

· 公共政策经典译丛 ·



*Bringing the State Back In*

# 找回国家

[美] 彼得·埃文斯 迪特里希·鲁施迈耶

西达·斯考克波 编著

方力维 莫宜端 黄琪轩等 译

生活·读书·新知 三联书店

· 公共政策经典译丛 ·



*Bringing the State Back In*

# 找回国家

[美] 彼得·埃文斯 迪特里希·鲁施迈耶

西达·斯考克波 编著

方力维 莫宜端 黄琪轩等 译

生活·读书·新知 三联书店

Simplified Chinese Copyright © 2009 by SDX Joint Publishing  
Company All Rights Reserved.

本作品中文简体版权由生活·读书·新知三联书店所有。  
未经许可，不得翻印。

#### 图书在版编目 (CIP) 数据

找回国家 / (美) 埃文斯, (美) 鲁施迈耶, (美) 斯考克波  
编著; 方力维等译. —北京: 生活·读书·新知三联书店,  
2009. 4

· (公共政策经典译丛)  
ISBN 978-7-108-03099-3

I. 找… II. ①埃…②鲁…③斯…④方… III. 公共政策—  
文集 IV. D0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 167954 号

责任编辑 张艳华

封面设计 罗洪

出版发行 **生活·读书·新知** 三联书店

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010

经 销 新华书店

印 刷 北京隆昌伟业印刷有限公司

版 次 2009 年 4 月北京第 1 版  
2009 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本 635 毫米 × 965 毫米 1 / 16 印张 35.75

字 数 430 千字

印 数 0,001 - 6,000 册

定 价 46.00 元

## 总 序

发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是社会主义现代化建设的重要目标。在中国改革发展事业进入 21 世纪的今天,决策的科学化、民主化是社会主义民主政治建设的重要任务。这项光荣的历史任务向中国研究公共政策的学者们提出了新的要求。

自 20 世纪 80 年代中国公共管理学科恢复发展以来,公共政策的研究受到了学术界和许多实际政策部门的高度重视。但时至今日,公共政策作为一个学术领域在中国还没有自己独立的学科地位。这其中—个重要的原因在于,中国的公共政策研究仍然没有跳出传统的思维模式,没有形成自己独特的理论体系、知识框架和研究方法。因此,当我们面对中国公共管理与公共政策实践的各种复杂问题时,难免感到力不从心。对此,我们一方面要加强对各种政策问题的深入研究,同时我们也要充分学习借鉴国外特别是西方公共政策学科的理论成果。

西方公共政策的学科化研究已经有五十多年的发展历史,其突出的特点是多学科的交叉性,其发展受到政治学、经济学、法学、社会学、哲学、伦理学以及一些自然科学等各个学科的综合影响。这些学科的许多经典著作都曾对公共政策学科理论体系的形成起到过重要的影响。近年来,国内许多同行在发展公共政策学科的过程中,非常重视国外学术著作的翻译介绍工作,使中国读者能够全面了解西方公共政策学科的发展状况,及时掌握其最新的发展动向。但是,从目前已经翻

译过来的原著看,系统的教科书比较多一些,而研究性的专著则相对较少。这就使得我们中国的读者对西方公共政策的有关理论难以有全面的把握。

鉴于上述情况,本译丛的目的就是从西方公共政策自身体系和它的基础学科中精选出一批有影响、有代表性的原著来加以翻译和介绍,以便让中国的读者能对国外公共政策理论体系的形成和演变、国外公共政策理论经典著作的精神实质有更好的把握,同时也为中国公共政策理论体系的形成和发展提供有益的借鉴。

本套译丛的出版,受益于国家自然科学基金委员会杰出青年基金项目“当代中国公共政策理论体系的研究”(批准号 70125005)的资助。同时,丛书的出版得到了国内外公共政策领域诸多学者的帮助,以及三联书店的领导和编辑们的大力支持。这种支持和帮助正是中国公共政策理论研究和实践发展的不竭动力。

薛 澜

(清华大学公共管理学院常务副院长、教授)

# 序

社会科学同人类社会一样,也在不断地变化发展;社会科学研究协会(SSRC, the Social Science Research Council)的使命就是发现有潜力的研究议程并大力推动其发展。本书是本协会研究计划委员会(the Research Planning Committee)有关国家和社会结构的第一本出版物。近年来,许多不同学科背景的学者对国家作为行为主体和一种制度组织的视角产生了日渐浓厚的兴趣,始建于1983年的研究计划委员会的目标,便是要促进这些不同学科学者之间的长期稳定的交流。

一直以来,比较社会科学研究中的主流理论范式对于将国家看作一种制度组织或是潜在的自主行为体并不重视,“国家”概念也极少出现在研究当中。然而近年来,有越来越多的研究开始将国家看作一种行为主体,认为尽管它明显受到周围社会的影响,但同时也在塑造着社会和政治过程。因此,人们认识到,必须要尽快完善国家结构与国家能力的概念化工作,以更充分地解释国家是如何形成,又是如何被重组的;从而探索在多种背景条件下,国家的干涉或者不作为,以及国家与社会群体的关系将怎样对社会产生影响。

本书收集的大部分论文最早在“国家理论在当前研究中的应用”会议当中提出,该会议于1982年2月在纽约基斯科山(Mount Kisco, New York)举办,由社会科学研究协会和全美学术团体协会(ACLS, the American Council of Learned Societies)的拉丁美洲研究与西欧研究联合委员会共同资助。这次会议非同寻常地聚集了众多领域(尽管并未覆盖全部社会研究领域)的学者,这些学者都致力于国家在社会

和世界背景下的比较研究和理论化等前沿工作。与会者包括政治科学家、社会学家、经济学家、历史学家,当中既有理论学者,也有熟谙欧洲、拉丁美洲或亚洲事务的区域专家。1982年会议之后,为了进一步为社会科学研究协会未来的国家与社会结构研究委员会奠定基础,在协会的资助下,八位与会学者继续进行探讨,其中包括艾伯特·赫希曼(Albert O. Hirschman)、彼得·卡岑斯坦(Peter Katzenstein)、埃拉·卡茨纳尔逊(Ira Katznelson)、斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)、查尔斯·梯利(Charles Tilly),以及本书的三位编著者。

与本书得以集结的那场会议一样,本书和国家与社会结构研究委员会的目的都是为了打破各知识领域长期以来惬意的孤立状态,促进彼此间的对话与交流。因此,本书的每一个主要篇章都围绕有关现代国家的一系列相关议题而展开,而每一篇内所收纳的文章则对这些议题在不同时间段和不同地域上的表现分别进行探索。第一篇,“国家作为经济发展和社会再分配的促进者”,将对新兴工业化国家(尤其是拉丁美洲国家和台湾地区)的国家战略研究与对发达工业民主国的不同、凯恩斯主义范式的探索收集到一起。第二篇,“国家与跨国关系”,范围(尤其是时间跨度上)涉及甚至更广。它包括一份对现代欧洲早期发动战争与国家缔造历史的分析,以及两项对国家与“二战”后的国际经济体系(包括发展中国家和发达工业国)之间的相关关系的讨论。最后,第三篇,“国家与社会冲突的模式”,研究对象从19世纪的美国和英格兰,一直到今天尼日利亚北部的约鲁巴以及拉丁美洲“南锥体”地区的民族国家,目标都是探索国家对政治分化和集体行动的影响。

本书不仅融汇了诸多依时间和地区而划分的不同的区域专家的关注,还试图调和一般性理论辩论和具体经验证据之间的关系,对后者来说,深度案例研究与比较能够展示出有关国家组织、公共政策及

其前因后果的**不同情形**。如同本书编者在绪论和结论中更详细阐述的那样,完善社会科学界对国家结构和国家行为理解的最好的方法论策略是“分析归纳法”,即通过比较和历史研究来处理理论相关的问题。

很清楚,对于“现代国家”或“资本主义体制下的国家”是否会对社会变革进程产生独立的影响这一问题,现在是到了该超越那纯粹推理式的种种理论争论的时候了。对我们而言,认同国家具有潜在的自主性,同时社会经济关系反过来也会影响和限制国家结构和行为这样的假设,将能够启发出丰富的研究成果。研究者们所面临的挑战是,如何识别、准确地定义,并解释由于时间和地点不同所带来的现象上的差异。有价值的命题一定是关于促进或削弱国家自主性的条件、关于国家干预的有效性的决定因素、关于国家行为的无意后果,以及关于国家政策与结构对社会冲突造成的影响等方面的假设推论。

随着概念化和案例描述、命题生成与假设检验等重要步骤的进行,从多处地方都可以获得理论灵感。然而,现在就开始对国家与社会结构之间的相互关系进行宏大的理论合成还为时太早。依据部分证据而任意地过度抽象化,错用暂时性变量和比较性差异导致所谓的“谬位抽象谬误”(fallacies of misplaced abstraction),这些问题常常困扰着社会科学宏观研究。而进行深入的比较历史研究,其过程虽然复杂艰辛,但这种方法能够为一般化理论打下坚实的基础,因而它可能最终还是在理论上最有成果的研究方法。

本书所集作品的全部作者都致力于理论建树,又通晓至少一个地区或一个时代的历史事件。读者们通读全书,就会亲眼见证一场有关各种理论观点和假设命题的盛大辩论,这些观点和命题则来自对许多源流深思熟虑的折衷,这些源流主要包括马克斯·韦伯、阿力克西·德·托克维尔、奥托·欣策,以及马克思主义流派的经典和当代学者



们的各种理论。而且,读者们将会看到,这些理论思想与具体历史模式的碰面,将不仅会为各种问题提供答案,同时还会带来新的问题并提供新的假设命题。我们编者已然从编纂过程中获得了巨大的愉悦,在本书的结论部分,我们还尽力将通读各章后所发现的一些问题及其暂时性结论聚拢到一处;但对于结论部分的标题我们只能试探性地命名为“迈向更加充分了解国家的大道”。它代表着我们对自身位置的体认,同时也是向本文集的读者们发出的一份诚挚的邀请,欢迎您和我们共赴前程。

这里还需要赘言几句,我们想要对本旅程的第一站、对本书的发表提供了莫大帮助的人们和机构表示真诚的感谢。本书不仅是一本文集,还是一项集体成果。所有参与1982年基斯科山会议的学者对书中各位作者的思想以及我们的编辑理念都提供了巨大的帮助。国家与社会结构研究委员会的研究成员们,还有对该委员会的研究议程提供意见和建议的其他一百多位学者,也从根本上影响着本书中的不少观点。从会议一直到手稿的生成,全美学术团体协会和社会科学研究协会的拉丁美洲和西欧研究联合委员会的成员们所给予的支持和学术热情贯穿着整个追求的过程。而作为协助这些委员会工作的人员,里德·安德鲁斯(Reid Andrews)和鲍勃·盖茨(Bob Gates)在项目初始阶段给予了我们难以估量的鼓舞和建议;如果没有他们在1981年所表示的确信——相信这些萌芽中的思想值得探索,恐怕也不会有今天这本书的面世。在过去的两年中,玛莎·杰哈特(Martha Gephart)——国家与社会结构研究委员会的研究助理,不仅孜孜不倦地帮助我们打理各种琐碎事务,还不时地给予我们中肯的建议。她为这一项目的持续进行立下了汗马功劳。

剑桥大学出版社的苏珊·艾伦—米尔斯(Susan Allen-Mills)自始

至终都帮助本书顺利出版。从1982年会议一直到文稿提交,数月来,当时还是芝加哥大学政治学专业博士候选人的约翰·伊肯伯里(John Ikenberry),以及布朗大学人类学专业博士候选人简·祖瑞克(Jane Szurek)承担了关键性的编辑任务。我们还要感谢刘易斯·兰姆菲尔(Louis Lamphere)、玛丽安·鲁施迈耶(Marilyn Rueschemeyer)以及比尔·斯考克波(Bill Skocpol),他们不仅给予了知识上的贡献,还耐心地忍受了我们为编辑此书和协调社会科学研究协会的一些相关事务而拨打的冗长电话。事实上,集结本书最有价值的一个方面就是在编辑过程的集体合作。从一开始,我们的联合编辑既不仅仅便利了行政管理,也不单单顺应了劳动分工,它还是一次难得的学术合作的机会,这一过程证明了协作本身也是一种受益匪浅的经历。

彼得·埃文斯

迪特里希·鲁施迈耶

西达·斯考克波

1984年8月

# 目 录

总 序 .....	1
序 .....	1
绪 论 .....	1
一 找回国家	
——当前研究的战略分析 .....	西达·斯考克波 2
第一篇 国家作为经济发展和社会再分配的促进者.....	53
二 国家与经济转型	
——一种支撑有效干预的	
条件分析 .....	迪特里希·鲁施迈耶 彼得·埃文斯 60
三 台湾地区的经济发展 .....	艾丽丝·阿姆斯登 105
四 国家结构与国家以凯恩斯主义应对大萧条的可能性	
——以瑞典、英国和	
美国为例 .....	玛格丽特·韦尔 西达·斯考克波 143
第二篇 国家与跨国关系 .....	223
五 发动战争与缔造国家类似于	
有组织的犯罪 .....	查尔斯·梯利 228
六 跨国联系与国家的经济角色	
——对“二战”后发展中国家与	
工业国家的分析 .....	彼得·埃文斯 262

七 开放的国际经济中的小国	
——瑞士和奥地利国家与社会的	
趋同均衡 .....	彼得·卡岑斯坦 310
第三篇 国家与社会冲突的模式 .....	343
八 工人阶级的形成与国家	
——从美国视角看 19 世纪的	
英格兰 .....	艾拉·卡茨纳尔逊 349
九 霸权与宗教冲突	
——大英帝国统治与约鲁巴的	
政治分化 .....	戴维·莱丁 388
十 拉丁美洲南锥体地区的国家权力与	
公民社会的力量 .....	艾尔弗雷德·斯特潘 433
结 论 .....	471
十一 迈向更加充分了解	
国家的大道 .....	彼得·埃文斯 迪特里希·鲁施迈耶
	西达·斯考克波 472
作者简介 .....	499
索 引 .....	503
译 后 记 .....	559

## 绪 论

# 一 找回国家

## ——当前研究的战略分析

西达·斯考克波

3 近十年来,比较社会科学研究领域突然兴起了一股对“国家”的兴趣。无论是作为研究对象还是被用作解释研究者感兴趣的现象的原因,作为一个行为主体或一种制度组织(institution)<sup>①</sup>的国家都受到了高度重视,来自所有主要学科不同理论倾向的学者对此进行的研究为数已十分可观,所探讨的领域也非常宽广。从事拉丁美洲、非洲和亚洲研究的学人,考察了国家在进行广泛的政治改革、促进民族国家经济发展,以及与跨国公司进行谈判等方面的作用。<sup>[1]</sup>对欧洲、北美和日本等发达工业民主国家感兴趣的学者,探索了在开展社会项目、管理国内与国际经济问题等方面国家的参与。<sup>[2]</sup>比较史学研究者则探讨了民族国家的形成,社会革命中国家的解体与重建,国家对阶级结构、种族关系、妇女权利以及社会抗议模式等方面的影响。<sup>[3]</sup>经济史学家和政治经济学家对作为产权确立者和作为市场的监管者或扭

---

① 对本书中“state as an institution”这一表述的翻译让各位译者颇有些为难。直到通译完全书之后,译者才决定将“institution”一词翻译为“制度组织”,但其含义既有国内学者习惯性想到的“制度(言其抽象与稳定)”之意味,又确指有形体存在的一种组织结构(强调其有形且具有组织凝聚力)。——译注

曲者的国家进行了理论构建。<sup>[4]</sup>而文化人类学家则探究了非西方背景下“国家”的特殊涵义和行为特征。<sup>[5]</sup>

虽然没有明显的共同研究议程或通用理论将这些不同的研究联系到一起,但我仍将在本文中证明,这当中有不少的研究或是论点互为补充,或是分析策略非常相似。证明这一观点的最好方法是,考察一系列的比较和历史研究所强调的议题,这些研究都十分重视国家的行为主体身份,关注国家如何通过其政策及其与社会集团模式化的关系来影响政治和社会过程。但首先,有必要先强调一下“找回国家”<sup>[6]</sup>这一说法所体现出来的研究范式的再定位。

## 从社会中心理论到重新对国家产生兴趣

毋庸置疑,当前学术界正进行着一场变革,因为不久之前社会科学领域主流的理论和研究议程还很少会提到国家,即使是(也许有人会认为尤其是)在政治和公共政策决策议题上也是如此。尽管确实存在十分重要的例外现象,20世纪五六十年代美国的政治科学和社会学中主流的研究视角仍是多元主义和结构功能主义,其最主要的特征就是,在解释政治和政府的行为时采用社会中心论的方法。<sup>[7]</sup>在这些视角中,国家被视为过时的概念,代表着对民族国家特定的宪政原则的干瘪无味的法律形式主义的研究。取而代之的概念则被认为是更适合科学的、普遍性的研究。<sup>[8]</sup>“政府”主要被视为一个平台,经济性的利益集团或规范化的社会运动在其中或者互相斗争或者彼此结盟,从而塑造公共政策决策。这些决策被理解为是对需求群体(demanding groups)间利益的分配。相关研究则集中于社会对政府的“输入”(inputs)以及政府“产出”(outputs)的分配效果。政府本身并没有被认真地看作是一个独立的行为主体,因此在比较研究当中,相

比较于由所有社会的政治系统所共享的一般“功能”(functions)而言,政府组织间的差异自然就不那么重要了。

于是,学者们在研究中经常会发现,多元主义与结构功能主义范式会促使研究者不断地去探讨那些他们最初在概念上并不重视的现象。多元主义者在探索特定公共政策决策中的决定性变量时,常常会发现政府领导人提出的议案远远超乎社会群体或选民的要求;有时甚至还会发现在特定的公共政策决策中,政府机构才是最重要的参与者。在多元主义理论的前提假定中,调和这些意外发现的方法极其有限。<sup>[9]</sup>在对纽黑文市(New Haven)的政治所进行的经典的多元主义范式研究中,尽管市长理查德·李(Mayor Richard Lee)对城区改造(urban renewal)提出强有力的个人提案这一案例被广泛引用,但没有一项研究是完全从国家中心主义的视角,来分析某些类型的市长在创新性利用联邦资金方面的潜能的。<sup>[10]</sup>在有关“官僚政治学”的重要著作中,如格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)的《决策的本质》(*Essence of Decision*)以及莫顿·霍尔珀林(Morton Halperin)的《官僚政治学与外交政策》,政府机构都被个别对待,就好像它们纯粹是经典多元主义中的竞争性社会利益集团的对应物一样。<sup>[11]</sup>在这种研究方式中,美国政府作为一个整体的结构和行为都退出了研究者的视野和分析范畴。<sup>[12]</sup>

5 与多元主义者一样,研究背景更为广阔的、致力于比较政治发展的结构功能主义研究者,尝试将其宏大理论应用于西欧历史或者应用于某些特定的非西方政体时,常常会发现历史范式和顺序与初期理论概念和假设中提出的命题难以匹配。由于相对于有关社会经济“差异”的任何内在的一般性逻辑而言,国家建设中具体国际国内斗争显得更为重要,“政治发展”(political development)(研究表明这是一个极端进化主义的概念)这一范式也随之走向终结。在这一研究领域,



最有成效的还是社会科学研究协会的比较政治学委员会在 1954—1972 年这最后的阶段所提倡并资助的那些历史性的研究<sup>[13]</sup>。通过将案例分析和比较史学证据与该委员会的宏大理论相对峙,这些研究中有关国家的思想和结论在许多方面都突破了动机上的被动反应模式。

许多年轻的学者从另一条理论路径也在不断地提出新的概念和发现。自 20 世纪 60 年代中叶以来,喜欢批判性思维的“新马克思主义者们”发起了一系列有关“资本主义国家”的激烈争论,到现在已经提供了大量的概念错综复杂、经验数据涵盖广泛的文献。这些研究主要涉及国家在从封建主义向资本主义转型过程中的作用、发达工业资本主义民主国家中政府对社会经济事务的干预,以及资本主义世界经济体系下依附型国家政府的本质与作用。<sup>[14]</sup>总之,新马克思主义者探讨了对资本主义国家的社会经济功能的另一种理解途径。有些学者视其为阶级统治的工具,而有些学者则将之看作是政治性阶级斗争的竞争舞台。

这些新马克思主义流派学者的争论催生了有价值的概念和问题,本文所要讨论的比较和历史研究中的许多文献,在确定什么是值得研究的问题以及提出假设命题等方面都从中吸取了养分。然而,从理论层面来看,事实上所有研究国家的新马克思主义者仍然深受社会中心主义的假设的影响,而毫不允许他们自己去质疑:国家是否真的从本质上就是阶级或阶级斗争的体现,其职能真的就只是维持和扩大特定的生产模式。<sup>[15]</sup>由于这种定义性的裁断,自主性国家行为的许多可能的形式就被排除在考虑之外。更有甚者,新马克思主义理论家通常都喜欢寻求对所有国家共同拥有的特征和功能进行一般化——而且通常是以极端抽象的方式——比如用单一的生产模式、单一的资本积累的状态,或者是在世界资本主义体系中的地位来进行概括。这就难