


领导干部学习培训教材

权力 监督与制衡

QUANLI JIANDU YU ZHIHENG

吴振钧◎著

 中共中央党校出版社

领导干部学习培训教材

权力 监督与制衡

QUANLI JIANDU YU ZHIHENG

吴振钧◎著

 中共中央党校出版社

图书在版编目(CIP)数据

权力监督与制衡 / 吴振钧著. -- 北京 : 中共中央
党校出版社, 2018. 4(修订本)

ISBN 978-7-5035-6332-4

I. ①权… II. ①吴… III. ①国家权力机关—监督—
研究 IV. ①D034.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 037222 号

权力监督与制衡

责任编辑 周 慧 侯文敏

版式设计 苏彩虹

责任印制 陈梦楠

责任校对 魏学静

出版发行 中共中央党校出版社

地 址 北京市海淀区大有庄 100 号

电 话 (010)62805830(总编室) (010)62805821(发行部)
(010)62805034(网络销售) (010)62805822(读者服务部)

传 真 (010)62881868

经 销 全国新华书店

印 刷 北京柏力行彩印有限公司

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 368 千字

印 张 28.5

版 次 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

定 价 62.00 元

网 址: www.dxpbs.net 邮 箱: zydxpbs2018@163.com

微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题,请与本社发行部联系调换

自序

权力监督与制衡是现代政治文明的要求,是法治社会的基础,是惩治和预防腐败的需要。自从人类社会产生以来,权力就是一个永恒的课题,无论是金戈铁马的战争,还是曲折离奇的民主斗争,都和权力息息相关。

众所周知,中国历来不乏权力制衡之术。古代法家关于“法”“势”“术”的探讨就涉及权力的监督与制衡。但法家思想并没有铸成法制化的权力制衡机制,而被淹没在秘而不宣的帷幄阴谋之中。如今,由于民主法治的发展和科学技术的不断进步,权力制衡的要求逐渐被世人所重视。所以,在任何情况下都要直面权力腐败的内在可能性,加强对权力的制约和监督,以防止权力腐败转化为现存,以此作为加强社会主义政治文明建设的基本点。“不受监督的权力必然产生腐败,绝对的权力产生绝对的腐败”。所以有人说,“权力”是一个隐蔽在社会运转当中的“魔力棒”。也有人认为“权力”是一把“双刃剑”。如何防止权力腐败,实现权力有效制衡,是本书研究的主要逻辑出发点。

权力监督与制衡是惩治和预防腐败的需要。大家知道,权力腐败是当前社会的热点和焦点问题,关系到国家兴亡和执政党的兴衰。苏联解体和东欧剧变的教训证明,执政党的兴亡和权力腐败密切相关。在我国,特别是近年来,一些领导干部尤其是一些省部级领导干部权力腐败案件时有发生,社会影响很大。所以,无论是社会上、学术上,甚至国家机关部门,对权力监督与制衡问题都给予了高度的关注,党和国家领导人也高度重视。我们知道,权力产生腐败是权力的负面属性,这种属性如同诸多药物都不可避免地带有副作用属性一样。由权力本身属性释放出来的负面能量,只能用限制权力的办法

来解决,通过对权力的监督与制衡,合理、合法、有效地限制权力产生腐败的负面属性,才能从根本上治理腐败行为,达到减少腐败的目的。

权力监督与制衡是现代政治文明的基本要求。要实现这一目标,必须建立强有力的权力制衡机制。解决权力制衡是现代政治文明建设的一个核心环节,不可回避,也不可忽视。党的十六大把社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设一起确立为全面建设小康社会和中国特色社会主义的三大基本目标和现代化建设的三大支柱:“全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面,就是要在中国共产党的坚强领导下,发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化,不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,推进中华民族的伟大复兴。”党的十七大再次强调,中国特色社会主义道路,就是在中国共产党的领导下,立足基本国情,以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,解放和发展社会生产力,巩固和完善社会主义制度,建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会,建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。可以说,我们正在创造富有时代特征、具有中国特色的社会主义政治文明。笔者认为,政治文明是一个极其复杂的系统工程,要达到这一目标,绝非朝夕之功。但是,在这个复杂的体系中,政治文明的内核是解决“权力”的问题。综观古今中外,关于政治文明的核心是处理好政治权力各种关系主体之间的利益问题,特别是政治权力主体和客体之间的利益以及相互协调关系的论断比比皆是。按照现代政治文明的理念,权力制衡的问题,就是处理好权力和权利关系的问题。解决这些问题的关键有两点:一要防止权力滥用;二要防止对权力监管的失控,以实现权力的有效制衡。

权力监督与制衡是现代法治的基础。对权力有效制衡有利于推进依法治国,建设法治国家。权力制衡是法制建设的重要基础,是推进国家政治经济生活法律化、制度化、规范化建设的必不可少的过

程。加强法制建设可以推动社会主义发展、调整社会关系、完善国家政治制度、促进社会秩序的稳定,它对社会生产、人民生活有巨大的影响。历史证明,重视法制建设就会推动社会的发展,使国家繁荣富强,破坏法制建设就会阻碍社会的发展,导致政权的衰败。改革开放以来,我们进一步认识到法治对一个国家盛衰的作用,开始逐步建立完善社会主义法治,确立了“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略。笔者认为,权力制衡必须依靠法治来保障和实现,但同时法治能否真正彻底,也必然取决于权力能否有效制衡。所以权力制衡和法治的关系是互为必然、互为归宿的同一体。我们在努力追求和建设社会主义政治文明的同时,必须注意解决和处理权力制衡与法治之间的关系。

本书所提出的权力监督与制衡,是指在民主法治的基础上,通过完善权力监督制度、健全权力制约机制,合理配置权力结构,实现权力的制约与平衡,尤其强调夯实民主法治基础、完善监督制度、健全制约机制、合理配置权力结构,从而实现权力良性、有序运行。实践证明,权力制衡原则对防止权力腐败,以及发挥权力的有效价值非常有效,就像市场经济能有效配置资源一样,权力制衡原则能有效地配置权力资源,它是人类长期以来累积和创造的政治文明、制度文明的成果。

我们绝不能简单照搬西方的文明成果,但也不能拒绝吸收和借鉴经过证明对生产力有进步意义的人类共同的文明成果。对于权力监督与制衡,只有科学研究,结合中国实际国情,用世界眼光和胸怀去借鉴,才能为我所用,才能超越。应该像建立社会主义市场经济那样,研究和借鉴西方一些已有的经验,创造性地建立具有中国特色的社会主义权力监督与制衡制度。我国一直都强调,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、制约有效的权力运作机制”,要完善制约和监督机制,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。确保权力正确行使,必须让权力在阳光下运行。要



坚持用制度管权、管事、管人,建立健全决策权、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,其指导思想正是为我国的权力监督与制衡指明了方向。

以上是为自序。

作者

2008年6月28日

再版自序

《权力监督与制衡》作为国内第一本研究权力制衡的专著，从理论和实践两个维度对权力腐败进行了深入分析，提出了权力监督与制衡的框架和路径，承载着反对腐败的强烈担当与广大读者见面，自2008年第一次出版以来，在社会各界产生很大反响，得到充分肯定，笔者不胜荣幸。为回馈读者厚爱，应中共中央党校出版社之邀，再次修订出版。

权力腐败是对党执政基础的最大威胁，对权力进行有效监督与制衡，防止权力异化，是加强党长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设的永恒主题，也是跳出“历史周期率”必须研究的重大课题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持党要管党，全面从严治党，旗帜鲜明，立场坚定，意志品质顽强，领导坚强有力。党中央把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局，坚持思想建党和制度治党紧密结合，以力挽狂澜的政治魄力、刀刃向内的政治勇气，严厉惩治腐败，集中整饬党风，净化党内政治生态。习近平总书记围绕全面从严治党发表了一系列重要论述，提出了一系列新理念新思想新战略，形成了科学系统的全面从严治党思想，对加强权力监督、完善权力运行机制，提供了强大思想武器和行动指南。

新时代呼唤新理论，新理论指导新实践。党的十九大确立习近平新时代中国特色社会主义思想为全党行动指南，全面阐述中国特色社会主义基本方略，从坚持和加强党的全面领导出发，明确了新时代党肩负的历史使命，对推动全面从严治党向纵深发展做出重大决策部署。习近平总书记所作的党的十九大报告提出，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力，为

新时代完善党和国家监督体系指明了方向。

《权力监督与制衡》修订再版,重点围绕学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想,贯彻党的十九大关于全面从严治党的战略部署,对权力监督与制衡的实践创新、理论创新、制度创新成果进行了补充和完善。主要有四个方面:一是在第四章“中国现代权力监督与制衡思想”中,增加了“习近平新时代权力监督思想”;二是在第十八章“加强对权力运行的巡视监督”中,增加了“新时代巡视工作特点和成效”;三是在第十九章“强化对国有企业权力的制衡”中,增加了“加强对金融机构的风险防控”;四是在第二十章“完善权力制衡与防治腐败的体系”中,增加了“新时代权力监督与制衡的方略”。同时,还对其他部分内容作了文字修改。

实践永无止境,理论创新也永无止境。修订再版亦有不尽完善之处,读者方家,尚祈教正。

作者

2018年1月

CONTENTS

目 录

第一章 权力的基本概念

第一节	权力的定义	3
第二节	权力的属性	19
第三节	权力的特征	24
第四节	权力的结构	27
第五节	权力观概述	29

第二章 权力制衡的基本原理

第一节	权力制衡的渊源	41
第二节	权力制衡的概念	53
第三节	权力制衡的原则	56

第三章 中国古代权力监督与制衡思想

第一节	中国古代权力监督思想的产生	65
第二节	中国古代权力监督思想的发展	69
第三节	对中国古代权力监督思想的评价	78

第四章 中国现代权力监督与制衡思想

第一节	毛泽东对权力监督的论述	93
第二节	邓小平对权力监督的论述	97
第三节	江泽民同志对权力监督的论述	101
第四节	胡锦涛同志对权力监督的论述	104
第五节	习近平新时代权力监督思想	109

第五章 西方国家权力制衡思想

第一节	西方权力制衡的主要理论	117
第二节	西方权力制衡思想的发展	126
第三节	中西方权力制衡思想的比较	131

第六章 国外治理腐败经验借鉴

第一节	芬兰防治腐败的主要做法	139
第二节	德国防治腐败的主要做法	143

第三节	美国防治腐败的主要做法	149
第四节	韩国防治腐败的主要做法	155
第五节	俄罗斯防治腐败的主要做法	164

第七章 权力腐败与权力制衡

第一节	权力腐败的定义	171
第二节	权力腐败的特征	177
第三节	权力腐败的成因	180
第四节	权力腐败的治理	183

第八章 民主法治与权力制衡

第一节	民主法治的原理	199
第二节	民主与权力制衡	202
第三节	法治与权力制衡	205

第九章 现代管理与权力制衡

第一节	现代管理中的封闭反馈原理	215
第二节	封闭反馈原理与权力制衡	217
第三节	现代管理中的权力制衡创新	219

第十章 中国权力监督与制衡的现状评价

第一节	权力制衡的监督制度	223
-----	-----------------	-----

第二节	权力制衡的制约机制	226
第三节	权力制衡的配置结构	228

第十一章 完善权力监督与制衡的民主法治基础

第一节	坚持科学发展观,构建权力制衡的社会基础	233
第二节	完善市场经济体制,构建权力制衡的经济基础	237
第三节	推进社会主义民主,构建权力制衡的政治基础	244
第四节	健全社会主义法制,构建权力制衡的法治基础	250

第十二章 健全权力制衡的监督机制

第一节	完善权力制衡的监督体系	260
第二节	整合权力制衡的监督力量	268
第三节	强化权力制衡的监督职能	269
第四节	加强执政党内部权力监督	271

第十三章 构建权力监督与制衡的合理结构

第一节	合理配置权力的必要性	282
第二节	合理配置权力的原则	285
第三节	横向配置权力的内容	288
第四节	纵向配置权力的内容	291

第十四章 加强权力监督与制衡的制度创新

第一节	制度创新的重要性	299
第二节	制度创新的价值	301
第三节	制度创新的内容	302
第四节	制度创新的实践	306

第十五章 规避权力监督与制衡的道德风险

第一节	权力监督与制衡道德风险的影响因素	313
第二节	规避权力监督与制衡道德风险的必要性	315
第三节	规避权力制衡道德风险的内容	317

第十六章 保障国家权力的有效监督与制衡

第一节	立法权的监督与制约	325
第二节	行政权的监督与制约	336
第三节	司法权的监督与制约	347

第十七章 加强纪检监察法制化建设

第一节	纪检监察法制化的重要性	365
第二节	纪检监察法制化的现状	366
第三节	纪检监察法制化建设的任务	368

第十八章 加强对权力运行的巡视监督

第一节	巡视监督的重要性	375
第二节	巡视监督的任务	377
第三节	巡视监督的基本思路	379
第四节	巡视监督的制度化	381
第五节	新时代巡视工作特点和成效	383

第十九章 强化对国有企业权力的制衡

第一节	国有企业权力制衡的现状	394
第二节	国有企业权力制衡的基本要素	395
第三节	加强对国有企业领导人员的监管	398
第四节	加强对金融机构的风险防控	400

第二十章 完善权力制衡与防治腐败的体系

第一节	建立权力制衡与防治腐败体系的重要性	408
第二节	惩治与预防腐败体系的内涵与创新	412
第三节	惩治与预防腐败体系的目标和任务	415
第四节	新时代权力监督与制衡的方略	424

参考文献	430
------------	-----

后 记	436
-----------	-----

第一章 权力的基本概念

——权力可以产生魅力，一种管理的魅力、组织的魅力、人格的魅力，对社会构成影响。积极的影响能使整个社会变得富有活力，使社会更具创新精神和适应性，给大多数人带来幸福。反之，将使社会陷入钩心斗角、本位主义、滥用权力、争夺权力的泥潭，给社会和人们带来灾难和痛苦，一切文明、道德都将丧失殆尽。



