

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0335-09

政党制度与中国民主:基于政治学的考察

林 尚 立

[摘 要] 中国的政党制度源于中国社会的发展,是中国民主政治的重要组成部分。根据中国政党制度与中国民主成长的互动关系,中国的政党制度建设只有有效地嵌入国家制度体系,并融为一体,人民民主才能得到巩固与发展;同时,政党制度才能适应国家制度体系运行的内在要求而获得充分的保障与巩固,而政治协商是国家、政党互动的桥梁。

[关键词] 政党制度;民主政治;人民民主

[中图分类号] D0 [文献标识码] A

事物是发展的,政治也是如此。任何发展都将构成历史运动逻辑的一环,也许不可能直接改变现实,但却是整个历史运动不可或缺的,因而都是有意义的。在政治研究中,最容易的就是用一种既定的价值来匡算现实,从而判定其对错,算计其前途命运。然而,现实政治发展从来就是按照自己的逻辑来演进的。这就要求政治研究必须从宽广的时空去认真审视现实及其可能的发展趋势,从而探究其本质与实际含义,寻找科学的应对之策。学术的使命在于探寻现象背后的规律,所有应然的判断都应该建筑在实然的分析基础之上。这是本文探讨中国政党制度的基本出发点。中国的政党制度源于中国社会的发展,是中国民主政治的重要组成部分。中国政党制度的核心是中国共产党的领导,随着中国共产党从革命党转向执政党,党的领导方式和执政方式的变化和发展,中国共产党与国家、社会的关系必然发生变化与发展。这种变化和发展将直接决定着中国政党制度的自我完善及其与中国整个政治体系之间的关系,而中国政党制度的发展将对中国的民主发展产生深刻影响。本文将从中国政治建设 with 政党制度发展之间的互动关系,探究中国政党制度的前景及其对中国民主成长的意义。

一、中国民主化孕育相对独立的政党制度

中国的政党制度,即中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,包含三个层面:即中国共产党领导,多党派合作和由各党派、界别参与所形成的人民政协制度,概括来说,就是由领导、合作和协商三个层面构成,从领导层面到协商层面,是一个主体日益多元、参与面不断扩大的过程。这样的政党制度框架在中华人民共和国成立后不久就已确立,但作为一个相对独立的制度体系存在并得以运行却是在改革开放之后,因为只有在改革之后,这个制度所包含的三个层面才日益制度化,并构成有机整体。“1989年中国共产党制定了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,多党合作和政治协商走上了制度化轨道。1993年召开的第八届全国人民代表大会第一次会议,将‘中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展’载入宪法,中国多党合作制度有了明确的宪法依据。”^①推动中国政党制度变化和发展的因素很多,如中国现代化过程中的经济的市场化、社会结构的多元化以及政治的民主化等,但最初的,也是最直接的动力是来自改革开放之后的党政分开。

党政分开是针对改革开放前的党政不分而言的,其实质是要解决权力过分集中所形成的以党代政的问题。邓小平在反思改革前的党和国家领导体制时指出:“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。”^[1](第 328-329 页)与此相应,体制上就“变成了党去包办一切、干预一切;实行一元化领导,变成了党政不分、以党代政”^[1](第 142 页)。在这样的领导体制下,政党的一元化领导,既扭曲了国家制度体系,也扭曲了政党领导与执政,从而在整体上限制了人民民主的发展。显然,在扭曲领导体系和国家制度体系中,“各民主党派和工商联被迫停止活动”^[1](第 204 页),政党制度也就自然失去了生存与发展的基础。这种局面只有在党政分开之后才得到根本的改变。

从改革开放的具体历程来看,党政分开不是孤立的政治行动,它是与民主、法制建设统一在一起的。因而,党政分开所产生的实际效应有三:其一,改变党的领导方式和执政方式;其二,在宪法保障下,国家权力与国家制度体系获得依法运行的自主空间;其三,人民民主开始从“阶级专政”的形态向“人民当家作主”的形态转变。在民主化、法治化的大潮流推动下,这三大政治效应为中国政党制度走向制度化产生了积极的推动作用。

首先,党的领导方式和执政方式的变化使多党合作成为党领导和执政的重要政治基础。党走出一元化领导模式所产生的领导方式和执政方式的改变,使得中国共产党不可能再依靠权力集中和资源垄断来组织、整合和控制全社会,而必须充分借助包括自身组织体系在内的各种社会和政治资源来领导和整合社会。在这方面,民主党派以及各社会团体无疑是重要的政治力量,而联合与协调这些政治力量的人民政协无疑是最为有效的、也最为合法的制度机制。因而,从执政角度来看,不论民主党派还是人民政协,都是党领导和执政的重要政治基础和政治保障。为此,邓小平在改革开放伊始,就把发挥各民主党派的作用看作是党领导国家、巩固执政的重要保证,他对民主党派和工商联代表人士诚恳地说道:“在国家政治生活和各项事业中,由于中国共产党居于领导的地位,党的路线、方针、政策正确与否,工作做得好坏,关系着国家的前途和社会主义事业的成败;同时,由于我们党的执政党的地位,我们的一些同志很容易沾染上主观主义、官僚主义和宗派主义的习气。因此,对于我们党来说,更加需要听取来自各个方面包括各民主党派的不同意见,需要接受各个方面的批评和监督,以利于集思广益,取长补短,克服缺点,减少错误。我们热诚地希望各民主党派和工商联都以主人翁的态度,关心国家大事,热心社会主义事业,就国家的大政方针和各方面的工作,勇敢地、负责地发表意见,提出建议和批评,做我们党的诤友,共同把国家的事情办好。”^[1](第 205 页)

其次,国家权力与国家制度体系的依法运行使政党制度逐渐获得宪法和法律地位。党政分开的另一个重要体现就是在党和国家制度都遵循宪法的前提下,依据各自的规章运行。邓小平指出:“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。”而国法党规的基本使命就是“必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”^[1](第 147, 146 页)。所以,国家权力与制度体系的依法运行的另一面就是党的依法领导和执政。在这样的格局下,虽然党依然是国家的领导力量,但党的组织与运行体系逐渐地与国家权力与制度运行体系区隔开来,形成相对独立的系统。伴随执政党的领导与组织体系逐渐独立于国家权力与制度运行体系,中国的整个政党制度也逐渐获得了相对的制度与政治空间,从而为其制度化提供了必要的前提条件。1989 年,中共中央在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,明确中国共产党领导的多党合作与政治协商制度是中国的一项基本政治制度,1993 年第八届全国人大一次会议通过的宪法修正案将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”载入宪法,从而使得这个基本政治制度获得了宪法保障。

最后,人民民主的建设和发展使得政党制度成为“人民当家作主”的基本制度体现。人民民主是社会主义国家的本质规定,也是党执政的合法性基础。党政分开就是要彻底破除限制人民民主发展的樊

篱，使国家权力与制度体系重回宪法和法律的空间，使社会成员重新获得自主和独立；与此同时，随着政党分开彻底破解了作为“阶级专政”极端制度形式的党的一元化领导，人民民主的价值取向也就自然从“阶级专政”回到其本质内涵，即人民当家作主。党政分开对人民民主发展所产生的制度和价值的双重效应，大大拓展了人民民主发展的空间。人民民主的发展必然要求相应的制度安排。从国家出发，人民代表大会制度、民族区域自治以及基层群众制度是现成的制度安排；从政党出发，共产党领导的多党合作和政治协商制度是适应社会多样化发展和公民多元化参与的有效制度安排。所以，中国的政党制度与人民代表大会制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度一样，与中国的人民民主具有高度的契合性，是人民民主的重要制度体现和发展平台。人民力图通过政党制度实现当家作主的政治要求，是中国政党制度得以不断充实和完善的内在动力。

综上所述，中国政党制度自成体系并获得相对独立发展的重要政治前提就是党政分开。只有不断明晰党的体系与国家体系的边界，政党才能够在自己的空间中建构和运行其领导和执政的制度体系，从而使政党制度不断趋向制度化。改革开放之后的中国政党制度成长说明了这一点。这个事实逻辑对中国政党制度的未来发展也是有指导意义的。然而，政党制度获得相对独立的发展空间，不是政党制度建设和发展的目的，仅仅是其走向成熟和完善的一种手段，或者说是一个过程而已。从现代国家建设的基本要求来看，政党制度建设和发展的最终目的使政党制度与国家制度运行相适应，并逐渐嵌入到国家制度体系之中，使政党制度成为特定国家制度运行的外在标识和内在规定，达到政党制度与国家制度共生共存的境界。这就要求现实中的政党制度能够随着经济与社会的发展，尤其是随着国家制度的民主化和法治化进程而得到全面的健全与完善。

二、政党制度在中国民主中的方位

在建设现代国家的过程中，各国民主发展的终极取向基本是相同的，但由于民主在各国所承担的具体历史使命是有差异的，所以，各国民主发展的具体形态和内在结构必然各不相同。这种差异首先不是体现在具体的民主制度上，而是体现在民主的成长逻辑上，因为，各国赋予民主的具体使命与各国迈向民主的现实条件与历史使命直接相关，而这些现实条件和历史使命在赋予各国民主的具体使命的同时，也构成其成长的现实基础与时代条件。

就中国现行的社会主义民主，即人民民主来说，它一开始就与两大历史运动相结合：一是民族解放运动；二是解放劳动阶级的国际共产主义运动。基于前者，民主的使命体现为反抗一切压迫和奴役，实现民族的解放和国家的独立；基于后者，民主的使命体现为使广大的劳动阶级成为国家的主人，实现劳动人民当家作主的“大多数人的民主”。中国共产党在新民主主义革命的旗帜下，把这两大历史运动有机结合起来，并通过统一战线，建构了以工人阶级为领导的，以工农联盟为基础的，团结一切可以团结力量的革命统一战线，创造性地提出了“各革命阶级联合专政”的国体形式。毛泽东把“各革命阶级联合”所形成的集合体概括为“人民”，并将其视为组织国家和建立政权的基础。“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。这些阶级在工人阶级和共产党的领导之下，团结起来，组成自己的国家，选举自己的政府”^[2]（第1475页）。“无论如何，中国无产阶级、农民、知识分子和其他小资产阶级，乃是决定国家命运的基本势力。这些阶级，或者已经觉悟，或者正在觉悟起来，他们必然要成为中华人民共和国的国家构成和政权构成的基本部分，而无产阶级则是领导的力量。现在所要建立的中华民主共和国，只能是在无产阶级领导下的一切反帝反封建的人们联合专政的民主共和国，这就是新民主主义的共和国。”^[3]（第674-675页）在这里，我们看到以实现民族解放、国家独立和劳动阶级当家作主为取向的人民民主，首先要完成阶级集合体，即“各革命阶级联合”的构建，只有在中国社会组成了“人民”，人民共和国才能在中国得以确立和巩固；其次，要完成劳动阶级的彻底解放，建立人民当家作主的“大多人的民主”形态。前者关系中国国体，后者关系中国政体。

人民共和国的性质及其得以确立的内在逻辑，决定了人民民主在中国的实践，首先要完成“人民”这个

集合体的构建,从而巩固国体。革命年代要明确“人民”这个集合体,从而明确革命的阶级基础和革命的对象;在建设年代也要明确“人民”这个集合体,从而将社会凝聚成为有机整体,维护中国社会的社会主义性质。面对改革开放,尤其是社会主义市场经济运行所带来的中国社会结构的深刻变化,中国共产党在党的十六大报告中,重新明确了“人民”这个集合体,强调在改革开放中涌现出来的新阶层也是全体人民的一部分。报告是这样阐述的:“随着改革开放的深入和经济文化的发展,我国工人阶级队伍不断壮大,素质不断提高。包括知识分子在内的工人阶级,广大农民,始终是推动我国先进生产力发展和社会全面进步的根本力量。在社会变革中出现的民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会阶层,都是中国特色社会主义事业的建设者。对为祖国富强贡献力量的社会各阶层人们都要团结,对他们的创业精神都要鼓励,对他们的合法权益都要保护,对他们中的优秀分子都要表彰,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。”在这里,全体人民的范围得到了进一步明确,紧接下来的任务就是中国共产党如何将人民凝聚成为一个有机的阶级或阶层的集合体。不然,人民民主也就失去了最基本的阶级与社会基础。

仔细分析人民这个阶级集合体,我们可以看到,它实际上是一个结构有序的阶级集合体,至今为止,其内在结构始终如一:即工人阶级是这个集合体的领导力量;工人阶级与农民阶级是集合体的根本力量;集合体内各阶级或各阶层联合形成集合体的基础力量。这样的结构决定了作为工人阶级先锋队的共产党是人民这个集合体的领导核心,其使命就是要将各社会阶级或阶层力量联合为进行社会主义革命和建设的人民力量。显然,这种联合不是要消除各阶级本身,而是将各阶级凝聚为国家与政权的基本力量,凝聚为社会主义社会的基本力量。因而,这种集合体在强调领导的一元性的同时,也强调集合体组成的多元性,实践表明,要保持这样集合体的健康发展,两者不可偏废,必须有效地实现其内在的统一。中国共产党领导的多党合作与政治协商为这种统一提供了相应的制度形式。虽然这个制度是在中国共产党领导中国人民革命和建设过程中形成的,不是直接按这样的政治逻辑设计的,但从这个制度形成的历史以及相关的价值关怀和理论取向来看,这个制度形成的历史过程和具体制度设计,都没有偏离这个基本的政治逻辑。如中国共产党的统一战线的政治逻辑,如中国共产党处理与民主党派关系提出的“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针,都充分体现了这种政治逻辑,没有丝毫的偏离。

“人民”是一个政治集合体,在革命的逻辑下,它是革命主体的集合体,与革命的对象相区分,即与“敌人”相区分。在和平建设的逻辑下,它是组成社会主义国家的社会成员的集合体,既可以指称集合体本身,也可以指称集合体中的部分。所以,在和平建设年代,人民民主是针对全社会成员而言的。在现代化发展的历史过程中,面对全社会的成员,人民民主必须从两个层面来运行民主:其一,必须在作为阶级或阶层集合体的人民上运行民主;其二,必须在普遍拥有当家作主权利的每个社会成员组成的人民上运行民主。前者,人民民主必须在制度上解决领导阶级与各阶级、阶层联合之间的关系,解决一元政治领导与多元社会结构之间的关系;后者,人民民主必须在制度上解决人们基于当家作主意识和权利所形成的强大的、普遍的公民参与要求,因为,广泛而全面的公民参与是“当家作主式”民主的最基本体现。人民民主要同时在这两个层面上运行好民主,并不断地使民主制度化、法治化,就必须同时解决好三大基本政治问题:即大领导、大联合与大参与。大领导之大,是因为这种领导不仅要领导整个国家,而且领导整个社会;大联合之大,是因为这种联合既包含将全体社会成员整合为人民集合体,以巩固社会主义社会,而且也包含在现代民族国家体系下将全体社会成员整合为一个有机整体,以建成民主共和的现代国家体系;大参与之大,是因为这种参与不仅基于法律上的现代公民权利,而且基于政治上的阶级解放、或者说人民解放所形成的当家作主的政治地位和政治权利,这样参与不仅仅是监督性、表达性的参与,更重要的是当家作主性的参与,既要有深度,也要有广度。

任何国家、任何社会的民主都会在自身的成长中形成相应的制度表达,并通过合适的制度表达来维护特定的民主形式,促进民主的有效发展。基于人民民主形成的中国民主,确实是有中国特色的社会主义民主,作为根本政治制度的人民代表大会制度与作为基本制度的共产党领导的多党合作与政治协商

制度都是其特定的制度表达。用毛泽东提出的关于国体与政体关系的理论来看^[4] (第289页), 这种制度表达作为一种政体形式, 较好地体现了中华人民共和国的国体。从这个角度来看, 中国的政党制度, 首先关乎的是这个国家与社会的性质, 其次关乎的是人民民主的实践与运行, 最后关乎的是现代化过程中党领导下的国家与社会的协调与整合。这三个方面都直接决定着中国民主的基本性质、基本结构与基本形态。可见, 中国的政党制度源于中国民主的内在本质要求, 中国的民主成长离不开这套政党制度; 这也决定了中国政党制度的健全与发展将对中国民主的成长以及前途产生决定性的作用 and 影响。从这个角度看, 在中国的民主中, 政党制度所处的方位是基础性的, 同时也是决定性的。

三、政党制度与中国的协商政治

民主的本意就是人民统治, 其最基本的形态就是人民在一起共同决定自己的事务, 即直接民主。这种直接民主的最基本的实现方式就是协商。票决是协商的补充形式, 选举就是在票决基础上产生的。由于在权力委托上, 选举能够比较直接和清晰地表达或展现每个人的意愿, 所以, 当民主被简化为民众的赋权过程或权力的合法性获得过程的时候, 选举自然成为民主的主要表现形式。然而, 选举并不能因此取代、甚至消除协商在民主实践中的基础地位, 即协商是民主的最基本的实现方式。

近代以来, 在民主共和的取向下, 中国的民主成长经历了两个历史过程: 一是旧民主主义的民主; 二是新民主主义的民主。后者是前者的继承和超越, 同时也开辟了以人民民主为取向的中国民主发展的新时代。按照毛泽东关于新民主主义政治以及人民民主专政的理论, 人民民主是基于各革命阶级联合而形成的, 其历史使命决定了人民民主只有将社会各种积极的力量联合为有机的集合体, 共同维护 and 实践社会主义革命和建设的基本使命, 才能得以生存和发展。为此, 作为这个阶层或阶级集合体的领导力量的中国共产党必须完成承担起这种使命的政治任务。在实践中, 中国共产党从两个层面进行了努力: 一是政党层面, 从党的领导出发, 中国共产党始终坚持统一战线的战略和方针, 强调党的领导必须建立在团结一切可以团结的力量基础上; 二是政权层面, 从掌握政权、巩固执政的角度出发, 中国共产党强调在坚持领导地位的前提下, 应该在政权建设与国家治理中形成广泛的政治联合, 建立中国共产党领导的, 基于各阶层、各党派、各社会团体联合和参与形成的政权体系与国家治理形态。这两个层面是相辅相成的, 统一战线是政党的战略与行为; 而政权中的联合和参与则是政权的制度建设, 关系民主的制度设计与安排。政权建设的主体也是中国共产党, 所以, 政权建设中的制度设计与安排一定要体现中国共产党的统一战线的基本战略与方针: 即团结与联合, 但其表达方式与机制选择则必须从民主的逻辑出发, 形成了民主的基本形式: 即合作与协商。从这个角度讲, 政治协商是源于人民民主的内在要求与基本实践, 而基于政治协商所形成的中国共产党领导的多党合作与政治协商的基本政治制度, 则是人民民主的基本制度表达。换言之, 对中国民主成长来说, 不是因为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度而形成政治协商, 并使得协商成为中国民主的重要形式之一; 而是因为中国推行的是人民民主, 而人民民主为了创造阶级的政治联合与合作, 必然对政治协商产生内在的需求, 从而使得协商在中国民主的实践中成为重要的形式之一。中国共产党的政权建设实践充分证明了这一点。

在抗日战争时期, 中国共产党在晋察冀根据地创造性地用三三制的政权结构形式来表达具有统一战线性质的抗日民主政权。这种政权结构在强调中国共产党在政权层面上与各革命阶级和进步人士进行民主联合的同时, 强调中国共产党的领导实践应该建立在与人民群众、与社会各界代表共商共议的基础上, 人民群众是民主的主体, 党的领导只有寓于民众的民主生活之中才能获得广泛的认同和支持。朱德在比较国共两党时指出: “蒋介石不可能胜利, 因为中国有四万万五千万人民。他们得不到民主是决不罢休的。……中国人民像大海, 国民党像一只船。船开过来, 转来转去, 在水上作乱一阵。船一过去, 水又像从前一样汇合在一起……我们共产党人像大海中的鱼, 生活在大海之中。”^[5] (第26页) 在抗日战争时期, 中国共产党把这种政权组织与运行形式推广到各革命根据地, 普遍建立由共产党、各抗日党派和无党派代表人物合作的地方性联合政权。抗日战争结束后, 中国共产党力图把这个政权形式提升为

全国政权,以此来结束国民党的一党专制统治,建立民主联合政权^[6](第 253 页)。为此,中国共产党在与国民党的重庆谈判中,提出了党派平等合作,召开党派协商会议,成立把各党派和无党派的代表人物团结在一起的联合政府,和平建国。1946 年 1 月,基于谈判协定,政治协商会议在重庆召开,这是中国在全国范围内“走向国家制度民主化的第一步”^[7](第 365 页)。然而,这一步的努力因为蒋介石撕毁谈判协议而没有完全迈出。1948 年 5 月 1 日,在中国人民解放战争的全国性战略进攻取得决定性胜利的时刻,中国共产党向全国发出号召,主张“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府”^[8](第 419-420 页)。由此,中国共产党真正迈出了走向国家制度民主化的步伐,不仅成功召开了第一届全国人民政治协商会议,奠定了新中国建立的基本政治基础;而且使多党合作和政治协商的政治实践逐步制度化为国家的基本政治制度,从而使得多党合作和政治协商成为人民民主的最基本的制度表达。

显然,是中国共产党领导的人民民主实践创造了政治协商。所以,在中国,政治协商既源于一般民主的内在逻辑,也源于人民民主的必然要求。实践表明,政治协商使得作为人民民主基础的人民这个集合体得到不断的巩固和发展。然而,在建设与发展时期,人民民主的实践,不仅要体现为人民的聚合与团结,而且体现为作为国家主人的人民的当家作主权利的实践。在人民具有普遍参与国家事务管理的当家作主的民主实践中,民主既要体现为利益表达与权力监督,同时还要更多地体现为人民的直接参与或共同商议决策。这就要求把以团结和凝聚人民这个政治集合体为取向的政治协商,拓展到民众的具体民主实践之中。当然,这种拓展不可能将政治协商本身拓展到民众实践中,因为,政治协商的主体是党派、界别与团体;而是将政治协商所展现出来的协商形式的民主拓展到民众的民主实践中。这种拓展的第一次努力就是 1987 年党的十三大提出的建立社会协商对话制度,其目的就是要在党以及政府与广大人民群众之间建立起协商对话制度,以拓展民众的利益表达空间,深化党和政府与社会民众之间的沟通,强化党和政府对民众利益的关切与关怀。进入 20 世纪 90 年代,随着社会主义市场经济的建立与发展,社会成员日益自主,利益需求日益多样,与此同时,各种新的社会组织、经济组织以及新的社会阶层相继出现。在协调多元而复杂的利益关系过程中,创造利益主体之间的协调与协商成为基层民主建设的重要趋势,各种形式的民主恳谈会、听证会、议事会如雨后春笋纷纷出现,创造了公民协商的民主氛围。于是,中国的民主政治生活中就形成了以政治团体为主体的政治协商,在党、政府与民众之间建立起来的社会协商以及在公民、社会团体和组织之间形成的公民协商。政治协商、社会协商以及公民协商共同构成了中国协商政治,使得协商与选举一起共同成为中国民主的两大重要形式。2006 年,中国共产党在关于加强人民政协工作的意见中明确指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式。”^②这个文件全面确立了协商在中国政治生活的地位与价值,从而使得政治协商、社会协商与公民协商成为中国民主政治生活的基本形态。

实践表明,中国协商政治所涉及的这三个层面的协商都直接或间接地与中国的政党制度相关。换言之,中国的政党制度都能直接或间接地服务或贡献于这些协商形式。这也就是说,在中国的民主成长中,人民民主的发展孕育了多党合作与政治协商制度,而这个政党制度在实践中将服务和贡献于基于人民民主政治逻辑而形成的中国协商政治。

四、政党制度建设与中国民主成长

在现代化过程中,任何国家的政党制度,不论其如何形成,都与现代国家建设有关。现代国家的政治形态,即民主共和的政治形态,是以政党为中心形成与运作的,因而,必然形成一定的政党制度;反过来,现代政党制度只有与现代国家建设的内在要求相契合,才能得以确立、成长和巩固。所以,一个国家的政党制度,不简单出自民主的需求,在很大程度上还出自现代国家建设的要求。政党以及政党制度在西方国家确立的历程充分说明了这一点^③。政党制度的形成与一定社会的政党生态直接相关,但政党

制度的定型与巩固则取决于政党制度能否与现代国家的制度体系全面相容,换言之,政党制度只有有效地嵌入到现代国家制度体系之中,成为其中的一个重要组成部分,政党制度才能得以巩固;同时,现代国家制度体系也才能得以健全和完善。所以,政党制度的健全和完善,不是一项孤立的制度建设行为,而是政党制度与国家制度体系互动、适应和有机统一的政治建设过程。在这个过程中,政党制度的建设要积极贡献民主的成长,同时还必须从民主的成长中不断获取自我建设和发展的政治资源和制度空间。

就中国的政党制度建设来说,改革开放之后,中国的政党制度在制度上逐步成型,至今不到30年时间。政党制度的成型并不意味着政党制度的完善。中国政党制度的健全和完善还需要一个持久的政党制度建设过程。以人民民主为价值取向,以建立社会主义民主法治国家为时代使命的中国政治建设,决定了中国政党制度的建设和发展的基本取向就是:在制度上实现党的领导、多党合作和政治协商的三者有机统一,使得政党制度与国家的制度体系相辅相成:政党制度从国家制度体系中获得合法性与有效性的基础;与此同时,国家制度体系从政党制度中获得稳定与巩固的政治基础与制度资源。在建设社会主义民主法治国家的过程中,中国政治建设是全方位的,涉及价值核心、社会结构、制度形态以及法律体系等等,政党建设必须与中国政治建设的大系统、大格局相适应、相协调,具体来说,主要与中国政治建设中的两大方面相适应、相协调:其一是中国的民主政治建设,其取向就是全面推进民主的制度化与法律化,实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一;其二是中国共产党的建设,其取向就是全面提升党的先进性和执政能力,使中国共产党不仅在理论创新、组织创新和制度创新上能够适应21世纪中国的建设和发展,而且拥有更强的领导力和执政力。这就意味着中国的政党制度建设,一方面要与中国共产党的领导和执政体系相统一;另一方面要与中国的国家制度体系相统一。落实于政党制度建设之中,政党制度要与党的领导和执政体系相统一,就必须在制度上实现党的领导、多党合作和政治协商的有机统一,使多党合作和政治协商有效地成为党的领导与执政的重要政治基础;政党制度要与国家制度体系相统一,就必须使参政议政、政治监督和决策协商转化为具体的制度安排,从而使得党的领导、多党合作和政治协商共同成为人民民主制度运行不可缺少的基础性保障。

虽然中国政党制度建设要达到预期的目标还需要作出很大的努力,但应该看到,政党制度与党的领导体系、与国家制度体系相统一的发展趋势已经出现,最典型的表现就是基于“协商在决策之前和决策执行过程中”而形成的新政治过程安排正在逐步改变中国既有的政治过程。1995年中国人民政治协商会议第八届全国委员会常务委员会第九次会议通过了《关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》,明确提出:“政治协商是对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商。”2000年中国人民政治协商会议第九届全国委员会第三次会议在修改《中国人民政治协商会议章程》时,把这条规定写入章程。2005年中共中央颁布了《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》,紧接着在2006年初,中共中央又颁发了《中共中央关于加强人民政协工作的意见》,两个《意见》都更为明确地提出了把政治协商纳入决策程序:“人民政协的政治协商是中国共产党领导的多党合作的重要体现,是党和国家实行科学民主决策的重要环节,是党提高执政能力的重要途径。把政治协商纳入决策程序,就国家和地方的重要问题在决策之前和决策执行过程中进行协商,是政治协商的重要原则。各级党委要高度重视人民政协的政治协商,统一部署和协调,并认真组织实施。”^④就上述所列的文本规定来看,从1995到2006年的十年多时间里,政治协商在党和国家决策中的地位和作用得到了不断提高,并最终被明确地纳入决策程序。这些规定表面上是在完善决策程序,从而使政治协商在决策中发挥更大的作用,但在实践中,它必然将逐渐改变整个国家的政治过程,进而逐渐改变国家政治生活中政党、人大与人民政协之间的政治关系。对于中国政党制度来说,这些变化的实质就是使得政党制度的运行逐渐地嵌入到国家的政治过程之中,进而融入国家制度体系运行之中。在这种嵌入中,政党制度会依据国家制度运行的原则和要求来改变自身,同时,政党制度及其运行也将深刻地改变国家制度内部的政治关系与运行形态。这种嵌入所产生的政治效应将深刻而长远地影响中国的政治建设与政治发展,影响着中国的政治体制变更与发展。

然而,政党制度建设与发展对未来中国政治发展所可能产生的作用和影响,都首先取决于政党制度自身实实在在的建设与发展。尽管这种建设和发展离不开整个国家的民主建设和制度发展,但主体的自觉和努力依然是决定性的。从中国政党制度的内在逻辑和发展空间来看,政党制度在自我发展与完善中,应该着力在理论、体制和机制上处理好四对基本关系:

其一,党的领导与多党合作的关系。中国共产党认为,“政党制度的显著特征是:共产党领导、多党派合作、共产党执政、多党派参政。”^⑤因此,党的领导与多党合作的关系主要集中于领导与合作、执政与参政这两个基本关系上。对于整个政党制度的建设和发展来说,这两个基本关系背后的核心问题是两个:一是如何通过多党派合作来巩固党的领导;二是如何通过多党派参政来提高党的执政能力。前者关系党领导的社会基础,进而关系整个政党制度的合法性基础;后者关系国家政权形态的完善以及党的执政方式,进而关系整个政党制度的有效性基础。解决这两个问题的关键是共同的:即丰富和完善多党派参政的机制与形式,从而强化多党派合作。

其二,多党合作与政治协商的关系。政治协商可以在党派之间直接进行,也可以通过人民政治协商会议这个制度进行。从长远发展来看,人民政协这个制度对于完善和充实多党合作更具有实质性意义。因而,如何从体制和机制上全面提升人民政协政治协商的能力与水平具有战略意义。从一般的政治逻辑来看,政治协商水平的提高主要取决于参与主体的能力的提高,即政党参政议政能力的提高;但在中国的政治逻辑中,政党参政议政能力的提高则在很大程度上取决于制度所提供的平台与空间。随着协商成为中国民主发展的重要形式之一,人民政协的建设和发展将会获得更大的社会空间与政治空间,关键是要在这方面进行必要的理论创新和制度创新。

其三,政治协商与政治监督的关系。政治监督是现代政党制度的活力所在,也是中国政党制度保持其生机与活力的关键。中国的政党制度,一方面源于各社会和政治力量联合对政治协商的内在要求;另一方面源于中国共产党一党领导和执政对民主监督的内在要求。协商固然能够创造监督,但不能替代监督。从中国政党制度发展的历程来看,监督的提升是政党制度发展的最基本标志之一,从最初不提监督到提出“互相监督”,再到提出“民主监督”,以及到今天明确提出“政治监督”^⑥,都是基于政党制度的发展与提升而形成的。可见,充实和完善政治监督是中国政党制度建设与发展的基本战略点。提升政治监督关键在两个方面:一是监督主体的主体地位和政治能力;二是政治监督的体制、机制与程序的健全与完善。

其四,政治协商与民主决策的关系。决策是党的领导和国家治理的核心,关系到党的路线方针的制定和国家法律与重大政策的形成。政治协商被纳入决策程序所产生的政治效应是双重的:一是改变决策的程序与过程;二是改变政治协商主体之间的政治关系以及协商形式。相对来说,协商介入决策的积极性要大大强于决策吸纳协商的积极性。这之间的张力直接影响政治协商与民主决策之间的关系。缓解这种张力的关键是如何从法律和制度上更好地界定决策中的政治协商,使其有比较明确的边界、机制、程序与形式。实践表明,这些问题不能很好地解决,政治协商纳入决策程序就难以产生实质性的政治效应:政治协商既不能提高决策的民主性与科学性;同时,决策中的协商也不可能有效地提高政治协商的水平与影响力。

五、结 语

中国的政党制度源于人民民主运行的内在要求,是人民民主实践与运行的制度结果。这也决定了中国人民民主的实践和发展离不开政党制度的健全与完善。从宏观层面来看,政党制度的健全与完善,既要与党的领导与执政体系建设相统一,同时,也必须与国家制度体系的建设相统一;从中观层面来看,政党制度的健全和完善,必须将党的领导与执政、多党合作以及政治协商有机统一起来,这其中不仅有体制与机制问题,而且有一系列重要的理论问题。如果理论问题不解决,仅仅依靠体制与机制创新是无法有效解决问题的。从微观层面来看,政党制度的健全与完善,应该在政策、组织与机制这三个方面突破传统的观念、传统习惯和现行体制的束缚,进行必要的创新与变革。这三个层面是联动的,微观的行

为要考虑宏观的效应；同样，宏观的战略选择要考虑微观的行动议程。如果中国的政党制度建设和发展能够在宏观、中观和微观三个联动中展开，那么政党制度建设过程就一定是政党制度嵌入国家制度体系的过程。中国的政党制度只有有效地嵌入国家制度体系，并融为一体，人民民主才能得到巩固与发展；同时，政党制度才能作为国家制度体系运行的内在要素而获得充分的保障与巩固。

注 释：

① 参见国务院新闻办：《中国政党制度白皮书》，2007年。

②④ 参见2006年2月8日中发[2006]5号文件《中共中央关于加强人民政协工作的意见》。

③ 意大利学者萨托利对西方政党制度确立的历史过程分析，充分说明了这一点。参见萨托利：《政党与政党体制》，商务印书馆2006年版，第11-59页。

⑤⑥ 参见2005年2月18日中发[2005]5号文件《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》。

[参 考 文 献]

[1] 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社1994年版。

[2] 《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社1991年版。

[3] 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社1991年版。

[4] 王沪宁：《政治的逻辑——马克思主义政治学原理》，上海：上海人民出版社2004年版。

[5] [美]安娜·路易斯·斯特朗：《中国人征服中国》，刘维宁译，北京：北京出版社1984年版。

[6] 赵书刚：《中国政党发展的轨迹》，北京：中共中央党校出版社1998年版。

[7] 《政治协商会议资料》，成都：四川人民出版社1981年版。

[8] 《中国民主同盟历史文献》，北京：文史资料出版社1983年版。

[9] 林尚立：《公民协商与中国基层民主发展》，载《学术月刊》2007年第9期。

（责任编辑 叶娟丽）

Party System and Chinese Democracy: A Perspective of Political Science

Lin Shangli

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Chinese party system origins from the development of Chinese society. At the same time, it is the important element of Chinese democratic politics. The paper systematically make clear the mutual relation between party system and democratic growing up in China. Only through effectively embedding party system into the state institution and inosculating as a whole, in my opinion, can people's democracy be consolidated and developed. Moreover, party system can adequately be maintained and consolidated by complying with the inherent requirement of the operation of the state institution. Political negotiation is the bridge of interaction between state and party.

Key words: party system; democratic politics; people's democracy