

当代中国政治总论

吴大英 杨海蛟 主编

政治行为论

山西教育出版社

当代中国政治总论

吴大英 杨海蛟 主编

政治行为论

引	论	杨海蛟	
政治参与篇	李元书	刘昌雄	
政治决策篇	周晓中		
政治管理篇	桑玉成		
政治改革篇	包心鉴		
思想政治工作篇	张国胜		

山西教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治行为论/杨海蛟等撰. - 太原:山西教育出版社,
2001.1

(当代中国政治总论)

ISBN 7-5440-2094-0

I. 政… II. 杨… III. 政治-行为-研究-中国
IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 87814 号

山西教育出版社出版发行

(太原市迎泽园小区 2 号楼)

山西人民印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:10.75

字数:261 千字 印数:1—3 000 册

定价:18.60 元

序

急剧变革时期的中国社会，正面临着一系列严峻的挑战和考验。时代呼唤理论工作者，以高度的社会责任感和历史使命感，研究和解决深层次的社会矛盾，为建设有中国特色的社会主义献计献策。

中国特色社会主义是一项系统的宏伟工程，在致力于这一伟大事业的建设过程中，不仅要实现两个根本性转变，逐步实现经济现代化，而且要加强精神文明建设，同时还必须加强社会主义民主和法制建设，促进社会协调发展和全面进步。中国特色社会主义政治研究是社会主义民主建设的前提条件，也是社会主义精神文明建设的重要内容。为此，我们从所做专业出发，选择、确立了此课题。

近年来，对中国特色社会主义政治的研究取得了很大进展，出版了一系列论文、论著，其中绝大多数的成果既体现了马克思主义的基本原理和基本原则，也有许多新的发展和新的创见，为我们进一步认识有中国特色社会主义政治，投身于有中国特色社会主义政治建设提供了一些思路和方法。然而，毋庸讳言，从整体而论，对中国特色社会主义政治的研究还停留在价值判断、宏观分析和静态透视的水平。这种状况既不利于全面、系统地认识和把握当代中国的政治现象，也不利于形成系统的理论体系，影响有中国特色社会主义政治的建设。

为了改变这种状况，我们试图通过拓展有中国特色社会主义

FN03 / 06

的研究领域，全方位、多视角地分析中国特色社会主义政治，从而形成系统的理论体系，使有中国特色社会主义理论更加全面、严整。本丛书拟从政治主体、政治关系、政治行为、政治意识、政治制度五个方面展开。政治主体论主要剖析社会主义中国政治主体在社会政治生活中的地位和作用，展示政治主体发展变化的新动向和新特点，为保证政治主体很好地发挥特有功能提出一些建议和设想；政治关系论重点透析政治主体在社会政治生活中形成的各种关系，根据社会主义改革开放和现代化建设过程中各种关系的变化，对合理界定、全面协调和科学处理各种政治关系进行深入的研究，并提出一些基本思路；政治意识论旨在阐述当今中国政治意识的作用、特点和发展趋向，结合精神文明建设的实际，充分论述做好政治意识建设工作的意义、途径和方法；政治行为论主要论述当今中国政治主体各种政治行为的作用，揭示其不同于其他社会制度的特点，在总结经验教训的基础上，根据变化了的形势，展示政治行为嬗变的内在要求和发展前景；政治制度论重点从理论上论述当今中国主要政治制度产生的各种背景条件以及本质上的优越之处，从中国的实际和社会主义社会的本质要求出发，提出健全和完善有中国特色社会主义政治制度的措施。

丛书力图做到政治学研究宏观研究与微观研究、价值性研究与技术性研究、动态研究与静态研究的结合和统一，从体系设计、重点选择和内容安排方面不仅拓展中国特色社会主义政治学的研究领域，开辟新的视角，而且在框架结构、思维模式、理论形式等方面都试图有一定的探索性，目的在于推动中国特色社会主义政治学研究向纵深发展，为我国的社会主义政治建设提供强有力的理论支持和理论服务。

本套丛书是集体劳动的成果。全书由杨海蛟设定撰写纲目、撰写要求，各位作者分工撰写，最后由吴大英、杨海蛟修改、定稿。

引论 (1)

政治参与篇

·第一章 政治参与的一般理论 (13)

·第一节 政治参与的含义、类型和特征 (13)

·第二节 政治参与的功能 (20)

·第三节 政治参与的动因分析 (26)

·第四节 政治参与的测定指标 (37)

·第二章 当代中国的政治参与 (45)

·第一节 公民自觉的政治参与是社会主义民主政治的
本质要求 (45)

·第二节 当代中国政治参与的形式 (47)

·第三节 当代中国政治参与的特征 (53)

·第四节 新中国成立以来政治参与的经验和教训 ... (60)

·第五节 公民的政治参与对政治生活的影响 (68)

·第三章 政治参与制度化 (72)

·第一节 政治参与制度化的含义与特征 (72)

·第二节 政治参与制度化的主要内容 (76)

·第三节 实现政治参与制度化的途径 (79)

·第四节 政治参与制度化建设的长期性和必要性 ... (91)

政治决策篇

·第四章 政治决策的基本原理 (101)

·第一节 动态政治决策与静态政治决策 (101)

·第二节 动态政治决策：政治主体确定指示、政策、
法律 (109)



·第三节 静态政治决策：政治主体提出的公务要求、 社会政治规则和社会公共规范	(118)
·第五章 当代中国的政治决策	(128)
·第一节 我国社会主义政治决策的历史沿革	(128)
·第二节 我国社会主义政治决策的现行制度	(137)
·第三节 我国社会主义政治决策的基本经验	(146)

政治管理篇

·第六章 政治管理概说	(157)
·第一节 政治管理的含义	(157)
·第二节 政治管理的功能	(166)
·第三节 政治管理的规范	(175)
·第四节 政治管理的发展	(180)
·第七章 当代中国的政治管理	(186)
·第一节 当代中国政治管理的基础	(186)
·第二节 当代中国政治管理的原则	(192)
·第三节 当代中国政治管理的结构特征	(199)
·第四节 当代中国政治管理的功能	(205)
·第五节 当代中国政治管理的方式	(210)
·第八章 政治管理现代化	(216)
·第一节 市场经济与政治管理职能的转变	(216)
·第二节 建立与市场经济相适应的政治管理体制	(231)
·第三节 推进政治管理的现代化	(235)

政治改革篇

·第九章 政治体制改革是社会主义发展的重要动力	(243)
·第一节 改革是社会主义制度的自我完善和发展	(244)



MULU MULU

- 第二节 政治体制改革是社会主义全面改革系统中的重要环节 (248)
- 第三节 政治体制改革的前提条件 (254)
- 第十章 政治体制改革是当代中国走向现代化的战略选择 (266)
 - 第一节 当代中国现代化的转型性实质对政治体制改革的内在要求 (267)
 - 第二节 经济市场化历史性进程对政治体制改革的内在促动 (284)
 - 第三节 现实政治发展中的矛盾对政治体制改革的内在选择 (295)
- 第十一章 当代中国政治体制改革的目标、任务、原则 (314)
 - 第一节 在改革中推进社会主义政治现代化 (315)
 - 第二节 改革社会主义政治运行机制, 发展社会主义民主政治 (320)
 - 第三节 推进机构改革, 完善适应经济市场化和政治民主化趋势的行政管理体系 (330)
 - 第四节 完善民主监督制度, 消除权力腐败现象 ... (340)
 - 第五节 推进政治体制改革、建设有中国特色社会主义民主政治的基本原则 (343)

思想政治工作篇

- 第十二章 一般理论 (355)
 - 第一节 “思想政治工作”的提出、含义和本质特征 (355)

目

录

MULU MULU

·第二节	思想政治工作的功能	(364)
第十三章	我国思想政治工作的传统和优势	(368)
·第一节	思想政治工作历程概述	(368)
·第二节	我国思想政治工作的优良传统和优势	(373)
·第十四章	加强思想政治工作	(378)
·第一节	加强思想政治工作的必要性	(378)
·第二节	如何加强思想政治工作	(381)

引 论

人类在生产和生活实践中，有多种多样的行为，政治行为就是其重要内容。政治行为并不是从来就有的，它是政治社会化的结果和产物，是政治主体在政治意识的驱动下，在社会政治生活和政治活动中的外在表现。政治行为作为社会行为的一种，有其不同于其他社会行为的显著特征：

第一，受约性。政治主体是通过政治行为参与社会政治生活并影响公共政治生活的。表面上，政治行为似乎完全是政治主体主观能动性的表现，事实上，政治行为受到各方面的制约和限制。首先，从根本上讲，它受到政治主体所代表的阶级利益的制约。政治主体可能有不同的表现形式和组织程序，具体情况可能千差万别，但在关系到阶级根本利益的情况下，同一阶级的政治主体或代表同一利益的主体就会表现出相同的政治行为，以阶级利益分野的政治行为是带根本性的区别的。正是由于在阶级利益以及阶级关系基础上形成的各种社会制度，从根本上决定和制约着政治主体的政治行为。其次，政治主体的行为受约于该社会的政治意识。政治行为不同于其他行为，它受政治思想尤其是价值观的支配，政治意识直接影响政治行为的性质、方向和程度。社会政治心理虽不具有理论形式和理论体系，但却具有社会性的特征，表现为政治主体（特别是人）的情感、态度，直接驱动其政治行为；政治道德调节和规范政治主体的政治行为；政治信念强

化政治主体参加政治活动的程度，制约其政治行为的频度；政治舆论、政治信息对政治主体的行为具有极其重要的影响，它可能改变政治主体的情感和态度，直接影响社会的公共政治生活，特别是在公共政治生活领域的政治互动过程中和行为日趋活跃的情况下，其作用更为重要。因而对政治行为的管理是十分复杂的系统工程。此外，一个社会的经济发展状况，文化教育、法制化水平也决定政治行为的形式和程度。一般而言，经济和文化水平、法制化较高的社会，政治行为表现为具有较强的理性，反之亦然。

第二，目的性。政治行为一般都是有目的的。有什么样的奋斗目标、理想追求，就会有什么样的政治行为。在社会生活中，无论是政治群体、政治集团、政治团体，或是作为政治实体的政治主体，它的基本要素都是人，都是通过人来发挥作用的。人是社会政治生活的前提条件，舍之，政治行为也就无从谈起。人与动物最大的不同和最根本的区别，就在于人是有意识的理性化的动物，在从事各项活动之前，总是有一定目的的，也就是说其行为是由意识驱动的，在社会政治生活和政治活动中也是如此，政治行为都是为了一定的目的。这种目的性是人的主观能动性的集中表现。在存在政治现象的社会里，人们处于不同的社会政治地位，形成各种政治关系，在一定的历史时期，社会政治关系和人们在社会政治生活中的地位，决定了人们的利益分配方式和利益满足程度。利益的分配方式和利益的满足程度对现实中的人产生一定的刺激，使人们做出某些反应，发挥自己的主观能动性，务求通过各种政治行为以实现自己的利益要求，而这种利益要求和政治意向便成为引导和驱动人的政治行为的目的。因此，没有无目的的政治行为，同时也没有无政治行为的目的。一旦一个组织或个人萌生了某种政治目的，便会产生政治行为，政治目的是政

治行为的前提或伴生物。在社会政治生活中，既有政治群体、政治组织的政治目的，也有个体的政治目的。政治目的是多种多样的。

第三，渗透性。政治自产生以来，就带有浓厚的阶级色彩，是社会各种利益的集中表现，它以各种方式对社会生活产生一定的影响，在同社会其他领域的互动中发挥自己的作用。政治渗透于社会生活的各个领域，力图使整个社会的运行有利于统治阶级的统治。其他社会生活领域一旦出现有损于统治阶级利益的现象，政治便会发挥自己的导向作用和保障作用，利用法律的、行政的、暴力的、宗教的各种手段予以干预，使其合乎自己的要求。由此决定了在任何社会，统治阶级的政治行为的渗透性。同时，其他层面的社会成员，尽管有各种差异，但却自觉或不自觉地通过各种各样的政治行为表达自己的利益和要求。由于其利益和要求的多样性，就使得其政治行为也体现在社会生活的方方面面。特别是随着政治的日益社会化，社会各系统、各领域与政治日益紧密地联系在一起，许多重大问题的解决，都必须借助政治行为。原本就是政治动物的人，日益成为政治人，在社会政治生活、政治活动中充当政治主体的角色，通过政治行为对社会生活的各方面施加影响。

第四，复杂性。政治行为不是人的一种本能行为。它既不是天生就有的，更不是十分随意的。政治本身就是一门科学和艺术，政治生活是一种人类所特有的高级社会生活，因而政治行为是人类的一种较为复杂的行为。众所周知，政治关系集中反映了一定社会人们的利益关系和利益要求，因而处于一定政治关系并参与政治生活和政治活动的人，只有具备参与政治行为的能力，才能成为政治行为的主体。同时，也只有真正懂得如何行为，才能很好地参加社会政治生活，使政治行为收到应有的效果，实现

其要求和目的。政治行为本身的复杂性,使得政治行为在形式上表现出复杂性。人们生活在具体的社会政治生活之中,形成了各种政治关系。人们的经济地位、利益要求、文化知识、价值取向、经历经验各不相同,使具体的社会成员在政治生活和政治活动中会有不同的情感、态度,产生不同的政治行为,特别是不同的经济地位,决定了会有截然不同的政治行为,根据不同的标准,政治行为在特定的社会可分为合法的政治行为和非法的政治行为,暴力的政治行为和和平的政治行为,个体的政治行为和群体的政治行为。群体的政治行为又分为有组织的政治行为、无组织的政治行为和政治运动等各种形式。有正义的政治行为与非正义的政治行为;进步的政治行为与保守的政治行为;有意识的政治行为与无意识的政治行为;理智的政治行为与情绪的政治行为;短暂的政治行为与持续的政治行为;主动的政治行为与被动的政治行为;服从的政治行为与不服从的政治行为。从表现形式看,政治行为包括从发表政治意见、制造舆论、集会游行、政治协商到参加选举、外交纠纷、党派斗争乃至爆发战争等等。

第五,作用的多样性。政治行为作为一种特殊的社会行为,必然对社会产生一定的政治影响,这是政治行为的固有特性,舍此便不能称之为政治行为。然而这种政治影响和作用以及效果并不是同一的。政治主体目的的多样性,形式的复杂性,相关因素的不确定性,势必导致政治行为作用的多样性。对于这种作用的评判标准是很难确定的,从发展的眼光观察问题,凡是能够推动政治发展、政治文明和政治现代化进程的政治行为,无论是否合乎当时的法律,是否给当时的政局带来波动和混乱,都可认为这种政治行为的作用是积极的。反之,有些政治行为即使维护了当时的政治稳定,合乎当时的法律,也不能肯定它的积极意义。当然对这个问题的判断,必须坚持历史唯物主义的观点,不可绝对

化。有些政治行为，反映了历史发展的方向，代表了社会绝大多数人的利益，并以一定的宗旨为旗帜，吸引和凝聚了社会力量，能够推动社会的发展和政治的发展。有些政治行为，缺乏组织性，一哄而起，一涌而上，以极其不规范的方式表达政治主体的意志，破坏社会秩序，搅乱稳定局面，妨碍国家机器的正常运转，阻碍社会的发展和政治的昌明，甚至有可能威胁现存政权的存在。有的政治行为，反映一部分人的利益，维护腐朽没落的统治和有利于极少数人利益的利益格局和政局，实质上也是一种反动。还有的政治行为同时产生几种效应。

正因为政治行为会产生不同的作用，因而每一个国家都十分重视对政治行为的管理。从历史和现实的情况来看，管理的手段并不是单一的。不过，无论什么性质的社会，一旦某种政治行为危及到统治阶级的统治地位和根本利益，统治阶级必然要利用强制力量毫不犹豫地予以制裁。当然，当反动统治阶级腐朽没落已无法缓解社会矛盾，其统治地位已摇摇欲坠时，无论采取何种手段都无济于事，必将为某种政治行为所推翻，历史的辩证法就是如此。

社会主义制度的建立，从根本上改变了旧社会的经济关系、阶级关系和政治关系，广大劳动人民真正成为国家和社会的主人，社会政治行为显示出特有的个性，择其要者如下：

第一，根本目标的一致性。在以生产资料私有制为基础的社会，政治行为主要表现为阶级斗争，集中地体现在基于各自阶级不同的经济利益的对立和冲突。全部政治行为的核心是国家政权问题，或维护和保障国家政权，利用它维护已经形成的经济基础，或夺取和建立新的政权，为一种新的经济关系的确立开辟道路。由于社会存在经济利益根本对立的两大集团，因而与政治行为的根本目标是大相径庭的。社会主义公有制的建立，从根本上

根除了人剥削人、人压迫人的经济根源，绝大多数社会成员在根本利益上是一致的，人民民主专政的国家制度的建立，使广大人民群众成为国家和社会的主人，绝大多数社会成员在政治上是平等的，不存在任何人身依附关系，彼此之间没有根本的利害冲突。以马克思主义为指导思想和理论基础的社会意识占据了主导地位，绝大多数社会成员在价值观念、理想信念、心理活动方面基本取向同一。因而，政治行为的根本目标具有一致性，从战略上讲，就是要加强社会主义政治建设，推动政治现代化和政治发展，真正有利于人民群众当家做主，从根本上保证人民群众的根本利益和要求的实现，促进社会主义各项事业的发展。

第二，参与的社会性。社会主义社会的政治是人民群众的政治，社会主义政治的社会基础和主要依托是广大的人民群众，人民群众充分地参与政治生活是社会主义社会的本质要求和重要体现，而人民群众参与政治生活的重要方式就是政治行为，因此就决定了社会主义社会的参与具有广泛的社会性。公民不受出身、民族、财产状况、文化程度、宗教信仰等限制，通过各种途径和形式，在充分行使自己民主权利的过程中，便构成了政治行为。有些政治行为虽然是以政治组织、政治集团、政治机构的形式出现的，但这些组织机构本身是由人民群众组成的或代表人民群众利益的，这种参与的社会性，不仅表现在参与主体有社会性的特点，而且表现在政治行为渗透于社会生活的各个层面、各个环节。

第三，宗旨的人民性。政治主体作为政治活动的第一要素，其行为是个人、阶层、阶级、政党、集团、国家等的社会实践活动。这种活动在不同的社会，其宗旨截然不同。在以私有制为基础的社会里，虽然人民群众的政治行为宗旨是为了自己的利益，然而由于其经济、政治地位的限制，这种宗旨的实现程度很不充

分。特别是作为组织和实体的政治主体的行为宗旨，具有极大的局限性和狭隘性。而且，由于各种政治组织、政治实体控制在私有者手里，是他们进行统治的工具，因而其行为宗旨主要是为维护少数人的利益服务的。而在社会主义社会，人民当家作主，成了国家的主人，国家的一切权力属于人民，从根本上消除了私有制社会政治权力与人民大众相分离的本质特征，政治行为的内容发生了重大变化。在我国，随着党和国家工作重心的转移和主要矛盾的变化，政治行为的主要和主导方面是围绕人民群众的利益展开的。各种组织、机构的建立和运行，都必须按照人民的意志进行，并以有利于维护和实现人民利益为根本宗旨，把人民群众的利益和意志置于至高无上的地位，任何组织和个人的行为的每一个环节都不能与人民群众的意愿相冲突。人民群众作为政治行为的主体，其行为的根本宗旨就在于体现自己当家做主的主人翁地位，充分行使对经济、政治、文化和社会事务的民主管理权利，把宪法和法律赋予的一切权利落到实处。这一特点是任何私有制社会不曾有过的。

第四，具体情况的差异性。由于社会的性质所决定，这种差异性并不是表现在本质和宗旨上，也不是指不同政治主体的政治行为的行为方式和范围，而是由于发展不平衡的国情所表现出来的在空间上的不平衡性和不同时期在时间上的不稳定性。由于社会主义制度大多是在经济较为落后的国家建立起来的，经济、文化发展极不平衡，不同区域的经济、文化发展水平不同，人民群众政治参与的意识和能力以及社会所提供的各种条件不同，其政治行为就有极大的差异性。除了从空间、能力的因素来考虑外，还表现在由于全社会政治素质和理性化程度较低，其行为规范化、程序化较差，在不同的时间、不同的形势面前，往往显示出极大的不稳定性和波动性。当然，这种差异性，在社会主义社会

带有一定的过渡性。用战略的眼光看问题,随着社会主义现代化建设事业的发展,随着公民参与意识以及参政议政能力的全面提高,这种差异性将逐渐缩小以至消失。但是,在社会主义现实生活中,这个特点还是普遍存在的,这是社会主义政治建设的基础条件,是我们考虑问题的出发点。

目前,我国正致力于两个根本性转变和社会主义现代化建设。对政治行为提出了新的要求:

第一,理性化。理性本来是人类的一个特性,然而理性化是一个不断提高的过程。理性化程度越高,政治行为就会更加规范化、程序化和制度化,从而收到良好的效果。然而在相当一个时期内,我国相当多的政治行为缺乏科学的理论指导,政治行为主体对自己的角色特征、行为方式、作用范围没有系统的全面的了解,因而政治行为随意性很大,缺乏应有的规范、程序和制度。适应经济体制、经济增长方式的转变,政治组织和政治实体除了充分认识自己的地位和责任,在科学理论指导下按照客观规律和市场经济的要求以及社会主义的本质要求,在社会政治生活中发挥作用外,还要营造必要的政治文化,为政治行为创造良好的政治心理环境、政治价值和政治行为准则,不断提高全社会的政治素质和文化层次,培养公民的平等观念、自主意识和社会责任感以及理智的政治判断力、洞察力和敏感性,减少政治行为的非理性成分,提高政治行为的质量和效果。

第二,制度化。我国的根本社会制度为政治行为提供了制度保证,也正是社会主义社会制度才使政治行为发生了根本性质变,政治行为具有了不同于以往社会政治行为的特点。然而不容忽视的是,有关政治行为的一些具体制度还有待于进一步健全和完善,因缺乏理性而产生的政治行为,往往采取非规范化、非程序化和非制度化的形式。虽然改革开放 20 年来在这方面有所改