没有看到政治权威的力量，而是在强大的经济现实及“抵抗非西方社会传统主义”的价值观面前，国家权威的作用被无情地掩盖乃至成为不重要的东西。当时流行的看法是，英国和美国这些自由资本主义的典范是不可挑战的，只有社会的、经济的变迁才是进步力量，政府则是保守的，他们的立法决策基本上是与发展不相干的废话。

二战以后几十年的形势变化，使“社会中心论”的影响大为减少。“凯恩斯革命”兴起促使国家正式参与现实经济过程。另一方面，殖民帝国的没落产生了一大批新兴国家，它们在政治组织和政策选择方面并没有简单重复西方模式。更重要的是当时的英、美国家经济萧条，处境艰难。在这样的形势下，重新谈论国家角色以及它在构成社会结构方面的作用就成为发

展研究的一个理论动向。

## 二、向古典政治经济学的回归

19世纪,研究社会变迁的理论曾拒绝接受国家权力的观点,虽然他们重视社会的自由,却没有可能同样对待国家的“自由”。只有欧洲大陆的学者,特别是德国人,坚持国家影响市民社会的立场,现在的许多研究者,正是通过德国学者韦伯(Max Weber)和奥托·欣茨(Otto Hintze)的影响,修正或发展了对国家的新认识。

韦伯提出,国家是控制其内部民族和民众的联合体;它负责行政和立法,获取资源和组织资源是国家的任务;实现这些任务的机制在不同的国家有所不同,可能是议会制、君主制或任何一种形式。这一韦伯式的看法,阿尔弗雷德·斯蒂潘(Alfred Stepan)描述得最为精采:“‘国家’(State)比‘政府’(Government)的意义范围要大,它包括行政管理、立法、科层官僚制、强制手段制度等等,国家不仅建构了市民社会和权威之间的政治关系,而且也建构了市民社会内部的许多实质性关系。”<sup>①</sup>

在这一认识里,国家不是全能性的,其它组织和机构也可以建构社会的和政治的关系。这里的目的,在于追究国家影响社会的体制和行为。这种认识,同“社会集团决定论”相比,能够让人更多地注意到历史的变化方面。

事实上,历史条件的变化已经让人们看到了国家角色的改变。这一点在第三世界尤其引人注目。近20年来,拉丁美洲学者曾经用“依附理论”解释这一变化,他们提出了国家之间的支配性地位对国家的影响。<sup>②</sup>依附理论注重的是,这种变化对国家影响的不利方面,它们提出的问题引导新一代的学者详细地考察这些不利。这些新一代学者受到依附理论的主题和方法论的极大影响,仍然沿用依附论的取向,但是所得到的结论却恰恰相反——他们认为世界历史条件的变化增强而不是削弱了国家对发展的作用。由于这类主题曾经是欧陆流行的古典政治经济学所关注的内容,因此这类研究被看作是回到了上述传统并被称为“新政治经济学”

(The New Political Economy)。虽然国家自主性的提高并不是发展本身,也不是发展的唯一药方(这也是“新政治经济学”的一个缺陷),但是既要发展又可能依附或在依附的格局中寻求发展计划,是第三世界国家面临的一个当代事实。因此,借助国家的力量即使不是一个主观意愿,也是一个客观选择。

事实上,国家的结构和行动的确同变化了的历史条件相联系,这些条件包括各种新的地缘政治关系的形成,通过国家之间文化与意识形态的传播、通过世界经济的劳动分工和投资流向的变化产生的新格局。国家总是处于内部社会政治秩序和外部变化的互动中,为了生存和发展,它必须随时调整自己的适应性。

## 三、国家作为行动者

国家虽然常常对社会环境的压力做出反应,但它并不只是一个简单的被动体,国家有着

<sup>①</sup> A. Stepan, *State and Society*, p. xii.

<sup>②</sup> See F. H. Cardoso and E. Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley: University of California Press, 1979, p. xvi.

国家的意志，这一点已经得到越来越多人的承认。当国家进入国际体系、处于国际通讯交往之中时，它能够受到各种刺激以实施自己的改革计划，即使是处于强大的社会抵触的困难中也会如此。国家保持控制和秩序的基本需要，是国家发动变革或实施高压的基本原因。具体说来，国家可以在下述情况下采取主动行动：当国家事务的目标与社会中占支配地位的利益集团之目标不一致时；在处于危机状态时。另外，国家机构可以以间接的方式来推行自己认为是应当的政策，也可以向某种不希望的事实施加压力，以促其改变。

经济外向型的国家经常面对的困难是保持内部秩序、保证公共资源有利于部署，国家可以使用官僚制来做到这一点，并利用它们来推行自上而下的改革。斯蒂潘的著作《国家与社会——关于秘鲁的比较研究》试图以拉美地区的材料说明一种人事吸收与排斥的政体。其中心论点是，一个有强大势力的地方性官员组织形成，他们通过现有的国家组织，推行自己的目标，他们懂得如何利用国家保持政治秩序并推动国民经济发展。巴西1964年和秘鲁1968年的政变，都被斯蒂潘称之为“新一代职业军人的早期社会化”。一些职业军官接受反暴动训练，学习技术和国家经济计划，后来他们掌管权力，专门去发现和解决政治秩序和国家经济发展的危机，他们运用国家权力，避免让危机影响到国家秩序。他们还懂得如何运用国家政权推行社会经济政策，或对下一步工业化做出规划，这些行动对于拉美国家国际地位的稳定是必不可少的。

类似的论述还应提到埃伦·凯·特林伯格 (Ellen Kay Trimberger) 所著的《自上而下的革命》。这本书集中讨论了一些历史实例——日本明治维新、土耳其革命、埃及革命和秘鲁1968年的政变。作者认为在这些事件中，一些官僚和军官趁机重组国家政权，他们利用国家力量摧毁了社会中旧的支配阶级，迫使上层或贵族让位，从而改变了国民经济发展的方向。这本书论述了斯蒂潘忽略掉的一个内容：国家精英与经济上占有支配地位的社会阶层之间的关系。作者写道：“一个国家的官僚机器，或是它的政体，可以被看作是相对自主的权力，它能高度控制民众和军队，但必须有两个基本条件：第一，他们没有被土地、商业或工业中占支配地位的阶级所渗透；第二，在他们进入高层之后，与这些阶级没有紧密的经济和私人联系。”<sup>①</sup>

作者认为，国家促使社会经济变化的范围和程度同它与支配经济之阶层的关系联系很大，以国家为主导的改革可以发生在官僚精英与支配经济阶层保持关系的时候，例如普鲁士在1806—1814年、俄国在1860年、巴西在1964年以后都是属于上述情况。但全面触及社会结构的变迁及特林伯格所称的“自上而下”的变迁，则必包括对支配性阶级的剥夺，这种变迁只发生在特别时刻——官僚精英与支配性阶层无关或与之共手联盟的时候。很明显，同新马克思主义的国家理论相比，这个理论提供了一个新的分析手段，使我们有可能去观察国家权力变化的社会历史条件及可能的政治后果。

#### 四、合法政体中的国家自主性问题

斯蒂潘和特林伯格都比较注意国家的非正常状态——此时原先不合法的机构企图利用国家改组社会政治。那么，正常状态下的国家权力如何采取行动呢？提出这一问题的重要意义

<sup>①</sup> E. K. Trimberger, *Revolution From Above*, p. 4.

在于，国家更为经常的职能是否只有控制？休·赫克洛（Hugh Heclo）的《英国与瑞典的现代社会政治》提出了补充性看法，他们以失业问题为据，提出国家对社会政策的责任，认为国家必须要判断社会问题，从事管理，并选择解决问题的办法：“政府不仅有权，它们也有困惑。决策要集中各种不同的社会困惑，这就需要了解和决定。决定抚恤金、失业救济、退休金等政策的过程已经超出了决定‘需要什么’的范围，它还包了解谁可能需要、什么是应该需要的以及如何原则上同意的情况下付诸实施。这一过程是政治性的。”<sup>①</sup>

根据赫克洛的比较研究，英国和瑞士的市民管理机构对社会决策所起的作用，比政党或利益团体还重要，政党和利益团体的不同需要可能引发社会危机，而市民服务机构则必须要从事实际的控制和管理。赫克洛还证明了瑞士的市民管理机构负责的社会决策权限比英国要大，因为瑞士的集中科层化管理产生于工业化的开始阶段，而政治的自由化与民主化则是在它之后才逐步建立的。因此，瑞士的国家管理成为一种历史传统，它有资格主动参与解决社会问题。赫克洛以大量的调查材料说明了国家行政机构有能力直接或间接地广泛参与决策，他的著作提倡研究国家的决策责任。

但是在没有集中科层制传统的美国，联邦政体具有分权的特征，政府各部门详细分工，明确划分权限范围。这些特点使得这个国家长期以来崇尚分权，并能容忍各社会组织的利益。这样，国家、政府很少有可能以强大权威限制民间发展意图，因而上述观点不适用于美国的现实。

但是有学者运用这一观点说明美国的对外政策。斯蒂芬·克拉斯纳（Stephen Krasner）在《保卫国家利益》一书中，分析了美国政府在国际投资和原材料市场方面的主动行动。他指出，在对外决策方面，国会的控制力不如白宫，这种差别是由于这两个机构与特定的社会压力集团“分离”的程度不同，因而它们对国家总体利益所担负的正式（或非正式）义务不同。<sup>②</sup>虽然克拉斯纳没有解释“分离”（insulated）概念用于国家时的意义（特别是，他没有详细说明国家同各压力集团的“分离”前景将会怎样），然而有一点是很清楚的，即在外交事务方面，只要国家参与了，就没有其它的力量能够对它形成挑战。

有时候，国家干涉的结果反过来倒限制了自己的决策权力。在整体是“弱国家”的情况下，也可能出现某一部门特别要由国家来扶持的情况。肯尼斯·芬戈尔德（Kenneth Finegold）等人合著的《新政》就认为一战之后的美国农业部门是由国家施加压力的一个“孤岛”。作者指出，“新政”时期，美国农业政策不是简单地依据农民利益集团的要求，而是以公共计划的方式，使其适合于联邦农业的整体发展要求。在美国社会结构的条件下，国家的这种行动最初是加强了农业局的能力，使它的管理水平和院外选举活动水平都有提高。几十年后，农业局在影响联邦农业政策方面获得了较高的地位。结果，国家的计划反而由于农业局坚持农民的利益而受到限制。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> See Hugh Heclo, Modern Social Politics.

<sup>②</sup> Stephen Krasner, Defending the National Interest, p.11.

<sup>③</sup> See Kenneth Finegold et al., New Deal.

## 五、国家行动的理性问题

通常人们认为，国家不过是由利益集团制定短期战略而由党派制定长期战略的机构。也有一些人指出，国家在立法竞争中总是赢方，因为人们认为它能代表总体国家利益，它没有私利及特殊利益。但总体国家利益是否是一种理性选择呢？国家可能权衡各种利益找出最佳利益么？对这些问题的回答有赖于如何认识国家的本质，也有赖于如何认识国家实现目标的方式和有效性。这里更大的困难在于：所谓理性行动，理论上可以说清，而实际上难以做到。例如运输计划，无论政府多么全能全知，也无法全面了解运输的复杂性，政府自以为是理性的参与，很可能到头来是无知的。更何況政府的参与是以局部性的、分化管理的方式进行，政府的行动又难免不在各种错综复杂目的的交叉中进行，因而它不可能包揽全部可能性，它必须随着变化的情况不断做出调整，因此很难使人感到它有一贯的理性。

更进一步说，无论国家的行动是否理性化，它都会牵涉到某种利害关系，因为国家行动总是导致一些社会利益重新分配——从一部分人那里剥夺出来再分配到另一部分人中间去。国家的行动还有增加权力的实际后果，国家自主性有可能导致权力的集中和特权。国家行动的理性问题还与人们对理性行动的定义有关。事实上是，国家参与的任何行动都在不断地改变人们对于理性的观念。

有时候，在外力作用下，国家的行动有可能超出自己的计划之外。有时国家的行动会引起一系列未能预料的结果，从而被误认为是没有实现自己的目标。一般地说，绝对的权力和稳定的行政军事控制是所有国家最基本的目标。除此之外，忠诚的、训练有素的官员和充足的财政资源是国家实现目标的基础。具体地说，“一个国家可能无法选择它的医疗制度，但却可以建立一个有效的交通网，而另一个国家或许可以很好地解决它的城市问题，但却无法为市民治好病。”<sup>①</sup>那些由国家来推动改革的地区，对国家行动理性化的判断需要更多、更复杂的要素。因为在这种情况下，国家行动引起的一连串的变化使得简单的判断已不可能。有一些国家对外态度强硬，对内却软弱无力。还有一些国家行动的结果是它根本不想看到的。国家的能力受到许多条件的制约，因而国家行动的理性后果也受到相当多要素的约束。

考察国家发挥理性作用的三个基本要素是：国家的控制能力，国家所利用的工具以及国家所处的社会条件，即国家所处的社会、经济、政治环境。社会条件由上述三个领域中的行动者创造而成，结果是造成一种特定的社会结构。国家要实行特别的行动，必须在某种程度上触及这一结构，要么顺应它，要么改变它，要么破坏它。许多情况是国家与社会结构之间进行“互动”，双方都改变一些原有的东西，互动中他们可以相互冲突，也可以相互合作。显然，合作更有利于国家能力的发挥。从更为基本的方面看，国家与社会结构是共生的关系，如果不是这样，国家则无法长期维持它的权力。因此，国家行动的理性同国家能力的正常发挥有密不可分的关系。

在这一方面，目前已经形成两派主要观点。一是认为国家权力能够改变它所处的政治、经济条件，另一是认为国家同社会经济政治条件必须相互依赖。彼得·卡曾斯坦 (Peter Katzenstein) 在他的著作《一元与多元》中用“政治网络” (policy network) 概括国家

<sup>①</sup> Stephen Krasner, *Defending the National Interest*, p.58

与社会之间具体的关系模式，他指出：“社会中的行动者与决定对外政策的国家由一些重要的利益集团和政治组织组成，前者代表生产关系(工业、财贸、商业等等)，后者从政权体制中派生出来(即早期的国家官僚和政党)。在发达国家中，政府机构会发现自己处在一个政治网络中，这个网络使得政府在实施对外关系时，与公、私各方的行动者都有着直接或间接的联系。”<sup>①</sup>作者在这本书中指出，国家的对外经济决策过程已经超出了国家本身或社会本身的范围，实际上，这一过程无法离开它们二者的合作。国家同社会上有影响阶层双方的目标都可以影响政策导向，而政策的实施，也不是仅仅依靠国家政治工具才能承担，它还必须在主要的社会集团中获得有组织的支持才能有效实行下去。因此可以认为，它们双方在决策实施成功方面有相等的重要性。作者强调：有关国家能力的全面分析，必须进入到国家与社会的关系结构中去，考察国家和社会各方的利益和各方的组织才能完整。国家不可能是发出绝对命令的机构，即使它想这样或有必要这样做，在效果上也会大打折扣，因为国家不是孤立存在的实体。

## 六、结 论

研究国家的大部分著作都依循着两个基本途径：一是策略分析途径，即把国家看成是一个官僚机构，通过它提出各种发展目标，并在可能的条件中实现它们；二是体制研究途径，即把国家看成是一个结构性体系，它构成着社会中各个阶层并分配其各自利益，影响其各自的活动方式。

很显然，这些研究的一个成果是肯定了国家的地位，结束了在国家参与之外寻找发展的传统看法。但许多研究还是零碎的、笼统的，而且比较不同制度下国家作用的研究也刚刚起步。目前的一种状况是单向研究多而总体概括少，面对新兴国家的各种成就与失误，学者们把更多的注意力放在地区具体分析上，如对日本、亚洲四个华人地区以及拉丁美洲发展中国家的研究成果相比之下是最多的。我们相信，认识国家并用其所长避其所短是所有迟发展社会必须正视的主题。

作 者：中国人民大学社会学系讲师，现  
为香港中文大学社会学博士生。  
责任编辑：唐 军

<sup>①</sup> Peter Katzenstein, ed., Between Power and Plenty, p.19.