

公民监督权的规范构造与基本类型 ——基于《宪法》第四十一条的考察

姜兴智¹, 王勇²

(1,2. 大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026)

[摘要] 公民监督权是宪法明确规定的基本权利。公民监督权宪法规范内涵与保障模式的模糊不清,造成公民监督实践中的路径阙如、救济缺位以及目的异化等困境。《宪法》第四十一条规定的公民监督权作为宪法基本权利,是贯通“公民”监督与“人民”监督的关键所在。厘清公民监督权规范生成与概念分野的基本逻辑,基于公民监督的规范结构与制度逻辑,对具体监督权及其国家保护义务进行类型化研究,是明确公民监督权体系化构建路径之基础。应通过形成公民监督权宪法规范体系性解释、建构公民监督权“二阶层”解释路径、促进公民监督权释法目的的“价值性托付”,实现全过程民主监督理念下公民监督制度的全要素完善。

[关键词] 全过程人民民主;公民监督权;法治监督;宪法

[中图分类号] D911.01 [文献标识码] A [文章编号] 1003-7608(2024)01-0128-09

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2024.01.010

一、问题的提出

公民监督是确保党和国家监督体系目标有效实现的基础性保障。基于公民监督权宪法规范的不充分诠释现状,需要依托法律规范的具体解释模式,完成公民监督权利的类型化与制度化,确保全过程、全要素实现公民监督。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第四十一条所规定的公民监督权作为政治性基本权利,是公民监督的权利规范保障。在“公民”与“人民”宪法概念二元分野的背景下,包括公民监督权在内的基本权利规范,是公民个体权利在日常活动中得以直接实现的具体宪法制度。相较于以“人民”为规范主体的宪法制度,公民监督权的实现更具有直接性与现

实性。公民监督制度的发展与完善,对于弥合“刚性制度规则”与“动态监督治理”之间的分歧,弥合“封闭式组织结构”与“开放式监督空间”的鸿沟,具有重要意义。基于此,本文以监督的权力保障特征为标准,将不具有直接处分权能,需要依托特定权力机关保障实现的法治监督类型划分为纯粹型监督;将具有直接处分或问责权能,不需要依托其他权力机关保障实现的法治监督类型划分为复合型监督。具体而言,以《宪法》第四十一条为规范基础的公民监督权,在属性上属于需要依托国家权力保障和救济的纯粹型监督。《宪法》第四十一条规定的具体监督权利、个人义务以及监督权利国家保护义务,构成了完整意义上的公民监督

[收稿日期] 2023-10-28

[基金项目] 本文为中央高校基本科研业务费人文社科重大培育项目“领域法学创新视角下基层治理法治一体化问题研究”(3132022613)和大连海事大学优秀博士学位论文培育项目“论宪法上法治监督的规范结构与制度逻辑”(2022YBPY012)的阶段性成果

[作者简介] 1. 姜兴智(1996—),男,辽宁沈阳人,大连海事大学法学院博士研究生,大连市人民监督员;2. 王勇(1977—),男,内蒙古通辽人,大连海事大学法学院教授、博士生导师。

基本权利制度。通过对其进行解释论意义上的类型化研究,有助于破解当前“法律化公民监督权”存在的不周延问题,进而改变公民监督权的“扁平化”状态。以此为基础,在规范层面和实践层面促进公民监督权利制度的全要素体系化完善,提升公民监督权对于实现全过程民主监督的核心价值。

对于《宪法》中的公民监督权的体系性完善,有学者提出基于《宪法》第二条第二款、第三款与第四十一条,依托主权者“人民”的“人大代表—公众—公民”的三种实体转换及内在关联,整合为由公民监督、公众监督和人大监督耦合而成的监督体系^[1]。在此基础上,基于以宪法的规范内容、体系结构及制度逻辑为基础的公民监督权利制度构建,从不同视角诠释作为国家主权者的“人民”监督与作为国家机构对应的“公民”监督之间的切换逻辑与实现机制。当然,从“公民”向“人民”的理性转化应极为慎重,需要在法律轨道上进行。基于此,规范宪法学视域下公民监督权的解构与展开,对于根本法意义上公民监督权的实现,乃至全过程民主监督权利基础的形成与巩固具有重要意义。具体而言,基于“问题提出—规范诠释—类型分析”的研究逻辑,本文的核心关切有三:第一,《宪法》第四十一条公民监督规范的实质内涵如何得以明晰?第二,《宪法》第四十一条公民监督规范包含的各方面要素如何类型化?第三,全过程民主监督理念下公民监督权如何制度化完善?

二、作为基本权利的公民监督权

公民监督权的展开与实践首先需要厘清其规范基础,特别是根本法基础。《宪法》将公民监督权规定于第二章“公民的基本权利和义务”中的第四十一条,明确了公民监督权作为基本权利的宪法定位。应当在此前提下,明确公民监督权的指导思想、本质特征、总体目标和根本价值、基本原则与实现路径^[2]。然后在规范解释前提下,对公民监督权内涵与外延的完整诠释,应当建构能够体现“内部证成结构的组成要素之间的彼此和谐的相互关系”的融贯性(justificatory coherence)的解释框架^[3]。基于这一逻辑,需要从宪法文本乃至更为宏观的法律规范体系层面,探讨作为政治

性基本权利的公民监督权在应然意义上的规范生成。

(一)公民监督权的三重诠释层次

却伯(Laurence H. Tribe)提出,鉴别特定宪法条款中所暗含的一种或几种核心价值的方法,是将该条款置于宪法其余部分的总体结构中^[4]。公民监督权在宪法体系内的规范支持,主要包括三个方面:《宪法》第四十一条公民监督权规范、第四十一条同宪法基本原则的实质关联以及第四十一条同第二十七条第二款的逻辑关系。

1. 公民监督权的规范阐释

《宪法》第四十一条从规范角度明确了公民监督权、国家保障义务和受国家赔偿权,这种权利“共享式”规范模式从完整意义上规定了公民监督国家权力运行的完整路径、保护义务、救济机制,体现了全过程人民民主理念下公民实现全过程民主监督的根本法保障。

首先,《宪法》第四十一条在宪法体系中位于第二章“公民的基本权利和义务”,属于宪法的基本权利规范。因此,从权利位阶和权利性质的角度,本章之内规范的基本权利不仅具有宪法效力,而且也具有概括性和抽象性特征。立足于宪法规范中的基本权利,阐释其规范结构、特征逻辑,属于其辐射范围之内的特殊权利类型,符合基本权利规范展开的本质逻辑。

其次,《宪法》第四十一条第一款直接明确了这一权利享有主体为“公民”。作为法律概念,《宪法》第三十三条明确了公民这一主体范围的广泛性,即具有中华人民共和国国籍的人均享有基本权利规范中的各项权利。换言之,不论身处何种法律关系中的中国公民,一律平等享有这一权利。

再次,对于本条款中公民监督权直接指向对象的国家机关和国家工作人员的规定应当予以合理解释。相对于国家机关基本范畴的相对明晰,国家工作人员的基本外延仍需要进行深入的结构性阐释。虽然《中华人民共和国刑法》第九十三条明确了国家机关中的国家工作人员和其他以国家工作人员论的相关人员,但对《宪法》第四十一条中国家工作人员的阐释,不宜延展至以国家工作人员论的相关情形。其原因在于,宪法意义上的

国家工作人员在宪法中与国家机关的并列式规定,体现了国家工作人员基本范畴的宪法逻辑。对此,可以参照《宪法》第二十七条中宪法宣誓制度中国家工作人员的范围界定,即根据全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定,宪法意义上的国家工作人员仅包括由国家机关任命的公务人员。因此,作为《宪法》第四十一条基本权利监督对象的国家工作人员应当限定为由国家机关任命的公务人员,也就是狭义上的国家工作人员。

最后,本条文对于被监督主体范围的“任何”规定,进一步明确了公民可以在宪法意义上通过批评和建议以及申诉、控告或者检举的途径监督“任何”国家权力行使主体,包括隶属于特别权力关系之上的上级机关和直属领导等。因此,作为基本权利的公民监督权可以“穿透”特别权力关系产生的隐性阻碍,保障公民正常的监督活动不被任何异化的权力行为所压制。对其进行必要分析主要是基于“举重以明轻”的思维逻辑,确保《宪法》第四十一条公民监督权得以在权力运行的全过程、全领域实现。尤其是在公法实践中特别权力关系影响泛化的间接作用下,对其法治问题的分析应当突破国家机关的壁垒,确保国家机关之外的公民主体也能在任何情形下得到公民监督权的充分保障。

此外,对《宪法》第四十一条规定的五项纯粹型监督途径进行扩张性诠释,也是在法律实践中公民监督行为寻求根本法支持的客观要求。其中,申诉、控告或者检举三种途径对于特定公法身份主体而言,除了向其所处体系外的法定权能机关寻求监督救济,还可以向体系内的监督权能部门以及上级机关进行申诉、控告或者检举。

2.《宪法》第四十一条同宪法基本原则的实质关联

《宪法》第四十一条与宪法基本原则之间的实质性关联,是超越该第四十一条单一规范进一步阐释公民监督权宪法本源性基础的关键所在。具体而言,主要可以从以下方面加以分析。

第一,《宪法》第二条规定的人民主权基本原则为公民监督权提供了根本制度性保障和制度性目标。人民主权基本原则的核心价值不仅在于为

公民监督权利提供了根本制度支持,还为其明确了根本制度性目标。进一步而言,具有法定身份的监督权利主体,基于法律规定的实体权利内容和监督程序规定,行使自身监督权利,其根本目的在于实现一切权力属于人民的宪法价值与目标。

第二,《宪法》第三条规定的民主集中制原则以及国家机构与人民的关系,是公民监督权利实践应当遵循的基本原理。民主集中制虽然在直接意义上是国家机构组织活动的基本原则,但其在宪法规范体系中位于总纲第三条,统领后文的具体宪法制度,并且以《宪法》第二条人民主权原则为基础,是明确人民群众在实践中具体参与国家权力活动时需要遵循的基本逻辑。其不仅为部分情形下公民监督权的行使明确了基本活动原则,更是有利于规避无序监督行为对国家机构正常运行的负面影响。当然,民主集中制这一概念中的“民主”主体范畴应当涵盖公民监督权的享有主体。

第三,《宪法》第五条明确的社会主义法治原则为公民监督权提供了根本遵循与行为标准。公民监督权的监督行为依据和监督保障依据需要遵循法律规范,完成公民监督权的根本制度目标。当然,相较于公民监督权的一般主体,检察官、监察官等监督职责主体在一定意义上,也有助于从内部通过法治监督机关的职权活动,促进社会主义法治原则的有效实现。

3.《宪法》第四十一条同第二十七条第二款的关系反思

《宪法》第四十一条的公民监督权规范与《宪法》第二十七条第二款构成了“非镜像回应型”规范逻辑关系。二者之间的逻辑关系是全面厘定公民监督权宪法内涵的重要基础。二者之间的非对称之处在于主体方面的差异:前者的主体为“公民”,而后的主体为“人民”。作为法律性概念的“公民”,强调了“监督权”这一权利类型;而作为政治性概念的“人民”,强调了人民与国家之间的“监督关系”。二者之间并非绝对意义上的周延关系。基于此,具体法律关系中的“公民”尽管根据基本人权原则享有法定限度的“监督权”,但是作为排斥于“人民”范畴之外的“公民”,就不再属于国家

接受人民监督规范中的“人民”主体范畴。当然,绝大多数法律上的“公民”都可以归结于政治意义上的“人民”范畴。因此,《宪法》第二十七条规定的“国家接受人民监督”的规范,明确了国家机关根据自身职能、依据法定程序主动接受人民群众监督的国家义务。这一规范可以视为《宪法》关于公民监督权国家保护义务的根本法依据之一。

不仅如此,对本条规范中的“人民”也应当进行合理界定,即受国家公权力影响的一切主体,包括国家机关外部的人民群众和国家机关内部的工作人员个体。《宪法》第二十七条第二款国家权力受人民监督的宪法制度规范与第四十一条明确国家机关必须负责查实并处理公民监督事项的规定,形成了宪法规范之间“总一分”的关系,这也是国家以能动性积极措施保障特定身份主体之下公民监督权的立法责任基础。此外,《宪法》第二十七条国家权力主体应当与人民保持联系、寻求人民支持、接受人民监督的规定,在根本法意义上保障了《宪法》第四十一条公民监督权可以突破因法制体系漏洞而产生的阻碍,保障其在全要素和全时空范围内的有效实现。

(二) 公民监督权的体系构成

对于公民监督权利体系构成的分析,应当以宪法为规范前提,考察法律体系中与这一基本权利密切相关的权利。应当从展开形式到权利类型再到立法特征等诸多方面,对作为基本权利的公民监督权的体系构成进行深入分析。需要明确的是,当前法律体系中享有监督权利的身份主体并非均为宪法意义上的公民监督权在具体领域的直接展开。《中华人民共和国监察官法》(以下简称《监察官法》)和《中华人民共和国检察官法》(以下简称《检察官法》)等特定主体立法中规定的监督权利的宪法基础包括其所依托宏观制度和作为基本权利的公民监督权。相对而言,人民监督员和人大代表等主体所享有监督权利的基础则在于《宪法》第二条和第二十七条的人民主权原则和人民监督原则,其并非公民监督权的具体化展开。此类主体的监督权利应当作为与公民监督权利体系相关联的权利类型加以分析。

首先,不同法律对于公民监督权的法律化展

开形式存在明显差异。一是列举式,这一形式类似于宪法文本中的规范形式,明确了监督权行使的相应路径,如《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)第十五条、《中华人民共和国教育法》第四十三条。其中,多数立法存在对《宪法》第四十一条中具体监督方式的“限缩”。对于此类“限缩”,不宜直接通过“法无禁止即可为”逻辑加以诠释,其原因在于《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国学位条例》等法律法规在实质上正面规范了权利救济的具体路径,而且,公务员等主体基于其隶属于国家机构的实际情况,其监督权利的实现路径也可能与不具有此类身份的主体存在差异。二是抽象式,即仅明确特定主体享有监督权,但未对其进行具体规定,如《中华人民共和国军人地位和权益保障法》第十七条。三是委任式,此类情况主要存在于专属性监督权利,一般将监督的具体规则委托至相应国家机关加以制定。基于此,应当在厘清规范现状和诠释规范内涵的基础上,探索在相关法律法规中改变监督权利的规定模式。具体而言,合理改变当前“抽象式”监督权利的规定模式,探索发展“描述式+列举式”模式,明确这一权利的实质内容,保障《中华人民共和国立法法》第六条全过程人民民主原则在监督权利立法中的具体化实现^[5]。

其次,在《公务员法》第十五条、《检察官法》第十一条以及《监察官法》第十一条等法律条文中明确了特定身份主体所享有的监督权利。上述特定主体的监督权利与本文所聚焦公民监督权的关系,是法律权利与宪法权利的关系。二者间不仅在于具体内容和权利位阶上存在差异,更具有不同的制度背景和政策基础。尽管如此,上述主体立法中规定的监督权利与《宪法》第四十一条公民监督权仍然存在不容忽视的规范联系,因而不能将其关系割裂。相关主体虽然具有国家工作人员的法定身份,但其在微观法律关系中却可能是受国家机关和居于领导职务国家工作人员行为侵害的权利主体。在此情况下,此类主体基于相关立法所享有的具体监督权利与其作为公民所应当享有的公民监督权之间,形成了直接性保护与兜底性保护的关系。

再次,如前所述,相关公法主体身份法中对于监督权利行为方式乃至救济途径的基本内容,可能相对窄于《宪法》第四十一条公民监督权关于相关内容的规范表述。与之相区别的是,包括人大代表、人民监督员等监督主体是以《宪法》第二条、第二十七条为规范基础,根据民主集中制原则,有序参与公共事务并行使公民个人无法直接实现的法定监督权能。当然,基于其参与事务的公共属性,根据《中华人民共和国监察法实施条例》第四十三条的规定,上述相关人员作为监督主体的同时也是被监察监督的对象,因而具有监督主体与被监督主体的同体性特征。这在本质上也符合权利与义务相统一的基本理念。

概言之,现行法律体系对“公民监督权”规定的立法特征有三:一是在效力层级上,从基本法到一般法均有覆盖,从实体法到程序法均对“公民监督权”从横、纵两个方向进行了关联性规范;二是对“公民监督权”的立法模式形成了“权利内容—对应义务”的规范逻辑,从结构上回应了《宪法》第四十一条对于这一权利的规范逻辑;三是部分法律规范中虽未直接出现“公民监督权”的直接表述,但仍在促进相应主体监督权能实现过程中发挥重要作用,揭示了立法主体将抽象宪法制度具体化展开的规范逻辑^[6]。

对于这一问题的理解,是合理辨析“基本权利—一般权利”逻辑关系的关键所在。具体法律文件中对于相关主体监督权利的规范,基于具体制度实际,对监督权利的实际内容和实现机制可能有所调整,这并非权利“筛选”的过程,而应当是通过宪法规范体系性诠释的路径,是对宪法基本权利规范和制度关联性规范的实质内涵进行再诠释的过程。当然,为了确保法律体系有效完整地贯彻宪法明确的公民基本权利,公民基本权利在下位法中原则上不应予以改变或限制。即使基于特定领域制度原则的现实作用,公民在具体领域实现其基本权利的方式有所改变,也不得在根本意义上剥夺公民的宪法权利,而应当重塑其救济路径,保障公民权利在实质上不受影响。具体而言,公民监督权在立法逻辑上的展开,就是指其在法律体系中的具体化规定,这在应然意义上并非

“转述型”规范展开,而是具有较多特殊制度逻辑的“改造型”规范展开。

三、公民监督权中的制度性要素

基于上述分析,可以在规范解释层面初步厘清《宪法》第四十一条规范的实质内涵。基于对《宪法》第四十一条的规范诠释,可以将其中各项具体权利概括归纳为“公民监督权”,而这一集成性规范在内部结构上是由不同子权利以及对应的国家义务组成的。尽管这一宪法规范所包含的各项权利均属于政治性基本权利,但是可以按照一定标准对其规范内容进行类型化区分,进而为公民监督权保障路径的系统性完善奠定理论基础。通过上述的理解与诠释,《宪法》第四十一条的规范类型,主要包括监督权利规范、公民义务规范以及国家保护义务规范三个方面。基于对上述规范的类型化归纳,可以对《宪法》第四十一条所规范的制度性内容做如下方面的类型化研究。

(一)“批评、建议、检举权”与“申诉、控告、求偿权”

按照监督国家公权力的动机和保护利益的内容差异,可以将《宪法》第四十一条划分为“批评、建议、检举权”与“申诉、控告、求偿权”两种监督权利类型。前者不仅可以基于维护自身权益的目标,而且以维护公共利益为动机,监督国家机关和国家工作人员行为的合法性与正当性;后者主要监督动机在于维护自身合法权益免受国家机关和国家工作人员的不法侵害,以此为基础进行各项维权行为。这一类型化区分的重要价值,扩大了1982年《宪法》之前,宪法规范关于公民监督途径只有“控告”的单一表述,确保了公民个人基于不同利益动机监督国家机关和国家工作人员的完整性。换言之,这一条款的规范表述完整涵盖了全过程人民民主理念下公民与国家之间监督互动的基本进路。丰富了公民监督国家的路径,不仅符合全过程人民民主价值取向的全面性特征,更进一步明确了所有国家机关对于公民监督权利的必要保护义务。除此之外,需要明确的是,公民监督的基本范围不限于对国家机关和国家工作人员行为合法性的监督,其在监督范围上同时也包含对权力行为合理性的监督。

（二）“不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害”

如前所述,《宪法》第四十一条规范作为复合型宪法权利规范,其包含的实质内容,不仅有权利内容,还有对应的义务内容以及国家保护义务规定,而这也是权利与义务相统一原则的客观要求。本条文第一款最后一句就明确了公民在行使监督权利的过程中“不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害”的基本义务。从结构上分析,这一义务性规定紧随公民监督权利内容之后,充分明确了这一权利在其行使过程中需要遵守的权利边界,是并列式的义务性规范,也是公民监督权中重要的制度性要素。

对这一义务性规范的理解,应当准确对应其所处宪法规范体系中的位置。作为公民监督权对应的公民义务,这一规定是《宪法》第四十一条公民监督权行使不可逾越的宪法边界,在此框架内公民监督权利的行使不受有关国家机关的非法干预。这就为国家干预公民监督行为明确了根本法标准,排除了公民不适当行使具体监督权利,但没有以诬告陷害为目的,捏造或者歪曲事实时,国家机关不适当干预行为的正当性。特别是制约国家机关在事前为公民通过批评、建议等路径监督国家权力时,设置不当的事前干预和限制机制。换言之,这一义务性规则中包含的“不得捏造或歪曲事实”与“进行诬告陷害”两方面内容的并列性关系,规制了国家干预公民监督行为的具体界限。只有在两方面要素同时具备的情况下,才可能违反宪法对于禁止权利滥用的制度性要求。概言之,只要没有捏造或者歪曲事实进行诬告陷害的公民监督,就不应受到国家机关的法律责任追究。所以,这一义务性规定的价值功能,不仅在于为监督权利的行使设置义务边界,更在于规避国家机关和国家工作人员超越权限限制公民行使《宪法》第四十一条规范的基本权利。对于这一义务性规范的体系性诠释,是解决当前存在不同形式阻碍公民监督国家机关和国家工作人员问题的根本法前提。

（三）“必须查清事实,负责处理”与“任何人不得压制和打击报复”

《宪法》第四十一条不仅对公民监督制度从

“权利—义务”两方面进行了全要素规范,而且也明确了针对这一基本权利的国家保护义务规范。具体而言,《宪法》第四十一条第二款明确国家机关“必须查清事实,负责处理”与“任何人不得压制和打击报复”。这一条款所规定的内容,就是针对《宪法》第四十一条基本权利的国家保护义务规范,即前者指对于《宪法》第四十一条规定的公民监督权,有关国家机关的积极行为义务;后者指国家机关对于这一基本权利的具体行使所应当遵循的消极行为义务。这一条款,从积极与消极两个方面完整覆盖了国家对于这一权利在实践行使过程中所应当履行的最低限度保护义务。

对于上述国家保护义务规定的诠释与理解,是影响公民监督权利能否在法治监督实践中有效实现的关键因素。在消极保护义务方面,“任何人不得压制和打击报复”明确了义务主体和消极行为形态。“任何人”这一主体的界定不仅涵盖了本权利的直接指向对象——“国家工作人员”的基本范畴,还在社会连带关系日趋复杂的背景下,否定了非国家工作人员主体妨碍公民行使监督权利的行为合法性,这符合全过程人民民主理念的全面性要求,包括以往实现公民监督较为困难的特别权利关系相关领域,可谓排除了一切非法之干预。换言之,这有利于避免国家工作人员借助非国家工作人员身份对监督权利主体进行压制与报复行为的现实可能,而这也《在《宪法》第四十一条公民监督权所对应国家保护义务的基本范畴之内。除此之外,“不得压制和打击报复”的规则也涵盖了可能以积极作为方式侵犯公民监督权的相关路径。在积极保护义务方面,“必须查清事实,负责处理”所指向的责任义务主体是“有关国家机关”。对于这一范围的理解不限于公民申诉、控告与检举行为的直接受理机关,只要是具有相关监督职责的上级国家机关或其他关联性监督机关在知悉相关问题的情况下,就有义务主动采取措施监督相关主体的权力行为,避免国家法治监督体系的不周延性。换言之,这一规定不仅要求国家机关应当依法受理公民的申诉、控告或检举,还应当基于自身职权内容与程序规则,在管辖范围内主动调查与处理压制侵犯公民监督权的潜在问题以及

公民监督所指向的具体事项。在日趋复杂的治理活动中,这一概括性规定有利于适应公民监督实践中的灵活性与复杂性特征。从国家积极保护义务的行为内容角度分析,“查实”与“处理”的两方面职责内容要求,也有助于确保公民监督的法治效果落到实处,确保公民监督权利保障制度的完整性。

四、公民监督制度的完善

(一)形成公民监督权宪法规范体系性解释

法的“立、改、废、释”均以宪法为根本依据,公民监督权作为宪法明确的政治权利类型,其在立法实践中的具体落实与应用需要以宪法内含的完整诠释为逻辑前提。只有在此前提下,全面分析我国公民监督制度的理论基础、运行状态与价值目标才具有逻辑合理性^[7]。

在解释路径的具体选择上,体系性解释特别是对公民监督权宪法关联性规范进行结构性阐释,是公民监督权实现立法完善的基本方法。换言之,应以《宪法》第二十七条和第四十一条中的国家反对官僚主义、接受人民监督和保护监督权利等关联性规定为逻辑起点,立足于宪法根本精神和基本原则,特别是控制权力、保障权利的宪法价值立场,体系性地完整阐释公民监督权的宪法应然内涵。在此过程中,需要统筹运用防御权理论和基本权利保护国家义务理论解构公民监督规范中的路径指向、实现方式以及国家义务,并结合宪法关于国家治理方略的关联性规范,深入论证公民监督权对于塑造耦合联动型法治监督模式的基础性作用^[8]。

在公民监督权保护的法律实践上,体系性解释的关键在于寻求宪法体系之内的基本原则和基本权利,为公民监督权的法律实践提供正当性保障。具体而言,公民主体对于国家机关和国家工作人员的批评、建议权,首先是一种言论自由,是言论自由在监督国家公权力这一特定领域中的具体表现。所以,对于国家机关和国家工作人员的批评、建议权的最低限度国家保护应当形成体系性权利保护思维。对于一些可能无法完全符合公民监督权利要件的行为,应当主动寻求言论、游行、示威等政治自由权利的辩护,避免不当追责。

在此基础上,基于体系解释路径,诠释宪法赋予特定主体在具有管理制约要素的公法关系中应当具备的公民监督权,进而为公民监督权利的立法保障提供根本法支持,解决全过程民主监督视域下身份“混同”现象所影响的监督主体和监督时空的完整性问题。

(二)建构公民监督权“二阶层”解释路径

全过程民主监督权利保障的“二阶层”解释路径的核心是在权力运行动态过程中,如果存在法律监督权利规范缺位,那么,如何基于规范诠释路径寻求监督权利的全要素救济。基于此,在“二阶层”解释路径下,法律化的公民监督权,为国家治理实践中的权利型监督提供最高效率的直接性保障;而作为基本权利的《宪法》第四十一条的公民监督权,为全过程民主监督体系中的权利型监督提供最低限度的兜底性保障。

具体而言,“二阶层”解释路径中的“第一阶层”,在于寻求法律法规中基于特定法律身份而享有的监督权利,以演绎推理“三段论”的方式进行解释运用,在直接意义上保障公法关系中的法律主体监督违法行为、保障合法权益。“第二阶层”则是指公民监督权尚未充分实现法律化的情况,或存在实践层面监督路径阙如情况下的规范解释。换言之,对于法律法规没有明确的公民监督具体路径的情况,如果因权力行为发生异化而产生法律制度设计“视野”之外的侵权行为或基于现行具体制度确实不存在救济权利之可能时,则应当基于《宪法》第二十七条和第四十一条对应性规范,确保上级机关和审判机关、法律监督机关乃至国家权力机关对基本权利的最低限度保护。进一步而言,在进行公民监督权宪法体系性解释的基础上,通过寻求法律体系中的“最近似权利”“兜底性条款”以及全过程民主监督关联性规定(《全国人大组织法》第四条,受人民监督与全过程民主条款),厘清微观场景下公民监督行为的合法性基础。

需要指出的是,作为新法的《监察官法》第十一条第五款对于建构公民监督权“二阶层”解释路径乃至今后的立法工作具有重要的借鉴价值。根据该款规定,监察官享有除第十一条相关条款规

定的具体权利外,还享有“《公务员法》等法律规定的权利”,而对于其中“等法律”的诠释是“第二阶层”的重要突破路径。这一开放性条款不仅有利于确保监察官权利具体内容的“开放性”,而且也与其他相关人员享有全要素意义上的监督权利提供了立法层面的借鉴思路。这在客观上突破了对法律规则边际的僵化阐释,确保符合制度原则的监督权利保护路径得以在实践中存在。相较于“其他权利”规范模式(《法官法》第十一条第六款)而言,这一条款中的“等法律”规范模式,不仅明确了关联性权利的制度属性,避免个体权利的泛化扩张,更将公民监督权的外延边际参考系由“规范结构”扩展至“法律体系”。因此,这一法律规范模式不仅为今后修订完善相关法律提供重要借鉴,而且也为民监督权的全要素保障提供重要解释路径。

概言之,公民监督权“二阶层”解释路径的核心在于完整厘清监督权利在规范层面的救济路径,明确公民监督权主体应当享有不可剥夺的基本权利以及“二阶层”之间的逻辑关系。“二阶层”之间应当遵循从“特殊—一般”的先后逻辑顺序,避免产生规范冲突、影响制度稳定和破坏法制统一的后果。通过这一路径,确保全过程民主监督理念下的公民监督权利具备全过程、全要素保障。在此过程中,依托宏观、中观和微观的制度背景,理性比较具有“对应性”特征社会身份主体之间的监督权利实质差异。

此外,宪法权利的保障与实现逻辑是公民监督权在规范层面得以体系化完善的基础性模式。根据我国宪法权利的相对保障模式,宪法权利需要通过立法才能得以展开,进而在法律实践中得到保障与实现,这一点与遵循宪法权利绝对保障模式的宪法司法化模式相区别。基于这一相对保障模式,法律需要在特定身份主体权利中明确有关监督的权利事项,为《宪法》第四十一条公民监督权的特定身份主体提供规范保障。

(三)促进公民监督权“价值性托付”释法目的

作为法律发展重要基础性路径的法律解释是修法与立法的重要基础,实现“价值性托付”的关键就是从统摄原则和精神价值层面促进公民监督

权的“体系迭代”和“制度革新”。这就需要推动公民监督权释法目的从“工具性托付”迈向“价值性托付”。实现公民监督权释法目的“价值性托付”,需要形成“权力、权利、制度与道德”四维解释合力,促进全过程民主监督领域之内的“三治融合”,为公民监督权的制度化完善奠定重要基础^[9]。

实现规范主义释法的价值回归是在全过程民主监督视域下,实现公民监督权制度性价值的关键所在。基于概念分析视角,监督的特征就在于监督主体依据相关法律法规对被监督主体的权力行为进行超然性审视与合法性督促,但不会直接介入并改变或调整被监督主体的具体行为,这也是与主体资格限制更为严格的行政管理之间的显性差别,而且,公民监督权法治实效的产生,需要通过权利主体在其日常实践中加以实现。公民监督权基于人的社会身份而具体化,进而避免全过程民主监督的主体性缺位,所以公民监督权就成为法治实践中实现全过程民主监督的重要支点之一。在全过程人民民主语境下,公民监督权是化解国家中心主义以及承包型、权威型治理模式中的消极因素,实现全过程民主监督的法治权利制度。

实现公民监督权释法目的“价值性托付”,还需要从以下方面加以贯通。一是重塑公民监督权的释法渊源。具体而言,公民监督权释法目的突破“工具性托付”的前提,在于改变形式法治主义异化造成释法局限于对法律文本的僵化解读,而忽视法律规范所依托的制度背景和指导原则,进而扩大法律工具化的弊端。二是优化公民监督权的释法导向。实现公民监督权释法目的“价值性托付”,需要平衡私人法益和公共法益之间的辩证关系,以保障二者之间的和谐统一为释法导向,基于公民权利的个体性和制度环境的公法性特征,促进公民监督权在法律实践中的有序行使和实质保护。三是改进公民监督权的释法评价要素。通过对公民监督权的法治实践价值和实施成本进行统筹衡量和理性反思,改变形式解释路径下的僵化弊端,确保公民监督权具备坚实的实践基础与良好的法治成效。

除此之外,为了确保这一目的的有效实现,实

践中还应当注意:一是清理现行规范,对各级(中央/地方)、各类(专题立法/综合立法中的相关条款、法律规范/其他规范性文件)涉及公民监督的法律规范进行系统性的梳理与归纳;二是对既有涉及权利型监督的法律规范进行科学评估,包括对各规范的静态评估和对规范体系运行状态的动态评估;三是形成全过程民主监督制度建设规划,并与国家法治发展战略相切合,形成科学匹配、有机衔接的发展策略与步骤^[10]。

五、结语

公民监督权作为全过程民主监督体系的宪法权利基础,是实现全过程民主监督的基础性法治保障^[11]。《宪法》第四十一条公民监督权对于塑造全过程民主监督体系的关键在于,确保公民对国家机关和国家工作人员监督的全过程、全要素落实与实践。同时,公民监督权作为公民个人可以直接实现的宪法权利,其对公民权益不受国家机关和国家工作人员侵犯的兜底性保护作用是不可或缺的。但是,由于以往作为基本权利的公民监督权缺乏系统性的法治保障,使得公民在法治监督实践中应当发挥的价值功能常常被忽视。而这一问题的解决不仅是保障公民基本权利的直接

要求,更是实现社会主义法治监督体系要素齐备、能效增益的必然要求。

对于公民监督权实现困境的破解,应当突破规范解释缺失、保障机制薄弱等制约因素对公民监督权利实现的不利影响,强化全过程人民民主监督体系的法治赋能。这需要以对《宪法》第四十一条的诠释为起点,对公民监督权在宪法层面的制度性要素进行体系性解释,进而明确公民监督权利制度完善应当遵循的规范前提。在此过程中,应当类型化分析公民监督权中的具体权利应当遵循的宪法逻辑。以此为基础,权力主体应当基于保障公民权利的实践目标,积极寻求公民监督行为的合法性诠释。换言之,就是将以以往实践中潜在的“违法性推定”改变为“合法性推定”,将对公民监督行为的规制型思维转化为保护型思维。特别是应当基于对现行立法中法治监督关联性规范的诠释,厘清公民监督权的国家保护义务。在此基础上,应当建构公民监督权的“二阶层”解释模式,确保公民监督权利保障的规范供给,促进公民监督行为的制度赋能,进而实现公民监督权释法目的“价值性托付”。

〔参考文献〕

- [1] 秦小建. 论公民监督权的规范建构[J]. 政治与法律, 2016(5): 61-70.
- [2] 胡明. 用中国特色社会主义法治理论引领法治体系建设[J]. 中国法学, 2018(3): 5-26.
- [3] 扬·斯密茨. 法学的观念与方法[M]. 魏磊杰, 等译. 北京: 法律出版社, 2017: 16.
- [4] 劳伦斯·H. 却伯, 迈克尔·C. 多尔夫. 解读宪法[M]. 陈林林, 等译. 上海: 上海三联出版社, 2013: 97.
- [5] 陈党. 宪政视野下的公民监督[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2008(2): 41-44.
- [6] [10] 郑毅. 《宪法》民族团结义务条款的规范研究[J]. 云南社会科学, 2022(2): 80-92.
- [7] 朱华. 党内政治监督的价值内核与实践向度[J]. 湖北社会科学, 2022(2): 25-36.
- [8] 张文显. “三治融合”之理[J]. 治理研究, 2020(6): 5-8.
- [9] 陈朋. 一把手监督的逻辑理路与四维策略[J]. 探索, 2015(4): 33-37.
- [11] 王勇, 姜兴智. 全过程人民民主逻辑下公民监督权保护模式研究: 基于公民基本权利国家保护义务论[J]. 理论月刊, 2022(7): 49-59.

〔责任编辑: 向长艳〕