

理解“国家自主性”：基于概念的考察

马天航 熊觉

摘要 国家自主性作为社会科学研究的重要概念已经被广泛运用，但是对于概念本身的理解还是停留于字面，缺少深入的分析。一条可取的路径是，利用国家能力和国家偏好两个次级概念发展出理解国家自主性的分阶段类型；国家能力的水平决定了国家偏好的层次，而战略性的政策选择又会影响到国家能力的长远积累。当国家自主性作为核心自变量用于解释制度变迁或制度绩效的时候，必须将其放置在一定的时空条件、政策议题和组织形式下展开，同时要说明次级概念的结构和测量指标的选择依据；反之，笼统谈论国家自主性的高低则只能作为一种分析视角或者补充性的解释。

关键词 国家自主性 概念考察 国家能力 国家独立偏好

作者马天航，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生（上海 200433）；熊觉，中共浙江省委党校马克思主义研究院、浙江省科学发展观与浙江发展研究中心研究人员（浙江杭州 311121）。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2018)08-0080-13

一、问题缘起

自 20 世纪 70 年代“国家回归（Bringing the State Back in）学派”兴起以来，国家自主性成为比较政治、国际政治等领域的重要概念，并被学界广泛认可。概念的普遍使用并不意味着自身得到了清晰的界定。对于国家自主性的内涵、测量和适用范围，以及与其他相关概念之间的关系，先前研究没有给予足够的关注。研究者认识到国家作为一个重要变量而存在，并用来解释其他现象（比如经济发展、社会革命等），而对于自主性本身，缺乏足够重视。如果针对同一概念的理解和使用不能达成相对一致，研究之间就不能有效对话，这个概念在社科研究中用于解释和被解释的效力也会大打折扣。因而，把国家自主性放在被解释的位置，理清来龙去脉，对于概念的理解和应用大有裨益。

关于国家自主性的解释有两条经典的路径。第一条路径源于马克思主义的国家理论。该理论认为国家是社会的衍生物，是“阶级矛盾不可调和的产物”，并最终成为阶级统治的机器，维护统治阶级的利益。严格说来，马克思和恩格斯在字面上没有专门讨论国家自主性的问题，只是在比较前资本主义和资本主义生产方式的过程中提及现代劳动分工体系带来的经济和政治的独立自主性愈发增强。^① 资本主义国家被马克思称作“社会的莫大耻辱，是一切齷齪事物的温床”。^② 对于任何试图打破或取代这种旧有统治结构的新型组织马克思期许颇多，比如巴黎公社。^③ 第二条路径来自公共选择理论，也称作新功利主义的国

① “资本主义生产方式的特征是经济和政治环节的各自独立性：这种独立自主性是明确区别资本主义生产方式的这些环节间的关系同其他生产方式保有的关系之间的基础，这并不意味着在其他生产方式里这两种因素就不具有相对自主性，而是说其自主性采取的形式有所不同。”参见尼科斯·波朗查斯：《政治权力与社会阶级》，叶林、王宏周、马清文译，北京：中国社会科学出版社，1982 年，第 21 页。

② 卡尔·马克思：《法兰西内战》，《马克思恩格斯全集》第 17 卷，北京：人民出版社，1963 年，第 357 页。

③ 波朗查斯从《路易·波拿巴的雾月十八日》和《法兰西内战》等作品中捕捉到了“波拿巴主义”，据此抽象出“国家相对自主性”，并将其解读为资本主义国家的一种普遍存在。参见尼科斯·波朗查斯：《政治权力与社会阶级》，第 285—328 页。

家观。^①深受“行为主义”的影响，公共选择学派将国家行为化约到个体层面，社会行动根源于“同意的计算”^②的结果，政府部门的行为也可以还原为公务员个体的损益平衡。^③然而，集体行动的吊诡就在于个体利益加总过程中的“涌现”（emergence）^④使得整体利益的表达产生不同于乃至超越任何个体的利益诉求。

上述两条路径，国家要么被解读为社会主导阶级的附庸，要么被还原为个体行动的加总。这些简洁的论述是反直觉的，印象中的国家行为不会如此简单。国家自主性学说的意义就在于它回应了现实发生的但工具论和公共选择理论都没有说明的现象，即国家会追求并实践一些社会主导阶级和普罗大众未曾料想或表达的政策，或者说，社会大众和利益集团并没有对国家给出明确的压力信号，甚至在某些议题领域，在利益集团和民众形成明确的偏好或者主张之前，决策者提出了超越社会判断的议题框架，由政策议题引发社会议题，而不是按照传统的将社会议题纳入到政策议题中来的模式，这个时候正凸显了国家的自主性。^⑤

值得注意的是，国家自主性的理解有内外之别。内在自主性限定在“国家-社会”关系的框架内，立足点是一国的内部治理体系，涉及到工业化、社会保障、社会运动等方面，国际因素作为一个或一组变量会纳入到分析框架中，但不会取代“国家-社会”关系的中心地位。相应地，外在自主性的立足点是作为整体的国家在世界经济和治理体系中的地位^⑥，涉及国际贸易、国家间战争和国际组织中的行为，而一国内在的政治经济条件很大程度上会影响该国的国际表现。国内事务和国际事务的运作尽管联系紧密，逻辑却不尽相同，不宜放在同一框架探讨。本文主要考察国家内在自主性，略兼顾国际因素的影响。

二、何为国家自主性：既有解释及其不足

国家自主性究竟是什么？相关定义非常多。既有研究为我们理解国家自主性提供了基本要件：（1）国家一定是独立于社会的组织或结构，至少是相对独立的；（2）作为组织或结构的国家具有主体性，这种主体性表现为特定的偏好和利益诉求；（3）国家具有实践和达成这些偏好和诉求的能力。由此，国家从社会的束缚中挣脱出来，搭建了基本的“国家-社会”关系框架。

诺德林格（Nordlinger）将自主性的讨论限制在成熟的民主国家，因为民主制度下国家和社会的行为是理性可预期的。国家自主性表现为一个又一个的动议催生和政策达成的过程。自主性的衡量不是单方面的，而是国家和社会在不同的政策领域相互角力的结果。社会力量会（1）向国家施加压力来消灭动议和（2）阻止国家已经开始的特定政策抑或（3）以消极对待和不合作的方式迫使国家劳而无功。根据国家和社会的偏好是否一致，以及国家偏好和行动是否一致的情况，诺德林格构建了2×2的矩阵来分析国家自主性。^⑦在国家和社会偏好一致且行动符合偏好的时候，国家-社会得到有效整合，这种情况下政策易于达成。当国家和社会偏好不一致的时候，国家可能（1）迫于社会的压力而按照社会偏好行动，也可能（2）不顾社会压力坚持自己的意图。前者是社会力量的强大主导了国家的权威性行动，后者涉及到国家-社会之间的策略选择。根据国家-社会的相对强弱，情况（2）又可以分为两类情况：其一是国家坚持自己的意图而无力短期改变社会的偏好；其二是国家在政策执行的过程中改变社会偏好，使得社会和国家偏好相一致。此外，还有最后一种情况，即国家和社会偏好一致，然而国家以背离自身偏好的方式行动。理解这种不合逻辑的情况需要引入外部因素，比如国际力量的干预。这种情况是对国家自主性的否定，因为此时的国家成为外部力量的傀儡或者附庸。

① Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995, Chapter 2.

② 詹姆斯·M. 布坎南、戈登·塔洛克：《同意的计算——立宪民主的逻辑基础》，陈光金译，北京：中国社会科学出版社，2000年。

③ 戈登·塔洛克：《官僚体制的政治》，柏克、郑景胜译，北京：商务印书馆，2012年。

④ 约翰·霍兰：《涌现：从混沌到有序》，陈禹等译，上海：上海科学技术出版社，2006年。

⑤ Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Material Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978, p. 31.

⑥ 关于外在自主性的讨论可以参见 J.P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable," *World Politics*, Vol.20, Issue 04, July 1968, pp. 559—592; John M. Hobson, *The State and International Relations*, Cambridge University Press, 2003.

⑦ 埃里克·A. 诺德林格：《民主国家的自主性》，孙荣飞、朱慧涛、郭继光译，南京：凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社，2010年，第24—27页。

多元主义者一直对国家自主性的存在持怀疑或是否定的态度。多姆霍夫 (Domhoff) 认为, 国家自主性并非普遍推广的, 至少在美国并没有明显地表现出来^①, 因为美国政府是一个分裂的政府, 完全向各种外部势力开放, 由于信息非对称性很容易受到选举过程中的宰制关系的影响, 以及企业共同体和政策网络对于顶层精英任免的影响; 此外, 权力精英在私有部门和政府之间的相互流动模糊了企业共同体和政府的界限, 上述特征都不符合国家自主性的理念。然而, 多姆霍夫对于国家自主性的理解局限于国家权力的独立性和专断性, 社会渗透会侵蚀国家主体性, 倘若国家不能有效控制并抵御社会影响, 国家的自主性就会被消解。类似判断本质上是一种主体支配客体的错觉。无论是社会对于国家的影响, 还是国家对于社会的干预, 都存在交互效应。在此过程中, 国家和社会的选择会在一定程度上发生改变, 而且在不同的议题领域和时空条件下发生彼此主体性的消长, 并不意味着作为主体的国家和社会的消解, 而是促进各自主体性的动态重构。

此后的研究中, 彼得·埃文斯 (Peter Evans) 已经有意识地在缓和国家和社会之间的直接冲突, 并采取一种互赖和嵌入的视角来考察韩国、印度、巴西和扎伊尔等后发国家的“国家-社会”关系。^② 埃文斯通过区分国家在经济发展中所扮演的角色, 说明政府在促进国家工业化进程中的关键性作用。那些缺少规则约束且公权力机关为私人所掌控的国家堕落后为“掠夺型国家”, 这种国家没有像样的科层体制, 仅凭私人关系来管理国家, 目的不在于长远的发展而在于家族或集团统治利益最大化。掠夺型国家是一种短命的专制统治, 与“自主性”无关。反观之, 自主性是建立在较为成熟规范的官僚体系的基础上的^③, 至于这种自主性是“隔离自主性” (isolative autonomy) 还是“嵌入自主性” (embedded autonomy) 乃在于国家与社会之间的依赖和融合程度。^④ 国家嵌入社会意味着国家与社会在特定的领域有机融合, 通过制度化的渠道协调国家与社会之间的利益诉求, 国家借助社会的动员力量, 社会借助国家的合法性完成预期中的政策目标。

迈克尔·曼 (Michael Mann) 的贡献在于以权力网络重构了国家-社会关系, 国家和社会不再是统一的整体, 而是基本权力 (政治、经济、军事和意识形态) 的组合。^⑤ 所谓的国家干预和社会渗透只是权力组合的不同形式, 不存在根本冲突。社会权力被划分为两种类型: “专断型权力” (despotic power) 和“基础型权力” (infrastructural power)。^⑥ 权力类型的差异对应不同的国家自主性, 专断型权力主导的国家形成一种隔离自主性, 而基础型权力主导的国家容易发展成为嵌入自主性。现代国家的发展以有效的专断型权力为前提, 但不以大规模扩展专断型权力为目的, 而是把主要精力投入到基础型权力的建设上来, 国家通过与社会互动并借助社会力量实现政策目标, 尤其是在经济快速转型的过程中^⑦。

综上所述, 国家从社会母体中跳脱出来, 逐步形成了一种超越于社会诉求的主体性存在; 理论的发展构建了“国家-社会”的二元视角, 将国家和社会推及到相互对立的位置, 国家的主体性须要脱离社会才能彰显出来, 甚至国家偏好和行动的发生逻辑可以摆脱社会的约束, 从而在互动过程中与社会取得完全平等的地位。然而, 问题的吊诡在于当我们愈想为国家和社会划定边界, 识别各自的权力空间和功能领域的时候, 就愈发体认到两者的密不可分, 国家-社会交互作用的范围随着现代化的进程逐步扩展并持续纠缠。

三、重识国家及其自主性: 概念细分与主体界定

(一) 相对自主性、潜在自主性和有限自主性辨析

① “国家自主性只有在政府是一个统一体, 且相对不那么容易被私人组织的雇员和代表所渗透的情况下才有可能, 但这两个条件美国政府都不符合。”参见威廉·多姆霍夫:《谁统治美国: 权力、政治和社会变迁》, 吕鹏、闻翔译, 南京: 译林出版社, 2009年, 第378页。

② Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

③ Barbara Geddes, “Building ‘State’ Autonomy in Brazil, 1930–1964,” *Comparative Politics*, Vol. 22, No. 2 (Jan., 1990), pp. 217–235.

④ 琳达·维斯、约翰·M. 霍布森:《国家与经济发展——一个比较及历史性的分析》, 黄兆辉、廖志强译, 黄玲校, 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2009年, 第9页。

⑤ Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanics and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984, pp. 185–213.

⑥ 专断型权力意味着国家与社会隔离开来, 按照自己的意愿行事, 表现为领土的整合和关键事项的决断; 基础型权力是指国家调动社会组织为了共同利益而行动的能力。参见 Michael Mann, *The Sources of Social Power Volume II*, New York: Cambridge University Press, 1993, pp. 59–60.

⑦ Linda Weiss, *The Myth of Powerless State*, New York: Cornell University Press, 1998.

如同个人自主性一样，国家自主性从来不是绝对的，因而“形容词+自主性”的表达形式就应运而生。这种通过增减分析维度细化概念的方式在彰显了严谨性的同时，也增添了很多意义相近却差别细微的概念组，比如相对自主性、潜在自主性和有限自主性。

“相对自主性”概念源于马克思对“波拿巴主义”的评述，本质上是指社会各阶级平衡的产物。^① 转型社会中，社会的阶级结构发生了显著变化，在此期间没有形成主导阶级和从属阶级的稳定结构，这就为统治阶级的自主选择提供了可能。波朗查斯认为早期资本主义国家自主性源于三个方面：一是统治者利用资产阶级内部的派别分歧，把自身抬高到针对被统治阶级的一种霸主地位；二是国家利用工人阶级经济斗争产生的分离状态打压和瓦解工人阶级组织，使其难以组成自主性的党派；三是国家从那些政治上摇摆的非主导阶级身上获取好处，通过声称作为小生产者和小农利益的代表——这些群体对于自身的阶级意识和利益诉求是模糊的和松散的——凸显作为整体的国家利益代表的广泛性，摆脱特定阶级的掌控。^② 严格地说，马克思主义者对国家自主性的分析是有保留的，对象是资本主义社会。社会转型过程中主导阶级的缺位造成社会力量的分散，国家干预的出现只是资产阶级为了稳固统治的一种妥协手段，当社会秩序复归资产阶级的掌控后，国家自主性就会消散或者转变为工具性。

斯考克波认为：“行政组织和强制组织构成国家权力的基础。只要有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。它们在实际上所具有的自主性程度，以及所产生的影响，都因具体的场景而异。”^③ 单从洞察力而言，斯考克波超越了新马克思主义的国家观，潜在自主性对自主性的存在和表现作了区分。存在不意味着被察觉，国家自主性只会在特定条件下表现出来。18世纪的法国、20世纪的俄国和中国的社会革命与一般的革命或者政变是不同的，因为它们引发了社会结构的根本性变化，社会阶级的变化自然包含其中。倘若相对自主性的生成可以概括为“阶级平衡论”，那么潜在自主性的生成就可称作“阶级失能论”。主导阶级对于国家的控制由阶级冲突而引发的对内革命以及外部战争被严重削弱了。马宏尼（Mahoney）详细梳理了法国大革命进程中那些属于国家自主性的部分，有助于我们理解国家行为是如何影响法国革命的。^④

与相对自主性和潜在自主性相比，“有限自主性”（bounded autonomy）^⑤ 提供了一种功能性的界定。所谓有限，是指存在一系列的条件限制和约束了国家行动的空间，关注的是“独立却又受到社会约束的”国家如何引导后发国家融入世界经济体系。赵鼎新和霍尔（Zhao and Hall）模糊了内在自主性和外在自主性的界限，将影响国家自主性的因素概括为地缘政治、旧有的政体结构、民族主义的意识形态、现有的政治制度以及文化传统。这些因素既可能扩大也可能限制国家自主性。有限自主性是一个中性概念，它对于国家能否融入世界经济体系并获得持续发展会产生影响，但结果是不确定的。有限自主性并不必然带来赶超式的发展，尽管越是后发国家，国家在经济发展中的作用越是吃重，然而，国家的引导或干预只是推动经济发展的要件之一，还需要地缘政治格局、国家整合程度、政权合法性和主导意识形态等多重因素的匹配。与此相比，“嵌入自主性”接近一种理想类型，并被视作发展型国家的首要特征。准确地说，用嵌入自主性解释发展型国家是一种事后解释。只有当特定的后发国家取得持久的经济增长并步入中等发达国家的行列后，赶超过程中该国的国家-社会关系才会被划归为嵌入自主性。如果这个国家步入了中等收入国家陷阱或者

① “国家权力并不是一台机器，并不是一种工具，并不是各个阶级都可以觊觎的一种简单的目标；国家权力也并不是分成为各个部分，这些部分如不归这一部分人掌握，就会自动地落入另外一些人的手里：国家权力是一种结构的整体。现有各种势力的平衡产生了国家的自主性，在这种国家自主性的框架内部，有时候可能看到制度化政治权力的某种分配。”尼科斯·波朗查斯：《政治权力与社会阶级》，第326—327页。

② Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, Translated by Timothy O' Hagan et al, London: Verso Books, 1978, pp. 287-288.

③ 西达·斯考克波：《国家与社会革命》，何俊志、王学东译，上海：上海世纪出版集团，2013年，第30页。

④ 马宏尼总结了法国大革命过程中纳入到国家自主性的那些历史范畴，包括十二个部分。参见 James Mahoney, “Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis,” *American Journal of Sociology*, Vol. 104, No. 4 (January 1999), pp. 1154-1196.

⑤ Ding-Xin Zhao and John A. Hall, “State Power and Patterns of Late Development: Resolving the Crisis of the Sociology of Development,” *Sociology*, Vol. 28, No. 1, February 1994, pp. 211-229. 对于这篇文章的评论可见 Andrew Cooper, “State Power and Patterns of Late Development: A Comment on Zhao and Hall,” *Sociology*, Vol. 28, No. 2, May 1994, pp. 539-546.

根本就没有改变其在水世界经济体系末端的困境，那就被称作嵌入自主性不足或被归为掠夺型国家。可见，嵌入自主性作为理想类型可以被整合到有限自主性的框架中来，成为值得期待的国家自主性的发展方向。

（二）谁的自主性：国家的主体性分析

当我们在探究国家自主性究竟归属于怎样的组织或个人的时候，“国家主义者”的标签业已被贴在了头上。完全将国家落实到特定载体上显然不合时宜，但在特定的案例中，国家必然具体到组织和个人，他们的决策空间和执行力被看作自主性的直接表征。^①

1. 作为顶层精英的国家

自主性的载体被限定为顶层精英，意味着问题的关键是最高权力者的决策空间。回溯“波拿巴主义”出现的条件：“资产阶级已经消失而工人阶级尚未得到统治国家的能力的时候。”波朗查斯认为相对自主性并不是“国家结构与生产关系之间的一种直接关系，而是国家对阶级斗争领域的关系，特别是其针对权力集团的阶级和派别的相对自主性，并扩大到针对权力集团的同盟和支持力量的相对自主性”。^②一如马克思证明的是“法国阶级斗争怎样造成了一种局势和条件，使得一个平庸而可笑的人物有可能扮演了英雄的角色”。^③换言之，上层阶级和派系之间的斗争与平衡成就了小波拿巴的法兰西第二帝国。马克思借此嘲讽资产阶级议会制度的虚伪和无力，而路易·波拿巴这个借助无产阶级和小农阶级支持当选的总统利用资产阶级各个派系的争斗复辟了帝制。有趣的是，法国的历史进程验证了“波拿巴主义”的时效性，1870年，当法国对外战争失败，资产阶级重新掌权后，享尽阶级平衡红利的路易·波拿巴也只能黯然退出历史舞台。所以，新马克思主义倾向于从顶层精英的视角理解国家自主性。

斯考克波没有将国家局限在特定的统治者集团，但是由专职统治者和原生官僚制构成的顶层精英与韦伯式的现代国家还是存在根本差异。全盛时期的帝制国家凭借其强大的军事控制还能够保证地方（尤其是边疆地区）与中央的一致性，然而，随着现代资本主义的崛起，那些越是沉陷于旧制度威权的国家就越发被甩到世界体系的边缘位置。现代资本主义经济模式和地方主义的崛起对于老大帝国的转型提出了严重的挑战。绝对主义国家不再能够集中权力并贯彻国家意志。在外部资本和军事实力的强力干预下，帝制晚期的法国、俄国和中国甚至连领土的完整性都难以维系。由于缺乏有效的议事制度和社会参与机制，重大的历史转型时刻国家的命运系于专制君主的好恶，内有农民阶级的反叛以及上层地主阶级对于旧制度的维护，外有战争带来的税收和国防的巨大压力。转型的特殊时刻为专制君主创造了诸多的发挥自主性的机遇，然而，受制于国力的衰微，专制君主和精英集团所能做的事情却非常有限。

前现代国家的决策主体集中在少数的顶层精英，很多时候仅系于君主一人，然而，时间顺序并非影响决策主体属性的唯一因素，在现代国家，政策领域的专业性和敏感程度也可以影响决策者的范围。在美国海外原料投资政策的研究中，国家的行为被看作是占据中央政府特定职位的官员行动的有机集合，这些职位包括总统和重要的部会首长，尤其是国务卿。这些顶层精英的意见和行动塑造了美国海外原材料投资的政策方向。当然，这些政策并非凭空产生的，顶层精英的选择受到国家利益的限制。具体来说，按照重要性顺序排列如下：（1）保证最大化市场的竞争性结构从而降低价格；（2）增加原料供给的安全性；（3）保证其他一般性的外交政策目标。^④以1950年“铁幕”的全面降临为界，美国外交政策也发生了一种方向性的转变，由物质利益本位向意识形态本位转变，资本主义和社会主义两大阵营之间的对立主导了海外原材料投资的政策走向，利益团体更为关心投资的直接损益，当上升到意识形态竞争的层面，物质利益的得失在一定程度上被抑制住了，从而赋予了看似弱势的联邦政府更大的选择空间。

① Ossi Piironen, "To Measure the Political Autonomy of States: Dealing with Conceptual and Methodological Difficulties," Presented at SGIR 7th Pan-European International Relations Conference: September 9-11, 2010.

② 尼科斯·波朗查斯：《政治权力与社会阶级》，第285页。

③ 卡尔·马克思：“1869年第二版序言”，《路易·波拿巴的雾月十八日》，冯适译，南京：江苏人民出版社，2011年。

④ Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Material Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978, Chapter II & III.

简言之，顶层精英作为国家自主性的载体受到时间条件和议题领域的影响，前现代国家没有成熟的官僚制，关键决策权掌握在专制君主和少量精英的手中。对于特别专业和机密的领域，比如外交和军事，无论是现代国家还是前现代国家，政策走向都不会放在社会议题中广泛讨论。只有社会化和生活化的政策议题，专业官僚、社会集团以及大众才可能不同程度地介入到决策过程中，国家的主体性边界随之发生变化，

2. 作为专业官僚的国家

当我们把自主性的问题放置在现代国家框架下的时候，规范的官僚制度和专业化的公职人员成为国家自主性发端和扩展的根本因素。韦伯式的国家成为考察现代国家自主性的基础。^① 这个领域最为重要的议题就是国家干预与经济发展之间的关系，尤其是第二次世界大战以后，后发国家能否及如何赶超发展的问题。无论通产省引领的日本奇迹^②还是军人专制下创造的汉江奇迹^③，抑或国民党治下中国台湾地区的经济腾飞^④，东亚地区的赶超式增长给古典自由主义经济带来极大的挑战。愈是经济后发的国家和地区，政府干预扮演了愈发重要的角色。这种赶超主要是工业的赶超，在短时间迅速完成“进口替代—出口创汇—产业升级”甚至自主创新的过程。^⑤ 根据东亚的发展经验，“发展型国家”^⑥包括几个方面。

首先，国家愿意并坚持把经济发展和现代化作为长远的目标，所有的活动都围绕着这个目标展开。这种意志源于落后国家或地区由战争挫败或抵抗外敌的惨痛经历而生发的现代民族主义，即罗纳德·多尔（Ronald Dore）所说的“发展意愿”。^⑦ 其次，一个有能力规划并推动发展、且以发展为使命的经济官僚体系。查莫斯·约翰逊（Chalmers Johnson）认为，成就“日本模式”的首个要素就是“一个规模不大、薪金不高、而又具备高级管理才能的精英官僚队伍。这支官僚队伍的素质评定不应当由它所要求的薪水来衡量，而应该通过在最好的政法学院和管理学院里面展现出来的优秀学术成果和突出的竞争力来决定”。^⑧ 进一步，“将这些官僚人才集中到一个指导性的机构（例如日本的通商产业省、韩国的经济企划院和中国台湾的‘经济部’工业局）专门处理工业转型等事项”。^⑨ “于是，发展的优先性得以在政策协调上显现，即政治高层的支持使得在不同领域政策的协调上，经济发展多半能够得到优先考量。同时，经济成长的成果能够较为平均地为社会大众所分享，从而确保发展目标的优先性能得到社会长期的支持。”^⑩

相比自主性欠缺的拉美国家，东亚国家嵌入自主性的生成及其效用的稳定发挥源于一些先决条件的达成。^⑪ 其一，国家机器强大到能在缺乏地缘政治帮助下完成土地改革。土地改革的前提是社会力量的相对薄弱，尤其是旧有的地主阶级，在经历长时间的战争或殖民统治后，丧失了对于社会的控制能力。无论改革的动力源自哪里，土地改革都意味着国家权力对于社会的最根本渗透，破坏了原有的买办和代理人，强化

① “国家是由一套由公共和职业化的人员（如官僚）组成的分门别类的政治机关，使中央集权通过政治关系覆盖特定的领土范围，并通过垄断规则的制定来垄断税收和武力。”参见 Max Weber, *Economy and Society* (2 volumes), Berkeley: University of California Press, 1978, pp. 54–56, pp. 958–959; Norbert Elias, *The Civilizing Process* (Vol. 2), Oxford: Basil Blackwell, pp. 8–12, p. 104, pp. 201–229.

② Chalmers A. Johnson, *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

③ 金正濂：《韩国经济腾飞的奥秘——“汉江奇迹”与朴正熙》，张可喜译，北京：新华出版社，1993年；阿图尔·科利：《国家引导的发展——全球边缘地区的政治权力与工业化》，朱天彪、黄琪轩、刘骥译，长春：吉林出版集团有限责任公司，2007年，第2—3章。

④ 研究中国台湾经济腾飞的成果颇多，或可参见 Alice Amsden, “The State and Taiwan’s Economic Development,” in P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, 1985; Walter Arnold, “Bureaucratic Politics, State Capacity, and Taiwan’s Automobile Industrial Policy,” *Modern China*, Vol. 15, No. 2, Apr., 1989, pp. 178–214.

⑤ 郑敦仁：《政治体制与发展战略：韩国和台湾地区》，加里·杰里菲、唐纳德·怀曼编：《制造奇迹：拉美与东亚的工业化道路》，俞新天等译，上海：上海远东出版社，1996年。

⑥ Chalmers A. Johnson, *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford University Press, 1982.

⑦ Ronald Dore, “Reflections on Culture and Social Change,” in G. Gereffi and D.L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin American and East Asia*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

⑧ 查莫斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹——产业政策的成长（1925–1975）》，金毅、许鸿艳、唐吉洪译，长春：吉林出版集团有限责任公司，2010年，第351页。

⑨ 琳达·维斯、约翰·M. 霍布森：《国家与经济发展——一个比较及历史性的分析》，第167页。

⑩ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990, p. 35.

⑪ 琳达·维斯、约翰·M. 霍布森：《国家与经济发展——一个比较及历史性的分析》，第183—190页。

了国家的基础型权力。同时，上层精英借助分派土地获得了底层农民的支持，失势和碎片化的社会集团只有依附国家权力才能生存，而区隔化的社会缺乏集体行动的能力，即便表达抗议，也很快被行政和军事手段压制。^① 相比之下，拉美各国比东亚地区尽管更早地接触现代化，却始终没有彻底的土地改革^②，自然没有能力向基层渗透并整合社会力量，也就更难推行长远发展的政策。

其二，国家能否形成并维护有利于专业精英成长的现代官僚制度和组织体系对于理解国家如何取得自主性同样重要。官僚人员和内部组织的性质与优秀官僚的素质和独立见解之间关联密切。在日本、韩国和中国台湾，官僚人员是在精英领导原则下被严格的聘用和晋升制度管制的。相反，巴西和阿根廷等国家的上层、甚至中层官员都会随着政府更迭而发生大规模的变动^③，官职成为掌权者的战利品，变动的官僚集团无法推行持续性的政策。此外，稳定性和职业化路径能鼓励官僚人员以长远的眼光作出产业政策的调整，优先考虑国家整体的利益。

其三，“国际体系”是左右国家自主性的重要因素。二战后，美国的扶持对于东亚地区的发展起到了至关重要的作用。在一种半开放的世界体系，霸权对抗前沿的国家和地区成为经贸往来和情报流通的重要平台。日本、韩国、中国台湾等位于封锁共产主义中国和苏联的第一岛链，这种战略需要保证了美国对于上述国家和地区的充足援助。拉美的地理位置降低了自身在冷战中的重要性，其资本流入主要来自国外直接投资，而这些投资和贷款有一半以上都流入到私人企业和资本家的手中，政府所能掌控的非常有限。^④ 简言之，以地缘政治的功能性需要为国际背景，以经历战乱后孱弱的社会力量为内在条件，拥有坚定发展意愿的专业化官僚群体，配合战略性的产业政策和温和的分配政策，才有可能推动后发国家和地区短时间内在世界体系中由边缘达到次级中心的位置，反之，国家和地区的经济会非常缓慢，甚至停滞衰退。

3. 国家的二象性：作为行动者和场域的国家

不管是作为顶层精英还是专业官僚，国家都被视作特定的行动者，并且这个行动者是看得见的实体。然而，还有一种考察国家自主性的方式：作为场域的国家。这并非一种替代性的框架，而是国家的另一面向。“国家自主性与精英的自主性（无论是顶层精英还是专业官僚）没有太大关联，而是与特定的政治制度的自律逻辑相关。”^⑤ 这些特定的政治制度是在先前的权力斗争中产生的，然后变得制度化了，后来决策者的偏好和行动都受到历史遗产的影响。我们没有否认行动者的作用，而是强调弥散的权力场域的影响，因为行动者在构建制度的同时为制度所塑造。“制度主要影响政治化行动者的合作方式，而不太涉及谁对谁发号施令。”于是，“国家在本质上是变动的社会关系被权威加以制度化的路径，它不仅把现存的社会冲突加以制度化，更是把对新冲突具有影响的历史冲突加以制度化——国家从一种被动消极的场所（经典马克思主义和多元论的观点）不是变成直观的运作者（真正精英论）的观点，而是变成一种积极活跃的场所”。^⑥ 迈克尔·曼把这种积极的国家观称作“制度国家主义”，并以此解释近代以来作为大规模制度组合的民族国家的兴起。国家被理解为行动者和权力场域相互作用形成的一种表象，行动者本身也是权力场域的组成部分。

米格代尔 (Migdal) 主张作为权力场域的国家，本质上为以下两个方面所形塑：“（1）一个领土内具有凝聚性和控制力的、代表生活于领土之上的民众的组织观念；（2）国家各个组成部分的具体实践。”^⑦ 国家主体

① 苏庆轩：《国民党国家机器在台湾的政治秩序起源：白色恐怖中对左翼势力的整肃（1948-1954）》，《政治科学论丛》2013年第57期。

② Rhys Jenkins, “The Political Economy of Industrialization: A Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrializing Countries,” *Development and Change*, 1991, pp. 207-208.

③ Barbara Geddes, “Building ‘State’ Autonomy in Brazil, 1930-1964,” *Comparative Politics*, Vol.22, No.2(Jan., 1990), pp. 217-235; Rhys Jenkins, “The Political Economy of Industrialization: A Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrializing Countries,” *Development and Change*, 1991, pp. 204-205.

④ 在巴西，政府直接控制的比例只占到31%，阿根廷仅有11%，而墨西哥更是少到8%，相比之下，韩国政府控制国外直接投资的比例高达86%，中国台湾也有74%。参见 Rhys Jenkins, “The Political Economy of Industrialization: A Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrializing Countries,” *Development and Change*, 1991, pp. 212-213.

⑤⑥ 迈克尔·曼：《社会权力的来源》第2卷·上，陈海宏等译，上海：上海世纪出版集团，2007年，第59—60、60页。

⑦ 乔尔·S. 米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，李杨、郭一聪译，张长东校，南京：江苏人民出版社，2013年，第16页。

性的张力源于观念上的整体性和统一性与实践过程中的分散性和碎片化。所以，即便在操作层面可以将国家行为等效为官员群体意志的表达，也必须仔细考察国家不同组成部分在相互冲突的利益和来自不同方向的牵引力的驱动之下如何竞争、联合、分化和默不作声的。由此，自主性的分析单位既不是理性计算的个体，也不是观念上的整体国家，而是承担不同功能的中层单位，从下到上包括四个层级：第一线的分支机构、分散于各地的下层机关、部门的中心机构和最高的领导机构。^① 分层表述并不意味着国家政策的效果是各部门独立行为的累加，而是为了从权力竞技场域的视角来审视国家。

米歇尔（Timothy Mitchell）认为国家应该被视作一系列结构性的影响，而且它所产生的强烈的、超越人类生活实践的影响制造了一种结构存在的假象。^② 换言之，国家的结构化实体是不存在的。这是一种纯粹的场域观，这种场效应表现为一系列微观权力的运作，即规训。正如福柯（Foucault）所论证的，社会的惩罚形式由专断的、公开的、特殊的、罚罪的以及暴力血腥的特点转变为弥散的、隐蔽的、常规的、矫正的和内在化的。^③ 权力不是简单的约束人的偏好和行为的力量，而是催生和塑造主体偏好和行为的力量。利益偏好不是凭空产生，而是被国家权力生产出来的。特定的权力生产主体是不易察觉的，但我们可以捕捉到国家场域形塑经济社会生活的轨迹。

四、概念操作化：国家自主性的构成与测量

根据加里·戈茨（Gary Goertz）的归纳，一个合格的概念需要包括三个方面：一是反映事物的本质，即明确内涵；二是要划定概念边界，即确定外延；三是可操作化，即测量、加总和比较^④。上述关于概念内涵和外延的讨论为测量和比较工作奠定了基础。我们至少可以在本体论层面达成共识：国家自主性由国家偏好和国家能力两个层面构成^⑤。共识本身并不新鲜，斯考克波、诺德林格等早已指出了独立偏好和实践能力这两个维度，然而，他们并没有深入剖析这两个维度之间的关系以及对国家的自主性影响。国家能力、国家偏好与国家自主性之间究竟是一种怎样的关系。要回答这个问题，我们必须细化概念结构并考察测量指标的选择。

（一）国家偏好的来源

探究初始偏好始终是费力不讨好的事情，不仅在于影响组织和个体偏好的因素太多，还在于主体的偏好弹性不稳定，往往变动很大。故而，微观经济学不会刻意探究个体偏好的来源，只是说明在具体情境下主体偏好是如何表现和变化的，国家偏好也不例外。影响国家偏好的主体包括公众，利益集团，政府部门自身和国际力量等。从横切面上来看，基于上述来源的偏好构成是清楚的——我们把文化、意识形态和制度设计作为背景条件——然而它们之间的结构关系却是模糊的，且没有相对清晰的加总规则。

相比于其他的偏好来源，公共利益更能够凸显国家的主体性，即国家不被特定组织或团体的利益所俘获，或者说政府官僚能够从长远利益出发审视国家的发展道路，而不是囿于短期的得失。从宏观层面来看，政府可以将公共利益定位为“人民利益”，或者“民族利益”“国家利益”。中观层面，我们有必要辨识公共利益的结构，即究竟是谁在得利，尤其注意区分名义上的得利和实际得利。毕竟，特定时间内的财富积累是有限的，在财富分配上必然涉及孰先孰后、谁多谁少的问题。于是，公共利益的实现意味着一段时间内，一系列政策安排的组合须得平衡区域、行业和年龄群体之间的利益。凡是单一议题的政策都会有比较明确

① 米格代尔关于次级行动者互动的详细分析可以参见乔尔·S. 米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，第122—128页。

② Timothy Mitchell, "The limits of the States: Beyond Statist Approaches and Their Critics," *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1 (Mar., 1991), pp. 77-96.

③ 米歇尔·福柯：《规训与惩罚》，刘北成、杨远婴译，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年。

④ Gary Goertz, *Social Science Concepts: A User's Guide*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006, Chapter II & III.

⑤ 当然，这种共识不是绝对的，Weiss and Hobson（1995），Fukuyama（2013）的研究中就倾向于将自主性作为国家能力的一个组成部分。参见琳达·维斯、约翰·M. 霍布森：《国家与经济发展——一个比较及历史性的分析》，第187—189页；Francis Fukuyama, "What Is Governance," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, Vol. 26, No. 3, July 2013, pp. 347-368.

的利益倾向, 即有明确的受益群体, 以及某些利益受损的群体。倘若带来的社会增益能够抵补社会损失, 就是可以接受的, 但前提是: 其一, 这种补偿关系确实发生; 其二, 这种政策旨在减少社会不平等, 促进社会流动。政府对于“公共利益”的实现应当建立在一种“整体利益观”的基础上, 这种利益是多种政策观念和政策安排交叠平衡的产物, 是一段时间内的平均效应, 而不意味着每项政策都能做到“一碗水端平”。

20 世纪 80 年代初美国的黑堡学者为践行“整体利益观”提供了操作原则。^① 第一, 试图从多方面而不是偏狭地从少数立场考量决策结果。任何一项政策安排不会只涉及一个或某几个方面, 经济、政治、社会、文化、生态等领域都需要纳入到考察范围中来。第二, 试图从长期的观念来考量决策的利弊得失, 而不将眼光局限于短期的效果。公共利益不意味着一时的利弊得失, 而要放宽历史的视野, 从大格局来思考问题。这里涉及代际之间利益的平衡, 即不只为当下的人负责, 还要为未来生活这个地区的公民负责。第三, 公共利益的达成需要考虑各方面受到影响的团体或个人相互冲突的需求, 而不是站在一个位置来衡量决策对于问题的意义。政府可以广纳各方的意见, 但往往只是在自己的视角来看待信息和处理信息, 倘若尝试从其他利益相关方的视角来思考问题, 可能会得出截然不同的解决路径。其他治理主体也需要从“非我”的视角审视问题。当各方适当地让渡一部分利益空间, 己方的核心利益可能更容易得到满足。第四、公共决策的过程尽可能汇集足够多的信息和知识。在常规的公共决策中, 尽可能多地收集信息, 并广泛开展对话和协商才有可能达到利益的平衡, 这表现为一种“互为主体性”的尊重。^② 公共利益的形成是求同存异的过程, 但前提是多元的意见得以有效的表达和充分的考虑。第五, 必须要认识到, 公共利益并不是万能药, 也不是完美无瑕的, 基于公共利益作出的决策不会让所有人满意, 甚或不能让多数人满意, 但它却并非毫无意义。

(二) 国家能力的构成

笼统的指数显然不能反映国家能力的丰富意涵。既有的研究从概念的细分着手, 诸如强制 / 军事能力, 财政能力 (涉及从社会汲取资源以及政府如何高效的花费)^③, 行政能力, 转型 / 工业化能力^④, 关联能力 (领土覆盖), 法律能力^⑤ 等, 大体可以概括出三条路径。^⑥ 一是单一指标的普遍性测量。该路径集中在大样本研究, 国家能力并非核心自变量, 只是当作一般性的因素, 指标选择也较随意, 比如人均收入^⑦ 或者谋杀率。^⑧ 二是选取国家能力的某个维度或方面来测量, 比如单纯考察财政能力^⑨ 或者军事能力等。三是多维度的复合测量。福廷 (Fortin) 综合了五项指标测量二十六个后共产主义国家的国家能力^⑩, 包括税收、基础设施建设、腐败程度、私有财产保护的水平以及契约密集型货币^⑪ 的高低。亨德里克斯 (Hendrix) 把国家能力划分为三种类型, 包括军事能力、官僚行政能力、政治制度的质量和凝聚力, 并细化为十五项测量指标, 考察国家能力同内战发生之间的关系。^⑫

令研究者担忧的是, 如果缺少逻辑完备的概念框架, 测量指标的多样化带来的问题可能比其解决的问

① 余致力:《论公共行政在民主治理过程中的正当角色: 黑堡宣言的内涵、定位与启示》,《公共行政学报》2012 年第 4 期。

② 全钟燮:《公共行政的社会建构: 解释与批判》, 孙柏瑛、张刚、黎洁等译, 北京: 北京大学出版社, 2008 年。

③ M. Dincecco, *Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650-1913*, Cambridge University Press, 2011.

④ Linda Weiss, *The Myth of Powerless State*, New York: Cornell University Press, 1998.

⑤ Timothy Besley and Torsten Persson, “The Origins of State Capacity: Property rights, Taxation, and Politics,” *American Economic Review*, 2009, 99(4), pp. 1218-1244; Timothy Besley and Torsten Persson, “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income,” *Annual Review of Economics*, 2014, 6:22.1-22.23

⑥ Luciana Cingolani, “The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures,” AFD-MGSoG/UNU-Merit Working Paper Series on “Institutions, Governance and Long term Growth,” 2013.

⑦ James D. Fearon and David D. Latin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War,” *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, February 2003, pp. 75-90.

⑧ Patrick Hamm and Lawrence King, “Post-Manichean Economics: Foreign Investment, State Capacity and Economic Development in Transition Economies,” Working Paper from Political Economy Research Institute, University of Massachusetts at Amherst, 2010.

⑨ Dan Slater, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, New York: Cambridge University Press, 2010.

⑩ Jessica Fortin, “A Tool to Evaluate State Capacity in Post-communist Countries, 1989-2006,” *European Journal of Political Research*, 2010, 49, pp. 654-686.

⑪ Christopher Clague et al., “Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies,” *Journal of Economic Growth*, 1996, 1(2), pp. 243-276; Christopher Clague et al., “Contract-intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights and Economic Performance,” *Journal of Economic Growth*, 1999, 4(2), pp. 185-211.

⑫ Cullen S. Hendrix, “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the study of civil conflict,” *Journal of Peace Research*, 47(3), 2010, pp. 273-285.

题还要多。一方面是测量指标和概念关系的不一致；另一方面，还可能会出现理论上结果相反的变量用来测量相同的概念。^①所以，在开发出更为丰富的测量手段和指标变量之前，国家能力的研究仍不妨回归到概念结构层面，分析从怎样的理论视角出发，解释变量之间的关系。

索伊弗（Soifer）根据变量关系的不同，把国家的基础型权力的研究划分为三种路径。^②路径一着重考察中央政府与社会的关系，以统治精英可以处置的资源作为测量指标，比如财政资源，警察或军队的数量等。这种路径对应单一指标的普遍性测量，只须收集国家层面的信息，适合跨国比较研究。路径二着重考察“辐射机构/制度”（radiating institutions）与社会的关系，强调国家对于特定社会领域影响的权重，以国家对于社会的有意图的影响作为考察指标，比如20世纪30年代墨西哥革命后中央政府推行的社会主义教育对于不同地域、族群结构的农村社区的影响。^③两相比较，路径一聚焦输入端，强调资源动员和国家的总体实力；路径二聚焦输出端，关注特定政策结果在多大程度反映了国家的意图。在兼顾“资源动员”和“影响程度”两种路径的基础上，路径三着重考察中央政府与辐射机构/制度的关系。国家影响力在领土范围内是不均衡的，在某些区域比其他区域展现出更强的控制力和执行力，那些由中央向外辐射的制度或政策在不同的区域受到不同程度的制约，“中心-边缘”的地域差异带来的控制权威的显著性变化，所以不能再单纯考察统一的国家主体而要深入到次国家单位。^④比如，古德温（Goodwin）采用高速路和铁路密度以及单位区域的军用飞机数量来测量领土覆盖的能力^⑤；森特诺（Centeno）在关于战争和拉美国家构建关系的研究中，采用铁路里程数和首次全国人口登记的时间来考察领土覆盖的能力。^⑥

国家能力的复杂性自然会影响到国家自主性的测量，但两者之间并非简单的正相关关系，国家能力越强不意味国家自主性越高，还要考察国家偏好的表达；相反，如果国家绝对能力非常弱，国家自主性一定非常有限。下面，笔者尝试描述一组分阶段的类型，阐明国家能力、国家偏好和国家自主性之间的关系。

（三）国家自主性发展的分阶段类型

图1 国家自主性基本概念结构图

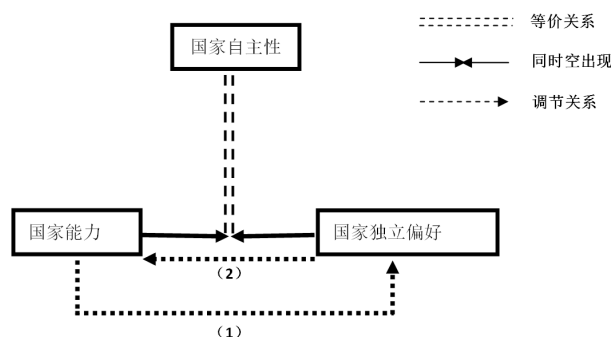


图1展示了理解国家自主性的基本概念结构。国家能力和国家偏好共同构成了国家自主性。与国家需求的层次化表达相似^⑦，国家偏好的形成和表达也是分层次的，国家能力限定了国家偏好的范围以及在特定领域自由裁量的空间。当然，国家偏好的达成也会影响国家能力。比如，国家能力很弱的情况下，决策者

① Timothy Besley and Torsten Persson, "War and State Capacity," *Journal of the European Economic Association*, 2008, 6(2-3), pp. 522-530; Timothy Besley and Torsten Persson, "The Origins of State Capacity: Property rights, Taxation, and Politics," *American Economic Review*, 2009, 99(4), pp. 1218-1244.

② Hillel Soifer, "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement," *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43:231-251; Hillel Soifer and Matthias vom Hau, "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power," *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43, pp. 219-230.

③ Mary Kay Vaughan, *Cultural Politics in Revolution: Teachers, Peasants, and schools in Mexico, 1930-1940*, Tuscon, AZ: University of Arizona Press, 1997.

④ Richard Snyder, "Scaling Down: The Subnational Comparative Method," *Studies in Comparative International Development*, Spring 2001, Vol. 36, No. 1, pp. 93-110.

⑤ Jeff Goodwin, *No Other Way Out: States and Revolutionary Movements, 1945-1991*, New York: Cambridge University Press, 2001.

⑥ Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, PA: Penn State Press, 2002.

⑦ 亚伯拉罕·马斯洛：《动机与人格》，许今声等译，北京：中国人民大学出版社，2011年。

尽管选择空间非常小，但却可能在特定领域作出战略性选择，这些选择扭矩效应非常大，起点处细微的差别，在长期的发展过程中被逐渐放大，并影响到长期的国家能力积累。

类型一：当国家在创立初期或者历经战乱后，绝对能力非常弱，政策选择自然非常有限，很多事项是必须要完成的，才能维持基本生存。一个草创或深度转型的国家，其生存逻辑限定了政策选择的范围以及在特定领域的自由裁量，偏好表达和能力范围高度重合。此时，国家偏好和社会期望容易重合，反之，国家就会陷入混乱，直到确立基本的权力秩序。具体来说，国家的首要任务是提供基本的公共物品，包括国防、法律与秩序、财产保护、公共卫生、济贫计划、土地改革和恢复生产等。^①当然，这些职能会伴随国家发展的始终，是最为基础的，国家必须要承担这些职能。那些在土地制度变迁上应用国家自主性作为自变量的研究大多陷入了因果倒置的怪圈，因为土地的合理分配是国家生存的起点，如果不能顺利地解决土地问题，社会秩序和经济发展都无从谈起。这种判断并不是否定国家在处理土地问题上的自由裁量，而是土地问题的处理制约了国家能力空间。至于发展型国家的研究，工业化和土地改革一样，都是后发国家想要完成赶超必须要做的工作，也是国家实践积极职能——包括规划长远战略、自主创新、探索人类发展空间——的基础，只有打好基础，国家在积极职能中才能够凸显真正的自主性。所以，运用国家自主性应当是谨慎的，能力非常弱的国家，所能作出的选择至多是是否愿意借鉴成功经验并结合本国情况实现工业化，其他的情况多是不由自主的。

类型二：经济发展和国家能力的增强提升了社会需求的层次，个人在满足了安全与生存的需要后，就会追求归属感、社会尊重和自我实现，同时寻求日常生活品质的提升。需求层次的变化导致社会偏好的多样化，有限的物质和时空资源制约了多项政策同步推进，而政策领域的差异也会影响到国家对于特定领域关注和介入程度。此时，考察国家偏好与社会偏好，以及社会内部群体偏好相互角力的过程就是理解国家自主性的关键。国家能力被视作一种中性的存在，是顶层精英、专业官僚和利益集团都渴望掌握的。在具体的政策领域，国家偏好表达方式是多种多样的，包括否定与惩罚、不予理睬、简单回应、象征性政策、物资支持与辅助、平等合作、引领和主导、放弃和退出等。如前文所述，国家偏好源于社会利益集团、国际力量，普罗大众和公共部门自身等多方利益的整合，自主性的发挥需要国家扮演“过滤器”和“平衡轮”的角色。一种可期的状态是国家能力与社会偏好形成合理匹配。国家能力足以负担和支持有限政策空间内程度不同的偏好表达。当然，偏好表达和政策执行是有节奏的，在国家能力所承受的范围内波动；即便是对社会需求的正面回应，国家也不是被利益集团左右，而是要寻求问题处理的规模效应。自主性的另一个面向是创新性和前瞻性。创新的动力源于社会的可持续发展。然而，创新需要投入大量的资源，未来的不确定性也会提高创新的风险，那些对于人类社会发展具有重大影响的科学技术研究只有综合能力强大的国家以及国家间的合作才有可能完成，不仅如此，国家还需要面对领域的选择，比如，有限的资源是投入到人类基因组工程还是宇宙基本粒子的探索。类似的决策过程可以成为自主性研究的案例。

上面提及是国家能力和偏好相互匹配的情况，自然就有能力与偏好不匹配的情况。当政策偏好的表达空间明显大于国家能力的承载程度（类型三），会出现两种情况。其一是强权统治，财富和权力高度集中在个人及其家族手中，专制者偏好的无序或无效的表达极易导致国家的崩溃。其二是国家接近完成或业已完成工业化后，逐步丧失了持续发展的动力，缺少创新和深入学习的能力，反而把过多的精力投入到社会财富分配和个性化议题的表达，从而引发社会的极端多元化。社会的极端多元化带来政治的巴尔干化，企业和利益集团能够在政府机构中找到稳定的利益代言人，在关键政策上长期对峙，难以达成共识，这不仅无助于国家的长远发展，同时撕裂国家的主体性，比如一些发达国家，统治精英在重大议题上无力担当，只能假民主之名而诉诸公民投票；或是国家被多元的利益群体所绑架，顾忌包括政治正确在内的诸多因素而难以作出利于长远发展的决策。经济发展一旦进入瓶颈，那些起初有利于国家自主性发挥的因素，随着国

^① 世界银行：《1997年世界发展报告：变革中的政府》，蔡秋生等译，北京：中国财政经济出版社，1997年。转引自弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，北京：中国社会科学出版社，2007年，第7—10页。

家职能的扩张和深化，反而会阻碍自主性的发挥。^①自主性空间会在政策执行和循环中萎缩，社会需求的刚性使得很多可以选择或放弃的事务成为国家不得不担负的责任，早期富有创造性的治理模式或生活方式会变得习以为常，国家曾经的自主选择成为压缩其选择空间的阻力。此时，考察国家何时以何种方式从哪些领域中退出反而是更有裨益。^②

从逻辑的完备性来看，类型四是国家能力的承载空间大大超过了国家偏好的表达空间，然而国家偏好被锁定在非常有限的领域，并没有随着国家能力的提升而有序地扩展。一种可能是该国具有长期的自由主义传统和良好的公民社会，社会共同体的自治力强，国家的职能被限制在特定的领域，但这并不意味着国家是弱的，只是国家自主性发挥的空间比较小。从国家层面来看，自20世纪中叶福利国家普遍兴起以来，鲜有国家可以表现得非常克制，这种禁欲主义的选择，多半会在次国家层面实现，诸如小规模的自治市镇或特区，除了需要中央或联邦层面承担国防和外交事务之外，在其他的领域都具备高自主权。另一种可能是，国家对于社会的强制性吸纳，乃至达到一种全控状态。政策偏好被集中在极少数领域，通过暴力恐吓和意识形态的驯服，保证了社会偏好的充分整合以服从国家需要，这种情况的前提是统治者本身是禁欲主义的。无论哪一种情况，国家的偏好被限缩在很小的领域都是一件反直觉的事情。先发的资本主义国家走向福利国家，职能全面扩张，后发国家凭靠强大的政府在短时间内完成赶超。从历史经验来看，但凡能力所及，国家少有主动克制。正如美国联邦党人所主张的“野性只能依靠野心来对抗”，国家的克制源于权力的分立和制衡，所以，在国家能力强大的前提下充分克制偏好的表达，这是一个逻辑上可能然而在现实中微乎其微的选项。

回顾上述四种类型，我们看似描述了一种线性发展过程，尤其是类型一和类型二是现代化进程中国家自主性的自然扩展。然而，由类型一到类型二并非连续过程，而是一个跃迁过程。只有短时间内综合国力的显著提升并保持社会稳定，才意味着国家达到了现代国家的水平。事实上，只有少数的国家能够跨过现代化的门槛^③，实现由基础职能、中等职能和积极职能的全覆盖，从而作出自主性的选择。而只有个别国家能够为世界和人类的发展贡献开创性的知识和技术，多数的国家是学习者、接受者、消费者，甚或旁观者。然而，那些职能空间有限的国家并不意味着没有自主性，只是它们没有机会触及高层次的职能空间，但在基础职能领域，依旧可能表现出差别化的自主选择；相反，综合能力很强的国家，横向的政策选择空间非常大，具体到某个领域，受限于法律规范和社会力量的约束，自由裁量的空间反而很小。

五、结论

回溯全篇，国家自主性的理解恐怕比我们预期中的要复杂很多，任何直观的论断都值得推敲，尤其是比较国家之间自主性差异的时候，更须审慎。倘若国家自主性被视作一种视角或者非核心自变量时，对它的理解可以停留在基本概念层面，只需注意国家具有相对独立偏好和行动能力，并非全然为社会力量和国际因素所左右，然后落实到特定的案例考察国家的作用，以此作为辅助性或者补充性的解释。然而，当国家自主性作为核心自变量去分析现象或解释问题的时候，尤其涉及跨区域和跨领域的比较研究，则必须细化概念层次，介绍清楚次级概念和测量概念，以及测量指标的选择，这样的解释才有说服力。

时空条件是影响国家自主性的首要因素。根据现代化的程度，自主性形态可以划分为三个阶段：前现代的国家自主性，现代化过程中的国家自主性，持续创新和学习中的国家自主性。关于前现代国家甚至是中古时期国家自主性研究是有限的，因为国家能力框限了国家的职能空间，即便早如斯考克波的研究，起点也是由社会革命推动传统国家向现代国家转型。多数研究都集中在赶超阶段，后发国家的自主性对于经济增长和制度变迁的影响，正如我们在第四部分所强调的，土地改革与工业化这些过程与国家自主性之间

^① Gregory Hooks, "From an Autonomous to a Captured State Agency: The Decline of the New Deal in Agriculture," *American Sociological Review*, Vol. 55, No. 1 (Feb., 1990), pp. 29-43.

^② 约翰·A·霍尔、G·约翰·艾坎伯雷：《国家》，施雪华译，长春：吉林人民出版社，2007年，第140—141页。

^③ 叶成城、唐世平：《第一波现代化：一个“因素+机制”的新解释》，《开放时代》2015年第1期。

的因果关系是有争议的，因为只有具备一定水平的工业实力和社会财富的国家才有资格谈论自主选择的问题，否则它们的决策纯粹是一种生存逻辑，没有实质性的选择空间。真正有资格发挥自主性的国家，是那些有能力也有意愿推动大规模创新和持续学习的国家，赶超过程多半是模仿成功的经验，然而探寻和创造新的发展路径需要支付高昂的成本，而且未必获得预期的成果。所以考察重要的时间节点国家的战略性选择，比如科研导向、产业政策或者突发危机的应对才是拓展国家自主性研究的重要领域。

国家能力是国家自主性的重要构成，也是调节因素。略去国家能力来谈国家自主性，那就把自主性简化为国家的一厢情愿，没有行动力的国家是没有自主性可言的。国家能力的差异将国家自主性的研究拆解为两个层次：一是国家究竟有多大的选择空间，即能力范围内可能触及的领域和处理的事项，并作出了怎样的选择，尤其涉及到跨国的自主性比较研究；二是即便国家能力非常有限，没有那么多的选择空间，但仍可以聚焦力所能及的政策领域，考察国家以怎样的形态（组织或场域）发挥作用，国家的介入、引领、协作、退出是怎样展开的，也可以比较同一国家在初始条件高度近似的情况下，不同政策领域自主性的差异导致制度绩效的不同。^①

尽管申明了国家自主性的研究需要具体到“时空－议题－国家形态”的程度，本文也只是管中窥豹。测量指标的选择，稳定性检验，测量结构和加总的规则，这些都值得进一步挖掘。尤其是测量结构和加总的规则，很多的研究已经能够对国家能力甚至自主性给出复合指标的测量，但是由于缺少测量结构的理论支持，算法的处理大多是模糊的，一般只是采用算数平均或加权平均的方式，这显然是不够的。当然，算法终究是为理论解释服务的，只有深入到具体的议题领域，并拆分出次级概念结构和测量结构，才可能推动加总规则的细化，同时也可以避免“国家自主性”堕落到“垃圾桶”变量，即把看似相关的现象都可以归结为国家自主性的差异，而事实上，却没有什麼因果关系。

（责任编辑：王胜强）

① 斯考克波和芬戈尔德（Skocpol & Finegold）考察了 20 世纪 30 年代美国新政时期的“农业调整法案”（Agricultural Adjustment Act）和“国家工业复兴法案”（National Industrial Recovery Act）在政治执行和绩效方面的显著差异，两个法案产生的初始条件相似且颁布时间相近，因为政府部门的自主性和能力的差异，农业调整法案取得了远比工业复兴法案更好的效果。参见 Theda Skocpol and Kenneth Finegold, “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal,” *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 2, 1982, pp. 255–278.

Understanding State Autonomy: A Reinterpretation Based on Conceptual Analysis

MA Tianhang, XIONG Jue

Abstract: State autonomy, as an important concept of social science research, has been widely used, but the understanding of the concept itself still stays on the surface and lacks in-depth analysis. After a fine-grained literature review of typical studies, we clarify the differences between “relative autonomy”, “potential autonomy” and “bounded autonomy”, and illustrate the conceptual boundaries of state subjectivity in various studies; that is to say, how it would be possible to treat the state as an organization or a field of power. We then construct a phased model of state autonomy with the use of two secondary concepts, which are state capacity and state preference. The level of state capacity determines the level of state preference, while some strategic policy decisions would considerably influence the long-term accumulation of state capacity. When state autonomy acts as a principal variable to explain institutional changes or performance, it must be placed under a certain temporal and spatial condition, along with specific policy issues and organizational forms. In addition, the secondary conceptual structures and choice of measurement indexes need to be clarified. On the contrary, a general comment on the degree of state capacity should be only treated as a perspective of analysis or a supplementary explanation.

Key words: state autonomy, conceptual analysis, state capacity, state preference