

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

治权能力的结构探析

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2007-5-14 阅读：169次

何克祥 陈相明

【摘要】 提高党的执政能力必须提高党的治权能力。即：处理党政关系的能力、处理中央和地方关系的能力、处理集权和分权关系的能力、正确使用国家暴力机器的能力、有效防止权力滥用和误用的能力、平稳交接权力的能力、合理分配（配置）权力的能力、公正高效执行权力的能力以及有效监督制约权力的能力。

【关键词】 治权能力； 执政能力； 权力配置； 权力监督

【中图分类号】 D251 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2007）09-0018-02

治权能力指的是执政者掌握运用和监督制约公共权力的本领。在当今加强中国共产党执政能力建设的语境下，治权能力主要指的是中国共产党科学运用、行使公共权力和严密有效制约公共权力的能力。治权能力对执政的中国共产党来说，是决定其执政地位和执政命运的一项关键性和基础性能力，是党的执政能力的集中体现。提高党的执政能力必须提高党的治权能力。因此，研究党的治权能力具有重要的现实意义。本文拟就党的治权能力的结构作一初步分析。

（一）处理党政关系的能力。在国际共运史上，执政党和国家政权机关的关系问题一直困扰着各国共产党人，是一个至今未能很好解决的课题。从列宁创建世界上第一个社会主义国家开始，所有社会主义国家的执政党都是通过暴力革命取得政权的，在革命过程中形成的党政不分、以党代政的体制和方式很自然地延续了下来，在“一元化”领导的口号下制度化合法化了。然而党政不分、以党代政的体制带来了党政机构重叠、效率低下、过度集权等诸多弊端，党的组织忙于日常行政事务导致党的干部脱离群众、党不管党以及扼杀社会活力的危险。处理党政关系的实质就是合理确定和划分执政党的权限与政权机关的权限，在这种特殊的执政方式下两者的权限存在一定的重叠和交叉是不可避免的，但各自大致轮廓必须清晰。处理党政关系的能力的基本要求是尽量发挥党对国家政权和整个社会的领导作用、减少直至退出对具体事务的干预，这项能力与共产党执政共始终，对巩固党的执政地位具有重要影响。

（二）处理中央和地方关系的能力。处理中央和地方关系的能力是任何一个国家中央政权必须拥有和增强的一项重要能力。而对于执政的共产党来说这项能力具有更特殊的意义。上世纪80年代前，几乎所有社会主义国家执政党在处理中央和地方的关系问题上基本上都是按照前苏共的模式进行的，即中央高度集中的计划经济管理模式，基本上是中央集权、地方无权，地方只能按照中央的指令指标行事。这种模式对医治战争创伤、迅速恢复国民经济和稳定社会秩序以及打破国际资本主义封锁等方面起到了积极而重大的作用，但其负面效果随着时间推移也日益凸显和严重起来，它严重扼杀了地方的主动性积极性和创造性，弱化了社会活力，绝不能作为常态持续下去的。因此，包括合理划分中央和地方的事权、财权等内容的处理中央和地方关系的能力便成为执政党需要加强的一项重要课题。

（三）处理集权与分权关系的能力。集权和分权是任何执政者掌握使用权力都必然会碰到的两个基本问题。集权和分权是相对而言的，没有离开分权的集权，也没有离开集权的分权，即没有绝对的集权和绝对的分权。在国际共运史和中共历史上一个特点便是突出强调权力的集中，正如邓小平曾经指出的：“我们历史上多次过分强调党的集中统一，……很少强

调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。”（《邓小平文选》（第2卷），人民出版社1994年版，第329页）过度的集权是导致个人凌驾于组织之上、个人崇拜、个人迷信并最终导致“肃反扩大化”和“文化大革命”等类严重挫折的直接原因。当前，处理集权与分权的关系主要涉及党员与组织的关系，党的领导干部与党的组织的关系，书记与其他党委常委、委员的关系，上级党组织和下级党组织的关系等等。

(四)防止权力滥用和误用的能力。权力滥用是指主观上为达到与公共利益相悖的私利故意使用权力导致公共利益受损的后果；权力误用是指主观上从公共利益出发，但方式方法错误，从而酿成严重后果。防止权力滥用和误用对执政的共产党同样重要，防止权力滥用是为了反对腐败和加强党风廉政建设；而防止权力的误用则主要是防止决策失误，保障决策的科学性公益性。权力容易被滥用和误用，这是权力与生俱来的自然倾向，任何人都不能例外。这一点法国启蒙思想家孟德斯鸠早在300年前就明确指出：“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。”（[法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆1961年版，第154页）权力的滥用和误用往往成为执政者败亡的重要缘由——这从中国历代王朝的“周期率”和前苏东共产党的失败都得到了反复证明。显然，防止权力滥用和误用的能力对加强党的执政能力建设、巩固党的执政地位意义重大。

(五)平稳交接权力的能力。公共权力按照权力交接、分配、执行、制约这一过程循环往复地运行着。权力的交接是公共权力运行的起初环节，决定着权力运行是否平稳并对权力的分配、执行、制约各个环节具有重大影响。人类的政治实践证明：靠终身制和世袭制，靠执政者个人的才干和威望是难以保证权力平稳交接的，只有建立在广泛民主基础上的选举制和任期制才是实现权力平稳交接的可靠保障。因此，权力平稳交接指的是在民主选举和民主协商的基础上实现党和国家最高权力的平稳交接，实现党和国家领导人和领导层的平稳交替，交接过程规范化、程序化并保持政治局面的安定团结和社会的稳定和谐。平稳交接权力的能力是中国共产党人发展社会主义民主、建设社会主义法治国家必备的重要能力，也是社会主义中国实现长治久安和中国共产党作为执政党走向成熟的必然要求。

(六)合理分配（配置）权力的能力。任何一个国家的权力总需要一定的分解和配置，交由不同的机构或个人行使。专制君主认为国家最高权力只能由他（她）一人独掌，臣子只能秉承君主的意志行事，并使臣子们相互监督，都向君主个人负责；而西方民主人士认为国家最高权力既不能由一个机构独掌，更不能由一个人独享，必须由三个不同的相互独立的机构分别执掌，并使这三个机构互相制衡；马克思主义者认为国家最高权力只能由人民和人民选举的代表机构统一行使，但可以授予部分权力交由不同的机构分别行使，这些机构都必须由人民的代表机构选举产生并向其负责、受其监督。这三种不同的权力分配思想和方式都曾在人类历史上留下了深刻的印记。时至今日，科学分配、合理配置权力的能力仍然是加强党的执政能力建设的重要环节，对社会主义民主政治建设具有重要的现实意义。

(七)公正高效执行权力的能力。权力的交接重在平稳，权力的分配重在合理，而权力的执行则重在公正和高效。执行权力是权力实现其本身价值的主要环节，也是日常大量体现权力存在的主要活动。权力的交接和分配毕竟不是常有的，而权力的执行则是天天都要、时时都有的日常活动。公正的要求体现公共权力的初衷，更是社会主义国家公共权力的核心价值之一；高效的要求体现人们对公共权力促进社会发展、增进公共福利的期许，当然也是社会主义国家公共权力的优越性并最终战胜资本主义的首要标志。

(八)有效监督制约权力的能力。监督制约权力是权力运行中必不可少的一个重要环节，可以说自公共权力产生以来，对权力的监督就从未缺席过。诚然，监督不能仅仅停留在纸上，在监督制度设计中必须动员人民群众的广泛参与。事实反复证明：没有人民群众广泛参与的监督，绝不可能从根本上防止权力的腐败和变质。因为没有人民群众的广泛参与，不管监督机构有多少，也不管监督制度有多严密，也不管对腐败分子的处罚有多严厉，监督者和被监督者最终都有可能沆瀣一气、结成利益共同体！由此可见，有效监督制约权力的能力，主要不会从中国古代的监督经验中获得，而是要切实落实毛泽东同志60多年前与黄炎培在延安的窑洞中一段对话的思想，即“让人民来监督政府”——在广泛吸收人民群众参与监督执政党和政府的实践中获得和提高，这一点在今天尤为重要。

（作者单位：南昌工程学院、景德镇陶瓷学院）

责任编辑 余 岩