

特别关注

“五四宪法”对国家监督体系的奠基

于文豪

[摘要]“五四宪法”奠定了新中国国家监督体系的基本框架。“五四宪法”建立的国家监督体系以人大制度为基础,以行政监察和检察监督为重要方式,政协发挥着政治监督的功能。这一体系确定了人民代表大会在国家机构体系中的基础地位,丰富了以民主集中制为原则的权力运行机制,巩固了中国共产党的领导核心地位。但是,这一体系存在着宪法实施不足、监督内涵缺失和党内监督弱化的问题。以“五四宪法”为参照,未来要坚持与完善党和国家监督体系,须着力实现党内监督和国家监督的贯通融合,国家监督体系内部的协调衔接,民主制度和程序的完善便捷,公民基本权利的充分保障。

[关键词]《共同纲领》;“五四宪法”;党和国家监督体系;人民代表大会制度

[作者简介]于文豪,中央财经大学法学院教授、博士生导师。

[中图分类号]D921 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2024)04-0001-14 [收稿日期]2024-01-16

有权必有责、用权受监督,是权力配置及其运行的一条基本逻辑。2019年,中共十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》要求“坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”。2022年,中共二十大报告提出:“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,完善权力监督制约机制,以党内监督为主导,促进各类监督贯通协调,让权力在阳光下运行。”党和国家监督体系在中国特色社会主义制度与国家治理体系中具有重要地位。这一体系来自100余年来中国共产党领导的革命、建设、改革伟大实践。其中,1954年9月20日一届全国人大一次会议全票通过的《中华人民共和国宪法》(以下称“五四宪法”)作为立国基石,对于构造国家监督体系的基本框架起到了奠基作用,为党和国家监督体系的发展提供了根本法依据。

“五四宪法”构建的国家监督体系不是一蹴而就或者横空出世的,这一体系成立后也不可能一劳永逸或者完美无瑕。“五四宪法”颁布之后的70年来,国家监督体系总体上在这一框架内不断完善和调整,其间既有值得肯定和应当坚持的经验,也有被忽视乃至被冲击的教训。既往对“五四宪法”的讨论大多集中在政治体制、经济制度或者基本权利等方面,对于国家制度中的权力配置、运行和监督问题关注不多。在“五四宪法”颁布70周年的今日,研究其所奠定的国家监督体系,其意义不仅仅是回到历史现场来汲取经验与教训,更是为了把握当前党和国家监督体系基本样貌的历史背景与未来发展的内在规定性。

一、“五四宪法”建立国家监督体系的基本背景

“五四宪法”是在中华人民共和国成立将近5年之后颁布的。5年间,起临时宪法作用的1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下称《共同纲领》)保证了新政权的平稳运行。这一时期,为应对国内外的多方面挑战,积极向社会主义过渡,最高领导层在政治、经济、文化、社会等方面采取了若干新的政策举措,塑造出中华人民共和国的基本治理样态。“五四宪法”建立的国家监督体系深刻嵌入到这一历时着的政治、经济结构之中。

(一) 政治背景

《共同纲领》是一部新民主主义的建国纲领。其序言指出：“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权”；第1条规定：“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政。”对于人民民主专政的内涵，毛泽东指出：“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。”“人民民主专政的基础是工人阶级、农民阶级和城市小资产阶级的联盟，而主要是工人和农民的联盟”，“由新民主主义到社会主义，主要依靠这两个阶级的联盟。”^①在这样的政治理念下，按照《共同纲领》组建的中央人民政府是一种“多党合作联合执政体制”^②。

随着国家建设的开展，从1951年起在经济乃至政治领域暴露出一些问题，中共中央决定开展全国性的“三反”“五反”运动——“内惩党内外贪污腐化分子，打其骄气，外惩不法工商业者，改造专业技术人员思想，削其实力，减其文化资本，为向社会主义过渡创造条件”^③。1951年12月1日，中共中央发出《关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》。《共同纲领》第18条对国家机关的工作作风提出明确要求，“三反”运动可以说是对该条款的具体落实。毛泽东指出：“各方面存在着的各种程度的官僚主义和自由主义的工作作风……是贪污和浪费现象所以存在和发展的根本原因。”^④“三反”运动持续近一年，有效遏制了贪污、浪费现象，打击了国家机关中的官僚主义。1952年1月26日，中共中央发出《关于首先在大中城市开展“五反”斗争的指示》。“五反”运动打击了资产阶级的非法行为，巩固了工人阶级的领导地位。此时，民族资产阶级已不再适宜作为人民民主专政的基础，人民民主专政的无产阶级专政实质更为凸显。对此，1952年6月6日毛泽东在中共中央《关于民主党派工作的决定（草稿）》上的批语中指出：“在打倒地主阶级和官僚资产阶级以后，中国内部的主要矛盾即是工人阶级与民族资产阶级的矛盾，故不应再将民族资产阶级称为中间阶级。”^⑤从1953年起，进入社会主义建设和社会主义改造时期。“经过建国头三年的努力……新民主主义革命在全国胜利和土地制度改革在全国基本完成以后，国内的主要矛盾已经转为工人阶级同资产阶级之间、社会主义道路同资本主义道路之间的矛盾。”^⑥

中国共产党是塑造新中国国家权力结构的根本力量。《共同纲领》未明确规定中共的核心领导地位，但是“各民主党派、无党派民主人士……自觉地、郑重地选择了中国共产党的领导”，“中国共产党与各民主党派和无党派民主人士共同参加新中国国家政权建设”。^⑦一方面，中国共产党在与党外人士保持团结合作关系的同时，坚持和加强对政府工作的领导。另一方面，作为领导核心，中国共产党的自身建设对国家权力具有决定性影响，因而需要维护党和国家最高权力的正常运行。1954年2月10日，中共七届四中全会通过《关于增强党的团结的决议》指出：“党内一部分干部……不能受人批评监督，对批评者实行压制和报复，甚至把自己所领导的地区和部门看作个人的资本和独立王国。”为此，要求全党高级干部遵守增强党的团结的规定，包括“严格遵守民主集中制，严格遵守集体领导的原则，因此必须坚决反对分散主义和个人主义”。^⑧

(二) 经济背景

经济是社会制度的基础。《共同纲领》规定新中国存在五种经济成分，即国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济，“各种社会经济成分在国营经济领导之下，分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的发展”。这种经济结构是与新民主主义的社会性质相适应的。“五

①毛泽东：《论人民民主专政》（1949年6月30日），《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社，1991年，第1475、1478页。

②杨火林：《建政之初：1949—1954年的中国政治体制》，上海：东方出版中心，2011年，第90页。

③郑维伟：《“三反”“五反”运动中的中央领导机制》，《中共党史研究》2023年第5期。

④毛泽东：《实行增产节约，反对贪污、浪费和官僚主义》（1951年12月），《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第208—209页。

⑤毛泽东：《现阶段国内的主要矛盾》（1952年6月6日），《毛泽东文集》第6卷，第231页。

⑥李维汉：《回忆与研究》（下），北京：中共党史出版社，2013年，第566页。

⑦中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的政党制度》，《人民日报》2007年11月16日。

⑧《关于增强党的团结的决议》（1954年2月10日中国共产党第七届中央委员会第四次全体会议根据毛泽东同志的建议一致通过的决议），中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第5册，北京：中央文献出版社，2011年，第110—111页。

四宪法”颁布前后,国家实行计划经济和重工业优先战略。在从1949年到1956年的较短时间内,“建立起以公有制为基础、以国家计划规制资源配置的计划经济体制”^①,有计划的经济模式成为国家经济管理的基本模式。

1953年,中共中央正式提出过渡时期总路线。过渡时期总路线的任务是实现社会主义工业化,两条重要路径是对个体经济和私人资本主义经济的改造。1953年12月,毛泽东提出,要完成由生产资料的私人所有制到社会主义所有制的过渡,“大约需要经过三个五年计划,就是大约十五年左右的时间”^②。但到1956年,对生产资料私有制的社会主义改造基本完成。就此而言,“过渡时期已经完结,向社会主义过渡已经实现”^③。

从民主革命胜利到转入社会主义革命,应当有一个相对稳定的过渡时期。“总体来看,过渡时期总路线的提出,是基本适时的……但同时又反映了在工业化和改造私有制问题上的性急倾向。”^④“五四宪法”起草和实施初期正处于这一过渡时期,尤其在起草时并未预料到过渡时期会如此短暂,而是估计“可以管15年左右”。刘少奇在宪法草案中指出:“我们这个宪法是过渡时期的宪法”,“用法律的形式把我国过渡时期的总任务肯定下来。”^⑤作为过渡时期的宪法,“五四宪法”在构建国家监督体系时,一方面须考虑阶级基础正在发生着的变化。国家权力要由工人阶级完全掌握,因此国家监督体系的主体和对象就集中体现为作为领导阶级的工人阶级,而其实际效果取决于执政党。民族资产阶级不再参与国家权力,国家对他们的监督管理主要是通过社会主义改造以及阶级斗争的方式。另一方面,“五四宪法”反映的是“正在现实生活中发生着的变化以及这种变化所趋向的目标”,因此宪法中“有一部分条文带有纲领性”。^⑥由此可知,尽管“五四宪法”用心设计了国家监督体系,但并非周详无缺,而是带有一定时期内的经验理性和思维惯性,许多方面还比较粗疏,甚至还有较为明显的缺漏。

(三)时机背景

重大事件的出现具有历史必然性,但在何时以何种方式出现则往往具有一定的偶然性。新中国成立后,制定一部符合社会主义国家需要的宪法是必然的,但制定时间最初并未定为1954年。《共同纲领》既是新民主主义革命胜利后的制度成果,也是新民主主义向社会主义过渡时期的施政纲领。由于实现社会主义是现阶段尚不能实现的理想,《共同纲领》并未写明向社会主义过渡的目标,“是中华人民共和国在相当长的时期内的施政准则”^⑦。

根据1949年《中国人民政治协商会议组织法》,政协全体会议每三年召开一次,因此应于1952年底召开第二届全国政协会议。中共中央考虑在1953年召开第二届全国政协会议,全国人民代表大会推迟到1955年召开,届时再制定宪法。对于这种“不急于制定宪法”的思路,苏联领导人建议“你们可以在1954年搞选举和宪法”。^⑧该建议并非促使中国共产党决定1954年制宪的唯一因素,但其理由具有一定的合理性,特别是如何通过宪法确保新生国家政权的法理正当性。在综合考量各种因素的基础上,1953年1月10日,中央人民政府委员会成立中华人民共和国宪法起草委员会,开始草拟宪法。当时预计1953年即可召开全国人民代表大会,通过宪法和国家建设计划,但实现这一伟大任务需要大量的准备工作^⑨,因此直至1954年9月召开全国人大、通过宪法的目标始告完成。

①程连升:《筚路蓝缕:计划经济在中国》,北京:中共党史出版社,2016年,第38页。

②毛泽东:《革命的转变和党在过渡时期的总路线》(1953年12月),《毛泽东文集》第6卷,第316页。

③胡绳主编:《中国共产党的七十年》,北京:中共党史出版社,1991年,第288页。

④王炳林等:《抉择——共和国重大思想决策论争纪实》,北京:人民出版社,2010年,第43页。

⑤刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告》(1954年9月15日),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第5册,第438、412页。

⑥刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告》(1954年9月15日),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第5册,第438—439页。

⑦胡乔木:《胡乔木回忆毛泽东》(增订本),北京:人民出版社,2014年,第567页。

⑧参见韩大元:《1954年宪法制定过程》第2版,北京:法律出版社,2022年,第83—92页。

⑨参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》上卷,福州:福建人民出版社,2005年,第109页。

“五四宪法”只比最初预计的制宪时间提前了一年,但多少有些“仓促”色彩。更重要的是,制宪时期与新民主主义向社会主义过渡的初始阶段相叠加,最高领导层对于政治、经济、社会、文化等方面的认识和判断不可避免地受到形势变动的影响,从而带有较强的非稳定性。事实上,“五四宪法”虽然在国家结构等方面建立了人民代表大会制度,但宪法效力受到过渡时期各方面形势变化及其持续时间的极大影响,其所建立的国家监督体系带有一定的探索性和实验性,在实施中也发生了不少变动。

二、“五四宪法”建立的国家监督体系

宪法的基本功能之一是配置国家权力,组织国家机构。国家监督体系作为监督权的载体,其自身须以若干国家制度以及从属于特定制度的若干国家机构为依托。“五四宪法”以人民代表大会制度为国家监督体系的基础,行政监察机关和检察机关在特定领域与范围内履行监督职责,而人民政协作为人民民主统一战线的组织发挥着政治监督的功能。

(一)人民代表大会制度的建立

“五四宪法”是人民代表大会制度正式建立的标志。解放战争时期,中国共产党在各解放区组织召开人民代表会议,为人民代表会议制度提供了直接经验。1946年4月23日通过的《陕甘宁边区宪法原则》以最高法的形式确立了人民代表会议制度。“这种代表会议制最便于群众去直接掌握与监督政权,反对官僚主义,最不利于官僚主义者,站在人民头上作威作福,故我们应在积极发动起来的群众中,去放手建立创造与试验这种制度,注意收集经验,以便将来能正式规定解放区的政权制度。”^①1948年4月1日,毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》提出:“这样的人民代表会议一经建立,就应当成为当地的人民的权力机关,一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。”^②这体现出权力归于代表机关和政府委员会的构想,成为代表机关与政府共同行使国家政权的重要理论依据。这一构想在《共同纲领》中进一步法律化,其第12条规定:“各级人民代表大会闭会期间,各级人民政府为行使各级政权的机关。……全国人民代表大会闭会期间,中央人民政府为行使国家政权的最高机关。”

《共同纲领》时期,在普选的地方人民代表大会建立之前,由人民代表会议代行其职权。人民代表会议是向人民代表大会过渡期间的政权组织形式,二者的区别主要在于职权及代表选举方法,人民代表大会代表主要由人民直接选举或者下级人民代表大会间接选举,人民代表会议代表主要由各人民团体直接或间接选举。1951年2月28日,刘少奇在北京市第三届人民代表会议上的讲话中指出:“人民代表会议与人民代表大会制度,是我们国家的基本制度,是人民民主政权的最好的基本的组织形式。我们的国家,就是人民代表会议与人民代表大会制的国家。目前的各级人民代表会议已在代行各级人民代表大会的职权,在不久的将来,就要直接地过渡为各级人民代表大会。”^③这一时期,人民代表会议在全国范围内普遍建立起来,这为1954年召开全国人民代表大会、制定“五四宪法”提供了实践基础。

《共同纲领》第13条第2款规定:“在普选的全国人民代表大会召开以前,由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权”。这一规定表明:第一,全国人大须经普选后召开,在此之前,地方可以乃至应当积极召开本地方的人民代表大会。第二,政协全体会议执行全国人大职权,并非意味着政协或其全体会议等同于全国人大,它不行使国家权力,国家各项权力都由中央人民政府行使。“中央人民政府就是合立法、行政、司法、军事等诸权力于一体的国家机关。”^④根据1949年《中央人民政府组织法》,中央人民政府委员会组织政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院及最高人民检察署,并具有广泛的职权。因此,中央人民

^①《中共中央转发中央工委关于政权形式问题给冀东区党委的指示》(1947年11月12日),中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第24册,北京:中央文献出版社,2011年,第475页。

^②毛泽东:《在晋绥干部会议上的讲话》(1948年4月1日),《毛泽东选集》第4卷,第1308页。

^③刘少奇:《在北京市第三届人民代表会议上的讲话》(1951年2月28日),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第2册,北京:中央文献出版社,2011年,第80页。

^④许崇德:《中华人民共和国宪法史》上卷,第62页。

政府委员会是各项国家权力的日常拥有者和运行者,是全权机关。这是议行合一理念的体现。“共同纲领则没有把人民代表大会和人民政府的性质清楚地区分开来。按照共同纲领的规定,人民政府的性质就二元化了。人民政府既是执行机关,又是权力机关。其实这不利于人民政府接受人民代表大会的监督,并向人民代表大会负责。”^①

“五四宪法”创设的人民代表大会制度是对人民代表会议的发展和定型,同时对中央人民政府体制作出重大调整。“五四宪法”规定,人民代表大会是国家权力机关,政府是国家权力机关的执行机关,是国家行政机关。“五四宪法”清楚地划分了权力机关和行政机关的性质与职能并明确相互关系,改变了长期以来的议行合一结构。尤其在中央层面,《共同纲领》时期的中央人民政府是议行合一的全权机关,而“五四宪法”在全国人民代表大会的基础上实现了最高立法权与最高行政权的分离,此时的中央人民政府是最高国家行政机关,它要接受全国人大及其常委会的监督。“最高国家立法与最高国家行政两权分立后,1954年宪法确立的另一条重要原则,是国家最高行政机关必须受国家最高权力机关的监督。”^②议行分离有助于降低权力过度集中的风险,一定程度上扩大和提高了民主的范围和质量。

需要指出的是,“五四宪法”时期的议行关系尚有待作进一步的调整,一个主要方面就是地方层面的议行机关仍然是紧密结合的。根据“五四宪法”,全国人大常委会是全国人大的常设机关,但地方人大未设立常委会。根据1954年《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,作为行政机关的地方人民委员会既是地方人大的执行机关,是地方国家行政机关,同时也行使地方人大常设机关的职权。“这还是议行合一的思路。可以说,中央层面的议行分离基本形成,地方层面仍是议行合一。”^③地方政府是地方层面议行合一的载体,地方人大的权力更多的是形式意义。“这种‘议行合一’的体制……实际上使人大不能经常对政府的工作进行监督,在国家体制上是有缺陷的。”^④

(二) 国家机关的二元监督结构

在人民代表大会制度之下,“五四宪法”形成了对国家权力的二元监督结构。一方面,政府是国家建设的主要执行者,行政权在各种国家权力中尤为重要,对行政机关及其工作人员的内部监督必不可少,即行政监察。另一方面,设置专门的法律监督机关对国家机关及其工作人员是否遵纪守法、尽职尽责进行监督也有必要性,即检察监督。

1. 行政监察

行政监察是对行政权的监督。在行政监察制度创设之初,独立设置的行政机关尚未出现,因此行政监察的对象是负有行政或执行功能的机关及人员,实际是对决定命令执行的监督。1931年前后,中国共产党领导的革命政权中曾设置专门机构行使监察职能。抗日战争时期,监察职权由各级权力机关(参议会)行使。1948年华北人民政府成立后,设立人民监察院,任务是检查、检举并决议处分各级行政人员、司法人员、公营企业人员之违法失职、贪污浪费及其他违反政策、损害人民利益之行为,接受人民对上述人员的控诉,并掌握其他有关肃整政风事项。当时,晋冀鲁豫边区“各级政府里存在着严重的行政命令、官僚主义和因此而产生的形式主义”,有必要在“县以上建立一个专为检查政府人员违法失职贪污浪费及官僚主义的检查机关”,“在行政组织领导上加强统一集中,严肃行政纪律,克服地方主义与无政府状态。”^⑤董必武指出:“这个政府是由游击式过渡到正规式的政府,正规政府就须首先建立一套正规制度和办法,才能办好事情。”^⑥

华北人民政府设立人民监察院的实践,直接影响了《共同纲领》时期的行政监察体制。《共同纲领》第19

①许崇德:《中华人民共和国宪法史》上卷,第182页。

②李格:《从〈共同纲领〉到〈中华人民共和国宪法〉——以1954年国家与政府领导体制变化为中心》,《党的文献》2003年第4期。

③于文豪:《地方政府双重负责的宪法内涵》,《中国法学》2021年第3期。

④王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,北京:中国民主法制出版社,2012年,第18页。

⑤《杨秀峰在华北临时人民代表大会上关于晋冀鲁豫边区政府的报告》(1948年8月9日),中央档案馆编:《共和国雏形:华北人民政府》,北京:西苑出版社,2000年,第111页。

⑥《董必武关于华北人民政府成立以来的工作概括报告》(1949年2月21日),中央档案馆编:《共和国雏形:华北人民政府》,第170页。

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。人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。”《共同纲领》仅规定政府设人民监察机关，但未明确具体的隶属关系。当时主要有两种主张。“有人主张它应隶属中央人民政府委员会，地位高些，职权也较大；也有人主张它隶属政务院，比直接隶属于中央人民政府委员会更好些，因为与行政机关接近，熟悉实际情况，更便于执行职务，而且人民监察委员会所起作用之大小，实际上要看主持者是否负责及此机构是否被重视而定。我们同意后一主张，所以起草时就把监察委员会列在政务院下。”^①基于这一考虑，1949年《中央人民政府组织法》规定，政务院设人民监察委员会，“负责监察政府机关和公务人员是否履行其职责”，“政务院下面设立人民监察委员会的目的是为了建立监察制度，监察行政部门，如公务人员是否执行了政府的决议和政策，是否有贪污腐化等情形”。^②

“五四宪法”未直接规定“监察”一词，但延续了《共同纲领》时期的行政监察逻辑，同时监察功能和监察对象有所变化。这主要是因为人民代表大会制度之下，明确国务院为最高国家行政机关，以此建立了自上而下的行政机关体系。行政监察是对行政机关及其人员的监督，属于行政权的内部监督。行政监察机关是本级政府的组成部门，是负责监察工作的专门行政机关。这区别于检察机关，“检察机关管违法不违法，是国家机关，监委是行政机关。……（监委）权很大，可以提意见，但不是它自己去做，这是国家的体制。适当的分工后，可以提高监委的威信，便于更好地工作”^③。在组织形式上，人民监察委员会不再保留，主要职能由监察部承担。根据1954年《国务院组织法》，监察部是国务院35个部和委员会之一。在地方，1954年《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》规定，直辖市和设市区的人民委员会按照需要可以设立监察机关，但未规定不设区的市、县、市辖区也可以设立。因此，法律没有要求建立自上而下的行政监察机关，也未能实现对行政权监督的全覆盖。尤其是在基层地方，行政监察活动实际上是在党委的直接领导下，由本级政府自行开展的。

2. 检察监督

相对于行政监察的功能和组织形式因行政机关与权力机关关系的调整而变化，检察监督作为国家机关体系中的专门监督者，其监督范围更为广泛，其独立性、级别和稳定性相对更高。

《共同纲领》未直接规定检察制度或检察机关，这一任务是由1949年《中央人民政府组织法》完成的。最高人民检察署直属于中央人民政府委员会，与政务院、人民军事委员会和最高人民法院并立，改变了新中国成立前一度存在的“审检合署”体制。在监督对象方面，该法第28条规定：“最高人民检察署对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律，负最高的检察责任。”由于中央人民政府委员会属于全权政府，最高人民检察署对政府机关、公务人员的检察监督具有对象范围上的全面性。同时，最高人民检察署的监督对象还包括全国国民遵守法律的情况，即承袭了苏联检察制度中的一般监督。

“五四宪法”除将最高检察机关的名称由“署”改“院”外，继续确认了《共同纲领》时期的检察监督逻辑，并有新发展。在监督对象方面，“五四宪法”规定：“中华人民共和国最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权。”据此，中央层级的监督对象是“国务院所属各部门”即行政机关，而在地方则为“各级国家机关”，同时沿袭了对公民的一般监督。可以说，“五四宪法”下的检察机关不仅监督公权力，还监督所有公民的个人行为。值得注意的是，根据1954年《人民检察院组织法》第4条，地方各级人民检察院有“对于地方国家机关的决议、命令和措施是否合法……实行监督”的职权，即不仅可以监督具体行为，还为监督抽象行为提供了可能。

^①董必武：《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》（1949年9月22日），《董必武政治法律文集》，北京：法律出版社，1986年，第76页。

^②周恩来：《关于人民政协的几个问题》（1949年9月7日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第26册，北京：中央文献出版社，2011年，第705页。

^③董必武：《关于人民监察工作》（1954年6月24日），《董必武政治法律文集》，第365页。

在检察机关的领导体制方面,“五四宪法”规定:“地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下,并且一律在最高人民检察院的统一领导下,进行工作。”这确立了检察机关的垂直领导体制。检察机关的领导体制在《共同纲领》颁布后曾有重大调整。1949年11月《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》规定的是垂直领导体制。但在两年后,1951年9月中央人民政府委员会通过的《各级地方人民检察署组织通则》规定,地方检察机关实施双重领导体制。这种变化“并非基于对垂直领导制的根本否定而作出的长期性调整”^①,而是带有一定的权宜性。到“五四宪法”时,检察机关重新实行垂直领导的客观条件基本具备,为保证其独立性,在检察机关内部实行集中统一领导是必然的。

在对检察机关的监督方面,“五四宪法”规定最高人民检察院对全国人大及其常委会负责并报告工作,而地方检察机关只需接受最高人民检察院的领导,无须对本级人大负责。这是一种较为彻底的垂直领导体制。但是,自1978年《宪法》和1979年《人民检察院组织法》规定“地方各级人民检察院对本级人民代表大会负责并报告工作”以后,地方检察机关向本级人大负责就成为新的宪法制度而被延续下来。“可以认为,自1978年检察机关恢复重建后,垂直领导体制被取消。”^②

(三) 人民政协监督的变迁

在国家监督体系中,由中国共产党和各民主党派、各人民团体、无党派民主人士等共同参与的人民政协起到了重要的监督作用。人民政协是中国共产党领导的统一战线组织。从政治领导的视角来看,人民政协是中国共产党领导开展统战工作的重要组织形式,“帮助民主党派团结、进步和发展”^③,同时“各民主党派都负有协助我党团结、教育和改造其所联系的阶级、阶层的政治任务”^④。自新中国成立至“文化大革命”结束,“民主党派实际上是被中国共产党当作资产阶级性质的政党来定位的,也一直被视作特殊的统战对象。人民政协因此曾一度是民主党派‘思想改造的场所’”^⑤。从国家监督体系的视角来看,政协监督的正当性基础在于经由具有广泛代表性的参与、合作等形式表达来自社会的意见和建议,平衡执政党、国家机关和社会的关系。政协监督本身不是基于国家权力的监督,不以国家权力为基础、前提或依据,而是以党派协商、互相监督等方式,促进国家权力的妥当稳定运行。

《共同纲领》是由中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的。根据《共同纲领》第13条,政协全体会议执行全国人大的职权。可见,无论是《共同纲领》的通过还是“执行”全国人大的职权,其主体并非人民政协本身,也不是政协全国委员会,而是政协全体会议。就组织形式而言,如果说要与全国人大对应,那么应当是中国人民政治协商会议而非政协全体会议。实际上,政协全体会议是人民政协的会议形式,并非常设机构,是国家机关借助其得以产生的组织形式和载体。“它的全体会议在选出全国委员会后,它和国家政权机构就无直接关系。全国委员会是革命统一战线的组织,不是国家政权的最高组织。”^⑥“中央人民政府委员会选出后,人民政治协商会议选出的全国委员会即成为国家政权以外各党派、各人民团体的协议机关。”^⑦1949年《中国人民政治协商会议组织法》第13条规定的政协全国委员会的职权,主要就是协商并提出建议案、协助政府工作等。因此,并未固定属于政协全体会议或者政协全国委员会的国家权力,甚至《共同纲领》时期的人民政协行使的也不是国家权力,而是一种党派性的、政治性的权力。

基于政治协商的建政基础,人民政协在国家政治生活中发挥着不可替代的作用。长期以来,中国共产党注意同民主党派进行协商和讨论,而民主党派也积极通过政协会议等形式表达看法和诉求,提出意见和建议。比如就《共同纲领》的制定,“毛泽东、周恩来等共产党领导人大智大勇,虚怀大度,既能提出完整正确的立国方

①田夫:《什么是法律监督机关》,《政法论坛》2012年第3期。

②朱孝清:《新中国检察制度的不变与变》,《人民检察》2021年第21、22期。

③李维汉:《回忆与研究》(下),第538页。

④李维汉:《回忆与研究》(下),第566页。

⑤郭忠华、谢涵冰:《可控的约束:人民政协民主监督的空间及其展望》,《岭南学刊》2017年第3期。

⑥董必武:《关于中国人民政治协商会议及团结民主人士问题》(1949年8月25日),《董必武政治法律文集》,第57页。

⑦董必武:《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》(1949年9月22日),《董必武政治法律文集》,第74页。

案,又能虚心听取其他党派和无党派民主人士的意见,平等协商国家大事。其他党派和无党派人士亦能本着共同负责的精神,竭智尽力,为国献策,大胆发表意见,敢于进行争论”^①。新中国成立后,在民主联合政府中,积极发扬“共产党领导下的党派协商精神”^②,以“共商国是”的方式监督国家权力,是《共同纲领》时期政权建设的重要经验。

“五四宪法”颁布后,《共同纲领》退出历史舞台,但政治协商的传统和政协机构保留了下来,并成为中国共产党同各民主党派互相监督的方针。全国人大召开后,一度存在着政协作用已经不大、不再需要了的看法。对此,“五四宪法”序言确认,“以中国共产党为领导的各民主阶级、各民主党派、各人民团体的广泛的人民民主统一战线”将继续发挥它的作用,这为政协监督提供了宪法依据。“人民政协作为统一战线组织,可以而且应当代表统一战线各方面成员的意见和要求,对政府工作提出批评和建议,但它不具有国家权力机关那种监督、检查、质询、弹劾的权力。”^③1954年《中国人民政治协商会议章程》提出的政协七项准则中就包括“密切联系群众,向有关国家机关反映群众的意见和提出建议”等要求。关于政协的性质和任务,毛泽东指出:“政协的性质有别于国家权力机关”,“宪法的实施问题,巩固人民民主制度问题,政协可以向人大常委会和国务院提意见。政协委员提意见,特别是发议论,说闲话,只要不是破坏性的意见,只要是建设性的意见,即使是错误的,提了也有好处。”^④在1957年的《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话中,毛泽东进一步强调中国共产党同各民主党派“长期共存、互相监督”的要求:“所谓互相监督,当然不是单方面的,共产党可以监督民主党派,民主党派也可以监督共产党。”^⑤

政协监督本质上是通过政治协商的方式来对中国共产党和国家机关进行监督。作为政治性的监督方式,党派监督是首要的,其监督范围、具体形式和效果取决于中国共产党的领导。“中国共产党对自身的领导性和联合性的平衡,本质地影响着人民政协性质和功能的演变。”^⑥合理适当地吸纳党外意见,有助于提高中国共产党的执政能力和水平。在“五四宪法”实施初期,中国共产党基于对自身抱有的极高要求,希望借助党外力量更好改进自身工作。1957年4月27日,中共中央发出《关于整风运动的指示》,决定在全党开展以反对官僚主义、宗派主义和主观主义为内容的整风运动。5月4日,又发出《关于请党外人士帮助整风的指示》。“在各种座谈会上,党外人士畅所欲言,对党和政府提出了大量的批评意见和建议,其中绝大部分是正确的和中肯的,受到中央和毛主席的肯定和欢迎。”^⑦不幸的是,从当年5月中旬开始,“由于当时党对阶级斗争和右派进攻的形势做了过分严重的估计,对斗争的猛烈发展没有谨慎的掌握,结果反右派斗争被严重地扩大化了。”^⑧1956年中共八大对国内主要矛盾的正确判断被彻底改变,以致“把一批知识分子、爱国人士和党内干部错划为‘右派分子’,造成了不幸的后果”^⑨。这极大动摇了人民政协的政治基础,既是对“互相监督”的损害,也不利于国家权力的正确运行。直到1978年中共十一届三中全会之后,中国共产党同各民主党派长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的方针得以确立。1982年《宪法》序言明确了人民政协的性质和作用,要求“进一步发挥它的重要作用”。在正确的政治方针和宪法的框架内,民主监督作为人民政协的重要职能而发挥作用。

三、“五四宪法”时期国家监督体系的得与失

回顾“五四宪法”和这一时期建立起来的国家监督体系,可以看到新中国的缔造者和各界人士以及广大

①胡乔木:《胡乔木回忆毛泽东》(增订本),第568页。

②胡乔木:《胡乔木回忆毛泽东》(增订本),第567页。

③李维汉:《回忆与研究》(下),第621页。

④毛泽东:《关于政协的性质和任务》(1954年12月19日),《毛泽东文集》第6卷,第387页。

⑤毛泽东:《关于正确处理人民内部矛盾的问题》(1957年2月27日),《毛泽东文集》第7卷,北京:人民出版社,1999年,第235页。

⑥郭忠华、谢涵冰:《可控的约束:人民政协民主监督的空间及其展望》。

⑦薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(下),北京:中共党史出版社,2008年,第429页。

⑧胡绳主编:《中国共产党的七十年》,第309页。

⑨《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》(1981年6月27日中国共产党十一届中央委员会第六次全体会议一致通过),中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编》(下),北京:中央文献出版社,2011年,第138页。

民众对新生政权的热爱与维护,特别是在监督制度的建设和实施方面既承继传统,又力图结合实际需要创建拓新。也要看到,“五四宪法”构建的国家监督体系尚不够完备成熟,已有的监督制度受政治现实等因素的影响而未能发挥人们期待的作用,特别是在1957年之后,由于国家政治生活的异化,“五四宪法”自身陷入“不宣而废”的境地。这需要客观认识和深刻反思。

(一) 国家监督体系之“得”

第一,形成了以人民代表大会为基础的国家机构体系。

作为根本政治制度,人民代表大会制度根植于中国共产党领导革命的实践,是与人民民主专政相适应的政权组织形式。新中国成立时,普选的条件还不具备,人民代表大会尚不能马上建立起来。为此,《共同纲领》在确认人民代表大会制度的同时安排了替代制度,但这种制度只能是临时性的。在中央层面,由于全国人大未能召开,此时中央人民政府就成为最高政权机关。根据《共同纲领》以及《中央人民政府组织法》,政协全体会议执行全国人大的职权,选举中央人民政府委员会。这一规定并未明确中央人民政府的产生方式,这带来此种最高政权机关的地位和职权的模糊性,而中央人民政府委员会是实际上的最高机关。《共同纲领》第15条要求“人民政府委员会向人民代表大会负责并报告工作”,但当时全国人大没有建立,而人民政协全体会议并非设机构,它产生中央人民政府委员会后,其使命已告完成。中央人民政府委员会并没有负责并报告工作的对象。在地方层面,由于地方人民代表大会或者人民代表会议尚未普遍建立或者未能常态化运行,地方人民政府委员会对人民代表大会的负责是虚化的,对上级人民政府直至中央人民政府的负责是主要的。

“五四宪法”在政权结构上改变了《共同纲领》的设计。按照“五四宪法”,全国人大和地方各级人大是国家权力机关,同时设立全国人大常委会从而常态化行使职权。中央人民政府由最高政权机关和议行合一的机关转变为行政机关,性质上发生了根本变化。基于权力分工的逻辑,权力机关产生行政机关和审判、检察机关,后者对权力机关负责并报告工作。“五四宪法”规定,国务院对全国人大及其常委会负责并报告工作,地方各级人民委员会对本级人大负责并报告工作;最高人民法院对全国人大及其常委会负责并报告工作,地方各级人民法院对本级人大负责并报告工作;最高人民检察院对全国人大及其常委会负责并报告工作。上述调整表明,人民代表大会尤其是全国人大在国家政权中具有中心地位,是一切国家权力的组织正当性来源。“五四宪法”建立起权力机关位居中心、国家机关分工负责的基本结构,是确立人民代表大会制度这一最重要的国家制度的重要载体,“为中华人民共和国宪法体系的建立提供了统一的基础”^①,当然也为国家监督体系的建立和完善提供了统一的民主制度基础。

第二,丰富了以民主集中制为原则的权力运行机制。

民主集中制来自中国共产党的组织制度,是国家政体的组织原则,也是国家机构的组织和工作原则。从国家监督体系的角度来说,民主集中制既是授权原则,更是控权原则。“五四宪法”总体上延续了《共同纲领》中的民主集中制理念,进一步丰富了以之为原则建立起来的权力运行机制。

一是以人大制度为基础的监督。《共同纲领》第15条规定“各级政权机关一律实行民主集中制”。“五四宪法”第2条第2款规定:“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关,一律实行民主集中制。”在国家机构部分,“五四宪法”规定了行政机关、审判机关、检察机关由人民代表大会产生、对它负责并报告工作的要求。从文义上看,“五四宪法”要求的民主集中制适用于全部国家机关,而不仅是《共同纲领》规定的政权机关,即人民代表大会和人民政府。在这个意义上,“五四宪法”扩大了民主集中制的适用范围,使之成为国家机构的基本组织原则。同时,由于“五四宪法”开始实现“议行分离”,地方各级人民委员会明确具有了地方人大执行机关和地方国家行政机关的性质,它要对本级人大和上一级行政机关负责并报告工作,因此在中央与地方关系方面更加重视地方民主的功能。在单一制的国家结构形式下,中央对地方的监督和控制同样要以人大制度为前提。此外,“五四宪法”还在第17条增加了“经常保持同群众的密切联系”、第18条增加了“效忠人民民主制度”的内容。“之所以增加了关于‘联系群众’和‘人民民主’的规定,显然是为了防范民主集

^①韩大元、于文豪:《从“五四宪法”到“八二宪法”:对话中国宪法变迁》,《法治现代化研究》2022年第6期。

中制走向片面的集中甚至专断。”^①

二是以职责分工为前提的监督。《共同纲领》时期,国家权力是一元化集中行使的,各国家机关虽然具有相应职能,但尚不具备明确和相互独立的功能属性。比如,“政务院的职权并非只是行政性质的,它执行的国家政务不限于行政事务。在领导地方政权机关方面,政务院分享着中央人民政府委员会的部分职权,具有超出一般行政机关的特殊地位。”^②“五四宪法”的一大发展是明确规定不同国家机关的性质和职权;全国人大和地方各级人大是国家权力机关,全国人大是行使国家立法权的唯一机关;国务院和地方各级人民委员会是人民政府,是国家行政机关;人民法院行使审判权,最高人民法院是最高审判机关;人民检察院行使检察权。由于国家机关的性质不同,以民主集中制为原则的内部领导体制就有所差异。《共同纲领》时期,国家机关内部的领导体制采用的是委员会制。而在“五四宪法”时期,行政机关采用行政首长负责制,法院和检察院分别设立审判委员会和检察委员会。可以说,较为明确的职责分工是“五四宪法”时期民主集中制的新发展。

三是以责任制为约束的监督。除“负责并报告工作”的要求外,“五四宪法”规定了较为完善的责任制。一方面是“人”的责任制,即对国家机关领导人员的监督。其一,第38条、第61条规定了全国人大代表和地方人大代表受原选举单位或者选民的监督,选举单位和选民有权依法随时撤换自己选出的代表。其二,第28条、第33条规定了全国人大有罢免国家主席和副主席、国务院组成人员、国防委员会组成人员、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长以及全国人大常委会组成人员的权力;第31条规定了全国人大常委会有任免国务院、最高人民法院、最高人民检察院有关人员的权力;第59条规定了地方各级人大有罢免本级人民委员会组成人员和本级人民法院院长的权力。另一方面是“行为”的责任制,即对国家机关职权行为的监督。第31条规定了全国人大常委会有权监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作,有权撤销国务院的决议和命令,有权改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关的决议;第49条规定国务院有关改变或者撤销各部部长、各委员会主任的命令和指示;第60条规定地方各级人大有权改变或者撤销本级人民委员会的决议和命令,县级以上人大有权改变或者撤销下一级人大的决议和下一级人民委员会的决议和命令。

第三,巩固了中国共产党的领导核心地位。

《共同纲领》规定实行“以工农联盟为基础,以工人阶级为领导”的人民民主专政,但是工人阶级如何通过中国共产党实现对国家政权的领导,《共同纲领》以及这一时期的法律并未作明文规定。1953年3月10日,中共中央要求:“今后政府工作中一切主要的和重要的方针、政策、计划和重大事项,均须事先请示中央,并经过中央讨论和决定或批准以后,始得执行。政府各部门对于中央的决议和指示的执行情况及工作中的重大问题,均须定期地和及时地向中央报告或请示,以便能取得中央经常的、直接的领导。”^③这一要求加强了中共中央的集中统一领导,改变了建国初期党政分开的状况,具有重要的宪制意义。“五四宪法”序言写明“以中国共产党为领导”的人民民主统一战线,强化了其在国家中的领导核心地位。“五四宪法”通过建立人民代表大会制度、调整人民政协的性质和功能,为保障中国共产党的领导核心地位提供了制度依据。同时,中国共产党的领导也是国家机构建立和运行的政治保障。“在中国这样的大国,全国人民代表大会很难工作。人大不是常设机构,人大常委、国务院是常设机构。如果没有共产党的领导,很难工作。”^④“五四宪法”颁布实施后,中国共产党作为宪法确立的政治领导核心,有责任保障宪法的实施,特别是保障国家监督体系的运行。对此,1956年中共八大决议要求“扩大国家的民主生活”:“必须用加强党对于国家机关的领导和监督的方法,用加强各级人民代表大会对于各级国家机关的监督的方法,用加强各级国家机关的由上而下和由下而上的监督的方法,用加强人民群众和机关中的下级工作人员对于国家机关的批评和监督的方法,来同脱离群众、脱离实际

^①范进学等:《民主集中制宪法原则研究》,上海:东方出版中心,2011年,第152页。

^②于文豪:《地方政府双重负责的宪法内涵》。

^③《中共中央关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》(1953年3月10日),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第4册,北京:中央文献出版社,2011年,第58页。

^④《胡乔木传》编写组编:《胡乔木谈中共党史》(修订本),北京:人民出版社,2015年,第94页。

的官僚主义现象作坚持不懈的斗争。”^①既通过党的领导加强国家监督,又通过国家监督巩固党的领导,这一辩证关系契合“五四宪法”的价值和规范体系。

(二) 国家监督体系之“失”

第一, 监督宪法实施的不足。

“五四宪法”第 27 条规定,全国人大行使监督宪法实施的职权。然而,全国人大如何行使这一职权,缺乏充分的组织和程序保障。“监督宪法实施只是停留在宪法条文的书写上,却忽视了建立完善的宪法监督机制和有效的行宪制度。”^②在“五四宪法”起草过程中曾有关于如何保证宪法实施的关切,但并未有效解决,宪法实施的监督制度未能细化和实效化。“五四宪法”的制宪动机“是把新民主主义的理论、政策、方针以及过渡时期的总任务等政治主张合法化。由此而带来的宪法的政治工具性便不可避免。……‘五四宪法’没有也不可能规定,为防止权力滥用而限制和约束政府权力的条款与机制;没有也不可能建立完善的宪法监督机制和追究政府与官员的违宪责任的程序;没有也不可能通过宪法的途径来解决侵犯公民基本权利的问题。”^③

这些规定的缺失极大地影响了宪法的权威以及国家监督体系的整体效能。“在实际生活中,党和党的组织往往处于宪法之上,不按照宪法的规定办事,结果只能使宪法虚置。”^④在“五四宪法”颁布前后,出现了一些影响重大的政治性错案,表明国家根本法所保障的公民基本权利缺乏有效的实现机制。1955 年下半年在全国范围内展开的“肃清暗藏的反革命分子”运动,“曾经发生过斗争面过宽和‘逼、供、信’的偏向。”时任公安部部长罗瑞卿在 1956 年中共八大的发言中表示“错捕了个别的好人”“斗了少数不该斗的人”。^⑤这些冤错案件否定了“五四宪法”规定的公民基本权利,表明国家监督体系不够完备,权力制约和监督的宪法原则失灵了。“可以说在权力制约与权利保障方面,宪法几乎未曾得到切实与有效的实施”,“尤其是反右派扩大化后,由于缺乏人身权利的保障,人大代表在人民代表大会的各种会议上发言、议政谨小慎微,不敢大胆发表意见,更不敢轻言政治法律方面的议题”。^⑥

第二, 国家监督内涵的缺失。

客观来说,“五四宪法”规定的国家监督体系还存在不完备之处。一方面,以“五四宪法”为基础的社会主义法制理念尚未建立,对权力的监督缺乏法治土壤。1956 年中共八大提出健全法制的要求:“国家必须根据需要,逐步地系统地制定完备的法律。”^⑦“健全法制在八大政治报告和决议中都有所体现。……不过,健全法制的话题没有引起广泛关注。在 100 多份大会发言中,很少有涉及法制问题的,甚至没有人提到 1954 年宪法。”^⑧对于这一时期的群众运动,董必武在充分肯定的同时也明确指出:“革命的群众运动是不完全依靠法律的,这可能带来一种副产物,助长人们轻视一切法制的心理,这也就增加了党和国家克服这种心理的困难。”^⑨在立法工作方面,从 1954 年 9 月至 1957 年年底,全国人大及其常委会制定法律、法令 25 件,但是“从 1959 年 4 月二届全国人大一次会议至 1966 年 7 月三届全国人大常委会最后一次会议,7 年多的时间里,全国人大及其常委会……没有制定任何一件新的法律、法令”,一些领导人员甚至错误地认为如果“法律过细过多,会束缚群众手脚,阻碍革命工作,对社会主义革命和建设不利”。^⑩

①《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》(1956 年 9 月 27 日中国共产党第八次全国代表大会通过),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第 9 册,北京:中央文献出版社,2011 年,第 299 页。

②许崇德:《中华人民共和国宪法史》上卷,第 197 页。

③张晋藩:《中国宪法史》(修订本),北京:中国法制出版社,2016 年,第 370 页。

④刘政:《1954 年宪法施行三年后为什么被逐渐弃废》,《中国人大》2002 年第 14 期。

⑤林蕴晖等:《凯歌行进的时期(1949—1956)》,北京:人民出版社,2009 年,第 407 页。

⑥范进学:《1954 年宪法实施及其评价》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2014 年第 6 期。

⑦《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》(1956 年 9 月 27 日中国共产党第八次全国代表大会通过),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第 9 册,第 301 页。

⑧萧冬连:《筌路维艰:中国社会主义路径的五次选择》,北京:社会科学文献出版社,2014 年,第 79—80 页。

⑨董必武:《进一步加强人民民主法制,保障社会主义建设事业》(1956 年 9 月 19 日),《董必武政治法律文集》,第 485—486 页。

⑩刘政:《反右运动对人民代表大会建设和工作的损害》,《中国人大》2004 年第 2 期。

另一方面,已有的国家监督体系尚存缺漏,具体制度之间未能良好衔接。比如,“五四宪法”“只明确规定全国人民代表大会及其常委会有监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作,没有明确规定其他国家机关之间的相互监督”^①;未规定地方人大设立常委会,因而无法对作为行政机关的地方人民委员会形成持续监督;地方各级人民检察院只接受上级人民检察院的领导,不对地方人大负责并报告工作;监督规则以惩治性为主,预防性的监督规则很少。可以说,“五四宪法”第二章“国家机构”对《共同纲领》有诸多新的发展,但在国家机构间的关系、国家权力运行的程序和效力等方面还有缺失乃至缺陷。实践中,一些地方人大未能很好地建立或者未能很好地发挥作用。在1956年中共八大上,董必武讲道:“我们县、乡两级的人民代表大会,还有些地方没有依照规定按期开会,甚至有个别省人民代表大会,也有去年一年没有按期开会的。至于不倾听代表的意见,不按照法律规定的手续撤换代表,甚至限制代表向人民代表大会反映群众呼声等违法现象,都不止一次地在某些省县范围内发生过。”^②各级人大会议不能按时召开,即便召开了,会议决定也可以随便变更而没有任何约束力,“至于当时发生的一些违宪违法的事,也没有人过问”^③。在行政监察方面,监察部成立后发挥了积极作用,但受反右派斗争扩大化的严重影响,1959年监察部被撤销,对国家行政机关工作人员的监督“一律由各有关国家机关负责进行”,直到1986年监察部才恢复设立,1987年才开始在县以上地方各级政府设立行政监察机关。在检察监督方面,1960年最高人民检察院与公安部、最高人民法院合署办公,1968年检察机关被撤销,1975年《宪法》规定“检察机关的职权由各级公安机关行使”,直到1978年宪法修改后才恢复重建检察院。

第三,中国共产党党内监督效果的弱化。

国家监督体系的成效如何,很大程度上取决于党政关系的妥当性和党内监督的有效性,这要求实现党内监督与国家监督的良好结合,而中国共产党党内监督本身必须切实发挥应有的作用。

“五四宪法”颁布后,在中国共产党全面领导的形势下如何处理党政关系是一个新的重大问题。1957年之后,“以党代政”对“五四宪法”秩序造成了严重冲击,“形成了中共中央政治局决策、中央书记处部署、中央人民政府执行的党的一元化领导体制,中央人民政府完全成为中共中央的执行机关,而全国人大作为最高国家权力机关的地位和作用则被有意忽视乃至否定了”^④。“以党代政”使得党深陷各种具体的行政事务之中,“党委往往直接发号施令,代替了一部分地方国家机关的行政工作。……这种现象的存在,会减弱党对国家机关应有的政治领导”^⑤。就司法工作而言,“五四宪法”规定:“人民法院独立审判,只服从法律”,“地方各级人民检察院独立行使职权,不受地方国家机关的干涉。”但由于未能与党内审批案件制度合理协调,以至于“各级党委干涉具体案件的审判与法律监督的现象十分普遍”,“公检法系统依照法律相互制约的原则,也没能在司法活动中真正得到贯彻实行”^⑥。

而在中国共产党党内监督方面,一度出现权力过分集中的问题,损害了党内监督的效果。“国家权力的集中趋势与中共党的领导体制形成了复杂的共生关系,并开始建立了个人权威主导的决策机制。”^⑦1954年在确定过渡时期总路线时就“谈不上展开充分的民主讨论”,农业合作化问题决议的通过“没有一点不同的声音”^⑧。1958年开始的“大跃进”和人民公社化运动损害了人民群众的积极性,但当时“在一连串胜利面前,在党的许多干部包括许多领导干部中间,谦虚谨慎被逐渐忘却,骄傲自满在逐步发展。……自从严厉批评反冒进以后,党内不同的意见难以提出了,党内生活开始不正常,家长制、一言堂作风盛行”^⑨。此后接连发生了两

①朱福惠:《“五四宪法”与国家机构体系的形成与创新》,《中国法学》2014年第4期。

②董必武:《进一步加强人民民主法制,保障社会主义建设事业》(1956年9月19日),《董必武政治法律文集》,第482页。

③刘政:《反右运动对人民代表大会建设和工作的损害》。

④秦立海:《从〈共同纲领〉到“五四宪法”——1949—1954年的中国政治》,北京:人民出版社,2017年,第335页。

⑤董必武:《进一步加强人民民主法制,保障社会主义建设事业》(1956年9月19日),《董必武政治法律文集》,第483页。

⑥庞松、王东:《滑轨与嬗变——新民主主义社会阶段备忘录》,郑州:河南人民出版社,1990年,第179页。

⑦杨火林:《建政之初:1949—1954年的中国政治体制》,第220页。

⑧林蕴晖等:《凯歌行进的时期(1949—1956)》,第522页。

⑨胡绳主编:《中国共产党的七十年》,第318页。

次大的错误,致使社会主义事业遭受两次重大挫折。

四、新时代国家监督体系的发展

中国特色的国家监督体系植根于中国特色社会主义宪法的制度传统和价值理念。新中国成立初期的国家监督体系得益于“五四宪法”的奠基,这一体系的一些主要方面通过“八二宪法”的继承和发展而延续至今。未来,应当以“坚持和完善党和国家监督体系”为基本立场,发展更为科学、更加完备、更具效能的新时代国家监督体系。

第一,中国共产党党内监督与国家监督的贯通融合。在中国,国家监督体系和党的监督体系是不可分离的,二者的逻辑起点和表现形式不同,在具体运行上存在交叉。“执政的中共与国家政权之间的关系是中国政治体制的核心内容,它决定了中国政治体制的总体格局和基本构架。”^①党内监督与国家监督贯通融合的正正当性基础在于中国共产党的领导核心地位。“党的执政地位决定了党内监督在党和国家监督体系中最基本的、第一位的。”^②一方面,要构建更加科学、严密的党内监督体系。在中国共产党的领导下,规范和约束权力运行的整个体系是以执政党为中心展开的。“在中国,社会主义革命与建设实际的领导者与推动者,不是国家,而是党。党是一个组织体系,国家则是一个制度体系。”^③因此,要以党内监督为主导,完善党的自我革命制度规范体系,健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。另一方面,要使党内监督与国家监督有机结合。“党内监督在党和国家各种监督形式中最根本的、第一位的,但如果不同有关国家机关监督、民主党派监督、群众监督、舆论监督等结合起来,就不能形成监督合力。”^④为此,需要充分重视宪法和法律制度、民主参与、社会规则的价值,充分发挥国家机关监督的法治化优势。

第二,国家监督体系内部的协调衔接。一方面,形成更为协调的国家机关关系。为此,应坚持“五四宪法”奠定的人大制度的基本框架,发挥人大在国家监督体系中的枢纽作用,在人大统筹下促进各项权力的合理分工、自主运行,明确监察、审判、检察以及规范性文件审查等监督类型的内涵、目标和实现方式,还要实现国家机关之间有效的互相监督制约,使监督者同样可以受到有效、合理监督。另一方面,形成更加衔接的具体监督制度。在监督对象上,既要监督国家机关,也要监督公职人员;既要监督具体行为,也要监督抽象行为。在监督标准上,既要监督行为的合法性,也要监督行为的廉洁性。合法性不仅要求公权力行为契合形式法治,而且要使其结果尽可能妥当合理。廉洁性不仅要求约束被监督对象秉公用权,而且要有助于发挥被监督对象的主动性、积极性、自主性,进而要使这样的目标落实在具体制度上,通过制度的廉洁性克服体制机制上的腐败风险。在监督方式上,要使线索发现、研判和运用形成合力,使移送监督衔接顺畅。在监督效力上,要根据监督领域的差异来设计合理可行的责任制度,使预防与惩治相配合、惩戒与教育相结合、过错与责任相适应。

第三,民主制度和程序的完善便捷。国家监督体系以民主为依归,也要以民主为保障。是否实现了有效的国家监督,要看民主链条是否连续完整。其一,坚持全过程人民民主,完善民主的实现方式。在选举、协商、决策、管理、监督等国家治理的各个环节,都要体现民主的要求,发展切合具体治理需要的民主方式。其二,坚持民主集中制,加强对“关键少数”即领导干部的制度化、法律化监督。“我们实行的民主集中制,是又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的制度,是民主和集中紧密结合的制度。”^⑤领导干部尤其是高级领导干部不仅要善于“集中”,而且要善于“民主”,更好发挥同级之间的监督和下级对上级的监督。其三,发展结构性民主,使民主监督更为客观理性。作为超大型国家,中国实现民主的方式是多层次多类型的。与“五四宪法”时期相比,现代社会的复杂性程度大大加深,民主监督的“门槛”变得更

^①杨火林:《建政之初:1949—1954年的中国政治体制》,第216页。

^②本书编写组:《坚持和完善党和国家监督体系学习辅导》,北京:中国方正出版社,2022年,第84页。

^③林尚立:《当代中国政治》,北京:中国大百科全书出版社,2017年,第338页。

^④习近平:《坚定不移推进全面从严治党》(2016年10月27日),《论党的自我革命》,北京:党建读物出版社,2023年,第160页。

^⑤习近平:《切实把思想统一到党的十九届三中全会精神上来》(2018年2月28日),《论坚持人民当家作主》,北京:中央文献出版社,2021年,第216页。

高,作为整体的人民难以直接参与所有国家事务的决定。所以,民主监督必须尽可能避免剧场化、表演化的形式主义和短视的局限,实现民主决策的机构化和规则化。其四,改善治理技术,使民主监督更为合理。在现代法治国家,权力的触角已深入国家和社会的所有环节,制度规则日趋复杂,专业技术壁垒日渐深厚。对于基于技术专长和职务经验导致的“内部控制”,需要通过周期性的人员调整和监督检查来有效约束封闭的技术性和经验性权力。

第四,公民基本权利的充分保障。基本权利是党和国家监督体系中的必需品,是各项监督制度的必然组成部分。“五四宪法”时期,尽管宪法规定了较为广泛的公民基本权利,但由于宪法本身未能很好地实施,通过权利约束和规范权力的路径是严重缺失的。“‘五四宪法’……不仅未能充分保障人民的自由和权利,甚至未能保护自己。”^①为此,必须切实加强宪法实施及其监督,保障公民的各项基本权利,明确基本权利对国家权力的效力内容和作用方式。同时,在实践中避免法治工具主义对基本权利的过度干预,避免过度的形式法治的弊端。域外有学者在反思其国家制度时指出:“今天的公民几乎陷入了经由民主程序而通过的漫无边际的法律规范的罗网中,这给个人责任以及自由都带来了很大威胁。”^②尽管出于良善的目的,但诸多理性的规范汇集在一起依然可能导致非理性的整体效果。为此,尤其要谨慎扩大国家权力的调整范围,注重发展开放、包容、和谐的社会环境,坚持社会主义市场经济,保护社会的活力与秩序,实现基本权利保障和国家权力制约的一致性。

On the Foundation of the State Supervision System in the 1954 Constitution

YU Wen-hao

Abstract: The 1954 Constitution laid the basic framework of the national supervision system in PRC. The national supervision system established by the 1954 Constitution is based on the system of people's congresses, with administrative supervision and procuratorial supervision as the specific methods, and the CPPCC plays the function of political supervision. This system defines the basic status of the people's congress in the system of state institutions, enriches the power operation mechanism based on the principle of democratic centralism, and consolidates the leadership core position of the CPC. However, there are some problems, such as insufficient implementation of constitution, lack of supervision connotation and weakening of intra-party supervision. Taking the 1954 Constitution as a reference, it is necessary to adhere to and improve the CPC and state supervision system, focusing on the integration of intra-party supervision and state supervision, coordination and cohesion within the state supervision system, improvement and convenience of democratic systems and procedures, and full protection of citizens' fundamental rights.

Key Words: Common Program of the CPPCC; the 1954 Constitution; the CPC and state supervision system; the system of people's congresses

[责任编辑:赵新潮]

^①郑贤君:《现代与超越:“五四宪法”的民主主义的自由观》,《中国法学》2014年第4期。

^②齐佩利乌斯:《德国国家学》,赵宏译,北京:法律出版社,2011年,第429—430页。