



新世纪公共管理教程

政治学

**Political
Science**

主编/黄甫生 刘凤健 主审/白钢



湖南人民出版社

新世纪公共管理教程

政治学

Political

主编 黄甫生

刘凤健

主审 白钢

编者 朱运来

刘祖爱

李世源

陆继长

郭世钦

彭辉

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治学/黄甫生 刘凤健 主编. —长沙:湖南人民出版社,
2003.3

(新世纪公共管理丛书)

ISBN 7-5438-3263-1

I. 政... II. ①黄...②刘... III. 政治学-教材
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 014569 号

责任编辑:龙仕林
夏新军
装帧设计:陈 新

《新世纪公共管理丛书》

政 治 学

主编:黄甫生 刘凤健

主审:白 钢

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市展览馆路 66 号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2003 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

开本:720×960 1/16 印张:22.75

字数:394,000 印数:1-5,000

ISBN7-5438-3263-1
D·497 定价:30.00 元



公共管理 (Public Administration 或 Public Management) 是一门研究公共组织尤其是政府组织管理活动及其规律的学科。它以公共管理问题为核心, 把当代管理学、经济学及政策科学等相关知识融为一体, 并运用系统工程、运筹学及计算机科学的方法和技术, 构筑了一个综合的知识框架, 是一门多学科交叉而成的新兴学科。

现代公共行政与公共管理的研究和教育在西方已有近100年的历史。事实证明, 欧美的公共管理硕士 (MPA) 教育在其公务员队伍的专业化建设和政府的管理工作中发挥了巨大的作用。今天, 中国的经济改革和政府的职能转变正处在一个非常关键的时期。尤其是我国加入世界贸易组织以后, 随着世界经济一体化步伐的加快, 对政府和公共组织的管理人员提出了更高的要求, 迫切需要一批懂得政府管理、善于科学决策的高级专门人才。因此, 1999年5月国务院学位委员会第17次会议通过了《公共管理硕士 (MPA) 专业学位设置方案》, 首次确定全国24所重点高校试办公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育, 并于2001年10月在全国首次进行了招生考试, 2002年3月首届学员正式入学。

开展MPA教育, 对推进政府机构改革, 建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍具有重要的意义, 符合非政府公共机构不断发展的需要, 也符合学位与研究生教育改革和发展的需要。为了积极探索适合中国国情的MPA办学模式, 提高MPA办学质量, 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。教材建设是MPA教育一项重要的基础性工作。为此, 湖南人民出版社特邀请有关院校和政府部门的有关专家成立了公共管理硕士 (MPA) 教材编审委员会, 并组织国防科技大学、湖南大学、中南大学、湘潭大学等高校的有关专家、



教授编写了这套（首批）公共管理硕士（MPA）教材，还特邀国内有关专家进行了审定并撰写了评价文章或推荐书。

本套教材将包括公共管理硕士（MPA）核心课程、必修课程、选修课程和案例教材。2002年首批出版的14本教材的选题都是经过精心策划确定的，并考虑到目前国内其他出版社也在组织出版同类教材，我们采取了“有所为，有所不为”的方针，力争既能突出自己的优势和特色，又能与其他出版社的同类教材进行配套和互动。参加教材编写的主要作者都是多年从事公共管理教学和科研的教授、专家，首批教材都有他们在公共管理教育领域中优势学科教学和科研经验的总结和提炼。

公共管理是一个不断发展、不断完善的学科，这就要求其教材建设也要与时俱进，不断完善和更新。我们将与国内外开展MPA教育的院校密切合作，力争通过几年的努力，逐步建设一套完整的、科学的、规范的、具有中国特色的公共管理硕士（MPA）教材，以满足方兴未艾的全国公共管理硕士（MPA）教育的需要。

我们诚恳地期望海内外专家和广大读者热情帮助我们不断地改进和完善这套教材。

温熙霖

2002年3月



政治学具有无可替代性

1979年3月,邓小平同志在党的理论务虚会上的讲话中指出:“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。”又说:“我们已经承认自然科学比外国落后了,现在也应该承认社会科学的研究工作(就可比的方面说)比外国落后了。”

正是在邓小平同志倡导下,政治学作为一级学科在中国社会科学领域里得以恢复和重建。20多年来,政治学研究与改革开放事业同步发展,取得了很大的成绩。比如,限任制的提出、公务员制度的建立、机构改革的推行、中央与地方事权的划分与调整、人民代表大会制度和多党合作制度的改革与完善、基层民主政治建设、村民自治制度的创立与发展等等,都吸收了政治科学研究的成果。因此,中国政治学的复兴,是改革开放事业的有机组成部分。它不仅具有学术意义和理论意义,而且是解放和发展社会生产力的需要。

政治是经济的集中表现。政治与经济的关系,一方面表现为社会经济的性质决定社会政治的面貌,物质生产、交换方式决定政治活动的原则、方式以及政治组织的构成形式,经济的发展推动着政治的发展。另一方面,政治对经济又具有强大的反作用,可以推动、也可以阻碍社会生产力的发展。还是邓小平同志说得好:“现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制,就不能保障经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进,就会阻碍生产力的发展,阻碍四个现代化的实现。”政治科学的功能在于:它不仅能培养人们科学地认识和分析政治现象的能力与方法,引导和规范人们的政治行为与政治实践,帮助人们正确把握政治的本质及其发展规律,而且还能为化解社会矛盾,消除社会不稳定因素,提供正确的政治原则和科学的制度选择。因此,政治学的发展是社会全



面发展不可分割的重要组成部分。在探索社会全面发展的途径,寻找制度解决的办法方面,政治学具有无可替代性。

未来社会的全面发展,需要经济体制改革、政治体制改革和其他一切体制改革的协调发展。单打一式的推进,既不和谐,又难以奏效,往往事倍功半。只有完整地、准确地把握邓小平建设中国特色社会主义理论的精神实质,特别是改革开放理论的精神实质,才能推进社会全面发展。由于政治特殊的规定性,决定了政治体制改革对于其他一切体制改革具有巨大的反作用。正如邓小平同志所述的:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”因此,坚持改革开放,“解决现行制度的改革和新制度的建立问题”,“吸收我们可以从世界各国吸收的进步因素”,使之“成为世界上最好的制度”,就成为中国政治学家责无旁贷的神圣义务。实践表明,只有繁荣政治学研究,探索政治发展的规律,才能谋求用制度创新,解决改革过程中所出现的新问题,克服不稳定因素,推进政治体制自身的革新,实现社会的全面发展。

黄甫生、刘凤健等同志编写的《政治学》教材,向读者提供了科学地认识和分析政治现象的理论与方法,相信您读后一定会受益匪浅。

是为序。

印鑑

2003年11月
识于京华宜雨亭

	绪 论
--	------------

- 第一节 政治学的研究对象 // 1
 - 一 政治 // 1
 - 二 政治学 // 4
- 第二节 政治学的历史发展 // 6
 - 一 西方政治学 // 6
 - 二 马克思主义政治学 // 11
 - 三 中国政治学 // 14
- 第三节 政治学的研究方法 // 18
 - 一 马克思主义政治学研究的主要方法 // 18
 - 二 西方现代政治学研究的主要方法 // 20

第一章	国 家
------------	------------

- 第一节 国家的起源、演进及消亡 // 23
 - 一 国家的起源 // 24
 - 二 国家的演进 // 27
 - 三 国家的消亡 // 31

[案例 1-1] 网络国家,新的国家形态? // 33
- 第二节 国家的本质和职能 // 34
 - 一 国家的本质 // 34
 - 二 国家的职能 // 38
- 第三节 国家形式和国家机构 // 40
 - 一 国体和政体 // 40
 - 二 单一制和复合制 // 45
 - 三 立法机关、行政机关及司法机关 // 47

[案例 1-2] 美国联邦制度的形成 // 50

第二章 政党

第一节 政党政治 // 52

- 一 政党的涵义和特征 // 53
- 二 政党的历史发展 // 55
- 三 政党的历史作用 // 59

[案例 2-1] 美国：总统是怎样“炼成”的？ // 61

第二节 政党制度 // 63

- 一 政党制度的类型 // 64
- 二 影响政党制度的因素 // 67
- 三 有中国特色的政党制度 // 69

[案例 2-2] 2000 年大选与美国选举制度 // 71

第三节 政治家 // 73

- 一 政治家的涵义 // 73
- 二 政治家的特性 // 74
- 三 政治家的作用 // 78

第三章 政府

第一节 政府的涵义 // 82

- 一 什么是政府 // 82
- 二 政府的分类标准及主要类别 // 86

第二节 政府的职权 // 93

- 一 政府职权的涵义 // 93
- 二 政府职权的转变 // 96

[案例 3-1] 1965-1986 年部分国家政府公共支出
占 GNP 比率对照表 // 99

[案例 3-2] 当代中国的七次政府机构改革 // 102

第三节 政府的组织 // 104

- 一 政府组织原则 // 104
- 二 政府的组建、改组与解散 // 108
- 三 中国政府的性质、组建与任期、职权 // 111

第四章 利益集团

第一节 利益集团的涵义 // 117

- 一 利益集团的定义和特性 // 118
- 二 利益集团的产生和发展 // 121
- 三 利益集团的基本类型 // 125

[案例 4-1] 美国企业界圆桌会议 // 128

第二节 利益集团的社会功能和活动方式 // 128

- 一 利益集团的社会功能 // 129
- 二 利益集团的活动方式 // 131
- 三 制约利益集团政治影响力的因素 // 136

[案例 4-2] 空气净化立法：世纪结成联盟 // 141

第三节 当代中国的利益集团 // 143

- 一 当代中国利益集团的类型 // 143
- 二 当代中国利益集团在社会政治生活中的地位和作用 // 149
- 三 当代中国利益集团的发展态势 // 151

第五章 公 民

第一节 公民的涵义 // 156

- 一 公民的涵义与要件 // 156
- 二 公民的历史发展 // 159
- 三 公民的特征 // 163

第二节 公民的权利和义务 // 166

- 一 公民权利义务的涵义和特征 // 166
- 二 公民权利义务的产生和发展 // 168
- 三 中西方关于人权的争论 // 176

[案例 5-1] 联合国第 51 届人权大会中美人权大较量 // 180

第三节 公民在政治生活中的地位和作用 // 181

- 一 公民在政治生活中的地位 // 181
- 二 提高公民政治地位的途径 // 184
- 三 公民在政治生活中的作用和特点 // 186

[案例 5-2] 1992 年我国公民受教育程度与影响
政府决策意识关系调查表 // 188

第六章 政治斗争**第一节 政治斗争的涵义与特征 // 190**

- 一 政治斗争的涵义 // 190
- 二 政治斗争的特征 // 195
- 三 政治斗争的原因 // 197

[案例 6-1] 父死子继家天下 // 199

[案例 6-2] 美国为何发动海湾战争? // 200

第二节 政治斗争的目标和手段 // 200

- 一 政治斗争的目标 // 200
- 二 政治斗争的手段 // 203
- 三 政治斗争的结果 // 207

[案例 6-3] 宋襄公的“仁义”之师 // 211

第三节 政治斗争的战略和策略 // 212

- 一 政治斗争的战略 // 212
- 二 政治斗争的策略 // 214
- 三 政治斗争策略的运用 // 216

[案例 6-4] 三分天下的战略构想 // 217

[案例 6-5] 九个字的战略 // 218

第七章 政治管理**第一节 政治统治 // 219**

- 一 政治统治的实质 // 219
- 二 政治统治的合法性及其基础 // 224
- 三 政治统治的类型和方法 // 230

[案例 7-1] “洪宪”丑剧 // 233

第二节 政治管理 // 234

- 一 政治管理的实质 // 234
- 二 政治管理的类型和体制 // 240
- 三 政治管理的原则、方式和方法 // 242

第三节 政治领导 // 248

- 一 政治领导的实质 // 248
- 二 现代政治领导的过程 // 251
- 三 中国共产党的政治领导 // 257

[案例 7-2] 汤森计划运动 // 261

第八章 政治参与

第一节 政治参与的涵义 // 262

一 政治参与的涵义和特征 // 262

二 政治参与的作用 // 263

第二节 政治参与的方式 // 264

一 政治投票与选举 // 264

二 政治请愿、集会和发表政治言论 // 266

三 政治结社 // 267

四 其他政治参与方式 // 269

[案例 8-1] 李庆霖上书 // 270

第三节 影响政治参与的因素 // 270

一 社会地位 // 270

二 政治心理 // 271

三 政治机制 // 271

四 其他因素 // 272

[案例 8-2] 我国职业与选举心态的调查 // 273

第四节 当代中国的政治参与 // 274

一 当代中国政治参与的方式 // 274

二 当代中国政治参与的特征 // 276

三 当代中国政治参与的制约因素 // 278

四 当代中国政治参与的发展 // 279

[案例 8-3] 中国公民与西方公民选择
政治参与方式的区别
// 282

第九章 政治文化

第一节 政治心理 // 285

一 政治心理的涵义和特征 // 285

二 政治心理的构成要素 // 288

三 政治心理的类型和作用 // 290

[案例 9-1] 圣经的不断传播 // 294

第二节 政治思想 // 294

一 政治思想的涵义和特征 // 294

- 二 政治思想的构成要素 // 297
- 三 政治思想的类型和作用 // 298
- 第三节 政治社会化 // 300
 - 一 政治社会化的涵义和特征 // 300
 - 二 政治社会化的途径和影响因素 // 304
 - 三 政治社会化的过程和作用 // 307
- 第四节 当代中国政治文化建设 // 310
 - 一 当代中国政治文化的涵义和特征 // 310
 - 二 建设中国特色社会主义政治文化 // 313

第十章 政治发展

- 第一节 政治发展的涵义 // 319
 - 一 政治发展提出的历史背景 // 319
 - [案例 10-1] 第三世界的兴起 // 321
 - 二 政治发展包含的基本内容 // 323
 - 三 当代中国必须研究政治发展问题 // 325
- 第二节 政治发展的途径 // 327
 - 一 政治革命与政治发展 // 328
 - [案例 10-2] 革命是历史的火车头 // 330
 - 二 政治改革与政治发展 // 333
 - [案例 10-3] 日本的明治维新 // 334
 - 三 科技进步与政治发展 // 335
 - [案例 10-4] 网络对政治的影响不容低估 // 337
- 第三节 政治发展的目标 // 338
 - 一 民主政治的基本特征 // 338
 - 二 民主政治的实现模式 // 340
 - 三 民主政治的发展动力 // 342
 - 四 民主政治的实现途径 // 343

参考文献

后 记

绪 论

政治是人类社会生活的一个基本领域，它随着人类社会的发展而发展。政治学作为一门研究社会政治现象的科学，它与哲学、经济学、社会学、法学并列，是社会科学的基本学科。学习和研究政治学对于推进我国社会主义民主政治建设，繁荣我国的社会科学研究，具有非常重大的意义。

第一节 政治学的研究对象

一 政治

关于什么是政治，它的本质、范围如何界定，它与经济等社会现象的关系如何？这样一些问题，人们并没有统一的看法。古往今来，众多的思想家、政治家曾从不同的角度解释过政治，其中有代表性和较大影响力的观点主要有：

（一）政治是对理想生活的追求

这是古代思想家对政治的一种解释。中国儒家学说的创始人孔子就曾

说过：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”^① 这里的“正”即正道的意思，也就是儒家所追求的理想生活。在古代西方，柏拉图、亚里士多德等思想家认为政治是实现正义，为民谋福利，以达到最高“善业”的行为。

（二）政治是权术或统治术

中国古代的法家认为，政治就是“集势以胜众，任法以齐民，因术以御群的事务”。15 世纪的意大利思想家马基雅维利认为，政治是夺取权力、掌握权力的必要方法的总和。他在那本著名的政治学著作《君主论》中说，君主主要像狮子一般凶猛，狐狸一样的狡猾。他认为政治就在于保持与增加国家的权力。为达此目的，采取任何手段都是对的，残酷、欺骗、背信弃义，不合法等等，不管什么手段都行。许多现代思想家也从权力角度解释政治，德国社会学家马克斯·韦伯认为，政治是指分享权力或力求影响权力的分配；美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔也指出，政治涉及的是权力的形成和分配。

（三）政治是对社会公共事务的管理

中国民主革命的先行者孙中山先生说：“政治两字的意思，浅而言之，政就是众人的事，治就是管理，管理众人的事，便是政治。”^② 现代美国政治学家 G·庞顿和 P·吉尔认为：“政治活动可以被认为是与对人的集体生活的管理联系在一起的。”^③ 英国政治学家麦肯齐指出：“政治是参加社会的全面管理的过程。”^④

（四）政治是一个公共决策过程

这是一种在当代西方政治学界十分流行的观点。如：美国政治学家杰克·普拉诺等人编著的《政治学分析辞典》中对政治便是这样解释的，即认为“政治是以社会权威的名义为社会制定和实施决定的人类活动。”^⑤ 奥斯汀·兰尼则说，政治是指政府的政策制定过程，或者说是团体的决策与实现过程。

① 《论语·颜渊》。

② 《孙中山选集》下卷第 661 页。

③ G·庞顿和 P·吉尔：《政治学导论》第 1 页。

④ 麦肯齐：《政治学》英文版，第 168 页。

⑤ 杰克·普拉诺等：《政治学分析词典》中文版，第 121 页。

（五）马克思主义经典作家对政治的解释

马克思主义经典作家对政治虽然没有给出一个专门的定义,但是从多方面对政治进行了论述,在这些论述中,指出了政治的根源、实质和核心。

首先,政治的根源是经济。马克思主义经典作家都认为,政治是建立在经济基础上的上层建筑,政治是由经济决定的,有什么样的经济关系就产生什么样的政治关系,同时,政治对经济又有巨大的反作用。列宁说,政治是经济的集中表现,所谓集中表现就是指政治反映了经济关系中统治阶级的根本利益。在阶级社会里政治集中表现为阶级斗争;在人民掌握政权、剥削阶级已经消灭的社会里,政治集中表现为反映全局性的问题,也就是广大人民群众根本利益的问题。其次,在阶级社会里,政治的实质是阶级关系。西方政治学家往往把政治说成是超阶级的现象,马克思主义则明确指出,政治在有阶级的社会里是阶级关系,主要包括统治阶级与被统治阶级的关系,领导阶级与同盟者的关系,统治阶级内部的关系等。在人民掌握政权,消灭了剥削阶级之后,除了在一定时期、一定范围内还存在着阶级斗争,国内的政治关系主要是人民内部关系。再次,在阶级社会中,政治的核心是国家政权。无论是剥削阶级社会,还是人民掌握政权的社会,各种政治关系的存在与解决一般是通过国家政权实现的。如,统治阶级如何利用国家政权进行统治,被统治阶级如何反对统治者直到最后夺取政权。在人民掌握政权的条件下,人民如何运用国家政权打击敌人,如何通过国家政权解决人民内部矛盾,等等。因此,政治的核心问题是国家政权。

综上所述,政治确实是涵义丰富而广泛的范畴,所以时至今日人们还难以给它下一个简明而科学的定义。但是,马克思主义经典作家的上述基本观点,已经科学地阐明了政治的根源和阶级社会中政治的本质和核心内容,我们应当很好地理解和把握。不过,在理解马克思主义关于政治的一些基本观点时,我国政治学界过去存在以下两大分歧:一是时间分歧,即政治是不是只存在于阶级社会。二是空间分歧,即政治只是指阶级斗争或国家活动,还是存在其他政治现象。

中国政治学自恢复以来,为揭示“政治”这一重要概念本身的涵义而展开的研究就一直没有停止过。现在,许多学者基本上达成了共识,即否定了把政治仅仅视为阶级斗争的传统政治观念。因为政治作为建立在经济基础之上的上层建筑,与纷繁复杂的经济现象息息相关,其自身是由诸多要素和层次构成的,不可能只是阶级斗争,当然,在阶级社会中,阶级斗争是最主要的政治现象,但不是全部政治现象。至于政治是不是只存在于



阶级社会，学者们对此争论较多，原始社会和未来的共产主义社会是否存在政治，其表现形态是怎样的，这还有待于史学、考古学和人类学以及未来共产主义社会实践进一步提供证据。

尽管众多的思想家、政治家对政治有各自的解释，但其中的共同点也是很多的。综观各家观点，我们认为，政治是在一定经济基础之上，人们通过获取和保持公共权力，参与和管理社会公共事务而形成的社会关系和开展的一系列社会活动。

二 政治学

由于人们对于什么是政治的理解不同，因而对于什么是政治学的界定也就自然不同。现代政治学者给政治学下了大量的定义，但没有一个得到人们的普遍认同。常见的关于政治学的界定有国家研究、权力研究、决策研究、管理研究等等。

20世纪80年代，中国政治学界对政治学的对象曾有过热烈的讨论，形成了五种有代表性的观点：一是政治学以国家、政府的具体机构以及实行革命与专政的理论、策略为对象；二是研究国家为主体的政治关系、政治形式、政治活动及其发展规律；三是研究国家（国家的一般理论、国家的政治制度、国家的活动）以及与国家有关的一切政治力量、政治活动和政治关系；四是研究以国家政治权力为中心的一切政治关系的总和；五是举凡一切政治现象都是政治学的研究对象。^①进入20世纪90年代，人们对政治学的对象继续进行讨论，提出了一些新的看法。《中国大百科全书》（政治学卷）对政治学作了广义和狭义两种界定：就狭义而言，国家的活动、形式和关系及其发展规律是政治学的研究对象；就广义而言，在一定经济基础之上的社会公共权力的活动形式和关系及其发展规律，是政治学的研究对象。^②

基于我们对政治涵义的理解，我们认为，政治学是研究以社会公共权力为主体的政治关系、政治体制、政治行为、政治文化及其发展规律的科学。

（一）政治学要研究建立在一定经济基础上的社会公共权力

社会公共权力是一种对整个社会的公共事务进行组织、调节和管理的权力，在阶级社会集中表现为国家政权。各种政治主体为了实现自身的利

^① ^② 张友渔等：《中国大百科全书》政治学卷，中国大百科全书出版社1992年版，第1页。