

二十一世紀評論

中國的國家轉型

中國的國家再構建



從1978到2008年，在中國政治三十年的歷史演進中，中國現代國家的構建無疑是一個特別值得關注的故事。多年前，已有論者試圖把它定位為一個集解構和構建於一體的故事：「在中國的環境下構建現代國家必須面臨雙重任務，即在縮小國家權力範圍的同時增強國家的能力，在限制國家專斷權力的基礎上強化國家提供公共產品的能力，或者，換句話說，在解構全能主義的同時實現現代國家構建。這種集解構與構建雙重任務為一體的情形似乎是在世界歷史上僅見的。」^①按照上述「雙重任務」說，審視中國三十年國家構建需要區分兩大視角：國家權力範圍(有限性)和國家能力強度(有效性)^②。本文在區分上述兩大觀察視角的基礎上，增加第三個分析視角——國家自主性，故以下將從國家的有限性、有效性和自主性三個層面來審視中國三十年的國家構建歷程。

現代國家的特徵之一是國家組織與其他組織的分化，亦即國家與私人領域、市場領域和公眾領域的結構分化。正是在此結構分化中，國家權力運行的範圍得以劃定，國家也由此開始獲得有限性。

一 國家的有限性

按照現代國家理論，現代國家的特徵之一是國家組織與其他組織的分化(differentiated)^③，亦即國家與私人領域、市場領域和公眾領域的結構分化。正是在此結構分化中，國家權力運行的範圍得以劃定，國家也由此開始獲得有限性。

然而，在改革開放前，中國的國家形態是集權主義和全能主義的複合體^④，國家完全不具備有限性的特徵：從權力看，一方面，中央過度集權，地方缺少自主權，另一方面，國家權力不受制約、無邊界擴展，個人喪失自由，生產者缺乏自主權，企業以及事業單位淪為政府的附屬物；就資源論，國家幾乎壟斷了所有的資源，不僅壟斷了暴力、政治、文化資源，而且壟斷了各種經濟和社

會資源；以結構言，在政企不分、政事（業單位）不分、政社不分的格局中，集權／全能主義國家不僅吞噬了市場領域和社會的自主領域，而且侵犯了個體的私人領域，因而它實際上也是一種橫向結構分化程度很低的總體性社會^⑤。正是這一集權／全能主義的國家形態在改革開放中構了解構的對象。

對集權／全能主義國家的解構始於對國家權力關係的改革。在被譽為中共十一屆三中全會主題報告的講話中，鄧小平以他自己的表達方式發出了改革的號召：「現在我國的經濟管理體制權力過於集中，應該有計劃地大膽下放，否則不利於充分發揮國家、地方、企業和勞動者個人四個方面的積極性，也不利於實行現代化的經濟管理和提高勞動生產率。應該讓地方和企業、生產隊有更多的經營管理的自主權。」^⑥三十年來，這種改革集中體現在幾個層面：一是放權於地方，尤其指中央向地方放權，例如，在改革開放初期，中央授權廣東享有「特殊政策、靈活措施」的自主權；二是還權於生產者、還權於企業^⑦，即政府向生產經營者（如農民）和企業歸還生產經營的自主權；三是限權於政府，例如，各級政府通過改革行政審批制度，以縮小和限制政府行政審批的權限；四是分權於社會，即各級政府通過事業單位改革，讓事業單位與政府部門脫鉤，使之成為社會管理、社會服務的主體。

從國家構建的角度來看，三十年來，對集權／全能主義國家的解構促進了中國國家有限性的初步確立。一方面，國家全面壟斷經濟社會資源的格局已經被徹底打破：在改革的進程中，隨着國家對經濟社會資源壟斷的減少、弱化，市場開始成為一個與國家並列的、相對獨立的提供資源和機會的源泉。另一方面，集權／全能主義國家或者說總體性社會的一體化結構開始分化：由於國家權力逐步的收縮、退出，私人領域擺脫了國家的控制，成為個人自由活動的空

國家有限性的獲得不僅是分離化的結果，也是國家逐步走向法治化的產物。這是因為國家與私人領域、市場領域以及公眾領域的分離需要通過法律而獲得制度化。圖為在十一屆三中全會上發言的鄧小平。



間；隨着計劃經濟向市場經濟的漸進轉型，在國家之外的市場領域開始出現，為自主的經濟主體提供了自由競爭的平台；隨着國家逐漸放鬆對社會自治組織的管制，公民社會也開始緩慢地浮出水面，各種非政府組織(NGO)、志願團體由此獲得了一定的自主活動的空間。

當然，國家有限性的獲得不僅是分離化(國家與私人領域、市場領域以及公眾領域的分離)的結果，同時也是國家逐步走向法治化的產物。這是因為國家與私人領域、市場領域以及公眾領域的分離需要通過法律而獲得制度化：「法律保護私有化的社會不受國家的干預，為此，法律把國家與社會之間的互動引上了合法化的軌道。因此，在這個意義上，現代國家本身也是法治國家。」^⑥三十年來，中國趨向法治國家的努力印證了這一點。在此，我們不妨以中國1982年《中華人民共和國憲法》(以下簡稱憲法)若干條文的修改為例，來說明法律如何把國家與社會之間的分離與互動逐步引上了法治的軌道，由此推動國家有限性的確立。

如上所言，在全能主義國家宰制的總體性社會，國家壟斷了所有的經濟社會資源，包括私營經濟等在內的非公有制經濟完全沒有生長的空間，市場已被國家計劃所替代。始於1978年的改革開放首先通過向個體經濟開放來打破這種格局，這也是解構全能主義國家最初的歷史起步。為此，全國人民代表大會在1982年制憲時做出了響應，在憲法中設置了第十一條：「在法律規定範圍內的城鄉勞動者個體經濟，是社會主義公有制經濟的補充。國家保護個體經濟的合法的權利和利益。」「個體經濟」被視為公有制經濟的補充，為憲法所承認，這等於在全能主義國家中為國家控制之外的經濟成份撕開了一道生長的縫隙。此後，隨着個體經濟發展迅速，私營經濟也就勢不可擋，全能主義國家的一體結構進一步被瓦解。

這樣，在改革開放後的第十個年頭，全國人民代表大會於1988年對憲法第十一條進行了第一次修改，增加了一款新規定：「國家允許私營經濟在法律規定的範圍內存在和發展。私營經濟是社會主義公有制經濟的補充。國家保護私營經濟的合法的權利和利益，對私營經濟實行引導、監督和管理。」正是在憲法所提供的國家允許和保護私營經濟的法律環境下，私營經濟的發展逐步在全能主義國家一體結構中分離出一塊獨立的經濟空間，從而催生了市場領域與國家領域的分離之勢。就此而言，在1993年的《中華人民共和國憲法修正案》中，憲法第十五條「國家在社會主義公有制基礎上實行計劃經濟」被修改為「國家實行社會主義市場經濟」，不過是對上述分離之勢的憲法確認而已。

隨着市場經濟獲得憲法的承認，其發展進一步構成對全能主義國家的解構：市場經濟一方面要求落實法治、限制公權力的運作範圍，另一方面要求進一步突破單一的公有制經濟格局。由此，在1999年修憲中，不僅「法治」概念順理成章地進入了憲法，而且在再度修改的憲法第十一條中，非公有制經濟獲得了和公有制經濟平等的法律地位。

在逐步分離化和法治化的進程中，中國國家權力的運行範圍有所收縮，個人自由、社會自主以及經濟自由的空間得以持續擴展，國家權力初步呈現有限性的特徵，國家的專制權力有所收斂或減弱。

在此基礎上，隨着市場經濟、非公有制經濟的發展對全能主義國家帶來進一步的解構，進入二十一世紀後，2004年的《中華人民共和國憲法修正案》終於把法治國家的構建在憲法層面推向一個高峰：修改後的憲法第十一條明確規定：「國家保護個體經濟、私營經濟等非公有制經濟的合法的權利和利益」；修改後的憲法第十三條明確規定：「公民的合法的私有財產不受侵犯」；憲法第三十三條增加一款：「國家尊重和保障人權」。從上述憲法修正案中，我們可以觀察、把握到全能國家的解構和法治國家的構建之間互動的歷史脈絡和邏輯關聯。

正是在上述逐步分離化和法治化的進程中，中國國家權力的運行範圍有所收縮，個人自由、社會自主以及經濟自由的空間得以持續擴展，國家權力初步呈現有限性的特徵。如果借用曼 (Michael Mann) 的概念來表達，那就是國家的專制權力 (despotic power) 有所收斂或減弱。這是中國三十年國家再構建中最重要成就之一。當然，中國國家權力有限性的確立依然只是初步的。如何在法治之下限制公權和保障私權，通過憲政制度的建設把國家的有限性納入制度化的軌道，依然是中國未來國家構建中還未完成的大業，還有很長的路要走。

二 國家的有效性

在中國三十年的國家構建中，如果說解構全能主義國家旨在確立國家的有限性，那麼，構建現代國家的重要任務之一則是增強國家的有效性，亦即提高國家能力。國家能力的增強有賴於國家組織體系和法律規則體系的建設，這是國家具有有效性的前提條件。三十年來，中國的國家組織體系和法律規則體系的建設取得了長足的進步，主要體現在以下三個層面：

一、組織架構的健全。由於文化大革命的破壞，國家的組織機構受到重創。因此，以恢復國家主席建制為標誌的國家元首體制的重建、在全國人民代表大會下設立專門委員會、設立中央軍事委員會作為國家的軍事機關、各級人民檢察院的重新設置、縣和縣以上地方各級人大常務委員會的設立，以及各級政府機構在多次機構改革中的反覆調整等，構成了中國三十年來國家組織體系建設中的重要內容。

二、公務員隊伍的組織。建設現代國家、提高國家的有效性不僅需要搭建、設置合理的組織架構，而且還需要組織一支專業化的公務員隊伍，因為富有效能的現代國家需要依靠一支在專業技術上訓練有素的專門化公務員隊伍才能夠有效運轉。就此而言，中國公務員制度的建立和實施對於建設高效管理國家具有十分重要的意義：一方面，從1993年的《國家公務員暫行條例》到2005年的《中華人民共和國公務員法》，國家公務員制度的建設逐步走入法制化的軌道；另一方面，依照考試、考核、培訓、輪崗、辭退等程序管理的公務員隊伍已經初具規模，這為國家的有效運轉奠定了人力資源基礎。

三十年來，中國搭建了縱向和橫向的組織結構，其內部不同機構之間的分工開始細化。這意味着中國的國家權力系統開始在韋伯意義上的官僚制模式下，以決策、控制、監督、執行的機制運作。

三、法律法規的制訂。國家管理組織的有效運轉，不僅需要設置合理的機構、配備訓練有素的專業人員，而且還需要制訂國家權力運行的法律框架和各個職能部門運作的程序規範。就國家權力運行的法律框架而言，如果說2000年全國人民代表大會通過的《立法法》是對國家的立法活動進行制度規範、2006年全國人大常務委員會通過的《監督法》強化了各級人大常委會對「一府兩院」的監督，那麼，《行政訴訟法》、《國家賠償法》、《行政處罰法》、《行政覆議法》、《行政許可法》等一系列重要行政法律的出台，則將中國政府的行政運作逐步引向現代法治政府之路。至於國家各個職能部門運作的程序規範，三十年來，不僅全國人民代表大會及其常務委員會制訂了各自的程序規則（例如，《全國人民代表大會議事規則》和《全國人大常務委員會議事規則》），而且作為中央人民政府的國務院、各級地方人大和地方人民政府也都先後制訂了各自的程序規則，這些程序規則在一定程度上為國家職能部門的運作增添了理性化的元素。

三十年來，中國已經基本構建起一個現代國家的組織和規則體系：它不僅搭建了縱向和橫向的組織結構，其內部不同機構之間的分工開始細化，而且國家機構不再由缺乏專業訓練的「幹部」來掌管，而是由經過專門培訓的職業化的「公務員」按照程序規則、法律法規來操作。這意味着中國的國家權力系統開始在韋伯意義上的官僚制模式下，以決策、控制、監督、執行的機制運作。按照現代國家理論，「當這種機制得以實現時，它賦予了國家一種叫做『基礎設施的權力』。即，政治中心能夠領導、推動和批准在自己領土範圍內發生的各種各樣的社會活動，根據自己制訂的、靈活多樣的命令管理整個國家。」^⑩換言之，趨向理性化的國家組織體系和規則體系為國家能力的提升奠定了基礎。

從這一角度來看，在中國三十年的國家構建中，哪些國家能力得到增強？按照目前學界一種頗有影響的分類，國家能力被劃分為八種——強制能力、汲取能力、濡化能力、監管能力、統領能力、再分配能力、吸納能力、整合能力^⑪。全面考察三十年來中國國家能力提升的狀況不是本文的任務，但可以指出的一點是，在上述國家能力中，中國國家汲取能力的增強最為顯著。

之所以如此，是因為改革開放以來，中國已逐步從自產國家 (owner-state) 向稅收國家轉型。在改革開放以前，中國作為集權／全能主義國家在財政收入上是自產國家，它以國有企業為核心，自己生產財政收入，國家的財政收入主要來自於國家自有財產帶來的收入^⑫。在全能主義的自產國家，不是國家依賴於國家之外的納稅主體以獲取財政資源，反而是個人和各種組織高度依賴國家，從國家那裏獲取所需資源，因為「整個國家和社會資源高度集中的結果，使得每一組織除了從國家獲取所需資源外，沒有任何獲取資源的渠道。」^⑬

然而，隨着改革對集權／全能主義國家的解構，國家全面壟斷經濟社會資源的格局被打破，國家與市場領域、社會領域的結構性分離，私營企業、民營企業、外資企業迅速崛起，市場逐漸成為資源配置的主體。這樣，國家之外的個人、經濟組織從國家那裏獲取資源的機會在減少，國家在財政上反過來依賴

在解構全能國家、縮小國家權力範圍的同時，中國的某些國家能力並沒有隨之降低。中國的改革沒有瓦解國家本身，相反在國家組織體系和法律法規體系建設的基礎上，中國選擇性地增強其國家能力。

國家之外的納稅主體，由此，國家不得不通過稅收從國家之外的納稅主體那裏汲取財政資源，以支撐龐大的國家機器運轉。這樣，從自產國家走向稅收國家是中國國家構建中不可避免的選擇。經過1980年代的兩次利改稅和1990年代實行分稅制、引入增值稅等稅制改革，中國不僅建立起現代稅制的基本框架，轉型為稅收國家，而且隨着1999年的預算改革，更開始逐步向預算國家推進^⑬。

正是由於由自產國家轉型為稅收國家，稅收目前已經成為中國國家財政收入的主體。由於「享有特殊功能的公共權力機關作為稅收國家又離不開私人領域當中的經濟交往所提供的動力資源」^⑭，稅收國家為了充分汲取財政資源，自然有動力強化其提取稅收資源的能力。走向稅收國家的中國當然也不例外。舉例來說，從1990年代初開始，國家不惜投入巨額資金，分三期實施「金稅工程」（即國家稅務的信息管理系統工程），其目的就在於借助現代信息技術手段來增強國家的徵稅能力、避免國家的稅收流失。從這一事實中，我們不難發現國家大力增強其汲取能力的堅定意志和巨大努力。這也表明，在解構全能國家、縮小國家權力範圍的同時，中國的某些國家能力並沒有隨之降低。換言之，中國的改革雖然解構了全能國家，但沒有瓦解國家本身，與此相反的事實是，在國家組織體系和法律法規體系建設的基礎上，中國選擇性地增強其國家能力。這是中國三十年國家構建中另外一項重要成就。

當然，中國國家能力選擇性的提升導致了國家能力發展的非均衡性：比如國家的汲取能力大大增強，而其他的國家能力（比如，國家對食品、藥品監管不力暴露出來的國家監管能力脆弱）則顯然有待大力提高。就此而言，在當代中國國家能力結構中似乎隱藏一種非對稱性：提取性的國家能力強勢擴張，而供應公共產品、提供公共服務的國家能力卻相對弱化。換言之，在國家提取資源的能力和供應公共產品的能力之間似乎存在某種非對稱性和緊張性。如何扭轉這種非對稱格局、化解這種緊張性，將是未來中國國家構建中一項極為重要的任務。

隨着1989年那場政治風波的結束，不僅黨政分開的提法成了歷史檔案中的表述，而且在1990年代初甚至還出現了一股「黨政合一」、「黨政一體化」的風潮。黨政一體的結構在實踐中得到了進一步的強化。

三 國家的自主性

在一般意義上，所謂「國家的自主性」乃是指國家的普遍性、公共性、超越性：「凡充當某一特定社會團體——家庭、宗族、階級——的工具的政治組織便談不上自主性和制度化。」^⑮這意味着，只有當國家這種政治組織不被某個政黨所壟斷、不被官僚集團所把持、不被利益集團所俘獲，而為大眾所分享、代表公共利益的時候，國家才真正具有自主性。因此，國家自主性的決定因素在於國家所代表的利益與社會上各種單個或集體形式利益相脫離，也就是公共利益的獨立性^⑯。

在價值規範的意義上，國家的自主性、公共性乃是國家本質的屬性，它是國家品質的體現。如果用哲學家黑格爾 (Georg W. F. Hegel) 的術語來表述的話，

在市民社會，人們以自己的私利為目的，由此，特殊性得以體現；國家不同於市民社會，它不僅是維護私人權益的工具，更是代表公共利益的公共權力，因此，國家具有普遍性。故此，只有在普遍性和特殊性「這兩個環節都保持着它們的力量的時候，國家才能看作一個肢體健全的真正有組織的國家。」^⑦

從這一角度看，在中國三十年的國家構建中，相對於國家有限性的初步確立和國家有效性的逐步提升，國家自主性的維護似乎面臨着更為嚴峻的挑戰。

首先，全能主義國家自身固有的自主性問題沒有得到真正解決。1949年之後在中國形成的全能主義國家本質上是政黨—國家。在政黨—國家體系內部，有兩個基本的等級結構體系：政黨等級體系和國家等級體系^⑧。在政黨和國家的兩個等級體系之間，政黨通過黨管幹部、人事任免、歸口管理、黨組設置、指示匯報、紀律約束等制度安排，確立了政黨對國家等級體系的領導權、支配權。在政黨—國家體系下，國家自主性的獲得、維護，必然涉及政黨與國家關係的調整。在當代中國的政治語境中，這就是通常所說的黨政關係問題。早在1980年代，針對黨政不分、以黨代政的現象，鄧小平就發出了改革的號召：「黨政需要分開，這個問題要提上議事日程。」^⑨

隨着政府行為企業化、市場化，政府本身成了市場活動中的行動者和利益主體，既當裁判，又做運動員，其直接後果是政府在整個社會活動中超越性的降低，國家自主性的下降。

正是基於黨政分開的原則，一些省市在1980年代後期開始陸續推進調整黨政關係的改革。例如，中共廣東省委於1988年9月22日印發了一份名為〈廣東省政治體制改革指導原則和基本要求〉的文件，該文件就包括黨政分開、政企分開、轉變政府職能等在內的涉及政治體制改革的諸多問題，提出改革的指導原則和具體要求。同年10月20日，中共廣東省委甚至批轉了一個今天看來具有政治不正確嫌疑的意見——廣東省委組織部〈關於逐步撤銷省政府各部門黨組的意見〉^⑩。

不過，隨着1989年那場政治風波的結束，不僅黨政分開的提法成了歷史檔案中的表述，而且在1990年代初甚至還出現了一股「黨政合一」、「黨政一體化」的風潮。雖然這些提法最終沒有持續下去，但黨政一體的結構在實踐中卻得到了進一步的強化：比如，作為黨政不分的重要組織載體——黨和政府重疊的「對口部」雖被取消了，但涵蓋幾個政府部門並與之相對應的「對口委」（即各種「工委」）卻又普遍出現了；政府中的黨組不僅完全重新恢復，而且得到進一步的擴大和強化^⑪。這些事實表明，在中國三十年國家構建的歷史進程中，雖然對全能主義國家的解構取得了長足的進步，但全能主義國家作為政黨—國家的實質並沒有得到根本的改變。

其次，國家的自主性在某種意義上正在被國家（或者說政府的某些部門）自我消解。一種被稱為政府行為企業化和市場化的現象典型地體現了這種趨勢。簡單地說，所謂政府行為企業化和市場化，是指政府像企業那樣將經濟效益最大化作為自己追求的目標，並根據收益最大化的原則來選擇自己的行為、安排自己的活動。比如，政府機構或者直接參與盈利性的經營活動，或者以「為企業辦實事」為名對經濟項目和企業活動直接介入。隨着政府行為企業化、市場化，政府本身成

了市場活動中的行動者和利益主體，既當裁判，又做運動員，其直接後果是政府在經濟活動進而在整個社會活動中超越性的降低，國家自主性的下降^②。

在某種意義上，國家自主性的降低根源於國家自身，是國家對其自主性的自我消解：一方面，既然政府將其行為企業化、市場化，以經濟效益最大化作為自己追求的目標，那麼，某些政府機構或部門出於對自身利益的計算、權衡，不可避免地會以犧牲國家的中立性、公平性作為代價，來換取自己部門利益目標的實現。比如，在勞資雙方的利益衝突中，某些政府部門之所以在勞資政策的制訂以及勞資衝突的調解中，通常傾向於資方的利益，其實質當然是這些政府部門基於對自身利益權衡的結果。另一方面，由於政府行為企業化、市場化可以給政府帶來大量直接的經濟收益，這不僅會驅動政府官員積極投身於直接的經濟活動之中，而且會導致政府部門忽視、推卸、甚至放棄本身應盡的公共責任，濫用政府的公共權力，由此削弱、降低國家的自主性、公共性。因此，正是由於政府行為企業化和市場化，在某種意義上，國家在消解自己的自主性、公共性。

再次，國家的自主性因某種程度的政府俘獲 (state capture) 而削弱。所謂「政府俘獲」，是指「企業通過向公職人員提供非法的個人所得來制訂有利於自身的國家法律、政策和規章的企圖」^③。當然，政府俘獲不只是少數企業的一種企圖，它更是少數企業腐蝕政府公職人員的一種行為，為少數企業獲取不當利益以「創建相對安全空間和相對優勢的一種戰略」^④。改革開放三十年來，隨着中國經濟體制從計劃經濟向市場經濟轉型，一些力圖在市場競爭中獲得政府庇護的企業開始俘獲政府。這種現象在國家監管活動中表現得尤其典型。在此，我們不妨以作為社會型監管的食物、藥品監管為例來加以分析。

隨着中國經濟體制從計劃經濟向市場經濟轉型，一些力圖在市場競爭中獲得政府庇護的企業開始俘獲政府。這種現象在國家監管活動中表現得尤其典型。這些企業通過向監管機構提供利益輸送，將其俘獲。



廣州市的一家藥店

政府對食品、藥品的監管事關民眾的生命健康，因此，政府的監管機構必須以維護公共利益為最高目標，在商業利益面前需要保持更強的獨立性和中立性，不能被監管對象所左右或俘獲。然而，在實際的監管過程中，由於各種複雜的歷史緣由，監管部門（如某些藥品監督部門）往往與某些生產銷售企業（如藥廠）長期存在着天然的父子關係，而且利益相互交織纏繞。這樣，一些企業或憑藉與監管部門天然的父子關係，或憑藉在人財物諸方面的優勢，通過直接或間接的渠道，與監管機構（特別是當地的監管機構）不僅形成了政企同盟，而且通過向其提供利益輸送，將其俘獲，使之為少數企業服務。這樣的監管機構當然也就不再是公共利益的代言人，反而成為少數企業利益的代表者。政府俘獲的實質是因利益集團對政府投資而導致的公權私用，即公共權力為少數利益集團而不是為社會大眾服務。這不僅阻礙國家基本產品、公共服務的供給，而且極大地削弱國家的自主性、公共性。

四 結語

在中國現代國家構建的視野下，無論政府轉型，還是政黨轉型，其本質都是向憲政民主國家的轉型。只有立足於憲政民主的制度建設，國家才能真正確立其有限性、有效性、自主性，從而獲得合法性和正當性。

總之，三十年來的中國，一方面，政黨—國家體系下固有的國家自主性問題不僅沒有獲得真正的解決，另一方面，在上述政府行為企業化、市場化和政府俘獲格局中，國家自主性的維護遭到了新的挑戰、威脅，這是來自逐漸露出水面的勾結型國家的威脅。所謂「勾結型國家」，是指「政府（總統辦公室、司法機關、永久性官僚部門、獨裁者、統治集團等等，視具體情況而定）與特定私人集團（利益集團）為了自身利益相互勾結的狀態，這種狀態有時可能是穩態的，有時可能是周期性震蕩的。」^②這樣，面對若隱若現的勾結型國家和根深蒂固的政黨—國家的雙重夾擊，維護國家的自主性不僅需要抑制勾結型國家的蔓延之勢，而且需要推動政黨—國家的轉型。就前者而言，抑制勾結型國家的關鍵在於實現政府轉型，即從經濟建設型政府向以提供公共產品為職能、依賴公共財政的公共服務型的責任政府轉型。就後者來說，推動政黨—國家轉型的要害是促進全能主義政黨的轉型。因為，全能主義政黨與執政黨的根本區別在於，前者是政黨宰制國家、與國家同構於一體，滲透、融合於全能主義社會每一個細胞的政黨；後者則是在政黨與國家結構分離之後執掌國家權力的政黨。二者在組織原則、活動範圍、經費籌集、運作機制等方面具有相當明顯的差別^③。

因此，只有隨着全能主義政黨向執政黨的轉型，中國政黨—國家的格局才能得到根本性的改變，對全能主義國家解構的歷史任務才算完成，中國國家自主性的確立由此才能獲得堅實的基礎。在中國現代國家構建的視野下，無論政府轉型，還是政黨轉型，其本質都是向憲政民主國家的轉型。只有立足於憲政民主的制度建設，國家才能真正確立其有限性、有效性、自主性，從而獲得合法性和正當性。

註釋

- ①② 梁治平編：《國家、市場、社會：當代中國的法律與發展》（北京：中國政法大學出版社，2006），頁258；259。
- ③ 不少中國國內學者都意識到這一區分對於把握中國國家構建的重要意義。例如，十年前，甘陽就強調：「對於『國家』，實有必要區分其『權力』(powers)和『功能』(functions)。……這一『權力』與『功能』的分途，對於我們認識中國這一特大國的『國家』問題，實有至關重要的意義。」參見甘陽：〈「民間社會」的概念批判〉，載張靜主編：《國家與社會》（杭州：浙江人民出版社，1998），頁33-34。王紹光也強調：不能把「政權形式」(regime type)與「國家能力」(state capacity)混為一談，而應該把國家干預社會經濟的外延範圍(how extensive)與力度或有效程度(how effective)區別開來。參見王紹光：《安邦之道：國家轉型的目標與途徑》（北京：三聯書店，2007），頁3-4。
- ④⑤ 波齊(Gianfranco Poggi)著，陳堯譯：《國家：本質、發展與前景》（上海：上海人民出版社，2007），頁21；31。
- ⑥ 何增科等：《中國政治體制改革研究》（北京：中央編譯出版社，2008），頁40。有關全能主義國家的界定，參見鄧謙：《二十世紀中國政治——從宏觀歷史與微觀行動的角度看》（香港：牛津大學出版社，1994），頁223。
- ⑦⑧ 孫立平：《現代化與社會轉型》（北京：北京大學出版社，2005），頁205；160。
- ⑨ 鄧小平：《鄧小平文選》，第二卷（北京：人民出版社，1994），頁145。
- ⑩ 用任仲夷的話說，給企業更多的自主權，是「還給」而不是「給予」。參見王廉：《任仲夷評傳》（廣州：廣東人民出版社，1998），頁40。
- ⑪⑫ 哈貝馬斯(Jürgen Habermas)著，曹衛東譯：《後民族結構》（上海：上海人民出版社，2002），頁75。
- ⑬ 王紹光：《安邦之道》，頁541。
- ⑭⑮ 王紹光、馬駿：〈走向「預算國家」——財政轉型與國家建設〉，《公共行政評論》，2008年第1期，頁23。
- ⑯ 亨廷頓(Samuel P. Huntington)著，王冠華等譯：《變化社會中的政治秩序》（北京：三聯書店，1988），頁19。
- ⑰ 時和興：《關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會》（北京：北京大學出版社，1996），頁122。
- ⑱ 黑格爾(Georg W. F. Hegel)著，范揚、張企泰譯：《法哲學原理》（北京：商務印書館，1961），頁261。
- ⑲ 喬納蒂(Mária Csanádi)著，賴海榕譯：《轉型：透視匈牙利政黨—國家體制》（長春：吉林人民出版社，2002），頁20。
- ⑳ 鄧小平：《鄧小平文選》，第三卷（北京：人民出版社，1993），頁177。
- ㉑ 中共廣東省委黨史研究室：《中國共產黨廣東歷史大事記：1949.10-2004.9》（廣州：廣東人民出版社，2005），頁522、524。
- ㉒ 王貴秀：《中國政治體制改革之路》（鄭州：河南人民出版社，2004），頁10。
- ㉓ 孫立平：〈向市場經濟過渡過程中的國家自主性問題〉，《戰略與管理》，1996年第4期，頁64-74。
- ㉔⑵ 赫爾曼(Jones Hellman)、考夫曼(Daniel Kaufmann)：〈解決轉軌國家中的政府俘獲問題〉，載吳敬璉主編：《比較》，第五輯（北京：中信出版社，2003），頁46；49。
- ㉖ 青木昌彥著，周黎安譯：《比較制度分析》（上海：上海遠東出版社，2001），頁157。