

公共管理丛书  
GONGGONG  
GUANLI



# 政治科学原理

Zhengzhi Kexue Yuanli

- 总主编 周庆行
- 主 编 邓元时 李国安

重庆大学出版社

Galileo  
1564-1642

天竺國學原理

Principles of Mathematics

第1卷 第1章

第1節 第1段 第1行

第1卷 第1章 第1節 第1段 第1行

第1卷 第1章 第1節 第1段 第1行

第1卷 第1章 第1節 第1段 第1行

# 政治科学原理

---

Zhengzhi Kexue Yuanli

总主编 周庆行

主 编 邓元时

李国安

---

编写人员 邓元时 杨仁厚

许 鹿 冉亚清

李国安

重庆大学出版社

## 内 容 提 要

本教材紧密结合中国实际,根据行政管理 and 公共管理专业的教学要求以及政治科学在课程体系中具有理论性和知识性的特点,将内容定位为:引导学生树立正确的价值观、政治观和权力观,提高政治素质和政治思维,以培养他们分析和解决政治问题的能力。全书语言平实,结构层层推进,将政治科学的原理、形态阐释得明晰清楚,具有较强的适用性。

### 图书在版编目(CIP)数据

政治科学原理/邓元时,李国安主编. —重庆:重庆大学出版社,2003.6  
(公共管理丛书)  
ISBN 7-5624-2680-5

I. 政... II. ①邓... ②李... III. 政治学 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 031349 号

## 政治科学原理

总主编 周庆行

主 编 邓元时 李国安

责任编辑:孙英姿 姚正坤 版式设计:孙英姿  
责任校对:何建云 责任印制:秦 梅

重庆大学出版社出版发行

出版人:张鹤盛

社址:重庆市沙坪坝正街174号重庆大学(A区)内

邮编:400044

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:[fxk@cqup.com.cn](mailto:fxk@cqup.com.cn) (市场营销部)

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

开本:880×1230 1/32 印张:16.125 字数:418千

2003年6月第1版 2003年6月第1次印刷

印数:1—5 000

ISBN 7-5624-2680-5/D·172

定价:27.00元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有 翻印必究

# 总 序

---

公共管理是一种整合政府与非政府公共组织,充分运用现有的公共权力,在改革和完善对社会公共事务的治理过程中,致力于维护、拓展与分配公共利益以持续地向公民提供优质公共产品、公共服务的管理活动。与此相应,公共管理学应是创造性地将政治学、社会学、经济学、法学、系统科学及管理学等诸多学科的理论与方法融为一体,研究政府和非政府公共组织的管理活动及其规律的学科体系,是一个多学科交叉渗透、集成创新的学科群,是一门追求卓越治理的科学和艺术。它对于发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,促进政府转变职能,改进管理方式,完善深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,切实珍惜民力的决策机制以推进决策科学化、民主化,加快全面建设小康社会的进程,具有极为重要的理论支撑作用和实践导向功能。

现代公共管理及公共行政的研究与教育始于 20 世纪初的西方发达国家,至今已有上百年的历史,我国的公共管理与公共行政的研

究和教育从 20 世纪 80 年代开始恢复和重建,并随着我国改革开放的深入和拓展得到长足进展。进入 21 世纪,当创新成为人类社会发展的主题和趋势时,公共管理与公共行政所要研究和解决的问题也随着我国全面建设小康社会战略的启动而日益增多,公共行政与时俱进,集成创新的重要性也将日益凸现。为应对经济全球化和加入 WTO 的挑战,我国将在 21 世纪初加快传统行政向公共行政的转变:实现从全能行政向有限行政转变,从人治行政向依法行政转变,从管治行政向服务行政转变,从暗箱行政向透明行政转变,从免责行政向责任行政转变;从而建立和形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制和国家公共管理创新体系,进一步完善国家公共事务和管理干部培训制度,建设高素质、专业化、年轻化的国家公共事务和行政管理干部队伍。

1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于 2001 年 10 月在北京大学、清华大学、中国人民大学等 24 所高校首次进行 MPA 招生考试,第一批 MPA 学员已于 2002 年正式入学。然而,由于我国区域间经济和社会发展差距扩大的趋势尚未扭转,导致西部与东、中部地区的教育差距也日益突出。在西部 12 个省、市、自治区中,设置有公共管理或公共行政本科专业的高等院校可说是凤毛麟角,至于在研究生层次上培养公共管理学科类人才,则只有西安交通大学一花独秀。因为在国家确定招收 MPA 学员的 24 所高校中,除西安交通大学外,其余 23 所院校都集中在东部和中部地区,而地处西南的 6 个省、市、自治区至今没有一所高校获得招收 MPA 学员的办学权。而一大批训练有素、熟悉国际惯例及世贸规则,深谙管理技巧且德才兼备的公共管理人才的缺失,已成为严重制约西部大开发战略顺利实施的瓶颈。因此,调整学科结构和办学的区域结构,拓展公共管理教育,解决办学单位分布失衡的问题,认真探索和研究公共管理在西

部地区发展的路径及其规律,努力创造条件,为西部地区培养合格的研究生和本科层次的公共管理人才已迫在眉睫。为此,重庆大学出版社组织了西南地区(除西藏自治区)高校从事公共管理和公共行政的有关专家编写了公共管理丛书。本丛书在吸取了国外及东、中部地区相关高校已出版的专著及系列教材的成果基础上,按照教育部本科教育学科分类规定及国务院学位办确定的《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》的要求,不仅包括8门核心课程(除政治理论与外语之外),而且涵盖了公共管理所属的各个二级学科领域及各新兴学科的方向性必修课程和部分选修课程。

本丛书具有以下特色:

其一,系统完整,是国内首次涵盖了公共管理全部二级学科及其专业教育主要知识领域的大型丛书。

其二,视野开阔新颖,广泛吸取了我国加入世贸组织以及党的十六大召开后国内外公共管理和公共行政领域新的研究成果,为从事公共管理和公共行政研究及教学的教师、学生、实际工作者提供了最新的专业信息资料和开放、广阔的思维空间。

其三,西部区域特征显著,丛书中利用了大量的案例,其中相当部分是取自于西部各省区公共管理和公共行政的实践及理论探讨成果。

其四,注重实用和操作性,突出应用性,强化案例分析的诠释功能,注重能力培养。

其五,古为今用、洋为中用,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,吸取中国传统行政管理思想和实践的精华,借鉴国外先进的公共管理和公共行政所取得的最新研究成果,并将其与新世纪中国全面建设小康社会、推进西部大开发的实践紧密结合,理论联系实际。

本丛书除适合公共管理研究生和本科生使用外,也适合与公共

管理学科相关的研究生、本科生及各级公共管理人员作为培训参考资料使用。

参加本丛书编写的有：重庆大学、西南政法大学、西南师范大学、西南交通大学、西南农业大学、重庆工商大学、重庆医科大学、重庆师范学院、重庆工学院、贵州大学、贵州工学院、昆明理工大学、云南师范大学、广西大学、广西工学院以及重庆市教委等二十几所大学的教师及政府部门的管理人员。他们在公共管理与公共行政教育领域积累了丰富的经验，同时也比较注重社会实践，做到理论与实践相结合。

由于公共管理学作为一个多学科交叉渗透并在不断拓展的知识领域，其理论和在实践中的应用也必然需要不断地发展和完善，再加之我们受知识和实践的限制，本丛书仍有许多缺失和疏漏之处，我们真诚地希望专家和广大读者不吝给予指正，以便我们不断地修订、完善。

周庆行  
2003年2月



# 前 言

---

政治科学是社会科学中的一门重要学科,也是政治学、行政管理等专业的一门核心课程,同时也是公共管理的一门必修课。但就是这样一门重要的学问,在改革开放以前的中国,却没有能在学术殿堂中占得应有的一席之地。由于种种原因,政治学的教学和研究被严重忽视。1952年高等院校进行院系调整时,取消了所有的政治学系,用“国家和法”的基础理论取代了政治学,因而不仅使中国的政治学长期处于停滞状态,而且使其他相关学科(中国政治思想史、西方政治思想史、中国政治制度、外国政治制度、国际政治学等)的教学和研究失去政治学的依托,处于边缘化的状态。在学科建设上,主要依附于法学;在主导理念上,学术研究服务于当时的意识形态需要。从前苏联带来的僵硬的政治教条与国内弥漫于社会和学术领域的极“左”思潮相结合,使我们在政治的理论和实践上走了一些弯路。

在1979年中央理论工作务虚会上,邓小平同志指出:政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在需要加

紧补课。在邓小平指示精神的推动下,中国的政治学得到逐步恢复和发展。但毋庸讳言,在贯彻邓小平同志“补课”指示的过程中,各门学科的情况是大不一样的,法学可以说是“大补特补”,而政治学却补得远远不够,特别是在1989年的政治风波中,政治学界有少数几个人卷了进去,使人们对政治学产生了误解,正如我国著名政治学家赵宝煦所说:“有人把政治学看成权术或宣传术,也有人习惯于把政治学看成犯上作乱的阴谋术。”因此,20世纪90年代以前中国政治学的“补课”总的说来给人留下一种“虚晃一枪”的印象。在社会科学的各门学科中,政治学的处境最为艰难,与“经济学帝国主义”、法学等“热门”学科比较起来,政治学虽然取得了一些成绩,但仍然处于“弱势学科”的地位。

笔者认为,中国政治学得到比较大的发展应该是在20世纪90年代以后。自20世纪90年代以来,江泽民同志要求“领导干部一定要讲政治”。从中央文献研究室选编的《江泽民论有中国特色社会主义》(专题摘编)一书中我们可以看到,1991年到2002年期间,江泽民同志曾在不同时间、地点,多次提出“领导干部一定要讲政治”,他在为中央组织部编写的《全国干部培训教材》所作的序言中指出:“要努力学习哲学、政治学、经济学、法学、历史学、文学艺术和科学技术,学习反映当代世界的新知识。”在这里,他把学习政治学放在法学、经济学之前,这绝对不是随意的,而是有着深远的考虑。在江泽民同志看来,“没有政治条件和政治保证,社会不稳定,经济就搞不上去”,因此,他才多次提出“一定要讲政治”,领导干部要“善于从政治上提出和处理问题”。江泽民同志关于“讲政治”的一系列重要讲话极大地鼓舞了中国社会科学界,推动了我国政治学的发展。我国学术界和在实际部门工作的各级领导干部基本上形成了一个共识:要“讲政治”,必须懂政治,而要懂政治,必须学政治,而学政治首先就应该学好政治学。从这个意义上讲,在各门社会科学中,政治科学无疑具有头等重要的地位。知识经济不仅意味着有电脑、网络,而

且意味着有智慧。在某种意义上说,一个国家的政治学和其他社会科学是否发达,显示了这个国家是否有智慧,一个民族能够为自己的内部管理选择较好的形式,能够在处理与其他民族的关系中有高度理性的行为能力,在全球化时代的国际交往中能够审时度势、正确地进行政治形势判断、政治风险评估,少走弯路,少犯错误。在这些方面有智慧对一个国家的重要性应该说不亚于拥有某种技术手段。

在2002年召开的党的“十六大”上,将“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明”作为中国建设全面小康社会的重要目标。在未来的岁月里,怎样在我们这个经济文化不够发达、缺乏民主传统的东方大国建设政治文明,推进政治民主,如何建立一个现代意义上的民主国家,并且使之高效运转,马克思主义经典作家并没有给我们准备现成的答案,需要自己去进行探索。在推进中国政治民主发展,政治文明进步的过程中,我们一方面要反对用西方的理论来裁剪中国的现实,照搬西方那一套模式;另一方面,我们也应该借鉴、吸收西方政治制度中那些属于人类政治文明积极成果的东西,“资为社用”,采取“拿来主义”的态度。在学科建设上,应该兼收并蓄、与时俱进、不断开拓创新,逐渐形成中国自己的政治科学的话语系统和学科体系,为中国的社会主义民主政治、政治文明建设提供理论和智力支持。

本书正是在我国政治学面临大好发展机遇的情况下,为适应相关专业的教学需要而编写的,作为重庆大学出版社规划出版的公共管理丛书的一本,本书在编写之前,重庆大学周庆行教授及出版社领导提出了许多原则性的指导意见。在编写过程中,我们力求做到以下几点:

1. 紧密结合中国实际。我国的行政管理和公共管理的教育的培养目标,是为社会主义社会的人民服务的管理人才,因此,在“政治科学”课程的教学中,必须以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”的重要思想作为指导,培养学生树立正确的政治

观、价值观和权力观。

2. 根据行政管理和公共管理专业的教学要求,政治科学在课程体系中具有理论和知识基础性的特点,将课程的目标定位为:培养学生的政治素质和政治思维,培养学生把握政治世界的认识和思考能力,培养他们分析和解决政治问题的能力。

3. 本书定稿之前,正值党的“十六大”胜利闭幕,江泽民同志的政治报告中提出了一些新的思想,我们尽量在书的内容和表述方面反映出“十六大”的新精神。

本书一共分十七章,我们在编写过程中积极吸取政治科学的前沿性成果,尽量描述出比较完整的政治科学的知识体系。全书的分工情况是这样的:编写大纲、总体思路和章节设计由邓元时和李国安提出,编委会审定。全书由邓元时和李国安负责修改、统稿、定稿。具体章节撰写分工如下:

邓元时:第一章、第二章、第四章、第十三章、第十七章

杨仁厚:第六章、第七章、第八章、第十五章、第十六章

许 鹿:第三章、第五章、第十四章

冉亚清:第十章、第十一章、第十二章

李国安:第九章

在编写过程中,我们参阅了大量的国内外学者的论著,在此一并致谢。

由于编写者的水平有限,时间仓促,书中肯定会存在许多缺点和谬误,敬请读者和专家不吝指教。

邓元时  
2003年2月

# 目 录

⇒ <b>第一章 政治</b> .....	1
第一节 政治的涵义 .....	2
第二节 政治的历史发展和基本构造 .....	16
⇒ <b>第二章 政治学与政治科学</b> .....	25
第一节 政治学的科学性 .....	25
第二节 政治学的知识体系 .....	34
第三节 政治学的历史演讲 .....	44
第四节 政治学的研究方法 .....	59
⇒ <b>第三章 国家</b> .....	64
第一节 国家的一般理论 .....	65
第二节 国家形式 .....	80
第三节 国家机构 .....	89
⇒ <b>第四章 政党与政党制度</b> .....	100
第一节 政党的一般理论 .....	100
第二节 政党制度 .....	114

⇒ <b>第五章 政治社团</b> .....	130
第一节 政治社团概述 .....	131
第二节 资本主义国家的利益集团 .....	141
第三节 社会主义国家的政治社团 .....	151
⇒ <b>第六章 政治人</b> .....	158
第一节 公民与政治 .....	158
第二节 行政官僚 .....	165
第三节 政治家 .....	173
⇒ <b>第七章 政治权力</b> .....	189
第一节 政治权力的涵义 .....	189
第二节 政治权力的基础和分配 .....	201
第三节 政治权力的作用和制约 .....	209
⇒ <b>第八章 政治统治</b> .....	219
第一节 政治统治的涵义 .....	219
第二节 政治统治的基础和意义 .....	230
第三节 政治统治的实施 .....	238
⇒ <b>第九章 政治管理</b> .....	250
第一节 政治管理的涵义和作用 .....	250
第二节 政治管理的类型和特征 .....	257
第三节 政治管理的原则和方式 .....	264

⇒ <b>第十章 政治参与</b> .....	272
第一节 政治参与的基本概念 .....	272
第二节 政治参与的方式与影响因素 .....	282
第三节 政治参与的作用 .....	293
⇒ <b>第十一章 政治文化</b> .....	300
第一节 政治文化的内涵 .....	300
第二节 政治文化的类型和功能 .....	308
⇒ <b>第十二章 政治社会化</b> .....	318
第一节 政治社会化的涵义 .....	318
第二节 政治社会化的途径和作用 .....	325
⇒ <b>第十三章 政治发展</b> .....	332
第一节 政治发展理论概述 .....	332
第二节 政治发展的目标和内容 .....	342
第三节 不同国家的政治发展 .....	357
⇒ <b>第十四章 政治革命</b> .....	371
第一节 政治革命的涵义 .....	371
第二节 政治革命的类型和作用 .....	381
⇒ <b>第十五章 政治改革</b> .....	390
第一节 政治改革的涵义和地位 .....	390
第二节 政治改革的条件和作用 .....	397
第三节 政治改革的目标和内容 .....	405

第四节	政治改革的原则和策略 .....	412
⇒	<b>第十六章 政治稳定</b> .....	421
第一节	政治稳定的内容 .....	422
第二节	政治稳定的意义 .....	428
第三节	政治冲突及其原因 .....	433
第四节	政治稳定的方法 .....	441
⇒	<b>第十七章 政治民主</b> .....	452
第一节	政治民主的涵义 .....	453
第二节	政治民主的类型 .....	468
⇒	<b>参考文献</b> .....	493



# 第一章 政 治

---

政治是人类社会生活中的一种重要现象，“政治”一词对于任何一个政治社会的人来说，都是非常熟悉的。尽管每个人对政治的情感不同，但都无法否认政治的重要。只要一提起政治，人们马上会产生许多联想。“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。……处处都会碰到政治。政治是人类生存的一个无可回避的事实。”正是由于人们对政治过于耳熟能详，似乎每个人都因明白它大概是什么东西而不再去考虑它究竟“是什么”的问题。因此，要给政治下一个得到公认的确切定义，是一件十分困难的事情。对于什么是政治，政治的本质、范围及边界何在，政治与经济的关系等一系列重大问题，人们并没有一致的看法，这或许是因为人们对于越熟悉的事物，越乐于各抒己见，于是就越难达成一种普遍一致的看法。这就直接影响到人们对政治学的对象、性质、范围的理解和界定。因此，要把握好政治科学的研究对象，我们首先应该从什么是政治这个问题开始。