

国家能力建设的象征维度^{*}

王海洲

内容提要:国家能力建设是现代国家治理中的一项核心任务。国家能力的象征维度蕴含丰富的治理资源,可被视为国家能力的全新类型,即国家象征能力。国家象征能力兼具“横贯性”和“单发性”的结构特征,既因象征深植于国家治理诸领域中而能够协调和整合各种类型的国家能力,共同服务于国家制度的系统性建设;又作为专属的行动领域,能够通过国家治理活动中象征意义的生产与再生产,促进国家意图的传达与落实。在现代国家治理中,国家象征能力具有名誉奖惩、政治认同、政策强化和脱域治理等四种特殊功能,其主要建设路径是:强化由国家主导的“赋能”,通过国家制度和政治精英中的象征嵌入,自上而下地提升其效能。在中国国家治理体系和治理能力现代化进程中,加强国家象征能力建设至关重要、迫在眉睫。

关键词:国家能力建设 象征维度 国家象征能力 国家治理

现代国家获得竞争性优势和可持续成长的关键在于高质量的国家治理,而国家治理质量的提升在很大程度上取决于国家能力的有效增长,这已是当今各国政府和学界的普遍共识。但是,国家能力的实际增长之道并不平顺。马特·安德鲁斯(Matt Andrews)等人对102个“历史上的发展中国家”的统计分析发现,仅有8个小国获得了强国家能力;几近半数(49个)是极弱和弱能力国家;其中四分之三(36个)的弱能力国家以及45个中等能力国家中的三分之二(31个),近二三十年来都落入了“能力陷阱”,增长缓滞。^①因此,对国家能力理论展开深入反思和持续探索实有必要。作为世界上最大的发展中国家,中国关于“国家治理体系和治理能力现代化”的构想与实践,为积极的国家能力建设提供了重要的反思契机和探索方向。在其启发和引导下,本文将视角移至国家能力中广袤丰沃但尚待开发的象征维度,通过找回和重构一种“国家象征能力”,唤起对中国极其丰富的政治象征资源的重视,补充和扩展国家能力研究中占主流的西方叙事,特别是为中国的国家治理改革和创新提供更多合宜的理论支持。

扼要而言,现代治理的中国方案主要包括国家治理和全球治理两个方面。^②一方面,中国国家治理的主要任务已经从以经济建设为中心,向经济、政治、文化、社会和生态文明“五位一体”

^{*} 本文为国家社会科学基金重点项目“比较视野下中国国家仪式的政治效能提升研究”(19AZZ001)和教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国话语体系建设与全球治理研究”(16JZD008)的研究成果。

① Matt Andrews, Lant Pritchett, and Michael Woolcock, *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 10 ~ 11.

② 陈志敏:《全球治理与世界秩序建构》,《中国社会科学》,2016年第6期。

的系统性建设转移,各种象征形式及其内容不仅遍布这些领域,而且在某些情形下发挥着重要作用。国家象征能力由此兼具“横贯性”(transversality)和“单发性”(single-shock)的结构特征,能够全面而准确地呼应国家治理体系这一总体布局的时代吁求。另一方面,参与全球治理的中国不仅要在大力发展硬实力的基础上对软实力予以同等重视,^①还要在一种“全球本土化”(glocalization)的历史性、整体性和互动性视野中,及时丰富和增强软实力。从国内软实力的提升,到国际软实力的竞争,象征之战无处不在,且兹事体大。^②国家象征能力建设由此成为各层次博弈中的胜负手。

一、找回国家象征能力

国家能力的概念晚近才出现,但其作为一种经验事实历史悠久,毕竟任何形态的政治共同体都必须具有运用各种资源以实现自身持存和发展的能力。在此事实之中,象征的存在和作用一直极为显著。拥有数千年文明史和政治史的中国,是展示国家能力与象征之密切关系的最佳典范之一。早在共同体结构较为松散的商代,政治象征便是实现和强化社会团结的重要手段;在此后的世袭王权政制中,由具有象征意义的器物、组织、行动和制度等共同构成的政治象征系统一直是“国本”所在,充当政治合法性的源泉和基石。^③即便在传统中国的民间社会中,地方宗族、宗教群体乃至秘密结社等也多以象征性的方式,在仪式中直接或间接地“模拟”政治共同体的权力秩序。总之,自古以来中国被视为一个“礼仪”之邦,施行的是一种“礼法”之治。虽然学者们对其中的“礼”“仪”“法”存有多种解释,但基本上承认它们都高度依赖政治象征,甚至本身就是一种政治象征系统。^④这一系统迄今仍然直接或间接地发挥着重要作用。当然,要对中国丰厚的政治象征实践提供深入描述和解释,并在全球化背景下进行阐发和弘扬,还需以国家能力和政治象征等主题的相关理论共识为基础。

在1980年代,西达·斯考克波(Theoda Skocpol)和乔尔·米格代尔(Joel S. Migdal)等人分别基于“国家自主性”^⑤和“强社会弱国家”^⑥的差异化视角,对国家能力理论进行了集中阐述。四十年来,该理论与国家治理内涵的演变相得益彰,逐渐成为观察和解释现代国家治理实践的主流理论资源之一。中国特色社会主义进入新时代以来,中国极具创新性的“国家治理体系和治理能力现代化”的构想,不仅在更深层次上将国家治理和国家能力关联在一起,^⑦也因其对国家治理之宗旨的升华和任务的扩展,要求国家能力理论给出更具针对性的回应。但是,国家能力理论研究在诸多关键方面显得心余力绌,如偏重于经济治理而略少顾及全域治理,有限的类型学探索未充分考虑不同能力类型间的交互协作,并且对国家治理中无所不在的非规范性活动有所忽视。实际上,在国家生活的所有领域之内,在各种类型的国家能力之间,以及在晦明不定和充满弹性的治理活动之中,都活跃着象征的身影。所以,构建/建构出一种国家象征能力理论,可能是一柄

① 约瑟夫·奈:《软实力》,第15~16页,中信出版社,2013年版。

② 王海洲:《“国家形象”研究的知识图谱及其政治学转向》,《政治学研究》,2013年第3期。

③ 参见萧延中:《中国早期社会共同体之政治形式与象征系谱纲要》,《华南师范大学学报》(社会科学版),2007年第4期。

④ 参见瞿明安:《儒家礼学的象征人类学解释》,《思想战线》,2012年第3期。

⑤ 埃文斯·鲁施迈耶、斯考克波编著:《找回国家》,生活·读书·新知三联书店,2009年版。

⑥ 米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,江苏人民出版社,2012年版。

⑦ 王绍光:《治理研究:正本清源》,《开放时代》,2018年第2期。

切中前述问题之肯綮的“利刃”。

加布里埃尔·阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)等人在1960年代关于政治系统中象征因素的讨论,或可被视作国家象征能力研究的滥觞。他们总结出国家能力体现在政治体系的四种主要“输出”之一,分别是:“提取”经济和人力资源;“管制”各类行为;“分配”有形和无形资源;“确立价值观,展示政治象征,阐明各种政策和意图”的“象征性输出”。^①不过,当时政治学领域中关于象征的研究还非常薄弱,无法支撑他们构建起一种独立的国家象征能力理论。^②在此后相当长的时间内,只有前三种“输出”得到了持续性的探索。在稍晚时候也关注到国家能力象征维度的塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)虽多次强调“社会改革”就是要“更为平均地分配物质资源和象征性资源”^③,但从未详述过“象征性资源”的存在状态和作用方式。

在国家能力理论兴起之时,政治象征研究也迎来“小阳春”。如穆雷·埃德elman(Murray Edelman)关于政治象征的专著经过多年沉淀渐成经典;^④马奇(James G. March)和奥尔森(Johan P. Olsen)呼吁将“象征秩序”视作新制度主义政治学的一项核心议题,引发关注。^⑤不过,两个主题的交叉并不显著。如米格代尔只是简单关注到了一些象征研究专家,如亚伯纳·科恩(Abner Cohen),克利福德·格尔茨(Cliford Geertz)和大卫·科泽(David Kertzer)等,他们的相关研究实际上对于构建国家象征能力理论大有裨益。例如,科恩在其重要著作中提出了堪称经典的观点:“人总是象征符号的动物,人也是政治动物。”^⑥从象征维度是人的本质维度之一可以推论,它在国家能力的所有领域(作为人的活动领域)之中也应有其一席之地。格尔茨曾指出只有充分研究象征行为的复杂性,才能有效地理解政治社会,^⑦而且国家的关键特征是:一切国家的政治都是“象征行动”。^⑧据此而论,政治学家在关切组织及其制度的同时,就不能把文化放在次要的地方,因为文化作为“灰浆”将国家组织和社会主体等各种“砖块”黏合在一起,而象征就是文化“灰浆”中的核心成分。科泽更是广泛讨论了象征如何在政治社会中充当权力生产和再生产的手段。^⑨

这些观点虽然证实了国家能力中存在着一个不容忽视的象征维度,但没有直接构建出一个单独的国家能力类型。近年来国家能力理论在其发展中不断扩展出细分的能力类型,有些与象征维度具有较为密切的关联,如“合法化能力”或“濡化能力”等。然而,这些“国家运用政治符号在属民中制造共识,进而巩固其统治地位的能力”^⑩,主要发挥的是象征在国家认同及其核心价值观塑造等方面的功能,它们既无法充分地呈现出象征在现代国家生成、建构和发展中的不可替

① 加布里埃尔·A·阿尔蒙德、小G·宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学——体系、过程和政策》,第12~13页,上海译文出版社,1987年版。

② 关于早期政治学界的象征研究状况,参见王海洲:《政治象征理论的勾沉与反思:兼论象征政治学理路的铺设》,《政治学研究》,2016年第4期。

③ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 2006[1968], p. 6, p. 140, p. 362.

④ Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics: With a New Afterword*, Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1985.

⑤ James G. March and Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 1984.

⑥ 参见亚伯纳·柯恩:《权力结构与符号象征》,第21页,金枫出版有限公司,1987年版。

⑦ 参见克利福德·格尔茨:《文化的解释》,第153~154页,译林出版社,1999年版。

⑧ 参见克利福德·格尔兹:《尼加拉:十九世纪巴厘剧场国家》,第165页,上海人民出版社,1999年版。

⑨ 大卫·科泽:《仪式、政治与权力》,江苏人民出版社,2015年版。

⑩ 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,第13页,辽宁人民出版社,1993年版。

代的作用,也难以展现出象征在现代国家治理活动中的巨大而普遍的影响力。因此,有必要为国家象征能力提供一个“专席”。目前,学界关于国家能力的定义繁多,甚至不无龃龉之处,但大体上有三点共识。第一,国家能力的主要持有者和施用者是国家或各类国家代理人,如政府、执政党和政治精英等;增强国家能力,在很大程度上就是提高它们的能力;同时,社会中的个体、群体和组织作为能够影响国家能力的新兴治理主体,也得到越来越多的关注。第二,国家能力理论主要处理的是国家和社会之间的关系,只是在这种关系的内容、强弱和表现方式等方面多有争议。第三,国家能力以制度建设为目的,以政策执行为手段。其中,制度的硬性规定支持或提高了国家的强制性和自主性,制度的弹性设置则影响或决定了能力的多样性和复杂性;政策在制度的软硬性内容设置及其相互作用中,充当着重要的中介。

基于上述共识,本文认为:国家象征能力是指国家在以制度和政策为中心的正式或非正式活动中,直接或通过社会主体间接地借助各种象征或象征性行为,影响国家和社会之观念和行动的能力。强调以制度和政策为中心,是因为制度和政策是现代国家治理的主要内容和抓手,也是国家象征能力建设的目标、保障和结果。这一定义具有较强的延展性。如“间接”一词强调的是,要承认广大的社会主体已参与到国家象征能力的生产和应用之中,他们的行为及其结果在特定情形下会被国家吸纳。“各种”一词强调的是,不宜限定象征或象征性行为的具体内容和表现形式,因为一些平素缺乏公共意义的象征可能会在特定的情境中转化为国家象征。这些界定都是为了更好地使其与国家治理的实践相衔接。本文认为如此定义国家象征能力,在理论意义上具有两个显著的优点。

首先,该定义有利于将国家象征能力置于各种国家理论中予以观察。作为当代国家理论的奠基者,马克思、涂尔干和韦伯等人在讨论国家和社会问题时都未曾避讳象征的存在。例如,马克思“将文化的系统分析与权力结构联系在一起”,激发了社会人类学将“权力和象征”视作“弥漫于所有社会中的两个主要变量”。^① 同样受马克思关于意识形态研究的影响,约翰·汤普森(John B. Thompson)提出:“文化现象都是象征现象……文化现象可以理解为结构性背景中的象征形式;文化分析可以视为对象征形式的意义构成和社会背景的研究。”^② 涂尔干作为宗教仪式研究的权威,一贯强调象征性行为在维系社会团结和统一中的重要性。^③ 虽然韦伯没有形成独立的仪式理论,但他同样重视象征关系所具有的地位。^④ 现当代国家理论研究者并未颠覆上述三者关于国家的基本观念,即便一些学者并不重视国家建设中的象征能力,也无法否认在国家运作的各个环节中总会或多或少地运用到这种能力。

其次,该定义有利于运用国家象征能力分析和解决实际问题。在马特·安德鲁斯等人看来,在过去的六十年里,稳步获得国家能力被视为国家变得“发达”、并保持“发达”的决定性因素;不过,人们关于发展国家能力战略的建议提得太多,而实施的有效战略过少;根本原因在于,他们往往用“引进解决方案”替代“专注于解决问题”;所以,使用国家能力,就应该像是“学习一门语言、一项运动或一种乐器;它是通过不断的实践而不是通过模仿他人而获得”。^⑤ 借用阿尔弗雷德·舒茨(Alfred Schutz)的经典观点,本文认为,国家象征能力与其他国家能力的显著差异在于,它高

① Abner Cohen: “Political Symbolism”, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 8, 1979.

② 约翰·汤普森:《意识形态与现代文化》,第136页,译林出版社,2012年版。

③ 涂尔干:《宗教生活的基本形式》,上海人民出版社,1999年版。

④ 参见帕森斯:《社会行动的结构》,第755~757页,译林出版社,2003年版。

⑤ Matt Andrews, Lant Pritchett, and Michael Woolcock, *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, p. 28.

度关注社会现实的意义建构。^① 国家象征能力尤为关注具体的效果,针对那些移植过来的制度、政策和行为方式,国家象征能力会施加一种额外的象征意义的检验。例如,在所谓西方“先进”政策的中国化过程中,我们不仅要该政策能否实现其原本在西方国家所预期的经济效果——国家能力理论在中国问题研究中的运用突出地集中于其“管理国内经济”方面;^②还要关注中国的政府、官员、社会组织甚至个体对该政策象征意义的理解和价值判断,这些判断有可能直接或间接地影响到该政策的引进、施行和评估。

国家象征能力关乎国家以何种方式,将对方想象成何种模样。它能够调用的对象不仅包括那些我们非常熟悉的如国旗、宪法和纪念性建筑等在政治社会化过程中“地位显赫”的政治象征,举国欢庆的重大节日或盛大的政治仪式,各界精英的典型形象和他们独具表征性的话语,以及向各种群体供应合法性的正式和非正式组织;还包括那些以事实和内容为准绳的规范性事物和行为:如国家的制度体系、官僚阶层的组织结构、党政部门的公文和学界的理论话语,以及权威人员或机构的法定行为等。可见,国家象征能力的范畴远远大于专属于中央政府名义性的“象征性权力”^③,不宜用“国家文化能力”或“文化治理”^④等宽泛表述。文化的意涵过于丰富,很难将之缩小为一个顺手的理论工具。象征作为文化的核心要素,既能够充当一个具有代表性和典型性的大小适中的工具,又拥有易于被体验到的具体现象和可供深入思考的复杂意义。

二、国家象征能力的双重结构

国家象征能力作为一个新概念所具有的理论效力,取决于它是否能够被清晰地捕捉到。虽然结构-功能分析有呆板之处,但它仍是把握和解释新概念的可靠方法之一。象征在政治生活中的存在和作用方式,决定了国家象征能力具有一种特殊的双重结构。首先,象征在经济、政治、社会、文化、生态文明等国家治理的几乎所有领域中,发挥着必不可少的协调和整合作用。因而,国家象征能力能够与其他类型的国家能力交织在一起,在国家制度的整体性和系统性建设中形成合力,这显现出的是国家象征能力的“横贯性结构”。其次,正如前文所述,象征既是政治人的另一重固有维度,亦是国家政治生活的本质特征之一,所以国家象征能力能够甚至必须作为一种独立的国家能力类型发挥其作用,这显现出的是国家象征能力的“单发性结构”。国家象征能力的这种双重结构有利于不断发掘和利用各种政治现象中的象征要素及其意义,此举可被喻为“象征的合规审查”,即对国家治理的所有领域和活动发出一系列询问:象征以何种形态和方式存在?它们发掘出了何种作用和影响?对这些作用和影响有何评估以及如何进一步提供其有效性?等等。

“横贯性”是一个借自政治现象学(political phenomenology)的术语,主要用于描述当今全球化世界中普遍存在着的“多样性的文化、物种、学科和感知的杂交”状况,它“不寻求垂直地向下

① 阿尔弗雷德·舒茨:《社会世界的意义构成》,商务印书馆,2012年版。

② Tianbiao Zhu, “Building Institutional Capacity for China’s New Economic Opening”, in Linda Weiss, ed., *State in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 142 ~ 160.

③ 周雪光:《寻找中国国家治理的历史线索》,《中国社会科学》,2019年第1期。

④ Elizabeth J. Perry, “Cultural Governance in Contemporary China: ‘Re-Orienting’ Party Propaganda”, in Vivienne Shue and Patricia M. Thornton, eds., *To Govern China: Evolving Practices of Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 59 ~ 105.

挖掘一个暗无天日的深洞,而是水平地挖掘一个新洞”。^①就象征在现代国家生活乃至整个世界中的存在状态而言,以“横贯性”描述国家象征能力的结构特征甚为贴切。全球化构成了国家治理与全球治理密切衔接的宏观背景,也对国家能力提出了新的要求。按照马尔科姆·沃特斯(Malcolm Waters)的观点,当今世界的全球化主要表现为“物质交换的地方化、政治交换的国际化以及象征交换的全球化”。象征作为能够自如地“穿梭”于地方性情境、国家主权领土和全球性空间的特殊现象,可供经济和政治借力,或者令经济和政治为其所用,由此形成的象征化市场和象征性国家活动得以“超越于国家能力之外”。^②就此而论,现代国家的象征化程度实际上比传统时代的政治共同体更高。在过去,一切重要的象征资源都受到严格的规定和约束,其解释权和使用权也由政治力量牢牢控制。但在今天,所有人和任何形式的群体或组织,都能够不同程度地参与到这种解释权和使用权的日常生产和分配之中。象征资源的这种弥散状态,实际上是国家现代化进程中的必然产物。概而言之,在当下,如果不重视国家象征能力的建设,就会在象征交换的全球化方面失去主动性和竞争优势。高效地集聚和利用象征资源,是大国向强国过渡的一条必由之路。

国家象征能力的横贯性结构具有弥漫性和交互性两种具体表现。弥漫性主要表现为国家象征能力广泛存在于其他国家能力类型之中。阿尔蒙德等人在半个世纪之前已经敏锐地察觉到象征在政治体系中如水银泻地般的存在状态,指出象征性输出对“提取”“分配”和“管制”等三种输出具有增益效应。斯考克波曾总结出四种支撑国家能力运作的基本要素:“主权完整与国家特定领土的稳定的行政-军事控制,是一切执行政策之国家能力的前提条件。除此之外,忠诚且有技能的官员与丰富的财政资源是国家有效追求各类目标的基础。”^③为这四大要素提供支撑的则是象征:第一,主权的合法性建构高度依赖人们的象征性想象;第二,领土管理和争夺在大多数情形下以象征性的方式展开;第三,具有象征意义的待遇、地位和仪式是培养和巩固官员忠诚的重要手段;第四,象征产品的生产和消费是国家财政的主要来源之一。此外,在一些新发现的国家能力类型中,也能够轻易地捕捉到象征的身影。以与全球化中的话语权竞争息息相关的“国家语言能力”^④为例,索绪尔(Ferdinand de Saussure)认为,语言在总体上表现为人类社会中的一种符号或象征形式,其内部的词语关系要由象征和想象充当最主要的铰链。^⑤所以国家语言能力实际上是国家象征能力的一种细分类型。统而论之,从国家能力的各种类型到其基本要素,国家象征能力都实质性地参与其中。当然,国家象征能力的这种弥漫性存在并不是匀质的,需要结合具体的情况以准确地测定其“成分”或衡量其“分量”。

国家象征能力的交互性表现在它紧密地将国家和社会胶黏在一起。国家能力最主要的着力点是国家与社会间关系的紧密程度,而非强弱程度,所以两者关系的强化和深化直接影响到国家能力的“发力”效果。简而言之,国家对社会的亲近是其天性使然。按照迈克尔·曼(Michael Mann)的解释,国家能力或其所言的“基础性权力”,“旨在贯穿其地域,以及逻辑上贯彻其命

① Hwa Yol Jung, “Introduction”, in Hwa Yol Jung and Lester Embree, eds., *Political Phenomenology*, Cham, Switzerland: Springer International Publishing AG, 2016, p. 20.

② Malcolm Waters, *Globalization*, London and New York: Routledge, 2001, pp. 17 ~ 20, p. 92.

③ 参见西达·斯考克波:《找回国家——当前研究的战略分析》,埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波编著:《找回国家》,第21页。

④ 赵世举:《全球竞争中的国家语言能力》,《中国社会科学》,2015年第3期。

⑤ 参见菲尔迪南·德·索绪尔:《索绪尔第三次普通语言学教程》,第9页、第86页、第104页,上海人民出版社,2007年版。

令”，是“一种‘贯穿’社会的‘权力’”。^① 社会其实也同样诉求对国家的贯通。社会寻求独立于国家及影响国家的欲望有多强，其贯通国家的欲望就有多强。国家象征能力一般从两个方向推动国家和社会之间的互嵌。在从国家向社会发力的方向上，国家通过对具体象征或象征性行为的政策性安排或制度化设计，直接将国家意志转化为社会规范。在此过程中，随着象征意义的共享，作为普遍价值之内核的意识形态成为国家和社会的共同基石。在相反的方向上，政治社会化作为存在于所有类型的政治共同体中的一种结构化机制，在动力输出方面罕有匹敌。在现代国家中，它将重要的政治象征或象征性行为当作常规性工具，赋予个体的“社会人”一种“国家人”的新身份。两种身份认同的融合，从一个重要侧面映射出了国家与社会的融合。

国家象征能力的横贯性结构强调的是其在国家能力体系中的必要性，其单发性结构强调的是其在国家能力体系中的重要性。“单发性”这一术语原本指高震级的地震将其积蓄的庞大能量在单次爆发中释放出来，在此引申为国家象征能力可以在国家治理中单独发挥出巨大的力量，甚至脱离原先设定的规范性内容或预期目标。国家象征能力的单发性结构提醒我们，不仅要关注既定象征本身的意义生产和应用，还要关注在阐释象征时可能“再生产”出的诸多新意义。“因为象征是个体或社会的创制，所以不可能预测何种事物会成为一个象征……当人们发现现有的象征不再能获取或者表达他们的经验、情感或信仰时，就会创造新的象征。”^②再加之国家象征能力对国家和社会关系的变化非常敏感，很容易导致参与其间的各类主体在象征的生产和再生产中变更其立场和行动。国家象征能力的难测性亦有其优点，它与现代国家治理主体的多中心化取向可以“无缝对接”，尊重所有明确的和潜在的象征制造者的地位，令象征的生产和再生产成为平衡和优化多元主体关系的一个落脚点。当然其中存在的风险也比较明显：象征意义本身的暧昧性可能会造成一种众声喧哗的状况，会对国家所意图构建的象征以及生产这些政治象征的“元象征”，构成不容小觑的挑战。

国家象征能力的单发性结构更多地是以一种常态化的方式发力。丹·斯珀波（Dan Sperber）关于象征意义之衍生性的理解，为此观点提供了一种有力的理论支撑。他认为阐释象征不仅是解读其意义的内容，还包括对其意义的推断；前者强调象征意义的认识或揭示，后者重视象征意义的“发展”或“延伸”。^③象征性的阐释意味着新意义和新知识的涌现，这便是国家象征能力能够作为一种独立的国家能力类型“大显身手”的根本原因。进而言之，只要能够在国家治理的任何活动中发掘出象征的存在，那么国家象征能力就可以直接在该活动中施加影响。由此，实施前文所言的“象征的合规审查”异常重要，它是对国家象征能力的“库存”进行“盘点”，具体表现是国家应该对国家治理的所有规范、行动和过程发出一系列程式化的询问：存在何种象征，表现为何种象征形式，发挥何种象征意义，以及产生何种象征效果等。

国家象征能力能够利用其单发性结构实现两大特殊目的。一是通过具体的国家治理活动实现某种象征性预期，二是在国家治理中持续地积聚、更新和释放象征意义。以行政改革政策为例，有学者发现，在行政机构和公共政策的复杂化，政治领导合法性的弱化，以及改革观念的全球化等背景下，“行政改革政策变得越发具有象征－导向（symbol-oriented）”。这与象征本身在两个方面的引领能力相关：一方面，深刻而明确地认知象征，有助于在意义多元化和模糊化的行政

① 参见迈克尔·曼：《社会权力的来源（第二卷）（上）：阶级和民族国家的兴起（1760～1914）》，第68～69页，上海人民出版社，2015年版。

② Charles D. Elder, Roger W. Cobb, *The Political Uses of Symbols*, New York and London: Longman Inc., 1983, p. 30.

③ Dan Sperber, *Rethinking Symbolism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1975, p. 48.

实践中,发现或重建秩序;另一方面,象征性的信念、规范结构和解释,能够间接影响行政实践。所以,应该承认这一事实:“实质性决策和象征性解释有时相辅相成,共同为行政改革的权威和合法性奠定坚实的基础。”^①可见,象征-导向实际上存在于更为普遍的政治空间中,它是内置于国家象征能力之中的一台“核心发动机”,所输出的动力在形态和方式上都与其他国家能力类型有着显著差异。由此,国家象征能力作为一种独立的国家能力类型,形成了其专属和专长的行动领域和任务,包括不断对作为政治合法性建构之支柱的象征系统进行更新和完善,对重要的国家象征或国家仪式进行体系化和法制化建设,为政策的象征性效应和效果提供预先研判,以及解读、阐释并评估正式和非正式的治理行为的象征意义,等等。毋庸置疑,这些领域和任务统合并超越了象征性输出、合法化、濡化和涵化等与象征有一定相关度的传统国家能力的范畴,而且这些领域和任务中的象征理论和实践还在不断深化,这使得国家象征能力的“单列”实至名归。

三、国家象征能力的基本功能

现代国家治理是一个非常复杂的研究领域,学术界至今在一些基础性议题上仍未达成一致,如国家是否具有自主性,现代治理在何种程度和意义上区别于传统的统治或管理等概念,但在以下四个方面形成了一定的共识。第一,现代国家是一种具有不可分割性和强制性的权威实体;第二,以国家认同为核心的政治认同是一切治理行为的前提和目标;第三,制度体系的质量是决定国家强弱的关键因素;第四,国家治理超越了领土和疆域的限制,呈现出一种“全球本土化”的趋势。在国家治理的这四个方面,国家象征能力较之于其他国家能力类型,具有不可替代性,并且主要通过四项特殊功能分别予以回应,即名誉奖惩功能、政治认同功能、政策强化功能和脱域治理功能。

现代民族国家在其成长进程中,以坚持主权的不可分割性和垄断武力的强制性为基本前提,制度化的奖惩便是这两大前提的重要保障。恰如霍布斯的“人造人”之喻,奖惩或赏罚是国家的“神经和肌腱”,^②作为“大脑”的主权代表者在脱离它的情况下,无法自如地控制住躯体、发挥出各种身体机能。武力或暴力机关设定和执行的若干法规构成了国家奖惩制度的主要部分,它具有实质性的形式和内容,本身便是一种重要的国家能力。这种奖惩制度是国家权威的首次分配,直接作用于组织的结构性地位和个体的身体。国家权威还需处理极为重要的再分配过程,这主要是由象征性的奖惩活动来实现的,表现为对各行动主体及其相关者的名誉(在此涵括名声、名位、信誉和荣誉等概念)施加积极或消极的影响。在传统国家理论中,两种类型的奖惩并未得到特别的区分。在现代国家理论中,象征性的名誉再分配制度往往被视为实质性奖惩制度的添附,但实际上,两者是前后相继且不断互动的关系。

在某种程度上,国家象征能力所实施的名誉奖惩功能是对传统政治共同体的名誉制度的“唤回”“变形”和“重构”。因为在从初民社会到城邦国家再到近代君主制国家的发展史中,名誉一直与主导性权威以一体两面的形式共存着。^③在当代中国的国家治理体系建设中,虽然有效地调动了名誉奖惩功能的传统手段,但在名誉再分配制度建设方面还存在着诸多不足之处。

① T. Christensen and P. Lægrend, “Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice”, *Public Organization Review*, Vol. 3, No. 1, 2003.

② 霍布斯:《利维坦》,第248页,商务印书馆,1985年版。

③ 分别参见马塞尔·莫斯:《礼物:古式社会中交换的形式与理由》,第69页,上海人民出版社,2005年版;亚里士多德:《政治学》,第150页,商务印书馆,1983年版;孟德斯鸠:《论法的精神》(上卷),第25页,商务印书馆,1963年版。

例如,民众对官员这种“象征正义的职业”的声望评价不高,^①国家荣誉制度或荣誉立法的进程有待加速,这些都是国家象征能力建设的重要方面。同时,国家治理体系建设强调各类行动主体在政治、社会、经济、文化和生态文明等多元领域中的交互。针对这种域间或跨域的情形,具有横贯性结构的国家象征能力所施行的名誉奖惩,较之于强调法理权威因而在一定程度上缺乏足够弹性的实质性奖惩制度,具有更好的适应性和适用性。

对武力的确认长久以来被视作韦伯之国家定义的中心思想,但不可忽视韦伯给出了一个国家使用武力的先决条件,那就是必须拥有合法性的背书。在身份和行动的双重意义上,这种国家合法性的施与主要表现为“国家认同”,或者更宽泛地来说,是以国家认同为核心和统摄的“政治认同”。本尼迪克特·安德森(Benedict Anderson)对共同体的“想象”^②和埃里克·霍布斯鲍姆(Eric Hobsbawm)对共同体的“发明”^③,都一再强调各种象征在凝聚共同体的过程中具有不可或缺的结构作用。安东尼·史密斯(Anthony Smith)则进一步拔高了象征在共同体构建中所发挥的作用,即象征的关键作用是“唤醒和引导”民众对“神圣的国家共享”的“情感和意愿”。^④这些经典论述展现出了国家象征能力在现代民族国家成长过程中利用、复兴或“改编”传统象征以构建政治认同的功能。时至今日,这种化旧为新的功能依然是现代国家象征能力的一项常规性功能;^⑤由于它处理的主要对象是传统象征,因而对于传统象征资源极为丰富的中国来说,具有显而易见的重要性和必要性。

当然,中国当前的国家治理现代化建设又为扩展国家象征能力的政治认同功能提出了全新的要求。一方面,服务于政治认同构建的象征生产和再生产,被纳入到一种具有系统性的制度化框架之中。以国旗这一重要的象征国家为例,其政治意义的扩展应通过各种文化规则、守则条例和法律规范等各种类型的制度,传播至从家庭到学校、从职业场所到公共空间的所有场所之中。这些国旗制度之间的和洽性以及国旗展示的不同场所之间的连贯性,便是国家象征能力的着力点。由此,象征的生产和再生产就脱离了单兵作战的模式,其散布在各领域之中的碎片化活动和结果也被重新整合在一种体系化的制度建设之中。这不仅能够强化象征在塑造政治认同方面的能力,而且这一活动本身也构成了国家治理体系建设的一部分。另一方面,国家治理中的各种制度及其体系化,直接以象征或象征化的方式作用于政治认同构建过程。制度认同向来是政治认同的重要组成部分。制度的设计、执行与变革必须立足于其实质性的内容,以应对政治发展的现实需要;同时,它又必须依赖制度体系中各种行为主体从其自身立场出发的不同解释,这便使得制度本身作为一种象征,与政治社会中的人心向背紧密关联在一起。例如,普通民众未必能够准确完整地理解“中国特色社会主义制度”的丰富内涵,但他们能够基于对一些特征(如“中国共产党”“人民代表大会”“公有制”等)的象征性理解,构建对该制度的政治认同。基于政治制度在调节认同方面的重要影响,任何主权国家都倾向于依靠特殊的制度设计形成一种政治认同的优势,其成功与否,在很大程度上取决于国家是否能够利用大量政治象征,充分调动起精英和民众的想象力。^⑥这意味着,在国家象征能力

① 李强:《转型时期冲突性的职业声望评价》,《中国社会科学》,2000年第4期。

② 本尼迪克特·安德森:《想象的共同体:民族主义的起源与散布》,上海人民出版社,2003年版。

③ 霍布斯鲍姆、兰格:《传统的发明》,译林出版社,2004年版。

④ Anthony D. Smith, "Will and Sacrifice: Images of National Identity", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 30, No. 3, 2001.

⑤ 参见周光辉、李虎:《领土认同:国家认同的基础——构建一种更完备的国家认同理论》,《中国社会科学》,2016年第7期。

⑥ 参见菲利浦·罗伊德:《民族—国家的创建方式》,郭忠华、郭台辉编:《当代国家理论:基础与前沿》,第2~48页,广东人民出版社,2017年版。

构建政治认同的具体实践中,制度的设计、执行和改革无不需要对其象征表现和象征意义进行设计、阐释、宣传和控制。

国家象征能力的政治认同功能多依托于相应的制度建设,生效期较长。与之相比,国家象征能力的政策辅助功能往往能够在短期内见效,因为政策比制度具有更为迅捷的生成、作用和反馈速度。国家的公共政策文本一般都运用极具严谨性和平实性的语言,描述特殊的工作内容和目标,因此天然地排斥意义丰富的象征性修辞。但在政策活动中,行动主体必然要对各种相关政治活动中的具体情势和价值位阶进行判断,这实质上考验的是其对制度性对象的象征性理解。象征的这种辅助性功能随着国家治理现代化的进程,也以新的作用方式不断扩展。现代国家治理强调专项治理与综合治理之间要形成频繁和深入的结合,通常聚焦于专项治理的具体政策也就藉此获得了在更广阔的领域内发挥重要影响的契机。这种影响方式可被称为“象征映射”,即具体政策的所有相关主体(包括其制定者、执行者、直接对象和潜在对象等)在政策过程中做出事实判断或价值判断时,经常会在各种象征现象的引导下产生对其他政策议题或与该政策可能相关的种种内容的“联想”。在这种“牵一发而动全身”的状态中,具体政策及其映射对象被象征纳入到一个统一的意义领域之中,从而形成一个“象征性事件”:充满弹性的、意义多元化的全新叙事结构,扩展、改造乃至替代了政策本身严谨且意义单一的原生叙事结构。

此类案例不胜枚举。以“扫黑除恶”政策为例,它作为一个在政策设计中持续数年的专项行动,需要从中央到地方、从公共部门到私人领域的各种治理主体的协同和互动。“扫黑除恶”政策也就藉此获得了吸纳各类支持性资源,并向各种治理领域进行象征映射的强大潜力。于是,维持和强化“扫黑除恶”的象征性内容和形式就显得格外重要,它直接关系到该政策在社会治理领域以及更广泛的国家治理领域中的效力问题。一般来说,有两类政策比较容易获得国家象征能力的辅助,一类是在象征映射方面具有强大能力的政策或政策性议题,即所谓的“楔子议题”^①,它们是撬动时局、影响胜负的重要因素;另一类是与社会日常生活有着紧密联系的政策(如食品政策、生育政策和住房政策等),它们更容易激发政策主导者和普罗大众在冷认知和热认知(情绪)中展开丰富的象征性联想。由此可见,国家象征能力的政策辅助功能非常重要,它能够充分推进政策产生更为广泛的社会影响力,从而促进政策的直接目标和间接影响之间的相互作用,这与国家治理现代化的体系性思维高度契合。

在上述三种功能中,国家象征能力的主导者大都是具有排他性和非竞争性的国家主权。这些功能都囿于一种地域性情境,即以国家的地理范畴或疆域为限。现代化和全球化进程打破了国家生活的地域性限制,也导致社会关系可以借助地域性的互动情境和跨越时空限制的重构“脱离出来”,这便是安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)所言的“脱域”(disembedding),“象征性标志的创造”和“专家系统的建立”是其最为重要的两大机制。^②象征性脱域机制实际上显现出的是象征具有一种不受特定情境约束、在不同时空中都能够发挥其相同或相似作用的能力。仍以国旗为例,无论是谁(反对者和支持者)、在何时何地(公共领域和私人领域)、以何种方式(合法或非法)使用,它都能稳定地表征着具体的国家。象征的这种脱域特性有助于处理当前国家治理和全球治理之间的一些冲突。基欧汉(Robert O. Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)提出,国际组织(包括网络、规范和制度)的既定行为模式对传统国家能力的运用已经构成实

① D. Sunshine Hillygus and Todd G. Shields, *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns*, Princeton: Princeton University Press, 2008.

② Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, London: Polity Press, 1990, pp. 21 ~ 22.

质性的挑战。^① 国家象征能力则可以借助象征的超国家(地域)性,基于象征意义的生产、传播和共享,为缓解乃至消除国内外的差异和对抗提供一条独立的通道。这也就意味着,国家象征能力的一项核心任务是对那些具有巨大脱域能力的重要政治象征进行专门管理,以防止它们在脱离国家控制的状态下产生负面或消极影响。对重要的国家象征进行脱域治理,应是所有国家,尤其是大国和强国的一项常规任务。

国家象征能力的基本结构和主要功能决定了它是一种新的国家能力类型。正如国家需要“汲取”或“分配”某物,国家也需要“象征”或“象征化”某物,否则国家内部的所有组织、群体和个人既无法聚合在一种超越时空限制的、具有整体性的共同体中,也会在理解多重意义交织的文化、制度、政策和集体行动方面陷入混乱。对于中国而言,悠久的历史既创造出了无数具有强大生命力的象征,又必须依靠这些象征为时间的连续统提供足够的粘力;辽阔的国土既通过一些象征被统合为一个想象中的整体,也受到一些象征不断制造分层乃至分裂的威胁。可见,国家象征能力建设攸关国家之命运。

四、国家象征能力建设的现代化要径

国家象征能力建设古已有之,但它依然是现代国家治理的一种内在要求,因而是一个常说常新的议题。从逻辑上来说,这种“建设”预设了一种国家象征能力比较薄弱的状况。于是,谁是能力之源,并以何种方式提供和提升这种能力,便至为重要。问题的解答需要回到国家治理和国家能力的理论起点中去。在现代国家中,无论国家和社会被视作截然对立或有着显著差异的二元结构,还是一种“连续变化的治理体系”^②,国家治理和国家能力都是以国家和社会之间的关系为主要处理对象。因此,在国家能力的生成和应用中,国家和社会都是国家能力的源泉。但必须强调的是,国家和社会提供国家能力的方式有所不同,我们用常见的术语“赋能”和新创的术语“积能”来分别突显两者的差异。“赋能”强调的是国家具有主体地位,发挥主动性作用,具体表现为国家制度和政治精英依靠嵌入其中的各种象征内容和形式,自上而下地增强象征能力的作用效能。“积能”则强调社会处于从属地位,发挥补充性作用,具体表现为社会借助象征资本的流通,以及它与其他各种类型资本之间的“汇兑”,自下而上地增加象征能力的资源供应。赋能不足的直接后果是国家象征能力的羸弱,而积能不足的后果是国家象征能力的贫乏。限于篇幅,本文仅讨论赋能问题。

对于国家象征能力而言,赋能者必须在生产和再生产象征方面具有强大的力量。在传统社会中,各种类型的神权体系掌控着所有高阶的象征力量,还源源不断地直接孕育或间接影响大量的日常象征。现代民族国家在排挤乃至摧毁神权体系的同时,也构筑了一个采用“新设备”和“新技术”的象征“工厂”,即现代国家制度体系。但是,在与神权体系的斗争中,以理性化为主要特征的现代国家制度体系,往往将前者的象征产品当作非理性之物而弃之不顾。颇为有趣的是,居然是全球化诱发的地方化危机,促成了对这一状况的集中反思。正如在韦伯的权威类型学中强调的超凡魅力型权威和传统型权威并不是法理型权威的死敌,现代国家中留存的古老象征也远不是传统的子遗。从唤醒与修复历史记忆需要在物质、文化与时间方面消耗极为庞大的资源来看,要求现代国家主动而彻底地改变象征乃古旧之物的刻板印象并非易事。因此,国家制度作

① 参见基欧汉、奈:《权力与相互依赖》,第56~57页,北京大学出版社,2002年版。

② 周黎安:《行政发包的组织边界:兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》,《社会》,2016年第1期。

为国家象征能力的赋能者,在当前的首要任务是重建和落实其对象征的“承认”。借用卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)和马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)的术语,这种“承认”表现为一种“嵌入”关系。^①基于这一理论视角,国家制度与象征之间存在多向性的作用路径,“自上而下(宏观)和自下而上(微观)”并存,^②共同构成一个互不割舍且相互借力的联合体。

象征在国家制度中的“嵌入”有其近乎天然的基础。在此,“近乎天然”不是一个语义含混的词组,它具有特殊的内涵。“天然”指的是任何国家制度都不可能只依靠其纯粹的实质性内容发挥作用,它向来需要借助象征性的内容和形式,为其存在和运作的整个过程源源不断地提供合法性支持。对于“神圣而不可侵犯”的国家制度来说,“神圣”主要来源于象征的供给,如果缺乏象征,由武力供给的“不可侵犯”就不可避免地会损失其稳固性。“近乎”指的是象征虽然广泛地存在于国家制度之中,但在强调标准化和理性化的现代社会中,两者总是保持着一定的距离。这种距离的确定和调整,常常与国别及其相应的制度特征具有紧密的关系。继续以国旗为例,在美国,根据其宪法第一修正案,焚烧国旗被视作一种象征性语言而判定其为合法行为;而在中国,国旗具有更为严肃而庄重的象征意义,所以明确将焚烧国旗视作侮辱国旗的首项犯罪行为。在关于国旗的一切国家治理行为中,中美两国国家象征能力的赋能建设,都基于各自的特殊情况,对国家制度与象征之间的距离进行调适,而非一味地缩短这一距离。

从国家制度对象征的普遍性要求和特殊性要求出发,结合当代中国的政治实践状况,可以在两个方面探索赋能强化或“嵌入”深化的路径。首先,以灵活多样的方式不断提升象征在制度建设中的比重,具体举措包括:第一,使重要的象征内容、形式和行为制度化,国家象征的立法、国家节日的设立、国家仪式的兴办和各种政治社会化行为的仪式化等皆属此类。第二,运用象征性手段对国家和地方的各类制度进行宣传和解释,以有效地将复杂宏大的内容转译为普罗大众能够快速理解和掌握的话语。第三,在政治文化环境中以象征为抓手,更广泛地设计服务于制度制定和执行的辅助工具等。其次,基于国家制度的特殊状况,更有针对性地设计象征的位置和发挥象征的作用。当前中国国家制度改革最为显著的目标是实现国家治理现代化,因而国家象征能力的赋能建设必须以此为重心展开。鉴于国家治理现代化本身的内涵极为丰富,我们难以设计具体的建设举措,但可以提出一种基于比较的设计思路:在时间上,现代治理相对于传统模式的改进,以及在空间上,中国治理相对于他国的差异,都是象征应发力之处。

国家象征能力的另一个主要赋能者是政治精英。从前现代的政治学理论到传统精英理论,都一再确证了共同体中的政治精英占据着结构性的优势地位,他们依靠对武力和霸权组织的垄断,主导并维持政治体系的运作。在近现代国家理论的范畴内,政治精英主要是主权的负载者、制度的设计者和政策的执行者,能够同时在象征性和实质性意义上代表国家。国家能力理论的研究者多直接将国家与政治精英尤其是统治精英混用,这源于一种非常简单的类型化“对位”:社会与国家对位,那么,与社会大众对位的群体便是政治精英。

政治精英与象征之间的紧密关系历史悠久,前者使用后者的方式也不断发展变化。在初民社会的政治结构之中,具有神圣性的象征是共同体领袖的权力源泉。在前现代社会,政治精英围绕神权和君权构建起了相对完整的制度化象征体系。在近现代社会,政治精英们将象征体系的

① 卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,导言,第15页,浙江人民出版社,2007年版;Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3, 1985.

② Deborah E. de Lange, *Power and Influence: The Embeddedness of Nations*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 16.

重心转移到民族国家建设之上。如今,随着社会的不断壮大,特别是公共媒体的发展,一方面,国家的制度化象征体系的强制力和影响力有所削弱,另一方面,政治精英们借助各种社会性资源精细化地操作象征的能力和机会不断增强、增多。在中国国家治理现代化的背景下,国家与社会之间关系光谱或交互方式的更新,在深度、广度和规范程度等方面对政治精英中的象征嵌入提出了一些特殊的要求。

在深度方面,国家与社会之间原本相对简单的主客体关系或二元关系日趋模糊,平等的多元主体在治理活动中,用越发频繁的互动协作取代国家单向度的强制输入。此进程要求将作为管控工具的象征改造为高效的协作工具。于是,政治精英们必须反复地体验、学习和反思象征在治理实践中的作用,以提高对象征力量和象征作用的重视程度和理解水平。唯有如此,他们才能积累关于象征的丰富经验和知识,获得更为准确的知觉和更为可靠的直觉,从而更加有效地借助象征来处理多中心治理或协同治理中的复杂情况。例如,在对待当今政治生活中普遍存在的、为广大人民所诟病的“形式主义”问题上,政治精英们需要展开更为周全、深入和慎重的思考,其中最为关键的是,应认清“形式主义”是国家象征能力的消极和负面作用,但这并不意味着要抛弃与形式主义相关的一切象征,而是要充分发掘和妥善利用象征中存在的积极和正面的力量。

在广度方面,国家和社会之间的深刻碰撞也催生出很多崭新的治理空间,直接扩展了治理本身所蕴含的行为类型,这对政治精英开发和利用象征手段的广度提出了更高的要求。目前来看,新的治理空间经常从传统的强制性手段力有不逮的地方涌现出来,例如综合性治理领域、基层社会治理领域以及全球治理领域等。以网络空间为例,各级政治精英在治理活动中面对的其实是大量网民们通过灵活多变的政治参与形式表现出的“想象力”,毕竟后者在解读和评述政策制度或舆情事件时,掌握的真实有效的事实信息较为有限。固然以不断完善法律法规为基础的硬性管控措施必不可缺,但以生动贴切的象征性表达为主的柔性或弹性治理手段往往也能收到奇效。

在规范程度方面,国家和社会之间的关系越复杂,就越需要完善的规范提供程序性和机制性保障,否则无法真正有效地建立起一种国家治理的体系。规范建设的基石和主体是国家制度,确切来说,是象征深嵌其中的国家制度。同时,提高政治精英的象征嵌入的规范程度也极为重要,有利于强化政治精英及其所从事的治理活动的合法性,相关的重要举措如为国家领导人和权威部门的公务人员的仪式或仪式化行为设置专门性的规范。目前国家在这方面的体系化建设不断增能加速,但总体上还处于起步阶段,无论是与政治精英相关的象征性设置,还是政治精英中具有象征意义的特殊组织机构或群体等,都有待进一步梳理。当然,在制订相关规范的过程中,要设定一个较为合宜的尺度,以避免出现“嵌入过度”的状况。

五、结语

在当今世界,实力强大的国家无不追求更为有效地制造和使用象征的能力。“国富民强”诚然是一种政治经济学意义上的国家叙事,但具有丰实象征基础的政策、制度和文化也是其基本内涵。如果简单而直观地将象征把握为一种想象力,我们就必须承认,缺乏想象力的政府和民众,没有足够的资格和能力来建设强大的国家。在现代民主政治的实践中,有充分的证据表明:象征向来是国家治理活动中的核心要素之一。就此而言,阿尔蒙德等人在政治体系中为象征留下一个关键性位置的构想,对国家象征能力的理论建构而言颇为明智。本文借助“治理”议题的盛势来讨论国家能力中的象征维度,不仅是充分尊重象征在政治理论和实践中的客观历史地位,更为

重要的是要进一步加强,象征与现代国家治理的政治理性之间不仅毫无龃龉,而且相辅相成。强调经济资源调配的传统国家能力理论以利益计量为基础,因而难以避免将国家和社会视作分离乃至对立的主体。现代化的国家治理则要求超越国家和社会之间的强弱较量,寻求两者的步调协同乃至深度融通。将国家象征能力“增补”进国家能力的行列,有助于更好地开发和利用国家和社会中的象征能源,特别是依靠其横贯性结构和单发性结构的双重优势,将国家和社会置于一种密不可分的连续性中,促进国家和社会在任何意义上的成长,实质性地推动国家-社会统一体这一真正的治理范畴的有序进步。当然,必须承认传统的国家能力在实现“仓廩实”方面立下了赫赫功劳,但面对随后“知礼节”的要求却有些捉襟见肘,这正是国家象征能力游刃有余之处。因此,有必要高度重视国家象征能力的存在,特别是深入地认识、开发和运用其特殊功能,服务于当代中国国家治理体系和治理能力现代化建设。面对当下国家发展和政治建设的大局,国家象征能力在三大任务中大有用武之地。一是系统性地阐释习近平总书记将“礼”“法”“德”等中国传统象征体系的核心概念和国家治理相结合的诸多重要观点,从而丰富国家象征能力的思想库;二是积极响应中共中央关于学习党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史的号召,进一步梳理和挖掘百年来中国革命和发展进程中的象征性资源,从而丰富国家象征能力的资源库;三是广泛地整理当代中国政治体制、制度、政策及其相关行为中的象征性内容和实践,从而丰富国家象征能力的策略库。

作者:王海洲,南京大学政府管理学院、南京大学公共事务与地方治理研究中心(江苏省南京市,210023)

(责任编辑:孟令梅)