



通向大国之路的
中国政治

大国策

为中国策

为国是谋

善治与体制

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

大國之道 在明明德 在親民
強國之鑒 在止于至善



通向大国之路的
中国政治

大国策

为中国策

为国是谋

善治与体制

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国策：通向大国之路的中国政治 善治与体制/唐晋主编. —北京：人民日报出版社，2009. 6

ISBN 978 - 7 - 80208 - 854 - 2

I. 大… II. 唐… III. ①社会主义建设模式 - 研究 - 中国②社会主义制度 - 研究 - 中国 IV. D616 D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 086659 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国政治 善治与体制

出 版 人：董 伟

主 编：唐 晋

责任编辑：周海燕

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369514

网 址：[www. peopledaily. press. com](http://www.peopledaily.press.com)

经 销：新华书店

印 刷：北京嘉业印刷厂

开 本：16

字 数：298 千字

印 张：18. 25

印 次：2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 80208 - 854 - 2

定 价：49. 80 元

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言

高全喜

《大国策》丛书,旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴,为治国理政者提供一份决策参考。丛书共四十多册,荟萃学者五六百人,其主题集中于大国之路和强国之鉴。我曾经主编《大国》学术丛刊,对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考,今受嘱谈点感想,权且作为导言。

中国历来就是一个大国,这没有什么可争议的,上下五千年,纵横八千里,无论从历史还是从现实来看,我们的自然禀赋、人口规模、社会结构,乃至意识形态、人文风情,等等,都注定了我国是一个大国。但是,大国不等于强国,更不等于优良的法治之国。对于现代中国人来说,如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同,在外交上构建一种国与国之间的责任关系,需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代,古代王朝政治的国家治理经验,例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”,以及“朝贡体系”,等等,在当今世界,已经失去了原初的功能和效用,现代社会迫使我们建设一个新型的国家,即法治国。一个社会犹如一个活的生命体,法治是其中的骨骼和精髓,其他的所谓国之“大”者,不过是一堆肉泥而已。一个国家如果没有法治,尤其是正义的法律之治,它的国土再大,人口再多,资源再丰,历史有多辉煌,文化有多灿烂,人民有多勤劳,这一切的一切,不

过是人家或列强口中的尤物。

中国的近现代史,从某种意义上来说,就是一部寻求法治国的挫折史。我们知道,鸦片战争以来,中国这个老大的帝国逐步崩溃了,但如何重新建设一个共和国,却是歧路复歧路。我们有康梁变法、孙中山革命、“五四运动”和马克思列宁主义,有对于“德先生”、“赛先生”的呼吁,有实业救国、科学救国的梦想,直到今天,我们才意识到要建设社会主义的“法治国家”。我认为,强国梦的关键在于法治,只有法治国才能成就一个真正的大国,一个在当今全球化时代的强国。

建设一个强大的国家,必须有凝聚力,有支撑一个国家的法律和政治制度。从人类历史的经验来看,凡是真正的持续强大的国家,而不是消耗型的短暂的所谓一时之强国,必定是一个法治国,法治不但可以维护和保障一个社会秩序的稳定,树立国家的权威,而且可以使人民自由和幸福。法治与自由并不矛盾,恰恰相反,只有法律才能防范他人或政府的恣意侵犯,为人民自由地从事经济活动提供规则与秩序。法治是一个国家经济繁荣的基础,凡是法治优良的国家,人民追求财富的合法欲望不会受到压抑,私人财产受到严格保护,市场经济和市民社会在有效法律的调节之下健康而有序地发育和成长,经济和贸易必定繁荣兴旺,充满活力。

从西方近代资本主义的发展史中,我们可以看到,即便是一个政治上专制的国家,但只要它的法律制度是独立的、公正的和有权威的,也仍然可能成为一个强国,例如英国和法国的有限君主专制时期就是如此。当然,如果能够继承自己的政治文化传统,建设一个自由、民主、共和的法治国家,那么,一个自然禀赋上具备了大国条件的国家,就必定是一个强国,而且是一个自由的强国,人民在这样的国家里充分享受了作为大国国民的自由、福祉和荣耀。因此,他们发自内心地把这个国家视为自己的祖国,可以奋不顾身地为自己的祖国牺牲,这就是哈贝马斯等人所说的“宪法爱国主义”,或公民爱国主义。其实,这种爱国主义可

以追溯到古代罗马共和国,正像西塞罗所指出的,罗马人民对于国家的热爱,与其说是对于它的国土,不如说是对于它的法律,对于共和国的政体制度。这种宪法爱国主义与近代日耳曼国家的基于民族精神的爱国主义是大不相同的。

今天在中国的语境下重新思考建设自己的强大的国家,我认为,法治国以及与此相关的法律意义上的爱国主义更具有本质性的积极意义。在近二百年的中国近代历史中,我们的国家建设屡屡受挫,虽然其中的原因是多方面的,但法治不彰显然是一个根本性的原因。要说,我们不缺乏奋斗的勇气、革命的精神和爱国的激情,也不缺乏建国方略、五年纲要和十年规划之类的一系列政治、经济和文化的方针政策,但令人遗憾的是,我们少有法治主义的保守和审慎精神,少有法治国的恒久的建设目标。

因此,建设一个法治国便成为首要的国家主题。法治昌明,政体稳定,人民才有追求财富的欲望和恒心,国家的税收才源源不断,公民美德才得以光大。对此,休谟曾经有精辟的论述,他说:“在所有杰出的留有难忘成就的人物中,首要荣誉看来应属于立法者和国家缔造者,因为他们为保障后代的安宁、幸福和自由,留下了法律制度和政治体制。”

在当今国际社会,人们经常谈到大国责任,做一个负责任的大国,这是大国或超级大国对于今日世界的基本承诺。随着中国的崛起,把中国视为理所当然的大国,并要求其承担必要的大国责任,这似乎已经成为国际社会的一致吁求。

我们看到,无论是从内政还是从外交来说,国家责任都是我国目前面临的一个中心课题,而这一切又都必须依靠法治,法治国是实现国家责任的基础。在国内政治领域,作为国家的治理者和领导者,它的权力是人民赋予的,有责任保障人民的权利不受侵犯,有义务维护政治、经济和社会秩序的稳定、和平与安宁,有责任和义务惩治腐败,建立廉洁、高效的法治政府。在对外关系方面,随着中国的日益强大,关于中国威

胁的论调甚嚣尘上,对此,我们虽然提出了和平发展与和平崛起的方略,但国际社会的担心并没有太大的改观。这是为什么呢?在我看来,关键是法治还没有落实到位,也就是说,由于怀疑我们还不是一个法治国,所以对于我们的承诺,国际社会还大多视为政治上的修辞。

其实,建设社会主义的法治国家,对于我们不仅具有内政的意义,而且还具有深远的国际意义。在当今世界,所谓大国责任,最基本的是意味着法律上的责任,即一个国家在法律制度上要承担的国际责任。它首先要求的是一个法治政府的存在,一个遵循法治的国家,才可能是负责任的,否则无论如何表白,都具有权宜之计的性质。因此,和平发展也好,和平崛起也罢,关键在于要切实地建设一个法治国家。就近代世界历史来看,到目前为止,还没有出现过两个民主法治的国家开战的事件,所以,所谓民主和平论就成为了当今和平论的一个主流理论。无论从近期的国家事务还是长远的民族未来来看,世界和平对于中国来说都是非常必要的,因此,我们有理由把法治国的建设置入国际环境的大背景来考虑。

当然,中国在国际事务做负责任的大国,并不意味着要与美国一致,也不意味着非要与美国对抗。关键在于要做一个具有独立主体意识的国家,而这个国家意识不是某个人或某个集团的一己之私,而是国家利益,是法治下的国家人格,体现的是人民的意志。就目前的情况来看,我认为我们要警惕两种极端的态度,一种是民粹主义的极端情绪,另一种是极端的亲美主义。在我看来,这两种态度都是盲目的、幼稚和非理性的。政治是一种审慎的技艺,需要政治上的实践理性和一个民族的政治成熟。

我们有理由相信,只要我国坚定不移地走法治国家的建设道路,我们就有可能建立国家的自主性,从贫弱的大国走向富强的大国,走向对内对外都负责任的自由的大国。

目录

CONTENTS

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言 高全喜 / 001

公务员,人民的“服务生”

管理与治理是两个不同的施政逻辑。管理是一种强制性行政,很容易导致公权侵犯民权,甚至将某些侵权行为强制有序化。而治理首先考虑的是如何方便民众,体现服务型政府的行政理念。

从现代国家构建的视角看行政管理体制改革 李 强 / 002

推进行政管理体制改革的回顾总结与前瞻思路

..... 高小平 沈荣华 / 016

全球化背景下中国行政管理面临的十大挑战 胡象明 / 025

行政管理全球化:中国的视角与机遇 胡象明 / 038

政府不应该这么忙

引导社会资源配置要用两只手:政府的“有形之手”和市场的“无形之手”,这两只手各有所长,各负其责,所以才有“公益物品归政府,私益物品归市场”的说法。政府什么都要管,什么都管不好,

也管不过来。正在进行中的事业单位改革,体现了政府在公共产品供应上的角色转变——从全过程的控制者变成引导者和协调者。

中国政府公共服务:基本价值取向与综合绩效评估

..... 陈昌盛 蔡跃洲 / 051

政府管制以及良好政府管制的原则 张成福 毛飞 / 061

能促型国家的角色

——事业单位的改革与非营利部门的转型 顾 昕 / 074

中国深化事业单位改革的基本思路与步骤 李和中 曾一晰 / 086

研究型政府:公共管理的新愿景 杨宏山 / 096

打开房门决策

“闭门会议”和“开门决策”属于两种不同的决策模式。闭门会议研究的往往是“A 政策更优还是 B 政策更优?”而“开门决策”能够让 C 政策也进入决策议程。为什么有些事情被提上议事日程,而另一些却没有?在医改、房改、怒江大坝等政府决策案例中,我们发现缺乏一个能够让公民直接参与公共问题讨论的渠道和制度。

中国公共政策议程设置的模式 王绍光 / 106

政府政策应具开放性

——以牙防组事件为例 毛寿龙 周晓丽 / 124

地方政府决策与公众参与

——以怒江大坝建设为例 竺乾威 / 131

“上有政策、下有对策”

——案例分析与博弈启示 丁煌 定明捷 / 142

“政策异变”及其解读:以住房政策为例 王玉琼 / 152

出了问题,谁来“打板子”?

在政府绩效评估中,“评估什么”、“谁来评估”、“怎样评估”等问题一直很难解决。在政府内部自上而下的评估体系中,往往强调经济数据的增长而忽视社会服务和公共管理方面的绩效。自下而上的“公民评议政府”方式,还只是一种倡议,还存在理念、动力、路径和技术等四重障碍。

“职责同构”批判	朱光磊 张志红 / 159
我国政绩考评制度的结构性偏失及其矫正	徐邦友 / 177
政府绩效、理论期待、内在困境与制度化构建	王邦强 文宏 / 187
我国地方政府问责制	陈翔 陈国权 / 195
政府绩效评估中的公民参与:我国的实践历程与前景 ...	周志忍 / 208

一个区划,三张地图

行政区域划分中,应有三张地图:根据地形划分的军事地图、根据区域和人口划分的行政地图、根据经济和流通划分的市场地图。我们现在沿袭的行政区划分格局,考虑军事和行政多于发展和治理。在商品交流日益频繁、区域经济合作日益密切的情况下,继续沿袭这种行政区划格局,不利于市场经济发展和跨区域公共管理。

行政区划改革:焦点、态势及走向	邹树彬 / 224
从行政区行政到区域公共管理	
——政府治理形态嬗变的博弈	金太军 / 236
现行省级行政区划改革	金太军 汪旻艳 / 252
县级政府行政改革的战略选择	陈国权 毛瑞福 徐露辉 / 263
中美县政体制及其与市政关系之比较	顾丽梅 / 273

公务员,人民的“服务生”

管理与治理是两个不同的施政逻辑。管理是一种强制性行政,很容易导致公权侵犯民权,甚至将某些侵权行为强制有序化。而治理首先考虑的是如何方便民众,体现服务型政府的行政理念。

从现代国家构建的视角看行政管理体制改革

李 强

十七届二中全会通过的《关于深化行政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。

这个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。

行政改革的理论基础

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,首先有必要搞清国家的概念。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。国家构建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的。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来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:“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。”

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”。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。从制度的角度而言,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·斯密特在20世纪二三十年代分析当时的前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”。斯密特认为,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。斯密特坚信,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;权力无限的国家的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民族同化的过程。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。但即令如此,在民族国家构建之后,也往往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。可以毫不犹豫地说,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。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了更深入的研究。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。在这三方面中,最重要的是国家。市场经济正常运作需要道德与信任,因为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。

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大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。

不过,当西方现代国家制度兴起后,传统中国国家制度的比较优势便不复存在了。在传统中国,由于国土之广袤、国家制度结构之前现代特征,国家对社会的渗透能力颇为有限,中央权力的有效行使范围只能下达到县级。而且,传统中国从未建立起统一而有效的官僚制度与公共财政制度,中央权力管理社会、渗透社会、控制社会、动员社会的能力相当脆弱。中国传统帝国制度在现代国家构建方面的不足可以在很大程度上解释中国近代在遭遇西方列强挑战时所显示的无力。如果仅仅从经济发展的角度看,直到大清帝国遭遇西方列强冲击时,中国的经济总量远远超出欧洲任何国家。清王朝的所谓积弱并不是体现为经济的不发达,而主要体现为国家动员社会能力的软弱以及科技的落后。尤其是国家能力的软弱是清王朝与欧洲列强相比的致命弱点。由于缺乏强有力的中央集权的国家以及有效的行政体制,缺乏高效的现代财政制度,清王朝无力将巨大的社会财富转化为实现国家意志的手段,故而在保护国家主权方面软弱无力。

唯其如此,中国近代以来的一系列政治变革都包含着为实现现代国家构建这一核心目标的努力。中国共产党在 1949 年胜利后建立的政权从根本上改变了传统国家无法渗透社会的状况。从国家理论的角度言,新政治结构的性质是全能主义的(totalism)。它的特征是,国家通过意识形态、组织结构以及

有效的干部队伍,实现了对社会生活所有方面的渗透与组织。这种渗透的过程也许是现代化中不可或缺的政治动员过程。建国之后政治动员程度之高,效果之彰,是近代历史上所有政治运动与政治制度所无法比拟的。经过这种政治动员过程,中华民族第一次以一种具有现代主权国家统一意志的姿态出现在世界舞台。国家有能力将分散的意志、分散的资源凝聚为统一的意志和资源,彻底改变了近代以来长期积弱的局面。

我们有必要简单分析一下全能主义政治的结构形态。如果从组织结构的角度言,这种制度可以简单化地概括为:它是以单位制为细胞的、以纵向组织为中介的、高度中央集权的体制。单位制是整个社会的细胞,在单位之上,是以层层行政区划为中介的各级组织,而中央则是纵向组织的最高层。这种组织体制至少有以下几方面的特征值得注意:第一,整个组织是高度中央集权的;第二,从单位到中央,所有层次的组织在结构上是同质的。单位是一个国家的缩影,它是一个集政治、经济、安全、福利所有职能为一身的组织,乡、县、地、省在结构上亦具有相同特征。如果用公共选择理论来表述的话,单位以及各级政府一身兼具两方面的职能:一方面,它们是公共产品的提供者,承担相当程度的社会组织、管理以及意识形态传播的功能,是社会与政治控制的组织者;另一方面,它们又是非公共产品的提供者。除政府机构本身的单位外,绝大部分单位都是某种产品或服务的提供者。

这种制度的一个突出特征是,由于政治治理以地域分殊、而不是功能分殊为基础,整个社会不存在一个独立的、以履行国家职能为己任的专门机构。当然,从另一角度看,整个社会也不存在专门私人性的领域。国家与社会达到高度的统一。

应该说,在改革开放前,人们感觉到的并不是国家的缺位,而是整个社会的政治化与国家化。由于政治动员一直是社会的中心任务,全能主义政治结构与这一中心任务之间并未展示出任何不适应之处。改革开放之后,国家政策的目标从政治动员转向以经济建设为中心,后来又提出建立社会主义市场经济制度的目标。这样一种目标转化对传统政治结构的挑战是深刻的。为了建设健全的市场经济体制,至少需要两个行为者:一方面,市场经济需要一套具有专门职能的国家机构来提供必要的公共产品;另一方面,市场经济要求企业、事业单位作为经济活动的主体按照市场经济原则参与市场经济运转。

很显然,原有的组织结构无法满足这些需求。一方面,在原有的结构下,