

“新发展三角”：国家能力、制度基础和社会经济政策^{*}

唐世平^{**}

【内容提要】 国家能力、制度基础、经济和社会政策共同构成了“新发展三角”，而新发展三角是理解时空下不同经济体表现的有力理论框架。本文认为，国家能力有四个大的维度：“强制能力”“汲取能力”“行政能力－Ⅰ”和“行政能力－Ⅱ”。“行政能力－Ⅰ”可以认为是“递送能力”，“行政能力－Ⅱ”则包含了“信息能力和领导力”。本文还讨论了度量国家能力的四个维度，并进一步讨论了在实证中如何理解新发展三角面临的诸多挑战。

【关键词】 “新发展三角” 国家能力 制度基础 社会经济政策

一 引言

亚当·斯密在《国富论》的开篇即指出，影响时空下经济绩效最关键的因素是经济、政治和社会决策对生产要素的（错误）配置，即谁，在什么样的制

^{*} 本文是笔者于2022年10月在普林斯顿大学出版社出版的英文专著 *The Institutional Foundation of Economic Development*（《经济发展的制度基础》）第八章的中文版。感谢中国人民大学国际关系学院博士研究生张倩雨的翻译和复旦大学复杂决策分析中心田悦的校对。笔者对中文译稿进行了修改。文中的错误是笔者的责任。

^{**} 唐世平，复旦大学特聘教授，教育部长江学者特聘教授。

度、政策和权力关系下,决定使用什么样的知识和其他生产要素来制造什么。^①如果这一表述正确,我们可以很容易地推导出,在塑造时空下的经济绩效方面,国家是最强大也是最关键的行为主体。^②

然而,与老的制度经济学相比,在新古典经济学和受其影响的新制度经济学领域关于制度与发展的相关文献中,国家的作用却被严重忽视了。^③事实上,21世纪之前的时代是新自由主义“华盛顿共识”广为流传的时代,“小政府”几乎总是最优解。尽管古典政治经济学认为适当限制政府职能是“有争议的”,并且预测争论会“增加而非减少”,^④新古典经济学和新制度经济学则呼吁建立一个最低限度的甚至是极端最低限度的国家,“其职能仅限于防止暴力、盗窃、欺诈、保障合同执行等”。^⑤事实上,科斯开创性的交易成本理论也隐含着“小政府”理念,^⑥即国家的职能应该仅限于确定产权和执行合同。^⑦

幸运的是,20世纪80年代初,政治科学和历史社会学部分学者对国家在发展的作用展开了根本性反思。^⑧虽然“发展型国家”的概念可追溯至汉密

① Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, R. H. Campbell and A. S. Skinner, eds., Indianapolis: Liberty Press, 1981, p. 10.

② W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Homewood: Richard D. Irwin, 1955, pp. 408–415; Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton, 1981, p. 20.

③ Thorstein Veblen, *The Theory of the Leisure Class: An Economic Analysis of Institutions*, New York: Penguin Press, 1967; John R. Commons, *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, New York: Macmillan, 1934.

④ John Stuart Mill, *Principles of Political Economy, with Some of Their Applications to Social Philosophy* (abridged edition), Indianapolis: Hackett Publishing Group, 2006.

⑤ Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books, 1974, p. IX.

⑥ Ronald H. Coase, “The Federal Communications Commissions,” *Journal of Law and Economics*, vol. 2, no. 2, 1959, pp. 1–40; Ronald H. Coase, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, vol. 3, no. 1, 1960, pp. 1–44.

⑦ 这样,理论与意识形态实现了完美契合,参见 Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 23。张夏准指出,新古典经济学(也包括新制度经济学)与新自由主义组成了心照不宣的“邪恶联盟”(unholy alliance),参见 Ha-Joon Chang, “An Institutionalist Perspective on the Role of the State: Toward an Institutionalist Political Economy,” in Leonardo Bursamaqui, Ana Celia Castro and Ha-Joon Chang, eds., *Institutions and the Role of the State*, Northampton: Edward Elgar, 2000, pp. 5–6。

⑧ 尽管赫希曼(Albert Hirschman)、刘易斯(Arthur Lewis)和缪尔达尔(Gunnar Myrdal)等学者都主张应重视国家的关键性作用,但他们的研究大多是呼吁性的而非实证研究,参见 Albert Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958; W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Homewood: Richard D. Irwin, 1955; Gunnar Myrdal, “What Is Development?” *Journal of Economic Issues*, vol. 8, no. 4, 1974, pp. 729–736。

尔顿^①、李斯特^②和格申克龙^③，但真正开启这场讨论的是查默斯·约翰逊及其著作《通产省与日本奇迹——产业政策的成长（1925—1975）》（*MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925 - 1975*）。^④通过采取跨学科的、历史比较制度分析（HCIA）研究方法考察几个东亚国家和经济体，^⑤学者们有力地证明了，即使并非绝对不可或缺，国家也将在促进发展方面发挥建设性作用，从而从根本上打破了新古典经济学和新制度经济学的正统观念。^⑥

20世纪90年代初，在新古典经济学长期占据统治地位的一些议题领域出现了一种观念，即国家可以在促进发展方面积极作为，并且已经有国家在这样做了。在《东亚奇迹：经济增长与公共政策》一书中，来自世界银行的几位作者只是勉强承认国家能够发挥一些作用，他们仍坚持新自由主义“华盛顿

① Alexander Hamilton, “Report on the Subject of Manufactures,” 1791, <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-10-02-0001-0007>.

② Friedrich List, *The National System of Political Economy*, London: Longmans, Green & Co., 1885.

③ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge: Harvard University Press, 1962.

④ 有关发展型国家的研究文献，参见 Ziya Öniş, “The Logic of the Developmental State,” *Comparative Politics*, vol. 24, no. 1, 1991, pp. 109 - 126; Meredith Woo-Cumings, *The Development State*, Ithaca: Cornell University Press, 1999; Laura Routley, “Developmental States: A Review of the Literature,” *Working Paper of ESID*, no. 3, 2012; Stephan Haggard, “The Developmental State Is Dead: Long Live the Developmental State!”, in James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 39 - 66; Stephan Haggard, *Developmental States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018。有关查默斯·约翰逊（Chalmers A. Johnson）的研究，参见 Chalmers Johnson, “The Developmental State: Odyssey of a Concept,” in Meredith Woo-Cumings, ed., *The Development State*, Ithaca: Cornell University Press, 1999, pp. 32 - 60。

⑤ 西伦（Kathleen Thelen）和斯坦莫（Sven Steinmo）将这种研究方法称为“比较政治中的历史制度主义”，埃文斯（Peter B. Evans）则称其为“比较制度方法”（CIA）。参见 Kathleen Thelen and Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 1 - 32; Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995。部分新制度经济学者虽使用了“历史和比较制度分析”这一术语，但仍沿用新制度经济学的正统范式来理解这一问题，如 Masahiko Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: MIT Press, 2001; Avner Greif, “Historical and Comparative Institutional Analysis,” *American Economic Review*, vol. 88, no. 2, 1998, pp. 80 - 84。

⑥ Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press, 1989; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990; Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press, 1990; Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*.

共识”的正确性。^①然而在1997年《世界发展报告：变化世界中的国家》中，世界银行的专家们毫不含糊地断言，“国家发展差异背后的决定性因素是国家有效性”。^②由此可见，知识潮流确实发生了转变。^③如今，发展，特别是后发国家的发展离不开强国家的论点已经变得无可争辩。^④事实上，新的共识是，强国家在发展中国家启动和维持发展的过程中近乎必要条件。

这些探讨国家发展的新制度主义文献使得国家能力成了一个热门词语，甚至在刚刚被转化了的新制度经济学者之中也是如此。^⑤然而，这些讨论多是归纳性的和零碎的。通过借鉴、扩展和整合现有的讨论，本文试图提供一个理解国家如何能够促进经济发展的更为整合性的分析框架。

本文接下来的讨论始于一个简单的前提：国家权力或能力本身并不能带来

① World Bank, *The East Asian Miracle: Public Policy and Economic Growth*, New York: Oxford University Press, 1993.

② World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press, 1997.

③ 世界银行1993年出版的《东亚奇迹：经济增长与公共政策》一书并未真正接受东亚发展型国家模式。事实上，作者们坚持认为，东亚国家的增长奇迹仍应归功于新古典主义，参见 Meredith Woo-Cumings, *The Development State*, p. 29; World Bank, *Building Institutions for Markets*, New York: Oxford University Press, 2002; World Bank, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D. C.: World Bank, 2005; World Bank, *World Development Report: Governance and Law*, Washington, D. C.: World Bank, 2017。阿姆斯登(Alice H. Amsden)强烈反对上述看法，参见 Alice H. Amsden, “Why Isn’t the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? Review of The East Asian Miracle,” *World Development*, vol. 22, no. 4, 1994, pp. 627–633。

④ 参见 Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*; Ha-Joon Chang, “The Economic Theory of the Developmental State,” in Meredith Woo-Cumings, ed., *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press, 1999, pp. 182–199; Meredith Woo-Cumings, *The Development State*; Atul Kohli “States and Societies,” in Ira Katznelson and Helen V. Milner, eds., *Political Science: The State of the Discipline*, New York: W. W. Norton, 2002, pp. 84–117; Tuong Vu, *Paths to Development in Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Philip T. Hoffman, “What Do States Do? Politics and Economic History,” *Journal of Economic History*, vol. 75, no. 2, 2015, pp. 303–332; Pranab K. Bardhan, “State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature,” *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, pp. 866–871; Stephan Haggard, “Institutions and Growth in East Asia,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, no. 4, 2004, pp. 53–81; Stephan Haggard, *Developmental States*; Noel D. Johnson and Mark Koyama, “States and Economic Growth: Capacity and Constraints,” *Explorations in Economic History*, vol. 64, no. 1, 2017, pp. 1–20; Roberto S. Foa, “Persistence or Reverse of Fortune? Early State Inheritance and the Legacies of Colonial Rule,” *Politics and Society*, vol. 45, no. 2, 2017, pp. 301–324。

⑤ 如 Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009; Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity*, Princeton: Princeton University Press, 2011; Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Publishing Group, 2012。

发展，一国必须将其权力作为塑造发展的工具，如果它确实拥有权力的话。^①简单来说，国家可以使用两种主要工具促成长期和短期发展，即制度和政策。^②然而，若想有效地使用这两种工具，国家必须具有某些关键能力。因此，国家能力、制度基础、经济和社会政策共同构成了“（新）发展三角”（见图1）。

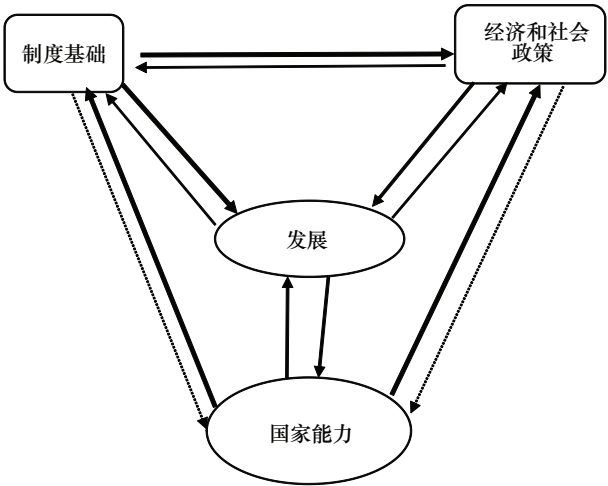


图1 新发展三角

说明：实线箭头代表直接影响，虚线箭头代表间接影响。线条的宽度代表影响程度的大小。

理解这一新发展三角将极具挑战性，因为所有关键维度均相互关联，要素之间互为因果的情况普遍存在，使得采用传统计量经济学方法理解因果效应即使并非完全不可能，也将是极大的挑战。即使进行更为深入的比较案例研究，

① Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925 – 1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982; Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. ; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*; Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*; Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*; Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Tuong Vu, *Paths to Development in Asia*.

② World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*; World Bank, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D. C. : World Bank, 2008.

尝试解开三角内的因果联系也将是极为困难的。因此,本文仅尝试实现一个较为适度的目标,即概述理解复杂三角关系的一些尝试性步骤,并探讨新发展三角对理解和塑造经济发展的影响,特别是对发展中国家的影响。

在详细阐述新发展三角的三大支柱之前,我们需要正确理解一些关键概念,并提供用于度量这些关键概念的初始标准。

二 国家能力与治理:概念化和操作化

从迈克尔·曼(Michael Mann)^①开始,学者们重新燃起了对国家能力和诸如国家有效性、国家自主性等相关概念的研究兴趣。^②近年来,人们对治理质量(Quality of Governance, QoG)以及其他与治理相关的概念(如问责制、透明度和法治)越来越感兴趣。^③在此过程中,许多实证研究试图探讨国家能力或治理质量与经济、政治和社会结果之间的关系,特别是与经济发展之间的关系。^④

然而,迄今为止,还没有研究能够获得有关国家能力或治理质量与经济、政治和社会结果之间的一致和稳健的关系。一个可能的关键原因是,在处理这些难

① Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results," *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2, 1984, pp. 185–213; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. I of *A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II of *The Rise of Classes and Nation-States, 1760–1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993. 相关研究参见 Charles Tilly, "Western State-Making and Theories of Political Transformation," in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975; T. Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, New York: Cambridge University Press, 1979; Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988。

② Hille Soifer, "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement," *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 4, 2008, pp. 231–251.

③ Daniel Kaufmann and Aart Kraay, "Governance Indicators: Where Are We, and Where Should We Be Going," *World Bank Research Observer*, vol. 23, no. 1, 2008, pp. 1–30; Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspectives*, Chicago: University of Chicago Press, 2011.

④ 参见 Elaine Enriquez and Miguel Angel Centeno, "State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History," *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, vol. 1, no. 2, 2012, pp. 130–162; Pranab K. Bardhan, "State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature," *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, pp. 862–892; Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, "Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics," in Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, eds., *State in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 1–32。

以处理的概念时，存在概念混淆、理论不足和度量上的缺陷。^①

本文对既有研究中的概念分析进行了总结（见表1）。特别值得注意的是，尽管本文从迈克尔·曼的框架开始探讨国家能力，^②但与曼和曼的追随者们明显不同。^③事实上，本文认为曼的框架在一定程度上是有缺陷的，因为他将国家能力的构成要素与其调控因素混为一谈。^④

（一）国家能力及其定义

本文将国家能力定义为国家掌握的物质和意识形态资源以及强制、汲取和行政能力的共同结果。^⑤这些资源和能力使得国家得以实现某些目标，只要它们愿

① 早期研究参见 Marcus J. Kurtz and Andrew Schrank, “Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms,” *Journal of Politics*, vol. 69, no. 2, 2007, pp. 538 – 554; M. A. Thomas, “What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?”, *European Journal of Development Research*, vol. 22, no. 1, 2010, pp. 31 – 54; Elaine Enriquez and Miguel Angel Centeno, “State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History,” *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, vol. 1, no. 2, 2012, pp. 130 – 162; Hillel Soifer, *State Building in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2015; Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, “Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics,” in Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, eds., *State in the Developing World*, pp. 1 – 32, 以及 *Studies in Comparative International Development* 2008 年的特辑。

② Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results,” *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2, 1984, pp. 185 – 213; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. I of *A History of Power from the Beginning to AD 1760*; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II of *The Rise of Classes and Nation-States, 1760 – 1914*.

③ 参见 Ryan Saylor, “Concepts, Measures, and Measuring Well: An Alternative Outlook,” *Sociological Methods and Research*, vol. 42, no. 3, 2013, pp. 354 – 391; Hillel Soifer, “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 4, 2008, pp. 231 – 251; Hillel Soifer and Matthias vom Hau, “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 3/4, 2008, pp. 219 – 230; Jonathan K. Hanson and Rachel Sigman, “Leviathan’s Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research,” Working paper, University of Michigan, 2013; Jonathan K. Hanson, “State Capacity and the Resilience of Electoral Authoritarianism: Conceptualizing and Measuring the Institutional Underpinnings of Autocratic Power,” *International Political Science Review*, vol. 39, no. 1, 2017, pp. 17 – 32。

④ 笔者将在后文探讨操作化的问题。关于国家的定义，笔者采用了经曼修正的韦伯的国家定义，即国家是一套分化的制度和人事，它体现出集权性的特征，即政治关系由中心向外辐射，其控制范围涉及领土上明确划界的区域，国家在这个区域可以通过垄断有形的暴力手段来垄断制定具有强制约束力的规则。因此，国家是一个极为特殊且高度复杂的组织。即使国家必须使用制度（例如法律）或调度下级组织（如官僚机构）来进行管理，但它本身并非制度。

⑤ T. Skocpol, “Bringing the State Back in,” in P. B. Evans, D. Rueschmeyer and T. Skocpol, eds., *Strategies of Analysis in Current Research*, New York: Cambridge University Press, 1985, pp. 16 – 17; Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results,” *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2, 1984, pp. 185 – 213; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II of *The Rise of Classes and Nation-States, 1760 – 1914*, Chapter 3.

表 1 概念辨析

概念或术语	辨 析
国家能力	国家掌握的物质和意识形态资源以及强制、汲取和行政能力的共同结果。这些资源和能力使得国家得以实现某些目标
与国家相关的概念和术语	
国家有效性	国家能力、官僚质量、民众合作以及国家意愿的综合结果。不适合充当发展的解释变量
国家自主性	国家能力以及国家—社会关系的复杂结果
治理质量 (国家能力的子维度)	最关键的是由社会流动（即促进贤能政治的实现）、机会平等（即贤能政治频繁出现）以及再分配（即教育）相关制度所带来的复杂结果
治理相关的概念和术语：部分反映国家有效性	
官僚体系质量	属于某种程度上与发展平行的概念，是受到国家能力、制度基础和政策综合影响的复杂结果，不适合充当发展的解释变量
法治水平；透明度	治理质量的子维度，同样是受到国家能力、制度基础和政策综合影响的复杂结果，亦不适合充当发展的解释变量
(对国家机关及公职人员的) 问责水平	受政体类型和制度基础影响的复杂结果。可以作为治理质量的构成部分
腐败水平	受到国家能力、制度基础（如遏制、预防和惩罚腐败的制度规则）和问责水平影响的复杂结果，同样会被政体类型和制度基础塑造
其他直接结果：并非理解国家能力的必要且合适的替代指标	
路网密度、清洁水源、教育成就以及其他社会成果	由国家能力、制度（包括政权类型）、政策以及国家实现目标的意图和意愿共同影响的历史结果。不应被视为国家能力的线性替代指标

意。这一定义明确指出，国家能力包含两方面内容，分别是资源和能力。

所谓资源，是指“社会互动中一切可以作为权力来源的要素”。^① 物质资源是所有国家能力定义中都会包含的内容，意识形态资源则涵盖了曼对意识形态权力的强调，特别是现代国家的意识形态权力。^② 不过，需要注意到，资源和能力并不相同。西班牙在 16 世纪初征服拉丁美洲后便掌握了大量资源，但它仍然是

① William H. Sewell Jr., “A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation,” *American Journal of Sociology*, vol. 98, no. 1, 1992, pp. –10.

② Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. I of *A History of Power from the Beginning to AD 1760*.

一个弱国家。^① 类似地，1789 年前的法国同样相对弱小，尽管它也拥有大量资源。^②

由于纯粹基于资源和能力定义国家能力，本文给出的国家能力定义是价值中立的，^③ 并且避免了将国家能力与其他可能对国家能力和国家绩效产生调控作用的因素混为一谈的危险（比如，政体类型、民主程序或意识形态），这些调控因素本身并非国家能力。

由于纯粹通过资源和能力定义国家能力，本文给出的国家能力定义避免了将国家能力与其结果或绩效混为一谈的问题。这是许多研究者都犯过的错误，包括曼本人。^④ 因此，尽管我们可能不得不通过度量国家能力的结果来间接度量国家能力的某些维度，但必须记住，这些结果是由国家能力和国家实现其目标的意愿共同决定的。因此，不能简单地假设缺乏某种结果就意味着一个国家缺乏国家能力，可能是国家缺少实现这一结果的意愿。^⑤ 基于大量既有研究，本文认为国家能力包含如下四个关键维度。^⑥

强制能力：是指国家对暴力的垄断程度，它是国家能力最基本的维度。^⑦ 除非一个国家垄断暴力，否则它无法做任何其他事情，包括汲取资源。事实上，除

① John Huxtable Elliott, *Spain and Its World 1500–1700*, New Have: Yale University Press, 1989; John Lynch, *Spain 1516–1598: From Nation State to World Empire*, Oxford: Blackwell, 1992; Regina Grafe, *Distant Tyranny: Markets, Power, and Backwardness in Spain, 1650–1800*, Princeton: Princeton University Press, 2012.

② Jean-Laurent Rosenthal, *The Fruits of Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992; James B. Collins, *The State in Early Modern France*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

③ Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, “Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics,” in Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, eds., *State in the Developing World*, pp. 1–32.

④ Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results,” *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2, 1984, pp. 185–213; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. I of *A History of Power from the Beginning to AD 1760*; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II of *The Rise of Classes and Nation-States, 1760–1914*.

⑤ Pranab K. Bardhan, “State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature,” *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, p. 863.

⑥ 参见 Charles Tilly, “War in History,” *Sociological Forum*, vol. 7, no. 1, 1992, pp. 187–197; Verena Fritz, *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*, Budapest: Central European University Press, 2007; Hille Soifer, “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 4, 2008, pp. 231–251; Dan Slater, *Ordering Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⑦ Norbert Elias, *The Civilizing Process*, Malden: Blackwell, 1994; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*, Malden: Blackwell, 1990.

非流寇能在领土范围内垄断最低程度的暴力,否则其甚至不能声称自己为国家。^①

汲取能力(税收):对国家物质资源产生最直接的贡献。^②如果没有从社会汲取资源的能力,一个国家就无法正常运转。然而,汲取能力必须以强制能力为基础,换句话说,必须以暴力威胁和必要时的实际暴力为后盾。

行政能力-I:行政能力的第一个维度关注国家运行和管理的能力,包括从位于权力梯队上层的官员到下层的普通公职人员在执行规则和提供服务方面的能力,因此也可以将行政能力-I称为“递送能力”(Delivering Capacity)。行政能力-I的核心是官僚体系的质量,它受制度和政策的调控。而为了提供服务,国家需要资源,而获得资源又依赖汲取能力。

行政能力-II:行政能力的第二个维度则是国家收集信息和作出高质量决策的能力,其基础是官僚体系的质量和领导质量。

本文给出的国家能力的前三个维度是研究国家能力的学者们所广泛接受的。例如,贝斯利与佩尔森将国家能力分成三个维度:财政能力、司法能力和军事能力。^③其中,军事能力和财政能力与本文提出的强制能力和汲取能力类似,司法能力则是本文所定义的行政能力-I的组成部分。^④

然而,本文坚持认为,仅从前三个维度来定义国家能力是不完整的,第四个维度——收集信息的能力和领导力同样至关重要。只有认定国家能力包含了这个

① Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II of *The Rise of Classes and Nation-States, 1760–1914*; Mancur Jr. Olson, “Dictatorship, Democracy, and Development,” *American Political Science Review*, vol. 87, no. 3, 1993, pp. 567–576.

② Norbert Elias, *The Civilizing Process*; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*, Malden: Blackwell, 1990.

③ Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity*.

④ 然而,贝斯利和佩尔森在2014年的文章中却将国家能力分成了财政能力、司法能力和集体能力。显然,他们所说的司法能力和集体能力契合了本文的行政能力-I,但他们没有说明为什么将强制能力或军事能力排除在了国家能力构成维度之外。因此,他们2011年与2014年的研究结论并不一致。参见 Timothy Besley and Torsten Persson, “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income,” *Annual Review of Economics*, vol. 6, no. 1, 2014, pp. 927–949。相关讨论还可参见 Francis Fukuyama, “What Is Governance?,” *Governance*, vol. 26, no. 3, 2013, pp. 347–368; Marcus J. Kurtz, *Latin American State Building in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013; Ryan Saylor, “Concepts, Measures, and Measuring Well: An Alternative Outlook,” *Sociological Methods and Research*, vol. 42, no. 3, 2013, pp. 354–391; Hillel Soifer, *State Building in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2015; Jonathan K. Hanson and Rachel Sigman, “Leviathan’s Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research,” Working paper, University of Michigan, 2013。

维度，领导力才会起作用，否则，领导力在国家能力中就没有作用。领导人是一种拥有巨大权力的特殊行为体，他们在经济发展中发挥着极为关键的作用。除非中央官僚机构中的上层能够制定基本正确的政策并推动制度变迁，否则处在下层的公职人员将在经济发展中无能为力。因此，领导力必须是国家能力的重要构成，对那些民主制度还不够完善的发展中国家来说尤其如此。想想博茨瓦纳、毛里求斯、新加坡、韩国等，如果没有塞雷茨·卡马（Seretse Khama）、西沃萨古尔·拉姆古兰（Seewoosagur Ramgoolam）、李光耀、朴正熙将会如何。^①事实上，即使在成熟的民主国家，领导力对关键时期的经济绩效来说也非常重要，戴维·卡梅伦（David Cameron）、特蕾莎·梅（Teresa May）、鲍里斯·约翰逊（Boris Johnson）、安格拉·默克尔（Angela Merkel）以及唐纳德·特朗普（Donald Trump）就是明证。^②

同时，即使是一个明智的领导人也必须依靠高质量的信息来做决策，这些信息只有具备相当能力的官僚机构才能获得。事实上，国家官僚机构的一项关键任务就是收集信息。一个国家要正常运作，地方官员和下层公职人员必须有收集信息并依此做决策的能力。

在现代国家官僚体系中，信息收集机构在功能和结构上与那些执行规则或提供服务的机构都是明显区分的。因此，虽然第三和第四个维度的国家能力主要以官僚机构的质量为基础，但国家既可能在这两个维度上都具有较强的能力，也可能在其中一个甚至两个维度上能力较弱。这意味着，应当将行政能力的两个子维

① 参见 Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*; Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*; Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*; Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*; Justin Yifu Lin, *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009; Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, "Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics," in Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, eds., *State in the Developing World*, pp. 11 - 12.

② 有关发展的主流文献中，只有一小部分明确指出领导力是成功发展的关键要素。例如，B. F. Jones and B. A. Olken, "Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, no. 3, 2005, pp. 835 - 864; World Bank, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, pp. 26 - 28; Justin Yifu Lin, *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*; Justin Yifu Lin, *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*, Princeton: Princeton University Press, 2012。

度分开，而非将它们合并官僚能力或基础性权力之下。^①

显然，国家能力的四个维度均由一国的制度和政策支撑。从强制能力和汲取能力到官僚机构的质量和对公职人员的限制，只有适当的制度和政策才能支撑它们。整体来看，国家能力本质上是多维度、多层次、多因果，以及累积/历史的，因此也是动态和演化的（见图 2）。

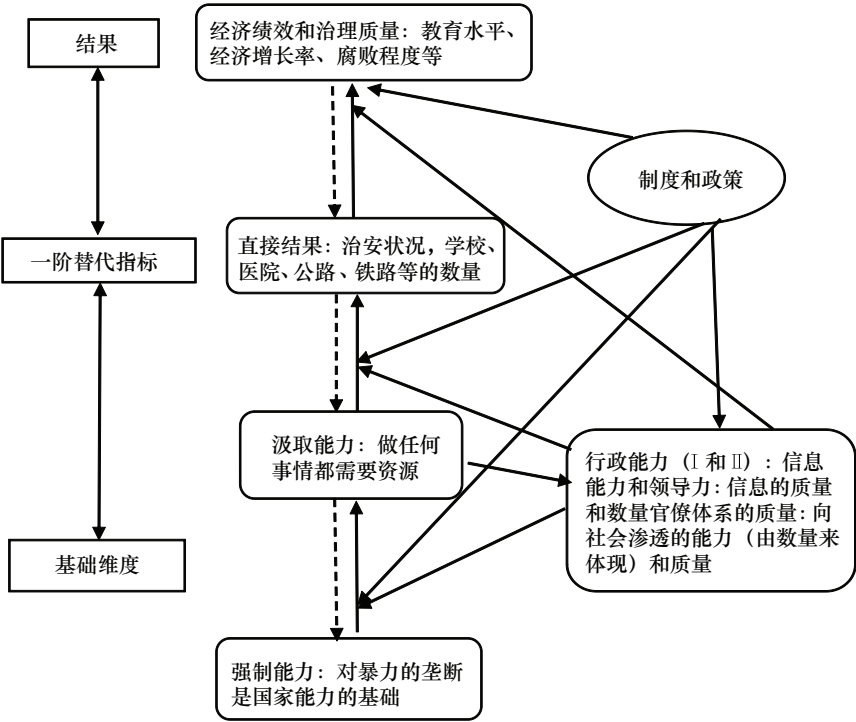


图 2 国家能力是一个多维度、多层次、多因果的概念

说明：强制能力和汲取能力是国家能力中最基本的构成维度。治安状况、学校和道路数量等只是间接且仅部分衡量国家能力的指标。制度和政策对国家能力产生间接影响。

除此之外，国家能力的每个维度都相互关联，并受到其他维度的影响。在

① 例如，Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results,” *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2, 1984, pp. 185 – 213; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II of *The Rise of Classes and Nation-States, 1760 – 1914*; Francis Fukuyama, “What Is Governance?,” *Governance*, vol. 26, no. 3, 2013, pp. 347 – 368.

图2中,单向箭头抓住了关键概念,即当我们分析国家能力时,必须将各种要素划分成不同的层次,才能理解各要素和各层次之间可能的关联。双向箭头表示的则是不言自明的事实,即在现实世界中,处在不同层次的要素和结果将会互相影响。由制度和政策组成的椭圆形体现了这样的认识,即部分由国家能力决定的制度和政策,也会反过来影响国家能力本身。

(二) 国家能力与相关概念辨析

在对国家能力做出清晰界定后,我们就可以将国家能力与一些相关概念区分开来,尤其是国家自主性和国家有效性。

国家自主性通常是指国家在制定政策时所享有的自由。^①它是一种由社会力量决定的制度结果,因此,与国家能力明显不同。国家自主性可能在一定程度上增强国家的治理质量。因此,国家自主性虽然有助于解释经济绩效和治理质量,但主要是充当政策制定和治理质量的调控因素,而不适合充当解释经济绩效或治理质量的中介变量。^②国家自主性是一个相对于特定领域的概念,而即便在特定领域度量国家自主性即使并非不可能,也一定是非常困难的,^③且无法对其进行整体度量。因此,国家自主性对于理解国家有效性可能没有太多的实际价值。

国家有效性是一个国家的能力、意图及意愿的综合结果,其中,意图和意愿受到制度和社会因素的影响。^④显然,国家能力不同于(政治)意图和行动意愿,也不同于最终结果。因此,即使一国有完成一项任务的必要能力,但如果缺乏相应

① T. Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, pp. 29 – 31; T. Skocpol, “Bringing the State Back In,” in P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, eds., *Strategies of Analysis in Current Research*, pp. 9 – 20; Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results,” *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2, 1984, pp. 185 – 213; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II of *The Rise of Classes and Nation-States, 1760 – 1914*, Chapter 3; Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Chapter 1; Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*; Dan Slater, *Ordering Power*, pp. 256 – 257; Francis Fukuyama, “What Is Governance?,” *Governance*, vol. 26, no. 3, 2013, pp. 347 – 368; Francis Fukuyama, “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?,” *Annual Review of Political Science*, vol. 19, 2016, pp. 89 – 105.

② Francis Fukuyama, “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?,” *Annual Review of Political Science*, vol. 19, 2016, pp. 89 – 105.

③ Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*.

④ Shiping Tang, *The Social Evolution of International Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2013; Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, “Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics,” in Miguel Angel Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, eds., *State in the Developing World*.

的意愿,它也不一定会完成这项任务。国家意愿会受到领导力和问责的影响。这不仅适用于民主国家,也适用于选举式专制国家,甚至是未实行选举的专制国家。^①显然,问责是治理质量的重要构成。因此,国家有效性是国家能力和国家意志的共同结果,而国家能力和国家意志又受领导力和问责的影响。一项政策或行动的最终有效性至少取决于投入的资源、执行机构的能力以及机构之间的合作程度。

此外,在不同领域,国家有效性一定是不同的。当讨论国家有效性时,我们讨论的是政府在资助教育、控制犯罪和提供特定服务方面的有效性,而不是抽象或者笼统地讨论。相比之下,国家能力,例如强制能力或汲取能力,在不同的领域间是可以相互替代或转换的,即使国家在不同领域可能有不同的能力。因此,国家能力与国家有效性也是不同的。

最后,治理质量是指政府政策和行动在促进集体利益方面的有效性,它是国家行使权力和能力的质量。^②因此,治理质量也是国家能力的结果,如同经济发展是国家能力的历史累积结果一样。这也意味着,经济发展水平和治理质量之间应该有很强的相关性。

确如研究发现的那样,治理质量与作为累积结果的人均 GDP 之间存在很高的相关性,但与人均 GDP 增长率并不相关。^③基于潜变量处理的研究表明,现有治理质量的度量实际是在度量人均 GDP。^④因此,治理质量并不适合用来解释经济发展和社会结果。^⑤

然而,很多研究将国家能力与治理质量混为一谈。例如,索伊弗和梵浩认为

① Michael K. Miller, "Electoral Authoritarianism and Human Development," *Comparative Political Studies*, vol. 48, no. 12, 2015, pp. 1526 – 1562; Jessica L. P. Weeks, *Dictators at War and Peace*, Ithaca: Cornell University Press, 2014.

② 笔者将在另一项研究中详细探讨治理质量的概念分析。在这篇文章中,读者只需知道治理质量同样是多维度、多层次、多因果以及累积/历史的,因此,也是动态和演化的即可。

③ Jean-Marie Baland, Karl Ove Moene and James A. Robinson "Governance and Development," in Dani Rodrik and Mark Rosenzweig, eds., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam: North-Holland, 2010, vol. 5, pp. 4615 – 4620; World Bank, *World Development Report: Governance and Law*, fig. 5. 2, fig. 5. 3, pp. 99, 139 – 140.

④ B. Halleröd, H. Ekbrand and D. Gordon, "Good Governance—What We Think It Is and What We Really Measure," Paper presented at the Quality of Government and the Performance of Democracies seminar, Gothenburg, May 20 – 22, 2014.

⑤ Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues," World Bank Policy Research Working Papers, WPS5430, 2010; Jean-Marie Baland, Karl Ove Moene and James A. Robinson "Governance and Development," in Dani Rodrik and Mark Rosenzweig, eds., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam: North-Holland, 2010, vol. 5, pp. 4597 – 4656.

问责制是国家能力的组成部分。^①但很明显，问责制是治理质量的关键维度。^②类似地，世界银行将权力不对等分为排斥、攫取和庇护（世袭）。^③实际上，攫取是国家自主性的体现，而排斥和庇护更多体现的是治理质量。

更值得注意的是，福山将治理定义为“政府制定和实施规则、提供服务的能力，无论其是否实行民主制”，这实质上是将治理质量与国家能力等同起来。^④福山承认对曼的“基础性权力”这一概念更感兴趣，但他对国家能力的理解是混乱的。尽管福山有关韦伯式的民主程序、作为一种资源的能力、结果和自主性的探讨具有启发意义，但他将能力和自主性作为国家能力的衡量标准是存在问题的。如前文所述，国家自主性并非国家能力的构成，而是国家能力的调控因素。因此，福山的论述是一团概念的浆糊。^⑤

（三）国家能力的度量

想要准确测量国家能力并非易事。笔者在另一篇关于国家能力的概念分析文章中专门探讨过度量问题，本文仅简述国家能力的度量思路。

首先，如果缺乏适当的概念界定，单独或整体地度量国家能力的不同维度不仅不可行，并且具有误导性，即使采用了潜变量或简单因子分析的研究方法也是如此。例如，亨德里克斯通过潜变量处理获得了国家能力的三个维度，分别是理性—合法权威、食利阶层专制主义（对商品出口的财政依赖）和新世袭主义。^⑥然而，他的研究缺乏概念基础，因此，度量是无效的。从本文的概念辨析可以发现，亨德里克斯度量的并非国家能力，而是国家能力与政治体制、国家—社会关

① Hillel Soifer and Matthias vom Hau, “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 3/4, 2008, p. 225.

② Marcus Agnafsors, “Quality of Government: Toward a More Complex Definition,” *American Political Science Review*, vol. 107, no. 3, 2013, pp. 433–445.

③ World Bank, *World Development Report: Governance and Law*, pp. 7–11.

④ Francis Fukuyama, “What Is Governance?” *Governance*, vol. 26, no. 3, 2013, pp. 347–368; Francis Fukuyama, “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?”, *Annual Review of Political Science*, vol. 19, 2016, pp. 89–105.

⑤ 还可参见 Jean-Marie Baland, Karl Ove Moene and James A. Robinson “Governance and Development,” in Dani Rodrik and Mark Rosenzweig, eds., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam: North-Holland, 2010, vol. 5, pp. 4597–4656.

⑥ Cullen S. Hendrix, “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for Studying Civil Conflict,” *Journal of Peace Research*, vol. 47, no. 3, 2010, pp. 273–285.

系的混合物。^① 汉森 (Jonathan K. Hanson) 和西格蒙 (Rachel Sigman) 的研究同样存在这一问题。^② 尽管他们声称基于西金克 (Kathryn Sikkink) 1991 年的研究,^③ 将国家能力狭隘地定义为“国家机关有效实现官方目标的能力”,但实际的测量指标来自一堆不同的数据集。亨德里克斯、汉森和西格蒙均用潜变量处理取代了概念化的工作,似乎潜变量处理能创造奇迹。

度量国家能力的唯一可行方法是将国家能力分解,并在合理的概念化基础上分别度量每个维度。概括来说,有两种方法可用于度量一个国家的强制能力:警察和军队相对于人口和领土的规模。社会政治是否稳定并非度量国家强制能力的可靠指标,因为它是国家能力和其他社会经济条件的综合结果。税率,即税收收入占国内生产总值的比重,是衡量国家汲取能力的有效指标,但并非最理想的指标。另外三个更为精细的度量指标是所得税、财产税和消费税占国家税收收入的比重。^④

直接度量行政能力是非常困难的。可以考虑使用两种可能的替代指标:在关键基础设施(如公路、铁路、机场、学校)和教育方面的投资。^⑤ 但值得注意的是,应当谨慎看待这些替代指标,因为它们与经济绩效的距离非常短,并且只是部分地由国家能力决定。除国家能力外,它们还受到国家意图或意愿的影响,但我们无法直接度量一个国家在提供基础设施和公共服务方面的意图或意愿。

信息能力可以通过一国实施人口普查和收集地方信息及数据的频率和准确性来度量。早期研究发展的文献曾使用一国的邮局数量作为有效的度量指标。

事后度量领导力是非常困难的,因为研究者倾向于在国家取得成功后归因至领导力。要预先度量领导力,需要收集领导人就职前在教育、经历及成就等方面

① Ryan Saylor, “Concepts, Measures, and Measuring Well: An Alternative Outlook,” *Sociological Methods and Research*, vol. 42, no. 3, 2013, p. 375.

② Jonathan K. Hanson and Rachel Sigman, “Leviathan’s Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research,” Working Paper, University of Michigan, 2013.

③ Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca: Cornell University Press, 1991.

④ Robert C. Lieberman, “Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change,” *American Political Science Review*, vol. 96, no. 4, 2002, pp. 697–712; Dan Slater, *Ordering Power*; Jonathan K. Hanson and Rachel Sigman, “Leviathan’s Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research,” Working Paper, University of Michigan, 2013.

⑤ 参见 Timothy Besley and Torsten Persson, “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income,” *Annual Review of Economics*, vol. 6, no. 1, 2014, pp. 927–949.

的数据资料。这种度量方式同样适用于领导人的内阁成员及主要顾问。在其他条件相同的情况下，受教育程度更高、经验更加丰富以及拥有更多成就的领导人更有可能有效地发挥领导作用。

三 新发展三角：一个初步分析框架

理解新发展三角与发展之间的关系在理论和经验上都面临着巨大挑战，因为发展是一个极为复杂的社会结果，而新发展三角是一个系统。因此，接下来的分析仅试图实现一个适度的目标，即通过将相关要素整合提出一个尝试性的演化框架，从而勾勒出一些初步的理论直觉，以帮助我们更好地理解二者之间的关系。正因如此，下文讨论的不是一个理论，而是构建具体理论的初步分析框架。本文的第四部分将探讨理解新发展三角所面临的经验挑战。

需要特别强调的是，因为笔者已对制度和发展之间的关系进行了深入讨论，本节不再赘述，只有一点需要提醒读者的是，制度没有强弱之分，只有好的制度、坏的制度以及好坏参半的制度。制度的强弱更多反映的是国家能力的强弱。^① 本文亦不会在政策和发展之间的关系上过多展开。因此，接下来讨论的重点是：（1）国家能力和发展；（2）将新发展三角的三个组成部分（即国家能力、制度和政策）结合起来。

（一）对既有文献的评述

围绕国家能力、制度和政策与发展之间的复杂关系，特别是国家能力和制度的关系、国家能力和政策的关系，已经有非常多的讨论。然而，在理解新发展三角与发展之间的关系方面，既有研究除了存在理论和逻辑上的缺陷外（如同义反复、概念含混、归纳重于演绎等），还有以下七点不足。

第一，许多既有研究都存在概念含混和度量上的问题。尤其是，许多学者使用了无效的概念框架和度量指标来理解新发展三角与发展之间的关系。例如，瓦尔德纳将国家—社会关系、官僚机构的质量、财政实践和国家的经济干预模式

^① Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*.

视为影响发展的制度安排的四个方面。^①但很显然,财政实践属于经济政策的范畴,国家的经济干预模式是制度和政策的结果,官僚机构的质量是国家能力的重要体现,国家—社会关系则更多与国家自主性有关。^②因此,瓦尔德纳关注的这四个方面中有三个不仅是制度或政策,而且是制度、政策和国家—社会互动的结果。

第二,许多研究忽视了新发展三角中至少一个甚至是两个关键构成要素。长期以来,许多探讨发展的文献都集中关注经济政策对发展的影响,例如“大推动”(Big Push)。^③还有一些文献关注到了两个因素之间的关系,如国家能力与制度、国家能力与政策或制度与政策。例如,以诺斯为代表的新制度经济学主要关注制度和发展之间的关系,^④林毅夫则探讨了产业政策与发展之间的关系。^⑤前者的隐含之意是,即使是最不发达国家,也能够通过建立健全的制度安排实现发展,后者则认为,即使是最不发达国家,也能够通过制定和实施健全的产业政策从而实现发展。然而,制定和实施作为规则的制度需要最低限度的国家能力,^⑥而制定和实施健全的产业政策不仅需要最低限度的国家能力,还需要

① David Waldner, *State Building and Late Development*, Ithaca: Cornell University Press, 1999.

② Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*; Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*.

③ William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge: MIT Press, 2001; William Easterly, "National Policies and Economic Growth: A Reappraisal," in Philippe Aghion and Steven Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier North-Holland, vol. 1A, 2005, pp. 1015–1059.

④ 参见 Douglass C. North and Barry Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *Journal of Economic History*, vol. 49, no. 4, 1989, pp. 803–832; Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*; Daron Acemoglu and James A. Robinson, "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, no. 4, 2000, pp. 1167–1199; Daron Acemoglu, Simon Johnson and James A. Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, vol. 91, no. 5, 2001, pp. 1369–1401; Daron Acemoglu, Simon Johnson and James A. Robinson, "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth," in Philippe Aghion and Steven Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier North-Holland, vol. 1A, 2005, pp. 385–472; Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*.

⑤ Justin Yifu Lin, *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*, Washington: World Bank; Justin Yifu Lin, *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*.

⑥ Pranab K. Bardhan, "State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature," *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, pp. 866–871; Noel D. Johnson and Mark Koyama, "States and Economic Growth: Capacity and Constraints," *Explorations in Economic History*, vol. 64, no. 1, 2017, pp. 1–20.

健全的制度保障。^① 因此，这两类文献都忽视了国家能力在发展中的关键性作用。

第三，即使部分既有研究关注到了组成新发展三角的全部要素，它们仍未就这些要素之间的互动形成统一而完整的分析框架。例如，世界银行 2017 年的一份报告谈及治理、国家能力、制度和政策等概念，探讨了发展中的政治问题，特别是权力不对等，即排斥/支配、攫取和庇护，并且意识到关注这些要素的功能及作用而非形式是十分必要的。^② 然而，这份报告未能提出一个包含这些要素的综合分析框架。同样，巴德罕在 2016 年发表的一篇极具思想深度的评论文章中明确探讨了国家能力、制度基础和经济政策之间的相互作用，^③ 并对在发展研究中占主导地位的新制度经济学提出了尖锐批评，^④ 但他也未能提出一个理解新发展三角的完整框架。张夏准^⑤、罗德里克^⑥、贝斯利和佩尔松^⑦、霍夫曼^⑧、约翰

① Jie Mao, Shiping Tang, Zhiguo Xiao and Qiang Zhi, “Industrial Policy Intensity, Technological Change, and Productivity Growth: Evidence from China,” *Research Policy*, vol. 50, no. 7, 2021; Wei Chen, Jie Mao, Shiping Tang, Zhiguo Xiao and Qiang Zhi, “The Political Logic of Developmental State: Bureaucratic Coordination and Industrial Policy,” Working paper, Fudan University, 2022.

② World Bank, *World Development Report: Governance and Law*.

③ Pranab K. Bardhan, “State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature,” *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, pp. 866 – 871.

④ 如 Douglass C. North and Barry Weingast, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England,” *Journal of Economic History*, vol. 49, no. 4, 1989, pp. 803 – 832; Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*; Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb and Barry R. Weingast, *In the Shadow of Violence: Politics, Economics and the Problems of Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013; Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity*; Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*.

⑤ Ha-Joon Chang, “The Economic Theory of the Developmental State,” in Meredith Woo-Cumings, ed., *The Developmental State*, pp. 182 – 199; Ha-Joon Chang, “An Institutionalist Perspective on the Role of the State: Toward an Institutionalist Political Economy,” in Leonardo Burlamaqui, Ana Celia Castro and Ha-Joon Chang, eds., *Institutions and the Role of the State*, pp. 3 – 26; Ha-Joon Chang, “Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-liberal Theory of the Market and the State,” *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, no. 5, 2002, pp. 539 – 559.

⑥ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press, 2007.

⑦ Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity*; Timothy Besley and Torsten Persson, “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income,” *Annual Review of Economics*, vol. 6, no. 1, 2014, pp. 927 – 949.

⑧ Philip T. Hoffman, “What Do States Do? Politics and Economic History,” *Journal of Economic History*, vol. 75, no. 2, 2015, pp. 303 – 332.

逊和小山^①等学者的研究同样存在这一不足。

第四,即使部分既有研究关注到了组成新发展三角的全部要素,他们的理论建构也非常粗糙。贝斯利和佩尔松认定高收入水平、强国家能力与和平是“集聚的”(clustering),但显而易见的是,和平是控制暴力的结果,而控制暴力是国家能力的关键维度。^② 诺斯等的研究也存在同样的问题。^③

第五,主流经济学,以及经济史和政治科学领域的部分研究一直以计量经济学为主要的研究方法。尽管计量经济学有助于我们识别某些因素与经济结果之间的强大相关性,但它无法帮助我们将各种因素整合到一个连贯的分析框架中。有讽刺意义的是,许多将新发展三角中的某一个要素与一些经济结果进行计量分析,都能得出该因素是这些经济结果的充分条件。但事实是,每个因素都只是塑造时空下的经济结果的众多因素之一。^④ 因此,为了综合考虑这些因素,我们需要一个更加综合和连贯的分析框架。

第六,许多既有研究都带有浓厚的规范色彩。一些学者或隐晦或直接地表示,获得发展的基础性条件包括高的治理质量和民主,或者至少是法治和对行政部门的约束,前者是治理质量的构成部分,后者是民主的替代性指标。然而,上文的分析已经揭示,发展和治理质量都是新发展三角的结果。更关键的是,法治(或治理质量)或对行政部门的限制(或民主)对发展究竟是否存在直接或间接的积极影响应该是经验问题,而非规范问题。

第七,尽管既有研究关注到了一些隐含的演化因素,但它们远远未形成理解新发展三角与发展之间关系所必需的演化分析框架。^⑤ 既有研究往往遵循的是一

① Noel D. Johnson and Mark Koyama, "States and Economic Growth: Capacity and Constraints," *Explorations in Economic History*, vol. 64, no. 1, 2017, pp. 1–20.

② Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity*; Timothy Besley and Torsten Persson, "The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income," *Annual Review of Economics*, vol. 6, no. 1, 2014, pp. 927–949.

③ Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*; Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb and Barry R. Weingast, *In the Shadow of Violence: Politics, Economics and the Problems of Development*.

④ Gary Goertz and James Mahoney, *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*, Princeton: Princeton University Press, 2012.

⑤ 参见 Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem, 2003.

种线性的、因此是非系统的和非演化的研究方法。^①

（二）政策与发展：超越纯粹的经济政策

本文所说的政策，不单指财政政策和产业政策之类的经济政策，还包含了中短期内直接或间接影响经济绩效的社会和政治政策。经济政策的范围涵盖货币、财政、税收、投资和产业政策等，而社会和政治政策的范围更广，包括教育政策、土地改革、福利政策（如失业救济），以及应对社会和政治危机的各类短期政策。^②

制度较难改变、变化缓慢。政策则不同，它必须及时调整以适应不断变化的现实。因此，政策是吸收、减轻或加剧短期冲击的重要工具。典型的例子是受金融危机冲击的国家所实施的不同应对政策。^③

但是，与制度类似，也可以将政策理解为使经济状态发生改变的工具，通常是通过资源的重新配置来实现的。^④ 因此，研究发展型国家的文献指出，为了实现技术追赶，国家有必要实施协调有效的产业政策，引导企业从生产低技术产品转向生产高技术产品。^⑤

① 参见 Douglass C. North and Barry Weingast, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England,” *Journal of Economic History*, vol. 49, no. 4, 1989, pp. 803–832; Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*; Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb and Barry R. Weingast, *In the Shadow of Violence: Politics, Economics and the Problems of Development*; Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity*; Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. 相关批评参见 Ha-Joon Chang, “Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History,” *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, no. 4, 2011, pp. 473–498; Pranab K. Bardhan, “State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature,” *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, pp. 866–871. 更详细的讨论参见 Shipping Tang, *The Institutional Foundation of Economic Development*, Princeton: Princeton University Press, 2022, Chapter 1.

② Atul Kohli “States and Societies,” in Ira Katznelson and Helen V. Milner, eds., *Political Science: The State of the Discipline*, pp. 4–117.

③ 参见 Thomas A. Pepinsky, *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

④ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, p. 10; Shipping Tang and Ming Gao, “Institution, Knowledge, and Growth: Toward a Unifying Economics of Growth,” Unpublished working paper, Fudan University, 2020.

⑤ 如 Justin Yifu Lin, *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*; Keun Lee, *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-Up: Knowledge, Path-Creation and the Middle-Income Trap*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013; Pranab K. Bardhan, “State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature,” *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, pp. 866–871; Stephan Haggard, *Developmental States*.

虽然许多政策设定的是中短期目标,但它们往往既具有短期影响,也且有长期影响。并且,由于政策是在一定的社会系统内运作的,我们无法事先预测它将产生何种影响,往往只能事后评估。^① 因此,面对1997年亚洲金融危机的冲击,实施了不同政策的印度尼西亚和马来西亚不仅走上了完全不同的政治经济道路,并且最终的结果也完全出乎印尼领导人的预料。^② 同样,主要经济体在2008年金融危机期间实施的各种刺激方案也产生了持久的影响。在这两次危机中,各国实施了许多政策以防短期危机演变为长期噩梦,但这些政策产生的意外影响远远超出了随后几年的时间范围。

土地改革强有力地印证了上述分析。许多革命后的国家将土地改革作为巩固民众对新政权支持的一种政治工具。然而,恰当的土地改革对长期发展具有重要而深远的影响:作为一种再分配的关键形式,土地改革通过为贫穷的农村居民提供有保障的土地产权因而显著提高了农业产出,而且从长远来看向工业化进程释放了劳动力资源。因此,土地改革可以被理解为短期内推动农业增长并为未来几年的工业化奠定基础的 policy 冲击。

历史上,殖民者在新大陆实施的不同土地政策是另一个有力的例证。在殖民的早期和向印第安人进行领土扩张的时期,美国向新移民免费提供土地。然而,大多数拉美国家都没有实施这样的政策,土地管理和分配政策反而一贯倾向于拥有大量土地的地主阶层。直到今天,土地政策上的差异仍一直影响着这些国家的发展——北美国家经济繁荣,许多拉丁美洲国家却深陷高度不平等和经济停滞。^③

① Robert Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton: Princeton University Press, 1997.

② Thomas A. Pepinsky, *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

③ Peter Temin, "Is It Kosher to Talk about Culture?", *Journal of Economic History*, vol. 57, no. 2, 1997, pp. 267–287; Kenneth L. Sokoloff and Stanley L. Engerman, "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no. 1, 2000, pp. 217–232; Daron Acemoglu, Simon Johnson and James A. Robinson, "An African Success Story: Botswana," in Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press, 2003, pp. 80–119; Jeffrey B. Nugent and James A. Robinson, "Are Factor Endowments Fate?", *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 28, no. 1, 2010, pp. 45–82; Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, "Once upon a Time in the Americas: Land and Immigration Policies in the New World," in Dora L. Costa and Naomi R. Lamoreaux, eds., *Understanding Long-Run Economic Growth: Geography, Institutions, and the Knowledge Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 2011, pp. 13–48; Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, *Economic Development in the Americas Since 1500: Endowments and Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

上述分野同样可见于第二次世界大战后的印度和菲律宾以及大多数东亚国家——印度和菲律宾并未实施土地改革，或者说它们的土地改革未能足够深入地展开。但同时，我们也必须承认，土地改革可能在短期内对农业生产产生消极影响，因为它可能破坏现有的生产，例如南非共和国和津巴布韦。

类似的，尽管教育政策对整体发展具有长期的积极影响，但如果教育供给仅限于上层阶级，那么可能对发展产生相当持久的负面影响。林德特的研究显示，尽管许多拉丁美洲国家和印度在教育上投入了相当多的资源，但这些国家的教育政策是高度偏向精英的。因此，这些国家向更有利于富有阶层的高等教育投入了大量资金，而有利于中下层民众的基础教育却往往投资不足。^① 长远来看，这样的教育政策对国家发展产生了重大的消极影响。

值得注意的是，上述所有政策既需要国家具有制定和实施它们的能力，也离不开使它们得以执行的制度。^② 因此，仅仅强调制度、产业政策^③、治理和法律^④是远远不够的。只关注政策本身也是错误的。最终，人们不得不承认，如果国家能力没有达到一定的门槛水平或配套制度不到位，政策将难以奏效。^⑤ 因此，我们需要将国家能力、制度和政策纳入一个综合分析框架，即新发展三角。

（三）新发展三角与发展

国家能力既是一国实现现代化的深层基础，也是经济发展的必要条件。^⑥ 但是，即使我们对上述论断深信不疑，理解国家能力如何影响发展仍是一项巨大的挑战。并且，现有研究由于概念、理论和操作上的问题，往往无法为我们提供具有洞见的启发。

① Peter H. Lindert, “Voice and Growth: Was Churchill Right?”, *Journal of Economic History*, vol. 63, no. 2, 2003, pp. 315 – 350.

② Dan Slater, *Ordering Power*; Tuong Vu, *Paths to Development in Asia*.

③ Justin Yifu Lin, *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*; Justin Yifu Lin, *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*; Joseph Stiglitz and Justin Yifu Lin, *The Industrial Policy Revolution: The Role of Government beyond Ideology*, New York: Palgrave Macmillan, 2013.

④ World Bank, *World Development Report: Governance and Law*.

⑤ Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, pp. 381 – 408; World Bank, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, pp. 270 – 274.

⑥ Atul Kohli, “States and Societies,” in Ira Katznelson and Helen V. Milner, eds., *Political Science: The State of the Discipline*, pp. 84 – 117; Margaret Levi, “The State of the Study of the State,” in Ira Katznelson and Helen Milner, eds., *Political Science: The State of the Discipline*, New York: W. W. Norton, 2002, pp. 32 – 55.

特别是,诺斯一派的新制度经济学学者大多认为,国家对发展的影响几乎完全取决于国家能否保护私有产权。^①后来的学者们的讨论更好一些。例如,约翰逊和小山指出,国家或国家能力将通过多种途径影响发展:防御外来侵略、减少交易成本和提供法律保障从而在国内建立统一市场^②、更为高效的官僚机构、全面的法治(即司法能力)、国家建设和民族团结以及财政能力。^③显然,约翰逊和小山将国家能力的构成维度与制度以及作为结果的发展混为一谈了。

在近期的讨论中,巴德罕重新深入思考了国家在发展中的作用。^④他列举了需要国家介入的一系列议题,包括解决协调失灵、集体行动的困境、承诺与问责等,以及妥善应对在上述议题之间的权衡。他还明确了新制度经济学主流文献中缺失的关键要素,包括政治均衡中租金分享的潜在重要性、政治集权和分权各自的优势和问题。遗憾的是,巴德罕并未清晰阐释国家能力的构成要素和经济发展的制度基础(IFED)。因此,尽管他呼吁产业政策相关文献与国家能力在市场支持性制度(market-supporting institutions)中作用的主流文献的综合,他仍无法提出像新发展三角这样的综合分析框架。

基于巴德罕的研究和前文提到的文献,在理解国家能力如何影响发展时我们需要谨记以下几条重要原则。首先,国家能力的每个构成维度都可能通过政策和制度间接地与发展产生不同的非线性关系。例如,在达到一定的门槛水平之前,汲取能力与国家能力正向相关。当超过这一门槛后,汲取越多,越会对发展产生负面影响,因为过多的汲取意味着对发展的投入减少。同样,垄断暴力也必不可少,这一能力部分由国家暴力机关如军队和警察呈现。然而,如果暴力压制过多或者暴力机关规模过大,实际上意味着秩序和稳定其实是脆弱的,或者维持稳定的成本过高。

① Pranab K. Bardhan, "State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature," *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, p. 862.

② Robert M. Spaulding, "Revolutionary France and the Transformation of the Rhine," *Central European History*, vol. 44, no. 2, 2011, pp. 203 - 226; Daron Acemoglu, Davide Cantoni, Simon Johnson and James A. Robinson, "The Consequences of Radical Reform: The French Revolution," *American Economic Review*, vol. 101, no. 7, 2011, pp. 3286 - 3307.

③ Noel D. Johnson and Mark Koyama, "States and Economic Growth: Capacity and Constraints," *Explorations in Economic History*, vol. 64, no. 1, 2017, pp. 8 - 14.

④ Pranab K. Bardhan, "State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature," *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, pp. 862 - 892.

其次，国家能力的不同维度之间不可避免地存在互动。最明显的是垄断暴力和汲取能力——它们是国家建设的根基——是相互增强的。^① 同样，行政能力 - I 和行政能力 - II 也相辅相成。

最后，为了提升汲取能力，国家必须建立用于汲取资源的制度和组织。这种国家建设必将对发展产生影响。事实上，这就是为什么历史源远流长的国家通常也能保持长时段的发展，因为悠长的国家历史往往意味着强大的国家能力。

四 理解新发展三角：实证挑战

新发展三角中各维度和构成要素之间的互动是极其复杂的。经济发展本身是一个强大的生态位构建过程（Niche Construction Process），它反过来将影响社会和政治发展，并塑造新发展三角中几乎所有的构成要素。^② 国家能力由人均 GDP、税率和治理质量支撑，但它们本身也是国家能力的结果。当前阶段国家所拥有的资源和能力是上一阶段国家拥有的资源和能力的结果，同时也将构成未来国家将拥有的资源和能力的基础。政府官员的受教育水平和职业化程度在一定程度上影响着国家能力，但它们也是之前阶段国家能力、制度和政策的结果。如此多潜在的交互、调节和混杂效应，给我们试图通过实证研究理解新发展三角带来了巨大挑战，因为纯粹的单向因果关系几乎不存在。这一部分将简要介绍理解新发展三角的一些基本步骤。

（一）基本原则和操作化

我们将首先阐明理解新发展三角的一些核心原则，然后列出一些操作化上的

① Otto Hintze, “The Formation of States and Constitutional Development: A Study in History and Politics,” in F. Gilbert, ed., *The Historical Essays of Otto Hintze*, New York: Oxford University Press, 1975, pp. 157 – 177; Norbert Elias, *The Civilizing Process*; Charles Tilly, “Western State-Making and Theories of Political Transformation,” in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990 – 1990*; Stephan R. Epstein, *Freedom and Growth: The Rise of States and Markets in Europe, 1300 – 1750*, London: Routledge, 2000.

② J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Routledge, 2003, p. 82; Gunnar Myrdal, “What Is Development?,” *Journal of Economic Issues*, vol. 8, no. 4, 1974, pp. 729 – 730; Timothy Besley and Torsten Persson, “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income,” *Annual Review of Economics*, vol. 6, no. 1, 2014, pp. 927 – 949.

考虑。

第一，国家能力虽然是一个基础性概念，但它的总体结果直接受到制度和政策的影响。因此，仅仅关注制度（包括政体类型或秩序）或是制度与政策的结合，都不足以理解时空中的经济发展。^①

第二，国家能力既是制度和政策的基础，又会调节制度和政策所带来的影响。当一国具有强大的国家能力时，糟糕的政策对人民的伤害更大，而好的政策则将给人民带来更多收益。相比之下，国家能力薄弱时，糟糕的政策可能因为无力推行而大大减少负面影响。而国家能力如果没有达到一定的门槛水平，制度就无法良好运作，政策也无法恰当实施。而国家能力强大时，糟糕的制度对人民的伤害更大，好的制度也将给人民带来更多收益。因此，在分析制度和政策的影响时，国家能力应该是一个调控因素（见表 2）。

表 2 国家能力、制度基础及政策的综合结果

制度与政策	国家能力	
	强	弱
好	最好的结果	次好的结果
坏	最坏的结果	次坏的结果

第三，如前文所述，发展是一个强大的生态位构建过程，它影响一切，包括国家能力、制度和政策。因此，认为仅靠制度就能决定发展的观点是错误的，^②从静态视角理解国家能力和发展之间关系的观点也不正确。^③ 短期来看，似乎发展是因，但长期来看，国家能力的决定作用更强。

① Elhanan Helpman, ed., *Institutions and Economic Performance*, Cambridge: Harvard University Press, 2008; Mary Shirley, *Institutions and Development*, Cheltenham; Edward Elgar, 2008; Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*; Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity*; Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, “Once upon a Time in the Americas: Land and Immigration Policies in the New World,” in Dora L. Costa and Naomi R. Lamoreaux, eds., *Understanding Long-Run Economic Growth: Geography, Institutions, and the Knowledge Economy*, pp. 13–48; Dora L. Coasta and Naomi R. Lamoreaux, *Understanding Long-Run Economic Growth: Geography, Institutions, and the Knowledge Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 2011.

② Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*.

③ 如 Yi Wen, *The Making of an Economic Superpower*, Singapore: World Scientific, 2016。

第四，经济学需要从政治学（尤其是比较政治学）和社会学中汲取知识养分。如果经济学家只引用其他经济学家的研究成果，这对作为一个学科的经济学而言是十分有害的。毕竟，国家能力主要由政治代理人和政治程序建构，^① 制度也是如此。^②

在操作化方面，主要的挑战包括以下方面。

第一，即使我们拥有新发展三角内关键构成要素的所有数据，也无法拥有针对所有可能产生的联系、引起循环或因果关系的外生变量，因为新发展三角中几乎每个构成要素都与其他构成要素相互作用、相互影响。我们必须承认，我们无法为新发展三角中的每个节点和每对关系都提供稳健的计量经济学证据。^③

第二，目前有关中国、印度或东亚和拉丁美洲国家的讨论往往集中关注制度或政策的一个或两个维度，而忽视了国家能力的不同维度与不同制度和不同政策之间的相互作用。因此，他们的结论往往是粗糙的。^④ 就连备受推崇的东亚发展型国家研究文献也存在上述问题——它们忽略了新发展三角中的一些关键构成要素。

依据新发展三角带来的启示，只要可行，就应该测量不同构成要素之间潜在的交互效应，而不是每个单独的维度或构成要素如何影响发展。事实上，探究单个维度或构成要素的影响不仅乏味，而且可能产生误导性的结果。

第三，国家能力的不同维度与不同制度和政策之间的互动往往是非线性

① Norbert Elias, *The Civilizing Process*; Michel Foucault, *Power*, vol. 3 of *Essential Works of Foucault (1954 – 1984)*, New York: New Press, 2000; Charles Tilly, “War in History,” *Sociological Forum*, vol. 7, no. 1, 1992, pp. 187 – 197; Thomas Ertman, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

② Shiping Tang, *A General Theory of Institutional Change*, London: Routledge, 2011. 经验证据可见 S. N. Sangmpam, “Politics Rules: The False Primacy of Institutions in Developing Countries,” *Political Studies*, vol. 55, no. 1, 2007, pp. 201 – 224; Davide Grassi and Vincenzo Memoli, “Political Determinants of State Capacity in Latin America,” *World Development*, vol. 88, no. 1, 2015, pp. 94 – 106.

③ Peter Lindert, “Kenneth Sokoloff on Inequality in the Americas,” in Dora L. Coasta and Naomi R. Lamoreaux, eds., *Understanding Long-Run Economic Growth*, Chicago: University of Chicago Press, 2011, pp. 363 – 372.

④ 如 Stephen L. Parente and Edward C. Prescott, “Monopoly Rights: A Barrier to Riches,” *American Economic Review*, vol. 89, no. 5, 1999, pp. 1216 – 1233; Stephen L. Parente and José-Víctor Ríos-Rull, “The Success and Failure of Reforms in Transition Economies,” *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 37, no. 1, 2005, pp. 23 – 42.

的。即使将国家能力当作给定的或缓慢变化的条件,探讨制度和政策的影响以及它们之间的互动关系仍是巨大的挑战。不同的制度之间经常相互抵触,政策之间也是如此。而制度和政策也经常相互矛盾。因此,不能在不考虑其他政策和总体制度环境的情况下评估制度和政策的影响。政策既存在短期影响也将带来长期影响。

当然,由于国家能力和制度基础不可能在一夜之间发生改变,因此, $t-1$ 期的国家能力和制度基础在一定程度上可以被视为理解 t 期经济绩效的外生因素。相比之下,政策往往因特定情景而变,因此不能将 t 期的政策视作理解 $t-1$ 期经济绩效的外生变量。中短期内,政策大多内生于经济增长和发展。至少从长期来看,制度和政策会影响国家能力,而国家能力又会对发展产生影响。

总而言之,想要为新发展三角中的所有互动关系找到一个理想的工具变量即使并非不可能,也将是极其困难的。^①此外,信息收集和领导力同样难以量化。因此,通常只能依靠深入的案例研究理解领导力——当出现危机时,领导力最为重要。^②

既然存在上述困难,那么我们应该使用何种实证研究方法来理解新发展三角与发展之间的关系呢?首先必须承认的是,因果推断的教条其实不利于经济学研究,尤其在理解如发展这样的复杂且极具挑战性的社会事实方面。^③相反,我们需要定量研究和深入的案例研究相结合的研究方法,加上逻辑推理。一个或许可行的方法是以危机为关键标志,比较那些在危机之前增长经历相似但危机后经历显著不同的国家。可以首先确定自1960年以来持续发展了十年及以上(十年、二十年、三十年、四十年和五十年)的最不发达国家,并通过深入的比较案例

① 参见 Peter Lindert, “Kenneth Sokoloff on Inequality in the Americas,” in Dora L. Coats and Naomi R. Lamoreaux, eds., *Understanding Long-Run Economic Growth*, pp. 363–372。

② 参见 Richard J. Samuels, *Machiavelli's Children: Leaders and Their Legacies in Italy and Japan*, Ithaca: Cornell University Press, 2003; Peter M. Lewis, *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Changes in Indonesia and Nigeria*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007。

③ Pranab K. Bardhan, “State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature,” *Journal of Economic Literature*, vol. 54, no. 3, 2016, pp. 862–892; George A. Akerlof, “Sins of Omission and the Practice of Economics,” *Journal of Economic Literature*, vol. 58, no. 2, 2020, pp. 405–418。

研究分析它们各自做了哪些有利于或不利于发展的事情。^①

我们以人均 GDP 4% 的年增长率为起点。这样的增长速度将使国内生产总值在二十年内翻一番，三十年内翻三番，四十年内实现近 5 倍的增长——准确来说是 4.8 倍，五十年内增长略超 7.1 倍。但是很显然，要在长达二十年的时间里保持 4% 的 GDP 年增长率并非易事。^② 事实上，描述性统计显示，没有多少最不发达国家能够做到这一点。

(1) 只有 6 个经济体在长达五十年的时间内保持着 4% 以上的增长率；

(2) 只有 11 个经济体在长达四十年的时间内保持着 4% 以上的增长率（包括上述 6 个经济体）；

(3) 只有 21 个经济体在长达三十年的时间内保持着 4% 以上的增长率（包括上述 11 个经济体）；

(4) 只有 43 个经济体在长达二十年的时间内保持着 4% 以上的增长率（包括上述 21 个经济体）；

(5) 只有 81 个经济体在长达十年的时间内保持着 4% 以上的增长率（包括上述 43 个经济体）。

换句话说，在 81 个连续十年保持 4% 以上 GDP 年增长率的经济体中，只有 43 个成功地将这种增长势头继续延长十年，另外 38 个经济体则出现了衰退。在

① 罗德里克和普利切特 (Lant Pritchett) 均进行过尝试，但不够深入，且缺少后续研究，并且他们均完全依赖于计量经济学的研究方法。参见 Dani Rodrik, “Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses,” *Journal of Economic Growth*, vol. 4, no. 2, 1999, pp. 385–412; Lant Pritchett, “Understanding Patterns of Economic Growth: Searching for Hills among Plateaus, Mountains, and Plains,” *World Bank Economic Review*, vol. 14, no. 2, 2000, pp. 221–250。其他类似研究参见 William Easterly, Michael Kremer, Lant Pritchett and Lawrence H. Summers, “Good Policy or Good Luck?,” *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, no. 2, 1993, pp. 459–483; Michael Bruno and William Easterly, “Inflation Crises and Long-Run Growth,” *Journal of Monetary Economics*, vol. 41, no. 1, 1998, pp. 3–26。世界银行选择了第二次世界大战后持续三十年保持 7% 及以上 GDP 增长率的国家/经济体作为研究对象，即博茨瓦纳、巴西、中国、中国香港、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、马耳他、阿曼、新加坡、中国台湾和泰国。本文认为，7% 的 GDP 年增长率设置得过高了，结果只有 13 个国家/经济体进入了研究样本，使得我们无法从更大的样本中吸取更具适用性的经验教训。并且，在这 13 个国家/经济体中，日本实际上应被视作工业化国家而非标准的最不发达国家。参见 World Bank, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*。

② 克拉夫特 (Nicholas Crafts) 和欧罗克 (Kevin H. O'Rourke) 的研究显示，1950—1973 年，也就是第一次石油危机之前，西欧国家也实现了人均 GDP 4% 的年均增长率。但是，由于西欧国家在第二次世界大战前就已经发展起来了，因此，不在本文的研究范围之内。参见 Nicholas Crafts and Kevin H. O'Rourke, “Twentieth Century Growth,” In Philippe Aghion and Steven Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam; Elsevier North-Holland, vol. 2, 2014, pp. 314–318。

43 个连续二十年保持 4% 以上 GDP 年增长率的经济体中, 只有 21 个成功地将这种增长势头继续延长至未来十年。在这 21 个经济体中, 只有 11 个能在接下来的十年中继续维持增长势头(总计三十年)。毫无疑问, 这是幅令人沮丧的图景。但问题是, 我们能从中学到什么?

具体来说, 我们应该选择哪些国家或经济体作为研究案例, 从而为最不发达国家提供重要的理论和实践启示? 基于既有研究^①, 以下三点应当是有益的指导。

首先, 国家能力极其弱小的国家(如索马里)或有足够国家能力但不以发展为中心任务的国家不应被纳入考查范围, 因为它们不具备获得发展的必要起步条件。这些国家可能专注于攫取资源, 如刚果民主共和国, 或者根本没有基础性权力以发挥作用或促进发展。因此, 这些国家并不能为我们提供理解发展的经验启示。它们的核心任务应该是完成国家建设和树立发展理念。

其次, 比较案例研究将比散见于文献中的多个单一案例研究更有价值。^② 并且, 半负面案例和正面案例的比较将比标准的正负面案例比较更具启发性。换言之, 应该将那些追求发展并取得了一定成果的国家与成功实现发展目标的国家进行比较, 这样才更容易确定成功发展的必要条件, 甚至可能是准充分条件。而针对国家能力相似, 却在发展的成功不同的国家的比较的意义可能稍微逊色一些, 例如 1997 年亚洲金融危机期间的泰国和菲律宾。

最后, 对一组成功实现发展的相似国家进行经验归纳和从一组未能成功实现发展的相似国家中进行归纳同样有意义。在进行过程追踪式的比较案例研究时, 应该注意因果推断的重要经验教训, 从而得出更为可靠的因果解释或理论。

在计量分析时, $t-1$ 期的国家能力和制度基础可被视为理解 t 期经济绩效的外生因素, 因为国家能力难以建立和积累, 而制度基础往往相当持久。在获得完

① 如 David Waldner, *State Building and Late Development*; Meredith Woo-Cumings, *The Development State*; Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*; Dan Slater, *Ordering Power*; Tuong Vu, *Paths to Development in Asia*。

② 如 Dani Rodrik, “Introduction: What Do We Learn from Country Narratives?”, in Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press, 2003, pp. 205 – 243; Ha-Joon Chang, *Institutional Change and Economic Development*, Tokyo: United Nations University Press, 2007。

整数据后，我们就可以检验以下五个假说。

- (1) 汲取能力和强制能力应该均与经济增长呈倒 U 形关系：两种能力都是经济发展的必要条件，但国家不能指望从经济中汲取过多或过度依赖暴力而依然保持强劲增长势头。更具体地说，总体税率和用于安全（暴力）手段的支出应与经济增长呈倒 U 形关系。
- (2) 在基本医疗保障和基础教育方面投资不足的政策永远是糟糕的政策。
- (3) 如果政策是恰当的，递送能力越强，对经济增长越有利。但如果政策本身是糟糕的，递送能力越强，对经济增长的消极影响就越显著。
- (4) 太多的非生产性再分配总是会适得其反，尤其是在经济发展的早期阶段，非生产再分配将是非常有害的。
- (5) 能力弱小的国家几乎总是深陷贫困和其他社会弊病之中。

表 3 国家能力与发展间关系的实证研究设计及假说

术语/结果	直接结果：路网密度、清洁水源、教育水平等（高或低）	“最终” 结果：发展和治理质量
强制能力（强或弱）	整体影响是非线性的：在达到门槛水平之前线性提升，之后开始下降（即在强制能力上投入太多不利于投资和发展）	非线性：在达到门槛水平之前线性提升，之后开始下降。然而，由于强制能力与“最终” 结果之间的距离较远，它们之间的关系将很难建立
汲取能力（强或弱）	整体影响是非线性的：在达到门槛水平之前线性提升，之后开始下降（即汲取过多不利于投资和发展）	非线性：在达到门槛水平之前线性提升，之后开始下降。然而，由于汲取能力与“最终” 结果之间的距离较远，它们之间的关系将很难建立
递送/实施能力（强或弱）	线性提升	不确定。递送/实施能力与“最终” 结果之间的关系很难建立，一方面因为它们之间距离较远，另一方面因为递送/实施能力同样受到国家意图和意愿的影响
信息/决策能力（强或弱）	线性提升	不确定。信息/决策能力与“最终” 结果之间的关系很难建立，一方面因为它们之间距离较远，另一方面因为信息/决策能力同样受到国家意图或意愿的影响

(二) 中国和印度的比较分析

已有非常多的研究关注到了中国和印度在经济发展方面的差异。按照民主体制经济优势信奉者们的推论,印度自 1947 年独立以来的增长速度应该比中国自 1949 年以来的增长速度快得多。^① 然而,在实施各自的国内改革之前,1947—1990 年的印度在几乎所有方面都落后于 1949—1978 年的中国。实施改革后,中国(1978—2020 年)仍一直保持着相对于印度(1990—2020 年)的增长优势。那么,该如何解释这一事实呢?^② 新发展三角为解开这一谜题提供了一些有趣的新线索。

总体而言,中国拥有更强的国家能力,部分因为其国家历史较印度更长,部分源于其革命传统。^③ 相比之下,印度的国家能力则弱得多,尤其是在强制和汲取这两个基本维度以及递送能力方面。就国家能力的调控因素而言,中国也具有相当的优势,中国较印度享有更大的国家自主性。在中国国内的发展竞争中,地方官员有足够的发展动机和必要资源。而在产业政策方面,中国也做了非常多的正确决定。^④ 与中国相比,印度在新发展三角中唯一具有

① 参见 Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*; Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb and Barry R. Weingast, *In the Shadow of Violence: Politics, Economics and the Problems of Development*; Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*。

② 菲律宾和越南也可以进行类似的比较,如 Lant Pritchett, “A Toy Collection, a Socialist Star, and a Democratic Dud,” in Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press, 2003, pp. 123–151。值得注意的是,在 Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb and Barry R. Weingast, *In the Shadow of Violence: Politics, Economics and the Problems of Development* 中,有两章分别关注菲律宾和印度,但没有对其进行比较。其他研究可参见 Pranab K. Bardhan, *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India*, Princeton: Princeton University Press, 2010。

③ 因此,将国家能力与制度基础对立起来也是错误的,两者都十分必要。在这方面,文一教授犯了与阿西莫格鲁和罗宾森相反的错误。参见 Tuong Vu, *Paths to Development in Asia*; Yi Wen, *The Making of an Economic Superpower*, Chapter 5。

④ 从这个意义上说,本文认为,尽管中国值得深入研究,但其他国家很难复制其发展经验。中国的独特之处在于,它的固有特征使其与其他最不发达国家明显不同。中国所具有的其他优势还包括广阔的市场、庞大的人口、改革开放前对人力资本的投资,以及海外华人对中国的投资意愿。参见 Jie Mao, Shiping Tang, Zhiguo Xiao and Qiang Zhi, “Industrial Policy Intensity, Technological Change, and Productivity Growth: Evidence from China,” *Research Policy*, vol. 50, no. 7, 2021; Wei Chen, Jie Mao, Shiping Tang, Zhiguo Xiao and Qiang Zhi, “The Political Logic of Developmental State: Bureaucratic Coordination and Industrial Policy,” Working paper, Fudan University, 2022。

关键优势的是其制度基础，但即便在这个方面，印度也不具备相对于中国的整体优势。

首先，民主并非发展的必要条件。民主对发展只能产生间接影响，这种影响有其特定渠道，并且是条件性的。非常重要的一点是，只有一国处于世界技术前沿时，民主才变得必要且更有用。因此，民主体制并未赋予印度固有的增长优势——印度和中国与技术前沿国家仍有相当的差距。

其次，印度的产权保护制度比中国有力，但事实证明这是一把双刃剑。其中最关键是土地产权。中国实行土地公有制，因此，国家出于发展目的而征用土地的难度较小，例如，建设经济特区或工业园区等。然而，印度却在这方面受制于其土地产权制度。

再次，由于根深蒂固的种姓制度，印度通过再分配政策向人民赋权的效果非常糟糕。因此，在为国民提供基础教育和医疗保健等公共服务方面，印度远远落后于中国。

因此，总体来看，印度的制度基础并不比中国更好，两国都存在阻碍发展的制度安排，并且治理质量都需要大幅提高。中国通过更强的国家能力和更为健全的政策手段弥补了其制度上的缺陷。事实上，1978 年后的中国拥有了更有助于发展的制度环境（见表 4）。

最后，本文提出的这一新分析框架还解决了福山关于中国为何在治理排名上如此靠后的疑问。^① 世界银行的全球治理指数（WGI）虽然确实反映了国家能力的某些方面，但它实际度量的是治理而非国家能力，因此中国排名靠后也就不足为奇了。在这方面，印度相较中国更具优势。

表 4 理解新发展三角：中国与印度的比较分析

维度	中国	印度
国家能力		
国家能力：强制能力	+++	++

① Francis Fukuyama, “What Is Governance?”, *Governance*, vol. 26, no. 3, 2013, pp. 347 – 368; Francis Fukuyama, “Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?”, *Annual Review of Political Science*, vol. 19, 2016, pp. 89 – 105; Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,” *World Bank Policy Research Working Papers*, WPS5430.

续表

维度	中国	印度
国家能力：汲取能力	+ + +	+ +
国家能力：行政能力 - I (递送能力)	+ + +	+ (部分受到产权制度的限制)
国家能力：行政能力 - II (信息能力)	+	+ +
国家能力：行政能力 - II (领导能力)	+ (领导能力并非平均分布)	+ (领导能力并非平均分布)
经济发展的制度基础 (IFED)		
IFED - 1：秩序与稳定	+ + +	+ +
IFED - 2：物质市场	+ +	+ +
IFED - 3：地位市场	+ +	+ (例如，种姓制度)
IFED - 4：再分配	+ +	+
IFED - 5：机会均等	+ + (?)	+ (例如，配额制)
IFED - 6：创新自由	+	+ +
宏观经济政策、社会政策和产业政策		
宏观经济政策	+ +	+ +
社会政策	+ +	+
产业政策	+ +	+
治理质量		
正当程序	+	+ +
收集和汇总民众意见	+	+ +
公共利益目标	+ +	+ +
透明度/腐败程度	+	+

注：加号越多，表示表现越好。

五 结语

本文提出了一个用于理解发展的新的分析框架，这一分析框架有望整合甚至超越既有的关于不同因素在经济发展中作用的几场争论，所涉及的核心概念包括国家能力、制度基础、政策和治理。具体来说，本文认为国家能力、制度基础和政策共同构成了新发展三角。治理质量不应被视为经济发展的影响因素。相反，同发展一样，它是国家能力、制度基础和政策三者的共同结果。本文还就理解新发展三角提出了一些有用的指导步骤。然而，理解新发展三角如何影响发展仍是一项巨大的挑战。因此，本文呼吁更多的学者参与到这项研究议程中来。