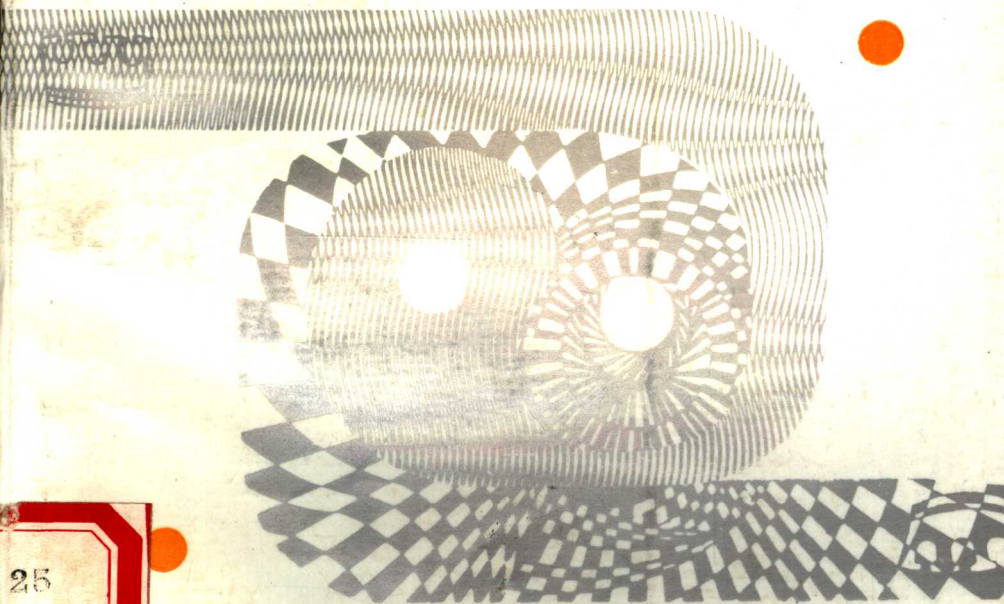


# 国家权力制约论

傅兆龙 著

YUELUN GUOJIAQUANLI ZHIYUELUN



GUOJIAQUANLI ZHIYUELUN

南京出版社

25

# 国家权力制约论

傅兆龙 著

南京出版社

责任编辑：姚加宁

封面设计：盖玉春

### 国家权力制约论

· 著 者：傅兆龙

出版：南京出版社

（社址：南京市湖南路8号

邮政编码：210009）

印刷：江苏淮安印刷厂

发行：江苏省新华书店

开本：850×1168 1/32 印张：7.6875，字数：180千字

1991年8月第1版 1991年8月第1次印刷

印数：2000

ISBN 7-80560-391-X/D·43

定价：4.50元

（南京版图书若有印刷装订错误，可向承印厂调换）

## 前 言

80年代初期，通过学习《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，在澄清了对一些历史问题的认识的同时，感到对某些问题，要真正有透彻的了解，找出它的发展规律，排除各种争议意见的迷惑，还需要从历史联系中去考察。国家权力问题就是这样进入我的研究视野的。

我之所以选择国家权力作为研究思考的对象，是因为“国家是文明的概括”。国家权力覆盖着社会生活的各个领域，一切政治、经济、文化现象无不经受着这一上层建筑的作用和影响，人类文明曲折发展的历史，与国家权力运行的效应有着密切的关系。要认识一个文明社会，就不能不对它的政治制度以及由政治制度所产生的政治思想进行深入的历史考察。

对历史考察总是在不同形式和不同意义上为现实服务的，而历史与现实的统一，不但需要消除成见和方法上的非哲学因素，还需要探求真理的科学态度，排除一切性质的干扰；即使如此，也难免有谬误之处。这是由社会认识的逆向性和滞后性所制约的；而这种滞后性是因对掩盖矛盾的一些假象一时难于认识所致的。

我的一些友人出于善意认为我不应该选择这样一个在学术研究上滞步不前的难度较大的课题。其实问题不在于应该不应该选

择它，而在于应该怎样思考它，青年马克思在论及如何谈论国家时的一段话，给予我很大勉励。他在《第179号“科伦日报”社论》中写道：“问题不在于应该不应该一般地谈论国家，而在于应该怎样谈论——善意地还是恶意地、哲学地还是非哲学地、有成见地还是无成见地、有意识地还是无意识地、彻底地还是不彻底地、完全合理地还是半合理地。”

基于青年马克思的这一思想，本书对国家权力自身矛盾运动的基本规律——权力制约进行了客观的探讨。人类政治史证明：权力制约作为一条政治规律，人们对它的认识，尽管在相当长的历史时期内是朦胧的、盲目的，特别在欧洲中世纪和东方封建专制制度下，遭受过长期的压抑，但它作为规律，总是或隐或显地起着作用。它告诉人们，凡是具有制约机制的国家权力，其运行就能相应的正常，社会就能相对的安定；反之，权力就会被滥用并导致腐败，社会就要发生动乱。这种结果，从历史上看，几乎是共同的。

国家权力制约问题，早在古希腊、罗马时代，就引起了当时的政治思想家的重视，并有丰富的论述，但作为规律只是在资产阶级革命时期，才被资产阶级思想家较完整地总结，并使之服务于资产阶级国家，从而为稳定、维护少数人对多数人的统治作出了贡献，而且把它作为现代资产阶级民主化的标志。

绝大多数人占统治地位的社会主义国家，当然与资本主义国家有着本质的不同，但历史实践证明，社会主义国家权力的运行，也受着这一规律的支配，也需要以权力制约权力，权力一旦失去制约，也必然会产生腐败、权力滥用现象。本书就是希图通过对历史的考察，阐明这一规律，探讨在我国民主政治的建设中，如何掌握和运用它，并力求达到历史和现实的统一，理论与

## 前 言

---

实践的统一。但是，由于主观和客观条件的限制，这一探讨还不全面、系统，敬请读者指正。

傅兆龙

1991年1月于江苏省社会科学院

## 目 录

---

## 目 录

1. 国家权力的两重性(代绪论)..... ( 1 )
  - 1-1 国家权力的真谛..... ( 1 )
  - 1-2 国家权力的“善”与“恶”..... ( 4 )
  - 1-3 一条重要的政治规律..... ( 10 )
2. 权力制约与国家的产生..... ( 18 )
  - 2-1 人类的联合..... ( 19 )
  - 2-2 氏族社会..... ( 20 )
  - 2-3 印第安人的部落..... ( 24 )
  - 2-4 印第安的部落联盟..... ( 25 )
  - 2-5 古代希腊氏族、胞族、部落、部落联盟..... ( 27 )
  - 2-6 国家的形成..... ( 28 )
3. 古代雅典民主政治的权力制约机制..... ( 33 )
  - 3-1 历史背景..... ( 33 )
  - 3-2 形成、发展..... ( 35 )
  - 3-3 特征..... ( 40 )

3-4	对后世的影响·····	(44)
4.	权力制约思想渊源——古代希腊、罗马政治	
	思想家的论述·····	(47)
4-1	梭伦、柏利克里的理论·····	(48)
4-2	亚里士多德的分权论·····	(50)
4-3	波里比阿的分权制衡·····	(55)
5.	中国封建制国家君相之间制约关系·····	(59)
5-1	秦汉“三公”制度·····	(60)
5-2	唐代“三省”制度·····	(64)
5-3	宋朝“二府”制度·····	(75)
5-4	明朝内阁制度·····	(76)
5-5	中国封建制国家形式相互关系的发展规律·····	(78)
6.	资产阶级国家权力制约学说·····	(81)
6-1	弥尔顿的“人民政府”·····	(81)
6-2	李尔本的“分权”学说·····	(83)
6-3	洛克的“二权分立”·····	(85)
6-4	孟德斯鸠的“三权分立”·····	(90)
6-5	卢梭的“人民主权”·····	(95)
7.	美利坚的民主试验——立体分权·····	(102)
7-1	潘恩为主的“议会民主制”·····	(104)
7-2	杰斐逊的“双重分权”和“人民参政”·····	(106)
7-3	汉密尔顿的阶级内部分权·····	(112)
7-4	资产阶级分权制的完整形式及其批判·····	(114)
8.	无产阶级对权力制约的态度及实践·····	(117)
8-1	认识的分歧·····	(117)



## 目 录

- 
- 8-2 马列主义创始人的态度…………… (120)
  - 8-3 无产阶级的历史实践…………… (123)
  - 8-4 几点启迪…………… (131)
  - 9. 我国最高领导层次的权力制约关系…………… (134)
    - 9-1 重要意义…………… (135)
    - 9-2 完善制约机制的设想…………… (136)
    - 9-3 法律化问题…………… (141)
  - 10. 健全全国人民代表大会自身的权力制约机制…………… (144)
    - 10-1 多元代表团制…………… (145)
    - 10-2 大会实行两会制…………… (146)
    - 10-3 代表与选民的联系制度…………… (151)
    - 10-4 人大常委会联系代表的制度…………… (153)
    - 10-5 宪法实施监督机构…………… (154)
    - 10-6 对一府两院的制约机制…………… (155)
  - 11. 党、国家与工会的关系…………… (159)
    - 11-1 来自现实的挑战…………… (159)
    - 11-2 参政、议政：首要任务…………… (162)
    - 11-3 党与工会的关系…………… (166)
    - 11-4 党和工会关系的模式…………… (170)
  - 12. 农会问题…………… (176)
    - 12-1 政治参与…………… (176)
    - 12-2 不可缺少的群众性组织…………… (177)
  - 13. 决策的法律化…………… (181)
    - 13-1 一条重要准则…………… (181)
    - 13-2 决策民主化、科学化的保证…………… (183)

## 国家权力制约论

13-3	决策法律化的原则	(185)
14.	监察能否战胜腐败	(191)
14-1	健全法制	(191)
14-2	提高全社会防腐思想水平	(193)
14-3	提高监察机构的地位、权威	(195)
14-4	改进人事管理制度, 保证公务员素质	(196)
14-5	重要契机: 加强舆论监督	(196)
14-6	政务公开化, 提高透明度	(197)
14-7	加强监察机关本身建设	(198)
15.	权力制约: 廉政建设的基点	(201)
15-1	一项社会系统工程	(201)
15-2	权力运行的安全装置	(203)
15-3	着眼于权力运行的全过程	(206)
16.	严禁国家机关、党政干部经商问题	(217)
16-1	历史考察	(217)
16-2	严重的危害性	(219)
16-3	对策	(222)
17.	考察我国现阶段民主的基本观点	(226)
17-1	民主是一种国家形式、形态	(226)
17-2	从经济基础出发	(229)
17-3	民主是一个历史范畴	(231)
17-4	权利与义务相统一	(232)
	后记	(235)

## 1 国家权力的两重性（代绪论）

### 1-1 国家权力的真谛

国家权力，这一神秘而又十分现实的力量，自从国家产生以来，就成为各个历史时期的政治思想家们议论的热点之一，并成为“英雄豪杰”、“野心家”竭力角逐和平民百姓崇拜的对象。至于什么是国家权力，思想家们竞相立论，众说不一，各家之言，难以列举。然而，不论它在人们的认识上多么模糊，而它的神奇莫测的能量，却永远散发着诱人的魅力，以致“引无数英雄竞折腰”。多少“志士仁人”为了推翻苛政，改善国家权力性质不顾杀身之祸；多少“阴谋家”为了对它的占有而甘冒夷族之险；又有多少剥削阶级的首脑人物，为了保持或登上权力的高峰而父子相残、兄弟相戮。为什么人们对它顶礼膜拜，拼死相争？为什么它会如此永恒地闪烁着诱人的金光？在马克思主义诞生以前，没有哪个思想家从本质上对它作过完整的解释，只有马克思主义对此作了科学的回答。马克思主义国家学说告诉人们：国家权力是经济基础最重要的上层建筑，是统治阶级凭借国家机关实行阶级统治、维护其根本利益、巩固政权活动的核心。它对社会的全

## 国家权力制约论

面运行具有支配、影响、决策的作用和统治、压迫、管理国家的力量。它具有以下特点：一是强制性。国家权力的运行，一切国家活动，都有强制力作后盾；二是主权性。国家权力有着绝对的不可转让性，并且作为国家权力的整体有处理国内、国际事务而不受其他国家干涉或限制的权力；三是普遍约束力。在国家权力覆盖范围内，全社会必须服从国家权力通过的法律、法规、命令及一切行政措施的约束。特别是它具有的强制性，是其他任何社会力量所不可能具有的。恩格斯说：“构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关。”<sup>①</sup> 国家权力“力量”的概念，“主要是指拥有监狱等等的特殊的武装队伍”。<sup>②</sup> 为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税，甚至发行公债。

“官吏既掌握着公共权力和征税权，他们就作为社会机关而驾于社会之上，……从前人们对于氏族制度的机关那种自由的、自愿的尊敬，即使他们能够获得，也不能使他们满足了；他们作为日益同社会脱离的权力代表，一定要用特别的法律来取得尊敬，由于有这种法律，他们就享有神圣不可侵犯的地位了。”<sup>③</sup> 正因为它有着这些特点，所以它能够实行一个阶级对另一个阶级的压迫，并在适应经济基础的条件下，能够促进生产力的发展，推动社会全面发展，发挥正向运行的作用，从而使人类社会不断前进。也正因为它有着这些特点，就为掌握国家权力的人谋取自己的特殊利益提供了方便条件。马克思说：“社会起初用简单分工

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第167页。

② 《列宁选集》第3卷，第177页。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷，第167—168页。

## 1 国家权力的两重性（代绪论）

的办法为自己建立了一些特殊机关来维护自己共同的利益，但是，后来，这些机关，而其中主要是国家政权，为了追求自己的特殊利益，从社会的公仆变成了社会的主人，这种情形，不但在例如世袭的君主国内可以看到，而且在民主的共和国也可以看到。”<sup>①</sup>

上述分析是根据马克思主义经典作家对以往旧的国家权力所作的解释，而无产阶级国家权力又如何呢？

无产阶级国家权力同剥削阶级国家权力在本质上发生了根本变化；把原来被剥削阶级少数人掌握用来剥削压迫多数人的本质，变为被劳动人民多数人掌握，用来压迫少数人的本质。无产阶级之所以需要国家，是因为“无产阶级将利用自己的统治，一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能快地增加生产力总量”。<sup>②</sup>但是，只要国家存在，国家权力的强制性、主权性、普遍约束力的特征就不能被抛弃。这是因为：①不论实现对资产阶级的剥夺还是镇压敌对阶级的反抗，为了巩固无产阶级的统治，都必须靠强制力量作后盾。②组织生产，增加生产总量，建立适应经济基础的秩序，以及为了维护社会秩序、生活秩序都需要强制力和约束力。因此，无产阶级国家权力作为凌驾于社会之上的力量，就不能不把这些特点继承下来。列宁说：“我们不是空想主义者，我们决不幻想一下子就可以不要任何管理机关和任何服从，这种由于不了解无产阶级专政的任务而产生的无政府主

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第334—235页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，第272页。

义的幻想，是与马克思主义根本不相容的。……我们希望由现在的人来实行社会主义革命；现在的人没有服从、没有监督、没有‘监工和会计’是不行的。”<sup>①</sup>这样，旧的国家权力的强制压迫传统观念和旧的国家制度如等级官僚制度等等的影晌，不但不能完全被铲除，而且必然地要对新国家权力发生负向作用，即影响和腐蚀国家机关和掌权者，为了谋取小集团或私人的利益而导致权力逆向运行，所以，恩格斯说：无产阶级革命胜利争得民主以后，“国家最多也不过是无产阶级在争取阶级统治斗争胜利以后所继承下来的一个祸害；胜利了的无产阶级将同公社一样，不得不立即尽量除去这个祸害的最坏方面，直到新的自由的社会条件下成长起来的一代能把这全部国家废物完全抛掉为止”<sup>②</sup>。

## 1—2 国家权力的“善”与“恶”

国家权力既然是经济基础的上层建筑，那么，它在反作用于经济基础时，就有两种相反的作用和双向发展的可能：当它适应经济基础，促进生产力发展时，就能对社会的全面协调发展起积极的正向作用——“善”的作用；当它违反经济基础，阻碍和破坏生产力的发展时，就要起阻碍社会前进侵害人民利益的消极的负向作用——“恶”的作用。历史告诉我们，国家权力从产生那天起，就存在着这种“善”与“恶”的两重性，从历史上大多数剥削阶级国家来看，其国家权力的“恶”是主要的。中国历史上，

<sup>①</sup> 《列宁选集》第3卷，第212页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯选集》第2集，第336页。

倒行逆施、骄侈淫逸、残酷压榨劳动人民、使得民不聊生的如猛虎的苛政，比比皆是，而太平盛世则屈指可数，这就是中国社会生产力发展缓慢，使得建筑在自然经济基础上的封建制度，能存在二千多年之久的一个重要原因。对于国家权力的两重性，恩格斯分析得极为透彻，他在分析国家权力对社会所起的作用时指出：“国家权力对经济基础的反作用可能有三种：它可以沿着同一方向起作用，在这种情况下就会发展得比较快；它可以沿着相反的方向起作用，在这种情况下它现在在每个大民族中经过一定的时期就都要遭到崩溃；或者是它可以阻碍经济发展沿着某些方向走，而推动它沿着另一种方向走，这第三种情况归根到底还是归结为前两种情况的一种。但是很明显，在第二和第三种情况下，政治权力能给经济发展造成巨大的损害，并能引起大量的人力和物力的浪费。”<sup>①</sup>这里恩格斯所指的“崩溃”，是指国家权力的“恶”，到了极点，就会影响本身的存在。在我国二千多年奴隶制、封建制的统治下，之所以频繁的改朝换代，其主要原因盖出于国家权力的“恶”对国家权力自身的否定。

剥削阶级国家权力主要一面是“恶”的情况，是逻辑的必然，这是因为，在私有制社会，一切都打上了“私”字的烙印。作为具有支配、决策、影响地位和狭义上具有统治、压迫、管理社会的力量更有着明显的私有特征，不论在奴隶社会，还是封建社会，都是“普天之下，莫非王臣；率土之滨，莫非王土”。国家权力或者属于奴隶主阶级、封建主阶级中的李家王朝，或者是属于赵家王朝，或者属于某姓王朝，而且这种国家权力是世袭终身

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第4卷，第483页。

任职。权力的这种私有及权力首脑的世袭终身，加上权力本身所具有的强制性、主权性、普遍约束的特征，就为权力滥用、以权谋私、“恶”性的膨胀创造了条件，权力运行脱离社会现实的利益，甚至违反统治阶级整体利益，从而阻碍社会的前进就成为必然的了。

资产阶级国家，表面上国家权力不再为某私人所有，而且在促进社会生产力发展和社会进步方面，取得了明显的成就，其统治、压迫的形式也有所改变，实现了资产阶级民主，它比封建社会有了长足的进步，但是国家权力仍为占社会少数人的资产阶级所有。尽管一些实行议会政治的国家，其国家首脑及政务性公务人员由公民选举产生，并且实行任期制。但是，其国家权力并没有改变其资产阶级所有的性质。其几年一度的竞选和掌权人的更换，只不过是资产阶级把国家权力的掌握，从这只手里换到了另一只手里，它的主体，实质上仍是资产阶级。这种权力的阶级所有性，再加上生产社会化和生产资料私有制的社会矛盾，以及权力的特征，国家权力的“恶”性，就必然显露出来。但资产阶级革命在向封建阶级争权时，就注意到了国家权力的两重性，开始是求得与封建阶级分掌统治权力，并求得权力运行的平衡。当资产阶级革命彻底胜利，取代了封建阶级的统治后，为了尽量克服权力“恶”的一面，即吸收历史上有关权力制约的研究成果和实践经验，确立了分权制衡为其政权原则，三权分立为其政权形式，以求通过这种形式，达到权力制衡，限制滥用力，克服国家权力“恶”性的暴露，从而防止国家权力对资产阶级整体利益的侵犯。不可否认，资产阶级国家三权分立的形式，对国家权力的制约收到了一定的成效，资本主义国家特别是英美等国家产生以后



## 1 国家权力的两重性（代绪论）

的几百年来，其国家权力在维护资产阶级整体利益和巩固资产阶级统治以及发展社会生产力、科学技术方面，有着世人皆知的成效，特别是资本主义国家的法制建设，有了长足的发展。毛泽东在谈到斯大林严重破坏社会主义法制时，就说过：“这样的事件在英、美、法这样的西方国家不可能发生。”<sup>①</sup>资本主义国家由于法制较健全，所以内战、宫廷政变、武装暴动等现象就较少发生，资产阶级政权得到了相对稳定。当然，这并不是说资本主义国家的国家权力没有两重性，更不是说其“善”大于“恶”；相反，当前资本主义国家的政治、经济状况，有力地说明：三权分立是为协调资产阶级内部各利益集团之间的矛盾，巩固其统治秩序，最终是为维护其阶级整体利益服务的，而资本主义国家权力压榨劳动人民的本质并没有改变，其生产社会化与生产资料私有化的社会根本矛盾并没有得到解决。生产力发展了，科技进步了，但劳动人民相对贫困化的处境却没有改变。

社会主义国家，一切权力属于人民，因之国家权力理应遵循为全国人民谋取利益的轨道运行。掌握国家权力的人，来自于人民的选举、委托，“权力是人民给的”，理应是社会的公仆而非社会的主人。这样就从根本上保证了国家权力的“善”性。但是，无产阶级国家权力有无两重性呢？历史作了肯定的回答。以我国的实践来说，众所周知，四十年前，神州大地，春雷轰鸣，击碎了几千年来套在中国人民头上的封建枷索，抹去了半殖民地的耻辱，推翻了官僚主义压迫，人民夺得了国家权力，为实现了当家做主的宿愿而欢呼雀跃。四十年的历程，中华大地发生

<sup>①</sup> 《邓小平文选》（1975—1982年），第293页。