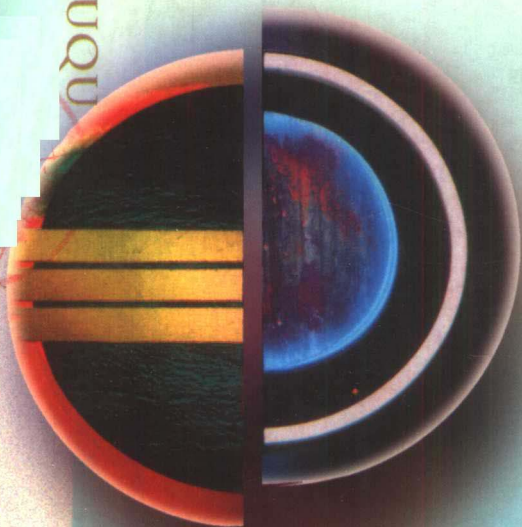


# 公共权力运行误区

## ——权力错位

焦 健

GONGGONGQUANLIYUNXINGWUQU



GONGGONGQUANLIYUNXINGWUQU

3

人民出版社  
RENMINCHUBANSHE

公共权力运行的误区

# 权力错位

焦健 著

天津人民出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

权力错位：公共权力运行的误区/焦健著. —天津：  
天津人民出版社，2001. 1

ISBN 7-201-03734-x

I. 权… II. 焦… III. 领导权—研究 IV. C933. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 74662 号

天津人民出版社出版、发行

出版人：赵明东

(天津市张自忠路 189 号 邮政编码：300020)

邮购部电话：27314360

网址：<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱：[tjrmchbs@public.tpt.tj.cn](mailto:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn)

军事交通学院印刷厂印刷

\*

2001 年 2 月第 1 版 2001 年 2 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 5 印张

字数：120 千字 印数：1—1,000

定价：15.00 元

# 序

腐败是社会政治生活中的毒瘤，在哪个年代、在哪个国家，人民群众无不对之深恶痛绝。腐败的目的是谋取私利，腐败的手段是非法用权，腐败的本质是权力错位。公共权力的非公共利用必然会导致腐败。人们常见的以权谋私、贪污贿赂、官僚主义、封建专制等滥用权力现象，都是权力错位的具体表现。

从古至今，每一个掌握权力的个人和集团都是权力腐败这个幽灵的挑战对象。历史上，在这个特殊的考场上败下阵来的人比比皆是，从而上演了一幕幕从兴盛到衰亡的历史循环剧。中国共产党人能否经得住权力腐败的侵蚀，经得住严峻的考验，从而交出一份合格的答卷，这是一个非常严肃的政治课题。中国共产党从成立伊始就在探索一条跳出历史“周期率”的新路。1945年7月，毛泽东在与民主人士黄炎培先生谈话时说道：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有让人民起来负责，才不会人亡政息。”然而，实践告诉我们，认识一个真理和实践这个真理是两个问

题，后者的实现要更为艰难。社会主义制度的建立，从本质上消除了产生权力腐败的根源，使人与人之间的关系建立在利益一致而不是尔虞我诈的基础之上。但是，如何保证权力的正位运行、实现人民民主、让人民群众监督政府权力等具体制度和体制问题始终没有解决好或解决彻底。

在我国实行改革开放、进行社会主义现代化建设的进程中，权力错位而导致的腐败对国家政治、经济和精神文化的发展形成了巨大的危害。在政治上，破坏国家的政治和法制的统一，引发和激化社会矛盾，破坏政治稳定；在经济上，制造分配不公，刺激不正当竞争，严重扰乱经济秩序；在精神文化上，助长腐朽没落思想，涣散民心，损害党的形象，败坏社会风气，阻碍社会进步，制造对党和政府离心离德倾向。江泽民同志在党的十五大报告中指出：“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争”，“在党内决不允许腐败分子有藏身之地”；在2000年初中央纪委第四次全会上又着重强调：“为了教育、爱护和警醒广大干部，为了维护法纪的尊严，对敢于无视法纪、违法犯罪的干部，必须用重典。不论是谁，不论职务多高，该受什么处分就给什么处分，该重判的坚决重判，该杀的坚决杀，决不手软。”这些话不仅指出了反腐败斗争的迫切性和重要性，而且充分表达和反映出了我们党和政府坚决惩治腐败的决心和信心。

焦健同志结合长期从事组织纪检工作的实践，在参阅大量资料、经过认真思考的基础上，写就《公共权力运行的误区——权力错位》。这本书从对权力和权力错位的逻辑分

析入手,深入分析了权力的产生、权力的运行、权力的监督、权力的制约和历史上各个社会形态权力运行的规律及其经验教训,深入探讨了权力错位现象的发生机制和蔓延条件,从理论上阐述了权力具有双向发展、双向作用的二重性以及公共权力监督制约的重要性和必要性,并且提出了若不能对权力进行严密的监督和有效的制约管理,权力必然会成为谋取私利的手段,在任何国度或任何性质的社会里都是如此。防止和纠正权力错位的关键是对公共权力进行严密的监督和有效的制约管理。同时,通过对我国社会主义市场经济条件下权力错位的环境条件和根源分析,着重研究了当前我国权力监督与制约的客观条件和存在的问题,从宏观体制和政府行为两个方面提出了一些防止和纠正权力错位的对策性见解。对这样的探索和尝试,我认为是非常有意义的。对于理论工作者和党政干部深入研究权力腐败的诱因和纠正对策这个重大课题,也有一定的参考价值。

叶 松 海

2001年1月于天津

# 前 言

从人类社会政治生活的分工出现专职的公共权力行使者后，权力错位现象就产生了，并随着社会的进化而不断地演变和发展。从奴隶社会、封建社会到资本主义社会，国家政权都操纵在少数统治者手中，为统治阶级服务，这本身就是国家政权的根本性错位。

社会主义社会从根本上矫正了国家政权长期的根本性错位，使国家政权复归人民。由于现代社会的复杂性，国家政权在实际运行中，必须将权力分解到各个国家机关，再分解到各个公职职位和各个公职人员。权力在具体运行过程中，由于体制和一些具体制度的弊端等多方面原因，也会使部分公共权力出现不同程度的错位。

权力错位与腐败现象有着密切联系。腐败的目的是谋取私利，腐败的手段是非法用权，腐败的核心问题是以权谋私，公共权力的非公共利用必然会导致腐败。因此，腐败的本质是权力错位。权力错位对国家的政治、经济和精神文化的发展形成巨大的危害。在政治上，破坏国家政治和法制的统一，引发和激化社会矛盾，破坏政治稳定；在经济上，制造分配不公，刺激不正当竞争，催发经济利益的恶性冲突，破坏公平竞争的市场秩序，导致经济混乱；在精神文化上，助长腐朽没落思想，瓦解人民群众对现代化建设事业的信心，制造对执政党和政府的离心离德倾向。

权力错位是一个世界性的课题，不论是东方还是西方，是发达

国家还是发展中国家，都存在着大量的权力错位现象，它像一个巨大的“毒瘤”，侵蚀一个国家的政治、经济生活，毒害社会风气，腐蚀社会肌体的健康。权力错位已成为一个世界性的政治顽症，没有任何一个国家对此是完全“免疫”的。

本书从对权力及权力错位现象产生原因的理论分析入手，力求揭示权力具有双向发展、双向作用的二重性，从社会环境、政治环境、经济环境三个条件和政治体制、经济体制、思想文化、权力自身四个方面深入探讨权力错位现象的发生机制和蔓延条件以及产生根源，提出了对权力不能进行严密监督和有效的制约管理，权力必然会成为谋取私利的手段，在任何国度或任何性质的社会里都是如此的观点，特别是对权力自身具有一定的腐蚀性提出了新的见解，为制定纠正对策提供了新的思路。

本书从理论的高度研究了当前我国对权力监督制约的客观条件和存在的问题，探讨了进一步防止和纠正权力错位的途径和方向，分析、推理、论证了我国社会主义市场经济条件下，政府的职能如何定位，权力如何配置，怎样改革和完善制度，怎样规范权力的运行等，并且提出应按照防病胜于治病的思路来寻找对策和措施，从宏观上加强制度建设，深化改革；从政府行为上规范行政管理，建立高效、廉洁政治。

由于作者的理论水平、占有资料、精力的限制，本书的错漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

作 者

2001年1月



# 目 录

引 言 .....	(1)
<b>第一章 权力与权力错位 .....</b>	<b>(3)</b>
一、权力界说.....	(3)
(一) 权力定义.....	(4)
(二) 权力特点.....	(7)
二、权力错位辨析 .....	(12)
(一) 权力错位定义 .....	(12)
(二) 权力错位的不同衡量标准 .....	(14)
(三) 权力错位与腐败 .....	(16)
三、权力错位的历史考察 .....	(17)
(一) 原始社会的权力错位 .....	(17)
(二) 奴隶社会和封建社会的权力错位 .....	(19)
(三) 资本主义社会的权力错位 .....	(21)
(四) 剥削阶级统治社会权力错位的原因 .....	(23)
(五) 社会主义社会的权力错位 .....	(26)
<b>第二章 现实权力错位的考验与挑战 .....</b>	<b>(28)</b>
一、权力错位的现实表现、特点及严重危害 .....	(28)
(一) 权力错位的现实表现形式 .....	(28)

(二) 当代社会权力错位的特点 .....	(31)
(三) 权力错位的严重危害 .....	(33)
二、权力错位的环境土壤 .....	(38)
(一) 社会环境条件 .....	(39)
(二) 政治环境条件 .....	(40)
(三) 经济环境条件 .....	(43)
三、权力错位根源探析 .....	(46)
(一) 政治体制根源 .....	(47)
(二) 经济体制根源 .....	(50)
(三) 思想文化根源 .....	(51)
(四) 权力本身的腐蚀性 .....	(53)
<b>第三章 权力监督与制约</b> .....	<b>(56)</b>
一、权力监督与制约的作用和类型 .....	(56)
(一) 权力监督与制约的作用 .....	(56)
(二) 权力监督与制约的基本原则和宗旨 .....	(60)
(三) 权力监督与制约的基本类型 .....	(61)
(四) 影响权力监督与制约作用的基本因素 .....	(63)
二、权力监督与制约思想理论 .....	(64)
(一) 中国古代权力监督与制约思想和法规 .....	(64)
(二) 资产阶级思想家权力监督与制约理论 .....	(69)
(三) 马克思主义权力监督与制约的思想理论 .....	(77)
三、阶级社会国家权力的监督与制约 .....	(80)
(一) 奴隶制国家权力的监督与制约 .....	(80)
(二) 封建制国家权力的监督与制约 .....	(82)
(三) 资本主义国家权力的监督与制约 .....	(83)
(四) 资本主义国家权力专门监督机构 .....	(87)

四、社会主义国家权力的监督与制约 .....	(95)
(一) 社会主义国家权力监督与制约的作用 .....	(95)
(二) 社会主义国家权力监督与制约的原则和宗旨 .....	(97)
(三) 社会主义国家权力监督与制约的基本方式 .....	(99)
<b>第四章 防止权力错位的战略选择 .....</b>	<b>(103)</b>
一、改革和完善机制 .....	(103)
(一) 坚持和完善人民代表大会制度 .....	(104)
(二) 坚持和完善人民政协制度 .....	(104)
(三) 改革和完善司法制度 .....	(105)
(四) 健全和完善党内民主生活制度 .....	(105)
二、强化对权力的监控和制约 .....	(106)
(一) 权力监控的基本条件 .....	(106)
(二) 完善监控机制 .....	(108)
(三) 严格依法惩戒 .....	(113)
三、廉洁政治文化 .....	(115)
(一) 培养和树立廉洁政治观念 .....	(115)
(二) 加强官德和政德建设 .....	(117)
(三) 扫除封建政治文化 .....	(118)
<b>第五章 纠正权力错位的政府行为 .....</b>	<b>(120)</b>
一、合理配置权力 .....	(120)
(一) 坚持适度分权原则 .....	(121)
(二) 合理划分党与国家机关的权力 .....	(122)
(三) 合理配置国家机关内部权力 .....	(123)
(四) 合理配置部门单位或系统内部权力 .....	(123)
(五) 科学划分上下级政府权限 .....	(126)
二、调整政府职能 .....	(127)

(一) 科学调整政府管理职能·····	(128)
(二) 建立与市场经济体制相适应的政府机构·····	(129)
(三) 增强中央政府的宏观调控能力·····	(130)
三、规范行政管理·····	(131)
(一) 科学划分和配置行政职能职责·····	(131)
(二) 严格规范行政权力利益和财政能力·····	(132)
(三) 合理确定与建立行政机构和编制·····	(133)
(四) 正确规范行政程序和机制·····	(134)
四、完善公务员制度·····	(135)
(一) 完善公务员考录制度·····	(135)
(二) 完善公务员晋升制度·····	(136)
(三) 完善公务员培训、交流、辞退制度·····	(138)
(四) 建立合理的工资收入制度·····	(139)
五、实行政务公开·····	(140)
(一) 政务公开的内容·····	(140)
(二) 政务公开的范围·····	(142)
(三) 政务公开的途径·····	(143)
后 记·····	(145)

## 引 言

谁见过权力？也许谁都见过。但谁能说出权力的具体形状？谁也无法说出。权力无处不在，但又无法捉摸。它像空气，也像飓风，人们可以感觉到它的存在，看到它产生的威力，就是说不清它的实体。然而，就是这神秘的可感觉而不可实见的权力，从现实运行的角度，主宰着人类社会。

自古以来，人们对权力问题讳莫如深。统治阶级不仅垄断了权力的使用，而且把权力问题划为理论上的禁区。在浩瀚的历史书籍中，没有一本系统阐述权力的著作，有的只是适应统治阶级勾心斗角需要的所谓“权术”。权力被搞得如此神秘，变幻莫测，却又总是让人身置其中，无法回避。有的人甘愿沦为权力的奴隶；有的人则热衷于权力钻营，利用各种阴谋手段而成为权力的主人。在我国国民的传统心理中，既有对权力的羡慕、觊觎和无限地追逐，也有对权力的恐惧、惊慌或无知地崇拜；还有对权力的冷漠、鄙视以及无端地逃避。自古以来，很少有人研讨，在社会运行系统中，权力应该处在什么样的正确位置以及权力运行的正确轨道。这种权力理论的贫乏，只能造成整个社会对权力认知的扭曲，造成权力处置及运行的错位。随着现代社会科学与政治民主的发展，这一点需要从根本上进行纠正。

权力，作为一种社会现象，它给人类社会带来巨大的利益，故

文明选择了权力，但权力也给人类、给社会造成了深重的灾难，纵观人类社会发展的历史长河，如昼夜之难舍难分。伴随着文明与进步的种种邪恶之中，权力错位独占一席。自从阶级产生以来，权力错位现象贯穿于各种社会形态，如刺之不去的痼疾，治而复生，生而复治。对于一个人来说，权力既可以造就人，也能够腐蚀人。拥有权力之后，有的人可以在人生大舞台上使自己得到提高和锻炼，运用权力尽情地施展才华，为人民、为社会做出更大贡献；有的人经受不了权力的诱惑，用以实现自己罪恶的念头，利用它为自己攫取财富，给社会和人民带来危害，最后自己也遭受其害。

权力的运行可能是正位的，也可能是错位的。权力的正位就是权力正确的作用方向和应有的作用力度，遵循人民的意志，造福社会，维护人民利益，推动社会发展；权力的错位就是公共权力在运行过程中偏离了应有的作用方向或作用力度不到位，背离人民意志，违背人民利益，阻碍社会发展。在当今世界，无论是资本主义国家还是社会主义国家，无论是发达国家还是发展中国家，都存在着大量的权力错位现象，没有任何一个国家对此是完全“免疫”的。权力错位成为困扰各国政府最严重的难题之一，也是导致一些国家政府垮台的主要原因之一。

不受监督和制约的权力，必然会导致权力的滥用。现代法治社会不仅仅要求“法律面前人人平等”，最根本也是最迫切的是消除不受制约的权力，对权力进行制约，对贪污腐败进行惩治。没有充分的民主，没有对权力的有效监督，靠人治的办法是不能解决问题的。以权力来制约权力才是最有效的制约。制约权力要靠民主，而民主的实现，必须靠法治。

# 第一章 权力与权力错位

要系统地研究某一问题，最好的办法是从这个问题的逻辑起点逐步展开分析。因此，要研究权力错位问题，应该首先讨论权力概念的内涵、性质，弄清什么是权力，什么是权力错位，以此作为研究的逻辑起点，然后再深入探索权力错位的历史演变、现实危害以及纠正的对策。本章首先从“权力”与“权力错位”这两个最基本的概念入手，为权力错位问题的深入分析作必要的基础性阐述。

## 一、权力界说

权力是政治学最基本的概念之一。许多政治学说都以权力作为研究的逻辑起点。哲学家伯特兰·罗素指出：“社会科学的基本概念是权力，其含义犹如能源是物理学上的基本概念一般。同能源一样，权力有多种形式，诸如财富，军备，对舆论的影响力等。这些形式中，哪一种形式都不能看做是从属于任何其他形式，同时，也没有一种形式是从其他形式中派生出来的。”<sup>〔1〕</sup>什么是权力？要完整、详尽地回答这一问题，非要一部专著不可。虽然权力在社会生活中无所不在，但要准确地下一个定义，能为大家所公认，那是非常困难的。

对什么是权力，众说纷纭，几乎有多少政治学家，就有多少个权力的定义。

### （一）权力定义

综合世界各国和国内政治学者对权力的定义，大致可以归纳为以下四种观点。

第一，将权力阐释为一种强制性的支配力量。《现代汉语词典》认为，权力是指政治上的强制力和职责范围内的支配力量。《社会学词典》认为“权力是一种强制性的社会力量，支配权力的主体利用这一力量驾驭客体，并迫使客体服从自己”。<sup>[2]</sup>J·马里顿在《民主与权威》一书中把权力看成是一种支配力量，支配的主体拥有这一力量去强迫被支配的客体服从，而权威则是支配和命令的权利。他认为任何不享有权威的权力都是非正义的。他说：“把权力同权威分开，就等于把力量同正义分开。”<sup>[3]</sup>法国著名管理学家约尔也认为，权力是“下达命令的权利和强使别人服从的力量”。

第二，将权力阐释为一种强大的影响和支配能力。美国塞尔多·韦克夫在《从国家实力看国家权力》的论文中说：“考查有关权力的各种定义，舍弃其中的枝节方面，我们可以说，所有的定义可归结于这样一点：所谓权力，是一种影响其他人的行为能力，或者更简单地说，权力是使人们去做某件事情的能力。”<sup>[4]</sup>《谁掌管美国》的作者托·马斯·戴伊认为，权力“不过是担任某种职务的人在作决定时所具有的能力或潜力，而这种决定却能影响这个社会制度中的其他一些人”。<sup>[5]</sup>久负盛名的德国社会学家马克斯·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。”<sup>[6]</sup>他还说：“我们所理解的权力，就是一个或若干人在社会活动中即使遇到参与该活动的其他人的抵制，仍能有机会实现他们自己的意愿。”他对权力和权威作了区分，认为权力是不管人们是否反对强使人们服从的能力，而权威则意味着人们在接受命令时是出于自愿的。<sup>[7]</sup>社会学家



顿纳斯·H·隆认为：“权力者，就是某些人具有对其他人产生他所希望和预定影响的能力。”<sup>〔8〕</sup>《中国思想政治工作全书》也认为：“权力是迫使他人或团体作出某种行为的能力。”<sup>〔9〕</sup>亨利·艾伯斯的权力定义是：“某一个人或团体有能力影响另一个人或团体的活动，这就是权力。权力使某一行为出现，要不然本来是会发生另一种不同的行为的。”<sup>〔10〕</sup>

第三，将权力阐释为一种强制性的控制力。克特·W·巴克认为，权力是“在个人或团体的双方或多方之间发生权益冲突或价值冲突的形势下执行强制性的控制”。<sup>〔11〕</sup>美国的管理学家弗兰奇和雷文也把权力定义为：“一个人所具有并施加于人的控制力。”

第四，将权力阐释为一种人际间的相互影响和制约关系。《不列颠百科全书》认为，权力是“一个人或许多人的行为使另一个人或其他许多人的行为发生改变的一种关系”。<sup>〔12〕</sup>汉斯·摩根索的权力定义也是“人对其他人的思想和行动的控制，所谓政治权力我们指的是公共权威持有者的相互控制关系以及他们与全体人民之间的关系”。

上述对权力的各种定义虽然各不相同，但都从不同的角度对权力这一概念进行了界定，在一定程度上揭示了权力定义的内涵，对我们全面、准确地理解和把握权力概念具有一定的意义。在上述的权力定义阐述中，我们可以看出，权力是个很复杂的概念，就其丰富的内涵来说，它至少包含三个层面。

首先，在宏观层面上，指的是最广义的权力概念。就人类社会的一般权力现象来说，权力最原始、最直观、最直接的形式是一个人对另一个人的支配，支配者对被支配者拥有权力。这种权力存在于政治、经济、社会生活甚至家庭生活之中，这种一般权力现象在人类社会一开始就出现了。从人类社会的一般权力现象来说，权力就是支配者利用某种资源对被支配者实行价值控制，致使被支配者