



教育部“211工程”项目

当代中国的 DANGDAI ZHONGGUO DE 多党合作制度 DUODANGHEZUO ZHIDU

中国人民大学中共党史系组织编写

吴美华 著



中共党史出版社

中共党史研究丛书

当代中国的 多党合作制度

吴美华 著

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国的多党合作制度/吴美华著. —北京:
中共党史出版社, 2005. 8

(中共党史研究丛书)

ISBN 7-80199-198-2

I. 当… II. 吴… III. 多党合作制—研究—中国
IV. D613

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 021895 号

书 名: 中共党史研究丛书 当代中国的多党合作制度

作 者: 吴美华

责任编辑: 李亚平

特邀编辑: 王新全

出版发行: 中共党史出版社

社 址: 北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编: 100080

经 销: 新华书店

印 刷: 北京同文印刷有限责任公司印刷

开 本: 16

字 数: 310 千字

印 张: 19.75

印 数: 1—3000 册

版 次: 2005 年 8 月第 1 版

印 次: 2005 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-80199-198-2/K · 151

定 价: 36.00 元

此书如有印制质量问题, 请与中共党史出版社发行部联系
电话: 82517249, 82517244

丛书编者的话

中国共产党已经走过了 80 多年的历程,其历史一直为国内外学术界所关注和研究。中国人民大学中共党史系从 1956 年正式建系算起,也有了将近 50 年的历史。几十年来,党史系的教师一代接着一代辛勤耕耘,在中共党史研究与教学方面取得了可喜的成绩。中共党史属于国家重点学科,作为全国高校中惟一的中共党史系,在至今两次重点学科的评审中均被确定为中共党史重点学科建设基地。2002 年底,教育部批准的中国人民大学“211 工程”项目中,中共党史系承担了马克思主义学院科研项目“当代社会主义理论与实践”中的两个子项目——“中共党史研究”和“中国共产党执政经验研究”。如今推出的四本专著便是“中共党史研究”子项目中的第一批研究成果。“中共党史研究丛书”的总体指导思想是遵循历史唯物主义的基本原理,实事求是地进行探索,拓展和深化中共党史上的重要理论、重大事件和重要人物研究。丛书第一批成果主要涉及中国共产党的知识分子理论与政策研究、党的学说史研究、中国共产党领导的多党合作制度研究、农村人民公社分配制度研究等。各书的作者,在各自的研究领域内均摸爬滚打了许多年,有较好的研究基础和一定的前期成果,有的研究课题本身还是国家社科基金项目。当然,研究中的罅漏甚至缺点错误亦在所难免。旁观者清,只有等待专家的批评了。

2 在第一批书稿付梓之时,第二批书稿亦在加紧组织和撰写,其内容涉及新民主主义社会理论与实践研究、中国共产党的妇女理论与政策研究、新民主主义文化研究、中国共产党建国思想研究、“三反、五反”运动研究等。第三批书稿将集中于重大事件(运动)与重要人物的研究方面。

中共党史研究丛书的总体设计和组稿工作主要由中国人民大学中共党史系的王顺生教授、杨凤城教授、齐鹏飞教授负责。此外,借此机会特别向中共党史出版社的领导和责任编辑致谢,感谢他们给予丛书的支持和帮助。

中国人民大学马克思主义学院中共党史系

2004年11月11日

目 录

绪 论	1
一、政党和政党制度	2
二、多党与多党合作	9
第一章 中国多党合作制度的建立和发展	23
一、多党合作制度的酝酿和初步建立	23
二、多党合作的顺利发展	31
三、多党合作的曲折发展	37
四、多党合作遭到严重破坏	44
五、多党合作的重新恢复和完善发展	47
第二章 中国多党合作制度长期存在的依据和条件	61
一、实行多党合作制度是中国共产党的伟大创造	62

二、实行多党合作制度是各民主党派的	
郑重选择	76
三、实行多党合作制度是由中国国情	
决定的	83
四、坚持科学的政党制度标准	93

第三章 多党合作制度与中国政治制度的关系 99

一、政党制度与政治制度的关系	100
二、多党合作与人民代表大会制度	104
三、多党合作与人民政协制度	122

第四章 中国共产党与各民主党派在多党

合作中的地位 139

一、中国执政党地位的特点	139
二、中国参政党地位的特点	142
三、中国执政党与参政党的联系和区别	146
四、决定中国共产党在多党合作中地位的	
主要因素	148
五、决定各民主党派在多党合作中地位的	
主要因素	152
六、正确认识和处理中国共产党与	
各民主党派的关系	173

第五章 中国多党合作制度的内容和形式 179

一、各民主党派的参政议政	179
二、中国共产党与各民主党派的政治协商	194
三、各民主党派对中国共产党的民主监督	199

四、各民主党派参加重要外事内事活动	207
-------------------------	-----

五、各民主党派积极为社会主义现代化 建设和祖国统一服务	209
--------------------------------------	-----

第六章 新时期多党合作面临的新情况新问题 ... 219

一、新时期多党合作所处客观历史条件的 新变化	219
---------------------------------	-----

二、中国共产党和各民主党派社会基础的 新变化	225
---------------------------------	-----

三、中国共产党新一代领导干部和民主 党派新一代代表人物的新特点	233
--	-----

四、民主党派成员的新变化	243
--------------------	-----

五、各民主党派基层组织建设面临 的新问题	248
-------------------------------	-----

第七章 21 世纪中国多党合作制度发展的

前瞻与思考	255
-------------	-----

一、21 世纪中国多党合作制度发展的趋势	255
----------------------------	-----

二、完善和发展多党合作制度的总体思路	257
--------------------------	-----

三、进一步坚持和改善中国共产党的领导	262
--------------------------	-----

四、加强中国共产党和各民主党派的 自身建设	266
--------------------------------	-----

五、加强多党合作的制度化建设	283
----------------------	-----

第八章 需要进一步研究的问题 291

一、关于中国能否进行政党立法问题	291
------------------------	-----

4	二、关于能否在人民代表大会中建立 议会党团问题	300
---	----------------------------------	-----

	参考书目	303
--	------------	-----

	后 记	307
--	-----------	-----

绪 论

现代社会最引人注目的社会政治现象当属政党和政党制度。目前,世界上除阿拉伯地区少数国家外,绝大多数国家都存在一个或多个政党。政党已成为当今世界各国政治舞台上的主角,对社会发展产生着举足轻重的影响。特别是在经济全球化、世界多极化、科学技术迅猛发展的历史大变动过程中,各种政治力量的重新分化组合和或明或暗的斗争,使得政党活动异常活跃。政党的兴衰沉浮往往成为各国政治的“晴雨表”,对国家政局的稳定以及国家关系、党际关系乃至整个世界秩序产生直接或间接的影响。在一定意义上甚至可以说,没有政党就没有当代世界的政治。考察和研究一个国家的政治制度及其政治、经济、社会的发展,往往离不开政党和政党制度,研究当代世界政治及其今后的走向,也离不开政党和政党制度。因此,对于政党和政党制度的研究,就成为各国学者和政治家的重要课题,也成为人们广泛关注的热点问题。

中国共产党领导的多党合作制度,是在长期的革命、建设和改革的实践中逐步形成和发展起来的具有中国特色的社会主义政党制度。这种政党制度在我国已有 50 多年的历史,但过去对它的研究一直从属于统一战线理论,仅仅从策略的层面进行研究,而没有从制度的层面进行研究,难免带有一定的局限性。1989 年 12 月《中共中央关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的意见》颁布以后,多党合作受到国内外专家学者的普遍重视,一些学者开始用更加开阔的视野,从政党制度的角度对它进行研究,发表了许多著述。目前,对当代中国多党合作制度的研究方兴未艾,正在逐步形成为一

2 门独立的学科。

需要指出的是,对当代中国多党合作制度的研究往往是诸多学科,如中共党史、中国各民主党派史、中华人民共和国史、中国政治制度史、中国政党制度史、政治学、政党学等研究的重点课题,带有交叉学科的特点。正因为如此,关于多党合作的研究可以是多视角、全方位的。

应当承认,在这方面的研究已经取得了令人欣喜的成果,但就其深度和广度而言还是远远不够的。比如中国的多党合作制度是怎样建立和发展起来的,它长期存在的依据和条件是什么,它与其他国家的政党制度相比有什么特点,它在中国政治制度中处于怎样的地位、发挥着什么样的作用?对这些问题,不能说都已经回答得很清楚了,仍需要作进一步深入的研究。特别是当前,在风云变幻、错综复杂的国际形势下,在全面建设小康社会和完善社会主义市场经济体制的条件下,中国的多党合作面临着严峻的挑战,遇到了许多过去不曾遇到的新情况新问题。如何进一步解放思想、进行理论创新,如何完善多党合作的体制和机制,如何进一步改善中国共产党的领导,如何充分发挥各民主党派作为参政党的作用,如何发挥我国政党制度的优势、抵制西方多党制的影响,如何加强执政党与参政党的自身建设,等等。对于这些问题,我们都要从理论上作出科学的阐释,在实践中探索新的办法,提出切实可行的措施。认真研究这些问题,是马克思主义发展史上、社会主义发展史上的新课题,是社会科学工作者义不容辞的责任。这对于发展新时期爱国统一战线,对于加强社会主义民主政治建设,实现全面建设小康社会的奋斗目标,对于在世界范围内巩固社会主义阵地,都具有十分重要的意义。

在正式展开论述之前,首先就两个基本问题作些说明,作为全书的引子。

一、政党和政党制度

“政党”一词来源于拉丁文 *pars*,原意是“一部分”,引申意义为一种社会政治组织。在西方政党理论中,对政党的解释是多种多样的。有的认为,政党是人们在共同商定的特定原则下联合起来促进全国性利益的社会团体。有的认为,政党是一种通过推选自己的候选人出任政府官员来达到控制政府机构目的的政治组织。各国学者虽已为政党下过数十种定义,但都没有涉及政党的

本质。在中国古代典籍中只有“党”字,而没有“政党”这个词。“党”的含义或指地方政权组织,或指亲朋好友,或指统治阶级内部的某些帮派,这与现代意义上的政党相去甚远。直至马克思主义产生,才真正揭示出政党的本质和特征。

目前,我们对政党概念较为普遍的解释是:政党是—定阶级、阶层或社会集团中的骨干分子,基于共同的意志,为了共同的利益,采取共同的行动,围绕着夺取政权、执掌政权或影响政府而建立起来的政治组织。政党属于政治组织,但又不同于一般的政治组织,因为它比一般的政治组织更为严密;政党属于上层建筑,但又不同于国家政权机关,因为它不是权力实体;政党属于社会组织,但又不同于一般的社会团体,因为它比一般的社会团体有更明确的政治目标,政党的活动通常是围绕着国家政治权力来进行的。作为一种特殊的社会政治组织,政党具有四个显著特征:即政党都有自己的政治纲领,以向全社会表明自己的政治主张;政党都有明确的奋斗目标,以此确定方针、政策和任务;政党都有以自己的领袖为核心的比较稳定的领导集团,以承担领导全党的责任;政党都有一定的组织形式和相应的纪律,以组织自己的党员队伍,整合全党的力量。

政党不是自古以来就有的,而是社会经济和阶级斗争发展到一定历史阶段的产物。科学意义上的政党是伴随着资本主义生产关系和资产阶级政治的发展,特别是资本主义议会制度的建立而产生的。可以说,政党是从封建专制社会走向资本主义民主政治的重要标志。世界上最早的政党产生于素有“议会之母”之称的英国,17世纪70年代在英国资产阶级革命中围绕王位继承问题产生了辉格党和托利党。此后,各国政党应运而生。据有关资料统计,目前全世界大约有5000多个政党。

各国学者从不同的角度对政党进行分类,如法国政治学家迪韦尔热从政党的起源把政党分为内生型党和外生型党,前者是指在立法机关主要是议会中形成的政党,后者是指在立法机关之外形成的政党。英国的两大政党是典型的内生型党,而大多数在野党则是典型的外生型党。按照这种划分标准,无产阶级政党也可归入外生型党之列。迪韦尔热还从政党的社会基础和成份结构把政党分为干部型政党和群众型政党,前者规模较小,以英美两大政党为典型,西方大多数资产阶级政党属于此类,后者规模较大,无产阶级政党大多属

4 于此类。《大美百科全书》把政党分为五种类型,即干部党、民主的群众党、共产群众党、法西斯政党、民族独立政党。当然,对政党的分类还可以有其他多种划分方法,比如,按照政党在国家政治生活中的地位,可分为执政党(或在朝党)和在野党(或反对党);按照政党活动的法律依据,可分为合法党和非法党;按照政党在议会中所获议席的多少,可分为多数党和少数党;按照政党的活动范围,可分为地方性政党、全国性政党和国际性政党;按照政党对待资本主义制度的基本立场和观点,可分为维护制度型政党、改良制度型政党和反对制度型政党;按照政党的政治态度,可分为左翼政党、中派政党和右翼政党,等等。

目前,多数学者习惯于从政党性质划分,把世界上各种政党大体划分为四类:

1. 资产阶级政党,指代表资产阶级的利益,以维护资本主义制度为目标,以竞选为主要活动方式的政党。英、美、日等西方发达国家的政党大多属于这一类。

2. 无产阶级政党,指以工人阶级为阶级基础,以科学社会主义理论为指导,以实现共产主义为历史使命的政党。这类政党的名称大多叫共产党、劳动党、工人党。1847年6月成立的共产主义者同盟,是世界上第一个以科学社会主义理论为指导的无产阶级政党。1869年8月成立的德国社会民主工党(又称爱森纳赫派),是在一个民族国家内独立建立的第一个无产阶级政党。巅峰时期,各国无产阶级政党的总数达180多个,总人数曾接近1亿人。苏联解体东欧剧变后,一些国家的共产党受到严重挫折,有的解散了,有的改旗易帜,有的重新整合力量探索新的发展道路,共产党的总人数锐减至6000多万,曾一度跌入低谷。截至2000年底,世界上有102个国家的149个政党,仍然保持了原来的共产党的名称,或者仍然坚持马克思主义的性质,党员人数总共有7271万。其中,人数超过万人的共产党有36个,执政的共产党有5个,还有17个共产党参加了国家政权。

3. 社会民主党,亦称社会民主主义政党,指以社会民主主义为指导的政党,主要指当代资本主义国家里的社会民主党、社会党、工党等。这些政党多数是在19世纪建立的民主社会党的基础上,经过多次分化重新组合演变而来的。第二次世界大战前,社会民主党仅在北欧少数几个国家取得执政地位,第二次世界大战后获得较大发展,有的与保守党联合执政或轮流执政,有的联合

左翼力量在政府中起重要作用。过去我们以意识形态划线,笼统地称之为“改良主义”、“修正主义”的政党。近年来,一些学者提出,社会民主党有比较广泛的社会基础,多数实行社会改良主义的理论、纲领和社会福利主义的政策,并在一定程度上反映工人阶级的利益,得到工人阶级和劳动人民的支持,而且它们当中有不少在反对霸权主义,维护世界和平,推动世界经济文化交流和发展等方面都发挥着积极作用,已经成为国际舞台上一支不容忽视的政治力量。目前,世界上规模和影响最大的国际性政党联盟——社会党国际(Socialist International—SI),已有168个成员,包括正式成员党(有发言权、表决权和缴纳会费的义务),咨询成员党(有发言权和缴纳会费的义务),兄弟组织(有发言权和表决权),联系组织(有发言权)等,其中有30余个党在各国执政或参政,它们大多属于这一类政党。

4. 民族主义政党,一般指在经济文化比较落后的亚非拉发展中国家,以争取和巩固民族独立、发展本国经济为目标的政党。这些政党,有的代表新兴民族资产阶级的利益,有的是几个阶级的联盟,有的自称信奉马克思主义,有的则主张民主社会主义,还有的崇尚基督教民主主义。为了区别于西方发达国家的资产阶级政党和无产阶级政党,故把它们单独列为一类。民族主义政党一般在本国处于执政或轮流执政的地位,在国际上也发挥着一定的积极作用。

在对政党进行分类时,人们常常忽视了民主政党,而这类政党往往具有不同于其他政党的特点,也应该把它们单独划分为一类。所谓民主政党,一般指代表中间阶层的政党,东欧称之为民主政党,中国称之为民主党派。这些政党大多产生于经济文化比较落后,阶级关系比较复杂的国家。从第二次世界大战结束至20世纪80年代,世界上有7个国家共有23个民主政党,除了中国的8个民主党派以外,还有朝鲜的社会民主党、天道教青友党,越南的民主党、社会党,波兰的民主党、统一农民党,民主德国的自由民主党、民主农民党、国家民主党、基督教民主联盟,捷克斯洛伐克的人民党、社会党、复兴党、自由党,保加利亚的农民联盟。这些民主政党都与共产党有过合作的历史,为这些国家的社会发展作出过一定的贡献。尽管这类政党现在已经发生了很大的变化,但在政党史的研究中不应忽视它们。

需要指出的是,对政党进行分类是一个十分复杂的问题。一方面,对政党

进行划分尚缺乏统一的标准,采用不同的标准就有不同的划分方法。另一方面,政党在历史发展过程中形成了纷繁多样的形态,而且还会不断产生出新的类型的政党。因此,对政党的分类只能是大体上的,很难涵盖所有的政党,也难免有不科学、不准确之处,往往会有交叉和重叠。尽管如此,对政党进行分类有助于我们从比较中去认识政党的本质和特点。

关于政党制度,国内学者看法不一,解释不尽相同。多数学者把政党体制、政党制度、政党政治作为同一概念,彼此混用,常见的定义主要有如下一些:

政党制度,“指的是一个国家通过政党进行活动的方式或状态”,“是占统治地位的阶级借以维护社会经济、政治制度的形式和手段。”^①

政党制度,“即政党政治运作的基本模式。”^②

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、方法和程序。”^③

这里只略举几例,其他定义基本大同小异。近年来,一些学者提出了不同的看法,主张把政党制度、政党政治、政党体制这几个概念加以区别。

高放教授认为,政党制度(political party system),指“国家法律规定或实际生活形成的政党的社会地位和作用,特别是政党执掌、参与或影响国家政权的具体体制和运行机制。包括与其他政党的相互关系制度。是现代国家政治制度的重要组成部分。”^④

施鹏飞教授认为,政党政治(party politics),“通常指一个国家通过政党行使国家政权的形式。广义包括各国政党为实现其政纲和主张而展开的一切政治活动和斗争。主要表现在三个方面:①政党以各种方式参与政治活动,就国内外重大政治问题发表意见,对国家政治生活施加影响。②政党争取成为执政党,然后通过领导和掌握国家政权来贯彻实现党的政纲和政策,使自己所代表的阶级或阶层、集团的意志变成国家意志。这是政党政治的核心。③政

① 郑建邦主编:《中国共产党领导的多党合作制度》,中国人民大学出版社1991年6月版,第9、20页。

② 朱汉国著:《中国政党制度史》,安徽人民出版社1995年4月版,第1页。

③ 刘铁成等主编:《中国政党制度概论》,吉林人民出版社1992年3月版,第11页。

④ 中国大百科全书总编辑委员会《政治学》编辑委员会编:《中国大百科全书·政治学》,中国大百科全书出版社1992年9月版,第477页。

党处理和协调与国家以及与其他政党、社会团体和群众之间的关系。”^①

王长江教授认为,政党体制是指“各政党相互依存的形式和模式。”^②他指出:“‘政党体制’一词来自英文 Party System,我们一直译作‘政党制度’。实际上,这种称呼是不确切的。”他认为,“‘政党体制’指的就是随着政党的出现而逐渐发展起来的一种系统。无论什么政党,其目的都是为了取得政权。由此而形成的各政党之间、政党与政权之间的关系网络或结构,就叫政党体制。讲得再通俗一点,所谓政党体制就是政党从政模式。”^③

从上述阐释可以看出,政党制度、政党政治、政党体制,是三个彼此相互联系又有所区别的概念。政党体制所指较具体,主要指政党执掌政权的体制,如一党制、两党制、多党制,它只是反映一个党、两个党或是几个党执掌政权的这种体制,并不表明其阶级内容和执政目的,是没有阶级性的。像希特勒的法西斯一党独裁制,蒋介石国民党的一党独裁制,前苏联的一党制,在政党体制上都可以说是一党制,但其阶级性质和执政目的却截然不同。政党制度的内涵要丰富一些,是指政党执掌、参与或影响国家政权的体制和运作机制的总和,它是建立在一定经济基础之上的国家政治制度的重要组成部分,既涉及国体又涉及政体,因而是有阶级性的,如社会主义国家的政党制度、资本主义国家的政党制度。政党政治的外延则更为宽泛一些,它包括全部与国家政治生活相关的政党的活动和政党的作用,由于政治本身是有阶级性的,政党政治也是有阶级性的,如无产阶级的政党政治、资产阶级的政党政治。学术界如何准确理解和把握政党体制、政党制度和政党政治概念的涵义及其相互关系,仍是一个需要继续探讨的问题。

目前,对政党制度概念比较普遍的解释是:政党制度,指一个国家的政党行使政权或干预政治的方式、方法、原则、规范、程序的总和,是建立在一定经济基础之上的国家政治制度的重要组成部分。它既可以是国家法律规定的有

① 中国大百科全书总编辑委员会《政治学》编辑委员会编:《中国大百科全书·政治学》,中国大百科全书出版社1992年9月版,第477页。

② 中国大百科全书总编辑委员会《政治学》编辑委员会编:《中国大百科全书·政治学》,中国大百科全书出版社1992年9月版,第475页。

③ 中共中央党校党的建设教研部组织编写、王长江撰稿:《世界政党比较研究》,中共中央党校出版社1996年2月版,第236—237页。

关政党运作的某些规则,也可以是现实生活中形成的有关政党运作的某些传统和模式。它既包括政党与国家政权之间的关系,也包括各个政党之间的关系。

若以国家政治制度的性质来划分,世界上的政党制度可分为社会主义的政党制度和资本主义的政党制度。若以政党执掌政权的方式来划分,可分为一党制、两党制、多党制和共产党领导的多党合作制。一党制,是指一个国家只有一个政党执掌国家政权。两党制,是指一个国家由两个主要的政党轮流执政,英美两国是两党制的典型。多党制,是指一个国家存在多个政党,其中任何一个政党都无力获得法定的多数单独执政,只能与其他政党联合执政,西方大部分国家实行多党制,而以法国最为典型。在实行多党制的国家中也是各具特色,有的是多党竞争、一党独大,如日本1993年以前长期由自民党一党执政,因而被称之为“实际上的一党制”或“一党多元制”。有的是必须具备某些前提条件,如德国有5%条款限制,联邦德国选举法规定,一个政党在选举中只有得到有效票总数的5%以上,才能在州候选人名单中分配席位,进入联邦议院。共产党领导的多党合作制,是指共产党作为执政党居于主导地位,其他各民主政党在共产党领导下参政,相互合作。原波兰、保加利亚、捷克斯洛伐克、民主德国等都曾实行过这种政党制度,目前只有中国仍在实行,可谓硕果仅存。

上述政党制度,无论哪一种都不是以这个国家存在多少个政党来划分的,而是根据政党执掌国家权力的情况来划分的。从世界政党制度发展的历史可以看出,一党制、两党制、多党制并不是社会主义或资本主义政党制度的固定模式。社会主义国家的政党制度可以采用一党制,如前苏联;也可以采用共产党领导的多党合作制,如中国。资本主义国家的政党制度可以采用一党制,也可以采用两党制,还可以采用多党制。综观世界各国多种类型的政党制度,每一种政党制度的产生和存在都离不开本国的具体条件,都有其深刻的社会基础和历史渊源。

关于政党理论,马克思主义与西方学说有着本质的区别。

第一,在政党的性质问题上,西方学者往往否认政党的阶级性,他们或者把政党归属于一般的社会团体或组织,认为它是“表达民意的组织”和“持共同政见的一部分人的团体”,或者竭力抹煞政党的阶级基础,模糊政党在性质上