

政治学概论新编

杨真元 编著

云南教育出版社

PDG

前 言

政治学是一门社会科学的基础学科，它是研究以国家为主体的政治关系、政治形式与政治活动发展规律的科学。学习、研究政治学，有助于改革和完善有中国特色的社会主义政治制度，有助于培养社会主义政权建设“四化”干部，也有助于提高全民族科学文化水平、繁荣社会科学。政治学的深远影响将在社会政治生活中日益显现出来。

政治学作为一门独立学科，是一百多年前从西方传入中国的，五四运动后，政治学的研究在中国有了一个较大的发展，逐渐有了专门的研究机构和专家，各综合大学普遍设置了政治学系或政治学专业，出版了一批有关政治学的教材、专著和译著，老一辈无产阶级革命家李大钊发表了大量有关政治学论文，瞿秋白、张太雷、恽代英都主讲过政治学课程。新中国成立后，政治学理应得到重大发展。由于种种原因，错误地视政治学为“资产阶级伪科学”被取消了。直到党的十一届三中全会以后，才真正迎来了研究、学习政治学的春天。邓小平同志及时指出：“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，现在也需要赶快补课。”十年来，中央和一些省市社科院设立了政治学所，一些高等院校建立了政治学系，开设了政治学课程，出版了一批政治学教材、专著和译著，取得了较好的成绩，前景喜人。

云南地处祖国边疆，文化教育比较落后，信息不灵，政治学的研究刚刚起步，专业队伍正在形成中，有关政治学的

教材、专著和译著在书店也不多见。为了适应我省大专院校教学的需要，满足广大党政干部进修和自学者的要求。因此，不揣冒昧，将我八年来讲授《政治学概论》的讲义，根据中央近期有关文件精神，加以修改、充实，作为教材出版发行。在编写该书过程中，参考、吸取了近年公开出版的政治学教材、专著、论文、资料等研究成果。限于作者水平不高，时间紧迫，缺点、错误在所难免，祈请专家、同仁、读者批评指正。

作者写于昆明
一九九〇年八月

目 录

第一章 绪论

- 第一节 政治学的历史发展 (1)
 - 一 政治学在西方国家的发展 (1)
 - 二 政治学在中国的历史和现状 (7)
 - 三 马克思主义的诞生是政治学发展中的革命变革 (10)
- 第二节 政治学的研究对象和基本内容 (11)
 - 一 政治的涵义 (11)
 - 二 政治学的研究对象和基本内容 (16)
- 第三节 学习、研究政治学的方法 and 意义 (18)
 - 一 学习、研究政治学的方法 (18)
 - 二 学习、研究政治学的意义 (21)

第二章 阶级与国家

- 第一节 阶级与阶级斗争 (25)
 - 一 阶级的涵义 (25)
 - 二 阶级的产生和消灭 (27)
 - 三 阶级斗争的历史作用 (31)
 - 四 资本主义国家无产阶级反对资产阶级的阶级斗争 (35)

五	社会主义国家的阶级斗争	(40)
六	我国现阶段的阶级与阶级斗争	(41)
第二节	国家是阶级统治的机关	(45)
一	国家的起源和本质	(45)
二	国家的职能	(51)
三	国家的历史类型	(58)
第三章	国家形式与机构	
第一节	国家形式	(66)
一	国家形式的涵义	(66)
二	剥削阶级国家的形式即政体	(67)
三	社会主义国家的治理形式	(74)
第二节	资本主义国家机构	(84)
一	国家机构的涵义	(85)
二	资本主义国家机构的组织原则	(86)
三	资本主义国家机构的构成	(87)
第三节	社会主义国家机构	(94)
一	社会主义国家机构的组织与活动原则	(94)
二	社会主义国家机构的构成	(96)
第四章	社会主义民主和法制	
第一节	社会主义民主是最高类型的民主	(104)
一	社会主义民主的涵义	(104)
二	社会主义民主与资本主义民主的根本区别	(105)
三	社会主义民主是社会主义国家国体与政体的统一	(109)
四	社会主义民主建设要有领导有秩序地逐步	

推进	(117)
第二节 社会主义法制是社会主义民主的保障	(121)
一 社会主义法制的涵义	(121)
二 社会主义法制的作用	(124)
三 社会主义法制的基本原则	(125)
四 社会主义民主建设必须与健全社会主义法制紧密结合	(128)
第五章 国家行政管理	
第一节 行政管理的一般原理	(132)
一 行政管理的涵义	(132)
二 行政管理的范围和内容	(134)
三 行政管理体制	(135)
四 我国行政管理的基本原则	(138)
五 国家行政管理的基本功能	(141)
第二节 行政领导	(147)
一 行政领导的涵义	(147)
二 行政领导集体的合理结构	(147)
三 行政领导者的素质	(151)
第三节 行政决策	(153)
一 行政决策的涵义	(153)
二 科学决策的原则	(154)
三 行政决策的基本程序	(156)
第六章 国家人事制度	
第一节 人事制度的涵义和管理体制	(161)
一 人事制度的涵义	(161)

二	国家人事管理体制及人事管理的基本要求	(162)
三	人事工作在国家管理中的作用	(166)
第二节	资本主义国家的文官制度	(168)
一	文官制度的产生和沿革	(168)
二	文官制度的基本内容和特点	(173)
三	文官制度的阶级实质	(177)
第三节	社会主义国家的干部人事管理制度	(178)
一	社会主义国家人事管理原则	(178)
二	干部人事管理制度的基本内容	(181)
三	我国干部人事制度的改革	(187)
第七章	政党和政党制度	
第一节	政党概述	(191)
一	政党的涵义	(191)
二	政党的特征	(193)
三	政党的作用	(195)
四	政党制度的涵义	(199)
第二节	资本主义国家的政党制度	(200)
一	资产阶级政党的产生与发展	(200)
二	资产阶级政党制度的基本形式	(203)
三	资产阶级政党在政治生活中的影响和作用	(212)
第三节	社会主义国家的政党制度	(214)
一	社会主义国家政党制度和资本主义国家 政党制度的根本区别	(214)
二	无产阶级政党是国家政治生活的领导力量	(217)
三	中国的政党制度	(219)

第八章 民族与民族问题

- 第一节 民族的一般理论 (230)
 - 一 民族的定义 (230)
 - 二 民族的起源、发展与消亡 (232)
 - 三 民族问题与阶级问题 (234)
- 第二节 资本主义国家的民族问题 (237)
 - 一 资本主义上升时期的民族问题 (237)
 - 二 帝国主义时期的民族殖民地问题 (239)
- 第三节 社会主义国家的民族问题 (242)
 - 一 社会主义国家民族问题存在的原因和基本内容 (242)
 - 二 社会主义国家处理民族问题的基本原则 (244)
 - 三 实行民族自决权和区域自治 (247)
 - 四 我国的民族区域自治 (250)

第九章 国际政治和国际关系

- 第一节 国际政治 (257)
 - 一 国际政治与国际关系的涵义 (257)
 - 二 第二次世界大战后的国际政治格局 (259)
 - 三 和平与发展问题是当今世界的两大主题 (271)
- 第二节 国家对外政策 (277)
 - 一 国家对外政策的制定及意义 (277)
 - 二 第二次世界大战后的美国对外政策 (278)
 - 三 60年代以后苏联的全球战略 (281)
 - 四 我国独立自主的和平外交政策 (283)

第一章 绪 论

了解政治学的历史和现状，明确政治学的研究对象、内容、方法和意义，认清政治学的历史地位和作用，对于我们确立正确的学习方向和态度，提高学习自觉性，有的放矢地进行研究，并运用于实际之中，有着重要的现实意义。

第一节 政治学的历史发展

政治学是社会科学中的一门基础学科，它有着鲜明的阶级性和实践性，在社会科学体系中占有重要地位，它对于当前我国进行的政治体制改革，完善有中国特色的社会主义政治制度，具有深远意义。

在人类发展的历史上，政治学作为人们对国家的认识与说明，统治阶级运用国家政权进行统治与管理的学问，不论东方或西方国家，古往今来都有过丰富的论述。

一 政治学在西方国家的发展

政治学作为一门独立学科，首创于西方，人们公认，古希腊的亚里斯多德（公元前 384—322 年）及其名著《政治学》，是剥削阶级政治学的奠基人和创始之作。在亚里斯多德看来，政治学就是统治的科学。他提出“人是天生的政治

动物，天生就要过城邦生活”的命题，从而研讨了关于国家的起源、性质、目的、任务；关于国家的政治制度和政体问题，国家的活动方式，治理国家的原则；关于国家的体制与革命问题，国家兴亡盛衰的道理，国家权力的划分以及公民与国家的关系等等。因此，亚里斯多德的著述奠定了后来西方政治学的基础，确立了西方政治学的研究对象，其影响直到近、现代，马克思把他称之为“古代最伟大的思想家”。^①

西欧中世纪是黑暗时代，神学思想占统治地位，支配一切，政治成为神学政治。恩格斯说：“政治和法律都掌握在僧侣手中，也和其它一切科学一样，成了神学的分支，一切按照神学中通行的原则来处理。教会教条同时就是政治信条，圣经词句在各法庭中都有法律的效力。”^② 它的代表人物托马斯·阿奎那（公元1225—1274年）是集经院哲学之大成者，他的政治思想核心是上帝主宰一切，世俗的秩序必须符合于上天的秩序，政治必须隶属于宗教，国家必须托庇于教会，皇帝必须受命于教皇。其实质在于维护封建君主的统治，给封建统治涂上一层宗教的色彩。在文艺复兴时代，他的神学政治论，虽然遭到了猛烈的抨击，但是，到了帝国主义时代，却为反动资产阶级利用成为帝国主义统治的思想工具，如，新托马斯主义、新经院主义等的出现。以文艺复兴与宗教改革为标志的封建主义衰落与资本主义兴起时期（十五、十六世纪），西方政治学得到重大发展。以马基雅弗利为代表，他在《君主论》（又译《霸术》）中，第一次把政治学与伦理学彻底分离开来，视政治学为管理国家的科学，他

① 《马克思恩格斯全集》，第23卷，447页。

② 《马克思恩格斯全集》，第7卷，400页。

认为，政治是用力量统治人，用权势欺骗人。政治的目的就在于保持和增加国家的权力，为了达到这个目的，什么手段都可以使用，而不要考虑是否残酷、背信弃义和不合法。君主为了实现中央集权的目的，可以采取一切赤裸裸的残酷手段，不必讲什么道德。因为，他认为：“人类是坏的”，“人性是自私自利的”。他的这种权术思想为后世的反动统治阶级所利用，跟中国的法家相似。但是，马基雅弗利还提出了政治关系的基础是财产关系的观点，因此，马克思把他称之为新时代的第一个政治家。他代表着新兴资产阶级的经济利益和对政权的要求。

十七、十八世纪是资本主义发展时期，政治学得到进一步发展。这时，资产阶级为了夺取政治统治权，冲破了神学束缚，提出了新的政治观点，正如马克思所说：“代替教条和神权的是人权，代替教会的是国家。以前，经济关系和社会关系是由教会批准的，因此曾被认为是教会和教条所创造的，而现在这些关系则被认为是以权利为根据，并由国家创造的。”^①这个转变在西欧各国政治思想中明显地反映了出来，其主要代表人物和著作有英国霍布斯的《利维坦》、洛克的《政府论》、法国孟德斯鸠的《论法的精神》和卢梭的《社会契约论》等等。当时起主导作用的观点是自然法、社会（或国家）契约论、天赋人权和自由、平等、博爱等等。最高目的是建立理性国家，即资产阶级的政治统治，因此，当时的政治理论都把国家和法律看成是决定一切的东西，认为只要政治制度改革了，一切问题都解决了。所以，当时的各种政治学说都以人的自然权利和契约论为依据，以不同的

^① 《马克思恩格斯全集》，第21卷，546页。

方式论证为什么要设置政治权力——国家；论证人为什么要服从政治权力以及为什么要对个人权利进行限制，限制的程度和范围如何；论证什么样的政治权力最能保证人的基本权利——自由、平等。这些反映新兴资产阶级利益和意志的政治理论，为资产阶级夺取政权，建立自己政治统治提供了理论依据。

十九世纪以后，西方主要国家已经完成了资产阶级革命，资产阶级已经上升为政治上的统治阶级，这时的政治，已经成为资产阶级对整个社会的统治。为了维护资本主义制度，确保阶级统治，资产阶级政治学的主要任务就是千方百计地维护与巩固资本主义制度。如：法国实证主义者孔德（1798—1857年）提出了实证政治学，用社会学的观点去研究国家，力图把社会学与政治学结合起来。认为，人类历史的发展分为三个阶段：即神学、形而上学、实证阶段，现今就是实证阶段。孔德的实证科学，就是把自然科学的一些东西应用到社会科学上来，企图建立一种包罗万象的社会学，包括政治学在内。在研究方法上，用实证方法代替理性方法，采用所谓经验的研究，用研究自然科学的方法去研究社会，对其研究对象不加褒贬，这就必然导致一种排除价值观念的纯客观研究。实质上，实证主义的研究方法是适应资本主义制度发展的需要，是掩盖资本主义社会矛盾的方法，因为它只能研究事物的现象，事物的本质是不可认识的，甚致没有什么本质可以研究。

十九世纪后期，资本主义世界的范围更扩大了，资本主义内部矛盾加剧，政治、经济矛盾日益严重。随着工业的发展，工人阶级队伍的日益扩大，教育的普及与普选权的扩大，人们对政治越来越关心了。资产阶级为了维护和巩固其

日益陷入危机的统治，不得不加强研究政治领域的问题。于是，政治学便日益摆脱各种学科的影响，逐渐形成拥有大量专门研究机构和大批专家学者的独立学科。从这时开始到现在为止，在西方，按照政治学研究的重点不同，大体分为三个时期：

第一个时期是从十九世纪末叶至第一次世界大战，这个时期的政治学主要以国家为研究主题，以法律主义为主要方法，研究的主要问题是：国家的起源、性质和分类，政府的结构与类型，宪法的条文与类别。因此，这个时期宪法是政治学的主要科目。

第二个时期是从第一次世界大战到第二次世界大战。一次大战后，由于十月社会主义革命的胜利，由于30年代发生了资本主义总危机，震撼了整个资本主义世界，这对资产阶级政治学也是一个很大的冲击。这时资产阶级不得不放弃过去的放任政策，国家开始干预经济。如美国总统罗斯福的新政就是明显表现。资本主义总危机的后果之一，是德国希特勒上台执政，他大大加强政府权力，逐渐抛弃资产阶级民主，扩大行政权，建立法西斯专政。为了适应这个变化，资产阶级政治学的研究主题由研究国家制度改变为对权力的研究。因此，有人提出，政治学是研究权力现象的科学。什么是权力？权力就是指“一个人或一个团体，可以按照自身的愿望，去支配其它的人或团体”。就是说凡是个人与个人之间、团体与团体之间、个人与团体之间所存在的支配关系，都是政治关系。这样，政治现象就不只限于国家活动，还存在于人与人之间的一切社会关系之中。当然，也有人认为，这种权力现象涉及的范围太宽，只能承认与国家有关的政治现象才是政治关系。它包括国家本身的权力现象和影响国家

的非官方权力现象。

第三个时期是指第二次世界大战以后而言。这时政治学的研究方向，又从权力概念逐渐转移到政策概念上去。认为，政治就是政府制定与执行政策的过程，凡是围绕政府决策中心所发生的事件都是政治现象，持这种基本观点的人是肯定人类社会有个次级系统——政治系统，这个系统的主要功能是根据社群系统（各阶级、阶层、集团等）的需要，通过政策的制定与执行对各种价值从事权威性分配。他们认为人类社会的价值是有限的，不能满足所有人的需要，在提供各种人或集团的需要时，又必然要有差异，这就要进行权威性的分配。这种权威性政策的制定与执行的过程及各种影响因素，就是政治现象。西方政治学的这个转变，是由于二次大战后资本主义世界各种矛盾的加深和加剧，垄断资产阶级为了维护其统治，进一步加强政治权力，这种由所谓“立法国家”转向“行政国家”的反映，正说明当代政治学是更好地为垄断资产阶级服务的政治学。

在西方政治学发展的第二和第三阶段，有一个共同点，就是都以行为主义作为研究政治学的主要方法。因此，又称为行为主义政治学。它在二次大战后得到迅速发展，60年代发展到全盛时期，70年代开始衰落。

行为主义政治学认为，传统政治学所应用的制度研究法和法律研究法，只能研究政治现象的外壳，而不能研究实际政治问题。只有研究政治行为才是政治现象的真实内容，他们从研究政治行为开始，研究影响行为的各种因素和行为的結果。如研究民意、集团行为、政府行为、国民性格、选举办法、议席争夺、公众舆论、宣传手段等具体问题。行为主义政治学从内容上看，认为政治学是解释人的行为的，而这

种解释应被经验地证明。这里的“人”，是包括一般的个人、团体、组织、集团、政府以及杰出人物等。“行为”也是既指人的活动，也包括人的心理活动，以及影响人的心理状态的周围因素的刺激，如家庭、教育、职业等。“经验地证明”，就是用调查和计量的结果，验证他们对人的行为的解释。因此，他们把社会学、心理学、经济学、统计学、人类学以及现代科学技术中的最新成就都运用到政治学领域的研究中来。

行为主义政治学的最大缺陷是单纯地用现象的调查方法和计量方法去说明政治行为，而社会政治现象千变万化，很多情况是难以控制计量的，仅靠这种方法远远不够的；行为主义政治学，对所研究的对象不进行价值判断，这就难免陷入形而上学的泥潭，实际上就是反对认识世界和改造世界。当然，正象我们可以吸取资本主义经济的某些经营管理方法一样，我们也可以吸取行为主义政治学的一些有用的方法。如他们对微观政治学和宏观政治学的划分以及对国际政治的研究等。

二 政治学在中国的历史和现状

中国是世界上四大文明古国之一，政治学作为“修齐治平”的学问，有着丰富的政治文献遗产，早在《书》、《诗》古籍中就有大量的论政内容，《书》实际是一部政书，司马迁称：“书记先王之事，故长于政”（《史记·太史公自序》）。而且明确提出了君权神授，“受命于天”的神权政治思想，如说：“有夏服天命”、“有殷受天命”、“先王有服，恪谨（遵）天命”。在春秋战国时代，出现的所谓“百家争鸣”，首先是政治思想上的学派斗争。道家老子（公元前6世纪）“无为而治”的主张，老子讲：“为无为，则无不治”，“绝圣弃智，民利

百倍，绝仁弃义，无复慈孝”。庄子则认为“天无为以之清，地无为以之宁”；以孔子为代表的儒家主张礼治，仁政，中庸之道。提出“为国以礼”（《先进》），“为政先礼，礼其政之本欤？”（《礼记·哀公问》）。《四书》实际上是一套政治学的著作，《礼记·大学》讲的就是修身齐家治国平天下的学问，《论语》主要讲的也是为政之道，故有所谓“半部《论语》所以安天下”之说。孔子讲学时就分设了德行、言语、政事、文学四科，其中政事可以说是世界上最早设置的政治专业。以韩非为代表的法家，把慎到的“势”，商鞅的“法”，申不害的“术”融为一体，形成了以法治国的整套理论，他说：“一民之轨莫如法”，“以法治国，举措而已矣”。认为“国无常强，无常弱，奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱”（《有度》）。还说：“治民无常，唯治为法”（《心度》）。此外，孟子的民为邦本，民贵君轻的思想，比西方的人本主义要早一、二千年。西汉初年的“大同”思想，主张“老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养”以及“货力无私，天下为公”等思想，也是世界上最早的乌托邦共产主义思想。宋代司马光的长篇巨著《资治通鉴》是一部优秀的“历代国家管理学”。有名的《三通》，即唐杜佑的《通典》宋郑樵的《通志》元马端临的《文献通考》，可以说是规模巨大的政策与制度方面的政治专史，这些都足以说明我国是一个对政治学有巨大贡献的国家，只是到了近代，由于清王朝的腐败愚昧，长期闭关自守，才在政治学的研究上落后于西方。

但是，政治学作为一门独立学科进行研究，是鸦片战争以后，随着西方民主政治思想的传人才开始的，在中国近代思想史上，严复（1852—1921年）是最重要的资产阶级启蒙

思想家，他的译作《天演论》，曾影响了好几代革命者，而康有为、谭嗣同、梁启超、章太炎、邹容、陈天华等人都对政治学研究有过贡献。特别是孙中山的政治思想不仅在中国，而且在世界政治思想史上，也占有重要地位，孙中山的三民主义，五权宪法以及后来提出的“联俄、联共、扶助农工”三大政策，对于中国的政局，都产生了深刻的影响。

五四运动以后，政治学的研究有了一个大的发展。1932年旧中国的政治学会在南京成立，逐渐有了专门研究政治学的机构和专家，各综合大学普遍设立了政治学系或政治学专业，政治学的教材、专著和译作亦大量出版。如张慰慈的《政治学大纲》，高一涵的《政治学纲要》，李剑农的《政治学概论》，邓初民也用马克思主义的观点和方法写了《政治科学大纲》。有影响的译著有：柏拉图的《理想国》，亚里斯多德的《政治学》和近代政治学家拉斯基的《政治典范》，迦纳的《政治科学与政府》等。马克思主义传入中国后，老一辈无产阶级革命家瞿秋白、张太雷和恽代英都先后用马克思主义的观点和方法，研究和讲授过政治学。

新中国成立后，政治学理应得到重大发展，但因受苏联的影响，把政治学错误地视为资产阶级伪科学，于1952年在高等院校撤消了政治学系，停开了政治学课程，停止了政治学研究机构的工作，结果使政治学的学习和研究中断了三十多年，这无论在理论上和实践上都是损失。直到党的十一届三中全会以后，又才迎来了学习和研究政治学的春天。1979年邓小平指出：“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，现在也需要赶快补课”。^①

^① 《邓小平文选》(1975-1982)167页。