

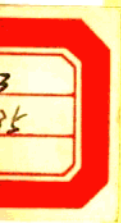
ZHENGZHI XUE

JIAN MING JIAO CHEN

● 辽宁大学出版社

政治学 简明 教程

白东明 著



目 录

导 论	(1)
一 什么是政治?	(2)
二 什么是政治学?	(6)
三 政治学在科学中的地位	(12)
第一章 国家的本质	(17)
第一节 什么是国家	(17)
一 国家的产生	(18)
二 国家的消亡	(20)
三 国家的阶级本质	(22)
第二节 国家的职能	(24)
一 什么是国家职能?	(24)
二 两种不同国家职能的比较	(25)
三 社会主义国家的性质	(28)
第三节 国家的机构	(31)
一 什么是国家机构?	(31)
二 行使国家权力的机关和权限	(33)
第二章 国家的形式	(41)
第一节 国家的基本形式	(41)
一 国家的国体形式	(41)
二 国家的政体形式	(42)
第二节 国家结构的形式	(55)
一 剥削者国家结构的形式	(56)
二 社会主义国家结构的形式	(58)

第三章 政党政治	(65)
第一节 政治统治体系	(65)
一 国家统治和政治统治	(65)
二 政治统治体系的基本特征	(66)
第二节 现代社会的政党	(69)
一 政党的特征	(70)
二 政党的作用	(73)
第三节 资本主义的政党政治	(76)
一 多党制	(77)
二 两党制	(82)
三 一党制	(85)
第四节 当代资本主义国家的利益集团	(88)
一 什么是利益集团、压力集团、院外集团?	(89)
二 压力集团的主要政治活动	(90)
第五节 社会主义的政党政治	(91)
一 马克思主义政党的领导是社会主义民主政治的核心	(91)
二 社会主义政党政治的形式	(93)
三 两种政党政治比较	(96)
第四章 民主政治	(99)
第一节 民主政治思想	(99)
一 民主制的由来和发展	(99)
二 孟德斯鸠的三权分立学说	(102)
三 孙中山的五权宪法思想	(105)
四 马克思主义的人民民主思想	(107)
第二节 社会主义民主政治建设	(111)
一 社会主义民主的基本特征	(111)
二 社会主义民主政治建设是社会主义国家的重要任务	(114)

第三节	民主的制度化法律化·····	(116)
一	什么是法制?·····	(116)
二	民主与法制的关系·····	(118)
三	建立完备的社会主义法制·····	(122)
第五章	国际政治 ·····	(124)
第一节	国际关系的发展·····	(124)
一	国家的对外关系·····	(124)
二	当代的国际组织·····	(127)
三	国际社会的行为准则·····	(134)
第二节	两种不同的对外政策·····	(136)
一	资本主义国家的对外政策·····	(137)
二	社会主义国家的对外政策·····	(139)
三	我国对外政策的基本原则·····	(141)
四	正确处理各国共产党之间关系的原则·····	(142)
第三节	当代世界的格局·····	(143)
一	两个世界体系的对峙·····	(144)
二	第三世界的兴起·····	(145)
三	争霸和反霸的斗争·····	(148)
第六章	政治家 ·····	(151)
第一节	如何看待政治家·····	(151)
一	政治家的含义·····	(151)
二	确定政治家的基本标准·····	(152)
三	产生政治家的条件·····	(155)
第二节	政治家的作用·····	(159)
一	政治家活动的历史环境·····	(159)
二	政治家活动的基本方式·····	(161)
三	政治家的重要作用·····	(163)
第三节	政治家面临的新挑战·····	(169)
一	政治家成长的历史经验·····	(169)

二	当代世界向政治家提出的新课题·····	(171)
第七章	政治运筹 ·····	(175)
第一节	政治领导 ·····	(175)
一	领导活动的历史发展·····	(175)
二	当代的政治领导·····	(177)
三	政治领导的层次与科学指导·····	(179)
第二节	政治运筹的必备条件 ·····	(182)
一	明确的政治领导职责·····	(182)
二	雄才大略的政治素养·····	(187)
三	高超的政治领导能力·····	(191)
四	精明的政治领导艺术·····	(193)
第三节	科学决策 ·····	(196)
一	决策的历史回顾·····	(196)
二	决策的科学化·····	(200)
三	现代的智囊团·····	(203)
编 后	·····	(209)

导 论

政治学是一门古老的科学，又是在当代受到各类国家和各种政治家普遍重视的、正在青春焕发的一门重要的科学。为了使这门重要的科学在我国的社会主义现代化建设中充分发挥其青春活力，我们党从十一届三中全会以来，曾多次号召党政干部和有关学者积极开展政治学研究，大力发展政治学。与此同时，我国政府在“六五”和“七五”的科学发展规划中，始终都把政治学放在重要的地位。这就说明对政治学的学习、研究和发展，在我们建设高度文明的高度民主的现代化的社会主义国家的奋斗中，具有极其重要的作用。

学习、研究和发展政治学，是我国民主政治建设的需要，也是培养社会主义政权建设“四化”干部的需要。党的十一届六中全会《决议》指出：逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是社会主义建设的根本任务之一，建国以来有一个较长时期没有重视这一任务，成了文化大革命得以发生的一个重要条件，这是一个沉痛的教训。为此，党的十二届六中全会《决议》明确地提出加强民主政治建设和进行政治体制改革的重要性和迫切性。要坚定不移地开展政治体制改革，搞好社会主义民主政治建设，一方面要使国家政治生活朝着民主化的方向发展，使国家政权这架机器充分发挥人民当家作主管理国家和社会的作用；另一方面则要培养一代又一代

社会主义政权建设的“四化”干部。形势的发展，要求我们社会主义国家的广大干部，不仅都懂得社会主义政权建设的知识，而且都具有社会主义政权建设的才能。这种知识和才能，就是政治学方面的学问，就是政治学所要研究和回答的问题。所以，我们人民政权的每一位干部，都应当学习和掌握政治学这门科学，成为不同层次的政权建设和政治工作的专家，乃至政治家。

一、什么是政治？

政治这个词，是一个历史久远的、各个阶级都曾经使用过的词汇。几千年来，政治家和思想家都曾对它作过解释。

关于政治一词的解释，古往今来尽管众说纷纭，但基本上有一点是共同的，这就是大都以国家为中心来说明政治。

在以国家为中心来解释政治的人们当中，则有种种不同的说法。

有一种说法，认为治理国家的活动就是政治，而要把国家治理好，就得实行德政，因此他们就用道德的观点来解释政治。他们说：政治的最高目的，就是达到最高道德。无论是西方古希腊的思想家柏拉图、亚里士多德，也无论是东方中国的思想家孔夫子，同样都把政治和伦理混在一起。柏拉图在《理想国》一书中提出：在最美好的理想国里，公民的政治生活是人类最高的政治生活。他说的这种最高的政治生活，就是公道或正义的生活。亚里士多德在《政治学》一书中，把政治说成是最高德和善。中国的孔夫子也一直用道德来解释政治。他提出什么政治就是符合礼义的道德，并要求国君按照“礼”来进行统治。

再一种说法，就是把政治同法律等同起来，把政治说成

是法律的社会体现。在他们看来，政治既然是国家活动的基本属性，因而政治活动的过程，就是制法、守法和执法的过程。他们认为国家是为了执行法律而设置的，是法律的产物。这种观点，不仅近代资产阶级极力提倡，古代的柏拉图、亚里士多德和孔夫子也都有过此类主张。

再一种说法，就是把政治看成是统治术，权术。这种观点，在古代中国政治思想史上是比较明显的。比如，春秋战国时期的法家，认为政治就是法、术、势。这种思想一直流传到近代，甚至在“文化大革命”中林彪和江青一伙也曾极力推崇和实行这一套。西方资产阶级也曾长期称赞和推行权术政治的主张。比如十五世纪的意大利思想家马基雅布利（1469~1527），在他所写的政治学著作——《君主论》中，就提出他的主张——用权力统治人、用权术欺骗人。为此，他提倡君主要成其霸业，就要象狮子一样凶猛，象狐狸一样狡猾。同时，他还强调：为了保持和增强国家权力，可以不惜采取任何手段，不论是残酷的欺骗，或背信弃义等，都再所不惜。后来，德意志帝国的铁血首相俾斯麦，真的就是这样干起来了。有些资产阶级学者把这种权术称之为“当政者的统治术”。今天，有些资产阶级学者，则把它美化为当政者的统治艺术，或称之为“政治运筹学”。

还有一种说法，认为政治是近代民主国家的管理活动。我国伟大的民主主义革命家孙中山，就是从这个意义上给政治下定义的。他说：“政治两字的意思，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。”这个定义，在当时对于反对清朝的封建专制统治的君主制，且有重大的积极意义。

以上这四种关于政治的解释，都有其时代和阶级的局限

性，都不能对政治这个概念作出本质的解释。马克思主义者，在新的历史条件下，根据唯物史观对政治作出本质的说明和比较确切的文字概括。

在马克思主义者对政治这一概念的说明中，列宁是其中谈论比较多的，也是论述最为明确的。

列宁关于政治这一概念的解释和表述，主要是三句话：

(1) 政治是各阶级间的斗争（《列宁选集》第4卷，第370页）；

(2) 政治是经济的集中表现（《列宁全集》第32卷，第71～72页）；

(3) 政治就是参予国家事务，给国家定方向，确定国家活动的方式、任务和内容（《列宁文选》俄文版第21卷，第14页）。

列宁的这三个提法，都不是专门为政治这一概念下定的，都是针对不同的问题，有不同的侧重。

在提到“政治是各阶级间的斗争”的时候，是说明政治的实质是阶级关系。过去，一切剥削阶级思想家都把政治说成是超阶级的现象，掩盖政治的阶级实质。自从列宁提出政治的实质是阶级斗争之后，便在马克思主义者的队伍中对政治一词形成一种传统的见解。把握政治的实质是阶级斗争这一点，确实是十分重要的，因为它指出了政治中最本质、最集中、最典型的一种关系——阶级关系，这就抓住了政治的要害。但是，如果停步在这里，还没有回答政治这一概念的全部含义，只不过是解决了问题的一半。必须看到阶级间的关系不只是政治关系这一种基本形式，它毕竟还有两种基本形式，即经济关系和思想关系。政治关系无法取代这两种关系。所以，要用阶级关系来说明政治，还应当把政治概括为

具有特定内容的阶级关系，即政治是集中反映根本经济利益的阶级关系。

因此，列宁才有第二个提法——“政治是经济的集中表现”。进一步揭示出政治与经济的本质联系。这样，列宁就进一步揭示了政治的内涵是反映根本经济利益的阶级关系。因为，阶级之间的政治关系是不可能脱离经济关系而孤立存在的，它归根到底是由经济关系决定的。有什么样的经济关系，就产生什么样的政治关系，一切脱离经济关系而孤立地讲政治关系的观点都是骗人的。

揭示出政治与经济的根本联系，这是解决了政治的内涵，但政治的外延还没有反映出来。政治的外延是包括多种阶级关系的。诸如敌对阶级间的斗争关系，友邻阶级间的同盟关系，各革命阶级间的领导和被领导的关系，本阶级内部各阶层、各党派、各团体之间的关系，等等。此外，政治还表现为民族之间、国家之间的关系。可见，说政治是阶级斗争，或者说政治是集中反映根本经济利益的阶级关系，都包括不了政治的全部内容。

于是，列宁的第三句话就提出来——即“政治就是参予国家事务，给国家定方向，确定国家活动的方式、任务和内 容。”列宁这句话告诉人们，无论是阶级对立的社会，还是人民当家作主的社会，各种政治关系的存在与解决，都是要通过政权来实现的。其中，不仅包括剥削阶级统治的社会，统治阶级如何运用国家政权进行统治，被统治阶级如何反对统治者、直到最后夺取政权；也包括在人民当家作主的条件下，人民如何利用政权打击敌人，如何通过政权解决人民内部矛盾，等等。

综上所述，对政治这一概念不能作孤立的片面的理解，

必须把列宁的三句话联系起来使用。对此，必须明确三点：

第一，说“政治是阶级之间的斗争”，乃是说明政治的实质是阶级关系；

第二，说“政治是经济的集中表现”。则是指政治的根源是经济；

第三，说“政治就是参予国家事务，给国家定方向，确定国家活动的方式、任务和内容”，这是表明政治的核心是政权。

因此，我们可以把政治这一概念说成是一定的阶级为了实现自己的根本利益而参予国家事务的活动。这样的概括是完全合乎马克思主义创始人关于政治与阶级和国家的关系的，自然也就完全符合政治的产生、存在和消亡的基本观点。马克思主义一向认为，政治不是人类社会所固有的，也不会是永久存在的。它是人类社会发展到一定的历史阶段上才出现的，是随着阶级和国家的产生而产生的。正如马克思主义创始人所指出的：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，也就需要有公共的政治机构，也就是说需要政治。政治与国家一样，既然有其产生，就有其发展与消亡。政治随着国家的产生而产生，也将随着国家的消亡而消亡。马克思主义创始人曾经明确指出：“当阶级差别已经消失，而全部生产资料集中在联合起来的自由人的手里的时候，公共的权力就失去了政治的性质。政治从人类社会自行消逝了。”

二、什么是政治学？

政治学是研究政治这种特殊社会现象及其规律的科学。由于全部政治生活中最根本的问题是国家政权问题，国家政

权是关系全部政治问题的根本之点，因而政治学研究的主要对象是国家政权。所以，我们说政治学是一门研究如何认识国家，如何组织国家，如何管理国家的科学。

政治学包括的内容和范围是非常广泛的。

就其基本内容来说，它研究国家的本质和职能，国家的制度和结构，国家的权力分配和运用，国家的行政管理和政策的制定与执行，以及研究如何处理阶级关系、党政关系、民族关系、国家之间的相互关系，等等。

就其研究的范围来说，基本上是五大方面：

第一，政治学理论（包括政治学原理、政治思想发展史等）；

第二，政治制度（包括历代各种政治制度、政治制度演变史等）；

第三，国家管理；

第四，比较政治；

第五，国际政治。

政治学的发展历史比较早。它作为一门科学，首先创立于西方。古希腊亚里士多德所著《政治学》一书，是它的开篇之作，是第一部系统论述政治学的著作。

古希腊是由许多独立的城邦所组成的。各城邦都建立在奴隶占有制的基础上，其政权性质都是奴隶主阶级专政。但在各城邦之间，由于各自的具体条件不同，因而在组织体制和管理形式上，则各自有所不同。比如，雅典民主制，是其中在制度文明上最为先进的一种。

希腊的城邦制度，到了亚里士多德生活的年代，面临着分崩离析的严重危机。作为奴隶主阶级的思想家的亚里士多德，为了维护古希腊的城邦制度，寻求一种解救希腊城邦危

机的途径，他研究150多种城邦组织，写出了他的名著《政治学》。

当年，亚里士多德的政治学，是从城邦一词衍生而来的，意思是关于城邦治乱兴衰的知识，研究解决城邦问题的理论与技术。其中，主要是三个方面：

第一，着重论述了城邦（国家）的产生、性质、任务等基本理论原则问题。其中，他提出人天生（自然）要过城邦（国家）生活的命题，说人是天生的政治动物。

第二，研究分析了各种形式的城邦，比较其体制的优劣，以及如何变革等问题。

第三，对理想的城邦的构成、管理原则作了论述，提出了如何把城邦生活搞得最好的问题。

因此，可以说亚里士多德的《政治学》一书，是以城邦（国家）为中心，研究和回答国家的产生、性质、任务，国家体制的分类，以及如何管理好国家等基本理论问题。他的这些基本观点，奠定了以后西方政治学的基础，并且一直影响到近现代。西方的政治学界，一直都以国家问题作为研究的中心。

在封建时代，由于神权统治着西方国家，在政治问题的研究中，基本上是神学垄断，因而政治学的中心内容也只能是研究教权与王权谁应居于最高地位的争论。

直到近代，随着资本主义关系的发展，资产阶级在反封建斗争中，为争夺资产阶级的政治统治权，才摆脱了神学的垄断，建立起资产阶级的政治学，从而使政治学不仅从神学里分离出来，而且也脱离了史学和哲学的阵地，形成为一门独立的科学。

在19世纪末叶以前，政治学是依附史学、哲学和神学

的，有时也常常被列入其他社会科学的学科之中。从19世纪末叶起，资产阶级的政治学不仅作为一门独立的学科，而且提出了新的政治观念。他们极力主张用人权来代替神权，用国家来取代教会；他们认为从前一切经济关系和社会关系都要由教会批准，看作是教会的创造，那是荒谬的，现在必须以人权为根据，由国家来创造。这种政治观念的根本转变，在当时西欧各国的政治思想中，明显地反映出来了。尽管当时各国的具体情况不同，但其基本政治观念是一致的。当时西欧各国的政治理论，基本上都把国家法律看成决定一切的东西。所以，当时的政治学主要是以人的自然权力为前提，论述为什么要设置政治权力——国家？人为什么要服从政治权力？人为什么要接受对个人权利的限制，以及限制的程度和范围如何？什么样的政治权力能保证人的基本权利——自由平等？用这样的政治观念树立起来的政治学，为资产阶级夺取政权，建立发展资本主义需要的政权，提供了理论武器。它提出了一套与中世纪神学不同的新观点，重新解决对国家的认识，确立了关于国家的体制和建立的原则等方面的重要理论。

进入19世纪以后，西方各国的资本主义制度已经确立，资产阶级变成了国家的统治阶级。这时，资产阶级政治学的任务，则是维护资本主义秩序，保护资本主义制度，巩固资产阶级的统治。资产阶级政治学从理想主义进入现实主义，即变成实证主义，主要是对国家现实政治生活、政治现象进行实证分析，帮助国家制定出改善和巩固现行政治制度的政策和办法。

第二次世界大战后，政治学在西方各国又有了突飞猛进的新发展，受到社会的普遍重视。它的主要任务不在于揭示

政治真理，而是解决实际问题，并把政治学从主要是研究政治制度，变为主要是研究政治活动，并且逐渐地把重点从研究政治机构的活动扩展为研究政治团体的活动。因此，现代西方资产阶级学者认为政治学不能只局限于狭义上说的是“关于国家的科学”，而应看作是广义的，即研究社会团体、组织和制度的政治活动的科学。

我国古代社会，人们也重视对政治的研究，但对政治的理解与西方有所不同。在古代，由于我国学术分科不明确，政治学在中国并没有成为一门独立的科学。

在春秋战国时期，随着社会的动荡与发展，出现了百家争鸣，政治问题是各家各派争论的中心议题。不过，也必须看到，诸子百家的观点虽然各自不同，而其目的却都在于提出一套治理国家的战略策略，也就是治国方案。以后，历代思想家、政治家、也无不在治理国家的问题上提出各种不同的见解。

中国与西方不同，自从产生国家以来，国家制度基本上是君主制。自秦以后，中央集权的君主专制制度则成为基本的国家制度，并且长期沿袭下来，以直到清王朝的覆灭。从辛亥革命才废帝制、创共和，才开始改变中国的专制主义的政治制度。

因此，中国古代的政治学与西方也不同。它主要不是解决如何组织国家的问题，即建立何种形式的政体问题，而是要解决在君主的最高统治下，如何治理国家的问题，也就是所谓“治国之道”。在这方面，中国古代是颇有一番研究的。其中，最主要之点就在于特别注意如何在维护君权之下，处理好君臣、君民、臣民的关系，即处理好统治阶级内部以及统治者和被统治者的关系问题，以便使封建君主的政权长治久安。基于这一根本之点，中国古代的政治学，主要是侧重于

治，而不在于政。在我国历史上相当长时间没有把政与治联成一词。在古书上，说“政者事也”，是指事务而言的，说“治者理也”，则是就管理而说的。把“政”与“治”二字联成一词，乃是近代的事。直到孙中山讲政治时，还是新旧结合的，正象他所说的：“政治两字的意思，浅而言之，政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事便是政治”。这里，也还带有中国古老传统对政治理解的特色。

正是由于中国古代政治学侧重于治国之道，伴随而来的便不是把政治的主要之点看作是任务、目的，而常常只是当作统治的手段。所以，儒家的思想家便一直强调“礼治”、“德政”，总是把礼教放在首位，其次才谈得上使用行政手段和施用刑罚。中国自秦汉以来的2000多年间，以儒家为代表的政治学说，基本上是把教化、管理、刑罚三者结合在一起的，并作为先后相辅的三种治国方法。孔子一贯认为最好的统治方法：首先是思想教化，其次才用行政命令，如果教育不改，管理不从，危害了社会，最后则使用刑罚。总之，中国古代的政治学说，主要是研究作为国家统治者处理各种关系的一种事务管理，一种政策、措施，一种统治手段。用一句话来说，也就是一种“治国之道”。

政治学，在古今中外，它都是社会科学的一个重要学科，并且具有显明的阶级性。古今中外一切剥削阶级的政治学，不仅都是为了维护剥削阶级的统治而直接服务的，打上了鲜明的剥削阶级烙印，而且还不可避免地受到剥削阶级的局限，从而带有阶级偏见。只有马克思主义产生后，建立了以马克思主义为指导的政治学，才使有关政治问题的研究，建立在科学的立场、观点和方法之上，才立足于科学的基础上，建立起马克思主义政治学。

马克思主义政治学的任务，在于揭示国家的产生、发展和消亡的一般规律；研究国家的本质与形式的相互关系，及其发展规律；研究各个阶级领导的国家政权的活动内容、方式及其历史作用；研究政党在国家政治生活中的地位和作用；研究政治家和领导的决策与艺术；研究国家的对外政策和国家之间的关系等重大的理论问题和实际问题。

三、政治学在科学中的地位

所谓科学，它是关于自然、社会和思维的知识体系。它是人类实践经验的总结和升华，并在实践中得到检验和发展。科学的作用就在于分析和概括客观的现象和本质，发现客观规律，成为人们改造世界的指南。当今的世界，离开了科学，就不可能有生产的现代化，也不可能有社会的现代化。所以，科学是人类文明发展的重要因素和标志。

在古代，由于生产力发展水平低，人们认识领域的狭小，人们对于世界的认识是笼统的、直观的，各种知识都包罗在统一的哲学之中。

到了近代，随着生产的发展，社会的进步，人们对于自然、社会和思维方面的知识不断丰富，各种知识逐渐地纷纷从统一的哲学中分离出来，形成了许多独立的学科。

从学科的划分来看，基本上是两大类。

一类是自然科学。它是研究自然界各种物质现象的本质及其发展规律的科学。它是在15世纪下半叶到18世纪初，逐步从哲学中分化出来的。现代的自然科学，基本上分为三个层次，即基础科学、技术科学、工程技术。在这三大体系里，各自又包括许多学科。基础科学的骨架学科，就是数、理、化、天、地、生。技术科学包括工程物理学、机械工程