

[MIRROR] 021

FRANCIS FUKUYAMA

M

STATE BUILDING:
GOVERNANCE AND WORLD ORDER
IN THE TWENTY-FIRST CENTURY

国家构建： 21 世纪的国家治理与世界秩序

作者_ [美] 弗朗西斯·福山

译者_ 郭华 校译_ 孟凡礼

学林出版社
www.xuelinpress.com

[美] 弗朗西斯·福山 著 郭华 译 孟凡礼 校译

国家构建：

21 世纪的国家治理与世界秩序

FRANCIS FUKUYAMA

STATE BUILDING:
GOVERNANCE AND WORLD ORDER
IN THE TWENTY-FIRST CENTURY



学林出版社
www.xuelinpress.com

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

图书在版编目(CIP)数据

国家构建 / (美) 弗朗西斯·福山著; 郭华译.

—上海: 学林出版社, 2017.7

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

ISBN 978-7-5486-1211-7

I. ①国… II. ①弗…②郭… III. ①国家—行政管理—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第075188号

上海世纪出版股份有限公司学林出版社

上海钦州南路81号 电话/传真: 64515005

网址: www.xuelinpress.com

责任编辑: 岳拯士

特邀编辑: 孟凡礼 吴晓斌

装帧设计: 陆智昌

内文制作: 陈基胜

全国新华书店经销

发行: 上海世纪出版股份有限公司发行中心

地址: 上海福建中路193号 网址: www.ewen.co

发行热线: 010-64284815

山东临沂新华印刷物流集团有限责任公司 印刷

开本: 965mm×635mm 1/16

印张: 13 字数: 78千字

2017年7月第1版 2017年7月第1次印刷

定价: 48.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

i

[MIRROR]

理想国译丛

imaginist

021

为了人与书的相遇

理想国译丛序

“如果没有翻译，”批评家乔治·斯坦纳（George Steiner）曾写道，“我们无异于住在彼此沉默、言语不通的省份。”而作家安东尼·伯吉斯（Anthony Burgess）回应说，“翻译不仅仅是言词之事，它让整个文化变得可以理解。”

这两句话或许比任何复杂的阐述都更清晰地定义了理想国译丛的初衷。

自从严复与林琴南缔造中国近代翻译传统以来，译介就被两种趋势支配。

它是开放的，中国必须向外部学习，它又有某种封闭性，被一种强烈的功利主义所影响。严复期望赫伯特·斯宾塞、孟德斯鸠的思想能帮助中国获得富强之道，林琴南则希望茶花女的故事能改变国人的情感世界。他人的思想与故事，必须以我们期待的视角来呈现。

在很大程度上，这套译丛仍延续着这个传统。此刻的中国与一个世纪前不同，但她仍面临诸多崭新的挑战，我们迫切需要他人的经验来帮助我们应对难题，保持思想的开放性是面对复杂与高速变化的时代的唯一方案。但更重要的是，我们希望保持一种非功利的兴趣：对世界的丰富性、复杂性本身充满兴趣，真诚地渴望理解他人的经验。

导 读

政治秩序中的国家构建

——福山国家理论述评

李强

弗朗西斯·福山的名字对于中国读者并不陌生。他因1989年发表《历史的终结？》而名扬世界（1992年福山将最初的文章扩展成书，即《历史的终结与最后的人》，下文简称《历史的终结》）。该文断言历史在自由主义民主中达到顶峰，自由主义民主将会是“人类意识形态演化的终点”和“人类政体的最后形式”。

最近，福山的新著《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》（英文版2011，中文版2012）和《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》（英文版2014，中文版2015）相继出版。可以毫不夸张地说，这部上下两集的著作不仅是作者自《历史的终结》以来最有分量的力作，而且也是自亨廷顿《变化社会中的政治秩序》以来在政治秩序与政治发展

研究领域最系统、最深刻、最有影响力的著作之一。无怪乎该书甫一问世，便受到西方学术界的高度评价。¹

福山的著作也引起国内学术界的巨大兴趣。自福山的《政治秩序的起源》与《政治秩序与政治衰败》出版以来，特别是自中文版问世以来，对福山著作的评论持续不断，俨然形成一股“福山热”。这一热潮更由于福山本人多次访华与学术界、舆论界、政界互动而升温。

不过，令人遗憾的是，国内学术界的评论主要集中在福山著作对于中国政治的现实意义上。其中讨论最多的是：福山新著的观点是否在根本上从《历史的终结》后退，不再认定自由主义民主是人类历史发展的终点，反而更多地注意到发展中国家照搬西方民主的失败以及美式民主自身所引发的政治衰败，注意到中国道路对美式民主的潜在挑战。在这个意义上，福山的新著似乎印证了主流理论关于自由主义民主衰落以及中国模式崛起的看法。

尽管从这一角度解读福山的新著并非完全没有根据，但如果仔细阅读福山的著作，笔者倾向于同意福山自己的说法，即福山的基本观点并未发生实质性改变。当然，与《历史的终结》那种以自由民主作为评价政治秩序唯一标准的做法比较，福山的新著大大拓展了理解政治秩序的视角，将国家构建、法

1 著名社会学者迈克尔·曼称赞福山的著作是“伟大的学术成就”，“展示了作者杰出的独立思想与令人赞叹的广博知识”。(Michael Mann, “Freedom’s Secret Recipe: Balancing the State, Law, and Accountability,” *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 2, March/April 2012.)

治和责任政府作为评价政治秩序的三个基本维度。在这三个基本维度中，尤其值得关注的是他那种具有历史纵横感和广阔比较视角的国家构建理论。

在笔者看来，这种宽阔视角的国家构建理论值得国内学术界高度重视。国内学术界对国家构建问题的研究尚处于起步阶段。从学术的角度分析福山理论框架的贡献与缺失，有助于我们理解国家构建这样一个具有重要理论意义和实践意义的问题。

福山关于国家构建的理论经历了一个逐步发展的过程。在2004年出版的《国家构建》中，作者首次将注意力转向国家构建问题。此后，作者在2006年主编的《民族构建》中进一步将民族构建和国家构建结合在一起讨论政治发展问题。2006年出版的《美国处在十字路口：民主、权力与新保守主义遗产》虽然不是直接讨论国家问题的著作，但对于理解福山从单向度的自由主义民主理论转向强调国家构建至关重要。如果说，福山在这几部著作中关注的主要问题是美国对外政策，那么，《政治秩序的起源》和《政治秩序与政治衰败》则展示了作者对国家问题的系统性理论思考。

一、福山国家理论的基本路径

福山首次明确阐述自己的国家理念是在《国家构建》（2004）一书。客观地说，《国家构建》算不上是一本严谨的政治理论著作，而更像是一位资深的智库研究人员对美国外交政

策尤其是对外援助政策的研究报告。该书的前四分之三试图从理论的角度阐释国家构建问题，后四分之一则是从美国外交政策的角度探索美国在第三世界国家实施国家构建政策的成败得失。

该书的核心观点是强调国家构建在政治发展中的重要地位。“国家构建是指建立新的政府制度以及加强现有政府。我在这本书中的观点是，国家构建是国际社会最重要的问题之一，因为软弱或失败的国家是世界上很多最严重问题的根源，从贫穷到艾滋病，从毒品到恐怖主义，不一而足。”¹

在阐述国家构建重要性时，作者将批判的矛头对准所谓新自由主义，即华盛顿共识。他抱怨道：“在过去的一代人时间里，世界政治中的主导趋势一直是对‘大政府’的批判，以及尝试将各类事务从国有部门转移到私人市场或民间社会。”与新自由主义的流行观点相反，福山认为，“国家构建应该成为我们最重要的议程”，“尤其是在发展中国家，软弱、无能或根本缺失的政府是各种严重问题的根源所在”。²

应该说，在福山的《国家构建》出版前，关于国家构建重要性以及弱国家、失败国家所产生的问题已经引起学术界的广泛讨论。但是，正如米格代尔在该书书评中所注意到的那样，“福山并未引证在该领域出现的众多著作。他的注意力集中在政策制定者那里，这些人最初未能注意到在缺乏适当制度背景

1 福山，《国家构建》，学林出版社，2017，7页。

2 同上，7—8页。

下实施自由化政策的危险”。¹显然，福山也并未提及米格代尔本人关于国家能力的著名研究。²这方面的不足削弱了福山著作的学术价值。

在《国家构建》出版两年后，福山于2006年主编了《民族构建：超越阿富汗与伊拉克》。³《民族构建》大体上延续了《国家构建》的主旨，将民族构建视作2001年9·11事件后美国外交政策面临的最主要的挑战。福山声称：“在2001年9·11事件后，显而易见的是，弱国家或曰失败国家可能会支持恐怖主义，从而威胁世界上唯一超级大国，即美国的核心安全利益。”⁴

福山这里的所谓“民族构建”实际上就是他此前反复强调的国家构建。用他自己的话来说，“美国所谓的民族构建实际上就是国家构建，亦即构建政府机构，同时促进经济发展。”⁵

福山之所以反复论及国家构建与民族构建，其着眼点之一在于批评布什政府的外交政策。福山认为，布什的外交政策受到新保守主义的绑架，违背了美国的外交传统和美国的国家利益。

1 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.

2 米格代尔，《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，凤凰出版集团，2009。（Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, 1988.）

3 Fukuyama ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, The Johns Hopkins University Press, 2006.

4 同上，p. 131。

5 同上，p. 14。

福山与新保守主义的关系颇为复杂。正如他自己所描述的那样，他在相当长时间内属于新保守主义阵营的人物，他的许多理念与新保守主义十分契合。¹但是，在2003年美国发动伊拉克战争后，福山与新保守主义渐行渐远。他于2006年出版的《美国处在十字路口：民主、权力与新保守主义遗产》标志着与新保守主义的分道扬镳。根据福山的概括，新保守主义的基本信念包括：第一，在对外政策中强调政体的重要性，强调民主与人权的绝对价值；第二，鼓吹美国的对外政策应该服务于美国的价值观和道德目标，主张将推进民主和人权作为美国外交政策的基础；第三，质疑国际法和国际组织在解决重要安全问题中的作用；第四，在对内政策和对外政策中反对社会工程，这既包括约翰逊政府期间类似“大社会”之类的社会工程，也包括外交政策中推动民族构建、国家构建之类的社会工程。²基于这些观念，新保守主义鼓吹先发制人的战争、政权变更、单边主义以及美国的仁慈霸权。这些理念构成布什政府伊拉克战争的意识形态基础。³

根据福山的分析，二战之后关于美国外交政策的主张可分为四个学派。第一，以基辛格为代表的传统现实主义者，强调

1 Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy*, Yale University Press, 2006. 关于美国新保守主义对布什外交政策的影响，可参阅作者的“美国新帝国主义全球战略的政治哲学解读”（2003），李强，《群己论识》，中国法制出版社，2008，81—103页。

2 Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy*, pp.4-5. 中文翻译参见周琪译，《美国处在十字路口：民主、权力与新保守主义的遗产》，中国社会科学出版社，2008，3—4页。

3 同上，p. 7；中译本，5页。

权力的重要性，不太关注其他国家内部的政权性质以及人权状况；第二，自由主义的国际主义，希望超越权力政治，构建基于国际法和国际组织基础上的国际秩序；第三，“杰克逊式的”美国民族主义，抱持一种狭窄的、仅与安全相关的美国利益观念，拒绝相信多边主义，其极端形式是某种本土主义和孤立主义；第四，新保守主义。¹

福山倡导一种在四种传统之外的新思路，他将这种思路称作“现实的威尔逊主义”。现实的威尔逊主义不同于传统的现实主义之处在于，它强调美国的外交政策必须关注其他国家的内政，尤其是关注国家构建和推进民主。它注意到，弱国家和失败国家已经成为今天世界不稳定的最主要渊源之一。作为世界上唯一的超级大国，无论是基于安全理由还是基于道德理由，美国都不可能对这种情况置若罔闻。在关注世界各国的内政时，现实的威尔逊主义重点关注发展问题，既包括经济发展，也包括政治发展，这恰恰是现实主义也是新保守主义忽略的问题。现实的威尔逊主义不同于新保守主义和杰克逊民族主义之处还在于它重视国际法和国际组织，但它也不像自由主义的国际主义那样对联合国之类的国际组织抱有不切实际的幻想。它关注的重点仍然是“国家”。“国家仍然会保持一种任何国际角色无法取代的关键职能：它仍然是能够实施法律统治的唯一权力渊源。当然，为了有效行使这种权力，它必须被认为具有合法性，而可持续的合法性需要一种在国家之间比现存情

1 Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy*, p. 7; 中译本, 5—6 页。

形更高的制度化程度。”¹

如果说《国家构建》、《民族构建》和《美国处在十字路口》在很大程度上属于政策研究的即兴之作的话，《政治秩序的起源》和《政治秩序与政治衰败》可以看做福山对国家理论的系统阐述。福山在这两卷本的皇皇巨著中全面展开了在此前著作中初见雏形的国家理论，围绕国家问题提出一系列颇有创新意义的观点。

在《起源》和《衰败》中，福山系统阐述了构成良好政治秩序的三种基本类型的制度：国家、法治和负责制政府。“成功的现代自由民主制，把这三种制度结合在稳定的平衡中。”²

关于国家，福山概括出如下特征：“第一，它们享有集中的权力，不管是国王、总统，还是首相。”“第二，该权力的后盾是对合法强制权力的垄断，体现在军队和警察上。”“第三，国家权力是领土性的，不以亲戚关系为基础。”“第四，与部落社会相比，国家更为等级分明，更为不平等。”“第五，更为精心雕琢的宗教信仰，将合法性授予国家。”³

福山这里强调国家的中央集权和等级制特征，强调国家对合法使用暴力权力的垄断，沿袭了韦伯的国家概念。不过，与韦伯相比，福山反复强调国家的“非人格化”特征。福山声称，这种对国家权力非人格化特征的强调源自韦伯关于“家长

1 Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy*, p. 10; 中译本, 7—8页。

2 福山,《政治秩序的起源: 从前人类时代到法国大革命》, 广西师范大学出版社, 2012, 16页。

3 福山,《政治秩序的起源》, 79—80页。

制”(patriarchism)、家产制(patrimonialism)的概念。“我不仅使用韦伯的定义(在界定的领土上,合法行使垄断暴力的组织),还使用他对现代国家的标准(按专门技术合理地分工;使用非人格化的用人制度,对公民行使非人格化的权威)。”¹不过,与韦伯相比,福山赋予国家非人格化特征更重要的意义。他将这种“非人格化”特征视作现代国家的指标性特征,并将“非人格化”特征的弱化看今天美国政治衰败的重要指标。

关于法治,福山将其“定义为一套行为准则,反映社会中的普遍共识,对每个人都具有约束力,包括最强大的政治参与者,如国王、总统和总理。如果统治者能修改法律以利己,即使这条法律对社会中其他人一视同仁,法治便已不复存在……为了行之有效,法治通常需要独立自主的司法机构,不受行政部门的干涉……法治作为对政治权力的约束,确实存在于古典以色列、印度、伊斯兰世界和基督教西方。”²

福山所谓的负责制,指的是“政府关心社会整体的利益——亚里士多德所谓的共同利益——而不是狭隘的自身利益……我们使用‘负责制’一词,主要是指现代的民主国家依靠程序来保证政府回应公民的需求”。³

三种因素的结合,被福山称为“达到丹麦”。“我的所指,与其说是实际的丹麦国家,倒不如说是想象中的社会:它富

1 福山,《政治秩序的起源》,441页。

2 福山,《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,广西师范大学出版社,2015,19—20页。

3 同上,20页。

强、民主、安全、治理良好，只有较低水平的腐败。这个‘丹麦’享有完全平衡的三个政治制度：称职的国家、强有力的法治和民主的负责制。”¹

正是基于国家构建、法治、责任政府三位一体构成政治秩序的理论框架，福山以两卷的宏大篇幅对人类历史上主要地区政治秩序构建的历史以及法国大革命以来近代政治秩序构建及衰败的经历作出系统描述。

二、恢复国家在政治研究中的核心地位

福山国家理论的首要贡献是恢复国家在政治研究中的核心地位。

传统政治学以国家为中心。从中世纪晚期到近代早期，政治理论关注的基本问题之一是国家构建问题。从布丹的主权理论到霍布斯的《利维坦》，理论家们都强调构建现代国家对于构建稳定的社会与经济秩序的重要性。德国自黑格尔以降的政治哲学更是将国家抬高到政治理论的核心地位。

国家构建问题在历史社会学传统中也一直受到重视。韦伯在分析现代社会结构及现代资本主义产生的制度条件时，强调现代国家的关键地位。在韦伯的影响下，二战之后在英美社会学界占据重要地位的一批历史社会学家在国家理论研究中作出重要贡献。埃利亚斯、查尔斯·蒂利、迈克尔·曼、贾恩佛朗

1 福山，《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，广西师范大学出版社，2015，21页。

哥·波齐等学者把现代国家构建视作现代资本主义经济产生的重要前提。他们对欧洲现代国家构建的历史与理论分析构成国家理论中有极高学术价值的瑰宝。

但是，令人遗憾的是，20世纪以来，特别是二战以来，在政治学研究领域，尤其是在全球影响巨大的英美政治学界，对国家问题的研究在很长时期相当边缘化，以至于波齐在1978年的一部著作中抱怨“至于政治科学，我觉得在最近三十多年中，这个学科在忘却国家方面走得越来越远”。¹这种边缘化并非没有原因。美国政治中从来就没有欧洲大陆那样清晰的主权载体。于是，在政治理论的想象中，只有各种力量表达意志、影响决策的平台，而无具有主权特征、具有自主性的国家。惟其如此，在美国政治学的理论框架中，多元主义在相当长时期处于一枝独秀的地位。

英国政治由于一直保持君主制的外壳，国王作为主权者在实际政治运行中很难使人和现代国家的概念联系在一起，故而在英国政治理论传统中，国家理论并不发达。只是在19世纪新黑格尔主义有较大影响的时期，牛津唯心主义学派发展出一套国家理论。但在自由主义占主导地位的大传统中，这种黑格

1 Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State: a Sociological Introduction*, Stanford University Press, 1978, p. xiii.