

第一章 社会主义市场经济 下的政府职能

1992年，江泽民同志在中国共产党第十四次代表大会上宣布，中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。并指出“当前我国正处在由传统计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。这个转变，可以说在社会主义发展史上具有划时代的意义”^①。

社会主义市场经济是国家的经济制度，然而，由于政治与经济的密切联系又决定了它涉及的不仅是经济制度，而且是政治制度，尤其是政府的组织形式，及其职能的转变。这是由于政治与经济之间密切联系，尤其是经济制度对于政治的决定作用所决定的。在现代经济关系中，政府的地位十分重要。如果我们不能明确政府在市场经济下该干什么，不该干什么，那末，就有可能出现或者是干预过多，企业无所适从，或者是该管的不管，自由放任，使经济秩序陷于混乱。

《政府经济学》最终研究的是政府理财，但在社会主义市场经济下要真正管好政府经济，就必须了解政府究竟应当承担哪些职能。故而，无论从建立社会主义市场经济秩序来看，还是从政府经济的管理来看，我们都必须先研究政府职能的转变。

《政府经济学》就是从这一课题作为研究的起点。

第一节 国家与政府

几乎是一切社会科学，无论是经济学、财政学、法学、政治学、行政学等都离不开对所有制、家庭、企业和国家的研究。恩格斯在 1884 年曾经出版过著名《家庭、私有制和国家的起源》一书。书中阐述了从家庭的产生、私有制的形成直至国家形成的历史过程，雄辩地证明了国家是随着私有制的出现，原始公有制社会的灭亡而产生的凌驾于社会之上的公共机关。这是一本不朽的学术著作。

然而，随着国家的发展，产生了政府的概念。这样，就产生了一个问题，即什么是国家？什么是政府？或者说，国家与政府这两个概念有什么联系和区别。顺便指出，迄今为止由于种种原因，在我国无论是经济学，还是法学、行政学的一些著作中，都把这两个概念混为一谈。

一、政府

国家是由政府、居民和领土构成的有机实体。政府是在一个国家的范围内，由一定阶级占统治地位的公共权力机关。

现代社会里，政府无处不在。如果你生活在城市，则从公共汽车到马路、交通岗亭都是由政府出钱修建的。当你与其他人发生冲突时，我们首先想到的是叫警察，而警察是政府聘用的。当你发生经济纠纷时，要求诉诸法律，法院是政府出钱修的，法官拿的是政府发给的工资。从天文、水利、国防到市场物价、治安、环境保护，政府都起着重要作用。

政府有大概念和小概念之分，小概念的政府，也就是我们通

常所说的人民政府，它是指各级国家行政管理机关，即按照立法、行政、司法分开的原则而从事行政管理的机关。大概念的政府则是指一切公共机关，包括各级人民代表大会，各级行政机关和各级司法机关，它们都统称为政府。《政府经济学》所指的政府，主要是指各级行政机关，但在一般情况下也包括各级人民代表大会，因而属于大概念的政府。

政府是在一国的范围内，由一定阶级占统治地位的公共权力机关。这一概念包括以下三层含义：

（一）政府是公共权力机关

这就是说，首先，政府是机关，它既不是企业这一生产经营实体，也不是家庭和社会团体。所谓机关，这里是指由一定的人，根据行政原则组成的办事机构。这就是说，办事是政府的目的，政府的组织形式来自于它们所依据的行政原则。通过行政原则，把一些从事行政管理的人组织起来，从而形成了社会的特殊的，凌驾于社会之上的机构，即政府。政府是机关，这就把它与企业、家庭等人群的组织形式区别开来了。

其次，政府与一般机关相比较，其最大的区别在于他握有公共权力，管理公共事务，因此称为公共权力机关。

这是政府与其他机关的重要区别所在。虽然党派、团体等也称为机关，但由于他们不管理公共事务，因而不能称为政府。这样，就把政府与一般的机关和党派区别开来了。

公共权力是指凌驾于社会之上，并通过法律的形式赋予政府的管理公共事务的权力，是统治居民的权力。我们知道，每个社会成员，每个企业在经济和社会活动中，都有着一定的权利。把权利综合起来就称为权力。说到底，权力是指支配他人行为的能力或可能性。一般地说，整个社会的权力可以分为三类，即人身权力，财产权力和公共权力。最初，公共权力来自于社会分工。在

人类进入阶级社会以后，公共权力与财产权力，人身权力发生了分离，公共权力成为独立于人身权力和财产权力的特殊权力。享有公共权力的机关转而凌驾于社会之上，并通过法律来确认自己所拥有的特殊地位，从此，政府就获得了管理公共事务的特权。公共事务具有以下特性：

1. 公共性。

公共性是指政府所提供的公共劳务或服务，其受益对象是全体居民，即全体居民都可以享受或者正在享受的。用前美国总统林肯的话来说，所谓政府，就是管理那些私人所不愿意干，不能干，也干不了的，但又必不可少的那些事。

比如，修建街道，路灯和城市的排水系统等，因为每个在这街道行走的人都能享受到，而且很难说有固定的受益对象，也就无法收费，因此，没有人愿意提供这种服务，是私人所不愿干的，即使某人愿意为之而出钱，也只能通过捐款的办法，而不能让他来管理。因为，这类事务具有垄断性，一旦某个人把它转为垄断性事业，就会给全体居民的利益带来损害。所以说，公共事务是指那些社会必不可少，而私人不愿干，也不能干的事。这些事，只能由政府来管理。政府出钱修建街道，安装路灯并支付电费、维修费等，就形成了政府的公共支出。政府通过税收来形成公共收入，用以支付这类支出。

公共事务的公共性特征也是指它的非盈利性。政府在管理公共事务过程中，有时为了弥补自身经济不足，或者有时为了平衡享受与不享受公共事务的人之间的关系，也采用收费的办法。但政府收费绝不是以营利为目的的。这也是与企业提供的服务或劳务的主要区别之所在。

因此，所谓公共性实际上是指公共事务属于全体居民的共同利益。政府提供的服务或劳务具有广泛的享受对象，不收费，或

者即使收费也是不以营利为目的。

2. 排它性。

亦即政府的垄断性。权力，从法律的角度来看都具有排它性。例如，某人所拥有的对于某一财产的权利，这就意味着没有经过他同意或者授权，其他人不得也无权动用。公共权力同样具有排它性，它是政府所享有的专属权。除政府以外，其他人不得享有。否则就是违法，要受到政府的惩处。例如，征税是政府的专属权，除政府以外，任何人都不得以强制地征税或者收取类似于税收的费用。此外，工商管理、卫生管理、公安、军队等也是政府专属权，除政府外，任何人无权颁发工商登记证。

当然，在现实生活中，企业也通过向其他人提供服务或劳务并收取服务费用。但企业的这种收费是以通过向个人或企业提供某一特殊的劳务或服务为前提，并按公平、自愿、有偿的原则来进行，与政府收费的强制性，具有质的区别。

公共事务的排它性也指只有政府才有权设立公共机关，管理公共事务。私人或企业无权审讯、关押人，也无权设置军队、警察等机构。

3. 昂贵性。

公共事务的范围十分庞大，政府管辖的范围“上至天文地理，下至鸡毛蒜皮”，包括天文，军事、航空、以至与人民生活密切相关的自来水，城市卫生，市容、治安等。所以说，建立一个公共事务的体系需要花大量的钱，而且，大部分是属于经常性支出。例如，维持军队的军费、维持地方治安的公安费，以及教育费等，都极其昂贵。正因为这样，所以即便某一个私人想干，事实上就其财力来说，也是干不了的。为此，只能通过征税的途径来供给。

4. 阶级性。

公共事务的范围可大可小，除了基本的公共事务以外，有些

事务的范围具有很大的伸缩性。例如，传统西方社会里教育就属于私人事务，因而接受教育者必须付费。在现代社会里，一些政府通过义务教育法，把中小学基础教育变成了政府公共事务。此外，就西方国家来看，有些国家把医疗变成政府的公共事务。例如，在英国就实行全民医疗制度，居民的医疗费用由政府负担，而另一些国家，如美国，则仍认为它是居民的个人医疗，属于私人事务。1994年美国克林顿政府试图通过全民享受医疗保险待遇的法案，但受到国会的强烈反对。从上述两个例子中可以看出，公共事务的范围是具有伸缩性的，因而，它具体操作上往往基于统治阶级及其对于国家利益的认识。有关这一问题，本章还将展开。

公共事务的上述 4 个特性也就说明了公共权力与公共事务的关系。正因为公共事务具有公共性、昂贵性、排它性和阶级性，所以，公共事务只能由政府来管。反过来，政府由于管理了公共事务，因而也有拥有了独特的，排斥他人使用的权力，即公共权力。所以，公共权力也称为政治权力，是政府对居民的统治权，凭借这一权力，政府就成为居民的统治者。

（二）政府是在一国范围内的公共权力机关

国家是一个地域概念，人口概念，同时也是行政概念。政府也就是国家的有机组成部分，是构成国家的三要素之一，其权力只能在一定范围行使。没有国家，政府就失去了统治依据，也就没有具体的政府。但是，国家是相对稳定的，而政府是可以变动的。在一个国家范围内，可以有多级政府，甚至可能出现不同社会制度的地方政府。例如，邓小平同志提出的在中华人民共和国的范围内形成“一国两制”的政府体制，即对大陆实行社会主义制度，对香港、澳门等实行资本主义制度，50年不变。这是针对中国的实际提出来的，是对世界国家制度建设上作出的一大贡献。

（三）政府是一定阶级的统治机关

这就是说，政府具有强烈的阶级性。政府是一国的统治机关，它统治着居民、企业。政府既然掌握着公共权力，也就具备了公共性特征。然而，作为社会权力机关的政府，还必须解决为谁服务问题。因此，政府是有强烈的阶级性的。

首先，政府成员来自于一定的政党。几乎没有一个政府，不管他们是否选举产生，都是在一定的政党的推荐、支持下上台的。因此，政府必然以实现这一政党的政治纲领作为自己的目标。而政党本身就是阶级的产物。

在我国，中国共产党是领导核心，各级政府的领导虽然是选举产生的，但在选举以前，候选人是由上级党组织考察推荐的，在产生候选人过程中，各级党委做了大量的考察工作，将其中的优秀分子推上各级政府领导岗位。各级政府的领导作为党组织的成员，他们应当按照组织原则服从党的决定，并为党的事业奋斗。党的宗旨决定了我国政府是带领本地区人民进行社会主义建设，发展社会主义经济、文化，不断地改善人民生活的组织。党的目标与政府的目标是一致的，使我国的政府具有广泛的人民性和群众基础。

事实上，任何国家里，政府总是有阶级性的，政府的成员总是由一定的政党推荐的。例如美国的克林顿就是由民主党提名，经过选举程序而当上总统的。而它的前任是美国共和党提名的卡特总统。尽管在美国政坛上民主党和共和党轮流执政，但就其政党的性质都是资产阶级政党，这就决定了美国政府的资产阶级性质。

其次，政府的公共性与阶级性之间有着内在联系。政府要实现自己的职能，必须建立强有力的政权机构，包括军队，警察、监狱等，从而形成庞大的财政支出，那末，这笔支出从哪里来呢？毫无疑问，这笔支出主要来自于税收。从实质上说，统治阶级总是

通过各种形式将税收负担转到劳动人民头上的，但从形式上说，纳税最多的人是统治阶级的各个成员。这些人由于掌握生产资料，因而只有他们才能够出得起这笔钱。既然统治阶级的各个成员从形式上出钱养活了政府，那末，他们必然要求政府为其服务；

再次，历史上任何政府，只要是进步的，前进的，都是把发展生产作为一项重要任务。在中国由氏族社会走向奴隶社会的夏代，传说就有大禹治水八年，三过家门而不入的故事。在中国历史上，历来把水利看作政府的大事。只要不危及统治阶级的根本利益，政府总是要发展生产的。然而，生产资料总是掌握在统治阶级手中的，政府要发展生产就得依靠统治阶级的各个成员，这就决定了政府为其服务的性质；

最后，政府是公共事务的管理机关，但公共事务在许多方面都具有阶级性，时代性。例如，资本主义制度的基础就是财产私有制，“私有财产神圣不可侵犯”是这个社会的准则，也是政府的法律和秩序准则。就是说，政府所要建立和维护的社会秩序，必须在这一准则之上。政府的一切活动，不能违背这一准则，不得与私人争利益。这是确立资产阶级政府职能的最高原则，对于任何违背这一准则，侵犯资产阶级私有财产的行为，在政府看来都是非法的。这就从根本上决定了政府为资产阶级服务的性质。

然而，在研究政府的阶级性时应当注意的是，政府的阶级性是从维护统治阶级的根本利益出发的。它所依据的，不是这个阶级的个别成员，而是整个阶级的利益。在统治阶级内部，各个成员之间也存在着利益矛盾和冲突。有时，甚至产生严重的、激烈的对抗。为了防止这种对抗最终导致整个阶级灭亡，就需要有强有力的政府。政府从其阶级的最高利益出发来分辨是非，平息矛盾。必要时，甚至把其中为非作歹，过度损害这个阶级利益的人投进监狱，甚至送上断头台。因此，从统治阶级来看，政府也是

凌驾于社会之上，具有公共性质的。事实上，封建社会的政府与地主之间，资产阶级政府与资本家之间，同样存在着种种矛盾和斗争。中国北宋的“王安石变法”就是由于大地主集团过度扩张，不仅损害了中小地主集团的利益，而且损害了政府的利益而引起的。由于大地主集团的“兼并”，使得大量的农民失去了土地，转而依附大地主集团成为他们的“附徒”（即隐匿人口）同时，也使得中小地主破产。这样，政府的税源减少，而政府又把它们摊到中小地主头上，从而引起社会矛盾激化。“王安石变法”就是试图采取对某些财政制度的修改，在减轻人民负担，发展生产的同时，打击和削弱大地主集团，以巩固中央政府的统治权。

综合上述三点，不难看出，政府是一种凌驾于社会之上公共权力的机关，政府同时又是阶级的统治机关。政府的阶级性寓于公共性之中，正因为如此，政府就把自己与一般的经济组织、社会组织、党派、团体、区别开来了。

二、国家

据考，在上古代，“国”是指都城，它是由城墙四周围起来，中间有一定的人口和持戈的武士组成的。到封建社会，才有了国家的概念。

国家是我们最熟悉，也最难定义的概念之一。在历史上，有人把国家视为是政府总体，因此，用政府的概念去定义它。然而，这仅仅是从行政的角度来看的，因而不完全的。现代社会证明，国家不仅有政府，而且要有居民，离开居民，国家也就无统治对象了，因此，居民在国家中处于比政府更重要的地位。除居民外，国家还必须有自己的领土，尤其是陆地，因为，人们生存最基本的条件是陆地，这是国家生存的物质基础。如果没有领土，国家就只能在幻想中存在。

因此，从上述来看，国家应当是指由政府、居民和领土所构成的有机实体。而政府，居民和领土则是构成国家的要素。

上述国家概念包括以下含义：

（一）国家是一个有机实体

之所以称为有机实体，是指国家把政府，居民和领土三要素有机地组合起来，而成为一个实在的活动着的有机体。在一个国家内，居民从事着各种工作，按自己的能力和需求生活着。政府的公职人员进行着各项行政管理活动。企业按照某种规则进行着生产、流通活动。因此，国家对我们每一个人来说，它并非虚无飘渺，而是实实在在地存在着。这是第一层意思；第二层意思是指国家通过社会制度和社会的生产、流通、分配、消费以及种族、文化、语言及其他上层建筑的，把政府、居民和领土三要素有机地联系起来，形成丰富多彩的、五光十色的国家。如封建制国家、资本主义国家、社会主义国家，以及诸如美国、印度、中国、朝鲜等。每个国家在社会制度、民族、语言、文化等方面，都存在着一定的差异，在政府的职能，生产力发展水平等方面也存在有一定差异。

（二）国家由政府、居民、领土三要素构成

组成国家的第一个要素是政府。政府是与居民相对立的公共权力机关。政府的性质是由该国家的社会制度所决定的。历史上，国家与氏族（或部落）的最基本的区别点在于，氏族是一个社会组织，但没有政府，而国家有政府，它是借助于政府的公共权力来实现其统治的。不同的社会发展阶段，除生产力水平不同以外，最明显的标志是政府的性质及其组织形式。例如，封建制国家与共和制国家的区别主要在于政府的组织形式与机制不同。

组成国家的第二个要素是居民，居民是指经常居住在这个国家的人。没有居民，国家就缺乏统治对象。通常，居民必须具备

居住地、时间等条件。随着现代社会所得税制度和国籍制度的产生，对于居民的划分更加严格。居民是指在本国有居住地，且居住时间在一年以上的本国公民、外国公民和无国籍人。而公民则是指按照国籍法在本国登记国籍的人。公民的住地可能在国内，也可能在国外。

居民是国家存在的人口基础，没有人也就不成其为国。国家的一切活动，最终要落实到人身上。国家就是为了保护居民的生命、财产安全，保证居民的正常生产、消费活动而建立的。如果没有居民，政府也就失去了服务对象。甚至政府的成员本身也是居民，没有居民，也就等于没有政府。政府的公共权力，最终也是由居民以法律方式授予的，它是一种相对于人身权力而言的权力。可见政府和居民是构成国家的“两极”他们是缺一不可的。

国家的第三个要素是领土。领土可以分为广义概念的领土和狭义概念的领土。狭义概念的领土是指一个主权国家已经宣布，并经与接邻国家以协议方式确认的陆地边界以内的表土及其地下资源。广义的领土不仅包括陆地，而且还包括领海、领空以及海底的底土。领土同样是国家生存的条件之一。因为，人的活动离不开土地，政府总是通过对于地域的统治来实现对在该地域上居民的统治的。在本书中所指的领土，是指广义的领土，即不仅是指国家实际占有或控制的陆地，而且还包括海洋和领空。海洋和领空，对于国家来说也是重要利益所在。海洋不仅给人民提供了丰富的水产资源，而且提供了航运条件。此外，随着现代科技的发展，海洋底下蕴藏的资源将成为国家的重要财富。海洋对于国防也有重要意义。随着现代航空技术的发展，领空对于国防的意义越来越大。1990年以美国为首的多国部队对伊拉克的作战，就是充分利用其空中优势，通过轰炸摧毁了伊的地面设施而取得决定性胜利的。此外，领空也是一种经济资源，民航事业就是一种

利用领空资源的事业。

领土是国家生存的物质基础，也是国家利益之所在，历史上许多战争大都是由于领土争议而引起的。

总之，国家是一个有机实体，也是一个历史概念。国家之所以是一个历史概念，是因为它并不是人类社会一开始就有的，而是随着上述三要素的产生，特别是政府要素的产生而产生，并随着政府的消灭而消亡。

三、国家与政府概念的分离

（一）国家学说简介

上述我们探讨了什么叫政府，并进而接触到什么叫公共权力，接下来必然会问，为什么社会必须有公共权力？公共权力与政府产生有何关系？

要回答上述问题，必须研究政府的产生。

对于政府的产生，历史上许多学者，包括马克思、恩格斯等都作过探讨，特别是马恩的探讨，揭开了政府的神秘面纱，取得了辉煌成果。当然，由于历史的原因，历史上许多学者，包括马恩在内同样受到时代局限，把政府与国家的概念搞混了，因而把政府的产生说成是国家的产生。但与其巨大成功来说，这无关宏旨。

17 世纪的英国著名学者约翰·洛克 1690 年在他发表的巨著《政府论》中，以大量的篇幅批判了英国保王派所鼓吹的“君权神授”的谬论，从建立英国君主立宪制的资产阶级政权的要求出发，认为国家的重要目的是为了保护私有财产。他认为，在国家出现以前，人类处于自然平等状态，人们根据体现理性的自然法，享有人身自由和财产的自然权利。但处于自然状态下的自然权利经常受到他人侵犯，为保证享有这些权利，他们相互订约建立国家，

授予统治者以一定的权力。这样，人们就放弃了在自然状态下自己执行自然法和惩罚违反自然法者的权利。

洛克所要解释的国家产生，实际上指的是政府的产生，认为，政府产生是政府与个人之间的权利交换，因此，将它取名为“权利说”。“权利说”并非完全错误，它至少说明了公共权力产生后对于个人权利的约束。而且，它又为我们研究税收问题提供了思路。但是，权利仅仅是经济关系的一种反映，是表象。政府的产生，以及随政府产生而产生国家，有更深刻的内在原因，特别是经济和社会原因。在这一点上，马恩的研究就比他深刻得多。

法国学者卢梭在其 1762 年发表的《社会契约论》中认为，人类原来生活在自然状态中，由于生存受到威胁，人们才通过社会契约，在完全平等的基础上自愿地结合起来，建立国家，制定法律。认为，国家是一种行政机关，它是在社会契约的基础上建立的，社会契约所要解决的根本问题，是社会的寻求一种结合形式（即国家形式），使它能以全体成员的共同力量，来保护每个人的天赋权利——自由、生命和财产。人们放弃自然的权利，而获得约定的权利，因而仍然是自由和平等的。

卢梭的“契约说”对资本主义国家的建设影响很大，它为共和政体的政府制度奠定了理论基础。这里所说的社会契约，实际上就是指法律。但“契约说”也有其缺陷。契约是一种自愿关系，对于每个人来说都是具有可选择性的，然而，事实上每个居民并不能选择其国家，而且，也不可能以不承认这种契约关系为名来拒绝纳税，或做那些违背法律的事。这是其一；可能由于翻译或认识上的原因，作者将政府和国家的概念搅在一起，这是其二；契约说并不能说明公共权力与政府产生之间的关系，认为政府产生于社会契约，然后，才有了契约上所规定的那些公共权力，这显然是把本末关系颠倒了。

马克思、恩格斯则通过大量的历史素材，令人信服地证明了公共权力在氏族社会，即政府和国家产生以前就已经存在。而政府则是在进入私有制社会后，随着阶级矛盾的展开而产生的。这一观点，集中地反映在《反杜林论》、《家庭、所有制和国家的起源》两书中。其基本观点为：

第一，在生产力低下的原始社会，人们群居（形成了原始公社或氏族），共同劳动，共同生活，虽然那时还没有阶级，但氏族内部存在着社会分工，存在着公共事务和执行公共事务的人。公共事务属于全体居民的共同利益。“在每个这样的公社（即相当于氏族的原始公社——编者注）中，一开始就存在着一定的共同利益，维护这种利益的工作，虽然在全社会监督之下，却不能不由个别成员来担当：如解决水资源争端，制止个别人越权；监督用水，特别是炎热的地方；最后，在非常原始的状态下执行宗教职能。^①当然，公共事务的范围要比上述列举的多得多。例如，修建公共道路和桥梁，为利用水资源和解除水患的水利建设，以及今后逐渐发展为历法和气象科学的占星，发展成为医学事业的巫医，发展成现代国防的氏族军队和防御设施，发展成现代文化、教育事业的原始宗教，为专门测量土地边界，防止土地边界争端而形成的测量等行业。这些行业，虽然在当时都处于原始状态，但同样是全体居民不可缺少的共同利益。这些，成为氏族的公共职能，它们或者由专门人员来担当，在这种情况下，他们执行职能的支出由氏族全体人员共同支付，或者是由氏族全体人员共同劳动来完成。在氏族社会解体以前，这些事务是在氏族酋长的主持下进行的，酋长从氏族的实物收入中拿出二部分来满足执行上述职能人员的支出需要，以使得他们所分工的事业能继续下去。

马克思、恩格斯《反杜林论》《马恩选集》第3卷第218页。

第二，随着社会生产力的发展，出现了第一、第二次社会大分工。而社会分工进一步促进了劳动生产力的提高。这样，就引起原始公有社会的解体。原始公社的解体首先是从家庭劳动替代氏族共同劳动开始的，接着出现了以家庭为单位的财产私有制。随着私有制的发展，原来的氏族逐渐解体，一部分成员因债务而变为奴隶，另一部分人则成为奴隶主。此外，氏族之间争夺奴隶和财富的战争加快了原始公社的解体。

第三，随着氏族社会的解体，国家就逐渐产生。因为，(1)相对于过去的共同劳动而言，在家庭条件下，公共事务内容越来越多，需要交给专门的机构来管理。例如，在过去，氏族内个人之间的矛盾只要酋长主持下氏族成员共同讨论就可获得解决，但现在必须要由专门的法官，按照一定的法律程序来解决。争端的范围也发展为人身的争端及财产争端，而财产争端是以前所没有的。相应地，管理公共事务的人也就获得了特权，即统治权。他们从过去的氏族社会中的平等成员资格上升到成为统治居民的人，因而居于社会之上。(2) 奴隶制社会具有的统治的残酷性和少数人统治多数人特性，决定了统治阶级必须结成政治联盟，组织强有力的军队等政府机关，来共同对付奴隶的反抗。同时，也需要通过这一政治联盟的章程（法律）来约束统治阶级中个别成员的不负责任的行为，仲裁各个成员之间的矛盾和冲突，以避免各奴隶主之间因矛盾激化而引起战争等削弱整个阶级利益的行为的发生。公共权力以纳税、军队、警察、法律、法官等作为其行使权力的基础，以确立私有制、法律、秩序为目的。因此，公共权力本质上是一种国家暴力，同时公共事务也是全体居民的共同利益。

第四，随着公共权力产生，国家这一有机体也就产生了。因为，(1) 国家实际上也就是通过奴隶主之间的政治联盟而形成的公共机关，在奴隶主形成政治联盟过程中，他们把一些权力，如

军队、警察等交给了国家。国家是按地域来划分居民，而不是象氏族那样按血缘（民族、种族、宗室、姓氏、姻亲等）关系来划分居民的。这就是说，国家按照地域原则来对居民进行管理，因此，也就具备了领土和居民条件。（2）国家拥有政府这一公共权力机关。这就是说，政府不仅接管了氏族的公共事务遗产，而且还有一定发展，扩充了公共事务的内容。这样，国家的三要素已经具备。

第五，在政府如何处理公共权力与为统治阶级服务的关系上，马克思认为，政治统治必须以公共职能为依据，也只有这样，政府的政治统治才能持续下去。同时，政府在选择把那些公共事务列入政府职能范围时，不能不考虑到居民的利益，也不能不考虑到整个统治阶级的利益。当两者发生冲突时，总是把统治阶级的整体利益放在第一位的。因而，从这个意义上来说，它具有阶级性。

总之，从上述五个方面来看，马、恩认为，政府最基本的职能是公共职能，干那些社会必不可少，但私人不能干、不愿干，也干不了的事。政府，只有这样才能被称为政府。社会正因为有政府这样的公共机构，才弥补了个人为主体的活动的种种缺陷，使得政府和居民在社会生活中相得益彰。在社会主义市场经济下，政府和居民、企业三大经济主体之间，不也应当建立起一种相互补充，相得益彰的关系吗？

（二）在奴隶社会里“国”与“家”不分 政府处在雏形阶段

奴隶社会是一种庄园经济，国王是最大的奴隶主，以下是分封制。如商朝“商子孙分封，以国为姓，有殷氏、宋氏、宗氏、空桐氏、稚氏、北殷氏、目夷氏”^①。这里所说的“氏”系指下一级

^① 史记《殷本记》。

的奴隶主。周朝则按其血缘亲疏，分为侯爵国、伯爵国、子爵国等等级。如侯虎、侯喜、侯耒申；邠（兒）伯；箕（山西榆社县）子、微（山西潞城县）子等^①。侯、伯、子国之间存在着从属关系。由于每个奴隶主既是人口的统治者，又是大庄园经济的经营者，因而，一切公共事务也实际上成为奴隶主庄园内部的事务。因此，当时，统治社会的“国事”和庄园内部管理的“家事”事实上是不分，也无法分开的。这样，奴隶主既是地方的行政长官，又是奴隶的所有者。虽然，当时已经存在有作为社会统治机关的政府的某些职能，但在“家事”和“国事”不能分开的情况后，就不能产生那种独立于居民，凌驾于社会之上的公共权力机关，即政府。或者说，它处在政府的形成阶段，即雏形阶段。由于当时政府尚处于形成阶段，因此，国家也处在形成阶段。

（三）国与家的分离和政府的产生

到封建社会，“国事”与“家事”分离，于是产生了政府。但这时的政府与国家的概念不分，实际上就是中央集权政府。封建社会产生国事，即公共事务，与“家事”，即统治者私人事务，分离的根本原因是随着奴隶社会的解体，生产单位由奴隶主庄园缩小到家庭。家庭由于它们在同一地区数量很多，而且分工不完善，使得他们在许多方面不得不求助于社会。这样，就产生了许多共同利益。于是客观上要求政府把这些属于家庭共同利益的事务管起来。这些属于居民共同利益的事务，也就是马克思主义所说的公共事务。公共事务一旦由政府管起来，也就成为国家事务。

在封建社会初期，国王的家庭事务与国家事务虽然有了一定分离，但这一界限是模糊的，但在国王以下，这一界限是清楚的。因为，所有的地方官吏都是国王委派的，他们无权把国家事务变

《中国通史简编》范文澜修订本第一篇，第 120 页。