

政府权力运筹学

ZHENG FU QUAN LI YUN CHOU XUE

主 编 郭 济

副主编 武树帜 沈荣法 高小平

人 民 出 版 社

政府权力运筹学

ZHENG FU QUAN LI YUN CHOU XUE

主 编 郭 济

副主编 武树帜 沈荣法 高小平

人 民 出 版 社

责任编辑:刘彦青

装帧设计:肖 辉

版式设计:朱启环

图书在版编目(CIP)数据

政府权力运筹学/郭济主编. -北京:人民出版社,2003.4

ISBN 7-01-003905-4

I. 政… II. 郭… III. 国家行政机关-行政学 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 023187 号

政府权力运筹学

ZHENG FU QUAN LI YUN CHOU XUE

郭 济 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:14.5

字数:334 千 印数:0,001-5,000 册

ISBN 7-01-003905-4 定价:28.00 元

序

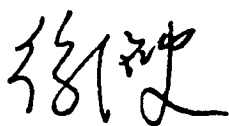
权力运筹是一门科学。古今中外政治家、行政管理家都十分重视研究这门学问。所谓“运筹帷幄之中，决胜千里之外”，讲的是军事权力的运筹，但是人们往往把它引申到各项政治与管理权力的运筹上来。这说明，权力运筹当否，直接关系到胜败。

江泽民同志在党的十六大报告中指出：“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”。这就为我们研究现代政治文明条件下的权力运筹问题，确立了指导思想，提供了基本思路，明确了主要原则。

在我们国家，一切权力来自人民。政府权力的一个基本属性是公共性、人民性，其本质是对国家负责，为人民服务。政府必须廉洁奉公，求真务实，与时俱进。权力的公共性、人民性需要法制作保障。依法治国、依法行政，是政府权力运筹的核心。同时，法治还需要与德治相结合。法治要以德治为指导，德治要以法治为基础，将法治与德治统一起来。

政府权力运筹是一门兼具应用性、学术性的交叉学科。中国行政管理学会开创性地研究这个课题，具有现

实意义和理论意义。本书的出版将填补行政管理学研究的一个空白,对权力运行的实践产生良好影响。希望这门从实践中来的科学理论,在实践中深化研究,理论工作者和实际工作者联手,不断创新,提升理论,指导实践。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '徐守' (Xu Shou).

2002年12月26日

目 录

序	(1)
第一章 政府权力产生	(1)
第一节 国家权力的产生	(1)
第二节 政府权力来源	(8)
第三节 政府权力依据	(12)
第四节 中国政府权力来源	(18)
第二章 政府权力宗旨	(25)
第一节 政府权力宗旨的基本内涵	(25)
第二节 政府权力宗旨的目标取向	(34)
第三节 政府权力宗旨的价值追求	(43)
第四节 政府权力宗旨的主要实现途径	(51)
第三章 政府权力组成	(60)
第一节 政府权力体制	(60)
第二节 政府权力统一	(73)
第三节 政府权力层次	(77)
第四节 政府权力配置	(81)
第四章 行政权力范围	(87)
第一节 行政权力范围概念及正确规范权力范围的 必要性	(87)

第二节	行政权力范围的决定因素	(92)
第三节	现行行政权力范围的缺陷和行政权力范围 的正确确定	(100)
第四节	正确划分中央与地方的权力范围	(109)
第五节	市场经济体制下政府、市场、企业的权力范围	(117)
第五章	政府权力运行方式	(127)
第一节	政府权力运行主要方式和基本特征	(127)
第二节	改革政府权力运行方式	(137)
第三节	适应入世的要求,加快政府权力运行方式转换	(152)
第四节	规范、创新政府权力方式	(161)
第六章	政府权力运行机制	(178)
第一节	政府权力运行机制概述	(178)
第二节	政府权力的运行协调机制	(197)
第三节	市场机制在政府权力运行机制中的作用	(208)
第七章	政府权力决策	(219)
第一节	政府权力决策概述	(219)
第二节	政府权力决策界限	(231)
第三节	政府权力决策原则	(240)
第四节	政府权力决策要处理好几个关系	(248)
第八章	政府权力行使	(255)
第一节	权力行使职责	(255)
第二节	权力行使程序	(262)
第三节	权力行使原则	(267)
第四节	权力行使中的问题	(273)
第五节	权力行使从人治到法治	(280)
第九章	政府权力形象	(287)
第一节	政府权力形象概述	(287)
第二节	权力运行与政府形象	(299)

第十章 政府权力制约	(313)
第一节 权力失去制约必然导致腐败	(313)
第二节 政府权力制约的探索	(325)
第十一章 政府权力监督	(342)
第一节 政府权力务必监督	(342)
第二节 多渠道全方位监督政府权力	(351)
第三节 健全和完善政府权力监督体制	(381)
第十二章 政府权力展望	(407)
第一节 政府权力行使范围法定化	(407)
第二节 政府权力行使方式程序化	(416)
第三节 政府权力行使责任化	(423)
第四节 政府权力运作方式现代化	(430)
第五节 对政府权力运行的监控法治化	(436)
资 料	(441)
后 记	(456)

第 一 章

政府权力产生

第一节 国家权力的产生

一、国家权力产生的理论和实践

(一)国家权力的涵义

研究国家权力,首先须理清权力的涵义。

权力是一种社会关系,是人类社会所特有的现象。自古及今,中外学者对“权力”内涵的界定,众说纷纭。近代有两种基本观点:一种是“能力说”,即认为“权力”是指一个行为者影响其他行为者的态度和行为的能力。多数思想家持此观点。如马克斯·韦伯认为,权力就是一个人或若干个人在社会活动中即使遇到参与该活动的其他人的抵制,仍有机会实现他们自己的意愿的一种控制力。一种是“关系说”,即认为“权力”是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。持这种观点的人也不少。如托马斯·霍布斯在《利维坦》一书中指出:权力即一种主动出击的行动者与被动承受对象之间的因果关系,认为行动者的权力和有效的动因是一回事。以上两种观点虽着眼点不同,但都从不同角度揭示了“权力”的特性,其共同点是:都把权力看成一种

力量,依靠这种力量可以造成某种特定的局面或结果,即使他的行为符合自己的目的性。这在一定程度上揭示了权力的本质。

国家权力,与国家同时产生。作为权力在政治领域的特殊表现,即是政治权力。关于这一点,马克思主义的经典作家作了精辟的论述。马克思认为,在我们面前有两种权力:一种是财产权力,也就是所有者的权力,另一种是政治权利,即国家权力。^① 国家权力具有鲜明的阶级性和历史性。马克思、恩格斯强调指出原来意义上的政治权力,是一个阶级用以压迫另一个阶级的有组织的暴力。

国家权力是用来描述政府主体之间相互影响和相互作用的状态和情况的范畴。实现它所依靠的力量,主要是政治强制力。但也不排除半强制与非强制力量的借用,虽然这些力量不一定属于政治领域。所以说,政治权力不是孤立的,而是开放的,与其他领域复杂地交错在一起。国家权力所要实现的目的,主要表现为利益。国家权力所要实现的利益,不论其形态如何,物质的或精神的,对于权力主体而言,都是属于根本性的利益。

结合以上关于权力涵义的认识以及对国家权力性质、依靠力量、目的的分析,联系当今政治实践中的国家权力现象,运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点,对国家权力可以作出这样的解释:“国家权力是在阶级社会里,在特定的社会政治共同体中,经济上占统治地位的阶级,为了实现和维护自身的利益和原则,凭借国家这种物质强制力,对其他阶级或个人进行控制和制约的能力。”^②

① 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第330页。

② 杨光斌:《现代政治学原理》,中国人民大学出版社2000年版,第101页。

国家权力与各种社会力量有所不同的是：依靠力量为国家强制力，也包括半强制和非强制的辅助性力量。

（二）国家权力产生的理论和实践

人具有社会性，社会是人的生存方式。人只有结成一定的社会关系，才能从事社会的物质生产，也才有可能生存和繁衍。在社会共同的协作关系中，每个人都有自己特殊的需要和利益，这就必然产生矛盾和冲突。为了维护社会的稳定，有效的组织社会生产，所以承担着协调不同的个人利益，管理生产活动和其他活动职能的公共权力便应运而生。

国家权力属于公共权力的一种，但国家权力更有它不同于一般公共权力的独特的产生根源。

关于国家权力主要有“神创论”、“暴力论”、“契约论”和“阶级冲突论”等几种观点。

“神创论”认为：国家权力源于“神”。“神”在东方主要是“天”，中国的皇帝自称“天子”；在西方“神”的代表是“上帝”。

“暴力论”认为：国家权力源于暴力、掠夺和征服，而不是社会内部发展的结果。

“契约论”认为：人类最初生活在没有国家权力、没有法律的“自然状态”下，后来为了在恶劣的自然条件下更好的生存，或为了避免以强凌弱，以众凌寡的情况，人们就彼此联合起来，订立契约，共同遵守一个权威的政治共同体，于是国家与国家权力就产生了。国家权力是人们订立契约而赋予政治共同体的。

“阶级冲突论”认为：国家是社会发展到一定阶段产生的，是阶级冲突和阶级斗争不可调和的产物。人类历史发展的实践证明“阶级冲突论”的科学性。

原始社会末期，社会生产力的发展，尤其是较先进的铁制生产

工具的出现,促成了两种结果:一是生产工具的改进,使个体家庭有能力从事生产;另一方面,生产工具的改进,出现了剩余产品,围绕着对剩余产品的处理,私有观念产生了。以上两个方面表明,私有制的出现已成为历史的必然。

私有制产生以后,人们之间自然出现了贫富的分化,与之相伴的原始氏族民主制内部也发生了相应的变化:原来的氏族首领和军事首领逐渐开始利用手中的权力牟取权利,逐步地巩固自己的地位,增加自己的财富,成为氏族中的特权阶层。相反的,许多氏族成员逐渐贫困,战俘更是一无所有,地位低下。这样就导致了社会成员之间利益的分裂和对立。于是,阶级就产生了。

阶级的产生,同时也标志着阶级冲突与斗争的开始。随着社会的发展,剥削阶级和被剥削阶级的矛盾日益加深,当社会自身不能调和对抗阶级斗争的时候,历史发展客观要求有一个机关似乎代表第三种力量来压制对抗阶级的公开冲突。同时,既得利益的阶级为了维护自己的地位和已有的社会生产关系,而建立和发展了专门的有组织的暴力机关。于是,国家便在社会的客观要求与既得阶级的利益驱动下历史地产生了。在同一过程中,在经济上占统治地位的阶级,为了维护和实现自身的利益和原则,凭借国家这种物质强制力,对其他阶级或个人进行控制和制约,于是国家权力也同时产生。

由此可见:第一,国家权力不是随着社会的产生而产生,而是社会发展到一定阶段,随着阶级的产生而产生的,是阶级斗争的产物和表现;第二,国家权力的产生既有它独特的本质根源——私有制、阶级和阶级斗争,又有着一般公共权力产生的根源——人的社会性。这就表明了国家权力的基本外延——维护阶级统治和组织社会运行。

二、政府权力与国家权力的关系

(一) 政府权力的内涵与外延

关于政府,学界有广义和狭义之说,狭义政府,即行政机关。

政府权力,狭义上即行政权。所谓行政权,学界通常认为:行政权是国家行政机关执行法律、管理国家行政事务的权力,是国家权力的组成部分。^①

从历史看,行政权是一个不断发展的概念,著名思想家孟德斯鸠在其《论法的精神》一书中,把行政权界定为“有关国际法事项”的权力,即媾和或宣战、派遣或接受使节,维护公共安全,防御侵略的权力等。在孟德斯鸠时代,行政权主要表现为外交、军事和国内安全方面的权力,而在现代社会,除上述传统的权力外行政权已扩展到对经济、教育、环境、社会保障等各个方面的管理。可见,行政权概念发展的历史也是其外延发展的过程。

现代各国宪法对行政权的外延都有所涉及,如美国宪法第2条第一节规定行政权属于总统;第二、三节列举总统具有任命官员权、缔结条约权、军队统帅权等;我国1982年宪法第三章第三节第89条也规定了国务院的权力。虽然各国宪法对行政权的规定有很大差异,但从理论上整合行政权的外延,行政权主要包括三部分:即行政事权、财权和组织人事权。

1. 行政事权。即国家管辖的行政事务,主要有保障国家安全、可持续发展经济,文化建设和社会保障四个方面。

2. 财权。它是国家对行政事务管理的保障和物质手段。财权又可具体分为三部分,即财政收入权、财政支出权和财产管理

① 张树义:《行政法学》,中国政法大学出版社1995年版,第8页。

权。

3. 组织人事权。国家对行政事务的管理离不开具体的机关和人员,所以行政权应包括组织人事权,组织人事权主要包括行政组织权和人事管理权。

以上三部分相辅相成,行政事权是行政权存在的基础,而行政权的运行离不开机关人员,也离不开物质条件,因而需要财权、组织人事权的保障。

(二)国家权力与政府权力的关系

1. 国家权力与政府权力的联系

(1) 国家权力与政府权力涉及的核心问题是同一的,即公共权力。二者都有对保障个人安全、自由,为个人的全面发展创造条件和环境的任务,同时还都有其特定的主动性,因此也极容易对个人自由造成威胁。所以二者都需要从机制上对其加以制约,以防止侵害公民个人权利。

(2) 二者在性质上是同一的,即都兼具阶级性和社会性。阶级性表明二者归根到底是统治阶级行使的权力,维护统治阶级统治,代表统治阶级利益。社会性表明二者都需要维护社会秩序稳定,促进社会经济可持续发展,加强社会文化建设。

(3) 从实体方面讲,政府是国家的一部分。政府权力也是国家权力的一部分。同时由于国家权力的抽象性,所以政府权力是国家权力的有效载体之一。一方面,国家权力是从政府权力的活动和结果中抽象出来的,即通过政府权力的运行及其产生的社会效果,才能体现出国家权力的性质。国家权力要实现其制约和控制的能力,需要借助政府权力的运行。另一方面,国家权力中各种权力相互作用的情况决定着政府权力的结构形式和运行状况。

2. 国家权力与政府权力的区别

(1) 二者的主体不同,政府权力的主体只是行政机关。国家权力主体则不仅为行政机关,例如我国国家权力的主体除了政府机关,还有权力机关、审判机关、法律监督机关等。

(2) 二者的外延不同,政府权力仅是国家权力外延的一部分。国家权力外延除了政府权力以外,通常还包括立法权力和司法权力等。

(3) 虽然二者性质同一,但侧重点有所不同。国家权力强调的是公共权力的性质,即其阶级性和历史性,往往是抽象的;而政府权力强调的是公共权力的具体结构及其运行状况,往往是具体的,它比国家权力体现出更多的社会性。也就是说,在实际的政治生活中,一个政府能否被社会接受,需要发挥其政府权力的社会性功能。政府权力应当确保多数人的经济利益和物质生活;能够保障多数人一定的政治利益;能够保障社会稳定,保障大多数成员的人身安全等等。

(4) 二者的稳定性不同,在整个权力体系中,政府权力的层次要比国家权力低。伴随社会政治、经济、文化的发展,政府权力首当其冲,需要对这些变化与发展作出回应,需要与时俱进而不断革新其结构和运行方式。19世纪末20世纪初,西方国家对经济的干预,就体现了政府权力面对垄断资本主义的现实而扩展管理事务的灵活性。在现代社会,行政权扩展到立法和司法领域,而出现的授权立法与委任立法、行政司法现象,更是体现了政府权力的拓展与灵活性。而层次较高的国家权力则具有相对的稳定性。它往往是在国家的政治情况发生根本性或体制性的变化之后,才有所变化。

第二节 政府权力来源

一、分权理论与西方国家政府权力

分权理论是西方国家权力理论中最重要的内容之一。近代分权学说起源于古罗马、古希腊的制衡思想。古希腊的亚里士多德在《政治学》中就曾提出,任何一种政体都由议事机能、行政机能和审判机能组成。到了17世纪,英国的思想家J. 洛克第一次明确地提出了分权学说。他认为国家权力应一分为二:一是立法权,应交由议会;一是行政权,应交由君主。18世纪,英国启蒙思想家孟德斯鸠集分权学说之大成,创立了完整的分权与制衡学说——即“立法、行政、司法三权分立”的思想。美国联邦党人汉密尔顿和麦迪逊又进一步发展了分权理论,麦迪逊提出“以权力制约权力”的方式,在政府内部实行分权。首先实行中央和地方的分权,然后在政府内部进行分权,即立法、司法、行政三个部门之间的分权。

分权理论的主要涵义有两点:其一是分权。一方面将国家权力分为立法权、司法权和行政权三部分,分别交由不同的机构去执行;另一方面,在中央和地方之间进行分权。其二是制衡。一方面在三个权力部门行使权力时设置一种监督和制约机制,以保持三个部门之间的平衡;另一方面,中央政府和地方政府之间互相制衡。

分权与制衡原则是资本主义政治制度的基本原则,它对各个主要资本主义国家的政府权力的权限和运作均有深刻影响,但这一制度与原则在不同国家实行却有不同的特征。其中,以美国和英国影响最为深远。

美国实行的是典型的“三权分立”体制。

首先是分权。总统为政府首脑,行使行政权,总统领导下的内阁成员由总统任命,他们只对总统负责,而不对国会负责。立法权属于国会参、众两院。司法权属于联邦最高法院及其下级法院。所以,美国政府权力在其分权的国家权力框架体系内主要是行政权。

其次是制衡。对政府权力的制衡主要表现在以下两个方面:

(1)总统的权力受到国会和联邦法院的制约,即行政权受立法权与司法权的制约。进而言之,有以下两点:第一,国会对政府的制约。政府所有的财政收入必须由国会制定预算法予以确定,任何行政措施,如果得不到国会预算的批准,只有取消。总统任命的高级官员、外交使节、联邦法院的法官必须得到众议院的同意。总统与外国缔结的国际条约,必须得到参议院 2/3 以上多数的同意。总统是全国武装力量的最高统帅,但总统没有宣战权,宣战权属于国会,总统向海外派兵或采取重大的军事行动,必须在 48 小时之内通知国会,并得到国会的同意。对政府和总统的一切行动,国会有权过问。总统和高级官员如果有违法、失职和犯罪行为,由众议院提出弹劾,由参议院进行审讯,然后由参议院作出是否要求总统辞职的决定。如果是犯罪,由司法机关独立处理。第二,联邦法院对政府的制约。联邦最高法院行使“司法审查权”,可以把它认为是“违宪”的总统所颁布的命令宣布为“无效”;联邦法院行使“司法复审权”,可以宣布令状废止任何行政违法的行政行为。

(2)美国联邦中央和地方政府的制衡。美国联邦制的基本精神就是使中央政府和各州政府的权力皆由宪法规定,受宪法保障,双方在宪法所规定的范围内各有一定的独立权限,彼此互不侵犯。