

STUDY ON POLITICAL PARTY SYSTEM OF CHINA

中国政党制度 研究

廖继红 著



中国政党制度研究

廖继红 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政党制度研究/廖继红著. —北京: 中国社会出版社,
2005.8
ISBN 7-5087-0611-0

I. 中... II. 廖... III. 政党—政治制度—研究—
中国 IV. D665

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 075532 号

书 名: 中国政党制度研究

著 者: 廖继红

责任编辑: 陈贵红

出版发行: 中国社会出版社

邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698

传真: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 10.875

字 数: 270 千字

版 次: 2005 年 8 月第 1 版

印 次: 2005 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1—3000 册

书 号: ISBN 7-5087-0611-0/D · 249

定 价: 28.00 元

序

韩汝琦^①

中国共产党领导的多党合作与政治协商制度是当代中国的一项基本政治制度和政党制度,它植根于中国土壤,具有鲜明的中国特色和强大的生命力。在1949年确立至今半个多世纪的历程中,这一制度以其自身的优势和特点在建设有中国特色社会主义事业中发挥着巨大作用,取得了很大成果,积累了不少经验,并初步形成了一套较完整的理论。近年来,一些理论工作者和多党合作的实践者在对中国政党制度的研究方面作了大量工作,出版了一系列论文、论著,为我们正确认识中国特色的政党制度、投身于中国政党制度建设提供了一些思路和方法。新世纪新阶段,多党合作面临着新情况、新问题、新任务和新要求。以胡锦涛同志为总书记的中共中央从时代要求出发,认真总结多党合作实践的好经验好做法,研究制定了《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》,提出“把发展作为多党合作与政治协商制度的根本任务”等新的理论观点,有力地推动了多党合作理论的研究和创新。摆在读者面前的这本专著《中国政党制度研究》,力图运用历史学、政治学、社会学知识以及大量事实,来审视、论证当代中国政党制度产生发展的必然性和合理性;同时结合《意见》精神和时代特点,来描述、分析中国政党制度运行机制的特点及其发展,具有较强的可读性和较高的学术研究、参考价值。

本书的出版可谓是对学习宣传《意见》精神、深入研究当代中国政党制度的一个推动,可喜可贺,特以为序。

^① 北京社会主义学院院长,北京市政协副主席

目 录

第一章 政党、政党制度、政党政治 (1)

一、政党是当今世界政治的重要主角之一 (1)

二、政党制度在国家政治生活中具有重要地位和作用.....
..... (10)

三、政党政治成为当代世界政治舞台的中轴 (20)

第二章 近代中国政党政治的尝试 (28)

一、资产阶级开创中国政党文明的先河 (28)

二、移植竞争性政党制失败 (43)

三、专制体制下不能真正实现政党政治 (53)

第三章 现代中国政党合作的探索及新范式 (62)

一、活跃在中国政治舞台上的三类政党 (62)

二、革命斗争中的政党合作 (78)

三、中共探索合作性政党制度新范式 (89)

第四章 当代中国社会主义政党制度的创立及价值评说

- (104)
- 一、为争取和平民主而共同斗争 (104)
- 二、民主党派的历史抉择 (110)
- 三、共产党领导多党合作制度的确立 (119)
- 四、中国社会主义政党制度的价值评说 (124)

第五章 中国政党制度的现代化特征及合法性意义

- (134)
- 一、中国政党在现代化中的作用 (134)
- 二、中国政党制度的现代化特征 (144)
- 三、共产党领导多党合作的合法性意义 (161)

第六章 共产党领导多党合作运行机制的动态分析

- (180)
- 一、多党合作政治主体的自身建设 (181)
- 二、多党合作的基本准则 (194)
- 三、多党合作的内容、形式及特点 (212)
- 四、多党合作的组织机构 (235)

第七章 中国特色政党制度的发展轨迹及国情验证

- (249)
- 一、马克思主义奠定了政党合作的理论基础 (249)
- 二、中国共产党人推动多党合作与时俱进 (253)
- 三、共产党领导多党合作适合中国国情,具有强大生命力
- (276)

第八章 坚持把发展作为多党合作和政治协商的根本任务	(293)
一、在变动的世界中坚持走中国特色社会主义政治发展道路	(293)
二、从政治文明视角看中国政党制度发展的战略取向	(309)
三、把发展作为多党合作和政治协商的根本任务,为构建社会主义和谐社会贡献力量	(318)
后 记	(336)
参考书目	(337)

第一章

政党、政党制度、政党政治

政党是当今世界政治的重要主角之一,政党制度规范了政党的行为,在国家政治生活中发挥着具有重要作用,政党政治已经成为当今世界政治的中轴。

一、政党是当今世界政治的重要主角之一

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。近代以来的世界历史表明,政党在政治舞台上都极为活跃,各国政党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纵横捭阖,对国家和社会的发展产生着深刻的影响。政党之所以成为世界政治的重要主角,是由其自身产生、存在和发展的特点决定的。

(一)政党是人类政治文明史发展到一定阶段的产物

“政党”一词,源于西方,英文为 Party,法文为 Parti,均从拉丁文 Pars 演变而来。原意为部分,也有同伴、部队、集合之义,后来被用来指一种社会政治组织或集团。

政党是一个历史范畴,它是阶级社会发展到一定阶段的产物。列宁指出:“在以阶级划分为基础的社会中,敌对阶级之间的斗争(发展到一定的阶段),势必变成政治斗争。各阶级政治斗争的最严整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争。”^①在资本主义社会以前的所谓政党,其实只是一些社会组织或政治派别。如西方古希腊的“山地党”、“平原党”、“海滨党”,古罗马的“贵族党”、“平民党”,意大利的“教皇党”和“皇帝党”;中国东汉时期的“朋党”,唐朝的“牛党”、“李党”,宋朝的“元佑党”和“元符党”,明朝的“东林党”,等等。它们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派别组织,彼此之间由于政治利益或政治意见不同而互相斗争。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,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。当然,这些所谓“党”都不能算作近、现代意义上的政党。

近、现代意义上的政党仅有几百年历史,最早是在欧洲和北美资产阶级革命过程中逐渐产生和发展起来的资产阶级政党。17世纪70年代,英国议会中代表资产阶级和新贵族的议员们提出反天主教的《排斥法案》,遭到代表封建势力的保皇派的反对,从而形成“辉格党”和“托利党”两个政治派别,这是资产阶级政党的萌芽。起初政府内阁是由英王在两党中选出若干人组成,到英王乔治一世的时候,把组织政府内阁的重任专门交给辉格党领袖,由此开创了一党组阁的先例,并且形成了英国政治制度上的一个惯例,即哪一个政党在议会下院选举中得到多数席位,便由哪个党的领袖组阁。到19世纪30年代,两党为了在议会选举中获胜,分别改名为“自由党”和“保守党”,并逐步从议会内的组织扩展为全国性的

^① 《列宁全集》第10卷,1958年版,第58页。

的组织。与英国不同,美国两党产生于对美国“建国目标”的不同意见和主张。18世纪美国独立后,在国会中产生了主张国家权力应集中于联邦政府的联邦主义和持相反意见的非联邦主义两个政治派别,到19世纪60年代,逐步演变成民主党和共和党两大政党。

此外,一些资本主义国家的资产阶级的不同派别集团为了争夺政权而在议会外建立起政党,通过竞选进入议会、争夺议员席位和总统职位以执掌政权,从而形成执政党和在野党。如法国、德国、日本、意大利的现代政党,以及现代多数资本主义国家的资产阶级政党和打着社会主义旗号的社会民主党均属于这种情况。

从政党产生的过程我们可以看到:资本主义经济、政治、文化发展的需要,为政党的产生提供了前提条件。首先是资本主义竞争经济的需要。资本主义经济的重要特点是自由竞争,在竞争中资产阶级内部必然形成不同的利益集团。为了自身利益,这些集团就在政治上联合起来组成政党,通过竞选争夺政权,以便更好地维护本集团的经济政治利益;其次是资本主义民主政治的需要。资本主义的民主政治制度是在废除封建等级制的基础上建立起来的议会民主制,即通过普选制产生议会和政府。政党在议会中频繁活动,成为推动议会民主制运行的必备工具;第三是资本主义意识形态的需要。资本主义的产生转变了人们对国家及其权力的认识,资产阶级思想家主张的自由、平等、民主,主权在民,议会主权,选举制等理论与政治主张,替代了奴隶社会和封建专制社会的“君权神授”说,民主政治的观念取代了神权政治的观念,并成为在经济上强大起来的新兴资产阶级阶级在政治上提出掌握国家权力的要求的理论依据。资本主义意识形态的组织化就是政党。政党是人类政治文明史发展到资本主义阶段的产物,它揭开了人类民主政治的新篇章。

(二)政党是围绕政权运作的政治组织

什么是政党,学者们看法各不相同。美国有学者认为,“在任何系统中,力图谋求权力的集团都可称之为‘政党’。”^①政党是由个人或团体为了在某种政治制度内,通过控制政府或影响政府政策以期行使政治权力而建立起来的组织。英国有学者却认为,政党是在某种政治制度内,通过民主选举或革命手段,以取得或行使政治权力为目的而建立的组织。还有学者认为,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;是公民为了谋取公职而建立的政治团体;是社会全体成员的“民意代表”。

这些看法的共同点是把政党与政权联系在一起,都认为“政党是为了取得政权或行使政治权力而建立起来的组织”。所不同的是,有的学者们只重视作为“政党”的外部特征而回避了政党的阶级属性,有的学者还忽视了现代政党的一些特殊表现,如,政党既不是立法机关的组成部分,其成员也不必然就是议员;政党是不同于社会运动或利益团体的政治组织;政党通过提名候选人,参加竞选的方式,选择执政者及影响国家政策,介入政权之中。而社会运动或利益集团比较关心政府要做什么这个层面,或者说,更关心政府的具体政策,并力图通过各种方式,对之发挥影响作用;西方许多政党都没有正式的、成文的党纲,只有竞选纲领,而且纲领上写的与政党的实际活动又不同,等等。

马克思主义者与以上学者有着根本不同,他们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,十分强调政党的阶级本质,认为“政党是阶级斗争最严整的表现,阶级性是政党的根本属性”。第一,政党是阶级斗争发展到一定历史阶段的产物,其最终的原因,是隐藏在阶级斗争背后的经济事实;第二,政党是阶级斗争的工具,其首要任务就是组织本阶级的成员进行阶级斗争。政党这种阶级性质主要体现在党的名称和纲

① [美]哈佛大学:《西方政治学》,红旗出版社,1998年,第147页。

领、党的组织成员以及党的领导权三个方面；第三，政党的中心任务是进行政治方面的斗争。马克思主义者虽然揭示和强调了政党的阶级实质，却不能对当今政党与阶级的关系中的一些复杂情况作出解释，如，有时同一阶级不是只有一个政党，而是有几个甚至许多个政党；有时同一个政党或政党联盟是由几个阶级联合成立的；有的阶级往往不能自己代表自己，而只能由别的阶级的政党来代表自身利益；有的政党虽然打着某个阶级的旗号，实质却代表着别的阶级的利益；有的政党在一个时期代表某个阶级的利益，在另外一个时期又演变成另一个阶级的代表；有的政党与其他社会团体存在着相互转化的关系，有的政党是由普通社会团体发展而来，或者名为政党但实质仍是社会团体，等等。

那么，究竟应该如何给政党下定义呢？列宁说，“判断一个政党，决不能根据它的名称、声明和纲领，而要根据它的行动。”^①也就是说，我们在给政党下定义时，既要坚持马克思主义原则，重视它的阶级属性，也是要根据它的共同特征和实际行动给以科学的全面的剖析和界定。据此，现代政党至少具有以下特征：

第一，政党是一定阶级、阶层和社会集团中最积极、最活跃分子组成的政治组织；第二，政党具有明确的政治目标，其政治目标直接指向政权，这是政党区别于社会政治组织和其他政治团体的最重要特征；第三，政党都有自己的政纲。纲领规定政党的政治目的、任务和政策，反映该党的政治要求和战略策略。从形式上看，政党纲领可以是成文的，也可以是不成文的；第四，政党是联系政府与社会的“纽带”，这是政党具有的最重要也是最本质的特征。政党是脚踏两界的政治组织，它运行于政治体制的正式（合法的、立宪的）部分和非正式（社会的）部分之间的交界上。政党应该能把政府形式上的结构与社会中的各种不同成分联系起来，

^① 《列宁全集》第3卷，人民出版社，第276页。

这些成分包括个体公民和由他们组成的各种不同类型的经济、文化、宗教组织及其他组织。一方面向社会作出反应,代表某种社会利益;另一方面又向社会施以控制,贯彻或推行政党的某种政策或主张;第五,政党具有作为政治机构的确定性特征。政党所选择出的代表人物在国家机构中执掌权力的时候,要能反映来自社会的意愿,也就是反映他们所代表的那一部分阶级或阶层的意愿;第六,政党是一种制度化的组织,有系统的组织机构和组织原则。现代政党,一般都有从中央直到基层的组织机构。全国性的统一的政党,通常设有全国代表大会、中央委员会、主席、主席团等领导机构,有的在议会中还设有议会党团组织。政党通过这种由下而上的组织系统,将党员和积极分子组织起来,使得自身具有较强的政治行动能力。与之对应,政党一般都有一套成文或不成文的规则,来维系政党组织的存在,控制和约束其成员的行为;第七,政党的存在受到法律的保护,具有合法性。

据此,《中国大百科全书》将政党定义为:是“代表一定阶级、阶层或集团的利益,旨在执掌或参与国家政权以实现其政纲的政治组织”。^①

(三)政党具有独特的政治功能

政党功能是政党存在和发展的根本。政党的功能按其治理的不同社会领域,有政治、经济、文化、社会事务和外交方面的功能;按其活动的不同作用属性,有统治性、管理性、服务性和保卫性的功能;按其活动的不同方式,有立法、行政、司法和监察的功能,但突出地表现为政治功能。

1. 表达民意和整合利益关系,维护社会稳定

政党是反映民意和利益要求最主要的表达工具。现代社会有

^① 《中国大百科全书》(政治学卷),中国大百科全书出版社,1992年版,第470页。

大量利益需要表达,这些极度分散的利益要求往往相互冲突和矛盾。在这种情况下,“政党是把一端架在社会,另一端架在国家上的桥梁。如果改变一种表达方式,那么政党就是把社会中思考和讨论的水流导入政治机构的水车并使之转动的导管和水闸”。^①通过这种“导管”,将各种民意以“公意”的方式表达出来,使之与政治体系联接起来而形成“有组织的力量”。

政党是忠实的“守门者”。这一功能作用是决定政党在政治市场上输赢的关键。因为它不仅具有沟通民众与公共权力关系的功能,更重要的是能把不同的社会群体的利益要求聚集起来并加以提炼、简化和综合,使之有可能为社会各阶级、阶层和集团共同接受而成为可控可行的政策主张,从而为多元社会形成共识提供保障。经过政党的组织,相同利益聚集起来,不同利益及其冲突得到协调,从而形成共同性的原则和方向,使国家的基本价值与基本结构得到认同。

政党为公民提供了经常性的政治参与途径。无论民主政治是否形成,民众都可以通过组织政党参与政治。政党或带领民众用革命手段争取民主政治,或使人们的不满和矛盾得以释放、解决,从而有效地抑制公民参政过度膨胀的可能性,起到维护社会稳定的作用。

2. 制定切实的政策,有效地治理国家

政党存在的现实理由是围绕政权制定切合实际的政策来治理国家。“政党是从现实角度设想的,它是一群人的联合,这群人一心要占有宪法所批准的政府,并运用政府的手段来制定和实施他们认为公正、适当或对他们的利益有好处的法律。通过政党,这群人的思想和掌权的愿望被集中于一点。通过政府,政党力求把它

^① (日)风泽宪英:《政党》,经济日报出版社,1991年,第4页。

的政策化为行动。”^①政党具有直接决定或影响政策制定的功能。执政党可以直接决定和制定政策；处于在野地位的政党则可以通过议会、社会讲坛以及其他渠道来对政府施加压力和影响；参政党也可以通过与执政党的协作与谈判施加自己的影响。事实上，政党的政治纲领、价值目标，都有可能转变成为现实的政策主张，实现对社会政治生活的影响。

3. 培养和输送政治精英

为了更好地反映社情民意，政党必须培养和选用各种人才，这是实现政党政治功能的组织保证。现代政党事实上已经成为培养和输送政治精英的主要学校。通过各种方式、途径来训练未来的政治领导人；通过动员选民支持，争取使本党的候选人当选政府公职，已经成为政党实现这一功能作用的较规范的方法和途径。政党同时在选用政治精英的过程中宣传自己，赢得民众的支持。

4. 政治教育和社会动员

政党具有很突出的社会化功能，那就是通过灌输政治知识而实现政治教育，使本党的立场、态度和主张获得最大限度的认同和支持，同时使普通民众和本党的党员、干部了解通过何种途径参与政治、支持政党、表达意见和维护利益。特别是政党还能通过创造政治符号、政治经验、政治记忆、政治形象塑造等，形成一定的政治文化和政治价值观。如美国的政党最初是不受欢迎的，但随着资产阶级政权的建立，原先专制制度的那套高度人身依附性的超政治化政治输入结构已经不可能重新使用，通过教会、学校和家庭培养支持新政权的有道德的公民，也不能完全应付政治现代化的新局面。于是政党作为一种新型的、诱导和强化公民政治社会化过程的、增加他们对政府的支持性政治输入的专业社会结构，开始在

^① (美)查尔斯·A·比尔德：《美国政府与政治》(上)，北京，商务印书馆，1987年，第61页。

美国兴起。政党通过它从中央到地方的各级组织及党员,以体制外政党的纲领或体制内政策主张的形式进行宣传,吸引和统合民众,最终得到各种利益集团和公民的认同和支持,有效地阻止和破坏其它不协调因素的发展。

为了达到自身的政治目的,政党还必须进行有效的社会动员,包括利用“街头政治”、社会运动、革命、武装斗争等暴烈形式对政府施加影响。这对于处在政治剧变过程中国家的政党来说尤其重要和突出。即使是相对稳定的国家,这种动员功能也还存在。政党在发挥社会动员功能的同时又起到稳定社会的作用。

事实上,不同类型政党发挥功能及其方式还具有一些具体特点,比如还承担和发挥着组织和引导功能,等等。

(四) 政党引领国家政治发展

现代政党凭借自身的功能作用驰骋在世界政治舞台上,引领着国家政治发展。虽然各国政党的历史、性质、组织结构,以及围绕政权活动的方式不尽相同,但无论从法律和事实上看,政党在各国政治生活中担任着重要角色。

当今世界,尽管有些政党还处于不断分化组合中,也还有一些新的政党相继问世,但从总体上看,它们在组织结构、纲领政策等许多方面具有相当的稳定性。根据不同的标准,可以分为几种类型:

以阶级基础为标准,可分为资产阶级政党、无产阶级政党和农民阶级政党、小资产阶级政党以及若干阶级联盟的政党。

以意识形态为标准,可分为共产主义政党、民主社会主义政党、保守主义政党、民族主义政党、法西斯主义政党、生态主义政党、地区主义政党等。

以政治地位为标准,可分为执政党、参政党、在野党和反对党,此外还有合法党、非法党和地下党等的区分。

以活动范围为标准,可分为全国政党、地区政党、民族政党和

国际政党。

以政党的组织主体为标准,可分为精英(干部)党、群众党。

以政党的政治力量为标准,可以分为独裁政党、优势政党、多数政党、中型政党和小型政党。等等。

这些名目繁多的政党,活跃在世界各地政治舞台上,成为国家社会政治经济发展的引导者。首先,政党充当着国家的政治领袖,无论是总统制、内阁制或是采用其他政治制度,国家的领袖通常都是由政党领袖担任;其次,政党是政府的组织者和中心,是政府中决定性、创造性的角色。它们或者掌握着国家的行政、立法、司法大权,或者是参与国家大政方针的制定和贯彻执行,决定着国家的发展方向;第三,政党是现代政治制度的实际操作者。它们或为争取上台执政而斗争,或为维护某一阶级、阶层的利益而呼号。通过自身活动,它们不仅能通过权力和政治制度,而且还能通过思想意识和各种社会单位,组织和指导社会政治经济的发展。政党这种独特的政治角色定位是其他任何社会组织和政治组织都不可替代的。难怪有人说,在民主政治的体制之下,如无政党,民主政治便成为不可思议的事。

二、政党制度在国家政治生活中具有重要地位和作用

政党制度是对政党活动的规范,也有人称为政党体制。理由是,政党制度是由英文“Party System”翻译而来,这种翻译是不确切的,原意应是“政党体制”,带有“系统”的意思,即政党的从政模式。而“政党制度”,只含有一种政治统治形式和一套成系统的规定的意思,不能完全揭示政党制度的内涵。本书所谓“政党制度”,是沿袭了中国人的习惯用语,其内涵是指一个国家关于政党的各项制度的总和。一是国家对政党的政治地位、活动规范和执政参政方式的法律规定;二是事实上形成的政党活动方式、执政参政方式和运行机制、党际关系、政党与社会团体的关系,以及社会