

Party Politics
and
Political Party Norms

刘红凇 著

政党政治与政党规范

 上海人民出版社

**Party Politics
and
Political Party Norms**

刘红凇 著

政党政治与政党规范

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政党政治与政党规范/刘红凇著. —上海:上海
人民出版社,2010
ISBN 978-7-208-09509-0

I. ①政… II. ①刘… III. ①政党-研究 IV.
①D05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 169801 号

责任编辑 田芳园
封面装帧 傅惟本

政党政治与政党规范

刘红凇 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 23.5 插页 4 字数 290,000

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09509-0/D·1778

定价 40.00 元

本书由
中共上海市委党校（上海行政学院）
学术著作出版基金
资助出版

自序

在当今政党政治时代，世界上绝大多数国家都是由政党执政、实行政党政府，政党名副其实地成为一个国家的政治权力中心。“集权原则”在当代政党身上的复归，并不是政党意志的产物，而是现代政治系统运转的必然要求与必然结果：要使一个国家的政治系统有效运转，就必须有一个政治权力中心。这种政治中心地位决定了，政党对一个国家的民主政治发展具有至关重要的作用。

政党作为现代民主政治的工具，无论是从理论还是实践上看，政党作用都具有两面性：既可能成为一个国家和社会“冲突的力量”，也可能成为“整合的工具”；既可能“立党为公”，也可能“立党为私”；既可能促进民主政治发展，也可能阻碍民主政治的发展。第二次世界大战期间，纳粹政党的历史教训说明，尽管政党是民主政治的产物，但一个政党也完全有可能“鸟食其母”、以民主的方式推翻民主制度，吞噬民主、实行专制。二战以后，政党滥用权力、政党腐败的情况也日趋严重，政党因腐败而亡、而失败的例子也极为常见。

现代权力运作规律表明：不受制约的权力必然会导致腐败，权力越集中越需要监督与制约。在西方乃至整个政党政治世界，尽管政党是结社自由、民主政治的产物，但却无往不在规范之中；只有当有关规范主导着政党关系与政党行为时，政党政治才能是和平的、有序的、常态的。在当代，随着政党在民主政治中的地位提高与作用增加，如何规范政党的权力、地位与行为、“抑其恶扬其善”，便成为政党政治的一个普遍性难题；如何规范政党内部行为，

保持或增强政党的统一性、竞争力与生命力,也成为政党、特别是执政党面临的一个普遍问题。

在当今民主政治时代,民主是大势所趋、是历史的必然,是当代政治的根本特色。作为现代民主政治的产物,政党理应追求民主、推进民主、发展民主。民主,从根本上说,是人民民主、人民当家作主;政党的地位来之于人民的政治认同,政党执权力来之于人民的授权;政党理应主持社会正义、维护社会公平,政党权力理应受到国家、社会、人民的监督与制约。民主理应成为政党的生命线、政党发展的动力源。

当今民主政治又叫作“法治政治时代”,法治是当代政治的又一显著特色。但从根本上说,法治政治是一种规则政治,是现代政治治理的基本方式。第二次世界大战以来,许多国家开始重视政党立法、试图通过法律来规范政党与政党政治。在当今民主法治时代,政党政治与法治政治的耦合点在于规则政治;政党理应树立法治意识、遵循法治精神、贯彻法治原则,依法取得执政地位、依法执政、依法治国;政党理应受到法律规范,法治应该成为政党政治的“防火墙”。

当代政党作为民主政治的工具,它是由许多成员、不同层级的组织按照一定组织原则而构成的矛盾统一体,而不是铁板一块,也不同于单一的社会个体。要使政党充分发挥作用,首先必须使政党自身有序有效地运转起来,形成内部合力、激发内部活力;要使政党自身有效运转起来,政党内部必须具有一定的运作机制与政党内部规范。在政党内部,存在不同于国家法律、社会规范的内部规范,这是一种客观政治现象,也是政党加强自身建设的必然要求。从民主政治角度看,政党是民主政治的产物,也是结社自由的产物;作为国家与社会发展的变革力量与突破力量,政党理应具有“法不禁止皆自由”的权利。

然而,现代政党政治表明,任何一种政党规范都不是万能的,

徒德不足以治天下,徒法不足以自行,无规矩不足以成方圆。政党政治的复杂性、系统性、多样性决定了,单靠任何一种规范都无法有效地维持政党政治秩序:有法无德容易导致法律的专制,有德无法容易导致“人治”与“个人专制”,任凭政党自我膨胀就会导致政党专制。只有正确认识国家民主、政党民主、社会民主之间的关系,以权利制约权利、以权力制约权力、以实力制约实力;只有正确认识政党法律规范、内部规范、社会规范三者之间区别与联系,使三者相互影响、相互制约,协调三者的关系与作用,德法相济,内外相济;这才有利于政党政治秩序的维护与发展。

在我国,人民民主是社会主义的生命,党内民主是党的生命;如何处理政党—国家—社会之间的关系,如何处理国家民主、社会民主、政党民主之间的关系,坚持中国特色社会主义政治发展道路,不断发展民主政治、促进社会主义政治文明建设,这是我国政治建设的根本问题。自中共十五大提出“依法治国”方略后,理论界、学术界围绕“如何处理党的领导与依法治国的关系、如何进行政党治理与政党建设”,进行了广泛的研究,但在理论上也存在着“政党法治与政党自治”、“依法治党与依章治党”之争。在新时期,对政党政治与政党规范进行系统研究,正确理解政党法律规范、内部规范、社会规范之间区别与联系,有助于加强我国政治文明与政党文明建设,有助于政党政治的规范化、民主化、制度化,有助于促进国家社会政治稳定与民主政治发展。

刘红凇

2010年元月

目 录

C
O
N
T
E
N
T
S

.....

自序	1
导 言	1
一、选题意义	2
二、文献综述	5
三、政党规范的主要问题	14
四、研究视角与理论框架	18
五、研究难点与创新之处	20
六、研究方法与结构安排	23
第一章 政党与政党意识	26
一、何谓政党意识	27
二、政党与意识形态	34
三、政党意识文明及其检验标准	51
第二章 政党历史类型与政党概念	54
一、政党历史发展与类型变化	55
二、近代政党与政党概念	58
三、现代政党与政党概念	60

四、当代政党与政党概念·····	64
第三章 政党组织特点与组织属性 ·····	69
一、政党的组织特点·····	70
二、政党组织属性“三说”·····	75
三、“公民社会—公共领域—国家领域”三分法视野中的 政党属性·····	82
第四章 政党功能与类型差异 ·····	90
一、政党在民主政治中的重要地位·····	90
二、政党的基本政治功能·····	95
三、政党功能的类型差异·····	99
第五章 政党规范体系与形式 ·····	108
一、什么是政党规范·····	108
二、政党规范体系与基本类型·····	116
三、政党规范基本形式之间的关系·····	141
第六章 政党规范之价值取向与类型差异 ·····	145
一、谁制定政党规范·····	145
二、政党规范的价值基础与根本要求·····	149
三、不同政党规范形式的价值偏好·····	152
第七章 政党地位与政治合法性 ·····	157
一、政党地位的确立与政治合法性·····	157
二、政党权利与义务·····	167
三、政党提名与政党地位·····	170
四、政党经费与政党性质地位·····	178

第八章 政党法律地位与法律规范	181
一、世界各国政党法律地位概述	182
二、政党地位相关问题的法律规定	189
三、英、美、德、俄政党法律地位之比较	201
四、对政党地位法制化的理论思考	205
第九章 政党—社会关系与行为规范	209
一、政党—社会关系	211
二、公职候选人提名与行为规范	217
三、政党竞选与行为规范	221
第十章 党政关系与行为规范	227
一、政党—议会关系与行为规范	230
二、政党—行政关系与行为规范	233
三、政党—司法关系与行为规范	237
第十一章 政党关系与行为规范	241
一、政党关系的基本内涵与基本内容	241
二、政党关系的类型与特点	245
三、政党结盟与行为规范	249
第十二章 党内关系与行为规范	256
一、党内关系的内涵与实质	257
二、政党类型与党内关系	261
三、党内行为及其规范	267
第十三章 政党规范化与政党政治	277
一、政党规范化的共性	278

二、政党规范化的个性差异与影响因素	283
三、政党法制与政党政治	288
第十四章 “依法治党”与“以章治党”	
——当代中国政党治理问题	301
一、党的领导与依法治国	301
二、党与法的关系	310
三、“依法治党”辨析与思考	313
第十五章 国家民主与党内民主	324
一、民主的发展脉络与核心要义	325
二、国家民主与党内民主之关系:类型与特点	330
三、我国党内民主与人民民主的耦合与互动	335
第十六章 政党规范的协同作用与民主政治发展	345
参考文献	350
后 记	365

导 言

在当今政党政治时代,世界上绝大多数国家都由政党执政、实行政党政府,政党名副其实地成为一个国家的政治权力中心,对一个国家的民主政治发展具有重要作用。法国著名政治学家让·布隆代尔认为:“民主制中政党政府的出现,使政党能够同时对行政机构和立法机构施加影响,而且(至少在有的时候)还能影响到司法机构。”^①但政党天生具有两面性,既可“立党为公”,也可“立党为私”;既可促进民主政治发展,也可阻碍民主政治发展,因为不受制约的权力必然会导致腐败。如何规范政党、促进民主政治发展,是政党政治的一个重大问题。

第二次世界大战以来,基于对历史的反思和现实政治发展的需要,世界各政党政治国家开始重视政党规范问题,不再简单地视政党为一般性社会组织,而是把政党与一般社会组织有所区别,各国试图加强政党法制、通过法律来规范政党。从世界各国政党立法的一般进路看,先是“政党入宪”,对政党进行原则性规定,如1948年意大利宪法、1949年德国基本法都增设了政党条款;然后是完善选举法等相关法律,防止政党选举腐败;然后是制定专门的《政党法》,对政党进行比较全面、具体的法律规范,德国、转型中的原苏东国家、发展中的亚非国家等大致如此。面对这种情况,许多学者认为,“政党入宪”、政党法制成为战后世界政党政治的一种基

^① [法]让·布隆代尔、毛里齐奥·科塔:《政党政府的性质》,曾森、林德山译,北京大学出版社2006年版,第16页。

本趋势,德国被称为世界上政党法制最完备、影响最深远的国家。在我国,自1997年中共十五大提出“依法治国”方略以来,如何依法治国、依法执政、规范政党,如何发展我国政治文明、促进民主政治发展,便成为一个重大的理论与实践问题。因此,“政党法制”、“依法治党”、“党的领导法制化”、“政党制度法制化”等一些新观点也风起云涌、成为理论界的热点问题;不少学者呼吁,要借鉴世界其他国家经验,通过加强政党立法、制定专门的《政党法》来规范政党。

然而,目前国内对世界各国政党法制的情况缺乏必要的、系统的了解与研究,不但对各国政党法制的差别、世界各国制定《政党法》的动机与实践效果等缺乏必要的认识;甚至对世界上到底有多少国家有专门的《政党法》也不清楚,从几个、十多个、二三十个到一百多个,各种说法都有。在各国加强政党规范的同时,世界政党政治也出现了一些新的现象:西方主流政党乃至世界上绝大多数执政党国家化、行政化、官僚化色彩日趋严重,政党腐败、以权谋私现象日趋严重,西方主要国家的主要政党已经从现代大众型政党发展转变为“全方位党”、“卡特尔党”,当代政党特别是西方政党的政治合法性面临着危机。因此,“政党危机论”、“政党衰落论”也成为当代理论界的一个热门话题。正是在这样一种理论与实践背景下,我们力图对政党规范问题进行比较系统的研究,深入探讨政党政治与政党规范、政党民主与民主政治发展之关系。

一、选题意义

当今世界处于政党政治时代,也是法治政治时代;政党政治与法治政治的契合点就在于规则政治,二者共同的本质就在于民主政治。只有在规范主导着政党政治时,政党行为与政党关系才是有序的、稳定的、和平的;在常态政党政治下,政党规范不仅影响着

政党地位,也影响着政党及其行为人的选择范围、行为方式与政治能力。因此,研究政党规范,对常态下的政党政治十分重要,对保持政党政治生命力、促进民主政治的和平发展具有重要理论意义与现实意义。

本研究以对政党历史发展、政党意识、政党类型、政党概念、政党属性、政党概念等等政党基本问题的科学分析为基础,立足于当代政党政治实践,从政党—国家—社会关系角度出发,把政党规范作为一种客观存在的政治现象,对政党规范进行系统的研究分析,探讨政党规范的类型、特点与价值追求,分析各种政党规范之间的关系;特别是通过对英、美、德、俄等四个代表性国家的主要政党进行比较研究,来探讨政党规范的国别与党别差异、政党规范化的共性与个性差异;在此基础上,对政党政治本质、政党法制与政党自治的关系、政党规范化与民主政治发展、党内民主与国家民主等诸多问题进行深入思考。这一研究具有重要的理论意义,概括说来,表现在以下几个方面:(1)从政党—国家—社会关系角度出发,用历史的、发展的眼光来看待政党概念、性质特点、政治功能等,这有助于对不同国家、不同历史时期、不同的政党类型进行具体分析,避免政党政治研究中因“空间错位”、“对象错位”而引起的理论错位,有助于克服抽象的、片面的政党政治观。(2)对政党规范体系进行比较全面、系统的研究,正确分析政党法律规范、社会规范、内部规范之间的关系,深刻认识政党规范的一般价值追求、各种规范类型的价值偏好,这有利于正确认识政党规范与政党政治、政党法制与政党自治的关系。(3)把政党规范作为一种客观存在的政治现象,对世界各国“政党入宪”情况、《政党法》的制定情况、其他法律关于政党的规定等进行比较系统、全面的考察分析,弥补这方面的研究不足,这有助于对世界各国政党法制情况进行全面、系统、辩证的认识。(4)通过对政党地位及其规范问题的分析,特别是通过对英、美、德、俄等政党法律地位的比较分析,可以正确认识政党

地位的政治合法性与合法律性之间的关系,有助于深刻认识政党合法性与政党政治的本质。(5)结合政党政治基本关系、基本过程对政党行为规范进行比较分析,明确不同政党关系的不同特点,正确认识不同类型的政党规范的效力与适用范围,这有助于深刻认识政党关系的复杂性、间接性、灵活性,有助于克服政党规范问题上的“法律绝对化”倾向。(6)通过对政党政治与政党规范的比较分析,探讨世界各国政党规范化的共性与个性、影响与制约因素,正确处理世界政党政治的一般性与特殊性之间的关系,这有助于加深对政党规范化与民主政治发展、政党民主与人民民主等重大理论关系的认识,有助于借鉴他国经验来加强我国政党规范化建设、促进我国民主政治发展。总之,研究政党政治与政党规范,有助于规范政党与政党行为、促进政党文明,有助于政党政治的规范化、民主化、制度化,有助于克服政党政治与政党规范问题上的简单化、片面化的思想倾向。

理论是实践的总结,更是实践的先导与行动指南。研究政党政治与政党规范,无疑对政党政治实践、民主政治发展具有重要现实意义。在我国,经过30多年的改革开放,我国正处于社会转型时期;随着政治、经济、社会结构的深刻变化,政党—国家—社会关系也在发生着重大的变化,政党理念、政党功能、政党治理方式都在发生着深刻的变化。在这种背景下,我国的政党也在发生了明显的变化,中国共产党已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党;已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党,成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。各民主党派也已经成为进步性与广泛性相结合的参政党。在新的历史时期,依法治国、依法执政已经成为我国发展民主政治、建设社会主义政治文明的时代要求。在这种背景下,如何规范我国的政党与政党政治,使执政党依法执政、参政党依法参政,实现我国政党与政党制度的

民主化、制度化、程序化、规范化？如何促进与发展我国民主政治？这成为重大的理论与实践问题。在实现政党治理方式转变的过程中，如何规范政党的执政行为与参政行为，正确处理政党与社会、政党与政府、政党与政党、政党内部关系？这到底是依靠“法制”还是“德治”，是依靠加强政党立法还是加强政党内部建设？这都需要对政党规范问题进行系统、深入的思考。

具体说来，在我国，研究政党政治与政党规范问题的现实意义表现在以下几个方面：（1）通过对政党政治与政党规范的系统研究与比较分析，有助于立足国情与党情来借鉴他国经验、促进我国政党规范化建设与民主政治建设；（2）正确理解政党政治与民主政治、党内民主与人民民主的关系，对我国民主政治发展的路径选择、制度设计具有重要意义；（3）正确理解政党法律规范、社会规范、内部规范之间的关系，对如何加强我国的政党制度建设、政党自身建设具有重要意义。（4）正确认识政党的政治合法性与法律性的关系，对正确处理党的领导与依法执政的关系、党群关系、党的先进性建设等具有指导意义。（5）正确认识政党关系与政党行为的复杂性，对正确处理我国的政党关系、加强对权力的监督与制约具有重要指导意义。（6）正确认识政党法制与政党自治的关系、深刻认识《政党法》的特殊性与条件性，对我国的政党立法工作具有重要意义，可以避免照搬照抄或“政党法制化”的误区。总之，无论是从我国民主政治建设 with 法制建设的角度，还是从政党建设与政党制度建设的角度看，本研究都具有重要现实意义。

二、文献综述^①

政党理论与政党政治实践密切相关。二战以后，随着政党政

^① 由于本书完成于2009年初，文献综述中有关资料截止到2008年底。

治的发展,政党理论研究也更加广泛、研究成果日趋丰富;西方代表性著作如法国政治学者迪韦尔热的《政党概论》(1951)^①,拉帕隆巴拉和魏纳主编的《政党与政治发展》(1966),萨托利的《政党与政党制度》(1976),艾伦·韦尔的《政党与政党制度》(1996),让·布隆代尔、毛里齐奥·科塔主编的《政党与政府》(1996)与《政党政府的性质》(2000),摩尔的(Moshe Maor)的《政党制度的比较分析》等,但这些著作主要以政党制度为研究对象。通过对“party”一词的英文检索,我们发现,在国外有关的博士学位论文中,绝大多数是关于政党体制、各国政党发展变化的研究;通过对国家图书馆、北京大学、中国人民大学等图书馆的外文书目的检索,我们发现,有关政党的英文著作绝大多数是以各国政党制度、政党体制比较、各国主要政党的发展变化、政党与民主政治的关系、党政关系等为研究主题,鲜有关于政党政治与政党规范问题的集中论述,关于政党法制的著作也不多见。2006年夏,作者曾就“政党规范”、“政党法制”、“政党法”等问题请教过美国杜克大学政治学系牛铭实教授、伊利诺州立大学政治学系王德育教授,他们一致认为,在美国,政党法制、政党规范问题很少有人研究;甚至可以说,“政党法制”、“政党规范”在美国政治学视野中是个陌生概念。比较而言,在政党法制比较健全的德国,关于政党立法、政党法制的研究比较多,既有关于《基本法》的注释研究,也有从宪政角度对德国政党的权利、内部秩序、违宪禁止等方面的专题研究,还有对德国政党的宪法定位的思辨研究;但令人遗憾的是,德国学者的上述研究成果至今尚未译成中文出版。^②总之,通过对相关研究文献的梳理,我们发现,政党制度与政党体制、党政关系、政党发展等是当代西方政党

① 该书以政党的组织结构和政党制度为中心,论述了政党的历史来源、组织结构,探讨了政党制度的分类、政党竞争的相互关系、政党制度与一般政治制度的关系等。

② 崔英楠:《德国宪政体制中的政党》,中国社会科学院法学所2005年博士论文,第5页。