

# 第一章 当代中国的概念

## 一、政府的含义

什么是政府？中外学者对此进行了诸多的讨论。辛向阳在《新政府论》中，把对政府的各种含义概括为五大方面：（1）指制定规则、为居民提供服务的机构，这是最广义的政府，也可以称为“超弱意义的政府”。（2）治理国家或社区的政治机构，这是次最广义的政府，也可以称为“次弱意义的政府”。（3）泛指一切国家政权机关。国家的立法机关、行政机关、司法机关和其他一切公共机关，都统称之为政府，这是广义的政府。（4）指一个国家的中央和地方行政机关，这是狭义的政府。（5）指中央行政机关的核心部分，即内阁及各部，这是最狭义的政府。<sup>①</sup> 政府含义的这五个方面的界定，可以形象化表示为五级：第一级政府定义：政府 = 国家 + 社团 + 民间组织；第二级政府定义：政府 = 国家 + 社区政治机构；第三级政府定义：政府 = 国家立法机构 + 行政机构 + 司法机构；第四级政府定义：政府 = 国家行政机构（中央政府 + 地方政府）；第五级政府定义：政府 = 中央政府。<sup>②</sup>

我国学者，一般从广义和狭义两种界定上理解和使用政府

<sup>①</sup> 辛向阳著：《新政府论》，中国工人出版社 1994 年版，第 6 页。

<sup>②</sup> 辛向阳著：《红墙决策：中国政府机构改革深层起因》，中国经济出版社 1998 年版，第 50~51 页。

概念。如赵宝煦主编《政治学概论》：“政府一词，历来就有广义和狭义两种不同的解释。在资本主义世界，实行总统制的国家，政府通常是指中央和地方政府全部的立法、行政和司法机关。这就是所谓广义的解释；在实行议会内阁制的国家，政府通常是指中央和地方的行政机关。这就是所谓狭义的解释。”

《中国大百科全书·政治学》卷，由周春元、柏柯撰写的词条，对政府的解释更直接了当：“广义泛指行使国家权力的所有机关，包括立法、行政、司法机关。狭义指国家政权机构中的行政机关。”

## 二、广义政府的构成

关于广义政府的构成，中国学者在理解上差异还是较大的。

芮明春主编的《政府学》认为：“所谓政府，在广义上是指国家中统治阶级借以行使国家权力和进行统治的机构。它不仅包括行政机构、立法机构和司法机构，而且还包括军队、警察等暴力机构。”<sup>③</sup>高民政主编的《中国政府与政治》认为：广义的政府，即包括国家立法机关、行政机关、司法机关等所有国家机关。<sup>④</sup>以上两书的“政府”，基本上是基于中国国家机关的状况来进行概括的。

① 赵宝煦主编：《政治学概论》，北京大学出版社 1982 年版，第 103 页。

② 《中国大百科全书·政治学》卷，中国大百科全书出版社 1992 年版，第 479 页。

③ 芮明春主编：《政府学》，中国人事出版社 1993 年版，第 34 页。引文中“而且还包括军队、警察等暴力机构”，原书是“而且不包括军队、警察等暴力机构”。从上下文义可知，这里的“不”是印刷的错误，故改正。

④ 高民政主编：《中国政府与政治》，（山东）黄河出版社 1993 年版，第 3 页。

较有特色的广义政府概念是王敬松著《中华人民共和国政府与政治》中论及的：“这里所讲的政府，不单指中华人民共和国宪法上所言的行政机关，而是将权力机关、行政机关、司法机关和政党（中国共产党）都包括进去。也就是说，这里讲的是广义的政府。中国共产党是中华人民共和国的领导核心，政府在其领导之下，不谈共产党，中华人民共和国中任何基本的问题都无法搞清。”<sup>①</sup>这个政府概念是基于中国政府的特殊实际结构，而把共产党放在了广义的政府之中。与王敬松政府概念相同的还有胡伟著《政府过程》中的政府概念。胡伟指出：他在《政府过程》一书中使用的“政府”概念，一般是就社会公共权力而言的。而且，“政府”作为社会的公共权力的化身，还应把中国共产党组织包括在其中。“共产党组织在当代中国不仅事实上是一种社会公共权力，而且也是政府机构的核心——无论就广义的政府还是狭义的政府而言都是如此。如果把中国共产党组织排除在‘政府’之外来分析当代中国的政府过程，不仅无法解释政府决策和执行的基本动力和作为，而且可以说在根本上就是不得要领的，这全然不同于西方国家的情况。”“从比较政治学的视野看，中国共产党的结构和功能更接近西方国家的政府而不是政党。”

朱光磊著《当代中国政府过程》使用的也是包括执政党在内的“大政府”概念。他认为，“在不同的国家，截止目前，从广义上看，主要在三种不同的含义上使用政府概念：一是政府是国家机构的总体、总和，或者说等于人们常说的“当局”。

<sup>①</sup>王敬松著：《中华人民共和国政府与政治》，中共中央党校出版社 1994 年版，第 1~2 页。

胡伟著：《政府过程》，浙江人民出版社 1998 年版，第 16~17 页。

二是政府等于国家机构的总体与执政党之和。现代政治，基本上是政党政治。在政党政治的含义上，政府和执政党是一体的。三是在一些全民信教的国家，政府等于国家机构与宗教领袖集团之和。在这样的国家，政府成员必须是该国国教的教徒，而且是神权高于政权，宗教领袖的法律地位和实际政治影响都高于一般政府领导人。<sup>①</sup>朱光磊认为，“研究当代中国政府过程，不涉及党政关系；研究美国政府过程，不涉及美国的国会势力州权势力；研究泰国政府过程，不涉及其军方的地位和作用；研究伊朗政府过程，不涉及其宗教领袖的影响力；都是不可想象的。”<sup>②</sup>

把执政党纳入政府概念，这是上述三位当代中国政府或政府过程研究者的共识。实际上，这种共识，也反映了当代中国政府的实质。当然，在这种状况下，是否仍使用“政府”概念，或者，可以考虑使用与政府概念相容的、更确切的其他概念，如“政府体系”<sup>③</sup>概念等，我们在这里暂不讨论。但无疑，各国的政府与政治都有自己的特色，无论把执政党，或者再宽泛一点，把参政党、政治团体等等，或者像朱光磊提到的宗教领袖、军方势力，或像研究美国政府过程中的利益集团等等政治组织、或政治势力纳入政府（过程）与政治研究，这

朱光磊著：《当代中国政府过程》，天津人民出版社，1997年版，第14~16页。关于“政府等于国家机构总体与执政党之和”，朱光磊列举了三种执政党与国家机构一体化的情况。详细讨论，请见该书第15~16页。

② 同上，第17页。

关于“政府体系”的概念，将是本书讨论当代中国政府与政治问题的核心概念。下文将做详细讨论。

美国著名政治学家A·F·本特利在20世纪初曾成功地运用“团体（group）”理论，具有开拓性地研究并揭示了美国政府与政治过程。参见本特利1908年发表的《政府的过程：社会压力研究》（Process of Government: A Study of Social Pressures）

都是非常现代、也是较能准确把握或揭示一国政府与政治状况或实质的科学思路。

### 三、广义的政府与国家

广义的政府概念应该说与国家的概念<sup>①</sup>是最相近的。许多研究中国政府与政治的学者也正是从政府与国家的比较中加

<sup>①</sup> 关于国家的概念，恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》、列宁在《国家与革命》以及《论国家》中都有经典的讨论。

自阶级社会以来，国家在历史上经历了多次演变。王沪宁在《比较政治分析》中，列举了四种国家活动的主导形式：军事化国家、宗教化国家、政制化国家、经济化国家。（《比较政治分析》，上海人民出版社1987年版，第40～42页。）国家发展形态的多样性，国家职能的演进，使人们对国家本质及其性质的认识呈现出异彩纷呈的状态。美国学者C·H·泰特斯收集了145个有关国家的定义。（戴维·伊斯顿：《政治体系》，北京·商务印书馆1993年版，第102页。）但影响较大的，有代表性的国家学说可以概括为几大类：以欧洲中世纪的托马斯·阿奎那为代表的神权说；以古希腊的亚里士多德，古罗马的M·T·西塞罗，荷兰人H·格劳秀斯，德国人I·康德，美国人H·D·拉斯韦尔为代表的共同体说；英国人T·霍布斯，J·洛克，法国人C·L·S·孟德斯鸠，J·J·卢梭为代表的契约说；德国人G·W·F·黑格尔为代表的理念说；法国人J·博丹，L·狄骥为代表的统治说；美国人J·加纳为代表的要素说。鉴于把国家问题搞得如此复杂，以及现代国家的经济化、福利化，美国学者戴维·伊斯顿甚至主张在政治学研究中取消国家概念，用“政治体系”或“政治系统”（Political System）概念替代。（戴维·伊斯顿：《政治体系》，第102～108页。）

马克思主义的国家学说，可以称为“阶级说”，马克思主义的国家学说是以私有制社会的社会状况或事实，即经济关系的对抗性或经济利益的冲突性为理论基础的。阶级的存在和对抗是国家产生并得以存在的基本条件。当阶级对抗消灭，社会由自治的共同体组成时，国家也就自行消亡。应该说，马克思主义的国家学说是—种社会科学理论，是对国家的本质揭示，因此也就有较强的生命力和影响力。我国自改革开放以来，出版了大量的政治学理论专著或教科书，其中无不把国家问题列为—个重要的章节加以讨论。如赵宝煦主编《政治学概论》（北京大学出版社，1982年版），把国家列为一章；王惠岩著《政治学原理》（吉林大学出版社1985年版），把国家问题作为政治学研究的核心问题和研究对象；王松主编的《政治学基础理论》（华东师范大学出版社1985年版），也是把国家问题作为研究对象，全书加以讨论；王邦佐、孙关宏、王沪宁主编的《政治学概要》（复旦大学出版社1986年版），把国家问题列出两章加以讨论；90年代出版的王浦劬主编的《政治学基础》（北京大学出版社1995年版），杨光斌主编的《政治学原理》（中国人民大学出版社1998年版），陈振明主编的《政治学》（中国社会科学出版社1999年版），都把国家作为政治主体、列出专门一章进行讨论。可以说，在马克思主义国家学说指导下研究政治学问题，无不把国家问题作为核心问题或研究对象加以研究和讨论。

关于国家学说，可参看邹永贤主编的《国家学说史》（上、下册），福建人民出版社1987年版；邹永贤、俞可平、骆沙舟、陈炳辉著《现代西方国家学说》，福建人民出版社1993年版。

深了对政府概念的理解。

赵宝煦主编的《政治学概论》指出：“国家是统治阶级实施阶级压迫的工具，而政府则是统治阶级所掌握的最主要的具体的国家机器，是行使国家权力和实施统治的工具；统治阶级通过政府把自己的意志变为国家意志，也就是说，把自己阶级的意志通过立法、行政和司法等机关表达出来，要求人们遵守和服从。所以在本质上讲，政府应该包括立法、行政和司法等机关在内。”<sup>①</sup>相同的表述还见于谢庆奎主编的《当代中国政府》：“从政府和国家的关系来说，国家是统治阶级和被统治阶级之对立的统一体。”“统治阶级要通过政府把自己的意志转化为国家意志，要通过政府来行使国家的权力。国家权力的运用，必然要产生一系列的立法、行政、司法的政治行为。而要司掌这些行为，必须有立法、行政、司法等机关，设官分职，各司其事。这样，政府就成为陈述、表示和执行国家意志的全部立法、行政、司法的组织或制度。”

以上两种表述明显地受中国现代政治学的开拓者邓初民的影响。邓初民在 1932 年出版的《新政治学大纲》中讲到：“由于国家权力的运用，必然发生一系列的立法、行政、司法的政治行为，要司掌这些行为，必须有立法、行政、司法等政府机关（中央政府与地方政府），设官分职，各司其事。这就是政府明确质直の説明。那么，政府不过是执行政治任务、运用国家权力的一种机关罢了。”

国家从本质上是阶级统治的工具，这是马克思主义国家观

赵宝煦主编：《政治学概论》，北京大学出版社 1982 年版，第 104 页。  
谢庆奎主编：《当代中国政府》，辽宁人民出版社 1991 年版，第 5 页  
邓初民著：《新政治学大纲》，新时代出版社 1932 年版，第 110 页。

的一个最基本观点。但国家从外在的形式上与国家产生前氏族社会组织不同主要有两点：一是国家按地域而不是按血缘关系来划分它的国民；二是公共权力的设立。<sup>①</sup>恩格斯所说的公共权力，也就是我们从广义上理解的政府，包括执行公共权力的人和相应的物质附属物，也就是各种国家政权机关，<sup>②</sup>当然也包括军队、警察和监狱等组织和物质设施在内。国家是一种社会组织形式，是阶级社会的组织形式。这种社会组织形式的本质，即阶级统治或压迫是通过具体的公共权力的组织和设施、即广义的政府来体现和实现的。因此，从马克思主义国家观出发，把政府理解为全部的公共权力，而不是其中的一部分是有相当说服力的。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 恩格斯著：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社1972年版，第166~167页。

<sup>②</sup> 恩格斯在论述公共权力时有这样两段话：“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关”。“随着国内阶级对立的尖锐化，随着彼此相邻的各国的扩大和他们人口的增加，公共权力就日益加强。就拿我们的欧洲来看吧，在这里，阶级斗争和侵略竞争已经把公共权力猛增到势将吞食整个社会甚至吞食国家的高度。”（《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社1972年版，第167页。）

<sup>③</sup> 在这里，公共权力即政府权力也就是国家权力。公共权力虽然从本质上是统治阶级的权力，是某一个阶级或几个阶级的权力，但这种权力之所以称为“公共权力”，是因为这种权力在表象上是代表全体国民的，是代表全体国民利益的，这种权力对全体国民是具有普遍约束力的。恩格斯曾有这样一段论述：“国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”（《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社1972年版，第166页。）恩格斯这段话是从国家的起源上探讨其公共权力的性质。国家之所以是一种“公共权力”，就是因为，国家虽然从本质上是阶级统治和压迫的工具，但它同时也具有缓和阶级冲突，保持社会正常“秩序”的职能。恩格斯还说过：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”（《马克思恩格斯选集》第三卷，第219页。）资产阶级早期启蒙思想家更是把这种公共权力看成是大多数人的代表或全体人民的代理人。如现代自由主义的创始人J·洛克、现代民主主义的创始人J·J·卢梭等的论述。

#### 四、国家权力与广义的政府权力

一个很有特色、也很有意义的关于广义的政府与国家的讨论是李景鹏在所著《权力政治学》中提出来的。李景鹏认为：“国家是一种社会政治现象，它集中地表现为由各种权力主体的交互作用所形成并普遍地施行于一定领土和人口范围内的公共权力。”“国家权力不同于其他政治主体的权力，它是社会权力的总体或总的体系，从这方面说来，把国家权力理解为政府权力是不对的，它要比政府权力广泛得多、复杂得多。”<sup>①</sup>李先生提出了一个很有意思的研究课题，即国家权力与政府权力是否是同一的问题。如果把国家权力看作是超越社会各政治主体权力之上的公共权力，并且政府是这种公共权力的代表，那么，国家权力与政府权力是同一的。如果把国家权力看作是社会各政治主体的权力的总体，把公共权力理解为社会各权力主体交互作用而实际作用于社会的合力，那么，国家权力就不同于政府权力。正是从第二种意义上，李先生认为：“国家作为社会权力的总体，首先表现为各部门的权力、执政党的权力、某些利益集团的权力，统治阶级的权力、统治民族的权力、某些政治家的权力等等。”“其次，国家统治权力处于各种制约性权力或反权力的作用之下。这些反权力包括：被统治阶级、被统治民族、反对党以及处于反对地位的某些利益集团、某些无组织的个人或人群，某些国际组织对统治权力的反作用。”“再其次，作为公共权力的国家权力，它是渗透着阶级性的社会权力。”<sup>②</sup>可见，国家权力是社会权力的总体或总的体系。而政

<sup>①</sup> 李景鹏著：《权力政治学》，黑龙江教育出版社 1995 年版，第 47 页。

<sup>②</sup> 李景鹏著：《权力政治学》，第 48～49 页。

府权力则不同，“政府乃是国家实体的一部分，即核心部分。虽然没有这个核心部分仅有一定数量的人民和领土，还不成其为国家，但它毕竟不能包括国家的全部内容，所以，从总体上看，政府在整个权力体系中所处的层次要比国家低些。”

李先生进一步分析到：“国家权力与政府权力的具体区别，在社会主义国家和资本主义国家是有很大不同的。在社会主义国家中，国家权力和政府权力最显著的不同就是党的权力的存在。在社会主义国家中，党处于国家权力的最高层次，其地位是在政府（包括立法、行政、司法）之上的，从而发挥着最高决策和领导的作用。此外，还存在着政府之外的各种制约权力，如一般人民群众、民主党派（政协）、各种社会政治团体等。在资本主义国家中，国家权力和政府权力的不同主要表现在各资本集团、在野党派、以及各种利益集团和压力集团等相对于政府的存在，也表现在被统治阶级群众及其组织的权力的存在。这些处于政府权力之上和之外的权力对于政府从各方面进行着制约。”

孤立地研究政府权力，这种思路是封闭的。把政府权力与社会各政治主体的权力纳入全社会的权力体系并从相互作用的关系中，分析和认知政府权力的实质，这种研究思路是开阔的，并且丰富了政治学的研究对象，突出了中国政治的鲜活特性。但国家权力是否应包括除广义政府、即国家机构所承担的公共权力之外的各种社会权力，学术界肯定对此有不同意见。

② 李景鹏著：《权力政治学》，第 52 页。  
李景鹏著：《权力政治学》，第 52 页。

见。<sup>①</sup>

把国家权力与广义的政府权力作出明确的划分是基于这样一种现实的分析：国家不仅仅只有国家政权机关，国家是一种社会组织形式，它还包括国土和国民。其中国民是划分为阶级、阶层以及各种社会集团或社会成分的。各阶级、阶层以及各种社会集团或成分大都有政治上的代表，包括政党、政团或本身就是各种政治利益团体。它们都作用、影响国家权力或广义上的政府权力，并且某些权力在国家政权体系中起支配或领导作用。这些权力和国家权力就构成了国家的权力体系。<sup>②</sup>国家权力或广义的政府权力只是这个权力体系中的一种权力。

把国家权力作为一国领土内对全体国民均有约束力的公共权力，并且作为一国内的最高权力由政府来代表和行使，这种国家和政府的观念是一元国家主权观的思路。<sup>③</sup> 而把国家作广义

我个人认为，在研究权力概念时，应把“公共权力”与“权力”加以明确区分。公共权力是特指对全体国民均有约束力的权力，它的法定形式就是国家机构的各种职权。因此，公共权力与国家权力是一致的。只是两种不同的表述而已。在一国内，除法定的国家机构的各种职权外，还存在各种社会主体或组织的权力，如存在于各种经济组织内部，除国家机构之外的各种政治组织内部，各种社会组织（家庭、宗族、社区、社团等组织）内部的权力。这各种各样的权力可以统称为国家内部的权力，但不可称为国家权力或公共权力，因为，这些组织内部或主体之间的权力只是在这些组织内部有约束力，不具有对全体国民的约束力。有的学者还主张，应把公共权力与国家权力加以区分，以区别两者之间的本原性和从属性。这也是很有见地的观点。参见陈振明主编《政治学》，中国社会科学出版社 1999 年版，第九章。

请注意，我这里用“国家的权力体系”，而没用“国家权力体系”。国家的权力体系意指国家内的各种权力总和，而国家权力体系则指国家机构的各种权力总和。这是有质的区别的。

主权是指一个国家独立自主地处理内外事务的最高权力。主张国家要素说的学者认为主权是国家的基本要素之一。（其他要素为领土、国民，主张四要素说的学者认为还有政府。）王世杰、钱端升著《比较宪法·国家的概念》中对主权问题进行了专门的讨论。（中国政法大学出版社 1997 年版 第 27 页。）

主权概念和理论产生于 16 世纪，由法国人 J·博丹最早提出。之后在各国形成不同的国家主权理论，最有代表性、影响较大的国家主权说是英国人 T·霍布斯的专制主权说，J·洛克的议会主权说；法国人 J·J·卢梭的国民主权说；德国人 G·W·F·黑格尔的国家主权说。详细讨论请参见王世杰、钱端升著《比较宪法》第二章，第二、三节。

的理解，并把政府权力仅仅作为国家权力体系中的一种权力，这种国家和政府的观念是当代多元主义国家观的思路。① 多元主义国家论者基于现代国家主权的有限性，② 主张国家主权的多元性。认为国家不是惟一的主权者，自治区域和职业团体对国家主权的分割，利益集团在国家决策中几近于核心作用，使得国家在本质上与其他团体并无区别。各利益团体与政府处于一种既一致又矛盾的关系之中。这些认识，大大地深化了国家权力以及政府权力的分析。把对国家和政府的分析深入到社会、经济、甚至宗教、民族领域，开拓了政治研究的视野和主题。无疑，这种研究思路对我国国家和政府研究者有极大的启发。

## 五.狭义的政府概念

关于狭义的政府概念，中国学者在理解和使用上是较一致的。

云光主编的《政治学纲要》第五章，政府篇，使用的就是狭义的政府概念：“所谓政府就是国家行政机关或国家管理机

① 多元主义政治理论产生于本世纪初，美国的 A·本特利和英国的 H·拉斯基是这种政治理论的初期的代表。二战后，这一理论的主要代表人物有美国人 R·达尔，C·林德布洛姆，A·赫希曼和 J·加尔布雷思等。

多元主义国家论者否定一元国家主权的存在，认为从事实上看，作为至高无上的国家主权是根本没有的。当国家与诸如工会、教会等利益团体发生矛盾时，后者的权力往往压倒政府的权力。在诸如教会事务和工会活动等领域，国家根本无权干预。国家的多数决策都是国家与各种利益团体协商的结果。名义上决策是由国家作出的，实际上是在利益集团的压力下不得不作出的。国家从性质上不过是人类社会中形成众多的团体之一，国家与其内部其他的团体并无实质性的差别。国家主权事实上是分散的。各地方有各地方的主权，各团体有各团体的主权。多元主义国家理论实际上是对当代西方资本主义国家现实政治过程的理论总结。参见俞可平著：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 177～179 页。

② 这种有限性不仅表现在国内，也表现在：其一，不断增加的跨国机构，包括政治的、经济的、货币的、信息的、生态环保的、反恐怖活动的各种各样的跨国组织对各国主权限制提出的挑战；其二，地区共同体或地区共同市场或经济共同体的兴起，使国家日益在某些重要领域丧失主权，并使国家在这些共同体中降格。参见 P·德鲁克著：《后资本主义社会》(Post-capitalist Society)，上海译文出版社 1998 年版，第七章。

关，通常指国家权力机关的执行机关。”<sup>①</sup>

罗豪才主编的《行政法论》第三章，对政府作了这样的解释：“国家行政机关是指一个国家的统治阶级运用国家权力组织和管理国家行政事务的机关。国家行政机关又称国家管理机关，简称政府。”<sup>②</sup>

臧志军著《政府政治》，对狭义的政府概念有自己独到的理解：“本书所要分析的‘政府’是指在各国国家权力机关体系中，主要和经常性地执掌行政权力、履行行政职能的机关或环节。”<sup>③</sup>这一界定大致相当于狭义的政府概念，所不同的是增加了一些限定和补充。第一是在“执掌行政权力、履行行政职能的机关”前加了“主要和经常性的”的限定。“这一限定是因为考虑到，迄今为止，纯粹行政意义上的政府在各国政制体系中未曾出现过。”<sup>④</sup>也就是说：“纯粹行政意义上的政府是不存在的，任何时代、任何国家的政府除了主要和经常性地承担行政功能外，总还要参与甚至主持某些立法、司法意义上的活动。”<sup>⑤</sup>另一方面，“在不同的国家、不同的历史时期，国家权力在机构上所呈现出的形态是不一样的，有的实行三权分立，有的实行议行合一，有的甚至尚未出现机构上的分化，但是不论何种权力机构形态，

① 云光主编：《政治学纲要》，中国政法大学出版社 1987 年版，第 86 页。

② 罗豪才主编：《行政法论》，光明日报出版社 1988 年版，第 44 页。同意政府是国家行政机关或管理机关这一概念的还可以列举出许多例证。如李善岳等主编的《中国政府管理概论》（中共中央党校出版社 1997 年版，第 2 页。）陈振明主编《政治学》、吴大英、沈蕴芳著《西方国家政府制度比较研究》中研究的政府对象，也是指狭义的政府。（社会科学文献出版社 1996 年版，第 1 页。）值得指出的是，在“实行总统制的国家，政府通常是指中央和地方政府全部的立法、行政和司法机关。”“在实行议会内阁制的国家，政府通常是指中央和地方的行政机关。”（赵宝熙主编《政治学概论》北京大学出版社 1982 年版，第 103 页。）

③ 臧志军著：《政府政治》，三联书店香港有限公司 1994 年版，第 3 页。

④ 臧志军著：《政府政治》。

⑤ 臧志军著：《政府政治》，第 7 页。

总有一个部分，或一个环节，一种程序，主要和经常地行使行政权力、履行行政职能，它就是本书所要分析的‘政府’。”<sup>①</sup> 第二是在“机关”一词后加了“或环节”三个字。之所以加了这个补充“是因为考虑到，在专制君主政制下，君主集立法、行政、司法权力于一身，事实上不存在分立的政府机关，‘政府’只是专制君主行使权力过程中的一个环节。”<sup>②</sup>

## 六、中国政府的法定含义

这里所说的中国政府是指 1949 年成立至今的中华人民共和国政府，也是本书所要分析的中国政府。

1949 年 10 月 1 日，人民领袖毛泽东在天安门城楼上宣告成立的“中华人民共和国中央人民政府”是个广义的政府。依据《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》的有关规定，中华人民共和国中央人民政府和地方各级人民政府由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举产生，并在人民代表大会闭会期间，“中央人民政府为行使国家政权的最高机关”，“各级人民政府为行使各级政权的机关”。<sup>③</sup> 这就是说，“中华人民共和国政府是基于民主集中原则的人民代表大会制的政府”，<sup>④</sup> 而不是三权分立的政府（如美

臧志军著：《政府政治》。

臧志军著：《政府政治》，第 3~4 页。

《中国人民政治协商会议共同纲领》，第 12 条。

《中华人民共和国中央人民政府组织法》，第 2 条。董必武在《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》中指出：政府组织的原则“是民主集中制，它具体的表现是人民代表大会制的政府。民主集中制原则的提出，正是针对着旧民主主义三权分立的原则。欧美资产阶级故意把他们专政的政府分为立法、行政与司法三个机体，使之互相矛盾，互相制约，以便于他们操纵政权。”我们的制度是议行合一的，行使国家权力的机关是各级人民代表大会和它产生的各级人民政府。（《董必武选集》人民出版社 1985 年版，第 246~247 页。）

国)，或是议会制的政府（如英国），甚至不同于苏维埃制的政府（如苏联）<sup>①</sup>。中华人民共和国各级政府是各级人民代表大会闭会期间人民行使国家政权的机关。《中华人民共和国中央人民政府组织法》第 5 条还规定：“中央人民政府委员会<sup>②</sup>组织政务院，以为国家政务的最高执行机关；组织人民革命军事委员会，以为国家军事的最高统辖机关；组织最高审判机关及检察机关。”从以上规定可见，1949 年中华人民共和国建立的政府是包括立法、行政、军事、司法等所有国家权力在内的广义的政府。

1954 年，第一届全国人民代表大会召开，并通过了第一部《中华人民共和国宪法》。这部宪法对中国政府的规定作了重大修改。1954 年宪法第 2 条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”第 21 条规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。”第 22 条规定：“全国人民代表大会是行使国家立法权的惟一机关。”第 47 条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”第 55 条规定：“地

虽然周恩来在《人民政协共同纲领草案的特点》中说，新民主主义的政权制度，“是属于以社会主义苏联为代表的代表大会制度的范畴之内”，（《周恩来选集》上卷，人民出版社 1980 年版，第 369 页。）但苏联的政府相当于“五四宪法”中的国务院，与“共同纲领”规定的中央人民政府不同。请参见苏联 1918 年、1924 年、1936 年宪法的相关规定。（姜士林等主编《世界宪法全书》青岛出版社 1997 年版，第 855—881 页。）

② 中央人民政府委员会是在 1954 年的全国人民代表大会召开前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会职权选举产生的。并且这个政府委员会一经产生，即“付之以行使国家权力的职权。”而代行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议在全体会议闭幕后，人民政治协商会议选出的全国委员会即成为国家政权以外各党派、各人民团体的协议机关。（见《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》，《董必武选集》，人民出版社 1985 年版，第 247 页。）

方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。”第 62 条规定：“地方各级人民委员会，即地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”从以上规定可见，1954 年宪法规定的政府已完全不同于 1949 年共同纲领规定的政府。1949 年共同纲领规定的政府是集立法、行政、军事、司法于一体的国家政权组织，是除人民代表大会开会期间，人民行使国家权力的惟一政权机关，而 1954 年宪法规定的政府则是国家权力机关的执行机关，是国家行政机关，也就是许多学者提到的狭义的政府。<sup>①</sup>

1975 年宪法是“文化大革命”中产生的一部宪法，其中国务院仍是中央人民政府，但“地方各级革命委员会是地方人民代表大会的常设机关，同时又是地方各级人民政府。”<sup>②</sup>1978 年宪法又取消了这条规定，重新规定“地方各级革命委

<sup>①</sup> 1954 年宪法规定的政权制度与苏联苏维埃政权制度基本相同。苏联 1936 年宪法规定，苏维埃为最高权力机关，其常设机关为苏维埃主席团，（前两部宪法，即 1918 年宪法和 1924 年宪法为执行委员会）国家管理机关即政府为部长会议（前两部宪法为人民委员会）。

1954 年宪法规定的政府概念，与开国领袖毛泽东历来使用的政府概念相同。1937 年，在延安召开的中国共产党全国代表会议的报告中提到：“制定真正的民主宪法，召集真正的民主国会，选举真正的民主政府，执行真正的民主政策”。（《毛泽东选集》第一卷，人民出版社 1966 年版，第 236 页。）同年 10 月，在同英国记者贝特兰的谈话中提到：“行政权力的集中化是必要的；当人民要求的政策一经通过民意机关而交付与自己选举的政府的时候，即由政府去执行，只要执行时不违背曾经民意通过的方针，其执行必能顺利无阻。”（同上，第二卷，第 354 页。）在 1940 年《新民主主义论》中，关于新民主主义国家的政体，毛泽东提到：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府”（同上，第 638 页）在 1945 年的《论联合政府》中，提到：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。”“使各级人民代表会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务”。（同上，第三卷，第 1006 页。）

从以上引述可见，毛泽东在建国前设想建立的政府，与 1954 年宪法规定的政府在含义和职能上都是一致的。即是“人民代表大会制的政府。”是人民代表大会的执行机关或说是国家的行政机关。1954 年宪法也正是在毛泽东亲自主持下制定的。

<sup>②</sup> 1975 年宪法，第 22 条

员会，即地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”<sup>①</sup> 1982 年宪法，也就是现行宪法又恢复了 1954 年宪法的提法。国务院，“即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”<sup>②</sup> “地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关 是地方各级国家行政机关。”

从以上不同时期的宪法规定可见，中国政府的法定含义有两种：一是建国初年“共同纲领”规定的，集立法、行政、军事、司法于一体的广义的政府；一是始于 1954 年宪法规定的狭义的政府，即指国家权力机关的执行机关，或国家行政机关。政府的前一种含义，与许多治中国政府与政治的学者所用的政府含义大体相同。应该说，这一政府含义与马克思、恩格斯的理论形态的政府含义基本一致。而后一种政府含义，也可以说是中华人民共和国官方的、正规的政府含义则与马克思主义的实践形态，即前苏联的政府含义相同。<sup>④</sup> 这种情况也反映了政府的理念形态与实践形态在学者选择中的价值与情感倾向。

1978 年宪法，第 37 条。

② 1982 年宪法，第 85 条。

1982 年宪法，第 105 条。中华人民共和国五届人大二次会议把 1979 年宪法中“地方各级革命委员会”修改为“地方各级人民政府”。

中国大多治行政学的学者所使用的政府含义与后一种即狭义的政府含义相同。这里就不一一列举了。

## 第二章 当代中国的政治概念

### 一、十种政治说

什么是政治？这是一个比政府概念更加难以确定和把握的概念。政府，无论广义的或是狭义的，相对说来含义比较确定，因为无论广义的政府还是狭义的政府，它们都是国家政权机关，有相对确定的机构、相对确定的职能、相对确定的人员。政治则不同，政治无论作为一种社会阶级关系现象，还是作为一种国家管理现象，还是作为一种社会权力现象<sup>①</sup>，都要比政府仅仅是一种国家实体现象宽泛得多。

对于“什么是政治”，古今中外的思想家或思想工作者都根据自己的体验和思考得出各种各样的诠释。胡伟、唐贤兴著《论政治》把古往今来对政治的理解，概括为十说：一是国家政治说，“认为政治是国家的活动或对国家的治理。”二是权力政治说，“认为政治是人际关系中的一种权力现象，包括统治与被统治和控制与被控制的关系等。”三是策略政治说，“认为政治是驾驭权力和时势的技艺和韬略，包括统治之道、治理国家的艺术以及权术等。”四是冲突政治说，“认为政治是阶级、集团或人与人之间出于不同的利益而展开的斗争、发生的冲突以及这些斗争与冲突的解决。”五是经济政治说，“认为政治是

<sup>①</sup> 本书在此举列的三种政治解释，只是较有代表性的三种政治本质说。详细讨论请见下文。