



党的十八大报告指出，要健全权力运行制约和监督体系。报告同时强调：“推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度，加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。”

这里所说的权力，是指国家公共权力，即公权。公权，也叫公权力、公共权力。

公权力作为政府用以制定政策、达成目标的工具，关系到社会生活之良好秩序的建立和正常运行，在国家权力体系中具有十分重要的地位。但我们也看到，公权力自我扩张的情况时有发生，极端之情况便是腐败问题日益严重。这类行为不仅侵害了整个社会良性运行，更严重的是会动摇执政的基石。因此，公权力的健康运行问题就跃然成为全面深化改革、全面推进依法治国所关注的焦点话题。

公权力是人民意志的集中体现，它不是领导干部的私权私域，公



权力的行使绝对不能放荡不羁。目前我国的权利（力）状况是公权力强、私权利弱、公权力经常侵犯私权利。无论是选举产生的领导干部，还是党组织直接任命的领导干部，手中的权力都是人民所赋予的。但是，对于某些官员来讲，他们始终没有“权力来源于人民”的意识。作为现代领导干部应明确公权力是有限的，知悉权力范围，严格在范围内行驶权力。领导干部作为党务政务工作者，必然要求其树立与依法治国和建设社会主义政治文明要求相符的，以及与其自身所处法律地位相称的权力意识和法律思维。

第一节 与权力相关的概念

一、权力

“权力”是一个古老的概念，不管是在中国还是西方国家，很早就对“权力”这个概念进行过探讨。“权力”一词在我们中国古语里是由“权”和“力”两字组合而成的。“权”在中国古语里指称锤或称，如《广雅·释器》：“锤谓之权。”《汉书·律历志上》：“权者，铢、两、斤、钧、石也，所以，称物平施之轻重也。”《孟子·梁惠王（上）》：“权，然后知轻重。”说明“权”的意思就是权衡或权重关系。“力”在中国古语里指气力或能力。《史记·项羽本纪》：“力拔山兮气盖世。”《左传·僖公二十三年》：“其从者肃而宽，忠而能力。”后来“权”和“力”结合为“权力”，指一个人能够支配他人做事的威力。在中国，“权”的概念有三种基本的含义：一是指衡量审度之义，如孔子说：“谨权量，审法度，修废官，四方之政行焉。”二是制约或控制别人的能力，如早期法家人物慎到认为：“贤而屈于不肖者，权轻也。”又如《庄子·天运》说：“亲权者不能与人柄。”三是指平均或平衡，如清代学者刘大櫟在《井田》一书中说：“取天下之田，与天下之民，合计其数而权之，而民各分其可得之田。”



（一）关于权力的学说

自从人类社会形成以后，就有了权力问题，权力作为一种社会控制力量，存在于一切社会形态之中。作为人类社会普遍存在的一种现象，权力的概念从来就不存在一个能统治一切的定义。权力到目前为止没有一个公认的定义，有代表性的关于权力的学说主要有以下四种：

1. 能力说

英国哲学家罗伯特·罗素认为：“权力可被看成一种不顾阻力而实现人们意志的可能性，或者说是一种对别人行为产生预期影响的能力。”权力，首先是作为一种能力，即权力主体，有可能通过这种能力，使得权力对象产生预期或非预期的反应或结果。

权力被认为是一种能力，是一个人或者机构对另一个人或者机构的驾驭能力和制约能力。广义而言，权力可以被定义为达到理想结果的能力，或者说是能够做某种事情的能力，它包括从个人到社会组织、国家和政府、国际组织广泛领域中所有的行为能力。

2. 强制意志说

德国学者马克斯·韦伯认为权力是实现自己意志的能力：“一个人或一些人在某一社会行动中，甚至不顾其他参与这种行动的人的抵抗的情况下实现自己意志的可能性。”就是说，一个或若干个人在社会生活中即使遇到参与活动的其他人的抵制，仍能有机会实现他们自己的意愿的能力。简言之，就是一种A迫使B实施B不受强迫时本不会去实施的行动的能力。可以说，权力是指特定主体因某种优势而拥有的对社会或他人的强制力量和支配力量。

3. 关系说

权力是“一个人或许多人的行为使另一个或其他许多人的行为发生改变的一种关系”。在政治分析中，权力通常也被认为是一种关系，即凌驾于他人之上的影响他人行为的能力，换句话说，权力就是使他人不以其选择而行事。在一般的政治学研究中，权力被看成是一种关系，是一种人对人的制约关系，是权力施动者对受动者的制动关系，同时受动者也对施动



者和权力过程具有能动的反作用。权力是一种社会关系，只能存在于人与人的相互关系中。因此，权力不是天赋的，也不是人的自然本性，而只能根源于人的社会生活和社会本性。权力是一种关系范畴，是一种强制性力量。这种强制性力量的实现既有明确的目的性，又需要借助于一定方式和现实的社会关系。

4. 工具说

权力是一种工具，权力作为一种工具手段，是行使权力、执行政策的载体和依托。从终极意义上说，权力并不是一种目的，而只是权力追求者为达到某种目的所必须掌握的一种手段、工具。但是，权力作为一种工具，便具有了获取某种价值的功能，因而又转化成人们争相追逐的目的，权力也由此成为人们的一种基本的需要。在社会生活中人们广泛地追求具有既定权力的位置和其他制度化角色，就是因为权力具有工具性价值。在权力组织的主要官位上，不仅有很高的收入和荣誉，而且会吸引不少的追随者，因此这种主要官位和钱一样，便成为人们不断追逐的目标。同样，人们对于知识的渴望和由此产生的求知和接受教育的行为，虽然带有很多理想的高尚的精神因素，但也不可避免地存在为其工具性价值所吸引的动机。因为知识及由此而带来的人的能力、素质的增加，将会增大人们获得权力从而更多地满足自身各种欲望的可能。

权力与权威不同。前者指的是影响他人的能力，而后者指的是影响他人的正当性；权力主要体现为奖惩能力，它来自于某种强力和操纵，具有强制的性质，而权威主要来自理性的说服力。

（二）权力的定义

“权力”在西方的英文称谓是“power”，指权威和能力，也是讲一个人能够支配他人做事的威力。人们对权力的理解呈现多样性和复杂性，总而言之，权力包含有“支配”和“强制”之意。在西方，具有代表性的美国学者彼德·布劳认为：“权力是个人或群体将意志强加于其他人的能力，尽管有反抗，这些个人或群体也可以通过威慑这样做。”迈克尔·罗斯金认为：“权力是人与人之间的一种关系，是一个人让另一个人按其吩咐做事的



能力”。权力是一种社会关系，只有在人的活动涉及他人的时候才存在权力，权力总是具有人指向性的，意味着权力主体对他人实施控制以贯彻自己意志的能力。

我国学者将“权力”定义为：“所谓权力，是指某一主体（权力角色或掌权者）凭借利用某种资源对整体进行价值控制致使客体服从主体，以实现主体意志、目标或利益的能力及影响力。”概而言之，权力表现为支配、控制他人行为的力量。

权力，就其一般涵义而言，是指主体凭借某种后盾，在一定社会关系中使客体接受其意志，并按这一意志去行动以达到某种目的的一种支配力量。权力的本质是一种控制与支配——对资源的控制与对人的支配，它体现的是一种人与人之间的关系：对人的支配自不待言，对资源的控制也是通过对人的支配来实现的，而且资源控制的目的也是为了实现对人的支配。公权力作为权力的一种，也具有对人的支配和对资源的控制这两个方面的特征。

一般而言，权力有广义和狭义之分，广义的权力是指某种影响力和支配力，它分为社会权力和国家权力两大类；狭义的权力指国家权力，即统治阶级为了实现其阶级利益和建立一定的统治秩序而具有的一种组织性支配力。

权力是政治的核心概念，权力现象广泛存在于社会生活的各个方面。不同生活领域的权力现象分别被称为政治权力、经济权力、社会权力、宗教权力等。根据权力主体的不同，还可以区分个人权力、组织权力和政府权力等。

二、公权力

（一）公权力的定义

所谓“公权力”，就是指公共组织根据公共意志，组织、协调和控制社会与个人的力量（社会影响力），或者说是人类社会和群体组织有序运转的指挥、决策和管理能力。这个公共组织往往表现为各级政府部门和一些准公共组织等。很显然，公权力是国家的主要象征，也是国家一切职能



活动的根本前提。因为“国家把自己的意志强加于社会，把公共的权力变成支配公共的权力”。^①而“行使公权力”，是指公务员居于国家机关之地位，行使统治权作用之行为而言，并包括提供给付、服务、救济、照顾等方法，增进公共及社会成员之利益，以达成国家任务之行为。

公权力指以维护公益为目的的公共团体及其责任人在职务上的权利，它是基于社会公众的意志而由国家机关具有和行使的强制力量，其本质是处于社会统治地位的公共意志的制度化 and 法律化。公权力是指国家实施公共管理、调整利益分配关系的权力，它可以具体分解为立法权、司法权、行政权、军事权、审判权、检察权、监督权等等。

公权力分为广义及狭义两种。广义指的是公共机关所拥有，片面决定改变相对机关或相对私人权利义务的力量，例如拥有许可执照或强制驱离的权力。狭义公权力基本架构与广义相同，区分在于狭义公权力力量之行使针对于相对机关或相对私人不利之时，也就是如果造成私人或相对机关负担侵害的公权力力量之行使，才称为狭义公权力。

公权力的权利属性是人民的，人民委托国家代理人民驾驭公权力去推动社会发展。公权力是在国家公共事务管理的过程中，由政府官员及其相关部门掌握并行使的，用以处理公共事务、维护公共秩序、增进人民公共利益的权利。公权力来源于人民。

（二）公权力的特征

作为国家机器的核心组成部分，公权力具有合法、公正、权威、理性的特征。合法的公权力本质上是一定范围内社会成员的部分权利的让渡，或是说一定范围内社会成员的授权。国家公权力是国家作为政权主体依据国民授权从事国家管理职能所产生的权力。

公权力具有如下几个基本特征：

第一，主体的公众性。公权力属于社会公众而非社会的个人，它是社会广大公众的权力，是一种社会民众共同公有性的权力，其核心是公众公

^① 郝继明：公权力的异化及其控制，江苏广播电视大学学报，2008年第4期。



共性。也就是说，公共性是公权力的核心内涵。所谓公共性指的是一种公有性而非私有性，一种共享性而非排他性，一种共同性而非差异性。

第二，客体的公共事务性。公权力面对的是社会公众的公共事务而非社会个体的私人事务，否则就涉嫌公权力的滥用。纯粹私域的事务不应该动用公权力去干涉，否则，就是侵犯了私权。

第三，功能的公共利益性。社会公众共同的利益是公权力的来源和基础，它秉承公平、公正、公开的原则为公众服务并承担公共责任。公权力是承担着公共责任并且为公共利益服务的，否则公权力就很有可能变得私化和私有。

第四，具有强制性和威慑力。公权力是一种公共强制力，一般体现为国家权力，包括立法权、行政权和司法权等。^①

公权力除了以上基本特征之外，还具有以下特征：

(1) 公权力的人民性：公权力是人民权力的产物，来自于人民的授权。

(2) 公权力的相对性：一个绝对普遍的公权力是不存在的，公权力的相对性是要求对公权力从法律方面制约，使其不变成危害国家与人民的绝对的权力，公权力必须受到人民权利的制约。

(3) 公权力的支配性：公权力体现在几乎所有的权力定义之中，它有强大“强制执行”的支配性，它还有职责范围内的指挥的支配性。

(4) 公权力的权威性：没有权威性就没有权力，权力的权威性指的是权力运作的规则性和权力运作的公开性。

(5) 公权力的组织性：国家权力是一种有组织的系统支配力量。它需要由有组织的国家机构来分配、行使权力。

(6) 公权力的稀缺性：只有政府才具有公权力，公务员的职务位置有限，公务员是公众的代理人，由公务员来行使公众的公权力，这就使公权力产生了其资源的稀缺性。

(7) 公权力的经营性：公权力运行的经营性，是指公共权力可以作为

^① 郝继明：公权力的异化及其控制，《社科纵横》，2008年第7期。



一种手段由其行使者对权力的接受者进行经营，使其发生一定的变化运动，从而实现对所掌握的资源的最优配置。

(8) 公权力的特殊代理性：公权力来源于公众，公众是公权力的所有者。在公共权力的运行中，实际上以公众和权力行使者之间建立了一种典型的代理关系。经过一层又一层的委托和代理，就有可能使本来属于公众所有的公权力转交到了极少数一部分人手中。

(三) 公权力的产生与发展

在人类漫长的历史发展过程中，公权力的出现具有其必然性。一方面，公权力有利于保障个人权利的实现和促进人类的文明与进步；另一方面，公权力也具有其内在局限和异化特质。

在马克思主义者看来，公权力本来是人类原始社会时期氏族组织的纯道德性质的权力。恩格斯认为：原始形态的公共权力就是人们所共同掌控的、协调和管理社会共同生活的权力；原始形态的公共权力产生于人类共同生活的需要，其基本功能是调解和处理人们共同生活过程中所可能出现的争端和纠纷；原始形态的公共权力以确认和保障自然共同体全体成员的平等地位、民主权利为前提和基础。^① 近代社会中早期的资产阶级思想家们对权力的公共性做出了充分的理论证明，形成了主权在民的思想共识，比较典型的理论化、系统化的观点有“君权神授论”“天赋人权论”“人民主权论”等。

在专制政治中，公权力实际上是统治者的私有权力，是专制统治用以谋取利益和维护统治的工具。而当时社会公民的政治冷漠和缺乏公民意识也在一定程度上推动了公权力的私有化。而在民主政治中，公民共同体才是公共权力的归属主体，国家机关只是公权力的行使主体，此时的公权力是为维护社会稳定和公民共同体的利益而存在的。民主政治中的公共权力具有人民性——公权力是人民权力或者人民权利的产物，来自于人民的让渡和人民的授权，即“主权在民”。

^① 窦炎国：公共权力与公民权力。毛泽东邓小平理论研究，2006年。



公权力来源于社会成员，存在于社会关系中，作用于社会，维持一定的社会基本秩序，它是政治权力、经济权力、文化权力的综合，对社会政治、经济、文化都产生关键的影响。公权力的运行过程实际上就是把权力的运行机制应用到经济、社会公共事务的管理之中，进而实现一定的经济、社会目标。

根据古今中外学者对公权力的论述，结合历史和现实政治生活中的公权力活动，我们认为，公权力在形式上表现为国家机关的合法强制力，其实质是公民大众权利和政府官员权力的政治关系范畴，是公民大众把自己的一部分权利赋予、委托、让渡给代表自己利益的政府官员，而政府官员则以公权力的名义，合法强制公民大众服从自己，以便维护社会公共秩序，有效管理公共事务，实现公共利益。

三、政治权力

公权力具有政治性。公权力首先表现为政治权力，一位学者在描述政治权力现象时说：“权力似乎是很神秘的，它看不见，摸不着，是无形的。它像精灵一样控制着社会各个领域。”这里的权力显然是指狭义上的政治权力。所谓公共权力，就是关于公共事务的权力，亦即关于政治社会的权力，即政治权力。

（一）政治权力的定义

政治权力即通称的公权力或国家权力，是国家这一政治组织的实质实体力量。政治权力是一种伴随着国家的产生而产生的由国家机构所拥有和行使的特殊社会权力。

什么是政治权力？马克思、恩格斯、列宁、斯大林、毛泽东、邓小平等在他们的著作中，从不同的角度分别使用过公共权力、政治权力、国家权力、统治权力、政治统治权力这样一些概念。就他们所指称的对象及其内涵而言，统治权力、政治统治权力有更广的含义和涉及的范围，而公共权力、政治权力、国家权力，指的是同一个意义上的政治现象，即统治阶级运用国家机构实行阶级统治，实现国家职能的特殊社会权力。政治权力



从其实质上看，即统治阶级用来压迫被统治阶级的权力，从其功能上看，则是统治阶级用以全面管理国家和社会的权力。在当代，国家权力被普遍地用来指称政治权力、公共权力，并成为通用的政治、法律术语，但在政治科学上，一般仍用政治权力的说法。^①

所谓政治权力，就是指在特定的力量对比关系中，政治权力主体依靠一定的政治强制力，为了实现和维护自身的利益或原则，在政治运行过程中体现出的对一定政治客体的制约能力和支配能力。政治权力实际上是在特定的力量对比关系中政治权力主体为了实现和维护自身的利益而拥有的对政治权力客体的制约能力。

有关政治权力的定义具有代表性的主要有：（1）政治权力实际上是在特定的力量对比关系中，政治权力主体为了实现和维护自身的利益而拥有的对政治权力客体的制约能力。（2）政治权力就是在政治关系中，权力主体依靠一定的政治强制力，为实现某种利益而作用于权力客体的一种政治力量。（3）国家权力（政治权力）是指反映统治阶级意志的、并作为社会整体代表的、以强制力保障实施的、管理社会公共事务的权力。马克思主义则认为：“政治权力是在社会经济发展到一定历史阶段的产物，是当人类社会产生阶级以后才有的一种独特现象。”

政治权力是权力现象和权力行为在政治领域的体现。政治权力本质上是特定的力量制约关系，形式上是特定的公共权力。狭义地讲，政治权力指的是公共权力，即行为者（个人、群体或组织）在公共事务方面控制社会资源，从事社会活动，实现预期目标，影响相关行为者的能力。

政治权力作为一种以政治法律制度为依据的有组织的规范力量，乃是社会各种力量综合作用的产物和结果，体现着社会发展的整体需要，因而可以为全社会成员所认同。在这个意义上，政治权力具有公共性，并被称为公共权力。

公共权力这一概念突出的是权力主体与客体间“公”的关系，即这一

^① 姜安，赵连章，刘彤：《政治学概论》，高等教育出版社2011年版。



权力是众人赋予的，权力必须为众人服务，也必须受众人的监督。这样，公共权力的行使就不可能是单向的，而必须与授权者即社会公众形成相互制约的关系。政治权力这一概念突出的是权力主体对客体“治”的关系，即对众人的管理权，是一种由上而下的单向权力，这种管理权很容易演变为专制、统治甚至压迫，产生权力的滥用。政治权力是历史的产物，它具有历史性。

根据有关权力的一般理论，政治权力是一种政治能力，也是一种政治工具，它反映的是一种政治关系，即支配与服从、控制与被控制的关系。政治权力在政治生活中还更多地表现为国家权力，反映了国家权力机构实现公共利益的行为能力。

（二）政治权力的产生和发展

政治权力是指个人和集团通过政治制度及政治机构支配、控制或影响他人或其他集团的能力和过程。政治权力是在特定的社会共同体中，政治活动主体在夺取、制造和分配社会资源、财富、价值和权力过程中所表现出来的对相应政治活动客体的支配能力。在这里，拥有政治权力的政治活动主体可以是社会组织机构，也可以是利益集团、有组织或无组织的群众个人。在阶级社会中，则主要是指阶级。国家、政府、政党等政治活动主体都是由阶级斗争派生出来的。

国家政治权力的行使主权是维护统治阶级的根本利益，因此，政治权力便被概括为一个阶级用以压迫另一个阶级的有组织的暴力。由于政府是代表国家行使政治权力的主要机构，所以政治权力也被人称为“政府的权力”。除此之外，处于国家和政府之外的其他利益集团和社会组织虽然并不拥有最高政治权力，但却可以通过特定的方式影响国家和政府对于政治权力的行使，因此也构成政治权力主体的一部分。

政治权力主体作为一种组织、集团，都是由具有共同利益的个体按一定方式结成的。这样，在一定的组织或集团内，政治权力便区分为对内权力和对外权力两个方面。所谓对内权力，是该组织、集团对其归属成员所具有的权力。由此也就产生了该组织、集团内部各派别、个人围绕着对内



权力进行的争斗，形成不同的权力关系。所谓对外权力，则是该组织、集团对其他组织、集团所具有的权力。这就产生了不同利益的组织、集团之间围绕着权力问题而进行的争斗。在阶级社会中，国家似乎是凌驾于社会各阶级之上的最高权力，谁掌握了国家，谁就取得了支配全社会的权力。因此，阶级社会中的阶级争斗都必然以争夺国家最高统治权为基本目标。

在原始社会和未来共产主义社会，政治权力是没有根本利益冲突的各种集团组织力量相互冲突、相互适应，共同维护社会稳定和有序发展的力量和机制，政治权力作为公共权力的公共性显而易见；而在阶级社会，政治权力已为掌握着国家机器的统治阶级所专有，沦落为维护统治阶级根本利益的力量和工具，是一个阶级压迫另一个阶级的暴力工具，政治权力的公共性便异化为阶级性。但是，即使这样，政治权力的公共性也并未泯灭，而表现为：（1）统治阶级对政治权力的使用，总是以国家和全社会的名义来行使的，并且也总是要服从和受制社会整体性发展的需要。（2）统治阶级所行使的政治权力并不全部表现为阶级统治，还包括对全社会公共生活进行组织、调节和治理的功能。

政治权力所要实现的目的，明确地表现为利益。政治权力主体之所以要争取权力，主要目的也就是掌握对于社会资源、财富、价值和权力的分配权，使这种分配符合自身的愿望和利益。这样，政治权力作为一种具有特定方面和强烈功利目的的运动，在其运作过程中，比之于一般权力具有更大的不对称性和不平等性。政治权力作用客体也必然从自身利益和愿望出发，对于权力作用产生这样或那样的反应，即通过自身能动性的发挥，反作用于权力运动方向，造成权力主体能量的损耗，甚至在一定条件下反客为主，改变权力运动的方向。政治权力的实现过程，实际上是权力主体和权力作用客体双方斗争和较量的过程。

政治权力的大小、效能和持续时间，及其实现的程度，既取决于权力主体由其内部结构、成员素质等派生的权力势能的大小，也受制于权力作用客体接受和服从权力主体意志的状况。政治权力一旦实现，也就构成了一定的利益关系格局，为了维护这种利益格局，并使其不断趋于稳定和完

善，权力主体又必然要采取一切方法，包括运用国家机器或社会共同体所拥有的物质强制力量，使这种利益格局通过一定的政治法律制度固定下来，并逐步趋于合法化、合理化、普遍化，甚至神圣化。这样，政治权力便上升为一种有组织的规范力量。一般来说，利益格局及其所体现的政治权力关系稳定的程度，往往是社会稳定的内在表现。但是，由于这种利益格局和权力关系只是一种暂时平衡状态，必然时时受到权力主体和权力客体双方力量消长的影响。因而，任何一种体现一定权力关系的利益格局都不可能是永恒的、绝对不变的。

政治权力只是阶级、国家的伴生物，而权力则是人类社会的伴生物。在产生时间上，是先有权力，后有政治权力；在消亡的时间上，则是政治权力消亡在先，权力消失在后。

（三）政治权力的类型与特性

1. 政治权力的类型

政治权力主要有以下几种类型：（1）按照政治权力主体和性质划分，可以分为原始社会的政治权力、奴隶主阶级的政治权力、封建主阶级的政治权力、资产阶级的政治权力和无产阶级的政治权力。（2）按照政治权力主体的组织类型划分，可以分为社会公共权力、政党权力和政治社团权力。（3）按政治权力主体的层次划分，可以分为中央权力和地方权力，上级权力和下级权力。（4）按照政治权力的功能划分，可以划分为立法权、行政权和司法权。

2. 政治权力的特性

政治权力的特性主要有以下几方面：

（1）权威性。政治权力的行使要得到全体公民的认可，得到法律的授权，因此，政治权力带有一定的权威性。由于政治权力是一种公共权力，反映的是公共意志，受到民意、法律、组织、暴力等支持，所以，其权力行为具有权威性。

（2）支配性。政治权力是一种支配力量，掌握了政治权力，也就掌握了社会的支配力量。掌握了社会的支配力量，也就意味着在社会价值和利



益分配中处于优势地位。正由于此，政治权力才成为社会势力展开角逐和斗争的焦点。

(3) 强制性。政治权力也是一种要求政治服从的强制力量。它一般通过严密的组织，以行政的、经济的、法律的、军事的等多种手段作为备用，奖励和惩罚是它的基本原则。为了实现政治服从，暴力往往是后盾。正由于此，无政府主义者反对政治权力的存在，因为它驾驭和限制了个人行动；自由主义讨厌政治权力，因为它可能威胁个人自由。

(4) 扩张性。政治权力具有自我扩张和膨胀的能力，它的应用边际直到遇到阻力和反弹而不能前进为止。而且，有权力的人几乎总是倾向于滥用权力，所以，“绝对的权力意味着绝对的腐化”。正由于此，限制和约束权力才成为政治学的一个普遍议题。

(5) 排他性。政治权力作为一种支配力量，倾向于排除其他权力的介入。政治合作和妥协往往是在权力资源和能力不足的时候才有必要和可能。掌握权力的人，一般也不希望其他权力介入而发生影响；所以，专权既是某些政治领袖个性的结果，也是权力的特性使然。正由于此，合理的制度设计才有了更加重要的意义，而权力之间的制约与平衡才成为防止专权最有效的手段。

（四）政治权力与公权力的不同点

政治权力是统治阶级通过国家暴力工具对被统治阶级进行强制服从的工具和手段。而公权力没有这种强制性特点，它更多体现的是一种民主性集中。

1. 政治权力与公权力的本质不同

公权力是建立在公共利益的基础之上的，而政治权力是建立在阶级利益之上的。公民、权力机构与官员之间的关系是：公民将公权力委托给权力机构，权力机构由具体的官员负责实施，对公民负责，受公民监督。在这种多层委托代理关系中公民是公共权力的最终所有者。在人类政治思想史上有代表性的观点有“君权神授论”、“暴力说”、“社会契约说”等。政治权力的行使是高度集权的和单向的，权力的运作脱离公民的监督，处



在政治的黑幕之后，成为统治阶级的统治工具。

2. 公权力与政治权力的合法性基础不同

合法性有两方面的理解：一是指合乎法律规范和原则；二是指被社会成员所共同认可的价值。马克斯·韦伯认为：“合法性与建立在物质动机、情绪动机或价值合理性动机上的服从愿望不一样，后者不是构成统治的可靠基础，任何统治要巩固它的持久存在，都要唤起对合法性的信仰。”公权力的合法性基础是指被社会成员所共同认可的价值。社会成员把自己的公民权交给得到社会成员所认可和信任的权力机构，由权力机构代理和行使，成员可以监督其权力的运作，一旦权力机构在行使权力时出现重大失误，社会成员可以重新选择他们的权力代理人，公共权力起作用是社会成员普遍认可的价值。而政治权力的合法性基础是合乎法律规范和原则。合法性与法律规范并不存在必然的联系，政治权力的合法性是在国家出现后，有了法律法规等相关原则和规范之后才真正形成和得到保障的，政治权力起作用是要看它是否符合国家相关的法律法规。

3. 公权力与政治权力的价值取向不同

公权力是全体社会成员的权力，维护的是全体社会成员普遍的基本利益，权力机构所行使的是全体社会成员所交出的权力（/利），它只是社会成员的代理人，公权力的价值取向是全体社会成员的一个基本的价值取向，它代表了全体社会成员在面对和处理各种矛盾、冲突、关系时所持的基本价值立场、价值态度以及所表现出来的基本倾向。政治权力是由部分利益集团或阶级精英所行使的统治其客体的权力，它代表的是其主体的基本利益，其表现出来的价值取向是部分统治精英的价值取向。

4. 公权力与政治权力追求的目标不同

公权力所追求的目标是保障全体社会成员的公共利益且让其得到最大限度的保障和提高，促进人类社会文明的进步。而政治权力为一定的统治集团所有，它所追求的目标是在保证社会成员最基本的利益基础上维护社会最基本的稳定，以此最大限度地维护和追求统治集团自身利益的最大化。



5. 公权力与政治权力的运行机制不同

公权力的动力机制来自社会公众，政治权力的动力机制来自统治集团内的上级；在运行方式上，公权力必须采取开放运行，政治权力是封闭运行的；公权力的运作透明度远要高于政治权力运作的透明度。在公权力下，公民的利益是公共权力代理机构运作的核心，公民对其满意度评价决定它的命运。在政治权力下，行政科层的等级晋升是政治运行的轴心，赢得上级的满意与欢心决定着官员的政治前途，这种动力机制典型地表现在高度集权的封建政体中。

6. 公权力与政治权力的约束机制不同

约束机制就是代理人或管理者依据法律法规、价值取向和文化环境等，对委托人或管理对象之行为从物质、精神等方面进行制约和束缚以使其行为收敛或改变的机制。公权力的约束机制主要由公民、社会、市场和代理机构四方面所组成，公权力的合理运行就是要靠这四方面的相互配合、相互监督，发挥各方应有的作用。在现代民主政制下，法律是约束和规范政治权力最主要的方式，政治权力必须合法存在、依法运行，政治权力的约束机制是法律法规所规定的一套机制。

综上所述，我们可以看出，公权力与政治权力存在着许多的不同。公权力与政治权力虽具有相近性，二者在职能方面是基本相同的，但政治权力是异化了的公权力。

四、国家权力

最典型的公权力是国家权力。国家权力亦称政治权力、公共权力，是统治阶级强迫被统治阶级服从其意志的能力。按照马克思主义的观点，国家产生了就有了国家权力，而在阶级社会，政治权力就是国家权力。

（一）国家权力的内涵

所谓国家权力是统治阶级运用国家机器来实现其意志和巩固其统治的支配力量。它是一种特殊的政治权力，是通过国家政权发生的政治权力关系。其权力的形成来自于国家各机构，因此也可以叫做治权或政府权力。



国家权力是一种大于其他一切社会力量和政治力量，并且对其他力量具有制约性的力量。它是一国所有公共强制力的总称，其核心是广义的政府权力，包括立法权、行政权、司法权等。

人类进入阶级社会后这种公共权力演变为国家权力。与原始社会的公权力相比较，国家这种公共权力是一种“特殊的公共权力”。恩格斯指出：“国家是以一种与全体固定成员相脱离的特殊的公共权力为前提的。”^①他强调说：“国家的本质特征是和人民大众分离的公共权力。”^②就是说，国家这种公共权力是经济上占据统治地位的阶级在政治上对社会其他阶级进行统治的特殊暴力。它形成于社会分工和私有制所产生的私人利益与公共利益的矛盾。正如马克思所说，“正是由于私人利益与公共利益之间的矛盾，公共利益才以国家的姿态采取一种和实际利益（无论是单个的还是共同的）脱离的独立形式，也就是说采取一种虚幻的共同体形式。”^③这样，国家这种公权力就可以合法地干涉和约束各种私人利益行为。也正因为公共权力具有如此巨大的威力，所以，当社会少数人掌握国家公共权力为维护自己的阶级利益时，就不得不把自己的阶级利益说成是“公共利益”，并在“公共权力”的名义下合法地强制社会多数人服从自己的统治。毛泽东对我们社会主义国家的公共权力作了这样的说明：“我们的权力是谁给的？是工人阶级给的，是贫下中农给的，是占人口百分之九十以上的劳动群众给的。”^④

按照马克思主义经典作家关于国家的有关论述，国家是阶级社会中的特殊的公权力，比起原始社会中的公权力来，这种特殊性主要体现在：（1）国家是实行阶级统治的社会公权力组织，它的本质在于阶级统治；（2）国家是按地区来划分其国民的；（3）国家是一种特殊的暴力机器。国家是经济上占有统治地位的阶级为了维护和实现自己的阶级利益，按照区

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京，人民出版社1972年，第9页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京，人民出版社1972年，第114页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京，人民出版社1972年，第38页。

④ 毛泽东：《共产党基本的一条就是直接依靠广大人民群众》（1968年），《建国以来毛泽东文稿》第12册，中央文献出版社1998年版，第581页。