

当代中国政党制度研究



前 言

政党制度是指一个国家中政党的存在及其政治作用和政治活动的方式、方法与程序,包括各个政党之间的关系、政党同国家政权之间的关系、政党与各种社会团体的关系以及政党的法律地位和政党对政治生活的影响等。一个国家确立何种政党制度,是由其历史和现实状况决定的。在长期革命和建设过程中形成和发展起来的我国政党制度即中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是当代中国的一项基本政治制度,是根植于中国大地,由中国共产党和各民主党派共同创造、适应中国国情的新型社会主义政党制度。因此,推进社会主义民主政治建设和中国特色社会主义政治文明必须加强中国特色政党制度的建设。

随着世界格局多极化的发展趋势,经济全球化的汹涌来势,世界范围内政党政治的风云变幻,以及多样化文化思潮的相互激荡,围绕建设一个什么样的政党制度,怎样建设政党制度的问题,如何进一步从我国的实际出发,通过理论创新、制度创新、机制创新,在规范化、制度化、程序化、法律化的建设等方面取得新的突破,无疑是理论和实践中十分紧迫的课题。

对于中国政党制度的研究是一个综合性的问题,当代中国政党制度有着丰富的研究内容,它涉及到政治、经济、文化、社会等诸多层面。按照党的十六大精神来研究中国政党制度建设问题应当从以下几方面入手:

第一,中国政党的产生和发展历程是研究中的重要领域。政党制

度的基础是政党,政党又是现代社会的产物,是人类社会发展到一定阶段的政治现象,而且已经成为现代社会中一个不可或缺的组成部分。不可否认的是,现代政党起源于西方,因而政党在形式上带有很强的西方色彩。然而政党也不是西方所专有。中国出现现代意义上的政党始于1840年以后。它的产生与近代中国社会发生的一系列重大变化分不开,研究它产生的背景条件、社会基础和发展过程,自然有助于对中国政党制度形成发展的全面考察。

第二,中国政党制度的一大特色是执政的共产党与八个民主党派的合作共事,作为这个制度主体之一的八个民主党派理应成为研究的重要内容。各个民主党派都有自己产生、发展及其与中国共产党合作的历史。在新的历史条件下,它们已发展成为一部分社会主义劳动者和拥护社会主义爱国者的政治联盟。各民主党派都是以知识分子代表人物为主组成的政党。共产党领导下的多党合作制,是在新民主主义革命时期共产党与各民主党派长期合作的基础上形成的,是中国具体历史条件下的产物。中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等民主党派,主要产生于抗日战争后期和解放战争时期。它们都与中国共产党有着不同程度的联系和合作共事关系,并在共产党的领导下结成人民民主统一战线,为取得民主革命的胜利和筹建新中国做出了各自的贡献。由于旧中国经济关系、政治关系错综交织,极其复杂,由于民族资产阶级产生时先天不足、十分软弱,致使中国旧民主主义革命进程中没有产生单一的资产阶级政党。而新民主主义革命时期所产生的各民主党派,大都具有阶级联盟的一般性质。近代中国的历史发展,决定了民主党派只能是这样一种政党类型。因此,在共产党执政的人民民主政权中,各民主党派一开始就不是作为执政党对立的在野党而存在,而是作为民族资产阶级、城市小资产阶级以及同这些阶级相联系的知识分子的政治代表与共产党继续合作,并在共产党领导下积极参与执政。在进入21世纪的今天,在全面建设小康社会的战略过程中,如何更好地发挥

民主党派的积极性和创造性,是应该研究的一个重要内容。

第三,政治协商是我国实现社会主义民主的重要方法,是中国共产党领导的多党合作的重要内容。中国人民政治协商会议是我国政治体制中独具特色的组织,是多党合作、政治协商和民主监督的重要机构和组织形式,是中国惟一的有所有合法政党参加的,并以本党派名义在其中活动的固定组织。按照中共十六大的要求,继续推进政治协商、民主监督、参政议政的规范化、制度化,减少或克服履行政协职能的随意性,使之成为中共团结社会各界的重要渠道,协商问题、协调关系的重要场所。在政协内部坚持求同存异的原则,进一步创造民主和谐的环境,真诚欢迎不同意见特别是批评性意见的发表。进一步重视民主党派在政协中的独特作用。充分利用政协这个渠道,反映他们的合理要求,以利政府制定正确的政策,同时协助中共党委引导他们发扬优点、克服缺点,自觉地将其经济利益和政治诉求纳入国家政策和法制的轨道。因此,发展党和国家的民主生活,使人民政协的工作进一步规范化和制度化,也是应该研究的一个重要内容。

第四,坚持、加强和改善中国共产党对多党合作的领导。中国共产党的领导是多党合作长期存在和发展的保证。在多党合作中,共产党处于领导地位,是主导方面,决定着我国多党合作的未来,共产党要坚持和加强对多党合作的领导,而要坚持和加强党的领导,就必须改善党的领导。毛泽东同志早就讲过:“所谓领导权,不是要一天到晚当做口号去高喊,也不是盛气凌人地要人家服从我们,而是以党的正确政策和自己的模范工作,说服和教育党外人士,使他们愿意接受我们的建议。”这虽然是毛泽东同志在抗日根据地时期提出的,但其精神今天仍然适用。善于领导,一是要求党要有正确的路线、方针和政策;二是要求共产党员发挥先锋模范作用;三是要照顾和尊重同盟者的利益和权力;四是要采取“说服”即民主的态度和方法。作为执政党,充分地注意了这一问题,才能始终保持对民主党派具有的凝聚力,也才能增强各民主党派对共产党的向心力,更好地实现对民主党派的领导。

第五,加强民主党派的自身建设。在多党合作中,民主党派担任着重要角色。民主党派自身建设的程度和状况,直接影响着我国政党制度的巩固和发展。这就要研究如何不断地提高民主党派领导人及其成员的思想政治素质、业务水平和参政议政的能力,加强思想建设、理论建设、组织建设,以适应多党合作事业发展的要求,在未来的发展中能够与共产党一道经受住国内外各种风险的考验,向着既定的目标前进。

第六,进一步推进中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的规范化和制度化建设,不仅是我国政党制度不断完善的需要,也是社会主义政治文明建设的需要。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分,是一项基本政治制度。这一制度的坚持和完善,是我国政治体制改革和民主政治建设的重要内容。当前在多党合作和政治协商方面,很重要的一项任务就是继续推进我国的多党合作和政治协商事业的规范化和制度化建设,这也是“依法治国”方略对统战工作提出的要求。在这方面,有的人提出应进行立法,实现法制化。应该说,法制化是制度化的一种形式,而且是一种最高层次的形式。多党合作、政治协商方面的立法,从理论上讲是可以的,但从我国的法制实践看,这方面还有不少的难度和距离。所以,目前还是以制度规范建设为主。如何加强制度化、规范化建设,特别从社会主义政治文明建设的高度和全球视野上把握它,是当前中国政党制度建设的一项重要任务。

通过对上述问题的思考和研究,力图做到丰富我们对中国政党制度的相关知识,明确应当继承和发扬的优良传统,借鉴别国经验,启迪我们的思路,使中国社会主义的政党制度建设更加符合中国的国情,更加适应社会主义政治文明建设的要求,使之更加成熟和完善,从而在推动全面建设小康社会和实现中华民族伟大复兴中发挥更大的作用。

目 录

第一章 政党及政党制度	(1)
一、政党的含义	(1)
二、政党的类型	(5)
三、政党的产生及现代政党的新发展	(8)
四、政党制度与政党政治	(15)
第二章 中国政党和政党制度的产生和发展	(24)
一、中国政党产生	(24)
二、竞争性政党政治的实践及其失败	(30)
三、中国共产党的创立与国共合作	(37)
四、国共合作的破裂与政党关系的新模式	(41)
第三章 中国共产党领导的多党合作制的形成与发展	(44)
一、中间党派产生与发展	(44)
二、中共对政党制度的探索与实验	(49)
三、新政协的召开与当代中国政党制度的形成	(55)
四、中国政党制度的不断发展	(60)
第四章 当代中国政党制度的构成模式	(66)

一、中国共产党的组织体系	(66)
二、中国共产党的体制特征	(70)
三、民主党派的组织结构与体制特征	(73)
四、中国政党制度的系统构成	(78)
五、中国政党制度的特色	(85)
第五章 当代中国政党制度运行的重要场所——人民政协	(89)
一、人民政协的性质	(89)
二、人民政协的任务	(101)
三、人民政协的地位	(103)
四、人民政协的作用	(109)
第六章 当代中国政党制度运行的基本规律	(116)
一、中共的领导方式和执政方式	(116)
二、民主党派参政的基本点	(126)
三、值得研究和重视的问题——民主党派的监督	(133)
第七章 当代中国政党制度运行的基本形式	(141)
一、中国政党在人大中的地位及其确定方式	(141)
二、政党与政府的关系	(148)
三、中国政党与社会利益群体	(155)
四、中国执政党对意识形态工作的领导	(165)
第八章 当代中国政党制度的评价	(172)

一、衡量政党制度的标准	(172)
二、中国政党制度的优越性	(184)
第九章 中国政党制度面临的机遇和挑战	(193)
一、世界政治格局多极化带来的影响	(193)
二、经济全球化带来的影响	(198)
三、世界政党政治新变化带来的影响	(199)
四、国内阶级、阶层发生变化带来的新影响	(208)
第十章 中国政党制度必须解决的几个问题	(215)
一、全面建设小康社会目标的实现	(215)
二、深化经济体制改革,实现体制创新	(219)
三、深化政治体制改革,推进政治文明建设	(223)
四、促进社会各阶层的和谐相处和团结稳定	(229)
第十一章 完善中国政党制度的历史任务	(246)
一、加强和改善中共的领导	(246)
二、加强民主党派的自身建设	(255)
三、完善各项制度建设	(263)
四、充分发挥民主党派参政议政的功能	(269)
五、加强先进政治文化建设,为政党制度的创新提供 精神动力	(272)

第一章

政党及政党制度

在人类历史发展过程中，政党制度是伴随着民主政治的发展而产生和发展起来的，属于民主政治制度中不可缺少的一个组成部分。政党制度是治理国家和管理社会政治事务的一套运行规则。政党制度构成了国家政治制度的基本要素，而政党制度最基本的要素则是政党，因此，要研究政党制度，首先就必须回答什么是政党、政党的类型以及它的产生及发展。

一、政党的含义

政党是一定阶级和阶层的积极分子基于共同意志、共同利益，为获得政权或影响政权而建立起来的政治组织。政党自产生以来至今已有200多年的历史。当今世界，政党及政党政治已经成为一种普遍的政治现象，在全世界200多个国家中，除了约20个国家之外，大多数国家都有政党组织。有的国家只有一个政党，而多数国家都不止一个，一般都有几个或数十个政党，最多的则有数百个政党共同存在于一个国家之内。据统计，目前，全世界约有1000多个政党，仅与中国共产党中央对外联络部建立联系的政党和组织就有400多个。这说明政党已成为当今世界政治活动中的重要特色。世界上现存的政党有的

已有百年甚至数百年的历史,大多数则是新近组建或由原来的党派经过分化组合而成的。世界历史表明,政党在政治舞台上极为活跃,以不同的方式,在不同程度上参与国家政治、经济和社会生活,特别是围绕国家政权彼此较量,纵横捭阖,对其国家和社会的发展产生着深刻影响。

政党作为一种政治现象而存在,究竟如何定义?它的内涵有哪些?这是首先需要阐明的問題。

(一) 古代人关于“党”的认识

一般而言,作为一种社会组织或政治派别的“党”,古已有之。在中国古代,“党”是县域地方单位的名称。《周礼·地官》曰:“五族为党。”即比县乡更小的单位,因此,人们至今还在使用“乡党”的概念。而“党”内的成员,大都是亲族和乡邻关系,遇事相互协商,互相支持。同时,共同反对来自“党”外势力的侵袭和攻击。而在中国传统文化中使用“党”的概念时,多与“朋”字联系在一起,即有“朋党”之说。在封建社会,“朋党”主要指统治阶级内部具有不同政治背景和经济利益的对立的政治集团。由于封建专制时代,最高权力属于皇帝,因而“朋党”的活动及“朋党”之间的争斗,就成为历代封建皇帝的大忌,朝廷和地方官员对此现象也极为不满。如唐代牛僧儒为首的一类人被称为“牛党”,而李德裕一派则被称作“李党”。此外,还有明代以东林书院为核心的“东林党”。在古代文献中常见的还有“新党”、“旧党”、“后党”、“帝党”之称,使得“党”字在一般人的观念中,大都含有蔑视、歧视的意思。《诗经》曰:“王道荡荡,无偏无党。”而《论语<卫灵公>》云:“君子群而不党。”这就使得“党”成为一种贬义词,唐代欧阳修所著《朋党论》,更是大加批伐,致使人们逐渐形成一种“君子有朋,小人无朋”,“小人无朋,君子无党”的观念。

在国外,古希腊有“山地党”、“平原党”、“海滨党”等类型的社会组织,古罗马也有过“贵族党”、“平民党”等等。然而,这些所谓的“党”,大都是奴隶主阶级或封建统治者内部在争权夺利、施展阴谋时形成的具有政治色彩的派别,它们随着奴隶制社会和封建社会的消

亡而退出历史舞台,但在历史上所留下的种种劣迹,使人们对它们产生了极大的厌恶。除此之外,中国历史上还产生过一些带有封建迷信色彩的民间秘密组织,诸如“哥老会”、“红门会”、“老红爷”等“会党”。它们有的是社会下层民众的互助性团体,有的是被当时统治阶级利用的民间组织,往往成为危害社会的地下黑势力。总之,它们都不是现代意义上的政党。在近代推翻清王朝封建专制统治的民主革命过程中,伟大的民主革命先驱孙中山先生在组建同盟会时,曾对“党”字作过一番说明和阐释:“中国人普通的心理,对党字的意义,不是表明,以为过去历史上对于党字的解释不甚良美,有所谓‘君子群而不党’之说,不知今日的政党的党字,在英文名叫Party,在中国文字中并无与Party相当之字,只有此党字较为近似,并无别字较党字确当者,故用此党字,究竟与古时所用之党字大有区别。”^①孙中山之所以这样强调,其目的在于使资产阶级革命的政党彻底摆脱古代“朋党”的旧习,而使其成为对民族造福,对人民有利的政治工具。

(二) 关于政党的科学概念

那么,究竟怎样给政党下定义呢?中外学者有着不同的看法。英国政治家柏克(E.burke)对政党下的定义是:“政党乃为基于大家所一致同意的某种特定主义,以共同奋斗来促进国家利益而结合的团体。”^②

《韦氏大词典》(Webster Third Nem International Dictionary)解释政党时认为:“一群人以指导政府政策为目的而组成的团体。”^③

《国际社会百科全书》(International Encyclopedia of the social sciences)中对“政党”(PARTY)作了这样的解释:“政党”一词在19世纪随着欧美议会制发展和选举权扩大而产生。它指的是与一个或更多的政党竞争而赢得公职选举为目标的组织而言。后来“政党”的定

① 《孙中山全集》第3卷,第36页,中华书局1981年出版。

② Sydeny Bailey, political and the Party system, N.Y.P.7

③ Massachusetts: G&C.Mevviam Company.Publishers, 1971

义逐渐引申,亦包括并非从事竞争选举的政治组织,诸如无法通过选举而获得公职的小党,寻求废止选举竞争的革命组织,以及政权国家的“统治集团”。^①

布洛克斯(R.C.Brooks)在《政党与选举问题》一书中指出:“政党乃是一个由个人基于自愿所组成的政治团体,为政府提供一般措施、建议,或者制定政策,选举与支持领导人物为公职候选人,以作为实现其主义与政策最有效的方法。”^②

综合上述关于政党的定义,可以看出,中外学者对政党涵义的概括,包含以下基本点:

一是表明政党必须有主义、组织和基本组成人员即党员等主要条件,同时,说明政党必须以增进国家利益为目的。这里侧重于政党的性质。

二是强调以政党在国家公职竞选中的作用,是一种获取政府权力的活动,因而政党的主要活动是选出国家公职候选人,并通过他来实现其政治主张。这里侧重于政党的功能。

三是阐述了政党的政治目标和本质特征,即有目的地争取政权或担任政府公职等政治参与。这里侧重于政党的活动方式。

马克思主义者用辩证唯物主义和历史唯物主义的科学观点和方法来认识政党和政党现象。按照这种观点和方法,认为近、现代以后社会上的政党,一般应包括以下几个方面的内容:

一是政党是一部分政治主张相同的人所结合的团体。政党在英文为Political Party,在德文中为Politische Partei,在法文中为Parti Politique,均来源于拉丁文的Pars,为部分之意。即一部分对政治有兴趣,而且政治主张相一致的人所结合成的团体。

二是政党都有体现其意识形态的政治纲领。其中有的既有显示其理想、奋斗目标的长远纲领,又有阶段性的行动纲领;有的则只是

^① International Encyclopedia of the Social Sciences Vol.11.P.428

^② Political Party and Electoral Problems P.14

一时的竞选纲领或施政纲领。在纲领中一般都直接或间接地表明该政党所必须走的道路、途径以及为之服务的战略策略和方法。

三是政党是以取得国家政权或参与对国家权力的控制,以实现其纲领或政策,并对国家和社会产生影响。因为政党是一个政治性团体,它无权把自己的政见付诸实施,而必须在取得政权之后,凭借执政或参政的地位,通过国家的立法机构,把党的政策纲领转化为国家法令和政策,并借国家的行政权力将其付诸实施。

四是政党都有正式的组织章程和依此产生的相应的组织系统和机构,并以一定的组织原则和纪律来维护其组织的生存、发展和从事政治活动。而且这一组织都由有经验、有权威、有影响的精英集团来主持,有一批骨干力量作支撑,有相对稳定的党员队伍,并经常地开展活动和斗争。

因此,我们可以这样认为:政党是近代以来阶级和阶级斗争的产物,是一定阶级或阶层的积极分子基于共同意志、共同利益、共同的政治主张,以争取国家政权或影响国家政权而建立起来的政治团体。

二、政党的类型

当代世界的1000多个政党,活跃在200多个国家和地区。其中有些仍处于不断分化组合之中,随着社会政治的发展,也有一些新的政党问世。因此,世界政党舞台经常处于变动和发展之中。然而,名目繁多的政党从总体上看,它们仍有相对稳定的共性。

政党的分类标准多不相同,根据不同的标准便可产生不同的分类体系。概括起来,政党的分类标准包括政党的阶级基础、政党的意识形态、政党的政治地位、政党的活动范围、政党的组织主体、政党的政治力量等等。

按政党的阶级基础分类,有资产阶级政党、无产阶级政党、农民阶级政党、小资产阶级政党以及若干阶级联盟的政党。按政党的意识形态分类,有马克思主义政党和自由主义、保守主义政党。按政党的

政治地位分类,有执政党、在野党、参政党、反对党。按政党的活动范围分类有全国性政党、地区性政党、民族性政党、国际性政党。按政党的组织主体分类有干部党与群众党。按政党的政治力量分类有独裁政党、优势政党、多数政党、中型政党和小型政党。

上述多种政党类型的划分方法,应当说都有一定的道理。但划分政党类型的意义在于科学地把握政党性质、特点、活动及其变化发展的客观规律。因此,我们应以阶级属性为主要划分依据,并分析各政党在实际政治生活中的态度与立场,从而对政党做出综合性的归类与界定。

第一种类型是发达资本主义国家的政党。主要有以下几种:一是传统的右翼类政党。如英国的保守党,美国的共和党、民主党,日本的自民党,法国的保卫共和联盟,德国的基民盟—基社盟,意大利的天民党,等等。尽管多党之间差异不少,甚至一个保守党里又有自由派和保守派的区别。但从总体上看,它们都是以直接维护现行资本主义制度为其共同目的的政党。二是社会党类政党,又称左翼政党。第一次世界大战以来,特别是第二次世界大战后,执政的社会党类型的政党,有英国的工党、法国的社会党、德国的社会民主党、日本的社会党、瑞典的社会民主工人党、意大利的社会党等等。它们一般是从工人阶级政党中逐渐分离出来的,主张进行一些社会改良,以满足社会下层民众的要求,但在本质上是维护资本主义制度的政党。以上保守党和社会党类政党,是当今西方资本主义国家的两大政治支柱。三是共产党类政党。这类政党是工人阶级运动发展和科学社会主义理论相结合的产物。在经历了20世纪90年代初的苏东剧变后,它们在今天仍有一定的实力,但作为体制外政党,其发展和活动都受限制,即使力量最强的法国共产党和意大利共产党(1991年改名为“左翼民主党”),也始终不能获得稳定的社会支持和强有力的执政地位。社会党与共产党的阶级属性和奋斗目标虽各不相同,但因有历史的渊源和前者常打着“社会主义”的旗帜,因此,有时出现了社会党和共产党结盟进入内阁的情况,于是它们常被称之为“左翼政党”和“左翼力量”,

作为与右翼类保守政党相对立的力量而存在并进行活动。四是绿党。它首先于20世纪70年代初产生于美国,到80年代,德国、瑞士、比利时、瑞典和法国等国也先后成立了同类政党。绿党成员来自各种政治派别,即有过去的共产主义组织的分子,也有社会民主党左翼人士和市民组织成员,他们强调绿化城市、改善生态环境。这实际上反映了人们对军备竞赛、核试验以及工业污染造成了生态环境恶化的不满情绪,而且也是人们对资本主义政党政治掩盖下的金权政治、寡头政治产生了厌倦情绪的流露。他们有的自称是“反对政党的政党”,主张用“直接民主”来完善代议制民主;有些领导人的政治倾向,则与改良性的社会党基本一致。

第二种类型是发展中国家的民族民主政党。这类政党最初是指在殖民地半殖民地国家中,随着本国社会经济的发展,以争取民族独立为目标,反对帝国主义、殖民主义和封建主义的政治组织。他们代表资产阶级及其他要求民族独立的社会阶层的利益,就其性质来说属于资产阶级的政党,但他们在反帝反殖斗争中起着积极作用,成为重要的政治力量,甚至在一定阶段成为这些国家民族主义运动的领导力量。随着民族独立运动在绝大多数发展中国家取得胜利,民族民主政党多数成为执政党和参政党。民族民主政党逐渐成为发展中国家除共产党以外的其他政党的泛称。

第三种类型是某些国家在社会主义制度解体、演变后的政党。如苏联及东欧一些国家,政治情况复杂多变,有的正处于动荡之中,尚未定型。但大体上有五个类型:复活或重组的资产阶级政党、打着民主社会主义旗帜活动的自由派政党、由原来共产党易帜而成的民主社会党、共产主义的政党、极端左翼民族主义政党。由于处在社会转型时期,这些国家的各派政治势力之间的较量不断,多种政治集团之间明争暗斗,各种政治主张之间争论激烈,政局充满许多变数。

第四种类型是社会主义国家的政党。这些国家的政党结构比较单一,主要是处于执政地位的共产党和支持共产党的若干民主党派。由于国情和历史的原因,其他反对势力,不可能组成政党而取得存在

和发展的合法地位。如在中国,中国共产党和各民主党派在长期的革命和建设已经形成了合作共事、互相监督、共同发展的局面。

三、政党的产生及现代政党的新发展

(一)政党的产生

马克思主义认为,政党是资本主义社会政治、经济、文化发展的产物。各个历史时期不同国家的社会背景和社会制度不同,政党组合的方式亦不一致。在君主专制时代,只有少数朝廷重臣和封建士大夫阶层才有条件和资格结成“朋党”。在选举权仅限于少数有产者的资本主义早期,政党只是少数议员及社会名流议事清谈的团体。只是到了西方资本主义发展到一定阶段,民主政治发展到一定程度,大多数社会成员具有了选举权之后,才产生出具有群众基础和一定规模的社会政治组织即近代社会的政党。

在西方,党(Party)是由Part(部分)演变而来的,即部分而非全体的意思,故“党”与“派”(faction, gang)大意相同,即由一部分志同道合或利益相近的人结合而成。在古代欧洲,一部分利益、观点相同的人结成集团参与政治斗争,可以说是政党的萌芽。如公元前5世纪,雅典实行奴隶主民主制度,但元老院拥有最高权力,贵族派要力争保住元老院,民主派则极力抨击元老院,双方经过多年斗争,结果民主派取得胜利,最高权力机关由元老院转入陪审团、500人会议和公民大会手中。这种斗争形式便具有政党活动的性质。

1. 英国政党的产生。英国是近代政党的发祥地。19世纪30年代是英国近现代政党正式产生的时期,但它的最早形式起源于17世纪70年代,而议会则是它的摇篮。早在13世纪中叶,在英国御前会议基础上演变而来的所谓“大会议”和“小会议”,逐步被称为“议会”并作为封建制度的附属物而存在。经过16世纪封建农奴制的解体,随着资本主义逐步成长,资产阶级的代表以“平民”身份参与议会,开始显示了自己的政治力量。1640年,英国资产阶级革命开始。此后,长期的复辟

与反复辟、王权与反王权的“斗争”以及各种政治势力的分化组合,使议会中的资产阶级力量日益增强,为政治派别的产生与强化奠定了基础。不久,议会中以沙夫茨伯里为首的王权政府反对者和以丹比为首的王权政府拥护者,围绕詹姆士二世的王位继承权问题展开了争论,逐步形成了两个不同的政治派别。

詹姆士二世是斯图亚特王朝复辟国王查理二世的弟弟,因查理无嗣,遂由他继承王位。由于他信奉天主教并主张强化专制统治,遭到信奉新教的教徒和王权反对派的拒绝。1679年,新议会提出《排斥法案》要取消詹姆士的继承权。在讨论这项法案和随后的长期争论过程中,坚决支持法案的沙夫茨伯里派被人称为“辉格党”(原意为“强盗”,苏格兰人的责骂语);丹比派则坚决反对法案,因而被称为“托利党”(原意为“歹徒”,爱尔兰人的责骂语)。事实上,辉格党代表了资产阶级和新贵族的利益,而托利党则是旧贵族利益的代言人。这两个党当时都局限在议会中活动,还没有形成全国性的组织和系统,因而尚不能称做严格意义上的政党。但是,它们是英国政党的前身或最早的渊源,也是世界政党最早的雏形。

18世纪60年代,英国开始了工业革命,至19世纪30、40年代完成。这一期间,资本主义迅速发展,工业资产阶级和工业无产阶级日益发展壮大。资产阶级内部不断发生变动,工业资产阶级集团同土地贵族、金融资本家以及大商人的利益冲突日益明显。各阶级、阶层和集团为自身利益,需要组织自己的政治力量。托利党变成了大土地占有者、金融贵族及大商人的政治代表,于1833年改组为保守党;而辉格党则代表工业资产阶级的利益,于1839年改称自由党。他们为了争取民众支持,尤其是选民的支持,获得议会的多数,都突破了议会狭小的范围,在全国竞相发展自己的组织,建立起设在各地的选民协会等机构。经过数十年,到19世纪后半叶,这两个党都建立了全国性的组织机构,形成了自己的组织系统,发展了数以万计的成员,拥有各自的社会基础,影响国家政权和社会生活的作用日益增强。至此,具有近现代意义的英国的两大政党便正式形成了。