

朱汉国 著

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

中国政党制度史

ZHONGGUO ZHENG

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

ZHONGGUO ZHENGDANG ZHIDUSHI

安徽人民出版社

刘家和先生指正。

学生朱汉国
1995年12月

朱汉国 著

中国政党 制度史

ZHONGGUO ZHENGQANG ZHIDUSHI

安徽人民出版社

出版登记证号：(皖) 01 号

责任编辑：贾兴权

装帧设计：王国亮

中国政党制度史

朱汉国

出版发行：安徽人民出版社

地址：合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编：230063

经销：新华书店

印刷：肥西县印刷厂

开本：850×1168 1/32 印张：9.5 字数：21 万

版次：1995 年 4 月第 1 版 1995 年 4 月第 1 次印刷

标准书号：ISBN7—212—01160—6/D·192

定 价：8.90 元

印数：00001—01200

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

序

王桧林

在世界历史和中国历史上,政党政治都是在近代出现的。从起初的本来意义上看,政党政治是和资产阶级民主政治不可分的,它是作为君主专制制度的对立物而出现的。在西方某些国家,君主专制政体瓦解以后,出现了政治多元化的情况,因此政党政治又往往是多党政治;而多党政治按一般的理解就是两个以上的政党通过竞选轮换执政的一种政治形态。在俄国十月革命胜利以后,列宁创立了一种新的政党政治形态,即一党执政的政治形态。这种政党政治以后为不少国家所仿效。

在中国,因为有自己的国情和历史,出现了另一种政党制度,即中国共产党领导的多党合作的政党政治制度。这种政治制度是具有中国特色社会主义政治制度的重要组成部分。关于这种政党制度,作者在《中国政党制度的历史考察》(载《北京师范大学学报》社会科学版,1992年增刊)一文中有这样总结性的论述:“现行的共产党领导的多党合作制,是符合中国国情的一种政党制度。它是在否定西方政党政治模式、反对国民党一党专政、总结国共合作经验教训基础上,提出的一种新型的政党制度。这种政党制度最大的优点,就在于它既强调了集中,又强调了民主,是民主集中制原则在中国政党关系上最合理的反映。”因此,对这个问题的研究是很有意义的。

既然是写中国政党制度“史”,作者理所当然地注意从事物的产生、发展、演变上考察问题。这本书在这方面有较好的体现,例

如：(1)作者揭示出，清末资政院设立之后一度出现了政党政治的苗头。作者把这称为“资政院政党政治”。这是中国建立政党制度的最初尝试。(2)该书明确地把1949年以来的共产党领导的多党合作的政党制度分为四个阶段：甲、中国共产党领导的多党合作制的顺利发展时期(1949—1956)；乙、中国共产党领导的多党合作制的曲折发展时期(1957—1966)；丙、中国共产党领导的多党合作制遭到严重破坏时期(1966—1976)；丁、中国共产党领导的多党合作制进入正常发展与制度化时期(1976年以后)。这种研究和论述，为中华人民共和国史充实了内容和提供了新的视角。

近些年来，史学界出版了许多本中国政党史、中国共产党史、民主党派史著作，这些书写的都是政党的活动和它们的政治主张、政治纲领，而很少写到政党制度。朱汉国著的《中国政党制度史》是从政党制度上研究中国政治史的一部专书。《中国政党制度史》的出版，充实和丰富了中国政治制度史和中国现代史的研究。

绪 论

研究政党制度史，确切地说，既是一个政治问题，更是一个学术问题。它所反映的内容，既是历史的，又是现实的。本书将要叙述的全部内容，就是笔者从学术研究的角度对中国政治的过去和现状所作的考察和分析。以历史来回答现实，就是本书的主旨所在。

论述正题之前，想先讲一个理论问题，即何谓政党制度？

所谓政党制度，简言之，即政党政治运作的基本模式。

在我国以往的政治学著作中，关于政党政治的解释，是不够科学的。有的认为：政党政治是指资本主义国家政党之间的斗争。有的则认为：政党政治就是资本主义国家通过议会或总统竞选，由几个资产阶级政党轮流执政或联合执政的一种政治制度。这种解释，其实把政党政治片面化了。

我认为，“政党政治”作为政治学中的一个名词，如“政党”一样，它本身没有阶级性，它并不是资产阶级的专利品。政党政治，说到底，不过是一定的阶级利用或依靠自己的政党来掌握国家政权或干预国家政治生活的一种政治形式。这种政治形式，与封建的专制政治相比，是作为一种文明政治形式出现的。当今世界，无论是资本主义国家，还是社会主义国家，大多体现了政党政治的色彩。

世界各国在实施政党政治的过程中，往往根据本国的具体国情，形成一定的政党政治模式，这就是政党制度。

那么，政党政治通常有哪些模式呢？

西方的政治学家往往以参政政党的数目来规定政党政治的模

式。他们通常把政党政治模式划为三种，即一党制、两党制和多党制。

一党制，是指一个国家中执政党是唯一合法的政党。两党制，是指一个国家内存在着势均力敌的两个政党，它们往往通过控制议会多数席位或赢得总统选举而轮流上台执政。多党制，是指一国内多党并立，互相争夺政权的政治形式，在这种形式下，往往以政党联盟来参与竞选或上台执政。

我国的政治学书籍，一般也习惯于上述划分。实际上，这种划分，虽然从形象上勾划了各国政党参与政权的形式，但它不能涵盖政党政治模式的全部。通观近代世界各国的政党政治，其模式是多种多样的。如果我们从参政政党的数目以及参政的途径、参政的方式等方面来看，大体有下列几种模式：

(1) 从参政政党数目来看，主要有三种，这就是前述的一党制、两党制和多党制。

(2) 从政党参政的途径来看，主要有两种：议会竞选制和法令确定制。议会竞选制就是欧美国家通行的通过竞选议席取得组阁资格或赢得总统职位，从而执掌国家政权。法令确定制就是通过法令直接规定执政党。

(3) 从政党参政的方式来看，大体上有两种：对立制和合作制。对立制就是表现为已经执政或企图执政的政党，通过竞争，或通过议会内、政府内的派系斗争来干预、影响国家政治生活。这种两党或多党互相对立的形式，在实行西方议会制的国家内表现更为突出。合作制，则表现为一国内几个政党共同合作执政或参政。

应该指出，上述几个方面往往是互相交错的。例如美国，实行的是竞选式的两党对立制；在法国，实行的竞选式的多党对立制；在我国，现行的政党政治模式，是由法律保证的共产党领导的多党合作制。

一个国家究竟实施何种政党政治模式，它并不依任何个人的意志为转移，而完全取决于一国内各阶级各阶层的力量对比和该国各种政治力量的集结状况。

在回答了何谓政党制度后，接着要说的，就是本书的中心论题——中国政党制度问题。

在中国，究竟实行何种政党制度？或者说，究竟何种政党制度更适合于中国？这个问题，可以说是世纪之争。它伴随着中国政党的产生而出现，又伴随着中国政党的发展而激化。从 20 世纪初年开始，直至世纪之末的今天，代表不同阶级利益的政党及其代表人物，对这个问题，都曾进行了一定的探索和尝试。

国人最早欣赏并进行大胆尝试的第一种政党制度，是西方竞争性的政党政治。这种尝试，由于不合国情，终化为泡影。此后，相继出现了国共合作制、国民党一党独裁制及今日仍在施行的共产党领导的多党合作制。

本书要叙述的，正是上述四种政党制度演进的过程和相互更替的历史。

在中国，究竟实行何种政党制度更能反映中国民主政治的走向和社会历史发展的要求？我想，其答案，还是留给愿翻阅本书的可爱的读者来回答吧。

目 录

序	王桧林
绪 论	(1)
第一章 中国政党制度出现的政治基础	(1)
一、近代阶级的形成	(1)
二、西方政党政治观念的传播	(4)
三、近代政党的产生	(9)
第二章 资政院政党政治的孕育与流产	(19)
一、清廷的“新政”与“预备立宪”	(19)
二、资政院的设置与开放党禁运动	(23)
三、资政院政党政治的尝试与流产	(28)
第三章 西方政党政治在民初的悲剧性实践	(32)
一、民初党人尝试政党政治的政治环境	(32)
二、民初党人的政党政治理想	(38)
三、民初党人尝试政党政治的实践	(46)
四、民初党人尝试政党政治的失败	(60)
第四章 国共合作制的确立与解体	(68)
一、孙中山对中国政党体制的探索	(68)
二、中国共产党关于国共合作的基本思想	(78)
三、国共合作制的确立	(87)
四、国共合作制的解体	(102)
第五章 国民党一党独裁政体的形成、变化与破产	(111)
一、国民党的蜕变	(111)
二、国民党一党独裁政体的形成与强化	(118)

三、中国民主党派的出现与反蒋党派的纷兴·····	(133)
四、国共两党为重新确立国共合作制的努力·····	(145)
五、抗战时期国民党一党独裁政体的变化·····	(152)
六、抗战胜利前后中共反对国民党一党独裁政体的 斗争·····	(160)
七、各民主党派反对国民党一党独裁政体的理论与 活动·····	(169)
八、国民党一党独裁政体在大陆的破产·····	(183)
第六章 共产党领导的多党合作制的形成与发展·····	(190)
一、民主革命时期中共和各民主党派对多党合作制的 探索·····	(190)
二、多党合作制的确立·····	(205)
三、多党合作制的初期发展·····	(215)
四、多党合作制的曲折发展·····	(229)
五、多党合作制的严重挫折·····	(246)
六、多党合作制的复兴与完善·····	(252)
结 语·····	(272)
附录 1 中国党派综览 (1894—1949) ·····	(274)
附录 2 当代台湾地区政党简介 ·····	(289)
后 记·····	(294)

第一章 中国政党制度出现的政治基础

从发生学角度来说，任何事物的发生都不是偶然的，都是一定条件的必然产物。中国政党制度的出现也是如此，它有其特定的阶级条件、思想条件和组织条件，这就是中国近代阶级的形成、近代政党的产生和西方政党政治观念在中国的传播和发展。

一、近代阶级的形成

一般地说，有政党而后有政党政治。按照马克思主义的政党学说，政党是阶级斗争的产物，但并不是有阶级就有政党。政党是社会经济和阶级斗争发展到近代阶段的产物。中国政党的出现与国人尝试政党政治的活动，与世界政党发展史一样，也是在近代经济——资本主义经济有了一定发展、近代阶级——资产阶级形成并登上政治舞台之后的事。

（一）近代资本主义经济的出现与发展

众所周知，在中国，早在明末清初，封建社会内部就孕育了资本主义的萌芽。但真正意义上的资本主义近代工业的出现，却是在鸦片战争之后。1840年后，由于外国资本的大量入侵，严重破坏了中国自给自足的自然经济的基础，因而促进了中国资本主义因素的发展。

19世纪六七十年代，受西风影响逐渐形成的中国洋务派，在国内兴建了一批带有近代资本主义性质的官办工业。这些工业，虽然仍带有明显的封建性和垄断性，但基本上可看作是中国近代资

本主义工业的开始。

到了19世纪八九十年代，中国民族资本主义在外国资本主义和本国封建势力压迫的夹缝中也艰难地产生出来，部分商人、地主、官僚开始摆脱洋务派的控制，兴建了近代民族工业。从1872年广东商人陈启源在南海设立继昌隆缫丝厂开始，到1895年，中国的民族资本企业较大的已有50余家，资本总额达500余万元。1895年后，受外国列强在中国开设工厂的刺激，中国兴起了近代第一次办厂热潮。从1895至1900年，中国新增的工厂数和资本总额，超过了过去20年的总和。上述现象表明，中国近代经济——资本主义经济到了20世纪初，已有了相当的发展。

（二）近代资产阶级的形成

伴随着近代经济——资本主义经济的发展，中国近代意义上的阶级——资产阶级也开始形成了。

由于中国资产阶级特殊的形成环境和生长基础，使得它从一开始就具有与外国资产阶级不同的特点：

（1）政治上的两重性。这就是革命性和妥协性。一方面由于受外国资本主义和本国封建主义的压迫，要求摆脱压迫，因而具有革命性；另一方面，为了生存，又不得不强迫自己去与外国资本主义和本国封建主义发生联系，企图得到他们的保护，因而对外国资本主义和本国封建主义又具有妥协性。

（2）经济上的多层性。由于中国资产阶级从一开始就与外国资本主义和本国封建主义发生联系，因而往往根据自己的经济实力和与外国资本主义及本国封建主义的亲疏差异，自然地形成了上层和中下层等多重层次。中国资产阶级的上层，一般拥有较大规模的企业，资本亦较雄厚，与外国资本主义和本国封建主义的关系较为密切；中国资产阶级的中下层，一般都是由手工业工场主和中小商人转化过来的，他们兴办的企业规模较小，与外国资

本主义和本国封建主义的关系也较疏远，同时还常常受到上层资产阶级的排挤和兼并，因此，他们的处境较上层更为艰苦。

中国资产阶级上述两个特点，显示了中国资产阶级的致命弱点：它政治上的两重性，决定了它缺乏彻底改造社会的勇气；它经济上的多层性，导致了它政治理想的多元性，从而使他们从一开始就不能团结一致、共同奋斗。后来的实践也说明了中国资产阶级从登上政治舞台的第一天起，就形成了两大派系，一是代表资产阶级上层利益的改良派，一是代表资产阶级中下层利益的革命派，他们各自组织自己的团体，成立自己的政党。

但不管怎么说，他们作为一个新兴的阶级，一经形成，就显示了一种不可遏制的力量。

19 世纪末，当中国面临帝国主义瓜分的严重危机关头，中国资产阶级的上层代表首先走上政治舞台。他们要求救亡图存、发展资本主义，并于 1898 年发动了近代历史上第一次政治改革运动，这就是戊戌维新运动。

到 20 世纪初，与中国资本主义的初步发展相联系，各地纷纷建立了新式学堂，并兴起了留学生运动，逐渐形成了一支资产阶级、小资产阶级的知识分子队伍，促进了资产阶级的觉醒。这一时期，中国资产阶级的中下层也开始崛起，以孙中山为首的资产阶级革命派作为其政治代表，开始取代资产阶级上层，占据了历史舞台的中心，他们艰难地积蓄力量，准备用革命的手段推翻封建统治，为中国资本主义的发展和实施民主政治开辟一条道路。

中国资产阶级的上层代表和中下层代表相继登上政治舞台，这表明中国资产阶级已形成独立的政治力量。

中国资产阶级的形成，这就为中国近代政党的产生和尝试政党政治准备了阶级条件。

二、西方政党政治观念的传播

如果说中国资产阶级的形成是中国尝试或实施政党政治的阶级条件，那么，西方政党观念及政党政治理论在中国的传播和发展，则是中国尝试或实施政党政治的思想条件。

（一）古代中国的“党”观念

在中国古代，“党”并不是一个陌生的字。早在先秦时代，文献就常有“党”字出现。不过，那时的党，并不是我们今天所说的党。在唐代以前，中国文献中的“党”，主要有两种意思：一是表示地方基层政权的组织名称。如《周礼地官闾胥疏》的记载：“五家为比，五比为闾，五闾为族，五族为党。”北魏孝文帝在地方政权建制中也设有“党”这一级，称“五里为党，设一党长”。二是泛指亲族。如《左传》中记载：“（晋）遂杀丕郑、祁举及七舆大夫……皆里丕之党也。”唐代以后，“党”逐渐被人用之于诸侯、大臣的勾结，并常以“朋党”、“死党”相称。如《旧唐书·李宗闵传》中的记载：“去河北贼非难，去此朋党实难。”自此“党”逐渐沦为一个贬义词，作为结党营私的代名词。于是，中国便有“君子不党”的古训。

直到19世纪末年，在国人的观念中，党仍是不齿之物。无论是统治阶级，还是平民百姓，都“疾党如仇”。就是近代意识很强的资产阶级维新派，在维新时期，成立的组织仍一概以学会相称。出现这种情况，一方面固然受中国古代“君子不党”观念的影响，另一方面也反映出当时国人对近代政党政治观念的无知。

（二）梁启超对西方政党政治的传播

中国人的近代政党观念及政党政治理论，与其他近代政治思

想一样，也是由西方传入的。早在洋务时代，一些力主向西方学习的思想家，就隐隐约约地对西方的政党政治有所评价。郭松焘在《致李傅相》中就谈到法国的政党情况，他说：“法人君党凡三，民党亦三，议论视他国犹繁。”^① 马建忠在上李鸿章书中也涉及到美国的政党政治。他说：“美之监国，由民自举，似乎公而无私矣，乃每逢选举之时，贿赂公行，更一监国，则更一番人物，凡所官者，皆其党羽，欲望其治得乎？”^② 当然，在洋务时代，无论是郭氏，还是马氏，他们对西方近代政党政治，都说不上有什么认识，更没有要把西方政党政治引进中国的想法。

在国人中，以主观能动的姿态来介绍西方政党政治的，是以梁启超为代表的资产阶级改良派和以宋教仁为代表的资产阶级革命派。梁启超和宋教仁等人通过他们所办的报刊，向国内介绍了大量关于西方政党观念及政党政治的知识。在这一点上，尤以梁启超主持的《时务报》和《清议报》为最突出。

《时务报》，1896年8月9日创刊于上海，梁启超任该报主笔。该报以宣传维新变法、救亡图强为宗旨，是戊戌变法时期维新派重要刊物之一。该报在介绍西方新思想的过程中，对西方的政党政治也作了较为详尽的介绍。《时务报》关于近代政党政治的介绍，主要有三个方面：

(1) 介绍了英美等国的政党制度。该报第3册载文介绍了美国的政党选举情况：“美国统领，定制四年一举。国有两党，一曰合众，一曰共和，各愿举其党人以任斯职。”^③ 该报第17册又介绍了英国的两党制度，说英国是“上载万乘之君，下有二大政党，或进则群居政府，或退则伏在草野，一去一就，相与授受政权”^④。

① 郭松焘：《致李傅相》，《养知书屋文集》第12卷。

② 马建忠：《上李伯相言出洋工课书》，《戊戌变法》第1册，第164页。

③ 《美国共和党宣政新论》，《时务报》第3册。

④ 《政党论》，《时务报》第17册。

(2) 阐述了政党与议会、立宪政治的关系。《时务报》撰文指出：“政党之与立宪政治，犹如鸟有双翼。非有立宪之政，则政党不能兴；若立宪之政，无政党兴起，亦犹鸟之无翼耳。”^① 这就强调了政党对立宪政治的作用。

(3) 区分了政党与朋党的性质。在洋务时代，国人受中国传统观念的影响，在涉及西方政党政治时，往往不用“政党”这个词，而仍称之为“党羽”、“朋比”之类。《时务报》则冲出了传统观念，将西方的“政党”与中国传统的“朋党”作了明确的区别。该报指出：“政党者欲把握国家权力，而遂行其志意，故联合同人为一党也”；“朋党者，本小人之事，每以阴险为手段，在牵制君主之肘，以营利于其间。偶有民人，结作一党，而反抗君主之权，以强迫君主，是革命党耳，非我所谓政党也。”^②

应当承认，《时务报》对西方政党政治知识的介绍，仍是很肤浅的。但在当时“君子不党”的封建专制社会里，能直言政党的作用，并明确地将政党与朋党区分开来，对于当时的国人，无疑还是起了振聋发聩的作用。在《时务报》的影响下，当时维新派办的《国闻报》、《湘学报》等报刊也都发表了一定的有关西方政党政治的时论。

1898年戊戌维新失败后，梁启超等人被迫流亡海外，《时务报》也被清政府查封。为了继续宣传新思想，梁启超于1898年12月在流亡地日本，又创办了《清议报》。应该指出，《清议报》的主要倾向是主张君主立宪，但它仍用大量篇幅来介绍西方新思想、新知识，尤其对西方的政党政治，不惜篇幅，倍加赞赏。如拿《清议报》与《时务报》比较，《清议报》在介绍西方政党政治方面具有两个特点：

① 《政党论》，《时务报》第17册。

② 《政党论》，《时务报》第17册。

(1) 由一般性介绍跃进到歌颂性介绍，并从理论上强调了政党在国家政治生活中的地位。该报第78号发表的《政党说》，公开宣称：“天下者，党派之天下也；国家者，党派之国家也。”并说：“欧西各国政治，皆操于政党。政党者，聚全国爱国之士，以参预一国之政；聚全国舌辩之士，以议论一国之政。凡设立内阁，则内阁之大臣，皆政党之魁首；召集议会，则以代表民情，则民情无微而不达。故文明之国，但闻有无国之党，不闻有无党之国。”其倾心政党政治的心情，溢于言表。

(2) 力主在中国实行政党政治。《时务报》创立时，梁启超等人虽介绍了英美等国的政党政治，但仍不敢公开呼吁在中国实行政党政治。《清议报》则不然。它第一次喊出了要在中国成立政党，实行政党政治的口号。该报第79号刊载的《论非立大党不足以救将亡之中国》一文，公开呼吁，要挽救中国以未亡，“非立大党，实行政党政治不可”。

《清议报》后因火灾而停刊。此后，梁启超等人又相继创办了《新民丛报》、《政论》等报刊，继续宣扬政党政治。他们对政党产生的原因、政党必备的条件、组织要素、利弊得失以及党内斗争、党内领袖、党派竞争等问题都从理论上作了一定的阐述，对政党在国家政治生活中的地位和作用也作了进一步的估计。当然，从总的情况看，他们的理论，仅涉及到政党政治的表面现象，还未论及到政党政治的阶级实质。

(三) 宋教仁对西方政党政治的介绍和宣传

与梁启超等资产阶级改良派相比，资产阶级革命派对政党政治的介绍和宣传要相对地少得多。这并不是革命派对政党政治无所认识，而是由他们的斗争方向所决定的。革命派的斗争方向，就是要用革命手段实行民主政治，而不是用和平改良的方法。即使这样，资产阶级革命派仍利用自己的报刊，有选择地介绍了西方