



21

世纪高等继续教育精品教材

# 政治学原理

(第二版)

ZHENGZHIXUE YUANLI

主编 沈文莉 方卿



NLIC 2970691330

21

世纪高等继续教育精品教材

# 政治学原理

(第二版)

ZHENGZHIXUE YUANLI

主编 沈文莉 方卿



NLIC 2970691330

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政治学原理 (第二版) / 沈文莉, 方卿主编

北京: 中国人民大学出版社, 2010

(21 世纪高等继续教育精品教材)

ISBN 978-7-300-12029-4

I. ①政…

II. ①沈… ②方…

III. ①政治学-高等教育: 远距离教育-教材

IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 067533 号

21 世纪高等继续教育精品教材

政治学原理 (第二版)

主编 沈文莉 方卿

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

版 次 2007 年 1 月第 1 版

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

2010 年 6 月第 2 版

印 张 16.5

印 次 2010 年 9 月第 2 次印刷

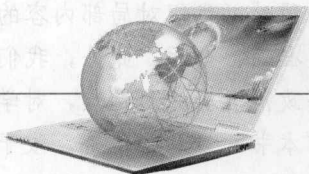
字 数 353 000

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

# 前言



相对于哲学、历史学这些社会科学的基础学科而言,政治学是一门年轻的学科。这在中国尤其如此,因为经过20世纪50年代初期的院系调整,政治学这一学科被取消并停止发展长达20余年。改革开放之后,政治学才恢复了学科设置,经过30多年的发展,如今已经在各大高校中形成了比较齐全的教学体系和科研队伍。我们正是在这一学科发展的大背景下,力图为政治学向全社会的“普及”做一些有益的工作。在我们看来,对“政治”的热情并不限于庙堂之上,街巷阡陌中也有着认识“政治”的需要和必要,因而“普及”政治学,让广大的公民都能够对政治学的有关问题形成正确的认识,就成了政治学研究和教育工作者的职责所在。

当政治学作为一门课程最初出现在京师大学堂这一当时中国最高学府的莘莘学子面前时,他们所拥有的教材不过是一部德国教授讲演录的翻译本,而在今天,各种政治学教材可谓汗牛充栋,教材的选择也就成了师生共同面对的一个问题。我们编写这样一部政治学教材,除了考虑到政治学本身的发展促使我们吸收国内外最新的有益研究成果,并在此基础上淘汰过去与之对立或不合拍的内容之外,我们更希望这部教材能够深入浅出,通俗易懂,既不让读者为高头讲章所阻吓,又让读者在明确的教学目的面前,形成对政治学有关问题的基本认识。尤其重要的是,我们从事远程教育和高等继续教育相关教学多年,将摸索出的教学经验贯穿于本教材的编写中,使其更适应现代远程教育和高等继续教育的特点。

本书的编著者均为政治学教学领域的青年学者,按所撰篇章依次为:第一章,方卿、沈文莉;第二、第八章,何历宇;第三、第四章,曾纪茂;第五章,叶国文、方卿;第六章,赵萍丽;第七章,李明波;第九章,汪晓风。本书由沈文莉、方卿共同确定编写提纲并组织编写和审定,配套的教学课件及相关资源等由沈文莉编写。本次修订工作由沈文莉完成。

本书最初于2007年1月出版,其适应性在三年的教学实践中得到了良好的检验。本次修订,我们主要调整了书中的某些篇章结构,增加了更加明晰的段落标题,使得层次更加清晰,更加符合成人学员和读者的学习



政治学原理(第二版)

编著者

# 目录



|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第一章 绪 论 .....             | 1   |
| 第一节 政治的含义/1               |     |
| 第二节 政治研究的历史与现状/14         |     |
| 第三节 政治学的研究内容和研究方法/23      |     |
| 第二章 国家的本质、历史类型与职能 .....   | 29  |
| 第一节 国家的起源与本质/30           |     |
| 第二节 国家的历史类型/42            |     |
| 第三节 国家的职能/50              |     |
| 第三章 政体与国家结构形式 .....       | 58  |
| 第一节 古典政体理论/59             |     |
| 第二节 现代政体分类：以国家与社会关系为依据/64 |     |
| 第三节 国家结构形式/79             |     |
| 第四章 国家机构 .....            | 88  |
| 第一节 政府的含义与现代政府的基本原则/89    |     |
| 第二节 国家元首/95               |     |
| 第三节 立法机构/97               |     |
| 第四节 行政机构/102              |     |
| 第五节 司法机构/111              |     |
| 第五章 政党和政党制度 .....         | 117 |
| 第一节 政党的含义和特征/117          |     |
| 第二节 政党的产生与发展/123          |     |
| 第三节 政党的类型和功能/131          |     |
| 第四节 政党制度/135              |     |



|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第六章 政治参与 .....        | 144 |
| 第一节 政治参与的含义、特征与功能/145 |     |
| 第二节 政治参与的主体/156       |     |
| 第三节 政治参与的途径/167       |     |
| 第七章 政治文化 .....        | 174 |
| 第一节 政治文化的内涵/175       |     |
| 第二节 政治文化的结构、类型和功能/181 |     |
| 第三节 政治社会化与政治文化的发展/189 |     |
| 第八章 政治发展 .....        | 196 |
| 第一节 政治发展概述/196        |     |
| 第二节 政治发展的类型与途径/204    |     |
| 第三节 政治发展的普遍性与特殊性/210  |     |
| 第四节 中国的政治发展/218       |     |
| 第九章 国际政治 .....        | 226 |
| 第一节 国际政治概述/226        |     |
| 第二节 国际政治行为主体/233      |     |
| 第三节 国际体系/238          |     |
| 第四节 中国的对外政策/245       |     |
| 参考文献 .....            | 255 |



# 第一章 绪 论

## 引 例

2010年3月14日，国务院总理温家宝在全国人大十一届三次会议之后与中外记者见面，并回答记者提出的问题。他说，社会公平正义，是社会稳定的基础。“公平正义比太阳还要有光辉。”

从古到今，人们一直在追求公平正义的社会理想。但是，什么是公平正义的社会？通过什么方式才能实现社会的公平正义？这正是历代政治思想家期望回答的问题。孔子希望通过圣贤之道带来天下大同，柏拉图希望以哲学家为王带来“理想国”；现代资产阶级启蒙思想家认为民主宪政是实现社会公平正义的基本途径，马克思主义则提出了共产主义的伟大理想。

今天，我们仍然在探究这个问题。

对于大多数人来说，“政治”并不是一个陌生的词汇，我们就生活在“政治”所运行的国家中，我们是有着“政治”属性的民族的一员，我们可能需要不定期地过组织生活，我们每天都可以看到或听到各种类型的政治事件，我们的周围时常有人谈论着政治。这就意味着对政治的认识有着广泛的社会需要，而对政治的正确认识则成了社会生活的必需。作为社会主义民主国家的一位公民，如果对政治学的基本内容，对政治结构、政治制度以至宪政体系没有一个良好的认识，那就无法有效地行使自身的民主权利，也无法对政治共同体形成有效的认同，前者关系到中国的政治发展，而后者则攸关国家的政治秩序。显然，形成对政治的正确认识对个人和国家都有着重要的意义，而加强政治学的学习则有利于我们形成对政治现象的全面认识，并进一步把握政治现象背后的客观规律。

## 第一节 政治的含义

欲形成对政治现象及其本质的正确认识，首先就必须理解“政治”这一词汇的含义，毕竟，只有在对一个概念有了正确把握的基础上，我们才能比较一致地谈论、研



究这一概念所涵盖的具体内容。

## 一、“政治”概念的历史变迁

我们先回顾中西历史上对政治的理解,一方面可以更进一步了解现代政治定义的源头,从而加深对政治这一概念的理解,另一方面,也可以更多地了解被现代政治定义所消解的、在古代历史上曾发挥重要作用的一些“政治”概念,从“政治”的多种可能性中更全面地把握政治这一概念的内涵。

### (一) 古代中国的“政治”: 国家基于一定规则的稳定状态

在中国语境中,“政治”一词的大量使用是与现代汉语的产生密不可分的,一般认为,政、治两字联合组成一词从而促成“政治”词汇的广泛使用,是与孙中山联系在一起,中山先生称:“政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事,便是政治。”当然,这个定义是非常宽泛的,管理众人的事既可以在国家、民族层面展开,又可以在家庭内部实施,而我们很难将家庭内部的管理毫无疑问地看作政治。可见,这一解释并不能满足为“政治”给出精确定义的要求,但孙中山将政治做上述的解释却有着传统中国语境中政、治二字做分别解释的先例。

《说文解字》中对“政”字的解释为“正也”,而“正”则是“从一而止”,也就是说,“政”就是按照某一规矩或标准并达到某一稳定的状态,而从其在古籍中出现的上下文来看,“政”这一特定规矩下的稳定状态往往是与“邦”、“国”或“天下”联系在一起的,这就是说,“政”意味着国家依照特定的规矩并达到稳定的状态。

当然,在古典文献中,“政”字有着多重含义,但我们可以说这些含义都是与特定规矩下的稳定状态——“正”的本义相关联的。试举《论语》为例,“政”可以是:(1) 国政,即国家的状态,或解为政事,即与国家状态有关之事务,如“为政以德,譬如北辰居其所而众星拱之”(为政第二),以及“夫子至于是邦也,必闻其政”(学而第一);(2) 政制,即规矩,如“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格”(为政第二);(3) 政令,规矩本身或实施规矩的具体措施,如“谨权量,审法度,修废官,则四方之政行焉”(尧曰第二十);(4) 政权,也就是制定规矩的权力,如“天下有道,则政不在大夫”(季氏第十六)。

在古代语境中,“治”除了像孙中山所说具有“管理”或“治理”的含义,也就是作为一个动词使用外,它又有着国家太平或我们现在所谓的政治清明的含义,也就是作为一个名词指国家的治理处于一个良好的状态,如“无为而治”一词中的“治”就是如此。并且,在儒家看来,“治”和“政”有着相似的内涵,都是与“正”不可分离的。《论语·卫灵公》载孔子所云:“无为而治者其舜也软?夫何为哉?恭己正南面而已矣。”这和《论语》中论及国政的其他一些表述,在“正”的主张上是一致的。如《论语·子路》载孔子的话说:“苟正其身矣,于从政乎何有?不能正其身,如正人何?”“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从。”由此可见,要达到国家太平,无论是臻于郅治,还是实现政通人和这一国家良好状态,都需要为政者本身首先按照

一定的规矩或标准形成一种稳定的状态，然后才能通过自身的示范作用逐步扩大到他人以至整个国家，促成国家趋于良好状态。

儒家认为达到政治清明，其必要条件之一在于为政者能够修身立德，所谓由“内圣”而“外王”，但这并不代表诸子百家都同意这一观点，事实上，在墨家、道家和法家看来，“兼爱尚同”、“无为而治”或“严刑峻法”也不失为追索政治清明的可行途径。在这里，儒墨道法的争议并不妨碍我们对古代中国语境中“政治”含义的理解。古籍中本就有“政”、“治”连用的先例，如《尚书·毕命》“道洽政治，泽润生民”，其中“政治”指“政化治理”，也就是政事得到治理；《周礼·地官·遂人》“掌其政治禁令”，联系上下文来看，此处“政治”中的“治”亦作动词用，“政治”也就是使政事得到治理。可见，“政治”实际上代表着国家处于一种良好的状态。诚如前文所述，“政”、“治”均可指国家的良好状态，“政”、“治”二字连用形成的“政治”一词，不过是“政”、“治”二字同一含义的不同表述而已。“政治”这一词汇本身就蕴涵着国家处于某一良好状态这层含义，至于如何实现“政治”这一良好状态方面的分歧，则并不妨碍对“政治”本身的美好想望。

由上可知，在古代中国语境中，言“政治”则必然包含下面三层含义：第一，政治必然是与国家有关的；第二，政治含有国家处在或趋于良好状态的内在规定性，而所谓良好，其重要的表征就是国家的稳定，也就是国家形成秩序并长期得到保持；第三，要达到政治所内涵的良好状态，必须首先依据一定的规矩或标准。统括言之，政治也就是国家依据一定的规矩处于或趋于稳定状态。

当然，在现实中，国家或许在长时间内并不存在特定规矩下的稳定状态，但这并不意味着这时的国家就无“政治”可言，从词源上说，“政治”表达了国家稳定状态的美好愿望，而举凡与此有关的事务就都是政治事务，一切与国家状态有关的现象也都可适机添加上“政治”这一修饰语。

在传统中国，儒家思想构成了国家的主导价值，政治的内涵也就受到了儒家思想的极大影响，但我们必须明确，政治这一词汇并非儒家所独有，其基本含义是与“政”、“治”二字的本义联系在一起，而字义或词义的一致性才构成了诸子百家讨论“政治”这一主题的基础，因此，“政治”的上述含义是由汉字或语词所赋予的，而非儒家思想所强加的。政治的上述三层含义构成了百家争鸣时期讨论政治话题的前提性认知，但在政治所依凭的规矩和国家的稳定状态这两个层面，诸子百家又有着不同的看法，但一般而论，儒家对“政治”含义的具体解释则构成了古代中国的主导认识，我们还是把视线聚焦在儒家对规矩和稳定状态的讨论上来。

单就儒家思想这一古代中国的主导价值来看，我们可以说，所谓国家的稳定状态，就是指古代统治等级结构中的各层级成员均能各安本分，这从《论语》中的下面两段话中可以得到明确的启示：

齐景公问政于孔子。孔子对曰：“君君，臣臣，父父，子子。”公曰：“善哉！信如君不君，臣不臣，父不父，子不子，虽有粟，吾得而食诸？”（颜渊第十二）



子路曰：“卫君待之而为政，子将奚先？”子曰：“必也正名乎！”子路曰：“有是哉，子之迂也！奚先正？”子曰：“野哉，由也！君子于其所不知，盖阙如也。名不正，则言不顺；言不顺，则事不成；事不成，则礼乐不兴；礼乐不兴，则刑罚不中；刑罚不中，则民无所措手足。故君子名之必可言也，言之必可行也。君子于其言，无所苟而已矣。”（子路第十三）

只有君臣父子恪守其分，只有先正名，促使统治等级结构中从天子、诸侯、卿大夫、士到庶人中的各个层级均能正确把握自身在其所处等级结构中的位阶，认识到自身所应享有的名分并不生出僭越之心，才能保证国家形成秩序并达到长期稳定。当然，孔子的这一表述是与他“从周”的主张联系在一起的，西周封建所形成的社会等级结构也同时构成了国家统治的等级结构，故而天子到庶人的等级划分构成了孔子“正名”的基础。在秦汉形成大一统国家之后，在专制君主制下，西周封建的社会等级结构虽被打破，但君臣父子的名分并没有丢失，所谓国家的稳定状态，仍在于君臣父子恪守其分，这就构成了古代中国语境中“政治”含义的一贯表达。

要促成国家的稳定状态，当然需要一定的规矩。在儒家看来，外在于人的规矩显然比不上内在于人的道德法则更有效。所谓“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格”。（为政第二）从这一德礼政刑的优劣排序中，我们也可以看出，在政治方面，孔子将“政”与“德”相对，强调“政”这一外在于人的规矩难以与“德”这一内在于人的法则相媲美，因而主张国家的稳定状态应根植于人的道德完善。

综上所述，在儒家思想即古代中国的主导价值体系中，“政治”这一国家的稳定状态就是统治等级结构中的各层级成员均能安于本分，而达到这一稳定状态的途径也就是将这种安于本分的要求内化为自身的伦理认知。

## （二）古希腊的“政治”：城邦公共生活的总和

明了“政治”在古代中国语境中的自有含义，仍不足以把握现代“政治”的内涵，这是因为，当作为一门学科进入中国的学术领域时，政治学就附着了西方文化对“政治”的理解。现代政治学中的“政治”本就对应于英语中的 politics 一词，而 politics 的词根则是 polis，其最初含义是指古希腊修筑在山巅的卫城以及卫城周围的市区和乡郊，由于该词最终综合了土地、人民及其公共生活，polis 也就构成了我们现在耳熟能详的城邦（city-state）。因此，politics 就必然是与城邦联系在一起的。古希腊哲学家亚里士多德的名言“人是天生的政治动物”实际上就是指“人是天生的城邦动物”，政治是城邦中的公共生活的总和。

之所以说政治是公共生活的总和，是因为在古希腊，城邦公民（即城邦中除外邦人和奴隶之外的成年男子）的生活可以划分为公共领域和私人领域两大范畴，而只有公共领域的生活才归属于政治生活。所谓私人领域也就是公民的“家庭”（oikia），它是古希腊社会最小的生产单位，一个完全的家庭包括了主奴、夫妇、父子三种关系，而这三种关系都是同样的隶属关系：女子从属于男子，子女从属于父母，奴隶从属于

主人。私人领域的主要功能在于满足公民的物质需求，私人生活并不构成政治的内容，而是属于“经济”生活——英文 economics 的词源即希腊文的 oikos。美国学者肯尼斯·米诺格所著的《当代学术入门——政治学》对这方面做了非常详细的考证和论述。

在古希腊人看来，家庭只代表着公民出于动物本能的需要，而城邦（政治）则赋予公民一种超越动物本能的自由。政治生活包括战时的军事工作和平时的事业。<sup>①</sup>在平时，只有当城邦公民走出家庭，步入广场（agora）时，他才真正开始了自身日复一日乐此不疲的公共生活。所谓的广场并不是指特定的地理位置或一定规模的建筑物，而是若干公民在屋前宇后的集会地，它固然有比较固定的地点（通常即集市），但却可以是城邦地理范围内的任何公共场所，只要这里聚集了若干平等的公民，并且在他们的议论中满怀着对城邦事务以及与城邦有关问题的关注。私人生活满足的是城邦公民的物质需求，而公共领域则为公民提供了参与城邦事务的机会，并且，在古希腊，身为公民而不参与城邦公共生活是难以想象的，亚里士多德在阐述了城邦的形成过程后，就明确说道：“人类自然是趋向于城邦生活的动物（人类在本性上也正是一个政治动物）。凡人由于本性或由于偶然而不归属于任何城邦的，他如果不是一个鄙夫，那就是一位超人，凡隔离而自外于城邦的人——或是为世俗所鄙弃而无法获得人类社会组合的便利或高傲自满而鄙弃世俗的组合的人——他如果不一只野兽，那就是一位神祇。”<sup>②</sup>从这“自外于城邦者非兽即神”的判断中，我们可以了解到，在古希腊，政治生活是公民正常生活中必需的组成部分，是每一位公民能够将自身归属于“人类”的充分必要条件。

城邦以正义为原则，而正义的基本属性是合乎自然，城邦是自然产生的，人类也自然地趋向于城邦生活，亚里士多德对奴隶制的观点就可以为这一判断下一注脚。对于奴役现象，亚里士多德并没有一味地予以否定，而是区分了两种情况，即如果系由战争造成的强迫奴役，那么因为造成奴役的正是强权，因而这种奴役就是不合自然的，因而是不符合正义原则的；如果奴役根源于人类德能的天生差异，从而造成劣种从属于优种的奴役，这就合乎自然，城邦并不排斥这样的奴役，相反，这种奴役正可为城邦公民步入广场享受政治生活创造一定的物质条件。亚里士多德认为，两种奴役对公民有着显著的不同作用，“在合乎自然的奴隶体系中，（主奴）两者各尽自己的职分，这就存在着友爱和共同利益。但凭借权力和法律所造成的强迫奴役，情况恰恰相反（那里将充塞着仇恨和利害的冲突）”<sup>③</sup>。

私人生活的基本关系是一种隶属关系，且不论其出于强权还是出于自然，它的基本属性是主人和奴隶的关系；而在公共领域，政治生活的参加者都是自由人，人与人之间的关系完全是平等的，每一位公民都平等地享有城邦赋予的权利，履行城邦要求的义务。这就是政治生活与私人生活的显著区别，公民正是在平等参与城邦事务中体

① 参见〔古希腊〕亚里士多德：《政治学》，15页，北京，商务印书馆，1965。

② 同上书，7、9页。

③ 同上书，10~19页。



验了自身的自由, 尽管他必须服从城邦的礼法, 但礼法不正是正义原则的衍生物吗? 服从这样的礼法并无害于公民的自由身份。在政治生活中, 公民们的平等是与他们所具备的语言能力须臾不可分离的, 公民们是依靠语言来说服他人, 而非依靠无言的暴力来强迫他人服从, 正因为如此, 公民们才能享有平等的政治地位, 而毋庸恐惧自身的自由受到侵害。政治是与不合自然的暴力绝缘的, 这也就意味着政治是与专制不能相容的。

这就是古希腊城邦, 即西方古典政治的基本情况, 我们可以从中发现, 在古代西方语境中, 政治的含义应包含: 第一, 政治首先是与城邦联系在一起。第二, 政治是城邦公民特定生活状态的总和, 这种生活状态的特征是自由、平等, 并在总体上符合城邦的正义原则, 而正义的首要属性是合乎自然。从这一点来看, 政治是与专制不相容的。第三, 政治对于城邦公民不仅是可能的, 而且是必需的, 没有了政治生活的公民就不成其为“人”。

肯尼斯·米诺格认为, 在古希腊城邦公民那里, 只有步入公共领域, 公民才“终于可以超越自然需求而担负起社会责任, 发表值得人们记忆的讲话, 创立使他获得某种‘永生’的功业”。古希腊人将政治生活寄托于广场之上, 而古罗马人则将政治生活寄托在自己的祖国之上, 古罗马政治与古希腊政治都秉持通过公民自由协商解决问题的基本立场。

### (三) 中世纪欧洲的“政治”: 国王与封建领主之间的事务

古希腊人的“政治”观构成了西方文化对政治的重要理解。但在西方世界, 政治并不仅限于这一种观点。欧洲中世纪的历史又为后人提供了另一种“政治”内涵。

首先, 从罗马帝国崩溃到 16 世纪现代社会产生为止的欧洲中世纪是与“封建”联系在一起的。封建最初源于罗马帝国对匈奴人、哥特人、西哥特人、盎格鲁人、法兰克人等“蛮族”的接纳, 然而正是这些“蛮族”摧毁了罗马帝国, 此后, 这些“野蛮人”纷纷建立了自己的王国, 国王将土地和人口分封给宣誓效忠的人物, 从而构成了封建秩序。对于这些封建王国而言, 当然离不开与国家有关的各种事务, 这就是“政治”事务。在封建秩序下, 政治当然首先是国王和封臣之间的事务。而在封君与封臣之间, 首要的政治事务莫过于两者所订立的协议或契约。契约体现的是国王和贵族之间的合作关系, 鉴于能够促成更佳的合作, 议会这样的机关会在中世纪诞生就不足为奇了。议会或其他机关不仅可以成为国王与贵族的合作场所, 同样也能让贵族在国王的过度扩张面前维护自身的权利, 国王与贵族的合作和权力斗争也就构成了中世纪政治的基本内容。

其次, 在封建秩序下, 封臣对其领地拥有极大的自主管辖权, 当最底层的百姓遭受其领主的过分压榨时, 封君又必须拥有某种平衡的能力, 也就是限制封臣对领地的过分压榨, 否则就将威胁整个王国的社会秩序。在这一要求下, 在王国范围内具有普遍约束力的法律就成了国家的必需品, 法律当然有保障封建主的内容, 但它更可以在封君和封臣之间谋取平衡, 维护整个王国的正常统治秩序。

最后,从对外关系上讲,王国常常是某一个或若干“蛮族”的结合体,对于处身其间的族人而言,对自族独立的无比热情使得保持王国独立在他们那里演化成了一种强烈的责任感。

综合以上阐述,我们可以看出在中世纪欧洲,政治所具有的基本含义包括:其一,政治是与封建关系联系在一起的,在这种封建关系下发展出了契约观念和法律观念,遵守契约和法律构成了政治的基本内容和基本规范。其二,在封建关系下,封君和封臣之间的服从关系和权力斗争关系交织出现,从而使得争取或维护权利的活动,以及以权力制约权力的活动开始萌芽,成为政治活动的重要方面。其三,政治是与国家和民族联系在一起的,政治活动必须灌注对国家和民族的热爱之情。

有必要指出的是,这一时期的政治研究从属于基督教神学,因而政治研究主要着眼于论证神权统治的合理性,上述世俗世界的政治实践中形成的“政治”含义,大多是在神学没落之后才被挖掘出来的,在很大意义上应归功于近代政治研究。

除了上述这些由“蛮族”建立封建国家而带来的中世纪政治的基本因素外,强大的基督教更是给中世纪政治注入了不可磨灭的影响。这主要包括两个方面,一是基督教强调上帝面前人人平等,由此而最终衍生出了人权观念;二是罗马教廷拥有的绝对权力为世俗国家树立了建构绝对政治权威的榜样。

此后,当现代国家于16世纪映入人们的眼帘时,上述中世纪政治的基本因素大多在现代国家中产生了重要的影响。

#### (四) 现代国家的“政治”: 国家权力的归属与运行

17世纪初期,欧洲宗教改革中出现的新教派与统治欧洲的传统天主教势力之间发生了史称“三十年战争”的欧洲宗教战争,1648年战争各方签署的《威斯特伐利亚和约》宣告战争结束,确立了新教与天主教的平等地位,并承认了各新教国家的独立,带动了欧洲民族主权国家独立的新局面。1648年的《威斯特伐利亚和约》宣告了欧洲民族国家体系的形成,现代国家也就是民族国家,“政治”的内涵就是与民族国家联系在一起的。民族国家从中世纪政治中吸取了保持国家独立的本质要求,现代政治同时还在从中世纪就保留下来的法律、议会等体制性因素中找到了自身运转所必需的制度和机构载体。但民族国家与封建国家的一个巨大区别在于封建国家的权力具有分散性,而在十七、十八世纪的欧洲民族国家中,在国家内部逐步建构起了君主的绝对权力,在国家间关系上则强调一个国家拥有对内至高无上、对外独立的主权。就这样,权力成了现代政治的核心。

在古希腊的政治观念中,正义始终是城邦的基本原则,城邦或曰政治的最高目标就是维护正义,美德是城邦公民得以超越其动物本能的基本要求和基本保障。当权力成为现代政治的主题时,维护正义这一西方文明的古老传统也就逐渐凋敝,代替维护正义而出现在现代政治中的则是如何去攫取和掌控权力,而当统治者的心思都转移到掌握权力上时,不问是非就成了为君权张目的新型政治主张——“治国术”的基本特



征。意大利佛罗伦萨的政治思想家尼科洛·马基雅维里是第一个使政治学从伦理学中独立出来的现代政治学的奠基人，他的《君主论》也是探讨“治国术”的经典名著。马克思曾指出，从近代马基雅维里……以及近代的其他许多思想家谈起，权力都是作为法的基础的，由此，政治的理论观念摆脱了道德，所剩下的是独立地研究政治的主张，其他没有别的了。马基雅维里曾阐述了世人所称道的良好品质，但又强调：“如果具备这一切品质并且常常本着这些品质行事，那是有害的；可是如果显得具备这一切品质，那却是有益的。”<sup>①</sup>这是对君主应该“伪善”的明确主张，可见伦理道德在权力面前，即在现代政治面前，已经退去了往日的光泽。

权力是现代政治的核心，而政治所涉及的也就是谁掌握权力以及如何获取或保持权力的问题。在权力的终极归属方面，随着历史的演进，从最初的君主主权，逐步由议会主权而演变为时下已为全球所共同接受的人民主权。而在如何获取或保持权力的问题上，在社会变革层面上有革命和改良的分野，在政府形成上有世袭和民选之分，在政治体系的设置上有君主集权和政府分权的分野，如此种种，构成了现代民主政治和此前君主政治的重要区别。然而，我们必须明确，虽然政府的原则、形式等发生了翻天覆地的变化，但在这一系列的变化中，权力始终贯穿其中，权力从来就是政治的核心范畴之一。

马克思主义政治学同样离不开权力这一政治的核心问题。马克思主义经典作家一再指出政治反映着各阶级之间的斗争，阶级斗争最终必然上升为政治斗争，表现为政治领域中激烈的权力较量。正因为如此，马克思主义政治学强调国家政权是政治活动最集中的领域，其与西方政治学形成区别的是，马克思主义政治学追求的是权力真正归属于以无产阶级为代表的广大人民，以及当无产阶级夺取国家政权后有效地维系自身的统治地位。

当人民主权原则随着资产阶级革命的成功而在西方世界逐步获得一致的认同时，当民主政治随着第二次世界大战的结束而在广大的亚非拉国家中获得越来越大的支持时，谁是权力的拥有者这个问题有了十分明确的答案，而由普选制、代议制和政党制度三足鼎立而成的现代民主政治也形成了比较齐备的权力运行机制。如此一来，如何确保权力真正体现人民的利益和要求，就成了现时政治学的基本目标。在这里，决策问题日益凸显出来，因为政府决策显然与民众的福祉有着直接的联系。

综合以上阐述，我们可以看出在现代国家中，政治所具有的基本含义包括：第一，政治是与民族国家联系在一起的，在早期民族国家中君主应具有绝对权力和国家应具有对内至高无上、对外独立的主权等思想及其实践的影响下，权力成了政治的核心范畴。第二，在人民主权原则确立后，如何合理地运用权力从而保障人民利益构成了政治实践中的主要问题，这就使得以权力制约权力的观念和活动成为政治研究和实践的中心议题。第三，出于同样的原因，政策制定和执行成为政治的代名词。

上文阐述了“政治”在古代中国、古希腊、中世纪欧洲和现代国家的不同内涵，

<sup>①</sup> [意] 尼科洛·马基雅维里：《君主论》，85页，北京，商务印书馆，1985。

其中显然有相当大的差异。而之所以分别述说这些不同的“政治”观，是因为我们不能否认，当中国在20世纪初叶由传统的大一统国家步入现代民族国家时，我们虽然接过了现代西方政治学中“政治”的基本范畴，但古代自有的“政治”观却并不会因为大一统国家的解体而遽然丧失影响；同时，即便在西方视野中，古希腊、中世纪的政治传统也不会因为现代国家的建立而在民主政治中丧失存在的空间。进一步说，即便我们的生活笼罩在现代政治的国家权力之下，但“政治”的过往含义却不应只存在于典籍文本之中，了解这些“政治”观可以让我们了解“政治”得以展开和如何展开的其他可能性。

## 二、现代西方政治学的“政治”概念

西方的政治研究通常上溯到古希腊思想家有关政治的论述中，在当前的中外政治活动和政治研究中，政治（politics）这一源自欧洲的词汇已经在世界范围内取得了普遍认可，但现代西方政治学对政治的理解却已经大大不同于古希腊人观念中的政治概念。想要理解政治的含义，也就需要了解西方社会在使用政治这一概念时给政治所下的定义。对我们这些正在使用着现代“政治”概念的现代人来说，更重要的是掌握现代西方政治学给出的政治的定义。

### （一）代表性表述

现代西方的政治学家曾经对政治给出大量的定义，众说纷纭，莫衷一是，但撮其大要，则主要表述了如下彼此之间存在交叉关联的观点<sup>①</sup>：

（1）政治是国家的活动，是治理国家，是夺取或保存权力的行为。这一表述的核心在于把政治与国家联系在一起，认为政治是与国家相联系的活动，而国家事务、国家活动的核心是权力，政治必然涉及国家权力的争夺。

（2）政治是权力斗争，是人际关系中的权力现象。这一表述强调权力是政治活动中的核心范畴，并且举凡人际关系中的权力现象都构成政治现象。第一种观点强调政治限于与国家相联系的权力争夺，而这一表述却将家庭和企业等社会团体内部，乃至个人之间发生的权力现象都归入政治现象的范围，扩大了政治概念的外延，甚至有举凡人类行为皆为政治行为的“泛政治化”隐患。

（3）政治是人们在安排公共事务中表达个人意志和利益的一种活动，政治的目标是制定政策，也就是处理公共事务。这一表述促使政治研究深入到权力行为背后的个人意志，特别是个人利益上，因而顺理成章地把政治的主要活动限定在必将给个人利益带来不同程度影响的政策制定和执行上。

（4）政治是制定和执行政策的过程。这一表述跳过了个人利益这一环节，直接把政治的主要活动锁定在政策的制定和执行上，与第三种观点具有一致性。政策制定和执行日益构成现代政治的最重要话题，《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版）对

① 参见《中国大百科全书·政治学卷》，482页，北京，中国大百科全书出版社，1992。

“政治”词条的两项解释,就可以让我们明确决策在当前政治学中的重要地位:政治是“在共同体中并为共同体的利益而作出决策和将其付诸实施的活动”;政治“可以被简要地定义为一群在观点和利益方面本来很不一致的人们作出集体决策的过程,这些决策一般被认为对这个群体具有约束力,并作为公共政策加以实施”<sup>①</sup>。

(5) 政治是一种社会的利益关系,是对社会价值的权威性分配。这也是强调政治必然与个人利益相联系,并把政治的主要活动锁定在政策制定和执行上的一种表述,其代表人物为美国著名政治学家戴维·伊斯顿。他在《政治体系——政治学状况研究》中认为,之所以把政治归结为对社会价值的权威性分配,是因为社会价值的权威性分配直接改变了社会利益的分配,并最终影响到个人能否获取利益或所获利益的多寡,而所谓社会价值的权威性分配,正是通过政策来体现的。毕竟,“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们。换句话说,不论是为了一个社会还是为了一个范围狭小的社团,或者为了其他任何集团,一项政策包含着—系列分配价值的决定和行动”<sup>②</sup>。

## (二) 两种解释角度

对这五种观点加以综合分析,我们可以把握到现代西方政治学中阐释政治概念的两两种主要角度<sup>③</sup>:

第一,权力性解释。即把政治理解为追求和运用权力的活动,从这种角度理解政治的概念,又叫权力政治观。这种解释角度可以上溯至15世纪的意大利思想家马基雅维里,马基雅维里在其名著《君主论》中强调追求权力本身并不关乎道德问题,从而使追求权力得以成为政治活动的一种价值。正是在权力成为目的而不仅仅是手段后,权力才能在政治活动中脱颖而出,成为政治的核心范畴。前述现代西方政治学中有关政治概念的第一、第二种观点都是从权力这一角度对政治加以解释的。在国内政治学界,德国思想家马克斯·韦伯、美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔对政治的权力性解释具有较大的影响。韦伯认为政治是指力求分享权力或力求影响权力的分配;拉斯韦尔认为政治主要指权力的形成和分配。

第二,管理性解释。即把政治看作是公共管理活动,公共管理的核心领域就是政策的制定和执行,从这种角度理解政治的概念,又叫管理政治观。人们的意志和利益构成了公共管理的动因,因而,全部公共管理活动的目标,也就在于达成社会利益的集体增进。上文所述西方政治学家就政治概念提出的第三、第四、第五种观点,就是管理性解释的不同表达。公共管理是一个循环往复的长过程,它包括:利益表达和综合,政府决策和执行,执行产生结果(即对社会利益结构和利益的具体分配形成实际影响),新的一波利益表达再次出现,新一轮决策过程由此启动,随之再次推动政策改变,产生新的政策结果。针对这样一个长过程,其分析所着眼的侧重点不同,对

① [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),629、630页,北京,中国政法大学出版社,2002。

② [美] 戴维·伊斯顿:《政治体系——政治学状况研究》,123页,北京,商务印书馆,1993。

③ 参见燕继荣:《政治学十五讲》,3~4页,北京,北京大学出版社,2004。