

LINGDAO GANBU QUANLI JIANDU YANJIU

领导干部权力监督研究

杨长青 著

中央文献出版社

LINGDAO GANBU QUANLI JIANDU YANJIU

领导干部权力监督研究

杨长青 著

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导干部权力监督研究/杨长青著.——北京:中央文献出版社,2002.12

ISBN 7-5073-1286-0

I. 领导... II. 杨... III. 领导人员—监督—研究—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 092741 号

领导干部权力监督研究

杨长青 著

责任编辑 姚建平

中央文献出版社 出版发行

(北京西四北大街前毛家湾1号 100017)

武汉市爱民印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168mm 1/32 9.5 印张 150 千字 印数:1—1500 册

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5073-1286-0 C·145

定价:18.00 元

版权所有 违者必究

序

对党和国家的各级干部进行监督，防止他们由人民的“公仆”蜕变为人民的“主人”，这是关系到党和国家兴衰存亡的大事。

早在1945年7月，毛泽东同志在延安同黄炎培先生的谈话中就谈到这个问题。黄先生说：希望中共执政后能找到一条新路，跳出“其兴也浚焉”、“其亡也忽焉”、“人存政兴”、“人亡政息”的所谓历史周期律。毛

泽东同志答道：我们已经找到新路，能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民监督政府，政府才不敢松懈。建国后，毛泽东同志为开拓民主新路、打破这“周期律”进行了艰难的探索，也取得重要成果和宝贵经验。在我国社会主义新时期，邓小平同志高度重视对党和国家的干部进行监督，特别强调加强监督制度建设。早在改革开放之初，他就明确提出“要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部”。“对各级干部的职权范围和政治、生活待遇，要制定各种条例，最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查”。中共十三届四中全会以来，江泽民同志在一系列重要报告和讲话中，把建立监督制度、推动领导干部廉洁自律、克服消极腐败现象提到关系党和国家生死存亡的高度来认识，强调“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，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”。从中共三代领导集体核心的论述中可以清楚地看出，研究领导干部权力监督是一个至关重要的课题。杨长青同志作为一位党政干部选择这个课题进行研究，并撰写了《领导干部权力监督研究》一书，无疑是很有意义的，也是值得称道的。

该著以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以中共十一届三中全会以来重要文献为依据，从现阶段我国的实际出发，对社会主义市场经济条件下领导干部权力监督的理论、制度、运行机制等一系列问题，进行了比较全面、系统、深入的探讨，作出具有一定理论水平和新意与应用价值的学术成果。

该著运用历史唯物主义的观点和方法，揭示了领导干部权力的本质，澄清了在领导干部权力本源上的一些错误观念，并以大量丰富翔实的资料对权力腐败现象作了系统的分析，论证了我国权力腐败的主要表现形式、基本特征、危害与根源。从而为加强对领导干部的权力监督提供理论与现实依据。

该书的重点是探讨建立和完善社会主义市场经济条件下权力监督制度、体制。制度、体制问题带有根本性。只有不断健全和完善权力监督制度和运行机制，才能从源头上预防和治理腐败现象，不断推进党和国家各级干部的廉政建设，培养和造就忠于职守、廉洁奉公、艰苦奋斗的领导干部。

作者针对我国目前权力运行中的问题，解放思想，大胆探索，提出建构具有中国特色社会主义权力制约机

制与监督体系、改革干部选拔任用制度等设想。其中关于权力适度的分解，增强权力之间的制衡功能；提升纪检监察机构的地位，强化其在权力监督中的权威；制定统一的、有权威的权力监督法典，坚持依法治权与以德律权相结合等，都是有创新见解的，具有重要的参考价值。

领导干部权力监督问题，是一个全局性、战略性的重大研究课题，也是一个异常复杂、艰难的研究课题。因而是一个需要许多理论工作者和实际工作者持续努力、不断把研究推向深入的课题。我对杨长青同志的这项研究成果感到满意，希望他在自己的工作岗位上再接再厉，努力把这个课题继续研究下去，为构筑适合中国国情的科学、合理、有效的权力监督机制，推进党政干部廉政建设，作出新的贡献。

李会涛

2002年10月

（作者系华中师范大学教授、博士生导师）

导 言

在现代社会中,权力是一种普遍存在的政治现象。它是具有社会公共权力的人或政治集团,指挥、支配、控制他人或群体按照自己的意志执行的特殊力量,是维系社会协调、持续发展的特殊工具。马克思主义认为,生产力决定生产关系,经济基础决定上层建筑,但生产关系和上层建筑对生产力和经济基础具有反作用。领导

干部是一个特殊的社会群体，是社会公共活动的指导者、组织者和协调者。领导干部权力属于上层建筑领域，它具有两重性，若能正确使用它，就能为民造福、于国谋利，推动经济和社会的发展；反之，就会贻误党和人民的事业，阻碍经济和社会的发展，甚至导致政权的蜕变或丧失。

我国的一切权力属于人民，人民是国家公共权力的所有者。全体人民并非都直接管理国家事务，而是将公共权力委托给各级领导机关和各级领导干部，使之成为自己掌握公共权力和管理国家事务的代表者、引导者和服务者。我国权力的这种性质，决定了我们的领导干部必须忠实于人民的意志，运用人民赋予的权力全心全意为人民服务，始终代表最广大人民的根本利益。同时，人民有责任和义务对我们的领导干部行使权力进行制约和监督。江泽民同志在庆祝中国共产党成立七十周年大会上讲话中指出：“我们党取得执政地位以后，获得了更好地为人民服务的条件，也增加了脱离群众甚至腐败变质的危险。在改革开放和发展商品经济的条件下，这种危险会更大，如果放松警惕，带来的后果也会更严重。”这告诉我们，坚决反对和防止腐败是全党一项重大的政

治任务。作为执政党的中国共产党要始终坚持执政为民，高度重视党风廉政建设和反腐败斗争，克服消极腐败现象，不断推进中国特色社会主义事业的发展。我国改革开放以来、特别是党的十三届四中全会以来，我们的党和政府坚持一手抓改革开放，一手抓惩治腐败，明确了反腐败斗争的指导思想、基本原则、领导体制和工作机制、工作格局，党风廉政建设和反腐败斗争不断推向前进，为维护改革、发展、稳定的大局创造有利条件。

权力腐败作为一种社会历史现象，古今中外莫不有之。18世纪法国启蒙思想家孟德斯鸠曾说：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”19世纪英国历史学家阿克顿也说：“权力趋于腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。”这反映了权力与腐败存在着天然联系。从本质上说，腐败现象是剥削阶级和剥削制度的产物。社会主义制度作为区别于历史上任何剥削制度的一种崭新的社会制度，具有以往任何社会制度均无法比拟的先进性，它为从根本上消除腐败现象创造了条件。但是我们应该看到，我国目前正处在社会主义初级阶段，实行改革开放，发展社会主义市场经济，许多方面的机制、体制和制度还不完善；封建主义和资本主义

腐朽没落思想仍然侵蚀着干部队伍；有些地方和部门的思想政治建设抓得不紧，管理和监督松弛；一些领导干部不注意世界观改造，理想信念动摇，革命意志衰退，放松了对自己的严格要求。这些因素的存在和蔓延，成为权力蜕变和腐败的土壤和条件，以至于有些领导干部在市场经济大潮中经不住权力、金钱、美色的考验，已由“社会的公仆变为社会的主人”，滥用权力，以权谋私，贪污受贿，滑入了犯罪的深渊，被人民所唾弃。这些都警示人们，权力需要制约和监督，失去制约和监督的权力必然导致腐败。权力腐败是我们党和国家肌体上的一颗政治毒瘤，如果不清除这颗毒瘤，我们的改革开放和社会主义现代化建设就没有坚强的政治保证，就会有亡党亡国的危险。因此，注重和加强领导干部权力监督的研究，对于我们建设有中国特色社会主义的伟大事业具有极为重要的理论意义和现实意义。

党的十六大报告指出：“加强对权力的制约和监督。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，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督，加强对人财物

管理和使用的监督。强化领导干部内部监督，完善重大事项和重要干部任免的决定程序。改革和完善党的纪律检查体制，建立和完善巡视制度。发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用。实行多种形式的领导干部述职述廉制度，健全重大事项报告制度、质询制度和民主评议制度。认真推进政务公开制度。加强组织监督和民主监督，发挥舆论监督的作用。”这是我们党正确运用马克思主义理论，科学总结建国 50 多年来、尤其是改革开放 20 多年来的执政经验，融会“三个代表”重要思想，对新形势下加强权力制约和监督而提出的明确要求。她必将有力推进我国政治体制改革和社会主义民主政治建设，促进社会主义物质文明、精神文明和政治文明。

权力监督问题有不少中外学者在研究和探讨。在阶级社会里，权力具有阶级性，是为统治阶级服务的，反映着一定的阶级关系。权力总是与各国所特有的历史条件和社会基本制度联系在一起，具有各自的特性。在我国社会主义市场经济条件下，领导干部的权力是和社会主义基本制度结合在一起运行的，也就必然形成自身的特性。研究我国社会主义市场经济条件下权力监督问

题，必须立足我国的基本国情，从我国的实际出发，摸索其有效途径和办法，探讨建立和完善相关机制、体制和制度。其目的在于矫正权力运行的偏差，预防和遏制权力无限扩张，保证权力在法定的程序和职权范围内行使，防止滥用权力、以权谋私现象的产生。

围绕上述主题，本书从七个方面进行阐述：一是正确认识领导干部权力的本质。运用马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义的观点和方法，结合我国具体国情，论述领导干部权力的内涵、基本特征和本源，阐明人民是国家的主人，是权力的所有者，而领导干部是人民的公仆；领导干部的权力来自于人民，必须用于人民、造福于人民。二是分析领导干部权力腐败的主要表现形式、基本特征、危害和原因，从而论证权力失去制约和监督导致蜕变和腐败的必然性。三是正确看待领导干部权力监督的必要性、重要性，坚持权力监督的基本原则，为实施权力监督提供理论和思想基础。四是建立和完善领导干部权力制约机制。适度分解权力，构建合理的权力结构，使权力之间形成一种分立、制约、平衡关系。实行以权力制约权力、以市场规范制约权力、以法律制约权力、以权利制约权力的架构，防止权力异化。五是构

建具有中国特色社会主义的权力监督体系。加强共产党内部监督、人民代表大会监督、人民政协监督、新闻舆论监督和群众监督等，形成多元化的监督系统。建立预防和惩处并举的权力监督体制和机制，特别是适应社会主义市场经济的要求，规范行政权力，严格依法行政，从经济源头预防和治理腐败，铲除权力腐败的土壤和条件。根据权力运行的规律和特点，强化权力监督的制度建设，用制度规范权力的运行。六是建立健全科学的干部选拔任用制度和监督管理机制。进一步扩大干部工作中的民主，坚持群众公认的原则，落实群众对选人用人的知情权、参与权、选举权和监督权。建立领导干部的选拔、考察、考核、交流、辞职、惩处机制和用人失察失误责任追究制度，使人民的权力始终掌握在忠于党、忠于人民、德才兼备的领导者手中。七是坚持以德律权与依法治权的统一。通过道德的自律和法律的他律，推进领导干部权力运行的法制化、制度化、规范化，保障领导干部自觉为人民掌好权、用好权。本书的着力点是从我国发展社会主义市场经济和推进社会主义民主政治建设要求出发，根据权力运行的规律和特点，提出领导干部权力监督的基本思路或构想。

本书的创意和特点主要体现在三个方面：第一，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以党的十一届三中全会以来中央有关重要文件和中纪委重要规定、特别是党的十六大精神为依据，使权力监督研究建立在科学的理论体系和相关规定的基础之上。第二，坚持理论与实践相结合的学风。从实际出发，深入调查研究，在掌握大量翔实的现实材料的基础上，运用马克思主义的立场、观点和方法，对我国社会主义市场经济条件下的权力腐败现象进行剖析，通过个案分析、归纳、概括、总结，上升到理论的高度来认识问题，把实证研究与规范研究有机结合起来。第三，坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线，进行探索性研究。针对我国目前权力运行中的问题，提出了一些解决问题的措施和办法，如实行适度的权力分解，增强权力之间的制衡功能，建立一种配置科学、结构合理、相互制约的权力约束机制；建立党的代表大会常任制，健全党内监督，进一步发挥党的代表大会的作用；提升纪检监察专门监督机构的地位，实行垂直领导体制，强化其在权力监督中的权威；完善预防和治理权力蜕变和腐败的法律，制定一部统一的、有

权威性的、操作性强的权力监督法典，依法治权，使权力监督纳入法制化的轨道。还针对我国权力监督机制、体制和制度方面缺失的问题，根据我国国情，借鉴人类政治文明的有益成果，提出对领导干部权力进行制约和监督的一些构想或建议，并尽可能体现其合理性、实效性和可操作性，为拓展当今中国权力监督研究的思路提供参考借鉴。

目 录

序	李会滨 (1)
导 言	(1)
第一章 领导干部权力的本质	(1)
一、领导干部权力的涵义	(2)
二、领导干部权力的基本特征	(9)
三、领导干部权力的本源	(13)
第二章 领导干部权力的蜕变与腐败	(18)
一、权力腐败的主要表现形式	(21)
二、权力腐败的基本特征	(38)
三、权力腐败的危害	(46)