

中国参政党对执政党的 民主监督研究

张宏伟 著

ZHONGGUO CANZHENG DANG DUI
ZHIZHENG DANG DE
MINZHU JIANDU YANJIU



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

中国参政党对执政党的 民主监督研究

张宏伟 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国参政党对执政党的民主监督研究 / 张宏伟著 .

—北京 : 中央编译出版社, 2014.4

ISBN 978-7-5117-2126-6

I. ①中… II. ①张… III. ①民主党派—民主监督—研究—中国 IV. ① D665

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 067210 号

中国参政党对执政党的民主监督研究

出 版 人: 刘明清

出版统筹: 薛晓源

责任编辑: 盛菊艳

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612335 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612315 (网络销售)

(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京瑞哲印刷厂

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 246 千字

印 张: 19.75

版 次: 2014 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 59.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: 010-66509618

序

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度，是具有中国特色的社会主义政党制度。这种政党制度的显著特征就是“共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政”。在多党合作的政党架构中，各民主党派广泛参与国家政权，但这与西方国家的多党体制还不同，民主党派既不是执政党联盟中的一分子，也不是在野党或反对党，而是参政党。

参政党的基本职能包括政治协商、民主监督、参政议政，其中民主监督职能是各民主党派在中国特色社会主义政治架构中得以存在和发展的重要体现。1956年，毛泽东在探索中国社会主义道路和社会主义政党关系时，提出了中国共产党与各民主党派“长期共存、互相监督”的思想。2004年9月，胡锦涛在庆祝中国人民政治协商会议成立55周年大会上的讲话中强调：“中国共产党和各民主党派互相监督，有利于改善中国共产党的领导，有利于加强参政党建设。”2005年2月，中国共产党颁发的《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》明确规定：“中国共产党与民主党派实行互相监督。这种监督是在坚持四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督，是我国社会主义监督体系的重要组成部分。由于中国共产党处于领导和执政地位，更加需要自觉接受民主党派的监督。”

可见，互相监督更多的是强调民主党派对共产党的监督。现代社

会民主政治中的政党监督普遍存在于当代世界各国，中国参政党对执政党的民主监督，主要指民主党派在参政议政、社会管理过程中对共产党及其国家机关的工作开展的政治监督，它主要表现为参政议政过程中的民主监督、社会沟通与服务中的民主监督、通过制度性会议开展的民主监督。参政党对执政党的民主监督不仅是中国特色政党制度的重要内容之一，也是中国特色社会主义监督体系的重要组成部分，更是中国特色社会主义民主的重要体现。

胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上作的报告《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》中指出：“坚持用制度管权管事管人，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证。要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。要加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。”在此背景下，参政党对执政党的民主监督作用的发挥显得尤为重要。实际上，随着中国社会主义政治文明建设的不断深化，参政党民主监督的作用已在国家的政治、经济和社会建设的各个领域中逐渐显现出来。参政党民主监督不仅是发展社会主义民主政治、完善社会主义民主制度、推进中国特色政治发展道路的必然要求，而且也是全面建设小康社会和构建和谐社会的重要条件。同时，参政党民主监督的性质与特点也决定了它在改进和完善共产党的领导、巩固执政合法性基础以及提升参政党参政能力等方面具有重要作用。

张宏伟博士的《中国参政党对执政党的民主监督研究》，在梳理了现代政党监督理论来龙去脉的基础上，归纳出中国参政党民主监督的性质、特点、内容和方式。把参政党的民主监督历程分成初步探索、提出实践、破坏停滞、恢复发展四个阶段，用历史研究的方法详细阐

述中国参政党民主监督的形成、发展过程。明确了中国参政党民主监督对于发展社会主义民主政治的独特优势与重要价值，指出民主监督职能的有效发挥有利于建设社会主义政治文明、构建社会主义和谐社会、提高执政党的执政能力和参政党的参政能力。同时，作者总结了当前参政党民主监督存在的问题，并分别从中国传统政治文化、参政党自身建设、参政党监督机制等方面，深入分析制约当代中国参政党民主监督职能有效发挥的因素。在此基础上，建议通过优化参政党民主监督的外部环境、加强参政党的建设、完善参政党监督机制以及联合其他类型监督形成监督合力等方面，有针对性地分析了加强和完善中国参政党民主监督的路径。

参政党对执政党的民主监督研究一直是学术界研究的热点问题，目前，研究中国政党制度、统一战线问题、权力监督机制以及参政党建设方面的专著浩如烟海，但这些著作中对参政党民主监督的论述都是三言两语一笔带过，专门研究参政党对执政党的民主监督的著作可谓非常稀少。张宏伟博士的《中国参政党对执政党的民主监督研究》一书，资料翔实，理论观点明确，归纳总结全面，逻辑分析严谨，具有一定的前瞻性和示范性。

作为张宏伟博士的指导老师，我为他的进步和取得的成绩感到由衷的高兴。这本专著是他在攻读博士研究生期间对参政党民主监督问题孜孜不倦、坚持不懈研究的成果，也体现了作者较强的社会责任感和政治敏锐性。真诚地希望他在今后的理论研究和学术探索的道路上越走越踏实、越走越远。在中国民主党派发展史、中国特色政党制度研究领域百尺竿头、更进一步。

宋连胜

2013年12月

前 言

政党制度是现代民主政治的重要组成部分。一个国家实行什么样的政党制度，是由该国国情、国家性质和社会发展现状所决定的。中国实行的政党制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，它既不同于西方国家的两党或多党竞争制，也有别于有的国家实行的一党制，它是在中国革命、建设和改革进程中形成和发展起来的，是适合中国国情的一项基本政治制度，是具有中国特色的社会主义政党制度，也是中国社会主义民主政治的重要组成部分。

中国多党合作制度中包括中国共产党和八个民主党派。中国共产党是执政党。八个民主党派分别是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。八个民主党派是参政党，参政的基本内容包括：参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针政策、法律法规的制定和执行。

中国共产党与各民主党派在长期的共同奋斗中，形成了亲密的友党关系。在中国多党合作制度中，中国共产党与各民主党派长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共，共同致力于建设中国特色社会主义和实现中华民族的现代化。各民主党派成员在国家权力机关中占有适当数量，依法履行职权。各民主党派成员担任国家及地方人民政府和司法机关的领导职务，各级人民政府通过各种形式与民主党派联系，

发挥它们的参政议政作用。中国多党合作制度创立了一种新型的政党制度形式，在世界政党制度中独具特色。中国共产党同各民主党派既亲密合作又相互监督，而不是互相对立。

中国共产党与各民主党派互相监督。这种监督是通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督。由于中国共产党处于领导和执政地位，更需要来自民主党派的监督。参政党民主监督的内容是：国家宪法和法律法规的实施情况；中国共产党和政府重要方针政策的制定和贯彻执行情况；中国共产党各级党委的工作和中共党员领导干部履行职责、为政清廉等方面的情况。中国共产党与各民主党派互相监督，有利于强化体制内的监督功能，避免因缺乏监督而导致的种种弊端。各民主党派反映和代表着各自所联系群众的具体利益和要求，能够反映适合社会上多方面的意见和建议，能够提供一种中国共产党自身监督之外更多方面的监督，有利于执政党决策的科学化、民主化、更加自觉地抵制和克服官僚主义和各种消极腐败现象，加速和改进执政党的工作。

由此可见，参政党对执政党的民主监督不仅是参政党的重要职能，是中国多党合作制度价值与功能的重要体现，也是中国特色社会主义监督体系的重要组成部分，是中国特色社会主义政治文明发展的重要成果。2013年2月，习近平在中南海邀请各民主党派中央代表座谈时指出：“要继续加强民主监督。对中国共产党而言，要容得下尖锐批评，做到有则改之、无则加勉；对党外人士而言，要敢于讲真话，敢于讲逆耳之言，真实反映群众心声，做到知无不言、言无不尽。希望同志们积极建诤言、作批评，帮助我们查找问题、分析问题、解决问题，帮助我们克服工作中的不足。中共各级党委要主动接受、真心欢迎民主党派和无党派人士监督，切实改进工作作风，不断提高工作水平。”在新的历史阶段，如何适应我国社会主义民主政治建设和多

党合作事业发展的新要求，增强参政党民主监督的实际效果，既是需要深入研究的重大理论问题，也是亟待解决的迫切现实问题。

本著作从民主监督理论入手，在回顾参政党民主监督发生发展历程的基础上，明确中国参政党民主监督的独特优势与重要价值，指出参政党监督目前存在的问题，同时深刻分析制约参政党民主监督职能发挥的主要原因，并提出加强和完善中国参政党民主监督的具体对策。全书主要内容包括七个部分。

第一部分详细阐述参政党民主监督的理论。先从监督理论的一般分析入手，然后详细阐述了马克思列宁主义民主监督思想与西方国家政党监督理论，从中进行比较分析，总结出中国的参政党民主监督理论既有对马克思列宁主义监督理论的继承，也有对西方国家政党监督理论的借鉴，同时它还结合了中国国情，是具有中国特色的政党监督理论。

第二部分全面考察中国参政党民主监督的历史发展进程。把参政党的民主监督历程分成初步探索、提出实践、破坏停滞、恢复发展四个阶段，用历史的方法总结了中国参政党民主监督的形成、发展过程，并用大量事实表明中国参政党民主监督取得的成绩和拥有的实践经验，同时指出参政党民主监督在发展过程中曾经遇到的挫折。

第三部分系统归纳参政党民主监督的重要作用。分别从社会主义政治文明、社会主义和谐社会、执政党执政能力、参政党参政能力的角度强调民主监督所发挥的作用。通过这四个方面的论述，主要想表明，中国参政党民主监督不是人们所谓的“政治摆设”，民主监督的作用是否能够有效发挥，直接关系到中国特色政党制度的合法性与长久性，直接关系到中国政党关系的和谐发展，直接关系到执政党的科学执政与民主执政，直接关系到参政党政治协商与参政议政的质量，因此，中国参政党民主监督有其存在并继续发展的必要性，我们必须

对其予以重视。

第四部分详细介绍参政党民主监督取得的成就。近年来，参政党在有关国计民生的重大问题上，已经越来越多地参与和影响国家的决策，民主监督职能发挥的成效明显。主要体现在三个方面：第一，参政党民主监督的范围有所扩大。参政党民主监督的内容重点有所转移，特别是针对很多重要的民生问题以及生态文明建设的问题提出意见和建议。第二，参政党民主监督的环境有所改善。更多的民主党派、无党派人士走上行政领导岗位，各民主党派的知情权和参与权得以保证，表达政治诉求的渠道越来越畅通。第三，参政党民主监督的途径有所拓展。民主监督形式呈现多样化并日趋规范，民主监督组织化的成效比较明显，逐步推进监督由被动向主动、分散向集中、个体向组织的转变。

第五部分深入分析制约参政党民主监督有效发挥的原因。大体上是从主客观因素两个层面来分析，具体分成三个部分：第一，从中国传统政治文化角度分析，中国的民主党派是产生于中国土壤的政党，因此，民主监督职能的发挥必然受到传统政治文化的影响，尤其是在监督执行过程中传统政治文化的消极因素使得执行的有效性大打折扣，成为民主监督制度建设的沉重负担。第二，从参政党监督机制层面分析，民主监督作用难以有效发挥的主要原因在于监督保障机制不健全，监督运行机制不完善。以上两个方面都属于客观因素。第三，从参政党自身建设方面分析：参政党基层组织建设薄弱、政党意识不强以及参政水平不高等。

第六部分有针对性地提出完善参政党民主监督的具体对策，主要应从四个方面努力：首先要加强社会主义政治文明建设，扩大人民民主，坚持依法治国，从而为参政党的民主监督提供一个良好的外部环境。其次要加快推进参政党建设，培养参政党的政党意识，完善参政

党的基层组织，提高参政党的参政能力，参政党自身素质的提高对民主监督的质量起着决定性作用。再次要完善参政党监督机制，尽快推进参政党民主监督的制度化、程序化、规范化，不断扩大监督渠道、创新监督方式，确保监督结果取得实效。最后要注重把参政党民主监督与其他类型监督相结合，使民主监督能够借助其他类型监督的优势和力量，与其他监督形成监督合力，有效地发挥作用。

第七部分有代表性地列举参政党民主监督的创新案例。创新是工作推进、事业发展的动力之源。参政党民主监督也要注重创新性、努力拓展民主监督的新途径新渠道。这部分主要列举了各地方政协民主监督的成功探索和实践，这些创新在很大程度上改善了参政党民主监督工作中现存的某些薄弱环节，促进参政党既“会”监督，也“敢”监督，从而增强参政党民主监督的实效。

张宏伟

2013年11月

目 录

导 论	001
一、研究背景	001
二、选题意义	008
三、研究现状	012
四、研究思路	015
五、研究方法	020
第一章 参政党民主监督的理论	023
第一节 监督理论的一般分析	023
第二节 马克思列宁主义政党监督理论	029
第三节 西方国家政党监督的理论借鉴	040
第四节 中国化马克思主义政党监督理论	058
第二章 参政党民主监督的历程	071
第一节 参政党民主监督的探索	071
第二节 参政党民主监督制度的确立	083
第三节 参政党民主监督遭受挫折	099
第四节 参政党民主监督的发展	107
第三章 参政党民主监督的作用	119
第一节 民主监督有利于社会主义政治文明的建设	119
第二节 民主监督有利于社会主义和谐社会的构建	128

第三节 民主监督有利于推进执政党执政能力建设	139
第四节 民主监督有利于加强参政党参政能力建设	149
第四章 参政党民主监督取得的成就	157
第一节 参政党的民主监督内容日益广泛	158
第二节 参政党的民主监督环境逐步改善	164
第三节 参政党的民主监督渠道不断拓宽	169
第五章 制约参政党民主监督的因素	177
第一节 中国传统政治文化的影响	177
第二节 参政党自身建设相对滞后	186
第三节 参政党监督机制存在缺陷	194
第六章 完善参政党民主监督的途径	199
第一节 建设社会主义政治文明	200
第二节 加快推进参政党建设	206
第三节 完善参政党监督机制	211
第四节 注重与其他监督形式相结合	220
第七章 参政党民主监督创新的案例	227
第一节 参政党民主监督制度创新的案例	227
第二节 参政党民主监督形式创新的案例	234
结 论	239
附录一	241
附录二	257
附录三	291
主要参考文献	295
后 记	303

导 论

一、研究背景

现代民主政治是与政党政治相联系的，政府的组成和国家权利的行使，大多是通过政党来实现的。政党作为现代化发展过程中的产物，从产生时受人们的排斥到最终在国家中扮演决定性的角色，经历了漫长的过程。如今，政党已经成为现代政治生活中的核心力量，“国家赖有党的动力，运作不已，发展不息；人民依附党的活力奋发有为，以尽国民的职责。”^①政党在现代政治生活中发挥许多政治功能，如利益表达与综合、政治录用与政治社会化等功能，其中非常重要的就是政治监督功能。政党的政治活动一般都要涉及竞选、制定内外政策、组织政府等重大问题，其实质是掌握和参与国家政权，而这些政治活动过程中都离不开监督功能的发挥。政党监督主要是指政党对政党之间的相互监督、政党对国家权力机关和政府行政人员的监视和督察、政党对自己的成员以及政党运用媒体和群众力量等方式形成的对社会各层面的监督。从这一角度讲，政党政治过程其实就是政党监督政府决策的制定与落实，公共权力的正确有效行使，最终实现政党所代表阶层的经济与政治利益的过程。可以说，政党监督是政党实现政治任务、从事政治活动的重要功能。

^① 周淑真：《政党和政党制度比较》，人民出版社2001年版，第2页。

西方国家的政党监督，一是表现为执政党通过议会党团和执掌行政权来对公共权力的运作予以控制；二是表现为在野党（反对党）以“影子内阁”等形式对执政党的监视和抨击。^①由于历史文化传统、国体和政党制度的差异，中国的政党监督完全不同于西方，它主要表现为参政党对执政党及其公共权力机关的民主监督，其目的、原则、方式等都具有自己的特色，是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的有机组成部分，因此，要研究中国的政党监督，必须首要对中国特色的政党制度有一个全面的认识。

政党政治在中国出现已经一百多年，中国共产党领导的多党合作制度也已经走过60多个春秋。中国在辛亥革命后曾一度照搬西方多党制，之后国民党又实行一党专制，结果都失败了。中国共产党总结历史教训，把马克思主义政党学说与中国具体实际相结合，同和衷共济、安危与共的各民主党派一起，创立和发展了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。这一基本政治制度，是具有中国特色的社会主义政党制度。江泽民指出：“我国政党制度的显著特征在于：共产党领导、多党派合作、共产党执政、多党派参政，各民主党派不是在野党和反对党，而是同共产党亲密合作的友党和参政党。共产党和各民主党派在国家重大问题上进行民主协商、科学决策，集中力量办大事；共产党与各民主党派互相监督，促进共产党领导的改善和参政党建设的加强。”^②各民主党派作为参政党是中国特有的政治现象，也是中国政党制度的一个重要表征。1989年《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》中第一次明确认定民主党派的参政党地位。可以说，民主党派最终发展成为中国的参

① 尤光付：《中外监督制度比较》，商务印书馆2003年版，第285页。

② 《江泽民文选》第3卷，人民出版社2006年版，第144页。

政党，是同中国特殊的经济、政治、社会历史条件分不开的。

第一，民主党派成为参政党是由中国国情和党派关系现状决定的。中国由半殖民地半封建的社会大跨越地进入到社会主义阶段，中间没有建立起真正意义的资本主义经济基础，因而不可能完全实现西方式的民主政治与政党制度。辛亥革命胜利后，不同的政治集团纷纷组织政党，极力要求实行议会政治，不过，这种为世界少有的政党林立现象不久就被袁世凯的反动独裁统治所吞噬。1915年袁世凯恢复封建君主专制，废除多党议会制，中国实行多党议会政治的第一次试验被彻底否定。继北洋军阀军人独裁统治而起的是国民党的一党专制，蒋介石所奉行的“一个党、一个主义、一个领袖”，不允许其他政党的合法存在，不仅时刻打压共产党，而且对民主党派的政治活动也加以限制，拒不承认包括共产党在内的中国各党派的政治地位。随着民主潮流的日益高涨，民主党派力倡在中国实行西方式的多党制度，建立欧美式的民主政治。于是，蒋介石下令颁布《限制异党活动办法》，剥夺各民主党派的一切民主权利，并对积极从事民主活动的民主人士进行打击和迫害，最终在1947年宣布当时影响最大的民主党派——中国民主同盟为“非法组织”，^①强令解散。在争取民族独立和反对国民党专制统治的斗争中，各民主党派和中国共产党走到了一起。1949年中国人民政治协商会议制定的《共同纲领》，确立中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，各民主党派从此开始全面参与社会主义国家政权的建设。

第二，民主党派成为参政党是由其自身性质的变化决定的。“从中国土壤中生长出来的”民主党派，其性质从旧民主主义到新民主主义，再到社会主义不断转变，他们与共产党的关系最终演变为政治上

^① 崔珏：《中国民主党派地位的历史演变》，花城出版社1998年版，第98页。

的参政与执政的关系。民主党派最初的社会基础主要是民族资产阶级、城市小资产阶级以及与这些阶层相联系的爱国知识分子。他们所联系和代表的不是单一的阶级，他们是这些阶级、阶层的人们在反帝爱国和争取民主的共同要求基础上的联合，在他们的领导骨干和成员中，甚至还有少数共产党人。所以说，中国的民主党派从来不是单纯的资产阶级政党，而是具有统一战线性和阶级联盟性质的政党。民主革命时期，由于各民主党派制定的民主爱国纲领同共产党的最低纲领大体一致，所以一些民主党派从成立时起就与共产党建立了不同程度的合作关系。随着革命力量不断地壮大，共产党在政治、军事、发动群众运动方面显示出特有的优势，而“只能在靠近共产党或靠近国民党中选择道路”^①的民主党派最终选择了共产党，并以实际行动帮助共产党推翻了国民党的独裁统治，完成了向新民主主义的转变。进入社会主义阶段，中国大陆的剥削阶级已经不复存在，民主党派的社会基础也发生根本性变化，他们中的广大知识分子已经成为工人阶级的一部分，原有工商业者也成为社会主义的劳动者，民主党派转变成成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，成为为社会主义服务的政党。中国共产党第十四次代表大会以后，随着所有制新结构的确立和产业结构的调整，中国社会阶层结构及其相互关系发生了深刻变化，客观上带来了民主党派社会基础的多样化趋势。2005年2月颁布的《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》将民主党派定性为：“是各自所联系的一部分社会主义劳动者，社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的政治联盟，是接受中国共产党领导、同中国共产党通力合作的亲密友党，是进步性和广泛性相统一，致力于中国

① 《周恩来选集》上卷，人民出版社1980年版，第284页。