

政党与宪政关系的二元分析*

刘爱芳

(湖南文理学院 法学院,湖南 常德 415000)

摘要:从立宪史的角度看,政党曾被作为派系斗争的工具或纯粹的市民社会组织,而为立宪实践所敌视或漠视。随着政党国家现象和政党异化现象的出现,通过立法实践和司法实践将政党纳入宪政体制之中遂成为现代立宪实践的世界潮流。从逻辑的角度看,政党不仅是基于公民自由结社的市民社会组织,更因其组织的准国家机构特性和党权的准公共权力性质而在宪政体制中发挥着不同于一般市民组织的宪政功能,理应获得“宪法机构”之公法地位,成为宪政规范的对象。

关键词:政党;宪政;政党立宪;宪法机构

中图分类号:D05

文献标识码:A

文章编号:1007-4074(2010)05-0048-05

基金项目:湖南省教育厅资助项目(07C453)

作者简介:刘爱芳(1968-),女,湖南常德人,硕士,湖南文理学院法学院讲师。

政党普遍存在于现代国家中,成为各国政治运作中不可或缺的政治主体。“政党不是现代政府的附属物,它们处于现代政府的中心并扮演着决定性和创造性的角色。”^{[1](P1)}无论是多党制的国家还是一党制的国家,从民意的筛选、汇集和表达达到政府的组建、法律政策的出台,实际上都是由政党主导的。政党虽不是政权组织,但因其以获取和维持政权或影响政府权力的运作为目的,与其他社会团体相比,政党的意识形态、组织形式和治国方略以及由此展开的种种活动都对国家政治生活产生深刻的影响。因此,如何理解政党与宪政的关系、合理界定政党的宪法地位,进而规范政党及其活动就是现代宪政建设的关键课题,甚至可以说是“前置性”的宪政课题。

一、从敌视、漠视到重视:政党与宪政关系的历史考察

宪政与政党都是近代的产物,在二者的关系史

上,政党对宪政的推动作用清晰可见。英国是宪政的故乡,旨在限制王权的1215年自由大宪章是英国宪政的起点。这部宪法性文件就是当时的两大政治集团(“贵族党”、“君主党”)相互斗争的结果。另外三部在英国宪政史具有标志性意义的宪法性文件即1679年的人身保障法、1689年的权利法案和1701年的王位继承法也是由当时活跃于议会的两大权贵党(托利党和辉格党)共同促成的。作为近现代宪制典范的美国1787年宪法就是当时的联邦党人和反联邦党人之间斗争与妥协的产物。我们从联邦党人与反联邦党人的论争留下的经典法学著作《联邦党人文集》中可以了解到政党互动对这部宪法诞生的推动作用。

政党虽在推动各国立宪实践中发挥了不同于一般社会团体的作用,在魏玛宪法时代以前,无论大陆法系国家还是英美法系国家,政党却长期被排除在各国宪政建设的视野之外,存在着宪法性的政

* 收稿日期:2010-06-13

党规范缺失的现象与问题。这种现象的出现一方面受制于当时的历史情境。如立宪初期关注的焦点要么是如何限制专制王权的问题,譬如英国,要么是政体选择问题,譬如美国,选择联邦共和政体还是纯粹民主政体就是当时最主要的问题。另一方面,这种宪法性的政党规范缺失也与人们对宪政尤其是对政党的理论认知密切相关。宪政被认为是一种规范性政治理论,或是一种特殊的政治秩序,它的最显著特征是对那些属于国家政权组织的公共机构施加责任,对普通公民和一般的社会组织则纯粹赋予权利。根据私法自治的原则,政党不仅享有成立的自由,而且在党内规范的制定、协助公民表达政治意志等内外部行为方面也享有充分的自由,排除国家权力对公民成立政党、决定政党组织形态和运作机制以及政党参与国民政治意志的形成等自由的强制干预。基于对政党的这种理论认知,在立宪实践中,政党既没有因其宪政功能和实际政治影响力异于一般社会团体而受到特别保护,也没有因此受到特别规制。各国宪法都未曾提及政党,当然也不会直接通过宪法和专门法律来明确政党的宪法地位、规范政党的内部活动和外部活动。这一时期与政党相关的法律如选举法和议会规则等虽有涉及政党的有关规定,但主要目的不是通过规范其内外行为将其纳入到宪政体制中来,而是防范政党、挤压政党的生存空间。其方式有两种:一是通过自由委任代表制防范政党拘束本党议员在议会中的发言与表决;二是透过议会内部规则阻碍政党的发展壮大。如规定议会内的席位依抽签、年龄或资历决定,给同党议员统一行动制造障碍,防止同党议员集结在一起;禁止议员在议会朗读事先拟好的演讲稿,防止议员将政党的决定原封不动地带入议会^{[2](P204)}。

19世纪末20世纪初,随着普选制的逐步确立、比例代表制的引入,政党的社会基础和组织形式发生了深刻的变化,从主要由权贵名流构成、组织松散的精英型政党过渡到有广泛社会基础和较严密组织结构的大众型政党。借助组织的力量,政党对国家政治生活的介入也因此达到了前所未有的深度和广度。政党不仅操控选举、而且控制议会立法程序、主导公共政策的制定,正如迪维尔热所言,议会与政府像是由政党一个马达所带动之两个机械。这就是与行政国家、福利国家并称的现代三大政治趋势之一的“政党国家”现象。人们不得不开始审视长期被排斥在宪法学研究和宪政规范之

外的政党组织,进而引发了关于政党法律性质的理论论争。这一时期关于政党法律性质的理论论争形成了二种政党法律性质论。其一,国家机关说,此说根据政党与国家机构之间的紧密关联及政党在现实政治中所承担的公共功能,视政党为国家机关。其二,社会团体说,此说认为政党虽承担一定的公共职能,但并不因此改变其为公民结社自由之产物这一私法组织的性质。政党政治的实际变化和政党法律性质的理论论争并没有根本改变立宪实践者的传统立场。魏玛宪法是世界上首次在宪法条款中提及政党的宪法(魏玛宪法130条第一款规定:“公务员是为整个国家,而不是为某一个政党服务”),但是无关政党宪法地位的界定,毋宁说是为了警惕政党对国家政治生活的影响。1923年的奥地利宪法倒是把政党视为国家组织要素,将其纳入宪法调整范围之内,但奥地利的这一立宪实践并没有追随者。

20世纪30年代前后,政党国家现象进一步凸显,尤其是政党组织的异化给人类带来的灾难促进了战后人们对政党与宪政关系的深刻反思;如果仅以一般社会团体对待政党,不仅公民基本权利可能受到侵犯,而且国家的宪政秩序也可能不保。政党不再被视为与一般社会团体无异的普通政治组织,而是宪政秩序无法忽略的要素,甚至是关键性要素。自此,通过宪法和法律规范政党及其行为的政党立宪问题才真正纳入宪政的视野,成为现代立宪实践的世界潮流。

从立法实践层面来看。根据荷兰学者马尔塞文等对1976年3月31日前生效的142个国家的宪法(当时有156个民族国家)进行分析而得出的结论是:当时有65.5%(93个)的国家在宪法中有政党条款,其中,规定政党且只允许一个或某些政党存在、或规定某个或几个政党主导地位的占22.5%(32个)^{[3](P83-84)}。另外根据我国有关研究者对包括巨变后的东欧和前苏联解体后新成立的国家在内的111个国家宪法的统计分析,共有64个国家在宪法中特别地对政党的相关事宜做出了规定,约占全体的57.66%。无论这些国家宪法的政党条款被置于宪法权利编、宪法总纲编还是宪法权力编,大部分国家宪法的政党条款中都有防卫条款、特权条款、民主条款和政党财务条款,政党的公共属性都得到肯定或宣扬。其中有些国家的宪法明确或事实上已把政党视为政治权力体系的一部分和宪法上的机关,成为民主宪政秩序中不可或缺的

一环^[4](P74-84)。在普通立法上,目前有 62 个国家有或曾经有《政党法》。其中欧洲有 19 个国家有《政党法》,亚洲有 20 个国家有《政党法》,非洲有 19 个国家有《政党法》^[5]。

从司法实践层面来看,1949 年德国基本法实现“政党入宪”后,联邦宪法法院通过一系列判例把基本法关于政党法治的精神和原则付诸实践,并通过 1966 年“政党公共资助案”直接促成了 1967 年德国《政党法》的产生。随后,联邦宪法法院又分别于 1968 年、1976 年、1986 年、1992 年对涉及政党财务的案子下达重要判决,推动《政党法》多达 8 次的修改和完善^[6]。在历次政党财务案中,宪法法院关于政党法律性质的态度经过了政党国家机关论、政党宪法机构论到政党中介论的变化,但政党的公共属性一直是宪法法院特别关注的层面,在机关诉讼中,政党始终被视为“宪法机关”。另一个对本国政党立宪做出重要贡献的是美国联邦最高法院。美国没有实现“政党入宪”,也没有专门的政党法,政党的宪法地位主要是由联邦最高法院在一系列关于选举权和平等权的案例中逐步确立的。在 1935 年的“初选缺席选票案”中,联邦最高法院认为政党属于“自愿组织”,因而政党行为不属于“国家行为”。但在此后的两个主要案例中,即 1944 年“党禁初选第一案”和 1953 年的“党禁初选第二案”中,最高法院明确推翻了前案的结论,以迂回的方式承认了政党的公共性质:虽然政党不是正式的国家机构,政党的行为必须符合宪法^①。

二、政党宪法地位之争:政党与宪政关系的逻辑分析

政党立宪实践主要是基于“政党国家”现象和政党组织异化的现实考虑,要为政党立宪提供坚固的理论基石,还必须合理界定政党的宪法地位。有人基于政党产生于公民的自由结社这一法律事实,把政党定位为社会团体,有的基于政党的实际宪政功能,把政党等同于国家机关或视为特殊的宪法机构,有的认为在国家与社会的二元对立结构中,还存在一个介乎其间的社会公共领域,其中政党是居于这一领域,在国家与社会之间发挥媒介作用的组织^[7],因而提出了兼顾这种双重属性的政党媒介说^[7]。但是按照三分法之说,社会公共领域除了政党组织外,还包括以关注公共事务为导向的各式社会团体,以及私人领域中关注公共事务的那一部分^[8],它们同样在国家与社会之间发挥媒介作用。

政党媒介说不能完全把政党与社会团体区分开来,无法突出政党在宪政体制中的特殊地位。因而笔者从政党的法律属性和实际政治功能两个方面分析政党的组织性质和党权性质,以期能合理界定政党的宪法地位。

(一)政党的组织性质:国家机构、社会团体还是准国家机构

从法律角度来看,政党是公民依结社法而自愿参加的市民社会组织,与同样产生于公民结社的其他社会团体有着相同的出身,与根据宪法及组织法而设立的国家机关有着完全不同的出身,所以其社团身份不容忽略,国家机关身份却无法成立。但是政党组织性质的界定不能仅以此为据,因为政党是以获取政权、对社会进行定向设计和改造为目的的政治组织,与国家政权有着极为紧密的联系,一旦产生,就走上了与社会团体完全不同的政治轨道,扮演着独特的宪政角色。

西方国家政党的组织形态经历了一个从权贵型政党(精英型政党)→大众型政党→全方位型政党→卡特尔型政党的变迁过程^[9]。其中仍然是目前世界“通用模式”的大众型政党大都有类似科层制的组织结构特点:组织相对严密、结构完整,有明确的党纲、党的奋斗目标以及实现目标的手段。党的组织分为全国和地方性组织,配备专业或业余的党务人员,维持各机关、部门的运转。正如政治学者乔瓦尼·萨尔托里所说,通过全面组织群众,这些政党已经持久地组织化和完全的官僚化^[10]。全方位型政党和卡特尔政党的组织化程度尤其是基层组织有变松散的趋势,但对于在政府和议会中活动的“公职的政党”和专门从事党务活动的“中央办公室的政党”来说,其科层化特征和领袖集权化趋势却越来越明显^②。发展中国家的政党,尤其是一些长期执政的政党,其组织化程度更高,官僚化色彩更浓厚。这些政党普遍建立了细密广泛的基层组织和严整明晰的党内科层制结构,并积极利用长期执政的优势动用行政资源招揽群众、扩大组织覆

① 参见张千帆.《西方宪政体系》(上)第二版.中国政法大学出版社,2004年版,第394-397页;《宪法学导论》,法律出版社,2004年版,第407页。

② 转引自张小劲著《关于政党组织嬗变问题的研究:综述与评价》《欧洲》,2002年第4期;徐昕著《西方政党组织形态嬗变的背后——对“卡特尔”型政党组织形态的分析》,江苏社会科学,2008年第3期。

盖面^[11]。有些发展中国家还建立了与政府组织系统并立、机构设置基本对口的政党组织系统,政党的活动经费也主要由公共财政支付,政党内部的管理也自上而下地进行类似“行政化”的管理。

与政党组织化程度提升相伴随的另一个现象就是组织的寡头化趋势。政党组织内部的功能分化导致领袖日益从大众中脱离出来,成为操纵政党组织的极少数精英,而党员对党内事务毫无置喙之地。政党越大,这一现象也就越严重,距离民主的理念也就越远。“正是组织使当选者获得了对于选民、受委托者对于委托者、代表者对于被代表者的统治地位。组织处处意味着寡头统治”^{[12](P351)}。当米歇尔斯于1911年提出这一政党“寡头统治铁律”理论后,受到了诸多批评,但却仿佛一语成谶,被稍后的意大利和日本的法西斯政党以及德国纳粹党的独裁统治所证实。

官僚化或寡头化特征并不是我们反思政党组织性质的唯一原因,更为重要的理由是政党组织对国家政治生活的介入程度及其扮演的宪政角色。在国民意志的形成过程,政党不仅反映、综合民意,而且还提出议题,成为“观点制造者”^[10]。而国家的立法过程在某种意义上就是多数党和少数党的谈判妥协过程,掌握行政权的执政党则基本垄断了公共政策的制订。政党已经深深地嵌入到国家的政治结构中,成为国家机构的组成部分,尽管名份上有所不同,但都是“半”国家机构或“准”国家机构。

(二)党权的性质:权利、权力、权威还是准公共权力

从国家与社会的关系层面来看,党权应该是权利。政党作为公民自由结社的产物,其社团属性是无法否定的。作为社团的一种,政党与其他合法社团一样享有法律规定的种种权利,其中政治性的权利主要有反映民意,参政议政,对立法和修改法律提出建议,对国家机关及其活动进行批评、建议和民主监督等。这时党权是相对于国家权力而言的,是一种权利,是公民权利的延伸。

从政党组织内部来看,党权应该是一种权力。党的上下级组织之间,党组织和它的成员之间有一种强制性的命令与服从关系,抗拒这种命令和纪律就可能受到党组织的惩处。列宁指出:“从前,我们党还不是正式有组织的整体,而只是各种集团的总和,所以在这些集团间除了思想影响之外,别的关系是不可能有的。现在,我们已经成为有组织的政

党,这也就是说成了一种权力,思想威信变成了权力威信,党的下级机关应该服从党的上级机关。”^{[13](P36)}显然,列宁所说的权力是针对党员和党的下级组织的权力,是一种内部权力。但是一旦政党制定内部纪律规范或行使上述带有强制色彩的惩处性权力,其效应就不仅局限于政党组织内部,而是极有可能与党员作为普通公民所享有的言论自由权、人身自由权、宗教信仰自由、结社权等公民基本权利发生冲突^{[14](P263-268)},从而使这种内部权力事实上具有了准公共权力的性质。

从政党与社会的关系层面来看,党权应该是权威。国家机关的权力直接或间接来源于人民的同意和委托,通过宪法和法律的正式授权而获得。而党权并未经过人民的同意或委托,对于一般社会公众来说,党权是一种以号召力、说服力、影响力为特征,以人民的自觉拥戴和自觉服膺为标志的权威以及由此产生的支配力,不同于国家权力是以强制服从为标志的法律权力。由于政党强大的组织力量和意识形态力量,这种权威会具有相当的支配性或强制性,尤其是缺乏对政党的宪法和法律规制时,这种权威极有可能演变成事实上的高权甚至强权,侵犯公民的基本权利甚至颠覆整个宪政体制。在纳粹党统治德国时期,纳粹党事实上全面控制着国家和社会,不仅干预政府机关的国务活动,掌管政府官员的人事任免权,占据政府机关的大部分职位,而且还通过其分支机构和准军事组织党卫队对国家各个领域进行严密的监控,将几乎每一个国民都置于自己的控制之下,最终变成了希特勒所期待的“民族社会主义革命的最大保证在于纳粹党对国家及其一切机构和组织有了绝对的控制”的政党独裁国家^[4]。在我国也有过政党与国家关系短期畸变的惨痛的教训。“文化大革命”时期,中国共产党作为执政党,其组织行政化,越过、架空、抛开国家权力机关,直接行使行政、司法等公共权力,向非党组织和非党群体发号施令,将国家和社会全面整合进党的领导体系和组织体系^[15]。

事物的真正意义在于它的所作所为,在于它的作用,从这一立场出发,我们才能够认识事物^{[16](P37)}。对于政党宪法地位的认识来说也是如此,关键不在于政党市民社会出身的这一法律事实,而是政党在宪政体制中实际扮演的角色。笔者认为由休谟和伯克最早提出、拉德布鲁赫、特里佩尔(Treepel)、凯尔森、赖伯赫兹等人修正的政党“宪法机关说”基于现实政治中政党组织的准公共

性和党权的准公共性,既兼顾政党的双重性,又突出了政党公共性,是对政党宪法地位的合理界说,为政党立宪提供了恰当的逻辑前提。

三、结语

政党本身的双重性决定了政党立宪的目的既要防范公权力对政党的过度干预,损及政党的独立性,又要防止对政党及其行为听之任之,从而使政党异化为宰制个人的专制力量甚至危及民主宪政秩序。而政党在各国宪政体制中扮演的角色不尽相同又决定了政党立宪不仅是一个理论问题,也是一个如何平衡政党的自由性与公共性关系的实践问题。因此政党立宪实践需要结合本国政党体制、政党组织特点以及政党在政治生活中的实际影响力来选择立宪模式和政党规范的具体内容。从我国的情况来看,非竞争性的政党体制、执政党在国家机关外部执政的模式以及政党组织形态、运作机制和经费来源上突出的科层化特点是未来我国政党立宪必须考虑的国情。

参考文献:

- [1] E. E. Schattschneider. Party Government [M]. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1942.
- [2] 许志雄. 宪法之基础理论 [M]. 台北: 稻禾出版社, 1992.
- [3] [荷] 亨克·范·马尔塞文, 格尔·范·德·唐. 成文宪法: 通过计算机进行的比较研究 [M]. 陈云生, 译. 北

京: 北京大学出版社, 2007.

- [4] 叶海波. 政党立宪研究 [D]. 武汉大学, 2007.
- [5] 刘红凇. 政党法的世界概况与主要成因 [J]. 当代世界与社会主义, 2009(1).
- [6] 李林, 崔英楠. 德国联邦宪法法院与德国政党 [J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2005(2).
- [7] 叶海波. 西方政党法律性质的学理之争 [J]. 岭南学刊, 2008(1).
- [8] 任慧. 哈贝马斯的公共领域理论及其现代启示 [J]. 长江大学学报: 社会科学版, 2005(1).
- [9] 徐昕. 西方政党组织形态嬗变的背后——对“卡特尔”型政党组织形态的分析 [J]. 江苏社会科学, 2008(3).
- [10] [美] 乔瓦尼·萨尔托里. 政党的类型、组织与功能 [J]. 胡小君, 朱昔群, 编译. 马克思主义与现实, 2006(3).
- [11] 胡小君, 卢文华. 发展中国家的政党组织型态及其变迁 [J]. 求实, 2008(10).
- [12] [德] 米歇尔斯. 寡头统治铁律 [M]. 任军锋, 等, 译. 天津: 天津人民出版社, 2002.
- [13] [俄] 列宁. 列宁全集: 第 7 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1959.
- [14] 陈新民. 德国公法学基础理论: 上 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2001.
- [15] 吴家庆, 彭正德. 中国共产党执政方式的历史演进 [J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2003(3).
- [16] [英] 布莱恩·麦基. 哲学的故事 [M]. 季桂保, 译. 北京: 三联出版社, 2002.

(责任编辑: 彭介忠)

Binary Analysis of Relationship between Political Party and Constitutionalism

LIU Ai-fang

(School of Law, Hunan University of Arts and Science, Changde, Hunan 415000, China)

Abstract: From the perspective of constitutional history, as a tool of cliques struggle or as a civil society organization, the political party had been considered as hostile or disregarded by constitution practice. Accompanied with the appearance of the party-state phenomenon and party alienation phenomenon, the political party has been taken into constitutional system by means of legislation practice and justice practice, which has become the trends in the world. From a logistic point of view, the political party is not only a civil society organization based on freedom of association of the citizens, different from the ordinary civil organization, it also has constitutionalism function in the system of constitutionalism system for the characteristics of quasi-state organization and quasi-public authority of party power, the political party shall be granted the public law status of constitutional organization, and become the object of constitutionalism standardization.

Key words: political party; constitutionalism; constitutionalism of political party; constitutional organization