

# 第一章

## 政府角色论的历史考察

古今中外，研究国家与政府问题的学说可谓源远流长，汗牛充栋。早期比较系统研究国家与政府问题的是欧洲的思想家。古希腊时 柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》就形成了最早的国家学说；欧洲近代资本主义民族国家的兴起为国家与政府学说的完善提供了土壤，布丹的《国家论》、霍布斯的《利维坦》、洛克的《政府论》、密尔的《代议制政府》、卢梭的《社会契约论》、孟德斯鸠的《论法的精神》、黑格尔的《法哲学原理》等对国家的起源、国体与政体、政府结构、政府运行、国家法律等等都作了多方面的阐述。马克思主义国家理论的产生是国家与政府学说史上的一次革命，并在相当长的一段时期里成为世界上许多国家建设的指导思想。

列宁在《国家与革命》初版序言中指出：“国家问题，现在无论在理论方面或在政治实践方面，都具有特别重大的意义。”<sup>[1]</sup>他在《论国家》中进一步指出：“国家问题是一个最复杂最困难的问题，可以说，也是一个被资产阶级的学者、作家和哲学家弄得最混乱的问题”<sup>①</sup>，未必找得到第二个问题 会像国家问题那样，被资产阶级的科学家、哲学家、法学家、政治

经济学家和政论家有意无意地弄得这样混乱不堪。”<sup>[2]</sup>的确，无论是国家的性质，还是国家的形式，都存在着许多争论，尤其是在意识形态争辩中和在改革政府的潮流中，在理论和实践两方面都形成了各种流派，值得比较借鉴。因此，对政府角色论进行一番历史的考察，将有助于进一步深入理解这个问题。

## 一、政府角色论的主要流派

无论是政治学，还是经济学，都涉及到政府角色和政府职能的问题，并因对政府作用和作用方式的不同看法而形成各种流派。下面评介的是产生了较大理论和实际影响的主要流派。

### （一）自由主义政府论

自由主义政府论是在 18 世纪后期对重商主义政府角色进行批判的基础上产生的。重商主义的政府角色是大政府、主动性强的政府，社会的政治功能主宰了经济。1776 年，亚当·斯密发表《国富论》强烈要求减少政府的作用，他把政府角色限定为：（1）保护社会免遭外来侵略，这是政府之所以存在的主要原因；（2）尽可能保护社会每一个成员免遭其他成员的不公正对待和压迫，建立起公正的法律制度和行政体系，这既是国防职能在国内的延伸，是社会对那些不愿遵守规则的人的防备，也是政府的市场职能，以确保合同的履行并保护财产权；（3）确立和维持某些公共事务和某些公共机构，这些事务和机构决不是为了任何个人或少数人的利益，人们也不必为使用它们而付出，这些后来被称为“公共产品”的东西最好由政府提供。总之，斯密认为，政府要尽可能远离经济生活，自由的市场将取得比政府可能取得的更好的成果。这就是经典的自由主

义思想，亚当·斯密是其鼻祖。

天赋人权、社会契约、自然法、主权在民和三权分立等是资本主义民主制的根本原则，也是自由主义政府论的主要内涵。

“天赋人权”以确认人民政治权利为重点，强调人与生俱来的自由和平等。这种政治原则反映了商品经济发展的客观要求，即商品所有者按等价原则进行交换，必须废除以劳动者出身地位为根据的等级依附关系。“社会契约”和“自然法”的思想则把国家与法从神的意志下降到世俗的基础上，为劳动者从政议政提供了理论根据。按照这种观点，人的许多权利是与生俱来的，作为这种权利表现的自然法，不需要任何人的许诺。而社会契约的缔结标志就是代表公共权力的国家的诞生，即最初的国家是由于管理公共事务的需要，由人们之间彼此协议而产生。既然国家是由众人约定而产生，那么人人都得成为国家的主人，国家就不应当是统治者的私有物，也即是“主权在民”。这种契约论后来成为西方最重要的国家理论。“三权分立”则是资本主义国家设立政府机构的一种分权原则。据其创立者洛克和孟德斯鸠等人的说法，“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”；“当立法权与行政权集中在同一个人或同一机关手中时，自由便不复存在了”<sup>[3]</sup>。

洛克对政府的分析影响十分深远，其《政府论》分上下两篇，上篇的副题是“论某些错误的原理”，主要是驳斥“君权神授”、“王位世袭”的理论；下篇的副题是“论政府的真正起源、范围和目的”，正面提出了关于自然状态、自然法、社会契约以及保护私有财产的理论。他认为，人类原来所处的自然状态是一种完全平等自由的状态，受自然法的支配，享有平等、自由和财产的自然权利，而不是像霍布斯所说的那种人与

人互相处于战争状态。但由于这种自然状态很不稳定，在受到损害或发生争执时因缺乏公共的裁决人而无处申诉，因此，人们相互订立契约，建立国家，推举一些人组成政府，授予他们裁决争执的权力，而放弃自己在自然状态下所拥有的一些权力，如处罚他人违反自然法罪行的权力，但仍保留生命、自由和财产不可让渡的权利。其次，洛克也反对霍布斯关于国家和政府具有无限权力的说法，他认为，“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产”<sup>[4]</sup>。因此，如果统治者违反这种缔约目的，变成压迫和掠夺被统治者的暴君，人民有权起来反抗并另立统治者。此外，洛克把国家政权的组织形式分为君主制、寡头制和民主制等三种，而他反对享有无限权力的专制君主制，主张立宪君主制；洛克还把国家的权力分为立法权、执行权和对外权三种，并且应分别由不同的机构来执掌，这种“三权分立”的思想后来经孟德斯鸠的发展，演变为立法、行政、司法“三权分立”的学说。

根据自由主义政府论的原则，资本主义民主制的主要特征就是选举制、任期制和分权制，其强调的主要原则有法律至上、保障人权、三权分立、法律面前人人平等等，强调民主的法律化、制度化。按列宁的说法，自由资产阶级“不能不追求自由和法制，因为没有自由和法制，资产阶级的统治就不彻底，不完整，无保证”<sup>[5]</sup>。

民主制作为国家制度，其本意应是“多数人的统治”或“人民当家作主”。一方面，根据马克思主义对传统资本主义的分析，由于资本主义民主制是以私有制为基础的，对无产阶级来说，这种民主制没有经济基础的保障，因此，列宁认为，

“资本主义和资产阶级民主制就是雇佣奴隶制”<sup>[6]</sup>。另一方面，我们也要看到，第二次世界大战以后，资本主义民主制有了很大的发展，公民权利范围有了扩大，尤其是社会经济权利方面，如继承权、劳动权、财产权、受教育权和休息权等等普遍有所扩大。因此，我们应正确认识自由主义政府和资本主义民主制的两重性。

从政府形态来看，自由主义政府论强调，政府越小越好，政府应扮演“守夜人”的角色，尽量少干预市场和社会的运行，同时，强调对政府权力的约束。因此，自由主义政府论是“小政府、大社会”或“保守型政府”模式的主要理论根据。在实践中，自由主义政府论可概括为三个主要观点：（1）“管得最少的政府是最好的政府”；（2）“政府是一种免不了的邪恶”；（3）“政府活动必须具有合法性”。总之，自由主义政府论的极端说法是“国家的产生是把看守绵羊的任务交给了狼”，这多少反映了自由主义对政府的态度。

## （二）福利国家政府论

19世纪按亚当·斯密及其追随者的思想建立起来的“最小的政府”的典型是英国，虽然其整体生活水平超越了维多利亚时代，但是也出现了一些悲惨的副作用，如剥削童工，住房简陋，公共卫生差等等，这部分导致了马克思主义的产生。于是，19世纪、20世纪之交，最早的福利国家出现了，试图通过由国家承担公民更多福利的责任来解除资本主义的困境。

19世纪80年代，世界上第一个福利国家产生在德意志帝国首相奥托·俾斯麦统治时期。虽然他是一个顽固的保守派，但他也看到扩大福利可以取得选举上的优势。更为重要的是，面对社会主义工人运动的革命威胁，俾斯麦意识到，要维护政

治和社会秩序，不得不扩大福利。因为“无论谁能期待其在老年有一个退休金来维持生活，那么他就会更加谨小慎微，更加小心翼翼，而无所期望的人则不是如此”，这位以“铁血宰相”著名的俾斯麦进一步指出，退休金可以教导“哪怕是普通的人”也“把帝国视为一个慈善机构”<sup>[7]</sup>。

当时，福利政策是出于对社会民主党可能以激进的纲领赢得选举的恐惧，但是，事实上，更多的群众，包括贫困者，愿意把选票投给承诺解除他们的经济负担的政党，以至于承诺或提出对公众的服务成为政党竞选的主要内容。20世纪30年代，凯恩斯主义提出扩大政府职能，以稳定经济，减轻社会负担，实际上是福利国家政策的延续和发挥。

许多欧洲国家在20世纪初期都提出了福利政策计划。首先是英国在第一次世界大战前实施的，美国则是在罗斯福新政时期推行的。第二次世界大战后，大多数欧洲国家实行了更加全面的“从摇篮到坟墓”的福利计划，如失业救济和保障、普遍的健康保护计划、教育资助、对残疾人的社会援助等等。所有这些同时也意味着政府规模和作用的增长，这种趋势一直发展到20世纪70年代末与80年代初。当然，福利国家的政府也面临着一些问题：一是沉重的财政负担，以及支撑这种财政的高税收；二是支持福利国家的政治基础越来越薄弱，从里根和撒切尔开始，欧美国家都在反省这种制度以及政府的规模和角色；三是支持福利国家的经济和政治理论也越来越不受欢迎，所谓新自由主义或新古典主义学派又再次回到亚当·斯密的理论去了。

### （三）民族主义政府论

民族主义政府论又称现实主义政府论，主要代表人物有修

昔底德、马基雅弗利和霍布斯。修昔底德在《伯罗奔尼撒战争史》中提出，强者应充分行使强权，弱者要么不得不接受强权领导的现实，要么就与其他弱者结成联盟以遏止强权。马基雅弗利在《君主论》中提出，君主应运用权、术、势，实行实用主义的统治，为了国家利益，不惜采用一切手段。要比狮子还勇敢，比狐狸还狡猾，而“目的问题证明手段的正确”。霍布斯在《利维坦》（全称是《利维坦，或教会的和世俗的国家的內容、形式和权力》）中提出，人的“自然本性”是保护自己，损害他人。如果没有正式权威机构如国家来限制自我利益的追求，结果可能是一种残酷的“自然状态”。在这种状态下，自我保护和生存是人的首要目标。虽然霍布斯也提出了“社会契约论”，但与自由主义政府论不同，他认为，统治者并不是订立契约的一方，而是“第三者”，对于国家的统治者来说，不存在违反契约的问题。统治者的权力是绝对、不可转让的和不可分割的。国家统治者掌握对内对外的一切权力，甚至有权控制人民的思想。因此，人民无权以违反契约为理由来推翻统治者，而且，人民既然自愿把权力交给国家统治者，就不能违背诺言而收回，必须受契约的约束。这种国家就叫“利维坦”。

德国历史学派进一步发展了民族主义政府论。弗里德里希·李斯特认为，后进国家应该通过保护主义来发展幼稚产业，以便追赶上工业化国家。历史学派特别强调国家的团结和强权对经济发展的重要性，因此，在个人与全体的关系上，与自由主义政府论不同，民族主义认为，国家不是统治者与被统治者出于个人目的的结合，而其本身就是目的，也就是国家利益高于一切，是比个人利益更高的一种总体利益。显然，与自由主义强调个人不同，民族主义强调国家。

在中国，孙中山先生提出的三民主义之一就是民族主义。虽然，他的民族主义是有其特定的社会历史条件为依据的，但其在政府问题上的看法却基本上是属于民族主义政府论的。孙中山民族主义的根本问题是政权问题，是要建立新的资产阶级民主国家，这又具体体现在其民权主义思想上。民权主义的基本问题是制定完整的、“至完美”的资产阶级共和国的方案，其核心内容是所谓“五权宪法”，即要求行政、立法、司法、考试、监察五权分立以及相应的五院制。在这方面与自由主义政府论的“三权分立”有相近之处，但在民权主义的实施中，孙中山却表现出民族主义政府论的本质来。就现代政府的内涵来说，孙中山曾把国家权力划分为民权和治权，即人民权（政权）和政府权（治权）。人民权包括选举权、罢免权、创制权和复决权；政府权包括立法、行政、司法、考试、监察等五种权力。因此，政府在这里是集立法、行政、司法等权力于一体的机关，拥有统治、执行和管理的职能。孙中山在革命初期的失败促使他提出了“以党治国”的思想，并将在《中国同盟会革命方略》中提出的“军法之治”、“约法之治”、“宪法之治”三个革命时期修改为“军政时期”、“训政时期”和“宪政时期”。为此，革命政党必须实行党魁集权，推行党、政、军三位一体的一党政治。姑且不论孙中山试图在中国建立一个资产阶级一党专政国家的设想是否有现实性和合理性，也不论蒋介石将其“一党专政”的设想转化为现实中的“一党独裁”统治，但这种理论似乎与马基雅弗里的思想更接近。因此，孙中山应是民族主义政府论在中国的一个重要代表性人物，并对中国现代政府体制影响十分深远。

在现实中，许多新兴民族主义国家都在现代化进程中多多

少少采取了一些民族主义政府论的做法。此外，民族主义政府论也是“全能政府”模式和“行政扩张”的主要理论根据。

#### （四）凯恩斯主义政府论

1929—1933 年的经济大萧条宣告了自由主义政府论的破产，保守型政府模式终结了。凯恩斯主义的“有效需求”理论取代了“自由放任”、“自动均衡”理论。凯恩斯认为，导致周期性经济危机的根源是投资需求和消费需求的不足，而仅靠市场自发调节是无法自动扩大这种需求的；现实中市场机制的失灵，必须由政府干预来替代；政府应该对经济体系中的一些关键因素加以控制和管理，以促进经济增长。

凯恩斯主义的出发点是，既然国家为社会提供了“公共产品”，那么政府对市场的干预就是必要的。为此，凯恩斯特别强调通过财政和货币政策调控市场经济的运行，通过刺激消费调节社会总需求，增加投资以保证社会有足够的有效需求，保证充分就业，从而实现对整个经济生活的全面干预。刺激总需求的具体方法有：实行赤字财政，增加公共工程投资，扩大福利转移，增加政府采购等等。其中，扩张财政政策是凯恩斯扩大有效需求的核心，即减税、扩大支出、赤字财政、发行公债等。为了减少失业，政府投资可以不受道德约束和财政约束，即使“浪费”也无不可。

凯恩斯认为，政府的干预应该是全面的，不仅市场失灵的方面要干预，市场成功的方面也要政府进行保护，以防市场失灵；政府不仅要干预生产，还要干预分配，以创造条件刺激经济增长，维护社会公正。随着凯恩斯主义经济学成为西方经济学的主流学派，“干预型政府”取代了“保守型政府”成为西方国家的主要政府模式，但也为“全能政府”模式提供了一些



---

1980

1984 •

—

[8]

”[9]





---

386

325





1.

1578

掌握在全体人民或多数人手中的国家是民主制；主权掌握在联合成集团的少数人手中，并由这个少数向人民中的其余部分（无论是作为整体还是作为个人）发号施令的国家是贵族制。”从主权的统一性和不可分割性出发，布丹认为君主制是最合时宜的国家形式。君主一人掌握最高权力，耸立于国家的一切因素之上，能调和各种对立因素使之和谐统一。布丹还进一步把君主制区分为三种不同的类型，即“领主”君主制、“暴君”君主制、“王权”君主制。其中，“王权”君主制是一种权力得到良好实施、行政管理有条不紊的国家，是一种理想的模型，是君主制度的最好形式。在布丹看来，同一种政体，也有不同的类型，并有好有坏，关键在于如何行使主权。

霍布斯在 1651 年出版的《利维坦》中也认为，国家的区别在于主权者的不同。当代表者只是一个人的时候，国家就是君主国；如果是聚集在一起的全部人的会议时，便是民主国家或平民国家；如果只是一部分组成的会议便称为贵族国家。与之相适应，在君主政府之下感到不满的人就称其为僭主政体，而不喜欢贵族政体的人就称之为寡头政体，同样，在民主政体之下感到不满的人就称之为无政府状态。霍布斯将三种政体的利弊进行了一番对比，其中君主制的优点包括：（1）在君主国家中，公共利益和私人利益融为一体，而公私利益结合得最紧密的地方，公共利益所得到的推进也最大。相反，在民主政体或贵族政体中，往往由于贪污腐化和野心者的私人幸运而不能推进公共利益。（2）君主可以随时随地听取任何人的意见和建议，而议会由于人数众多，不可能有任何时间与地点秘密地听取意见。（3）君主的决断除人性本身朝三暮四的情形外，不会有其他前后不一的地方，但在议会中还有因人类所产生的