

国家哲学社会科学基金项目优秀成果

权力制约和监督研究

QUAN LI ZHI YUE HE JIAN DU YAN JIU

王寿林 著

中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

国家哲学社会科学基金项目优秀成果

权力制约和监督研究

王寿林 著

JIAN LI ZHI YUE HE JIAN DU YAN JIU QUAN LI ZHI YUE HE JIAN DU YAN JIU

800-1 870 1188



中共中央党校出版社

责任编辑 龙润霞
封面设计 孙超英
版式设计 李 灵
责任校对 马 晶
责任印制 张志军

图书在版编目 (CIP) 数据

权力制约和监督研究/王寿林著. —北京: 中共中央
党校出版社, 2007. 11

国家哲学社会科学基金项目优秀成果

ISBN 978-7-5035-3390-7

I. 权… II. 王… III. 国家权力—行政管理—法律
监督—研究—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 142515 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 18.875

字数: 516 千字 印数: 1—8000 册

定价: 38.00 元

王寿林 空军指挥学院科研部研究员，空军大校。1955年10月出生于辽宁省大连市。1980年9月就读于吉林大学，获哲学学士学位；1988年9月就读于上海空军政治学院，获法学硕士学位；1996年9月就读于北京大学，获法学博士学位。曾任学员大队教导员、训练基地副政委等职。2001年5月被评为空军首届高层次科技人才。

作者主要从事民主法治、权力制约监督方面的研究，出版学术专著3部，主编学术著作4部。专著《当代中国社会主义民主论》获全军院校政治理论研究优秀成果一等奖。发表学术论文120余篇，有70余篇发表在《求是》、《北京大学学报》、《天津社会科学》等国家核心期刊上，有16篇被人大报刊复印资料全文转摘，有20余篇在空军、全军和全国获奖。主持或参与中央马克思主义理论建设工程项目《人的基本理论研究》、国家社科基金重大项目《党内民主问题研究》、国家社科基金项目《权力制约和监督研究》等17项课题的研究。先后被北京大学邓小平理论研究中心等4个单位聘为特约研究员；被选为中国人学学会常务理事，中国科社学会、中国政治学会、中国法理学会理事。

《权力制约和监督研究》是一部高水平的、富于创新性的学术成果，是近年来政治学研究领域处于领先地位的力作。

该成果采用了系统的方法、历史的方法、比较的方法和模拟的方法，从理论分析、历史经验总结以及现实问题透视几个方面，全面系统地研究了权力以及权力制约监督问题，是迄今为止权力制约监督领域最为系统的一项研究成果。

该成果与一般研究腐败和监督问题的论著不同，注意理论的探索与构建，因而具有理论深度；对现实进行透彻的剖析，因而是立足实际寻求问题解决办法和对策的范例；在借鉴国内外研究成果基础上进行深入研讨，因而处于学术前沿。该成果的对策研究提出许多具有独到见解的建议，对于加强我国权力制约监督的制度和政策选择，对于推进我国社会主义民主政治和政治文明建设，都具有重要的理论意义和实践价值。

该成果对经典作家的有关理论阐述精确，对历史经验教训的揭示深刻，对问题的分析透彻而具有创新性，所提出的对策建议系统全面并切合实际，是一部研究权力制约和监督问题的优秀著作。

是求事實

QUAN LI ZHI YUE HE JIAN DU YAN JIU QUAN LI ZHI YUE HE JIAN DU YAN

序

防治腐败是一项严肃的政治任务 和复杂的系统工程

郑 科 扬

物不防腐治腐必朽，事不防腐治腐必败，国不防腐治腐必亡。在社会主义国家，以国家政权为背景的任何权力都属于人民。坚决而有效地遏制以权谋私、贪赃枉法等腐败现象，直接关系到党的兴衰、事业的成败、国家的安危和人民根本利益的得失。掌握国家权力的任何机构或个人，如果凭借公共权力非法谋取私人或少数人的利益，都是对权力的滥用，而滥用权力又往往同掌权者的腐败联系在一起。马克思主义的执政党和党领导的国家机关，必须坚决贯彻落实“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的要求，不断健全和完善同民主政治发展相适应、同法治国家建设相协调、同政治体制改革相契合，从根本上解决防治权力腐败的制约监督机制问题。这是一项十分严肃的政治任务。

实践昭示我们，一个对人民负责、对推动社会历史进步负责的政党，必然是一个为了实现好、发展好、维护好人民利益而高度重视巩固政权的党，同样也必然是为了实现好、维护好、发展好人民利益而高度重视建设政权的党。不懂得人民掌握国家权力的极端重要性，不珍惜党同人民历经艰辛取得的权力，不善于并坚持为人民

用权，不坚决而有效地防治权力腐败的党，不可能成为一个始终得到人民拥护、能够长期执政的党。中国共产党在我们国家的领导地位和执政地位是历史和人民的选择。“党离不开人民，人民也离不开党”是一个经过长期检验得到证明的历史结论。人民当家作主的新中国的诞生，社会主义基本经济制度和政治制度的确立，社会主义自我发展和完善的改革以及面向世界的对外开放，中国特色社会主义现代化事业的蓬勃发展和人民生活获得历史上从未有过的改善和提高，充分证明中国共产党是一个无负于历史进步要求和人民谋求幸福愿望的好党。这既为中国共产党巩固执政地位、履行执政职能、完成执政使命提供了根本保证，同时也向党提出了一个必须长期面对的严肃政治任务，这就是：在继续推进中国特色社会主义建设事业的征途上，在新世纪新阶段面临的一系列新挑战新考验中，我们党一定要始终保持马克思主义政党的先进性，以高度的政治敏锐性和坚韧性，充分运用一切必要的手段去防治腐败，自觉为彻底摆脱历史上朝代兴替周期率进行坚持不懈的斗争。

改革开放以来，在紧紧抓住经济建设这个中心任务不放松的前提下，积极稳妥地创新政治体制、完善民主法制、加强对权力的制约和监督，一直是我们党高度关注的政治焦点之一。继上个世纪80年代初中共中央制定关于党内政治生活若干准则之后，1987年初中共中央又提出：要建立“一套制度制约和监督党和国家的高级领导人、特别是职权最高的领导人都能严格遵守宪法、遵守党纪，不至于不受任何限制而自由行动，使我们党和国家的治理基本上靠制度而不是靠个人。”在党的十四大、十五大、十六大报告中，江泽民同志根据发展社会主义市场经济的新形势新要求，分别提出要建立有效防范以权谋私等腐败现象的“约束机制”；要“完善监督制度，建立健全依法行使权力的制约机制”；要“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”。2006年1月6日，胡锦涛同志在中央纪委第六次全体会议上的讲话中再次指出：

“一些地方和领域，腐败现象屡禁不止，一个重要原因就是缺乏对权力的有效制约和监督。”

经过 20 多年的探索，我们党明确了紧紧围绕经济建设这个中心、密切联系改革开放和现代化建设实践开展党风廉政建设和反腐败斗争的指导思想；建立了党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败领导体制；形成了加强教育、健全法制、强化监督，通过深化改革不断铲除滋生腐败土壤的标本兼治、综合治理的基本对策；构建了以领导干部廉洁自律、查办大案要案、纠正部门和行业不正之风为内容的工作格局；坚持了战略上总体规划、全面部署，战术上分步推进、重点突破，把腐败现象遏制到最低限度的运作思路。随着反腐倡廉实践的深入和经验的积累，2000 年 12 月，中央决定深化行政审批制度、财政管理制度、干部人事制度改革，逐步完善建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、产权交易和政府采购等制度。2003 年底，党中央颁布了《中国共产党党内监督条例（试行）》和《中国共产党纪律处分条例》，进一步完善了党内监督机制。2004 年初，党中央建立了巡视制度，并决定对纪检监察的派驻机构实行统一管理。2005 年初，中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》（以下简称《实施纲要》）。

回顾改革开放以来不平凡的历程，我们深深感到，中国共产党领导人民走中国特色社会主义道路是完全正确的，已经创造出的历史性辉煌是无可否认的。同时，在这个过程中，由于主客观诸多因素的作用，以权谋私、贪赃枉法等腐败现象的滋生蔓延也是令人触目惊心的。在党中央的坚强领导、全党同志的共同努力和广大人民的积极参与下，反腐败斗争取得了一个又一个阶段性成果，举国上下对有效遏制腐败的信心在不断增强。但是，形势仍然严峻，特别是滋生腐败的内外条件还将长期存在。我们决不可稍有松懈，而应抓住有利时机，同心同德，扎实工作，以加强对权力的制约监督为

重点，把防治腐败的斗争不断推向前进。防治腐败是一项艰巨复杂的系统工程，包括健全和完善结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制等内容。这些内容不是彼此孤立的，而是构成了一个严密的系统，并具有任何系统都具有的整体功能大于单项功能之和的特征。《实施纲要》其基本思路和举措正是基于这一理念。因此，在贯彻实施中，必须坚持标本兼治、综合治理的方针，以教育为基础，以民主为根本，以法制为重点，以体制为核心，以监督为关键，把惩治与防范有机结合起来。

教育是基础。腐败是权力和私欲相结合的产物。遏制权力腐败的途径有两条：通过约束私欲来限制权力的滥用；通过约束权力来限制私欲的膨胀。前者是德治的方法，后者是法治的方法。德治以教育为主，防范于未然之前；法治以惩戒为主，治理于已然之后，两者缺一不可。教育是实行德治的前提。实践告诉我们，思想道德防线是拒腐防变的第一道防线，如果这道防线守不住，党纪国法防线也很难守得住。一些党员干部堕落为腐败分子，往往是从这道防线失守开始的。腐败分子蜕变过程的一个共同特点，就是思想意识腐败先于权力行为腐败。大到世界观、人生观、价值观和权力观、利益观、地位观的扭曲，理想信念的丧失，党性原则的淡薄，意志品质的衰退；小到对小事、小利、小节放松警惕，为私利所趋，为私欲所惑，为私情所动，都是思想意识腐败的表现和征兆。要防止由思想意识腐败导致权力行为腐败，就必须对广大干部加强马克思主义世界观、人生观、价值观和权力观、利益观、地位观教育，同时运用廉政典型进行示范教育，运用腐败案例进行警示教育，运用廉政条规进行法纪教育。标本兼治，要建立在教育的基础上。在改革开放和长期执政的条件下，以马克思主义理论武装头脑，筑牢思想道德防线，已成为我们每个党员干部的必修课。对于领导干部来说尤为重要。通过教育，使党员干部自觉把坚持党的路线方针政策作为生命线以自持，把模范遵守党纪国法作为拒腐防变的高压线以

自卫，把维护党纪政纪作为警戒线以自律，切实守住做合格人民公仆这个道德底线。

民主是根本。我们国家的一切权力属于人民，党政机关领导干部的权力来自于人民，其与人民的关系既是公仆与主人的关系，也是受权与授权的关系，因而其全部工作都要接受人民的监督。胡锦涛同志在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话中指出：“权力不受制约和监督，必然导致滥用和腐败。加强对权力的制约和监督，是社会主义民主政治建设的重要任务。”从第二次世界大战结束以来，国外一些大党、老党丧失执政地位的教训看，腐败是瓦解执政党执政基础的一个直接的主要因素。中国特色社会主义经济建设的发展，必然要求中国特色社会主义政治建设的相应发展，这是一个不可阻挡的趋势。我们必须自觉顺应这个趋势。发展社会主义民主政治，内在包含着对权力的制约和监督。遏制执政党内部腐败现象的滋生蔓延，离不开民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的有效实施。因此，必须完善民主选举制度，逐步扩大差额和直接选举的范围，不断创新充分体现人民意志的选举制度。必须完善民主决策制度，实现决策的民主化科学化，凡重大问题都由集体讨论决定，逐步形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制，确保党的正确路线方针政策的有效贯彻执行。必须完善民主管理制度，推进党务公开、政务公开、厂务公开、村务公开，凡涉及人民群众切身利益的重要事项，都应通过一定形式征求群众意见，保证人民群众依法行使自己的权利、依法管理自己的事务。必须完善民主监督制度，切实保障党员和公民在党章和法律范围内的选举权、监督权、罢免权以及检举权、揭发权、控告权，使各项权力的运行建立在民主监督的基础之上。

法制是重点。解决腐败问题和治病一样，预防代价最小，效果最好；事后治理不仅代价大，而且不易根治。能够最直接最有效地防治腐败的利器，就是制度法规。从政治生活的实际看，集体决策

制度、专家论证制度、科学评估制度、社会听证制度的实行，不仅可以减少和避免决策失误，而且对于个人独断专行、滥用职权行为是一种有效的牵制。公务开销制度的实行，对于动用公款游山玩水、大吃大喝等铺张浪费行为是一种有效的控制。亲属回避制度的实行，对于封妻荫子、任人唯亲等行为是一种有效的限制。干部交流制度和职务任期制度的实行，对于因长期在一个地方、一个单位任职所滋生的家长制、裙带风、关系网等政治流弊是一种有效的抑制。考核评议制度、离任审计制度、责任追究制度的实行，对于滥用权力、徇私舞弊行为是一种有效的遏制。因此，要加强对制度法规建设全局性、前瞻性问题的研究，把党的反腐倡廉政策适时转化为国家的制度法规。要建立健全以廉洁自律、制约监督、源头防范、案件查处、权益保障为主要内容的党风廉政建设和反腐败工作单项制度法规，充分发挥制度法规的整体效能。与此同时，要加强对制度法规执行情况的监督检查，做到令行禁止、违者必纠，切实维护制度法规的权威性和实效性。

体制是核心。腐败现象固然与个人的思想品质有密切联系，但更深层次的原因是权力结构和领导体制不够合理。江泽民同志指出：“好的体制，可以有效地预防和制止腐败现象的发生，反之，不好的体制，则会导致腐败现象的滋生和蔓延。”从我国政治生活实际看，党纪国法所不容的一些行为之所以屡禁难止，权力滥用和权力腐败之所以猖獗，一个重要原因就是权力过分集中，缺乏有效的制约监督。科学合理的权力结构是履职尽责的必要条件，权力结构上产生的问题只有从权力结构上去解决，才能达到预期目的。这就要求我们在坚持四项基本原则、保证全党团结统一和全局工作有效运行的前提下，积极稳妥地推进政治体制改革，对过分集中的权力进行适当分解，使政党组织、政权组织、社会组织的权力，决策机关、执行机关、监督机关的权力，以及中央、地方、基层的权力，按照管事与用权有机结合的原则科学配置，由不同职能的组织

或不同层级的机构分别行使，使各种权力之间相互平衡，形成科学有效的制约结构，以确保任何组织机构和个人都没有绝对的权力，任何权力都能受到相应的制约和监督。在不断完善社会主义基本政治制度，不断推进社会主义民主政治和法治国家建设的进程中，逐步实现政党组织、政权组织、社会组织之间的关系制度化，政权组织内部权力机关、行政机关、司法机关之间的关系制度化，中央、地方、基层之间的关系制度化，基层政治参与、民主管理、群众自治制度化。

监督是关键。不受制约监督的权力必然导致腐败，这已经被无数事实所验证。从这个意义上讲，监督对权力的有效运行是一种保障，对干部的健康成长是一种关爱。通过科学配置权力，形成既相互制约和监督又相互配合和支持的权力结构，以便对机构、人员、行为实施全要素制约，对权力的运行实施全过程调控。在权力体系内部，领导干部的权力行为要受到上级、下级和同级的制约监督；要受到代表机关、专门机关的制约监督。在权力体系外部，领导干部的权力行为要受到人民群众、民主党派、社会团体和新闻机构的制约监督。在权力运行中，领导干部的权力行为要受到制度规范和责任约束。在权力配置上，领导干部的权力要适当分解并具有明确的任期，各权力之间要形成制衡机制。监督要覆盖领导干部的工作圈、生活圈和社交圈，重点监督领导干部在政治思想、民主决策、选人用人、履行职责、工作作风、遵纪守法、廉政勤政等方面的表现，做到领导干部权力行使到哪里，活动延伸到哪里，监督就跟进到哪里，使领导干部无论职位多高、权力多大，都能置身于党和人民的监督之中。同时，要整合党内监督、行政监督、法律监督、审计监督、民主党派的监督、人民群众的监督、新闻舆论的监督，使各项监督能够动作协同，手段互补，信息共享，形成合力。

经济基础决定上层建筑，上层建筑必须为自己赖以存在的经济基础巩固和发展服务。我们正在中国特色社会主义伟大道路上前

进，经济建设要从国情出发走自己的路，政治建设同样要从国情出发走自己的路。如何加强对权力的制约和监督，确保公共权力的运行规范有序，正是通过深化政治体制改革，不断推进中国特色社会主义民主政治建设所要解决的问题。空军指挥学院王寿林同志主持的《权力制约和监督研究》，是根据党的十六大精神确定的国家哲学社会科学基金项目。本课题以实践经验为基础，以科学理论为指导，以系统分析为方法，分专著与专题对当代中国权力制约监督机制建设进行了认真的思考和深入的探讨，初步形成了一套比较系统、严密、规范的权力制约监督理论框架。这是目前我国在这一研究领域的探索中处于领先地位的作品之一。在本书即将出版之际，我应作者之约写了以上这些观感，权且作序。借此机会，向作者表示衷心祝贺，并希望作者再接再厉，为完善我国权力制约监督机制继续多尽心力。

2007年8月20日

目 录

序.....	郑科扬(1)
--------	----------

导 言.....	(1)
----------	-------

一、问题的提出.....	(1)
--------------	-------

1. 历史经验的警示	(2)
------------------	-------

2. 现实实践的启迪	(6)
------------------	-------

3. 弊绝风清的诉求	(10)
------------------	--------

4. 得失利害的忠告	(13)
------------------	--------

二、对策的定位.....	(19)
--------------	--------

1. 强化制约监督与发展民主政治	(20)
------------------------	--------

2. 强化制约监督与建设法治国家	(22)
------------------------	--------

3. 强化制约监督与创新政治体制	(23)
------------------------	--------

4. 强化制约监督与提升政治文明	(26)
------------------------	--------

三、理论的构建.....	(28)
--------------	--------

1. 研究方法	(29)
---------------	--------

2. 内容结构	(32)
---------------	--------

第 一 部 分

第一章 权力的基本概念.....	(43)
------------------	--------

一、权力的由来.....	(43)
--------------	--------

1. 权力的起源	(43)
----------------	--------

2. 权力的来源	(47)
----------------	--------

二、权力的界定	(49)
1. 权力的内涵	(49)
2. 权力的外延	(53)
三、权力的特性	(55)
1. 权力的作用方式	(55)
2. 权力的本质特性	(58)
四、权力的正负效应	(61)
1. 权力的正效应	(62)
2. 权力的负效应	(64)
第二章 制约监督的本质规定	(72)
一、制约监督的科学内涵	(72)
1. 制约监督的定义	(72)
2. 制约监督的区别	(73)
二、制约监督的本质要求	(75)
1. 制约监督主体的独立性	(76)
2. 制约监督对象的公开性	(77)
3. 制约监督关系的对等性	(78)
4. 制约监督手段的强制性	(80)
三、制约监督的框架结构	(81)
1. 直接与间接相结合	(81)
2. 横向与纵向相结合	(86)
3. 内部与外部相结合	(89)
4. 刚性与弹性相结合	(91)
四、制约监督的基本功能	(94)
1. 导向功能	(94)
2. 防范功能	(95)
3. 矫正功能	(96)

4. 惩戒功能	(97)
第三章 制约监督的主要手段	(99)
一、民主的基本内涵	(99)
1. 民主的实质	(99)
2. 民主所遵循的原则	(100)
二、民主的历史演进	(111)
1. 从君主到民主	(111)
2. 民主的历史变迁	(116)
三、法治的基本内涵	(127)
1. 法治的实质	(127)
2. 法治所遵循的原则	(129)
四、法治的历史演进	(132)
1. 从人治到法治	(132)
2. 法治的历史变迁	(136)
第四章 制约监督的实现途径	(149)
一、以权利制约权力——健全民主监督机制	(149)
1. 权力的委托	(149)
2. 权力的控制	(152)
3. 权力的收回	(155)
二、以权力制约权力——健全权力制约机制	(156)
1. 分权——以权力制约权力的前提	(157)
2. 制衡——以权力制约权力的实质	(160)
3. 限任——以权力制约权力的保证	(163)
三、以法律制约权力——健全法律规范机制	(166)
1. 权力的委托依法律进行	(166)
2. 权力的运行靠法律约束	(167)