

国家权力监控机制比较研究

基于多数民主模式与共识民主模式的分析

黄晓辉 陈诚 著



人 民 出 版 社

国家权力监控机制比较研究

基于多数民主模式与共识民主模式的分析

黄晓辉 陈 诚 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

国家权力监控机制比较研究——基于多数民主模式与共识民主模式的分析/黄晓辉 陈诚著.

—北京:人民出版社,2009.12

ISBN 978-7-01-008465-7

I. 国… II. ①黄… ②陈… III. 国家权力机关-监督-对比研究 IV. D035.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第204716号

国家权力监控机制比较研究

——基于多数民主模式与共识民主模式的分析

GUOJIA QUANLI JIANKONG JIZHI BIJIAO YANJIU

黄晓辉 陈 诚 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009年12月第1版 2009年12月北京第12次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:18.75

字数:278千字 印数:1~3000册

ISBN 978-7-01-008465-7 定价:36.00元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

前言

1985年8月18日,邓小平同志在中共中央政治局扩大会议上发表讲话说:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”^①他还说:“斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。……这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”^②这些振聋发聩的话语,警醒了国人,推动了国家的政治体制改革。

政治体制改革的目标在哪里?应该建立怎样的政治体制才能保证党和国家不变颜色?经过改革开放后十几年的探索,在党的十五大上,江泽民同志代表党中央做出了铿锵有力的回答:“依法治国,建设社会主义法治国家。”并且他强调,依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。

法治的核心是宪治,宪治的本质是保护人民的权利,限制国家的权力。要限制国家的权力,就必须加强对国家权力的监控,建立健全国家权力监控机

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

制。因此,在建设社会主义法治国家的历史进程中,建立健全国家权力监控机制也就成为题中应有之义,成为建设社会主义法治国家的重要内容之一。

建立健全国家权力监控机制,不仅是法治建设的需要,而且关系到党和国家的生死存亡。大家都知道,专断独裁、以权谋私、贪污腐败、行贿受贿、权钱交易、权色交易等是侵蚀国家肌体的毒瘤;但是,并不是大家都知道,产生这些毒瘤的根本原因在于国家权力的失控。上述这些现象正是国家权力失控的特征。

中华人民共和国已经走过了60年的历程。在这60年中,党和国家始终把党风廉政建设、反对贪污腐败作为一项重要工作来抓,从来没有放松过。早在建国前夕党的七届二中全会上,毛泽东就提醒人们:“可能有这样一些共产党人,他们是不曾被拿枪的敌人征服过的,他们在这些敌人面前不愧英雄的称号;但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击,他们在糖弹面前要打败仗。我们必须预防这种情况。夺取全国胜利,这只是万里长征走完了第一步。……务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”^①建国后,为了防止“这种情况”的发生,不被敌人的糖弹击倒,党和国家接二连三地开展了各种形式的反腐倡廉运动。从建国初期的整风整党运动、“三反”“五反”运动,到“文革”前的社会主义教育运动(“四清”运动),……此类运动几乎没有间断过。从某种意义上说,“文化大革命”也属于此类运动。毛泽东同志发动文化大革命的本意不正是在于反修防修,保证党和国家不变颜色吗?由此可见,党和国家反腐倡廉的决心很大,也取得了很大成绩,但是,腐败之风至今仍在许多领域呈蔓延之势。

原因虽然是多方面的,但是国家权力监控机制不健全、不完善应是最主要的。我们以前的反腐倡廉斗争,更多地是着眼于打击和教育,更多地是归咎于资产阶级的利己主义和腐朽作风的影响,在建立健全国家权力监控机制上重视不够。有鉴于此,以胡锦涛为总书记的党中央在2003年党的十六届三中全会上,提出了“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督

^① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1438页。

并重的惩治和预防腐败体系”的号召,并于2005年1月颁布了《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》。2007年10月,在党的十七大上,胡锦涛同志进一步强调,要坚持用制度管权、管事、管人,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。为此,我们开始把反腐倡廉的视野转到了加强国家权力监控机制的建设上来。

那么,如何建立健全国家权力监控机制呢?什么样的权力监控机制才适合中国的国情特点呢?这正是我们必须认真思考和研究的。在这一过程中,开展比较研究,总结世界各国在这方面的经验教训,吸收其中的“营养成分”,无疑是有助于我们更好更快地建立健全国家权力监控机制的。正是本着这一认识,我们有了写一本专著的念头。

然而,世界上的国家如此之多,又纷繁复杂,各有特点,研究该从何处入手呢?美国政治学权威阿伦·利普哈特的专著《民主的模式:36个国家的政府形式和政府绩效》给了笔者很大的启发。笔者赞赏利普哈特关于多数民主与共识民主的划分:它不仅是当代世界民主的两种基本类型,而且揭示了民主的本质和发展趋势。笔者认为,虽然从古代君主制、贵族制国家,到近现代民主制国家都存在对国家权力的监控问题,但是,现代意义上的国家权力监控机制是与民主制国家的出现和发展相伴随的。实际上,人民民主与国家权力监控是一个问题的两个方面,没有人民民主,就谈不上人民对国家权力的监控;反之,没有人民对国家权力的监控,就难以实现真正的人民民主。所有的民主模式中,客观上都包含有国家权力监控的内涵。但是,在不同的民主模式中,国家权力监控的机理和效能不同。比较研究不同民主模式中的国家权力监控的机理与效能,对于加强我国的民主法制建设,完善国家权力监控机制具有重要意义。

民主,有两种基本模式:多数民主与共识民主。虽然不能把世界上的民主国家简单地归类为多数民主国家或共识民主国家,但它们在最重要的民主制度和规则方面,都可以在或多数民主、或共识民主、或两端之间找到相应的位置。因此,国家权力监控机制比较研究以多数民主模式与共识民主模式为视野,比较研究在这两种民主模式中国家权力监控机制的机理和效能,具有普遍

意义。这就是本书选择多数民主模式与共识民主模式为对象比较研究国家权力监控机制的主要考虑。

全书共有九章,分为三个部分。第一部分从第一章至第三章,为总论,首先分别介绍了比较内容和比较对象,谈了笔者对国家权力监控机制的理解以及多数民主模式和共识民主模式的具体内容和界别;然后从总体上分析比较两种不同民主模式中国家权力监控的机理与效能。第二部分从第四章至第六章,为分论,择取国家权力监控机制的三个重点环节分别介绍和比较研究。第四章着重就两种民主模式下的选举制度的特点及其对国家权力监控机制的影响进行比较研究;第五章着重就两种民主模式下的国家权力配置的特点及其对国家权力监控机制的影响进行比较研究;第六章着重就两种民主模式下的民主监督、行政监察和违宪审查的特点和效能进行比较研究。第三部分从第七章至第九章,为思考,主要是在上述比较研究的基础上,结合我国实际,提出完善我国国家权力监控机制的若干思考。重点是以胡锦涛同志提出的“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”的重要思想为指导,择取国家权力监控机制的三大环节中就我国目前而言最重要的三个内容——人大代表选举制度、国家权力结构与运行机制以及廉政机构建设进行现状分析和完善思考,提出笔者的建议。

笔者期待着本书对完善我国的法治建设和国家权力监控机制能够有所帮助;也期待着阅读本书的专家、读者对本书提出批评建议。

目 录

前言	1
第一章 比较内容述要：国家权力监控机制	1
一、国家权力监控机制的含义与特征	2
二、国家权力监控机制的政治功能	5
三、国家权力监控机制的运行程序	9
四、国家权力监控机制的重点环节	15
第二章 比较对象述要：多数民主模式与共识民主模式	19
一、从多数民主模式到民主的多模式发展	20
二、商谈民主与共识民主的关联和区别	28
三、多数民主模式与共识民主模式界别	32
第三章 多数民主模式与共识民主模式中国家权力监控的机理与效能比较	44
一、两种民主模式中权力分配对国家权力监控的机理与效能之影响	45
二、两种民主模式中利益联盟对国家权力监控的机理与效能之影响	52
三、两种民主模式中宪法形式对国家权力监控的机理与效能之影响	66
第四章 国家权力的赋予——国家权力监控机制的首要环节比较	74
一、选举、选举制度及其一般原则	75
二、多数民主与共识民主下的选举制度的不同特点	82
三、选举制度对国家权力监控机制的影响	94

四、结论	104
第五章 国家权力的配置——国家权力监控机制的关键环节比较	106
一、国家权力配置的理论预设和基本原则	107
二、不同民主模式下的国家权力配置	126
三、国家权力配置对国家权力监控机制的影响	156
四、结论	169
第六章 国家权力的监控——国家权力监控机制的核心环节比较	172
一、两种民主模式中民主监督的特点和效能	173
二、两种民主模式中行政监察的特点和效能	189
三、两种民主模式中违宪审查的特点和效能	197
四、结论	205
第七章 关于完善我国人大代表选举制度的思考	208
一、关于选区划分和代表名额分配	209
二、关于候选人的提名和确定	216
三、关于候选人的介绍和竞选	220
四、关于投票的程序和规范	225
第八章 关于完善我国国家权力结构和运行机制的思考	229
一、我国现行国家权力结构和运行机制的形成及主要特征	229
二、我国现行人民代表大会制度的主要优势和存在问题	234
三、建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的 权力结构和运行机制	238
第九章 关于加强我国廉政机构建设,完善廉政机构体系的思考	269
一、廉政机构建设在廉政建设中的地位和作用	269
二、“先进国家或地区”廉政机构建设的经验及启示	272
三、我国廉政机构的现状及存在的主要问题	277
四、加强廉政机构建设,完善廉政机构体系	281
主要参考文献	290
后 记	294

第一章 比较内容述要： 国家权力监控机制

在人类社会的发展史中,自出现国家以来,国家集社会管理与阶级统治于一身。国家权力的行使,是国家实现其职能的主要途径。从本原的意义来讲,国家权力应该为国家服务^①,无论是君主制国家、贵族制国家,还是民主制国家;也无论是资本主义国家,还是社会主义国家。然而,由于行使国家权力的总是一些具体的个人或团体,有其个人利益或团体利益,国家权力行使者在行使国家权力时,发生个人利益或团体利益与国家利益(公共利益)的矛盾或冲突不可避免。权力本身就是“影响或控制他人作为的力量”^②,一旦掌握在个人手中就可能成为个人谋取私利的手段,甚至发生借权力侵害公共利益和他人合法权益的现象。国家自诞生以来,客观上就存在着“两手”——“公共服务之手”和“掠夺之手”。因此,为了保证国家权力的正确行使,而不偏离轨道或被滥用,发挥“公共服务之手”的作用,限制“掠夺之手”的恶果,对国家权力的监控也就必然与国家权力的行使相伴相随了。从古代君主制、贵族制国家,到近现代的民主制国家莫不如此,所不同的只是对权力监控的方式、方法或手段、措施而已。并且,随着国家的发展,国家权力的扩大,这些监控的方式、方法或手段、措施也日益完善。时至今日,各种不同类型的国家,都逐渐地形成了一套具有各自特点的国家权力监控机制。在这一背景下,比较研究各不同类型的国家权力监控机制,吸取各家之长,发展完善我国的国家权力监控机

① 在存在着阶级和阶级对立的社会中,国家代表统治阶级的整体利益,为统治阶级服务;在阶级消亡后的社会中,国家代表着民众的公意,为全体民众服务。

② [美]亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平译,华夏出版社1988年版,第107页。

制,也就成为法学理论工作者义不容辞的责任。

一、国家权力监控机制的含义与特征

国家权力监控机制是指国家内部的权力所有者为了防止权力行使者滥用权力,保证权力按照所有者的意志有效运转,而对权力行使者行使权力进行监督、监察、制约的制度设计以及由此形成的运行系统。这里所说的权力所有者对权力行使者行使权力的监督、监察与制约,从狭义上讲,是指对行使权力的过程和结果的监督、监察与制约;从广义上讲,包括从权力的授予或赋予开始,到权力的行使及其终了的权力运行全过程的监督、监察与制约。我们认为,国家权力监控机制是一项系统工程,应该从广义上来理解对权力行使者行使权力的监督、监察与制约。国家权力监控机制是一个从权力的授予或赋予开始,到权力的行使及其终了的权力运行全过程的监控系统。

上述定义,反映了国家权力监控机制的如下重要特征:

1. 国家权力监控的主体是国家权力所有者。从理论上讲,只有权力所有者才有权对权力行使者行使权力进行监控。至于这个权力所有者是谁?不同的理论有不同的解释。依据“君主主权”论,权力所有者是封建君主,因此,国家权力监控的主体是封建君主,一切由君主说了算。依据“人民主权”论,权力所有者是人民群众,因此,国家权力监控的主体是人民群众,人民民主是权力监控的重要保证。从实践上看,只有居于统治地位的阶级才有能力对权力行使者行使权力进行监控。因此,国家权力监控的主体是属于统治阶级的即与国家权力的存在和行使有关的集团、组织、机构或个人,包括合法存在的各政党、企事业单位、社会团体、武装力量以及其他属于统治阶级的成员。

2. 国家权力监控的客体是国家权力行使者。国家是一个庞大的组织系统,国家权力的行使包括方方面面。无论是君主制国家、贵族制国家、民主制国家,还是其他类型的国家,国家权力的行使都必须落到众多的具体的组织或个人身上,客观上产生了国家权力的所有权与行使权的分离。国家权力监控就是在发生国家权力的所有权和行使权分离的情况下,权力所有者对权力行

使者的监控。就当代民主国家而言,国家权力一般包括执政党的执政领导权,参政党和其他政治组织、利益集团的参政议政权以及一切国家机构的国家权力,因此,国家权力监控的客体也就包括行使执政领导权的执政党,具有参政议政权的参政党和其他政治组织、利益集团以及执行国家权力的所有国家机构。其中重点是对执政党和国家机构的监控。

3. 国家权力监控的对象是国家权力的行使。国家权力所有者对国家权力行使者的监控,实质上是对其行使国家权力的监控,包括从国家权力的授予或赋予到国家权力的行使及其終了的全过程监控。其中,从纵向来看,包括对国家领导人、国家公务人员的选举或任用的监控,对国家领导人、国家公务人员行使权力的监控以及对他们行使权力所产生的结果的监控;从横向来看,包括对立法权、行政权、司法权、金融权、教育权、外交权等国家权力行使的方方面面的监控。

4. 国家权力监控的目的是防止权力行使者滥用权力,保证权力按照所有者的意志有效运转。这是人性的弱点和权力的本性所决定的。近现代资产阶级思想家政治家对国家权力监控的必要性、重要性有过诸多的论述。比如,孟德斯鸠认为,“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”。因此,“从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”^①。汉密尔顿认为,一个国家的统治者和被统治者都不是天使而是人,“如果人是天使,就不需要任何政府了;如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了”。即使领袖,也总是“各种野心勃勃、争权夺利,而无意为公益而合作”的人。这样,“在组织一个人统治人的政府时,最大的困难在于必须首先使政府能管理被统治者,然后再使政府管理自身”^②。杰弗逊认为:“世界上每一个政府都带有某种弱点的某种痕迹,带有腐化堕落的某种胚芽,运用狡智便能发现,居心叵测便去发掘、培植和助长。任何政府如果单纯托付给人民的统治者,就一定

① [法]孟德斯鸠:《论法的精神》上册,商务印书馆1959年版,第184页。

② [美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆1980年版,第264页。

蜕化,所以只有人民本身才是政府的惟一可靠的保护人。”^①马克思主义者也一贯认为,必须加强对权力的监督与制约,不受制约的权力,必然导致腐败。正是基于上述理由,所以国家权力所有者必须对国家权力行使者行使权力进行监控。监控的目的在于防止权力的滥用,保证权力在符合权力所有者的根本利益、根本要求的轨道上正常而有效地运转,约束国家的“掠夺之手”,而充分发挥其“公共服务之手”。

5. 国家权力监控的方式主要有监督、监察和制约三种基本类型。国家权力监控机制是一整套的制度设计以及由此形成的运作系统。其中,监督、监察与制约是这一套制度设计及其运作系统中的三种基本类型。监督,又称民主监督,是指权力所有者对权力行使者行使权力的察看、督促,是权力所有者的主权体现。监察,又称行政监察,是指同一权力系统内部上级对下级行使权力的察看、督促,是上级权力机关的权威体现。制约,又称权力制约,是指相对独立的权力主体之间在行使权力过程中的相互牵制、约束,是权力所有者为监控权力的行使而进行的权力分配和制度安排。

监督的基础是权利与权力的关系。根据人民主权原则,国家权力为人民所有,政府工作人员是受人民委托行使权力。委托者有权利监督受委托者,如果发现受委托者违背原则或者越权行使权力,委托者有权向受委托者提出批评、指正、制裁,直至收回权力。因此,监督是单向的,是权力所有者对权力行使者的特有权利;监督解决的是我要你这样做,你必须这样做的问题;监督的保障机制是制裁权、罢免权。

监察的基础是权力系统内部的上下级关系。根据行政管理原则,权力系统内部的上下级关系是命令与服从关系。上级下达的任务,下级必须完成;上级有权察看、督促下级完成任务的情况。如果发现下级在行使权力中有懈怠和违规的现象,上级权力机关有权对其纠正、处分,甚至撤职。因此,监察也是单向的,是上级权力机关对下级权力机关行使的领导职责;监察解决的是权力

^① 转引自《资产阶级政治家关于人权、自由、平等、博爱言论选录》,世界知识出版社1963年版,第58页。

运行过程中的效率和效果的问题；监察的保障机制是处分权、撤职权。

制约的基础是权力与权力的关系。根据分权制衡原则，国家权力的各部分内容，必须分别委托给相对独立的主体行使，以形成权力与权力之间的相互牵制、约束，并达到权力之间的相对平衡，以防止权力的滥用、失衡而对公民权利的侵害，以保证不同的权力行使者对共同的权力所有者负责。因此，制约是双向的，制约者之间互为主体和客体；制约解决的是你不能这样做，我制止你这样做的问题；制约的保障机制是牵制权、否决权。

二、国家权力监控机制的政治功能

国家权力监控机制，作为保证国家权力在符合权力所有者的根本利益和根本要求的轨道上有效行使和正常运转的制度设计，其所发挥的主要政治功能就是保证宪法和法律的落实，实现宪政。一般认为，宪政的核心内容包括民主、法治、人权三个环节，国家权力监控机制的最主要功能就是保证民主、法治和人权的实现。

（一）保障民主政治，防止专制独裁

依据人民主权原则，国家权力属于人民，这是民主政治的基础。因为国家权力属于人民，所以在国家中，应该是人民当家作主，国家权力为人民服务。这就是民主政治的实质。但是，人民是一个抽象的概念，人民行使主权，必须通过选举制选举出自己的代表来实现。而代表一旦产生，又容易出现脱离人民、擅用权力的现象，从而危害人民的整体利益。因此，为了保证代表在行使权力中不背离人民的根本利益和根本要求，建立起一套对权力的监控机制是必要的。通过权力监控，保证权力行使的公开性和规范性，防止权力落到少数人的手中并以个人或少数人恣意为为的方式来行使。在国家权力监控机制中，民主监督、行政监察与权力制约各自发挥着不同的作用。民主监督使权力的运作处在“阳光”之下，处在民众的视野之下，监督者有权对权力的行使者提出质询，表示不信任，直至要求辞职等，使其不敢滥用权力和越权使用权力；

行政监察重在保证权力运作的规范性和有效性,上级经常检查、督促、规范下级的权力行使,使其不敢有任何的懈怠和违规操作;权力制约是以一种权力对抗另一种权力,造成权力与权力之间的相互牵制、约束,使其不能滥用权力,无法滥用权力。没有这种权力的监控,民主政治就会蜕变为专制独裁。人类在20世纪短短的100年的历史中,无论是资本主义国家,还是社会主义国家,都有过这方面的经验教训。此中道理非常浅显。因此,国家权力监控机制,是保障民主政治、防止专制独裁之需要,其中,权力的监督、监察与制约是三大主要支柱。蔡定剑在他的《国家监督论》一书中曾经说到:“保证国家制度的民主性质,有两个基本方面,或者说有两个关键环节:一是选举,人民选出真正符合民意的人来行使国家权力;二是监督,人民通过监督,保证被选出的人在行使权力时,始终真正按民意、按法律办事,永远不敢滥用权力,侵犯和违背民意。对任何民主制度来说,这两个方面都是不可或缺的。”^①在这里,蔡定剑讲的选举与监督,实际上都属于国家权力监控机制中的重要内容。我们完全可以讲,对任何民主制度来说,国家权力监控机制都是不可或缺的。

马克思、恩格斯也对国家权力监控机制的民主政治功能有过重要的论述。他们一方面批判了资本主义制度下“民主监督”的虚伪性、欺骗性,另一方面十分重视无产阶级国家的这种“民主监督”。他们认为,应当使这种监督成为真正能发挥作用的监督,而不是像资产阶级国家那样成为骗人的把戏。怎样才能做到这一点呢?马克思、恩格斯通过总结巴黎公社的实践得出结论:这种监督权要具体落实为人民的“罢免权”才行。在《法兰西内战》和其他相关著作中,他们多次强调巴黎公社的最重要的发明、防止国家机关由社会公仆变为社会主人最正确的办法之一,就是“选举者可以随时撤换被选举者”^②。“以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们。”^③马克思、恩格斯一再强调对官员“随时可以撤换”才能使他们“处于切实的监督之下”^④。

① 蔡定剑:《国家监督论》,中国法制出版社1991年版,第7页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第13页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第414页。

④ 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第438页。

(二)保障依法治国,推进法治建设

人民当家作主的主要途径是代议制;人民当家作主的主要手段是依法治国。国家权力行使者必须依据宪法和法律治国理政。但是,如上所述,权力具有无限扩张的本能,掌权者使用权力总是要达到极限,如果缺乏监督就可能违法违规。因此,为了防止权力的扩张和越权行使,为了保证权力的行使不偏离宪法和法律的轨道,必须加强对权力的监控,必须实行分权制衡。分权制衡是民主制度的一项基本原则,也是权力监控的一项重要措施。根据分权制衡原则,国家权力的行使者行使权力受一定的权力范围限制,并要遵循一定的规则运转,即遵循宪法和法律的要求运转。因此,国家权力监控机制的另一重要政治功能就是:保障依法治国,推进法治建设。

这里要特别说明的是,保障依法治国,推进法治建设,不仅仅包含着法制规范,而且包含着法制协调。从权力运行的规律来看,在分权基础上的权力运行,不能仅仅是强调权力之间的相互牵制、约束,而且还要强调权力之间的相互协调、平衡。否则,国家权力就难以运行,即使运行了,也会缺乏效率。因此,我们不能仅仅看到分权基础上的权力牵制和约束关系,而且还要看到分权基础上的权力协调和平衡关系。分权制衡的完整意思应该是:权力分立,权力与权力之间既相互牵制、约束,又相互协调、平衡;既相互牵制、约束,又相互协调、平衡,是保证权力正常运转并符合要求的基本条件。从这一理念出发,国家权力监控机制不仅仅发挥着“依法执政、依法办事”的规范性功能,而且发挥着“保持平衡、和谐发展”的协调性功能。国家权力监控,不仅要有规范,而且要有协调,要保证国家权力结构作为一个统一的有机整体正常运转并符合要求。正如胡锦涛同志在党的十七大报告中所指出的:要坚持用制度管权、管事、管人,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

实际上,国家权力监控机制中的民主监督、行政监察和权力制约都客观上既发挥着限制、规范、约束的作用,也发挥着督促、促进、协调的作用。强调国家权力之间的既相互制约又相互协调,是对国家权力运行的更加全面的表述,

是对国家权力监控机制所发挥的政治功能的更为完整的反映,是当代中国共产党人以马克思主义国家权力观为指导,借鉴西方学者的分权制衡学说,结合国家权力运行的实际情况,对国家权力理论的发展。只有真正做到了国家权力之间的既相互制约又相互协调,才能真正实现依法治国,推进法治建设。

(三)保障公民权利,实现宪政宗旨

保障权力的正常运转,不被滥用;保障权力的依法行使,并符合要求,都还是消极的防患。积极的态度应该是促使权力的有效运行、发挥作用、取得效果,也就是要保障权力运作的效率性和有为性。国家权力监控机制的终极目标是,保证权力所有者行使权力的意志能够迅速得到贯彻执行,使权力行使者能够准确及时地服从权力所有者的要求,做到“令行禁止”,并通过权力的行使,达到权力所有者的预期效果。从宪政角度来看,这一终极目标和预期效果,就是在社会活动中,公民的基本权利能够得到有效保障;公民的合理诉求能够得到有效满足。因此,从终极目标来看,国家权力监控机制的最重要的政治功能在于保障权力运作的效率性和有为性;在于保障公民的基本权利和合理诉求,实现宪政宗旨。

国家权力监控机制的这一功能,主要是通过监督,特别是行政系统内部的监督,即行政监察发挥作用的。如上所述,监督的本来含义也就在于“察看并督促”,通过察看、督促使权力行使者及时执行权力所有者的命令,贯彻权力所有者的意图与要求,使权力所有者真正能够发挥指引、指挥、命令,控制权力行使者的作用。

行政监察是一种内部监督,这种行政系统内部的监督,不以分权制衡为基础,而以集权统一为基础,在军队、行政机关以及经济组织中,都有这种监督存在。甚至可以这样说,只要有权力存在的场合,就有这种监督的存在。公共权力的出现,需要被管理者服从掌权者的意志,这种监督作为贯彻掌权者意志的手段也就同时出现。《后汉书·荀彧传》所说的:“古之遣将,上设监督之重,下建副二之任”就是这种意义上的监督。这种监督是为督察军事而设的官