

澳大利亚工党党规建设^{*}

赵 婷 董沐夕

[内容提要] 澳大利亚工党是澳大利亚的主要政党之一,在澳大利亚政坛上发挥着重要作用。作为历史悠久的成熟政党,工党具有完备的党章、纲领、制度、规约、准则等内部规章。在内部规章制度建设过程中,工党注重党章、党纲等根本制度的建设,并不断革新自己的纲领和目标;注重发扬党内民主,保障党员权利,进一步扩大了基层党员的选举权和决策权;注重实事求是、与时俱进,不断增强自身的政党适应性。

[关键词] 澳大利亚工党 党内法规 法律

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2017)01-0119-04

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2017.01.016

澳大利亚拥有较为健全的政党体制和法律法规体系。澳大利亚工党(以下简称“工党”)自成立已近 130 年,是澳大利亚现存的政党中成立时间最早的一个,且党员人数最多。作为西方成熟政党之一,工党历来十分重视政党内部规章制度建设。工党具有完备的党章、纲领、制度、规约、准则等内部规章,并且较好地处理了党内规章制度与国家宪法和法律的关系。

一、澳大利亚工党的基本规章制度

(一) 工党基本规章制度的类型、制定机构

一般来讲,政党内部规章制度可大致分为两种类型,即最高层次的党章、党纲与其他补充性的

规定。澳大利亚工党的内部制度有关系政党发展大局的宏观制度,如党章、党纲和党的竞选纲领等,也有一些涉及政党具体活动的规章制度,如决策制度、选举制度、经费筹集制度、纪律维护制度、党员联系活动制度等。^①这些规章制度共同构成了工党内部的法规体系,不仅展现了工党的性质、目标及政策主张,而且规范了党的各级组织和机构的运作,更对党员的行为进行了一定的约束。

党章及其他规章制度的制订和修改权属于工

^{*} 本文系 2016 年度教育部人文社会科学重点研究基地山东大学当代社会主义研究所重大项目“欧美主要国家执政党治国理政经验教训研究”(项目编号:16JJD710009)的阶段性成果。

^① 参见赵婷、董沐夕《澳大利亚工党变革的现状与态势》,载于《当代世界社会主义问题》2016 年第 2 期。

党的全国代表大会。全国代表大会是工党的最高决策机构,负责制定和通过党的章程、纲领及其他重要文件。全国代表大会由400名代表组成,均按照单一比例代表制选举。全国代表大会每三年召开一次,特殊情况下可以召开特别会议。党章和其他规章制度的实施机构是全国执行委员会,全国执行委员会是中央级的常设机构,拥有最高的执行权。全国执行委员会服从全国执行处,负责召开全国执行处的会议。

(二) 工党基本规章制度的主要内容

工党的党章由全国代表大会负责制定和修改。党章主要包括“目标与原则”、“一般规则”、“全国组织原则”、“全国组织原则的具体实施办法”、“全国代表大会议事规则”等部分。一般来讲,党章一经通过就比较稳定了。不过,随着时代的发展和形势的变化,工党多次修订过党章。比如,1955年党的全国代表大会补充了“成员提出法律诉讼”的条款,认为工党在处理党内事务时应建立自己的诉讼程序;1963年,党的全国代表大会在“工会选举”问题上作了补充规定,认为政府、外界人士及组织不应干涉工会活动,也号召所有工会会员不要干涉其他工会的内部事务;1981年,党的全国代表大会提出“反歧视行动”,反对性别歧视,推动性别平等,规定党所有的代表大会及会议、党所有的文献及出版物都不应带有性别歧视色彩和性别歧视言论;1994年,党的全国代表大会补充了“工党筹集资金行为规范”,允许各州、领地的财务委员会在自愿的基础上,向个体工会、企业筹资,作为对党的基本收入的补充;等等。^①

工党的纲领阐释了其理念、价值观以及政治主张。工党从成立至今,共召开过47次党的全国代表大会。一般来讲,每次党的全国代表大会都会制定和通过一份新的纲领,根据时代的发展变化对党的一些具体政策和主张进行调整和补充。所以说,工党的纲领几经变化,一般每三年修订一次。由于工党成立之初多依赖于工会,所以受工会主义影响较大。在1982年的工党代表大会上,工党进行了自1921年以来对它的目标最根本性的重新修订。新纲领明确规定“澳大利亚工党是一个民主社会主义的政党。它的目标是在工业生产、分配交换领域实现民主的社会主义化,从某种

程度上,消灭剥削和上述领域中其他反社会现象”^②。之后,工党在纲领中基本坚持这一原则。进入21世纪,工党在坚持民主社会主义性质的基础上,结合经济全球化和科技信息化的新发展,对其纲领进行了补充和调整,如主张采取积极措施应对金融危机,繁荣澳大利亚经济;保护气候和环境,发展清洁能源,进一步减少碳污染;建立健全医疗保障体系,为老年人的生存和发展提供全面保障;在移民和难民问题上保持尊重和支持,坚持澳大利亚的多样性等。

除不断修订党章与党纲外,工党内部规章对于政党经费筹集也有严格规定。《1918年联邦选举法案》最初对每个候选人的最高选举费用作出了规定,参议员候选人为500澳元,众议员候选人为250澳元。从1946年起,法律规定了竞选费用的限额,众议员不得超过500澳元,参议员不得超过1000澳元。但是,实际上的竞选费用远远超过限额。1981年以后,新南威尔士州的选举开始接受公众捐款。1983年,澳大利亚修改《1918年联邦选举法案》的部分条款,允许政党在联邦参众两院选举中接受公众捐款,条件是政党须在选举委员会注册,并且该政党在议会中至少有一名代表或者至少有500名党员。选举法案规定每一候选人、组织及政党都得向选举委员会提交一份在选举期间获得的捐资以及开支情况报告,所有政党及候选人须将其接受的捐赠及捐赠人的姓名和地址公开。目前,澳大利亚选举法对于政党必须公开的捐赠资金限额是13000澳元,澳大利亚选举委员会(Australian Election Commission,简称AEC)将定期公布各政党所获得的选举资金及捐赠资金的详细信息。为了规范党的财务制度,工党的政策规定,当捐赠资金达到1000澳元及以上时,捐赠人的姓名、地址、资金来源等详细信息就必须被公开,并接受公众监督。工党内部规章制度所规定的捐赠资金数额远远低于选举法中的相关规定,一方面确保了捐赠资金的信息透明,另一方面对防止工党候选人贪腐或浪费筹集资金也有帮助。

^① “Australian Labor Party National Platform 2015”, see from <http://www.alp.org.au/>.

^② Dean Jaensch, *The Australian Politics Guide*, Melbourne: Mcmillan Pty Ltd, 1996, p.400.

二、党员参与决策情况

工党比较重视自身党内民主建设,注重维护和保障党员的权利,特别是基层党员的决策权。工党党章规定,党员享有预选资格、党的各级机构和部门的投票权,并且可以参与工党的各级政策论坛,探讨相关政策议题,参与制定党内规章制度。为了保障党员们的性别平等,工党党章明确规定在党的各级职位中,每个性别的比例最低各占40%。^①

通过工党提供的各种渠道,在制度制定的事前、事中、事后以及党领导层的选拔上,党员都发挥着重要影响。为了充分发挥党员在党内重大问题上的决定性作用,扩大基层党员在党内规章制度制定中的参与权和决策权,工党采取了多种措施。一方面,增加基层党员数量,大力招募党员。21世纪以来,工党先后在2001年、2015年两次全国代表大会上提出大规模招募党员的规划,并进一步简化入党流程,提供多种入党方式,为广大党员提供便利。另一方面,为基层党员参与制定党内规章制度搭建平台。工党现行的纲领是在2015年工党第47届全国代表大会上通过的,这也是工党首次通过“全国政策论坛”制定的一份党纲。“全国政策论坛”由党的各级组织大约69名具有表决权的成员组成,负责审核政党纲领、组织政策委员会领导党内的辩论、就政策问题向全国代表大会和全国执行处提供建议。^②“全国政策论坛”除在全国层面组织政策委员会外,各州、领地支部仿效论坛的形式,成立了多个政策委员会。如果条件允许,政策委员会将在相关区域中心举行论坛以及磋商活动,使全体党员最大程度地参与到工党决策过程中。通过这一平台,普通党员可以直接参与到工党的政策制定过程中,与党的领导层、政策专家等共同制定党的纲领。从2013年起,“全国政策论坛”在全国设置了30多个工作组,大约1500名工党党员直接参与了纲领政策的形成和讨论过程。“全国政策论坛”的相关规定已写入党章,成了工党决策程序的一部分。

三、党内规章制度与国家宪法和法律的关系

在澳大利亚,除了党内规章制度外,政党还受到一系列外部规范的制约,这些外部规范主要有《澳大利亚联邦宪法》、《1918年联邦选举法案》(一般简称《选举法》)、《1983年代表法案》、《1984年全民公决法案》、《联邦选举程序》以及《政党登记指南》等法律法规。从层次上来讲,澳大利亚联邦宪法是最高层次的根本大法,《1918年联邦选举法案》、《联邦选举程序》等普通法是中间层次的规范,行政机关的相关规定则是具体的规范。就具体内容来说,这些法律法规对政党的运作、政党的活动等作出了规定。

澳大利亚选举法将合格的政党定义为:为其支持的参议院或众议院候选人的选举进行宣传造势为目的或以此展开活动的组织。一个合格的政党应该拥有成文的党章阐述政党的目标,同时还应该满足党员标准。具体标准为:政党必须至少有一名澳大利亚联邦议会的成员,或至少拥有500名党员。此外,政党还须拥有一部成文党章。《政党登记指南》明确指出,党章应包含以下内容:(1)政党名称;(2)政党的成立;(3)政党的目标;(4)政党组织架构;(5)入党资格;(6)年度大会或委员会会议召开办法及流程;(7)政党党章修订的方法;(8)如果政党设有支部,须有管理州、地区、地方支部的条款;(9)政党解散及资产分配事宜。^③工党的党章就是参照《选举法》、《政党登记指南》等相关规定制定的。

总体上看,工党内部规章制度与国家宪法和法律存在诸多不同之处,主要表现在制定与实施机构、层次、约束对象与适用范围、效力等方面。但是,工党内部规章制度是在国家宪法和相关法律法规的框架下制定与实施的,其制定与实施要以国家宪法和相关法律法规为依据,不能违背国家宪法和相关法律法规的有关规定。可以说,政

^① “Australian Labor Party National Platform 2015”, see from <http://www.alp.org.au/>.

^② 赵婷、董沐夕《澳大利亚工党变革的现状与态势》,载于《当代世界社会主义问题》2016年第2期。

^③ “Party Registration Guide”, see from http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/party_registration/guide/.

党内部规章制度与国家宪法和法律相辅相成,共同构建了政党的行为规范体系。

四、澳大利亚工党党规建设的基本经验

(一) 党章、党纲是政党内部规章制度的根本,集中反映了政党的立场和信念

对于一个政党来讲,章程和纲领是最根本的规章制度。我们可以从政党的章程和纲领中,了解和认识一个政党。党章和党纲的条文是否完备,是否能够全面反映一个政党的性质、原则、价值和理念,都是检验政党是否成熟的重要因素。不同国家、不同类型的政党的纲领是不同的,正是这些不同的纲领将这些政党区别开来,使不同的人根据自己不同的信仰选择或不选择该党。工党在其章程中明确提出,“澳大利亚工党是民主社会主义政党”,工党致力于“消除贫困,在收入、财富、机会的分配上实现更大程度的平等”。^①正是党章中的这些规定,显示了工党的民主社会主义性质,将工党区别于自由党、国家党等其他政党。

(二) 政党内部规章制度建设的成熟程度、完善程度,在很大程度上决定着政党的发展状况

人们了解一个政党,是从了解一个政党的内部规章制度开始的。政党内部规章制度建设的成熟程度、完善程度,在很大程度上决定着政党的发展状况、政党功能或价值实现的程度。如果一个政党的内部规章制度不健全、不系统、不完善,那么政党的发展势必要受到影响。

目前,澳大利亚有大小政党几十个,除影响较大的工党、自由党和国家党外,还有绿党、民主党、家庭第一党、单一民族党、世俗党等。各种各样的政党虽然很多,但多数小党没有系统完善内部规章制度,制度化水平不高,影响力有限。比较而言,工党、自由党等主要政党重视自身党内规章制度建设,政党制度化水平较高,在思想理论、组织结构、社会基础等方面比较健全。正是由于这些完善的规章制度,工党等主要政党才能运作良好,并在国内外保持较大的影响力。

(三) 党内规章制度建设应注重发扬党内民主,切实保障党员权利

党内民主是党的生命。党内民主对于政党发展至关重要。在政党进行内部规章制度建设时,更要体现党内民主的价值取向。为此,工党进行

了多方面改革,如扩大基层党员选举权、在领导层选举中引入直接选举、党内决策引入全国政策论坛程序等,进一步保障了党员的参与权和决策权。

在制定章程、纲领及其他制度和政策的过程中,工党比较重视党员和选民的意见建议。一是广开言路,广泛吸收党员和选民意见。工党在各州为青年人、妇女、土著等群体设立了专门的组织,加强了彼此之间的联系。为了扩大社会代表性,工党深入社区,建立了劳工对话机制,党员、社区人员、社区领导人都可以在线参与。二是与时俱进,利用先进技术和网络平台,保障党员和选民的知情权。三是发挥党员、选民在党内重大问题上的决定性作用。工党党章规定,“澳大利亚工党的政策不是根据领导人的指示制定的,而是来自各支部、附属工会及个人党员的正式决议。”^②这表明工党在处理重大问题时,领导人不可以独断专行,必须充分考虑各支部、党员以及广大选民的意见建议,并且经过一定的法律程序。

(四) 政党的各项规章制度都应实事求是、与时俱进,不断增强自身的政党适应性

政党应该准确把握全球化的发展趋势,充分利用现代信息技术发展的优势,根据变化了的经济社会形势,及时修订、调整相关政策和规章制度,调动广大党员和选民的积极性,增强党的适应性,推进党自身建设的发展。工党对于党章的修订、党纲的调整以及其他内部规章制度的完善都是自身建设的一部分,是其转型和变革的体现。特别是21世纪以来,工党多次在全国代表大会上以制度化的形式扩大基层党员的决策参与权,进一步保障了党内民主,密切了政党各级组织和各级党员之间的联系,也增强了党员对工党的认同感。

[作者单位]山东大学政治学与公共管理学院。

[责任编辑:文工]

① “National Platform”, see from https://cdn.australianlabor.com.au/documents/ALP_National_Platform.pdf.

② “Australian Labor’s National Platform, Confirmed at Our 47th National Conference”, see from http://www.alp.org.au/national_platform.