

第一章 作为历史范畴的政府

政府理论，以政府作为独立的客体和研究对象，是揭示政府的本质和现象、内容和表现形式及其运动规律的系统的知识体系，涵盖面极其广泛。把政府视为一个历史的范畴，阐释对政府所作的界定及其一般理论，提出新旧世纪之交中国政府理论研究中面临的问题，是本章的基本任务。

一、众说纷纭话“政府”

在当今的社会生活中，越来越多的人正以不同的形式和方式，在不同的范围和程度上与政府发生着这样或那样的关系和联系，他们常常不加思索地使用着“政府”这个既普通又深奥、既熟悉又陌生的概念。说政府概念既普通又熟悉，是因为它被应用得很广泛，人们不是管理政府，就是被政府管理。人从摇篮到坟墓都要接受政府的管理，甚至人出生以前就接受着政府的管理。说政府概念既深奥又陌生，是因为它的含义是什么？什么是政府？对于政府含义的界定，不仅一般人难以回答，就是专家学者们也是众说纷纭各持己见。正如苏东坡诗云：“横看成岭侧成峰，远近高低各不同。”有的学者竟然用“政府之谜”、“多如牛毛”来形容“政府”的种种界定。对此，我们作些选介。

在中国文化中,古代“政府”一词是指“政”(政务)与“府”(衙门、官府)的结合,即处理政务的地方。如《资治通鉴》中有“李林甫领吏部尚书,日在政府”的记载。在唐代,“政府”指“政事堂”。《宋史·欧阳修传》说:“其在政府,与韩琦同心辅政。”在宋代,“政府”是指“枢密院”和“中书省”合称“二府”。在近代,民主革命的先行者孙中山先生将国家权力分为民权(人民权)、政权和治权(政府权),民权包括选举、罢免、创制、复决等四种权力,治权包括立法、行政、司法、考试、监察等五种权力。中国政治学的开拓者邓初民在其《新政治学大纲》一书中指出,政府不过是执行政治任务、运用国家权力的一种机关罢了。政治学家杨幼炯在其《政治科学总论》一书中认为,政府就是国家表示意志、发布命令和处理事务的机关。在当代中国,一些学者认为,政府是由少数人组成的机构,他们的行为受传统、规范、习惯、法令、规章所约束,形成一套制度化的行为。政府又是一个权力的组织体,无论什么国家,无论实行什么样的政治制度,政府都拥有巨大的权力,政府的决定对整个社会都有约束力,而且它有权运用各种强制性的手段,使人服从。政府的权力主要表现在对社会大众的公共事务进行管理。政府就是一个国家或社会的代理机构。此外,绝大多数的政治学和行政学教科书、专著、辞典、《中国大百科全书》对政府都作广义和狭义两种界定:广义的政府,是指国家立法机关、行政机关和司法机关以及国家元首等,它们通称为政府;狭义的政府,是指中央和地方各级国家权力机关的执行机关或国家行政机关。可见,中国人视野中的政府即官府,与国家紧密相连,既涉及静态的组织、机构、场所的设定,又涉及动态的权力的运行及其技艺。并且,在政府的价值取向上,中国人还有全能主义情结,认为政府是神圣的万能的。比如,孙中山认为,国家的责任是“造成万能政府,为人民谋幸福”^①。这种

^①《孙中山全集》中华书局1986年版第9卷第355页。

全能的政府在中国有着深厚的历史和民众的基础。1949年新中国成立后，在长期的计划经济体制下，全能主义政府有经济基础和体制的保障，以致政府的权力与职能都是综合性的，它力图包揽一切。

在西方历史中 公元前 4 世纪 柏拉图在其《理想国》中就使用了“统一的政府”、“政府是国家的统治机器”、“不同形式的政府”、“政府权力”、“政府利益”等概念 从此“政府”(government)更多地是侧重于治理。被认为对政府最早下定义的是美国争取宗教自由的第一人罗杰·威廉斯(1603~1683年)他在17世纪中叶就说过：政府是表达社会意愿的具体机构，是为公众服务的联合体，目的纯粹在于增进人民的福利。1653~1657年，英国制定了一部政府约法，规定政府是行政权的拥有者，从法律上界定了政府的内涵。1690年洛克发表《政府论》，提出政府是一种责任，其目的是保证公民人身和财产的安全。他说，政府是针对自然状态的种种不方便情况而设置的正当救济办法。政府是人们自愿通过协议联合组成的共同体，共同体的权力属于其中的大多数人。政府就是代替大多数人行使权力的“裁判者”。卢梭在《社会契约论》中对政府下过一个定义，他说，什么是政府呢？政府就是臣民与主权者之间建立的一个中间体，以使两者得以互相适应，它负责执行法律并维持社会的以及政府的自由。他把行政权力的合法运用称之为政府或最高行政。他把政府看作是之内一个新的共同体，截然有别于臣民以及主权者。卢梭的政府定义对西方产生深远的影响。1776年，英国功利主义大师边沁在《政府片论》中认为，政府就是引导人们走向幸福的功利性政治组织。1861年密尔在《代议制政府》中给政府下的定义是：政府既是对人类精神起作用的巨大力量，又是为了公共事务的一套组织的安排。丹尼·狄德罗在他主编的《百科全书》中曾简单地对政府作了注释 政府 阳性 名词.....任何形式的政府的目标都是为了促进国家的繁荣。英国《大众百

科全书》对政府的界定是：由政治单元在其管辖的范围内制定规则和进行资源分配的机构。政府的功能：(1) 立法；(2) 司法；(3) 行政管理。英国《简明不列颠百科全书》指出，政府是治理国家或社区的政治机构。美国《科里尔百科全书》把政府解释为既有静态的组织，又有动态的活动；政府是指在一个有组织的社会中执行国家职能的机构或者是指执行这些职能的人们。根据被统治的人们的目的和政府统治所处的环境，政府的本质是不同的。《美国百科全书》认为：政府一词，适应于管理团体和国家的机构及其活动。通常它指的是诸如英国和日本这些民族国家或其分支如省、市地方政府的组织机构和法定程序。政府对已经确认为某一民族国家中成员的事务进行管理。政府就是一个国家或社会的代理机构。国家的代理机构多指立法、司法、执行机构；社会的代理机构是指管理组织与社会团体。在政府的价值取向上，英国人具有自由主义情结，认为政府是必要的邪恶；德国人具有国家主义情结，认为政府是地上的神；法国人具有半国家主义半自由主义情结，认为政府是半神半兽。此外，同样作为西方人的马克思、恩格斯则认为政府同国家一样是无奈的“祸害”。

以上对政府概念的种种界定有着某种规律性可循：任何一个政府概念都是特定时期的产物，18世纪关于政府的定义不同于19世纪、20世纪；任何一个政府概念都是为了一个特定的利益和目的而界定的，政府的定义是与政治家、思想家的政治设计、社会构想紧密相联系的；政府的涵义随着政府自身的发展而不断丰富，它由粗线条向细致化、细腻化、细线条的方向转化。早期的政府定义是纯洁的、抽象的；越趋向当今，政府定义越是物质性的、经济性的、物化的、具体的。可见“政府”概念在不同层次上使用其涵义很不相同。主要有五个层次：一是指制定规则，为居民提供服务的机构，这是最广义的政府；二是指治理国家或社区的政治机构，这是次最广义的政府；三是泛指一切国家政权机关，把国家的

立法机关、行政机关、司法机关和其他一切公共机关，都称之为政府，这是广义的政府；四是指一个国家的中央和地方的行政机关，这是狭义的政府；五是指中央行政机关的核心部分，即内阁各部，这是最狭义的政府。这样，可以把对政府的界定分为五级：

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 = 国家立法机关 + 行政机关 + 司法机关（中央和地方的）；

第四级政府定义：政府 = 国家行政机构（中央政府 + 地方各级政府）；

第五级政府定义：政府 = 中央政府（国家最高行政机构或其核心部分的“内阁”）^①

可见第一、第二级政府定义已超出了国家的范围，而第三、第四、第五级政府定义仅限于国家机构中的不同机构的配备。

因此，在探讨政府的定义时，至少有两个问题值得注意。一个问题是，作为客观存在的“实体政府”与作为观念术语的“概念政府”或观念政府是不能等同和混淆的。实体政府是人类社会发展到了特定历史阶段的产物，而反映实体政府从而对实体政府进行抽象、理念化为概念政府，比实际存在的实体政府要晚得多。而且反映实体政府的还有相同或相近的诸多术语、概念。如在中国，与政府相联系的概念有“朝廷”、“王朝”等；在国外，与政府相联系的概念还有宫廷、内阁、行政（administration）等。虽然实际意义上的政府是 14 世纪以后才出现的，但这只能说明政府是一个历史的范

以上所列前人关于政府的定义参见谢庆奎等主编：《当代中国政府》，辽宁人民出版社 1991 年版 第 2~4 页；辛向阳：《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 34~51、58~100 页；杨百揆编：《现代西方国家政治体制研究》，春秋出版社 1988 年版 第 7 页；吴大英等编：《西方国家政府制度比较研究》，社会科学文献出版社 1995 年版 第 1 页。

畴，不同历史时期的政府有不同的内涵和外延及其表现形式，人们总不能如是说：14 世纪以前就不存在政府。就如同对民族的定义一样。关于民族也有许多个定义，但相比之下，斯大林的民族定义更具有科学性。他认为，民族是人们在历史上形成的具有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化特点上的共同心理素质的稳定的共同体。这是指在资本主义条件下形成的具有四个基本特征的人们共同体，但是不能因此得出结论说：不完全具备民族这四个特征或没有进入资本主义社会阶段的民族就不能称其为民族或不是民族。第二个问题是，作为客观存在的实体政府是否只是同国家相联系？长期以来，学术界对于政府的定义，占主流或主导面的传统观点都习惯于把政府与国家及国家机构相联系，无论是广义的政府还是狭义的政府，都没有超脱“国家崇拜”的理念。尤其是中国的学者都没有超出把政府作为国家的代理机构或作为国家机构的有机组成部分这个论域，由此形成两种思维定势：一种思维定势是，只注重或侧重于政府的阶级性和政治性的定性分析，而比较忽视政府的社会性、科学性方面的定量分析；另一种思维定势是，只注重或侧重于政府的社会性、科学性方面的定量分析，而比较忽视或有意回避政府的阶级性、政治性方面的定性分析。前一种情形比较集中表现在改革开放前的中国学者那里，后一种情形比较集中表现在西方学者那里。虽然，这两种表现都是各自的历史、社会制度和认识的局限性使然。要克服和避免这些局限性，就需要把观察和研究的视界超出国家和国家机构的论域，研究“非国家机构的政府”或“非国家的社会公共机构和组织”及其与作为国家机构的政府的相互关系。

所谓“非国家机构的政府”顾名思义是相对于“国家机构的政府”而言的，它不与国家机构的政府“分庭抗礼”，它只侧重于社会领域的问题。研究“非国家机构的政府”要从公共权力问题说起，因为政府及由此产生的政府问题本质上是一个公共权力问题。政

府是行使公共权力的主体或机构。在人类社会群体中，被用于处理公共性事务的权力就是公共权力。公共权力是由社会共同需要而产生的，它的基本作用在于维持、调整或发展整个社会生活的基本秩序，使社会免于瓦解。公共权力产生以后，至少有一个行使它们的主体，这个主体就是公共权力机构。由于社会各成员或集团既有公共需要，又有不同需要，这两种需要错综复杂地交织在一起。因此公共权力机构在运用公共权力时，就出现了十分复杂的情形。在某一特定的时期，公共权力机构究竟是满足社会共同需要，还是去满足某些社会集团或个人的特殊需要，还是二者兼而有之？在二者兼而有之的情况下，又各占多大的比例？另外，公共权力机构本身也会产生自己的需要和利益。这种需要和利益可能与社会的共同需要和利益一致，也可能仅与社会一定集团的特殊需要和利益一致，还可能与这二者都不一致或既有一致的地方也有不一致的地方。所有这些，都提出了公共权力机构与社会的关系问题，以及公共权力机构的内部关系问题，在历史发展到一定阶段（出现私有制、阶级，就出现国家和政府问题。^①从扩大的视野看，公共权力是同人类社会与生俱来的。只要人类社会存在，就有公共权力的存在，就有行使公共权力的主体或机构即政府。只是公共权力及其机构服务的对象、范围和性质不同罢了。

私有制、阶级、国家产生以前，原始社会也有公共权力。这个时期行使公共权力的主体或机构也可以称为“政府”。构成“非国家机构的政府”的第一个时期，我们把这个时期的“非国家机构的政府”用“Ⅰ”表示。例如，根据摩尔根的研究，在氏族社会人类政治观念的发展从蒙昧时代的高级阶段起，经过野蛮时代进入文明时代为止，其历史进程表现为三大阶段。第一阶段为部落的酋长会议，它

参见杨百撰编：《现代西方国家政治体制研究》，春秋出版社，1988年版，第4～

是由各氏族选举的酋长所组成的政府，可称之为“一权政府”，即指酋长会议而言。第二阶段为由酋长会议和一个最高军事统帅平行并列的政府，可以称之为“两权分立的政府”，即指酋长和最高军事统帅而言。第三阶段为由一个酋长会议、一个人民大会和一个最高军事统帅来代表一个部落或一群人民的政府，可称之为“三权并立政府”。氏族社会的民主制经过自然、历史和逻辑的发展依次从一权政府，经过二权政府，最后到达三权政府。在三权政府下，人民享有最后决定权，民众依然控制着政府。而且三权之间是互相制约的，除了酋长会议与人民大会之间互相制约外，酋长会议与人民大会还共同限制着军事首领的权力。这是人类最早的权力制约机制。酋长会议、人民大会这两种组织流传到近代变成议会、国会或立法机构的两院，而最高军事统帅也就是近代最高行政长官、国王、皇帝和总统等职位的萌芽。三权政府是氏族民主制的最高阶段，一旦突破这个界限，就被阶级特权所统治的国家所取代，许多民族都经历了这样的历史阶段。^①

随着私有制、阶级的出现，国家的产生，公共权力开始具有了特殊的性质，即恩格斯所说的产生了“特殊的公共权力”。一方面，“非国家机构的政府 I”逐渐演变为作为国家机构的政府，它是对“非国家机构的政府 I”的第一次历史性否定。作为国家机构的政府在其历史变迁中逻辑地表现为奴隶制国家机构的政府，封建国家机构的政府，资本主义国家机构的政府和社会主义国家机构的政府。另一方面，“非国家机构的政府 I”的主体性历史地位并没有因为逐渐被作为国家机构的政府所取代而完全丧失自己的存在，相反，它还以其顽强的生命力，不因人们经常有意无意地遗忘它而失去自我的存在和发展，并且以“非国家机构的政府 II”的形

① 参见应克复等：《西方民主史》，中国社会科学出版社 1997 年版，第 26、33～34 页。

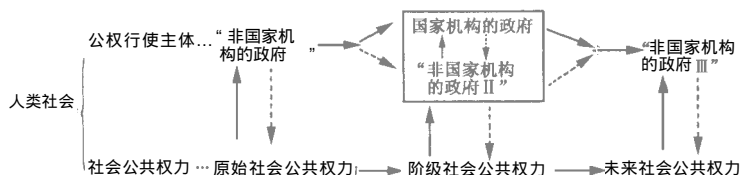
式对“非国家机构的政府Ⅰ”的第一次自我否定并与作为国家机构的政府并存，相互作用，相互转化。当然，作为国家机构的政府与作为“非国家机构的政府Ⅱ”并存时期的主次地位和作用力的大小及其方向在历史的不同时期是有所不同的（这是很值得研究的）。大体说来，作为国家机构的政府在整个阶级社会历史进程中应当起主导（并非主体）作用。作为国家机构的政府及其公共权力与作为“非国家机构的政府”及其公共权力之间的相互作用，受到整个社会发展的水平和进步的程度的决定和制约，同时，它们之间的相互作用的结果，也能动地反作用于整个社会发展的水平和程度，其能动作用的方向表现为三种情形，即表现为正向的促进、反向的阻滞以及介于两者之间交替出现的情形，由此构成社会发展的自然历史进程。但总的历史趋势是：作为国家机构的政府及其公共权力逐渐由强势转变为弱势直至最后消失，也就是说，作为国家机构的政府将随着国家的消亡而消亡，而作为“非国家机构的政府”及其公共权力却日臻完善和成熟。似乎正是在这个意义上，美国第16任总统亚伯拉罕·林肯在1863年11月19日的《葛底斯堡的演说》中就曾说“民有、民治、民享的政府是不会在地球上消灭的”^①。

随着作为国家机构的政府及其公共权力的发展直至消亡，“非国家机构的政府”及其公共权力日趋完善，实现对作为国家机构的政府的历史否定，同时也实现对“非国家机构的政府Ⅱ”的自我否定，人类社会将进入“非国家机构的政府”及其公共权力的新的历史时期。我们用“非国家机构的政府Ⅲ”表示——亦即马克思所说的“自由人的联合体”的境界。在那里，社会公共权力在更高的历史阶段上属于全体社会成员；在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。自由人的联合体只是作为“非国家机构的政

^①《美国政府简介》第91页。转引自辛向阳：《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38页。

府Ⅲ’或‘未来政府’或‘世界政府’的另一种表达法。

我们把人类社会公共权力分为三个历史时期：原始社会公共权力，阶级社会公共权力和未来社会公共权力。原始公共权力的行使主体是“非国家机构的政府Ⅰ”阶级社会公共权力的行使主体严格说来是“主导”是作为国家机构的政府和作为“非国家机构的政府Ⅱ”它们并存互动在与作为国家机构的政府的主导作用过程中此消彼长；进入未来社会的公共权力行使主体是“非国家机构的政府Ⅲ”它不是对“非国家机构的政府Ⅱ”的简单的继承，更是对“非国家机构的政府Ⅰ”的简单的回归而是进入公共权力行使的更高境界。这样，政府的历史演变进程可以用下面图式表示：



由此可见 政府作为处理政务的地方 它与社会公共权力紧密联系。当特殊的公共权力——国家产生以后 它就受制于国家 以致成为整个国家机构或国家行政机关的代名词；当人类社会发展到近代，国家出现了政党，就逐渐形成了政党政治，政府往往又为执政党所控制，产生政党与政府的关系问题。因此，当人们给“政府”这个被定义项下定义时，必然有其不同的时代背景、侧重点和参照系。是以社会，抑或是以国家，还是以政党作为侧重点和参照系，定义项内容的涵盖面当然就会有有很大的不同。但是不管是以什么作为侧重点和参照系，有一点则是共同的，那就是都必须围绕着公共权力这个中心点。然而，国家、政党对于政府来说固然相当重要 但它们都是历史的产物 是一个历史的范畴 它们或迟或早、

或快或慢将会在历史上消亡，相比之下，社会则具有至上性、恒久性。增强和提高社会质量，“弱化”作为国家和政党的代理机构的政府，是当今工业化社会向人类展示的未来的大趋势。

正是基于上述思考为依据，本书拟将政府界定为：政府是由现实的少数人员组成的受一定传统、习惯、规范、法令、规章约束公共事务管理行为的制度化了的行使公共权力的组织机构体系^①。对政府所作的新的界定，需要强调的是：第一，组成特定政府的现实的人员永远或应该是该时代、社会、国家、政党中的少数有才能的杰出人物或“精英”，他们构成政府的主体。由现实的人员组成的组织机构不可能十全十美，其行为也难以达到最优和最好，但它可以臻于完善，避免最坏的结局。第二，政府及其成员的行为依据是一定的传统、习惯、规范、法令、规章和法律，他们的一切行为必须受它们的约束，亦即政府应具有合法性，并依法行政。第三，政府成员的任务就是依据法定的公共权力，特别是依据制定得良好的法律规定的公共权力管理社会公共事务。第四，突出政府的公共权力，只是一种对公共事务的管理权，强调政府成员获得行使的公共权力必须使之制度化。与此相联系的政府行使公共权力的组织机构及其编制管理也必须制度化。第五政府是按照一定原则建立起来的组织机构体系，其主要特征是：在组织机构体系的最顶部有一个负实际责任的政府首脑，按照层级规范自上而下地建立起严密的纵向的命令与服从体系，以政府功能分化为基础，划分为若干横向职能部门，通过层级与部门及上下左右的关系模式形成金字塔式的纵横组织结构；以规范化的关系维持其整体性的行为。

总之，本书对政府持有的上述解释，只是想从另一视角对政府这个特定的研究对象换一种表达法，力图说明人们对其身边的政

参见吴大英等主编：《西方国家政府发展比较研究》，社会科学文献出版社1995年版第1页。

府的认识还远远没有也不可能穷尽。我们的着力点不在于研究和阐释国家产生以前的“政府”，也不在于研究和阐释国家消亡以后的“政府”，而在于研究和阐释作为国家机构的政府或与国家并存期间的政府，它是如何随国家产生于社会，又凌驾于社会之上，受社会决定制约并能动地反作用于社会，在国家存在的整个历史进程中，它又是如何代表国家与作为“非国家机构的政府”互动而此消彼长，最后随国家的消亡回归社会的。在国家与政府并存的整个历史阶段中，给将来人类留下的不仅仅是关于作为国家机构的政府的神话故事。基于这样的认知，本书的任务仅限于：从大历史观角度提出和初步论证政府的定义，政府产生、发展和消亡的规律性问题；从政府理论形成发展史的角度温习迄今为止中外历史上有关政府的思想 and 理论从“政治学政府”或“宏观政府”角度提出和初步论证政府可持续发展的生态环境和政府生态安全问题；以及从“行政学政府”或“微观政府”角度提出和初步论证政府自组织系统的基本结构、运行机制；从宏观和微观结合的角度提出和初步论证政府改革和现代化发展取向等问题，由此构建本书的基本体例。

二、政府的一般理论

政府的一般理论亦即关于政府的基本概念、基本范畴。除了政府的定义以外，还包括政府的起源或政府的形成、政府的性质或政府的属性、政府的分类或政府的类型、政府的体制、政府的发展和政府的历史性回归等。政府的职能也属于政府的一般理论，在本书的第四章将展开论述，这里侧重于论述作为历史范畴的政府的其他几个理论问题。

（一）政府起源

政府的起源问题，首先与政府的定义有关。如果把政府定义为国家机构的政府，那么，政府的起源与国家的起源就是联系在一起的。如果把政府同时界定为与国家机构的政府既有联系又有区别的非国家机构的政府，那么，政府的起源与国家的起源就是不同步的。政府的起源要先于国家的起源。如前所述，西方氏族社会与民主制相联系的一权、二权、三权政府的形成、发展过程实际上就属于非国家机构的政府的起源问题。也就是说，在无国家社会亦即史前社会就开始产生政府了。关于这种观点，在学术界尚未形成普遍的共识。传统的政府起源观点就是同阶级的产生、国家的起源相一致的，并以此来判明政府起源理论是否科学的尺度。其实，这个问题是值得进一步探讨的。就政府或国家起源而论，可分为以下三个历史时期。

19世纪以前，西方政治学对国家或政府的起源提出过许多见解，如神创论、自然发生论、家长制论、暴力论、契约论等。这些观点多出自哲学的推论或猜想，并且主要依据古代的神话和传说，其中主要有两种代表性的观点。一是“有机论”。这种理论实际上就是自然需要论，即政府是由于社会的需要而自然产生的。亚里士多德认为由于人类的社会本性以及人类需要秩序和管理，因此，政府始终和人类并存。政府的发展是与以家庭为单位之外一个更加复杂和相互联系的实体组成的社会的发展相平行的。圣·托马斯·阿奎那认为，一些国家和权力来自上帝，阐明政府和国家是上帝意志显示的产物。大卫·休谟认为，政府是建立在公众信念之上的，没有这种执行机构，人类社会中不可能有和平，不可能有安全，也不可能进行相互交流。古往今来的政府从来不是由于民众认为可以产生的，几乎所有现存的政府和所有在历史上留有一些记录的

政府，开始总是通过篡夺或者征伐建立的，或者两者兼用。政府的起源是较为偶然而又不大完善的。美国政治学家约翰·卡尔霍恩在其《论政府》一文中指出 人类之所以有组织 是由于政府对社会的存在是必要的，而社会又是人类的存在及其才能的尽善尽美所必要的。二是“契约论”。这种理论是以一种以“自然状态”即设立政府前的个人生活状态为先决条件，政府契约就是每个个人同意放弃各自独立的条款。托马斯·霍布斯在《利维坦》一书中详尽地论述了契约论的思想。他认为，在自然状态中，即在没有一个共同权力使大家慑服的时候，人们便处在所谓的战争状态之下。人们为了求得和平和安定的生活，相互间同意订立一种社会契约（信约），甘愿放弃各人的自然权利，并把它交托给一个统治者或主权者。根据霍布斯的理论，政府是人们通过社会契约创造的，君权不是神授的，而是人民转让的、托付的。他的这一理论彻底推翻了君权神授说，摧毁了封建专制制度的理论基础。洛克在其《政府论》中认为 人们处在自然状态下 自由、平等、财产都是人们的自然权利。但自然状态缺乏公共的裁判者，所以当它的成员受到损害时，得不到申诉和裁决。于是人们通过社会契约来组成“公民社会”，借助法律来保护和约束人们的自由，保护人们的财产权利。卢梭在其《社会契约论》一书中，论证了国家和政府如何起源于社会契约。他认为国家与政府不能混为一谈。他把政府定义为：政府就是臣民与主权者之间所建立的一个中间体，以便两者得以互相适合，它负责执行法律并维持社会的以及政治的自由。显然，如果用阶级、阶级斗争和国家的理念来衡量，“有机论”和“契约论”没有能够科学地解释国家和政府的起源。但是，如果我们撇开这个传统的衡量标准，即超出阶级国家范围，可以认为这些思想家们的论述似乎已论及到了史前无国家社会的政府以及国家社会中的“非国家机构的政府”的问题。因为，对于这些思想家们来说，与其说是说明国家和政府的真实来源，倒不如说旨在阐明国家和政府的性

质。因为事实上 尤其是至 17、18 世纪时的国家政府已经是非常完备的国家和政府了，在国家和政府非常完备的情况下研究国家和政府的起源问题似乎是令人费解的。因此，大致可以断定，这些思想大师们之所以不遗余力地大谈自然状态、社会契约等等遥远的话题，其主旨并不是刻意说明国家和政府的起源究竟怎样产生的历史事实，而在于阐明国家和政府的性质，在于对于人性的解释，在于阐释自然权利高于权力的观念。^①

19 世纪中叶，摩尔根、马克思和恩格斯等人开创了以研究史前文化和社会为主旨的人类学，从此国家和政府起源学说进入了以经验材料为依据的研究阶段，马克思主义认为政府与国家同时产生。而国家的产生是由于阶级的产生和存在，而阶级的产生和存在是社会分工和生产力发展的不足。因此，国家和政府不是从来就有的，而是人类社会生产力的发展，私有制的产生，社会分裂为阶级时才出现的一种历史现象。马克思主义创始人是根据大量的历史资料 特别是根据摩尔根的《古代社会》一书的材料 集中在《家庭、私有制和国家的起源》一书中得出关于国家和政府起源的结论的。马克思主义认为，在原始社会，社会生产力极为低下，人们以血缘关系为纽带，共同劳动，生产资料和产品公有，并相应地实行原始民主制管理，它所依靠的不是强力，而是管理者的威信和被管理者服从的自觉性；它是氏族全体成员享有的民主制，社会中没有特权和特权人物，其领袖的权威是源于自觉自愿的尊重，而不是强制性的权威，因而没有国家也不需要国家。到了原始社会后期 生产力有所提高 产品有了剩余 私有制开始出现 以占有剩余产品和社会财富的多寡为界限，人群开始分裂为对立的层次和部

参见吴大英等主编：《西方国家政府制度比较研究》，社会科学文献出版社 1995 年版 第 2~5 页 桑玉成：《关于自然状态与自然法的遐想与思考》，《文汇报》1998 年 4 月 17 日第 8 版。

分，阶级随之产生，原始民主制管理也相应发生变化：原来的氏族首领开始利用手中的权力特别是代表氏族和部落进行对外交换的权力牟取私利，形成种种特权和垄断裁判权。人们的思维也逐渐发生变化，不但不以特殊化为耻，反以特殊化为荣了。氏族的管理机构也逐渐变了质，由“人民的代表”、“人民的顾问”变为“人民的统治者”，由受人民监督的机关，变成受氏族贵族控制的机关了。由于经济生活条件的发展使社会分裂为自由人和奴隶、进行剥削的富者和被剥削的贫者，这个社会自身无法调和对抗阶级之间的矛盾，反而使对抗更加尖锐。这样，历史发展的客观要求，需要有一个机关似乎代表第三种力量来压制对抗阶级的公开冲突。这个机关就是国家，国家就是这样“应运”而生的。对此，恩格斯给国家下了经典定义：国家是社会在一定发展阶段上的产物；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凌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。恩格斯还指出国家与氏族发展制度相比的主要区别在于：国家是按地区，而不是像氏族公社那样按照血缘来划分国民的；国家设立了公共权力；国家照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段，在历史上大多数国家中，公民权利是按照财产状况分级规定的，经济上的不平等始终是国家中政治不平等的根源。政府作为国家机器、机构的重要组成部分，它是作为“非国家机构”的蜕变并随国家的产生而产生的。在原始社会中，如易洛魁人、美洲印第安部落也有酋长和军事首领，有讨论公共事务的议事会。中国的尧、舜、禹时代也有禅让和选贤之传说，

这些社会组织随着私有制和国家的产生，其组织的性质和形式开始发生变化。这些组织被改造，并设立新机关，最后全部以真正的国家机关来取代它们。这时氏族的社会机构变成了国家的统治和管理机构。这就是今天人们所说的政府机构。在西方，古代希腊雅典最早形成国家，形成了上述意义上的政府。梭伦改革使之趋向定型。中国古代从夏朝奴隶制国家起就形成了一定形式的政府机构，到了商朝，政府机关已比较繁多，有行政事务机关、宗教事务机关和军事机关。可见，作为国家机构的政府与国家同时产生。在阶级社会中，它是为统治阶级的利益服务的。^① 马克思主义关于政府起源的理论侧重于阶级分析，因而更具有理论的彻底性和科学性，产生了深远的历史影响。同时也给予人们如何治理或管理政府提供了许多有益的启示。

第二次世界大战以来，研究国家和政府起源的学科首推政治人类学。此外，政治学尤其是政治社会学、比较政治学和发展政治学，也关心这个问题。在政治人类学看来，国家标志着人类文化进化的一定阶段，即文明阶段。国家同都市、纪念性建筑、贸易网络、文字记载的历史、历法制度、冶金、灌溉、剩余产品等远古文明有密切关系。认为人类只有通过建立政府或国家才能获得这些成果。国家的特征是统治者和被统治者之间的划分，统治者垄断着政治权力，正式的政府机构和专门从事管理的官僚阶层等。这些特征使它区别于以前的酋长社会。在国家与酋长制之间有着某种连续性，古代国家就是为填补这种连续性而设想出来的。与政治人类学为追溯国家起源而寻找远古人类足迹的严肃精神相比，当代政治学并不十分重视国家的起源问题。如果说当代某些政治学者也常常涉足国家起源问题，那是因为他们注重国家起源学说的象征

参见谢庄奎等主编：《当代中国政府》 辽宁人民出版社 1991年版 第7~8页；
王邦佐等主编：《新政治学概要》 复旦大学出版社 1998年版 第78~83页。