

世界现代化进程研究丛书

罗荣渠 —— 主编

关系、限度

制度：

政治发展过程中的

国家与社会

时和兴 —— 著

北京大学出版社



北京市社会科学理论著作出版基金资助

关系、限度、制度：
政治发展过程中的国家与社会

Relationships, Limits and Institutions:
State and Society in the Process of
Political Development

时和兴 著

北京大学出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

关系、限度、制度：政治发展过程中的国家与社会/时和兴著.
—北京：北京大学出版社，1996. 11

ISBN 7-301-03209-9

I. 关… II. 时… III. 国家理论-研究 IV. D03

书 名：**关系、限度、制度：
政治发展过程中的国家与社会**

著作责任者：时和兴

责任编辑：金娟萍

标准书号：ISBN 7-301-03209-9/D·323

出版者：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

电 话：出版部 62752015 发行部 62559712 编辑部 62752032

排 印 者：北京大学印刷厂印刷

发 行 者：北京大学出版社

经 销 者：新华书店

850×1168 毫米 32 开本 9.875 印张 250 千字

1996 年 11 月第一版 1996 年 11 月第一次印刷

定 价：15.60 元

前 言

中国的现代化进程举世瞩目，它为人们提供了不少值得研究而且是必须进行研究的课题，国家与社会关系问题就是其中之一。对于这一带有普遍性的政治发展问题的研究，必须与世界政治发展的历史进程结合起来。本书就是要探讨政治发展中国家与社会关系的变迁及其走向。国家与社会关系是当今政治发展研究的崭新课题之一，学者们从各种不同的角度开始对这种关系进行研究，其中影响最大的要属市民社会理论和回归国家理论。这两种理论都取得了丰硕成果，并给人以很大的启发意义，但二者都不足以成为分析国家与社会关系互动机制的完整工具。本书正是笔者在这两种理论基础上的进一步探索，它之所以定名为《关系、限度、制度：政治发展过程中的国家与社会》，这是与笔者对国家与社会关系的理解及对这一问题的研究角度密不可分的。

可以说，关系、限度与制度在政治发展过程中体现出一种三位一体的互动机制。国家与社会的关系有多种多样，各种关系模式的最终解决方案要靠制度，由制度化的规则去对其进行规范。因而，制度是关系的外壳。规范关系的制度的形成和变迁有着不同的方式：或单方强制，或双方协商，或多方均衡。这后两种方式意味着关系各方都有自己的限度，在相互关系中都离不开各种制约，都需要不同程度的妥协。即便是单方强制的方式也存在自己的限度，如强制力的限度、强制成本的限度和时间的限度等。可见，限度是关系与制度之间的桥梁，它起着关键的作用。限度是关系的基本内涵，是制度形成的起点，是制度变迁的自身推动力。正是限度（关系双

方各自的限度),决定了关系的模式和制度的基本架构。也正是限度(关系总和制度的限度),决定了制度变迁的方式与方向。就国家与社会关系而言,限度既存在于国家一方,也存在于社会一方,还存在于国家与社会关系的制度模式之中。当今市民社会理论以社会为中心,着重分析国家的限度。当今回归国家理论以国家为中心,着重分析社会的限度。然而,就如市民社会理论很难看到社会自身限度一样,回归国家理论不愿意看到国家自身的限度。需要将这两种理论结合起来,才能更好地去理解国家与社会的关系发展。是故,笔者选择了以国家作为研究的中心,但却与回归国家理论有所不同,着重点在于分析国家自身的限度,并以此为出发点,来寻求政治发展进程中国家与社会关系的发展、限度和制度的变迁。分析国家限度有多种方法,本书试图通过宏观的分析归纳方法对此进行比较研究,论述从近代国家肇端起,至当今新兴民主化国家出现这一政治发展长河中的国家限度和制度变迁问题,以求对国家与社会关系发展获得崭新的理解。

马克思主义向来就重视对国家问题的研究。80年代以来世界范围内对国家问题研究的回归与复兴,正是受到了马克思主义新一轮冲击的影响。马克思、恩格斯曾经从国家与社会关系的角度,将国家看作是从社会中产生但又自居于社会之上,并且日益同社会相脱离的力量,认为国家一经产生便开始了其对于全社会的政治统治。但是,马克思主义从不认为国家的政治统治是可以随心所欲的。恩格斯就曾经明确指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①

这里实际包括两个方面的含义:一方面,国家的政治统治必须

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,第219页。(本书使用《马克思恩格斯选集》的引文均引自该书中文第2版,以下不一一注出。)

将对社会的政治管理作为其存在的基础，因为包括暴力在内的一切政治权力的胜利都是在特定经济条件和资源帮助下取得的，其维持也自然离不开某种经济的和社会的职能，否则，当国家不去履行其社会职能之时，政治统治就很难长久维持；另一方面，国家的政治能力是有其极限范围的，当国家履行不了其社会职能之时，当国家的社会职能履行不当之时，其极限范围也就开始出现了。事实上，马克思、恩格斯对于国家权力自主性及合法性相对意义的论述，早已向人们揭示了这些深刻的道理。正是马克思、恩格斯对于国家权力相对性的论述，成为我们检视各种国家与社会关系学说的出发点。本书在考察迄今为止各种不同的国家与社会关系学说和各种不同的国家理论基础上，提出了自己的基本假设，然后将其置于世界政治发展的历史进程当中，去分析国家与社会关系的变迁及其走势。不过，需要提及的是，由于种种历史原因，马克思和恩格斯都未来得及详细考察国家究竟应该如何进行对于社会的政治管理，亦即国家究竟怎样履行其社会职能的问题，尤其是未来得及区分正常的社会职能履行和不当的社会职能履行等问题，这就成为后人继续探索的课题。对于这些问题的回答，也是本书所要尝试完成的任务之一。

全书共分为七章：

第一章为全书引论部分。这里先总结当代中国的国家与社会关系变革及其所面临的一系列问题，评述学术界对这些问题思考，提出本书的出发点。接着，简要回顾国家与社会关系理论的历史发展，选择本研究的理论视角。然后，确定本书的研究方法，并强调以国家为研究中心分析国家与社会关系中国家的被动态意义。本章在给出本书所使用的国家概念之后，设定了全书的总体框架。

第二章开始着手分析国家发展的历史进程。鉴于国家发展历史背景的复杂性，笔者采用了类型学方法，对发达世界与欠发达世界的国家进行了分类研究。历史发展表明，发达世界经历了封建主

义国家、城市共和主义国家、绝对主义国家、宪政主义国家等发展阶段；欠发达世界则经历了独裁主义国家、平民主义国家、威权主义国家和新兴民主主义国家等发展阶段。前者是内部的创新过程，后者属外诱性变迁发展。

第三章归纳出国家与社会关系两种不同的发展模式。以国家为中心来看，不同模式的主要内涵在于国家地位和作用的发展。发达世界历史上国家的主导地位和作用只存在于绝对主义国家时期，且呈现出一种过渡状态，故总起来看，革新与发展多由社会完成。欠发达世界则突出表现为政治变革引导经济变革，国家的主导地位和作用非常明显。造成这种情况的原因很多，包括特殊形式的政治遗产、经济发达与不发达的水平、国家环境与民族意识以及社会力量的政治参与状况等。但是，两种模式毕竟属于同一事物的不同表现形式，国家发展无论是在发达世界还是在欠发达世界，仍然是有共性存在的，民族国家的兴起就是其共同特征。民族国家的形成也就是国家权力、能力和权威三方面的增长过程，即政治增长过程。国家发展的困境与危机表明，政治增长也有其极限存在。

第四章展开第一个分析单元，论述国家权力的增长及其限度。从马克思、恩格斯开始，到当今的回归国家学派，不少学者都用自主性理论研究了国家权力问题。本章通过对各种不同理论的分析，提出了国家自主性的相对意义，用来说明国家权力的限度。国家权力经历了不同的发展时期，由分散性的国家权力，经独占性的国家权力，发展为制度化的国家权力，国家自主性也随之发生了不同的变化。国家自主性的增长固然强化了国家权力，但无限的国家权力却造成了其对于社会的淹没，导致国家权力偏离公共利益，滋生腐败现象。所以，现代国家都在寻求相对自主的权力机制，这主要表现为国家各权力机构之间的自主性制约、国家宪政制度的完善和社会对于国家的制约等方面。

第五章为国家限度的第二个分析单元，论述国家行动能力的

增长及其限度。国家行动能力的实证研究始于马克斯·韦伯的理论，在回归国家学派那里得到发扬光大。本章分析了不同学派的国家能力理论后，设定了国家能力的若干方面，并借鉴国家有效性理论来研究国家行动的限度。国家行动的有效性，随着掠夺性国家能力变为管制性国家能力再转化为调适性国家能力，经历了不断的变迁。正是有效性问题，证明了国家行动的限度。不受限制的国家行动及其能力，既带来了政策执行的低效率，也引起了与寻租相关的腐败现象，而且更重要的在于，它压抑了社会活力。为克服这些弊端，建立现代国家有效的行动机制已成为大势所趋，这需要限定国家的行动范围，提高国家行动的制度化 and 自律性程度，还需与国家行动的合理合法性相结合。

第六章为国家限度的第三个分析单元，论述国家权威的增长及其限度。国家权威是与合法性相关的概念。韦伯的合法性学说对后世产生了重大影响，自称是继承韦伯遗产的回归国家学派恰恰丢掉了这一点，规范民主理论可成为其重要补充。在分析了各种合法性理论之后，笔者认为，合法性是确定国家权威限度的重要依据。国家权威的发展分为人格化的国家权威和制度化的国家权威两种基本形态，其合法化的途径和合法性的构成也明显不同，这里有一个合法性转换的过程。不能一味将国家发展理解为权威的增长，否则，合法性危机将导致国家权威的丧失，绝对主义国家和威权主义国家的发展有力地证明了这一点。所以，需要建立法治主义观念，完善制度化参与机制，限定国家政策目标以确保其有效性，选择灵活适当的权威符号解释方式，并将制度的合法性置于个人的合法性之上。

第七章为本书的结论部分。在此，笔者对国家与社会关系的变迁及其发展的三大限度进行了总结，并结合市民社会理论归纳出国家与社会良性互动关系的三个方面：即制度化制衡、发展型互惠和双向式契约。这种互动关系构成国家与社会关系的发展方向，它

需要有制度化的创新作为保障。国家的制度化创新应与国家的相对自主性、适度有效性和制度合法性结合起来。当然，国家与社会关系的制度创新需要现实的可能性条件。制度变迁中国家与社会关系制度安排模式的选择，在很大程度上受制于制度的成本和收益，受制于国家与社会之间的交易状况。从实际的运作效应来看，每种制度安排又要受到特定社会资本的重大影响，任何一种国家与社会关系新的制度安排的成功，都最终取决于与此相关的社会资本的建立。总结中国国家与社会关系的发展可以看到，确立起新的制度安排也是当代中国发展所要完成的任务。

本书是笔者对博士论文《政治发展与国家限度：国家与社会关系发展分析》所作的进一步研究。这项研究旨在突破 80 年代倍受青睐的回归国家学派的樊篱，尝试着从国家的被动态意义上来分析国家与社会关系，将抽象的国家限度假设运用于具体的历史分析，在对国家发展的分期方面、对国家限度的单元分析方面、对国家与社会关系的走向方面等，试图提出自己的看法，以表达笔者对国家理论及中国国家与社会关系发展问题的关切。

通过对国家限度的分析来研究政治发展过程中国家与社会关系的变迁方向，这是一个新的尝试。值得庆幸的是，自从 1994 年 5 月博士论文完稿以来，中国学术界对于国家问题的研究开始出现热潮，这使笔者感到欢欣鼓舞。国内外逐渐涌现出来的最新材料，也为笔者的进一步研究奠定了坚实的基础。然而，所谓尝试毕竟属于一种初探性的工作，此项研究如果没有多方面的帮助是难以进行的。作为本研究开端的博士论文的写作，是在导师李景鹏教授悉心指导下完成的。对于其后笔者的进一步研究乃至本书定稿付梓，先生更是不辍指点。我从 1984 年开始接受先生教诲，迄今已经十年有余，先生的严谨与诚恳使我永远难忘。同样难忘的是陈哲夫教授十多年的言传身教，先生指导我完成了硕士研究学业，并时常鞭策激励我的进取。本书是两位先生多年来关怀的结果。不仅如此，

两位导师做人、处事、治学的风范，都使我永远铭记，终身受益。在北京大学的求学生涯中，赵宝煦教授、李方教授、张汉清教授也曾在这方面给我以教诲，北京大学政治学与行政管理系萧超然教授、丁则勤教授、宁骚教授、谢庆奎教授、王浦劬教授、张国庆教授等也分别在不同的方面给予了我很多帮助，在此深表谢意。在书稿写作与修改过程中，学界同仁董正华博士、尹保云博士、邓正来先生、景跃进先生、张静博士，同窗好友刘军宁博士、章铮博士、邱泽奇博士、毛寿龙博士、王宏林博士、赵永清博士、吴学永博士、袁瑞军博士、刘新胜博士、汤大华博士、赵虎吉博士、陈昌宏先生、田军先生、苏振学先生等都曾直接或间接相助，感谢之意自不待言。

笔者要特别感谢[罗荣渠]教授、杜康传教授、徐鸿武教授、高放教授、白刚教授、徐理明教授、石永义教授、黄宗良教授等。他们曾对作为本项研究初期成果的博士论文进行详细审阅，并提出相关的建设性意见，使本书能以更加完善的面貌呈现于读者面前。尤其需要提及的是，[罗荣渠]先生当时作为笔者博士论文的答辩委员会主席，对本研究提供了卓识性见解，而且言犹未尽。遗憾的是，正当本书将要出版之际，罗先生不幸谢世，笔者再也无法聆听他的教诲，愿以此书的出版，谨作为对他的纪念。

还应该提到的是，本研究曾经得到了日本笹川良一和平基金(The Sasakawa Peace Foundation)的资助。在本书修改定稿期间，笔者又有幸得到日本国际交流基金(The Japan Foundation)的资助赴日研修，获得大量学术信息并搜集到大量最新资料。从博士论文的准备阶段到本书修改定稿，笔者还请教了不少国际学者，包括Avishay Braverman 先生(以)、George C. Edwards III 先生(美)、Bruce Bueno de Mesquita 先生(美)、Edward F. McClennen 先生(美)、James R. Rhodes 先生(美)、David Wall 先生(英)、吉村融先生(日)、松本繁一先生(日)、伊藤大一先生(日)、高木诚一郎先生(日)、国分良成先生(日)、猪口孝先生(日)、饭尾润先生(日)等，获

得了大量学术信息,在把握本论题的国际研究动态方面受益匪浅。曾在北京大学进行过访问研究的澳大利亚学者 Chris Buckley 博士不仅提供了有关资料,而且在本书英文提要的翻译方面也提供了很大帮助。美国的 Jennifer Fox 小姐不远万里寄来所需资料。美国 Leslyn Hall 小姐在北京大学政治学与行政管理系执教期间,也曾帮助润色本书英文提要及英文目录,在此一并致谢。

北京市社会科学理论著作出版基金、北京大学社会科学处、北京大学出版社、北京大学政治学与行政管理系都为本书付梓提供了很大的帮助。本书责任编辑金娟萍老师非常认真地审阅全部书稿并提出宝贵修改意见。还有很多师长、同仁和朋友曾给予我支持和帮助,恕不一一列出。对所有这些,我都由衷表示感谢。

我还要特别感谢我妻子李红梅女士。她与我一同安贫乐道,给我以很大支持。在论文写作过程中,她帮我录入了全部文稿。在笔者进一步研究的过程中,她又提出大量宝贵意见。本书的写就,是与她的努力分不开的。最后不得不提到,笔者有可能完成博士学业,并栖身于象牙之塔,从事在中国多少人避之不及的事业,是父母无私奉献与支持的结果。否则,笔者的任何研究都是不可想象的。本书的写就,无疑凝聚着父母不尽的期望。

应该说,这本书只是笔者对国家与社会关系研究的阶段性成果。由于此项研究所涉及问题与知识的广泛性,由于笔者学力的有限性,书中粗糙、疏漏甚至谬误之处都在所难免。本书当中存在的任何不周与错误,均由作者本人负责。笔者恳请学界同仁和广大读者不吝赐教、批评、指正。

时和兴

1996年6月于燕园

第一章 引 论

20 世纪行将结束,21 世纪就要来临之际,拥有世界 1/5 人口的中国开始了一场前所未有的历史巨变——从计划经济体制向市场经济体制的转变。随着向市场经济的过渡,中国就不得不面临在许多领域的调整。其中,一个重要的领域是政治管理领域。简而言之,所谓政治管理问题实际上也就是如何处理国家与社会关系的问题。国家与社会关系的调整包括政策、行为、制度乃至文化等各个不同的层面,最关键的问题在于和市场经济相关联的制度变迁。从这个意义上讲,正如当代美国经济史学家道格拉斯·诺斯所言:“历史是至关重要的。它的重要性不仅仅在于我们可以向过去取经,而且还因为现在和未来是通过一个社会制度的连续性与过去连接起来的。”^①因而,要探讨现代市场经济所要求的政治管理变革,要理解由计划经济向市场经济转变所引起的国家与社会关系的变迁,还必须从历史谈起。

第一节 历史性课题

众所周知,当代中国深刻的社会变革是从农村开始的。历史地看,这一巨大变革是具有悠久历史传统的中华民族从农业国向工业国发展的现代化进程中的里程碑。直到 20 世纪中叶,“中国还有

^① 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海三联书店 1994 年版,第 1 页。

大约 90%左右的分散的个体的农业经济和手工业经济,这是落后的,这是和古代没有多大区别的,我们还有 90%左右的经济生活停留在古代”^①。中华人民共和国建国伊始,伴随着国家工业化进程的开始,就致力于解决这方面的问题。不幸的是,“从 50 年代农业合作化,到 80 年代在广大农村普遍推行家庭联产承包责任制,中间经历了人民公社化的严重挫折,付出过很大的代价”^②。人们已经看到,80 年代中国农村普遍出现的家庭联产承包责任制,不仅是克服平均主义分配原则的重要措施,而且带动了农业经济管理体制的改革和农村社会关系的调整,触动了长期存在的高度集中的管理体制。不管当时人们是否已经认识到,家庭联产承包责任制实际上在改变着当代中国的权力与利益关系模式,推动着当代中国的政治发展进程。正是家庭联产承包责任制,动摇了建立于自然经济或半自然经济基础之上的那种行政权力支配社会的格局,打破了当代中国多年不变的一大二公的所有制形式和高度集中的计划管理体制,迎来了政社分离的变革。1982 年宪法规定了农村乡政权的设置,从此,中国农村开始了政治与经济的分离过程,这也成为当代中国国家与社会关系变革的真正起点。

农村改革的初步成功,向城市提出了严峻的挑战。终于,从 1984 年开始,当代中国进入了以城市为重点的整个经济体制改革的阶段。1984 年是非同寻常的一年。这一年,农村实行政社分开的乡已经占原有公社总数的 98.38%,取得了巨大的成功。这一年,城市经济体制的改革也开始步入实施阶段。这一年,中国管理体制的改革业已全面铺开。全面的管理体制改革具有深远的历史意义。它不仅标志着人们对当代中国经济管理体制的认识发生了

① 《毛泽东选集》第 4 卷,1991 年第 2 版,第 1430 页。

② 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》上卷,中共中央党校出版社 1991 年版,第 402 页。

重大的飞跃,而且也意味着当代中国的改革开始触及非经济领域的滞后因素。政治体制改革从此开始提上议事日程。以往高度集中的管理体制,既表现于地方权力过分集中于中央,又表现于经济与社会权力高度集中于政府,还表现于政府与社会组织的权力过分集中于党的机构。^① 这种状况极大地制约了当代中国经济的发展。在当时条件下,人们要求改变高度集中的管理体制,也就不足为怪了。

早在 50 年代末期,管理体制中过分集权的缺陷就已初露端倪,当时也采取了相应的分权措施,并形成了所谓的“分权模式 I”和“分权模式 II”。^② 遗憾的是,当时采取的权力下放措施并未取得多少实际的效果。直到 70 年代末、80 年代初,高度集中的管理体制始终未被打破。在行政权力表现为中央高度集权的同时,国家也扮演着多重角色。在经济与社会生活中,国家既是管理者,又是经营者,还是所有者。各级经济与社会组织同时都是政治组织,反之,各级行政机构也就是经济与社会的组织形式。其结果是,政治权力、行政权力同经济权力连为一体,国家与社会高度一体化。从 80 年代初开始,当代中国再次试图解决高度集权的管理模式,并进行了不少有益的探索。但是,人们“只是看到了权力集中存在的弊端,因而采取的办法就是给地方下放权力;下放多了,又往上收,……

^① 参阅《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 328—329 页。

^② 有关 50 年代中国所采取的具体分权措施,请参阅《中国共产党第八次代表大会文件》,人民出版社 1956 年版,第 53—54、222—223 页。对此问题更为详细的论述,请参阅拙文:《论当代中国行政改革中的权力调整》,载《社会科学战线》1994 年第 5 期。关于“分权模式 I”和“分权模式 II”的提法,请参阅麦克法夸尔、费正清编:《剑桥中华人民共和国史:中国革命内部的革命(1966—1982)》,俞金尧等译,中国社会科学出版社 1992 年版,第 12—13 页。“分权模式 I”指将决策权转给生产经营单位自己掌握;“分权模式 II”意味着将权力下放给某些下级或地方行政机构。这种模式划分最早见于弗朗兹·舒尔曼(Franz Shurman)《共产主义中国的意识形态和组织》,伯克利加州大学出版社 1966 年英文版,第 167—175、196—198 页。

而完全忽视、否定市场机制的作用”^①。直到1984年开始全面的经济体制改革,人们才逐渐认识到市场机制的重要意义。当时的提法是发展社会主义商品经济,并提出通过转变政府职能、政企分开、政事分开等措施,来解决国家与市场、政府与企事业单位的关系问题。90年代市场经济体制的开始建立,标志着当代中国在这些方面取得了实质性的飞跃,人们的认识也因之而得到了升华。

在改革家们勇于实践的同时,理论研究者也辛勤地探索。为什么当代中国的政治权力与经济权力长期结合而成为一元化的结构?为什么会出现权力一收就死、一放就乱的恶性循环?为什么地方要求分权的同时中央也感到权力不足?为什么政府在感到失控的情况下社会仍感到缺乏应有的自主权呢?为什么国家出面去解决的有些问题就显得大而无当,而去解决另外一些问题时却又显得力不从心?与此同时,究竟是应该采取“大政府”的政治管理方式,还是采取“小政府”的政治管理方式呢?还有,为什么实际生活中常常出现有令不行、有禁不止的现象呢?为什么腐败现象屡铲不绝,而且愈演愈烈呢?诸如此类的权力失效、腐败现象甚或权威危机现象应当怎样看待、如何解决呢?凡此种种问题,都不时地纠缠着人们的头脑。可以认为,对于这些问题的回答,将直接影响当代中国的改革与发展进程。近年来,学者们见仁见智,各自都从不同的角度对此进行了有益的探索。探索过程中,越来越多的人感到,这些问题不单是管理体制方面的问题,仅仅囿于考察管理体制本身,难以作出令人满意的回答。这就使人们不得不将视野放得更高、更宽。于是,人们开始将这些问题放置于政治发展的背景和框架中进行思考,结果发现,国家与社会关系是所有这些问题的实质所在。

^① 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》下卷,中共中央党校出版社1993年版,第803页。

国家与社会关系问题成为当代中国政治发展的焦点,这既是引入市场机制后中国改革的要求所致,又是人们深层思考所得出的结论。人们的思考有一个渐进的过程。在这期间,出现了各种各样的争论和主张。

最早出现的是有关计划与市场的争论,这场争论也最为持久。早在改革开放初期,理论界就提出“有计划的商品经济”的概念和发挥市场作用的问题。1981年开始,不少人对社会主义商品经济论和发挥市场机制作用的主张进行了批评,这一直延续到1984年。1984年夏,理论界再倡有计划商品经济的提法,并为中共十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》所接受。可到1989年后,又开始了“对市场取向”和“市场经济论”的批判。直到邓小平南巡谈话,尤其是中共十四大确立发展社会主义市场经济的提法之后,这场争论才告结束。^①同计划与市场争论相联的是“大政府”与“小政府”的争论。“大政府”与“小政府”争论的核心是关于政府职能的问题。主张“大政府”者认为政府职能应该加强,强调政府积极干预社会生活;主张“小政府”者认为政府职能应该缩小,尽可能少地干预社会生活;还有一种主张,认为要跳出“大政府”“小政府”循环争论的窠臼,应根据具体社会环境确定政府职能范围的大小,即该管什么,不该管什么,进而,确定政府职能方式,即该管的管到什么程度,采取宏观方式还是微观方式、直接方式还是间接方式,然后,确定政府职能手段,即法律、行政、经济、伦理手段在不同情况下的运用,最后确定政府自身的规模是大还是小,简言之,就是要处理好政府与社会的关系问题。^②这场争论,既表明了人们对于政府职能

① 有关计划与市场的争论,参阅吴敬琏:《计划经济还是市场经济》,中国经济出版社1992年版,第134—138、167—171页。

② 参阅刘熙瑞等:《关于“大政府”与“小政府”的争论》,载《中国行政管理》1990年第11期;另参阅李景鹏主编:《政治管理学概论》,高等教育出版社1991年版,第73—77页。

和国家作用认识的深化,也是国家与社会关系在当代中国的一种理论反映。

上述有关政府职能的争论主要是偏向于国家对于社会的经济管理作用。那么,改革开放以后的中国,人们是怎样思考国家对于社会的政治管理作用呢?从80年代中后期开始,一场关于新权威主义的争论,恰恰说明了国家与社会关系在当代中国的另一种理论反映。主张新权威主义的学者提出:“改革应遵循‘政治和经济分离’这一综合性方针,使社会生活二重化。”为此,改革要达到双重目标:经济上“建立以明确产权为基础,以组织良好的市场为条件的商品经济”;政治上“建立集权式的政治体制”。他们认为,在中国的现代化进程中,经济的市场化只能在政治集权的条件下实现。据说是在经济发展水平较低的国家,权威主义最能有效地促进经济发展,因此,政治领域中的改革主要地将不是推进政治民主,而是实际必要的政治集权。用新权威主义者自己的话说,新权威主义“是作为对第三世界国家议会民主制的反动而出现的,由具有现代化意识及导向的军事、政治强人而建立起来的权威政治”^①。这里显然是一种强国家、弱社会的思考方式。不能不承认,新权威主义提出政治与经济的分离确实是一大历史进步。但是,他们论点的核心并不在于此,而在于要以政治集权去完成经济现代化的任务。人们不禁要问,这种模式就一定带来现代化吗?难道它是唯一的选择模式吗?被认为是向新权威主义者提供了理论基础的美国政治学家塞缪尔·亨廷顿当时就曾告诫人们:“许多权威主义政权下的经济发展是可悲的。仅是很小部分的权威主义政权在经济发展方面获得成功。”“权威主义只能是一个很短暂的现象。”^②正是由于

① 刘军等编:《新权威主义——对改革理论纲领的论争》,北京经济学院出版社1989年版,第2、55页。

② 刘军等,前引书,第313—314页。