

共话时政

十七大热点通俗读物

丛书主编：邢贲思 副主编：易冰

让权力 在阳光下运行

——如何确保权力的正确行使

王寿林 著

人民出版社

共话时政

十七大热点通俗读物


丛书主编：邢贲思 副主编：易冰

让权力 在阳光下运行

——如何确保权力的正确行使

王寿林 著

人民出版社

A stylized illustration of sunflowers in the bottom left corner, rendered in a dark, almost black tone against the light background. The sunflowers are shown from a low angle, with their heads and leaves clearly visible.

责任编辑:李媛媛
封面设计:周文辉
版式设计:陈 岩
责任校对:张 彦

图书在版编目(CIP)数据

让权力在阳光下运行——如何确保权力的正确行使/王寿林 著. —北京:人民出版社,2008. 2

(十七大热点通俗读物)

ISBN 978-7-01-006832-9

I. 让… II. 王… III. 中国共产党-执政-党的建设-学习参考资料 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 011571 号

让权力在阳光下运行

RANG QUANLI ZAI YANGGUANG XIA YUNXING

——如何确保权力的正确行使

王寿林 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:4

字数:58 千字 印数:00,001-10,000 册

ISBN 978-7-01-006832-9 定价:7.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

出版说明

为深入学习贯彻党的十七大精神，根据中央关于“宣传贯彻十七大精神要贴近实际、贴近生活、贴近群众，善于用事实说话、用典型说话、用数字说话”的要求，我社特组织编写了《十七大热点通俗读物》丛书，邀请众多相关领域的专家学者，围绕党的十七大报告提出的一系列新思想、新观点、新论断，针对干部群众学习贯彻过程中普遍关心的热点、难点问题，用“一题一书”的形式进行阐释与讲解，每本书篇幅简短精练，观点准确，力图做到形式活泼，深入浅出，通俗易懂，成为广大基层干部群众、青年学生进一步学习领会十七大精神的重要读本。

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。健全组织法制和程序规则，保证国家机关按照法定权限和程序行使权力、履行职责。完善各类公开办事制度，提高政府工作透明度和公信力。重点加强对领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度。落实党内监督条例，加强民主监督，发挥好舆论监督作用，增强监督合力和实效。

——摘自党的十七大报告

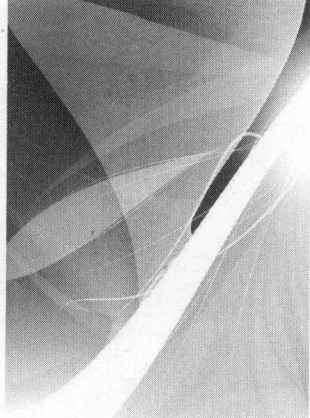
目录

CONTENTS

- 一 什么是权力 /001
- 二 权力是怎样行使的 /015
- 三 为什么要确保权力的正确行使 /029
- 四 如何才能有效地确保权力的正确行使 /63
- 五 我们党在确保权力的正确行使方面取得了
哪些成就 /101

主要参考文献 /114

后记 /116



一

什么是权力



1945年7月，黄炎培与章伯钧、傅斯年等6人从重庆到延安进行为期5天的考察。在考察中，黄炎培曾与毛泽东讨论历史上改朝换代的周期率问题。他说，我生六十多年，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓“其兴也淳焉”，“其亡也忽焉”。一部历史，“政怠宦成”的也有，“人亡政息”的也有，“求荣取辱”的也有，总之没有能跳出这个周期率的支配，希望中共能够找到一条新路，跳出朝代兴替这个周期率的支配。对于黄炎培的忠告，毛泽东满怀信心地说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”

黄炎培与毛泽东的交谈已经过去六十多年了，期间我们党一直为解决中国历朝历代没有解决的问题而艰辛探索，认识也随着实践的发展而不断深化。适应我国改革开放和社会主义现代化建设的需要，党的十六大报告首次提出“加强对权力的制约和监督”；党的十七大报告进一步提出“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”，并强调“确保权力正确行使，必须让权力在阳光下运行”。这是我们党新形势下超越历史周期率的重大举措，是从源头上杜绝腐败的治本之策，标志着我们党顺应时代潮流和人民意愿，已经把建立健全权力制约监督机制提到了党和国家政权建

“让权力在阳光下运行”题解

“让权力在阳光下运行”中的“阳光”，就其狭义而言，是指公开透明；就其广义而言，是指一种“普照之光”，它既包括公开透明，也包括民主法治、制约监督等内容，是确保权力正确行使的各种方法手段的总称。由于公开透明是确保权力正确行使的必要条件，而不是充分条件，因此，本书所指的“阳光”，是就其广义而言的。“让权力在阳光下运行”，就是让权力在民主法治的轨道上、在制约监督机制中运行。

设的重要议事日程。

权力随着国家的产生而产生，随着国家的运行而发挥作用。在人类历史发展的进程中，权力曾给人类社会带来巨大的利益，故人们需要权力，文明选择了权力；权力也曾给人类社会造成深重的灾难，故人们一谈到权力，就会产生一种难以名状的悚惧。那么

什么是权力？它具有哪些特性？弄清这些问题，对于科学把握权力的本质是十分重要的。

（一）权力的含义

在中国，“权”最早是一种衡器的名称，据《广雅·释器》解释，“锤，谓之权”。后来“权”引申为两种含义：一是衡量审度的意思，如孟子说：“权，然后

知轻重”；二是指制约别人的能力，如管子说：“欲用天下之权者，必先布德诸侯。”在西方，“权力”一词源于拉丁语“potestas”，在现代英语中为“power”，通常意指“权威”、“权能”、“能力”等等。

权力的概念是古老的，然而对于它的内涵至今尚未有一个得到人们普遍认同的表述。如果把众说纷纭的定义加以归纳，大致可分为这么几种：一是以能力为轴心的定义。认为权力是根据自己的目的去影响他人行为的能力；权力是指拥有以强力或以说服来达到特定目的的能力，指进行特定行为的法律权限，指立法、行政、司法的职能，指政府机构或组成这些机构的人们。二是以控制为轴心的定义。认为权力是在个人或集团的双方或多方之间发生利益或价值冲突的形势下执行强制性的控制。三是以力量为轴心的定义。认为权力是控制或影响他人行为的力量；权力是一种强制性的社会力量，支配权力的主体利用这一力量驾驭客体并迫使客体服从自己。四是以关系为轴心的定义。认为权力是行动者之间的一种关系。在这种关系中，其中一些行动者可以指挥、控制或影响其他行动者。

上述定义由于视角不同，可谓仁者见仁，智者见智。但有一点是共同的，就是都认为权力主体通过把自己的意志强加于客体，使客体行为发生改变来实现自己的意志。这无疑切中了权力的要害。由此可以推论，既

然权力能够支配客体，使客体服从，那么支配者与服从者双方一定都有意志，因此，权力关系只能发生在人与人之间。由于这种支配无论是否得到被支配者的认可都必须服从，因此，权力这种支配力量一定具有强制性。而要实现这种支配上的强制，没有一定的依托是不行的，只有凭借物质财富和暴力机器这样的资源，权力才能达到预期目的。不仅如此，权力还与一定的有序结构相联系，有序结构是权力发挥作用的重要平台。一旦有序结构崩溃了，权力关系也就不复存在了。这一点从苏联解体可以看得很清楚。由此可以得出结论，所谓权力，就是主体凭借某种资源对客体施加影响、调控和支配的强制力量。

权力与权利的区别

在日常生活中，人们对权力和权利往往不加区分地予以混用。其实，二者之间的区别还是很明显的。一是行为主体不同。权力主体是国家机关及其工作人员；权利主体是公民和法人。二是存在形态不同。权力的存在和行使总是与一定的职权和职责相联系；权利的存在和行使总是与一定的利益和负担相联系。三是内部关系不同。在权力关系中，权力主体的政治地位是不等的；在权利关系中，权利主体的法律地位是平等的。四是价值取向不同。权力主体在行使权力时必须服务于公共利益，不得谋取私利；权利是以获取利益为目的的，权利主体加入一定的法律关系中，正是为了获取合理合法的利益。五是对应范畴不同。

权力与责任是一对范畴，责任制约着权力；权利与义务是一对范畴，义务制约着权利。六是处置方式不同。权利主体在法律允许的范围内可以自由处置权利；权力主体不能自由处置权力，更不允许随便转让或放弃权力。

由于权力是由不同要素构成的，如果将这些要素加以排列，可以形成一个简单的模型，得出一个简单的公式：权力=支配意志+强制力量（强制力量=物质财富+暴力机器）。在这里，强制力量是权力的基础，支配意志是权力的灵魂。强制力量主要指物质财富和以物质财富为后盾的暴力机器，暴力机器不过是物质财富的转化形式。如果强制力量掌握在个人手里，那么与之相适应的支配意志就是个人的意志，由此形成的权力就是专制的权力；如果强制力量掌握在人民手里，那么与之相适应的支配意志就是人民的意志，由此形成的权力就是民主的权力。可见，强制力量在权力中具有决定的意义，谁掌握了强制力量，谁就掌握了权力本身，谁的意志就处于支配地位。因此，权力只能来源于对强制力量的占有——主权，或来源于强制力量占有者的委托——治权。

国家权力是从事政治统治和社会管理的一种强制力量，主要包括立法权、行政权和司法权。在实际生活中，国家权力总是与一定的组织机构相联系，离开了一

定的组织机构，其存在就失去了凭借，其运行就失去了载体。在人类历史发展进程中，随着社会领域不断拓展，社会分工日益细密，社会交往逐步扩大，各种权力关系也变得越来越复杂。为了使各种权力关系得以明确，并获得相对的稳定性，机构和职位的设置就成为必不可少。人们处于一定机构的某个职位上，就意味着掌握一定的权力，就可以合法地行使权力。这种由组织机构赋予的、与特定的职位相联系的权力，就是人们通常所说的职权。职权与公职密切相连，若无公职，则无职权。这同时决定了公职人员对其职权只能行使，而不能占有和处置。公职人员一旦与职务相分离，便不再拥有此项权力。

（二）权力的特性

同任何事物一样，权力也有自己的特性，这种特性使权力与其他社会现象区别开来，并呈现出独到的价值，同时也为强化权力制约和监督提供了依据。为什么社会需要权力，文明选择了权力？为什么古往今来无数英豪拼命地争夺权力，竭力地角逐权力？为什么平民百姓崇拜权力，又惧怕权力？为什么古今中外无数志士反复疾呼要限制权力，约束权力？这一切都可以从权力的特性中得到说明。

1. 强制性。权力作为主体影响、调控和支配客体的一种强制力量，是主体意志与物质载体的统一体，是精神力量与物质力量的结合体，因而它无须借助外部力量，只要凭借自身的力量就可以实施权力行为。换言之，权力以组织化实体、制度化规则以及合法化制裁手段为依托，影响、调控和支配他人，使他人的意志服从自己的意志，而且这种服从无须事先征得他人的同意。

2. 等级性。在实际生活中，由于权力总是存在于有序结构之中，因而居于不同层次的权力也就有了等级之别，大小之分，并沿着“命令→服从”的轨迹发挥作用，呈现出自上而下单向运行的特点。在权力的等级序列中，上级以下级为自己存在的基础，权力主体以权力客体为自己存在的基础，但权力关系一旦形成，上级之对下级、权力主体之对权力客体就具有了相对独立的意义，并形成彼此之间的支配与服从关系。

3. 整合性。权力之所以能够凌驾于社会之上，独立地执行政治统治和社会管理的职能，是因为它掌握着公共价值和资源。通过主导公共价值和资源的分配，权力主体或者给予权力客体一定的物质与精神利益，或者剥夺权力客体一定的物质与精神利益，以此迫使权力客体服从自己的支配、调控和影响。因此，权力能够使分散的社会力量一体化，使社会秩序维持在权力意志的范

围之内。

4. 工具性。在各种社会因素相互作用的链条中，权力是作为主体达到一定目的的手段而存在的，因而其产生和运行总是与一定的目的相联系，这种目的既构成了权力自身的存在价值，又构成了权力运行的内在动力，使权力主体的支配意志不断转化为支配行为施加于权力客体，以实现、维护和发展特定的利益。诚如马克思所说：“政治权力不过是用来实现经济利益的手段。”那种与利益没有任何联系的权力在实际生活中是不存在的。

5. 有限性。各种权力都有其特定的时空界限和行使范围，无限的到处都适用的权力在现实生活中是不存在的。这种界限和范围或者是依据客体而确定，或者是依据职能而确定，或者是依据法律而确定。在特定的界限和范围之内，权力可以充分发挥其作用，一旦超出了特定的界限和范围，权力就会失去合法的地位，失去应有的效力。通常人们所说的“不在其位，不谋其政”，讲的就是这个道理。

权力除了具有强制性、等级性、整合性、工具性和有限性之外，还隐含着一定的扩张性、侵犯性、排他性、诱惑性和腐蚀性。在实际生活中，这两个方面不是截然分开、毫不相干的，而是如影随形，紧密地联系在一起，共同对权力的运行产生影响。权力的这些特性不

仅为说明其何以偏离正常轨道提供了客观依据，而且为强化权力制约监督机制提出了明确要求。因此，要有效地防止权力的滥用，就不能不认真对待这些特性。

1. 扩张性。由权力的强制性所决定。掌权者在不受制约的情况下，往往会凭借已有的权力无限地扩张家权力，竭力地聚敛权力。这种扩张和聚敛就是权力扩张性的表现。孟德斯鸠在揭示权力扩张性时指出：“越是有权力，就越是拼命想取得权力；正是因为他已经有了很多，所以要占有一切。”在实际生活中，尽管没有倡导和维护个人集权、个人专断的制度，但权力潜在的扩张性往往会自发地滋生出个人集权、个人专断。

2. 侵犯性。权力在作用层次和作用范围方面的无限扩张，必然要超越既定的界限，侵犯其他权力，甚至危及公民权利。因此，权力的扩张性和侵犯性是相伴而生的。由权力的侵犯性所决定，如果权力失去有效的制约，社会的公仆就有可能异化为社会的主人，人民的权力就有可能异化为压迫人民的工具，公共利益的代表者就有可能异化为公共利益的蚕食者。而为了防止权力的异化由可能变成现实，就必须强化对权力的制约和监督。

3. 排他性。如果说权力的侵犯性是权力扩张在空间结构上的表现，那么权力的排他性则是权力扩张在时间结构上的表现，扩张的结果必然要排他，排他的过程