

导言：

公众政治——从民间角度看政治

一直以来，人们总是习惯于从社会上层建筑的角度去理解与探讨政治，将政理解为统治之学、国家之学、权力之学以及自上而下地控制与管理之学。这不能说完全不对，而是不完整，因为它只是看到了政治的果，没有抓住政治的因，必然影响对政治的本质性内涵的把握。

应当说，对政治内涵的科学揭示，自启蒙运动提出“主权在民”和社会契约论时就已经完成了。马克思的民主政治思想更是宣告了专制主义政治的彻底终结，尽管马克思依然视国家为阶级统治的工具。但在学理上，我国政治学界一直没能实现政治分析与政治理念的彻底转型，没能将对政治本质的揭示进行到底。标志就是，在对“政治”的分析上，仍然存在着一种偏差，即只是围绕着阶级、权力、国家转，特别是对这些概念的理解本身更是盘旋在“社会”之上，依然沿用从社会之上分析政治的传统，而没有深入到社会之中分析政治，没有从公众角度解读政治。

我们正处在一个价值观的大转变时代，政治价值观的转变是社会价值观转变的基本标志和先导。在政治价值观的大转变中，一个具有核心意义的转变是“公共”问题的出现及兴盛。伴随着经济全球化和我国加入 WTO，特别是市场经济的发展，治理、新公

共管理等与国际惯例接轨的现代管理模式畅行中国，“公共”更是成为显学，这为从市民社会或者说民间角度透视政治现象、彻底打破封建专制主义留给中国的专制传统提供了天赐良机。

本书尝试从公众角度分析政治现象，建立公众本位的政治观，促进“对颠倒的政治观的颠倒”事业的最终完成。其立论主旨在于，以公众为解析政治现象的出发点，分析公众在政治中的主体地位，公众对公共权力的委托与让渡，政府的公众代理工具特性和国家的公共属性，进而揭示理性政治的价值导向，倡导公众政治观、民主政治观、公共政治观和公众自下而上地参与政治、制约权力及治理国家的社会政治观，消解人们对政治的诸多鄙夷与误解，还政治以本来面貌。具体将通过以下政治理念的转型体现出来：由天然政治到委托政治，由强制政治到市场政治，由统治政治到治理政治，由阶级政治到公共政治，由专政国家到宪政国家，由全能政府到代理政府，由支配型政府到服务型政府，由私有权力到公共权力，由受体公众到主体公众，由暗箱政治到透明政治，由人治政治到法治政治，由随机政治到制度政治，由封闭政治到竞争政治，由官本位到民本位，等等。

公众政治观在理论上的意义自不待言，其实践功用也是显著的，主要体现为：

——对民主。高度民主的政治是我国政治文明建设的目标。毋庸讳言，在我国一直存在着不同程度上的公众的主体地位缺失问题。实践的缺失源于理论的缺失，自古以来，专制传统不仅隐瞒这一缺失，而且刻意制造和加剧这一缺失。公众政治观旨在唤醒公众个体和社团组织的政治主体意识、权力委托人意识、参与管理意识等，促进基层社区民主自治演练等实体性建设，进而为宪政政体和有限政府的建立奠定基础。

——对自由。高度强大的统治机器是与高度萎缩的社会主体相伴相随的，而培植起强大的公众政治须以培育出强大的社会主

体为前提。公众政治观的一个很重要的方面在于解释公众在作出权力让渡与委托后的权力留置与剩余，为公众设置权利空间和参与合法性提供依据，从而为民主政治大厦强本固基。

——对法制。在公众与政府的关系方面，历史上始终是政府占尽上风，而公众处于劣势状态。其中原因有很多，无法度既是原因，也是结果。法律、规则、制度、程序是对权力拥有者和执行者的最好制约，也是对公众权利的最好保护。因而，要实现传统政治向公众政治的转变，法制是最好的桥梁和促进器。而公众政治的推进，也有利于法制化程度的提高，有利于公众更加自觉地拥有和利用法律武器。

——对权力。公众政治观的一大宗旨是从源头上厘清公共权力的缘起与本质，揭示公众的权力委托人地位，揭开权力的神秘面纱，这就为权力运行导向与边界划定、权力监督制衡等提供了理论依据，有利于权力的有效、有序运行，防止权力的滥用。

——对政府。公众政治观为权力找到了源头，自然也就为政府确立了合理位置，这就是接受公众委托代行公共权力、代理公众事务的机关，亦即公众的代理工具。因而，服务是政府的天职，官员是为公众办事的代理人。这一观念，也为有限政府、廉价政府等提供了理论佐证。

——对治理。权力、政府、官员的存在，目的是为了完成对社会的治理任务，因而，政府无论在任何情况下都是治理活动最基本的主体。社会政治观并不否认政府在治理中的地位，而是要说明：政府不是也不可能是唯一的治理主体，在政府之外，公民个人、社会团体、非营利组织等都是社会治理的主体。这就为治理主体的多元性、治理目标的多向性、治理活动的互动性大开方便之门，有利于形成良性运作的社会治理体系。

中国正处于一个伟大的社会转型期，转型通过多个方面得以体现，有政治的、经济的、文化的、道德的、观念的、制度的，不一而足。

足。政治上的转型也体现为很多方面，笔者认为，最根本的是树立权力的公共属性，由统治政治转向社会政治。这一转变内应民主政治、法治政治、宪政国家、有限政府，外合市场经济、先进文化、国际规则、历史趋势，是不以人的意志为转移的。甩掉历史包袱，接纳世界文明，使政治分析的目光不仅盯着‘上’而且盯住‘下’，让公众不再缺席政治，是我们建设高度政治文明的唯一不二的选择。

公众篇：

民主政治即以公众为本位的政治

一、公众在政治中的真实位置

国家是由人组成的，人口是国家的第一要素，这是任何人都不會否认的。但公众与国家的政治联结怎样，却并不是所有的人都能够真正认识和重视的。

（一）公众状况决定政治形态

在评价一种社会制度的优劣时，人们往往仅仅就其政治制度与经济制度、国体与政体评头论足，却忽略了这样一个基本事实：是公众的觉醒状况与文明程度决定了该社会的政治形态，有什么样的公众，便有什么样的权力运作，便有什么样的国家，便有什么样的政治。

奴隶制度的社会基础只能是奴隶。一旦奴隶成了自由民，奴隶制度便不得不分崩离析，让位于封建制度。伴随着工场手工业和城市贸易的出现，资产者和工人登上了历史舞台，公众的再次质变敲响了封建专制制度的丧钟，宣告了资本主义制度的降生。毛

泽东的“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”^①这句名言，就是道出历史真谛之语。

现代世界上的国家，可以划分为多种类型，有发达的，有落后的，有富强的，有贫穷的，有民主的，有专制的，有自由的，有封闭的，有法治的，有人治的……这除了各国特定的主观的、客观的、历史的、现实的原因之外，一个根本原因在于各国的人文基础的差异。公众的愚昧和不开化是一个国家的致命伤，它较之其他一切外在因素（诸如政治、经济、文化等的落后）更加严重，而且是导致这些方面落后且久治不愈的根源。

中国在近代由一个泱泱大帝国沦为经济文化落后的国家，与中国小农社会生产方式和经济基础有关。中国的农民人数太多且流动性太差，农民的分化解体十分困难和缓慢。这就导致了近代工场手工业发展和城市化进程的缓慢，农民转化为资产者和产业工人的只占极少数。这一状况决定了近代中国不可能由一个封建小农大国转化为一个高度发达的资本主义国家。而且，时至今日，这还是我国迅速实现经济、政治现代化的障碍。寻找当今中国落后的原因，不能不正视国民的数众智寡。在农业占主导的国家是不可能发达的商品经济的，在小农的汪洋大海中，民主政治也只是天方夜谭。

是否可以这样说，国家只能被动地适应公众呢？显然，这是一个颇具迷惑力的怪圈。一些怀着善良愿望的人往往因错误地钻进了这个怪圈而对历史犯下了不应有的错误。他们或者夸大国家的能动作用，不切实际地设计自己头脑中的国家蓝图，结果必然是屡屡碰壁，而危害更大者则在于借口公众素质低拒绝在国家形态上的变革与修缮。这自然都同科学的态度毫不沾边。国家形态一方面受制于公众质量，另一方面又对公众起着促进或促退的作用。在政

^① 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年版，第1031页。

治系统中，公众是政治推动力，国家形态的状况也影响着公众活力的发挥，好的国家是公众素质的训练场，坏的国家则是公众的坟墓。

政治的发展在一定程度上取决于国家与公众的矛盾运动。处于上升阶段的国家可以通过多种方式表现出来，其中一个基本标志在于公众对现有政治秩序的普遍认同和支持。而走下坡路的国家 and 反动的国家，国家与公众之间则表现出普遍的不协和乃至对立。不承认现有政治秩序、不接受现有国家形式的公众借助各种内外部环境，通过各种方式促使政体更迭和权力移位，从而促进政治迈上一个新的台阶。

（二）载舟与覆舟：官民关系警示

在人类历史发展的一定阶段上，作为社会公共权力的统治权和管理权是必不可少的，因此，国家的出现和长期存在是必然的。公众只能选择和决定好的统治者和管理者，选择和决定好的国家形式，选择和决定自己的政治代言人，而不能压根就不要统治者和管理者，不要国家政权。当然，公共权力一旦产生就存在着一种相斥于自己的母体——社会公众的力量。统治者和管理者一方面可以利用权力为公众服务，取权于民，还利于民；另一方面，也可以借权力之威干违背民意乃至鱼肉公众的勾当。权力靠自己的特性同统治者开起严肃的玩笑，一切为民谋利、重民意者最终必昌，一切剥夺公众、轻视民意者最终必然灭亡。唐初政治家魏征一番“水能载舟，亦能覆舟”的高论，的确道出了问题的实质。在专制国家，“水”“舟”关系的比喻是再贴切不过的，即使在现代民主国家，尽管“官”“民”关系已不能用“水”“舟”关系来作比喻，但这句话依然具有警示作用。

在历史上，统治者利用权力推行的各项政策最终都落实到公众身上，都同公众的利益相关。因而，公众在统治者心目中的分量

直接决定着统治者将采取的政策在多大程度上体现民意，也最终决定着公众在多大程度上接纳这一统治者。国家兴亡、政治兴废都同权力行使方式有关。统治者的悲剧多半导源于对待公众的恶劣态度。这是历史的规律，并已多次被历史的事实所证明。秦王朝的残暴，导致了陈胜、吴广的揭竿而起，并最终改朝换代；隋炀帝的荒淫，引发了烽火四起的农民起义，结果隋亡唐兴；晚清的腐败，导致了太平天国、义和团、辛亥革命等一系列公众的和民主的运动，最终敲响了封建专制制度的丧钟。世界各国历史上的无数次革命也无不起因于统治者对于公众的刻薄与残暴。

现代社会，民权代替了神权，政权代替了皇权，政权民有代替了君权神授，而其最显著的特征在于用国家法律的形式规定国家的一切权力属于人民，对统治者及政权组织和公众的权利作出明确规定，并实行一系列的权力监督制衡措施，使公众有能力制约统治者对权力的滥用。即使如此，依然难以保证所有掌权者都能自觉地以民为天，自觉地在法定的职权范围内行政。权力具有致良和致恶两种基因，一旦掌握权力，便具备了这两种可能性，或者利用权力为民造福，或者利用权力伤害公众。只要权力存在一天，它就必然制造出好的和坏的掌权者，必然不断地制造出统治者的悲喜剧。

现代民主社会和以往的奴隶制、封建制社会不同的是，一旦出现了统治者和管理者以权谋私或滥用职权的现象，公众多不必采用武装起义的暴力形式，而是通过游行示威迫使其辞职或通过立法机关行使弹劾罢免权更换不称职的官员，通过民主与法制的手段比较温和地达到目的。这种转变主要原因在于国家性质的变化。奴隶制、封建制国家视专制为当然，颠倒了权力关系，主张君权神授、臣权君授，把公众视为统治的对象、奴役的仆从。因而，国家从本质上是反公众的，官员从本质上是与人民为敌的。现代民主国家，奉行国家权力属于人民的原则，把公众视为权力的母

体，官员是被授权者，他们利用人民给予的权力为社会效力；而且，官职也只是一种社会的公职，它不是特殊的职位，任何公众都可利用自己的努力得到它。因而，国家改变了反公众的性质，人民只须改变具体的渎职者，而不必改变国家的性质，只须更换服务于一定职位的官员，而不必撤销职位本身。

（三）政治形态要适应公众，引领公众

在决定社会政治发展问题上有两种截然相反的思想倾向，它们各执一端，抓住有利于自己的一面而排斥其他。这两种倾向就是唯意志论和唯条件论。

唯意志论者完全凭个人想象去设想和规划国家形态与政治发展，而不顾及所处社会的状况与特点，动辄盲目攀比，指手划脚，急躁冒进。这种思想倾向只注重政体的反作用，忽视公众素质对国家的决定作用；只强调政治的孤立发展，忽视经济、文化方面的协调发展，因而，多带有不切实际的空想成分。

与之相对的则是唯条件论。唯条件论者把眼光只盯在公众素质上，过分看重经济、文化对政治发展的影响，一切等待条件成熟，畏首畏尾，丧失时机。这种思想倾向往往成为他们甘愿落后、为自己开脱责任的借口。

在中国的知识阶层，这两种观点之间进行着无休止的论争。事实上，如果双方都不能超出原来的视野，站到更高境界上去反思自身，认识对方，这可能是一场永远分不出输赢的官司。历史是不会按照哲人们为其预先规划好的轨道运行的。试图人为地让历史进入自己设计的框架里，最终只能受到历史的惩罚。条件是要注重的，蓝图也需要预先设计，但唯条件、唯意志却是行不通的。

中国的特殊历史条件和现实状况为两种思想都提供了产生的理由和长期存在的条件：一方面，中国人口众多，经济文化比较落后，封建专制主义传统浓厚，公众民主素质低；另一方面，中国又实

现了以民主为宗旨的政治制度，奉行人民民主原则。这就使我国的政治建设必然面临着双重任务：一方面是要按照民主政治的要求规划和建立政府组织、政体形式，完善选举、监督、罢免机制，实现言论、思想、出版、结社、游行及新闻自由；另一方面是要提高人民群众的文化素质，训练和培育其参政议政能力，使广大公众由政治的局外人变为局内人，由观望者变为参与者，这也是一项很艰巨的任务。

背负着沉重的历史包袱，面对着严峻的挑战，中国人的政治变革心态不能不急又不能太急。首要的在于从上层领导到普通公众都必须在心理上树立起一种忧患意识，在观念上培养起一种变革精神，然后才有设计，才有行动。

二、公众及其政治分化

人对自身的认识是世界上比较欠缺的学问之一，由人引发的一系列问题都是现实中比较棘手的，就连定义“人”这一概念也无法取得共识，只得仁者见仁，智者见智。作为政治概念的“人”或“民”，更是被人们争论不休。

（一）政治之民的划分

单纯的人是一个生物学概念。在政治领域中，人作为一个政治概念，通常在同下列概念联系起来时才有意义，即工人、农民、商人、知识分子、学生、干部以及人民、公民、公众、群众等。在这些概念中，第一组是对人的社会职业划分，比较清晰明了；第二组则是一些意义相近或相似的交叉概念，要作出明确的界定并不十分容易。

在第二组概念当中，“公众”、“群众”即集合起来的人，是中性词，具有最宽泛的内涵，是跨阶层、跨国界的。“人民”，则更多的是

一个政治概念，它常同敌人对应，指一定社会下正义的社会阶层。“公民”，则更多运用在法律上，是享有某国国籍的国民。这里所论述的“公众”，是有确定内涵所指的，它是指具备一国国籍并依法享有政治权利的社会大众，它同人民的概念相近似，是包含国家的一切生产者、建设者、保卫者、管理者、设计者在内的大众组合体。

在此，一个最难界定也最重要的问题是公众与官员的关系，即统治者属不属于公众之列，或公众在多大程度上包含国家官员。通览历史会知道，回答这一问题并不是一个命题所能胜任的，必须具有历史的、区别的眼光，在不同性质的国家、不同的历史时期有不同的答案。在国家与公众相敌对的国家，如奴隶制、封建制国家，统治集团自然不能属于公众之列，它们是与人民的利益相背离，以剥削公众为生的特殊社会集团。在现代民主国家，世袭、等级、特权制度消灭之后，独立于公众之外的特殊社会集团也不复存在了，任何人都可通过自身的努力获得公职，一旦卸任后便为平民，因而，在法律意义上，特殊公民便失掉了其内容，任何人都依法享有国家公民之权利和负有一定的义务。那么，这是否说，公众就此变得毫无意义了呢？或者说，因其包容了全体社会成员（被依法剥夺政治权利者除外）便失去了其自身存在的必要了呢？显然，这种理解是不妥当的。事实上，公众和官员在国家存在的前提下是能够也有必要加以区分的。毫无疑问，国家官员主要是指政府机关的公职人员，他们是与普通社会群众不同的：他们一方面以公民的身份享有宪法赋予的权利和义务，同其他社会成员在法律面前一律平等；另一方面又具有特殊的政治身份，行使法律所赋予的职权，按自身职务的要求开展领导与管理活动。这就决定了国家官员必然具有双重身份：一方面他是国家公职人员，另一方面又是普通公民。当其履行职权时是国家官员，不属于公众之列，而在工作场合之外的其他场合比如选民大会上则是普通公众。

换一种说法，政府机关的职位是非公众的，充任这一职位的人

履行这一职位时也是非公众的。而一旦充任这一职位的人脱离工作岗位，比如休班在家或卸任后，则又以普通公民的身份出现。官员在任职过程中与普通公众区别开来，并不意味着他们可以成为社会的高等阶层，他们的职位只是一种职业。而一切职业都是一种特权，是一种在特定时限内其他人无法干或无力干的特权。之所以从众多职业中区分出公职来，就在于我们认识问题的坐标系是政治系统，是权力领域。也许有人会认为，作这种划分并无多大意义，在实际生活中往往无法得以真正贯彻。然而，这却不是理论的过错，而正是现实的悲剧。在封建传统浓厚的国家，在一些人的心目中，某人一日为官，他便在人们心目中永远与“民”脱离了关系，能官不能民，在任何场合、任何情况下，人们都把他当成“官”来看待和对待。这是造成诸如以权谋私、行贿受贿等一系列社会问题的重要根源。在理论上将职位和充任该职位的人区分开来，是消除现实中的“官本位”现象的第一步，不管这一步与“付诸行动”的第二步相距多远，都是不无意义的。对“民”的理解直接决定着对公众的解释。“民”究竟何所指，又具有何种地位，这是一个关系民主的实质如何界定、民主在何种程度上实现的大问题。

在社会上，有些人对民主之“民”的把握有两种不良倾向。

一是视“民”为纯政治概念，人为地把一部分人划到公众之外。在现代民主国家，“民”的内涵所指已经不像过去我们所理解的只是特定阶级的人，而是指一切享有政治权利的社会公众。民主国家的宪法和法律都规定，其社会公民不分年龄、性别、种族、职业、经济状况，均享有同等的民主权利。在自己的政治纲领上明确写上哪个阶级有权、哪个阶级无权，是任何一个明智的统治集团所不愿冒也不敢冒的险。国家统治的社会基础越广泛，对统治者越有利，拒绝公众就意味着拒绝政府。之所以说某些国家的民主具有虚伪性，正确的理解应当是这些国家的公众在行使法律授予的民主权利时受到社会地位特别是财产状况、居住年限的限制，因而使

“民”的广泛性受到影响，而不是说在这些国家除统治阶级之外其他社会公众都不享有民主权利。

二是把“民”明升暗降，变成一种虚幻的抽象。在理论上“民”被赋予至高含义，但在现实生活中却变成了一个空洞的集合体，单个的人缺少实际权力。民主的社会价值在于其现实性和可操作性。民主存在于公众之中、众民之中，而不是虚幻的乌托邦。民主之“民”必须是现实的公众，是客观的、活生生的人或人群。在法律意义上，它可以是享有政治权利的公民，但在行使权利时必须是拥有自我的单体公众。

因而，真正的民主国家必须把民主权利落实到单体公众手中。既要强调公众的整合，更应强调公众的分解；既能在总体上保证其国家民主法制原则的倡行，又能在现实中保证每一位社会成员民主权利的有效行使。

（二）公众的政治分化

社会是由单个的个体组成的。对一个社会之中的人和人群，可以从不同的角度作出不同的划分。从性别角度看有男人、女人和极个别介于二者之间的两性人，从年龄角度看有老人、中年人、青年人、儿童，从财产角度看有穷人、富人，从生理角度看有健全人、残疾人、健康人、病人，从居住地域角度看有城里人、乡下人、山里人，从职业角度看有工人、农民、商人、干部、知识分子。在此，我们试图从政治意向和政治行为上对公众作出划分。

美国著名政治学家、政治学结构—功能主义创始人阿尔蒙德在《公民文化——五国的政治态度和民主》一书中，把心理上远离民族—国家管理机构的居民定义为“地域民”，把屈从或只是被动地服从政府法令和规章的人们定义为“臣民”，把那些不仅意识到政府机构的“输出部分”、而且还准备对掌握政府“输入部分”的人

们施加影响的公民定义为“参与者”。^①另一位美国著名政治学家、西方行为主义政治学的代表人物达尔在《现代政治分析》一书中，按照是否介入政治和介入的程度，更加明确地把社会公众划分为无政治阶层、政治阶层、谋求权力者和有权者四类。^②

在他们看来，实施政治主张尤其是推行政策必须对其社会成员有深入的把握，这是统治者和试图对统治者施加政治影响的人所必须注意到的。事实上，政治政策和政治动员都只对那些对政治感兴趣和积极投入的人有效。对于统治者和试图发动公众推翻残暴的统治者的政治领袖来说，首先是依靠政治的热心者和参与者，然后是争取以往站在政治之外的人更多地加入自己的队伍。那些对政治丝毫不感兴趣的人是可以忽略不计的，因为这些人无论在现有政治秩序下和新政治秩序下都同样会是顺民。换句话说，他们既然不能成为你的坚定支持者，也就不会成为你的坚决反对者。

顺着阿尔蒙德和达尔的思路，不妨按照政治意识和政治行为把社会公众划分为三大类，即非政治人、政治人和国家官员。

人类都生活在社会之中，因而，人必然是社会动物，但社会动物不一定全部是政治动物。有些人生活在社会的政治体系之下，接受政府的管理，但却对政治问题从不主动介入，对时局变化漠不关心。这并不是不可想象和不可理解的。衣、食、住、行对于人是必不可少的，但选举、监督、演讲、游行并不是与人须臾不可分离的活动，人们可以参与，也可以放弃。当然，非政治人并不是社会的多数，也无固定的划分界线。况且，非政治人在一定条件下也可变成政治人，尽管有时是主动地变，有时则是被动地变。非政治人队

^①参见〔美〕加布里埃尔·A·阿尔蒙德等著，马殿君等译《公民文化——五国的政治态度和民主》，杭州浙江人民出版社1989年版。

^②参见〔美〕罗伯特·A·达尔著，王沪宁等译《现代政治分析》，上海：上海译文出版社1987年版，第8部分。

伍的构成在不同政治体系下和不同历史时代差别很大，有没有参与政治的机会和参与政治的必要是很重要的影响因素。在古代，奴隶、农奴多是非政治人。在现代，专业技术人员、家庭妇女、小商人进入这个队伍的可能性比较大，受教育程度较低的工人、农民也可能成为其中一员。非政治人队伍可塑性很大，通常在政局平稳的和平时期比较庞大和稳定，而在政局动荡的特定历史背景下则可能分化，大量归入政治人队伍。因此，非政治人中有很大一部分是潜政治人。

政治人即介入和参与政治活动的人，他们是社会的主导力量。从严格意义上讲，国家官员也是政治人。政治人按照其对政治的态度和参与政治活动的程度，亦可分为三类。一是关心政治者。这是最低层次的政治人，其表现只是对政治感兴趣，在不影响其利益和本职工作的前提下，他们可能积极地了解国事政事，参与一些政治活动，但政治决不会在其心目中占据主导性甚至重要性地位。二是参与政治者。这些人热心政治事务，密切注视国家的政治动向，通晓政治和法律，积极地参与政事，从事选举、集会、演讲、著书立说等政治活动，有时也参加政治意向很强的示威性活动。三是谋求和实施权力者。为了实现自己的政治理想，有些人会成为专职的政治活动分子，以政治为职业，专门从事各项政治活动，如参加竞选，进行职业性的政治游说等。院外活动集团、反对党成员、职业革命家、持不同政见者等，都属于这一类。在这一类人中，还应当包括一个特殊政治集团，即国家议会中非专职的议员或人民代表，他们直接从事参政、议政工作，参与国家官员的选举、监督和罢免，但却不是专职的国家官员。

国家官员即达尔所说的“有权者”。他们是社会的特定政治阶层，是依法享有国家权力的公职人员。对这类人来讲，政治是其职业和工作，他们不仅关心政治，而且从事政治活动，是政治的实施与履行者。

对社会公众政治上的划分，有助于准确地了解和把握国家政治的底蕴。一个国家中，人们普遍对政治感到厌倦自然不是好事，但人们对政治过分的热衷也不见得是好事。有意思的是，越是经济发达的国家，公众对政治的热情往往会越低。参与政治的人的单纯的数量意义不大，问题在于人们出于一种什么目的参与政治，以何种方式参与政治，参与政治对他们意味着什么。

通常说来，政治人是有知识、有追求、有独立意识的社会精英。而社会精英都服务于和服从于不同的利益集团，受各自的心理意识和价值追求驱动。这就使社会变得复杂起来，人与人之间的关系也变得复杂起来。

面对一次社会政治运动，不同的人怀着不同的心境投入其中，他们各有所求，各有所需。拥有相同或相近利益与目标追求的人结成一团，促成政治队伍的分化，分化的升级便是冲突或内讧，于是政治集团便被瓦解了。政治运动的悲剧，往往就产生于政治人队伍的分化与内讧。

一部分人是为着社会进步和国家进步去参与政治的。这些人显然是人类中的精英分子。他们并无明显的小集团意识和个人私欲，似乎只为理想而活着。这类人更多地抛弃了人性恶的一面，更少地存有私心杂念，更多地拥有人类美好的东西，也必然更多地赢得自我、赢得社会。

一部分人是为着本政治集团的利益去参与政治的。在现代政治组织繁多、利益集团暴现的社会，这部分人所占的比例不容小视。甚至可以说，人类参与政治都是有意或无意地为本政治集团效力。当这个政治集团更多地代表了公众的共同理想，代表了人类的未来时，他们便与第一部分人重合了。

一部分人是为着个人目的参与政治的。尽管社会是人类相互关系的总和，人人都生活在一定的社会组织之中，但个人利益却依然是抹杀不了的。有的人参与政治就是为了个人升官发财，扬名

振威；也有的人是为了打击异己，网罗朋党。当然，这并不排斥在为自己而参与政治的人当中，有的人是想通过参与政治赢得权力以实现自己的政治理想，把自己对国家与社会的规划付诸实践。这类人中的一些人，很少在政治运动的开端便站在前台，而是伺机而动，视政治势力的强弱而选择自己的依靠。他们往往在政治运动中得益甚丰，成为历次政治运动的获利者。

还有一部分人则是在没有独立意识的情况下参与政治的。他们或者被人唆使，或者出于好奇，或者人云亦云……总之，不像上述几类那样怀着明确的目的去参与政治的人，大体都属此列。人的意识是最难强求的，一个人既不能钻到别人的心中看个究竟，也不能让人或不让人怎么想。他怎么想就是怎么想，不管你看得惯或看不惯。他就是他，别人只能分析、引导，而不能干预。在政治意识上强求别人与自己保持一致，必然是徒劳的。

上面我们指出了人类政治心理存在着巨大的差异性，至于究竟存在多少差异，上述所列实在是管中窥豹。因为即使是在同一类人中，也会是千差万别，甚至同一个人在不同的时间、不同的地点、不同的背景下也会有不同的动机。这实在是一个难以穷尽的话题。

（三）公众政治分化的导因

政治是一个富于魅力的怪物，它可以给人带来利益，也可以给人带来灾难；政治是个万花筒，可以展示不同的人性与人生；政治是个魔洞，一旦进入便难以脱身；政治是个舞台，可以表现迥异的演技，有的人利用它创造了不朽的业绩，也有的人守着它却无所事事；政治是未卜的命运，可以使人飞黄腾达，流芳百世；也可以使人身陷囹圄，遗臭万年。有的人视其重于一切，为之奋斗不息乃至不惜生命；有的人视其如洪水猛兽，谈政色变，退避三舍；有的人对其视若陌路，麻木不仁，漠不关心。