

# 政治学分析教程

# 政治学

房宁  
主编

首都师范大学出版社



ZHENGZHIXUE FENXI JIAOCHEN

# 政治学分析教程

房 宁 主 编

首都师范大学出版社

(京)新 208 号

**图书在版编目(CIP)数据**

政治学分析教程/房宁著. —北京:首都师范大学出版社,  
1997. 5

ISBN 7-81039-825-3

I. 政… II. 房… III. 政治学-分析-高等学校-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 06173 号

**首都师范大学出版社**

(北京西三环北路 105 号 邮政编码 100037)  
北京昌平兴华印刷厂印刷 全国新华书店经销  
1997 年 5 月第 1 版 1997 年 5 月第 1 次印刷  
开本 850×1168 1/32 印张 8  
字数 178 千 印数 0,001—8,000 册  
定价 9.80 元

# 目 录

<b>绪 论 政治与政治学</b> .....	(1)
<b>第一节 政治的基本概念</b> .....	(1)
一 政治的语义来源 .....	(1)
二 政治概念释义 .....	(2)
<b>第二节 政治学的发展</b> .....	(7)
一 现代以前的政治学说 .....	(7)
二 马克思主义对政治学的贡献 .....	(10)
三 现代西方政治学说 .....	(13)
<b>第三节 政治学研究范式</b> .....	(15)
一 行为主义革命与现代政治学研究范式的形成 ..	(15)
二 政治研究的基本范式:规范性与经验性.....	(18)
三 两种范式的主要区别 .....	(20)
<b>第一章 政治系统</b> .....	(24)
<b>第一节 系统与政治系统</b> .....	(24)
一 系统分析方法的发展与应用 .....	(25)
二 政治系统的基本概念 .....	(27)
<b>第二节 政治系统与社会</b> .....	(28)
一 政治系统的界限与环境 .....	(28)
二 政治系统与社会的交流 .....	(29)
<b>第三节 政治系统的方法论意义</b> .....	(31)
一 政治系统分析方法的优点 .....	(32)
二 政治系统分析方法存在的问题 .....	(32)

<b>第二章</b>	<b>政治结构</b> .....	(35)
<b>第一节</b>	<b>政治结构的基本概念</b> .....	(35)
一	结构与政治结构 .....	(35)
二	政治关系与政治权力 .....	(37)
<b>第二节</b>	<b>现代西方政治系统权力结构分析</b> .....	(40)
一	两种范式的观察 .....	(40)
二	西方国家制订政策的过程 .....	(41)
三	政策制订的结构分析 .....	(42)
四	双层权力结构评价 .....	(45)
<b>第三节</b>	<b>社会主义国家政权结构分析</b> .....	(46)
一	社会主义国家政权结构的基本特征 .....	(46)
二	社会主义国家权力机关的组织形式 .....	(50)
<b>第三章</b>	<b>政治录用</b> .....	(57)
<b>第一节</b>	<b>政治录用及其标准</b> .....	(57)
一	政治录用的基本概念 .....	(57)
二	政治录用的标准 .....	(58)
<b>第二节</b>	<b>封建社会政治录用的历史考察</b> .....	(60)
一	中国封建社会政治录用的发展沿革 .....	(60)
二	科举制的“瓶颈效应” .....	(63)
三	科举制对现代西方文官制度的影响 .....	(65)
<b>第三节</b>	<b>现代资本主义政治录用分析</b> .....	(66)
一	政党体制下的政治录用 .....	(66)
二	官僚体制下的政治录用 .....	(69)
三	双重录用体制的功能分析 .....	(73)
<b>第四节</b>	<b>中国的干部人事制度</b> .....	(76)
一	我国干部人事制度的基本内容 .....	(76)
二	中国现行干部人事制度的特点 .....	(79)

<b>第四章</b>	<b>政治社会化</b> .....	(83)
<b>第一节</b>	<b>政治社会化的特征与功能</b> .....	(83)
一	政治社会化的基本概念 .....	(83)
二	政治社会化的特征 .....	(84)
三	政治社会化的功能 .....	(87)
<b>第二节</b>	<b>政治社会化的方式</b> .....	(88)
一	明示 .....	(89)
二	暗示 .....	(90)
<b>第三节</b>	<b>政治社会化的实施途径</b> .....	(91)
一	作为政治社会化途径的家庭 .....	(91)
二	共同体与聚居区 .....	(92)
三	学校 .....	(93)
四	大众传播媒介 .....	(96)
五	正式组织与专门机构 .....	(97)
<b>第四节</b>	<b>现代传媒与政治社会化</b> .....	(97)
一	现代传媒的发展及社会影响 .....	(98)
二	大众传播的政治社会化功能分析 .....	(100)
<b>第五章</b>	<b>政治文化</b> .....	(105)
<b>第一节</b>	<b>政治文化的基本概念</b> .....	(105)
一	政治文化的成分 .....	(105)
二	政治文化的特征 .....	(106)
三	精英政治文化与大众政治文化 .....	(111)
四	政治文化的功能 .....	(114)
<b>第二节</b>	<b>资本主义文化统治</b> .....	(117)
一	现代资本主义政治文化的二重性 .....	(117)
二	现代资本主义文化的政治功能分析 .....	(125)
<b>第三节</b>	<b>我国社会主义精神文明建设</b> .....	(130)

一	社会主义精神文明建设的重要地位和战略意义	(130)
二	社会主义精神文明建设的核心内容	(133)
三	发展社会主义文化事业的基本原则	(135)
<b>第六章</b>	<b>利益集团与利益表达</b>	<b>(138)</b>
第一节	利益集团与阶级	(138)
一	利益与利益集团	(138)
二	阶级是利益集团的主体	(141)
三	利益集团形成的条件	(142)
四	现代社会利益集团迅猛发展的原因	(143)
五	利益集团的类型	(144)
第二节	现阶段我国社会分化及分层状况分析	(147)
一	现阶段我国基本利益群体的结构状况	(147)
二	现阶段我国社会利益格局的特点	(150)
三	现阶段我国社会利益群体分化的原因	(152)
四	我国社会利益群体关系的协调	(154)
第三节	利益集团的政治功能	(156)
一	利益表达	(156)
二	影响利益配置	(161)
三	维护利益实现	(162)
<b>第七章</b>	<b>利益综合</b>	<b>(164)</b>
第一节	利益综合的基本概念	(164)
一	利益综合的过程与主体	(165)
二	政治合法性	(167)
第二节	利益综合规则分析	(169)
一	利益综合的二重性现象	(169)
二	整合:利益综合的实质	(171)

第三节	政治平衡与失衡·····	(172)
一	政治平衡的条件与价值·····	(172)
二	政治失衡:统治过度与统治不足·····	(174)
<b>第八章</b>	<b>公共政策</b> ·····	<b>(180)</b>
第一节	公共政策的概念和特征·····	(180)
一	公共政策的概念·····	(180)
二	公共政策的特征·····	(181)
第二节	制订公共政策的一般过程·····	(184)
一	公共政策规划·····	(184)
二	公共政策执行·····	(185)
三	公共政策评估·····	(187)
第三节	公共政策的基本决策规则·····	(188)
一	资本主义政治系统公共政策的决策规则·····	(189)
二	社会主义政治系统公共政策的决策规则·····	(193)
第四节	公共政策的功能·····	(195)
一	公共政策的国内功能·····	(195)
二	公共政策的对外功能·····	(198)
<b>第九章</b>	<b>腐败与政治腐败</b> ·····	<b>(201)</b>
第一节	社会性腐败·····	(201)
一	腐败的基本概念·····	(202)
二	腐败产生的一般原因及分析·····	(202)
第二节	政治性腐败·····	(205)
一	腐败的分类问题·····	(205)
二	政治性腐败的概念及区分两类腐败的意义·····	(208)
第三节	腐败现象的现实分析·····	(209)
一	政治性腐败产生原因辨析·····	(209)
二	政治性腐败的体制原因分析·····	(210)



三	治理政治性腐败的策略原则·····	(213)
<b>第十章</b>	<b>政治发展</b> ·····	(216)
<b>第一节</b>	<b>发展政治学的兴起</b> ·····	(216)
一	政治发展理论兴起的时代背景·····	(216)
二	政治发展理论的发展阶段·····	(218)
<b>第二节</b>	<b>政治发展概念及主要问题</b> ·····	(221)
一	政治发展的涵义·····	(222)
二	政治发展中的政治稳定问题·····	(225)
三	政治发展中的政治参与·····	(232)
<b>第三节</b>	<b>当代政治发展模式</b> ·····	(236)
一	当代政治发展的世界历史背景·····	(236)
二	当代政治发展的三种主要模式·····	(240)
<b>后记</b>	·····	(244)

## 绪论：政治与政治学

自从人类进入文明社会以来，政治便与人类结下了不解之缘，政治构成了人类社会生活的一个重要的方面，构成了人类生存和发展的基本条件，深刻地影响着人类社会生活的其它方面。任何人都无法回避、无法摆脱、无法超越政治，人们自觉或不自觉地参与政治，在政治领域中寻求对其利益诉求的最终裁决。因而，古希腊的先哲亚里士多德说：人是天生的政治动物。

政治对于人类社会生活的重要性促使人们关注政治、探索政治运动的规律，形成了源远流长、异彩纷呈的政治学说。政治学来自社会实践，又是认识社会、改造社会的重要思想工具。古往今来，人类的政治思想深刻地影响和改变着人类社会的面貌。

### 第一节 政治的基本概念

思维从概念开始。“政治”，是政治学的基本概念之一，在整个政治学理论体系中居于逻辑演绎的起点之上。

#### 一、政治的语义来源

我国现代政治学说中使用的政治一词，转意于我国古代先秦诸子曾使用过的同一词汇“政治”。先秦古籍中政治一词在语义上主要是指政事得以治理，《尚书·毕命》中说：“道洽政治，泽润生民”。政治两字分开来讲，“政”主要指国家的权力、制度、秩序和法令等，如《左传·昭公六年》中说：“启以商政，疆以周索”，“启以夏政，而作禹刑”；“治”则主要是指管理和教化人民，如《礼记·经解》中有：“安上治民，莫善于礼”之说。

在西方政治学中使用的“政治”一词，如英文中的 politics，是

由希腊文  $\text{πολις}$  演化来的。这个词开始出现在荷马史诗中，指城堡或卫城。古希腊的雅典人将修建在山上的卫城称为：“阿克罗波里”，简称为“波里”( $\text{πολις}$ )。卫城是雅典居民讨论决定公共事务的场所，因而“波里”逐渐综合了土地、人民和政治生活等而被赋予了城邦制度或城邦国家的涵义。亚里士多德的传世之作《政治学》中政治一词被用来指称古希腊的政治共同体。后来西方的政治词语便由此演化而来。

近代中国学者采用先秦古籍中政治一词作为英文 politics 的译名，将其译为中文。但是，近、现代政治学中的政治的概念比起其词源的涵义有了很大的变化。

## 二、政治概念释义

政治究竟是什么？在人类政治思想发展的漫长历程中，关于政治概念的涵义一直是众说纷纭、莫衷一是。各个历史阶段中的代表着不同阶级和集团的政治家、思想家，从不同的立场和角度出发、针对不同的问题，阐述过不同的政治观，对政治概念的理解与解释也不尽相同，甚至大相径庭。迄今为止，尚未出现一个能够得到广泛接受，被公认为权威性的政治定义。这一事实本身也充分地表现出了政治学所反映的社会领域及社会活动的特殊性。

从方法论的角度看，没有一个权威性的政治定义事实上并不能阻碍人们对政治的理解。政治思想史上对政治概念的不同释义大都包含了一定的真理性，同时也都具有某种特定的价值取向。因此，对政治概念的理解是不可能统一的。而多种多样的政治释义恰好能为人们提供理解政治的多重角度，开阔视野、扩展思路，有助于认识的深化。进一步讲，概念或定义的意义在于揭示事物的现象与其本质之间的联系。然而，肯定即是否定，在揭示复杂事物的现象与本质联系的时候，往往揭示了某部分现象与本质的联系，就难免忽视和排斥了另一部分现象与本质的联系，结果往往是以偏概全。所以，概念一旦固定下来往往有其局限性。

综观近、现代政治思想发展史，关于政治的阐释可在总体上分为马克思主义政治观和非马克思主义政治观两大类。马克思主义的政治学说的诞生是人类政治思想发展史上的伟大变革，它第一次把政治科学与劳动阶级的利益和价值取向结合了起来。这也正是马克思主义政治学说与以往所有政治学说的根本区别所在。因而，对政治概念的释义应首先在总体上区分非马克思主义和马克思主义的政治观。

### 1. 非马克思主义的政治观

近代以来各种非马克思主义的政治观中对政治的释义一直在不断演变，虽在阐述的角度和针对的问题上多有不同，但在认识的水准上仍有高下之分。概括起来说，有这样几类具有代表性的观点：(1)“政府说”。认为政治是社会活动中政府的行为与活动，主要是政府制订政策的过程。美国政治学者查里斯·海尼曼是持这类观点的代表人物，他指出：政治是“国家中以政府为中心的部分，及以法律形式表现出的与政府有关的部分。”<sup>①</sup>

政府及与政府有关的社会活动和社会行为，确实是现代政治活动的重要内容。马克思主义的经典作家对此也给予了肯定的回答，马克思和恩格斯曾指出：“随着城市的出现也就需要有行政机关、警察、赋税等等，一句话，就是需要有公共的政治机构，也就是说需要政治。”<sup>②</sup>列宁也说过：政治就是参与国事，指导国家，确立国家活动的方式、任务和内容。但是，如果仅仅以政府行为来概括政治活动的全部，则失之狭窄。实际上，这种概括采用的是枚举法，罗列政治现象，当然是不可能揭示政治现象的实质的。许多西方学者指出公众、社会集团、甚至大企业对政治的广泛参与，使政治远远地超越了政府活动的范围。为此有的西方学者将政治学研究做了“政府政治学”与“非政府政治学”的区分。

(2)“管理说”。认为政治活动是一种社会管理。这种观点具有更为广泛的影响。我国民主革命伟大的先行者孙中山先生即持这种观点，并对此作过经典的表述，孙中山曾经说过：“政治两个字

的意思，浅而言之，政就是众人的事，治就是管理，管理众人的事便是政治。”<sup>③</sup>

将政治定义为管理行为，试图揭示政治活动的社会性质，这无疑是对政治活动性质认识的深化。这个定义在一定程度上描述了政治活动的外部特征。但是，这个定义仍然过于宽泛。管理是广泛存在于社会各个领域、各个层次的社会行为，显然并不是所有的管理行为都属于政治范畴。如果一定要用管理定义政治活动的性质，就必须对管理行为作出进一步的限定。

(3)“权力说”。西方著名的思想家马克斯·韦伯认为，政治是旨在分享权力和力求影响权力分配的社会活动，把政治归结为权力活动。美国现代著名的政治学家拉斯威尔等人则明确地提出：“政治行为就是人们为权力而进行的活动”；他们进而指出：“政治学，作为一种经验的学科，是研究权力的形成和分配的”。<sup>④</sup>

应当说“权力说”进一步涉及到了政治的实质，对社会管理行为作出了限定。权力问题确实是政治活动的核心问题。但是，“权力说”并没有终结对政治本质的探讨与阐释，它实际上又提出了新的问题：权力是什么？权力是怎样产生的？没有解答或不能正确解答这些问题，政治概念的释义问题就仍得不到最终的解决。如果考虑到西方政治学的哲学、文化和宗教背景，事实上用“权力说”注解政治往往会陷入误区。西方文化中对权力的解释往往将其归于人性，或者说归于人类的性格缺陷，结果导出了对政治的唯心主义的、带有宗教色彩的解释。

(4)“价值分配说”。当代美国的著名政治学家戴维·伊斯顿在他那本在现代西方政治学发展史上占有重要地位的著作《政治系统》中（1953年首次出版），将政治概括为：社会价值（利益）的权威性分配。他指出：政治是“为社会做出和执行权威性的分配（或有约束力的决定）的行为或相互交往”，是“涉及为社会进行的价值物的权威性分配的那一部分社会交往”。

伊斯顿提出的“价值分配说”，是西方学术界关于政治概念所

能提出的最接近事实、较为科学的解释。这一解释直接将政治定义为人类社会交往中的物质关系——社会成员对利益(价值物)的追求以及社会权力机构,以社会的名义,进行利益(价值物)的分配活动。由此揭示出了政治作为一种社会关系的特殊性。而以往西方政治学说中对政治概念的各种解释,都未能从人类社会活动的物质领域中,真正揭示出政治活动的特殊属性。

应当指出,伊斯顿的“价值分配说”与马克思主义关于政治的认识还有本质的区别。尽管与以往的资产阶级政治学者有所区别,伊斯顿注重从社会物质关系的角度揭示政治的本质,这一点与马克思主义有共同之处。伊斯顿实际上承认了政治是不同的社会阶级和集团竞相争取社会利益的斗争。但是,问题的关键在于:这种斗争的结果——社会利益的分配的性质与状况。对此伊斯顿没有直接回答,但如果依西方政治观的基本信条——自由、平等的假定来理解,社会价值的权威性分配的结果当然是公平的,因为那是自由竞争的结果。而恰恰在这一点上,伊斯顿的教条背离了事实。

## 2. 马克思主义的政治观

马克思主义的经典作家们对政治概念做过许多论述,多侧面,多角度地为政治下过定义。从总体社会观上看,马克思主义认为:政治是人类总体社会关系中的一个方面。马克思指出:“人们的政治关系同人们在其中相处的一切关系一样自然也是社会的、公共的关系。”<sup>⑧</sup>对于政治关系在总体社会关系中的特殊性,列宁进行了深入、全面的探讨和阐述。马克思主义注重从两个方面阐述和揭示政治的作为一种特殊社会关系的本质。

(1) 政治是阶级斗争,是阶级专政,是一个阶级对另一个阶级的统治。列宁曾经明确指出:“政治就是各阶级之间的斗争”。<sup>⑨</sup>列宁的这一著名论断集中反映了马克思主义对社会政治现象的基本认识。它超越了各种非马克思主义的政治观,如:“政府说”、“管理说”、“权力说”等等,从根本上揭示了政府的社会管理行为和

社会权力现象背后的实质——各个阶级和集团围绕着社会利益展开的对抗与争夺。阶级斗争表现为各阶级为维护、实现、发展本阶级的利益，而处理本阶级内部以及与其他阶级、集团、民族、国家的关系所采取的政策、策略、手段和行动。阶级斗争的中心问题是掌握和运用国家权力，即争取通过国家权力来实现本阶级的利益。

政治活动是围绕着权力进行的。因此，对政治概念的阐述必然要涉及对权力的解释。权力是社会利益关系中不同主体之间强制性的影响，它表现为在社会利益分配中占主导地位的阶级和集团的支配作用和对其它阶级、集团的约束力量。由此可见，政治活动并非各个社会阶级和集团之间，围绕社会利益展开的自由、公平的竞争，社会利益的分配并不是在各阶级、各集团之间平等、均衡地进行的。任何社会中的阶级斗争都是在统治阶级和被统治阶级之间进行的，是统治阶级对被统治阶级的镇压和被统治阶级对统治阶级的反抗，阶级斗争必然导致阶级专政、阶级统治。从而，我们可以进一步得出结论：政治是阶级专政，是一个阶级对另一个阶级的统治。正是从这个意义上，列宁指出：“只有承认阶级斗争、同时也承认无产阶级专政的人，才是马克思主义者。马克思主义者同庸俗小资产者（以及大资产者）之间的最大区别就在这里。必须用这块试金石来测验是否真正了解和承认马克思主义。”<sup>⑦</sup>马克思主义的政治观与伊斯顿的“价值分配说”的本质区别正在于此。

(2) 政治是经济的集中表现。马克思主义的经典作家不仅从政治活动内容的性质、特点的角度阐释了政治的涵义。而且，还从相关社会矛盾的相互转化、相关社会领域的相互关系的角度，进一步揭示了政治作为一种社会关系的特殊性。

政治，原本并非社会生活中一个固有的、恒定的范畴。从发生学的意义上讲，政治是包括经济矛盾在内的各种社会矛盾的产物，当各种社会矛盾在其原有领域内的冲突达到无法平衡的程度，

就会转化为政治矛盾，进入政治领域，寻求一种根本性的、最高层次上的解决。经济是与政治密切相关的社会领域，两者都包涵了社会利益的分配与实现功能。经济活动中社会利益的分配与实现是通过交换（在市场经济条件下是等价交换）进行的。与经济相比，政治活动对社会利益的分配与实现则具有三个显著的特征：

第一，强制性，政治对社会利益的分配是通过权力强制进行的，而不是通过等价交换等形式进行的。

第二，集团性，政治活动总是以阶级、政党或集团等形式进行的，而不是分散的个人行为。

第三，总体性，政治的结果从根本上决定了社会利益的分配，政治是社会利益的总分配。

由于政治是以阶级、集团为主体，通过强制性手段，对社会利益进行的总体分配，是社会矛盾、社会利益的最终裁决。所以，列宁讲：政治是经济的集中表现。

## 第二节 政治学的发展

在人类文明史上政治学的研究源远流长，从古代起政治学就成为不同的阶级和集团认识世界和改造世界的思想武器。政治学作为一种具有鲜明阶级性和直接实践性的意识形态与社会科学，深刻地影响了世界的历史进程。

### 一、现代以前的政治学说

历史上最原始的政治研究出现于最初形态的社会公共权力产生之后，由此开始了探索人类社会政治现象与规律的漫长历程。现代以前的政治学说发展经历了奴隶制社会、封建社会和自由资本主义时期，处在不同的社会形态和历史时期中的政治学说代表和反映了不同阶级的利益和意愿，研究的主题和内容也有所不同。但从总体上看，现代以前的政治学说在研究方式上有着共同的特点，即从某种政治理想出发、依据某种政治哲学，对现实社会、政治



制度进行批判,设计未来的理想的社会秩序与合理的政治制度。虽然现代以前的政治学说基本上未能超出政治哲学的范畴,尚未形成作为一个独立的科学分支所需要的完整、独立的概念体系和逻辑结构。但是,政治学说不断地批判现实、不懈地追求真理和理想的精神,充分地体现了人类作为一种否定性的社会存在的本质,这也是古往今来政治学的光荣传统。

### 1. 中国历史上的政治学说

中国历史上的政治学说在中国思想史上占有十分突出的地位,中国古代的政治思想在漫长的发展历程中出现众多的思想家、形成了多种流派,广泛涉及了各种政治问题、产生了极其丰富的思想成果,其中对许多政治问题的概括和对政治发展的规律性认识,都具有恒久的价值,为人类政治思想发展做出了重要贡献。

春秋战国时期,从奴隶制社会向封建社会过渡的大转折、大动荡,引起了社会思想界的空前活跃,出现了百家争鸣的局面。这一时期也是政治思想空前活跃的时期,这时政治学说在很大程度上摆脱了夏、商、西周以来神学政治观的束缚,逐渐转向以“人事”作为政治思考和论证的出发点,出现了众多的思想家和学术流派;对社会政治问题进行了广泛的探讨,从研究题材和研究范式两大方面奠定了中国封建社会政治研究的基础。这一时期主要的思想流派及其代表人物有:以孔丘、孟轲、荀况为代表的儒家;以老聃、庄周为代表的道家;以商鞅、韩非为代表的法家;以墨翟为代表的墨家等等。

从秦、汉到明代中叶,是中国封建社会稳定发展的时期,也是中国封建政治思想逐步完善、缓慢发展的时期。随着封建君主制中央集权国家的建立和稳固,论证这种政治制度的合理性成为政治研究的主要内容。围绕这一问题,在政治研究领域出现了以儒、道、法三家为主的各学派融合的过程,形成了以儒家为主体的一整套封建主义的政治思想体系。

从明代中叶至清末,是中国封建社会走向解体,社会剧烈变