



21世纪公共管理学系列教材
Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

政府治理与经济法概论

Introduction to Governance and Rule of Law in Economics

白彦 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

政府治理与经济法治概论

Introduction to Governance and Rule of Law in Economics

白彦 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

政府治理与经济法治概论/白彦主编. —北京:北京大学出版社, 2016. 3

(21 世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 301 - 27060 - 8

I. ①政… II. ①白… III. ①国家行政机关—行政管理—中国—高等学校—教材 ②经济法—中国—高等学校—教材 IV. ①D630.1 ②D922.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 079230 号

书 名 政府治理与经济法治概论

ZHENGFU ZHILI YU JINGJI FAZHI GAILUN

著作责任者 白 彦 主编

责任编辑 毕苗苗

标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 27060 - 8

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印刷者 北京京华虎彩印刷有限公司

经 销 者 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 18 印张 294 千字

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

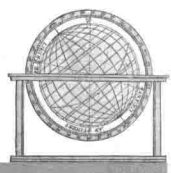
定 价 38.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010 - 62756370



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

本书编写人员

主 编：白 彦

撰稿人(以编写章节先后为序)：

白 彦 赵文冰 张建肖 杨卓黎

董志霖 李大伟 李亚东 张 蕊

李妙丹 周 旺

前 言

法治作为治国理政的“利器”,已被纳入我国国家战略层面。法治中国也成为了建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家的重要目标之一。经济法治是法治中国建设的重要组成部分,其首要目标在于实现中国特色社会主义市场经济的平稳、有序发展。政府作为人民所授权的代表人民利益管理经济和社会的国家机关,应在法治中国的整体框架下行使权力,自觉运用法治思维和法治方式探索具有中国特色的法治经济发展之路。市场经济本质上是法治经济,这一发展经验要求我们必须将政府治理与法治经济深度融合,协同共进。这是因为,法治经济的发展水平虽然受到各种因素的影响,但关键因素在于政府治理的能力高低。若缺乏法治思维的引导和法治方式的运用,政府治理便不可避免地陷入“人治”的窠臼。因此,在当前中国深化转型、谋求长远发展的大背景下,进一步加强对政府治理与经济法治的学习与研究、努力探索出一条具有中国特色的政府治理与法治经济有机结合的发展之路,具有重要的理论与现实意义。

本书立足我国政府治理与经济法治的理论与实践,对该领域的相关基础问题进行了较为系统的梳理与阐释,对其中涉及的某些前沿理论问题也进行了讨论。全书共分七章:第一章对政府治理与经济法治的基本理论进行了归纳概括;第二、三章从微观角度梳理了政府治理在市场主体、财产保护等相关法律制度中的作用,并阐释了经济法治在这些方面的具体表现;第四、五、六、七章从宏观角度深入探讨了政府治理与市场规制、市场监管、财税、金融等法律制度的关系,以及这些法律制度内在的机理和发挥作用的方式。

本书旨在使读者对政府治理与经济法治之间的关系及相关的经济法律制度产生更为明晰的了解与研究兴趣。

本书由白彦任主编,各章撰稿人的分工如下:

第一章:白彦、赵文冰;

第二章:白彦、张建肖;

第三章:杨卓黎、董志霖;

第四章:白彦、李大伟;

第五章:白彦、李亚东;

第六章:张蕊、李妙丹;

第七章:白彦、周旺。

本书是北京大学教材建设立项之一,学校为本书的出版提供了大力支持。北京大学出版社法律事业部的各位编辑老师为保证本书的顺利出版付出了艰辛的劳动。徐孟洲教授、宋彪教授对本书的写作给予了重要建议。李国正、方怡、王美舒、宋耀龄、高波、侯立娟、郑晗、王天浩等同学收集、整理了大量资料。在本书的写作过程中,我们学习并借鉴了许多中外专家学者的研究成果,在此一并致以诚挚的谢意!

政府治理与经济法治是一个非常重要的课题,涉及的议题纷繁复杂,因篇幅所限,本书只能对部分问题进行梳理和阐释,不足之处在所难免。本书中的不当之处,还请各位同行及读者批评、指正!

编 者

2016 年 3 月

目 录

第一章 政府治理与经济法治基本理论	(1)
第一节 政府治理概述	(1)
第二节 经济法治基本理论	(16)
第三节 政府治理与经济法治	(27)
第二章 政府治理与市场主体法律制度	(44)
第一节 政府治理与市场主体法律制度的关系	(44)
第二节 市场主体准入法	(48)
第三节 公司法	(50)
第四节 国有企业法	(59)
第五节 其他市场主体法律制度	(66)
第三章 政府治理与财产保护法律制度	(77)
第一节 政府治理与财产保护法律制度的关系	(77)
第二节 物权法	(82)
第三节 知识产权法	(94)
第四节 国有财产法	(109)
第四章 政府治理与市场规制法律制度	(114)
第一节 政府治理与市场规制法律制度的关系	(114)
第二节 政府经济合同法律制度	(118)
第三节 反不正当竞争法	(128)
第四节 反垄断法	(140)
第五章 政府治理与市场监管法律制度	(155)
第一节 政府治理与市场监管法律制度的关系	(155)
第二节 产品质量法	(163)

第三节	食品安全法	(172)
第四节	消费者权益保护法	(183)
第六章	政府治理与财税法律制度	(194)
第一节	政府治理与财税法律制度的关系	(194)
第二节	预算法治	(200)
第三节	税收法治	(212)
第四节	新一轮财税改革与财税法治	(227)
第七章	政府治理与金融法律制度	(233)
第一节	政府治理与金融法律制度的关系	(233)
第二节	中国人民银行法	(240)
第三节	金融业监管法	(246)
第四节	互联网金融监管法	(266)
参考文献		(273)

第一章 政府治理与经济法治基本理论

理论的探索与创新往往是改革政府治理活动的指导方向和依据。因此,理论的演变也能够预测到政府活动的发展趋势或是改革方向。为迎合竞争激烈的全球市场化浪潮,各国政府都在寻求符合本国市场经济特征的治理方式,致力于提升本国在国际化竞争中的优势。为此,发展中国特色的政府治理理论对于我国的市场经济的法治化运行显得尤为重要,是中国政府治理模式转变的拐点。

本章首先对政府治理理论的变迁进行了梳理,使读者对政府治理理论的演进与实践发展脉络有相对清晰的认识。然后,从经济法治的基本内涵出发,结合政府治理理论,对两者之间的理论关系进行探讨。

第一节 政府治理概述

一、政府的概念与分类

(一) 政府的概念

政府(government),是一套管理着某个国家或地区的系统。^①在英联邦国家中,“政府”一词也被较为狭窄地用于表示执行国家行政权力的管理机关。^②

关于政府的概念,其他代表性的阐释还有:政府,旧称“官府”“官署”“衙门”,是一个区域性的政治体系,也是一套拥有法律订立权、执行权和管理权的权威性机构。广义的政府囊括了立法机关、行政机关、司法机关、军事机关等公共机关,而狭义政府仅指代行政机关。例如,在内阁制国家中,政府指代国家最高行政机构的核心——“内阁”。又如,《中华人民共和国宪法》第85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。

^① “government”, *Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, 2010.

^② Frank Bealey, ed., “government”, *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*, Wiley-Blackwell, 1999, p. 147.

中国近现代所用“政府”一词的概念与封建帝制时期完全不同,已非其词源的本意。有学者提出,“政府”其名,源于唐、宋时的“政事堂”和宋代“二府”的并称。自唐代起实施的“三省六部制”,主管中央核心政务;决策机关为中书省,负责起草皇帝政令;执行机关为尚书省,下设吏、礼、户、兵、刑、工六部,分管国家行政事务;门下省掌管出纳帝命,并有审查诏令的权力,若有不妥,还可行批改、封驳之权;三省长官共同行使宰相职权,负责国家政务处理事宜。为了提高工作效率,中书省、门下省进行联合办公,其办公官署则称为“政事堂”。唐初将政事堂设于门下省,后迁至中书省。宋代时政事堂设于中书省内,而且,宋初加设枢密使一职,负责军机事务处理,其官署称为“枢密院”,与中书省并称“二府”,地位同为最高国家机关。^①

有学者指出“政府”一词的最早出处或许是《资治通鉴》中的“李林甫领吏部尚书,日在政府,选事悉委侍郎宋遥远、苗晋卿”。^② 还有学者认为,在封建时期的中国,“政府”的含义是多重的:(1) 指中央的最高级别官员,即宰相(班子)。如《宋史》言及的“安石居政府”或“置安石政府”,均指王安石所担任宰相级别的职务。(2) 仅指宰相中的实际掌权者。如元朝仁宗重用李孟,“李公以政府兼史馆”,政府仅指李孟。(3) 指“六部”。“闯王”李自成于明朝末年攻入北京建立政权,设立吏、户、礼、兵、刑、工六个部门,称之为“六政府”。但是,“政府”不包括皇帝,不表示地方的各级官府,就个人而言也仅指宰相,且不是一个正式的和固定的概念与机构名称。^③

回顾历史,中国第一次在实践中运用现代民主政治意义上的“政府”概念,是在武昌起义胜利后,革命党人按照孙中山 1905 年在东京同盟会成立之时于《革命方略》中提出的构想,建立了“湖北军政府”。1911 年 12 月 3 日《中华民国临时政府组织大纲》则是“政府”概念在中国法律上的首次使用。依此纲领,军政府代表联合会选举出了以孙中山为临时大总统的中华民国第一届政府,这标志着现代意义上的政府概念和政体制度开始在中国诞生。^④

(二) 政府的类别

从层级上看,政府可分为中央政府与地方政府。联邦制国家的中央政府又

① 参见于辰:《“政府”名称的由来》,载《湖南政报》1997 年第 22 期。

② 参见日晨:《“政府”一词由来》,载《政府法治》2009 年第 9 期。

③ 参见王敬松:《中国的“政府”一词溯源》,载《国学》2013 年第 7 期。

④ 同上注。

被称为联邦政府,如美国联邦政府。

从时间上看,一个国家出现政权更迭且新政权没有建立时,由于政治派别争斗激烈而引起了国家局势混乱,这时由社会各方力量组建临时政权,被授权组织的政府称为“临时政府”“过渡政府”“看守内阁”,如中华民国临时政府、伊拉克过渡政府。

从政体类型上看,古希腊哲学家柏拉图将政体类型看作是国家的统治形式,其在《理想国》中提出了五类政体,即贵族政体(aristocracy)、军阀政体(timocracy)、寡头政体(oligarchy)、民主政体(democracy)和专制政体(tyranny),不同政体会产生不同的政权组织形式,代表不同的利益主体。

从治理模式上看,法国著名启蒙思想家卢梭提出了三种政府模式:第一种是由全体人民或者其中的大部分进行治理的民主制,但全民民主很难达成;第二种是由少数人进行治理的贵族制,进一步又分为自然的、世袭的与选举的制度,其中自然贵族制只适于质朴善良的人民,世袭贵族制则是所有模式中最不堪的,而选举贵族制最好;第三种是由一人治理的国君制,其优势在于充满活力,但隐患在于当社会公共福祉并非其治理目标时,国民利益就会遭受侵害。单一结构的政府固然好,但现实中基本都是混合结构的政府。

从绩效评价角度来看,法学理论界与实务界曾提出过“法治政府”“有限政府”“效能政府”“诚信政府”“责任政府”“阳光政府”“透明政府”“服务政府”等诸多名称术语,作为评判一个政府施政绩效的衡量标准,从不同的范畴对政府开展政绩评估。

二、政府的起源

关于政府起源的理论研究,由古迄今,众多哲学家、历史学家和政治思想家们探讨纷纭,著述甚多。其研究共性在于将政府起源与国家起源结合考察,这种研究思路具有一定的合理性,由此得到了颇具影响力的研究成果,包括了自然论、神权论、契约论、人性论和马克思主义政府论等。到了20世纪,政府被当作影响经济活动的重要内生变量,因此关于政府起源的深层问题才开始受到西方经济学的关注与重视,进而得到了公共选择理论、新制度经济学理论的阐释。

(一) 自然论国家起源观

自然论是古希腊哲学家的政府起源观,代表人物为柏拉图(Plato,约公元前

427—公元前347年)及其学生亚里士多德(Aristotle, 公元前384—公元前322年)。该观点设想了一种较为简单的国家与政府的起源观点,认为政府的诞生源自于自然需要,是人类生活自然需要之产物,强调了自然对于人类政治生活产生的必要意义。柏拉图提出,人类生活的自然需要是国家成立的唯一缘由。因为人是群居性动物,不能独立于社群而存在,有依赖同伴协助而生存下来的自然性需求以及与他人交往沟通的社会性需求,一系列必要的需求共同促成了人类逐步结合成群,组成团体,建立国家,通过政府的组织形式来发挥强于个体的集体力量,管理公共事务,协调群体间的人际关系,处理成员们的人际纠纷与矛盾,以实现生存和发展的目的。亚里士多德则遵循着老师的思路,更加深入地提出了自己的假设。他认为,国家这一组织形式,就如同自然的基因一般,自始至终都潜藏于家庭和社群的血脉中。随着生产力的不断发展,特别是人类分工合作这一关键因素的出现,推动了社会组织形式从家庭到社群乃至国家的不断演进。国家是统治阶级核心利益的代言人,国家及其具体机构即政府主要用于协调阶级关系、分配阶级利益和巩固统治地位,所以肯定会受到阶级力量变化波动、角力斗争的影响。

(二) 神权论国家起源观

神权论是盛行于中世纪的政府起源学说,这与欧洲当时森严的封建等级制和严苛的专制统治背景密切相关。支持这一观点的政治思想家代表有奥古斯丁(Aurelius Augustinus, 354—430年)和托马斯·阿奎纳(Thomas Aquinas, 约1225—1274年),他们从教会信条出发,运用“君权神授”等教义解释国家和国王的权力均属于上天安排,上帝授予的神旨是皇权的源头,这就为公权力的行使罩上了神性的光环。例如,奥古斯丁在《忏悔录》中提出了“上帝创世论”,即上帝既不需要材料,也不需要工具,甚至连时间和空间也不存在,他仅凭语言就足以产生出整个世界,将上帝塑造成为一个“无中生有”的创世者。阿奎纳笃信神学,被基督教会尊为“圣人”,终身致力于神学传播,其政治思想是神权政治论,其核心是上帝高于一切,一切服务于上帝。他将亚里士多德的“三段论”逻辑引入基督教教义的论证中,通过类比论证——既然自然界最终只有一个权力(大前提);上帝是宇宙的主宰,君主是世俗的统治者(小前提)——得出皇权神授的结论。由于君权是上帝经由教会授予的,那么教权高于王权,政治隶属于宗教,世俗服从于教会。归根结底,国家要听教会的使唤,国王是上帝的一个仆人。未

曾交汇的中西思想在此处达成一致,中国古代君主专制时期的思想家们均不约而同地萌发出了君权神授之观点,为封建统治阶级的国家治理著说力作,造势舆论。

(三) 契约论国家起源观

施特劳斯认为,古希腊和西方中世纪时期的主流思想是德性主义思想,故西方理论是以德性为核心的政府理论。但在进入现代社会后,西方的思想发生了重大的变迁,由德性主义为主流的思想转变为个人权利思想。由此,权利主义成为了西方政府管理理论的主流。在此主流思想的影响下,维持政府权力与个人权利之间的平衡点成为了重点关注的问题。针对这个问题,学界提出了契约政府理论、理性主义政府理论以及功利主义政府理论进行回应。^①

契约论是西方政治哲学中关于政府起源的、影响最为深远的理论学说,其中的典型代表包括英国政治学家、哲学家霍布斯(Thomas Hobbes, 1588—1679年),约翰·洛克(John Locke, 1632—1704年)以及法国启蒙思想家卢梭(Jean-Jacques Rousseau, 1712—1778年)。

霍布斯和洛克是契约论的开创者,但二者的观点大相径庭。分歧主要集中于对于自然状态的不同认识,以及由此推导出的国家和政府的形成原因。自然环境,是指政府产生之前的社会状态。霍布斯将自然状态定义为“所有人对所有人的战争”,弥漫着剥削、抢夺、厮杀的硝烟,而人民在自然状态下是普遍的“孤独、贫穷、齷齪、粗暴又短命”。因此,民众热切期盼着某种强有力的权威形式对混乱秩序进行肃整。于是,国家应运而生。霍布斯进一步提出,和平秩序的塑造必须建立在社会契约达成的基础上,由一个无限的、绝对的威权凌驾于所有民众之上,每一个人都接受其庇佑,且都交出全部自然权力,托付给这威权来行使主权,以维持内部秩序与实施外部防御。他运用强大的“利维坦”来指代国家,旨在借此论证君权至上,反对“君权神授”。^② 洛克则对自然状况提出了完全相反的观点。他心中的原初状态是安宁平和、井然有序的社会,人民在其中安居乐业,享受自由平等。正是在如此假设下,国家建立和政府组阁的目的就变成了捍卫这种已有的和平,防止社会遭受破坏。洛克强调,仅当政府获得民众的许可,并誓言保护人民的权利时,政府统治的正当性与合法性才成立。因此,社

① 胡叔宝:《西方政府论》,中国社会科学出版社2006年版,第26—28页。

② 参见[英]霍布斯:《利维坦》,黎思复、黎廷弼译,商务印书馆1997年版。

会契约成立的前提是取得民众的同意;否则,契约不成立。不仅如此,统治也只能在法治的框架下实施,政府运用法治手段来治理国家、管理社会和保障人民自由。一切政府仅是民众委托的代理人,其权力来自于人民,政府不得越权或不作为;若代理人(政府)背叛了委托人(人民),政府就应该被人民解散;如果既定的法律(契约)被违反或是代理人(政府)逾越职权时,这个政府便是背叛了人民,那么人民就有权解散政府,收回授权。之后,人民有权再建立一个新政府,以对抗旧政府的不正当权威,这就是“革命”。^①卢梭也同意契约是一切合法权威的基础,社会秩序来源于共同的、原始而朴素的约定。“人生而自由,但却无往不在枷锁之中。”自然状况的生存压力已经超越每个个体所能承受的极限,那么所有成员的聚合团结、接受主权者的保护便成为了对抗压力的必由之路。主权者必须涵盖尽可能多的社会成员以及道德与集体的共同体(国家或政治体),对于每一个个体而言,契约平等均效。在契约的约束和保护下,人类从自然状态过渡至社会状态,又从本能状态迈入道德和公义状态,放弃了天然自由而获得了契约自由。^②

(四) 人性论国家起源观

美国著名思想家、激进民主主义者潘恩(Thomas Paine, 1737—1809年)提出了关于政府起源的人性论,即政府是由人类的邪恶产生的,是“由于人们德行的软弱无力而必须要采用的一种恰当的治理方式”^③,而“政府好比是一件衣服,是天真淳朴受到残害的表象”^④;政府的目的在于制止人类的恶行,从而消极地增进人类的幸福,“建立某种形式的统治是十分必要的,只有这种制度才能弥补人们德行方面的天生缺陷”^⑤。对于具有反叛精神、对政府充满质疑的潘恩而言,社会契约作为政府的起源一说值得商榷,心怀不轨、险恶残忍的野心家才是政府的真正建立者。譬如,潘恩从政府的起源出发,条分缕析地解构了英国政体,对英国政府的产生评价道:“他们的始祖只不过是某一伙不逞之徒作恶多端的魁首,他那残忍的行径或出名的阴险手段为他赢得了盗匪头领的称号。由于势力的增加和掠夺范围的扩大,他吓倒了手无寸铁的善良人民,逼得他们时常贡献财

① 参见[英]约翰·洛克:《政府论两篇》,赵伯英译,山西人民出版社2004年版。

② 参见[法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2003年版。

③ [美]托马斯·潘恩:《常识》,何实译,华夏出版社2004年版,第7页。

④ 同上注。

⑤ 同上注,第6页。

物来换取他们的安全。”^①他进一步犀利地指出:“英式政体是君主暴政和贵族暴政的肮脏残余,是两者利益的终极代表,其存在的唯一目的无非是为君王、贵族谋求福利。因此,它不仅是达官贵人们用于剥削本国人民的利器,更是宗主国借以盘剥殖民地的工具。”^②对此,有学者评价道,潘恩的人性论虽然没有契约论的影响广泛而深刻,但其理论确有“极其重要的意义,因为社会契约论是抽象的,没有哪一个政体是以社会契约的方式建立的,潘恩则将其具体化了”^③。

(五) 马克思主义国家起源观

马克思主义学者坚持历史唯物主义史观的研究态度,从史实出发,在对丰富翔实的史料进行分析与探究后,对国家和政府的起源问题做出了系统而深刻地阐述。例如,马克思(Karl Heinrich Marx, 1818—1883年)和恩格斯(Friedrich Von Engels, 1820—1895年)在《家庭、私有制和国家的起源》书中就集中论述了国家和政府起源的理论问题。他们认为,私有制和阶级的出现是国家及政府产生的必要前提,而私有制与阶级的出现又触发于早期人类社会的三次大分工。在此基础上,随着社会的进一步发展,国家这一凌驾社会之上的权力组织及其官僚机构政府便逐步产生且愈发专业化。所以说,国家和政府并非从来就有,它们是社会在一定发展阶段上的产物,其诞生的直接根源是阶级矛盾的不可调和性。当国家产生之后,政府也从阶级冲突中逐步发展起来,充任阶级矛盾的协调者,以实现对阶级对立的控制。政府从形式上表现为一切国家机构的总和,拥有军队、警察、法庭、监狱等国家机器,可以运用武装力量实现一个阶级对另一个阶级的统治,其设立是国家区别于氏族社会的显著标志。而且,政府的最初形式又因国家产生途径之不同而不同,这取决于历史条件、经济基础以及统治阶级的利益需要等。国家性质决定了政府的职能,而政府职能充分反映了统治阶级的核心利益。

(六) 现代西方经济学对政府起源的阐释

西方古典自由主义经济学历来将政府视为“守夜人”(Night Watch),以保护本国安全、捍卫国民权利、建立并维持某些公共机关和公共工程为天职,而仅有

① [美]托马斯·潘恩:《潘恩选集》,马清槐译,商务印书馆1982年版。

② 谷立立:《潘恩,被历史辜负的人》,载环球网人物网:<http://www.hqrw.com.cn/2015/1105/40048.shtml>,访问日期:2016年2月15日。

③ 曹会勇、张明勇:《政府的起源、本质及监管——论政府在经济中的角色》,载《江西社会科学》2013年第11期。

市场才对经济活动发挥着重要作用。这就致使传统经济学从某种程度上对于政府这一同样重要之角色的忽视与定位偏移,所以,探讨政府起源理论的缺失便也不足为奇。直到20世纪这一情况才有所改善,新古典自由主义经济学的崛起使得政府被当作影响经济活动的内生变量而日益备受重视。正是到了这时,经济学家才开始致力于对政府起源的解析,其中较为有影响的经济学理论主要有公共选择理论和新制度经济学理论。

经济学分析方法之所以能在众多理论流派中脱颖而出,关键在于它将“理性经济人”假设作为研究前提,创新性地提出并论证了人类为摆脱受纯粹自利动机驱使的“霍布斯式”自然状态而努力获得“帕累托改进”,在经过漫长的自然演进后,最终产生了政府。经济学家的研究还表明,一股强烈涌动的利益分配动机是隐匿在政府起源表象背后的关键力量,政府的产生恰是为了满足社会的某种公共需求而从先前无政府的原初状态中逐步显现出来。“当最好的猎手或战士成为部落的首领,并最终取得足够的权威时,战争和保卫活动开始成为政府的主要活动,部落的权威领导便开始从这些活动中索取利益。人类逐渐地从已形成的合作中获得某种利益,这种利益是他们在原始状态中单独行动不可能得到的,作为这一合作的一种必要手段,政治组织曾经是而且仍将是有益的。”^①

三、政府的权力配置

政府不仅是一种政治组织,还是一种权力分配的格局。权力既可以在横向上的立法、行政和司法部门之间进行配置,也可以在纵向上的中央政府与地方各级政府之间划分,甚至具体到政府各部门单位以及公务员岗位之间还有不同的权力分配,可谓纵横交错、复杂异常。传统政治学理论将政府权力的横向配置形式定义为政体,纵向权力配置形式为国家结构形式。

(一) 政府权力的横向配置

所谓政府权力的横向配置,指的是一国人民通过宪法,将国家不同性质的权力如立法权、行政权、司法权,在该国同一层级政权(通常是中央政权)的不同机关之间进行分配,使各个国家机关行使相应的国家权力,从而实现分权制衡或分工合作之效的制度设计。例如,亚里士多德曾依据掌权者人数多寡及其执政目

^① 顾平安:《政府起源的经济学解释》,载《国家行政学院学报》2003年第4期。