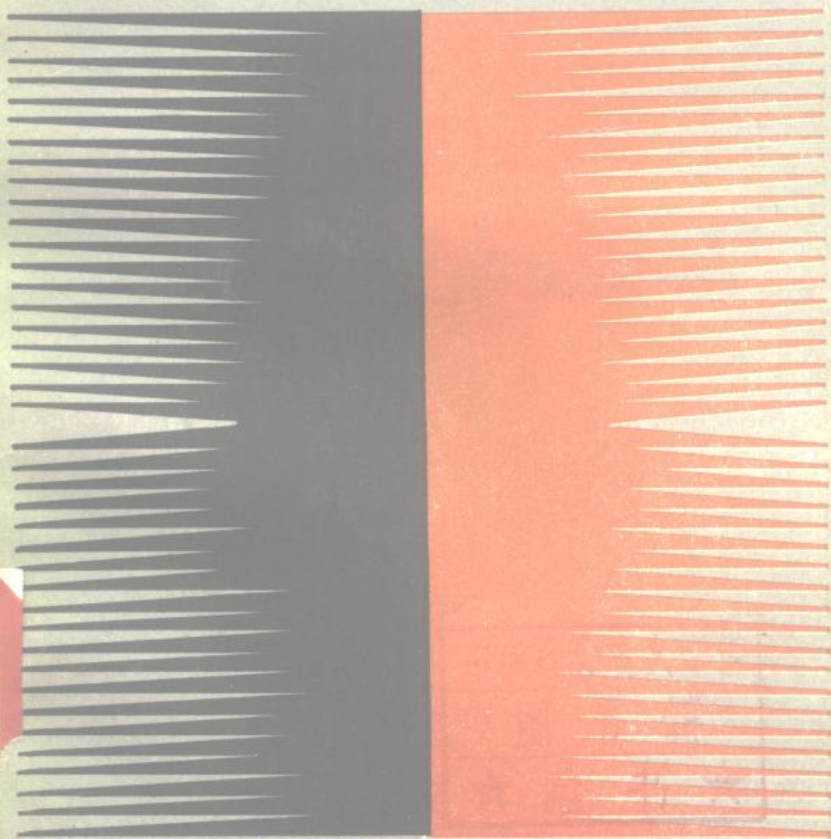


现代化与政治发展丛书

现代政治学导论

陈子明等 著



政治发展系列

D0/
4

71738

DI 19/27

现代政治学导论

陈子明 陈兆钢 张明澍 著
赵凯农 秦孟周 李培华

区域政治学理论

张其成 陈世敏

张其成 赵其仁等 著

李培华 李培华

*

宁夏人民出版社出版

(银川市解放西街 105 号)

新华书店经销

中国青年出版社印刷厂印刷

*

开本: 32 印张: 7.25 字数: 160 千字

1988 年 2 月第 1 版第一次印刷

印数: 48000 册

书号: ISBN7-227-00223-3/D·18

定价: 1.35 元

现代化与政治发展丛书

编 委 会

顾 问： 于浩成 许崇德 李 方 李正文 何家栋
杜汝揖 张友渔 袁 方 龚祥瑞 谢 韬
谭 健

主 编： 陈子明

副主编： 陈兆钢

编 委： 王小平 王文仲 王燕滨 孙立平 齐海滨
闵 琦 吴知论 张明澍 陈子明 陈小平
陈兆钢 杨百揆 郑也夫 郭 夏 缪晓非

(以上姓名均以姓氏笔划为序)

编者献辞

谨以此套丛书献给尊敬的读者——为现代化奋力的炎黄子孙。

一百多年前，鸦片战争的炮火震撼了昏睡千年的华夏古国。一觉醒来，人们发现昔日的圣朝上邦已经成为东亚病夫。于是，国家自强，民族振兴，成为朝野上下的共同呼声。然而，何以自强，何以振兴？是靠复兴弘扬民族传统文化，还是向世界近代文明开放？正当一代精英争论不休、相持不下的时候，八国联军的铁蹄践踏了义和神拳的祭坛，也摧毁了固守国粹的精神长城。

要自救自强唯有面向世界，走现代化之路。然而，何谓现代化，人们的理解却大不相同。有人以为是船坚炮利，有人以为是洋装革履，有人以为是银行工厂，有人以为是议会政党。在风云激荡的五四运动中，中国共产党人的先驱首先向国人揭示了现代社会的精髓——科学与民主。

科学日新月异，民主日臻完善，现代化不是静态的社会目标，而是动态的社会过程。中国的现代化，就是摆脱贫穷与愚昧，赶超世界发达国家，自立世界民族之林的进程。人家也在持续发展，怎样才能后来居上？几十年中有多少仁人志士为此“上下求索”，有多少民族的脊梁立志埋头苦干，主张实业救国、科学救国、教育救国，但是，一次次的内乱外患中断了他们的孜孜追求，葬送了无数的美好计划。有多少热血青年崇尚

斗争哲学，主张以生产关系和上层建筑领域中的不断革命来促成社会生产力的飞跃。但是，“大跃进”和“文革”的惨痛教训告诉人们，生产力的发展有其内在的逻辑，揠苗助长只会适得其反。

值得庆幸的是，经过中国共产党十一届三中全会以来的不懈努力，一种新的社会共识正在形成：现代化是全面的历史进程，是全方位的发展。经济发展、政治发展、社会发展和文化发展相辅相成、相互促进、缺一不可。忽视了其中任何一个环节，都会延缓一个社会的现代化进程。

基于以上的认识，在编委会各位顾问前辈的鼓励 and 指导下，我们着手编辑这套以研究现代化为主旨的丛书。鉴于我们所见到的有关丛书大多侧重探讨现代化进程中的经济发展和文化发展，这套丛书将把笔墨集中在与政治发展（包括行政发展）有关的理论与实际问题上，兼及社会发展问题。多数书稿将在组织专门研究的基础上撰写而成，间有部分译作。

中国的现代化是异常艰巨而复杂的事业，研究现代化问题也是充满风险而有意义的工作。我们自知才浅力薄，但我们为此而尽力。

现代化与政治发展丛书编委会

1987年5月于北京

序 言

政治,是与人们切身利益息息相关的社会现象。政治学,是人文学科和社会科学中的一门骨干学科。但令人遗憾的是,由于过去的种种失误,我国至今对政治现象的研究还很不深入,对政治知识的传播还很不普及。考虑到我国政治学研究和政治学著作出版的现状,我们决定本书重点介绍现代政治学的内容。除了向读者介绍国外学者的见解外,本书也表述了我们自己的一些不成熟的观点。

本书是集体合作的成果。陈子明提出了本书的写作大纲;陈子明(第一章第一、二节)、赵凯农(第二章)、张明澍(第三章)、秦孟周(第四章)、陈兆钢(第五章、第一章第三节)、李培华(第六章)等参加了写作;陈子明和陈兆钢通读了全书并作了一些修改。由于时间匆促,未能来得及对内容和文字做认真的调整和校读,因此,难免有文风不一、内容粗糙、文字欠酌之处。敬祈广大读者和学术同仁不吝指教。

陈子明

1988.2.2

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 什么是政治	(1)
第二节 什么是政治学	(11)
第三节 传统政治学和 现代政治学	(19)
第二章 政治结构	(24)
第一节 政治结构概说	(24)
第二节 政府	(27)
第三节 政党	(43)
第四节 利益集团	(52)
第五节 公民	(60)
第六节 大众传播	(69)
第三章 政治过程	(74)
第一节 利益表达和利益聚合	(75)
第二节 政治决策	(85)
第三节 决策的执行	(95)
第四节 政治系统中的反馈	(102)
第五节 政治系统的纳新	(108)
第四章 政治行为	(120)
第一节 政治行为概说	(120)

第二节 政治态度·····	(128)
第三节 个体政治行为·····	(137)
第四节 群体政治行为·····	(145)
第五章 政治文化·····	(158)
第一节 政治生活中的 文化现象·····	(158)
第二节 研究政治文化的意义 ·····	(162)
第三节 政治文化的层级结构 ·····	(166)
第四节 政治文化的类型(一) ·····	(172)
第五节 政治文化的类型(二) ·····	(176)
第六节 政治文化的传播、 延续和发展·····	(182)
第六章 政治变迁·····	(191)
第一节 政治发展理论·····	(191)
第二节 政治变迁理论·····	(207)
第三节 政治发展的目标和 政治变迁的途径·····	(215)

第一章 绪论

第一节 什么是政治

政治是一种普遍存在并为人们十分熟悉的社会现象。今天的人们，生活在充满政治的氛围中，成天接触政治事件，嘴上常常谈论着政治，但对于究竟什么是政治，却很少有完全一致的看法。普通百姓对于政治的理解是不尽一致的，政治学家对于政治的定义更是莫衷一是，可以毫不夸张地说，有 100 个政治学家就有 100 个不同的关于政治的定义。

一、前人的论述

政治的概念始于古代，我国先秦典籍如《尚书》、《论语》、《周礼》等书里就出现了“政治”。据有人考证，《论语》中有关“政”字的条目有 53 处之多。孔子说：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正。”（《论语·颜渊》）在这里，他把政治与对他人产生影响的某种特殊的行为方式联系在一起。

政治一词的英文是 Politics，源于古希腊语 Polis，即城邦之意。城邦是古希腊的一种特殊的社会制度，是国家的初期形态。从城邦制度中产生出来的政治关系，显然不同于从家

族制度中产生出来的血缘关系。在这里，与政治概念相联系的是某种特殊的社会制度。

在漫长的历史岁月中，从事政治活动主要是少数统治者的特权。这使许多政治风流人物误把暂时现象认作永恒真理，例如德意志帝国的铁血首相俾斯麦曾说过：“政治就是当政者运筹帷幄的活动。”

与当政者的自鸣得意截然相反，普通百姓往往把政治看作是阴谋、吹嘘、行骗、贿赂等种种“肮脏的勾当”的代名词。这种观念的深入人心，可以 1850 年《牛津英语词典》对政治的解释为佐证：“即计策、谋略、诡计；精心计谋或被算计的外交。”

在政治学的共同体内，影响较大的政治定义有两类：即政治的“国家说”和“权力说”。

第一类定义的特点是认为政治是以国家和政府为中心而显现出来的现象。它们限定了政治这种特殊社会现象的领域和范围，即国家事务和政府行为。

布隆施利认为，政治是关于国家活动的一门艺术，是公共活动的一种有目的的活动。列宁认为，“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使用武力和武力威胁”，那么这种活动就应被称为政治性的^②。我国政治学家李剑农则直接了当地说：“政治就是国

①《列宁文稿》，第 2 卷，第 407 页。

②转引自达尔《现代政治分析》，第 16 页，上海译文出版社，1987 年版。

事”^①。

无论是从历史上纵向看，还是在现时代的社会剖面上横向看，大多数政治现象都与国家和政府有着直接或间接的联系。但是把“国家说”当作一种科学的定义，既不必要也不充分。

在国家刚刚从家族组织中脱胎而出时，在中世纪自然经济的漫漫长夜中，国家作为一种特殊的社会组织，凌驾于社会之上，其权威性、稳定性是其他任何社会组织所不能抗衡的，因而自然而然地成为一种特殊的研究对象，成为一门正在孕育中的学科的关注中心。

然而，进入工业社会以来，继产业革命、科学革命之后出现了组织革命，在政府之外，产生了政党、团体、公司、学校等各种大型社会组织，其规模、制度、结构和行为，越来越接近于政府组织。中国共产党党员的人数，超过世界大多数国家的人口；美国通用汽车公司的年销售额超过世界上大多数国家的国民生产总值；美国某些州立大学决策机构和管理机构的复杂性，不亚于某些小国的政府。

一方面，非政府组织中的政治现象愈来愈为人们所重视；另一方面，政府本身的行为却愈来愈非政治化。

正如列宁所说，在长时期中，“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关”^②，是经济上占统治地位的阶级，为了维护本阶级的利益而对被统治阶级实行专政的暴

①《政治学概论》，商务印书馆 1934 年版，第 2 页。

②《列宁选集》，第 3 卷，第 176 页。

力工具。但是,从19世纪以来,随着社会各阶级的日益觉醒,随着社会阶级力量对比的变化,随着社会主义政党在愈来愈多的国家执政,政府的职能发生了转变,阶级统治逐步让位于社会管理。在本世纪20年代到30年代的世界经济大危机后,各国政府愈来愈深地涉足经济领域,干预经济活动,提供经济服务,在许多方面已很难把政府的行为与公司、企业的行为截然分开。

基于以上原因,许多著名的政治学家转而倡导“权力说”。这一类政治定义与“国家说”的区别是,它不把政治规定为某一特殊的社会领域内发生的一切社会现象的总和,而是把政治规定为在一切社会领域内普遍存在的一种特殊的社会现象。

美国政治学家、芝加哥学派创始人之一拉斯韦尔认为,“研究政治就是研究影响力和研究有影响力的人物”^①,“就是研究权力的形成和分享”,“政治行为则是人们觊觎权力而采取的行为”^②。达尔把政治体系定义为“任何在重大程度上涉及控制、影响力、权力或权威的人类关系的持续模式”^③。目前在政治学界影响很大的政治定义是伊斯顿的定义:政治是“涉及为社会进行的价值物的权威性分配的那一部分社会交往”^④。

在上述定义中,核心术语是影响力或权力。所谓影响力

①《美利坚百科全书》,“政治学”条,1980年英文版。

②转引自达尔:《现代政治分析》,上海译文出版社,1987年版,第16页。

③同上书,第17~18页

④《国际社会科学百科全书》,“政治学”条,1968年英文版。

是行动者之间的这样一种关系：一个或更多行动者的需要、愿望、倾向或意图影响另一个或其他更多行动者的行动，或行动倾向。用制造严厉制裁的前景来对付不屈从，从而得到屈从，这种影响力常被称作权力^①。因此，权力是要以强制和武力为后盾的。权威性分配可视为权力作用的结果。

有了“权力说”，政治学家便可以把政治分析从政府延伸到工商企业、公民团体、宗教组织、私人俱乐部、原始部落乃至家庭，从而带来了政治学研究的一次飞跃。但是，同时也产生了新的问题。这一类定义往往对在公共事务领域和私人事务领域施加影响力未加明确的区别，或对在公共事务领域施加影响力的政治性质和行政管理性质未加区别。关于这一点，我们在后面还要讨论。由于管理学在近几十年中已经成长为一门比较成熟、边界比较明确的学科，如果政治的定义尚不能清晰地划分政治学与管理学的研究对象，就不足以取信于人，这也正是“权力说”的倡导者不能在政治学共同体内完成术语统一使命的原因所在。

二、我们的定义

笔者认为，政治是人类社会的任何系统在涉及系统的公共利益、价值、目标及需要采取共同行动的事务中，其成员或子系统为实现自身特殊利益、价值或目标而自觉地施加影响力的活动。

上述定义具有以下几个要点：

^①达尔：《现代政治分析》，上海译文出版社1987年版，第37、60页。

1. 政治是人类社会的任何系统中普遍存在的现象。

不论是在国际社会、国家、社区、团体、企业、家庭中，只要在其成员或子系统之间存在相互矛盾的利益、价值、目标，存在相互竞争的选择机会，就会出现政治活动与政治现象。迄今为止，国家和政府仍是政治活动的主要舞台。

2. 政治是在涉及系统的公共利益、价值、目标及需要系统采取共同行动的事务上作出行为选择和施加影响力的活动。

顾客为购买服装而作出选择，学生家长为子女的学习评语而对教师施加影响力，高尔夫俱乐部的两个成员为了各自的原因而协商对换已预约的练球时间，这些活动都不属于政治，因为它们都属于私人事务而不属于公共事务的领域。当然，公共事务领域的范围是在不断变化的。一百年前，很少有人把呼吸空气与政治相联系，而现在，由于科学的进步和大多数人对自身健康的关心，反对废气污染和禁烟已经成为敏感的政治问题。通常认为，确定系统的整体目标和发展战略，确定系统的组织结构和运行机制，确定涉及系统所有成员利益的财政收支和分配政策，确定系统的对外代表和行政首脑，这些都是系统的重要公共事务。

3. 政治是争取自身特殊利益、价值、目标的活动。

这一点是政治的本质特点。可以说，政治就是利益之争、价值之争、目标之争。特殊的目标就是与其他人不同的目标，并不一定就是自私自利、损人利己、个人主义的目标。剥削阶级追逐权力、把持政府是为了维护他们的特权地位和对人民大众的剥削压迫；仁人志士奔走呼号，投身政治是为了解放全

人类,争取社会公正、平等和进步。历史上常常出现这样的政治悲剧,少数人为了公共利益流血牺牲,多数人坐享其成却以幸灾乐祸的态度对待那些牺牲者。对于什么是真正的公共利益,不同的人有不同的解释;对于实现公共利益的最佳途径,不同的人有不同的设计;对于各种公共利益的轻重缓急,先后次序,不同的人有不同的安排。因此,即使同样为了实现公共利益,也会出现政见的分歧和政策的对立。

4. 政治是系统成员或子系统在公共事务上自觉地施加影响力的活动。

政治既然是一种施加影响力的社会交往行为,就有行为主体(施加影响者)和行为客体(接受影响者)之分。应当明确,政治是行为主体的自觉活动,在这种活动中,行为客体的作用不过是行为主体实现其目标的手段而已。当然,这并不排除行为客体是行为主体实现其目标的受惠者;也不排除在同一交往过程中,行为双方互为主体和客体。如果是后一种情况,就会出现如某些政治学家所说的作为集合选择的政治。政治行为主体必须具备一定的条件,首先,它应当具有一定的认识能力,能够明了自身的真实利益所在,判断自身在系统中的地位和作用;其次,它应当具有一定行动能力,能够对于公共事务提出建议性的解决方案,并动员和筹集各种资源去实现这一方案。政治主体施加影响力的方式包括说服、诱导、强制直至武力的威胁和运用。

政治和经济都是行为主体争取自身利益的手段。二者的区别是,在经济活动中,行为主体通过交易的方式满足自身的利益,在政治活动中,行为主体通过直接影响权威性分配的方

式满足自身的利益。经济的原则是等价交换，是利益的相互补偿；政治的原则是实力（影响力、权力、强制力）较量，是利益的绝对渡让。

在对公共事务的权威性分配中，利益的渡让是无代价、无条件的。譬如，政府决定仅对城市居民的住房实行补贴，而农民又无力影响政府的决策，那么，不管他们乐意不乐意，他们只能接受这种城市居民单方面受益的社会福利政策。

有时候，人们也谈论政治上的交易，这只是一种比喻的说法。在政治关系中不存在一般等价物和等价交换的概念，只存在实力与利益的正相关。如果政治交易是指双方同意用一套利益分配方案替代另一套方案，绝不是因为前者更合乎交易的公平原则，而是因为它更合乎实际的政治力量对比。

政治和管理都涉及在公共事务中施加影响力。二者的区别是，政治行为的目的是实现行为主体自身的目标，而管理行为的目的是实现系统的目的。

一般认为，制定政策是各种利益主体在决策机构内外激烈角逐的过程，因而是一个政治过程；执行政策是政府文官系统或者企业团体的管理人员把各方已经确认的方案付诸实施的过程，因而是一个管理过程，有时也叫行政过程。在这里，我们的前提是假定文官或者管理人员是一种技术性的执行工具，他们在政治上是中立的。如果文官或者管理人员在政策执行过程中有偏有向，或者乘机谋取自身的特殊利益，那么，在行政管理过程中就渗杂了政治的因素。

尽管在现实生活中很难使管理者摒弃一切自身利益，因而难以把政治与行政管理截然分开，但在理论上对二者作出