

【宪法学】

作为国家机构原则的民主集中制

王 旭

【摘 要】作为国家机构原则的民主集中制,对其进行宪法学研究需要遵循宪法文本蕴含的历史规律和重视国家机构组织运行的实践环境,追求历史逻辑、实践逻辑、理论逻辑与规范逻辑的统一。对民主集中制的法律文本与制度实践进行梳理,我们可以发现其包括“民主作为集中的执行基础”和“民主作为集中的制约基础”两重理论内涵,其背后是马克思主义国家学说中的社会平等自由观,在当代中国则发展为对国家民主正当性与治理有效性双重追求的实践逻辑。为实现这两个目标,民主集中制在宪法上的规范逻辑展现为设立规范、活动规范和相邻规范的有机统一,通过对它们进行法教义学分析与建构,可以形成一个完整的宪法规范体系。

【关 键 词】民主集中制;国家机构;平等主义自由观;组织活动原则;法教义学

【作者简介】王旭,中国人民大学法学院教授(北京 100872)。

【原文出处】《中国社会科学》(京),2019.8.65~87

【基金项目】本文为国家社会科学基金项目“推进合宪性审查的混合宪制原理研究”(18BFX037)阶段性成果,受中国人民大学杰出学者人才计划支持。

引言

民主集中制是中国共产党章程第4条和现行宪法第3条分别规定的“党的根本组织原则”和国家机构原则,可以说是在马克思主义政党理论指导下进行国家建设的标识性概念,包含着中国共产党立党执政与治国理政的逻辑统一,蕴含着中国特色社会主义区别于资本主义分权模式的强大政治生命力,也成为解读中国共产党执政和治国优势的根本出发点之一。习近平总书记在多个重要场合,既从执政的角度阐述过民主集中制的重大制度优势,例如“民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度,是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志”,^①也从治国的角度明确其重要地位,“坚持和完善人民代表大会制度,必须坚持民主集中制”,“我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则,促使各类国家机关提高能力和效

率、增进协调和配合,形成治国理政的强大合力,切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象”,^②坚持民主与集中的有机统一,是我们研究这个问题的根本遵循。

民主集中制首先是建党、执政的逻辑,需要我们从政治学深入研究。^③同时,该原则自《共同纲领》颁行时就成为一项宪法上国家机构的原则,可以说是执政逻辑向治国逻辑、政治逻辑向法治逻辑延伸的结果,也是二者的有机统一。因此我们也需要从宪法学的角度探索在延伸过程中,它在法律规范上的内涵和形态究竟是什么。^④中国共产党章程对其含义明确概括的“民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”也需要在宪法文本上提炼其具体规范体系并指导实践。我们可以归结为两个理论问题:第一,阐述民主集中制的宪法学理论内涵;第二,贡献指导国家机构在改革完

善中坚持、发展民主集中制的中国方案。例如基于实践需要产生的国家监察委,它如何坚持体现民主集中制就是一项当下值得研究的崭新课题。

一、中国民主集中制的理论内涵

民主集中制是列宁1906年在《提交俄国社会民主工党统一代表大会的策略纲领》中系统提出,俄文原意为“民主的中央集权制”或“民主的集中制”,在列宁看来,无产阶级政党在落后国家要取得革命胜利,必须有强大的统一和集体力量,在他的国家理论中,则主要是系统总结马克思公社制与议会合一思想基础上,为克服联邦主义,强调中央集权而提出,后来增加了以民主为基础的集中的内涵。^⑤中国共产党在加入共产国际后就牢牢确立了这一原则,并在加强和改善党的领导的历史过程中不断丰富、完善这一原则。

民主集中制一方面要防止分散主义,警惕瓦解党中央权威,在国家治理层面就是防止决而不行,损害人大制度有效性。另一方面,新中国成立后在党内民主和政权建设过程中,尤其是改革开放以来,在吸取历史教训的基础上,民主集中制也同时重点强调防止专断主义,防止党内生活和国家治理失去民主基础,由此也深刻影响了宪法上的规范体系变迁。

(一)立足于“集中有效执行民主、克服决而不行”

在整个新民主主义革命阶段,民主集中制主导的逻辑是通过集中行使政权实现民主意志。中共第一次系统阐述该原则是1937年毛主席同英国记者贝特兰的讲话:

民主和集中之间,并没有不可越过的深沟,对于中国,二者都是必需的。一方面,我们所要求的政府,必须是能够真正代表民意的政府;这个政府一定要有全中国广大人民群众的支持和拥护,人民也一定要能够自由地去支持政府,和有一切机会去影响政府的政策。这就是民主制的意义。另一方面,行政权力的集中化是必要的;当人民要求

的政策一经通过民意机关而交付与自己选举的政府的时候,即由政府去执行,只要执行时不违背曾经民意通过的方针,其执行必能顺利无阻。这就是集中制的意义。^⑥

民主集中制在这里的主要目的显然是通过行政机关的集中行使权力去实现代表机关的共同意志。在《论联合政府》中,毛泽东进一步概述了这个逻辑:“只有这个制度,才既能表现广泛的民主,使各级人民代表会有高度的权力;又能集中处理国事,使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务,并保障人民的一切必要的民主活动。”^⑦

《共同纲领》和《中央人民政府组织法》接续了“民主基础—集中执行”这个逻辑。《共同纲领》第15条规定:“各级政权机关一律实行民主集中制。其主要原则为:人民代表大会向人民负责并报告工作。人民政府委员会向人民代表大会负责并报告工作。在人民代表大会和人民政府委员会内,实行少数服从多数的制度。各下级人民政府均由上级人民政府加委并服从上级人民政府。全国各地地方人民政府均服从中央人民政府。”为了实现民主功能,必须加强权力集中,民主集中制不但成为国家机构宏观的组织原则,也成为一切国家机构内部的活动规则。周恩来在《人民政协共同纲领草案的特点》中进一步阐述:“从人民选举代表、召开人民代表大会、选举人民政府直到由人民政府在人民代表大会闭会期间行使国家政权的这一整个过程,都是行使国家政权的民主集中的过程,而行使国家政权的机关就是各级人民代表大会和各级人民政府。”^⑧而《中央人民政府组织法》在第2条“中华人民共和国政府是基于民主集中制的人民代表大会制的政府”基础上,构建了一个“广义的政府体系”,在民主代表机构的中央人民政府内部,其他行政、司法与监察机关都成为广义的执行机构。^⑨

可以说,在整个新民主主义革命阶段,中国的

民主集中制本质上就是议行合一制度的同构与扩大,处理的是代议与执行的关系,客观上更多强化集中(执行)对民主(代表)的担保和实现功能,这正符合巴黎公社在无产阶级革命成功后的经验。议行合一体制在国家机构层面就是把“代表机构由清谈馆变为‘实干的’机构”。“公社是一个实干的而不是议会式的机构,它既是行政机关,同时也是立法机关”。^⑩

(二)立足于“民主有效制约集中、防止各自为政”

中国的政治家也显然注意到,过分强调执行机关的集中行使权力,有可能冲击到作为其正当性与合法性基础的民主制,从而需要对其进行制约。分析从新民主主义革命到社会主义革命与建设的宪法文本与话语,我们可以归结为三种制约逻辑:(1)防止国家机构对人民整体意志的背离;(2)防止其他国家机关脱离人民代表大会的制约;(3)防止以中央国家机关为代表的上级机关的权力过于集中。^⑪由此,中国民主集中制始终暗含另一个逻辑:通过民主制约集中。这里的重点不再是强调集中执行的正当性,而是强调其标准和界限。

在新民主主义革命阶段,毛泽东就提出了集中的正当性标准:“只要执行时不违背曾经民意通过的方针,其执行能顺利无阻,这就是集中制的意义。”董必武也谈到“政府的权力是由人民代表大会给的,它的工作要受人民代表大会限制,规定了才能做,没有规定就不能做。如果有紧急措施,做了要向人民代表大会作报告,错了要受到批评,一直受到罢免的处分。”^⑫

进入到社会主义革命与改革的历史阶段,这个逻辑就表现得更为充分,刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中谈到“民主基础上的集中”时明确提出:“人民的共同利益和统一意志,是人民代表大会和一切国家机关工作的出发点。因此,在这一切国家机关中,也就能够在民主的基础上形成人民的政治一致性。但是,不能因为政

治上的一致性而取消或者缩小批评和自我批评。恰恰相反,批评和自我批评是我们民主生活的一种极重要的表现。在我们的一切国家机关中,工作中的缺点和错误总是有的,因此,在全国人民代表大会的会议上,在地方各级人民代表大会的会议上,在一切国家机关的会议上和日常活动中,都要充分地发扬批评和自我批评。”^⑬

“五四”宪法将民主理解为“人民的共同利益和统一意志”,并强调它是“一切国家机关工作的出发点”,这就是将“民主制约逻辑”设定为重要原则;将集中则理解为“政治一致性”。这是对新民主主义阶段民主是“决策和决定”、集中就是“执行”更进一步的抽象和概括,其目的显然是为了强化民主对集中的普遍性制约功能,并形成一个复合的制约结构:人民可以制约国家机构集中后的政治一致性(因此各级人大会议也需要批评与自我批评);各级人大会议可以制约其他国家机关(一切国家机关的会议和日常活动),从而也就在宪法上建立起不同于西方分权模式下的人民代表大会制度的最高性。

强调中央国家机关与地方国家机关之间的合理分权也是“八二”宪法的重要设计。新中国成立以来有一段时间忽视了地方的因地制宜。由此,现行宪法确立中央国家机关统一领导,充分尊重地方积极性主动性原则,既暗含了民主集中制上下级国家机关的关系和统一领导的在先地位,也通过原则性地事权划分制约了中央国家机关(上级)的过分集中。^⑭

(三)小结

由此,我们可以发现,民主集中制的理论逻辑是既反对分散主义,也警惕专断主义;既强调集中执行,也强调民主对集中的有效制约。

在新民主主义革命阶段,克服“决而不行”的思想占据主导地位,这与夺取政权,强调迅速建立并巩固人民新生政权机关、落实无产阶级专政意志有紧密联系。正如董必武所论述“我们得到这

个政权以后一定要维护这个政权,巩固这个政权,发展和建设这个政权,什么人掌握政权,执行什么样的政策,这是决定政权性质的基本因素,仅看什么人掌握政权还不够,还要看他执行的是什么样的政策。”^⑤《共同纲领》一律使用“政权机关”而不是“国家机构”,这本身即说明了对这种历史任务的高度重视,集中作为一种政策执行的含义也就具有更突出的历史地位。社会主义革命和建设时期的两部重要宪法“五四”宪法和“八二”宪法中,“民主成为集中的制约基础”则更加明显。原因在于政权巩固之后就进入具体治理和建设的历史阶段,政权机关之外开始在功能上分化出具体的管理机关,例如《五四宪法中央宪法起草小组草案》第4条即规定,“一切国家政权机关和国家管理机关的活动均应严格根据宪法和法律的规定”,这个时候必然更强调通过制约与分工来提高不同管理机关治理绩效,而“管理机关”相对独立于“政权机关”的存在则意味着议行合一在形式上的变化,从而加强制约和监督,防止前者背离后者就成为历史的必然。

由此,我们理解“民主基础上的集中,集中指导下的民主”时,不能认为民主和集中在概念上“你中有我、我中有你”,这导致民主与集中的概念界限模糊、流动、混同。^⑥根据上文分析中国宪法历史变迁背后的理论逻辑,“五四”宪法和“八二”宪法中的民主集中制,在概念上泾渭分明,但在价值上彼此支撑,形成一个有机统一的规范逻辑。

从概念上说,民主就是“人民的共同意志和利益”,集中则是“对这种意志和利益的高度统一执行与实现”。从价值上看,在民主集中制的规范结构中,“民主”构成“集中”的基础,既是一种执行基础,也是一种制约基础,民主既是集中的规范性价值,也是功能性价值,这个判断并非研究者臆断,而是如前文所述,被宪法法律文本中民主集中制原则的规范内涵和国家机关法律性质变迁的历史所客观证明,也是民主集中制内涵的精髓所在。

集中发端于民主,民主制约集中,民主高于集中,集中对民主负责、受民主监督。现行宪法第3条的规定“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”正是这个解释原理的规范依据。在民主集中制规范的价值基础上,有学者指出“民主集中制的实质还是议行合一”,^⑦确有道理。

但另一方面,我们也切不能片面追求民主而忽视、轻慢了集中的巨大意义。中国历史和实践的逻辑展现出来,“集中”有效支撑、确保、实现民主。正确集中是确保民主从纸面和形式走向实践 and 实质的关键,它对应着国家治理有效性的重要价值追求。民主也需要正确、高效的集中为其服务,离开正确高效权威的集中,则民主也会沦为“一盘散沙”,始终处在异议风险和决而不行的境况之中,缺乏分工基础上的有效实现。由此,“集中对民主负责”既包含不能脱离民主,也包含必须有效实现民主。“集中指导民主”在宪法解释中虽然不能解释为“集中高于民主”,但据此价值基准可以解释为“集中才能验证民主”。这里反映了中国民主集中制“双重权威”观的实践智慧:既承认民主意志的决断权威,也承认集中执行对于检验决断是否符合实际的认识权威,正如习近平总书记对正确集中的价值的概括,“要善于正确集中,把不同意见统一起来,把各种分散意见中的真知灼见提炼概括出来,把符合事物发展规律、符合广大人民群众根本利益的正确意见集中起来,作出科学决策”,^⑧各个国家机关虽然由人大产生、对其负责,但也只有在各自执行的过程中才能真正检验人大的议决是否正确,并通过执行和反馈帮助人大作出正确民主决策。从根本上说,这是中国共产党人实事求是思想路线在国家机构组织活动中的体现。

由此,民主集中制包括民主和集中两个方面,

两者相辅相成、缺一不可,价值上互相支撑,因而既是既具有民主正当性,又具有科学与效率的政治制度。在厘清宪法民主集中制的含义及具体理论内涵之后,我们则要追问,为什么中国宪法要选择“民主集中制”以区别西方的分权原则,而这种语法结构又何以展开为这样两条逻辑?依据马克思主义国家学说的基本原理,这种语法结构由社会主义国家学说维护的特定自由观念所决定,而通过确立这两条理论内涵,可以为马克思主义“人的自由与解放”命题创造实现的历史条件。

二、民主集中制的基本原理及当代实践

(一)社会主义国家学说中的自由观

作为一种国家学说,无论是资本主义的分权学说还是社会主义的民主集中制,归根结底都不能离开保障“人的自由”这一根本命题。^①

马克思主义国家学说中的自由理论是建立在区分两种自由观基础上:基于社会平等的自由观和基于法律平等的自由观。这两种自由的区别主要在于:首先,前者是“全体社会”的自由,而不是特定阶级(资产阶级)的自由;其次,前者不是一种法律形式上的资格,而是一种现实运用自由的能力;最后,公民自由或法律自由是“小写的人”的自由,在《论犹太人问题》里,马克思指出资产阶级革命使得国家摆脱宗教统治、实现了政治解放,但不是“人的解放”,“人的解放”追求彻底的社会自由,它依靠每一个人参与政治生活的广泛性和平等性,成为真正的国家主人来实现。^②马克思进一步指出,所谓资产阶级政治革命,“就是市民社会的一部分解放自己,取得普遍统治,就是一定的阶级从自己的特殊地位出发,从事社会的普遍解放。只有在这样的前提下,即整个社会都处于整个阶级的地位,也就是说,例如既有钱又有文化知识,或者可以随意获得它们,这个阶级才能解放整个社会”。^③

马克思对分权学说的批判归根结底是对第二种自由历史局限性的揭露。马克思认为,分权学

说建立的基础正是一种基于法律平等的“公民自由”,背后是政治等级的存在。“各等级是与政府相对立的人民,不过是缩小了的人民。”^④这种市民社会的等级制的存在必然造成人民参与国家生活的非普遍性。这种“缩小的人民”也即仅仅是在财产上占统治地位、进而掌握了国家机器的市民资产阶级。由此,公民自由也即是由个体生产者在“市民社会的需求体系”里依靠国家作为暴力机器所取得的特定阶级的自由,分权原则,首先是立法——代表权为这种自由提供了政治保证;其历史根源是反对王室专制统治的个人“天赋”自由权的“议会”宣言。包括财产权和人身自由,后者又包括思想自由、宗教信仰自由和出版自由等。^⑤

马克思由此对分权理论进行了批判:“实行分权的现代代议制国家,只有在民族成为市民社会的地方才是现实可能的国家。”国家与市民社会的关系只能是“二者必居其一:或者是政治国家同市民社会分离。如果这样,就不是全体人员都能单个地参与立法权……市民社会必须通过议员参与政治国家,这正是它们分离的表现”。^⑥由于历史上议会民主对选举资格的限制以及暗含的将参与政治的自由理解为“确定代表人的自由、而非直接处理公共事务的自由”,以及“议员责任豁免”,由此,分权模式既带来民主参与的非普遍性,也带来民主意志实现的无效率性,同时缺乏对背离民主的直接有效监督。马克思在此基础上提出“任何权利都是把同一标准应用在不同的人身上,即应用在事实上各不相同、各不同等的人身上,因而‘平等的权利’就是破坏平等,就是不公平。”^⑦恩格斯也认为社会自由必须是“生产劳动给每一个人提供全面发展和表现自己的全部能力即体能和智能的机会”,^⑧因此,不断扩大平等主义的自由才是社会主义条件下国家的任务,并为最终实现每一个人的平等自由发展创造历史条件。

这种自由得以实现的关键就在于国家要从政治解放走向社会解放,“政治解放的限度一开始就

表现在:即使人还没有真正摆脱某种限制,国家也可以摆脱这种限制,即使人还不是自由人,国家也可以成为自由国家。”^②社会平等的自由也就意味着个体得以无差别地参与国家生活的充分实现。马克思进而认为,要实现社会平等的自由就必须在国家机构层面实行议行合一和普选,由人民直接、集中、统一行使国家权力并有效监督自己的勤务员,一方面克服分权模式所带来的议而不决,沦为清谈政治,另一方面避免分权模式所对应的职业官僚政治对民主监督机制的弱化。^③

(二)民主集中制是对“基于社会平等的自由”的保障

民主集中制正是这种马克思主义自由观的中国化,其核心要义在于它认为国家机构实际上就是平等个体普遍参与国家政治生活、有机结合成人民主权的组织形式,基于选举法规定的普遍和平等原则,各级人民代表大会具有吸收和体现全体人民意志的最广泛性,且由于各级人民代表大会与其他国家机关不是基于分权而产生的水平关系,而是强调人民代表大会所体现的不可分割的整体权力,因此全体人民的意志也就能够完整、真实地通过其他国家机关的执行而得到实现。尽管由于社会主义阶段现实条件的制约,这种全民意志不可能是一种完全放弃了代表制的直接民主,但现行宪法仍然尽可能地保障民主的平等性和执行的效率性。前者主要体现为赋予公民选举资格的广泛平等性和代表来源的全面覆盖性。后者的制度设计,例如,现行宪法草案报告指出“全国人大人数多了不利于进行经常的工作。全国人大常委会是人大的常设机关,它的组成人员也可以说是人大的常务代表,人数少,可以经常开会,进行繁重的立法工作和其他经常工作。所以适当扩大全国人大常委会的职权是加强人民代表大会制度的有效办法”。^④

从理论上,列宁一方面指出“基于民主实现的集中制”对于形成人民共同意志的强大现实力

量,^⑤另一方面也指出“基于民主制约的集中制”对于人民意志的根本维护:“一切公职人员毫无例外地完全由选举产生并可以随时撤换,把他们的报酬减到普通的‘工人工资’的水平,这些简单的和‘不言而喻’的民主措施使工人和大多数农民的利益完全一致起来”。^⑥新实证主义马克思主义的代表人物沃尔佩则指出了民主集中制对于马克思社会平等的自由的持续担保:“假若平等的自由能够施行,假如它以某个社会为前提的话,那么这个社会就只能作为一个人民主权的机体被确立起来和存在。这个机体是一个强大的整体并有着极高的权威,所以它完全能阻止个人、集团或寄生阶层的任何旨在脱离整体的运动。”^⑦

从根本上说,民主集中制与分权原则的区别在于前者确立了“人民与代表的同一性这样一个原则,这正是马克思主义平等主义自由观在宪法学上的深刻体现。

民主集中制在中国被宪法选择的过程就是这种“人民与代表同一性”在理论上生成的过程。“人民与代表同一性”不是一个经验描述,而是一个逻辑判断。这种同一性不是简单地在经验上反对代表的职业化(西方议会制也没有做到完全的职业化)或实行直接民主,而是一种逻辑和理论的主张。具体而言,通过从新民主主义革命到新中国成立,运用集中-民主-再集中这种辩证思维的理论建构,实现了个体权利与人民主权的逻辑同构,形成一种互为前提的共生关系,刘少奇在“五四”宪法草案的报告中就指出,国家机构成为中国将“一盘散沙”的个体有效整合为国家共同体、形成共同意志并有效实现这种意志的逻辑中介与环节。^⑧

(三)民主集中制原理的当代宪法实践:双重价值目标之确立

中国的民主集中制是在社会主义条件下对平等主义自由观的实践。这种实践的基本逻辑就是不断创造实现平等主义自由的现实条件,不断增

强国家机构坚持和发展民主集中制以满足实践需要的能力。既要求民主制约集中,又要求集中有效执行民主的逻辑就在当代中国必然进一步发展为对民主正当性与治理有效性的双重追求。习近平总书记指出:“把充分发扬党内民主和正确实行集中有机结合起来,既可以最大限度激发全党创造活力,又可以统一全党思想和行动,有效防止和克服议而不决、决而不行的分散主义,是科学合理而又有效率的制度。”可以说,新中国成立后,这种追求党内民主合法性与领导有效性双重统一的逻辑就延伸到国家民主合法性与治理有效性双重统一的宪法民主集中制之中。

所谓民主正当性,就是坚持人民代表大会制度对于其他国家机构的有效约束,同时根据实践的需要创造更多、更具体的民主实现形式,尤其要注意到不同国家机构基于治理复杂性而不断出现组织与功能分化,从而带来不同的民主样态。例如,审判机关的案件审理过程如何体现民主,这就与权力机关遵循的选举民主形式不相同。监察委员会设立后,如何正确处理《国家监察法》第15条规定的对人大机关工作人员的监督与向同级人大负责的关系,也需要我们扩展对民主制约集中的理解。

另一方面,更为重要的是,在当代中国,集中对民主的有效实现也不再是一种基于传送带模式的简单执行,而必须面对当代社会主义条件下更加复杂的治理难题和要求。例如,社会平等自由观强调每一个人有能力平等参与国家政治生活,因此它更需要通过国家机构治国理政提供的强大力量防止两极分化,并创造比分权制度条件下更真实、更全面的自由实践能力;面对价值观、利益观乃至“人民的美好生活需要”日益复杂的中国社会,各种风险、矛盾凸显,它还需要一个既专业分工又能形成强大合力并彼此配合的国家机构工作秩序,各个国家机关要在工作中有更多对绩效的追求和能动性,而不是简单执行权力机关的意志。

这个双重目标在现行宪法修改的过程中体现得尤为明显,这与现行宪法是在改革开放大幕开启、整个国家结束以阶级斗争为纲的治国路线,转向大规模日常治理、寻求治理绩效的方向有直接关系。彭真在现行宪法修改草案报告中对国家机构部分七个方面新规定的说明,正深刻体现了宪法对国家机构民主正当性和治理有效性的强烈追求,按照彭真的论述,这个宪法实践逻辑又具体落实为三个原则和方向:第一,使全体人民能够更好地行使国家权力;第二,使国家机关能够有效地领导和组织社会主义建设事业;第三,使各个国家机关更好地分工合作、相互配合。^④第一个原则直接服务于民主正当性目标,第二、三个原则明显是分别对国家机关的自身活动与相互关系提出了治理有效性的追求。

我们由此可以进一步将这三个体现民主集中制的方向命名为三个原理:(1)民主监督原理,“使全体人民能够更好地行使国家权力”就是强调民主合法性,强调通过宪法上设立的国家机关不能脱离全体人民的监督,要确保人民对权力机关的优先性,以及权力机关对其他国家机关进行有效制约和监督,这是确保社会主义平等式自由观的关键;(2)机构效能原理,“使国家机关能够有效地领导和组织社会主义建设事业”,也就是强调每个国家机关都应该充分发挥职能,提高工作绩效,最大程度地激发各自的机关效能,实现工作目标,这是单个国家机构在其自身职能范围内追求治理有效性的体现;(3)机构耦合原理,“使各个国家机关更好地分工合作、相互配合”,则是强调不同国家机关之间既有专业分工,也必须形成目标一致、行动有序、互相配合与监督的治理体系,从而激发出治国理政的强大合力,这是对国家机关之间构建一个良好工作关系以提升整体治理有效性的根本保障。

由此,我们可以在这样三个原理和方向的牵引下,构建具体的民主集中制宪法规范体系,以此

作为国家机构立法以及改革与完善的根本合宪性审查标准,对这些规范的严格遵守和执行就是在宪法上坚持和完善民主集中制的根本保障。

三、设立规范的体系建构

民主集中制在宪法文本上的具体规范体现一直是中国宪法史和宪法学关注的核心。现行宪法在修正的时候,许多人提出要把它具体化,使全国人民对民主集中制原则有一个大致的理解,也便于国家机关更好地贯彻执行。前几部宪法都讲要实行民主集中制,但什么是“民主集中制”,宪法从来没有明确作出规定。^⑤通说认为,宪法第3条第2、3、4款分别从人民与人民代表大会、人民代表大会与其他国家机关、中央国家机关与地方国家机关三个方面具体化了该原则。^⑥然而,这种观点显然只是从人民代表大会和由其产生的其他国家机构的设立角度进行了概括,对应的是对民主正当性目标的追求,根据前述对现行宪法进行“原意解释”的起草报告概括的三个原则,民主集中制应该有更加具体的规范结构,不应仅仅限于第3条规定的、侧重国家机构在人民代表大会制度下的设立规范,学术界既有研究并没有将治理有效性的维度纳入到该原则的整体规范建构之中。

正是基于这样的反思和前述总结,我们可以将民主集中制的宪法规范分为侧重实现民主正当性的设立规范,它产生并制约宪法上的国家机构,最终确保全体人民更好行使国家权力;侧重实现治理有效性的活动规范与相邻规范。前者确立单个国家机构的活动原则,后者解决不同国家机构之间的关系问题。

(一)通过设立规范制约权力机关

根据前文所述,设立规范的原理在于民主制约原理,只有平等体现全体人民的共同意志与利益的民主制度才具有最高性,这种民主最终拟制为属于全体人民平等分享,而非任何一个国家机关,这正是社会主义平等式自由观的核心要义。因此,即便是最高国家权力机关,也具有权力行使

的边界。^⑦

现行宪法第2条第2款规定:人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。并通过1982年修改新增第3款:人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。与第3条第1款(全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督)共同构成了权力机关的设立规范。

该规范的内涵我们可以从法教义学上提炼出如下原理,并进一步厘清民主集中制与分权理论的区别:

第一,“人民行使国家权力”表明人民掌握国家权力的直接性,可以通过缩小代表鸿沟制约权力机关。在分权理论里,由于整体的国家权力是不存在的,被平行分为若干部分,因此不存在在整体上行使国家权力的人,人民也不是行使国家权力的直接主体,而只是“行使选择代表人权力的主体”,且基于分权原则而无法直接监督行使各个国家权力的公职人员,选举民主成为一种精英民主,由此熊彼特认为分权民主无法逃脱“寡头铁律”。凯尔森在分析分权式代议民主的时候指出,它实际上是用社会分工原则取代了民主原则,基于直接民主的现实困难,人民只有选择专门从事政治工作的人,才能满足复杂社会下通过分工提高效率的要求。因此,国家意志不是由人民决议形成,而是由议会这一尽管由人民选举产生,但完全不同于人民自己的机构所取代。^⑧尽管中国社会主义条件下也必然有代表鸿沟而不能实现直接民主,但该条规范仍然通过关联宪法第34条和选举法相关法条在三个方面成功建构了超越代表鸿沟、实现平等主义自由观的规范意图。

首先,赋予选举资格的广泛平等性。现行宪法和选举法均规定中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限,都有选

举权和被选举权。

其次,维持较大规模的人民代表大会,并保证代表广泛性和覆盖全面性。现行宪法在起草时明确提出:“国家机构的设置,应当是从政治上和组织上保证全体人民掌握国家权力,真正成为国家主人。根据这个原则,从中央来说,主要是加强全国人民代表大会。我国国大人多,全国人大代表的人数不宜太少”,^⑨选举法第15条规定了全国人民代表大会代表的名额不超过三千人。同时第16条规定按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则,以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配,确保了城乡、地区的平等参与。第17条规定人口特少的民族,至少应有代表一人,则是对民族平等参与政治生活的专门规定,确保了民主覆盖的全面性。

最后,宪法第3条第2款为人民直接参与管理各项国家政治经济社会文化事业提供了依据。

第二,“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对人民负责,受人民监督”表明了权力机关行使权力的受制约性。即便对于作为最高国家权力机关的全国人民代表大会,其权力也是受到宪法规范限制的。从法教义学上体现为三个方面:首先,全国人民代表大会直接受到其职权条款的限制。现行宪法第62条(十六)规定:“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”,从文意解释来看,“应当”表明全国人大行使没有宪法明文授予的权力是有论证负担的,必须说明这种权力是否与其最高国家权力机关的属性和功能相一致。其次,基于权力分工而客观受到限制。例如全国人大常委会行使大量立法权,并可以在全国人大闭会期间修改其指定的基本法律,只要不与该法律的基本原则相抵触。又如,全国人大并不能领导地方人大,相反它是由地方省一级人大选举产生,形成一种组织人事上的反向制约,且根据宪法第99条的规定,^⑩地方人大在本级行政区域内享有相当大的自主权力。最后,相对于“五四”宪法,现行

宪法在修改时在第3条增加第3款,对于第2款权力机关的设立规范背后的民主制约原理进行了进一步强化和补充,作为“八二”宪法新增条款,它的意义在于强化人民对国家权力的直接、彻底掌握,彭真指出这款体现了“实行高度民主基础上的高度集中,真正掌握国家的、民族的和自己的命运”。^⑪

(二)通过设立规范制约执行机关

从民主集中制原理来看,其他由人大产生的国家机关都是在各自职权范围内“集中执行人大意志的机关”,当然,作为执行机关的地位、方式和手段各不相同,与人大的制度性联系紧密程度也就呈现出一种组织差序格局。^⑫其中行政机关基于马克思与列宁的议行合一理论是最典型的执行机关,因此邓小平在“五四”宪法起草讨论时才会谈到“国务院是最高国家权力机关的执行机关”并不是它最重要的特点,因为其他机关也都是在执行权力机关的意志,最重要的是它是国家最高行政机关。^⑬

然而,国家机关在组织与功能上的分化只能创造出更多的执行人大意志的方式,并不能改变由于人大设立,从而产生对人大负责、受人大监督的结构,这个结构是设立规范内含的合法性要求。

执行机关的设立规范是现行宪法第3条第3-4款:

国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。

中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

该规范内涵可以概括为“执行的民主负责性”。“由它产生、对它负责、受它监督”正是对执行机关在横向关系上设立的基本要求,“负责与监督”归根结底都来自“产生”所发生的效应。由此我们可以归结为“执行的民主制约性原理”。

第一,执行的来源制约性。分权原则与民主

集中制最大的差异就在于权力来源不同。奉行分权原则的国家,即便是立法权优位或议会至上,也不认为其他权力来自议会,而认为是来自于宪法或法律的直接规定;民主体制下则认为议会的权力最终来自国民,它在法律上是代表国民的机关。^④民主集中制的设立规范则直接承认其他国家机关来自人民代表大会。

第二,执行的意志制约性。奉行分权原则的国家也会有行政机关向议会负责的情况,例如议会内阁制,但不会强调所有国家机关都在意志上是对议会意志的执行,例如司法独立原则的存在;但即便议会内阁制国家,如德国,宪法也规定了内阁对议会的解散权,多党轮流执政也实际上使得组阁的执政党在议会中占据多数席位而降低了议会的民主实效;^⑤民主集中制的执行机构的“负责”归根结底应该解释为它对产生它的人大的意志依附性,必须忠实执行人大的意志,因此,它们必须定期向产生机关报告工作,接受质询、询问、特定问题的调查等。现行宪法对于执行机关的理解已经不同于《中央人民政府组织法》,后者将中央人民政府委员会下设的一切国家机构,包括审判机关、法律监督机关都理解为执行机关,现行宪法则分化出(狭义)执行机关、审判机关、法律监督机关、监察机关,但归根结底都不能在意志上抵触人民代表大会。

第三,执行的活动制约性。“受其监督”说明民主集中制属性下的执行机关在开展活动的过程中是受到其产生机关的制约与控制的,宪法规定的各级人大及县以上人大常委会的各项监督职能,归根结底就是来自“产生”的规范效应。

“中央统一领导”与“地方的积极性、主动性”实际上揭示出执行机关设立规范的另一重内涵,即“下级机关对上级机关、从而最终对最高国家权力机关的从属性”。^⑥这种从属性既可以体现为宪法规定的行政机关,检察机关上下级领导关系,也可以体现为人民法院系统和国家监察机关系统内

部上下级监督关系,还可以体现为全国人大与地方各级人大的指导关系。

为了充实和发展民主集中制,“八二”宪法还通过历次修改规定了一些新的执行机构的设立规范,例如:第79条恢复设立中华人民共和国主席、副主席,并由全国人民代表大会选举产生。这无疑有利于增强人民主权的权威性和尊崇感,“符合中国各族人民的习惯与期待”,也能够与全国人大及其常委会结合集中行使国家权力,2004年修正宪法中规定,国家主席可以单独从事国务活动,也是加强集中执行人民外交意志的重要体现。新增第93条设立中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量,这里的重要考虑就是根据马克思主义国家学说,军队从来是政权的重要组成部分,设立国家最高军队统帅力量有利于捍卫民主;^⑦第96条新设立县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会、第95条建立乡级政权机关等,则在地方和基层极大促进了民主集中制的落实。

民主集中制的设立规范在根本上体现为民主制约原理,在实践中判断该规范是否被违反并有效纠正,就必须认真分析有关组织法律的制定、修改、执行和解释是否违背了上述三条原理,例如,现实生活中存在大量的经济开发区管委会,并非由同级人大产生,仅仅接受上一级人大常委会的指导,但实际上又行使着一级政府的职能,这就存在合宪性审查的必要,要综合运用多种解释方法,以判断其存在是否符合设立规范的基本要求。

四、活动规范的体系建构

活动规范关系到民主意志在单个国家机构中的集中、高效执行,并在这个过程中接受民主制约。按彭真对“八二”宪法的原意解释,它的教义学原理是:坚持使国家机关能够更有效地领导和组织社会主义建设事业。为此,彭真进一步阐释:国家机构的设置和职责权限的规定,要体现这样的精神,即在法律的制定和重大问题的决策上,必

须由国家权力机关,即全国人大和地方各级人大,充分讨论,民主决定,以求真正集中和代表人民的意志和利益;而在它们的贯彻执行上,必须实行严格的责任制,以求提高工作效率。^⑧

我们可以说活动规范的根本意图在于追求民主集中制度下国家机关的治理绩效,实现国家治理体系和能力的现代化。围绕这个意图,我们可以从现行宪法中建构职权配置规范、工作方式规范和工作责任制规范三项基本内容,并分别建立起“任务与职能相匹配”“职能与权力相匹配”“权力与程序相匹配”“权力与责任相匹配”的四重教义学原理。

(一)治理绩效提升的能力保障:职权配置规范

国家机关的治理绩效首先取决于宪法法律配置给它的职权,这是组织能力的法定化。所谓职权,在宪法规范上包括职能和权限两种规范形态,以宪法上规定的行政机关为例,职能侧规定机关的任务范围,例如宪法第89条第(六)项规定国务院“领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”,权限侧则侧重机关完成任务的手段,例如上述条文第(一)根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。^⑨组织职权配置也就是根据具体的国家任务,恰当明确国家机构的职能,并根据其职能完成的需要合理配置其权限,从而最大化激发该机构的效能,最好完成治理任务。由此可以在法教义学上提炼出“任务与职能相匹配”和“职能与权力相匹配”两条原理。

所谓“任务与职能相匹配”,就是要让国家机关合理承担任务,其承担任务的大小、范围要与其自身的属性相适应,能够交给其他国家机关或市场、社会更好完成的任务则不应该确立为其职能。以宪法上规定的行政机关为例,哪些任务应该交给行政机关完成,而非放给市场和社会,一般需要考虑:该任务的性质,是否属于传统高权行政的范围;^⑩任务需要动用的公共成本;任务的专业性和技术性程度;行政机关完成该任务的手段类

型;行政机关完成该任务是否存在其他明显风险等标准。^⑪又如,以人民法院为例,宪法规定人民法院为审判机关,则其机关属性决定了它是中立、公正解决纠纷,保证社会主义法律体系统一的国家机关,其主要任务就是在个案中公正裁判。因此,对人民法院的职能划分就必须遵循上述司法规律和机关属性,实践中有的地方对人民法院也赋予招商引资等行政职能则是极大降低了人民法院自身的工作绩效。^⑫

所谓“职能与权力相匹配”是指在宪法上不能简单讨论国家机关权力大小及优劣问题,必须依据为了何种职能需要配置何种规模与具体内容的权力。配置的权力应该最大程度履行职能并避免权力的滥用。因此,又可以分为两个方面:第一,最大化实现权力的效能。国家机构作为一种组织,是在特定约束条件和结构里发挥作用的,我们必须在既定约束结构里发掘其最大的功能效用,既不突破约束条件的结构性制约,又在边界内充分行使权力,以完成目标。由此,我们可以理解为这是一种综合考虑专业知识、特定技能、职业观念、工作方式与程序等方面,并合理评估权力行使所要支付的制度性成本所形成的功能主义原则。现行宪法在修正过程中很多地方体现了这个要求。例如,正是考虑到全国人大的人员规模、专职化程度、会议程序及周期等因素,明显不具备大规模立法的可能,因此极大扩充了全国人大常委会的立法职权,并逐步增加专职常委;^⑬又如,正是考虑到权力机关立法、监督和做出重大决定往往涉及社会生活各个专门领域,且需要与国务院进行配合商量,现行宪法在“五四”宪法基础上,继续设立权力机关内部的专门委员会并新增“其他需要设立的专门委员会”表述以因应未来的专业化问题;再如,新增中央军事委员会的制度设计中,没有规定它“向全国人大及常委会报告工作”的职责,原因就在于考虑到它的专门性“军事行动具有国家机密性,不能像其他国家机关一样,每年报告

一次工作”,^④这些都是机构效能原理的要求。2018年新通过的《国家监察法》同样也体现了这种思路,基于宪法对监察机构是国家反腐败专责机构的定位,法律为其配置了充分的权力,包括12种带有强制力的调查权,确保其充分履行职能,有效搜集、固定证据。^⑤第二,“最小化对职权的信任”,防止权力配置超越结构制约出现滥用,现行宪法也设置了相当多规范。例如,“八二”宪法就对全国人大的职权配置进行了制约,它将1978年宪法规定的“全国人民代表大会认为应当由它行使的其他职权”改为“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”,其用意在于从严格的法制观念出发,全国人大虽然拥有最高国家权力,是修改宪法、制定和修改法律的机关,但宪法和法律一经制定出来,在未被修改以前,全国人大自己也应当遵守,而不能想怎么做就怎么做,宪法改写了这一款是完全必要的。^⑥又如,针对全国人大常委会,现行宪法关于全国人大常委会在全国人大闭会期间,对全国人大制定的法律进行部分补充和修改的规定,经过讨论加上了“不得同该法律的基本原则相抵触”这样的限制。第62条关于全国人大的职权又增加了第11项,即“改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定”,以防止职权配置过当,这正是民主充分制约集中的体现。

(二)治理绩效提升的程序保障:工作方式规范

工作方式是影响国家机构活动效率的第二个重要因素,宪法及有关法律规定了会议制、合议制、独任制、首长责任制等多种形式,体现了“权力与程序相匹配”的法理,不同职权有不同特征,服务于不同的任务,因此应该有不同的工作程序,通过合理设定程序来提升绩效。

学术界也讨论过民主集中制是否适用于一切国家机关的内部程序。^⑦本文认为,民主集中制对各个执行机关有必须高效履行职责、开展活动的规范要求,但各个国家机关内部并不能理解为一律实行民主集中制,这正是现行宪法对“五四”宪

法修改的原因。^⑧更准确地说,只有在国家机关内部也形成了民主决策一集中执行的工作方式,才需要坚持民主集中制。例如在权力机关会议制和人民法院合议制的工作方式里,二者都是“多数决”自动产生结果,不需要再集中决定,只不过会议制一般是过半数,而合议制则是强调狭义的多数,^⑨独任制的工作方式就更不存在这个问题。在具体工作方式中明确了“民主集中制”的只有审判委员会和检察委员会,^⑩因此,工作方式规范的确本质上还是要根据国家机构自身的工作性质、工作效率等综合明确,而不能一刀切。同时现行宪法也注意多种工作方式并用以提高工作效率,例如规定全国人大常委会由委员长主持会议,以加强领导责任;规定国务院总理和各部委员会部长、主任在负责的同时也可以采取会议的形式,以防止个人权力的过分集中,再一次体现出效率与制约的统一。

(三)治理绩效提升的责任保障:工作责任制规范

现行宪法在第27条新增了工作责任制的原则规定。^⑪工作责任制被认为是现行宪法提高国家机构工作效率、同时传导民主压力的最重要制度设计之一。邓小平在修宪前对官僚主义弊害的批评被认为是其进入宪法的根本原因。^⑫其体现了“权力与责任相匹配”的法理,具体含义是指,“在严格责任中充分行使权力,在充分行使权力过程中承担责任,以提升权力行使的积极性、负责性”。现行宪法规定了两种不同类型的责任制规范:职责规范和问责规范。前者指责任主体主动履行职务过程中承担的义务,后者指责任主体被动接受民主制约和监督,又可以分为取向于过程的问责和取向于结果的问责。^⑬

第一,职责规范。具体又可以在宪法上分为:(1)组织意义上的责任规范,也就是职权法定、权责统一。不同国家机关设置了不同职权,也就必须履行相应责任,邓小平指出“缺少对于每个机关乃

至每个人的职责权限的严格明确的规定,以至事无大小,往往无章可循,绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题,只好成天忙于请示报告,批转文件”。这种责任制类似于马克斯·韦伯对现代理性官僚制依靠形式理性的法律对具体职位的划分。(2)工作程序意义上的责任规范,例如第88条规定的总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。(3)日常管理意义上的责任规范,例如第90条规定国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作。(4)工作决策意义上的责任规范,例如第90条规定“讨论决定本部门工作的重大问题”。(5)民主监督意义上的责任规范,例如第92条规定国务院对全国人民代表大会负责并报告工作。

第二,问责规范。包括(1)取向于过程的问责规范,例如第73条规定有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案。受质询的机关必须负责答复。(2)取向于结果的问责规范,例如第77条规定全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。

五、相邻规范的体系建构

“八二”宪法在修订过程中一个重大贡献就是确立了“合理分工,相互配合,相互制约”的思路,并在此基础上进行规范建构。从理论上来说,这是对议行合一的极大发展,也是中国宪法内在精神结构从“斗争哲学”向“治理哲学”转变、宪法结束“非常政治”、迈向“日常政治”的必然。相邻规范进入宪法文本,改变了民主集中制仅仅处理权力机关与其他国家机关关系和国家机关内部活动规则的状态,强调了民主集中制的水平规范效力,促使不同国家机关恪守各自边界的同时通过合作、模仿、监督实现组织趋同,通过组织趋同最终降低行为摩擦,从而提升国家机构的整体治理绩效。

如果说活动规范对治理绩效的提升主要是着

眼于单个国家机关内部的功能配置,相邻规范则是通过国家机关之间的组织关系来实现这个目标,这也是在实现国家治理体系现代化背景下最值得我们重视的。习近平对民主集中制阐述时专门提到了这个新的规范内涵,“我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则,促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合,形成治国理政的强大合力,切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。”^④从而将民主集中制真正变为我们特有的政治优势和组织优势。

(一)相邻规范的法教义学原理

相邻规范进入现行宪法的整体依据来自彭真对宪法草案说明中的一段话,彭真认为国家机构首先有各自清晰的权力边界,包括权力机关在内,都在各自边界里工作,这种合理分工可以避免权力过分集中,体现了监督;^⑤同时,宪法整体框架下的分工又可以在专业化基础上互相配合与制约。

相邻规范背后的原理可通过组织社会学上“组织趋同”来说明。所谓组织趋同,就是在某种制度框架里,执行不同任务、具有不同专业技术的组织往往会发生自觉协调彼此行动,提高整体效率的现象。发生组织趋同的基本原因有强制趋同、模仿趋同和专业化趋同(规范压力)三种。^⑥我们由此可以将相邻规范的法理概括为两个方面。

第一,通过强制趋同实现分工,提升治理绩效。

所谓强制趋同,即处在共同的强制性命令或法律中的组织,由于遵守共同规则而发生行为趋同。^⑦相邻规范得以形成最重要的原因就是来自宪法文本的强制性设定。由于宪法文本确立了民主集中制作为国家机构基本原则,所以任何一个国家机构只要进入到宪法文本中都必然在设立规范和活动规范上受到其规范约束,因此必然会形成分工与各自活动边界,当实践中每个国家机关都恪守这个标准,则趋同就会发生,彼此行为也就会具有协调性,不会发生争权诿责,彼此掣肘,从

而提升了整体治理绩效。

尤其值得注意,这种分工既包括执行机关之间,也包括权力机关与执行机关之间。后者是对议行合一体制的重大发展。在经典的议行合一理论中,只有立法权和行政权,并且由同样的机关和同样的人员来行使,“因为议员必须亲自工作,亲自执行自己通过的法律,亲自检查实际执行的结果,亲自对自己的选民直接负责,代表机构仍然存在,然而议会制这种特殊的制度,这种立法和行政的分工……在这里是不存在的。”^⑧

然而,形式意义上的议行合一其实在中国革命政权巩固后就一直在消解,表现为两个方面。

一方面,权力机关与执行机关在功能上的水平化。权力机关仍然坚持组织优位,但在宪法功能上也开始反思其不足,强调与其他机构的水平协调,例如“五四”宪法起草过程中设立全国人大下的专门委员会,一个重要的考虑就是“可以与国务院充分沟通,唱对台戏也可以”,^⑨设立国家主席的考虑则是“可以为全国人大常委会委员长分担很多工作压力”,同时毛泽东提出“有议长,有总理,又有主席,就更安全些,不至于三个地方同时都出毛病……”^⑩

另一方面,执行机关在组织功能上不断分化。在新民主主义革命阶段,一切由人民会议制度或人民代表大会制度产生的国家机关都是执行机关,这就是为什么《共同纲领》和“五四”宪法规定“国家机关一律实行民主集中制原则”的根源。但是,“五四”宪法已经开始形成行政机关作为基本的执行机关,其他国家机关具有相对独立功能的地位,这是在日常政治条件下,理性官僚制建立在专业化基础上的必然表现。

第二,通过模仿和标准化趋同实现配合、制约,提升治理绩效。

相邻规范还蕴含着协调一致是目标、既配合又制约是手段的重要法理。“全国人大、国务院都是在党中央领导下同唱一台戏,分工不分家,都是

为了一个共同的目标,即建设中国特色社会主义”。^⑪但这种协调与趋同,往往需要基于组织模仿而发生配合关系、基于标准化压力而发生制约关系来加以实现。

组织社会学上的模仿趋同是指,当某一个组织自身由于能力不足产生不确定的时候,往往会通过学习另一个组织来塑造自身,在实践中就表现为配合请求。^⑫例如,《国家监察法》第28条规定监察委基于技术手段的不足而请求公安机关配合正是监察委通过模仿侦查行为而请求侦查机关借力的体现。标准化趋同则是指某一个组织通过自身的权威性专业标准强制另一个组织在行为上予以尊重,^⑬在宪法上这就表现为国家机关之间的制约,通过制约实现尊重,通过尊重实现协同。例如,捕诉职能都是检察机关的专业能力,有其标准,这种标准的专业性就能有效制约非专业机关,从而强制其他国家机关,包括侦查机关和监察机关,不能进入检察机关的专业活动领域,从而产生制约效果,实现整体行动的趋同,提高治理绩效。

(二)相邻规范的体系

第一种是处理权力机关与其他国家机关关系的规范。宪法上主要规定的是传统的决定—执行关系。例如宪法上所规定的人大对同级国家机关的产生、监督,其他国家机关对人大法律、法规、重大决定的执行等。但是权力机关与其他国家机关之间也存在基于模仿和专业化需求而存在的合作、沟通关系。例如第89条规定国务院向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案。如果进行体系解释,就会发现,在法律层面存在着更多工作层面的协作沟通关系,例如《立法法》第100条第1款规定五大主体向全国人大常委会提出合法性审查;第2款规定全国人民代表大会法律委员会、有关的专门委员会、常委会工作机构依上述程序,向制定机关提出审查意见、研究意见,制定机关按照所提意见对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例进行修改或废止的,审

查终止。

第二种是处理其他国家机关之间关系的规范,这是相邻规范的重点。其主要存在分工、配合与制约三种规范要求。对这三种规范要求是否满足的判断,关键在于引入类似基本权利理论上的比例原则思维。而这种引入的正当性就在于,如果我们承认国家机关之间的这三种规范关系构成了一种客观价值秩序,那么它们就和宪法上的基本权利一样,形成了重大法益,值得宪法保护,只不过这种对国家机构客观价值秩序的保护不能产生主观请求权而已。德国基本法允许机关权限争议在一定条件下交给联邦宪法法院进行合宪性审查的做法正可以视为引入比例原则思维的理论证据。⁷⁴我们需要在合宪性审查的时候判断国家立法或其他公权力行使是否满足了对某种规范要求的充分保护,以及在体现国家机关之间多个规范要求时需考虑是否保持了这些要求的均衡关系,防止顾此失彼,畸轻畸重。由此,这种思维可以体现为两个方面:

一方面,这三种规范要求在各自具体化过程中需要坚持充分性标准,避免保护不足或过度。例如,现行宪法明确了检察机关作为国家专门法律监督机关的分工,但在现行宪法修改过程中,却讨论过是否要取消检察机关,将其并入行政机关,成为司法行政部门,最后多数意见认为,仍然保持检察机关的独立分工地位,就是考虑充分分工是配合与制约的前提,取消了检察院的独立分工职能,则无从对行政机关进行有效制约,也无法从外部对其予以支持,这样就会出现对分工的国家机构关系原则严重保护不足的后果,从而违反宪法本身蕴含的逻辑。⁷⁵又如,根据宪法第127条第2款规定,监察机关与检察机关在办案过程中存在互相制约的规范要求,但在《国家监察法》的规定里,监察机关对于检察机关的制约较为明显,检察机关对监察机关办案程序及结果进行充分制约的规范设计则略嫌不足。⁷⁶

另一方面,这三种规范要求有时还同时出现在宪法条款里,例如前述宪法第127条第2款规定监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约。这个条文在具体化的过程中就必须特别注意“配合”与“制约”应该满足均衡性的要求,既不能过分强调几个部门之间的配合,导致形成以某个机关为主导,其他机关处在从属地位的格局;也不能过分强调彼此之间的制约,导致互相牵制,互不买账,影响对法律目的的有效实现。例如《国家监察法》在具体化这个宪法条款的时候,既在第45条第(四)项规定了程序上移送检察机关审查起诉,体现出彼此的配合;⁷⁷又在第47条对于检察机关作出不起訴决定的案件享有制约权,⁷⁸就是一种配合与制约的有效平衡。

第三种是处理国家机关内部不同权力关系的规范。宪法还对某一个国家机关内部的相邻权力进行了调整。整体上而言,国家机关内部权力关系形成了决策-执行-监督的格局,这可以看作民主集中制在国家机关内部的一种具体实现,尽管这三个部分在不同机关里的实现程度各不相同。例如,宪法上行政机关的规范体系中,既有与决策有关的机关(国务院和地方上级人民政府),也有执行机关(国务院各组成部门和地方各级人民政府),还有承担审计职能的监督机关,决策机关与执行机关之间是领导与被领导关系,审计机关则与其他行政机关是相对独立关系。

结语

民主集中制是理解中国国家机构原理的标识性概念,在中国革命、新中国成立、建设与改革开放不同历史阶段背后有它自身的理论逻辑。然而,我们更必须注意到它在当代中国肩负着实现民主正当性和治理有效性的双重目标,从而在宪法上具体化为设立规范、活动规范和相邻规范,既产生拘束人大与其他国家机关之间的垂直效力,也在不同国家机关之间发生水平效力,形成了一

个完整的规范体系。民主集中制的具体规范内涵也是一个开放的体系,这根源于当代中国国家机构的设置、活动和相互关系还尚未完全成熟、定型。随着国家机构改革的深入,它必然需要提炼更多的实现形式,在国家机关内部是否能够、如何贯彻这个原则也需要更深入思考。从这个意义上说,本文的总概性工作仅仅只是一个开始。

注释:

①《中共中央政治局召开民主生活会习近平主持会议并发表重要讲话》,2018年12月28日,<http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-12/26/c1123909688.htm>,2019年7月24日。

②习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月6日,第2版。

③政治学上对该原则的研究参见林尚立:《建构民主:中国的理论、战略和议程》,上海:复旦大学出版社,2012年,第206-207页。

④对“民主”、“集中”及二者语法结构的各种解释方案,综述性研究成果参见范进学等:《民主集中制的宪法原则研究》,上海:东方出版社,2011年,第185-186页。

⑤《列宁全集》第31卷,北京:人民出版社,2017年,第50页。

⑥《毛泽东选集》第2卷,北京:人民出版社,1991年,第383页。

⑦《毛泽东选集》第3卷,北京:人民出版社,1991年,第1057页。

⑧肖蔚云等编:《宪法学参考资料》(上),北京:北京大学出版社,2003年,第99-101页。

⑨见该法律的第2条和第5条。

⑩《列宁全集》第31卷,第44页。

⑪肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京:北京大学出版社,1986年,第104页。

⑫董必武:《论新民主主义政权问题》,《董必武政治法律文集》,北京:法律出版社,1986年,第41-42页。

⑬肖蔚云等编:《宪法学参考资料》(上),第28页。

⑭肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,第104页;蔡定剑:《宪法精解》,北京:法律出版社,2004年,第175页。

⑮董必武:《论新民主主义政权问题》,《董必武政治法律文集》,第36页。

⑯蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,北京:法律出版社,2003年,第84页。

⑰杜强强:《议行合一与我国国家权力配置的原则》,《法学家》2019年第1期。

⑱《中共中央政治局召开民主生活会习近平主持会议并发表重要讲话》,2018年12月28日,<http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-12/26/c1123909688.htm>,2019年7月24日。

⑲孟德斯鸠:《论法的精神》(上),张雁深译,北京:商务印书馆,2002年,第154页;德拉-沃尔佩:《卢梭和马克思》,赵培杰译,重庆:重庆出版社,1993年,第101页。

⑳参见《马克思恩格斯全集》第3卷,北京:人民出版社,2002年,第180-181页。

㉑《马克思恩格斯全集》第3卷,第210页。

㉒《马克思恩格斯全集》第3卷,第87页。

㉓德拉-沃尔佩:《卢梭和马克思》,第48页。

㉔《马克思恩格斯全集》第3卷,第148页。

㉕《列宁全集》第31卷,第89页。

㉖《马克思恩格斯全集》第26卷,北京:人民出版社,2014年,第311页。

㉗《马克思恩格斯全集》第3卷,第170页。

㉘《列宁全集》第31卷,第44、105页。

㉙彭真:《关于宪法修改草案的说明》,《彭真文选(1941-1990)》,北京:人民出版社,1991年,第454页。

㉚《列宁全集》第31卷,第50页。

㉛《列宁全集》第31卷,第41-42页。

㉜德拉-沃尔佩:《卢梭和马克思》,第91页。

㉝刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,《建国以来刘少奇文稿》第6册,北京:中央文献出版社,2008年,第381页。

㉞肖蔚云等编:《宪法学参考资料》(上),第99-101页。

㉟肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,第104页。

㊱《许崇德全集》第9卷,北京:中国民主法制出版社,2015年,第3050页;蔡定剑:《宪法精解》,第171-175页。

㊲参见黄明涛:《最高国家权力机关的权力边界》,《中国法学》2019年第1期。

㊳H. Kelsen, "On the Essence and Value of Democracy," in A. Jacobson and B. Schlink, eds., Weimar: A Jurisprudence of Crisis, trans. B. Cooper, Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 2000, p.96.

㊴肖蔚云等编:《宪法学参考资料》(上),第100页。

㊵该条第1项规定:地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行;依照法律规定的权限,通过和发布决议,审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。

㊶肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,第103页。

⑫林彦:《国家权力的横向配置结构》,《法学家》2018年第5期。

⑬韩大元编著:《1954年宪法制定过程》,北京:法律出版社,2014年,第229页。

⑭美浓部达吉:《议会制度论》,邹敬芳译,北京:中国政法大学出版社,2005年,第73页。

⑮诺顿:《英国议会政治》,严行健译,北京:法律出版社,2016年,第209页。

⑯肖蔚云认为,“中央统一领导”包含“下级接受上级领导”的含义。(《我国现行宪法的诞生》,第103页)

⑰《许崇德全集》第7卷,北京:中国民主法制出版社,2009年,第2561页。

⑱肖蔚云等编:《宪法学参考资料》(上),第100页。

⑲马怀德主编:《行政法前沿问题研究——中国特色社会主义法治政府论要》,北京:中国政法大学出版社,2018年,第69页。

⑳沃尔夫等:《行政法》第3卷,北京:商务印书馆,2007年,第375页。

㉑马怀德主编:《行政法前沿问题研究——中国特色社会主义法治政府论要》,第71-72页。

㉒史洪举:《让法院参与“招商引资”有违司法规律》,《民主与法制日报》2017年2月18日,第2版。

㉓肖蔚云等编:《宪法学参考资料》(上),第100页。

㉔肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,第103页。

㉕见该法第21条到第28条。

㉖肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,第151页。

㉗反对者如刘松山:《运行中的宪法》,北京:中国民主法制出版社,2008年,第66页;马岭:《我国宪法中的民主集中制原则》,《云南大学学报》2013年第4期。

㉘肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,第104页。

㉙《法院组织法》第31条规定:合议庭评议案件应当按照多数人的意见作出决定,少数人的意见应当记入笔录。评议案件笔录由合议庭全体组成人员签名。

㉚分别参见《法院组织法》第38条和《检察院组织法》第32条。

㉛一切国家机关实行精简的原则,实行工作责任制,实行工作人员的培训和考核制度,不断提高工作质量和工作效率,反对官僚主义。一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓。

㉜《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第337页。

㉝M. Bovens, “Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” *European Law Journal*, vol. 13, no. 4, 2007, p. 450.

㉞习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月6日,第2版。

㉟肖蔚云等编:《宪法学参考资料》(上),第101页。

㊱张永宏主编:《组织社会学的新制度主义学派》,上海:上海人民出版社,2007年,第28页。

㊲张永宏主编:《组织社会学的新制度主义学派》,第28页。

㊳《列宁全集》第31卷,第45页。

㊴韩大元:《1954年宪法制定过程》,北京:法律出版社,2014年,第202页。

㊵韩大元:《1954年宪法制定过程》,第311页。

㊶李鹏:《立法与监督——李鹏人大日记》,北京:新华出版社,2006年,第852页。

㊷张永宏主编:《组织社会学的新制度主义学派》,第29-30页。

㊸张永宏主编:《组织社会学的新制度主义学派》,第31页。

㊹科里奥特:《德国联邦宪法法院:地位、程序与裁判》,刘飞译,北京:法律出版社,2007年,第4章第2部分。

㊺王汉斌:《社会主义民主法制文集》(上),北京:中国民主法制出版社,2015年,第28页。

㊻一个例子是根据该法第47条之规定,监察委对于检察机关作出移送后不起诉决定的案件可以提请上一级检察院复议,但作为宪法规定的专门法律监督机关,则无法在监察委办案程序中进行有效监督,例如无法像对侦查机关一样派驻工作人员;对于监察委没有移送审查起诉的案件法律也没有明确规定检察机关可以进行制约。相关理论分析、反思可以参见陈卫东:《职务犯罪监察调查程序若干问题反思》,《政治与法律》2018年第1期。

㊼该条规定:对涉嫌职务犯罪的,监察机关经调查认为犯罪事实清楚,证据确实、充分的,制作起诉意见书,连同案卷材料、证据一并移送人民检察院依法审查、提起公诉。

㊽该条规定:人民检察院对于有《中华人民共和国刑事诉讼法》规定的不起诉的情形的,经上一级人民检察院批准,依法作出不起诉的决定。监察机关认为不起诉的决定有错误的,可以向上一级人民检察院提请复议。