

现代公共管理教材系列

张欣 主编

政治学概论

冉伯恭
曾纪茂 → 著

格致出版社



上海人民出版社

现代公共管理教材系列

张欣 主编

政治学概论

冉伯恭 → 著
曾纪茂

格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治学概论/冉伯恭,曾纪茂著. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2007

(现代公共管理教材系列/张欣主编)

ISBN 978-7-5432-1388-3

I. 政… II. ①冉…②曾… III. 政治学-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 178259 号

责任编辑 吴蓉蓉

美术编辑 路 静

现代公共管理教材系列/张欣主编

政治学概论

冉伯恭 曾纪茂 著

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 17.5
插页 2
字数 263,000
版次 2008 年 1 月第 1 版
印次 2008 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1388-3/D·9
定价 28.00 元

作者简介

冉伯恭 男,1925 年生于河北省高阳县,1955 年自中国台湾赴美国留学,1960 年获纽约大学政治学博士,此后在美国各大学担任政治学教授,现为俄亥俄州立托莱多大学荣誉退休教授。经常应邀在世界各国做学术讲演,主要研究领域为比较政治和国际关系,出版包括《政治学概论》、《亚洲国际关系》、《了解今日中国》等 17 本专著,在美国《政治学季刊》等国际刊物发表学术论文一百多篇。

曾纪茂 男,1971 年生于江西省泰和县,政治学博士。1988 年考入四川大学哲学系,1995 年毕业后留校任教。2002 年考入复旦大学。2005 年 10 月起至今在上海财经大学公共经济与管理学院任教,现为副教授。主要研究领域为政治学理论、中外政治制度、当代中国政治。发表《政治市场理论的局限》、《共和主义与公民参与》等十余篇论文,翻译《民主的不满》、《比较政治学》(合译)等著作。

目 录

绪论	1
第 1 章 政治学研究	4
1.1 政治与人民的生活	4
1.2 政治学的定义	6
1.3 政治学研究的范围	9
1.4 政治学研究的方法	11
1.5 政治学与其他学科的关系	14
1.6 政治学的功能	17
第 2 章 现代的国家	19
2.1 现代国家的形成	19
2.2 现代国家的条件	20
2.3 现代国家的特点	23
2.4 现代国家面临的问题	25
第 3 章 现代政府	29
3.1 政府的定义	29
3.2 现代政府的基本原则	31

3.3	政府的职能	38
3.4	政府的类别	39
3.5	单一制与联邦制	45
第4章	现代的政治思想	54
4.1	自由主义	54
4.2	马克思主义	60
4.3	社会民主主义	64
4.4	法西斯主义和纳粹主义	66
第5章	政治文化与政治社会化	69
5.1	政治文化对政治体系的影响	69
5.2	政治文化的内容	70
5.3	政治文化的类型	74
5.4	政治社会化的意义	77
5.5	政治社会化的内容	78
5.6	政治社会化的媒介	80
第6章	利益团体	83
6.1	利益团体的性质	83
6.2	利益团体的演变	84
6.3	利益团体的类别	87
6.4	利益团体应具备的条件	90
6.5	利益团体的策略	91
6.6	利益团体的功能	93
6.7	社会主义国家的利益团体	94
6.8	发展中国家的利益团体	96
6.9	对利益团体政治的评价	99

第7章 政党	101
7.1 政党的类别	102
7.2 政党的功能	105
7.3 政党的组织	106
第8章 代表与选举	109
8.1 代表制度	109
8.2 选举的功能	111
8.3 选举制度	112
8.4 选举权	117
8.5 投票行为	118
第9章 公众意见与政治	122
9.1 公众意见的性质	122
9.2 公众意见的形成	124
9.3 公众意见的估量	125
第10章 大众传播与政治	128
10.1 大众传播的性质	128
10.2 传播媒体	129
10.3 大众传媒对政治的影响	131
第11章 政治精英与政治	134
11.1 政治精英的性质	134
11.2 政治精英的理论	135
11.3 精英文化与大众文化	137
11.4 成为政治精英的方法	138
11.5 精英的类别	140

第12章 宪法	145
12.1 宪法发展的历史	145
12.2 宪法的类别	146
12.3 宪法的制定、内容与特性	147
12.4 宪法改变的方法	149
第13章 立法机构与立法程序	151
13.1 立法机构的沿革	151
13.2 立法机构的类别	153
13.3 一院制和两院制	155
13.4 立法机构的职能	159
13.5 立法程序与运作	163
13.6 立法组织的问题	170
第14章 行政机构	173
14.1 政府首脑设置的历史经验	174
14.2 总统制的行政首长	177
14.3 内阁制的行政首长	181
14.4 总统制与内阁制的比较	182
第15章 公共行政与官僚机构	184
15.1 官僚机构的性质	184
15.2 公共行政的组织	185
15.3 行政部门的主要职责	187
15.4 公务员与公共政策	189
第16章 法律与司法机构	193
16.1 法律的性质	193
16.2 法律的种类	195

16.3	法律对社会的作用	196
16.4	司法制度的比较	197
16.5	司法制度实质的分析	205
16.6	现代司法制度的核心	209
第 17 章	公共政策	215
17.1	公共政策的模式	215
17.2	公共政策制定的过程	216
17.3	公共政策制定的方式	224
17.4	政策科学的发展	228
17.5	政策研究的主体	233
第 18 章	政治的变更	236
18.1	政治发展	237
18.2	现代化的问题	241
18.3	政治变更的方法	242
第 19 章	国际关系	245
19.1	国际关系的参与者	245
19.2	国际冲突	246
19.3	冲突的解决	248
19.4	国际组织	252
19.5	国际法	257
19.6	冷战后的国际关系	260
第 20 章	政治学的未来	269
拓展阅读		273

绪 论

古希腊哲人亚里士多德说“人天生是政治动物”。这话虽然是亚里士多德说的,但那个时期的古希腊哲人包括苏格拉底、柏拉图都有这个意思。这句话也就是在说,只有在城邦的公共生活中人的能力才能得到充分发展,人的天性才能得到充分实现。古希腊人的这种看法在现代人看来已经有点不合时宜了,现代人可以说,在艺术、宗教中,特别是在经济生活中,人都可以发展自己的能力,实现自己作为人的价值。再不济,甚至在家庭的温馨生活中也可以感到满足,在爱情中感到人生价值得到了体现。虽然古希腊人的观点看起来有点过时了,但古希腊人观念中如此重视政治生活对于人幸福生活的重要性,还是有非常值得珍视的智慧在里面。

人类是群居的动物。群居就不能避免人际关系。人际关系的一种就是政治关系。例如,在原始社会中,为了解决群体内的食物的寻找或生产问题,以及食物的分配问题,就经常会面临决断。谁作决定和如何决定便是政治。同样道理,对群体内的治安、自卫、共同福利等也都要制定政策,否则群体内生活便不能有安定的秩序。没有安定的秩序,那种群体就不能长久存续。不能长久存在的群体不但不能发展文化,就连延续种族后代也有问题。在这个宽泛的意义上,可以说政治行为是人类与生俱来的行为。

说到底,政治学无非是考虑作为群体生活的人,如何能够实现安定和谐美好的生活。普通人也会思考政治,只是不如哲人思考来得系统深刻,所以我们更多从哲人的思考中得到启发。古往今来,各大文明的哲人都思考过

怎样的政治生活是美好的,怎样成就美好的政治生活这些问题。中国春秋战国时期诸子百家,尤其是儒家、墨家、道家、法家对政治生活都有非常睿智的见解,其中儒家、法家对中国后世政治的发展产生了重大影响。而古希腊的一些政治观念对后来欧洲政治的发展影响深远。古希腊人的政治实践也纷繁多样,按照流行的看法,亚里士多德在《政治学》中把城邦按照统治人数的多少与统治是否合乎公益把政体类型区分为六类:一人统治的是君主政体与僭主政体,少数人统治的是贵族政体与寡头政体,多数人统治的是民主政体与暴民政体。在希罗多德的《历史》中已经记载了古希腊人对统治类型的探讨,苏格拉底因教导雅典青年探讨政治有违雅典人的政治信念,而遭受雅典公民控诉并遭受死刑惩处。而柏拉图更是写下了流芳千古的《理想国》,启迪后人。自古希腊人后,罗马人、中世纪的基督教神父、意大利的人文主义者、欧洲近代的启蒙主义哲人构成西方绵延不绝的政治思考传统,并在近代促成了繁若星辰的政治理论,塑造了现代政治的基本原则,提供的政治观念成为现代世界不同文明的国家交往所共同使用的话语。对于受到现代西方文化冲击的中国人而言,学习理解西方学术传统对于政治生活的系统分析研究,是中国文化自我发展的必经之路。

西方政治研究最显著的特点是,不断追问什么样的政治制度是最好的政治制度。在历史上,对这一问题的回答多种多样,实践形式也纷繁多变。19世纪末以来看法逐渐统一起来,认为代议制民主政治是现代社会最优良的政治制度形式。到20世纪80年代,尤其是苏联、东欧社会主义政权崩溃之后,以美国为代表的三权分立政治制度得到了第三世界知识分子前所未有的青睐。美籍日裔学者福山甚至断言历史已经终结,以美国为代表的自由主义民主政治体制已经穷尽了人类的政治想象,代表了人类在政治上所能达到的最理想政治安排原则,似乎剩下的就是世界其他国家如何效仿欧美。

政治制度是解决人类政治生活的办法。人类生活的客观环境不停地改变。为了解决环境改变后的新问题,人类的政治制度也不停地跟着改变,目的是寻求更好的办法来为大多数人解决问题。政治理论也随着时代与环境的改变而改变,如农业社会时代的神权论、君主专制政体,工业化以后的资本主义、民主主义及社会主义。人类有史以来大多数时间生活在极不民主

的政治制度之下。现在的西方民主政治以历史的眼光来看只是近代在少数国家实行的政治制度。联合国一百九十多个会员国中有 2/3 的国家还不是西式民主国家。这是因为各国历史、文化、价值观念、政治和经济发展的情况不同,因而政治制度也不同。世界各国的政治制度也因为国内其他情况的改变也不停地改变,故政治永远是动态的,不是静态的。因此,我们对政治思想与政治制度的看法也不能迷信某一种政治思想或制度永远是好的,是放之四海而皆准的。我们应该认为,凡是在一定的时间、一定的地点、一定的环境下,能为大多数人谋福利的政治思想与政治制度就是好的政治思想与政治制度。

期待本书读者以实际、客观及科学的态度来研究政治学,用科学的方法分析研究政治问题,勿以主观的价值观来武断批判政治政策。能做到这点,就是学习政治学的良好开端。

第 1 章

政治学研究

1.1 政治与人民的生活

4

20 世纪 80 年代以前,即改革开放以前,在我国,中国共产党和政府积极发动人民参与公共政治生活,在传统社会一直与政治无缘的普通民众得以参与政治,而不积极的人会感受到极大的压力。所以一些不是真正有兴趣参与公共政治生活的人,也会努力表现出一副积极参与政治生活的样子。70 年代末以来,党和政府明确意识到群众运动的负面后果,取消了公民“大鸣、大放、大辩论、大字报”的权利,更重要的是改革开放后政府工作重心向经济建设转移,社会风气也越来越注重追求经济利益。这些都给人造成了一种印象,觉得现在个人生活越来越远离政治,政治也离普通人越来越远了。

这种看法其实是对现代社会生活的误解,如果以这种误解来引导人的行动,也自然会产生误导。80 年代以前是党和政府直接全面管理着全国人民的生活,出生、学习、结婚、工作、居住条件等各方面受到各级党政组织的直接管理。而 80 年代以后,党政组织从很多经济社会生活领域中退出了,从工作到婚姻家庭等经济社会生活的方方面面,人民自主选择的余地越来越大。但政治依然以另外的方式全面影响着我们的生活。我们日常生活中吃

穿住行各种各样物品的生产需要得到政府管理部门的许可,得不到许可的就无法在市场上销售。政府需要防范不符合生产标准以及会危害消费者利益的产品进入市场,政府是否尽到这方面的职责,是事关民生的重大议题。90年代末以来大学扩招,让众多望子成龙的父母欣然圆梦,但随之而来的就业难问题致使大学生迅速从80年代“天之骄子”的形象蜕变到当今留给人谋生也困难的群体印象。这再次印证了政府在某个方面作为还是不作为、怎么作为,对民众生活影响极大。有人可能觉得在中国,政府相对于社会的分量更大,因而对社会生活的影响很大。

然而,或许我国这方面确实有自己的特色,但是就政府政策在人民生活的影响而言,现代社会世界各国普遍都是这样的,西方发达国家这个方面并不比中国低。

以自由民主著称的西方发达国家对人民生活的控制与影响也很大,这可以拿美国作例子。美国的所得税是累进税制度,收入越高,缴税越多。这样可以合法地迫使高收入家庭把收入中很大一部分交给国家,然后由国家支配使用。照顾穷人、老人、儿童、残障人等弱势群体是国家开支的大项,这相当于把个人收入强迫拿来再分配。所得税和福利政策方面发生改变,会影响千万人的生活。所以,政治对人民生活的影响不能说不大。

同样道理,美国对人民生活在很多方面都能控制,如对犯罪惩罚的程度,包括死刑在内。以前美国有征兵制,一旦战争发生,适龄青年人都要服兵役,这是生死攸关的大事。现在美国改成了募兵制,对一般青年人来说,解除了很大的负担。这些都是政治决定的结果。

美国国防经费在联邦预算中占很大的比例。身为冷战后唯一的超级大国,美国自认有维护世界安全与和平的责任,故需要维持强大的军事力量,这要用庞大的经费来支持。在国家总预算中用于国防上的经费多,用于其他项主要经费就会相对减少。什么项目应该优先支持,这是政治决定,这个政治决定会对美国人民的生活有重大的影响。

还有,如美国对环境保护问题的决定,直接影响美国人的生活品质。各州对教育经费的决定直接影响对学生的教育和训练。对保安人员和警察支持的程度也直接影响当地的治安。

以上的例子说明即使在西方发达国家,如美国,政治对人民的生活也有

很大影响。不过,总的来说,在西方发达国家,政府对人民生活干预的程度较小;在发展中国家,政府对人民生活干预的程度较大。

既然政治对人民生活影响如此之大,关系如此之深,人民对政治的态度又是什么样呢?不幸的是,很多人对政治既不了解也不关心。以美国来讲,最近十几次总统选举投票率都在55%之下。也就是说,将近一半的美国公民没有投票。州政府及地方政府的选举投票率更低。这些人在总统选举时都不投票,平时对政治更谈不到参与了。

长久来说,一个国家的政治参与反映该国人民的素质,如果大多数人不了解、不关心、不参与,则少数对政治有野心的人便会操纵政治为自己谋利益,伤害大众的福利。所以,为了保护自身的利益,每个公民都应该积极参与政治。参与政治的第一步是要对政治问题有所了解,然后经常参与政治活动,对政治问题经常表达意见,对政府官吏随时监督,而不只是在选举日投票而已。

学习研究政治学的目的之一就是帮助公民了解政治,行使政治权利。政治学者为人民解释政治问题、分析政治问题、提出解决办法,在一定的条件下甚至预测未来的政治发展。所以政治及政治学与人民的生活有很密切而重要的关系。

1.2 政治学的定义

政治学是社会科学中的主干学科。社会科学主要有经济学、政治学、社会学等学科。在英文里称政治学为“Political Science”,正式译名应该是“政治科学”。关于政治学是不是科学长久以来备受争议。为了清楚地说明“政治科学”这一名词,我们现在把“政治”与“科学”这两个名词分开来解释。

英文中的“政治”是由希腊字“polis”演变而来的。“polis”是城邦的意思,按照现在的理解,就是城市大小的国家,因此政治与国家有密切的关系。特别是和执行国家事务的政府有密不可分的关系。国家是在一特定领土之

内所有的人与物的最高权威的社会组织。主要目的是解决该社会的共同问题,如生产、分配、维持公共秩序、抵抗外来侵略等。政治是建立政府和决定政府政策的主要动力。政治科学是研究国家的科学,过去政治学的研究主要是研究政府组织与运作,基本上是对政治静态方面的研究。

政治的另一面是动态方面,即研究人类在社会生活中的政治行为。如何决定及执行公共政策,这就要研究权力和影响力,不只是研究政治制度的形式和组织,同时也注意研究影响政府政策的因素和力量。注重动态方面的研究是现代政治学的一个特点。这主要是第二次世界大战以后美国政治学者,如哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(Abraham Kaplan)等人推动的政治学研究方法。他们强调研究控制与影响政府政策的力量。他们认为这些力量才是政府政策的真正来源。这些力量包括许多政府以外的组织,如宗教组织、工会组织、其他各种利益团体、公众舆论等。这一种理论校正了过去只注重政府形式和程序的传统政治学研究方法。这就是政治学行为主义学派的开始。

对政治的定义很多,但目前尚没有一个公认的定义。拉斯韦尔有一个很简单明了的定义。他认为政治就是“谁得到什么,何时得到,如何得到”。^①大卫·伊斯顿(David Easton)认为政治是“对价值权威性的分配”。^②这里所谓的价值包括物质与非物质的有价值的事物。这两个定义有共同之处,两者都强调对人民需要的事物的分配。在任何社会里,不管该社会是穷困或是富有,大家需要东西的欲望是无限的,而社会的资源(包括非物质资源在内)是有限的,如何分配有限的资源便是政治的核心问题。政治是人类为争取有冲突的需求的斗争,其结果是对所争取的东西做出有权威性的分配,大家都须遵守。^③

① Harold Lasswell, *Politics. Who Gets What, When, How*. New York: Ma-Graw-Hill, 1936.

② David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf, 1953; *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1985.

③ Herbert R. Winters and Thomas J. Bellows, *People and Politics: An Introduction to Politics*, New York: John Wiley and Sons, 1977, p. 11; Also Vernon Van Dyke, *Political Science: A Philosophical Analysis*, Stanford: Stanford University Press, 1960, p. 134.

但是这种强调对资源分配的政治定义忽略了人类有共同合作的愿望的一面。人类是很复杂的动物,一方面为了生存要竞争,另一方面为了生活的更美好及其他需要也要合作。例如,一个人感觉到孤单,需要家庭,但一家人也常感觉到孤单,而且很多问题无法解决,这就需要有社会群体组织。维持社会生活必须大家能合作。为了团体的利益,有时也不能不牺牲一些自己的利益,不只是互相斗争。故对政治的定义不应该完全强调利益冲突和斗争,也要包括共同利益和彼此合作的一面。我认为政治的定义应该是,人类为了满足物质和精神生活的需要,设法影响政府的政策与运作的行为。在人际关系中,有利害冲突,也有共同利益,有竞争,也有合作。

其次,我们要谈到“科学”。政治学是不是科学呢?这要看对科学的定义和研究科学的方法。一般来说,研究科学的方法包括:(1)假设的理论;(2)搜集资料;(3)资料分类;(4)系统分析和验证。有时并没有假设的理论,从观察开始。现代政治学可以使用这些方法来研究政治问题。

但是政治学和自然科学比较起来有下列困难:

1. 衡量的困难

因为政治学研究的对象是人类在社会中的政治行为;人类的很多行为没有方法,至少到现在为止还没有方法来精确衡量,如民主的程度、极权的程度、愤怒的程度等。虽然有些政治学者设计了标准来衡量这些问题,但很难精确。

2. 政治学的假定理论无法试验

主要的人类政治行为都是涉及很多人在社会中的行为。他们受到社会中很多因素的影响,政治学者无法像生物学家一样将他们放进一定环境的实验室中做实验。

3. 政治学家的研究对象是人类

政治学家自己也是人类中的成员,他们有自己的价值观、家庭、学校、种族、宗教等背景。他们虽然尽量控制自己,设法客观,但很难像天文学家研究星体那样客观。他们的研究工作往往受到主观意识的影响。