

公共管理硕士(MPA)系列教材

政治学： 基本理论与中国视角

任剑涛 主编

 中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

政治学：
基本理论与中国视角

任剑涛 主编

中国人民大学出版社
• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

政治学：基本理论与中国视角/任剑涛主编

北京：中国人民大学出版社，2009

(公共管理硕士(MPA)系列教材)

ISBN 978-7-300-10223-8

I. 政…

II. 任…

III. 政治学-研究生-教材

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 000892 号

公共管理硕士(MPA)系列教材

政治学：基本理论与中国视角

任剑涛 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 26

字 数 471 000

邮 政 编 码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2009 年 2 月第 1 版

印 次 2009 年 2 月第 1 次印刷

定 价 39.00 元

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于 20 世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从 20 世纪 80 年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化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 月在我国首次进行 MPA 招生考试，2002 年 3 月 MPA 学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于 2001 年 2 月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA 专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80 年代以后，我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教

材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



前言

公共管理硕士(MPA)系列教材

政治学是中国学术体系从四部之学的传统学科体系，演变为七科之学的现代学术体系之后出现的新兴学科。因此，不论是政治学的理论研究，还是政治学的实践导向，都烙上了明显的西方学理的印记。但处于现代转变时期的中国，确实需要新兴的政治学给中国政治提供现代观念、制度设计和生活指引。于是，“在中国的政治学”势必要转变为“中国的政治学”。这就要求人们在从事政治学研究时，必须将西方学理、中国传统与当下需要紧密地结合起来。

这绝对不是一件容易做到的事情。因为这三种因素在现实的中国政治生活中始终处于紧张的状态。中国与西方、传统与现代构成的复杂政治难题——“中西之争”和“古今之争”，牵扯了近代以来无数中国人的精力。但至今这一问题的求解之道尚未明晰。反映为政治学的核心主题，就是民主与专制、人治与法治、自由与奴役的对峙性论说，一直让中国政治学界无法从容淡定地加以处置。因此，现代西方政治学理论、中国传统政治思想与作为国家意识形态的马克思主义形成了各具源流的三大理论系统。在实际的政治学研究与传播实践中，三者几乎处于“鸡犬之声相闻，老死不相往来”的状态。学术界也慨然划分为相应的三个学术群体。这种现实处境与理论状况，决定了政治学教材的编写情形。在改革开放前，

马克思主义的政治地位注定了几乎所有的政治学教材千人一面地叙述着同样的命题，采用几乎没有区别的修辞方式。改革开放后，这种情形有了明显的变化，出现了基于现代西方学理叙述的政治学教材。但后者总使人感觉到政治学理论与中国政治现实的隔膜，给人一种政治学远离我们现实政治生活的印象。着重从中国传统政治思想视角编写的政治学教材至今阙如。中国传统政治思想似乎只是过去时态的思想史研究对象。如何围绕中国现实政治生活需要编写出既有理论意味、又有实际针对性的政治学教材，可以说是政治学界一直有待完成的任务。

我们力求在这方面作出尝试。本书题名《政治学：基本理论与中国视角》就表明了我们的这一意图。

这里有两个相互关联的角度——从政治学之谓政治学而言，它必须保证在原发地区上形成的学理上的基本轮廓，但它又必须对接引入地区在学理上的特别需求。前者注定了政治学学理引入的必要性，而后者决定了政治学因应中国现实需要的重要性。本来，理想的契合是，将西方政治学学理有机融入中国现实，形成真正“中国的”政治学。然而，这也许既没有必要，也没有可能。因为全球化时代的学术体系日趋一体化，显现地方特征的仅仅是地方性知识，具有交流可能的知识绝对是普世的东西。因此，从中国视角撰写的政治学教材成为我们可以选择的理性路径。

如果说是中国视角的政治学教材，可能给人三种印象：其一，这是一本带有民族主义情绪的教材；其二，这是一本自负融合了中西政治理念的教材；其三，这是一本不中不西、不古不今的“四不像”教材。为此有必要申明，我们不是在这本强调中国视角的政治学教材里特别张扬民族主义价值观。恰恰相反，我们试图将中国视角的政治观察、政治生活与西方的、马克思主义的政治理论融会贯通。这是一个很难实现的教材撰写目标，但是我们的努力目标。至于融会中西政治理念，对于中国政治学界来讲，还是一个刚刚起步的理论过程，我们自然也不可能做到完全弥合二者罅隙的程度。但起码试图将此前几乎遗漏的中国视角贯穿到教材之中，无论如何，这是一个值得鼓励的尝试吧？！当然，这种尝试很可能是吃力不讨好的。这样编写出来的政治学教材很可能落得个双损的结果：既没有能够将现代政治学学理叙述清楚，也没有能够将中国关怀适当地表达出来。但这样的担心并不妨碍我们结合中西政治关怀的努力。因为即使失败，也可收“抛砖引玉”之效。这成为本教材与坊间出版发行的政治学教材较为不同的地方。从总体上讲，我们的主观意图是将西方政治学学理——既包括马克思主义的政治学原理，又包括西方非马克思主义的政治学理论，纳入中国当下的政治生活中进行考察。作为

中国人的这种观察视角，当然既包括中国传统政治思想进入政治学教材的角度，也包括总结归纳中国现代政治实践的经验教训的角度。虽然还不得不强调这只是初步的尝试而已。教材六编都力求贯穿这样的编写意图。全书篇章结构的基本考虑是循着政治结构分析的进路，从勾画政治学轮廓入手，对政治生活的价值层面、文化构成进行叙述，接着对政治制度、政策过程进行解析，再就是对政治组织与政治生活进行描述。显然这里有一种结构主义的痕迹。其后，则循着政治结构之间的关系进行分析。首先处理的是政治结构及其转型的问题，接着是国内政治与国际政治的关系，这同样有一种人们习见的从内到外的分析设定，两大块都专设了分析相应的中国问题的章节。

与所有的政治学教材一样，本书也是从政治现象着手切入教材写作的。第一编叙述政治现象的基本要素、分析视角，并对复杂的中国政治现象进行简单的素描，进而对政治理论的建立区分了三个层次：一是对政治现象的描述；二是对理论资源的集纳；三是建立分析框架。旨在给读者简单勾画一个政治学的基本轮廓。

第二编到第四编依解析政治结构的思路设置。第二编三章共处理三个问题。首章对现代基本政治价值进行描述分析，不分中、西、马，尽力贯通叙述。次章论述政治文化，区分中西两个角度展开。尾章对主要的政治意识形态进行了各分中西但融入一章的编排整理。

第三编主要描述分析的是政治制度与政策过程。本编分三章。首章对政治制度与政策过程作了粗略概括，次章专门概括西方国家的政治制度与政策过程，尾章则致力概述中国政治制度与政策过程。

第四编概观政治组织与政治生活。这里的政治生活不是指日常的政治事务，而是指与政治组织关联在一起的政治生活状态。本来我们也试图将日常政治生活纳入分析范围，但这样的分析指涉太广、内容太泛，令人望而生畏，只好作罢。这一编设四章。首章讨论对现代政治生活影响最大，尤其是对现代中国政治生活影响甚巨的政党组织。次章分析中国人在字面上日益熟悉的利益集团，使读者清楚理解政治学意义上的利益集团与我们借助媒体知晓的所谓利益集团，其实是两回事。第三章对第三部门加以专门论述，这对构建和谐社会具有特殊意义。尾章讨论大众传媒与政治生活的关系，这对理解传媒政治有所帮助，也对读者理解选举政治、公共舆论等问题具有一定价值。

第五、第六编是从巨型政治结构之间的关系论述政治学问题的。第五编的主题是政治结构与政治转轨，共分三章。三章分别论述政治结构的基本含义、特征

与功能、政治结构的构成及其关系，落点在政治转轨问题上。这一落点是由现时代中国政治处于一个转变时期决定的。从政治转轨理论的描述坐实到中国转型问题是本章的论述脉络。第六编对国家政治与国际政治进行了论述。民族国家体系是今天谈论政治问题的大背景。但民族国家之间的复杂关系，构成了气势恢弘的国际政治画卷。本编共四章，依次展开论述国家主权与国际社会、国际冲突与国际安全、国际组织与国际合作、中国与变化中的世界。观察国际社会的眼光终究还是落在中国的国家关怀上。

全书遵循的编写体例是：篇章概要置于最前位置，便于读者在阅读篇章内容之前对篇章论述的问题有一个大致的了解。接着是篇章的主体论述内容。每章论述结束的时候作本章内容小结，以便读者收拢思路；给出3~5个关键词，方便读者把握篇章关键内容，并给出了复习思考题，便于读者检查自己阅读的效果；列出了“进一步阅读书目”以供一些有兴趣深入思考相关内容的读者查阅。每章最后给出一个引人思考的案例，以便读者将枯燥的理论论述与有趣的政治实践联系起来，增加阅读兴趣。

合编教材的写作，不同于单独个体的专著撰写。在写作中，难以避免的是思路、兴奋点和写作风格的差异。本书也同样遭遇了这样的问题。不同篇章之间的论述差异是读者可以直接觉察到的，但总体上各篇章的论述尽力保持形式上的一致性，容有的风格差异也许对读者还是一个便利，以免一个风格到底，导致阅读疲劳。这自然是一种主观想象了。

期待贯穿中国视角的政治学教材编写获得同行和读者的鞭策、鼓励与呼应。
序言
第一章 国家政治与国际社会
第二章 国际冲突与国际安全
第三章 国际组织与国际合作
第四章 中国与变化中的世界



目 录

公共管理硕士(MPA)系列教材

The image shows the top portion of a document page. On the left is a large triangle containing the letters 'MPA'. To the right of the triangle, the word '公共管理硕士(MPA)系列教材' is written in a bold, black, sans-serif font. Below this, the word '目录' is centered in a large, bold, black font. The background of the page features faint, horizontal dotted lines and some very small, illegible text.

1	第一章 中国政治现象与政治理论
2	第二章 政治现象与政治理论的理论基础
3	第三章 政治现象与政治理论的实践基础
4	第四章 政治现象与政治理论的比较基础
5	第五章 政治现象与政治理论的综合基础
6	第六章 政治现象与政治理论的未来趋势
7	第七章 政治现象与政治理论的国际比较
8	第八章 政治现象与政治理论的理论创新
9	第九章 政治现象与政治理论的实践应用
10	第十章 政治现象与政治理论的综合评价

第一编 政治现象与政治理论

3.2 平等.....	57
3.3 正义.....	64
第4章 政治文化	74
4.1 政治文化与政治社会化.....	74
4.2 中国传统政治文化的主要特征.....	80
第5章 政治意识形态	88
5.1 无政府主义及其在中国的传播.....	89
5.2 自由主义及其中国效应.....	94
5.3 社会主义及其中国语境	102
5.4 保守主义与中国社会政治变迁	108

第三编 政治制度与政策过程

第6章 政治制度与政策过程概论.....	121
6.1 政治制度及其基本类型	121
6.2 政策过程及其行动者	126
6.3 政治制度约束下的政策过程	132
第7章 西方国家的政治制度与政策过程.....	140
2.1 议会制及其政策过程	140
2.2 总统制及其政策过程	145
第8章 中国政治制度与政策过程.....	156
8.1 中国宪法及政治制度	156
8.2 中国共产党在政策过程中的地位与作用	165
8.3 中央—地方关系与政策过程	169

第四编 政治组织与政治生活

第9章 政党组织.....	181
9.1 政党的概念与功能	181
9.2 政党制度	184
9.3 中国政党制度	187
9.4 当代政党的危机与应对	189

第 10 章	利益集团	197
10.1	利益集团的界说	197
10.2	利益集团的发展与种类	201
10.3	利益集团的策略与效力	204
10.4	中国的利益集团	207
第 11 章	第三部门	214
11.1	第三部门的兴起	214
11.2	第三部门的功能	217
11.3	中国的第三部门	218
11.4	中国第三部门的发展	221
第 12 章	大众传媒	230
12.1	从政治传媒到传媒政治	230
12.2	传媒与政治的双向互动	235
12.3	大众传媒与选举政治	237
12.4	大众传媒与公共舆论	239
第五编 政治结构与政治转轨		
第 13 章	政治结构概述	249
13.1	政治结构的内涵与构成要素	249
13.2	政治结构的特征	253
13.3	政治结构的基本功能	255
第 14 章	政治结构的理论分析与类型解释	263
14.1	政治结构的分析模式	263
14.2	政府结构	271
14.3	国家与社会	283
第 15 章	政治转轨	292
15.1	政治转轨的根源	293
15.2	政治转轨的方式	294
15.3	近现代政治转轨：民主化	299
15.4	中国的政治转型	301

第六编 国家政治与国际政治

第 16 章 国家主权与国际社会	309
16.1 国家主权的基本原理	309
16.2 国家主权理论的发展	315
16.3 全球化与国家主权	324
第 17 章 国际冲突与国际安全	333
17.1 国际冲突的表象与根源	333
17.2 国际体系与国际安全	340
17.3 国际体系的变迁与霸权	344
第 18 章 国际组织与国际合作	355
18.1 国际合作的理论解读	355
18.2 国际组织的功能与局限	361
18.3 全球化、区域化与多边治理	366
第 19 章 中国与变化中的世界	377
19.1 中国和平外交政策的确立与发展	377
19.2 中国与主要大国的关系	381
19.3 中国对国际多边事务的参与	388

后记	396
----------	-----

教学版本

第一编

政治现象与政治理论

本编导读

古希腊哲学家亚里士多德断言人是天生的政治动物。这个断言在一定程度上表明了政治现象的无所不在。但因为政治与人的生活息息相关，人们常常难以清楚地理解那些发生在自己身边的政治现象。

政治现象的繁杂、政治行为的微妙、政治过程的神秘，无不激发起人们观察、了解和解释政治现实的兴趣。虽然政治学目前仍然无法建构起现代经济学那样严谨的分析体系：基于广泛接受的假设，有着特定的基准点以及一套成熟的分析工具。但是，在政治生活中，人们的经验总是可以检验某些关于政治现象的假设，人们讨论政治现实时往往使用一定的概念和推理，政治学家也使用从选举、民意调查和议会投票等途径获得的资料，并以此为据描述政治现象。

考虑到政治现象与政治理论之间的关联性，我们将二者联系起来进行分析，并围绕这一关联建立政治学的分析框架。第1章介绍政治现象的构成要素、分析视角以及中国政治现象的特殊性，着重指出政治现象包括了哪些因素，可以通过哪些方面去分析它们，中国政治处于转型时期具有哪些特殊性。第2章主要讨论政治理论如何描述政治现象，又以何种方式集聚理论资源，并介绍了本书的基本思路与分析着力点：概念框架、参照理论以及中国视角。

升獎式為利潤株外又以獎勵與獎賞株對「獎勵是公事公職」、「富貴財財」式將增
容內要主的才識要株我本是為子體為日增學能類

MPA

具勞動力的工資員：「財財」其實的頭同不从青學同不同，但小公
。誠然，這二者一脉相承而不為數量「獎益株」的「獎賞」育頭相對方育
公共管理碩士(MPA)系列教材

。古青享譽育朴頭是，裕達青草樹某枝樹頭。裕譽基又更立念辦株外」，式好
極，然雖。財易頭哥頭頭來育享獎益員人個育耕，金選養受獎，票獎青草頭
益育大聯念辦株對發研千校與譽頭。民不，裕譽基豫株對
育朴果頭。裕譽青頭其極否是幹于頭州。裕譽青頭某枝人個「^①」。拉
巴五不景頭，宣青享譽大香頭式非不源試許頭人頭其因之概，轉某青享譽
nov libur) 林風·典·夫斯魯寒學志國學是頭人壽外要主的「獎益株」。頭
頭一量益株頭樹頭頭。益株頭母牌頭志由景頭株外，來青林罪者。Gnradt
頭美育奉主株對己君的特頭，頭本良頭當也，益株頭轉株頭丑木，益株頭土

。益株頭一
台頭奇」，式天中《井全科百學部頭水頭京葉市》？與株外是合十那陰：全頭
益株中其，獎支獎呼頭水頭(②)；先式頭財將三管要主初朱一益株外，中學育

政治現象錯綜複雜，交織於社會現象之中，對政治的認知在很大程度上取決於我們如何描述政治現象。政治與社會的關係是人們得以描述政治現象必須解析的話題。對於古希臘的人們來說，政治生活與社會生活是重疊的。而在中國，政治現象與道德現象完全同構。因此，將政治現象與社會現象相區分是認知政治的開端。本章首先概述了政治現象所包含的三個重要因素：權利、權力與合法性。這三者共同描述了政治現象與其他人類生活現象的主要區別。其次，指出對政治現象進行分析的三個視角：個體、團體與階級。方法論的個人主義，就是將個體作為分析的起點，遵循從個體到集體的推導方法，並據此來理解集體行為及其結果。方法論的集體主義，強調整個社會體系與結構的決定意義，它假定個體主義只有通過它在社會體系、規範和制度中的地位才能得到解釋。而階級分析方法則是馬克思主義政治理論的主要特徵。最後，概述處於轉型時期的中國政治的特殊性及其具體表現。

政治現象

第1章

1.1 現代政治的基本要素

1.1.1 權利

權利是近代政治學的核心範疇之一，也是現代政治學的起點，現代政治可以

被称为“权利政治”。那么什么是权利？权利有哪些种类以及权利何以成为现代政治学的起点呢？这是本部分将要探讨的主要内容。

古今中外，不同的学者从不同的角度对“权利”一词进行了界定，比较具有代表性的有“资格说”和“利益说”等观点。下面对它们作一简要分析。“资格说”的主要代表人物是英国的 A. J. M. 米尔恩（A. J. M. Milne）。米尔恩认为，“权利概念之要义是资格。说你对某物享有资格，是说你有资格享有它，如享有投票、接受养老金、持有个人见解以及享有家庭隐私的权利。诚然，说权利就是资格，不过是换个字眼，但这种替换对于阐述权利概念却大有益处。”^①一个人对某物是否拥有权利，依赖于他是否对其拥有资格。如果你有资格享有某物，那么因其他人的作为或不作为而否认你享有它，就是不正当的。“利益说”的主要代表人物是德国法学家鲁道夫·冯·耶林（Rudolf von Jhering）。在耶林看来，权利就是由法律保护的利益。他所指的利益是一种广义上的利益，不但包括物质利益，也包括身体的、精神的等与权利主体有关的一切利益。^②

那么，到底什么是权利呢？《布莱克维尔政治学百科全书》中认为，“在政治哲学中，权利这一术语主要有三种使用方式：（1）描述一种制度安排，其中利益得到法律的保护，选择具有法律效力，商品和机遇在有保障的基础上提供给个人。（2）表达一种正当合理的要求，即上述制度安排应该建立并得到维护和尊重。（3）表达这个要求的一种特定的正当理由即一种基本的道德原则，该原则赋予诸如自由、平等或道德等基本的个人价值以重要意义。”^③参照各种对权利的不同界定，我们可以将权利界定为主体对其对象所拥有的按其意愿来处置的地位或能力以及要求他人做出某种行为或不要做出某种行为以满足自身利益的地位或能力。

根据不同的分类标准，可以将权利分为不同的种类。

第一，根据权利的基础或来源不同，可以将权利分为法律权利和道德权利。这是从广义上对权利进行的分类。法律权利是由一个社会的法律所赋予的权利，法律权利在不同的社会和不同的时代有不同的体现。在法律许可的范围内，人们可以自由地行事，但如果一个人的行为超出法律的许可范围，

① [英] A. J. M. 米尔恩：《人的权利与人的多样性——人权哲学》，111页，北京，中国大百科全书出版社，1995。

② 参见陈云生：《权利相对论》，6~7页，北京，人民出版社，1994。

③ [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，修订版，711页，北京，中国政法大学出版社，2002。