

国家监察体制改革与宪法再造

李 忠

内容提要:监察是我国宪法规定的一项重要监督制度。实施国家监察体制改革,整合重组监察职能,必然对宪法确立的人民代表大会制度、监督体系、公民权利和国家机构等产生影响。为适应国家监察体制改革,建议适时修改宪法,确认监察委员会的宪法地位,并对相关制度机制作出调整。

关键词:监察 宪法 体制改革

李忠,中国社会科学院法学研究所副研究员。

监察是我国现行宪法确立的一项行政监督制度。2016年12月25日,十二届全国人大常委会二十五次会议作出《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,提出将试点地区人民政府的监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会,正式揭开了国家监察体制改革的序幕。这项改革涉及监察职能的整合重组,势必对宪法产生影响。本文重点就此问题以及宪法如何因应作一初步探讨。

一 宪法有关监察制度的规定

我国宪法有关监察制度的规定共有3处。第41条赋予公民对于国家机关和国家工作人员的违法失职行为提出申诉、控告或者检举的权利,并规定有关国家机关必须查清事实,负责处理。第89、107条把领导和管理监察列为国务院、地方人民政府的职权之一。根据上述规定,我国1997年制定行政监察法,建立了行政监察法律制度。

我国宪法上监察制度的思想源流可追溯至马克思主义代议制理论。这一理论建立在对资产阶级议会制的批判基础之上。马克思主义经典作家认为,资产阶级议会由有产者占据,是清谈馆,发挥不了民意机关的作用。但他们不否认人民是国家权力的终极来源,同样清醒认识到从古至今所有国家机关的社会公仆都有可能变为社会主宰。恩格斯在为马克思《法兰西内战》所写的导言中指出,国家再好也不过是在争取阶级统治的斗争中获

胜的无产阶级所继承下来的一个祸害,公权力往往“为了追求自己的特殊利益,从社会的公仆变成了社会的主人”。^[1] 为防止政权蜕变,一切职位应交由普选选出的人担任,选举者可以随时撤换被选举者。^[2] 列宁进一步发展了代议制理论,提出一切权力归苏维埃,而代表机关的代表必须接受人民的监督,人民可以随时罢免和撤换他们。^[3] 代议制可以简单归纳为:一切权力集中于代议机关,人民选举产生代议机关,其他国家机关由代议机关产生并受其监督,由此形成一个以人民为出发点和落脚点的闭合环路,保证人民当家作主管理国家的权利。民主与监督构成代议制的两大支柱。

毛泽东继承了马克思主义代议制理论,并结合中国实际创造性地提出了人民代表大会制度理论。1940年他在《新民主主义论》中分析中国革命的前途时提出:“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”^[4] 在1945年7月著名的“窑洞对”中,毛泽东回应黄炎培如何避免历史周期律的问题时表示,我们已经找到新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。

我国宪法是按照马克思主义代议制原理制定的,比较重视监督制度的构建。具体到监察制度而言,1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的起临时宪法作用共同纲领就有所体现。共同纲领第19条规定,在县市以上的各级人民政府内,设人民监察机关,以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责,并纠举其中之违法失职的机关和人员。1954年宪法没有规定监察制度,主要是考虑到政府组成部门变化较大,不宜在宪法中规定,以免频繁修改宪法。它在第48条规定,国务院的组织由法律规定。实践中监察制度仍然保留下来,随着政务院更名为国务院,人民监察委员会更名为监察部。1959年国家管理体制调整时,监察部取消,直到1986年恢复。这是1975年宪法和1978年宪法没有规定监察制度的重要原因。

人们可能会问,为什么1982年宪法制定时,也没有监察机构,却规定了监察制度?笔者认为,原因主要有三个:一是回归马克思主义代议制。1981年6月27日,党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》提出,把建设高度民主的社会主义制度作为根本目标;必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设,提高人民代表大会及其常委会的权威;实现基层政权和社会生活的直接民主。这些思想成为1982年修宪的重要理论依据。二是应对炙手可热的政府权力。我国的国家机构主要由立法机关、行政机关、司法机关组成。在三个国家机关中,行政机关工作人员最多,管理的领域最广泛,管理的事务最具体,管理的对象最庞大,管理的方式最直接,自然成为监督防范的重中之重。因此,1982年宪法除了规定人大有权监督行政机关外,还给行政机关加上监察监督一把锁。三是鉴于“文化大革命”时期权力过于集中给党和国家带来深重灾难的深

[1] 《马克思恩格斯选集》(第3卷),人民出版社1995年版,第12、13页。

[2] 《马克思恩格斯全集》(第22卷),人民出版社1965年版,第228页。

[3] 参见蔡定剑著:《中国人民代表大会制度》,法律出版社2003年第4版,第13页。

[4] 《毛泽东选集》(第2卷),人民出版社1991年版,第676-677页。

刻教训,^[5]1982年宪法增加了监督的分量,^[6]增写了有关监察制度的规定。^[7]

笔者认为,国家作出推进国家监察体制改革战略部署,正是综合考虑上述各方面因素的结果。

第一,推进国家监察体制改革是完善人民代表大会制度的客观要求。监督是人类政治社会的永恒主题。为确保权力不被滥用,西方国家奉行三权分立原则,与西方国家不同,我国国家机构实行民主集中制原则,人大对“一府两院”实行监督,原选举单位和选民对他们选出的代表实行监督。但实践中后一个监督不够严密、有力,成为我国监督体制的一大短板。

第二,推进国家监察体制改革是适应日益严峻的反腐败斗争形势的需要。改革开放以来,我国实行以市场为导向的经济体制改革,在促进经济社会快速发展的同时,也造成大量腐败问题。贪污受贿不仅立案数量和涉案金额与日俱增,而且涉案部门日趋广泛,工程建设、医疗卫生、文化教育、国家机关等成为行贿人的重点目标,涉案人员中既有国家干部,也有普通公务员、企业事业单位人员,职级涵盖各个层次。宪法确立的行政监察仅对行政机关及其公务员、行政机关任命的其他人员进行监督,没有覆盖人大机关、政协机关、人民团体和民主党派、工商联机关等的工作人员,监察对象范围过窄。

第三,推进国家监察体制改革是解决合署办公模式问题的基本途径。当前,国家监督职能分散于各级纪检监察机关、政府的预防腐败局、各级检察机关的查办和预防职务犯罪机构,这些机构职能重叠、边界不清,难以形成监督合力;监察机关隶属地方和部门,独立性有待加强;纪委的反腐利器“双规”,因实施隐秘且缺乏制度约束而备受争议,等等。必须推进国家监察体制改革,整合相关资源力量,建立集中统一、相对独立、权威高效的监察体系,切实增强监督的合法性和实效性。

第四,推进国家监察体制改革是促进公职人员依法办事的重要保证。公职人员是一个特殊群体,虽然数量不多,但影响巨大。实践中一旦涉及对他们的调查、取证,往往受到多方掣肘。有必要建立专门监督机关,进行特别授权,规定特别程序,确保监督成效。

二 国家监察体制改革对宪法的影响

国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革,是国家监察制度的顶层设计,旨在通

[5] 1980年8月18日,邓小平在中央政治局扩大会议上提出,关于不允许权力过分集中的原则,也将在宪法上表现出来。《邓小平文选》(第2卷),人民出版社2008年版,第339页。

[6] 这是1982年宪法修改的一个重要特点。增加的监督制度主要包括:赋予全国人大常委会监督宪法实施的权力,在全国人大之下设立专门委员会,增设审计机关,县级以上地方各级人大设常委会,规定上下级人民检察院之间的关系为领导关系,规定公检法三机关之间在办理刑事案件时的分工负责、互相配合、互相制约关系,等等。参见韩大元主编:《新中国宪法发展史》,河北人民出版社2000年版,第220-221页。

[7] 党的十一大党章恢复了设置党的纪律检查委员会的条款,党的十一届三中全会选举产生了新的中央纪委,对违反党纪的党员干部和国家工作人员进行监督。1982年宪法修改时,人们普遍认识到,仅靠党的纪律检查委员会会出现以党代政问题。不少人主张恢复设立国家监察机关。彭真同志提出设立国家监察委员会并写入宪法,还起草了条文,由于有的领导同志不同意,宪法没有写入。作为折中,宪法第89条关于国务院的职权中写入“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作”。参见蔡定剑著:《宪法精释》,法律出版社2006年第2版,第98页。

过整合重组监察职能,建立全新监察体系。这必然对宪法产生重要影响。

一是对人大制度的影响。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是按照马克思主义代议制原理建立起来的。我国宪法第2、3条规定,中华人民共和国的一切权力属于人民;人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会;全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督;国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。

全国人大常委会试点决定提出,试点地区监察委员会由本级人民代表大会产生,对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受监督。这一规定体现了民主和监督并重的思想。

同时也要看到,监察委员会的设立在很大程度上改变了人民代表大会制度的内容。

(1)国家机构。新中国成立以来,除1975年宪法、1978年宪法把地方人民政府规定为地方革命委员会^[8]外,我国国家机构基本保持了人大、“一府两院”格局。党的十八届六中全会将监察机关与人大、“一府两院”并列,在党和国家历史上还是第一次。这意味着,我国国家机构将出现一个与行政机关和司法机关平行、专门履行监督职能的全新监察机关,相应地,我国国家机构将由人大、“一府两院”格局变为人大、“一府一委两院”格局。

(2)国家权力。我国国家权力主要由立法权、行政权、司法权构成。根据全国人大常委会试点决定,监察委员会的职权是权力重组后析出,相对独立于立法权、行政权、司法权之外的第四权力——监察权。这就是说,未来我国国家权力将由立法、行政、监察、司法四项权力构成。

(3)监督范围。宪法规定的监督,无论是人大的监督,还是行政机关、司法机关的监督,都以国家机关和国家工作人员为监督对象。根据全国人大常委会试点决定,监察委员会对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察,监督对象不仅包括国家工作人员,而且包括国家机关以外的人民团体和民主党派、工商联机关等的工作人员。这是我国法制史上的一个重大突破,切合我国实际,发展了人民代表大会制度,有利于更好地保证公权力不被滥用。

二是对监督体制的影响。我国宪法重视监督,规定的各类监督构成一个监督体系。在这个体系中,人大通过听取和审议工作报告、质询、组织特定问题调查委员会、罢免等方式,对其产生的“一府两院”进行监督,手段丰富,最具权威,构成监督体系的第一个层级。行政机关通过上级机关对下级机关的层级监督、行政监察、审计监督等内部监督方式,加强对自身的监督,信息便捷、手段有效;司法机关的监督包括审判监督和检察监督,上述两方面监督构成监督体系的第二个层级。公检法在办理刑事案件中,分工负责、互相配合、互相制约,构成监督体系的第三个层级。实行国家监察体制改革后,行政监察从行政机关内部独立出来,对包括人大机关工作人员在内的所有公职人员实施监察,自身要接受人大监督,但高于行政机关和司法机关的监督,因而跃居监督体系的第二个层级。

[8] 1975年宪法第22条规定,地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关,同时又是地方各级人民政府。1978年宪法把地方各级革命委员会规定为各级地方人民政府。

监察从行政机关内部独立出来,对于进一步完善宪法规定的监督体系具有重要意义。第一,丰富了监督理论。此次改革表明,独立于监督对象之外的监督外部性和监督主体的独立性,是监督发挥作用的前提条件。这为我国正在推进的健全宪法实施和监督制度等重大举措提供了镜鉴。第二,增强了监督实效。我国宪法上规定了比较严密的监督制度,但长期发挥作用不够理想。此次改革整合相关资源力量,建立集中统一、权威高效的监察体系,把所有行使公权力的公职人员置于监督的探灯之下,扫除了监督的盲区和死角,极大增强了监督的有效性。第三,创新了监督格局。从宪法规定的监督体系看,各种监督方式之间界限不分明,互补性不强。国家监察体制改革实际上提出一种重构监督体系的新思路,即以公职人员为监督对象的个体监督和以法律法规为主要监督对象的抽象监督。照此思路完善宪法规定的监督体系,有利于改进监督制度,形成监督合力,完善民主体制,推进国家治理体系和治理能力现代化。

三是对公民权利的影响。公民基本权利是宪法不可或缺的重要内容。应当看到,监察委员会的监督对象不是普通公民,而是行使公权力的公职人员这一特殊群体。他们执掌党的执政权和国家公权力,在推进中国特色社会主义事业中担负重要责任,对其他社会群体起着形象塑造和榜样引领作用。无论公职人员身处哪个组织或行业,他们都有一个共同身份——公民。这就是说,不论他们承担何种职责,他们都应当享有作为个人的基本权利。但公职人员的双重身份表明,他们除了须同公民一样遵守国家法律外,还应当遵守所在组织或行业的纪律,如党员须遵守党纪、政府工作人员须遵守政纪。为达成该组织或行业的特定目标,根据组织或行业纪律对他们进行一定的限制和约束也是合情合理的。

全国人大常委会试点决定提出,试点地区监察委员会履行监督、调查、处置职责,可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。其中,留置在此前的监察体制和行政监察法、刑事诉讼法中是没有的。追踪溯源,留置是警察法规定的一种行政强制措施,经公安机关批准,对有违法犯罪嫌疑的人员进行盘问,留置时间一般不超过24小时,特殊情况下经县级以上公安机关批准,可以延长至48小时。与警察法中的留置不同,全国人大常委会试点决定中的留置本质上是一种调查措施,期限上可能长一些。根据行政监察法,监察机关的调查期限一般是六个月,因特殊原因可以延长至一年。如果留置在这种意义上使用,可以取代纪委的“双规”措施,化解有关争议。

宪法第37条规定,公民的人身自由不受侵犯。任何公民,非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定,并由公安机关执行,不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由。这是在总结“文化大革命”惨痛教训基础上作出的规定,绝不能动摇。

应当看到,监督是一柄双刃剑,具有制约权力和强化权力双重功能。打破权力配置与权利保障的平衡,可能收获南辕北辙的后果。留置是对公民人身自由的限制,必须建立相应的权利保障措施。考虑到公职人员拥有普通公民无法拥有的权力、资源和影响力,且受贿手段日趋隐蔽化、智能化,在制定国家监察法时,规定留置措施并规定不同于刑事诉讼法的程序和做法是可以的,但同时要严格控制期限,严格审批程序,留置实施过程中要全

程录音录像,并明确规定由于监察机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的,有依照法律规定取得赔偿的权利,以保持留置措施与权利保障的平衡,避免出现留置被不规范使用或滥用的现象。

四是对国家机关的影响。根据全国人大常委会试点决定,监察机关对所有行使公权力的公职人员实施监察,这必然会对国家机关产生影响。

监察机关对人大的影响主要包括:一是监察监督与人大监督的协调问题。人大监督中有一项最严厉的监督方式,即罢免,对有关国家机关领导人包括廉洁问题在内的严重问题进行审查。监察监督只审查廉洁问题,范围窄一些,但监察对象广得多,不仅对领导人实施监察,还对其他国家工作人员实施监察。两者存在交叉,可能同时适用,并不矛盾冲突。比如,人大可以根据监察机关对某一国家机关领导人的监察结论,罢免有关领导人。二是监察对象问题。在各级人大,主要有人大代表和人大机关工作人员依法开展活动。从近年来出现的湖南衡阳贿选案、辽宁拉票贿选案、四川南充拉票贿选案来看,人大代表选举中出现了公款拉票、收受财物等不正之风和违纪违法问题,人大机关工作人员也参与其中。对人大机关工作人员实施监察,促使其依法履职,维护宪法法律权威,是极其必要的。鉴于人大代表的特殊身份和使命职责,能否对人大代表实施监察,值得认真研究。首先,为保证人大代表不受威胁和干扰行使民主权利,人大代表享有特别人身保护权。我国宪法和代表法规定,人大代表非经人大会议主席团许可,在人大闭会期间非经人大常委会许可,不受逮捕或刑事审判。其次,人大代表成分多样,可能来自于农村、私营企业等,不一定是公职人员。再次,罢免人大代表是原选举单位和选民的法定权利。一旦发生人大代表贿选事件,可以根据宪法和代表法的有关规定,通过法定程序罢免代表。基于上述原因,似以不对人大代表实施监察为宜。

监察机关对政府的影响主要包括:一是监察对象问题。根据行政监察法的规定,监察机关不仅要对公务员和行政机关任命的其他人员实施监察,而且要对政府各部门实施监察。由于改革后政府监察部门已整合至监察委员会,而监察委员会仅对公职人员实施监察,是否填补对政府各部门的监察空白,需要进一步研究。二是监察内容问题。行政监察法规定,监察机关对监察对象的执法、廉政、效能情况实施监察,而根据全国人大常委会试点决定,监察委员会主要实施廉洁监察,是否填补执法监察、效能监察的空白,也需进一步研究。三是同审计监督的协调问题。审计机关是1982年宪法专门设立的,对财政、经济管理活动进行监督,以发现财经活动中的问题,防范和查处违反国家财经纪律的行为。对行政机关实施监察,离不开审计机关的支持和配合,应妥善处理监察委员会和审计机关的关系。

监察机关对司法机关的影响主要包括两方面:一方面是对审判监督的影响。宪法第127条规定,最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。实践中,各级人民法院主要通过审判机关的内部监督,促使法官公正司法、依法办案,避免和减少审判过程中的徇私枉法。根据全国人大常委会试点决定,监察委员会对法官在内的所有公职人员实施监察,必然对审判机关的内部监督产生影响。监察委员会如何在依法履职的同时,保证法官依法独立公正办案,需要认

真研究。另一方面是对检察监督的影响。此次改革受影响最大的当属检察监督。宪法第129条规定,人民检察院是国家的法律监督机关。它通过对国家工作人员违法犯罪行为的侦查、起诉和提交检察建议书等方式,对监督对象进行监督。根据全国人大常委会试点决定,将人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。这一规定化解了长期困扰检察院的自侦案件自查自纠、缺乏公正性问题,但也在相当程度上削弱了检察机关监督国家工作人员的能力。在深化司法改革的背景下,检察机关职能划转、人员转隶后如何发挥好法律监督职能,需要深入研究。

此外,改革本身的合宪性问题值得高度关注。当前,我国改革已进入攻坚期和深水区,改革举措数目众多、影响深远。宪法序言规定,宪法是国家的根本法,具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。习近平总书记强调,凡属重大改革都要于法有据。改革举措的合宪性合法性问题须引起高度重视。

国家监察体制改革中有三次涉及宪法问题。一是,2016年10月27日,党的十八届六中全会通过的党内监督条例第37条规定,各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督。二是,2016年11月,中央办公厅印发的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》提出,在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作,由省(市)人民代表大会产生省(市)监察委员会,作为行使国家监察职能的专责机关。三是,2016年12月25日,十二届全国人大常委会二十五次会议作出《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,规定试点地区监察委员会的产生、组成、职权等内容,并规定在北京市、山西省、浙江省暂时调整或者暂时停止适用《中华人民共和国行政监察法》,《中华人民共和国刑事诉讼法》第三条、第十八条、第一百四十八条以及第二编第二章第十一节关于检察机关对直接受理的案件进行侦查的有关规定,《中华人民共和国人民检察院组织法》第五条第二项,《中华人民共和国检察官法》第六条第三项,《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条第五项关于县级以上的地方各级人民政府管理本行政区域内的监察工作的规定。其他法律中规定由行政监察机关行使的监察职责,一并调整由监察委员会行使。

宪法第62条第三项规定,制定和修改涉及国家机构的基本法律,属于全国人大的权力。六中全会通过的党内监督条例、中央办公厅试点方案和全国人大常委会试点决定,都程度不同地涉及监察机关的产生、组成、职权等问题,实际上触碰到了全国人大的职权。就党的中央委员会而言,在党的全国代表大会闭会期间领导党的全部工作,有权对党和国家重大事务作出战略部署,包括提出监察机关的政策设计。但六中全会通过的党内监督条例属于党内法规,把监察机关与“一府两院”并列,实际上确认了监察机关的法律地位。由于党内监督条例自发布之日起生效,而监察机关还没有成立,党内监督条例的这一规定在方式上似有不妥。如果把成立监察委员会作为将来实施的政策规定于中央全会的决定、决议中,就不涉及合法性问题。中央办公厅代表党中央发布文件,其印发的试点方案

如作为政策,不进入操作层面,也不会发生合法性问题。就全国人大常委会而言,虽然宪法第67条第三项规定,在全国人大闭会期间,全国人大常委会有权对全国人大制定的法律进行部分补充和修改,但全国人大没有制定过有关监察委员会的法律,也就不会修改更谈不上制定有关监察委员会的法律。因而全国人大常委会规定监察机关的产生、组成和职权等事项,其合法性是可斟酌的。全国人大常委会暂停全国人大通过的刑事诉讼法部分条款,把宪法规定政府行使的监察职责交由监察委员会行使,同样带来合法性问题。从理论上说,立法机关只能对自己和下一级立法机关通过的立法进行调整和处置,暂停上级立法机关的立法显然超越权限,更不用说暂停宪法的部分规定了。但是,在我国当前改革任务繁重、时限要求紧迫,宪法修改周期长、宪法解释制度不健全的情况下,这种做法似可理解。最佳办法可能是,试点决定在今年3月的全国人大会上作出,既合理合法,更有助于维护宪法权威。须知国家机关遵守宪法法律,是宪法法律拥有权威的最可靠保证。

三 宪法的适应与调整

从上述分析可以看出,国家监察体制改革对宪法的影响是多方面的、深刻的。经验表明,宪法与社会现实保持一致是宪法准确有效发挥作用的基本前提。为适应国家监察体制改革,宪法必须作出必要而适当的回应。

1. 更新宪法观念。推进国家监察体制改革,在以下三方面提升了人们的宪法观念。一是监督是防范权力异化的必要方式。有人认为,领导干部能力素质高、宗旨意识强,不会腐化变质,更不会违法犯罪。这种观点显然不符合实际,新中国成立以来党的高级干部蜕化变质甚至违法犯罪的现象不胜枚举。历史反复证明:信任不能代替监督,权力具有腐蚀性,社会主义国家没有天然免疫力,即便是以人民利益为奋斗目标的无产阶级政党,如果执掌权力后缺乏制约和监督,同样可能搞特权,走向人民反面,失去执政根基。二是监督并不同人民代表大会制度抵触。有人认为,以人大为监督对象的监督,不符合人民代表大会一元化体制。^[9]这种观点是站不住脚的。监督权依附监督对象而存在,不是一项独立权力,并未凌驾于人民代表大会之上。况且这里只是对人大机关工作人员实施监察。监督相当于汽车的刹车,汽车的安全行驶离不开刹车,国家的长治久安离不开监督。三是外部监督最有效。俗话说:再好的刀也削不了自己的把。把监察职能从政府内部独立出来,组建专责监督的监察委员会,从外部对公职人员进行超然、中立、公正的监督,是此次改革取得成功的重要保证。

2. 适时修改宪法。近代宪法诞生以来,为适应变动不居的社会现实,实践中主要发展出三种方式,即宪法解释、宪法修改、宪法惯例。^[10]宪法解释通常出现在违宪审查个案中,其优点是简便快捷,不需要改动宪法文本,对宪法影响较小,有助于维护宪法权威。宪

[9] 1982年修宪时,反对设立宪法委员会或宪法法院的人就持这种观点。参见蔡定剑著:《宪法精释》,法律出版社2006年第2版,第95页。

[10] 张庆福主编:《宪法学基本理论》,社会科学文献出版社1994年版,第160页。

法修改通常是在社会现实的发展突破宪法规定、通过宪法解释无法协调二者关系的条件下采用,其优点是修改内容一目了然、解决问题彻底,但由于修宪时间漫长、程序复杂,需要改动宪法文本,削弱宪法权威,故而不宜经常使用。宪法惯例是宪法中没有明文规定,在政治生活中长期演变形成、并得到国家认可的习惯或传统,其优点是适应性强,可以弥补宪法不足,缓解某些宪法条款与社会现实的紧张关系。

从全国人大常委会试点决定看,国家监察体制改革涉及监察委员会的产生、组成、职权及其与其他国家机关的关系,通过宪法解释无法有效推进,也不属于宪法惯例,只能通过宪法修改的方式促成宪法与改革的协调一致。

3. 明确宪法修改内容。由于监察委员会由人大产生,对包括人大、政府、司法机关工作人员在内的所有公职人员实施监察,涉及面广,宪法修改时要统筹考虑,避免挂一漏万和前后不一。

一要确立监察机关的宪法地位。现行宪法第三章按照国家机构的类别对国家机构作出规定。监察委员会是与“一府两院”并列的新的国家机构,建议在第三章第五节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”后增写一节“监察委员会”,对监察委员会的性质、组成、任期、职权和监察的对象、范围以及工作原则、上下级监察委员会的关系等作出规定,明确中央监察委员会是最高国家监督机关,负责对所有行使公权力的公职人员实施监察,对全国人民代表大会负责并报告工作;中央监察委员会主任由国家主席提名,由全国人民代表大会选举产生,每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,连续任职不得超过两届。

二是规定监察机关与其他国家机关的关系。(1)完善国家机构的民主集中制原则。建议在第3条第3款中增写“监察机关”,修改为:“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”(2)完善人大及其常委会职权的规定。建议第62条第六项后增写一项“选举中央监察委员会主任”,作为全国人大的一项职权;第63条第三项后增写一项“中央监察委员会主任”,将其纳入全国人大有权罢免人员的范围;在第67条第六项中增写“中央监察委员会”,明确全国人大常委会有权监督中央监察委员会的工作,同样,在第104条中增写“监察委员会”;在同条第十项后增写一项,“在全国人民代表大会闭会期间,根据中央监察委员会主任的提名,决定中央监察委员会其他组成人员的人选”;在第101条第2款中增写“本级监察委员会”,修改为:“县级以上地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级监察委员会主任、本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。选出或者罢免监察委员会主任、人民检察院检察长,须报上级监察委员会主任、人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。”(3)完善不得兼职规定,为保证监察的独立性和公正性,建议在第65条第4款、第103条第3款中增写“监察机关”,明确人大常委会组成人员不得担任监察机关的职务。

三是建议删除第89、107条中有关监察制度的规定,因为政府相关部门已调整至新成立的监察委员会。

4. 正确处理党政关系。现代政治是政党政治。政党在各国政治生活中异军突起,是二十世纪政治领域的一道亮丽风景。二战后一些主要资本主义国家在宪法中对政党组织

和政党活动加以规定。同一时期社会主义国家大量出现,也在各自宪法中确立无产阶级政党在国家政治生活中的领导地位。

我国宪法是社会主义宪法,对政党的规定经历了一个反复过程。1954 年宪法只在序言中确立党的领导地位,正文规定国家机构和公民权利。但在“左”的错误指导思想下制定的 1975 年宪法,正文中规定中国共产党是全中国人民的领导核心,工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导,马克思主义、列宁主义、毛泽东思想是我国指导思想的基础,全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关,中国共产党中央委员会主席统率全国武装力量,等等,没有处理好宪法上的党政关系问题。1982 年宪法恢复了 1954 年宪法仅在序言中确立党的领导地位的做法,主要内容包括:确立中国共产党的历史作用和历史地位,规定四项基本原则,肯定中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,明确党在宪法和法律的范围内活动。上述规定相比于 1954 年宪法,更加全面、科学、合理。

因此,1982 年宪法正文中规定的都是国家机构,没有出现党的机构名称。实践中,党对国家机关的领导主要表现为两种方式:一是通过党组实现,即在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立党组,确保党的理论和路线方针政策得到贯彻落实;二是对于重要特殊机构,如中央军事委员会,实行党政合一。

从中央办公厅试点方案看,党的纪委与监察委员会合署办公,也就是说,监察委员会是一个机构、两块牌子,沿用的是党政合一模式。这一处理方式切合我国实际,体现了依规治党与依法治国的有机统一,体现了我国政治制度的鲜明特质。与此前不同的是,监察机关要受到宪法及将来制定的国家监察法的限制,这意味着党的纪律检查机关要按照国家法律办事,受国家法律约束。这在新中国法制史上尚属首次,无疑是值得关注的新动向和有益尝试。

[**Abstract**] Supervision is one of the main monitoring mechanisms provided for by Chinese Constitution. The reform of the state supervision system and the integration of supervisory functions will inevitably have an impact on the people's congress system, the monitoring system, civil rights and the structure of the state. To adapt to this reform, the author suggests that the Chinese Constitution be revised at an appropriate time to confirm the constitutional status of the Supervision Committee and make adjustments to the relevant systems and mechanisms.

(责任编辑:支振锋)