

(修订本)

政治学概论

奚广庆 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治学概论/奚广庆主编
北京:中国人民大学出版社,1998

ISBN 7-300-02589-7/D·336

I. 政…

Ⅱ. 奚…

Ⅲ. 政治学

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 03285 号

政治学概论

(修订本)

奚广庆 主编

出 版:中国人民大学出版社
(北京海淀路 157 号 邮码 100080)

发 行:新华书店总店北京发行所

印 刷:北京市丰台区印刷厂

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7

1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

字数:170 000

定价:9.50 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

再 版 序

这本《政治学概论》最初是应中国人民大学教育培训中心之约而编著的。1989年5月出版之后，先后为多所学校所选用，一再重印，竟达六次之多。这确实是出乎意料的。据选用本书的教师说：在诸多本子中，这本属最简明好用的一本，教与学均方便。这告诉我们：教科书一定要编得适于学生学和教师教。这是本书的一个特点，也是本次修订中要进一步突出的一条原则。

一转眼八年过去了。八年来，尤其是1992年以来，国内乃至国际的经济、政治、社会发展变化很快，政治学学科建设也有较大的进展。显然，本书的有些内容已经滞后于实际发展了。同时，一些学校使用中提出了一些意见。所以本书需要进行系统的修订。出版社同志也提出了这样的要求。遂于去年春天着手修订。从框架上看，只作微小调整，在各章内容上则有较大修改和补充，主要是反映新的变化，吸收新的成果，力求更利于教学使用。

改革开放以来，遵循邓小平同志的指示，我们加强了对西方政治学理论的研究。这是非常必要的，也是有益的。但是必须看到，我们建设的是有中国特色的社会主义政治，继承和发展的是马克思主义政治学说。不可以简单地将其引入我们的教科书，那可能会产生误导和造成混乱。如果有需要，可以单为学生开设西方政治学的有关课程。这是本书编写和这次修订中遵循的一个重要原则。

由于本书第1版的执笔者的工作生活，几年来已多有变动，所以，这次修订由主编者进行。在文字上和技术上，请我的博士生

王心富协助。有些部分讨论后，稿子由他起草，我来定稿。所以修改部分由我负责。

我们处在一个国际大变动、国内大发展大变革的时代。新版本子也难免有不足和不妥之处，欢迎大家批评指正。如果可能，争取世纪末前再作一次修订。同时，在此对使用本书并提出意见的各位同仁深表谢意。

奚广庆

1997年8月于北京德外新风南里

GDF/6/18

前 言

这本《政治学概论》是高等院校政治学各专业的基础课教材。本书力求在马克思主义指导下，比较系统、正确地阐述政治学的基本原理和基本知识。它主要面对三年制大专生，同时也适用于高等教育自学考试的学习。

政治学是研究以国家为主体的政治关系、政治制度、政治活动和政治思想及其发展规律的科学。本书是概论，只能阐述政治学最基本的原理。依据政治学的研究对象和教学要求，本书除导论外，还分列了国家的产生、演进和消亡，国家的本质和职能，国家形式和国家机构，国家行政管理，政党、政治制度和政治家，社会政治生活中的民族问题，政治生活中的人民和国际政治等八章。导论阐述了政治学的对象、历史发展和学习意义及方法。接下去的四章着重阐述了马克思主义关于国家的基本理论：国家的产生和发展，国家的本质、职能、形式、机构以及国家的行政管理和人事管理。然后的三章论述了国家政治活动中的社会基本力量：人民、民族、政党和政治家。最后一章阐述了国家的国际活动和对外政策。认真学习领会教材，适当阅读一些参考书，就可以掌握马克思主义政治学的基本原理，为学好政治学的其他课程奠定理论基础。

本书由奚广庆设计并统稿。各章执笔如下：第一、八章奚广庆，第二、三章辛仲勤，第四章沈云锁，第五章向美清，第六章陈先奎，第七章徐昕，第九章苏玉明。

作 者

1989年3月15日于中国人民大学

Ⅲ

目 录

第一章	导论	(1)
第一节	政治学的研究对象	(2)
	一、什么是政治	(2)
	二、政治学的研究对象	(5)
	三、政治学的学科范围	(6)
第二节	政治学的产生和发展	(9)
	一、从古代到近代政治学在西方的发展	(9)
	二、马克思主义的创立实现了政治学领域的伟大变革	(12)
	三、从古代到近代政治学在中国的发展	(13)
	四、当代政治学研究的概况	(15)
第三节	学习政治学的目的、意义和方法	(17)
	一、学习和研究政治学的目的和意义	(17)
	二、学习和研究政治学的方法	(18)
第二章	国家的产生、演进和消亡	(21)
第一节	国家的起源和演进	(21)
	一、阶级的产生和国家的起源	(21)
	二、国家产生的主要形式	(24)
第二节	国家的历史类型	(26)
	一、剥削阶级的国家类型	(26)
	二、社会主义国家	(28)
第三节	国家政权的更替	(29)
	一、革命与国家政权的转移	(29)
	二、无产阶级夺取政权的道路	(31)

	三、政权转移形式的多样性	(32)
第四节	国家的消亡	(34)
	一、国家消亡的历史必然性	(34)
	二、国家消亡的条件和途径	(36)
第三章	国家的本质和职能	(39)
第一节	国家的本质	(40)
	一、国家的本质是一个阶级对另一个阶级的专政	(40)
	二、国家权力的重要特征	(43)
第二节	剥削阶级国家的基本职能	(45)
	一、国家的阶级本质和国家职能的多方面性	(45)
	二、国家对经济发展的反作用	(48)
	三、国际形势的新发展和资本主义国家的基本职能	(49)
第三节	社会主义国家的基本职能	(52)
	一、社会主义国家同剥削阶级国家在职能上的本质 区别	(52)
	二、社会主义国家的职能转变	(53)
第四章	国家形式和国家机构	(57)
第一节	国家形式	(57)
	一、国家形式的概念	(57)
	二、国家结构形式	(59)
	三、国家管理形式	(60)
第二节	国家机构	(65)
	一、国家机构的概念	(65)
	二、资产阶级国家机构	(66)
	三、社会主义国家机构	(72)
第三节	国家与法	(77)
	一、国家与法的关系	(77)
	二、社会主义法的特征和作用	(78)
第五章	国家行政管理	(81)
第一节	行政管理	(81)

	一、行政管理及其在政治学中的地位	(81)
	二、行政管理理论的兴起和发展	(83)
	三、行政管理的基本原则	(85)
	四、行政管理的过程	(88)
第二节	行政组织	(92)
	一、行政组织的基本概念	(92)
	二、行政组织原则	(95)
	三、逐步实现行政机构设置的现代化	(97)
	四、我国政府机构改革	(98)
第三节	国家人事管理	(99)
	一、国家人事管理制度的基本内容	(99)
	二、资本主义国家的公务员制度	(102)
	三、社会主义国家的人事管理	(107)
第六章	政党制度和政治家	(112)
第一节	政党和政党制度概述	(112)
	一、政党的本质和特征	(112)
	二、政党的分类和政党的地位与作用	(116)
	三、政党制度的涵义和几种常见的政党制度	(119)
第二节	资产阶级政党制度	(120)
	一、资产阶级政党的产生和作用	(120)
	二、资产阶级政党制度	(123)
第三节	社会主义国家的政党制度	(129)
	一、工人阶级政党的产生和使命	(129)
	二、社会主义执政党的政治地位和作用	(130)
	三、社会主义政党制度	(131)
第四节	政治家	(134)
	一、政治家的概念和一般特征	(134)
	二、资产阶级政治家	(136)
	三、工人阶级政治家	(139)
第七章	社会政治生活中的民族问题	(142)

第一节	民族问题在政治生活中的地位和作用	(143)
	一、什么是民族	(143)
	二、民族的形成与发展	(145)
	三、民族问题的政治意义	(147)
第二节	资本主义国家的民族问题	(150)
	一、资本主义国家民族问题的实质与历史趋向	(150)
	二、资产阶级处理民族问题的原则和政策	(152)
	三、无产阶级及其政党的民族纲领和民族政策	(153)
第三节	社会主义国家的民族问题	(155)
	一、社会主义社会民族问题的特点	(155)
	二、社会主义国家的民族政策	(157)
	三、我国解决民族问题的任务和原则	(160)
	四、我国的民族区域自治政策	(162)
第八章	政治生活中的人民	(166)
第一节	人民在国家政治中的地位 and 作用	(166)
	一、人民的概念	(166)
	二、人民在国家政治生活中的作用	(168)
第二节	资产阶级国家与人民	(170)
	一、资产阶级的人权学说	(170)
	二、人民在资产阶级国家中的地位	(172)
	三、人民在资产阶级国家政治生活中的作用	(175)
第三节	社会主义国家与人民	(176)
	一、马克思主义的人权观	(176)
	二、社会主义人权的主要特征	(179)
	三、人民在社会主义国家的地位	(180)
	四、人民在国家政治生活中的作用	(182)
	五、人民政治素质的培养和提高	(184)
第九章	国际政治	(187)
第一节	当代国际政治特点	(187)
	一、当代国际政治格局	(187)

	二、当代国际政治基本问题	(189)
第二节	国际关系概述	(195)
	一、国际关系及其表现形式	(195)
	二、国际组织	(197)
	三、国际法	(202)
第三节	国家对外政策	(204)
	一、国家对外政策的涵义及其实质	(204)
	二、我国对外政策的基本原则	(205)
	三、中国对外政策的伟大成就	(208)

第一章 导 论

政治学是一门研究社会政治现象的科学。政治是经济的集中表现，是一定阶级或社会集团围绕着国家权力为实现自己的经济物质利益而进行的活动。所以政治学的对象就是研究以国家为主体的政治关系、政治制度、政治活动和政治思想及其发展规律的科学。

自从阶级和国家产生以来，人类就开始了对社会政治这一复杂现象的研究。把政治作为一门科学来研究最早起始于古希腊。近代资产阶级对这一学科的形成发展作出了巨大贡献。而马克思主义的创立实现了政治科学的深刻变革，从根本上克服了政治学的局限性和缺陷，使政治学的研究建立在科学的理论基础之上。在我国对政治的研究可以追溯到商周时期。在近代，孙中山在反封建的斗争中，吸取西方政治思想，提出了进步的革命民主的政治思想。中国共产党以马克思主义为指导，总结实践经验，吸取西方政治思想的科学内容，开辟了建设有中国特色社会主义政治学的新局面。

在社会主义建设的新时期，推进民主政治建设和法制建设是建设有中国特色社会主义的重要内容之一，因此推动政治学研究，学习政治学理论，对于提高干部群众的思想文化素质，培养现代化需要的人才，都具有重要意义。学习政治学要以唯物主义历史观为指导，善于运用比较的方法，并注意吸取现代科学方法论新成果。

第一节 政治学的研究对象

一、什么是政治

政治学是研究政治现象及其规律的科学。要搞清楚政治学的研究对象，首先需要对政治的涵义有正确的理解。

政治一词的涵义非常宽泛，自古以来人们对政治的解释众说纷纭，莫衷一是。古希腊著名政治学家亚里士多德，把政治看作是实现正义、为民谋利以达到最高“善业”的行为，是一种治理国家的活动。文艺复兴时期的意大利著名思想家马基雅维利认为，“政治是夺取权力，掌握权力的必要方法的总和”。19世纪末德意志帝国的著名政治家，“铁血宰相”俾斯麦则称“政治就是当政者运筹帷幄的活动”。在我国，孔子说过：“政者，正也”（《论语·颜渊》）就是率领人民走其所谓的正道。法家代表人物韩非认为政治是集势以胜众，任法以齐民，因术以御群的事务。孙中山则说：“政就是众人的事，治就是管理，管理众人的事便是政治”^①。以上的解释尽管多有不同，但是都认为政治是一种治理国家、管理公众事务的活动。应当说，这是人们在长期探索中取得的共同认识。

但是，我们看到，以往人们对政治的理解，由于受历史的和阶级的局限，都没有深入到政治的本质之中，没有揭示政治是阶级斗争的主要表现这一实质。马克思主义理论的重大意义就在于，它在唯物史观的基础上，历史地分析了社会政治现象，在政治思想史上，第一次对政治作出了科学的解释。在马克思主义看来，政治是经济的集中表现，政治的本质是阶级之间的关系，政治是—定阶级或社会集团围绕着国家政权为实现自己利益而进行的活

^① 《孙中山选集》，2版，692页，北京，人民出版社，1981。

动。据此我们可以对政治作以下的理解。

第一，政治以经济为基础，并在这个基础上形成相对独立的社会领域。唯物史观总结人类全部发展历史阐明，每一历史时代的经济生产活动以及必然由此产生的社会结构，是该时代政治的、精神的和历史的基础。这就是说，政治上层建筑是由经济基础决定的，有什么样的经济基础就必然产生与之相适应的政治上层建筑，经济基础改变了，政治上层建筑迟早也会发生变动。因此，我们必须从经济关系及其发展中来解释政治及其历史，并以经济对社会发展的客观作用作为判断政治优劣或得失的标准。

但是政治上层建筑一经形成就具有相对的独立性。首先，政治上层建筑对于经济关系并不是消极的、被动的，它对经济发生强大的反作用。或者沿着历史进步的方向，起着巨大的推动作用，或者沿着相反的方向起着阻碍的破坏的作用。其次，政治与经济的关系并不是亦步亦趋的，经济的变化必然引起政治的变化，但它并不总是同步的。第三，政治上层建筑形成了一个相对独立的社会领域，它不但受经济关系的制约，而且还同哲学、道德、宗教和艺术等社会领域相互影响，它有自己的特殊的发展规律。这就是政治几千年来一直成为人们研究的对象，并形成一个独立的学科的主要原因。

第二，政治的实质是阶级之间的关系，政治的最基本特征是它的阶级性。

唯物史观指出，政治上层建筑并非一向就有的，而是阶级社会的产物。随着人类社会分裂为彼此对立的阶级，形成了不可调和的阶级矛盾，产生了国家，于是出现了社会政治。统治阶级掌握和强化自己的国家政权和政治活动，都是为了维护自己的阶级利益。被统治阶级建立政治组织，开展政治活动，争取国家政权，也是为了实现自己的阶级利益。可见，在阶级社会，政治是个阶级概念，任何政治都只能是阶级的政治。政治就是各阶级以及各

利益集团之间的斗争。因此，政治的实质和基本内容是一种阶级关系。阶级性是政治的最基本特征。不同阶级必然形成不同的政治观点。然而，一切剥削阶级的思想家、政治家，由于与广大人民利益上的对立，总是极力把政治说成是超阶级的，抹煞政治的真正阶级本质，把剥削阶级的政治说成是人民的政治，全民的政治。这正是马克思主义政治学和各种剥削阶级政治学的根本区别。

但是，我们说阶级性是政治的基本特征，并不是要求人们在社会政治生活中乱贴阶级标签。政治并不都采取阶级斗争的形式。比如，统治阶级内部各集团为争夺政权的斗争，虽属政治范畴，但并不是阶级斗争。在社会主义社会，解决人民内部矛盾，是一项重要的政治任务，这也不是阶级斗争。不过，在阶级存在的社会里，对这些政治现象的理解和解决，都离不开阶级观点。所以，阶级性是政治的基本特征的观点必须坚持。

第三，国家政权问题是政治的根根本的核心问题。

政治原本就是随着国家政权的出现而开始的。统治阶级和被统治阶级的全部政治活动，采取的政治形式，建立的一切政治关系，提出的各种政治理论，都是围绕着夺取或维护国家政权这个问题的。因为一个阶级只有夺取并巩固了自己的国家政权，才能建立自己对整个社会的统治，实现自己的政治理想，达到维护和发展自己经济利益的目的。所以，列宁说，国家问题是关系全部政治的主要的和根本的问题。

政治也是一个动态的范畴，是人们在政治这一特定社会领域里，遵循政治规律进行的社会实践活动，即政治活动。政治活动，主要是一定的阶级、社会集团和政党，为实现本阶级的利益和意志而进行的夺取、组织和巩固自己的国家政权，运用国家政权去治理国家，实行对社会的全面稳固的统治的各种活动。因此，政治是一定阶级、社会集团和政党参与、治理国家的国务活动。正

如列宁所说：“政治就是参与国家事务，给国家定方向，确定国家活动的形式、任务和内容”^①。在这一点上各个阶级的政治是大体相同的，不同的是，在社会主义国家，政治是人民的事，是群众的事，是人民当家做主，参与治理国家的事务。

综上所述，政治确实是涵义丰富而广泛的范畴，所以时至今日人们还难以给它下一个简明而科学的定义。但是，马克思主义的上述基本观点，已经科学地阐明了政治的本质、特征和内容，是我们应当很好地理解、把握并加以坚持的。

二、政治学的研究对象

明确了政治的科学涵义，政治学的内容和研究对象也就可以明确起来。简要地说，政治学就是研究以国家为主体的政治关系、政治制度、政治活动和政治思想及其发展规律的科学。

政治学的研究应当以国家为主体。因为政治中最本质的东西就是国家政权问题。国家政权的组织管理形式和活动的基本准则就是根本的政治制度；争取和运用国家政权的种种活动，就是政治活动；国家政权活动中形成的人与人之间的关系就是政治关系；行使国家权力的各种政权机关就是基本的政治机构。总之，国家政权在社会政治生活中占有中心的地位，贯穿着社会政治生活的各个方面，社会政治关系、政治形式、政治活动和政治思想都同国家密切相联。所以，国家是政治学的第一位研究对象。在一定意义上可以说，政治学就是国家学，就是研究如何认识国家、组织国家和管理国家的科学。

社会政治生活是一个复杂的有机体，它以国家为中心形成了完整的社会政治系统。所以，政治学的研究要以国家为主体，包括社会政治系统的基本方面。要研究政治关系。政治关系是社会各阶级及其政党为夺取和巩固国家政权而进行的活动中形成的种

^① 《列宁文稿》，第2卷，407页，北京，人民出版社，1978。

种社会关系。比如，统治阶级与被统治阶级之间、联盟的各阶级之间、各政党之间、各民族之间以及各个国家之间的关系。在消灭了剥削阶级的社会主义社会，社会政治关系主要表现为人民内部各阶级、阶层之间以及人民群众同国家领导之间的关系。正确认识和处理这些关系，有利于国家政权的巩固和职能的运作发挥。要研究政治制度。政治制度主要是指国家政权的组织形式，它包括国家的管理形式和结构形式。任何一个国家只有正确选择和不断改善其相应的组织形式，才能体现自己的本质，实现自己的职能，按照本阶级的意志来统治社会。因此政治制度即政治形式研究是政治学的重要内容。要研究政治活动。政治活动贯穿于整个社会政治实践的全过程，在社会政治生活中占有重要的地位。研究政治活动，不但要研究政务活动、国务活动及其原则、方法和手段，研究政治决策、组织和行为的科学化、民主化，而且要研究参与政治活动的各种政治力量，比如阶级、政党、人民、民族和政治家等等。要研究政治思想。自从社会政治生活产生以来，政治就是人类世代代研究的重要课题，近代以来，为了实现政治的科学化，人们更是花费很多的智慧，积累了色彩斑斓的理论思想成果。现代的政治学理论，就是在总结这些成果的基础上形成发展的。

上述这些就是政治学作为一门学科的主要内容。

三、政治学的学科范围

政治学的学科研究范围较广，加之，它是一门阶级性很强的学科，各个阶级的立场，观点和方法不同，对研究的领域和界限的理解就自然各有差异。所以，至今在全世界还没有形成一个大家公认的政治学研究范围的意见。国际政治学会 1948 年年会曾确定政治学研究的范围主要是四个：1. 政治理论（包括政治思想史）；2. 政治制度，包括宪法、中央政府、地方政府、公共行政、政府在经济与社会方面的功能、比较政治制度；3. 政党、社团与

舆论，包括政党、社团与结社、公民参与政府和行政舆论；4. 国际关系。包括国际政治、国际组织与国际法。后来一些西方政治学者又进一步提出，增加政治历史学、政治心理学、政治社会学、公共行政、公法、公共政策学，比较政治，政治方法学等门类，并据此划分一些次级学科，使政治学成为一门包括众多分支学科的综合性科学。这些具体意见，虽然未必都是科学的，但总是为研究政治学的科学分类提供了一种基础。近年来，我国政治学界也对政治学学科分类进行探讨，提出了自己的设想。有的主张分政治学概论、政治制度、政治史、行政管理和国际政治五类的，也有主张分共产主义运动及其理论、政治学原理，中国社会主义政治，社会主义行政管理和国际政治五个次级范围的。这种探讨还在进行中。

政治学是研究社会政治现象的一门社会科学学科，而哲学、政治经济学、科学社会主义、法学和社会学等学科也从不同的视角来研究社会政治现象，因此，政治学同这些学科有着密切的联系，明确政治学和其他社会科学学科的关系，有利于把握好政治学的研究范围和科学地位，也有利于它在同相关学科的互动中得到发展。

和历史唯物论的关系。马克思主义的历史唯物论是阐明人类社会最一般规律的科学，它揭示各种社会现象的内在本质和一般特点。而政治学则只是研究社会发展中的社会政治现象，揭示以国家政权为中心的社会政治发展的规律。历史唯物论为政治学的研究提供了科学的方法论，而政治学则用自己的研究成果来证明和充实历史唯物论的原理。

和政治经济学的关系。政治经济学是研究人类社会各个历史阶段的生产关系的本质和发展规律的科学。生产关系是整个人类社会的基础。政治上层建筑也是以生产关系作为自己的基础的，同时反作用于经济基础，对它起着推动或阻碍作用。因此，政治学