

ZHENGDANG ZHIDU

政党制度与宪政研究

XIANZHENG YANJIU

戴治安 著



贵州大学出版社

ZHENGDANG ZHIDU

政党制度与宪政研究

XIANZHENG YANJIU

彭治安 著

贵州大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

政党制度与宪政研究/彭治安 著.

—贵阳: 贵州大学出版社, 2007. 11

ISBN 978-7-81126-018-2

I. 政… II. 彭… III. ①政党—政治制度—研究②宪政—法的理论—研究 IV. D05 D911.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 182111 号

政党制度与宪政研究

著 者: 彭治安

责任编辑: 许 漪

设计制作: 甘地文化传播有限公司

出版发行: 贵州大学出版社

印 刷: 贵阳佳美印务有限公司

成品尺寸: 210×140mm

印 张: 9.375

字 数: 290 千 插 页: 4

版 次: 2007 年 11 月第 1 版 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81126-018-2

定 价: 23.00 元

版权所有 侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与出版社联系调换

电话: (0851) 8292951

序 言

周叶中

政党政治是现代国家的主流政治现象，当今世界的绝大部分国家都采用政党政治。在建设宪政的进程中，如何在政党制度与宪政之间寻找一个契合点，以达到互动双赢、共同促进的目的，既是一个重大的理论课题，也是一个重要的现实问题。本书在国内首先把此二者结合起来进行探索，可以说是进行了一项可喜的尝试。

作者从政党制度与宪政各元素的关系入手，分别就政党制度与宪法、政党制度与政权体制、政党制度与民主、政党制度与法治、政党制度与人权展开了比较充分的阐述，提出了自己的观点；并在探寻各国宪政特色及政党制度选择历史的基础上对我国的政党制度进行了一些思考。资料比较翔实，观点较为新颖，对政党制度与宪政各要素的交互关系论证较为充分，总体而言，是作者对这一问题进行了比较深入思考的结晶。

当然，本书所涉猎的政党制度与宪政问题，范围极其广泛，很多问题前人都有所研究，要想在一部专著中有所突破，并非易事。本书在不少地方都还存在需要继续深挖和进一步展开的必要，这都有待于作者在今后的研究中多下苦功。

治安同志是我的博士，本书是在其博士论文的基础上修改而成。在本书出版之际，应作者之邀，欣然为之作序，并与读者诸君共勉。

2007年11月11日

目 录

引 言 / 1

第一章 政党与政党制度的宪政特征 / 9

第一节 政党与政党制度新探 / 9

一、政党与政党制度的定义 / 9

二、政党的特征 / 14

三、政党和政党制度的类型 / 19

第二节 政党和政党制度的历史轨迹 / 22

一、政党在几个主要国家的产生和发展 / 23

二、政党制度在现代社会政治中的演进趋势 / 27

第三节 几种主要党制国家的宪政建设 / 33

一、两党制国家的宪政建设 / 33

二、多党制国家的宪政建设 / 38

三、一党制国家的宪政建设 / 42

第二章 政党制度与宪法 / 48

第一节 政党制度与宪法规制 / 49

一、宪法惯例对政党制度的作用 / 49

二、政党制度的宪法典规范模式 / 53

三、政党制度的普通法调整模式 / 60

第二节 政党制度与宪法的互动 / 63

一、政党制度对宪法的影响 / 63

二、宪法对政党制度的作用 / 68

第三章 政党制度与政权体制 / 72

第一节 政党制度与政权体制的互动 / 72

一、政党制度对政权体制的作用 / 72

二、政权体制对政党制度的影响 / 78

第二节 政党制度与总统制 / 81

- 一、总统制下的政党制度 / 81
- 二、美国的总统制与两党制 / 83
- 三、法国的总统制与多党制 / 93

第三节 政党制度与议会内阁制 / 100

- 一、议会内阁制下的政党制度 / 100
- 二、英国的议会内阁制与两党制 / 102

第四章 政党制度与民主 / 110

第一节 民主与宪政的关系 / 111

- 一、民主是宪政的前提和基础 / 111
- 二、宪政为民主提供保障,是民主得以维护和发展的条件 / 114
- 三、民主不等于宪政 / 118

第二节 政党制度对民主的作用 / 121

- 一、政党制度与现代民主的产生和发展 / 121
- 二、政党制度与代议民主 / 128
- 三、政党制度是民主制度的组成部分 / 134

第三节 民主对政党制度的影响 / 136

- 一、民主事实是政党制度产生的前提 / 136
- 二、民主制度是政党制度得以延续和发展的条件 / 139

第五章 政党制度与法治 / 145

第一节 法治与宪政的关系 / 146

- 一、宪政与法治的契合 / 147
- 二、宪政与法治相互影响、相互作用 / 154

第二节 政党制度对法治的作用 / 160

- 一、政党制度下的民主政府为法治提供了优越条件 / 160
- 二、政党制度影响立法机构和立法进程 / 161
- 三、政党制度对司法机构和司法权的运行也有深刻影响 / 164
- 四、政党制度对法治运行方式的影响 / 168



第三节 法治对政党制度的影响 / 169

- 一、法治为政党制度创造良好的外在环境 / 169
- 二、法治为政党制度的活动范围提供框架 / 172
- 三、法治规范政党运作方式 / 173

第六章 政党制度与人权 / 176

第一节 人权与宪政的关系 / 178

- 一、人权对宪政的价值 / 178
- 二、宪政对人权的意义 / 184

第二节 政党制度对人权的作用 / 192

- 一、政党政治在人权发展过程中的地位 / 192
- 二、政党政治对人权发展的意义 / 197

第三节 人权发展状况对政党制度的影响 / 201

- 一、人权发展状况影响到政党民主程度 / 201
- 二、人权发展状况影响着政党作用的发挥 / 204

第七章 政党政治与宪政体制 / 207

——兼论中国的政党制度与民主宪政 / 207

第一节 政党政治在现代宪政中的必要性 / 207

- 一、现代宪政是限权政治 / 207
- 二、政党制度是限权政治不可缺少的因素 / 220

第二节 政党政治在各国宪政模式选择中的必然性 / 228

- 一、各国宪政体制选择中的本国特色 / 228
- 二、各国宪政体制下政党制度选择的必然性 / 237

第三节 我国现行宪政体制对政党制度的选择 / 243

- 一、我国宪政发展历程回眸 / 243
- 二、我国政党制度的选择历史 / 250
- 三、我国现行政党制度的优越性 / 254

第四节 现行宪政体制下发展和完善我国政党制度的思考 / 261

- 一、理顺党的权力与国家权力的关系 / 262

二、理顺党治与法治的关系 / 265

三、解决好共产党自身的民主化建设 / 269

四、加强多党合作的范围和深度 / 272

参考文献 / 276



引言

早在上个世纪末，就有学者断言，“中国将在未来的一、二十年内完成由民法时代步入宪政时代”。^①那么，什么是宪政呢？有学者提出，宪政“即是有限政府”。^②尽管这一观点揭示了宪政限权的一面，但对宪政的来源、走向并没有全面阐述。还有学者提出，宪政是一个动态的政治过程或政治形态，在这一过程或形态中，宪法是前提，民主政治是核心，法治是基石，而保障人权是目的。^③这一认识从宪政与宪法的动态与静态比较中揭示了宪政的内涵和价值追求，基本上成为学界的共识。

毫无疑问，宪政作为一种蕴涵着内在价值追求的政治形态，只有得到实现，才能将其推崇的价值目标化为切实的公民权利。而“修宪虽易，行宪政实难”。^④因为宪法只是给宪政的实现提供了一个前提，宪政的实现，还必须有民主的支撑，有适宜的政权制度构架，有法治提供保障，才能达到权利→权力→权利的和谐，使来源于公民权利的国家权力，能够最终指向公民权利。政党制度作为现代政治社会的主流现象和民主制度的重要形式，在宪政建设过程中具有特别重要的地位。可以说，政党制度对一个国家的宪政和民主意义十分重大，是一个“涉及近

^① 蔡定剑著：《法制的进化与中国法制的改革》，载《中国法学》1996年第5期。

^② 陈端洪著：《宪政初论》，《比较法研究》1992年第1期。

^③ 周叶中主编：《宪法》第183页，高等教育出版社、北京大学出版社2000年版。

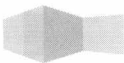
^④ 梁治平著：《宪政译丛总序》，载《新宪政论》第1页，三联书店1997年版。

代立宪民主制度成败的大问题”。^①在一定程度上甚至可以说，政党制度与宪政唇齿相依，难舍彼此。

首先，宪政离不开政党政治。宪政作为一个政治运作过程，同时也作为一种价值理念，无论从其产生、运作和发展，都离不开政党政治的参与。从宪法和宪政之源头来看，英国的不成文宪法即源于两党之权争，其宪法的漫长发源和宪政的特殊运作机制，直接体现和反映了代表不同阶级利益、后来则代表不同阶层和利益团体利益的两党在政治军事领域的博弈。美国虽然其成文宪法产生于党派争锋之前，但也是宪法初定，两党纷争即风起云涌，直接影响和促成了一系列重大宪法原则和宪政体制的建立。从宪法与宪政的发展轨迹来看，宪法的规定、宪政的发展直接推动政党政治的运作。如魏玛宪法明确规定政党制度，为政党活动提供根本规则；而政党制度在实际政治生活中的参与，又大大推动着一些宪政制度的形成和宪法原则的确立，其最典型的就是美国两党制的发展。而且现代社会中，政党政治已经渗入到政治生活的方方面面。从选举制度，实际的政治参与，公权力的产生和行使等，无不闪现着政党的影子。政党对政治的全面影响和参与，时刻提醒着我们政党政治在宪政体系中不可替代的地位。

其次，政党政治也离不开宪政。政党是以阶级、阶层或者利益集团的代言人身份出现，一般情况下集中了本阶级、阶层或者利益集团的精英。这种情况有可能导致两种趋势：一是在民主的旗帜下迫于“民意”或者民众的“泛民主化”趋向而走向“泛民主化”决策，从而偏离民主轨道；二是政党的精英化虽然一方面可使政治过程更接近于合理，更符合程序法治的要求，但另一方面，则可能导致对普通民众的漠视。简单地说，前者因走了民主的极端而成了“民粹”，成为一种多数人的专制；后者因走了英雄主义的极端而走向集权，形成为少数人的专制。

^① 转引自周叶中著：《代议制度比较研究》第172页，武汉大学出版社1995年版。



但无论是多数人的专制还是少数人的专制,都违背了民主原则。而宪法和宪政对于弥补政党政治带来的这些不足,将起到别的任何法律和政治手段起不到的重要作用。宪法是法律的法律,是其他一切法律赖以存在的基础和本源。建立在宪法基础上的宪政,是对民主和权利保护最后和最重要的一道屏障。无论是对权力的分配和制衡,对国家机关的设立和存废,对公职人员的选拔和任用,对政党体制和政党运作方式的默许与肯定,宪政都不仅可以提供应有和必须的秩序,而且可以保障民主和人权。因此,宪政对于政党政治的良性发展,同样具有难以替代的重要作用。

因此可以说,一方面,政党制度是宪法和宪政制度的重要内容,政党是宪政建设的支柱力量;另一方面,政党与宪法和宪政是相互依存的关系,离开了政党,宪法价值和宪政目标的实现将何其困难。正是基于这些考虑,因而从宪法学的意义上,基于宪政建设的角度探讨政党制度将具有重要意义。

二

资本主义社会在人类历史上最早进行宪政民主和政党政治的尝试,资本主义民主制“最显著的特点之一,正在于它有一定的恢复力及其政治体制承受危机、冲突和混乱的巨大能力”。^①尽管如此,但不同政党制度对宪政的作用特点并不相同。众所周知,两党制、多党制和一党制^②是资本主义政党制度的三种主要形式。

就两党制而言,其特点一是两个主要政党在国家政治和社会生活中,长期处于绝对的支配地位,两党相对于其它政党而

^① [英]密利本德著:《英国资本主义民主制》第173页,商务印书馆1988年版。

^② 社会主义国家在人民主权的基础上,也多推行一党制的政党制度。但是笔者认为,我国的政党制度不属于一党制,而是具有中国特色的共产党领导的合作型政党制度。关于这一点,将在后文中详述。

言，具有绝对的优势；二是两党势均力敌，两党之间在政治影响力上没有明显的差距，处于长期的均势和对峙形态。

两党制对宪政最主要的作用，就是能很好地稳定政局。在两党制国家，两党的均势一方面可以保证国家权力经常处于更新的状态，随着政党选举的成败，不断有新的执政理念被运用到政府行为中来，不断有新生力量被充实到国家管理的体制中来，这对国家权力体系的良性构造和公权力的高效行使具有重要作用。有学者认为，相对于多党制，两党制是更加负责的体制，因为选民可以而且只能在两个可替换的政党中作出选择；两党制是一种公平的体制，这种体制支持政府更换，防止任何一个政党或集团无限期地垄断行政权力；两党制也是一种鼓励温和政治活动的体制，两党都要为赢得中间阵营而努力。^①均势的两党、支持更换政府与温和的体制为民主提供了充分的空间，个人受到重视，公民权利得到了足够的尊重，两党制为宪政发展创造了有价值的经验。

但是两党制也有明显的弱点：一是两党纷争和对峙，容易导致社会政治和经济资源的浪费。由于几年一个任期，可能导致执政党在运用国家权力的时候首先考虑如何迎合选民的口味而不是国家社会的大局，在竞选期间更有可能发动政治和经济资源来支持政治选举，这跟正常的国家建设必然发生冲突。而在野党为了赢得下一次选举，则会千方百计拆政府的台，想尽办法出政府的洋相，对政府政策采取消极抵制的态度，这对社会资源的合理利用也是一个很大的威胁。两党制下的建设与破坏并存的矛盾是与生俱来，也克服不了的；二是两党制的主要任务就是竞选，这种功利性过强的职能随着时间的流逝会导致政党逐渐失去在公众中的吸引力和影响力，降低公众的热情，将两党制引向衰退。以美国为例，随着经济的发展，社会结构的急剧变化，大众传播媒介的迅猛发展和普及，利益集团的大

^① 《布莱克维尔政治学百科全书》第527页，中国政法大学出版社1992年版。



量涌现及在筹集经费方面远远超过政党，政党的影响力正在减弱。而政党为了赢得选民，在政策取向上已经没有什么特色，什么吸引选民就选取什么政策。这些都导致选民对两党的关心减弱，关系疏远。种种迹象表明，两党制度因为其固有的弊端，已经遇到了严峻挑战，以至有人发出了“在美国建立更负责任的三党制”的呼吁。^①

就多党制而言，其特点一是多党林立，各政党实力较为平均，没有一个政党强大到可以控制政局、决定选举，因而经常组织政党联合政府；二是经常出现政党危机，政局极为不稳定。因为各个政党之间政见有分歧，利益有冲突，而且在政治领域，还搀杂着个人政治声望的影响和个人权力的争夺，在政党联合中矛盾最容易爆发。政党之间矛盾激发的后果就是联合组阁的流产和联合政府的垮台，所以，多党制下政局都很不稳定，更换政府成了最家常便饭的政治大餐；三是多党制易发展为两极对抗或者一党独大。在多党制的国家里面，虽然政党众多，但多极林立的情况也是少数，两派对立和一党独大成为不少多党制国家的特点。“在多党制的前提下，各个政党依其观点、政策的不同而形成两大对立的派系，每一派系都有一个中心党”。^②法国和意大利是两派相争的典型，日本和印度虽然也实行多党制，长期以来却都是一党独大，这种状况在近20年来才有所改变。

多党制对宪政也具有独特的作用。正如前人所指出的，多党制不具有两党制的一些优点，比如不利于政府更替、易于引发意识形态的激烈争论、由于其内在缺陷容易导致政局不稳。^③但也不是说多党制一无是处，首先，多党制都是在民主形式比较发达的国家或者某一阶段建立和发端的，多党制的产生，既是民主发展的果实，也在很大程度上弘扬了民主的外在形式，

^① [美]西奥多·路威著：《通向更负责任的三党制——两党制的神话与改革前景》，《美国政治学会会刊》（1983年）第699页。

^② 林勋建主编：《西欧多党政治透视》第52页，中央党校出版社1993年版。

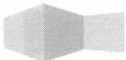
^③ 1958后的法国由于政权体制的变化和德国的多党制由于三党交锋的特殊背景，政局比较稳固，算是个典型的例外。



使民主宪政的观念深入人心。魏玛宪法被认为是当时民主形式最完整的宪法,规定了公民广泛的民主自由权利和开明的政治制度,正是在这一基础上建立起德国的多党制度,从制度和观念上唤醒了德国民众的民主和宪政意识。法兰西第四共和国宪法也曾经被认为是法国史上最民主的宪法,正是在宪政民主意识的光辉指引下,才掀起法国的建党和参政浪潮,一时法国政党云集,民权意识风起云涌,蔚为大观。当然,这些制度后来被证明超越了当时该国的国情而被迫从民主的云端回到现实;其次,多党制经过漫长的演变历程,在很多方面有所改善,在制度建设方面也有很大发展。比如法国的多党制就通过政体的改变来彻底解决了政局不稳的问题。克服了政局不稳的多党执政,比两党制更容易最大限度地调动社会资源,用于国家的建设和发展,也有利于更好地补充和调整人才进入政权体系,提高权力运行的效率和效用。

就一党制而言,其特点一是掌握国家政权的政党,运用法律和政策手段压制或者禁止其它政党的存在,或者明确限制其它政党的活动,使执政党在国家政权体系中处于绝对主导地位;二是在一党执政的形式下,经常出现以党代政和党政不分现象。政党领袖往往担任国家元首,政党的纲领政策与国家的大政方针融为一体,或者政党的方针政策通过党政一体的机构直接转变为法律内容,有些国家执政党的方针政策甚至凌驾于宪法与法律之上。

一党制对宪政的作用也不是完全消极的。首先,一党制有利于维护社会政局稳定。正如亨廷顿所言:“在处于现代化之中的国家,一党制较之多元政党体制更趋向于稳定”,^①因为“在高度现代化国家,政党数量多寡无碍于它拥有强壮之势,而在低度现代化国家,一党制可强可弱,而多党制却毫无例外地是



软弱的”。^①在低度现代化国家中，由于缺乏民主习惯或者民主没有制度化，也缺少规范和制约各种力量的法制体系，政党本身也没有制度化，比较软弱，缺乏群众支持，在这些国家搞多党制，往往导致政局不稳，也很难出现现象样的两党制，只有实行一党制，施行高度集中统一的政策，才能避免力量和思想分裂。高压之下，力量自然聚合。当然，过度的高压有时候也会走向反面，而成为社会动荡的根源。但这依然不能抹杀一党制在政治稳定方面所起到的独特作用；其次，相对于两党制和多党制，一党制更有利于聚合社会资源进行国家建设。由于没有选举的压力，一党制国家中的执政党免去了在选举中对国家政治、经济资源的巨大浪费。同时，由于没有强大的反对党的牵制，执政党无须为了政治上的勾心斗角而旁顾左右无暇顾及国家建设，可以专心一意实施自己的纲领政策。在国家初创阶段，这一点尤为重要。经济是政治的基础，民主不是饿肚子的民主，民主与专政，从来就是既对立又包容的关系，宪政同样不是饿肚子的宪政，一党制的这些特点，为我们的宪政建设也提供了很有价值的思考。

这几种主流政党政治下的宪政状况对我们完善自身的政党制度无疑具有重要的参考价值。

三

宪法是宪政的文本依据，政权体制是宪政的制度外壳，民主是宪政的前提和基础，法治为宪政提供保障，人权是宪政的终极价值。本文通过对政党制度与宪法、政权体制、民主、法治和人权关系的探讨，力图阐述这样一个基本观点：一国政党制度的选择，绝不是偶然的，跟该国宪政体制和国内外政治、法律制度、民主状况息息相关，并掺杂着特定历史背景以及个别政治人物的因素。没有更好的宪政体制及建立其上的政党制

^① [美]赛缪尔·P·亨廷顿著：《变革社会中的政治秩序》第408页，华夏出版社1988年版。

度，只有符合自己国家各方面综合因素影响的宪政体制和政党制度。相较于两党制、多党制和一党制，我国的政党制度具有自己内在的优越性，是我国宪政历史中的必然选择。文章并在此基础上对如何完善我国现行的政党制度提出了一些建议。

本文力图在以下方面有所创新：（一）首先从宪政角度探讨政党制度，并力图使这种探讨不至于偏离法学轨道，因为以前学界关于政党制度的探讨，多从政治学角度进行，这对我们视野的展开必然产生惯性的影响；（二）对政党制度的宪法規制模式进行了探讨，在这个基础上讨论了政党制度与宪法的互动关系；（三）结合主要西方国家的宪政建设和政党制度，对两党制、多党制与总统制、议会内阁制国家的宪政建设作了交叉论述，力图从中探寻不同政权体制下的宪政状况和党制选择；（四）对民主与宪政的关系作出了自己的阐发，在探讨两者之间的重要关系时，指出民主与宪政的区别，并在此基础上对政党制度与民主的关系进行了深入探讨，揭示了民主在政党制度的基础性地位；（五）对宪政与法治的关系作出了自己的剖析，两者既有契合又相互区别，同时相互作用，并对政党制度与法治互相创造进步阶梯的关系作了阐发；（六）对政党制度在人权发展过程中的地位和人权对政党政治的影响进行了新的探讨；（七）分析各国宪政体制选择的本国特色，以及我国政党制度选择的必然性，并在此基础上对完善党权与国权、党治与法治的关系等进行了探索等等。



第一章 政党与政党制度的宪政特征

第一节 政党与政党制度新探

一、政党与政党制度的定义

关于政党的定义，中外学界莫衷一是，说法很多。总的来看，西方学者主要有这样几种说法：

一是结合说。认为政党是公民的结合，是公民为了某种目的组织起来的较为固定的团体。“政党是从现实角度设想的，它是一群人的联合，这群人一心要占有宪法所批准的政府，并运用政府的各种手段来制定和实施他们认为公正、适当或对他们的利益有好处的法律”。^①这种说法强调政党作为公民集合体的特征，但是政党的政治目的亦是其关注的重点之一。

二是中介说。认为政党是“个人与政府之间的一个链环”，^②“是社会与政府之间的中心媒介和仲裁人的组织”。^③这种看法比较注重政党的职能，由于在一定程度上政党必然代表着特定的

^① [美]查尔斯·A·比尔德著：《美国政府与政治》上册第61页，商务印书馆1987年版。

^② [美]哈罗德·F·戈斯内尔、理查德·C·斯莫尔卡著：《美国政党与选举》第6页，上海译文出版社1980年版。

^③ 转引自罗豪才、吴赓英著：《资本主义国家的宪法和政治制度》第130页，北京大学出版社1983年版。

