

● 国家行政学院院级课题

公共权力的制约与监督机制研究

GONGGONG QUANLI DE ZHIYUE YU JIANDU JIZHI YANJIU



宁夏人民出版社

国家行政学院院级课题

公共权力的制约与 监督机制研究

戴维新 戴芳 著

宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共权力制约与监督机制研究/戴维新,戴芳著,一银川:
宁夏人民出版社,2007.2

ISBN 978-7-227-03413-1

I. 公… II. ①戴… ②戴… III. 国家行政机关—监督管理—
研究 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 019644 号

责任编辑 蒋银凤 可 人

责任印制 来学军

宁夏人民出版社 出版发行

出 版 人 高 伟

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 www.nxcbn.com

电子信箱 nxcbmail@126.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 江苏省委党校印刷厂

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 9.5 印张

字 数 250 千字

版 次 2007 年 4 月第 1 版

印 次 2007 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-03413-1/D. 223

定 价 22.00 元

版权所有 翻印必究

作者简介



戴维新，安徽蒙城人。毕业于四川大学。现任中共南京市委党校(南京行政学院)公共管理教研部主任、教授，兼任江苏省领导科学研究会理事、江苏省青年研究会理事、南京市公共关系学会理事。主研领导科学、公共管理学。出版(发表)科研成果近300万字。主编出版《马克思主义哲学简明教程》、《领导科学基本原理》、《领导科学论纲》、《现代领导科学新论》、《行政管理学》、《现代公共关系学新编》、《民族地区新世纪领导人才队伍建设研究》等著作和教材15部，参编10部；发表各类论文100多篇。主持完成《民族地区新世纪领导人才队伍建设研究》(国家社会科学“九五”规划重点研究课题)、《民族地区县长候选人提名程序应用研究》(省部级)、《“公务员任职培训需求”的调查与思考》(省部级)、《公共权力的制约与监督机制研究》(省部级)、《信息化网络时期的政府管理与领导方式研究》(省部级)、《南京建设服务型政府的理论与实践研究》(副省级软科学课题)。40多项成果获奖，并荣获南京市优秀哲学社会科学工作者称号。

作者简介



戴芳，法学学士，研究生在读，中共南京市委党校（南京行政学院）科社教研部法学教研室讲师。主研经济法 and 行政法。主编著作有《经济法学》，参编著作主要有：《法学概论》、《现代领导科学新论》、《民族地区新世纪领导人才队伍建设研究》等；论文代表作主要有：《宁夏吴忠市利通区回族聚居区村民自治的调查与思考》（发表在中国社会科学院《民族研究》）、《情感在党校法学教育中的作用》（发表在中央党校《学习时报》）、《党的三代领导人对股份合作制经济理论的探索及贡献》、《论邓小平法治思想中的价值观》、《论法学教师法律思维方式的塑造》、《自主创新与知识产权保护互动机制》、《提升公务员依法行政能力研究——以南京市为例》等。参与多项国家、省部、校级研究课题。近几年来，主要讲授《经济法》、《民法学》、《公司法》等课程，并开设了《依法行政》、《行政许可法》、《法学基础知识》等专题讲座。

目 录

总 论 公共权力制约与监督机制研究的战略视角·····	(1)
一、公共权力制约与监督机制研究的理论基础·····	(1)
二、对公共权力制约与监督的研究是一个国际性问题·····	(5)
三、对公共权力的制约与监督概念的理解·····	(8)
四、建立健全公共权力制约与监督机制的重要性·····	(13)
第一章 权力与公共权力·····	(22)
一、权力现象及其权力的概念·····	(22)
二、公共权力的产生及其内涵·····	(31)
三、公共权力的特征分析·····	(34)
四、公共权力的二重性·····	(44)
第二章 我国公共权力制约与监督机制的状况述评·····	(51)
一、中国古代公共权力制约与监督制度史鉴·····	(51)
二、中国现代公共权力制约与监督机制的实践探索·····	(66)
三、当代中国公共权力制约与监督机制的理论 与实践·····	(80)
四、中国现阶段公共权力制约与监督机制方面 存在的问题·····	(92)
第三章 建立健全有效的公共权力制约机制·····	(99)
一、公共权力的道德制约·····	(99)
二、公共权力的权利制约·····	(118)

三、公共权力的权力制约	(123)
四、公共权力的责任制约	(138)
五、公共权力的法律制约	(144)
第四章 建立健全合理、科学、严密的公共权力监督机制	
.....	(155)
一、党内监督	(155)
二、国家权力机关监督	(173)
三、行政监督	(187)
四、人民政协监督	(198)
五、舆论监督	(212)
第五章 加强公共权力制约与监督机制建设的路径选择	
.....	(224)
一、建立公共权力运行机制,确保公共权力的正确行使	
.....	(224)
二、完善公共权力制约与监督网络体系,在制约与监督 中形成整体合力	(231)
三、突出公共权力制约与监督的重点,着重是对 “一把手”的监督	(238)
四、推行公开制度,提高公共权力运作的透明度	(242)
五、加强对公共权力主体自身的制约和监督,提 高其责任意识和法律素质	(249)
六、发展与重视“第三部门”对公共权力的制约与监督	
.....	(252)
第六章 国外公共权力制约与监督机制研究借鉴	(255)
一、国外公共权力制约与监督机制的相关理论	(255)

二、国外公共权力制约与监督机制的实践	(266)
三、国外在公共权力制约与监督机制方面值得 借鉴的若干做法	(275)
主要参考文献	(291)
附 录:推荐出版意见	(296)
后 记	(298)

总 论

公共权力制约与监督机制研究的战略视角

加强对公共权力的制约和监督,建立健全科学的公共权力制约与监督机制,是当前党的建设和国家政权建设中的一个非常现实和紧迫的问题,是构建社会主义和谐社会的基础和保证,也是深化行政管理体制改革与政府管理创新的一项带有核心性质的重要任务。党的十六大报告强调要“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”。这就为在构建社会主义和谐社会中,加强对公共权力的制约与监督指明了方向,为建立健全公共权力制约与监督机制指出了基本的路径和内容。

本课题的研究旨在贯彻落实党的十六大及其十六届四中、五中、六中全会精神,研究在新形势下如何大力加强执政能力建设、如何加强对公共权力的制约与监督,建立健全科学的公共权力制约与监督机制,树立正确的“权力观”,为人民执好政、掌好权,这是一个至关重要、关系党和国家长治久安的重大战略课题。

一、公共权力制约与监督机制研究的理论基础

马克思、恩格斯曾经对公共权力制约与监督问题进行过精辟

的论述,深刻指出:“国家的本质特征,是和人民大众相分离的公共权力”^①,这种“公共权力”“从社会中产生但又居于社会之上并且日益与社会相分离”^②的状况,以及国家机关和国家公职人员“由社会公仆变为社会主人——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的”^③。为了防止“社会公仆”变成“社会主人”,在无产阶级夺取政权后,要由人民选举产生能够接受监督,并随时可撤换的公仆,以取代旧的官僚。马克思、恩格斯这一重要思想,成为马克思主义建党学说和社会主义国家政权建设学说的一个重要内容,也是公共权力制约与监督理论重要的基础理论。

列宁对公共权力的制约与监督曾设想过:从工人和农民中选出一些中央监察委员,在党的权力机关之外建立一个党政合一的最高监察机关,这个监察机关具有对党政权力机关进行制约与监督的最高权力,实现监督工作的工农化,使党和政府的最高监督权直接属于人民。1923年1月23日,列宁在病重时仍强调要把监督工作交给人民,要求“到我国专政根基最深的地方去发掘新的力量”^④，“通过我国工农中的优秀分子同真正广大的群众联系起来”^⑤改组工农检查院。列宁认为,在社会主义国家,人民监督的活动范围应“毫无例外地涉及一切国家机关:地方的、中央的、商业的、纯公务的、教育的、档案的、戏剧的等等;总之,各机关无一例

① 《马克思恩格斯全集》第21卷,《家庭私有制和国家的起源》,人民出版社1965年版,第135页。

② 《马克思恩格斯全集》第21卷,《家庭私有制和国家的起源》,人民出版社1965年版,第194页。

③ 《马克思恩格斯全集》第22卷,《法兰西内战导言》,人民出版社1965年版,第299页。

④ 《列宁全集》第43卷,《我们怎样改组工农检查院》,人民出版社1987年版,第373页。

⑤ 《列宁全集》第43卷,《我们怎样改组工农检查院》,人民出版社1987年版,第374页。

外”^①。人民监督不仅是对执行国家政策、法律、法令方面的监督，还包括管理、技术、道德风尚等方面的监督。人民群众不仅有权监督一般机关，而且有权监督党和政府的最高领导权，对党和政府的工作人员进行评议、批评、建议、质询，直至罢免。

毛泽东历来认为，共产党的权力是人民给的。他多次强调，共产党要接受人民群众的监督。早在1941年，他在《在陕甘宁边区参议会的演说》中就指出：“共产党是为民族、为人民谋利益的政党，它本身决无私利可图。它应该受人民的监督，而决不应该违背人民的意旨。它的党员应该站在民众之中，而决不应该站在民众之上。”^②他指出：“无论任何人，犯了错误都要检讨，都要受党的监督，受各级党委的领导，这是完成党的任务的主要条件。”^③他强调，新中国政权是人民的政权，必须通过人民民主监督权力的行使，跳出黄炎培先生所说的“人亡政息”的周期。

邓小平对公共权力制约与监督问题作过深刻地阐述。他指出：“党要受监督，党员要受监督……我们党是执政的党，威信很高。我们大量的干部居于领导地位。在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。犯了错误影响也最大。因此，我们党应该特别警惕。宪法上规定了党的领导，党要领导得好，就要不断地克服主观主义、官僚主义、宗派主义，就要受监督，就要扩大党和国家的民主生活。如果我们不受监督，不注意扩大党和国家的民主生活，就一定要脱离群众，犯大错误。”^④他认为监督主要包括三个方面：第一是党的监督，第二是群众的监督，第三是民主党派和

① 《列宁全集》第43卷，《宁肯少些，但要好些》，人民出版社1987年版，第387页。

② 《毛泽东选集》第三卷，《在陕甘宁边区参议会的演说》，人民出版社1967年版，第767页。

③ 中共中央组织部编：《毛泽东 邓小平 江泽民论干部监督》，党建读物出版社2000年版，第3页。

④ 《邓小平文选》第一卷，人民出版社1994年版，第270页。

无党派民主人士的监督。他强调：“要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部。”^① 要从制度方面解决问题。制度建设更带有根本性、全局性、长期性和稳定性。

江泽民同志在新的历史条件下，对公共权力制约与监督问题作了重要的论述。他指出：“我们党执政以后，特别是在新的历史条件下，能不能成功地解决党内监督问题，尤其是对高中级干部的监督问题，是加强党的建设需要解决的一个重要问题。”“我们的各级党政领导干部，大都掌握着一定的权力。这种权力都是人民赋予的，只能用来为人民谋利益，决不能用来谋私利。干部权力越大，责任就越大，对他们运用权力的行为就越应当严格监督。”^② 他还指出：“要加强党内监督，健全对领导干部自下而上、自上而下以及党委内部的监督制度，同时要拓宽党内外监督渠道，发挥群众监督和舆论监督的作用。”^③ 要“强化法律监督机关和行政监察机关的职能，重视传播媒介的舆论监督，逐步完善监督机制，使各级国家机关及其工作人员置于有效的监督之下”^④。江泽民在中国共产党第十六次代表大会上的报告中强调指出：“我们的权力是人民赋予的，一切干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督。”

胡锦涛同志在 2004 年年初召开的中纪委第三次全会上指出：“加强监督制约，要坚持以领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人为重点，紧紧抓住易于滋生腐败的重点环节和重点

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年版，第 332 页。

② 江泽民：《在中央纪委第六次全会上的讲话》（1996 年 1 月 26 日），《毛泽东、邓小平、江泽民论干部监督》，党建读物出版社 2000 年版，第 31 页。

③ 江泽民：《领导干部一定要讲政治》（1995 年 9 月 27 日），《江泽民文选》第一卷，人民出版社 2006 年版，第 457 页。

④ 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》（1992 年 10 月 12 日），《江泽民文选》第一卷，人民出版社 2006 年版，第 236 页。

部位,综合运用党内监督、国家专门机关监督、群众监督和舆论监督等多种形式,努力形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制。”要“健全干部选拔任用和管理监督机制……要加强对党的领导机关和党员领导干部的监督,把党内监督与人大监督、政府专门机关监督、政协民主监督、民主党派监督、司法监督、群众监督、舆论监督等很好地结合起来,形成监督合力,提高监督效果”^①。

上述论述与观点为我们研究公共权力制约与监督机制问题提供了坚实的理论基础。

二、对公共权力制约与监督的研究是一个国际性问题

关于公共权力的制约与监督问题,西方一些思想家对此也进行了多方面阐述,提出了一些重要观点。例如 17 世纪英国的洛克,18 世纪法国的卢梭、孟德斯鸠早就提出了分权与权力制约理论,提出了以权力制约权力的原则。现在许多国家和地区都在对此问题不断进行深入探讨,提出了许多新的对策,并取得了一些令人瞩目的成效。

孟德斯鸠有句名言:“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。”^② 这句话在西方国家可谓是妇孺皆知。这一理念能被普遍接受,实质上反映了西方政治文化对公共权力的怀疑态度,与此相伴随的是社会对公共权力进行监督 and 控制的强烈愿望和要求。在西方资本主义国家的政治生活中,公共权力

^① 胡锦涛:《在庆祝中国共产党成立 85 周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上的讲话》(2006 年 6 月 30 日),人民出版社 2006 年版,第 23 页。

^② [法]孟德斯鸠:《论法的精神》上册,张雁深译,商务印书馆 1982 年版,第 154 页。

之间的制约与监督受到高度的重视,不少国家将公共权力的分立和制约作为国家宪法原则和政治体制建构的基础。客观地讲,西方资本主义国家尽管还存在专权和腐败现象,但相对来说已经形成了比较健全的公共权力制约与监督机制,在遏制公共权力的专制和腐败方面取得了明显的成效。西方资本主义国家的政治监督体制是资产阶级政治制度的重要组成部分,其阶级属性决定了它首先是巩固资产阶级政权的基本机制,但同时也为防止公民免受专制统治、保障公民的合法权益发挥了重要的作用。

西方公共权力监督体制具有深刻的理论渊源,古希腊时期,特别是政治监督已有了一定基础和成效,其政治监督理论和实践,对西方的政治监督理论和政治监督实践产生了久远的影响。中世纪时期,西欧的基督教社会形成了一种独特的二元化的政教关系。政权与教权各自独立、互相制约,形成相对稳定的控制领域,从而客观上形成了政权与教权的制衡。随着宗教势力在西欧的衰弱,中世纪教会世俗国家权力的制约和监督,到了近代置换为社会和公民对政府的制约和监督。自由主义意识形态扎下了深深的根,建立在自由主义之上的公共权力监督理论才可能形成并被广泛接受。自由主义致力于限制国家的权力与职能。第一,限制国家权力的活动范围,强调个人与社会的权利;第二,以分权的方式造成国家权力机构之间的内部制衡,从而防止出现专断权力。可以说,自由主义的基本政治原则是实行法治和宪政,自由主义组织原则的核心是分权,即将国家权力划分为若干范围,分权的目的在于达到权力的均衡,即以分权的手段实现限制国家权力的目的。而法治与宪政、分权与制衡都普遍要求建立健全和完善公共权力监督制度。近代自由主义成为研究公共权力监督理论的基本分析平台。20世纪以来,特别是二战以后,随着统一民族国家的纷纷出现,社会之间的联系更加密切,国家对内对外事务的日益增多,

政府职能的不断扩大,促使西方的一些政治家、法学家重新审视以前提出的公共权力监督的价值,从而提出了适应新形势发展需要的新的公共权力监督理论。如果说,从古代至近代主要是从人性、神性和社会契约、政治自由的理性规范的角度去探索公共权力监督理论的,那么,现代公共权力监督理论更多地从权力的合理性、社会职能与政府职能的区分、公平的正义观等角度来寻求公共权力监督的基础和机制,从而提出了新滥用权力、有限政府论、多元民主、公平的正义和新保守主义等公共权力监督理论。

随着资本主义公共权力制约与监督理论不断发展,对国家权力机构实施制约和监督也不断得到加强,这已成为资产阶级国家政治制度的一项重要基本原则。其监督方式也随之发生了重大转变,而其中几种最重要的制约与监督方式在其发展变化中日趋完善,成为国家政治机构组织的基础。如议会制约与监督、司法制约与监督、政党制约与监督、新闻舆论和公民的制约与监督。为了遏制滥用公共权力和腐败的蔓延,许多国家和地区采取了种种措施加强对公共权力的监督,以更完善的机制来制约公共权力的滥用。如制定专门的法律,加强对滥用公共权力的监督和惩治。这是近几十年来西方各国为防止滥用公共权力立法的主要趋势。例如,日本制定了《外务公务员法》、《国会职员法》、《警察法》、《教育公务员特别法》、《官员服务纪律》、《关于职员兼职许可的政令》、《关于职员惩戒条例》等等;在美国,则专门制定了《廉政法》、《政府道德法》、《涉外贿赂法》、《联邦官员法》、《公务员法》、《申报财产实际情况法》等;在法国则有《法官章程》、《政治家生活资金透明度法》、《公务员总法》等;英国《荣誉法典》、《防腐化法》;德国《利益法》、《回扣法》等等。另据统计,近几十年来,在美、英、日、法、新加坡、香港等 30 多个国家和地区颁布了 50 多部关于反贪污贿赂的法律,另外还制定了许多对公共权力制约和监督措施。

在我国,近年来对公共权力的制约和监督方面的理论研究有了一定的进展,出版了一些专著,发表了一些文章,但是,这种研究毕竟是刚刚起步,在有些方面的研究还几乎是空白。已见到的这方面的专著,无疑具有开拓性,其价值是不容忽视的。但有些著作还未能提出在新形势下我国的公共权力制约与监督机制体系究竟存在哪些缺陷,还需在哪些方面完善。

我国现有的公共权力制约与监督机制,经过了 50 多年的探索与实践,取得了长足的进步和发展,逐步形成了党的监督、行政监督、权力机关监督、人民政协监督,以及经济、法律、群众、舆论等多种监督体系。这在很大程度上保证了党和政府以及各级公职人员的清正廉洁,促进了改革开放和社会主义市场经济的顺利发展。但毋庸讳言的是,随着改革开放的深化和市场经济的进一步发展,现行的公共权力制约和监督机制都已不能很好地适应形势发展的需要。因为现有的监督体系是在计划经济体制下形成的,它所存在的主要问题是,不能适应市场经济体制的需要,它缺乏体制转换时的应变能力,监督体系本身改革的严重滞后。特别是在新旧体制交替过程中,两种体制并存,原有的监督体系虽然存在,但在许多方面已失去效应,而新体系还未成熟,也难以发挥威力。公共权力制约与监督能力处在松软状态之中,它面临各种严峻的挑战。尤其是当前腐败日趋严重和改革举措常常扭曲受阻现象皆充分证明了这一点。因此,要深入研究在新的历史条件下建立健全公共权力制约与监督机制问题。

三、对公共权力的制约与监督概念的理解

制约与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制约与监督。

制约与监督的对象——“权力”，主要是指国家公共权力，即立法、行政与司法等权力。由我们国家的政治领导体制所决定，在讲我国的公共权力制约与监督问题时，公共权力还应包括执政党的执政权。要加强对公共权力的制约与监督，首先，应该明确制约与监督各自的含义以及二者的联系与区别。

制约与监督是两个相类似的概念，监督在广义上包含制约，然而却又不能等同于制约。二者的共同点在于都是对公共权力的约束和限制，但是二者在内涵上又有一定的区别。

制约的本来含义是指一事物的存在和变化以另一事物的存在和变化为条件，即一事物受到另一事物的制约。用在公共权力问题上，是指两种或两种以上的国家权力之间的相互约束与限制的关系，即公共权力的使用或运行受到另一力量的牵制。但制约的力量有大有小，过小不足以起到牵制作用，过大则会使公共权力无法顺利运作。由此又有制衡之说，即以同等的力量相互制约，导致任何一方都不能滥用权力。公共权力的制约有多种形式，如以权力制约权力，以权利制约权力（以实现人民的权利，如选举、罢免等达到制约权力的目的），等等。由于国家权力本身具有强制性，因而能够平衡地牵制公共权力运行的，唯有国家权力。近代西方民主政体的国家由此而产生了权力制衡说。由此也可以看出，制约不等同于制衡。制衡只是制约的诸多形式中的一种。制约的目的主要是为了防止滥用公共权力。但公共权力本身并不是可以随意分割的硬件，人们只能根据公共权力在不同领域的作用范围、形式划分其职能，区分权限职责，以形成相互牵制的格局。^① 公共权力制约有以下特点：第一，公共权力制约侧重于横向的权力之间的相

^① 中共中央党校教务部：《中共中央党校学员“两带来”问题探析》，中共中央党校出版社 2003 年版，第 242 页。