

探寻国家自主性的微观基础

——理性选择视角下的概念反思与重构*

田野

内容提要:自国家理论在政治学中复兴以来,“国家自主性”成为一个非常流行的概念。但既有的概念界定在行为体与结构之间的区分、国家偏好的判定以及国家偏好转换成公共政策的考察上都存在着诸多问题。由于缺乏可靠的微观基础,国家自主性的概念在用于理论和实证研究时难以建立将行为体、环境与结果联系起来的因果链条。鉴于理性选择理论可以很好地将微观和宏观联系起来,我们可以在此视角下“将人带回国家”,把国家自主性看作中央政府核心决策者所制定的公共政策与其自身的偏好之间的一致程度。这一概念重构不仅要求我们关注国家行为体与非国家行为体之间的战略互动,而且要求我们探究制度约束与个体动机之间的关系。

关键词:国家自主性 微观基础 理性选择 战略互动

随着国家理论在 20 世纪 70 年代以后的复兴,“国家自主性”(state autonomy)在社会科学中成为非常流行的概念。在“找回国家”的旗帜下,一些政治学家强调将国家自主性问题带入政治分析的中心议程。这些学者对国家自主性的界定推动了国家中心论在社会科学中的兴起,为国家理论的进一步发展提供了必要的概念基础,但他们对这个概念的阐述也有种种模糊和混淆之处,使其在经验研究上的价值大打折扣。本文将国家中心论在社会科学中的兴起作为知识背景,对既有的国家自主性概念加以审视和反思,在理性选择的视角下重新阐述

* 本文获得国家社会科学基金项目“参与国际合作机制和维护国家自主性的关系研究”(批准号:08CGJ001)的资助。

国家自主性的概念以便更好地将行为体、环境和结果联系起来,从而为国家自主性问题的探究提供一个微观的基础。

一 找回国家自主性:对国家中心论的回顾

从古希腊时代起,人们研究政治的目的就在于实现国家的“善治”。无论是柏拉图对理想国的勾画,还是亚里士多德对政体类型的比较,国家在古希腊政治思想中都居于核心地位。“政治”或“政治学”(politics)一词即由希腊语中的“城市-国家”(polis)衍生而来。由此来看,政治本质上是国家范围内的活动,政治学不过是关于国家的学问。^①把政治学看做是国家学的传统绵延了两千年,但当20世纪政治学纳入社会科学的发展轨道后,这种传统开始出现了断裂。

19世纪末20世纪初,随着古典政治经济学为新古典经济学所取代,实证主义方法在社会学中的确立,以及政治学从法学、哲学和历史学中分离出来,现代社会科学的知识体系开始形成。政治学成为一门与经济学、社会学并列的社会科学。20世纪20-30年代的“芝加哥学派”采用抽样调查、内容分析、回归分析等经验方法来探究国家正式结构外的很多政治现象,比如投票行为、城市政治、政治心理、政党、公共管理等,以推动政治学成为完全意义上的政治科学(political science)。^②到了20世纪50、60年代,在行为主义革命的影响下,政治学家越来越强调量化的和跨学科的研究方法,而以国家为中心的传统政治学则遭到了冷落。与政治学日益成为一门经验科学的发展方向相一致,这一时期政治学的主流理论——多元主义和结构-功能主义在揭示政治过程和结果时都采取了社会中心论的视角。与多元主义针锋相对的精英主义和具有批判性的工具马克思主义虽然没有直接受到行为主义革命的影响,但在理论发展中也将自主性的国家行为排除在考虑之外。在这些理论中,国家被看做是利益集团、社会精英或者统治阶级的工具,因此国家并没有自己独立的利益或目标。

当然,在这个时期也有极少的例外仍坚持政治领域的独立性。塞缪尔·亨廷顿在1968年出版的《变革社会中的政治秩序》中就提出,政治动乱是政治制

① [英]安德鲁·海伍德:《政治学核心概念》,天津:天津人民出版社2008年版,第40页。

② Michael T. Heaney and John Mark Hansen, "Building the Chicago School", *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 4, 2006, p. 589.

度化的发展落后于社会和经济变革的结果。^① 通过对现代化与政治失序关系的新探索,亨廷顿颠覆了主流现代化理论“经济发展决定政治进步”的习惯看法,也显示了社会中心论在政治发展问题上的狭隘和偏颇。不过,亨廷顿对政治制度化化的分析是从组织和程序出发的,其范围覆盖到整个政治共同体,对国家与各种社会行为体的关系并没有加以理论化。

在政治科学中首次唤起对“国家”这个“过时的概念”关注的重要文献当属内特尔(J. P. Nettl)在《世界政治》1968年7月号发表的文章“作为概念变量的国家”。由于国家的概念化工作并没有满足现代社会科学理论和方法的要求,内特尔提出将国家作为一个变量来考察。他首先根据历史、知识和文化传统的差异衡量了欧洲和北美社会“国家性”(stateness)的强弱,比如法国的国家性较强,而美国的国家性较弱。他进而在行政过程、主权制度化、部门自主性、法律实施和社会目标的获得与代表等功能领域考察了“国家性”强弱的影响。^② 内特尔的探索意味着将国家这个传统的概念与现代社会科学的融合是可能的,可以说是国家理论在政治学走向复兴的“先声”。但这篇文章主要是提出研究议程,并没有发展出具体的理论。更重要的是,这篇文章仍具有很强的结构——功能主义取向,国家的主要任务仍是满足某种社会功能。如果国家对社会只有依附性而没有自主性,“社会中心论”的解释力仍是充分的和有效的。

在“社会中心论”几乎在战后社会科学一统天下的局面下,正是结构马克思主义与工具马克思主义在国家与资本主义关系上的辩论首先唤起了对国家自主性问题的关注。作为工具马克思主义的代表人物,拉尔夫·密里本德(Ralph Miliband)在《资本主义社会的国家》中尽管承认国家与资产阶级保持着相对的距离,但坚持这种距离并没有改变国家是资产阶级统治工具的性质。^③ 结构马克思主义者尼科斯·普兰查斯(Nicos Poulantzas)则在《政治权力和社会阶级》中批评了密里本德的工具主义国家观,强调资本主义国家凌驾于资本家个人和资本家阶级的特殊利益之上,即使这样做会导致同资本家的利益发生冲突。^④

① [美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,上海:上海世纪出版集团2008年版,第287页。

② J. P. Nettl, “The State as a Conceptual Variable”, *World Politics*, Vol. 20, No. 4, 1968, pp. 559-592.

③ [英]拉尔夫·密里本德:《资本主义社会的国家》,北京:商务印书馆1997年版。

④ [希]尼科斯·普兰查斯:《政治权力与社会阶级》,北京:中国社会科学出版社1982年版。

密里本德与普兰查斯之争带来了国家理论在政治学范畴内的首次回归。^①他们之间的论战进一步激起了社会科学家对自主性国家的研究兴趣。20世纪70—80年代,来自比较政治学、国际关系学、历史社会学、比较史学、经济史乃至文化人类学等不同领域的学者重新审视了国家这一传统主题,发起了一场“找回国家”(bringing the state back in)的智识运动,在社会科学中确立了以国家为中心的研究路径。^②在国家中心论的视野下,国家摆脱了对社会的附属性而获得了自身的独立性:“作为拥有领土和人民控制权的一种组织,国家可以表达和追求自己的目标,而不是仅仅反映社会集团利益、阶级利益或社会的利益”。^③这就是“国家自主性”。只有当国家能够提出这种独立的目标时,国家才有必要被看做一个重要的行为体。只有当国家能够有效追求自己的目标时,目标的独立性才会使国家在政治上成为重要的行为体。在这个意义上,国家自主性是国家理论在政治学中得以复兴的概念基础。

在推动社会科学“找回国家”的范式转型上,比较政治学者西达·斯考切波(Theda Skocpol)在《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》中对国家自主性的阐述发挥了关键性的作用。^④在马克斯·韦伯的影响下,斯考切波将国家看作一套宏观结构。国家不仅仅是一个社会经济冲突展开战斗的场所,而是“一套以执行权威为首,并或多或少是由执行权威加以良性协调的行政、政策和军事组织”。^⑤作为一套自为的组织,国家具有自身的逻辑和利益,而不必与社会支配阶级的利益和全体社会成员的利益等同或者融合。^⑥首先,国家在维持充分的物质秩序和政治和平方面的根本利益可能导致它对被支配阶级的需求作出让步,就有可能与支配阶级之间发生冲突;其次,为了在无政府状态的国际体系中生存,统治者可能会试图发起根本性的经济改革或者通过国家的干预来重新调整国家经济发展的进程。正是由于国家居于国内社会经济结构和国际

① [美]史丹利·阿诺诺威兹、彼得·布拉提斯:《逝去的范式——反思国家理论》,长春:吉林人民出版社2011年版,第3页。

② Peter Evans, Dietrich Rueschemayer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

③ Theda Skocpol, “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, in Peter Evans, Dietrich Rueschemayer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back in*, p. 9.

④ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

⑤ [美]西达·斯考切波:《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》,上海:上海世纪出版集团2007年版,第30页。

⑥ 同上书,第27页。

政治体系的交界面,国家具有了潜在的自主性。^①

相对于比较政治学者,国际关系学者更容易从国家单一行为体的假定出发来考察国家在对外政策中的地位,但对外政策涉及国际政治和国内政治两个领域,而国内政治研究在当时仍然是“社会中心论”居于主导的,从而使国际关系学者频繁使用的“国家利益(national interest)”、“国家理由(reason of state)”这样的术语在国内政治研究中变得没有意义。为了弥合国际关系研究与国内政治研究之间的这一“裂缝”,斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)在《维护国家利益:原料投资与美国对外政策》中提出了以国家为中心的对外政策分析路径来反击“社会中心论”对国家的否定。简单地说,“国家主义的范式将国家看作自主的行为体。国家所寻求的目标不能化约为私人欲求以某种方式的加总。这些目标可以恰当地称为国家利益。”^②在对外政策分析中,国家利益可以从核心决策者(central decision-maker)的偏好中推导出来。由于核心决策者是“国家利益”的确定者,克拉斯纳所说的国家行为体就是核心决策者。克拉斯纳提出,国家力量的大小可以沿着由强到弱的连续谱而发生变化。弱国家是那些完全为压力集团所穿透的国家,强国家则是能够重新塑造社会与文化的国家。大多数国家在两者之间,即国家通常能保持对社会的某些自主性,但同时又不能对经济或文化体系施加迅速的、急剧的结构性转换。^③

斯考切波所分析的革命前的法国、俄国和中国,在内特尔为国家所确立的概念维度上大体属于“国家性”较强的政治体系。克拉斯纳所分析的对外政策问题上,国家也更容易和社会压力相绝缘。那么,在英国、美国这样“国家性”较弱的政治体系中,国家在国内事务中能否自主地行动呢?比较政治学家埃里克·诺德林格在《民主国家的自主性》中对此给予了相当肯定的回答。^④诺德林格指出:“民主国家不仅经常自主,以至于它有序地循自己偏好行动,而且甚至当它的偏好与公民社会中最强势的各团体的要求存在分歧时,它也是如此显著地自主行动。”^⑤在马克斯·韦伯的影响下,诺德林格强调官僚制对国家构成的意义。

① [美]西达·斯考切波:《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》,第33页。

② Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1978, pp. 5-6.

③ Ibid., p. 56.

④ Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge: Harvard University Press, 1981.

⑤ [美]埃里克·诺德林格:《民主国家的自主性》,南京:江苏人民出版社2010年版,第1页。

国家,“是指所有那些占据公共职位的个体,他们凭借职位的授权或者自身授予的权力做出、执行对社会各部分都具有约束力的决定”。^①由于国家包含了多个公共官员,国家偏好涉及公共官员诸偏好的加权平衡问题。在国家偏好和社会偏好不同的关系下,诺德林格区分了三种类型的国家自主性:类型一是国家和社会偏好存在分歧,公共官员既没有被迫将社会偏好成功转换为公共政策,也没有被社会制裁所阻吓而不按自身利益行事;类型二则包含了一个时间维度,国家偏好与社会偏好最初是有分歧的,但公共官员随后有意转变社会偏好以使其与国家偏好相一致,再将他们之间无分歧的偏好转变为公共政策;类型三则是国家偏好和社会偏好是无分歧的,此时公共官员们总是将他们自己的偏好转换为政府行为,以至使其偏好至少与社会偏好具有同样的解释重要性。^②

这样,斯考切波、克拉斯纳和诺德林格在他们发表时间相当接近的著作中为国家自主性的概念化做出了原创性的贡献。首先,三位学者都强调国家具有不同于社会的独立目标,国家不能被当做社会的附属物,因此国家作为一个主要概念变量应该回归到社会科学中的中心位置;其次,三位学者将国家带回来的同时并没有将社会丢出去,他们都是在分析国家与社会关系的基础上来探索国家的自主性;再次,三位学者不仅强调了国家在目标确定上的独立性,而且在不同程度上也都关注到国家能否实现其目标;最后,三位学者都认为国家自主性不是固定不变的,既可能获得也可能丧失,既可能增加也可能减少。

二 反思国家自主性:对既有概念的批评

作为国家自主性概念的主要阐述者,克拉斯纳、斯考切波和诺德林格对国家自主性的界定使社会科学家将研究兴趣重新聚集于国家这个最重要的公共权力载体,为国家理论的进一步发展提供了必要的概念基础。但是,由于他们在界定这个概念时所出现的种种问题,国家自主性的概念也受到了很多学者的批评。特别是随着对国家的经验研究的展开,他们的既有界定所带来的局限性也日益暴露。乔尔·米格代尔(Joel Migdal)在回顾国家理论时认为,“国家自主性”已

① [美]埃里克·诺德林格:《民主国家的自主性》,第10页。

② 同上书,第25-26页。

经成为一个令人困惑的字眼。^①卡莱斯·鲍什(Carles Boix)甚至更尖锐地指出：“从经验角度看,除了借以突出国家精英的独立作用,国家作为政治学中一个自主行为体的颇具影响力的概念,已被证明没有实质意义。”^②

如果使“国家自主性”成为社会科学研究中有效运用的概念,需要回答三个问题:(1)什么是国家?(2)国家的目标和其他行为体的目标有什么不同?(3)国家如何达成自己的目标?关于国家自主性的既有界定在概念化工作涉及的三个问题上都具有一定的弱点,使其在经验上的应用价值受到了很大的限制。

首先看第一个问题,即如何界定国家。在三位学者中,只有克拉斯纳对国家本身没有进行概念上的探讨,但由于无法回避这个问题,克拉斯纳实际上是根据国家利益来界定国家的。克拉斯纳提出,国家可以被看做是根据国家利益来追求目标的统一行为体。^③这样,国家界定国家利益,界定国家利益的能力又界定了国家,从而产生了循环定义的问题。正如詹姆斯·卡波拉索和戴维·莱文所批评的:“我们需要知道国家利益,以便对国家加以界定;这样一种国家利益的概念,其发展必定要独立于(或是先于)对国家机构的考虑。然而,国家又界定了国家利益。这就意味着国家利益即是国家予以界定的任意事务吗?”^④正是鉴于这种循环定义造成的困窘,克拉斯纳从最初的论述中后退,专注于探讨国家是如何界定国家利益的,从而引入了核心决策者的偏好。

斯考切波和诺德林格都以韦伯的规范定义作为概念的起点,尽管诺德林格对韦伯定义的采用是不完整的。马克斯·韦伯在《经济与社会》中将国家看做垄断合法暴力和强制机构的统治团体。^⑤这一定义抓住了国家的几个关键特点:强制、对暴力的垄断和官僚制的存在。然而,近些年来国家理论的发展表明,国家对暴力垄断的程度和国家使用暴力的合法性程度都是变量,并不是常量。此外,韦伯的定义也没有充分把握住国家通过法律和规范手段而获得的规制能

① [美] 乔尔·米格代尔:“国家研究”,《比较政治——理性、文化与结构》,台北:五南图书出版公司 2005 年版,第 289 页。

② [美] 卡莱斯·鲍什:《民主与再分配》,上海:上海世纪出版集团 2011 年版,第 194 页。

③ Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, pp. 12-13.

④ [美] 詹姆斯·卡波拉索和戴维·莱文:《政治经济学理论》,南京:江苏人民出版社 2009 年版,第 242 页。

⑤ [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》,北京:商务印书馆 2006 年版,第 731 页。

力。^①更重要的是,将国家看做组织结构的韦伯式定义如果运用不慎,就可能混淆“结构-行为体”的区分,而这一区分在国家自主性的概念化过程中又是不可或缺的。^②

在韦伯国家观的指引下,斯考切波在《国家与社会革命》中为国家自主性的概念提供了一种结构性的视角,不仅强调了作为国家权力基础的行政组织与强制组织,而且突出了国家自主性所依赖的国内阶级结构与国际结构,但斯考切波的论述没有澄清国家究竟是一个行为体还是一套结构。尽管斯考切波声称将国家看做是一套宏观结构,但在考察国家与统治阶级的竞争关系时又反复提及国家的根本利益和独特利益,甚至用“统治者”的概念来取代国家。显然,后者实际上将国家看做一个行为体。尽管“结构-行为体”有可能是互构的,但首先仍需要将行为体和结构区分开来。在这个意义上,国家在同一个问题上不应该既是结构又是行为体。也许是意识到了这种模糊之处,斯考切波在后来出版的《回归国家》中分辨了两种思考国家的社会政治影响的方法:一是将国家看作是一个行为体;二是托克维尔式的方法。在后一种方法下,国家的组织结构和整体行为模式会影响政治文化、利益集团的形成、集体行动和议题生成。^③这种托克维尔式的方法最终演变为历史制度主义,斯考切波也逐渐自我定位为一个历史制度主义者。^④

第二个问题是如何界定国家的目标或者国家偏好。克拉斯纳通过引入核心决策者的偏好部分缓解了关于国家的循环定义问题,但在此又造成新的困窘。一方面,国家目标指的是共同体的效用,可以称为国家的普遍利益。^⑤另一方面,国家利益在经验上又为核心决策者的偏好所界定。但是,核心决策者的偏好并不一定就是整个共同体的效用。尽管克拉斯纳为了解决这个问题又附加了两

① Margaret Levi, “The State of the Study of the State”, in Ira Katznelson and Helen Milner eds., *Political Science: State of the Discipline*, New York and London: W. W. Norton, 2002, p. 32.

② 关于“结构与行为体”或者“结构与能动”(structure-agency)的关系对于政治学的意义,参见[英]斯图尔特·麦卡纳拉:“结构与能动”,[英]大卫·马什·格里·斯托克编:《政治科学的理论与方法》,北京:中国人民大学出版社2006年版,第279-298页。

③ Theda Skocpol, “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, p. 21.

④ Theda Skocpol, “Why I Am an Historical Institutionalist”, *Polity*, Vol. 28, No. 1, 1995, pp. 103-106.

⑤ Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, p. 12.

个条件,^①但两者的不一致所造成的概念问题已昭然若揭。诺德林格将国家偏好定义为公共官员诸偏好的加权平衡,避免了克拉斯纳的上述概念问题。但是,偏好的加权平衡无论在理论上还是经验上都是难题,这样界定的国家偏好几乎无法形成操作化的定义,因此对经验研究的价值不大。斯考切波在国家目标的确定上强调了自为的组织逻辑。作为一种结构,国家需要完成自己的功能,即维持秩序和展开国际竞争。这样,斯考切波采取了假设的方法来给定国家的偏好,从而不需要处理偏好的推导问题和加总问题。但由于斯考切波没有明确区分“结构/行为体”,统治者的偏好是否就是国家的偏好仍是一个令人困惑的问题。

当然,对国家自主性的概念而言,我们不仅要知道国家的目标是什么,还要了解国家偏好与社会偏好之间的关系如何。如果国家的目标就是社会偏好,国家自主性的概念将不会为我们对政治结果的认识增加什么新东西。斯考切波并没有在一般的意义上考察两者之间的逻辑关系,只是在新马克思主义国家理论的基础上分析了国家利益与统治阶级利益的差异。既然国家统治者和支配阶级执行不同的任务,在政治体系中也处在不同的位置,他们的利益就不可能完全一致。克拉斯纳在分析对外政策制定时强调了国家所面临的国内限制,突出了国家克服国内抵制的能力,实际上预先假定国家偏好和社会偏好是二元对立的“零和”关系。在克拉斯纳看来,国家“具有自己特殊的驱动、冲动和目标”,国家的利益不同于“任何特殊社会集团的利益”。^②但在对美国原料投资政策目标的案例研究中,克拉斯纳发现国家和私人公司在推动市场竞争和降低价格、确保总体外交政策目标上具有不同的偏好,但在增加供应的安全上却具有相同的偏好。^③诺德林格显然意识到了克拉斯纳的界定中所出现的上述问题,提出国家自主性除了国家偏好与社会偏好之间具有分歧性的类型一外,还有两者无分歧的类型二,以及从有分歧性偏好向无分歧性偏好转变的类型三。诺德林格的分类无疑为我们提供了国家偏好与社会偏好关系模式的更完整图景,但国家偏好与社会偏好之间的一致性/分歧性也并非泾渭分明的关系,两者之间有可能是同时包含一致性和分歧性的混合关系。

^① 这两个条件是(1)这些偏好并不总是使某个特定的阶级或者集团受益;(2)这些偏好持续了相当长的一段时期。Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, pp. 42-43.

^② Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, p. 10.

^③ *Ibid.*, p. 331.

第三个问题是国家如何将自身偏好转换成公共政策。公共政策是政治体系的输出。要实现决策者最终希望达到的目标,不同的政策工具或多或少都是有效的方式。^① 政治学家经常用国家能力(state capacity)而非国家自主性的概念来描述国家实现其目标的程度,^②但如果国家只有独立的目标,却没有实现目标的工具和手段,这种目标的独立性就无法与政治结果建立联系。在这个意义上,国家能力和国家自主性是密切相关的,尽管两者并不必然是同向变化的。正如诺林·里普斯曼(Norrin Ripsman)所指出:“没有这种国家能力,国家即使能表达自己的偏好,在政治上也是无关紧要的。”^③因此,国家需要具有一定的行为能力以便将自身的偏好转换成公共政策。斯考切波在《找回国家》中指出,制度结构的存在(或者缺失)对国家权威承担既定任务的能力至关重要。^④ 不考察制度结构,我们就无法判断国家将其偏好转化为政策结果的能力,但关于国家自主性的既有概念化工作并没有真正地将制度结构与国家自主性联系起来。

在考察国家偏好与权威性行为的关系时,诺德林格提出了国家自主性提升(autonomy-enhancing)能力和机会的概念,并分别为三种类型的国家自主性提供了相当详尽但也比较琐碎的战略和策略清单,但正如斯考切波所批评的,诺德林格的这些讨论只不过是多元主义的原子化世界中“对政治领导的创造性运用”。^⑤ 在阐述公共官员的偏好与社会偏好的各种关系类型时,诺德林格忽视了制度的重要性。

克拉斯纳和斯考切波在将国家自主性概念化时在不同程度上意识到了制度的意义,但并没有自觉地探索国家自主性与制度选择的相关性。克拉斯纳提出,国家可以采取两种方式来缓和社会行为体的反对:第一,国家可以施加政治领导来可以改变私人的偏好,或者是实现私人行为体的分化;第二,如果决策由白宫或者国务院这样的中央机构作出,而不是由国会或者服务于具体利益集团的行政官员制定,核心决策者的偏好最有可能得到采纳和实施。^⑥ 前一种方式可以

① [美]加布里埃尔·阿尔蒙德等:《当代比较政治学:世界视野》,上海:上海人民出版社2010年版,第143页。

② 朱天彪:《比较政治经济学》,北京:北京大学出版社2006年版,第94-95页。

③ Norrin Ripsman, *Peacemaking by Democracies: The Effect of State Autonomy on the Post-World War Settlements*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002, p. 43.

④ Theda Skocpol, “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, p. 351.

⑤ Ibid., p. 31.

⑥ Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, pp. 74-75.

称为政治领导方式,后一种方式可以称为“决策舞台”(policy-making arenas)方式。显然,政治领导方式和诺德林格阐述的国家自主性提升战略基本类似,而“决策舞台”方式实际上已经涉及制度安排的问题。但克拉斯纳只是在美国的具体情境下探讨上述战略的运用,并没有在制度约束的意义上将这种增强国家自主性的战略一般化。^①

斯考切波在分析国家自主性的来源时无疑采取的是一种结构性视角,突出了国家结构、社会经济结构和地缘政治结构等各种结构性因素对革命结果的重要意义。这种宏大的结构性视角可以有效地解释国家在战争与革命这样的政治危机上的角色,但难以充分解释国家在政治危机之外的常规时期是如何塑造经济和社会政策的。在常规时期,更为具体的制度结构会在决定政策结果上会发挥更直接的作用:“在危机时期,政治不是在一系列给定规则下的分配问题,而是围绕着基本博弈规则的斗争问题。但一旦危机结束,制度安排将会巩固。制度将会再生产自身,更多地回应自己的需要而不是国内社会或者国际环境的需要。”^②为了深入考察国家在社会政策中的作用,斯考切波在后来的研究议程中更明确地关注制度和组织的相互联结对政治行为体的影响。^③在这个意义上,斯考切波的国家自主性概念仍需要进一步纳入到制度分析的发展轨迹上。

总体上看,斯考切波等学者为国家自主性所做的概念化工作虽然确立了国家在政治分析中的独立地位,但在行为体与结构的概念区分、国家偏好的判定方法、对国家偏好与社会偏好的相互关系及其政策结果的考察等方面都存在着诸多问题。由于这些问题,国家自主性的概念在用于理论构建和经验实证时无法充分地关注行为体的动机和行为体互动的环境,难以建立将行为体、环境与结果联系起来的因果链条。也就是说,国家自主性的既有界定缺乏牢固的、可靠的微观基础。卡莱斯·鲍什的批评可谓一语中的:“由于对国家行为体偏好的描述过于模糊,国家中心论的解释价值依旧有限。”^④因此,如果我们想继续采用国家中心论的视角来分析政治问题,就需要重构国家自主性的概念。

① 作为对早期国家主义研究纲领的补充和发展,克拉斯纳在1984年发表的《国家的研究路径》中正式提出了制度约束在国家理论构建中的意义,但也没有将制度约束与国家自主性的概念化问题联系起来。See Stephen Krasner, “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2, 1984, pp. 223-246.

② Ibid., p. 234.

③ Theda Skocpol, “Why I Am an Historical Institutionalizer”, p. 103.

④ [美]卡莱斯·鲍什:《民主与再分配》,第194页。

三 重构国家自主性:理性选择视角下的国家偏好与战略互动

在国家理论的发展谱系上,斯考切波和克拉斯纳等学者被归为以国家为中心的结构主义者。这些结构主义者特别关注大范围的宏观变量,比如国家结构、公民社会、阶级构成、地缘政治和世界经济等。他们主要通过分析在环境制约下这些变量的排列关系来理解国家的行动,即当国家面对相同的变量组合时会采取相似的行动,当变量组合随着时间而发生变化时,国家的行动也会发生变化。^① 结构主义的研究取向固然使其更容易探索社会生活中的“大结构、大进程”,^②但也因此缺乏微观基础而削弱了逻辑演绎的能力。特别是结构主义直接将一个宏观态和另一个宏观态联系在一起,这种时空距离遥远的事件的因果关系往往是粗糙的。如果因果关系起止于个人,这种因果关系链将“较短”,因果机制将更精密。正如玛格丽特·利瓦伊(Margaret Levi)对结构主义国家理论所批评的:“结构解释没有为个人选择提供余地,但是这种选择明显存在。……如果没有个体行动理论,就不会有将一个结构与另一个结构相联系的机制。”^③

与斯考切波和克拉斯纳不同,诺德林格以公共官员的偏好来界定国家自主性的进路更突出了个体行动的作用。但是,如果按照诺德林格关于公共官员偏好的定义,即将公共官员看作和选民、经济精英和利益集团一样有自己的欲求以及相关的政治资源,那么官员只不过被给予了“和多元主义视野下‘政治过程’中所有行为体相同的身份。”^④这样,在诺德林格所描绘的世界中,政治行为体是高度原子化的,而宏观的制度结构基本上被消融在各种随机的个体互动中。虽然诺德林格已注意到强国家比弱国家更容易改变偏好,公共官员的内在权力也会受到宪法规则的限制,但是他并没有给予这样的制度约束以足够的重视。^⑤

理性选择理论由于将微观和宏观联系起来,可以很好地弥补上述两个方面的偏颇和不足。一方面,理性选择理论运用方法论上的个人主义,从微观层面逐

① [美]乔尔·米格代尔:“国家研究”,第298-289页。

② Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York: Russell Sage Foundation, 1985.

③ [美]玛格丽特·利瓦伊:《统治与岁入》,上海:格致出版社、上海人民出版社2010年版,第210页。

④ Theda Skocpol, “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, p. 31.

⑤ Stephen Krasner, “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, pp. 231-232.

渐扩展至宏观层面。另一方面,理性选择理论也可以将制度和其他宏观层面的现象纳入模型本身当中。^①正是在这样的基础上,一些学者依赖新古典经济学模型并融入了产权、阶级权力这样的结构性因素,形成了有别于结构主义的理性主义国家理论。理性主义国家理论一方面假定关键行为体具有最大化效用的目标,另一方面也假定对行为的约束是变化的。就最大化的目标而言,效用最大化既可以是权力最大化,也可以是岁入最大化,还可以是其他目标的最大化。就对行为的约束而言,这种路径的国家理论既强调了构成制度的规则和安排,也强调了非国家行为体的议价能力和影响,正是两点的结合构成了国家行为体确立和实施政策的动机。^②

鉴于理性主义国家理论的发展,我们可以在理性选择的视角下重新对国家自主性进行概念化:国家自主性是中央政府核心决策者所制定的公共政策与其自身的偏好之间的一致程度。简单地说,中央政府核心决策者所制定的公共政策越符合其自身的偏好,国家自主性程度就越高;反之,中央政府核心决策者所制定的公共政策越偏离其自身的偏好,国家自主性程度就越低。这一概念重构不仅要求我们关注国家行为体与非国家行为体之间的战略互动,而且要求我们探究制度约束与个体动机之间的关系。

(一)作为行为体的国家

鉴于国家在政治哲学和社会科学上都是一个众说纷纭的概念,我们无意也无力给出国家的规范定义,但可以明确将国家界定为一种行为体。尽管国家在不同的视角下,既可以被看做是具有战略选择能力的一种行为体,也可以看作对社会行为体施加限制的一套制度结构,但在同一个问题上,国家不可能既是行为体又是制度结构。正如斯图尔特·麦卡纳拉所指出的:“几乎不可避免的是,政治科学中所提出的任一类型的解释均将在结构和能动方面采取一种立场,尽管通常只是隐含的。”^③鉴于结构和行为体的区分在社会科学研究战略中的必要性,我们或者将国家定义为一种行为体,或者将国家定义为一套结构,二者必选其一。

结构主义国家理论主要强调国家结构对政治结果的影响。如前所述,这种结构主义理论忽视或者排除了行为体独立于结构而采取有效行动的可能性:

① [美]玛格丽特·利瓦伊:《统治与岁入》,第217页。

② Margaret Levi, "The State of the Study of the State", p. 38.

③ [英]斯图尔特·麦卡纳拉:“结构与能动”,第280页。

“结构主义分配给个人的角色只是结构的承担者,借此它以隐含的方式排斥了人们能够塑造历史进程的可能性”。^①作为理性主义国家理论的代表,玛格丽特·利瓦伊对国家的结构主义定义提出了批评:“这一定义使我们能够确定一个国家的存在,或者,至少可以确定它不存在。然而,它对认识国家行为的变化却无甚帮助。对于总体上的国家政策理论,尤其是对于岁入生产政策理论而言,以国家制度为起点是错误的。国家间的许多差异,本身就是国家政策的结果。我认为应当从统治者开始,他们是某个行动者或一组行动者,是国家机构中的最高行政长官。君主、领袖、罗马共和国时期的元老院、总统和总理都扮演着此类角色”。^②这样,理性主义国家理论“将人带回了国家”(bringing people back into the state)。^③把国家看作一个行为体,可提供基于个人或者集团的微观基础,可直接分析偏好、动机、集体行动和协调问题。^④鉴于理性主义在解释一定制度情境下的战略和结果上所取得的进展,结构主义的代表人物斯考切波后来也对利瓦伊等理性主义者的研究战略表示赞同。她承认:“理性选择分析家强调了必须将没有具体化的行为体具体化,必须在解释性观点中为战略选择和机动性留有空间,这些都是正确的。”^⑤因此,我们可以沿着理性主义的路径来分析国家行为体的微观动机。

在个体单位的选择上,国家行为体在一般情况下是指中央政府的核心决策者。在现代民族国家所构成的国际体系中,中央政府对内和对外都代表国家主权。中央政府的核心决策者一般就是中央政府的最高决策者,由此我们可以把地方政府的决策者排除在外。另外,核心决策者并非总是最高决策者,因为并不是所有的公共政策都会列入最高决策者的政策议程。在公共政策没有列入最高决策者政策议程的情况下,中央政府的某些组成部门负责人会成为核心决策者。

在国内政治中,与国家行为体相对的是非国家行为体。在此,我们采用非国家行为体的表达,主要是考虑在多数情况下官僚机构和地方政府并不属于国家的核心决策者,但也不能归为诸如阶级、利益集团和企业这样的社会行为体。尽管我们仍然主要在国家与社会关系的框架下来考察国家的自主性,但这些政治

① [英]斯图尔特·麦卡纳拉:“结构与能动”,第284页。

② [美]玛格丽特·利瓦伊:《统治与岁入》,第1-2页。

③ Margaret Levi, “The State of the Study of the State”, p. 37.

④ Ibid., p. 53.

⑤ Theda Skocpol, “Why I Am an Historical Institutionalist”, p. 106.

行为体也不能置于概念上的无人地带。与国家的核心决策者相比,这些政治行为体和社会更为靠近,有时其偏好会更接近社会行为体的偏好;我们可以用非国家行为体来指代这些政治行为体和一般的社会行为体的集合。

(二) 国家偏好

根据理性选择的假定,国家的核心决策者将会追求自己效用目标函数的最大化。在经济学中,理性人假定意味着企业追求利润最大化、消费者追求财富最大化。但在我们对国家自主性的概念化中,理性假定仅仅是一种“简单理性”,即行为体会“有效率地运用可利用的手段来追求他们的目标”。^①至于核心决策者的目标是什么,我们在此并不需要预先给定。与经济行为体在市场中比较单一的目标不同,国家决策者在广泛的议题上都会形成自己的目标,比如在贸易、货币、防务、人权、环境保护等领域目标是不一样的。正如杰弗里·弗里登(Jeffrey Frieden)指出的:“很容易设想如何从公司的利润最大化推导其价格、数量和质量战略,但很难设想如何假定一种偏好可以显著地和有效地分析法文化政策、英国移民政策、伊朗宗教政策和美国毒品政策的国际因素。”^②因此,核心决策者的偏好只能视情境而定。

在具体的情境下,我们可以采用两种方式来决定核心决策者的偏好:一种是在访谈、问卷调查等一手资料以及新闻报道等二手资料基础上通过归纳法来确定国家偏好。比如在档案和备忘录中,我们可以得到关于偏好的独立证据,包括领导人关于其目标的陈述;^③另一种是借助社会科学理论通过演绎法来确定国家偏好。邓肯·斯奈德尔(Duncan Snidal)提出:“当某个议题领域的理论知识具有实体意义时,可以直接评估国家的偏好。”^④比如新古典国际贸易理论为包括关税征收、资本流动限制或行业补贴在内的战略选择所决定的报偿提供了一种详细阐述的框架,可以使我们对大量重要贸易问题上的国家偏好加以精确地说明。

我们将国家决策者的偏好看做国家偏好,并不意味着这些决策者的偏好就是克拉斯纳所说的国家利益(共同体的整体福利)。国家决策者的目标和整个

① [美]格林和沙皮罗:《理性选择理论的病变》,南宁:广西师范大学出版社2004年版,第23页。

② Jeffrey Frieden, "Actors and Preferences in International Relations", in David Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 57.

③ [美]邓肯·斯奈德尔:“国际政治的博弈理论”, [美]肯尼思·奥耶编:《无政府状态下的合作》,上海:上海世纪出版集团2010年版,第38页。

④ 同上书,第39页。

社会的公共利益有时是不一致的。正如道格拉斯·诺思(Douglass North)所指出的,国家有两个目标:“一是,界定形成产权结构的竞争与合作的基本原则,这能使统治者的租金最大化;二是,在第一个目标框架中降低交易费用以使社会产出最大,从而使国家税收增加”。^①上述两个目标并不完全一致,从而使社会不能实现持续的经济增长。关于国家的大量经验研究也表明,自主的国家行为体既有可能是像蒙博托统治时期的扎伊尔那样的“掠夺性国家”(predatory state),也可能是像经济起飞时期的日本和韩国那样的“发展性国家”(developmental state)。这样,在将核心决策者的偏好界定为国家偏好的情况下,国家偏好与社会公共利益并不总是一致的。

当然,与核心决策者之外的非国家行为体相比,国家行为体的偏好更有可能符合社会公共利益。然而,即使国家的目标和社会公共利益一致,我们也无须以社会公共利益来界定国家目标。曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)用“固定匪帮”模型透彻地说明了这个道理。如果一个匪帮将其他匪帮赶出了一块地盘,并控制了那块地盘上的犯罪活动,这个匪帮就成了“固定匪帮”。由于“固定匪帮”是这块地盘上唯一的课税者或者“行窃者”,在这块地盘上的普通居民从事生产活动及贸易创造的收益愈多,匪帮可以攫取的好处也愈多。这样,与“流动匪帮”不同,“固定匪帮”就与这块地盘上的普通居民之间具有了“包容利益”(encompassing interest)。“固定匪帮”一方面会降低“窃税率”以保持普通居民进行生产活动的动力,另一方面会趋向于向其统治的领地及纳税人提供公共物品以使社会的生产能力显著提高。^②这样,在包容利益指引下使用权力,其后果至少在某种程度上与社会利益是一致的。奥尔森由此强调:“即使实现了公共物品的供应,也不是基于善良的愿望去做的。”^③在这个意义上,无论核心决策者的目标是否与社会公共利益相一致,都可以从核心决策者的偏好出发来分析国家的权威性行为。

(三) 战略互动

在国家行为体将自身偏好转换成公共政策的过程中,我们强调分析国家行为体与非国家行为体之间的战略互动以及这种战略互动所发生的制度环境。正

① [美]道格拉斯·诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第24页。

② [美]曼瑟尔·奥尔森:《权力与繁荣》,上海:上海世纪出版集团2005年版,第6-8页。

③ 同上书,第10页。

如既有的国家自主性概念所表明的,国家行为体的偏好与非国家行为体的偏好既有可能是一致的,也有可能是不一致的。但是,两者之间的偏好在更多的情况下是混合的,即部分一致、部分不一致。安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)将偏好之间的关系分为零和偏好、和谐偏好和混合偏好三种类型。^①在目标部分一致、部分不一致的情况下,行为体之间会发生托马斯·谢林(Thomas Schelling)所说的“混合博弈”：“混合博弈并不是指博弈双方选择的混合性,而是形容双方关系的复杂、难以琢磨——互存关系与冲突关系或伙伴关系与竞争关系的混合”。^②

当行为体参与战略互动时,国家行为体必须对其他国内或国际行为体和压力的来源作出回应。由于国家偏好和非国家行为体的偏好之间并不总是零和的关系,国家行为体在将自身偏好转换成公共政策的过程中也并非总是将克服社会行为体的抵制作为核心任务。克拉斯纳和斯考切波片面地强调了国家偏好和社会偏好的对立,而诺德林格虽然为国家偏好和社会偏好的一致性留下了空间,但在国家自主性提升战略和能力上仍突出了对社会偏好的“阻止、抵消、改编、抗拒或者克服”。在国家权力的行使上,国家行为体与社会行为体之间的协调与合作同样重要。彼得·埃文斯(Peter Evans)的“嵌入式自主性”(Embedded Autonomy)就反映了国家和社会相互依赖的关系。发展型国家一般被看做是自主性国家的典型,但是埃文斯强调这种自主性并不意味着国家与社会的隔离。“相反,这些发展型国家嵌入一组具体的社会纽带中,这些纽带将国家和社会连接起来,并为目标和政策的持续谈判和再谈判提供制度化的渠道。”^③埃文斯认为,自主性和嵌入性这两个方面中的任何一个都不会单独运作。仅仅具有自主性而没有嵌入性的国家不仅缺乏情报来源,而且缺乏非集中私人实施的能力。如果仅仅具有嵌入性而没有自主性,国家将不能解决集体行动问题来超越私人行为体的个体利益。因此,只有当嵌入性和自主性结合起来,国家才能成为发展型国家。^④

虽然彼得·埃文斯并没有从理性选择的视角来分析国家与社会的关系,但

^① Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, Vol. 51, No. 4, 1997, pp. 520-521.

^② [美]托马斯·谢林:《冲突的战略》,北京:华夏出版社2006年版,第78页。

^③ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 12.

^④ *Ibid.*, p. 12.

他对嵌入式自主性的强调不仅使我们进一步看到了国家行为体和社会行为体之间关系的复杂性,也使我们进一步明确了制度安排在国家与社会关系中的作用。在民主体制下,立法制度、司法制度、选举制度等都会制约国家核心决策者的行为。即使是在威权体制下,政治制度仍会对统治者形成一定的约束。珍妮弗·甘地(Jennifer Gandhi)和亚当·普沃斯基(Adam Przeworski)认为,威权国家的统治者可能需要合作,也可能担心来自社会不同部分的威胁。共享政治报酬和作出政策妥协可以诱导合作并减少威胁。在这些国家,“领导人如果需要更多的合作并面临更大的威胁,就必须在报酬和政策上作出更广泛的让步。虽然政治报酬可以由统治者直接分配,政策妥协需要一定的制度框架,比如立法机构。”^①统治者以外的社会精英以及在社会中势力强大的集团在就会运用这些制度来推动自己偏好的实现。比如,约旦的侯赛因国王为了获得穆斯林兄弟会对政权的支持,允许这个相对温和的伊斯兰团体参加立法机构来影响教育政策与社会政策。^②这样,便于于政策妥协的制度就有可能产生违背统治者政策偏好的结果。

这样,我们在探讨国家自主性的问题上,不仅要关注国家行为体与非国家行为体之间的分歧与对抗,也要关注国家行为体与非国家行为体之间的协调与合作,更要关注国家行为体和非国家行为体之间互动的制度环境。无论是国家行为体还是非国家行为体都是在给定的一组制度下运作的,制度会使某些行为体的偏好更容易实现,而使另一些行为体的偏好更难实现。正如海伦·米尔纳所指出的:“行为体的偏好决定了可能出现的可行结果的范围,而制度决定了在此范围内实际的政策选择。”^③作为一种反映政策选择的指标,国家自主性是行为体偏好和政治制度共同作用的结果。

四 结语

自国家理论在20世纪70年代复兴以来,政治学家在理解国家在经济和政治发展中的作用、国家与全球化以及国家与社会的关系等方面都取得了显著的

① Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats”, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, 2007, p. 1283.

② *Ibid.*, p. 1282.

③ Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 242.

进步。^① 随着国家理论与经验研究的进一步展开,斯考切波等学者早期为“找回国家”而界定的国家自主性概念暴露出一些明显的问题。但是,国家建设在当今世界上仍是政治发展的首要问题,因此也应该继续成为理论和政策研究的重大议程。^② 在国家和社会相互依赖的条件下,国家如何保持相对的自主性,仍然是国家建设面临的重要挑战。特别是在发展中世界“弱国家、强社会”的格局中,国家行为体不得不面对自主性的困境。^③ 虽然中国正在经历的国家建设无论在起点还是结构上都有自己鲜明的特点,但中国社会在与国际社会的互动中所发生的一系列变化都对中国的国家建设提出了一系列新的挑战。^④ 在上述经验背景下,与其将国家自主性看作“过时的概念”,不如结合国家理论的新发展对这个概念进行重构。结合理性主义国家理论的发展,本文中 will 将国家自主性看作中央政府核心决策者所制定的公共政策与其自身的偏好之间的一致程度。这一界定不仅将国家看作具有一定微观动机的行为体,而且要求研究者在解释国家自主性程度的变化时不得不探讨国家行为体在将自身偏好转换成公共政策时会和非国家行为体之间发生什么样的战略互动,并说明制度安排在这些战略互动中如何有助于国家行为体的目标达成。

玛格丽特·利瓦伊在回顾国家理论的发展时提出,最好的国家理论不仅应该考虑到国家行为体比其他行为体对社会更加自主、在国际上也更加强大,还应将国家行为体之间、国家和社会行为体之间以及各种国家的代表之间的战略互动模型化,并在此基础上进一步探讨制度、交易成本、集体行动、抗争政治和社会运动的作用。^⑤ 我们对国家自主性概念的重构,不仅“将人带回了国家”,而且突出了制度与个体微观动机的关系,从而为国家自主性提供了一个微观基础。这样,我们就可以在继续关注国家建设这个宏大主题的同时深入探讨行为体偏好、制度结构与政治结果之间的关联性。

(作者简介:田野,中国人民大学国际关系学院副教授;责任编辑:张海洋)

① 在美国政治学会 2002 年编辑出版的《政治学:学科状况》的文集中,关于国家研究的评论性文章主要涉及以上内容。参见 Ira Katznelson and Helen Milner eds., *Political Science: State of the Discipline*, New York and London: W. W. Norton, 2002。

② 杨光斌:《政治变迁中的国家与制度》,北京:中央编译出版社 2011 年版,第 240—241 页。

③ [美] 乔尔·米格代尔:《强社会和弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,南京:江苏人民出版社 2009 年版,第 35 页。

④ 周雪光、刘世定、折晓叶主编:《国家建设与政府行为》,北京:中国社会科学出版社 2012 年版,第 1 页。

⑤ Margaret Levi, “The State of the Study of the State”, p. 53.