



学术前沿文丛

# 政府权力悖论 与中国经济转轨




Government Power  
Paradox and  
China's Economic Transition

汪彤◎著



中国发展出版社

 学术前沿文丛

# 政府权力悖论 与中国经济转轨

---

Government Power  
Paradox and  
China's Economic Transition



中国发展出版社

### 图书在版编目 (CIP) 数据

政府权力悖论与中国经济转轨/汪彤著. —北京: 中国发展出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 80234 - 504 - 1

I. 政… II. 汪… III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 203729 号

书 名: 政府权力悖论与中国经济转轨

著作责任者: 汪 彤

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 504 - 1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京凯达印务有限公司

开 本: 670 × 990mm 1/16

印 张: 13

字 数: 200 千字

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990622

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [fazhan@drc.gov.cn](mailto:fazhan@drc.gov.cn)

---

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

## 序言 1

汪彤博士的这本专著即将出版了，作为她的博士生导师，我为她高兴，不仅因为汪彤是非常优秀的学生，而且因为她在这本专著中的研究主题非常适应中国改革新阶段的实践需要，专著的出版对进一步深化政府体制改革研究具有重要的推动作用。

中国的改革开放已经进行了三十多年，在三十多年的改革开放中，政府在决策和资源配置中占有主导地位，政府利用这种主导地位发挥了独特的作用，取得了举世瞩目的成就。但是也正是政府的主导地位，使中国的改革发展在取得重大成就的同时，产生了许多复杂而尖锐的难题：如政府与企业的关系、政治与经济的关系、干群关系、贫富关系、经济增长与社会保障的关系、权力与反腐败的关系、竞争与垄断的关系等，这些难题构成了汪彤博士提出的“政府权力悖论”。我们如何正视这些难题，在继续发挥政府作用的同时改革政府体制，使改革的路径更科学、更完善，汪彤博士的这本专著提出了许多真知灼见。

本书主要从中国转轨时期所面对的内部条件和外部环境、体制转轨所受的时间约束、体制特点以及思想和文化传统的影响等角度，分析中国的体制转轨需要政府主导的原因；说明政府主导型的经济制度变迁在促进市场化改革和经济发展的同时，也造成了转轨时期的诸多矛盾和问题，具有双重的经济效应；分析了转轨时期我国政府权力主体的双重角色矛盾，即政府既是转型主体又是转型客体，既是国有产权主体又是公共权力主体，这种双重角色之间的矛盾构成政府权力悖论产生的客观诱因；分析了政府权力的双重利益冲突，这是悖论产生的内在动力或者说主观动因；以经济分权与行政任命制的结合作为我国转轨时期的制度环境，具体分析在这一制度环境下形成的政府权力的配置格局形成的纵向

委托—代理关系是政府权力悖论得以产生的必要条件；而横向委托—代理结构中公共选择制度的缺失，转轨时期政府权力主体的外部约束机制的欠缺，是转轨中政府权力悖论得以产生和强化的充分条件。这些问题的提出和探讨，以及对于中国转轨阶段的政府权力悖论形成的原因分析，是比较全面、系统而有积极意义的。

本书对如何化解政府权力悖论进行了细致探讨，提出了切实有效的制度创新设计。从化解政府权力角色矛盾出发，提出政府主导型改革方式的创新和超越，具体到国有企业改革、规制行业和宏观调控领域中的政府主导作用的转变；从引入外部制度竞争、形成压力机制和内部双重制度创新，提出解决政府权力悖论的整体构想；从深化经济体制改革的角度，以政府经济职能转变为核心，提出政府与企业、市场、社会以及政府间权力关系的合理配置；以规范政府行为为核心，从政府理念转变、法律约束、建立利益导向机制和制约平衡机制四个方面，对政府体制改革提出了政策建议。

本书立足中国的现实国情，从体制转轨中抽象出政府权力这条主线，从政府权力的角度，来分析转轨进程中的政府经济作用表现，把权力要素纳入转轨中的经济增长、社会制度公正分析中。由此，把政府权力作用与体制转轨结合起来，揭示我国转轨时期重要领域改革中的深层次问题和矛盾，为解释中国经济转型提供了一个新的视角；紧扣我国转轨时期的历史背景，对政府权力悖论的发端、形成、强化以及主观动因、客观诱因、后天环境和外部约束进行了深入系统分析；以外部制度竞争和内部经济和政治双重制度创新为切入点，把政府权力悖论的化解与我国体制转轨进程联系起来；以化解政府权力悖论来推动制度转轨的良性发展，以体制改革的深化来促进政府权力悖论的化解，从而揭示我国转轨背景下政治与经济的互动关系。

在目前学术风气比较浮躁的情况下，汪彤博士直接针对政府权力悖论这一理论难点进行研究，表现出中国知识分子对于社会的高度责任感和严谨的学术态度。作为她的老师，我为汪彤博士具有这种刻苦研究精神而欣慰。

作为学术探索的著作，当然还有可以继续努力的地方：在政府权力悖论的分析中，对世界各国政府权力与行为关系的比较研究还可以更广泛地展开；对转轨阶段政府权力悖论的实证分析还可以更深入；理论逻辑与数学逻辑的结合还可以更完善。

本书是汪彤博士的第一本专著，真心祝愿汪彤博士继续努力，取得更多的学术成果，成为中国经济体制改革研究和政府体制改革研究的学术大家。

方竹兰

2009年11月于中国人民大学

## 序言 2

我最早看到汪彤的《政府权力悖论与中国经济转轨》还是在她的论文答辩期间。当时我看到这个题目后第一感觉是“抓住了眼球”。阅读全文的摘要和结构设计给我的印象是：论题很重要，切入关键点，找准了问题点，结构合逻辑。通读后则进一步加深了这种印象，而且对作者缜密的思维方式、流畅的文笔功夫也很欣赏，认为这是一篇下了功夫的有理论价值和现实意义的博士论文。因此，后来该论文参加优秀博士论文评选我并不意外，巧合的是我再次成为论文的审阅人。现在，这一论文要正式出版，我感到非常高兴。

政府主导和推动是我国经济体制转轨的特征，而改革进程中深层次矛盾和阻力很大程度上也源于政府职能转换的滞后。对于这个类似于“诺斯悖论”的现象如何解释？专著并没有局限于政府在市场经济中一般效能或政府失灵论，而是从我国经济体制改革的历史逻辑出发，将“整体”制度变迁中的“政府权力规则转变”作为切入点，提出“权力要素是政府经济作用发挥的基础”，并且分析了政府权力的特殊性以及与经济发展的关系。如果仅仅分析到这一步，可以说仍然是在一个比较表面层次上讨论政府作用的问题。令人欣慰的是，作者在讨论政府权力与体制转轨中的制度公正关系中指出，中国经济转型过程中处理政府与市场的关系问题，其实质是如何界定公权与私权的作用范围问题，这就抓住了一个关键点。我甚至认为，如果把国家的国体和政体作为既定的前提，我国政府权力悖论皆产生于这种公权与私权的混淆状态。

本书从我国经济发展和体制改革中政府直接介入的国有企业改

革、基础设施行业规制、宏观经济调控等三个领域进行分析。尽管对于这三个领域的政府作用问题已经有了大量的研究，但是本书的研究是在“政府权力悖论”的分析框架下进行的，使我们可以获得新的解读。本书还从角色、利益、行为偏好以及其他方面，分析了政府权力悖论的形成机理，有针对性地提出化解政府权力悖论的对策建议，其中不乏独到而深刻的见解，我想读者会对此有自己的判断，这里就不越俎代庖了。下面想提出在本书研究的基础上需要继续思考的一个问题。

联想到当前的美国金融危机引发的全球经济衰退，使得各国政府尤其是那些金融危机发源地的笃信自由主义市场经济的国家政府，都“顶着”多数经济学家们的批评而用“看得见的手”来扭转经济颓势。我国政府应对经济衰退的政策措施应该说是力度很大，也是比较及时果断的，在遏止经济下滑、刺激需求、调整产业结构等方面取得了明显的效果。如果这种经验不限于经济危机的特殊时期，就再次给我们一个历史启示，即再完善的市场经济体制也需要超市场的政府进行必要的市场监督、行业规制和宏观调控。这里体现了政府的“公权”职能，而且在经济危机的特殊时期，这种“公权”也可以干预到“私权”领域。

现阶段，我国政府的“公权”有更为重要的功能。改革开放30年来，以效率优先、兼顾公平的原则创造出经济持续高水平增长。然而由于经济增长方式尚未根本转变，在快速增长过程中积累下来很多资源浪费、环境破坏、贫富差距扩大、寻租腐败严重、社会价值标准混乱等一系列问题。转变发展方式，建立可持续发展模式，重塑社会公正，构建和谐社会，成为今后我国政府行使公权转变职能的基本取向。

在上述双重的历史背景下，我国政府的权力在哪些方面会得到强化，哪些方面会受到制约乃至削弱，已有的“权力悖论”是否或在什么程度上会继续延续，将如何演绎，这些都是非常现实也是非



常令人感兴趣的问题。实际上，这也是本书研究成果的“用武之地”。

本书主要运用了逻辑演绎和经验分析的研究方法，并没有出现当今学术界“蔚然成风”的数量分析方法，但是，这并不会削弱全文的理论深度和现实意义。这说明并非所有的经济研究都必须要用数量分析的方法，是否运用数量分析方法主要看研究的性质和目的，要看变量和数据的可得性及其数据质量。当然，对于经验性的研究来说，如果有基于调查的案例分析就更有解释力了。

蒋 选

2009年11月于北京西便门

## 目 录

<b>第 1 章 导 论</b> .....	1
1.1 问题的提出 .....	1
1.2 概念界定 .....	4
1.2.1 “国家”和“政府” .....	4
1.2.2 政府权力悖论 .....	5
1.3 政府权力悖论的相关思想理论渊源 .....	5
1.3.1 马克思主义经典作家基于唯物史观对国家权力 两面性作用的认识 .....	5
1.3.2 西方主流经济学基于政府干预与自由市场关系 的政府观念 .....	7
1.3.3 新制度经济学基于国家与产权关系的“政府悖论” .....	8
1.3.4 宪政经济学基于个人权利的界定与保护角度的政府观念 .....	14
1.3.5 分析与评价 .....	15
1.3.6 国内有关“政府悖论”的研究状况 .....	18
1.4 本书结构安排、研究方法、创新和不足之处 .....	19
1.4.1 本书结构安排及理论创新与不足 .....	19
1.4.2 研究方法 .....	22
<b>第 2 章 中国体制转轨时期政府权力的双重经济作用</b> .....	24
2.1 中国体制转轨是政府权力主导下的一场 复杂制度变迁过程 .....	24
2.1.1 中国的经济体制转轨实质是复杂的制度变迁 .....	24

2.1.2	中国的制度变迁需要政府权力主导	31
2.1.3	政府权力主导的体制转轨的特征表现	34
2.2	转轨时期政府权力主导的双重效应	36
2.2.1	政府权力在市场化转轨中的积极作用	37
2.2.2	政府权力在市场化转轨中的消极作用	42
2.3	政府权力悖论：一个认识转轨中政府双重性作用的新视角	54
2.3.1	权力要素是政府经济作用发挥的基础	55
2.3.2	转轨期我国政府经济作用双重性的实质是政府权力悖论	62
<b>第3章 政府权力悖论的实证分析</b> 70		
3.1	国有企业改革中的政府权力悖论	70
3.1.1	历史与现实的“逻辑起点”赋予了政府权力在国有企业改革中的主导地位	70
3.1.2	国有企业改革中政府权力悖论的主要表现	72
3.1.3	国有企业改革中政府权力悖论的产生原因	77
3.2	基础设施领域内的政府权力悖论	82
3.2.1	促进竞争与反垄断中的政府权力悖论：我国基础设施领域现状分析	83
3.2.2	基础设施领域内政府权力悖论的经济分析	86
3.2.3	结论：基础设施领域内的政府权力悖论	91
3.3	宏观调控中的政府权力悖论	92
3.3.1	体制转轨时期我国地方政府拥有一定调控权的必要性	92
3.3.2	宏观调控中政府权力悖论的特征表现	94
3.3.3	宏观调控中政府权力悖论产生的原因	96
<b>第4章 体制转轨时期政府权力悖论的形成机理</b> 102		
4.1	政府权力主导下的双重角色矛盾	102
4.1.1	改革主体与改革对象的矛盾	102

4.1.2	公共权力主体与国有产权主体的矛盾 .....	104
4.2	政府权力主体的双重利益冲突 .....	106
4.2.1	政府行为的前提假设及利益目标的一般分析 .....	106
4.2.2	政府双重利益目标之间的共容与冲突 .....	107
4.3	体制转轨时期政府的行为偏好 .....	111
4.3.1	转轨时期政府行为偏好的约束条件 .....	111
4.3.2	转轨时期政府行为偏好的动态演变 .....	115
4.3.3	转轨时期政府行为偏好的两阶段模型 .....	121
4.4	体制转轨时期政府权力格局变化及委托代理关系 .....	124
4.4.1	转轨时期经济分权与行政任命制组合下的权力格局变化 .....	124
4.4.2	经济分权强化了政府权力主体自身利益的利益驱动 .....	128
4.4.3	转轨过程中“逆向行动集团”的形成和壮大 .....	129
4.4.4	转轨时期政府权力格局调整下的委托—代理关系 .....	132
4.5	体制转轨时期政府权力的外部约束机制 .....	136
4.5.1	法治约束力量的薄弱 .....	136
4.5.2	财政制度约束软化与监督制衡机制乏力 .....	137
4.5.3	传统文化的惯性和功利主义哲学的影响 .....	139
4.5.4	强政府—弱社会的社会结构下缺少对政府的约束 .....	140
4.6	本章小结 .....	142
<b>第5章</b>	<b>体制转轨的轨迹与政府权力悖论的消解 .....</b>	<b>143</b>
5.1	政府权力悖论与我国体制转轨的轨迹 .....	143
5.1.1	制度变迁的两条轨迹：合辙与闭锁 .....	143
5.1.2	政府权力悖论有使体制转轨进入闭锁通道的潜在危险 .....	145
5.2	政府主导作用的创新与超越，化解政府权力角色矛盾 .....	151
5.2.1	政府主导型改革向公众参与型改革转变，实现改革主体与 改革对象的转换 .....	151
5.2.2	发挥国有企业在改革中第一行动集团的作用 .....	152

5.2.3	推动公众在政府规制领域中的参与力量 .....	153
5.2.4	宏观调控领域中合理定位地方政府的角色 .....	154
5.3	引入外部制度竞争, 加强内部双重制度创新 .....	156
5.3.1	引入外部制度竞争, 形成政府权力悖论化解的压力机制 .....	156
5.3.2	双重制度创新是政府权力悖论化解的逻辑终点 .....	161
5.4	以政府职能转变为核心, 实现政府合理定位 .....	164
5.4.1	实现政企分离, 防止政府权力对企业的 不当干预 .....	164
5.4.2	理顺中央与地方的财政分配关系, 规范政府间的权力关系 ..	167
5.4.3	推进要素市场化改革, 缩小政府权力介入的领域 .....	169
5.4.4	发展市场中介组织, 实现政社分开 .....	169
5.5	以规范政府行为为重点, 加快政府体制改革 .....	173
5.5.1	政府理念的转变与创新 .....	173
5.5.2	对政府权力的法律约束 .....	176
5.5.3	重塑政府政绩标准, 确立政府行为合理的利益导向机制 .....	178
5.5.4	构建对政府权力的制约和平衡机制 .....	182
结 束 语 .....		186
参 考 文 献 .....		188
后 记 .....		194

# 第 1 章 导 论

## 1.1 问题的提出

经过 30 年的经济体制改革和对外开放,中国的体制转轨已经取得了举世瞩目的巨大成就,也由此赢得了越来越多主流经济学家的赞许和认同。在过去的二十多年中,中国的实际 GDP 保持年均 9.58% 的高速度增长。2003 年,中国的人均 GDP 首次突破 1000 美元,达到 1090 美元;2008 年,我国人均 GDP 达到 3315 美元。众多的经济迹象都表明,体制转轨中的中国正在创造一个“中国的奇迹”,而同处于转轨时期的其他国家却不尽如人意。那么,一个随之而来的问题就是,是什么因素促成了转轨中的中国取得如此有效的经济绩效呢?不同的研究者对于这一问题的研究路径存在着很大的差别,但这些研究者基本上都同意,转轨国家中政府的作用和功能,在很大程度上决定了经济的绩效。<sup>①</sup>

关于政府在经济或转轨中的作用,迄今为止没有定论。目前国内学者比较熟悉的有两种观点。第一种是“亲善市场化”(the market-friendly view),这种观点实际上是斯密对“看不见的手”的现代诠释。这种观点认为,大多数的经济协调可以通过市场机制来完成,政府的存在和干预仅仅是当市场失灵时才有价值。第二种观点强调政府的扶持之手(helping hand),认为政府在转轨中发挥着重要的、积极的作用,政府的功能比亲善市场论要多得多。对于中国的体制转轨,国际普遍认为,政府起到了“扶持之手”的作用(walder, 1995),而我国已经走过的二十多年的改革实践也似乎验证了这一观点。我国的体制转轨是在既定的政府权力控制能

---

<sup>①</sup> 世界银行 1995, shleifer, vishny 1997, sachs, 2000, sheifer, vishny (1993) "corruption" quarterly journal of economics, august, 1993. Olsan mancur (1993) "dictatorship, democracy and development" The American political science review, 1993 p567 ~ 576.

力下有序展开的经济体制改革先行，而不是西方所推崇的民主政治框架，但恰恰由于这种初始状态的政治上的集权结构和路径选择上的政府主导型改革，反而避免了转轨中的“制度真空”和“无政府状态”，从而为中国的经济体制改革提供着持续的改革动力。在此意义上，我们可以说，中国的体制转轨中政府权力发挥着支柱作用，它往往主导了中国经济改革的方向和路径。

然而，随着改革由“体制外”推进到“体制内”，我们发现政府在体制转轨中举步维艰，一些深层次的问题和矛盾浮出水面，让我们不得不去思考：改革二十多年来，为什么国有企业改革开始得最早、政府政策出台最多、投入的精力最大，可至今仍没有走出困境？为什么我国每进入一轮经济增长周期，都会出现经济过热、投资膨胀的顽症？为什么政府针对房地产的宏观调控措施会屡屡失效？还有我国基础设施领域内的行政性垄断为何迟迟难以打破？为什么中国移动公司永远要收取 50 元月租费，而且长期双向收费？为什么政府大力治理矿难却依然挡不住矿难频发……只有深入分析这些问题，不回避这些问题，我们才能为今后的改革真正探寻一条“通向经济繁荣的成功暗道”（Olson, 1996, 2000）。而对这些问题的回答就涉及对政府作用认识的第三种观点，政府还有一只“掠夺之手”（grabbing hand）的作用。“掠夺之手”下的政府也要追求自己独立的利益，在对公民财产权保护的同时也会产生侵权行为。

我们不否认中国政府在转轨中的“扶持之手”作用，但这并不等于说就不存在“掠夺之手”。我们必须深入中国转轨的实际去分析政府的作用，一方面，中国政府在推动市场化改革和促进经济发展方面确实发挥着积极的、不可替代的重要作用，创造了经济转轨中的一个又一个“中国奇迹”；但另一方面，政府本身也是阻碍、影响转轨进程与绩效的原因。政府权力所产生的这种双重经济效应，使得体制转轨中表现出种种令人困惑的悖论现象，改革的重要领域陷入“胶着”状态，从中我们可以深刻地体会到政府在中国转轨中的定位和作用发挥是如此困难，也是如此重要。而这似乎也验证了“国家的存在是经济增长的必要条件，但国家也是人为经济衰退的根源”。<sup>①</sup> 由此，在中国转轨时期这样一个政府主导的制度环境中，在法

<sup>①</sup> [美] 道格拉斯·C·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版，第 20 页。

治对政府权力的掌握者和使用者还缺乏有效约束的情况下，我们不可能离开对政府的分析而去单纯地研究经济体制转轨。

那么，转轨中的政府是如何表现出“掠夺之手”、“扶持之手”的功能，它们又是如何产生的呢？这正是本书研究的主要内容。本书的研究是在对上述一系列现实问题的有益思考基础上所作的尝试性研究，力图通过政府权力这条贯穿改革始终的红线，对体制转轨二十年来政府的双重性经济作用作一系统梳理与理论拓展，以政府权力悖论为切入点，通过分析转轨时期中国政府面对的特殊的两难选择，来探究经济现象背后的深层原因，而政府权力作用导致不同转轨绩效的事实也有助于明确进一步改革的方向，从而为中国未来的改革实践提供正确的理论指导和政策建议。

由此，本书的研究意义可以简单总结为以下几方面。

(1) 从我国转轨过程中抽象出权力因素，以政府权力悖论为切入点，能够在我们的研究视野中，把政治体制改革与经济体制改革统一起来，更深刻地理解经济体制转轨与政治体制改革的统一配套是转轨的内在要求。因为我们的目的不在于提出政府权力悖论问题，而在于解决问题，政府权力悖论正是我国体制转轨中所要解决的一个难题，而权力要素则是政府悖论之解。政府权力悖论的产生、强大直至化解过程，就是我国体制转轨的开始、发展和完善过程。通过研究和分析转轨时期我国政府权力悖论存在和形成的内在机理，有助于我们认清转轨所处的阶段，寻求经济体制创新和政治体制创新的配合协调来化解这一悖论，顺利实现转轨的市场化改革目标。

(2) 从十五届三中全会以后，我国已经进入完善社会主义市场经济体制阶段，对于中国当前经济运行和经济发展中的焦点问题来讲，完善建立成熟的市场经济体制的关键不在市场体制本身，而仍然在于政治或政府权力。随着我国的体制转轨进入深化阶段，政府权力悖论对体制转轨进程的制约性越发明显，有使中国体制转轨陷入闭锁通道的危险，现实的压力使政府及其自身的改革将成为解决当前一切因制度结构缺陷（包括市场缺陷和政府缺陷等）而引发的问题和矛盾的关键。所以，如果说前二十年的改革重点是经济体制改革的话，那么改革进行到现在，未来改革的关键就是政府及其自身的改革，究其实质，改革攻坚的最后堡垒正是如何有效地化解政府权力悖论。

(3) 大部分讨论中国经济增长、制度变迁的文献，政府都不被作为分



析的中心，即使已有的研究，也以关注政府应然性的积极作用居多（高萍，2004；孔祥利，2003；王清宪，2004），而且在这些研究中普遍缺少从政府本质要素——权力要素的分析，权力的缺失性也给我们现在研究转轨中的政府提供了一个现实的、广阔的发展空间。这也是本书立题的一个重要原因所在，也是寻求突破的一个关键因素。

## 1.2 概念界定

### 1.2.1 “国家”和“政府”

国家从广义上讲是指拥有法律强制手段的一套机构，包括立法机关、司法机关、行政机关等，这种强制力来源于其在既定领土之内享有制定法规的垄断权。国家是一个“虚拟”的共同体，无论是民主制国家还是独裁制国家，无论是社会主义国家还是资本主义国家，国家的权力无一例外都是由有组织的政府代表社会来行使的。政府是国家的一个代理机构或者说政治契约安排的执行者。在这一政治组织形式下，政治权力也被完全世俗化，国家暴力潜能职能也被暴露得一览无遗（North，1981；Nye，1997；姚洋，2002）。不同的国家，在政府的产生方式、政府权力受到社会约束的程度等方面也是不同的，对政府权力的约束也就是对权力的实际执行人——政府官员的限制。当政府受到的约束较小时，政府官员也就利用手中的权力谋取个人和小集团的私利，政府往往为有着特殊利益的官员组成的利益集团所控制，从而侵犯社会公众的利益。因此，在不同的文献中，“政府”在不同的场合有不同的含义，可以指国家权力的行使，国家权力机构中的人，还可以指社会的治理方式、方法或制度。在本书中，一般不对国家和政府两个概念作详细的区分，在国内外的许多文献中，经常也是这么使用的。在本书中，政府是行使国家职能的机构，从权力的组成结构来看，国家集中了立法、司法和行政三项职能，因而国家是一种广义的政府。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 本书使用的“政府”一词是广义的，除作特别说明外，“国家”与“政府”基本上可以相互替换。