

第一章 管制及运输管制

第一节 管制及其领域

一、管制的一般描述

管制的定义

随着西方经济学的发展，有关 regulation 的研究逐渐形成了一个独立的分支。regulation 的英文原意是指有系统地进行管理和节制而使之遵守规则或符合标准，其中还具有规则、法律和命令的全部基本含义。但就今天经济学中的 regulation 而言，其意义已逐步演变成国家及政府对其主权下的社会、经济活动及个人行为进行干预、影响及限制的过程的综合表达。如果对这个活动和过程冠以中文名词的话，笔者认为‘管制’是恰当而贴切的。

这样，可以将管制的基本含义定义为管制主体对在特定社会环境条件下的个人及在特定经济环境条件下的经济主体的活动进行干预、影响和限制的行为。

管制理论研究发展过程的简单回顾

对管制理论的研究源于对政府经济政策的研究和分析。虽然政府作为管制主体,从国家产生时就存在,甚至广义的管制可以上溯到更久远的历史,但是将管制理论作为一项独立的学科分支进行研究,却是近几十年的事。50年代以前,有关政府管制的研究一般属于公共经济政策和公共经济学的研究范畴。贝恩(Bain)在1959年发表的《产业组织》一书中曾专设两章分别讨论了反垄断政策和直接管制政策。尽管贝恩的讨论,只是一般地说明了管制政策的内容和作用,但从此形成西方经济学界以产业组织政策的角度讨论管制政策的学术传统,对管制理论的研究逐渐从经济学中分离出来。

斯蒂格勒(Stigler, G. J)是分析政府管制的开先河者。1964年他发表了“管制者能管制什么?”一文,指出管制政策并不一定能有政策提出者所说的效果,他还通过案例给出了自己的分析方法。这篇文章对以后管制经济学的产生和形成具有重要的影响。

70年代是管制经济学正式诞生之时。其标志是凯恩(Alfred E. Kahn)在1970年发表了《管制经济学》(The Economics of Regulation)一书,提出了分析政府管制的系统理论。该书不但对管制原理及其经济原则进行了分析,还讨论了对几种典型的市场模型的管制分析。斯蒂格勒在1971年发表了“经济管制论”一文,首次用经济学的基本范畴和方法分析了管制的产生机制,即政府的利益机制。该文从管制的矛盾双方——国家与产业,对政治利益和经济利益进行了比较深入的分析。提出了“国家—国家机器和国家权力对一个社会中的每个产业来说,都是潜在的资源或是潜在的威胁”的辩证观点。

70年代以后,随着世界性的技术革新和经济国际化的进

展，政府管制过滥，企业竞争不足等日益成为必须解决的问题。为此，西方主要发达国家开始调整有关的管制政策，其基本方向和趋势是加强反垄断措施和放松管制。在这样的背景下，70年代以后，在西方经济学界，有关管制理论研究的文献多起来了，有关的研究日益深入，内容也在原有的理论基础上得以极大丰富。该命题的研究已成为现代经济学中比较活跃的前沿专题之一。

二、管制的分类

从管制的定义可以看出，广义的管制实际上包含了全部的法律和政策。按照各种管制目的和制约手段，可将其分为间接管制和直接管制，而后者往往又被分为经济性管制和社会性管制。

间接管制

间接管制指对基本上自由的企业和消费者的市场活动担心产生不期望出现的经济结果的行为所进行的管制。即为了始终坚持市场机制的基本框架而尊重经济主体的自主决策，仅对阻碍市场机制发挥职能，在实际中可能产生弊端的行为加以管制。

这些管制不直接介入经济主体的决策，仅制约阻碍市场机制发挥职能的行为，并努力建立完善的、能够有效地发挥市场机制职能的制度。其内容主要包括以反垄断法为中心展开的竞争促进政策和以处理信息不对称为目的的管制，如保护消费者利益，公开信息，对广告的管理以及知识产权的赋予等。间接管制的目的主要是为了维持市场经济的顺利运行，依照反垄断法、商法、民法等法律对企业的垄断行为和不公平竞争手段加以限制。

直接管制

为消除社会基础部门(如金融、运输、通讯、公共事业等)中易出现的自然垄断及过度竞争的弊端,政府在价格、进入、退出、合并、投资、财务会计、计划等方面对企业决策活动进行直接的干预,这称为直接管制。此外,直接管制中也包括以防止外部不经济效应、保障公共服务等为目的的有健康、安全环境等方面的政策措施。有些学者也将前一部分称为经济性管制,后一部分称为社会性管制。前者主要对存在自然垄断和信息不对称(如服务)的领域实行管制,后者则是以保障劳动者和消费者安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的,对物品和服务的质量和伴随着提供它们而产生的各种活动制定一定标准,并禁止、限制特定行为。

上述管制的分类可用表 1-1 来表示,其中直接管制往往被称作狭义的管制。

表 1-1 管制的分类

	间接管制	直接管制	
内 容	不公平竞争管制	经济性管制 (对应于自然垄断等)	社会性管制 (对应于外部性)
政府活动	限制企业垄断 行为和不公平 竞争手段	对具有自然垄断 性质的企业在进入、 退出、投资、价格 等方面实行制约	防止公害、环境保护、 取缔毒品等

三、管制的目的及其理论意义

管制目的

在市场经济国家,政府(作为管制主体)的管制是广泛存在的,据统计,有明确法律规定的管制产业的比例,在美国按

GNP 计约有 27.7% (1973 年), 在日本按附加值计约为 40.8% (1989 年)。^① 需要政府管制的主要理由是因为存在“市场失效”(有关定义见本章第三节), 政府有必要针对之实行旨在合理配置资源的‘经济性管制’或为确保国民安全、健康的‘社会性管制’。此外, 在产业发展和产业调整的某些特殊场合及体制转换时期, 也需要适当的政府管制。

概括起来, 政府实施管制 (主要指对产业的经济性管制, 社会性管制不在本文讨论范围) 的目的主要有:^②

1. 实现社会资源的有效配置。如果企业滥用市场支配力, 比如垄断企业制订垄断价格和价格差别, 以及提供差别服务, 其结果将会损害帕氏最优, 影响资源配置的效率。所以通过各种管制措施去努力实现帕累托效率, 便成为首先着眼点。

2. 避免收入的再分配。从公正分配的观点看, 政府的管制是必不可少的。比如, 垄断价格不仅使资源配置效率受到损害, 而且还要发生消费者剩余的一部分成为企业利润进行收入再分配的情况。同时, 以垄断的市场支配力为背景的差别价格、内部互补以及差别对待行为也几乎都有收入再分配的效果。因此, 通过政府管制维护消费者的利益是必不可少的。

3. 企业财务稳定。企业的正常发展是保证国民经济发展的前提条件, 政府有责任通过各种管制行为为企业创造一个相应的环境, 使其在正常情况下能保证企业财务状况的稳定, 实现企业的发展, 以避免发生供给不足。

4. 促进企业运营动力。如果市场结构是垄断性的, 由于缺乏竞争的压力, 企业提高内部效率的积极性将衰退。在这种情况下, 由政府制定一套激励机制是必不可少的。

① 本文中的管制主体一般均指政府。

② [日] 植草益:《规制经济学》, 发展出版社 1992 年版, 第 58~60 页。

总之，政府管制企业的目的就是让企业这个国民经济的“细胞”保证最大限度的活跃，同时使经济在宏观上处于一种有序的竞争状态，在维护公众利益的同时，使之能够健全发展。

研究管制理论的意义

管制理论研究的重点是管制政策的设计和效果分析，其中核心是直接管制。按照该理论，直接管制分为进入管制、价格管制、投资和生产管制等几类。进入管制指政府对产业的企业数量及企业经营或生产的范围进行管理，价格管制则是指政府对产品和服务的价格的规定和管理。这两种管制是管制理论的研究重点。在自然垄断产业，进入管制和价格管制的必要性比较明显。此时，管制政策设计的难点之一是如何根据合理配置资源和公平性的原则确定管制产业的价格水平和价格体系。在竞争性产业中，主要依据信息的不对称、外部效应等情况确定产业的进入管制政策。而对价格管制，西方经济学家多持否定态度。他们认为，在竞争性产业，政府一般应充分发挥价格机制的作用，因为存在着企业费用曲线和市场份额的差别，统一管制价格难度很大。

更进一步地，管制理论的发展还分析了管制的利弊，指出既有“市场失效”，也有“管制失效”。比如，在假定只有资本和劳动投入时实行公正报酬率管制（即政府根据企业应有适当的自有资本收益率的原则实行价格管制），若允许企业追求最大利润，则企业必然追求增大资本使用量。于是矛盾就出现了：管制有利于稳定市场秩序、保证供给、提高资源配置效率，但也可能降低企业内部效率。因此，研究管制理论的意义，首先体现在对产业组织理论研究具有促进作用。

另外，管制理论的发展为现代经济学填补了空白，并在其中占据了重要的一席之地。

市场经济在许多国家有悠久的历史，市场机制几臻完善。

但是在经济已高度发达的情况下,政府的作用仍在日渐扩大。如最近几年,美国政府的支出总数已占国民生产总值的 $\frac{1}{3}$ 以上。^① 由于政府部门面对的问题包括国际、教育、社会保障、福利计划、税收等许多领域,如何使政府在合理配置资源、增进社会福利和提高效率等方面制定正确的决策就变得重要起来了。而管制理论就是主要从资源配置和社会福利影响的角度,研究管制的经济依据、管制政策的设计和效果分析以及管制政策的形成机制,从而为研究、分析和设计政府行为提供了理论工具。

四、管制领域的一般情况

由于规模效益的存在而使某些产业的长期平均成本能够递减,以至于该产业中企业的规模有可能扩大到足以使其占有全部或大部分市场的程度。在这类产业中,建立政策性的垄断体制被认为更为合理。很多国家都制定一些针对此类产业的专门法律,将提供该类物品或服务的企业限制为一家或少数几家,并对其价格等进行管制。

例如,在电力、煤气、自来水、广播电视、通讯等产业,一般来说,在某一地区内只有一家或少数几家企业便能提供足够的服务。如果这样,不但可获得规模效益,还能避免重复投资造成的外部不经济或浪费。这就需要由政府出面实行企业数量控制。同时,政府也有必要对这类企业实施管制,以避免其获取不当收入(如垄断超额利润)。

另外,在运输业(铁路、公共汽车、出租汽车、卡车、航空)及金融(银行、证券、保险)等部门,其市场结构并不一定是垄断性的,对于这些领域,政府亦进行某种管制。在此,管制的

^① 美 约·斯蒂格里兹:《政府经济学》,春秋出版社 1988年版,著者序言。

目的是要防止所谓‘过度竞争’通过限制过度竞争保证国民不可缺少的服务的稳定供给。从历史上看,在经济萧条时期,这些领域确曾出现过因激烈竞争而导致供给崩溃的现象。

再如公共产品(public goods),如初等教育、公路、消防、警察、国防等服务因其经济特性,也基本上是由政府提供的。它们的管制形式虽与上述产业相仿,但性质却是不同的。

这里所说的管制领域是指受政府直接管制的那些产业。虽然上面提到了需要管制的产业,但由于国民经济发展阶段及社会历史条件的不同,各国的管制领域也会有较大的不同。如在一些发达国家,钢铁产业一般作为私营企业而存在,并不受政府的直接管制。但在一些发展中国家,由于市场规模尚未扩大,只允许几家能发挥规模经济的钢铁企业存在,这就有可能将钢铁产业列入直接管制的范围内(当然,直接管制也可能出于其他原因,如产业政策等)。电讯业在各国以往基本上是公营的,但在最近几年,随着高技术的发展及人民消费需求的多样化,在一些国家已改为民营。

总的说来,政府的直接管制大致是在这样两层次实施的:一是在该领域设立国营或公营企业;二是允许个别民间企业经营,但由政府的价格、进入、退出等方面进行管制(当然在同一领域也有公企业、私企业同时并存的现象)。

第二节 管制的普遍性

一、国家与管制

国家及其产生

对于国家,人们的理解有很大的不同。德国著名社会学家马克思·韦伯曾在 1918 年说:“国家”是指“在特定的区域内

（成功地）具有合法使用暴力的垄断权的一个人类共同体”。美国当代著名哲学家罗·诺齐在 1974 年出版的《无政府、国家与乌托邦》一书中认为，一个国家的存在必须满足两个关键条件 第一，它拥有一种在这一地区内使用强力的独占权 第二，它对这地区内的所有人提供保护。它的结论是，一个拥有一定地域和人口的支配性保护机构，实际上就是一个国家。

马克思主义的国家观与他们的看法又有不同。马克思主义认为国家的本质是阶级统治的工具，是阶级矛盾的不可调和的产物和表现，凡是在阶级矛盾客观上达到不可调和的地方、时候、程度就产生了国家。

总之，国家是代表了主权和阶级的一个组织或机构，具有强烈的政治色彩。但如果我们透过这层色彩，撇开不同社会发展阶段去探究国家的产生、发展及变化的根源，就会发现在一定历史时期，经济活动往往是国家更普遍的特征。

人类在经济活动中的合作是由纵横各种关系构成的，这些关系在现实的经济活动中，支配着发展方向及过程。而且人类常常不仅仅是为了经济目的而进行生产活动的，感情、伦理和传统习惯等也起着巨大的作用。在这些关系及因素的影响下，并不是任何人都会顾及全局。这就要求形成一种以强制为特点的强权性组织，以协调人类的合作关系，这个强权性组织就是国家。

国家是最基本的管制主体

如果从广义上来解释管制，管制的主体不一定只是国家。因为既有超越国家的各种机构，也有国家内部的各种组织。但在各种各样的管制主体中，国家的管制是最基本的，是影响其他各种管制主体行为的‘自变量’。

这里并没有表示国家的具体形态。实际上，各个国家的政治体制和经济体制均有很大的不同，并由此导致了多种多

样的国家形态，如现代国家同古代、中世纪的国家有很大的差异。即使是现代国家，也有单一的国家 and 复合联邦制国家。在政治体制上，既有集权制，也有分权制；在经济体制上，既有计划经济，也有市场经济。但无论如何，只要国家的性质有哪怕是极其微小的改变，都从根本上影响国家的行为，从而改变国家公共机关及其具有公共权力的各种团体的行为。国家及其变化是历史发展最显著的特征之一。

四个历史阶段

国家的作用是不言而喻的，但人们对国家的作用的认识却不断地反复。直到现在，这也仍然是经济学中的一个十分活跃的课题。

据马克思的考证，“在人类社会历史上首次出现现代意义上的民族国家是从 15 世纪开始的，那时，各自独立的、几乎只有同盟关系的、各有不同利益、不同法律、不同政府、不同关税的各个地区，从此就结合为一个拥有统一政府、统一法律、统一民族利益和统一关税的国家了”。^①如果把与现代国家的建立同时流行的重商主义作为国家作用理论起点的话，那么，在这 500 多年中，其认识的反复过程可以大致分为四个阶段。

第一阶段：主张国家干预的重商主义时期。这个主张在西欧主要国家流行了大约三个世纪。

重商主义是 15 世纪先后出现在西欧各国的，其基本观点是强调借助于国家的力量来摆脱教会、地主、城镇行会对经济活动的控制，在无政府状态的经济生活中建立一种新型的市场秩序，冲破中世纪遗留下来的地方性限制，以便在更大的范围内从事国内外经济活动。重商主义为资本主义生产方式的

^①马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 255～256 页。

成长和确立创立了必要的理论前提，促进了商品货币关系的发展和资本主义工场手工业的发展，在历史上起过很大的进步作用。

但是，“市场总是在扩大，需求总是在增加。甚至工场手工业也不能再满足需求了。于是，蒸汽和机器引起了工业生产的革命……起而代之的是自由竞争以及与之相适应的社会制度和政治制度。”^①对商业资本主义的发展发挥过重大作用的国家管制已在阻碍生产而不是促进生产了。因此，重商主义向自由主义的转变是商业资本向工业资本转变的必然结果。完成这一转变的标志是 1776 年亚当·斯密出版的《国民财富的性质和原因的研究》（以下简称《国富论》）。

第二阶段 自由放任时代“看不见的手”统治了一个多世纪，直到本世纪 30 年代。

在思想上支配放任主义体制的是古典的自由主义。这个产生于启蒙时期的社会思潮，主张个人的自然力，尤其强调财产权和自由权（契约、劳动、营业、职业选择、转移等自由权）。因此，自然竞争当然地也就成了社会经济的秩序。

在同一时期，逐渐发展起来的经济学给自由主义的社会观念提供了科学的基础，论证了在自由竞争体系下的市场价格机制的自动调节功能及其优点。亚当·斯密的《国富论》的出版标志着这个理论体系的成熟。

由于《国富论》为资产阶级古典政治经济学建立了一个相当完整的理论体系，并且恰好适合当时产业资产阶级的需要，对处于上升时期的资本主义起到了强大的推进作用。而且，在斯密发表《国富论》的 1776 年至约翰·穆勒出版《政治经济学原理》的 1848 年这段时期内，英国已变成了世界“大工厂”；

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1955 年版，第 252～256 页。

工业化和城市化导致的社会变革使得斯密的经济自由主义得到了其后继者们进一步的阐述，如法国的萨伊、英国的边沁和穆勒等。所以，在斯密之后的整个 19 世纪，其思潮为越来越多的人所接受；‘看不见的手’征服了整个欧洲。

在这个时期，国家的作用被限于最小的限度，其主要功能放在了法律的组织工作上，构成法制性国家的框架。国家在法律上平等地保障每个人的各种权利，使个人的自由权利能得到充分的实现。与此相应，国家在经济方面的功能只是保证市场机制的自动调节。

在这个阶段的后期，自由放任主义的体制已开始动摇。虽然对经济总体的调节还是依赖于市场机制，但是市场机制所产生的各种问题已经成为难以继续保持完全自由放任状态的客观原因。于是，国家对经济的干预开始并逐渐扩大。如美国政府对铁路运输业的管制就是在 19 世纪后期开始的。不过，在这段时期，国家的管制往往是在问题发生以后或在问题发生的地方所进行的事后局部的干涉。

第三阶段：管制主义盛行的时代。以凯恩斯主义为代表的政府干预政策广为流行，这段时期一直持续到本世纪 70 年代。

本世纪 30 年代初所发生的全球性的资本主义世界的经济大危机，导致了资产经济学说的一次重大转变：占统治地位长达一个半世纪之久的以市场自由经营论为中心的经济自由主义学说让位于凯恩斯主义，从而宣告了自由放任时代的终结。

按照传统的自由主义理论的解释，资本主义制度本身是会产生过剩危机的。新古典主义经济学家萨伊认为：供给创造它自己的需求，即不论供给高达什么水平，都必须在需求方面有销路。如果出现危机，那也是局部的、偶然的、暂时的

和过渡的,市场的自发调节作用很快就会使均衡得以恢复。因此,政府无须干预。

但是,传统自由的理论对解释 30 年代爆发的资本主义历史上最严重、最持久和最广泛的大危机显得苍白无力。加之杰文斯、马歇尔、霍布森等众多的学者对市场局限性的批评,构成了凯恩斯主义产生的经济史的背景。

凯恩斯主义是以凯恩斯 1936 年发表的《就业利息和货币通论》(以下简称《通论》)为核心的理论学说。该理论学说总的来说把自由市场制度看成是一个有效的机制,认为它能保证个人自由并激发个人释放其创造性,但他承认市场机制本身存在缺点,只有扩大政府对经济的干预,才能克服这些缺点。凯恩斯说:“因为要使消费倾向与投资引诱二者相互适应,故政府机能不能不扩大,这从 19 世纪政论家看来,或从当代美国理财家看来,恐怕要认为是对个人主义之极大侵犯。然而我为之辩护,认为这是唯一切实办法,可以避免现行经济形态之全部毁灭。”^①

凯恩斯在《通论》中彻底否定了由斯密提出、由后人沿袭的关于资本主义在一只‘看不见的手’引导下能够自我完善的市场机制,否定了萨伊定律,一改斯密以来的自由放任传统,将经济纳入政府‘看得见的手’的‘全面干预’轨道。

凯恩斯国家干预论的思想体系是从宏观分析的角度肯定了市场机制的缺陷,并使之在西方经济理论和实践中的地位被‘正式地’确定下来,形成了西方正统经济学说的理论核心。即使在今天的理论和实践中也很难说已完全失去其正统地位。

从战后到 70 年代,西方发达国家的劳动生产实行了以凯

^①凯恩斯:《就业利息和货币通论》,商务印书馆 1981 年版,第 323 页。

恩斯主义为中心思想的经济政策，在这个时期，主要发达国家的劳动生产率的增长和人均收入都达到了历史最高水平，失业率也降至很低水平。因此，有人把这一段岁月称之为“凯恩斯时代”，并把凯恩斯誉之为“战后繁荣之父”。管制经济学作为一门专门的研究学科也就是从这一时期开始的。

第四阶段：变革的时代。从本世纪 70 年代以来，世界进入了经济秩序变革的时代。管制开始走向理性，管制的作用也由“治疗”转向“预防和引导”。

这个时代的开始是世界诸多政治的、经济的因素综合作用的结果。

第一次世界大战后，形势发生了很大的变化。首先，社会主义思想从宣传阶段进入了实践的阶段。通过 1917 年的十月革命，马克思主义的社会主义模式开始在前苏联实施。同时，在西方，由于在 1929 年秋开始的世界大危机所导致的管制主义盛行的国家也在摸索使经济顺利发展的有效的组合方式。因此，管制主义盛行的这段时间实际上成了进入变革时代前的，在实践上的探索阶段。

通过第二次世界大战，东方的社会主义国家开始吸收市场的因素。战后，南斯拉夫建立了市场社会主义体制。在前苏联及东欧各国，从 1956 年批评斯大林后，特别是通过 60 年代的经济改革，也加速了分权化和市场经济要素的列入。

最直接的诱因，是西方国家 1973 年爆发的自战后以来最严重的一次经济危机导致了“空前繁荣的黄金时代”的终结。在这次危机中破天荒地出现了一种“滞胀”现象，即一方面供给严重超过有效需求，库存剧增，生产骤降；另一方面通货膨胀严重，物价飞涨。经济危机同严重失业和通货膨胀两症并发。

对于这种情况，凯恩斯主义已无能为力：如果采用扩张

的政策来解救危机,势必使通货膨胀火上加油。如果采取紧缩政策去抑制通货膨胀,则势必使经济危机更加深重。于是,许多经济学家又开始怀疑凯恩斯主义的政府干预政策,开始向自由放任“复归”。当然,自由放任的“复归”,不是简单的重复,而是一个上升的过程。因为通过前两个阶段的探索,人们对政府管制和市场机制的作用及相互关系已有了更深刻的认识。

这个时期的最大特点是市场与计划的相互融合。国家对不同产业的局部管制有所调整,但对经济的综合性和计划性管制扩大了,水平也有了很大的提高。如西德的社会市场经济、法国的协调经济等,都是试图通过国家干预而组织的。尤其是在 70 年代以后,各工业国的经济增长遇到了各种深刻的问题,如环境污染、资源枯竭、粮食危机等。所有这些,都在市场机制重新被强调的同时,国家的管制作用也在更高的层次上得到强化。

总之,二战以来,尤其是本世纪 70 年代以后,管制政策和措施已大大增多并综合化。即使是在所谓的自由体制很强的国家里,对经济的国家干预也制度化了。环境资源政策、技术教育政策等措施被广泛地制订出来。特别是对物价及就业等经济活动也通过政策进行管制。国家的管制已波及经济活动的整个领域。

在各种政策措施迅速增多的同时,这些政策措施也不再是临时的和零散的,而是形成了综合性的管制体系。各个体系的关联性也越来越强。同时,管制的自觉性和计划性也得到加强。各种政策措施已不象以前作为临时措施被提出,而是往往被有目的地、有计划地制定出来,使得自发性经济过程大大减少了。自发性经济正在逐渐向自觉性经济过程发展。

二、政府及其职能

何为政府

从经济学角度上讲，国家和政府这两个概念是难以严格区分的。但从管制的角度看，国家与政府又有很大的不同。为了后续文中讨论方便起见，有必要在这里对“政府”的含义加以界定。

18 世纪法国伟大的启蒙思想家卢梭在他的《社会契约论》中对政府下过一个定义。这大概是对政府这一概念最早的界定之一了。卢梭说：“什么是政府呢？政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体，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治的自由。”卢梭对政府的这一界定是他的社会契约论的体现，带有鲜明的社会契约的痕迹。卢梭认为国家是“自由”的人民“自由协议”的产物。人们同意把自己的权利转让给国家，国家必须保护一切缔约者的自由、平等、生命和财产，体现人民的意志。为了做到这一点，在国家这一主权与人民之间，就应该有一个沟通两者的中介体，这个中介体就是政府。

随着卢梭思想理论的传播，他的这一政府的定义，为西方人所广泛接受。在卢梭逝世后的一个半世纪里，人们谈论建立政府时，都是谈论“自由政府”、“契约政府”。其影响甚至在美国第一位总统华盛顿于 1796 年 9 月 17 日所作的《告别演说》中都有所反映。

从 19 世纪后期，20 世纪初起，无产阶级社会主义革命的兴起使国家的形态多样化起来，政府的概念也随着政府理论的研究走向多样化而变得多如牛毛。比较有代表性的有：

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) 执行、行政管理。”

美国《康普顿百科全书》对政府的解释是：“对于‘统治’(govern)和‘政府’(government)这两个词，辞典的解释多种多样。但大多数人都首先认为 govern 是一种活动……制定规范、规则和提供服务的活动，以使人们能够安全地、便利地生活在一起。”这里涉及到了最广义的政府概念：凡是制定规则、提供服务的机构都是政府。

美国《新标准百科全书》则认为，政府是“一个民族，一个帝国，一个公国，一个国家，一个城市或其他政治单元中的主要官员组成的政治组织或团体的形式。在欧洲议会体制中，政府意味着内阁或者内阁的部，它有权力和权威，这一概念来源于拉丁语，其意思是驾驭”。这里指出了最狭义的政府概念：政府等于中央政府。

在 1991 年由中国大百科全书出版社出版的英国《简明不列颠百科全书》中，政府被定义为“治理国家或社区的政治机构”。

从上面的介绍中可以看出，由于使用层次不同，‘政府’概念的含义也很不相同。但总括起来，“政府”的名词含义都具有这样几个意义：(1) 指制定规则、为民众提供服务的机构。这是最广义的政府。(2) 治理国家或社区的政治机构。(3) 泛指一切国家政权机关。这是一般意义上的广义的政府。(4) 指一个国家的中央和地方行政机关。如我国宪法中的“人民政府”就是各级行政机关。这是狭义的政府。(5) 最狭义的政府一般指中央行政机关的核心部分。如我国的国务院。本书主要在狭义和最狭义上使用“政府”这一概念。

需要说明的是，严格意义上的政府是在 14 世纪以后才出现的。以前的国家统治机构叫做‘朝廷’或‘王朝’。‘朝廷’表明统治是君主或皇帝通过血缘、宗族关系实行统治，而政府则