

宪法上监督条款的类型化分析

刘练军

内容提要:我国宪法文本中形式意义上的监督条款有第3条等共十二条,实质意义上的监督条款有第41条等共两条。从其历史生成上看,宪法上的监督条款可以划分为三类:继受宪制传统的、汲取历史经验的和创新宪法权力架构的。从其规范性质上看,宪法上的监督条款可以划分为三类:作为权利规范的、作为义务规范的和作为权力规范的。从其价值目标上看,宪法上的监督条款可以划分为四类:承载人民民主、实现人权保障、促进经济发展和维护法治秩序。由宪法上的监督条款所建构的种种监督制度,共同形成国家监督体系,其宪制功能可以概括为三个方面:捍卫宪法尊严、塑造权力制约机制及提升国家治理能力。“监督”堪称是一把开启我国宪法之门的钥匙。正确认识国家机关之间的监督关系,才能全面透视宪法创制的国家机关的内部构造。对宪法上的监督条款作类型化分析,有助于准确把握其宪制价值,并深刻理解我国社会主义宪法制度的特色。

关键词:宪法 监督条款 规范性质 价值目标 宪制功能

刘练军,东南大学法学院教授。

“监督”一词在我国宪法上总共出现了十七次,是我国宪法上名副其实的高频词。它们分布于《宪法》第3条等十二个宪法规范条款中。此外,还有些宪法条款尽管文本中未见“监督”之词,但实质上表达的是“监督”之意。这些有关监督的规范条款创设了一系列宪法上的监督制度,为“法治国家、法治政府、法治社会”建设提供了不可或缺的制度保障。诚然,对于我国宪法上的监督条款,法学界给予了高度关注,相关研究文献可谓俯拾皆是,不过基本上都是针对某一个或几个监督条款所展开的单一性研究,从整体出发对所有监督条款作类型化的宏观分析则较为鲜见,留有“稗贩”“破碎”之缺憾。职是之故,本文拟从整体上检视我国宪法上的所有监督条款,对之予以类型化分析,希冀对于全面把握宪法上的监督规范的宪制价值及深刻理解中国特色社会主义宪法制度有所裨益。

一 宪法上监督条款的形式与实质分类

若从整体视角对我国宪法上的监督条款展开类型化分析,就不能对宪法文本中监督条款作单纯形式意义的限定,而应当把那些实质意义上的宪法监督规范亦纳入分析范畴,否则,不足以充分彰显本文的整体性。故此,不但所有形式意义上的监督规范,而且所有实质意义上的监督规范,都属于本文所讨论的宪法上的监督条款。

(一) 宪法文本中形式意义上的监督条款

当一个宪法条款中含有“监督”一词时,不管该词在宪法文本中的语法构造地位及法律规范意义如何,它都是本文所说的形式意义上的监督条款。质言之,形式意义上的监督条款的判决标准是形式性的,只要宪法条款中有“监督”一词即符合要求。准此以观,我国宪法文本中形式意义上的监督条款共有十二条,其中,《宪法》第 3 条、第 11 条和第 27 条属于宪法“总纲”条款,第 62 条、第 67 条、第 77 条、第 91 条、第 102 条、第 104 条、第 109 条、第 132 条、第 134 条属于宪法“国家机构”条款。

第 3 条第 2 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”,此等规定乃是人民主权原则的宪法文本表达。^[1]而第 77 条、第 102 条等规定则是第 3 条第 2 款内容的具体化。第 27 条第 2 款规定“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务”。一切国家机关和国家工作人员之所以必须接受人民的监督,概因我国是人民主权国家,一切权力属于人民。

第 3 条第 3 款规定“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”,此等规定表征着人民代表大会在我国属于唯一真正的国家权力机关,人民代表大会的“国家权力母体”地位由此得到印证。第 67 条和第 104 条有关人大常委会监督职权之规定,乃是第 3 条第 3 款内容的具体化。众所周知,全国人大及地方各级人大并非常设的国家权力机关,所以国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关受人大监督,更多的是表现为常设的各级人大常委会对它们的工作实施监督。

第 91 条规定“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督。审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”,第 109 条规定县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。这是我国宪法上的两个审计监督条款。与其他形式意义上的监督条款相比,此两条最大的特点在于不但有“监督”一词,而且出现了“监督权”这个概念。在整部宪法中,监督权仅仅在此两个条款中各出现一次,其宪制意义颇堪研究。

第 132 条第 2 款规定上下级人民法院之间是监督与被监督的关系,这是社会主义司法制度的一项重要特征。第 134 条规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督

[1] 参见刘练军:《人民主权理论的思想史叙事》,《政法论坛》2020 年第 3 期,第 12-15 页。

机关”,此乃人民检察院的宪法定位条款。设置专门的法律监督机关,堪称我国社会主义宪法的一项鲜明特色。

在所有形式意义上的监督条款中,最容易被忽视的恐怕非第11条第2款第2句莫属。它是唯一一条有关经济监督的宪法规定。国家对非公有制经济开展监督的第一步,是制定可行的有关非公有制经济监督的法律及法规,以规范非公有制经济的运行。

在国家监督体系中,对宪法实施的监督无疑是分量最重的。第62条规定全国人民代表大会行使的职权之一是“监督宪法的实施”,第67条规定全国人民代表大会常务委员会行使的职权之一是“解释宪法,监督宪法的实施”。如此双重授权,盖因强化宪法实施的需要。除全国人大在会议期间发挥宪法监督功能外,更需要全国人大常委会经常性地开展宪法实施方面的监督工作。唯有如此,方可实现全国人大宪法实施监督工作的“闭环”。

除以上十二条形式意义上的监督条款外,宪法还有两个实质意义上的监督条款。所谓实质意义上的监督条款,意指宪法条款文本中并未出现“监督”一词,但其规范内涵则指向监督,没有监督之名但行监督之实。

(二)《宪法》第41条:实质意义上的公民监督条款

我国宪法“公民的基本权利和义务”一章中有个实质意义上的监督条款,它就是备受关注的第41条。尽管这条自始至终都未出现“监督”一词,甚至连“监”字和“督”字的踪影都不见,但公民对国家机关及其工作人员的批评、建议、申诉、控告、检举等行为,既是出于监督国家机关及其工作人员的需要,又是对之切实予以监督的不同方式。所以,当下宪法学界普遍将该等条款定性为宪法上的公民监督权条款。^[2]

环顾全球,像我国《宪法》第41条这样赋予公民监督权的情形委实凤毛麟角。当今世界其他国家的宪法一般只是赋予公民言论、出版等表达自由权,而甚少在表达自由权之外另赋予公民监督权。因此,林来梵教授指出,第41条所规定的监督权“体现了我国宪法的一种豪迈的权利理念”,并认为此举“值得赞许”。^[3]确实,作为实质意义上的监督条款,第41条乃是以“权利”的名义承认并保障公民的国家主人地位,具有不容忽视的宪制价值。

(三)《宪法》第127条:实质意义上的监委监督条款

2018年我国宪法迎来了它的第五次修订,在宪法“国家机构”一章中增加一节“监察委员会”。此前人大之下“一府两院”的国家机构布局,被修正为人大之下“一府一委两院”。第127条规定“监察委员会依照法律规定独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。监察委员会所行使的监察权与监督权(作为权力的监督权,而不是作为权利的监督权)只有一字之差,在内涵上监察权与监督权之间可能有细微差别,但两者更有暗合雷同之处。是故,第127条同样可以视为实质意义上的监督条款。

[2] 参见《宪法学》编写组:《宪法学》,高等教育出版社2020年版,第218页;林来梵著:《宪法学讲义》,清华大学出版社2018年版,第421-422页。

[3] 林来梵著:《从宪法规范到规范宪法——规范宪法学的一种前言》,商务印书馆2017年版,第157页。

《监察法》第 1 条规定“为了深化国家监察体制改革,加强对所有行使公权力的公职人员的监督,实现国家监察全面覆盖,深入开展反腐败工作,推进国家治理体系和治理能力现代化,根据宪法,制定本法”,第 11 条规定“监察委员会依照本法和有关法律规定履行监督、调查、处置职责”。此等规定揭示,监委乃是为“监督”而组建的,监督权乃是它首要的职权,调查权与处置权本质上都是监督权的实施手段和实施后果。党的十九大报告揭示:深化国家监察体制改革,将试点工作在全国推开,组建国家、省、市、县监察委员会,目的就在于“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系”。^[4]“监察的首要职责是监督。”^[5]凡此种种,足资证明监委监察权其实就是一种监督权。

概言之,修宪者诚然在宪法文本中采用的是“监察权”这个名称,但这不妨碍将监察权解释为一种监督权。无论如何,监督都是监委的一项重要职责和使命,将《宪法》第 127 条认定为实质意义上的监督条款,料无疑义。

二 宪法上监督条款的历史生成类型

追溯宪法条款的文本形成史,乃是探究宪法规范意义的一种基本方法。宪法条款在政治社会中的存在其实就是一种历史的存在。哲学家雅斯贝斯说:“我们生活在历史认识的伟大传承之中。”^[6]从文本生成历史的视角,对宪法上的监督条款予以类型化的分析,有助于寻觅我国宪制中所蕴含的监督文化之传承。回眸上述监督条款的文本生成历史,可以将其划分为以下三种类型。

(一) 继受宪制传统的监督条款

尽管自清末第一部宪法性文件《钦定宪法大纲》(光绪三十四年,1908 年)颁布以来,我国先后制定了十余部宪法,但 1949 年之前的历部宪法与现行宪法并不是同一种类型的宪法。因而,我国制宪传统的时间起点,应该是制定中华人民共和国第一部宪法的 1954 年。当然,此前的 1934 年《中华苏维埃共和国宪法大纲》、1946 年《陕甘宁边区宪法原则》和 1949 年《中国人民政治协商会议共同纲领》,为 1954 年宪法的制定提供了一定的历史经验,也可以把它们纳入制宪传统的视野,将其视为我国宪制传统的发源性文献。

总括而言,在形式意义上的监督条款中,《宪法》第 11 条、第 27 条第 2 款、第 62 条、第 67 条第 6 项、第 77 条、第 102 条和第 132 条,属于典型继受宪制传统型的。

第 11 条对非公有制经济实行监督之规定,实质上是由社会主义公有制经济在国家经济中占主导地位决定的。1949 年后资本主义工商业、私营企业、个体经济等非公有制经济在国家经济中处于从属地位,国家对它的经营予以监督,实乃维护公有制经济主体地位的必然要求。《共同纲领》第 39 条规定“依法营业的私人金融事业,应受国家的监督和指导”,“五四宪法”第 10 条规定通过工人群众的监督,以限制资本主义工商业不利于国计

[4] 习近平著:《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社 2020 年版,第 53 页。

[5] 中共中央纪律检查委员会法规室、中华人民共和国国家监察委员会法规室编:《〈中华人民共和国监察法〉释义》,中国方正出版社 2018 年版,第 70 页。

[6] [德]卡尔·雅斯贝斯著:《历史的起源与目标》,李夏菲译,漓江出版社 2019 年版,第 365 页。

民生的消极作用。如今我国已经走上了社会主义市场经济的康庄大道,对于非公有制经济,现行宪法的规定与《共同纲领》、“五四宪法”当然不可相提并论,但对非公有制经济实施监督的原则立场岿然不动。对于《共同纲领》第39条和“五四宪法”第10条形成的经济宪制传统,现行宪法第11条有改革但更有继承。

“五四宪法”第17条规定一切国家机关必须接受群众的监督,此条是党的群众路线的宪法规范表达。现行宪法第27条第2款中有关国家机关及其工作人员接受人民监督之规定,从制宪传统上看,直接源于“五四宪法”第17条。当然,它也是党的群众路线在现行宪法上的映现,更是人民主权施加于国家机关及其工作人员的基本义务。

“五四宪法”第27条赋予全国人大“监督宪法的实施”的职权,现行宪法第62条沿袭了此规定。“五四宪法”第31条规定全国人大常委会“监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作”,而现行宪法第67条第6项适时把监督的对象扩大到了中央军事委员会、国家监察委员会。“五四宪法”第38条规定“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督”,第61条对省、直辖市、县、设区的市、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人大代表作了类似规定。不言而喻,现行宪法第77条和第102条基本上是照搬了“五四宪法”的此等规定。现行宪法第132条亦是复制“五四宪法”第79条。

现行宪法能够直接从“五四宪法”中蹈袭上述诸多有关监督之条款,概因“五四宪法”乃是我国现代宪制秩序的奠基之作。与“五四宪法”相比,现行宪法固然有诸多与时俱进之处,但国家的宪制原则和精神未变。“五四宪法”创立的人民民主专政国体、人民代表大会政体和民主集中制的国家机构运行原理,乃是我国宪制的根本理念与传统精髓,现行宪法对此是明文继受并奉行不悖。

(二)汲取历史经验的监督条款

现行宪法是一部“符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法”,^[7]其成功的秘籍在于总结了“五四宪法”和“七八宪法”实施过程中的历史经验。现行宪法第3条、第41条、第67条第1项、第91条、第104条、第109条和第134条等监督条款,就是充分汲取过去宪法实施历史经验教训的产物。

第3条第2款规定人大“对人民负责,受人民监督”、第3款规定各个国家机关由人大产生,对它负责,受它监督,都是“五四宪法”和“七八宪法”所没有的。制定现行宪法时新增此等监督条款规定,旨在加强人民民主,即强化“以人民民主为基础的人民民主专政、民主集中制”。^[8]

在加强人民民主方面,现行宪法还有更多的举措,其中最具有代表性的是增强了人大常委会的权力。一是,授权全国人大常委会“监督宪法实施”。在“五四宪法”和“七八宪法”中,此项职权仅仅授予了全国人大。二是,授权县级以上地方各级人大常委会“监督本级人民政府、监察委员会和人民检察院的工作”,补强了地方各级人大常委会的监督职权。“五四宪法”只设置了全国人大常委会,而没有为地方各级人大设立常委会。1979年

[7] 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》,《人民日报》2012年12月5日第2版。

[8] 《胡乔木文集(第二卷)》,人民出版社2012年版,第523页。

修正“七八宪法”时才为地方人大设立了常委会,但并未同时授予地方人大常委会此等监督职权。无论从发扬地方人民民主,还是从提升地方人大各项工作的效能上看,地方人大都应设立具有宪法地位的常委会。

第 91 条和第 109 条规定了审计机关和审计监督,相比于“五四宪法”和“七八宪法”,此等规定都是簇新的。现行宪法创设审计机关,对国务院各部门和地方各级人民政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,实行审计监督,为的是堵塞财政财务工作中的各种漏洞,防范国家预决算和企事业组织的财务收支偏离合法合理之轨道。现行宪法创设了一种新型宪法权力——审计监督权,这与过去财政财务工作有法不依或执法不严的历史教训密不可分。

第 134 条把人民检察院定性为“国家的法律监督机关”,这也是“法律监督机关”第一次入宪。“五四宪法”仅仅规定了人民检察院行使检察权,关于人民检察院作为国家机关的宪法定位问题,制宪者沉默以对。现行宪法对此问题予以明确,将检察院定位为法律监督机关,此乃中华人民共和国宪法史上的创新之作。^[9] 过去检察院宪法定位不清的历史教训堪称此等创新的重要推手。众所周知,创设检察机关的理论来自革命导师列宁,^[10] 域外绝大多数国家宪法都未创制独立的检察机关及检察权。所以,当年宪法修改委员会内部甚至有人主张撤销检察院建制,最终由于彭真的坚决抵制而得以保留下来。^[11] 法律监督机关的宪法定位条款,无疑赋予了检察院新的政治生命,使之在维护宪法尊严和法制统一方面扮演着无可替代的角色。

“五四宪法”第 97 条规定“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家机关工作人员,有向各级国家机关提出书面控告或者口头控告的权利。由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有取得赔偿的权利”。“七八宪法”第 55 条继受了此规定,并新增了一项内容,即“对这种控告和申诉,任何人不得压制和打击报复”。现行宪法第 41 条则在“七八宪法”基础上又增加了“有提出批评和建议的权利”“有关机关必须查清事实,负责处理”等新内容,大大丰富了公民监督权的内涵。毫无疑问,20 世纪 60、70 年代监督权保障不力的经验与教训,乃是该等监督条款得以完善的历史原因。

(三) 创新权力架构的监督条款

与对检察院的定位创新相比,现行宪法第 127 条创制的监察权显著改变了我国的宪法权力结构,堪称我国制宪史上影响最为深远的创新。

监察权入宪是国家监察体制改革的结果。国家监察体制改革的背景是:一方面,国家公权力腐败发展到触目惊心的程度,“社保基金、扶贫资金、惠民资金等关系千家万户切身利益,历来贪污挪用这种钱要罪加一等,也有人敢下手”;^[12] 另一方面,国家反腐败力量

[9] 参见田夫:《论“八二宪法”对检察院的“双重界定”及其意义》,《东方法学》2013 年第 6 期,第 152 页。

[10] 参见王建国:《列宁检察权思想的中国化及其当代价值研究》,《河北法学》2013 年第 10 期,第 2-12 页;田夫:《什么是法律监督机关》,《政法论坛》2012 年第 3 期,第 42-44 页。

[11] 参见许崇德著:《中华人民共和国宪法史(下卷)》,福建人民出版社 2005 年版,第 527 页。

[12] 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编:《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社 2015 年版,第 43 页。

分散,党的纪律检查机关、行政监察机关和检察机关分别在各自的管辖领域反腐,彼此孤立有余、协力不足,反腐效果有负众望。有鉴于此,党中央决定把反腐败资源集中起来,设立新的国家专责反腐机关监察委员会,使之与党内反腐机关纪委合署办公,把执法和执纪贯通起来,攥指成拳,形成合力。^[13] 质言之,第 127 条创设了一种新的廉政型宪法权力,属于创新国家权力结构的宪法监督条款。

三 宪法上监督条款的规范性质类型

关于宪法规范的性质类型,宪法学教科书一般把它们划分为确认性规范、权利性规范、义务性规范、禁止性规范和程序性规范等。^[14] 不过,法律的核心概念应该是权利(right)、义务(duty)与权力(power),法律规范所要处理的主要是权利关系、义务关系与权力关系。^[15] 是故,从其规范性质上看,把宪法规范分为权利规范、义务规范和权力规范,不失为一种更契合法学学术传统的划分方法。以此为标准,我国宪法上的监督条款同样可以分为这样三种类型。

(一) 作为权利规范的监督条款

在所有形式意义和实质意义的监督条款中,作为权利规范而存在的并不多,只有三个条款,即《宪法》第 3 条第 2 款、第 27 条第 2 款和第 41 条。

第 3 条第 2 款规定全国人大和地方各级人大对人民负责,受人民监督。在宪法学上,此等规范具有双重含义:一方面,它为全国人大和地方各级人大设定了义务,即全国人大和地方各级人大有接受人民监督的义务,不得以任何理由排斥或逃避人民的监督;另一方面,它也是赋权规范,即赋予人民监督全国人大和地方各级人大的权利。如果人民不享有此等监督权,那所谓“受人民监督”也就是一个毫无意义的“名义”规范了。因此,此等条款要成为有实质意义的宪法规范,就必须是一种作为权利规范的监督条款。

同理,第 27 条第 2 款有关一切国家机关和国家工作人员必须“接受人民的监督”之规定,也具有权利规范的属性,即赋予人民监督国家机关及其工作人员的权利,从而使他们成为人民的“勤务员”,并“总是在公众监督之下进行工作”。^[16] 在宪法学上,第 27 条第 2 款规定必须涵摄着权利性规范价值,否则,它就是一种规范失效的条款。毕竟,一旦人民丧失监督的权利,所谓国家机关及其工作人员接受人民监督也就无从说起。

第 41 条是第 27 条第 2 款规范内涵的进一步展开。第 41 条第 1 款赋予公民对于任何国家机关和国家工作人员提出批评和建议的权利;对任何国家机关和国家工作人员的

[13] 参见李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明——二〇一八年三月十三日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,《人民日报》2018 年 3 月 14 日第 5 版。

[14] 参见周叶中主编:《宪法》,高等教育出版社 2020 年版,第 122-124 页;胡锦涛、韩大元著:《中国宪法》,法律出版社 2018 年版,第 102-103 页。

[15] See Wesley Newcomb Hohfeld, Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, 26 *The Yale Law Journal* 710, 711-713 (1917); Peter Jaffey, Hohfeld's Power-Liability/Right-Duty Distinction in the Law of Restitution, 17 *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 295, 313 (2004).

[16] 《马克思恩格斯选集(第三卷)》,人民出版社 2012 年版,第 141 页。

违法失职行为,向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。不管是提出批评和建议的权利,还是提出申诉、控告或者检举的权利,它们都是监督权的具体化形态。因为批评、建议、申诉、控告、检举等等,都是公民在实践中行使监督权的具体方式。而为了保障公民监督权的实现,第 41 条第 2 款还设置了相应的义务性规定,即有关国家机关得履行“必须查清事实,负责处理”的义务,以及任何人都要承担“不得压制和打击报复”的义务。国家机关和第三人积极履行此等义务,公民才能在行使监督权时没有后顾之忧,监督权方可得到充分的享有。

(二)作为义务规范的监督条款

在林林总总的监督条款中,作为义务规范的主要有《宪法》第 3 条第 3 款、第 77 条和第 102 条等。此外,如上所述,第 3 条第 2 款和第 27 条第 2 款,同时也是义务性规范条款,而第 41 条第 2 款亦属于义务性规范,该等条款都具有权利与义务的双重规范属性。

第 3 条第 3 款规定“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”,对此等条款稍作文义解释就可知,它对各个国家机关施加了接受人大监督的宪法义务,这四类国家机关抵制或逃避来自人大的监督,无论何时亦无论以何理由,都是明显的违宪之举,理当追究其相应的违宪责任。

第 77 条和第 102 条都是有关人大代表受监督之规定,其中第 77 条是全国人大代表受原选举单位的监督,第 102 条是省、直辖市、设区的市的人大代表受原选举单位的监督,以及县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人大代表受选民的监督。根据人大代表选举法,全国人大代表和省、直辖市、设区的市的人大代表,都是由下一级人大间接选举产生,只有县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人大代表是由选民直接选举产生。这两个条款都是有关人大代表须受原选举单位或选民监督的义务性规范。既然是义务,那人大代表就不得找各种借口拒绝来自原选举单位或选民的监督。

与其他义务性监督条款不同的是,这两个义务性监督条款还直接赋予原选举单位和选民对人大代表的罢免权。第 77 条第 2 句规定“原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表”,第 102 条第 2 款亦是同类之规定。此等规定说明,人大代表的受监督义务是一种绝对刚性的义务,各级人大代表要时刻接受原选举单位或选民的监督。人大代表负有被人民监督的宪法义务,此乃我国人大制度与西方议会制度的差别之一,亦为我国人大制度优越性的一个表征。

(三)作为权力规范的监督条款

在所有的监督条款中,作为权力规范的宪法条款无疑是最多的,它们是《宪法》第 11 条、第 62 条、第 67 条、第 91 条、第 104 条、第 109 条、第 127 条、第 132 条和第 134 条。

第 11 条第 2 款规定国家对非公有制经济依法实行监督和管理,此条款授予国家对非公有制经济开展监督的权力,它属于国家经济管理权力的一个有机组成部分。当然,对于本条款中的“监督”,宜根据我国宪法发展社会主义市场经济的总体精神作扩大解释,即在坚持公有制主体地位的同时,引导和保护非公有制经济的发展,而不是以监督的名义限制它的发展。毕竟,正如我国宪法序言第 7 段所述“我国将长期处于社会主义初级阶

段”,因而,“以经济建设为中心是兴国之要,发展仍是解决我国所有问题的关键”。^[17] 历史经验证明,没有非公有制经济的繁荣,社会主义市场经济就难以全面发展。对于非公有制经济的监督,应理解为以国家立法的方式保障非公有制经济的平等市场主体地位。总括而言,第 11 条第 2 款规定的非公有制经济监督权,是一项具有特殊内涵的国家权力,它更多的是一种积极保障权力,而非消极制约权力。

第 62 条和第 67 条是授予全国人大及其常委会监督职权的重要条款。它们是人大监督权作为一种宪法权力的规范基础。“在我们国家,有各种形式的监督,人大监督是国家监督中最具有权威性的有法律效力的监督。”^[18] 何以最具有权威性? 盖因人民代表大会制度是我国的根本政治制度,“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民民主是社会主义的生命”。^[19] 在我国,国家的一切权力属于人民,全国人大和地方各级人大都是国家权力机关,国务院、中央军委、国家监委、最高法和最高检都是由全国人大产生,它们都要对全国人大负责,所以,它们受全国人大的监督实乃人大制度的逻辑使然。

与此同时,这两个条款还赋予全国人大及其常委会监督宪法实施的权力。在我国宪法实施主要有两种方式:政治化实施和法律化实施。^[20] 不管何种实施方式,它们都要受到人大的监督,而人大行使此等监督权,旨在强化宪法对所有国家机关及其工作人员的约束力,保障宪法在实践中获得更好的遵守。党的十九大报告提出“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”。合宪性审查乃是最正式且最有实效性的宪法监督方式,全国人大及其常委会能否建立契合中国政治体制的合宪性审查制度,直接攸关到人大监督宪法实施权力的制度化与权威性。

第 104 条授予地方各级人大常委会监督本级地方政府、监委、法院和检察院工作的权力。在内涵和功能方面,此条与第 67 条第 6 项之规定具有同质性,在此不再赘述。唯值得注意的是,2006 年各级人民代表大会常务委员会监督法的颁布,为地方各级人大常委会监督权的行使提供了更为具体的法律规范指引,此乃人大监督职权实现定型化的重要标志。

第 91 条和第 109 条是创设审计监督权的宪法权力条款。审计监督入宪乃是现行宪法在监督制度建构上超越过去历部宪法的又一明证。为了加强国家的审计监督,1994 年就制定了审计法,并先后于 2006 年、2021 年予以修订完善。2021 年修订的“亮点”颇多,如扩展审计监督范围、推进审计全覆盖、优化审计监督手段、规范审计监督行为等。显而易见,以法治的方式加强审计监督,乃是新时代健全党和国家监督体系的重要内容之一。

第 127 条规定的监察权是一种致力于反腐的监督权力。这是一种独立的新型宪法权力,在权力位阶上它与行政权、审判权、检察权完全平等。包括各级人大常委会领导人员及各种工作人员在内的所有国家公职人员,都是监委监督的对象,藉此实现对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖。就监督对象范围而言,监委监督无疑是所有监督中最为

[17] 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中央文献出版社 2017 年版,第 3 页。

[18] 《田纪云文集(民主法制卷)》,中国民主法制出版社 2016 年版,第 132 页。

[19] 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》,《人民日报》2014 年 9 月 6 日第 2 版。

[20] 参见翟国强:《中国宪法实施的双轨制》,《法学研究》2014 年第 3 期,第 82 页。

广泛的一种。

第 132 条是确定上下级法院之间是监督关系的宪法规范。而第 131 条又规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权”，所以，上级法院对下级法院实施监督时，不能以监督的名义干扰其审判权的独立。质言之，上级法院更多的是对下级法院内部行政事务实施监督，而法官违法腐败等问题已有检察院和监委监督。是故，在所有监督规定中，法院的监督权力范围堪称是最为狭窄的。

作为对检察院予以定位的宪法条款，第 134 条中的“监督”在性质上同样只能理解为权力，而不是权利或义务。值得注意的是，本条中的监督一词之前有个限定词“法律”，将法律与监督并置，此乃所有监督条款中唯一特例。在宪法学上，这里的法律一词应该理解为对监督的对象与范围予以限定，即检察院监督的对象应该以各个国家机关的执法行为为限，执法行为之外的其他行为不属于检察院的监督范畴。因此，第 134 条对监督权力的行使范围界定得最为明确。

四 宪法上监督条款的价值目标类型

像其他法律一样，宪法也是价值的代表与展示，^[21]而且是一个国家最权威的价值确认载体。社会主体的多元性决定了宪法所承载的价值一定是多元的，在价值目标上，其监督条款亦是多元化的。从价值目标视角考察，宪法上的监督条款大致划分为以下几种类型。

(一) 承载人民民主的监督条款

民主乃是实现充分合法性(legitimacy)的唯一方式。^[22]没有民主就没有近代化的宪法，因而，民主成为宪法致力于维护的首要价值。《宪法》第 1 条规定我国是人民民主专政的社会主义国家，第 2 条规定我国的一切权力属于人民，此等国体条款足资证明，人民民主是社会主义的本质特性，绝对属于我国社会主义宪法的核心价值。在宪法所有的监督条款中，承载人民民主价值的条款无疑是最多的，它们主要是第 3 条第 2 款、第 3 条第 3 款、第 27 条第 2 款、第 67 条第 6 项、第 77 条、第 102 条和第 104 条等。

以上承载人民民主价值的监督条款，其实都是《宪法》第 2 条规范内涵的展开。该条确认我国的一切权力属于人民，人民行使权力的机关是全国人大和地方各级人大，此乃人民民主核心内涵的宪法规范表达。包括人大在内的所有国家机关都属于人民监督的对象，“人民的眼睛是雪亮的，人民是无所不在的监督力量”。^[23]正是借助这种无时不有、无处不在的人民监督，才保证了人民民主的真实性和有效性，而社会主义民主的优越性亦由此得以彰显。

第 3 条第 2 款规定人大受人民监督，第 77 条和第 102 条规定人大代表受原选举单位和选民的监督。不管是原选举单位监督还是选民监督，都属于人民监督的具体形式，因

[21] See Jacques Ellul, *Law as Representation of Value*, 10 *Natural Law Forum* 54, 56 (1965).

[22] See Petra Dobner, *More Law, Less Democracy? Democracy and Transnational Constitutionalism*, in Petra Dobner and Martin Loughlin ed., *The Twilight of Constitutionalism*, Oxford University Press, 2010, p. 154.

[23] 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 6 日第 2 版。

而,这三个条款在实质内涵上均属人民监督人大的宪法规范。

第3条第3款、第67条第6项和第104条都是人大监督各个国家机关的宪法规范。与此同时,第27条还规定一切国家机关及其工作人员必须接受人民的监督。此条实际上是赋予人民对国家机关及其工作人员直接的监督权。人民之所以拥有如此广泛的监督权,人大之所以能够对由它产生的各个机关实施监督,概因这是人民民主的基本要求及其存在方式。

(二) 实现人权保障的监督条款

像民主一样,人权也是宪法的核心价值追求之一。^[24]“以宪法的形式确认和保障人权,是近现代民主和法治的显著特征。”^[25]监督条款中以人权保障作为其价值目标的,有《宪法》第41条、第62条第2项和第67条第1项等。

第41条赋予公民监督国家机关及其工作人员活动的权利,通说认为它属于公民政治权利范畴,是公民个体主动参与国家治理的重要方式之一。在耶利内克的公民四种地位学说中,监督权是公民在国家面前处于主动地位的一种表现形式。^[26]在现代社会,监督权等公民政治权利对于国家的民主与法治建设愈来愈不可或缺,它既是实现人民民主的一种媒介,也是维护、促进人权与法治的一种手段。第41条的一项重要规范内涵是:“给予按照宪法规定的权利向国家机关和国家工作人员提出批评、控告、检举、申诉的人一个根本的法律上的保障。”^[27]此等“原旨主义”的解释表明,对监督权予以充分保障,乃是修宪者当初不可动摇的原则立场。

第62条第2项和第67条第1项是有关全国人大及其常委会监督宪法实施之规定。本文将此等宪法规范的价值目标定位为人权保障,主要是从宪法自身的性质考量。尽管通常认为宪法是一种为规制(regulate)国家权力的组织及运行的高级法(higher law)规范,^[28]但宪法的这种组织法属性自身并不具有目的性,相反,它是手段性存在,宪法的根本目的是通过有效地组织国家机关以保障人权。在终极意义上,宪法就是人权之法。所以,列宁提出了一个著名论断:“什么是宪法?宪法是一张写着人民权利的纸。”^[29]由此不难推断,监督宪法的实施,就是为了在政治生活实践中,宪法基本权利规范能够产生应有的拘束力,以使宪法之下的所有人均能享有人权不受侵犯的尊严生活。监督宪法上的国家机构规范的有效实施,只是一种手段,其目的在于:使各个国家机关在实践中严格依宪治国,在消极层面自身不去侵犯公民的人权,并在积极层面去救济受到社会与他人侵害的人权。

(三) 促进经济发展的监督条款

《宪法》第11条第2款、第91条和第109条是直接涉及经济领域的监督条款。对社

[24] See Ernest A. Young, *The Constitution Outside the Constitution*, 117 *Yale Law Journal* 408, 417 (2007).

[25] 《法理学》编写组:《法理学》,人民出版社2020年版,第103页。

[26] 参见[德]格奥格·耶利内克著:《主观公法权利体系》,曾韬、赵天书译,中国政法大学出版社2012年版,第79页。

[27] 《胡乔木文集(第二卷)》,人民出版社2012年版,第528页。

[28] See Dieter Grimm, *The Achievement of Constitutionalism and Its Prospects in a Changed World*, in Petra Dobner & Martin Loughlin ed., *The Twilight of Constitutionalism*, Oxford University Press, 2010, p. 9. 我国学者的类似观点参见姜峰:《宪法的结构性与公共审议功能——兼对全能论宪法观的反思》,《中国法律评论》2020年第6期,第98-108页。

[29] 《列宁全集(第12卷)》,人民出版社2017年版,第50页。

会经济制度予以确认并保障,此乃社会主义宪法的一项重要价值,也是它的一个鲜明特征。西方国家的宪法一般很少出现经济条款,它并不试图解决经济问题,如德国基本法就没有直接的经济条款,而是将经济问题“向时代开放”。^[30] 社会主义宪法设有经济条款,源于社会主义国家“最根本任务就是发展生产力,社会主义的优越性归根到底要体现在它的生产力比资本主义发展得更快一些、更高一些,并且在发展生产力的基础上不断改善人民的物质文化生活”。^[31] 在当代中国特色社会主义新时代,中共中央更是提出了“共同富裕”的经济发展目标。为了大力发展生产力和实现共同富裕,在作为国家基础规范的宪法中规定经济制度,实乃势所必然。

在《宪法》第 6 条规定“生产资料的社会主义公有制”、第 15 条规定“实行社会主义市场经济”的基础上,第 11 条确定国家对非公有制经济依法实行监督和管理,第 91 条和第 109 条设立审计机关,以实施审计监督。此等有关经济、金融、财务的监督条款,其内涵所指更多的是积极面向的而非消极面向的,即制宪者设置此等监督条款的主要目的,是为社会主义经济的快速发展保驾护航,避免作为社会主义市场经济重要组成部分的非公有制经济结构畸形、产能过剩,亦防范国家财政金融领域出现违规操作甚至是贪赃枉法。不管是“避免”还是“防范”,都旨在繁荣社会主义市场经济,为此等宪法价值提供基础规范保障。

(四) 维护法治秩序的监督条款

党的十八大报告指出:“法治是治国理政的基本方式。”诚哉斯言。法治是人类社会最富有正当性的治理模式。世界各国制定宪法的重要目的在于实现法治。我国《宪法》第 5 条宣告“依法治国,建设社会主义法治国家”,第 127 条、第 132 条第 2 款和第 134 条的价值目标,就在于建立并捍卫法治秩序。

第 127 条是有关监察委员会独立行使监察权的条款。监察委员会是宪法上专责的反腐败国家机关,监察权是惩治腐败的宪法权力。而公权力腐败直接危害到法治秩序的形成及稳定,对法治秩序的冲击是拔本塞源性的。要使国家法治行稳致远,就不能不严惩腐败。第 127 条授予监委专责的反腐权力,目的在于惩治各种无视法律的滥权与专断行为,以捍卫法治秩序。

第 132 条确认上下级法院之间是监督关系,其价值目标同样是维护法治秩序。众所周知,一个国家的法院是否称职(competent),对该国法治秩序之运行及提升是决定性的。^[32] 在我国,审判独立是指法院作为一个国家机关在行使审判权时不受外部干涉。相对而言,无论是业务能力还是抗拒外部诱惑定力,我国下级法院的法官均有待于进一步加强,因而,赋予上级法院的审判监督权,是保障下级法院法官称职的必要举措,而这亦是维护法治秩序的重要方式之一。毕竟,包括下级法院审判工作在内的司法,乃是国家法治秩

[30] 参见[德]康拉德·黑塞著:《联邦德国宪法纲要》,李辉译,商务印书馆 2007 年版,第 21 页。相关讨论参见刘练军:《基本法的功能性与开放性及其启示——〈联邦德国宪法纲要〉读后》,《北方法学》2010 年第 2 期,第 153-160 页。

[31] 《邓小平文选(第 3 卷)》,人民出版社 1993 年版,第 3、63 页。

[32] See Larry A. DiMatteo, Galyna Mykhailiuk & Nina Mykhailiuk, Advancing the Rule of Law: Creating an Independent and Competent Judiciary, 7 *The Italian Law Journal* 61, 62-66 (2021).

序的最后一道防线。

至于第 134 条就更是至为昭彰的旨在维护法治秩序的监督条款了。该条确定检察院是国家的法律监督机关。何谓法律监督,彭真有非常权威的解释,他说:“思想作风问题,政纪问题,检察院不管;违法的,检察院管。不管谁违法,检察院就可以监督、检察。”^[33]这里的违法主体重点不是公民个人,而主要是指公权力机关,如对公安机关刑事侦查、行政机关行政管理等公权力行为的监督等。关于法律监督,需要将关注的视角从权力行为转向行为内容,将法律监督的目标定位为“法律执行和法律遵守”,并将法律监督的内容限定在“违法行为”上。^[34] 检察机关的法律监督,旨在消除法治秩序建构过程中的种种违法行为,以维护宪法和法律尊严的价值目标。

五 宪法上监督条款的宪制功能类型

监督条款的宪制功能与其价值目标是息息相通的。对宪法条款作功能主义(functionalism)解释,首要的就是聚焦于宪法的目的(constitutional purposes)。^[35] 可以说,监督条款的宪制功能是为其价值目标服务的,其价值目标的实现以其宪制功能之充分发挥为必要条件。结合上述价值目标,宪法上监督条款的宪制功能可按照“总—分”模式予以阐发。

(一) 宪制功能之总论:共同形成国家监督体系

严格来说,宪法上每一个监督条款都足以建构一项独立的监督制度。不过,其中的任何一条要建构起一项真正有效运行的监督制度,都离不开由其他监督条款所形构的监督制度的协作与支持。如公民监督权(一项权利)的行使,往往只是发现和揭露国家机关及其工作人员的违纪违法问题,而不能直接对该问题进行处理(无权力),它需要依赖监委和检察院等国家机关的监督权(一种权力)来实施后续的追责工作。正因为各个监督制度彼此相互依赖,所以它们才能够也应当携手共同组成国家监督制度体系。通过一系列监督条款,制宪者成功形塑了一套宪法上的监督制度体系,此乃我国社会主义宪法的一个重要特征。

从功能主义视角上看,宪法塑造的国家监督制度体系扮演的是裁判员角色,它旨在使各个国家机关及其工作人员始终在宪法和法律的范围内活动,时刻遵循宪法和法律所规定的实体与程序规则,从而使它们的每一次职务行为不但于法有据而且执法必严。各项监督制度的初级目标,都是为了“发展社会主义市场经济,发展社会主义民主,健全社会主义法治”(《宪法》序言第 7 段),其终极目标则在于:“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”(《宪法》序言第 7 段)

而国家监督制度体系的效能如何,带有根本性的判断标准是:社会主义市场经济是否繁荣、社会主义民主是否发达、社会主义法治是否健全。当然,就各个具体的监督制度而言,其宪制功能主要体现在它们各自的监督领域,判断标准具有较为明显的特定性。每一

[33] 《彭真文选》,人民出版社 1991 年版,第 385 页。

[34] 参见门中敬:《法律监督的责任内涵与概念重塑》,《法学评论》2022 年第 6 期,第 9 页。

[35] See John F. Manning, Separation of Powers as Ordinary Interpretation, 124 *Harvard Law Review* 1939, 1950 (2011).

种监督制度都在其各自的监督领域发挥其宪制功能固然重要,但国家监督制度体系的整体宪制功能是否得到充分的施展更为关键。毕竟,前者是局部性的,而后者才是整体性的。与局部对整体的影响相比,整体对局部的作用常常是主导性和决定性的。

(二) 宪制功能之分论:类型化剖析

宪法上不同的监督条款,其宪制功能有或大或小的差异。从其宪制功能维度审视,监督条款大致可以划分为以下三种类型。

1. 捍卫宪法法律尊严的宪制功能

2014 年 10 月,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威,捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严,保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。”除了各级党政机关及其工作人员要自觉遵守宪法法律外,《宪法》第 3 条、第 27 条、第 62 条、第 67 条、第 77 条、第 102 条和第 104 条所创制的人民监督、人大监督等宪法监督制度,乃是最主要的“维护”“捍卫”和“保证”手段。作为国家权力机关的全国人大和地方各级人大,都应当在遵守宪法法律方面起着模范带头作用,而没有任何的特权。第 3 条第 2 款、第 27 条第 2 款、第 77 条和第 102 条规定人民监督各级人大代表,此等人民监督的宪制功能在于:使包括人大及人大代表在内的所有国家机关及其工作人员,更加忠诚地遵守宪法法律,把维护宪法法律的尊严作为其基本使命,以保证党和人民的意志在各个国家机关及其工作人员的一切工作中都得到严格的贯彻落实。

第 3 条第 3 款、第 62 条、第 67 条和第 104 条是有关人大监督的规范条款。此等条款不但授权全国人大及其常委会和地方各级人大常委会监督由其产生的各个国家机关的工作,而且授予全国人大及其常委会监督宪法实施的职责。后者从监督主体上看是人大监督,从监督目的上看则是宪法监督。人大监督的宪制功能,在于敦促各个国家机关依宪行政、依宪用权,在其职务工作中自觉遵守宪法法律,成为自主捍卫宪法法律尊严的标杆与榜样。由于违宪主体主要是各级党政机关,因而人大监督宪法实施(宪法监督),也就是监督各级党政机关是否违反宪法,使之不得有任何超越宪法法律的特权。总之,人大监督的宪制功能,是促使各级党政机关以宪法为根本的活动准则,鞭策它们在履行职务过程中担当维护宪法法律尊严的表率。

2. 形成权力制约机制的宪制功能

身为监督条款的《宪法》第 127 条、第 132 条和第 134 条,其宪制功能是形成权力制约机制。在我国宪法学界,权力制约被广泛认定为一项宪法原则。习近平总书记指出:“没有监督的权力必然导致腐败,这是一条铁律”;^[36]“把权力关进制度的笼子里,就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力”。^[37]第 127 条、第 132 条和第 134 条最主要的宪制功能就是监督权力,形成权力制约机制,以防范和惩治权力腐败。

作为一种以反腐倡廉为专责的新型宪法权力,第 127 条所创制的监察权在国家权力

[36] 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编:《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社 2015 年版,第 124 页。

[37] 习近平著:《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社 2017 年版,第 129 页。

制约机制中扮演着举足轻重的关键性角色。该条同时规定“监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约”。^[38] 此等规定也意味着监委监察权同时要受到审判机关、检察机关、执法部门的制约,而不是一种绝对的权力。事实上,检察机关监督制约监委的案例颇为常见。^[39] 第132条实际上是授予上级法院制约下级法院的权力,在法院系统内部规定审判权的制约机制,以避免审判权沦为一种丧失内部约束的独断专横型权力。第134条意味着检察院对所有执法行为都享有监督制约的权力,^[40] 而不单纯是对行政机关的行政执法实施监督。这是一种“对事”实施监督制约的权力,与监委“对人”实施监督制约相对应。总括而言,第127条、第132条和第134条建构了一套覆盖所有“人”与“事”的权力制约机制,充分彰显了“有权即有责”“有责要担当”“失责必追究”的社会主义宪法权力观。

3. 提升国家治理效能的宪制功能

党的二十大报告指出:“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”可以说,在完善国家治理体系和推进中国式现代化方面,我国宪法已经为之提供了必要的制度支撑。《宪法》第11条、第41条、第91条和第109条规定的经济监督、公民监督和审计监督,其宪制功能就在于提升国家治理效能,促进中国式现代化发展。

没有国家治理能力的现代化,就没有经济的发展与繁荣。第11条有关非公有制经济的监督管理规定,本质上是为提高非公有制经济主体如民营企业的内部治理能力服务的。唯有该等宪法规范具有提升非公有制经济的内部治理能力,它才凸显了制宪者所设想的规范目标。正是从这个意义上说,该监督条款的宪制功能,在于提升非公有制经济主体的经济治理能力,这属于国家治理能力现代化的一个有机组成部分。

第41条赋予公民对于任何国家机关和国家工作人员提出批评和建议的权利,这实际上是鼓励和激发公民个人积极参与国家治理,通过提出批评、建议的方式,让公民个人帮助国家机关及其工作人员提升国家治理能力,尤其是以申诉、控告或检举的事后监督手段,督促国家机关及其工作人员自觉改进国家治理体系,实现国家治理能力的现代化。经验告诉我们,国家机关及其工作人员诸多违法行为,尤其是在自然灾害面前应对不力而造成惨重损失的,往往是由各个机关治理效能低下所致。如2021年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害事故发生的一个重要原因,在于“党政主要负责人见事迟、行动慢,未有效组织开展灾前综合研判和社会动员,关键时刻统一指挥缺失,失去有力有序有效应对灾害的主动权”。^[41]

[38] 相关研究参见周佑勇、周维栋:《宪法文本中的“执法部门”及其与监察机关之配合制约关系》,《华东政法大学学报》2019年第6期,第89-100页。

[39] 如广东两名法官被监察委以枉法裁判罪移送检察院,检察院决定不予起诉,参见广东省佛山市三水区人民法院佛三检刑不诉〔2021〕318号不起诉决定书;广东省佛山市三水区人民法院佛三检刑不诉〔2021〕319号不起诉决定书。

[40] 参见黄明涛:《法律监督机关——宪法上人民检察院性质条款的规范意义》,《清华法学》2020年第4期,第18页;田夫:《检察院性质新解》,《法制与社会发展》2018年第6期,第81页。

[41] 《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告公布》,《人民日报》2022年1月22日第5版。

在改进国家治理体系和治理能力方面,公民监督权的施展空间不可估量。

第 91 条和第 109 条创制的审计监督,其提升国家治理能力之宪制功能同样不言而喻。通过独立公正地核查国家治理各领域及各类经济活动的真实性、合法性与有效性,国家审计足以发挥着预防、揭示和抵御的“免疫系统”功能,对国家治理体系中其他子系统的规范和高效运转,起着基石支撑和重要保障作用。从国家审计发挥作用的机理看,国家审计具有全面性、专业性、经常性等特点,其监督作用和影响是全方位、全过程和全局性的。因而,“审计作为党和国家监督体系的重要组成部分,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量”。^[42] 质言之,宪法上的审计监督条款堪称促进国家治理能力现代化的一条基础规范,其宪制功能备受期许。

六 结语:认知我国宪法的一项基础工作

如果说以美国宪法为代表的资本主义宪法是旨在保障人权的分权宪法,那么以我国宪法为典型的社会主义宪法则是志在改造社会的监督宪法。对国家权力的不信任,因而强调不同的国家机关之间必须相互制衡,以防范国家机关的违宪专断,此乃是分权宪法的基本理念。与之相比,监督宪法对待国家权力的立场是颠覆性的:它坚持国家权力不可分立,而只能集中于唯一的国家权力机关——人民代表大会,其他国家机关都由人大选举产生,因而,人大与其他国家机关之间是监督与被监督关系,而其他国家机关之间则是职权分工关系而非权力分立关系;与此同时,人大并非国家权力的主体,人民才是,^[43] 所以,作为监督者的人大又得接受人民的监督。毋庸置疑,监督乃是我国国家机关之间最为核心的一重关系,正确认识它们之间的监督关系,才能深刻把握我国宪法创制的国家机关的内部构造。一言以蔽之,“监督”堪称是一把开启我国宪法之门的钥匙。

既然监督是我国宪法上居于枢纽地位的一种制度装置,那如何看待监督就在很大程度上代表着怎样认知我国的宪法。作为我国宪法文本关键词的监督,应当且必须是我国宪法学的关键词。正是从这个意义上说,本文对宪法上的监督条款所作的类型化分析,实乃探究我国社会主义宪法特性的一项基础性工作。对于透析我国国家权力机关与其他国家机关之间的监督关系、人民与国家权力机关之间的监督关系、公民与其他国家机关及其工作人员之间的监督关系而言,从历史生成、规范性质、价值目标和宪制功能等维度,考察宪法上所有的监督条款,实乃不可或缺、大有裨益的工作。质言之,对我国宪法上所有的监督条款予以类型化分析,是全面认识我国现行社会主义宪法的基本要求。

[本文为作者主持的 2021 年度国家社会科学基金重点项目“完善党和国家监督体系研究”(21AZD088)的研究成果。]

[42] 中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会、中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编》,中国方正出版社 2022 年版,第 169 页。

[43] 参见刘志鑫:《为什么人民代表大会是国家权力机关?》,《环球法律评论》2021 年第 2 期,第 5、16 页。

[**Abstract**] In the Constitution of the People's Republic of China, "supervision" is truly a high-frequency word, appearing 17 times in 12 provisions. Article 3 (2) of the Constitution provides that: "The National People's Congress and local people's congresses at all levels shall be created through democratic election and shall be responsible to the people and subject to their oversight." This is the constitutional expression of the principle of popular sovereignty. Articles 77 and 102 of the Constitution are the further concretizations of Article 3(2). Article 27 provides that all state organs and functionaries must accept the supervision of the people. Article 3 (3) provides that: "All administrative, oversight, judicial, and procuratorial organs of the State are created by the people's congresses, to which they are responsible and by which they are overseen." The provisions on the supervisory power of the Standing Committee of the National People's Congress in articles 67 and 104 are further elaborations of Article 3 (3). Articles 91 and 109 provide for the establishment of audit offices under the State Council and local people's governments at or above the county level, respectively. Article 132 provides that people's courts at higher levels oversee the adjudicatory work of those at lower levels. Article 134 establishes the constitutional position of people's procuratorates by providing that they are the legal oversight organs of the state. Article 11(2) is the only constitutional provision on economic supervision. Articles 62 and 67 give the power of "overseeing the enforcement of the Constitution" to the National People's Congress and its Standing Committee, respectively. Article 41 is a provision on the supervision by citizens, whereas Article 127 is a provision on the power of commissions of supervision. The supervisory provisions in articles 11, 27(2), 62, 67(6), 77, 102 and 132 are typical of those that follow the Chinese constitutional tradition, whereas the supervision provisions in articles 3, 41, 67(1), 91, 104, 109 and 134 are the products of learning the lessons from past constitutional exercises. Article 127, which was added to the Constitution in the 2018 amendment, is a supervisory provision that changes the structure of state power in the new era of socialism with Chinese characteristics. Among all the supervisory provisions in the Constitution, there are few norms on rights or obligations, but many on powers; those that carry the value of people's democracy mainly include articles 3(2), 3(3), 27(2), 67(6), 77, 102 and 104; and those that pursue the value objective of upholding the order of the rule of law are articles 127, 132(2) and 134. Undoubtedly, the supervisory relationship is the core relationship among state organs in China. Only by correctly understanding the supervision relationship between them can we have a profound understanding of the internal structure of state organs created by the Chinese Constitution. A typological analysis of the constitutional provisions on supervision is conducive to accurately grasping the constitutional values of the Chinese Constitution and gaining a deep understanding of the characteristics of the Chinese socialist constitutional system.
