



全面深化改革背景下的国家公权力 监督体系重构

杨解君

摘要: 政治体制改革是事关权力运作及其限制问题的改革,因而必须对不同权力的性质有一个正确的认知与界定。我国国家公权力及其监督体系结构的现状与局限,主要表现为:全国人大及其常委会既是保障和监督宪法实施的机关又是行使立法权的最高权力机关而且还行使着对立法的监督权,但其对立法的监督权实际被虚置;国务院在行使行政权的同时也有一定的监督权,其中其监察部门的行政监察职权存在诸多体制机制障碍从而使其监督无奈、无力;在司法权领域,检察机关作为“法律监督机关”名实不符且存在着“同体监督”的现象,审判权则面临着独立公正的困扰和反腐败的无力。鉴于这些现实中的不足、局限与弊端,必须从顶层上重新设计好国家公权力运作的体系结构,完善和重塑现行国家公权力监督体系。就此,一是改革现行立法监督体制,实行立法权与监督权的分离,设立与全国人大常委会相并行的“法律监督委员会”承接宪法监督、立法监督和法律实施监督的职权;二是改革现行行政监察制度和检察制度,设立对行使国家公权力人员进行有效监督的国家监察委员会,同时通过多种法治化机制有效制约和监督监察权的行使;三是对国家监督权的监督则应体现监督的人民性。

关键词: 全面深化改革; 国家公权力; 制约与监督; 监督体系重构; 法律监督委员会

中图分类号: D911;D912.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2017)03-0036-10

自党的十八大做出全面深化改革的战略部署以来,各项体制改革都在全面推进之中。当下政治体制改革,不仅涉及党的建设制度改革而且涉及行政体制和司法体制的深化改革,甚至还启动了涉及国家权力结构改变的新体制创建——国家监察体制改革。这场正在进行的体制改革,既涉及国家组织机构的设置和调整问题,更触及国家权力的重新配置与制约问题。国家体制的改革,表层上涉及国家的组织与职能,而其实质则“主要是围绕给权力设置限制的问题展开,在这一限制权力内能被有效地使用,超出这一限制权力就不继续增加。”(莱斯利·里普森,2001:63)对于任何一个国家来说,在制度设计时都必须要考虑权力及其限制,否则权力就会如脱缰的野马失去控制。因而,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“强化权力运行制约和监督体系”。既然解决“强化权力运行制约和监督体系”是当前全面深化改革的一项重要任务,那么,为保证深化改革大业的成功,就必须首先对国家权力的运行及其制约与监督问题有一个全面而深度的了解与把握。改革能否成功,很大程度上取决于正确的理论指导和对现实问题的准确把脉。如果对现行国家权力运作机制及其所存在的现实问题都不甚知晓,问题导向不明,则改革什么、如何改革、改革的目标就失去了基本的前提与方向。有鉴于此,笔者主要以国家公权力监督体系的基本理论和现实状况为切入点并立足于全面深化政治体制改革这一时代

背景探讨国家公权力监督体系的完善。

一、理论认知：国家公权力与相关权力的性质区分

在政治体制改革中，必须对种种权力形态尤其是不同权力的性质有一个正确的认识。如果在理论上不能明确不同权力的性质或者相互之间混淆，很可能对政治体制改革实践形成误导。在有关权力性质的认知问题上，现行理论或实践较为突出的是党权与国权、国家公权力与社会公权力、政权（人民权力）与治权等不区分或者相混淆问题。只有对这些不同性质的权力作出划分与区隔，才能恰当地将它们纳入进当前“全面深化改革”的不同体制改革范畴之中。

其一，党权与国权。党权与国权即党的领导权与国家权力，二者间尽管存在着密切的关系，但在性质上却是两种不同的权力，党的领导权属于政党或执政党的权力范畴，而不属国家权力范畴。我国宪法赋予了中国共产党的领导地位，党具有对国家的领导权包括党对国家权力机关、行政机关、司法机关、大众传播媒介、军队以及合法存在的社会团体都具有领导权，国家机关都必须接受党的领导，无条件地贯彻和执行党的路线、方针和政策（胡伟，1998：100）。因而，在理论上容易误将党对国家的领导权作为国家权力来看待。比如，有人认为党的领导权与国家立法、行政、司法和监督权构成了当代中国的国家权力（田芝健，2004：186）。在理论上的误识与实践中的操作双重影响下，政治体制就很容易形成以党治国、党国不分和以党代政、党政不分的体制弊端。在此，我们必须清醒地认识到：党组织并不是国家公权力组织系统，它并不直接行使国家公权力，从而与国家公权力的组织体系相区别。我们不能将党的组织体系与国家公权力组织（各类国家机构）体系不加区别地对待，也不能将党的领导权想当然地视为国家公权力。对涉及党的领导权方面的改革，一方面属于“党的建设制度改革”范畴，另一方面则是因为“国家与其他社会团体之间的关系必须被详细说明”（莱斯利·里普森，2001：135），故还需要通过宪法与法律（政党法或执政党法）明确理顺党的领导权与国家权力之间的关系。

其二，国家权力中的公权力与私权力。权力，有私权力与公权力之分。国家权力，也存在着私权力与公权力两种不同性质的权力。例如，在国家行政活动种类中，有公权力行政与私经济行政之分（翁岳生，2006：17-21）。国家私权力，如国家对国有财产的权力、国家在混合制经济中的控股权等，这类权力往往是国家基于私法的地位而发生；而国家公权力是国家组织和管理国家事务、维护公共秩序和保护人民福祉等的公共权力，是国家权力的主要表现。如果将国家私权力与改革相对应的的话，这类改革主要属于产权制度和经济体制方面的改革，而国家公权力领域的改革则属于国家政治体制方面的改革。

其三，国家公权力与社会公权力。公权力是人类共同体成员赋予共同体组织对内对外做出代表其成员意志和利益的行为的能力或力量（姜明安，2003：63）。在现代社会，公权力主要由国家组织拥有和行使因而主要表现为国家公权力；一些社会组织也行使着一定范围的公权力，这些公权力被称之为社会公权力。政党或社会团体所行使的权力一般属于社会公权力范畴，这一领域的体制改革主要属于“社会体制”改革的范畴。

其四，政权与治权。权力可分为政权与治权。政权，是人民管理国家和政府的权力。在我国，政权是人民的，一切权力属于人民。但是，人民当家作主行使权力还需要通过治权来实现。治权是国家机关受人民委托来行使法律规定的权力，即国家公权力，一般包括立法权、行政权和司法权。因而，人民对治权即国家公权力具有监督权。在国家公权力的制约与监督机制上，还必须从人民权力的保障和监督的角度予以考虑。

二、现实认知：国家公权力监督体系的现状及缺陷

权力必须受到制约是一条普遍的政治规律。由于国家公权力具有国家意志性、支配性和强制性等特征，决定了其具有足够的力量来实现国家的公共职能并服务于民，同时它也有力量对公民权利的行使进行约束和干预。权力如果一旦被滥用或不当行使，权利就会成为权力的牺牲品。因而，为防止权力的

扩张与异化就必须对权力进行限制、约束和监督,而其中最为有效的方法就是以权力制约权力。为体现权力制约理念,现代西方各国基于“三权分立”理论一般将国家公权力划分为立法、行政与司法三权,分别由立法机关、行政机关和法院行使。在我国,国家公权力的组织体系架构则是按照“议行合一”的构想而设计的。在中央,作为人民行使权力的“代议机关”是全国人民代表大会(及其常委会),拥有国家的最高权力(在地方则是地方各级人大),在宪法所赋予的职权体系中国家立法权构成了其核心职权。而由人大产生的“一府两院”则分别行使着行政权、检察权和审判权,它们皆对人大负责、受人大监督。在这一国家公权力结构体系中,立法权被配置给了全国人民代表大会及其常委会,行政权被配置给了国务院(在地方是地方各级人民政府),司法权则被配置给了最高人民法院及其法院系统和最高人民检察院及其检察系统,由它们分别独立公正地行使审判权和检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。在司法权系统内,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,检察院系统则是上下级领导关系。

具体就我国对立法权、行政权和司法权(检察权、审判权)的监督而论,通过梳理可以发现它们各自的现状特色及局限或缺陷。

(一) 对国家立法权的监督及其弊端

依据宪法和立法法的规定,全国人大及其常委会不仅行使国家立法权,同时也是专司宪法实施监督之职的机关(监督宪法实施的责任实际上主要由全国人大常委会承担),而且还是对立法权行使监督的机关(全国人大有权改变或撤销全国人大常委会不适当的决定包括其制定或修改的法律,全国人大常委会有权撤销同宪法和法律相抵触的行政法规和地方性法规)。据此可知,宪法和法律赋予了全国人大及其常委会享有国家立法权、违宪审查权、对立法包括部分行政立法和地方立法的合法性审查权,且这些权力由全国人大及其常委会专享,对于立法权进行监督或者对法律法规的撤销权并没有授予其他国家机关(立法法对于部分拥有行政立法权的机关和地方立法权的机关也有授权^①),其他任何机关、组织或个人都无权裁决法律违法或无效,即便司法机关也无此权(对于下位法与上位法相冲突的法律或法规,法官可以拒绝适用却没有裁判违法或无效的权力)。这种制度设计,造成了多样化权力集中机关与专门化宪法实施监督机关及立法监督机关之间的角色障碍、形成了全国人大常委会既是立法者又是裁判者的有违公正红线的极端情形(杨解君,2015:152-153)。该制度设计不仅存在着法治逻辑上的障碍,而且在实践中也造成了监督宪法实施和对立法的监督实际被束之高阁和形同虚设的境地。

(二) 对国家行政权的监督及其局限

对国家行政权的监督,是我国国家公权力体系中监督重心,监督体系颇为广泛也比较健全。对于行政权力的公权力监督主要来自三个方面(鄢圣华,2002:98-101):一是来自于国家权力机关的监督包括了立法监督和工作监督,这可称之为来自行政权力之上的监督。二是来自人民检察院和人民法院的监督即司法监督,此可称之为来自行政权力之外的监督。人民检察院对行政权力的监督主要表现在:对行政机关工作人员的行为是否构成职务犯罪和侵犯公民合法权利通过行使法纪检察权实施监督(在国家监察体制形成后,此项职能将被转移至国家监察委员会);对公安机关、监狱、看守所劳动改造等机关的活动是否合法进行监督;另外,根据全国人大常委会关于授权最高检开展公益诉讼试点的决定,还可对行政机关某些侵犯公益的行政行为提起公益诉讼。人民法院对行政权力的监督主要表现在:通过对涉及行政机关工作人员的职务违法犯罪案件的审理和判决实施监督;通过行政诉讼案件的审理和判决实施监督。三是来自行政权力的自我监督,主要表现为层级监督、专门的审计监督和行政监察。这种较为系统和完备的对行政权力的权力监督体系,总体上来说已发挥了较为积极的作用,尤其是通过行政诉讼的司法审查途径极大地推进和改进了行政机关的依法行政状况。但是,在这一多元化的公权力监督体系之中,除来自国家权力机关的监督尤其是对行政立法的监督较为薄弱外,行政监察制度及其实施效果则存在

^①参见《立法法》第95条、第97条之规定。

颇为突出的问题。

在现行的行政监察体制机制中,可以说存在着系统性的制度障碍与欠缺,从而弱化了行政监察的监督功能。通过对现行《行政监察法》规定的梳理与分析,可以发现这些系统性的制度障碍及欠缺主要有:一是行政监察机关缺少独立性和权威性,其地位的独立性和权威性远远不及同为专门监督的审计监督。监察机关只是人民政府行使监察职能的机关,只能“依法行使职权”。双重领导是现行行政监察体制的核心,国家监察部受国务院领导,地方各级监察机关既受本级人民政府的领导又受上级监察机关的领导,对本级人民政府的领导和上级监察机关负责并报告工作,此种领导体制严重影响了其职权行使的独立性与权威性。二是监察对象模糊,既包括行政机关组织体也包括行政机关中工作的公务员以及行政机关任命的其他人员,从而使其监察的对象究竟是应重点指向组织体还是人员个体不明确。三是监察范围广泛,包括对监察对象执法、廉政、效能情况进行监察。四是监察机关的职权职责和行政监察措施有限。五是责任机制不健全。六是权责划分不清晰,与其他国家机关之间的关系不顺,监察机关与人大之间缺少有机联系,监察机关与检察院、法院之间存在着职能交叉和重叠。七是对监察对象缺少有效的救济机制,公务员对监察处分不能提起行政诉讼(只能寻求内部救济),在制度上拒斥了公务员获得司法救济的权利。

在行政监察的实践中,由于受这些制度因素及其他相关因素的综合影响,行政监察的监督职能步履维艰,行政监察难以形成有效的内部制约,呈现出无奈、无力、无序、无能状况,常常遭遇种种困境,“难监”、“虚监”、“漏监”现象比比皆是(谢忠华、周育平,2012:69)。可见,无论是从制度实践上还是现实的效果以及改革的必要性等诸多方面来看,都需要对现行行政监察制度进行改造甚至重塑。

(三) 对司法权的监督及其缺憾

依照我国宪法规定,目前有权对司法权进行监督的机关主要是全国人大及其常委会(在地方是各级人大及其常委会)以及检察机关和上级法院对审判权行使的监督,对检察权的监督在制度设计上主要限于人大及其常委会的监督(不过审判权的行使也对检察权的行使形成一定的制约)。对司法权的监督主要表现在:(1)人大对司法权的监督。就人民代表大会及其常委会对司法机关(包括人民法院和人民检察院)的监督而言,主要有:听取和审议人民法院和人民检察院的工作报告,对审判、检察工作中执行法律情况进行检查;向人民法院和人民检察院提出询问;组织特定问题的调查委员会;听取人民法院和人民检察院办理案件中执法情况的汇报;依法罢免或撤销有严重违法违反职务行为的司法机关工作人员的职务。(2)检察机关对法院行使审判权的监督。人民检察院对人民法院已经发生法律效力判决、裁定,发现违反法律、法规规定的,有权按照审判监督程序提出抗诉。(3)上级法院对下级法院审判权行使的监督。最高人民法院和上级法院可以通过对诉讼案件的两审终审制或者审判监督程序实现对下级法院的监督。

在国家公权力体系中,司法权本身就是作为国家监督权而存在的。现阶段,就检察机关的法律地位而言,它既是行使检察权的司法机关同时还是国家的法律监督机关(《宪法》第129条)。然而,宪法或者相关法律对检察机关的此种定性或者赋权则会引起理论和实践上的混乱。对于检察权是否属于司法权早就有学者提出过批评,认为将法院和检察院所行使的两种性质不同的权力混杂在一起统称为司法权或司法机关,有悖法治国家权力架构的通行规则(徐显明,1999:6)。现如今理论界和实务界对检察权的属性依然争论不休,有行政权说、司法权说、双重属性说、法律监督权说以及多重属性说等若干种不同的观点(王守安、田凯,2016:80)。在制度实践上,检察机关作为国家法律监督机关则至少存在三个方面的困扰:一是与人大的监督地位相冲突。依据我国宪法所设计的制度,全国人大及其常委会既对立法权行使监督还履行着对行使行政权的国务院和行使司法权的最高人民检察院和最高人民法院的监督职责,即全国人大及其常委会既对法律、行政法规和地方性法规的制定进行监督还对法律的实施包括执行和适用进行监督。因而,从这一意义来说,国家权力机关才是真正的法律监督机关,检察机关作为法律监督机关“名不符实”,检察机关不能对全国人大及其常委会(或者国家立法权)进行逆向监督,检察机关至多也

只能视为对法律适用进行监督的机关。二是对审判权威构成挑战。司法审判权具有终极性,是正义的最后一道防线,检察权亦应接受审判权的最后裁判。但是,当检察官代表检察机关既提起公诉(或支持公诉)又作为法律监督机关的代表出庭时,其地位难免优于法官,这无疑对代表国家行使司法权的法庭和法官的权威性构成挑战。三是人民检察院的“同体监督”现象明显(秦前红,2017:177)。

在我国,行使审判权的人民法院既是三大诉讼(刑事、民事和行政)案件的裁判者也是法律适用者和司法监督机关。如果对行使司法审判权的人民法院进行监督的话,其实质性的问题就是“谁来监督监督者”的问题(后文再述)。对人民法院的监督,依照现行国家公权力体制架构主要是两个方面的监督:一是检察机关的监督,此种监督在逻辑上、理论上和实践上都显得不伦不类;二是权力机关的监督,主要是通过确立审判权行使规则进行立法监督和工作监督,权力机关对人民法院的工作监督则常处“虚位”,权力机关究竟应如何监督人民法院亦还有待于完善和更进一步的探讨。在司法体制改革中,如何保障人民法院独立公正地行使审判权,既是当前最为突出的问题,也是改革应着力实现的目标。

三、应然之为:构建科学的国家公权力监督体系

为防止国家公权力的异化与腐化,必须对国家公权力进行制约与监督。由于国家公权力总是由一定的国家组织机构行使并且会具体落实到组织机构中的人员,因此,对国家公权力的监督实际上就是对一定的国家组织机构及其人员的监督。可见,对国家公权力监督的对象,应既针对国家机构组织体也应包括任职于其中的公职人员。在对国家公权力进行监督过程中,应区分行使国家公权力的组织体与具体的公职人员、职务性行为与非职务行为或异化的公务行为,从而开展具有针对性的有效监督。同时,对行使监督权的监督者的监督,也应是科学的国家公权力制约体系构建需要认真对待的一个问题。

(一) 改革立法监督体制,分离立法权与人大(立法)监督权

由上述分析可知,对国家公权力包括立法权、行政权和司法权等的监督,无疑需要进一步健全和完善现行国家权力监督体系。如,在对行政权的监督方面,应由全国人大及其常委会通过高质量的立法对行政权力的行使实行更为良好的“规则之治”,通过行政复议等制度的完善加强对行政权行使的上级监督,通过扩大行政诉讼的受案范围将“抽象行政行为”纳入到司法审查的监督范围^①,通过检察院提起行政公益诉讼从而深化检察权对行政机关行使行政权的监督;在对司法权的监督方面,目前主要体现在权力机关的立法监督和工作监督方面,未来则还需要借助司法体制改革和司法自律来保障其独立性和公正性。但是,在对立法权的监督方面,目前尚无相关的改革方案或举措。由于在立法权与立法的监督权之间存在着如上文所述的体制机制障碍,我们有充分的理由相信:如果不对现行立法体制尤其是全国人大常委会的立法与立法监督权的运作体制机制进行改革或重构,就不可能实现科学立法和法治统一性的目标。在全面深化改革的背景下,还必须在坚持人民代表大会制度这一根本政治制度的前提下对现行立法体制及其立法监督体制进行改革。

为了保障宪法的有效实施和监督立法权的行使,无疑需要改变现行的对立法权的自我监督或者上级监督的体制及其机制,为此曾有多种不同的观点、建议或构想,其中占主流的观点是建立一个专门负责宪法实施或监督(包括立法监督)的机构,在机构的性质与地位上却有着多种不同的主张(高鸿钧等,2002:580-581)。这些建议皆有其一定的合理性与正当性理由。不过,在笔者看来,当前诸多因素决定了必须在全国人民代表大会下设立一个与常委会并行的履行宪法监督、法律制定及其实施的监督的机构——“法律监督委员会”,将现行宪法赋予常委会的监督职权剥离给“法律监督委员会”,由其代表全国人大对法律制定和法律实施的公权力行为进行法律监督,从而化解常委会集立法权与监督权等多种权力于一体的多重角色冲突。“法律监督委员会”的职责主要应包括:一是履行宪法监督;二是对立法行使

^① 现行《行政诉讼法》(2015年施行)规定,“行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令”不属于受案范围(第13条),但是,公民或组织对于行政行为“所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法,在对行政行为提起诉讼时,可以一并请求对该规范性文件进行审查。”(第53条)

监督(包括立法的合宪性审查与合法性审查),三是对法律的实施或适用进行监督。

当下,在全国人民代表大会之下设立一个与常委会并行的“法律监督委员会”,可以说有着充分而正当的理由,正当其时。

一是全国人民代表大会制度是我国的根本政治制度,全国人民代表大会是人民通过人大代表行使权力的代议机关。这一根本政治制度不可动摇,因而必须且只能在遵从这一根本政治制度的前提下进行立法体制改革。

二是任何一个国家机构的权力都不宜“权力过分集中”,否则就会导致权力走向极端,或专权、滥权,或泛权、虚权。依据现行宪法的规定,常委会既是全国人民代表大会的常设机关,也是释宪和监督宪法实施的机关,还是行使国家立法权的机关,更是行使立法监督权的机关。这种权力过分集中的状况,显然不利于其立法监督权的有效行使,现实状况也表明全国人大常委会很少甚至几乎没有过撤销法律、行政法规或者地方性法规的情形,其宪法监督和立法监督机制基本上处于虚置状态。

三是落实宪法赋予全国人大及其常委会对其他国家公权力机关的监督职能之需要。现行宪法赋予了全国人大常委会对国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作进行监督的权力,这些机关也应接受全国人大及其常委会的监督。正如上文所析,这些机关都是实施法律的机关,其职责即在于执行法律或适用法律,对它们的工作或者其执法活动进行监督实际上就是对其法律实施的监督。与其因权力结构配置的不合理而致人大常委会对这些公权力机关的监督权被虚置,还不如分解其权力将监督权配置给一个专门的“法律监督委员会”,由其代表全国人大行使对其他国家公权力机关的全面监督权,如此还可以消除检察机关作为法律监督机关的名实不符之尴尬。

四是全面深化改革的“三性”(系统性、整体性、协同性)之需要。当前所进行的国家监察体制改革、司法体制改革并不仅仅局限于行政体制或者司法体制之内,而是涉及整个政治体制改革的宪法体制问题。新成立的或改制的机构与人大及其常委会的关系问题,必须从宪法层面上加以理顺。如果只局限于行政体制或司法体制之内,则必然有违当前改革的系统性、整体性和协同性的要求。如,在司法体制改革中省以下地方法院与检察院人财物统一管理的体制、与行政区划分离的司法管辖制度,就必然要打破现行宪法所规定的司法机关与地方各级人大及其常委会的关系,拟创建的国家监察机构也涉及其与人民代表大会及其常委会的关系问题。因而,如果不对人民代表大会制度及其现行体制进行与时俱进、协同跟进的改革,就不可能形成“科学的权力结构”和组织建构。同时,由于司法体制改革和国家监察体制改革最后必须要通过修改宪法途径加以确认,那么我们完全可借修宪之机一并完善人民代表大会制度,在全国人大之下创设一个与常委会相互分工、合作和制约的“法律监督委员会”。

设想中的“法律监督委员会”,主要可发挥两种功能:一是在国家权力机构中对立法权形成制约监督。这样一个机构,与全国人大的常设机构(即常委会)保持相对独立可成为一种同一权力机关下的“内部制约”。两个分设的机构,就如同国外立法机构的两院一样可以为制约相互的活动提供基础(M. J. C 维尔,1997:15),可行也可取。在权力的顶端维持一种适度分权或分工的权力相互制约关系(如美国两院制国会即为同一权力部门内的“内部制衡”)(汤德宗,2005:356-357),可以避免立法机关的专权,保证宪法的最高效力之特性、法律规范的位阶性和统一性。二是承接全国人大常委会对“一府两院”(包括拟设的“国家监察委员会”)的监督职权,从而实现监督权的一体化和监督法律实施的功能。

(二) 监督国家公权力人员:国家监察委员会及其职权定位

我国现行的对行使国家公权力人员的监督,从现行法律的规定来看主要体现在监察机关的行政监察与检察机关针对公职人员的职务犯罪行为的侦查及提起公诉两个方面。另外,党的中央纪律检查委员会对任职于国家机关以及党组织或者其他社会公权力行使人员的党员干部实行党纪监督。鉴于现行行政监察在主体地位的非独立性、职权和措施以及所覆盖的范围的有限性等制度缺陷,以及司法系统在反腐败问题上某种程度的无能为力,就需要有专门机构集中打击腐败(苏珊·罗斯·艾克曼,2000:198)。为了整合反腐败资源,建立集中统一、权威高效的监察体系,国家监察委员会正在筹备组建之中,据悉拟将

分散在监察部、国家预防腐败局以及检察机关反贪污贿赂犯罪(其中还包括失职渎职、预防职务犯罪)的职能整合在一起,从而形成集中权威和高效的反腐败体制^①。

从目前已确定的改革试点方案来看,国家监察委员会被定性为专门的反腐败机构。未来的国家监察委员会将由全国人大产生并向人大负责,在法律地位上是一个与国务院、最高人民法院和最高人民检察院相平行的专门的国家监察机关,其行使的国家监察权将与现行的行政权、检察权和审判权相并列和分立。国家监察机关地位的确立以及这种监察权的国家权力性质的界定,表明在未来的国家公权力体系之中必须处理好监察权与行政权、检察权和审判权之间的分工、合作与制约问题,这无疑需要通过修改宪法和制定新的《国家监察法》加以明确。在新的国家监察体制与权力配置的设计方面,以下几个方面的问题尤其需要正确对待:

一是关于**国家监察委员会与纪委、检察机关的关系问题**。有人认为,国家监察委员会除应集中政府监察部门、预防腐败部门、检察机关和审计部门等反腐败专门机构的资源和力量外,还应将现行分散在纪委的反腐败资源也整合于其中^②。这种主张是值得商榷的。不能因为监察委员会与纪委合署办公,就将两种不同性质的组织机构及其权力性质相混淆。纪委行使监督权的依据是党的纪律和党内法规,其监督对象只能适用于党组织、党员领导干部和广大党员,这种监督权的性质是党组织的监督权,属于社会公权力范畴。而国家监察委员会行使监督权的依据是宪法和法律,其监督对象应是行使国家公权力的国家公职人员。因而,纪委无权以党的纪律约束非党员的国家公职人员,而监察委员会既可以依法监督党员也可以包括非党员的国家公职人员(马怀德,2016:18)。

另外,国家监察委员会的设立及其职权配置必然要涉及与检察机关及检察权的关系处理问题。对此,理论与实务部门有多种不同的观点、争论或建议(如机构保留说、职能并入司法部说)。检察机关的存、废或改等问题,需要决策层结合中国国情和政治体制改革全景对其作出科学的合理的安排。

二是关于**监察对象问题**。监察体制改革,拟将原行政监察对象(行政机关及其公务员和行政机关任命的其他人员)^③扩大到几乎行使国家公权力和社会公权力的所有公职人员,包括中国共产党机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、民主党派机关、工商联机关的公务人员以及参照公务员管理的人员;法律授权或者政府委托来行使公共事务职权的工作人员;国有企业的管理人员;公办教育科研文化医疗体育这类事业单位的管理人员;群众自治组织中的管理人员;其他依法行使公共职务的人员。笔者以为,监察对象只能适用于行使国家公权力的国家公职人员,将非行使国家公权力的公职人员皆纳入监察对象之中,过于宽泛,也不适当,混淆了不同的公权力性质。因而,对于党务机关、民主党派机关以及企业事业单位、群众自治组织等单位中的工作人员或管理人员,应由其他行使国家公权力或社会公权力的主体进行监督,不宜纳入国家监察对象。

三是关于**对监察权的行使与监督问题**。当然,整治腐败的有效办法主要是消除腐败的诱因,但也离不开严密的监督体系和完善的监督体制机制(肖梦、柴野,1993:59)。国家监察委员会的设立,旨在建立统一高效和权威的反腐败监督体制机制,这是基于过去反腐败力量过于分散的教训。但是,权力资源的过分集中与权力资源的集中不足一样,都可能会带来危险和导致社会灾难(阿尔温·托夫勒,1991:491)。而且,历史的经验教训表明,滥用监察权的后果,必然是监察权威的丧失(李铎,1989:301)。因而,必须强化对位高权重的监察委员会的监督(童之伟,2017:2)。国家监察委员会作为一个新的行使执法监督权的国家公权力机关,其所行使的监察权必须受到监督和制约。那么,如何既保证国家监察权的有效行使从而使其发挥监督国家公权力尤其是国家公权力人员的权力异化行为的功能,又防止国家监察权的滥用或

①肖培:《成立监察委员会实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖》,载中央纪委监察部网站, http://www.ccdi.gov.cn/yw/201701/t20170109_92539.html。

②张耀军:《监察委员会的法律职能分析和组织架构探讨》,载微信公众号 sword2015, <http://mp.weixin.qq.com/s/PxtF2zt1ryJENr51-YJSCA>。

③《行政监察法》第2条。

不当行使从而避免其自身权力的异化(或腐化)或被监察对象的合法权益被侵害,应是设立国家监察机关及其监察职权的根本性问题。对此,应抱持一种“既非绝对承认同时又相对拒绝”、“既要使它有权又要对它的权力加以界定”(奥特弗利德·赫费,1998:9)的态度与做法,在法治的语境下确立系统的监察权行使规则和制约机制,确立诸如:规则治理机制(针对监察权设计规则,明确其职权职责、方式与程序等,使其在规则之下运作)、公权力(包括国家公权力与社会公权力)制约监督机制、公民权利制约机制、透明度与信息公开机制、义务约束与责任追究机制、被监察者的权益救济机制等等,从而将监察权运作置于完备的法治之下并进而达到善治之境,并赢得公众的信赖与支持。可以说,只有致力于国家监察权的法治化,这种专门的反腐败机构所拥有的广泛的权力才不至于被滥用(苏珊·罗斯·艾克曼,2000:212)。

(三) 对监督权的监督

在我国,现行国家公权力机关包括可能创建的新的国家公权力机关,都由人大产生,向其负责,受其监督,因而就国家公权力以及监督权体系而言,最后都应接受全国人大监督。按笔者的设想,除全国人大行使监督权外,其统一的、最终的监督权则可由全国人大之下的“法律监督委员会”来行使。而国家公权力中的监督权包括全国人大的监督权的监督,则需要借助非国家公权力系统——人民权来监督,诸如强化人民群众的监督、加强和改善党的监督、加强舆论监督和社会监督等,这些都是监督权终极意义上的人民性体现。

四、简短的结语

党的十八届三中全会后中国进入了全面深化改革时期,在国家体制改革方面主要涉及行政体制和司法体制改革。在行政体制改革领域,改革触及深度最大的则是正在试点的国家监察体制改革。在司法体制改革领域,司法体制及其运行机制改革正在有序推进,诸如设立巡回法庭、探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院等举措频频。但是,在立法领域,对于保障立法权的有效行使尤其是立法监督权等方面的改革却少有举措与作为。为避免不同领域改革的相互掣肘或反复(如当前的监察体制改革就需与司法体制尤其是检察体制改革相对接和协同),就必须系统、整体地全方位地推进改革。鉴此,在全面深化改革的旗帜之下,有必要对整个国家权力及其监督体制改革做出系统性的全盘统筹和顶层设计,整体平行地推进各项体制改革,从而构建或重塑出一个科学的国家公权力结构体系。这既是全面深化改革的任务,也应是理论界和实践部门都需要面对的重大课题。

参考文献:

- [1] [美]苏珊·罗斯·艾克曼(2000). 腐败与政府. 王江、程文浩译. 北京: 新华出版社.
- [2] 高鸿钧等(2002). 法治: 理念与制度. 北京: 中国政法大学出版社.
- [3] [德]奥特弗利德·赫费(1998). 政治的正义性——法和国家的批判哲学之基础. 庞学铨、李张林译. 上海: 上海译文出版社.
- [4] 胡伟(1998). 政府过程. 杭州: 浙江人民出版社.
- [5] 姜明安(2003). 论公法与政治文明. 法商研究, 3.
- [6] [美]莱斯利·里普森(2001). 政治学的重大问题——政治学导论. 刘晓等译. 北京: 华夏出版社.
- [7] 李铁(1989). 中国文官制度. 北京: 中国政法大学出版社.
- [8] 马怀德(2016). 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, 6.
- [9] 秦前红(2017). 困境、改革与出路: 从“三驾马车”到国家监察——我国监察体系的宪制思考. 中国法律评论, 1.
- [10] 汤德宗(2005). 权力分立新论(卷一): 宪法结构与动态平衡. 台北: 元照出版有限公司.
- [11] 田芝健(2004). 论完善当代中国的国家权力运行机制. 江海学刊, 6.
- [12] 童之伟(2017). 对监察委员会自身的监督制约何以强化. 法学评论, 1.
- [13] [美]阿尔温·托夫勒(1991). 权力的转移. 刘江等译. 北京: 中共中央党校出版社.
- [14] 王守安、田凯(2016). 论我国检察权的属性. 国家检察官学院学报, 5.

- [15] 翁岳生(2006). 行政法(上). 台北:元照出版公司.
- [16] [英]M. J. C 维尔(1997). 宪政与分权. 苏力译. 上海:生活·读书·新知三联书店.
- [17] 肖 梦、柴 野(1993). 只有竞争才能带来繁荣——访西德经济学家维利·克劳斯教授. 载《经济社会体制比较》编辑部编. 腐败:权力与金钱的交换. 北京:中国经济出版社.
- [18] 谢忠华、周育平(2012). 论我国行政监察制度的不足与完善. 湖南行政学院学报, 6.
- [19] 徐显明(1999). 司法改革二十题. 法学, 9.
- [20] 鄢圣华(2002). 中国政府体制. 天津:天津社会科学院出版社.
- [21] 杨解君(2015). 全面深化改革背景下的我国宪法实施体制创新——关于设立宪法实施委员会的思考. 江海学刊, 1.

Reconstruction of National Public Power Supervision System under the Background of Deepening Reform

Yang Jiejun (Nanjing Audit University)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC) made a comprehensive strategic plan for deepening reform, various institutional reforms have been fully advanced. During the reform of the current political system, not only the reform of the party's construction system, but also the reform of the administrative system and the judicial system have been proceeding, and even the reform of the state supervision system—the creation of a new system involving the change of state power structure is also being advanced. This ongoing institutional reform involves both the settlement and adjustment of state organizations, and the deepening problems; for example, the reallocation and control of state power is also being discussed. In order to put forward the reform plan systematically, ensuring the success of political system reform, we need to think about the issue of the disposition and restriction of the state public power, including the operation of the national public power in theory and practice, and the scientific state power structure system should be set up. In view of this, this article discusses the perfection of China's national public power supervision system from the background of the reform of the political system under the basic theory and practice of the national public power and its supervisory system.

The theoretical premise of this paper is: in the political power system, there are different distinctions of powers. The first is the distinction between party power and state power. The Chinese Communist Party's leadership is within the power of the party, not in the category of state power. The party organization is not an organization handling national public power; it is distinguished from the national public power organization as it does not directly exercise the national public power. The second is the distinction between public power and private power in the state power. State private power is based on the status of private law, and the national public power is the power of national organization and management of state affairs, including the maintenance of public order and the protection of people's well-being and other public power. The third is the distinction between national public power and social public power. The national public power is mainly owned and exercised by state organizations and thus mainly manifests itself as national public power, even though some social organizations also exercise a certain range of public power, which is called social public power. The power exercised by a political party or a social group generally belongs to the category of the public power. The fourth is the distinction between regime and power. The regime is the power of the people to manage the state and the government, and the power is the authority entrusted by the state organs to exercise the power of the law, which the people have the right to supervise.

The main problems discussed in this paper are: What are the defects of the current public power supervision system in China from the perspective of the current power theory? How should we build a scientific national public power supervision system? How to deepen the reform of the existing power monitoring system? How to change the present situation of the integration of the existing legislative system and the legislative supervision system? How should the personnel exercising the national public power be supervised? How should the supervision power be monitored?

Through the investigation of the status quo of the supervision of the state public power, there are some limitations and disadvantages of the current situation as below: Firstly, in the supervision of the state legislative power, the Constitution and the law have bestowed the NPC and its Standing Committee the power of the national legislative and the legitimacy of

part of the administrative legislation and local legislation, including the right of constitutional review. These powers are operated by the National People's Congress and its Standing Committee exclusive, resulting in the integration of legislators and supervisors of the drawbacks, as well as the implementation of the Constitution and The supervision of the legislation was actually shelved. Secondly, the administrative supervision system and its implementation effect are more prominent when we talk about the supervision of executive power. In the existing administrative supervision system, there are systematic institutional obstacles and deficiencies. Thirdly, in the supervision of the judicial power, the procuratorate exercises the procuratorial power and the national legal supervision power, which result in the disadvantages of the "same kind of supervision" and the conflicts between the NPC and the procuratorate, challenging the authority of the trial. Therefore, it is necessary to reconstruct the scientific public supervision system of the state, to perfect the supervision system of the organization and the personnel of the public power, to reform the legislative supervision system, to establish an independent national supervision system, and to supervise the exercise of the national public power.

The conclusion and innovation of this paper lie in the following: In view of the drawbacks of the current national public power supervision system, it is necessary to redesign the structure of national public power operation system from the top level to improve and remodel the current national public power supervision system. Firstly, to reform the current legislative supervision system, to separate the legislative power from the supervision power (including the legislative supervision and the National People's Congress Standing Committee work supervision), and to set up "legal supervision committee" which is parallel to the Standing Committee of the National People's Congress to undertake authority of constitutional supervision, legislation supervision and law enforcement supervision authority. Secondly, to reform the current administrative supervision system and procuratorial system, to establish the National Supervision Commission to supervise the person who exercise the national public power effectively. At the same time, and to restrict and supervise the exercise of supervision power through a variety of the rule of law mechanism. Thirdly, the national supervision should reflect the popularity of the supervision, which means the supervision of the state should be originated from the supervision of the people.

After the Third Plenary Session of the Eighth Central Committee of the Party, China entered a period of deepening the reform (e. g. , the reform of the administrative system and the judicial system). In the field of administrative reform, the greatest impact of reform is the pilot of the national supervision system reform. In the field of judicial reform, the reform of the judicial system and its operational mechanism are proceeding in an orderly manner, such as the establishment of the Circuit Court, the establishment of cross-administrative divisions of the People's Court and the People's Procuratorate and other initiatives frequently. However, in the field of legislation, there are few initiatives and actions to protect the effective exercise of legislative power, especially the right of legislative supervision. In order to avoid the mutual restraint or repetition of different areas of reform (e. g. , the current supervision system reform and the judicial system, especially the prosecution system reform and synergies), we must promote reform in all directions systematically. In view of this, under the banner of deepening reform, it is necessary to make a systematic overall co-ordination and top-level design of the whole state power and its supervision system reform, and promote the system reform in parallel to build or reshape a scientific structure system of the national public power. This is not only the task of deepening reform, but also the major issue that China has to face from the theoretical and practical perspectives.

Key words: comprehensively deepening reforms; national public power; restriction and supervision; reconstruction of supervision system; legal supervisory committee

■ 收稿日期: 2017-02-16

■ 作者地址: 杨解君, 南京审计大学国家监察法治研究院; 江苏 南京 211815。Email: yangjjnj@126.com。

■ 责任编辑: 李 媛