

理论前沿

welcome to li lun qian yan

返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

构建有效的权力监督制约机制

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-10-7 阅读：229次

陈 松

【摘要】 权力监督与制约是完善现代宪政与建设社会主义民主政治的一项重要举措。根据理论联系实际的原则，注重理论性与实践性的统一，抓好权力监督与制约的机制建设，对于权力的有效监督与制约以及当代和谐社会政治文明的建设均有重要的借鉴意义。

【关键词】 有效权力； 监督制约机制； 路径

【中图分类号】 D523.4 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）17-0043-02

我国已有的权力监督制约机制是在长期的革命斗争和社会主义现代化建设实践中逐步建立和发展起来的。在过去的计划经济条件下，它总体上基本适应了我国政治体制的需要，发挥了一定的监督制约作用。但是，随着市场经济体制的确立，利益主体趋向多元化，致使权力监督与制约出现了权力过于集中，分工制约不明确；法制不健全，其监督制约能力微弱；政务公开的透明度较低；权力监督制约主体缺乏独立性等一系列问题。这些问题的症结就在于各个监督机构之间要么工作互相推诿，不能落实到位，要么监督工作多头出击，难以协调各方，导致监督工作缺乏实效性。

构建有效的权力监督制约机制并不是完全抛弃已有的权力制约机制，而是在此基础上进行“扬弃”——保留那部分有效的，根除那部分只流于形式不起监督制约作用的，依据现代社会主义市场经济体制的新形势，构建切实有效的权力监督制约机制，加强对权力监督制约机制的精密化、具体化、专业化的设计，使之能够运转合理并实施有力。现对构建有效的权力监督制约机制提供以下几种路径选择：

一、以法制权

以法制权就是通过制定相关的法律法规来监督制约权力的运行，保证行使各项权力有法可依。构建有效的权力监督制约机制，必须以健全的法律为重心，大力加强民主政治立法和行政立法，健全监督制约权力的法律体系。法律作为一种特殊的社会规范形式，一种非人格化的制度，具有着比人自身更为强大的约束力，不以人自身的意志为转移。它通过确立特定的规则来指引人们进行各种社会活动，提供了评价人的行为标准和准绳，教育人们依法行使权力。

以法制权具体包括四方面内容：一是完善和规范权力主体方面的立法，明确权力主体的权力行使和职责范围，使人们更好地了解国家机关的职权范围，易于监督；同时还使权力主体严格在各自职权范围内行使权力，不越权、滥用权力。当前，我们要全面实施好《国家公务员法》、《法官法》和《检察官法》等权力主体方面的立法，增强权力主体工作的规范和透明度，防止权力滥用。二是完善行政程序立法，使行政程序走向正规化、法制化。行政程序是行政机关在实施行政行为时所采取的方式、方法和步骤。完善行政程序立法就必须明确规定行政机关行使权力的方式、方法和步骤，严格规范行政主体的行政行为，防止权力主体失职和越权。三是建立和完善廉政方面的相关法律。当权者自身必须加强自身的廉政建设，我们又必须在新的市场经济形势下对廉政建设加以重视，拟定廉政方面的相关法律，从立法角度去促使当权者廉政。四是制定切实可行的监督制约方面的法律。当前要尽快制定并出台有效的监督制约法来规范监察行为，如《新闻法》、《出版法》等法律，从监督的层面上去制约权力的滥用。

二、以德制权

以德制权是指通过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观念，培养他们勤政廉政的意识和品质，树立起政治道德，使他们能够用道德的力量抵制外在的不良诱惑，自觉地严格要求自己，正确行使手中拥有的权力。以道德来制约权力的核心就在于通过学习和教育的方式去培养当权者内在的道德素质，从而降低和减少权力滥用的可能性，以达到监督制约的目的。

以道德来监督制约权力具体表现为以柔性的力量驯化刚性的力量，其中更多的是对权力正确行使的一种宣传、提倡和鼓励。此项措施虽然是潜移默化地对当权者起作用，但其效果可能是巨大的，是从根本上制约权力的滥用，以达到当权者“一日三省吾身”的境界。

三、以权制权

以权制权是指通过权力制约权力，以达到权力的合法行使。其核心在于分权，并使不同的权力机构之间形成一种监督和被监督或者互相监督的关系。这种关系是通过两种方式实现的：一是由高级的权力监督低级的权力行使；二是平行权力层级之间的监督与制约。以权力制约权力作为一种权力制约手段，具有如下要求：其一，制约主体活动的独立性。这是以权制权首要的本质要求。这一本质特征要求制约主体依法行使制约权，不受其他任何非法势力的干涉，这样制约活动才能有效进行，一旦制约主体失去了这种独立性，他也会蜕变成权力的应和虫，根本无法开展正常的有效的监督制约。其二，制约对象活动的公开性。这一要求表现为在一定范围内制约的活动要公之于众，使之置于制约主体和广大人民的视野之内，禁止“暗箱操作”，否则制约活动就根本无效，权力制约也会形同虚设。其三，制约关系的对等性。地位对等才能使制约主体的腰杆硬起来，制约才能切实有效。制约主体要与制约对象之间确立平等的地位或制约主体的地位高于制约对象的地位。这样制约监督才能有效进行，如果二者关系倒置，那么制约也就丧失了它的坚实基础。其四，制约手段的强制性。强制性是保证制约主体权威的前提和基础。制约主体的制约活动要以权力与法制的强制力量予以保证。以权制权虽然也需要权力制约对象的合作，但这种合作往往只是一种可能，权力制约主体如果丧失这种强制手段，权力制约主体也就形成了“无源之水，无根之木”了。

四、以民制权

以民制权是指一种以公民的合法权利来制约当权者的权力，从而达到权力正常运行手段。它的宗旨在于能够运用权利去制约权力，以使它能够起到一种限制、阻遏权力之滥用的作用。这里包含着双重意思：第一，承认公民的合法权利，例如选举权、财产权和监督权等，这是以民制权的首要前提；第二，公民应运用合法权利对权力加以监督制约，从而达到制约的目的。众所周知，公民运用自己的合法权利对权力的制约是一种消极的，因为现实生活中公民的地位与当权者的地位不平等（低于），无法真正起到监督制约的作用。但是公民的“神圣不可侵犯”的合法权利又是对当权者运用权力的一个提醒，标识着当权者（政府）要注意不要逾越权力的法定界限，从而加以监督制约当权者（政府）的权力运行。以民制权，关键在于承认公民的合法权利，以保护公民的合法权利，防止权力滥用为最终目的，这一机制只有在民主社会中才会被重视和建设。

总之，缺乏制约的权力必然导致专断与腐败，绝对权力导致绝对腐败。现代民主的国家制度，绝对不允许有绝对专断的权力存在，国家的一切公共权力都要处于有效的监督制约之中。权力如果失去了有效的监督制约，阶级的代表就会可能成为特权者，社会的公仆就会晋升为社会的主人，人民的权利也就会付之东流，正是这样，权力监督制约机制的路径选择就显得尤为重要。路径选择，并不是意味着在各种建构路径中选出某一种来作为监督制约权力运行的手段或方法，而是应将有价值的、有利于权力正确行使的一种或多种路径综合到一起，使它们发挥出各自的并且具有综合性的监督制约作用，共同致力于建设社会主义民主政治的伟大实践中。

(作者单位：重庆工商大学党委组织部)

责任编辑 史小今