

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2020.01.004

# 国家治理体系和治理能力现代化的新视角 ——政府与市场关系的再探索

甄志宏

(上海大学社会学院, 上海 200444)

**摘要:** 十九届四中全会提出的加速推进国家治理体系和治理能力现代化战略目标, 对厘清国家与市场关系的内涵提出了紧迫要求。本文在系统梳理经济学、比较政治经济学等多学科关于国家治理相关理论的基础上, 从经济社会学经济制度的社会建构属性出发, 对经济社会学组织制度学派和历史制度学派关于国家经济治理的理论演化脉络进行梳理, 揭示了后发国家国家建设与市场建设同步进行、互相建构的本质特征。

**关键词:** 国家治理; 国家建设; 市场建设; 政府与市场; 社会建构

**中图分类号:** C912/F045.51 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8072(2020)01-0035-10

## 一、导言

自2012年中国共产党第十八届代表大会召开以来, 中国改革开放进入了一个新的历史阶段, 即中央在经济领域对政府和市场关系进行了重新界定, 并围绕“使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”的主旨, 推进了一系列深化市场化程度的改革。就国内经济发展而言, 中国经济已经开始由高速增长阶段转入高质量发展阶段, 新旧动能转换对产业升级换代提出了更高的要求。国际经贸环境也发生着深刻变化, 我国产业发展面临着发达国家和新兴经济体的双重挤压。与此同时, 新一轮科技革命和产业变革也在孕育突破中, 新技术、新产业、新模式和新业态不断涌现, 对经济发展正在产生深远地影响。值此世界百年未有之大变局, 党的十九届四中全会进一步明确了“坚持和完善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的总体目标: 到我们党成立一百年时, 在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效; 到二〇三五年, 各方面制度更加完善, 基本实现国家治理体系和治理能力现代化; 到新中国成立一百年时, 全面实现国家治理体系和治理能力现代化, 使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。”

如何按照“两个一百年”的战略部署实现十九届四中全会提出的总体目标, 既是新时代新形势的迫切要求, 也是理论界亟待回答的一个重要研究问题。

实际上, 推进国家治理体系和治理能力的现代化, 既是我国现代化事业向更高水平发展的现实需要, 也是高水平现代化能否实现的制度保障。“从现代化事业的现实需要上看, 不仅过去几十年的四个现代化建设是在国家制度体系的引导和规定下展开的, 而且在未来的现代化发展中, 同样离不开国家治理体系的引导和治理能力的作

用”。<sup>①</sup>尤其值得指出的是，自改革开放以来，尤其是十一届三中全会将“以经济建设为中心”作为党的基本路线和发展中国特色社会主义的工作重心以来，国家治理体系和治理能力的现代化，主要体现在党和政府对经济的治理上面。

十九届四中全会发布的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中，进一步强调中国将加快建设现代化经济体系。《决定》称，必须坚持社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，全面贯彻新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，加快建设现代化经济体系。

显然，新形势下如何处理好国家与市场，换言之即政府与市场的关系，做到协同发展，是能否实现国家治理体系和治理能力现代化的关键所在。

## 二、超越国家主义与新古典经济学

政府与市场的关系是社会科学研究经典问题。随着东亚和拉美等新兴市场的崛起，关于一个国家或者地区以何种方式能够谋求更快地经济发展，在强调国家干预还是进一步释放自由市场力量之间产生了很大争议。经济学、政治学、社会学等不同学科的加入，理论家们观点的日益针锋相对，把政府与市场的讨论推向了僵化和过于简化的层面，即坚持古典或新古典经济学所倡导的自由市场原则，还是主张政府加大干预经济的国家主义？在这样的争论中，政府与市场的关系日益割裂。

其实，新古典经济学的立场相对简单，该学派往往秉持以下三个基本观点：第一，自由或者“中性”的贸易制度；第二，市场决定价格的环境；第三，国家拒绝成为经济舞台的导演（只根据新古典经济学的剧本要求而供应道具）。<sup>②</sup>主流经济学界在后发国家如何实现经济现代化的问题上之所以陷入“政府与市场的二元对立”，笔者认为，自亚当·斯密开始，不管是古典经济学家还是后来的新古典经济学家，抑或是信奉米塞斯·哈耶克的自由主义经济学家，都是从“理性经济人”假定出发推导出，经济行动者个人对于自身利益或者效用最大化的追求（个人层面），能够自发实现市场或者国家（集体层面）分工效率与资源配置的最优化。换言之即个人层面对于效率的追求最终会实现集体层面的效率最优。也就是说，市场可以自发地实现资源的最优配置和技术创新，政府要做的事情就是充当国民经济的“守夜人”，只需制定规则，保证市场秩序的正常运作即可。即便是主张“有为政府”的新结构经济学，也坚持认为政府干预的目的和边界始终在于帮助恢复市场的自发调节功能，其仍然假定政府扮演着“理性经济人”的角色，可以依据自身理性设计出完美的产业政策方案并按照国民利益最大化原则对之监督实施，帮助国家更好地发挥基于市场的要素禀赋和比

① 刘少杰. 中国现代化的视野扩展与质量提升[J]. 社会发展研究, 2019(4): 1-6.

② [澳大利亚]琳达·维斯, 约翰·M·霍布森. 国家与经济发展——一个比较及历史性的分析[M]. 黄兆辉, 廖志强, 译. 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2009: 158.

较优势。<sup>①</sup>由此可见,对“理性经济人”假定和方法论个人主义的坚持使得在主流经济学的分析框架中,国家或者政府对于自由市场而言,始终是一种摩擦性的力量,处于边缘性的地位。

主流经济学方法论个人主义的局限导致其缺少概念工具以国家或者政府为分析单位,来对经济现代化的路径和实施方案及绩效展开实证分析。战后兴起的发展经济学和以日本为研究范本的“发展型国家”理论恰恰是对这一理论困境的最好回应。他们的一个共同点是均主张经济发展需要一个能够创造和规范经济与政治之间关系的“发展型国家”。尤其是同处东亚文化圈的“亚洲四小龙”继日本之后成功地跨越了“中等收入陷阱”,实现了经济的快速起飞。“亚洲四小龙”的成功很大程度上在于施行了强化版的日本产业政策。政府通过产业政策对新产业活动的选择性扶持被认为是东亚经济发展的突出特征。

“发展型国家”的概念起源自查默斯·约翰逊(Chalmers Johnson)1982年的经典著作《通产省与日本奇迹——产业政策的成长(1925-1975)》(MITI and the Japanese Miracle),该著作从政府成功推动产业政策、扶植策略性产业来解释日本经济的高速增长,并特别关注“通商产业省”(Ministry of Commerce and Industry, MITI)在此过程中所扮演的角色。约翰逊认为,这类国家的主要特征是领导者倾向于以生产为中心,而不是以消费为中心;政府通过协商性的制度安排和对金融等主要资源的控制,来与市场上的商业组织展开合作;在这个过程中,一个由专业化的官僚组织构成的行政系统能够排除其他利益集团的干扰,引导投资到高附加值的产业上去,推动产业结构优化调整。<sup>②</sup>

约翰逊还指出,在最早实现工业化的国家中,国家很少干预新兴的经济活动,而对工业化起步较晚的国家来说,为了实现赶超目标,政府常常扮演着国家工业化运动的领导者角色,即承担了发展的职能。政府对私有经济的此类干预,往往体现为两种不同的政策风格——管制和扶持,由此形成了两种不同的政企关系。美国是管制型的典型代表,或者从政府与市场关系的角度来看,可以叫做市场引导型政府。这类政府只关心经济竞争的形式、程序和规则,但不过问经济活动的具体事务。相反,扶持型政府或者像日本一样的计划引导型政府,其主要功能在于制定社会和经济发展的具体计划。由此,计划引导型政府的政策优先目标首要考虑的是产业政策,即关注本国产业结构,并注重完善有助于强化国际竞争力的产业结构,而市场引导型政府一般没有明确的产业政策或者根本不承认产业政策的有效性。<sup>③</sup>

“发展型国家”理论一经提出,就受到了奉自由市场为圭臬的新古典经济学家的集体质疑,尤其是20世纪80年代末期英美两国政府不约而同地采取了以私有化、去规

① 林毅夫,苏剑.新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架[M].北京:北京大学出版社,2014.

② [美]查默斯·约翰逊.通产省与日本经济奇迹:产业政策的成长(1935-1975)[M].唐吉洪,金毅,许鸿艳,译.长春:吉林出版集团有限责任公司,2010.

③ [美]查默斯·约翰逊.通产省与日本经济奇迹:产业政策的成长(1935-1975)[M].唐吉洪,金毅,许鸿艳,译.长春:吉林出版集团有限责任公司,2010; John L. Campbell, Rogers Hollingsworth and Leon Lindberg (eds.), *Governance of the American Economy*, New York: Cambridge University Press, 1991.

制为特征的经济政策，以释放市场力量为目标的一系列带有鲜明新自由主义经济意识形态色彩的制度变革，更加把“发展型国家”秉持的国家干预立场推向了対立面，并为其冠以强烈的“国家中心论”的色彩加以猛烈抨击。再加上受到随后席卷东亚的民主化和全球化浪潮的冲击，日本以及当时的“亚洲四小龙”经济发展绩效都受到了不同程度的影响，东亚“发展型国家”不论是理论层面还是政策实践层面都受到了广泛质疑。

### 三、找回社会——“发展型国家”理论再审视

面对新自由主义的扩张，以通过比较不同国家或者同一国家不同时期的政府、利益集团和市场之间的关系为主题来探讨国家怎样管理经济事务的比较政治经济学，从发达资本主义经济体内部，通过开辟了一个被学术界称为资本主义多样性的研究新视角，对新自由主义的市场观发起挑战。<sup>①</sup>资本主义多样性研究的新颖之处首先在于其方法论的创新。资本主义多样性理论的研究路径是以行动者为中心展开的，也就是说在这些研究者看来，政治经济体系被看作是由多重行动者构成的场所，每个行动者都试图通过与其他行动者的策略性互动，以理性的方式寻求自身利益的满足。这些行动者可能是个人、企业、或者其他组织乃至政府。然而，在该理论学派的研究者看来，这是一个以企业为中心的政治经济体系，公司才是这一资本主义经济体系的关键行动者，使其在面对技术变迁或者国际竞争的时候做出关键性的调试，从而以其行动的累积构成了经济绩效的总体水平。企业在资本主义多样性理论中是一个关系性的概念。理解企业所构建的关系的质量是理解整个政治经济体系的关键所在。这些关系包括企业内部与其雇员之间的关系，企业外部与其他行动者，包括供应商、客户、合作方、股东、贸易联盟、商会以及政府之间的关系。从关系的视角看，企业的核心能力，或者说企业的成功，主要取决于其与广泛的行动者构建有效合作沟通的能力。

由此，根据企业与其他行动者建立沟通合作的方式的不同，研究者区分了两类不同的资本主义体系，一种是自由市场经济，一种是协调市场经济。<sup>②</sup>在自由市场经济中，企业通过科层制和竞争性市场的安排来协调彼此之间的合作行为。<sup>③</sup>市场关系的特征是，在竞争和正式契约的推动和约束下，商品和服务交易得以展开。可以说，在该体系的很多方面，市场制度为经济行动者之间的合作提供了有效的方式。

在协调市场经济中，企业更多地依靠非市场的关系来协调它们与其他行动者之间的合作，以此构建它们的核心竞争力。这些非市场模式的合作一般以更广泛的关系和不完全契约为基础，往往依靠关系网络内私人信息的交换实现网络监督，即更加依赖集体性的、非竞争的关系来构建企业的核心竞争力。<sup>④</sup>

① [美]彼得·A·霍尔，戴维·索斯凯斯等. 资本主义的多样性：比较优势的制度基础[M]. 王新荣，译. 北京：中国人民大学出版社，2018.

② [美]彼得·A·霍尔，戴维·索斯凯斯等. 资本主义的多样性：比较优势的制度基础[M]. 王新荣，译. 北京：中国人民大学出版社，2018.

③ [美]奥利弗·E·威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 段毅才，王伟，译. 北京：商务印书馆，2002.

④ Peter Evans, “Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies”, *Journal of Development Studies*, 1997, 34(6): 66–86.

对企业及其相关行动者合作关系类型的关注,使得资本主义多样性的研究路径与此前关于资本主义的比较研究出现了很大的背离。之前的研究大多认为经济绩效或者政策的后果或多或少直接源于政治经济体系中正式组织上的差异。新的研究路径则认为这些后果更多地受到企业与其相关行动者策略性互动的影响。这也就是说,正式制度往往很难靠一己之力实现均衡,在很多情况下促使相关行动者实现特定均衡的,恰恰是一系列关于其他行动者可能如何行动的共同理解。这种共同理解通常源于某种在此种情境下何种行动才是恰当的认知。相应地,采取这一立场的研究者强调非正式规则和共识对于在众多政治经济的策略性互动中获得均衡的重要意义。换句话说,正是这些作为“常识”的重要组成部分的共同理解,在一套特定的正式制度条件相似的情况下,引导相关行动者就某一种结果达成合作,而放弃了另外的选择。

至此,历史与文化的分析就进入了研究视野。大多数行动者学会了遵循一系列非正式的规则行动,这些规则源于与相熟的行动者的互动经历以及由这些经验生发出来的类似共同文化的东西所塑造的共识。这种从特定环境下实际运作经验中生发出来作为一系列共享理解或者可信的行动策略形式体现出来的文化概念,与社会学“认知转向”运动中所倡导的文化和认知概念具有极大的相似性。<sup>①</sup>

从这个意义上说,一个国家的政治经济制度不可避免地在两个方面与其历史发生着联系:一方面,它们是由行动、法定或者其他方式确立起来的正式的制度,遵循特定的运作程序;另一方面,反复发生的历史经验建立起来的共同预期,也能帮助行动者相互之间进行有效协调。这也就意味着,制度作为政治经济运行的核心,不应该被看作在某个时点上被创造出来之后,就会沿着既定的方向自行有效运作。为了维持其运作,那些附着其上的共享的理解务必通过适当的历史经验对其定期地加以确证。

可以说,资本主义多样性的研究者已经清楚地阐明,经济行动者的选择或者企业的策略性行动,乃至特定的经济体制,都是深深“嵌入”在其所在的制度和文化环境之中的。其实,通过“找回社会”的维度来重新确立了国家在社会科学研究中的中心地位,并对古典“发展型国家”理论进行修正和补充,一直是一部分比较政治经济学家长期以来的学术目标。

正如西达·斯考克波(Therda Skocpol)在经典著作《找回国家》一书的导言中所指出的,有三个条件使得社会科学界需要重新思考国家、市场与社会之间的关系:一是随着“凯恩斯革命”的兴起,政府宏观调控已经成为公共政策的标准选项;二是西方自由民主体制在二战殖民主义帝国体系解体后催生出来的新兴民族国家中的复制困难重重;三是即使标榜自由民主的英美国家在面临激烈的全球化竞争条件下,也对全球和自身的经济体系进行了诸多国家干预。因此,“在这样的转折点上,将国家当作行动主体和被社会塑造的制度结构来展开分析在社会科学中重新流行了

<sup>①</sup> Ann Swidler, “Culture in Action: Symbols and Strategies”, *American Sociology Review*, 1986, 51(2): 273–286; DiMaggio, Paul and Walter Powell, “Introduction”, in Powell, Walter and Paul DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

起来就毫不奇怪了”。<sup>①</sup>埃文斯(Peter Evans)所提出的“嵌入的自主性”(embedded autonomy),<sup>②</sup>和韦斯(Linda Weiss)所提出的“被治理的互赖”(governed interdependence)是其中的两个代表性观点。<sup>③</sup>

埃文斯指出,发展中国家对经济的干预不是介入与否的分别,而是干预程度的多寡,干预程度又取决于国家的内部结构及其与社会的关系。虽然各国有所不同,未能一概而论,但可将国家对经济的干预区分为两大类:“掠夺型国家”(predatory state)与“发展型国家”。

“掠夺型国家”的内部结构及其与社会的关系都相当松散。国家的内部凝聚只依靠个人间的纽带(personal ties),很难阻止在位者为追寻一己私利而牺牲社会公益。因而“掠夺型国家”无法防止国家与社会的对立,以及国家掠夺造成经济的不良变化。“发展型国家”则不同,经过选拔的政治精英,与长期公职生涯的优厚报酬,带来彼此合作的协调性,由此衍生出国家机关的“自主性”(autonomy)。与此同时,国家机关又嵌入到强大的社会纽带(social ties)之中,同时提供了制度化渠道,让国家与社会得以针对目标与政策不断协商。正是由于看似矛盾的“自主性”与“嵌入性”(embeddedness)的巧妙结合,构成了“嵌入的自主性”,“发展型国家”因而取得高度的经济成就。但埃文斯也承认,能做到两者平衡的国家并不多。

“嵌入的自主性”强调国家与社会间的协调,韦斯的“被治理的互赖”则对如何协调进行了更细致的论述。“嵌入的自主性”探讨了当国家强势之际,如何维持国家自主性,又不损及施政的效率。“被治理的互赖”则试图解决当社会组织(特别是资本)的力量兴起之后,如何保留施政的效率,但又不必牺牲国家自主性的问题。国家与产业间的关系本就是相互依赖的,“被治理的互赖”进一步强调建立制度化的合作,正式承认此种互赖,使此种相互依赖的关系得以“被治理”(governed)。如此一来,国家就不会如同早期“发展型国家”学派所言,只是单边地决定社会,而是国家仍可保持积极主动的角色,与产业协商发展计划。借由与厂商间的信息交换、邀请私营部门参与关键的政策领域、推动更广泛的产业协作等作为,国家得以运用自主性和社会建立起共识与合作,并形成进一步发展的基础动力(infrastructure power)。<sup>④</sup>

比较政治经济学家们对国家和经济体制社会嵌入性本质的一再阐释,把国家、市场与社会的研究推进到经济社会学的传统领域。在与经济人类学家卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)的对话过程中,以马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)为代表的新经济社会学家,进一步发展了关于国家、市场与社会的研究。

#### 四、经济制度的社会建构——经济社会学的思考

“嵌入性”(embeddedness)观点由卡尔·波兰尼在与主流经济学原子论的对话

① [美]埃文斯,鲁施迈耶,斯考克波,编著.找回国家[M].方力维,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2009.

② Peter Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

③ Linda Weiss and John M. Hobson, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Press, 1995.

④ 黄宗昊.“发展型国家”理论的起源、演变与展望[J].政治学研究,2019(5): 58-71.

过程中提出,并经过新经济社会学的倡导者马克·格兰诺维特进一步发展成为经济行动的嵌入性理论。

在波兰尼看来,人类社会在长期演化进程中,互惠和再分配是其主要的交换和分配模式,它嵌入于特定的社会结构和社会关系当中,只是到了近代,伴随着工业化进程的展开,资本主义市场交换方式才成为主导,并日益脱嵌于社会关系的约束。然而,以格兰诺维特为代表的新经济社会学家则对波兰尼的嵌入性观点进行了修正和补充。格拉诺维特认为,大多数处于功利主义传统中的学者,包括古典和新古典经济学家在内,都假定理性、自利的行为很少受到社会关系的影响,并由此引发的一系列思想实验构建出了一个理性的交易状态。而大多数的社会学家、人类学家、政治学家和历史学家都比较赞同波兰尼的观点,即承认前市场社会中,经济行为深深嵌入于社会关系之中,但随着现代化进程的加深,经济逐渐被视为一个与社会日渐分离和分化的领域,竞价交易不再由这些交易活动的社会或者亲缘义务所界定,而是通过对个体盈利的理性计算来界定了。格兰诺维特则通过自己的研究,竭力证明虽然经济行为的嵌入水平在前现代社会没有那些理论家们断言的多,但是在现代社会里,经济行为和制度仍然在很大程度上被社会关系和社会结构所塑造,经济和市场交易仍然深深嵌入于社会关系的网络当中。<sup>①</sup>在随后的研究中,他和斯威德伯格又进一步把新经济社会学的理论核心归结为三个命题:命题1,经济行动是社会行动的一种特定类型;命题2,经济行动具有社会性的定位;命题3,经济制度是一种社会性的建构。<sup>②</sup>

秉承嵌入性视角和经济制度的社会建构理念,新经济社会学逐渐将关注的焦点由社会网络转向了对经济组织的制度化过程展开分析,而且逐步将分析领域扩大到了诸如金融、货币、市场以及国家等宏观制度层面。其中的组织制度学派和历史制度学派继承了经济社会学家们的批判传统和分析工具,对新古典经济学的“理性经济人”假设发起了进一步的挑战。在他们看来,组织不仅仅是技术需要的产物,而且是制度环境的产物,是制度环境压力下的合法性要求而不是“效率原则”促成了组织的同构现象。

20世纪90年代以来,新经济社会学正是沿用组织分析制度学派所倡导的制度分析的三种机制对更大范围的经济现象进行解释:从强制机制出发,经济社会学如今着重研究国家、政府、法律等强制性制度对经济生活的塑造和制约;从模仿机制出发,新经济社会学着重探讨经济意识形态、经济政策范式以及商业文化对经济行为的影响;从规范化机制入手,着重探讨像行业协会、卡特尔这样的专业化组织等非市场机制对经济组织治理模式的影响和经济行为方式的约束。<sup>③</sup>

① [美]马克·格兰诺维特. 经济行动与社会结构: 嵌入性问题[C]/[美] 弗兰克·道宾, 主编. 新经济社会学读本. 左晗, 程秀英, 沈原, 译. 上海: 上海人民出版社, 2013.

② M. Granovetter and R. Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*, Boulder: Westview Press, 1992.

③ P.J. DiMaggio and W.W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 1983, 48(2): 147-160.

组织制度学派秉承组织分析新制度主义的传统，将市场理解为不同行动主体相互作用以谋求经济利益的场域，国家则成为政治行动的舞台。完全竞争市场模型假定市场是一个集市，是买卖双方进行交易的空间。然而，现实情况要复杂得多。现代市场经济体系的运行，至少需要相关要素的投入，软硬基础设施的保障，供应链的良性运行，劳动力的培训，公平交易的法律监督和市场不公平竞争的管制等等，在自由主义信徒看来，是私人机构提供了上述这些服务。但是，从历史上看，政府始终参与了为市场的构建提供各种服务和制度支持的过程之中。因此，在经济社会学家看来，现代经济建设本身就是现代国家建设的一部分，二者不可分割。技术进步和竞争常常使得市场处于不稳定的状态，而企业市场中的首要任务是获得生存，维持其与雇员之间、供应商之间的关系以及处理好与竞争对手的关系，就成为首要目标。而企业在市场交换过程中形成的这些关系又经常处于波动的状态之中，最终的解决方案，往往将企业推向国家，即任何一个市场经济体系，为了建立稳定的市场关系，都需要国家来界定产权，明确治理结构，制定交换规则，直至帮助树立主导的控制观念。政府对技术承担保险责任，对竞争进行管制，并在相互竞争的企业之间充当仲裁者。正是由于有政府—企业间关于企业行为的共同理解的存在，使得企业的某些行为方式才能得以控制。政府还出台了大量旨在治理市场的规则和制度，这些政策限定了国家的管理模式，对市场危机的干预方式以及企业的组织形式。最后，政府还可以采取行动，从而有意无意地推动市场重组。总之，经验研究的文献表明，政府—企业关系是形成稳定市场的关键。<sup>①</sup>

历史制度学派把自己的工作看作是复兴制度分析以矫正新古典经济学分析范式的一种努力。该学派的分析逻辑基于如下的判断：即行动者的策略选择是在历史过程中受到特定的政治的、意识形态的以及现存制度的约束的；市场中的交换行为与其说受到价格机制的引导，不如说是受到制度影响下的权力分配格局的制约。与强调合法性制度扩散过程的组织分析的新制度主义不同，历史制度主义学派关注制度在历史背景中的动态变化，这种变化受到经济、政治、技术以及文化等多方面因素的影响。该学派还特别强调国家在经济治理结构转变过程中扮演的重要角色。

对历史制度学派而言，国家通过直接或者间接地影响治理机制的选择来建构经济。国家既可以影响选择何种合适的组织方式来治理经济，也可以影响双边或多边的交换形式。国家既可以影响经济社会中资源和信息的生产和配置，又可以通过操纵产权约束经济行动主体的行为。国家既是一个行动主体，也是一种结构。<sup>②</sup>

作为行动主体的国家，常常被认为拥有独立性，它可以在一定程度上摆脱社会上各个利益集团的影响，坚持自己的政策立场维护民族和民众利益。与国家行动建构经济同等重要的是，研究者不能忽视国家的结构性特征。在历史制度学派看来，国家

① Neil Fligstein, *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First Century Capitalist Societies*, Princeton: University Press, 2003.

② [美]约翰·L·坎贝尔, J. 罗杰斯·霍林斯沃思, 利昂·N. 林德伯格, 编. 美国经济的治理[M]. 上海人民出版社, 2009.

主要通过三种不同途径参与部门经济的建构过程,即竞技场域、组织结构和既定经济活动的特定场所。作为竞技场域,国家制度为形形色色的社会集团提供影响或者渗透经济政策制定过程的特定渠道。就组织结构而言,国家特有的组织结构,比如美国的三权分立的组织结构,就极易产生国家内部的斗争。行政、立法和司法机构的不同角色以及联邦和州的相对独立的管理模式,使得各政府机构之间经常处于激烈斗争的状态中。这些斗争不仅是国家行动者之间的竞争,而且还是那些社会利益集团通过寻找各自国家机构代理人,实现特定经济利益的竞争。因此,在这种制度性的国家碎片化状态的内部,就极易产生部门或者行业治理转型过程中出现僵持或者不稳定的状态。除了上述两点,国家的结构特性还能够界定经济行为发生的场所,从而塑造经济行动者在经济互动中的策略选择和相对机会。总之,国家制度的不同,对一国经济治理模式能够产生重大影响。

在对组织制度学派和历史制度学派的思想进行创造性继承的基础上,弗兰克·道宾(Frank Dobbin)对不同国家产业政策范式的差异展开分析。<sup>①</sup>他阐明了不同的经济思想关于效率问题的不同认识对产业发展所产生的重大影响,而这些不同的经济观念植根于不同国家的政治文化。这种强调产业政策背后经济意识形态的研究视角在高柏对日本发展主义的研究中被进一步应用和拓展。<sup>②</sup>高柏重点探讨了从大萧条时期直至第二次世界大战结束之间日本发展主义产生的过程,并讨论了其在战后的演变。高柏的研究重点强调了在政府产业政策制定和实施过程中,以及在日本经济体制的制度演化演进过程中,思想意识形态所起的作用。与道宾一道,高柏在对日本产业政策演变的分析中,再一次论证了历史制度学派彼得·霍尔的观点——政策制定离不开当时流行的思想观念的影响。

将经济思想观念放在产业政策分析的核心位置,关注产业政策目标的来源而非政府落实产业政策目标的能力,意味着“发展型国家”从自变量变成了因变量,这样一来,和道宾强调产业政策范式对产业政策选择有着深刻影响一样,高柏将思想与意识形态作为一种“符号工具”引入了产业政策分析,从而“文化工具”、“心智模型”、“认知架构”等这样具有阐释学意义的概念开始用于产业政策分析,从而使得汲取于组织制度学派的精华部分——认知,可以作为概念工具分析产业政策,进一步突出了产业政策社会建构的本质属性。

总之,借鉴了“发展型国家”以及比较政治经济学的国家理论,继承古典社会学经典作家的分析理论,经济社会学制度学派对于经济制度的社会建构属性进行了深入探讨,其通过对产业政策制定实施的国别差异的深入研究,深化了对于国家与市场关系的传统理解,并为新时期如何加速推进国家治理体系和治理能力的现代化,提供了新的概念工具和分析框架。

① F. Dobbin, *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*, New York: Cambridge University Press, 1994.

② 高柏. 经济意识形态与日本产业政策——1931-1965年的发展主义[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.

## 参考文献

- [1] 高柏. 中国经济发展模式转型与经济社会学制度学派[J]. 社会学研究, 2008(4): 1-33.
- [2] 刘少杰. 如何对待市场、政府与社会的权力关系——略论全球化时代西方意识形态冲突的核心问题[J]. 天津社会科学, 2011(6):73-79.
- [3] [美]莫洛·F. 纪廉, 南德尔·科林斯, 等编. 新经济社会学: 一门新兴学科的发展[M]. 姚伟, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [4] [美]禹贞恩, 编. 发展型国家[M]. 曹海军, 译. 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2008.
- [5] Deyo, Frederic C. (eds.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, New York: Cornell University Press, 1987.
- [6] Prasad, Monica, *The Politics of Free Market: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*, Chicago: the University of Chicago Press, 2006.

**【作者简介】甄志宏：**上海大学社会学院教授，博士生导师，社会学博士。研究方向：经济社会学，国际政治经济学。

## A New Perspective on the Modernization of National Governance System and Governance Capability——Re-exploration of the Relationship between Government and Market

ZHEN Zhi-hong

(Shanghai University, Shanghai 200444, China)

**Abstract:** The task of accelerating the modernization of the national governance system and capacity requires that the connotation of the state-market relationship be clarified as soon as possible. Research analysis of this article is based on a systematic review of related theories of national governance in economics, comparative political economics, and other disciplines. This article starts from the social construction attributes of economic sociology and economic system, and sorts out the theoretical evolution of economic sociology organization system school and historical institution school about national economic governance. The research reveals the essential characteristics of the simultaneous development and mutual construction of the country construction and market construction in the developing countries.

**Keywords:** national governance; national building; market building; government and market; social construction

(责任编辑: 马莹)