



中央民族大学青年学者文库
China Minzu University Young Scholars' Series

◎ 马东亮 / 著

国家财政补助 政党比较 研究

GUOJIA CAIZHENG BUZHU
ZHENGDANG BIJIAO
YANJIU

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

013070429



中央民族大学青年学者文库
China Minzu University Young Scholars' Series

D564

27

◎ 马东亮 / 著

国家财政补助 政党比较 研究

GUOJIA CAIZHENG BUZHU
ZHENGDANG BIJIAO
YANJIU



D564/27

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



北航

C1678285

图书在版编目 (CIP) 数据

国家财政补助政党比较研究/马东亮著. —北京: 中央民族大学出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5660 - 0411 - 6

I. ①国… II. ①马… III. ① 政党—对比研究—世界
IV. ①D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 063838 号

国家财政补助政党比较研究

作 者 马东亮

责任编辑 白立元

封面设计 布拉格

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815 (发行部) 传真: 68932751 (发行部)

68932218 (总编室) 68932447 (办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 880 × 1230 (毫米) 1/32 印张: 7.75

字 数 200 千字

版 次 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5660 - 0411 - 6

定 价 24.00 元

版权所有 翻印必究

总 序

中央民族大学是我们党为解决民族问题、培养少数民族干部和高级专门人才而创办的高等学府。建校六十多年来，中央民族大学认真贯彻党的教育方针和民族政策，坚持社会主义办学方向，坚持为少数民族和民族地区发展服务的办学宗旨，培养了成千上万的优秀人才，取得了许多具有开创性意义的科研成果，创建和发展了一批民族类的重点学科，走出了一条民族高等教育又好又快发展的成功之路。

今天，荟萃了56个民族英才的中央民族大学，学科门类齐全、民族学科特色突出，跻身于国家“211工程”和“985工程”重点建设大学的行列。中央民族大学已经成为我国民族工作的人才摇篮，民族问题研究的学术重镇，民族理论政策的创新基地，民族文化保护和传承的重要阵地。

教师是学校的核心和灵魂。办好中央民族大学，关键是要有一支高素质的教师队伍。为建设一支能够为实现几代民大人孜孜以求的建成国际知名的、高水平的研究型大学提供坚实支撑的教师队伍，2012年4月，学校做出决定，从“985工程”队伍建设专项经费中拨出专款，设立“中央民族大学青年学者文库”基金，持续、择优支持新近来校工作的博士、博士后出站人员以及新近取得博士学位或博士后出站资格的在职教职工出版高水平的博士学位论文和博士后出站报告。希望通过实施这一学术成果出版支持计划，不断打造学术精品，促进学术探究，助推中央民

族大学年轻教师成长，形成长江后浪推前浪、一代更比一代强的教师队伍蓬勃壮大的良好局面。

青年教师正值学术的少年期。诚如梁启超先生脍炙人口的名言所祈愿：少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强，少年独立则国独立，少年自由则国自由，少年进步则国进步，少年胜于欧洲，则国胜于欧洲，少年雄于地球，则国雄于地球。希望在各方面的共同努力下，在广大青年教师的积极参与下，《中央民族大学青年学者文库》能够展示出我校年青教师的学术实力，坚定青年教师的学术自信，激发青年教师的学术热忱，激励广大青年教师向更高远的学术目标攀登。唯有青年教师自强不息，中央民族大学的事业才能蒸蒸日上！

中央民族大学青年教师学术著作出版

编审委员会

2013年6月19日

中文摘要

“国家财政补助政党”制度是指在实行西方式民主制度、政党制度的国家中，以“国家”的面目出现，以法律为保证，以财政收入为资源，依照一定法定分配标准向政党提供政治资金补助的一种制度。这种由国库出资，向符合条件的特定政党拨付补助经费的制度并不是与西方政党政治一同出现的，作为一种制度现象，它出现在第二次世界大战之后的西方式民主国家中，该制度产生的直接原因主要是现代政治演进背景下政党政治与现代选举制度的发展造成的政党资金匮乏。

国家财政补助政党这一制度现象产生之后，在当代经过一段时间的发展，已经在几乎所有实行西方民主制度的国家中普及开来，但是在中文相关学术界尚未有专门研究与论述这种制度现象的论著出现，因此，作为带有一项开创性质的研究，本研究在文章的第一章与第二章对这种制度现象的内容及其产生与发展作了一些简要介绍，但是，基于学术研究的共同旨趣，即揭开制度因素等表象之后的实质原因，本研究将重点放在对以下几个深层次问题的追问：国家在动用财政资源补助政党时其目的何在？面对这种补助制度政党的政治目标与现实政治态度是否产生了相应的变化，这些变化的背后原因是什么？国家与政党的目标达成情况怎样，原因又是什么？最终，本研究希望回答“国家财政补助政党”这一颇带现代政治色彩的政治制度其产生、发展的更深层次原因是什么。为此，本研究选取了已经建立起比较稳定的民

主制度的美国、英国、德国和日本四个国家在第三章至第六章进行专门的国别研究。在对每个国家相关制度进行介绍和评述的同时,本研究对其制度特点进行了初步的概括和分析,试图将制度的共性与差异置于一个比较系统的视野之中。

美国的国家补助政党制度不仅向总统竞选阶段提供补助,同时也对民主、共和两大政党的党内预选提供补助金,并且,美国的制度规定政党可以自由选择是否接受财政补助;英国的国家补助政党制度长期以来以所谓的“间接补助”为主,主要向政党的竞选活动提供免费设施与服务,而非直接提供具体数额的金钱;德国不仅存在向政党与政党基金会提供的大量直接补助,也存在税务抵扣、免费媒体时段等大量间接补助;日本的国家补助制度不仅向政党提供了巨额的补助资金,同时这个国家的相关制度还对该国的政党转型产生了重要的现实作用。这四个国家不仅补助形式各异,而且具体的补助金额占政党政治资金的比例也各具代表性。

通过对美国、英国、德国和日本四个国家的分析、归纳与比较,本研究认为,国家希望利用财政补助政党制度来达到两类目标,即具体性目标与原则性目标,但是这些目标的达成效果十分有限,这主要是由于政党对国家补助制度进行了一种工具化利用,而国家在面对政党这种工具化利用时,或因自身在政治坐标中定位的模糊而相对软弱无力,或因国家所秉持民主价值理念的内在张力而表现出矛盾与摇摆的态度,国家财政补助政党制度难以达到其设计目的主要原因即在于此。

Abstract

In western democratic countries State Funding for Political Parties means financial resources allocated by the state according to a procedure laid out in the law to political parties with the aim of supporting their essential democratic activities. As a kind of institution State Funding for Political Parties was introduced after the World War II, and had been adopted in nearly all western democratic countries. But until now it has not come to dominate academic and political debates in the field of Chinese relative researching. So the author introduces how it comes into being and how it develops in the first and second chapter. But the very emphases of this paper is answering these questions: what is the intention of the State while providing financial resources for Political Parties? What is the objective and posture of the Political Parties when facing state subvention and how these change? When managing to achieve their goals did State and Political Parties get their outcome? and, why?

Public financing in United States provided for not only the president election with the General election grants but also for the presidential primaries of each of the candidates of the Democratic and the Republican with the Primary matching payments and Party convention grants. In Britain, for a long time indirect subsidies was afforded to the party campaign on the way of giving free using of facility and free

media time. As in Germany abundant direct as well as indirect subvention was given to the party and the party foundations, such as tax deduction and free media time. Substantive grants is also allocated to support the political activities of the Japanese party, furthermore, it is expected to make for better transition of the party system. All of these four countries show the researcher different frame, and also, the proportions between the financial grants and party funds in these four countries are so different that can make it valuable for us to study carefully.

In this comparative survey of United States, Britain, Germany and Japan which are uniquely suited to this research, I argued that the State expect to see two kind of aim, one is the concrete aim and the other is the aim in principle by allocating cash grants. But both effect of these aims are limited because of the utilization of the State Funding by Political Parties. When facing with the Parties' instrumental utilization of this institution, the State cannot respond to it effectively because of either the blurred image of its position or the immanent tension among the democratic value which the state held on to.

目 录

导 论	(1)
第一节 “国家财政补助政党”制度概念的提出	(3)
一、什么是国家财政补助政党制度	(3)
二、对相关概念的辨析	(9)
三、本书对国家财政补助政党 制度研究范围的界定	(15)
第二节 相关文献综述	(16)
一、针对制度本身的研究	(16)
二、与国家补助政党制度相关的研究	(23)
三、最新理论进展	(26)
第三节 研究方法与分析框架	(30)
一、选取历史制度主义作为主要研究方法的原因	(30)
二、分析框架	(35)
三、本书的章节结构	(40)
小 结	(42)
第一章 财政补助政党:国家渗入社会的新途径	(44)
第一节 国家补助政党制度的构成要素	(45)
第二节 国家财政补助政党制度的分类	(50)
第三节 不同分配方式对政党的影响	(57)
小 结	(62)

第二章 政党国家化的缘起:财政补助

政党制度产生与发展	(64)
第一节 国家补助政党制度产生的原因	(64)
第二节 国家补助政党制度产生的条件	(78)
一、现代西方国家政治形态是	
国家补助政党的先决条件	(78)
二、现代国家财政制度为补助	
政党制度提供了经济保障	(79)
三、现代社会形态为国家补助	
政党制度的产生提供了可能性	(79)
第三节 国家补助政党制度在当代的发展	(81)
小 结	(84)
第三章 直接可选择补助:隐蔽的工具化利用	(86)
第一节 美国财政补助政党制度的产生	(88)
第二节 美国国家补助政党制度的沿革及特征	(92)
一、美国国家补助政党制度的基本内容	(92)
二、美国国家补助政党制度的	
缺点、漏洞及修正过程	(97)
三、美国国家补助政党制度的特征	(108)
第三节 美国国家补助政党制度对政党的影响分析	(109)
一、政党对国家补助制度的利用及	
制度对政党候选人的影响	(109)
二、国家面临的两难	(116)
小 结	(121)
第四章 直接补助制度的难产与政党的新生	(122)
第一节 英国国家补助政党制度的	
产生、沿革及特征	(122)
一、独特的国家补助形式	(122)

二、政党对补助制度态度的变化以及英国政党形态的转变	(130)
三、英国国家财政补助政党制度的特征	(148)
第二节 国家财政补助政党制度	
在英国政治中的影响分析	(149)
一、英国政党形态的演进与国家补助政党制度	(149)
二、缓慢的立法进程与国家的模糊位置	(150)
小 结	(151)
第五章 政党国家下的大规模补助制度	(153)
第一节 德国国家财政补助政党制度的沿革及特征 ..	(153)
一、《基本法》与财政补助政党制度	(153)
二、宪法法院与国家补助政党制度	(155)
三、德国财政补助政党制度的内容	(173)
四、德国财政补助政党制度的特征	(177)
第二节 德国财政补助政党制度影响之分析	(178)
一、财政补助与德国政党	(178)
二、德国宪法法院与财政补助制度	(180)
小 结	(181)
第六章 金权与补助:一党优位下的工具化利用	(183)
第一节 金权、派阀与丑闻:理解	
日本政治资金问题的关键词	(185)
一、金权政治与派阀政治的依存关系	(185)
二、在丑闻中行进的政治资金规制改革	(189)
第二节 国家财政补助政党制度的	
出台与政治资金的流向	(194)
一、1994 年改革与国家补助政党制度的最终产生	(194)
二、政治资金管理改革与资金流向的变化	(199)
三、日本国家财政补助政党制度的特征	(202)

第三节 优位政党的荷包:日本

国家补助政党制度分析	(202)
一、政党对国家补助制度的态度分析	(204)
二、自民党的官僚化进程与国家的纠结关系	(206)
小 结	(208)
结 论	(209)
参考文献	(217)
后 记	(231)

导 论

无论以何种方式与态度去理解现代政治，一个无法绕过的核心问题就是政党的出现及其对现代政治带来的一系列影响。随着政党政治在各个现代国家的发展，政党已经成为现代民主制度中的重要一环，政党政治因而也对各种民主政体产生了持续而重要的影响，虽然随着时代的变迁，出现了很多以“非政府组织”等为代表的非政党类政治性团体，但是，离开政党的现代政治运作仍然是几乎不可想象的。

尽管对政党的定义各不相同，但是学者们无法否认的一点就是政党是带有特定政治目的的组织，而其众多目的中最重要的一点，也是使政党区别于其他政治性组织的一点就是，政党是以获得并行使政治权力为其首要目的的。为了达到这个目的，政党在民主制度下的唯一选择就是通过利用合法的选举与竞选制度获得足以显示其受支持程度的选票，进而合法掌握国家权力。为了这个目的，在不同选举制度的国家中，政党都必定会积极地派遣出政治精英竞逐国家行政或立法权力机关中的公职。在现代政党政治的发展过程中，政党形态从雏形到发展已相对成熟，在多个方面都发生了变化：从组织形态上由议员团体发展成为现代政党；从政治功能上逐渐完善了利益表达、聚合，教育与动员等功能；从党内民主来讲不断扩展了党员资格范围，等等。尽管表现出诸多变化，但是有一点，即政党与政治资金的暧昧关系几乎从未改变，政党与金钱也日益成为新闻媒体乐此不疲的话题之一。尤其

是在第二次世界大战之后的西方式民主国家范围内，政党为了参与大选而花费越来越多竞选资金的现象几乎成为民主国家的通病。西式民主制的要素之一就是“国家搭台，政党唱戏”，但是随着时代的发展，关心现实政治的人们发现，国家的台子越来越经不起政党日益沉重的竞选费用的重压，即使排除物价上涨导致的通货膨胀因素，竞选费用的飞速增长也几乎是所有西式民主国家所共同面对的问题。

政党的运作需要资金，这是当然之理：政党不仅在推出自己的候选人竞争国家公职时需要竞选资金，而且在维持政党组织的日常运作过程中也需要大量的资金投入。政党在两大主要活动——竞选与日常运转过程中，必须在合法收入有限的前提下平衡好这两者的开支。但是，竞选费用的飞速增长不仅导致了一系列的政治资金丑闻、引发了社会对政党竞选活动性质的质疑，同时政党自身也日益感受到了难以承受的筹集巨额政治资金的压力，因此，学者与政治家不约而同地将目光投向国家，由国家动用财政资源为政党的竞选及日常开支提供经费成为一条解决问题的新思路。于是，在第二次世界大战之后的民主国家范围内，由国家财政提供政治资金、补助政党开支的制度首先在当时的联邦德国诞生，后来在瑞典、美国等国家普及开来，成为一种潮流。毫无疑问，这种制度不仅引发了西方社会舆论的热烈争论，也逐渐使相关领域的西方政治学者对其产生了浓厚的研究兴趣。

对“国家财政补助政党”这一政治现象与制度的出现，西方学者提出了很多有启发性的问题：这一制度现象为何产生？又为何集中出现于第二次世界大战之后的西方政治舞台上？这种制度对现代国家与政党分别产生了何种影响，未来将会如何发展等。对这些问题的回答与探讨产生了很多的研究成果，其中很多成果对我们理解现代政党政治乃至西方民主制度都具有很重要的启示性意义。但在我国，对此种制度现象的研究基本上还处在空

白阶段,因此,本研究希望在西方学者研究的基础上,不囿于现有的分析结论,力争进一步对“国家财政补助政党”制度与现象展开深入探讨,得出更多有启发性的研究成果。

第一节 “国家财政补助政党” 制度概念的提出

一、什么是国家财政补助政党制度

“国家财政补助政党制度”,也可称“国家补助政党制度”或者“财政补助政党制度”。简而言之,国家财政补助政党制度就是在实行西方民主制度的国家中,以“国家”的面目出现,以法律制度为保证,以财政收入为资源,依照一定的法定分配标准向政党提供资金,旨在帮助政党履行某些政治功能,以期解决或部分解决政党政治运作过程中政治资金匮乏问题的一种制度。这种制度出现在第二次世界大战之后的西方民主国家中,并且逐渐被越来越多实行西方民主制度的国家所采用。

在本研究中,国家财政补助政党制度基本上成为整个研究的核心,因此要准确而全面地对此制度下一个定义并试图理解整个制度的历史沿革的话,至少会涉及以下问题。

一是该制度在西方相关学术研究中的理论位置的问题,即此类研究与其他相关研究呈现何种逻辑关系。

首先,由于涉及政党概念以及政党与国家的关系,因此国家财政补助政党制度引发了一系列的研究课题。一旦有某个国家采取了这种制度之后,国家补助对政党的组织形态以及政党制度形

态的影响如何、对政党功能的履行有何影响、对政党与国家的关系影响如何？国家补助对政党的影响有何共性、其原因又是怎样的，对人们理解政党与国家关系又能得出何种有普遍意义的结论？这些都是西方研究政党政治的学者所关心的课题。其次，按照传统的理解，政党是游离于国家与社会之间的一种组织，其桥梁作用即是因此而产生，同时也是很多学者认为的政党功能中十分宝贵的一点，但是由于国家财政补助政党制度之中涉及国家财政对政党持续、大量的合法补助这一新生现象，也自然有很多学者关心由此引发的对国家概念的重新理解问题。^① 许多学者认为

① 由于是在西方民主国家逻辑范围内展开相关探讨，因此，本研究首先排除了借助马克思主义理论对包括资本主义国家在内的阶段性的国家概念的理解。但是这并不表明马克思主义所认为的国家概念不具有正确性，恰恰相反，带有鲜明批判性的马克思主义国家观深刻揭示了隐藏在国家外表下的阶级暴力本质，因而对我们从总体上理解资本主义国家有着很强的指导意义。然而就本研究而言，由于是在西方民主国家逻辑范围内讨论西方民主制度下国家财政补助政党的产生、发展与影响，重点希望回答的就是该制度对西方民主本身的影响问题，因此，本书对国家概念的理解主要基于韦伯意义上的国家观，即因为“国家的充分发展完全是现代的事情，所以国家概念也应当依据国家的现代类型来定义……当今国家在形式上的特征是行政和法律秩序。这一秩序可以通过章程来修改。但无论章程如何规定，管理班子有目的的团体行为总是以这一秩序为指南……当今世界仍然存在的‘正当’的暴力，仅仅是国家秩序允许或规定的暴力。国家暴力统治的垄断特征，如同它理性的‘机关’特征和持续性的‘企业行为’特征一样，是它在当代的本质特征。”参见[德]韦伯《社会学的基本概念》，胡景北译，上海人民出版社，2000年，第89—90页。韦伯对国家的理解不仅指出了国家的法律秩序特征，也指出了国家拥有暴力的权力特征，因此比较符合本书的研究前提，即国家财政在补助政党的过程中，不仅仅是以一个法律秩序意义上的形态出现的，国家不仅希望通过补助政党来帮助实现政党制度的公平有序，也希望借此实现对政党的控制与渗透，这里面表现出的既有国家推行法治的愿望，也有国家实施权力的欲望。在某些情况下，政府概念确实能成为国家概念的最好代表，因此，本研究不排斥在不影响理解文章逻辑分析时以政府概念去代表国家，在这种情况下，往往意味着广义政府，而非狭义的行政权力或行政机关。如果需要使用狭义的权力机关概念来代表国家时，本研究会作一定的强调，这一点是需要特别说明的。