

导 言

从经济的角度 研究政府功能

政府功能分析是一个非常重要而又比较难做的题目。因为就现有的政治学或行政学研究状况来看，对这个问题的研究是比较薄弱的。在政治学研究中，人们一般把政府功能称作政府职能，并且把国家当做研究的出发点。当前，中国政治学研究中的主流政府理论认为，政府是国家机器的主要组成部分，随国家的产生而产生，随国家的发展而发展，随国家的消亡而消亡。政府性质由国家性质决定，在阶级社会里政府的性质或者只有一种即阶级性，或者既有阶级性又有社会性。而所谓政府职能则是政府活动的基本方向和任务，包括对外职能和对内阶级统治职能，或者在这两种职能之外再加上社会管理职能。在社会管理职能方面又有大政府以及小政府理论。^① 在此之外又有一些学者对政府职能进行了细分，认为政府的基本职能是阶级职能和社会职能，并且与政府的性质密切相关。政府的具体职能可以细分为指导、管理、服务、协调、监督以及保卫等六种职能，并且这六种职能是政府各部门所共有的。同这种共有职能相对应的还有各种专业部门的专业职能，如经济、教育、科技、文化、工业、农业、商业、卫生等行

^① 谢庆奎教授对此作了完整的概括。见“关于政府的基本概念”，《当代中国政府》，香港：天地图书有限公司，1992年版，第21—28页。

政职能。我觉得，政府问题研究只凭现有的主流政治学理论是不够的。为了能更好地研究政府问题，有必要在现有的主流政府理论基础上进行方法论上的创新。行政学是专门研究政府问题的，它对于政府行政进行了系统的技术性研究，对政府行政的组织、人事、领导、决策、过程、行为、方法、责任、效率等问题进行了系统的探讨。当前中国行政学研究主要兴趣仍局限于规范性的行政技术研究。作为一门技术性的社会科学，在起步阶段只注重规范性的技术研究，这是十分必要的，并且也可能创造比较满意的成果；但长期固守这一领域，并以此出发来研究政府功能问题总归具有一定的局限性。

第一节 政府功能的经济分析

政治学主要是国家之学，所以政治学研究政府问题，就自然而然地以国家理论为依据，从国家理论推导政府理论了。行政学是行政之学，所以，行政学研究政府问题只从政府行政本身出发，形成政府理论。政治学、行政学中的政府理论对于政府性质、内部功能问题的分析具有实质性的意义，但对于全面分析政府外部功能问题，则有其一定的局限性。因为政府是社会中的政府。它与社会中的其他组织一样，都是社会中的组织。它与其他社会组织一样，源于社会的功能需求，承担着满足社会各种各样功能需求的任务。研究政府功能问题，必须从社会的需求出发。目前，政治学、行政学研究政府功能问题的立足点是政府（或国家）自身。这种视角有一定的限度，因为就象我们很难用我们自己的眼睛比较完全地看清我们自己一样，从政府自身出发也很难比较全面地搞清楚政府功能问题，尤其是无法看清政府外部功能问题。我们要看清自己最好借助一面镜子，要搞清楚政府功能尤其是外部功能，我们最好也找一面镜子。这面镜子就是政府功能的要求者和

接受者，也就是我们的政府存在于其中的社会。

从社会出发，从社会的需求出发，我们就可以比较准确、全面地把握政府的外部功能；然后在此基础上，研究政府为满足社会对它提出的功能需求所需要的内部功能。社会的需求是政府功能存在的理由。但是不是所有社会的需求都指向政府呢？显然不是。那么，什么社会需求指向政府呢？为了解决这个问题，我们有必要引入经济分析的方法。

经济学认为，社会的需求在量上是无限的，在质上是无限多样的。不过，在一定条件下，我们可用于满足自己需求的资源在量上是一个常数，在质上是有限多样的。在资源约束条件下，为了更好地满足我们的需求，我们就有必要节约有限的资源，以最小的资源付出来获得最大的需求满足，并在满足不同种类的需求时把有限的资源配置在最需要资源并能使资源得到最充分利用的方面，从而实现效用最大化的目的。用经济学的语言说，就是需求是无限的，需求的满足需要一定的资源；资源是稀缺的。只有花费一定的代价才能得到。对于特定的人来说，不同的需求满足之间具有一定的替代性，如改善饮食与购买时装之间其效用是可以替代的。对于相同的需求来说，不同的资源之间也有一定的替代性，如萝卜和青菜对于特定的人来说是可以替代的。此外，人们为了满足一定的需求，需要运用各种方法和手段去取得资源。取得资源的各种手段和方法之间是可以替代的，如从其他人那里取得资源还是自己生产资源，便是一例。不同需求、资源、手段之间的可替代性，为人们提供了选择的机会。选择的标准对于需求来说就是效用最大化，对于资源来说就是资源的最优配置，对于方法与手段来说就是成本与收益的最优比较。用经济分析的方法来分析社会对政府的功能需求，可以从社会需求的角度来界定政府的外部功能，也可以界定政府为满足社会对其提出的功能需求所需要的内部功能，并且还可以分析界定政府在满足社会需求、节

约资源前提下的制度选择问题。

从理论上来看，政治分析与经济分析有着一定的区别。经济分析的关键在于经济资源的稀缺性，即投入产出、成本收益比较的经济效益问题；而政治分析的核心在于在经济资源约束条件下的利益冲突，即成本摊派和收益分享的问题。政府功能问题是一个政治问题，因为它涉及到成本摊派和收益分享；但它也是一个经济问题，因为在资源约束条件下它也涉及到投入产出、成本收益比较。所以政府功能问题是一个政治与经济一体化的问题。政府功能问题应该从政治、经济各个方面进行综合研究，只有这样才能克服单维研究的片面性。鉴于这种考虑，本书将在政治分析的基础上，引入经济分析的方法，对政府功能问题进行综合研究。

在进行综合分析之前，我们先用经济分析的方法来简单地分析一下人们对行政效率问题的误解。从这一简单的分析中我们或许可以体会到现代经济方法的分析能力。

行政效率是行政工作的成果与其成本之比。其中行政工作的成本包括行政过程中投入的人力、物力、财力、时间以及间接投入的非物质性因素如社会影响、工作人员心理成本等。在工作成果一定的情况下，人力、物力、财力、时间耗费越少，行政效率就越高。这是在任何一本行政学教科书中都可以见到的观点，显然它也是已经得到普遍认可了的观点。

但是，从现代经济分析的角度看，这一观点是有偏颇的。因为它只是说明了行政效率的供给方面，而忽略了行政效率的需求方面。其实，如果政府功能的供给不适合社会的需求，那么不论效率即成果与成本之比如何之高，这种成果也是无效的。考虑到效率的需求因素，就要考虑单位成果的成本，但这种单位成果的成本考虑并不是只涉及平均成本，而且还包括供给与消费整个过程在内的时间因素。用现代经济分析的语言，就是要考虑边际成本和边际效用的问题。这样，准确地说，行政效率应该定义为当

行政边际成本等于行政边际收益时行政成果与行政成本之比。在此，行政边际收益就是行政服务对象的边际效用。

第二节 篇章结构与研究界限

本书由五个部分组成。第一部分研究社会的需求和政府的功能，即第一章；第二部分研究计划体制中政府的功能及其限度，包括第二、三章；第三部分研究市场体制中政府功能及其限度，包括第四、五、六章；第四部分研究制度变迁过程中政府的功能角色及其限度，即第七章；第五部分研究中国从计划体制向市场体制转轨过程中的关键问题，即中央与地方关系、政企关系、政府职能转变、新时期政府组织创新以及转轨过程中普遍存在的腐败问题。

本书认为，人的需求是无限的，可用于满足人的需求的资源是有限的。在资源约束条件下，人们不得不寻找以有限的资源来最大限度地满足需求的方法和手段。交易是一种选择，于是人们建立了市场制度。组织是一种选择，于是人们建立了各种各样的社会组织。政府就是这样一种组织。政府在满足社会功能需求方面具有各种各样的优势，其中最重要的表现是它所拥有的独特的手段。但是，政府在满足社会功能需求方面，也面临着各种各样的约束，其中有些约束是硬的，如政治约束；有些约束是软化的。如财政约束社会的需求、政府所可能选择的手段以及政府面临的约束，对政府功能都具有决定性的影响。

经济体制是人们为了更有效地利用有限资源而精心设计的制度安排。在现代社会，经济体制主要有两种，一是计划体制，二是市场体制。计划体制的经典模型具有很大的空想性，也正是种空想性导致了计划体制中政府功能的过分扩张。但是，生活总是产生实用主义的妥协，现实的计划体制对经典模型在产权结构、

决策结构以及动力结构诸方面均产生了偏离。不过，由于体制本身的原因，计划体制中的政府功能还是过分扩张的。而这正是计划体制缺乏微观效率的根本原因。计划体制微观低效率包括供求的非瓦尔拉均衡、资源配置的非帕累托效率、父爱主义的政企关系、低度组织效率和低度创新效率等。微观低效要求宏观补偿。于是政府承担了保证整个经济高速增长的重任。为了保证较高的投资水平，计划体制中的政府千方百计扩大财政收入，建立了高度集权的财政筹款体制，从而又更加遏制了微观活力。微观活力与宏观目标的矛盾，是计划体制改革的原始动因。

在理论上，完备的市场机制可以实现市场供求的瓦尔拉均衡和资源配置的帕累托最优，这时政府的功能基本上只限于“守夜人”的角色。但是，完备市场的假定条件在现实经济生活中是不具备的，所以在现实经济生活中市场具有特定的限度：它无法有效地提供公共物品，无法使经济生活中普遍存在的外部性内在化，无法自我克制以避免垄断，无法有效解决宏观经济波动的问题等。市场限度构成了政府功能扩张的基本理由，但是政府本身也有其内在的限度，因为政府也是经济人，政府行政能力具有一定的界限，政府组织本身具有“行政顽疾”，政府对经济生活的干预必然导致寻租问题等。

制度本身渊源于人本身的切身需要，制度创新则是导源于既有制度安排出现了制度不均衡，出现了新的获利机会。在微观层次，制度创新具有两种类型，自发性制度变迁和强制性制度变迁。由于制度创新本身在特定条件下是一种公共物品，存在着可能的搭便车问题，所以自发的制度创新并不能形成充分的制度均衡。补充的办法就是政府实施强制性的制度创新，使制度供给达到最优水平。不过，宏观层次的制度创新与微观层次的制度创新有很大的区别。在宏观层次，制度创新是集体选择的结果，它符合集体选择原理，在一定情况下，它还可能使微观理性的制度创新转变

成宏观非理性的制度创新效果。这时，政府的功能就是借助作为纯宏观组织的优势，调节宏观领域的非理性现象，使宏观水平的制度创新进入经济效益的轨道。

当前的中国正处于从计划体制向市场体制转轨的进程中。本书着眼于问题，以政府功能为核心，研讨了如下三个主题：中央与地方关系的困境与出路、体制转轨与制度创新以及腐败引出的思考。本书认为，在改革开放过程中，行政分权的改革使得地方政府作为独立利益主体的地位得到了确立和加强，从而充分调动了地方政府的积极性，但也导致了严重的地方保护主义，恶化了经济大环境，陷入了“公用地困境”。突破中央与地方“公用地困境”格局的现实策略是继续深化体制转轨的改革，明确国有企业的产权，实现国有产权与公共行政权的分离，实现中央与地方财政、事权关系的规范化、制度化。对于政府而言，则是实施四个方面的制度创新，即角色创新、决策创新、行政创新和人事创新。中国的改革过程是一个体制转轨与制度创新的过程，也是一个现代化的过程。在现代化过程中，中国也象其他国家一样，出现了较为严重的腐败问题。腐败问题的存在，在一定意义上反映了政府功能的限度。要克服腐败，关键在于发挥市场的作用，把行政权力对经济生活的干预限制在必要的范围内。

所以，本书的研究是有限度的。从时间上来看，本书的研究只局限于现代社会，这就排除了自然经济社会的政府功能问题，同时也排除了单项政府功能的历史沿革问题。从空间来看，本书的研究局限于当代中国，就是眼光是当代中国人的眼光，问题是当代中国人的问题，所有研究的目的则是为了中国，尤其是为了当前中国从计划体制转向市场体制的改革事业。从研究范围来看，本书局限于经济分析和政治分析，而没有涉及文化分析。

理论的价值首先在于理论的可普遍性，所以本书研究的限度也表明了本书作为一种分析理论的价值限度。但是，理论的价值

也在于它的经济性，一定的限度无疑可以取得更多的经济性的价值。相信本书在普遍性价值上的所失必为经济性的价值所补偿。当然，补偿不可能是全部的补偿，限度所造成的净损失是不可能全部得到弥补的。所以，如果有机会，还应该跨越自觉的界限，向更高的境界迈进。

第一章 社会的需求与政府的功能

在社会生活中，政府承担着满足社会向其提出的多种功能需求的责任。用约瑟夫·E·施蒂格利兹的话来说，就是“从摇篮到坟墓，我们的生活无不受政府活动的影响。”^①

的确，正如斯蒂格利兹所说，我们大多数人都在医院里出生，而医院恰恰是政府支持下建立、运转的。我们一来到世上，我们就被政府记录在案，并且不知不觉地被赋予了未来公民的一系列权利和义务。等长大到上学年龄时，我们绝大多数人都会上学，而学校是由政府举办并资助的。为了生存，我们需要食品、住房，以及足够的衣服，而这似乎也无法摆脱政府功能的影子。我们都是政府公共服务设施的受益者，如我们脚下的马路基本上是政府修的，我们制造的生活垃圾基本上由政府负责处理，我们的饮用水是政府处理的，我们用的电也是由政府的电力部门提供的。此外，政府还为我们提供了一套司法体制，当我们中有人发生矛盾而难以协调解决时，就可以诉诸法院消除矛盾。在传统社会里，尚有远离政府的闲云野鹤、山野隐士；但在现代社会里，这已经是笑谈中事了。

① 约瑟夫·E·斯蒂格里兹，《政府经济学》第2页，曾强、何志雄等译，乌家培、高正琦校，北京：春秋出版社，1988年；Stiglitz, Joseph E. : "Economics of the Public Sector", New York, London: W. W. Norton & Company, Inc., 1986, P3.

但是，人们对政府功能的思考却显得不够。在日常生活中，人们很难找到关于政府为什么要如此的思考。在学术研究中，现有的政治学和行政学虽然对政府功能问题有一定的研究，但这种研究是不够的，因为它没有从社会需求的角度、从人类生活最基本的要素即经济的角度去研究政府功能。本章的任务是在既有的政治学与行政学研究的基础上，从社会的需求出发，运用经济分析的方法，在理论实证层次上分析如下几个问题：社会对政府提出的功能需求；政府满足社会功能需求的优势；政府满足社会需求的手段；政府满足社会功能需求所面临的约束。

第一节 社会的需求

曾记得诗人歌德说过：“人是一个糊涂的生物；他不知从何处来，往何处去，他对这个世界，而首先是对于自己，所知甚少。”但是，人从来没有停止过“认识你自己”的探索。

对于人的探讨，尤其是对人性的探讨，几乎是每一个人都在做、或者曾经做过的事。思考人生是一件痛苦的事。而且也正是面临人生痛苦的人，才会花极大的精力去思考人生。“黑夜给了我黑色的眼睛，我却用它去寻找光明。”许多人在寻找光明的途中倒下了，许多人却继续寻找光明，希望有朝一日能够寻到不灭的太阳，永远照耀人间。其中智慧杰出的就加入了人类爱智慧者即哲学家群体。

一般来说，人所面临的选择以及在此基础上的行动的目的均是为了处理如下五个方面的问题：一是资源；二是可用于把资源转化成有价值的商品和服务，其中包括公益物品和劳务的技术；三是文化才能，包括语言、思想和具有基本共识的社群；四是个人的偏好和欲望；五是使人们能够明确表达其偏好并安排人类关系

的制度安排。^①其中，最为终极性的问题显然就是个人的偏好和欲望，其次是资源。至于技术、文化和制度安排则均是有效开发资源来满足个人偏好和欲望的基本手段。

对人类来说，个人偏好和欲望的满足需要适当的物质资源。由于资源总是稀缺的，人们的偏好和欲望总是很难得到充分的满足。^②为了解决资源匮乏的问题，人们不仅求助于自己，而且还求助于他人的帮助，求助于人类组织的额外收益，也可以求助于政治。求助于自己，求助于自己的选择和行动，这完全是个人性需求和供给，是完全内部化的，所以这是私人性的需求。在此，所谓社会的需求就是非私人性的需求，需要求助于他人、求助于组织、求助于政治、求助于道德。

在一个成员众多的人类社会中，由于各个人的口味、需求的质与量都存在一定的差别，总存在这样一种情景：甲需要乙所拥有的物品，而乙却需要甲所拥有的物品。如果甲和乙都认为双方互相交换各自的所有，双方都可以得到额外的好处，甲与乙之间就会发生自愿的交换。如果不存在其他障碍，这种交易就会一直进行下去，直到两者中有一人觉得再也无法从交易中获得好处为止。由于甲和乙都是任意假定的个人，所以这一假设可以推广到社会中的所有个人。一旦技术条件允许，自发的交易制度就会通过多

^① 奥斯特罗姆、菲尼和皮希特：“制度分析与发展：重新思考选择的条件”，载于《制度分析与发展的反思》，王诚等译。北京：商务印书馆，1992年中文版，第349页；Rethinking Institutional Analysis and Development — Issues, Alternatives and Choices, edited by Vincent Ostrom, David Feeny & Hartmut Picht, San Francisco: International Center for Economic Growth, 1988.

从形而上学意义上来说，人也只有在稀缺资源的条件下，才有生活的真正意义。有一位智慧之士说得好，因为资源稀缺，这个世界才如此富有魅力：既是这般可爱，因为一切都来之不易；又是这样令人烦恼，因为顾此必然失彼。可以这样说，正是前者构成了我们人生的绝大部分意义而后者则给了我们选择的压力和机会。在我看来，正是资源稀缺性的这两个方面特点，构成了我们人类生活的所有苦楚和乐趣，也构成了人类制度的基本内涵。

次重复的交易行为而自动得到创新，市场制度就此诞生了。所以，所谓市场制度就是人类利用互惠性质的交易来满足参与者社会性需求的机制。

当然，市场制度的运行不是免费的，是需要付出一定的交易费用的，如了解他人需求以及所拥有的物品种类和数量的信息费用，防止投机交易的费用，以及运输成本的费用等。市场运转存在一定的成本，这就意味着市场制度本身是稀缺的。有价值的物品一旦稀缺，人类就会自动地去寻找更为便宜的制度，从而缓解稀缺。也就是说，如果存在一种更为经济的条件，那么人们就会选择一种更为经济的能够在更大程度上扩大自己需求满足的可能性。

具有等级结构的一体化的组织就是一种可替代的选择。因为人们除了利用市场化的对等互利交易之外，还可以通过相互之间的合作来完成共同的事业，来对付共同的困难，满足可以通过集体努力而得到满足的社会性需求。这就是人们在市场之外选择组织的基本原因。也就是人类历史上曾经存在过的、现在仍然存在、并且随着历史发展正在发展的各种各样人类经济组织的最为原始的渊源。原始群是这么产生的，家庭是这么产生的^①，工业社会的巨大企业组织是这么产生的，现代社会形形色色的经济组织也是这么产生的。这时，只要组织引起的成本低于市场交易引起的成本，那么组织就会继续替代市场，直到两者的边际替代率相等

组织的建立意味集体生活的开始，而集体生活必须要求组织

^① 家庭是在所有社会组织中最基本和最古老的组织，而且至今依然是切社会中最基本的社会单位。家庭之所以能够产生、并得以存在和发展，其根本的原因是人能够从这一组织中获得某种收益，或者说家庭具有种种基本的满足人们需求的功能。比如根据社会学的研究，家庭具有管理性行为的功能、成员补充的功能、社会化的功能、照顾和保护的功能以及社会安置等功能。这些功能无疑就是家庭组织产生、存在和发展的缘由。

成员的行为符合一定的规范。这种行为规范就是人类社会的各种制度。可以说，有集体生活，就有一定意义的组织，有一定意义的组织，就会有一定意义的人类行为的规范，也就是制度。比如，与原始群组织相适应的是原始社会的制度；与家庭组织相适应的，就是与家庭组织密切相关的婚姻制度和经济制度，与工业组织相关的是工业企业制度。

在人类生活中存在着三种市场：经济市场、政治市场和道德市场。从理论上来看，经济市场的经典构造者是亚当·斯密；“看不见的手”就是经济市场的经典表述，其交易的特征就是自愿的互惠性的利己，交易的媒介是等价物货币，其满足特定需求的方式是利用他人的利己心、利用货币完成互惠性的自愿而公平的交易，它的效用配置特征是“有福同享”，通过互惠而竞争性的市场机制把稀缺资源根据帕累托效率的标准在有效市场范围内有效配置，并且理论上它能够把稀缺资源的配置效率达到这样一个状态：没有人能够通过损害他人而改善自己的处境，即帕累托最优状态。帕累托最优就是经济市场与政治市场的逻辑边界。

政治市场的构造者则是霍布斯，其代名词就是“霍布斯状态”其交易的特征就是强制性地损人利己，交易的媒介则是权力，满足需求的方式就是运用权力掠夺他人的资源，从而满足自己的需求，其效用的配置特征是“弱肉强食”，稀缺资源配置的结果就是按权力进行配置，其理论上的配置结果就是任何人均必须通过给他人提供好处才能改善自己的处境。这一状态可以称作霍布斯状态的边界状态，也就是说在此之外，霍布斯状态就结束了，走向了以互惠利己为特征的经济市场。

道德市场的构建者可能是乌托邦论者，在这个市场中，人类交易行为的特点是无回偿的利他性，交易的媒介是内在化的良心，满足需求的过程是通过具有高尚道德的他人所表现的无回偿性质的利他行为来满足自己的需求，其效用配置的特征是“有难必

救”，一旦有难，大家均救，其稀缺资源配置的理想结果就是所有人的难处都为以利他主义为宗旨的人所解决了，也就是说没有人能够通过他人的利他行为来获得自己处境的改善。这就是道德市场和经济市场、政治市场的逻辑分界线。

当然，既有文献中的“市场”以及日常用语中的“市场”，基本上是经济意义上的以自愿互惠交易为主的人类行为领域。在此，政治市场和道德市场的说法只是笔者根据经济市场的结构要素特点进行类比的说法。而且必须说明的是，纯粹的政治市场、经济市场和道德市场均是不存在的，现实的市场均是混合形式的市场。不过是某种因素更为明显一些而已。

从时间上来看，原始人的市场以道德市场为主，这与他们所处的资源条件有关。因为在原始社会里，当时的技术无法提供足够的资源，从而使得任何人能够离开集体的努力而生存，这时任何人都必须指望他人的利他行为来改善自己的处境，任何人均无法通过搭便车来偷懒，否则便有可能丧生。在逻辑上来看，一旦资源丰富到所有资源相对于人类的需求来说都不稀缺的情况下，道德市场也将成为人类行为的模式。不过，到那时道德市场的基本特征也将必然消失了，因为善行相对于人类需求来说也不是稀缺的了，就不会有利他行为的供求市场。当然，这只是逻辑的推理而已，实际上会如何，只能由我们的子孙来说明了。

原始社会的结束就是政治市场的开始。政治市场的产生源于两个方面的约束：一是个人能够不指望通过他人的利他行为来改善自己的处境，二是个人能够指望自己相对于他人的比较优势通过害人的方式来改善自己的处境。也就是说在这两个约束的基础上，由于物质的匮乏，资源的稀缺，人与人之间的相互求助、相互帮助、相互得利的关系在许多情况下不一定必然符合经济理性的原则。一方面，在现实生活中，人与人之间的互动关系并非是完全正总和的。这就意味着人与人之间存在着利益矛盾，而利益

矛盾一旦无法得到妥善而理性的解决，就会导致破坏性的冲突，这种冲突在短期来看，虽然显然不利于双方，但这不见得能够组织双方避免相互之间的流血战争。另一方面，人的社会性需求也并非一定需要通过求助他人来满足，在某些情况下，损人利己也是一种比较经济的可替代的选择，通过交易或者组织化的集体努力来满足需求，可能不如通过偷盗、劫掠或者利用特定的稀缺资源来剥削更为方便、经济。博弈论中著名的“囚犯难题”同样也是人类经常面临的难题，而最终的结局就是在经济市场之外形成以互害交易为特征、主观上想通过损人利己而实际上对有关各方均有害而无利的政治市场。

在政治市场中，由于互害性行为的交易成本非常高，所以人们往往自动地组成特定的组织，其目的就是增强自己在政治市场中抵制他人或者他组织来害己的能力，同时也增强自己损人利己的能力。“物以类聚，人以群分”，利益相同或相近的人或集团就聚集到一起，共同保护自己的利益，并在可能的情况下，扩大自己的利益。

于是，市场制度的发展受到了抑制，组织的互惠性开始为政治等级性和军事性所取代，不以经济原则为首要考虑的政治军事组织就诞生了。显然，政府就是最主要的政治军事组织。而所谓国家就是政府组织运转的基本原则，即制度安排。

最后，在严酷的政治斗争环境中，组织内的强制性的纪律是必要的，否则就无法对付严酷的政治斗争环境。因此，政治组织即使在建立之初是自愿的，由于实际政治生活的需要，也会变得越来越强制，其强制性在军事方面表现得最为明显，在政治行政组织中则次之。

人的社会需求是无限多样的，而满足社会需求的途径也是多种多样的。在一定技术条件、资源条件和文化条件下，人们可以根据特定的原则对满足需求的手段具有一定的选择权。比如道德

的原则、技术的原则或经济的原则来选择特定的手段。

不许偷盗、抢劫就是人们据以选择的重要道德原则之一。根据这一原则，在日常生活中人们在道德上不能选择偷盗、抢劫的方式来满足自己的社会性需求。此外，慷慨助人，也是一条重要的道德准则，据此在某些场合人们有道德义务去救助处于困境中的他人。不许偷盗、抢劫的道德原则约束某些人的损人利己的倾向，从而满足了人们对生命财产安全的需求。慷慨助人的道德原则则能够满足人们在特别困难的情况下获得他人救助的需求。如果说，在经济市场中，人们通过互惠性的自愿交易行为来利用他人的利己性来满足自己的社会性需求，在政治市场中，人们通过强制损人的行为来实现自己的社会性需求，那么在道德市场中，人们则是通过他人的道德性来满足自己的社会性需求。这就是道德存在的功能基础。

技术上是否可行，是人们选择特定手段的硬性约束。从道德上来说，不许抢劫、必须救助处境困难的人，这是对的。但从技术上来说，弱者一般很难去抢劫强者的财产，不会游泳的人很难拯救落水的儿童，这时即使存在道德上的约束，如果这些约束在技术上是不可行的，那么这些道德约束就会失效。因此，技术上能够可行的标准在逻辑上先于道德上是否可行的标准。

当然，在社会现实生活中，在技术上能够做到抢劫而在道德上又不想自律的人总是存在的。这时，只要自发的道德约束无法保证生命财产的安全，人们就会根据常识避开不安全的地带，如果人为的躲避无法保证安全，那么人们就会在自家的居所安上门、加上锁，如果如此还不够，那么人们就会自动组织起来，组成治安联防组织和民团组织，或者建立政府，建立军队、警察、法院、监狱等组织。这几种手段的选择均能够取得特定的安全收益，但也必须付出相应的成本，并且不同选择所需要的成本是不一样的。人们之所以选择锁而不是要求政府在每一家门口派一名警察站

岗，这是因为人们供养不起如此巨大的警察部队。而在机要部门，比如重要的仓库，雇佣专门的保镖是合算的，所以人们就会根据经济原则选择专人看守的保护方法来满足自己的安全需求。这种“锁、联防队与警察”的选择几乎是一种普遍的选择模型。可以这样说，在特定情况下，人类选择政府而不是选择市场、也不是选择一般性的社会组织来满足自己的需求，其原因就在于政府在满足个人特定需求方面具有成本及收益等方面的比较优势。这就是满足特定社会性需求而选择特定手段的经济准则。

从逻辑上来看，锁代表了个人利用特定技术的个人的努力，联防队则代表了个人通过集体行动来建立特定的社会组织以保证安全的社会性努力，警察则代表了政府的努力。锁、联防队与警察之间的选择，前两项与后两项有本质的区别，因为前两者是个人自觉的努力，而警察的选择虽然也有往往流于形式化的契约性质的自觉性，但在实际生活中，警察的努力往往是超出个人自觉性的，是不以个人的意志为转移的，因为政府本身是政治性、军事性的组织，往往是通过血与火而不是冷静的理智思考通过契约产生的。

政府本身所具有的政治性和军事性使得政府本身并不是标准的完全为社会的需求服务的组织。实际上，历史上的政府基本上是种掠夺性的组织而不是致力于经济增长，致力于民众福利的组织。诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺斯说得好：“历史上，国家往往不利于经济增长。的确，与其说国家是关心‘公益物品（public goods）’的组织，不如说是黑手党更合适。”历史上的政府经常由于政治统治的需要、对外扩张的需要而掠夺性地征用社会所拥有的来之不易的资源。在此，国家的需要成了目的，政治统治者的需要成了目的，而社会的需求则成了次要的事情。

从历史上来看，自从代议制政府诞生以来，政府的服务性功能开始日益增强，其掠夺性的特征开始日益衰落，统治者的政治