



国际学术前沿观察

国家构建

21世纪的国家治理与世界秩序

STATE-BUILDING

GOVERNANCE AND
WORLD ORDER IN THE
21ST CENTURY

【美】 弗朗西斯·福山 著
黄胜强 许铭原 译

中国社会科学出版社

本书以坦陈无讳的态度，探索了当今最严峻的挑战：如何应对已经失败或者正在走向失败的国家。弗朗西斯·福山的跨文化分析对读者探究弱国家进行制度构建的两难困境很有启迪。福山权威性地提出了美国也需要致力于提高国家构建的艺术，以免把事情搞糟。

——切斯特·柯洛克 (Chester Crocker)，美国乔治敦大学教授

本书以一种聪慧、清醒和富有洞察力的眼光来求解我们这个时代最核心的一道难题。对于布什政府及其批评者，以及全球各地的领导人与决策者而言，福山的分析不可不读。

——罗伯特·卡根 (Robert Kagan)，美国卡内基国际和平基金会资深研究员

本书堪称佳作，引人入胜，给我们带来一个重要的信息：我们目前对制度构建与国家构建的认识有许多重大的缺陷，有些必须修正。特别是明确区分国家的职能范围和国家政权强度这两个概念至关重要。

——理查德·斯威德伯格 (Richard Swedberg)，美国康奈尔大学经济社会学教授

弗朗西斯·福山是一位顶尖的当代事务分析领军人物，他富有洞察力和独到的论述，对我们理解当今世界社会与政治的复杂性很有帮助。

——塞缪尔·亨廷顿 (Samuel P. Huntington)，美国哈佛大学教授

ISBN 978-7-5004-6018-3



9 787500 460183 >

定价：15.00元

2007

国家构建

21世纪的国家治理与世界秩序

STATE-BUILDING

GOVERNANCE AND
WORLD ORDER IN THE
21ST CENTURY

【美】 弗朗西斯·福山 著
黄胜强 许铭原 译

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序/(美)福山著;
黄胜强,许铭原译. —北京:中国社会科学出版社,
2007.1

(国际学术前沿观察)

书名原文:State-building Governance and World
Order in the 21st Century

ISBN 978-7-5004-6018-3

I. 国… II. ①福… ②黄… ③许… III. 国际
形势—研究 IV. D5

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第158114号

图字01-2005-3327号

责任编辑 周晓慧
责任校对 李莉
封面设计 王华
版式设计 李建

出版发行 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲158号 邮编 100720
电话 010—84029450(邮购)
网址 <http://www.csspw.cn>
经销 新华书店
印刷 北京新魏印刷厂 装订 丰华装订厂
版次 2007年1月第1版 印次 2007年1月第1次印刷
开本 880×1230 1/16
印张 4.5 插页 2
字数 98千字
定价 15.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

国家构建（state-building）就是在强化现有的国家制度的同时新建一批国家政府制度。在本书中，我提出以下观点：第一，国家构建是当今国际社会最重要的命题之一，因为软弱无能国家或失败国家已成为当今世界许多严重问题（从贫困、艾滋病、毒品到恐怖主义）的根源。第二，一方面我们对国家构建很熟悉，另一方面我们仍不知晓的东西还很多，特别是对如何把强有力的制度移植到发展中国家来。资源跨国界转移我们知之甚多，但公共制度的有效运作却需要一些思维定式和很复杂的方法，而这些都无法移植。我们必须集中更多的思想和注意力，加大这方面的研究。

国家构建与限制和弱化国家职能构成一对矛盾，把这对矛盾提上第一要务的位置，可能会使某些人惊呼为荒诞。在过去几年中，世界政治的主流是抨击“大政府”，力图把国家部门的事务交给自由市场或公民社会。但特别是在发展中国家，政府软弱、无能或者无政府状态，却是严重问题的祸根。

以艾滋病为例，目前发达国家已能通过药物来控制这种流行

病的进一步恶化，而在非洲却已有 2500 万人染病，死亡人数多得令人惊愕。国际社会正在大力推动为治疗艾滋病提供政府资助或者强制性要求制药公司允许它们的产品在非洲和其他第三世界国家市场上以比较低的价格销售。虽然艾滋病问题的部分原因是资源，但政府实施公共卫生计划的能力也非常重要。抗体转录酶病毒药不仅昂贵，而且服用方法非常复杂。这种药品不能一次性注射，必须按照复杂的剂量长期服用，饮食控制稍不严格就会导致人体免疫缺陷病毒变异并产生抗药性使病情恶化。艾滋病的有效治疗需要一套强大的公共卫生基础设施、普遍的卫生公共教育和充分的特定地区的流行病学知识。在撒哈拉以南非洲地区的许多国家（尽管部分国家，如乌干达，比其他国家做得要好很多），它们即使不缺资源，但缺少治疗疾病的制度能力。所以，治疗艾滋病还需要帮助受害国家增强制度能力来使用它们可能拥有的资源。

贫困国家缺乏国家能力的问题已经直接地困扰着发达国家。冷战的结束在巴尔干半岛、高加索地区、中东、中亚和南亚等地区留下了一群失败的、软弱无能的国家。20 世纪 90 年代，在索马里、海地、柬埔寨、波斯尼亚、科索沃和东帝汶，国家的崩溃或弱化，引发了骇人听闻的人道主义和人权灾难。当时，美国和其他国家还可以把这些问题看作是局部的，而“9·11”事件却证明，国家弱化也构成一个重大的战略挑战。极端伊斯兰恐怖主义染指大规模杀伤性武器的可能性给国家治理不力（weak governance）所造成的问题增加了一个重大的不安全维度。美国在对阿富汗和伊拉克采取军事行动之后，立即背上了国家构建这个新的大包袱。一时间，支持或者在一片空白上新建正在失去国家能力和制度的本领，被提上全球议事日程的首位，而且似乎就要

在世界相当多的地区成为安全的重要条件。于是，国家弱化问题既是一个国家又是一个国际性的首要问题。

我把本书分成三大部分。第一部分构建了一个分析框架，用于理解“国家概念”（stateness）的多种维度，即政府职能、治理能力以及合法性基础。该分析框架将解释为什么在绝大多数发展中国家，国家不是太强而是太弱了。第二部分研究国家弱化的原因，特别是为什么尽管近年来经济学一直在努力，但现在仍然没有形成公共管理学。这个缺憾明显地限制了其他国家帮助这些国家增强其国家能力。第三部分从国际的视角来讨论国家弱化问题，即国家弱化如何导致国际局势动荡，如何损害国际体系中的国家主权原则，以及国际层面上的民主合法性问题如何成为美国、欧洲和其他发达国家之间争论的焦点。

本书内容是根据我2003年2月18—21日在美国纽约伊萨卡市康奈尔大学梅森哲讲座（Messenger Lecture）的基础上撰写的。我衷心感谢我的母校康奈尔大学及前任校长亨特·罗林斯，感谢他邀请我回到母校发表这个颇负盛名的系列讲座。我特别感谢康奈尔大学社会学系维克多·内为系列讲座提供的方便，使我能使用新组建的经济和社会学研究中心。为此我感谢该中心的副主任理查德·斯韦德伯格。

本书第三章的部分内容来自2002年8月在澳大利亚墨尔本举行的约翰·博奈森系列讲座（John Bonython Lecture）和在新西兰威林顿举办的罗纳德·特罗特爵士系列讲座（Sir Ronald Trotter Lecture）的演讲。我感谢澳大利亚独立调查研究中心（Centre for Independent Studies）及其主任格雷格·林赛、新西兰商业圆桌论坛（New Zealand Business Roundtable）的罗杰·克尔和卡特琳·

贾德帮助我把我的家人和我带到他们这个地区来。《国家利益》杂志前任主编欧文·哈里斯也对演讲提供了有价值的评论。

本书中许多思想来自我与西摩·马丁·利普塞特^[1]数年期间在美国乔治·梅森大学（George Mason University）教授的比较政治学研究生课程。几年来，我从利普塞特身上学到许多知识，本书为他而作。

许多朋友和同事给了我有益的评论和指导，包括罗杰·利兹、杰西卡·艾因霍恩、弗雷德·斯塔尔、恩佐·格里得、迈克尔·曼尔德鲍姆、罗伯特·克利戈德、约翰·伊肯伯里、米哈伊·伊格纳季耶夫、卡伦·贝特克、罗布·蔡斯、马丁·谢夫特、杰里米·拉布金、布赖恩·利维、加里·哈梅尔、莉萨·韦利坎加斯、理查德·帕斯卡莱、切特·克罗克、格蕾丝·古德尔、马克·普拉特和卡伦·马乔尔斯。

构成本书基础的部分内容也在美洲开发银行（Inter-American Development Bank）和美国国际开发署（U. S. Agency for International Development）进行过演讲。我要感谢美洲开发银行董事长恩里克·伊格莱西亚斯和美国国际开发署政策与项目协调局的安·菲利普斯为此提供的方便。本书第三章中部分内容的演讲地点为弗吉尼亚大学米勒中心（Miller Center at University of Virginia）、哈佛肯尼迪政府学院卡尔中心（Carr Center at Harvard's Kennedy School of Government）、布鲁斯金大学高级国际问题研究所跨大西洋中心（Transatlantic Center at SAIS）、美国希拉丘斯大学马克斯韦尔学院（Maxwell School at Syracuse University）和美国德国马歇尔基金会（The German Marshall Fund）。

我的几位研究助理马赛厄斯·马泰斯、克里斯蒂娜·奇基、马

特·米勒，特别是比约恩·德雷斯尔为本书收集了大量的材料。我的助手，辛西娅·多罗加齐在本书编写的各个阶段都给予了协助。

与每次一样，我感谢我的家人在整个过程中给予我的帮助。

注 释

[1] 西摩·马丁·利普塞特 (Seymour Martin Lipset) 是美国著名社会学家、政治学家。——译注

内容简介

弗朗西斯·福山曾因预言以民主自由和全球资本主义作为“历史的终结”而闻名于世。因此，他最新出版的著作的命题——构建新的民族国家——才使人如此始料不及。福山认为，历史的终结决不会是一个自发的进程，治理有方的政治实体作为它的前提条件贯穿于这一进程的始终。他相信：“软弱无能国家或失败国家已成为当今世界上许多严重问题的根源。”

福山从国家概念的广泛重要性入手研究国家构建，他不赞成公共管理学这个概念，并且研究了造成当代国家弱化的原因。在本书的最后，他研究了弱国家对国际秩序所带来的严重后果以及国际社会可能对其进行干预的理由。

弗朗西斯·福山

霍普金斯大学尼采高级国际研究院国际政治经济学施瓦茨讲座教授。著有《后现代人的未来：生物技术革命的后果》、《大分裂：人类本性与社会秩序的重建》、《信任》和《历史的终结及最后之人》

目 录

序	(1)
第一章 国家概念正在缺失的范围	(1)
一 有争议的国家作用	(3)
二 范围与强度	(5)
三 国家的职能范围、力量强度与经济发展	(15)
四 传统理论的新诠释	(21)
五 制度的供给	(23)
六 对制度的需求	(32)
七 越搞越糟	(38)
第二章 弱国家与公共行政的黑洞	(44)
一 制度经济学及组织理论	(46)
二 组织目标不明确	(51)

三	委托人、代理人与动机	(55)
四	权力下放与自由裁量权	(66)
五	放弃与重新捡起	(74)
六	组织模糊条件下的能力建设：政策意义	(79)
第三章	弱国家和国际合法性	(90)
一	新帝国	(92)
二	对主权的侵犯	(93)
三	国家构建	(96)
四	国际层面上的民主合法性	(101)
五	超越民族国家	(109)
第四章	小而强的国家	(114)
参考文献	(117)

第一章

国家概念正在缺失的范围

国家是一种古老的人类制度，起源于一万年前在美索不达米亚^[1]建立的第一个农业社会。在中国，等级森严的官僚机构组成的国家已有几千年历史。在欧洲，拥有大规模军队、征税能力和一套有能力对辽阔的领土行使主权的中央集权官僚机构的现代国家，其历史要近得多，至今只能追溯到四五百年前的法兰西、西班牙和瑞典三个君主国的建立。这些国家的兴起，凭借它们提供秩序、安全、法律和财产权的能力，构成了现代经济世界的萌生基础。

国家具有多种职能，既有好的也有坏的。国家职能的强制权力既可以用来保护财产权和提供公共安全，也可以用来没收私有财产和侵害本国公民的权利。国家对合法权力的行使实施垄断，这既可以在一国之内使每个人都免遭霍布斯^[2]称之为的“人人反对人人的战争”，又为国际间的冲突和战争埋下了隐患。现代政治的使命就是对国家的权力施加制约，把国家的活动引向它所服务的人民认为是合法的这一终极目标上，并把权力的行使置于

法治原则之下。

这个意义上的现代国家根本不具有普遍意义，在像欧洲殖民化以前的撒哈拉以南非洲那样的世界大部分地区并不存在这种国家。第二次世界大战结束之后，非殖民化进程在发展中世界里刮起一阵国家构建的飓风，并且在印度和中国等国家取得了成功。但在非洲、亚洲和中东的其他地区却有其名无其实。最后一个欧洲帝国（即苏联）的垮台，再次极大地引发了这一进程，均以形式不同但往往结果完全一样的失败而告终。

因此，软弱无能国家的问题和国家构建的必要性多年来一直存在，而“9·11”恐怖袭击使其更为凸现。贫困不是产生恐怖主义的直接原因，“9·11”那一天对世贸中心和五角大楼袭击事件的组织者竟属于中产阶级，而且真正使他们成为激进分子的地方不是他们的母国却是西欧。然而，恐怖袭击把我们的注意力引向西方世界的一个核心问题：现代世界提供了一个颇具诱惑力的组合，即市场经济的物质繁荣与自由民主的政治和文化自由的组合。世界上许多人向往的正是这个组合，从欠发达国家朝发达国家单向的大量移民和难民流便有力地证明了这一点。

但是，对于世界上许多社会来说，自由西方的现代性并不容易实现。在过去的60年间，即使某些东亚国家成功地实现了这一过渡，但发展中国家的其他国家或者进退维谷或者实际上在倒退。问题的关键在于：自由西方的制度和价值是否真正地放之四海而皆准？抑或如同塞缪尔·亨廷顿^[3]（1996年）所认为的那样，它们仅是北欧部分地区的文化习性的副产品。西方国家政府和多边发展机构在向发展中国家提供有用的建议

或帮助方面作用甚微，这一事实大大降低了他们致力于实现的目标。

一 有争议的国家作用

完全可以这样说，20世纪政治的一个非常鲜明的特征就是对国家的规模应当有多大和国家力量应当有多强争论不休。人类在一套由自由国家的先行者——英国建立的自由世界的秩序中步入20世纪。当时，在英国或其他欧洲大国，国家事务的范围除军事领域外尚不甚广泛，在美国甚至更狭窄。那个时期没有所得税、济贫项目，也没有食品安全管制。随后，20世纪经历了战争、革命、大萧条，然后是又一场战争，自由的世界秩序崩溃了，在世界绝大部分地区，最低纲领主义的自由国家被一种高度集权和更主动干预的国家取而代之。

曾有一股潮流，朝着被弗里德里希^[4]和布热津斯基^[5]（1965年）称之为“集权主义”国家的方向发展，试图推翻整个公民社会，迫使原子化的个人成为它们自己政治目的的奴隶。这股政治浪潮的右翼版本在1945年以纳粹德国的失败而告终，其左翼版本则于1989年柏林墙倒塌时迫于自身的重重矛盾而崩溃。

在20世纪的前75年间，非极权主义国家（其实也包括所有民主国家）的规模、职能和范围均扩大了。20世纪初，绝大多数西方国家和美国的国家机构的财政支出仅占国内生产总值（GDP）的10%稍强，而到20世纪80年代时，这一比例已提高

到近 50%（在社会民主主义的瑞典占 70%）。

财政支出的增长和效率低下以及由此产生的未曾预料的后果，招致了形式为“撒切尔主义”与“里根主义”的强烈的逆反应。20 世纪八九十年代政治的突出特征就是自由主义思想在绝大多数发达国家中复燃，试图阻止甚至逆转政府部门的增长势头（波斯纳，1975 年）。弗里德里希·冯·哈耶克^[6]在 20 世纪中期因提出极权主义和现代福利国家之间存在着关联关系的观点而被抨击（哈耶克，1956 年），但他于 1992 年去世时，却已看到了他的观点不仅在保守派和中右派政党执政的政治领域，而且在新古典经济学家居主流的社会科学的学术领域中都占据了非常重要的位置。

缩减国家机构的规模是 20 世纪 80 年代和 90 年代初期这一重要历史时期的主导政策。值此期间，在前共产主义世界、拉丁美洲、亚洲以及非洲，都在亨廷顿（1991 年）称之为民主化“第三次浪潮”之后涌现出从极权主义制度下脱胎而出的各种各样的国家。前共产主义世界的所有国家机构需要大大削减，这是不言而喻的，但许多非共产主义的发展中国家也确实存在着国家规模膨胀的趋势。例如，墨西哥政府的财政支出占 GDP 的比重从 1970 年的 21% 上升至 1982 年的 48%，同期财政赤字达到 GDP 的 17%，为当年爆发的债务危机埋下了祸因（克鲁格，1993 年，II）。撒哈拉以南非洲地区的许多国家竟从事起对生产率具有反作用的经营大型国有公司和农业销售董事会等一类活动（贝茨，1981 年、1983 年）。

为了回应这些潮流，国际金融机构如国际货币基金组织和世界银行以及美国政府都提出忠告，极力推荐一整套旨在弱化国家

对经济事务干预程度的措施，即被其设计师之一（威廉姆森，1994年）称之为“华盛顿共识”（The Washington Consensus）^[7]，或被其拉丁美洲的反对者称之为“新自由主义”的措施。“华盛顿共识”在21世纪初期遭到过无情的抨击，抨击者不仅有反全球化的抗议者，还包括具有较高经济学造诣的学术批评家（参见罗德里克^[8]，1997年；斯蒂格利茨^[9]，2002年）。

回想起来，“华盛顿共识”本身并没有错，发展中国家的政府机构在许多情况下曾是经济增长的障碍而且只能通过经济自由化得以最终解决。真正的问题在于国家在某些领域必须弱化，但在其他领域却需要强化。主张自由化经济改革的经济学家在理论上对此非常明白，只是在这个时期内相对地强调减少国家干预，而这点则往往被混淆为或被故意曲解为全面削弱国家能力。国家构建这个议事日程，至少像国家弱化一样重要，几乎没有得到足够多的思考或者重视，结果造成自由主义的经济改革在许多国家未能达到预定的目标。确实，某些国家由于缺乏合适的制度框架，实行经济自由化后的状况比假如不实行更为糟糕。问题就出在基本概念的混淆上。他们没有把国家概念的不同范围都加以展开，也没有理解它们与经济发展的关系。

二 范围与强度

我要提一个问题，以此作为我分析国家在发展中作用的开始，“美国是强国家还是弱国家”？利普塞特（1995年）对此已有非常鲜明的回答，即美国的国家制度是特意按照削弱或限