



普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业数字化精品教材

政治学新编

史云贵 主编

New Edition
of Political Science



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业数字化精品教材

政治学新编

New Edition of Political Science

主 编 史云贵

华中科技大学出版社

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

政治学新编/史云贵主编. —武汉:华中科技大学出版社,2021.9

ISBN 978-7-5680-7366-0

I. ①政… II. ①史… III. ①政治学-高等学校-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 179871 号

政治学新编

Zhengzhixue Xinbian

史云贵 主编

策划编辑:周晓方 宋 焱

责任编辑:吕蒙蒙 宋 焱

封面设计:原色设计

责任校对:张汇娟

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话:(027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编:430223

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:武汉科源印刷设计有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:16 插页:2

字 数:388千字

版 次:2021年9月第1版第1次印刷

定 价:58.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

内容提要

Abstract

本书在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,结合近年来国内外政治学和相关学科研究的最新理论成果和我国公共管理教育发展的实际需要,从政治主体、政治行为、政治过程、政治发展、政治学说、政治制度、政治生态、政治文化、国际政治等维度勾勒出新时代政治学的知识谱系,全方位地介绍了现代政治学的研究对象、主要概念和关键问题。在编写过程中,本书对有关知识体系进行了大胆的创新和探讨,观点新颖、通俗易懂,力图书写科学反映当下中国政治实践的政治学原理教材,并构建富有解释力的政治学话语体系。本书是由四川大学研究生院立项资助的“十四五”规划系列精品教材,是一本面向公共管理普通硕士研究生、MPA 研究生教育的专业教材。本书不仅是公共管理类专业的教科书,也可作为对政治学感兴趣者系统学习政治学基础知识的入门读物。

总序

Introduction

《领导科学与艺术》《社会保障概论》《电子政务》《行政法》《公共部门人力资源管理》《公共政策分析》《公共管理学》《政治学新编》《公共经济学》《定量分析方法》作为普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业数字化精品教材第一批书目的出版,是在MPA专业教育取得长足发展和公共管理类学科获得进一步深入拓展的基础上应运而生的。

一、编写原则

普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业数字化精品教材在编写上主要遵循以下原则。

第一,科学性与思想性相结合的原则。科学性是思想性的基础,思想性是科学性的灵魂。教材编写坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以正确的观点、方法揭示事物的本质规律,建立科学的知识体系,形成正确的概念。

第二,理论联系实际的原则。教材编写注重联系学生的生活经验,以及已有的知识、能力、志趣、品德的实际,联系理论知识在实际工作和社会生活中的实际,联系本学科最新学术成果的实际,通过理论知识的学习和专题研究,培养学生独立分析问题和解决问题的能力。

第三,创新性原则。教材注意吸收国内外最新理论研究与实践成果,特别是我国公共管理教育的理论研究与实践的经验和教训,力求在编写上有所突破、有所发展,进而形成特色。

二、特色定位

普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业数字化精品教材的特色定位主要涵盖了以下方面。

(1) 国际化与本土化的平衡,注重本土化。吸收和借鉴国际上比较成熟的理论、方法、概念、范式、案例,切忌照本宣科、拿来就用,脱离中国具体国情和社会现实;要与中国的国情和实际情况密切结合,体现本土化特色,这样才能发现问题,解决问题,有所启发,有所

□ 创新。

(2) 全面加强案例分析。公共管理学科需要坚实的学术底蕴作为基础,但它更是实践性与应用性很强的学科,只有通过大量典型的、成熟的案例进行分析、研讨、模拟训练,才能拓展学生的眼界,积累学生的经验,培养学生独立分析问题、解决问题、动手操作的能力。

(3) 寻求编写内容上的突破与创新。分析当前已经出版的公共管理系列教材存在的不足之处,结合当前学生在学习和实践中存在的困难以及亟待解决的问题,积极寻求内容上的突破与创新。

□ 普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业数字化精品教材的读者对象定位于公共管理普通硕士研究生、MPA 研究生层次,同时可供公共管理类专业高年级本科生阅读参考,也可供公务员培训或相关专业本科生教学使用。

普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业数字化精品教材的出版除了得到主编及参编此套教材的重点院校及单位的大力支持与帮助外,以下院校及单位的领导、教师对我们的工作不仅给予了较大的支持与帮助,也提出了中肯的建议与意见。它们是:

安徽大学管理学院

东北大学文法学院

国防科学技术大学人文与管理学院

贵州大学管理学院

□ 湖北大学政法与公共管理学院 MPA 教育中心

合肥工业大学管理学院 MPA 中心

湖南大学政治与公共管理学院

华南理工大学政治与公共管理学院

湖南师范大学公共管理学院行政管理学系

暨南大学管理学院行政管理系

兰州大学管理学院

南京农业大学科研处、人文学院

内蒙古大学公共管理学院

清华大学公共管理学院

□ 四川大学公共管理学院行政管理系

山西财经大学公共管理学院

□ 山西大学政治与公共管理学院

苏州大学公共管理学院

武汉理工大学经济学院
新疆大学 MPA 教育中心
湘潭大学管理学院
中国科学技术大学管理学院 MPA 中心
中国政法大学法学院行政法研究所
浙江理工大学法政学院公共管理系
浙江师范大学 MPA 教育中心
中南大学政治与行政管理学院

谨向以上院校各单位领导、老师表示最诚挚的谢意!

需要说明的是,伴随着社会的发展和进步,信息变化日新月异,MPA 专业教育和公共管理各学科专业知识点也将发生相应的变化,为保持普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业“十四五”规划系列精品教材长久的生命力,希望广大高等院校教师、学生和读者能关心和支持本套规划教材的发展,及时向每种教材的编写者提出使用本套教材过程中发现的问题和修改建议,以便我们及时修订、完善。

普通高等教育“双一流”建设公共管理类专业
数字化精品教材编委会

2008 年 10 月

2020 年 2 月修改

前言

Preface

本教材是四川大学研究生院 2017 年立项建设教材。教材在结构上共分为十章,分别从政治概念、政治主体、政治行为、政治过程、政治发展、政治学说、政治制度、政治生态、政治文化、国际政治等维度描绘了新时代政治学的知识图谱。

人类社会基本生活包括政治、经济、社会、文化、生态等多个方面,而政治是其中一个非常重要的领域,并在一定程度上左右着其他领域的发展。实质上,政治是一定的政治主体围绕国家权力进行争取或平衡利益的活动和过程。政治的基础是利益,核心是政治权力,本质是分配工具。作为与经济学、社会学并列的三大社会科学之一,政治学是研究人类生活中的政治现象、政治过程、政治关系,并揭示和总结其本质和规律的一门科学。政治学从哲学脱胎而来,在自身发展过程中与不同学科有着千丝万缕的关系,也与不同国家的经济发展、政治演变、社会变迁、风俗习惯密切相关。

其中,政治主体是一个国家政治生活中最为活跃与最为重要的因素,他们既是政治权利的主要载体,也是各种政治行为的践行者,研究和分析政治现象必须要以观察和分析政治主体为基本出发点,才能够正确理解政治现象和政治发展规律。在人类的生产和实践活动中,政治主体努力获取和运用合法权力的全部活动构成了一系列的政治行为与政治过程,科学分析政治行为和政治过程,对于促进政治主体有序参与政治生活,推动社会政治发展,具有十分重要的意义。政治作为人类社会的一个重要现象,政治形态也并非凝固僵化的体系,而是一个动态的发展过程。任何一个政治体系都不是一成不变的,而是处于由简单到复杂、由低级到高级的演进之中。同时,在政治学发展演进史上,还形成了诸多具有里程碑意义的政治学说和不同类型的政治制度,政治学说是政治制度的反映,同时又能影响政治的发展,正是学说与制度的互动,构成了政治学的生命力。本书除却对政治学基础知识体系与理论体系进行阐发之外,还积极吸收政治学领域前沿理论成果,将政治生态、绿色文化等当前政治生活的重要表述有机融合到政治学知识体系之中,充分发挥

目录

Contents

第一章 绪论/1

- 第一节 政治与政治学的概念/1
- 第二节 政治学的研究对象/4
- 第三节 政治学的发展脉络/5
- 第四节 政治学的研究方法与研究视角/8
 - 本章小结/11
 - 本章重要概念/13
 - 本章思考题/13
 - 本章推荐阅读书目/13

第二章 政治主体/14

- 第一节 政治主体的概念与构成要素/14
- 第二节 国家/15
- 第三节 民族/21
- 第四节 政府/28
- 第五节 政党/33
- 第六节 利益集团/38
- 第七节 公民/42
 - 本章小结/45
 - 本章重要概念/46
 - 本章思考题/47
 - 本章推荐阅读书目/47

第三章 政治行为/48

- 第一节 政治行为的概念与构成要素/48
- 第二节 政治权力/52
- 第三节 政治决策/61
- 第四节 政治管理/67
- 第五节 政治参与/74
 - 本章小结/79
 - 本章重要概念/81
 - 本章思考题/81
 - 本章推荐阅读书目/81

第四章 政治过程/82

- 第一节 政治过程的概念与研究内容/82
- 第二节 政治选举/84
- 第三节 政治协商/89
- 第四节 政治领导/93
- 第五节 政策过程/98
- 本章小结/106
- 本章重要概念/107
- 本章思考题/108
- 本章推荐阅读书目/108

第五章 政治发展/109

- 第一节 政治发展的概念与研究内容/109
- 第二节 政治稳定与政治发展/113
- 第三节 政治革命与政治改革/116
- 第四节 政治体制与运行机制/123
- 第五节 政治民主与治理创新/128
- 本章小结/133
- 本章重要概念/134
- 本章思考题/134
- 本章推荐阅读书目/135

第六章 政治学说/136

- 第一节 政体学说/136
- 第二节 主权学说/139
- 第三节 法治学说/141
- 第四节 分权与制衡学说/143
- 第五节 公共服务理论/144
- 第六节 公共领域理论/145
- 第七节 合作治理理论/146
- 第八节 公共理性理论/148
- 本章小结/151
- 本章重要概念/152
- 本章思考题/152
- 本章推荐阅读书目/152

第七章 政治制度/154

- 第一节 政治制度的概念与构成要素/154

第二节	国家元首制度/156
第三节	议会制度/159
第四节	政府首脑制度/162
第五节	政党制度/165
第六节	公务员制度/170
	本章小结/176
	本章重要概念/177
	本章思考题/177
	本章推荐阅读书目/178

第八章 政治生态/179

第一节	政治生态的概念与构成要素/179
第二节	国家(政府)政治生态/181
第三节	党内政治生态/185
第四节	社会政治生态/188
第五节	绿色政治生态/191
	本章小结/195
	本章重要概念/196
	本章思考题/197
	本章推荐阅读书目/197

第九章 政治文化/198

第一节	政治文化的内涵与构成要素/198
第二节	政治文化的结构、类型与功能/201
第三节	政治社会化/203
第四节	政治文化的变迁与发展/206
第五节	绿色文化/210
	本章小结/213
	本章重要概念/214
	本章思考题/214
	本章推荐阅读书目/215

第十章 国际政治/216

第一节	国际政治的基本概述/216
第二节	国际政治格局的发展演变/220
第三节	当代国际政治面临的基本问题/222
第四节	国际舞台上的中国角色/229
第五节	当代国际政治未来议题/234
	本章小结/237



本章重要概念/238

本章思考题/238

本章推荐阅读书目/238

参考文献/239

后记/241



华中科技大学出版社



■ 第一章

绪 论

——本章导言——

人类社会基本生活包括政治、经济、社会、文化、生态等多个方面，而政治是其中一个非常重要的领域，并在一定程度上左右着其他领域的发展。作为与经济学、社会学并列的三大社会科学之一，政治学是研究人类生活中的政治现象、政治过程、政治关系，并揭示和总结其本质和规律的一门科学。要想系统研究政治学，就要对“政治”溯本求源，在中外历代政治学家的政治体认基础上深入探究。

■ 第一节 政治与政治学的概念

政治与政治学在一定程度上是一个历史的概念，不同国家的政治学者对政治与政治学的体认不尽相同；即使是同一国家的不同政治学者，对政治与政治学的认识也不一样；甚至同一国家的同一个政治学者，在不同的历史时期也有可能对二者的认识发生变化。

■ 一、政治的概念

虽然我们每天都直接或间接与政治打交道，但究竟什么是政治？这似乎是个常识性概念，从政治学的开山鼻祖亚里士多德直到今天，从来就没有完全达成共识。“政治”（politics）一词起源于古希腊语中的“波里”，即城堡。到了亚里士多德时期，“政治”的意指由城堡演变成了城邦。亚里士多德的“政治”指的是城邦政治，离开了城邦，人就失去了政治属性，“人天生是一个政治动物”，离开政治，非神即兽。所以，英语中的 politics，在亚里士多德那里就被赋予了政治共同体（城邦）治理性质的公共生活内涵。“政治”一词早在我国先秦时期就出现了。《尚书·毕命》有“道洽政治，泽润生民”；《周礼·地官·遂人》有“掌其政治禁令”。但在更多的情况下“政”“治”分开使用。“政”主要指国家的权力、制度、秩序和法令；“治”则主要指管理人和教化人等。历史上，中西方的政治家、政治学家对政治有着不同的体认，归纳起来大概有以下几种。

□ 1. 政治是对道德理想生活的追求

柏拉图认为，政治的本质在于公正，理想国就是正义或公正之国。亚里士多德认为，城邦的作用和终极目的就是为了实现“善治”，帮助人们过上“优良的生活”。作为政治学的开山之作，亚里士多德的《政治学》始终围绕着“人类究竟能不能过着一种有道德的优良

生活”，以及“如何才能过上有道德的生活”主题展开讨论，它是一部在反思、批判现实政治的基础上，探讨优良政治生活，即道德生活的书。在功利主义政治学代表人物边沁那里，政治成了根据理性的计算去实现最大多数人的最大幸福。自亚里士多德以来，“研究人类如何过理想的道德生活”始终是政治学的核心话题与神圣使命。与西方先哲一样，我国先秦诸子，尤其是儒家的代表人物孔子也同样把善、正义、幸福等道德理想的信念谓为政治。在孔子看来，“政，正也”，“其身正，不令而行，其身不正，虽令不从”。

□ 2. 政治是立法和执法的过程

在契约论者看来，国家或政府是人们借助法律转让出来的一部分权利和领域形成的。卢梭认为，政府就是在臣民和主权者之间建立的一个中间体，以便二者得以互相适合，它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由，由此，我们才把行政权力的合法运用称之为政府或最高行政。从亚里士多德到孟德斯鸠，很多政治学先哲都是从法律的角度来划分国家（政府）的职能或活动领域的。亚里士多德认为，一切政体都要具有议事机能、行政机能和审判机能，其中议事机能应该具有最高权力。而孟德斯鸠则从政治与法律关系的角度，提出了一个国家（政府）应拥有立法权、行政权、司法权三种基本权力，并要借助法律来实现三者的分权、制约与平衡。

□ 3. 政治是夺取权力和运作权力的过程

在我国古代，以韩非子为代表的法家认为，政治就是“集势以胜众，任法以齐民，因术以御群”的帝王之术。在西方政治学发展史上，马基雅维利在《君主论》一书中，提出了政治就是君主夺取国家权力和维护自身统治的权术活动，从而第一次把政治与伦理真正分开，为政治活动离开伦理的羁绊提供了理论上的合法性。马基雅维利认为，政治就是人与人之间争夺权力的斗争；君主为了国家的利益，就有必要用武力统治人，用权术来欺骗人；为了国家的利益，君主可以不择手段。为此，君主就要像狮子一般凶猛，像狐狸一样狡猾。马基雅维利对政治的诠释对后世影响很大。美国政治学家拉斯韦尔认为，研究政治就是研究权力的形成与分享。德国社会学家马克斯·韦伯也说，政治意指力求分享权力或力求影响权力的分配。

□ 4. 政治是管理公共事务的活动

在西方，不少政治学家都将政治视为国家或政府对社会及其自身的管理或管理活动。如奥克肯特、麦肯齐都认为，政治就是参与一个社会的全面管理进程。在我国，最早把政治看作是公共事务管理的，是伟大的先行者孙中山先生。孙中山在阐述“三民主义”中的民权主义时提出：政治两个字的意思，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。他还认为，国家最大的问题就是政治，如果政治不良，在国家里无论什么问题都不能解决。政治就是“对公共事务的管理”思想，在当前政治学领域有很高的认同度和实践性。

□ 5. 政治是制定和执行公共政策的活动

如果说在专制的传统社会和王朝政治下，政治集中表现为政治主体对国家政权的争夺和维护活动；那么，进入基于人民主权的现代社会，议会的合法竞争代替了你死我活的武力争夺，政治活动就集中表现为国家或政府公共政策的活动。现代社会是治理的社会，作为政府治理的工具，政治是指选择公务员和促进政策的活动。现代政治的核心就是公共政策，政治过程在很大程度上来说就是政策过程。当前，以美国为代表的西方国家，经



常把公共政策等同于政治。公民大众对一个执政党和政府的认同在很大程度上也是通过对其施政的公共政策的认同来实现的。

□ 6. 政治是利益集团的博弈

利益集团是由一些有共同利益或共同志趣的人们结成的社会集合体,并通过集合体来进行利益维护和愿望表达。在现代社会,人们通常因各种利益需要结成能够更好维护和发展他们利益的利益集团进行政治参与。以公共政策为基础的政治过程,实际上也是各种利益集团进行利益博弈的过程。公共政策就是各种利益集团在相互博弈中妥协的结果。

□ 7. 政治是经济的集中表现

马克思主义认为,经济基础决定上层建筑。一切政治现象、政治行为背后都有着经济动机的驱动。这是因为,每一个既定社会的经济关系首先表现为利益。各种政治关系最终在本质上体现为利益需求和利益关系。在实际生活中,政治现象集中体现为特定阶级或阶层的利益和利益关系,并同时影响着其他阶级或阶层的利益和利益关系。在社会主义现代化建设中前期,广大人民群众的根本利益就是要发展社会生产力,尽快把整个社会的“蛋糕”做大;因而,经济建设就是政治。

□ 8. 政治是阶级斗争

政治是各阶级间斗争的观点,是马克思主义经典作家的重要观点。马克思、恩格斯认为,一切阶级斗争都是政治斗争。列宁在马克思、恩格斯的基础上进一步指出,政治就是各阶级之间的斗争。毛泽东认为,政治不论是革命的还是反革命的,都是阶级对阶级的斗争,不是少数人的行为。政治是阶级斗争的观点在 20 世纪下半叶,尤其是在改革开放前盛极一时。

当代政治学界的代表性观点主要有:马克思主义政治学的代表人物王惠岩等认为,政治是阶级社会中以经济为基础的上层建筑,是经济的集中表现,是以政治权力为展开的各种社会活动和社会关系的总和;持利益中心观的政治学代表人物王浦劬认为,政治是在特定社会经济关系及其所表现的利益关系基础上,社会成员通过社会公共权力确认和保障其权利并实现其利益的一种社会关系;持公共政策观的代表人物陈振明等认为,政治是参与公共生活的个人、团体或组织为实现既定的目标,通过支配、影响、获取和运用公共权力,而做出公共决策以及分配社会价值或利益的过程;持权力中心观的代表人物孙关宏等人认为,就狭义而言,当代的政治主要是国家的活动及其形式和关系。就广义而言,当代的政治是在一定经济基础上的社会公共权力的活动、形式及其关系。

以上各种关于“政治”的观点,都从一个或几个侧面说明了政治的特征。因而也都有一定的合理性。但都在某种程度上存在着以偏概全、以现象掩饰本质等不足。从以上表述我们可以看出,政治的基础是经济或利益,核心是政治权力,本质是分配工具。因而,我们认为,政治是一定的政治主体围绕国家权力进行争取或平衡利益的活动和过程。

■ 二、政治学的概念

如同对政治的概念有着不同的理解,各种诠释差异颇大,很难达成共识一样,对什么是政治学,也同样仁者见仁,智者见智。虽然西方和我国很多政治学家对政治概念下过不少定义,但任何一家之言,都难以说服其他诸家,无法形成共识。



□ 1. 西方政治学家对政治学的经典性定义

伽纳:政治学是一门研究国家现象的科学。

拉斯韦尔:政治学所研究的是权力的形成与分配问题;或者是对谁得到什么、何时得到和如何得到问题的研究。

戴维·伊斯顿:政治学是研究一个社会中价值的权威性分配。

《牛津比较政治学手册》:政治学是研究社会权力的约束性行使的学科。

□ 2. 国内政治学家对政治学的代表性诠释

王浦劬:政治学是研究政治现象及其发展规律的科学。

陈振明:政治学可以界定为一门研究政治主体,尤其是国家或政府如何凭借公共权力而做出公共决策和分配社会价值的社会科学学科。

孙关宏:政治学是一门研究政治现象的科学。

杨光斌:政治学是研究公共权力的形式及其运作规律的科学。

虽然中外政治学家基于对“政治”一词理解的不同,从而对政治学的体认差异较大,但他们并不否认政治学的政治性、规律性、科学性。不同的国家,甚至同一国家在不同时期,其政治形态都有不同;不同国家的不同学者在不同历史时期对政治学有不同的认识,也是正常的。我们认为,政治学是研究以国家权力为中心的政治现象、政治规律的一门科学。

■ 第二节 政治学的研究对象

学术界对政治与政治学有着不同的体认与诠释,因而在政治学研究对象或研究内容方面的认识也不尽相同。王惠岩等政治学家认为,以公共权力为中心的政治关系、政治制度、政治思想、政治文化和政治行为及其发展规律,都是政治学的研究对象。结合美国政治学家格林斯坦和波尔斯比主编的《政治手册精选》《中国大百科全书》和国家政治学一级学科博士、硕士点所确定的政治学学习和研究的基本框架,一般可以认为,中国特色政治学的研究对象应主要包括政治学理论、中西政治思想、中西政治制度、公共政策、国际政治,等等。对于政治学理论的学习和研究,既要高度重视马克思主义政治学理论的系统学习和研究,又要充分学习、借鉴西方政治学理论,尤其是人民主权理论、分权制衡理论、新制度主义理论,等等。中西政治思想的研究,主要侧重于对中西政治思想史的梳理。可以紧紧围绕自由、平等、公平等政治学的基本范畴,系统梳理这些基本政治学概念在中西政治思想史上的发展脉络,并在此基础上进行比较分析。中西政治制度的学习和研究,可以抓住中西政治发展史上的里程碑事件,梳理政治制度史发展的基本脉络,在此基础上深层次分析中西政治制度演变的动力、机制、路径与演变规律,并在可能的情况下进行比较分析。现代政治学在很大程度上等同于公共政策学。以公共政策学为中心进行系统的政治学研究,也就抓住了政治学研究的核心问题,即权力和权力运作问题,并让政治学从静态研究走向了动态研究。

本书以绪论、政治主体、政治行为、政治过程、政治发展、政治学说、政治制度、政治形