

浙江大学公共管理丛书

A PUBLIC ADMINISTRATION

政治学导论

◎ 郁建兴 等著

浙江大學出版社

浙江大学公共管理丛书

政治学导论

郁建兴等著

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治学导论 / 郁建兴等著. —杭州:浙江大学出版社,
2003.5

ISBN 7-308-03298-1

I.政... II.郁... III.政治学—高等学校—教材
IV.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 023559 号

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

责任编辑 余健波

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 850mm × 1168mm 1/32

印 张 8

字 数 200 千字

版 印 次 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

印 数 0001 - 4000

书 号 ISBN 7-308-03298-1/D·161

定 价 16.00 元

浙江大学公共管理丛书

编辑委员会

主 任 陈子辰 胡建森
副 主 任 姚先国
委 员 (按姓氏笔划为序):
王沛民 张 钢 陈子辰
陈国权 陈荣富 吴次芳
余逊达 余潇枫 郑仓元
郁建兴 姚先国 姚耿东
胡建森 贾生华

丛书主编 郁建兴

总 序

刚刚闭幕的十届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,标志着改革开放以来我国第五次政府机构改革正式启动。这次改革将以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求,坚持政企分开,精简、统一、效能和依法行政的原则,进一步转变政府职能,调整和完善政府机构设置,理顺政府部门职能分工,提高政府管理水平,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。毫无疑问,这次改革的全面推进和深入,对公共管理学这一运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系,提出了新的更高要求。同时,它也为公共管理学获得大发展提供了重要契机。

我国的公共管理理论与实践有着悠久的历史。但是,由于众所周知的原因,我国的现代公共行政与公共管理研究和教育直至20世纪80年代才得以恢复和重建。1999年5月,国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试。至今,全国24个MPA试办院校已顺利招收两届学员。MPA专业学位的设置,为我国公共管理学科的制度化建设迈出了一大步。近几年来,公共管理学科在学术团体、专业杂志、书籍出版、基金资助渠道、教育培训、职业化以及图书馆新的收藏目录的确定等方面,也都有了较大发展。

浙江大学作为全国24个MPA试办院校之一,努力探索着公共管理的研究与教育。为反映浙江大学公共管理研究与教育的最

· / ·

新成果,我们编辑出版了这套“浙江大学公共管理丛书”。本丛书第一辑包括了《全球化:一个批评性考察》、《公共管理学引论》、《政治学导论》、《行政法》、《公共部门经济学》、《公共政策:理论与方法》、《公共行政伦理学》等7种。在编写过程中,我们注重将学科的主要知识领域与一些重大理论和实践问题相结合,注意将学术前沿与当前中国现实管理实践相结合,注重将理论性与应用性相结合,力图体现我校公共管理学科发展的特色。因此本丛书适用面较广,除适合MPA学员使用外,也适合公共管理学科各类学生及各级公共管理人员作为教育培训的学习参考资料使用。当然,编写这套丛书对我们来说还是一个初步的探索和尝试,其中一定存在着不足、错漏之处,敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

现在时值生机勃勃的春天,这套丛书的出版能够迎来我校公共管理学科建设的春天吗?我们努力着。

“浙江大学公共管理丛书”编辑委员会
2003年3月

目 录

第一章 政治与政治学	(1)
一、什么是政治	(2)
二、政治学:历史与理论	(10)
三、建构中国政治学	(27)
第二章 国家与社会	(43)
一、市民社会理论的源流	(45)
二、市民社会理论的当代复兴	(59)
三、中国市民社会的建构	(72)
第三章 政 府	(89)
一、变化着的政府观念	(90)
二、全球化浪潮中的政府能力	(100)
三、融入世界的中国政府	(110)
第四章 政治制度	(125)
一、政治制度的研究历史	(126)
二、宪政制度:限制权力与保障权利	(135)
三、宪政框架中的官僚制	(145)
四、宪政框架中的司法制度	(154)



第五章 政治态度	(164)
一、政治文化	(165)
二、政治意识形态	(178)
三、政治社会化	(193)
第六章 政治发展	(207)
一、政治发展理论的兴起	(208)
二、政治发展理论的发展	(222)
三、中国的政治发展	(234)
后 记	(248)

第一章 政治与政治学

政治与政治学是古代希腊人创立的,它们都处于不断的变化之中。

政治是一种在人的社会物质生产基础上产生的社会基本活动形式,它运用权力和权威,在共同体中并为共同体利益作出决策并付之实施。

政治学成为一门科学,标志之一是学科的制度化;方法论的转型也是重要标志。在今天的政治学研究中,经验、实证的方法与历史、比较的方法都有其存在的合理性。

建构中国政治学,指的是政治学的中国类型,而不是指在不同国家或地域存在着的不同的政治学。建构中国政治学具有双重目标:既完成“补课”任务,与国际的政治学发展接轨;又实现政治学的本土化、中国化。

在最一般意义上,对政治学(political science)的考察,必然涉及对什么是作为形容词的“政治”(political)和作为名词的“科学”(science)的回答。如同所有大概念都难以定义一样,人们无论对“政治”还是对“科学”的理解都存在着争议。这些争议有时是深刻的,不同的政治学体系就建立在不同的政治观和不同的科学观之上。因此,我们这本政治学导论,就从学术与历史相结合的角度考

察“政治”和“科学”开始。

一、什么是政治

我们今天使用的“政治”一词是古代希腊人的创造,但是它们之间存在着巨大的差异。这些差异既来自于时代的变迁,也来自于术语使用上的空间拓展。

古代希腊人创立了政治事物,即描绘了政治这种东西,把它与个人存在和集体存在的其他方面区分开来。如果说柏拉图在《理想国》中还把个人的正义与国家的正义问题,也即伦理与政治问题混在一起,那么,亚里士多德在《政治学》中把两者明确分开了。亚里士多德把人定义为政治动物,把政治看作是人的最基本生存方式之一。在他看来,城邦和个人以至善为共同的目标,但城邦从本质上说先于个人。人是趋向于城邦生活的动物,不能产生城邦或不需要它的不是人,是野兽或神祇。个人不能孤立地而只能在社会中取得至善。个人作为政治存在,就是公民,公民是城邦中“有权参加议事和审判职能的人”,而城邦就是“为了要维持自给生活而具有足够人数的一个公民集团”。^①在城邦中,“法治应当优于一人之治”。让个人来统治,“这就在政治中混入了兽性的因素”,“常人既不能完全消除兽欲,虽最好的人们(贤良)也未免有热忱,这就往往在执政的时候引起偏向”。而“法律恰恰正是免除一切情欲的神祇和理智的体现”。^②

把城邦规定为自由人的共同体,把政治规定为公民(自由人)追求公共利益“至善”的活动,把法治确定为治理城邦的基本方略,亚里士多德奠定了西方政治传统的主要基石。在这种政治——自

^① 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1965年版,第113页。

^② 同上书,第167~169页。

由民主政治——传统中,政治的存在前提是,具有统治权威的国家公共领域支持一个维护公民自主关系的法制体系,具有统治权威的公共法律体制对自己的权力进行限定。换言之,政治活动可能性之基础是一个主体之间的自由关系,即最先自由的不是自由的人,而是自由人的共同体。因此,政治中没有专制者的位置^①。黑格尔说得对:东方各国“只知道一个人是自由的。惟其如此,这一个人的自由只是放纵、粗野,热情的兽性冲动……所以这一个人只是一个专制君主,不是一个自由人”^②。

古代希腊人建立了不同于东方专制主义的公民秩序或者政治秩序,这确实是一个了不起的成就。在这种秩序中,人与人的关系完全平等,大家都服从法律,轮流做统治者与被统治者。自由就是成为一个公民。当苏格拉底被雅典法庭判处死刑后,有人要帮他逃跑,苏格拉底拒绝了。他认为,作为雅典的公民,他有服从法律的义务。苏格拉底也可以提出自我流放的请求^③,但他也放弃了。因为在他看来,公民身份被剥夺,是比死更坏的命运。

古希腊这种建立自由人共同体的政治生活形式,产生了深远的影响。两千多年以后,黑格尔说,只有成为国家公民,个人自由才具有客观性、真理性和伦理性。他说:“当国家或者祖国形成一种共同存在的时候,当人类主观的意志服从法律的时候,——‘自由’和‘必然’间的矛盾便消失了。那种‘合理的’东西作为实体的东西,它是必然的;当我们承认它为法律,并且把它当作我们自己存在的实体来服从它,我们就是自由的。”这种实体与自我互相渗透而无对立的美好伦理世界,在历史上,黑格尔认为相当于古希腊

① 参看肯尼斯·米诺格:《当代学术入门:政治学》,辽宁教育出版社和牛津大学出版社1998年版,第一章。

② 黑格尔:《历史哲学》,上海书店出版社1999年版,第18页。

③ 斯东:《苏格拉底的审判》,三联书店1998年版,第220~221页。

的城邦社会。黑格尔说：“一位雅典的市民履行政府规定他应做的事情，仿佛是出于本能或者天性。”“道德便是‘义务’，便是实体的‘权利’，所谓‘第二天性’”。^①

但是，如同黑格尔所指出，古希腊人的这种政治生活形式，随着希腊时代的终结而终结。在随后罗马的法权社会里，伦理的直接性破裂，形成了自我与实体的对立，但是罗马人创立了较为完善的法律制度，法律成了政治并一直主要与政治交织在一起，这成为罗马政治的重要特征。而且，罗马以一座孤城而拓展为一个地跨欧、亚、非三洲的大帝国，从而大大扩展了实际的政治范围。现代政治词汇多来自于希腊和罗马这两个源头，其中罗马人的政治词汇包括国家、民族、政府、共和国、帝国主义、宪法、公民和自由等，它们比希腊语的影响实际上更加深远。

在西罗马帝国灭亡后，西欧历史进入了中世纪，封建制成为典型的政治统治形式^②。韦伯认为，在封建制中，权力基于契约，而不是专断的，封建制下的契约对于领主的权力有严格的限制，而领主与其封臣之间的义务也永远是相互的，尽管并非完全平等。韦伯说：“充分发展了的封建制度是最极端的系统性分权的制度。”^③在这种政治结构中产生了一种新型机构——议会。同时，在罗马帝国的国家与军事力量衰亡过程中，一门雄心勃勃、席卷全球的宗教——基督教破土而出，在政治生活中引进了一种新型的宗教补充和宗教成分。教会对欧洲政治产生了重要影响，教权与俗权的

^① 黑格尔：《历史哲学》，第41、42页。

^② 我们这里采用韦伯的“封建制”概念。它仅仅指欧洲中世纪的那种社会政治结构，而不是泛指所有前资本主义的社会形态。这种结构在中国存在于先秦的历史之中。秦以后尤其是“汉承秦制”进一步完善中央集权的官僚政治后就意味着封建主义的全面废除。韦伯把这种政治权力不受制约和社会结构一元化（政教合一）的政治统治形式称之为“家产制”，以区别于“封建制”。

^③ 韦伯：《经济与社会》下卷，商务印书馆1997年版，第407页。

并存、组合,成为中世纪一千多年政治生活的主要特征。

现代国家体系的建立,揭开了西方历史的新篇章。现代国家的政治发源于两种对立的运动:国家一方面以某种形式走向分裂,另一方面又以别的方式走向统一。中央集权的君主获得了集中的王权,但与此同时个人和既有的阶级也设法巩固自己的特权和利益,有的权益就被纳入称作“权利”(rights)的一系列新词汇中。探索处理统治者与被统治者之间关系的策略要求,产生了新型的政治,“至少新在它被彻底地理论化了”^①。从马基雅维利、布丹到霍布斯、洛克、斯宾诺莎、伏尔泰、孟德斯鸠、卢梭、康德、黑格尔,空前繁荣的政治研究成为现代国家体系的一部分。总起来说,现代政治始终在自由主义与国家主义所代表的倾向之间摆动。自由主义认为国家是一种工具性、契约性的存在,是一种必要的恶。这是一种关于政府的消极理论,有时甚至激起一种反政治的理想。而国家主义强调政府应该也能够为社会普遍福利承担重要责任,人的自由乃至人性的真正实现,离不开社群的、共同体的以及国家、民族、历史、传统和文化的层面。

直至今日,我们仍然生活在民族国家体系之中。现代国家体系构成了一种占统治地位的政治生活方式。但是,现代国家体系的建立并不是政治变化的终结。变化还在继续。与现代国家体系的建立同步的全球化进程,在20世纪70年代后期以来大大加速了。全球化向人类的政治生活提出了挑战,其中最明显的领域是国家主权与自主权的行使方式。德国学者乌尔利希·贝克认为,全球化导致了“经济力量的强大”和“政治塑造力量的削弱”。与经济力量的跨国活动导致产生世界市场不同,在国家领域,“不是从民族国家向世界国家的过渡,而是从国家向市场的过渡”。而且由于个体性进程越来越深入人心,人们对既定的集体性范畴的依附变

^① 肯尼斯·米诺格:《当代学术入门:政治学》,第33页。

得很脆弱。^① 而英国学者鲍曼则认为,“新的全球自由移动的最重大的后果之一是:把社会问题重新锻造成有效的集体运行已变得愈加困难,也许是根本不可能的了”^②。

从现代国家体系在全球化时代遇到挑战就得出政治终结的结论,也许还为时尚早。但全球化时代的政治生活已经和必将继续发生重大改变则是确定无疑的。主权国家在全球化进程中面临着新的压力,同时也获得了扩张权力的机遇。比如“9·11事件”爆发后,美国布什政府借助危机形势不仅加强了对社会的控制,而且将权力进一步渗透到在从前认为完全是属于私人自由的领域。全球化带给国家的挑战正在于它要求国家在压力与机遇中提升生存能力,这不仅意味着国家要对所面临的问题取得合理的认识,也意味着国家要在这一认识的基础上寻找新的行为方案。有鉴于此,加拿大政治哲学家查尔斯·泰勒提出了“承认的政治”概念,贝克提出了“世界主义政治”概念。在泰勒看来,承认的政治常常落空,强权政治、恐怖政治作为平等的承认的反面大行其道,并不是现代人对于承认的需要不够强烈,而是争取承认的努力之所以会失败的条件问题。因此,对于承认的政治而言,更为要紧的是去探讨争取承认的努力之所以可能的条件。泰勒提出的“承认的政治”试图在自由主义的普遍主义政治与文化多元主义的差异政治之间建立某种平衡。贝克提出的“世界主义政治”,也“不以整齐划一为归宿,而是以承认他人有所不同为核心原则,从一开始的出发点就是:经济仅在民主的框架内才是可能的,非地域化的经济需要有对民主的恢复。如果人们把世界主义理解为对他人的承认,对其他文化的承认,如果人们将这种政治理解为一种民主性方案,这种方案致力

^① 贝克、威尔姆斯:《自由与资本主义:与著名社会学家乌尔利希·贝克对话》,浙江人民出版社2001年版,第40、20~21页。

^② 鲍曼:《全球化:人类的后果》,商务印书馆2001年版,第66页。

于在跨国领域内扩大民主,即推行一种试验性的民主,如果人们把这种民主理解为非地域化经济的框架秩序,在这种经济中,人道主义的标准要由政治来重新设定,它包括符合人的尊严的工作与生活的标准、对待自然的方式的标准、生态标准,那么,可以说这种前提就是一种世界主义政治的方案”^①。如果说全球化导致边界消失和分裂,那么全球化政策就意味着划分边界、制定规则和实现团结统一。在这个过程中,迫切需要发挥政治的作用,以让国家、政权和非政府组织占领跨国政治空间,而决不是由市场规则来覆盖一切领域。

以上,我们简单回顾了从古希腊时代到全球化时代政治生活的变迁。这并不是对不同时代政治观的概括,事实上,这种概括几乎是不可能的。我们的目的是,既看到政治是一个不断变化着的概念,又从中得出关于政治的一般定义。

就政治概念的变迁而言,我们不能停留于古希腊的政治观中,对后世的政治作出一种怀旧的或浪漫主义色彩的批评,而是要充分认识政治观变迁的历史合理性。黑格尔在高度评价古希腊城邦社会中实现的伦理实体的自由的同时指出:“在古典的古代国家中,普遍性已经出现,但是特殊性还没有解除束缚而获得自由,它也没有回复到普遍性,即回复到整体的普遍目的。”“普遍物必须予以促进,但是另一方面主体性也必须得到充分而活泼的发展。只有在这两个环节都保持着它们的力量时,国家才能被看作一个肢体健全的和真正有组织的国家。”^② 他特别指出,在东方专制制度下,并没有国家存在,因为它们缺少“表现为法、自由伦理和有机发

^① 贝克、威尔姆斯:《自由与资本主义:与著名社会学家乌尔利希·贝克对话》,第54页。

^② 黑格尔:《法哲学原理》,商务印书馆1961年版,第261页。“主体性”原译作“主观性”。

展的那种自我意识的形态”^①。可见，黑格尔在致力于一种历史的、时代的综合。出于这样的历史理性，黑格尔在家庭与国家——很大程度上相当于亚里士多德的“家庭”(oikos)和“城邦”(polis)——之间加进了“市民社会”这个重要环节，结合现代劳动和生产体系于一个重新理解的政治概念之中^②。在国家、经济、社会、文化有了明确界分的现代，对于政治的理解必定不同于古代。马克思说过，人体解剖对于猴体解剖是一把钥匙，资产阶级经济为古代经济提供了钥匙。相应地，现代政治对于理解古代政治是一把钥匙，而不是相反。

而就政治的定义而言，它必须以现代为轴心，把国家看作政治的主要活动领域，把政治与经济、社会、文化区分开来，并探讨它们之间的恰当关系，但也要考虑到前现代、后现代的政治特征。它必须把政治看作是人类生活的特定领域，比古希腊人主张的政治价值观宽泛，但也不能把所有事物都贴上“政治”的标签。循于此，我们试着提出一个关于政治的定义：

政治是一种在人的社会物质生产基础上产生的社会基本活动形式，它的根本任务是对集体行动作出调节，它的主要内容是对社会公共事务作出决策，对社会资源、利益、价值和权力作出分配和调整，这些决策和分配一般被认为对集体行动具有约束力，并作为公共政策加以实施。

这个定义所包括的要素在于，第一，政治是一种活动，是一种人类的基本存在形式，而且指出了政治以社会物质生产活动为基础。这体现了马克思主义关于人类活动的基本理论以及关于政治与经济、物质生产活动之间关系问题的基本立场。人类实践作为一种总体性存在，必然以政治活动为重要组成部分，而政治是经济

① 黑格尔：《法哲学原理》，商务印书馆1961年版，第279页。

② 现代“经济”(economy)的词源是希腊文“家庭”(oikos)。

的集中体现。

第二,政治是一种在共同体中并为共同体利益作出决策并付之实施的活动。这是政治不同于经济等活动的特定目标和特定内容。而且,政治调节集体行动,需要共同决策,因而它预先假设存在着观点上的分歧,“政治”方式也就意味着某种与作出决策的方式有关的东西,比如谈判、说服、投票等等制度安排,它排除了运用武力解决分歧的方式。此外,政治主体之为社会共同体,既可以是国家,也可以是其他社会组织,因此既可以有国家政治——这是政治的主要部分,但也可以有社会政治——在全球化时代,这部分的重要性在不断增加。

第三,政治是一种运用权力和权威作出决策并付之实施的活动。要制定和实施政策,必须要有权力,即将政策强加给不愿意服从的社会成员。在这样的意义上,我们可以把政治归结为权力或以权力为中心的活动。但是,不能把这样的理解放大为政治的一般定义,这样的定义不是过宽,就是过窄。说它定义过宽,是因为它没有能够区分社会权力与政治权力;说它定义过窄,是因为政治还包括了其他大量内容。比如政治不能缺少权威。“权威”(authority)不同于“权力”(power),权威依赖于人们服从的义务,这种服从来来自于领导者所属职位的合法权力,但是仅仅占据职位并不足以支配权威,有效的权威要求有力的、公正的和明智的领导者。制定政治决策并付之实施需要权威,表明政治总意味着一种合法性追求。政治合法性与法律规范之间并无直接联系,它指社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。

上述政治定义,是我们有意于历史的、时代的综合角度作出的,在其中可以看到从柏拉图、亚里士多德到黑格尔、马克思,到哈罗德·拉斯韦尔、戴维·伊斯顿等政治学家的影子,但我们不把“政治”首先当作一个语言问题、概念问题来讨论,而是当作人类的实践问题来讨论,试图从人类政治实践活动的展开过程中揭示出政