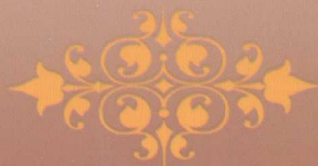


陈 俊 著



政党与立法问题研究 ——借鉴与超越

Studies on political parties
and legislation:

Old Practice and New Challenges



人 民 出 版 社

陈 俊 著



政党与立法问题研究 ——借鉴与超越

Studies

ties

and legislation:

Old Practice and New Challenges

 人 民 出 版 社

责任编辑:万 琪

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

政党与立法问题研究——借鉴与超越/陈俊 著.

(人民法学文存)

—北京:人民出版社,2008.9

ISBN 978-7-01-007209-8

I. 政… II. 陈… III. ①执政党-影响-立法-研究②立法-研究-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 115909 号

政党与立法问题研究

ZHENGDANG YU LIFA WENTI YANJIU

——借鉴与超越

陈 俊 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12.75

字数:330 千字

ISBN 978-7-01-007209-8 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

国家社会科学基金重大项目子课题
中国博士后基金二等资助金资助项目
上海市哲学社会科学规划课题项目
上海市高校优秀青年教师人选资助项目

序

从世界政党政治的历史演进和发展趋势看，政党执政的方式，影响到执政的效果，体现出执政的水平，维系着执政的成败。而重视运用立法手段进行治国理政和依法执政，越来越成为当今政党政治时代大多数国家的共通性做法和共识。在现代民主政治条件下，政党特别是执政党与立法存在重要的政治和法律关系。在政党对立法的作用方面，西方各国因国情和体制的不同而呈现出差异性，但也有共同性，有一些经验和共通性做法。这些都值得参考和借鉴。但是，中国是有自己特定国情、国体和政体的社会主义国家，我们的政治文化传统和中国共产党领导的多党合作、政治协商的政党制度，也从本质和形式上迥异于西方国家。因此我们不能照搬西方民主政治模式及其政党执政的理论和经验，必须走中国特色社会主义民主政治的发展道路。在合理借鉴的基础上，结合中国国情推陈出新、积极超越，在政党作用于立法和领导立法的制度机制创新上奉献中华民族的智慧，为人类的政治文明建设作出东方文化及其实践的新贡献。这是历史的责任、时代的呼唤，也是现实的需要、时代的挑战。

本书是在作者博士后研究报告的基础上不断完善而成的，是国家社会科学基金重大项目子课题成果，是中国博士后基金二等资助金资助项目，还获得了上海市市级课题基金资助。

本书从当代中国社会主义民主政治和依法治国的宏观视角切入，理论与实践相结合地展开创新性研究。如果说全书具有若干创新或者创见之处，那么可以认为它们比较集中地体现在以下部分：有关国外政党对立法的作用以及对国外政党治国理政经验教训的探讨；有关中国共产党依法执政与人民代表大会立法的时代性、前沿性探索；有关不同历史时期中国共产党领导立法若干典型事例的个案性、实证性阐述；对有关中国民主党派参与立法的提炼和专题总结；对进一步加强和完善中国共产党领导立法的见解。

本著作选题重大、立意高远、导向正确、观点鲜明，视野开阔、资料翔实、主题突出、结构合理，文笔流畅、通俗易懂、与时俱进、富于创新。相信本书的出版，将有助于深化中国共产党依法执政、领导立法和立法机关加强民主立法、科学立法的相关研究，有助于从理论上、制度上、程序上探索“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国”三者有机统一的实现方式，同时，也为全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家提供了一个很好的参考读物。

作为陈俊博士在中国社会科学院法学所从事博士后项目研究期间的合作导师，我对于他不畏艰难，深切关注中国社会中社会主义民主政治与法治建设的实际而执着探索；对于他矢志不渝，竭尽全力为推进依法治国进程而秉持国家兴亡、匹夫有责的理想和信念；对于他志向高远，以其所学所能不遗余力为国家和社会服务的追求和情怀；对于他甘于寂寞、持之以恒，顺利完成其负责的国家社会科学基金重大项目子课题等重要课题的能力和成就，而感到由衷高兴。同时，也希望他能够再接再厉，更进一步关注中国特色社会主义民主法治建设的历史进程和伟大实践，更进一步关注我国依法治国、建设社会主义法治国家进程中的重大理论和实践问题，更加积极投身研究具有时代价值、民族特色、国际水准的有助于服务决

策、创新理论的重要课题，无愧于我们这个伟大的时代、伟大的民族和法律人的神圣使命。

谨此为序，聊表祝贺。

李林^①

2008年5月

^① 李林为中国社会科学院法学研究所所长，研究员、博士生导师，中国法学会常务理事，中国法理学研究会副会长；中共中央政治局集体学习和全国政协集体学习主讲人，马克思主义理论研究与建设工程（宪法学）首席专家。

目 录

第一章 政党与立法概述	1
第一节 政党的定义、特征和职能	1
第二节 政党制度界说	8
第三节 政党治国理政的经验与教训	20
第四节 关于政党制度的立法	29
第二章 政党对立法的作用概述	33
第一节 政党作用于立法的主要方式	33
第二节 西方执政党与议会立法关系的主要模式	41
第三节 西方政党作用于议会立法的主导力量 ——议会党团	48
第四节 西方政党作用于议会立法的领导力量 ——政党领袖	52
第三章 政党作用于议会立法过程的典型分析	55
第一节 议会制国家政党作用于议会立法过程分析	55
第二节 总统制国家政党作用于议会立法过程分析	59

第三节	多党制国家政党作用于议会立法过程分析	63
第四节	初步的结论与小结	69
第四章	中国共产党领导的多党合作与政治协商的政党制度 ...	72
第一节	中国共产党领导的多党合作与政治协商 政党制度的形成与发展	72
第二节	中国共产党领导的多党合作与政治协商 政党制度的特征、作用与优点	80
第三节	中国共产党领导的多党合作与政治协商 政党制度的制度化发展	86
第四节	中国民主党派的性质定位与作用	90
第五章	中国共产党的领导与中国立法	96
第一节	中国共产党的性质和领导地位	96
第二节	中国共产党对国家政权 和人民代表大会的领导	102
第三节	中国共产党的执政转型和依法执政	104
第四节	中国共产党领导立法的原则、特点和途径	120
第六章	中国共产党领导立法的历史脉络与若干典型分析	127
第一节	中国共产党对革命根据地 和解放区立法的领导	128
第二节	中国共产党对中国立宪的领导	132
第三节	中国共产党领导中国立法 的历史沿革与专题探析	159

第四节	中国共产党领导中国立法 的若干政策依据及立法落实	185
第五节	中国共产党领导中国地方立法 的典型专题分析	217
第七章	中国共产党依法执政与人民代表大会立法	235
第一节	人民代表大会制度是符合中国国情 的根本政治制度	235
第二节	依法执政条件下中国共产党与 人民代表大会的关系	238
第三节	中国共产党为何要领导人大立法	253
第四节	中国共产党如何领导人大立法	256
第五节	人大立法对政策的具体化、规范化、法律化	266
第六节	中国共产党地方党委与地方人大关系探索	272
第八章	中国共产党领导立法与中国民主党派参与立法	284
第一节	中国各民主党派概况	285
第二节	民主党派参与立法是参政议政 的重要形式和途径	300
第三节	中国民主党派参与中国立宪	303
第四节	中国民主党派参与中国立法	310
第九章	中国人民政治协商会议与中国立法	322
第一节	中国人民政治协商会议概述	324
第二节	中国人民政治协商会议对中国立法的作用	331
第三节	人民政协的人员和界别构成对立法的作用	351

第十章 中国共产党领导立法之完善	357
第一节 立法的政策依据与正确的政策	357
第二节 中国共产党依法执政与依法领导立法	363
第三节 加强共产党领导的中国特色 政党制度的制度化建设	369
第四节 加强人大常委会立法工作的制度化建设	373
主要参考文献	390

第一章 政党与立法概述

第一节 政党的定义、特征和职能

一、政党的定义

“政党”一词，最初源于拉丁文 Pars，之后又有英文的 Party，法文的 Parti，德文的 Partei，西班牙文的 Partido 和俄文的 Партия 等用词，其字面意思原指社会的一部分，后通指一种社会政治组织。西方学者对政党所下的定义五花八门，不尽统一。以百科全书上的定义为例。例子之一，《美国百科全书》对政党的界定是：“政党是由于人或团体为在某种政治制度内，通过控制政府或影响政策以期行使政治权力而建立起来的组织。”例子之二，《大英百科全书》的定义是：“政党是以夺取和行使政治权力为目的而建立的政治组织。”例子之三，《新哥伦比亚百科全书》的界定是：“政党是这样一种组织，它通常是通过选举它所提出的候选人担任公职，以达到控制政府机构之目的。”例子之四，《韦氏大词典》的解释是：“一群人以指导政府政策为目的而组成的团体”。

再以西方学者著作中的界定为例。例一，有学者提出：“通常

认为,政党是致力于获取政权和掌控政府的组织。”^① 例二,有学者主张:“现代意义的政党被认为是一种相对持久的社会组织。这种组织以担任政府公职或执掌政府权力为目的。”^② 例三,有学者认为:“政党是这样一个组织,它以赢得公职选举的名义来执掌政府。”^③ 例四,有学者指出:“政党是民主政治的核心”^④。

以上西方学者对政党的界定,侧重于从形式特征方面作出界定,有其合理成分,但并没有揭示出政党的阶级本质特征。有学者就此指出:“各国学者虽已为政党下过数十种定义,但都没有涉及政党的本质。”^⑤ 而马克思主义政党观则揭示了政党的阶级性质,主张政党都有一定的阶级基础,政党是阶级斗争发展到一定历史阶段的产物,政党斗争是阶级斗争的最高表现形式。例如,列宁曾深刻指出:“在以阶级划分为基础的社会中,敌对阶级之间的斗争在一定的发展阶段上势必变成政治斗争。各阶级政治斗争的最严整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争。”^⑥ 根据这一原理,中国学者注重从本质特征上对政党作出界定。

关于政党的定义,以下列举几种国内学界较有代表性的观点。一是《辞海》中的界定:“政党是代表某一阶级、阶层或集团并为维护其利益而斗争的政治组织。阶级斗争发展到一定阶段的产物,

① Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press (2002), p. 45.

② William Nisbet Chambers, “Party Development and the American Mainstream” in William Nisbet Chambers and Walter Dean Burnham, eds., *The American Party Systems* (New York: Oxford University Press, 1967), p. 5.

③ Joseph Schlesinger, “The New American Political Party,” *American Political Science Review* 79 (1985), p. 1153.

④ Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press (2002), p. 58.

⑤ 吴美华:《当代中国的多党合作制度》,中共党史出版社2005年版,第2页。

⑥ 《列宁全集》第12卷,人民出版社1987年版,第127页。

又是进行阶级斗争的工具。阶级通常是由政党来领导的。”^① 二是《中华法学大辞典》中的界定：“政党是代表一定阶级、阶层或集团的根本利益，由其中一部分最积极的分子组成，有明确的政治纲领，为取得和巩固政权而结合起来的有组织、有纪律的社会政治组织。”^② 三是《法学辞源》中的界定：“政党是代表某一阶级、阶层或集团的利益，并为之斗争的政治组织，是社会经济和阶级斗争发展到一定阶段的产物。”^③ 四是国内一些相关著作对政党所作的界定，比如，认为政党“就是代表一定阶级、阶层或集团根本利益的一部分最积极分子，为了通过执掌或参与国家权力，以实现其政治理想而结成的具有政治纲领、组织章程、组织系统和一定群众基础的政治团体”。^④

二、政党的特征

以上定义，虽不尽一致，但是，也可以从中总结出政党的某些共同性特征。

本书认为，这些共同性特征可以概括为以下几点：

第一，政党是阶级的一部分，是维护一定阶级利益的组织，有鲜明的阶级性。政党是阶级斗争发展到一定历史阶段的产物。从实质上说，阶级性质是政党的本质属性，任何政党都是代表一定阶级、阶层、社会集团并为其根本利益服务的政治组织。第二，政党有明确的政治目标和纲领，旨在夺取政权进而统治和管理国家。政党斗争的最高目标是夺取政权和执掌政权。第三，政党有特定的较

① 辞海编辑委员会编：《辞海》（缩印本），上海辞书出版社1980年版，第1465页。

② 中华法学大辞典编委会编：《中华法学大辞典》，中国检察出版社2003年版，第963页。

③ 李伟民主编：《法学辞源》（4），黑龙江人民出版社2002年版，第2322页。

④ 梁琴、钟德涛：《中外政党制度比较》，商务印书馆2000年版，第3页。

严密的组织机构体系和纪律，并且通常由最有威信和影响力的领袖集团来领导和主持。正如列宁指出的：“谁都知道，群众是划分为阶级的；……在通常情况下，在多数场合，至少在现代的文明国家内，阶级是由政党来领导的；政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出担任最重要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的。这都是起码的常识。这都是简单明了的道理。”^① 第四，政党通常具有法律上的地位并有相应的活动方式和准则。

、三、政党的定义

综上，本书认为，可以这样界定政党，即政党是由一定阶级、阶层或社会集团中的骨干分子组成的，为实现、反映自己所代表的阶级、阶层或集团的利益、政治纲领、政治主张，以执掌政权或竞争公职为政治目标而采取共同的行动、进行阶级斗争和社会政治活动的政治组织。

四、政党的职能

世界范围政党政治几百年发展的实践表明，政党在国家的政治生活中承担着十分重要的职能。“然而时至今日，政党仍然以某种相对的高效率行使着各项重要职能，并且是体现人民选择和控制权力的重要机制。政党如果没有出现在先进的工业民主化社会，毫无疑问，会有人去发明它们。”^② 从政党政治几百年间的实践看，政党的共通性职能包括以下几个方面。

第一，反映民意与利益整合职能。

① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第151页。

② Paul Webb, David Farrell, and Ian Holliday (eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press (2002), p. 458.

这是一个政党最基本的职能。“政党是市民社会和国家进行政治互动的渠道”。^① 致力于推动经济发展,则是一个政党特别是执政党反映民意与利益整合职能的典型体现。质言之,生产力的发展和人民生活水平的提高,是衡量一国执政党执政绩效最基本、最直观的标准,是执政党获取支持的根本保证。^②

例如,从1929年到2000年,墨西哥革命制度党单独连续执政长达71年之久。其间,革命制度党领导墨西哥人民创造了经济腾飞、国家统一、政治安定的“墨西哥奇迹”。又如,二战后,日本的经济发展与政局稳定相互影响。自民党得以连续执政38年,一个重要原因就是吉田茂政府制定的优先发展经济的政策顺应了民意。而进入20世纪90年代后,日本泡沫经济崩溃,经济结构性矛盾显现,经济长期不景气,政治上党派混战,政党间的争夺也导致内阁不稳。^③

再如,成立于1899年的瑞典社会民主党以维护劳工阶级利益作为其意识形态基础。从1932年至1976年,瑞典社会民主党连续执政44年,虽然在1976年至1982年、1991年至1994年两度在野,但其重新取得执政地位后,一直保持着第一大党的地位。在实行多党议会制的民主国家中,瑞典社会民主党的执政业绩可谓显赫。瑞典社会民主党在几十年的执政期间,把瑞典这一欧洲相对落后的国家变成了一个经济增长,人民生活水平不断提高的“福利国家”,得到了民众的支持。

邓小平同志曾明确指出:“社会主义阶段的最根本任务就是发

① Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press (2002), p. 58.

② 譬如,新加坡人民行动党曾明确提出,经济发展是新加坡的唯一出路,也是党执政合法性的根基。该党领袖李光耀也指出:一个国家,假如政治上、经济上没有进展,老百姓生活没有改善,人民的不满情绪依然存在,或迟或早,该政权是会垮台的。

③ 1993年是日本战后政治发展的转折点。自民党丢失了长达38年的政权,被以日本新党为首的八党联合政权取代,多党竞争加剧。10年间,换了7个首相,9次改组内阁;除了共产党以外,几乎所有的政党都以不同的名义和方式参与组阁。

展生产力，社会主义的优越性归根到底要体现在它的生产力比资本主义发展得更快一些、更高一些，并且在发展生产力的基础上不断改善人民的物质文化生活”。^①邓小平在马克思主义发展史上，还第一次提出了“社会主义本质”的思想：社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。

据此，马克思主义政党的一个最基本的职能，就是要致力于推动生产力的进步和促进经济的发展。

第二，政治选拔、录用与输送精英的职能。

一个政党通过组织本党党员和部分选民参加中央和地方的政治选举，努力使本党推选的候选人当选政府公职，从而实现该党政治选拔、录用与输送精英的职能。“随着一个政党党员和支持该党的选民人数的增加，各政党不得不设计出更加完备的内部结构以组织其成员和他们的工作。”^②

以新加坡为例。由于新加坡在法律上实行多党议会制政体，议员可以担任政府要职。执政的人民行动党明确提出，要让最好的人才当选为议员。事实上，人民行动党的国会议员也是党的最重要的干部。长期以来，政府总理、副总理以及多数部长都是人民行动党的议员。这些执政党议员在国会立法时贯彻人民行动党的意志和主张，以此巩固人民行动党的执政。“在新加坡，大约有23个已注册的现行政党，但是相对执政的人民行动党，只有一两个政党看起来有能力扮演反对党的角色。”^③

第三，政治整合与维护秩序职能。

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第63页。

② Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press (2002), p. 40.

③ Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings (eds.), *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia (Volume II: East Asia)*, Ashgate Publishing Ltd., 1998, p. 11.