

“国家的回归”： 后疫情时代的国家能力建设

——欧洲复兴开发银行2020~2021年《转型报告》评述

孙景宇 曲美辰

【内容提要】 新冠肺炎疫情的冲击为转型中的中东欧国家提出了新的议题,正视国家能力、接受国家参与经济似乎已成为中东欧国家的必经之路。欧洲复兴开发银行的2020~2021年《转型报告》用翔实的数据反映了国家参与经济的趋势,展示了民众对国家的期望。该文在对2020~2021年《转型报告》评介的基础上,进一步讨论了国家能力对经济发展的作用,认为中东欧国家若想充分发挥国家参与经济的优势,必须增强国家能力,这不仅要考虑资源汲取和配置能力,更要将安全能力纳入其中。后疫情时代,在全球市场萎缩和全球产业链本地化、碎片化的形势下,中东欧国家能否改变之前过于依赖西欧资本、市场和技术的状况,从而找到一条内外平衡的发展之路,是决定其国家能力建设成效的关键。

【关键词】 中东欧国家 《转型报告》 国家能力 国家资本主义

【基金项目】 教育部人文社会科学研究专项任务项目“人类命运共同体理念的马克思主义政治经济学阐释研究”(项目编号:20JD710025);天津市高校习近平新时代中国特色社会主义思想研究联盟项目。

【作者简介】 孙景宇,南开大学经济学院副教授;曲美辰,南开大学经济学院硕士研究生。

引言

20世纪末东欧剧变、苏联解体之后,中东欧国家在相当长的一段时期内

都秉持着减少国家干预的新自由主义基本原则,把私有化、自由化和市场化作为其经济政策的主旋律。直到2008年国际金融危机之后,新自由主义及其政策主张在全球范围内日趋式微,中东欧国家也迎来了对其经济转型以及转型后经济增长和发展模式的反思和检讨。这可以从欧洲复兴开发银行(EBRD)每年出版的《转型报告》的观点变化中得以体现^①。

欧洲复兴开发银行成立于1991年,其宗旨是帮助和支持转型国家的经济发展和重建,推动其民主化和市场化转型^②。《转型报告》是欧洲复兴开发银行出版的最主要的系列研究报告之一,从1994年开始每年一期,对中东欧等国家的转型进程进行连续、系统的跟踪研究。2008年国际金融危机之前,《转型报告》的基本主张是去国有化有助于创造更具活力和繁荣的经济,主要在私有化、自由化和稳定化的分析框架内评估转型进程。2008年之后,《转型报告》开始系统地检讨之前建立在经济开放和私有化发展基础上的增长方式。2013年《转型报告》指出要超越私有化、自由化和稳定化的分析,关注监管、有效政府、法治和清廉等制度环境相关的因素。2017~2018年《转型报告》认为,国家监管与治理对纠正市场失灵、维护公平竞争的市场环境等起着重要作用,并把这一理念贯彻到转型进程的评价指标体系上,从这一年起《转型报告》开始按照竞争性、治理、绿色、弹性、包容性和一体化六个方面对转型进程进行跟踪与评估。2019~2020年《转型报告》将治理(governance)置于突出地位,强调国家治理能力改善会带来经济和社会红利,进而在地区层面、公司层面和绿色可持续发展方面具体探讨了治理的差别。2020~2021年《转型报告》更是以“国家的回归”(The state strikes back)为题,运用翔实的数据反映了新冠肺炎疫情之后国家参与经济的趋势,展现了民众对发挥政府、公有制和国有银行在社会经济活动中作用的期望。这份转型报告说明了注重国家能力和国家参与经济的重要性,以此来推动经济转型和增长已经成为中东欧国家的必然选择。

① 欧洲复兴开发银行投资的国家 and 地区包括:哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、克罗地亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦、乌克兰、阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、科索沃、黑山、北马其顿、罗马尼亚、塞尔维亚、埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯、约旦河西岸和加沙,其他还有希腊、俄罗斯、土耳其和塞浦路斯(不再投资,而是管理投资组合)。

② European Bank for Reconstruction and Development, Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development, London. EBRD, 1990, p. 4.

表 1 2008 年以来欧洲复兴开发银行《转型报告》的主题变化

年份	主题	基本主张
2008	“转型国家的经济增长”	检讨之前建立在经济开放和私有化发展基础上的增长方式
2009	“转型中的危机”	
2010	“复苏与改革”	
2011	“危机与转型”	
2012	“跨国界的一体化”	
2013	“转型的停滞”	超越私有化、自由化和稳定化的分析,关注监管、有效政府、法治和清廉等制度环境相关的因素
2017 ~ 2018	“可持续的增长”	从竞争性、治理、绿色、弹性、包容性和一体化六个方面对转型进程进行跟踪与评估
2019 ~ 2020	“更好的治理,更好的经济”	国家治理能力的改善会带来经济和社会红利
2020 ~ 2021	“国家的回归”	民众对国家的期望

一 报告的主要内容和基本观点

2020 ~ 2021 年《转型报告》的标题为“国家的回归”,对此,欧洲复兴开发银行首席经济学家亚沃尔奇克(Beata Javorcik)表示,这并不是价值判断,而是事实陈述。从数据来看,转型国家的民众对转型的态度随着市场化改革反而逐渐消极,对市场经济的支持率在下降,对公有制的支持率却在上升。2017 ~ 2020 年调查显示,在原苏联东欧国家中,支持公有制的受访者比重已高达 45%。尤其是新冠肺炎疫情的冲击更加凸显国家的作用,使民众增强了对国家保护生命安全、降低经济风险的期待。

该《转型报告》分为五章:第一章国家的规模,以新冠肺炎疫情的冲击为背景,分析国家应当保持什么样的国有经济规模才能够满足民众对国家参与经济活动的期待;第二章国有企业和第三章国有银行的兴起,探讨了国有企业和国有银行的独特优势与治理问题,并指出在国有经济规模扩张的情况下,更要提升国家治理能力、优化制度质量,放大国有企业和国有银行的优势,推动经济转型增长;第四章国家与绿色转型,从短期、中期和长期三个维度阐述了国家在推动向绿色经济转型中应扮演的角色;第五章结构性改革,对转型进程进行跟踪与评估。

《转型报告》认为,国家满足民众期待、参与稳定经济的能力取决于财政空间和行政能力两个指标,并在一定程度上表现为国有经济的规模。财政空

间包括政府债务水平和政府净借贷占 GDP 的百分比、借款成本、政府提高收入的能力(以政府收入与 GDP 之比衡量),行政能力包括电子政务水平(关注在线服务的范围和质量、电信基础设施和人力资本的发展)、衡量政府有效性的全球治理指标、评估与前沿水平差距的营商环境指标以及衡量该国人口常规使用银行账户的指标。无论是疫情期间还是疫情之后的较长时期内,各国均在财政空间和行政能力的共同约束下进行政策抉择。许多国家尽管债务水平较高,但收入有所增加,偿还公共债务的成本下降,财政空间反而得以增加。进一步而言,在预计利率保持较低水平的情况下,公共债务与 GDP 的比率虽有上升但可以维持,相反,数字支付的未普及则使得行政能力的限制更具约束力。《转型报告》描绘了长期视角下转型国家国有经济的规模变化:在需求方面,19 世纪中期以来,各国政府支出占 GDP 的比重均保持上升趋势;在供给方面,尽管各国公共部门的就业人数在 20 世纪 80 年代后有所下降,但长期来看仍处于上升态势。其中,原苏联东欧国家的政府支出占 GDP 的比重约为 35%,与其他经济体基本一致;公共部门的就业比重虽从 20 世纪 90 年代中期的 45% 降至 21 世纪初的 24%,但仍比其他经济体高出 7 个百分点。

受制于行政能力的约束,转型国家往往更依赖于通过国有机构干预经济,因此,在国有经济规模有望继续上升的情况下,国有企业和国有银行成为经济转型发展的关键。

国有企业在中东欧等转型国家占据重要地位。《转型报告》指出,转型国家的国有企业提供了近一半的公共部门就业岗位,在能源、公共事业和运输部门发挥着重要作用。在某些较为贫穷的经济体中,国有企业甚至已成为制造业的中流砥柱,如阿塞拜疆、白俄罗斯和一些中亚国家,它们的国有企业占制造业总就业人数的 30% ~ 70%。除了提供就业岗位外,国有企业在经济中也发挥着独特的作用——提供公共服务、缩小区域差距和稳定不利冲击等。然而,国家是为了整个社会的利益而经营国有企业,有着非利润最大化的目标,因而国有企业与私有企业相比有不容忽视的缺点,如创新性不足、没有明确的目标和预算等。在国家能力,尤其是行政能力的限制之下,虽然私有部门也能够政府的补偿和支持下提供公共服务,但各国往往依赖于通过国有企业进行提供。因此,在新冠肺炎疫情促进国家参与经济并导致公有制扩张的情况下,改善国有企业的治理尤为重要。在此基础上,《转型报告》结合经合组织国有企业治理准则对国有企业的有效管理提出了建议,基本原则是政策与战略相结合:制定国有制政策,明确国家机构的所有权责任,分离监管职能;同时基于其预算和公共服务义务制定战略,纳入潜在风险,加强董事会的独立性。

国有银行也是《转型报告》重点观察的部分。有研究指出,中东欧国家的金融体系以银行为主,而自20世纪90年代外资银行大规模进入以来,中东欧各国外资银行占银行总资产的比重居高不下,截至2013年,波罗的海国家外资银行占银行总资产的比重平均为82%,中欧五国平均为66%,罗马尼亚和保加利亚平均为71%^①。可以说,外资银行在一定程度上主导着中东欧国家的金融体系。然而,在金融危机和债务危机之后,以匈牙利为代表的中东欧国家纷纷认识到了依附型金融化的问题,对外资银行采取“去金融化”和金融抑制政策,旨在增强国家对金融事务的控制^②。近十年间,国有银行的资产数额与分支机构迅速增加和扩张,在转型国家中扮演着愈发重要的角色。《转型报告》发现,在原苏联的众多经济体中,国有银行资产占有所有银行资产的比重高达50%以上,2016年度俄罗斯国有银行资产占比为59%,白俄罗斯为67%,乌克兰为53%;转型国家的国有银行资产占比已居全球第二位(仅次于亚洲)。此外,《转型报告》从积极和消极两方面对国有银行在经济中的作用进行考察。一方面,国有银行在解决信贷市场失灵、促进金融包容性和工业创新以及维持金融稳定等方面发挥着积极作用;另一方面,在某种程度上,政治动机驱动下的国有银行将扭曲资本配置,对企业生产力和整个经济都会产生不利影响。《转型报告》重点关注了企业层面的影响,发现从国有银行借款的企业更倾向于增加工人数量而非通过投资新技术以提高企业生产率。这表明国有银行可能会阻碍企业之间劳动力和实体资本的有效分配,相对缺乏生产力的企业可以通过向国有银行贷款来实现劳动力扩张,从而对地区总生产率增长产生负面影响。

《转型报告》还特别强调了国家在促进绿色经济转型方面的作用。当前,气候问题已成为全世界共同面临的挑战,应对全球变暖的威胁必须依靠国家力量。中东欧等转型国家都确立了相应的绿色法律或政策以减少碳排放。《转型报告》发现,采用绿色法律或政策有助于减少二氧化碳排放量——1997~2016年共减少了12%。然而,这种影响的程度取决于其执行的能力,当采取一项新的绿色政策时,治理得分最高的国家长期内每单位GDP对应的二氧化碳减排为1%,而得分最低的国家其减排只有0.2%。鉴于与发达经济体之间的治理得分差距,转型国家采用绿色法律或政策可能比发达经济体采用同等法律或政策实现的减排效果更差。此外,虽然各国在减少温室气体排放

① 孔田平:《中东欧经济转轨30年:制度变迁与转轨实绩》,《欧亚经济》2019年第3期。

② 刘慧、李文见:《依附型金融化与中东欧国家的去金融化改革》,《当代世界与社会主义》2021年第3期。

方面取得了一定进展,但是还不足以实现《巴黎协定》的目标。对此,《转型报告》认为国家须要挺身而出推动这一进程,并从短期、中期和长期三个维度阐述了国家在推动向绿色经济转型中应扮演的角色:短期内,在制定疫情后的复苏计划时,应协调向绿色经济转型的政策需要;在中期,通过调整能源价格对碳污染施加成本,纠正市场外部性等障碍,鼓励清洁能源的发展;长期来看,面对这一转型带来的“创造性毁灭”,国家要帮助受到不利影响的团体和个人平稳渡过该过程。该报告第四章还指出,转型国家的企业在向低碳经济转型上有很大的改进空间,这就需要国家来引导私有部门进行绿色改革。

二 进一步的讨论

欧洲复兴开发银行2020~2021年《转型报告》指明了转型国家政府干预经济趋势的加强。事实上,随着经济发展的不同阶段、国际环境的改变以及市场机制的发育,政府在经济中的作用与职责也随之变化^①。从斯密的经济自由主义,到奉行政府干预的凯恩斯主义,再到金融危机爆发后国家干预主义与新自由主义的思想交锋,政府干预经济的呼声从未消失。现代经济社会的发展对政府的作用提出了新的要求:复杂的经济活动造成日益加剧的不平等、环境污染等问题要求政府加强干预;频繁的国际经济交往带来的全球性经济风险、国际竞争与合作等问题也使得政府对经济的干预逐步加强。对于中东欧等转型国家,面对不成熟的市场体制,更需要政府加强引导以推动经济转型发展。2020~2021年《转型报告》的核心主题是“国家的回归”,就是要转型国家接受政府干预经济的发展趋势,发挥国家在社会经济中的积极作用。而国家希望达到的干预范围并不代表实际实现的干预程度,如何缩小二者间的差距、达到预期的干预效果,这就要求国家具备能够实现其意愿、规划和目标的能力。近年来,很多政治学家、社会学家和经济学家在关于发展的论述中都已经触及国家能力问题^②。从这个意义上来说,《转型报告》所指的“国家的回归”,其实质可以理解为国家能力的构建。

国家能力往往被视为外生的。阿西莫格鲁(Daron Acemoglu)虽然提出了

^① 文贯中:《市场机制、政府定位和法治——对市场失灵和政府失灵的匡正之法的回顾与展望》,《经济社会体制比较》2002年第1期。

^② 一般认为,国家能力作为一个概念,最先出现在政治学家和社会学家对国家建构(state building)问题的研究中。国家能力逐渐引起经济学家的关注主要是在对东亚经济奇迹的研究之后。

与国家能力较为相近的政治和经济意义上的强弱势政权,得出了政治意义上的弱势政权结合经济意义上的强势政权是对于经济发展和居民福利的最优组合这一结论^①,但同样没有考虑到政权的内生性问题。贝斯利和佩尔森(Besley and Torsten Persson)通过将政府税收能力和保护私有产权能力内生化,论证了二者之间的互补性,从而在经济学意义上对国家能力做了规范化研究^②。自此之后,对经济学领域的国家能力探讨大多基于财政能力和司法能力这两个指标,关注的是汲取资源和配置资源的能力。《转型报告》所选用的财政空间和行政能力指标便与之类似,不过差别也不容忽视。贝斯利和佩尔森选用的指标关注的是国家与经济之间的互动能力,《转型报告》的国家能力指标侧重于对政府个体能力的孤立描绘,衡量的是政府财务状况与行政效率,无法体现其在经济中的作用。因而,前者能更好地体现国家能力。

国家能力不仅是衡量经济发展的指标,也是经济发展的前提和强力支撑。“现代国家和现代经济增长是共同出现的,现代国家制度建立及其带来的政治文明和民主化制度保障,本身就是人类发展最重要的内容之一”^③。国家通过管理市场、制定经济政策、协调社会资源等方式促进经济发展,二战后东亚经济的惊人崛起便离不开国家能力这一推动力。从1960年开始的近20年,日本GDP年增长率超过7%,韩国更是超过8%^④,在这之中国家扮演了重要的角色。1982年出版的《通产省与日本奇迹》便对此类“发展型国家”进行了初步探讨。查默斯·约翰逊认为国家通过实施产业政策对经济进行干预从而实现经济发展目标,强调了政府干预下的市场经济^⑤。大卫·M·科茨同样认可国家能力在日韩工业化进程中的作用,他不仅关注经济发展,也关注经济转型,对比中俄经济转型过程,认为“对于经济转型和经济发展二者来说,国家指导型转变战略都优于新自由主义的战略”^⑥。福山更是把“无

① Daron Acemoglu, Simon Johnson, James Robinson, *The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth*, *American Economic Review*, 2005, 95(3), pp. 546-579.

② Timothy Besley, Torsten Persson, *The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics*, *American Economic Review*, 2009, 99(4), pp. 1218-1244.

③ 付敏杰:《国家能力与经济发展:理论假说和中国事实》,《学习与探索》2018年第11期。

④ 世界银行数据库, <http://data.worldbank.org>

⑤ [美]查默斯·约翰逊:《通产省与日本奇迹——产业政策的成长(1925-1975)》,吉林出版集团有限责任公司2010年版。

⑥ [美]大卫·M·科茨、陈晓:《国家在经济转型中的作用(上)——俄中经济转型经验比较》,《国外理论动态》2005年第1期。

能”的国家看作许多失败问题的根源^①。中东欧国家与发达国家在国家能力上的差距使得其众多经济政策受制于国家能力的约束之下,缺乏落实产业政策所需的基本能力,因此相比通过引导私有部门干预经济,中东欧国家更依赖国有企业和国有银行;同时,国家能力的弱化也使得这些国有机构的治理存在严重弊端,如国家对有关企业的所有权及其决策和监管职能并不明确,存在寻租行为和效率低下等问题。因此,在不增强国家能力的情况下进行国有企业和国有银行的治理改革,只是治标不治本罢了。在民众对国家干预经济的呼声和需求上涨之时,中东欧国家真正需要提升的是国家能力。

国家能力归根结底是制度治理效能的外显。需要特别注意的是,财政能力和司法能力固然比报告指标更能体现国家能力,不过这是就发达国家而言,对于国家能力本就处于弱势的中东欧国家而言,维护经济社会稳定发展、带来“安全红利”的安全能力也应纳入考量之中。可以从两个方面来理解安全能力的内涵:对外体现在支撑国家独立自主发展的能力,对内体现在维持公共治安、维护社会秩序的能力。直接推动经济发展的财政能力和司法能力代表的是制度治理的客观效果,间接推动经济发展的安全能力则体现的是影响制度治理成效的社会条件。前者以经济体制和财政体系为核心,后者则更偏重于国际关系和社会关系等各类因素,二者共同决定了制度治理所能达成的真正效果,即国家能力。然而研究者在探讨国家能力的影响因素时多集中在前者,特别是财政体系的讨论,后者往往被忽视。事实上,国际关系和社会关系等因素极大地限制着经济、财政制度的效果,对于转型国家尤甚。中东欧国家在向市场经济转型过程中便面临着国家能力建设的这两大挑战。

一方面,中东欧国家的经济发展很大程度上依赖于西欧的资本、市场和技术。外国直接投资严重影响着中东欧国家的经济。2020年,匈牙利、捷克、斯洛伐克、拉脱维亚等国家的外国直接投资占GDP的比重均高于60%,爱沙尼亚甚至高达110.13%^②。此外,作为出口导向型国家,欧盟是中东欧国家的主要进出口市场,外部经济的不确定性很大程度上影响着本国经济的发展。可以说,加入欧盟实现欧洲一体化固然已成为中东欧地区实现“重返欧洲”愿景的捷径,但哥本哈根标准所带来的经济、政治和文化等方面的引导均

① [美]弗朗西斯·福山:《国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序》,中国社会科学出版社2007年版。

② OECD数据库,<http://stats.oecd.org/>

质化也限制了中东欧的发展前景。依赖西欧的市场和技术,陷于欧洲从西到东、中心—外围的产业链布局,中东欧国家最终得到的不过是“不发达的发展”^①。另一方面,社会不稳定因素始终存在,政治僵局反复,民粹主义抬头。政权易位和极端主义政党力量的增强都表明中东欧国家的政党体制还不够稳定。2020年的议会选举中,斯洛伐克普通公民与独立个人组织击败其他政党,成为议会第一大党,结束了社会民主—方向党8年的执政局面^②;黑山反对党联盟的上台更是终结了社会主义者民主党30年来的主导局面,是黑山转型以来的首次朝野更替^③。民粹主义也是中东欧不容忽视的一支重要政治力量。2010年以来,欧债危机、难民危机和英国“脱欧”等事件给欧盟带来了沉重的打击,欧洲怀疑主义迅速在中东欧发酵,强烈的国家认同感和民族自尊心由于危机的爆发而被重新唤起,越来越多的年轻人成为中东欧民粹主义的中坚力量。种种因素限制了中东欧地区的国家能力建设,为经济发展埋下了隐患。

然而,机遇也伴随着疫情突如其来的冲击悄然而至。正如《转型报告》所统计,疫情冲击下,民众对国家的认同感上升,这为国家能力建设创造了良好的环境,但机遇却不仅止于此。不可否认的是,疫情给高度依赖欧洲市场的中东欧国家造成了严重的冲击,供应链和现金流中断、外部需求下降导致经济严重下滑。旅游业在中东欧国家GDP中占有重要地位,受疫情冲击也最为严重。疫情期间克罗地亚游客过夜住宿量暴跌77.1%,匈牙利同比下降61%,度假旺季的黑山一半酒店关闭,开放的酒店中入住率仅10%^④。部分

① [德]安德烈·冈德·弗兰克,高铨、高戈译:《依附性积累与不发达》,译林出版社1999年版。

② 2020年2月29日,斯洛伐克举行独立后的第八次国民议会选举,共6个政党进入议会。其中,普通公民与独立个人组织以25.02%的得票率获胜,成为议会第一大党,获得53个议席。其他各党得票率和所获议席数依次为:社会民主—方向党18.29%、38席;“我们是家庭”党8.24%、17席;我们的斯洛伐克—人民党7.97%、17席;自由与团结党6.22%、13席;惠民党5.77%、12席(http://sk.china-embassy.org/slfjk/202009/t20200917_3111437.htm)。

③ 2020年8月30日,黑山举行独立后第五次议会选举。执政联盟第一大党——社会主义者民主党得票率35.06%,排名第一位。3个反对党联盟分列第二至第四位,其中民主阵线领导的“为了黑山的未来”联盟得票率32.55%,民主黑山党领导的“平安我们的国家”联盟得票率12.53%,联合改革运动领导的“白纸黑字”联盟得票率5.53%,3个联盟总得票率超过50%,一举打破议会由社会主义者民主党及其伙伴长期主导的局面(<http://me.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202009/20200902997616.shtml>)。

④ 中国—中东欧国家智库交流与合作网络,<http://www.17plus1-thinktank.com>

相对脆弱的中小企业也被一度中断的国际供应链影响,陷入困境。匈牙利政府已制定了包括免税、临时税收减除和金融计划等援助措施,捷克也努力对中小企业施行援助。然而从另一角度看,这使得中东欧国家不得不提前正视过度依赖外部市场的严重后果,这在某种意义上是一次重大的机遇。后疫情时代,当进出口限制与市场管控成为“新常态”,如何推动经济结构转型升级,探寻经济发展的国内立足点,或许将成为中东欧国家能力建设的一大动力,也将成为其经济转型发展的全新转折点。

总结与启示

首先,进入21世纪以来,同样是实行“休克疗法”的俄罗斯率先开始“重新国有化”,收回在激进转型过程中已经被私有化的国有资产,其意图就是通过国家参股、控股来加强国家在经济活动中的作用,运用国家的力量推动经济发展。有学者指出,俄罗斯已经走上了“国家资本主义”的道路^①。现在,欧洲复兴开发银行认为,“国家的回归”已经成为中东欧国家的普遍共识,反映了广大民众的期望,说明“休克疗法”并不成功,没有给中东欧国家带来可持续发展的繁荣和发展。相应地,把转型的目标设定为用市场完全替代是没有意义的。无论是对于中国而言,还是对于中东欧国家而言,转型都是政府与市场关系的重构。所不同的是,中国的转型从一开始就把目标设定为社会主义市场经济,在本质上是社会主义制度的自我完善和发展;中东欧国家的转型则是在经历了以新自由主义理论为指导,以“去国家化”为主要任务失败之后,最终走上了“国家资本主义”发展道路。把“国家资本主义”作为转型的目标,可能会推动对中东欧国家转型的本质以及转型的社会经济后果的重新认识。

其次,发挥国家在社会经济中的积极作用,这就要求国家具备能够实现其意愿、规划和目标的能力。但是问题在于,不同国家在不同的发展环境、发展条件下所要求的国家能力是不同的。对于历史上的国家,学者们主要关注的是从社会中汲取人、财、物等资源的“汲取”能力^②。对于现代国家,学者们

① 田春生:《俄罗斯“国家资本主义”的形成及其特征》,《经济学动态》2010年第7期。

② Charles Tilly, Reflections on the History of European State - Making, in Charles Tilly (ed.), The Formation of Nation States in Western Europe, Princeton University Press, 1975, pp. 3 - 84; Mark Dincecco, The Rise of Effective States in Europe, Journal of Economic History, 2015, 75(3), pp. 901 - 918.

主要关注的是能够进入社会并与社会成员互动的“渗透”能力^①。在对东亚国家的研究中,学者们还提出了与社会不同利益群体进行协商以调和与社会关系的“协调”能力^②。可见,国家的目标是多元的,所要求的国家能力也应是多元的。因此,国家能力建设需要与不同国家的具体实际相结合。

最后,虽然有许多学者讨论国家能力的内涵及其构成,但仅有少数学者关注国家能力的来源以及怎样加强国家能力建设。阿西莫格鲁、贝斯利等学者试图从民主政治下不同利益集团间的博弈来探讨国家能力的来源,但其理论对于社会成员是如何解决了集体行动问题从而形成利益集团,却没有给出一个令人满意的解释^③。这实际上反映了西方国家理论的一个根本缺陷,即把国家具有自主性(state autonomy)作为分析的逻辑起点,认为国家是一个可以独立于社会进行决策的行为主体,因而,只能看到国家与社会的对立,虽然指出了国家能力对于国家建构和经济社会发展的重要意义,却难以阐明怎样才能提高国家能力的建设水平。在马克思主义唯物史观看来,国家不是从来就有的,是在社会分化为不同阶级之后才出现,从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量^④。这意味着对国家的本质和行为的理解不但要看到国家与社会对立的一面,即国家具有能动性,可以利用各种政策和强制力来影响经济社会生活,还要看到国家与社会统一的一面,即国家作为上层建筑归根结底由经济基础决定。从这个意义上来说,走向“国家资本主义”的中东欧国家即使能够意识到国家能力的重要性,但能否在当前全球市场萎缩和全球产业链本地化、碎片化的情况下,改变之前过于依赖西欧资本、市场和技术的状况,从而找到一条内外平衡的发展之路,应当是决定其国家能力建设成效的关键。

(责任编辑:李丹琳)

① Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Cambridge University Press, 1986; Joel S. Migdal, *Strong Societies, Weak States*, Princeton University Press, 1988.

② Linda Weiss, J. Hobson, *State and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Polity Press, 1995; Peter Evans, *State – society Synergy: Government and Social Capital in Development*, *International and Area Studies*, 1997.

③ Daron Acemoglu, Simon Johnson, James Robinson, *Institutions as the Fundamental Cause of Long – Run Growth*, *Handbook of Economic Growth*, 2005, pp. 385 – 472; Timothy Besley, Torsten Persson, *The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics*, *American Economic Review*, 2009, 99(4), pp. 1218 – 1244.

④ 《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版。