

国家社科基金重大项目研究成果

权力制约监督论

On Power Check

陈国权 等著

权力制约监督论

On Power Check

陈国权 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

权力制约监督论 / 陈国权等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2013. 11

ISBN 978-7-308-12461-4

I. ①权… II. ①陈… III. ①权力制约—研究—中国
②权力—监督—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 260579 号



责任编辑 葛娟 王长刚

封面设计 奇文云海

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 浙江印刷集团有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 21.5

字数 295 千

版次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-12461-4

定价 68.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

序

用制度打造权力的笼子

俞可平

大约七八年前,在座谈时有位中央领导问我,如何看待国内存在的腐败状况,现在是否已到了巅峰?我当时回答说,这么严重的腐败应当到了巅峰,相信会开始回落。那时我乐观地认为,既然中央领导、普通民众和知识分子都如此痛恨腐败,而且有关部门每年都出台这么多廉政规定,惩处这么多腐败官员,还有什么理由遏制不住腐败呢?但事实证明,我的预计过于乐观了。不仅严重的腐败一直在高位运行,而且更可怕的是,某些官员的腐败开始转变为官员的特权。人民群众如此深恶痛绝的腐败特权现象,为什么得不到有效的遏制呢?这恐怕是每一位研究中国政治的学者都不得不反复思考的问题。

理想信念的缺失,个人贪欲的膨胀,“升官发财”等文化传统的影响,无疑都是造成官员腐败的重要原因。但我始终认为,最根本的原因,不是官员的个人素质和理想信念,而是制度环境和政治生态,即我们的权力制约制度和监督制度还存在着严重的缺失。毫无疑问,我们需要继续对领导干部进行理想信念教育,提高他们的素质修养,但更需要的是健全制度,用制度打造权力的笼子,让权力在阳光下运行,将权力关进制度的笼子里。

严重的官员腐败损害政府的公信力,增大经济交易成本,污浊社会风气,被称为世界性的“政治之癌”。遏制和消除官员的腐败特权,是人类社会共同的任务。“绝对的权力导致绝对的腐败”,被认为是政治的公理,制约权力也因而被当作是反腐败的关键所在。尽管人类至今仍没有发明一种十全十美的制度,可以真正消除腐败特权,但相对而言,人类的政治经验已经证明,民主法治是遏制腐败最有效的制度。近代西方的民主、宪政、法治,在很大程度上就是为了制约权力而发展起来的。在制约权力方面,我们需要从中国传统政治中吸取智慧,但更需要从人类其他政治文明中吸取智慧。原因很简单,因为传统中国没有民主法治,而恰恰只有民主法治才能使我们走出传统中国“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的政权更替定律。

十八大一如既往地强调,要走中国特色社会主义政治发展道路,“绝不照搬西方的政治制度模式”。这当然包括不照搬西方的权力制衡和监督制度,其实即使西方各国之间也鲜有相互“照搬”的,何况我们中国?然而在我看来,“不照搬西方的政治制度模式”,既不意味着我们中国官员的权力就不需要制约,也不意味着我们就不用学习借鉴人类政治文明的有益成果。相反,十八大报告明确指出,我们要“积极借鉴人类政治文明有益成果”,这当然包括西方国家在权力制约方面的有益成果。从人类政治发展的规律和经验来看,要有效制约包括国家最高掌权者在内的官员权力,主要有五条途径。首先是改革完善官员的选举和罢免制度,给高素质的政治精英以权力,使失职官员的权力及时得以罢免。其次,要进行合理的分权,对权力合理分工,有效制约。第三是改革干部的责任体制,建立有效的官员问责制度。第四,就是政务透明,让权力在阳光下运行,特别是重大决策过程要透明,官员的财产等基本信息要公开,要让公众有充分的知情权。第五是构筑廉政体系,使对官员权力的监督形成一个闭合系统,对关键环节的权力监督不缺失。尤其是对各级政权中的第一把手必须设置有效的监督,没有对第一把手权力的有效监督,整个权力监督体系势必如“牛栏关猫”,漏洞百出。

如何打造制度的笼子,有效管住官员的权力,是中国政治家的重大责任,也是中国政治学者的重大课题。展现在读者面前的这本《权力制约监督论》,就是浙江大学中国地方政府创新研究中心主任陈国权教授等专家学者对此问题的探索和回答,该书也是陈教授承担的国家社科基金重大项目的最终研究成果。我粗览之下,发现作者在总结国内外相关研究成果的基础上,试图从学理与实践、历史与现实、中国与国外等多重角度,去全面探究有效制约和监督公共权力的基本原理、道德规范、制度机制、现实途径和战略策略。我相信,这样的专门研究,不仅对深化我国的政治学研究有重要的理论意义,而且对推动党和国家的廉政建设更有其现实意义。所以,我借题发挥,趁本书即将出版之际,就反腐倡廉谈点自己的看法,以期与本书的作者和读者有进一步的交流。

2013年9月8日于北京方圆阁

118	.....	主要权力监督监督时代对 第三章
121	.....	主要权力监督监督时代对 第一章
124	.....	主要权力监督监督时代对 第二章
127	.....	主要权力监督监督时代对 第三章

目 录

128	.....	主要权力监督监督时代对 第四章
131	.....	主要权力监督监督时代对 第一章
134	.....	主要权力监督监督时代对 第二章
137	.....	主要权力监督监督时代对 第三章

140		主要权力监督监督时代对 第五章
-----	-------	-----------------

导 论		1
-----	-------	---

第一节	经济社会转型与权力制约监督	.....	2
第二节	国内外研究现状述评	.....	6
第三节	本书研究的任务、思路与方法	.....	20

第一章	权力制约监督的基本原理		24
-----	-------------	-------	----

第一节	权力制约监督的概念界定	.....	24
第二节	权力制约监督的结构分析	.....	35
第三节	权力制约监督的功能分析	.....	47

第二章	权力制约监督的思想溯源		51
-----	-------------	-------	----

第一节	西方权力制约监督思想与政制发展	.....	51
第二节	马克思主义权力制约监督思想及其中国化	.....	65

第三章 权力制约监督与法治民主	84
第一节 政府市场经济与法治的缺失	84
第二节 法治民主的历史合理性	89
第三节 权力制约监督与法治民主建设	93
第四章 权力制约监督与道德规范	96
第一节 道德制约权力的重要价值	96
第二节 道德制约权力的现实障碍	98
第三节 道德制约权力的路径选择	101
第五章 党政问责制的困境与路径	107
第一节 问责制的基本构架	107
第二节 党政问责制的现实困境	122
第三节 完善党政问责制的基本路径	132
第六章 纵向府际权力的制约与协调	142
第一节 当代中国纵向府际权力关系的演进	143
第二节 我国纵向府际权力配置的制度绩效	146
第三节 我国纵向府际权力配置的优化策略	155
第四节 我国纵向府际权力制约与协调机制	161
第七章 人大监督权的制度演进与优化	192
第一节 全国人大监督权的制度安排	192
第二节 全国人大监督权的运行现状	205
第三节 全国人大监督权的优化机制	216

第八章 信息技术应用与网络传媒监督	220
第一节 信息技术制约公共权力的功能与局限	220
第二节 国内外权力制约监督中的信息技术应用	225
第三节 网络传媒对公共权力的制约监督	231
第四节 运用信息技术制约公共权力的现实路径	237
第九章 决策腐败与决策权的制约监督	242
第一节 决策腐败的基本内涵	242
第二节 公共决策中的利益冲突	249
第三节 决策腐败的系统分析	256
第四节 基于决策过程控制的权力制约监督	261
第十章 腐败裂变式扩散及其控制	267
第一节 腐败的裂变式扩散现象	268
第二节 腐败裂变式扩散的动力机制	271
第三节 腐败裂变式扩散的策略过程	274
第四节 腐败裂变式扩散与对策	279
第十一章 权力结构转型与实践战略	282
第一节 权力结构转型:从集权走向制衡	282
第二节 权力结构转型的发展战略	292
参考文献	309
索 引	329
后 记	333

导 论

权力制约监督是法治国家的基本要求和主要特征,也是实现依法治国的关键环节,权力制约监督是通过制度约束确保权力的规范行使,防止权力的滥用。目前我国面临经济转型与社会转型的双重变革,能否对权力加以有效的制约监督,将直接关系到我国伟大复兴事业的成败。加强权力制约监督,是我国深化政治体制改革的重要内容,也是完善社会主义市场经济体制、促进经济长期平稳较快发展的重要保证,实现社会公平正义,构建社会主义和谐社会都具有重要的意义。

监督与制约是有区别的,尽管两种制度都是以控权为目的,但监督往往以事权的集中为前提,与效率导向的体制相适应;而制约以事权的分离为前提,强调程序和过程的合理性。具体而言,监督是指权力委托主体或受其委托对权力代理主体的控制,以保障权力行使符合委托意图。监督逻辑上意味着权力代理主体可以拥有完整事权,只有在违背委托方意图时,才会受到制裁。而制约则是对事权进行分割,从而保证权力主体之间的相互钳制,以防止任何一方滥用权力。这同时也意味着,任何一方都不可能独自完成整个事项,执行在协商与妥协中才能实现。监督制度中的事权高度集中一定程度上提高了权力运行效率,却也留给权力主体操作资源的较大空间。基于对监督和制约两种制度的深入考察,我们发现,唯有在强化监督的同时合理设计权力主体之间的制约结构,才能更加有效地控制权

力,从而推进反腐败工作的深入,提高预防和惩治腐败的治理水平。因此,可以将“权力监督与制约”统称为“权力制约监督”。这样既体现了“制约”先于“监督”的制度设计,又凸显了“制约”在当下中国的重要意义。

第一节 经济社会转型与权力制约监督

改革开放以来,不断发展的市场经济与不断成长的公民社会,与我国相对集权的政治体制之间的矛盾日益凸显。伴随着经济社会的全面转型,政治集权的相对合理性正在逐渐丧失,而其内在缺陷却在逐渐暴露。权力制约监督不健全所导致的权力失范和腐败现象的滋生蔓延,已经成为阻碍经济社会持续发展的重大障碍。转型中国,该如何有效制约和监督权力,是一个尚未解决而又亟待解决的重大课题。

一、权力控制:时代的难题

控制权力,强调权力制约监督体制建设在我国具有深刻的时代背景。从政治背景来看,权力制约监督体制不健全给腐败现象滋生蔓延提供了土壤,腐败现象的滋生蔓延损害了党和政府的权威,损害了党和政府的合法性基础。作为一个领导全国人民掌握政权并长期执政的党,中国共产党与其他非执政党派之间最根本的区别,就是手中掌握着国家权力。能否对权力加以有效的制约和监督,确保权力始终用来为人民谋利益,直接关系到党的形象和威信,直接关系到党和国家事业的兴衰成败。

从经济背景来看,权力制约监督体制不健全导致市场经济发展中出现大量的设租和寻租现象。在经济发展过程中,政府的角色非常重要,它既是推动经济繁荣的重要力量,也是导致经济衰败的主要根源。权力制约监督机制的不健全使得政府权力可以任意干预经济的发展,破坏市场经济发

展的正常秩序。完善社会主义市场经济体制、实现国民经济有序协调发展需要加强权力运行制约和监督。

从社会背景来看,权力制约监督体制不健全会影响社会和谐稳定,影响了党和政府合法性权威的社会基础,同时导致社会道德水平下降。不受制约和监督的权力必然侵害人民群众的合法权利,破坏来之不易的安定团结局面,积累社会不稳定因素。人民群众制约监督政府的权力缺乏有效保障,使得人民群众难以遏制政府权力对社会和公民权益的侵犯。

二、制约监督体制:现实意义与政治基础

建设社会主义权力制约监督体制是当前我国加强党和政府的合法性基础、完善社会主义市场经济体制、促进社会和谐稳定的客观需要,在我国政治体制改革中具有重要地位,同时权力制约监督又是一项复杂的系统工程。

第一,建立社会主义权力制约监督体制是马克思主义中国化的具体体现,与马克思主义权力观一脉相承。马克思主义权力观可以概括为“权为民所用、权为民所赋、权为民所控”。我党几代领导人始终把马克思主义的基本原理与中国具体实践相结合,不断发展和完善权力制约监督制度。毛泽东同志强调全心全意为人民服务是我们党的唯一宗旨,并提出通过人民群众监督、思想道德建设和民主党派监督等多条路径制约监督党和国家的权力。邓小平同志鲜明地作出了“共产党要接受监督”的论断,并尖锐地指出“权力过分集中,越来越不能适应社会主义事业的发展。”为此,邓小平同志从法律制度、人民群众、党内民主、民主党派和思想道德五大方面系统论述了我国权力制约监督体系,其中还特别突出了法律制度的重要意义。江泽民同志高度重视制度建设。在党的十五大上,他明确提出:“进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”“依法治国”理念的提出,为权力制约监督的制度建设起到了重大的推进作

用。具体到权力制约监督方面,他还强调“要深化改革,完善监督法制,建立健全依法行使权力的制约机制”。以胡锦涛同志为总书记的领导集体高度重视权力制约监督体制建设,将完善权力结构和运行机制,提高制度执行力作为解决权力制约监督的突破口。党的十八大进一步认识到制度建设的系统性,提出要健全权力运行制约与监督体系。习近平同志强调,要形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制,将权力关进制度的笼子。总之,马克思主义权力观强调“权为民所赋,权为民所用”,权力的行使与责任的担当紧密相联,有权必有责,权力的行使必须受到制约监督。

由此可见,权力制约监督与马克思主义基本原理及其中国化的基本精神是一致的。权力制约监督不是资本主义政治制度的特有形式,社会主义国家也必须对权力进行制约监督。历史反复证明,防范权力过度集中,防止权力滥用的关键在于对权力施行有效的制约监督,如同市场经济不是资本主义特有的一样,权力制约监督既不姓“资”也不姓“社”,它从权力结构和运行机制上解决权力过分集中和滥用的问题。

第二,建立社会主义权力制约监督体制是现代市场经济的必然要求,有利于建立公平竞争的法治环境,提高预防和惩治腐败的制度化水平。在我国传统社会,集权体制的国家治理模式占主导地位。这种体制在我国历史上延续了两千多年,如今仍对我国的社会经济产生着重要影响。高效抗震救灾、成功举办奥运会和抵御国际金融危机,等等,无一不证明它具有一定的优越性。但随着现代市场经济的建立,必然要求改革高度集权的领导体制和管理体制。市场经济要求赋予市场主体以平等和自由,从而维护市场经济运行的高效率,维护公民的经济权益和自由权利不受侵犯。与市场经济相适应的管理体制就必须对国家权力进行制约监督。事实表明,法治是现代市场经济的基础,而法治社会的建立和市场经济的有序运行都离不开权力制约监督。

建立权力制约监督体制也是当前反腐败斗争的迫切需要。改革开放

以来,党高度重视反腐败工作,取得了明显成效。但不可否认的是,腐败现象并没有得到有效遏制,一些领域腐败现象仍很严重,甚至呈蔓延之势。究其原因,主要还是权力配置不科学,权力结构不合理,导致随意行使权力、滥用权力的存在。

第三,建立社会主义权力制约监督体制是政治体制改革的重要突破口,有利于提高党和国家的执政水平和政治公信力。政治体制改革事关党和国家工作全局,事关广大人民的根本利益,正如邓小平同志指出的,“我们所有的改革最终能不能成功,还是决定于政治体制的改革”。政治体制改革既要坚定不移,又要积极稳妥,以建立社会主义权力制约监督体制为突破口,是发展社会主义民主政治一条切实可行的道路,有利于提高党和国家的执政水平和政治公信力。民主和权力制约监督是相辅相成,不可分割的,权力制约监督是民主的应有之义,是民主得以实现的基本政治制度。

强调对权力进行制约,就要从权力内部对权力进行分解,并以此建立一个稳定的、相互钳制的社会主义权力制约监督体制。这是一项重大的政治体制改革,能有效解决当前严重的腐败现象和社会稳定问题。为此,在坚持和改善党的领导的基础上,要合理划分党与国家、权力机关与行政机关、中央与地方等等的权限。特别是对权力运行的重要部门和关键环节进行合理分工,使分解后的各项权力之间互相配合、相互制约,解决实际中存在的权力过分集中以及对权力制约监督不力等问题。同时我们也要强化和保障人大的制约监督作用,通过将决策权、执行权、监督权在党、政府和人大之间进行适当调整,从而建立符合经济社会发展规律,结构更科学,制约更严密,关系更协调,运行更有效的权力结构,为社会发展创造更好的环境,为社会生活提供更好的公共服务,为社会公平建立更好的制度保障,防止公共权力的滥用和腐败现象的蔓延。

第二节 国内外研究现状述评

如何建立具有中国特色的社会主义权力制约监督体制、构建决策权、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,迫切需要我们实践中积极探索,在理论上深入研究。权力制约监督作为社会科学的重要命题,也是当前我国转型社会中的重大问题之一,受到理论界的普遍关注,政治学、法学、经济学、管理学、社会学等相关学科对此都有深入的研究。

一、权力制约监督体制的基本类型与构成要素

分析是深入研究的基础,一些学者根据权力制约和监督机制组成结构和运作方式的不同,将其划分为若干基本类型,如内部制约机制与外部制约机制、横向制约机制与纵向制约机制、制约机制与监督机制等,进而进行更细致的研究^①。吴丕等提出,可以根据监督的主体、客体、内容、标准和方式等五个要素对监督体系进行多种分类,并重点阐释了我国现行监督体系中的国家监督(包括立法机关的监督、司法机关的监督、行政机关的监督)、政党监督(包括共产党的监督、政协的监督)、社会监督(包括公民监督、社会团体与组织的监督、新闻舆论监督)^②。虞崇胜等主张,在探讨中国式的分权制衡模式时,绝不要去效仿西方经典意义上的对称性制衡模式,应该跳出既定的西方经典话语编制的种种神话,构建出一套适合中国国情的制衡体系,比如探讨中国政治体系中非制度化制衡、领导与被领导的非对称

① 沈荣华:《行政权力制约机制》,国家行政学院出版社2006年版。

② 吴丕、袁刚、孙广厦:《政治监督学》,北京大学出版社2007年版。

性制衡、执政与参政的非对称性制衡、决策与执行的非对称制衡以及监督与被监督之间的非对称制衡关系等^①。竹立家等也认为中国政治行政体制建设需要适应社会主义市场经济和社会发展的需要,扎根于中国现实国情,通过民主与法制逐步推进^②。有学者认为,我国的权力制约和监督体系至少在形式上已表现得非常周延,可谓内外结合、相互补充、刚柔相济^③,已基本形成了中国特色的权力监督体系,在政治监督方面发挥了积极的作用,监督合力和实效不断增强。

二、我国权力制约监督体制存在的关键问题

我国权力制约监督体制存在的关键问题是什么?对这个问题的认识是制约监督体制建设的前提。何增科认为,随着我国政治体制改革的逐步深入,在权力监督方面已发生了一系列重要的变化,在建立健全权力监督体制、完善权力监督手段等方面取得了许多成绩^④。然而,我国的监督体制实行的是双轨制,监督主体缺乏必要的独立性和应有的权威性;监督体系的整体功能不强,监督合力依然不够;有关监督的法律法规还不完善,弹性很大或缺乏可操作性;监督方式较为单一,事前“漏监督”、事中“虚监督”和事后“软监督”现象广泛存在;监督对象的思想认识不到位,而监督人员的素质也有待提高;选举问责和分权制衡的横向问责机制不健全影响了权力监督制约的闭合性^⑤。另外,陈建华强调了权力制约和监督中存在的三个机制性问题:一是领导机关、权力机关、行政机关与公众的信息沟通机制不

① 虞崇胜、郭小安:《非对称性制衡:权力制衡模式发展的新趋势和新特点》,《理论探讨》2008年第4期。

② 竹立家:《行政体制改革与政府权力制约》,《科学社会主义》2008年第3期。

③ 程竹汝:《完善和创新公民监督权行使的条件和机制》,《政治与法律》2007年第3期。

④ 何增科:《改革开放30年来我国权力监督的重要变化和进展》,《社会科学研究》2008年第4期。

⑤ 陈奇星:《行政监督新论》,国家行政学院出版社2008年版。

健全；二是公众的政治参与机制不健全；三是公民的选择权实现机制不健全^①。何增科进一步指出，我国现行监督体系存在的主要问题是：党政权力监督体系强而社会权力监督体系弱；执政党对国家政权监督强而党内监督弱；权力监督强而分权制衡弱；专门机关监督强而人大监督弱；对下级监督强而对同级主要领导监督弱；自我约束强而外部约束弱；党纪政纪监督强而法律监督制约弱；制度预防强而技术预防弱^②。此外，王贵秀认为应走出监督的八大误区：（1）无视分权而谈监督；（2）离开权力授受关系谈监督；（3）过分强调支持和配合，忽视监督的相对独立性；（4）依赖于被监督者的“自觉”，而忽视监督的强制性；（5）把加强监督过多地寄希望于所谓“一把手”；（6）大多停留在口头上“责备”而忽视从行动上“纠正”；（7）模糊权力与权利的关系，而忽视“权利监督”以及“权利监督”与“权力监督”的配合和互动；（8）模糊新闻舆论监督的“权利性”的性质和功能^③。张晓燕则认为我国权力制约与监督要破解五大难题：一要破解全国人大对中央人民政府（国务院）、最高人民法院和最高人民检察院监督难的问题；二要破解如何建立宪法监督机构和违宪审查制度的难题；三要破解各级人大如何有效地对同级政府计划和财政预算的审查和执行情况进行监督的难题；四要破解如何使地方司法机关摆脱地方人财物管理体制的束缚，解决我国司法机关公正司法的难题；五要破解如何科学界定党委同人大、政府之间的职责权限的难题^④。

三、我国权力制约监督体制的主要实现模式

如何制约和监督公共权力是一个古老的命题。学者们曾尝试从不同

① 陈建华：《关于权力制约和监督体制的若干思考》，《湖北社会科学》2007年第12期。

② 何增科：《试析我国现行权力监督存在的问题及原因》，《学习与探索》2008年第4期。

③ 王贵秀：《走出监督的八大误区》，《党政干部文摘》2007年第6期。

④ 张晓燕：《我国权力制约与监督的五大难题》，《中国党政干部论坛》2004年第1期。