

中外政治制度比较丛书

徐育苗主编

中外

政党制度比较

梁琴 钟德涛 著



商务印书馆

徐育苗主编

中外政治制度比较丛书

中外政党制度比较

梁 琴 钟德涛 著

商 务 印 书 馆

2000 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中外政党制度比较/梁琴 钟德涛著. —北京: 商务印书馆, 2000

(中外政治制度比较丛书)

ISBN 7-100-03044-7

I. 中… II. ①梁… ②钟… III. 政党—政治制度
对比研究—中国、外国 IV. D685

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 12241 号

中外政治制度比较丛书

ZHONGWAI ZHENGDANG ZHI DU BI JIAO

中外政党制度比较

梁 琴 钟德涛 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商 务 印 书 馆 发 行

中 国 科 学 院 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-03044-7/D·268

2000年6月第1版

开本 850×1168 1/32

2000年6月北京第1次印刷

印张 12 5/8

印数 4 000 册

定价: 20.00 元

总 序

跨进新的千年的中国,正面临着深化政治体制改革、建设社会主义法治国家的挑战和机遇。十五大报告明确提出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”这是时代赋予我们的历史任务。在此历史背景下,《中外政治制度比较》丛书与广大读者见面了。

政治制度是管理国家和社会政治事务的一套规则,是制度体系的重要组成部分。一个国家的政治制度,由国家的本质、政权组织形式、国家结构形式、政权机构体系以及为保证国家机器运转的诸种单项政治制度构成。它通常由法律(尤其是宪法)来反映和确认,并用国家的强制力来保障。迄今为止,在人类几千年的文明发展史上,先后出现过古代奴隶制政治制度、中世纪封建制政治制度、近现代资本主义政治制度和社会主义政治制度。不同的政治制度,表明不同的国家形态,它与国家相联系,属于历史的范畴。

当今世界的国家政治制度是五光十色、丰富多彩的。目前,世界上拥有 200 多个国家。国家一旦建立,统治阶级势必建立与本

ii 总序

阶级利益相适应的政权组织形式和国家结构形式,政治学统称之为国家形式。由于受到经济发展状况、阶级力量对比、民族特性、政治文化、历史传统和国际政治环境的影响,国家形式是多种多样的,同一类型的国家可能存在不同的国家形式,而且同一国家的国家形式在不同历史条件下也会发生变化。就当今西方国家的政体而言,可分为君主立宪制和民主共和制;就国家权力结构而言,可分为联邦制和单一制;就国家元首、立法机关和行政机关的关系而言,可分为内阁制政府、总统制政府、半内阁制半总统制政府、委员会制政府。从无产阶级政权的发展历史来看,具有典型意义的就有巴黎公社政权形式、苏维埃政权形式和人民代表大会政权形式。至于各单项政治制度,如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、公务员制度、监督制度、廉政制度、军事制度、基层民主自治制度等,在当今世界上更是纷繁复杂,千差万别,闪耀着人类智慧的光华。

政治制度是人类文明的重要组成部分。人是理性的政治动物,按照自己的理念创造和完善政治制度。当代西方国家的政治制度是西方民族的智慧和创造,其显著特点是“主权在民”、分权制衡、法制、多党制、议会制、普选制和限期任职制。当代中国的政治制度是中国人民的智慧和创造,其主要特色是人民当家作主、中共领导、议行合一、人民代表大会制、多党合作和政治协商制、民族区域自治和“一国两制”、农村村民自治和城市居民自治。不论是当代中国还是当代西方国家的政治制度,都是人类政治文明的重要成果,是人类文明史上的重要创新,既有区别又有联系。由此决定中西政治文明的相互交流和借鉴是不可避免的,也是必要的。一

个典型的例证是：西方国家今日的文官制度是受到了中国科举制度的启迪，而中国的人民代表大会制度则是通过前苏联辗转借鉴了西方国家的代议制。我们应当学习和借鉴国外一切有益的东西，包括国外的政治文明，扬长避短，为我所用。在这个问题上要反对两种错误倾向：一是不从本国实际出发，生搬硬套，鼓吹“全盘西化”；二是把反对照搬照抄外国的政治制度，歪曲为一概反对学习和借鉴。这两种态度都是不科学的，有害于民主政治建设和发展。

政治制度是政治学研究的重点内容。政治学是人类的一门古老学问。早在公元前 300 多年，古希腊最著名的思想家亚里士多德就写了一部题为《政治学》的专著，其基本内容就是对当时 150 多个城邦国家的诸种政治制度进行比较研究，期望发现最理想的国家政治制度。进入近现代，不少著名政治学者依然以国家政治制度来定义政治学。现代美国政治学者迦纳在其《政治学大全》一书中明确表述：政治学就是关于国家政治制度的学问。第二次世界大战后，由于行为主义政治学的出现，政治制度在政治学中的研究地位曾一度似乎黯然失色，但从 70 年代开始，随着后行为主义政治学的兴起，政治制度再度成为西方政治学研究的重点内容。改革开放以来，我国政治学界越来越多的学者投入到中外政治制度的研究，并出版了一批有关政治制度的著作。其中最有影响的是白钢主编的十卷本《中国政治制度通史》、俞可平主编的十六册《当代各国政治体制》丛书。

政治制度对社会发展有着重要意义。政治制度属于社会政治上层建筑。它产生于一定的经济基础之上，其内容、特征及其发

展、运行、演变均反映了一定的经济关系和生产力发展水平。但是，政治制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。它往往起着这样或那样的作用，有时甚至是决定性的作用。邓小平对政治制度的作用有过深刻的总结，他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。”十年文化大革命的错误，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”（《邓小平文选》第2卷第333页）当代中国政治制度是在生产力很不发达的落后国家基础上建立起来的，它一方面使民主政治缺乏必要的物质基础，在实践上受到很大的限制；另一方面在上层建筑领域存在着专制主义、官僚主义、家长制作风等封建主义残余，严重阻碍民主政治的推行和实现。我们要以历史唯物主义的态度审视现实的中国政治体制，好的、有特色的要坚持，不好的、有弊端的要改革，基本适合、有缺陷的要完善。理论和现实都昭示我们，进行经济体制改革和现代化建设的同时，积极推进政治体制改革，完善有中国特色的社会主义政治制度，关系到党和政府的廉洁与高效，关系到经济体制和其他体制的改革能否顺利进行，关系到社会生产力能否得到解放和发展，关系到社会利益能否得到公正分配，关系到人民的民主自由权利能否得到保障，关系到社会主义优越性能否得到发挥，最后关系到社会稳定和国家长治久安。

为了适应新世纪改革开放、现代化建设和政治学学科发展的需要,我们决定撰写《中外政治制度比较》丛书。力求以马克思主义的立场、观点和方法作指导,把规范研究与经验研究、制度研究与比较研究结合起来,对当代中国和外国(主要是具有典型意义的西方发达资本主义国家)政治制度进行比较分析,探寻中外政治制度的形成历史和文化背景、结构内容和基本特点、功能作用和运作机制、体制改革和发展趋势等,揭示人类社会共同的政治发展规律,以期启发人们的思考,为坚持和完善有中国特色的社会主义政治制度服务,为中国政治学学科发展服务。这套丛书包括《中外代议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外政党制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外监督制度比较》、《中外军事制度比较》、《中外廉政制度比较》等10本。

本丛书是华中师范大学国家重点学科建设基金项目,由徐育苗主持,邀请本校政治与社会发展研究所、政法学院、管理学院和湖北省社会科学院政法研究所等单位的一些专家、学者组成课题组,通力合作完成的,是一项集体研究成果。比较政治制度是政治学学科的一个重要分支,在我国的研究、特别是对中外政治制度的比较研究还处于初始阶段,企盼我们的研究成果能起到抛砖引玉的作用。由于主客观条件的限制,书中难免存在这样那样的缺陷和谬误,诚恳地欢迎政治学界的同仁及广大读者批评指正,以便进一步修改和完善。

最后,作为丛书的主编,我衷心地感谢华中师范大学有关领导和同志的关心与帮助,感谢商务印书馆著作编辑室同志们的支持

与合作,感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

徐育苗

2000年1月1日

目 录

总序	徐育苗
第一章 绪论	(1)
一、政党、政党政治和政党制度	(1)
(一)政党的涵义和类型	(1)
(二)政党政治的涵义和特点	(7)
(三)政党制度的涵义和类型	(10)
二、政党制度的地位和作用	(13)
(一)在当代国家政治生活中的地位	(13)
(二)在当代国家政治生活中的作用	(17)
三、政党制度比较研究的内容和意义	(21)
(一)比较研究的基本内容和思路	(21)
(二)比较研究的目的和意义	(23)
第二章 政党制度的演进及特点	(29)
一、政党的历史演进	(29)
(一)西方政党的产生和演变	(29)
(二)中国政党的产生和演变	(50)
二、政党制度的历史演变	(64)
(一)西方政党制度的缘起和演变	(64)

2 目录

(二)中国政党制度的历史演进·····	(89)
三、政党制度的基本特点·····	(116)
(一)西方两党制和多党制的特点·····	(116)
(二)中国当代政党制度的特点·····	(127)
第三章 政党与代议机构的关系·····	(133)
一、政党在代议机构中的地位及其确定方式·····	(133)
(一)西方政党在议会中的地位及其确定方式·····	(133)
(二)中国政党在人大中的地位及其确定方式·····	(146)
二、政党在代议机构中的组织及其活动方式·····	(154)
(一)西方议会党团及其活动·····	(154)
(二)中国执政党对人大的领导方式·····	(161)
三、政党在代议机构立法程序中的作用·····	(167)
(一)西方政党在议会立法程序中的作用·····	(167)
(二)中国党派在人大立法活动中的作用·····	(177)
第四章 政党与政府的关系·····	(184)
一、执政党地位的确定及组阁方式·····	(184)
(一)西方执政党地位的确定和组阁方式·····	(184)
(二)中国执政党地位的确定和政府的组建·····	(195)
二、执政党执掌行政权的方式·····	(196)
(一)西方执政党对政府的领导方式·····	(196)
(二)中国执政党对政府的领导作用·····	(210)
三、在野党、参政党对政府的影响和作用·····	(216)
(一)西方在野党对政府的制约·····	(216)

(二)中国参政党对政府的促进作用	(222)
第五章 政党与人事、司法及军队的关系	(226)
一、政党与国家人事制度的关系	(226)
(一)西方执政党与政务官和文官制度的关联	(226)
(二)中国执政党的党管干部原则	(232)
二、政党与司法机构的关系	(236)
(一)西方执政党对司法机构的影响	(236)
(二)中国执政党对司法工作的领导	(241)
三、政党与军队的关系	(246)
(一)西方军队对党派保持中立	(246)
(二)中国执政党对军队的绝对领导	(260)
第六章 政党与社会的关系	(279)
一、政党与社会利益集团或利益群体的关系	(279)
(一)西方政党与利益集团	(279)
(二)中国政党与社会利益群体	(291)
二、政党与社会组织的关系	(304)
(一)西方政党同一般社会团体的关联	(304)
(二)中国执政党对社会团体的领导	(316)
三、政党与社会意识形态的关系	(328)
(一)西方政党的意识形态及与大众传媒的关系	(328)
(二)中国执政党对意识形态工作的领导	(342)
第七章 政党制度的发展前景	(355)

4 目录

一、西方政党制度的现状和发展前景	(355)
(一)现状及其成因	(355)
(二)挑战与发展前景	(360)
二、中国政党制度现状与发展前景	(368)
(一)现状及其优势	(368)
(二)完善的任务和发展路向	(379)

第一章 绪 论

一、政党、政党政治和政党制度

（一）政党的涵义和类型

政党政治和政党制度的基本要素是政党。因此,研究政党政治和政党制度,首先必须回答什么是政党或政党现象的问题。

当今世界的 200 多个国家中,除了约 20 个国家没有政党之外,都有政党的组织存在。有的一个国家一个政党,一般的是一个国家几个、十几个政党,最多的一个国家就有 300 多个政党同时存在。据统计,目前全世界约有 1000 多个政党。其中有的政党已存在几十年甚至一百多年,大多数则是新近组建的,也有的是由原来的党派经过分化组合演变而来的。近代以来的世界历史表明,政党在政治舞台上都极为活跃,以不同的方式和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这个中心彼此争斗,纵横捭阖,对国家和社会的发展产生了深刻的影响,构成了近现代史上一道纷繁变幻的政治景观。

那么,到底什么是政党?它是自古就有的吗?它与社会团体、政治派别有何区别?它的实质和功能是什么?这是必须首先回答

2 中外政党制度比较

的基本问题。

应当承认,作为社会组织或政治派别的“党”,确是自古有之。在外国,古代希腊有过“山地党”、“平原党”、“海滨党”之类的社会组织。古代罗马也有过“贵族党”、“平民党”之别。在古代中国,东汉时期出现过“朋党”,唐代有过所谓“牛党”、“李党”,宋朝有所谓“元佑党”和“元符党”,明朝的“东林党”,更是轰动一时的政治历史现象。然而,这些所谓的“党”,大都是奴隶主阶级或封建统治者内部为了争权夺利、施展阴谋诡计而形成的有政治色彩的派别,它已随着奴隶制社会和封建社会的灭亡而退出了历史舞台,给后世留下的是极其令人厌恶的劣迹。此外,中国历史上还产生过一些带有封建迷信色彩的民间秘密的“会党”组织,诸如哥老会、洪门会、青帮和红帮,等等。它们有的是下层民众互助性的团体;有的是被当时统治阶级利用的组织,往往成了危害社会的地下黑势力。总之,它们都不是近现代意义上的政党。

在如何界定政党以及把握政党的实质和特征等问题上,中外学者的看法不尽相同。有的重视作为“政党”的外部特征而忽视甚至否定政党的阶级实质。例如,有人认为政党就是人们为了推进全国性的共同利益与事业而形成的社会组织;有的则认为政党是公民为了谋取公职而建立的政治团体;也有人认为政党是社会全体成员的“民意代表”。此外,还有人只强调政党的阶级实质,而忽视政党的共同特征和共同功能。这些观点与认识,都不可能给政党或政党现象以科学的全面的剖析和界定。

马克思主义者是用辩证唯物主义和历史唯物主义的科学观点和方法来看待政党和政党现象的。按照这种观点和方法,认为作

为近现代意义上的政党,具有这样几个共同性的特征:第一,凡政党都有着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;有的只有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其实现奋斗目标所要走的道路、途径以及为之服务的战略策略和方法。第二,凡政党都努力取得国家政权或参与对国家权力的控制,以实施其纲领和政策,对国家和社会产生影响。第三,凡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组织机构,并以一定的组织原则和组织纪律来维系其组织的生存、发展和从事政治斗争。第四,凡政党一般都由有经验、有权威、有影响力的精英集团来主持,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。第五,凡政党都产生于近现代社会,都与特定的阶级、阶层、集团的群众相联系,代表他们的根本利益和意志,为其利益的实现服务,是一定阶级、阶层或集团进行政治、经济斗争的工具。总之,实事求是地说,马克思主义关于政党的上述观点,已经被大量的历史事实和现实情况充分证明是科学的论断。由此,也就可以界定,所谓政党,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合成的具有政治纲领、组织章程、组织系统和一定群众基础的政治团体。它既是一定阶级的一部分,又是一定阶级从事斗争的组织者和指挥者。

既然政党具有阶级的属性,各有相应的意识形态、纲领和行动,因而,不同的时代、不同的社会制度和不同的国度里的政党,就呈现出千差万别和纷繁复杂的政治状态。然而,凡政党必有共性,

4 中外政党制度比较

它寓于特殊性和差别之中。我们从差别之中把握政党的共性,划分出不同的政党类型,这对于科学地和深层地研究政党及其活动规律是大有裨益的。

如何划分政党类型的问题,人们也是仁者见仁,智者见智,颇不相同。在国外大致有这样几种政党分类法:

第一种是“阶级属性划分法”。根据政党的纲领特别是它的实际行动所代表的阶级利益和意志,来判定某一个政党的阶级属性。以此为标准,就可以把当今世界的政党划分为资产阶级类型政党、工人阶级类型政党和过渡性的小资产阶级的或民族主义类型的政党三大类别。

第二种是“制度立场划分法”。主要是以政党对待现存社会政治经济制度所持的不同立场、态度为标准,把世界政党划分为这样三大类,在资本主义国家有:(一)维护制度类政党(如各主要资本主义国家的保守政党);(二)改良制度类政党(如社会党、社会民主党、工党等等);(三)反对制度类政党(如共产党等)。在社会主义国家,则只有维护制度类的政党,即执政的共产党和支持共产党的其他民主政党,而没有或不允许持反对现存社会主义制度立场的政党存在。

第三种是“体制划分法”。它与上述第二种划分相近似,即以政党是否融入现存社会政治经济体系为标准来划分政党类别。据此,认为在资本主义国家存在“体制内政党”和“体制外政党”两大类型。前者是指融入资本主义体制的政党(如保守党、社会民主党等等均属此类);后者是指对资本主义制度持否定态度的政党(如共产党等)。而在社会主义国家,则只存在体制内的政党一个类