

政治学原理

● 主编 黄宗良 林勋健

中共中央党校出版社

政治学原理

● 中国政法大学法学专业系列教材

中国政法大学出版社

政治学原理

主编 黄宗良 林勋健

中共中央党校出版社

责任编辑 朱晋平
 高金海
封面设计 赵子航
版式设计 尹植

图书在版编目 (CIP) 数据

政治学原理/黄宗良, 林勋健主编. —北京: 中共中央党校出版社, 1996.7

ISBN 7-5035-1442-6

I. 政… II. ①黄…②林… III. 政治学 IV. DO

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 12225 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 4 月第 3 版 2002 年 3 月第 4 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 9.125

字数: 34201—40200 册

2.20 元

说 明

政治学是研究以国家为中心的社会政治现象和政治关系及其发展的科学。它作为一门独立的基础学科，是整个社会科学中不可缺少的组成部分。为了提高学员的政治文化素质，培养大批跨世纪担当重任的领导人才，以适应建设社会主义现代化经济和高度民主的社会主义政治制度的需要，我们聘请北京大学国际政治系博士生导师黄宗良教授、林勋健教授主持编写了《政治学原理》这本教材。

本书着重介绍了国家的实质和形式，国家的机构，阶级、阶级斗争和政治革命，政党和社会政治团体，人民和政治家，政治战略、策略和政策，民族和民族问题，国际政治和国际组织等政治学的基本原理，既包括了各种政治思想理论，又包括了各种政治关系和政治制度。

参加本书编写的有黄宗良教授（导论）、叶自成教授（第一、二、三章）、林勋健教授（第四章）、王福春博士（第五章）、孔寒冰博士（第六章）、陈林博士（第七章）、左锋硕士（第八章）。本书编写后，在一些班次试用，广泛征求意见，在此基础上请作者对全书进行了修改，于1996年8月正式出版。

在这两年的使用过程中，我们又在一定范围征求意见。不少读者和专家提出了宝贵的意见，特别是中共陕西省委党校李志凯教授提出了系统的、详细的修改意见，在此表示感谢。这次为贯彻党的十五大精神，由黄宗良、林勋健统修了全书。但由于时间很紧，书的篇幅也有限，来不及作较大的改动。

欢迎读者和专家学者继续提出意见和建议，以便对全书再作重新修订。

中共中央党校出版社
中共中央党校函授学院

1999年3月

目 录

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 导 论 | 1 |
| 一、政治和政治学 | 1 |
| 二、政治学的产生和发展 | 4 |
| 三、学习政治学的意义和方法 | 8 |
| 第一章 国家的实质和形式 | 14 |
| 第一节 国家的起源和本质 | 14 |
| 第二节 国家的历史类型 | 22 |
| 第三节 国家政权组织形式 | 33 |
| 第四节 国家结构形式 | 42 |
| 第二章 国家机构 | 50 |
| 第一节 国家机构的一般理论 | 50 |
| 第二节 国家的主要机构 | 59 |
| 第三章 阶级、阶级斗争和政治革命 | 81 |
| 第一节 阶级和阶级斗争的一般理论 | 81 |
| 第二节 资产阶级的政治革命和资本主义社会 中的阶级斗争 | 87 |
| 第三节 无产阶级政治革命和社会主义社会的 阶级斗争 | 95 |
| 第四节 社会主义国家的政治体制改革 | 102 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 第四章 政党和社会政治团体 | 114 |
| 第一节 政党 | 114 |
| 第二节 政党制度 | 130 |
| 第三节 社会政治团体 | 142 |
| 第五章 人民和政治家 | 153 |
| 第一节 人民和政治家的基本概念 | 153 |
| 第二节 人民在政治中的地位和作用 | 159 |
| 第三节 政治家在政治中的地位和作用 | 174 |
| 第六章 政治战略、政治策略、政策与决策 | 184 |
| 第一节 政治战略和政治策略的一般概念 | 184 |
| 第二节 政治战略和政治策略的制定与执行 | 189 |
| 第三节 政策与决策 | 201 |
| 第七章 民族和民族问题 | 216 |
| 第一节 民族的一般理论 | 216 |
| 第二节 资本主义与民族问题 | 227 |
| 第三节 社会主义与民族问题 | 234 |
| 第八章 国际政治和国际关系 | 243 |
| 第一节 国际政治的基本格局 | 243 |
| 第二节 国际法 | 256 |
| 第三节 国家对外政策 | 266 |
| 第四节 国际组织 | 274 |

导 论

在这个导论里，我们要简要说明这门学科是学什么，为什么要学、怎样学好等几个问题。

一、政治和政治学

“政治”是一个历史久远、涵义广泛的词汇。古往今来，国内国外，人们对它作过各种各样的解释。孔子说：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”（《论语·颜渊》）意思是统治者要以身作则，率领人民走符合礼义的正道。古希腊著名的思想家柏拉图认为政治的本质是实现正义、公道，亚里士多德认为政治是达到最高的“善”的行为。

有人则把政治说成是“权术”、“政治术”、“权谋”、“阴谋”、“策略”等。我国古代的思想家韩非等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。意大利文艺复兴时期的政治思想家马基雅维利认为政治就是统治权术，公开主张君主可以不择手段、不受道德准则的束缚，诡诈与残忍兼施以实行统治。德意志帝国的铁血宰相俾斯麦曾说，“政治就是当政者运筹帷幄的活动”，也是把政治当成是当政者的统治权术。

我国伟大的民主主义革命家孙中山曾对政治下定义说，“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”，“而管理众人之事的力量，便是政权”^①。这一定义颇有影响。它对于反对君主专制制度具有一定的进步意义，

^① 《孙中山选集》下，第661—662页。

但在理论上也未科学地揭示政治的本质和国家政权的阶级性质。

以上对政治的看法尽管有种种区别，但都涉及国家政权对人民的统治和管理问题。

马克思主义揭示了政治的本质、属性和基本特征，对政治作出了科学的解释。他们对政治涵义的论述，成为我们给政治下定义的指导思想：

第一，政治的实质是阶级关系和阶级之间的斗争。在阶级社会里，“一切阶级斗争都是政治斗争”^①。“政治就是各阶级之间的斗争”^②。“政治，不论革命的和反革命的，都是阶级对阶级的斗争，不是少数个人的行为。”^③所谓阶级关系主要包括统治阶级和被统治阶级关系，领导阶级和同盟者的关系，统治阶级内部的关系。在社会主义国家里，当剥削阶级消灭之后，阶级斗争还存在，但国内的政治关系主要是人民内部的关系，到了阶级完全消灭、阶级差别消失的时候，“公众的权力就失去政治性质”^④。那时，“政治”一词也许还会被沿用，但已经不是原来意义的“政治”了。

第二，政治的核心是国家政权问题。各种政治关系的确立、维持和处理，一般都要直接或间接地通过政权来实现。政治斗争的中心是国家政权问题。因此，政治中最本质的东西是国家政权机构，或者说，国家是“关系全部政治的主要的和根本的问题”^⑤，“政治就是参与国家事务，给国家定方向，确定国家活动的形式、任务和内容”^⑥。

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第260页。

② 《列宁选集》第4卷，第370页。

③ 《毛泽东选集》第2版第3卷，第866页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，第273页。

⑤ 《列宁选集》第4卷，第42页。

⑥ 《列宁全集》第2版第31卷，第128页。

第三，政治的基础是经济；政治是经济的集中表现。列宁说，“政治是经济的集中表现……政治同经济相比不能不占首位。”^① 政治的产生和发展的主要根源是经济基础，是人们的经济利益的冲突，政治斗争主要是不同阶级和社会集团为实现和维护自己的经济利益而进行的斗争。政治关系归根到底是由经济关系决定的，但前者对后者有巨大的反作用。不同阶级和阶层的根本经济利益，要通过政治来反映，来表达；而“一般说来，最重要的、‘有决定作用的’阶级利益只能用根本的政治改造来满足”^②；一个阶级如果不从政治上正确处理问题，就不能维持它的统治，因而也不能维护它的根本经济利益、解决它的经济任务。

马克思主义还指出，政治是一种科学，一种艺术。

综上所述，所谓政治，就是一定阶级和社会集团为实现其经济利益和社会理想，而处理其内部以及与其他阶级、集团、民族、国家的关系所采取的组织形式、战略和策略所进行的活动和斗争。政治学就是研究以国家为中心的社会政治现象和政治关系及其发展规律的科学。具体地说，政治学研究的主要内容是政治关系：各阶级、各社会政治集团之间及其内部的关系、国家之间的关系，以及处理这些关系所进行的活动和斗争；政治制度：中国的、外国的、当代的和历史的不同类型的国家的政治制度和政治形式；政治思想理论：各种政治流派及其代表人物关于阶级、国家、政党和政治团体、革命、民族、人民、政治家、政治战略和策略、国际政治等政治思想理论。我们这个教本是政治学原理的简明教材，故没有包括政治学的各个分支学科；即使关于原理方面，也只能择其要者。

① 《列宁选集》第4卷，第441页。

② 《列宁选集》第1卷，第262页。

二、政治学的产生和发展

为了进一步了解政治学的性质，对象和内容，我们从中外古今简要地叙述一下政治学的产生和发展过程。

政治学是一门古老的学科。西方政治学发源于古希腊。古希腊奴隶制国家采取“城邦”的形式，政治研究的中心内容是城邦政治。生活在希腊城邦制度严重危机的年代的亚里士多德，写了一部系统研究城邦制度的著作《政治学》，成了西方政治学的创始之作。

到了中世纪，基督教神学政治统治了欧洲。政治学隶属于神学体系，教会与国家、教权与王权成为政治研究的中心论题。意大利贵族家庭出身的托马斯·阿奎那是这一时期的政治思想家代表之一。他认为国家、人和人性是上帝创造的，君主应受教皇的支配。他还以神学思想为基础，对法律作了较详尽的论述，认为法的本质是上帝的意志。

文艺复兴运动开始以后，资产阶级政治学形成和发展起来。在文艺复兴运动和宗教改革运动中，政治研究摆脱了神学的枷锁，具有世俗的特征，权力代替了神的意志成为国家和法律的基础。其代表人物是意大利的马基雅维利和法国的让·博丹。前者奠定了近代政治学的基础，后者建立了近代主权学说和国家形态与形式分类学说。文艺复兴运动是资本主义形成时期的一次思想解放运动。17、18世纪是资本主义的发展时期，政治学也随之发展起来。各种政治学说都以人的自然权利和契约论为前提，用不同的方式论证为什么要设置政治权力，人为什么要服从政治权力，什么样的政治权力能保证人的自由、平等这些基本权利。这个时期政治学说的代表人物是英国的霍布斯、洛克和法国的孟德斯鸠、卢梭。资产阶级的政治学为资产阶级推翻封建统治、建立自己的政权提供理论根据。

19世纪以后，在西方的主要国家，资产阶级已经变成统治阶级。资本主义内部矛盾加剧，政治经济危机频繁。国家政权的作用日益重要。资产阶级政治学逐渐发展为独立学科，从学科领域到研究机构和队伍都有了很大的发展。但其内容也已同资产阶级革命时期的政治学有明显的区别；其主要任务是维护和巩固资本主义制度。政治学的研究重点和研究方法发生了很大的变化。第一次世界大战前，政治学以国家和宪法为主要研究对象；两次世界大战之间则改变为以研究权力为主要方向；第二次世界大战后又从主要研究权力逐渐转变为主要研究政治行为和公共政策，行为主义方法成为政治学研究的一种主要方法。行为主义政治学主张把政治学研究的重点从静止的政治结构转向人的政治行为上来，研究人的政治行为的过程、影响行为的各种因素和行为的结果，并把社会学等学科的定量分析方法运用到政治学领域，被西方一些学者视为政治学的伟大变革。但这种研究方法存在很大的局限性，如它过分注重政治的形式，忽视定性分析，揭示政治实质不够；过分注重方法论，忽视现实问题的研究，只求解释现实，不求改造现实等。

19世纪40年代，马克思主义政治学产生。它的出现导致了政治学的革命性变革。马克思主义政治学关于同一定社会生产力相适应的生产关系的总和构成社会经济结构，决定该社会的政治关系、政治体制、政治生活方式和政治观念的观点；关于社会基本矛盾集中表现为阶级矛盾和阶级斗争，阶级斗争是阶级社会发展的直接动力的观点；关于国家的本质特征是经济上占统治地位的阶级统治另一个阶级的机器的观点；关于必须通过革命的政治行为，推翻阻碍社会生产力发展的旧政权，改造旧的生产关系的观点；关于社会的发展必然导致共产主义社会的观点，等等，使人类认识政治现象进入了新的历史时代。马克思主义为政治学的研究提供了辩证唯物主义和历史唯物主义的科学世界观和方法论，第一次使政治学的研究与实现人类的最终真正解放结合起

来，从而使自己在政治学发展史上占有极其重要的地位。马克思和恩格斯的《共产党宣言》、马克思的《法兰西内战》、《资本论》、恩格斯的《家庭、私有制和国家的起源》，列宁的《社会民主党在民主革命中的两种策略》、《国家与革命》等，是马克思主义政治学的光辉著作。

政治学在中国已有两千多年的历史。在中国封建社会，中央集权的封建君主制度是基本的国家制度。中国古代的政治学与西方政治学有相当大的差别。它疏于对国家、权力体系等政治形式及其合理配置的研究，而注重于研究如何治理国家，即所谓“治国之道”，包括治国施政方略、权力运用、选才用人，以及处理君臣、臣民，即统治阶级内部和统治阶级与被统治阶级之间的关系，以维护封建统治秩序。在两千多年的中国封建阶级的“治国之道”中，产生于春秋战国时期的儒家、法家、道家三家学说是重要的代表性学说，其中儒家学说又占居主要地位。以孔丘和孟轲为代表的儒家，坚持“为国以礼”、“为政以德”的治国之道；以韩非为代表的法家与儒家相对立，坚持“以法治国”，反对“王道”，主张“霸道”。儒家的“德治”也好，法家的“法治”也好，均主张以积极的手段治理国家；而以老子、庄周为代表的道家则提倡“无为而治”，认为“无为而治”“则无不治矣”。这三家学说，互相对立；又互相渗透、融合。中国两千多年的封建统治就是这三派治国平天下学说的交错运用、相互补充的历史。虽然到了明朝中叶和清代期间，儒学的传统体系的垄断地位受到挑战，但摆脱传统政治研究的束缚，取得突破性进展，一直到19世纪中后期才出现。

此时，中国封建制度的腐朽，外国资本主义的入侵，使中国沦为半殖民地半封建社会。先进的中国人为了挽救民族的危亡、历尽艰辛，寻求救国之道。他们试图从西方资产阶级政治学中寻找民族振兴的道路，开始大量地介绍西方的政治制度和政治学说。康有为、梁启超与孙中山分别代表了资产阶级改良派和民主

革命派的政治思潮。爱国、变革、民主、科学逐渐成为政治研究的主题。以孙中山的民权主义、五权宪法为核心的资产阶级政治学说，成为设计资产阶级共和国方案的理论根据。辛亥革命后，知识界对政治学的研究也日益重视起来，一些高校先后成立政治学系和专业，一批政治学论著、译著、教材相继问世。

俄国十月革命以后，马克思主义政治学在中国得到传播，使中国政治学研究发生了深刻的变革。中国共产党在革命斗争中把马克思主义的普遍原理与中国革命的具体实践结合起来，逐步建立起具有中国特色的马克思主义政治学。毛泽东的《新民主主义论》、《论人民民主专政》等论著，对诸如阶级和阶级斗争、国家、政权、革命、政党、革命的战略策略等一系列政治学的基本问题都作了深刻的论述和充分的发挥，丰富了马克思主义政治学的理论宝库。

新中国的成立为马克思主义政治学在中国的发展开辟了广阔的天地。中国共产党在长期革命斗争中概括出来的政治理论，成为新中国政治建设、尤其是国家根本政治制度的建设的指导方针。毛泽东的《关于正确处理人民内部矛盾的问题》、《论十大关系》，论证了中国社会主义时期阶级关系的新变化和国家任务，提出了正确处理人民内部政治关系的方针和方法，丰富和发展了马克思主义政治学。但在政治学的学术研究方面，却因“左”的影响而被忽视了。政治学一度被看成是资产阶级伪科学，为“国家与法”所代替了。

中国共产党十一届三中全会以来，中国政治学的研究重新引起人们的重视，进入了复兴和发展的新时期。全国性的中国政治学会于1980年成立，并于1984年加入国际政治学会。一些高校相继设置了政治学专业，大批政治学教材、专著、译著出版。迅速壮大的研究队伍，面向社会主义现代化建设的实际，在理论建设和新时期中国的政治建设、政治体制改革中，取得了可喜的成绩。邓小平的“一国两制”等理论，为马克思主义政治学增添了

新的内容。新时期的中国政治学，改变了从理论到理论、从观念到观念的状况，注意同当前的政治建设和政治体制改革的实际结合；改变单学科研究、单一方法研究的状况，走向多学科、多种方法的研究；改变了封闭式的研究，加强了同国外的学术交流，开始出现了繁荣的新局面。

三、学习政治学的意义和方法

尽管 20 年来我国政治学研究和教学逐步复兴和发展，但由于这个学科曾多年被忽视，学习政治学的意义尚未为人们所广泛了解和重视。当今我们为什么要研究和学习政治学呢？

首先，政治学是一门重要的基础学科，是整个社会科学中不可缺少的组成部分。

它同科学社会主义、历史唯物主义、法学、政治经济学、社会学、哲学等学科既有密切联系，又有严格的区别，是其他学科代替不了的独立学科。以它同其最相近的学科——科学社会主义、法学、社会学的关系来说，也有明显的区别。

科学社会主义是研究无产阶级解放运动的发展规律的学说。它的研究对象不单是政治现象，而且涉及经济、社会、历史、文化等各个方面。从这个角度讲，它的研究对象比政治学的研究对象要广泛；从另一个角度看，政治学研究又超出科学社会主义的研究范畴，如它对于政治心理、政治行为、政治人格等方面的研究，不是科学社会主义所能包容和代替的。二者研究对象不同，一个研究社会主义，一个研究政治。

法学以法为研究对象，它涉及国家和政治制度，政治学研究也涉及法制和法律制度，二者研究对象确有联系和一定共同性。但二者毕竟各有自己特定的研究对象。政治学的大部分研究内容，特别是微观领域、软件领域和动态领域，都与法学不同。即使是相互交叉的部分，二者也各有其侧重点。

社会学与政治学交叉更为突出。社会学是以社会现象为其研究对象，其范围比政治学要大；但政治学的研究领域中，如政治理论、政治制度、国际政治等则不属于社会学范畴。

总之，政治学作为独立的基础学科，有其特定的研究对象和范围，其他学科无法代替。

政治学是一门科学。但在改革开放以前的一段时间里，在“左”的思想的严重影响下，政治曾被简单地理解或曲解为只是“政权”，而政权又被当成只是“专政”；政治被片面地理解为只是讲“阶级斗争”，而阶级斗争又被扩大化，于是政治被误解为是“人整人”的政治运动。政治学的科学性不无理由地受到怀疑；曾遭受“左”的政治运动迫害和伤害的人们，不无理由地厌倦政治，害怕政治，怯言政治。其实，“左”的政治错误正是由于没有把政治当成科学的结果。违背科学的“左”的政治行为给党和国家的事业造成令人痛心的惨重损失。这正好深刻地说明，非常必要把政治行为建立在科学的基础上，非常必要开展对政治学的研究、宣传和学习。

第二，研究和学习政治学，是建设高度民主的社会主义政治制度的需要。

高度民主是建设社会主义现代化强国的根本目标和根本任务之一。没有民主，就没有社会主义，就没有社会主义现代化。民主政治建设是社会主义经济建设的保证，是建设有中国特色社会主义的重要组成部分。

民主不仅是个作风问题和组织原则问题，它首先是国家制度问题。我们的社会主义制度是优越的，但是在具体制度和体制的许多方面还不健全、不完善。制度、体制上的缺陷同我们忽视政治学研究有密切关系。比如，我们以前只重视国体，不重视政体；只强调国家的专政职能，忽视其经济文化建设职能。因此，我们现在在进行经济体制改革的同时，要进行政治体制的改革。实现政治体制改革的总目标——建设有高度民主的社会主义政治

制度，这是长期、复杂、艰巨的历史任务，必须从我国的国情出发，有领导、有计划、有步骤地进行。要深刻研究国情，要全面总结历史经验教训，要借鉴别国经验，要提出各项改革方案和措施。一系列问题，诸如如何坚持和完善人民代表大会制度这个我国根本的政治制度？如何坚持和改善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这个我国的一项基本政治制度？如何坚持和改善党的领导，完善民主监督制度？如何改革干部、人事制度，建立国家公务员制度？如何把发展民主同健全法制紧密结合起来，实行依法治国等重大的理论和实际问题，都迫切需要从政治学的角度进行深入系统的研究，进行科学的论证，给予理论的说明。所以，政治学是我们建设社会主义现代化国家十分需要的学科。借用一位外国学者的话来说，“一个全新的社会，需要有一门新的政治科学”^①。

第三，研究和学习政治学，是提高广大干部和人民群众政治文化素质的需要。

建设高度民主的社会主义政治制度是制度的建设，但归根到底是培养人、“树人”的问题。政治文化是政治体制正常运行和发挥功能的关键因素之一。没有具备相应的政治文化素质的广大干部和群众，有了好的制度也无法实行。由于我国封建残余思想、资产阶级思想和其他各种错误思想的影响，提高广大干群的政治文化水平是一项长期而艰巨的任务。完成这项任务举措之一，就是对广大干部和人民群众广泛进行政治学的宣传教育。

研究和学习政治学，可以使我们的广大干部和共产党员进一步提高马克思主义的政治思想水平，善于从政治上认识和处理问题，划清社会主义民主政治同封建主义、资本主义政治的根本区别，提高决策和正确执行政策的能力，加强民主作风和接受党和群众监督的自觉性，善于广泛团结同志一道工作，正确运用自己

^① 托克维尔：《论美国的民主》，董果良译，商务出版社中文版第8页。