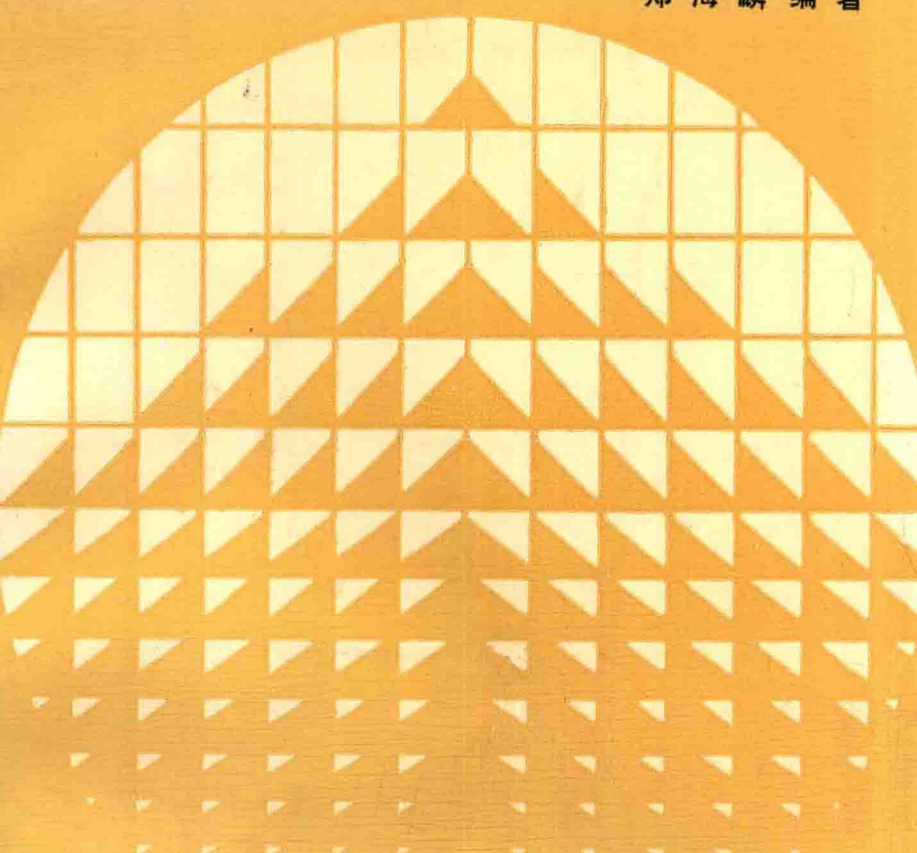


郑海麟 编著



現代政治學

广东高等教育出版社

国家公务管理学系列教材

武书连主编

国家公务管理学系列教材

现代政治学

郑海麟 编著

广东高等教育出版社

国家公务管理学系列教材

现代政治学

郑海麟 编著

广东高等教育出版社出版

广东五华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 9.3印张 240千字

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

印数1—3000册

ISBN 7-5361-0228-3/D·19

定价：3.75元

国家公务管理学系列教材

编辑委员会

顾问： 罗征启 郭用宪

主编： 武书连

编委： 陈小波 姚 凯

吴予敏 王洪友

郑海麟 汪义平

总 序

七届人大政府工作报告和党的十三大报告明确提出“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”。公务员制度的即将建立，引起了社会各界对公务员制度的关注和对有关公务员知识的渴求。但目前，系统介绍公务员制度且具有较强实用性的教科书尚少。

我参加工作二十年来，大部分时间在机关度过，其间五年在北京中央决策机关。多年机关工作的潜移默化，耳闻目睹国家许多重大问题的决策以及繁忙地处理机关公务，使我比较熟悉国家机关的运转和机关工作的特点；比较了解作为一个合格的国家公务员应当具备何种素质、何种条件和需要何种知识结构。到深圳大学工作后，又恰逢学校在国家公务管理教学方面缺少一套合适的教材，遂立意组织一批学者和有丰富机关工作经验的专家编写一套《国家公务管理学》系列教材。其整体构思如下：

一、培养实用型人才是深圳大学的办学目标，也是我国教育体制改革的方向和社会发展的需要。本套教材即以紧密切合机关工作的实际为编著的主要指导思想。目前尽管已有多种有关公务管理的参考书籍和参考资料，但它们大都明显地存在以下不足：

（1）一些实用性很强、机关工作必备的内容没有介绍，如机关公务的处理，对企事业单位的指导等重要内容；（2）份量较轻，系列书籍最多为十六本，而作为大学教材，至少需要有二十门左右的课程；（3）对国家公务的概念理解不够准确，出现了一些非国家公务范畴的内容，如企事业单位行政等。有鉴于此，本套教材特别注重实用，设置二十门课程并将学习内容严格限制在国家公务管

理的范畴内。如此，只要学生学完本套教材，经过一个很短的见习期，即可成为一名合格的公务员。

二、赋予公务员何种知识结构，是编著教材需考虑的极重要的问题。《国家公务员暂行条例（草稿）》对公务员的定义是：

“国家公务员是指中央和地方各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。国家公务员依法行使国家行政权力，执行国家公务。”依照此定义，系列教材应当给予中央和地方各级国家行政机关的公务员依法行使国家行政权力、执行国家公务所必需的知识。一般说来，这些知识可以分为两部分。第一部分是必备知识，掌握了必备知识，即可以成为合格公务员。第二部分为扩展知识，掌握必备知识后，继续学习，扩大知识面，提高认识水平和工作能力，把握住扩展知识，就能够成为一个优秀的国家公务员，并且具备了充任行政主管的条件。

本套教材第一部分的主要内容是：

1. 确立公务员的改革开放意识。党的十一届三中全会以来，我国从经济体制改革入手，继而进入政治体制改革领域。十年来，大踏步的政治经济体制改革的成绩举世瞩目，为世公认。作为国家公务员，应当对这十年的历史有一个明晰的认识和理解，并努力贯彻执行党和国家的改革开放政策。因此，《中国政治体制改革概论》作为最重要的内容，列入必修课，它在全套教材中起着提纲挈领的作用。

2. 强化公务员的法制观念。世界上不少国家实行立法、司法、行政三权分立的政治体制，依法治国，公务员中立。我们国家是共产党领导下的社会主义国家，不实行三权分立。公务员必须坚持四项基本原则，但这不应当妨碍我们建立共产党领导下的法制社会。十一届三中全会以前，由于我们不重视法制建设，不少国家干部执行党的政策的观念比较强，而法制观念则比较淡薄，这就给依法行政带来一定的困难。本套教材极为重视社会主义国家法制与公务员制度的根本联系，强调国家法制较之政党一般政

策的稳定性，将增强公务员的法制观念作为培养公务员的重要一环，专门设置了三门法学课程和一门法规课程，即《中国立法与中国司法》、《法学基础》、《行政法》和《国家公务员暂行条例解析》。

3. 突出处理机关公务的实际能力的培养。作为国家公务员，需要掌握必备的业务知识，熟练地、高效率地处理机关公务。本套教材开设的实用性课程全部是业务性很强的机关基本工作内容。完成实用课程的学习，就基本上能处理好机关行政事务。这类课程共有五门：《国家行政管理与机关公务》、《公务秘书学》、《社会调查与政策研究》、《企事业单位宏观指导》和《领导科学与协调艺术》。

第二部分内容主要是扩展知识。公务员可以根据自己的实际需要选择其中若干门为必修课，其他为选修课。课程设置的主要考虑是：优秀的公务员应当具有较全面的人文科学和自然科学知识，比较了解各种政治体制和国内外公务员制度；有较强的商品经济意识，善识人的价值，有健康的心理素质和良好的人际关系，能熟练利用电脑处理公务。因此，设置以下课程：《当代社会科学》、《当代自然科学》、《现代政治学》、《现代经营管理学》、《人才学》、《组织行为学》、《公共关系学》、《社会学概要》、《国内外公务员制度》和《办公室自动化》。另外，选择《新加坡公务员指导手册》和《行政案例选编》作为参考书。

三、本套教材注意从理论上严格把握国家公务管理范畴，强调各教材之间的严谨的理论逻辑架构，充分吸收了当代世界社会政治学及其他学科的新思维，具有一定的理论开拓性。同时，也注意到向读者提供切合中国现行政治制度和改革所需的知识，提供处理国家公务所需的技术。在理论知识与实际能力的结合上力求有所创造，尽量避免照搬不切中国国情的内容。编著者有信心让这套教材在读者和同行中受到检验。

四、编著出版《国家公务管理学》系列教材的构思即使全部得以实施，仍然可能存在某些错漏，我们真诚地希望得到同行专家的指正，以备今后进一步完善。本套教材在编著过程中，得到深圳大学校长罗征启教授和行政学系主任郭用宪教授的支持和关注，在此表示感谢。

主 编 武书连

1988年12月于深圳大学

目 录

第一章	绪论	(1)
第一节	政治学的研究对象及其性质	(1)
第二节	政治学的历史沿革	(9)
第三节	政治学的研究方法	(15)
第四节	学习政治学的意义	(18)
第二章	政治学的结构	(22)
第一节	政治结构	(22)
第二节	政治体系	(27)
第三节	政治与社会的关系	(30)
第四节	政治学与其他社会科学的关系	(39)
第三章	国家与民族	(43)
第一节	国家的起源与消亡	(43)
第二节	国家政权的组织形式	(47)
第三节	国家的权力与职能	(53)
第四节	民族的起源与消亡	(58)
第五节	民族的类型	(64)
第四章	现代国际政治体制	(69)
第一节	政治体制的概念与成分	(69)
第二节	社会主义国家的政治体制	(74)
第三节	资本主义国家的政治体制	(79)
第四节	发展中国家的政治体制	(85)
第五章	现代国家政治管理	(90)
第一节	政治家在政治管理中的地位与作用	(91)

第二节	社会舆论与政治舆论	(97)
第三节	政治决策	(101)
第四节	决策效能	(106)
第五节	国家行政管理	(109)
第六章	资产阶级政党及其制度	(118)
第一节	资产阶级政党的产生和演变	(118)
第二节	资产阶级国家政党制度的基本特征	(125)
第三节	资产阶级政党制度的类型	(131)
第四节	资产阶级政党的指导思想及其纲领政策	(135)
第七章	无产阶级政党及其制度	(138)
第一节	无产阶级政党的产生和发展	(138)
第二节	无产阶级政党制度的基本特征	(141)
第三节	社会主义国家政党制度的类型	(145)
第四节	无产阶级执政党的任务和使命	(148)
第八章	国际政治与国际关系	(154)
第一节	国际联合组织	(154)
第二节	国际关系的基本原则	(160)
第三节	国际政治问题	(166)
第四节	社会主义国家的对外政策	(172)
第九章	现代国际政治思潮	(178)
第一节	民主理论的新发展	(178)
第二节	当代人权问题	(183)
第三节	福利国家论	(189)
第四节	自由主义与无政府主义	(194)
第五节	社会主义的各种流派	(201)
第十章	政治文化	(211)
第一节	政治文化的概念	(211)
第二节	政治文化的差异性	(215)

第三节	政治文化的结构	(218)
第四节	政治文化的类型	(222)
第五节	政治文化的功能	(225)
第六节	政治社会化	(229)
第十一章	政治发展与政治民主化	(235)
第一节	政治发展研究的由来	(235)
第二节	政治发展与经济发展	(238)
第三节	政治发展的结构	(242)
第四节	政治发展的道路	(245)
第五节	政治发展与政治民主化	(249)
第十二章	社会现代化与政治现代化	(254)
第一节	什么叫现代化	(254)
第二节	现代化的进程及其标准	(259)
第三节	现代化的价值取向	(263)
第四节	政治现代化的道路	(270)

第一章 绪 论

政治学是社会科学的一个极其重要的分支。任何有志于学习或研究这门科学的人，都必须对该学科的若干基本问题，诸如研究对象、范围和性质、主要研究方法、历史沿革、学科价值和意义等有一定的了解，否则便不易深入进行。本章的目的，就是要为读者描述政治学有关这类问题的大致轮廓。

第一节 政治学的研究对象及其性质

政治学是一门既古老又新兴的学科。说它古老，是因为早在二千多年前，我国的春秋战国时代，欧洲的古希腊、罗马时代，人们已开始了有关政治学的研究。孔子和韩非是春秋战国时期对政治学的研究发展有突出贡献的代表人物。他们虽然没有写出有关政治学研究的专著，但《论语》和《韩非子》却给我们提供了先秦政治学研究的很有价值的资料。亚里士多德则是古希腊创立政治学体系的第一人，他撰写的《政治学》一书，是古代社会系统论述政治学的第一部著作。说政治学又是一门新兴的学科，是因为近期以来，政治学和一些诸如管理学、历史学、法学、社会学、未来学等亲缘学科出现了“胶合”的趋势。现代政治学正是在这种多学科接壤处“诞生”的一门新兴学科，它与古代的政治学无论从内涵抑或外延方面均有很大的差异。因此，从事现代政治学的研究，不仅要了解古代的政治学发展演变的历史，更重要的还在于必须研究现代政治及其未来的发展。这就要求我们必须具备多方面的知识，同时应当在多学科接壤处耕耘。

关于政治学的研究对象，在古希腊时期，著名学者柏拉图和亚里士多德等人就曾专门讨论这个问题，他们分别著有《国家篇》和《政治学》，发表自己对这些问题的看法。

柏拉图率先提出“神创等级论”、“正义国家论”和“哲学王统治”的思想，并且力图论证，由第一等级哲学家、第二等级武士、第三等级农民和手工业者组成而由“哲学王”执掌政权的国家是“理想国”。他实质上是在鼓吹国家应由奴隶主贵族统治，因为在这个“理想国”里，只有受过“良好教育”的奴隶主贵族才能成为“哲学王”，而广大的奴隶者们是毫无地位可言的。这明显是一种少数人的政治，或者说“只是埃及种姓制度在雅典的理想化”。^①

亚里士多德在所著的《政治学》里，第一次系统地论述了政治学说，把政治学当作基石建筑之学，其意思为政治学是一切学问中最重要的学问，象房屋的地基一般。他生活在古希腊城邦制度濒临极大危机的时代，为了拯救这种危机，他总结了希腊众多城邦国家的经验教训。这位真正意义上的政治学创造者，从“人是天生的政治动物”这一论题出发，从整体上阐明了他的政治观——即关于国家的起源、目的、任务、活动原则等观点，并且还独创性地提出了国家权力划分的理论，也就是把国家政治实体大致划分为君主制、贵族共和制和民主制等等。亚里士多德是西方一致推崇的古代政治家，他的政治学说和政治研究方向、方法，奠定了西方政治学发展的基础。

到了近代，资产阶级政治思想家尼古洛·马基雅弗利则把政治学称之为国家管理的科学。美国著名政治学家迦纳则说政治学实际上是一种彻底的国家研究科学。《国际百科全书》指出：政治学研究的是国家制度、国家职能、国家的演变和国家的目标。有些学者甚至把政治学说成是一种事件学或权力学，认为凡是存

①《马克思恩格斯全集》第23卷，第405—406页。

在支配现象的地方，就有以人为主角的事件，就有政治学等等。西方政治学者对此可谓见仁见智，各执一词。但根据研究对象，西方政治学主要可分为哲学的、制度的与行为的三种类型或研究途径。

1. 哲学的途径。这也许是政治学研究中最老的途径，如把哲学界定为对一切知识与存在的基本原则与真理的探究。也就是说，哲学途径所研究的是人类一切政治活动，其目的在于发现政治活动的根本原则。有史以来，智士哲人设想出很多政治理想与乌托邦，而政治学家的任务之一是说服别人接受这些理想与乌托邦，柏拉图为其典型代表。资产阶级政治哲学家洛克则认为，政治哲学的另一任务则为辩明某一政治选择的正确。说服与辩白是政治哲学的主要目的，虽然政治哲学中，偶尔也试图解释现象，但这是附带的工作，而且解释的用意在于增加说服与辩白的力量，不在求取客观事实的真相。

2. 制度的途径。自亚里士多德描述希腊城邦的宪政制度的时代起，它就成为政治学研究的主流。它的研究对象重点放在政府与政治的法制及正规组织层面，也就是说，它着重对有关正规政治结构及过程的分析与描述。

3. 行为途径。它在第二次世界大战后，大约在五十年代中叶崛起于美国政治学界。以政治行为作为研究对象的特征有：（1）着重对个人的行为或社会集团的行为进行分析，而不是事件、制度结构或意识形态；（2）运用社会心理学、社会学、文化人类学的理论和方法进行研究；（3）运用严谨和精密的方法对政治行为问题进行实证研究，从而促进政治理论的发展。

总括起来，西方资产阶级政治学者对政治学的研究可谓五花八门，纷繁复杂，但他们在论述这类问题时，往往有一共同的缺陷，即都没有涉及到政治学的阶级性质，因而他们的政治学可以说缺乏严密的科学性。

在中国，先秦诸子对政治有过很多的解释和论述。老子《道

《道德经》主张“无为而治”的思想曾给中国历代政治以重大影响。孔子《论语》基本上是一部有关政治的著作。“政者，事也”，是指事务而言；“治者，理也”，是指管理。政治就是治理人民，政治学也就是研究怎样治理人民的学问。孙中山先生指出：“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。”^①孙中山对政治下的定义，在当时反对封建专制制度和争取资产阶级民主运动中无疑是进步的，因为他强调以“众人”的政治反对封建君主的专制独裁政治。但这个定义并不科学，因为它在理论上掩盖了政治的本质和国家政权的阶级性质。并且他的“众人”的民主政治，也只有资产阶级才能专其利。

以上关于政治的各种解释皆缺乏严密的科学意义。为了促使政治学的发展朝着科学化迈进，需要有一套正确反映政治科学客观规律的理论，而马克思、恩格斯、列宁有关政治学理论的产生便适应了这种历史需求。马列主义的创始人在各自不同的历史时期，都曾有针对性地给政治一词作出科学分析并下定义，归纳起来共有如下几点：

1. 政治是经济的集中表现。它与一定的经济基础、经济制度相关联。正因为如此，才决定了政治的服务对象是经济基础。这一观点在当时的历史条件下具有突破性意义，因为在此之前，政治学学者们都是把政治与经济截然分开，主观地臆断政治为一种纯意识的活动。

“经济方面的政治”这一全新概念的出现，表明马克思主义已成功地、创造性地把政治引用到社会主义经济建设方面来。列宁说过：“现在我们主要的政治应当是：从事国家的经济建设，收获更多的粮食，供应更多的煤炭，解决更恰当地利用这些粮食和煤炭的问题，消除饥荒，这就是我们的政治。”后来他又明确

① 《孙中山选集》下册，第661页，人民出版社1956年版。

指出：“今后最好的政治就是少谈政治。”无疑，列宁指的“最好的政治”是“经济方面的政治”。列宁说这些话时正是俄国人民从战争时期过渡到和平时期，国家百废待举。击退了敌人的武装进攻后，国家的政治不应再是阶级斗争，而应是经济建设，复兴国家。当前我国也是从十年动乱转向经济复兴时期，毫无疑问，中国的政治（至少在当前）必定应该是“经济方面的政治”。很明显，在各个不同时期，政治的重点也是有所不同的。这说明政治是一个历史范畴。

2. 政治是与斗争紧密联系的。马克思和恩格斯都曾反复强调：“一切阶级斗争都是政治斗争。”实质上，只要是政治，无论是正确的还是错误的，革命的或是反动的，都无非是一种阶级对另一种阶级的斗争，这种阶级性的生死搏斗，不是少数个人的行为。历史和现实都告诉我们，每一个社会中的政治体系都是多元性、多层次的，但占主导地位的是统治阶级和被统治阶级的关系。统治阶级和被统治阶级间的统治和被统治实际上也是一种斗争。马克思主义者认为，只有把一切政治学说纳入阶级和斗争这个基本范围，才能正确地评价各政治学说，从而认清它们的实质。一切关于非阶级的社会主义和非阶级的政治学说，都是荒诞的。这说明，在政治上，“阶级”的地位是极其重要的，换言之，阶级的产生，斗争的存在和发展，是政治的产生、存在、变化发展的前提和基础。我们只有凭藉这一观点，才能解释为什么只有进入阶级社会以后，才会有奴隶主阶级的政治，封建地主阶级的政治，资产阶级的政治和无产阶级的政治，而在刀耕火种的原始时代，则是没有可能也不会产生政治的。这就从另一个角度说明了政治从来就没有任何非阶级性的或超阶级性的。

3. 政治学的核心应该是国家政权问题。这当然涉及到和国家命运紧密相关的人民、民族的命运和社会发展的前途问题。列宁指出：政治中最本质的东西即国家政权机构，任何时代的政治都是通过国家政权才能推行和实施。由于国家是统治阶级的统治、

保卫和管理机关，因而可以这么说，国家问题是关系全部国家政治（甚至整个世界的政治）的主要的和根本的问题。纵观朝代更新的历史，只要哪一方首先推翻腐败的旧政权，从而打破了那阻碍和束缚社会生产发展的桎梏，建立起新的政治体制和统治，这种新生政权要推行变革，建立新的秩序、制度，以维护已代替了旧的新生产资料所有制，就非得要运用手中已掌握的强大的政权力量，去颁布一些法令，去改革一些制度，发挥其在实践中的真正职能作用。当然也不能说，既然把国家政权作为政治学的重心所在，那么它就可以包涵一切，代替一切。关于政党关系，一个阶级内部的关系，人民内部或民族内部的关系等等，虽然都与国家有关，但其本身却不属于国家及政权问题的范畴，但我们也应该注意这样一个重大问题：在一定的历史背景、特定的条件下，象民族问题、人民内部矛盾、社会思潮的变革等也会成为特定历史时期的主要矛盾。在这种特殊情况下，围绕这些矛盾而进行的种种斗争，就成为当时政治的政治。

要完成历史变革，离开国家及其政权就如空中楼阁那样毫无意义，就无法解决诸多政治问题。国家权柄掌握在谁的手中，谁就决定一切。千百年来的文明历史，无非就是一部围绕国家政权进行你死我活的殊死较量史。在这一较量中，失败正如胜利一样具有必然性。

当前，中国的政治问题主要在经济方面，即实现四个现代化，振兴中华民族。由于国家政权掌握在人民手里，故达到目的的希望是存在的。然而，实践中存在着如何运用这些权力，以最大限度助于改革，调动人民生产和创造积极性的各种问题。这些问题，理应是我们政治学研究的重点。

这样看来，政治应该是一个与阶级和阶级斗争（广义上的）共同并存的历史范畴，是上层建筑最重要的主体；同时，政治是以国家为基础，处理和调和民族之间、阶级之间、各社会集团之间以及国家与国家之间相互关系的活动，是围绕推翻、建立和巩