

国家法治能力建构： 法律治理能力和法治技艺[■]

文 _ 强世功[★]

“中国学派”：跨越学科，面向世界

第一，关于学术研究或科学研究问题。大学是探索真理的地方，而真理是用科学方法展现出来的，因此，大学研究一定要秉持科学研究方法，从而将我们的研究最大可能地区别于意识形态。意识形态往往是结论先行，取决于你是否愿意接受，而科学研究则强调论证的合理性，取决于我们能不能共同接受一套科学的论证方法。王绍光的研究就是要挑战关于“改革开放万能”的习惯思维，它假定只要“改革开放”就必然促进“经济增长”，并以此批判改革开放前30年的经济社会政策，这种思维几乎已成为一种意识形态。然而，王绍光是从科学研究的角度，用各个国家大量的数据、案例、文献说明，纵观世界各国的历史，“改革开放”与“经济增长”不存在必然的关系，甚至在一些国家，“改革开放”没有带来经济增长，反而是经济崩溃，典型的例子就是乌克兰。但王绍光不是简单地批判“改革开放一搞就灵”的思维，而是进一步探讨，在什么样的条件下，改革开放可以促进经济增长。为此，他特别提出国家能力问题，包括国家的军事-财政能力、财政汲取能力和文化建设等能力的形成，以及对于统一市场、商业信用和技术进步能力发展的支撑性作用。



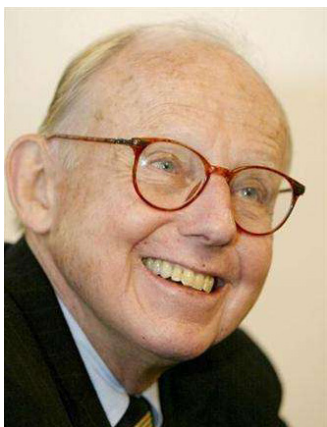
强世功

孔丹理事长说，王绍光是“中国学派”的重要代表人。我对“中国学派”的理解，就是强调用科学研究的方法展现中国人看待问题的独特性。“中国学派”不能理解为只是研究中国问题，而要有全球的视野，从中国的角度看世界、看人类历史的发展。王绍光的研究所用的数据和文献大多数引自西方学者的著作，但他得出的结论却不同于西方主流学者的观点。王绍光始终在与西方主流学者进行对话。他对关于民主、选主、抽签问题的研究如此，关于国家能力的研究也是如此。

讲到国家能力问题，就会注意到王绍光所提及的“失败国家”问题。这就涉及到政治学研究中如何研究国家问题。一类是强调从政体入手来研究国家，重

■ 本文根据作者在王绍光教授2019年6月15日关于“国家能力、改革开放与经济增长”演讲报告会上的评论发言整理而成。

★ 强世功，北京大学法学院教授，中信改革发展研究院资深研究员。



塞缪尔·P·亨廷顿

点是比较各类政体。这种理论受到意识形态影响，从而将自由民主政体看作是最佳政体，以至于很容易将经济社会发展归因于政体因素。比如“华盛顿共识”就是建立在这种理论假定之上，主张推动经济发展必须采取私有化、自由化和民主化。福山就是这种理论的代言人之一，他在《历史的终结》中主张自由民主政体是人类政治秩序的终极目标。这已经成为一个时代、一种意识形态观念的代名词。在学术思想界，往往瞧不起类似媒体写作的意识形态宣传，比如当年哈耶克的《通往奴役之路》就是一本缺乏严肃学术论证的意识形态畅销书。哈耶克后来花了很大精力写《自由秩序原理》，以此证明自己不是媒体写手。福山也是这样，他后来写了大部头的《现代政治秩序的起源》，放弃了《历史的终结》中的意识形态主张，而强调国家能力、责任政府和法治的重要性。

当福山沉醉于“历史终结”时，王绍光教授在1992年就开始系统提出国家能力问题。多年后，福山对国家建设和国家能力的强调也是受到了王绍光的影响。不过，在王绍光和福山之前，福山的老师亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》这本经典著作中就从国家能力的角度提出了“政治秩序”这个概念。亨廷顿提出一个问题：为什么那么多接受西方民主宪制的国家最终陷入动乱、暴力、无政府状态的“政治衰败”？他认为，不能从政体出发思考问题，而必须以科学态度思考现代化进程中政治秩序与国家能力的关系问题。

因此，亨廷顿批评了美国流行的自由民主政体推动经济发展的意识形态宣传，率先在西方思想界高度赞扬苏联和中国的共产党体制，认为政治现代化的导师不是在华盛顿，而是在莫斯科和北京。在冷战氛围中，亨廷顿的学术主张无疑需要有追求真理的勇气，将严谨的学术研究区别于意识形态宣传。

比较之下，中国学界往往不能区分严谨的学术研究和意识形态舆论宣传，甚至主流理论也是普遍从政体意识形态角度看待中国政治和西方政治。我们把王绍光的研究放在这个政治学研究的传统中，就看到他一直都在关注国家能力问题。“中国学派”是在全球思想对话中产生的，而绝不是关起门来自说自话，必须坚守扎实严谨的学术研究而不是舆论宣传，要区分学术研究和媒体舆论。

第二，关于专业化与跨学科专业的问题。王绍光追随问题的思考，不断突破专业限制，进入到经济学、政治学、历史学、社会学、财政学、军事学等领域。我们在大学首先面临的就是学科划分、学科中的专业划分、专业中的具体研究方向的划分。专业化是必要的，它要求我们对一个专业问题研究深透。但是，一旦我们进入其他专业领域，可能就是一个“文盲”。这要求我们思考问题要有专业的意识，更要知道自己所学专业的边界和局限性。同时也要求我们，一旦越出自己的专业进入其他专业，不仅要小心说话，而且要大量阅读其他专业领域中的文献。在这方面，王绍光的研究是一个典范。

比较而言，我们大学研究中最大的问题，一方面是专业的隔膜，局限于本专业知识，不能够以问题为思考导向，由问题牵引而越出专业，与其他专业讨论并展开对话；另一方面又缺乏专业自觉，摆出一付“专业帝国主义”的态度，一旦在自己的专业中取得点成绩，就认为对所有问题都有发言权。比如我们的经济学研究集中在微观经济学，研究企业和市场，这本身没有什么问题。而很多经济学家缺乏基本的政治学素养和社会学素养，却大谈特谈政治改革、社会治理，甚至



美国试图将中国排除在全球贸易体系之外，一个重要理由就是“美国优先”



进入 20 世纪之后，资本主义依靠金融等手段来控制全球

历史问题和人类文明问题。而王绍光的研究是典范，当他对问题的思考越出了政治学的边界，他能够深入到财政、经济、历史问题，广泛阅读相关领域的专业文献。这样的阅读和思考，能够获得一个相对全面的视野来分析问题。正如潘维教授所讲的，我们现在面临的不仅仅是微观经济学所讲的企业、市场和政府的关系问题，也不是法律理论中的公民与政府的关系问题，而首先是国家与国家的竞争，文明与文明的竞争，群体和群体的竞争。王绍光的研究恰恰是在这样一个宏大的理论框架中，研究国家竞争、国家能力和经济发展、改革开放的内在关系。

我们现在许多学者的视角只局限于中国改革开放这 40 年，不仅不讲改革开放前 30 年，更忽略地理大发现以来 500 年的人类历史发展进程，以为只要改革开放，好像一切问题都解决了。我们不能陷入“改革开放一搞就灵”的片面性，不要忘记当年“阶级斗争一抓就灵”的教训。改革开放是否能成功，首先一个前提是国家治理能力。

西方国家的治理转型： 从殖民主义到帝国主义

我们今天面临着中美贸易摩擦。中国想要和美国进行贸易，可是美国要对中国关起国门，提高关税，

甚至禁止美国有关公司与我们华为这样的高科技公司开展贸易，企图将其逐出美国市场。1840 年，西方和中国的贸易必须经过政府指定的广州的十三行，西方列强就说中国政府闭关锁国、妨碍自由贸易。我们都知，就因为中国政府查禁毒品走私，英国竟然用炮舰打开我们的国门。今天，我们一些学者批判清政府闭关锁国、批判修长城的封闭思维，甚至为西方列强侵略中国做辩护。如果按照这个逻辑，今天中国面对美国的贸易保护主义，是不是要出动炮舰打开美国的贸易大门？我不知道面对这两个案例，大家怎么保持自己理论的内在一致性，不要搞意识形态的双重标准。

今天美国之所以试图将中国排除在全球贸易体系之外，一个重要理由就是“美国优先”。在一个全球秩序中，“美国优先”的主张是不是具有道德上的正当性？今天，美国说的每一句话都被一些人看作是具有道德性和正当性，也就不会质问和批判“美国优先”这个命题。当年清政府闭关锁国，将西方列强排除在中国的朝贡贸易体系之外，不接受西方的自由贸易主张，也有自己的道德理由。这个理由就是中国的礼制，即中原王朝对高丽、琉球、安南等这些边缘藩属国具有经济援助的道德义务。中国一旦采用西方模式的自由贸易，那就意味着中原王朝与周边藩属之间的道德互助关系变成赤裸裸的利益交换，就意味着藩属国将要变成殖民地。事实上，日本一旦脱离中华朝

贡体系，就立刻将朝鲜、琉球变成其殖民地，甚至在中国东北开拓殖民。我们可以设想，如果当时中国清政府率先改革、变成一个资本主义国家，那么高丽和安南就会成为其殖民地，甚至连日本也不能幸免，那么 1840 年以来的全球历史就会被完全改写。由此引发的问题是：比较中华朝贡贸易体系中的藩属国和西方自由贸易体系中的殖民地，哪一个制度安排更具有道德性和正当性？这个问题至今未能回答。今天，特朗普提出“美国优先”，而我国领导人提出“人类命运共同体”，这两个对世界体系的不同理念背后，是完全不同的文化历史传统。

王绍光重温了到马克思对资本主义和殖民主义的强烈批判。如果把这一批判与对中国闭关锁国的批评和“美国优先”问题放在一起思考，与在中国文明和西方文明和人类秩序的不同想象放在一起思考，将西方主导全球五百年和中国崛起对人类命运共同体的意义一起来思考，就会变得非常有启发性。我们对全球秩序的思考，对人类命运共同体的思考，对中美贸易战的思考，不能脱离全球秩序的道德基础和正义基础的思考。很多人自觉不自觉地接受了美国的说法，丧失了对基本的正义、正当性问题和道德问题的判断力。将“客观事实”当作“价值规范”，甚至接受了“正义乃强者的利益”这种观念，以至于当面对美国在全球搞赤裸裸的霸权主义时，同样丧失了思考和批判能力。

最近大家都看到，美国拿不出任何证据，却可以赤裸裸地指令加拿大政府扣押孟晚舟、全面围堵华为。最近，我组织翻译了《美国陷阱》这本书，相信不少人看了这本书。这本书让我们想起当年鲁迅对中国文化传统的批判，他说翻开历史每一页都看到歪歪斜斜地写着“仁义道德”四个字，但最后发现背后是“吃人”两个字。但今天，把“仁义道德”换成“自由法治”四个字，来看所谓的西方文明史，我觉得非常恰当。王绍光强调，西方工业革命的前提条件是“军事 - 财政国家”的崛起，国家能力首先就展现为军事

能力和财政能力，前者不就是“火枪”的殖民主义，后者不就是“帐簿”的资本主义，这两个哪一个不是“吃人”的制度？

在 19 世纪之前的“军事 - 财政国家”所发展起来的殖民主义，是西方资本主义的第一个阶段。进入 20 世纪之后，资本主义对全球的控制逐渐从赤裸裸的殖民主义掠夺，转为更加精巧的帝国统治，那就是依靠金融的控制、知识产权保护、文化教化的话语权控制等手段来控制全球。这实际上是西方资本主义的第二个阶段，也就是全球自由贸易的“自由帝国”阶段，英美帝国就是这个阶段的典型。今天全球进入互联网时代，进入根服务器控制全球的时代。同样是国家能力，也有一个升级换代的问题，二十世纪以来国家能力进行了升级和演进。从《美国陷阱》这个案例可以看出，美国对世界的控制已经到了非常精细和微妙的地步，这就是法律技术的运用。我在今年第 12 期《求是》杂志上给《美国陷阱》写了书评，提醒大家注意，美国建构了一个全球法律帝国，美国在全球的军事霸权和金融霸权已为人们熟知，但很少关注“全球法律帝国”这个问题。在这个意义上，我们可以说，法律技术的运用已经成为一种独特的国家能力。

国家治理现代化： 充分认识现代法治的抽象建构能力

同样是现代的“军事 - 财政国家”，同样是欧洲殖民帝国，为什么西班牙、葡萄牙这些帝国最后衰落，而荷兰、英国这些帝国兴起，在帝国理论的比较研究中，这是一个普遍的话题。我在此提供孟德斯鸠的一个思考，他认为二者的差异在于对美洲发现黄金、白银的不同态度上，前者将黄金白银作为财宝珍藏起来，后者将黄金白银作为货币流通媒介。这就意味着前者依然持封建主义的财富观念，后者则是资本主义的财富观念。这两种财富观念的区别在于，封建的财富观是有形的金银财宝，而资本主义的财富

是抽象的、形态不断变动的货币。而这种从有形、具体到无形、抽象的发展演化，马克思在《资本论》中对其作了全面深入的哲学、社会学论述。具体的财宝是有限的，而抽象的、在变动中不断增值的货币是资本。这才是为什么荷兰、英国最终战胜葡萄牙、西班牙的根本原因。

然而，如果我们在追溯这种不同财富观念的起源，必须关注抽象货币的发展。早在15-16世纪，威尼斯是对财富进行抽象的货币交易中心。但我们必须注意：财富从有形转向无形的关键就在于法律的建构，恰恰是一套关于金融、证券乃至后来的知识产权法律，建构起资本的无形价值；抽象的法律技术建构出抽象的公民身份乃至抽象的财富——资本和知识产权等。可以说，如果没有这一整套法律体系的建构和支撑，就无法理解，为什么一张纸（货币）可以无所不能。韦伯关于形式理性法的讨论，就是以这种维护抽象化财富的市场交易体系作为基础的。形式理性法建构了“稳定的预期”，这种稳定预期就是财富的秘诀。一张美钞就建立在美国的法律体系所建构起来的稳定预期之上，当然这种预期最终由美国的军事实力来保护，这在法学理论中就是法律必须有国家暴力来强制执行，以建立稳定的预期，没有国家强制力强制实施的法律根本就不是法律。当然，如果没有这种法律建构能力，暴力统治无法持久。为什么草原帝国很快就崩溃，而海洋帝国却可以持续存在，因为后者创造了一套用法律来建构的全球财富转移体系。

由此，我们看到全球资本主义霸权随着资本主义金融交易中心的转移而转移，比如从早期的威尼斯转到后来的鹿特丹，最后在18世纪转移到伦敦，二战后转移到纽约。这种财富转移的过程，既是经济中心和军事政治中心的转移过程，也是法律建构能力不断升级的过程。在这个过程中，早期殖民主义的“军事-财政国家”，转向了用科技、金融、法律和文化观念编



美国政府指控戴姆勒公司向中国在内的22个国家的政府官员行贿数千万美元，戴姆勒支付1.85亿美元罚款平息行贿门诉讼

制起来的更为复杂的自由帝国体系，霍布森和列宁称之为“帝国主义”，并将其看作是资本主义的“高级阶段”，这个“高级”体现于统治技术越来越隐蔽。王绍光所说的军事能力和财政能力固然是其重要的支撑性力量，但法律技艺的运用，法律治理能力的提升却可以放大这些军事和财政力量。当年苏联和美国在科技、军事和财政能力上，苏联甚至占据一定的优势，但是由于缺乏金融、法律和文化观念这些国家能力的配合，最终失败。

苏联解体之后，美国的一个重要战略是从军事对抗转向对全球经济的控制，而其控制手段都是通过法律建构出来的。我们熟知“反恐战争”这个概念，但真正的“反恐战争”不是我们电影上看到的打打杀杀，而是美国以“反恐”为名通过的一系列法律，其中最著名的就是通过《爱国者法案》审查全球资本的流动情况。“反恐”一线的真正战士乃是美国财政部、司法部、国土安全局的文职官员，他们追查哪些机构为恐怖组织提供经费，切断恐怖组织的资金链比战场上的枪炮更能消灭它们。这就涉及到美国诉讼法中的“长臂管辖”问题，包括海外反腐败法，以及在此基础上建构的一系列国际公约。《美国陷阱》提供了一个生动的个案。任何企业和个人如果用美元交易、如果通过美国的服务器在邮箱发送邮件，都在美国的“长臂



中美经贸高级别磋商

管辖”范围。在这个意义上，世界上大多数企业和个人都落入“长臂管辖”的范围，都成为美国建构的全球法律帝国下的臣民。

由于中兴通讯、孟晚舟蒙狱和华为遭受的打压，我们知道了美国的海外反腐败法，可要知道，2018年3月，美国通过了《云法案》，将美国互联网公司的信息云或者任何服务器在美国的信息云都置于美国司法的管辖之下。我们今天都知道“百度云”、“阿里云”、“腾讯云”，我们就要问：这些云是不是由此落入美国司法的“长臂管辖”范围？尤其是我们国家在大力推进政府信息化建设，政府与这些大公司进行大规模合作，将许多国家重要信息都存储在这些“云”上。那么，美国是不是可以合法地要求这些公司提交它所需要的信息，否则就以违反美国的法律而遭受严厉惩罚呢？

在今天的信息化时代，讲国家能力的时候，可能需要把它进一步细化。王绍光概括了八种重要的国家能力。我觉得应该增加一种能力，那就是法治能力或者法律能力，即用法律的技术手段来巧妙地解决问题的能力。法律能力是一套完整的抽象化能力，可以把一个具体的东西变成一个抽象的东西。换句话说，如果我们看人类历史的发展，就是从简单的、具体的治理走向越来越复杂的、抽象的治理。现代社会就是一个抽象社会。如果从抽象治理的角度看，在科学技术

中，最抽象的莫过于数理化，我们今天的技术发展的瓶颈就在于基础学科；在财富中最抽象的莫过于货币，目前区块链技术的发展也就是在探索一种比纸币更抽象的电子货币；而在权力中，最抽象的莫过于法律；而在观念中，最抽象的莫过于核心价值，政治哲学和政治神学的争论。哲学观念、“大师宗教”的争论都在这个抽象层面展开。

人类历史治理不断迈向抽象化的发展方向，在国家能力中，法治这种抽象化的能力就变得非常重要。福山在《现

代政治秩序的起源》中，看到法治在建构秩序中的重要功能。从这个角度看中国的国家治理能力，看目前的中美贸易战，那么我们和美国的最大差距就在这种抽象能力上。比如在教育领域，我们最薄弱的是基础教育，我们在具体的工程技术方面很强，但科学思辨和抽象的想象力能力比较弱。在财富领域，中国人今天依然热衷于房地产、购房、囤积黄金，关心具体的、可见的财富，而对股票没有信心。相反美国人的财富都集中在股票中，中美贸易战中对美国最大的杀伤力其实在股票市场，西方资本主义危机都出现在股票市场。这种虚拟经济虽然有其脆弱的地方，但能够建构起虚拟经济体系本身，恰恰证明其具有强大的军事支撑、法律技术的复杂建构和文化观念的引导塑造，从而建立起对这种虚拟价值的认同和信赖。我们可以在理论上批判这种虚拟经济体系，但不能不承认，全球化必然推动人类生活这样的虚拟体系之下。我们在国内的经济发展的批判“脱实相虚”是非常必要的，因为我们“脱实向虚”最后维持的是美元霸权体系。但是，如果中国未来要发展为真正的全球性大国，必须将“实体经济”与“虚拟经济”结合起来，“两手”都要硬，都要强。美国现在的问题就在于“虚拟经济”缺乏“实体经济”的支撑，所以对中国展开科技战、甚至金融战，以便回流资本，推动其实体经济的发展。

而中国在加强实体经济的同时,必须重视虚拟经济,让虚拟经济服务于实体经济。我们要推动人民币国际化,就必须具有用复杂的法律技术来建构抽象财富的能力,必须具有管理和驾驭这种抽象财富的能力。我们设立亚投行、在上海建立石油期货市场等等都是着眼于全球,加快提升建构和驾驭抽象财富的能力。

因此,国家的军事能力和财政能力固然重要,但要将这些能力从原始的、初级的能力,提升到高级的、复杂精妙的能力,就必须要有法律技术的建构。而这种法律技术的建构不是要法学教授讲怎么立法,而是要具有实战经验的专业律师来操作。我们国家法治建构中,地位最高的是法学家和法官,国家应该重视培育具有全球化视野的商业律师阶层。我们不要把“法治”搞得很神秘,变成一套神化了的意识形态,而要在社会科学意义上强调,法治乃是一套技巧的国家治理术,是一种独特的国家能力。

中美贸易战的核心是什么?是法律,是规则,涉及到知识产权、WTO、反垄断和政府补贴等法律问题,这也是全球法律治理中的规则问题。美国贸易谈判代表团成员中很多是熟悉国际金融和法律具体操作的金融从业者和商业律师,而中国贸易谈判代表团中很多是熟悉经济政策的政府官员和经济学家,这不仅是国家制度方面的差异,而且是国家治理体系和治理能力的差异。今天的中美贸易战恰恰促使中国思考,如何面对全球法律治理问题。而要具备全球法律治理能力,首先必须提高依法执政、依法治国、依法行政的能力和水平,尤其是发挥商业律师和诉讼律师在国家治理中的作用。西方的商业贸易到哪里,人类学家、传教士、商业律师和会计师就跟随到哪里,知识、信仰、商业、法律相互交织在一起,构建起西方的全球帝国。比较而言,我们的商业贸易已经覆盖全球,但我们的人类学家依然满足于调查中国的村庄,我们的知识体系亦步亦趋跟着欧美,缺乏对世界问题独立的思考。我们在海外的文化传播满足于大学中的孔子学院,而不是去办中文幼儿园和小学,去创办免费医院来获得普通

民众对中国文化和中国人的认同。一句话,我们商业贸易仍然依附于西方建构起来的全球体系,而未能建构中国的全球体系。

“师夷长技以治夷”。我们接触和学习西方还不到200年,中间还有知识上的断层,所以我们对西方的理解依然是皮毛。批判美国的全球法律霸权很容易,但建构起全球法律霸权也决非易事。因此,我们对于美国建构的全球法律治理体系,不仅要持批判的立场,更要持虚心学习的立场,学习越认真,才越有资格批判。最近香港因为《逃犯条例》修订引发的政治争议,我们在“一国”框架之内香港、台湾和内地之间的司法协助问题尚未搞定,治理香港弹丸之地都还面临如此巨大的难题,那么我们距离全球治理还有多远?这就意味着我们应该老老实实、更加虚心地学习。

“罗马不是一天建成”。西方建构的这种商业法律的世界体系有500多年的历史,我们被纳入这个世界体系还不到200年的历史,而我们在这个体系中获得独立的尊严和地位只有70年的历史。更重要的,中国真正告别农耕生活也不过30来年,我们的价值观念、思维方式和国家治理方式在很大程度上脱胎于农耕时代。在这个意义上,中国虽然在崛起,加入到全球商业贸易体系中,但我们缺乏建构全球体系的知识 and 人才储备,缺乏在资本主义条件下治理世界的能力。我们习惯于政府主导的治理模式,不理解社会主导的治理模式,而今天的全球治理已经进入到“后主权时代”,各种商业机构、非政府组织与主权国家交织在一起,成为建构全球秩序的重要力量。

总之,我们应当以一种从容的心态面对世界格局的变化,在游泳中学习游泳,在应对美国发起的贸易战中,不断学习美国治理全球的经验,从而提升我们参与全球治理的能力。过去几十年,我们很快学会了如何驾驭市场经济,相信我们也会学会如何驾驭一个法治社会,进而学会驾驭复杂的全球法律治理。E

(编辑 季节)