

加强对权力监督制约的若干思考

张生寅

【摘要】对权力进行监督制约,是与权力的产生、发展始终相伴的一个问题。只要有权力存在,对权力的监督制约就不会终止。本文从对权力进行监督制约的必要性、对权力进行监督制约的几种机制及加强对权力监督制约的若干思考等三方面对这一问题作一简要论述。

【关键词】权力;监督;制约

【中图分类号】D630.9 【文献标识码】A 【文章编号】1001-2338(2010)01-0034-04

“权”通常被划分为“公权”和“私权”。我们通常所说的权力是指国家的权力、政府的权力、公共的权力,属于公权,又称“公权力”,其实际运作者是国家公务人员,最终目标是维护 and 实现社会公共利益。权力的监督与制约,不仅是现代民主政治的核心问题之一,更是关系到我国反腐倡廉工作成效并受到当前社会各界普遍关注的一个热点问题。

一、对权力进行监督制约的必要性

对权力进行监督制约,是与权力的产生、发展始终相伴的一个问题。只要有权力存在,对权力的监督与制约就不会终止。在无产阶级政党执政的社会主义国家里,对权力进行合理、有效的监督与制约,既是人类政治文明长期发展的结果,也是社会主义国家的性质所决定的;既是社会主义法治的基本要求,也是当前遏制各种腐败现象滋生蔓延的迫切需要。

首先,对权力进行监督制约是人类政治文明长期发展的结果。权力的来源是与权力的发展演变息息相关的一个核心话题。这是因为,权力来自哪里,决定着权力是否合法、权力运行范围等诸多重要问题。纵观人类政治文明发展历程,人类社会关于权力来源的理论或看法,大致经历了从神授到民授的演变过程。在资本主义社会之前的漫长社会发展进程中,世界各地的人们关于权力来源的解释带有浓厚的神秘色彩,普遍认为统治者的权力来源于神授。最为典型的是君权神授的理论,认为君主的权力来源于上帝或上天,具有天然的合法性和不容置疑的神圣性。文艺复兴和资产阶级革命兴起后,资产阶级思想家提出了“主权在民”的思想,颠覆了君权神授理论,提出国家权力来源于人民的基本观点,并进而衍生出权力分立等政治思想。从君权神授到主权在民,不仅是人类政治文明发展的重要成果,也是对权力进行监督制约的理论基础之一。

其次,对权力进行监督制约是社会主义国家的性质所决定的。早在马克思主义理论创立之初,马克思就在总结吸收资产阶级启蒙思想家“主权在民”等思想的基础上,提出了国家一切权力归属于广大劳动人民的理论,并把它作为社会主义国家政权建设的重要理论之一。在社会主义新中国建立之初,就以宪法的形式明确规定,中华人民共和国的一切权力属于人民,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。由于国家性质决定了国家权力的人民性,来源于人民的权力必然要对人民负责,代表人民的根本利益,接受来自人民的监督。换言之,来源于人民的权力受到人民的监督,是社会主义国家权力来源理论的题中应有之义。

第三,对权力进行监督制约是社会主义法治的基本要求。“法治”与“人治”相对应,是近代宪政制度的一项重要原则。纵观人类发展历史,我们不难发现,法治既不是资产阶级的发明,也不是资本

主义社会的专利。法治同样也是社会主义宪法的一项重要原则,也是社会主义政党和社会所追求的社会发展目标之一。党的十五大提出实行依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略,并在 1999 年作为宪法修正案写入宪法总纲。此外,我国宪法也规定了法律面前人人平等、国家尊重和保障人权、司法机关依法独立行使职权等原则,体现了社会主义法治的特征。加强对权力的监督制约,既是体现社会主义法治精神的重要方面,也是实现社会主义法治的重要途径。

第四,对权力进行监督制约是遏制当前各种腐败现象滋生蔓延的迫切需要。从权力的角度看,腐败的本质是权力的腐化,是公权力的异化,是公权行为入滥用权力、违反公权力运用规则、牟取私利的行为。古今中外的无数历史事实证明,权力不受监督必然导致腐败。当前,在我国的社会主义现代化建设进程中,许多执掌国家权力的官员和工作人员,在各种权力的角逐中经受不住形形色色利益的诱惑,出现了许多假公济私、以权谋私、玩忽职守、滥用职权等腐败现象。尽管党风廉政建设和反腐败工作力度不断加大,反腐败工作取得了明显成效,但是惩治腐败的力度仍然跟不上腐败的蔓延速度,反腐败的许多法规、制度在实践中仍然难以有效贯彻执行。各种腐败现象的迅速蔓延,不仅严重威胁着社会主义市场经济发展,也严重威胁着党的执政基础和执政能力,极大地损害了党和人民的利益。因此,要遏制当前腐败现象滋生蔓延的势头,就必须加强对权力的监督制约,从源头上预防腐败现象的发生,使权力的运作走上正常的轨道。

二、对权力进行监督制约的几种机制

古往今来,对权力进行监督制约的路径或机制大致有四种:一是以权力制约权力,体现了权力分立、制衡的理念;二是以道德制约权力,强调以内心道德信念来自行约束权力;三是以权利制约权力,体现了人民民主的思想;四是以法治制约权力,充分发挥了法律在规范权力运作、管理国家社会生活等方面的作用。以上四种机制各有特点和侧重,相互之间并不是相互排斥、截然分立的,在实践中,许多国家根据文化传统和本国实际兼用多种机制,只不过有所偏重而已。

(一)权力制约机制

以权力制约权力,是权力监督制约机制中非常重要的一种方式。这一制约机制的作用原理在于恰当地配置各种权力,使不同权力机构之间形成一种监督与被监督或相互监督的关系,当某一种权力被滥用时便会受到来自另一种权力的抑制。这一制约机制通常是通过以下两种方式实现的:一是由高一级的权力监督低一级的权力;二是平行权力层级之间的监督与制约。在古今中外的国家政权建设实践中,有许多以权力制约权力的优秀思想和卓有成效的制度建设。例如:中国自秦朝以降的绝大多数朝代,在权力设置时都意识到了分权制衡和设立监察官员的必要性,皇帝以下的各级权力多有分立,并且建立了一套专门的监察机构,设置专门的监察官员,直接对皇帝负责,对自中央至地方的所有政府机构及其官员的行为进行监察、纠举、弹劾。在西方社会,文艺复兴之后逐渐孕育形成了资产阶级现代国家制度学说和思想,最为典型的是立法、行政、司法三权分立学说及其制度。三权公立虽与专制社会下的分权制约有些类似,但它是建立在资产阶级民主的基础上,并且强调最高权力的分立与相互制衡。三权分立对于防止权力过分集中、协调各个社会集团之间的权力分配、保持资本主义政治制度的稳定起到了十分积极的作用,成为西方社会权力制约权力的典型制度。

中华人民共和国成立后,我国依据马克思主义理论和中国实际,逐渐建立起了一套具有中国特色的权力监督制约权力的机制。如:在人民代表大会制这一根本政治制度下,国家的行政机关、审判机关和检察机关均由人民代表大会选举产生,并向它负责,受它监督。此外,行政机关、审判机关和检察机关在职权上有所分工和制约,审判和检察机关可对行政机关及其工作人员进行监督,行政机关内部还有一套监察系统对其它行政部门及其工作人员的活动进行监察。我国的以权力制约权力的机制与西方资本主义国家有关制度相比有着本质的区别:首先,它是建立在社会主义民主的基础之上的,它的目的是保证人民赋予的权力不被滥用,保护人民群众的利益不受侵害;其次,这一机制的原则是分工制约,而不是西方国家的分权制衡。当然,目前我国的权力制约权力的机制虽已初步形成,但运行中的低效性是显而易见的,必须采取必要的手段对其进行改革和完善。

(二)道德制约机制

以道德制约权力,是 through 学习和教育的方法,使社会或统治阶级对政府官员的要求内化为他们的道德信念,帮助他们树立正确的权力观,培养他们勤政廉政为公共利益服务的意识和品质,使他们能够自觉地以内心的道德力量抵制外在的不良诱惑,自觉地严格要求自己,行使好手中的权力。道德制约机制是以内心道德信念来自行约束权力,所以也叫自我制约。通过学习和教育的方法培养统治者良好品德和能力的思想古已有之。在中国古代,儒家所主张的“仁政”和“德治”,要求统治者“为政以德”,“修己以安百姓”。在西方,最著名的倡导者要数柏拉图和亚里士多德。亚里士多德主张统治者需具备明哲、节制、正义、勇毅四种品德,培养这些品德的途径就是学习和教育。

与权力制约机制相比,道德制约机制侧重于事先的预防,期望将问题解决在可能出现之前,其作用原理在于通过学习和教育的方式去培养政府官员内心的道德力量,增强他们抵御外部不良诱惑的能力,从而减少滥用手权力的可能性。当然,道德制约机制作用的发挥不仅有赖于其他制约机制的配合,而且需要通过加强学习教育及重视制度建设来加以完善。在过去很长一段时间里,我们党十分重视思想政治教育的“软约束”,强调官员的廉洁自律,并把“德才兼备”作为干部选拔的重要原则。但是,腐败现象不仅没有绝迹,反而层出不穷、花样翻新。这充分说明,在社会经济生活日趋多样化的条件下,单纯依靠思想政治教育而忽视他律和制度建设,很难形成高效的道德制约机制,也不可能遏制腐败的滋生蔓延。

(三) 权利制约机制

以权利制约权力,是指在正确理解权利与权力关系的基础上,恰当地配置权利,以使它能够起到一种限制、阻遏权力滥用的作用。权利制约机制的实质是使公民成为监督政府的力量,它体现了人民民主的思想,是伴随着近代民主思想的形成和民主制度的建立而发展起来的一种权力制约方式,同时也是民主社会所独有的一项治国战略。近代以来,资产阶级出于发展资本主义和维护本阶级利益的需要,提出了“天赋人权”、“主权在民”、“自由”、“平等”等思想,推翻了封建专制制度,建立了以议会制、普选制、政党制等为内容的资产阶级民主制度,把民主扩大到了全社会,使权利制约权力成为现实。社会主义社会在消灭阶级压迫和阶级剥削的基础上,为充分实现人民当家作主、把民主政治推向新的历史高度开辟了道路。在我国,由于民主政治是在经济文化相对落后的基础上建立起来的,所以在具体形式和具体制度上还很不完备。目前,权利对权力的监督制约主要体现在:公民权利是国家权力的来源,公民通过依法选举,产生代表其行使权利的国家机关和国家公职人员,并对其进行监督;人民依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务和社会事务;公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利;国家法律赋予公民监督国家机关和国家工作人员违法失职的权利等。当然,随着我国社会主义建设的持续推进,社会主义民主政治必将高度发达,公民权利对国家权力的制约必将达到非常完善的境界。

(四) 法治制约机制

以法治制约权力,虽然也是产生较早的一种权力监督制约途径,但它是在近代资产阶级革命后发展成为一种重要的权力监督制约方式。历史和实践告诉我们,法治是人类社会迄今为止探索出来的最合理、最科学的治理国家机制,是发展社会主义民主政治的必然要求,是监督制约国家权力、遏制腐败、提高执政能力、构建社会主义和谐社会的科学选择。我国有几千年的封建社会历史,“人治”的观念根深蒂固。新中国成立以后,我们在治国思想上虽走过一些弯路,但最终提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会主义法治原则。1997年召开的党的第十五次全国代表大会提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略,并在1999年3月作为宪法修正案写入宪法总纲。近十多年来,在依法治国方略指导下,着力加强法治建设,初步形成了一些以法治监督制约权力的机制或做法。主要包括:树立和维护宪法和法律的权威;坚持法律面前人人平等的原则;推行依法行政,建设法治政府;从制度上保障司法机关依法独立行使职权;国家尊重和保障人权;加强法律监督等。

三、加强对权力监督制约的思考

作为中国共产党领导的社会主义国家,我国的反腐倡廉不仅要靠权力监督、道德监督制约权力,而且要靠权利监督、法治监督制约权力。因此,要在坚持四项基本原则的前提下,不断发展党内民主,

继续加强党内监督,积极完善人民民主,努力倡导和实践社会主义法治理念,大力推进社会主义法治建设,进一步完善对权力的监督与制约,从源头上防止腐败的发生。

第一,不断发展党内民主。党内民主的发展是实施各级各类监督的前提和基础。如果各级党委和政府不能很好地贯彻民主集中制这一基本原则,不能很好地解决一言堂、家长制等工作作风,权力过于集中,必然会失去监督与制约,导致腐败。要在坚持民主集中制的原则下,以保障党员民主权利为基础,以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点,从改革体制和机制入手,建立健全能充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度,保障党的各级组织和党员应有的民主权利,以发挥各级党组织和广大党员的积极性和创造性,并有效监督党的干部特别是各级领导干部。目前,迫切需要通过坚持和健全集体领导制,改变党委班子“一把手”权力过大或党内决策只有个别人或一把手说了算的局面,使领导班子能够正确地掌握情况,做出决策和解决问题,少走弯路、避免失误。

第二,继续加强党内监督。目前,党内的各种监督措施包括述职述廉制度、重大事项报告制度、个人收入申报制度、廉政档案制度、民主评议制度等。但是,各项制度建设还处在摸索初建阶段,不仅不够完善,而且实际效果也不是十分理想。因此,要遏制腐败现象的发生,党内监督的力度还需继续加大,制度建设还需进一步加强。要不断改革和完善现有的党内监督机制,进一步强化纪律检查和监察机构的权威性和独立性,适当提高其行政级别,并让其介入干部的任命、考核等程序,改变纪律检查机构对党内同级无法监督、不能监督、无力监督的状况。

第三,积极完善人民民主。在坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的前提下,加快推进政治体制改革,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。当前,要进一步加强各级人民代表大会及其常务委员会的组织制度和工作制度建设,密切人民代表与人民群众的联系,促进公民有序的政治参与,推动人民当家作主的权利得到更充分的实现;要督促国家行政机关切实对人民代表负责,接受同级人民代表大会的监督,依法行政,执法为民,努力建设廉洁、高效、为民的法治政府;要努力丰富民主形式,健全民主制度,增加民主渠道,扩大公民有序的政治参与,逐步提高公民的民主素养,保证全国各族人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有宪法和法律规定的民主权利。

第四,努力倡导和践行社会主义法治理念。社会主义法治理念是社会主义法治的精髓和灵魂,是立法、执法、司法、守法和法律监督等法治领域的基本指导思想。如果没有社会主义法治理念,人们就不可能对社会生活的法治现状有一个良好的理性认识,也不可能制定出符合社会客观实际、符合社会发展规律的法律;如果没有遵循社会主义法治理念的执法、司法人员,就不可能有法律的良好执行,再好的法律也会成为徒具虚文的废纸;如果没有正确的法治理念,法律监督的进行就可能出现失误和错误。因此,我们应该把在全社会倡导和树立社会主义法治理念作为建设社会主义法治社会的重要思想前提和保障,花大气力做好,切实提高全民族的法律素质和法治理念,从而确保立法的科学性、执法的准确性、司法的公正性、守法的自觉性和法律监督的有效性,为建设社会主义法治社会奠定良好的思想基础。

【参考文献】

[1]侯健.三种权力制约机制及其比较[J].复旦学报(社会科学版),2001,(3).
[2]张英.论我国权力监督制约机制的架构及其运行要求[J].湖北社会科学,2007,(12).
[3]林喆.权力腐败与权力制约[M].北京:法律出版社,1997.
[4]王浦劬等.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,2006.

【作者简介】 张生寅,男,青海省社会科学院文史研究所历史学副研究员。研究方向:青海历史文化。