

监察委员会与“八二宪法”体制的重塑

翟志勇

内容提要:监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革,涉及到“八二宪法”的大量修改,由此可能造成“八二宪法”体制的重塑。“八二宪法”体制的核心政治原则是“党的领导、人民当家做主与依法治国的有机统一”,但这一核心政治原则在宪法上并未充分法权化,这是监察体制改革的宪制背景和基础。“八二宪法”第三章“国家机构”中的中央国家机构实际上分为两类:一类是党和国家一体化的国家主席和中央军事委员会,由全国人民代表大会产生,但不对其负责和报告工作;另一类是党和国家非一体化的“一府两院”,由全国人民代表大会产生,对其负责并报告工作。党的纪律检查委员会与监察委员会合署办公使得监察委员会同时具有这两类国家机构的属性,既是党和国家一体化的,又对全国人民代表大会负责和报告工作。监察委员会的监察权最终来源于人民的赋权,同时又要坚持党的统一领导。因此,监察委员会的设立使得作为政治原则的“党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一”得以一定程度的法权化。

关键词:合署办公 监察委员会 党的领导 人民当家做主 依法治国

翟志勇,北京航空航天大学法学院副教授。

一 合署办公

2016年11月7日,中共中央办公厅印发《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》(本文简称“《方案》”),《方案》强调:“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。深化国家监察体制改革的目标,是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。”12月25日,十二届全国人大常委会二十五次会议通过《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》(本文简称“《决定》”),《决定》对试点工作进行了具体部署,并再次强调:“实行监察体制改革,设立监察委员会,建立集中统一、权威高效的监察体系,是事关全局的重大政治体制改革。”《方案》和《决定》成为指导监察体制改革的规范性文件。

对于此次监察制度改革,学界已经做了诸多富有启发性的探讨,讨论了监察体制改革的前因后果以及可能涉及到的宪制基础及其正当性问题,为监察制度改革提供了理论解说和制度构想。^[1] 本文将在此基础上,关注此次改革中的一个惯常但却又非常重要的问题,即《方案》中所强调的“党的纪律检查委员会、监察委员会合署办公”,^[2]也就是通常所说的“一套人马两块牌子”或“一个机构两块牌子”。毫无疑问,这是对现行的党的纪律检查委员会和行政系统的监察机关合署办公的承继,^[3]但由于此次监察体制改革在国家层面上涉及到“八二宪法”体制的变革,因此合署办公具有重大的宪制意义,昭示着“八二宪法”体制的重塑。

在中国的政法体制中,一套人马两块牌子甚至三块牌子并不少见,某种意义上讲,这已经成为制度惯例。这种情况可能发生在行政系统内部,如国家国防科工局、国家航天局、国家原子能机构合署办公,一套人马三块牌子;也可能发生在行政机关与非政府组织之间,如国家体育总局、中华全国体育总会和中国奥委会合署办公;还有一种最重要也是最特殊的是党政(国)机关合署办公,最典型的是中华人民共和国中央军事委员会和中国共产党中央军事委员会合署办公,又如国务院新闻办公室与中央对外宣传办公室、国务院台湾事务办公室与中央台湾工作办公室、国家档案局与中央档案馆合署办公。^[4] 党政(国)机关的合署办公源于中国特殊的政党制度与国家体制,一方面要坚持党在政治上、思想上、组织上的领导,另一方面又坚持人民当家做主。这样一种辩证统一关系催生出中国特色的政法体制,党的机构与国家机构既相互关联又有所分别,并在宪法中得以体现,这是探讨监察体制改革和监察委员会设立的宪制基础,而这一宪制基础也必将被监察体制改革重新塑造。

合署办公不是简单在物理空间上的“合署”,还涉及到人事、组织、机制上的“合署”,“一套人马”其意在此。合署办公也不意味着合并,但凡合署办公,双方或三方一定有不同性质或分属不同的组织或权力体系,没法完全合并,只能“合署”,“两块牌子”其意在此。因此合署办公的主体就同时兼具两种属性。党的纪律检查委员会和监察委员会合署办公,意味着既要遵循党规又要遵循国法,依规治党与依法治国同时并举。

本文认为,监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革,必然触及“八二宪法”体

[1] 重要的论述可以参见秦前红:《困境、改革与出路:从“三驾马车”到国家监察》,《中国法律评论》2017年第1期,第176-182页;马怀德:《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》,《国家行政学院学报》2016年第6期,第15-21页;董之伟:《将监察体制改革全程纳入法治轨道之方略》,《法学》2016年第12期,第3-13页;董之伟:《对监察委员会自身的监督制约何以强化》,《法学评论》2017年第1期,第1-8页;王旭:《国家监察机构设置的宪法学思考》,《中国政法大学学报》2017年第1期。

[2] 为什么设立“监察委员会”而非“监察院”,目前未见权威的解释。或许是因为中国共产党历史上曾经设立过监察委员会,其职能类似今天的纪律检查委员会;或许是因为1949年《中央人民政府组织法》中曾设立人民监察委员会;也或许是因为合署办公,两个委员会更容易匹配。叫“监察委员会”,也使其更类似于同样是合署办公的中央军事委员会。关于党的历史上的监察委员会、纪律检查委员会与国家历史上的人民监察委员会、监察部的分分合合,参见徐理响:《现代国家治理中的合署办公体制探析——以纪检监察合署办公为例》,《求索》2015年第8期,第10-11页;马怀德:《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》,《国家行政学院学报》2016年第6期,第18页。

[3] 关于纪委与监察部门合署办公的一个初步探讨,参见徐理响:《现代国家治理中的合署办公体制探析——以纪检监察合署办公为例》,《求索》2015年第8期,第9-13页。

[4] 网易2014全国两会专题“一套人马两块牌子的中央机构”,<http://news.163.com/special/ytbz/>,最后访问时间:2017-02-05。

制的重大变革。“八二宪法”体制的核心是“党的领导、人民当家做主与依法治国的有机统一”,这是监察委员会设立的宪制基础,而监察委员会的监察权则来源于人民的赋权,监察委员会的设立不仅使人民的监督权得以集中统一机制化,而且可能昭示着“八二宪法”体制的结构变革,使得作为政治原则的“党的领导、人民当家做主与依法治国的有机统一”开始走向法权结构化。

二 “八二宪法”体制

在讨论监察委员会的设立可能导致“八二宪法”体制重塑之前,有必要先讨论一下“八二宪法”体制。二十世纪中国革命的重大遗产是中国共产党领导中国人民建立了中华人民共和国,从而形成中国共产党与中国人民、中国共产党与中华人民共和国之间非常特殊的政治关系。对于这种特殊的政治关系,除了一套非常复杂的政治话语之外,在宪法文本或者说宪制结构上也得到了部分体现,无论“五四宪法”、“七五宪法”、“七八宪法”,抑或“八二宪法”,核心议题是将这种政治关系进行某种程度的法律化表达,赋予此种政治关系一种宪制结构,中国宪法史的核心议题正在于此。本文将讨论此种政治关系在“八二宪法”中所呈现出来的宪制结构,主要体现在宪法序言和正文的前三条中。这种宪制结构在主权的层面上有三个重要的维度:第一,宪法序言中所宣告的“中国人民掌握了国家的权力,成为国家的主人”,这是人民主权原则的中国式表述,通常简化表述为“人民当家作主”;第二,宪法序言中所宣告的“中国共产党领导中国各族人民……”和“中国各族人民将继续在中国共产党领导下……”,这是二十世纪中国革命的历史遗产,通常简化表述为“党的领导”。此外,宪法序言还规定了“中国共产党领导的多党合作和政治协商”,其基础是爱国统一战线,其组织形式是中国人民政治协商会议。由于新中国特殊的建国历程,统一战线与政治协商实际上是前两个维度派生出来的,爱国统一战线扎根于人民之中,而中国人民政治协商会议曾经是新中国的制宪会议,现在是中国共产党领导的多党合作和政治协商的组织形式,爱国统一战线与中国人民政治协商会议介于党的领导与人民当家做主之间。因此这一宪制结构通常被称为人民当家做主与党的领导的辩证统一。^[5]但是,由于1999年宪法修正案将依法治国原则写入宪法,这一宪制结构增加了第三个维度,2002年“八二宪法”颁行二十周年之际,胡锦涛主席明确提出:“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”^[6]这一提法目前已经固定下来,成为标准提法。人民当家做主体现了民主原则,依法治国体现了法治原则,而党的领导是中国革命的特殊遗产,因此,“八二宪法”体制可以表述为党的领导、人民当家做主与依法治国的辩证统一。^[7]

[5] 法学界尚未对党的领导与人民当家做主的辩证统一进行充分的理论化处理,这一辩证统一目前主要停留在政治层面上,法学界如何对此进行理论化处理并作出具体法权安排,依然是有待完成的艰巨任务。一个初步的讨论,可参见周林刚:《党的领导与人民主权的结构》,《环球法律评论》2013年第5期,第27-30页。

[6] 胡锦涛:《在纪念宪法施行二十周年上的讲话》,2002年12月4日。

[7] “八二宪法”体制的历史生成及其辩证统一的内在结构,详尽的讨论可以参见翟志勇:《八二宪法的生成与结构》,《华东政法大学学报》2012年第6期,第76-88页。本文更倾向于使用“辩证统一”而非“有机统一”,因为“辩证”一词更能展现三者之间的内在张力,这种张力是“八二宪法”体制的生命力所在。

“八二宪法”体制的核心是党与人民之间的关系。陈端洪教授认为“八二宪法”有五个根本法,第一根本法就是“中国人民在共产党的领导下”,不过这一格式化的表述并非宪法中的原文,宪法中的具体表述为“中国共产党领导中国各族人民”和“中国各族人民将继续在中国共产党领导下”。宪法序言中同时使用了“中国各族人民”(五次)和“中国人民”(六次)两个概念,这肯定不是笔误,而是有意为之。笔者认为两者的区别在于:使用“中国各族人民”考虑的是中国是一个统一的多民族国家,用以替换少数民族代表主张的“中国各民族”,指代的是一个历史地生成的具体的集合体;而“中国人民”这个概念都是在“敌我”对立关系中来使用,涉及到中国作为社会主义国家的本质,中国人民掌握了国家的权力,成为主权者,是一个抽象的拟制的存在。这或许可以解释为什么党领导的只能是“中国各族人民”而非“中国人民”,主权者无须也不能被领导,宪法序言中的这个区分有重大的政法意义,有待进一步阐发。^[8] 陈端洪教授的格式化表述“中国人民在共产党的领导下”没注意到这个区分的重要政法意义,虽然他在后面的论述中指出这一格式化的表述包含辩证统一的两个方面,但只有注意到“中国各族人民”和“中国人民”的上述区别,才能更好地理解和阐发辩证统一之中的巨大张力。

陈端洪教授借用施米特的说法,认为权力分配原则是第一根本法,是绝对宪法。中国宪法的权力分配原则体现在两个条款中,即第一条(“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”)和第二条第一款(“中华人民共和国的一切权力属于人民”)。陈端洪教授由此得出结论说“中国宪法的第一根本法包含两方面——人民民主与专政,是共和主义与共产党的领导两个原则的辩证统一”。^[9] 共和主义有复杂的历史传统和政治内涵,人民民主未必可以视为共和主义原则的体现,^[10] 而专政这个概念也未必能够涵盖党的领导,^[11] 因此笔者认为对陈端洪教授的上述结论需要做一些修正,中国宪法第一根本法需要将宪法序言和正文第一、二、三条结合起来看,那就是人民当家做主和党的领导的辩证统一,而“中国人民在共产党的领导下”显然不足以概括这个辩证统一。

在识别出第一根本法之后,陈端洪教授认为:“中国宪法与政治理论的当务之急是建立一种关于‘中国人民在中国共产党的领导下’的法权结构的理论,政治法权结构必须体现为一种具体的宪法结构,而不能停留在现在的绝对宪法和宪法律相分离的水平上。……这里说的绝对宪法和宪法律分离,就是指共产党的领导权和国家权力的组织没有在宪法律上形成一种具体的结构。宪法学上介绍的权力组织和流程仅仅限于‘国家机关’,

[8] 一个初步的讨论,可参见翟志勇:《宪法中的“中国”:对民族国家与人民共和国意象的解读》,《文化纵横》2010年第6期,第75-81页。

[9] 陈端洪著:《制宪权与根本法》,中国法制出版社2010年版,第284页。

[10] 或许陈端洪教授使用“人民民主”这个概念时有特殊所指,但就这个概念的历史来看,无疑要纳入到马克思主义的传统中来理解,人民民主是社会主义民主的不完美复制。参见[美]乔万尼·萨托利著:《民主新论》,冯克利、阎克文译,上海人民出版社2015年版,第509-512页。关于共和主义的传统及意义结构,参见刘训练著:《共和主义:从古典到当代》,人民出版社2013年版;[澳]菲利普·佩迪特著:《共和主义:一种关于自由与政府的理论》,刘训练译,江苏人民出版社2006年版。

[11] 关于中国宪法中专政概念的内涵及意义变迁,参见周林刚:《我国宪法上的专政概念与平等原则》,《中国法律评论》2016年第4期,第107-121页。

无法将权力的分配原则和权力的组织原则衔接、协调起来。”^[12]陈教授的这个论断可谓中肯。简单来说,如果中国宪法第一根本法是党的领导与人民当家做主的辩证统一,那么人民当家做主已经在宪法第一章“总纲”和第三章“国家机构”中得到具体的法律化,但党的领导依然留在宪法序言的原则性表述之中,因此人民当家做主与党的领导辩证统一也就未能具体化为某种特定的法权结构和法权关系。“八二宪法”仅在宪法序言中宣告了党的领导,党并未作为一个权力机构进入宪法正文中,不过本文后面会论述到,党的个别部门以合署办公的方式变相进入到宪法正文中,成为国家权力机构。换句话说,党与人民之间的关系仍然是一种政治关系,尚未落实为一种法权关系。

关于党的领导,中国共产党第十三次全国代表大会上的报告认为,“党的领导是政治领导,即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。党对国家事务实行政治领导的主要方式是:使党的主张经过法定程序变成国家意志,通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众,实现党的路线、方针、政策。”中国共产党第十五次全国代表大会上修改通过的党章在总纲中则规定,“党的领导主要是政治、思想和组织的领导”,这一规定成为日后政治话语中有关党的领导的标准说法。但无论是政治领导、思想领导还是组织领导,仍然是广义上的政治领导,均未得到明确的法律化,因此主要是事实上的领导,而非法律上的领导权。最近这几年开展的党内立法工作,在笔者看来可谓上述领导原则法律化的一种尝试,但仍然尚未解决的问题是,这种领导原则及其法律化如何与国家法律相衔接,由此催生出党法关系、党规与国法关系等一系列问题。^[13]

综上所述,“八二宪法”体制在主权层面上的核心问题是:第一,“八二宪法”内含着一个复合的主权结构,即党的领导与人民当家做主的辩证统一;第二,这一复合结构依然只是一种政治原则,尚未具体化为明确的法权结构,也就是说尚未在依法治国的框架内得以具体的法律化。因此如何将党的领导法权结构化并且与人民主权的法权结构相衔接,是中国宪法研究所要解决的首要问题,也是最困难的问题,由此也催生出各种各样的理论尝试,如高全喜教授的政治宪法学论说,陈端洪教授的二元代表制,强世功教授的不成文宪法与党章宪法论,柯华庆教授的党导立宪制。^[14] 这些学说均触及到这个核心问题,并做出不同的理论阐发,但这些学说依然只是理论层面的思考,尚未提出某种具体化的法权结

[12] 陈端洪著:《制宪权与根本法》,中国法制出版社2010年版,第285-286页。这里需要说明的是,陈端洪教授虽然借用了施米特的概念,但用法与施米特却不尽相同。施米特认为现代宪法包含政治要素和法治国要素,前者指的是政治形式即政体,君主制、贵族制还是民主制,后者包含两个原则,即分配原则(也称为基本权利原则,个人自由被预设为先于国家存在并且原则上不受限制)和组织原则(也称为权力分立原则,国家权力由几个机构共同分享并被纳入一个受限定的权限系统中)。因此,陈端洪教授这里的“权力分配”原则同时涉及到施米特论述中的政治要素和法治国要素中的组织原则,但无涉分配原则。施米特的论述参见[德]卡尔·施米特著:《宪法学论》,刘锋译,上海人民出版社2005年版,第139、213-218页。

[13] 一个集中的讨论,参见强世功:《从行政法治到政党法治——党法和国法关系的法理学思考》,《中国法律评论》2016年第3期,第35-41页;支振锋:《党内法规的政治逻辑》,《中国法律评论》2016年第3期,第42-46页;屠凯:《党内法规与国家法律共处中的两个问题》,《中国法律评论》2016年第3期,第47-51页。

[14] 高全喜著:《政治宪法学纲要》,中央编译出版社2014年版;陈端洪著:《宪制与主权》,法律出版社2007年版;强世功:《中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》,《开放时代》2009年第12期,第10-39页;强世功:《党章与宪法:多元一体法治共和国的建构》,《文化纵横》2015年8月号,第18-29页;柯华庆:《中国共产党领导权的法理基础》,http://www.aisixiang.com/thinktank/kehuaqing.html,最后访问时间:[2017-03-08]。

构安排。实践再次走到了理论研究的前面,监察体制改革和国家监察委员会的设立直接触及到这个核心问题,与之前的司法改革不同,监察体制改革将涉及到“八二宪法”体制的重大变革,并且这一体制变革有别于“八二宪法”的四次修改,不仅因为这次变革将涉及到“八二宪法”第三章“国家机构”的重构,更重要的是这将是“党的领导与人民当家做主辩证统一”的法人结构化的一次重要尝试,将部分弥合绝对宪法与宪法律之间的分离,因此可能引发“八二宪法”体制的重塑。

三 监察委员会的宪制意义

在有关监察委员会的讨论中,学者们大多指出将来会修改宪法,设立由全国人民代表大会选举产生的国家监察委员会,变“一府两院”为“一府一委两院”。但如果进一步深入讨论,“一委”因其“合署办公”,有别于“一府两院”,其党与国一体化的特殊性质具有重要的宪制意义。

在“八二宪法”体制下,全国人民代表大会由民主选举产生,对人民负责,受人民监督,是最高国家权力机关,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。但在宪法第三章“国家机构”中,有两个国家机构比较特殊,一个是国家主席,另一个是中央军事委员会,它们不属于国家行政机关、审判机关和检察机关。^[15]国家主席由全国人民代表大会选举产生,但并不对全国人民代表大会及其常务委员会负责和报告工作,这或许是因为在传统的理论中,国家主席与全国人民代表大会常务委员会共同履行国家元首职责,^[16]国家元首是国家的象征和代表,不应对其他机构负责和报告工作。全国人民代表大会选举中央军事委员会主席,根据中央军事委员会主席的提名,决定中央军事委员会其他组成人员的人选。但宪法规定中比较特别的地方在于,中央军事委员会主席而非中央军事委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责,但并不报告工作。为什么是主席负责而非委员会负责,或许跟委员会特殊的军事性质有关。此外,宪法中也没有明确规定国家主席和中央军事委员会主席受全国人民代表大会的监督。

除了上述宪法的特殊规定之外,国家主席和中央军事委员会的特别之处还在于,这两个机构都是党和国家一体化的,虽然它们形成的方式完全不同。早在1980年,邓小平在《党和国家领导制度的改革》这篇讲话中就已经为“八二宪法”的制定提出了指导原则,这篇讲话的核心是“权力不宜过分集中”、“兼职、副职不宜过多”、“着手解决党政不分、以党代政的问题”,邓小平明确指出:“关于不允许权力过分集中的原则,也将在宪法上表现

[15] 国家主席的权力(元首权)和军事权是否属于行政权值得探讨,但无论其权力属性如何,国家主席和中央军事委员会都不属于通常所谓的“行政机关”。

[16] “五四宪法”制定时,关于是否设立国家主席、国家主席是否是国家元首以及国家主席与全国人民代表大会的关系等问题,曾发生激烈争论。刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指明:“适应我国的实际情况,并根据中华人民共和国成立以来建设最高国家权力机关的经验,我们的国家元首职权由全国人民代表大会所选出的全国人民代表大会常务委员会和中华人民共和国主席结合起来行使。我们的国家元首是集体的国家元首。”这一论断成为中国国家元首制的正统说法。具体讨论参见翟志勇:《国家主席、元首制与宪法危机》,《中外法学》2015年第2期,第349-366页。

出来。”^[17]因此,“八二宪法”制定之初实际上是分权体制,党政军的一把手要分开,表现为党的总书记、国家主席、国务院总理、中央军事委员会主席分别由不同的人担任,但经过二十世纪八十年代末两次接班人选择失败后,宪法实践中逐步演化出“三位一体”的最高领导人体制,即党的总书记、国家主席、中央军委主席由同一人担任。但由于“八二宪法”中国国家主席是虚位设置,“三位一体”的最高领导人对内政和外交并无制度上的权力。2004年修改宪法,规定国家主席“进行国事活动”,事实上赋予国家主席外交权。^[18]除此之外,通过中央经济工作领导小组、中央外事工作领导小组特别是十八届三中全会后成立的一系列小组,“三位一体”的最高领导人事实上主导着中国的内政和外交,国务院成为具体政策的执行机构,而根据“八二宪法”的规定,国务院对全国人民代表大会及其常务委员会负责和报告工作,而非对国家主席负责和报告工作,“八二宪法”已然发生了一定程度的结构性变迁。^[19]

“三位一体”的最高领导人体制是实践中逐步形成的宪法惯例,未来是否会成为正式的宪法体制,仍有待观望。而中央军事委员会自设立之日起就是中国共产党中央军事委员会和中华人民共和国中央军事委员会合署办公,两者合二为一,也就是说党和国家一体化,做出这样的安排主要源于历史教训。“五四宪法”规定国家主席统帅全国武装力量,同时中国共产党内中央军事委员会统帅全国武装力量,当国家主席和中国共产党中央军事委员会主席由同一人担任时,两者相安无事,但由不同人担任时,就形成了所谓的两个司令部。毛泽东卸任国家主席后就出现了这种情况,根据宪法规定,国家主席刘少奇统帅全国武装力量,根据中国共产党的传统,中国共产党中央军事委员会主席毛泽东统帅全国武装力量。“七五宪法”和“七八宪法”废除了国家主席,直接规定“中国共产党中央军事委员会主席统帅全国武装力量”(第十五条第二款)。“八二宪法”制定时吸取历史教训,采取合署办公的模式,“一套人马两块牌子”,算是暂时化解了这一宪制危机。中央军事委员会的组成人员先由中国共产党中央委员会决定,再经全国人民代表大会选举和决定。党的总书记/国家主席担任中央军事委员会主席已经称为宪法惯例。

花费如此多的笔墨做上述铺垫,目的是为了指出,《宪法》第三章“国家机构”中的中央国家机构实际上有两种不同的类型:一类是党和国家一体化的国家主席和中央军事委员会,虽然由全国人民代表大会选举产生,但并不对其负责和报告工作,也不受其监督;另一类是国务院、最高人民法院和最高人民检察院,由全国人民代表大会选举产生,对其负责并报告工作,受其监督。^[20]而即将成立的国家监察委员会同时兼具这两类国家机构的

[17] 参见《邓小平文选》(第二卷),人民出版社2002年版,第321、339页。

[18] 王兆国在《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明》中指出:“作这样的规定,主要的考虑是:当今世界,元首外交是国际交往中的一种重要形式,需要在宪法中对此留有空间。”更详细的分析参见江登琴:《规范与现实之间:自1982年宪法以来国家主席制度的发展》,载《中国宪法年刊》(2011),法律出版社2013年版。

[19] 参见翟志勇:《小组政治与“三位一体”的最高领导人体制》,载许章润、屠凯、李一达主编:《国家建构与法律文明》,法律出版社2016年版,第470-487页。

[20] 宪法只规定最高人民法院和最高人民检察院对全国人民代表大会及其常务委员会负责,并未规定报告工作。《人民法院组织法》规定“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作”(第十七条),《人民检察院组织法》规定“最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作”(第十条),两部组织法都是1979年制定的,均规定“报告工作”,但“八二宪法”中却没有规定,不知原因所在。

某些特性,按照《方案》和《决定》中的原则性规定,国家监察委员会因其合署办公而是党和国家一体化的,同时国家监察委员会由全国人民代表大会选举产生,对其负责受其监督。虽然没有提“报告工作”,但按照最高人民法院和最高人民检察院在全国人民代表大会上做工作报告的惯例,将来国家监察委员会应该也会向全国人民代表大会做工作报告,报告工作是监察委员会受全国人民代表大会监督的一种方式。监察委员会这样一种特殊的性质,具有什么宪制意义呢?

前文已经指出,“八二宪法”体制的核心问题是“党的领导与人民当家做主的辩证统一”只是一项政治原则,尚未落实为具体的法权关系,合署办公的监察委员会的设立则在一定程度上将这种政治关系法律化。监察委员会的监察权无论定性为行政权还是定性为一种新的权力类型,最终的来源均是人民的授权。《宪法》第三条第二款规定:“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。”第三条第三款规定:“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。”这里存在着一个权力赋予与监督的链条:人民—人民代表大会—行政机关、审判机关、检察机关。将来的监察机关将与此处的行政、审判、检察机关并列,因此监察委员会的监察权最终来源于人民,对人民负责受人民监督。人民将权力赋予国家机关后,如何来监督国家机关及其工作人员是否恰当地行使权力呢?《宪法》第四十一条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”抽象的人民的监督权在这里被具体化为公民的批评、建议、申诉、控告、检举权,在现行的制度框架内,信访、纪检、巡视、行政监察、检察、行政诉讼等制度为人民行使监督权提供了制度通道,国家监察体制改革则试图为人民行使监督权建立更为集中统一、权威高效的机制,监察委员会的权力基础是人民的监督权,人民授权监察委员会来集中统一行使。因此监察委员会具有双重性质,既是人民赋权的国家权力机关,又是人民赋权监察国家权力机关工作人员的国家权力机关。

监察委员会的权力来源是人民的赋权,但又要坚持党的统一领导,因此可以从三个层面来理解监察委员会设立所带来的“党的领导与人民当家做主的辩证统一”这一政治原则的法律化:第一,监察委员会与被监察对象即“所有行使公权力的公职人员”之间的关系将法律化,原来党的纪律监察委员会与党员之间的关系是党内关系,党的纪律检查委员会与国家公职人员之间的关系是政治关系,将来会转变为国家监察机关与被监察对象之间的法律关系,相应的监察手段也应该通过《国家监察法》或相关法律具体化,比如“双规”可能会改为留置,并对留置的时间和措施等加以具体明确的法律规定,赋予当事人寻求法律救济的途径。第二,监察委员会与其业务上有关联的其他国家机关之间的关系将法律化,其中主要是与检察院之间的关系,监察委员会设立后,检察院的职权将受到极大冲击,检察院对职务犯罪的自侦权将转隶监察委员会。监察委员会与检察院之间的关系是调查/侦查与审查起诉的关系,将会受到《刑事诉讼法》和《国家监察法》的调整。第三,监察委员会与产生和监督它的人民代表大会之间的关系将法律化,党的纪律监察委员会是党内机关,不受国家权力机关的监督,而监察委员会是由人民代表大会产生的,对其负责受

其监督,将来应该完善法律,明确人民代表大会及其常委会监督监察委员会的具体途径,比如赋予人大及其常委会质询权。监察委员会可以监察行使公权力的人大代表,但人民代表大会作为国家权力机关,必须有监督和制约监察委员会的权力和途径。党和国家的治理体系包括依规治党和依法治国两个方面,监察体制改革使得依规治党纳入到依法治国的轨道上,在原来党政合一的纪检监察体制中,政府的监察机关被吸纳到党的纪检机关中,而监察委员会的设立,使党的纪检机关将被吸纳到国家监察机关中,政治关系将转变为法律关系。

回溯一下“八二宪法”制定以来的变迁史,考虑到中央军事委员会的特殊性质,考虑到“三位一体”最高领导人体制的逐步形成,考虑到小组治理在事实上重塑了“八二宪法”体制下内政和外交权力格局及其对国务院地位的影响,考虑到国家监察委员会合署办公的性质及其对检察体制的冲击,或许可以做一个大胆的预测,“八二宪法”体制已然发生一定程度上的权力结构变迁。监察委员会的设立则昭示着未来变迁的方向,也就是说“党的领导与人民当家做主的辩证统一”将进一步法权结构化。这一变迁的积极意义在于,党的领导将逐步被法权化,纳入到宪制结构中,从而使“党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一”不再仅仅是一种政治宣示和政治原则,而成为一种宪制结构,并为宪制结构的进一步演进打下基础。监察委员会的设立是一次重要的尝试,其宪制意义值得认真对待。

四 结语

我国社会主义宪法的重要传统之一是历史主义,一方面,宪法序言均以历史叙事起笔,从历史发展脉络中汲取合法性资源,将主权者的决断建立在对历史的理性认知上;另一方面,宪法本身的更迭也标识着每部宪法的时间属性。《共同纲领》具有临时性,“五四宪法”具有过渡性,“七五宪法”、“七八宪法”具有阶段性,“八二宪法”则以序言中“我国将长期处于社会主义初级阶段”标示着自己“遥遥有期”的时间属性,以至于“八二宪法”也被视为“过渡政体下的临时宪法”。^[21] 社会主义宪法的历史主义传统意味着宪法都是阶段性产物,旨在完成阶段性任务,实现阶段性目标,但作为阶段性产物的宪法却又总是有一个普遍性的指向,指向某种完满恒定的状态。也就是说,社会主义宪法的历史主义传统意味着宪法是不断向前发展的,这种不断自我更新的内在要求是社会主义宪法的生命力所在。

如上所述,“八二宪法”体制的核心是“党的领导、人民当家做主与依法治国的辩证统一”,这一复合结构本身就是历史演进的产物,至少直到1999年修宪,依法治国原则才加入到这一复合结构之中。如果将这个“三统一”的复合结构称之为“八二宪法”的主权机构,那么,这是一个“时间化的主权结构”,“党的领导与人民当家做主的辩证统一,只有在一个历史进化过程中才是可理解的,犹如家长与孩子的关系只能在一种成长的眼光下才能真正被理解、被证明一样”。^[22] 而在当下这个历史时段,“党的领导与人民当家做主的辩证统一”已然纳入到依法治国这一历史轨道,也就是说“辩证统一”处在不断法权化的历史时点上,监察体制改革和监察委员会的设立提供了可供检验的宪制实践,激发我们去

[21] 许章润:《过渡政体下的临时宪法》,《战略与管理》(内部版)2012年第3/4期,第6、7页。

[22] 周林刚:《中国宪法序言正当化修辞的时间意识》,《中外法学》2016年第3期,第589页。

思考此种政治关系法权化的宪制可能性及其方案。

政治关系法权化使得“八二宪法”演进到一个新的发展阶段,但这样一个新的阶段依然只不过是社会主义宪法演进的某个特定历史时段,“党的领导、人民当家作主与依法治国的辩证统一”在经历过法权化的历练之后,必然要走向一个新的历史阶段,“以带点乌托邦色彩的语言来说,假如人民在历史中历经锤炼而具有了党一样的认识能力,那么党对人民的领导与人民的自我治理就直接同一了”。^[23]到了那个时候,“辩证统一”才会得到真正的统一。监察体制改革和监察委员会的设立,在社会主义宪法演进史上,或许标志着一个新时期的开始。

[**Abstract**] The reform of the supervisory system in China is a major political reform that involves the amendment of the 1982 Constitution and may lead to the reshaping of the constitutional system. The core political principle of the current constitutional system in China, which is based on the 1982 Constitution, is the organic unity of CPC's leadership, popular sovereignty and the rule of law. However, this core political principle is not fully legalized in the Constitution, which is the constitutional background and foundation of the reform of the supervisory system. The central state institutions provided for in Chapter III of the 1982 Constitution can be divided into two categories: one consists of the President of the State and the Central Military Commission, which are both Party institutions and state institutions. They are elected by the National People's Congress (NPC), but not responsible or report their work to the NPC. The other one consists of the State Council, the Supreme People's Court and the Supreme People's Procuratorate, which are state institutions but not Party institutions. They are elected by the NPC, and responsible and reports their work to the NPC. The Commission for Discipline Inspection and the Supervisory Commission are one government body with two names, so the Supervisory Commission has the dual attributes of both a CPC organ and a state organ. The Supervisory power of the Commission ultimately comes from the empowerment by the people. The Commission is responsible and reports its work to the NPC, but at the same time it is under the Party's leadership. Therefore, the establishment of the Supervisory Commission has to a certain extent legalized the political principle of the organic unity of CPC's leadership, popular sovereignty and the rule of law.

(责任编辑:田 夫)

[23] 周林刚:《中国宪法序言正当化修辞的时间意识》,《中外法学》2016 年第 3 期,第 589 页。