

当代中国国家治理能力提升与基础性国家能力建设

尤陈俊

2013 年 11 月 12 日通过的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,2014 年 10 月 23 日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》则强调依法治国是“实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求”。这两份新时期的重要文献均专门提到了“国家治理体系和治理能力”,并把推进(促进)“国家治理体系和治理能力现代化”视为当前的重要目标。

稍稍翻看近年来的报纸媒体和学术刊物,便可发现已有大量的报导、评论和论文对“国家治理体系和治理能力”加以讨论,其中不乏出自法学界知名学者之手的文章。^①本文不拟重复先前很多文章那种宏观而论的论调,而是将“国家治理能力”这一政治话语与“国家能力”学说这一现有学术资源相勾连,将前者吸纳进后者的学术话语体系内部进行讨论。具体而言,本文将借鉴比较政治学中关于“国家能力”的研究框架和理论学说,并结合我之前所做的相关研究,谈谈关于如何提升当代中国国家治理能力的看法。

一、相互关联的两个概念:“国家治理能力”与“国家能力”

从学术层面来看,与“国家治理能力”密切相关的,当首推“国家能力(state capacity)”学说。“在比较政治学和国际关系理论中,与治理能力高度相关的一个概念,国家能力,从上世纪八十年代以来一直是个核心话题。”^②更准确地说,虽然早在上世纪六十年代便已有国外学者提出“国家能力”这一概念,但学术界对“国家能力”更广泛的讨论,则大致是八十年代中期之后的事情。数十年来,经过学者们的努力与发展,关于“国家能力”的研究,业已成为比较政治学领域中一个非常重要的学术传统,并影响到比较政治学之外的其它学术领域。

在“国家能力”这一学术传统当中,实际上存在着众多既有共同点也有差别的不同学术脉络,例如西达·斯考切波(Theda Skocpol)、乔尔·S. 米格代尔(Joel S. Migdal)、弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)等人各具特点的学说。本节无意于详细梳理关于“国家能力”研究的学术

作者简介:尤陈俊(1980-),男,浙江永嘉人,中国人民大学法学院副教授,法学博士。

①例如应松年教授主持完成的“加快法治建设,促进国家治理体系和治理能力现代化的法治保障”课题的研究成果,参见应松年《加快法治建设,促进国家治理体系和治理能力现代化》,《中国法学》2014年第6期。

②张长东《国家治理能力现代化研究——基于国家能力理论视角》,《法学评论》2014年第3期,第25页。

史^① 而是想重点介绍这一学术传统之下两种有代表性的学说，以用作后文讨论中国国家治理能力问题的框架性概念。这两种学说分别是美国社会学家迈克尔·曼（Michael Mann）对“国家权力”的类型划分和中国政治学者王绍光的“基础性国家能力”理论。

在上世纪80年代后期发表的一篇论文中，迈克尔·曼（Michael Mann）将“国家权力”分为两大类型，即“专断性权力”（despotic power）和“基层渗透性权力”（infrastructural power）。根据迈克尔·曼的解说，“专断性权力”是指“国家精英可以自行其是，而不必例行化、制度化地与市民社会各集团进行协商的范围”，而“基层渗透性权力”则是指“国家实际渗透社会，并在其统治疆域中有效贯彻政治决策的能力”。^② 迈克尔·曼进而依照这两种国家权力的高低程度组合，区分出关于国家的四种理想类型（ideal type），即“低专断性权力-低基层渗透性权力”的封建制国家、“高专断性权力-低基层渗透性权力”的帝国（例如罗马帝国、中华帝国和欧洲绝对主义王权）、“低专断性权力-高基层渗透性权力”的现代自由-官僚制国家、“高专断性权力-高基层渗透性权力”的现代威权主义国家（例如顶峰时期的苏联）。

王绍光从上世纪90年代初开始关注国家能力问题（尤其是中国的国家能力问题），二十多年来，逐渐形成了一套“基础性国家能力”学说。迈克尔·曼的学说和王绍光的学说之间既有联系，也有差异。两者之间的联系在于，王绍光所说的“基础性国家能力”相当于迈克尔·曼所称的“基层渗透性权力”；两者之间的区别在于，王绍光对“基础性国家能力”做了更进一步的细分。在其早期的论著中，王绍光对国家能力的关注主要集中汲取财政能力、宏观调控能力、合法化能力和强制能力等四个方面。^③ 近来他又再加以概括与提炼，指出“基础性国家能力”实际包括如下八项内容，亦即强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力和吸纳和整合能力，并认为在这八项基础性国家能力当中，强制能力、汲取能力、濡化能力等三项是20世纪50年代之前的近代国家的基本能力，认证能力、规管能力、统领能力和再分配能力等四项是现代国家的基础能力，而吸纳与整合能力则是民主国家的基础。^④

二、从历史角度看中国的基础性国家能力

迈克尔·曼和王绍光的上述学说，对思考中国语境下的国家能力问题颇有帮助。以下将结合本人做过的三份经验研究，从历史角度分析中国不同时期在国家能力建设方面存在的一些共同问题。

第一个例子是关于先秦至秦汉时期发生在承担刑事责任的标准方面的微妙变化。但凡学过中国法制史的人们，估计都会对先秦法制实践中的一个古怪细节留有印象甚至感到不解，那就是，从睡

①关于对“国家能力”理论传统的学术史梳理，可参见黄宝玖《国家能力：涵义、特征与结构分析》，《政治学研究》2004年第4期，第68-70页；张长东《国家治理能力提升研究——基于国家能力理论视角》，《法学评论》2014年第3期，第25-31页；欧阳景根、张艳肖《国家能力的质量和转型升级研究》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2014年第4期，第96-97页；李剑《转变中的“强”国家——国家能力的理论逻辑及其演进》，《国外理论动态》2014年第6期，第112-114页。尤其是张长东论文以长达六页多的篇幅对国外学界关于“国家能力”的研究进行了非常细致的梳理。

②See Michael Mann, “The Autonomous Power of the State”, in *War and Capitalism: Studies in Political Sociology*, edited by Michael Mann, Oxford [England]; New York, NY, USA: Basil Blackwell, 1988, pp. 5-9. 在迈克尔·曼后来出版的名著《社会权力的来源》第二卷中，这一类型划分同样被作为分析国家权力的两个维度，See Michael Mann, *The Sources of Social Power (Vol. 2)*, Cambridge University Press, 1993. 陈海宏等人在翻译该书时，将“despotic power”译为“专制权力”而将“infrastructural power”译为“基础性权力”，参见【美】迈克尔·曼《社会权力的来源》（第二卷·上），陈海宏等译，上海人民出版社2007年版，第68-69页。也有中国学者将“infrastructural power”译为“建制性权力”，例如郑雪飞《国家自主性研究层次评析》，《人文杂志》2011年第1期；包刚升《走出理解“国家能力”概念的误区》，《中国社会科学报》2013年10月25日，第B02版。本文更倾向于采用“专断性权力”和“基层渗透性权力”的译法。

③参见王绍光、胡鞍钢《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社1993年版，第3页中文提要。

④参见王绍光《国家治理与基础性国家能力》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2014年3期。

虎地秦墓竹简所记载的案例来看,秦代是以当事人的身高(而不是像后世那样用年龄)来作为是否要承担刑事责任的标准。几乎任何一本当代中国学者编写的《中国法制史》教科书都会提及此点,稍有不同的仅是在承担刑事责任的身高标准问题上,亦即究竟是以男子身高六尺(约合今1.38米)还是六尺五寸(约合今1.5米)作为负刑事责任的起点,学者们的看法尚不太一致。在我看来,这个细节,其实涉及早期中国的基础性国家能力问题特别是其中的国家认证能力。虽然早在秦献公十年(公元前375年),秦国便已开始编录户籍,但当时搜集登录的主要是身高那样容易获得的外显信息,年龄信息常常阙如。这种状况,一直要到一百四十多年后的秦王政十六年才有所改变。根据《史记·秦始皇本纪》的记载,秦王政十六年(公元前231年)，“初令男子书年”。亦即,从这一年开始,秦国男子被要求向国家申报年龄以在户籍上登记。^①这种要求统一登记男子年龄的做法,“意味着秦国在认证能力上的又一提升……因为对真实的年龄信息的了解还需要社会民众的配合,不似人口数量、性别、身高等信息那样依靠国家强制即可从外部获得。易言之,对年龄信息的掌握程度,在某种程度上体现了国家权力对社会的渗透程度。”^②正是秦王政十六年开始的这种具体表现为对(男性)国民年龄信息进行搜集掌握的国家认证能力之逐渐提升,才为汉代以来论处刑责时不再以身高为准而改以依年龄而断创造了前提条件。从先秦至秦汉时期国家在认证能力上的这一重大飞跃,带动了刑事法制运作方面的质量提升。

第二个例子是20世纪80年代以来发生的抗争事件中以尸体作为武器的现象。我将这种方式称为“籍尸抗争”,并专门分析过籍尸抗争的违法行为何以能够成为一种相对“有效”的抗争手段的深层原因,指出“被利用的尸体之所以能成为一种相对‘有效’的抗争手段,主要是因为附着其上的乃是通过多种中间机制和中间观念而相互缠绕形成的复合性‘危险’”,并反思了此类往往在法外收场的现象对“法治框架”的冲击。^③在我看来,籍尸抗争事件的发生与处理,其实是对国家的“专断性权力”和“基层渗透性权力”的考验。国家权力针对尸体的信息掌握与管理,某种程度上也反映了“基层渗透性权力”之强弱。在“基层渗透性权力”较高的国家,例如日本,如上田信教授所介绍的,通常很难发生那种长期停尸作为抗争武器的场面,因为尸体肯定会被及时介入的警察运走。^④而在当代中国,对籍尸抗争事件(尤其是发生在公民与政府等国家机关及其分支之间的籍尸抗争事件)的处理,主要依赖于国家的“专断性权力”的高强度行使,因此常常导致“抢尸”之类的群体性事件的不幸发生。过于倚赖“专断性权力”,容易造成国家与社会的分裂。

第三个例子是关于2014年下半年被媒体爆出的上海“福喜事件”。在这起事件中,上海福喜食品有限公司被暗访的媒体记者揭露,不仅将过期劣质肉“翻新”用作原料,而且篡改产品的生产日期,结果严重影响到其22家下游食品流通和快餐连锁企业(包括麦当劳、肯德基、必胜客等多家国际知名快餐连锁企业)的食品安全。从基础性国家能力的角度来看,在“福喜事件”中,主要涉及国家的规管能力和认证能力。“国家若要确保企业能够在其生产经营的食品上如实地标记具体的‘保质期’、‘生产日期’等标示以维持质量标准,需要具备强而有力的规管能力”,而上海福喜食品有限公司发生的问题,很大程度上正是与监管部门的国家权力未稍难以深入这些大型的食品加工企业内部进行必要的规管有关。甚具反讽意味的是,上海福喜食品有限公司在事发前不久,居然还被上海市嘉定区政府部门评为“嘉定新城(马陆镇)食品安全生产先进单位(A级)”。如

^①也有学者认为秦王政十六年“初令男子书年”以后,年龄信息并不是书于户籍,而是书于户籍以外的“年籍”,参见王彦辉:《出土秦汉户籍简的类别及登记内容的演变》,《史学集刊》2013年第3期。

^②尤陈俊《作为法制实施之基础的国家认证能力——来自秦汉时期的一个例证》,《中国图书评论》2013年第11期。

^③参见尤陈俊《尸体危险的法外生成——以当代中国的籍尸抗争事例为中心的分析》,《华东政法大学学报》2013年第1期。

^④参见[日]上田信《被展示的尸体》,王晓葵译,载孙江主编《事件·记忆·叙述》,浙江人民出版社2004年版,第129页。

果将政府部门对企业进行评优视为国家认证的一种具体形式，那么此次评优被证实无疑是国家权力失败的“认证”。^①

三、提升国家治理能力首先重在加强基础性国家能力

上述三个例子虽然发生在不同时期，且具体领域也各有差别，但均涉及基础性国家能力这一共同主题。具体而言，第一个例子反映了，年龄信息统计方面的国家认证能力不足，导致当时的刑事法制相当长时期之内只能在低水平上运作；第二个例子展示了由于基层渗透性权力较弱而无法在第一时间掌握尸体的信息并及时介入加以管理，处理籍尸抗争事件时常常主要依赖于专断性权力的高强度行使；第三个例子则从某种程度上表明食品安全治理领域中的规管能力和认证能力目前还颇为孱弱。这些基础性国家能力主题之下的不同具体面向，均反映了国家治理能力中存在的某些问题。

在迈克尔·曼的分类中，中华帝国属于“高专断性权力-低基层渗透性权力”的国家类型，而按照政治学家邹谠的看法，“全能主义（totalism）”是20世纪中国政治的一个显著特征。就20世纪中国而言，在从传统帝国的治理形态向“全能主义政治”的转型过程中，一方面，高度的专断性权力继续被强调并得以维系，另一方面，基层渗透性权力也得到了一定程度的提升，尤其是20世纪50-70年代在其中的某些方面达到了相当高的程度，结果形成了整体性的高专断性权力与某些方面的高基层渗透性权力相结合的国家权力类型和治理格局。但是，正如迈克尔·曼所告诫的，“高专断性权力-高基层渗透性权力”这种带有现代威权主义特征的国家权力类型，很难长期维持。

因此，在从“全能主义政治”的治理形态向现代民主法治国家转型时，可欲的目标应是“低专断性权力-高基层渗透性权力”的国家权力类型和治理格局。而考虑到传统帝国治理形态和“全能主义政治”的背景影响，要提升当代中国的国家治理能力，最紧要的便是在法治框架下加强迈克尔·曼所说的基层渗透性权力或王绍光所说的基础性国家能力。当然，这并非说要完全淡化专制性权力。我的意思是，一方面，需要将特定时代背景下造就的过于高度的专断性权力转化为现代自由-官僚制国家的高基层渗透性权力，另一方面，需要让这两种权力都能够真正在现代法治的框架下运作。唯有如此，才是在依法治国的框架下真正提升当代中国的国家治理能力，才是真正意义上的国家治理能力现代化。

[责任编辑：乔楠]

^①参见尤陈俊《食品安全治理领域中的基础性国家能力问题》，《中国法律评论》2015年第1期。