

◎杜力夫/著

权力监督 与制约研究

QUANLI JIANDU
YU ZHIYUE
YANJIU

吉林人民出版社

权力监督 与制约研究

◎杜力夫/著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

权力监督与制约研究 / 杜力夫著. — 长春: 吉林人民出版社, 2004. 4
ISBN 7-206-04410-7

I. 权… II. 杜… III. 人民代表大会制—研究—中国
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 024676 号

权力监督与制约研究 QUANLIJIANDUYUZHUYUEYANJIU

著 者: 杜力夫

责任编辑: 贺 萍

责任校对: 李 燚

封面设计: 张沐沉

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 4646 号 邮政编码: 130021)

电 话: 0431-5649674

印 刷: 长春市永恒印务有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 14.375 字数: 430 千字

标准书号: ISBN 7-206-04410-7/D · 1341

版 次: 2004 年 4 月第 1 版

印 次: 2004 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1-3 050 册

定 价: 28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序

杜力夫教授所著《权力监督与制约研究》一书，从完善我国的根本政治制度——人民代表大会制度的高度，提出并研究对权力的监督与制约问题。作者的基本思路是，如何在坚持人民代表大会制度的前提下，通过对权力进行合理的配置和制度安排，解决好对政治权力和国家权力的监督制约问题，从而保障国家在政治上的长治久安，保障人民民主权利的充分实现。迄今为止人类社会任何一种历史类型的政治制度，都是经历几百年甚至上千年的运转实践，而不断得到改进、强化和完善的。我国封建时期君主专制制度从秦汉到明清，经历了两千多年的演进变化才逐步完善。近现代西方的代议制民主制度，也是经过两百年及至四百多年的不断改进才渐趋完善的。我国的人民代表大会制度生根于中国共产党领导的革命与建设的实践中，从中华人民共和国建立到现在已经经历了五十多个春秋，也一直处于不断地改进和完善之中。当然，我国人民代表大会制度也还要经历相当长的时间，在运转实践中进一步得到改进和完善；而解决好人民代表大会制度下的权力监督与制约问题，不断总结并实施一种有效的权力监督与制约机制，正是坚持和完善人民代表大会制度的重要课题。

作者在本书中，以马克思主义的政治观、历史观，以及“三个代表”的重要思想为指导，对政治权力，包括执政党的执政领导权、参政党的参政议政权，以及国家机关的国家权力的监督制约，进行了多方位、多视角的研究与剖析；对权力、政治权力、执政领导权、参政议政权，以及国家权力及其立法权、行政权、司法权和监督权等相关概念作了考察和界定；分析和审视了西方的分权学说、权力配置和监督与制约机制等问题。在此基础上，运用了大量资料，对我国人民代表大会制度下，关于权力的监督与制约问题进行了历史的分析与概括，理出了一些经验、教训和问题，提出了完善人民代表大会制度，对权力进行有效监督和有效制约的思路、办法、措施和意见。这对理论界进一步讨论和研究如何解决好权力的监督与制约问题，提供了一家之言，有利于集思广益；对我们建设社会主义政治文明，完善人民代表大会制度，进行政治体制改革，以及执政为民、反腐倡廉，也具有现实意义和一定的参考价值。

王嵩山

2004年3月

目 录

绪 论	权力监督与制约的研究视角	(1)
0·1	历史遗留的课题	(1)
0·2	政治视角的国家权力	(5)
0·3	法律规范视角的国家权力	(10)
0·4	研究国家权力问题的方法论	(14)
第 1 章	权力与政治权力	(21)
1·1	两种权力观	(21)
1·2	权力本质对权力的规定性	(23)
1·3	政治权力及其构成	(28)
1·4	政治权力的合法性	(34)
1·5	非法政治权力	(43)
1·6	政治权力与经济基础	(46)
1·7	政治权力与法	(51)
1·8	政治权力与腐败	(56)
第 2 章	执政党的执政领导权与国家权力	(65)
2·1	政治统治体系视角的政治权力	(65)
2·2	革命党、执政党与“以党治国”	(68)
2·3	国家权力的内容和分类	(79)
2·4	执政党和国家机关的关系	(88)
2·5	执政领导权的内容	(94)

2·6	执政党的“重大问题决定权”与执政领导权的性质	(98)
2·7	执政党执政领导权的法治化问题	(104)
2·8	执政方式和治国方略	(110)
2·9	参政党和其他合法政治组织的参政议政权	(114)
第3章	西方分权学说与权力的配置	(123)
3·1	西方分权学说	(123)
3·2	“国家权力分解定律”	(136)
3·3	政治权力的配置——两党制	(140)
3·4	政治权力的配置——多党制	(148)
3·5	国家权力的配置——三权分立制	(151)
3·6	国家权力的配置——熔权制	(161)
3·7	国家权力的配置——中央与地方分权制度	(169)
3·8	权力配置体制的性质分析	(176)
第4章	西方分权制度中的权力监督与制约	(182)
4·1	权力监督与制约的地位、概念及分类	(182)
4·2	权力监督的逻辑结构分析与有效性评价	(193)
4·3	西方代议制政体对国家权力的民主监督	(203)
4·4	西方三权分立制度下的权力制约	(209)
4·5	西方权力监督中的监察制度	(218)
4·6	西方政党之间的权力监督与制约	(227)
4·7	西方权力监督与制约的有效性评价	(234)
4·8	西方权力监督与制约的发展趋势	(242)
第5章	人民代表大会制度的权力结构与权力的监督制约	(247)
5·1	人民代表大会制度是我国的根本政治制度	(247)
5·2	人民代表大会制度下中央与地方的权力结构	(254)
5·3	人民代表大会制度下国家机构内部的权力结构	(259)

5.4	人民代表大会制度与我国的政党制度	(270)
第6章	人民代表大会制度下权力监督与制约有效性的 条件	(275)
6.1	现行权力监督体制的有效性状况	(275)
6.2	探寻权力监督制约不力的原因	(288)
6.3	监督信息传递不畅与权力监督制约不力	(292)
6.4	监督制裁权的缺乏与权力监督制约不力	(298)
6.5	权力监督与制约的有效性条件	(303)
第7章	人民代表大会制度下对权力民主监督机制的完善	(313)
7.1	人民代表大会制度下权力的民主监督与党内民主	(313)
7.2	完善人民代表和各级各类公职人员的选举制度 ...	(321)
7.3	强化选民或代表的罢免权	(332)
7.4	完善信访制度和举报制度, 确保公民的批评建 议权	(336)
7.5	确保公民言论自由权的行使	(348)
7.6	加强大众传播媒介对权力的监督	(358)
第8章	人民代表大会制度下权力制约机制的建立和完善	(366)
8.1	人民代表大会制度下决策权制约机制的建立和 完善	(366)
8.2	人民代表大会制度下行政机关与司法机关制约 机制的建立和完善	(374)
8.3	人民代表大会制度下行政机关内部的相互制约 ...	(380)
8.4	人民代表大会制度下司法机关内部的相互制约 ...	(384)
第9章	人民代表大会制度下监察制度的改革与完善 ...	(387)
9.1	人民代表大会制度下的监察制度与《监督法》 ...	(387)

9·2	强化和完善全国人大及其常委会对实施宪法和法律的监督	(391)
9·3	完善人民代表大会通过听取和审议“一府两院”工作报告进行的监督	(400)
9·4	完善人民代表大会的财政监督权	(403)
9·5	强化人民代表大会的任免权	(412)
9·6	完善人民代表大会的质询制度	(420)
9·7	探索人民代表大会对审判、检察机关的监督方式	(424)
9·8	加强人民代表大会各专门委员会的监督权	(431)
9·9	加强和完善行政机关内部的监察制度	(434)
结 束 语 权力有效监督与有效制约的制度创新		(441)
参考书目		(447)
后 记		(451)

绪 论

权力监督与制约的研究视角

0·1 历史遗留的课题

权力，是人类社会中存在的重要社会现象。权力的产生和发展，有其自身的规律。在人类社会发展过程中，权力是社会制度的重要因素，并与一定的社会制度有机结合在一起。在阶级社会，权力具有了政治属性，不同政治制度下的权力具有不同价值取向和阶级性。权力本身的特性和运作规律，也使不同政治制度下的权力现象呈现出共同的功能、形式、特征和发展趋势。

英国阿克顿勋爵写下的那个千古不朽的警句“权力容易使人腐化，绝对的权力绝对会使人腐化”已经被不同社会制度下的权力运行实践所证明。这让我们不得不认真考虑和研究对权力的有效监督与有效制约问题。中国共产党人经历了八十多年的曲折历程，也深刻认识到这一问题的重要性和紧迫性。江泽民同志 2002 年在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告中，郑重向全党提出：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、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”。21 世纪之初的中国社会，如何有效制约与监督权力，是一个尚未解决而又必须急迫解决的重大课题。历史走到了今天，中国人民已经历史地选择

了适合于自己的根本政治制度——人民代表大会制度。权力的有效制约与有效监督问题，是一个在人民代表大会制度框架内的权力配置和运行问题，而这是一个西方民主宪政理论的思想家们没有也不可能给出答案的问题。“人民代表大会制度下权力的有效监督与有效制约”是我们中国人自己的必须回答的问题。

但是，要认识 and 解决这一问题，就必须研究和梳理与权力的有效监督 and 有效制约相关的一系列问题，包括：权力与法律、权力与政党、权力与权利、权力与腐败、权力与政权组织形式等等。

我们生活在一个与西方历史文化背景完全不同的东方大国，与西方先进国家传承的古希腊罗马文明不同，我们生活的这块土地上的中华文明源远流长，经历了五千余年的风风雨雨，权力在我们这块土地上的产生发展和运行有其自身独特的足迹。正当清朝皇帝中央集权的专制体制发展到近乎极致的时候，西方的制度文明和权力观念跟随着英国人贩卖鸦片的商船和打开国门的炮舰，来到了古老的中国。1894年的甲午中日之战，中国战败，二十多年的洋务运动一朝破产，朝野上下万分震惊！欧风美雨带来的不仅是世界上先进的物质文明、制度文明和民主宪政的思想理论，它还带来了中国人亡国灭种的危机！

从林则徐到康有为，从洪秀全到孙中山，从毛泽东到邓小平和中共的第三、四代领导人，中国人民的优秀儿女一代又一代的寻求着国家富强的真理，寻求着使权力为中国人民造福的途径。是通过高扬个体权利自由来求得中国人民的幸福，还是通过武力革命达到国家独立、领土主权完整和中华民族的复兴？“启蒙”和“救亡”这两大历史主题同时摆在了人们的面前。隐藏在其后的是“公民权利”与“国家权力”相互关系问题。人权与国权，何者为先？

历史上伟大人物对此的回答，不是一个轻松的学术活动，他们面临的是迫在眉睫的国家前途和命运的重大抉择。然而，他们的回答已经由不得他们自己了。事实上正如同李泽厚先生所总结的：“救亡压倒了启蒙”。国家主权的重要性压倒了个体人权的重要性。20世纪的中国，国权比人权更要紧！早在1986年，李泽厚先生就

一针见血地指出：

五四时期启蒙与救亡并行不悖相得益彰的局面并没有延续多久，时代的危亡局势和剧烈的现实斗争，迫使政治救亡的主题又一次全面压倒了思想启蒙的主题。

之所以说“又一次”，是因为如前所说，这一直是近代中国历史上的老问题，是曾多次出现过的现象。

他还进一步论证到：

康有为是主张兴民权开议院的，但是在戊戌变法的当口，却相反地强调要尊君权，要求光绪皇帝独揽大权实行变法。孙中山是提倡自由平等博爱的，但他晚年却反复强调，“……欧洲当时是为个人争自由，到了今天……万不可再用到个人身上去，要用到国家身上去。个人不可太自由，国家要得到完全自由。到了国家能将行动自由，中国便是强盛国家。再这样做去，便要大家牺牲自己”。

在共产党的旗帜下，一大批知识青年领导工农取得了中国革命的胜利。在这个历尽艰难的胜利斗争中，从建党一开始到抗日战争胜利前夕的延安整风，都在不断地在理论上和实践中彻底否定了无政府主义鼓吹的那种种绝对个人主义，也否定了自由主义所倡导所追求的种种个体自由、个性解放等属于资本主义启蒙思想体系中的许多东西。而这些否定和批判主要都是救亡——革命——战争的现实要求，而并非真正学理上的选择。^①

激烈的阶级斗争和战争环境，使国家权力的重要性受到空前重视，而个体的权利自由退居其次。但这却是历史的正确选择。它的代价是宪政的姗姗来迟。因为民主宪政所要求的妥协精神和对个人权利自由的尊重，在国共两党的殊死搏斗时根本提不到议事日程。对此，学者的总结十分精辟：

① 李泽厚：《中国现代思想史论》，东方出版社，1987年版，第32～33页。

中华民族处于外国列强虎视鹰瞵之下，民族危亡成为现实危殆，救亡图存成为近代中国的首要任务。这使得自由、民主、人权的要求很容易被忽视，牺牲个人的自由和权利，强化国家权力以挽救民族危亡。……如果国民党能以法律方式和民主的宽容精神解决政党关系，而不是以消灭对方巩固政权，议会道路和和平斗争方式才会使宪政建设成为可能。

不能要求在战乱和激烈的阶级斗争社会上建立宪政制度，因为战争和动乱更需要集权。^①

国共两党激烈争夺政权时，对国家权力来说，不是制约监督的问题，而是鹿死谁手的问题。在新中国建立之初，迫切要解决的，也不是如何监督制约国家权力的问题，而是如何巩固国家权力、加强国家权力、运用国家权力重整社会、建设国家的问题。“权力的有效监督与有效制约”这一问题，在这种背景下，既不具有紧迫性也不可能被提起。

当然，历史不能假设。但历史给我们遗留下的包袱却会一再地把我们民族拖入灾难。1966年爆发的“文化大革命”使中国人民尝到了失控的国家权力给人民带来的灾难。痛定思痛，保障人权自由，对权力进行监督和制约，又成为人们思考的重点。正如李泽厚先生所说：

资产阶级民主思潮并未在中国生根，在中国有深厚基础的是封建统治传统和小生产者的狭隘意识。正是这两者结合起来，构成了阻碍中国前进、发展的巨大思想障碍。它与近代民主主义格格不入，蒙昧、等级、专制、封闭、因循、世袭，从自给自足的经济到帝王权术的“政治”，倒成为习以为常的思想和正统力量。

① 蔡定剑：《中国宪政运动——百年回眸与未来之路》，载刘海年等主编《人权与宪政》，中国法制出版社，1999年出版。

特别是从五十年代中后期到“文化大革命”，封建主义越来越凶猛地假借着社会主义的名义来大反资本主义，高扬虚伪的道德旗帜，大讲牺牲精神，宣称“个人主义乃万恶之源”，要求人人“斗私批修”作舜尧，这便把中国意识推到了封建传统全面复活的绝境。以至“四人帮”倒台之后，“人的发现”“人的觉醒”“人的哲学”呐喊又声震一时。五四的启蒙要求，科学与民主、人权和真理，似乎仍然具有那么大的吸引力量而重新被人们发现和呼吁，拿来主义甚至“全盘西化”又一次被提出来。^①

0.2 政治视角的国家权力

上个世纪 80 年代末，吉林大学张光博教授首先在法学界提出的以“权利义务”重构法理学，就是对这一问题的反思。国家权力的过分强大，挤压了公民权利合理的生存空间；僵化的计划体制，窒息了人民的活力，因此要“改变形式主义的规范化和简单化的阶级性的论点，提出以权利义务为核心改革法规范和法关系的内涵，说明立法、执法、司法的内容和实质，以及权利和义务在各部门法中的具体表现，从而形成法的体系等。特别是把法定权利和义务同商品经济和民主政治的建设联系起来，于是开始从内容到体系冲出了原有的苏联 50 年代法理的框框”。^② 突出个人的权利在政治生活和经济生活中的地位和作用，是发展市场经济和建设民主政治的必然要求。对个人权利的肯定和保障，就是对个体利益和私人财富的肯定和保障，而这就为市场经济的发展提供了动力，为民主政治的建设提供了坚实的基础。

肯定个人权利，意味着要限制国家权力。人们的目光投向了公民权利与国家权利的关系。20 世纪 90 年代初，就有学者提出，公

① 李泽厚：《中国现代思想史论》，东方出版社，1987 年版，第 36 页。

② 张光博：《权利义务要论》，吉林大学出版社，1989 年出版，第 3 页。

民权利和国家权力的关系是宪法学研究的对象。^①在这一问题上，“权利义务法理学”的阵营发生了分化：大部分学者主张“权利本位”，认为“国家权力来源于公民权利”；而张光博教授坚持认为“国家赋予了公民权利”。童之伟教授在充分肯定“权利本位”说的积极作用的同时，认为它“从总体上看却远不是一种科学的理论，也不可能从学理上正确指导或引导建设社会主义法治国家的实践”，其中一个重要理由就是“权利本位说因忽视权力而误解权力，进而在理论上错误地处置权力”。“权利本位论者对待权力的不切实际的态度，造成了他们对权力很大的误解，以致基本上将权力看成一种‘恶’，这种认识导致他们从理论上否定了太多的权力，而这些权力对于任何一个法治国家来说又都是不可或缺的。”^②基于这一认识，童之伟教授提出了法定权利和权力统一的“法权”概念，把更多的视点放在国家权力的研究上。

研究国家权力的有效监督 and 有效制约，首先要给国家权力一个正确的定位，而这实际上是我们的研究视角和研究方法问题。政治视角的国家权力与法律规范视角的国家权力是有区别的。

政治上对国家权力的看法，构成相应的“政治观”，它的内容与国家权力的取得方式有密切关系。

国家权力是阶级社会的产物，也是阶级斗争的主要目标。阶级利益的差别和阶级矛盾的发展，引起阶级之间的斗争。现实的社会生活使人们认识到，控制了国家权力才能最大限度地控制各种资源，人们的经济利益只有通过政治手段才能得到真正的满足。因此，一切阶级斗争都是政治斗争，一切政治斗争都是围绕着争夺国家权力的斗争。人类进入阶级社会后，虽然经济生产活动是社会生活的主要内容，也出现过国家政权长期稳定地掌握在某个阶级手中的现象，但这种争夺国家政权的阶级斗争在世界历史上从来没有停止过。《共产党宣言》所说的“到目前为止的一切社会的历史都是

① 刘惊海：《公民权利与国家权力》，载《吉林大学学报》1990年第6期。

② 童之伟：《法权宪政》，山东人民出版社，2001年出版，第121页。

阶级斗争的历史”并没有错。

一个阶级从另一个阶级手中争夺政权的斗争，可以采取各种形式。阶级之间的妥协、让步甚至相互合作也是存在的。争夺国家政权的斗争，在一定条件下也可能采取温和的方式，通过不断的渐进改良来完成。在这种情况下，革命的阶级以自己的实力作后盾，控制立法机关，通过立法，一步步蚕食和侵蚀对方控制的国家权力，再加上名利的赎买、分化、拉拢、软硬兼施，直至达到政权易手的目的。这种取得政权的方式，引起的社会震荡最小，能够使国家顺利地走上宪政道路，但需要的时间颇长，同时，还必须具备其他一系列的政治、经济、文化条件。在这种情况下，国家政权起码从形式上是“依法”取得的。因此它的一个重要遗产就是能够形成从“王在法下”到“法律至上”的法治观念和文化传统。^①英国从1215年的制定《大宪章》到1688年的光荣革命，走的就是这样一条路，这使得英国成为世界上第一个实现宪政的国家。在这一背景下，通过宪法和法律监督和制约国家权力，尤其是行政权力，是一件顺理成章的事。政府，尤其是行政当局，被人们看成是一种不得不容忍的“恶”，总是怀有戒心地加以防范。有学者将之称为“消极的政治观”，这种政治观认为：“国家最大的任务是防恶，也惟有国家才能做出大恶。因而，要防止大恶就要对国家的权力及其运用施加最有效的控制，宪政、民主、法治被证明是防止大恶的最佳手段。”^②

可是英国的故事只能在英国讲，在其他国家却不一定行得通。不要说无产阶级革命了，就是资产阶级革命，重复英国故事的国家也很少。法国的资产阶级革命非常惨烈，美国尽管没有封建势力，但也是打了一场战争才取得了国家的独立。通过革命战争争夺国家权力，取得国家权力，这是近代各国历史发展的常规现象。这种背景下的国家权力，并不是“依法”取得的，相反，只有违反旧有的

① 程燎原、江山：《法治与政治权威》，清华大学出版社，2001年出版，第三章。

② 刘军宁：《共和·民主·宪政》，上海三联出版社，1998年出版，第7页。

法律,才能取得国家权力。通过这种方式取得国家权力,往往会产生国家权力尤其是行政权力的强化现象。如法国1789年革命后从雅各宾专政时期到拿破仑称帝,再从波拿巴政变到戴高乐的第五共和国,行政权力的强化是主线,议会监督制约政府的力度较弱。另外,英国人“法律至上”和“法的统治”(rule of law)的法治观念,在欧洲大陆成为“用法统治”(rule by law)的法治观念。

至于社会主义国家的建立,暴力革命实际上成为取得国家政权的惟一途径,通过武装斗争和革命战争取得国家政权被毛泽东形象地称之为“枪杆子里面出政权”。对于经历了流血牺牲取得的国家权力,掌握了国家权力的人们当然十分珍惜它的存在,同时,也更看重它的积极作用和改造社会的巨大能量。另一方面,国家权力的强化,也导致“对国家能力的强调高于对国家能力的制度约束的强调;对国家强制作用的强调高于对国家合法性的强调;对国家提取民间财富能力的强调高于对民间监督国家支配财富的方式的强调”。^①这种“积极的政治观”对国家权力的巩固加强甚于对国家权力的监督制约。

政治视角的国家权力,通常是在阶级斗争中获胜的阶级所获得的公共权力,是武装斗争的战利品。政治视角的国家权力被童之伟教授称之为“本源性权力”,他认为:

所谓本源性权力,是指相对而言处于原始形态的政治结合体从其自身的物质属性和组织结构中产生的一种权力,它属于政治权力而非法律权力,它从根本上说高于并先于现行实在法。本源性权力决定和派生出现行实在法,而不是相反。这点在历史上新兴政治力量通过革命夺取政权,通过制宪和立法建立新的法律秩序的过程中表现得最清楚。在这种时候,制宪者或立法者行使权力没有也不需要任何实在法的根据。^②

① 刘军宁:《共人·民主·宪政》,上海三联出版社,1998年出版,第9页。

② 童之伟:《法权宪政》,山东人民出版社,2001年出版,第377页。