



当代中国权力制衡结构的完善与变革

刘俊杰

2009-04-28

**【内容摘要】**中国改革开放30年取得的巨大成就是与当代中国权力制衡结构的变革和进步分不开的。要实现改革开放后30年的可持续发展、和谐发展和科学发展，关键在于中国政治体制改革的成功，而成功的关键是彻底实现当代中国权力制衡结构框架的转型与构建。

**【关 键 词】**科学发展 权力制衡 结构转型

权力在人类社会发展占据重要地位。权力运行和权力制衡结构的变迁是受社会发展规律制约的，权力制衡结构发展、变化也有其自身规律。

中国改革开放30年取得的巨大成就是与当代中国权力制衡结构的变革和进步分不开的，要实现改革开放后30年的可持续发展、和谐发展和科学发展，我们面临的主要任务之一就是解放思想、不断推进中国政治体制改革。中国政治体制改革的关键是完成当代中国权力结构的转型，建立具有中国特色的权力制衡结构框架。

#### 一、当代中国权力制衡结构变革的必要性

##### （一）前苏东社会主义国家挫折的教训

二战以后，尤其是20世纪80-90年代，战争与革命的世界主题被和平与发展代替。全球的科技革命迅猛发展，经济全球化渗透到世界每一个角落，民主的潮流在不同国家推进。经济、政治、军事和文化的竞争越演越烈。正是在这样的背景下，西方发达资本主义国家不但没有灭亡迹象，而且经过国家干预和调整，生产力又获得了大的发展，三大差别获得较好解决。相反，前苏联和东欧社会主义国家，却经过一定发展时期后，出现经济下滑、消费品短缺、特权腐败严重，以致政权纷纷倒台。

苏联社会主义国家亡党亡国给我们的教训是什么呢？有学者认为：关键是苏共没有真正贯彻民主集中制原则，党和国家领导人缺少权力监督，权力结构缺少制衡。苏联十月革命后，建立的就是高度集权的权力体制。其特点是：党和国家权力融为一体，党的权力以及党和国家最高领导人的权力几乎不受限制。当时这种体制已经造成了臃肿的官僚主义机构和特权。对此，列宁在晚年对政治体制改革提出了大胆的设想，主要是改革领导体制，明确划分党和政府的职权，反对官僚主义，精简机构，裁减冗员，学习资本主义进步的东西，发扬民主，吸收人民群众来管理，加强监察和监督的权力。列宁去世后，斯大林却由权力高度集中，走向个人专断和破坏社会主义法制。“大清洗”不仅给苏联的革命和建设事业造成很大危害，而且产生了社会上、道义上和心理上的严重后果，造成无数冤案和人人自危的社会气氛。后来的苏联解体和东欧社会主义国家的崩溃，不能说与“大清洗”的后遗症无关。

斯大林为苏联的发展特别是世界反法西斯战争的胜利作出了不朽的贡献，但遗憾的是，他没有完整地贯彻列宁的民主思想，而是把一些特殊形势下的临时性措施固定下来，并在有的方面走向极端。比如，革命胜利后列宁从尽快接管地方政权考虑，不得不采取干部委任制，而斯大林却把委任制作为任用干部的唯一方式。这种自上而下的任命制和变相任命制，不仅损害了党的民主集中制原则，而

且，由于被选拔的干部只需对上负责，不用对下负责；只怕领导批评不怕群众反对，必然使人们逐渐失去共产党掌权之初的那种“主人翁”感。

## （二）权力高度集中体制的弊端

改革前，我国的权力结构受前苏联体制的影响很大，呈现出一种横向权力集中于党的系统，纵向权力集中于中央，党内权力集中于领导者个人的权力配置结构。高度集中的权力结构，随着时代的变化和经济社会的发展，已越来越不能适应中国社会的发展和人民的要求，到了1978年，国民经济已处于崩溃的边缘。高度集权的权力结构弊端所带来的消极后果是多方面的。

首先，社会缺乏自主性。所谓社会自主性是指，社会成员，包括社会组织的一种自由决定其意志和行动的权利。社会自主性在很大程度上表现为社会成员在经济活动中的正当权利的不可侵犯性以及对国家权力行使监督和制约的能力。建国后，由于国家权力过分集中，国家完全将社会消融，政党和国家在社会事务中扮演着至高无上的角色，并渗透到社会生活的各个方面。社会的发育程度低下，缺乏自主性，经济发展方面的一切行动都得听统一调度，甚至个人事务也进入到国家的计划轨道中，结果就形成了“强国家，弱社会”的局面。

其次，国家缺少权力制衡机制。建国初期，我国领导体制具有初步的监督机制，如人民代表大会作为国家权力机关对于行政机关和司法机关的直接监督机制，共产党领导的多党合作体制下各党派间相互监督机制等。党的纪律检查（监察）委员会和国家监督机关，隶属于同级党委和人民政府，对于维护党纪、政纪起到了积极的作用。但是总的来说，国家权力机关的一般监督、政府机关和企事业单位内部的行政监督、司法部门的法律监督、人民群众和舆论机关的社会监督等，还有待于进一步制度化、法制化，领导体制的内部监督机制还需要进一步完善。

最后，权力的高度集中带来政府的低效率。第一，权力高度集中造成了党的机构国家化、行政化，党不管党。党的各级机构不得不以极大精力处理日常行政的具体事务，党的各级职能部门不能不转化为类似政府部门性质的业务机关，而党本身的建设及在大政方针上的科学决策反倒无暇顾及。第二，权力过分集中还使得办事效率和处理政务的质量低下。由于只有党的机关具有最后决策权，因此大量不同问题都集中于党的各级机构，而这些机构又不可能有效地及时处理和解决。第三，由于党委对于各个政府部门的业务的了解和熟悉程度有限，处理政务的质量往往得不到保证。在这种情况下，办事拖拉、敷衍塞责等官僚主义现象便大量产生。

经过30年的改革开放，中国政治发展取得了巨大成就，但权力高度集中的体制还没有彻底解决。

## （三）现代化建设的需要

十一届三中全会以后，党和国家工作的重心由以阶级斗争为纲转移到国家现代化建设上来。党中央实现了两个根本转变，一个是工作重心，另一个是思想路线和组织路线的转变。要大规模地进行现代化建设，大幅度地提高生产力，就必然要求变革同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、思维方式和活动方式。中国对政治权力结构的变革首先是从经济体制改革入手的，而经济体制改革必然伴随着政治体制改革，这是唯物史观所决定的。

邓小平在总结失误原因时深刻指出：“我们过去发生的错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度，工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。... 不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”<sup>①</sup>因此，改革党和国家的领导制度，是为了适应党和国家政治生活的民主化的需要，加速现代化建设的需要。为此，1984年10月《中共中央关于经济体制改革的决定》中提到，建国30多年来，我国社会发生了深刻变化，社会主义建设取得了巨大成就，已经显示出社会主义制度的优越性，但是社会主义制度固有的优越性还没有得到应有发挥。之所以如此，除了历史的、政治的、思想的原因外，就经济方面来说，一个重要原因，就是在经济体制上形成了一种同生产力发展要求不相适应的僵化的模式。这种僵化的模式挫伤了人民群众的积极性和创造性，阻碍了生产力的发展，窒息了新生的社会主义制度本来应有的生机和活力。要加快国家现代化建设的步伐，建立充满生机和活力的社会主义经济体制，必须坚决地、有系统地进行改革。

## 二、当代中国权力制衡结构的分权进程及方式

### （一）当代中国权力制衡结构的分权进程

1949年新中国成立到改革开放前，中国权力结构的发展呈现一种不断集中的趋势，到了改革开放



后，国家的权力结构则是走向一个分权的过程，事实上，也是中国政治经济进步最快的过程。

分权是十一届三中全会前提出，首先从经济领域分权、下放权力开始。当时邓小平在讲经济民主时，针对经济体制权力过于集中，提出要大胆下放权力，发挥国家、地方、企业和劳动者个人的积极性。首先让地方和企业、生产队有更多的经营管理自主权。其初始的目的是改变一元体制的格局。

从当时看，分权的性质不是改变政权性质，不涉及国体的问题，是改革阻碍经济发展的权力结构部分，而且是渐进改革。就内容而言，经济改革已经包含了政治改革，而且是互动呼应的。经济领域里的分权、放权，必然要求政治领域作出相应变革。如最初的农民联产承包制的实行和改革，就面临着人民公社政权形式的解体。任何产权的变革都会带动政治管理形式的改变。有了农民经营权的放权，就有民主选举、民主监督和民主管理和决策的进步。正如邓小平指出的：“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度来讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。”<sup>②</sup>从改革开始到1992年邓小平南巡讲话，改革处于摸着石头过河的阶段，也是徘徊、受阻和艰难推进阶段。

1992年始，中国的改革进入了一个新的阶段，进入了新一轮思想解放和改革阶段。分权改革也日渐深入。江泽民在党的十五大报告中指出：政治体制改革要继续深入。一是要依法治国，加强法制建设；二是健全民主制度，扩大基层民主选举；三是发挥舆论监督作用，完善民主监督制度。十六大又提出继续积极稳妥地推进政治体制改革，提出改革和完善党的领导方式和执政方式，改革和完善决策机制，深化行政管理体制改革，推进司法体制改革和人事制度改革，加强权力制约和监督等。

总之，中国政治体制的分权改革的发动者始终把握改革的主动权和领导权，实施了渐进稳健、由易到难，由经济到政治和其他领域的改革策略。但是，高度集权的权力结构的改革与人民群众的要求还有距离，这正是下一步要逐步解决的问题。

## （二）当代中国分权化发展的方式

一些学者认为，大国的和平崛起有四种方式：第一，集权化崛起，比如我国春秋战国时期的秦国、伊丽莎白女王时期的英国、拿破仑称帝时的法国、还有在天皇和沙皇治下崛起的日本和俄国，特点是国力的增强伴随着集权程度的提高；第二种是民主崛起，典型例子是独立战争后的美国和二战后的日本和西德，这种方式的特点是国家实力的大幅度增长在民主制度基本奠定之后；第三种方式是分权化崛起，政治上的分权化和经济上的持续增长同时发生，20世纪80年代以来中国第一阶段的崛起就是这种方式；第四种方式是民主化崛起，这种方式与第二种方式只有一字之差，但含义却大不相同：民主崛起是民主与崛起前后相继，民主化崛起是民主化与崛起同时进行，或者说，一边崛起，一边民主化。中国从1979年开始的改革，以分权化为主导，从四个方面展开：一是在个人与政府的关系上，个人自主权大幅度增加。二是在党与政府的关系上，党的权力领域在归位，不再包揽一切，政府不再是依附者，有了一定范围内的自主管理权。三是在中央与地方的关系上，中央适度放权，很多权力下放到地方，中央集权有了缓解，地方自治权开始生根。在经济上，地方已经拥有相对独立的财政自主权，这被西方某些研究者称为有中国特色的“财政联邦主义”。四是在党和国家最高领导人与整个领导集体的关系上，个人专权现象减少。

## 三、建立具有中国特色的权力制衡结构

党的十六大政治报告提出，要建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，必须加强对权力的制约和监督。如何对权力进行有效制约和监督，难点在于合理的权力制衡结构的构建。对于这个理论和实践难题的解决，要解放思想，从中国的国情和文化出发，大胆地吸收和借鉴人类创造的全部政治文明成果，使执政党的权力、国家的立法权力、行政权力、司法权力以及社会权力资源得到科学合理的配置，在党的领导下，形成当代中国合理的权力制衡框架结构，使人大、政协、政府、司法机关既合理分工，又相互制衡，构成最大的权能优势，推动中国经济社会的全面进步和发展。

### （一）形成合理的权力制衡结构的思路

当代中国的权力结构具有决策高效，执行快速的优势，但一旦发生重大失误，优势会变成劣势。其原因在于权力结构中权力重心过于集权。能否在不改变权力框架结构的条件下构建一种权力分立和制衡的结构呢？国内有的学者提出，在人民代表大会制度确认其最高国家权力的前提下，可实行人大

常委会、政府、两院的三权制衡。根据我国宪法，全国人民代表大会和国务院的地位在法律上是不平行的，二者不能构成水平制约关系。在我国，全国人大在国家权力结构中居首要地位，不仅是最高立法机关，而且是最高国家权力机关；国务院既是最高国家行政机关，又是国家最高权力机关的执行机关。它和最高人民法院、最高人民检察院的权力地位是一样，不仅要由全国人民代表大会产生，对全国人民代表大会负责，其权力还要受全国人民代表大会的制衡，而不是相反。在我国，全国人民代表大会，除了对人民负责，受人民监督之外，不受任何其他国家机构的监督制约。我国权力结构的性质，就其内部关系而言是一致的，具有共同的经济基础，均是人民授予的权力。所以，在确认全国人民代表大会最高权力地位的前提下，可以构建全国人大常委会和国务院、最高人民法院、最高人民检察院的横向分权制衡关系。我国的宪法和法律规定，全国人大常委会具有宪法和法律的解释权、国家立法权、重大事项决定权、人事任免权、监督权和全国人民代表大会授予的其他职权。问题是，作为国家的最高行政机关和司法机关的国务院和最高人民法院、最高人民检察院，是否可以对全国人民代表大会常务委员会的权力进行限制和制衡呢？从三权都对人民代表大会负责的角度来看是可行的。人民代表大会之下的人大常委会与“一府两院”之间的分权制衡制度是具有中国特色的横向分权制衡制度，是和目前西方国家的“三权分立”不同的另一种横向分权制衡的结构模式，是可以在个别省或地区进行试验的权力制衡结构模式。

对于分权与制衡，有学者认为，应当在党的领导下，建立现代国家的权力制衡架构，使人大政协、政府、司法机关既合理分工，又有效制衡。立法、行政、司法三方制衡有一定的合理性，它避免了权力过分集中于某一机关。我们不能照搬三权分立。我们实行“议行合一”的原则，这就是使代议制的立法机关与行政机关的权力统一起来，行政机关由立法机关选举产生，并向立法机关负责，同时司法机关是独立的，它应该依照法律来审判。在改革当中，应该调整政权机关内部的权力关系，使人民代表大会真正拥有宪法规定的最高权力。这就要求对人民代表大会的具体体制进行改革。另外，要考虑提高政协组织的地位和作用。政府行政机关应该向人大政协负责，接受人大、政协的监督。要大力精简行政机构，简政放权，提高工作效率，克服官僚主义。司法方面，今后要进一步强调法治精神，法官应依法办案。法院院长按照选择改革方案的不同，或者由上级法院和检察院任命，或者由各级人民代表大会选举产生，各级党委无权将其免职或调离。总之，政权机关内部应调整权力结构，提高立法机关的地位，加强司法机关的独立性，削减行政机关的权力。

## （二）改革后中国的权力制衡结构

改革开放以来，当代中国的权力制衡结构发生了巨大的变化。这种变化表现在三个方面。一是发生了横向分权，政府、人民代表大会、检察院、法院等因为1982年宪法的颁布而在法律上获得了相对独立的地位，开始在各自业务范围内有了一定的自主权。人民代表大会开始在立法方面取得了一定的自主权，检察院和法院开始独立行使检察权和司法审判权。党和政府的关系也开始逐渐走向专业化的分工，党负责政治方面的事务，而政府则负责行政管理事务。二是发生了纵向分权，财政权、人事权、立法权等均呈下放趋势，地方在当代中国政治权力结构中已经开始发挥不可忽视的作用。企事业单位也在分权改革中取得了相当的独立地位，它们不仅仅在具体事务上有了自主权，而且还可以在很大程度上自由支配各自的产权。三是社会力量不断壮大，市民社会初步形成。

由于中国分权化改革和市场化改革的成功，在社会主义公有制为主体的经济制度基础上，已初步建立了具有中国特色的符合中国国情和传统文化的权力结构和权力制衡结构框架，即在中国共产党的政党制度下，立法权、行政权、司法权配置相对合理，分工明确，相互牵制、互相配合的权力结构和制衡架构具备了雏形。

## （三）未来中国权力制衡结构变革的难点

中国改革开放30年的巨大变化，创造的快速发展奇迹，其经验需要总结，但是发展带来的新问题，发展付出的代价，政治发展相对滞后于经济发展的问题同样需要反思。在政治体制改革中，权力制衡结构的改革还没有到位，权力监督的难点还没有真正解决。要实现胡锦涛总书记在党的十六大报告中提出的建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，还要进行科学研究，破解难题。

有学者认为，建立合理的权力制衡结构，至少有五大难题需要破解。一要破解人大对中央人民政府、最高人民法院和最高人民检察院监督难的问题。尽管从我国宪政理论上说，人大有权对“一府两



院”进行监督，但是，究竟通过什么途径使这种理论上的监督权变成事实上的监督权，却是一大难题。二要破解如何建立宪法监督机构和违宪审查制度的难题。按照宪法的规定，全国人大及其常委会具有监督宪法实施的职责，有权对行政法规、地方性法规、各部委规章等规范性文件的违宪情况进行审查。可是，由于种种原因，全国人大及其常委会几乎没有动用过这一职权。这里遇到的一个最大问题是我国权力监督和制约的宪法体制性障碍。三要破解各级人大如何有效地对同级政府计划和财政预算的审查和执行情况进行监督的难题。四要破解如何使地方司法机关摆脱地方人财物管理体制的束缚，解决我国司法机关公正司法的难题。五要破解如何科学界定党委同人大、政府之间的职责权限的难题。长期以来，由于国家法律和党内规章对“地方重大事项的决定权”归属的规定不一致，在实践中，人大的决定权往往让位于党委，这种状况已经到了必须解决的时候了。

注释：

①②《邓小平文选》第2卷第333页，第164页。

（来源：《当代世界与社会主义》2009年第1期）（作者单位：中央党校科社教研部）

[上一条](#)  
[下一条](#)

公共外交：国际经验与启示  
从“宗派”到“党派”——博林布鲁克与现代政党观的起源

[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