



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

从现代国家构建视角看行政管理体制改革（上）

2010-04-02 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-2

【摘要】现代国家制度的兴起是欧洲崛起的基本政治前提。中国自20世纪80年代以来进行的政治与行政管理改革在本质上是构建现代国家制度为目标的改革。经过5次大规模的机构改革，政府职能明显转变，现代国家构建取得显著成就，为市场经济与市民社会的发展提供了保障。中共十七届二中全会通过的行政管理体制改革意见将进一步推动转变政府职能，实现构建现代国家的目标。

【关键词】国家构建；行政管理体制改革；政府职能转变；市民社会

十七届二中全会通过的《关于深化政府管理体制改革的意见》，是从现在到2020年行政管理体制改革的总纲。它所描绘的行政管理体制改革的目标继承了改革开放以来政治体制改革的基本路径，准确地抓住了制约我国市场经济与市民社会发展的瓶颈问题，在改革深度与广度方面有进一步拓展，体现了强烈的改革意识。这个文件是自20世纪90年代初期以来在政治与行政管理体制改革方面最系统、最具前瞻性的文件。

二中全会文件提出的改革目标，不仅涉及行政管理体制的改革，也涉及广义的政治体制的改革，涉及国家与社会之间关系的重构和现代国家的构建。只有从政治体制改革的角度，尤其是从现代国家构建的角度分析这次改革的方案，才可能理解这次改革的意义，从而理解自20世纪80年代以来中国所进行的一系列以转变政府职能为核心的改革的意义。

一、理论框架

很长一段时间以来，人们都会听到这样的说法：中国的经济改革已经遇到政治改革的瓶颈，如果不进行政治改革，经济改革就难以深化。然而，中国需要哪些方面的政治改革？人们对此往往并无共识。对于大多数人而言，政治改革主要意味着民主化的改革。

将政治改革与民主化联系在一起，有其内在的合理性，但并不全面。如果从理论的角度来分析，中国自20世纪80年代以来致力追求的政治改革面临几方面的任务：第一是构建一个与市场经济和市民社会发展相适应的现代国家体制；第二是使现代国家的权威结构建立在民主原则之上；第三是构建一个宪政政府框架。第一个任务涉及国家与社会之间关系的重塑以及国家权威结构与功能的重构；第二个任务旨在解决现代社会政治权威的合法性问题；第三个任务解决政治权力行使的方式问题。

无论从理论的角度还是从历史的角度看，在这三个任务中，现代国家构建是基础，是实现其他两个任务的前提。从理论的角度看，民主化与宪政在本质上是使国家权力的行使以人民的同意为基础，以法治为原则。这显然需要以清晰界定国家权力为前提，需要首先明确国家权力机构的内涵与外延。从历史的角度看，以英法等欧洲主要发达国家为例，现代国家构建的过程大致发生在15世纪之后的几个世纪中。在现代国家构建的基础上，这些国家逐步发展出宪政体制。而民主化的完成则更晚一些。英国的民主化主要是在19世纪30年代到70年代的改革进程中实现的。直到第一次世界大战之后，妇女有了选举权，这一过程才最后完成。

为了理解现代国家构建的内涵，首先有必要廓清国家的概念。在中文的语境下，国家至少有两方面的含义：第一，与英文中的country相对应，指谓一种政治单位或曰政治实体，譬如中国与美国都是“国家”；第二，与英文中的state相对应，特指不同于社会或其他组织机构的一套独特的制度（institutional）形

式，这种制度在社会中履行某些特定的职能。国家建构所关注的是后一种意义上的国家。

从世界历史的范围看，西方近代崛起最重要的政治条件莫过于现代国家制度的兴起。现代国家制度与古希腊、古罗马和中世纪的城邦、帝国或封建制度有重大区别。关于现代国家的特征，西方不少学者有过精彩分析。根据这些分析，现代国家的基本特征可以作如下概括。

第一，现代国家体现为在特定领土上存在的一套公共权力机构，这套机构垄断了合法使用暴力的权力。凭借这种垄断，一切法律的制定、惩罚的实施皆由国家掌握，而统一的政治与法律秩序也因此得以可能。

第二，现代国家对使用暴力权力的垄断是与它对税收权的垄断联系在一起。国家不同于社会或市场中的其他行为者，它不依赖提供有偿服务而维持自身的运行，而依赖强制征收赋税所形成的公共财政维持公共权力的运作。

第三，国家垄断合法使用暴力的权力与税收的权力，目的不在于为国家机构自身或国家机构的成员谋求福利，而在于为一国的人民提供“公共产品”。这种公共产品至少包括对内提供秩序与服务，对外提供安全保障两方面。

国家作为公共权力机构、依靠公共财政、行使公共服务职能这几方面的特征，集中体现了国家的公共性。在一个社会的所有组织中，只有国家才可能具备这种完全的公共性。为了实现国家的公共性，需要国家具备独特的结构形态。关于现代国家的结构，查尔斯·梯利在《西欧民族国家的形成》中有过精彩分析。根据梯利，“一个控制了特定地域人口的组织如果具备下列特征的话，便是国家：（1）它与在该领域的其他组织产生了分殊（differentiated）；（2）它是自主的（autonomous）；（3）它是集权的（centralized）；（4）它的各个分支机构以制度化的方式彼此协调”[1]。

我们有必要仔细解剖梯利的定义，尤其是有必要重点关注国家结构的分殊性与自主性。现代国家建立在社会分殊（differentiation）的基础上，这就是说，在社会分殊过程中产生了专门垄断暴力的组织机构，“这个组织履行所有的政治职能，而且仅仅履行政治职能”[2]。说得通俗一些，现代国家的特征就是一些特定的机构、一批特定的人来专门负责公共事务。国家的“自主性”意味着国家有超越社会的权力，国家代表公共利益、公共意志，超越各种个人与群体利益。从制度的角度言，国家结构的分殊是国家自主性的前提条件。只有当国家与社会分离，专门的人员掌握有限国家权力时，国家才可能具有“自主性”，才可能不受特殊利益的影响，代表公共利益与公共意志。

因此，在理论上存在一种可能性，国家权力如果过分膨胀，过多地侵入社会领域，乃至消除了与社会之间的界限，国家的自主性就会受到影响。德国著名政治学家、法学家卡尔·施密特在20世纪二三十年分析当时的苏联以及意大利法西斯国家的结构时注意到，在这些国家结构中，国家权力无限扩大，并最终完全控制了社会。“这将导致国家与社会合二为一。在这种状态下，所有事情至少在潜在意义上都是政治的。国家因此便无法声称其独特的政治特征了”[3]。施密特认为，国家存在的基本条件是国家与市民社会维持明确的区分。一旦这一区分不复存在，一旦国家干预的范围超出“政治”领域，不再处理纯粹的政治问题，而是侵入社会生活领域，国家的自主性与独立性就会消失。施密特坚信，权力外延无限的国家意味着不存在“独立”“自主”的国家，即不存在一个专门垄断合法使用暴力权力、为社会提供公共产品的机构。在理想类型的意义上，这类国家与无政府主义者所追求的无政府状态有惊人的相似之处：无政府主义的理想国家是国家的消亡与社会的自我调节；权力无限的国家实践是社会的消失与国家的无所不在，国家的无所不在取代了国家与社会的二分法，取代了自主的国家。

如果对世界近代的历史作一番粗略分析的话，我们就会发现，西方近代崛起的政治基础是现代国家的构建。一方面，现代国家制度是西方主要民族国家构建的前提与基础；另一方面，现代国家制度为现代经济、特别是市场经济提供了政治与法律保障。

现代民族国家的特征是以民族认同作为政治共同体的基础，以国家结构作为共同体意志的代表，从而形成统一的民族意志与强大的凝聚力。从历史的角度看，近代民族国家的构建有两种路径。第一，早期民族国家的构建的路径是先出现了国家结构，然后国家利用自己的强制力使国家内部的不同族群形成一个共同的文化认同，从而形成完整意义上的民族国家。英国、法国等国家的民族构建过程是国家利用暴力的垄断强迫少数族裔同化的过程。第二，在稍后发展的国家，民族国家的构建走了一条不同的道路。一些具有同一民族特征的人民以民族主义为诉求，争取以民族为界域构建独立的民族国家。德国民族国家的构建就是这种模式。但即便如此，在民族国家构建之后，也往往会会有一个利用国家所垄断的使用暴力权力构塑内部文化认同的过程。

现代国家制度对西方发展的另一个重要贡献是为经济发展、尤其是市场经济的发展提供政治的与法律的保障。可以毫不犹豫地讲，现代市场经济是以现代国家为前提的。著名经济史专家波拉尼在其著作《大转变》中描述近代市场经济的兴起时指出，市场经济不是自发、自然形成的，而是人为创造的。市场经济的产

生必须以某种独特的政治、法律制度为前提 [4]。最近20多年来影响颇大的新制度主义经济学、政治学、社会学对现代市场经济的制度条件作出更深入的研究。根据这些研究,市场经济运行需要独特的外部条件,这些条件至少包括:第一,现代国家,它提供市场经济所需要的法律条件,保护产权,制定规范;第二,宗教、文化所提供的“信任”;第三,市民社会,尤其是规范各种群体行为的行会、中介机构 [5]。在这三方面中,最重要的是国家。市场经济正常运作固然需要道德与信任,良好的道德风俗能够减少交易成本。但只有国家的强制力量能够提供市场经济的最基本条件,如对产权的保护、对契约的保障等。

二、改革前中国国家制度考察

将国家构建视为西方近代崛起的重要原因,我们就可以对中国政治改革的目标和路径有一种新的理论理解。当然,为了理解我国政治改革的目标与路径,还必须对改革之前政治体制、尤其是国家结构的基本特征作一些理论分析。

我国自20世纪50年代以来形成的政治体制具有独特的结构。这种结构的形成与近代以来的民族危机有密切联系。从政治的角度来分析,中国近代的民族危机在本质上可以概括为传统国家制度的危机。中国至少从秦汉始便建立起“国家”制度,而且,无论从国家机构对合法使用暴力的权力的垄断程度、公共财政以及官僚制度的完善程度都远远超过同时期的欧洲。传统中国国家制度的这些特征在相当程度上保证了中国几千年法律制度的基本统一性,维持了国家的统一,也为基本的经济活动与社会安全奠定了基础。

作者:李强

来源:《中共中央党校学报》2008年第3期

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩:北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长:公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址:北京市朝阳区育慧里5号 邮编:100101 院办电话:010-84635652

科研管理处:010-84635686、84622949

京ICP备10211434号