

中央社会主义学院理论文库



# 当代中国 政治参与研究

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI  
CANYU YANJIU

邱永文/著



中共中央党校出版社  
The Central Party School Publishing House



责任编辑：井琪

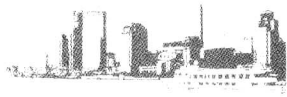


ISBN 978-7-5035-4185-8



9 787503 541858 >

D·2060 定价：19.00元



# 当代中国 政治参与研究

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI  
CANYU YANJIU

邱永文/著

 中共中央党校出版社  
The Central Party School Publishing House

责任编辑 井 琪  
版式设计 尉红民  
责任校对 马 晶  
责任印制 宋二顺

### 图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治参与研究/邱永文著. —北京:中共中央党校出版社, 2009. 10

ISBN 978-7-5035-4185-8

I. 当… II. 邱… III. 公民—参与管理—研究—中国—IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 153641 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷装订

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张: 9.375

字数: 229 千字

定价: 19.00 元

## 中央社会主义学院理论文库编委会

主任：游洛屏

副主任：甄小英      张 峰

袁廷华      黄易宇

委员：赵 丰      李金河

李道湘      郑 宪

王志功      贾小明

# 目 录

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第一章 导论 .....              | 1  |
| 第二章 政治参与的一般理论 .....       | 8  |
| 一、政治参与的涵义 .....           | 8  |
| (一) 政治发展中的政治参与 .....      | 8  |
| (二) 政治参与的概念 .....         | 11 |
| (三) 政治参与的形式和类型 .....      | 17 |
| (四) 政治参与的模式 .....         | 21 |
| 二、政治参与的影响因素 .....         | 27 |
| (一) 制度因素 .....            | 28 |
| (二) 社会因素 .....            | 29 |
| (三) 政治心理因素 .....          | 30 |
| 三、政治参与和民主 .....           | 31 |
| (一) 参与民主是原始形态的民主 .....    | 31 |
| (二) 政治参与和现代民主理论的发展 .....  | 33 |
| (三) 参与民主的困境 .....         | 35 |
| 四、政治参与的作用 .....           | 39 |
| (一) 政治参与和政治系统 .....       | 40 |
| (二) 政治参与和社会经济发展 .....     | 45 |
| (三) 政治参与和公民文化 .....       | 46 |
| 第三章 西方国家政治参与的历史发展 .....   | 50 |
| 一、西方主权国家诞生前的宗教和政教关系 ..... | 51 |
| (一) 罗马天主教会世界霸权的确立 .....   | 52 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| (二) 中世纪的政教关系 .....                | 72  |
| 二、中世纪西方的贵族 .....                  | 78  |
| (一) 贵族的起源 .....                   | 79  |
| (二) 中世纪的贵族政治 .....                | 81  |
| (三) 贵族与王权 .....                   | 83  |
| 三、近代商人、城市和市民社会的发育 .....           | 86  |
| (一) 欧洲城市的兴起 .....                 | 87  |
| (二) 商业、商人和市民团体的出现 .....           | 89  |
| (三) 市民社会的形成 .....                 | 93  |
| (四) 中世纪市民阶层的政治参与 .....            | 97  |
| 四、政治参与制度化——近代西方政治系统的<br>形成 .....  | 100 |
| (一) 西方政治系统的形成 .....               | 101 |
| (二) 三权分立和议会民主制度的形成 .....          | 102 |
| (三) 普选制的发展 .....                  | 104 |
| <b>第四章 中国政治参与的历史发展</b> .....      | 107 |
| 一、中国古代政治系统的历史发展 .....             | 107 |
| (一) 周的分封制——中国封建社会的肇始 .....        | 108 |
| (二) 中央集权的形成和巩固 .....              | 109 |
| (三) 中国古代政治系统的特点和政治参与 .....        | 119 |
| 二、近现代中国政治系统的变化和政治参与的<br>发展 .....  | 124 |
| (一) 中央权威的衰败和社会阶层结构的变化 .....       | 124 |
| (二) 中国近现代政治参与的历史进程 .....          | 128 |
| <b>第五章 当代中国政治参与的动力和制约因素</b> ..... | 138 |
| 一、市场经济对政治参与的影响 .....              | 138 |
| (一) 市场经济的基本特征 .....               | 139 |

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| (二) 市场经济为政治参与提供动力和环境支持·····    | 140        |
| 二、社会结构的变化对政治参与的影响·····         | 144        |
| (一) 社会结构的变化对政治参与的作用·····       | 145        |
| (二) 政治参与影响社会结构变化和稳定·····       | 151        |
| 三、政治体制改革对政治参与的影响·····          | 153        |
| (一) 政府职能转变和政治参与的扩大·····        | 154        |
| (二) 我国选举制度的改进·····             | 158        |
| (三) 民主监督制度的完善·····             | 166        |
| <br>                           |            |
| <b>第六章 当代中国政治参与的发展状况·····</b>  | <b>168</b> |
| 一、当代中国政治参与的制度安排·····           | 168        |
| (一) 人民代表大会制度·····              | 169        |
| (二) 共产党领导的多党合作和政治协商制度·····     | 173        |
| (三) 民族区域自治制度·····              | 181        |
| (四) 基层民主制度·····                | 183        |
| 二、当代中国政治参与的实践·····             | 189        |
| (一) 基层民主制度的实践·····             | 189        |
| (二) 公民的非制度化政治参与·····           | 195        |
| (三) 中等收入阶层的政治参与·····           | 198        |
| (四) 大众传媒和政治参与·····             | 206        |
| 三、当代中国政治参与的特点·····             | 209        |
| <br>                           |            |
| <b>第七章 当代中国政治参与的问题与对策·····</b> | <b>216</b> |
| 一、中国政治参与的问题·····               | 216        |
| (一) 选举机制有待完善·····              | 216        |
| (二) 监督成效有待提高·····              | 221        |
| (三) 制度渠道有待健全·····              | 223        |
| 二、中国政治参与问题的深入思考·····           | 226        |
| (一) 西方政治参与的历史经验·····           | 226        |



|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| (二) 发展中国家政治参与的实践 .....               | 234        |
| (三) 中国的政治参与问题的深层原因 .....             | 239        |
| (四) 世界政治参与的经验 and 启示 .....           | 243        |
| 三、改革和完善中国政治参与的思路 .....               | 247        |
| (一) 进一步完善基层民主 .....                  | 247        |
| (二) 完善人民代表大会制度 .....                 | 253        |
| (三) 进一步加强和完善我国的多党合作和政治<br>协商制度 ..... | 261        |
| (四) 充分发挥人民政协的参政议政作用 .....            | 270        |
| (五) 发挥人民信访的政治参与作用 .....              | 273        |
| <b>结束语 当代中国政治参与的发展趋势 .....</b>       | <b>277</b> |
| 一、当代中国政治参与的功能 .....                  | 277        |
| 二、当代中国政治参与的路径 .....                  | 280        |
| 三、中国政治参与的未来 .....                    | 284        |
| <b>参考文献 .....</b>                    | <b>286</b> |

# 第一章 导论

政治参与是发展政治学中的一个重要的研究领域。发展政治学是随着战后美国等西方政府及学界逐步开始把目光投向发展中国家后形成的一种专门研究发展中国的政治发展的一门新的政治学科。发展政治学的确立不仅是现代政治学在新的研究领域的拓展，而且也是发展中国家在国际舞台上越来越突出的地位在政治学研究中的反映。

在当今世界，绝大多数国家都面临着政治现代化问题，即由传统政治向现代政治转型问题。虽然各国的政治体制和政治发展的道路千差万别，各不相同，但是，以一个国家的普通民众的政治参与程度作为区分传统政治与现代政治的一条重要的标志，在这一点上各国政治学者几乎没有什么异议。“在政治实践中，政治参与被视为政治发展的最重要目标和基本标志。”

中国是发展中国家，中国的发展和世界休戚相关。随着世界经济全球化和政治民主化浪潮的推动，中国已经逐步融入了国际社会的大家庭中，中国在政治、经济和社会中的每一个举动都会受到世界的关注。特别是中国经历了30年的改革开放和市场经济的逐步建立和完善，社会结构和政治体制也发生较大的变化，这些都对普通公民的政治参与产生了很大的影响。作为公民本身，随着经济发展和政治地位的提高，政治文化和政治素质也有了明显的提高，公民政治参与意识增强，各种社团组织和利益群体的出现为公民的政治参与提供了许多不同的组织渠道，现代大众

传媒和网络信息技术的发展更是为公民的政治参与提供了便捷的方式和手段，公民的政治参与水平较之以往有了显著的提高。

胡锦涛同志在中共十七大报告中指出：人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分，必须随着经济社会发展而不断深化，与人民政治参与积极性不断提高相适应。坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。21世纪中国的政治发展是新一届中国领导集体所面临的一个重要课题，也为国内外学者所期待和关注。因此，政治参与研究在当今中国有着重要的现实意义。

政治参与作为现代政治学的一个概念和研究领域，最早起源于20世纪50年代后期的美国，是传统政治学在行为主义革命影响下新发展的产物。正如西德尼·维巴所言：“大众参与政治的研究大大得益于所谓的政治科学的行为革命。”<sup>①</sup> 20世纪60年代以来，特别是60年代末70年代初，政治参与成为美国政治发展研究中的热点。

进入20世纪90年代末这一研究领域在中西方全面升温。在欧美，以“political participation”为关键词查阅美国的博硕论文数据库（PQDD）可以清楚的看到这一点：<sup>②</sup>

① [美] 格林斯坦、波尔斯比：《政治学手册精选》下册，商务印书馆1996年版，第290页。

② 资料来源：[美] 博硕论文数据库（PQDD），截止到2006年5月14日。

表 1-1

|    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |             |  |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|--|
| 年份 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | 1999 | 1998 | 1997 | 1996 | 1995        |  |
| 篇数 | 30   | 44   | 50   | 45   | 44   | 59   | 43   | 42   | 42   | 28   | 36          |  |
| 年份 | 1994 | 1993 | 1992 | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | 1987 | 1986 | 1985 | 1985—2005   |  |
| 篇数 | 31   | 30   | 30   | 35   | 28   | 22   | 32   | 24   | 22   | 29   | 合计<br>746 篇 |  |

政治参与研究自 20 世纪 50 年代末成为政治发展中的一个主要的研究领域以来,迄今已经有 40 多年的历史了。这期间国外的代表著作有:美国的格林斯坦、波尔斯比的《政治学手册精选》、萨缪尔·P. 亨廷顿、琼·M. 纳尔逊的《难以抉择——发展中国的政治参与》、萨缪尔·P. 亨廷顿的《变化社会中的政治秩序》、罗伯特·达尔的《多头政体——参与和反对》、加布里埃尔·阿尔蒙得的《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》、加布里埃尔·阿尔蒙得的《比较政治学:体系过程和政策》、玛格丽·康维的《美国的政治参与》、丹尼斯·凯沃内夫的《政治科学和政治行为》、贝蒂·多布拉兹的《21 世纪政治参与的社会视角》、肯尼斯·格迪斯汀的《美国的利益集团、游说和政治参与》、英国盖伦特·派瑞等的《英国的政治参与和民主制度》<sup>①</sup>、日本蒲岛郁夫的《政治参与》等。自 1985 年以来的硕博论文有 717 篇。

中国政治参与的研究虽然起步较晚,但是自 20 世纪 90 年代以来,政治参与研究迅速升温,世纪之交成为政治学

<sup>①</sup> Political participation in the United States / M. Margaret Conway, Political participation and democracy in Britain / Geraint Parry, George Moyser, and Neil Day, Political science and political behaviour / Dennis Kavanagh, Sociological views on political participation in the 21st century / edited by Betty Dobratz, Timothy Buzzell, Lisa K. Waldner, Interest groups, lobbying, and participation in America / Kenneth M. Goldstein.

研究的热点。以“政治参与”作为关键词查阅中文期刊全文数据库，可以清楚的反应出这一点。<sup>①</sup>

表 1—2

|    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |              |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|
| 年份 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | 1999 | 1998 | 1997 | 1996 | 1995 | 1994 | 1994—2005    |
| 篇数 | 499  | 369  | 227  | 146  | 120  | 92   | 78   | 61   | 53   | 58   | 59   | 46   | 合计<br>1808 篇 |

国内学者政治参与研究自 1990 年代初开始启动，世纪之交始成热点。代表著作有：陶东明、陈明明编著的《当代中国政治参与》、方江山的《非制度政治参与——以转型期中国农民为对象分析》、梁旭光主编的《民主政治进程与妇女参政》、杨日旭的《民主政治与政治参与》、仝志辉的《选举事件与村庄政治——村庄社会关联中的村民选举参与》等。此外还有硕博论文 30 多篇。中文期刊全文数据库统计以“政治参与”作为关键词的文章从 1979 年至今共有 2378 篇。<sup>②</sup>

综合目前已有的研究成果，学者们在此领域的研究主要集中在政治参与的定义、形式、功能和影响因素等方面。除此之外，国外在科学行为主义的影响下研究领域还拓展在社会学、心理学和文化人类学等学科，注重政治参与主体的年龄、性别、受教育程度、财产状况、种族和宗教信仰等研究，特别是集中研究选举中的公民投票行为。另外，政治参与的功能，政治参与同一个国家政治和社会经济发展之间的相互关系仍然是国外研究的重点。

政治参与研究在我国兴起以来，学者们围绕以下问题进行研究：（1）政治参与的含义；（2）政治参与的特征；

① 资料来源：中文期刊全文数据库，截止到 2006 年 5 月 14 日。

② 截止到 2006 年 5 月 14 日。

(3) 政治参与的形式和类型；(4) 政治参与的影响因素；(5) 政治参与的功能；(6) 如何推进我国的政治参与。

改革开放以来，国内的政治参与问题吸引了不少学者关注和研究，取得了大量的成果，但是，也存在一些研究不足或者根本无人涉足的研究领域。主要表现在以下几个方面：

第一，政治参与的系统研究尚待加强。

虽然政治参与的研究已经有了较多的成果，但是，绝大部分研究都集中在对不同政治参与主体和政治参与的功能研究上。对政治参与的主体研究往往是倾向于研究不同类别参与主体的参与方式、手段、参与的动力、原因及作用。政治参与的功能研究一般都集中在政治参与和民主制度、政治稳定的关系问题上。而对政治参与的系统研究，尤其是全面而深入的研究政治参与的主体、客体、环境、政治参与的方式、途径、动力和作用的关系问题则明显不足。

第二，政治参与的相关理论研究尚待继续深入，一些理论的争论亟待厘清。

比如说政治参与的概念中关于革命和公民的暴力活动是否属于政治参与？国内学者往往将它们排除在外，认为这些形式属于非制度化政治参与的形式。其实，非制度化的政治参与本身就属于政治参与的一种形式。不然又如何区分制度化政治参与和非制度化的政治参与呢？有的研究政治发展比较有名的学者在同一本书中讨论的政治参与问题就出现过这样在逻辑上前后矛盾的情况。所以，在这些理论上的争论不妨采用这样一种方法，即结合具体研究的现实需要来进行。

第三，中西方的研究范式需要进一步的结合。

政治参与问题的提出和研究是从西方兴起的，前面也

谈到过，政治参与的研究深受西方科学行为主义的影响。只要略微浏览一下西方研究政治参与的几本经典的著作，就会发现这个问题非常突出。我们欣赏它提倡的研究方法的“科学性”，但是，须知在社会科学研究中，要做到像自然科学研究的那样不带有任何主观因素，纯而又纯的精确计量研究是不可能的。这是由社会科学本身的性质决定的。因为社会本身就是由一个个“主观”因素组成的，社会发展和运行的规律是受到诸多环境和人为因素的影响。拿自然科学完全客观的公式、工程模式应用到社会科学研究上来，其可行性是很值得怀疑的。

中国学者们则囿于技术手段不足和资料整理上的缺陷，对政治参与的研究往往还沿用传统的社会科学的研究方法。尽管自然科学的研究方法不完全适合社会科学的研究，但是在西方行为主义革命中出现的一批借助于自然科学的研究方法来研究社会科学的研究范式还是得到了广泛的认同的。比如伊斯顿的政治系统理论和国际关系理论研究中的博弈理论都是借鉴了自然科学的有益成分，在社会科学研究中得到广泛的应用。所以，尽管科学行为主义的研究范式有不少的缺陷，但是其长处还是值得肯定的。

第四，社会转型与政治参与的研究需要加强。

改革开放以后，在经济和社会转型过程中，社会重新分化组合，不同阶层有着不同的利益需求和利益表达形式，有理性的也有非理性的。学者们对于政治参与的主体给予了较多的关注。无论是探讨农民的政治参与、妇女的政治参与、工人的政治参与、青年学生的政治参与还是新出现的农民工和私营业主的政治参与，学者们大都从政治参与的主体的视角看问题，鲜有从政治参与管理的角度来进行研究问题的。制度化的政治参与的渠道的创建不单单是要关注政治参与主体本身的问题，更需要政治参与的客

体——政治系统的变化来适应变化了的政治环境。这就需要站在更高的层面去研究这个问题。显然，仅仅的对策研究是不够的。

第五，政治参与的历史发展问题研究不多。

政治参与尽管是现代政治学的研究领域和概念，但是这并不表示政治参与研究兴起之前，历史上没有任何政治参与的存在。人类社会总是从自身历史继承和否定中发展前进的，政治参与的现象也不是从二战结束后突然从天而降的，现代国家政治参与现象的广泛出现，无论是对过去的否定也好，还是对过去的继承也好，它与历史的联系是割断不开的。只有对政治参与的历史进行较为深入的认识，才会更准确地把握它的未来发展。

与此前学者们对政治参与的研究相比，本书的研究注重的是对中国政治参与的系统研究，特别是对中国政治参与的宏观环境因素的考量，同时又有重点的对中国政治参与研究的一些重要问题和现实情况进行探讨，力求做到宏观研究和微观研究相结合，理论研究和现实研究相结合，使本文的研究既具有理论深度又有强烈的现实感。



## 第二章 政治参与的一般理论

政治参与是政治发展研究中一个重要的概念和研究领域，是当今国内外学术研究中的一个热点问题。政治发展是二战之后政治学研究中一个新的概念和研究领域。一般而言，政治参与的研究主要包括政治参与的主体、政治参与的客体和政治参与的环境三个部分。具体来说包括政治参与的涵义、政治参与的形式和类型、政治参与的模式、政治参与的动力和影响因素、政治参与和民主之间的关系以及政治参与的功能、作用。

### 一、政治参与的涵义

政治参与研究的兴起是在政治发展研究和社会科学中行为主义方法革命双重影响下的产物，其概念也是众说纷纭，不一而足。政治参与的表现形式也可以根据政治参与主体的主观意向而有明显的区分。由于现代各国因为具体的政治体制、历史文化传统和主流意识形态的影响，在整体的公民政治参与模式上表现出较大的差异。

#### （一）政治发展中的政治参与

政治参与研究是随着政治发展研究的兴起而出现的。政治发展是现代政治学研究中的一个新的研究领域，有其特定的研究范围、对象和研究特点。政治发展是“政治科学中用于描述民族统一构设和国家建立的过程，特别是第二次世界大战以后摆脱殖民统治的亚洲、非洲新独立国家