

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

政治学原理

主编 王浦劬
副主编 燕继荣

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

政治学原理

主 编 王浦劬

副主编 燕继荣

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

政治学原理 / 王浦劬主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2004.5

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 7-304-02153-5

I. 政… II. 王… III. 政治学-电视大学-教材
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 039833 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材
政治学原理

主 编 王浦劬

副主编 燕继荣

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-68519502 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

责任编辑: 钟 和

印刷: 北京印刷集团有限责任公司印刷二厂 印数: 108001-1139000

版本: 2004 年 11 月第 1 版

2005 年 11 月第 8 次印刷

开本: B5

印张: 19.25 字数: 344 千字

书号: ISBN 7-304-02153-5/D·192

定价: 26.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

后 记

本教材是一项合作成果，全书由王浦劬和燕继荣统一审定，具体参与者及分工如下：

导 论	政治研究及其意义	燕继荣
第一章	政治与政治学	王浦劬
第二章	政治研究的历史与现状	燕继荣
第三章	公共权力与公民权利	刘燕 燕继荣
第四章	国家与政府	邓铭奋
第五章	政党与社团	燕继荣
第六章	政治秩序与治理	李风华
第七章	政治参与与监督	邓铭奋
第八章	政治文化与意识形态	燕继荣
第九章	政治发展与政治文明	李风华
第十章	民主与民主化	燕继荣

全体编著人员衷心感谢北京大学政府管理学院谢庆奎教授、江荣海教授、中国政法大学陈红太教授、中国人民大学李景治教授和张康之教授、国家行政学院许耀桐教授、中国政治学会杨海蛟研究员、中央广播电视大学文法部徐长威主任、王朝中教授、公共管理教研室赵菊强主任和古小华老师、中央广播电视大学出版社来继文副编审、钟和编辑。他们分别以项目评审专家、项目组织者、项目协调员、教材出版负责人等身份参与本教材的建设过程。

由于时间仓促，教材在技术和内容两方面必有疏漏之处，敬请读者指正。

中央广播电视大学“政治学原理”课程组

2004年2月

目 录

导 论 对政治的思考及由此形成的学问	(1)
一、政治带给人们的思考	(1)
二、讲政治：讲什么和怎么讲	(3)
三、政治学给我们提供了什么知识	(4)
四、制度建设是最大的政治	(5)
五、关于政治学原理	(7)
第一章 政治与政治学	(9)
第一节 政治及政治观	(10)
一、政治的含义	(10)
二、政治在社会生活中的地位	(15)
第二节 政治学：学科定位与知识体系	(17)
一、政治学的学科性质和定位	(18)
二、政治学的知识体系	(21)
第三节 政治研究的途径与方法	(25)
一、政治学研究途径	(25)
二、政治学研究方法	(26)
第二章 政治研究的历史与现状	(33)
第一节 政治研究在中国	(34)
一、中国政治研究的历史过程	(34)

二、中国政治学的发展历程	(37)
三、中国传统政治研究的基本特点	(39)
第二节 西方政治研究的发展历程	(41)
一、西方政治学的发展历程	(41)
二、西方政治研究的基本特点	(48)
第三节 政治研究的现状	(52)
一、行为主义革命及其影响	(52)
二、政治研究的科学化及其局限性	(54)
三、政治研究的理论成果	(56)
 第三章 公共权力与公民权利	(61)
第一节 公共权力与公民权利的关系	(62)
一、“公权”与“私权”划分的意义	(62)
二、公共权力与公民权利界限的界定	(64)
第二节 政治权力的意义和作用	(66)
一、权力与政治权力	(66)
二、政治权力的来源和基础	(69)
三、政治权力的实现和作用方式	(71)
四、政治权力的分配模式	(73)
第三节 政治权利的意义及保障	(77)
一、权利及权利观念的变迁	(77)
二、宪政体制下政治权利的基本内容	(79)
三、我国公民政治权利的保障机制	(81)
 第四章 国家与政府	(85)
第一节 国家与政府的概念界定	(86)
一、国家的含义	(86)
二、政府的含义	(93)
三、国家与政府的概念辨析	(95)

第二节 国家的组织原则和形式	(96)
一、宪法与国家组织原则	(96)
二、国家政权组织形式	(100)
三、国家结构形式	(104)
第三节 政府的职能和组织机构	(106)
一、政府的职能	(106)
二、政府的组织机构	(109)
 第五章 政党与社团	 (114)
第一节 政党与社团的政治定位	(115)
一、国家与社会：政府与非政府	(115)
二、政党与社团在政治体系中的地位	(119)
第二节 政党及政党政治	(122)
一、政党及其历史演变	(122)
二、政党的类型	(124)
三、政党的基本功能	(126)
四、政党制度及政党政治	(127)
第三节 社团及其作用	(131)
一、社团组织的性质和特点	(131)
二、社团组织的类型	(134)
三、政治社团的作用及其方式	(138)
 第六章 政治秩序与治理	 (144)
第一节 良好社会的政治秩序	(145)
一、政治秩序的含义	(145)
二、良好社会的标志与条件	(147)
第二节 政治合法性：良好政治秩序的基础	(150)
一、政治合法性的含义	(150)
二、政治合法性的基础	(151)

三、政治合法性危机与政治革命	(155)
四、实现政治合法性的途径	(157)
第三节 治理与“善治”	(158)
一、“治理”的含义	(158)
二、“善治”的精神	(161)
三、治理模式的变化：从统治模式向善治模式的转变	(163)
第七章 政治参与与监督	(168)
第一节 政治参与及其方式	(169)
一、政治参与的含义和特征	(169)
二、政治参与的主要方式	(172)
三、政治参与的作用	(176)
第二节 选举与选举制度	(178)
一、选举与选举制度的概念	(178)
二、选举的基本原则	(179)
三、选举的一般程序	(180)
四、选举的意义和作用	(183)
第三节 社会监督：以权利制约权力	(185)
一、监督、政治监督与社会监督	(185)
二、社会监督的机制和途径	(187)
三、社会监督的功能	(191)
第八章 政治文化与意识形态	(195)
第一节 政治文化的构成及其作用	(196)
一、文化与政治文化	(196)
二、政治文化的构成	(198)
三、政治文化的类型	(201)
四、政治文化的作用和功能	(205)

第二节 政治意识形态	(209)
一、政治意识形态的含义	(209)
二、政治意识形态的定位和分布	(212)
三、主要政治意识形态	(215)
第三节 政治社会化	(235)
一、政治社会化的含义	(235)
二、政治社会化的途径	(237)
第九章 政治发展与政治文明	(241)
第一节 现代化进程中的政治发展	(242)
一、政治发展的含义	(242)
二、政治发展的方式	(244)
三、政治发展的类型和模式	(245)
第二节 政治发展进程中的政治稳定	(248)
一、现代化过程中不稳定的原因	(248)
二、政治稳定与政治制度化	(250)
第三节 政治文明与宪政建设	(252)
一、政治文明的含义	(252)
二、现代政治文明的基本原则	(253)
三、宪政建设：政治文明的基本路径	(255)
第四节 全球化背景下的政治发展	(258)
一、全球化的内涵	(258)
二、全球化的动力	(260)
三、全球化对国家政治的影响	(261)
第十章 民主与民主化	(266)
第一节 民主及其观念的演变	(267)
一、民主的含义	(267)

二、民主观念的变革	(268)
三、现代民主理论模式	(270)
第二节 民主的价值及其限度	(280)
一、民主的价值	(280)
二、民主可能的缺陷	(282)
三、民主应有的限度	(284)
四、民主制度的演变和发展	(287)
第三节 民主化及其条件	(289)
一、民主化的含义	(289)
二、民主化的三次浪潮	(291)
三、民主和平转变的一般条件	(296)

导论

对政治的思考及 由此形成的学问

一、政治带给人们的思考

政治是一个不可回避的事实。正如美国政治学家罗伯特·达尔（Robert A. Dahl）在《现代政治分析》一书中所指出，“无论一个人是否喜欢，实际上都不能完全置身于某种政治体系之外。一位公民，在一个国家、市镇、学校、教会、商行、工会、俱乐部、政党、公民社团以及许多其他组织的治理部门中，处处都会碰到政治。政治是人类生存的一个无可避免的事实。每个人都在某一时期以某种方式卷入某种政治体系”^①。

政治是人类过一种有组织的社会生活不可缺少的要素，是人们组织安排集体生活的核心机制。政治作为社会活动和社会关系的主要方面^②，也是一个可以广泛延伸的概念。就范围而言，从几个人组成的小型团体，到社区组织、行业协会和其他自治团体，再到国家、地区或区域、乃至全球性的组织和活动，几乎无不带有政治性质，“家庭政治”、“办公室政治”、“政府政治”、“非政府政治”、“国内政治”、“国际政治”等概念的使用，正表明了政治在社会生活中

① 罗伯特·A·达尔：《现代政治分析》，5页，上海，上海译文出版社，1987。

② 需要特别说明的是，人们一般运用社会—政治—经济—文化的分类方法来分析人类社会事务，把人类社会活动和社会关系并列地分析为政治性的、经济性的、社会性的和文化性的等等。这种并列分割的方法并没有真实反映政治在与其他要素关系结构中的突出地位。

的广泛渗透和普遍存在。

政治，离我们太远，又太近。在我们想知道，想参与，想把握的时候，它似乎离我们太远，让我们无法接近；在我们不想投入，不想受影响，不想被卷入的时候，它又离我们太近，让我们无法逃避。

那么，有没有一种政治生活，让我们在想知道，想参与，想把握的时候，能让我们知道，能让我们感受，能让我们参与，能让我们把握；在我们不想投入，不想受影响，不想被卷入的时候，又可以让我们冷漠相待，互不相扰？

政治，太“高尚”，又太“黑暗”。“高尚”的时候，让我们心怀激荡，为了民族，为了国家，为了人民而投身于一个又一个的政治运动；“黑暗”的时候，又让我们看到权力倾轧，以权谋私，不择手段，使我们好生建立的道德体系濒于崩溃。

那么，有没有一种政治安排，让我们珍惜和关爱我们置身其中的社会，但不再激发我们投身政治运动的狂热；让权力的负面效应受到限制，使权力的获得和运用都在竞争的机制下得到规制（诸如竞争上岗，监督使用），但又不让这种竞争轻易摧毁社会道德体系？

政治，太“高深”，又太“直白”。政治的“高深”，在于它的博弈过程所导致的变幻无常，驾驭它需要技巧，不管是被称为“权术”，还是被称为“管理艺术”；政治的“高深”，还在于它的“黑箱”作业，认识它需要走到“幕后”。然而，政治又太“直白”，因为我们直面了太多的暴力事件和流血冲突，武力总是最简便最不劳神的手段。它的结果也总是这样简单：“胜者为王，败者为寇”。

那么，有没有一种政治解决方案，它的规则是公平的，以至于政治各方不能不共同认可，共同遵守，即使输了，也输得心服口服；它的规则是合理的，以至于任何失败的一方，都有“卷土重来”的机会，但他要做的事情，是调整自己的策略，说服更多的支持者，而不是为了准备推翻这个规则而发动一场流血战争；它的规则是明确的，以至于参与者不能由于规则的模糊不清单方面随意地加以解释和更改，至少不给随意解释和更改规则的人以任何合法性争议的余地；它的规则也是公开的，想参与这场“游戏”的人，都能熟悉它的基本程序，不想参与“游戏”的人，也能旁观“游戏”的过程，从而预测他们的胜负。

政治，让我们“伟大”，也让我们“渺小”。拥有政治权力就拥有了资源。当我们获得绝对权力的时候，我们更可以为所欲为，体验君临天下的感受，享

受运用权力所带来的快乐：我们可以成就英明伟大的事业而名垂青史；我们可以进入随心所欲的“创作”境界而直观其效；我们可以高坐门庭若市的殿堂，去玩味每一个到访者的求助眼神；我们也可以前呼后拥地出巡，体恤民情，去赢得慈济博厚爱民如子的颂扬。政治也让我们“渺小”。无权者的卑微、软弱和不被理会以及失位者的“失落”反差，让我们感觉自己又是多么无足轻重。政治好像把我们分成两个既界限分明但又模糊不清的营垒——“主人”和“奴仆”，差别只是大“主人”与小“主人”、大“奴仆”与小“奴仆”的不同。

那么，有没有一种政治方式，让我们在掌握权力的时候不是颐指气使的“主人”，在没有权力的时候也不是任人摆布的“奴仆”？有没有一种政治生活，能够为我们提供“主人”和“奴仆”之外的第三种选择？

传统的中国被认为是一个高度“政治化”的社会，具体表现无非在于：一是权力本位或官本位；二是政治经济文化结构高度合一；三是“皇权主义”和政治全能主义。但是，一个非常奇怪的现象是，政治，对于中国人来说，又是一个十分晦涩的字眼，一个非常敏感的话题。那么，什么情况下，才能让政治变得清明，不再晦涩，不再敏感？

二、讲政治：讲什么和怎么讲

我们经历过漫长的“不许讲政治”的年代。多少年来，“莫谈国事”已经深入人心，“讲政治”成了一种禁忌。正是因为“不讲政治”，才使我们所看到的“政治”显得那么捉摸不定，晦暗不明。

我们也经历过“不许不讲政治”的年代。读“宝书”，背“语录”，“抓革命，促生产”，“以阶级斗争为纲”，政治斗争“年年讲月月讲天天讲”。政治挂帅使我们卷入一个又一个令人忐忑不安但又惊叹不已的政治运动。政治的腥风血雨鼓荡着中国人的政治情感，酿造了不堪回首的政治狂热。

今天，我们开始“讲政治”，不是要讲那些从小学到中学再到大学一以贯之的“政治常识”，也不是讲官场上跟风站队舞权弄术的技巧，而是要探讨认识和分析政治现象的方法。我们的目的，是要通过解析现实政治生活，探索构成一个良好的政治秩序的机制，以及实现社会“善治”（good governance）的条件。

从理论上讲，一个秩序良好的社会，必须是一个合理划分“公共领域”（public sphere）和“私人领域”（private sphere）界限的社会。属于公共事务

的，纳入公共事务管理的范畴，由公共权力（政府）部门采用法律的、行政的、政策的多重手段去解决。属于私人事务的，由私人（individual）自己或私人之间去自行解决。一个秩序良好的政治社会，必需正确处理国家（state）、社会（society）、个人（individuals）三者的关系：在什么情况下，需要诉诸国家权威？在什么情况下，需要实行社会自治？在什么情况下，又需要实现个人自由？

从实践上讲，需要我们界定国家权威的基础和来源，国家权威的结构和实现形式；需要安排政府内部结构；需要界定政府与其他政治主体（政党、社团、企事业单位和个人）的关系；需要确立社会自治的原则和社会行为的规范；需要确定个人自由权利的内容和保障自由权利的机制。

说到底，就是要解决自由、民主、平等、效率、权威的关系问题，并探索解决这些关系问题的可行制度和实现途径。“讲政治”，就是要从理论认识和政治实践两个方面，探讨一个“正义”的社会究竟如何构成；一个“正义”的社会究竟需要什么样的机制来保障。

三、政治学给我们提供了什么知识

讨论政治和政治研究，不得不提到亚里士多德。因为他是学科分类的创始人，也是政治学的创始人。他认为，所谓知识，就是关于“善”（goodness）的学问。“善”可以分成多种：有个人之善，家庭和村落之善，还有集体（城邦或国家）之善。研究个人之善的学问是伦理学；研究家庭或村落之善的是经济学；而研究集体或国家之善的是政治学。

亚里士多德专门著有《政治学》，认为政治学是人类最高的学问，因为它研究的是国家之善的问题，即如何组织和安排人类社会生活的问题。根据他的观点，人是社会的动物。人的本性就是要过社会（群体）生活。那么，这就有一个问题：人类社会生活如何组织和安排才算不失为公平合理，即所谓“正义”？这就是政治学研究的根本问题。

概括而言，政治学涉及两个方面的知识：政治分析原理和政治操作原理。政治分析原理告诉我们政治生活分析的方法，掌握这种方法能使我们知道一个良好的政治秩序是如何构成的。政治操作原理涉及政治制度的设置和政治技术和技能方面的知识，它告诉我们一个良好的政治秩序应该如何建立和如何维持。

政治学为三种人提供帮助：一是政治从业人员。社会需要职业政治家。这样的政治家具有现代的政治理念，开放的胸襟和不断接受新知的能力，有引导国家不断进步的使命感和抱负，有长远的发展战略和有效的实施策略，有承担责任的勇气和领导大众的智慧。这样的政治家需要了解政治分析的原理，更需要掌握政治操作的原理；他不仅需要明白什么是“政治正义”，而且还需要懂得如何实现“政治正义”。二是政治学从业人员。社会也需要专业的政治学家。这样的政治学家能够在新的时代条件下不断阐释和发展政治理念，推动关于政治的知识的进步，引导全社会深化政治认知，并能就实际的政策提供分析研究的成果。三是普通公民。社会还需要培养理性的成熟的公民。这样的公民了解和认识自己所处的政治生活情景，理智地参与现实政治生活，不受偏激情绪的左右，不被褊狭意见所蛊惑，面对强者不猥琐，面对弱者不欺凌。

四、制度建设是最大的政治

网络上有一篇文章，题目叫做“中国人的小聪明与大愚蠢”。文章说：中国人的聪明似乎不容置疑。但是，我们需要问一问，中国人是在每个方面都聪明，还是只在某些领域聪明，而在另一些领域不聪明。或者在某些领域有无数的小聪明，而不具备大智能。假如中国人在每个方面都聪明绝顶，大智大觉的话，为什么中国人在近代长期被动挨打？为什么长期跳不出充满暴力和血腥的治乱循环的怪圈？为什么经过漫长的五千年，至今仍是一个发展中国家，被只有几百年、甚至几十年历史的国家在人均国民生产总值上远远甩在后面？从上述问题看，中国人在某些方面聪明的同时，一定还在另一些地方不够聪明，缺乏大智能甚至是十分糊涂。

该文作者认为，中国人的聪明更多地体现在私生活方面，也就是政治学所谓的“私人领域”。在琴棋书画、诗词歌赋、饮食制作和日常交往中，中国人充满了智慧。但是，另一方面，在“公共领域”，中国人的聪明和智能却有严重的欠缺。普通的中国人贪了经济小便宜，耍了小聪明，吃了制度上的大亏，上了政治上的大当，而长期不自知。

中国人被认为是聪明的。但是遗憾的是，长期以来，很少有人把这种聪明和智能集中用于去探索聪明的制度。“也许在另外一些地方，人们或许不如中国人精明，但是，他们把最稀缺的智能用在了最宝贵的地方。早在公元前的世纪，古希腊人的智能就发现，享有绝对权力的政府是变态的政体，靠用政府的

力量来消灭私人财产来实现正义的想法是愚蠢的念头。早在 13 世纪, 中国人以外的一些人的智能就找到了用法律来限制王权, 在 17 世纪、18 世纪的旧大陆和新大陆的一些国家实现了市场经济及与之相配套的有限政府。而在离 21 世纪还有短短几年的今天, 我们仍然在为是否要实行市场经济争论不休。连那些最坚定的拥护市场经济的人在鼓吹市场经济的时候也不得不支支吾吾、吞吞吐吐, 谈到财产权和经济自由时, 更是腰不直、气不壮。由于中国人在一些最重要的领域没有表现出大智能, 落后的制度与聪明的中国人之间的尴尬就毫不令人惊讶了”。

“中国人向来以精于商业核算著称。从历史上看, 中国人的政治头脑也不简单。尤其擅长钻营与算计。但是, 对不同政治制度的不同成本却从未用其商业头脑作过认真周密地核算, 以致世代吃尽无穷的苦头、付出无尽的代价而不自知”。20 世纪 30 年代, 《吾国吾民》的作者林语堂先生就指出, 中国人只期待仁慈的领袖而不关心构建捍卫其权利与自由的制度, 以致有千千万万这样的事例: “人民围着一位刚刚离任的, 坐在轿子中的长官, 跪在地上, 眼里浸满了感激的泪水。这就是中国人感恩戴德最好的证明, 是中国官吏所施恩惠的最好例子。人民只知道这是恩惠, 不知道这是中国官吏们应该做的事”^①。他还发现中国人对无限政府与暴政的宽容与耐心就像中国的景泰蓝一样举世无双。不知道这种宽容与耐心是出自大度, 还是出自无知。如果是出自大度, 为什么一向斤斤计较的人在这一方面却反于常态; 如果是无知的话, 又怎么能说中国人聪明? 如果中国人真的聪明的话, 为什么不关心政治设计? 为什么不在意自由与权利, 只关心没有权利便朝不保夕的财产与权力? 为什么不去探索能够发挥而不是压制中国人聪明才智的社会政治经济制度?

“在聪明与愚笨、人与制度之间有一些常被人们忽略的重要搭配。有愚笨的人与高明的制度相搭配, 也有聪明的人与低劣的制度相搭配。当然, 最好的搭配是聪明的人与高明的制度相搭配, 最坏的搭配则是愚笨的人与低劣的制度相搭配。在中国, 人与制度的搭配虽不是最坏的, 但也绝不是最好的。如果最坏的搭配很容易避免, 而最好的搭配又很难实现的话, 那我个人以为, 宁愿选择愚笨的人与高明的制度之间的搭配”。以对待聪明的态度来衡量, 最愚笨的制度是那些让个别人的聪明才智压过所有人的聪明才智的制度。高明的制度是那些让每一个似乎是不太高明的普通人把自己的才智都充分地发挥出来的制

^① 另译为《中国人》, 见林语堂:《中国人》, 171 页, 杭州, 浙江人民出版社, 1988。

度。“如此看来，人的聪明与愚笨远远不如制度的高明与低劣重要。再聪明的民族，一旦这种聪明才智被压制了，或者在最重要的方面没有表现出来，这种聪明如果不是形同虚设的话，那么，也只是聊胜于无。而在高明的制度下，不管人聪明与否，若能把仅有的才智充分调动出来，倒也蔚为可观，受益良多。如果中国人真的聪明，必须拿出最重要的证据来，这就是演化出一套高明的制度。聪明的最重要的表现应当是善于把稀缺的智能用在制度的刀刃上。宪政与法治之下的自由民主以及有限政府则是迄今为止被人类的智能所发现的最为高明的政治制度”。

非常赞同文章作者对制度设计思路的观点。当然，我们也可以不这样来讨论问题。因为，从比较历史研究（comparative history）的角度看，需要对文章作者一开始提出的问题作具体的分析。存在了好久的制度也曾经和辉煌的文明相伴随过，所以，也不好一概而论地说中国是聪明的还是不聪明的。但是，现代化转化过程中的落后是事实，而家族专制制度和个人独裁制度的不合时宜也是事实。现代欧洲的制度是不同力量（王党分子和新兴工业资产阶级）政治斗争妥协换来的；现代美国的制度是已经掌权的政治精英精心“设计”出来的。中国社会长期处于专制统治之下，而专制的本质就是一个“独”字：独享、独霸、独裁。世袭制度废除以后，各派政治力量都想着独享权力，没有出现妥协共享的局面。任何一派，在独享权力之后，也没有人愿意在可能成为自己的约束力量的制度设计方面做出长远投资，政治精英过于自信，相信自己不会出错，结果制度上的缺陷被一再地复制。这或许才是中国人“不聪明”之所在。

设计一种聪明的制度，让即使不“聪明”的人也不至于做太不聪明的事，和一心指望或坚信聪明的人办聪明的大事，这是两种不同的思路：前者寻求的是“好制度”，后者寻求的是“好皇帝”。好制度几百年不变，好皇帝几百年一个。如果中国人真的缺少大智慧，那么，就让我们改改思路，长长大智慧吧。

那么，要长智慧，就让我们从研究政治学基本原理开始吧。

五、关于政治学原理

1. 课程概述

“政治学原理”是有关什么是政治以及如何认识现实政治生活的政治学入门课程。该课程在系统介绍政治学发展历程的基础上，重点讲授分析政治体系