

政治学概论

王世铮 编著

南开大学出版社

zhengzhixuegailun

政治学概论

王世铨 编著

南开大学出版社

政治学概论

王世铨 编著

南开大学出版社出版

(天津八里台南开大学校内)

新华书店天津发行所发行

天津牛家牌印刷厂印刷

1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 12.5

字数: 307千 印数: 1—2,000

ISBN7-310-00173-7/D·16 定价: 2.65元

编者说明

《政治学概论》一书是为适应政治学的教学需要而编写的教材。编者从1983年开始，先后在南开大学哲学系、政治学系、社会学系、南大分校政治学系、天津教育学院等处讲授《政治学概论》课程。1985年秋在讲义的基础上整理出本书的初稿，交给南开大学出版社准备出版。初稿完成后两年多来，世界和中国的社会政治生活实践，又有了新的发展。特别是最近期间，在国内，中共“十三大”已经胜利召开，政治体制改革问题已提上了全党议事日程；七届人大一次会议已经胜利闭幕，新的一届政府明确提出要以改革总揽全局，改革正在全国加快和深化。在国际上，美苏两国已正式签署了中导条约，国际形势出现了一定程度的缓和；苏联、东欧一些国家相继举行党的全国代表会议，总结和部署改革的各项工作，改革的浪潮汹涌澎湃。当前出现的许多新情况、新问题，需要在理论上进一步研究和探索，并在此教材中得到反映。因此，编者根据“十三大”的精神，最近对有关章节作了较大的修改、补充，有些章节又重新编写，增加了不少新的内容。希望这本书出版后，不仅能作为高等学校的政治学教材，而且能成为广大干部和青年朋友的政治学自学读物，以帮助读者既能学习到政治学的基本知识，又能了解到世界和中国的当前动态。

此书出版前，曾请我国政治学界知名学者、南开大学王赣愚教授和杨敬年教授对书稿进行了认真的审阅，并得到了南开大学政治学系领导的大力支持。南开大学出版社的同志对此书出版作

了大量的工作。此书在编写过程中，也吸取了有关论著的研究成果。在此一并致谢。

政治学在我国是一门新恢复的学科，由于学科的现状和编者水平的限制，这部教材必定存在许多不足之处，衷心希望专家们和广大读者提出宝贵的意见。

1988年5月

601-16/28

目 录

第一章 绪论	1
第一节 政治与政治学.....	2
一、什么是政治	2
二、政治学的研究对象	10
第二节 政治学的发展史	13
一、中国的政治学发展史	13
二、西方的政治学发展史	21
三、当代世界各国的政治学研究概况	33
第三节 政治学在社会科学中的地位	38
一、政治学是一门独立的基础科学	38
二、政治学与其他社会科学的关系	41
三、研究政治学的重要意义	44
四、研究政治学的方法	47
第二章 国家论	51
第一节 国家的起源和本质	51
一、国家的定义	51
二、国家的起源	61
三、国家的职能	71
第二节 剥削阶级类型的国家	74
一、奴隶制国家	74
二、封建制国家	77
三、资本主义国家	83
四、革命在国家历史类型更替中的作用	88
第三节 社会主义国家	89

一、关于无产阶级专政的基本概念	89
二、无产阶级专政的历史任务	94
三、社会主义民主是高于资产阶级民主的国家制度	99
四、建设高度的社会主义民主	107
第四节 “一国两制”理论及其对马克思主义国家学说 的发展	113
一、“一国两制”理论的提出和形成过程	114
二、“一国两制”理论的科学涵义和具体内容	117
三、“一国两制”理论对马克思主义国家学说的发展	122
四、实现祖国统一大业的前景	127
第五节 国家的消亡	129
一、国家消亡的历史必然性	129
二、国家消亡的条件和途径	132
第三章 政府论	135
第一节 政府概念的涵义	135
第二节 政府体制	136
一、政府体制的涵义	136
二、当代资本主义国家的几种主要政府体制	137
第三节 政府机构	142
一、分权学说的基本内容及其评价	142
二、国家元首	148
三、立法机关	156
四、行政机关	170
五、司法机关	183
第四节 中国的政府机构	186
第四章 政治体制改革论	195
第一节 政治体制的涵义	195
一、政治体制的涵义	195
二、政治体制同政治制度、政府体制的联系与区别	197
第二节 中国的政治体制改革	199

一、中国实行政治体制改革的必要性和紧迫性·····	199
二、中国政治体制改革的目标、内容和中心任务·····	202
三、党政分开是政治体制改革的关键·····	213
第三节 苏联东欧各国的政治体制改革·····	218
一、苏联东欧各国政治体制改革的特点·····	218
二、苏联东欧各国政治体制改革的基本情况·····	221
三、苏联东欧各国政治体制改革的前景·····	229
第五章 政党论 ·····	237
第一节 政党的概念和特征·····	237
一、什么是政党·····	237
二、政党的基本特征·····	241
三、政党和一般社会团体的关系和区别·····	249
四、资产阶级政党的作用·····	252
第二节 资本主义国家的政党制度·····	255
一、两党制度·····	255
二、多党制度·····	262
三、一党制度·····	270
第三节 资本主义国家的无产阶级政党·····	272
一、无产阶级政党的产生和特点·····	272
二、无产阶级政党同资产阶级政党制度的关系·····	275
第四节 社会主义国家的新型政党制度·····	277
一、中国新型政党制度的由来·····	277
二、中国新型政党制度的基本原则和内容·····	279
三、中国新型政党制度与资本主义国家多党制度的根本区别·····	284
第六章 政策论 ·····	286
第一节 政策的涵义和重要性·····	286
一、政策的涵义·····	286
二、政策的重要性·····	292
第二节 政策的制定·····	294
一、制定政策的指导思想与决策机构·····	294

二、了解情况是制定政策的基础·····	295
三、领导机构制定政策时应遵循的基本原则·····	301
四、必须实行决策民主化和科学化·····	304
第三节 政策的执行·····	309
一、要及时了解政策在执行过程中的情况·····	309
二、通过实践进一步完善和发展政策·····	312
三、政策与法律的关系·····	313
第四节 世界主要资本主义国家的决策体系和 决策过程·····	314
一、日本决策体系的基本情况·····	315
二、日本政府制定政策的机能·····	316
三、自由民主党在决策中的作用·····	318
四、内阁的决策机能·····	321
第七章 国际政治论 ·····	324
第一节 现代世界政治的基本格局·····	323
一、两次世界大战与两次伟大的革命·····	324
二、两大阵营的对立和三个世界的划分·····	328
第二节 当前的国际形势和社会主义国家的对外政策··	332
一、当前的国际形势·····	332
二、社会主义国家的对外政策·····	362
第三节 国际法和国际组织·····	378
一、国际法·····	378
二、国际组织·····	381

第一章 绪 论

政治学是社会科学领域中的基础学科之一，是一门十分重要的独立学科，世界很多国家对这门科学都非常重视。可是，我国自建国以来，由于认识上的片面性，把政治学视为“资产阶级伪科学”，不应有地忽视、削弱甚至取消了这门科学的研究，使政治学受到了极不公正的待遇。政治学的教学与研究在我国中断了将近三十年，以致长期以来，政治学在我国成了社会科学中的一片空白，在理论和实践上都造成了严重的损失。

党的十一届三中全会以后，在党中央和邓小平同志的亲切关怀下，不仅为政治学恢复了名誉，恢复了它在社会科学领域中应有的重要地位，而且号召我们要积极开展政治学的研究工作，发挥政治学在国家政治生活中的重要作用。

目前我们面临的任務，不是简单地恢复三十多年前的传统的政治学，而是要建立具有中国特色的马克思主义政治学，这就是说，要建立一门马克思主义原理和中国政治实践相结合的，以分析和解决中国和世界在理论上实际上存在的政治问题为目的的政治学。要想做到这一点，就必须坚持两个原则：一是必须坚持以马克思主义的基本理论为指导，二是必须坚持从当今中国的实际出发，来认识我国的以及世界的政治。

由于重新开始政治学研究工作的时间还很短，《政治学概论》的著作还不多，目前还没有一个现成的科学体系。这个问题需要经过不断地研究和探索，逐步在实践中解决。本书写作的指导思想是：在马克思主义指导下，以国家问题为中心，以国家权

力及其管理方式和活动规律为主线，系统深入地研究和探讨有关国家的起源、本质、类型、职能及活动方式等问题。通过这种研究，试图在建立具有中国特色的马克思主义政治学的科学体系方面，作出初步的尝试。

本此精神，本书分为绪论、国家论、政府论、政治体制改革论、政党论、政策论和国际政治论等七章进行论述。在绪论中，我们将就什么是政治和政治学，政治学的研究对象和发展历史，政治学在社会科学中的地位，以及学习政治学的意义和方法等问题，分别加以论述。

第一节 政治与政治学

一、什么是政治

“政治”这个名词，在我们日常生活中经常可以遇到，大家并不陌生。我们常听说或在报纸上常看到这样一些报道：外国某一工会发动了一次政治罢工；犯人被关入监狱要求给予合理的政治待遇；大学生们要举行政治辩论；某个国家的政府总理要求对某项国际争端进行政治解决；某国发生了政治危机；等等。我国在解放后一切工作人员都要进行政治学习；在一切工作中都要“突出政治”；建国以来政治运动接连不断；党的领导主要是政治领导；选拔干部要重视政治素质；青年学生要有坚定正确的政治方向；等等。可以说，政治和我们的社会生活有着极为密切的联系，它渗透到社会生活的各个角落，我们每一个人都离不开政治。

政治学，一般地说，就是研究政治、政治现象的科学，它的研究对象当然就是政治。因此，我们为了阐明什么是政治学，首先必须弄清楚什么是“政治”。

(一)古今中外学者对“政治”的理解

什么叫“政治”？关于这个问题，不同时代、不同阶段、不同学派的学者们，有着各种各样的解释。但是，从古至今，还不曾有一个为大家普遍感到满意的关于政治的定义。

在我国，自古以来的浩繁典籍中，所有国事、政事、政策、施政方略、统治权术、治国安邦等术语，都意味着所谓“政治”。然而，在中国古代，还没有“政治”这个专门术语，往往是把“政”与“治”分开使用，并不联用。如说“政者事也”，这里是指事务而言，而“治者理也”，则是指的管理。所以，政治就意味着对国家事务的管理。我国古代思想家孔子说：“政者正也，子帅以正，孰敢不正”^①，也就是说要率领人民走他们所谓的正道，而且特别强调统治者的表率作用。孔子还说过：“不在其位，不谋其政”。^②这里的“政”即政治，意即统治者的“治国之道”。直到近代，我国学者才把“政”、“治”两字联用，形成一个联合结构的名词，其中影响较大的是孙中山先生对政治的解释，他说：“政治两字的意思，浅而言之，政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事便是政治”^③。

除孙中山以外，解放前，我国学者对“政治”的解释多种多样，有的认为“政治就是国事”；有的认为“政治是命令与服从的强制关系，简言之，就是统治关系”；也有人认为“政治乃是用公共的强制力对众人之事的治理”；“政治就是人民生活中最重要的大事”，甚至还有人认为“政治是一套狡诈的统治权术”，“政治只要理智，不要良心”，“政治无诚实可言”，这样就把政治与欺骗、讹诈、阴谋诡计、施展权术等同起来，从而就有人把政治说成是“厚黑学”——脸厚心黑的学问，政治也就失去了科学性，

在西方，“政治”（Politics）这个名词来自希腊文Polis，

① 《论语·颜渊》。

② 《论语·泰伯》。

③ 《孙中山选集》下册，第661集。人民出版社。

原意是城邦或城市国家，是一种关于城邦的知识。古希腊思想家柏拉图、亚里士多德等早已广泛使用“政治”一词，并留下了有关政治学的著作。亚里士多德就认为政治是一种治理国家的学问。古代西方学者，有的把政治解释为一种治理的活动；有的认为政治是一种统治的艺术；也有的认为政治是指那些“表现国家意志的活动。”

随着历史的发展，西方国家的学者和政治家对政治提出了一些新的解释，例如16世纪末至17世纪初英国的专制君主詹姆士一世，认为政治是君主接受天命来统治愚民的。17世纪英国资产阶级革命时期的克伦威尔和法国大革命后复辟帝制的拿破仑，认为政治是历代英雄耀武扬威、远征近伐的豪举；也有人把政治看成是治乱循环和改朝换代。19世纪德意志帝国的铁血宰相俾斯麦认为“政治就是当政者运筹帷幄的活动”。后来，英国的葛德文和俄国的无政府主义者巴枯宁则诅咒政治是人间的罪恶、肮脏的勾当。意大利的马基雅弗利则认为政治不过是当政者纵横捭阖所玩弄的权术。

现代西方资本主义国家的学者伽纳（J. W. Garner）认为：政治现象就是国家的活动。英国学者劳伦斯认为：“政治是这样一种活动，它说服人民组织可以作出集体决定的团体，诱使其成员接受或反对那种以团体名义实行改革的建议”。法国有些学者认为政治是人类社会治理的方法与实践，也有人认为政治是一种对国家的有效管理，是一种夺取或保持权力的行为。如达朗贝尔（d'Alembert）声称“政治是一种骗人的手段”；“博马舍（Beaumarchais）说：“什么是政治？——就是用愚弄的手段创造治理人或事的业绩的方法”；瓦勒里（Valéry）认为：“政治由夺取或保持权力的愿望所构成”。当代美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔认为：“政治研究就是对权势和拥有权势者的研究”。美国政治学家戴维·伊斯顿说：“政治生活涉及能够严重影响为一

个社会所采取的权威性政策及其实施方式的一切活动”，“政治就是政策制定过程”。

从以上的种种说法可以看出，古今中外的学者对“政治”的解释是多种多样，众说纷纭。他们的说法虽然很多，但是由于历史条件和阶级的局限性，往往**只能**涉及到政治的某些表面现象，而不能对“政治”这一概念作出完全正确的、科学的说明。当然，资产阶级学者对“政治”的观点和解释也包含有某些合理的因素，并非全都是不对的。但是**从总体上看**，他们对“政治”提出的定义和解释不能作为我们研究政治学的理论指导，而只能作为参考。只有无产阶级的革命导师们才真正揭示出“政治”的实质，对“政治”这一概念作出了正确的科学的说明。

（二）马克思主义对“政治”的理解

无产阶级的革命导师们在不同的场合、针对不同的问题、从不同的角度对“政治”作过多方面的考察和论述。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中有一句名言：“一切阶级斗争都是政治斗争”。^①这里把阶级斗争和政治斗争联系在一起，而政治斗争实质上就是争夺政治统治权的斗争，历来是围绕着国家政权进行的。他们还指出：“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主”。“无产阶级将利用自己的政治统治，一步一步地夺得资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能快地增加生产力的总量”。^②

列宁在什么是“政治”的问题上作过很精辟地论述。他说：“政治就是各阶级之间的斗争，政治就是反对世界资产阶级而争取解放的无产阶级的关系”。^③

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第260页。

② 《马克思恩格斯选集》，第1卷，第272页。

③ 《列宁选集》第4卷，第370页。

列宁指出：“政治是经济的集中表现，……政治同经济相比不能不占首位。不肯定这一点就是忘记了马克思主义最起码的常识”。①“政治是各个民族、各个阶级等等之间的关系”。②他还说：“什么是政治呢？一是无产阶级先锋队对它的群众的关系；二是无产阶级对农民的关系；三是无产阶级（和农民）对资产阶级的关系”。③

列宁指出，政治的最本质的问题乃是国家政权问题，他说：“马克思主义认为，只有当阶级斗争不仅属于政治范围，而且抓住政治中最本质的东西即国家政权机构时，才是充分发展的、‘全民族’的阶级斗争”。④列宁特别强调：国家问题“是关系全部政治的主要的和根本的问题”。⑤“政治就是参与国事，指导国家，确定国家活动的方式、任务和内容”。⑥

当俄国由战争过渡到社会主义建设时期，列宁曾多次强调“苏维埃政权的一般政治任务”就是进行社会主义建设，列宁说：“政治应该是人民的事，应该是无产阶级的事”，“我们走向战胜自卫分子的每一步都会使斗争的重心逐渐转向经济方面的政治。”“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”。⑦

列宁还指出：“政治是一种科学，是一种艺术”，“政治家的艺术（以及共产党人对自己任务的正确了解）就在于正确判断在什么条件、在什么时机，无产阶级先锋队可以成功地夺取政权，可以在夺取政权的过程中和在夺取政权以后得到工人阶级和非无

①⑤ 《列宁选集》第4卷，第441、42页。

② 《列宁全集》第35卷，第262页。

③ 同上，第32卷，第314页。

④ 同上，第19卷，第107页。

⑥ 《列宁文集》俄文版，第21卷，第14页。

⑦ 《列宁选集》第4卷，第370页。

产阶级劳动群众十分广大阶层的充分支持，以及在夺取政权以后，能通过教育和训练吸引愈益众多的劳动群众来支持、巩固和扩大自己的统治”。①

毛泽东根据马列主义的基本原理，结合我国的实际情况，对“政治”这一概念作了一系列的论述。他说：“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在我国社会主义改造时期，他指出：“政治工作是一切经济工作的生命线。在社会经济制度发生根本变革的时期，尤其是这样”。③在私有制社会主义改造基本完成以后，他又指出：“没有正确的政治观点，就等于没有灵魂”。④后来，在《工作方法六十条（草案）》中，他又说：“思想和政治是统帅，是灵魂”。“同阶级敌人作斗争，这是过去政治的基本内容。但是在人民有了自己的政权以后，这个政权同人民的关系就基本上是人民内部的关系了，采用的方法不是压服，而是说服。这是一种新的政治关系”。

邓小平在我国历史发展的新时期强调指出：“我们当前以及今后相当长一个历史时期的主要任务是什么？一句话，就是搞现代化建设。能否实现四个现代化，决定着我国国家的命运、民族的命运。……社会主义现代化建设是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大的利益、最根本的利益”。⑤

由此可见，无产阶级的革命导师和领袖对“政治”的涵义作过多方面的论述。然而，他们从来不是抽象地谈论“政治”的涵义，而总是在一定的历史条件下，针对某些具体情况具体地加以阐发。因此，我们决不能任意地选择或夸大某一种定义或解释，而是应该把理论与实践结合起来，全面地、准确地领会马列主义、

① 《列宁选集》第4卷，第234、207页。

② 《毛泽东选集》第3卷，第823页。

③ 同上，第5卷，第243页。

④ 《毛泽东选集》第5卷，第385页。

⑤ 《邓小平文选》第148—149页。

毛泽东思想关于政治的论述。我们对这些论述的精神实质进行认真地研究和领会，就能够对“政治”的属性和涵义获得比较全面的、科学的理解。我们的理解和认识有以下几点：

首先，无产阶级的革命导师一针见血地指出了政治的阶级实质，指明了政治是阶级之间的关系、阶级之间的斗争。具体地说，就是统治阶级和被统治阶级之间的权力斗争的关系，同时也是统治阶级内部权力分配和运用的关系。因此，政治是一个阶级概念，阶级性乃是政治的最基本的特性。在阶级社会里，超阶级的政治是不存在的。

第二、政治是阶级社会的产物。在没有阶级的社会中，没有阶级斗争，没有国家，没有法律，也没有政治。政治是伴随着阶级和国家的产生而产生，将来政治也将随着阶级的消灭、国家的消亡而消失。所以，政治是一种历史现象。如果说在未来的共产主义社会中还会有政治的话，那也不是现在所讲的本来意义上的政治了。

第三，政治是经济的集中表现。这个定义全面地表述了政治与经济的辩证关系，既说明了经济是基础，政治对经济的依存关系；又表明了政治是一定经济基础的上层建筑，对经济基础起着积极的能动作用；而且还指出了各个国家、民族、阶级、集团和一切人们的最根本的经济利益必然表现为政治。在阶级社会中，经济的集中表现就是阶级斗争，所以列宁才说“政治就是各阶级之间的斗争”。然而，政治是一个广泛的社会范畴，包含着极为广泛而丰富的内容，我们不能仅仅因为列宁说过这句话，就把政治同阶级斗争等同起来。其实，列宁当时从俄国的革命和建设的实际出发，曾经对政治作过各种不同的表述和概括。列宁在阐述政治时，涉及到经济、阶级斗争、革命、国家、群众、政党、管理、社会主义建设、内外关系等极为广泛的领域。所以，政治的涵义比阶级斗争要广泛、丰富得多。政治包括阶级斗争，阶级