

中国新型政党制度下的政党属性与政党关系

宋 俭

摘要：在中国政治生活中，中国共产党具有领导党和执政党的双重属性与功能。“领导”与“执政”具有不同的内涵，其活动空间也是有区别的，不能把“领导”与“执政”混同起来。与中国共产党领导党和执政党的双重属性和功能相对应，中国各民主党派体现为合作党与参政党的双重属性和功能；如果仅仅将各民主党派定性为“中国特色社会主义参政党”是不全面的，也是不准确的。在中国新型政党制度下，各民主党派“合作”的内容和活动空间要比“参政”的内容和活动空间更全面、更广泛。“合作党”是中国民主党派的本质属性，各民主党派的“参政党”属性与功能是寓于“合作党”属性与功能之中的。中国共产党与各民主党派关系的本质是基于领导与被领导的主从关系，这是中国新型政党制度下政党关系的本质，也体现着中国新型政党制度“最本质的特征”，体现着中国特色社会主义政治发展道路的鲜明特色。

关键词：新型政党制度；政党属性；政党功能；领导与合作；执政与参政

中国分类号：D621 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2019)04-0024-07

2018年3月4日，习近平总书记在看望参加中国人民政治协商会议第十三届一次会议的民盟、致公党、无党派人士、侨联界委员时发表的重要讲话中指出：中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度，是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造，是从中国土壤中生长出来的新型政党制度，明确提出了“新型政党制度”的重大政治命题。在世界政党制度中，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度之“新”有诸多维度，其中一个重要维度就是中国政党制度是建立在一种新型政党关系基础之上的，在中国政党制度下，中国共产党和各民主党派是领导与合作、执政与参政的关系，不同于西方国家多党制或两党制政党制度下的执政党与反对党或

执政党与在野党的政党关系，以政党合作替代了政党对抗。这样一种新型政党关系，既是历史形成的，是“从中国土壤中生长出来的”，也是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的“伟大政治创造”，是由中国共产党和中国各民主党派的双重政党属性与功能所决定的，本文拟就中国新型政党制度下的政党属性与政党关系作初步探讨。

一、中国共产党具有“领导党”和“执政党”双重属性与功能

在中国政治生活中，中国共产党具有领导党和执政党的双重属性与功能。从十九大以来中国共产党的主流文献中，可以比较清晰地看到中国共产党对自身这种双重政党属性与功能的认识。党的十九大报告一方面强调“坚持党对一切工作的领导”，

“完善坚持党的领导的体制机制”；另一方面也要求党必须“全面增强执政本领”。提出“要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家”。^①党的十九届三中全会通过的《关于深化党和国家机构改革的决定》也明确要求“完善保证党的全面领导的制度安排，改进党的领导方式和执政方式”。^②在这里，中国共产党把“领导”与“执政”及“党的领导方式”与“党的执政方式”明确区别开来。显然，虽然在当代中国，“领导”与“执政”的主体都是中国共产党，且从根本上讲，中国共产党的领导是内在地包含了执政的，但是，在中国共产党治国理政的活动中，“领导”与“执政”是具有不同内涵的，其活动的空间也是有区别的，因而，不能把“领导”与“执政”混为一谈，更不能把二者简单等同起来，同样的，也不应该把“党的领导方式”与“党的执政方式”混同起来。

在当代中国政治生活中，中国共产党主要的是领导党。领导党的角色体现着中国共产党更为重要、更为全面的政党属性和功能。领导党与一般意义的执政党是有区别的。一般来说，执政党的功能主要是执掌国家政权，通过国家政权管理国家事务，其活动空间和范围主要是在国家权力机关和行政机关，从执政党的属性和功能来说，党不直接领导国家和社会，也不直接领导经济、文化、社会、生态环境等事务，而是要通过国家政权机关来领导国家和社会。正因如此，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求党“要善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导”。^③而领导党属性则体现为党更为全面的领导功能，即党对国家、社会和人民及其一切活动的全面领导和直接领导，党领导的范围包括经济、政治、文化、社会、生态、内政外交国防、治党治国治军各领域各方面各环节，即党按照“总揽全局、协调各方”的原则对立法、行政、司法等全部国家政权机关以及军队、民主党派、群众

团体、社会组织、经济组织、企事业单位等实行的全方位的领导。按照党的十九大报告的提法是：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”“坚持党对一切工作的领导”的政治原则主要体现的是中国共产党的领导党属性和功能，而不是执政党属性和功能。

这种领导党的属性和功能，决定了中国共产党的各级组织不同于西方国家政党制度下的一般政党组织。在中国政治生活中，中国共产党不仅领导党的各级组织、全体党员和党的全部活动，更重要的是还要领导全国各族人民及整个国家和社会的全部公共活动。中国共产党的中央委员会和各级地方委员会不仅是党的各级领导机关，同时也是国家和地方各级的最高公共决策机关和权力中心。这也就是说，中国共产党的各级组织不只是一个单纯的政党组织，还是各级公共权力机关，而且事实上是各级最高权威的公共权力机关，中央和地方各级党组织的工作主要不是党务工作，而是从事公共决策和国家治理工作。同时，中国共产党还在中央和地方的国家政权机关、行政机关、司法机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立党组，在人民军队中设立党委作为这些非党组织和机关的领导核心，从而实现党对一切工作的集中统一领导。

这种领导党属性和功能正是中国共产党不同于西方国家执政党的一个重要特点，即其在国家治理中的活动不仅是执政活动，更重要、更全面、更权威的是领导活动。党的十九大报告指出：“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量。”并将“坚持党对一切工作的领导”列为新时代十四项治国方略之首，要求“完善坚持党的领导的体制机制”。^④《中华人民共和国宪法》也明确规定：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”这些重大政治原则和宪

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第20、68、37页。

② 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，《人民日报》2018年3月5日。

③ 《十八大以来重要文献选编》，北京：中央文献出版社，2016年，第158页。

④ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第20页。

法原则，都突出了中国共产党的领导党属性与功能，深刻揭示了中国共产党的本质属性和最基本的特征。领导党的活动范围更广泛，领导党的政党功能也更强大。领导不等于执政，但实际上领导包含了执政，所以，从根本上来说，中国共产党的执政党属性是寓于领导党属性之中的，领导党属性体现着中国共产党最本质的特征。

虽然对于中国共产党来说，领导党与执政党是内在统一的，但二者的活动范围与政党功能发挥则是不同的。在一般意义上，执政党的活动空间和范围主要是在国家政权机关，执政党对国家和社会的领导需要通过国家政权机关来实现的。这就要求作为执政党的中国共产党在依法治国的过程中，要“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导”。作为执政党，中国共产党必须要依法执政，其在国家权力机关和行政机关履行执政职能的全部活动当然是以宪法法律来调适。而作为领导党，中国共产党的活动范围则显然要大得多，作为领导党，中国共产党可以直接领导中央和地方国家机关、军队、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织。由于中国共产党作为领导党实际上履行的主要是公共权力机关的职能，这就是要求中国共产党必须“把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来”，必须“依据宪法法律治国理政”，在法治的轨道上依法领导国家和社会。^①而中国共产党依据法领导国家和社会则不仅需要靠宪法法律来调适，同时，还需要依靠党章和党内法规制度来调适。中国共产党的领导党和执政党的双重功能，决定了中国共产党的党内法规亦具有双重的功能，即其不仅是中国共产党管党治党的法理依据和根本遵循，同时也是中国共产党治国理政的重要依据和重要遵循。中国共产党的党内法规特别是领导法规制度不仅适用中国共产党管党治党，也适用于中国共产党治国理政。

因为中国共产党的党内法规不仅要用以规范、管理作为国家治理基本和核心力量的中国共产党党员干部队伍，更重要的是，中国共产党的领导法规制度有直接用以规范党治国理政的领导活动的功能，并具有极高的权威性。正因如此，2019年1月通过的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》在关于“建立健全坚持和加强党的全面领导的制度体系”的部署中，明确要求要“研究制定党领导经济社会各方面重要工作的党内法规。健全党中央集中统一领导重大工作的体制机制”。要“将坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法，载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织等的章程，健全党对这些组织实施领导的制度规定”。^②

二、中国各民主党派的“合作党”与“参政党”的双重属性与功能

与中国共产党领导党和执政党的双重属性和功能相对应，中国各民主党派体现为合作党与参政党的双重属性和功能。1989年12月出台的《中共中央关于加强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》是中共中央第一个关于中国新型政党制度的专门文件，指出：“我国是人民民主专政的社会主义国家。中国共产党是社会主义事业的领导核心，是执政党。各民主党派是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，是接受中国共产党领导的，同中共通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党，是参政党。”^③在第一次明确提出民主党派是“参政党”的同时，也指出在中国政党制度下，中国共产党具有“领导”与“执政”的双重属性与功能，而各民主党派则具有“合作”与“参政”的双重属性与功能。2005年2月出台的《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》指出：“这一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。”各民主党派“是接受中国共产党领导、同中国共产党通力

① 《十八大以来重要文献选编》，北京：中央文献出版社，2016年，第158页。

② 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，《人民日报》2019年2月28日。

③ 《十三大以来重要文献选编》，北京：中央文献出版社，2011年，第244页。

合作的亲密友党，是进步性与广泛性相统一、致力于中国特色社会主义事业的参政党”。^①进一步阐释了中国新型政党制度下中国共产党和各民主党派的双重政党属性与功能。

对于中国各民主党派来说，虽然其作为“合作党”和“参政党”的政党角色在事实上是合二为一的，且从根本上讲，各民主党派的“参政”亦是包含在“合作”之中的。但是，必须要指出，正如中国共产党“领导”与“执政”的内涵是不同的，在中国新型政党制度下，各民主党派“合作”和“参政”的内涵也是不同的，其作为“合作党”和“参政党”的活动空间和范围亦是有区别的。“合作”与“参政”体现着中国新型政党制度下民主党派不同的政党属性与功能，这是我们在理论上必须要厘清的。

按照《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》和《中国共产党统一战线工作条例（试行）》相关内容的规定，各民主党派“同中国共产党通力合作”即多党合作的内容主要包括6个方面：一是中国共产党同各民主党派、无党派人士的政治协商，即政党协商；二是充分发挥民主党派和无党派人士的参政议政作用；三是充分发挥民主党派的民主监督作用；四是中国共产党同民主党派人士合作共事；五是中国共产党支持各民主党派和无党派人士参加改革开放和社会主义现代化建设，开展社会服务活动；六是中国共产党支持民主党派加强自身建设。这六项内容当然都属于“多党合作”的范围，但是，却并非都属于参政党的职能范围。在这六项内容中，第二项“充分发挥民主党派和无党派人士的参政议政作用”，即所谓“一个参加，三个参与”：各民主党派参加国家政权，参与重要方针政策、重要领导人选的协商，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，这些内容都属于参政党职能。第五、六两项完全不属于参政党的职能和活动范围。第一、三、四项的内容则需要具体分析，有的属于参政党职能，有的不属于参政党职能，如第一项政党协商中“关系统一战线和多党合作的重大问题”就不完全属于参政党的职能。第三项民主党派的民主监督

即“中国共产党同各民主党派实行互相监督”，至少从法理逻辑上来说主要不属于参政党的职能。第四项中国共产党同民主党派人士的合作共事，民主党派人士以党外干部的身份在人大、政府、政协及检察、司法机关与中国共产党的合作共事属于履行参政党职能，而其在人民团体、高等学校、科研院所等事业单位、国有企业领导班子及“两新”组织中与中国共产党的合作共事，则不属于参政党的职能和活动范围。民主党派人士参与的这些活动都属于“非参政党职能”的多党合作。可见，在中国新型政党制度下，各民主党派与中国共产党的“通力合作”不只限于参政议政。以各民主党派开展的“双岗创优”活动为例来分析，所谓“双岗”，一是“立足岗位建功立业”，二是“围绕大局建言立论”。二者都是新时代民主党派人士履职的重要内容，“围绕大局建言立论”可以归入履行参政议政的职能，但“立足岗位建功立业”则显然并不是履行参政议政的职能。“双岗创优”活动从一个侧面诠释了在中国新型政党制度下民主党派双重政党属性与功能。

因而，我们仅仅将各民主党派定性为“中国特色社会主义参政党”是不全面的，也是不准确的。在中国新型政党制度下，对于各民主党派和无党派人士来说，“合作”的内容和活动空间显然要比“参政”的内容更全面、更广泛。“合作”包括了“参政”，而“参政”则并不能完全包括“合作”的内容。也就是说，中国各民主党派作为“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要成员”，在中国政治生活中的政治身份并不仅仅只是“参政党”，同时还是“合作党”，而且主要是“合作党”。虽然各民主党派的“合作党”属性与“参政党”属性在多党合作和各民主党派履职的实际工作中并没有予以明确的区分，但是，民主党派作为“合作党”的角色与作为“参政党”的角色在活动范围和政党功能上是不同的，在理论上必须要予以厘清，不能混为一谈。在中国新型政党制度下，中国各民主党派的职能不仅仅只是“参政”，其发挥作用也不仅仅只是在政治生活领域中以参加政治协商、参政议政、民主监督等形式发挥参政党功能，而“立足岗位建

^①《十六大以来重要文献选编》，北京：中央文献出版社，2006年，第673、674页。

功立业”，发挥自身的优势服务社会，加强民主党派自身建设等，也是其履职的重要方面。“合作党”体现着中国各民主党派更全面的政党功能和更广泛的活动范围。本文认为，“合作党”才是中国民主党派的本质属性，各民主党派的“参政党”属性与功能是寓于“合作党”属性与功能之中的。这是我们认识中国新型政党制度的一个基本点。

三、中国新型政党制度下的政党关系

从比较政党制度的层面来认识，中国新型政党制度之“新”，最突出的特点就是构建了一种完全不同于西方政党制度的新型政党关系。在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度下，中国共产党和各民主党派实行“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的基本方针，风雨同舟、患难与共，是“通力合作的亲密友党关系”，是建立在根本利益一致、奋斗目标相同、同心同德、同心同向、同心同行基础上的长期稳定的合作共事关系。它根本不同于西方政党制度下的执政党与反对党或执政党与在野党的对抗性与竞争性的政党关系，在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度下，中国的各民主党派不是反对党，也不是在野党，而是合作党和参政党，在其作为领导党和执政党的中国共产党的关系中，以合作替代了对抗（竞争），以协商替代了博弈，这种新型政党关系“反映了人民当家作主的社会主义民主的本质，体现了我国政治制度的特点和优势”。^①对于中国政党制度区别于西方政党制度的这种新型政党关系，理论界多有探讨，本文不多赘述。

从中国新型政党制度内部政党关系的具体构成来认识，首先需要指出，中国政党制度下的政党关系是一种双向而不是多向的关系，也就是说，构成政党关系的主体不是多个而是两个，即作为领导党和执政党的中国共产党为关系的一方，作为合作党和参政党的各民主党派和无党派人士以整体的形式构成关系的另一方。在一般情况下，各民主党派之间不构成独立的政党关系，而中国共产党和某个民主党派之间，如中共与民革的关系、中共与民盟的关系、中共与民建的关系等等，在现实上这种一对

一的关系虽然是存在的，但是在理论上并不单独构成一对对独立的政党关系，也没有在理论上探讨这种政党关系的必要。无论是“合作”还是“参政”，中国各民主党派是以一个整体与中国共产党构成双向互动的政党关系，我们是在这样一种政党关系的构架下来认识中国新型政党制度内部政党关系的具体构成的。在这样的分析视角下，中国共产党同各民主党派的关系具体表现为领导与合作、执政与参政的双重关系。如前所述，在中国新型政党制度中，民主党派的性质和地位是与其与中国共产党的关系为基础和前提的，中国共产党与中国各民主党派的双重政党属性与功能决定了中国新型政党制度下的双重政党关系。虽然领导与合作、执政与参政都是体现中国共产党与各民主党派的关系，在本质上说都是体现为多党合作的关系，但是，由于领导与执政、合作与参政体现着中国共产党和各民主党派不同的政党属性与功能，也就决定了在中国共产党与各民主党派之间领导与合作、执政与参政所体现的政党关系亦有着不同的内涵。

中国共产党与各民主党派的关系主要是领导与合作的关系。领导与合作不是对等的关系，而表现为主从关系，即领导与被领导的关系。这种关系是在这一政党制度形成之初就确立了的。1949年1月22日，当时的中国各民主党派负责人在联名发表的《我们对于时局的意见》中明确表示：“愿在中共领导下，献其绵薄，共策进行。”^②由此奠定了中国共产党与各民主党派、无党派人士之间领导与被领导的政党关系，确立了中国新型政党制度的政治基石。《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》强调“坚持中国共产党的领导是多党合作的首要前提和根本保证”，揭示了中国各民主党派之间领导与被领导的政党关系，这种主从关系决定了中国各民主党派参与多党合作的各种活动都在中国共产党领导下进行。这种领导与被领导的主从关系贯穿于多党合作的各领域各方面各环节和全过程，体现着中国新型政党关系的本质。

^① 《十六大以来重要文献选编》，北京：中央文献出版社，2006年，第673页。

^② 《开国盛典——中华人民共和国诞生重要文献资料汇编》（上编），北京：中国文史出版社，2009年，第73页。

中国共产党与各民主党派的关系还表现为执政与参政的关系。中国共产党执政，各民主党派参政，是多党合作在国家政权层面的具体体现。执政与参政也不是一种对等的关系，但表现为主次关系。中国共产党是执政党，执掌国家政权，是国家治理的领导力量。各民主党派是参政党，派代表参加国家政权并在一定范围内参与国家事务的管理，虽然也是国家治理的主体，但不是国家治理的主要力量。虽然同样作为中国新型政党制度的重要成员，但民主党派以参政党的身份在国家政权和国家治理体系中是居于次要地位的。如果仅仅从执政党与参政党的关系来说，执政党与参政党并不必然存在领导与被领导的关系，所以，这种关系至少在法理上并不表现为主从关系，而是表现为主次关系。但是，在中国新型政党制度下，中国共产党与各民主党派的“执政”与“参政”的关系又是以“领导”与“合作”即领导与被领导的关系为前提的，因而，从本质上讲，中国共产党与各民主党派的“执政”与“参政”的关系实际上是“领导”与“合作”关系在政党与国家政权关系层面的具体体现，中国各民主党派的“参政”活动同样要在中国共产党的领导下来开展。

综上所述，本文认为，在中国新型政党制度下，中国共产党与各民主党派关系的本质是领导与被领导的关系。正因为这种领导与被领导的主从关系，中国各民主党派不仅认同中国共产党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，亦以中国共产党的指导思想作为本党的指导思想，并以中国共产党的党内法规和中共中央的政策性文件作为调适政党关系、规范和指导本党活动的指导性文件。如《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》不仅对于中国共产党是指导性的文件，对于各民主党派同样也是指导性的文件。这个在目前仍然被认为是关于中国新型政党制度的最权威性的文件明确规定：“中国共产党和各民主党派在多党合作和政治协商的长期实践中形成了一些重要政治准则，必须认真坚持和遵循。主要是：坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，坚持中

国共产党的领导，坚持社会主义初级阶段的基本路线、基本纲领和基本经验，坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的基本方针。”^①中国各民主党派完全接受这些“必须认真坚持和遵循”的“重要政治准则”，并在自己政党的章程相应做出了明确的规定。如《中国国民党革命委员会章程》规定：“本党现阶段的政治纲领是，坚持中国特色社会主义道路，以邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”，“以坚持共产党领导与发扬社会主义民主、体现政治联盟特点、体现进步性与广泛性相统一为原则，以继承和发扬孙中山爱国、革命、不断进步精神为特色，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，不断坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚定维护以习近平总书记为核心的中共中央权威和集中统一领导，坚决维护习近平总书记的核心地位，贯彻中国特色社会主义基本理论、基本路线、基本方略”。在关于“党员必须履行的义务”中明确要求民革党员必须“努力学习邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想，学习和践行社会主义核心价值观；坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，不断增强坚持和发展中国特色社会主义的自觉性和坚定性”。《中国民主同盟章程》也规定：“中国民主同盟坚持高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，积极参与中国共产党领导的伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，努力服务‘全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党’的战略布局，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为实现两个阶段战略安排、‘两个一百年’奋斗目标，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。”将“坚持中国共产党的领导与充分发扬社会主义民主；体现政治联盟的特点；体现进步性与广泛性的统一”确立为民盟自身建设的原则，将“坚持社会主义初级阶段的基本路线”明确为民盟盟员的义务。（下转第115页）

^①《十六大以来重要文献选编》，北京：中央文献出版社，2006年，第673页。