



理论文库

改革开放以来我国权力监督的重要变化和进展

何增科

2009-07-28

【内容摘要】关于权力的定义众说纷纭，《布莱克维尔政治学百科全书》对权力的定义较有代表性，“‘权力’基本上是指一个行为者或机构影响其他行为者或机构的态度和行为的能力。”权力监督中所研究的权力是指政治权力。“政治权力是一种公共权力，它是在特定的力量对比关系中，政治权力主体为了实现和维护自身的利益而拥有的对政治权力客体的制约能力”。政治权力的扩张性、自利性和腐蚀性等特征使得对政治权力的监督和制约成为必要。只有受到有效监督和制约的政治权力才能维护和增进公民的自由和权利，才能捍卫和促进公共利益。而缺乏监督和制约的政治权力则可能沦落为掌权者谋取自身利益的工具，公民自由权利和公共利益都会成为这种异化的公共权力的牺牲品。对权力的监督和制约乃是政治学研究的一个重大问题，并受到人们的普遍关注。所谓监督就是监视和督促，制约就是控制和约束。权力监督和制约就是权力的委托人对权力的代理行使者采用各种必要的手段加以监视、督促、控制和约束，使权力的行使过程和结果符合权力委托人的意志和利益。

【关键词】改革开放；权力监督；变化与进展

关于权力的定义众说纷纭，《布莱克维尔政治学百科全书》对权力的定义较有代表性，“‘权力’基本上是指一个行为者或机构影响其他行为者或机构的态度和行为的能力。”权力监督中所研究的权力是指政治权力。“政治权力是一种公共权力，它是在特定的力量对比关系中，政治权力主体为了实现和维护自身的利益而拥有的对政治权力客体的制约能力”。政治权力的扩张性、自利性和腐蚀性等特征使得对政治权力的监督和制约成为必要。只有受到有效监督和制约的政治权力才能维护和增进公民的自由和权利，才能捍卫和促进公共利益。而缺乏监督和制约的政治权力则可能沦落为掌权者谋取自身利益的工具，公民自由权利和公共利益都会成为这种异化的公共权力的牺牲品。对权力的监督和制约乃是政治学研究的一个重大问题，并受到人们的普遍关注。所谓监督就是监视和督促，制约就是控制和约束。权力监督和制约就是权力的委托人对权力的代理行使者采用各种必要的手段加以监视、督促、控制和约束，使权力的行使过程和结果符合权力委托人的意志和利益。

改革开放30年以来中国在权力监督制约方面取得了一系列重要变化和进展，为了加深对此的认识，有必要简要回顾一下1949年新中国成立后权力监督的历程。

以毛泽东同志为核心的第一代中国共产党人经过长期的武装斗争，于1949年夺取了国家政权，建立了中华人民共和国。从1949年到1956年新中国成立初期，国家政权机关建设取得了长足进展，权力监督也受到重视。根据1954年宪法设置了各级人民代表大会及常委会，在审议监督政府、法院、检察院工作中发挥了重要作用。国家还设立了人民监察委员会，负责监督政府及其工作人员遵守法律和正确履行职责。国家还设立了最高人民检察署和各级检察机关作为专门的法律监督机关，负责监督法律的实施。1956年党的“八大”上还产生了中央监察委员会，专门负责进行党内监督。在各级人大产生后，各民主党派和政治协商会议在毛泽东同志倡导的“长期共存、互相监督”的方针鼓励下继续发挥着民主监督作用。1950年，中共中央还专门通过了《关于在报刊上开展批评和自我批评的决定》，号召人民群众对党和国家生活进行监督。人民群众和新闻媒体的监督作用受到重视。

1957年到1976年是权力监督受到削弱和领导人个人权力膨胀不受约束最终酿成悲剧的时期。1957年是一个重要的转折点。在党的领导地位和党的最高领导人的地位感觉受到挑战的情况下，党的一元化领导的趋势不断得到加强，对权力的监督和制约受到了严重的削弱乃至瘫痪。加强党的一元化领导的努力导致权力高度集中的政治体制的逐步建立和巩固，其结果是，党政不分，“不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记”，“党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导”。在毛泽东同志大权独揽的情况之下，党内外各种监督制约力量日趋瘫痪。在反右运动不断扩大化的情况下，党内外不同意见和批评声音越来越少，党内监督难以发挥作用，民主党派和政治协商会议形同虚设。党中央对监察委员会的权力加以限制，1959年先后撤消了监察部和国务院法制局。由于推行党的一元化领导，逐步形成了各级政府向各级党委负责的领导体制，人大作为国家权力机关的监督职能无法行使。到了文化大革命时期，党的监察机构陷于瘫痪状态，公检法被砸烂，各级人大成为有名无实的机关。在缺乏对党的最高领导人有效的监督制约情况下，家长制、一言堂、个人崇拜现象得到恶性发展，个人专断导致重大决策失误不断，最终酿成了“文化大革命”这样长达十年的全国性大动乱。在“文化大革命”中，上至党和国家领导人下到普通公民的基本人权受到严重践踏，中华民族经历了一场空前的浩劫。

以邓小平同志为代表的老一代无产阶级革命家在1978年重新掌握党和国家权力后，对文化大革命进行了认真的反思，深刻地认识到党和国家领导制度中权力过分集中缺乏监督制约的弊端，大力加强社会主义民主和法制建设，积极推进政治体制改革，权力监督工作得到全面恢复和加强。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体，深刻地认识到加强权力监督对于取得反腐败斗争所具有的重要作用，将权力监督纳入社会主义政治文明建设工作中加以大力推进，权力监督体系初步形成。进入新世纪，以胡锦涛同志为总书记的新的中央领导集体，把加强权力监督制约机制建设作为提高党的执政能力特别是拒腐防变抵御风险能力的重要工作来抓，逐步改进权力监督制约机制。改革开放以来，经过几代领导人的持续推动和全党全社会30年来的不懈努力，在建立社会主义市场经济体制和建设社会主义民主政治过程中，我国在权力监督方面出现了一系列重要的变化，取得了不少重大的进展。这些变化和进展包括：以分散权力制约权力；以倡导法治制约权力；以道德内约制约权力；以政务公开制约权力；以舆论监督制约权力；以信息技术制约权力；以公民权利制约权力；以民间力量制约权力。

（一）分散权力以制约权力

改革开放以前，权力高度集中的党的一元化的领导体制使得任何监督制约力量都难有立足之地。改革开放以来，以权力适度分散化为主线的党政分开、政企分开、权力下放、国家和社会分开的努力取得了明显的成效，权力主体从一元走向多元，各种权力主体在博弈中开始相互制约。

1. 党政分开取得一定进展

经历80年代的党政分开，各级政权机关及其工作人员变得更加专业化，他们所拥有的专业技术知识和信息优势有利于保持自身的相对独立性。90年代中期以来，建设社会主义法治国家目标的提出，有利于各级人大、政府、法院、检察院依法维护自身的独立性和专业权威。各级政权机关趋向专业化和法治化的管理权对各级党委的领导权形成了一定的制约，尽管这种制约仍是非常有限的。

2. 政企分开与私人经济部门的崛起

1978年开始的经济体制改革和对外开放，一方面通过政企分开致力于增强国有企业的独立性和自主权，另一方面积极吸引外来投资和大力鼓励民营经济的发展。进入21世纪，私人经济部门已经成为国民经济中一个重要组成部分。一项研究表明，到2005年中国非公有制经济在国民生产总值中所占比重约在40%左右，全部非公有制经济对经济增量的贡献已超过60%。私人经济部门的发展壮大限制了政府对微观经济生活的干预权。市场在资源配置中开始发挥基础性作用，政府的资源配置权受到了极大的限制和压缩。私人企业和市场机制正在成为制约政府权力的重要力量。

3. 权力下放取得重要进展

为了调动各级地方政府发展经济的积极性，1978年以来中央政府向地方政府下放了部分经济管理权和立法权，并通过实行财政收入分成制鼓励地方政府发展经济增加自身财政收入。发展导向的各级地方政府成为

区域经济发展的强大推动力量。在处理政府间关系中，地方政府对中央政府逐步形成了一定的制约关系，涉及地方利益的重大决策与地方政府进行谈判、协商逐渐成为中央政府领导人为减少执行阻力而做出的一种现实的选择。

4. 国家和社会分开取得一定进展

改革开放的过程也是国家向社会放权的过程，政府的权力逐步从城乡基层社区退出而鼓励基层社区自治。政府按照凡是市场可以调节和社会自治可以解决的事项都要交给市场和社会去办的原则转变自身的职能，全能政府逐步变为有限政府。随着中国经济社会的快速发展，公民自主活动的闲暇时间和资源日渐增多。与上述情况相适应，各种民间组织和社区自治组织得到空前发展。据民政部门统计，截止到2007年底，在民政部门登记注册的各类民间组织的数量已经达到381,000个。相对独立于国家的各种民间组织的蓬勃发展进一步增加了政治权力主体的数量，这些新的政治权力主体对国家的高度自主性形成了初步的制约，尽管公民社会的力量仍很弱小。

(二) 专门监督以约束权力

改革开放以后我国先后恢复了纪检、检察、监察、审计等专门的监督机关，并对它们实行双重领导体制以强化这些专职监督机构的独立性和权威性。

中纪委在文革后迅速恢复，并从1982年起开始实行双重领导体制，改变了以往单一的由同级党委领导的体制。1986年开始重新组建监察部，1993年中纪委、监察部合署办公，实行党政统一的监督体制。合署办公后的纪检监察机构负责党纪政纪监督。同时对地方纪检监察机构实行上级纪检监察机构和同级党委双重领导体制，并逐步对派驻各部门的纪检监察机构实行统一管理。纪检监察监督在我国现行权力监督体系中占据着特别重要的地位，它既是党内监督的专门机关，又是行政监督中最重要行政监察机关，同时还担负着组织协调如审计、检察等相关职能部门的领导责任，在权力监督方面拥有广泛的权力。改革开放30年来，各级纪检监察机关认真履行自己的职责，在党纪政纪监督和反腐败方面做了大量工作，为党风政风建设做出了重要贡献。据统计，改革开放以来纪检监察机关共立案2,687,424件，给予党纪政纪处分人数达2,448,597人，有据可查的10个年份受处分的县处级以上干部数即高达69928人。见下表一。

表 1 改革开放以来纪检监察机关案件查处情况

不同阶段	立案数 (件)	受党纪政纪 处分人数(名)	其中，县处级以上 干部人数(名)
1982~1983年4月	13.1万	38500	—
1983年冬~1987年5月	—	67613	—
1990~1992年	65万	60多万	16005
1993~1997年7月	63.38万	62.2万	20000
1998~2000年11月	59.47万	60.20万	21302
2002年12月~ 2003年11月	172649	174580	6475(其中地厅级411名, 省部级21名)
2003年12月~ 2004年11月	162032	164831	6146(其中地厅级415名, 省部级15名)

2004年12月~ 2005年11月	147539	115143	—
2006年	123489	97260	—
2002年12月~ 2007年6月	677924	518484	—
合计	2687424	2448597	69928 (10个年份)

资料来源：笔者根据历年来中纪委全会工作报告数据统计的结果。

审计监督是我国权力监督体系中一个重要组成部分。1983年9月，中华人民共和国审计署成立，随后县级以上地方政府也相继设立了审计机关。我国审计机构设在政府内部，属于行政监督的一个重要职能部门。地方各级审计机关实行双重领导体制，在本级行政首长和上一级审计机关的领导下开展审计工作，审计业务以上级审计机关领导为主。审计机关自1983年成立以来，在财政审计、金融审计、经济责任审计、效益审计等方面都取得了显著的成绩。审计机关每年审计的单位数由1983年的1200多个增加到2005年的12.5万多个。2003年到2005年，各级审计机关共审计企业30345个，促进上缴财政收入60亿元。党政领导干部经济责任审计范围已扩大到地厅级，对省部级党政领导干部经济责任审计正在开展试点工作。1999年至2005年，全国共完成经济责任审计项目23万个，审计党政领导干部21.5万人，国有企业领导人员2万人。从1999年到2005年通过审计发现并移送司法机关处理的经济犯罪案件达6800多件。审计机关成立以来主要工作成果见下图：

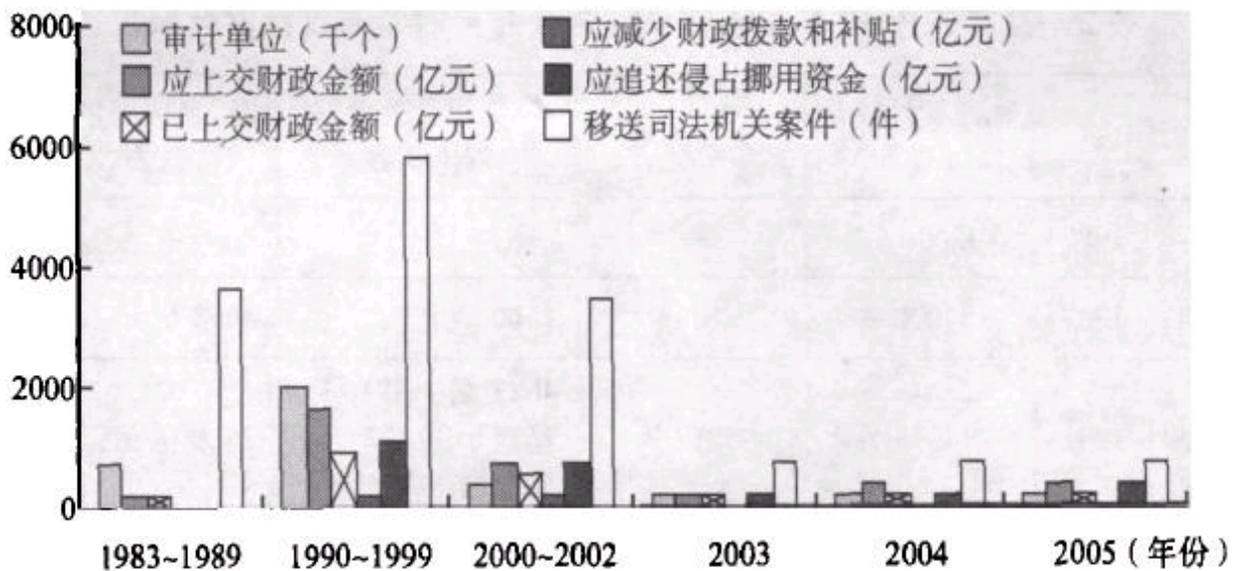


图1 中国审计机关审计工作主要成果图

资料来源：审计署网站“中国审计概述”：http://www.audit.gov.cn/cysite/docpage/c340/200301/0109_340_662-668.htm。

我国的检察制度是在列宁关于法律监督的思想指导下，结合我国具体国情而形成的。其具体特征是：它是国家权力机关授权的专门的法律监督机关；我国检察系统实行民主集中制，检察委员会集体讨论决定所有重大案件和重大问题；地方各级人民检察院实行双重领导体制，既对同级人民代表大会负责并报告工作，又受上级人民检察院的领导；检察机关的法律监督对任何人都有效力；对国家机关和国家工作人员的职务犯罪包括贪污贿赂的法律监督是检察机关的重点工作之一，这是事实上的司法弹劾制度；检察监督是一种具有法律约束力的强制性监督。自1979年恢复成立以来，各级检察机关在我国权力监督和反腐败工作中发挥了极为重要

的作用。据统计, 改革开放以来, 我国各级检察机关共立案侦查贪污贿赂等腐败犯罪案件1029402件, 查处584403人, 其中县处级以上干部人数为41063人, 为国家挽回经济损失736.1亿元, 见表2。

表2 改革开放30年来检察机关查处贪污贿赂等腐败案件情况

时间段	查处案件数量 (件)	查处人数	其中县处级 以上人数	挽回经济 损失数
1978 ~ 1982	33000 件	—	—	—
1983 ~ 1987	155000 件	—	1500 多名	16.3 亿元
1988 ~ 1992	214318 件	95818 人	4629 名, 其中厅 局级干部 173 名, 省部级干部 5 名	25.8 亿元
1993 ~ 1997	240285 件	181873 人	3175 名, 其中地 厅级 265 人, 省 部级 7 人	229.2 多亿元
1998 ~ 2002	207103 件	97225 人	12830 人	220 多亿元
2003 ~ 2007	179696 件	209487 人	18929, 其中厅局 级 930 人、省部 级以上 35 人	244.8 多亿元
30 年合计	1029402 件	584403 人	41063 人	736.1 亿元

资料来源: 笔者根据最高人民法院 1983 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年、2008 年工作报告中有关数据制作, 有关报告可登陆最高人民法院网站:
<http://www.spp.gov.cn/site2006/region/00018.html>。

(三) 以倡导法治制约权力

针对文化大革命时期, 宪法和法律受到践踏, 基本人权缺乏保障所造成的恶果, 邓小平反复强调加强社会主义法制的重要性, 并推动1982年宪法载明了“党必须在宪法和法律范围内活动”的原则并多次重申任何人都没有凌驾于法律之上不受法律约束的特权。他还吸取了以往依靠群众运动反腐败的深刻教训, 明确指出反腐败还是要靠法制, 搞法制靠得住些。90年代中期以江泽民为核心的第三代中央领导集体将建设社会主义法制国家的目标的提法改变为建设社会主义法治国家的新提法, 强调依靠宪法和法律约束党和政府及各级官员的权力保障公民权利的思想。进入新世纪后, 以胡锦涛为总书记的新一代中央领导集体将依法治国提到了更加重要的位置。中国共产党在先后倡导法制和倡导法治的同时, 积极推行法治国家建设工作, 取得了很大的成绩。据统计, “从1979年到2007年10月底, 全国人大及其常委会共制定了现行有效的法律220余件; 国务院制定了现行有效的行政法规近700件; 地方人大及其常委会共制定了现行有效的地方性法规近7000余件。”以宪法为统帅、门类比较齐全的有中国特色的法律体系已经初步形成。进入90年代中期以后, 司法体制改革开始提上议事日程。随着《法官法》、《检察官法》的颁布实施和司法考试的推行以及大规模的专业培训, 法官和检察官队伍的职业化取得了长足的进展。随着法律在人们生活中重要性的日益增加, 律师的数量也迅速增长。据司法部统计, 80年代初中国只有200多名律师, 到2005年时中国的律师数量猛增到118, 000名, 律师事务所数量达到11691家。律师成为一种重要的社会职业, 在维护公民权益方面日益发挥着重要作用。

（四）道德内约以约束权力

权力滥用和腐败是道德堕落的结果，强调加强道德规范对各级官员行使权力行为的约束有其正当性与合理性。中国共产党历任领导人都非常重视共产党人的道德修养问题。改革开放以来在加强道德规范约束制约权力方面采取了不少措施。一是在党员中特别是县处级以上党员领导干部中开展大规模的学习教育和整顿作风活动。二是开展大规模的干部培训和轮训工作，政治理论的学习和教育成为培训和轮训的重要内容，其目的在于培养官员良好的品德和能力。三是定期开展民主生活会，要求党员领导干部在党内民主生活会上开展批评和自我批评，个人借此受到教育加强自身修养。四是加强为官从政道德建设和公务员职业道德建设，制定党员领导干部廉洁自律有关规定和公务员行为准则，要求公务员认真遵守有关行为准则，自觉接受群众的监督。以道德规范约束权力在过去30年中始终没有放松，尽管不能夸大其效果。

（五）以政务公开制约权力

中国执政党和政府“推行政务公开，采取了先行试点，典型引路的方法，逐步地拓展工作面，持续深入地开展工作”，相应地，“中国政务公开经历了一个自下而上、由点到面、由浅入深的渐进过程。”首先，政务公开的内容不断丰富和发展。80年代早期一些地方政府部门率先实行“两公开一监督”，即办事过程公开、办事结果公开和群众监督。随后办事公开的内容不断丰富，从两公开发展到六公开甚至八公开。90年代中后期以来，政务公开的内容从办事公开走向立法和决策过程公开。立法和行政重大决策听证会的形式引入国内，一些地方政府还自创了民主恳谈会的形式通过官民协商对话进行公开决策。其次，政务公开的主体日益增多。政务公开的主体从政府行政部门向人大、法院、检察院、公共企事业单位和党组织延伸。90年代中期以后，检务公开、审判公开先后稳步推开。全国人大和各级地方人大也积极推行“开门立法”，利用新闻媒体和互联网公布法律草案，广泛征求社会各界意见。公共企事业单位开始实行办事制度公开，增加了透明度。党务公开工作也日益受到重视，党政领导干部选拔任用过程的公开性和透明度不断提高，干部任前公示制、考察预告制等做法受到群众好评。第三，政务公开的层级逐步提高。80年代政务公开主要是基层和地方政府职能部门，限于“村务公开”、“财务公开”、“办事公开”等。90年代以来，政务公开的层级逐步向上延伸。“目前，全国乡镇政务公开和县级政务公开得到进一步规范和提高，市（地）级行政机关政务公开正在积极推行之中”，更高层级的政府机关也在积极探索通过新闻发布会制度、政府网站等多种形式进行政务公开。第四，政务公开制度建设不断取得新进展。中办、国办2000年发布的《关于在乡镇政权机关推行政务公开的通知》和2005年发布的《关于进一步推进政务公开的意见》，为规范政务公开行为提供了很好的指导意见。2007年国务院正式颁布了全国性的“政府信息公开条例”，该法将于2008年5月1日正式生效。这部“政府信息公开条例”是一个具有里程碑意义的法规，它将通过强制政府部门进行信息披露并对公民的知情权受到损害时提出救济措施而极大地增加政府的透明度，并使政府政务公开化的努力成果用法律的形式加以固定化和长期化。最后，政务公开的形式灵活多样，方法行之有效。“在乡镇这一级，乡镇政府和县所属的部门普遍以设立政务公开栏的方式公开政务；县级以上政府定期发布政务公报，用这种方式来公布政府信息。国务院的所有部委和省级政府都建立了新闻发言人和新闻发布会制度，全国80%以上的县级政府或县级政府所属的部门建立了政府网站，通过网站来发布信息。在很多地方和部分的国务院部门，现在也已经建立了行政服务中心，全国综合性的服务中心已经有2100多家。”不少省还开通了政府门户网站，实行网上审批，实现了“一网式”、“开放式”、“可视化”服务，从而进一步提高了政府工作的透明度。

（六）以舆论监督制约权力

公开表达出来的公众舆论会对掌权者形成巨大的压力，促使掌权者约束自己的行为。改革开放以来，中国正在在逐步形成一个民间公共领域，咖啡馆、茶馆、酒吧、私人聚会场所以及新兴的互联网网上论坛、聊天室、博客、播客乃至手机短信都成为民间公共领域的重要载体或平台，人们在其中对公共事物和政治人物

进行自由的、充满激情或理性的讨论、争论、辩论，尽情释放自己的批评、意见和建议。中国的新闻媒体也在重新定位自己，及时、真实反映民情民意、表达民声成为成为媒体人的崇高职业追求。一些商业化程度较高的新闻媒体或其中的某些栏目也成为民间公域的一个重要组成部分。新闻媒体通过聚焦报道某些重要事件，而影响着公共舆论的形成和改变。一部分知识分子也加入到独立、客观地讨论和评价公共事务和政治事件活动中，成为所谓的公共知识分子。所有这一切都使得相对独立于党和政府的民间公域和在这一领域形成的公众舆论成为影响和制约公共政策和公共权力的一股重要力量。

（七）以信息技术制约权力

推进电子政务，建立信息技术支撑下的权力运行系统，将会实现政务信息传递的完整、准确、迅速、透明和信息资源共享，防止信息垄断所造成的权力滥用，同时将会实现政府工作流程的标准化减少权力运用中个人好恶的影响。将权力监督制度建立在信息技术平台之上，实行电子化监督，将会实现实时监督、动态监督、全过程监督和开放性监督，从而增强权力监督的约束力。从1993年以来，我国积极推进电子政务建设，努力探索权力监督的电子化，取得了一定的进展。到2006年底，已经有14个省（市）建立了省级政务外网，还有6个地方在建设政务外网，我国部委、省级和地市级政府网站拥有率超过90%，县级政府网站拥有率超过80%以上，各级政府平均网站拥有率达85.6%。另据统计，到2006年底，中国网民数量已达1.32亿，紧追美国位居世界第二。以推进审计信息化为目标的“金审”工程从1999年启动，到2005年完成一期项目建设，先后建成了现场审计实施系统和联网审计实施系统，使审计监督率先实现电子化，电子审计使得远程审计、动态审计成为现实，大大提高了审计效力。近年来深圳、苏州等地方政府率先开发了“行政审批电子监察系统”，将行政监察与信息技术结合起来，提高了行政监察的效率和约束力。目前中央有关部门正在全国范围内积极推广“行政审批电子监察系统”。广东、四川等省人大积极探索实行“在线预算监督”，通过与政府财政部门预算管理系统联网和资源共享，初步实现了对政府各部门预算执行情况的实时监控，提高了人大预算监督的效力。但总起来看，我国目前电子政务建设还处于初级阶段，存在着重复建设、发展不平衡、应用程度不高、资源整合不够等问题。我国电子政务状况目前在全球排名第65名，与世界许多国家相比仍然比较落后。

（八）保障权利以制约权力

以权利制约权力是现代民主政治国家或正在走向民主政治的国家实行公共权力监督的一种重要模式。按照现代民主理论的基本观点，公共权力来源于公民的自愿让渡同时公民对公共权力保留最后的控制权，公共权力从属于并服务于公民权利，公民权利为公共权力的行使划定了边界。改革开放30年来，我国在保障党员权利和公民权利方面取得了一系列重要进展，为公民以权利制约权力奠定了良好的基础。首先，初步建立起党员民主权利保障制度。从十二大开始，明确规定了党员的八项权利如选举权、被选举权、批评建议权等，改变了文革期间九大、十大党章对党员只有义务要求、没有权利规定的做法。1994年我们党又制定了《中国共产党党员权利保障条例》，全面系统地阐述了党员民主权利的基本内容，提出了保护党员权利的措施，并具体规定了侵犯党员权利所应承担的责任。为了具体落实党员权利，探索开展党员对党的领导干部进行民主评议、民意测验、民主推荐活动，同时实行党内差额选举，这些都为党员监督党的领导干部提供了有效形式。近年来，一些地方党组织推行党务公开、电子党务等增强党内事务透明度的努力为党员行使知情权提供了便利条件。其次，公民权利的保障工作取得重要进展。1982年宪法将“公民的基本权利和义务”调到了国家机构章节之前，反映了对公民权利认识方面的进步。2004年的宪法修正案中增加了“国家尊重和保障人权”的条款。中国政府也先后签署了《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

《行政诉讼法》和《国家赔偿法》的颁布实行为“民告官”和索取国家损害赔偿的行政诉讼提供了法律依据。

《社会团体登记管理条例》等民间组织管理法规的颁行为公民结社和民间组织的合法活动提供了可操作性的法律依据。国务院修订后颁布的《信访条例》强化了政府的信访工作责任，为公民通过信访的合法渠道行使批评、建议、申诉、控告、检举权利提供了一定的法律保障。我国的民主政治建设率先从基层开始。《村民委员会组织法》的实行为广大农民行使民主选举、民主管理、民主决策、民主监督等民主权利提供了法律保

障。目前已经在全国300多个乡镇实行的乡镇领导干部“公推直选”为党员和群众行使选举权提供了制度化的保障。城市居民委员会直选的试点工作也收到了很好的效果。

（九）以民间力量制约权力

民间力量是指与国家相对的公民个人或社会组织，后者通过法律维权、集体行动或强大的舆论压力而显示出自己制约权力的能量和力量。改革开放30年来，随着中国逐步走向市场经济和民主法治，人们的利益意识和权利意识不断增强，公共政策的制定与执行与人们切身利益和权利的关系越来越密切，公民维护自己正当权益的愿望日益强烈。有越来越多的公民个人和他们所结成的各种社会组织努力通过自己的个体或集体行动而对公共权力的运行施加影响。大规模的信访特别是集体上访已经成为公民表达自己意见的一条重要渠道。据统计，从1992年到2004年全国县级以上党政机关受理的信访数量呈持续上升趋势，2005年以后有所下降，但即便如此，2006年信访总量仍在1000万件（人）次以上。在信访总量中，采取书信形式的占25%，采取走访形式的占75%以上，而在走访中，5人以上的集体上访的人次约占走访总人次的70%以上。近年来频频发生的群体性事件也是民间力量抗争权力滥用和腐败现象的一种重要形式。举报在权力监督中也发挥着重要作用。中纪委有关负责人指出，公民信访举报已经成为发现腐败案件线索的一条重要渠道，有的省份检察机关80%以上的腐败案件线索是通过公民举报发现的，公民举报在权力监督和反腐败中发挥了重要作用。公民拿起宪法和法律的武器通过行政诉讼维护自己正当权益的行动这些年来越来越多。据最高人民法院公布的数据，从1990年实施《行政诉讼法》至今，我国各级人民法院受理的一审行政诉讼案件数量已经超过100多万件，我国民告官的胜诉率是30%高于国外20%的胜诉率。这些都反映出我国民间力量在权力监督中开始发挥一定的作用。

总之，改革开放30年来，经过党和政府以及社会各界的努力，我国在权力监督方面发生了许多重要的变化，取得了长足的进展。这些重要变化和进展为进一步加强权力监督奠定了坚实的基础，同时也为如何进一步加强权力监督提供了有益的启迪。

（来源：《当代中国政治报告》V I）（作者单位：中央编译局）
（网络编辑：胡毅）

上一条 渐进政治改革与民主的政治转型
下一条 伪消费背后的需求幻象--鲍德里亚《符号政治经济学批判》解读

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处