



# 中国发展研究基金会 研究参考

第 5 号 (总 154 号)

2013 年 5 月 8 日

---

## 作为一种发展战略的国家与社会的相互赋权 ——本质、条件、机制及限度

**内容摘要：**这是一篇关于国家社会关系的综合评论文章。国家与社会的相互赋权，为深化改革提供了思路。

本文作者王旭（1969-2013），北京大学国际政治系学士、硕士，美国普林斯顿大学政治学博士，2000 年回国后先后担任国务院发展研究中心社会发展研究部研究员，中国发展研究基金会副秘书长，山东省政府副秘书长，2013 年不幸病故。本文的英文稿于 1999 年 1 月发表于比较政治学顶尖杂志“Comparative Politics”，Vol.31, No.2。2006 年受作者委托，由北京大学张长东将英文稿翻译为中文。2013 年受中国发展研究基金会卢迈秘书长委托，由张长东对译稿进行缩减、改写，并由王旭同志夫人、长江商学院甘洁教授做了修订，在此一并致谢。

谨以此文刊发纪念我们亲密的同事、优秀的学者王旭同志。

**关键词：**发展战略；国家；社会；赋权

# 作为一种发展战略的国家与社会的相互赋权

## ——本质、条件、机制及限度

王旭

国家与社会究竟是什么样的关系？是社会对抗国家的零和游戏，还是国家与社会相互合作、实现共赢？政治学最近 20 年对于新兴工业化国家经济发展和第三波民主化的研究表明，国家和社会在特定环境下可以相互赋权、实现共赢。学者们发现，在许多发展中国家，积极的政府和动员起来的社区相互协作，以实现经济发展的共同目标。学者们用诸如“协作/协同”、“合作生产”等词汇来描述这一过程。同样，在民主化的进程中，民主制度的建立并不意味着国家权力的削弱。在某些特定环境下，公民组织可以和国家一道，共同推进政治改革。

“国家与社会之间相互赋权”的理念对于发展中国家的实践者们尤其具有挑战性和吸引力。原因很简单：许多发展中国家的政府同时担负着双重任务——推进经济转型和政治改革。一方面，经济增长需要强有力的国家，以超越利益集团的短视，并制订长期的发展目标；另一方面，政治发展需要有活力的公民团体的活动空间，并使得社会意志在国家机构的运行过程中得到体现。然而，许多国家的政治改革造成了国家在促进经济转型和改善治理的同时其自身的权力被削弱，这被称为是“双重转型的两难困境”。显而易见，如果相互赋权的观点是正确的话，那么它确实能够为这些国家绕开这一两难困境、在国家与社会、经济发展与民主转型之间建立良性关系指明道路。

权力具有分配性和集体性两大特征，那么，国家和社会的哪种权力能够得到相互促进？在何种条件下、通过何种机制能够实现相互赋权？最后，国家与社会之间这种互动的限度何在？本文试图通过回顾理论背景、梳理现有的实证研究，从而对国家与社会相互赋权的观点提供系统的综述，涵盖其实质、机理、条件，以及局限。

### 一、理论脉络和基本观点

“相互赋权”理论的基本前提是社会中的权力总量并非固定的，而

是可以增加的。这一观点最早由帕森斯提出。在此之前，传统的社会政治学对于权力的定义是，在一定社会关系中的行动者能够牺牲其他人的意愿而实现自己的目标时，这个行动者被认为是拥有权力的。帕森斯指出，在这个定义中，权力的运作仅仅服务于部分群体的利益，因而过于片面。权力应当被定义为社会系统实现其集体目标的一般性能力。这样，权力有能够通过人们之间的合作而得到增加，从而提高针对第三方或自然的共同权力。

基于这一“正和”的权力观，学者们提出了国家与社会之间相互赋权的理论。他们指出，社会力量的强大并不一定意味着国家治理社会的能力的削弱。在一定条件下，公民团体的发展能够将社会需求和国家权力联系起来，甚至会有助于提高国家确定和执行其政策、实现更广泛的社会目标的制度能力。

国家与社会之间相互赋权的可能性在《国家权力与社会力量》一书中得到很好的实证支持。譬如，卡赞（Maomi Chazan）在研究撒哈拉非洲(Sub-Saharan Africa)的结社活动时提出：“非洲公民社会的发展是和建设是并行的过程。”许慧文对当代中国的研究认为，中国的党-国体系在其早期能够实行深刻的社会改革，是由于中国共产党动员了各种社会群体，使其进入政治舞台，并因此和社会一道创造出新的权力资源。科利对印度的研究表明相互赋权的机制有助于应对印度日益严重的治理危机。他指出，印度政府“集权但无权”的趋势是由于“政治中心和社会外围之间系统性权力关联的薄弱”。相互赋权取决于联结国家和社会力量的机制的有效性。在印度这样的竞争性民主国家中，这种机制就是政党—组织良好纪律性强的政党，它们向选民提出可供选择的社会目标，并将其贯彻在统一的政策计划之中。科利指出，虽然这种政党已经在一些州出现，但远未成为全国性的现象。

学者们并不认为国家与社会之间的相互赋权能够自然而然地产生。事实上，在历史上，国家和社会看起来更多的是在相互冲突，那么，什么样的国家权力能通过公民社团这一社会基础组织的发展而得到加强？在什么情况下这种加强更有可能发生？

此处，迈克尔·曼对不同类型的国家权力的划分是回答这些问题的关键。在《国家权力与社会力量》一书中，迈克尔·曼将国家权力

划分为两大类型——专制性权力和基础性权力。专制性权力是国家对公民社会的此消彼长的分配性权力，它源自国家精英能够不经过与社会群体协商而采取行动的范围。相反，基础性权力是指国家中央机构——无论专制与否——有效地执行其决策的制度性能力。基础性权力具有集体性，是国家通过其机构协调社会生活的权力。”国家在促进社会变革时所起的作用与其基础性权力的强弱成正比。曼进一步提出，尽管两种权力之间具有相关性，但它们并不一定同步消长。虽然国家的专制性权力是和公民社会之间的零和博弈，基础性权力却可能随着强有力的公民团体的发展而增强。

那么，实现相互赋权的条件是什么？对多数发展中国家而言，公民社会尚不发达而且官僚体系尚不成熟，在此情况下，相互赋权是否依然可以作为可行的经济发展和民主化策略？相互赋权是否意味着公共领域和私人领域之间的巨大鸿沟可以跨越？一个威权主义国家中持续的相互赋权是否能够最终导致威权主义向民主制度的转型？要回答这些问题，我们必须研究第三世界国家经济发展与民主化过程中国家与社会之间相互赋权的实际情况。

## 二、作为经济发展战略的相互赋权

埃文斯对新兴工业化国家的研究是探讨国家与社会在经济发展中的协同关系的代表之作。在《嵌入式的自主性：国家与工业转型》一书中，埃文斯指出，当国家具备嵌入式的自主性时，经济转型更有可能取得成功。所谓嵌入式的自主性，是指国家具有一个成熟的官僚体制，能够“确立并寻求实现长期发展目标”，而不会为强大的寻租集团所操纵；并且，国家精英处于一个社会网络中，在这个网络中他们能够和公民社会中的私人部门保持联系，从中寻求信息与合作。同时，社会能够限制国家，使其政策不是简单地按国家精英的意志行事。

埃文斯认为韩国之所以能够在高科技行业中建立比较优势，正是因为其国家的嵌入式自主性。强大而统一的官僚部门和私人工业资本的密切纽带使得韩国国家扮演了“接生婆”的角色，以促进私人企业的出现和成长。相反，印度和巴西的国家不是缺乏“嵌入”就是自主性太低，只能依赖严格的规则制订或国有企业的直接介入。结果，在二十世纪八十年代末期，印度和巴西的高科技信息产业远远落后于韩国。

尽管嵌入式的自主性在其原意上指的是国家与工业资本的密切联系，埃文斯在之后的研究中指出，嵌入式的自主性并不仅限于国家与企业精英之间的纽带，而是可以包含国家和各种社会群体之间、尤其是那些弱势群体之间的联系。在《国家社会协同：发展过程中的政府和社会资本》一书中，许多实证研究表明，广义的嵌入性可以为长期转型提供更坚实的基础。譬如，林维峰(Wai Fung Lam)在研究台湾的灌溉系统时指出，此项目的成功源于高度官僚化的国家机构和组织良好的地方社群之间的合作。一方面，官方的灌溉管理机构依靠农民的地方知识和经验分配水资源，实现地方化的运作和维护，并以自愿者和捐款的形式提供经济支持。另一方面，地方社区依赖地方政府官员将地方性需求整合入全岛的灌溉联合协会的整体计划，并负责水资源运送的具体执行。相互赋权的战略被地方官员和农民采用，并最终保证了灌溉系统高度有效的运行。

奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)在有关巴西东北部公共下水道建设的研究中发现，这一新项目成功的关键是官员们在组织和维持公民参与中扮演了重要的角色。通过动员民众参与并促使活跃的地方组织的成立，国家为自己创造了更多的权力：它现在能够做到以前做不到的事情。奥斯特罗姆指出，当公共机构和公民各自拥有发展所必需的互补性资源时，他们的相互合作比单独行动更有效率。

这些案例说明国家与社会相互赋权在国家和地方的层面上都是可行的发展战略。那么，国家与社会之间相互强化互动的条件是什么？学者们对此提出了几个不同的观点。帕特南在《使民主运转起来》一书中认为，社会资本存量是相互赋权的关键。生机勃勃的公民团体培育了有效而负责任的政府，而这样一个政府又反过来促进了公民参与。然而，前述的实证研究并不支持这一观点。台湾农民之间并不具备非同寻常的信任和团结。同样的，巴西的城市基础建设中事先也不存在丰富的社会资本。在这两个案例中，有活力的地方组织和社会资本存量实际上是国家与社会相互强化的产物，而非其前提条件。

另外一些学者倾向于将一套良好的官僚体系视为相互赋权的必要条件。确实，没有组织良好的官僚体系的帮助，有活力的公民团体很难在多种族和多宗教的社会中出现，更不用说相互合作了。另外，

缺乏有力的内部规范和长期的奖赏机制，政府官员们在与社会精英的私人联系中，会更倾向于进行寻租活动，而不是代表公共利益。虽然这一论断有其合理之处，前文所述卡赞对非洲和许慧文对当代中国的研究表明，强有力的公民团体有时候也能够促进国家建构，或者帮助国家克服了严重的地方保护主义和庇护主义。

总而言之，尽管一些学者认为，国家与社会的协同首先取决于事先存在的社会政治和社会经济条件，另一些学者却持更为乐观的态度，认为相互赋权的条件是可以人为构建的。一方面，国家有能力提供有利的制度结构或直接促进自主组织的成立，从而加强公民社会；另一方面，在一些有益的制度机制下，强有力的公民团体同样能够发挥帮助国家激活其公共机构的积极作用。相互赋权受既有的条件影响，但不被其决定。

### 三、作为通向民主之路的相互赋权

研究东欧、亚洲和拉美的第三波民主化的学者往往将“公民社会的复兴”视为民主秩序建立的关键。强而有活力的公民社会能够通过在社会各个阶层中广泛地分配权力（多元化功能）或者通过鼓励政治参与并将民主的价值规范社会化（教育功能）而促进民主政治的发展。基于此，许多学者将民主化过程视为“兴起的公民社会”反对“威权主义国家”的持续的、成功的斗争。一些人甚至想当然地认为民主化转型必然意味着国家权力的削弱。

然而，国家和公民社会之间零和对立的观点过于简单了。它没有区分不同类型的国家权力，因而也忽视了民主转型过程中的国家建构或重构。在此，曼对于专制性权力和基础性权力两种不同类型的国家权力的划分再次适用。曼指出，现代民主国家往往是“弱的专制性权力”和“强的基础性权力”，而多数威权主义国家则是两种权力都强。<sup>1</sup>民主转型意味着，随着国家精英和公民社会团体之间谈判渠道的制度化，专制性权力将被削弱，但国家的基础性权力并不一定会受到影响。实际上，在民主转型和巩固时期，维持国家的基础性权力不被削弱至关重要，因为国家必须提供使民主正常运作所必要的服务。

奥唐纳尔（Guillermo O'Donnell）在研究拉美的民主化时发现，民主转型过程中作为法律精神体现的国家（State-as-Law）遭到破坏，

造成了公民社会的退化。<sup>2</sup>霍尔莫斯(Stephen Holmes)认为俄罗斯民主化之后会出现国家的衰弱，而弱国家将威胁自由，并主张“保护人权的最大、最可靠的机构是自由主义国家”。<sup>3</sup>在一份题为《可持续的民主》的研究报告中，二十一个社会科学家指出，要使民主能够维持，国家必须承担起重要责任，如保证领土完整和安全、提供公民有效行使其权力所必需的条件、动员公共储蓄、协调资源配置以及调节收入分配。

国家有效力，这是一个有活力的公民社会和民主制度得以巩固的必要条件；反过来说，通过某些特定的机制，有活力的公民结社生活同样能够通过提高国家的有效性和负责性而加强国家机构。第一个重要机制是某种形式的“民主法团主义”，通过将各种国家机构之外的社会群体吸纳到政策制订和执行的过程之中，法团主义模式为国家精英和强大的社会力量之间的制度化互动提供了舞台，并因此将政策的制订与执行从“强制式和法令式”转变为“合作式”。另一个重要机制是组织良好和纪律性强的政党。只有那些强大而统一的政党才能够广泛地在不同的社会群体和政治议题之间整合利益，形成并提出供选民选择的政策方案，并通过赢得大多数而将社会需求直接和国家权力相联结。通过这些机制，国家和公民社会中的支配性力量在实现经济和政治改革的共同目标的过程中使得各自的权力都得到强化。

将民主化简单地视为“公民社会反对威权主义国家”的零和博弈的观点，同样忽略了在某种特定情况下，国家能够培育公民结社的空间并因此创造出民主转型的重要推动力量。譬如，在研究墨西哥的农村社会时，福克斯(Jonathan Fox)发现，政府中的改革者们首先通过政府项目动员了群众，然后通过提供更多的政治和经济资源，促进了代议的自主社会团体的巩固和发展。在此过程中，改革者与公民社会中的团体结盟，以反对农业地区的精英和政府官僚体系中的保守派，因而使得从威权主义向成熟的民主制度的转型成为可能。<sup>4</sup>

类似地，在中国，从二十世纪八十年代末期开始，为了应对经济改革十余年来农村地区面临的严重的治理危机，党和政府力图在农村基层发展民主实践，使自己和农民结盟，鼓励并帮助他们组织起自治的、能够有效行使其合法权利的村委会。农村民主不仅提高了村委会

对农民需求的回应性和有效性，还增强了国家在农村地区实施其政策的基础性权力。在这个意义上，国家和农民实现了相互赋权。

然而，国家和社会力量在政治改革中的相互赋权也存在着一些明显的局限性。首先，国家总是倾向于同时增加其基础性权力和专制性权力。如果缺乏公民社会的制衡，国家可能将其基础性权力用于专制性的目的。另一方面，公民社会促进民主的能力，取决于它相对于国家的自主性。如果公民社会被国家俘获，短期的“相互赋权”将不可避免地造成长期的“国家法团主义”。最后，国家与社会相互赋权的另一个局限来自于不同的社会力量之间可能存在的观念与利益上的不一致。在这种情况下，某种程度的国家自主性变得十分必要，因为自主性意味着国家代表着公共利益。否则，国家和分散化的公民社会的深度接触很可能造成国家机构的割据，或官员个人和某些社会群体之间的寻租性合作。如何在过多的自主性和过多的依附性之间保持动态平衡，至今仍是国家与社会相互赋权的实践中面临的一个挑战。

#### 四、结论

国家与社会相互赋权为发展中国家的经济转型和政治民主提供了一个政治机会。理解国家与社会之间相互赋权的关键在于区分两种不同类型的国家权力。一旦做出了这种区分，就不难发现，基础性权力而非专制性权力决定了国家促进社会经济变迁的能力，而且国家的基础性权力可以通过强有力的公民团体的发展而得到提高。因此，国家和社会之间能够实现相互赋权。

更为重要的是，在特定环境下，相互赋权在全国和地方的层面上都是可行的经济发展战略，甚至成为通向民主化的道路。虽然既有的社会资源构成了促进或限制的因素，但在一定程度上，相互赋权的条件是可以人为建构的。关键是建立合理的机制，使得国家权力和社会需求之间的联系制度化。然而，这一论断并不意味着我们可以乐观地看待多数第三世界国家的未来。国家与社会之间相互强化的互动还存在着许多限制。有利于国家社会协同的历史时机同样不是永远存在的。能否抓住这些宝贵的政治机会，发展出相互赋权的良性循环并从而实现长远的经济与政治目标，取决于政府和公民社会中的精英们的政治智慧、政治技巧、献身精神和使命感。

---

<sup>1</sup> Michael Mann, 《社会权力的来源 (第二卷): 阶级和国家的崛起, 1760 年至 1914 年》, 第三章。

<sup>2</sup> Guillermo O'Donnell, 《论国家、民主化与部分概念性问题: 拉丁美洲观点与部分后共产主义国家概览》, 《世界发展》, 第 21 期, 1993 年。

<sup>3</sup> Stephen Holmes, 《俄罗斯现在教会我们什么: 薄弱国家如何威胁自由》, 《美国展望》, 第 33 期, 1997 年 7-8 月, 第 30-39 页。

<sup>4</sup> Jonathan Fox, 《公民社会如何变得复杂? 墨西哥农村社会资本的政治构造》, 收入 Peter Evans 主编, 第 119-49 页。还请参见 Jonathan Fox, 《从侍从主义到公民的艰难变迁》, 《世界政治》, 第 46 期, 1994 年 1 月, 第 151-84 页。