

| 天
Borderless
| 下

政党与宪制

郭道晖 刘永艳 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

政党与宪制

郭道晖 刘永艳 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

天
Law Press
下

政党与宪制 / 郭道晖, 刘永艳著. —北京: 法律出版社, 2015.5

ISBN 978-7-5118-6694-3

I. ①政… II. ①郭…②刘… III. ①政党—政治制度—研究—中国②宪法—法的理论—研究—中国 IV. ①D665②D921.01
中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第178476号

政党与宪制

郭道晖 刘永艳 著

责任编辑 易明群

装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2016年2月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 12.125 字数 370千

印次 2016年2月第1次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5118-6694-3 定价: 48.00元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

| 天
Borderless
| 下

博 稽 古 今 融 汇 天 下



郭道晖 湖南湘阴人，著名法学家、法治思想家，被尊称为当代中国“法治三老”之一。

郭道晖出身世代书香之家，1947年考入清华大学电机系，1948年加入中国共产党，从事地下革命活动。

曾任中共清华大学电机系党支部副书记、清华大学理工学院党支部委员和校党委委员、宣传部副部长。1951年毕业后留校，1952年院系调整时兼任新北大筹委会委员。1957年因抵制反右而被打成“右派”。1979年复出后，先后任全国人大常委会法工委研究室副主任，中国法学会研究部主任，《中国法学》杂志社总编辑、编审；兼任中国法学会理事、法理学研究会副会长、南京大学等十多所高校兼职法学教授，中国法制新闻工作者协会副理事长，中宣部、司法部特聘的法制宣传高级讲师团讲师，国家社科规划委员会国家基金课题评审组成员，法哲学社会哲学国际协会（IVR）会员、中国分会副会长。现任中国法理学研究会顾问和中国比较法研究会顾问，北京大学宪法学行政法学博士生导师组成员，广州大学教授兼人权研究中心顾问，最高人民检察院专家咨询委员会委员，东亚法哲学会理事。

著有《中国法律制度》《民主·法制·法律意识》《法的时代精神》《法的时代呼唤》《法的时代挑战》《走向民主法治新世纪》《法理学精义》《社会权力与公民社会》等个人专著，主编、合著《当代中国立法》《当代中国法学争鸣实录》《十年法制论丛》等十余部。曾率团参加在德国、意大利、日本、韩国等国以及香港、台湾地区举行的世界法哲学大会和亚洲法哲学大会，并作学术演讲；其二十余篇论文被国外学者翻译为英、德、日文在国外著名学术刊物发表。



刘永艳 中央党校进修部副局级组织员、教授、博士生导师。1980年入北京大学法律系学习，获法学学士和法学硕士学位，1987年到中央党校工作。1999—2000年在英国华威大学法学院学习法律社会学，获得法学硕士学位；1996年起在职学习党建专业，2002年获得中央党校研究生院法学博士学位。在中央党校政法教研部工作十八年，主要从事法理学、比较法和法律社会学的教学科研工作，主讲：社会主义法治建设的历程与经验、健全多元化纠纷解决机制、提高领导干部应急管理能力（案例教学），以及《比较法总论》和《法律社会学》等课，发表了《全球化条件下政府职能转变》《法治是一个历史发展过程》等论文三十多篇，出版专著、合著和译著一百多万字，主要有：《全球化视角下两大法系》《转型期中国共产党依法执政研究》《美国宪法：实现良治的基础》等。

出版前言

人权、法治与政党,是当代中国治国理政现代化的三大要件,是法治中国必具的三大要素。这三者也都先后入宪:“国家尊重和保障人权”(宪法第33条),“依法治国,建设社会主义法治国家”(宪法第5条),和作为中国革命与建设的历史经验表述的中国共产党的领导(宪法序言)。

我国著名的法治思想家、“法治三老”之一郭道晖教授以86岁的高龄,为促进法治中国的实现,孜孜不倦,笔耕不辍,将其耄耋之年所著《人权论要》《法治国家与法治社会》和《政党与宪制》三书,提交本社出版。经过一番编校整理,终于要呈献在读者面前。我们祝贺这三部重要著作的出版,也期待和相信它像郭老在20世纪90年代出版的“法的时代三书”(《法的时代精神》《法的时代呼唤》《法的时代挑战》)那样,得到读者的欢迎,郭道晖教授在其著作中论述“宪治”概念,表述为“依宪治国、依宪执政”;关于“宪制”的概念,表述为“宪法所规定的国家社会的根本制度、基本制度”,有助于加深对宪法政治学说的理解,对我国民主法治建设起到它应有的作用与贡献。

法律出版社

2015年3月

宪法、宪制、宪治与宪政

宪法——社会(人民)对国家(政府)的根本约法,旨在保障人权和公民权,既授予又约束国家权力。宪法是高于所有法律法规的“众法之母法”。

宪制——宪法所规定的国家与社会的根本制度、基本制度。

宪治——依宪治国和依宪执政。

宪政——以实行民主政治和法治为原则,以保障人权和公民的权利为目的,创制宪法(立宪)、实施宪法(行宪)、遵守宪法(守宪)和维护宪法(护宪)、发展宪法(修宪)的国家政治行为运作的全过程。(在英语中,宪法是 Constitution,宪政是 Constitutionism,后者多了一个后缀语“-ism”,表明它不只是一种文本,而同时是一种“主义”和理念。)

目 录

第一章 政党政治概说 1

- 一、现代政党政治的起源和发展 1
- 二、政党政治是现代宪制的特色 2
- 三、执政党与反对党及其权力区别 3
- 四、宪政条件下政党政治的法制化 6
- 五、现代政党制度的演进 8
- 六、政党制度及其分类模式 9

第二章 宪政概说 18

- 一、什么是宪政? 18
- 二、民主、共和与宪政 22
- 三、人权至上——宪法的最高原则 42
- 四、执政党必须依宪执政 53

第三章 中国政党与宪制发展的历史轨迹 61

- 一、百年来中国宪政运动中的政党 61
- 二、中国共产党与中国宪制历程 74

第四章 中国共产党在宪制国家中的地位 88

- 一、由革命党到执政党的转变 88
- 二、作为领导党与作为执政党的不同地位与作用 98

三、党与政权、党与法的宪制关系 103

四、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度 130

第五章 提高党的执政能力 155

一、执政能力的宪法解读 155

二、改进领导方略 163

三、提高执政水平 166

第六章 强化对党的宪法监督 173

一、“从严治党”重在从严制约党权 173

二、规范人大对党的监督关系 184

三、改进“党管干部”制度,强化“民管官员” 192

第七章 外国政党制度与宪制 201

一、外国政党制度概述 201

二、政党活动法治化 203

三、英美两党制与宪制 207

四、德国的多党制与宪制 213

五、俄罗斯政党制度与宪制 219

结语 实现由革命党到依宪执政党的历史转变 231

一、治国的铁则与血的教训 232

二、“以党治国”还是“法治天下” 233

三、建设依宪执政的政党需要转变旧观念 233

四、治党也不能违法 236

五、执政党是实施宪法的工具和宪法监督的对象 237

附录 外国政党法与政党规章选辑 238

一、政党法 239

德意志联邦共和国政党法 239

韩国政党法 262

俄罗斯联邦政党法 271

二、政党规章 315

(一) 德国 315

联邦德国社会民主党选举条例 315

联邦德国社会民主党仲裁法 319

联邦德国基督教民主联盟财政与党费制度 329

党费条例 336

联邦德国基督教民主联盟党内法庭条例 337

(二) 挪威 342

挪威工党郡级党组织规则 342

挪威工党城镇党组织规则 345

挪威工党基层党组织规则 349

挪威工党妇女组织规则 350

(三) 英国 355

英国保守党中央理事会和代表大会议事规则 355

(四) 澳大利亚 358

澳大利亚工党全国代表会议议事规则 358

澳大利亚工党全国组织原则 361

澳大利亚工党关于贯彻全国组织原则的决议 362

(五) 日本 364

日本自由民主党全国代表大会议事细则 364

日本自由民主党总裁公选规程 365

日本自由民主党奖惩规程 368

(六) 阿根廷 372

阿根廷激进公民联盟全国委员会内部规章 372

(七)津巴布韦 374

津巴布韦非洲民族联盟领导人守则 374

后记 378

第一章 政党政治概说

一、现代政党政治的起源和发展

政党是由一定阶级、阶层、社会群体或利益集团中的精英分子组成,旨在实现其政治纲领、政治主张的社会政治团体。政党政治已经成为当今世界各国政治运行模式的主流形态。现代民主国家或法治国家,也是“政党国家”,即实行以政党制度为基础的国家权力配置与运作体制的国家。资产阶级民主共和国如此,人民民主的社会主义国家也应当如此。

政党制度,是以政党作为主要杠杆,通过选举制度、代议制度等各种相关的宪法制度,来行使国家权力的一种政治制度。政党成为一国政治生活中最重要的也是最具影响力的强势主体。通过政党政制来选出治理国家的领导人,这种制度设计节约了政治动员的成本,节约了在选择政治领导人的活动中的交易费用。

政党政治是在近代以后才出现的。现代意义的政党是随着资本主义市场经济的自由竞争和议会民主政治的发展而伴生的。历史上资产阶级政党起源于17世纪70年代的英国,代表新兴资产阶级与新贵族利益的辉格党与代表旧封建势力利益的托利党,作为议会中不同的政治派别,争夺议

会下院的多数席位,以获得组织政府(内阁)的权力,形成了历史上最早的政党政治。到19世纪30年代后,辉格党与托利党逐渐演变为保守党与自由党。

美国在18世纪80年代,在制定宪法过程中,就是否实行联邦制展开争论,而产生联邦党与反联邦党两派,这两派后来发展为政党,即现在的民主党与共和党,并由此开始了二百多年的“驴象之争”(“驴”是民主党的象征,“象”表征共和党)。与此同时,西欧各国如法国、德国等国会中,也在形成不定型的政治派别:或是保守党和自由党,或是保皇党和进步党等两党的对立。随着资产阶级在西欧各国掌握政权,政党普遍建立,政党政治成为欧美各国宪制的核心。

随着无产阶级与资产阶级之间的矛盾日益尖锐,无产阶级也组织了自己的政党,1847年在伦敦建立的共产主义者同盟是世界上第一个以科学社会主义为指导思想的无产阶级政党。第一次世界大战后,俄国社会民主工党(共产党)通过革命斗争于1917年夺取了政权,建立了世界上第一个社会主义国家;“二战”后,中国共产党领导的中国民主革命胜利,建立了中华人民共和国。东欧各国也相继建立了共产党一党执政的国家。“二战”后西欧和北欧一些国家的社会民主党、工党等通过选举和议会斗争,几度成为执政党,实行一些带有社会主义因素的社会政策(如社会保障),成为福利国家或“社会法治国”。一些殖民地、半殖民地国家的进步力量也组织政党,领导民族民主革命,建立了一批民族独立国家。政党政治在全世界成为主流政制。据统计,全世界大约有5000个政党,在世界200多个国家和地区中已有190多个国家和地区有政党存在。^①

二、政党政治是现代宪制的特色

近现代政党制度是在产生宪法、实施宪政过程中形成的。

实行政党政制或政党政治,是民主与法治的要求。通过政党可以集中反映它们各自所联系与代表的特定阶级、阶层、群体或利益集团的意

^① 见谢瑞智:《宪法大辞典》,台湾千华图书出版事业有限公司1998年增订第三版,第271页,“政党之违宪”条。

志与利益;通过政党间的竞争机制与监督机制,可以调节政治权力之间及其与公民权利和自由之间的关系。

民主国家的政党,是宪政体制内的特殊组织。经登记成为合法的政党,其成员未当选进入国会和政府以前,只是一个社会政治组织、社团法人,享有一般社团的宪法权利和义务,其特殊权利是可以以政党身份参加竞选,并在日常政治活动中参政议政,运用其政治资源在社会上对国家和社会施加其影响力、支配力,从而拥有社会权力。^①当他们在竞选中战胜对手,成为多数党、执政党后,其党魁和党的精英当选为政府首脑,则可据此依法掌握和行使国家权力。

由于政党在政党政制中的特殊地位与作用,他们组织化、政治化的程度高,其成员大多是该政党所代表的阶级、阶层中的精英,掌握的社会资源远比一般人民团体要强有力。他们通常有广泛的社会关系网络和较严密的组织性和政治号召力,能动员、组织它所代表所联系的群体和受其影响的各种社会力量,在选举中争取票源,在日常政治活动中通过他们所控制的舆论和国会议席,引导或迫使议会和政府接受他们的主张,从而影响或改变国家的决策。

政党在参与竞选政府首脑、议员和参与议政等政治活动上,也享有某些优越条件,比一般公民和社会组织处于有利的强势地位。而一般非党公民和社会组织事实上几乎不可能享有从政的机会和特权。所以比之一般社会团体,它们是拥有社会权力的强势主体。

在实行政党政治的国家,由于政党是集中公民和社会不同群体的意志并使之转化为国家意志的中介,有参政或执政的特殊政治地位和功能,是社会和国家之间的纽带,因此它既是社会组织,又不完全等同于民间社团,而是属于国家政权体系的构成元素。

三、执政党与反对党及其权力区别

世界各国的政党制度基本上分为三种类型,即两党制、多党制、一党

^① 社会权力即社会主体以其所拥有的社会资源对国家和社会的影响力、支配力,它是与国家权力相对应的社会力量。参阅郭道晖:《社会权力与公民社会》,译林出版社2009年版。

制,西方近现代宪政国家通常实行两党制或多党制。社会主义国家和有些发展中国家则实行一党制。

1. 两党制或多党制

多党制的特点是通过竞选,一党(或多党联合)成为执政党,其他党为在野党或反对党。

其实,西方执政党所执之“政”主要是国家行政权力(总统、内阁总理等等),并不一定囊括一切国家权力。执政党并不一定是议会的多数党,如美国上届的执政党共和党,在2006年议会选举中败于民主党,而成为国会的少数党,对议会立法难以控制,但共和党总统布什仍然作为国家行政首脑代表执政党在执政——控制行政,且拥有对议会法案的否决权。^①当然多数国家的执政党必须是掌握议会的多数,或联合其他党成为议会多数,才能也才好执政。

至于通过竞选赢得议会议席的非执政党,也参加议会,亦即参与国家决策,所以并非完全“在野”(除非它竞选完全落败,无人当选议员)。反对党也并非反对资本主义制度的党(在英国,称为“国王陛下的反对党”),只是以其非执政党或民间政治组织的身份,在宪政体制范围内对执政党进行监督,并作为执政党的竞争对手,属于政党间“以党制党”的相互制约机制。实质上也是以其社会权力制约执政党所掌握的(行使的)国家权力。英国费边主义者拉斯基(1893~1950)有言:

“一般说来,革命所以失败,原因是从事革命者剥夺了他们反对者的自由。失去了批评,革命者就不知道自己所能安全行事的范围了。他们失去政权,就因为当他们滥用权力时没有人告诉他们。我想,在历史上没有一个革命时期扼杀了不同意见的政府,能得到什么好处”。^②他这段话可以说是对政党政治的历史经验总结。

当然,资本主义国家的反对党制度也有负面作用,往往为政党私利而相互攻讦,造成内耗,成为资产阶级政客玩弄政治权术、欺骗人民群众

^① 2007年布什运用总统的否决权,否定了经议会多数通过的伊拉克撤军案。

^② [英]拉斯基:《现代国家中的自由权》,何子恒译,商务印书馆1959年版,第84页。

的一种工具,这些都不足取。但毕竟它或多或少起了某些制约作用。

本来政党不拥有国家权力,它不是国家权力体系中的机构,却又有可能成为国家机构(国会与政府)的构成要素,即通过选举成为主政者(执政党)。所以,政党由作为社会权力的主体,转化为执政党后,同时又成为行使某些国家权力的主体。它拥有这双重主体资格,是两种权力的“合金”,所以具有最强势的地位与作用。

至于未能当选为执政党的其他政党,如在议会中赢得一些议席,则成为参政党、反对党,此时它就不只有政治权利和社会权力,而且也或多或少渗入了某些国家权力因素(拥有一定份额的国会立法权、监督权等等权力)。所以也可以说它是半社会权力与准国家权力的主体。如果它成为议会中的多数党时,更能以其多数票来左右政局,其对国家权力的影响力有时可以胜过处于执政党地位的政党。所以事实上执政党和反对党既拥有其自身的社会权力,也掌握(直接行使)一定的国家权力或准国家权力。

2. 一党制

指在一个国家里,由一个政党独占政权的政治制度。资本主义国家一党制有多种情况:

一党权威制。名义上号称多党制,但却是“一党独大”,一党长期执政,其他党总是处于劣势的在野党地位。如在日本,存在多个政党,但“二战”后几十年来,日本的内阁大部分时间里是由自民党一党控制。不过,由于是“一党多派”(或“一党多元制”),即党内容许有多派,兼容并包。上台执政的是党内主流派,另一些派系则作为反主流派或非主流派,对执政的主流派进行监督和反制。这是将党外之党的政治分歧纳入了自民党内部,既能借以自律,又便于控制,保持政权。

一党极权制。如20世纪20~40年代的德国、意大利、西班牙、奥地利、日本等国,是法西斯“一党独霸”,不允许其他政党合法存在;在另一些“一党权威制”国家中,虽然允许其他政党存在,但并不允许它们与执政党争夺政权,只起陪衬作用。如亚非拉有些发展中国家为争取民族独立和发展国民经济,强调中央集权,而由一个政党独掌政权,限制、取缔