

监察权的宪法性质探析

丁 宁

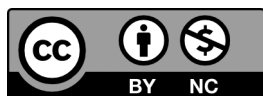
安徽大学法学院，合肥

摘 要 | 监察权的宪法性质在宪法学领域存在着诸多观点，这与我国监察权产生的立法和实践背景有较大的关系。应当明确的是，监察权作为具有监督纠察职能的国家权力，在宪法规定中与传统的立法权、行政权和司法权的性质有实质意义上的区别，但同时又与这些传统权力在具体运行中存在着联系，共同构成我国的国家权力体系，而监察权的出现对于我国宪法规定的原有权力架构也具有重构性的意义。因此，对监察权的特殊独立性质进行探析具有理论和实践上的必要性。

关键词 | 监察权；监察委员会；监察体制改革；宪法性质

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



对于国家工作人员的监察始终是民主政权所需要关注的要务，对于其宪法性质的讨论不可避免。而我国在国家监察领域的体制构建始终不够完善，更遑论此领域相关权力的定性问题，因为对于一种公权力的法律定性，首先要明确的就是宪法学意义上的性质。在监察体制改革推进之前，我国现代公权力体系中并不存在所谓监察权的概念，监察问题亦不存在宪法上的规定，只有在我国新修订的宪法以及《中华人民共和国监察法》（下文简称《监察法》）中才出

基金项目：安徽大学法学院研究生优质生源项目资助（项目编号：M080148001）。

作者简介：丁宁，安徽大学法学院，研究方向：宪法学与行政法学。

文章引用：丁宁. 监察权的宪法性质探析 [J]. 法学进展, 2023, 5 (2): 82-93.

<https://doi.org/10.35534/al.0502008>

现此种性质独特的权力,因此,对于这种权力的定性问题一直不是法学界研究的重点。

在《监察法》实施之后,我国实现了从立法到理论再到实践领域的监察体制构建^①。但是对于“监察权”这一新型名词,其宪法性质并没有被很好地探究,这涉及对于我国国家监察体制改革中监察机关所拥有具体职权的界限和行使,在此过程中需要明确地界定监察权在宪法中的地位和性质^②。

对于一种权力宪法性质进行研究,不应当局限于对于宪法文本的研究,更该研究产生此权力的社会环境。因此,本文将主要尝试使用法社会学的研究方法,从我国的立法情况和实际国情出发,对监察权的宪法性质进行探析。监察权的宪法性质问题是监察权研究的基础性问题,对于监察体制建设和改革起着基础性和决定性的作用。监察权成为新型宪法权力,不仅会改变我国的监察制度,对完善我国宪法规定的权力体系也具有重要意义。

一、监察权宪法性质问题的研究背景

(一) 监察权的性质与宪法性质区分

对于监察权而言,其属性研究在学界有一定的讨论热度。对于这种新概念的属性,学界普遍采用了理论结合实践的研究方法,因为监察权的实践属性较强,在监察体制改革全面铺开的当下,由于其权力行使主体监察委员会与其合署办公机构党的纪律检查委员会不断出境^③,近年来其存在感不可谓不高,因此,监察权这种权力的属性也颇为明显,具体表现在对其他公权力的制约性以及与司法机关审判权和检察权的衔接性上。

不同于监察权的性质,监察权的宪法性质更多的是一种站在更高维度上的

① 朱福惠,聂辛东.论监察法体系及其宪制基础[J].江苏行政学院学报,2020(5):118-127.

② 伊士国.国家监察体制改革的宪法学思考[J].甘肃社会科学,2020,249(6):110-116.

③ 叶海波.从“纪检立规”到“监察立法”:深化国家监察体制改革法治路径的优化[J].政治与法律,2020(8):69-82.

宪法理论研究,具体表现在通过分析其与其他传统宪法上的权力的关系,得出其在我国宪法权力体系中的地位,以及其在我国宪法所涉及的体制中所发挥的功能作用,这是一种更加宏观的属性分析。

(二) 监察权宪法定性的现实需要

“监察”及其类似的概念并不鲜见,但我国此次建立的现代监察制度与古代封建监察以及国外分权监察都不尽相同^①,是一次制度上的创新。而宪法文本中的新表述是新制度和新权力出现最重要的标志,宪法上的创新也自然会带来从立法到实践的改革,此时对于这一权力进行宪法层面上的定性分析显得尤为重要。

1. 立法需要

从立法上看,在2018年修宪之前,除去关于国务院行政监察机关的有关规定,我国的法律法规几乎不会出现“监察”字样,而在宪法对监察权以及监察委员会的描述中,出于宪法提纲挈领的根本大法性质,也并没有作出详细的规定。同时,作为规制监察委员会的专门法,《监察法》因为立法周期短和实践经验不足等因素^②,对监察权的规定也相当模糊,仅在总则部分谈及监察委员会对监察权的依法独立行使,并没有对监察权的性质作具体规定。

从纵向的我国历史发展角度上看,我国历史上的类似监察机构的司职部门产生基础是封建体制,职责主要是维护君主专制,新中国成立后的监察划分至行政权之下,成为行政权的附庸。而从横向的世界角度看,西方国家更注重在传统三权分立的政治架构上设计权力分配,“监察”也更多的是归属于行政权之下。我国此次建立的在人民代表大会领导下的新型监察体制,可以说是一次政权体制上的创新,而监察权则是一种新生的、尚未定性的权力。

在2018年宪法修正案中,监察委员会被写入第三章第七节,与国务院、法院、检察院以及全国人民代表大会等宪法中传统的国家机构并列,这代表监察委员会具有不同于宪法规定的其他国家机构的独特性。但因为宪法的简洁性,

① 王正. 监察史话[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.

② 江国华. 国家监察立法研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018: 202-203.

导致并无过多实践的监察委员会在宪法中并无过多表述,对于监察权力的性质,宪法也未做出具体的描述,作为负责具体实施法的《监察法》也面临类似的问题,这使得监察权面临权威性不足的风险,因此,作为我国推进反腐败斗争制度化、法治化的治本之策的核心^①,对监察委员会所行使权力的宪法性质进行探究具有宪法上的必要。

2. 实践需要

监察委员会的成立,整合了人民政府的行政监察机关、人民检察院有关贪污受贿的机关和党的纪律检查委员会,其管辖范围涉及所有国家公权力机关,解决了之前人民检察院对于非贪污渎职类犯罪无权管辖、行政监察机关对于人民政府之外的职务犯罪无权管辖、纪律检查委员会对非党员的官员犯罪无权处分等问题,也解决了管辖主体繁杂多样、容易出现互相推诿、效率低下等实际问题。但这也表明了监察委员会的权力来源十分复杂,来自宪法规定的互相独立的各个国家机构,整合成为一个部门难免会出现实际操作上的不协调、行使职权过程中的不统一等问题。这就需要在宪法高度上对监察委员所行使的职权作一个统一的规定,并明确其权力类别属于新型权力,以解决监察委员会因为统合而引起的不协调。

从监察实践的另一角度来说,因为监察对象种类的多样和数量上的巨大,监察委员会在进行监察活动时也面临着外在的挑战。在监察委员会设立之前,行政监察部门、检察机关和党的纪律检查委员会各自有自己的监督对象。这种模式下,虽然各部门颇为分散,但负责群体较为单一,监督的特定群体数量不至于使部门超负荷运转。但随着监察委员会独立行使监察权,我国开始了一个部门承担起所有的公职人员的监督纠察工作,从工作量上来说无疑是巨大的挑战。根据新华网数据统计,在北京、浙江、山西三地监察试点期间,监察委员会的监察对象就从301.3万上涨了163.5万,达到了464.8万人。这一方面代表我国监察委员会制度的建立取得了显著效果^②,但从另一个方面来看,监察委员

① 孔凡河. 我国监察体制改革的现实动因与创新理路[J]. 兰州学刊, 2020(4): 129-137.

② 吕浩铭. 积极探索实践形成宝贵经验国家监察体制改革试点取得实效——国家监察体制改革试点工作综述[J]. 新华网, 2017, 11(5).

会的工作量不容小觑。在如此数量庞大、种类繁杂的监察对象面前，很难用传统的监督性权力去制约这样一个同样被整合起来的新群体，因此，从实践角度看，为了保持监察委员会在行使职权时的权威性，就必须给予监察委员会宪法层面的特殊权力，使其强大到足以监督制约庞大的监察对象，对于监察权宪法定性的研究就显得尤为必要。

二、从我国现有宪法权力分立体系定性监察权

（一）“八二宪法”中的传统权力分立体系

我国自从“八二宪法”颁布以来，就形成了一套与西方不尽相同的权力架构，具体表现在宪法中“国家机构”一章中的权力体系设计。而监察权的出现，又是对我国宪法传统的权力体系的革新。

从权力之间的关系上来看，立法权因其权力主体是国家最高权力机关，仍然具有权威性，居于最高地位，行政、监察、司法作为国家执行权，都属于宪法规定的国家权力，作为国家权力的一部分从属于立法权，互相独立且平行，几种执行权之间相互分工合作，监察权对行政权和司法权进行依法监督纠察。此外，上文中提及的我国宪法中规定的特殊的机构，即国家主席和中央军事委员会，其所行使的元首权和军事权也应当纳入宪法设计的国家权力体系之中。因此，我国形成了立法权居于最高地位，行政权、司法权和监察权从属，监察权监督其他权力，元首权和军事权地位特殊但也是由立法权产生的国家权力体系。

监察权作为新型的宪法权力，顺应了社会发展的潮流，应人民对于遏制公权力腐败的呼声而生，因国家为提升国家治理能力而设，补原有反腐体制之不足，创国家统一监察之先河，从而在新时代成为特殊的新型国家权力。有学者指出，对宪法上监察机关和监察权定位和性质的考察，也需通过论述其与其他国家机关间关系来展开^①。

^① 秦前红. 我国监察机关的宪法定位以国家机关相互间的关系为中心[J]. 中外法学, 2018, 30(3): 555-569.

现代宪法的核心意义之一在于分权，我国宪法毫无疑问是规定权力分立的^①，这也是由民主集中制所决定。但在监察委员会设立之前，从我国原先的宪法规定看，我国对于权力体系的设计在宪法上并未明确，只是在“国家机构”一章进行单纯地罗列，也很难从先后顺序中看出我国的权力分立体制，因此需要从法理的角度对我国的权力分立体制进行分析。

从原先宪法的规定来看各机构所拥有的权力，包括了人民代表大会享有的包括了立法权的国家最高权力，国家主席作为国家元首行使的元首权，行政机关行使的行政权，军事委员会行使的军事权^②，法院拥有的审判权和人民检察院拥有的检察权。

在这样的权力分立体制下，首先根据上文所言，本文将审判权和检察权统一作为司法权划入国家权力结构。而对于元首权和军事权，因为宪法将其与其他国家机构并列，而作为国家机构，其必然具有人民赋予的国家权力，在本文将行使的权力暂且称之为元首权和军事权，划入国家权力体系之中^③。

（二）监察权与宪法传统权力的关系

为了论证监察权在新的国家权力体系中的特殊地位，本文将尝试以监察权与其他宪法权力相比较，论述监察权与其他宪法权力性质上的不同，证明监察权的宪法属性是新型的国家权力。受限于篇幅原因，本文主要介绍与传统权力中最重要的立法、行政和司法权的关系。

1. 与立法权的关系

广义上的立法权包括了立法机关的立法权以及其他法定主体订立规范性文件的权力，其中最主要的是行政立法权，本文所探讨的监察权与立法权的关系主要针对狭义上的立法权，即立法机关的立法权。

我国作为社会主义国家，采用的是最高权力机关掌握立法权，具有最高的

① 翟志勇. 从《共同纲领》到“八二宪法”[M]. 北京: 九州出版社, 2020: 121.

② 马岭. 国家元首的元首权与行政权[J]. 上海政法学院学报, 2012(3): 1-10.

③ 元首权和军事权具有特殊性，且与监察权关系不具有代表性，因此不作为本文的重点讨论对象。

权威性,其他国家机关从属于最高立法机关的人民代表大会制度。无独有偶,《监察法》也是由全国人民代表大会制定并审议通过的基本法律,监察委员会也同样地由同级人民代表大会产生并对其负责。因此,在我国,所有国家权力都是由人民代表大会所有的最高国家权力派生而出。面对人民代表大会作为主体的立法权,监察权与立法权在国家权力体系中的关系也是从属关系。

2. 与行政权的关系

探究我国监察权和行政权的关系,需要将重点放在权力的行使主体监察委员会和政府的关系上。

我国在监察体制改革前,“监察”一词基本都是指行政机关所行使的行政监察权,行政监察权在我国由来已久,在建国初期的《中央人民政府组织法》中就有相关规定,行政监察权也是现代监察权的前身。在监察体制改革开始后,监察权以原先的在行政权之下的行政监察权为依托,脱离行政权而独立,成为区别于行政权的新型权力^①。

行政监察权隶属于行政权,主要作用是在行政系统内部进行自我绩效监察、提升行政效率,而现代的监察权则是对全体国家工作人员进行监督纠察和处置。因此,现代的监察权在国家权力体系中,无论是内容上还是法律地位上,都是独立于政府行政权的新型权力。

3. 与司法权的关系

对于我国司法权的范围一直是学界争议的话题,相关探讨主要集中在人民检察院作为宪法规定的法律监督机关,其拥有的检察权是否与人民法院的审判权一同属于司法权的范畴。因为这不是本文讨论的重点,所以本文采用现在实践领域较为通用的说法,将审判权和检察权都看作广义的司法权,论证其与监察权之间的关系。

从权力主体上看,司法审判权由人民法院独立行使,审判权的独立性更多的是与立法权和行政权相分立的独立性,目的是保证公民能够不受外界干扰地享受司法救济,法院能够独立进行审判;检察权则由人民检察院行使,在司法

① 徐汉明. 国家监察权的属性探究[J]. 法学评论, 2018, 36(1): 9-25.

改革中,检察院更多的是在刑事司法程序中配合审判权保障人权,以及通过法律监督的方式同时保护被告人和被害人的权利,其独立性的意义更多是在于保障基本人权。监察权的权力行使主体监察委员会不同于传统权力架构中的司法机关,其独立性更多地体现在超脱于传统权力之外,在权力体系运行过程中对其中的行使者进行监察,以达到控制权力的目的。

从内容看,二者从性质上均是宪法上的执行权,但司法权尤其是审判权更多地不在于“执法”,而是“司法”,即运用和解释法律裁决案件,作出法律裁量,明确法律责任。监察权则更偏向于“执法”,是执行代表人民意志的法律权力,主要职能在于对履行公共职权的公职人员进行监督;而检察权由于在职权领域与监察权有着较深的历史渊源,因此在权力的内容上二者更多的是更为细致的适用情形和强制措施的区别。

监察机关从司法机关获得的权力,主要集中在人民检察院的反贪反渎职能和侦查职务犯罪的职权上。在监察体制改革的过程中,监察委员会成立所吸收的职权部分来自人民检察院,主要表现在曾经由检察院负责的职务犯罪的有关职权,《监察法》中进行了明确的规定。

三、监察权宪法性质的思考路径:特殊独立说

通过上文的论述,我们可以得出结论,在监察体制改革之后,我国的国家权力体系发生了巨大的变革。所谓国家权力体系,也可以称之为政权治理结构,即宪法明确规定的各具有独立属性的国家权力之间的关系以及因其相互作用而运行的机制。监察权,作为有别于广义上的司法权、行政权和立法权的新型国家权力,与其他国家权力相互作用,运转权力体系,共同构成了我国新型的政权治理结构。

但与此同时,在明确了监察权在权力体系中的独立地位后,需要将监察权与其他传统权力相区分,因为监察权本身的设立具有从宏观权力架构角度监督其他国家执行权和从微观惩治职务犯罪角度监督所有国家工作人员这两面的特殊性,这就造就了监察权无论是执行主体还是权力本身在国家运转机制中的相对独立地位。这种相对意义上的独立不仅是独立于传统的执行权,而且是从微

观的工作人员角度相对独立于行使着立法权的人大工作人员。

（一）监察权在新宪法权力分立体系中的定位

经过上文的分析，能够在法理上得出修宪之前我国宪法国家权力体系的基本划分，这一划分在监察委员会写入宪法后发生了变化，也有学者对监察权属于一种新型宪法权力进行了论证^①，但其在宪法权力体系中的地位应当进一步明确。

从权力体系划分上来看，监察权在我国的实践中与元首权和军事权类似，采用了与党的纪律检查委员会合署办公的形式，从形式上属于“党政合一”型国家权力。但监察权的党政合一设计更多的是考虑到实践中监察委员会的权威性以及业务的熟练程度等方面，实际操作方面的考量是主要因素，和前两者不同，从权力的行使上看，监察权在宪法的规定中更多的是类似于传统的执行权，对人民代表大会负责并报告专项工作，即从实质上看，监察权的本质仍然是执行权，不过其内在蕴含着对其他机构公职人员进行监督的属性。这种形式上表现新颖的国家执行权，同时掌握着监督纠察职能的权力出现在国家权力体系中，构成了“权力监督”的新型分支，是监察权带来的宪法意义上的变化。

同时，有学者认为2018年之前的“八二宪法”体制所存在的核心问题是“第一，八二宪法内包含着一个复合的主权结构，即党的领导与人民当家作主的辩证统一；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地法律化”。在监察委员会出现之前，这一问题并没有很好地得到解决，而作为人民赋予监察所有公职人员权力的国家机构，从设计之初便从形式上采用了“党政合一”的监察权，使得我国宪法中党的领导与人民当家作主辩证统一这一政治上的原则真正得以法律化。

具体而言，监察权在实践领域对宪法的政治原则法律化的作用主要表现在三个层面。

^① 刘练军. 论作为一种新型中国式宪法权力的监察权[J]. 政治与法律, 2023(3): 18-33.

首先，监察权使得监察委员会同其监察对象的关系法律化。如上文所言，监察权的监察对象包括了所有公职人员，而这些人员在监察委员会出现之前分别由各部门分开监督，党的纪律检查组织对党员是党内组织关系，对国家公职人员则是没有监督权的政治关系；行政监察部门对行政人员是部门内部关系，对行政系统以外的公职人员则无关系；人民检察院对公职犯罪的犯罪嫌疑人是司法程序上的关系，在犯罪未立案之前检察院并不能介入其中。因此，监察权统合了监察对象之后实现了监察主体和对象的法律化。

其次，监察委员会与其他国家机关之间的关系也得以实现法律化，主要是在法律上理顺了监察委员会与人民检察院的职权关系，二者之间调查侦查和审查起诉的关系得以明确，监察权和检察权也在国家权力层面上泾渭分明。

最后，监察权的出现使得监察委员会和人民代表大会之间的关系法律化。如上文所述，人民代表大会能够代表人民的意志赋予监察委员会权力，监察委员会向其负责，但反过来，监察委员会也能够行使监察权对人民代表大会内部的工作人员进行监督，保持人民代表队伍的纯洁性，这也是宪法设立监察委员会希望看到的结果。

（二）监察权特殊独立性的具体体现

上文提及监察权在新的宪法权力分立体系中的特殊独立性，具体可以从宏观和微观两方面进行具体论述。

一方面，从宏观的权力分立角度来看，虽然有学者不赞同立法者有意将监察权设立作为宏观上控权的工具，但从实际表现来看，监察权的出现，伴随着新的追责机制，实际上使一些传统的公权力，尤其是行政权，在履行职权的过程中更加注重程序和公开，有效地制约了行政权的恣意。同样地，对于其他由立法权派生而出的执行权，监察权虽然在地位上与其处于同一纬度，但由于掌握着宪法和立法权赋予的监察职能，监察权实际上对执行权整体上起到了制约的作用，从这一角度来看，监察权与其他执行权虽然同样从属于立法权，但其还是与其他执行权不同，具有相对而言的独立性。

另一方面，从微观的对于国家工作人员的监督角度来看，监察权的行使主

体监察委员会在具体实践中拥有对于所有国家工作人员的监察权，这里不仅包括前文提到的执行权的行使主体，还包括了立法权的执行主体，即人大及其常委会的工作人员也处于监察权的监察范围之内，如果其功能发挥足够理想，我国将有可能从微观的执行人员层面解决权力机关除了人民之外无人能够制约的难题。这对于我国的宪法权力分立体系具有十分重要的意义，也是监察权特殊独立的宪法性质的最大价值所在。

四、结语

监察权是一个在宪法中从未出现过的词汇，也是我国在国家政治体系架构领域的一次创新，这是独立的权力，独特的权力，也是新生的权力。只有在宪法意义上明确其独立的性质，监察权才真正在我国的权力体系中获得稳固的地位。

监察权作为我国监察制度实践的产物，通过对于公职人员的监察，实现对于传统国家权力的制约，能够有效地打击和预防腐败，实现廉政建设。同时，监察权被明确为新型宪法权力，也为我国宪法的权力分立体制带来了改变，旧的权力运行机制被监督，权力体系的运转也将更为高效。

虽然关于监察权的宪法性质在国内仍未达成共识，但监察权应当具备独有的权力定性，那就是国家权力体系中的一种独立权力，是宪法规定的执行性权力监察权。

On the Constitutional Nature of Supervisory Power

Ding Ning

Law school of Anhui University, Hefei

Abstract: The constitutional nature of supervision power exists many viewpoints in the field of constitutional law, which is related to the legislative and practical background of supervision power. It should be clear that the supervisory power, as a state power with the function of supervision and picketing, is substantially different from the traditional legislative power, executive power and judicial power in the Constitution, but at the same time there is a connection with these traditional powers in the concrete operation, which together constitute our national power system. And the appearance of supervision power also has the meaning of reconstructing the original power structure stipulated in our constitution. Therefore, it is necessary in theory and practice to establish the special independent nature of supervisory power.

Key words: Supervisory power; Supervisory commission; Reform of the supervisory system; Constitutional nature