

马克思主义权力学说 与行政权力制约和监督

陈全民

[摘要]当一个社会发展到需要拥有公共权力才能调整其公民权利运行秩序的时候,国家就会作为一种凌驾于社会之上的力量而产生,直到进入共产主义才消亡。作为调整公民权利运行秩序的工具,公共权力来自于社会公众,但其自身固有的相对性、支配性和稀缺性等特征决定了其存在扩张倾向甚至可能侵蚀公民权利,故公共权力的运行过程和结果必须受到制约和监督。在社会主义中国,为“把权力关进制度的笼子里”,就要不断强化对行政权力的制约和监督,尤其要发挥国家审计在制约监督体系中的基础性作用。

[关键词]马克思主义;公共权力;制约监督;国家审计

中图分类号:A811

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2015)06—0194—06

作者简介:陈全民(1974—),男,山东平邑人,审计署民族宗教审计局处长,博士,研究方向:政府审计。北京:100800

中国共产党自诞生尤其是自新中国成立以来,持之以恒地加强对权力的制约和监督,尤其是十八届四中全会将“强化对行政权力的制约和监督”提升到全面推进依法治国的战略高度加以部署。学习马克思主义公共权力学说,对于深入理解并全面贯彻十八届四中全会精神,具有重要的现实意义。

一、国家是凌驾于社会之上的力量,其公共权力来自于社会公众,用以调整公民权利秩序并保障其得以实现

恩格斯指出,“国家决不是从外部强加于社会的一种力量”,“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是承认:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面”,为了使“这些经济利益相互冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内”,“这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家”^[1](P.141-142)]。这就是说,当人类社会由于私有制的产生而分裂为剥削阶级和被剥削阶级两大对立阶级,当对立阶级之间的经济利益冲突无法调和,以至于危及社会自身的生存和安全时,就需一种特殊的力量出来充当“仲裁者”以抑制阶级冲突,以将这种冲突限制在“秩序”的范围内,这种特殊力量就是国家^[2]。

对于社会主义“国家”和“秩序”,列宁认为,在共产主义社会的第一个阶段,即社会主义,“还需要有国家在保卫生产资料公有制的同时来保卫劳动的平等和产品分配的平等”^[3](P.392)];到了共产主义社会的高级阶段,“当社会实现‘各尽所能,按需分配’的原则时,也就是说,当人们已经十分习惯于遵守公共生活的基本规则,……国家才会完全消亡”^[3](P.393)]。列宁所说包含了两层含义:其一,社会主义不仅不能消灭“国家”,相反地,列宁使用了“保卫”一词描述社会主义国家存在的合理性,即保护无产阶级享有占有生产资料的权利、参加劳动的权利、参与收益分配的权利,相应地就要防止资产阶级对无产阶级这些权利的侵害,以及缓和由于类似侵害和防止侵害可能产生的“冲突”,所以,社会主义国家不能——实际上也没有改变恩格斯所说的“凌驾于社会之上的力量”这一性质。其二,社会主义国家的功能是让人们遵守“公共生活的基本规则”,这种基本规则,对国家内部无产阶级和资产阶级这两大对立的阶级而言,就是“生产资料公有制”,即无产阶级占有生产资料的权利,而对无产阶级内部而言,就是每个无产者“劳动的平等和产品分配的平等”,所以,恩格斯所指的“秩序”,在社会主义国家也就是公民权利准则。对于社会主义国家与公民权利两者间的必然联系,列宁进一步指出,“在第一阶段,共产主义在经济上还不可能完全成熟,完全摆脱资本主义的传统或痕迹”,“既然在消费品的分配方面存在着资产阶级权利,那当然一定要有资产阶级国家,

因为如果没有一个能够强制人们遵守权利准则的机构,权利也就等于零”^{[3](P.394)}。可见,社会主义国家的存在也是为强制公众“遵守权利准则”,这与恩格斯所说的国家存在是为将冲突“保持在‘秩序’的范围以内”也是一致的。需要指出的是,列宁一方面分析的是共产主义第一阶段(社会主义)的某些特征,一方面却说在这个阶段“国家”和“权利”的属性均是“资产阶级”的,看似相互矛盾,实则其论述的恰恰是马克思主义的“经济基础决定上层建筑”的历史唯物主义基本观点。正如他所指出的,“马克思并不是随便把一小块‘资产阶级’权利塞到共产主义中去,而是抓住了从资本主义脱胎出来的社会里那种经济上和政治上的不可避免的东西”^{[3](P.394)}。

国家要“强制人们遵守权利准则”,就必须拥有超越公民个体权利的权力,这就是公共权力。对于国家公共权力产生的必然性,以及这种公共权力与公民权利的关系,恩格斯以奴隶社会的雅典为例进行了阐述。他指出,国家和旧的氏族组织的“第二个不同点,就是公共权力的设立,这种公共权力已经不再直接就是自己组织为武装力量的居民了。这个特殊的公共权力之所以需要,是因为自从社会分裂为阶级以后,居民的自动的武装组织已经成为不可能了”^{[1](P.142)}。他进一步解释说,奴隶也包括在居民以内,对于36.5万名奴隶来说,9万名雅典公民是一个特权阶级;雅典成立国民军,就是一种用来对付奴隶的公共权力,它控制奴隶使之服从;而宪兵队则是用来控制公民使之服从;这种公共权力在每个国家里都存在^{[1](P.142)}。可以看出,恩格斯关于公共权力的思想蕴含了公共权力的三个典型特征:一是公共权力具有相对性,它总是存在于特定的社会层面,不存在能够调整任何社会方面的普遍权力,即,虽然奴隶也是雅典居民,但同时调整奴隶和非奴隶居民(雅典公民)的权力并不存在,且在这两个阶级(阶层)之间,雅典公民拥有对付奴隶的权力;每项独立的公共权力,其性质不会完全相同,不同的机构行使不同的权力,权力机构之间相对独立不能混用权力,即,雅典的“国民军”行使“对付奴隶”的公共权力,而“宪兵队”则是用来“控制公民”。正是由于公共权力内生的相对性,权力设置和行使就需要必要的分权以相互制衡,以防止权力恶性膨胀。二是公共权力具有支配性,无论是国民军行使的“对付奴隶”还是宪兵队行使的“控制公民”的公共权力,恩格斯反复强调了“使之服从”。“使之服从”意味着公共权力是由一个社会层面(或集团)强加于另一个社会层面(或集团),它能

够支配权力相对人可以做什么或不能做什么,也就是说,公共权力是以“服从”的存在作为其存在的条件。进而,为了“使之服从”,公共权力必须具有强制性,反之,公共权力就无法强迫权力相对人“服从”。支配性也是公共权力的内生性特征,正是因为它可以强制要求权力相对人发生或不发生某种行为,权力客观上就存在被滥用的风险,使得制约和监督权力成为必须。三是公共权力具有稀缺性,自从诞生了国家,公共权力就不再由全体居民行使,直接行使公共权力的只能是部分人甚至是极少数人。作为雅典居民的组成部分甚至是大多数——奴隶(36.5万人)并不行使公共权力,相反,“对付奴隶”的公共权力掌握在这个国家的部分居民——9万名雅典公民手中;实际行使这个权力的,也不是全部的雅典公民,而是由部分雅典公民组成的“国民军”。也就是说,一个国家行使公共权力(如对付奴隶)的职位的数量(如国民军),与潜在拥有这项公共权力的公众(如雅典公民)的总量相比,总是存在缺口,正是这一缺口决定了公共权力的行使过程中存在“委托——代理”关系:公共权力来源于公众,公众是公共权力的所有者;在公共权力的运行中,少数人行使权力;将本来属于公众所有的公共权力转交给一部分人甚至是极少数人行使,造成公共权力所有者和行使者不一致,为维护公众整体利益,就必须对“代理人”行使权力的过程和结果进行监督。

由于历史条件的限制,恩格斯看到和分析的是资本主义及其此前的旧的国家机器和公共权力产生过程,尽管其语境里凸现了国家及公共权力的阶级性,但并未否认——相反地肯定了国家普遍具有的社会管理功能,以及与之相匹配的公共权力及其主要特征;列宁分析了社会主义国家建立后,无产阶级政党应当如何对待国家和公共权力的问题,但在苏(俄)的国家实践中并没有真正贯彻下去。中国共产党成立后,不但将马克思主义公共权力学说用于指导革命和国家建设,而且在实践中不断开创马克思主义公共权力学说新境界。我国宪法明确规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”。早在抗日战争时期,毛泽东同志就提出了“权为民所赋”和“权为民所用”的思想,他说,“有个美国记者问我‘你们办事,是谁给的权力?’我说‘人民给的。’如果不是人民给的,还有谁给呢?……我们的责任,是向人民负责。……人民要解放,就把权力委托给能够代表他们的、能够忠实为他们办事的人,这就是我们共产党人。我们当了人民的代表,必须代表得好,……”^{[4](P.344-345)}新中国成立后,毛泽东同志反复重申这一观点,说“我

们的权力是谁给的?是工人阶级给的,是贫下中农给的,是占人口百分之九十以上的广大劳动群众给的。我们代表了无产阶级,代表了人民群众……”^{[5](P.277)}中国共产党是人民的代表,是人民权力的执行者,而不是权力的所有者,不仅不能将党(作为权力执行者的人民代表)与人民(权力所有者)对立起来,相反地,党行使权力的唯一目的就是为人民服务,正如毛泽东同志所指出的,中国共产党的宗旨是“全心全意为中国人民服务”,共产党区别于其他任何政党的显著标志就是和最广大的人民群众取得最密切的联系,“全心全意为人民服务,一刻也不脱离群众;一切从人民的利益出发,而不是从个人或小集团的利益出发;向人民负责和向党的领导机关负责的一致性;这些就是我们的出发点。”^{[6](P.300)}人民把权力委托给执政的中国共产党,党就是要代表他们的利益,忠实地为他们办事,对他们负责。邓小平同志在上世纪60年代初期就提出了“权力就是责任”的思想,他指出,“执了政,党的责任就加重了,共产党员的责任就加重了,我们领导干部的责任就加重了。我们要负担什么责任呢?在过去我们无非是闹革命,革命胜利以后,我们党执了政,掌了权,就要担负起把国家引导到社会主义道路去和进行建设的艰巨任务”^{[7](P.303)}。在“权为民所赋”和“权为民所用”思想的基础上,胡锦涛同志强调“利为民所谋”2002年他在西柏坡重温“两个务必”时指出,“我们手中的权力是党和人民赋予的,只能用来为中国人民谋利益”^[8]。习近平同志提出了“依宪治国”重要思想2012年他在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话强调,“我们要坚持一切权力属于人民的宪法理念,最广泛地组织人民依照宪法和法律规定,通过各级人民代表大会行使国家权力,通过各种途径和形式管理国家和社会事务”^[9]。中国革命和建设实践证明,中国共产党离不开中国人民,始终视人民为力量源泉和胜利之本,始终坚持一切为了群众、一切依靠群众,始终坚持全心全意为人民服务,始终坚持立党为公、执政为民,真正为人民掌权、用权。

二、社会主义国家的公共权力也是需要监督的权力,监督的目的是维护公民权利秩序,这是国家正常运转的必要条件

监督是防止权力腐化的最有效的力量。社会主义国家的公共权力属于人民,就必须接受人民的监督。系统阐述社会主义国家公共权力监督思想的马克思主义经典作家是列宁。在谈到共产主义(高级阶段)及其“各尽所能,按需分配”原则

时,列宁首先描述了资产阶级的观点。他说,资产阶级“很容易把这样的社会制度说成是‘纯粹的乌托邦’,并冷嘲热讽地说社会主义者许诺每个人都有权利向社会领取任何数量的巧克力糖、汽车、钢琴等,而对每个公民的劳动不加任何监督”^{[3](P.393)}。我们需要从18世纪的资产阶级社会寻找资产阶级攻击马克思主义的社会背景:1748年,资产阶级国家学说和法学理论的奠基人孟德斯鸠就指出,“任何拥有权力的人,都易于滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止”^{[10](P.154)}。既然拥有权力的人容易滥用权力,那么制约和监督权力就必然成为维护统治阶级利益的实践经验。以英国的情况为例,1215年《大宪章》限制王权,1689年《权利法案》确立议会高于王权原则,1832年《议会改革法案》扩大议会下院选民基础,1911年《阿斯奎斯法案》进一步削弱议会上院权力。资产阶级的理论家对马克思关于共产主义“各尽所能,按需分配”原则不屑一顾——“纯粹的乌托邦”。列宁彻底反击了资产阶级对马克思主义的攻击。他指出,执这种观点的大多数资产阶级学者“愚昧无知”,实际上“在共产主义的‘高级’阶段到来以前,社会主义者要求社会和国家对劳动量和消费量实行极严格的监督”,只不过这种监督应当从“由工人监督资本家开始”^{[3](P.393)}。对于监督的必然性,列宁进一步从分析民主加以论证。他说,“在工人阶级反对资本家以争取自身解放的斗争中,民主具有巨大的意义”,“民主意味着在形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利”^{[3](P.394-395)}。列宁认为,当无产阶级认识到大家都有权管理国家时,就会用“民主”的手段把自己团结起来,推翻资产阶级,从而建立属于自己的“更民主”的“国家机器”,“而资本主义的发展又为‘所有的人’能够参加国家管理创造了前提”,也正是“在这种经济前提下,完全有可能在推翻了资本家和官吏之后,在一天之内立刻着手由武装的工人、普遍武装的人民代替他们去监督生产和分配,计算劳动和产品”^{[3](P.395)}。对于“监督”的目的,以及“监督”与“国家”、“权利”的关系,列宁指出,“计算和监督——就是把共产主义社会第一阶段‘调整好’,使它能正常地运转所必需的主要条件”,“无产阶级在战胜资本家和推翻剥削者以后在全社会推行的这种‘工厂’纪律,决不是我们的理想,也决不是我们的最终目的,而只是为了彻底肃清社会上资本主义剥削造成的卑鄙丑恶现象和为了继续前进所必需的一个阶段”^{[3](P.395-396)}。系统考察列宁的

思想 列宁说“计算”和“监督”的功能是把社会主义“调整好”,实际上就是使用社会主义国家的“计算”和“监督”强制力,保障社会主义国家公民享有“决定国家制度和管理国家的平等权利”,并保障这种“权利”按“公共生活的基本规则”运行,这与恩格斯所说的国家把“冲突限制在‘秩序’的范围内”本质上也是一致的。

正如《共产党宣言》所指出的,共产党人“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”^{[11](P.220)}。在宪法和法律规定的范围内行使权力,接受党和人民的监督,这是使人民的权力始终沿着正确的方向运行的最有力的保证。列宁将公共权力监督由理论带入了社会主义国家和无产阶级政党建设实践。他指出,“制定完全切实有效的规章制度,以消除‘专家’、负责工作人员同群众之间(在生活条件、工资数额等方面)的不平等现象;这种不平等是违反民主制的,并且是瓦解党和降低党员威信根源”^{[12](P.518-519)}。为制约权力异化以防止出现上述现象,列宁认为“有必要成立一个同中央委员会平行的监察委员会,由受党的培养最多、最有经验、最大公无私并最能严格执行党的监督的同志组成”,并且这个监察委员会“应有权接受一切申诉和审理(经与中央委员会协商)一切申诉”^{[12](P.519)}。按照列宁提议,与中央委员会平行的监察委员会在1920年召开的俄共(布)第九次全国代表大会上成立。遗憾的是,自斯大林开始,苏联领导人就没有认真贯彻列宁的权力监督思想,他们在对待公共权力问题上出现了许多严重错误,公共权力无限扩大,苏共严重脱离人民,逐渐失去人民信任并最终瓦解。

中国共产党不断总结历史经验教训,深刻地认识到脱离群众和由此产生的腐败是党长期执政面临的一个最大危险,提出并从制度上不断完善权力制约和监督体系,进一步丰富和发展了马克思主义公共权力学说。早在1957年,邓小平同志就站在执政党前途命运的高度,阐述了对党和政府进行监督的重要性,他指出,“宪法上规定了党的领导,就要不断地克服主观主义、官僚主义、宗派主义,就要受监督”,否则就要“犯大错误”^{[13](P.270)}。针对脱离群众和党腐化变质的风险,邓小平同志提出了“党要管党”和“依靠制度监督”的思想。他在1962年就曾指出,“党要管党,一管党员,二管干部。对执政党来说,党要管党,最关键的是干部问题”^{[14](P.328)};而在此前的1956年,他提出“从国家制度和党的制度上作出适当的规定,以便对于党的组织和党员实行严格的监督”^{[15](P.215)}。2002年,江泽民同志在党的十六大

报告中提出,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,从决策和执行等环节加强对权力的监督,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”^{[16](P.463)}。这是党首次全面阐释“加强对权力的制约和监督”理论。2011年,胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立90周年大会上发表讲话,把建立健全权力运行制约和监督体系,保证党和国家机关按照法定权限和程序行使权力作为中国特色社会主义民主政治的重要内容。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央更加重视对权力制约和监督的制度体系建设。2013年1月,习近平同志提出,“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”^[17];2014年1月,他进一步指出,“把权力关进制度的笼子里,首先要建好笼子。笼子太松了,或者笼子很好但门没关住,进出自由,那是起不了什么作用的”^[18]。什么样的笼子才是好的笼子呢?如何让笼子发挥作用呢?他说,“不管建立和完善什么制度,都要本着于法周延、于事简便的原则,注重实体性规范和保障性规范的结合和配套,确保针对性、操作性、指导性强”,“制度一经形成,就要严格遵守,坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外,坚决维护制度的严肃性和权威性,坚决纠正有令不行、有禁不止的各种行为,使制度真正成为党员、干部联系和服务群众的硬约束,使贯彻党的群众路线真正成为党员、干部的自觉行动”^[19]。习近平同志“把权力关进制度的笼子里”的思想,强调的是用法治制约和监督权力。法治状态下,党领导人民制定宪法和法律,通过宪法和法律,既设定和赋予公共权力,使其具有正当性;又设计系列制度,保证公共权力行使的有效性;还设计系列原则和制度控制公共权力,防止其肆意扩张和滥用。用法治思维和法治方式约束权力,不仅要加强立法和制度建设,还要让法律法规制度刚性运行。“把权力关进制度的笼子里”,深刻揭示了制约监督权力的基本路径,凸显了制度建设在规范权力运行、防治腐败中的根本作用。

中国共产党执政首先依照宪法和法律,除此之外,因为党的组织体系、执政方式、党内权力结构与责任机制等均不能由国家法律设定,党执政还必须依照党内法规。随着中国共产党对执政规律的认识不断深入,党内法规对权力监督也作出了明确规定。《中国共产党章程》就规定,“加强对党的领导机关和党员领导干部特别是主要领导干部的监督,不断完善党内监督制度”。党的十一届三中全会以来,随着社会主义民主不断发展和社

会主义法制不断健全,党不断总结正反两方面的经验教训,陆续发布了《关于党内政治生活的若干准则》、《中国共产党党内监督条例》等一系列党内法规制度,规定共产党员要自觉接受监督。这些党内法规制度和党内监督实践进一步丰富了马克思主义权力监督思想。

三、滥用行政权力的诱因仍然存在,构建科学的权力制约监督制度体系并增强监督合力和时效,关键是要发挥国家审计的基础性作用

人民虽然是公共权力所有者,但实际行使权力的只能是少数人,这个“少数人”就是人民的“代理人”。公共权力被“代理人”运用适当,就会改善社会秩序造福人民,被滥用则会破坏社会秩序侵害人民。公共权力被滥用,极端的方式是权力异化,可能会出现专制主义,比较常见的则是滥用自由裁量权,其原因在于自由裁量权的行使往往处于不确定的状态和服从于偶然性因素。还应看到,人民让渡出来并委托给“代理人”行使的是部分权利,基于这些被让渡的权利形成的公共权力只能用于协调国家生活领域公共事务的运行秩序,公众在社会生活领域实现个人需求的私权未曾也不会让渡,只要公民个体行使私权的过程和结果不会对国家、社会 and 他人构成危害,公共权力就无权干预。为保护私权并防止公共权力异化,就必须监督“代理人”行使权力的过程。

行政权力是宪法和法律赋予国家行政机关管理政治、经济和社会事务的最重要的公共权力。一方面,行政权力在职责上主要是管理政治、经济和社会事务,它的执行性发生在社会管理活动中,其运行总是积极主动地干预人们的社会活动和私人生活,具有相当大的扩张性;另一方面,因管理范围广、自由裁量空间大,在所有公共权力中,行政权力与私权最密切,动态性最强,也最容易被滥用。行政权力的这些固定特性决定了它是最需要制约和监督的一种公共权力。强化行政权力制约和监督,就要按照十八届四中全会决定,“加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设”构建融各类监督于一体的科学有效的行政权力运行监督体系,切实增强监督的合力和时效,关键是要充分发挥国家审计的基础性作用。

国家审计在行政权力制约监督体系中的基础性作用,从根源看是由国家审计本质决定的,从监督系统内部关系看是由其它监督方式对审计结果的需求决定的。从根源看,“国家审计实质上是依法用权力监督制约权力的行为,其本质是国家治

理这个大系统中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的‘免疫系统’,是国家治理的重要组成部分”^[20]。国家治理是一个由决策、执行和监督三个部分组成的大系统,监督是其子系统,按照十八届四中全会决策部署,监督子系统由党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督和舆论监督构成。国家审计之所以能够在这个体系中不可或缺并发挥基础性作用,是因为国家审计本质上就是依法用权力监督制约权力的国家治理行为,回应了国家全面推进依法治国战略需求,而且在各类监督方式中,只有审计机关依宪设置并依法独立地行使监督权,利用专业优势监督经济社会运行状况,揭示存在的问题和潜在风险,查处重大违法违规违纪问题,并把问题和风险反馈给决策和执行系统,通过问题整改和体制、机制、制度建设,以及完善政策和加强管理,预防同类问题发生,防止风险演变为重大问题,实现决策科学化并得到有效执行,发挥国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能,保障国家经济社会健康、安全地运行。就各类监督方式内部关系看,能够担负起监督子系统协调高效运转基础功能的只有国家审计。首先是与人大监督的关系,体现为审计机关代表政府向同级人大常委会报告审计工作。审计工作报告制度,不仅为人大常委会审查政府财政决算提供了客观依据,而且成为了人大常委会实施预算执行和其他财政收支监督的法定途径,有利于人大全面客观地掌握政府财政管理情况,督促政府采取措施解决预算执行中存在的主要问题,从而使得人大监督得到实质性加强。其次是与党内监督、行政监督和司法监督的关系,表现为审计将所发现的依法应当由纪检、监察、司法机关追究违反党纪、政纪或刑事责任的重大问题,移送给这些机关处理。审计移送处理制度,对审计机关而言是问题处理手段,便于重大案件的迅速立案侦察,提高审计监督的威慑力;对纪检、监察和司法机关而言是监督“抓手”,审计移送的重大问题不仅可以作为这些机关发挥监督功能的切入点,而且在审计监督的基础之上发挥监督功能,可以及时依法采取必要的措施实现精准“打击”,提高了党内监督、行政监督和司法监督的工作效率和效果。再次是与民主监督的关系,表现为审计机关将审计结果提供给人民政协,成为其民主监督事项。1995年中共中央批转的《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》和2006年《中共中央关于加强人民政协工作的意见》规定,人民政协民主监督内容中,包括党和国家重要方针政策的贯彻执行情

况、国民经济和社会发展规划及财政预算执行情况、国家机关及其工作人员履行职责情况。故人民政协可以以相关审计结果为介质,通过批评和建议开展民主监督,如2013年浙江省温岭市政协将审计整改和审计结果的转化运用作为当年政协专项民主监督的重要事项,在充分调研协调的基础上,向温岭市委、市政府提出加强审计整改和审计结果运用的建议,进一步拓宽了民主监督渠道。最后是与社会监督和舆论监督的关系,表现为审计机关通过主动接收公众对行政机关及其工作人员涉及预算和财政财务管理行为的信访或举报,或者主动分析公众舆论从中确定审计方向和问题线索,经审计查实后向特定信访举报人反馈审计结果,或通过审计结果公告向非特定对象公开审计结果,从而使得审计监督成为人民群众直接行使当家作主权力的“助推器”。审计结果公告制度,对审计机关而言,是利用社会和舆论监督范围广、反映速度快、影响震动大的特点,借助社会压力迫使有关风险或问题得到遏制或及时客观公正处理,形成审计威慑力;对社会公众而言,是借助审计手段让所担忧和批判的问题“现出原形”,满足其享有管理国家和社会事务的知情权和参与权诉求。从系统论的角度看,审计监督成为其它监督方式发挥作用的基础的同时,也依法对人大、政协、纪检、监察、司法等监督机关的预算执行和其它财政收支的行为和结果独立行使监督权,审计机关及其工作人员的行为和结果本身也依法接受其他监督主体的监督。在行政权力制约监督体系中,与其它监督方式相比较,国家审计更主动,能够最早地感知经济社会运行中病害侵蚀的风险,更早地揭示病害侵蚀产生的危害,除自身运用法定处理处罚权去抵御、查处这些病害外,还能运用审计建议权去建议相应行政权力监督机构,以及运用审计报告告知社会公众,及时调动各种政治资源、行政资源、法律资源、经济资源、社会资源去消灭病害,从而构建了一个以审计监督为基础,多种监督方式有机衔接、互为补充的行政权力制约监督制度体系,监督合力和时效得到切实增强。

总之,公共权力是把“双刃剑”。它被恰当地运用就能成为“法宝”,执政的中国共产党要利用它为人民谋利益;它被滥用就会产生“祸害”,所以要按党的十八届四中全会作出的决策部署,我们要切实强化对行政权力的制约和监督。

参考文献:

- [1]马克思.家庭、私有制和国家的起源[A]//中共中央党校教材审定委员会.马列著作选编(修订本)[C].北京:中共中央党校出版社,2011.
- [2]周尚文.马克思主义国家权力观与当代中国[J].科学社会主义,2008(1).
- [3]列宁.国家与革命[A]//中共中央党校教材审定委员会.马列著作选编(修订本)[C].北京:中共中央党校出版社,2011.
- [4]毛泽东.抗日战争胜利后的时局和我们的方针[A]//中共中央党校教材审定委员会.毛泽东著作选编[C].北京:中共中央党校出版社,2002.
- [5]毛泽东.共产党基本的一条就是直接依靠广大人民群众[A]//中共中央文献研究室.毛泽东著作专题摘编[C].北京:中央文献出版社,2003.
- [6]毛泽东.论联合政府[A]//中共中央党校教材审定委员会.毛泽东著作选编[C].北京:中共中央党校出版社,2002.
- [7]邓小平.在扩大的中央工作会议上的讲话[A]//中共中央文献编辑委员会.邓小平文选第一卷[C].北京:人民出版社,1994.
- [8]胡锦涛.坚持发扬艰苦奋斗的优良作风努力实现全面建设小康社会的宏伟目标[DB/OL].(2003-01-02).http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2003-01/02/content_5255884.html.
- [9]习近平.在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话[DB/OL].(2012-12-05).<http://politics.people.com.cn/n/2012/1205/c1024-19793282.html>.
- [10][法]孟德斯鸠.论法的精神(上册)[M].张雁深译.北京:商务印书馆,1961.
- [11]马克思.恩格斯.共产党宣言[A]//中共中央党校教材审定委员会.马列著作选编(修订本)[C].北京:中共中央党校出版社,2011.
- [12]列宁.关于党的建设的当前任务的决议草案[A]//中共中央党校教材审定委员会.马列著作选编(修订本)[C].北京:中共中央党校出版社,2011.
- [13]邓小平.共产党要接受监督[A]//中共中央文献编辑委员会.邓小平文选第一卷[C].北京:人民出版社,1994.
- [14]邓小平.执政党的干部问题[A]//中共中央文献编辑委员会.邓小平文选第一卷[C].北京:人民出版社,1994.
- [15]邓小平.关于修改党的章程的报告[A]//中共中央文献编辑委员会.邓小平文选第一卷[C].北京:人民出版社,1994.
- [16]江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的讲话[A]//中共中央党校教务部.十一届三中全会以来党和国家重要文献选编[C].北京:中共中央党校出版社,2008.
- [17]习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话[DB/OL].(2013-01-23).<http://finance.21cn.com/stock/zqyw/a/2013/0123/08/20262872.shtml>.
- [18]习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话[DB/OL].(2014-03-18).<http://www.yzqj.com.cn/shownews.asp?id=360&classid=2>.
- [19]习近平.在党的群众路线教育实践活动工作会议上的讲话[DB/OL].(2013-08-05).http://bt.xinhuanet.com/2013-08/05/c_116811873.html.
- [20]刘家义.国家审计与国家治理——在中国审计学会第三次理事论坛上的讲话[DB/OL].(2012-02-22).<http://www.lnaudit.cn/html/zhuanzhuanti/zhongqingnianshenjiluntanzhua/2012/0222/481.html>.

收稿日期 2015-04-09 责任编辑 杨春蓉