

# 村民、公民与国家<sup>1</sup>

张静

- \* 问题
- \* 成员权与公民权的抵牾
- \* 国家角色的现代转型
- \* 结语

## 问题

在中国近代社会变迁研究领域，一个主流性的分析范型，是用国家权力的向下伸延，解释地方社会侵蚀的原因。这一看法，在近代中国基层社会变迁的解释方面，产生了广泛的影响，许多学者的研究沿着这一方向进展，他们多用国家权力的下延和结构集中化过程，解释基层社会秩序的变迁（张静，2001）。<sup>2</sup>这一解释思路的影响不仅在历史中国方面，也在现代中国方面。

值得注意的是，在对国家的看法上，学界争辩的焦点论题，在于该强化国家权力还是社会权力。在基本线条上，争论形成两个对立的意见：其一是国家**富强指设**，主张加强国家权力和效能，无论是控制市场失控，还是增强平等，关注弱势群体福利，集税和调动资源等等方面，都需要强化国家的能力才能实现。但是，当知识人阐述他们的强国理想时，所指的基本上是强大的国家力量，或者将强大国家和强大社会、强大公民、强大民族——等等力量，等同为一件事看待，而不去关注他们之间强大的、制度化的关系。如果有人怀疑这一点，往往会触动民族主义的敏感神经而犯众怒。其二是国家**干预指设**，它把国家权力的扩张作为干扰市场秩序、妨碍公民社会发育、破坏基层权力结构的负面力量，因而主张限制国家权力的扩张，让它回到应该的地方，即自由主义理念主张的一小政府、大社会。

这些讨论将国家权能强大和社会权能强大进行**等同**、或者**对立**处理，争辩围绕着要么强化、要么弱化国家权力的主线行走。我的提问是：强化或者弱化国家权力是不是一个**正确的问题**？

现在让我以一个乡村案例为资料，来看国家权力在法律秩序方面的能力、涵义、及其后果。我的目的在于，通过案例分析明辨国家权力对于一个普通民事案例的涵义，尤其是这些能力和公民权创立（citizen right creating）的关系，从而帮助人们在不同的国家权力之间作出区分。

## 成员权与公民权的抵牾

河北迁西县尹庄乡高峪村，位于首钢在当地的铁矿排土场范围内。多年前，由于首

<sup>1</sup> 此文最早由北京师范大学公共政策研究所约稿，文章名为“国家能力建设与公民权确立”，在05年9月22日于该校的“前沿问题讲座课程”中演讲。

<sup>2</sup> 参见张静，国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾，《开放时代》（广州市社科院），2001年10期。

钢排土场扩建，有关方面向高峪村征地 3300 亩，其中有宅基地 252 亩。为补偿高峪村的损失，经县乡村和首钢矿业公司共同商定，高峪村搬迁到附近的新址，给予建筑房场 320 亩，全部村民办理农转非户口，但还是由高峪村管理，适龄和身体合格的村民安排到首钢工人。<sup>3</sup>

传统上，根据女子出嫁户口转至男家的规则，外嫁女在高峪村的一切待遇（宅基地、承包地、口粮田、土地受益分红、年终奖金、养老金等），随户口转移而取消，妻子的待遇由男方户口所在地村委会、或男方工作单位负责。目前高峪村有 54 户外嫁女，涉及 77 人（含子女），她们的丈夫是附近的首钢矿场工人。高峪村没有给她们新的宅基地住所，但由于她们没有迁出户口，所以仍然留在村里原来的住房中。

2004 年，首钢排土已经占到一些住户附近（50 米），这些外嫁女开始要求，“通过行政渠道责成村委会恢复村民选举权、被选举权、参与民主生活的权利，按照急需分配宅基地，按照标准分发口粮田以维持生计，渴望同其他村民一样得到集体的温暖”。<sup>4</sup> 调查员访问笔录显示，除了上述问题，还有另外的“隐形”村民待遇外嫁女没有。比如村委会安排村民和家属做临时工，但外嫁女被排除在外；村委会付给村民各种占地征用补偿费，但外嫁女在分配之外；报独生子女证，村里不给盖章；过年村民分粮油等福利，外嫁女没有。<sup>5</sup> 这么做的原因是，“村里一直不认可姑奶子（外嫁女）是村民”。<sup>6</sup> 这些问题使得外嫁女们极为不满，不断上访告状，一度矛盾激烈。

但村委会对自己的立场理直气壮：

问：村里的态度是什么？

主任：它们的户口虽然在这儿，但她们不算村民，他们都农转非了，即使到别的村，人家也不给他们安排地了。……村里福利按人分，没有外嫁女地，我们不承认她们是我们村的。

问：为什么这么多姑奶子？

主任：他们户口农转非了，迁别的村人家也不给分地，只能在这儿呆着。……村里的地都被征用了，宅基地非常少，村里男人住房都无法全部安排，正在和首钢协商，外嫁女就更不好安排了。原来首钢征地付的款和地上附着物款，大部分被前任村干部花掉，他们办的一些企业都没有挣钱。征地占房款现在还没有给村民发到位，欠村民 360 多万。村里现在没地也没钱，所以无法安排。<sup>7</sup>

在打给乡政府的报告中，村委会说，“本村现无可分配的宅基地和耕地，首钢给该村垫的房场已经全部占完”。<sup>8</sup> 村委会认为，这些人（外嫁女）本应当迁出户口，但是她们因为各种原因不愿外迁，还想继续占用村里的机会和福利。为此，“群众意见很大，

<sup>3</sup> 参见“首钢矿业公司关于征用河西排土场涉及高峪村搬迁的协议”（1993 年 2 月 2 日），页 1。资料收集调查员：王雯、高晓雷，陈荣满，以及北大法律援助社赴迁西同学等。我的研究生王雯已经使用该案例的部分资料，写就了硕士论文，收入张静主编的《身份认同研究文集》即将发表。

<sup>4</sup> 高峪村妇女求助信（2004 年 5 月 9 日），页 2。资料收集调查员：王雯等。

<sup>5</sup> 访谈外嫁女王凤兰笔录（2004 年 11 月 20 日）。访谈员：叶等。

<sup>6</sup> 对政法委周书记的访谈笔录（2005 年 1 月 19 日）。访谈员：扬晓雷等。

<sup>7</sup> 对村委主任高海彬的访谈笔录（2005 年 1 月 19 日）。访谈员：陈荣满等。

<sup>8</sup> “高峪村基本情况”。

村内土地、款项也不能照常分配”。<sup>9</sup>“外嫁女结婚后不迁出户口，跟村支部村委会要宅基地，要经济待遇，致使村班子撤换，无法照常工作”。“1997年7月，村里曾经就外嫁女问题召开村民代表大会和全体党员大会，当时经讨论决定，高峪村外嫁女户口能迁而不迁走的，不享受村民待遇。确实不能迁走的，必须有县市公安局的户籍证明，才能在高峪村享受村民待遇。据当时调查，除了一户男方在北京的外，41户外嫁女的男方所在地派出所都能迁入户口”。所以，如果继续给她们村民待遇，“群众工作无法做通，讨论通不过”。<sup>10</sup>

村委会的理由有法律依据，根据《村民组织法》的有关规定：村庄重大事项应通过村民代表大会讨论通过，村民代表不同意，外嫁女就没有资格享受村民待遇。但是，外嫁女也找到了法律依据，根据《婚姻法》和《妇女权益保障法》，人们有权自由选择自己婚后的居住地，她们可以选择将户口继续留高峪村，并有资格享受村民待遇。县委有关机构找到了相关的法律文件，他们写信敦促有关方面给予外嫁女和村民等同的待遇：

《婚姻法》、《农民组织法》、《妇女权益保障法》均为全国人大颁布的法律，他们之间并没有矛盾冲突。《村民组织法》尽管赋予了村重大事务由村民代表大会讨论决定的权力，但是讨论的内容必须符合有关法律的规定。（高峪村）两会的讨论结果违反了《婚姻法》。《婚姻法》第九条明确规定：结婚登记后，女方可以成为男方家庭的成员，男方也可以成为女方家庭的成员。这说明女方户口在娘家，是否迁出属于自愿，不迁出合法，应享受村民待遇。《妇女权益保障法》也有相关的规定，中共中央办公厅厅字（2001）9号文件也作出了相关规定。因此，尹庄乡政府应当责令高峪村委会，给予外嫁女与村民同等待遇。<sup>11</sup>

很明显，定义村民成员权（membership）的机构（村委会），和定义村民公民权（citizenship）的机构（全国人大），对于这些女村民的身份、资格乃至权利有不同说法。但是，由于村民的实际经济利益只和成员权有关，所以实质性的“承认”权利、并负责实施村民福利分配的单位是村委会。是故，当村委会不办也不承认的时候，上级组织并没有实际的机制、行动、安排和动力、根据已有的法律和中央文件强制之，而只能“敦促”乡政府“应责令”村委会执行更高的法律文件。也就是说，上级组织的作用只是“敦促”和提出“要求”，至于对方是否要执行，则无法控制。

而在村委会看来，这一惯例在村中已经施行多年，其他村子也是一样，上级对外嫁女权利的“承认”完全是虚置，没有什么实际意义。所以，在上级的敦促信件发出几个月后，村委会的态度还是不承认，不照办。而且显然，说村民代表“难以通过”仅仅是一个行政说辞，关键的问题还是想不想办，要不要办，有没有资源办。因为村主任对访问员说：“关键是有钱，经济状况差，否则有钱有地的话，这几个外嫁女的问题早给解

<sup>9</sup> “村委会给尹庄乡政府的调查报告”，（2003年8月）。

<sup>10</sup> 尹庄乡政府给乡政府“关于落实高峪村外嫁女单于有关政策的报告”（2004年6月2日），页1-2。

<sup>11</sup> 县妇联给李县长的“关于高峪村12名出嫁女要求享受村民待遇问题的参考意见”（2004年8月18日）。资料收集调查员：王雯等。

决了”。<sup>12</sup>

我们看到，在外嫁女事件中，有两个影响她们权利实现的定义和执行来源：国家立法组织和村委会。前者界定她们的公民身份，后者界定她们的村民身份，而与权益实现密切相关的利益分配——在我看来，这更具实质性——只和村民身份有关。在法律文本上，二者的界定权和身份上下有位序，好像无从怀疑——下级应当服从上级，下级的权限应当由上级给予解释。但在实践中，二者影响村民权益实现的能力大有差别。

此案例中明显的现象，是村民权和公民权的不一致，而且不同的组织能界定、并影响不同的权利实现。根据国家法律（中央办公厅 9 号文件，《婚姻法》和《妇女权益保障法》），外嫁女的要求属正当权利，应当予以保护。但是由于经济资源分配由村委会控制，它根据惯例将外嫁女的资格排除在福利分享之外，亦符合全体村民的利益，因而受到村民代表和党员大会的支持。这是一种体制内有趣的二元身份定义结构：一方面，存在着可以自由决定婚后户口所在地的公民权确认；另一方面，又存在着外嫁后消除本村户口的成员权确认，前者没有实际的经济利益捆绑，而后者有、并且是持续多年的传统得到村民认可。对于外嫁女、以及类似境遇的很多农民来说，他们的成员权与公民权并非互相支持，而是互相矛盾的。

上述问题和中国特有的村民—市民户口差别制度有关。村民和市民的不同身份各自具有的权利不同，可占用的资源不同，控制这些资源的机构更不同。惯例上，这些机构不必依据统一原则和规则做事。这就出现了我们关切的问题：国家在解决上述矛盾性、增强一致性的意识和能力。显然，统一法律的混乱和冲突，是国家治理能力的重要标志，这一能力涉及国家对普通人法律权益的保护效能，以及后者对国家组织的需要和依赖。

根据国家宪法，“农村和城市郊区的土地……属于集体所有，宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”。<sup>13</sup>此外，根据土地法，“集体所有土地依照法律属于村民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营管理。”<sup>14</sup>这些土地制度表明，我们面对的，是一个以行政村为基础的集体土地所有权配置，它授予了村委会经营、管理、分配集体资源的权利。就是说，如果经过村民代表大会同意，村委会有权代表集体废除外嫁女分享高峪村土地利益的权利。

我们看到，在婚姻法，妇女权利保障法，办公厅 9 号文件，宪法、土地管理法中间，关于权利的配置产生相互抵牾：前三个法律赋予外嫁女自由迁移户口和居住地的权利，而后两个法律又赋予村委会集体土地及其衍生利益的管理权。显然，这种安排无助于解决求助者实际的权利实现问题，而国家对这一矛盾却无能为力。案例中，行政级别明显高于村委会的县机构写信敦促也无济于事，它并不能有效确立、并保护外嫁女的实际权益，也不能因为行政级别和地位影响村中福利资源的实际分配。这种情况，将外嫁女置于这样的境地：她们被法律认可具有自由选择居住地的公民权利，但是这一权利仅仅是象征和书面的，因为它不能体现为实际的权益。

不能实现的权利等于没有权利，这是不是意味着国家的弱权能呢？似是，又似非也。因为根据众所周知的经验，国家在管制方面的很多权力并非弱小，而是很强。这就引发

<sup>12</sup> 对村委主任高海彬的访谈笔录（2005 年 1 月 19 日）。访谈员：陈荣满等。

<sup>13</sup> 《中华人民共和国宪法》（1988 年 4 月修订），第七条，第二款。

<sup>14</sup> 《中华人民共和国土地管理法》（1989），第八条。

了更重要的问题：何者能力及权力是现代国家应有、须有，但却实际上有限的？

### 国家角色的现代转型

能力和权力相关，虽然不是一回事。能力关注权力实施的后果和效能，不同的权力强化的是不同能力。如果我们要强化国家的现代能力，那么以此案例来看，问题的关键不在强化还是弱化国家权力，而在区分需要强化和弱化的权力，乃至能力的性质和类别。根据现代公共政权的组织职能，如何确立公民权利，如何确保这些权利在人们中间得到平等分配，如何确保这些分配的权利得到实现，正是公共政权的基本任务，是需要加强的能力。

为何这样说？我们需要再次回到前面提到的、国家政权建设的历史进程上，看现代国家的转型“建设”了什么权能。

根据欧洲的历史经验，“国家政权建设”是对一个客观发生的近代化现象的概括。它特别指分散的、多中心的、割据性的权威体系，逐渐转变为一个（以现代国家组织为中心的权威结构。这个结构的标志之一，是确立了新的政治单位：民族国家建制，它成为新的权威中心，取而代之原来分割式的权威结构。工业化和现代化浪潮摧毁了从前小而且紧密的政治单位，它们被逐渐地统和（incorporated in）到一个新的国家共同体中去了。对于社会成员的团体归属而言，这种变化产生出一种新的文化界定：随着大众教育和文字的普及，人们互相关联的能力得到发展，他们逐渐成为一个更大政治单位的成员。这是欧洲民族国家建构（formation of nation states in Europe）的过程，工业化的发展造就了这种必然性（E. Gellner, 1964, 1983）。<sup>15</sup>在这一过程中，权力向新政治单位——国家集中，意味着人们和其原属政治单位的关系发生了改变，而这种改变将扩大人们的联系范围，因而更有利于工业化发展。

Tilly更详细地指出了国家政权建设的目标：君主希望通过它来扩大并深化自己对社会的统治，他试图控制相对自治的地方社会结构，试图扩大君主对地方资源的支配，并且在国家的支持下发展新的建制。Tilly发现，这种目标的出现和阶级冲突的发展、分散的权威结构、战争以及资本的集中过程有关。君主集中权力意味着分散的权力结构解体，它的显著特征有：“民族国家控制着一个有明确界定的整体疆域；它有相对集中的权力支配；它区别于其他政治单位的组织形式；它掌握着统一的强制性方式，并声称自己对其控制疆域全面负责”（C. Tilly, 1975, p27）。<sup>16</sup>

显然，这是“国家权力”前所未有的增长，但需要特别注意，是一种不同以往的权力，因为现代国家的政治结构反映的是一种新的权威和社会关系：逐渐掌握了强制性手段的君主开始改变力量联盟，他们与普通人民结合，充当后者基本权利的界定和保护者。这种做法，有效地破坏了传统的、地方分割式权威依赖的支持基础，后者无法阻止社会成员归属中心的向上移动：

<sup>15</sup> E. Gellner, *Thought and Change*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1964; *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell, 1983; 转引自 Tom Bottomore, *Political Sociology*, London: Pluto Press, 1979, pp78-79.

<sup>16</sup> Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Introduction, Princeton University Press, 1975; Charles Tilly, ed., *Coercion, Capital, and European States: AD1900-1990*, Cambridge University Press, 1990.

君主们为普通民众提供保护，以增强他们反对残暴、专断的地方权威的力量，由此，君主获得了普遍的支持。君主还通过挑战地方权威对公共品、资金和服务的垄断声称，赢得了这种支持。当人们分成不同派系或运用军事武装发生争斗时，君主果断地制止；新政府官员成为地方自由的卫士，协助人们反抗来自贵族阶层的压迫，当后者要求优越地位或特权时，他们与之抗辩。最终的结果是，普通人民受益。（C.Tilly, 1975, p24）

权力中心的转移必然引起激烈冲突，但为何这一过程没有在地方权威的强烈抵抗下归于失败？原因是，这一过程实际上创造了一种新的社会身份——公民，并赋予其正当的、受到保护的新权利。公民的这些权利从前不曾在任何其它政治单位中得到确认。这种释放公民权利的做法，事实上是在用新的规则整合社会成员，他们因此减少了对地方权威的依赖和归属感，转而依赖国家的保护。通过将（依赖地方权威的）间接统治转型为（国家）直接统治的关系，使得国家增强权力的过程获得了公民的支持。

应当看到，最重要的是权力性质的变化。如果国家统治在理念上等同于原来的地方统治，直接治理难以取得成功。它的成功是因为创建公民身份并扩展公民权利，包括财产权、选举权和福利权，提供公共产品——权利的平等分配、安全保障和公正（法律）制度，这赢得了普通民众的广泛拥护。过去的分割政治单位虽然也可以是很大的政治实体，权力也可以是相当制度化的，但它们代表的是一些特别的权力、权威个人或王朝家族的利益。这不是公共权威，而是专门的特权中心。这些特权是一个未经区分的混合体，它的地位绝对优先于社会。它的权力结构如同一个松散的封建统合圈，其中充斥着个体当权者、以及它们的追随者组成的社会联合体。这些团体边界多变而且不确定，它们缺少内聚性、持续性及目标性特征，缺少一种强制性手段使人们紧密地联系起来。而现代国家却可以让社会生活秩序建立在一种理性联系之上（G. Poggi, 1990）。<sup>17</sup>

现代国家保护公民身份被解放了个体权利，这意味着，国家政权建设同时也是权威角色、性质、及其与被治理者关系的变化。因此，在结构“集中化”背后更为实质性的内容是，一个新的公共组织——现代政府角色发育形成，以其为中心的、不同以往附属性质的权威和公众的关系逐渐确立。公共组织的权威来自于对公民权的保护，普通民众作为一种新的国家成员身份类别，拥有了新的、前所未有的权利，他们有可能在新政治单位的保护下，冲破地方贵族权威的压迫。总而言之，在欧洲的经验中，国家政权建设不是一个国家自己单方面受益的权力竞争过程，“这种趋势与公民社会的生长和公共领域的出现是同时发生的”（P. Duara, 1994, p. 368）。<sup>18</sup>没有公民身份的确立和强大的保护出现，国家政权的集中化过程就得不到来自民众的政治支持，也无法成功排除来自旧权威的抵抗。

从这个意义上说，国家政权建设，并非只涉及权力扩张，它必定涉及权力本身性质的变化，国家——公共（政府）组织角色的变化，与此相关的各种制度——法律、税收、授权和治理方式的变化，以及公共权威与公民关系的变化。这些方面预示着，国家政权

---

<sup>17</sup> Gianfranco Poggi, *The Nature of the Modern State*, (source: Gianfranco Poggi, *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press, pp.19-33, 1990); in M. Waters, ed., *Modernity: Critical Concepts*, Vol. 3, p265.

<sup>18</sup> P.Duara, 中国近代史上的国家与公民社会，载于汪熙、F. Wakeman 主编，《中国现代化问题：一个多方位的历史探索》，复旦大学出版社，1994，页 363。

建设能够最终成功取代其他政治单位或共同体，成为版图内公民归属中心的关键，在于伴随这个过程出现的不同于以往的治理原则，一系列新的社会身份分类，不同成员权利和相互关系的界定，以及公共组织自己成为捍卫并扩散这些基本原则、权利和关系的政治实体。在理解国家政权建设方面，这些方面代表的规范性意义十分重要。它的重要性在于，国家政权建设须以新的治理原则为基础建立政府组织，并用一系列制度建制支撑、规范它的服务。

根据新自由主义经济学的国家观念，中世纪后期的政治重组，是社会变迁引发的经济进一步重组的基础。国家是从这种政治重组中演进而成的现代组织，它的基本任务是“生产”社会公共产品——其中最主要的产品是社会安全和社会公正的保护。国家靠它专有的权力——规定和保护人民取得、使用或转移资源的权利和义务——来完成工作，为此国家自己保持着对法律实施和暴力控制的垄断权。它们是规定并保护社会赖以组成的权利关系的垄断权，没有这样的垄断权，秩序无法继续。法治系统是保护公民权利与社会秩序的基础建制，税制则是汲取这些保护活动的费用来源，于是，建立现代税收体系和法律体系，成为与国家组织密切相关的制度支撑。这两个体系，确保着国家与公民之公共事务的制度关系。

如果国家不能在管辖领域中建立某种统一的税制，国家就不能算是真正存在。举例而言，一个王国，只要它的基层贵族有自己充分的征税能力，这个王国就不是一个“国家”；相反，一个小小的诸侯，只要它能有效地抵制君王，维护自己的财政独立，它本身就可以算是一个小“国家”。因而，国家的建构形成，不仅是政治权力的再分配，也是统治者与被统治者之间财政契约的重新制定（Henri Lepage, 1988, p. 82）。<sup>19</sup>法治也是一样，如果国家法律不能有效协调地方单位之间的利益冲突关系，那么统一的法治系统并没有建立起来，因为分割的地方权威仍有自己“自主”的立法和司法地位。从这些方面看，国家的权能在政权建设之后是强化、而非弱化了。

具体而言，伴随国家政权建设的现代税制和法治建设，是在通过国家推进一种新的治理规范。这个“新”在于它更广泛的公共性、受益性和利益代表性。在税制方面，政府与公民的财政契约关系，不仅保证了公共权威的财政来源，更重要的是，它约束了税入必须作为“公共财产”来处理。这要求遵从公共同意的原则收取、管理公共财，保证其用于公共目的，实行公共治理。新的税制区分了“公产”和“私产”的不同性质，区分了公共财产与皇室家族财产的不同性质，于是，这两种性质的财产在管理主体、管理原则、和管理程序方面清楚各异。在法治方面，中立足于集团利益的法治专业组织建立起来，他们不能使用法律作为对付利益竞争者的手段，而必须坚守法律的普遍主义原则。法律不再是专门的政治武器，而是在多元群体之间衡平秩序的标准。这些关于公共产品的理念，显然不会使税制和法制成为国家夺取地方权威财权和司法权的工具，而推行公共组织与公民权利义务关系的新界定。

随着社会经济的演变，社会行为的相对成本和效益会发生变动，这些变动不断产生着利益和机会。此时需要界定新的权利，来促进成本较低、效率较高行为的扩展。“国家政权”因此“建设”起来，它让自己承担运用法律保障经济自由与激励的任务，以满

<sup>19</sup> Henri Lepage, *Tomorrow, Capitalism*, Common Wealth Publishing Co., Ltd., 1988. 中译本，《自由经济的魅力：明日资本主义》，《法》李甫基著，夏道平等译，台湾经济与生活出版事业股份有限公司，1988。

足社会的需要。否则个人和社会就无法利用这些经济机会，或者说，利用的代价（成本）很高。这要求新的政治单位（国家）必须成为法律进步的推动力量，用国家权威保护新法律的实施。但更重要的是新法律的内容——它通过新的权利分配保护经济自由，为高效、合法的交易提供安全，由此建立社会成员对国家的归属关系。相对于乡规民约、习惯法、以及各种局部意义上的地方性规则，国家法律通过重新分配权利减轻了社会交易成本，并不断推进这些法律原则在全社会的广泛实施。<sup>20</sup>

## 结语

显然，随着国家角色的现代转型，它的传统权力在削弱，而现代权力在增长。这些现代权力的核心涵义，在于创立公民权的平等配置、保护和实现机制。这是最重要的现代公共产品，也是确保国家权威得到持续的社会支持，公民权能和国家权能的互为建设性塑造，二者之间强大的互赖关系维系社会稳定的根本所在。因此，不是国家权力大小、该不该有的问题，更正确的问题是扩展什么性质的权力。在人类历史的经验中，国家的一些负面权力曾经毁坏法律秩序的建设，巩固间接（分割）统治结构，削弱国家提供公正、安全、即公民权保护的根能力。而这一点，正是国家缺乏治理权威，稳固地位及支持者的原因所在。

所以，比国家权力建设更重要的前提问题是，区分这些权力的性质，进而扩展他的正面能力，并防止负面权力对社会、乃至对国家自己的损害。

---

<sup>20</sup> 参见张静，“国家政权建设：问题与回顾”，本部分首次发表于《开放时代》（广州社会科学院），2001年5期，页1，此处再经修改。