

社会主义国家 权力制约论

SHEHUIZHUYIGUOJIAQUANLIZHIYUELUN

王寿林 著



东北财经大学出版社

111
E201
281

社会主义国家权力制约论

王寿林 著

东北财经大学出版社

p 1994, 9, 28

(辽)新登字 10 号

社会主义国家权力制约论

王寿林 著

东北财经大学出版社出版 (大连黑石礁)

辽宁省新华书店发行

东北财经大学印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 10 5/8 字数: 229 000

1993 年 8 月第 1 版

1993 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 姚令海

责任校对: 张美萍

印数: 1—2 000

ISBN 7-81005-794-4/D·36 定价: 7.50 元

序

党的十四大报告中指出：“没有民主和法制，就没有社会主义，就没有社会主义现代化。”在我国现阶段，民主和法制建设的一项重要内容，就是应当建立和健全有效的权力制约机制，从根本上防止广大人民对掌权者失控，掌权者对社会失控。国际共产主义运动曲折发展的历史表明，权力制约问题是社会主义国家所面临的必须解决的一项重大课题，而建立社会主义市场经济体制的新的历史条件，又使它显得更加突出。正因为如此，江泽民同志在国防大学学员座谈会上强调：加强廉政建设，同各种腐败现象作坚决斗争，“关系到党在人民群众中的声誉和威望，关系到政治的稳定和经济的发展，关系到我们执政党的生死存亡和社会主义事业的安危成败。”^①出于一个普通党员和理论工作者的责任感和使命感，空军大连士官学校讲师、法学硕士王寿林同志以其执着的理论勇气、严谨的治学态度，历经四年的潜心学习和探索，终于把《社会主义国家权力制约论》一书奉献给读者。我高兴地为本书作序，并愿借此机会向广大读者予以推荐。

本书坚持以四项基本原则为基础，以马克思主义基本原

① 见《解放军报》1993年6月6日

理为指导，运用系统的方法、比较的方法、历史的方法，从理论上和实践上，分三编对社会主义国家权力制约问题进行了较为深入的探讨。第一编从界定权力与权力制约入手，揭示了权力的特性与正负效应以及权力的本质要求和基本功能，进而回顾了社会主义国家权力制约机制建设的曲折历史，阐述了在社会主义初级阶段强化权力制约的必要性和迫切性，并就科学地对待资本主义国家分权制衡理论与模式问题阐发了自己的见解。第二编在区分权力制约的方向和标志基础上，把民主和法制有机地结合于权力制约的运作之中，系统地论述了权力制约的实现途径、基本结构及其相关条件。第三编通过对我国权力制约机制形成条件和发展现状的分析，从党政之间的权力制约机制建设、党内的权力制约机制建设、国家机关的权力制约机制建设以及人民政协和公共舆论在我国权力制约机制中的地位和作用等方面对完善有中国特色的权力制约机制进行了全面的阐发，初步勾画出我国权力制约机制建设的基本框架。统观全书，体系完整，逻辑严密，文字流畅，论证有力，体现了作者缜密的思考和独到的见解，具有较高的学术价值和实践意义。

至此，我不禁想起作者几年前的一句话：“探究社会主义国家权力制约问题是一项具有开拓意义的工作，是我的学力所不及的，只是出于一种责任感和使命感，我才决定做这样一次尝试。”为了成功地进行这种尝试，作者多次穿梭于大连、上海、北京之间，切磋琢磨，学习求教，终于取得了可喜的成果。这是令人高兴，值得赞叹的。从另一种意义上讲，正因为这是一项开拓性工作，所以很难要求它十全十美，尽如人意。应当说其中有些观点未必完全正确，有些问题也未必

论述透彻，还有一些正在探讨的问题，本书作为一家之言参加百家争鸣，其是非曲直还需要经过一段时间由实践来检验。对此，我并不想苛求于作者，只是希望在今后的工作中，能不断学习，不断探索，为完善我国的权力制约机制多尽自己的一点心力，积极投身于建设有中国特色社会主义的伟大实践。

品清

一九九三年六月于上海空军政治学院

衷心感谢著名企业家刘宗英同志
对本书出版所给予的大力支持和赞助！

目 录

序	1
引言	1
第一编 权力与权力制约	5
第一章 权力的特性与正负效应	7
一、权力的内涵	7
二、权力的特性	13
三、权力运行的正负效应	17
第二章 权力制约的本质要求与基本功能	21
一、权力制约的内涵	21
二、权力制约的本质要求	27
三、权力制约的基本功能	34
第三章 社会主义国家权力制约的历史与现实	39
一、社会主义国家权力制约理论与实践的历史变迁	39
二、社会主义国家权力制约所面临的现实挑战	68
三、社会主义国家权力制约机制建设的必由之路	75
第四章 资本主义国家权力制约理论模式的批判 与借鉴	82
一、资本主义国家分权制衡理论的历史演进	82
二、资本主义国家三权分立模式的具体形态	86
三、资本主义国家权力制约理论模式的批判与借鉴	90

第二编 社会主义国家权力制约的目标模式	99
第一章 权力制约的目标	101
一、权力制约的方向	101
二、权力制约的标志	106
三、权力制约的重点	110
第二章 权力制约的主要手段和实现途径	121
一、权力制约的民主手段	121
二、运用民主手段制约权力的实现途径	131
三、权力制约的法制手段	137
四、运用法制手段制约权力的实现途径	145
第三章 权力制约的基本结构	152
一、直接制约与间接制约相结合	152
二、横向制约与纵向制约相结合	156
三、同体制约与异体制约相结合	159
四、刚性制约与弹性制约相结合	161
第四章 权力制约的社会条件	165
一、权力制约的经济条件	165
二、权力制约的政治条件	171
三、权力制约的文化条件	179
第三编 完善有中国特色的社会主义权力制约机制	189
第一章 我国权力制约机制建设的历史与现实	191
一、我国权力制约机制建设的历史经验	191
二、我国权力制约机制建设的现实状况	209
三、我国权力制约机制建设的未来框架	216
第二章 政治领导与国家管理	224
——党政之间的权力制约机制建设	224
一、领导与管理的主要区别	224
二、党对国家实行政治领导	231

三、国家对党实行法律监督	235
第三章 执掌政权与自我约束	
——党内的权力制约机制建设	244
一、强化执政党自我约束机制建设	244
二、广大党员对各级组织和各级领导的制约	249
三、各级组织对各级领导的制约	253
四、各级检查机关对各级组织和各级领导的制约	262
第四章 国家主人与社会公仆	
——国家的权力制约机制建设	268
一、人民对人民代表的制约	270
二、各级权力机关对各级执行机关及其工作人员的制约	274
三、各级监察机关对各级执行机关及其工作人员的制约	283
第五章 参政议政与民主监督	
——人民政协在我国权力制约机制中的地位 和作用	288
一、人民政协对执政党和国家机关的制约	289
二、民主党派对执政党和国家机关的制约	293
三、群众团体对执政党和国家机关的制约	298
第六章 上下沟通与灵敏调控	
——舆论监督在我国权力制约机制中的地位 和作用	304
一、舆论监督的内涵与特点	304
二、舆论监督的功能与原则	310
三、舆论监督的困惑与对策	314
结束语	320
说明	325

引 言

建立健全有效的权力制约机制，从根本上防止人民对掌权者失控、掌权者对社会失控，是社会主义国家必须解决而又一直没有解决好的问题。在改革开放，建立社会主义市场经济体制的历史条件下，这个问题显得更加突出。无数事实雄辩地向人们昭示这样一个真理：正如没有绝对的自由，也没有绝对的权力，凡权力都应当受到制约。在个人利益和公共利益还存在着差异的社会里，在权力的所有者与权力的行使者还处于相对分离的状态下，只有尚未建立起有效制约机制的权力，没有根本不必接受任何制约的特殊权力。历史和现实已经判明，这一真理并没有因为社会主义制度的建立而失去价值。

对于权力制约的问题，应当说我们既熟悉，又陌生。由于认识上的偏差，思想上的顾忌，在一个相当长的时期内，我们对这个问题一直抱以讳莫如深的沉默。这种沉默虽然并不意味着我们在实际政治生活中完全排斥权力制约，因为所谓监督，其实质也是对权力的制约。但这种沉默却使人们对权力制约问题的研究大大地落后于实际需要，以致不能不在一定程度上影响着我国权力制约机制不断完善的进程。

众所周知，任何权力都潜在着一定的扩张性、腐蚀性，而

掌权者又都具有为人所固有的认识与道德发展的局限性，这就使得权力运行的价值取向往往存在着多种可能性。要防止个人意志取代阶级意志，导致国家权力的滥用；防止权力运行偏离正常轨道，导致国家决策的失误，就必须对权力及掌权者进行监督和制约。在这里，监督和制约虽然都是对权力正常运行的肯定和保护，对权力偏离轨道的防范和矫正，但两者的区别还是很明显的。

第一、主客关系不同。“制约”按其本意就是限制约束，它侧重从双向角度出发，是双方互为制约主体和制约客体，是权力之间的相互约束，在这种情况下，一般不存在不受约束的权力。“监督”按其本意就是监察督促，它侧重从单向角度出发，是监督主体向监督客体发出的行为，是一种权力对另一种权力的约束，在这种情况下，往往容易出现某些不受约束的权力。

第二、运行方式不同。制约作为一种内在的力量，主要是通过实现权力运行的制度化、程序化来规范和约束掌权者的行为，这样就可以迫使掌权者不如此作为不行，非如此作为不可，因而刚性较强。监督作为一种外在的力量，主要是通过权力运行机制外部进行监察和督促来实现对掌权者的约束，这样就有一个监督主体作不作为，监督客体接不接受的问题，因而弹性较大。

第三、依靠力量不同。制约主要依靠法的力量，依靠客观性因素来约束权力，使权与法结为一体，在法的范围内行使，因而随意性较小。监督主要依靠人的力量，依靠主观性因素来约束权力，其作用往往取决于掌权者的态度，取决于他们接受监督的自觉程度，即取决于人为的偶然因素，因而

随意性较大。

第四、时效程度不同。制约由于是在权力运行机制内部起作用的，其制约行为与权力行为一般都具有同时性，因而时效性较强。监督由于是在权力运行机制外部起作用的，其监督行为相对于权力行为来说，往往存在着一定的时间差，即具有滞后性，因而时效性较弱。

第五、覆盖范围不同。制约覆盖权力运行的各个环节，包括权力的规定、权力的委托、权力的调控、权力的收回整个过程。监督只覆盖权力运行的一个环节，即人们在把自己的权力委托给掌权者之后，对掌权者在政治舞台上的活动进行经常性调控，而对权力运行的其它环节，监督就显得鞭长莫及。

“监督”与“制约”上述差异表明，在保障权力正常运行方面，制约有着监督所不可替代的整体性、决定性功能，监督作为保障权力正常运行的一个环节、一种形式，只是制约的有益补充，并且这种有益补充只有在制约机制健全的条件下，才能发挥应有的效力。因此，要建立健全有效的权力约束机制，逐步实现社会主义制度的定型化，仅有“监督”是不够的，非“制约”不可。

值得庆幸的是，实践的呼唤，终于打破了人们对这一问题的沉默。随着改革开放的不断深入，人们逐步开始对权力制约问题进行慎重的探讨。继党的十三大政治报告中明确提出要“加强对党的领导人的监督和制约”之后，中纪委在《关于加强党风和廉政建设的意见》以及中共中央在批转这个意见的通知中，又分别提出了“建立和完善内部制约机制”和“不断完善监督制约机制”的问题，党的十四大报告更明确提

出：要建立有效防范以权谋私等腐败现象的“约束机制”。这就为权力制约机制建设开辟了航道、指明了方向。

建立健全有中国特色的社会主义权力制约机制，应当说走的是一条前人未曾走过的路，因而没有现成的模式可供照搬，只能依靠自己的力量去开拓和创造。这不仅需要实践探索，而且需要理论指导。从某种意义上讲，理论的探索只有先于实践的探索，才能发挥应有的作用。而探索就意味着会有失误，就意味着要担风险，尽管如此，也不能成为退缩的理由，因为没有失误就没有成功，没有风险就没有收获。古往今来大凡探索总需要一些铺路石，此书能做一块有助于我国权力制约机制建设的铺路石心已足矣。

第一编 权力与权力制约

第一章 权力的特性与正负效应

一、权力的内涵

权力，作为一种特殊的社会现象，曾给人类社会带来巨大的利益，故文明选择了权力；也曾给人类社会造成深重的灾难，故人们一提起权力，便会涌起一股难以名状的悚惧。

那么什么是权力呢？“权力”一词源于拉丁语“*autoritas*”，它通常有两种含义：其一、权力就是意志、就是法令；其二、权力就是权势、就是权威。正如能量之对现代物理学，权力已经成为现代政治学的基本范畴。然而对于它的内涵，却至今没有一个得到人们所共识的表述。如果把众说纷纭的定义加以归纳，大致可分为这么几种：一是以能力为轴心的定义。马克斯·韦伯认为：“权力是把一个人的意志强加在其他人的行为之上的能力”^①。《中国思想政治工作全书》认为：“权力是迫使他人或团体作出某种行为的能力”^②。二是以控制为轴心的定义。克特·W·巴克认为：权力是“在个人或团体的双

① 《马克斯·韦伯论经济和社会规律》第32页

② 《中国思想政治工作全书》第918页