

北京市哲学社会科学“九五”规划重点项目

郑宪 王桂玲 孙瑞华 著

中国参政党运行机制

ZHONGGUO CANZHENGDANG YUNXING JIZHI

学苑出版社

北京市哲学社会科学“九五”规划重点项目

中国参政党运行机制

郑 宪 王桂玲 孙瑞华 著

学 苑 出 版 社

5173010

图书在版编目 (CIP) 数据

中国参政党运行机制/郑宪, 王桂玲, 孙瑞华著.
- 北京: 学苑出版社, 2000.12
ISBN7-5077-1795-X

I. 中… II. ①郑…②王…③孙… III. 政党-研究-中国
IV. D665

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 80883 号

学苑出版社出版发行

北京市万寿路西街 11 号 100036

北京鑫海达印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 8 印张 210 千字

2000 年 12 月北京第 1 版 2000 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 册 定价: 13.00 元

序 言

政党和政党的运行机制问题是政治学和党的建设学说的重要组成部分，党的十一届三中全会以来，随着党的指导思想的拨乱反正，解放思想，实事求是思想路线的恢复，我国学者对于政党和政党制度的研究不断深入，研究方法有所进步，取得了可喜的成绩。这对于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度具有重要的指导作用。但是，应该看到，由于种种原因我国的政治学研究比较落后，学术界不仅对政党问题研究得还不很充分，对于政党运行机制研究得也较少。至今没有看到专门的研究著作问世，报刊上发表的这方面文章也不多。这种状况不能适应现代政治和政党发展的要求。也不能适应坚持和完善我国多党合作和政治协商政党制度的要求。因为研究和规范政党的运行机制在社会政治发展中不仅具有理论意义，而且越来越具有重要的实践意义。

特别是近年来，大家有一个共同的感觉，就是近年来我国在政党制度和参政党党的建设研究中缺少实质性的理论突破。经过认真思考，我们认为，产生这个问题的原因有二，一是对于政党问题和参政党建设的研究，我们过去基本上局限于对政党和政党活动进行一般性的分析，而对于现实政治过程中政治现象的实际运行状态特别是运行机制方面的研究没有给予足够的重视，从而使政党问题和党建理论研究不能深入下去；二是由于种种原因，我国八个民主党派自身建设的理论研究都较薄弱。对于参政党实践中取得的经验和遇到的问题不仅不能及时的总结和提高。而且对参政党的参政议政和自身建设活动也不能从运行机制的层面进行研究和探讨，这种状况决定了参政党自身建设理论研究的滞后，也使其不能适应 21 世纪参政党的发展。因此，突破政党研

究的固有思维模式，创造适合于参政党实际和发展的理论，就成为政党问题和参政党自身建设研究的当务之急。我们认为，随着我国民主政治建设的发展和我国政治体制改革的深入，我国的政党理论研究也应该有所创新和发展。鉴此，我们向北京社会科学规划办申请了“九五”社科基金项目“民主党派参与国家政治运作的程序和方法”课题，并获批准。无疑我们的主观愿望是美好的。但是，当我们一接触课题，就立刻发现，我们自己的认识与课题本身的深度和广度相比，还有较大的距离。为了使我们的研究逐步贴近研究对象，我们采取了滚动式方法工作；边学习、边调查收集资料、边进行研究，经过课题组几位同志反复讨论，同时邀请有关学科的专家和我们一起进行了开题论证和讨论。到1998年6月把研究大纲确定下来。经过全体作者的努力，现在终于完成了任务。应当说本书的三位作者为完成课题研究作出了艰苦的努力，同时，项目的立项和完成也得益于有关方面的领导及专家的指导和帮助。

本书作为综合论述参政党运行机制的著作，从政治运行机制的一般概念、中国近代政党运行机制的历史考察、中国参政党运行机制的结构分析、参政党参政议政机制运行的理论和实践、参政党自身运行机制的理论与实践、如何完善中国参政党运行机制等方面进行了研究和探讨，旨在揭示参政党运行中的一般规律，阐述我国民主党派在自身发展中如何实现其内部控制功能和外部的控制功能；说明参政党发挥其参政议政、民主监督作用的基本原理和原则。作者无意为参政党运行机制构建一个理论体系，只期望引起对政党制度有所了解的人们的兴趣，特别是引起有志于政党研究的同仁们的兴趣和争鸣，以共同促进此项研究的开展。同时作者也深知，本书所作的一切努力，大体不过是提出问题并对某些基本问题稍作尝试性的探讨，而要真正构建一个体系较完整、论述较科学的具有中国特色的中国参政党运行机制理论，则是本书作者的水平和能力远不可及的。

本课题的研究目的在于，通过对参政党在参与国家政治运作的程序和机制的研究和分析，使我们能在总体上对政党运行机制的重要作用有一些基本认识。就运行机制理论而言，本书提供了一些基本的概念、定义、判断及知识，以期对于政党活动的制度化、规范化和民主党派自身建设学科建设的进一步成熟有所帮助。对实际工作部门制定政策和民主党派把实践经验上升到理论层面提供一个参考。

本书作为一本学术著作，只是在研究参政党的实际运行状况方面作了一个尝试，具有明显的理论探索性。作为一个初步尝试，本书不能不具有初始系性和不够成熟的特点，所表述的观点也难免有失偏颇，所设计的架构也会有欠科学之处，因此，有赖于诸位学界前辈、同仁和读者批评指教。

作 者

1999年7月于北京

目 录

序 言	(1)
第一章 总论	(1)
第一节 运行机制概述	(2)
一、运行机制的概念和分类	(2)
二、政治运行机制	(4)
三、政党运行机制	(7)
四、参政党运行机制	(10)
第二节 研究中国参政党运行机制的意义	(12)
一、研究参政党运行机制的目的	(12)
二、研究参政党运行机制的意义	(13)
第三节 研究参政党运行机制的指导思想和方法	(19)
一、研究参政党运行机制的指导思想	(19)
二、研究参政党运行机制的方法	(20)
第二章 中国政党运行机制的历史考察	(24)
第一节 中国政党的兴起与发展	(24)
一、政党产生的条件	(24)
二、中国政党的兴起与发展	(26)
第二节 中国建立政党制度的实验和尝试	(30)
一、昙花一现的多党制政治	(30)
二、孙中山的建党思想及对政党运行机制的探索	(35)
三、国民党一党专政的形成和破产	(42)

第三节 中国共产党领导的多党合作运行机制 的形成	(44)
一、中国共产党对多党合作政党制度的 艰难探索	(44)
二、中国共产党领导的多党合作政党 制度的形成	(51)
三、中国参政党运行机制初步建立	(53)
第三章 中国参政党运行机制的结构分析	(55)
第一节 参政党运行机制的主体及其特征	(55)
一、参政党运行机制的主体	(55)
二、参政党运行机制主体的显著特征	(56)
第二节 参政党运行机制主体结构的 关系及实质	(59)
一、政治运行机制的主体结构及结构关系	(59)
二、参政党运行机制的主体结构及结构关系	(60)
三、参政党运行机制主体结构关系的实质	(61)
第三节 参政党运行机制的组成及其相互关系	(63)
一、参政党运行机制的组成	(63)
二、具体运行机制的相互关系	(64)
第四章 参政党运行机制的功能与过程分析	(66)
第一节 参政党运行机制的结构功能	(66)
一、政治运行机制的结构功能	(66)
二、参政党运行机制的结构功能	(67)
三、结构功能实现的原因和过程	(68)
第二节 参政党运行机制的内在动力及 工作原理	(70)
一、政治运行机制的内在动力	(70)
二、参政党运行机制内在动力的运行	(71)
三、参政党运行机制运行的工作原理	(72)

第三节 参政党运行机制运行的过程及其状态	(73)
一、参政党运行机制运行的过程	(73)
二、参政党运行机制运行的状态	(75)
第五章 参政党参政议政运行机制分析	(77)
第一节 参政议政机制运行的基本内容、具体形式 及其内在关系	(77)
一、参政议政机制运行的基本内容和 具体形式	(77)
二、参政议政机制运行的内容和形式及 内在关系	(80)
第二节 参政议政机制运行的特色和优势	(85)
一、参政议政机制运行的主题和目的	(85)
二、参政议政机制运行的任务和作用	(87)
三、参政议政机制运行的特色和优势	(91)
第三节 参政议政运行机制运行的内在 规定性	(92)
一、参政议政机制是有规范、有责任的 政治运行机制	(92)
二、参政议政机制是有组织、有秩序的 科学运行机制	(94)
三、参政议政机制是多层次、多形式的 整体运行机制	(94)
四、参政议政机制是不断发展、完善、 实践的运行机制	(95)
第六章 参政议政机制在实践中的发展	(96)
第一节 参政议政机制的发展概况	(96)
一、初始阶段(1978 年底至 80 年代中期)	(97)
二、发展阶段(80 年代中、后期)	(98)
三、蓬勃阶段(1989 年底至 90 年代末)	(98)

四、现代智囊化的发展趋势	(99)
第二节 参政议政机制运行的显著成效	(100)
一、参政议政机制的制度化	(100)
二、参政议政的新进展	(101)
三、参政议政的作用得到充分发挥	(102)
四、参政议政的渠道进一步拓宽	(103)
五、参政议政质量越来越高	(103)
六、为两个文明建设服务效果显著	(105)
第三节 参政议政机制运行的新途径	(106)
一、新途径之一——调查研究	(106)
二、新途径之二——特约工作	(113)
三、新途径之三——对口联系、信息反映	(118)
第四节 参政议政机制运行面临的困难	(121)
一、参政议政发展不平衡	(121)
二、对参政议政认识不清	(121)
三、参政议政知情不够	(123)
四、参政议政能力不足	(124)
五、参政议政时间难以保证	(124)
六、参政议政工作机制不健全	(125)
第五节 建立健全服务于参政议政机制的 工作机制	(126)
一、建立发挥参政议政群体作用的组织 网络机制	(126)
二、建立反映社情民意的信息网络机制	(128)
三、建立选拔和培养参政议政人才的机制	(128)
四、建立机关工作为参政议政服务的机制	(129)
五、建立参政议政工作的引导和激励机制	(130)
第七章 参政党自身建设与运行机制分析	(131)
第一节 自身建设机制的基本内容及内在关系	(131)

一、自身建设机制运行的核心——思想建设	(131)
二、自身建设机制运行的基础——组织建设	(137)
三、自身建设机制运行的保障——制度建设	(147)
第二节 自身建设具体运行方式之一	
——领导班子建设	(148)
一、新形势下民主党派领导班子的基本模式、 运行状况和工作职责	(148)
二、加强领导班子素质建设	(152)
第三节 自身建设具体运行方式之二	
——后备干部队伍建设	(154)
一、指导思想和总体目标	(154)
二、基本标准和人选来源	(155)
三、工作步骤和组织程序	(156)
四、注意培养与适时安排	(157)
五、加强领导与完善机制	(157)
第四节 自身建设具体运行方式之三	
——基层组织建设	(158)
一、民主党派基层组织建设面临的新任务	(158)
二、民主党派基层组织建设面临的新问题	(160)
三、加强民主党派基层组织建设的新方式	(162)
四、加强民主党派基层组织建设的具体经验	(164)
第五节 自身建设具体运行方式之四	
——机关建设	(166)
一、机关建设的主要目的和任务	(166)
二、机关建设的切入点	(168)
三、机关建设的着眼点	(170)
第八章 加强和完善中国参政党运行机制	(171)
第一节 完善参政党运行机制的条件	(171)
一、完善参政党运行机制的客观条件	(171)

二、完善参政党运行机制的主观条件	(176)
第二节 完善参政党运行机制的标准与内容	(178)
一、完善参政党运行机制的标准	(178)
二、完善参政党运行机制的内容	(182)
第三节 完善参政党运行机制的途径	(185)
一、完善参政党参政议政、民主监督机制 的途径	(185)
二、完善参政党自身建设机制的途径	(189)
附录：	
北京市各民主党派运行机制考察	(196)
第一阶段 北京市各民主党派运行机制的 初步形成	(196)
第二阶段 北京市各民主党派运行机制受到 冲击破坏	(205)
第三阶段 北京市各民主党派运行机制的恢复	(207)
第四阶段 北京市各民主党派运行机制的发展	(216)

第一章 总 论

政党作为近代社会的产物诞生后，被广泛用于政治活动中，对于政党的研究也随之而起。同政党最早产生于西方发达资本主义国家一样，对政党现象最早进行研究也始于西方。对于政党和政党制度的研究，历来有多种视角。就政治学而言，众多的政治学家曾从宏观的、微观的、政治行为、阶级分析、政治关系等方面进行了研究。其中把运行机制的概念引入对政党问题的研究是当代国外政治学界对政党发展理论研究的特点之一。除此之外，近年来西方政治学还出现基本不对政治进行定性研究，不研究政治的性质、政治革命及其历史趋势，甚至摒弃价值观和意识形态，而着重研究政治的运行过程的现象，这种研究显然带有形式主义、机械主义的特点，但其关于政治运行、过程的理论和研究方法，对我们有借鉴意义。本书将借鉴这种研究角度，主要从政党运行机制入手研究作为参政党的中国各民主党派自身的活动，特别是从它参与国家政治生活运行的角度入手探讨我国民主党派活动的规律。注意从民主党派自身发展的内在规律和履行参政党职能的层面上分析和把握民主党派在我国政治生活中所起的作用，揭示今后如何从运行机制的层面坚持和完善我国共产党领导的多党合作和政治协商制度。

所谓政党的运行，是把政党作为一个有机整体，它自身的运动变化和发展。机制是指带规律的模式，参政党的运行机制就是指参政党在其参与政治活动中，作为一个活的整体，它自身的运动、变化和发展以及按照一定规律参与政治活动的方式和状况。

根据矛盾的普遍性和特殊性规律，可以把政治活动的规律分为一般规律和特殊规律。一般规律是就政治组织活动而言的规律，包括组织的结构、功能，相互作用运动的规律。特殊规律是

基于政党的意识形态特色，特殊活动环境而言的各党各具特色的活动规律。本书侧重对政党一般活动规律的揭示，以其指导分析、要求和规范中国各民主党派自身的活动；另外，从中国政党制度出发，揭示参政党参与国家政治活动的特殊规律，以其作为指导规范参政党履行其参政议政、民主监督职能的行动。

本书拟主要从政党运行机制的一般原理、中国政党运行机制发展的历史、参政党运行的基本理论和参政党参与国家政治运作的程序在实践中的做法，探讨搞好参政党运行机制对于政党制度的良性运行与发展的理论和实践意义，探讨如何更好地发挥参政党的政党功能，使其适应中国特色的政党制度不断发展的要求。通过对参政党在参与国家政治运作的研究和分析，使我们能在总体上对政党运行机制的重要作用有一些基本认识。就运行机制理论而言，本书提供了一些基本的概念、定义、判断及知识，以期对于政党活动的制度化、规范化和学科建设的进一步成熟有所帮助。

我们认为，研究政党运行机制的根本目的，说到底是有利于推进我国的政治体制改革，推进我国的社会主义民主政治建设。我们希望我们的研究工作能为坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，对加强我国各民主党派自身建设有所帮助和贡献。

第一节 运行机制概述

一、运行机制的概念和分类

“机制”是一个外来语，源于希腊文 *mechne*，意指机器、机械。英语 *mechanism* 中兼有“机械装置”、“机构”、“结构”、“作用过程”、“途径”、“技巧”等等涵义。“机制”一词最初在物理学、医学、生物学等自然科学学科中被广泛应用，有时也将“机制”称之为机理，如物理学中的光电转换机理、激光

产生的机理；医学中的血液循环机理、生物学中的光合作用机理等等。所以“机制”一词是社会科学从自然科学引用来的词汇。综合当前各学科使用“机制”一词时所表达的意思，主要有三个，一是指事物各组成要素的相互联系，即结构；二是指事物在有规律性的运动中发挥的作用、效应，即功能；三是指发挥功能的作用过程和作用原理。三者结合起来，概括地说，机制就是“带规律性的模式”^①，机制的三要素；结构、功能、作用过程与作用原理缺一不可。无论是在自然科学中还是在社会科学中运用“机制”概念都是如此。不过社会科学引入运行机制的概念是被更多地用来描述一个复杂的工作系统所表现出的某些规律性。将自然科学的概念应用于社会科学的做法由来已久，尤其是到了现代社会，自然科学与社会科学的相互渗透、相互借鉴变得更为广泛和普遍。

把机制运用于社会运行的研究中，就有了社会运行机制的提法。社会运行机制从不同的角度考察，有不同的构成体系；按不同的分类标准，可将社会运行机制进行不同的分类。如美国早期社会学家罗斯曾根据社会秩序的形成过程，将社会秩序分为自然秩序和人工秩序。类似地我们可将社会运行机制分为自发机制和人为机制。自发机制是指依据一定的规律自然地、历史地形成的社会运行机制。比如一夫一妻制的形成就属于自发机制，因为它是自然地、历史地形成的。人为机制是指人类根据一定的社会目标、通过人们的主观努力而有意识地建立起来的社会运行机制。如政府运行机制、政党运行机制等。

自发机制体现了社会运行的规律，其形成过程是自然的，也是漫长的。人为机制虽然是人工设置的，但也体现了社会运行机制规律，违背社会运行机制规律而强行建立的社会运行机制，其

① 郑杭生：“社会学对象问题新探”，《社会学概论新编》中国人民大学出版社1987年版，第23页。

结果不是该机制无法运行、达不到预定目标，就是妨碍了社会运行，最终被废弃。因此，人为机制的产生、形成和发展过程，实质上也是一个自然选择过程，要不断地受到社会实践的检验，凡是与社会运行规律不符合、或与一定的历史条件不相适应的人为机制，最终要被废弃、被淘汰。我国过去实行的计划经济体制，由于与现代社会经济发展不适应，最终被市场经济体制所代替就是一个典型的例子。由此可见，社会运行机制的建立要受三个因素的影响。第一，该机制是否符合社会发展规律；第二，该机制是否与社会运行机制目标相一致；第三，该机制运作的社会条件是否已经具备。

社会运行机制按其发挥作用的领域，可分为经济运行机制、政治运行机制、文化运行机制、心理运行机制等。我们所要研究的参政党运行机制是其中政治运行机制中的一部分。这里我们把社会运行机制看作是一个庞大的体系，它不是一个抽象、空洞的概念，而是一个由许多具体的机制组合而成的运行机制体系。在政治运行机制的 subsystem 中又有国家政府运作机制体系，政党参与政治生活的运作机制体系等等。

二、政治运行机制

政治是在一定的经济基础上产生的一种特殊的公共权力现象，是一定阶级或社会集团为了实现和维护自身根本利益，通过国家政权对其他阶级或社会集团进行统治的一种社会关系和社会活动。在政治生活中，各种政治主体围绕着夺取或运用社会公共权力即政治权力，以调控管理社会，使社会发展符合自己的利益和意志，并在此基础上使社会实现良性运行协调发展。这就是说，政治的主要内容就是政治主体取得或运用社会公共权力调控和管理社会。

将运行机制引入政治活动中进行考察可见，政治运行机制包括两个方面：一是政治主体及其权力配置，二是政治主体的运行

过程。一般说来政治主体有两类，一类是政治设置或政党、国家社会团体等政治组织；一类是政治个人，它包括政治活动家、政治精英，也包括公民个人。政治主体和权力配置又包括两个问题，一是政治权力由谁行使，属于谁。二是权力配置，即政治权力在各政治主体中如何分配，是过分集中在政党手中，集中在中央手中，还是权力过分集中在政府各级首脑手中，或者集中在地方手中。

政治主体的运行过程，是指政治主体活动的形成、推进和实现的过程，是政治主体从其发端、延续到完成的全过程。由于政治的职能主要是对社会进行调控和管理，所以政治运行包括：政党运行、国家政权运行、政治社团运行、经济文化组织在政治方面的运行。从政治主体内不同层面的运行具有不同的特点的角度分析，政治运行可分为：中央政治运行、地方政治运行、基层单位政治运行个人（政治活动家、普通公民）的政治运行。无论从哪个角度看，每一种政治运行都是一个复杂的系统，是整个政治运行大系统的子系统。总之，政治运行机制是一个结构复杂、功能齐全、联系紧密、运行有序的巨大系统。对此必须系统地整体地对待，无论是改革还是建设，都要有系统地考虑和设计，它的任何部分的变动，都会对其他部分产生影响，引起相应的变动，以保持整个系统有序和平衡。

需要强调的是，政治运行机制主要考察的不是政治的性质、政治的目的，而是实现政治目标贯彻过程中政治主体的权力如何分配，以及这些政治主体的权力如何运行，以及对社会进行调控管理的内容。

自从我国建立了人民民主专政的国体和人民代表大会政体以后，这一先进的政治制度保证了广大人民群众当家作主的权利。保证了我国社会主义建设事业获取举世瞩目的成就。但是，在国家政治生活并没有十分注意健全和完善作为这一制度的具体实现形式的政治体制和政治运行机制。致使政治体制，特别是政治运