

经济、社会变迁与国家重建： 改革以来的中国

马 骏*

【摘 要】论文运用波兰尼的“双向运动”理论以及一种国家与社会互相构建的逻辑，分析经济改革以来中国的国家重建及其现在与未来所面临的挑战。论文的主要观点是：从经济改革直到最近的治理转型，中国的国家重建主要是在市场化运动这个单向运动的推动下进行的。然而，进入21世纪后，国家重建不得不在市场化运动和社会自我保护运动这两个方向相反的“双向运动”的张力中展开。这就是挑战之所在。为了应对这一挑战，中国必须重构国家、市场和社会之间的关系。

【关键词】国家重建 双向运动 市场化运动 社会自我保护运动

【中图分类号】D619 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 01-0003-32

一、前 言

诚如波兰尼 (Polanyi, 1957 [1944]: 3) 所言，现代社会的源泉和基础是市场经济。历史上，现代市场经济在不同国家的发展都

* 马骏，中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心，教授。

本文是笔者在马骏 (2009) 一文的基础上修改、拓展而成的。感谢任剑涛教授、肖滨教授对某些观点的建设性意见。感谢何艳玲教授在编辑和数据方面提供的支持。

基金项目：中山大学“211工程”三期行政改革与政府治理研究项目；教育部人文社科基地重大招标项目（编号：06JJD630022）。

从根本上改变了这些国家的经济和社会结构，并且显著地影响了环境。为了应对这些变化及其构成的挑战，国家不得不重构其治理制度。在波兰尼看来，现代社会的各种变化是由一种所谓的“双向运动”所支配的，即“市场的持续扩张以及这一运动所遭遇的在特定方向上制约其扩张的反制运动”（Polanyi, 1957 [1944]: 130）。现代社会的国家建设或重建正是在这两种运动的张力中展开的。在19世纪传统的经济自由主义那里，市场经济体系尊奉为“组织社会的原则”（Polanyi, 1957 [1944]: 135）。这种理念在20世纪80年代以来盛行一时的新自由主义（特别是所谓的“华盛顿共识”）中，得以全面的复兴（Wiarda, 2004: 120 - 121）。然而，由于市场经济的运行总是伴随着一些令人侧目的社会 and 环境的代价，市场体系的扩张或者市场化运动就会遭遇来自社会的“社会自我保护”运动的制约（Polanyi, 1957 [1944]: 130）。这两种运动都会对国家建设产生影响，都是国家建设的推动力。然而，一旦双向运动发生，国家建设面临的挑战就会非常大。因为，这两个运动背后的利益驱动是不同的，在很多情况下甚至是冲突的。在人类历史上，自由市场的发展为人类带来了前所未有的物质财富的增长，并在许多方面提升了个人自由，但是，它也带来了一系列复杂的社会、政治和环境问题，进而激发出各种各样的社会自我保护运动。一旦到了这一点，国家治理就必须在市场化运动和社会自我保护运动这一“双向运动”中进行艰难的平衡。这实际上就是工业化国家在19世纪和20世纪初期经历的国家建设过程。例如，美国进步时代（1890 - 1928）改革就是这样一个调适的过程。作为一个从计划经济向市场经济转型的国家，30多年经济改革后的中国目前正经历着很多工业化国家在历史上曾经面对的挑战。毫不奇怪的是，一些学者（马骏、刘亚平，2010；王绍光，2002；Yang, 2004: 299 - 303）发现，尽管美国和中国在很多方面存在着巨大的差异，“进步时代”的美国和改革以来的中国存在着“显著的历史相似之处”（Yang, 2004: 299）。

经过30多年的改革开放，中国今天处于转型的十字路口。正

如胡锦涛总书记所说的，“我们面临前所未有的机遇，也面临前所未有的挑战”。我们面对什么样的挑战？为什么说这些挑战是前所未有的？中国能否有效应对这些挑战？对于中国的国家转型来说，这些都是极其关键的问题。为了更好地回答这些问题，我们必须回顾过去 30 多年在经济体制改革的过程中发生的国家重构。30 年的经济体制改革，不仅从根本上改变了中国的经济结构，也从根本上改变了中国的社会结构，甚至对国家治理制度产生了巨大的影响。只有深入地回顾与反思过去，我们才能更好地展望未来。在回顾与反思的过程中，我们必须思考这样一些问题：是什么力量推动了过去 30 多年中国的国家重建？在何种程度上以及哪些方面国家治理制度被重构了？在不同阶段，重构的重点是什么？取得了哪些成绩，又忽略了哪些问题？

研究中国转型的文献卷帙浩繁。不过，本文的目的不是在这方面提供一个全面的文献评估。总的说来，关于中国转型的文献主要形成了三种主要观点：崩溃论、适应论和平衡论。第一种观点认为，在“后冷战时代”，由于不能适应经济社会变迁带来的挑战，中国的政党国家将会在不远的将来崩溃（例如 Chang, 2001; Waldron, 1995: 148 - 153）。显然，事实已经证明这种观点是站不住脚的。这种观点实质上是戴着一副“有色眼镜”看待中国的转型，完全无视国家治理制度为适应经济社会变迁而进行的调整以及随之而来的进步。与此相反，适应观点认为，中国比较成功地适应经济社会变迁并重构了国家治理制度，因而，中国的国家治理制度具有较高的适应能力。例如，在《重构中国的利维坦》（Yang, 2004）一书中，杨大利认为，尽管中国仍然不是西方意义的民主选举的国家，但是，中国的领导层已经采取了一系列措施来重构国家治理制度：一方面国家制度的理性化程度已经大大提高了，另一方面，随着各种问责制度的建立，国家开始变得比原来更加负责。然而，考虑到目前中国转型所面临的种种前所未有的挑战，不难理解，这一观点会受到很多人的质疑。近年来，一些学者试图提供一

种更加平衡的观点。在分析了俄罗斯及东欧转型国家的国家重建经验之后，拉利波特和兰特根（Laliberté & Lanteigne, 2008: 7）总结了转型国家三条主要的国家重建途径，即退却、收缩和适应。他们的结论是，中国政府并没有采取退却或者收缩的战略，而是探索了一种“适应的战略”。事实上，在他们编辑的论文集中，撰稿人都从不同的角度研究了中国政府采取的适应性战略的不同方面。在这一方面，他们与持适应论的学者是一致的。然而，他们并不像后者那样乐观。在拉利波特和兰特根看来，杨大利等秉持适应观的理论家们对于中国的转型过于乐观。尽管中国比较成功地适应了变化了的经济和社会，但是，其国家重建仍然面临不少挑战，例如在合法性建设方面。总的说来，虽然杨大利（Yang, 2004）也指出中国的国家治理制度需要进一步改善，例如需要进一步提高民主问责程度，但是，他对中国国家重建的分析过分集中于重构国家治理以适应市场经济发展这一方面，而忽略了市场化的社会结果及其对国家治理构成的挑战。

正如历史告诉我们的，市场经济的发展不仅会带来物质财富的巨大提升以及个人自由的进步，也会给社会和环境带来负面的影响，而这两者都会对国家治理产生影响。因此，为了更好地理解市场经济改革以来中国 30 多年的国家治理转型及其面临的挑战，就需要一个更加全面、更加综合的理论框架。在这篇论文中，笔者将尝试提出一个这样的理论框架。这一框架极大地借鉴了波兰尼（Polanyi, 1957 [1944]）对于市场经济的批判性反思，尤其是他提出的“双向运动”（double movements）理论。同时，本文也借鉴了麦格达尔（Migdal, 2001）近年来所倡导的“社会中的国家”分析方法。有别于国家中心主义和社会中心主义，这种分析方法强调一种国家和社会之间的“相互构建”（mutual transformation）。本文的中心观点是，经过 30 多年的市场经济发展，中国的国家重建已不得不在市场化运动和社会自我保护运动这两个方向相反的“双向运动”的张力中展开，而这就是挑战之所在。进入 21 世纪以前，中

国的国家治理制度已经比较成功地在市场化运动的推动下得到重新构建。20 世纪 90 年代中期以来，随着市场化改革的深入，市场经济发展引发的社会问题开始浮现并逐渐变得严重，激发出各种中国版本的社会自我保护运动。这就对中国的国家建设形成了新的挑战。如果说在此之前的国家重建主要是在市场化运动这一单向运动的推动下展开的，那么进入 21 世纪后国家重建就不得不在这个互相冲突的双向运动的张力中展开，国家治理就不得不同时面对来自两个运动的张力，并需要在其中达致一种艰难的平衡。本文的第一部分提出理论框架。然后，本文将分析市场化运动推动下的国家重建。第三部分将考察市场经济发展所带来的各种社会（包括环境的）后果及其引发的各种中国版本的社会自我保护运动，以及它们引致的国家治理调整。最后是总结和讨论。

二、理解中国的国家重建：一个理论框架

每个社会都包括以某种独特的方式互动的四个领域：私人、市场、公共和国家等领域（Janoski, 1998: 12）。在实践中，可以有多种办法组织这四个领域之间的关系，而不同的组织方法就意味着不同的国家治理。在 1978 年以前的中国，由于国家用计划经济几乎完全取代了市场体系，并施加严密的社会控制，因此，国家不仅完全控制了经济领域和公共领域，而且渗透了私人领域（图 1）。

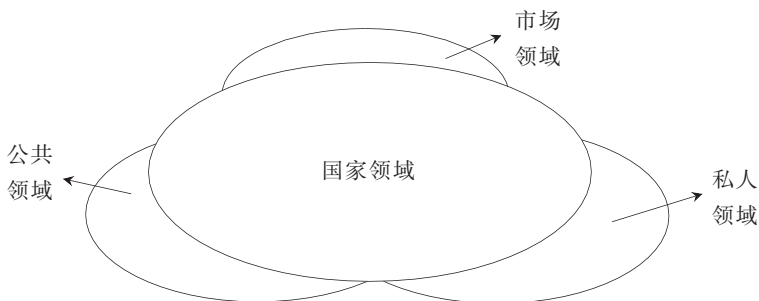


图 1 1978 年以前的中国

1978 年，中国开始经济体制改革。随着改革的推进，中央计划体制逐渐被市场体制取代，商品和服务的价格逐步由市场来确定；在工业领域，国有制开始逐渐退出其原有的主导地位；在农业领域，个体耕作业也取代了人民公社；私人企业也不断扩张，最终在总产量和增长速度上超越了国有企业（Dickson & Chao, 2001）。在经济自由化的过程中，为了建立现代市场经济，国家也开始重构其治理制度：限制政府对经济的过度干涉，使市场成为资源配置的主要机制。与此同时，市场经济的发展在创造了经济自由的同时，也为个人自由创造了条件，个人和一些组织开始较少地依赖国家而获取生存的资源 and 福利，于是，国家对公共和私人领域的控制开始减弱。在私人领域，经过 30 年的改革，国家在很大程度上已经放弃了原来的那种直接干预和严格控制，例如在婚姻领域。在公共领域，尽管国家仍然未放弃对大众媒体和 NGO 的控制，但是，经济改革以来，特别是 20 世纪 90 年代以来，一个相对独立的公共领域正在形成（White et al., 1996）。其结果是，经济改革以来，其他三个领域开始在不同程度上“漂离”原来的国家控制，并呈现出不同形式的发展活力（图 2）。

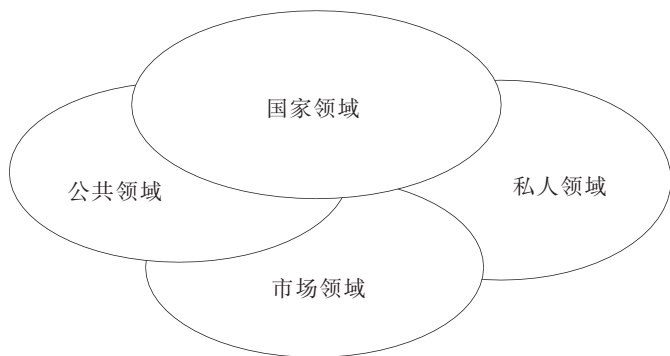


图 2 市场、公共和私人领域的“漂离”

市场经济的发展成绩是卓著的。中国经济以较高的速度持续增长 30 多年，不仅国家的经济总量显著上升，而且人民的物质生

活也得到了显著改善。然而，正如波兰尼（Polanyi, 1957 [1944]）曾经告诉我们的，自由市场制度的发展总是伴随着不可忽视的社会和环境代价，尤其当国家将自发调节的市场视为组织人类社会的基本原则时更是如此。首先，自我调节并能达致均衡的市场体系从来都是乌托邦，市场经济的运行充满了不确定性。在现代社会，随着金融体系的发展，经济的虚拟性越来越强，加之市场体系的全球化扩展，市场经济的这种不确定性就更强。其次，尽管自由主义经济理论强调市场能够保障甚至促进公平，然而，事实却是，市场经济内在地会导致收入不平等。第三，市场经济的运作需要将劳动力商品化，然而劳动力商品化将会摧毁各种旧有的对个体的社会保护机制，将他们抛入无情的劳动力市场的“撒旦磨坊”（Polanyi, 1957 [1944]: 163）。第四，尽管自由竞争的市场经济的确能够激励每个人去创造财富，而且，竞争也可以使得企业必须以消费者的需求为其经营目的，但是，资本的逐利倾向同样会使企业在商业活动中采取各种机会主义行为，损害消费者的利益。最后，现代市场经济的发展还要求将土地和其他自然资源商品化，这首先会带来环境方面的代价，进而也会引发严重的社会性后果——因为环境是人类的居所。总之，正如波兰尼（Polanyi, 1957 [1944]）指出的，如果国家不采取行动控制市场化运动的速度，舒缓伴随市场经济发展而来的社会阵痛，对商业活动和市场进行管制的话，这些社会性后果将会相当严重。

从20世纪90年代中期开始，随着市场经济的发展与深入，各种社会与环境问题已经开始在中国浮现。不过，直到最近的国家治理转型之前，中国的国家治理重构仍然主要是在适应市场经济发展的需要这一轨道上展开的，未能及时有效地应对这些社会与环境问题。长期以来，在经济增长至上的发展战略下，我们只有经济政策，没有社会政策。而社会政策对于缓解市场经济运行必然会出现的各种社会问题而言是必不可少的（王绍光，2007）。同时，尽管各级政府都成立了专门的环境监管机构，但是，在经济发展至上的

战略下，环境监管问题一直未得到足够的重视（Ho，2006）。面对这些社会和环境问题，从 90 年代中期开始，波兰尼所说的“社会自我保护”已经开始在中国崭露头角。根据波兰尼的定义，“社会自我保护”的支持性力量首先来自于最直接地承受市场体系负面影响的社会群体，例如，在市场经济和工业化早期是劳工以及在工业化过程中失去土地的农民，他们要求国家以保护性立法、管制性协会以及其他干预措施对市场经济的运作进行干预（Polanyi，1957 [1944]：132）。从根本上讲，社会自我保护运动是一种来自社会的制约市场扩张的反向运动，是社会自己保护自己，保护环境，最终保护人类自身。

总之，在波兰尼看来，市场经济的发展必然伴随着两种方向相反的运动：市场化运动和社会自我保护运动。这两者结合起来就是所谓的“双向运动”（Polanyi，1957 [1944]：132）。这两种运动都会对国家治理产生影响，它们都是国家治理变革的推动力。随着中国的经济体制从计划经济向市场经济转型，这两种运动也开始在中国出现。不过，在不同时期，它们对于国家治理重构的影响程度是不同的。在第一个阶段（主要是从经济改革以来直到 1990 年代末为止），国家治理重构主要是在市场化运动的推动之下进行的，其重点是改革原来在计划经济体制时期建立的国家及政府架构，转变政府职能，建立和发展市场经济。1990 年代末期以来，随着社会和环境问题越来越严重，各种中国版本的社会自我保护运动开始出现。进入 21 世纪，国家治理的重构开始出现转型，解决市场经济发展伴随的各种社会与环境问题越来越受重视。不过，国家也在同时致力于维护市场的繁荣。由此，中国的国家治理重构就必须在“双向运动”的张力中艰难地展开。而这就是真正的挑战。因为，与这两种运动相联系的通常是不同的甚至是冲突的利益需求。

图 3 进一步提供了一个理解 1978 年经济改革以来中国的国家治理重构的框架。在这一框架中，有三个主要领域：国家、市场和社会领域；其中的社会领域包括了公共和私人领域。每个领域都有

各自主要的行动者，它们有着不同的利益追求和目标。在国家领域中，执政党领导下的政府是关键的行动者；在市场领域中，私有企业是主要行动者；在社会领域中，主要的行动者包括个人、家庭、协会、非营利组织等。尽管有时候三个领域的行动者会有共同的关注点，或者说出现利益趋同，但是，从根本上讲，每个领域的行动者都有着不同于其他领域行动者的利益和目标。它们共同构成一个互动三角。在互动三角内，每个圆点代表某个特定时期国家的政策重点。圆点越靠近哪个领域，国家政策就越多地反映那个领域的利益，反之则反是。

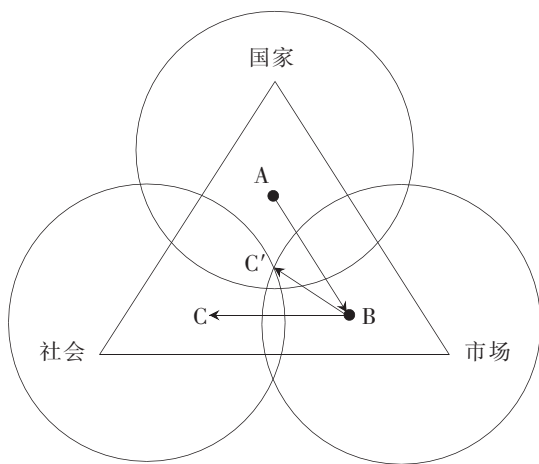


图3 国家、市场与社会互动中的国家治理重塑

在这个三角互动中，国家的行动至关重要。作为强制性权力的垄断者，国家相对较有能力依据其目标引导经济和社会转型。市场经济的建立实际上也是在国家的推动或者干预下发展起来的。正如波兰尼所指出的，在历史上，“正是持续性、集中性的有组织有计划的干预主义的急剧增长”打开和维持了通往市场经济的道路，自由市场“是精心设计的国家行为的产物”（Polanyi, 1957 [1944]: 140、141）。类似地，尽管社会的自我保护“肇始于自发的”行动（Polanyi, 1957 [1944]: 140），但它最终也必须体现为有效的国家

干预才能实现目标。尽管如此，虽然国家可以发展出很高的国家自主性（state autonomy），它仍然只是行动者之一。在市场经济发展的情况下，首先是市场领域，其次是社会领域，都会发展出有其自身的利益而且自主性越来越强的行动者。在这种情况下，尽管国家仍然是强有力的行动者，但这并不等于市场和社会领域的行动者是完全被动的。恰恰相反，市场经济的发展越充分、越成熟，这两个领域的自主性也会越强，其行动者的活动也会越活跃。国家是被镶嵌进市场和社会中的，国家与市场和社会之间就像麦格达尔（Migdal, 2001）所说的那样是“互相构建”的，国家治理制度就是在这三个领域的行动者之间的互动中逐步地被塑造出来的，政策重点的变化也是由这三个领域中的行动者之间的互动决定的。

在中国启动经济改革以前，国家的自主性最高，所以，政策重点是在 A 点。经济改革以来，随着市场经济的发展，控制着越来越庞大的经济资源的新利益群体开始出现，并且对国家政策的影响也越来越大。同时，从经济改革以来直到最近的转型，国家治理制度的重构主要是在市场化运动的推动之下进行的，因而，在这个过程中，国家治理逐渐变得越来越“亲市场”（从 A 点到 B 点）。20 世纪 90 年代末期以后，随着市场经济的社会和政治后果日益彰显以及各种中国版本的社会自我保护运动逐步兴起，社会领域的各种利益诉求正在快速地凝聚，要求国家治理予以回应。在这种背景下，国家开始朝与自由市场逻辑相反的方向重构其治理模式，国家治理开始变得越来越关注社会领域的利益（从 B 点向左调整）。

然而，进入 21 世纪后，国家治理面临的挑战是巨大的，甚至是前所未有的。因为，在适应社会自我保护运动、调整国家治理制度的同时，国家并未（也不应该）放弃市场经济改革，国家仍在继续完善其市场经济改革。但这也意味着国家不得不同时兼顾市场领域和社会领域的利益诉求。总之，重构国家治理制度不再像原来那样可以在一种单向运动的推动下比较容易地展开——当然这种容易也是相对于现在而言的，从计划经济向市场经济转型本身也需要国

家治理经历一个极其艰难的转型。现在，国家治理必须在“双向运动”及其冲突的利益之间寻找一种新的平衡。由于市场化运动和社会自我保护运动是两个方向相反的运动，尤其关键地，市场领域和社会领域的利益需求在很多时候会发生冲突，国家就不得不在其间进行艰难的平衡。对于刚刚从计划经济转型而来的中国来说，这的确是一个前所未有的挑战。尽管最近出现的向社会利益这个方向调整国家治理是正确的选择，但是，在未来 10 年或者 20 年，一个挑战性的问题是：国家治理应该朝这个方向走多远？能走多远（财政承受能力或者过度的社会福利是否会使得人们降低个人努力）？是选择过多地满足社会领域的利益需求（从 B 点到 C 点），让国家承担起很大的社会责任，还是在朝这个方向调整的过程中谨慎地在国家、社会和市场之间实现一种利益的均衡（从 B 点到 C' 点）？

三、市场化运动和国家治理重构

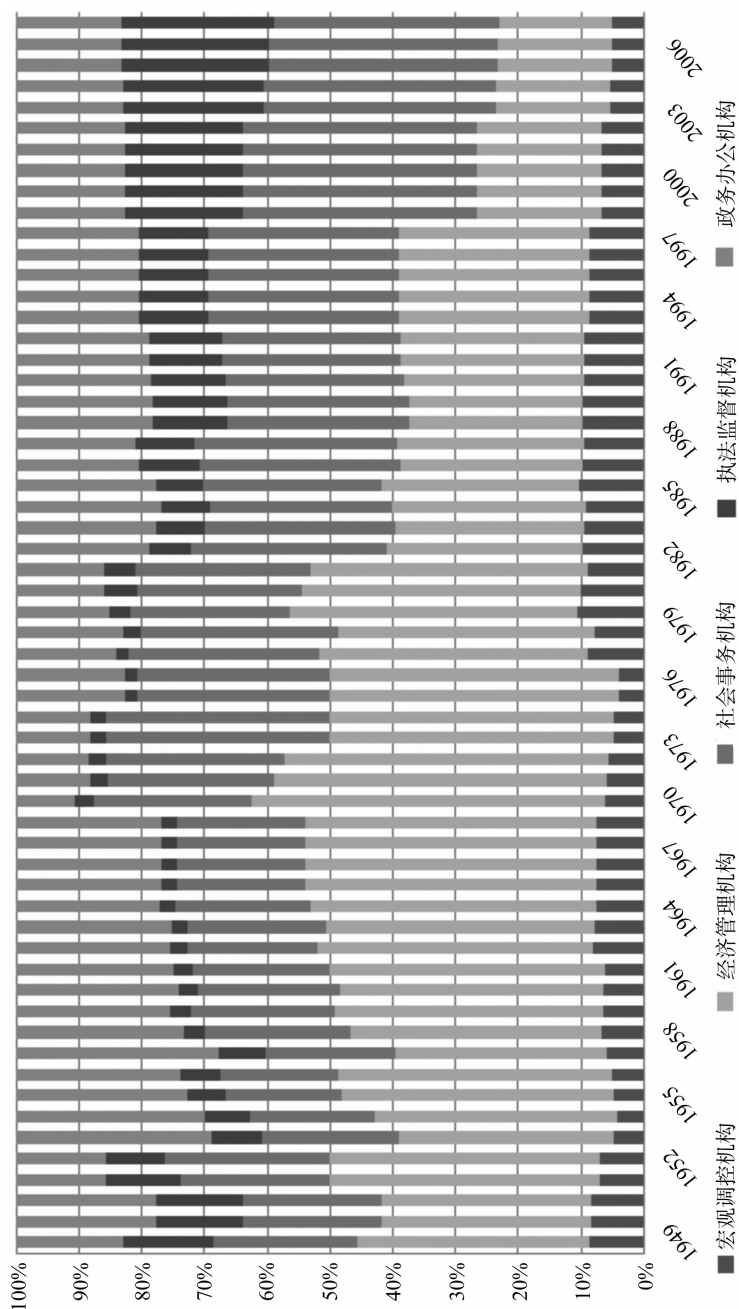
经济学家们一致认为，中国过去 30 年奇迹般的经济增长主要是因为市场导向的经济改革。然而，对于一个从计划经济向市场经济转型的国家来说，市场化的改革或者市场经济的建立和发展首先需要对计划经济体制下形成的国家治理进行改革。同时，在市场化进程中，新的利益阶层开始出现，并不断发展壮大，如何将这些在市场领域发展出来的新兴利益群体吸纳进政治体系也是国家治理必须考虑的大问题。

（一）市场化运动推动下的行政改革

20 世纪 90 年代以前，中国政府体制改革一直是以机构精简为中心的。然而，在整个 80 年代，这一改革收效甚微。其根本原因在于，在这一时期，中国经济体制改革的最终目标仍不明确。于是，政府体制改革基本上很难触及政府职能的重新定位。而且，在经济体制改革的最终目标仍未明确的情况下，政府在经济领域仍然

承担着许多微观的管理职能，许多政府的经济管理部门仍然管理着大量的行业及相关企业。在这种情况下，即使精简了机构和人员，但是其职能依旧，这些机构就很难被取消，人员也就很难真正削减。于是，政府机构改革就轮回般地陷入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的改革怪圈。1993年，中国的经济改革终于明确了建立“社会主义市场经济”的目标，明确地提出经济改革的最终目标是建立市场经济体制。在这种背景下，政府体制改革的目标终于清晰了。尽管在此之前的政府体制改革也强调转变政府职能，但是，在经济体制改革的最终目标未明确之前，应该建立一个什么样的政府体制就是不清楚的，政府职能应向何处转也是不清楚的。只有当经济体制改革的目标明确后，政府职能转变的目标才能清晰，转变政府职能才可能成功（Ma & Zhang, 2009；Yang, 2001）。

不过，直到1998年，中国才启动了这样一场比较彻底的政府体制改革。从根本上看，这是为了建立市场经济制度而启动的一次比较彻底的改革。这一改革是根据市场经济的需要重新设计政府的职能，并根据职能转变改革政府机构。这一全国范围内的政府体制改革首先是从中央政府开始的。中央政府改革的目标是以政府职能转变为目标大规模地精简中央政府的行政机构——中央部委的数量从40个削减到29个，人员也减少了将近一半。改革的重点是大幅度地裁撤、合并作为计划经济壁垒的各个工业部委。在创建了信息产业部这一新机构的同时，所有其他的工业部委都被整合进经济和贸易委员会（简称经贸委），由此，经贸委就变成一个监督和管制工业企业的超级政府部门，但它不直接介入企业（包括国有企业）的管理。伴随这一改革，中国的政府体制改革进入了将中央计划和行政指令的政府变革为适应市场的监管型（经济）政府的最后阶段（Ma & Zhang, 2009；Yang, 2001）。图4描述了中央政府机构从1949年到2007年的职能变迁。它表明，由于计划经济体制的影响，经济管理机构曾经在整个中央机构中最为庞大，但其数量在经济改革后逐步下降，尤其在1998年后下降幅度最大（何艳玲，2008）。



资料来源：根据何艳玲（2008）所用数据绘制

图4 按职能划分的国务院各部委在当年机构总数中的比重（1949-2007）

而且，这一下降——时间和速度——都是和市场化导向的经济体制改革

的进度紧密地联系在一起的。

市场经济的发展需要政府对公共权力的使用遵循法治原则。为了促进市场经济发展，1998 年政府机构改革完成后，中国各级政府立即在这一方面进行了改革，限制政府行政权力直接介入市场，尤其是行政权力对经济运行的随意干预，提高政府运作的理性化和法治化程度。其中，最重要的改革当数行政审批制度改革。经过从 20 世纪 80 年代到 1998 年的政府体制改革后，计划手段在经济中的影响已经大不如前，但是，作为计划经济一部分的行政审批制度不仅继续存在，而且在市场经济条件下不断膨胀，越来越明显地成为市场经济发展的障碍。1998 年的改革大幅度地削减了行政审批。在地方一级，为了吸引投资，地方政府纷纷削减各种行政审批。到 2001 年，地方政府已经取消了大约 30% - 60% 的行政审批。随着中国加入 WTO，中国的市场化改革获得了新的推动力，市场经济以更快的速度发展。为了满足 WTO 在市场化方面的要求，国务院在 2002 年取消了 789 项行政审批，在 2003 年取消 406 项行政审批。作为这一改革的一个最终结果，2003 年，中国通过了《行政许可法》。该法的一个基本特征就是首次在中国明确了“凡是政府未明确禁止的活动，都无需政府审批”这一极其重要的法治原则。这就对行政权力的使用明确地施加了法治约束（Ma & Zhang, 2009; Yang, 2004: 152 - 164）。

（二）政治吸纳

传统上，国家主要代表五个主要群体的利益：工人、农民、知识分子、军队和干部（Zheng, 2004）。伴随着市场经济的发展，新的社会分层开始出现。其中，最主要的变化和挑战是，私营企业主阶层兴起。在 20 世纪 80 年代，这一阶层才开始悄悄地出现，即使到 90 年代中期，这一阶层在社会中的重要性也仍不明显。但是，进入 90 年代后期，随着市场经济的发展越来越成熟，这一阶层掌

握的经济资源变得越来越大。根据一项估计,从不同所有制在经济中所占的份额来看,在1998年,这一阶层已经掌握了一半的经济份额,在中国经济中扮演着极其重要的角色,而体现在国有制上的国家只占有38%的份额,集体所有制占其余的12% (Garnaut & Song, 2004: 7)^①。

随着私营经济重要性的提升,国家治理面临的一个前所未有的挑战是:如何在现有的政治体系内吸纳这些新的社会精英并使他们成为国家治理的合作者与支持者,而不是将他们排除在现有的政治体制之外。事实上,早在1990年代初期,浙江以及其他市场经济发展迅速的地方,已经开始采取了一些“政治吸纳”的措施 (Holbig, 2004: 258),将这些新型的社会精英吸纳进人民代表大会、政治协商会议、中华全国工商联合会或者其他协会和群众组织。此外,许多私营企业主已经是党员或者预备党员 (Holbig, 2004; Zheng, 2004)。在现有政治构架下,参与人大、政协以及其他政治与群众组织,为这些私营企业家提供了一个表达利益、影响政策制定的渠道。表1展示了在各类政治组织中来自私营经济的代表的人数及其增长。

表1 政治组织中来自私营经济的代表

年 份	县级及以上人大代表	县级及以上政协代表	群众组织中代表
1990	5 114	7 238	4 603
1994	7 296	11 721	7 671
增长率 (%)	42	62	67

资料来源: Zheng (2004: 288)

① 根据世界银行(1996)的估计,1995年,私营部门的份额在GDP中已经占56% (Gelb, 1997: 8)。因为私人企业界定的模糊性,加上中国私营企业家往往采用隐藏其私人所有制本质的策略,因此准确计算私人所有制在GDP中的份额是比较困难的 (Holbig, 2004)。

1999年，为了使这些新兴的经济精英确信国家对经济改革以来形成的个人财富的保护，并为持久的经济繁荣提供激励，国家修改了1982年《宪法》，为个人财富提供了宪法保障。同时，执政党及时地进行意识形态创新。2000年，江泽民总书记提出了影响巨大且意义深远的“三个代表”理论，将中国共产党代表的阶层从“无产阶级”拓宽到所有中国公民，即要代表最先进社会生产力、最先进的文化、最广大人民群众的利益。这清楚表明“中国共产党已经开始考虑如何使新兴阶层或社会群体的利益能够得到表达”（Zheng, 2004: 291）。2001年，中国共产党进一步允许包括私营企业家在内的“优秀分子”成为党员，进一步密切了执政党与这一新兴社会阶层的关系（Zheng, 2004: 269）。这实质上合法化了一些地方已经实施多年的吸纳性政治措施。总之，无论国家采取的吸纳或者包容性政治策略的激励结构如何复杂（Holbig, 2004），及时将这一新兴利益群体吸纳进现有政治体系的事实表明，国家的适应性是很强的，它能根据变化了的经济和社会结构灵活而且现实地调整国家治理，进而为中国社会的持久繁荣奠定基础。

四、社会自我保护运动的兴起与国家治理的回应

然而，中国转型的故事还有另外一面。市场经济在中国的发展同样也伴随着巨大的社会代价。从20世纪90年代中期开始，市场经济发展的这些负面影响开始浮现，并逐渐演化成广大民众深切关注的社会热点问题。与此同时，各种各样的社会自我保护运动也开始出现，并在数量和程度上呈现出上升的趋势，对国家治理构成了巨大的压力。越来越明显的是，这些社会问题如果不及时予以解决，将会引发社会的不安定，并将损害国家治理的合法性（Chang, 1998; Gries & Rosen, 2004）。

（一）社会问题

20 世纪 90 年代中期以来越来越显著的社会问题包括：收入分配的不平等、劳动者缺乏必要的保护、不受约束的企业逐利行为、缺乏完备的社会保障体系。对于这些问题，各个领域的研究已经非常多，在此仅提供一个鸟瞰式的回顾。

首先是从 1990 年代开始，收入分配出现令人日益不安的不平等上升的趋势。在 1980 年代前半段，由于改革肇始于农村，农村的收入增长快于城市，从而大幅度地缩小了城乡差距，所以，经济增长带来了收入不平等的减少。根据世界银行的数据，中国的基尼系数从 1980 年的 0.32 下降到 1984 年的 0.26 (Riskin, 1997)。但是 1985 年以后，中国的收入分配开始出现拐点。从那以后，特别是进入 1990 年代以后，中国的经济增长就开始伴随着迅速上升的收入不平等。自 1990 年代中期起，收入分配更是呈现出这样一种趋势：尽管人口中低收入群体的境况并没有恶化，但高收入群体的收入增长要快得多，即富者越富。这就是说，从 1990 年代中期开始，富人从经济增长中获益最多，而在 1980 年代早期，几乎所有人都能够从经济增长中获益。而且，以富人获益最多为特征的收入不平衡的上升主要发生在城市（李实、岳希明，2007）。2001 年，中国的基尼系数跃升至令人不安的 0.447 (World Bank, 2005: 9)。根据一项调查，2001 年，中国 80% 的财富集中在少于 20% 的上层人士手中 (Gries & Rosen, 2004)。

此外，收入分配在结构上也存在着严重的不平衡。城市和乡村之间的收入不平衡尤其突出。城乡人均收入的比率，从 1995 年的 2.8 上升到 2002 年的 3.1。这主要是因为城乡之间劳动力市场的分割、对农村的劳动力和城市中的农民工缺乏保护措施（如工会）、城乡之间不平等的社会福利体系，以及农民过重的税费负担（李实、岳希明，2007）。另外，城市内部的基尼系数也在上升，从 1995 年的 0.28 上升到 2002 年的 0.319，城市贫困人口的比例也在

1990年代后期开始上升。最后，部门之间也存在着收入不平衡，而且，1990年以来这种差距急剧扩大。部门之间平均工资的基尼系数1995年比1990年高40%，而2001年的基尼系数比1995年又高出了34%，比1990年高出了86%。当然，其中的收入不平等并非完全来自于市场化，有些则是来自于国家垄断，这主要是因为国家垄断行业的工资增长比竞争性行业要快得多（李实、岳希明，2007）。

其次是劳动者的合法权益未能得到有效的保护。直到最近的政策转型以前，地方政府都将经济增长置于最高议程。为实现这一目的，地方政府纷纷出台各种吸引资本或者企业的政策，它们与资本或企业的关系越来越紧密。与此同时，如何在经济增长的过程中保护工人的权利和利益则被忽略了。在这种背景下，曾经是主人翁的工人在其劳动被重新商品化后又在缺乏保护的情况被抛入劳动力市场。其中，最引人关注的，而且到1990年代后期以后越来越引起社会关注的，当数那些数以亿计的“农民工”。这些农民工从农村进入城市寻找新的机会，但其工作环境、待遇以及其他权益长期以来一直缺乏必要的国家保护。市场化改革，尤其是发端于1990年代中期的国有企业改革，也使得曾经生活在国有企业保护网中的产业工人的命运开始逆转，并开始改变他们与国家之间的关系。长期以来，国有企业工人及其家属都能够获得可靠的工作保障和福利。但是，1995年之后突然出现的国企工人下岗浪潮彻底地改变了这一切，千万计的下岗工人突然失去了他们的工作保障以及此前享受的国家福利，在社会保障体系不健全的情况下进入劳动力市场竞争（Solinger, 2004; Weston, 2004）。

第三是逐利的企业可以“自由地”经营，它们的行为几乎不受约束，从而导致企业对家庭和社会利益的侵犯。这最集中地体现在环境污染与食品或药品安全上。改革以来，国家建立了各种市场监管机构（例如环境保护局、工商行政管理局、食品药品监督管理局和质量技术监督局等），或者将市场监管权限授予现有部门。但是，由于地方政府最高的政策目标是经济增长，它们加强环境管制以及

产品质量监管的动力就极其不足。长期以来为地方官员普遍认同的环境观点——“先污染，后治理”——就充分说明了这一点（Ho, 2006）。结果是，1990年代以来，中国开始被各种日益紧迫的环境和食品药品安全问题所困扰。首先，快速的经济增长所伴随的工业化和城市化在过去的30年中急剧地恶化了中国的环境状况（Ho, 2006）。其次，在监管流于形式的制度环境下，逐利的企业和商业部门就会发展出强烈的机会主义行为倾向，采取各种投机取巧的方式制造和销售劣质乃至问题产品或服务。所以，尽管伴随着市场经济的发展，商品和服务越来越丰富，但是，它们的质量和安全问题也越来越成为公众关注的问题。其中，食品和药品安全凸现为两个最大的问题。

最后一个社会问题是缺乏完备的社会保障体系。市场经济的发展必然会伴随着各种巨大的社会代价，需要国家承担起一定的社会责任，建立社会保障体系，而不能完全让个人以享受个人自由之名而承担市场经济发展必然会导致的全部社会后果（马骏，2007）。然而，在中国的经济转型早期，由于对市场经济的负面影响认识不足，也由于在一定程度上存在“市场神话”的认识误区，加之财政压力较大，国家治理未能及时地承担起相应的社会责任。一方面，在建立市场经济体制的同时，国家并未加大力度建立一个“以整体的社会政策为目标”的社会保障体系，承担起必要的社会责任。尽管国家在这一时期开始建立社会保障制度，但是，这只是一个相对狭隘的社会保障体系——未覆盖农村人口；社会保障体系也不是从一个以社会发展为目标的社会政策体系的角度来予以考虑的（岳经纶，2008）。另一方面，在1990年代后期，尽管市场化的推进需要国家进入一些社会政策领域，例如医疗卫生、教育和住房领域，承担起一定的社会责任，然而，国家却在这一时期选择了退出。这主要体现在国家在社会政策领域的财政投入不断下降（OECD, 2007）。其结果，正如王绍光（2007）所批评的，我们只有经济政策而没有社会政策。

市场经济的发展既需要适应市场经济的发展对国家治理进行改革，也需要国家治理有效地解决市场经济必然会导致的各种社会问题。而这需要建立一个既有效率又对公民负责的政府。否则的话，国家不仅不能成为解决问题的手段，反而会成为问题的一部分。改革以来，不断的政府体制改革的确使得政府运作的理性化程度以及法治化程度都得到很大的提升。然而，在转型期，腐败问题也开始蔓延。尽管执政党一直持之不懈地严治腐败，但是，即使进入 21 世纪初，腐败问题仍然是一个非常突出的问题，腐败愈演愈烈，屡禁屡升，涉案金额和卷入腐败的高层官员的数量都在上升（Wedeman, 2005）。而且，腐败变得更加复杂，也更有破坏性，开始出现组织腐败（Lu, 2000）和集体腐败（Gong, 2002）等。更糟糕的是，在市场经济发展的环境下，腐败开始呈现出官商勾结的特点，这导致很多左派知识分子甚至有些新自由主义经济学家都指出要警惕裙带资本主义在中国的发展。

（二）中国版本的社会自我保护运动

面对这些问题，波兰尼（Polanyi, 1957 [1944]）所说的社会自我保护运动开始在中国萌发。首先，20 世纪 90 年代以来，农村和城市都开始出现各种各样的群体性事件，其组成人员主要是在市场化浪潮中利益受损的工人和农民。劳动者抗议没有任何保障和谋生手段的下岗、官员和国有企业经理的腐败、私营经济中常见的 19 世纪小说家狄更斯描述过的工作环境，以及国家在减少他们痛苦方面的沉默和不作为等等（Chang, 1998: 112 - 113; Solinger, 2004; Weston, 2004）。在农村，各种不安定因素也开始出现并在 1990 年代后期有激化的势头。其中的一个原因是，在 1990 年代，尽管农民收入增长开始放缓，但是地方政府从农村汲取资源的动机却越来越强（Chang, 1998: 110 - 112）。同时，无论是在农村还是城市，地方政府在“土地财政”驱动下的城市房屋拆迁以及农村土地征用都呈现出一种中国版本的“圈地运动”特征，进而激化了政府与公

民之间的矛盾，频频引发群体性事件。这些在中国消失已久的群体性事件的重新出现意味着，转型中国的国家与社会的关系正在发生根本性的变化，在市场化改革中受损的利益诉求及其所采取的自我保护方式已开始凝聚成一股质疑改革合法性的社会力量，从而引起了国家的高度警惕和重视。

其次，民间 NGO 的兴起。面对日益恶化的环境，大量环保 NGO 在 20 世纪 90 年代逐步发展起来，进入 21 世纪，其数量仍在逐年增加。据一项统计，全国至少有 2 000 多个环保 NGO。尽管这些关注环保的社会组织远不能掀起当今西方社会中常见的环境保护运动，他们也积极投身于普及环境知识，为政策制定者提供环境咨询，协助政府制定环境规划，在特定情况下组织起来抗议那些他们认为会损害环境的项目，并且在若干案例中取得了成功（Mol, 2006；王绍光，2006）。此外，公民个体对污染的日渐关注也给地方政府施加了不断增加的压力，迫使一些地方政府着手控制和解决环境污染。从 1991 到 1993 年间，地方和省的环保部门每年都会接到大概 13 万例居民关于环境方面的投诉（Mol, 2006）。在某些地方，针对环境恶化的群体性抗议活动已经开始出现。此外，一些民间 NGO 开始积极地介入贫困问题，组织人力和资金，帮助城市和农村无人照顾的贫困者。

第三，尽管从总体上看大众传媒以及其他传统媒介面临的约束仍然很多，但是，市场经济改革以来，很多报纸、杂志等都被抛入市场谋求生存。为了盈利，它们必须报道公众关心的社会问题。同时，新一代接受过良好教育的记者开始形成某种社会责任感和职业精神，开始自觉地揭露市场化改革所引发的社会转型的负面情况。此外，互联网的扩张，特别是以新闻和公共议题为中心的网站的发展，也使得一个基于网络的公共领域开始发展起来，许多社会或公共问题都是借助网络而发展成为更大范围的公共话题，并以很快的速度进行传播。这些结合起来，造就了一个类似于美国进步时代的中国版本的“扒粪运动”。许多腐败案件（例如官员公款旅游、高

价烟等)、侵犯权益的事件(例如孙志刚案、黑砖窑事件),以及各种食品、药品安全案件、环境污染案件,都是在媒体或者互联网的帮助下被揭露出来,并形成一种巨大的社会压力。

(三) 最近的国家治理转型和调整:寻求新的平衡

面对市场化转型带来的这些社会和环境代价以及日渐增长的社会自我保护运动,进入21世纪后,国家开始调整其治理模式。从根本上讲,这一调整表明国家希望在市场经济和社会公平及环境保护之间寻找一种均衡,既要继续完善市场经济,但又不能过度迷信市场,而要采取行动来消弭各种必然会伴随市场经济运作而来的负面影响——加强国家对市场 and 企业的监管,并由国家承担起一定的社会责任。在2003年10月召开的第十六届党代会第三次全体会议上,尽管20世纪80年代就被提出来的“效率优先,兼顾公平”的政策继续被提及,但是,一个崭新的发展思路——“科学发展观”开始得到表述。在第十六届党代会第四次全体会议上,胡锦涛总书记明确地提出了建立“和谐社会”的宏伟目标。2006年10月举行的第十六届党代会第六次全体会议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。2007年的党代会明确将“科学发展观”写入党章。这些都表明,面对前所未有的机遇与挑战,国家开始调整其发展战略和政策目标(Leonard, 2008: 48-49; 王绍光, 2007)。

“和谐社会”和“科学发展观”标志着国家开始认识到完全由市场制度来组织经济和社会可能存在的问题,因而对国家治理方式进行调整,着手解决市场经济发展带来的各种社会与环境问题。2005年末在中共中央对国务院编制“经济和社会发 展‘十一五’计划”的指导意见中,执政党明确要求给予社会公正更多的关注,确保所有人民都能够从改革和发展中受益(王绍光, 2007)。这是经济改革以来经济增长首次不再被当成是五年计划中压倒一切的目标,“取而代之的是更广泛的发展目标,中国领导人将其定义为,在尊重自然环境的同时‘将人放在第一位’(以人为本)”(Leonard,

2008: 49)。另外,借鉴了福利国家的经验,国家承诺将 20% 的财政资金用于养老金、失业补助、健康保险、产假和教育 (Leonard, 2008: 49)。这些都清楚地表明,中国开始告别原来的那种只有经济政策而没有社会政策的政策思路,重建中国的社会政策体系 (王绍光, 2007)。同时,国家开始启动雄心勃勃的“社会主义新农村”建设,其目标是缩小城乡差距,特别是公共服务供给方面的差距 (Leonard, 2008: 50)。此外,国家也开始加强环境监管以及食品与药品监管,例如 2008 年国家环保局升格成为国家环保部,并重组了食品与药品监管机构。2008 年 1 月 1 日,尽管企业的反对意见很多,但是,中国终于开始实施新的《劳动合同法》,以更好地保护劳动者的合法权益。

然而,这并不意味着中国将会回到以前的计划经济体制。恰恰相反,国家将继续发展市场经济,继续引领中国走向繁荣、富裕。一方面,尽管经过了 30 年的市场化改革,中国的市场化程度仍然不高。根据传统基金会的评估,图 5 展示了 1995 年以来中国经济自由度指数。该指数满分为 100 分,分值越高,经济自由度越高。2008 年,中国的分值只有 52.8,2007 年为 51.8,2006 年为 53.4。另一方面,市场化的发展在各个领域是不均衡的。尽管市场体制已在农业、工业以及部分服务业中扮演着主导性的角色,仍然有少数部门在不同程度上是国有垄断的,特别是银行、保险、铁路、电信等。另外,商品市场比要素市场的开放程度更高。在要素市场,虽然劳动力的使用基本上已经市场化了,但是金融和资本市场仍然缺乏竞争性 (Wang, 2004)。这意味着,中国仍未建立起成熟的市场经济制度。另一方面,尽管经济持续增长了 30 年,中国的经济总量已是在全球居于前列的国家之一,但是,由于人口规模庞大,中国的人均 GDP 仍然比较低。因此,继续完善市场经济制度,确保适度的经济增长仍是非常重要的目标。

不过,中国将不会再像以前那样以社会和环境为代价去发展经济。越来越明显地,进入 21 世纪以来,在继续完善和深化市场经

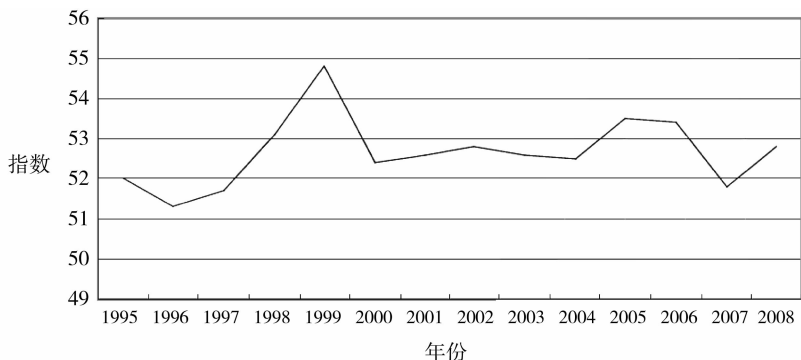


图5 中国经济自由度指数 (1995 - 2008)①

济导向的经济改革的同时，国家已注意对经济增长成果进行再分配，向公民提供社会服务和社会保障以及控制环境污染等。这一转型对“自由放任式资本主义发展的‘平面世界’哲学提出了直接的挑战” (Leonard, 2008: 50)。“十一五”计划很好地体现了对于平衡的关注，经济发展和社会公正都得到了同等的强调和重视。应该承认，这是一个正确而且明智的选择。既是为了使得国家能够承担起它在福利方面的社会责任，也必须确保一定水平的经济发展，以及由此而来的剩余，如此，才有条件将稀缺的资源从生产性用途（投资）转移到福利性用途 (Wilensky & Lebeaux, 1958)。总而言之，中国的国家治理在 21 世纪初的调整表明，国家希望“在这个国家蓬勃兴起的市场经济和它被忽视的社会主义过去之间恢复一种平衡” (Leonard, 2008: 48)。

五、结论和讨论

经济改革以来，中国的国家治理一直面临着各种挑战，并在应

① 当然，该项评估也隐含着很强的自由主义判断，故其指数仅供参考 (<http://www.heritage.org/research/features/index/downloads.cfm>)。

对这些挑战的过程中被重构。在这个过程中，国家表现了较强的学习能力，能够在不同时期根据社会与市场的不同情况比较灵活地调整国家治理模式，进而表现出较强的制度适应能力。从1978年经济体制改革一直到最近，国家治理面临的挑战主要是，如何改革计划经济时期构建起来的国家及政府体制，使之能够适应建立和发展市场经济的需要。应该说，中国比较成功地应对了这一挑战。然而，从现在起，国家治理重构面临的挑战是巨大的、前所未有的。在“双向运动”中重构国家治理必然要面对冲突的利益需求。近来围绕着新《劳动合同法》的激烈争论就充分地说明了这一点。来自市场领域的私营经济要求进一步市场化，保护资本的利益，并且减少政府旨在监管其经济活动的各种干预，而来自社会领域的利益群体则要求政府至少应提供基本的社会保护，提供基本的社会福利，加强环境保护，加强对商业活动和市场的监管，以控制肆无忌惮的资本逐利行为。总之，国家现在不得不在效率和平等、个人自由和社会责任、经济增长和环境保护之间进行平衡，而这实质上就是要在不同的甚至是冲突的利益需求之间进行平衡。国家必须进行这种平衡。然而，这绝非容易之事。

要在冲突的利益需求之间进行平衡，并在这个过程中实现一种社会和谐，需要从根本上重构国家与市场（或社会）之间的关系。从理论上讲，分别有四种模式来处理国家与市场或者国家与社会的关系（表2）。在这两对关系中，制度设计的核心问题都与国家能力相关。本文的观点是，在现代市场经济社会，要建立一个美好社会，需要在国家与市场/社会之间建立一种力量的均衡。任何过分强调其中一方力量的制度设计都是有风险的。完全强调国家的利益，以国家的利益取代市场和社会的利益，已被历史证明是有害的。然而，过分强调市场或者社会的利益，弱化国家能力，也同样是有利的。

在国家与市场的关系中，非常流行的是所谓的有限政府理论。正如波兰尼说的，这是一种自由主义的国家理论。从本质上讲，这

表 2 国家和市场/社会之间的关系

a		b	
		国家	
		强	弱
市场	强	I	II
	弱	III	IV

		国家	
		强	弱
社会	强	I	II
	弱	III	IV

种政治理论或者经济理论倡导的是一种强市场/弱国家的理论（即表 2a 中的模式 II）。这种政治理论形成于 18 世纪，并在 19 世纪盛行一时。在 19 世纪后期和 20 世纪初，由于这种模式导致的经济和社会问题越来越严重，第一批工业化国家都对这一模式进行了修正，加强国家对经济的干预，同时由国家承担起基本的社会责任（Polanyi, 1957 [1944]）。20 世纪 80 年代开始，随着新自由主义的复兴，这种理论也再次流行，并在 90 年代盛行一时。在此，显然不可能全面地梳理这一思潮。然而，需要指出的是，我们在思考有限政府理论时，需要对市场经济持有一种历史观。19 世纪以前的市场经济和 19 世纪以来（尤其是当代）的市场经济是极其不同的。前者主要是一个以农业和小手工业为基础、以实物交易为核心、以区域性市场为主的市场经济，而 19 世纪以来尤其是现代的市场经济则是一个以大工业生产为基础、以金融市场为核心因而经济的虚拟性越来越强、全球化（在现阶段主要是贸易全球化）的市场经济。面对 19 世纪以前的市场经济，建立一个有限的政府是必要的，也没有任何风险。一方面，在一个以农业和小手工业为主的市场经济领域，是不可能形成强大到足以挑战甚至压倒国家权力的经济力量的。另一方面，由于市场是地方性的，它以实物交易为主，尽管经济也会出现波动，但不会造成全社会范围甚至跨国的影响。面对这样一种市场，有限政府并不会带来问题，因为，双方的力量是均衡的。然而，19 世纪以来，市场经济出现了根本性的变化。首先，在这个以大工业生产为基础而且金融资本和产业资本紧密地结合在

一起的全球化市场经济中，极可能发展出经济力量巨大的财富拥有者，例如巨型公司和跨国企业，其财富力量强大到足以挑战国家权力，侵犯社会利益。其次，正如波兰尼指出的，金融在现代市场经济中已经是举足轻重的角色，在各种金融创新的支持下，现代经济的虚拟性越来越强，不确定性越来越强，市场风险也越来越高，市场波动引起的社会代价也越来越大。在这种背景下，继续倡导一种18世纪版本的有限政府就是值得商榷的^①。正如阿波比（Appleby，1945）在《大民主》一书中所说的，在一个由大公司和小政府组成的民主社会中，是不可能真正的民主的。总而言之，面对强市场和大公司，国家必须是强势且高效的，才能对市场力量进行必要的制衡，既防止其挑战或控制国家权力，又防止其侵犯社会领域的利益。

在国家和社会的关系方面，尽管在现阶段国家相对于社会更为强势（即表2b的模式III），但是，市场化改革以来，中国社会已经快速地出现社会分层，社会利益的分化正在加速，在市场经济中竞争失败或者受损的利益群体正在凝聚其影响力，并开始以各种中国版本的社会自我保护运动进行抗争。更进一步地，其中的某些社会自我保护运动已经表明，组织化的利益群体正处于形成的早期阶段。在此关键时刻，国家需要重构自己与社会的关系。最为关键地，国家需要通过制度建设，在国家和社会之间建立一种互信的关系，把“信任”植入国家与社会的关系之中。首先，国家应该信任社会，在制度上承认各种社会利益群体合法组织起来的权利，以防

① 这一观点主要来源于笔者对工业化国家在19世纪和20世纪初的政治经济变化的阅读，尤其是对美国进步时代改革的研究（马骏，2007）。美国早期建立的是一个有限政府，但是，当时的市场也是一个弱市场，两者在力量上是均衡的。由于市场在19世纪中期以后变成一个强大的市场，18世纪建立起来的有限政府面对着这个越来越强大的市场就表现出不适应。在进步时代，美国的改革者加强了国家的权力，重新在国家与市场之间达致一种新的均衡。其实，对于20世纪初美国的新国家主义也应在这一背景下才能准确地理解。

止某些社会力量在抗争中演变成反国家的力量。其次，建立正式的制度，将各种社会力量的利益诉求纳入法治的轨道进行规范，让各个利益群体在一个公平、公开的程序中表达自己的利益需求，影响政策制定，进而生产出社会对国家的信任。不过，在这个过程中，需要避免出现民粹主义左右国家政策，避免强社会/弱国家的治理模式。正如麦格达尔（Migdal, 1988）在其《强社会与弱国家》一书中指出的，强社会中的弱国家是无法成功地引领社会经济实现转型的。

然而，需要强调和补充的是，强国家必须同时是一个负责的国家，必须在强监督之下运作。而这需要进一步推进政治体制改革，建立民主政治。如果说在过去的 30 年中，仍然存在着通过行政体制改革解决某些政治问题的空间，那么，由于国家重建现在不得不在冲突的“双向运动”中展开，这种空间已经越来越小（Ma & Zhang, 2009）。面对冲突的利益诉求，国家治理的重构必须解决利益代表的问题。事实上，由国家去代表所有社会群体相互矛盾的利益是很困难的。对于国家来说，最佳的角色是建立社会协商机制，在相互冲突的利益中充当协调者。为此，国家就需要建立一个开放、公平的政治过程，让所有的利益群体都拥有平等的机会来表达其利益诉求，并通过一个共同认可的程序将这些冲突的利益转化成大多数人都愿意遵守的政策。这就要求国家治理制度解决政治民主问题，适时推进选举民主。同时，在国家重建的过程中，必须认识到，仅仅有选举民主并不能确保政府会对公民负责，而必须同时建立各种监督权力使用的制度（Ma, 2009）。为此，就需要建立现代预算制度，在政府内部建立集中统一的财政控制，同时由立法机构监督着政府收支（王绍光、马骏，2008；Ma, 2009）。

总之，中国现在正处于转型的关键时期，它的未来在很大程度上取决于如何重构国家治理制度。如果说前 30 年国家转型的重点是经济体制改革，那么，在未来 30 年，这个重点应是国家建设。在这个过程中，国家需要重新界定它与市场和社会之间的关系。在

现代市场经济社会，国家必须是有能力的。同时，也同样重要地，这个有能力的国家必须是民主的、负责的。正如蒂利最近总结的，在现代国家建设的过程中，有两个至关重要的维度，一是国家能力，二是民主化。他指出，民主政治是现代国家的基本制度，但是，“如果国家缺乏监督民主决策制定并将之付诸实施的能力，没有任何民主能够运作”（Tilly, 2007: 15）。

参考文献

- 何艳玲 (2008). 中国国务院（政务院）机构变迁逻辑. 公共行政评论, 1.
- 李实、岳希明 (2007). 中国城乡收入分配：问题与政策. 载刘向民主编《制度发展与和谐》. 香港：明报出版社.
- 马骏 (2007). 经济、社会变迁与国家治理转型：美国进步时代改革. 公共管理研究, 6.
- 马骏 (2009). 改革以来中国的国家重建：“双向运动”的视角. 载苏力、陈春声主编《中国人文社科三十年》. 上海：三联书店.
- 马骏、刘亚平主编 (2010). 美国进步时代政府改革及其对中国的启示. 上海：格致出版社.
- 王绍光 (2002). 美国进步时代的启示. 北京：中国财政经济出版社.
- 王绍光 (2007). 从经济政策到社会政策. 载岳经纶、郭巍青编《中国公共政策评论》（第一卷）. 上海：世纪集团.
- 王绍光、马骏 (2008). 走向“预算国家”——财政转型与国家建设. 公共行政评论, 1.
- 岳经纶 (2008). 社会政策学视野下的中国社会保障制度建设. 公共行政评论, 4.
- Appleby, P. H. (1945). *Big Democracy*. New York: Alfred A Knopf.
- Chang, G. (2001). *The Coming Collapse of China*. New York: Random House.
- Chang, M. H. (1998). *The Labors of Sisyphus: The Economic Development of Communist China*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Dickson, B. J. & Chao, C. (2001). Introduction. In Chao, C. & Dickson, B. J. Eds. *Remaking the Chinese State*. New York: Routledge.
- Garnaut, R. & Song, L. (2004). *Private Enterprise in China: Development,*

- Constraints, and Policy Implication. In Garnaut, R. & Song, L. Eds. *China's Third Economic Transformation: The Rise of the Private Economy*; 1 – 14. New York: Routledge.
- Gelb, A. (1997). China's Reforms in the Wider Context of Transition. In Blinney, E. Ed. *Crisis and Reform in China*; 1 – 16. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Gong, T. (2002). Dangerous Collusion: Corruption as a Collective Venture in Contemporary China. *Communist and Post-Communist Studies*, 1: 85 – 103.
- Gries, P. H. & Rosen, S. (2004). Introduction: Popular Protest and State Legitimation in 21st-Century China. In Gries, P. H. & Rosen, S. Eds. *State and Society in 21st-Century China: Crisis, Contention, and Legitimation*; 1 – 23. New York: Routledge Curzon.
- Ho, P. (2006). Trajectories for Greening in China: Theory and Practice. In Ho, P. & Vermeer, E. B. Eds. *China's Limits to Growth*; 1 – 26. Malden: Blackwell Publishing.
- Holbig, H. (2004). The Party and Private Entrepreneurs in PRC. In Brodsgaard, K. E. & Zheng, Y. Eds. *Bring the Party Back in: How China is Governed*; 239 – 268. Singapore: Marshall Cavendish International Private Lt.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations Inliberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laliberté, A. & Lanteigne, M. (2008). *The Chinese Party-State in the 21st Century: An Adaptation and Reinvention of Legitimacy*. New York: Routledge.
- Leonard, M. (2008). *What Does China Think?* London: Harper Collins Publishers.
- Lu, X. B. (2000). Booty Socialism, Bureau-preneurs, and the State in Transition: Organizational Corruption in China. *Comparative Politics*, 3: 273 – 294.
- Ma, J. (2009). The Dilemma of Developing Financial Accountability without Election. *Australia Journal of Public Administration*, 68: 62 – 72.
- Ma, J. & Zhang, Z. (2009). Remaking the Chinese Administrative State since 1978. *Korean Journal of Policy Studies*, 23 (2): 225 – 252.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States*. New Jersey: Princeton University Press.

- Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mol, A. P. J. (2006). Environment and Modernity in Transitional China: Frontiers of Ecologic Modernization. In Ho, P. & Vermeer, E. B. Eds. *China's Limits to Growth*: 27 – 54. Malden: Blackwell Publishing.
- OECD (2007). 中国公共支出面临的挑战. 北京: 清华大学出版社.
- Polanyi, K. (1957 [1944]). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Riskin, C. (1997). Social Development, Quality of Life and the Environment. In Bliney, E. Ed. *Crisis and Reform in China*: 89 – 110. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Solinger, D. J. (2004). The New Coward of the Dispossessed. In Gries, P. H. & Rosen, S. Eds. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention, and Legitimation*: 50 – 66. New York: Routledge Curzon.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Waldron, A. (1995). After Deng the Deluge. *Foreign Affairs*, 74 (5): 148 – 153.
- Wang, X. (2004). Marketisation in China: Progress and Prospects. In Garnaut, R. & Sone, L. Eds. *China: Is Rapid Growth Sustainable?* Canberra: Asia Pacific Press at the Australia National University.
- Wedeman, A. (2005). Anticorruption Campaigns and the Intensification of Corruption in China. *Journal of Contemporary China*, 42: 93 – 116.
- Weston, T. B. (2004). The Iron Man Weeps: Jobless and Political Legitimacy in the Chinese Rust Belt. In Gries, P. H. & Rosen, S. Eds. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention, and Legitimation*: 67 – 86. New York: Routledge Curzon.
- White, G., Howell, J. & Shang, X. (1996). *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press.
- Wilensky, H. & Lebeaux, C. (1958). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russel Sage.
- World Bank (2005). *World Development Indicator 2005*. Washington, D. C.: World Bank.
- Yang, D. (2001). Rationalized the Chinese State. In Chao, C. & Dickson, B. J. Eds. *Remaking the Chinese State*: 19 – 45. New York: Routledge.

Yang, D. (2004). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.

Zheng, Y. (2004). Interest Representation and the Transformation of the Chinese Communist Party. In Brodsgaard, K. E. & Zheng, Y. Eds. *Bring the Party Back in: How China is Governed*: 269 – 301. Singapore: Marshall Cavendish International Private Lt.

(责任编辑:春风)

《开放时代》2010年第3期目录

专题:社会史视野下的中国革命·土改研究

陈周旺 从“静悄悄的革命”到“闹革命”——国共内战前后的土改与征兵
吴毅 吴帆 传统的翻转与再翻转——新区土改中农民土地心态的建构
与历史逻辑的研究

张和清 王艺 文化权力实践与“土改”之后的征粮建社——一个西南少数民族行政村民族志研究

人文天地

陈明华 士绅们的西湖放生梦——1927 – 1933 年关于西湖放生池的争端

法学与政治

陈端洪 宪法学的知识界碑——政治学者和宪法学者关于制宪权的对话

经济社会

王跃生 个体家庭、网络家庭和亲属圈家庭分析——历史与现实相结合的视角

李若建 谣言的建构:“毛人水怪”谣言再分析

“他者的世界”

余晓燕 HIV/AIDS 防治中的医患交往艺术——一个景颇村寨中的信任表达

阅读

秦洁 “苦力”:民国时期城市底层社会研究——读《民国时期社会调查丛编》

孙齐鲁 理性与信仰间的精神拔河——冯达文《中国古典哲学略述》述评