

导 言

政治监督理论近十年来在我国愈来愈受到理论界的重视，对政治监督理论的关注，事实上反映了监督问题在我国政治生活中的凸现。改革开放以来，伴随着市场化经济体制改革的深入，我国逐步形成了以下放权力为基本导向的行政体制改革，中央向地方放权，政府向社会和企业放权，以此调动地方与社会的积极性；但与此同时，下放的权力被滥用的情况也相当严重，腐败现象呈急剧蔓延的趋势，已经到了“惊人的程度”。^①面对日益严重的权力失范现象，我们不可能以重新集权来解决权力下放之后出现的消极问题，况且集权体制本身也可能发生严重的权

江泽民在1994年召开的中央纪委第三次全会上指出：“腐败现象已渗透到社会生活的广泛领域，尤其是侵蚀到我们的党政机关和干部队伍。利用职权营私舞弊、贪赃枉法、索贿受贿等犯罪行为达到了惊人的程度。”（《深入持久反腐败——中央纪委三次全会专辑》，中国方正出版社，1994年。）

力失范。解决权力失范问题的根本出路还在于监督，在于建立均衡的权力体制，保持管理权与监督权的相互平衡。因此，以权力下放为主要标志的行政体制改革，必然提出一个相关的重大问题，即如何对下放的权力进行有效的监督。

—

监督是一种普遍的权力现象，存在权力的地方就会有权力的监督。政治监督作为一种特殊的监督，其特殊性在于它的政治性，在于其权力是政治权力；而政治是国家的治理活动，因此，政治监督是与国家治理紧密联系在一起。政治监督在本质上是政治权力对政治权力的制约，作为一种普遍的政治现象，与政治权力的公共性有着密切的关系，反映了政治权力普遍存在的非公共运用倾向。

以国家存在为前提的政治权力是一种公共权力，尽管在不同的政治社会，政治权力的公共性所代表的利益范围有所不同，但首先都代表了统治阶级的共同利益。人类是以过社会性生活为基本特征的，马克思在《资本论》中对这一特征作了精辟的阐释：“这是因为人即使不像亚里士多德说的那样，天生是政治动物，无论如何也天生是社会动物。”^① 人类生活的社会性，是由人类的生产劳动决定的。人类劳动的分工合作大大提高了人类的整体能力，没有人类的分工合作，就不会有人类的文明，就不会有人类的进步。人类的文明又把人类紧紧地结合在一起，恩格斯曾分析道：“劳动的发展必然促使社会成员更紧密地互相结合起来，因为它使互相帮助和共同协作的场合增多了，并且使每个

① 《马克思恩格斯全集》第 23 卷 第 363 页。

人都清楚地意识到这种共同协作的好处。”^①而人类的共同劳动、公共的生活则必然需要公共权力进行组织协调，合理配置社会资源，维护公共秩序。随着社会的发展，人类的生活、劳动之间的关系不断密切，客观上要求强化公共管理，使人类的劳动与生活在更加有序和更加有效的状态下发展。这是人类文明发展的大趋势。当然，在特殊时期，公共权力的设置超越了社会的客观要求，可能需要限制，但总的发展趋势是公共领域在不断扩张，公共关系在日益密切，与此相伴随的是公共权力的干预也越来越大。

因此，人类生活在政治权力的普遍支配之下，正如罗伯特·达尔所言：“无论一个人是否喜欢，实际上都不能完全置身于某种政治体系之外”，“政治是人类生存的一个无可避免的事实。每个人都在某一时期以某种方式卷入某种政治体系”，“人类究竟是被炸成粉碎，还是将设计出能使自身得以生存的政治安排，现在正取决于政治和政治家们”。^②今天，不管是政府导向的市场社会还是秩序导向的市场社会，政府都扮演着十分重要的角色。像美国这样典型的自由市场经济社会，总统人选的更替、政府政策的变动也都对整个国家乃至全世界产生重大影响；然而，根据人类的政治经验，政治权力具有普遍的被非公共运用倾向，孟德斯鸠对此有经典的论述：“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

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷第510页。

[美] 罗伯特·达尔：《现代政治分析》王沪宁译，上海译文出版社，1987年，第5页。

遇有界限的地方才休止。”^① 政治权力内在的变异倾向与政治权力的特性有关。政治权力是组织集体劳动、协调公共生活的基本手段和工具。“权力是特定主体将他的意志强加于他物，使之产生一种压力继而服从的能力”^②。政治权力的行使往往导致利益的分配，对此，戴维·伊斯顿精辟地指出：权力具有对稀缺资源进行权威性分配的功能。因此，在政治生活中，对利益的追逐往往转化为对政治权力的追逐，政治权力成为人们追逐利益的重要手段。这种以利益为目的的权力追逐，必然伴随着公共权力的非公共运用，也就是政治腐败。于是，出现了被称为公共悖论的普遍现象，以公共目标设置的政治权力却成了一些公职人员谋取私利的基本手段。这种背离公共利益的腐败现象必然受到公共社会的抵制，因此，人类始终面临这样的选择：“赋予治理国家的人以巨大的权力是必要的，但是也是危险的”^③。人类社会对腐败现象的遏制是永恒的课题，解决这一难题的基本途径正如孟德斯鸠所言：“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”以权力制约权力是人类政治社会恒久的努力，现行各种政治监督制度就是长期历史实践的沉淀所凝聚的制度力量。

政治监督并不是民主社会所专有的，在专制国家往往也有相当严密的自上而下的垂直监督系统；不过，民主社会却必然要有政治监督，而且主要体现为横向的分权与制约，并成为民主政治的基本实现机制。民主政治事实上确立了公民在国家政治生

① [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上册）张雁深译，商务印书馆，1961年，第154页。

林喆：《权力腐败与权力制约》，法律出版社，1997年，第1页。

③ [美]詹姆斯·M·伯恩斯等：《美国式民主》谭君久等译，中国社会科学出版社，1993年，第189页。

活中决定公共事务的权力，不过，具体从事公共事务管理的总是国家机关和居社会少数的国家公职人员。于是，就必然产生一个十分严峻因而历来引起人们关注的问题，即公民如何保持对所委托的少数人和由他们组成的国家机构的控制和监督，防止权力的异化。正是基于这种考虑，一系列与权力机关相分离、相制约的监督机关和监督机制不断出现并逐步趋于完善，这无疑民主主体确保自身民主权利和“公意”贯彻的一种努力。因此，建立完善的民主监督机制，确立严格的民主监督程序，通过各种形式的分权和制衡，使民主主体自始至终地能够控制自己转让的权力，保证大多数人公意的实现即最大限度地达到社会所提供的现实民主权利，也就构成了政治民主的最基本规定之

政治监督不仅是民主政治的要求，也是法治社会的必然诉求。政治社会始终处于国家权力无限扩张与法治诉求不断强化的互动之中。国家权力的无限扩张，表现为国家越来越多地干预完全可以由社会或公民自己去履行和完成的事情，或把国家权力深入到纯粹个人生活的私人领域。国家权力无限扩张的直接后果是属于私人的权利和自由不断缩小，财产权和经济自由不断受到侵犯。在这样的背景下，社会和公民要求加强法治的诉求也必然越来越强烈，以维护自己的民主权益和自由人权不受专制政权的践踏。

法治的核心问题是国家与社会的权力均衡和国家内部权力制约机制的设置，因此，法治与国家政治体制具有密切的关系。从法治的政治原理来看，法治国家的政治体制应该具备两个基本条件：第一，政治统治模式应该是民主政制。民主政制确立了社会和公民对国家进行政治监督的权力和机制。第二，国家权

力结构应该具有分立和相互制衡的关系。分权制衡与法治在一定程度上是相互重叠、互为因果的，国家权力的分立和制衡是国家实现权力自我约束的有效制度安排。

二

政治监督作为权力之间的监控与制约关系，以不同形式体现在当代政治体制之中，随着民主政制的不断完善，政治监督作为实现民主政治的基本机制与民主政体结合在一起，在各种民主政治制度中得到体现。

民主政治为保障社会不同阶层的利益提供了平和调节的机制，在这方面政治监督发挥了重要的作用。利益的冲突和斗争必然会转换为政治权力的斗争。如果没有哪一方政治力量具有绝对的优势，政治权力就会出现分立和制衡的格局。政治权力分立形成的权力制衡，是不同的阶级或利益集团分享权力，从而保障各自利益的政治安排。在现实政治生活中，许多政治监督制度的构建不是来自政治理论，而是政治斗争和政治妥协的结果。政治监督制度的形成，又为不同阶层利益的合理分享提供了制度保障。

政治监督首先反映在政治思想的监督。不同政治思想的分野，反映了不同阶层各自利益的主张。在一些西方发达国家，政治自由主义与政治保守主义两种政治思潮共存，彼此批判和攻击，交替成为主导地位的政治思想，这种不同政治思想并存的格局客观上起到互相调节、互相补充的作用。在现代西方发达国家，偏激的、极端化的政治思想之所以难以成为主流政治思想，基本原因之一盖出于此。政治自由主义比较具有革新精神，强调改革、发展；而政治保守主义则强调政治的连续性，重视传统

的价值，一般具有更大的政治惯性，代表稳定的力量。没有保守主义的制衡，革新容易走过头；没有自由主义革新精神，保守力量将会阻碍社会的发展。可见，政治自由主义与政治保守主义的并存，客观上起到彼此监督的作用，防止任一政治思想走向极端。

现代民主国家的政治体制也充分体现了政治监督的原理。代议制与选举制作为民主政治的基本实现形式，其基本的制度功能就是对政治权力的制衡与监督。代议制政体使国家权力置于社会代表有效的控制与监督之下，它提供了监督和控制中央集权的机制，并承担了政治自由的守护者；而选举制使政府官员不至于成为不可移易的力量，政府官员一旦背离了约定的社会规则，选举制所形成的集体力量会迫使他下台或向约定的规则就范。

现代西方发达国家普遍建立的三权分立体制对于遏制专制、维护资产阶级民主发挥了重要的作用。三权分立体制的实质是权力的监督，这种体制把国家权力划分为立法、行政、司法三个部分，并按照一定的均衡原则进行权力配置，使各个权力之间互相分立、彼此制约，防止任一权力的专制和滥用。分权体制在西方各国尽管不尽相同，但强调权力之间的监督这一基本思想是共同的，三权分立体制使立法、行政和司法任一权力都难以完全主宰国家机器，从而达到防止专制的目的。这种制度安排是资产阶级为维护自己的统治地位而作的努力，是资产阶级民主政治的重要组成部分。当然，资产阶级的局限性也必然决定了三权分立的局限性，社会主义民主将会以更加有效的监督制度防止权力的专制和滥用。

总而言之，在现代民主政治生活中，政治监督是一种普遍的

现象，哪里有政治权力，哪里就有政治监督。政治监督的普遍性客观上反映了公共性的凸现，反映了非专制政治已愈来愈受到人们的重视，民主政治得到了普遍的支持。

三

政治监督是政治体制的一个有机构成部分，同时，政治监督制度本身又是一个有机系统。政治监督体制应该是发展的体制，要与政治体制改革保持动态的协合。政治监督职能的规制要与政治体制的整体功能保持协调，离开了政治体制这一宏观的制度环境，就无法评价政治监督制度的合理性。政治监督的合理性，要在政治监督与政治体制的交互作用中去把握。在西方国家，三权分立政治体制是国家体制中最基本的政治监督机制，这一机制是动态的，随着资本主义发展的需要，不断地有所调整，以适应资本主义政治经济发展的需要。在资本主义早期，资本主义经济需要一个自由宽松的社会环境，反对政府对经济过多的干预，限制政府专制和防止公共权力滥用是当时的主要问题，因而，对政府的监督力度比较大，政府的权力受到较大的限制，具体表现为立法机关的至上地位，政府对议会必须言听计从。随着垄断资本主义的出现，西方国家客观上需要一个强有力的政府迅速而有效地干预社会经济的发展，需要一个能够代表国家在国际政治舞台上发挥积极作用的政府。在这种情况下，政府的权力得到了迅速的扩大，对政府的限制和监督被削弱，尤其是立法机关对政府的制约一度被弱化；然而，腐败是与权力相伴随的政治现象，政府权力的扩大客观上为腐败现象的蔓延提供了沃土，导致腐败现象的加剧，所以，近几年来加强立法机关对政府的监督又不断受到重视。总之，政治监督体系是

一个动态的体制，只有与宏观政治体制保持动态的协调，与社会经济发展相适应，政治监督制度才能发挥更有效的作用。

由于政治体制是不断改革发展的，政治监督制度如果不适应政治体制的改革，就会影响政治体制正常运行。改革开放以来，我们认识到传统行政体制的最大弊端是权力高度集中，因此采取了以权力下放为基本导向的行政体制改革，以调动地方政府和社会组织的积极性，提高社会资源的优化配置和行政管理的效率。但是，我们忽视了管理权与监督权均衡的重要性，在下放权力的同时相应的监督权没有得到合理的配置。当前，我国腐败现象严重蔓延，不仅在一定程度上抵消了权力下放带来的积极意义，而且已严重危害社会的稳定和国家的全局发展，因此，权力下放必须与权力监督相协调，失去监督的公共权力必定会最终背离公共利益。

政治监督的本质在于权力的较量，政治监督的有效性在根本上取决于力量的支持，因此，能不能有效地遏制政治权力的滥用，不仅取决于监督机制的完善、监督技能的娴熟，更关键的是监督主体的力量，而政治监督主体的监督力量是建立在十分复杂的体制基础和社会文化基础之上的。因此，政治监督问题并不仅仅局限于监督者与被监督者之间的关系，而且与一个国家的政治体制与社会文化底蕴有着密切的关系。从这一意义上来说，政治监督的健全和完善是一项社会系统工程，要与社会政治的综合发展有机结合起来。同时，政治监督机制的完善对于政治民主化的进程具有重要的推动作用。

政治民主化是我国现代化的重要目标之一。民主政治作为国家的制度形式，确立了公民对国家权力的支配。民主政治制度通过对政治权力的合理配置，防止国家权力的专制和滥用，维

护公民在政治生活中的主人地位。可以说，民主政治的核心问题之一是建立有效的民主监督机制，使公民有足够的力量监督和制衡国家权力，促使国家机关切实根据公民的意志和愿望进行管理，从而保障社会的政治民主，维护公民的政治自由，因此，政治监督制度的建设对于民主政治的实现具有极其重要的意义。

民主制度能否建立，取决于公民的政治力量。在公民的政治力量还很孱弱的情况下，不可能建立健全的民主政治制度，也不可能形成有效的政治监督体制。政治监督的发展历程是专制和民主斗争的历史。民主的每一进步，都会推动政治监督的发展。在缺乏民主监督的地方，必然是专制政治横行的地方，也是腐败现象严重蔓延的地方。

因此，政治监督的有效性在根本上取决于两种力量的实力对比，根植于公民的民主权利，健全的民主政治制度是实现有效政治监督的制度保证，民主政治是政治监督的力量之源。

四

本书是作者承担的国家教育部人文社会科学九五规划课题“执政党监督与国家监督协合研究”的最终成果。现代政治主要包括国家政治与政党政治，因此，执政党监督与国家监督也就成了政治监督的主要构成部分。本书的内容主要涉及两个方面，一是学理性问题，如政治监督的形态、功能及理论阐释，政治监督与民主、自由和法治的关系等理论问题。二是政治监督实践中的一些重大问题，尤其是被人们普遍忽视的重大现实问题，如政治监督体系的整合优化、执政党的外部监督、行贿罪的惩治等问题。监督理论的研究在我国起步较晚，学理性的研究不够深

入，而现实问题的研究又往往与实践相脱离，这无疑给本课题的研究带来了不少困难，但同时也给作者的研究提供了更大的发展空间和创新机会。

政治监督是一个综合性的政治现象，涉及政治、经济、文化、法律等层面的问题，因此，本书对政治监督的研究也建立在多学科的基础之上，希望通过多学科的视角，对政治监督进行全方位的研究。

本书是作者对自己近十年来监督理论研究的一次学术总结，也是为进一步研究所作的理论准备。作为一项课题的研究成果，万斌教授、蓝蔚青教授、卢建平教授、高力克教授对本书进行了学术鉴定，诸位教授不仅给予了客观公正的评价，而且提出了不少修改意见，对此，作者表示衷心的感谢，并恳请更多的专家同仁批评指正。作者相信批判是超越的前提。

第一章

政治监督 形态、功能及理论阐释

政治监督是人类政治社会极为普遍的现象，对政治监督的深层探究发现，政治监督不仅与民主政治紧密联系在一起，成为实现民主政治的重要机制；而且也被集权体制所利用，成为专制的手段。在政治生活中，政治监督呈现出不同的形态，发挥着不同的功能。本书研究的重点则在于民主意义上的政治监督。

一、政治监督的形态

政治监督是政治主体之间监视、控制和制衡的一种权力关系，是实现政治分权和权力整合的协调机制。政治监督有两种基本形态，不同形态的政治监督反映了两种不同的权力关系，区别这两种形态对于认识政治监督的性质具有重要意义。

（一）第一形态政治监督

第一形态政治监督是政治权力的横向分权和制衡，它把政

治权力分解为几个部分，分别由不同的政治主体行使，互相分立，彼此制衡。这些不同的政治主体在地位上一般是相对独立的。监督的方式主要是权力制衡，即某一政治主体可以限制其他政治主体的权力行使。西方国家三权分立的政治体制就是这种政治监督形态的典型形式。三权分立的政治体制把国家权力划分为立法权、行政权和司法权三个部分，分别由立法机关、行政机关和司法机关行使，并且彼此制衡、互相监督。除此之外，社会对国家的监督关系也属于此类，这里还可细分为人民的民主监督、社团监督和新闻监督等等。第一形态政治监督的存在，反映了西方国家权力非专制倾向和资产阶级政治民主化的发展。

（二 第二形态政治监督

第二形态的政治监督是政治权力的纵向分权和制衡，是政治主体在纵向授权后，对被授予者行使权力情况的监视、督察，如政府内的行政监察、党内的纪律检查都是出于政治领导核心为了统治或管理的需要，专门设置监督职能部门对被领导者进行行为监控的一种制度安排。在这种情况下，监督者与被监督者在地位上是不对等的。监督的方式往往表现为对被监督者违规行为的纠正与惩罚。第二形态的政治监督是体现权力集中的重要标志，只有上级权力主体具有实质性的权力，才可能对下授权。也就是说，纵向分权仍然是集权下的分权，而纵向分权后的权力监督是集权能力的重要体现。

对政治监督形态的区分具有重要意义。尽管第一形态和第二形态的政治监督都是政治权力的监视、控制和制衡现象，但不同形态的政治监督发生的缘由和发挥的功能却有所不同。第一形态的政治监督与民主政治有着密切的联系，这种形态的政治

监督是民主政治的重要实现机制，而民主政治是这种形态政治监督的基本保障；第二形态的政治监督是政治统治和组织领导的重要手段，在历史上长期与专制政治联系在一起，是历史上专制政治的重要统治工具。在现代民主社会，第二形态的政治监督是政治管理科学化的基本组成部分，是实现政治高效廉洁的重要保障。

然而，不管是哪种政治监督，政治监督都属于权力分立和制衡现象。所不同的是，第一形态的政治监督往往发生在几个相对独立的政治主体之间，表现为横向分权和制衡；而第二形态的政治监督则是上级政治主体在纵向对下级政治主体违规行为的监控和处罚。

这两种政治监督现象都古已有之。在古希腊的民主共和国——雅典，国家政权就由贵族院、公民会议和执政官三个部分组成。到“雅典民主之父”克利斯梯尼（约公元前 570 ~ 前 508）执政时，民主监督得到进一步发展，如设立了“贝壳放逐法”，在每年召开的公民大会上，公民可将他认为危害民主政治的人的名字记在贝壳上，某人票逾半数，即被驱逐国外十年。政治监督为古希腊民主政治的建立发挥了重要作用。在我国漫长的封建社会，政治监督也受到高度重视，早在秦王朝就设有御史府，兼管典正法度、纠察朝官的机构；但我国古代的政治监督与古希腊有很大不同，是自上而下的纵向监督，属于上述的第二政治监督形态。

本书主要研究政治主体横向之间的监督，也就是第一形态的政治监督，如果没有特别说明，以后所说的政治监督均指第一形态的政治监督。

二、政治监督的功能

政治监督作为人类政治社会的伴生现象，它的存在具有客观必然性，是政治社会极为复杂的权力关系在制度上的表现。对人类政治实践的考察分析发现，在不同情况下，政治监督发生的缘由是不同的，同时也实现着不同的政治功能。

（一）利益保障机制

政治权力形成的基础在于人们的利益，在于人们之间的利益关系。任何利益主体都具有自我实现的内在要求，同时，任何利益也只有在社会中，通过特定的社会途径才能得到实现。政治权力实际上是在特定的力量对比中，政治权力主体为了现实和维护自身利益而拥有的对政治权力客体的制约能力，因此，政治权力本质上是一种权力制约关系。政治权力的制约性来自于政治权力主体利益中实现要求的自我性与实现途径的社会性之间的矛盾。政治权力主体为了实现自己的利益和意志，必然要在社会中形成强大的政治力量，形成对其他力量的制约关系，以便规约其他力量和政治社会成员的行为，为实现自己利益开辟道路和创造社会条件。

利益的冲突和斗争必然会转换为政治权力的斗争。如果没有哪一方政治力量具有绝对的优势，政治权力就会出现分立和制衡的格局。政治权力分立形成的权力制衡，是不同阶级或利益集团分享权力，从而保障各自利益的政治安排。在现实政治生活中，许多政治监督制度的构建不是来自政治理论，而是政治斗争和政治妥协的结果。美国国会分成两院，形成立法机关的内部政治监督，其制度原因是美国各州分享联邦立法权力，保障各自利益在政治体制上斗争妥协的成果，这种议会内部政治监

督是保障各州利益的一种有效的制度安排。英国在“光荣革命”后形成国王与资产阶级控制的议会分权的政治监督格局，实质上同样也是王权与新兴资产阶级在利益斗争中妥协的成果。代表传统贵族利益的行政权（以国王为代表）与代表新兴资产阶级利益的议会分权制衡，也是当时英国不同阶级为了分享利益在政治体制上的一种安排。

西方国家三权分立体制形成的政治监督，事实上是资产阶级统治集团内部协调关系、调解矛盾的手段，是防止资产阶级某个利益集团侵害整个资产阶级利益的制度安排。因此，三权分立的本质是解决资产阶级内部利益矛盾的政权组织原则。

在中国古代，封建王权占有绝对的政治优势，不可能与其他利益集团分享国家权力，因此，也就不可能实行国家权力横向的分权和制衡。中国古代的政治监督只能是为了确保王权的有效统治而建立的自上而下的纵向监督，也即第二形态的政治监督。

可见，利益的斗争最终都会导致权力的斗争，权力的分立与制衡往往是不同政治集团分享利益的一种基本的途径。利益是人们构建特定政治监督体制的原始动机，而政治监督体制不过是人们满足自己利益要求的特殊手段。

（二）民主自由的实现途径

民主与自由是人类追求的永恒主题，人类的政治发展史是一部为政治民主与自由不断斗争的历史。随着人的对象化活动的拓展和丰富，追求人的自由发展，充分显示自身的主体性，已成为人的价值、人格尊严的重要内容。

民主自由的政治生活也是当代公民的基本政治要求，然而，人类社会愈来愈陷入进退维谷的两难困境。社会生活关系的日益密切需要有更多的公共物品，这客观上导致公共管理职能的