

坚持和完善多党合作的政党体制

——兼论政协的法律地位和政党立法

陈 春 龙

中国共产党领导的多党合作的政党体制，是我国一项基本的政治制度。它是马克思主义统一战线的基本原理同中国具体实际相结合的产物，是建设具有中国特色的社会主义在政治上的一个特点和优点。正确认识和发展完善多党合作的政党体制，是我们进行政治体制改革的一项重要内容，是我国民主政治建设和法制建设的重要方面。

多党合作的存在以不同政党的存在为前提，多党合作的发展以各个政党的共同发展为依据。在国家政权中居于执政地位、在多党合作中处于领导地位的中国共产党，其党员人数已由1949年的300万人发展到1989年的4900万人，基层组织307万个，遍及全国所有地区、所有领域、所有单位和各个角落。共产党的每一次重要会议的召开，每一项政策的提出和每一次有关的人事变动，都是国家政治生活中的大事，影响和决定着国家的现状、前途和命运。全国公民无时不感到共产党的存在，无处不觉得共产党的重要。坚持共产党的领导作为四项基本原则之一被记叙于《宪法》序言，更从根本大法上加强了共产党的执政地位。但是，与共产党同处于多党合作中的八个民主政党，则一度被迫停止活动，其地位和作用也被一些人视为花瓶和传声筒。因此，要坚持和完善中国共产党提出的多党合作的政党体制，其首要问题则是提高同民主政党长期共存的必要性和重要性的认识。

共产党领导的多党合作是在长期的革命斗争中形成的。没有包括民主政党在内的统一战线，就没有中国革命的胜利。在抗击日本侵略者、推翻蒋介石独裁统治的严峻斗争中，中国民主政党组织团结各阶层民众与共产党风雨同舟，紧密配合，在不同的战线以不同的方式进行艰苦曲折的斗争，为中国革命的胜利作出了自己的贡献。在1956年我国进行的深刻复杂的变革中，如果没有民主政党积极组织其成员学习过渡时期总路线，提高其成员及其所联系的人们的觉悟，培养接受社会主义改造的积极分子，为资本主义工商业的和平改造减少阻力、增加助力，也是不会有既成功地废除了资本主义私有制，又避免了通常难以避免的局势动荡、生产力下降和破坏，而且促进了国民经济发展的结局的。“在新的历史时期中，各民主党派和工商联仍然具有重要的地位和不容忽视的作用……各民主党派和工商联的成员和所联系的人们中，有大量的知识分子，不少同志有较高的文化科学水平，有丰富的实践经验，不少同志是学有专长的专门家，他们都是现代化建设中不可缺少的重要力量。”^①

在共产党的领导下实行多党合作的政党体制，是由我国现阶段的阶级状况决定的。在社

^① 邓小平1979年10月19日讲话。《统一战线工作手册》第68页。

会主义时期，虽然民族资产阶级作为老一代的阶级在大陆范围内不复存在，但这个阶级成为社会主义劳动者的那部分人还存在。即使到了下世纪，现有的民主政党的成员都换代了，他们所代表和联系的社会阶层和社会集团还会长期存在，而且大陆范围外的资产阶级还存在。按照“一国两制”方案实现祖国统一大业以后，代表这些阶级的政党同共产党的合作将是长期的历史任务。在人民内部也会长期存在各种矛盾。不同社会阶层和社会集团的人们，由于经济利益、生活方式、文化素养和觉悟程度的不同，他们的政治要求不尽相同，必然要通过一定的政治组织或社会团体反映自己的观点和愿望。1979年以来，我国各民主政党由6.5万人迅速发展到了33.7万人的事实，说明民主政党作为一种与共产党不同的政治力量，在公民中具有相当的代表性和影响力，在我国的社会条件下，确实有其存在和发展的客观基础。

社会主义民主，就是全体劳动人民在经济上共同对生产资料享有不同形式的所有权和支配权的基础上，在政治上享有管理国家和社会事务的一切权力。而共产党领导的多党合作，实质上就是共产党领导下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行使政治权力的一种具体的政治途径和民主形式。“一个革命政党，就怕听不到人民的声音，最可怕的是鸦雀无声。”^①共产党通过与民主政党的互相监督，就能兼听来自来自各方面群众的不同声音，尽量避免方针、路线和政策的重大失误，及时克服工作中的缺点和错误，防止共产党及其国家干部由“社会公仆”变为“社会主人”。十年文化大革命期间，错误地停止了各民主政党的一切活动，全国的政治局面万马齐喑，十亿人民只听到几个人的、甚至一个人的声音，结果这场灾难把中国引向全面崩溃的边缘。中共十一届三中全会以来所取得的成就，则从另一面证明了实行包括多党合作在内的民主政治的必要。“究竟是一个党好，还是几个党好，现在看来，恐怕是几个党好”^②，这就是历史的结论。

二

坚持和完善共产党领导的多党合作的政党体制，除上述从共产党方面说，要注意从思想路线和方针政策上提高同民主政党长期共存、合作共事必要性的认识外，从民主政党方面说，则要加强自身建设，发挥政党职能。

中国共产党对各民主政党的基本方针，是长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共。

“至于民主党派是否能够长期共存下去”，正如毛泽东指出的那样，“不是单由共产党一方面的愿望作决定，还要看各民主党派自己的表现，要看它们是否取得人民的信任。”^③这就给中国各民主政党提出了一个十分严肃的课题。如果说，在过去的一个时期，由于共产党政策上的变化形成的客观情况，人们对各民主政党作为不大还可以理解的话。在以现代化建设为中心的新的历史时期，尤其是在中国共产党正式提出实行多党合作和政治协商制度以后，民主政党自己表现如何，是否能取得人民信任的问题，就更加急迫地提了出来。另一方面，从各个民主政党的内部情况看，长期的“后天失调”造成的组织薄弱、党不为党的局面相当严重。从中央到地方的领导班子，长期没有更新，高度老化，青黄不接。近几年民主政党成员倍增，组织工作和思想工作一时不足以适应。面对如此形势，大力加强自身建设，切实发挥政党职能，是各民主政党当前的首要任务。

^① 《邓小平选集》(1975—1982)，第134页。

^② 《毛泽东选集》第5卷，第278页。

^③ 《毛泽东选集》第5卷，第394页。

各民主党中央和地方组织的老一代领导人，在中国革命和建设作出过重要贡献，在本党内部和国内外享有较高威望。但大都年事已高。为了加强各级领导班子的建设，在对老一辈领导人作出妥善安排、以便继续发挥他们的影响和作用的同时，要积极充实一批年富力强的新的代表人物，实现新老合作和交替，逐步形成合理的年龄结构和人才结构。

近年来，在改革开放和民主政治的推动下，各民主党派新建了许多地方组织，发展了相当数量的新成员，充实了一批中年骨干。这是坚持和完善多党合作政党制度所必需的。在组织发展中，应该继续坚持在中共统战部主持下各民主党派达成的七条协议确定的范围，坚持发展成员的一定代表性，以利于保持各自长期形成的特点和优势。发展一批、巩固一批。作到巩固与发展相结合，发展成员、建立组织和开展活动相结合。吸收新成员，必须注意政治质量，对党组织有向心力和责任感，有一定的参政议政能力。如无符合要求的对象，则宁缺勿滥。

对于任何一个革命政党来说，思想理论建设是一项根本建设。在中国共产党领导的多党合作总格局中，每一个民主党派如何增强自己的政党意识，是一个重要的思想理论问题。对这个问题的探讨有赖于对马克思主义政党理论的学习，对国际社会主义运动中政党经验的科学总结，和对各自政党的历史和现实的深入研究，逐步形成民主党派各自的党建理论。

所谓增强政党意识，是指非要有自己是作为一个政党存在的观念不可。如果不把自己当作一个名副其实的政治组织，把自己等同于一般群众社团，仅仅去作一些社会服务性工作，自身都无“政”可言，怎能谈得上“参政议政”呢！增强政党意识，要克服一种按照现行方针政策办就行了的无所作为的懒汉思想。共产党的基本方针政策不得违反，但不等于说，在政治方向一致的前提下，就不要有本政党自己独立的政治纲领和政治主张。马克思主义认为，资本主义国家尽管存在两个或多个政党，但他们维护的都是资本主义政治制度和资产阶级根本利益。这就是说，他们在政治方向上也是一致的。而这一点并不妨碍资本主义国家的各个政党就国家的大政方针和治理方略各自提出不同的竞选纲领。撇开阶级实质不讲，资本主义政党制度在成功地维护其阶级统治，促进资本主义经济发展方面的经验，是值得借鉴的。

在新时期，民主党派如何在本党内部加强思想政治工作，也是自身建设的重要方面。民主党派的新成员大多数是中年知识分子。他们思想敏锐，富于开拓进取精神，是民主党派队伍中的新生力量。但也应该看到，他们中不少人在政治思想上有弱点和不足，对中国共产党同民主党派合作的历史不太熟悉，对共产党同民主政党的领导与被领导关系不太理解。所以，发扬我国统一战线自我教育的优良传统，推动成员自愿学习马克思列宁主义毛泽东思想，学习中共和国家的方针政策，在改造客观世界的同时，改造自己的主观世界，是各民主党派在加强组织建设的同时需要高度重视的问题。

此外，以提高机关干部的政治素质和业务水平，根据国家的干部政策、人事制度和有关规定，加强对机关干部任免、调动的管理为重点的机关建设；以加强领导，充实组织生活内容，为成员广开言路，发挥所长为主要要求的基层组织建设；以选配成员担任各级政府和司法机关领导职务以及进入党内各级领导班子为目的的干部后备队伍建设；如何正确贯彻民主集中制原则，实行集体领导与分工负责相结合的原则，以及党风党纪建设等等，也都是民主党派加强自身建设的重要内容。

民主党派加强自身建设的目的，是为了更好地发挥其政党职能。对于一个政党说来，关

键是它在社会生活和国家政治生活中产生的影响。一个政党作用大,影响自然大,也自然会吸引更多的人参加。在新形势下,各民主政党如何根据自己本身的特殊情况和社会地位,作妥善决策,走出新路子来,以充分发挥政党职能,非常重要。我国的八个民主政党,按照他们的职业性质和代表人员的范围划分,可分为四个大的社会集团。第一是原国民党和与国民党有历史联系的中上层人士及一大批原国民党党政军人员,去台人员家属和台湾同胞;第二是原民族资本家、工商业家及一大批原工商界和与他们有联系的人士,新时期出现的个体户和私营企业经营;第三是科学技术界、社会科学界、文艺界、体育界、医疗卫生界等一大批中高级知识分子;第四是归侨和侨眷。这四个大的集团涵盖了我国社会的很大层面,具有独特的地位和优势。八个民主政党以各自代表和联系的不同社会集团为依托,在国家政治、经济、文化、科学、外交等各个领域,充分发挥其政党职能,是大有可为的。

三

目前我国多党合作的最重要的组织形式是中国人民政治协商会议。政治协商会议作为全国性的政治机构,是各民主政党参政议政的重要场所。进一步明确政治协商会议的法律地位,肯定政协的政治功能,是坚持和完善我国多党合作政党体制的重要方面。

关于政治协商会议的性质和地位,有如下几种方式的规定:

(1) 宪法

1949年9月29日通过的起临时宪法作用的《共同纲领》第十三条规定:“中国人民政治协商会议为人民民主统一战线的组织形式。”

1954年《宪法》、1975年《宪法》和1978年《宪法》,对中国人民政治协商会议未作规定。

1982年《宪法》在序言中记叙:“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织”。

(2) 中共中央文件

1989年12月30日《中共中央关于坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》规定:“人民政协是我国爱国统一战线组织,也是共产党领导的多党合作和政治协商的一种重要组织形式”。

(3) 政治协商会议章程和规定

1982年12月11日政协五届五次会议通过的《中国人民政治协商会议章程》规定:“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织”,“是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式”。

1989年1月27日政协七届四次会议通过的《政协全国委员会关于政治协商民主监督的暂行规定》中规定:“中国人民政治协商会议是最广泛的爱国统一战线组织”。

以上三种形式对政治协商会议性质的规定都是共同的,即中国人民政治协商会议是一个统一战线的组织。

中国共产党作为统一战线的领导者,在它的文件中有权就何种组织应属于统一战线组织作出规定。政治协商会议本身作为一个政治组织,自然也可以在内部章程中就自己组织的性质作出规定。但这两种形式的规定只能在共产党和政协范围内发生作用,离开这个范围就失去意义。只有《宪法》关于政治协商会议是统一战线组织的规定,才从根本大法的角

度，从政协在整个国家机构中与其他机构的关系上，从政协与全国其他政治组织、统一战线组织及全体公民的关系上作出的规定，才具有权威性、普遍性和一体遵循的效力。

我国现行《宪法》关于政治协商会议是统一战线组织的规定，是政协历史地位的总结，保障了政协在中国政治生活中作用的发挥。这种规定是必要的、正确的。但是，在民主政治建设的新形势下，依据中共中央关于多党合作政治协商制度的精神，《宪法》关于政治协商会议是统一战线组织的规定就显得有些不足。这一规定并未确切指出政治协商会议的质的规定性，需要进一步完善。

在我国，可以称作“统一战线组织”的机构并不算少，如中国和平统一促进会、黄埔同学会一类社会团体都是统一战线组织；工会也是一种统战组织，是工人阶级内部的统一战线。如果把政治协商会议称为统一战线组织，在法律性质上，就容易混淆政治协商会议同这些政治组织的区别，把全国政协降低到一般社团的地位。而事实上，政协同他们的区别是原则的、重大的：第一、全国政协的领导构成与一般统战组织不同。它的历届领导人均由中国共产党中央委员会主席、中央人民政府主席、国务院总理、中共中央军事委员会主席、中华人民共和国前主席等党和国家最高领导人担任；第二、全国政协的组织构成与一般统战组织不同。中国共产党和八个民主党派都以政党身分参加。参加单位还有无党派爱国人士、各人民团体、各界代表人物、少数民族、台湾同胞、港澳同胞、归国侨胞、特邀人士共31个方面，二千多名代表；第三、全国政协在国家政治生活中的地位与一般统战组织不同。从1959年三届政协开始（文化革命期间除外），政协全国委员会和全国人民代表大会同时召开，政协委员列席人大会议。政治协商会议与人大、政府一起构成了我国现行政治体制的基本框架。由此看来，现行《宪法》关于政协是统一战线组织的规定，并未准确地反映出政治协商会议的现实状况。

另外，《宪法》对政治协商会议的职权问题未作任何规定，只在序言中笼统地记叙：中国人民政治协商会议“过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用”。至于这些作用如何发挥，为了发挥这些作用，政协需要拥有什么职权，这些职权同其它国家机关的职权如何划分等均未提及。1989年12月30日《中共中央关于坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》中对政协职权的规定比《宪法》明确：“人民政协要对国家大政方针、地方重要事务、政策法令的贯彻、群众生活和统一战线中的重大问题，加强政治协商和民主监督”，但是，这只是执政党的政策，不具有国家法律效力。

40年来，关于政治协商会议的前途曾经有过这样那样的议论，但是中国共产党、各民主政党和各方面有识之士始终认为，人民政协适合中国的国情，应当不断巩固发展，充分发挥它大有益于中华民族的独特功能。早在中国人民政治协商会议第一届全体会议行使全国人民代表大会职权的时候，周恩来就指出：“就是在普选的全国人民代表大会召开以后，政协会议还将对中央政府的工作起协商、参谋和推动的作用。”^①邓小平在全国政协五届五次会议上强调，人民政协“前程远大，大有可为”。尽管全国政协不是中共中央，没有领导权；不是全国人大，没有立法权；不是国务院，没有行政权，但是它对领导、立法、行政有监督的权利，有说话的权利，有批评建议的权利。现在的问题是，要尽可能地将这些权利制度化、法律化，

^① 《周恩来选集》（上卷），第368页。

从《宪法》和法律上进一步明确中国人民政治协商会议在国家政治生活中的性质、地位和职能，使它在共产党领导的多党合作的政党体制中，更好地发挥参政议政重要场所和政治协商民主监督的作用。

四

中共第十三次全国代表大会指出，共产党领导的多党合作和政治协商制度，同人民代表大会制度一样，是我国的根本政治制度。因此，要使这项制度坚持下去并不断完善，也必须象对待人民代表大会制度一样，从法律上加以规定，积极开展政党立法，使国家政治生活的核心部分——政党关系逐步作到有法可依、有法必依。

政党体制是现代政治制度的基石。当代资本主义国家关于政党体制的法律规定，大致可分为两种类型：

以不成文和惯例为特征的英美法系国家，一般通过宪法惯例的形式确认和保障适合本阶级需要的政党制度，在成文宪法或宪法性文件中不作明确规定。在需要以法律确认某项政党关系时，通常以专项立法的形式进行。如美国、英国的宪法就没有政党方面的内容。

以成文立法形式为特征的大陆法系国家，则在宪法中对政党及其活动作出规定。如法兰西第五共和国宪法规定：“各政党和政治团体协助选举表达意见。它们可以自由组织并进行活动，必须遵守国家主权原则和民主原则。”德意志联邦共和国基本法规定：“一、政党参与形成人民的政治意志。可以自由建立政党。政党的内部组织必须符合民主原则。它们必须公开说明其经费来源。二、凡由于政党的宗旨或党员的行为，企图损害或废除自由民主的基本秩序或企图危及德意志联邦共和国的存在的政党，都是违反宪法的。联邦宪法法院对是否违宪的问题作出裁决。三、细则由联邦法律规定。”葡萄牙共和国宪法规定：“各政党竞争以发展组织或表达民意，但须尊重国家独立与政治民主的原则”。“政党根据其民主的代表性参加由直接普选产生的机关”。“依照宪法规定，承认少数党的民主反对权”。

无论英美法系还是大陆法系国家，一般都制定有关于政党的专门法律。如1967年联邦德国的《政党法》总则规定：“政党是自由民主基本制度的宪法上的必要组成部分。政党通过它自由而经常地向人民表达政治上的愿望所施加的影响，履行它依据宪法所担负的并为宪法所保证的公共任务”。“政党在公共生活的各个方面协助人民表达政治上的愿望”，“通过提名竞选人参加联邦、州和区的选举”，“对议会和政府政治工作的开展施加影响”，

“在国家意志的形成过程中争取它制定的政治上的目标”。在《政党法》其余六章里，分别对政党的内部规章、经费收支、竞选费用及对违宪政党禁令的执行等均作了规定。除了宪法和专项政党立法之外，在资本主义国家的选举法、组织法、议会章程等其他有关法律中，也都涉及有关于政党的规定。

以马克思主义为指导的社会主义国家，一向重视无产阶级政党的领导地位和政治作用，重视无产阶级政党同其他民主政党的联盟。通过宪法规定逐步实现政党制度的法律化，并以此作为加强和改善无产阶级政党的领导，发展多党合作、推进民主政治的重要手段的作法，已在一些重要的社会主义国家展开。在中华人民共和国成立后制定的四部宪法中，都在序言部分强调了中国共产党的领导。除1975年宪法外，其余三部宪法都同时强调了中国各民主党派是统一战线的重要组成部分。1982年宪法即现行宪法，还第一次使用了“各政党”的重要提法，强调包括共产党和八个民主党派在内的“各政党”，“都必须以宪法为根本的活动准

则，并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。宪法第五条还特别重申：各政党“都必须遵守宪法和法律，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。这些规定都是我国政党制度法律化的重要成果，并为政党制度的进一步法律化打下了基础。但是另一方面，也应该看到，要使我国政治生活的核心部分政党制度作到有法可依、有法必依，任务还是相当艰巨的。仅以多党合作政党体制的法律依据为例：

我国现行宪法只在序言中笼统地记叙“已经结成由中国共产党领导的有各民主党派和各人民团体参加的包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。”既未讲到多党合作，也未明确规定共产党在多党合作中的地位。

为了稳定局势、维护安定团结的政治局面，在“六四事件”半年后的1989年12月30日，中共中央作出了《关于坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》。这个意见第一次以中共中央文件形式宣布：“我国实行的共产党领导、多党合作的政党体制……是符合中国国情的社会主义政党制度，坚持和完善这项制度，是我国政治体制改革的一项重要内容。”第一次明确规定了中国共产党和八个民主党派在国家政治生活中的地位和作用，规定了民主党派参政的基本内容和发挥民主党派监督作用的总原则，并就共产党与各民主党派进行政治协商和在国家权力机关、行政机关、司法机关合作共事的各种形式和具体安排，都作了全面系统的规定，内容翔实，措施得当。但是，这只是表明了执政党共产党对多党合作的积极态度，只为多党合作的政党体制提供了执政党方面的政策依据。由于它只是以中共中央一个党的名义发布的党内文件，从中既看不出八个民主党派对多党合作政党体制的正式主张，也自然不具有国家的法律效力。“政策和策略是党的生命”^①。执政党的政策对国家起着举足轻重的作用。任何轻视共产党政策的思想都是错误的。但是，中国的历史经验已经证明，再好的政策，如果不把它制度化、法律化，使它“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”^②，那还是不行的。而且，中共中央的《意见》中关于“加强中国共产党和各民主党派之间的合作与协商”、“进一步发挥民主党派在人民政协中的作用”和“支持民主党派加强自身建设”的13条规定，基本属于政党之间的关系范畴，由在多党合作中居于领导地位的共产党作出规定，是合适的。但是，关于“民主党派参政的基本点是：参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针、政策、法律、法规的制定执行”的规定；关于人民代表大会是民主党派成员“参政议政和发挥监督作用的重要机构”和保证民主党派成员“在全国人大代表、人大常委会委员和人大常设专门委员会委员中占有适当比例”，在市、州、县人大中占适当比例的规定；关于“选配民主党派成员……担任国务院及其有关部委和县以上地方政府及其有关部门的领导职务”和“担任检察、审判机关的领导职务”的规定，则涉及到国家政治制度和国家机构组成的根本问题，对此，《中华人民共和国宪法》和国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关组织法等基本法律都有规定。对宪法和基本法律的不完善之处，可以而且应该经一定法定程序提出修改的建议案。但是，把宪法和基本法律放在一边，另作规定的作法是否可取，是已有结论的。正是在吸取历史教训的基础上，党和国家才确立了“发展社会主义民主，健全社会主义法制”的治国方针和“党在宪法和法律的范围内活动”的治党原

① 《毛泽东选集》第4卷，第1296页。

② 《邓小平文选》（1975—1982），第136页。

则。

至于《政协全国委员会关于政治协商民主监督的暂行规定》，则是政协这个统一战线组织的内部规定。政协本身不是国家权力机关的性质，决定了它作出的规定不可能具有法律效力。

综上所述，在我国40年来已经取得的实践经验和已经建立的法制基础上，开始比较实际地探讨一下共产党领导的多党合作政党制度的法律化问题，是既有必要又有可能的。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的法律化，是一项宏大的系统工程，由立法，司法和法律监督等若干项子工程构成。

从立法上讲，首先是对现行宪法的修改和补充。如果我们把共产党领导的多党合作的政党体制，当作我国一项基本的政治制度，认为它是我国政治制度的特点和优点，并决心长期坚持下去，《宪法》中宜有更加明确、更加显著的原则规定才好。根据《中共中央关于坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》精神，《宪法》宜补充规定：中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国一项基本政治制度。中国共产党同各民主党派长期共存，合作共事，互相监督，共同致力于建设具有中国特色的社会主义和统一祖国，振兴中华的伟大事业；关于多党合作的参加成员，在现行《宪法》已经列举出中国共产党名称的基础上，还应明确列出《宪法》承认的各合法政党的名称。考虑到收回香港、澳门主权和国共第三次合作的前景，对在一国两制下这些地区可能参加多党合作的政党，《宪法》中应设立“预置条款”，多党合作制中各民主政党的性质、地位和作用等，亦可在《宪法》中加以规定。

其次，借鉴国外关于政党立法的形式制定单项法律，对政党体制作出专门规定。单项法律在遵循宪法关于我国多党合作和政治协商制度的原则规定的前提下，对政党的组成、登记、机构设置、成员发展、活动范围、经费来源、遵循原则、权利义务、制裁取缔等各个方面，均应作出明确规定，以对政党行为、党派关系、党政关系和党群关系作出全面系统的法律规定。

再次，依据修改补充后的《宪法》和专门政党法的规定，对其它与政党制度有关的法律、法规，如《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《全国人民代表大会组织法》、《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《人民检察院组织法》、《人民法院组织法》及《全国人大常委会议事规则》等进行相应的补充和修改。

从立法方面实现了上述三项任务，就将使中国共产党领导的多党合作政党体制的法律化，向前迈出关键的一步。但今后的路更长。真正的法律化，不仅在于法律的制定，更根本的在于法律的实施和对法律实施的严格而有效的监督。人类社会已经积累了相当丰富的政党制度的经验。我们既可以有选择地借鉴其中有益的东西，又可以充分发挥自己的优势，避免资本主义政党制度中的种种弊端和丑恶现象，建立起具有中国特色的新型的政党体制。我们相信，在中国共产党的正确领导下，我国多党合作的政党体制必将沿着制度化、法律化的方向健康发展，中国的政治体制改革和民主法制建设必将进入一个新阶段。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：秦 凤