

# 权力制约监督的制度功能 与现实意义

陈国权<sup>1</sup> 曹伟<sup>2</sup>

(1. 浙江大学 中国地方政府创新研究中心, 浙江 杭州 310027; 2. 浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

**摘要:** 权力制约与权力监督是既有区别又密切联系的两种制度。权力制约监督的横向与纵向两种形态构成了纵横交叉的权力制约监督体制。权力制约监督体制是经济发展和政治民主的必然要求, 对此, 资产阶级启蒙思想家洛克、孟德斯鸠作了精辟的分析, 奠定了权力制约监督的理论基础。对于中国现实政治而言, 权力制约监督体制不仅具有推动市场形态转型、政治文明发展、社会组织建设和伦理道德进步的重要功能, 而且具有遏制腐败现象蔓延、改善市场竞争环境、健全责任政治制度和提高党的执政能力的现实意义。

**关键词:** 权力; 制约监督; 制度功能; 中国政治

**中图分类号:** D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2011) 09-0159-07

权力制约监督体制是现代政治文明的基本要求, 如何健全和完善这一制度已成为中国政治发展的一项重要任务。中国共产党第十七次全国代表大会提出要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”。十七届四中全会通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》, 其中一项重要内容就是“健全权力运行制约与监督机制”。在政治文明发展史中, 权力制约监督体制的不断完善具有重要意义, 大量的历史事实表明, 健全的权力制约监督体制与市场形态转型、政治文明发展、社会组织建设及伦理道德进步具有紧密的正相关性。中国的市场经济需要从初级形态向现代形态转型, 而现代市场经济的基本特征是法治, 没有权力制约监督就没有法治, 因此权力制约监督就成为市场转型升级的基础。社会组织建设是市场经济的必然要求, 而社会组织的发育成长, 与有效遏制公共权力的无限扩张密切相关, 只有在公共权力得到制约监督的条件下, 社会组织才能获得发展的空间。一个社会的伦理道德水准与公职人员的道德行为密切相关, 而公职人员的道德行为不仅是发自内心的, 同时也受制于外在的制约监督, 健全的权力制约监督体制不仅有利于公务人员道德观念的形成, 而且有利于社会道德水准的提升。因此, 健全的权力制约监督体制成为中国现代政治文明建设的重要方向。

## 一、制约与监督: 制度的差异与内在联系

制约监督是政治主体之间监视、控制和制衡的一种权力关系, 是实现政治分权和权力整合的协调机制。<sup>①</sup> 监督与制约都是为了防止权力的滥用, 都是对权力的控制, 因此具有很大的同质性, 一般统称“制约监督”。但严格分析起来, 制约与监督还是有所差别。监督往往是权力的单向运行, 是授予

基金项目: 国家社科基金重大项目 (09ZD007); 教育部人文社会科学规划项目 (09YJA810023)。

作者简介: 陈国权, 浙江大学中国地方政府创新研究中心主任、教授, 研究方向: 公共管理理论、地方政府创新; 曹伟, 浙江大学公共管理学院博士生, 专业方向: 公共管理。

<sup>①</sup> 陈国权 《政治监督: 形态、功能及理论阐释》, 《政治学研究》1998年第4期。

主体控制被授予权力的行使,以保障权力行使符合授予意图;而制约是不同权力主体之间权力的相互钳制,以防止任何一方滥用权力,具有权力运行的双向性。

制约监督有两种基本形态,不同形态的制约监督反映了不同的权力关系,区别这两种形态对于认识制约监督的性质具有重要意义。<sup>①</sup>

第一形态的权力制约监督是政治权力的横向分权和制衡,它把政治权力分解为几个部分,分别由不同的政治主体行使,互相分立,彼此制衡。不同的政治主体拥有不同的权力,在其掌握的权力范围内具有相对独立性;但是一个完整的权力过程需要多个政治主体的参与和协作。国家立法权、行政权和司法权三分的政治体制集中体现了这种权力制约监督关系,是第一形态的权力制约监督的典型形式。另外,来自政权外部的公民社会对国家的制约监督也当归属此类。第一形态的制约监督的构建,是与国家权力的去专制化及政治的民主化进程相适应的。

第二形态的权力制约监督是政治权力的纵向分权和制衡,是政治主体在纵向授权后,对被授予者行使权力情况的监视、督察,如政府内的行政监察、党内的纪律检查都是政治领导核心出于统治或管理的需要,专门设置监督职能部门对被领导者的行为进行监控的一种制度安排。<sup>②</sup>在单一制国家的府际关系中,也存在上下级之间的制约监督关系。在这种权力制约监督形态中,被授权者从属于授权者,虽然前者在一定程度上也具有相对独立性,但两者主要是一种上下级关系,而非对等关系。这种制约监督突出表现为授权者对被授权者违规行为的纠正和惩罚。第二形态的制约监督是政权内部集权能力的重要体现。

对权力制约监督形态的区分具有重要意义。尽管两种形态的制约监督都体现为权力主体之间的监视、控制与制约的关系,但两者构建的目的和发挥的功能却有所不同。第一形态的制约监督与民主政治相适应,是民主政治得以实现的重要制度保证。而第二形态的制约监督是集权体制的权力控制方式,是政权内部政治领导和组织管理的重要手段。第二形态的权力制约监督不仅要完善监督,还要强化制约,尤其在纵向府际关系中,权力双向制约机制的健全对于化解一统体制下的弊端、提高下级政府的自治能力具有重要意义。

## 二、权力制约监督功能的理论渊源

权力制约监督作为现代政治文明的重要组成部分,与西方市场经济的发展具有密切关系,是市场经济发展追求法治环境的客观要求在制度上的体现。纵观制约监督理论的发展逻辑,可以清晰地看到市场经济发展谋求政治自由对国家权力制约监督所进行的努力。权力制约监督最经典的理论出自洛克和孟德斯鸠,要全面理解当代权力制约监督的制度功能与现实意义,重温资本主义早期以洛克、孟德斯鸠为代表的自由主义制约监督理论是非常必要的。当然,权力制约监督理论并没有停留于洛克和孟德斯鸠,随着社会的发展,权力制约监督理论一直在不断充实和发展。

权力制约监督作为一种学说,在古希腊的柏拉图、亚里士多德的思想中就有萌芽,但将其形成系统的理论体系则是近代资产阶级思想家们的贡献。英国资产阶级早期思想家洛克第一个系统地阐述了权力制约监督的学说,认为每个人与生俱来的天赋权利构成了国家与社会之间的权力界限,国家权力的滥用对个人的自由权利造成重大威胁,要防止专制,保护个人自由,就必须将国家权力置于法律的约束之下。洛克提出国家权力应当分立设置,并将国家权力划分为立法权、行政权和对外权,并对这三者之间的区别进行了阐述,认为三权之间不能互相替代,而应当互相制约、协同行动,其中立法权是至上的权力,而后两者居于隶属地位。

<sup>①</sup> 陈国权 《政治监督论》,上海:学林出版社,2000年,第7页。

<sup>②</sup> 陈国权 《政治监督:形态、功能及理论阐释》,《政治学研究》1998年第4期。

洛克的权力制约监督理论明显具有法律至上和人民主权的倾向。他认为,当人们出于安全的考虑而自愿放弃部分自然权利,将它们交予社会转而由专门的机关来实施时,立法机关是“不能揽有权力,以临时的专断命令来进行统治”的,而必须运用明文规定的有效的法律,其立法权在本质上只是“得自人民的一种委托权力”,它在范围上是有界限的,并不多于人们交付的权力之和,其目的在于实施和保障社会公共福利。洛克提出,从原则上讲,“只要政府继续存在,立法权就决不能重归于人民”,但是,“如果掌权的人由于滥用职权而丧失权力,那么在丧失权力或规定的期限业已届满的时候,这种权力就重归于社会,人民就有权行使最高权力”,即立法权,或“建立新的政府形式”,或将立法权转交于新人。<sup>①</sup>

洛克的分权学说侧重于讨论立法权和行政权之间的分权关系,尚未把司法权独立出来,而且没有对各种权力之间如何有效制衡进行系统分析。他关注的问题是国王与议会之间的权力分割,更多地体现了新生资产阶级对于削弱、限制王权及贵族特权的要求。在他看来,国家权力是多数人代表社会授予的,因而对国家权力进行制约监督的终极力量来自于人民,“只有人民才能通过组成立法机关和指定由谁来行使立法”,“当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时,人民方面仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关”。<sup>②</sup>

洛克的分权思想为法国启蒙思想家孟德斯鸠所继承和发展。在旅居英国的岁月里,孟德斯鸠考察了英国的政治制度,并系统地提出了“三权分立”思想。他强调国家权力的目的在于保护政治自由。在他看来,自由意味着“一个人能够做他应该做的事情,而不被强迫去做他不应该做的事情”<sup>③</sup>。同时,自由也须纳入法律的限度之内,“如果一个公民能够做法律所禁止的事情,他就不再有了自由了,因为其他的人也同样会有这个权利”<sup>④</sup>。因此,他提出政治自由的实现需要具备两个条件:其一,法律必须是旨在保护公民自由的良法;其二,每个人都遵守法律。这就意味着国家权力本身及其行使者必须被置于法律的控制之下。

孟德斯鸠提出了对近代西方政治理念产生重大影响的论断“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”,“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”。<sup>⑤</sup>基于这一判断,孟德斯鸠提出应该将国家权力分解为立法权、行政权和司法权,并对三权之间的分立与制衡作了极为精辟的论述。他说“如果同一个人或是重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力,即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权,则一切便完了。”“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手,自由便不复存在了;因为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律,并暴虐地执行这些法律。”“如果司法权不同行政权和立法权分立,自由也就不存在了。如果司法权同立法权合而为一,则将对公民的生命和自由施行专断的权力,因为法官就是立法者。如果司法权和行政权合而为一,法官便握有压迫者的力量。”<sup>⑥</sup>在孟德斯鸠看来,这三种权力有不同的属性,适合由不同的主体行使,其中立法权由人民集体享有,行政权由国王掌控,司法权则交给一个民选的家庭。通过这三权之间的相互制衡来防止任一权力的滥用,从而保障公民的政治自由。至此,孟德斯鸠系统地提出“三权分立”学说,形成了西方权力制约监督理论的基本蓝本,并深刻影响了日后美、法等西方国家的政治实践。

20世纪以来,特别是第二次世界大战以后,随着统一民族国家的纷纷出现,社会之间的联系更

① 洛克《政府论》下,瞿菊农、叶启芳译,北京:商务印书馆,1981年,第12、13章。

② 洛克《政府论》下,瞿菊农、叶启芳译,北京:商务印书馆,1981年,第87、91页。

③ 孟德斯鸠《论法的精神》上,张雁深译,北京:商务印书馆,1961年,第188页。

④ 孟德斯鸠《论法的精神》上,张雁深译,北京:商务印书馆,1961年,第154页。

⑤ 孟德斯鸠《论法的精神》上,张雁深译,北京:商务印书馆,1961年,第154-156页。

⑥ 孟德斯鸠《论法的精神》上,张雁深译,北京:商务印书馆,1961年,第154-156页。

加密切,国家对内对外事务日益繁复,政府职能不断扩大,促使西方的一些政治学家、法学家重新审视前人提出的权力制约监督理论的价值,并在此基础上提出了适应新形势发展需要的新的权力制约监督理论。总体而言,前现代的论者们主要是从人性、神性以及社会契约、政治自由的理性规范等角度去探讨权力制约监督的必然性和必要性;而现代的学者们则更多地从权力的合理性、社会职能与国家职能的区分、公平的正义观等方面去探索权力制约监督的基础和机制,提出了新滥用权力、有限政府论、多元民主、公平的正义和新保守主义等诸多权力制约监督理论。但在西方政治文化中,自由主义的权力制约监督理论仍然占据主流地位,对人们认识政治权力、制约政治权力和建构政治体制发挥着持久而深远的影响。<sup>①</sup>

### 三、权力制约监督功能的系统考察

洛克、孟德斯鸠在西方行将进入资本主义时期深刻地认识到了权力制约监督的重要性,提出了权力制约监督理论。但毕竟这是一种理论的推演,不可能全面准确地把握其实质。市场经济社会的发展用实践证明了权力制约监督体制所具有的社会功能,我们通过对市场经济现代转型、政治文明发展、社会组织建设与伦理道德进步的历史考察和理论分析,可以发现权力制约监督体制是一项基础性的制度,与一个社会的经济、政治、社会与道德进步都有着密切的联系,表现出积极的制度功能。

#### 1. 基于经济转型的考察

权力制约监督体制与市场经济现代转型的关系已被西方市场经济发展的实践所诠释。市场经济诉求的政治文明要求赋予市场主体以公平的竞争环境和有效保障的产权制度,从而维护市场经济运行的高效率,保障权益不受侵犯。与市场经济相适应的政治文明突出表现为对国家权力的制约监督。如果缺乏对国家权力有效的制约,市场经济和公民社会无法有效抵制政府非制度化的干预,市场经济的发展必然趋向于对权力的依附,从而丧失市场竞争的活力及社会资源配置的效率。

中国的市场化改革并非自然演进的结果,而是政府强制或诱致的结果,这也是中国改革开放最伟大的成就之一。但伴随着市场经济体制的逐步形成,市场秩序的不断完善,政府依然对市场进行过度的干预导致了制度环境的不确定性,极大地增加了企业因经营预期的不确定而带来的风险。这种因制度不确定而带来的风险被称为制度风险。当制度风险加剧时,就会影响企业的长期发展规划,使资源无法在长期内得到有效配置,同时导致为寻租而展开的非市场竞争。这种竞争不是基于产品质量和产品成本的竞争,而是通过与政府官员的合谋,以获取行政权力控制下的非生产性利益,严重破坏市场经济的效率和公平。因此,阻止制度风险的产生、遏制非市场竞争的加剧是构建现代市场经济体系的重要前提。对法治的理解和认同,对法律的敬畏和遵循,是现代市场经济最重要的制度和文化基础。然而法治社会的建立和市场经济的有序运行都离不开权力制约监督体制的确立。<sup>②</sup>

#### 2. 基于政治体制改革的考察

中国的政治体制改革随着市场经济的发展越来越迫切,健全权力制约监督体制对于政治体制改革的意义是显而易见的,而且是通向理想目标务实和可行的道路。伴随着市场经济体制改革的深入,中国逐步与传统僵化的集权体制告别,开始了以下放权力为基本导向的行政体制改革,中央向地方放权,政府向社会和企业放权,以此调动地方与社会的积极性。但与此同时,下放的权力被滥用的情况也相当严重,腐败现象呈急剧蔓延的趋势,面对日益严重的权力失范现象,我们不可能以新的集权来解决因权力下放导致的消极问题,况且集权体制本身也可能发生严重的权力失范。解决权力失范问题的根本出路在于建立均衡的权力体制,实现决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调的权力结

<sup>①</sup> 陈国权 《西方政治监督理论的发展逻辑》,《国家行政学院学报》2000年第3期。

<sup>②</sup> 陈国权 《社会转型与有限政府》,北京:人民出版社,2008年,第40-47页。

构与运行机制。无论是构建第一形态的权力制约监督,还是强化第二形态的权力制约监督,都与政治制度的发展特别是法治的实现紧密相关。

中国政治体制改革的重要方向是建立社会主义法治国家。法治的核心是国家与社会的权力均衡和国家内部的权力配置,法治国家的政治体制应该具备两个基本条件:第一,政治模式应该是民主政制。民主政制确立了社会和公民对国家进行制约监督的机制。第二,国家权力结构应该具有分立和相互制衡的关系。分权制衡与法治在一定程度上是相互重叠、互为因果的,国家权力的分立和制衡是国家实现权力自我约束的有效制度安排。为了保证国家机关切实依照宪法和法律行使国家权力,应该对国家机关进行有力的制约监督。依法治国就是依靠健全的权力制约监督机制,通过公平、有效、独立的制约监督,确保社会与公民的权利,防止国家机关逾越其法定的行动范围。<sup>①</sup>

### 3. 基于社会组织建设的考察

权力制约监督体制之于社会组织建设的功能相对来说没有受到应有的重视。但实践与理论都显示,没有有效的权力制约监督体制,就不会有社会组织的发展空间。从人类发展的历史来看,国家具有扩张的天性,不受制约的国家权力将其触角不断伸向本可以由社会或公民自我管理和协调的事务,社会的自主空间被极大压缩,公民的权利也受到越来越多的侵犯。

国家公共权力机关与社会组织的关系极其复杂。在中国,以党政部门为主体的公共权力机关与社会组织都从事公共管理,都具有公共性,两者的区别在于管理的领域不同,权力的权威性不同。事实上,政府权力不受制约地扩张,必然导致社会组织的生存环境恶化,只有政府权力得到有效制约监督,社会组织才有发展的空间。而政府权力的制约又需要依靠社会组织力量的壮大,在西方民主国家,社会组织是制约监督国家权力的重要力量,社会组织对国家权力的制约监督是防止国家权力滥用的重要途径。

现代国家必须拥有一个成熟的公民社会,在此,国家和社会之间不应是紧张的对抗关系,而是既有合作又有制约的互强关系。社会组织作为公民社会的主体,运用自主的社会力量自发地解决社会成员的问题,从而在一定程度上实现了社会的自治。这一方面能够帮助政府走出“管得太多而又管不好”的困境,减轻政府在提供公共服务等方面的负担,另一方面能够通过组织化的政治参与,实现对国家权力的有效制约与监督,从而更加有效地保障公民的权利。

### 4. 基于伦理道德进步的考察

从伦理道德的角度考察权力制约监督的功能往往被忽视。公职人员的道德行为对社会的道德取向具有很大的影响,因此,公职人员的道德提升具有引领社会道德进步的作用。孔子就指出“政者,正也。子率以正,孰敢不正”,“上者,民之表也。表正,则何物不正”。<sup>②</sup>西方学者霍尔巴赫也认为“再也没有什么东西能够像政府那样对人民的风俗习惯产生如此直接的影响”,“在不道德的国王统治之下,恶德本身也变得高尚起来”。<sup>③</sup>

腐败是既违背法律规范又违背道德规范的行为。腐败行为与社会规范的作用有着反向互动的关系,腐败行为得不到严厉惩治,腐败现象急剧蔓延,说明法律规范与道德规范对腐败行为的制约、惩治作用非常软弱;社会规范的软弱无力则会进一步导致法律权威的丧失和公众法律信念的淡化,同时诱导更多的公职人员走上贪污腐化的道路,从而致使社会风气更加败坏。因此,公职人员的道德行为不仅需要内在自律,更需要外在制约监督,通过对公职人员的制约监督,维护公职人员队伍的正面形象,从而为社会树立积极的道德示范榜样。

<sup>①</sup> 陈国权、王勤 《论政治文明中的权力制约》,《政法论坛》2004年第6期。

<sup>②</sup> 《孔子家语·王言解》。

<sup>③</sup> 霍尔巴赫 《自然政治论》,陈太先、睦茂译,北京:商务印书馆,1994年,第330页。

#### 四、健全权力制约监督在当代中国的意义

从权力制约监督体制的社会功能可以逻辑地推理出健全权力制约监督体制在当代中国的意义。在腐败现象到处蔓延的情况下,健全权力制约监督体制以遏制腐败现象的蔓延就具有十分重大的意义。但权力制约监督的现实意义远远不限于此,它对改善市场竞争环境、健全责任制度和提高执政能力都会有重要的推动作用。

##### 1. 遏制腐败现象蔓延

腐败是权力无限扩张的必然结果,正如阿克顿所言“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。”<sup>①</sup>对权力的制约监督可以从根源上遏制腐败的产生。廉洁政府必定是权力受到有效制约监督的政府。专制政府可能保持短暂的清廉,但必定将发展为腐败的政府,因为专制政府对社会资源的高度控制使政府官员成为社会资源配置的重要角色,必然导致权力寻租现象的产生。配置资源权力愈大,则政治风险愈高。在专制体制下,不受制约的权力必然成为腐败分子谋取私利的重要手段,公共权力因而成为一种危险品,领导岗位也成为容易诱发违法犯罪的危险岗位。所以,政治体制改革就不仅要公共权力进行监督,而且要合理配置权力,以实现权力主体之间有效的制约与监督。

##### 2. 改善市场竞争环境

市场经济的恶性竞争是中国现实经济活动中的一个突出问题,由于缺乏法治环境,诚实经营者合法利益往往得不到有效保障,而非法经营者却可能谋取暴利而不受惩罚。在法治缺失的市场环境中,非市场竞争会演化为一种普遍现象并严重损害市场经济竞争的公平和效率。因此,中国市场经济亟待向现代市场形态转型。现代市场经济的基础是法治,它包含了三个核心理念:第一,法律至上。法律原则及其相关的程序设计在一定程度上可以为普通人提供超出统治者工具性动机的正义,从而确立了法律的权威性。第二,权力制约与监督。通过权力制约将权力分立并置于互相制约监督体制之下。第三,法律超越于现实政治权力,具有普遍、客观和公正性。以上三方面的法治理念又可以浓缩为两点:一是政府对公民权利的保障,二是对政府权力的限制。公民权利的保障需要政府的积极作为,而遏制政府权力的滥用又是保障公民权利的基本措施。

在社会转型过程中法治与现代市场经济改革两者之间具有极为密切的关系,而权力制约监督体制是其实现的基础。权力制约监督体制确定了政府职能、职权的有限性并监督政府责任的履行,从而确保法治的确立。法治为现代市场经济秩序的建构提供了基本保障,没有法治就不会有现代市场经济。现代市场经济离不开政府的监管,但政府的权力必须受到制约监督,市场逻辑拒绝政府不必要的干预,反对因政府自负或自利而导致的制度不确定性给市场带来制度风险。

##### 3. 健全党政问责制度

政府以责任为本位是民主政治的重大回归,但它不是政治发展自发的结果,它的实现需要民主政治力量的推动与民主政治制度的保障。法治是确保责任与权力随时相伴、不可分割的制度基础。在法治与民主下,官员是行使权力的主体,也是责任主体,在权力行使过程中必须处于责任的监督状态。也就是说,在责任政府中权力无法脱离责任而存在,责任之外的权力显然逾越了责任本位的原则,这种权力就是非法权力。<sup>②</sup>

责任政府建立在有效的制约监督机制之上,而制约监督机制又依赖于完善的民主政治。实践证明,只有在高度的民主政治体制下,才有可能建立有效的民主监督机制。民主政治的制度安排对责任政府的确立起到了重要的推动作用。从世界民主政治的实践来看,实行政府选举制与任期制对监督政

<sup>①</sup> 阿克顿 《自由与权力:阿克顿勋爵论说文集》,侯健、范亚峰译,北京:商务印书馆,2001年,第342页。

<sup>②</sup> 陈国权等 《责任政府:从权力本位到责任本位》,杭州:浙江大学出版社,2009年,第6页。

府责任的履行具有重要意义。

责任政府基于健全的法律监督制度。对政府责任的监督不仅需要通过代议制与选举制等政治制度的构建来实现,而且还要加强政府的法制建设和法律监督,促使政府依法行政。责任政府与法治是紧密联系在一起的,在法治国家,政府的行政权是人民赋予的,并通过法律予以明确规定,立法机关和司法机关有权依法对政府责任履行情况进行监督,这必然促使政府切实履行宪法和法律赋予的职责。责任政府是法治国家的必然要求,也是依法治国的必然结果。<sup>①</sup>

在当代政治生活中,强化政府责任意识和加强政府责任监督具有重要意义。对责任政府来说,政府官员的敬业精神和道德责任感是非常重要的,但政府责任的实现不能仅仅依靠政府的自觉性,必须在制度上形成制约监督机制来确保政府责任的履行。制约监督机制是责任政府得以实现的基础,如果没有健全的机制对政府责任履行情况进行监督,责任政府只能成为公民难以企及的愿望,建立系统、全面和有效的责任制约监督机制是实现责任政府的基本前提。<sup>②</sup>

#### 4. 提高党的执政能力

健全权力制约监督体制能够避免重大决策的失误,从而提高决策的科学性。执政党的权力制约监督是一个重大的理论和现实问题,处于执政地位的共产党如何对待内部和外部的监督直接影响着自身的前途命运,在国际共运史上留下了深刻的经验教训。邓小平同志在中国共产党执政初期就指出,“党要受监督,党员要受监督”,“在中国来说,谁有资格犯大错误?就是中国共产党。犯了错误影响也最大。因此,我们党应该特别警惕”。“如果我们不受监督,不注意扩大党和国家的民主生活,就一定要脱离群众,犯大错误”。<sup>③</sup>小平同志的上述观点发表于1957年,当时他已敏锐地意识到党的执政地位使其在权力面前面临严峻的考验。之后五十多年,共产党领导中国人民取得了社会主义建设的重大成就,但也犯了不少错误。实践表明,健全权力运行的制约与监督机制对于提高决策的科学性、避免出现重大决策失误有着积极意义。

现代政府在社会发展中的作用不容忽视,无论是秩序导向的政府还是发展导向的政府,都在一定程度上主导着社会的发展走向。公共行政效率作为政府能力的主要表现,是衡量政府工作状况的基本综合指标。追求高效率的政府是人类社会孜孜以求的共同愿望,然而,由于制度的缺陷和人性的弱点,政府普遍存在低效率的倾向,资源浪费、办事拖沓和公共成本扩大一直是政府难以克服的顽疾。权力制约监督是对制度缺陷和人性弱点的一种补救,权力制约监督体制对于纠正决策失误、督导政策有效执行、推动政府效率提高都能起到积极的作用。

权力制约监督体制是现代政治制度的重要组成部分。从近代西方民主政治与市场经济发展史来看,权力制约监督体制与市场经济的发展呈密切的互动关系,市场经济的发展需要法治,而权力制约监督体制是法治的重要基础。因此,权力制约监督体制就成为现代市场经济的必然要求。中国市场经济体制已经确立,但仍处于不成熟的初级市场经济阶段,能不能顺利进入现代市场经济阶段,关键在于国家能否确立法治,在于公共权力能否得到有效制约与监督。由此可见权力制约监督的功能与意义是如此重要。

责任编辑:王永平

① 陈国权 《论责任政府及其实现过程中的监督作用》,《浙江大学学报》2001年第2期。

② 陈国权 《论责任政府及其实现过程中的监督作用》,《浙江大学学报》2001年第2期。

③ 《共产党要接受监督》,载《邓小平文选》第1卷,北京:人民出版社,1994年,第270页。