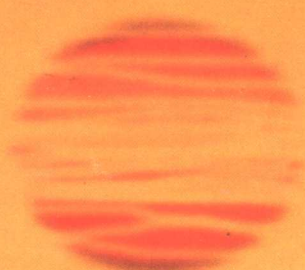


权力授予和权力制约

孟祥馨 楚建义 孟庆云 著



中央文献出版社

原国家社会科学规划基础项目
河北省社会科学规划基金资助出版

权力授予和权力制约

孟祥馨 楚建义 孟庆云 著

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

权力授予和权力制约/孟祥馨著. - 北京: 中央文献出版社, 2004.12

ISBN 7-5073-1767-6

I. 权… II. 孟… III. 人事管理 - 研究 - 中国
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 125586 号

权力授予和权力制约

著 者/孟祥馨 楚建义 孟庆云

责任编辑/吴少京

封面设计/郭 玲

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

经 销/新华书店

排 版/北京方方激光照排中心

印 刷/北河省辛集市大诚印刷有限公司

880 × 1230mm 32 开 14.375 印张 360 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1-5000 册

ISBN 7-5073-1767-6/C·262 定价: 28.00 元

本社图书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

序

《权力授予和权力制约》一书的作者，送来了他们的书稿清样，征求我的意见。我看了他们的书稿，为他们顺利完成这个国家课题，感到高兴。

官员和干部问题历来是国家为政之大要。古人说：“国有贤良之士众，则国家之治厚；贤良之士寡，则国家治薄。故大人之务，将在于众贤而已。”（《墨子·尚贤上》）毛主席也讲过，正确的政治路线确定之后，干部就是决定的因素。古今中外的历史告诉我们，党和国家的兴衰，事业的成败，无不取决于用什么人，不用什么人，以及怎样使用、教育、管理、监督。因此，我们党历来非常重视干部的选拔与使用，几十年来形成了一系列优良传统，积累了丰富经验。但是，在新的历史条件下，怎样更好地做到坚持与发展、继承与创新，是摆在我们面前的一个至关重要的问题。

治国之道在得人，得人之道在制度。江泽民同志在党的十六大报告中指出：“努力形成广纳群贤、人尽其

才、能上能下、充满活力的用人机制，把优秀人才聚集到党和国家的各项事业中来。”而要把大批优秀的人才聚集到党和国家的各项事业中来，关键是必须有一套好的科学的用人制度。改革开放以来，党和国家对用人制度进行了大量的改革，为中国特色社会主义建设事业提供了人才保证。但是，这并不是说我们的用人制度已经非常完美、无须继续改革了。对此，党的十六大报告指出：“以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。”不言而喻，我们的用人制度仍然需要继续改革。作者就是紧紧抓住这个重点问题，进行探索和研究。在本书中，作者就如何正确选人用人问题，如用人标准条件问题、选举问题、委任制等问题，结合现代政治文明的要求，提出了一些大胆的理论性和政策性建议。在权力制约方面，作者提出了建立职务权力标准制度和职务权力运作规范制度问题，同时对党的权力框架和结构的完善，也提出了制度建议。这些问题，不仅在理论上具有创新意义，而且在实践上也有可行性研究的必要。他们提出的一些观点和主张可能在某些方面还是不成熟的，有些也是目前一时难以做到的，这就需要假以时日，边探索、边实践、边总结，尔后上升为党和国家的用人制度和法规。

近几年来，干部制度的改革成了理论界和实际工作者关注的一个热点问题，同类研究的著作也出了不少。因而，本书并非滥觞之作。本书的作者在研究中有他们自己的独到见解，提出了不少有创见性的建议和意见。本书的出版，将会推动干部制度改革理论研究的进一步深化和发展，引发理论界和从事干部工作的同志的讨论和争鸣。如是，我认为将是一件好事。

党的十六大把江泽民同志“三个代表”重要思想，作为党的指导思想载入党章。这是我们党的建设史上的一件大事，也是新世纪党的建设的一件大事。“三个代表”重要思想，不仅为党的建设指明了方向，也为中国特色社会主义事业的建设和发展指明了正确的方向。正如胡锦涛同志在“七·一”讲话中指出的那样：“三个代表”重要思想，“用一系列紧密联系、相互贯通的新思想、新观点、新论断，进一步回答了什么是社会主义、怎样建设社会主义的问题，创造性地回答了建设什么样的党、怎样建设党的问题。”“‘三个代表’重要思想的形成，表明我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的认识，达到了新的理论高度，开辟了马克思主义发展的新境界。”这个评价实质上反映了党对“三个代表”重要思想的新认识。学习和实践“三个代表”重要思想，搞好干部队伍建设，就要坚持

“三个代表”重要思想的“立党为公、执政为民”的本质要求，以最广大人民的根本利益为出发点和落脚点，把干部制度的改革和完善同这个出发点和落脚点紧密联系起来，使我们的干部制度能够充分地体现人民的意志和利益。这样，我们就能使干部制度很好地为实现新世纪全面建设小康社会的目标服务，为中国特色社会主义事业的全面发展服务。

张全弟

2003年8月9日

前 言

历经整整三个寒暑，积三人之力，拙著《权力授予和权力制约》终于与读者见面了。三年时间，对于整个人类历史的长河来说，不过是短暂的一瞬，但是，对于一个国家、一个民族、一个政党来说，却可能是安危所系、盛衰所系的关键时刻。因为，人类的进步，民族的振兴，社会的发展，理论的产生，虽然是长期积累的结果，但任何重大的乃至惊人的变数，都是在短时间内完成由量到质的突变的。历史就是如此。兴叹也好，扼腕也好，赞美也好，诅咒也好，都无法回避和改变这一事实。可喜的是，对于中华民族和中国人民来说，三年来，执政的中国共产党在继承过去创立的两个伟大的理论——毛泽东思想和邓小平理论的基础上，又实现了一个新的理论突破和创造——“三个代表”重要思想产生了。“三个代表”重要思想，是在世纪之交，中国共产党站在历史的高度，既总结党 80 年的经验与教训，又总结国际无产阶级政党执政的历史与现实的经验和教训，得出的一个极其重要的理论判断。“三个代表”重要思想，从中国共产党的本质和先进性切入，在马克思主义党的学说史上，第一次集中地完整准确地回答了党的先进性问题，从理论和实践上把我们对工人阶级政党先进性的认识，提升到了一个新的高度。更为重要的是，它不仅概括了工人阶级政党执政的普遍规律，也初步回答了人类社

会发展和社会主义建设的基本规律。正是从这些意义上，我们说，“三个代表”重要思想，加深了我们对建设什么样的党、怎样建设党，什么是社会主义、怎样建设社会主义的认识。毫无疑问，“三个代表”重要思想，将把我们党和国家带入一个新的发展阶段。

本课题在获准立项和研究、撰写的运作三年中，正值“三个代表”重要思想提出，并在全党和全国学习和实践“三个代表”重要思想的热潮之中。躬逢喜事，得沐春风，“三个代表”重要思想及时地为本课题的研究，提供了正确的理论指导。在研究和写作过程中，我们紧紧以“三个代表”重要思想为指导，按照现代政治文明建设和发展的要求，从人民的意志和根本利益出发，全面审视和考量干部队伍建设问题，特别是干部的权力授予和权力制约问题，使我们更加认识到了干部问题对于实践“三个代表”重要思想的作用，对于建设中国特色社会主义，对于振兴中华，实现全面建设小康社会目标的极端重要性。

改革开放之初，党在确立正确的政治路线的同时，就提出了干部问题。1979年7月，小平在接见中共海军委员会常委扩大会议全体同志的讲话中，明确指出：“思想路线政治路线的实现靠组织路线来保证。”“政治路线确立了，要由人来具体地贯彻执行。由什么样的人来执行，是赞成党的路线的人，还是由不赞成的人，或者是由持中间态度的人来执行，结果就不一样。”并说：“这个问题解决不了，我们见不了马克思。”紧接着，在1980至1982年间，他多次提出并论证了新时期干部队伍建设的“四化”方针和干部的德才标准问题，并推动党的十二大首次把领导干部必须具备的德才条件写入党章。提出和解决这些问题，实质上是在干部路线上的拨乱反正。从此，不仅恢复了党的正确的任人惟贤的干部路线，也为新时期的干部队伍建设指明了正确的方向。

然而，按照正确的干部路线建设干部队伍，是一个复杂的系统工程。解决了干部路线问题，是拨正了干部队伍建设工程的航向，即解决了干部队伍建设的大政方针问题。而建设一支高素质的干部队伍，仅有干部路线是不行的，还必须辅以科学的合理的干部制度。只有全面构建科学而合理的干部制度，才可能把党的干部路线落到实处。为此，从党的十三大开始，把改革和构建合理的干部制度，作为政治体制改革的重点。而干部制度的改革，重点又是用人制度和监督制度问题。可以说，从《国家公务员暂行条例》的制定，到《党政领导干部选拔任用工作条例》的出台，都是围绕这个主题进行的。党的十六大报告更加明确地指出：“以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。”本课题就是围绕这一重点来确定研究主题的，这就是：干部的权力授予和权力制约。所谓权力授予，就是如何选拔干部，也即如何按照合理的用人制度和法规用人授权的问题；所谓权力制约，是指领导干部被任职授权之后，如何通过健全的制度和法规制约其权力和权力行为。

依据上述主题，本书内容设置共十六章，在结构上分为上、下篇两个部分。

上篇：权力的授予。包括本书第一至第八章。中心内容是探讨如何改革现行的干部选拔任用制度，通过建立合理的干部人事选拔任用制度和法规，形成合理的选拔任用机制，实现干部任用的法制化运作。在分析探讨过程中，本书从我国的政治体制和干部制度的关系问题切入，旨在说明干部人事制度的合理与否对政治体制的形象、效率的影响和作用，剖析其利弊得失，最终仍在阐明用人制度是一个全局性的问题。为政之道在用人，用人之道在制度。古今中外，所有形态国家的统治者，几乎无不想通过建

立合理的政治框架（政治权力结构）来实现其政治清明，以有效地维护其政治统治。但是，合理的政治框架及其最佳效应离不开用人制度的支撑。没有良好的用人制度，就不可能选贤任能；不能够选贤任能，当然其政治框架也不会有理想的效应，而且，国家这个大厦也难以支撑。所以，历代统治者无不重视对选人用人制度的构建。我国是中国共产党领导的社会主义国家，党的立党初衷和归宿，就是立党为公、执政为民。这就决定了在我们所选择的政治框架下的用人制度，必须能够完全体现国家和人民的意志和根本利益。就是说，我们的用人制度必须能够保证为国家和人民群众挑选出代表国家和人民的意志和根本利益的有用之才。而达此目的，坚持传统的以少数人选少数人为特征的用人制度是不行的，在传统用人制度的基础上进行小修小补也是不行的。而是必须彻底解放思想，按照现代政治文明和政治民主的要求，在进一步坚持完善原有的合理的用人制度的基础上，对现行的用人制度进行全面的彻底的改革，变过去的少数人在少数人中选干部为多数人在多数人中选干部。本书的上篇就是围绕这个主题进行的。在分析论证了干部问题的重要性之后，概括介绍分析了我国历史和国外干部选用制度的基本状况和经验，从我国干部职务任职条件的改革，到我国现行的两个基本的也是最重要的用人制度——选举制和委任制的改革，再到最后任用过程中的监督，逐一进行分析和探讨，力图在干部选拔任用问题上构建并形成合理的机制，使这种机制能够确保为党和国家选出人民群众满意的大批优秀的领导者。在分析和论证过程中，我们结合古今中外历史和现实的经验教训，意在增强本书主旨的说服力，使我们能够从古今中外的经验教训中汲取有益的借鉴和营养，为我所用。这里，需要特别指出的是，我们对现行的干部任职条件制度问题，进行了大胆的原则的探讨。我们认为，在干部的实际选拔任

用工作中，所以难以确保挑选出德才兼备的领导者，所以出现不少德才平庸者、有才无德者担任领导职务，固然同选人用人中的不正之风密切相关，但是，也同领导干部的任职条件过于原则、过于笼统、缺乏针对性和不易操作等密切相连。因此，我们在提出改革现行的领导干部任职条件制度的同时，针对领导职务的不同类别和层次，大胆地提出了职务任职标准条件的原则设想。当然，这只能是一个方向性设想，而且也极不成熟。提出这个设想，不是要否定原来的领导干部任职标准和条件，更不是要以它来替代现行的领导干部任职标准和条件，它充其量只是一个在理论思维和考量的基础上，提出的一个政策和制度建议。我们所以如此，目的只有一个，就是希望能够引起党和国家的重视，引发理论界同仁和实际工作者的探讨和辨析，以求进一步完善现有的用人标准条件制度，为准确选人用人提供良性的制度基础。

下篇：权力的制约。本篇包括第九章至第十六章。本篇的中心议题是如何制约权力，即干部被任职授权之后，如何制约其权力和权力行为。本篇通过分析探讨，力图构建一个科学的合理的权力制约机制，最终实现权力的合理制约。

公共权力应当受到制约，是当前世界的普遍共识，几乎无人认为权力不应受到制约。然而，制权之道，却大相径庭；制权实践也荆棘丛生，“艰苦”备至。近代以来的权力制约理论，由资产阶级的思想家所创立，经过 200 多年的实践，在现代资本主义制度的政治框架中，已经形成了比较完备的权力制衡制度和机制。这是西方国家赖以标榜资本主义民主的一个重要方面。马克思主义并不否认资本主义权力制衡理论在历史上的进步意义，也不否认资本主义政治结构中权力相互制衡的实际作用。但是，社会主义同资本主义不同。社会主义是人民当家作主的国家，因此，马克思主义所创立的权力制约理论，其基点和主体是人民，

即人民群众是制约公共权力的主体。而资产阶级思想家不会从根本上看到人民群众的力量，尽管他们提出所谓“主权在民”，但是，他们没有也不可能把制约权力的主体定位于人民群众，他们只是把对权力的制约寄托在另外的一种或几种权力之上。这就是马克思主义同资本主义权力制约理论的根本不同。当然，马克思主义并不否认一种权力对另一种权力的制约作用。直到现在，资产阶级思想家的权力制约理论和现代资本主义的权力制约框架，仍然在起着重要的作用。为此，本篇在内容设计上，首先介绍现代权力制约的一般理论，肯定了资产阶级权力制约理论的进步作用和积极意义。在此基础上，重点阐明了马克思主义关于权力制约的基本理论，从而为构建具有中国特色的权力制约制度和机制，奠定理论基础。同时，下篇结合我国对权力制约的经验教训和现状，剖析了有关制度安排方面的经验和不足，对我国未来权力制约机制构建的走向和形成，进行了必要的探讨。在探讨中，我们就党内权力结构中的建构和体制问题，提出了自己的看法。我们认为，目前在党的权力结构中，权力实体设置不全，党的最高权力机关——党的全国代表大会，在其闭会期间缺乏权力实体形式存在，其权力尚处于“空置”状态。这种权力建构上的缺失和不足，是党内监督和制权乏力的一个重要原因。因此，我们提出了一个设想，即设置党的全国代表大会常务委员会，同时设置党的各级代表大会常务委员会，使之成为党的各级代表大会的常设机关，使它们分别掌握全国和地方党的各级最高决策权和监督权。这样，就必将大大增强党对党的各级委员会的监督力度，使上至党的中央委员会下至党的地方和基层委员会，都置于党内的有效监督之下。这样，才可能避免像“总路线”、“大跃进”、“人民公社”和“文化大革命”那样的重大的决策失误。在党的监督体制的改革上，我们提出了改变目前党的各级纪律检查委员会的

负责制度，即党的各级纪律检查委员会向选举产生它的各级党的代表大会（及其常务委员会）负责，不再向同级党的委员会负责的建议。这样，既可以增强纪律检查委员会的权威，又可以使党的各级委员会被置于有效的监督之下。否则，不仅党的各级领导机关的主要负责人难以受到监督，即使党的各级委员会的一般成员也难以受到监督。

解决党内的权力监督和制约，当然不仅仅是权力的建构和体制问题。在权力结构和监督体制安排合理的情况下，要想使权力按照权力的“囿限”运作而不至于“出轨”，就必须完善相应的制度和法规。为此，我们提出了建立和完善权力标准和权力运作规范制度和法规的建议。在领导工作中，公共权力的变形、扩张和滥用，固然同掌权者的素质有关，但是，更加重要的是，同领导机关和领导者的权力标准不完善、权力运作无规范有着密切的关系。领导者的素质有强弱之分和高低之别，但如果一个领导者不知道自己有多么大的权力，也没有明确的权力运作规范，那么，即使他素质再高，也难以绝对避免权力的变形或滥用，即使是伟大的人物，也难脱此“劫”。这样说，并不是说他主观上想滥用权力，而是说由于权力标准不清楚，权力运作无规范，必然导致权力的扩张或滥用。这种情况正像邓小平同志讲的那样：“制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”^①在实际工作中，由此而出现的权力滥用现象屡见不鲜。不仅一个县委书记、一个县长不知道他有多大的权力，甚至一级党的领导机关都不知道自己有多大的权力。所以就发生了县委免掉县法院院长的事例，甚至发生过一级市委下红头文件免掉某县法院院长的事例。为此，本书在下篇中设置了“建立职务权力标准制度前

^① 《邓小平文选》第2卷第333页。

瞻”和“职务权力运作规范制度前瞻”两章，目的就是探讨和解决这个问题。建立职务权力标准制度和职务权力运作规范制度后，就为领导机关和领导干部正确用权提供了客观依据，使各种公共权力真正成为有限的权力。

建立职务权力标准和职务权力运作规范和制度，只是为权力的正确运作提供了一个不可或缺的前提，在客观上对权力有一定的导向、规范和制约作用。但是，这还不能够保证权力和权力行为不“出格”和不越轨。要使权力和权力行为得到全面而有效的制约，还必须制定全面的权力和权力行为制约制度和法规。实现权力的有效制约，是一个全方位的系统工程。它包括权力的“前置”监督，即职务权力标准和职务权力运作规范制度；还包括权力运作过程中的制约和监督。两者相比，后者的实际意义更大，也更加重要。职务权力运作过程中的监督，主要包括法律监督、制度监督、权力对权力的监督、社会公众的监督等。本书在下篇中设置了“权力的法的制约（含制度制约）”、“权力的权力制约”、“权力的社会制约”、“权力的道德制约”和“权力的工薪保障机制”等5章，分别对其制约权力的必要性和制约的途径与方法，进行了多层面的分析和论证。目的是探讨如何构建并形成成为科学而合理的权力制约机制。这里需要指出的是，本书在研究中，把合理的工薪保障制度作为一个实现权力制约的重要条件和内容。根据国际的经验和做法，结合我国目前的实际和未来的发展需要，我们认为，改革和建立合理的工薪制度，对于实现权力的有效制约，不但必要，而且亟须进行可行性研究。

权力的授予和权力的制约，是一个颇具实际意义的重要课题。两者都是我国社会主义政治文明建设中的题中应有之义。它们不仅关系到党和国家的政治民主问题，也关系到我们在新世纪能否为中国特色社会主义事业的顺利发展提供强有力的政治保

障。对此，本书虽然进行了一些探讨，但仍然是初步的，有些是很不成熟的。我们的探讨和研究，本意不是也不可能为实现权力的制约提供一个现成的模式和答案，只是想通过探讨和研究，理清一个思路，标明一个方向，以期引起各界的关注，进一步从理论和实践的结合上科学地回答这些问题，推动党和国家在用人和监督问题上，最终实现民主化、科学化和法制化管理与运作。如果在这方面能有所推助的话，那就没有违背我们的研究初衷，我们也就可以稍觉自慰了。

目 录

序	(1)
前 言	(1)

上 篇

第一章 政治体制与干部制度

一、中国的政治体制	(3)
(一) 政治体制及其同国体、 政体的关系	(3)
(二) 我国政治体制的基本内容	(5)
二、政治体制与干部人事制度的关系	(12)
(一) 干部人事制度是政治体制 健康运作的基础条件	(12)
(二) 干部人事制度是建设民主和法治 国家的重要保障	(12)
(三) 干部人事制度是激活政治体制 生机和活力的制度保证	(15)