

中国反腐败司法研究文库

吴建雄 等◎著

“筑牢权力之笼”

与预防职务犯罪司法研究报告

ZHULAO QUANLI ZHILONG

Yu Yufang Zhiwu Fanzui Sifa Yanjiu Baogao



中国方正出版社

中国反腐败司法研究文库

吴建雄 等◎著

“筑牢权力之笼” 与预防职务犯罪司法研究报告

ZHULAO QUANLI ZHILONG

Yu Yufang Zhiwu Fanzui Sifa Yanjiu Baogao



中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“筑牢权力之笼”与预防职务犯罪司法研究报告/吴建雄等著. —北京: 中国方正出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0113 - 1

I. ①筑… II. ①吴… III. ①职务犯罪—预防犯罪—司法制度—研究报告—中国 IV. ①D924. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 111773 号

“筑牢权力之笼”与预防职务犯罪司法研究报告

吴建雄 等 著

责任编辑: 安乐明

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编: 100053)

编辑部: (010) 59594610 发行部: (010) 66560513

出版部: (010) 59594625 门市部: (010) 66562755

邮购部: (010) 66560933

网 址: www.lianzheng.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/16

印 张: 19

字 数: 290 千字

版 次: 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0113 - 1

定价: 48.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

江必新*

在某种意义上说，国家治理的历史就是权力与权利的博弈。公共权力是一把双刃剑。古往今来，公共权力在给人类带来诸多利益的同时，也给人类带来了不少的灾难。正如英国政治学家阿克顿指出：“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。”正是权力的两重性才决定人类社会需要建立一整套严密规范科学有效的权力监督制约体系。公共权力作为一种治国工具，既具有较大的影响力和支配力，又具有较强的腐蚀性和扩张性。从本质上讲，公共权力理应来自人民的授予。人民之所以需要拥护、承认或默许公共权力，是因为权力可以保护权利，维护公益。对公共权力而言，无论是没有监督的制约还是没有制约的监督都是十分危险的，必然会对公民的权利产生潜在的威胁。

在充分发挥公共权力正能量的同时，强化权力的制约和监督，是古今中外的一项重大政治课题。古今中外在强化权力制约和监督方面作了长期的探索，并积累不少有益的经验。西方不少国家坚持分权制衡原则，以权力制约权力，秉承事前监督优于事后惩戒的预防腐败理念，建构了一系列预防性制度。不仅如此，在近年来通过的一些国际组织反腐败公约中，预防腐败措施均占有一定的比例。比如，2003年通过的《联合国反腐败公约》第二章专门规定了“预防措施”，共设十条规定预防腐败犯罪，足以表明国际社会对腐败犯罪预防的高度重视。我国古代很早就有监察、御史、弹劾、谏官等方面的制度，其中不少制度在历代反腐保廉中发挥了积极作用。中国共产党高度重视对权力的制约和监督，党的领袖和党的文献，都对权力制约和监督有许多重要论述和明确规定。所有这些制度对我国深入推进反腐倡廉建设具有

* 作者系最高人民法院副院长。

重要的借鉴作用。

党的十八大以来，习近平总书记多次强调要健全权力运行制约和监督体系，“把权力关进制度的笼子里，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”，明确提出了一系列关于反腐败斗争的新思想、新观点、新论断。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对“强化权力运行制约和监督体系”作出专门的要求，集中体现了以习近平同志为总书记的党中央预防腐败的重要思想，不仅深刻阐述了我国转型社会时期强化权力制约和监督的极端重要性和紧迫性，而且为我国新时期“筑牢权力之笼”，规范公共权力在阳光下有效运行指明了政治方向。

《“筑牢权力之笼”与预防职务犯罪司法研究报告》（以下简称《研究报告》）紧密结合我国预防职务犯罪的司法实践，深刻阐释了“筑牢权力之笼”的法治意蕴，系统阐述了“筑牢权力之笼”理念下司法预防的法治内涵、法律规范、实践探索、发展趋势、基本策略和改革路径，提出“以查案预防为基础、以建制预防为主导、以警示预防为主线、以咨询预防为保证的‘四位一体’司法预防模式”，健全“以职能化为基础、效能化为重心的专业化为主导、法制化为保障”的职务犯罪预防运行机制，契合了党中央关于强化权力制约和监督的重要思想，有效回应了权力运行的现实需求，也顺应了广大人民群众的热切期盼，进而为我国全面加强制度反腐和法治反腐提供了重要的理论指导和实践参考。

我国权力结构和运行机制，总体上符合我国国情，权力制约和监督体系也日益健全和成熟，能够实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。但也必须看到，我国的权力配置和结构不尽科学，决策权、执行权和监督权之间有的没有形成有效制约，有的权力过于集中，有的权力边界不清晰，有的权力缺乏法律规范，有的权力监督制约乏力，各种监督不能形成有效的合力等等。这些问题的存在，凸显我国“把权力关进制度的笼子里”的体制、制度和机制建设刻不容缓。就此层面而言，强化权力制约和监督不仅是全面深化改革、推进国家治理现代化的重要内容，而且也是全面加强反腐败斗争的系统工程。

预防职务犯罪工作实质上是“筑牢权力之笼”的司法职能活动，也是强化权力制约和监督的重要环节。《研究报告》在总结职务犯罪预防实践经验的基础上，深刻领会党中央和习近平总书记“把权力关进制度的笼子里”

的科学内涵，牢牢把握形成“不敢为、不能为、不愿为”预防机制这个治本之策，坚持源头治理，正确处理惩治腐败与预防腐败的关系，强调通过制度反腐，建立常态化、科学化的惩治和预防腐败体系，提出“‘筑牢权力之笼’必须坚持‘零容忍’的反腐理念；必须牢牢把握预防工作法定职责，把查办职务犯罪案件与查找制度漏洞有机结合；必须推动预防工作法治化，通过修改相关法律或出台司法解释等方式，从职能和工作层面使预防工作的责任主体有法可依、有规可循”。这些思考都体现了与时俱进的创新精神，具有较强的现实性、针对性和指导性。

“筑牢权力之笼”并非一朝一夕之功，难期一蹴而就，而且常常是道魔角力，博弈难了。每一个国民在“筑牢权力之笼”的问题上却是利益相关主体。只有大家齐心协力，而且坚持不懈，方能成就其功。既能避免“牛栏关猫”式的瞎忙，又可防止“锁脱门开”式的失察；既可防止笼子过大而对权力毫无羁束力，又可避免笼子过窄而使权力难济其功。

是为序。

2014年6月于北京

目 录

概 论 “筑牢权力之笼”的司法预防价值	(1)
一、“筑牢权力之笼”的基本概念	(2)
(一) “把权力关进笼子里”是政治文明的 重要成果	(2)
(二) “把权力关进笼子里”是治理经验的 科学总结	(4)
(三) “把权力关进笼子里”是预防腐败的 治本之策	(5)
二、“筑牢权力之笼”的多元价值	(8)
(一) 蕴含“保障权利”的基本理念	(8)
(二) 体现“科学发展”的内在要求	(9)
(三) 贯穿“打防并举”的司法原则	(11)
(四) 明确“求真务实”的预防路径	(12)
三、预防职务犯罪的“筑笼”内涵	(15)
(一) 职务犯罪是“权力出笼”的刑事犯罪	(15)
(二) 预防职务犯罪是“权力进笼”司法措施	(16)
(三) 预防“权力出笼”职务犯罪的主体和客体	(17)
(四) 预防“权力出笼”职务犯罪的基本特征	(18)
(五) 预防“权力出笼”职务犯罪的基本原则	(19)
四、预防“权力出笼”职务犯罪的三大关系	(22)
(一) 预防腐败与预防犯罪的关系	(22)
(二) 专业预防和社会预防关系	(24)
(三) 司法预防与立法预防关系	(25)

第一章 “筑牢权力之笼”司法预防的政治意旨	(27)
一、经济社会科学发展的客观要求	(27)
(一) “筑牢权力之笼”与经济要发展	(28)
(二) “筑牢权力之笼”与政治要稳定	(29)
(三) “筑牢权力之笼”与文化要繁荣	(30)
(四) “筑牢权力之笼”与社会要和谐	(31)
二、反腐败斗争实践的科学总结	(32)
(一) 规制权力预防思想的确立	(33)
(二) 规制权力预防思想的巩固	(35)
(三) 规制权力预防思想的发展	(36)
(四) 规制权力预防思想的完善	(37)
三、预防职务犯罪工作效能的揭示	(40)
(一) 职务犯罪治理理念的重要发展	(40)
(二) 社会生产力基础的全面认识	(42)
(三) 促进市场经济健康有序持续发展	(43)
(四) 检察机关法律监督职能的完整揭示	(44)
第二章 “筑牢权力之笼”司法预防的法治内涵	(47)
一、“筑牢权力之笼”的法治维度	(47)
(一) 依法反腐的职责思维	(47)
(二) 公平正义的规则思维	(48)
(三) 监督制约的控权思维	(49)
(四) 零度容忍的“破窗”思维	(51)
二、“筑牢权力之笼”的逻辑起点	(53)
(一) 职务犯罪对政治稳定的危害	(53)
(二) 职务犯罪对经济发展的危害	(56)
(三) 职务犯罪对文化发展的危害	(59)
(四) 职务犯罪对生产力要素的危害	(61)
三、“筑牢权力之笼”的价值依归	(63)
(一) “筑牢权力之笼”的社会价值	(64)
(二) “筑牢权力之笼”的司法价值	(65)
(三) “筑牢权力之笼”的可行价值	(68)

(四) “筑牢权力之笼”的国际价值	(70)
(五) “筑牢权力之笼”的法律效果	(71)
四、“筑牢权力之笼”的司法特征	(73)
(一) 预防对象的特定性	(73)
(二) 预防手段的法定性	(74)
(三) 预防对策的针对性	(74)
(四) 预防功能的法治性	(75)
(五) 预防效果的可测性	(76)
第三章 “筑牢权力之笼”司法预防的理论考证	(78)
一、国外职务犯罪预防理论考证	(78)
(一) 权力作恶与分权制衡学说	(78)
(二) 自由主义理论	(79)
(三) 寻租理论	(80)
(四) 性恶论	(81)
二、国内职务犯罪预防理论考证	(82)
(一) 经济根源说	(82)
(二) 体制根源说	(83)
(三) 思想根源说	(83)
(四) 传统文化说	(84)
三、“筑牢权力之笼”的理论基础	(85)
(一) “筑牢权力之笼”与反腐倡廉理论	(85)
(二) “筑牢权力之笼”与社会主义法治理论	(95)
第四章 “筑牢权力之笼”司法预防的历史传承	(102)
一、古代中国“限权于笼”的思想与制度	(102)
(一) 立法定制, 防腐兴政	(103)
(二) 强化监督, 规制权力	(105)
(三) 完备考绩, 确保清正	(107)
(四) 重典治吏, 防权“出笼”	(110)
二、古代中国“限权于笼”的体系特征	(111)
(一) 古代中国“限权于笼”的体系规范	(111)
(二) 古代中国“限权于笼”的保障机制	(115)

第五章 “筑牢权力之笼”司法预防的域外借鉴	(120)
一、世界各国预防职务犯罪概述	(120)
二、典型国家预防职务犯罪的成功经验	(125)
三、世界各国预防职务犯罪的启示借鉴	(128)
第六章 “筑牢权力之笼”司法预防的实践探索	(133)
一、预防职务犯罪职能的形成	(133)
(一) 国家对“权力出笼”职务犯罪的 最初防范	(134)
(二) 检察预防“权力出笼”职务犯罪工作的 背景	(135)
(三) 检察预防“权力出笼”职务犯罪职能的 形成	(137)
(四) 预防“权力出笼”职务犯罪职能的 主要权能	(139)
二、预防职务犯罪职能的拓展	(140)
(一) 向广度拓展	(140)
(二) 向深度拓展	(141)
(三) 向精度拓展	(143)
(四) 向效度拓展	(145)
三、预防职务犯罪职能的运行	(146)
(一) 体现了促进发展的价值取向	(146)
(二) 综合治理腐败体系的形成	(147)
(三) 拓展了法律监督的预防功能	(148)
(四) 职务犯罪预防的职能思考	(149)
第七章 “筑牢权力之笼”司法预防的法律规范	(153)
一、惩治职务犯罪的实体规范	(153)
(一) 职务犯罪的刑法“触角”	(153)
(二) 职务犯罪的刑罚“结构”	(156)
二、惩治职务犯罪的程序法	(157)
(一) 司法解释的程序规制	(158)
(二) 《刑事诉讼法》的新规制	(160)

(三) 职务犯罪预防的实体法困境	(162)
(四) 职务犯罪预防的程序法困境	(168)
三、完善惩治职务犯罪法律规范	(170)
(一) 对贿赂犯罪的构成要件进行修改和完善	(170)
(二) 扩大贪污罪、挪用公款罪犯罪对象的范围	(171)
(三) 调整贪污受贿犯罪的量刑刑格	(171)
(四) 进一步扩大洗钱罪的适用范围	(171)
(五) 引入推定及举证责任倒置制度	(172)
(六) 建立特定情况下对没收资产的缺席 审判制度	(172)
第八章 “筑牢权力之笼” 司法预防的刑事措施	(173)
一、惩治职务犯罪的基本理念与基本要求	(173)
(一) 惩治职务犯罪的基本司法理念	(173)
(二) 践行“零容忍”理念的基本要求	(176)
二、查处职务犯罪的司法原则	(178)
(一) 法律效果与社会效果并重的原则	(178)
(二) “一要坚决、二要慎重、务必搞准”的原则	(179)
(三) 从重从严惩治的原则	(180)
(四) 专门工作群众路线相结合的原则	(181)
(五) 打击与预防并重的原则	(182)
三、查处职务犯罪的法律手段	(183)
(一) 秘密初查, 依法立案	(183)
(二) 准确、及时、灵活采取强制措施	(184)
(三) 侦查取证, 证实犯罪	(185)
(四) 全面审查案件, 确保办案质量	(186)
(五) 出庭支持公诉, 弘扬法制权威	(188)
四、查处职务犯罪的司法要求	(189)
(一) 坚持依法反腐, 保持司法办案的高压态势	(189)
(二) 以刑事政策为指导, 加强和规范司法 办案工作	(191)
(三) 以维护法制统一为原则, 努力提高司法	

办案水平	(193)
第九章 “筑牢权力之笼”司法预防的基本策略	(197)
一、查案预防的司法策略	(197)
(一) 查案预防的现状	(197)
(二) 查案预防的具体实施	(198)
(三) 完善查案预防的相关问题	(199)
二、警示预防的司法策略	(202)
(一) 警示预防的价值功能	(202)
(二) 当前警示预防存在的问题	(203)
(三) 创新警示预防方式方法的途径	(204)
三、建制预防的司法策略	(208)
(一) 建制预防的重要意义	(208)
(二) 建制预防的基本要求	(209)
(三) 建制预防创新和完善	(210)
四、咨询预防的司法策略	(218)
(一) 预防职务犯罪的决策建言	(218)
(二) 行贿档案的法律咨询	(221)
第十章 “筑牢权力之笼”司法预防的改革路径	(232)
一、着力推进职务犯罪预防专业化	(232)
(一) 预防职务犯罪专业化的法律依据	(232)
(二) 预防职务犯罪专业化的基本内容	(234)
(三) 健全完善预防职务犯罪有效机制	(237)
二、着力推进预防职务犯罪协同化	(239)
(一) 党委对预防工作的组织领导	(239)
(二) 发挥纪检监察的统筹协调作用	(240)
(三) 强化行政部门的预防管理职责	(241)
(四) 强化查办案件的惩治预防功能	(243)
(五) 强化社会各界的预防监督	(244)
三、着力推进预防职务犯罪效能化	(246)
(一) 预防职务犯罪效能化的基本内涵	(246)
(二) 强化预防效能与正确的绩效观	(247)

(三) 实现效能化的基本途径	(250)
四、着力推进预防职务犯罪法治化	(256)
(一) 推进预防职务犯罪法治化的实践依据	(256)
(二) 推进预防职务犯罪法治化的价值基础	(257)
(三) 推进预防职务犯罪法治化的立法建议	(259)
第十一章 “筑牢权力之笼” 司法预防的绩效评价	(264)
一、预防职务犯罪绩效评价的现实意义	(264)
二、预防职务犯罪绩效评价的基本内容	(266)
(一) 绩效评价的概念及其指标体系	(266)
(二) 绩效评价的分类	(267)
(三) 绩效评价的方法	(268)
(四) 绩效评价的原则	(270)
三、预防职务犯罪绩效评价的实施	(271)
(一) 预防职务犯罪绩效的定性评价	(271)
(二) 预防职务犯罪绩效的定量评价	(274)
(三) 预防职务犯罪绩效评价的科学性与不足	(276)
后 记	(279)

概 论

“筑牢权力之笼”的 司法预防价值

习近平总书记在十八届中央纪委第二次全会上指出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，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。”^① 这一重要指示切中了公权私用、权力滥用、权力寻租等腐败滋生的要害，既是预防腐败，建设廉洁政治的重中之重，又是预防职务犯罪、强化反腐败司法的根本之策，为加强和改进职务犯罪预防工作指明了方向。“筑牢权力之笼”揭示了预防腐败和预防职务犯罪的本质特征，指明了包括司法预防在内的所有腐败预防措施的切入点和着力点，直击权力的天然禀性和腐败根源，蕴含着深厚的司法预防价值。

党的十八大以来，习近平总书记从党和国家发展全局的高度，提出了一系列关于反腐败斗争的新思想新观点新要求，深刻阐述了新的历史条件下我国反腐败斗争的主要任务和基本思路，具有很强的思想性、针对性和指导性。从预防腐败和预防职务犯罪视角看，“坚持以零容忍态度惩治腐败”，确立了把权力关进笼子里的基本理念。“以猛药去疴、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气”坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，既坚决查处领导干部违纪违法案件，又切实解决发生在群众身边的腐败问题，遏制不正之风等等，不仅表明了我党反对腐败的坚定态度和坚定决心，而且从总体上为筑牢不同层次、不同领域、不同单位制度的笼子扫除了障碍、找准了要害；而“物必先腐，而后虫生”、“打铁还须自身硬”等指示，更是强调了公职人员要从思想上筑牢权力的笼子、管住心中的“老虎”，习总书记的预

^① 引自习近平 2013 年 1 月 22 日在十八届中央纪委第二次全体会议上讲话，新华网 2013 年 1 月 23 日每日电讯。

反腐败思想,体现了现代政治文明的客观要求,揭示了现代法治的精髓,标志着我党对反腐败斗争规律认识的深化。

司法预防即职务犯罪预防。它是以“惩治为先、亡羊补牢”为基本特征的预防措施,从某种意义上说,“亡羊补牢”形成的制度比一般情况下建立的制度更具有针对性和实效性,如同我们刑罚规范的制定,就是建立在已然犯罪行为基础之上的。在当下腐败猖獗、案件易发多发,查办职务犯罪案件力度不断加大的情况下,职务犯罪预防工作必须贯彻“当前要以治标为主,为治本赢得时间”的总策略,牢牢把握“把权力关进笼子”的预防腐败思想,以“打铁还需自身硬”的政治品质,改进预防工作,巩固和扩大司法办案的预防效果,“为政治层面的反腐败治本赢得时间、打好基础、做好准备、积累经验、赢得主动”^①。

一、“筑牢权力之笼”的基本概念

“人类千万年的历史,最为珍贵的不是令人炫目的科技,不是浩瀚的大师们的经典著作,而是实现了对统治者的驯服,实现了把他们关进笼子里的梦想”。^②“把权力关进笼子里”是对这一梦想的鲜明概括。在习总书记提出的要把权力关进“制度”的笼子里,明言了笼子的“制度”特性,指明了笼子的控权本质,更加透彻与精准的强调要用刚性的法律制度来约束和控制国家权力。

(一)“把权力关进笼子里”是政治文明的重要成果

把权力或统治者关进笼子里的约束权力的思想主张,在近代以来的许多思想家那里就已明确提出。17世纪的洛克在其《政府论》一书中就认为统治者会滥用权力,并提出“对于滥用权力的真正纠正办法就是用强力对付强力”。^③18世纪的孟德斯鸠在其《论法的精神》一书中也认为:“一切有权力的人都会滥用权力,这是一条万古不易的经验。有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才会休止”,要防止滥用权力,就必须以权力制约权

^① 引自王岐山2013年1月23日在中央纪委委员学习贯彻党的十八大精神研讨班上的讲话,和讯新闻网2013年1月24日电讯。

^② 引自布什2004年就职演说,转自人民网。

^③ 洛克:《政府论》,北京出版社2007年版,第13章。

力。19世纪英国历史学家和政治思想家阿克顿勋爵在他的《自由与权力》一书中，有一句为人们熟知的经典名言：“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”，所谓的“绝对权力”就是不受任何约束控制的权力，所谓的“绝对腐败”就是完全腐败，换言之可谓“有权必腐，极权极腐”。为此，他们都极力主张“权力必须受到约束”，一定要“把统治者关进笼子里”。^①

为什么一定要把权力或统治者关进笼子里？归根到底，是由人的本质属性所决定的。人是一种具有动物性和社会性的野蛮与理性相结合的复杂体，正如恩格斯在《路德维希费尔巴哈和德国古典哲学的终结》一书中所说的：“人是什么？一半是野兽，一半是天使”。“天使”利它善良，“野兽”自私凶恶。人就是一种天使与野兽相结合的特殊动物，是善恶两性的结合体。美国宪法之父麦迪逊认为：“如果人都是天使，就不需要任何政府了；如果是天使统治人，就不需要对政府有外来的或内在的控制了”。^②他们还认为，政府权力产生于社会高于社会，是凌驾于社会之上的一种强大力量。如果人性中的“恶”在不受任何约束的情况下与这种强力相结合，就会使一些拥有权力的政治人物，变成比狮虎更为凶恶的猛兽，致使政治成为“猛于虎”的“苛政”，而民众只是各顾各的小绵羊，随时会成为狮虎猛兽的牺牲品，不把他们关起来，民众就没有任何安全感，更谈不上自由。这些思想家们控制和约束政府权力，要把权力关进笼子里的主张，就是建立在这种对于人性“恶”的假定预设理论之上的。这种理论的基本思路，就是从人的自然性或动物性切入，不是考虑他们应该做什么，而是考虑他们可能会做什么。

近代思想家们约束权力的思想主张影响至今，已成为当下世界主流社会公认的定理。但约束权力的具体方式方法，在各个国家里却有所不同。在西方国家，传统约束权力的基本方式是“法治”，其基本方法就是如上所述的“用权力制约权力”或“用强力对付强力”。在我们中国，其政治传统对权力约束的基本方式是“德治”，人们寄托着统治者对“仁义”的道德追求，主张用以教育为主的方法，努力去训导统治者不断完善自己的政治人格，极力倡导他们施“仁政”，实行“王道”，坚决反对一味“暴政”，肆意“霸

^① 引自布什2004年就职演说，转自人民网。

^② 亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊：《联邦党人文集》，中国青年出版社2014年版。

道”。时至当今社会，中国在共产党领导下，继承和发扬中国优良政治传统的同时，还借鉴了人类政治文明成果，提出“依法治国与以德治国相结合”。但也指明了这种结合，必须是建立在以“依法治国”为基本方略基础上的结合。习总书记讲话体现这一精神，在坚持“以德治国”的同时，更加注重“依法治国”，特别强调要把权力关进“制度”的笼子里，要用刚性的法律制度来约束国家权力。这是因为，新中国成立 60 多年的历史证明，片面强调政治思想教育，单纯依靠个人觉悟，来保证权力的正确行使是靠不住的。正如邓小平同志所指出的，“制度问题更带根本性、全局性和长期性”。建立行之有效的权力监督与制约机制体系，就要打造“制度的笼子”。

（二）“把权力关进笼子里”是治理经验的科学总结

“权力的笼子”就是制度。“制度”是人们从事各种活动的行为准则的统称，是理性的人们为自己从事经济、政治、文化、社会等各种实践活动时，设定的一系列直接管制行为的原则与规则。包括政治制度、经济制度、文化制度、社会制度等各种制度。但是，对于权力的有效控制，唯有法律制度。法律制度与其他制度最大的不同，在于它的国家强制性和它所具有的强大的国家拘束力。“国家的一切权力属于人民”，把权力关进制度的笼子，就是人民要用体现人民自己共同意志的、具有国家强制力的法制材料来编织这个笼子，用法律的武器来保护自己应该享有的权利不受侵犯。在编织这个笼子的法制材料中，最为坚固或最具刚性的基材就是宪法制度。

宪法是最高的法律规范，是人们一切活动的最高行为准则，它规定一个国家最基本的社会制度和最重要的社会关系，集中体现广大人民意志和根本利益，是具有最高法律效力的国家根本大法。宪法作为人类社会关系的一种调整器，其调整的对象，是国家与社会的关系，是权力与权利的关系。其基本精神就是要给国家权力划定一个边界，防止国家权力越权侵犯社会权利，即通过对国家权力规制的手段，以实现对人民利益的维护和保障的目的。因此，宪法在编织制度笼子的材料中，是最为坚固、最具刚性的材料。它奠定整个法制系统工程的基础，确立一个国家法制体系的基本原则，一切法律、行政法规、地方性法规、条例，包括政党的路线、方针、政策都必须建立在这个基础之上，都不得同宪法的原则和精神相违背。习近平同志担任总书记不久，在出席首都各界纪念现行宪法公布实施 30 周年大会上发表重要讲话