

莫吉武 著

当代中国政治 监督体制研究

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI JIANDU TIZHI YANJIU

中国社会科学出版社

0110281

广州市社会科学界联合会资助项目

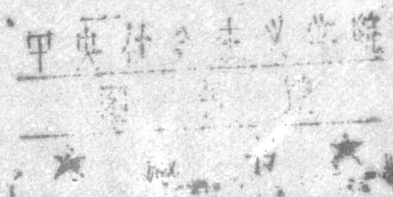


201102813

当代中国政治 监督体制研究

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI JIANDU TIZHI YANJIU

莫吉武 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治监督体制研究/莫吉武著. —北京: 中国社会科学出版社, 2002.10

ISBN 7-5004-3576-2

I. 当… II. 莫… III. 政治—监督—研究—中国

IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 079708 号

责任编辑 田 文

责任校对 修广平

封面设计 王 华

版式设计 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—64030272

网 址 <http://www.caspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 河北鑫鑫装订厂

版 次 2002 年 10 月第 1 版

印 次 2002 年 10 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 9.25

插 页 2

字 数 240 千字

印 数 1—2000 册

定 价 20.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
一、政治监督：概念·形态·功能	(1)
(一) 政治监督概念的诠释	(1)
(二) 政治监督的基本形态	(4)
(三) 政治监督的功能	(9)
二、我国政治监督体系设计和运行机制	(14)
(一) 对我国政治监督体制的分析	(14)
(二) 政治监督体系的设计	(21)
(三) 政治监督体系的整合优化	(30)
三、民主与法制：有效监督的制度保障	(33)
(一) 民主政治：政治监督的制度安排	(33)
(二) 政治监督的法制条件	(38)
第二章 权力·腐败·制约——政治监督发生学研究	(42)
一、政治权力的产生与异化	(42)
(一) 权力与政治权力	(42)
(二) 政治权力异化的机理分析	(49)
(三) 权力流失与权力缺席	(53)
二、公共权力的异化与腐败	(60)
(一) 当前腐败行为的突出表现与特点	(62)
(二) 腐败危害的理性透视	(64)

2 当代中国政治监督体制研究

(三) 体制与腐败: 相关分析	(66)
三、权力腐败与权力制约	(74)
(一) 以法制权	(74)
(二) 以权制权	(76)
(三) 以民制权	(77)
(四) 以德制权	(79)
 第三章 党内监督的若干理论问题	(83)
一、党内监督: 概念、性质和功能	(83)
(一) 党内监督的基本概念	(83)
(二) 党内监督的本质特征	(84)
(三) 党内监督的功能	(88)
二、党内监督机制的构成	(92)
(一) 党内监督的要素	(92)
(二) 党内监督各要素之间的关系	(104)
(三) 外在因素对实际的党内监督机制构成的影响	(107)
三、加强与完善党内监督机制	(109)
(一) 党内监督领导体制改革构想	(109)
(二) 完善党内监督制度	(119)
(三) 正确认识和处理好几个相关问题	(127)
 第四章 人大监督的历史变迁与系统定位	(132)
一、人大监督: 特征、沿革与功能	(132)
(一) 监督权的概念和特征	(132)
(二) 人大监督的历史沿革	(136)
(三) 人大监督的功能	(144)
二、人大监督机制及其运作	(147)
(一) 监督权的主体和对象	(147)

(二) 监督权的内容	(150)
(三) 监督权力结构	(154)
三、人大监督面临的问题和出路	(161)
(一) 对党的监督问题	(161)
(二) 宪法监督问题	(167)
(三) 人大代表监督问题	(171)
第五章 公共行政中的政治监督	(177)
一、行政监督概述	(177)
(一) 行政机关监督的法律定位	(177)
(二) 行政监督的基本功能	(182)
二、行政监督的主要内容和形式	(185)
(一) 执法监察及其保障机制	(185)
(二) 公共行政的低效倾向与监督补救	(192)
三、我国行政监督体制的改革与完善	(199)
(一) 我国行政监督体制的现状评析	(199)
(二) 我国行政监督的重要制度创新及其改革思路	(202)
第六章 检察监督的强化：历史必然与现实选择	(213)
一、检察机关监督概述	(213)
(一) 检察机关的性质	(213)
(二) 检察监督的基本特征	(219)
(三) 检察监督在现代社会中的地位和作用	(221)
二、监督主体与被监督主体的法律关系	(224)
(一) 检察监督主体的权力	(224)
(二) 被检察监督主体的义务	(228)
(三) 检察监督权力与被监督权力的冲突及其规范	(230)
三、检察监督的内容和手段	(235)

4 当代中国政治监督体制研究

(一) 对刑事侦查活动的监督 (235)

(二) 对人民法院的审判监督 (237)

(三) 对刑事判决的执行监督 (238)

四、我国检察监督制度的改革与完善 (240)

(一) 理顺党与司法之间的关系 (241)

(二) 扩展监督范围与权能 (244)

(三) 检察机关的自身建设与自我完善 (249)

第七章 中国纵向制权机制：评析与改革 (256)

一、宏观调控与微观监督的整合 (256)

(一) 权力下放与权力失控 (256)

(二) 权力下放与权力均衡 (259)

(三) 政府对微观经济的监督 (261)

二、权力系统内部上级对下级的监督 (263)

(一) 上级党组织对下级党组织的监督 (263)

(二) 行政机关内部上级对下级的监督 (264)

(三) 人民法院内部自上而下的监督 (265)

三、公民个人对权力主体的监督 (271)

(一) 公民监督及法律依据 (271)

(二) 公民监督的实现形式和途径 (273)

(三) 市场推动——公民监督的社会环境优化 (282)

主要参考文献 (285)

后 记 (288)

第一章 导 论

以防止权力滥用与集权专制而建构的政治监督体制,在当代政治生活中受到愈来愈普遍的重视。对于建立政治监督体制必要性的解释,尽管学术界有传统与现代之分,但有一点却是共同的,就是监督体制的好坏与权力腐败有直接的关联,古今中外莫不如是。我国早在1982年党的十二大就提出过在今后五年内实现党风和社会风气根本好转的任务。可二十年过去了,虽然我们为反腐败做出了不懈的努力,但腐败现象滋生蔓延的势头并没有得到有效的遏制,反而变本加厉。根治我国的腐败现象,必须从政治体制改革入手,探讨建立一个完善的、能够有效地发挥职能作用的监督体制。

一、政治监督:概念·形态·功能

(一) 政治监督概念的诠释

“监督”是当今政治生活中使用得最多的一个词。从语义上说,它是检察督促的意思。“监督”的英文是“supervision”,是由“super”和“vision”两部分合成。前者是指位居上方,后者指观察或视察。合起来就是“位居上方加以观察”的意思。汉文的“监督”一词,《辞海》的解释是:古之遣将,上设监督之重,下设副二之任,^①原意是指对派出打仗的军官是否严格执行军令

① 《辞海》(缩印本),上海辞书出版社1980年版,第1688页。

2 当代中国政治监督体制研究

进行监察和督促。后来推广在政治上，则是指对政治权力的监察、控制和约束的一种制衡机制。

监督是一种普遍的权力现象，存在权力的地方就会有权力的监督。政治监督作为一种特殊的监督，其特殊性在于它的政治性，在于其权力是政治权力；而政治是国家的治理活动，因此，政治监督是与国家治理紧密联系在一起。政治监督在本质上是政治权力对政治权力的制约，作为一种普遍的政治现象，与政治权力的公共性有着密切的关系，反映了政治权力普遍存在的非公共运用倾向。

以国家存在为前提的政治权力是一种公共权力，尽管在不同的政治社会，政治权力的公共性所代表的利益范围有所不同，但首先都代表了统治阶级的共同利益。人类是以过社会性生活为基本特征的，马克思在《资本论》中对这一特征作了精辟的阐释：“这是因为人即使不像亚里士多德说的那样，天生是政治动物，无论如何也天生是社会动物。”^① 人类生活的社会性，是由人类的生产劳动决定的。人类劳动的分工合作大大提高了人类的整体能力，没有人类的分工合作，就不会有人类的文明，就不会有人类的进步。人类的文明又把人紧紧地结合在一起，恩格斯曾分析道：“劳动的发展必然促使社会成员更紧密地互相结合起来，因为它使互相帮助和共同协作的场合增多了，并且使每个人都清楚地意识到这种共同协作的好处。”^② 而人类的共同劳动、公共生活则必然需要公共权力进行组织协调，合理配置社会资源，维护公共秩序。随着社会的发展，人类的生活、劳动之间的关系不断密切，客观上要求强化公共管理，使人类的劳动与生活在更加有序和更加有效的状态下发展。这是人类文明发展的大趋势。当

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第363页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷，第510页。

然，在特殊时期，公共权力的设置超越了社会的客观要求，可能需要限制，但总的发展趋势是公共领域在不断扩张，公共关系在日益密切，与此相伴随的是公共权力的干预也越来越大。

因此，人类生活在政治权力的普遍支配之下，正如罗伯特·达尔所言：“无论一个人是否喜欢，实际上都不能完全置身于某种政治体系之外”，“政治是人类生存的一个无可避免的事实。每个人都在某一时期以某种方式卷入某种政治体系”，“人类究竟是被炸成粉碎，还是将设计出能使自身得以生存的政治安排，现在正取决于政治和政治家们”^①。今天，不管是政府导向的市场社会还是秩序导向的市场社会，政府都扮演着十分重要的角色。像美国这样典型的自由市场经济社会，总统人选的更替、政府政策的变动也都对整个国家乃至全世界产生重大影响；然而，根据人类的政治经验，政治权力具有普遍的被非公共运用的倾向，孟德斯鸠对此有经典的论述：“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。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^② 政治权力内在的变异倾向与政治权力的特性有关。政治权力是组织集体劳动、协调公共生活的基本手段和工具。“权力是特定主体将他的意志强加于他物，使之产生一种压力继而服从的能力。”^③ 政治权力的行使往往导致利益的分配，对此，戴维·伊斯顿精辟地指出：权力具有对稀缺资源进行权威性分配的功能。因此，在政治生活中，对利益的追逐往往转化为对政治权力的追逐，政治权力成为人们追逐利益的重要手段。这种以利益为目的的权力追逐，必然伴随着公共权力的非公共运用，也就是政治腐败。于是出现了被称为公共悖论的普遍现象，

① [美] 罗伯特·达尔：《现代政治分析》，上海译文出版社1987年版，第5页。

② [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆1961年版，第154页。

③ 林喆：《权力腐败与权力制约》，法律出版社1997年版，第1页。

以公共目标设置的政治权力却成了一些公职人员谋取私利的基本手段。这种背离公共利益的腐败现象必然受到公共社会的抵制，因此，人类始终面临这样的选择：“赋予治理国家的人以巨大的权力是必要的，但也是危险的。”^① 人类社会对腐败现象的遏制是永恒的课题，解决这一难题的基本途径正如孟德斯鸠所言：“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”以权力制约权力是人类政治社会恒久的努力，现行各种政治监督制度就是长期历史实践的沉淀所凝聚的制度力量。

（二）政治监督的基本形态

政治监督作为一种权力制约机制，以不同形式体现在当代政治体制之中。它不仅与民主政治紧密联系在一起，成为实现民主政治的重要机制；而且也被集权体制所利用，成为专制的手段。在政治生活中，政治监督呈现出两种不同的形态，发挥着不同的功能：一种是横向分权和制衡，即把权力分解成几个部分，分别由同一层面相对独立的不同主体行使，有人称之为“异体监督”（即不同利益的共同体），是不无道理的；另一种是纵向分权和制衡，即权力的主体向下或向上延伸，通过有效的操作，达到约束下级或上级权力主体滥用的目的。

这两种政治监督现象都古已有之。在古希腊的民主共和国——雅典，国家政权就由贵族院、公民会议和执政官三个部分组成。到“雅典民主之父”克利斯梯尼（约公元前 570—前 508 年）执政时，民主监督得到进一步发展，如设立了“贝壳放逐法”，在每年召开的公民大会上，公民可将他认为危害民主政治的人的名字记在贝壳上，某人票逾半数，即被驱逐国外十年。政

① [美] 詹姆斯·M. 伯恩斯等著，谭君久等译：《美国式民主》，中国社会科学出版社 1993 年版，第 189 页。

治监督为古希腊民主政治的建立发挥了重要作用。在我国漫长的封建社会，政治监督也受到高度重视，早在秦王朝就设有专职的监察机构——御史府，这是我国历史上第一个兼管典正法度、纠察朝官的机构。到了汉代，汉武帝为强化中央集权制度，在中央设御史台，御史大夫亦居“三公”之任，以纠察违法为职责，对官吏的违法案件，不论是否有皇帝或丞相的指令，都有权进行察问。并将全国划分为十三部，每部置一刺史，共十三刺史。刺史的工作是每年8月开始巡察所辖地区的郡国，方法是“乘传周流”。“传”指公家驿站的马车；“周流”意为到处巡行，不久留一地。巡察工作于年底结束，刺史回京奏报。这种做法也就是今天所说的巡视制度。不过，我国古代的政治监督与古希腊有很大不同，是自上而下的纵向监督，属于上述的第二种政治监督形态。

在现代，虽然社会环境发生了很大的变化，但这种监督制度依然在发生作用，最为典型的莫过于美国的“三权分立”制度了。所谓三权分立，就是指立法权、行政权和司法权分立与相互制衡。这种体制的横向制权集中体现在三个方面：

1. 立法机关对行政和司法的监督

美国的立法机关——国会由众议院和参议院两院组成，议员全部由选举产生。美国国会虽不具备议会共和制国家的“至上性”，行政机关的首脑完全独立于国会之外，但它们有许多监督行政机关的途径。第一，通过对任命的批准实施监督。总统任命的高级军、政、法官员，均需通过参议院的同意。第二，通过弹劾实施监督。参议院可以在特殊情况下实施副总统选举权；更可以以弹劾裁判权的威慑力来约束总统和其他高级行政官员。第三，通过对政府开支的全部经费进行表决实施监督。这是众议院对行政机关的最大威慑权，人们将之戏称为“钱包的权力”。第四，通过批准国际条约和协定实施监督。总统提出的外交政策，

与外国缔结的条约，须经参众两院外交委员会的审查，后由参议院批准。第五，通过立法否决实施监督。国会在以立法授权行政部门制定政令的同时，保留否决这些政令的权力。第六，通过听证会、国政调查等实施监督。议会中权力广泛的各种委员会，有权就许多问题举行听证会。各种调查委员会可以通过传唤证人、听取证言、查看记录等进行国政调查。

国会对司法机关也拥有监督、制约的各种权限。第一，最高法院的法官虽由总统提名和任命，但参议院有建议、批准任命的权力。第二，参议院有弹劾、审判最高法院法官并撤销其职务的权力。第三，参议院对弹劾案有审判权，国会有宣告惩治叛国罪之权。

2. 行政对立法和司法的监督

美国的行政首脑——总统是一个集“国家元首、最高立法者、最高行政官、外交国防政策的最高负责人、最大的政治掇客、党的领袖”^①等多种身份于一身的人物。其实权之大、地位之稳，足以和专制政制下的帝王相比，难怪人们将之称为“帝王般”的总统。因此，美国总统便成为一个坚强有力的监督主体昂然屹立在美国政治舞台上。他可以通过提出有关咨文来影响国会的活动；他可以在两院关于闭会时间存有分歧情况下决定闭会的时间而操纵国会；他拥有对国会通过的法案的批准权和否决权，这被认为是美国总统对国会的最强有力的制约武器；他拥有立法建议权和委托立法权，他的行政命令与法律具有同等效力。因此，美国政治家感叹道：“国会本身也认为总统是立法工作的领导者。”^②此外，副总统兼任参议院议长在客观上也起了监督国会的作用。至于行政对司法的监督则主要表现为，总统有特赦

① 希尔斯曼：《美国是如何治理的》，商务印书馆1980年版，第94—96页。

② 约翰逊：《美国政府》，第263页。

权,“他可以对反对合众国的罪行予以缓刑和赦免”^①,有提名并任命最高法院法官之权。

3. 司法对立法和行政的监督

“被当作是整个美国体制的监护人”^②的司法机关,能以“比较超脱于纷乱的政治生活之外”^③的方式实施对立法和行政机关的监督。这是因为联邦法院的法官具有终身任职的优势,因而能保持自己的独立地位。最高法院拥有监督立法和解释宪法与成文法的权力,也拥有违宪审查权(或称司法复审权),立法机关的法律和行政机关的法令,如果被联邦最高法院认为违反宪法,均属无效。从表面上看,被宣布为违宪的法律和法令只不过不再为司法人员适用或实施,但其实质在于对立法机关的立法活动实施事后监督。另外,援用判例也是事后监督的常见方法。法官通过援用判例来“修正”或“制定”法律来与立法和行政机关相抗衡。此外,当总统因弹劾而受审时,审判庭的主席由最高法院的首席法官担任。

如同联邦政府一样,各州政府也根据三权分立的原则,形成了立法、行政、司法三大国家权力的子系统,并互相监督、互相制衡。由此,从联邦到各州,三大国家权力系统无一具有凌驾于其他两个子系统之上的地位,因而美国就成了西方资本主义国家三权平面监督的典型,成为“现代国家的最完善的例子”^④。美国的纵向制权也是比较典型的。突出表现在联邦和州政府的互为监督上及与此相关的领域。

美国是一个联邦制国家,联邦和组成联邦单位的“州”实行

① 查尔斯·A·比尔德:《美国政府与政治》上册,商务印书馆1987年版,第219页。

② 同上书,第221页。

③ 约翰逊:《美国政府》,第234—235页。

④ 《马克思恩格斯全集》第3卷,第70页。

分权。1789 年生效的联邦宪法一方面规定联邦的地位高于州，联邦宪法、联邦政府在美国具有至高无上的地位。另一方面对联邦和州各自的权力作了明确规定：既规定了两者可运用的“公民权力”，如联邦和州都可以为公共福利（如教育、道路业）直接向公民征收赋税，又规定了各自享有的“专有权力”，如联邦政府有权宣战和讲和、发行货币，州则拥有州内各级地方政府的权力；既分别授予联邦和州政府所行使的权力，又分别规定禁止它们使用的权力，如联邦不得未经州的同意而改变其疆界，州则不得缔结条约；对联邦权力采取列举式，对州权力则主要采用保留式，联邦宪法第 10 条修正案规定：“凡宪法所未授予联邦或未禁止各州行使的权力，皆由各州和人民保留。”可见，联邦和各州的权力，无论是共有的、列举的，还是专有的、保留的，都是由联邦宪法直接授予的。因此，从法律上讲，联邦和州之间并无隶属依附的关系，由此就使二者之间能够互相监督。

首先，联邦政府可以对各州实行实质性的监督，其主要手段是立法上的限制、行政上的监督和财政上的控制。就立法监督而言，一方面，联邦宪法第 6 条赫然宣布：“本宪法与依照本宪法所制定之合众国法律，以及合众国之权力所缔结或将缔结之条约，均为全国之最高法律。”并对联邦国会的立法事项作了列举规定，这就在实际上限制了地方议会的立法范围。另一方面，美国宪法在肯定“最高法律”的前提下规定了联邦和州的共有立法权。其实质就是在中央未作法律规定之前，地方议会可先行立法，而一旦中央制定了统一的法律，地方法律则归于失效。此外，联邦最高法院在审理具体案件时，如发现与案件有关的州宪法或法律同联邦宪法或法律相抵触时，即可将前者宣布为无效并拒绝执行。

其次，州政府可通过联邦的立法权和自主地使用一定的联邦资金等途径来实施对联邦政府的监督。根据宪法原来的规定，联邦参议员由各州议会选举产生，1913 年生效的第 17 条宪法修正

案则改为,参议员由各州选民直接选出,每州2人。可见,联邦参议员既是中央政府的一部分,又是各州派驻中央联合机构的成员。中央政府通过的立法、凡涉及州的权益都得经参议院同意,而且中央政府提议的必须选送联邦参议院认可,从而牵制了占绝对优势的中央立法权,并至少在形式上维护了州的利益。20世纪30年代,最高法院作为州权势力的代表还通过宣布法令违宪来监督控制联邦的行政机关。其中最典型的例子就是最高法院在1935年以侵犯了联邦宪法所规定的州权为由,宣布了罗斯福的一系列“新政”法令违宪。

当然,随着美国垄断资本主义的迅速发展,近年来联邦政府的权力在不断膨胀,州政府的权力正逐步萎缩,但不能据此认为美国已经是一个单一制国家了。实际上,地方分权程度上的变化,只能算作量变,重视和实行联邦与州的分权仍然是美国政治制度的一个特点。正如有的学者所指出的,“各州虽然不是国家的对手,但是,一直倾向于成为一个虽然是附属的、但却是强有力的机构。”^①因此,联邦与州互为监督主、客体的局面并未根本改观。

由此可见,美国的“三权分立”制度是一种典型的“异体监督”,在当代资本主义社会中发挥了相当的作用。中国的国情不同,当然不能照搬美国的模式。但是我们也不必回避“异体监督”问题。相反,我们应勇敢地亮出“异体监督”的旗号(就像我们明确提出市场经济的口号,认为它不是资本主义的专利品一样),进行探索与实践。这对于改革我国现行的监督机制、制度无疑是有积极的促进作用的。

(三) 政治监督的功能

政治监督作为人类政治社会的伴生现象,它的存在具有客观

① 朱光磊:《以权力制约权力》,四川人民出版社1987年版,第144页。

必然性，是政治社会极为复杂的权力关系在制度上的表现。对人类政治实践的考察分析发现，在不同情况下，政治监督发生的缘由是不同的，同时也实现着不同的政治功能。

1. 利益保障机制

政治权力形成的基础在于人们的利益，在于人们之间的利益关系。任何利益主体都具有自我实现的内在要求，同时，任何利益也只有在社会中，通过特定的社会途径才能得到实现。政治权力实际上是在特定的力量对比中，政治权力主体为了实现和维护自身利益而拥有的对政治权力客体的制约能力，因此，政治权力本质上是一种权力制约关系。政治权力的制约性来自于政治权力主体利益中实现要求的自我性与实现途径的社会性之间的矛盾。政治权力主体为了实现自己的利益和意志，必然要在社会形成强大的政治力量，形成对其他力量的制约关系，以便规约其他力量和政治社会成员的行为，为实现自己利益开辟道路和创造社会条件。

利益的冲突和斗争必然会转换为政治权力的斗争。如果没有哪一方政治力量具有绝对的优势，政治权力就会出现分立和制衡的格局。政治权力分立形成的权力制衡，是不同阶级或利益集团分享权力，从而保障各自利益的政治安排。在现实政治生活中，许多政治监督制度的构建不是来自政治理论，而是政治斗争和政治妥协的结果。美国国会分成两院，形成立法机关的内部政治监督，其制度原因是美国各州分享联邦立法权力，保障各自利益在政治体制上斗争妥协的成果，这种议会内部政治监督是保障各州利益的一种有效的制度安排。英国在“光荣革命”后形成国王与资产阶级控制的议会分权的政治监督格局，实质上同样也是王权与新兴资产阶级在利益斗争中妥协的成果。代表传统贵族利益的行政权（以国王为代表）与代表新兴资产阶级利益的议会分权制衡，也是当时英国不同阶级为了分享利益在政治体制上的一种