

P ublicity and Transparency of Power
Operation and Practice of Changshu

权力公开透明运行与 常熟实践

高祖林 方世南 田芝健 施亚东 等著

上海三联书店

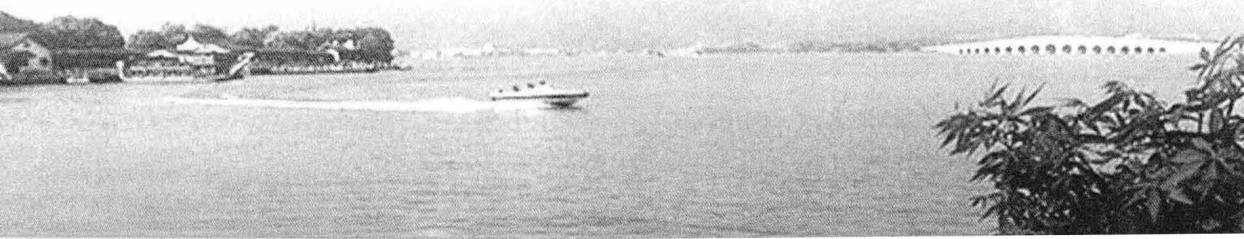
Publicity and Transparency of Power
Operation and Practice of Changshu

权力公开透明运行与 常熟实践

高祖林 方世南 田芝健 施亚东 等著



上海三联书店



图书在版编目(CIP)数据

权力公开透明运行与常熟实践 / 高祖林等主编. —上海:
上海三联书店, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5426 - 3874 - 8

I. ①权… II. ①高… III. ①地方政府—行政权力—研究—
常熟市 IV. ①D625. 533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 127718 号

权力公开透明运行与常熟实践

著 者 / 高祖林等

责任编辑 / 杜 鹃

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 任中伟

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2012 年 6 月第 1 版

印 次 / 2012 年 6 月第 1 次印刷

开 本 / 710 × 1000 1/16

字 数 / 250 千字

印 张 / 15

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5426 - 3874 - 8/D · 200

定 价 / 45.00 元

《权力公开透明运行与常熟实践》编委会

主 任:

缪红梅 中共苏州市纪委副书记

程 波 中共常熟市委常委、纪委书记

副主任:

周荣葆 中共常熟市委办公室主任

王 钢 常熟市人民政府办公室主任

黄雯华 中共常熟市纪委副书记

叶建华 中共常熟市委组织部副部长、市非公经济党工委书记

奚 坚 中共常熟市委宣传部副部长、市委新闻发言人

薛建伟 中共常熟市纪委会常委、监察局副局长

编委会委员:

袁建军 陆建青 唐剑锋 陈 哲 肖卫刚 归岳崧

高祖林 方世南 田芝健 施亚东 肖 平 徐映荃

陆霞明 茅海燕 姚剑文 胡小君 孙乐艳 罗志勇

主 编:

高祖林 方世南 田芝健 施亚东

——新辉明(中国社会科学院学部委员)

序：牢固树立马克思主义权力观

苏州大学廉政建设与行政效能建设研究所组织撰写的《权力公开透明运行与常熟实践》一书即将出版,我作为第一读者,认真阅读了清样,感到这本书以马克思主义理论为指导,以推进社会主义民主政治建设为主线,以被中央党务公开办确定为开展党务公开试点以及被江苏省委确定为开展县委权力公开透明运行试点的常熟市作为实证研究对象,从理论与实践紧密结合的高度阐述了什么是权力公开透明运行、为什么必须让权力公开透明运行、如何保证权力公开透明运行等一系列重大的理论和实际问题,揭示了如何优化权力结构与运行机制以及如何规范权力运行程序等问题,论述了如何在权力运行过程中确保科学执政、民主执政和依法执政问题,分析了党内民主与社会民主之间的良性互动的辩证关系,探讨了权力公开透明运行的若干基本规律。全书凸显的深刻主题是,必须牢固地树立马克思主义权力观,坚持走中国特色的社会主义民主政治道路;必须始终坚持权力运行的民主政治方向,切实保障人民群众的参与权、知情权、表达权、监督权和决策权;必须深入推进政治体制改革,通过科学的制度设计始终让权力在阳光下运行;必须弘扬人民群众的主体性,始终为人民群众执好政、掌好权、谋好利、服务好。

马克思主义权力观是唯物史观的重要组成部分,是马克思主义关于国家和社会权力的本质与规律的理论化和系统化的学说。马克思主义权力观与马克思主义国家观、社会观、阶级观、历史观、价值观紧密关联,正确地回答了权力的本质、权力的来源、权力的基础、权力

的运行、权力的目的、权力的归宿等一系列重大的基本问题,对于无产阶级政党如何依靠人民群众夺取政权,夺取政权以后又如何依靠人民群众科学执政、民主执政、依法执政,在坚持人民群众历史主体性地位下促进社会主义民主政治发展,具有十分重要的指导意义。权力观作为权力主体对于权力的一种思想意识,既是世界观的重要组成部分,又对世界观以重大反作用,并对权力主体的人生观、价值观以及利益观、政绩观予以直接的决定性影响。

领导干部要对权力有正确的认识,要科学地行使自己掌握的权力,树立马克思主义的科学权力观是关键。按照马克思主义的观点,真正意义上的权力是随着阶级和国家的出现而产生的,权力从本质上反映了人与人之间的政治关系,具有鲜明的阶级性。权力作为反映统治阶级利益和意志并作为社会整体代表的符号系统,是一种以强制性来保障实施管理社会公共事务的支配力量,体现了领导力、支配力和强制力,是实现统治阶级达到政治目的的根本手段。即是说,在阶级社会,任何社会政治关系的存在与解决都要通过政治权力来实现。

马克思主义认为,人与人之间的政治关系归根到底都是由利益关系所决定的,代表和维护不同阶级的利益,决定着权力的政治属性和阶级属性,决定着权力为哪个阶级服务的价值取向。中国两千多年的封建社会是官本位的社会,官本位是整个封建社会的价值取向,官本位意识集中体现了封建社会的权力观,官本位是封建官僚制度在观念形态上的反映,并维护和服务于封建官僚集权体制。官本位的封建社会又将权力神化,宣扬君权神授的神道说教,给封建统治阶级的权力蒙上了一层神秘的色彩,借以欺骗和愚弄人民群众,为封建统治阶级的合法性辩护。在封建社会,官吏也要给老百姓办事,但是这种办事显示的是主子对小民的恩赐。封建统治阶级利用手中的权力,依靠封建的官本位文化和封建的官僚集权制度,对广大人民群众实施阶级统治,维持着充满尖锐阶级对立的社会关系。

人民群众掌握政权以后,封建的官本位转化为人民当家作主的民本位。权力的神秘外衣逐渐消退,权力的本质特征开始显露。唯物史观的人民主体性理论成为社会主义社会的重要价值取向。然

而,即使在社会主义国家,权力的强制力、领导力和支配力的属性依然存在。国家对社会的公共管理仍然需要发挥权力的强制力、领导力和支配力的作用。无论是在经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设领域,还是在处理和协调各种社会关系和人民内部矛盾方面,都离不开权力的行使和权力作用的发挥。恩格斯在《论权威》一文中认为,现代社会的联合活动就是组织起来,而组织起来就需要权威。他深刻地指出:“我们看到,一方面是一定的权威,不管它是怎样形成的,另一方面是一定的服从,这两者都是我们不得不接受的,而不管社会组织以及生产和产品流通以进行的物质条件是怎样的。”^①

马克思主义的唯物辩证法指出,任何事物都存在着两重性。权力也是一把双刃剑。具有不同权力观的主体对于权力有着不同的解读,在实践中对于权力有不同方式的行使。唯物史观的权力观与唯心主义的权力观具有天壤之别。唯物史观坚持人民群众是历史活动主体的群众史观,坚持权力属于人民,权力必须为人民群众谋取利益,如谋取政治利益、经济利益、文化利益和生态利益等等。而唯心史观则坚持少数精英是历史活动主体的英雄史观,将人民群众排斥在权力之外,将权力用来为少数达官贵人谋取私利。

唯物史观的权力观坚持了创造历史和推动历史前进的人民主体性与客观规律性的统一,坚持了保证权力运行的正确方向和让权力为人民群众谋取利益的真理性与价值性的统一,坚持了发挥权力对于协调各种政治关系以及各种社会关系的民主性与法治性的统一,坚持了让人民群众始终参与权力运行全过程防止权力偏离正确方向的公开性与监督性的统一。坚持马克思主义的权力观,就能够对于权力有科学的理解,就能防止权力的异化,趋利避害,促进权力回归本质,让权力为人民服务,为社会服务,不断提高权力运行的科学化水平。

中国共产党夺取政权,从革命党转化为执政党后,面临的最大的考验就是如何正确地对待手中的权力。一直将其作为一个重大的课

^① 《马克思恩格斯文集》第3卷,人民出版社2009年版,第337页。

题来谨慎对待。中国共产党即将掌握全国政权前夕,党中央离开西柏坡进北京那天,毛泽东对周恩来等几位中央领导人说:“今天我们是进京‘赶考’。”周恩来说:“我们应当都能考试及格,不要退回来。”毛泽东说:“退回来就失败了。我们决不当李自成。我们都希望考个好成绩。”赶考的主要内容是,共产党掌握政权以后能否经受住权力的考验。彻底推翻国民党政府后,中国共产党要建立一个什么样的国家政权,毛泽东同志明确指出:“我们要建立的,是无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。这个政权不仅仅是工农,还包括小资产阶级,包括民主党派,包括从蒋介石那里分裂出来的资产阶级分子。政权制度采用民主集中制,即人民代表会议制,而不采用资产阶级的议会制,各级政府都要加上‘人民’二字,各种政权也要加上‘人民’二字,如法院叫人民法院,解放军叫人民解放军,以示与蒋介石政权的根本对立。”总之,毛泽东同志认为,人民民主专政的国家政权根本不同于蒋介石独裁专制的国家政权。毛泽东同志在中国革命和建设的实践中继承和发展了马克思主义权力观。

马克思主义权力观与马克思主义执政观、群众观、利益观、政绩观等基本观点紧密联系,交互渗透。在新的历史时期,牢固地树立马克思主义权力观,是马克思主义执政党和各级领导干部为人民掌好权、用好权、谋好利的重大问题,也是提高各级党组织的执政能力和各级政府的行政管理能力的重大问题,是切实增强基层党组织建设科学化水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题的关键。

马克思主义权力观是关于权力的本质、权力的来源、权力的目的和归宿、权力的效能等基本观点的总和。各级党政部门和领导干部要牢固地树立马克思主义权力观,就要牢固地树立马克思主义的权力本质观、权力来源观、权力目的和归宿观、权力效能观、权力监督制约观等等基本而又十分重大的观点。

一是要牢固地树立马克思主义的权力本质观。什么是权力?为什么需要权力?权力的本质是什么?马克思主义的国家学说对此作了精辟的解答。

马克思主义认为,权力或公共权力是国家形成后的产物,国家具有的政治职能与社会职能,需要权力这种协调政治关系和对社会进

行控制与协调的力量。恩格斯考察国家的起源后指出：“国家决不是从外部强加于社会的一种力量。国家也不像黑格尔所断言的是‘伦理观念的现实’、‘理性的形象和现实’。确切地说，国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。”^①国家除了实施阶级统治和协调政治关系的政治职能以外，还具有对社会实行公共管理的职能。马克思主义认为，国家从形成的第一天起，就同公共权力联结在一起。无论是在奴隶社会、封建社会还是在资本主义社会，国家权力都成了统治阶级用来作为统治和压迫劳苦大众的工具，统治阶级利用国家，凭借着他们所控制的各种经济和政治资源，管理社会，攫取私利，向社会成员收取各种苛捐杂税。这样一来，国家机关就成为既凌驾于社会之上又向社会吸取血脂的寄生赘瘤。对于剥削阶级的旧国家机关，马克思恩格斯一直采取十分严厉的批判态度。他们认为，工人阶级取得统治权以后，不但不能继续运用旧的国家机器来进行管理，还要防范自己的代表和官吏，由社会公仆变为社会主人。马克思恩格斯还指出，由于人们从小就习惯于认为，全社会的公共事务和公共利益只能由国家和地位优越的官吏来处理，因而产生对国家的“盲目崇拜”，亦即是对权力的盲目崇拜。对此，恩格斯认为：“实际上，国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器，而且在这一点上民主共和国并不亚于君主国。国家再好也不过是争取阶级统治的斗争中获胜的无产阶级所继承下来的一个祸害；胜利了的无产阶级也将同公社一样，不得不立即尽量除去这个祸害的最坏方面，直到在新的自由的社会条件下成长起来的一代有能力把这国家废物全部抛掉。”^②在《家庭、私有制和国家的起源》一书中，恩格斯进一步指

① 《马克思恩格斯文集》第4卷，人民出版社2009年版，第189页。

② 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第111页。

出,“国家并不是从来就有的。曾经有过不需要国家、而且根本不知国家为何物的社会。在经济发展到一定阶段而必然使社会分裂为阶级时,国家就由于这种分裂而成为必要了。现在我们正在以迅速的步伐走向这样的生产发展阶段,在这个阶段上,这些阶级的存在不仅不再必要,而且成了生产的真正障碍。阶级不可避免地要消失,正如它们不可避免地产生一样。随着阶级的消失,国家也不可避免地要消失。在生产者自由平等的联合体的基础上按新方式组织生产的社会,将把全部国家机器放到它应该去的地方,即放到古物陈列馆去,同纺车和青铜斧陈列在一起。”^①马克思主义认为,由于国家的消灭是随着阶级的消灭而消灭的漫长过程,因此,无论是对国家权力的政治职能还是对社会职能来说,都需要权力,在社会主义国家,权力既体现了以政权为核心的人与人之间的政治关系,具有鲜明的阶级性和强制性,又体现了对于公共事务和社会组织管理为主要内容的人与人之间的社会关系,具有鲜明的控制性、支配性和协调性。社会主义的本质属性决定了社会主义国家的权力必须体现人民群众的意志,反映人民群众的利益诉求。

二是要牢固地树立马克思主义的权力来源观。树立正确的权力来源观,就是要清晰地认识权力从何而来,明确权力的所有权和使用权的辩证关系,从而尊重权力主体地位。马克思主义执政党及其各级领导干部的权力从何而来?马克思主义权力观给予了十分明确的回答:人民是历史的创造者,权力来自于人民,属于人民。历史唯物主义认为,人类社会的发展是一个目的性与规律性统一的过程,即是说,人类社会的发展并不是一个自发的过程,而是一个具有内在本质和规律的发展过程。人类社会发展的客观规律是通过人的有意识有目的的实践活动来实现的。人民群众是社会实践的主体,既是社会物质财富创造者,又是社会精神财富的创造者,还是推动社会变革和社会进步的主要力量。人民,只有人民,才是创造世界历史的真正动力。马克思主义对社会发展规律和人的自觉有意识的活动总是放到一定的利益框架内加以透视。认为人民不是为了创造历史而创造历

^① 《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版,第193页。

史,人民是为了能够生活、生存和发展才创造历史。促使人民群众不断去创造历史的强大动因,是日益增长的需要得到不断满足的各种利益,即经济利益、政治利益和文化利益。马克思早就精辟地指出:人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。所以,人民群众不仅是历史的真正创造者,也是实现自身利益的根本力量。人民群众的利益、意志和愿望归根到底影响着社会发展的进程,决定着一切活动的最终结果。要实现人民的利益,必须为人民执好政、用好权、谋好利,全心全意地为人民服务好。实践证明,人民群众作为历史活动的主体和创造者,与作为工人阶级的先锋队、中国人民的先锋队和中华民族先锋队的共产党是不可分离的关系。共产党是来自人民、自觉代表人民利益的人民自己的组织,是领导人民解放事业的核心力量,各级政府都是为人民谋取利益的公共权力机构。党和政府的一切工作都是为人民谋利益,都是为了实现人民的彻底解放。因此,党与人民群众结成了利益相关的统一的共同体,这个统一的共同体的基础就是全体人民共同的意志和共同的根本利益。毛泽东同志曾指出:“我们的权力是人民给的。”中华人民共和国宪法确认:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”中国共产党领导人民夺取政权,取得了执政地位,领导、支持和保障人民当家作主。这是中国共产党的性质所决定的,同时也是历史的选择、人民的选择。胡锦涛同志也不止一次地指出,要尊重党员的主体地位,尊重人民的主体地位。这种主体地位从根本上说,也就是权力主体地位。我们共产党的重要职责,就是要行使好权力,运用好权力,保证人民当家作主的地位。党的县级组织和人民的县级政权组织在这方面起着基础性作用。县委权力和其他市级权力只有公开透明运行,才能实现党员对党内权力运行的知情权、监督权,才能实现人民对执政党权力运行和国家机关权力运行的知情权、监督权。要正确处理党员权利和党内权力、人民权利和国家权力的关系,以权利制约权力,以权力保障权利。

三是要牢固地树立马克思主义的权力目的观与归宿观。牢固地树立马克思主义的权力目的观,就是要认清权力为谁所用,保证执政为民。习近平同志指出:“马克思主义权力观,概括起来是两句话:权为民所赋,权为民所用。前一句话指明了权力的根本来源和基础,后

一句话指明了权力的根本性质和归宿。”权为民所赋与权为民所用，道出了社会主义民主政治的真谛和民主宪政的本质。各级领导干部的权力既不是天上的，也不是上级恩赐的，而是人民群众赋予的。因此，必须对权力具有敬畏之心，必须将权力用来为人民服务。全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨，也是党委和政府权力运行的根本宗旨。马克思恩格斯曾深刻地阐明过社会的主人与公仆的关系。恩格斯充分肯定巴黎公社“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”的做法^①。马克思指出，社会发展到一定程度，“政府的压迫力量和统治社会的权威就随着它的纯粹压迫性机构的废除而被摧毁，而政府应执行的合理职能，则不是由凌驾于社会之上的机构，而是由社会本身的负责任的勤务员来执行。”^②我们进行新民主主义革命和社会主义革命，从根本上讲也就是要解决这个重大问题。毛泽东同志把马克思主义的基本原理与中国具体实践相结合，强调全心全意为人民服务是我们党的唯一宗旨。邓小平继承和发展了毛泽东思想，将党与人民的关系看作是当代中国最核心的政治关系，反对将党与人民关系割裂开来、利用权力搞以党治国的恶劣做法，他反复强调“领导就是服务”，将“人民利益标准”作为衡量权力行使好不好的重要标准，并把它具体化为“人民拥护不拥护”、“人民高兴不高兴”、“人民赞成不赞成”、“人民答应不答应”。三个代表重要思想的出发点和落脚点都是“始终代表中国最广大人民群众的根本利益”。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体，反复强调权为民所赋，权为民所用，这是对权力运行方向和运行目的的清晰规定，它重申权力的服务对象，反对公权私用、以权谋私，它要求公共权力公开透明运行，强调权属于民，不断扩大人民群众的政治参与，以此来防止在权力问题上主仆关系的颠倒、遏制权力腐败。

四是要牢固地树立马克思主义的权力效益观。牢固地树立马克思主义的权力效益观，就是要认清怎样用好权力，怎样充分发挥权力在对社会实行公共管理以及为人民群众谋取福利方面的最大效能。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第12页。

^② 同上书，第122页。

公共权力在为国家的政治职能、经济职能、社会职能和文化职能服务时，存在着质量优劣、效能高下之分。恩格斯曾经指出，“政治权力在对社会独立起来并且从公仆变为主人以后，可以朝两个方向起作用。或者按照合乎规律的经济发展的精神和方向去起作用，在这种情况下，它和经济发展之间没有任何冲突，经济发展加快速度。或者违反经济发展而起作用，在这种情况下，除去少数例外，它照例总是在经济发展的压力下陷于崩溃。”^①说明政治权力作为经济基础的上层建筑，其运行只有符合经济发展的规律，才能取得最大的效能，推动经济和社会的发展。在今天，权力的运行只有代表最广大人民群众的利益和意志，符合我国社会主义经济发展的方向，才能发挥最大的效能，促进我国经济和社会又好又快地发展。这样的权力才能造福于人民。同时，权力的公开透明也是我国社会主义经济发展的要求。县委和县级政权机关权力公开透明运行，向作为社会主人的广大人民群众公开权力运行规则、运作流程和运行结果，促进党政一把手不断增强对坚持以人为本、执政为民理念的自觉性，不断增强接受党员和人民群众监督的自觉性，才能体现出社会主义制度对于权力的本质要求，从而也体现出马克思主义权力观的本质要求。同时，加强对一把手和各级党政机关行使权力的监督，把科学执政、民主执政、依法执政有机结合起来，把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，提高权力公开透明运行的科学化水平，以权力公开透明运行，促进权力正向有效运行，才能切实维护好和发展好人民群众的根本利益，促进我国经济社会科学发展、和谐发展，不断地把中国特色社会主义事业推向前进。

五是要牢固地树立马克思主义的权力监督制约观。树立马克思主义的权力监督制约观，掌握权力者必须清醒地认识到权力一旦失去监督和制约，就容易偏离正确的轨道，导致权力膨胀、权力失控和权力寻租等权力腐败现象，从而自觉地通过科学的制度设计对权力实行有效的监督制约。

关于对权力实行有效的监督制约的论述，在西方思想史上可谓

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第526页。

汗牛充栋。霍布斯认为,“全人类共同的爱好,便是对权力永恒的和无止境的追求。这种追求至死方休。”孟德斯鸠说:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”英国思想家阿克顿勋爵则指出:“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。”这些见解不一定都正确,但是,对于权力的监督制约具有重要借鉴意义。

马克思主义权力观中具有十分丰富的关于权力监督制约的内容。马克思恩格斯从人民群众是历史创造者和社会发展的决定因素唯物史观出发,颠覆了黑格尔从唯心主义出发得出的国家第一性,国家决定社会的理论,他们从社会第一性,社会决定国家的理论出发,完整地论证了社会以及社会生活的真正主体人民群众制约和监督国家的必要性,这种必要性是由国家的性质和特点、由人民群众的创造历史的主体决定的,也是民主宪政发展的必然要求。按照马克思主义的看法,没有社会以及社会成员的共同利益和共同需要,也就不会有公共权力存在的可能性,国家也就失去了存在与发展的基础,也就无从成为代表着公共意志统治社会并高居于社会之上的超大力量。因此,国家的这种根本性质决定了国家从属于社会的根本地位,马克思恩格斯指出,国家,政治制度是从属的东西,而市民社会,经济关系的领域是决定性的因素。这样,产生于社会的国家只有在社会成员的民主参与以及积极的监督制衡下才能逐步消除其政治性质,社会必须充分利用其公共权力所有者的身份,通过多种途径来监督、制约国家,使国家真正成为为自己服务的工具。而公共权力所有者的社会对国家的监督和制约,其实质就是人民群众对国家及其代理人的监督。马克思恩格斯在总结巴黎公社的经验时,提出的无产阶级专政的国家政权的性质是社会公仆的论述,深刻地说明了对权力进行监督制约的根本理由。

列宁在领导苏维埃俄国的革命和建设,为避免国家权力腐败,克服以权谋私和官僚主义提出了系统的关于权力监督制约的思想,并在实践中加以运用,取得了明显成效。列宁认为,要对权力进行有效的监督制约,必须扩大人民群众的民主权力,吸引绝大多数人民参与政权管理。列宁指出,苏维埃一切权力属于人民,人民有选举、罢

免、参政议政之权，应该充分调动人民的积极性。他说：“现在有一种使苏维埃代表变为‘议会议员’或变为官僚的小资产阶级趋势。必须吸引全体苏维埃代表实际参加管理工作来防止这种趋势。”^①他要求加强各种监督包括工人监督、国家监督。列宁说：“应当使工人进入一切国家机关，使他们监督整个国家机构。”^②新政权“使所有的人都来执行监督和监察的职能，使所有的人都暂时变成官僚，因而任何人都不能成为‘官僚’”^③。他要求从中央到地方都要建立监督机构，建立工农检查院，从工人农民中选出75—100名新的中央监委，扩大他们权力，以便同滥用职权者作斗争。列宁认为要将选举权与罢免权结合起来，他特别强调罢免权的作用，认为“罢免权，即真正的监督权”，是“直接、彻底和立即见效的民主原则。”^④列宁提出要通过实行党政分开和集体领导，对权力进行监督制约。列宁认为党政要分开，不能以党代政。同时在各级党政机关中实行集体领导与个人分工相结合的制度，这有助于克服独断专行和权力滥用。列宁认为，权力必须在法治范围内运行，必须对权力进行严格的法治化管理。列宁认为，随着苏维埃政权的巩固，国家管理应逐步走上法治化轨道，他说：“国家事务愈多愈复杂，就愈需要提出加强革命法制这个坚定不移的口号”。^⑤

邓小平十分重视对权力的监督制约，他一贯强调，共产党要接受监督，党领导的人民政府要接受监督，认为加强对权力的监督制约，有利于减少工作中的失误，保证党的重大决策的正确性，使得党和政府的负责人在作决策时，必须充分考虑各方面的意见，集思广益，处理问题会更加全面，制定的方针政策会更加切合实际，更能体现人民的利益，即使发生了失误也比较容易纠正；加强对权力的监督制约，有利于克服党内出现的官僚主义、主观主义等不良作风，防止脱离实际和脱离群众；加强对权力的监督制约，有利于防止家长制作风，实现民主管理，调动广大干部和人民群众的积极性；加强对权力的监督

① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1972年版，第592页。

② 《列宁选集》第38卷，人民出版社1986年版，第140页。

③ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第266页。

④ 《列宁选集》第33卷，人民出版社1985年版，第100、108页。

⑤ 《列宁选集》第42卷，人民出版社1987年版，第353页。

制约,有利于清除党和政府工作人员中的腐败现象,不断铲除滋生消极腐败现象的土壤和条件,赢得广大群众的支持和拥护。

邓小平特别强调要以民主和法治来制约权力。他反复强调,没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。他认为,要以民主来制约权力,就必须坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度;就必须扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济事务,管理社会事务;就必须建立群众监督制度,让群众和党员监督干部,经过批评教育而又不改的,人民群众就有权依法进行举报、检举、控告、弹劾、撤换、罢免。邓小平认为要以法治来制约权力,就必须告别以党治国的做法,走依法治国的道路,任何政党和政府都必须在法律范围内活动。要以法律规定各级国家机关的职能权限、权力运行的规则和程序。法律的制约就是具有国家强制性、普遍约束力和可操作的一系列规则、程序 and 责任的制约。凡是未经人民通过宪法和法律的授意,任何国家机关都不能拥有并行使某项职权。国家机关的职权不仅来源于法律的授予,而且在行使职权时还必须依据此法定的规则和程序,否则就要承担相应的责任。邓小平主张法律面前人人平等,“谁也不能占便宜,谁也不能犯法”。邓小平很注重舆论力量对权力进行监督制约的作用。他认为,舆论力量作为一种非常广泛的监督制约主体,是公民和社会组织借助新闻媒体和社会活动等形式表达自己的愿望和看法,对权力运行过程进行监督制约的一种方式,对被监督者形成巨大的心理压力和政治压力。新中国成立初期,邓小平在西南区工作时就说过,“报纸最有力量的是批评与自我批评”。^①在他看来,有时党和政府听不到的,报纸能听到,它能摸到社会的脉搏,对于揭露我们工作的缺点和错误大有益处。

邓小平十分重视依法治国,依法执政和依法行政,依法治权。他认为,党和党员必须在法律范围内活动,接受法律的约束,要依法治国和依法治党。邓小平指出,党没有超越法律以外的任何特权。“我们今天所反对的特权,就是政治上经济上在法律和制度以外的权利。

^① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第150页。

搞特权,这是封建主义残余影响尚未肃清的表现。旧中国留给我们的,封建专制传统比较多,民主法制传统很少。解放以后,我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度,法制很不完备,也很不受重视,特权现象有时受到限制、批评和打击,有时又重新滋长。克服特权现象,要解决思想问题,也要解决制度问题。公民在法律和制度面前人人平等,党员在党章和党纪面前人人平等。人人有依法规定的平等权利和义务,谁也不能占便宜,谁也不能犯法。不管谁犯了法,都要由公安机关依法侦查,司法机关依法办理,任何人都都不许干扰法律的实施,任何犯了法的人都不能逍遥法外。谁也不能违反党章党纪,不管谁违反,都要受到纪律处分,也不许任何人干扰党纪的执行,不许任何违反党纪的人逍遥于纪律制裁之外。只有真正坚决地做到了这些,才能彻底解决搞特权和违法乱纪的问题。”^①邓小平主张建立专门的机构依法进行铁面无私的监督检查。邓小平在谈到消除国家制度的弊端,加强对权力的监督制约时,明确地指出:“要有群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。凡是搞特权、特殊化,经过批评教育而又不改的,人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免,要求他们在经济上退赔,并使他们受到法律、纪律处分,对各级干部的职权范围和政治、生活待遇,要制定各种条例,最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”^②

邓小平总结历史经验教训,得出结论:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。……领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”^③马克思主义权力观中的这些权力监督制约理论,具有十分重

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1993年版,第332页。

② 同上书,第332页。

③ 同上书,第333页。