

河南省社会科学规划项目

# 权力监督与制约研究

李兴中 陈 党 刘国栋等著

二〇〇一年八月

河南省社会科学规划项目

# 权力监督与制约研究

李兴中 陈 党 刘国栋

武绍庆 白现亭 王振国等著

二〇〇一年八月

# 目 录

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 第一编 权力与监督与制约概述 .....              | (1)  |
| 第一章 权力的特征与正负效应 .....              | (3)  |
| 第一节 权力的概念 .....                   | (3)  |
| 第二节 权力的分类 .....                   | (6)  |
| 第三节 权力的特性和正负效应 .....              | (8)  |
| 第二章 权力的监督与制约 .....                | (11) |
| 第一节 监督与制约的概念及分类 .....             | (11) |
| 第二节 监督与制约的模式和特征 .....             | (13) |
| 第三节 监督与制约的功能和原则 .....             | (17) |
| 第四节 不受监督与制约的权力必然产生腐败 .....        | (20) |
| 第二编 中国古代的权力监督与制约 .....            | (23) |
| 第三章 中国古代权力监督与制约的历史沿革 .....        | (24) |
| 第一节 中国古代权力监督与制约的萌芽时期——先秦 .....    | (24) |
| 第二节 中国古代权力监督、监察与制约的形成时期——秦汉 ..... | (26) |
| 第三节 中国古代权力监督与制约的发展时期——三国至宋元 ..... | (28) |
| 第四节 中国古代权力监督与制约的成熟时期——明清 .....    | (33) |
| 第四章 中国古代权力监督与制约的思想 .....          | (35) |
| 第一节 先秦权力监督与制约的思想 .....            | (35) |
| 第二节 秦汉时期权力监督与制约的思想 .....          | (37) |
| 第三节 三国两晋南北朝权力监督与制约的思想 .....       | (40) |
| 第四节 隋唐及宋元的权力监督与制约的思想 .....        | (40) |
| 第五节 明清权力监督与制约的思想 .....            | (42) |
| 第五章 中国古代权力监督与制约的立法 .....          | (45) |
| 第一节 先秦时期关于权力监督与制约的立法 .....        | (45) |
| 第二节 秦汉时期关于权力监督与制约的立法 .....        | (46) |
| 第三节 三国两晋南北朝时期关于权力监督与制约的立法 .....   | (49) |
| 第四节 隋唐时期关于权力监督与制约的立法 .....        | (52) |
| 第五节 宋元时期关于权力监督与制约的立法 .....        | (54) |
| 第六节 明清时期关于权力监督与制约的立法 .....        | (59) |
| 第六章 中国古代权力监督与制约的效力、局限性及可借鉴性 ..... | (63) |
| 第一节 中国古代权力监督与制约的效力 .....          | (63) |

|             |                                       |              |
|-------------|---------------------------------------|--------------|
| 第二节         | 中国古代权力监督与制约的局限性 .....                 | (66)         |
| 第三节         | 中国古代权力监督与制约的可借鉴性 .....                | (67)         |
| <b>第三编</b>  | <b>西方资本主义国家的权力监督与制约 .....</b>         | <b>(69)</b>  |
| <b>第七章</b>  | <b>西方资本主义权力监督与制约理论 .....</b>          | <b>(71)</b>  |
| 第一节         | 西方国家权力监督与制约的思想渊源 .....                | (71)         |
| 第二节         | 洛克的权力监督与制约思想 .....                    | (75)         |
| 第三节         | 孟德斯鸠的权力监督与制约学说 .....                  | (78)         |
| 第四节         | 杰弗逊的权力监督与制约理论 .....                   | (81)         |
| 第五节         | 战后发达资本主义国家权力监督与制约理论的发展 .....          | (84)         |
| <b>第八章</b>  | <b>西方资本主义国家对权力监督与制约的实践 .....</b>      | <b>(87)</b>  |
| 第一节         | 美国三权分立的权力监督与制约模式 .....                | (87)         |
| 第二节         | 英国“议会至上”的权力监督与制约模式 .....              | (90)         |
| 第三节         | 法国混合型政体中的权力监督与制约模式 .....              | (93)         |
| <b>第九章</b>  | <b>西方资本主义国家权力监督与制约理论对孙中山的影响 .....</b> | <b>(95)</b>  |
| 第一节         | 西方资本主义国家权力监督与制约理论在中国的实践 .....         | (95)         |
| 第二节         | 孙中山的权力监督与制约理论的构想 .....                | (97)         |
| 第三节         | 孙中山的权力监督与制约理论的局限性 .....               | (100)        |
| <b>第四编</b>  | <b>马克思、列宁和中国共产党人对权力监督与制约的探索 .....</b> | <b>(104)</b> |
| <b>第十章</b>  | <b>马克思主义的权力监督与制约理论 .....</b>          | <b>(106)</b> |
| 第一节         | 马克思、恩格斯关于权力监督与制约理论 .....              | (106)        |
| 第二节         | 列宁的权力监督与制约思想及其伟大实践 .....              | (109)        |
| 第三节         | 中国老一辈革命对马克思主义权力监督与制约理论的新贡献 .....      | (112)        |
| <b>第十一章</b> | <b>中国共产党对权力监督与制约的探索历程 .....</b>       | <b>(116)</b> |
| 第一节         | 新民主主义革命时期党对权力监督与制约的不懈探索 .....         | (116)        |
| 第二节         | 建国后权力监督与制约体系建设的曲折历程 .....             | (119)        |
| 第三节         | 历史的反思：我党的人民监督思想的理论与实践 .....           | (124)        |
| <b>第十二章</b> | <b>有中国特色社会主义权力监督与制约体系运动机制 .....</b>   | <b>(129)</b> |
| 第一节         | 有中国特色社会主义权力监督与制约的体系 .....             | (129)        |
| 第二节         | 有中国特色社会主义权力监督与制约体系的运行机制 .....         | (134)        |
| 第三节         | 有中国特色社会主义权力监督与制约体系的功能 .....           | (139)        |
| <b>第十三章</b> | <b>有中国特色社会主义权力监督与制约的现状与展望 .....</b>   | <b>(144)</b> |
| 第一节         | 加强对权力的监督与制约是遏制腐败的根本要求 .....           | (144)        |
| 第二节         | 对我国权力监督与制约的前瞻性思考 .....                | (149)        |
| <b>后记</b>   | <b>.....</b>                          | <b>(156)</b> |

# 第一编

## 权力监督与制约概述

权力是一种普遍的社会现象。在社会生活中，凡是依靠一定的力量使他人的行为符合自己意志的现象，都是权力现象。根据权力的性质和结构的不同，权力可以分为政治权力、经济权力和社会权力。我们这里所说的“权力”主要是指政治权力，即政治主体依靠一定的政治强制力，为实现某种利益或原则而在实际生活过程中体现出的对一定政治客体的制约能力或力量。

权力，无论是政治上的强制力量，还是职权上的支配力量，都是一种具有双向发展可能性的“双刃剑”。权力不仅代表着责任和义务，同时也意味着个人的便利和地位。它在被使用的过程中，既可以成为为人民服务的工具，又可能成为谋取个人私利的手段。这就是说，权力既有造福社会的趋向，又隐含着腐败的可能。

为了防止权力的腐败和蜕变，必须将其置于经常的、有效的监督与制约之下。“监督”与“制约”是两个既有联系又有区别的概念。一方面，它们都是对权力正常运行的肯定和保护，对权力偏离轨道的防范和矫正；另一方面，它们在运行方式、依靠力量、时效、覆盖范围以及主客体的关系方面又有着明显的区别。“监督”是监察、督促的意思，而“制约”则含有约束、限制和牵制等多层涵义。所谓监督与制约，从一般意义上讲，就是对权力的监察、督促和控制。就其对权力的正常运行所发挥的作用而言，它是一种功能；就其组织结构、运行方式和基本功能及其相互关系而言，它又是一种机制。

权力监督与制约是人类政治发展史上一个恒久的课题，也是历代统治者都没有解决好的问题。要分析和研究权力的监督与制约，不仅需要了解监督与制约的主体、客体和内容，即监督与制约的形式要件，还要弄清监督与制约的主要方式，即监督与制约的实质要件。除此之外，还要研究中外权力监督与制约的历史。只有以马克思主义的监督理论为指导，认真研究我国权力监督与制约的实际，大胆借鉴古代的和外国的有益的做法，才能促进权力监督与制约体制的创新和机制的不断完善，从而有效地防止和减少权力腐败现象，保持政治和社会的稳定。

# 第一章 权力的特性与正负效应

## 第一节 权力的概念

权力，作为一种特殊的社会现象，曾给人类社会带来巨大的利益，也给人类社会造成过深重的灾难。正因为这样，权力现象引起了人们的广泛关注，成为政治学、社会学、法学、管理学、领导学中一个重要的范畴，促使人们从不同的角度去研究它。那么，究竟什么是权力，它又有那些特性呢？

### 一、权力的定义

“权力”一词源于拉丁语的“*autoritas*”，它的基本含义有两种：其一，权力就是意志，就是法令；其二，权力就是权威，就是权势。英文“*power*”和法文“*le-pouvoir*”比较侧重于某种能力和力量。在汉语中，“权”字最初意指测定物体重量的器具，即“钟谓之权”。后来，“权”字经过引申，获得了新的含义和动词的词性，有了衡量、揣度的意思，并和政治联系起来。在现代生活中，权力概念所涉及的领域是很广泛的，然而，对于它的内涵至今还没有取得一直的意见。

目前，关于“权力”的定义纷繁多样，可大致概括为以下4种：一是以“能力”为轴心的定义。德国社会学家马克斯·韦伯认为：“权力是把一个人的意志强加在其他人的行为之上的能力。”<sup>①</sup> 北京大学教授李景鹏认为：“权力就是根据自己的目的去影响他人行为的能力。”<sup>②</sup> 二是以“控制”为轴心的定义。美国社会心理学家克特·W·巴克认为，权力是“在个人或集团的双方或多方之间发生利益冲突或价值冲突的形势下执行强制性的控制”。<sup>③</sup> 青年学者王寿林提出：“所谓权力，就是凭借某种物质力量在有序结构中对人的一种强制性的支配与控制。”<sup>④</sup> 三是以“关系”为轴心的定义。《不列颠百科全书》中将权力定义为：“一个人或许多人的行为使另一个人或其他许多人的行为发生改变的一种关系。”<sup>⑤</sup> 四是以“力量”为轴心的定义。《社会学词典》指出：“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。”<sup>⑥</sup> 万斌也在《权力和政治权力的一般考察》中提出，权力是“一个

① 《马克斯·韦伯论经济和社会规律》第32页。

② 李景鹏：《权力政治学》，第32页。

③ 克特·W·巴克：《社会心理学》，南开大学出版社1984年版，第420页。

④ 王寿林：《社会主义国家权力制约论》，第8页。

⑤ 《不列颠百科全书》第14卷，第697～698页。

⑥ 《社会学词典》第153页。



人依据自身的需要,影响乃至支配他人的一种力量。”<sup>①</sup>

上述这些定义可以说是仁者见仁,智者见智,但有一点是共同的,这就是:权力是一种带有强制性的力量,依靠这种力量可以造成某种特定的局面和结果,以达到自己支配他人的目的。由此可以看出,权力,就其一般规定性而言,是指主体凭借某种后盾,在一定社会关系中,根据自己的目的去影响他人行为,致使客体服从自己的制约能力和力量。

## 二、权力的要素

权力是人类社会中的一种社会现象。在社会生活中,凡是依靠一定的力量使他人的行为符合自己目的的行为,都是权力现象,政治权力便是其中的一种。一般地说,权力这个概念包含着以下几个要素:

### (一) 权力主体

权力主体是权力存在和起作用的前提。在权力关系中,处于主动和支配地位的是主体,而处于被动和被支配地位的则是客体。在某种特定条件下,通过互相作用,主、客体的地位可以互易。权力主体是权力的操纵者,主要是指掌握和运用权力的人。一般来说,政治权力的主体是国家。此外,各社会阶级、各政治团体和社会集团、有组织的群众和无组织的群众、各种政治个体等,也可以成为政治权力的主体。

### (二) 权力目的(即利益)

权力主体行使的权力,无论客体是谁、后果怎样,都在某种程度上反映着主体的利益,具有目的性。这种意志可能是权力主体个人的意志和利益,也可能代表着权力管辖范围内所有公民的意志和利益。权力主体通过权力所要实现的目的,主要表现为利益和价值。这种利益是非常广泛的,可能是物质的,也可能是意识形态的,或二者兼而有之。它构成权力运行的内在动力,对于主体具有根本性的意义。没有目的的权力是不存在的。

### (三) 权力客体

权力必须通过客体才能实现。权力客体是权力主体行使权力所指向的对象,是权力实现过程中不可缺少的物质承担者。权力目的、权力措施和权力客体三者结合起来,构成权力行使的对象性标准。权力及其主体不能自我实现,离开了权力客体,权力就因无法落实而被架空,权力这种“命令——服从”关系也就失去了存在的意义。

### (四) 权力作用方式

权力主体对于客体的作用方式是多种多样的。作为强制性的支配,它可以直接使用暴力,也可以使用以暴力为后盾的威慑、以威慑为后盾的法律制裁、以法律为后盾的行政命令或奖惩等;作为半强制性和非强制性的支配,它可以是依靠财富实行的奖惩或依据宗族制度所进行的支配,也可以是依靠人们对权威的崇拜所施加的影响或运用咨询性的知识、才能所施加的影响等。在权力的运行和实现过程中,这些暴力的、准暴力的或非暴力的方式往往结合在一起发挥作用。

<sup>①</sup> 《浙江社会科学》1995年第2期,第35页。



### （五）权力关系

权力存在于一定的社会关系中，但并不是所有的社会关系都存在权力。一般来讲，权力一旦实现，权力主体总是要以各种方式和手段将这种权力关系尽可能长久地维持下去，以保证其意志能够持续地发生作用，所追求的利益或价值能够不断地实现。但是，在权力作用的过程中，随着各方力量的变化，一种权力关系模式往往被另一种权力关系模式所代替。权力作用的过程，实际上是权力主、客体斗争和较量的过程，其结果必定是一种相对的动态平衡状态，永恒的、绝对的权力是不存在的。

### （六）权力后果

任何权力的行使都有一定的后果。所谓权力后果，就是权力运行过程終了之后所得到的结果。权力主体的权力行为所产生的权力后果，既可能是良性的，也可能是恶性的。良性权力后果，就是权力通过正常的运行过程，使权力得到完全彻底的落实，实现了预期的结果；恶性权力后果，就是权力没有通过正常的运行过程，在现实中没有得到完全的贯彻。权力后果可以衡量权力主体的行为，使人们看到权力主体的优劣好坏。它标志着权力运行中一个阶段的完成和新阶段的开始。

## 三、与权力相近或有关的术语

### （一）权利

权利和权力是两个既有联系又有区别的概念。英语中的“right”（即权利）一词源于拉丁文的“jus”，本身有两个涵义：一是正确的、正当的；二是指某种资格。近代以来，资产阶级把人权作为反对封建专制统治的思想武器，对权利问题进行了深入的研究。关于权利的定义也十分繁多，其中有代表性的是权利自由说、权利利益说、权利意志说、权利力量说、权利选择说、权利平等说，等等。我国法学界对权利的表述主要有以下4种：1.权利是法律所确认和保护的法律关系的主体所具有的某种权能。2.权利是法律规范所规定的、法律关系主体所享有的作出某种行为的可能性。3.权利是法律关系主体的行为尺度。4.权利是国家通过法律规定，对人们可以作出某种行为的许可和保障。

“权利”是在社会历史发展的一定阶段由人类自身创立和发展起来的。根据权利性质的不同，可以分为政治权利、社会经济权利和人身权利。政治权利主要包括选举权，言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，参加管理国家事务、经济和文化事业及社会事务的权利，监督国家机关和国家工作人员的权利。社会经济权利主要包括劳动权，休息权，社会保障和社会救济权，受教育权，从事科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。人身权利主要包括人身自由权，人格尊严权，住宅安全权，通信自由，宗教信仰自由，男女平等权，婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。根据权利的来源及授予对象的不同，可以分为公民权利和国家机关工作人员的权利。公民权利是国家通过宪法和法律授予公民的，它是全部权利关系的基础和核心内容。国家机关工作人员除享有公民依法享有的权利以外，还享有与其所担负的公职有关系的权利，如享有一定政治待遇的权利，依法执行公务的权利，保持职务的权利，保持国家机关工作人员身份的权利，职务上使用公款公物的权利。根据权利受益对象

的不同，可以分为利己权利、利他权利和利社会权利。利己权利的行使，其目的和结果是使个人获得某种物质上的或精神上的利益。利他权利的行使，其目的和结果不是使自己而是使他人获得某种物质上的或精神上的利益。利社会权利的立法动机和行使权利的结果，主要是为了使国家和社会获得政治上的、社会经济和文化教育等方面的社会性的利益。

## （二）权威

权威也是一个与权力有密切联系的概念。二者的关系如何呢？人们对此有着不同的看法。一种意见认为，权威以权力为基础，是严厉惩罚的威胁和强迫命令的影响作用；另一种意见则认为，权威是法律表述的道德内容，是使人信服的力量或自愿的服从。目前，多数人都同意后一种意见，认为权威概念中最根本的要素是“合法性”。如果说某甲对某乙拥有权威，就是因为某乙把某甲的权力看作是合法的和正当的。例如，J. 马里顿在《民主与权威》一书中，就把权力看成是一种支配力量，而把权威看作是支配和命令的权利即正义力量。

不同的权威具有不同的权威基础。就个人权威来讲，它不仅是指“合法化的权力”即职权，而且是指由于个人的素质、才能、品格或贡献所形成的一种使人信从的威望。这种服从不是强迫的，而是心甘情愿的。在现实生活中，有的人虽然无职无权，却能一呼百应。相反，有的人虽然重权在握，却应者寥寥。这就表明了权力与权威的差别。另一方面，权力与权威又有着一定的联系。从某种意义上讲，权威就是以个人的社会地位或作用以及个人素质为基础的权力，包含职权和威信两个方面。对于一个具有“权威”的人来说，其实际权力远远超过职权所赋予他的权力。

## 第二节 权力的分类

随着社会科学的发展，产生了被人们称为“类型学”的新学科。它通过提出一系列的概念并使有关的事物类型化，有助于人们认识该事物与其他事物的区别和联系，从而更好地认识其现象和本质。权力有着十分丰富的内容和多种多样的表现形式。为了更好地认识这一社会现象，我们可以从不同的角度，依据不同的标准，将权力划分为若干种类型。

### 一、根据权力的性质和结构的不同，分为政治权力、经济权力和社会权力

政治权力是某一政治主体依靠一定的政治强制力，为实现某种利益或原则而在实际政治过程中体现出的对一定政治客体的制约能力和力量；经济权力是指经济主体通过对经济资源的控制而达到对他人统治和支配的能力；社会权力是指国家权力之外的广泛散落于社会和民间的各种权力。

### 二、根据权力作用的方式和手段的不同，分为强制型权力、报偿型权力和信仰型权力

强制型权力是通过实施惩罚或惩罚的威胁来赢得服从；报偿型权力是通过提供利益或利益许诺来换得服从；信仰型权力是通过说服或教育进行有意识的培养，使权力客体心甘情愿地服从。

### 三、根据权力主体所代表的范围的不同，分为个人权力、集体权力和国家权力

个人权力是凭借个人素质、知识、才能等其他优势所获得的权力；集体权力是介于个人权力和国家权力之间的一切集合权力，包括党政权力、社会团体和自愿结合群体的权力；国家权力是统治阶级凭借国家机器实行阶级统治的权力。

### 四、根据权力客体的服从状况及权力实现程度的不同，分为潜在的权力、明示的权力和现实的权力

潜在的权力是尚未施发的权力，即权力主体具备一种支配他人或他物的潜在的能力；明示的权力是权力主体用言语或行为所表达的命令已发出，而客体尚未服从的权力；现实的权力是实现了的权力，即权力主体拥有对他人产生压力并使之服从的实际能力。潜在的权力、明示的权力和现实的权力是权力存在的不同形态。权力“潜在——明示——现实”的演变，是权力由抽象到具体的过程。

### 五、根据主体地位与责任的不同，分为私权力和公权力

私权利主要与个人财产、人身等物相联系，它的设立往往借助于对物的占有；公权力主要与职责相联系。可分为两种类型：一是职业性公权力，即由职业而产生的一般公职权力，如企事业单位中的会计、出纳、仓库保管、检验、调度、统计等一般工作人员或管理人员的权力。二是职位性公权力，即由一定职位而生的公职权力，如企事业单位的厂长、经理和其他负责人，国家行政机关公务员以及立法、司法、执法机关工作人员的权力。

### 六、根据权力主体采用的控制手段的不同，分为物理权力和心理权力

物理权力是指由于物理实体而引起人们行为改变的权力；心理权力是指由权力主体的思想、意见、情感等因素引起人们行为改变的能力。心理权力又可进一步区分为认知权力和动机权力。认知权力是影响者使行为者知觉或理解发生变化而对行为者造成影响的权力，它主要是由行为者对惩罚的恐惧和对奖赏的希望所形成的。动机权力是影响者使行为者的意愿发生改变而对行为者造成影响的权力，它是由于反复灌输某种伦理思想并使某种意愿产生而形成的。

### 七、根据主、客体义务关系的不同，分为合法权力和不合法权力

权力合法性的唯一基础和来源是它符合本集体的价值和标准体系所规定的合法性设想，而且本集体内部一致同意这种设想。如果甲对乙下达命令或提出要求，乙觉得甲完全有权利这样做，而乙也完全有义务来接受甲的命令或要求，甲对乙的这种权力称为合法的权力；相反，如果乙认为甲无权要求他服从，而乙也没有服从的义务，甚至有抵抗的义务，这种权力就是不合法的权力。

### 八、根据权力分流的结果，分为有形权力和无形权力

有形权力（或称国家权力），即获得制度形式并受到国家力量支持的权力，它们主要表现为各级国家权力机关的权力及由法所确认的各种权利中的权力；无形权力

(或称非国家权力),即游离于国家力量之外的或未经法所确认的权力,它们主要表现为习惯、传统、道德、宗教等社会意识形态中非国家形态的权力。

### 九、根据权力的存在空间的不同,分为普遍性权力、地域性权力和特定性权力

普遍性权力是在全国范围内具有普遍约束力的最为广泛的权力,其效力覆盖国家主权所及的全部领域,一般指中央权力。地域性权力则是在一定的地域范围内直接具有普遍约束力的权力,超出该地域就不成其为权力。特定性权力往往是针对某一组织、某一单位的特定的事项和特定的人,其存在空间更小。

此外,从权力作用的结果的格局和意义方面,还可以将权力分为绝对的权力和有限的权力、集中的权力和分立的权力、平衡的权力和不平衡的权力,等等。

## 第三节 权力的特性和正负效应

权力作为社会关系的一种特殊反映,是不以人们的好恶为转移的。它以自身的特性和正负效应,影响着社会的发展和历史的进程。

### 一、权力的特性

#### (一) 权力的强制性

权力作为一种支配力量,就是使他人的意志服从自己的意志,并且这种服从根本无须征得他人的同意。也就是说,理解的要服从,不理解的也要服从。可以说,强制性是权力的天然属性,权力就意味着强制,如果这种“命令——服从”关系中断,权力也就不存在了。权力的这种特性在国家权力中表现得尤为突出。国家权力是一种凭借国家暴力机器实现阶级统治的具有强大的权威性的支配力量,在国家的范围内,不允许有任何其他权力超乎于国家权力之外。任何权力都具有强制性,由于权力的性质不同,其权力强制性的表现形式也存在着差异。在阶级社会,权力的阶级强制性特别明显。当然,权力的实现并不都以强制性为唯一的手段,有时也可以采用半强制的和非强制的力量。在这种情况下,权力的强制性虽然未直接表现出来,但它作为后盾,要求人们来服从,仍然具有一定的威慑力量。

#### (二) 权力的社会性

权力现象的发生以人和意志的存在为其前提,它存在于人与人的交往活动中,反映出人与人之间的社会关系及由此而展开的人与物的关系。一方面,不具有社会性的权力是不存在的。没有作为权力作用对象的客体,也就无所谓拥有权力的主体。换一句话说,权力失去其作用对象,也就不成其为权力。另一方面,社会本身就是由各种社会关系交织而成的,而要有效地调节这些社会关系就必须有一种超越个人范围的支配力和强制力。否则,就不可能维持社会秩序的正常运转。

#### (三) 权力的级次性

权力总是存在于有序结构之中,因而居于有序结构中不同层次的权力也就有了等

级之别和大小之分，并在运行中呈现出自上而下的单向性。在权力这一金字塔结构的等级序列中，一级比一级高。一般说来，上一级权力要以下一级权力作为其存在的基础。权力的级次性，体现了权力结构的内在必然性，也反映出权力对非权力制约的彻底性和权力对权力制约的不彻底性。

#### （四）权力的目的性

权力在本质上意味着“能够”或“具备做某种事的能力”，掌握权力的人都想用它来达到自己的目的。因此，权力的行使总是与一定的目的相联系，其目的不在行为本身，而在于实现和维护特定的利益。这种利益构成权力运行的内在动力，使主体的支配意识不断地转化为支配的意志和行为而施加于客体，以期得到其所追求的利益或价值。在阶级社会中，政治权力始终体现着一定阶级的意志，为一定阶级的利益服务。无目的的权力是不存在的。

#### （五）权力的非平等性

权力是一种单向的“命令——服从”关系，拥有权力的人可以推动另一个人做他本来不会做或不愿意做的事，具有明显的非平等性。在“一方对另一方的支配”关系中，服从有着特别的意义，它不仅是权力的构成要素，又是权力实际存在的重要条件。“一种权力的存在意味着一个集体的文化体制建立起了正式的不平等关系，把统治他人的权力赋予某些人，并强迫被统治者必须服从后者。”这种不平等的权力关系表明，权力主体对权力客体的作用力通常大于权力客体对权力主体的反作用力，相对于权力主体来讲，权力客体处于受支配的被动地位。

#### （六）权力的限定性

各种权力都有着特定的作用对象和行使范围，绝对的、到处都适用的权力是没有的。这是因为，权力主体和权力客体的划分都是相对的。在一定范围内的权力主体在较大的范围内<sup>①</sup>就变成了权力客体；反之，在一定范围内的权力客体在一个较小的范围内就变成了权力主体。正因为这样，权力往往有着特定的支配对象和行使范围。在特定的范围和界限之内，权力可以充分发挥其作用，一旦超出了这个特定的范围和界限，权力就会失去应有的效力。

#### （七）权力的可交换性

权力是可以被交换的，可交换性是权力的基本特点。权力的交换与一般的物的交换有许多不同。权力的可交换性在于：它是一种外在型的能力，这一能力与主体的生理能力和由后天学习而来又物化为人的智能的认识能力不一样，由于权力能为主体带来某种实际利益，它便可能作为一种平衡各种利益关系的媒介、一件可以买卖或交换的商品进入流通领域。物的交换通过物主的更换而发生转移，权力的交换则通过权力主体的改变来实现。

### 二、权力的正负效应

权力，无论是政治上的强制力量，还是职权上的支配力量，都是一种具有双向发

① 莫里斯·迪韦尔热：《政治社会学》，华夏出版社1987年版，第116页。



展可能性的“双刃剑”。它不仅代表着责任和义务，同时也意味着个人的便利和地位。因此，权力在被使用的过程中，既可以成为为人民服务的工具，又可能成为少数人谋取私利的手段。这样，权力的运行就会产生两种截然不同的效果：正效应与负效应。

权力的正效应是指权力发挥其正常职能，指挥和领导公众，控制个体的盲目性，整合组织和社会以实现共同的目标，推进社会的经济、政治、文化事业向前发展。概括起来，权力对人类社会进步所起的积极作用主要有以下几个方面：一是组织粘合作用（亦称“整合作用”）。权力是使孤立的个人以一定的方式联合成组织的“粘合剂”。包括国家组织、政党组织、企业组织、教会组织在内的各种组织，都存在着权力和权力现象。如果没有“指挥——服从”的权力关系，人类社会生活在无组织、无规则、无政府、无纪律的分离状态，就不会有统一意志和统一行动，也就不会有人类社会的形成。二是社会控制作用。国家这种“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”，能够“缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内”，从而使“经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭”。三是生产管理作用。恩格斯在《论权威》一文中谈到权力的生产管理职能时指出，一是某种权威，二是某种服从，这两者，不管社会组织怎样，在产品的生产和流通赖以进行的物质条件下，都是绝对不能缺少的。

权力的负效应是指权力的行使者假公济私，滥用权力，因而对公共目标和公共利益造成危害，阻碍社会的经济、政治、文化事业顺利发展。权力的负效应可分为主观负效应和客观负效应两种。前者是权力的行使者把私人目标渗透到权力行为中，引起权力的异变，也就是说权力的行使者有意识地滥用权力；后者是权力的行使者不自觉地把个人的好恶渗透到权力行为中，导致决策的失误，也就是说权力的行使者误用手中的权力。权力负效应一旦出现，不管是权力异变还是决策失误，都会对社会产生相应的破坏作用。具体表现在两个方面：一是直接破坏经济秩序，导致经济损失。恩格斯对此曾作过透彻的分析，他说：“国家权力对于经济发展的反作用可能有三种：它可以沿着同一方向起作用，在这种情况下就会发展得比较快；它可以沿着相反方向起作用，在这种情况下它现在在每个大民族中经过一定的时期就都要遭到崩溃；或者是它可以阻碍经济发展沿着某些方向走，而推动它沿着另一种方向走，这第三种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种。但是很明显，在第二和第三种情况下，政治权力能给经济发展造成巨大的损害，并能引起大量的人力和物力的浪费”。二是带来社会动荡和不稳定，导致政权变质。权力的正负效应是由权力的二重性所决定的。这就是说，权力既有造福社会的趋向，又隐含了社会腐败的可能。<sup>②</sup>

① 参见《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，第483页。

## 第二章 权力的监督与制约

### 第一节 监督与制约的概念及分类

权力的监督与制约问题是政治学、法学、社会学研究的重要课题，也是社会所普遍关注的一个热点问题。权力不加限制便会被滥用，因而必须受到监督和制约，人们对此已形成了共识。然而，究竟什么是监督与制约，它有哪些主要类型呢？

#### 一、监督与制约的概念

“监督”一词，在《辞海》里是监察、督促的意思。英文“supervision”是指由上面监视或在上的视察。“制约”则含有约束、限制、牵制等多层意思，指“一种事物的存在和变化以另一种事物的存在和变化为条件”。<sup>①</sup>由此可见，所谓监督与制约，从一般意义上讲，就是对权力的监察、督促和控制。权力监督与制约具有丰富的内涵。就其对权力的正常运行所发挥的作用而言，它是一种功能；就其组织结构、运行方式和基本功能及其相互关系而言，它又是一种机制。

“监督”与“制约”是两个既有联系又有区别的概念。它们虽然都是对权力正常运行的肯定和保护，对权力偏离轨道的防范和矫正，但两者之间也存在着明显的区别。这些区别主要表现在以下五个方面：一是主客体之间的关系不同。监督侧重从单向角度出发，是监督主体向监督客体发出的行为，是一种权力对另一种权力的约束；而制约侧重从双向角度出发，双方互为制约主体和制约客体，是权力之间的相互约束。二是运行方式不同。监督作为一种外在的力量，主要是通过权力运行机制外部进行监察和督促来实现对掌权者的约束，弹性较大；而制约是通过权力运行的制度化来规范和约束掌权者的行为，刚性较强。三是依靠力量不同。监督主要依靠人的力量，依靠主观性因素来约束权力，随意性较大；而制约主要依靠法的力量，依靠客观性因素来约束权力，随意性较小。四是时效程度不同。监督由于是权力运行机制外部起作用的，其监督行为相对于权力行为来说，往往存在着一定的时间差，具有滞后性；而制约由于是在权力运行机制内部起作用的，其制约行为与权力行为一般具有同时性。五是覆盖范围不同。监督只覆盖权力运行这一个环节，即人们在把自己的权力委托给权力行使者之后，对其在政治舞台上的活动进行经常性的调控；而制约则覆盖权力运行的各个环节，包括权力的规定、权力的委托、权力的调控、权力的收回整个

<sup>①</sup> 《辞海》，上海辞书出版社 1979 年版，第 422 页。



过程。正因为这样，仅有监督是不够的，必须建立和完善有效的权力监督与制约机制。

## 二、监督与制约的分类

分类是认识事物的一种方法。近年来，人们从不同的角度，依据不同的标准，将监督与制约划分为下列类型：

（一）按照监督与制约的来源的不同，分为来自系统内部的监督与制约和来自系统外部的监督与制约

来自系统内部的监督与制约即通常所说的同体监督与制约，是同一权力体系内部各组成部分之间的自我监督和相互制约，如党内各级组织、专职机构、全体党员之间以及党的各级组织领导集体内部的监督制约关系，其特点是监督与制约的主、客体一般都存在于同一系统内部。来自系统外部的监督与制约即通常所说的异体监督与制约，是不同权力体系之间的交互监督和制约，包括不同系统决策权之间、不同系统执行权之间以及不同系统的决策权对执行权或执行权对决策权之间的监督与制约，其特点是监督与制约的主、客体分别属于两个不同的系统，如执政党和参政党、执政党和国家机关之间的监督与制约关系。

（二）按照监督与制约的指向的不同，分为横向监督与制约和纵向监督与制约

横向监督与制约是同一层次不同性质权力之间的平行监督与制约，主、客体之间一般没有上下隶属关系，如法、检两院对同级政府的监督与制约。纵向监督与制约是同一性质、不同层次权力之间的垂直监督与制约，包括下行监督与制约（自上而下的监督与制约）和上行监督与制约（自下而上的监督与制约）。前者如中央政权对地方政权、地方政权对基层政权的监督与制约关系，后者如下级机关对上级机关、下级组织对上级组织及其领导人的监督与制约关系。

（三）按照监督与制约主体的不同，分为执政党的监督与制约、权力机关的监督与制约、行政机关的监督与制约、司法机关的监督与制约、以及人民群众的监督与制约

执政党的监督与制约是指共产党作为执政党，对包括权力机关、行政机关和司法机关在内的国家机关及群众团体实行政治领导，同时接受国家机关的法律制约和群众团体的民主监督。权力机关的监督与制约主要是指各级人民代表大会及其常委会对宪法和法律实施情况的监督和对“一府两院”的制约。行政机关内部的监督与制约包括两个方面：一是上级行政机关按照行政隶属关系对下级行政机关进行的监督与制约；二是各级行政监察机构对有权管辖的其他行政机关及其工作人员进行的监督与制约。司法机关的监督与制约分为两种：一是检察机关对本系统内部工作人员以及对审判机关、公安机关和劳改机关的监督与制约；二是审判机关对本系统内部的审判工作和行政机关的具体行政行为的监督与制约。人民群众的监督与制约是指人民群众作为国家和社会的主人，通过社会团体、群众组织、舆论工具和来信来访等形式，对各级党和国家机关及其工作人员进行的监督与制约。

（四）按照监督与制约的方式的不同，分为权力监督与制约和权利监督与制约

权力监督与制约亦称间接的人民监督与制约，是指人民作为国家权力的实际主人，委托国家机关和专门机构实施的间接监督与制约。权利监督与制约亦称直接的人民权利监督与制约，是指人民运用宪法和法律赋予的民主权利，对委托出去的权力以及行使这种权力的公务人员所进行的直接监督与制约。

（五）按照监督与制约有无强制性的不同，分为国家性的监督与制约和非国家性的监督与制约

国家性的监督与制约，是指以国家权力机关、行政机关和司法机关为主体实施的、具有法律强制性的监督与制约，它以行为认同为标准，刚性较强。非国家性的监督与制约，是指国家机关以外的各种社会力量（民主党派、社会团体、群众组织、社会舆论和人民群众）实施的、缺少法律强制性的监督与制约，它以思想认同为基础，弹性较大。

（六）按照监督与制约的性质的不同，分为民主的监督与制约和非民主的监督与制约（专制的监督与制约）

民主的监督与制约是多元化的、双向的、开放性的，有良好的系统间交互监督制约机制和社会监督制约机制，监督制约权最终属于人民。它是民主政治的产物，其目的是为了确立和保障某种程度的民主制度，维护人民的利益。非民主的监督与制约（专制的监督与制约）是一元化的、单向的、封闭性的，缺少良好的系统间交互监督制约机制和社会监督制约机制，监督制约权最终由少数人或一个人掌握，其目的是为了确立、强化某种集权和专断，维护专制统治。

除此之外，还有其他一些划分标准和方法。如按照监督与制约的手段的不同，分为强制性监督与制约和自律性监督与制约；按照监督与制约的时间的不同，分为事前监督与制约、事中监督与制约和事后监督与制约；按照监督与制约的内容的不同，分为对抽象政治行为的监督与制约和对具体政治行为的监督与制约；按照监督与制约的标准的不同，分为合法性监督与制约和合理性监督与制约，等等。

## 第二节 监督与制约的模式和特征

### 一、监督与制约的理论模式

权力监督与制约模式的构成要件包括形式要件和实质要件。要分析监督与制约的模式，不仅需要了解监督与制约的主体、客体和内容，即监督与制约的形式要件，还要弄清监督与制约的主要方式即实质要件。

#### （一）形式要件

权力监督与制约作为一个动态的过程，在形式上由监督与制约主体、监督与制约客体和监督与制约内容三大要件构成。

#### 1. 监督与制约主体