

党的十八大精神研究丛书

让权力在阳光下运行

决策权、执行权和监督权
互相制约与协调

唐亚林 鲁迎春 陈水生 等著

中共上海市委宣传部 编

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心

上海人民出版社

党的十八大精神研究丛书

让权力在阳光下运行

决策权、执行权和监督权
互相制约与协调

唐亚林 鲁迎春 陈水生◎等著

中共上海市委宣传部

编

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

让权力在阳光下运行:决策权、执行权和监督权互相制约与协调/唐亚林等著. —上海:上海人民出版社,2014

(党的十八大精神研究丛书)

ISBN 978-7-208-12251-2

I. ①让… II. ①唐… III. ①公共管理—权力—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 085556 号

责任编辑 鲍 静

封面设计 范昊如

· 党的十八大精神研究丛书 ·

让权力在阳光下运行

——决策权、执行权和监督权互相制约与协调

唐亚林 鲁迎春 陈水生 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 14.25 插页 2 字数 186,000

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12251-2/D·2481

定价 32.00 元

总 序

中共上海市委常委、宣传部部长 徐 麟

在全党深入学习贯彻党的十八大和十八届三中全会精神之际，上海市委宣传部组织撰写的“党的十八大精神研究丛书”18种，陆续同读者见面了。

党的十八大确定了全面建成小康社会和全面深化改革的目标，对新的时代条件下推进中国特色社会主义事业作出了全面部署，对全面提高党的建设科学化水平提出了明确要求，为党和国家事业进一步发展指明了方向，开启了中国特色社会主义伟大事业的新征程。

深入研究党的十八大精神，深入研究十八大以来习近平总书记的系列重要讲话，深化广大党员、干部和群众对中国特色社会主义和十八大精神的认识，事关党和国家工作全局，事关中国特色社会主义事业长远发展。我们在党的十八大胜利召开后即设立十八大精神系列研究立项课题，后又设立委托课题，聘请首席专家组织队伍开展十八大精神研究，目的就在于不断推进和深化对十八大精神的学习和研究。

党的十八大精神，最根本的是坚持和发展中国特色社会主义。研究十八大精神，必须紧紧围绕这个根本加以展开。在选题策划上，我们立足坚持和发展中国特色社会主义，体现十八大提出的新思想、新观点、新论断和新部署。重点论述中国特色社会主义道

路、制度和理论体系,坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信和制度自信;突出反映中国特色社会主义是党和人民长期实践取得的根本成就,是中国共产党和中国人民团结、奋进的旗帜,是实现中华民族伟大复兴必须始终高举的伟大旗帜;重点论述科学发展观是中国特色社会主义理论体系的最新成果,是我们党必须长期坚持的指导思想;突出反映建设中国特色社会主义的总依据、总布局、总任务和夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求;突出反映确保党始终成为中国特色社会主义事业坚强领导核心的重大思想和部署,推进学习型、服务型、创新型马克思主义执政党的建设,等等。

参与研究撰写的专家学者在课题论证和书稿撰写过程中,力求以世界视野、历史眼光,正确反映十八大和我们党几十年来形成的宝贵思想、观点和论断,深刻反映我国现实经济社会生活的深刻变化,把理论与实践相结合,既有理论概括,又有实证分析,力求做到观点鲜明、逻辑严谨、文笔生动、富有新意。

随着贯彻落实党的十八大精神实践的不断深入,我们对十八大精神的研究也需要不断深化。我们要在过去一年研究的基础上,结合深入研究十八届三中全会精神,深入研究十八大以来习近平总书记系列重要讲话精神,深入研究上海改革开放的重大理论和实践问题,从而把对十八大精神的研究提高到新水平。

建设中国特色社会主义,是人类历史上崭新的伟大事业,前进道路不可能一帆风顺,也不可能一蹴而就。未来10年,是实现民族复兴中国梦的关键时期。改革未有穷期,发展永无止境。在深化改革开放、实现科学发展的新征程中,新事物、新情况、新问题不断涌现,需要我们不懈探索实践,奋力开拓前进。衷心希望上海理论界坚持与时俱进的理论品格,紧跟实践要求,不断解放思想,继续

深入研究中国特色社会主义发展进程中提出的重大理论和实践问题,特别是立足上海“创新驱动、转型发展”,推进“四个率先”,全面深化改革的实践,研究新情况,总结新经验,回答新问题,努力提出富有影响力的理论成果、体制设计和政策建议。

是为序。

2013 年 12 月

目 录

Contents

总 序	1
导 言 探索有中国特色的决策权、执行权、监督权既相互制约 又相互协调的发展之路	1
第一章 “议行合一制”下权力运行制约与协调的理论研究	5
一、“议行合一制”的内涵与实践模式	5
二、“议行合一制”下权力制约与协调的基本原则与基本理论 ...	9
三、“议行合一制”下权力运行制约与协调的基本原理	25
第二章 马克思主义权力观与中国特色权力制约与协调体系 研究	35
一、马克思主义权力观与共产党执政体系	35
二、中国特色权力制约与协调体系的理论与实践	47
第三章 决策权、执行权、监督权制约与协调的深圳实践研究	56
一、“行政三分”:决策权、执行权、监督权制约与协调的理论 基础	56

二、决策权、执行权、监督权制约与协调的深圳“行政三分” 实践模式	64
三、决策权、执行权、监督权制约与协调的深圳“行政三分” 改革的成果、局限与启示	77

第四章 决策权、执行权、监督权制约与协调的县委权力公开 透明实践研究	90
---	----

一、县委权力公开透明运行的提出背景与主要做法	91
二、县委权力公开透明运行的基本经验与存在的问题	105
三、县委权力公开透明运行的优化路径及其理论思考	111

第五章 权力问责制、巡视制与权力监控体系研究	118
------------------------------	-----

一、权力问责制与权力运行监控机制	118
二、巡视制与权力运行监控机制	142
三、权力运行监控机制与权力监督体系	162

第六章 决策权与执行权制约与协调的域外经验借鉴研究	168
---------------------------------	-----

一、决策权与执行权制约与协调的美国实践	169
二、决策权与执行权制约与协调的英国实践	174
三、决策权与执行权制约与协调的英美经验借鉴:以执行 局改革为例	186

参考文献	198
------------	-----

后记	216
----------	-----

导 言

探索有中国特色的决策权、执行权、 监督权既相互制约又相互协调的 发展之路

对公共权力的有效制约与协调是提升人类政治制度质量,推动人类社会健康发展,让人民过上和谐美好生活的根本手段。自从以国家或政府为代表的公共权力诞生以来,人类社会就面临着探索对公共权力的有效制约与协调促进之道,并积累了丰硕的成果。这种丰硕成果既表现为政治制度思想史的不断演进和兴替,又表现为政治制度设计与各种实践模式的尝试和衰荣,还表现为政府运作过程的机制创新与流程优化。

自从中国共产党建立社会主义新中国以来,一方面逐步形成了以中国共产党为领导核心的基本政治制度体系,另一方面也逐步形成了“权为民所赋、权为民所用、权为民所控”的马克思主义权力观。^①毋庸置疑的是,在对公共权力的有效规约以及对公民权利的有效维护这一政治制度的核心问题之上,对于如何在坚持共产党的领导、人民当家作主和依法治国三者的有机统一这一基本框架下,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,推进公共权力运行程序化和透明化这一新型政治制度建设,作为执政党的中国共产党仍然在不断探索,并将其作为政治建设的重要内容。“制

^① 唐亚林:《马克思主义权力观:共产党执政体系的制度基础》,《探索与争鸣》2010年第10期。

度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”“我们今天再不健全社会主义制度,人们就会说,为什么资本主义制度所能解决的一些问题,社会主义制度反而不能解决呢?”^①30多年前邓小平的判断和反思,至今读来仍让人振聋发聩!

为探索有中国特色的决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的发展之路,在理论上,中共十七大报告提出了要“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”的要求;中共十八大报告在此基础上从运行机制、运作程序和法治建设等视角,又进一步提出了“坚持用制度管权管事管人,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权,是权力正确运行的重要保证。要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”的新要求;中共十八届三中全会围绕全面深化改革的总目标,提出了包括发展战略与推进路径在内的新型建设路径,即“坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明”。

在实践中,自中共十七大以来,我国各地党政部门针对权力高度集中并缺乏有效制约与监督的状况,在推进权力结构科学化配置、权力在阳光下运作、权力运行规范化监督等方面进行了大量的探索,并取得了许多鲜活的经验。尤其是中共十八届三中全会报告在多年的探索基础上,对未来“强化权力运行制约和监督体系”的发展方向,提出按照“完善党和国家领导体制,坚持民主集中制,充分发挥党的领导核心作用”的基本原则,实施三大具体推进举措,即“规范各级党政主要领导干部职责权限,科学配置党政部门及内设机构权力和职能,明确职责定位和工作任务;推行地方各级政府及其工作部门权力清单制

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

度,依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开”。

在县域——当代中国现行管理体系中位居承上启下的关键层级,自古以来就获得“郡县安,天下安”的基础性地位的“县政”,成了探索相互制约又相互协调的权力结构与运行机制的重点领域,而作为权力重中之重的县委及县委书记则更是上上下下关注的焦点。

2009年3月,中共中央纪律检查委员会、中共中央组织部在江苏省睢宁县、四川省成都市武侯区、河北省成安县3个试点县(区)开展“县委权力公开透明运行”试点活动,着重在“用制度规范(县委)书记权力、用参与深化决策公开、用分权明晰权力边界”三大方面进行全面探索,取得了一些很有借鉴意义的经验。^①2010年11月,在试点活动的基础上,中央纪委与中央组织部联合印发了《关于开展县委权力公开透明运行试点工作的意见》,强调指出,县一级在中国共产党的组织结构和国家政权结构中处于承上启下的关键环节,县委担负着把中央的路线方针政策贯彻落实到基层的重要职责。县委权力公开透明运行,是规范权力行使、强化权力监督、从源头上防治腐败的重要举措,对于发展党内民主、推进党务公开,在县一级建立健全决策权、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,具有重要意义。《意见》强调,开展县委权力公开透明运行试点工作,要按照党内有关法规文件,明确划分县党代会,县委常委会、常委会及其成员,县委各职能部门的职责和权限,编制职权目录,尤其要加强对县委书记职权的规范;要坚持依法、高效、规范、透明的原则,编制并公布决策、执行、监督等权力运行流程,明确行使权力的主体、条件、运行步骤、完成时限、监督措施等,提高权力运行程序化、规范化水平;要公开决策事项,包括经济社会发展的重大决策、决定、决议及执行情况,涉及人民群众切身利益的重要事项,重要人事任免,重要党务工作情况,县委管理干部评优表彰情况及严重违纪违法问题的处理等;要坚持党

① 《县委权力公开透明运行试点经验综述》,2011年6月21日,国务院新闻办公室网站, <http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/38/10/201106/t937269.htm>。

内监督与党外监督、专门机关监督与群众监督相结合,整合监督力量,畅通监督渠道,加强情况反馈,形成县委权力特别是县委书记权力运行的制约监督机制和反映问题处理工作机制,保证权力正确行使。《意见》还要求,各省、自治区、直辖市党委要高度重视试点工作,加强组织领导,明确职责任务。省、自治区、直辖市纪委、党委组织部要认真研究,精心部署,加强指导。试点单位要结合实际,制定方案,突出重点,积极探索,为稳步推进县委权力公开透明运行积累经验。

本书从三个层面来全面探讨决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调的中国式发展路径:一是从历史层面分析“议行合一制”下权力运行制约与协调的实践模式、基本原则与基本理论,总结权力运行制约与协调的四大基本原理;二是从国内和国际实证比较层面,探讨在不同制度环境下不同国家、不同地区、不同部门开展决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调的实践经验,提炼权力运行制约与协调的制度与机制建设经验;三是从权力问责制、巡视制和权力运行监控机制等过程视角,全面探讨权力运行结构优化、权力监控体系建设的可行路径。

本研究试图突破从理论到理论式空谈局限,从权力实际运行和“三权”制约与协调的创新案例中,全面总结中国式权力运行制约与协调做法和经验,分析存在的不足,为丰富对权力制约与协调的认识以及健全权力运行制约和监督体系提供有效的理论资源和实践路径,进而为建设阳光政府与人民满意政府奠定基础,从而从制度体系和实现机制两大层面拓展共产党执政体系的制度基础,一方面可以为当代中国的社会主义现代化建设开辟广阔的制度空间和注入强大的发展动力,另一方面可以从理论和实践层面进一步深化对共产党执政基本原理的认识,将马克思主义关于“人的全面而自由发展”的理论提升至一个更高的境界。

第一章

“议行合一制”下权力运行制约与协调的理论研究

一、“议行合一制”的内涵与实践模式

(一) “议行合一制”的内涵

“议行合一制”的本质内涵,包括三个层面的意思:一是在权力关系方面,立法权和行政权二者的“合二为一”,二者有机统一在不可分割的国家权力机关之中,不存在权力的分立与制衡关系;二是在机构设置方面,立法机关与行政机关的“合二为一”,行政机关只是立法机关的执行机关;三是在责任关系方面,行政权由立法权产生并对其负责,不仅“二者合一”于国家权力机关之中,而且“二者合一”于基于人民主权原则的人民手中。“议行合一制”是社会主义国家普遍采取的政体形式和国家机构组织原则。“议行合一制”的思想最早起源于法国资产阶级思想家卢梭,但是其最终成为社会主义国家的政体形式设计理念则是马克思主义者的理论思辨和实践探索相结合的成果。

法国的资产阶级启蒙思想家卢梭最早提出“议行合一制”的思想。卢梭在《社会契约论》中批判了当时盛行的资本主义议会民制的弊端,阐明了“主权在民”和立法权、行政权统一于一个主体的思想,并提出了直接民主的理论。他说:“制订法律的人要比任何人都更清楚,法律应该怎样执行和怎样解释。因此看来人们所能

有的最好的体制,似乎莫过于能把行政权与立法权结合在一起的体制了。”^①

与卢梭对资本主义国家议会民主制的批判一致,马克思在研究了议会与政府的关系后,得出结论:“议会形式只是行政权用以骗人的附属物而已。”^②他吸收了卢梭关于“议行合一制”和直接民主的思想,并将其运用到社会主义革命的实践中。1871年法国巴黎公社的成立,是“议行合一制”思想在实践上的第一次尝试。巴黎公社按照议行合一的原则组织了政权并践行了直接民主。公社委员会是巴黎公社政权的最高权力机关,是立法、行政相统一的机关,行使全部权力,有权制定法律,并直接指挥执行。公社委员会的成员是由巴黎20个市区的工人经过直接选举产生的。被选举出的86位公社委员会成员既是人民的代表,又是政府官员,集立法权与行政权于一身。另外,巴黎公社的法官也由选举产生的普通工人阶级的代表担任,他们像其他官员一样随时接受选民的监督、检查和撤换。马克思在《法兰西内战》中对巴黎公社的政权组织特征作了总结:“公社是由巴黎各区通过普选选出的市政委员组成的。这些代表对选民负责,随时可以撤换。其中大多数自然都是工人,或者是公认的工人阶级的代表。公社不应当是议会式的,而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。”^③

马克思通过对巴黎公社的政体实践模式的高度总结,提炼出了社会主义国家政体组织原则的核心本质,即建立基于人民主权原则的国家权力机关——代议机关,通过代议机关行使国家权力,将立法权和行政权有机地统一于代议机关,由此而建立国家权力机关与人民的最终权力来源之关系。也就是说,人民将自己的权力授权给自己的代表,由代表组成代议机关,再由代议机关产生行政机关,自然人民就拥有了对代表、代议机关以及行政机关的监督、检查和撤换的根本权力。

① [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1982年版,第87页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第411页。

③ 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第375页。

（二）“议行合一制”的实践模式

“议行合一制”原则是马克思主义者基于对资本主义所推崇的“三权分立制”原则的批判而进行的国家政权组织原则的重塑。“工人阶级不能简单地掌握现成的国家机器，并运用它来达到自己的目的……而必须打碎旧的国家机器，建立新的国家机器。改变旧的国家权力的组织方式，实行‘议行合一’。”^①“议行合一制”经过了巴黎公社的实践后成为指导社会主义国家组织政权的普遍原则。基于不同社会主义国家的客观差异性，“议行合一制”在不同国家呈现出不同的实践模式，其中最为典型的当属苏联模式和中国模式。

1. “议行合一制”的苏联模式

十月革命胜利后，苏联开始采用“议行合一制”。列宁高度认同巴黎公社的经验，认为巴黎公社为摆脱资产阶级议会制提供了出路：不在于废除代议机构和选举制，而在于把代议机构由“清谈馆”变为“工作机构”。苏联建立了作为国家权力机关的全俄工农兵苏维埃代表大会，在代表大会闭会期间，由它产生的全俄中央执行委员会为国家最高权力机关，总体指导工农政府及全国一切苏维埃政权机关的活动，统一地协调立法工作和管理工作。委员会的委员既是苏维埃常设机构的成员，又负责政府部门的工作；既要负责制定法律，又要“亲自主持，亲自执行自己通过的法律，亲自检查实际执行的结果，亲自对自己的选民直接负责”。^②

苏联的“议行合一制”实践模式是根据马克思恩格斯对巴黎公社“议行合一制”原则和俄国无产阶级在革命斗争实践中所创造的群众性政治组织——苏维埃而发展起来的俄国国家政权的组织形式。列宁时期的“议行合一制”实践模式与巴黎公社的“议行合一制”实践模式具有高度的一致性，但实践中遇到了不少困难，由此苏联对国家机构进行了改革。1936年，苏联修改宪法，取消了苏维埃代表大会中的

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第372页。

② 《列宁全集》第31卷，人民出版社1985年版，第45页。

中央执行委员会,改设最高苏维埃主席团作为常设机关行使立法权,设立专门的行政机构部长会议行使行政权,并取消了苏维埃常设机构成员必须在管理机构各部门工作的规定,这样,最高苏维埃主席团和部长会议之间就形成了互相独立、各司职权、分享权力的关系。但是,无论是立法机关还是行政机关,都是在苏联共产党的领导之下开展工作的,立法和行政的最终决定权都归属于苏联共产党的最高权力机关,这是因为苏联实行的是共产党执政的集权政治体制。从本质上讲,苏联 1936 年对国家政体实践模式的改革并没有改变苏联国家政权组织的“议行合一制”原则,只是在具体运作形态上作了部分改进。

2. “议行合一制”的中国模式

“议行合一制”的中国模式,其内涵并非巴黎公社式的代议机关与行政机关的合一或者立法权与行政权的合一,而是人民代表大会与“一府两院”(人民政府、人民法院和人民检察院)的合一,即人民代表大会代表人民意志集中统一行使国家权力,“一府两院”从属于人民代表大会的权力并由其产生、向其负责,“合一”于人民代表大会,而且最终“合一”于人民主权。

“议行合一制”中国模式的基本精神就在于强调代议机关权力的至高性、国家权力的集中统一性和代议机关对行政机关权力作用的单向性。“议行合一制”中国模式的实质就是在承认国家机构间职能分工的基础上,确保一切国家权力集中于最高国家权力机关即人民代表大会手中,这意味着一切国家权力的“合一”。人民是国家一切权力的所有者,为了有效行使国家权力,人民通过普选产生自己的代表组成各级人民代表大会,以统一掌管人民委托的权力。出于管理的需要,人民代表大会再产生人民政府、人民法院和人民检察院,并委托它们行使行政权与司法权。人民政府、人民法院和人民检察院的主要组成成员既然是产生于人民代表大会,就自然要向人民代表大会负责并报告工作,并接受其监督。在制度安排上,全国人民代表大会作为最高国家权力机关,它通过的法律法令以及有关国家经济、社会发展和公

共事务管理等方面的重大决策,各级人民政府、人民法院和人民检察院都要贯彻执行。国务院、最高人民法院、最高人民检察院每年都要向全国人民代表大会及其常务委员会作关于贯彻法律和决议、履行自身职责的工作报告。

按照宪法的规定,地方各级人民代表大会是地方国家权力机关,在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行;依照法律规定的权限,通过和发布决议,审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们的执行情况;有权改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会不适当的决定。也就是说,地方各级人民代表大会通过的法规以及有关地方经济、社会发展和公共事务管理的决议,其管辖范围内的人民政府、人民法院和人民检察院都要贯彻执行。地方各级人民政府、人民法院和人民检察院每年都要向本级人民代表大会及其常务委员会作关于执行其决议、履行自身职责的工作报告。各级人民代表大会同时有权监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作。

二、“议行合一制”下权力制约与协调的基本原则与基本理论

(一) “议行合一制”下权力制约与协调的基本原则

“议行合一制”作为社会主义国家机构的基本组织原则,其所坚持的根本政治原则有两条,一是国家权力不可分割原则,二是人民主权原则。这两条基本政治原则构成了“议行合一制”下权力制约与协调的基本原则。

1. 国家权力不可分割原则

国家权力是一个不可分割的有机体,立法、行政、司法三者权力只不过是国家权力的具体实施形式。这一基本原则决定了在实施“议行合一制”的国家必须有一个国家机构来统一行使这一不可分割的最高国家权力。在国家事务极为简单的阶段,最高国家权力机关无需在其