



QUANLI
JIANDU YU ZHIHENG

权力 监督与制衡

吴振钧◎著



QUANLI
JIANDU YU ZHIHENG

权力

监督与制衡

吴振钧◎著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

权力监督与制衡 / 吴振钧著.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

ISBN 978-7-300-09542-4

I. 权…

II. 吴…

III. 国家权力机关-监督-研究

IV. D034.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 114819 号

权力监督与制衡

吴振钧 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷有限公司

规 格 158mm×236mm 16 开本

版 次 2008 年 10 月第 1 版

印 张 26.75 插页 2

印 次 2008 年 10 月第 1 次印刷

字 数 332 000

定 价 62.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序

改革开放以来，中国特色社会主义建设取得了举世瞩目的成就，党的建设不断完善，执政能力和执政水平不断提高，这一切归根结底是以实践来证明中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论体系的正确和伟大。特别是党的十六大以来，党中央提出建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，这对于加强党的执政能力建设、巩固党的执政地位、推动科学发展、促进社会和谐，具有十分重要的意义。

加强对权力的监督与制约是惩治和预防腐败体系的重要内容，完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益，确保权力正确行使，必须加强对权力的监督与制衡。特别是在新的历史条件下，加强对领导干部权力的监督，面临许多前所未有的新情况、新问题，是我们执政党建设和国家政权建设面临的一个重要课题。必须坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

如何进一步强化对权力的监督与制衡，开创一条适合中国国情、党情、民情，具有中国特色的社会主义执政监督新思路，是新形势下加强党的建设的要求，也是一项重要而紧迫的新任务，迫切需要在实践中积极探索，在理论上深入研究。作为党的纪检监察工作者，要不断深入学习贯彻中国特色社会主义理论体系，勇于开拓创新，用发展着的马克思主义指导反腐倡廉工作的实践，不断总结和发展中国特色反腐倡廉建设理论。

吴振钧同志长期从事纪检监察工作，在多个岗位担任领导职

务。期间，承办了多起具有重大影响的违纪违法案件，对吉林、山西、北京等一些省市以及银行、证券、保险多个金融机构进行过巡视，对权力监督工作积累了很多宝贵的实践经验和体会，特别是在本书中对权力的监督与制衡进行了比较系统和深入的研究，从完善权力监督制度、健全权力制约机制、合理配置权力结构、完善民主法治基础等方面，提出了一些富有启发性的思考和建议，对我们深入开展反腐倡廉建设会有所裨益。

侯宗宾

2008年6月28日

自序

权力监督与制衡是现代政治文明的要求，是法治社会的基础，是惩治和预防腐败的需要。自从人类社会产生以来，权力就是一个永恒的课题，无论是金戈铁马的战争，还是曲折离奇的民主斗争，都和权力息息相关。

众所周知，中国历来不乏权力制衡之术。古代法家关于“法”、“势”、“术”的探讨就涉及权力的监督与制衡。但法家思想并没有铸成法制化的权力制衡机制，而被淹没在秘而不宣的帷幄阴谋之中。如今，由于民主法治的发展和科学技术的不断进步，权力制衡的要求逐渐被世人所重视。所以，在任何情况下都要直面权力腐败的内在可能性，加强对权力的制约和监督，以防止权力腐败转化为现存，以此作为加强社会主义政治文明建设的基本点。“不受监督的权力必然产生腐败，绝对的权力产生绝对的腐败”。所以有人说，“权力”是一个隐藏在社会运转当中的“魔力棒”。也有人认为“权力”是一把“双刃剑”。如何防止权力腐败，实现权力有效制衡，是本书研究的主要逻辑出发点。

权力监督与制衡是惩治和预防腐败的需要。大家知道，权力腐败是当前社会的热点和焦点问题，关系到国家兴亡和执政党的兴衰。苏联解体和东欧剧变的教训证明，执政党的兴亡和权力腐败密切关联。在我国，特别是近年来，一些领导干部尤其是一些省部级领导干部权力腐败案件时有发生，社会影响很大。所以，无论是社会上、学术上，甚至国家机关部门，对权力监督与制衡问题都给予了高度的关注，党和国家领导人也高度重视。我们知道，权力产生腐败是权力的负面属性，这种属性如同诸多药物都

不可避免地带有副作用属性一样。由权力本身属性释放出来的负面能量，只能用限制权力的办法来解决，通过对权力的监督与制衡，合理、合法、有效地限制权力产生腐败的负面属性，才能从根本上治理腐败行为，达到减少腐败的目的。

权力监督与制衡是现代政治文明的基本要求。要实现这一目标，必须建立强有力的权力制衡机制。解决权力制衡是现代政治文明建设的一个核心环节，不可回避，也不可忽视。党的十六大把社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设一起确立为全面建设小康社会和中国特色社会主义的三大基本目标和现代化建设的三大支柱：“全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，就是要在中国共产党的坚强领导下，发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化，不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，推进中华民族的伟大复兴。”党的十七大再次强调，中国特色社会主义道路，就是在中国共产党的领导下，立足基本国情，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，解放和发展社会生产力，巩固和完善社会主义制度，建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。可以说，我们正在创造富有时代特征、具有中国特色的社会主义政治文明。笔者认为，政治文明是一个极其复杂的系统工程，要达到这一目标，绝非朝夕之功。但是，在这个复杂的体系中，政治文明的内核是解决“权力”的问题。综观古今中外，关于政治文明的核心是处理好政治权力各种关系主体之间的利益问题，特别是政治权力主体和客体之间的利益以及相互协调关系的论断比比皆是。按照现代政治文明的理念，权力制衡的问题，就是处理好权力和权利关系的问题。解决这些问题的关键有两点，一要防止权力滥用；二要防止对权力监管的失控，以实现权力的有效制衡。

权力监督与制衡是现代法治的基础。对权力有效制衡有利于推进依法治国，建设法治国家。权力制衡是法制建设的重要基础，是推进国家政治经济生活法律化、制度化、规范化建设的必不可少的过程。加强法制建设可以推动社会主义发展、调整社会关系、完善国家政治制度、促进社会秩序的稳定，它对社会生产、人民生活有巨大的影响。历史证明，重视法制建设就会推动社会的发展，使国家繁荣富强，破坏法制建设就会阻碍社会的发展，导致政权的衰败。改革开放以来，我们进一步认识到法治对一个国家盛衰的作用，开始逐步建立完善社会主义法治，确立了“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略。笔者认为，权力制衡必须依靠法治来保障和实现，但同时法治能否真正彻底，也必然取决于权力能否有效制衡。所以权力制衡和法治的关系是互为必然、互为归宿的同一体。我们在努力追求和建设社会主义政治文明的同时，必须注意解决 and 处理好权力制衡与法治之间的关系。

本书所提出的权力监督与制衡，是指在民主法治的基础上，通过完善权力监督制度、健全权力制约机制，合理配置权力结构，实现权力的制约与平衡，尤其强调夯实民主法治基础、完善监督制度、健全制约机制、合理配置权力结构，从而实现权力良性、有序运行。实践证明，权力制衡原则对防止权力腐败，以及发挥权力的有效价值非常有效，就像市场经济能有效配置资源一样，权力制衡原则能有效地配置权力资源，它是人类长期以来累积和创造的政治文明、制度文明的成果。

我们绝不能简单照搬西方的文明成果，但也不能拒绝吸收和借鉴经过证明对生产力有进步意义的人类共同的文明成果。对于权力监督与制衡，只有科学研究，结合中国实际国情，用世界眼光和胸怀去借鉴，才能为我所用，才能超越。应该像建立社会主义市场经济那样，研究和借鉴西方一些已有的经验，创造性地建

立具有中国特色的社会主义权力监督与制衡制度。我国一直都强调，要“加强对权力的制约和监督”，“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运作机制”，要完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。确保权力正确行使，必须让权力在阳光下运行。要坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，其指导思想正是为我国的权力监督与制衡指明了方向。

以上是为自序。

作者

2008年6月28日

目 录

CONTENTS

第一章	权力的基本概念	1
第一节	权力的定义	2
第二节	权力的属性	19
第三节	权力的特征	24
第四节	权力的结构	27
第五节	权力观概述	30
第二章	权力制衡的基本原理	41
第一节	权力制衡的渊源	42
第二节	权力制衡的概念	55
第三节	权力制衡的原则	58
第三章	中国古代权力监督与制衡思想	65
第一节	中国古代权力监督思想的产生	66
第二节	中国古代权力监督思想的发展	70
第三节	对中国古代权力监督思想的评价	79
第四章	中国现代权力监督与制衡思想	93
第一节	毛泽东对权力监督的论述	94
第二节	邓小平对权力监督的论述	98
第三节	江泽民同志对权力监督的论述	103
第四节	胡锦涛同志对权力监督的论述	106

第五章	西方国家权力制衡思想	111
第一节	西方权力制衡的主要理论	112
第二节	西方权力制衡思想的发展	122
第三节	中西方权力制衡思想的比较	127
第六章	国外治理腐败经验借鉴	133
第一节	芬兰防治腐败的主要做法	134
第二节	德国防治腐败的主要做法	138
第三节	美国防治腐败的主要做法	144
第四节	韩国防治腐败的主要做法	151
第五节	俄罗斯防治腐败的主要做法	160
第七章	权力腐败与权力制衡	165
第一节	权力腐败的定义	166
第二节	权力腐败的特征	172
第三节	权力腐败的成因	175
第四节	权力腐败的治理	179
第八章	民主法治与权力制衡	195
第一节	民主法治的原理	196
第二节	民主与权力制衡	199
第三节	法治与权力制衡	202
第九章	现代管理与权力制衡	211
第一节	现代管理中的封闭反馈原理	212
第二节	封闭反馈原理与权力制衡	214
第三节	现代管理中的权力制衡创新	216

第十章	中国权力监督与制衡的现状评价	219
第一节	权力制衡的监督制度	220
第二节	权力制衡的制约机制	223
第三节	权力制衡的配置结构	225
第十一章	完善权力监督与制衡的民主法治基础	227
第一节	坚持科学发展观, 构建权力制衡的社会基础	228
第二节	完善市场经济体制, 构建权力制衡的经济基础	232
第三节	推进社会主义民主, 构建权力制衡的政治基础	240
第四节	健全社会主义法制, 构建权力制衡的法治基础	247
第十二章	健全权力制衡的监督机制	253
第一节	完善权力制衡的监督体系	255
第二节	整合权力制衡的监督力量	263
第三节	强化权力制衡的监督职能	265
第四节	加强执政党内部权力监督	267
第十三章	构建权力监督与制衡的合理结构	275
第一节	合理配置权力的必要性	277
第二节	合理配置权力的原则	281
第三节	横向配置权力的内容	283
第四节	纵向配置权力的内容	287

第十四章	加强权力监督与制衡的制度创新	293
第一节	制度创新的重要性	294
第二节	制度创新的价值	296
第三节	制度创新的内容	298
第四节	制度创新的实践	302
第十五章	规避权力监督与制衡的道德风险	305
第一节	权力监督与制衡道德风险的影响 因素	306
第二节	规避权力监督与制衡道德风险的 必要性	308
第三节	规避权力制衡道德风险的内容	310
第十六章	保障国家权力的有效监督与制衡	317
第一节	立法权的监督与制约	318
第二节	行政权的监督与制约	330
第三节	司法权的监督与制约	342
第十七章	加强纪检监察法制化建设	357
第一节	纪检监察法制化的重要性	358
第二节	纪检监察法制化的现状	359
第三节	纪检监察法制化建设的任务	362
第十八章	加强对权力运行的巡视监督	367
第一节	巡视监督的重要性	368
第二节	巡视监督的任务	370
第三节	巡视监督的基本思路	372
第四节	巡视监督的制度化	374

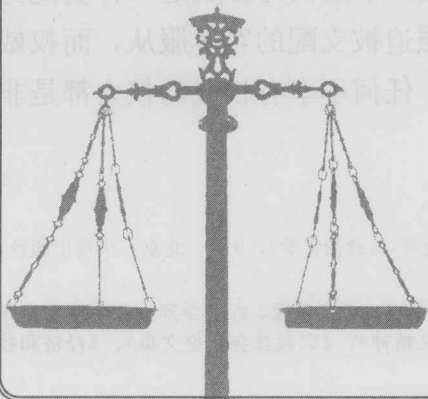
第十九章	强化对国有企业权力的制衡	377
第一节	国有企业权力制衡的现状	379
第二节	国有企业权力制衡的基本要素	381
第三节	加强对国有企业领导人员的监管	384
第二十章	完善权力制衡与防治腐败的体系	387
第一节	建立权力制衡与防治腐败体系的 重要性	389
第二节	惩治与预防腐败体系的内涵 与创新	393
第三节	惩治与预防腐败体系的目标 和任务	396
参考文献		407
后记		413



第一章

权力的基本概念

——权力可以产生魅力，一种管理的魅力、组织的魅力、人格的魅力，对社会构成影响。积极的影响能使整个社会变得富有活力，使社会更具创新精神和适应性，给大多数人带来幸福。反之，将使社会陷入钩心斗角、本位主义、滥用权力、争夺权力的泥潭，给社会和人们带来灾难和痛苦，一切文明、道德都将丧失殆尽。



第一节 权力的定义

什么是权力？权，在古代的主要释义就是衡量、平衡，如《汉书·律历志》：权者，铢两斤钧石也。又如《周礼》：九和之弓，角与杆权。力者，力量也。所以仅仅从文字解释上，权力就是权位、势力。但从社会学和政治学的角度，关于权力的定义，目前还没有一个统一的说法。美国学者罗斯金等人提出：“权力是一个人让另一个人作某事。”^①而马克斯·韦伯^②的观点认为，“权力乃是这样一种可能性，即处于某一社会关系内的一个行动者能够不顾抵制而实现其个体意志的可能性，而不论这种可能性的基础是什么。”还有的学者认为，“权力是主体对客体的一种控制力、制约力和影响力。”^③综观国内外学者对权力的定义，大致可以归纳为以下四种。

1. 力量说

《现代汉语词典》认为，权力是指政治上的强制力和职责范围内的支配力量。《社会学词典》认为，权力是一种强制性的社会力量，支配权力的主体利用这一力量驾驭客体，并迫使客体服从自己。J. 马里顿在《民主与权威》中把权力看成是一种支配力量，支配的主体拥有这一力量并强迫被支配的客体服从，而权威则是支配和命令的权力。他认为，任何不享有权威的权力都是非

① 有关理论可以参见〔美〕迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，9页，北京，华夏出版社，2001。

② 马克斯·韦伯（1864—1920），德国社会学家、历史学家、经济学家，社会法学派在欧洲的创始人之一。著作有《新教伦理与资本主义精神》、《宗教社会学论文集》、《经济和社会》等。

③ 杨敏之：《解读权力》，1页，长沙，湖南人民出版社，2003。

法的。他说：把权力同权威分开，就等于把权力和正义分开。法国著名管理学家法约尔认为，权力是下达命令的权利和强迫别人服从的力量。

2. 能力说

美国塞尔多·韦克夫在《从国家实力看国家权力》中说，权力是一种影响他人的行为能力，或简单地说，权力是使人们去做某件事情的能力。^①《谁掌管美国》的作者托马斯·戴伊认为，权力“不过是担任某一职务的人在做决定时所具有的能力或潜力，而这种决定却能影响这个社会制度中的其他一些人”^②。德国社会学家马克斯·韦伯对权力和权威做了区分，他认为，权力是不管人们是否反对，强迫人们服从的能力，而权威则表示人们在接受命令时是自愿的。

3. 控制说

克特·W·巴克认为，权力是在个人或团体的双方或多方之间发生权益冲突或价值冲突的形势下执行强制性的控制。美国管理学家弗兰奇把权力定义为：“一个人所具有并施加于人的控制力。”还有的学者把权力定义为人对他人思想和行为的控制，认为政治权力就是公共权威持有者的相互控制关系以及他们与全体人民之间的关系。

4. 关系说

《不列颠百科全书》认为，“权力是一个人或许多人的行为使另一个人或其他许多人的行为发生改变的一种关系”^③。有的学者认为，“某一个人或团体有能力影响另一个人或团体的活动，这就是权力，权力使某一行为出现，要不然本来是会发生另一种

① 参见《国外政治学参考资料》，1984（1），40页。

② 戴伊：《谁掌管美国》，9页，北京，世界知识出版社，1985。

③ 《不列颠百科全书》，第14卷，697页。