

现 代 政 治 学 研 究 丛 书



苏州大学出版社

苏州大学“211 工程”学科建设经费资助

政 府 理 论

乔耀章 著

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府理论/乔耀章著. —苏州: 苏州大学出版社,
2000.1

(现代政治学研究丛书)

ISBN 7-81037-700-0

I. 政… II. 乔… III. 国家行政机关-理论研究
IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 46932 号

政府理论

乔耀章 著

责任编辑 张云朋

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市十梓街1号 邮编: 215006)

丹阳兴华印刷厂印装

(地址: 丹阳市胡桥镇 邮编: 212313)

开本 850×1168 1/32 印张 11 插页 2 字数 276 千

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

印数 1-2100 册

ISBN 7-81037-700-0/D·39 定价: 16.00 元

苏州大学版图书若有印装错误,本社负责调换

苏州大学出版社发行科 电话: 0512-5236943

前 言

国内有学者称我们所处的时代是“政府的时代”，任何人都免不了与政府打交道，各种各样的政府处处伴随着人们。的确，作为历史产物的政府在社会发展中的重要性正在日益受到世人，特别是中外政治学和行政管理学研究者的关注。不论是西方发达的工业化国家，还是发展中国家，或者是新兴工业化国家和地区，在多样化的社会发展历程中，政府总是起着至关重要的作用，尽管各国政府的历史类型不同，发生作用的方式迥异，作用力的力度和向度不同，政府既能促进社会发展，又能阻碍社会发展。因此，直面政府，把政府作为相对独立的对象来研究，思考政府，揭示政府作用力的方向及其客观规律，就成为政治学和行政管理学研究者的历史任务和使命。这就是本书的写作动机与目的。

本书定名为《政府理论》，旨在表明本书所阐述的内容与中外历史上的和同时代人对政府研究成果既有联系又有区别。说联系是着眼于继承，说区别则着力于发展。其中，“政府”是本书的核心概念，具有多重含义和视角。包括广义的政府和狭义的政府，既指经济学政府又指政治学政府，既指政治学政府又指行政学政府，既指作为国家机构的政府又指作为非国家机构的政府，既指宏观政府又指微观政府，既指静态政府又指动态政府，既指积极政府又指消极政府，等等。“理论”是相对于实践或实际而言的，在两个层面上使用理论。其一是作名词解，相对于“思想”、“主义”、“学”或“学说”、“科学”等概念，即“政府理论”有别于“政府思想”、“政府学说”

或“政府学”、“政府主义”和“政府科学”。政府思想往往是先于政府理论的分散的、不系统的、粗浅的政府理论；政府理论则是后生于政府思想的比较完整、系统、深刻的政府思想；政府学、政府学说、政府主义，往往是较为完整、系统的关于政府的知识体系；而政府科学或政府理论科学则是更加系统化、科学化了的政府思想、政府理论、政府学、政府学说。其二是作动词解，即对政府这个客观存在着的对象进行研究或“理论理论”的动作或行为，是对政府的感性认识产生飞跃，上升到或升华为理性认识的动态过程。如果说作为名词层面的理论是侧重于对政府研究的逻辑过程的结果的话（包括一些政府理论的概念、范式、范畴、观点、见解等），那么，作为动词层面的理论则侧重于对政府研究的逻辑思维过程本身。政府理论在两个层面上使用的作用和意义是有所不同的。前者，作为逻辑思维结果的政府理论，它来源于政府实践（归根结蒂源于社会生活实际），又能动地指导着政府实践（从这个意义上讲政府理论应当先行于政府实践），接受着政府实践的检验，并随着政府实践的发展而发展。后者，作为逻辑思维过程的政府理论，它介于政府实践和作为逻辑思维结果的政府理论形态之间，犹如“桥梁”和“纽带”。正是这种桥梁和纽带作用，才使得政府理论与政府实践产生互动效应。通过研究作为逻辑思维过程的政府理论，我们就会发现：一方面，政府理论的研究者由于受具体时代的、地域的、立场的乃至方法的等等局限，没有也不可能穷尽对政府及其规律的理性认识和揭示，任何作为逻辑思维过程结果的政府理论都不具有超越时空的普适性，因而这种政府理论总是带有一定程度的“灰色”特质；另一方面，社会生活及政府实践之树又是长青的，通过作为逻辑思维过程的政府理论的能动的沟通作用，又能够赋予作为逻辑思维过程结果的政府理论以活力，从而永葆作为逻辑思维过程结果的政府理论之树长青的特质。正是从这个意义上说，研究作为逻辑思维过程的政府理论，远比研究作为逻辑思维过程

结果的政府理论更重要,也更有价值。

全书的基本框架就是基于上述理念建立起来的。由五章构成:第一章作为历史范畴的政府,论述了政府的基本概念、政府起源、政府性质或属性、政府分类或类型、政府体制、政府发展和政府的历史回归及政府理论的中国化等问题。本章的理论创意主要在于:提出并论证了“非国家机构的政府”问题及其与作为国家机构的政府的互动关系问题,提出并论证了政府理论的中国化、政府的能动作用及其向度、政府工作重心的位移及其可持续发展等问题。第二章是政府理论简史。以较大的篇幅从政府思想、政府学说等研究成果中概要地介绍了中国历史上的政府理论和西方历史上的政府理论以及马克思主义的政府理论。本章的理论创意主要在于:力求从史与论的结合上,阐释中西方历史上政府理论各自产生和发展的内在逻辑及其源与流的相互关系和优势互补的发展态势。第三章是宏观政府生态。比较集中地论述了政府与自然、政府与社会、政府与国家、政府与政党、政府与市场、政府与企业、政府与公民、国际间政府等八大关系问题。本章的理论创意主要在于:提出并论证了宏观政府生态及其相互关系问题,它们各有其自身的运行规律,既不能相互替代,又不能相互割裂,它们协调发展,共同成为政府可持续发展和政府生态的安全链,从而构建了宏观政府生态理论的基本框架。第四章是微观政府结构。按政府自系统内在逻辑序列分别论述了政府职能结构、组织结构、权力结构、利益结构、运行结构问题。本章的理论创意主要在于:提出了微观政府结构问题,从唯物主义和辩证法相统一,静态与动态相统一的视角,分析论证了政府内部自系统与外部他系统互动的合力要素及其互动的向度,从而入政府之微,展政府之宏。第五章是政府改革与现代化。主要论及政府改革和政府现代化这两个问题。本章的理论创意主要在于:提出并论述了政府改革与改革政府的区别主要在于,前者的积极主动性和后者的消极被动性,阐明政府

现代化具有普适性的意义和趋势,把政府理论落脚到现代化,这一方面是为着与本书第一章前后呼应,形成政府理论研究的逻辑思维过程的回归线或闭合系统,另一方面则是为着引出“现代政府制度”特别是“政府人的现代化”这一新的政府理论问题,构建政府理论研究的逻辑思维过程的开放系统,进而开辟政府理论研究的新视域、新境界。

应当实事求是地承认,本书对现有的政府理论研究成果的认知、吸纳和输入是极其有限的,通过我们初步的思考、研究和转换,其“产出”更是极其有限和微不足道的。以上被我自称为“创意”的内容,能否成立,能否被称为创意,还有待于广大的专家、学者和读者给予评判。致力于政府理论研究中的创意,不仅是我们的良好愿望,更是我们的一份责任。没有科学的政府理论,就没有优化的高效的政府实践,甚至是盲目的、错误的、失败的政府实践。政府理论应当先行。研究和发展具有中国特色的社会主义政府理论,任重而道远。让我们共同努力吧!

目 录

前 言	(1)
第一章 作为历史范畴的政府	(1)
一、众说纷纭话“政府”	(1)
二、政府的一般理论	(12)
三、世纪之交中国政府理论研究中 的几个问题	(39)
第二章 政府理论简史	(60)
一、中国历史上的政府理论	(60)
二、西方历史上的政府理论	(95)
三、马克思主义的政府理论	(161)
第三章 宏观政府生态	(175)
一、政府与自然的关系	(175)
二、政府与社会的关系	(184)
三、政府与国家的关系	(198)
四、政府与政党的关系	(203)
五、政府与市场的关系	(211)
六、政府与企业的关系	(219)

七、政府与公民的关系	(227)
八、国家间政府关系	(234)
 第四章 微观政府结构	(243)
一、政府职能结构	(244)
二、政府组织结构	(265)
三、政府权力结构	(274)
四、政府利益结构	(285)
五、政府运行结构	(294)
 第五章 政府改革与现代化	(300)
一、政府改革	(300)
二、政府现代化	(329)
 后 记.....	(343)

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。他把政府看作是国家之内的一个新的共同体,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 and 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一定历史阶段的产物,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

① 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

^① 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 4~5 页。

是由各民族选举的首长所组成的政府,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。