

论公民监督权与构建和谐社会

章舜钦

(厦门大学法学院副教授)

[摘要]公民监督权是公民依法享有的由宪法和法律确认,受宪法和法律保障与限制,通过一定方式察看并督促国家机关、执政党机关和其他社会组织及其工作人员的公务活动,而不受他人和社会组织非法干涉、侵犯和剥夺的权利。公民监督权是人类社会一项基本人权,是公民依法享有的监督自由权、法律权利,其实质上也是一种请愿权。依法保障公民监督权,对发展社会主义民主政治,建设社会主义法治国家,维护社会公平正义,保持社会安定有序,构建社会主义和谐社会具有重要意义。

[关键词]公民监督权;本质属性;和谐社会;重要意义

[中图分类号]D621.5 [文献标识码]A [文章编号]1003-7462(2009)01-0039-05

一、监督、监督权和监督权法律关系

“监督”一词在我国法律实践中是常见概念。自古以来就存在独立于立法权、行政权、司法权之外的监督权。但是,西方许多国家却没有法律意义上的监督概念,《牛津法律大辞典》中甚至找不到与汉语“监督”对应的英文词汇。那么,何谓监督呢?我国汉代《说文解字》解释:“监,临下也”;“督,察也”。所以,监督的基本含义应为自上而下的察看和督促,以预防和纠正偏差或失误。但是,在我国古代的国家权力结构中,监督并不局限于上级对下级官吏的监督,广义的监督包括对君主、官吏和百姓的监督,只是对百姓的监督属于普通的国家权力,而对君主和官吏的监督则属于对国家权力的约束。因此,有学者认为,“所谓监督,是指人们为了达到政治、经济、军事、司法方面的某种目的,仰仗一定的权力对社会公共治理中若干事务的内部分工约束或外部民主性参与控制等途径,针对公共权力的资源、主体权责、运作效能等而开展的检查、审核、评议、督促活动。”^[1]从这个角度上看,监督包括“上级对下级的监督;平等主体之间的监督;下级对上级的监督;外界的监督”^[2]。

监督和监督权是两个不同的概念,监督是一种社会活动,监督权是一种权利或权力。监督通常分为公民监督、社会监督、政党监督和国家机关监

督等。监督权可以分为公民监督权、社会监督权、政党监督权和国家机关监督权等。这里需要指出的是,公民依法享有的监督权是权利,是公民权利的重要内容;国家立法、行政和司法机关等依法享有的监督权是权力,是国家权力的重要组成部分。因此,公民监督和社会监督,属于以权利监督权力。如舆论监督是以言论自由权利监督国家权力,公民监督是以公民权利监督国家权力。国家机关监督则属于以权力监督权力。政党组织本属社会团体,但我国宪法规定了政党的政治权力和地位,因而政党监督也属于以权力制约权力的范围。虽然从国家权力与公民权利的关系上讲,国家权力来源于公民权利,国家权力是由公民权利转化和派生而来的,但是公民监督权不具有强制性,它不能自行处理,必须通过国家机关才能产生具有强制性法律效力;国家机关监督权则具有强制性,有关国家机关可以直接依法处理,并产生法律效力。公民监督虽然具有范围广泛、积极主动、灵活公开等特点,它可以监督所有的违法行为,可以就其知道的线索主动向有关国家机关反映,可以自由选择署名或匿名、书面或口头等方式进行监督。但是,公民行使监督权通常是基于公民利益、公共利益或社会责任感而发生的,是以利益为动力基础,正如马克思所说:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”^{[3]94};而国家机关监督权的行使主

要是基于法定职责和社会责任感,通常没有利益因素。

科学揭示监督权法律关系的构成要素,是界定公民监督权概念的重要前提。

第一,监督权法律关系的主体,是指依法享有察看并督促权利(权力)和负有接受察看并督促义务的人,即监督权人。监督权法律关系的权利(权力)主体包括公民、法人和其他社会组织。虽然在我国,国家立法机关、行政机关和司法机关是行使监督权的重要主体,其中,检察机关是专门的国家法律监督机关,但是全体公民也享有监督权,他们作为现代社会的政治主体,不分民族、性别、职业、宗教信仰、财产状况、教育程度,都是监督权法律关系的权利主体。监督权作为人权的一种,是每个公民都应当享有的基本权利。而监督权法律关系的义务主体包括各级国家机关及其工作人员,主要是指各级立法、行政和司法机关及其工作人员,也包括运用公共权力、具有政治优势地位的法人和其他社会组织及其工作人员,如执政党机关、国有企业等。

第二,监督权法律关系的客体,是指监督权人察看并督促活动所共同指向的客观对象。监督权法律关系的客体与监督对象不同:监督对象是被监督者,主要指国家机关及其工作人员,以及运用公共权力、具有政治优势地位的法人和其他社会组织及其工作人员;而监督权法律关系的客体是指被监督者的各种公务活动。在我国,各级立法、行政、司法机关和执政党机关及其工作人员等是监督的重点对象;监督的客体是它们的各种公务活动,特别是各级国家行政及其工作人员的执法活动,包括监督对象的行为结果的合法性,和一定范围内行为结果的合理性。监督不仅要了解被监督者行使权力的情况,而且要督促被监督者全面地、及时地、合法地行使既定的权力,维护社会公共秩序,保障国家、社会和公民的各种合法权益。

第三,监督权法律关系的内容,是指权利(权力)主体、义务主体依法享有的法定权利(权力)和承担的法定义务。根据我国宪法规定,公民依法享有的监督权利,包括批评权、建议权、申诉权、控告权、检举权;以及要求有关特定机关“查清事实,负责处理”的权利;和享有免受“任何人”“压制和打击报复”的权利。当然公民在行使监督权利中,也

负有不得捏造或歪曲事实进行诬告陷害的义务。公民行使监督权的方式有两种:一是直接行使监督权,如公民直接对国家机关及其工作人员提出批评、建议;二是间接行使监督权,如公民通过新闻媒体对国家机关及其工作人员提出批评、建议。国家机关依法享有的法定权力和承担的法定义务以及监督权的行使方式,通常以宪法和法律法规的规定为准,不得自行扩大或放弃职权。国家机关及其工作人员滥用监督权力或在监督职责上渎职、失职行为,也要依法承担法律责任。

二、和谐社会视野下公民监督权的本质属性

要科学认识公民监督权,不仅要揭示监督权法律关系的构成要素,而且要科学认识公民监督权的本质属性。

第一,公民监督权是人类社会一项重要的基本人权。“人权是人作为人依其自然的和人的本性所应当享有的权利。其内容包括人身人格权、政治权利与自由以及经济社会文化权利。”^[4]人不仅有自然属性,而且有社会属性,人不同于动物的本质属性在于人的社会属性,人的本质是一切社会关系的总和。公民享有监督权是由人类自然生存和社会生活的需要决定的,是人类生存权、发展权等人权的题中之意。只要人类以国家的形式存在,就必然有国家权力、社会公共权力存在,就会有社会分工、社会契约,就需要监督。况且,权力的两重性决定了“绝对的权力会产生绝对的腐败”。为了克服权力的腐败,必须要有公民监督的存在。公民监督权是一种应有权利,“应有权利,是指人应当享有的权利,表明人权的应然性”^[5]。公民监督权在人应当享有的人权当中,就其性质而言,应当属于参与社会公共事务,特别是国家政治事务的个人公权利。在现代民主社会,公民监督权是公民参与社会生活不可或缺的重要权利,具有不可替代性,尊重公民监督权是尊重公民人权的重要表现,扼制或剥夺公民监督权,就是对公民人权的摧残。监督权是公民基本人权的一个重要方面,是人类具有理性和自由意志所不可或缺的基本权利。

第二,公民监督权是公民依法享有的监督自由权。自由是公民监督权的本质特征,公民监督权具有不受他人和社会组织非法干涉、侵犯和剥夺之性质。人类的自由特性决定每个公民都有权自

由地行使监督权。在西方法学理论中,人权是人人享有的一种自然权利,洛克说:“人类天生都是自由、平等和独立的。”^{[6]59} 这里的“自由”包括公民行使监督权的自由,而且这种自由不是只给个别人,是每个人都生而自由。公民监督权的平等性是指全体公民依法都享有监督权,任何人非依法不得干涉、侵犯和剥夺他人行使监督权。公民“监督权的独立性是指公民在行使监督权时只服从预先公布的普遍性的规则,不受其他机关、社会团体和个人控制和约束的状态”^[7]。监督的有效性、权威性、公正性无不要求监督权应当具有独立性,公正的监督要求监督者有超然的地位,有独立的、客观的判断,有自主的意志,才能做到监督公正。平等性、独立性还是监督权有效运行的内在要求,是公民自由行使监督权的前提和保证,没有平等、独立的权利和地位,监督权的自由行使就无从谈起。

第三,公民监督权是公民依法享有的法律权利。法律权利由宪法和法律确认,受宪法和法律保障与限制。宪法本质上是人权保障法,人权是宪法的出发点和归宿。虽然多数国家宪法没有直接规定公民监督权,但公民监督权可以从宪法规定的其他自由和权利中推导出来。我国宪法也没有使用公民监督权的概念,但我国宪法规定,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,这是公民享有监督权的宪法依据。因此,公民监督权就其权利属性而言,首先是一项宪法权利。公民监督权作为一项宪法权利还在于它是人民主权原则的内在要求和具体体现。“公民监督权是原生性权利,具有‘人民主权’性质,它构成了国家监督体系的基础动力,相对于国家机关的各种监督权力而言,是‘在上’之权利。”^[8]当然,公民监督权与其他法律权利一样,也受一定限制。马克思主义认为,自由就是从事一切对别人没有害处的活动的权利。任何权利人行使权利时,必须限制在一定界限范围内,超过正当的界限而行使权利,就构成权利的滥用。因此,公民行使监督权也必须限定在一定的范围内,不得捏造或歪曲事实进行诬告陷害,不得利用监督权从事违法犯罪活动。

第四,公民监督权实质上是一种请愿权。关于

监督权的性质,学术上有不同看法。大部分学者认为,监督权主要是指公民监督国家机关及其工作人员活动的权利,因此,基本上将其纳入政治权利的范畴中加以诠释。但也有学者认为,应当将监督权从政治权利的范畴中抽取出来,作为一项独立的权利类型加以审视。只有公民根据自己的政治意志或公共利益而监督国家机关及其工作人员活动的权利,可称之为“监督权”。对非政治权利则属于公民为个人权利救济而行使的权利,即所谓“获得权利救济的权利”,不应当归入“监督权”的范畴。^{[9]406,408} 这种看法有点偏颇。实际上,从监督权的具体内容上看,公民监督权既有政治权利的内容,也有非政治权利的内容。政治权利性质和非政治权利性质,不是公民监督权的本质属性。公民监督权的性质,“基本上仍近似于或者相当于传统宪法上所说的请愿权,即人们对国家或其他公共机关就一定事项而提出希望、不满与要求的一种权利。”^{[10]405} 公民对国家机关及其工作人员的公务活动提出批评、建议、申诉、控告、检举,目的就是请求、希望和要求有关国家机关、公共权力单位,及时履行职责或者纠正不当行为。当今西方许多国家的宪法恰恰规定有请愿权,而没有监督和监督权的概念。

第五,公民监督权是人类社会发展到一定历史阶段的产物。监督是人类进入文明社会以来就有的社会现象。但是在专制集权的一元化社会中,老百姓没有法律赋予的民主政治权利,有限的国家法律也没有规定老百姓享有监督权。监督权不在老百姓手中,而在统治者手中。统治者的监督权只是国家权力一部分,和权力并无本质区别,监督权力源于君主,在人员的来源上,监督人员和普通官僚也几乎一致。统治者行使监督权,目的都只是为了巩固君权,维持统治秩序。只有到了近代民主社会,公民才享有民主政治权利,才享有法律赋予的监督权利,监督权才成为公民的一项法律权利。民主政治制度是实现公民监督权的重要前提和条件,宪法和法律是公民监督权的重要体现和保障,公民监督权只有在民主政治制度下才能得以实现。因此,公民监督权并不与监督同时产生,公民依法享有的监督权不是从来就有的,是人类社会发展到一定历史阶段的产物。综上所述,公民监督权是公民依法享有的由宪法和法律确认,受宪法

和法律保障与限制,通过一定方式察看并督促国家机关、执政党机关和其他社会组织及其工作人员的公务活动,而不受他人和社会组织非法干涉、侵犯和剥夺的权利。

三、依法保障公民监督权对构建和谐社会的重要意义

胡锦涛总书记指出:我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。依法保障公民监督权,对发展社会主义民主政治,建设社会主义法治国家,维护社会公平正义,保持社会安定有序,构建社会主义和谐社会具有重要意义。

第一,依法保障公民监督权是发展社会主义民主政治的客观需要。社会主义民主,包括民主选举、民主管理、民主决策和民主监督,公民监督是社会主义民主监督的重要形式。公民监督权是民主政治权利的重要组成部分,公民对权力实行监督,是宪法赋予的权利,宪法是公民监督权的法律依据,公民监督权与选举权和被选举权等政治权利一样,是人民当家作主,参与管理国家和社会事务的权利。“民主政治是权利决定权力、权利制约权力的政治。”^[11]实行公民监督是我国民主政治建设的客观要求,人民参与国家管理,对国家机关及其工作人员进行监督,正是人民行使监督权利的具体体现。公民监督也是民主政治发展的必然要求,它体现了民主的本质和精髓。公民监督还是我国权力监督体系中不可缺少的重要部分,是我国监督体系建设的基础性工程,公民监督的发展质量和水平,是我国民主政治发展进步的重要标准。党的十七大报告把人民监督权摆在突出位置,强调要建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

公民对国家权力的监督和制约,是我国政治文明建设的重要内容之一。“权力监督和权力制约既是以现代民主为基础的,又是以现代民主为核心的。所谓以现代民主为基础,对中国而言,指的是权力监督、权力制约的政治基础是人民当家作主。”^[12]人民当家作主是社会主义的本质特征,公民监督权的行使正是人民当家作主的重要体现。人民当家做主不仅体现在选举制度、管理制度方

面,同时还体现在人民对国家机关及其工作人员的监督方面。人民享有监督国家机关及其工作人员的权利,国家机关和工作人员有接受人民群众监督的法律义务。权力如果不接受人民的监督,人民当家作主就不能得到完全、充分的实现,一切权力属于人民就将是不完整、不彻底的。权力如果不接受人民监督,失去的就不仅人民当家作主的政治地位,而且是国家的民主制度、国家政权。1945年7月,毛泽东在回答民主人士提出的如何跳出“其兴也勃焉”、“其亡也忽焉”的周期律问题时就说,只有让人民监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。因此,公民监督是扩大公民有序政治参与,建设社会主义民主政治,构建社会主义和谐政治的客观要求,也是巩固国家政权的治本之道。

第二,依法保障公民监督权是建设社会主义法治国家的客观需要。依法治国,建设社会主义法治国家,是我国现代化建设的战略目标。社会主义法治国家的建设离不开国家权力,离不开权力制衡。国家权力是依法治国的重要手段,权力制衡是法治国家的重要标准。国家权力具有两重性,一方面可以为民谋利,促进社会政治经济文化的发展,建设法治国家,构建和谐社会;另一方面也可以被用来以权谋私、贪赃枉法,给人民利益造成严重损失,阻碍社会政治经济文化的发展,破坏社会稳定,损害社会和谐。“一切有权力的人都易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”^[13]⁵⁴,这是人类历史已经反复证明了的一条经验。因此,依法保障公民监督权,强化对国家权力的制衡十分必要。

权力制衡首先是指权力制约,权力制约的方式之一是以公民权利制约国家权力,防止和消除权力滥用、权力腐败。其次是指权力平衡,主要指权力机构之间应按分权与权力不可过分集中的原则,对权力做合理配置。党的十七大已经就“完善制约和监督机制”,保证国家权力正确行使作出全面而详细的论述,提出“让权力在阳光下运行”。为此,必须进一步完善国家监督体系,建立起包括以权利制约权力为核心的权力监督和权力制约模式,形成高效的权力监督和权力制约机制。公民监督是以权利制约权力的重要模式,是防止国家权力蜕化变质的重要保障,以及监督和控制国家权

力的重要力量。在我国,行政机关拥有强大的权力,大约有80%左右的法律法规,需要通过行政机关去具体贯彻实施。司法机关是打击各种违犯罪活动,维护国家稳定,保护国家、集体和公民合法权益的重要力量。现阶段国家行政机关、司法机关存在的问题,同监督不力有直接关系。为了使行政机关、司法机关及工作人员在权力运行中,做到依法行政、公正司法,同样必须强化公民监督,保证国家权力为民谋利,保证国家、集体的利益和公民的合法权益不受侵犯。

第三,依法保障公民监督权是维护社会公平正义的客观需要。公平正义是人类社会的共同理想,也是和谐社会的重要特征。和谐社会是公平正义的社会,促进社会公平正义是构建和谐社会的目标,维护社会公平正义是我国社会发展面临的重要挑战。社会的公平正义主要体现在立法、行政和司法方面,其中,司法的公平正义是最重要的公平正义。公平正义对公民监督具有价值导向作用,在全社会实现公平正义是公民监督的根本目的,也是公民行使监督权的基本原则。公民监督是保障立法、行政和司法公平正义的重要举措。我们知道,建设法治国家必须要有良法,公平正义是良法的重要标准,正如罗尔斯所说:“公正(正义)是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。”^[14]要使制定的法律制度体现人民的意志和利益,实现法律制度的公平正义,维护社会公平正义,就需要公民的参与和监督。公平正义不仅体现在法律制度上,也体现在法律制度的实施中。国家行政机关、司法机关及其工作人员是否能依法行政、公正司法,公民监督是关键之所在。国家行政和司法机关及其工作人员,他们手中都掌握着国家权力,权力没有监督,必然会产生腐败,失去公平正义。公民监督的主要对象是国家行政机关及其工作人员,以察看并督促它们依法行政。司法是维护社会公平正义的最后一道防线,而公平正义则是司法制度追求的核心价值。司法公正包括程序公正和实体公正,没有程序保障,实体公正难以实现。司法公平正义的最大特点是它强调必须以程序的公平正义为载体来追求实体的公平正义,程序公平正义是由立法公平正义通向现实社会关系公平正义的桥梁。“迟来的正义不是正义”,维护程序公平正义,同样需要公民监督。公民监督

虽然不能直接解决行政和司法活动的具体问题,但公民监督的广泛性、积极性和公开性,会产生巨大的社会压力,并与司法监督、人大监督等其他监督制度形成互补,有力地遏制行政和司法活动中的不公平、不正义现象,维护和实现社会的公平正义。

第四,依法保障公民监督权是保持社会安定有序的客观需要。和谐社会是政治活动安定有序的社会,影响政治生活安定有序的因素多种多样,其中,政治的腐败和公民的不满是导致政治动荡的重要原因,依法保障公民监督权,是防止社会政治腐败和消除公民对社会政治不满情绪的重要途径。防止政治腐败不仅要有国家机关监督,社会监督、政党监督,更要有公民监督。正如邓小平强调的:“要有群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。”^[15]³³²公民享有监督权,实现当家作主,就会对国家有认同感和亲切感。公民监督还可以及时化解社会政治矛盾,对不满情绪起到“减压阀”的作用,有效维护社会政治稳定,促进社会政治活动有序进行。和谐社会是经济活动安定有序的社会,市场经济本质上就是法制经济,只有市场主体遵纪守法,法律得到有效贯彻执行,才能保持市场经济的安定有序。市场经济活动中的违法犯罪行为,如果没有公民的检举、揭发,对其进行及时有效的处理是很困难的。公民监督也是保护公民自身经济利益的重要手段,市场经济秩序的维护不仅需要有关国家机关的尽职尽责,而且需要人民群众的积极协助。和谐社会也是文化活动安定有序的社会,依法保障公民监督权,是消除文化活动领域不和谐因素的重要手段,公民监督一方面可以使文化活动领域的违法犯罪得到及时查处,另一方面也可以使企图在文化活动领域从事违法犯罪活动的人不敢作为,将不和谐因素消除在未萌状态。和谐社会还是群众生活安定有序的社会,公民监督有利于预防和打击的违法犯罪活动,构建社会生活的安定有序。公民监督权的核心是检举权,检举权的实质就是公民协助有关机关同违法犯罪作斗争,检举权的重要作用就是预防、威慑有可能违法犯罪的人,将犯罪消除在未萌状态,以保持社会生活的安定有序。公民监督的一项重要功能是权利救济,当公民的合法权益受到侵犯时,可以通过监督来化解、消除社会矛盾,促

社会主义法治理念

对社会主义法治实践作用初探

刘高林

(武汉大学法学院 博士研究生)

[摘要]研究社会主义法治理念对社会主义法治实践具有重要现实意义。在当下中国,社会主义法治理念对社会主义法治实践主要有定位、指引和评价三大作用。只有以生产关系要适应生产力的发展这一规律为根本指导,以人民的根本利益为依归,才能充分发挥社会主义法治理念的定位、指引和评价作用。

[关键词]社会主义法治理念;社会主义法治实践;定位作用;指引作用;评价作用

[中图分类号] D920.0 [文献标识码] A [文章编号] 1003-7462(2009)01-0044-04

社会主义法治理念是体现社会主义法治内在要求的一系列观念、信念、理想和价值的集合体,是关于社会主义法治的性质、功能、应然模式、制度设计、组织机构、实践运作等法律现象的整体认知和宏观把握,是指导和调整社会主义法律制度,推动社会主义法治实践,如立法、执法、司法、守法和法律监督的方针和原则。社会主义法治既包括实践也包括理念,本文主要在宏观上讨论社会主

义法治理念对其根基,也就是社会主义法治实践的作用。笔者认为,在社会主义法治建设发展到新阶段的时刻,社会主义法治理念对社会主义法治实践的作用主要有三个方面。

一、定位作用

“认识你自己”,是德尔斐阿波罗神庙上的谵言,这句至理名言不仅仅是指人认知的目标,更隐

进社会生活的安定团结,保障公共生活秩序,维护社会稳定,构建社会主义和谐社会。●

参考文献:

- [1]尤光付.中外监督制度比较[M].北京:商务印书馆,2003.
- [2]张智辉.法律监督三辨析[J].中国法学,2003(5).
- [3]马克思恩格斯全集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1965.
- [4]李步云.法治国家的十条标准[J].太平洋学报,2007(12).
- [5]焦洪昌.“国家尊重和保障人权”的宪法分析[J].中国法学,2004(3).
- [6]洛克.政府论(下)[M].北京:商务印书馆,1982.
- [7]李小勇.论监督权的独立性[J].中共福建省委党校学报,2006(5).
- [8]程竹汝.完善和创新公民监督权行使的条件和机制

[J].政治与法律,2007(3).

[9]韩大元等.宪法学专题研究[M].中国人民大学出版社,2004.

[10][日]小林直树.宪法学讲义(新版)(上)[M].转引自韩大元等著.宪法学专题研究[M].北京:中国人民大学出版社,2004.

[11]张文显.构建社会主义和谐社会的法律机制[J].中国法学,2006(1).

[12]那述宇,吴延溢.政治文明语境中的权力监督与权力制约[J].内蒙古社会科学(汉文版),2003(4).

[13]孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1994.

[14][美]罗尔斯.正义论[M].何怀宏等译.北京:中国社会科学出版社,1981.

[15]邓小平文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,1994.

(责任编辑:朱海波)