

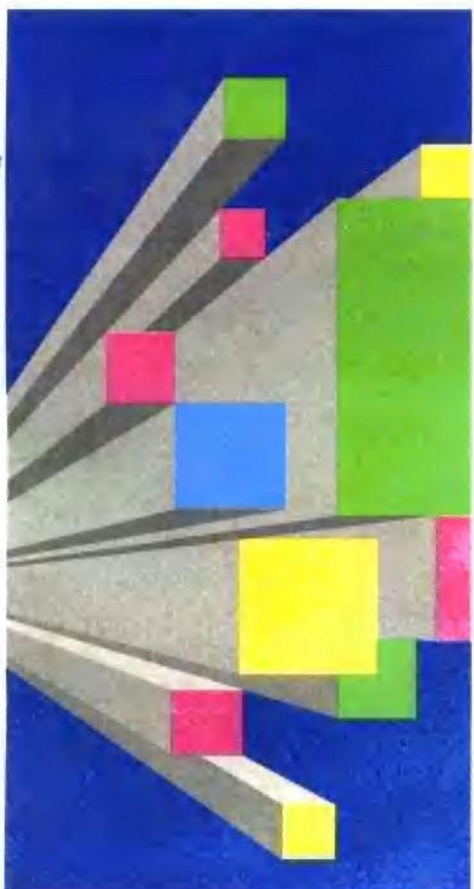
世界现代化进程研究丛书
罗荣渠——主编

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

AAA 17

10

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所作的进一步探索,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(关系总和暨制度的限度),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,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的思考,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、张汉清教授也在各方面给我以教诲,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曾提供了很大帮助。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

ABSTRACT

With respect to the changing governance in contemporary China, the object of this book is to examine changes and trends in relations between the state and society during political development. The relation between the state and society is an emerging topic in research on political development. Many different schools have used different assumptions to explain political development. The reason why I choose *Relationships, Limits, and Institutions* as the title of this book is that these three terms can be used properly to describe the aspects of the interactive mechanism of state-society relations in the process of political development.

Various relationships exist between state and society; they are regulated by institutionalized rules. Institutions arrange certain kind of state-society relations, and therefore can be seen as the final solutions of the relationship. The institutions are formed and transformed in different ways, such as one-sided enforcement, two-sided negotiation, and multiple sides balance. The latter two ways imply that each side of the relationship has its own limits, so that all of them needs to compromise to some extent. It seems a little difficult to recognize from one-sided enforcement of institutional formation and transition that the dominate side of the enforcement relationship has its limits. In this book, we do see this. Briefly speaking, the limits exist both in the state-side and in the society-

side, as well as in their interactions. Therefore, institutions define the limits. This assumption can be analyzed with different approaches and methods. My research in this book adopts an inductive research method of macro-analysis to advance comparative research on this topic. It discusses the question of the limits of the state and the limits of certain kinds of models of state-society relations during the long process of political development from the emergence of the early modern state to the present rise of the newly democratized states, and it offers a new interpretation of the development of relations between state and society. The book is comprised of seven parts:

Chapter 1 is an introduction. I first summarize the changes in the relationship between state and society in contemporary China and the series of problems confronting this relationship; also it evaluates academic considerations of this question and proposes a starting point for this research. Then I offer a précis of the historical development of theories about state-society relations, thereby framing this book's own theoretical perspective. Next, I determine the research method to be used in this book, emphasizing the significance of the state as the object of change as well as initiator of change in state-centered analysis of state-society relations. Having explained the concept of the state adopted in my research, I then set out the general framework of this book as a whole.

Chapter 2 begins the analysis of the historical development of the state. Bearing in mind the complexity of the historical background of state development, I use a typological approach to research the development of the state in the developed and the

under-developed worlds. Historical development shows that states of developed world have gone through several stages: the feudal state, the city-republic, the absolutist state, and the constitutional republic. States of the under-developed world have gone through developmental stages of a different kind: the autocratic state, the populist state, the authoritarian state, and then the stage of newly democratic state. The stages in the history of the developed world are the product of a process of internal innovation, while the stages in the history of the underdeveloped world are the product of externally induced changes.

Chapter 3 summarizes two developmental models of state-society relations. From the state-centric viewpoint, the chief import of the various models lies in the development of the state's position and role. In the developed world, historically the dominance of the state's position and role only existed during the era of the absolutist state. This was a transitory condition, so, generally, innovation and development were completed by society. The under-developed world has been highlighted by the role of political change leading economic change, and the dominance of the state's position and role has been extremely prominent. The causes of this situation are numerous, including political inheritances, economic development, the international context, national consciousness, and political participation. However, ultimately, these two models of state development are two manifestations of the same thing. States of both the developed and the under-developed worlds have a commonality, they share the feature of emerging from the nation state. The formation of the nation state is the process of growth in the state's powers, capacities and authority; it is the process of

political growth. The predicaments and crises of state development show that there exist limits to political growth.

Chapter 4 begins the analysis of the limits of the state, describing the growth and limitations of state power. Beginning with the theories of Marx and Engels and working down to recent efforts of the new state-centric scholarship, many scholars have used theories of state autonomy to discuss state power. Having analyzed the various theories of state autonomy, I stress the significance of the relativity of state autonomy for understanding the limits of state power. State power undergoes different periods of development, developing from dispersal to monopolization and finally to the institutionalization of state power. Throughout this process, the autonomy of the state also undergoes changes. Evidently, growth in the state autonomy strengthens state power, but unlimited state power brings about the dissolution of society, and leads to the distancing of state power from public interests as well as problems of corruption. Therefore, modern states have all sought a mechanism of relative autonomy, a condition which is manifested by the mutual autonomous constraints imposed by all of the state's organs of power, the perfection of a system of constitutional government and the ability of society to constrain the state.

Chapter 5 continues the analysis of the limits of the state, describing the growth in the state's capabilities for action. Empirical research on the state's capabilities began with Max Weber; and recent state-centric analyses have further elaborated this work. This chapter analyses different theories of state capabilities, determines certain aspects of state capabilities, then examines limits to state

action in the light of theories of state efficacy. The efficacy of state actions undergo constant changes as the state's capacities transform from the stage of the plundering state to that of the controlling state and then the stage of the adaptive state. It is this problem of efficacy that demonstrates the limits to the state's actions. State actions and capabilities if unconstrained lead, on the one hand, to low efficiency in policy implementation and, on the other hand, to problems of corruption associated with rent-seeking behavior. Even more important, the lack of limits suppresses social activity. Establishing the modern state's mechanisms of effective action in order to overcome these shortcomings has become a new trend in the contemporary world. These mechanisms must limit the scope of state activity, enhance the institutionalization of self-constraint, and integrate the legitimacy of the state's actions.

Chapter 6 ends the analysis of the limits of the state, describing the growth of the state's authority. It describes the interrelation between state authority and legitimacy. Weber's theory of legitimacy had a tremendous impact on subsequent work, but those state-centric revivalists who claim to be Weber's inheritors have actually abandoned this part of his theory. Having analyzed the various theories of legitimacy, this chapter argues that legitimacy is an important basis determining the limits of state authority. The development of state authority is divided into two basic forms, the first of personalized state authority and the second of institutionalized state authority. The course and construction of legitimation also manifest clear differences. Here, there is a process of transformation in legitimacy, and one cannot understand the growth of state authority as being the growth of the state *per se*,

otherwise the exploitation of legitimacy would bring about the loss of state authority. This is forcefully demonstrated by the development of the absolutist and authoritarian states. For this reason, the concept of legality (rule by law) must be established, mechanisms for institutionalized participation must be perfected, state policies must be circumscribed to guarantee their effectiveness, flexible and appropriate modes of the symbolic expression of authority must be chosen, and the legitimacy of institutions must be superior to the legitimacy of the individual.

Chapter 7 is the concluding part of the thesis. Here, the changes in the relations between state and society and the three major limits on state development are summarized. The theory of state limits and the theory of civil society are used to sum up the three facets of positive interactive relations between state and society; institutionalized balances, developmental reciprocity, and mutual contracts. These interactive relations establish the direction of development of state-society relations, and must be guaranteed by institutionalized innovation. The state's institutionalized innovation should be integrated with the state's relative autonomy, its appropriate degree of efficacy, and its institutionalized legitimacy. No doubt, the new institutional arrangement needs realistic conditions. Therefore, social capital becomes the key issue of institutional innovation. After generalizing the development of state-society relations in China, it can be seen that this is also a task which must be completed for development of the contemporary Chinese state.

This book attempts to break through the restrictions of the new state-centric school and attempts to analyze state-society