

21世纪政治学系列教材

政治学导论

(第2版)

杨光斌 主编

政治与经济

政治与权力

政治无疑是人类社会中最为引人瞩目的现象之一。由于时代的变化、世界观的不同，人们对于政治的认识也千差万别。马克思主义关于政治的一些基本观点揭示了政治现象的本质。考察古今中外的诸多政治过程，可以认为，政治是人们围绕公共权力而展开的推动以及政府运用公共权力而进行的资源的权威性分配的过程。社会需要进行资源分配，而只有那些权威性的分配才是政治研究的对象。

政治与民主

中国人民大学出版社

21 世纪政治学系列教材

政治学导论

(第 2 版)

杨光斌 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治学导论 (第 2 版) / 杨光斌主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2004
(21 世纪政治学系列教材)

ISBN 7-300-03626-0/D · 520

- I. 政…
- II. 杨…
- III. 政治学-教材
- IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 052799 号

21 世纪政治学系列教材

政治学导论 (第 2 版)

杨光斌 主编

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn	
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京鑫鑫印务有限公司	
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次 2004 年 6 月第 1 版
印 张	21.5	印 次 2004 年 8 月第 2 次印刷
字 数	383 000	定 价 24.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



总 序

中国社会主义现代化建设需要高素质的人才，而高素质的人才，无论从哪个角度讲，都应当学政治，懂政治，讲政治，否则，就难以适应国内外形势的变化，难以肩负起历史的责任。当今世界经济全球化加速发展，科学技术革命影响深远，信息技术特别是网络技术方兴未艾。各国之间不仅在经济上相互依存、相互合作，以谋求共同发展，而且在政治、文化等方面交流日益频繁。无论是有形的墙，还是无形的墙，都无法阻挡这种交流。西方的政治制度和政治体制及其在政治生活中的种种表现，包括总统和议员的选举、两党轮流执政、议会对重大问题的辩论、议会对总统的弹劾等等，几乎毫无障碍地通过网络和媒体展现在大庭广众之中。人们不禁想了解这种政治制度和政治体制的来龙去脉、基本特点和运转机制，以及与此相联系的西方政治学理论和政治理念。当然，人们也难免将其与我国的政治制度和政治体制做比较。因此，客观地介绍西方的政治制度、政治理论、政治文化和政治理念，实事求是地进行剖析并系统地阐述我国政治制度、政治理论、政治文化和政治理念的特色和优势，科学地说明为什么中国不能全盘照搬西方的政治体制，就成为政治学科面临的一项十分重要而又极其紧迫的任务。要完成这项任务无疑需要一套优秀教材。它们不仅作为政治学及其相关专业的系列化的教科书，而且能为其他读者深入地了解 and 正确地认识上述问题提供良好的帮助。这正是我们组织编写“21世纪政治学系列教材”的宗旨之一。

我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。政治体制改革的主要任务是：发展民主，加强法制，实行政企分开，精简机构，完善民主监督制度，维护安定团结。我国的政治体制改革和政治发展尽管取得了不小的进步，但与经济的发展、经济体制改革的深化和社会主义现代化建设的需要相比，仍然处于相对滞后的状态。一些影响政治体制改革和政治发展的重要问题仍未取得突破性进展，与此相伴的不良现象已越来越引起普遍关注。同时，随着改革开放、经济发展和所有制结构的调整，社会阶级和阶层结构发生变化，传统的单位社会面临冲击，收入差距拉大，不可避免地产生不稳定因素。诸如此类的矛盾都应通过政治体制改革、政治发展和其他改革来解决。然而，这既是一个实践问题，更是一个需要从理论上深入研究的问题。政治学研究离不开政治学科的专门人才，人才的培养又需要高质量、高水平的教材。这是我们组织编写“21世纪政治学系列教材”的另一宗旨。

除此之外，政治学是一门其他学科所无法替代的基础学科。在我国，政治学作为一级学科，包括政治学理论、中外政治制度、国际政治、国际关系、外交学、科学社会主义与国际共产主义运动、中共党史、马克思主义理论与思想政治教育等八个二级学科。从学科结构和综合发展来看，这些专业的学生系统学习政治学基础知识十分必要。因为政治学可以为他们奠定良好的理论基础，提供规范、科学的研究方法，拓宽视野。因此，我们组织编写的“21世纪政治学系列教材”就不仅面向政治学理论专业的学生，而且广泛适用于政治学学科的各专业的学生。正是基于上述考虑，2000年5月成立的中国人民大学国际关系学院，确定了以国际问题的教学与研究为学科重点，以政治学理论和方法为学科基础的基本方向，并积极着手编写这套系列教材。

中国人民大学国际关系学院的前身是1960年建立的政治学系和1964年改建的国际政治系。早在20世纪60年代我们就开设了“西方政治思想史”、“西方政治制度”等课程。80年代相继开设了“政治学原理”、“外国政治制度”、“现代西方政治思潮”等课程。90年代以来，又陆续开设了“现代政治学理论与方法”、“比较政治学研究”、“政治文化研究”、“中国政府与政治”、“国家与社会研究”、“科层制研究”等课程。在长期的教学实践中，不仅培养了优秀人才、积累了宝贵的经验，而且围绕上述问题进行了多方面的科学研究，取得了一批科研成果。不足之处是教材建设长期没有跟上，影响了教学水平的进一步提高。因此，系统编辑出版政治学教材是我们多年的心愿。现在，随着“21世纪政治学系列

教材”的面世，我们的夙愿终于可以实现了。这里我们要衷心感谢支持这套教材出版的中国人民大学出版社的领导以及为这套教材出版付出艰辛劳动的编辑人员和其他出版工作者。

在教材的编写中，我们始终坚持以马克思主义、毛泽东思想，特别是邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，力求用马克思主义的立场、观点和方法来分析问题、解决问题。这套教材包括《政治学导论》、《政治文化导论》、《外国政治学导论》、《现代西方政治思潮导论》、《中国政府与政治导论》、《西方政治思想史导论》、《比较政治制度导论》等。这些教材是我们多年教学实践和经验的结晶，其作者都是长期从事政治学教学与科研的中青年学术骨干和学术带头人。系列教材采用最新资料，反映最新学术观点，借鉴国内外优秀科研成果，同时又不乏作者的独到见解，从而也是具有较高水平的学术专著。全套教材系统、规范、条理清楚，便于学生掌握，也便于教员组织教学，对政治学的教学与科研均有一定参考价值。此外，为了保证系列教材的学术质量，增加其权威性，我们还荣幸地聘请了政治学界的前辈和专家作为学术顾问，在此，我们谨对他们表示诚挚的敬意，并对一贯关心、支持、指导和帮助我们学术发展的其他专家学者表示由衷的感谢。

尽管我们在教材的编写中已经尽心竭力，但仍有一些不尽如人意之处，还望各位专家和读者不吝赐教。

李景治



前 言

《政治学导论》(第一版出版时名为《政治学原理》,为了和“21世纪政治学系列教材”配套,2000年更名为《政治学导论》)自出版以来,已多次重印。读者的厚爱使我们深感责任重大,我们必须以更加负责任的态度向读者奉献更好的作品。同时,在执教于美国丹佛大学期间,平静的心情,充裕的时间,优美的环境,使我有心情对《政治学导论》进行从体系、内容到概念和话语上的全面梳理。

基于政治学理论的新发展和我们的教学与研究心得,本次该书较大幅度的修订体现在以下几个方面:

第一,在既有框架的基础上,使体系更加完善。例如,将“政府”从“国家”部分独立出来,因为政府毕竟与国家有着较大的区别,有关政府体制、政府职能和政府行为的理论和官员理论等是国家理论所不能包含的。

第二,内容更加与时俱进,充分展现了政治学理论的前沿研究成果。例如,政治文化的社会资本理论研究,国家理论中新制度主义的国家理论和以国家—社会关系为标准的国家类型的分类法。政府理论中的政府职能理论、公共选择理论和官僚政治理论,政党理论中的政党适应性研究,政治管理中的治道研究,等等,都得到了一定程度的补充。应当说,冷战以后各国政治的一个重大政治变化是政党的转型问题,对此,政治学教科书当然应该给予应有的地位。

第三，更加具有现实性。政治学理论是抽象的，但必须来自现实并能解释现实，否则就没有存在的价值。为此，本次修订立足于中国政治和比较政治制度而进行理论上的阐释，这样读者将能更好地运用所学理论理解和解释现实。如有可能，在每一个部分的论述中我们力争结合大家所关心的现实问题加以展开。例如，关于政府理论中的“议行合一”原则的新见解，关于中国的民族主义特征的诠释，关于议事制度中的如何建设人民代表大会制度问题，关于政治家中的技术专家型政治家问题，关于利益集团研究中我国的民间组织问题，等等。

第四，话语表述更加通俗易懂。我们认识到，读者不仅来自专业人士，还有党政军干部。再则，本书是教科书，而不是专门研究某一问题的论著。因此，本次修订，删掉了一些拗口的引文和段落。

第五，尽量体现作者自己的研究成果和政治观察心得。我们认为，教科书不但应该体现学科的前沿研究成果，还应该有作者自己的观察和评价。无论是马克思主义还是其他政治学流派，大概都不会否认制度对于政治变迁的重要性。因此，政治观察中的制度途径是本次修订版的主线之一。

可以认为，此次修订基本上实现了体系上的独特性、内容上的前沿性与某些问题研究成果的专有性的建构，并力求论述的严肃性与话语的通俗性的统一。

“政党”中的“政党的适应性问题”是中国人民大学国际关系学院 2000 级硕士研究生郭敏女士的毕业论文《政党适应性问题研究》的一部分。新增加的第七章“政府”和其他各章新增内容均由杨光斌撰写。

一如既往，欢迎读者和专家对本书的不足和不当之处提出批评与教正。“Make It Better”同样是我们的行动指南。

杨光斌

2003 年 11 月 12 日于美国 丹佛大学



目 录

第一篇 政治的性质	(1)
第一章 政治与政治学	(3)
第一节 政治的涵义	(3)
第二节 政治学	(14)
思考题	(23)
第二章 政治权力	(24)
第一节 政治权力及相关概念	(24)
第二节 政治权力的分配	(37)
思考题	(43)
第二篇 政治意识	(45)
第三章 政治文化	(47)
第一节 政治文化的内涵	(47)
第二节 政治文化的类型与功能	(52)
思考题	(58)

第四章 意识形态	(59)
第一节 意识形态的涵义与特征	(59)
第二节 意识形态的基本类型	(64)
第三节 意识形态的基本功能	(68)
思考题	(75)
第五章 政治社会化	(76)
第一节 政治社会化的涵义及特点	(76)
第二节 政治社会化的主要媒介与功能	(80)
思考题	(85)
第三篇 政治体系	(87)
第六章 国家	(89)
第一节 国家理论	(89)
第二节 国家的类型	(102)
第三节 国家的结构形式	(112)
第四节 国家机构	(114)
思考题	(123)
第七章 政府	(124)
第一节 政府体制	(124)
第二节 行政机关	(135)
第三节 官僚部门	(141)
思考题	(147)
第八章 政党	(148)
第一节 政党理论	(148)
第二节 政党制度	(166)
思考题	(176)
第九章 利益集团	(177)
第一节 利益集团的涵义及分类	(177)
第二节 资本主义国家的利益集团	(183)

第三节	社会主义国家的政治性社团·····	(189)
思考题	·····	(198)
第十章	政治人 ·····	(199)
第一节	政治人与公民·····	(199)
第二节	政治家·····	(205)
思考题	·····	(214)
第四篇	政治行为 ·····	(215)
第十一章	政治统治 ·····	(217)
第一节	政治统治理论·····	(217)
第二节	政治统治的过程与方式·····	(224)
第三节	政治统治的类型与规律·····	(231)
思考题	·····	(237)
第十二章	政治管理 ·····	(238)
第一节	政治管理的涵义与作用·····	(238)
第二节	政治决策·····	(244)
思考题	·····	(251)
第十三章	政治参与 ·····	(252)
第一节	政治参与的涵义·····	(252)
第二节	政治参与的制约因素·····	(261)
第三节	政治参与的作用·····	(266)
思考题	·····	(271)
第五篇	政治发展 ·····	(273)
第十四章	政治现代化 ·····	(275)
第一节	政治现代化理论·····	(275)
第二节	政治革命·····	(281)
第三节	政治改革·····	(286)
思考题	·····	(293)

第十五章 政治民主	(294)
第一节 政治民主理论	(294)
第二节 政治民主的制度化类型	(305)
思考题	(308)
第十六章 人 权	(309)
第一节 人权的涵义	(309)
第二节 人权的基本内容	(318)
思考题	(325)
参考书目	(326)
后 记	(329)

第一篇

政治的性质

政治无疑是人类社会中最为人瞩目的现象之一。由于时代的变化，世界观的不同，人们对于政治的认识也千差万别。马克思主义关于政治的一些基本观点揭示了政治现象的本质。考察古今中外的诸多政治过程，可以认为，政治是人们围绕公共权力而展开的活动以及政府运用公共权力而进行的资源的权威性分配的过程。社会需要进行资源分配，而只有那些权威性的分配才是政治研究的对象。

政治研究源远流长。随着政治的发展，政治研究的内容发生了一些变化，研究方法更是多种多样。马克思主义政治学的出现对政治学研究产生了革命性影响。无论世界发生什么变化，政治总是与经济、社会密切相关，因此，不仅经济和社会的变化仍然是政治学要涉及的内容，而且经济学途径与社会学途径也仍然是政治学研究的重要方法。

要弄清政治的性质，必须研究权力。不管如何定义政治，离开权力就不能认识和解释政治。因此，分析有关权力的基本理论以及权力分配制度，对认识“政治的性质”是不可缺少的。





第一章

政治与政治学

第一节 政治的涵义

一、什么是政治

要给“政治”一词作一个统一的界定似乎是不可能的事。人类进入阶级社会以后，也就出现了政治现象，因而就有了对“政治”的描述。在中国古籍中，“政治”字样的词散见于《尚书》、《论语》、《周礼》等。“政治”一词的流行还归功于古希腊思想家亚里士多德（公元前384—公元前322）的《政治学》。历史上，人们对于政治的认识相去甚远，观点不胜枚举，只能择其要者进行考察。

在前资本主义社会，人们普遍接受“君权神授”思想，认为政治是一种上帝安排人世的力量。这种说法是一种主观臆测，经不起推理和实证，并且往往是暴君借神权迫害人民的“护身符”。

另外一种政治观认为政治是一种治国之道。孔子说“为政必先正名”（《鲁论》）。“正名”是孔子的政治指导原则，是一种政治手段。除了“正名”，还要“为政以德”，即以统治者的道德规范和礼制对人民进行教化。孔子的政治教化说

影响极为深远，在这里，政治不仅表现为治国之道，还体现了古代思想家的一种道德价值追求。这种价值取向在柏拉图那里就是实现“正义的理想国”，在亚里士多德那里就是要“全城邦可以得到自足而至善的生活”，即“人类真正的美满幸福”^①。

第三种是一般民众和一些政治理论家的看法，认为政治就是争权夺力。马基雅弗利认为，统治者应以夺取权力和保持权力为目的。因此，权力便是国家一切机构与法律的基础。马基雅弗利是第一个使政治学获得独立、同伦理学彻底分家的人，是资产阶级政治学的奠基人。1850年《牛津英语词典》对“政治”的解释可以说代表了普通百姓的政治观：“是计算、谋略、诡计；精心计谋或被算计的外交。”虽然这种表述不甚精确，但也触及了政治的核心——权力。显然，这里的权力是指政治家或政治统治机构的权力。当代西方政治学中权力理论奠基人哈罗德·拉斯韦尔也认为，政治就是研究权力的形成和分享，研究谁得到什么，如何得到和何时得到。

第四种观点认为政治就是政府的活动。我国伟大的民主革命家孙中山说：“政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事就是政治。”^②当代最有影响的学者之一马克斯·韦伯认为，“如果在一定疆土内，命令得以持续实行是凭借行政人员运用武力和武力威胁，那么这个社团的活动就是政治性的”^③。应该说，这类定义反映了工业社会组织结构的特点及当时的研究水平。20世纪二三十年代，尤其是第二次世界大战以后，在政府之外产生了团体、公司、学校等各种大型社会组织，其规模、制度和行为越来越近似于政府组织，它们在国内政治生活和国际舞台上的作用引人注目。因此，这种现象迫使政治学家们去研究这些非政府组织的政治现象。另一方面，政府的职能也发生了很大变化，阶级统治逐渐为社会管理所掩饰，在很多方面已很难把政府的行为与公司、企业的行为截然分开。于是，出现了新的政治观，这就是下面将要讨论的资源分配的政治观。

近代以来，在所有的政治观中，对政治现实影响最大的一种政治观可能是马克思主义关于政治的论述。马克思主义的政治观包罗万象，其基本线条是：

第一，“政治是经济的最集中的表现”，认为政治活动和政治现象是派生的事物，受到更深层的经济结构的制约。这一论断分析了政治与经济的关系，即经济基础决定着政治上层建筑，政治上层建筑反作用于经济基础。

① [古希腊]亚里士多德：《政治学》，140页，北京，商务印书馆，1986。

② 《孙中山选集》（下），661页，北京，人民出版社，1956。

③ 转引自[美]罗伯特·达尔：《现代政治分析》，16页，上海，上海译文出版社，1987。

第二，“政治就是各阶级之间的斗争”^①。毛泽东说：“政治，不论革命的和反革命的，都是阶级对阶级的斗争，不是少数个人的行为。”^②应该说，这些论断反映了经典作家们所处的时代特征。但同时，列宁也告诫我们，政治的范围很广泛，不仅涉及敌对阶级间的关系，也涉及其他类型的阶级关系；不仅阶级之间，而且阶级内部也存在政治。另外，随着阶级对抗社会的消亡，政治不能简单地等于阶级斗争，否则就会导致国家的巨大损失。中国之所以爆发“文化大革命”，没能正确地认识政治这一概念是一个重要原因。

第三，“政治就是参与国家事务，给国家定方向，确定国家活动方式、任务和内容。”^③这是马克思主义关于政治内容的规定。具体地说，政治就是要争取政权和保持政权，“至今的全部历史都是阶级斗争的历史……即旧的阶级要保持统治，新兴的阶级要争得统治”^④，而政治统治的工具便是国家机器。因此，一切政治关系和政治活动都是围绕国家政权这一社会公共权力而展开的。马克思主义关于政治内容的规定既说明了政治的核心，又为后人认识政治的概念拓展了思路。

第四，认为“政治是一门科学，是一种艺术”^⑤。政治现象、政治关系和政治规律似乎又是最复杂、最难以把握的，在实践中要不断地学习和掌握这门科学，因而它又是一门艺术。

由上述可以发现，马克思主义的政治观是认识世界和改造世界的重要理论，为人类认识政治现象作出了革命性贡献。马克思主义第一次把对政治的研究与人类的彻底解放结合起来，具有其自身的科学性、阶级性、革命性和实践性，同时，在实践中也需要不断发展。

由上观之，不同的时代和不同世界观，关于政治的看法是不同的，但是又有共同之处，无论怎么谈论政治，都离不开权力。从马克思主义的观点看，虽然政治与经济相比处于从属地位，但就政治而言，其核心仍然是国家权力问题，政治权力是实现经济利益的手段。因此，在给政治下定义时，仍然离不开作为国家机关的政府和它所运用的权力。

简单地说，政治就是人们围绕公共权力而展开的活动以及政府运用公共权力而进行的资源的权威性分配的过程。对这一概念应作如下理解：

1. 社会需要进行资源分配

① 《列宁选集》，3版，第4卷，308页，北京，人民出版社，1995。

② 《毛泽东选集》，2版，第3卷，866页，北京，人民出版社，1991。

③ 《列宁文稿》，第2卷，407页，北京，人民出版社，1980。

④ 《马克思恩格斯选集》，2版，第3卷，334页，北京，人民出版社，1995。

⑤ 《列宁选集》，3版，第4卷，189页。