

政治学前沿问题

ZHENGZHIXUE QIANYAN WENTI

社会转型与政治发展

SHEHUIZHUANXING YU ZHENGZHIFAZHAN

政治学类

戴长征等 著

知  
版社



一

对外经济贸易大学研究生教材项目成果

# 政治学前沿问题：社会 转型与政治发展

戴长征等 著

D0  
D109

知识产权出版社

## 内容提要

政治参与、政治文化、政治社会化、国家权威碎裂化、政治民主、政治发展等问题，是政治学领域的核心议题。本书围绕这些议题，结合转型期中国政治的实际，进行了深入研究。

责任编辑：李德升

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政治学前沿问题：社会转型与政治发展 / 戴长征等著.

北京：知识产权出版社，2009.5

ISBN 978-7-80247-481-9

I. 政… II. 戴… III. 政治学 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 044683 号

## 政治学前沿问题：社会转型与政治发展

戴长征等 著

---

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京海淀区马甸南村 1 号

邮 编：100088

网 址：<http://www.ipph.cn>

邮 箱：[bjb@cnipr.com](mailto:bjb@cnipr.com)

发行电话：010-82000893 82000860 转 8101

传 真：010-82000893

责编电话：010-82000860 转 8127

责编邮箱：[ldsnk@126.com](mailto:ldsnk@126.com)

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

经 销：新华书店及相关销售网点

开 本：880mm×1230mm 1/32

印 张：11.125

版 次：2009 年 6 月第 1 版

印 次：2010 年 1 月第 2 次印刷

字 数：250 千字

定 价：25.00 元

ISBN 978-7-80247-481-9/D·786

---

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

## 目 录

导论	(1)
第一章 政治参与、政治文化与政治社会化	(7)
一、政治参与在西方的发展	(7)
二、政治文化与中国政治文化	(26)
三、当代中国政治社会化	(56)
第二章 国家权威碎裂化：成因、表现、影响及对策	(73)
一、国家权威的性质和问题	(73)
二、国家权威碎裂化的成因剖析	(77)
三、国家权威碎裂化的现实表现和影响	(87)
四、克服国家权威碎裂化的对策	(92)
第三章 公共行政与公共管理问题	(97)
一、治理理念的提出及其在中国的实践	(97)
二、以人为本的公共行政及其在中国的实践	(110)
三、新公共管理、新公共管理运动及其对中国的 启示	(132)
第四章 协商民主理论的兴起与发展	(148)
一、协商民主理论和实践的发展	(148)
二、协商民主的价值及其批评	(167)
三、协商民主与中国政治发展	(174)
第五章 当代中国社会主义民主理论与实践	(185)
一、毛泽东关于社会主义民主政治的理论与实践	(185)
二、邓小平民主政治建设的理论与实践	(197)

三、新时期社会主义民主理论的进一步发展·····	(212)
<b>第六章 当代中国政府与政治</b> ·····	(227)
一、当代中国政府体制的改革与发展·····	(227)
二、当代中国的基本政治制度及其发展·····	(231)
三、当代中国政治中执政党的作用和地位·····	(241)
<b>第七章 当代中国政治发展问题</b> ·····	(249)
一、当代中国政治发展的基本目标·····	(249)
二、当代中国政治发展的战略选择·····	(258)
三、经济全球化背景下中国政治发展的定位·····	(273)
四、网络政治的兴起对中国政治发展的推动作用·····	(277)
<b>第八章 当代中国的社会风险与突发事件</b> ·····	(286)
一、中国风险社会形成的主要原因·····	(286)
二、引发突发事件的主要问题·····	(292)
三、中国社会风险的基本特征和控制思路·····	(315)
四、中国突发事件的应对机制建设·····	(322)
<b>参考文献</b> ·····	(341)
<b>后记</b> ·····	(349)

## 导 论

自 1978 年党的十一届三中全会确定实施改革开放政策以来，中国进入了社会主义现代化建设的新时期，中国的社会转型步伐大大加快了，这主要表现在以下几个方面。

第一，从传统社会向现代社会转型。从 1840 年鸦片战争开始，中国就开启了现代化进程，开始逐步从传统社会向现代社会转变。这种社会转型对于中国社会发展而言，是一个极其痛苦的过程，其间经历了不少内忧外患。可以说，当代中国的社会转型至今并没有完成，中国社会仍处于转型过程中。这一过程大致分为三个阶段：第一阶段为从鸦片战争到新中国成立，第二阶段为从新中国成立到党的十一届三中全会，第三阶段为党的十一届三中全会以来至现在。可以说，中国现代化进程的不同阶段，社会转型的速度、强度、广度、向度都有所不同，所要完成的历史任务也有很大的差异。党的十一届三中全会以来，由于改革开放政策的实施，中国社会转型的步伐大大加速，当前中国社会正处在高速转型时期。在这一时期，西方早期现代化国家一两百年走完的现代化之路，我们可能在不到一百年的时间就会完成。在这样一个过程中，中国将急剧完成从传统社会向现代社会的转型。

第二，从计划经济体制向市场经济体制转型。受苏联模式的影响和历史因素的制约，新中国成立后，逐步建立起了一种计划经济体制。随着时间的推移和条件的变化，中国的经济规模不断扩大，经济联系日益增多，计划经济体制的那种决策高

度统一而且排斥市场作用、只靠行政命令配置资源、搞平均主义的弊端日益暴露出来。党的十一届三中全会确立的改革开放政策一开始就是以市场为导向的，并逐步确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标。当前，中国经济体制已基本实现了由计划经济体制向市场经济体制的转型，社会主义市场经济体制的基本框架已经建立起来。其主要标志是：以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的格局基本形成；市场配置资源的基础性作用明显增强；国有企业改革速度加快；宏观调控体系逐渐走向成熟；社会保障体系建设取得了积极进展。但是，也应该看到，与市场经济体制不相容的、带有计划经济色彩的一些方式仍然存在，国家与市场的关系有待进一步调整，收入分配政策有待进一步完善，国有企业改革和宏观调控体系也存在不少不足之处，社会主义市场经济体制有待进一步完善。

第三，从封闭半封闭社会向开放社会转型。建立在自然经济基础之上的传统社会，必然会呈现出社会系统之间以及同一社会系统内部不同构成部分之间的相互隔绝半隔绝亦即封闭半封闭的状态。随着大工业生产的发展以及社会流动的加速，社会必然会相应地呈现开放的状态，即社会系统之间、同一社会系统不同构成部分之间进行资源与能量的输出、输入。唯有如此，一个社会方能获得必要的启动力，并获得必要的资源互换，进而支撑自身的现代化进程。在当代中国社会转型过程中，中国社会系统与系统之间、系统内部的交流与联系不断增强，社会的封闭与半封闭状况逐步突破。不仅如此，中国社会与外部世界的联系也不断增强。特别是在经济全球化进程不断加速的背景下，中国正在实施融入国际社会的战略，中国经济逐步融入世界经济体系之中，中国正在成为国际社会中的一个有重要影响力的大国。

第四，从一元管控型社会向多元统合型社会转变。新中国成立后，为了迅速改变国家积贫积弱的状况，实现社会整合与国家工业化的目标，国家构建了庞大而强有力的官制系统，通过这一官制系统，国家保持了对社会的超强控制力。当代中国的国家与社会关系也因此呈现出一元管控的制度化特征，这一特征的根本体现是党国同构的一元政治权力对全社会各个阶层、各种利益的管制和调控，民主集中制是这一特征的政治性表达。经济上的计划和集中、政治上的一元化领导和民主集中制、国家与社会关系上的国家优位保证了国家意志的贯彻。但改革开放后，形势发生了变化，中国的改革在一定意义上是一次深刻的革命，是一次利益的大调整和社会关系的大改变。这是因为经济关系的改变必然带来利益的调整和社会关系的改变，乃至社会结构的变动。政治管理必须适应这样的利益调整、社会关系的变化和社会结构的变动，必须反映新生社会因素的要求，才能保证政治稳定和社会秩序。因此，当下中国的政治管理要实现从一元管控型向多元统合型转变，其基本要求是在保持党和国家意志得到贯彻的前提下，开放政治参与和利益表达渠道，将日益分立和多元的政治要求通过宪政的、法律的和制度的途径加以确定，并由国家主导、统合进政治生活和政治过程之中。

社会转型给中国社会带来了新的气象和变化，也带来了一系列新的问题和矛盾，这既为中国政治发展提供了良好的社会条件，也为中国政治发展设定了问题，提出了挑战。本书共分八章，从八个方面对当代中国政治发展领域面临的问题进行了一定的探索和研究。

政治参与、政治文化与政治社会化是既相区别又相联系的概念。政治参与是衡量政治民主和政治发展的重要指标，在现



代社会中，政治参与的扩大是必然的趋势。政治文化对一个政治系统的合法性的获得、对政局的稳定、对现实中政治角色的活动和行为、对政治发展和政治变迁都有重大影响。政治社会化与政治文化的概念是互为表里的，它们之间的关系主要表现为：政治文化是政治社会化的内容，政治社会化是政治文化传播的途径。当代中国政治参与的途径和形式、政治文化的转型、政治社会化的方式都发生着变化。

对于中国国家权威结构的研究，是研究中国政治行政问题的一个重要的切入点。近年来，国际上有些学者提出了对中国国家权威结构的新的分析范式，其核心论点是，随着改革的深入，中国的国家权威正经历着一场碎裂化的过程。这个过程与中国放权和分权的改革实践相联系，原因在于，中国的放权和分权的实践始终没有找到克服“代理人危机”的有效办法，国家权威正按照其代理人的意志，依据一种类似于市场交换的法则进行着分配和交易。

治理理论已成为有关政府改革的一个全球性话题。改革开放以来，在推动经济发展和社会全面进步的同时，中国政府加大了自身改革的力度，以市场经济体制为平台，以政府职能转变为中心枢纽，以民主法制建设为基础，中国政府正在努力营造新型治理格局，并取得了相当的成效。中国政府提出的以人为本的施政理念，反映了现代社会公共行政的本质属性，是对政府价值的伸张和倡扬。以人为本的公共行政有着极其丰富的内涵和多重价值向度，值得人们深入挖掘。在现实的公共行政实践中，中国政府贯彻以人为本的施政理念并取得了巨大的成就。以人为本的施政理念作为指导公共行政实践的核心价值，将对公共行政的理论和实践发生深远影响。新公共管理改革浪潮在西方各国的普遍展开，对政府公共管理产生了深远影响，

在相当程度上改善了西方国家的公共管理水平，并对中国公共管理改革有一定的启示作用。

20世纪80年代以来，西方学术界兴起了协商民主理论研究的热潮。不同国度和学术背景的学者如哈贝马斯、罗尔斯、吉登斯、米勒等都孜孜埋首于探求这种新的理论转向的内在理路。协商民主理论研究还超越了哲学思维和理论研讨的局限，更深入、更广泛地与政治实践联系在一起。2000年以后，敏锐的国内学者开始及时地将协商民主理论介绍到国内，一方面，在译介的基础上分析、梳理和探讨其基本的理论内涵和架构，另一方面，积极地关注当代中国政治发展的现实，从实践中发掘资源，为协商民主理论提供经验支撑。

新中国成立以来，中国的民主政治建设和民主理论发展都取得了很大的成就，中国的政治面貌发生了很大的变化，但其中相当长的时期里中国民主政治建设也遭受过重大的挫折。毛泽东和邓小平对中国民主政治建设进行了长期探索和实践，积累了宝贵的经验，这是当前中国特色社会主义民主政治建设的宝贵财富。当前，中国社会主义民主理论与实践在不断探索中获得了不少新的成就。

在改革开放进程中，中国政府体制和基本政治制度经历了深刻的改革，并且不断走向完善。中国共产党在中国政治体系中处于十分重要的领导地位。坚持党的领导，就要坚持党对国家大政方针和全局工作的政治领导，坚持党对军队和其他人民民主专政的国家机器的绝对领导，坚持党管干部的原则，坚持党对意识形态领域的领导，坚持共产党领导的多党合作。

当代中国政治发展的基本目标是要实现政治民主、政治廉洁、政治稳定和政治效率，这也是中国政治发展的基本方向。总结建国以来中国政治发展的经验教训，根据中国具体国情和

所处国际环境对中国政治发展的影响，以及中国共产党关于政治体制改革的路线、方针、政策，中国政治发展战略可以选择为：抓紧机遇，民主为本，多向推进，稳中求变。在经济全球化背景下探索中国特色的政治发展道路，既要顺应历史潮流，又要立足中国国情；要正确认识世界民主化浪潮的实质，防止和平演变；要处理好两种制度之间的关系，为中国政治发展创造良好的国际环境。

当前中国已经步入风险社会，这一点可以说是中国突发事件频繁发生的深层次原因。从当前中国社会的总体形势看，整体平稳的同时存在着严重的社会风险。一方面，中国经济持续快速发展，政治体系运行平稳有序，社会整体发展保持着良好态势。另一方面，当前中国各种问题和矛盾凸现出来，不少问题和矛盾还呈现出继续恶化的态势，社会风险也在不断累积。社会风险的累积对中国社会稳定和社会秩序构成了潜在的、相当大的威胁，从而也对构建社会主义和谐社会形成了严峻的挑战。要构建社会主义和谐社会，推进中国社会主义现代化事业不断向前发展，就必须控制和化解社会风险，降低突发事件发生的可能性。

# 第一章 政治参与、政治文化与政治社会化

政治参与、政治文化与政治社会化是既相区别又相联系的概念。政治参与是衡量政治民主和政治发展的重要指标，在现代社会中，政治参与的扩大是必然的趋势。政治文化对一个政治系统的合法性的获得、对政局的稳定、对现实中政治角色的活动和行为、对政治发展和政治变迁都有重大影响。政治社会化与政治文化的概念是互为表里的，它们之间的关系主要表现为：政治文化是政治社会化的内容，政治社会化是政治文化传播的途径。当代中国政治参与的途径和形式、政治文化的转型、政治社会化的方式都在发生着变化。

## 一、政治参与在西方的发展

### 1. 政治参与概述

民主与政治参与有着十分紧密的联系。民主概念产生于遥远的古代，不过现代性的民主概念是伴随着资产阶级登上历史舞台才出现的，而政治参与的概念是在 20 世纪五六十年代随着政治学的学科转型而产生的。从古代的民主到现代民主，民主实践和民主理论经过了几千年的发展和演变，成为一个众说纷纭的话题。作为理论形态的民主，有古典民主主义、现代民

主义，其中现代民主主义又有多元民主主义、精英民主主义、参与民主主义之分。从实践形态上来说，又有原始民主（氏族民主制）、奴隶制民主（希腊城邦民主制）、中世纪城市民主制、近代资产阶级民主制、当代资产阶级民主制、社会主义民主制等的区别。但是无论民主表现得如何千姿百态，就其基本取向和要求而言，民主是有着特定的含义的。无论就制度层面，还是就学理层面而言，它的价值性和规范性是不言而喻的。它内涵的是人类千百年来的追求和向往，它表达的是人类希望通过外在的良善的制度化途径达到人自身免却焦虑地追求幸福生活的愿望。因而，只有在一个人能充分地估价人类在漫长的政治专制的黑暗岁月里所遭受的茶毒时，他才有可能充分地理解民主的真实内蕴。这恰如人们都能理解的那样，人们在自由时，并不懂得自由的珍贵，只有当他的自由被剥夺时，他才能切实地感受自由的珍贵。尽管不能设想人们现实地回到中世纪去亲身领受种种专制制度的淫威，但现实世界里专制权力的存在足以让人们在民主问题上回味无穷了。

民主的概念出现在古希腊，这已经成了定论。并不充分、但十分明显的证据是，民主这个词的词根来源于希腊文 *Democratia*，这个词本身又由两部分组成，前半部分是 *Demos*，意思为“人民”、“地区”、“自治区”。后半部分是 *Kratia*，意思为“统治”、“权力”“治理”，两部分合在一起，这个词的意思就是“多数人的统治”、“人民的权力”或“人民的自治”。英语语言中所使用的 *Democracy*，是从希腊文转译过来的。

其实就民主这个词的含义而言，并不是希腊人的专利，早在公元前 11 世纪，我国先民就使用过“民主”一词，《尚书·多方》载周公语“天惟时求民主”；《尚书·多方》又载有“乃

惟成汤克以尔多简代夏作民主”。但显然，中国古代典籍中所谓的“民主”与希腊人的民主有着本质的区别，无论是为民做主，还是做民的主人，它都与民主的西方意义迥然有异。

就人们公认意义上的民主，即“多数人的统治”所包含的不言而喻的内容而论，人民参与政治，在政治上有所作为，都是题中应有之义。民主就意味着人民主动地介入政治，充当“政治人”。当然，民主还是一种政治制度，是一种理想，是一种规范和价值，在人们的政治视野和政治意识中，民主包含了太多的内容，甚至这个词本身就能引起许多人的浮想联翩、万千感慨，因为它渗透在人类的历史进程中，带给人类太多有关政治的幸与不幸的联想。

而政治参与作为一个新生的概念，虽然在实践层面上，历史已经见证了它的发展和变化，但在学理层面上，它的提出只不过是出于人们分析政治的需要，虽然它在当前的政治视界中的意义已远非它被提出时那样简单了——它几乎和民主一样已经成为人们责难某些集权式政治安排，表达进步性政治理念的一种规范了。因此，人们谈论政治参与事实上正是从一种充分意义上来谈论民主。虽然民主的内涵要大于政治参与，民主包含的内容要远远多于政治参与，但从实质上说，没有人民参与的民主无论如何都是令人难以想象的。

历史上不同的时代、不同的社会经济、文化风俗习惯、社会心理，甚至自然条件都造成人们与政治之间的不同关系。在有的国家或民族，人们接近政治的机会显然要比别的民族和国家的人们接近政治的机会要多些，在同一国家同一民族的不同时期，人们获得的接近政治的机会也大不相同。但是，决定人们与政治的亲疏远近的，除了上面提到的因素外，最重要的、决定性的因素是这个国家的政治制度的性质。罗伯特·A·达

尔曾按照人们与政治之间关系的远近程度，将人们分成这几部分：有权者、谋求权力者、政治阶层、无政治阶层。<sup>①</sup>运用达尔为我们提供的分析归类，我们可以清楚地认识到历史上大多数时候的通常情况下，绝大多数的人是被排斥在政治之外的无政治阶层——尽管有我们上面所说的人们接近政治的机会的差异，但那仅仅是相对而言的，他们没有参与政治的机会，是与政治无缘的“非政治人”。（当然，在他们被逼迫得不能照旧活下去的情况下，他们会揭竿而起，如潮水一样涌入政治领域。）懂得这一点，我们就毋庸奇怪，为什么历史上的政治家和研究政治问题的思想家把关注的重心都放在统治形式上了。因为政治只是少数人的事，社会中存在着的最广大的人群只是政治的客体，政治的主体是那些被赋予最优秀质料的人（如柏拉图所谓用金子做的人），被称为王、侯、将、相的人，被称为精英的人（如权威主义者所声称的那样）。既然少数人对多数人的统治是既定的前提，那么这些人以什么方式对社会中如蝼蚁一样众多的人加以约束和管理，就是最迫切需要给以充分理论的事情了。在中国，有关牧民、养民、教民（牧、养、教这些字眼常常令人想起人对牲畜的行为）的学说异常发达；在西方，对不同政体（统治的形式）的研究很充分。

但是，历史上仍然有着这么一些政治家和政治思想家，他们对政治权力的来源与归属进行了研究，他们并不认为政治资源为少数人所垄断是先验的。

## 2. 希腊古典民主制下的政治参与

由于古代希腊与古代东方（巴比伦、埃及、印度和中国）

---

<sup>①</sup> 罗伯特·A·达尔. 现代政治分析 [M]. 上海：上海译文出版社，1987：130.

在氏族制度解体的过程中和氏族解体后的历史条件的鲜明不同，希腊走上发展奴隶主民主制的道路。而古代东方诸国却在氏族民主制的基础上未能发展出像希腊那样的奴隶主民主制，反而在古代专制主义的道路上越走越远。

事实上，古代东方在原始民主制方面的发达程度是很高的。所谓原始民主制就是在氏族社会没有解体之前，人们在部落和部落联盟的共同体中实行的政治制度（如果可以将这样的部落或部落联盟称作是政治共同体的话）。恩格斯曾将这种民主制叫做“古代自然长成的民主制”，列宁称之为古代民主的萌芽。在这样的共同体中，生产资料是公有的，人们过着没有剥削、没有压迫的生活，即使是氏族的首领也不享有任何特权。任何公职、任何决定都是人们通过平等的方式协商后作出的选择。人人都可以参与有关氏族重大问题的讨论，氏族及其成员是高度同一的，每个人都是这个氏族的人格化，氏族是所有氏族成员的人格化的总和。“这种十分单纯质朴的氏族制度是一种多么美妙的制度啊！没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条有理的。”<sup>①</sup>“丝毫没有今日这样臃肿复杂的管理机关。一切问题，都由当事人自己解决，在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了。不会有贫穷困苦的人，因为共产制的家庭经济和氏族知道它们对于老年人、病人和战争残疾者所负的义务。大家都是平等、自由的，包括妇女在内。”<sup>②</sup> 这样人人参与氏族内部政治生活的情景在中国古代典籍里也有着生动的记载。成书于战国末年或秦汉之际的《礼记·礼运篇》对

① 马克思恩格斯选集（第4卷）[M]. 北京：人民出版社，1995：95.

② 马克思恩格斯选集（第4卷）[M]. 北京：人民出版社，1995：95.



此进行了详细的描述：“大道之行也，天下为公，选贤与（举）能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡孤独废疾者皆有所养。男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己；力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户不闭。是谓大同。”在部落领袖的选任上，古代中国也有过民主制的尝试，即所谓“禅让制度”。尧、舜、禹之间的顺次禅让就表现了原始的民主精神。尧、舜、禹作为部落联盟首领的地位是经过四岳十二枚（各部落首领）的同意，才取得合法性的。但是，随着生产力的不断发展，这种原始民主制终究随着氏族公社的解体而衰亡。恩格斯指出：“这种组织是注定要灭亡的。它没有超出部落的范围；……部落联盟的建立就意味着这种组织开始崩溃……凡是部落以外的，便是不受法律保护的。……这种自然发生的共同体的权力一定要打破，而且确实被打破了。”<sup>①</sup>

即便奴隶制的产生作为一个历史的必然，人们无力加以抗拒，但从氏族公社解体过程中的权力让渡来看，即作为与氏族成员自身同一的权力被让渡给一定的新生的权力主体——奴隶制国家的过程来看，人们并非一开始就接受了权力的绝对性。或者毋宁说，人们还保留着一丝氏族民主的朦胧记忆。因此，在古代两河流域，在古亚述和苏美尔地区兴起的城邦国家中，诸如贵族会议、平民会议等机构还在国家生活中起着非常大的作用，掌握很大的权力。成年男性公民尚有机会接近政治，政治这时还表现为众人的事，尚不为君主们得而私焉。但是古代东方究竟还是没有发展出奴隶制民主，其中的原因是什么呢？

<sup>①</sup> 马克思恩格斯选集（第4卷）[M]. 北京：人民出版社，1995：96—97.