



# 政治學原理 精品課程

## 参考文献

- ▶ 参考文献
- ▶ 经典著作
- ▶ 相关文献
- ▶ 参考书目
- ▶ 推荐论文

## 推荐论文

更多 >

### 政治参与：涵义、特征和功能

李元书 刘昌雄

政治参与是现代民主政治的核心，是政治现代化的重要标志。但是什么是政治参与？有何特征？有哪些功能？在我国尚属很少有人问津的新问题。因此，加强对上述问题的研究，对于开拓我国的政治参与渠道，提高政治参与质量，自然就成了我国现代化建设过程中具有重大理论和现实意义的课题。

#### 一、政治参与的涵义

政治参与（Political Participation），亦称参与政治。它是现代政治学中的一个术语。人们从不同的角度出发，对其涵义有各种不同解释。至今众说纷纭，莫衷一是。大体上可以归纳为以下三种。

##### （一）合法程序论

我国多数学者持此观点。认为只有依据法定程序参与政治的行为，方可谓之政治参与。“所谓政治参与就是指通过合法程序直接参与政治决策执行，或者间接影响政治决策之制定与执行的一般公民的政治行为。”（1）这种观点强调了合法参与在政治参与中的普遍性、经常性以及它在我们研究中的重要性。不足之处在于将不合法的政治参与形式排除于政治参与之外，无法理解革命式的政治参与之类的行为。我们在跨社会的比较研究中就会发现，在某一时间、地点、条件下，可能是“非法的”、“非常规的”或“非正统的”行为，而在另外的时间、地点、条件下可能并非如此，如示威和罢工等。如果以合法与否作为衡评政治参与之标准，必然导致衡评政治参与的双重标准。

##### （二）影响决策论

持此观点的学者认为政治参与的目的在于影响决策。换言之，若影响政策执行等的参与行为则不属政治参与之列。美国学者亨廷顿和纳尔逊将政治参与定义为，“平民试图影响政府决策的活动。”（2）台湾学者认为“政治参与是指公民通过投票、组党、加入政治的利益集团等活动，用以直接或间接地影响政治之决定的行为。”（3）我国有的学者也认为“政治参与是指公民为了争取、实现和维护自己的利益而参与社会政治过程，以直接、间接的方式影响政治决策的行为。”（4）

影响决策论既说明了决策在整个政治过程中的突出地位，也说明了政治参与的重心指向决策环节。但是我们知道政治系统运作的外化表现形式为政策过程和人事过程。而影响决策论者只注重了政策过程中的制定环节和人事过程中的“入口”环节，忽视了其它诸多环节，既忽视了政策执行、反馈环节和人员的奖惩、升降、“出口”等环节中的政治参与。实质上，在许多政治系统内，尤其是在公民文化素质低、大众媒介控制严、政治透明差、权力高度集中的政治体系中的公民，不可能也不被允许参与政治决策。只有当政策付诸执行时，才能凭借一定的资源和通过一定的方式影响政策，比如阻止某些政策的执行。

##### （三）观念——行为论

持这种观点的学者认为，政治参与不仅包括行为，而且还包括与政治相关的认识等观念形态。实际上存在政治参与的外延泛化的倾向。美国学者巴恩斯等人在《政治行动：五个西方民主国家的群众参与》一书中，就将公民阅读政治文章，即了解政治知识视为政治参与。（1）另外，美国政治心理学家威廉·F·斯通也将“追踪报纸和电视报道”列为间接的政治参与。（2）观念——行为论看到了观念形态与政治参与行为之间的密切关系。但是对政治过程的认识无论是心理上还是表面上，并不意味着就卷入到该进程中，认识等观念形态至多是政治参与的先决条件和解释个人参与或不参与的原因。

在现实政治中，一些政治系统中的公民对政治问题甚感兴趣，对政治的相关性理论具有颇深造诣。但他们并没有影响政治过程的意图，政治参与的行为更无从谈起。

综观上述论点，可以看出，它们都揭示了政治参与的一般要素，即政治参与的主体、方式、目的

### 快速导航



教学大纲



授课教案



教学课件



参考文献



习题试卷



术语词汇

和表现形态——行为，尽管学者们的侧重点、出发点不同。

由于人们对政治参与的涵义的不同理解，就决定了各自的研究范围、侧重点和方法之不同。在此有必要给政治参与作一个比较通用的界定。我们认为给政治参与作界定需遵循三个原则：一是必须结合现实的政治生活；二是借鉴各种政治参与定义的合理内核；三是涵盖面广，即能揭示不同文化背景下的世界各国的政治参与的本质和基本特征。为此，可以将政治参与定义为：公民通过一定的方式和渠道试图影响政治过程的行为。

## 二、政治参与的特征

事物本质属性的外在表现是事物的特征。认识、了解事物的外在属性有助于掌握事物的本质。为了便于深刻清晰而准确地认识和把握政治参与的本质，我们现对其外在表现进行阐述。

### （一）非职业性

随着社会分工的专门化，政治已经成为一种职业。人们对专门以政治为职业的政治系统中的社会成员的行为期待和他们的各种行为模式的要求不同于普通公民。政治参与是公民向职业政治角色发出行为期待和要求改变、维护、保持其政治行为模式。所以政治参与相对于其他社会角色而言，是属于第二位的、非职业性的、间歇性的。而职业政治家（政客）、政党领袖（政治精英）、狭义上的国家公职人员（官僚），在西方还有院外活动积极分子，他们终生——至少在相当长的时间内以政治为职业，他们的政治行为更多表现为决定而非影响政治之舟驶向何方。因此他们不属于政治参与的主体。

另外，以政治为职业的社会成员，若其政治行为非职业要求，而是以普通公民的角色行为时，如在总统制国家，议员选举总统的投票行为。这时的行为主体就是政治参与主体。政治参与的非职业角色特征，表明了政治参与的主体范围。

### （二）目的的复杂性

这是与政党参政相比较而言的。政党参与政治的主要目的是夺取、执掌国家政权，具有目的的单一性。而公民政治参与则是为了获得权力、财富、心灵上的满足、荣誉、表明自己的政治态度、政治行为能力等，其目的呈复杂性的多元化态势。

政党参政和公民政治参与的目的性之差别决定了政治参与渠道也不同。政党要达到自己的目的，必须与国家政权交涉，而公民参与政治团体或社会团体或大众媒介等多种渠道而不一定非同国家政权接触不可就能达到目的。由于政党参政直接对政治体系中的统治集团的统治地位构成严重威胁，所以在许多发展中国家根本不允许除执政党之外的政党存在。相反，即使极端专制的国家，公民的政治参与也能在一定范围内生存。

当然不论是政党参政，还是公民参政，其效果是否达到何等程度，并非由它们单方面的主观愿望所能决定。参政效果由它们参政所凭借的资源状况、采用的技巧、政治体系的开放状况和调适能力等多种因素互动决定的。实际上多数政治参与——无论是政党参政还是公民参政都是无效或效果很低的。只有某些政治参与才获得显著成功。

### （三）多样性

政治参与的多样性表现在两个方面，一方面表现为公民政治参与可以选择不同的方式和渠道。政治参与的方式和渠道从不同的角度、根据不同的标准可以划分为若干种。另一方面，对同一政治问题，公民也可以表达不同的意愿和看法，选择不同的行为。例如，公民参加投票，既可以投赞成票，也可投反对票，还可投弃权票。

政治参与的多样性是由利益的多元性和人们认识的差异性决定的。在不同历史时期，不同单位、地区和个人，都存在不同的利益需求——即使在社会主义条件下也不例外。利益的多元性就决定了公民政治要求和政治态度的多样性。同时，由于人们的经历、家庭环境、文化水平等之不同。决定了对同一问题的认识必然存在各式各样的差异。正是政治参与的多样性，才体现政治参与的价值和功能。

### （四）行为性

我们所说的政治参与是公民政治思想观念的外显行为。不包括政治兴趣、政治价值观、政治功效感、责任感、能力感以及有关政治方面的相关性知识等。

虽然这些观念形态对政治参与的行为发生有重大影响，但有时它必须借助于一定的外界环境才能表现出来。所以我们把客观的政治活动和主观的政治态度看成是两个分离的变量。因为真正同态度、情感、认识有关的是政治文化（Political Culture）和政治社会化（Political Socialization）的范畴，而非政治参与。把注意力集中到这些现象上可以解释个人参与或不参与的原因，但却解释不了政治参与这个词到底意味什么。

## 三、政治参与的功能

前面的论述使人们明白了政治参与为何物，下面我们就来论述政治参与有何用的问题。政治参与的功能一方面表现在社会大系统的各个领域，即对政治、经济、文化、社会等各个子系统有不可低估的功能，另一方面对社会组织的基本单元——社会成员，也有不可忽视的影响。政治参与对文化、社会子系统和成员的功能，是政治参与对政治、经济子系统发生功能后的副产品，具有间接性。并且文化和社会子系统与政治参与的关系之间，前者多以条件的形式出现，而非后者运作的结果。

所以本文仅就政治参与对政治、经济子系统的功能进行论述。根据政治参与对政治、经济子系统的发展方向 and 绩效所产生的影响，将其功能分为正功能和负功能。

### （一）政治参与的正功能

政治参与的正功能就是促进价值、程序在动态中循序渐进式的或突发式的向前运作。

首先，政治参与之于政治民主的正功能。政治民主（Political Democracy）意即多数人的统治。这是自古希腊以来就已形成的经典信念。自西欧启蒙运动以来，论及政治民主的著作浩如烟海，汗牛充栋。但归根结底也没有完全超出以下三个方面之外。一是国体民主，即国家政权由哪一个社会集团掌握。这是民主的质。二是政体民主，即政治体系的权力来源、分配和机构设置。三是操作性民主，即为实现政体民主和公民权而制定的具体规则，提供的参与孔道，给予公民的参政机会和条件等。后两者为民主的量。这三个方面，即存在相互联系的一面，也存在相互独立的一面。政治参与对政治民主的功能也体现于上述三方面之中。

在国体民主方面，迄今为止，公民政治参与导致由个人专断统治变为阶级统治的具有世界性意义飞跃的政治民主只有两次。一次是17世纪从西欧开始的对封建专制主义进行猛烈攻击的资产阶级革命，确立了资产阶级的统治地位。一次是20世纪初开始的以马克思主义为理论指导的工人阶级革命，将工人阶级推上了政治舞台的中心。总的说来，这两次规模宏大的波涛壮阔的政治参与都将政治民主在该国原有基础上推向了更高层次。

在政体民主方面，公民政治参与中哪个社会势力充当其主角直接决定了国家的政体形式。这是由于不同的社会集团的价值观、理想目标等之不同所致。

从农民集团为主角的政治参与往往导致君主专制政体的产生，如前工业社会的改朝换代。而以资产者集团或工人集团为主角的政治参与一般就会导致共和制政体（民主政体）的降世。但是政体是否民主并非完全是政治参与中哪个集团为主角的函数。不过，令人欣慰的是，从人类长河的政治史实看，从共和制转向君主制的例子极为罕见，而从君主制向共和制的转变则是大势所趋。过去，我们区分民主与专制、民主程度的高低，总是陷入以哪个集团的民主和政治体系的机构设置、权力划分等静态标准的窠臼。基于这种认识基础上的政治实践便是说得多，做得少。以为建立了政体民主，政治民主之花就会四季常开。

但是，当我们走出理论的小屋，迈出国门，放眼世界就会惊奇地发现：为什么相似的机构设置和集团掌权，会形成民主程度不可同日而语的落差？相反，不同的权力划分和机构设置为什么又出现了近似的民主化水平呢？其实，非人格化的机构属于人的意识物化后的具有相对稳定性的静态的社会存在特质，而民主化水平只能在公民权的动态显现中寻找答案。一个社会的政治体制确立后，作为统治集团的领导者不能沉醉于机构设置的满足上，必须从理想状态回到现实中，着手建立非理想化的切实可行的非形式主义的参与孔道，积极有效地真诚的而非虚伪地落实公民权。因此，民主与否以及民主程度集中体现在操作性民主方面。

公民政治参与在操作性民主方面的功能，关键体现在政策过程和人事过程两方面。在政策过程方面，公民广泛地政治参与有助于政策的合法性，纠正决策的失误，实现决策的科学化、民主化，政策执行中的有效支持，政策反馈的及时，将保证政策的顺利执行及对某些问题的修正。在人事过程方面，可以保证政治精英和政府公职人员的产生及之后的行为沿着“民意”（Public opinion）的方向前进。保证政治体系运作过程中的“吐故纳新”和代谢功能，为政治权力的运作补充能量。

其次，政治参与之于政治发展的正功能。政治发展（Political Development）是现代西方比较政治学中出现的一个新概念。它主要是在研究发展中国家从传统政体向现代政体转变的意义上使用的。政治发展涵盖的内容十分宽泛。美国学者路辛·派伊在《政治发展的诸方面》一书中概括了当时比较流行的有关政治发展的十个方面。（7）阿尔蒙德和小鲍威尔认为政治发展包括四个方面。（8）亨廷顿认为政治发展涵盖三个方面。（9）

尽管学者们对政治发展的理解不同，但一般都认为政治发展包括：政治结构变化，政治制度化，政治参与扩大，政治生活民主化，政治文化世俗化，政治权威法理化，解决矛盾和冲突的手段和平化等。由此可见，政治参与是其重要内容或指标。换言之，没有政治参与的政治发展可以视为残缺不全的政治发展或政治不发展。正如我国学者高洪涛指出“那些在质和量两个方面的政治参与更为拓展的社会视为政治进步，相反，则视为政治不发展。”（10）政治发展的理想模式是国家的政治结构和政治生活有秩序地从传统社会向现代社会演进。理想目标之达到，政治参与之功不可抹。

一方面政治参与的扩大，有助于扩大政治体系的权力基础和决策资源的提取范围，建立健全政治参与机制，增强政治体系的整合功能。实质上，一个政治制度能否对哪些提出新要求的集团所使用的政治手段加以吸收、缓和并使之合法化，实际上是对这个制度的适应性的一种考验。另一方面，公民政治参与的扩大，可以培养公民的参政意识和技能，使公民成长为更理想的具有民主意识的公民；将社会主体的政治文化培育为“参与者政治文化”，即“公民文化”。这是现代政体有效运转的文化基础和社会基础。上述两方面的互动，促进政治生活向民主化方面发展。

再次，政治参与之于政治稳定的正功能。政治稳定（Political Stability）主要指政治体系中的政治权力不发生重大的变异。政治权力能不断获得能量补给、政治输出能对社会利益要求实施有效地整合。政治权力是政治生活中的硬通货。它既可能沿着授权者的意志运作，也可能为权力主体个人谋取私利——这种情况在权力所有者和权力行使者分离的现阶段，稍不留神就会出现，偏离权力所有者制定的游戏规则，发生权力变异。那么怎样才能防止权力发生变异呢？关键在于制约权力。权力在运作中尤如机器的正常运转要加油一样需要不断地补充能量。补充能量的方式在不同时期、不同社会各不相同，前工业社会通过改朝换代获得能量补给。在工业社会主要通过选举等民主方式补充能量。

政治输出依赖于对各种社会势力的利益需求的有效综合和对之进行科学的功能转换；依赖于政治体系与环境的物质和能量交换。

因此，政治参与对政治稳定的功能，也突出地表现在上述三个方面。第一，古往今来，制约权力的方式不外乎三种：一是以权力制约权力；二是以权利制约权力；三是前两种方式的综合运用。以权力制约权力是以协调政治统治体系内部的利益关系为目标的权力划分，目的在于防止统治集团内部的一部分成员侵害另一部分成员的利益。后两种方式则体现了国家与社会的关系。人类的政治史表明，只有当国家的权力不大于社会的权利总量时，才能保证政治权力主体考虑权力客体的利益而不致于完全凌驾于社会之上置公众利益于不顾。社会权利发挥作用之威力的关键在于公民权的运作和行使，公民政治参与正是公民权运作的最重要体现。公民权的行使可以影响、制约权力的运作方式和方向。

第二，公民通过选举这种重要而又最普遍的参政方式，使政治统治体系处于开放状态，不断为政治体系注入新鲜血液，达到为政治权力补充能量的功效，克服通过激烈的改朝换代式的方式补充权力能量。

第三，政治参与有助于政治输出所需的作为前提、基础和原料的公民的利益需求表达出来。另外，为集中公民利益需求的组织也会应运而生。组织的出现和增多表明社会吸收新生社会势力的能力有所增强。许多发展中国家的政治稳定的重要原因之一就是有一个能够同化现代化过

程中所产生出来的新兴社会势力的政党体制。

最后，政治参与之于经济发展的正功能。经济发展（Economic Development）的动力机制在于生产关系适应和推动生产力发展的矛盾运动。生产关系的变更和内部要素的优化离不开公民的政治参与。

翻开人类五千年漫长的历史画卷，我们便可发现，生产关系的每一次重大变革都导致了经济的突飞猛进的发展，而导致生产关系转变的力量源泉离不开急风骤雨式的革命式的广大群众的政治参与。这种形式的政治参与是在生产关系已经严重阻碍生产力发展的前提下进行的。那么生产关系还未桎梏生产力发展的情况下，公民的政治参与又是怎么发挥功能的呢？

生产关系中所有制结构相对而言比较稳定。它的变更在历史上虽非少见，但也屈指可数。人类经济发展的动力多数时间仍是靠调整人与人之间的地位关系和产品分配形式获得的。

公民能平等的参与政治，尤其是参与经济管理，就意味人们之间的地位、作用差距的缩小，每个人的意见、想法、要求都能得到足够的重视，可以消除不同社会成员之间的敌视和歧视心理，调动人们的主人翁精神和工作积极性。战后许多工业社会的经济迅速发展与此有关。

经济发展需要稳定的社会环境。社会不稳定的重要原因之一就是分配不均。俗话说，“社会患不均，而非患寡”。政治参与的实质是公民通过参与政治这种方式向政治体系表达利益需求，希求政治体系通过社会产品再分配的形式，满足自己的需求。当社会成员的需求得到满足后，这些社会成员便纳入了政治体系，由潜在的异己力量变成了现实的支持力量。这样就为经济发展赢得了稳定的社会环境。

从政治参与的正功能中，我们已经看到了政治参与的丰功伟绩。但这只是问题的一方面，我们不能因此而忽视了问题的另一方面。

## （二）政治参与的负功能

政治参与的负功能就是指公民参与政治后，社会价值和程序的发展方向与社会历史的发展方向、人类追求的理想背道而驰，南辕北辙。

广泛的政治参与也可能导致广泛的社会冲突和社会动乱。近年来，许多发展中国家的军人政变、学生游行、工人罢工都与政治参与的迅速扩大有关。

广泛的政治参与是否必然导致广泛的社会冲突和社会动乱，取决于政治统治体系的行为能力、政治制度化水平和政府经济实力。这是因为：

诸多发展中国家在还没有建立起有效的中央决策和执行机构、还不能提供广泛的参与孔道之前，就受到了公民政治参与的压力，政府的行为能力低，无力对社会进行有效地整合。并且，当一个国家的制度化水平低，即社会价值和程序被公民的“模拟化”次数很少，甚至没有，而公民的参政欲望又十分强烈，人们为了达到参与政治的目的，极易寻求制度外的政治参与形式，并导