

目录

[2005年版序言 26](#_Toc54779943)

[初版序言 28](#_Toc54779944)

[第1章 國家缺失 30](#_Toc54779945)

[國家角色之爭議 31](#_Toc54779946)

[范圍與實力 32](#_Toc54779947)

[范圍、實力和經濟發展 37](#_Toc54779948)

[新傳統智慧 40](#_Toc54779949)

[制度的供給 41](#_Toc54779950)

[組織設計和管理 41](#_Toc54779951)

[政治制度設計 41](#_Toc54779952)

[合法化基礎 42](#_Toc54779953)

[文化和結構性因素 43](#_Toc54779954)

[可傳授的制度知識 43](#_Toc54779955)

[對制度的需求 45](#_Toc54779956)

[幫倒忙 48](#_Toc54779957)

[第2章 弱國家與公共行政黑洞 50](#_Toc54779958)

[制度經濟學和組織理論 51](#_Toc54779959)

[目標的模糊性 53](#_Toc54779960)

[委托人、代理人和激勵機制 55](#_Toc54779961)

[權力下放和自由裁量權 60](#_Toc54779962)

[重新撿起拋棄的輪子 63](#_Toc54779963)

[組織模糊條件下的能力建設：對政策的啟示 66](#_Toc54779964)

[第3章 弱國家與國際合法性 70](#_Toc54779965)

[新帝國 71](#_Toc54779966)

[侵蝕主權 72](#_Toc54779967)

[國家構建 73](#_Toc54779968)

[國際層面上的民主合法性 75](#_Toc54779969)

[超越民族國家 78](#_Toc54779970)

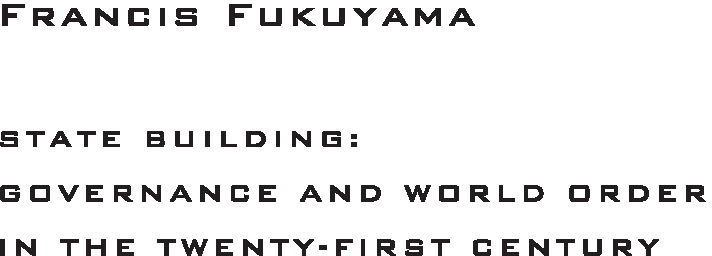
[第4章 小而強 80](#_Toc54779971)





國家構建：  
21世紀的國家治理與世界秩序

[美] 弗朗西斯·福山 著　郭華 譯 孟凡禮 校譯





STATE-BUILDING:  
　　Governance and World Order in the Twenty-First Century  
　　by Francis Fukuyama  
　　Copyright © 2004 by Francis Fukuyama  
　　Published by arrangement with International Creative Management, Inc.  
　　through Bardon-Chinese Media Agency  
　　ALL RIGHTS RESERVED

圖書在版編目（CIP）數據

國家構建 / （美） 弗朗西斯·福山著 ; 郭華譯.—上海 ：學林出版社, 2017.7

書名原文：State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century

ISBN 978-7-5486-1211-7

Ⅰ. ①國… Ⅱ. ①弗… ②郭… Ⅲ. ①國家－行政管理－研究 Ⅳ. ①D035

中國版本圖書館CIP數據核字（2017）第075188號

上海世紀出版股份有限公司

上海欽州南路81號 　電話／傳真：64515005

網址：www.xuelinpress.com

責任編輯：岳拯士

特邀編輯：孟凡禮　吳曉斌

裝幀設計：陸智昌

內文制作：陳基勝

理想國譯叢序

“如果沒有翻譯，”批評家喬治·斯坦納（George Steiner）曾寫道，“我們無異于住在彼此沉默、言語不通的省份。”而作家安東尼·伯吉斯（Anthony Burgess）回應說，“翻譯不僅僅是言詞之事，它讓整個文化變得可以理解。”

這兩句話或許比任何復雜的闡述都更清晰地定義了理想國譯叢的初衷。

自從嚴復與林琴南締造中國近代翻譯傳統以來，譯介就被兩種趨勢支配。

它是開放的，中國必須向外部學習，它又有某種封閉性，被一種強烈的功利主義所影響。嚴復期望赫伯特·斯賓塞、孟德斯鳩的思想能幫助中國獲得富強之道，林琴南則希望茶花女的故事能改變國人的情感世界。他人的思想與故事，必須以我們期待的視角來呈現。

在很大程度上，這套譯叢仍延續著這個傳統。此刻的中國與一個世紀前不同，但她仍面臨諸多嶄新的挑戰，我們迫切需要他人的經驗來幫助我們應對難題，保持思想的開放性是面對復雜與高速變化的時代的唯一方案。但更重要的是，我們希望保持一種非功利的興趣：對世界的豐富性、復雜性本身充滿興趣，真誠地渴望理解他人的經驗。

獻給

馬丁·李普塞特

導讀  
政治秩序中的國家構建  
——福山國家理論述評

李強

弗朗西斯·福山的名字對于中國讀者并不陌生。他因1989年發表《歷史的終結？》而名揚世界（1992年福山將最初的文章擴展成書，即《歷史的終結與最后的人》，下文簡稱《歷史的終結》）。該文斷言歷史在自由主義民主中達到頂峰，自由主義民主將會是“人類意識形態演化的終點”和“人類政體的最后形式”。

最近，福山的新著《政治秩序的起源：從前人類時代到法國大革命》（英文版2011，中文版2012）和《政治秩序與政治衰敗：從工業革命到民主全球化》（英文版2014，中文版2015）相繼出版。可以毫不夸張地說，這部上下兩集的著作不僅是作者自《歷史的終結》以來最有分量的力作，而且也是自亨廷頓《變化社會中的政治秩序》以來在政治秩序與政治發展研究領域最系統、最深刻、最有影響力的著作之一。無怪乎該書甫一問世，便受到西方學術界的高度評價。[[1]](#m1)

福山的著作也引起國內學術界的巨大興趣。自福山的《政治秩序的起源》與《政治秩序與政治衰敗》出版以來，特別是自中文版問世以來，對福山著作的評論持續不斷，儼然形成一股“福山熱”。這一熱潮更由于福山本人多次訪華與學術界、輿論界、政界互動而升溫。

不過，令人遺憾的是，國內學術界的評論主要集中在福山著作對于中國政治的現實意義上。其中討論最多的是：福山新著的觀點是否在根本上從《歷史的終結》后退，不再認定自由主義民主是人類歷史發展的終點，反而更多地注意到發展中國家照搬西方民主的失敗以及美式民主自身所引發的政治衰敗，注意到中國道路對美式民主的潛在挑戰。在這個意義上，福山的新著似乎印證了主流理論關于自由主義民主衰落以及中國模式崛起的看法。

盡管從這一角度解讀福山的新著并非完全沒有根據，但如果仔細閱讀福山的著作，筆者傾向于同意福山自己的說法，即福山的基本觀點并未發生實質性改變。當然，與《歷史的終結》那種以自由民主作為評價政治秩序唯一標準的做法比較，福山的新著大大拓展了理解政治秩序的視角，將國家構建、法治和責任政府作為評價政治秩序的三個基本維度。在這三個基本維度中，尤其值得關注的是他那種具有歷史縱橫感和廣闊比較視角的國家構建理論。

在筆者看來，這種寬闊視角的國家構建理論值得國內學術界高度重視。國內學術界對國家構建問題的研究尚處于起步階段。從學術的角度分析福山理論框架的貢獻與缺失，有助于我們理解國家構建這樣一個具有重要理論意義和實踐意義的問題。

福山關于國家構建的理論經歷了一個逐步發展的過程。在2004年出版的《國家構建》中，作者首次將注意力轉向國家構建問題。此后，作者在2006年主編的《民族構建》中進一步將民族構建和國家構建結合在一起討論政治發展問題。2006年出版的《美國處在十字路口：民主、權力與新保守主義遺產》雖然不是直接討論國家問題的著作，但對于理解福山從單向度的自由主義民主理論轉向強調國家構建至關重要。如果說，福山在這幾部著作中關注的主要問題是美國對外政策，那么，《政治秩序的起源》和《政治秩序與政治衰敗》則展示了作者對國家問題的系統性理論思考。

一、福山國家理論的基本路徑

福山首次明確闡述自己的國家理念是在《國家構建》（2004）一書。客觀地說，《國家構建》算不上是一本嚴謹的政治理論著作，而更像是一位資深的智庫研究人員對美國外交政策尤其是對外援助政策的研究報告。該書的前四分之三試圖從理論的角度闡釋國家構建問題，后四分之一則是從美國外交政策的角度探索美國在第三世界國家實施國家構建政策的成敗得失。

該書的核心觀點是強調國家構建在政治發展中的重要地位。“國家構建是指建立新的政府制度以及加強現有政府。我在這本書中的觀點是，國家構建是國際社會最重要的問題之一，因為軟弱或失敗的國家是世界上很多最嚴重問題的根源，從貧窮到艾滋病，從毒品到恐怖主義，不一而足。”[[2]](#m2)

在闡述國家構建重要性時，作者將批判的矛頭對準所謂新自由主義，即華盛頓共識。他抱怨道：“在過去的一代人時間里，世界政治中的主導趨勢一直是對‘大政府’的批判，以及嘗試將各類事務從國有部門轉移到私人市場或民間社會。”與新自由主義的流行觀點相反，福山認為，“國家構建應該成為我們最重要的議程”，“尤其是在發展中國家，軟弱、無能或根本缺失的政府是各種嚴重問題的根源所在”。[[3]](#m3)

應該說，在福山的《國家構建》出版前，關于國家構建重要性以及弱國家、失敗國家所產生的問題已經引起學術界的廣泛討論。但是，正如米格代爾在該書書評中所注意到的那樣，“福山并未引證在該領域出現的眾多著作。他的注意力集中在政策制定者那里，這些人最初未能注意到在缺乏適當制度背景下實施自由化政策的危險”。[[4]](#m4)顯然，福山也并未提及米格代爾本人關于國家能力的著名研究。[[5]](#m5)這方面的不足削弱了福山著作的學術價值。

在《國家構建》出版兩年后，福山于2006年主編了《民族構建：超越阿富汗與伊拉克》。[[6]](#m6)《民族構建》大體上延續了《國家構建》的主旨，將民族構建視作2001年9·11事件后美國外交政策面臨的最主要的挑戰。福山聲稱：“在2001年9·11事件后，顯而易見的是，弱國家或曰失敗國家可能會支持恐怖主義，從而威脅世界上唯一超級大國，即美國的核心安全利益。”[[7]](#m7)

福山這里的所謂“民族構建”實際上就是他此前反復強調的國家構建。用他自己的話來說，“美國所謂的民族構建實際上就是國家構建，亦即構建政府機構，同時促進經濟發展。”[[8]](#m8)

福山之所以反復論及國家構建與民族構建，其著眼點之一在于批評布什政府的外交政策。福山認為，布什的外交政策受到新保守主義的綁架，違背了美國的外交傳統和美國的國家利益。

福山與新保守主義的關系頗為復雜。正如他自己所描述的那樣，他在相當長時間內屬于新保守主義陣營的人物，他的許多理念與新保守主義十分契合。[[9]](#m9)但是，在2003年美國發動伊拉克戰爭后，福山與新保守主義漸行漸遠。他于2006年出版的《美國處在十字路口：民主、權力與新保守主義遺產》標志著與新保守主義的分道揚鑣。根據福山的概括，新保守主義的基本信念包括：第一，在對外政策中強調政體的重要性，強調民主與人權的絕對價值；第二，鼓吹美國的對外政策應該服務于美國的價值觀和道德目標，主張將推進民主和人權作為美國外交政策的基礎；第三，質疑國際法和國際組織在解決重要安全問題中的作用；第四，在對內政策和對外政策中反對社會工程，這既包括約翰遜政府期間類似“大社會”之類的社會工程，也包括外交政策中推動民族構建、國家構建之類的社會工程。[[10]](#m10)基于這些觀念，新保守主義鼓吹先發制人的戰爭、政權變更、單邊主義以及美國的仁慈霸權。這些理念構成布什政府伊拉克戰爭的意識形態基礎。[[11]](#m11)

根據福山的分析，二戰之后關于美國外交政策的主張可分為四個學派。第一，以基辛格為代表的傳統現實主義者，強調權力的重要性，不太關注其他國家內部的政權性質以及人權狀況；第二，自由主義的國際主義，希望超越權力政治，構建基于國際法和國際組織基礎上的國際秩序；第三，“杰克遜式的”美國民族主義，抱持一種狹窄的、僅與安全相關的美國利益觀念，拒絕相信多邊主義，其極端形式是某種本土主義和孤立主義；第四，新保守主義。[[12]](#m12)

福山倡導一種在四種傳統之外的新思路，他將這種思路稱作“現實的威爾遜主義”。現實的威爾遜主義不同于傳統的現實主義之處在于，它強調美國的外交政策必須關注其他國家的內政，尤其是關注國家構建和推進民主。它注意到，弱國家和失敗國家已經成為今天世界不穩定的最主要淵源之一。作為世界上唯一的超級大國，無論是基于安全理由還是基于道德理由，美國都不可能對這種情況置若罔聞。在關注世界各國的內政時，現實的威爾遜主義重點關注發展問題，既包括經濟發展，也包括政治發展，這恰恰是現實主義也是新保守主義忽略的問題。現實的威爾遜主義不同于新保守主義和杰克遜民族主義之處還在于它重視國際法和國際組織，但它也不像自由主義的國際主義那樣對聯合國之類的國際組織抱有不切實際的幻想。它關注的重點仍然是“國家”。“國家仍然會保持一種任何國際角色無法取代的關鍵職能：它仍然是能夠實施法律統治的唯一權力淵源。當然，為了有效行使這種權力，它必須被認為具有合法性，而可持續的合法性需要一種在國家之間比現存情形更高的制度化程度。”[[13]](#m13)

如果說《國家構建》、《民族構建》和《美國處在十字路口》在很大程度上屬于政策研究的即興之作的話，《政治秩序的起源》和《政治秩序與政治衰敗》可以看做福山對國家理論的系統闡述。福山在這兩卷本的皇皇巨著中全面展開了在此前著作中初見雛形的國家理論，圍繞國家問題提出一系列頗有創新意義的觀點。

在《起源》和《衰敗》中，福山系統闡述了構成良好政治秩序的三種基本類型的制度：國家、法治和負責制政府。“成功的現代自由民主制，把這三種制度結合在穩定的平衡中。”[[14]](#m14)

關于國家，福山概括出如下特征：“第一，它們享有集中的權力，不管是國王、總統，還是首相。”“第二，該權力的后盾是對合法強制權力的壟斷，體現在軍隊和警察上。”“第三，國家權力是領土性的，不以親戚關系為基礎。”“第四，與部落社會相比，國家更為等級分明，更為不平等。”“第五，更為精心雕琢的宗教信仰，將合法性授予國家。”[[15]](#m15)

福山這里強調國家的中央集權和等級制特征，強調國家對合法使用暴力權力的壟斷，沿襲了韋伯的國家概念。不過，與韋伯相比，福山反復強調國家的“非人格化”特征。福山聲稱，這種對國家權力非人格化特征的強調源自韋伯關于“家長制”（patriachism）、家產制（patrimonialism）的概念。“我不僅使用韋伯的定義（在界定的領土上，合法行使壟斷暴力的組織），還使用他對現代國家的標準（按專門技術合理地分工；使用非人格化的用人制度，對公民行使非人格化的權威）。”[[16]](#m16)不過，與韋伯相比，福山賦予國家非人格化特征更重要的意義。他將這種“非人格化”特征視作現代國家的指標性特征，并將“非人格化”特征的弱化看今天美國政治衰敗的重要指標。

關于法治，福山將其“定義為一套行為準則，反映社會中的普遍共識，對每個人都具有約束力，包括最強大的政治參與者，如國王、總統和總理。如果統治者能修改法律以利己，即使這條法律對社會中其他人一視同仁，法治便已不復存在……為了行之有效，法治通常需要獨立自主的司法機構，不受行政部門的干涉……法治作為對政治權力的約束，確實存在于古典以色列、印度、伊斯蘭世界和基督教西方。”[[17]](#m17)

福山所謂的負責制，指的是“政府關心社會整體的利益——亞里士多德所謂的共同利益——而不是狹隘的自身利益……我們使用‘負責制’一詞，主要是指現代的民主國家依靠程序來保證政府回應公民的需求”。[[18]](#m18)

三種因素的結合，被福山稱為“達到丹麥”。“我的所指，與其說是實際的丹麥國家，倒不如說是想象中的社會：它富強、民主、安全、治理良好，只有較低水平的腐敗。這個‘丹麥’享有完全平衡的三個政治制度：稱職的國家、強有力的法治和民主的負責制。”[[19]](#m19)

正是基于國家構建、法治、責任政府三位一體構成政治秩序的理論框架，福山以兩卷的宏大篇幅對人類歷史上主要地區政治秩序構建的歷史以及法國大革命以來近代政治秩序構建及衰敗的經歷作出系統描述。

二、恢復國家在政治研究中的核心地位

福山國家理論的首要貢獻是恢復國家在政治研究中的核心地位。

傳統政治學以國家為中心。從中世紀晚期到近代早期，政治理論關注的基本問題之一是國家構建問題。從布丹的主權理論到霍布斯的《利維坦》，理論家們都強調構建現代國家對于構建穩定的社會與經濟秩序的重要性。德國自黑格爾以降的政治哲學更是將國家抬高到政治理論的核心地位。

國家構建問題在歷史社會學傳統中也一直受到重視。韋伯在分析現代社會結構及現代資本主義產生的制度條件時，強調現代國家的關鍵地位。在韋伯的影響下，二戰之后在英美社會學界占據重要地位的一批歷史社會學家在國家理論研究中作出重要貢獻。埃利亞斯、查爾斯·蒂利、邁克爾·曼、賈恩佛朗哥·波齊等學者把現代國家構建視作現代資本主義經濟產生的重要前提。他們對歐洲現代國家構建的歷史與理論分析構成國家理論中有極高學術價值的瑰寶。

但是，令人遺憾的是，20世紀以來，特別是二戰以來，在政治學研究領域，尤其是在全球影響巨大的英美政治學界，對國家問題的研究在很長時期相當邊緣化，以至于波齊在1978年的一部著作中抱怨“至于政治科學，我覺得在最近三十多年中，這個學科在忘卻國家方面走得越來越遠”。[[20]](#m20)這種邊緣化并非沒有原因。美國政治中從來就沒有歐洲大陸那樣清晰的主權載體。于是，在政治理論的想象中，只有各種力量表達意志、影響決策的平臺，而無具有主權特征、具有自主性的國家。惟其如此，在美國政治學的理論框架中，多元主義在相當長時期處于一枝獨秀的地位。

英國政治由于一直保持君主制的外殼，國王作為主權者在實際政治運行中很難使人和現代國家的概念聯系在一起，故而在英國政治理論傳統中，國家理論并不發達。只是在19世紀新黑格爾主義有較大影響的時期，牛津唯心主義學派發展出一套國家理論。但在自由主義占主導地位的大傳統中，這種黑格爾式國家理論未能在英國政治理論中產生持久的影響。[[21]](#m21)

當然，在英美政治學界，并非沒有重視國家的呼聲。譬如，彼得·埃文斯、迪特里希·魯斯邁耶、西達·斯考克波以相當引人注目的標題編輯的《找回國家》一書，聲稱對國家問題的重新重視構成了美國政治學的新范式。[[22]](#m22)但細讀全書，讀者可能會失望地發現，在吸引眼球的口號聲下關于國家問題的理論分析顯得頗為蒼白。

在這一方面，斯考克波在恢復國家在政治理論中重要性方面的貢獻甚至不及一些自由主義政治哲學家。以美國自由主義政治理論學者斯蒂文·霍爾姆斯為例，他在親身經歷并深入研究了蘇聯解體之后俄羅斯的困境時認識到，后全能主義社會面臨的重要改革任務便是構建一個有限但有效的國家體制，國家構建是經濟改革與民主化的重要前提。他還進一步將對俄羅斯經驗的分析上升到政治哲學層面，強調強有力的國家和有效的公共財政制度是保障個人自由的前提。[[23]](#m23)

盡管已有如此眾多的學者從不同角度對國家理論作出貢獻，福山對恢復國家在政治學研究中核心地位的貢獻仍然不可低估。由于福山曾因“歷史的終結”而暴得大名，以自由主義民主預言家的身份確立了他在思想界的地位，以他之口強調國家構建的重要性更有他人不及的影響力，至少對中國學術界是如此。蒂利、曼、斯考克波也許對于專業研究者是令人尊敬的學者，他們也許在分析論證的學術性方面不遜于福山。但是，就其社會影響而言，福山對廣大的知識大眾具有超乎一般學者的影響力。

福山的國家理論對于以自由主義為主流的西方政治理論而言，至少具有以下創新之處：

第一，現代國家是經濟發展的必要條件。

福山反復強調一個被不少社會學家、經濟學家、政治學家論證過的觀點：“國家是集約型經濟增長的基本條件。”國家崩潰、內戰、國際沖突對經濟增長有負面影響。“20世紀晚期，非洲的大部分貧窮都得歸罪于國家的薄弱，以及不時發生的癱瘓和動亂。除了建立國家以提供基本秩序外，強大的行政能力與經濟增長呈正相關關系。當人均國內生產總值處于絕對低水平時（少于1 000美元），國家變得尤其重要。到了較高水平的收入，國家仍然重要，但其影響可能會發生不成比例的改變。已有很多文獻，把良好統治與經濟增長聯在一起。”[[24]](#m24)

應該說，關于現代國家是經濟發展的前提，其實是一種老生常談。即使在古典自由主義經濟學的奠基人亞當·斯密那里，國家的作用也并未被忽視。斯密被不少人視為放任經濟的鼓吹者，他有關市場作為“看不見的手”調節經濟以及政府扮演守夜人角色的觀點已深入人心，但人們似乎對斯密關于現代國家的論述重視不夠。其實，在斯密那里，“看不見的手”只是在特定條件下才可能起到調節資源配置的作用，其中最重要的條件是國家以法律的方式保護人們的財產權利。斯密闡述了一個在20世紀新制度主義經濟學中至關重要的觀點：如果說市場經濟的特征在于鼓勵經濟活動自發性的話，市場經濟本身卻不是自發形成的。市場經濟的形成有賴于一套特定的政治與法律制度，有賴于現代國家的建立。

斯密在《國富論》中專門論述了國家必須履行的若干職能。其中包括：第一，國防的職能，“保護本國社會的安全，使之不受其他獨立社會的暴行與侵略”；[[25]](#m25)第二，司法的職能，“為保護人民不使社會中任何人受其他人的欺侮或壓迫，換言之，就是設立一個嚴正的司法行政機構”；[[26]](#m26)第三，“建立并維持某些公共機關和公共工程。這類機關和工程，對于一個大社會當然是有很大利益的，但就其性質說，設由個人或少數人辦理，那所得利潤決不能償其所費。所以這種事業，不能期望個人或少數人出來創辦或維持”。[[27]](#m27)

著名社會學家韋伯在探究現代資本主義的起源時曾將“理性的國家”視作資本主義產生的必要前提。韋伯指出，“只有在合理的國家（rational state）中，資本主義才能發達起來。它的基礎是有專長的官吏階級和合理的法律” 。[[28]](#m28)

最近幾十年來影響頗大的新制度主義經濟學、政治學、社會學對現代市場經濟的制度條件作出更深入的研究。根據這些研究，市場經濟運行需要獨特的外部條件，這些條件至少包括：第一，現代國家，提供市場經濟所需要的法律條件，保護產權，制定規范。第二，宗教、文化所提供的“信任”。第三，市民社會，尤其是規范各種群體行為的行會、中介機構。[[29]](#m29)在這三方面中，最重要的是國家。市場經濟正常運作固然需要道德與信任，良好的道德風俗能夠減少交易成本。但只有國家的強制力量能夠提供市場經濟的最基本條件，如對產權的保護、對契約的保障等。

福山毫不諱言，他對國家構建的強調得益于新制度主義理論。福山在《美國處于十字路口》中曾簡要回顧了二戰以來西方關于經濟發展的理論及政策所經歷的不同階段。最初對發展問題關注的重點是資本和投資，西方政策制定者希望基礎設施的投資將帶動不發達國家的發展，但眾多外援被濫用乃至腐敗使援助國對這種方式的經濟發展逐漸失去信心。在第二個階段，從20世紀80年代開始，伴隨著里根、撒切爾等保守主義革命，知識界開始強調市場的價值，經濟計劃在發達國家和發展中國家都失去吸引力。市場經濟以及融入世界經濟體系成為解決發展問題的主要途徑。但是，并不是所有國家或地區都可以像韓國、中國臺灣或智利那樣從市場經濟與融入國際經濟體系中獲得發展機遇。諸多非洲與拉美國家的發展狀況相當不盡如人意。于是，從20世紀90年代中后期開始，在發展理論中出現了另一個轉向，即開始強調制度的重要性。在新古典經濟學傳統中，制度（包括正式制度與非正式制度）最初并未受到重視，只是由于新制度主義經濟學的興起，制度問題才受到關注。經濟學家開始注意到，一些重要的制度，特別是法治制度是經濟發展的基本前提和保障。[[30]](#m30)

福山爭辯說，在所有制度中，國家是最重要的制度。“自20世紀70年代以來東亞國家和拉丁美洲所經歷的不同發展結果主要是由于東亞地區有比后者更強有力的國家機構，而不是由于采取市場友好型政策。”[[31]](#m31)

第二，民主制度建設與國家構建密不可分。

正是基于經濟發展對強國家的需求，福山引入政治發展的議題。“政治發展可以理解為創造一套日益復雜且范圍廣泛的國家機構以便促進集體行動或平息社會沖突。”[[32]](#m32)在這個意義上，福山指出，政治發展涵蓋民主發展且比民主發展涵義更為寬泛。“在你能夠有民主之前，你必須先有國家：國家建設的行動只是部分地與促進民主相重疊。”[[33]](#m33)

顯然，福山此時的觀點和他在《歷史的終結》中的觀點有明顯區別。在《歷史的終結》中，福山認定自由主義民主乃是歷史發展的最終目標，自由主義民主制度是唯一能夠結束人類社會長期存在的形形色色的主奴對立狀態，實現人的自主。可以說，在《歷史的終結》中，福山將自由民主制度等同于善治。

在《美國處在十字路口》一書中，福山強調，他仍然堅持民主化的理想。他也許會贊同布什總統的觀點，即不論文化背景如何，不論生活在世界上何處地區，人類的欲望總是相同的。所有人都渴望擺脫殘酷的壓迫，渴望安全，渴望為子女創造好的生活。正是基于這些根本原因，“自由和民主將在任何時候、任何地點都比仇恨的口號與恐怖的戰術有更大的吸引力”。[[34]](#m34)

但是，福山強調，“說世界上存在著一個廣泛的、幾個世紀之久的自由民主潮流——我本人過去曾對此做過充分的論證——是一回事，預言民主或繁榮會在一個社會中的某時某刻出現又是另一回事”。介乎二者之間有一些關鍵的變量，即制度（institutions）。一個社會必須首先有制度存在，然后才可能從“對自由的模糊渴望走向一個運轉良好的、鞏固的民主政治制度和一個現代經濟”。[[35]](#m35)

這就是說，福山并不放棄追求民主轉型的目標，但他強調民主化是長遠的目標，強調為了實現民主化必須構建一系列制度。

福山在《美國處在十字路口》中簡要回顧了二戰后西方政治發展理論對于國家構建和民主化的理解。據福山所說，二戰后美國發展出一套具有綜合特征的發展理論，既可解釋傳統社會向現代社會的轉型，同時也可為美國外交政策如何實現這種轉型提供實用建議。這種發展理論在20世紀60年代受到來自左右兩方面的攻擊。左派攻擊現代化理論預示著西方模式是全球發展的必然模式，帶有強烈的西方中心論傾向。以亨廷頓為代表的右派則質疑現代化理論將經濟發展、社會進步與政治發展視作一套互相連接、互相促進過程的樂觀主義邏輯。亨廷頓指出，過分迅速的經濟與社會發展破壞政治發展，帶來無序與暴力。[[36]](#m36)

隨著民主化第三波的推進以及蘇聯的解體，政治發展理論開始集中關注所謂的民主轉型。不過，在福山看來，盡管關于民主轉型的研究浩如煙海，這些理論僅僅具有一定的解釋能力，它或許可以解釋拉丁美洲或東歐一些地區的政治發展，卻無法成為具有廣泛解釋力的理論。

福山注意到，自20世紀80年代以來，政治發展研究中的制度主義開始復興。“這種學派不再把國家看作是各種社會壓力的一個被動目標，而是看作一個能夠積極主動地影響后果的事物。”[[37]](#m37)

面對2001年9·11后的新形勢，福山提出美國政府應該尋求新的發展戰略。就政治目標而言，美國應該從以改變政體、實現民主化為主要目標的戰略轉變為以政治發展為目標的戰略。“在政治發展方面，美國應該將促進‘善治’而不僅僅是民主確定為自己的目標。”政治發展遠比促進民主寬泛，它涉及諸如國家構建和創設有效的機構等事項。這些事項是民主政府的條件，但它們本身卻并不必然是民主的。福山甚至接受這樣的觀點：“如果可能的話，自由主義的法治最初對經濟的發展比民主政治參與更為關鍵。在某些情況下，現代化的權威主義比不負責任的民主更值得擁有。”[[38]](#m38)

當然，福山如此強調政治發展并不意味著他否定民主的價值。就最終邏輯而言，民主是政治發展不可或缺的成分。“離開民主和公眾參與，最終不可能有善治。”[[39]](#m39)

至此，福山的觀點十分清楚，他對新保守主義以及布什外交政策的批評不在于是否應該將促進民主作為美國對外政策的目標，而是關注更廣闊意義上的發展問題，其中最重要的是包括國家建設在內的政治發展問題。只有當政治發展取得成效時，民主化建設才有堅實的基礎。

在兩卷本的《政治秩序》中，國家建設、法治和責任政府構成良好政治秩序的三個基本要素。盡管福山并未明確表示民主以國家建設為前提，但在他的歷史敘事以及他對當代不少國家政治秩序的比較研究中，有一點是十分明確的：“擁有民主制這一事實，并不表明其政績優劣。”民主制面臨的重大挑戰是無法兌現其承諾的好處。而個中主要原因，乃在于缺乏一個有效國家制度。[[40]](#m40)正是在這個意義上，福山強調“如果沒有漫長、昂貴、艱苦、困難的過程來建設相關的制度，民主制是無法成功的”。[[41]](#m41)

通觀福山對國家構建的強調，應該說，他的貢獻主要在于挑戰西方尤其是美國占主導地位的政治話語，回歸常識。筆者在2001年的一篇文章中曾提到：“西方二戰以來的政治理論在很大程度上被冷戰時期的意識形態所構塑。……冷戰時期自由主義與極權主義的兩極對立使人們對政治理論的關注集中在某些問題上，而忽略了另外一些問題。以人們對自由主義的理解為例，由于冷戰時期兩種制度的鮮明對立，自由主義的某些特征得到彰顯，如自由主義對個人自由與權利的強調、對民主的追求等，而自由主義的另一些特征卻被忽視，如自由主義對社會正義、道德與國家等問題的關注。”[[42]](#m42)“在……被許多自由主義者所忽視的諸多條件中，最重要的恐怕是一個強有力的現代國家。”“最近幾十年來，自由主義的倡導者與批評者通常都強調自由主義對國家的恐懼”，但是，“自由主義除了這一明顯特征外，還有一個不大彰顯的特征，即強調現代國家的重要性。自由主義在主張限制國家權力的同時，強調市場經濟與市民社會需要有效的現代國家，強調國家在提供公共物品與保障一定程度社會正義中的積極作用，強調國家在保護民族利益中的作用。不過，與自由主義的反國家特征相比，自由主義這一特征不夠彰顯。在某種意義上，這一特征是自由主義隱蔽的主題。”[[43]](#m43)

應該說，無論從理論的角度，還是從歷史經驗的角度，現代國家構建既是現代市場經濟運行的前提，也是民主化的前提。在西方主要國家的發展歷程中，先有現代國家的構建，然后才有現代經濟的騰飛，然后才有逐步民主化的進程。

但是，當西方國家發展為發達的自由民主國家時，經濟學家、政治學家幾乎再也不去關注這些曾經重要的發展前提。經濟學家即使關注國家問題，也主要是關注國家與市場干預經濟的程度，只有少數學者會注意到市場經濟本身需要國家提供法律制度。政治學家津津樂道民主的轉型，至于民主需要以國家構建為前提，似乎很少有人關注。主流的觀點似乎是，民主本身就可以起到國家構建的作用。福山在《起源》中描述了這種狀況：“發達國家的民眾視政治制度為理所當然。這習慣見證于2003年美國入侵伊拉克的善后計劃，或善后計劃的缺乏。美國政府似乎認為，薩達姆·侯賽因的獨裁政權一倒臺，伊拉克就會自動恢復到預設的民主政府和市場經濟。等到伊拉克的國家構建在瘋狂的洗劫和內亂中轟然崩塌時，美國政府似乎感到由衷的驚訝。”[[44]](#m44)

在這種意識形態背景下，福山敏銳地注意到國家構建對于經濟發展以及民主化的重要前提作用，應該說是西方理論界的一位先知先覺者。在政治理論領域，理論貢獻有時只是捅破一層窗戶紙，只是提醒人們不要忘記常識。在這個意義上，福山對國家構建重要性的強調應該說是具有創新意義的貢獻。

三、國家構建的歷史圖景

福山國家理論的另一個貢獻是顛覆了西方學術傳統在國家構建歷史敘事中的西方中心論范式，而以寬闊的比較視野和宏大的歷史敘事模式勾勒出世界主要地區的國家構建歷史及其類型。

福山關于國家構建的歷史敘事不能算是嚴謹的歷史著述，他并未在一手資料的挖掘上有任何貢獻，他的敘述主要依賴各領域專家的研究成果。但正如著名社會學家邁克爾·曼所言，福山巧妙地選擇各領域的重要著作并仔細引證了這些著作的成果。他在論述如此寬闊的主題時幾乎沒有對如此眾多的專家的著作有所曲解。惟其如此，曼認為“福山的基本論證是令人信服的，他自始至終展示了良好的歷史感與對社會學的敏感”。[[45]](#m45)

就其在寬闊的歷史視野中勾勒國家構建理論而言，福山的著作讓人聯想起芬納著名的《統治史》。芬納的《統治史》以其縱橫人類歷史的宏大氣魄和基于翔實的歷史資料而展開的細致入微的制度分析奠定了它在政治制度史研究中的經典地位。福山的兩卷本《政治秩序》雖然從涵蓋國家的全面性與制度分析的細微性方面遜于芬納，但福山以國家構建、法治和責任政府三條線索集中展示幾類主要地區的發展路徑，因而就國家構建而言，理論性更強，觀點更加明晰。

福山關于國家構建的比較研究分為兩部分。在《政治秩序的起源》中，福山從寬闊的比較視野勾勒出一幅世界范圍的國家構建歷史。在《政治秩序與政治衰敗》中，福山集中分析法國大革命以來世界范圍內國家構建的多樣化路徑。

在以比較歷史研究的視角分析世界上主要地區國家構建的歷史中，福山集中分析了傳統中國、印度、中東、歐洲國家構建的歷程。福山斷言：“如要研究國家的興起，中國比希臘和羅馬更值得關注，因為只有中國建立了符合馬克斯·韋伯定義的現代國家。中國成功發展了統一的中央官僚政府，管理眾多人口和廣闊疆域，尤其是與地中海的歐洲相比。中國早已發明出一套非人格化和基于能力的官僚任用制度，比羅馬的公共行政機構更為系統化。”[[46]](#m46)“我們現在所理解的現代國家元素，在公元前3世紀的中國業已到位。其在歐洲的浮現，則晚了整整一千八百年。”[[47]](#m47)

福山關于傳統中國國家構建歷史的敘述在相當大程度上沿襲了韋伯的理論框架，同時汲取了當代歷史社會學研究的諸多成果。沿襲韋伯，福山將西周的制度描述為封建制度。他像韋伯一樣從政治權力結構的視角定義封建制度，而非從馬克思主義的經濟結構視角解釋封建制度。正如歐洲封建制度的基本特征是“權力分散”一樣，在中國的西周，“政治權力非常分散，掌控在一系列等級分明的氏族和宗族手中”。[[48]](#m48)而且，在西周的分封制度下，“屬臣在治理自己封地時享有實質性的自治”。[[49]](#m49)

封建制度向現代國家的轉變發生在東周時期。“東周時期（公元前770年—前256年），真正的國家開始在中國成形。它們設立常備軍，在界定領土內實行統一規則；配備官僚機構，征稅執法；頒布統一度量衡；營造道路、運河、灌溉系統等公共基建。”[[50]](#m50)如同歐洲近代國家構建的邏輯一樣，東周時期“國家形成的最重要動力就是戰爭”。[[51]](#m51)在激烈的軍事競爭中，“中國西部的秦孝公和謀臣商鞅，奠定了世界上第一個真正現代的國家。秦王征服所有對手，建立統一國家，并將秦首創的制度推向中國北方的大部，國家鞏固由此告成”。[[52]](#m52)秦始皇的統一標志著中國建立起“早熟的現代集權國家”。“馬克斯·韋伯定為本質上的現代特征，秦朝如果沒有全部，至少也有很多。”[[53]](#m53)

“短暫的秦朝之后，非人格化管理最終在西漢期間得以確立（公元前206年—公元9年）。到了東漢末年和隋唐，親戚團體又卷土重來。要到第二個千年初期的宋明，非人格化國家才得以恢復。”[[54]](#m54)

福山關于秦始皇建立的統一帝國體制是現代國家最早形式的觀點汲取了西方比較歷史社會學和比較國家研究中的相關成果。譬如，許田波在其《戰爭與國家形成：春秋戰國與近代早期歐洲之比較》中就十分明確地將秦朝所建立的國家制度與近代歐洲國家制度相提并論。她引述美國著名中國傳統政治思想研究者顧立雅（Herrlee Creel）的觀點：“當我們拿兩千年前的中國政府機構和近代國家高度中央集權化的官僚機構相比較時，就會發現兩者間擁有最令人驚嘆且可能最有啟發性的相似之處。”她更進一步指出：“要論國家與統治者的區別，官職與官員的分離，根據客觀的賢能標準來選拔和晉升官員的科層制，公開頒布的法律所具有的普適性和公平性，人口的調查和登記，中央歲入與支出的預算，統計與報告的匯集，直接統治能力，以及其他行政技術，中國均先于歐洲兩千年就發展起來了。”[[55]](#m55)

不過，盡管福山關于中國現代國家構建與歐洲近代早期國家構建的比較并不能構成創新，福山對中國國家制度變遷歷史的勾勒仍然體現了一位政治理論家宏觀把握歷史的氣概，而且在不少方面具有新意。

福山以傳統中國為參照系分析了其他古代社會的國家構建模式。與中國相比，“印度出現一種獨特的社會模式，對印度政治造成巨大影響”。“印度在國家剛剛形成之際，便涌現出界限分明的四大社會階層，被稱為瓦爾納（varnas）……”此外，還有迦提（jatis）的出現并“最終演變成種姓制度”。[[56]](#m56)這些社會階層“大大限制了國家權力的滲透和掌控”。惟其如此，與中國不同，印度“這塊遼闊領土從沒有受到獨家政治權力的統治，也沒有發展出獨家文學語言。20世紀晚期之前，印度歷史只是持久的政治分裂和政治軟弱，最為成功的統一體中不少是外國入侵者，其政治力量依賴完全不同的社會基礎”。[[57]](#m57)

福山歷史敘事的第三個事例是伊斯蘭世界。他描述了伊斯蘭世界軍事奴隸制的起源、演變及其在伊斯蘭世界所扮演的政治角色。他尤其頗為細致地剖析了奧斯曼帝國的軍事奴隸制，并將這種制度與傳統中國的國家制度相比較。按照福山的分析，奧斯曼帝國的軍事奴隸制在理性化程度上遜色于中國的科舉制，奧斯曼帝國在法律和程序的統一性方面遠不及傳統的中華帝國。在這個意義上，奧斯曼帝國國家的現代性落后于傳統中國。

福山歷史分析的第四個案例是歐洲。當然，福山將對歐洲現代國家構建的詳細描述放在法國大革命之后。不過，他對中世紀歐洲的國家也有一些頗為粗略的勾勒。頗令人費解的是，福山并未像韋伯以及當代受韋伯影響的社會學家蒂利、曼、波齊、埃利亞斯等學者那樣，認真考察歐洲從封建主義、等級制、絕對主義向現代憲政國家的轉變。福山幾乎忽略了從制度角度考察歐洲中世紀的國家演變。他關注的重點是所謂非人格化制度在歐洲的起源及發展。按照福山的解釋，自基督教傳入歐洲后，歐洲社會便開始擺脫在傳統中國、印度、奧斯曼帝國所通行的以血統為基礎構建社會組織的狀況，“個人”構成社會組織的基礎。福山聲稱：“歐洲社會很早就是個人主義的。在婚姻、財產和其他私人事務上，當家做主的是個人，而不是家庭或親戚團體。家庭中的個人主義是所有其他個人主義的基礎。”[[58]](#m58)歐洲這種獨特的個人主義特征構成歐洲非人格化現代國家興起的基礎，也構成歐洲后來資本主義興起的基礎。

如果說在《政治秩序的起源》中福山主要從比較歷史的角度描述歷史上主要地區國家構建的路徑的話，《政治秩序與政治衰敗》則是用典型的比較政治方式勾勒出法國大革命以來，亦即近代以來，世界范圍內國家構建的不同路徑與不同類型。應該說，與《政治秩序的起源》相比，下卷的分析更具有類型學意義。對于以比較政治為專業的人士而言，更具有理論價值。

關于近代國家構建的路徑，福山大致區分為兩種類型。第一類是歐美國家的國家構建，我們或許可以稱之為原生性的國家構建。第二類是在外來制度影響或刺激下的國家構建，主要涉及非洲、拉丁美洲和東亞地區。

對于歐美國家構建，福山又根據國家構建和民主化的次序劃分為三種模式。第一種，普魯士/德國模式，國家構建先于民主化。“最先進的現代官僚體系，是威權國家在追求安全時創建的。”[[59]](#m59)“為了應付軍事競爭，而發展非家族制的現代國家，并一直存活至當代。”[[60]](#m60)根據福山的分析，在這種模式下建立的普魯士/德國官僚體制“稱得上是現代官僚體系的典范”。這種模式的最大優勢是管理體系所展示出的“團隊精神”和“自主性”。根據福山的描述，普魯士官僚體系從建立之初就是一個具有獨特地位的團體，“有力且團結”。“正是這種內部團結給它帶來高度的制度自主性。這些官員把自己當作普魯士國家的公仆，而不是霍亨索倫王朝的私仆。國家利益超越其占據王位的個人的命運。”[[61]](#m61)福山傾向于將德國模式上升到理論層次，在他看來，由于德國官僚體系“獲得自主性是在開放民主政治之前”，因此，“庇護政治從來沒有在德國登陸”。[[62]](#m62)

歐美國家構建的第二種類型是民主化先于國家構建。這種類型又可分為兩種不同的模式。一種以希臘和意大利為代表，在建立強大、合法和自主的國家之前便實現了民主化，結果是依附主義成為現代政治最明顯的特征。“政治關系和操縱國家的能力成了通向財富和人身安全的途徑”，“龐大的公共支出，給更公開的腐敗提供了充分的機會”。[[63]](#m63)

英國和美國代表了民主化先于國家構建類型中的第二種模式。“英國和美國在19世紀初都有庇護式政府，與希臘和意大利沒有太大不同。不同的是，它們改革公共部門，為更現代的官僚體系打下基礎。在英國，受貴族支配的庇護式文官體系在短短十五年中獲得改革，取而代之的是高學歷的職業文官。在美國，庇護政治根深蒂固，將之鏟除需要更長時間。共和黨和民主黨介入官僚體系的工作分配已久，頑強抵抗以擇優錄用取代政治任命的努力。經過兩代人持續不斷的政治斗爭，終于在20世紀初完成了整個體制的修復。”[[64]](#m64)

除了歐美之外，其他地區國家構建發展較晚，而且在不同程度上受到西方殖民主義的沖擊。福山將這些地區的國家構建劃分為三種不同模式。

第一種，撒哈拉以南非洲。在西方入侵之前并未發展出國家層次的本土制度。歐洲殖民者也“沒有為非洲引進強有力的制度，哪怕是那種能夠滲透和控制當地人口的‘專制’制度”。[[65]](#m65)福山以撒哈拉以南非洲最大的國家尼日利亞為例，“尼日利亞的國家非常軟弱，不僅在技術能力上，而且在道德意義上。它缺乏以非人格化和透明方式執行法律的能力，更缺乏合法性”。[[66]](#m66)

第二種，東亞：“中國、日本和韓國，在與西方有深入接觸的數百年之前，已有國家和民族認同的強大傳統……悠久的國家傳統和民族認同，是東亞在經濟發展上獲得顯著成績的基石。”[[67]](#m67)

第三種，拉丁美洲：“拉丁美洲介于這兩個極端中間，盡管哥倫布到來之前已有大型帝國的存在，但當地從未發展出像東亞那樣的國家層次的強大制度。既有的政治結構遭到武力和疾病的破壞，取而代之的是新移民的社會，他們帶來的是當時在西班牙和葡萄牙盛行的威權主義和重商制度。”[[68]](#m68)

通過從歷史視角以及世界范圍內比較視角分析國家構建，福山描繪出一幅關于國家構建的全景圖。對于這幅畫面的細節，人們不難發現諸多瑕疵，并可以提出有事實根據的批評。譬如，有論者指出，福山對古希臘尤其是古羅馬國家構建的忽視導致他無法勾勒出西方國家發展傳統的全貌。[[69]](#m69)不過，客觀地說，對于福山這樣以如此宏大的敘事方式描述國家構建，評價其成功與否的標準不在于細節的準確，而在于其理論框架是否具有啟迪意義。在這一點上，應該說福山是成功的。尤其是對中國讀者而言，福山將傳統中國國家構建納入比較分析框架的努力對于我們擺脫在國家構建研究中西方中心論的路徑、以新的視角審視中國傳統政治制度的特征具有重要啟迪意義。

四、國家權力與國家能力的困惑

福山國家理論最明顯的缺憾是他未能從理論上清晰區分國家權力與國家能力兩個不同的概念。誠然，福山并未像國內一些論者所批評的那樣全然忽視了兩者的區分。[[70]](#m70)事實上，福山在《國家構建》中辟出專門章節厘清國家的“范圍與實力”。他以美國為例，提出一個似乎具有悖論意義的問題：“在開始分析國家在發展中的作用的時候，我想要提出這樣一個問題：美國的國家是強還是弱？”一方面，美國奉行自由主義的有限政府原則，“美國制度設計之目的就是削弱或限制行使國家權力。美國誕生于一次對抗國家權威的革命，其產生的反集權的政治文化體現在對國家權力的制約上，譬如明確保護個人權利的憲政、權力分離、聯邦主義，等等”。此外，“美國福利國家建立時間晚于其他發達民主國家，并一直保持在較為有限的范圍內（例如沒有全民醫療系統），美國對市場的管制要少得多……”但是，“另一方面，美國的國家在另一種意義上是非常強的。馬克斯·韋伯將國家定義為‘在一特定的領土內（成功）壟斷武力合法使用權的人類共同體’。換句話說， 國家的本質是‘強制執行’：最終可以派遣身著制服的專人用槍迫使人們遵守國家法律。在這方面，美國的國家是非常強大的：在聯邦、州和地方各級，它有一個規模龐大的執法制度， 執行一切法律法規，從交通規則，到商業法律，到違反人權法案，不一而足”。“美國有一套有限政府的體制，這一體制歷來限制國家行為的范圍；在這一范圍內，它的建立和執行法律政策的能力是非常強的。”[[71]](#m71)

為了從理論上厘清國家權力和能力的關系，福山給出兩個概念的定義：“國家活動范圍指的是各國政府不同的功能和目標，而國家政權力量，或國家清晰透明地計劃和執行政策和法律的能力，就是我們常說的國家或制度的能力。我們對于國家概念的理解常常混淆的是，實力（strength）一詞通常無差別地既指范圍，又指實力或者能力。”[[72]](#m72)

在厘清概念的基礎上，福山進一步以坐標橫軸和豎軸的方式表達國家權力范圍和能力的不同。坐標橫軸代表國家權力的范圍，福山將國家權力大致劃分為“應對市場失靈”和“促進公平”兩大類。福山十分清楚從古典自由主義有限政府理論到20世紀福利國家理論之間的各種政策主張。他將國家權力范圍劃分為從“最小”到“中等”到“積極”三類，“最小國家”的基本職能是“提供純粹的公共產品”，包括國防、法律與秩序、產權保護、宏觀調控、公共衛生等。可以看出，這個清單與亞當·斯密所設想的國家職能基本吻合，這也是當代所謂“新自由主義能夠接受的最小國家職能”。“中等國家”職能則擴展到“應對外部性”、“反壟斷”、“克服信息不完整”、“提供社會保險”等領域。“積極國家”的職能則進一步擴展到“協調私人活動（如培育市場和進行集體激勵）”和實行“再分配”等方面。

坐標豎軸代表制度能力的強度。“強度在這個意義上包括制定和落實政策與執行法律的能力，用最少的官僚進行有效管理的能力，控制貪污、腐敗、賄賂的能力，在政府機構中保持高度的透明度和問責制，以及最重要的是執行法律的能力。”[[73]](#m73)

福山又進一步將坐標橫軸與豎軸，即國家權力范圍和實力這兩個維度結合起來，放到一個圖中，形成一個坐標系。坐標系被劃分為四個象限，每一象限代表著對經濟增長極為不同的影響。第一種類型“結合了有限的國家功能與強大的制度效度”，這就是新自由主義的理想國家。第二種類型是以歐洲為代表的福利國家類型。“許多歐洲人認為，美國式的效率是以社會公正為代價的，他們寧可待在象限II而非象限I。”最差的狀況是象限IV，“在這一象限中，無能的國家承擔起一系列雄心勃勃但它其實根本玩不轉的功能。不幸的是，大量的發展中國家就位于這一象限中”。

福山關于國家權力和國家能力的分析，包括由橫軸、縱軸構成的坐標系讓人想到著名社會學者邁克爾·曼的理論。邁可爾·曼區分了兩個層面的國家權力。其一是國家的專制權力（despotic power），即國家精英可以在不必與市民社會各集團進行例行化、制度化討價還價的前提下自行行動的范圍（range）。其二是國家的基礎性權力（infrastructural power），即國家事實上滲透市民社會，在其統治的領域內有效貫徹其政治決策的能力（capacity）。根據這兩種權力強弱的狀況，邁可爾·曼對歷史上以及現實中的國家作了分類，歸納出四種理想類型：一、兩種權力均弱型，如西歐中世紀的封建國家；二、強專制權力弱基礎性權力型，如中華帝國、羅馬帝國等傳統帝國；三、弱專制權力強基礎性權力型，如西方近代以來的官僚制國家；四、兩種權力均強型，當代的極權主義國家即屬于此類。[[74]](#m74)

令人詫異的是，福山在《國家構建》中并未提及邁克爾·曼的觀點，甚至未提及曼的名字。作為一本專門研究國家構建的著作絲毫沒有注意到在這個領域如此有影響的著作，實在是一大缺憾。

在厘清國家權力范圍和國家實力的基礎上，福山明確表達了他理想中的國家模式。在他看來，從經濟學家的角度來看，最佳區域是在象限I，它結合了有限的國家功能與強大的制度效度。最差的狀況是象限IV，代表國家權力范圍寬泛，但能力很弱。

福山以新西蘭改革為例展示了他關于最佳國家的概念。“在80年代中期，新西蘭在工黨和財政部長羅杰·道格拉斯（Roger Douglas）的領導下開始了一系列自由化改革。”在改革的第一階段，政府采取了一系列削減國家范圍的經典措施，譬如取消外匯管制，補貼農業和消費，進口許可，獎勵出口，將稅收結構從收入和銷售稅轉變為基礎廣泛的消費稅，國有企業私有化。在改革的第二階段，政府致力于加強保留下來的核心國家機構的行政能力。通過兩個階段的改革，到20 世紀90 年代中期為止，新西蘭朝著縮小國家權力、增強國家能力的方向發展。[[75]](#m75)

但令人遺憾的是，福山從未始終如一地將國家權力與能力的區分貫穿在他論述的全過程，他的整個論述在邏輯上頗為混亂。我們可以在“范圍與能力”的概念討論中看到他對國家權力與能力的區分，但當他論述20世紀政治發展的趨勢時，他似乎全然忘記了這種區分，而是泛泛地討論國家的強大與弱小問題。在《國家構建》的結論部分，福山寫道：

“在過去一代間，世界政治中的趨勢一直是削弱國家。這一趨勢有著規范性和經濟的原因。在20世紀，多個國家太過強大：它們專橫地對待民眾且侵略鄰國。有些國家雖然不是獨裁，但仍然因為國家范圍過大而阻礙經濟增長，使得各種機構功能失靈且低效。因此，這一趨勢是削減國有部門的規模，轉向市場或者公民社會去激發出其該有的社會功能。與此同時，全球經濟增長通過提高信息、資金以及（在略低的程度上）勞工的流動性，已削弱了主權民族國家的自主性。”

“對于后9·11時代來說，全球政治的主要問題不再是如何削弱國家，而是如何構建它。對個別社會和全球社會來說，國家消亡不是烏托邦的序曲，而是災難的前奏。”[[76]](#m76)

類似的概念混淆在福山《國家構建》這一薄薄的小冊子中并不是例外，而是通例，這尤其表現在福山多次頗為隨意地批評新自由主義和華盛頓共識。誠然，對新自由主義的批評絕非僅僅福山而已，福山的問題在于，他在批評新自由主義時混淆了多種不同的概念，以一種專業學者難以接受的混亂邏輯對新自由主義提出批評。

譬如，福山在論及華盛頓共識主張減少國家對經濟事務的干預寫道：

“現在回頭看來，華盛頓共識本身并沒有什么不妥：在很多情況下，發展中國家的國有部門都是經濟增長的障礙，這一問題在長遠看來只能通過經濟自由化來解決。但是，問題在于，盡管國家在某些方面需要削減，在其他方面卻需要加強。那些推動經濟自由化改革的經濟學家在理論上對此有非常清楚的認識。但在這一時期，因為嚴重偏向強調削減國家功能，這可能常常混淆為或被有意曲解為全面削減國家能力。國家構建至少是與國家削減同樣重要，但卻從未受到同等的重視。結果是，在許多國家，經濟自由化改革未能兌現其承諾。事實上，一些國家缺少適當的體制框架，自由化讓它們陷入比沒有自由化還要糟糕的境地。問題在于，缺乏對國家的不同維度以及這些不同維度是如何與經濟發展相關的概念性理解。”[[77]](#m77)

很顯然，福山的這些批評并不構成對新自由主義的學理批評。他充其量只能說是對以新自由主義名義出現的某些具體政策的批評。因為，福山十分清楚，作為一種意識形態，新自由主義并非不注意國家提供基本公共產品的職能。福山明白無誤地承認，“華盛頓共識眾多的支持者現在宣稱，他們當然明白制度、法治和順序得當的改革的重要性”。福山只是抱怨，在許多新自由主義者主導的具體政策中，特別是“在80年代末至90年代初，政策討論中很少涉及Y軸的國家能力和國家構建的問題。在沒有適當體制的情況下進行自由化是有危險的，而華盛頓的政策制定者極少就此發出警告。事實上，政策制定者當時一般傾向認為，任何程度的自由化都要比不進行自由化要好”。[[78]](#m78)

由于福山未能從理論的角度厘清國家權力和國家能力的關系，他往往在不同場合的論述中把幾類不同的問題混為一談。譬如，當他論及20世紀80年代削弱國家的趨勢時，他會把蘇聯東歐從極權主義向一定程度的有限政府的轉化、以里根和撒切爾為代表的歐美新自由主義改革以及第三世界特別是非洲地區國家構建問題混為一談。他在描述撒切爾主義、里根主義的改革時，他似乎讓讀者相信，這些改革是削弱國家能力的改革。事實上，不論人們對里根和撒切爾的改革方向做出何種評價，這些改革在國家提供基本公共產品方面的職能不僅沒有削弱，而且有所加強。按照亞當·斯密關于國家基本職能是安全、司法公正以及市場無法提供的重大公共產品三個方面的說法，里根期間美國政府在這些方面的職能不僅沒有削弱，而且還有所增強，至少美國國防開支的增加和國防能力的提升是人們普遍認可的事實。

福山這種對不同概念的混淆展示了作者雖然具有極其敏銳的觀察力，但卻無法將這種觀察力上升為邏輯縝密的理論思考。無怪乎著名政治學者艾伯特在評論福山的著作時對福山的理論混亂頗有微詞。艾伯特注意到，以最近幾十年的美國為例，一方面，相當一部分原來由國家履行的職責轉移到市場，另一方面，國家在軍事、法律和制度建設方面的力量大大增強。按照福山的邏輯，艾伯特問道：“這種轉變意味著美國在走向強國家還是弱國家？”[[79]](#m79)

五、國家與社會關系視角的缺失

福山之所以未能從理論上一以貫之地厘清國家能力與國家權力之間的關系，一個重要的原因在于福山關于國家構建的分析始終集中在政策層面的思考，尤其是對美國外交政策的思考，而不是以構建一套完整的國家理論為目標，這導致他在分析國家構建問題時將關注的重點放在構建一個國家結構或強化國家結構上，而忽略了從國家和社會的關系這一更廣闊的視角分析國家構建問題。

福山在《國家構建》中如此定義國家構建：“國家構建是指建立新的政府制度以及加強現有政府。”[[80]](#m80)福山全然沒有意識到，如果“加強現有政府”超過一定限度，他所關注的“國家能力”便會受到削弱。應該說，在理論上存在一種可能性，國家權力如果過分膨脹，過多地侵入社會領域，乃至消除了與社會之間的界限，國家的自主性就會受到影響。對這一問題，德國著名政治學家、法學家卡爾·施密特的觀點頗有啟發。

施密特在魏瑪共和國期間倡導建立一個強有力的國家，以實現健康的經濟。不過，施密特敏銳地注意到，強有力的國家不等于權力寬泛的國家。為了從理論上探索強國家的特征，施密特把從文藝復興以來的國家劃分為三種類型，第一是17世紀的絕對主義國家。第二是自由主義的中立國家，國家在社會傳統中保持中立地位，任憑社會各種團體之間在競爭與沖突中尋求平衡。第三種國家是隨著福利國家的發展，逐步形成所謂全能國家（total state）。前兩類國家都以國家與市民社會的分殊為基礎，全能國家的特征則是國家與市民社會界限的消失。[[81]](#m81)

施密特對全能國家的分析頗有價值。他明確認識到，全能國家的特征在于，國家權力無限擴大，并最終完全控制了社會。“這將導致國家與社會合二為一。在這種狀態下，所有事情至少在潛在意義上都是政治的。國家因此便無法聲稱其獨特的政治特征了。” 施密特認為，國家存活的基本條件是國家與市民社會維持明確的區分。一旦這一區分不復存在，一旦國家干預的范圍超出“政治”領域，不再處理純粹的政治問題，而是侵入社會生活的所有方面，國家的自主性與獨立性就會消失，這將最終導致一種弱國家。施密特堅信，國家涉足的領域愈廣，國家本身的有效性便愈差。[[82]](#m82)施密特甚至認為，如果國家與市民社會的二元對立由于全能主義國家的出現而打破，其最終結果必然導致國家的消亡。[[83]](#m83)

二戰以來不少歷史社會學家在研究國家問題時也十分注意國家與社會的關系，關注國家的適當權力范圍。這可以從若干重要歷史社會學者關于國家的定義中看出。

查爾斯·蒂利在《西歐民族國家的形成》中給出過國家的定義：“一個控制了特定地域人口的組織如果具備下列特征的話，便是國家：（1）它與在該領域的其他組織產生了分殊（differentiated）；（2）它是自主的（autonomous）；（3）它是集權的（centralized）；（4）它的各個分支機構以制度化的方式彼此協調。”[[84]](#m84)值得注意的是，蒂利強調國家是一個“組織”，其重要結構特征之一是它與社會有一定程度的分殊（differentiation）。

邁克爾·曼在闡釋國家結構與功能時概括出國家的四個特征：“（1）一套分殊化（differentiated）制度及任職人員；（2）中心地位，亦即政治關系從中心向外部擴散；（3）在劃定的領土范圍內行使權力；（4）以壟斷物理暴力為后盾而壟斷了權威性約束規則制定權。”[[85]](#m85)

埃利亞斯直接將分殊的觀念運用于解釋現代國家問題。他指出，現代國家對暴力的壟斷依賴于高度的社會分殊，一部分人開始專門作為“壟斷暴力”的力量。“只有隨著這種中央政權和專門的統治機構持久的獨占的形成，統治單位才具有‘國家’的性質。”[[86]](#m86)

不過，在眾多歷史社會學國家研究的文獻中，賈恩弗朗哥·波齊的研究對國家權力與國家自主性關系的分析頗有見地。波齊有深厚的德國歷史學與法學知識背景，他的研究顯然受到包括施密特在內的德國法學與歷史學影響。波齊關于國家的定義包括組織、分殊、強制控制、主權、領土、集權、不同部分之間的正式協助等特征。[[87]](#m87)波齊在給國家下定義時，強調“分殊”的重要性。所謂分殊，是國家作為“組織”特征的應有之義。“當國家組織行使了所有政治職能而且僅僅行使政治職能時，分殊達到最大化。”[[88]](#m88)我們有必要強調波齊在這里的表述，他理想的國家是行使“所有”政治職能，而且“僅僅”行使政治職能。前者表達了國家對合法使用暴力權力的壟斷，后者則強調國家與市民社會和個人權利的區分。有時，波齊也用“功能專門化”（functional specificity）來表達同樣的內容，他認為功能專門化是現代國家的特征。現代國家“不再像古希臘的‘城邦’（politeia）那樣直接等同于寬泛意義上的社會”，“國家并不聲稱或企圖囊括并控制全部的社會存在”。[[89]](#m89)

波齊關于國家的分類在很大程度上沿襲了施密特的分類。他認為近代國家的演變經歷了封建主義、等級制國家、絕對主義國家和立憲國家幾個階段。在當代世界，國家演變為西方的自由主義民主國家和蘇聯的政黨國家兩種類型。波齊對自由主義民主國家的發展前景頗為悲觀。他注意到“20世紀工業社會中國家的結構以及國家的活動方式”產生了重要變化。一方面，“國家機構的規模和數量不斷擴張”，另一方面，國家在“社會活動的管理以及個人的活動和機會提供方面承擔了越來越重要的功能”。[[90]](#m90)國家超越了單純的政治職能，滲透入市民社會和個人生活，造成市民社會不同的利益團體影響公共決策。

這種狀況造成現代國家的危機：自由主義民主國家開始喪失“國家在早期確立其獨特性時所具有的兩個特征——也是它的優越性——即國家作為一種制度化的政治權力中心的特征：統一和理性”。[[91]](#m91)尤其是統一性，它是國家結構的基本特征。根據波齊，統一性意味著國家“從制度上將領土范圍內從事政治活動的所有社會單位納入一個單一的中心。在這一結構中，政治中心行使最高的政治創議權力，動員和控制所有其他單位，將這些單位看作是一個復雜政治分工體系的組成部分，由政治中心統一實施領導和監督”。[[92]](#m92)

波齊分析道，現在，由于國家權力過分擴張，國家已經不再是蒂利所定義的那種“組織”，而成為“一種龐大的、多樣的、復雜的組織環境”。“國家內部的各個組成部分本身成為彼此分離的、在很大程度上自主的組織。這些組織極力擺脫更高層單位的有效領導和監督，并且相互之間展開競爭，或者互相之間結盟以逃避和抵制更高單位對它們實施的官方領導或監督活動。”[[93]](#m93)這種情形導致“當代國家結構退回到那些類似于國家出現之前或國家成熟之前的政治安排”。波齊甚至用封建的術語將各單位的權力描述為“封地”：一方面國家機構之間互相孤立并形成競爭，另一方面，公共權力被許多私人權力（尤其是經濟權力）所篡奪。[[94]](#m94)

波齊在分析自由主義民主國家危機的同時也分析了當時的蘇聯國家體制。蘇聯國家體制的特征是“國家活動范圍的高度擴張”，國家控制經濟、社會生活所有方面。他將這種國家體制稱為“單元組織的社會”。“在該社會中‘幾乎所有社會活動都是由一個任命制產生的等級結構在統一命令指揮下進行安排的’。它所需要應對的是將一個龐大的、日益發達和復雜的社會看作是一個單一的組織，通過一個單一的、廣泛的和專斷的命令結構來接受各種來自上級的重要命令，它不需要處理任何獨立的社會力量所代表的利益和戰略——因為社會內部不存在需要應對的任何獨立社會力量。”[[95]](#m95)

波齊對蘇聯模式的國家體制發展前景頗為負面。他斷言單元組織的社會無法建立一個更為發達的經濟秩序，并最終會導致經濟上的失敗。[[96]](#m96)

如果將福山的國家定義和上述重要歷史社會學的定義比較，可以發現，福山的定義令人詫異地忽略了國家與社會“分殊”（differentiation）這一特征。如前文所述，福山關于國家的定義包括：第一，享有集中的權力；第二，對合法強制權力的壟斷；第三，領土性；第四，等級制；第五，宗教信仰所產生的合法性。[[97]](#m97)福山似乎沒有意識到國家與社會分殊作為現代國家根本結構特征這一問題。

引入國家與社會關系的視角是理解國家能力與國家自主性的關鍵。譬如，如果拋開國家與社會的關系，僅僅從國家內部結構的角度分析問題，我們便無法理解傳統中國的國家、改革開放前的國家和今天的國家有哪些區別，也無法理解中國自1978年以來在國家構建方面的成就。

應該說，從20世紀80年代開始，中國進行了一系列在本質上是以現代國家構建為目標的改革。當然，由于中國改革以前政治制度的全能主義特征，中國現代國家的構建路徑不同于近代西方。在近代西方，國家構建的過程是逐步建立國家制度、官僚制度、現代公共財政制度的過程，換句話說，是一個從無到有的“立”的過程。而中國現代國家構建的過程則是一個復雜的破與立交織的過程。在中國的環境下構建現代國家面臨雙重任務，即在縮小國家權力范圍的同時增強國家提供公共產品的能力，或者，換句話說，在解構全能主義國家（de-totalization）的同時實現現代國家構建（state building），重新構建專門履行國家職能的、以分殊與有限政府為原則的國家機構。[[98]](#m98)只有實現了現代國家的構建，才可能建立具有普遍意義的法律秩序，為社會主義市場經濟制度的建立、為經濟發展提供了保障。這種改革路徑的選擇是中國的政治改革與蘇聯、東歐政治改革的根本區別。

由于福山在討論國家構建時忽略了國家與社會的關系問題，他在整個國家問題的討論中幾乎全然沒有關注蘇聯體制所產生的全能主義國家的制度特征。他在這部皇皇巨著中幾乎沒有關于蘇聯、東歐、改革開放前中國的描述。而且，對中國改革開放以來在國家構建方面的巨大改革幾乎只字未提，似乎中國改革前后的國家屬于同一類型。事實上，中國改革開放之后在國家體制方面的變化是巨大的，從全能主義國家轉變為具有一定程度的國家與社會分殊的社會。如果不理解這種轉變，就無法解開中國最近三十多年來快速經濟發展之謎。在一個全能主義體制下是無法發展出市場經濟的。

而且，在筆者看來，引入國家與社會的關系不僅對理解中國和蘇聯、東歐的改革有意義，而且對于理解福山所關注的西方的“政治衰敗”或許也有所裨益。福山在《政治秩序與政治衰敗》中將美國政治的衰敗解釋為因民主蛻化而產生的國家非人格化特征的弱化。但是，如果我們將視野不僅局限于美國，而且擴展到歐洲，我們或許可以看到波齊所擔心的自由主義民主國家，即福利國家的困境。由于國家權力的極速擴張，歐洲國家的職能已經遠遠超出“僅僅政治”的范圍，這或許可以部分解釋國家在“政治”領域的無能。

筆者對福山的國家理論雖有所批評，但絲毫不降低筆者對福山貢獻的高度評價。通常而言，學術著作的貢獻可以有多種方式。有的以其哲理的深刻與邏輯的嚴密在理論上有所創新；有的以其資料的豐富扎實為學術界提供新的增量知識；有的以其視角的敏銳新穎啟迪人們思考。福山自1989年發表《歷史的終結？》以來，始終站在政治理論界探索的前沿，不斷思考世界出現的新問題，探索解釋這些問題甚至解決這些問題的方式。他的國家理論對于中國學術界以廣闊的歷史視角與寬泛的比較視角思考中國自身的國家問題一定會有諸多啟迪意義。

[[1]](#w1) 著名社會學者邁克爾·曼稱贊福山的著作是“偉大的學術成就”，“展示了作者杰出的獨立思想與令人贊嘆的廣博知識”。（Michael Mann, “Freedom’s Secret Recipe: Balancing the State, Law, and Accountability,” Foreign Affairs, Vol. 91, No. 2, March/April 2012.)

[[2]](#w2) 福山，《國家構建》，學林出版社，2017，7頁。

[[3]](#w3) 福山，《國家構建》，學林出版社，2017，7—8頁。

[[4]](#w4) Joel Migdal, “Review of ‘State-Building: Governance and World Order in the Twenty-first Century’ ,” American Journal of Sociology, Vol. 111, No. 2 (September 2005), pp. 654-655.

[[5]](#w5) 米格代爾，《強社會與弱國家：第三世界的國家社會關系及國家能力》，鳳凰出版集團，2009。（Joel Migdal, Strong Societies and Weak States, Princeton University Press, 1988.）

[[6]](#w6) Fukuyama ed., Nation-Building:Beyond Afghanistan and Iraq, The Johns Hopkins University Press, 2006.

[[7]](#w7) Fukuyama ed., Nation-Building:Beyond Afghanistan and Iraq, The Johns Hopkins University Press, 2006，p. 131。

[[8]](#w8) Fukuyama ed., Nation-Building:Beyond Afghanistan and Iraq, The Johns Hopkins University Press, 2006，p. 14。

[[9]](#w9) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy, Yale University Press, 2006. 關于美國新保守主義對布什外交政策的影響，可參閱筆者的“美國新帝國主義全球戰略的政治哲學解讀”（2003），李強，《群己論識》，中國法制出版社，2008，81—103頁。

[[10]](#w10) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy, pp.4-5. 中文翻譯參見周琪譯，《美國處在十字路口：民主、權力與新保守主義的遺產》，中國社會科學出版社，2008，3—4頁。

[[11]](#w11) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy，p. 7；中譯本，5頁。

[[12]](#w12) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy, p. 7；中譯本，5—6頁。

[[13]](#w13) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy, p. 10；中譯本，7—8頁。

[[14]](#w14) 福山，《政治秩序的起源：從前人類時代到法國大革命》，廣西師范大學出版社，2012，16頁。

[[15]](#w15) 福山，《政治秩序的起源》，79—80頁。

[[16]](#w16) 福山，《政治秩序的起源》，441頁。

[[17]](#w17) 福山，《政治秩序與政治衰敗：從工業革命到民主全球化》，廣西師范大學出版社，2015，19—20頁。

[[18]](#w18) 福山，《政治秩序與政治衰敗：從工業革命到民主全球化》，廣西師范大學出版社，2015，20頁。

[[19]](#w19) 福山，《政治秩序與政治衰敗：從工業革命到民主全球化》，廣西師范大學出版社，2015，21頁。

[[20]](#w20) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978, p. xiii.

[[21]](#w21) 關于英美社會科學傳統中國家理論的缺失，參見J. P. Nettl, “The State as a Conceptual Variable,” World Politics, Cambridge University Press, Vol. 20, No. 4 (Jul., 1968), pp. 559-592. 關于牛津唯心主義的國家理論，可參見鮑桑葵，《關于國家的哲學理論》，汪淑鈞譯，商務印書館，1995；霍布豪斯，《形而上學的國家論》，汪淑鈞譯，商務印書館，2012。

[[22]](#w22) 彼得·埃文斯、迪特里希·魯斯邁耶、西達·斯考克波，《找回國家》，三聯書店，2009。

[[23]](#w23) 參見Stephen Holmes, “Can weak-state Liberalism Survive?” in Dan Avnon and Avner De-Shalit ed., Liberalism and Its Practice, Routledge, 1999, pp. 31-49；史蒂芬·霍爾姆斯、凱斯·桑斯坦，《權利的成本——為什么自由依賴于稅》，北京大學出版社，2004。

[[24]](#w24) 福山，《政治秩序的起源：從前人類時代到法國大革命》，廣西師范大學出版社，2012，459—460頁。

[[25]](#w25) 《國富論》，下冊，254頁。

[[26]](#w26) 《國富論》，下冊，272頁。

[[27]](#w27) 《國富論》，下冊，284頁。關于自由主義理論中的現代國家觀念，筆者曾撰寫過若干論文：“國家能力與國家權力的悖論”（《中國書評》，1998年第11期）；“自由主義與現代國家（陳祖為主編，《政治理論在中國》，香港，2001）”；“后全能主義體制下現代國家的構建”（《戰略與管理》，2001年第6期）；“從現代國家構建的視角看行政管理體制改革”（《中共中央黨校學報》，2008年第2期）。

[[28]](#w28) 馬克斯·韋伯，《經濟通史》，姚曾廙譯，韋森校訂，上海三聯書店，2006，212頁。

[[29]](#w29) Robin Cantor et al, Making Market: An Interdiciplinary Perspective on Economic Exchange， London: Greenwood Press, 1992, pp. 12-15.

[[30]](#w30) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy, pp.122-123.

[[31]](#w31) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy，p. 123。

[[32]](#w32) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy，p. 125。

[[33]](#w33) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy, p. 125；參照中譯本，111頁。

[[34]](#w34) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy，p. 116；中譯本，103頁。

[[35]](#w35) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy。

[[36]](#w36) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy，p. 126；中譯本，112頁。

[[37]](#w37) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy, p. 131；中譯本，116頁。

[[38]](#w38) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy，p. 140；參照中譯本，125頁。

[[39]](#w39) Francis Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy，p. 141；參照中譯本，126頁。

[[40]](#w40) 福山，《政治秩序的起源》，5頁。

[[41]](#w41) 福山，《政治秩序的起源》，11頁。

[[42]](#w42) 李強，“自由主義與現代國家”，陳祖為主編，《政治理論在中國》，香港：牛津大學出版社，2001。

[[43]](#w43) 李強，“自由主義與現代國家”，陳祖為主編，《政治理論在中國》，香港：牛津大學出版社，2001。

[[44]](#w44) 福山，《政治秩序的起源》，13頁。

[[45]](#w45) Michael Mann, “Freedom’s Secret Recipe: Balancing the State, Law, and Accountability,” Foreign Affairs, Vol. 91, No. 2 (March/April 2012), p. 161.

[[46]](#w46) 福山，《政治秩序的起源》，21頁。

[[47]](#w47) 福山，《政治秩序的起源》，19頁。

[[48]](#w48) 福山，《政治秩序的起源》，104頁。

[[49]](#w49) 福山，《政治秩序的起源》，106頁。

[[50]](#w50) 福山，《政治秩序的起源》，109頁。

[[51]](#w51) 福山，《政治秩序的起源》，110頁。

[[52]](#w52) 福山，《政治秩序的起源》，99頁。

[[53]](#w53) 福山，《政治秩序的起源》，112頁。

[[54]](#w54) 福山，《政治秩序的起源》，101頁。

[[55]](#w55) 許田波，《戰爭與國家形成：春秋戰國與近代早期歐洲之比較》，徐進譯，上海世紀出版集團，2009，5頁。

[[56]](#w56) 許田波，《戰爭與國家形成：春秋戰國與近代早期歐洲之比較》，徐進譯，上海世紀出版集團，2009，146—147頁。

[[57]](#w57) 許田波，《戰爭與國家形成：春秋戰國與近代早期歐洲之比較》，徐進譯，上海世紀出版集團，2009，148頁。

[[58]](#w58) 福山，《政治秩序的起源》，226—227頁。

[[59]](#w59) 福山，《政治秩序的起源》，25頁。

[[60]](#w60) 福山，《政治秩序的起源》，71頁。

[[61]](#w61) 福山，《政治秩序的起源》，67頁。

[[62]](#w62) 福山，《政治秩序的起源》，71頁。

[[63]](#w63) 福山，《政治秩序的起源》，105頁。

[[64]](#w64) 福山，《政治秩序的起源》，126頁。

[[65]](#w65) 福山，《政治秩序的起源》，27頁。

[[66]](#w66) 福山，《政治秩序的起源》，205頁。

[[67]](#w67) 福山，《政治秩序的起源》，307頁。

[[68]](#w68) 福山，《政治秩序的起源》，28頁。

[[69]](#w69) Gregory Melleuish, “Francis Fukuyama and the Origins of Political Order and the State: A Historical Critique,” Australian Journal and Politics and History, 2012.

[[70]](#w70) 關于福山未能區分國家權力與國家能力的批評，參見章永樂，“后知后覺者中的先醒者——評福山《政治秩序的起源——從前人類時代到法國大革命》”，《觀察者網》，2013年12月17日。

[[71]](#w71) 福山，《國家構建》，18—19頁。

[[72]](#w72) 福山，《國家構建》，19頁。

[[73]](#w73) 福山，《國家構建》，20頁。

[[74]](#w74) Michael Mann, States War and Capitalism, Oxford: Blackwell, 1988, pp. 5-9.

[[75]](#w75) Michael Mann, States War and Capitalism, Oxford: Blackwell, 1988, 20頁。

[[76]](#w76) 福山，《國家構建》，127—128頁。

[[77]](#w77) 福山，《國家構建》，17頁。

[[78]](#w78) 福山，《國家構建》，29頁。

[[79]](#w79) David Apter, “Book Review: State Building,” in The International History Review, Vol. 28, No. 3 (Sep., 2006), pp. 695-698.

[[80]](#w80) 福山，《國家構建》，7頁。

[[81]](#w81) 參見，Carl Schmitt, The Concept of the Political, pp. 22-3; Renato Cristi, Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism, University of Wales Press, 1998, pp. 184-6.

[[82]](#w82) Renato Cristi, Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism, p. 190.

[[83]](#w83) Renato Cristi, Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism,，p. 182.

[[84]](#w84) Charles Tilly, “Reflections on the history of European state-making,” in The formation of national states in Western Europe, ed., Charles Tilly, Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 70.

[[85]](#w85) Michael Mann, State, War and capitalism, Oxford: Blackwell, 1988, p. 4.

[[86]](#w86) 埃利亞斯，《文明的進程》（II），118頁。

[[87]](#w87) Gianfranco Poggi, The state: Its Nature, Development and Prospects, Polity Press, 1990, pp. 19-23; 參照陳堯譯，賈恩弗朗哥·波齊，《國家：本質、發展與前景》，上海世紀出版集團，2007，20—24頁。本文在引用波齊的文本時參照了中譯本。

[[88]](#w88) Poggi, p. 20; 中譯本，21頁。

[[89]](#w89) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978，pp. 96-97.

[[90]](#w90) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978，130頁。

[[91]](#w91) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978，186頁。

[[92]](#w92) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978，186頁。

[[93]](#w93) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978，186頁。譯文參照原文稍有修改。

[[94]](#w94) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978，187頁。

[[95]](#w95) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978，168頁。

[[96]](#w96) Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: a Sociological Introduction, Stanford University Press, 1978，171頁。

[[97]](#w97) 福山，《政治秩序的起源：從前人類時代到法國大革命》， 79—80頁。

[[98]](#w98) 參見李強，“自由主義與現代國家”，陳祖為等編，《政治理論在中國》，香港：牛津大學出版社，2001，166頁。

# 2005年版序言

自美國主導入侵阿富汗四年以來，美國已經從阿富汗和伊拉克吸取了國家構建方面的一些慘痛教訓。美國在這兩國的策略代表不同形式的占領，在阿富汗采取了“弱干預”，在伊拉克則采取了“強干預”。

在阿富汗，哈米德·卡爾扎伊（Hamid Karzai）領導的臨時政府較早實現了主權回歸，其標志是2001年12月通過的《波恩協議》（Bonn Accord）。通過北方聯盟（Northern Alliance）這一強大的本土盟友，美國取締了塔利班，并從一開始就有廣泛的國際合作伙伴參與。聯合國及其代表拉赫達爾·卜拉希米（Lakhdar Brahimi）在這一權力轉交的組織化和合法化過程中扮演了極其重要的角色，其他北約盟國從一開始也被分配了特定的角色和任務（如德國承擔了警察培訓的責任）。盡管在阿富汗，美國仍然是主要的外來軍事力量，美國軍隊仍保持在一個相對較小的總體規模內，除了在喀布爾以外，美國在大多數情況下也沒有企圖在任何地方維持國內秩序。而且其長遠的政治目標是溫和的：美國從來沒有承諾將阿富汗變成一個標準的民主國家；其目標是該國不再是恐怖分子的避風港，并為其人民帶來一些穩定。2004年10月9日，哈米德·卡爾扎伊當選為總統，在這個從未進行過總統選舉的國家能夠有如此高的投票率，的確讓人印象深刻，但這不過是錦上添花。

在伊拉克情況卻大不相同，美國的目標更加雄心勃勃，其干預更深入。美國總統布什在戰前曾表示，伊拉克將會被改造成一個民主國家，而這場戰爭將是改造大中東地區政治的宏偉計劃的開端。軍事行動主要是由美國和英國軍隊展開，而沒有像在阿富汗那樣借助任何本土盟友的幫助。隨著薩達姆·侯賽因（Saddam Hussein）政權的倒臺，聯軍臨時權力機構（the Coalition Provisional Authority，CPA）成為伊拉克的最高權威，而美國維系這一權威機構超過13個月，直到2004年6月28日才交還給伊拉克臨時政府。聯軍臨時權力機構的任務是為伊拉克從頭至尾構建政府，并象征性地搬進了曾經被薩達姆霸占的舊共和國宮。盡管美國在2003年夏天成立了一個由25人組成的伊拉克管理委員會，但是在占領后第一年，伊拉克人在該國實際治理中的貢獻是微不足道的。

阿富汗和伊拉克代表了兩個非常不同的重建管理模式。前者用溫和的手段以達成相對溫和的目標（盡管國外力量的參與從2004年就開始大幅提速），并試圖盡可能地把責任分擔給地方上的執行者（如北方聯盟）以及其他國際合作伙伴（如聯合國或北約盟國）。伊拉克模式則讓美國投入非常可觀的資源，以實現其雄心勃勃的目標，并盡可能多地掌控重建工作。盡管美國試圖讓更多的國家參與到伊拉克重建，尤其是其成本開始飆升的時候，但仍不愿意讓他國承擔類似盟軍在阿富汗所擔負的職責。

以這種方式持續下去有許多缺點。聯軍臨時權力機構實際上是一個龐大的新興官僚機構，是在空中和地面的安全條件都非常不利的情況下創立的，后來事實證明，其安全狀況還進一步出現惡化。一般來說，大使館或者國家工作組是美國領導國家構建任務的典型組織方式，但在伊拉克卻沒有任何專業人士儲備來應對這樣的海外任務。全部職員必須以個體的形式進行招聘，他們大多只擔任90天的任務，這就限制了他們的工作效率以及他們與當地伊拉克人構建的關系。縱觀其整個運營過程，聯軍臨時權力機構一直處于人手不足的狀態，不得不花費大量精力建立自己的組織，而不是給伊拉克人提供政府服務。因為該組織無先例可循，其權力構架也都非常讓人困惑。盡管大使保羅·布雷默（Paul Bremer）名義上是在國防部長唐納德·拉姆斯菲爾德（Donald Rumsfeld）手下工作，并向其匯報，他越來越多地直接向白宮工作人員匯報，從而繞過華盛頓五角大樓的官僚機構。

據報道，聯軍臨時權力機構與當地美軍指揮部以及聯合特遣第七部隊的關系緊張且混亂。在伊拉克駐扎的大規模美國軍事力量，及其在維護法律和秩序中扮演的角色，讓伊拉克人民覺得愈發壓抑，由此也在一定程度上激發了對它的暴力反抗。然后，隨著主權在2004年6月完成交接，這整個大的官僚機構不得不解散，其職能交還給伊拉克政府部門或新使館、國家工作組。隨著不同角色和任務重新分配到不同的官僚機構，再一次導致了大規模的混亂。

這種強干預模式的另一個大問題是所有權。發展實踐者已經認識到，當地群體如果沒有所有權，任何機構都根本無法長期運行下去。聯軍臨時權力機構的模式很明顯耽誤了將伊拉克政府所有權歸還給伊拉克人的進程。雖然鑒于當地缺乏值得信賴的合作者，這樣的延誤在戰爭結束后貌似是不可避免的，但現在回想起來，占領當局顯而易見應該將找到這樣的合作者視為他們的首要任務。

最初由大使約翰·內格羅蓬特（John Negroponte）主持的伊拉克主權歸還，聯軍臨時權力機構的解體，以及將它替換為常規的大使館（盡管是世界上最大規模的美國大使館），無非是心照不宣地闡明，布什政府在伊拉克重建方面的最初手段上有重大失誤。內格羅蓬特采用了比布雷默大使低調得多的姿態，一直在后臺樹立伊拉克臨時政府總理伊亞德·阿拉維（Iyad Allawi）的權威，并悄悄地大力協調2005年1月30日的第一次選舉。

這次選舉在伊拉克的什葉派和庫爾德地區都有高投票率，證明美國這一政策獲得了明顯的成功。雖然大多數遜尼派反感或害怕投票，但該國內最大的兩個社群得以首次選出合法領導人，并由其開啟編寫憲法和談判權力共享的權宜之計，不過這一過程將注定是漫長且痛苦的。遜尼派是否可以被引導回政治進程中，庫爾德人和什葉派是否能夠解決他們關于伊拉克聯邦制本質的分歧，或基爾庫克等地區的財產所有權歸屬，這一切都有待觀察。但至少這一進程已經開始。

實際上，美國已經改變了最初的強干預策略，轉而采用更為輕巧的策略，這表明它是能夠在一定程度上從過去的錯誤中吸取教訓的。但這樣的中途修正是否足以拯救華盛頓最初失算的敗局，一切還有待觀察。由于伊拉克政府基礎設施的崩潰或被刻意解體（例如解散伊拉克軍隊），美國從占領開始就相當于浪費了一年的時間。正是在這失去的一年間，前復興黨成員、遜尼派民族主義者和外國恐怖分子完成了組織活動，并開始了針對美軍占領和伊拉克新政府窮兇極惡的游擊戰。

從長遠來看，美國面臨的挑戰將是長期的承諾。在國家構建上，美國一直有注意力持久性的問題：在最初的危機和隨后爆發的一系列活動之后，國會和公眾對此的興趣往往非常高漲；之后，媒體的注意力開始消退；再之后，人們開始呼吁減少人員傷亡和開支。在伊拉克，美國毫無疑問過早地宣布獲得勝利：美軍的早日退出很明顯可以給國內政治加分，尤其是鑒于新當選的伊拉克政府對于美軍的延長駐扎也是抱著模棱兩可的態度。但是，國家構建的長期任務才剛剛開始，起草新憲法只不過是其中一小點。

諷刺的是，阿富汗的長遠前景看起來反而更樂觀。這部分源于最初采取的“弱干預”策略，這其中除了向阿富汗人提供更大的自主權之外，還節省了美國納稅人的資源，因此從長遠來看更具有政治可持續性。在過去的一代間，阿富汗人民所經歷的道德考驗跟德國和日本在第二次世界大戰結束時所經歷的如出一轍，他們的疲憊不堪成為緩慢建立一個新政治秩序的有利背景。

在我企圖解決的關于國家構建的大問題中，阿富汗和伊拉克不過是其中一小部分。無論美國及其合作伙伴在這兩個國家遇到什么困難，兩個國家的重建工作中存在的問題至少是有已知的解決方案。倘若在軟弱的國家，而非失敗的國家，問題就不一樣了，這類國家當然也有治理薄弱以及阻礙經濟改革和增長的嚴重政治障礙等問題。在這些國家，問題不再是外界占領當局和沖突后的當地政府之間的關系，而是一個主權國家和國際社會的關系，后者往往由多邊或雙邊捐助者和非政府組織作為代表。在這些國家，如何推動制度改革依然是讓人頭疼的問題。到今天，已經有很多文獻討論了附加條款作為一種催生制度改革需求的手段的局限性，以及這一手段本身如何阻礙體制發展。許多問題都是在捐助者這邊，它們的援助動機是要馬上看到可量化的短期成果，而不是耐心等待長期的制度建設的實現。如何調整這些激勵措施，并拿出新的辦法來進行制度改革（如共享主權的概念）構成了政治發展研究的一個新的重要領域。

于華盛頓

2005年5月

# 初版序言

國家構建是指建立新的政府制度以及加強現有政府。我在這本書中的觀點是，國家構建是國際社會最重要的問題之一，因為軟弱或失敗的國家是世界上很多最嚴重問題的根源，從貧窮到艾滋病，從毒品到恐怖主義，不一而足。我還認為，雖然我們對于國家構建已經有所了解，但還有很多東西我們知之甚少，特別是如何將強有力的制度移植到發展中國家去。我們知道如何跨越國際邊界轉移資源，但有效運轉的公共制度卻需要某些思維習慣的支持，并且它的運行方式很復雜，因此難以移植。對于這個領域，我們需要更多的思考、關注和研究。

如果說跟限制或削弱國家相反，國家構建應該成為我們最重要的議程，這樣的觀點可能會讓一些人覺得荒謬。畢竟，在過去的一代人時間里，世界政治中的主導趨勢一直是對“大政府”的批判，以及嘗試將各類事務從國有部門轉移到私人市場或民間社會。但尤其是在發展中國家，軟弱、無能或根本缺失的政府是各種嚴重問題的根源所在。

例如在非洲，艾滋病（AIDS）疫情已經感染了2 500多萬人，并將奪走相當多的生命。在發達國家，已經通過抗逆轉錄病毒藥物實現了對艾滋病的控制。人們強烈要求為艾滋病治療提供公共資金，或施加壓力讓制藥公司在非洲和第三世界出售廉價版本的藥品。而艾滋病問題的一方面是資源的問題，另一重要的方面是政府管理健康項目的能力。抗逆轉錄病毒藥物不僅價格昂貴，而且怎么使用也相當復雜。這些藥物和普通注射疫苗不同，必須在很長一段時間進行復雜的劑量注射；不遵守該方案可能使疫情更加惡化，因為人類免疫缺陷病毒會發生變異，并發展出耐藥性。有效的治療需要強大的公共衛生基礎設施、公共教育，以及疾病在特定地區的流行病學知識。在撒哈拉以南的許多非洲國家，即使不缺資源，也沒有治療疾病的制度能力（盡管像烏干達這些國家比其他國家做得要好一些）。因此應對這一流行病，需要幫助受災國發展制度能力，讓它們可以運用所獲得的資源。

貧窮國家缺乏國家能力的問題已然更直接影響到發達世界。冷戰結束后，留下了一群失敗、軟弱的國家，從巴爾干半島一直到高加索地區、中東、中亞和南亞。20世紀90年代，國家崩潰或軟弱無力已經在索馬里、海地、柬埔寨、波斯尼亞、科索沃和東帝汶導致了重大的人道主義和人權災難。在一段時間內，美國和其他國家還可以假裝這些只是局部區域的問題，但9·11襲擊證明，國家軟弱已經成了巨大的戰略性挑戰。恐怖主義加上大規模殺傷性武器供給，這成了治理不力造成的問題之中又一重大的安全隱患。在阿富汗和伊拉克的軍事行動之后，美國不得不擔起這些地區國家構建這個重大的新任務。一夜之間，支持或從零開始創建國家能力和制度已經上升到全球議程的首要位置，也極可能成為世界重要區域安全的主要條件。因此，國家軟弱既是首要的國內問題，也是首要的國際問題。

這本書分為三個主要部分。第一部分勾勒了一個分析框架，用以理解“國家”（stateness）的多個維度，即政府的功能、能力以及合法性依據。這一框架將解釋為什么在大多數發展中國家，國家并非太強，而是太弱。第二部分著眼于國家軟弱的原因，特別是為什么至今沒有公共行政科學，盡管最近經濟學家一直企圖建立這一學科。這一科學的缺失大大限制了外人幫助各國提高其國家能力。最后一部分討論了國家軟弱如何導致了不穩定，國家軟弱如何在國際體系中侵蝕主權原則，以及在國際上，民主合法性何以主導了美國在國際體系中與歐洲和其他發達國家之間的糾紛 。

這本書是基于2003年2月18日至21日我在紐約州伊薩卡的康奈爾大學（Cornell University）所作的“梅辛杰講座”（Messenger Lectures）。我非常感謝康奈爾大學，我的本科母校，以及前任校長亨特·羅林斯（Hunter Rawlings）邀請我回訪母校，讓我有幸在這個著名講座上宣講。我尤其感謝康奈爾大學社會學系的倪志偉（Victor Nee）協助我準備這一系列講座，并在新成立的經濟和社會研究中心招待我。我也要感謝該中心副主任理查德·斯韋德伯格（Richard Swedberg）的幫助。

第三章的一部分內容來自我在澳大利亞墨爾本所做的約翰·伯尼森講座（John Bonython Lecture），以及我在新西蘭惠靈頓所做的羅納德·特羅特爵士講座（Sir Ronald Trotter Lecture），這兩個講座都是在2002年8月。我非常感謝獨立研究中心及其主管格雷格·林賽（Greg Lindsey），以及新西蘭商業圓桌會議的羅杰·克爾（Roger Kerr）、凱瑟琳·賈德（Catherine Judd），他們把我的家人和我帶到了他們所在的那部分世界。《國家利益》（The National Interest）前主編歐文·哈里斯（Owen Harries）也對我的演講提供了寶貴的意見。

這本書中很多的想法來自我和西摩·馬丁·李普塞特教授（Seymour Martin Lipset）在喬治·梅森大學（George Mason University）公共政策學院所教的一個比較政治學的研究生課程。多年來，我從馬丁·李普塞特那里受益匪淺，我謹以本書獻給他。

我從一些朋友和同事那里收獲了許多有益的意見和建議，包括羅杰·利茲（Roger Leeds），杰西卡·艾因霍恩（Jessica Einhorn），弗雷德·斯塔爾（Fred Starr），恩佐·格里尼（Enzo Grilli），邁克爾·曼德爾鮑姆（Michael Mandelbaum），羅伯特·克里特格德（Robert Klitgaard），約翰·伊肯伯里（John Ikenberry），邁克爾·伊格納季耶夫（Michael Ignatieff），彼得·博伊特克（Peter Boettke），羅布·切斯（Rob Chase），馬丁·謝夫特（Martin Shefter），杰里米·拉布金（Jeremy Rabkin），布萊恩·利維（Brian Levy），加里·哈默爾（Gary Hamel），莉薩·韋利坎加斯（Liisa Valikangas），理查德·帕斯卡爾（Richard Pascale），切特·克羅克（Chet Crocker），格雷斯·古德爾（Grace Goodell），馬克·普拉特納（Marc Plattner）和凱倫·莫科爾斯（Karen Macours）。

本書所基于的講座，有一部分我在美洲開發銀行和美國國際開發署的講座中也用到。為此，我要感謝美洲開發銀行總裁恩里克·伊格萊西亞斯（Enrique Iglesias），美國國際開發署的政策方案協調促進局的安·菲利普斯（Ann Phillips）協助安排這些講座。第三章的部分也用于我在以下各處的演講，包括弗吉尼亞大學的米勒中心（Miller Center），哈佛大學肯尼迪政府學院的卡爾中心（Carr Center），SAIS的跨大西洋中心（Transatlantic Center），希拉丘斯大學（Syracuse University）的麥克斯韋爾學院（Maxwell School），以及德國馬歇爾基金會（German Marshall Fund）。

我的研究助理馬蒂亞斯·馬修斯（Matthias Matthews），克里斯蒂娜·科斯基（Krisztina Csiki），馬特·米勒（Matt Miller），特別是比約恩·德雷斯爾（Bjorn Dressel）為本書的材料收集提供了極大的幫助。我的助手，辛西婭·多羅加齊（Cynthia Doroghazi）在項目的許多不同階段為我提供幫助。

我一如既往地感謝我的家人，謝謝他們在我這本書寫作過程中的支持。

# 第1章 國家缺失

從第一個農業社會興起于美索不達米亞開始，國家作為一個古老的人類制度，距今已經有約六千年的歷史了。在中國，訓練有素的官僚政府已經延續了數千年。在歐洲，可以部署大規模軍隊、有權力收稅、有中央集權的官僚體系、在幅員遼闊的領土行使主權的現代國家的出現，則是更近的事情，距今不過四五百年，譬如法國、西班牙和瑞典君主制的鞏固。這些國家的崛起，以及它們可以保障秩序、安全、法律、財產權利，都源于現代世界經濟的崛起。

國家有多種多樣的功能，既可為善，也能作惡。同樣的強制權力可以用于保護產權和維護公共安全，也可以沒收私有財產和侵犯公民權利。國家所壟斷行使的合法性權力，在一國之內使個體從霍布斯（Hobbes）所謂的“人人相互為敵的戰爭”中解放出來，但在國際層面上又成為沖突和戰爭的基礎。現代政治的任務一直是馴服國家權力，使其朝著其服務的人民認為合法的方向發展，并通過法律規范權力的行使。

在這個意義上，現代國家絕無普遍性可言。在歐洲殖民主義到來之前，在譬如撒哈拉以南非洲等世界大部分地區，現代國家根本不存在。第二次世界大戰后，去殖民化使得各個發展中國家紛紛開始了國家構建的過程，在印度和中國這一過程獲得了成功，但在非洲、亞洲和中東等許多其他地區，這一過程只是停留在名義上。最新一個歐洲帝國（即蘇聯）的崩潰，也導致了類似的過程，新出各國的結果雖有不同，往往都是陷入困境。

因此，國家軟弱的問題以及對于國家構建的需求已經存在多年，但9·11襲擊事件使這些問題更加突顯。貧窮不是導致恐怖主義的直接原因：9·11襲擊世界貿易中心和五角大樓的組織者來自中產階級，而他們的激進化并不發生在其母國，而是在西歐。然而，此次襲擊給西方帶來的核心問題是：現代國家為世界提供了一個極具吸引力的方案，它將市場經濟的物質繁榮和自由民主的政治文化結合起來；這樣的方案在世界上有很多人想要，欠發達國家向發達國家流動的移民和難民在很大程度上就證明了這一點。

但對于世界各地的許多社會來說，要實現自由西方的現代性是非常困難的。雖然一些東亞國家在過去兩代成功地完成了這種轉變，其他發展中國家在此期間要么發展停滯，要么實際上已經出現倒退。目前的問題是，自由西方的制度和價值觀是否真的是普世的，還是如塞繆爾·亨廷頓（Samuel Huntington 1996）所說，它所代表的僅僅是北歐世界某一部分文化習俗的延伸。西方各國政府和多邊發展機構一直沒能向發展中國家提供些有用的建議或幫助，這一事實阻礙了它們追求更高的目標。

## 國家角色之爭議

我們可以有把握地說，對于國家的適當規模和實力的爭議，在很大程度上塑造了20世紀的政治。在20世紀開端，世界領先的自由國家——英國，主導著自由世界的秩序。在軍事領域之外，英國以及其他主要歐洲強國的國家活動范圍并不十分廣泛，而在美國則更是狹窄。當時沒有所得稅、貧困計劃、食品安全法規。隨著20世紀歷經一戰、革命、經濟蕭條和二戰，這一自由世界秩序出現崩潰，在世界大部分地區，自由民主的最“小”國家被更加高度集權和積極的“大”國家所取代。

另一發展趨勢即是弗里德里希和布熱津斯基（Friedrich and Brzezinski 1965）所謂的“極權主義”國家，這一趨勢企圖廢除整個公民社會，并讓孤立個體屈服于國家的政治目的。右翼版本的這一實驗隨著1945年納粹德國的戰敗結束了，而當柏林墻在1989年倒塌時，左翼版本在自身矛盾的重壓下也崩潰了。

在非極權國家，國家的規模、功能和范圍也增加了，這包括20世紀前四分之三時間內的幾乎所有民主國家。在大多數西歐國家以及美國，20世紀初國有部門消耗國內生產總值（GDP）的10%多一點，而到了20世紀80年代它們消耗近50%的GDP（在社會民主主義的瑞典，這一數字為70%）。

這一數字的增長以及它所導致的效率低下和意料之外的后果，引發了一場以“撒切爾主義”（Thatcherism）和“里根主義”（Reaganism）為形式的轟轟烈烈的反向運動。20世紀80年代和90年代的政治的特點是，自由主義思想在絕大多數發達國家再度崛起，并伴隨著各種抑制甚至想要扭轉國有部門增長的嘗試（Posner 1975）。哈耶克（Friedrich A. Hayek）在20世紀中葉的看法受人嘲笑，他認為極權主義與現代福利國家之間存在關聯（Hayek 1956），而到了1992年他去世前，這一思想已經頗受重視——不僅在保守、中間偏右的政黨上臺的政治世界里，而且在學術界也是如此，新古典經濟學作為社會科學龍頭獲得了巨大聲望。

在20世紀80年代和90年代初這一關鍵時期，削減國有部門的規模是政策的主旋律，當時許多共產主義世界國家，拉丁美洲、亞洲和非洲國家從威權統治中脫離出來，力圖實現亨廷頓（Huntington 1991）所謂的 “第三波” 民主化。毫無疑問，共產主義世界中囊括一切職能的國有部門必須大幅縮減，但國家膨脹的癥狀已經傳染到了許多非共產發展中國家。例如，墨西哥政府占GDP的比重從1970年的21%擴大到1982年的48%，其財政赤字達到GDP的17%，這就為當年所出現的債務危機埋下了禍根（Krueger 1993, 11）。撒哈拉以南很多非洲國家的國有部門掌管大型國有企業和農產品銷售局，而這些舉措對生產力都有負面影響（Bates 1981, 1983）。

為了應對這些趨勢，像國際貨幣基金組織（IMF）和世界銀行這樣的國際金融機構以及美國政府提出了一系列旨在減少國家干預經濟事務程度的措施——發起者之一稱之為“華盛頓共識”（Williamson 1994），其在拉丁美洲的批評者則稱之為“新自由主義” 。進入21世紀初，華盛頓共識遭到了無情的攻擊；批評不僅來自反全球化的抗議者，也來自學術界內有較高經濟學造詣的學者（參見 Rodrik 1997；Stiglitz 2002）。

現在回頭看來，華盛頓共識本身并沒有什么不妥：在很多情況下，發展中國家的國有部門都是經濟增長的障礙，這一問題在長遠看來只能通過經濟自由化來解決。但是，問題在于，盡管國家在某些方面需要削減，在其他方面卻需要加強。那些推動經濟自由化改革的經濟學家在理論上對此有非常清楚的認識。但在這一時期，因為嚴重偏向強調削減國家功能，這可能常常混淆為或被有意曲解為全面削減國家能力。國家構建至少是與國家削減同樣重要，但卻從未受到同等的重視。結果是，在許多國家，經濟自由化改革未能兌現其承諾。事實上，一些國家缺少適當的體制框架，自由化讓它們陷入比沒有自由化還要糟糕的境地。問題在于，缺乏對國家的不同維度以及這些不同維度是如何與經濟發展相關的概念性理解。

## 范圍與實力

在開始分析國家在發展中的作用的時候，我想要提出這樣一個問題：美國的國家是強還是弱？李普塞特（Lipset 1995）給出一個明確的答案：美國制度設計之目的就是削弱或限制行使國家權力。美國誕生于一次對抗國家權威的革命，其產生的反集權的政治文化體現在對國家權力的制約上，譬如明確保護個人權利的憲政、權力分離、聯邦主義，等等。李普塞特指出，美國福利國家建立時間晚于其他發達民主國家，并一直保持在較為有限的范圍內（例如沒有全民醫療系統），美國對市場的管制要少得多，而在20世紀80年代和90年代，美國又率先削減福利國家。

另一方面，美國的國家在另一種意義上是非常強的。馬克斯·韋伯（Max Weber 1946）將國家定義為“在一特定的領土內（成功）壟斷武力合法使用權的人類共同體”。換句話說，國家的本質是“強制執行”：最終可以派遣身著制服的專人用槍迫使人們遵守國家法律。在這方面，美國的國家是非常強大的：在聯邦、州和地方各級，它有一個規模龐大的執法制度，執行一切法律法規，從交通規則，到商業法律，到違反人權法案，不一而足。由于各種復雜的原因，美國人不如其他發達民主國家的公民遵紀守法（Lipset 1990），但并不缺少擁有大量執法權力、廣泛且往往懲罰力度強的刑事和民事司法體系。

換句話說，美國有一套有限政府的體制，這一體制歷來限制國家行為的范圍；在這一范圍內，它的建立和執行法律政策的能力是非常強的。當然，有不少美國人無可厚非地覺得他們政府的效率和敏銳度實在不值一提（例如，參見 Howard 1996）。但是美國的法治是世界很多地區所艷羨的：那些抱怨當地機動車管理部門的美國人，應試著到墨西哥城或雅加達去考駕照或應對交通違規處理。

因此，我們需要區分清楚兩者，國家活動范圍指的是各國政府不同的功能和目標，而國家政權力量，或國家清晰透明地計劃和執行政策和法律的能力，就是我們常說的國家或制度的能力。我們對于國家概念的理解常常混淆的是，實力（strength）一詞通常無差別地既指范圍，又指實力或者能力。

對于國家這兩個維度的區分使得我們可以就此創建一個坐標，以利于區分世界各地國家的國家特質。就國家的范圍而言，我們從“必要和重要”到“有需要”再到“可有可無”畫一條連續線，在某些情況下還可以包括“適得其反”甚至“有破壞性”。對國家功能的層級沒有定論，特別是涉及像再分配和社會政策之類問題。但大多數人都同意的是，國家功能必須要有某種程度的層級：在提供全民醫療保險或免費的高等教育之前，各國必須能夠保障公共秩序和國防，以抵制外來入侵。世界銀行在1997年發布的《世界發展報告》（World Bank 1997）為國家功能提供了一份有說服力的列表，表中將功能分為三大類，范圍從“最小”到“中等”到“積極”（見圖1）。這個名單顯然沒有窮盡，但提供了一個頗有參考意義的國家范圍標準。

如果我們在圖2中將這些功能沿X軸分布，就可以在沿軸的不同點定位不同的國家，這一定位取決于它們有多么雄心勃勃，或者它們希望建立什么樣的政府。當然有些國家會試圖建立復雜的政府，譬如運營半官方機構或分配投資，而同時又確保基本公共利益，例如法律秩序或公共基礎設施。沿著這條軸線，我們將各國依照其最雄心勃勃想要達成的功能類型來進行定位。

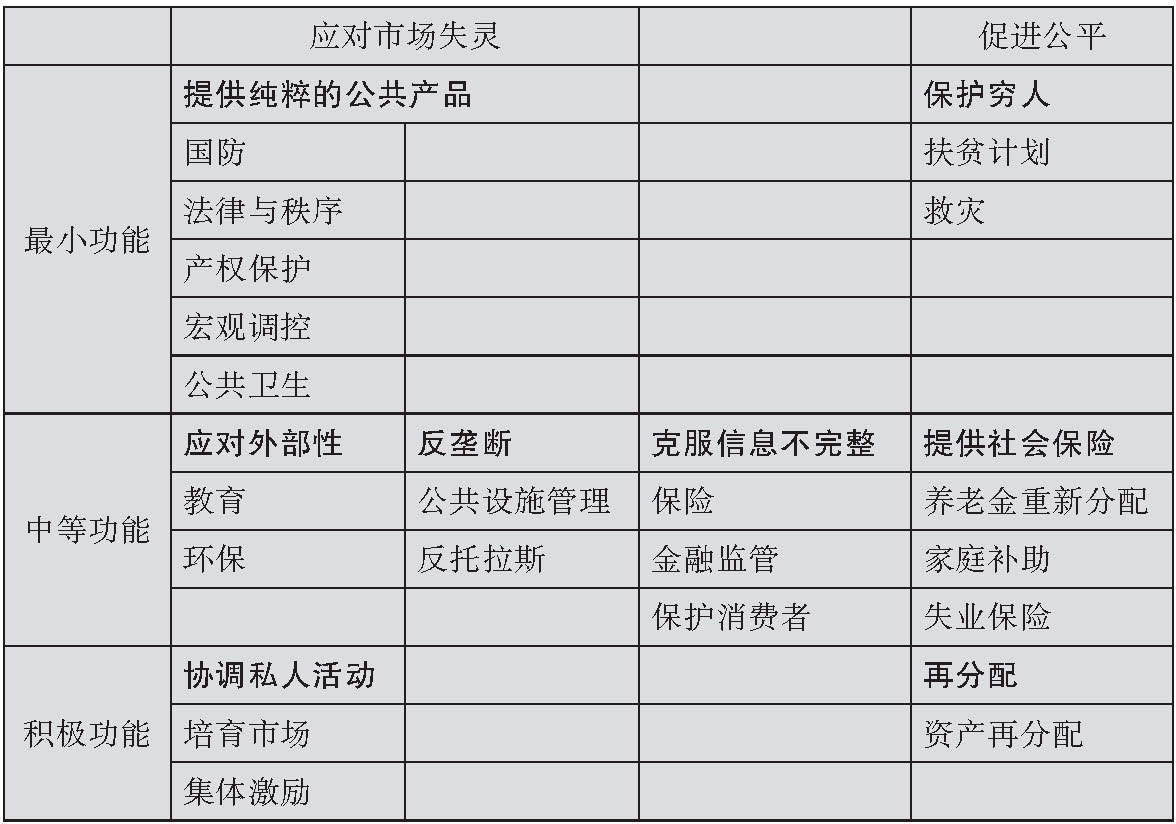


圖1 國家的功能（來源：世界銀行《世界發展報告》，1997）

另外還有一個完全獨立的Y軸，它代表制度能力的強度。如上所述，強度在這個意義上包括制定和落實政策與執行法律的能力，用最少的官僚進行有效管理的能力，控制貪污、腐敗、賄賂的能力，在政府機構中保持高度的透明度和問責制，以及最重要的是執行法律的能力。

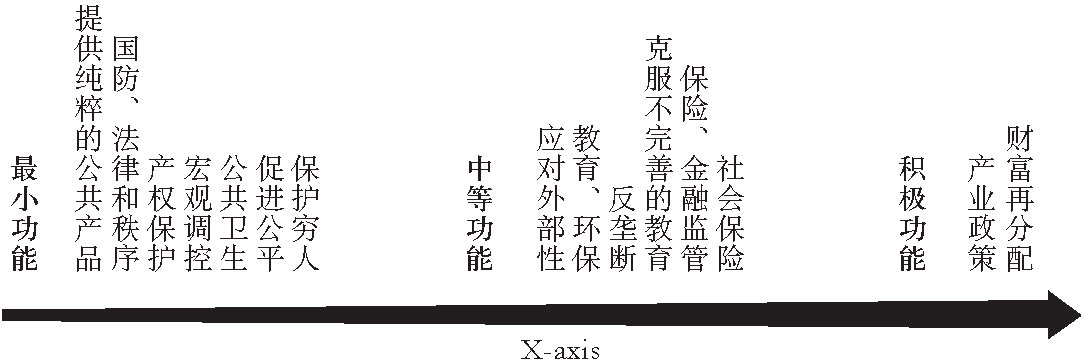


圖2 國家功能的范圍

顯然，對國家制度的實力，我們沒有一個普遍認可的衡量標準。不同國家制度沿該軸可以在不同點上找到自己的位置。譬如埃及這樣的國家有非常有效的國內安全制度，但卻無法完成例如高效處理簽證申請或給小型企業授權這般簡單的任務（Singerman 1995）。其他國家，譬如墨西哥和阿根廷，在諸如央行等國家中心制度的改革上一直比較成功，但在控制財政政策以及保障優質的公共健康和教育方面卻力不從心。這樣一來，國家能力在不同功能上的表現可能會有所差別（見圖3）。

在20世紀90年代，隨著對于制度質量的重新強調，開發出一些相關指標以幫助沿Y軸定位各個國家。其中之一是由“透明國際”（Transparency International）推出的“清廉指數”，這一指數主要基于對在不同國家進行業務經營的商業群體的調查數據。另一種是私人制作的“國際國家風險指南指數”，這些指數分別用來測量腐敗、法律和秩序、官僚質量等指標。此外，世界銀行制定了涵蓋199個國家的治理指標（Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2003；有關治理的六個方面的指數可以參見世界銀行的網站：www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002）。此外還有一些更廣泛的指標，譬如自由之家（Freedom House）的政治自由和公民自由指數，它把民主和個人權利整合到一個單一值上，并將“政體IV”（Polity IV）的數據集中于政權特征。[[1]](#m1_1)

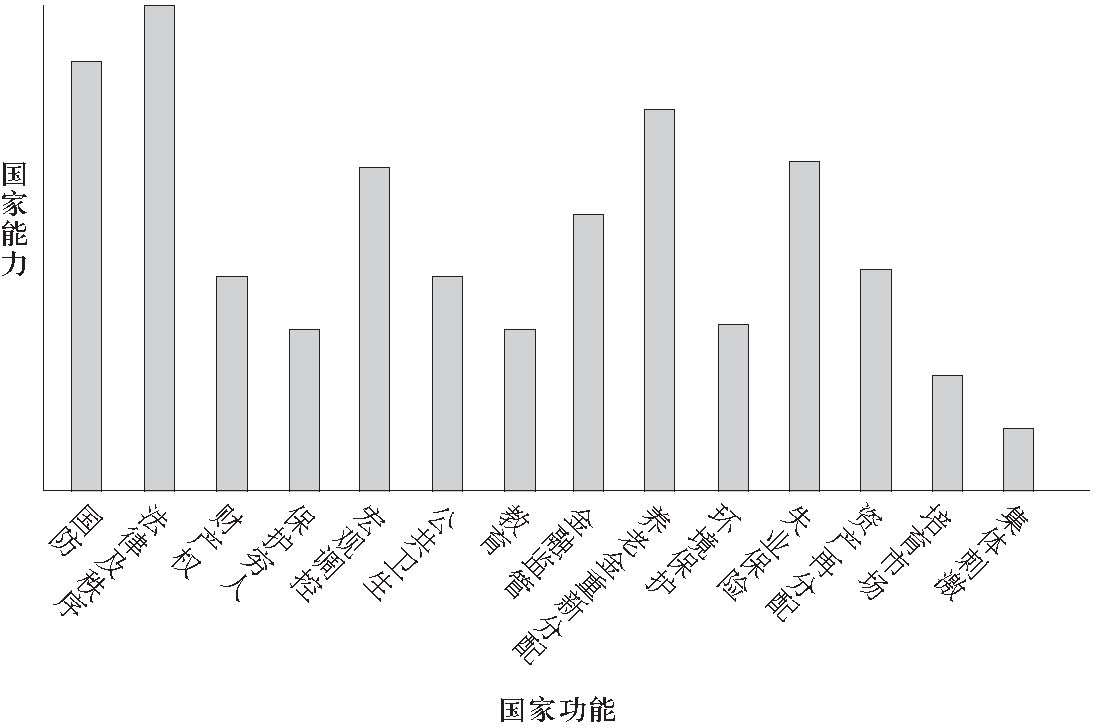


圖3 國家能力（假設）

如果我們把范圍和實力的這兩個維度結合起來，放到一個圖中，我們就得到圖4這樣一個坐標系。坐標系被整齊地分為四個象限，每一象限代表著對經濟增長極為不同的影響。從經濟學家的角度來看，最佳區域是在象限I，它結合了有限的國家功能與強大的制度效度。當然，如果一個國家朝著軸原點移動太遠，其經濟增長將會停止，也無法履行最低限度的功能，譬如保護產權，但我們的假設是，國家進一步沿著X軸向右移動，增長將下跌。

當然，經濟上的成功不是偏好某一范圍的國家功能的唯一原因；許多歐洲人認為，美國式的效率是以社會公正為代價的，他們寧可待在象限II而非象限I。另一方面，就經濟表現方面而言，最差的地方是象限IV，在這一象限中，無能的國家承擔起一系列雄心勃勃但它其實根本玩不轉的功能。不幸的是，大量的發展中國家就位于這一象限中。

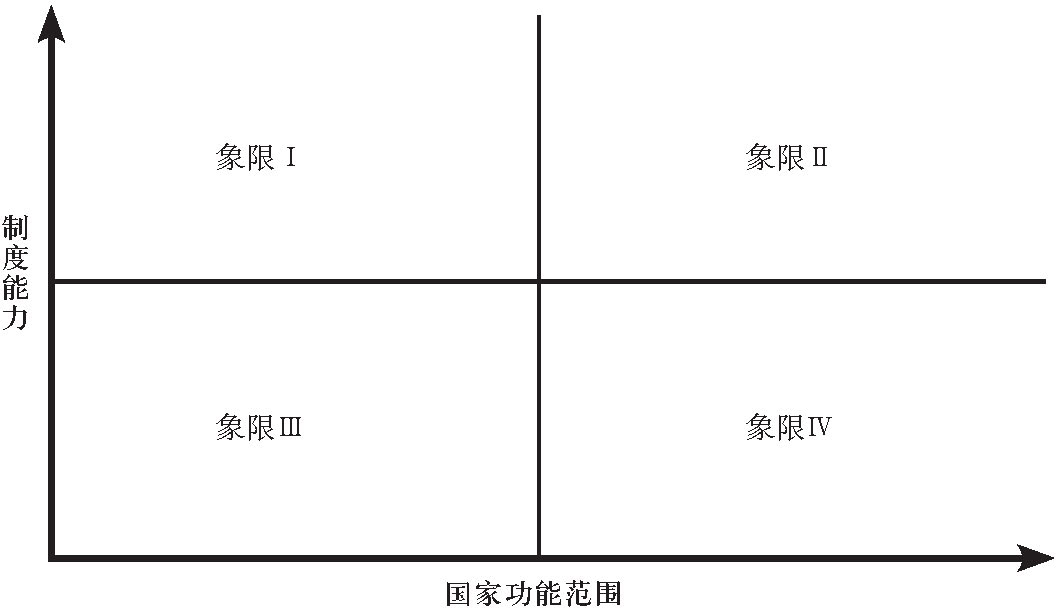


圖4 國家和效率

為了更進一步地說明，我把若干國家放入這個坐標系中（見圖5）。例如，美國的國家功能范圍沒有法國和日本那么寬泛；在產業政策上，美國沒有像日本在20世紀60年代和70年代那樣試圖通過信貸分配管理廣泛的結構調整，也不會擁有法國那樣高能力的頂層官僚。另一方面，美國官僚制度的質量要遠遠高于大多數發展中國家。相比之下，土耳其和巴西的國有部門占據了大比例的GDP，運營國有產業，對范圍廣泛的經濟活動進行規范和保護。

想要在各種象限內精準地定位每個國家是不可能的，即便沒有其他原因，一個國家各個行政機關的能力也有所不同。如果我們直接通過收入轉移（outright income transfer）和社會計劃（social program）測量其大小，日本的福利國家不及法國或德國寬泛。相反，它利用各項規定（如保護小型家庭所有的零售業）及某些宏觀經濟體制提供同樣的社會安全網，譬如工齡工資制度和私營部門的終身雇用制。然而，在歷史上，日本的產業政策一直比大多數西歐國家更具有干預性，其國內監管水平也一直非常高。因此，日本應該位于某一典型的歐洲福利國家的左側還是右側，目前尚無法確定。

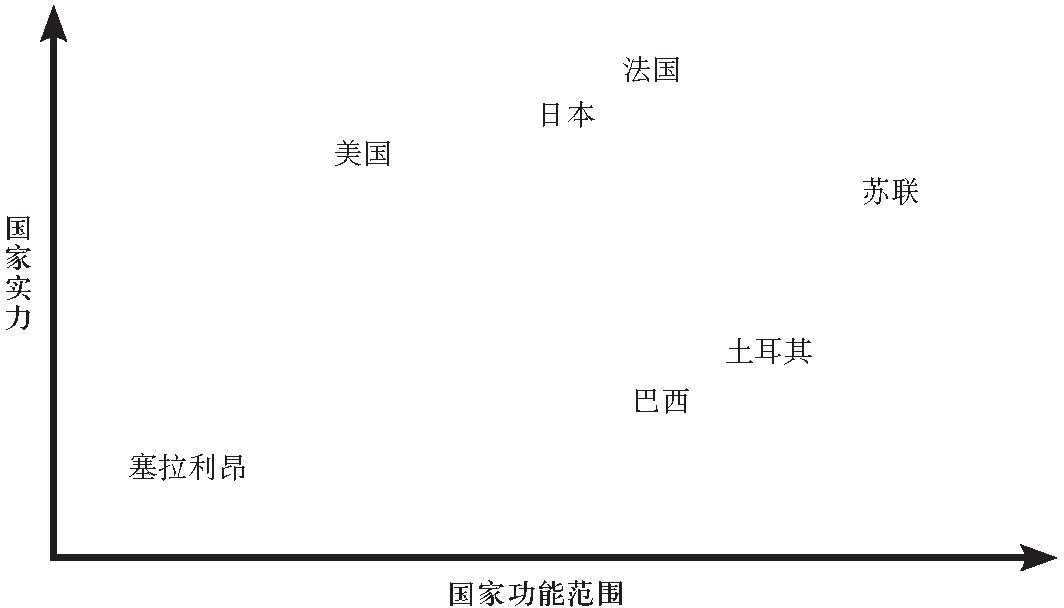


圖5 國家坐標

我們也應當明確的是，隨著時間的推移，國家也會在該坐標系內移動。事實上，這個坐標系的其中一個價值就是顯示國家的動態變化的本質。因此，蘇聯早先的國家范圍非常廣泛（例如，沒有私有財產），其行政能力中等，而后來功能范圍越趨狹窄，國家能力也在相當程度上減弱了。日本在過去二十年里也經歷了相同的轉變：它在市場自由化、國有企業私有化、放松國內產業管制上（主要是迫于國際壓力）做出了努力，但又猶豫不決，同時其引以為傲的官僚制度出現了滑坡（特別是財務省），或為社會利益所綁架。因此，在大約1980年到2000年間，日本和蘇聯/俄羅斯的國有部門同樣向西南方向（按：指坐標系中的方位）移動，但顯然它們從極為不同的出發點開始，并且以極為不同的速度移動（見圖6）。

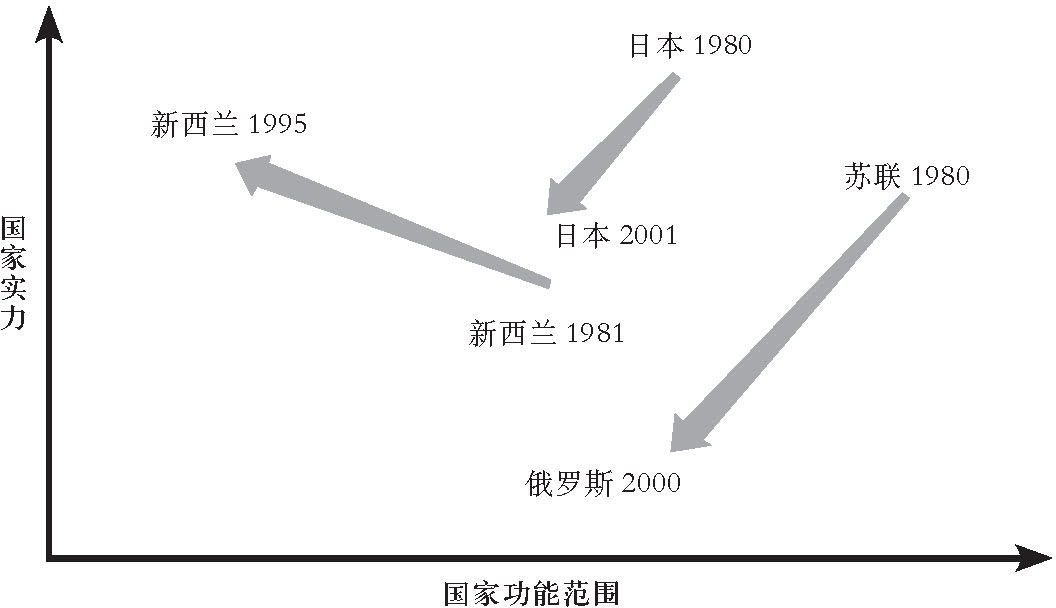


圖6 國家機構力量和國家功能范圍隨時間而變

這些案例與新西蘭形成鮮明對比，在20世紀80年代中期，新西蘭在工黨和財政部長羅杰·道格拉斯（Roger Douglas）的領導下開始了一系列自由化改革。到了80年代初，新西蘭已經發展成世界上最廣泛的福利國家之一，但很顯然是朝著國家債務膨脹危機和銀行儲蓄持續下跌的方向發展。開始于1984年初的改革使新西蘭元開始出現浮動；譬如取消外匯管制，補貼農業和消費，進口許可，獎勵出口，將稅收結構從收入和銷售稅轉變為基礎廣泛的消費稅，國有企業私有化（New Zealand Services Commission 1998）。這一切都是削減新西蘭國家范圍的經典措施。但隨著1988年《國有部門法案》的通過，改革的第二階段開始了，這一階段旨在加強保留下來的核心國家機構的行政能力。這些改革要求各部門采用商業會計標準提交每月財務報告，并把它們置于首席執行官的指導之下。首席執行官都是通過合同聘用的，合同規定了聘用條件，增加管理的自由裁量權以實現管理模式的轉換，即把各種投入都用于產生預定的產出，并在政府內部通過合同制等手段建立問責制度（Schick 1996; Boston et al. 1996）。因此，到20世紀90年代中期為止，新西蘭朝著其選擇的西北方向移動。

## 范圍、實力和經濟發展

20世紀90年代，許多國際金融機構的發展議程發生了巨大轉變，大致如下所述。毫無疑問，在象限I比在象限IV好，但在制度實力強大和國家范圍寬泛的象限II是否更好呢？又或者在制度軟弱和國家有限的象限III更好？20世紀90年代初，許多經濟學家首選象限III，理由是市場能夠實現自我組織，或制度和剩余的國家能力能夠在一定程度上實現自理。所謂的華盛頓共識是一個頗為明智的經濟政策措施清單，其設計目的就是通過減少關稅保護、私有化、削減補貼、放松管制來使國家沿著X軸向左移動。畢竟沒有理由讓巴西政府運營鋼廠，或讓阿根廷打造國內汽車產業。在許多情況下，轉型和新興市場國家收到的建議都是盡快轉向國家范圍較小的模式，原因是進行此類改革的政治機遇轉瞬即逝，最好是一次性熬過全面調整的陣痛。

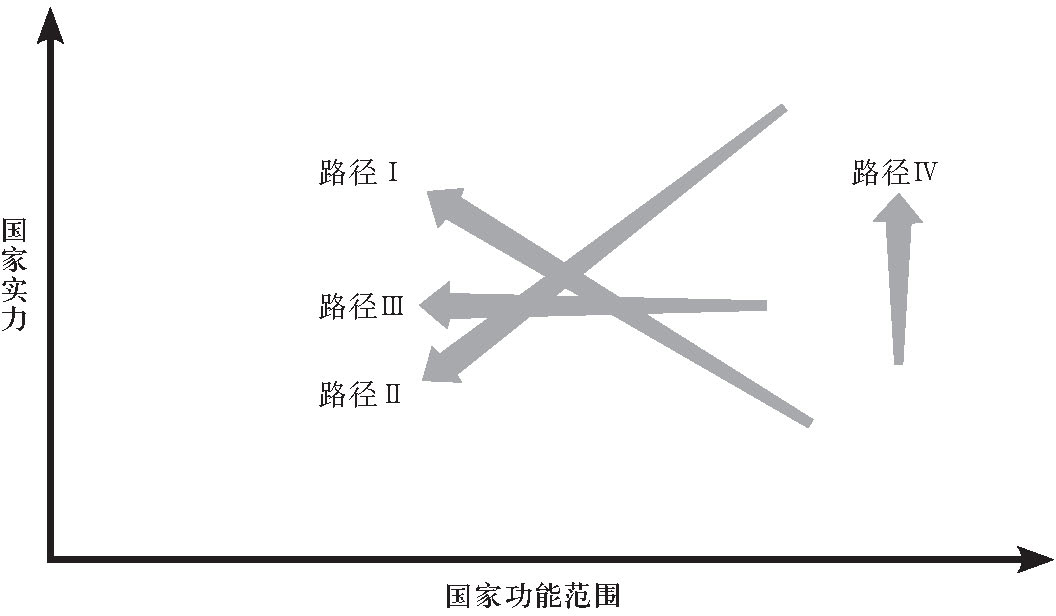


圖7 改革路徑

許多國家面臨的問題是，在減持國有范圍的過程中，他們要么削減國家范圍，要么產生對新型國家能力的需求，這類能力或軟弱，或根本就不存在。在某些國家，穩定和結構調整政策所要求的緊縮成為一刀切式地削減國家能力的借口，而不是僅僅在X軸右側的活動。換句話說，改革的最佳路線是一邊縮小范圍，一邊同時提高實力（見圖7的路徑I），但實際上許多國家的范圍和實力雙雙下降，朝著東南方向發展（見路徑II）。它們最后沒有到達象限I，反而移動到象限III去了。

20世紀的最后二十五年，在撒哈拉以南非洲地區就發生了這樣的改變。我們常常把撒哈拉以南非洲地區的政權稱為“新家族制”（neopatrimonial）——也就是說，政治力量用于服務國家領導人支持者的依附者網絡（Joseph 1987，Fatton 1992）。在某些情況下，譬如扎伊爾的蒙博托·塞塞·塞科（Mobutu Sese Seko），新家族制造成埃文斯（Evans 1989）所謂的“掠奪型”（predatory）行為，社會資源的很大一部分被某一個人竊走了。在其他情況下，它僅僅相當于尋租，就是利用公共部門重新分配財產的權利，對于某一利益群體特別關照——這往往指向一個家庭、部落、地區或民族。正如范德瓦爾（van de Walle 2001）指出的，新家族制政權（通常體現在總統官邸內）與韋伯式的理性官僚制度共存，這些官僚機構往往是殖民時代的遺存，其目的是執行例行的公共管理任務。新家族制網絡經常受到現代國有部門的威脅，后者是它的資源競爭者。

非洲國家這樣的雙重性質意味著，捐助者在20世紀80年代和90年代所強加的穩定和結構調整方案導致了適得其反的意外效果。國際借貸共同體呼吁通過實施正統的調整和自由化方案削減國家的范圍。但新家族制政權握有政治上的最終支配權，它們以外部條件為借口，削減了現代國有部門，同時保護并往往擴大新家族制的范圍。因此，道路和公共衛生等基礎設施的投資在二十年間大幅下降，小學教育和農業上的投資也同樣驟減。與此同時，軍隊、外交服務以及和總統官邸工作有關聯的所謂主權支出急劇增加。（例如在肯尼亞，總統辦公室的員工總數從1971年的18 213人增長到1990年的43 230人。）任何國際貸款人或雙邊捐助在任何時候都不希望看到這個結局，但沒有一個組織能夠通過條款設置來阻止其發生，因為它們無法控制地方政治的結果。

華盛頓共識眾多的支持者現在宣稱，他們當然明白制度、法治和順序得當的改革的重要性。但在80年代末至90年代初，政策討論中很少涉及Y軸的國家能力和國家構建的問題。在沒有適當體制的情況下進行自由化是有危險的，而華盛頓的政策制定者極少就此發出警告。事實上，政策制定者當時一般傾向認為，任何程度的自由化都要比不進行自由化要好。[[2]](#m2_1)

直到歷經了1997—1998年的亞洲經濟危機，以及俄羅斯和其他一些國家所遭遇的問題，人們對于這些問題所進行的思考才開始轉向。泰國和韓國所經歷的金融危機與外國資本賬戶過早自由化和缺乏適當的監管制度有關，在缺乏監管的情況下，銀行業突然間被大額度的短期國際資本所吞噬（Lanyi and Lee 1999; Haggard 2000）。現在回頭來看，很顯然在這種情況下，小規模的自由化比沒有自由化更危險。譬如韓國放開其資本賬戶以作為進入經合組織（OECD）的條件，但沒有相應放開它的股票市場或更大規模的外國直接投資。這樣一來，那些想要從韓國經濟奇跡中分一杯羹的外國投資者將他們的資金放在短期賬戶，一旦有危機跡象，他們可以在第一時間撤回資金。1996至1997年間，當韓國的現金賬戶開始惡化的時候，短期資本的撤離給韓國貨幣帶來了巨大的壓力。這就為1997年底的經濟危機埋下了禍根。

俄羅斯和其他一些國家的問題略有不同。國有企業的私有化自然是經濟改革的合理目標，但它需要強大的制度能力才能正常實現。私有化必然造成巨大的信息不對稱，政府必須負責對此予以糾正。對資產和所有權必須進行正確地識別、估價和透明地轉移；必須保護新的小股東的權益，以防止資產剝離、掏空和其他形式的濫用。因此，雖然私有化涉及國家功能范圍的減少，但它需要運作良好的市場和高度的國家能力來實現。俄羅斯不具備這樣的能力，致使許多私有化的資產沒能落在可以實現其生產力的企業家手中。公共資源被所謂的寡頭竊走，這使后共產時代的俄羅斯國家的合法性受到很大影響。

國家力量比國家功能范圍更重要，這一新認識反映在正統自由市場經濟學掌門人米爾頓·弗里德曼（Milton Friedman）2001年的一次訪談中。他指出，十年前，他對社會主義轉型國家再三強調的一個詞是：“私有化，私有化，私有化。”“可是我錯了，”他說，“事實證明，法治大概比私有化更基礎。”（對Milton Friedman的采訪，Gwartney and Lawson 2002）

從經濟效率的角度看，縮小國家范圍更為重要，還是增加國家強度更為重要？ 換句話說，如果一個國家被迫在圖7中的路徑III和IV之間做出選擇，哪一條路徑可以帶來更大的經濟增長？這當然不可能一概而論，因為經濟表現取決于具體的制度能力和國家功能，以及許多其他因素。但有證據表明，在廣義上，國家制度的力量比國家功能范圍更為重要。畢竟我們有西歐所有的經濟增長記錄，其國家功能范圍遠遠大于美國，而其制度能力也十分強大。我在其他地方論及（Fukuyama and Marwah 2000），在過去四十年，東亞地區的表現之所以比拉美地區卓越，可能是前一區域國家制度的卓越品質，而不是在國家范圍上的任何差異。東亞地區雖然有優越的經濟表現，但各個國家地區的范圍卻大有不同，從極簡的中國香港到高度干預的韓國，后者在其高速增長時期平均國內保護水平與阿根廷一樣高（Amsden 1989）。所有這些國家仍然實現人均國內生產總值的高度增長。相比之下，在治理的幾乎每一個層面，拉美地區的整體分數都要比亞洲低。

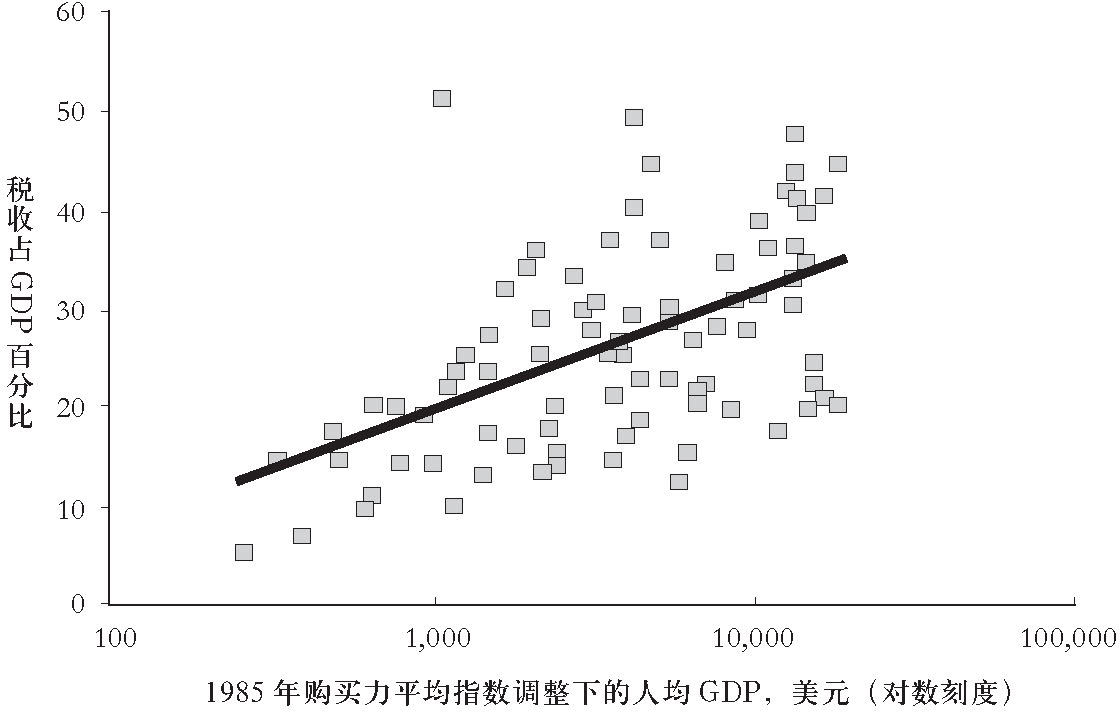


圖8 稅收比例與人均GDP的對比

就決定長期經濟增長率而言，認為國家實力比范圍更重要的另一個原因是，在許多國家，人均GDP和政府提取GDP的比例之間有相當強的正相關關系（見圖8）。也就是說，較富裕的國家往往是通過它們的國有部門來獲取較高比例的國家財富（World Bank 2002）。當然，稅收的提取率是國家范圍內的措施，特別在人均GDP更高的國家，同時它又是測量行政能力的指標（并且越來越多地被國際金融機構作為量化指標）。也就是說，任何國家都希望能夠通過稅收獲得較高比例的GDP，但它們無法做到的原因是無力監控稅收或執行稅法。稅收的提取率和發展水平之間存在著很強的正相關性，這表明，總體而言，國家范圍過大的負面影響在長遠看來可以被更強大的管理能力的正面影響所抵消。[[3]](#m3_1)

## 新傳統智慧

有關國家實力的重要性的討論，到如今在發展政策界已經被視為理所當然，至少自1997年以來，口頭禪就是“制度很重要”（institutions matter）這一名言（World Bank 1997, World Bank 2001）。對于國家實力的關注會以各種標題出現，包括“治理”、“國家能力”或“制度質量”，一直圍繞著發展經濟學的不同問題。赫爾南多·德索托（Hernando de Soto, 1989）在《另一條路徑》（The Other Path）一書中，提醒發展研究界正式產權的重要性，以及在更寬泛的意義上運轉良好的法律制度對于效率的作用。德索托（1989，134）派研究人員去調查在秘魯首都利馬獲得小企業法人營業執照需要多長時間，在花了10個月時間，跑了11個辦事處，花去1231美元后，他們才把合法創業授權帶回來。同樣的過程在美國或加拿大花不了兩天的時間。這個過程的低下效率是新業務形成的顯著障礙。德索托指出，這迫使窮人企業家投身非正規部門。非正規部門是富有活力的，它們經常擔任貧困社區內某些商品和服務的唯一來源，但缺乏正規的、可執行的財產權利制約了投資視野，阻礙了小企業的發展水平。

于是，發展政策界發現自己的位置極為尷尬。后冷戰時代開始時，經濟學家的思路占據統治地位，他們強烈鼓吹自由化和較小國家。十年后，許多經濟學家得出的結論是，影響發展的一些最重要的變量根本不是經濟，而是與制度和政治的關聯。國家概念中有一整個維度需要我們去探索，即國家構建，因為我們只專注于國家范圍，國家構建被忽視了。許多經濟學家發現自己要么在重復五十年前書本上公共管理的陳詞濫調，要么在重新制定反腐敗戰略。

傳統智慧認為，制度是發展中的關鍵變量，過去幾年一系列的實證研究證明確實如此（參閱 Robinson and Acemoglu 2000；Easterly 2001；van de Walle 2001）。此外，關于制度和制度發展，還有大量的不斷深入的研究（參閱Klitgaard 1995；Grindle 1997, 2000；Tendler 1997；World Bank 1997，2000，2002）。

各種形式的“傳統智慧”應該讓我們學會謹慎。武考克和普里切特（Woolcock and Pritchett 2002）談論了“向丹麥看齊”的問題，其中“丹麥”代表國家體制運營良好的發達國家，我們知道“丹麥”的模樣，以及丹麥實際上如何發展的歷史，但在多大程度上這些知識可以轉移到索馬里或摩爾多瓦這些在歷史和文化上與丹麥相去甚遠的國家？在多大程度上，有或者可以有這樣一種普遍性的制度理論，作為為貧窮國家提供政策指導的基礎？

我們還是先回到如何定義當前所謂“制度”這一術語的問題上。20世紀90年代初以來，隨著發展研究的線性空間展開成多元的更高的維度，這一領域在許多方面已經出現混亂。民主、聯邦制、權力下放、政治參與、社會資本、文化、性別、種族和種族沖突，等等，都作為原料添加到“發展”這鍋菜中，燉出最終的味道（Einhorn 2001）。所有這些概念是否為制度構建的一方面，如果是，是以何種方式？是否在同一個優先級？它們是否彼此相關？它們又以何種方式促進發展？

## 制度的供給

如果我們試圖理解的核心問題是制度能力；我們可以從供應方面著手，調查什么樣的制度對經濟發展至關重要，以及如何設計這些制度。我們需要討論國家的四個相互交織的層面：（1）組織設計和管理；（2）政治制度設計；（3）合法化基礎；（4）文化和結構性因素。

### 組織設計和管理

作為第一層的組織設計和管理，應用于私營部門所對應的是管理學（和商學院）的領域，應用到公共部門則是公共管理學的領域。公共管理是一個龐大而成熟的研究領域，由一系列專門的分支學科組成。人們可以很容易地通過接受培訓和認證獲得這一領域的專業知識。雖然人們多次努力想要把關于組織的知識形成類似于微觀經濟學那樣的理論（事實上，一些經濟學家認為這是微觀經濟學的一個分支），但這些嘗試都不太讓人滿意。在本書的第2章，我將討論公共管理研究的現狀，以及為什么無法建立統一的組織理論。

### 政治制度設計

國家的第二個方面涉及國家整體層面上的制度設計，而不是組成它的各個機構。我再次強調，這是一個寬廣的知識領域，從廣義上講，它在很多方面與政治學領域相呼應。在二戰之前，政治學主要關注政治和法律制度的設計，在下一世代，這一方法黯然失色，政治學越來越趨向對于制度及其功能的社會學和結構性解釋。20世紀80年代之前，常見的觀點是制度不重要，或制度由經濟和社會等“亞結構”所決定。不過，制度主義近年來在比較政治學這一分支研究領域里有卷土重來之勢，有大量的研究集中在議會制與總統制、各類選舉制度、聯邦制、政黨制度等對經濟增長所分別帶來的影響（例如，可參見Cowhey and Haggard 2001）。

從比公共管理或組織理論更廣的意義上講，關于國家層面的制度設計的既有知識尚構不成政治經濟學上的正式理論或普遍適用的原則。這樣的理論應該討論各種政治設計目標之間（如“代表性”和“治理能力”，例如參見Diamond 1990）、目標的統一性和制衡之間（Haggard and McCubbins 2001）或力量的分散與集中之間（MacIntyre 2003）的均衡。在大多數社會中，經濟目標間亦有競爭，這與其他目標一樣，譬如公平分配或種族的平衡，所以就不可能有最優制度，只要是制度，總會青睞某些善（good）勝過其他。

此外，同樣的制度既可以促進也可能阻礙經濟增長，這取決于是否有互補的制度來增強其功能。例如，人們普遍鼓吹聯邦制和分權能夠使政府更加適應政治，更能促進經濟增長（參見Weingast 1993）。但在俄羅斯，稅收執法不力導致地方政府與聯邦政府爭搶來自同一稅基的稅收（World Bank 2002）。由于地方政府能夠更便捷地獲取信息，結果導致了20世紀90年代在聯邦一級的稅收收入的銳減。財政聯邦制是阿根廷無力控制預算赤字的原因（Saiegh and Tommas 1998），這個問題同樣一直困擾著巴西。

行政部門制度的設計也可能導致同樣復雜的結果。胡安·林茨（Juan Linz 1990）發起了一場關于總統制與議會制孰優孰劣的長時間爭論。他認為，以贏家通吃和固定期限為特色的總統制，在拉丁美洲及其他地區會導致不穩定和不合法性，這些地區有著顯著憲政設計的特點。其他觀察人士指出，導致政治僵局等類似重大問題的，往往不是總統制本身，而是立法部門使用的選舉制度（例如，在拉丁美洲常見的是總統制與立法比例代表制相結合——參見Horowitz 1990；Lijphart 1996；Lardeyret 1996；Cowhey and Haggard 2001）。在某些條件下，如復數選區（multimember electoral district）、地理上的小選區（geographically small constituency）、開放名單式比例代表制（open-list proportional representation），鼓勵尋租和政治獻金極其嚴重，雖說庇護政治嵌入政黨制度很大程度上是由民權擴大和官僚改革的歷史順序所致（Shefter 1993）。所有這些研究豐富了現實主義語境，但作為優化政治制度設計的理論卻不甚明晰。

### 合法化基礎

國家的第三個方面與系統性制度設計這一問題密切相關，但又有所超越，它將規范性維度納入進來，也就是說，國家的制度不僅在行政意義上必須作為一個整體協同運作，其合法性也必須為其所在的社會所認可。塞繆爾·亨廷頓（1968）在其著作《變化社會中的政治秩序》中認為，這兩個層面是可以分離的：各國可以進行治理，并獲得國家的屬性，而無需合法性的基礎。因此，對他來說，蘇聯和美國都是高度政治發達的社會，盡管一個實行共產主義，而另一個實行自由民主。這個說法的最新版本見于扎卡里亞的著作（Zakaria 2003），但作者所強調的是自由主義的法治，而不是威權主義的行政能力。

回看過去三十年的經驗，國家能力（或亨廷頓所謂的政治發展）是否可以與合法性輕易分開，這一點尚不清楚。在20世紀80年代末，蘇聯開始崩潰，并大規模地喪失國家能力，正是因為在公民心目中，它的專政本質削弱了其合法性。換句話說，在亨廷頓撰寫《變化社會中的政治秩序》時，蘇聯高度的政治發展是一個“波將金村”（編按：喻指徒有其表）。雖然在歷史上有多種形式的合法性，在當今世界，合法性的唯一來源就是民主。

另一方面，善政和民主無法如此輕易分開。良好的國家制度可以透明高效地為客戶即國家的公民服務。在譬如貨幣政策方面，政策的目標相對簡單（即價格穩定），并可以通過相對獨立的技術官僚來實現。因此，央行的構建方式特意保護它們不受短期民主的政治壓力所影響。在如中小學教育等其他領域，公共制度輸出的質量在很大程度上取決于它從政府服務最終消費者那里獲得的反饋。很難想象，倘若技術官僚與他們所服務的民眾分離開來，他們還能在這些領域做好工作。因此，除了其在合法化上的價值之外，民主還在治理中扮演了功能性的角色。

大量的文獻討論了發展與民主之間的關聯（參見Lipset 1959；Diamond 1992；Rowen 1995；Barro 1997；Roll and Talbott 2003）。普沃斯基和阿爾瓦雷斯（Przeworski and Alvarez 1996）認為，發展水平不僅影響到向民主過渡的可能性，也會影響退回到威權的可能性。但與之相反的關系——無論民主對發展有利還是有害——是我們關注的重點，因為我們不能把成功的發展視作理所當然。雖然在過去一代，輿論在這個問題上的共識發生了深刻的改變，這種關系今天看來依然復雜，而且并不總是積極的。

有一段時期，許多作者都贊成威權性過渡（Huntington 1967），這一觀點在今日東亞依舊受到認可，因為這一措施在該地區一直頗有成效。許多政治經濟學家認為，經濟改革需要財政緊縮、裁員，以及其他形式的短期錯位，因此會導致政治上的反對和反彈。威權政權可以壓制社會需求，因此更好地進行改革，又或者由技術官僚精英來完成，因為他們可以多少隔離或緩沖政治壓力。哈格德和考夫曼（Haggard and Kaufmann 1995）認為民主過渡問題重重，因為它釋放了原來被壓抑的、索要政府利益的需求，而這些又與改革的目標相左。

近年來越來越多的人同意森（Sen 1999）的觀點，他認為，民主本身就是發展的對象，也是經濟增長的手段。這一觀點背后有很多的理由支持。例如，我們可以明確的是，威權本身并不決定經濟發展的成果，而是威權領導者的素質和為其諫言的技術專家。如果威權國家都是由李光耀來領導的話，它們作為一個群體可能會有很好的表現；但是因為它們經常被蒙博托或馬科斯（Marcos）之流把持，所以威權政權比那些民主政權在發展成果方面表現出更大的差異，也就不足為奇了。至少，民主國家有一些制度性手段來抵制無能或最惡劣形式的貪腐：可以通過投票把糟糕的領袖趕下臺。

此外，威權國家在長遠看來都會有合法性的問題。許多人都試圖通過實現經濟增長的能力來為自己正名，但是當發展停滯或者陷入倒退（在1997—1998年間印尼的蘇哈托便遭遇這種情況），其合法性也隨之消失，隨之而來則是不穩定。在遭遇經濟挫折時，民主國家往往能夠更好地延續下去，因為它們的合法性來源于民主本身（譬如1997—1998年間的韓國）。與此同時，也有一些民主的國家，如波蘭和新西蘭，在經濟改革期間做出困難的選擇。

最終，民主與發展之間的實證關系仍然復雜而曖昧：它既不把威權轉型視為經濟改革的通用方法，也不將民主化看作發展戰略。巴羅（Barro 1997）的跨國調查表明，在低級發展階段，民主與增長正向相關，但隨后人均GDP到達中等水平，這一關聯變為負相關。庇護和尋租（土耳其、阿根廷、巴西），民粹主義（委內瑞拉）和腐敗（布托和謝里夫執政時期的巴基斯坦）都是民主惡習的例子。在20世紀90年代民主化浪潮沖擊下的撒哈拉以南非洲地區和這一時期的經濟略微上行之間，我們很難找到明顯的因果關系。

### 文化和結構性因素

國家與制度能力相關的第四個方面是亞政治的，并與規范、價值觀和文化相關。最近在發展研究界，關于這些問題的大部分討論都放在社會資本的標題下。規范、價值觀和文化主要通過實施或限制某些類型的正式制度來影響制度供應方，但它們也通過打造某些制度性需求和恐懼而影響需求方。

我們通常認為，正規的制度和非正式的規范或文化價值在概念和方法論上是相互獨立的。（制度經濟學文獻混淆了制度的含義，將其用于泛指正式和非正式的制約個人選擇的規則；參閱North 1990）。查默斯·約翰遜（Chalmers Johnson 1982）認為，日本在其高速增長時期的卓越業績并不是由于其文化（即非正式規范），而是由于其正規制度，譬如其在理論上可以普遍適用的產業政策。作為公共政策，正式的規則可以輕易改變；但文化規范卻不能，雖然它們會隨時間而改變，但我們很難引導它們的發展方向。

但是，將日本在運行產業政策上取得的相對成功歸功于特定的正式制度，這很有可能是不正確的。我先前指出，不論用什么指數衡量，東亞各國制度都要比拉丁美洲各國優越，這是解釋其優越的經濟表現的重要因素。但是，當日本或韓國式的經濟規劃制度移植到巴西和巴基斯坦，情況又會如何呢？

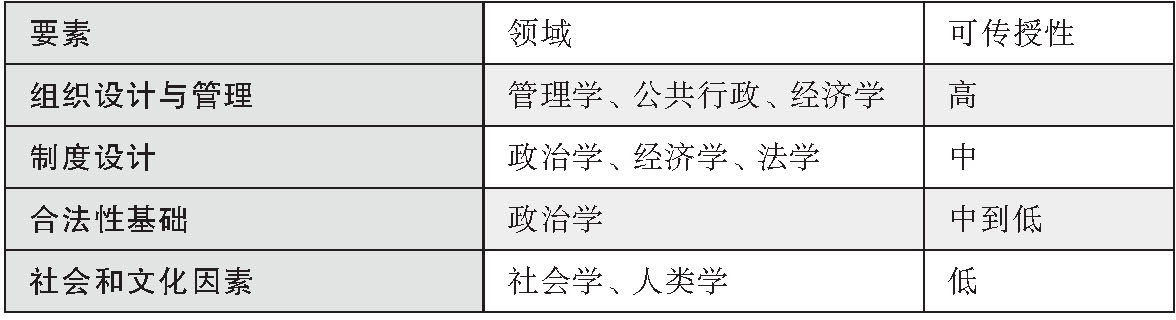
倘若我們稍加思考，就會清晰地看到，正式制度的發展在很大程度上受文化因素的影響。日本、韓國和中國臺灣在戰后經濟規劃的制度優越性并不是從技術應對手冊里誕生的；它扎根于可以追溯到幾個世紀以前的中國式的官僚傳統。運轉這些機構的精英的態度對它們最終的成功有著巨大影響；政府機關即代表著掠奪性尋租的機會，這樣的觀念本可能泛濫，但實際上并沒有。換句話說，韋伯式的國家在亞洲社會有歷史先例，因此更不容易為新家族主義（neopatrimonialism）或依附主義（clientelism）所攫取或破壞。

我再舉一個非正式習慣影響正規制度的例子，它涉及社會資本在政府與其受益者的關系中所扮演的角色。讓政府機構對公眾負責，這在某種程度上有賴于制度設計和內部制衡，但最終，還是要由接受政府服務的人民來負責監督政府的表現，并要求政府做出有效回應。社會組織分化為有凝聚力的群體——無論是家長教師協會、監督團體還是或游說組織——對比一個由無序的個人組成的社會，前者更希望有一個負責制度。另一方面，公民社會也可能會淪為尋租利益集團，其目標不是更大的責任，而是擴大政府補貼的范圍，或讓政府替代公民社會。到底會出現哪一種情況，并不主要取決于制度設計，而是公民社會本身的性質。

### 可傳授的制度知識

如表1所示，制度供給至少由四個組分組成。相當明顯的是，可傳授的知識主要在第一部分，即公共管理以及單個組織的設計和管理。在這一微觀層面上，企業可以被改組、摧毀以及重新創建；或在借鑒多國歷史經驗的基礎上，進行更好或更糟糕的管理。組織理論和公共管理的理論在多大程度上可以制度化，就可以在多大程度上傳播。我將在第2章討論制度化可能性的大小。

表1. 制度能力的要素



在第二和第三部分內也有一些可傳播的知識，即體制層面上的制度設計，尤其是可行的民主政治制度的設計。實際上，在1776年和1789年間成立的美利堅合眾國就代表了創建民主政治制度的努力，其創建既基于理論設計標準，又吸取了其他國家的制度經驗。德國和日本在戰后制定的憲法也是刻意設計的產物。

這個層面上的問題并非有用知識不存在，而是罕有實際應用這些知識的機會。國家很少會在整個體制層面上重建，體制一旦建立起來，由于路徑依賴的關系（即改變現行制度的高昂成本迫使人們留在現有路徑上）也會使改革難以推行（Krasner 1984）。我們往往需要某種危機來創造重大制度改革的政治條件，這樣的危機可以是外部的，譬如戰爭或來自外國政府的壓力，也可以是內部的，譬如革命或者經濟崩潰 。

國家的第四個供給要素，即規范和文化價值，受到公共政策的影響是十分有限的。的確，文化價值受到教育、領導、與社會的其他互動形式的影響。它們隨著時間而改變。比如在過去的一代間，拉丁美洲的頂級經濟技術官僚的職業素養已大幅提升，這得益于他們在北美和歐洲所接受的教育。他們帶回了關于透明度和問責制的職業價值觀，這些價值觀在他們的國家產生了溢出效應。但在社會范圍內產生變化所需的時間很長，而在短期內，文化價值只能在微觀層面上發生改變，即在個別機構、學校或者鄉村。

## 對制度的需求

我現在從制度供應轉到制度需求的討論。倘若沒有這樣的需求，制度構建和制度改革不會發生。經濟學家講的一個笑話是這樣的，有一個經濟學家和一個學生走在街上，學生看到在他們面前的人行道上有一張一百美元的鈔票。學生過去把它撿起來，但經濟學家解釋說，這張鈔票不應該在這兒，因為如果在這兒，早應該有人把它撿走了（Olson 1996）。換句話說，經濟學家往往認為，只要有激勵存在，它就會自動引發行為。現實情況卻是，好的經濟制度并非總是能引起人們對它的需求。即使好制度會使社會作為一個整體變得更好，每一個新的制度安排必然產生贏家和輸家，而后者必然設法保護他們的相對位置。此外，問題也可能是認知層面上的：社會可能無法理解替代制度相對既有制度的高效或低效。這就相當于沒有看到一百美元的鈔票躺在大街上。

政治經濟學領域近年來非常關注的是，在什么樣的條件下會產生對良好制度和政策改革的國內需求？許多此類研究已經在理性選擇政治學的框架內完成，其假設也類似于市場的理性最優化模型——也就是假定有穩定的體制框架和對不同的制度規則的自發的討價還價。來到談判桌上的不同政治角色（土地所有者、工會、官僚）都有著各自的經濟利益，這些利益會因為不同的制度安排受益或者受損；人們常用博弈論來理解通過討價還價才能實現的各種改革協議（如通過向失敗者支付補償）。例如，諾斯和溫加斯特（North and Weingast 1989）解釋道，1688年光榮革命后英國安全產權的出現，是為了解決專斷王權所導致的官方可信度的問題，這一解決方案是革命的贏家所要求的。

這類解釋往往不完整，且不能令人滿意，因為在幾乎每一個歷史關頭，博弈論都往往得出若干穩定政治平衡的可能。許多平衡都可能產生次優制度安排，而我們苦苦求索的問題是，為什么對于良好制度的需求都出現在特定的時間點上。答案很可能依賴于獨特的歷史機遇。譬如格雷夫（Greif 1993）用博弈論來解釋，在11世紀馬格里布商人如何在沒有全面政治權威提供法律規則的環境下，使用多邊聯盟來確保代理商履行合同，以及這一系統為何比雙邊執法機制更有效。但建立此類聯盟的可能性很大程度上取決于一系列先決條件，譬如馬格里布商人是從巴格達移居到北非的猶太人社交網絡的一部分。這些商人的社會交往所依據的是一種所謂“商律”，它不具有契約性，而是文化性的事先約定，用以控制成員的行為。雖然這一制度是理性的，但它在歷史上出現的環境卻是非理性的、偶然的，這些環境不容易在其他情況下再現。

在其他情況下，制度需求的產生往往不是因為內部沖突，而是嚴重的外部沖擊所致，諸如貨幣危機、經濟衰退、惡性通貨膨脹、革命或戰爭。關于現代歐洲民族國家的興起，蒂利（Tilly 1975）的經典解釋認為，因為需要發動越來越大規模的戰爭，國家便有了對稅收提取、管理能力和官僚集權的內需，例如在法國、西班牙和瑞典。在美國歷史上，戰爭和國家安全的要求也顯然是國家構建的來源；密集的國家構建發生在美國內戰、兩次世界大戰和冷戰時期（Porter 1994）。[[4]](#m4_1)當然還有發生在西方世界以外的案例，譬如佩里準將（Commodore Perry）的“黑船艦隊”促使日本開始明治維新，拿破侖入侵埃及導致19世紀30年代的奧斯曼帝國改革。

但索倫森（Sorensen 2001）指出，相對于歐洲或日本，戰爭在發展中世界對于國家構建的作用就遠沒有那么大的驅動作用，其原因既復雜又模糊。索倫森認為，后發展國家只需要掌握現成的軍事技術，而無需等到進行完痛苦的體制改革才能正確地使用這些技術。此外，二戰之后的國際體系強調國際邊界神圣不可侵犯，并努力推行非占領原則；在這樣的大環境下，戰爭導致國家滅絕的威脅更難以成為國家構建的動力。

縱觀大多數國家構建和制度改革的成功案例，其發生時機往往是于該社會內部已經有了對制度的強勁內需，然后抑或整體打造，抑或從國外照搬，抑或因地制宜地使用他國模式。早期現代的歐洲，獨立革命之后的美國，19世紀的德國、日本和土耳其，20世紀60年代的韓國和中國臺灣地區、智利，以及20世紀七八十年代的新西蘭，都是這樣的情況。如果有足夠的內需存在，那么通常供應就會隨后到來，盡管供應的品質在每個年代都有所不同。

在貧窮國家，對于制度或制度改革內需不足是制度發展的最大障礙。這種需求通常出現于危機或特殊情況下，打開的也僅僅是改革的一個小窗口。如果缺乏強勁的內需，對于制度的需求必然產生于外部。這可能有兩個來源。一是外部援助機構、捐助者或貸款人附加在結構調整、計劃和項目貸款上的各種條件；二是外來權威在失敗、解體或被占領的國家宣布擁有主權，并直接行使政治權力。[[5]](#m5_1)

關于外生的制度需求的技術和前景，我們所知甚廣，但卻不讓人樂觀。過去一個世代以經濟改革作為貸款附加條件的經驗表明，倘若國家精英對于改革沒有實質性的內需，那么這樣的政策難以獲得成功，譬如阿根廷和墨西哥短暫改革的例子。在沒有內需補充的情況下，附加條件從未成功過。例如，范德瓦爾（van de Walle 2001）指出，在所有撒哈拉以南非洲地區的國家，就援助水平而言，那些遵循國際建議進行結構改革的國家和那些沒有改革的國家之間幾乎沒有任何區別。我們多次發現，同一個表現不佳的國家一次又一次回到同一援助低谷，有時作為債務重組受益國，有時作為債務減免受益國（Easterly 2001）。

附加條件失敗的原因有許多。伊斯特里認為（Easterly 2001）這是捐助方的激勵結構所致：捐助者和國際金融機構聲稱要幫助貧窮國家擺脫貧困，但大多數表現欠佳的國家很可能就是那些無法進行制度和經濟改革的國家，實施有條件貸款就意味著對那些成功轉型的富裕國家進行獎勵。對表現欠佳的國家附加貸款條件意味著剝奪最窮國家獲得外部援助或融資的機會。在理論上，這種“嚴厲之愛”（tough love）或許站得住腳，但現實世界里的捐助方不愿放棄受援方對它們的依附所帶來的影響力和權力，因此不希望徹底放棄這些不幸的國家。此外，當前國際捐助社會是多元化的，這就確保了，即便某一捐助者要求附加貸款條件，也必然會有其他不加條件的捐助方取代它。

即使貸款條件果真可以切實執行，也很難說它會帶來真正意義上的改革。對于貧困國家的領導人，抱定某種政治權力結構往往是關乎生死的問題，無論捐助方提供的外部公共物資有多少，都無法補償真正的改革將帶來的權力和威望的流失。

通過“千禧挑戰賬戶”（Millennium Challenge Account, MCA），布什政府采取了不同的方式來提供外部誘因，其援助款的條件是受援國必須達成可量化的改善。這種附加條件的方法不同于過去的嘗試，它提供的是優惠援助而非貸款，并使用更為廣泛的全國性指標。千禧挑戰賬戶的問題在于，其用于判斷受援國資格的標準意味著世界上許多最貧窮的國家在短期內都不會具備獲得援助的條件。千禧挑戰賬戶可能會激勵在改革道路上一帆風順的國家，但對于那些失敗國家和世界上最困頓的國家卻了無助益。

創建制度需求的另一外部來源是由國家或國家集團作為占領者，或通過與當地政府達成強勢的直接關系直接行使政權。這就是我們所說的“國家構建”（nation-building）。占領者顯然比通過附加條件運作的外部貸款者或援助機構能更直接控制當地國家。在另一方面，大多數“建國者”很快發現，他們塑造當地社會的能力是非常有限的。此外，大多數需要建國的國家都是失敗國家（failed state）或其他類型的后沖突社會，它們比那些獲取有條件貸款的國家面臨更為嚴重的治理問題。

如果我們所謂的“國家構建”，是指建立在國外咨詢和支持撤出之后還可以自我維持的國家，那么歷史上的成功案例則少得讓人沮喪。最顯著的例子來自歐洲的殖民史。畢竟英國成功地在一些殖民地建立持久的制度，如印度的文官制度，以及新加坡和中國香港的法律制度，在印度獨立后，文官制度是其民主的基礎，在后兩個國家或地區，英國留下的法律體系則成為經濟增長的基礎。同樣，日本離開中國臺灣和韓國時，也留下了一些在殖民統治時期建立的長久制度；盡管許多韓國人仇視日本，但韓國一直都企圖復制日本的很多制度，從工業聯合體到一黨政府，不一而足。

有人把德國和日本戰后的國家構建的成功歸功于美國，美國當時是德國和日本的占領國。但就行政能力而言，即本書的主題，很顯然并不是那么回事。遠在敗給美國之前，德國和日本都是非常強大的官僚國家；實際上，起初正是它們強大的國家實力導致他們成為大國并威脅到當時的國際體系。在這兩個國家，國家機器在戰爭中幸存下來，且到戰后也未有明顯變化。美國成功做到的是在兩國完成了從威權到民主的合法性基礎的轉變，并清除舊政權里發動戰爭的成員。美國占領者嚴重低估了日本官僚制度的競爭力和凝聚力，他們所能做的僅僅是略微調整了若干最高職位。在德國，戰后民主政府要求盟軍占領者沿用納粹時期建立的用于管理他們引以為豪的文官制度的法案。最初遭到清洗的53 000常務公務員，除1 000人外，其余最終都被重新錄用了（Shefter 1993）。

在許多其他國家，美國抑或進行干預，抑或擔任占領當局角色，包括古巴、菲律賓、海地、多米尼加共和國、墨西哥、巴拿馬、尼加拉瓜、韓國和越南南部（Boot 2003）。在這些國家中，美國都進行了一些可以算作是國家構建的活動，譬如舉行選舉、試圖消滅軍閥和腐敗以及促進經濟發展。只有韓國是實現了長期經濟增長的國家，這多是韓國人自己的努力，而非美國的功勞。持久的制度少之又少。

## 幫倒忙

外部力量創造制度需求的能力其實非常有限，這也嚴重限制了其向發展中國家轉讓既有的制度構建和改革的知識。這些限制表明，國際金融機構、國際捐助者和更為廣泛的非政府組織，對于“能力構建”這一口號的長期有效性不應有更高的預期。

但事實上問題甚至更糟：在許多發展中國家，國際社會不僅只能打造有限的國家能力，實際上還有破壞制度能力的嫌疑。無論捐助者的愿望有多好，這種能力破壞的情形還是時有發生，原因是國際援助想要達成若干互相矛盾的目標。毋庸置疑，糟糕或瀕臨崩潰的公共管理是非洲二十年來發展危機的焦點；自獨立以來，非洲各國政府設計和實施政策的能力已經倒退。用世界銀行非洲理事的話說，“在過去的三十年，幾乎每一個非洲國家都出現了能力的系統性倒退；多數國家獨立時曾有的能力要強于現在”（引自van de Walle 2002）。這種能力退化恰恰發生于外部援助資金加速流入的時期，各種形式的對外援助最盛時期甚至占到整個地區的國內生產總值的10%。

捐助政策的矛盾之處是，外來捐助者既想提高當地政府的某項能力，譬如灌溉、公共衛生或小學教育，又想親自為終端用戶提供這些服務。鑒于捐助者自身的動機，后一目標往往總是勝出。盡管許多捐助者相信他們可以同時朝著這兩個目標努力，但在實際工作中，一旦援助計劃終止，援助者直接提供服務必然削弱當地政府提供此類服務的能力。

例如對于旨在向撒哈拉以南非洲地區艾滋病患者提供抗逆轉錄病毒藥物的方案，所有人都會認為它非常有意義。外部捐贈者有兩種可能方案來治療艾滋病患者。它可以完全通過當地國家的公共衛生基礎設施來展開工作，通過培訓政府官員、醫生和其他衛生保健工作者，向政府提供數量極大的資源來擴大其救助范圍。它也可以接管藥品流通程序的重要部分，直接提供醫生和其他醫護人員、藥物，以及最重要的行政能力，以保障醫護人員到實地進行救治。通過當地政府展開工作就必然意味著更少的艾滋病患者可以得到治療。公共衛生基礎設施可能根本不存在、不稱職或高度腐敗；藥品會被偷走，記錄不會被保存，捐贈資金最終會落到官僚手中，而不是用于服務目標患者。對比而言，直接接管這些功能意味著醫療服務更為有效地送達，但是當外部援助制度繞過了地方政府，地方政府的職能則不能算作提供服務，而至多算是外國捐助者的協調聯絡方。當地的官僚機構學到的都是錯誤的技能，也從不爭取醫療活動的所有權，其最有能力的人員也往往離職去效力于外來捐助者。地方政府和外部捐助者所擁有的資源通常差別巨大，這意味著在項目目標和實施的決策過程中，地方政府往往會被邊緣化。

盡管世界銀行等國際金融機構努力邀請地方參與在方案設計中扮演更大的角色，但除非捐贈者做出重大抉擇，將能力構建視為他們的首要目標，而非能力所應提供的服務，否則能力破壞的問題就永遠無法得到解決。大多數捐助者的動機往往不允許他們如此抉擇。這些為援助計劃案買單的人希望看到最大數量的患者接受治療，而不希望自己的錢流到當地官員的腰包，哪怕是從長遠來看，這些官僚必須負責提供醫療保健服務。和貸款附加條款一樣，真正強調能力構建是另一種形式的“嚴厲之愛”，對抱有良好愿望的人來說實際執行起來是非常困難的。因此，在此期間我們看到的是，能力構建停留在嘴皮子上，外部捐助者繼續為當地政府補貼制度能力。

正如我在第3章將要討論的，這個問題不會消失，實際上，當外部影響來自直接建國而不是保持距離的附加條款時，這一問題還會進一步惡化。國際社會知道如何提供政府服務；但對于如何創造自我維持的本土制度，則所知不多。

的確，在它們企圖執行的職能范圍內，發展中國家的政府大多依舊過于臃腫。但是，對于廣大發展中國家最緊迫的是提升國家制度的基本力量，來提供這些只有政府能夠提供的核心功能。不幸的是，對于相當多的國家來說，如何“到達丹麥”的問題很可能無法得到解決。障礙并不在認知層面：我們大體知道，這些國家和丹麥有什么不同，丹麥式的解決方案大體會是什么樣子。但問題是，因為本地對改革的需求不足，我們缺乏到達彼岸的政治手段。

對于那些有望朝著美好彼岸靠近的國家，我們需要更加緊密關注國家概念中可以操縱和“構建”的方面。這意味著要著重于公共管理和制度設計這兩個元素。我們還需要特別關注向這些制度薄弱的國家傳播這方面知識的機制。發展領域的政策制定者應該至少學著醫生發誓“不造成傷害”，以及不以能力構建的名義破壞或者架空制度能力。這便是本書第2章的主題。

[[1]](#w1_1) 該數據集由蒙蒂·馬歇爾（Monty Marshall）和 凱斯.杰格斯（Keith Juggers）編制，網址是 www.cidcm.urnd.edu/inscr/polity/ 。

[[2]](#w2_1) 這是克林頓政府在韓國加入經濟合作與發展組織（OECD）時的典型思路，在20世紀90年代初對泰國的政策上也是如此，例如，沒有證據顯示當時對過早的資本賬戶自由化做過警告。參見David Sanger and Nicholas Kristof, “How U.S. Wooed Asia To Let Cash Flow In,” New York Times, 16 Feb, 1999, sec. A, p.1.

[[3]](#w3_1) 一些形式的征稅明確對增長不利，如關稅和其他國際貿易稅收（World Bank 2002）。

[[4]](#w4_1) 最近的一個例子是美國國土安全部的成立——自20世紀70年代以來在美國建立的第一個新的內閣級部門——以針對9·11恐怖襲擊事件。

[[5]](#w5_1) 在19世紀，當歐洲或美國的貸款機構派炮艦來收貸款時，這兩種形式的外部壓力就合二為一了。

# 第2章 弱國家與公共行政黑洞

我在第1章指出，在有關制度的各種知識中，關于組織設計和管理的部分是最容易正式化，因此也最容易跨越社會或文化的界限進行傳播的。在本章中，我認為即便在組織這個有限范疇，無論私營部門還是公共部門，都不存在最優的組織形式。組織設計沒有全球通行的規則，這意味著公共行政領域必然更像一門藝術，而非科學。雖然大多數公共管理問題的上佳解決方案在制度設計上有某些共同特征，但不能明確算作“最佳方案”，因為它們必須融入大量的特定背景信息。反過來，這對我們如何幫助發展中國家提升國家能力，以及我們在這個領域如何培養從業者有著重要的政策影響。在某種意義上來說，公共行政問題的上佳解決方案必須是地方性的，這就意味著需要外來捐助者和顧問與發展中國家政府建立一個頗為不同的關系。

組織理論固然豐富且復雜，但大量的理論都圍繞單一的核心問題，即自由裁量權。組織理論的難題是，雖然效率要求在決策和權威方面有自由裁量權，但是授權行為本身會帶來控制和監管的問題。用一個知名的組織理論家的話來說：

因為不是所有的信息都能到達到中央決策者那里，無論是一個經濟體的中央規劃師還是公司的CEO，大部分決策權必須委托給擁有相關信息的人員。信息在人們之間移動的成本造就了在組織和經濟體內分散決策權的必要性。反過來，這種分權導致系統控制的弱化，因為那些代表他人行使決策權的也都是自私自利的人（還有自我控制問題），沒有理想的代理人。（Jensen 1998, 2）

自由裁量權的下放問題涉及一系列經濟學和政治學議題。它同時解釋了兩個問題，一是在宏觀經濟中市場相對于中央計劃有更高的效率（Hayek 1945），二是大公司需要采取權力分散的多部門結構（Chandler 1977）。聯邦制存在的問題，以及威權對比民主決策所擁有的相對優勢，最終還是一個自由裁量權的問題。因此，組織理論的核心問題對社會科學有著更廣泛的影響。

對于長期工作在管理或公共行政領域的專家來說，認為理想的組織形式或公共行政科學根本不存在的觀點算不上新鮮。然而，對于那些企圖把自己強大的方法論工具引入治理和制度研究的經濟學家來說，問題就可能不那么明了。經濟學家曾經一度將企業和組織視作“黑匣子”，即行動者的外在行為可以通過正常的理性效用最大化假設進行解釋，但其內部運作在很大程度上還沒有對經濟分析開放。近年來，這種觀點已經過時，取而代之的是將組織納入更廣泛的經濟理論的嘗試，并為公共部門改革提供了重要的、有參考作用的啟示。最終，新古典經濟學所依據的行為假設解釋力太有限，尤其是組織中的人往往是受自身利益所驅動的假設，無法幫助我們理解組織行為的許多關鍵點。作為一門科學，經濟學喜歡提出能夠得出優化解決方案的理論，但是在公共行政的許多方面，這恰恰是不可能的。從理論的角度來看，黑匣子可能更類似于黑洞。

在20世紀80年代和90年代，經濟學家對于組織理論領域的統治地位使先前隸屬于社會學的組織學黯然失色，并且排斥了這一傳統中的一些重要見解。實際上，這一變化表明了社會科學的衰退。一些經濟學家承認他們方法的局限性，如今也回溯到這些早期的理論，并試圖在方法論的假設方面重新解構它們。他們實際上是在重塑一個年齡已經四五十歲的理論工具，但這一工具的使用之所以會被遺忘，經濟學家要為此負責任。

## 制度經濟學和組織理論

關于組織的經濟理論[[1]](#m1_2)開始于羅納德·科斯的公司理論（Ronald Coase 1937），這一理論確立了市場和等級制之間的基本區別，并指出，出于節約交易成本的需要，某些資源分配的決定是在等級組織內做出的。在去中心化的市場中，尋找關于產品和供應商的信息、談判簽訂合同、監控績效、訴訟和執行合同，這些活動的高昂成本往往意味著，如果將它們放在一個單一的等級組織內，根據組織的權威關系做出決策會更有效率。

科斯的公司理論實際上并不是組織理論，而是說明為什么要如此劃定市場和組織之間的界線 。威廉姆森（Williamson 1975，1985，1993）使用了科斯的交易成本框架，并加入了許多細節，說明為什么要優先使用等級制而非市場。威廉姆森認為，有限制的理性意味著合同當事人永遠無法完全預見未來所有的突發事件，并制定正式的保障措施預防各種可能形式的機會主義。無限制的勞動合同和權威關系則保證了我們面對不可預見的未來狀態可以有更靈活的調整。此外，市場效率依賴于大量市場參與者的彼此競爭。但在許多專業承包的情況下，大量的參與者變成了少量，因而承包商得以利用信息不對稱牟利。同樣，對這個問題的解決方案是，將這些活動通過垂直整合界定在等級組織的范圍內。

但是，一旦經濟學開始將其個人主義行為假設導入企業的討論范疇，就給組織理論蓋上了獨特的印記。組織是個人的集合，這些個體既有合作性又表現出競爭性或自利行為。早前社會學方法經常強調組織的合作方面，并把組織比喻為有機體，其各個部分均朝著一個共同的目的。科斯所謂等級這一概念也暗示通過權力關系產生類似的統一。對比而言，阿爾奇安和德姆塞茨（Alchian and Demsetz 1972）認為，權力關系和市場參與者達成的自愿合作關系并沒有什么明顯的區別。等級制的企業可以理解為一種契約關系網，員工自愿通過這樣的關系接受等級制的權威。這樣的接受關系也是有限制的，員工可以在任何時候根據原勞動合同的條件決定終止這樣的關系，將他們的個人利益置于公司的權威之上。按照阿爾奇安和德姆塞茨的觀點，之所以會有等級制企業存在，是因為監督聯合績效的問題，即很難監測員工貢獻的大小。監管困難導致了偷懶的可能性，并允許組織理論引入阿克洛夫（Akerlof 1970）最先提出的逆向選擇的概念。即在一個共同績效的條件下，個體勞動者比第三方更明確自己的貢獻，這可能導致工人為自己謀求好處。據信，通過監測和激勵來控制這種偷懶行為，在公司比在保持距離的合同關系中更容易實現。

之后，幾乎所有組織經濟理論家都接受了這一觀點，即組織只是個人勞動合同的集合，而等級結構中的個體行為同樣可以用市場行為的理性最大化策略來解釋。個人在組織內達成合作，但僅僅是因為這么做符合他們的自身利益。個人和組織之間的利益分歧產生了一大理論分支，即委托—代理關系，這是今天我們理解治理問題的總體框架。

伯利和米恩斯（Berle and Means 1932）在很久前就意識到，在現代企業中，所有權和管理分離導致了重大的公司治理問題。產權人（或委托人）指定經理人（或代理人）來看護他們的利益，但代理人和產權人所持有的動機又往往相去甚遠。這是所有形式的等級制組織共有的問題，并且會同時存在于各層級結構中。詹森和梅克林（Jensen and Meckling 1976）引入了代理成本的概念，即產權人確保代理人對其唯命是從所付出的成本。這些費用包括監控代理人行為和拉攏代理人的成本，以及當代理人違背公司利益時所產生的額外損失。詹森和梅克林認為，主要是額外損失的風險承擔者或委托人在負責維護紀律，在此基礎上，他們提出了一套關于資本結構及其與公司治理關系的成熟理論。但法馬（Fama 1980）認為，額外風險承擔者并不是代理人紀律的唯一來源。經理人或代理人會互相監測和互相督促，這是因為代理關系涉及反復的打交道，此外，管理人才也有市場競爭，所以評估是很重要的。

關于私營公司的委托—代理理論一旦闡述清楚，將這一框架套用到公共部門的行為就比較簡單了（Rose-Ackerman 1979；Weingast and Moran 1983；Weingast 1984；Moe 1984；Harriss et al. 1995）。在私營部門，委托人是股東，代理人就是公司董事會，而董事會的代理人則是它的高級經理人成員。在公共部門，委托人是廣大公眾。在一個民主國家，他們的第一層代理人是其選舉出的代表，對于受委托執行政策立法的分支代理機構來說，立法者相當于委托人。當個體代理人，即政府官員將自己的金錢私欲置于委托人的利益之上的時候，就會出現政治腐敗。不過，代理人還可能因為其他原因違背委托人的意愿，譬如保住其代理機構和就業保障的愿望，或與他們名義上的雇主有意識形態的沖突。

當代經濟學另一個主要的分支——公共選擇理論的最初假設是，公共部門組織的代理人的目標都會與委托人的目標相去甚遠（即使公共選擇理論最初沒有明確使用委托代理框架，情況也是如此）。正如塔洛克（Tullock 1965）以及布坎南和托利森（Buchanan and Tollison 1972）所言，在尋求最大限度地滿足個人私利方面，公務員與其他經濟代理人沒有任何不同。“公務”這一表達似乎意味著政府官員會先顧及廣大公眾的利益，而事實上，他們的行為可以從狹隘私欲的角度得到更好的解釋。[[2]](#m2_2)公職人員的行為會受到賄賂、競選獻金、家人得好處或將來就業承諾的影響。大量的私人部門活動因而從財富生產轉移到尋租（Krueger 1974；Buchanan, Tullock, et al. 1980）。從公共選擇的角度來看，通過慣例來重塑政府官員動機的前景終究是悲觀的。

因此，目前正在進行的大量改進治理的工作，是為了更好地協調代理人的動機與委托人的利益。使委托人和代理人利益統一的常見方法是，提高代理人的工作透明度（無非把監督其行為換了個好聽的說法），然后通過使用獎懲讓代理人為自己的行為負責。公共選擇學派的大量工作是制定憲法和法律安排，最大限度地減少尋租和其他類型的代理成本。另一種方法在私營部門比公共機構更可行，即通過給代理人股票期權或其他形式的股權來把所有者和管理者拉攏在一起。[[3]](#m3_2)

有關組織的經濟學理論也是以個人主義方法論為前提，這和一般的經濟學理論一模一樣。也就是說，從根本上來說，企業被視作一群個人的組合，他們為了謀求個人私利而學會如何進行社會合作。因此，這個角度傾向于強調小組成員之間的利益沖突（畢竟委托—代理問題都與此有關），并淡化譬如群體認同、社會化、領導等概念。

從委托—代理的角度來理解公司治理或公共腐敗問題，并利用這個框架來設計旨在協調不同動機的體制，這當然是值得一試的。然而，至少有三個基本理由可以說明，為什么不會有最優的正式制度準則，因此也不會有最優的組織形式，特別是對公共部門機構而言。

首先，許多企業的目標都不清晰。只有委托人知道自己要什么的時候，代理人才可以按照其意志執行，但實際情況往往并不如此。目標經常是通過組織管理人員復雜的互動而明晰或者發展的，或者是由組織管理人員的角色來決定的，即所謂的“屁股決定腦袋”（Allison 1971）。在功能上，勞動可分為多種方式，每種方式必然有利于某一個組織目標，但從來都無法同時兼顧。

其次，監督和問責的正式制度要么帶來很高的交易成本，要么僅僅是因為被監督的活動很難量化而根本無法展開，在公共行政部門尤其如此。在這些情況下，通過非正式的規范控制代理行為通常更有效，但是這種方法也有其不足。一個組織到底選擇正式或非正式的控制機制，取決于它面對的特定情況。

最后，自由裁量權授予的適當程度將隨著某一組織在一段時間面臨的內源性和外源性條件變化而變化。所有的授權都涉及效率和風險的平衡，但組織往往難以確定風險和授權的適當程度。結果是，相同程度的授權在一個場合有效，換到另一個場合則不靈，或在某一段時間有效，而其他時間無效。我會依次討論這些情況。

## 目標的模糊性

組織模糊的第一個原因，是組織目標往往不清楚、互相矛盾，或者描述不清。委托—代理框架的假設是，委托人是完全理解自身利益的理性行動者，并將權力下放給代理人以獲取這些利益。權威朝著一個方向流動，即從等級結構的頂部向下流動。瀆職、腐敗或者簡單的官僚惰性問題發生，原因是代理人的自利行為，他們面對和委托人不同的激勵結構，要不就是誤解或不服從委托人的權威。

但是，長期以來組織理論一個重要的分支一直強調組織參與者的有限理性，包括本應利用職權設定組織目標的委托人。最有名的例子是赫伯特·西蒙（Herbert Simon）所謂“最低滿意”（satisfying）的概念，這一概念在他《行政行為》（Administrative Behavior, 1957）一書中得到充分闡釋，西蒙用它來解釋為什么在通過實證觀察，組織中的個體行為會偏離理性優化的經濟模式。這個思路的其他作品包括西爾特與馬奇（Cyert and March 1963）、奧爾森與馬奇（Olsen and March 1976）、馬奇與科恩（March and Cohen 1974），以及科恩、馬奇等人（Cohen, March, et al. 1972）的著作。這些理論家認為，在任何指定時間，目標都不會明確存在，它的出現是不同的組織參與者互動的結果。這些參與者的理性都有局限，但并非威廉姆森所謂的“無法準確地預測未來”，而是因為對事件的觀察和解釋本身就是一個社會過程，它會影響、扭曲并且改變認知過程。個人懂得學習，但組織的學習方式并不等于個人學習方式的總和：組織自身的神話、歷史和傳統都會塑造個體感知。這種將知識視作社會一部分的觀點在許多方面開啟了網絡對組織學習影響的新研究（Brown and Duguid 2000）。

委托—代理框架的主要缺點是，它假設權威是朝著一個方向流動：向下。委托人和代理之間發生的許多沖突是因為，他們對于如何更好地實現共同的目標有不同見解，對此委托人的看法不見得一定是正確的，又或者他們對于委托人的最佳利益到底是什么有不同的理解。西蒙、史密斯伯格等人（Simon, Smithberg et al. 1961）在很久以前就指出，權力的流向不只是自上而下，也可以是自下而上和橫向流動——也就是說，一個組織的不同部分中有著不同形式的專業能力或知識，比如會計、工程、市場營銷或人力資源管理。專業化和勞動分工要求組織成員不僅要服從在等級結構中高于自己的權威，也要服從掌握這些專業知識的成員。事實上，許多組織有正式規則要求成員尊重某些專家：CEO不能簡單地否決會計部門的權力，要求某項費用按照某種方式來列支。組織內部權力的復雜結構足以說明為什么組織往往非常保守，難以變革，且“官僚氣”十足。

組織中存在的沖突和功能障礙很多與權威分歧有關，或者更通俗的叫法是“爭地盤”（turf）。管理層希望通過聘請有創新能力的非工會成員教師來提高考試成績；教師工會的反應是，新人不具備職業資格證書，而且本校教師作為一個法人團體應該有權決定誰可以被錄用。家長和兒童是學校教育績效的消費者，因此是委托人，而管理員和教師都是他們的代理人。那么在這一情況下，哪些代理人的利益和與委托人的利益發生了錯位？也許是教師，他們想要保護他們的工作和特權，但有可能是管理層，他想要聘任資歷不合格的自家兄弟。在這種情況下，教師作為職業群體的權威保護了委托人的利益。畢竟，招聘過程中的教師權威源于對管理人員自由裁量行為的正式控制權，而不僅僅是對教師政治權力的妥協。所有代理人都聲稱為委托人的利益代言，我們不可能預先知道誰是正確的，也不可能指定一個正式的權力結構來保障理想的結果。

在任何復雜的組織內部，或者說在普遍的現代社會中，權威必然是按照功能來分配的，這就解釋了人們所貶稱的“煙囪型組織”（stovepipes）緣何出現。煙囪型組織存在的原因是它們代表了真正意義上的知識和專業能力。例如，在海軍內部，飛行員從事的活動跟潛艇兵和水面作戰專家大為不同。但每個煙囪型組織都衍生出自身的生存利益，這可能與其所在的整體的利益相左。在推出1948年《國家安全法》（National Security Act）時，海軍和陸軍均抵制建立一個獨立的空軍（Quester 1973），今天的空軍飛行員抵制遠程遙控戰斗機部隊的擴張。隨著時間的推移，代理的利益會因技術革新和外部情況變化而出現偏移。分歧往往反映出對于委托人最佳利益的認知上的不確定。如今，經過專業訓練的戰斗機飛行員認為，過分強調遠程遙控戰斗機將導致飛行員技能的退化，而飛行技術將是未來戰爭的關鍵。他們這般論證當然是為了維護自己的利益，但就我們今天掌握的信息而言，他們對未來戰爭性質的判斷很有可能是對的。

組織模糊性還有其他原因，這些原因導致沒有一個特定的正式組織標準能夠全面優化組織的目標。勞動分工和任務分配會影響組織的整體目標。西蒙、史密斯伯格等人（1961，151）指出，勞動可以按用途、過程、客戶群和地理區域進行功能性劃分。根據功能的主次關系，組織會強調不同的目標（例如是否首先按地域其次按過程來進行分工，或者反之）。有些組織試圖通過矩陣管理或專案項目組織等方法來避開這些問題，但這些都無法解決“嵌入式優先”（embedded priorities）這一根本問題。雖然一些勞工派遣問題可以進行數學優化，但其他則不能，這是因為它們涉及不同目標的權衡，這些目標的相對效用無法確定，或者受到政治因素左右。

## 委托人、代理人和激勵機制

代理人的激勵機制永遠不會與委托人的利益完全一致。很多組織理論所關注的是用什么機制可以使二者更加協調。在許多情況下，以一種能讓代理人對自己行為負責的方式來監控代理人是不可能的。控制代理人的另一種方法則是利用規范，以及積極塑造代理人的效用功能。這兩種方法的效果是否能夠相輔相成，是產生組織模糊性的第二個原因。

在公共部門，監督代理人行為并且讓其對自己行為負責尤為不易。公共部門組織主要提供服務，服務部門的效率一直都很難測量。在私營機構中監督和問責的問題已經非常棘手，那里至少可用盈利能力來測量績效，但在各類公共部門中，想要測量績效是不可能的。如果公共部門無法準確測量績效，那么最終不可能有正式的機制來推行透明度和問責制。

為了說明這一點，我借用一下武考克和普里切特（Woolcock and Pritchett 2002）在一篇關于公共部門改革的出色論文中的理論框架，但用伊思雷爾的分類法（Israel 1987）對此稍微修改。武考克和普里切特把公共部門的服務區分兩個方面：事務[處理]強度和自由裁度性。前者是指組織需要做出的決定的數量，其范圍可以從極小（如央行決定改變利率）到極大（儲蓄銀行業務系統吸收存款，或提供小學教育）。自由裁度是指熟練決策者在信息不完善或不完整的情況下做出判斷，不同于常規化的決策。就此而言，中央銀行有非常高的自由裁度性，而商業銀行則沒有。

我建議用伊思雷爾提出的特定性（specificity）來替代自由裁度性。特定性是指監視服務績效的能力。伊思雷爾給出噴氣式飛機維修這一具有高度特定性的服務案例，其復雜的技能是很難偽造的。如果機械師不稱職，其后果會立竿見影。相比之下，高中指導咨詢是特定性非常低的服務。輔導員可以奉勸學生改變職業方向，這一建議可能不會立即被采取，即使被采納，對學生以后生活的影響可能要多年之后才會出現（很可能無法得知，因為測量影響需要一個反向比較）。這并不是說，輔導員所執行的職能無足輕重，僅僅是說它難以評估。

因此，如圖9所示，我們可以用一個坐標系來對比事務強度和特定性，這再次產生四個象限，每個象限代表監督能力的不同問題。最容易監控的活動在象限Ⅰ，兼有高特定性和低事務量。這樣的例子譬如進行軍事行動的將軍：他事務量很少，但特定性高，如果他失敗了，每個人都會知道。最難以監視的活動在象限IV，其特征在于兼有低特定性和高事務量。象限II的活動有較高的事務量，也有較高的特定性，運營一家國有電信公司就是一個例子。象限III可能是需要人手最少的，這樣的例子譬如在國際相對平靜時期執掌外交部。外長的決策數量很少，但這些決定對一個國家福祉的影響是很難說清楚的。因此，象限II和象限III構成不同類型監控問題的中間類別。其他公共部門的活動可以出現在坐標系的不同部分，如圖10所示。

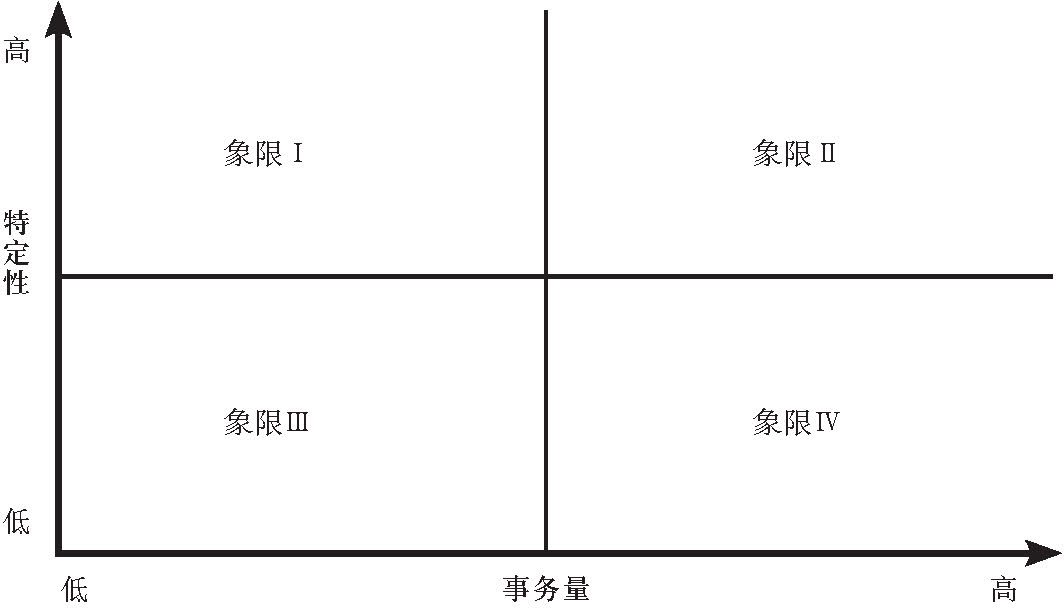


圖9 公共部門績效

公共行政最容易出問題的領域都在象限IV，這并不奇怪。今天有許多發展中國家，如墨西哥和阿根廷，有或有過非常稱職的中央銀行，可以運營一家頗有競爭力的國家石油公司或航空公司，但它們的小學或農村醫療保健系統卻很糟糕。電信企業比公路養護機構或鐵路具有更高的特定性，這就是為什么在同一個國家，電話往往比公路更好用（Israel 1989）。大學教育比小學教育的事務量低得多。因此，一些國家可以在大城市成功運營精英機構，其中產階層客戶比更多樣化的小學教育客戶能夠更好地監測績效。

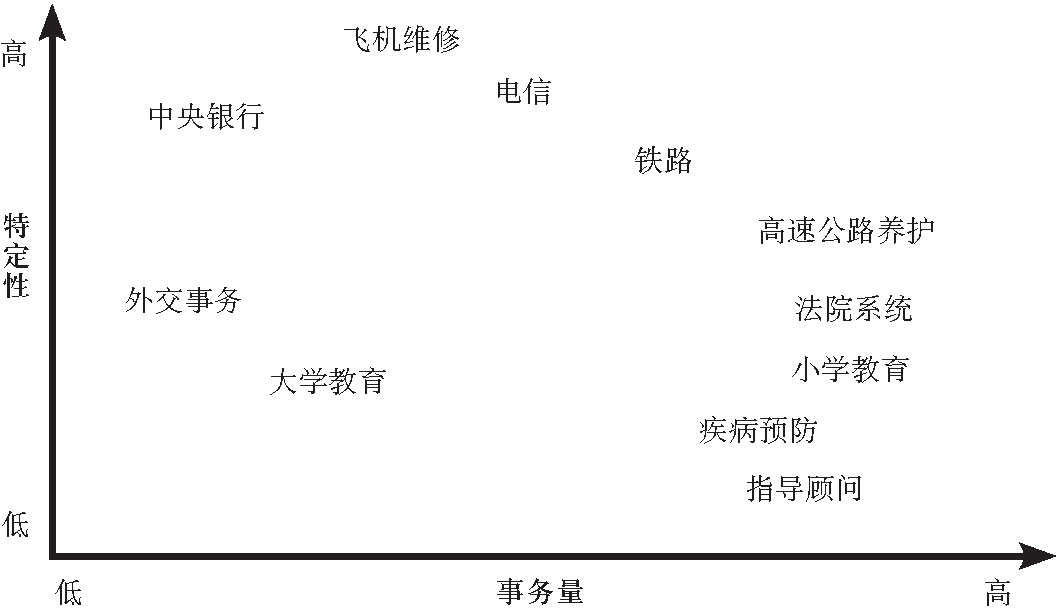


圖10 監控公共部門績效的能力

如果我們把公共行政的核心問題視為建立正式制度體系以協調代理人與委托人的利益的話，最難的案例都將在象限IV。中小學公共教育是顯著的例子。教育的績效難以測量，向單個教師一一問責也幾乎不可能。公共教育是一個高事務量的活動，在省會城市可見度高，但在農村地區就淡出人們的視線。即使是在美國這樣富裕和數據豐富的國家也很難構建問責機制。許多州的標準化測試企圖滿足這一需求，但遭到教師、學校管理者和當地社區的激烈抵制，他們都不希望應對表現不佳的后果。

很多人說起“法治”，就好像它是一個二進制，要么開要么關。事實上，法律體系的活動的特定性處于中低程度，但卻是高事務量的。建立法治涉及廣泛的建設工作，不只是法律，還有法院、法官、法庭和在整個國家范圍內的執行機制。建立這樣制度是國家建設者需要完成的最復雜管理任務之一。

有許多可能的方法可以用來監測低特定性、高事務量的問題。一個通常適用于公共部門組織的方法是競爭，即赫希曼（Hirschman 1970）所謂的“退出”機制。私人公司互相競爭，結果要么獲得更多資源要么歇業。對國有公共部門活動私有化的目的是讓這些企業承擔競爭壓力，譬如國有航空公司、電信公司或石油公司。還有其他事務量高的公共服務，譬如教育，可以通過優惠券或者保持公共部門內的特許學校制度來引入類似的競爭壓力。但向公共部門的功能障礙提供以市場為基礎的解決方案是非常有爭議的，而且在很多領域內是毫無政治可能的。

另外的方法是赫希曼所謂的“聲音”機制，力求讓委托人有更便利的信息渠道和更好的問責機制來監控代理人的行為。近年來，推行聯邦制、權力下放以及非政府組織（NGO）行業都屬于這一類——把公共機構的政治權力轉移到直接受其影響的當地社區。在理論上，當地家長教師協會應該比全國性國家監督機構更能夠向地方的公立學校問責。在這種情況下，無論是提供給委托人的信息，還是要求苛刻的問責制，當地組織都要比國家機構能做的更多。

然而，這種方式有若干限制，它有效地阻止了公共機構特別是位于第IV象限的那些發出此類重要的“聲音”。首先，通過讓委托人與當地代理人聯系，權力下放解決的只有事務量的問題。它并沒有解決特定性的問題，其原因是評估潛在活動的難度。此外，委托人本身也需要組織起來，這也是為什么最近人們對公民社會和非政府機構興趣高漲。我們不應將這樣的組織視作理所當然，它們通常無法通過公共政策來構建。最后，許多公共部門組織有獨立的政治影響力基礎。即使父母組織成家長教師協會，并獲得了關于當地學校教師績效的豐富信息，他們很可能沒有足夠的政治權力來制裁表現不佳的或獎勵那些績效好的教師或管理員。

通過正式的監督和問責制度，許多組織沒有“解決”委托—代理問題。但它們依靠的正式機制和非正式規范的混合，通常是提高低特定性工作績效質量的更有效方法。很長一段時間以來，制度經濟學家一直試圖解決 “偷懶行為”（hidden action）的問題（Miller 1992）。在勞動力市場上，有很多類型工作中工人的個體績效是無法獲得精確測量的。這在阿爾奇安和德姆塞茨關于聯合勞動的討論中已經有所提及，也還有其他形式。一名工人的績效可能是由超越其個體的各種因素來決定（如天氣，匯率），工人可能有幾個任務，他需要就此分配自己的勞動（Holmstrom and Milgrom 1991），或績效本身可能就難以測量。后者在復雜的服務領域尤其如此，大量關于服務部門生產力的文獻告訴我們，績效是非常難測量的（參見Bosworth and Triplett 2000）。律師、醫生、建筑師等職業人所提供的服務在許多方面都是特定性比較低的。例如，委托人聘請職業人做代理人時，通常可以察覺瀆職或欺詐的情況，但他們無法對比其他績效來判斷代理人的最終績效質量。建筑師可以設計出看起來像樣的房子，但他是否可以拿出更有創意的變化，讓整個設計更加賞心悅目呢？可否在更短的時間內完成相同的工作？軟件工程也是如此。通常，一個軟件工程師名義上的授權經理無法讀懂或評估他寫出的代碼。他知道它是否滿足了其設計執行任務的最小參數，但不知道它是不是最有效的或最優雅的。因此，編碼人員工作的整體質量很難測量。（在某些情況下，編碼人員在代碼中留下只有他們才知道的炸彈或暗門。）組織經濟學家指出，在所有這些案例中都有偷懶行為：只有工人才知道自己是否已經竭盡全力，抑或通過各種方法偷懶搭了便車。經濟學家花了很大的精力試圖制定激勵機制，迫使工人透露自己的實際生產績效，計件工資是傳統方式之一。

但是這種方法有一定的盲目性，這是由新古典經濟學的基本行為假設所致。經濟學家斷定勞動是昂貴的，工人將為了給定的工資而想方設法減少勞動量。甚至，他們認為工人會用自己的理性來最大限度地偷懶。這一假設的問題在于，很多人并不推卸責任：他們的工作超過了必要的最低限度，即使他們知道自己的老板沒有辦法監控他們的偷懶行為，他們還是如此。事實上，大多數工人可能在工作中超過勞動合同的要求，因為“按章工作”只是在特殊場合使用的一種行業抗議形式。阿克洛夫（Akerlof 1982）注意到，能源公司的年輕收銀女工的工作量比公司的標準要求高出17.7%。日本的終身雇用制或工齡工資制度幾乎是故意設計來鼓勵偷懶的，因為它使得雇主無法通過工資、崗位或解雇的威脅來激勵員工。然而，日本工人是出名地勤奮工作。這是怎么一回事呢？

不只是日本的組織，所有社會都有這樣的組織，它們沒有設立復雜的監督和問責系統，也并不使用復雜的個人激勵，而是依托規范來尋求在低特定性活動中獲得最佳表現。尤其是職業人，激勵他們的遠不僅僅是 “最低滿意”或者最大限度地偷懶。他們按照行業的內在標準行事，這使得組織無須對他們的行為保持嚴格監督。社會資本，即促進合作行為的規范（Fukuyama 2000），替代了正式明晰的激勵制度。個人金錢獎勵盡管也是必要的，但只能作為一般的績效獎勵。

監管和嚴格問責更適合于制造業這樣的高特定性活動。從某種意義上說，泰勒制，或曰科學管理（Taylor 1911），代表正式監督機制的終極發展，它保證代理人與委托人利益相一致。泰勒制實行系統化的勞動分工，工作被分成小而簡單的任務，以便進行高度例行化運作。該系統具有極強的等級性，按照不同的管理級別分配自由裁量權。在這個系統中，工人完全是由正面或者負面激勵所驅動，并且受行政規定嚴格管制。

泰勒制造就了代理人績效的高度透明性和完全的行為負責制。這也是一種工人和管理人員之間無需任何信任的工廠組織系統。泰勒制所需的監督也可以產生高昂的代理費用，同時會出現過度嚴苛、等級森嚴和官僚主義。因此，這種形式的工廠組織已越來越多地被更為扁平的組織取代，比如精益化生產，后者把更高程度的自由裁量權授予等級結構底部的員工。因此，即使在制造業也出現了這樣的趨勢，即純粹出于效率上的考慮，也要用社會資本來替代正式的監督和問責制。

社會資本滲透到組織中，對組織的正常運行至關重要。在組織內部工作的個體有非常復雜的效用功能，包括個人的經濟利益，以及對于集體目標和價值觀的投入。很多時候，集體目標與個人利益背道而馳，但因為人類的社會性中蘊含著強大的自然情感，致使集體目標往往能夠勝出（Fukuyama 1999）。所有正式組織都與非正式團體相交疊，這些非正式團體有時與正式組織的邊界相重合——無論是機構、分公司、部門或辦公室——有時也會跨越這些邊界。所有優秀的管理者都知道，最終是非正式規范和群體認同最強烈地激勵著工人各盡其能，因而，值得花費更多的時間去培養正確的 “組織文化”，而非打造正式的權威序列。

規范是通過內化實現而非從外部施加的，這一事實當然并不意味著它會得到更嚴格遵守，抑或它不會有嚴重的偷懶和投機問題。當非正式規范對正式的激勵結構形成補充，而不是取而代之的時候，其效果是最好的。遵守非正式規范也需要監督，違規也需要接受制裁。但是，非正式規范有自己的監督和執行機制，往往比正式機制更為微妙和靈活。團隊內部的偷懶行為不容易被監管人員發現，但在團隊成員之間則很難隱藏，他們自有一套羞辱和排斥偷懶者的機制。

在公共機構中使用規范和社會資本的最極端的例子來自軍事組織。我們大可以說，常規的個人經濟刺激無法激發人們冒生命危險去戰斗。軍事組織解決這個問題的方法不是通過增加對個人的激勵，而是用群體認同代替個人認同，并通過傳統、儀式和群體體驗來強化群體認同，目的是在情感上團結士兵。在美海軍陸戰隊的新兵訓練中，新兵甚至不允許使用自己的名字，但僅僅是用“海軍”這個稱呼（Ricks 1997）。最強的紐帶并非系于大型組織或抽象的國家，而是系于與他們同在一個排或一個班的戰友，在他們面前，個體羞于被視為懦夫（Marshall 1947）。只有通過反復強化這些群體關系，個人才能克服死亡帶來的自然恐懼。

當然，大多數公共部門機構并不要求其成員去冒生命危險，或為組織做出極大的犧牲。運轉最佳的機構，如吉福德·平肖（Gifford Pinchot）管理下的美國林務局，哈維·威利（Harvey Wiley）管理下的聯邦食品局，或埃德加·胡佛（J. Edgar Hoover）管理下的聯邦調查局，這些機構都建立了非常強大的組織文化，以此來激勵員工來認同組織的目標（Wilson 1989）。

規范對于組織的重要性在于它使組織中的大量行為處于不確定狀態。“經濟人”（Homo economicus）的假設一直被認為是對人類在經濟領域行為的一種丑化，但它非常接近人們在市場上的實際行為，因而有預測價值。用它來指導組織內的行為就沒有那么可靠了，因為在個人激勵、群體規范和組織成員目標之間存在著一個更復雜的平衡。

此外，雖然規范可以用于協調代理人和委托人的利益，但它是一把雙刃劍。規范可以融入委托人的利益——例如，教師盡可能對他們的學生提供最好的教育——但規范會有自己的發展方向。群體認同和忠誠往往會排擠其他利益考量，包括群體理應服從的組織利益。這是前文提到過的煙囪型組織問題的另一個原因，即其中某分支或部門把自己的生存置于母體組織的目標之上。規則還可能會變得黏滯：人們把忠于群體和群體價值視為天經地義，即便它們已經變得無效，也不愿意拋棄。

應當注意的是，目前我還沒有解釋為什么公共部門績效問題在貧困國家比富裕國家更嚴重。無論發展水平如何，想要在象限IV有好的表現總是要比在象限I難度大。那么為什么有些社會能夠在象限IV提供像樣的公共服務，或至少相對比其他社會要更成功呢？

一個明顯的答案是因為（某些社會）有資源：缺少經費的機構在各個層面都會運行不暢，在一些貧窮國家，公共機構的工作人員缺乏訓練，基礎設施不足，于是它們無力提供服務也就并不奇怪了。然而，低特定性活動在發達國家比在不發達國家能夠更有效地進行，還有一個與規范有關的原因。在任何一個社會，激勵工人完成比工資所要求的最低工作量更多工作的是規范，但這種規范的內在化過程不是自然而然的；它們是教育、培訓以及社會化過程的結果，這一社會化過程部分是行業特定的，部分是從周圍社會所吸收。現代社會產生多重身份，由此產生個體所依附的多重群體和規范，這些群體和規范削弱或稀釋了個體與家人和朋友間自然發展出來的關系。現代社會特別強調專業或職場認同，并且在教育系統強調這些認同要高于人與人之間的自然關系。當然，在發展中國家的工人可以擁有并且確實表現出高度專業的精神，但他們的自然關系仍然非常緊密，由各類職業通過社會化形成規范所帶來的平衡效果卻較弱，其他形式的人力資本同樣欠發達。這使得社會資本難以取代正式監督和問責，因此使低特定性工作的效率較低。幾個發展最迅速的非西方國家都在東亞，這一區域的公共服務在現代化之前就已經有了高度發達的職業規范。

還有一個因素也很重要。組織規范可以通過傳統的教育和培訓習得，但情況往往并非如此，它們多是由領導自上而下灌輸的。領導創建規范，不只是通過制定規則和法規，還通過他們自身的榜樣和個性的力量。在這個意義上說，韋伯式的現代理性官僚機構其實并不完全是韋伯式的、理性的，一定程度上它們依賴于非理性的規范和信念，并多多少少要通過魅力型領導進行自我復制。另一方面，官僚機構還成功地將魅力型領導的產生變得例行化，盡管這聽上去自相矛盾（注意：這里“魅力型領導的產生的例行化”與韋伯的“魅力型領導的例行化”概念不是一回事）。強有力的機構，譬如軍隊，將“領導力教學”作為其機構認同的核心。

與此相反的是，在許多發展中國家，韋伯式現代理性官僚機構的領導人仍然產生于廣大的社會領域。領導者所在皆是，但他們往往會是各式庇護網的領導者，他們把周圍社會的規范帶入組織，而不是在現代國家內部打造自我復制的領導力生產機制。

## 權力下放和自由裁量權

組織設計模糊性的第三個原因不在于如何控制代理人，而在于等級結構中不同層次應該被授予的自由裁量權程度。權力下放的適度有一些經驗法則可言，但還算不上正式的理論。例如，在等級結構中某一個特定層次授予的職責應該與該層次特有的問題相對應。這在政治學中稱為輔助性原則，即決定應該在不高于執行給定功能的各級政府范圍內進行。換句話說，工廠經理或項目管理員可以就其工廠或者項目適當地做出決定，但無權就公司各個工廠間或者國際機構各個項目之間的資源調度做決定。

我們有理由認為，功能上程度適當的授權取決于技術，因此會隨著時間而改變。例如，19世紀后期的新技術，如鐵路、煤電能源、鋼鐵和重型制造業，從大規模經濟中受益，因而鼓勵集中化。[[4]](#m4_2)相比之下，馬隆、耶茨等（Malone, Yates et al. 1989）在科斯關于交易成本和等級制之間關系的理論基礎之上推測，隨著廉價信息技術時代的到來，交易成本將全線下跌，等級制結構要么逐漸讓位給市場，要么變為權力更分散的組織形式，在這樣的組織中，合作各方并不在一個等級制的關系中。信息技術降低了交易成本，這為許多企業提供了理論上的依據，實行管理上的扁平化、生產外包，或讓結構“虛擬化”。

遠在當代信息革命到來之前，哈耶克（Hayek 1945）沿襲馮·米塞斯（von Mises 1981）的看法指出，現代經濟的技術復雜性不斷增長，需要更高程度的分散經濟決策。他指出，一個經濟體所使用的絕大多數信息都是局部性的，與當地的特殊情況息息相關，也只有當地人才熟知。哈耶克認為，這就是社會主義的中央計劃在技術復雜的情況下無法運行的原因：任何計劃者都不可能會吸收并處理在現代經濟中產生的全部本地知識。在市場中互動的分散決策者可以做得更好。這一思路同樣適用于微觀組織：發現供應商的產品質量有問題的人很可能是把螺栓安裝到底盤上的車間工人，而不是坐在公司總部的副總裁。近年來許多組織創新引入了類似精益生產（又稱“即時生產”）、扁平組織的做法，都是基于這樣的思路——當地代理人需要有權依據當地知識采取行動，從而避免上下等級間傳遞信息的所有費用（Fukuyama 1999）。

將決策權的位置下移，更貼近當地信息來源，這使得企業能夠更迅速地應對外部環境的某些變化。如果組織想要在快速技術變革時期保持靈活適應，這種能力尤為重要。當這種改變是相對較小的或微妙的，分散的組織往往能夠更好地調整其行為，因為較低級別的單元規模更小，更不容易固守于某種做事情的方式。在分散型組織中，創新的速度也會更快，因為下級單位組織有權承擔風險，嘗試新技術或經營方式。

當代理人所做的工作復雜或涉及高度的自由裁量權和判斷的時候，權力下放的需求也隨之增大。在某些需要將高技能水平與大量關聯信息相結合的服務行業，如醫藥、會計、法律等，情況就是如此。這些活動不能進行韋伯意義上的完全例行化，也無法通過正式規定和標準作業程序來約束。隨著經濟從工業化成熟發展到后工業階段，并越來越依賴于信息和更高水平的工人技能，授予的自由裁量權的程度也必須增加。

類似的思路也同樣適用于政治，譬如聯邦制。20世紀80年代以來，在發展政策界內一直大力推進政治權力下放到州政府和地方政府。其原因也和組織一樣：分散決策更接近本地信息資源，因此在本質上更適應當地條件和當地環境變化。如果決策可以在本地進行，其速度更快，而且如果決策分布于大量的單位間，那么決策之間可以有競爭和創新（Wildavsky, 1990）。此外，在政治上，聯邦制意味著政府更接近它所服務的民眾，其可見度更高，從理論上講，這增加了政府的負責性，從而提高了其合法性和民主的質量。

這些思路使得一些觀察家認為，更大程度的分權和組織結構的扁平化長期而言就是一個不可避免的趨勢。但是，這種說法值得我們懷疑，因為分散的組織有一些同樣明顯的缺點，是技術解決方案永遠無法彌補的。分散的組織往往產生較高的內部交易成本，其決策要比集權組織慢。因此，雖然軍事組織往往將大量的當地指揮權交給盡可能低的梯隊，它們還是在戰略或操作層面上保留了高度集中的決定權。

權力下放最顯著的缺點是風險。權力下放必然意味著也把風險下放到了組織的下層。這一做法在諸如技術創新等領域是合適的，因為在這些領域，不斷進行低風險嘗試總是必要的，但在另一些情況下，組織如果將不適當的權限交給下屬單位，就將影響到公司整體的利益。例如，西爾斯羅巴克百貨公司在羅伯特·伍德將軍（General Robert E. Wood）擔任CEO期間經歷了一段時間的內部權力下放，20世紀五六十年代，授權區域分店自行設置條件進行銷售和市場營銷活動等。直到加利福尼亞的一些西爾斯汽車服務網點開展“掛羊頭賣狗肉”的銷售手段損壞了西爾斯的整體品牌形象，這一權力下放機制才被叫停（Miller 1992）。又如，久負盛名的英國投資公司巴林銀行下放權力，實際上是把公司命運押在新加坡的一個叫尼克·李森（Nick Leeson）的年輕外匯交易員身上。之后，尼克·李森所做的大額貨幣交易破壞了公司的資本結構，迫使巴林銀行破產。

聯邦制帶來類似的問題。授權給州政府和地方政府必然意味著各政府的績效會有更大差異。通常這樣的差異是好的，譬如當各州參與競爭性政策改革實驗的時候。但是在其他情況下，這意味著一些下屬單位的績效將低于最低接受度。當然，美國聯邦制的一大歷史弊病是它授予各州建立奴隸制的權力，正如林肯所說，這破壞了美國建國所依賴的平等這一基本原則。

我們換一個更為通俗的方式來討論，在發展中國家將權力下放給州和地方政府往往意味著賦權給地方精英或庇護網絡，使他們能夠保持對自己事務的控制，不受外部的監督。政治權力再度集權化的主要理由是保證在公共行政中遵守最低的廉政標準。在印度尼西亞，民主政權取代蘇哈托獨裁政權，帶來憲政結構的變化，將更多的權力下放到省級和地方當局。結果，蔓生的權力只是增加了腐敗的機會而已（Richard Borsuk, “In Indonesia, of Power Multiplies Opportunities for Bribery, Corruption,” Wall Street Journal, 30 Jan. 2003），這不僅發生在政治高層，還蔓延到各級政府。

組織放權的適當程度涉及一系列復雜的技術和社會因素。此外，對于權力下放問題，不僅要從功能的角度，也要從規范的角度來看。在源于法國大革命并在俄國和中國革命延續的傳統中，政治集權是與對現代性和進步的追求分不開的。今天，權力下放往往和更高民眾參與度和控制聯系在一起，因此與民主這樣的正面價值相關聯，使其本身成為值得奮斗的目標。

權力下放還有一個更重要的維度，即我們無法在任何組織中正式規定權力下放的最佳程度。這涉及具體情形判斷的性質，以及組織對于下屬做出某類決定的信任程度。

現代憲政和法治的建立是有意限制在國家權力中行使自由裁量權，即亞里士多德所謂的“法治而非人治”。但單靠法治不足以實現高效政府，高效政府需要《聯邦論》中所謂的“行政能力”（energy in the executive）的自由裁量權。因此，法治國家試圖在行政權力中重新植入精心設定范圍的自由裁量權，尤其是在像軍事指揮或貨幣政策這樣需要結合專業知識和果斷行動的領域。事實上，自由裁量權是行使任何類型的權力的必要條件，并存在于公共行政的幾乎所有層次。

一個組織授予下屬事業部、分公司、辦公室或個人的自由裁量權的程度，是機構設計最重要的決定之一。最有效的組織必定是他的領導者能力非常強、被授予了高度的自由裁量權、較少受到正規制度的制約。良好的判斷力無法制式化，因為它取決于在人類行為的普遍模式經驗的背景下對復雜環境因素的權衡。經濟學家把它稱之為“隱性知識”，因為它無法從書本中學到，而是產生于工作者與工具的積極互動中。這種知識的范圍遠遠超出了工廠車間，是總裁、項目經理、CEO和管理員的必備知識的一部分。

我們不能指望代理人一定會有良好的判斷力，這就是為什么組織不能隨意授予大量的自由裁量權。因為糟糕的判斷力和良好的判斷力出現的幾率是一樣的，組織必須制定正式控制和標準作業程序來約束授予代理人的自由裁量權。約束的程度應取決于自由裁量權對該組織的目標所構成的風險程度，但它往往受其他外生因素所驅動。我們以政府采購為例，相對于私人部門采購，政府采購如此昂貴的原因是，公共部門委托人希望把采購代理的風險程度降到極低。他們生怕不當的自由裁量權會導致腐敗或權力濫用，于是制定了正規采購規則（如《聯邦采購條例》）限制自由裁量權，而不考慮風險規避政策帶來的制度成本。此外，他們還在決策過程加上了其他的目標，譬如種族和性別平等、提振小企業，以求進一步約束自由裁量權。

在發達國家，在政治驅動下對于限制公共部門機構的自由裁量權的要求，可能正是某些過于嚴苛且非理性的規則的罪魁禍首，而這些規則也正是民眾常常抱怨官僚主義和大政府之所在。佐薇·貝爾德（Zoë Baird）聘用非法移民做保姆，不僅毀掉了她成為克林頓總統的司法部長的機會，也導致了新的規則出臺，要求FBI嚴格審查所有聯邦公職提名人是否在雇用保姆時違反勞動法。在經濟欠發達的國家，情況往往相反，其政治系統沒有足夠的壓力來約束官僚的裁奪。在這些情況下，制定更多制度化的規則將有助于約束腐敗，即使它們將抬高交易成本。

然而，我們所面臨的概念性問題，就是根本沒有理論可以作為公共行政自由裁量權適當水平的通用準則。同樣程度的自由裁量權在某些社會可以良好運作，而在其他社會則不行，在同一個的社會，在某個時間可能有效，在其他時間則無效。

日本、韓國和中國臺灣等所謂發展導向型國家或地區的產業政策便是一例。產業政策包括政府干預信貸分配和加快產業發展，使之超過在單一自由市場條件下的發展速度。這必然意味著授予經濟規劃機構極大的自由裁量權，使之有權力“挑選勝出者和淘汰者”，并有能力獎勵整個產業部門。在一個稱職、廉政的技術官僚手中，產業政策可以有效地彌補欠發達資本市場的信息不足。但是一旦落在錯誤的人選手中，產業政策可以將投資資源引到受政治青睞的團體，甚至引到決策者的親朋好友的腰包里。

正如我在第1章所談及的，東北亞幾個國家的經濟規劃部門因其相對競爭力、專業性和不受社會尋租利益群體干擾而著名。以日本大藏省為例，這一官僚機構幾乎完全沿用了戰時信貸分配制度，并在接下來的一代人時間里繼續運轉而幾乎沒有外部監督（Sakakibara 1993；Hartcher 1998）。同樣正式的經濟規劃機構，要是放到巴西和墨西哥，則會產生極為不同的結果。這背后的原因是多方面的。拉美國家不像日本歷來就有那樣自主的官僚機構，它們在信貸分配過程中所面臨的社會壓力也更大；官僚的素質也會有很大差距，因為沒有像日本那樣的培訓制度和傳統。此外，社會接受國家權威的意愿也會有所不同。

即使在日本，同一制度在不同的時間也有不同的效果。隨著時間的推移，日本大藏省歷史悠久的自主權開始弱化。到了20世紀80年代，該部的重要組成部分已不僅受到銀行或儲蓄貸款行業等部門的染指，還受到執政的自民黨內當權派系的影響。此外，其引以為豪的技術專業能力下降，最顯著的案例就是其在1984年《廣場協議》后對貨幣泡沫災難性的處理（Hartcher 1998）。這些制度的弱點依然存在，這也是從1991年開始日本經歷長期經濟停滯的部分原因。

因而，集中權力和分散權力的組織具有相互抵消的優勢和缺點。到底哪些優點將起到決定性的影響，取決于無法預知的外部條件。最好的組織往往會因應外部條件的變化，有彈性地調整其集中化的程度。

## 重新撿起拋棄的輪子

自由裁量權的授予是所有組織面臨的核心問題。以上所討論的組織模糊的三個來源——設置組織目標過程中的有限理性，代理人行為監控方法的可選擇性，以及自由裁量權授予程度的不確定性——都與這個問題相關。模糊意味著在一個組織內部沒有理論上的最佳決策權指定方式。一切都取決于環境、歷史、組織成員認同和許多其他獨立變量。相反，組織問題沒有均衡狀態或帕累托最優解決方案，只有在一系列連續權衡中進行設計。

經濟學這門學科的特點是用宏大且抽象的理論假定人類行為的普遍規則。當應用到市場的時候，經濟理論強大到足以同時指定平衡和最優條件。它也經得起嚴格檢驗，并對假設檢驗和數據的使用都有明確的標準。

當相同的方法論工具用于分析組織的黑匣子內部，就會得出有用且有趣的結果，即在組織內人們依然是作為自利的個體進行互動的。但是人們在組織中的互動不同于他們在市場中保持距離的互動：規范、價值觀、共同的經驗、在各個層面上緊密的社會關系都會更加明晰，并且積極塑造參與者的偏好或效能。[[5]](#m5_2)例如，一個員工為了一份工作而加入組織的特定分支，但之后衍生出對團隊其他成員的強烈忠誠感，在深夜和周末加班幫助團隊擊敗競爭對手。另一名雇員對一位同事產生了強烈反感，并竭盡所能地詆毀此人，即使是以犧牲組織利益和自己的職業生涯為代價。一個領導者發表了一段關于組織更高目標的鼓舞人心的講話，令一名員工放棄了另一家公司更高薪的工作。盡管此類無理性動機也會出現在市場上，但它們比在組織中更為少見。

管理或公共行政的研究無法達到微觀經濟學理論那樣正式化的程度，究其原因，并不是這一領域的分析嚴謹性還有待提高，而是因為研究對象的固有特性。組織內充滿著規范和其他無理性的行為動機，這對組織行為有很深遠的影響。之所以說組織環境中的理性是有限的，是因為組織成員是透過一個由同事編織的社交過濾網來感知世界和預測未來的。他們用機構判斷取代了個人判斷。他們要的是最低滿意而不是最佳，因為他們的決策空間是由他們的社會角色或功能所設定的。他們的動機不單純是狹隘的經濟利益，也受到各種規范如忠誠、互惠、職業自豪感，以及保持傳統的愿望所驅動。市場很難塑造個人的自我認同感，而組織可以。

所有這些見解都不算新鮮。一個更古老的社會學傳統將規范或道德問題置于機構理論的前沿。這個傳統始于切斯特·巴納德（Chester Barnard）和他的經典之作《經理人的職能》（The Functions of the Executive 1938）。

巴納德寫作此書部分是為了回應弗雷德里克·泰勒及泰勒主義所鼓吹的對組織的機械性理解。他對于組織必須通過理性的激勵系統促進合作這一說法沒有異議，但他的書主要討論的是與組織的正式結構并存的非正式的合作規范。他和現代經濟學家最顯著的不同是，在他看來，喜好是不固定的，組織及其領導者可以積極塑造喜好。用李維特和馬奇（Levitt and March 1990，13）的話來說：

巴納德策略……包含對偏好轉變的特別關注。改變動機跟創立新的道德規范一樣，被視為管理的重要組成部分。用現代術語來說，巴納德認為，經理人應建立并且維持一種對合作起支撐作用的信念和價值觀文化。這么做不是取代帕累托最優或尋找激勵機制，而是為了建立一個道德秩序，讓個體可以用機構的名義行事——不是因為這符合他們的自身利益，而是因為他們認同該機構，并愿意為之做出一些自我犧牲。

巴納德還為西蒙的觀點開了先河，即“組織內理性是有限的”。他指出，行為是圍繞慣例構建的，而后者是對過去的詮釋，而非對世界未來狀態的預期。

有限理性及組織的規范性結構等主題，最先都是在巴納德著作里出現的，后來為一系列理論家所繼承發揚，包括赫伯特·西蒙（Herbert Simon），菲利普·塞爾茲尼克（Philip Selznick），理查德·西爾特（Richard M. Cyert），詹姆斯·馬奇（James G. March），邁克爾·科恩（Michael Cohen），埃德加·沙因（Edgar Schein）和詹姆斯·威爾遜（James Q. Wilson）。（奧利弗·威廉姆森 [Oliver Williamson]也可以列到這一組人當中，雖然他的大部分作品是希望把組織行為學納入更廣泛的新古典經濟學的框架。）我已經提到過西蒙的“最低滿意”的概念，但他也強調組織基于規范和群體的性質。他的經典作品《公共行政》（Public Administration 1961）的第四章和第五章分別重點討論“群體形成”和“群體價值”；他同意巴納德的看法，認為公共機構積極塑造了員工的偏好。

我們先前討論的觀點，即規范和文化價值替代正規監管和問責機制，成為這一傳統的主要觀點。例如，西蒙和史密斯伯格（Simon and Smithburg 1961）指出，“公務哲學”（bureau philosophy，即組織或官僚文化）及職業行為守則都是在沒有正式控制的情況下對組織的非正式控制。菲利普·塞爾茲尼克在其對田納西流域管理局（1951，50）的研究中提出以下觀點：

如果推出一個基本點，并且能讓它深入到第二和第三級領導的心理，即使沒有進一步下行，不妨礙整體政策的權力下放的可能性就大大提高了。幾乎不言自明的是，在一個新的組織里，管理人員未必忠實于董事會的意見，這就必須從頂端引入正式的控制措施。不過，如果官方政策的傳達能夠遍及所見，正規的控制就可以放松了。他們所抱有的思想和的態度可作為規則和正式紀律的替代品。

換句話說，倘若代理人和委托人有相同的價值框架，自由裁量權的授予就更加安全，即使是在沒有正式的監督和激勵結構的情況下。遵循巴納德的思路，塞爾茲尼克也發現組織會塑造其成員的喜好：“所有這類組織都有這樣一種教育功能，即可以毫不費力卻很有效地塑造新成員的觀點，從而非正式卻有效地建立了對思想和決策的指南。這在實踐中很好理解，譬如在組織標簽（一個‘林務局’的人，一個‘農學家’等）的使用上就可見一斑，這樣人們就可以識別特殊的態度和特色的管理方法。”（1951，50）

這個傳統的每一個作者幾乎都強調領導作為組織文化來源的重要性。當然，規范和價值觀來自更廣泛的社會，受到階級和種族等社會結構部件的影響；但在組織微觀層面，規范可通過等級權力結構進行積極塑造。的確，對于這個傳統的許多作者來說，等級結構的規范功能往往比它的正式權力更重要。正如塞爾茲尼克在《行政領導》（Leadership in Administration 1957，27—28）一書提出：“機構領導的作用應該和‘人際關系’領導的作用明確區分開來……他的主要貢獻是提高該企業的效率。在另一方面，機構的領導者首先是一個鼓勵和保護價值觀的專家。”

巴納德—西蒙—馬奇一脈的組織理論在制度經濟學框架面前已經黯然失色。這一變化背后的一個原因是，早期的方法并沒有創造出經濟學家喜歡的正式模型。通過放寬對理性的假設并將利他主義或社會偏好引入個人效用函數，于是組織中的人類行為變得越來越不確定。事實上，像西爾特、馬奇和科恩這樣的作者最終往往樂衷于描述和分類，而非真正的理論探討。但經濟學家將這些假設重置到簡單的形態，即假定個人是理性的，效用函數是更狹隘的自利。這恢復了數學化和理論預測的可能，但其代價是理論的化約性，它的初始假設缺乏現實性。因此，組織理論成為整個社會科學在廣泛方法論上角力的另一個戰場。

就研究組織理論的方法而言，先前社會學與后來制度經濟學之間的差異有可能被夸大了。一方面，巴納德及其追隨者對激勵問題和組織的正式結構做過認真的探討。另一方面，制度經濟學家也認識到組織規范和文化的重要性和功能，以及規范可以補充和替代正式的獎勵。如前所述，阿克洛夫（Akerlof 1982）描述了員工遵循一種彼此服務的規范，作為經濟學家，他視之為禮物交換的一種形式。二者的分歧主要在于側重點：經濟學家往往要花費大部分時間給一個組織的激勵機制建立模型，并制定復雜的策略來優化它，而老一派學者則花更多的時間闡釋規則環境的塑造戰略。有一點可以肯定，極少有經濟學家會遵循沙因（Schein 1988）的套路來論述組織中的領導角色，如何進行領導培訓，以及他們如何與員工溝通和激勵他們。唯一的例外是加里·米勒（Gary Miller），在他的著作《管理困境》（Managerial Dilemmas 1992，217）中，他給出的結論是，領導者“給下屬塑造的是一種預期，即員工與員工之間，以及員工和上級領導之間會進行合作。這通過一系列傳統上被視為政治領域而非經濟領域的活動來完成：溝通、規勸、樹立形象等”。唉，米勒不過是將五十多年前已經在轉的輪子重新推了出來。這就是社會科學進步的本質。

## 組織模糊條件下的能力建設：對政策的啟示

最優的組織并不存在，這一理論結論對于政策有一些重要且實用的啟示。首先是契合武考克和普里切特的結論（Woolcock and Pritchett 1992），即在發展政策中，不要輕言存在某種廣泛適用的規則或教訓，可以通用于公共部門改革、項目管理或服務提供。他們強調，“最佳做法”的想法經常失靈；在世界某一地區行之有效的措施一經炒作，就成為世界其他地區效仿的典范。成功的項目往往具有極特殊的性質，涉及詹姆斯·斯科特（James Scott 1998）所謂的“因地制宜”（metis），即利用當地知識解決當地問題的能力。

規范在管理和公共行政中的重要性和普遍性，意味著機構發展會受到社會結構、文化和其他變量的深刻影響，而這些不是公共政策可以直接控制的。組織通過社會化和培訓創建和培育規范，但規范也可以從周遭社會流入。如果在一個社會中，盡管有法律或契約關系，對親屬的義務無論如何都大過對陌生人的義務，那么某些類型的行政功能失靈將是不可避免的，無論是否有正式制度來控制腐敗。

公共行政千變萬化，無法粗暴概化，這一點應該是不足為奇的。畢竟，哈耶克的觀點，即經濟體中大多數知識都是地方性的，已經深入人心，我們偏好于去中心化的、以市場為基礎的經濟體系，就已經體現了這一點。為什么我們應該允許，或者說鼓勵民營企業組織和商業決策的高度多樣化，然而又堅持認為公共機構要遵循一套單一的最佳管理？

對比私營部門管理，公共行政的大劣勢是，民營企業都面臨著無情的達爾文式競爭和選擇過程，而公共部門的機構則沒有。阿爾奇安（Armen Alchian，中文名艾智仁）在他的經典論文《不確定性、進化和經濟理論》（Uncertainty, Evolution, and Economic Theory, 1950）中指出，企業戰略和組織的隨機應變足以產生效率進化，隨著時間推移，低效率的企業將被淘汰。在公共部門卻沒有類似的最差淘汰機制，所以效果非常不理想的行政安排也會延續很長一段時間。因此，我們有必要對其他可替代的管理模式進行深謀遠慮的理性思考。

組織模糊性并不意味著我們要持絕望態度，對公共行政撒手不管，放任它“怎么來都行”。雖然最好的做法可能不存在，最壞的做法當然是有的，無論如何總是要避免壞做法吧。制度經濟學建立模型和優化正式激勵結構的主旨是沒有錯的，實際上它對于揭露和改革失靈的激勵體系還是很有用的。這一方法的問題在于，作為組織功能失靈的解決方案，它是不完整的。過分強調規范，或過度尊重當地的習俗和傳統，可能會導致適得其反的激勵結構，而這一問題通過公共政策是容易解決的。

機構能力的不同組成部分中，公共行政是最容易系統化和移植的。公共行政學校遍布世界就足以證明這一點。在正式的激勵結構中，此類制度變革給美國、英國和其他發達國家帶來了更專業更廉潔的政府，在發展中國家也可以得到成功的應用。

那么這一成功為我們指明了新的研究議程。我們需要更好地了解哪些公共部門活動是最容易正式建立模型和分析的，而哪些又可能出現高度的區域性差異。圖10中的坐標系布局是一個起點。有一些高特定性、低事務量的活動，譬如中央銀行，不準許出現體制結構和方法上的高度差異。這些是公共行政中最容易進行技術官僚式改革的領域，（用武考克和普里切特的話來說）空降“十個聰明的技術官僚”到一個發展中國家，就能給這些領域的公共政策帶來巨大的改變。確實，在過去數十年，在一系列國家已經發生這樣的改變，譬如智利、玻利維亞、阿根廷和墨西哥。

相比之下，最難推行改革的是具有高特定性、低事務量的領域，譬如教育和法律。世界上沒有一套法律體系可以由十個技術官僚“搞定”，不管他們有多么聰明。這也可能是公共行政中特定性最高、最易受地方條件影響的領域。在這些領域，熟悉當地條件的人的設計和參與就變得最為關鍵了。在這些情形下，如果要考慮到一個社會的民族、地區、宗教和其他類型的多樣性，可以說每個事務可能都會不同的。武考克和普里切特認識到，優良解決方案是復雜且多樣的，因此最成功的項目經理人往往是那些被授予高度自由裁量權，并已在該領域長期駐扎、了解當地環境細微之處的人。

最困難的情形是那些處在坐標系中間區域的，其特定性和事務量都是中等程度，只能在有限范圍內進行最佳設計。這里面的問題是，外界往往會高估他們對某一社會特定制度或實踐的普遍性理解。

就拿公務員制度和人事制度改革為例。消除庇護是英美發達國家在管理能力建設中的重要一環，它們通過皮爾改革（Peel Reforms）和《哈奇法案》（Hatch Act）等重大改革得以實現。發展中國家的公共官僚機構都充斥著庇護和腐敗，通過“現代”公務員系統對之實施清理一直是制度改革的核心目標。

即使在這個領域，也有各種各樣的方法可以達成目標。整個發達世界，“現代”官僚機構在招聘、培訓、晉升和約束公務員的方式上呈現出相當大的差異。日本和法國的“高級文官”系統和美國所采取的做法完全不同，此類系統允許日本和法國的官僚機構來承擔一些在美國難以開展的活動。無視這些差異在過去導致了重大的政策失誤。

1945年，當美國作為一個占領國抵達日本時，它開始了備受關注的“國家構建”工程，旨在把日本變成一個民主國家。日本人從西方引入了許多制度，包括麥克阿瑟將軍的工作人員編撰的新憲法，并取得了驚人的成功（參見 Dower 1999）。在其他方面，美國制度改革的方法沒有被采用。美國試圖解散日本的工業集團——財閥，在接下來的十年中，這些機構又以“經連會”的形式重新出現。最大的敗筆是美國企圖改革日本的官僚制度，這一工作由一位名叫布萊恩·胡佛（Blaine Hoover）的美國官員主持。西奧多·科恩（Theodore Cohen）當時擔任麥克阿瑟的勞工事務專員，如下記錄了胡佛的使命（1987，381）：

新使團的主席……是布萊恩·胡佛，久負盛名的美國和加拿大的公務員大會總裁……特派團專業能力之基礎是美國聯邦公務員系統的長期人事管理經驗，倘若不能算其專業能力總和的話。

1946年11月，特派團一到達日本，便通過盟軍最高統帥機構提供的大量簡報熟悉情況……在我看來，成員們篩選我說的話，吸收他們認為適合使用的數據，但拒絕和自己假設不符的信息。當我試圖解釋日本的雇主和雇員關系是以保護換忠誠而非以金錢換工作時，他們目光呆滯。當我談到庇護人—依附者網絡（oyabun-kobun，頭目—黨羽）充斥于所有日本大型機構，包括政府官僚機構，他們沒有提任何后續問題。對我來說，這是官僚選拔（kanbatsu）體制“去封建化”最關鍵的問題……但特派團成員更感興趣的是政府和私企工資水平的比較。對他們來說，他們是來給日本開出現代化、科學化、非封建的行政管理體制的藥方的，但腦子根本沒有給日本人的心理和態度留出空間。

相反，他們使用純美國式的機會均等概念鼓吹公務員的晉升平等和公平競爭，或者服務大眾的崇高理念。

胡佛找出了影響日本管理系統的七宗罪：人浮于事，效率低下，紀律性差，培訓差，失敗的人員考核和任用，以公務員等級而非職責和就業情況為基礎的分類，考試測試一般知識而不是專業知識。不出所料，他的藥方大體上中規中矩，擇優錄取考試、“科學”的工作描述、工資分類、額定效率，再加上一個獨立的公民服務機構。這一切跟封建主義有什么關系？在歷史上旨在消除政黨分贓系統的美國式策略，如今被應用到一個沒有此類問題的國家。我有時想，如果特派團被派往北極圈，它會為愛斯基摩人、海豹和海鷗拿出同樣的處方。

我們很難知道到底哪一個更驚人——胡佛特派團對于當地情形的無知，還是他們的傲慢。現在回頭看來，在1946年，日本的官僚機構在很多方面是更精英化、更有能力，而且比美國同行更能抵御政治庇護的索求。美國改革者只是撤換了日本當局最高層的管理者，而其機構卻紋絲不動，在隨后的幾十年間，這些機構紛紛演變成譬如大藏省和通產省等令人生畏的部門，并在兩國的貿易戰中讓美國人頭疼。

各種良好管理實踐的設計所需的知識具有很強的本地性，這說明，光靠發達國家的管理人員圍坐講課，告訴欠發達國家的同行們自己國家或者神話一般的丹麥如何行事，是不可能把行政能力從一個社會移植到另一個社會的。外國行政慣例的一般性知識，需要與對當地的限制、機會、生活習慣、規范和條件的深刻理解結合起來。這意味著，在探索行政和制度上的解決方案時，不僅僅需要負責本地機構的地方官員的投入和參與，還需要他們親自動手。東亞快速發展的國家具有很強的治理能力，它們引入了若干機構，并對這些機構進行了大改動，保證它們在當地社會能夠運轉。它們的發展斷然不是讓外國捐助者在該國建立機構并排擠本國機構的結果。

如果我們真的想提升一個欠發達國家的制度能力，我們需要換一個比喻來說明我們的愿景。我們不是去往一個擺滿了鋼梁、磚塊、起重機和施工圖紙的國家，只等聘請當地人建立我們設計好的工廠。相反，我們應該帶著資源去，鼓勵當地人來設計自己的工廠，并幫助他們弄清楚如何自行搭建和運營。如果技術援助的任何環節對當地社會的能力是一種置換的話，我們應該將其視作一柄雙刃劍，并謹慎對待。最重要的是，外界需要抵制通過接手運營來加快進程的誘惑。

這對實踐的啟示是，倘若外人想構建行政能力，無論是國際金融機構、雙邊捐助者，還是非政府組織，最佳方案是直接撥款給客戶國的政府機構開展能力建設。他們不應該給資源的使用設定具體條件，而是實行嚴格的問責標準以求獲得某些結果。這一政策是為了模仿市場競爭力對公司的約束：市場不關心公司是合作伙伴制還是公眾股份制度，是集中權力還是分散權力，也不管第一層部門是按地理還是功能劃分的，只要它賺錢就可以了。在很大程度上，這非常接近美國“千禧挑戰賬戶”的策略，即提供贈款換取可量化的業績。在這個概念下，需求必須已經存在于受援國中間，它們使用資金的方式將不受外界的微觀管理，只要它們產生可量化的效果即可。

只有在捐助者有足夠的耐心，并且不在意工廠在短期內是否能生產商品時，這種能力建設的方法才會奏效。正如我在第1章指出的，有兩個相互沖突的援助目標，一是在受援國建設國家能力，二是直接為最終用戶提供制度能力的服務。不管怎么說，每個人都希望工廠能以全功率輸出運轉，但更關鍵的是當地人是否能把工廠運營得滿足當地需求。援助者是否有足夠的耐心專注于能力建設，哪怕以犧牲實際的服務提供為代價，對此我們很難持樂觀的心態，因為他們的支持者通常要求看得見的結果。[[6]](#m6_1)在像美國國際開發署（USAID）這樣的雙邊機構中援助的政治化問題，幾十年來我們已經十分熟悉了，但這些問題似乎難以解決（Tendler 1975）。受援政府無力控制與可量化的業績改進有關的所有變量。它或許可以改革電信部門但動不了國有石油公司，或許可以改變財政政策但改不了公共教育。真正的改革可能在總體性能指標中沒有顯示。如果一些措施奏效，另外一些無效，那么捐助者要抵御住跳回到微觀管理改革的強烈誘惑。

社會科學長久以來的一個夢想，是將人類行為的研究變成真正的科學，從單純的描述變成因果關系的正式模型，有重要的預測價值，有嚴格的實證觀察依據。這個愿景在人類行為的某些領域要比其他領域更容易實現。市場容易展開此類分析，這也是為什么經濟學在20世紀后期成為社會科學的王者。但組織是一個復雜案例。在組織中的個體尋求他們狹隘的自我利益，而在他們的私利范圍內，經濟學家的個人主義方法論提供了確實的洞察力。但是對比市場而言，規范和社會關系在更大程度上影響到組織中個人的選擇。努力將學科變得更為“科學”，甚至超過學科本質所允許的范圍，這會讓我們無視公共行政在不同社會中的真正復雜性。

[[1]](#w1_2) 經濟學家關于組織理論的思想史概述，參見Furubotn and Richter（1997，第8章）和（Moe 1984）。

[[2]](#w2_2) 公共選擇框架的一個問題是，到底什么算是一個官員或公職人員的自身利益。在一些版本的理論，這一利益是非常狹隘的，無非是工資福利待遇和工作保障。但很顯然，官僚自我利益常常得到更廣泛的詮釋，譬如服務于機構的長遠利益，或必然受機構利益決定的長期職業發展道路。

[[3]](#w3_2) 這種方法有許多缺點，安然、世通和其他公司在20世紀90年代科技泡沫終結時的企業丑聞足以證明。股價反映的因素太多了，很多因素不在管理人員的控制下，因此無法作為管理者的個體努力的準確測量。

[[4]](#w4_2) 不過，皮奧里和薩貝爾（Piore and Sabel 1984）認為，這不是一個技術上的必要選擇，小規模的制造工藝其實可以在20世紀的工業環境中生存下來。

[[5]](#w5_2) 現代經濟學有它自己的理論規范，它強調的是分散的個體可以理性互動，以產生規范，最大限度地提高他們的個體功用（Ellickson 1991）。這個理論的問題在于，規范有許多其他非理性的來源，譬如傳統、宗教和習慣。

[[6]](#w6_1) 然而，有一個小小的先例表明這種做法是有可能的。在華盛頓，有一個成立于20世紀70年代的準政府組織，稱為美國國家民主基金會（National Endowment for Democracy，簡稱NED），其目的是促進世界各地的民主。依照華盛頓的標準，NED 3 000萬美元（2002年度）的年度預算是微乎其微的，其中一部分直接分配出去，其余部分則分配給四個分別與民主黨、共和黨、美國商會以及美國勞工聯合會相關的組織（這些組織分別是全國民主研究所、國際共和研究所、國際民營企業中心和勞動團結中心）。對比更龐大且受捐數額更高的美國國際開發署，NED的援助模式大為不同。NED及其四個受資方將微小的數額，從幾千元到幾十萬，直接分配給種類繁多的外國政黨、非政府組織、婦女組織、工會、企業組織以及其他尋求資源以完成一些特定使命的民間社會組織。NED及其受資方都不進行實際運營操作；管理費用完全采取審核獲資制度，以及跟進制度以確保它們完成所制定的任務。  
這種交付模式與美國國際開發署和其他國際機構的援助大相徑庭，它們會支付數額更大的項目，往往總計數百萬美元，在當地進行大量基礎設施援助。美國國際開發署飽受詬病的是，將大筆撥款交給監督機構和承包商——其中許多是美國機構——很少把援助直接交給受援助國家的團體。  
NED絕不是能力建設的完美的模型； 它的任務太過籠統，資源太少，其貢獻遠未到達其核心使命。其重點是，在任何情況下，發展各政黨和民間社會，而不是政府機構，但它提出了一些基本原則：本地團體從頭到尾負責設計和實施他們的項目完成，并直接獲得資源，不受外部出資者的控制。

# 第3章 弱國家與國際合法性

前面兩章，我討論了民族國家層面上的治理不善和制度不健全或缺失問題，它成為影響個別貧困國家經濟發展的主要障礙。這也是一個影響整個國際體系的重要問題。主權和民族國家作為威斯特伐利亞體系（Westphalian system）的基石，到今天已經被蠶食，其原則也飽受沖擊，因為一個國家的內部狀態——換句話說，它的內部治理問題——對于國際體系中的其他成員有著重要的影響。但誰有權或合法性去侵犯另一個國家的主權，這又是為了什么目的？有沒有一種國際合法性，其本身并不依賴于主權民族國家的存在和力量？如果沒有，對主權論的抨擊不就自相矛盾了嗎？在這一章中，我將討論這組相互關聯的問題。

自冷戰結束后，軟弱或失敗國家已經毫無爭議地成為國際秩序最重要的問題（Crocker 2003）。軟弱或失敗國家侵犯人權，制造人道主義災難，激起大規模移民，并攻擊他們的鄰國。自9·11以來，很明顯它們還庇護那些對美國和其他發達國家造成巨大破壞的國際恐怖分子。

從1989年柏林墻倒塌到2001年的 9·11，這一期間絕大部分的國際危機都圍繞著軟弱或失敗國家。其中包括索馬里、海地、柬埔寨、波斯尼亞、科索沃、盧旺達、利比里亞、塞拉利昂、剛果和東帝汶。國際社會以各種名目插手每一次沖突——往往為時已晚，且資源太少——在一些時候，最后甚至完全接管當地機構的治理功能。

9·11襲擊事件揭示的是完全不同的問題。阿富汗的國家是如此軟弱，以至于讓一股非國家勢力基地恐怖組織（al-Qaida）所實際劫持，并將其作為全球恐怖活動的基地。這些攻擊表明暴力的途徑已經變得民主化了：非國家勢力與大規模殺傷性武器（WMD）結合的可能性突然意味著，在地球上遙遠的混亂一端發生的事情，也會對美國和其他富裕強大的國家造成巨大的影響。傳統的威懾形式或遏制對這類非國家勢力不起作用，所以安全利益要求深入國家內部并改變它們的政體，以防止未來威脅的產生。失敗國家從前多被視為人道問題或人權問題，現在突然變成了重大的安全問題。用邁克爾·伊格納季耶夫（Michael Ignatieff 2003）的話來說：“在20世紀90年代，這是一幅歷史想象的全面破滅，后冷戰的西方從未想到，世界上許多[東西勢力]交疊區域出現的國家秩序危機——從埃及到阿富汗——最終成為它們國內安全的威脅。”

除了索馬里或阿富汗這樣的赤貧失敗國家，還有另一種類型的治理問題導致國際不穩定。中東地區動蕩的背景原因是缺乏民主、多元化，或者說在大部分阿拉伯世界，其政治缺乏實質性的民眾參與（United Nations Development Program 2002）。該地區的統治越來越專制的特征被視為是美國的教唆，譬如美國對沙特阿拉伯或埃及政權的支持就被指責別有用心。這一區域在經濟上處于停滯狀態，很大程度上已經錯過了20世紀80年代和90年代席卷拉丁美洲、亞洲和發展中世界其他地區的經濟改革浪潮。這種停滯（或倒退，沙特阿拉伯的人均國內生產總值在過去二十年間下降了大約三分之二）剛好又發生在這些國家的青年人口膨脹時期，于是導致數以萬計的男青年失業。和在發展中世界的其他地區一樣，這種停滯多是因為國家管理不善，沒有激發企業家精神和有效率的市場。以色列—巴勒斯坦沖突也有治理層面的原因：20世紀90年代奧斯陸和平進程存在重大缺陷，即未能要求在巴勒斯坦權力機構內部設立民主問責制，或阻止高層腐敗和尋租。

## 新帝國

自9·11以來，美國外交政策的邏輯有兩個走向，要么美國需要對軟弱國家的治理負起責任，要么把問題拋給國際社會。雖然布什政府否認它有帝國野心，但布什總統2002年6月份在西點軍校的講話以及《美國國家安全戰略》（National Security Strategy of the United States 2002）表明，先發制人，或者更恰當地說，防御性戰爭，使美國有理由出手治理那些對其構成恐怖主義威脅的國家內部的潛在敵對人群。這一理念于2001年在阿富汗付諸實踐。美國將卡爾扎伊政府扶上臺，它比被取代的塔利班政權更體面且更有遠見，在美國力量的支持下，這一政權基本上穩固下來了。它的權力為全國各地的各種軍閥所質疑，其合法性也遭到殘存的塔利班武裝分子的質疑。阿富汗戰爭迫使美國軍事力量進入塔吉克斯坦、土庫曼斯坦和烏茲別克斯坦等國，所有這些國家之前都是在蘇聯勢力范圍之內，且都有嚴重的內部治理問題。

2003年3月，美國開始了一個更加雄心勃勃的項目，即推翻伊拉克的復興黨政權，并將這個國家改造成運作良好的民主國家。布什總統在2003年2月26日的一個演講中說：“當我們聚集在這里時，我們的國家和文明世界正進入一個歷史關鍵時期。歷史的一部分由別人撰寫，其余的由我們撰寫。” 他制定了一個非凡的議程，不僅涵蓋伊拉克的民主化，還涉及大部分中東國家的政治轉型，包括以色列和巴勒斯坦糾紛的進展和在阿拉伯世界的其他地區促進多元化。

且不論伊拉克，在2002年和2003年間發生在肯尼亞蒙巴薩、印度尼西亞巴厘島和沙特阿拉伯利雅得的恐怖襲擊表明，基地組織正繼續利用國家治理不善而提供的機會。美國顯然不會用自己的力量在世界各地每一個有恐怖分子活動的國家進行直接干預，因此，必須依靠當地的能力來自行組織反恐。然而，這些國家經常無力完成這一目標，這又再次回到我們在第1章和第2章討論的制度能力問題。肯尼亞和印尼政府都未能夠果斷采取行動阻止恐怖襲擊，雖然印尼政權在追查肇事者上有了較好的改進，但這也只能依靠外國的大力支持。美國在維護國家安全的同時，又回到國際發展機構面臨的問題，即如何從外部刺激有嚴重的內部治理不善的國家。

## 侵蝕主權

國家治理上的軟弱，對后威斯特伐利亞國際秩序所依賴的主權原則造成了破壞。原因是，這些軟弱國家給自己和他人造成的麻煩，極大地增加國際體系中其他成員進行事務干預、強行解決這個問題的可能性，而這樣的干預可能違背本國的意愿。這里所說的軟弱，指的是能力而非范圍，換用更早期使用的術語，即缺乏實施和執行政策的制度能力，其原因常常是整體政治系統缺乏基本合法性。

許多人批評布什政府先發制人的新理念和伊拉克戰爭，認為它根本改變了早前強調威懾和遏制的政策，正是因為它需要不時侵犯主權（Hassner 2002）。事實上，早在20世紀90年代，所謂的人道主義干預就為侵蝕主權埋下伏筆。索馬里、海地、柬埔寨、巴爾干等地的經驗已導致了大批關于外界干預的研究（參見Damrosch 1993；Heiberg 1994；Hoffmann 1996；Lugo 1996；Mastanduno and Lyons 1995；Mayall 1996；Murphy 1996；von Lipsey 1997；Weiss and Collins 1996；Williamson 1998；評述參見 Carpenter 1997）。

在人道主義干預的爭論中得出的結論是，威斯特伐利亞體系已不再是一個合適的國際關系框架。威斯特伐利亞體系的建立有意回避了合法性問題。現在的觀點是，冷戰結束后，國際社會對于政治合法性和人權原則有了比以前更大的共識。因此，某國的主權合法性不再自動賦予其事實上的權力持有者。國家主權在索馬里或阿富汗這樣的國家猶如虛構或者成了笑話，因為這些國家已經淪為軍閥統治。在這些情況下，外部勢力以人權和民主合法性的名義行事，它們不僅有干預的權利，還有干預的義務。

20世紀90年代的人道主義干預，導致了事實上控制世界各地“失敗國家”的國際帝國。干預往往是美國的軍事實力牽頭，但國家構建方面有歐洲國家、澳大利亞、新西蘭和日本構成的大聯盟隨后跟進。在索馬里等國，“國際社會”不再是一個抽象的概念，而是作為有關國家的有效政府實體存在。在這些國家，主權已不存在，其治理功能分散于聯合國或其他援助機構和非政府組織（NGO）——在東帝汶，則位于首都帝力外港口的一艘船上。這一國際帝國或許是一個基于人權和民主的善意組織；但它終究是一個帝國，并構成了將主權移交國際機構治理的先例。

美國面對的問題是，治理不善可能導致不可容忍的安全威脅，譬如讓恐怖分子掌握大規模殺傷性武器。有些人希望做一個明確的區分，為了在某國促進人權而進行的干預措施，跟以防止對其他國家造成安全威脅的干預措施不一樣，并認為只有前者是合法的侵犯主權。這種區分值得懷疑，因為其假定自衛比保衛他人更缺乏合法性。在實際情形中，這些問題往往是交錯的，因為侵犯人權的行為往往也會威脅到鄰國，或者政府太弱而無法阻止此類威脅和侵犯行為的發生。

這樣說并非是要給布什政府的伊拉克戰爭背書。這場戰爭的利弊是非常復雜的。布什政府沒有充分探討阻止來自巴格達真正的安全威脅的可能性，并將伊拉克的威脅與恐怖主義的威脅混為一談，這并不能準確地反映兩方不同的利益（Mearsheimer 2002）。問題的關鍵是，存在于非國家勢力手中的大規模殺傷性武器帶來新的且極其嚴重的安全問題，這樣的挑戰足以給受到威脅的國家帶來干預的合理性。倘若首次使用大規模殺傷性武器的可能性極大，威懾策略是不起作用的。主權原則本身不足以保護收容這種威脅的國家。解決這個問題必然導致和人道主義干預完全相同的結果：需要進入這些國家并接管其治理，消除這種威脅并阻止它們在未來再次發生。

## 國家構建

因此，在前兩章提出的問題——如何提升軟弱國家的治理，提高他們的民主合法性，以及鞏固自我維系的制度——成為當代國際政治的核心議題。我們之所以得出這樣的結論，是因為我們希望重建飽受沖突或戰爭蹂躪的社會，還希望鏟除滋生恐怖主義的溫床，同時也希望貧窮國家將有機會發展經濟。如果有一門國家構建的科學、藝術或技藝（techné），那么它將同時服務于所有這些目標，并受到各國的追捧。

在美國，這種努力被稱為“民族建設”（nation-building，編者按：福山在本書中基本在同一意思上交替使用state building和nation-building兩個術語，故除了作者特別強調二者意思差別的地方外，譯文多數地方未做特意區分）。這個術語或許反映了美國的經驗，其文化和歷史認同是由政治制度大力塑造出來的，譬如憲政和民主。歐洲人往往更了解國家（state）和民族（nation）之間的區別，并認為民族建設是創造由共同的歷史和文化連接的共同體意識，這是任何外部力量無法達成的。當然，歐洲人的看法是正確的：只有國家可以刻意構建。如果一個民族因此崛起，那么這更多是運氣的問題，而非設計。

在美國，關于國家構建，一直有意識形態上的爭論。一些保守派，包括許多認可自由主義的人，原則上反對國家構建，因為他們認為這是不可行的，并且不認可開放式的、昂貴的、對于他們認為是國際福利的承諾。另一方面，也有很多在國際金融機構（IFI）、捐助者和非政府組織談論起國家構建，似乎它不過是一個我們熟悉的過程，只要我們有資源就能完成。第一種立場是完全站不住腳的，原因是美國現在和將來面臨的安全和外交政策的需要。布什政府上臺時對國家構建抱有懷疑態度，但卻心甘情愿被拖進阿富汗和伊拉克。那些贊成國家構建的人必須正視這方面極為糟糕的記錄。這不是簡單地說國家構建不可行；在譬如撒哈拉以南非洲地區的案例中，都隨著時間的推移，許多此類嘗試實際上侵蝕了制度能力。因此，我們需要認真審查哪些是可能的哪些是不可能的，并搞清楚外來援助能夠成事的局限。

國家構建有三個完全不同的方面或階段。第一個問題涉及所謂沖突后重建，并適用于暴力沖突后的新興國家，譬如阿富汗、索馬里、科索沃，這些國家的權威已經完全崩潰，需要從頭重建。外部勢力在這一階段面臨的問題是通過組合安全部隊、警察、人道主義救援來進行短期的維穩，以及技術援助，以恢復供電、供水、銀行和支付系統等等。

如果在國際援助下，癱瘓的國家幸運地實現穩定（譬如在波斯尼亞），第二階段開始啟動。這個階段的主要目標是建立在外界干預撤離后能夠自我維持的國家機構。這個階段比第一階段要更難實現，但是如果外部勢力希望有朝一日可以體面地撤出該國，那么這一階段極為重要。

第三方面與第二方面有相當程度的重疊。它必須做的是使軟弱國家強大起來，這些軟弱國家的權力處于基本穩定狀態，但無法完成某些必要的功能，譬如產權保護或提供基本的小學教育。這類國家非常廣泛，從有央行和國家匯率管理等專業機構卻不能提供如教育或法律規則等低特定性服務的國家（例如，秘魯、墨西哥），到地方機構全線軟弱不堪的國家（例如，肯尼亞、加納）。

阿富汗帶來的挑戰和后薩達姆時代的伊拉克非常不同。阿富汗從未有過一個現代國家。在20世紀70年代出現動蕩之前，阿富汗的君主制在很大程度上仍然是部落聯盟，在首都喀布爾以外，國家滲透的程度很低。在隨后的幾年間，內戰把已經疲弱的國家掏空。塔利班下臺后的國家構建是從零開始的，其資源和指導都完全由外部提供。這一任務十分宏大，但美國和其他捐助者又相對吝嗇，建設現代國家（更不用說民主）的前景渺茫。

相反，伊拉克是一個高度發達的國家，有更多物力和人力資源。這里的問題是，正常運轉的國家機構不是垮塌了，就是在戰爭結束后立即被美國解散了，需要將它們重建起來。大部分的行政能力因為大肆搶劫和干預后的無序而蕩然無存。與戰后的德國和日本的情況一樣，因為要防止舊政權成員再度出現，后薩達姆時代的伊拉克在國家構建方面變得步履蹣跚。一代極權統治掃蕩了伊拉克政壇，在執政黨和軍隊之外，幾乎沒有留下具有行政能力和政治技巧的人才。

在應對失敗國家第一階段的沖突后的重建或穩定方面，美國和國際社會的成績有好有壞。在組織這些活動時，美國和其他國際成員在巴拿馬、索馬里、海地、波斯尼亞犯了大量錯誤，但也同樣學到不少經驗。到了1999年和2000年，在科索沃和東帝汶實施國家構建舉措的時候，美國政府和國際社會都制定了更好的內部協調手段和機制，保留舊機構以利國家構建。

不幸的是，進入阿富汗和伊拉克時，布什政府未能吸取先前的經驗教訓，并犯了許多在以前的國家構建活動中出現過的錯誤（例如，未能預期到大肆搶劫的發生，沒有提供警察或警察部隊以對付內亂）。在伊拉克出現這樣的問題，一部分是因為布什政府以單邊的方式發動戰爭，因而喪失國際合作伙伴的支持，一部分是因為內部官僚斗爭導致重建工作落入五角大樓的手中（Fukuyama 2004）。美國國防部雖然是所有國家構建活動中的關鍵角色，卻缺乏機構能力來操辦這樣一個復雜的任務。因此，國家構建不僅是在垮臺或軟弱的第三世界國家有需要，在華盛頓偶爾也有需要（Mendelson Forman 2002）。

國際社會在處理沖突后重建方面尚有一些成功經驗可言，不過在國家構建的第二階段就要差得遠了，外界勢力在這一階段的任務是建立或強化各種合法的、可以自我維持的政治制度，最終使當地政府不再需要外部援助。

就此而言，20世紀90年代在索馬里等國的經驗，頗有警示意味。在創造自我維持的國家方面，無論是美國還是國際社會，都未能在其試圖重建的各國取得多少進展。這些國家構建活動在穩定當地局面中發揮了關鍵作用，并為談判鋪平了道路。對于生活在這些國家的人民，和平的作用不可估量，也為國際努力正了名。國際社會強調“能力建設”之類的豪言壯語，而在現實中的實際情況用伊格納季耶夫（Ignatieff 2002）的話來說卻是“能力吸出”。國際社會，包括大量的非政府組織，往往富有且資源豐富，于是它往往會擠掉而不是補充目標國家極弱的國家能力。這意味著，雖然治理功能得以運行，當地能力卻毫無提升，一旦國際社會失去興趣或移到下一個危機地區，這些國家很可能會恢復到原來的狀況。

波黑的例子就非常發人深省。終結了波黑戰爭的《代頓協議》運行了七年后，波黑全國繼續由位于波斯尼亞和黑塞哥維那的聯合國高級代表公署（OHR）管轄。在波斯尼亞沒有實質上的民主，雖然舉行選舉，但是高級代表公署利用其權力可以罷免總統、總理、法官、市長和其他民選官員。它可以無視波斯尼亞人的偏好而通過立法以及建立新的機構。波黑政府的行政能力大多掌握在國際專家而非當地公務員的手中，以至于一些觀察家把它比作英國對印度的統治（Knaus and Martin 2003）。盡管國際社會在科索沃投資巨大——或者，正是因為投資巨大——在科索沃也發生了類似的情況。

這一切都不意味著此類外部干預是不值得的，因為它們都是為了回應人道主義危機或嚴重沖突后局勢。解決短期問題，并隨帶構建長期的制度，這通常就是外界勢力在這樣的情況下能夠做到的極限了。因此，國家構建的成功通常用要求不高的指標測量，譬如國內生產總值恢復到沖突前的水平，或民主選舉的舉行（Dobbins et al. 2003）。

考慮到許多失敗國家僅有很少或者根本不存在所謂的國家性，我們目前尚不清楚，“受益”國和國際社會之間的準永久性半殖民關系是否真的可以被取代。在某種意義上說，后者已重新回到了早期“國際聯盟”（the League of Nations）時代的托管制度，某些殖民地政權獲得明確的授權，以代表其在指定領土執政。我們現行制度的問題是，現代規范不接受自治以外的任何合法性，于是我們堅持認為，無論我們提供什么樣的治理，都將是暫時的、過渡性的。由于我們實際上不知道如何在短期內移植制度能力，這讓我們自己和我們的受益者都大失所望。

## 國際層面上的民主合法性

大的爭議并不是關于主權原則本身，沒有人愿意純粹就此進行爭論。很明顯，所有主權并不生來平等，治理不善直接弱化國際社會對于一個國家主權的尊重。我要再次重申，這種轉變并不是9·11之后才發生的，而是在20世紀90年代人道主義干預的過程中出現的。

今天，國際社會成員之間的爭論重點轉移到了誰可以決定對誰的主權進行侵犯，以及因為什么理由。要在多大程度上保留主權民族國家的特權？到什么程度這樣的決定又必須受到國際法律或規范的約束？這些問題把我們帶入民主合法性的另一個領域，其關注點不再是個別國家，而是國際體系。這一爭論已經暴露出美國和它的歐洲盟國之間的巨大鴻溝，這很可能是未來一段時間的摩擦來源。

雖然在9·11襲擊事件之后，歐洲人最初相當支持美國，但到了2001年年底阿富汗戰爭結束后出現了大規模的批判，甚至可以說是反美國主義。批判大部分集中在歐洲對于美國單邊主義的指控上，譬如關塔那摩灣（Guantánamo Bay）的基地組織囚犯的待遇問題，美國廢除反導條約，華盛頓未能加入國際刑事法院，以及早些時候布什政府宣布退出應對全球變暖的京都協議等。但是，最嚴重的裂痕出現在華盛頓決意攻打伊拉克，以便實現“政權更迭”和消除大規模殺傷性武器的時候。這導致了歐美關系自1956年蘇伊士運河危機后最嚴重的裂痕。通過公開反對美國的外交政策，德國總理格哈德·施羅德（Gerhard Schröder）組織其競選并贏得連任，法德兩國積極組織反對第二個授權戰爭的聯合國決議。

歐洲人反對美國的單邊主義，他們認為自己一直在努力構建適合后冷戰世界的真正以規則為基礎的國際秩序。這樣的世界沒有尖銳意識形態沖突和大規模軍事競爭，會有更多的共識、對話和談判空間，以此解決爭端。布什政府宣布美國可以隨時單方面決定何時何地對恐怖分子或庇護恐怖分子的國家使用武力，這讓歐洲人大驚失色。

美國人是單邊主義，而歐洲人都致力于構建廣泛的、多邊的世界秩序，這無疑過于簡單化。畢竟，自由國際主義在美國外交政策中有很長的歷史且受到尊重。美國推動了國際聯盟、聯合國、布雷頓森林機構、關稅與貿易總協定、世界貿易組織（WTO），以及許多其他國際組織。在當今世界的許多國際治理組織中，美國都是積極的參與者，即便不算是最活躍的成員，涉及譬如解決標準制定、核電力安全、科學合作、航空安全、銀行結算、藥物法規、外太空利用和電信等等問題。

在經濟領域，美國在過去一代間已花費了大量的精力促進開放的多邊貿易和有更高自主能力解決爭端的投資管理體制。這一努力的用心是顯而易見的：美國人從中深深受益并且確實主導著全球經濟，這就是為什么全球化打著“美國制造”的標簽。在這一領域，歐洲人在多邊主義方面并沒有什么上佳記錄。歐洲人在經濟事務上許多領域采取單邊行動，不時違反現行的法律秩序。在香蕉貿易上，歐盟抵制不利它的決定長達九年，在牛肉激素問題上甚至拖延了更長的時間。它宣布了關于轉基因食品的預防原則，這與世貿組織的衛生和植物檢疫規則難以調和。事實上，在轉基因食品方面，一些歐洲成員國制定了有異于工會的標準，因而違反了自己的規則。馬里奧·蒙蒂（Mario Monti）掌管下的歐洲競爭委員會成功地阻止了美國通用電氣和霍尼韋爾公司的合并，但這筆交易已由美國和加拿大監管機構批準，其方式讓人懷疑歐盟只不過是采取行動保護特定的歐洲利益。最后，通過其安全港協議，歐盟已成功將其數據隱私制度出口到美國。

因此，很難說在經濟多邊主義問題上，歐洲人的表現比美國好。兩者都在于己方便之時違反國際規則，又同時強調一個基于規則的國際秩序的重要性。農業是重災區，美國和歐洲的國內生產者補貼給貧窮國家帶來巨大損失。歐盟的共同農業政策的福利成本眾所周知，多年來給非洲國家、中東和世界其他地區造成高達數億美元的收入損失。美國一邊推動針對農業的多哈回合貿易談判，一邊于2002年通過農業法案，大幅增加補貼和保護美國國內生產商。例如，非洲國家馬里每年從美國國際發展機構那里獲得3 700萬美元撥款作為新法案的補貼，但會因此失去約4 300萬的棉花收入（Edmund L. Andrews, “Rich Nations are Criticized for Enforcing Trade Barriers,” New York Times, Sept. 30, 2002）。

最嚴重的單邊主義糾紛出現在安全領域，自9·11以來更是成了首要議程。雖然美國暗示它無須向聯合國尋求授權對伊拉克動武，但美國在2002年9月向安理會尋求支持，并使安理會第1441號決議獲得一致通過，再次要求伊拉克遵守以往強制拆除和銷毀大規模殺傷性武器的決議。就發現伊拉克違反國際法而言——包括一系列的早期裁軍決議和第1441號決議，美國的立場是站得住腳的。但布什政府也明確表示不接受安理會的否定答復，并會繼續對伊拉克采取軍事行動，而不顧及擁有否決權的常任理事國的意見。

從關于主權和安全的規則角度來看，這里的問題很重要。《聯合國憲章》第51條允許成員國單方面采取自衛軍事行動，這很容易被解釋為包括下述情況，即一國在面臨緊迫軍事進攻時采取先發制人的軍事行動。伊拉克并不屬于這種情況，而布什政府并沒有試圖用第51條為其軍事行動正名。伊拉克對美國沒有構成直接威脅；對其進行軍事行動只能說是在預防，而不屬于先發制人的戰爭范疇。美國理直氣壯地認為，大規模殺傷性武器，特別是核武器是很特殊的問題，因為它們就像瓶中精靈一樣，一旦放出來就很難收回去。另一方面，各國在面臨這種威脅時有權發動預防性戰爭，這無法作為國際關系的通用原則。如果俄羅斯或中國提出這樣一個通行權利，美國肯定會反對；美國實際上是要求國際社會單獨授予它如此酌情采取行動的資格。

我們或許可以認為，美國和歐洲之間的這些分歧是布什政府對于盟友關系處理笨拙的結果。歐洲對美國的不滿，大多源自布什政府的行事風格，很奇怪的是，布什政府無論在咨詢、解釋、證明還是哄騙上，都和歷屆政府相去甚遠。布什政府本可以像克林頓政府那樣，把批準《京都議定書》這個燙手山芋扔給國會，而不是在北約大使午餐會上隨便宣布退出該協議。歐洲人不喜歡布什總統2002年1月國情咨文中使用的“邪惡軸心”之類的宗教語言，也不喜歡美國不事先通知或解釋就突然宣布重大政策轉變。美國一貫喜歡用強權手段按照其喜好塑造國際協定，然后卻在最后時刻抽身事外。這種模式可以追溯到伍德羅·威爾遜（Woodrow Wilson）和國際聯盟，并繼續在《里約公約》、《京都議定書》以及國際商會（ICC）談判中上演。

這些糾紛的背后是美國和許多歐洲國家一個更為根本的原則性分歧，即國際層面上的民主合法性來源。言簡意賅地說，美國人往往不會接受任何高于憲政民主的民族國家的民主合法性的來源。某種程度上，像聯合國這樣的國際組織之所以具有合法性，是因為正式構成的民主多數通過政府間談判進程將合法性交給了它們。這樣合法性可以在任何時候通過締約方撤回；在這種類型的主權民族國家間的自愿協議之外，國際法和國際組織無法獨立存在。

相比之下，歐洲人更愿意相信國際社會意志的民主合法性比任何單個民族國家要大得多。這樣的國際社會無法具體地體現在一個單一的、全球性的民主憲法秩序，但它將合法性下放給現有的國際機構作為其部分代表。因此，駐扎在前南斯拉夫的維和部隊不只是特定的政府間安排，而是廣大國際社會的意志和規范的道德表達。

歐洲對于國際合法性的看法在許多方面與其對于民族國家合法性的看法是平行的。正如內特爾（Nettl 1968）和亨廷頓（Huntington 1981）所指出的，許多國家，特別是在歐洲大陸，一直都有這樣一個概念，即國家是公共利益的捍衛者，公共利益位于公民的特殊利益之上。這樣的國家通常由職業化的終身官僚代表，不時會違背民眾的意愿，因為官僚對民族共同利益有更清晰的認識。相反，盛行于美國的洛克式自由主義國家觀則認為，公共利益即是社會中個人利益的總和。國家是人民的公仆，除了民主所批準的共同利益之外，國家沒有另外一套共同利益。正如我在第2章所指出的，民主的公眾可以將行政權力委托給國家以作出某些關鍵決策，但國家沒有根本的自主權。

當這些想法被應用在國際層面上，就不難理解為什么歐洲人都將各種國際組織視作全球共同利益的守護人，它立于個別民族國家的意愿之上，且不受其左右。正如國家在國家層面上保有相當大的公共利益自主決策權，歐洲人也更愿意授予國際機構更多的權力來決定全球的共同利益。相反，對于美國來說，國家和國際層面的授權都是有限的。如果某一國際機構不為某一民主國家的利益服務，那么后者有權限制它或退出參與（Rabkin 1998）。

美國和歐洲之間關于國際合法性的差異有多種原因。羅伯特·卡根（Robert Kagan 2003）認為，這是因為美國實力要大過歐洲。他認為，歐洲人喜歡國際法和國際規范，因為他們遠不及美國強大，而且后者喜歡單邊主義，因為它比任何國家或國家集團（如歐盟）都更強大，不僅在軍事實力方面，而且在經濟、技術和文化上皆是如此。

當然，不可否認的是，只能受他人左右而不能影響他人的弱國家，自然會喜歡待在規范、法律和制度組成的世界，這樣的話，更強大的國家都受到限制。相反，像美國這樣的“單一超級大國”顯然希望行動自由，想怎么干怎么干。

我們要理解權力差異，就要弄明白這些差異為何存在。歐盟有3.75億人口，國內生產總值9.7萬億美元，對比美國2.8億的人口和10.1萬億美元國內生產總值。歐洲當然可以將其國防支出和美國齊平，但它卻沒有這么做。歐洲總體的國防花費為1 300億美元，且這個數字還一直在穩步下降；相比之下，美國國防開支3 000億美元，且還在急劇上升。盡管歐洲在2002年轉向保守主義，但沒有任何右翼或中間偏右的候選人以提高國防開支作為其競選口號。當然，由歐盟的現行制度所造成的集體行動難題，大大削弱了歐洲部署軍事力量的決策能力，但未能創造出更多的可用軍事力量，則顯然是一個政治和規范的問題。

究其原因，這一規范性差異源于戰后歐洲項目的核心。在二戰結束后，西歐各國得出結論認為，恰恰是肆無忌憚的國家主權運動把它們拖進了20世紀兩次世界大戰的深淵（Ikenberry and Hall 1989）。自20世紀50年代以來，它們所建立的歐盟體系就刻意把主權嵌入多個層次的規則、規范和法規中，以防止主權再次失控。庫普錢（Kupchan 2002）認為，歐盟是一個將權力聚集并投射到歐洲邊界之外的機制。這種觀點肯定是錯誤的：大多數歐洲人認為歐盟的目的就是完全超越強權政治。因此，雖然建立在集權和軍事力量部署能力基礎上的現代國家的概念發源于歐洲，但歐洲已經將國家概念的核心從它的認同中剔除出去了。如彼得·卡岑施泰因（Peter Katzenstein 1997）所言，這首先出現在德國，其戰后認同是圍繞一種反主權項目而構建的。德國的行動自由從此受到多層次的國際制約，最重要的是歐盟，也包括聯合國等其他國際組織。二戰結束多年后，德國人還是教自己的孩子在德國隊足球比賽上不要展示德國國旗，或大聲歡呼。對于德國人來說，美國人在9·11之后展現出的那種愛國主義是很陌生的，而且是很讓人反感的——如果德國人自己展現出這樣的愛國主義熱情，他人也會十分反感。

美國人對于國家和主權的看法是非常不同的。西摩·馬丁·李普塞特（Seymour Martin Lipset）在一系列著作中已經解釋，美國在發達民主國家中屬于另類，其政策和機構跟歐洲、加拿大、澳大利亞、新西蘭和日本對比都有顯著不同（Lipset 1981, 1990, 1995）。無論是福利、犯罪、監管、教育或外交政策，美國和其他國家一直都有顯著區別：美國一貫比其他民主國家更具有反集中主義、個人主義、放任、和平等特色。

這樣的例外主義甚至延伸到美國自己的民主制度及其合法性。與大多數歐洲舊社會不同，美國是基于政治理想而建立的。在其國家成立之前，是沒有美國人民或民族的：國家認同是基于公民身份，而不是宗教、文化、種族或民族。美國只出現過一個政權，其作為世界上最古老且延續至今的民主制度，不能被視為一種短暫的政治妥協。這意味著，這個國家的政治制度一直近乎宗教一般被崇敬，這讓有著更為古老的認同來源的歐洲人表示難以理解。

此外，對于美國人來說，他們的《獨立宣言》和憲法不僅僅是北美大陸法律的政治秩序的基礎，它們也是普遍價值觀的體現，對人類的重要影響遠遠超越美國邊界。里根總統多次引用溫斯羅普州長（Governor Winthrop）的話，將美國比作“山巔上的光耀之城”，在許多美國人心中有很大的共鳴。有時，這種感覺會導致一種典型的美式傾向，即將本國利益同廣泛的世界利益相混淆。

在這個問題上，歐洲以及如日本等發達亞洲國家的情況是截然不同的。在成為民主國家之前，歐洲人和日本人都是有著很長歷史的民族。除了政治之外，他們有其他的認同來源。他們目睹過各種政權更迭，在他們的切身記憶中，有些政權還做出許多非常可恥的行徑。雖然法國和英國（但以不同的方式）繼續承載著全球范圍內的國家使命感，但我們可以很肯定地說，很少有其他歐洲國家會把自己的政治制度認作世界各地可以效仿的通用模式。事實上，許多歐洲人認為他們的國家制度的合法性甚至要低于國際機構，而歐盟的位置介于兩者之間。

## 超越民族國家

美國人和歐洲人對國際層面合法性的來源有著不同看法。美國人相信，國際合法性植根于憲政民族國家的民主多數意志，歐洲人傾向于相信國際合法性是基于高于特定民族國家的法律或意愿的正義原則。雙方的意見都深深扎根于本國的歷史，在這個意義上是完全可以理解的。

歐洲人的看法在抽象的意義上是正確的，但做法是錯誤的。許多歐洲人聲稱他們才是普遍自由價值觀的真正倡導者，而不是美國人，因為他們相信這些價值獨立于具體實行民主的民族國家。擁有主權的自由民主國家所做的決定在程序上或許是正確的，但不能保證公正或符合這些更高的原則。民主多數可以決定對其他國家做可怕的事情，可以違反自身民主秩序所基于的人權和道德規范。的確，林肯與道格拉斯的辯論就是在討論這一個問題。道格拉斯說，他關心的并不是人們對奴隸制投支持票還是反對票，只要決定反映了人們的意愿。相比之下，林肯認為奴隸制本身違反了人類平等的更高原則，而這一原則是美國政權的基礎。一個民主的行為合法性最終不是基于民主程序的正確性，而是來自比法律秩序更高的道德范疇的在先權利和規范。

歐洲立場的問題是，雖然這樣更高境界的自由民主價值在理論上可能存在，但它在任何國際機構中都沒法極其完美地體現。合法性由無實體的國際層面向下傳遞，而不是從民族國家層面具體的合法的民主公眾向上傳遞，這個想法無異于將合法性交給一部分精英濫用，他們隨意解釋國際社會的意愿，以適應自己的偏好。

歐洲立場的第二個重要的現實問題是執法。即使在當今全球化的世界，執行法律的權力也唯獨由主權民族國家擁有。即使現有國際法律和組織準確地反映了國際社會的意愿（無論這一意愿到底意味著什么），執法在大體上仍然是民族國家的事務。許多源自歐洲的國際法和國家法都是一些完全無法執行的社會政策愿望清單。歐洲人說這些類型的法律是社會目標的表達，以此為其正名；美國人回答，此類不可執行的愿望會損害法治本身，這一觀點在我看來是正確的。

同樣的執行問題也存在于國際層面上。只要任何執法能力完全取決于各個民族國家，那么“國際社會”就只是一個虛構。的確，自主的聯合國根本不存在，更不要說歐洲軍隊。所有應對嚴重的未決安全的國際組織（而不是沖突后的維和特派團）都面臨集體行動不一致的問題。在冷戰期間，這些問題使得聯合國安理會無法采取任何有意義的執法行動。即使是在比聯合國更少意識形態差別的組織，譬如歐盟和北約，果斷的集體行動也極其難以實現。僅有的例外是20世紀90年代的第一次海灣戰爭和科索沃戰爭，沒有美國牽頭且有大量不情愿的盟友加入，這兩次戰爭也絕無可能。

20世紀90年代的巴爾干歷史揭示出歐洲對于國際行動的看法的弱點所在。所有歐盟國家都認為，米洛舍維奇（Milosevic）領導下的塞爾維亞是波斯尼亞和科索沃的嚴重侵犯人權行為的根源，且認為沖突造成了歐洲的極度不穩定，那給這一區域帶來秩序和正義的主要責任就落在歐洲頭上。歐洲人的確進行了干涉，它們對該地區實行禁運（這一措施實際上使塞爾維亞人受益多過波斯尼亞人）并且派遣維和部隊入駐。但是，他們無法做到的是，集體決定部署強有力的軍事力量以推翻米洛舍維奇，將塞爾維亞民主化，從根源上解決問題。事實上，歐洲維和部隊因為不愿意開戰而幫了倒忙；在譬如斯雷布雷尼察（Srebrenica）這樣的地方，他們還被挾持，需要營救。只有通過果斷使用傳統形式的軍事行動，像克羅地亞在波斯尼亞，美國在科索沃，才解決了問題，巴爾干地區獲得和平。

羅伯特·卡根通過下述方式看待這一問題。歐洲人真心相信他們生活在歷史的終結處——也就是說，他們生活在一個大體和平的世界，且愈發可以通過法律、規范和國際協定進行統治。在這樣的世界里，強權政治和古典現實政治已經落伍了。相反，美國人認為他們仍然生活在歷史中，且需要使用傳統的地緣政治手段對付伊拉克、基地組織和其他惡性勢力的威脅。按照卡根的說法，歐洲人對了一半：他們在歐盟范圍內確實創造了一個歷史終點，主權已經讓給超國家機構。然而，他們不明白的是，歐洲范圍的和平與安全最終是由美國的軍事力量保障的。

政府也在另一邊受到侵蝕。各種多邊和國際組織已經出現，意圖接管民族國家的某些治理功能。它們有效行事的能力參差不齊。有些機構，譬如五花八門的標準制定和技術組織，確實創建了為人遵守的國際規則，大大提高了全球效率。其他政治性更強的組織往往侵蝕民族國家的合法性，又未能創建高效的國際機構取而代之。美國對伊拉克的策略是否正確仍然是一個懸而未決的問題，但我們不應該讓這一案例的具體情況轉移我們的注意力，真正的問題是，虛弱或失敗國家的安全需求和國際機構提供安全的能力之間可能存在嚴重的不匹配。

關于伊拉克大多數討論都圍繞著一個實證性的問題，即世界是否如布什政府所說的那么危險，抑或諸如伊拉克所造成的威脅可以用其他方式得到更好的處理（這之所以是一個實證問題，是因為事實性的答案是存在的；然而，基于我們掌握的信息，它也可能是不可知的）。沒有人可以說，如果一個國家制造了核武器，且決定交給恐怖分子到另一個國家的領土去引爆，而后者不應該依靠國際機構來保護自己。在另一方面，如果這種威脅被嚴重夸大了，那么美國的預防反應本身就可能成為全球不穩定的主要來源。

# 第4章 小而強

在過去一代間，世界政治中的趨勢一直是削弱國家。這一趨勢有著規范性和經濟的原因。在20世紀，多個國家太過強大：它們專橫地對待民眾且侵略鄰國。有些國家雖然不是獨裁，但仍然因為國家范圍過大而阻礙經濟增長，使得各種機構功能失靈且低效。因此，這一趨勢是削減國有部門的規模，轉向市場或者公民社會去激發出其該有的社會功能。與此同時，全球經濟增長通過提高信息、資金以及（在略低的程度上）勞工的流動性，已削弱了主權民族國家的自主性。

總的來說，這些變化都是朝著好的方向去的。在世界上許多地方，縮小民族國家范圍的議程仍然在日程上：20世紀90年代出現在日本的經濟停滯，以及21世紀出現在很多歐洲福利國家的社會保障危機，都跟這些國家在經濟范疇內的過分監管和國家干預有關。

對于后9·11時代來說，全球政治的主要問題不再是如何削弱國家，而是如何構建它。對個別社會和全球社會來說，國家消亡不是烏托邦的序曲，而是災難的前奏。貧窮國家面對的至關重要、抑制它們經濟發展可能的問題是，它們制度發展的程度太低。它們不需要范圍廣泛的國家，但需要在有限范圍內強大而有效的國家。

在國際體系中，國家由于多種原因飽受攻擊和侵蝕。在整個欠發達世界，國家都非常軟弱，冷戰結束導致從歐洲到南亞出現了一大批失敗和陷入困境的國家。因為戰爭沖突和對人權的嚴重踐踏，以及滋生可以進入發達世界的新恐怖主義，這些軟弱國家已構成了對國際秩序的威脅。通過各種形式的國家構建強化這些國家，已成為國際安全的一個重要任務，但極少數發達國家才有這一能力。因此，如何做得更好是未來世界秩序的核心所在。

雖然我們并不想回到大國沖突的世界里，但我們確實需要充分考慮對于權力的需求。國家且只有國家能夠做到的，就是集體地、有目的地部署合法的權力。無論在國內強制執行法治還是在國際上維護世界秩序，這股力量都是必需的。那些鼓吹“主權的黃昏”的人——無論他們是右翼的自由市場派還是左翼的堅定多邊主義者——都必須說明在當今世界用什么能取代主權民族國家的權力（參閱 Evans 1997）。實際填補這一缺口的是五花八門的跨國公司、非政府組織、國際組織、犯罪集團、恐怖組織等等，它們可能有某種程度的權力，或某種程度的合法性，但很少能同時兩者兼備。倘若沒有一個明確的答案，我們別無選擇，只能回到主權民族國家模式，并再次試圖了解如何使之強大和有效。

另一方面，我們說起民族國家就能聯想到的那種傳統的軍事強國，顯然不能滿足它們的需求。其他類型的軟實力也很重要，譬如國家構建，在這一點上歐洲人是對的。國家必須既能夠在本國邊界內，又能夠到其他混亂和危險之地構建國家制度。在過去的幾年中，它們往往只會侵入國家，并將其添加為帝國的行政分支。現在，我們堅持認為，我們正在推動民主、自治和人權，任何統治他人的嘗試都僅僅是過渡性，而不能作為帝國的野心。歐洲人是否比美國人更懂得如何解決這個難題還有待觀察。無論如何，國家構建的手段將是國家權力的重要組成部分，和部署傳統軍事力量維護世界秩序的能力同樣重要。

