



体验领导

权力读本

如何认识和运用权力

刘春 施新州等 编著

Q
U
A
N
T
I
T
Y
D
U
B
E
N

国家行政学院出版社

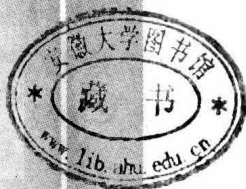


体验领导

权力读本

如何认识和运用权力

刘春 施新州等 编著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

权力读本：如何认识和运用权力 / 刘春等编著 .

—北京：国家行政学院出版社，2012.5

ISBN 978-7-5150-0342-9

I. ①权… II. ①刘… III. ①权力—研究 IV. ①D9

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第094534号

书 名 权力读本：如何认识和运用权力

作 者 刘 春 施新州等

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928745

经 销 新华书店

印 刷 北京一鑫印务有限责任公司

版 次 2012年7月北京第1版

印 次 2012年7月北京第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 14.5

字 数 210千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0342-9/D·0135

定 价 36.00元

引 言 / 001

第1章 权力之源：权为谁所赋 / 011

- 一、“社会场”势差与权力的产生 / 013
- 二、权责一致：现代民主政治的基本要求 / 015
- 三、授权机制：权力由多数人向少数人流动 / 024
- 四、从“君权神授”到“人民主权” / 029
- 五、善治时代的授权创新与原则方法 / 034

第2章 权力之用：权为谁所用 / 043

- 一、权力是手段还是目的 / 044
- 二、利益引导权力 / 049
- 三、私利：公权力永远的“海妖” / 052
- 四、权力来源决定用权方向 / 054
- 五、为民谋利：公权力合法性的基础 / 058

第3章 权力之德：道德支柱的意义 / 067

- 一、道德是权力的“隐性根基” / 068
- 二、“善良权力”具有道义力量 / 075
- 三、权力之德源自个人之德 / 078
- 四、政德与官德建设 / 086
- 五、人格渗透权力 / 092

第4章 权力之轨：依法用权 / 097

- 一、权大还是法大 / 099
- 二、权力的三种意志 / 108
- 三、法律是一种“公意”权力 / 112
- 四、法律是权力运行的“轨道” / 117
- 五、将权力纳入法治轨道 / 120
- 六、“吃透”政策与依法用权 / 123

第5章 权力之翼：权威与非权力影响力 / 127

- 一、有权不等于有权威 / 128
- 二、权威是权力的内在灵魂 / 134
- 三、权威的来源 / 136
- 四、权威形成的基础与要诀 / 140
- 五、影响力：不是权力的“权力” / 149

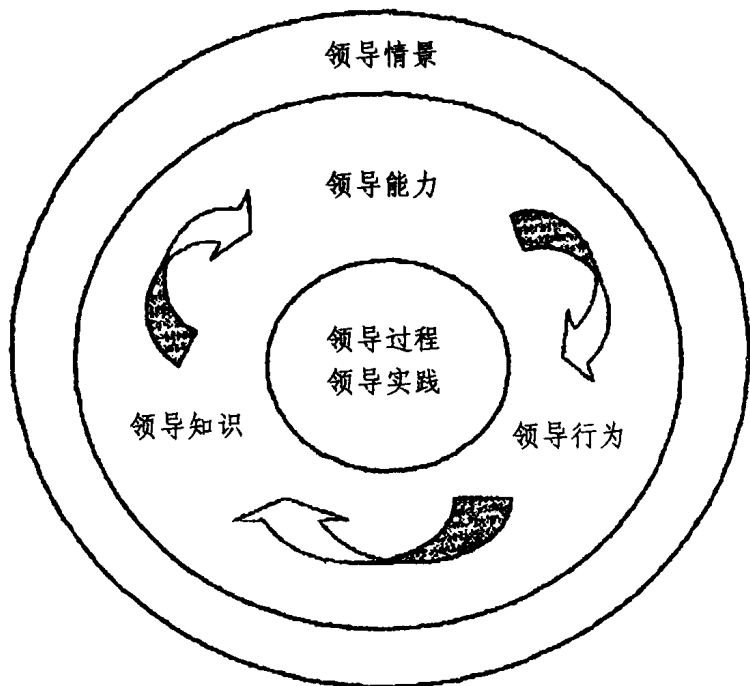
第6章	权力之缚：制约、监督与问责	/ 151
	一、绝对的权力导致绝对的腐败	/ 152
	二、以权力制约权力	/ 157
	三、权力监督的“立体网”	/ 168
	四、问责制：正确用权的有效保障	/ 184
第7章	权力之美：用权的方法与艺术	/ 191
	一、合理用权与利益资源有效分配	/ 193
	二、用人和管事：激励和协调并行	/ 196
	三、自我管理的艺术	/ 208
结 语	认识权力，更要超越权力	/ 213
后 记		/ 223

有人曾说：有关系就有政治，有关系就有权力。在现代社会，权力更是无处不在，无时无刻不影响着我们生活的方方面面。那么，权力是什么？为什么有的权力拥有者流芳千古？有的却遗臭万年？它究竟由什么构成？有着什么样的秘密？它的属性和特征是什么？为什么在历史上有的人轻易就可以获得权力？而有的人苦苦求索终不得？在运用权力过程中为什么有的人会如鱼得水？而有的人却步履维艰？获得权力、运用权力的秘诀在哪里？

首先，我们得从权力的产生说起。公共权力是根据公共意志组织、协调和控制社会公共生活的力量，它是基于人类共同生活的需要而产生的。自国家产生以来，公共权力主要表现为国家的政治权力。历史实践表明，无论是少数人还是多数人统治的国家，都无法做到统治者全体直接行使各种具体的国家职能权力，而只能经授权程序由部分人代为行使。这种授权关系必然产生权力的代行者能否完全忠实于授权人整体意志和利益的问题，从而出现被授权者依个人意志为个人的私利运用权力的风险。当具体的公共权力偏离了法律规范的轨道，被用来服务于个人或小集体的意志和利益时，权力通常就处于同授权人整体意志和利益冲突的状态。这时，权力蜕变为个别人实现私欲的手段，成为被滥用的力量。

一般来说，公共权力即人民的权力，受人民的委托，这种权力主要是由公职人员代行的。但是，这种授权关系同样存在某些公共职能权力被某些代行者滥用的风险。在我国，此问题的严重性和危害性，已经引起了党和政府的高度关注。不仅需要从体制上不断完善公共权力制度，防范滥用权力的行为出现，而且需要从督促权力执掌者树立正确的权力观入手，以保障领导者

手中的权力依法行使。树立和遵循正确的权力观，已成为各级领导干部的义务和责任。从实践来看，人的行为都是在特定的主观意识支配下进行的，行为的背后都有动机和目的的驱动。权力观不正确，权力行为自然不可能是正确的。只有树立正确的权力观，才有可能产生目的和方法都正确的用权行为。



图表 - 1：领导力概念链^[1]

在改革开放 30 多年之后，中国进入到一个关键的新时期，党中央特别重视领导干部正确权力观的培养和坚持问题。马克思主义权力 - 观概括起来是两句话：权为民所赋，权为民所用。领导干部不论在什么岗位，都只有为人民服务的义务，都要把人民群众利益放在行使权力的最高位置，把人民群众满意作为行使权力的根本标准，做到公道用人、公正处事。权力的行使与责任的担当紧密相关，有权必有责。看一个领导干部，很重要的是看有没有责任感，有没有担当精神。作为领导干部，要珍惜使命、不负重托，在难题

[1] 中国科学院“科技领导力研究”课题组：《领导力五力模型研究》，《领导科学》2006年第9期。

面前敢于开拓，在矛盾面前敢抓敢管，在风险面前敢担责任，全心全意为人民服务。领导干部工作上要大胆，用权上则要谨慎，常怀敬畏之心、戒惧之意，自觉接受纪律和法律的约束。^[1]

正确看待和使用手中的权力，是根据改革开放新时期中国共产党面临的挑战和任务提出的重要命题。当前，世情、国情、党情的深刻变化对党的建设提出了新的要求，党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的。党在推进改革开放和社会主义现代化建设中肩负任务的艰巨性、复杂性、繁重性世所罕见。党要适应这样的新形势，统筹国内国际两个大局，更好地带领全国各族人民聚精会神搞建设、一心一意谋发展，实现党中央描绘的宏伟蓝图，必须进一步加强和改进自身建设。而党的自身建设的一个重要内容必然是推进党的各级领导干部依法用权，正确看待手中的权力，健全和完善各项权力体制，进而保障改革开放和现代化建设的伟大事业顺利推进。

当前，各级领导干部和领导班子存在一些不适应新形势新任务要求、不符合党的性质和宗旨的问题。这些问题，就其表现形式来看，直接或间接地都和部分领导干部不能正确看待权力及使用权力有关。例如一些党员、干部理想信念动摇，对马克思主义信仰不坚定，对中国特色社会主义缺乏信心；一些党组织贯彻民主集中制不力，有的对中央决策部署执行不认真，有的对党员民主权利保障落实不到位，一些党员干部法治意识、纪律观念淡薄；一些领导班子整体作用发挥不够，推动科学发展、处理复杂问题能力不够，一些地方和部门选人用人公信度不高，跑官要官、买官卖官等问题屡禁不止；有些领导干部宗旨意识淡薄，脱离群众、脱离实际，不讲原则、不负责任，言行不一、弄虚作假，铺张浪费、奢靡享乐，个人主义突出，形式主义、官僚主义严重；一些领导干部特别是高级干部中发生的腐败案件影响恶劣，一些领域腐败现象易发多发。这些问题严重削弱了党的创造力、凝聚力、战斗力，严重损害了党同人民群众的血肉联系，严重影响了党的执政地位巩固和执政

[1] 新华网，<http://news.xinhuanet.com/politics/2010-09/01>。

使命实现，必须引起全党警醒，抓紧加以解决。显然，领导干部正确看待和使用权力已成为党的建设和政府建设的重要任务。

对权力的研究是人类历久弥新的课题。研究政治统治和公共管理现象，不可避免地要以权力研究为核心内容。关于权力问题的研究已成为多学科关注的重点课题。中外历史上关于权力的分析和认识不仅面向具体的权力行为方式和规范，还更多地从权力制度的基本价值目的出发，把国家权力的价值基础和具体权力的正当性看作相互统一的过程。着眼于制度本身的合法性，在此基础上完善具体的权力体制，以保障规范有序和公正政治的实现。

在古希腊的城邦政治中，最重要的政治讨论都是围绕城邦的政权体制、为政之道和权力行为正当性而展开的。古希腊著名的思想家苏格拉底，对希腊思想文化的发展产生过巨大的影响。他把道德看作是政治的基础，是政治的出发点和归宿。他特别强调美德对于组织社会生活，尤其是政治生活的重要性。苏格拉底提出了美德即知识的命题，认为政治必须遵循高尚的道德，因为政治是一种“最高贵的才能，一种最高贵的才艺”。只有公正的人才能掌握这种技艺，不公正的人，连做一个好公民的资格都没有。基于道德原则，苏格拉底对当时的政治腐败作了尖锐的批评，揭露和抨击雅典民主制的败坏风气，讽刺道德堕落、滥用权力的官吏，宣扬政治管理和统治活动应遵循美德和正义的原则。苏格拉底的学说中最宝贵的是较早提出了政治和道德的关系，强调权力行为的道义基础，提出道德对于保持政治正义的重要性。这一思想对后人建立政治权力学说具有源流性的影响。

古希腊思想家中，把政治权力体制要反对和防止腐化的问题提出来并加以系统论证的是亚里士多德。他先后分别调查了希腊 158 个城邦的政治制度，从对它们的比较、探讨中来确定什么是政治的原则、方法和合理性。《政治学》一书实际上就是对希腊城邦制度广为考察的研究报告。亚里士多德在书中把具体升华为一般，以大量的事实为依据，探讨了国家政权的起源、本质、理想的社会制度等重要的政治问题。他在书中提出的政体分类和优劣比较的理论，是最早的论述政治制度模式的系统成果。亚里士多德认为，城邦是公民的组合，是组织社会生活的权力实体，因此，政体应以公共利益为依归，不

允许特权的存在。以公共利益为目的的政体可称为正宗政体。相对于正宗政体，亚里士多德还分析了三种对应的变态政体，即僭主政体、寡头政体和平民政体。他认为这几种政体都不照顾全体公民的利益，只服从部分人的利益，这样就会导致权力运用的极端化和为一己之利而滥用权力，因此是变态的、具有腐败性的制度。亚里士多德关于政体具体过程的论述还包括了如何制止权力越轨，减少不当权力行为危害的内容。

依法治理的政体	不依法治理的政体
君主政体：君主一个人依据法律进行统治，是最好的政体。	僭主：一个人凭自己的意识进行统治，是非法政体中最好的。
贵族政体：少数人依据法律进行统治，是次好的政体。	寡头政体：少数人凭自己的意志进行统治，是非法政体中次好的。
共和政体：多数人依据法律进行统治，是合法政体中最差的，但好于三个非法政体。	平民政体：多数人恣意妄为，是六种政体中最坏的。

图表 - 2：亚里士多德对政体的分类

在古罗马的政治和法律学说中，关于权力的研究不仅吸收了古希腊的成果，而且冲破了城邦政治的局限，赋予国家、权力和法律以更为丰富的内容，因而研究问题的视野更宽、更广。古罗马国家地域广大，人口众多，人们的交往频繁，生产力和经济关系有较快的发展，特别是商品经济的发达使得人们之间的利益关系日益复杂。这样，就为政权服务的内容和功能提出了新的需求。于是，在社会的法权体系上，产生了公权和私权的概念。公权即公共权力，它和国家、政府及社会的整体利益有关，而私权是私人的权利，与私人利益及公民个别团体的利益有关。罗马法上的这种分类，为权力作了法律上的定位，形成在国家和社会的生活中进行公私区分的法则。公权的运用有公权的规则，私权的行使依私权的法度，二者不能混淆。特别是对公权来说，其运行和追求的价值不能脱离公共利益的轨道。任何掌握公共权力的人都负

有保持权力服务于公益的义务。古罗马时期的这种划分对于规范国家与个人、全体与局部的关系是极为重要的。尽管对公权和私权的划分界线在不同国家有各种差别，但这种区分是符合任何社会的基本利益关系的，因为在任何社会都存在公共领域和私人领域的区分。两个领域性质不同，其义务规则也不同。私人领域可以谋取私人的利益，而公共领域就不能为私人谋取利益，否则是对公权的践踏和破坏。应当看到，公权和私权的划分不仅为后来西方法律体系的构建设定了基础框架，而且为判断公职人员的活动奠定了基本的价值标准。任何官吏都应持公正之心，谨守公共领域的规则，使用权力不应以谋求私利为目的。

法国的启蒙思想家卢梭，针对封建制度下主权在君的学说，提出了主权在民的理论，即人民主权论。他认为，主权是一种强制性的统治权力。民主的基本含义就是人民享有主权，主权属于全体人民。统治权基于人民利益需要而存在，为人民的利益而发生作用。卢梭还提出了“公意”的概念，认为“公意”是代表全体人民共同利益和愿望的意见。在人民主权之下，国家权力必须以公意作为自己行使的依据。如果运用国家权力为个人图谋私利，在人民主权的民主制下是不能允许的。卢梭强调，行政权力的执掌者是不享有任何法外特权的官吏。任何官吏，无论职位多高，都仅仅是以主权者的名义行使由主权者委托给他们的权力。官吏执行法律，同时也必须服从法律，如果舞弊渎职则人民有权立即撤换他们。他认为，社会成员担任公职并不使自己的地位发生变化，也并不因此获得捞取个人好处的机会，尽职尽责为人民服务，是每个公民的义务。正是从权力的人民性出发，并考虑到最大限度地保障权力不被具体执行者滥用，卢梭认为直接民主制的政体是最理想的政体。因为在这种政体下，作为主权者的人民可以直接承担大量公共事务，而不需要太多的专职官吏。专职官吏越多，政府就越松弛，公务效率就越低下，公意实现的程度就会很低。因此，直接民主制是最理想的选择。它不仅调动人民参与政治管理的积极性，而且由于官吏和民众的距离很近，因而适于监督，减少权力腐败的发生。当然，卢梭也认识到直接民主制的局限性。例如它只能适用于小国，在稍大的国家推行就很困难。

卢梭的人民主权思想反映了法国封建制度下广大小资产阶级和劳动群众的政治要求。卢梭的思想否定了封建专制政体，推动人们追求理想政体，是法国1789年大革命爆发的精神引线。就其内容来看，人民主权论在很大程度上是探讨一个政治社会的基本价值，即基本权力关系的正当性。它的批判精神赋予人们革命的热情，是进行革命动员最好的思想工具。他设计的小国直接民主制对于保障人民主权、防止权力被个人或特殊集团控制具有积极意义，但由于可行性低而无法真正实施。在具体政治权力结构、体制及操作方法的详细论证方面，法国杰出的政治思想家孟德斯鸠作出了巨大贡献，他是分权制衡论体系的完成者。孟德斯鸠称赞英国资产阶级革命后的政治自由，把英国议会制下的立宪君主政体视为理想的制度。他在其名著《论法的精神》中提出了最具创造性的主张，即分权制衡的学说。在他看来，之所以需要权力制约是因为，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。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。

古代思想家们关于权力的学说对于我们分析今天的权力现象有极大的启发作用。自改革开放以来，中国的经济建设和社会发展取得了巨大的成就，为全球所瞩目。但也必须看到，不断完善权力体制特别是使领导干部树立正确的权力观仍然是一个迫切而重要的课题。以党风建设和廉政建设为例，官员腐败的发生以及权力的廉洁度下降，已成为人民群众和中央领导不满的突出问题。各种各样的腐败和“准腐败”侵蚀着公众对党和政府的信任，更成为改革开放实践的阻碍因素。为进一步深化改革、扩大开放，就必须端正各级领导干部的权力观、利益观，通过推进改革，进一步完善权为民所用的制度环境。

从体制层面来看，我国政治生活和公共管理中发生的权力失控主要由于存在以下弊端。

首先，权力集中过度。政治发展和公共管理的规律表明，如果把权力过多地授予一个主体，掌权人的个人权威就可能凌驾于法制权威和组织权威之上。权力过分集中是我国党政领导体制中传统的弊端。早在改革开放之初，邓小平同志就曾指出党和国家领导制度中的主要弊端之一是权力过分集中，

过分集权往往把党的领导变为个人领导。权力过分集中“必然造成官僚主义，必然要犯各种错误”。“不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要唯命是从，甚至形成对他们的人身依附关系。”^[1]应当承认，过分集权至今仍是政治体制中存在的弊端。这一弊端在地方政治生活中显得尤为突出，使得“家长式”的人物绵绵不绝，违法乱纪，贪污受贿，最终滑入腐败的泥淖，被送上法律和道德的审判台。固然，腐败分子的堕落有其个人品质的原因，但是他们的用权活动发生于体制内，这就要求我们需要认真探讨制度环境的不足。无疑，正是体制上的不足为某些掌权的人提供了自由用权、不受约束的可能。过大的权力膨胀了他们的个人意志，使其随心所欲，为所欲为。权力过分集中还使得纠正权力过错的代价大大提高。在实践中，很多腐败活动在初期就已被群众发现和举报，但缺乏灵活性和适应性的体制及其他环节为权力腐败提供了暂时的“保护力量”，直至腐败行为不可收拾，给国家和人民造成极大损害，才受到制止和追究。

其次，权力行使过程中缺乏有力的制约和监督。权力现象的一个客观规律就是，没有制约的权力容易被滥用。在失控和约束不力的情况下，个人的意志常常会由于没有压力和牵制而轻易地进入权力过程，使得权力在握者形成了以个人意志干预权力运行的恶劣习惯。由于缺乏制约机制保障，权力的运行规范也往往流于形式，丧失应有的权威和严肃性，得不到真正的贯彻。权力被滥用而又得不到制止，势必就会出问题，甚至是出大问题。我国腐败现象发生的现实状况直接证明了这一点。虽然在党政体制中有专职的监督各级权力的机构，但监督权和被监督权之间显然失衡，使得监督机构的职能作用受到限制。政治实践表明，权力越大、越是关键就越是应当予以规范和约束。现实情况却常常相反，权力、地位越高，受到的制约和监督越弱。毋庸置疑，权力制约和监督的薄弱，为一些恣意妄为的弄权者提供了在体制内滥用自如的空间。

再次，公民权利对权力的监控力有待加强。公民权利对权力的监控是现

[1] 《邓小平文选》第2卷，第331页。

代权力制约体系的重要组成部分。公民监督尚未健全，权利对权力的制约缺乏有效的实现手段，加上群众权利行为组织性差，制度保障也不够。另外，在公职人员的选拔、业绩评估和考察、权力违法的遏制等方面，还需建立严密的权利参与和保障制度。例如舆论监督对权力违法乱纪的实际压力还远远不够，群众对贪官的抨击常常很难转化为组织制度上的力量，从而使得某些滥用权力的人无所顾忌。大量事实证明，权力的运用一旦离开公民权利的监控，必然出现滥用的后果。

为了保障公共权力健康运作，为整个社会作出廉洁示范，实现公共权力高度的廉洁，必须大力推动政治体制改革的全面深入，通过深化政治体制改革和经济体制改革为实现公权力廉洁打下坚实的基础。首先，在战略上大力推进中国的政治体制和经济体制的改革进程。中外历史的实践表明，现代化建设是一个国家经济、政治和精神文化全面发育的过程。如果没有社会全面发展，必然导致现代化跛足而行。我国现代化建设的目标是实现国家的民主、富强、文明与和谐，这是一个全方位的目标。它告诉我们，以经济建设为中心决不等于经济现代化的价值压倒一切。如果政治现代化如政治民主、政治效率、权力结构科学化等方面没有相应的发展，经济增长创造的财富就很可能成为腐败分子饱食的美餐或被其挥霍浪费的温床。有数据显示，2011年，被处分的县处级以上干部有4843人^[1]，在落马的国企高管中，每案平均贪腐三千万。^[2]严峻的现实提醒我们，必须坚持经济和政治协调发展的指导思想，在经济现代化的同时加速政治现代化的建设进程。经济生活追求利益结构的合理、公平、活力和效率，公共权力结构也应有同样要求，其价值应体现在

[1] 2012年1月7日，中央纪委监察部在京召开新闻通气会，通报2011年查处违纪违法案件及纪检监察办案工作情况。据统计，2011年，全国纪检监察机关共接受信访举报1345814件（次），其中检举控告类960461件（次），初步核实违纪线索155008件，立案137859件，结案136679件，处分142893人。其中，给予118006人党纪处分，给予35934人政纪处分，通过查办案件为国家挽回经济损失84.4亿元。2011年，被处分的县处级以上干部有4843人，被移送司法机关的县处级以上干部777人。（《2011年4843名县处级以上官员被查处》，《北京日报》2012年1月8日。）

[2] 王荣利：《2011年度中国企业家犯罪报告》，法制网2012年1月15日。

公开、公正、公益和民主。其次，完善权力体制，强化制约监督。权力体制的科学化是指权力的配置和结构设计要遵循权力活动的客观规律。譬如，权力体制至少应有适当的分工制约，有法治的约束控制，有对绝对权力的技术性和制度性排斥，有权责相符的基本原则等。这些都是科学设置和使用权力的基本要求。权力体制突出民主和科学的原则为规范和约束权力运行奠定了价值基础，进而抑止和减少不正当用权。建立和健全系统严密的权力监督体制，对于人事权、财权、经济执法权、司法裁判权及其他公共服务权等的使用，都应当建立与完善有针对性的监控制度。权力的行使实行公平、公正、公开的原则，为有效监督创造基本条件。把党的监督、法律监督和群众监督有机地结合起来，形成严密的网络和强大的合力，从而最大限度地减少以权谋私的机会。再次，强化对权力的社会监督，充分发挥舆论监督的作用。社会监督是指公民、企事业单位、社团和其他社会组织依法定权利对公共管理权力进行的监控和督促。它是权力监督和制约系统的重要组成部分，是社会对国家行为的规范和约束力量。权力腐败损害法律保护的利益，因而应动员各种社会力量保卫自身的合法权益，维护正常的管理秩序。实践证明，社会舆论监督是遏制腐败现象的有效手段之一，应当充分发挥舆论监督的作用，特别是传播媒体的监督。媒体舆论的监督及时揭露权力滥用的行径，对用权人的心理形成压力，使其不敢肆意妄为。总之，只有从科学化的角度健全和完善公共权力职能和体制，才有可能保证权力运行的规范、有序和廉洁，推进我国的改革开放和现代化建设科学发展。

权力之源：权为谁所赋

君者，舟也；庶人者，水也；水者载舟，水者覆舟。

——荀子

怨不在大，可畏惟人。载舟覆舟，所宜深慎。

——魏征

在社会发展某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。随着法律的产生，就必然产生出以维护法律为职责的机关——公共权力，即国家。

——恩格斯

政治是经济的女儿，所以他照顾自己的女儿是很自然的。

——高尔基

权力是在他人反抗时下达的一个他所服从的命令的可能性。

——马克斯·韦伯