

国家能力与国家概念再审视

张 禹

摘 要 关于中国国家治理能力的研究很多都建立在批判西方国家能力理论的基础上。西方学界对国家能力本质的主流认知经历了国家自主性到基础性权力的转换。在这一过程中,人们把抽象的国家分解为具有一致性的行动者或制度组织,突出其中一种属性对国家能力产生和运行的作用是常见的国家概念操作化方式。然而,这种简化操作不应该遮蔽国家能力研究中关于国家性质、要素的具体论述。合理地扬弃西方国家能力理论需要重视以下问题:历史化、情境化地阐释国家概念中的制度—行动者二重性;重视国家权力向国家能力转换中关于国家价值取向的预设;关注公共利益与国家机构利益的一致性;正确看待“人”对制度的纠偏。

关键词 国家能力;国家概念;国家治理;价值取向;制度化;制度纠偏

中图分类号 D03 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)03-0111-08

基金项目 国家社会科学基金重大项目(16ZDA095)

从党的十八届三中全会首次将全面深化改革的总目标确立为“推进国家治理体系和治理能力的现代化”后,国家治理能力概念便成为我国政治学研究的热点。在现实生活中,国家体现为一系列制度和机构,并通过各级官员实现其既定目标。制度形式、组织结构的多样性,制度化程度的高低和人与制度互动模式的差异使不同国家之间存在差别。与此同时,国家作为一种社会文化现象,作为当今世界范围内最重要的统治机构和基于人的自然倾向^①演化形成的政治共同体,不同地域的民众对国家的意涵及其应该具有的能力享有某种共识性认知。无论是直接将西方的国家能力概念运用于中国国家治理能力的研究,还是批判、扬弃西方国家能力理论,把中国的国家治理能力处理为一种地方性知识^[1](P21)的进路,这种寓于国家概念中的变与不变都是进行跨国比较和理论批判时需要妥善处理的问题。笔者认为,国家能力和国家治理能力在本质上都应是一种合理有效的、旨在实现自主向善的国家目标的权力,都需要从客观上满足民众主观层面和社会文化传统中对国家功能、使命的预期。

一、国家能力研究中的国家观

国家能力是西方比较政治学中的重要理论脉络和学术概念^[2]。经过数十年的演变,国家能力已经成为解释一国政治经济发展、民主巩固/崩溃和国家失败的重要理论工具。这些讨论中,对国家能力的阐释随着人们对国家性质、要素认知的改变发生着变化。通过降低分析层次,把抽象的国家分解为行动者或制度组织,突出其中一种要素在特定时刻和情境中的作用是国家能力研究中常见的操作化方式。这种研究方式也影响了中国学界对国家治理能力的阐释,使国家常以政党、中央政府、地方政府、社会组织甚至社区等形式见诸国家治理能力的讨论中^[3](P163)。然而,以小见大、化整为零地界定、阐释国家治理能力主体的方式并没有很好地呼应国内学者把国家治理能力定义为基础性、超越性和整合性力量,

^① 这种自然倾向既有亚里士多德意义上的政治动物之意,也有霍布斯的自我保存之意。

把国家(中国)作为主导性治理能力主体的理论视角。无论研究国家治理能力还是国家能力,都绕不开某种国家观。真正的国家(治理)能力研究需要切实地建立在国家这一实体之上,而非是对国家进行简化、还原后的“剩余物”(制度、组织、行动者等)之能力的研究。然而,反思国家自身的组成要素,把国家建构结果的多样性和不同国家类型的产生作为研究对象的文献并不构成国家能力研究的起点,而是在批判国家自主性和国家能力的过程中逐渐延伸出的一脉文献^[4]。这种理论发展脉络上的次序颠倒使很多针对国家能力的研究秉持了一种行动者—制度二分的国家观。其中,在相当一部分历史制度主义范式的国家能力研究中,大多数的理性选择制度主义和社会中的国家(state-in-society)框架下^[5]的文献都倾向于把国家视为行动者。在行动者主导的国家观中,制度和结构的作用虽有所涉及,但主要以影响行动者行为策略、利益考量和资源调度的方式被间接地加以体现。除此之外,把国家视为具有组织特征的制度机构而非具有人格特质的行动者,则是很多从制度化、例行化和强社会、强国家的相互赋权角度来阐释国家能力的文献背后所秉持的国家观。但在这些研究中,国家性成为房间里的大象,并不构成国家能力研究的变量,而是以一种背景和常量的方式见之于关于国家能力的讨论中。这使国家能力常被理解为一种制度性的强制力或者统治者的偏好,国家能力运行的支配一服从基础及其与特定历史情境中社会价值规范的统合过程受到遮蔽。长此以往,民众对国家能力运行目的、结果的主动服从被官僚制的日常化运作和个体基于利益考量的理性选择所取代;不同社会文化情境和时间节点上国家理由的产生过程受到遮蔽^①。

国家性(stateness)是国家存在和权力延续的观念和国际基础,彰显着国家具有其他社会权力主体所不可拥有和替代的使命与功能^[6](P570)。国家性既通过国家官方的公共叙事得以彰显,也在国家切实履行其功能的过程中被强化——对内,国家向赋予其权力的民众提供符合需求的公共物品和公共服务;对外则满足其他国家对其国际地位的预期。这种民众主观期待与国家客观表现之间的对应关系是国家能力产生和运行的重要前提。正如卢克斯(Lukes)说的,真正理解(国家)权力的概念需要一个非行为层面的第三维度来揭示权力如何通过塑造个体观念、偏好,从而使其自觉服从自身在现有支配关系中的角色和地位^[7](P24)。要学理化地呈现国家权力/能力的真实运行状况,需要重视国家的非物质属性,揭示清楚国家作为有机的观念与组织的统一体,其意志和目标与民众的观念、利益之间一致性的形成。

二、国家能力主体的制度—行动者二重性

关于国家能力主体性质、要素的争论可以追溯到斯考切波(Skocpol)关于国家自主性的论述和相关学者对她的批判当中。斯考切波从国家—社会的隔离入手,强调只有作为行动者的国家产生了自主的意识来制定并追求其自身的而不是某些群体、阶级或社会的目标时,探讨国家(通过政策、组织)执行、实现其独立的官方目标的能力才有意义^[8](P9)。这种通过未言明的代表逻辑,把政治精英和利益集团的主动选择等价于国家的意志、目标的预设,是国家自主性概念遭到批判的重要原因。然而,斯考切波在具体阐释国家自主性的特征时还特别强调了其具有的潜在性特质,很多批评斯考切波把国家一边倒地视为行动者/政治精英的观点,往往误解了她对国家自主性之潜在性和历史性的论述。

在斯考切波看来,作为国家能力基础的国家自主性虽然依赖政治精英的内在潜能与实际行动,但政治精英和利益集团的组织、行动方式以及政策动议往往受制于更大的结构,所以国家自主性是潜在的,具有关系性的特征,它的出现或消失是行动者和结构在具体历史过程中交织互动的结果。这也是斯考切波认为针对国家能力的跨国比较研究只能反映出国家能力的强弱,要澄清各个国家能力产生与作用的具体机制,必须结合针对个案的历史分析^[8](P14)。这与后来曼(Mann)等人批评的那个秉持真实精

① 国家在具体历史情境中面临的主要矛盾和历史使命不同会导致其目标定位即国家理由关切的不同,一个典型的例子便是国家建构和民主建立二者在不同国家地区的主次、先后关系。

英主义(true elitism)的斯考切波大相径庭,因为曼在很大程度上并未重视斯考切波对国家自主性之潜在性和关系性的论述。在曼看来,斯考切波关于国家自主性的论述从国家及其官僚机构实际上是由政治精英组成和控制的这一观察出发,混淆了国家权力来源的制度维度和行动者维度,错误地把政治精英的自主性等同于国家自主性,没有反映出国家权力所具有的制度性国家主义(institutional statism)特征^[9](P48)。根据曼的论述,真实精英主义强调国家精英掌握的凌驾于社会之上的分配性权力,这一维度下,国家是具有统一行动逻辑的行动者,国家的意志体现为政治精英的选择。而制度性国家主义则是一种集体性而非分配性的权力观,强调既有制度对所有政治行为者的约束,国家则被视为把动态的社会关系权威地制度化的方式^[9](P52)。

然而,在研究美国联邦制和政党赞助制度如何阻碍了国家能力在经济刺激领域的延伸,以及后来在研究美国针对老兵和妇女福利政策的发起时,斯考切波通过将政治精英的偏好和自主权置于官僚、政党体系和历史化的政治结构之中加以阐释^[10],实际上秉持了一种兼顾行动者和制度两个维度的国家观,并没有如其批评者所批判的把体现国家自主性的公共政策完全视为政治精英意志。在最近的采访中,斯考切波也再次澄清了人们对其国家自主性概念的误解和批评^[11](P6-7)。斯考切波和曼的区别并不在于对国家要素的构成即国家权力主体认知的分歧,相反,他们都承认寓于国家中的制度和行动者维度。两人的最大不同在于对国家能力主体二重性的处理方式上。斯考切波在某种程度上认为这两种维度不可分离,相辅相成;而曼等人则认为,只有清楚地区分两种维度才能够对国家权力的演化发展有更加清晰的认识。

米切尔(Mitchell)进一步对国家的操作化方式进行了阐释。他明确反对非此即彼地把国家视为制度聚合体或行动者的研究方法,并认为这种被简化还原的国家概念不能作为现实中国家的代表,真正的国家是处在具体而复杂的社会关系和组织结构网络当中的,国家与社会之间往往不存在一个清晰的界限^[12](P90)。国家的物质属性(制度机构系统)和意识形态属性(文化观念系统)是合二为一的,任何试图把两者进行区分或者认为这种区分是理所当然的想法都是对国家概念的曲解,国家理论的真正任务是对两者进行历史化的分析^[12](P78)。武(Vu)总结了国家形成文献为充实国家概念所做出的贡献:一是使人们眼中的国家逐渐从单纯强调制度实体的唯物范畴扩展到了非物质,特别是文化、历史和价值观念的范畴;二是国家的主要意涵已经发生了转变,由原先的强调组织采取自主性行动的能力转化为了人在一套制度集合体中的行为^[13](P164)。人和制度的有机嵌入与实际互动状况正在取代单一的个体性或制度性国家观,成为国家理论中阐释国家本质的基础。扎卡(Zacka)通过对美国基层官僚与普通民众之间交流、互动过程的分析,展示了真实状态中旨在实现国家政策目标,依托基层官员和官僚制度的国家能力是如何运行的。他使用“当国家遇上马路”的表述来描绘官民之间在基层的互动和共情,指出他们对各自身份认同的能动理解和延绵反思在公共政策目标被意外地、超出官僚机构预期的实现过程中发挥的作用^[14]。

国外学界围绕国家要素、国家能力主体和国家权力运行真实状况的批判,与针对传统中国个案的研究中对国家的理解有很多不谋而合之处。瞿同祖把兼具制度和观念两种属性,富有弹性和包容性的礼治阐释为传统中国国家秩序维系和政治整合的关键^[15];周雪光强调长期存在于我国历史中观念统一与制度统一之间的互动,阐释了科举制在凝聚传统中国这一观念统一过程所发挥的重要作用,并围绕科举制对我国国家治理中正式制度与非正式制度,象征性权力与实质性权力之间的互动关系进行了阐释^[16];邓小南以宋代言路为例,强调存在于具体执行过程和个体观念中的“活”的国家制度相较于文本上的正式国家规制对宋代政治生活和国家权力运行的重要影响^[17]。这些通过描述行动者与制度的复杂互动,整合难以被拆解的寓于国家概念中的物质和非物质属性,把国家权力运行的名与实进行历史化呈现,关注国家权力在基层的真实运作情况和存在于民众观念中的国家对个体行为的影响的研究,与国外学界对国家本质二重性的理解产生了奇妙的呼应,有必要引起国内政治学界同仁的关注。脱离具体的

历史情境和思想文化传统,简单地把国家简化为行动者或者制度机构的操作方法实际上则又把作为有机整体的国家还原成了个体层面的行动者或组织层面的官僚系统,失去了人们对国家的真正感知和理解,重蹈回归国家所批判的结构功能主义、自由主义和马克思主义传统中迷失国家的覆辙。国家概念中的非物质要素及其在国家权力的运行中发挥的重要作用不容忽视。正如果斯基(Gorski)指出的,国家不仅仅是行政、警察和军事组织,他们也是教育性纠正性和意识形态的组织^[18](P165)。在研究加尔文主义在国家形成中的作用时,果斯基发现人力资源的增值与物质资源的动员发挥着同样重要的作用,一套中央集权的官僚制度并非国家(汲取)能力产生的必要条件,精英政治对国家的建构和能力的形成起着至关重要的作用^[18](P167)。

三、国家权力向国家能力转化的价值基础

国家与社会关系是阐释国家能力来源的基本框架。学者们在这一看似价值无涉的理论框架指导下对国家与社会二者间的复杂互动进行了细致的呈现。值得注意的是,这些研究中国家社会之间协同、自然化、相互赋权、半自愿服从等表述的背后隐含了实证主义传统下学者们对国家权力主体之动机和价值取向的隐含关切。即使是在与价值无涉的理性选择视域下,也隐含了诸多关于国家价值取向的预设。奥尔森(Olson)的“掠夺论”国家观和列维(Levi)的财政宪政理论都是从国家(统治者)与社会(民众)之间的平衡状态出发来对国家本质及其能力进行具体阐释的。奥尔森把国家比喻为“常驻的匪帮”,对常驻的强调意味着国家不同于对民众进行一次性掠夺且同样掌握暴力的流寇,而是以一种坐寇心态,使用低折现率以期对民众和领土进行保护和长期经营。这种稳定状态的出现和维持在他看来便是国家政权和国家能力的体现^[19](P567-569)。列维也以税收为切入点对国家的性质及其与社会的关系展开了更为细致的分析。她认为,国家(统治者)在提升其征税和征兵能力的过程中,基于对社会竭泽而渔式地汲取的政治、道德风险和行政成本的考虑,更倾向于在民众中间建立起一种半自愿服从或者有条件同意的动态的相互稳定状态。这种服从的实现,一方面依赖于双方都遵循某种规范义务的意识,另一方面也离不开双方对违规失范将受到惩罚的理性认识,是道德和理性共同作用的结果^[20]。

曼在剖析了西欧诸国的历史进程后,把制度化、例行化的国家与社会间互动视为国家能力的重要基础。与斯考切波把自主性视为国家能力的基础不同,曼认为,随着国家社会相互渗透的不断加深,国家在基础性权力^①的维度上可以被视为单一聚合体的存在。因为随着国家与社会之间制度性、例行化沟通协商渠道的拓展与成熟,国家在渗透社会并增强对社会控制能力的同时,社会力量也会通过制度化的协商渠道反过来深入地影响和制约着国家。国家和社会在制度层面的交织互动使国家的专制性权力逐渐弱化^[9](P59),现代国家的能力也因此不再反映于国家精英(行动者)维度,而是存在于越来越紧密的国家—社会互动关系中,国家和社会之间趋向于一种自然化(naturalize)状态^[9](P61)。沿着曼的思路,埃文斯(Evans)使用嵌入性自主和治理性互赖的概念来阐释国家能力的本质,进一步凸显了国家和社会之间的均衡、互动关系。埃文斯强调的不只是国家使用强力控制社会或国家嵌入社会的程度,而是更加注重国家将其自身的权威潜移默化地赋予其他社会行动者的过程^[21],把国家权威在民众观念层面的认同和理解作为国家能力顺利实施的价值基础。维斯(Weiss)通过把产业整合置于国家转型规划的任务列表中,寄希望国家主动发挥其在协调社会、市场作用的同时能够进一步与产业部门合理、有效分享更多的权力^[22],形成一种国家与其他主体之间权力平衡协调发展的局面。梵浩(Vom Hau)在研究阿根廷民族主义兴起的过程中指出,民众在观念层面对国家权力的理解与配合很大程度上决定了国家目标实现

① 基础性权力(infrastructural power)和专制性权力(despotic power)是曼关于国家政治权力的两种划分。其中,基础性权力指的是国家渗透市民社会,在其管辖范围内贯彻政治决策的能力,是通过与社会的讨价还价获得的权力。而专制性权力指的是国家精英可以在不必与市民社会各集团进行例行化、制度化协商的前提下自主行动的范围,是凌驾于社会的权力。

的难易与结果的好坏,正当性是除了治理技术和制度条件外,国家基础性权力运行的关键^[23](P334, 335)。赵鼎新也强调民众在主观层面与国家展开合作意愿的重要性,提出了软件性基础权力,并把这一概念纳入对基础性权力的批判中。以上这些论述和预设表明,国家与社会之间对某种规范义务和价值目标的共识性认知是国家权力向国家能力转化的基础,深刻影响着国家能力的实际运行状况和效果。

四、公共利益与国家机构利益的一致性

从曼提出基础性权力概念开始,制度化、例行化成为主流的衡量现代国家能力的标准。在这一过程中,寓于建制中的权力基本上取代了政治精英维度的权力,理所当然地成为一国的能力。然而,用基础性权力置换国家能力的做法忽略了作为国家权力主体的公共机构与民众利益之间的一致性,同样没能处理好国家权力主体性质和来源的二重性问题,与曼批判斯考切波把政治精英的自主性等同于国家自主性的逻辑一样,实则把公共机构的利益简单地等同于公共利益。

这种公共利益的定义方式某种程度上受到了亨廷顿(Huntington)把制度化等同于现代化的政治发展叙事的影响。在亨廷顿看来,国家机构天然具有了善和道德的维度,而稳定有效的政治制度/官僚系统本身就是表达和实现民众共同利益的手段,创建政治制度的能力很大程度上就是创造公共利益的能力^[24](P12-24)。亨廷顿指出,“公共利益并不是自然法或人民意志中先天存在的东西,它也不仅仅是政治进程的结果;相反,它是任何能够强化政府机构的东西。公共利益就是公共机构的利益”^[25](P25)。这一颇有些循环论证的逻辑建构起了国家机构和人民利益之间的一致性,这种一致性也是建制性权力得以置换国家能力的基础。诚然,当国家权力的主体完全是作为建制的公共机构,且公共机构的利益又恰如亨廷顿所言就是公共利益的时候,考虑国家权力运行的动机和支配服从逻辑等问题便显得多此一举,因为作为公共利益代表的公共机构不管如何行动都是在为公共利益服务。但问题恰恰在于,公共机构的利益与公共利益并非始终一致的,公共机构以“公”之名对真正的公共利益进行褊狭代表和侵害的情况时有发生。福山(Fukuyama)后来提出的更有影响力的国家能力定义虽然也是亨廷顿式的,但他在此基础上把国家能力界定为“国家干净地、透明地计划、执行政策和执行法律的能力”^[26](P21-22)。从范围和强度两个维度来界定国家能力并强调干净和透明之于国家能力的重要意义表明了福山对公共机构能否真正代表公共利益所持的谨慎态度。

如此看来,在国家权力向国家能力转化的过程中,国家的目标、意志与公共利益的一致性以及公权力运行的向善取向是不可或缺且需要加以阐释的先决条件。只注重国家的制度属性,关注国家权力的制度化程度是不够的,国家机构和制度体系需要被赋予特定的规范价值。缺乏价值关怀和完全非人格化的国家权力很可能反以制度化的形式侵蚀个人的自由和权利,正如温加斯特(Weingast)的著名论断所指出的,强大到足以保护产权和确保合同实施的政府机构和制度也同样强大到可以剥夺公民的财产^[27](P1),国家能力要合理、有效运行并真正增进公共利益,既需要依托强有力的制度体系,又需要一种存在于个体观念和实际执行层面,能够制约制度性权力异化的价值引导。

五、政治精英对国家权力运行的调适

制度体系的运行和国家权力的行使归根到底离不开人的作用,制度体系本身难以进行自我赋值,需要依托关键行动者进行纠偏。周雪光在阐述我国国家治理的特征时认为,中国的国家治理一方面依托一整套延伸到地方的官僚科层组织以实现中央国家的意图,另一方面又倚仗非正式、非例行化的权力机制以及中央(领导人)的卡里斯玛权威来不断纠正频繁发生的地方政府和官僚体制偏离国家目标、意志的行为^[28]。国家实现其官方意志和治理目标的能力既依赖国家机构(组织)在理性化和责任伦理支配下的运行状态,又蕴藏于作为国家重要组成部分的政治精英、中央权威在信念伦理的指引下运用其专断性权力对作为建制的官僚组织进行的整顿中,以此保障国家权力运行的核心价值取向。

这一现象不只是中国国家治理在漫长历史演进中呈现出的面貌,甚至能够追溯到韦伯研究现代理性官僚制的问题意识^[29](P15)。在推崇理性官僚制的同时,韦伯也在思考如何避免工具理性和官僚系统对个体和社会运行的完全支配,他寄希望于通过卡里斯玛权威和信念伦理来修正理性官僚制在自我发展、扩张过程中不可避免出现的异化局面。高度理性化的官僚政治与功利主义的政策目标结合后,很容易异化成为其自身的“非理性的”反面——不顾情境和实际后果而只顾履行上级命令和完成本职工作的心态使原本具有伦理性和价值取向的政治生活异化为了庸俗官僚政治,用韦伯的话来说就是理性机器在现代重建了埃及农奴制的铁屋^[30](P118)。汤普森(Thompson)更加明确地指出了以理性官僚制为载体的现代政治可能存在的问题——在大型组织和现代政治生活中,由于行政程序繁复,部门层级众多,参与人员冗杂,人们在具体的政治过程和决策产生机制中很难识别出对决策和政策结果具体负责的个人,先前存在于人与人之间有机的责任、回应关系转变为机械的、个人与机构以及各机构之间的责任与回应性关系,导致了所谓的“手太多的问题”^[31](P4-5)。汤普森针对这一问题给出的解决方案也是恢复人与人之间的回应性和责任性,试图杜绝把原本应由个人承担的政治责任转嫁给制度的行为,把制定政策和做出政治决定的责任落实到每一个具体个人的观念当中而不是机构的形式上^[31](P5-7)。

需要注意的是,当以一种二元对立而非二重性的视域来看待组成国家的制度机构和政治精英时,人治与法制、专断性与制度化、卡里斯玛权威与法理型权威等概念之间便会呈现出相互矛盾而非对立统一。进一步地,前述提到的诉诸卡里斯玛和信念伦理,通过政治精英和行动者来调整国家建制和官僚体系,从而维系现代国家(治理)能力合乎价值理性运行的方式更容易被理解为以人治代替法制,以人格化、专断化代替理性化和例行化而遭到批判和完全否定。希尔斯(Shils)通过重新解释卡里斯玛权威与法理型权威的二分,指出了两者之间存在相互联系的情况来澄清人们对两者相互对立的认知。希尔斯认为,卡里斯玛是弥散性的,并不必然附着于超凡个体之上。从作用机制上而言,卡里斯玛广泛存在于社会的例行功能运作之中,而将卡里斯玛特质赋予普通的个人,使行动者产生基于信念伦理的信服是广泛而常见的政治权力现象。卡里斯玛并非只会损害正常社会制度和民主法治程序,在很多情况下也会使民主法治程序更好地运转,实现国家的实质性功能^[32](P199-200)。格尔茨(Geertz)也指出,现代国家与传统王权国家的区别从某种程度上看只是对权力的人格化进行了更为巧妙的“包装与诠释”^[33](P143)。即使在建立起成熟的理性官僚制,与传统专制权威完全对立的现代法理社会中,政治权力也仍然需要定义和加强自己的文化框架。从某种意义上来看,政治精英依托信念伦理和专断性权力对国家机构及其基础性权力进行纠偏是国家能力主体的制度—行动者二重性使然。政治精英作为国家的重要组成要素和权力行使主体,承担着强化国家权力文化框架,维系国家意识形态正当性叙事和保障政治发展之价值方向的关键角色。但是,依靠关键行动者,诉诸卡里斯玛对建制性权力和官僚体系的修正需要建立在民主和法治之上。相较于建制性权力不断僵化和国家能力价值理性缺失的危害,专制性权力失去制度性制约可能会带来更加严重的后果。“人”对制度的赋值和纠偏不能过犹不及,这对政治精英和国家统治者提出了更高的德才和素质要求。

六、结 语

从中国现代国家建构的角度看,如孔飞力所言,“中国是作为一个统一的国家并进入现代的”^[34](P121)。这里的统一既指领土的完整和文明的延续,又有民众在观念和文化层面的普遍认同之意。对中国国家治理能力的学理化阐释,需要把“中国”这一观念和制度的统一体作为国家治理能力的主体进行呈现,切实描述国家治理能力在政治生活中运行的真实状况。“用理论和制度代替实践,用目的代替过程,用二元代替复杂的纠缠关系”^[35](P103)的研究方式需要被完善。在对西方的国家能力概念及其背后的国家观进行借鉴和扬弃时,历史化情境化地阐释国家概念中的制度—行动者二重性,重视国家权力向国家能力转换过程中容易被忽视的国家价值取向,关注公共利益与国家机构利益的一致性问题以及

国家内部要素(行动者与制度)之间的互动与调适,是确保推进国家治理能力能够最大限度地实现国家的根本价值,增进国家公共利益的关键。当国家治理的主体,即一系列国家机构和各级党政官员在根本价值和利益的追求上与寓于人民心中建设中国特色社会主义现代化强国的根本目标相契合时,推进国家治理体系和治理能力的现代化,才能克服诸多困境与挑战,最大限度地增进国家的公共利益,从而最大限度地造福广大人民群众。

参考文献

- [1] 杨光斌. 关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治(比较政治)研究的新范式. 教学与研究, 2017, (1).
- [2] 张长东. 国家治理能力现代化研究——基于国家能力理论视角. 法学评论, 2014, 32(3).
- [3] 罗智芸. 国家治理能力研究: 文献综述与研究进路. 社会主义研究, 2020, (5).
- [4] Thomas Ertman. *Birth of Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- [5] Joel Migdal. *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988.
- [6] J. P. Nettl. The State as a Conceptual Variable. *World Politics*, 1968, 20(4).
- [7] Steven Lukes. *Power: A Radical View*. London and New York: Macmillan, 1974.
- [8] Theda Skocpol, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge, 1985.
- [9] Michael Mann. *The Sources of Social Power: volume 2, The Rise of Classics and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- [10] Theda Skocpol. *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1995.
- [11] Skocpol and Schickler. A Conversation with Theda Skocpol. *Annual Review of Political Science*, 2019, 22(1).
- [12] Timothy Mitchell. The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *American Political Science Review*, 1991, 85(1).
- [13] Tuong Vu. Studying the State through State Formation. *World Politics*, 2010, 62(1).
- [14] Bernardo Zacka. *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Cambridge and London: Harvard University Press, 2017.
- [15] 瞿同祖. 中国法律与中国社会. 北京: 中华书局, 2003.
- [16] 周雪光. 黄仁宇悖论与帝国逻辑——以科举制为线索. 社会, 2019, (2).
- [17] 邓小南. 信息渠道的通塞: 从宋代“言路”看制度文化. 中国社会科学, 2019, (1).
- [18] Philip Gorski. *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.
- [19] Mancur Olson. Dictatorship, Democracy, and Development. *The American Political Science Review*, 1993, 87(3).
- [20] Margaret Levi. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- [21] Peter B. Evans. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. N. J.: Princeton University Press, 2012.
- [22] Linda Weiss, John Hobson. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- [23] M. Vom Hau. State Infrastructural Power and Nationalism: Comparative Lessons from Mexico and Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43(3).
- [24] Dingxin Zhao. *Power of Tiananmen: State-society Relations and the 1989 Beijing Student Movement*. Chicago: University of Chicago Press, 2004.
- [25] Samuel P Huntington. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1968.
- [26] Francis Fukuyama. The Imperative of State Building. *Journal of Democracy*, 2004, 15(2).
- [27] Barry R. Weingast. The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1995.
- [28] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017.

- [29] Max Weber, S. N. Eisenstadt. *Max Weber On Charisma And Institution Building: Selected Papers*. S. N. Eisenstadt ed. Chicago: University of Chicago Press, 1968.
- [30] 彼得·拉斯曼, 罗纳德·斯佩乐斯. 韦伯政治著作选. 阎克文译. 北京: 东方出版社, 2009.
- [31] Dennis Thompson. *Political ethics and public office*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- [32] Edward Shils. Charisma, Order, and Status. *American Sociology Review*, 1965, 30(2).
- [33] Clifford Geertz. *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. New York: Basic Books, 1983.
- [34] 孔飞力. 中国现代国家的起源. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2013.
- [35] 肖瑛. 从“国家与社会”到“制度与生活”: 中国社会变迁研究的视角转换. *中国社会科学*, 2014, (9).

Reconsidering State Capacity and the Concept of State

Zhang Yu (Peking University)

Abstract Many studies on China's governance capacity are based on learning and criticizing Western state capacity theories. The perception about the nature of state capacity has experienced a shift from state autonomy to infrastructure power. In this process, it is a common way to decompose the abstract state into a consistent actor or institution configuration, and then to highlight the role of one of the attributes in the generation and operation of state capacity under specific circumstances. However, this simplified approach should not obscure the rich discourses and narratives on the very nature and elements of state in Western state capacity theories. Listed below is the key that helps absorb and criticize the state capacity theories: historicize and contextualize the interpretation of the actor-institution dualism that exists in the concept of the state; pay attention to assumption on state's values orientation, which is easily neglected in the transition from state power to state capacity; emphasize the consistency between state interests and the interests of state institutions; and understand political elites' correction of the institutional system.

Key words state capacity; conception of state; national governance; value orientation; institution rectification; institution rectification

■ 收稿日期 2021-01-12

■ 作者简介 张 禹, 北京大学政府管理学院博士研究生, 哈佛大学肯尼迪学院阿什中心访问学者; 北京 100087。

■ 责任编辑 涂文迁