

制度变迁 与国家治理

——中国政治发展研究

杨光斌 著

人民出版社

制度变迁与 国家治理

——中国政治发展研究

杨光斌 著

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:刘可扬

装帧设计:徐 晖

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

制度变迁与国家治理——中国政治发展研究/杨光斌著.

-北京:人民出版社,2006.1

ISBN 7-01-005286-7

I. 制… II. 杨… III. 政治制度-研究-中国-明清时代
~民国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 132491 号

制度变迁与国家治理

ZHIDU BIANQIAN YU GUOJIA ZHILI

——中国政治发展研究

杨光斌 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.125

字数:231 千 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005286-7 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

按照我的既定的由近及远或倒置式的研究计划,运用自己设定的尚待完善的制度范式理论,首先用于分析我国改革开放以来的政治经济关系,接下来研究近代中国的政治发展与制度变迁,然后比较性地研究制度变迁与大国兴衰中的关系,最后根据中外政治发展和制度变迁的历史经验而完善制度理论。研究计划正在顺利推进,第一部作品《中国经济转型时期的国家权力》(2003年)已经出版,本书是系列研究的第二部作品,期间写下了20篇专门研究制度方面的论文。接下来该是更具挑战性的国家兴衰比较研究了。

国家兴衰本来首先是政治学上的大问题,但是政治学学者却少有系统地研究,倒是有很多历史学家、经济史学家和经济学家乐此不疲。他们的研究固然会发现很多有价值的命题,但是专业性质决定了他们总是习惯性地将制度变迁和政治发展看成是其他因素作用的结果,政治总是被当作一种被解释项。如果说国家大系统是一个同心圆,从核心到外围应该依次是政治圆、经济圆、社会圆以及历史文化圆。政治圆的运转固然要适应历史文化等外围圆,但是最核心的层次怎么可能总是一个被解释的变量呢?正是

基于这种常识性的想法,驱使本人对制度变迁中的国家兴衰进行政治学上的探讨。因此,绝对不能说这些研究是要重新解读历史,只是对自己所读的历史作出政治学的脚注。

由当代中国的政治发展推延到近代中国的制度变迁,再到比较政治发展和制度变迁,自然是跨度很大的研究。首先是本国与外国在制度变迁上的历时与共时的交错性,其次是这种研究的社会科学性而非专门的政治学或历史学/国际关系学属性。我的这种社会科学性研究来源于两种背景。首先是教育与学术背景。本科专业是政治教育,也就意味着政治、历史、经济和哲学等学科都具有同等的重要性,虽然学的都是皮毛,但却有利于形成整体性思维方式,历史唯物主义的结构决定论成为一种方法论上的自觉;研究生专业是国际政治,后又在美国学习一个美国外交专业;而工作和博士生期间的研究领域则有政治学理论、当代中国政治和美国外交。这种教育和学术背景使我的研究有些庞杂,最后发现了制度理论的价值,并决定在这个领域深入下去。二是制度理论本身的属性。正如我在本书的“制度范式的属性”部分指出的,制度范式的比较方法突出地表现为一种整体性的研究方法,包括对历史发展中政治、经济和文化等因素的整体的考察,以及各个部分之间的相互联系。因而制度主义者的研究不会局限于单一的领域,虽然可能以某一学科为主。这并不意味着制度范式的运用者对相邻的学科只是蜻蜓点水般地涉猎,而是坚信整体性制度的决定性作用。

制度主义者不但关注制度现状,还关注制度的形成与变迁过程,意图从个案经验研究中得出制度变迁的一般规律。但是,尽管有诺思等人的突出成就,制度变迁研究是一种有理论而少经验研究的领域,关于中国政治发展的个案研究更是少之又少。这是可

以理解的。由于历史和文化情节的原因,学者们首先关注的是自己的历史,中国学者当然也更关注自己的历史。我认为,中国政治发展的整体进程和关键时期的关键事件的学术价值,并不逊色于诺思笔下的大案例,对于它们的研究更能丰富和发展制度理论。比如,在长达2000年的封建社会中,中国的落后并不是人们过去常说的小农经济,小农经济只是制度变迁的结果,而不是原因,原因应该是小农经济为什么不能自发地演变为资本主义经济?在历史的关键时期,明清之际的资本主义为什么“萌”而不“发”?而这一时期正是世界历史的转折点。中国的现代化运动的起点并不算晚,和德国、日本和俄国在同一个起跑线上,为什么失败者偏偏是中国?资产阶级革命以后的大多数中国民众的处境为什么更加水深火热?为什么南京国民政府的土地制度改革失败,最终使蒋介石政权雪崩式瓦解?所有这些,都是本书所要探讨的,也是需要重新认识的。

研究近代中国的政治变迁,首先应该回述明朝,因为清承明制。秦朝至晚清的中国历史有两个大的分期,所谓汉承秦制和清承明制。其实只有一制,那就是秦始皇确立的专制主义。因此,无论是历史唯物主义的整体结构决定论还是制度理论中的历史文化决定论,考察中国近代政治变迁,在历史逻辑上又必须厘清专制主义的制度结构。这样,本书研究近代中国政治变迁的逻辑安排是,首先从整体上把握影响近代中国政治命运的制度结构,然后集中论述关键时期关键事件之于中国的影响。由于篇幅的限制,更由于本人采取的非完美主义的选择,本书的“不全面性”是自然的。

在理论部分,本书由两篇独立而又密切关联的论文构成。无论是“以制度为中心的历史发展观”还是“观念、制度与经济绩效”,说到底都是基于中国和比较现代化的政治经验而进行的理

论建构。在理论学习和探讨中,我深深感到,“拿来主义”的社会科学理论不能解释中国的很多问题,必须结合本土经验而进行理论创新。当然,谁都知道这项工作的难度,因此理论研究的不成熟性和不完美性可能更多。话说回来,如果只有完美、全面才能发表和出版,那么在我看来,美国著名经济学家奥尔森的《集体行动的逻辑》和《国家兴衰探源》根本就不能出版,因为其中存在重大误区;甚至诺贝尔经济学奖得主诺思的著作也不能出版,其中存在的问题也是显然的。有完美的社会科学研究吗?虽然也称“科学”,社会科学只是人们思维方式的反映,或者说是人们对于事物的思考和认识,其科学性肯定不同于通过物理实验而产生的定理。因此,社会科学不应该把完美性和全面性当作首要标准,首要标准应该是创新性。你贡献一点,我贡献一点,大家都贡献一点,整个社会科学就发展了,前进了。如果一项研究就垄断了完美和全面,别人的研究就没有价值了。我们不是不需要完美,但是如果一项研究是面面俱到式的完美,那和平庸就没有区别,充其量也就是教科书式的完美。

上述理论的构建,根据之一是我把制度变迁划分为常规时期和非常时期的想法。在常规时期,制度结构具有决定性的作用;而在非常时期,影响制度变迁的重要变量还有作为思想的理念。无论多好的理念形成的多好的制度安排,如果水土不服,最终可能都会失败。近代中国的政治变迁向我们展示了这样的道理。但是这并不意味着文化的作用是锁定性的,文化毕竟是弹性的,是有适应性的。

细心的读者可能会发现,“观念、制度与经济绩效”中的思想在本书中体现的并不特别充分,这是因为该文形成于本书初稿完成之后。我想也没有必要再回过头来修改书稿,因为全文基本贯

彻着制度理论的基本方面,留下的些许缺憾待下一部作品去弥补。

因此,作为社会科学学者,虽然不相信完美主义,每当出版作品时还是有些惶惶然,一方面欣喜完成了一项自己给自己规定的任务,同时也深深地认识到自己研究中的缺失或不足。本人竭诚欢迎专家、同仁不吝赐教,欢迎广大读者批评指正,以便本项研究的深入和进步。

杨 光 斌

目 录

前言	(1)
----------	-------

第一篇 制度变迁理论

第一章 以制度为中心的历史发展观	(3)
------------------------	-------

一、现代化研究的若干方法	(7)
二、制度很重要	(13)
三、制度范式	(18)
四、历史的经验与现代化的模式	(39)
五、结语:制度使局面完全不一样	(50)

第二章 观念、制度与经济绩效	(52)
----------------------	--------

一、经济绩效与制度安排的变迁	(57)
二、观念与制度的生成和发展	(60)
三、政治学理论价值	(69)
四、结论与进一步的理论启示	(81)

第二篇 帝国的黄昏

第三章 专制主义的制度结构	(89)
一、专制主义的性质	(90)
二、空前的专制主义	(99)
三、专制主义下的不良政治	(105)
四、不良政治的制度基础	(115)
第四章 资本主义的难产	(124)
一、领先与落后之间的制度基础	(125)
二、资本主义“萌”而不“发”的制度基础	(137)
三、明清并不孤单：西方世界兴起中的成功与失败 ...	(149)
第五章 自强运动的失败	(160)
一、成功与失败之间：德国、日本与俄国的简单比较	(161)
二、举步艰难的自强运动	(172)
第六章 旧制度与新制度：碰撞与较量	(195)
一、旧制度的对外关系	(196)
二、从马戛尔尼访华到鸦片战争	(207)
三、中国如何败于日本	(216)

第三篇 危机的中国

第七章 “丛林规则”下的政治衰退	(233)
-------------------------------	-------

一、军阀政治的“丛林规则”	(234)
二、农业经济发展的制度成本	(245)
三、政治衰退与私人资本主义经济发展的悖论	(258)
第八章 权力危机下的政治失败	(269)
一、南京国民政府的政治性质	(270)
二、权力危机下的南京政府	(276)
三、农业政策的失效与政权的危机	(287)
结语 总体性危机的终结	(299)
参考文献	(303)

第一篇 制度变迁理论

第一章 以制度为中心的历史发展观

很多国家的现代化尚未完成,就被卷入了全球化。但是,无论是现代化还是全球化,和人类过去几千年的历史进程一样,说到底都是一个如何发展的问题。这样,总结发展的经验和模式不但成为历史学、经济学、社会学、政治学以及相关的交叉学科的一个永恒的智性课题,也是世界各国政治政策冲突的焦点,各国国内政治派别之政见分歧的原因。无论是在学术界还是在政治层面,这种冲突和争论并没有结束,也就是说到目前为止,仍然没有关于发展模式理论上的统一认识和政治层面的共识。无疑,本文也不奢望实现这样宏大的意图。但是,本文所要释放的信号是,在思考和总结人类政治发展与历史变迁的经验性,心中首先应该有制度的观念。

制度难道不重要?恐怕没有多少人会否认制度的重要性,第一个对制度进行思考并产生持久性影响的著作就是马克思的《资本论》。^①但是,制度如何重要?制度如何使局面完全不一

^① [美]科尔奈:“制度范式”,见吴敬琏主编:《比较》(1),第17页,北京,中信出版社,2002年。

样?在西方政治学界,从20世纪的50年代到80年代,以研究微观个体行为的行为主义政治学的兴起和以研究微观组织活动为主的理性选择学派的宰制,使得政治学几乎忘记了自己的本来职责:即政治制度变迁的动因和模式是什么,研究政治制度的政治学者似乎成为政治学中的异己分子,而以历史学为主的现代化和制度变迁研究却取得了不菲的成就。新制度经济学使西方的政治学再次回到正确的道路上来。基于新制度经济学对西方世界兴起的研究^①和制度变迁的历史,我们可以推论,从2000年前东方的秦始皇帝国和西方的罗马共和国,到今天的世界诸大国,一个国家的兴衰在很大程度上是由其组织政治、经济、技术和文化的形式决定的。也就是说,在观察世界历史、尤其是各国现代化进程时,必须对制度的作用给予充分的重视。在世界范围内,新制度经济学已经成为一种最具宰制力的经济学理论。

与以往一样,经济学的新进展推动了政治学的发展。在美国,20世纪80年代中期第一次将新制度经济学系统地引入政治学的研究后,^②新制度主义政治学成为政治学科研究的主要范式,形成了新制度主义政治学的众多流派,诸如规范制度主义、理性选择制度主义、历史制度主义、经验制度主义、社会学制度主义、利益代表

① 参见[美]诺思和托马斯:《西方世界的兴起》,中译本,北京,华夏出版社,1999年;[美]诺思:《经济史中的结构与变迁》,中译本,上海三联书店和上海人民出版社,1994年;《剑桥欧洲经济史》(前3卷),中译本,北京,经济科学出版社,2002年。

② James G. March and Johan P. Olson, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Review*, 1984, Vol. 78. 节译的中文本《新制度主义:政治生活中的组织因素》,载于《社会经济体制比较》1995年第5期。

制度主义和国际制度主义。^①其中有三个影响最大的流派,即理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义。理性选择主义假设政治过程就是在制度的约束下,理性个体追求利益最大化的过程,结果是由偏好选择所决定的,该理论主要用于分析组织内的活动;社会制度主义研究的是为什么有些组织要采用特定的制度形式、程序和符号,社会组织的设立不仅是因为功能主义的需要,更是价值观和合法性上的体现,该理论主要研究人与组织在文化上的关系;历史制度主义强调的是历史本身和制度对于政治过程的作用,主要用于分析重大事件的变迁。^②有人甚至认为,严格方法论意义上的政治学科流派只有三种,即行为主义、理性选择制度主义和历史制度主义。^③可见新制度主义政治学在美国的统治力。

在新制度主义政治学中,不同流派的区分是显然的,各自的功用也不容置疑。但是,难道历史大变局中的组织内部的个体就不存在利益偏好问题(这是理性选择学派关心的焦点)?否则就不能理解为什么一些社会在转型时期存在大家都认识到的问题但是谁也无能为力这样的难题;制度的有无和制度的形式难道不对历史大变局产生重大影响(这是社会学制度主义关心的问题)?否则就不能理解在中国的第一次自强运动中新型组织的缺失之于自强运动失败的重要性。因此,偏好方

① B. Peters, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, London and New York, Wellington House, 1999.

② P. A. Hall and R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Science*, 1996, XLIV. 该文的中译本见《社会经济体制比较》2003年第5期。

③ 转引自何俊志:《结构、历史与行为:历史制度主义的分析范式》,载《中国社会科学评论》(香港)2002年第1卷第2期,第457页。

法论的学者对于制度流派的过于细致的区分,反倒可能是一种作茧自缚。在我看来,在新制度主义的基本概念研究中,每一种所谓的流派都有相互融通的地方,因此,我更愿意用“制度范式”这样的术语来构建一种政治理论和历史发展理论,而不愿意介入流派的分野和争议。^①同时,本文也无力统合上述三大流派,尽管从中可以找到理性选择学派和历史制度主义的核心术语。

在我国政治学界,关于新制度主义政治学的主要文章有所译介,^②但是自己的研究基本上处于梳理和评论阶段,^③虽然运用制度经济学而进行理论创新的研究也初步形成,但是尚未形成自己成熟的新制度主义理论;^④运用新制度主义于中国政治经济关系

① 我们还将会看到,本“制度范式”不同于前引文提及的科尔奈的“制度范式”,因为后者的研究主要限定在经济制度方面,更具体地说是“经济制度范式”,研究的领域主要限于市场经济与计划经济的比较。但是,在范式的属性上,二者又有相通的地方。

② 应该说,对新制度主义政治学贡献最大的学术刊物是《社会经济体制比较》,影响最大的几篇译文均由该刊贡献。

③ 按时序,重要的述评和梳理主要有:俞可平:《新制度主义政治学》,载上海《社会科学》1989年第2期;何增科:《新制度主义:从经济学到政治学》,见刘军宁等编:《市场社会与公共秩序》,北京,三联书店,1996年;朱德米:《新制度政治学的兴起》,载《复旦大学学报》(社会科学版)2001年第3期;陈明明:《比较现代化·市民社会·新制度主义》,载《战略与管理》2001年第4期;何俊杰:《结构、历史与行为:历史制度主义的分析范式》,载《中国社会科学评论》(香港)2002年第1卷第2期;祝灵君:《政治学的新制度主义:背景、观点及评论》,载《浙江学刊》2003年第4期;郭忠华:《新制度主义关于制度变迁研究的三大范式》,载《天津社会科学》2003年第4期;杨光斌:《新国家理论评述》,载《教学与研究》2004年第7期。

④ 杨光斌:《制度范式:一种研究中国政治发展的途径》,载《中国人民大学学报》2003年第3期;林岗:《诺思与马克思:关于制度变迁道路理论的阐释》,载《中国社会科学》2001年第1期。