



# 国家权力分工与制约的 宪法实践及其当代意涵

朱福惠

**摘要:**国家权力分工与制约是中国特色社会主义权力配置的基本原理,是马克思主义权力监督理论与中国特色社会主义宪法实践相结合的产物,其宪制基础是人民代表大会制度下国家机关依照职权、事权和工作程序分工与制约的权力运行架构。权力分工是制约的前提与基础,决定并影响制约在实践层面的展开,国家权力分工的历史呈现出从职权分工到事权分工、从事权分工到工作程序分工的阶段性特征。与之相对应的是国家权力分工与制约的宪法功能从配合与制约并存、以配合为主向配合与制约并重、以制约为主的转变。随着权力制约在社会主义法治国家建设中地位不断提升,权力制约表现为国家权力运行的双向性程序约束、合法性评价以及纠错机制的三重宪法意涵。为了进一步发挥权力分工与制约在国家权力运行中的规范作用,有必要从宪法配置国家权力的科学化与合法性出发,健全权力分工与制约的机制。

**关键词:**国家权力;分工与制约;宪法实践;权力监督

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.06.005

**收稿日期:**2022-06-06

**基金项目:**本文系国家社科基金重大项目“构建科学有效的行政权制约监督体系研究”(20ZDA106)的阶段性成果。

**作者简介:**朱福惠,男,湖南双峰人,山东大学(威海)法学院教授、博士生导师,研究方向为中国宪法原理、监察法与检察制度,E-mail: zfhui\_8933@163.com。

国家权力分工与制约是中国特色社会主义权力配置的基本原理,是马克思主义权力监督理论与中国特色社会主义宪法实践相结合的产物。国家权力分工与制约的宪法实践起源于新民主主义革命时期的政权建设,1954年《宪法》将国家权力分工作为确定国家机关职权的原则;在改革开放与社会主义现代化建设阶段,通过总结社会主义法制建设的历史经验,制约权力和监督权力成为社会主义法治建设的应有之义。1982年《宪法》进一步明确国家权力的分工与制约,并且在司法机关办理刑事案件中进一步具体化。党的十八大明确提出权力制约与监督的主张,提出建立结构合理、制约有效的权力运行机制。党的十九大报告将权力制约与监督作为党和国家监督体系的核心范畴,在宪法实践中从两个维度创新与发展了权力分工与制约原理:一是全国人大修改《宪法》并制定《监察法》,创设监察权,创建监察委员会,将人民代表大会制度下的一府两院分工体制发展到一府一委两院分工体制,并且将制约作为建构监察委员会与司法机关、行政执法机关相互关系的准则;二是将政治实践中形成的决策权、执行权、监督权的分工与制约作为法定的国家机关内部划分事权的原则。当代宪法实践的创新与发展,强化了权力制约在规范公权力中的重要地位,丰富了国家权力分工与制约的规范内涵。

国家权力分工与制约是由概念与实践、规范与内涵组成的统一整体,是系统掌握我国国家权力配置原理的关键内容。理论界对国家权力分工与制约的研究取得了许多重要的理论成果,主要集中在以下两个方面:一方面深刻阐释了国家权力分工与制约是人民代表大会制度下中国特色的权力配置原理,不同于西方国家

的分权与制衡原则<sup>①</sup>；另一方面系统探讨了法院、检察院、公安机关处理刑事案件的分工负责、互相配合、互相制约的规范内涵与实践面向<sup>②</sup>。然而，随着当代宪法实践的发展，理论研究不能仅仅停留在以上两个方面，而要系统阐释国家权力分工与制约的历史变迁与制度架构：一是揭示国家权力分工与制约概念的产生以及在宪法文本上的表达方式，进而探讨国家权力分工的含义与类型，国家权力分工、配合与制约关系在当代的变化与发展；二是梳理权力分工与制约在当代宪法实践中的体现，研究传统权力分工与制约机制在监察体制改革和国家机关内部职权配置中的运用，从而深化对中国特色社会主义权力分工与制约的认识。本文从历史与现实、理论与实践的双重视角出发，以宪法文本为中心，以历史发展为主线，通过总结宪法上权力分工与制约概念的发展规律，诠释国家权力分工与制约的宪法实践及其当代意涵。

### 一 国家权力分工与制约概念从党内文件向宪法文本的转化

法律概念是制度的文本表达，宪法概念是宪法规范的组成部分，通过稳定的宪法概念与宪法规范创设宪法制度是宪法的重要功能之一。权力分工与制约是马克思主义国家学说与中国社会主义国家政权建设实践相结合的产物，也是借鉴苏联司法制度建设的经验，结合中国社会主义司法实践的产物。从发生学的角度来看，权力分工与制约的概念是从党内文件向宪法文本转化的。

中国宪法文本上的许多重要概念首先在党内文件中出现，如党的领导、人民、人民民主专政、改革、依法治国等，然后再通过制宪或者修宪的方式写入《宪法》，成为宪法上的重要概念，这是我国宪法概念形成的重要方式之一。权力分工与制约的概念与其他宪法概念一样，首先在党内文件中出现，经过政治实践形成相对确定的内涵之后，再写入宪法文本，成为创设宪法制度的重要方式。

#### （一）党内文件上的国家权力分工与制约概念

中华人民共和国成立至 1978 年间，分工与制约的提法散见于党内文件和领导人的讲话之中，并无宪法和法律上的明确规定。分工一词是对新民主主义革命法制建设以来国家机关权力配置实践经验的理论总结，最先适用于司法机关办理刑事案件之间的关系。1950 年 10 月 10 日发布的《中共中央关于镇压反革命活动的指示》中首次出现分工一词：法院、检察机关和公安机关三机关的职能有所分工，但工作目标一致<sup>③</sup>。1950 年 11 月 3 日发布的《政务院关于加强人民司法工作的指示》中指出，公检法三机关的任务是惩罚犯罪、保护人民、维护人民民主专政<sup>④</sup>，三者必须通过密切配合的工作方式共同打击阶级敌人，完成巩固政权的革命任务<sup>⑤</sup>。可见，当时党的文件提出分工一词，仅仅适用于司法机关之间办理刑事案件，其目的在于发挥侦查、起诉与审判各自的优势，提高工作效率。之后，在党和国家领导人所作的报告中，除提出分工外，还多次提到司法机关办理刑事案件的配合与制约。权力制约一词借用苏联党史教科书上事物之间互相联系、互相约束的表述发展而来，最早见于 1953 年 11 月 28 日最高人民检察院党组向中共中央报送《关于检察工作情况和当前检察工作方针任务的意见的报告》，由董必武、彭真主持的中央政法委员会党组同时提出一份建议中央批准该报告的报告，在报告中首次出现“互相配合、互相制约”的完整表述：“法院、公安、检察署通过一系列的互相配合、互相制约的比较完善的司法制度的保证，错捕、错审、错判的现象就减少到极小的程度。”<sup>⑥</sup>同时，该建议报告还向中央介绍了苏联检察署与公安机关在办理刑事案件中的配合与制约关系，介绍了检察署与法院在办理刑事案件过程中相互制约的一些做法，将这些经验与做法作为我国司法机关办理刑事案件相

①《宪法学》编写组《宪法学》（第 2 版），高等教育出版社、人民出版社 2020 年版，第 103 页。

②秦前江主编《监察法学教程》，法律出版社 2019 年版，第 87 页。

③中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》（第 1 册），中央文献出版社 1992 年版，第 442 页。

④中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第 1 册，第 452 页。

⑤李六如《人民检察的任务及工作报告大纲——在全国司法会议上的报告》，阎彩编《中国检察史资料选编》，中国检察出版社 2008 年版，第 508 页。

⑥据最高人民检察院首届党组成员，原最高人民检察院党组成员、研究室主任王桂五回忆，“互相配合、互相制约”的提法是彭真的秘书李琪提出来的，李琪借用的是《联共（布）党史简明教程》第四章辩证唯物主义和历史唯物主义中关于事物之间的互相关系、互相制约的提法。参见：王桂五《互相配合、互相制约的由来》，王桂五《王桂五论检察》，中国检察出版社 2008 年版，第 429 页。

互配合、相互制约的借鉴<sup>①</sup>。1954年6月12日,中共中央在批转检察工作的相关报告中指出:检察机关和法院、公安机关、人民监察委员会之间,既要有明确的分工,又要在工作上互相配合,互相制约<sup>②</sup>。这是党的文件对司法机关办理刑事案件的分工与制约关系作出的全面规定。1956年9月15日,刘少奇在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告中指出:“我们的一切国家机关都必须严格地遵守法律,而我们的公安机关、检察机关和法院,必须贯彻执行法制方面的分工负责和互相制约的制度。”<sup>③</sup>1957年3月18日,董必武在军事检察院检察长、军事法院院长会议上的讲话中进一步指出,公检法三机关分工负责、互相制约,公安机关逮捕犯罪嫌疑人需经人民检察院批准,人民检察院认为法院的判决不合法可以向上级人民法院提出抗议。其目的在于避免司法工作的主观性和片面性,有效地惩罚犯罪并防止错判<sup>④</sup>。

由此可见,中共中央的文件和领导人的讲话对国家权力分工与制约一词的表述具有以下特点。第一,分工、配合与制约三个概念并提。在党的文件中,首先提出的是分工,然后才是配合与制约。从党内文件对这些概念的表述来看,配合与制约是国家权力分工的两个面向,即国家权力分工的目的既要体现司法机关之间相互配合的关系,又要体现司法机关之间相互制约的关系。如果没有相互配合,分工与制约就没有效率保障,这不符合中国社会主义国家机关权力配置与运行效率优先的基本准则。在法学研究中之所以较少研究配合一词,主要原因是国家机关之间的配合存在于任何历史时期和不同社会制度的国家机关之中,是一种常态化的工作机制,其含义在不同历史时期大致相同。而制约则具有特定的含义,不同历史时期的权力制约的内涵也在发展,而且其适用范围并不相同。第二,党内文件上的分工与制约在当时仅仅适用于司法机关办理刑事案件,不适用于其他国家机关的权力配置。司法机关办理刑事案件的分工与制约,其目的在于防止司法权力过于集中,通过司法机关的相互配合提高办案效率,通过相互制约保障法律的准确适用,防止错案,提高办案质量,实现办案效率与办案质量的统一。

## (二)宪法文本上国家权力分工与制约的概念

党的文件精神在新中国成立以来的法制实践中得到充分体现,但在当时的法律文本上并没有分工与制约的概念,从建国初期的《共同纲领》和1954年《宪法》到1975年《宪法》再到1978年《宪法》都没有分工与制约一词。从1979年开始,权力分工与制约才从党内文件上的概念转化为法律概念,1982年《宪法》首次使用了分工与制约一词。

如上文所述,从新中国成立到改革开放初期,分工与制约是党内文件上的概念,它既是党对国家机关权力配置与运行的基本准则,又是党的刑事司法政策的体现,主要适用于刑事诉讼领域,其目的有二:一是根据不同国家机关在刑事司法中的职权,实现侦查、起诉与审判权的分工,防止司法职权过于集中;二是通过公检法三机关互相制约,相互纠错,保证准确适用法律,防止发生冤假错案。分工与制约从党内文件向宪法文本的转化,是中国特色社会主义宪法道路发展的必然要求。这主要体现在下述三个方面。

第一,将国家权力分工与制约上升为宪法规定,有利于维护人民代表大会制度并完善国家机关体系。新

<sup>①</sup>1979年7月27日,彭真在全国检察长工作座谈会、全国高级人民法院和军事法院院长会议、第三次全国预审工作会议上的讲话中指出:“在苏联,刑事案件的起诉一般首先是由检察署进行侦查,检察署认为可以起诉的才向法院提出公诉,由法院依法审理。如法院对检察署起诉的案件认为证据不足或未构成判刑条件时,也可发还检察署请其重新侦查或宣告无罪(在预审中是裁定不起诉)。检察长如对法院的裁定不同意时,可以提出抗议,由上一级法院作最后裁定。需要开庭审判的案件,被告人又有辩护律师,而法院在进行审判时一般又系由审判员集体(在一审案件中有陪审员)负责进行审判。同时检察署对法院所判决的案件如认为不妥当时,还可以提出抗告。苏联的检察署与公安机关在工作上也是有密切配合的。公安机关逮捕罪犯时,须经检察长事先同意或在逮捕后24小时内报告检察长,检察长接到通知后,于48小时内以书面形式批准拘禁或撤销拘禁。公安机关对案件侦查结果,如认为需要起诉的,其起诉书须经取得检察长同意,或将案件移送检察署侦查,决定起诉或不起诉。如公安机关对检察长的处理不同意时,可提出抗议,由上级检察署决定。”参见:孙谦主编《人民检察制度的历史变迁》,中国检察出版社2009年版,第284页。

<sup>②</sup>《中共中央批转〈第二届全国检察工作会议决议〉及高克林〈关于过去检察工作的总结和今后检察工作方针任务的报告〉》,中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第5册,中央文献出版社1993年版,第275页。

<sup>③</sup>刘少奇《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》,中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第9册,中央文献出版社1994年版,第93页。

<sup>④</sup>董必武《在军事检察院检察长、军事法院院长会议上的讲话》,中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第10册,中央文献出版社1994年版,第150页。

中国成立以来的实践经验表明,人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,具有强大的政治优势。刘少奇在第一届全国人大第一次会议上所作的《中华人民共和国宪法草案的报告》中指出,《宪法草案》是我国历史经验的总结,人民代表大会制度是我国适宜的政治制度,全国人民代表大会完全统一地行使最高的国家权力,国务院和地方各级人民委员会都由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会产生并接受它们的监督,所以,不能用资产阶级国家的政治制度来衡量我们的制度<sup>①</sup>。可见,人民代表大会制度是分工与制约原则的政治基础。1954年《宪法》虽然没有分工与制约的概念,但在制度层面确立了人大、国务院、人民法院和人民检察院的职权,形成了宪法规范意义上的分工。国家机关的权力分工,有利于民主集中制原则的实施,也有利于充分发挥不同国家机关的职能优势,提高工作效率。

第二,将国家权力分工与制约上升为宪法规定,有利于社会主义民主与法制建设。社会主义民主是人类社会最先进的政治民主形式。新中国成立以来,社会主义民主不断向前发展,人民的民主权利的行使得到了保障。但是,社会主义民主需要法制保障,没有法制保障的民主不能够稳定地发挥作用。历史经验证明,将权力分工与制约写入宪法,可以推动国家机构建设的制度化与法制化。彭真在第五届全国人大第五次会议所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中曾指出:国家机构建设的重点是要分工合作、相互配合,因为国家机构的合理分工,既可以避免权力过分集中,又可以使国家的各项工作有效地进行<sup>②</sup>。

第三,将国家权力分工与制约上升为宪法规定,可以防止冤假错案,避免司法机关工作人员滥用权力。社会主义革命与建设时期法制建设的经验表明,严格遵守以事实为依据、以法律为准绳的司法原则,总结新中国成立以来司法机关办理刑事案件分工、配合与制约的经验,并且将这一经验上升为宪法和法律原则,使党的刑事司法政策得到宪法和法律的保障。

在此背景下,1979年6月26日,彭真在全国人大讨论七个法律草案所作的报告中正式提出公检法三机关在刑事诉讼中相互分工、配合与制约<sup>③</sup>。1979年《刑事诉讼法》最终规定公检法在刑事诉讼中分工负责、相互配合与制约,以保障法律的准确适用。《刑事诉讼法》对分工与制约的法律表达,对1982年《宪法》产生了重要影响。1982年《宪法》第一百三十五条(2018年修宪后成为第一百四十条)明确规定:人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责、互相配合、互相制约,以保证准确有效地执行法律。随着监察体制改革的深入,为了加强对公权力的监督,强化反腐败的集中统一领导,充分体现党的十八大以来健全党和国家监督体系的成果,2018年修改《宪法》增加一条作为第一百二十七条,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。《宪法》第一百二十七条的规定与第一百四十条的规定相比,具有三个明显的特征:一是监察机关与其他国家机关的配合与制约不限于刑事案件,包括职务违法案件的调查在内也存在配合与制约;二是监察机关不仅与审判机关、检察机关相互配合与制约,而且与执法部门之间也存在配合与制约关系,这些执法部门包括公安机关、审计机关、司法行政机关等,范围较广;三是监察机关与其他机关的配合与制约方式发生了变化,如监察机关可以商请人民检察院派员提前介入职务犯罪调查,人民检察院可以对监察调查事实认定、案件定性和证据材料的收集提出意见与建议。这表明,当代国家权力配置的方式呈现出多部门横向分工与制约的特征。

## 二 国家权力分工的宪制基础与运行规律

### (一) 国家权力分工的宪制基础

国家权力分工是制约的前提,没有国家权力的分工就没有制约发挥作用的空间。分工(Division of Labor)原本是经济学上的概念,是指人们根据不同的劳动技能或者社会要求分别从事不同的工作但又相互补充与配合的生产形式。分工经历了从劳动分工到社会分工的发展,劳动分工是人的技能与体能在生产方式

① 刘少奇《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,全国人大常委会法制工作委员会编《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,中国民主法制出版社2021年版,第404页。

② 彭真《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,全国人大常委会法制工作委员会编《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,第106页。

③ 彭真《关于七个法律草案的说明——一九七九年六月二十六日在第五届全国人民代表大会第二次会议上》,《人民司法》1979年第7期,第6页。

上的体现,是一种自然意义上的分工;而社会分工则是生产力发展到一定阶段的产物,社会分工促进了生产力的发展与劳动效率的提高。国家机关的权力分工是中国特色社会主义权力配置的独创性运用,它借用经济学意义上的分工一词,使之区别于西方国家的分权(Separation of Powers)体制。在中国宪法上,国家权力分工(Division of Powers)指人民代表大会制度下,国家主权权力不可分割,但管理权和执行权等国家职能可以分配给不同国家机关行使,国家权力可以依照职能最优原则在不同国家机关之间进行配置<sup>①</sup>。其宪制基础是以人民代表大会集中统一行使国家权力,其他国家机关依照职权、事权和工作程序相互分工的统分结合的权力架构。

人民代表大会制度下的国家权力分工作具有多维特征,既有国家机关横向意义上的权力分工,也有中央与地方政府的权力分工。任何权力分工都具有合理配置国家权力、维护国家权力统一行使的宪法功能。我国宪法上国家权力分工的指向与范围在学术上存在争论。一种观点认为,我国国家权力的分工包括顶层设计的三权分工体系、党政结合的五权分工体系、中国特色司法权的四权分工体系和央地分工体系<sup>②</sup>。另有一种观点则认为,我国国家机构的权力分工存在双重结构,在主要国家机构创设层面,全国人民代表大会、国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院这六大国家机构之间呈现“六权分工”结构<sup>③</sup>。上述两种观点的不同之处在于中央国家机关的分工范围不同以及是否包括中央国家机关与地方国家机关的分工。从宪法文本与宪法实践来看,国家机关权力分工的范围仅仅限于国家机关的横向权力分工以及中央与地方国家机关之间的纵向权力分工,但中央与地方权力关系的纵向分工具有一定的特殊性,表现在两个方面。一是地方政府的组成不同于中央政府,地方政府的权力实际上只包括人大与政府的权力,司法权属于中央事权。有学者认为,地方各级审判机关属于国家事权,地方各级人民法院是非地方、非中央的法律性机关,它与最高人民法院一起构成了行使审判权的整体,它与各级国家权力机关和各级国家行政机关从纵向上划分事权不同。《宪法》第三条第四款规定的中央和地方国家机构职权划分的原则,主要是针对国家权力机关和行政机关,并不适用于人民法院<sup>④</sup>。二是中央与地方的分工在事权上较为概括,整体上呈现出上级对下级领导关系的特征。从我国《宪法》配置国家权力的角度来看,中央与地方政府之间的纵向权力关系以统合为主,中央政府统一领导地方政府,地方政府的事权与财权由中央政府统一调控。因此,在中国宪制架构中,中央与地方的关系更多是分工与服从的关系,而非横向权力配置中的分工、配合与制约关系。如监察权属于中央事权,地方监察机关只有适宜的自主性,地方的监察立法权应被限定于执行性立法权与有限的创制性立法权<sup>⑤</sup>,难以适用权力分工与制约原理进行解释。所以,本文主要讨论宪法文本规定的国家权力横向分工关系,其目的在于探讨国家权力分工基础上的制约,这种分工与制约关系是国家权力配置的基本原则,可以从宪制层面的分工发展为事权分工<sup>⑥</sup>。从宪法文本和实践来看,国家机关横向权力分工经历了从1954年《宪法》确立职权分工到1982年《宪法》确立事权分工再到2018年《宪法》修改确立内部工作程序分工的发展进程。

## (二)国家权力分工的阶段性特征

### 1. 从职权分工到事权分工的发展

①有学者认为,功能主义的权力配置原则,强调国家效能和治理能力,要求将各种国家任务的相应职权配置给在组织、结构、程序、人员上具有功能优势的机关,而不再僵化地拘泥于权力的“分”“合”问题。参见:张翔《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期,第281页。

②三权分工体系是指决策权、执行权与监督权的分工;五权分工体系是指党的执政权(领导权)和国家的立法权、行政权、监察权和司法权的分工;四权分工体系是指侦查权、检察权、审判权和执行权的分工。参见:李林《构建良法善治的三权分工体系》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2019年第4期,第2页。

③陈明辉《论我国国家机构的权力分工:概念、方式及结构》,《法商研究》2020年第2期,第99页。

④王建学《地方各级人民法院宪法地位的规范分析》,《法学研究》2015年第4期,第59页。

⑤曾哲、丁俊文《问题展开与路径阐释:依法监察理论与地方监察立法之证成》,《河北法学》2020年第1期,第34页。

⑥国家机关宪制层面的横向分工在实践中可以发展为以事权为基础的分工,形成国家权力分工的框架秩序,除司法机关办理刑事案件的分工外,在生态环境保护领域国家权力的分工中,实现行政权与其他国家权力(司法权、立法权、监督权)的有效协调与互动。参见:陈海嵩《生态环境治理现代化中的国家权力分工——宪法解释的视角》,《政法论丛》2021年第5期,第101—103页。

职权分工是指国家机关依照宪法和法律赋予的职权进行分工,因此,国家机关的法定职权是分工的基础。《宪法》对国家机关组织与职权的规定采取两种方式:一种是《宪法》对国家机关的组织与职权作出较为原则的规定,而职权则由相应的组织法作出具体规定,国家权力机关、行政机关组织与职权的规定即采用这种方式;另一种方式是《宪法》只规定国家机关的性质与地位,组织与职权由法律规定,审判机关和检察机关的组织与职权即采用这种方式。如《宪法》赋予人民法院独立审判职能,《人民法院组织法》第二章对各级人民法院的职能分别作出规定;《宪法》赋予人民检察院独立行使检察权,《人民检察院组织法》第二章对检察机关的职权作出具体规定。我国《宪法》并没有明确规定中央国家机关之间的权力配置是分工关系,但1954年《宪法》在国家权力配置中体现了权力分工原理,将中央国家机关分为全国人大及其常委会、国家主席、国务院、最高人民法院和最高人民检察院,县级以上地方国家机关也分为人大、政府、法院和检察院四个机构。1982年《宪法》颁布实施时,中央国家机关分为全国人大及其常委会、国家主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院,在1954年《宪法》的基础上增加了中央军事委员会。2018年《宪法》修改后,增加了国家监察委员会作为中央国家机关。从国家权力分工的实践进程来看,由于国家职能的扩大,宪制层面的国家机关分工整体上呈现出扩大趋势,作为人民代表大会制度下国家机关权力配置的基本准则在实践中不断丰富与发展。

国家机关的职权包含事权,即宪法和法律赋予国家机关对与其性质相关的事项行使管理权或者管辖权,国家机关通常对其管辖的事务具有全部决定权,如人民法院对行政案件的受理、审判与执行的权力,人民检察院审查起诉、监督行政执法的权力,监察机关调查职务违法和职务犯罪的权力,这些权力都是对专门事务的全部决定权。但并非国家机关管辖的所有事务都具有全部决定的权力,宪法基于规范和限制国家权力的角度出发,将个别重要事务划分为若干阶段性事务,不同国家机关只能行使对某一阶段性事务的管辖与决定权,即赋予不同国家机关行使某一阶段的职权,从而在不同国家机关之间依照事权进行横向分工。1954年《宪法》确立职权分工,事权分工则由1982年《宪法》创制,明确规定公检法三机关办理刑事案件分工负责、互相配合、互相制约。《刑事诉讼法》第三条将刑事案件的追诉在公检法之间进行分工,刑事案件的办理分为侦查与预审、批捕与审查起诉、审判三个阶段性事务,由公检法三机关分别行使,形成刑事案件办理事权的横向分工。1982年《宪法》确立的事权分工是改革开放与社会主义现代化建设时期法制创新的产物,标志着国家权力分工从宏观职权层面上向中观事权层面的发展。为适应当代健全党和国家监督体系的需要,加强对公权力的监督与制约,2018年修改《宪法》,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。虽然没有明确规定监察机关与其他国家机关之间的分工负责,但从该条的精神以及监察机关与其他国家机关的职责来看,职务犯罪的调查、审查起诉和审判分别由监察机关、检察机关和法院行使,符合分工负责、互相配合与互相制约的原理,是职务违法与职务犯罪的处理在不同国家机关之间的横向配置。由此可见,事权分工是宪法和法律规定的某一专门事务在不同国家机关之间的分配,该专门事务的处理需要经过法定程序由不同国家机关依次处理,任何国家机关都无权单独处理该事务。

职权分工以事权分工为基础,事权分工是职权分工的深化与发展。如刑事案件的追诉权,在公检法机关之间进行横向配置,行政权、检察权和审判权的职权分工是基础,它为事权分工提供权力运行的体制框架。事权分工深化了职权分工,事权分工的目的是要产生权力制约的功能。所以,事权分工必须符合特定的目的。之所以要对刑事案件追诉、职务违法和职务犯罪案件的调查与处置在不同国家机关之间进行分工,其目的在于通过制约国家机关权力的行使实现对公民的生命、人身、财产等基本权利的保护。司法机关除办理刑事案件外,其他事务均不实行分工。如行政案件和民事案件的受理、审判与执行均由人民法院负责,虽然公安机关和人民检察院等国家机关具有配合与协助的义务,但并不能与人民法院在民事与行政审判案件的处理上实行分工。同样,法律监督事务由人民检察院独立处理,不与其他国家机关分工。

## 2. 从事权分工向工作程序分工的拓展

国家机关工作程序分工是当代权力分工与制约的新形态,是职权分工与事权分工在国家权力微观领域拓展的结果,也是健全国家权力制约与监督机制的必然要求。职权分工和事权分工均为不同国家机关之间的分工,具有异体分工的外部性特征。国家机关工作程序分工是同一国家机关按照行使职权的程序在内部

工作部门之间进行分工,具有同体分工的内部性特征。在传统权力分工体系中,同一国家机关内部不同工作部门的职责不构成权力分工,因为工作部门不同,执行的任务与行使的权力也不同,但它们都由共同上级统一领导,其权力的性质具有单一性,属于执行权的范畴,在内部工作部门之间不存在宪法和法律上的权力制约关系。

党的十八大以来,国家机关改革的方向之一即在于加强权力的制约与监督。一方面就是完善司法机关办理刑事案件的分工与制约,加强监察机关、执法部门、司法机关之间权力行使的配合与制约;另一方面就是建构同一国家机关内部的分工与制约关系,将权力制约的精神与原理渗透到国家机关内部。权力制约与监督成为国家权力法治化的重要内容,需要在国家机关内部展开权力分工与制约,必须对国家机关内部工作部门的性质与功能重新定位,体现不同工作部门功能上的差异性,才能运用宪法上权力分工与制约原理,拓展权力分工与制约的广度与深度。在实践中,国家机关内部工作部门可以分为决策、执行和监督三种主要职能,由决策部门、执行部门和监督部门行使。上述三种职能决定了行使这些职能的工作部门的性质存在差异,呈现出分工负责、相互制约的特征。而且三个工作部门行使权力呈现出程序性特征,决策部门的工作是执行部门工作的前提,监督部门对决策和执行实施全过程监督,形成内部结构合理、程序可控、监督有力的权力制约与监督机制,是当代中国特色社会主义权力制约与监督的表现形式之一。

国家机关内部工作程序上的分工并无明确的宪法规定,但符合国家权力分工与制约的基本原理。法律和法规对国家机关内部工作程序的分工作出规定,主要适用于行政机关和监察机关内部职权的配置。国务院颁布的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》规定,将行政权的制约与监督纳入党和国家监督体系之中,实现行政决策、执行、组织、监督既相互制约又相互协调,确保对行政权力制约和监督的全覆盖。在政府法治建设实践中,各级人民政府领导班子集体行使决策权,政府职能部门行使执行权,派驻纪检监察机关行使监督权。《监察法》第五十五条规定,监察机关通过设立内部专门的监督机构等方式,加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督。根据《监察法》、《监察法实施条例》的规定,各级监察委员会主任、副主任和委员集体行使决策权,内设职能部门行使执行权,纪检监察干部监督室行使监督权。所以,国家机关内部工作程序分工,是同一国家机关内部不同工作性质的各部门之间的分工,不同工作部门履行特定的职责,构建决策、执行、监督的权力构架。有学者认为,决策权、执行权和监督权不仅仅是国家机关内部权力的分工,而是国家机关外部的功能性分权,分别由不同国家机关或者职能部门行使,任何一种国家权力必须依次经过各个权力环节才能最终得以实现,因而各权力主体之间形成一种相互制约的关系<sup>①</sup>。另有学者则认为,国家机关内部决策权、执行权与监督权分工的原理,强调国家机关内部合理分工又相互协调,符合国家机关内部工作环节上的分工与制约原理,形成新时代权力制约与监督基础上的分工协调论<sup>②</sup>。从法律法规的规定以及行政机关、监察机关内部权力配置的实践来看,决策权、执行权与监督权作为国家机关内部工作程序分工的标准更加准确。

### 三 国家权力分工与制约的宪法功能的发展

从国家权力分工与制约的实践发展进程来看,其宪法功能经历了以相互配合为主向相互制约为主的发展。这一发展过程表明,权力分工与制约的宪法功能服从于国家权力运行的实际需要。在党的十八大以前,国家权力分工与制约的宪法功能主要服从于建构国家政治秩序以及推动经济改革的需要。在新时代中国特色社会主义建设时期,国家权力分工与制约的宪法功能在于全面深化改革以及实现依法治国、建设社会主义法治国家,因此,国家权力制约与监督成为法治国家建设的重点,通过宪法和法律制约公权力,成为提升国家治理体系与治理能力的重要环节,从而改变国家权力制约不足的现状,赋予权力分工与制约新的内涵。

#### (一)配合与制约并存、以配合为主

从历史的视角来看,1954年《宪法》规定的国家权力分工,其主要功能在于推动国家机关行使权力的配合与协调,提高工作效率。国家机关分工的基本方向与要求之一就是使各个国家机关更好地分工合作与相

<sup>①</sup>陈国权、周鲁耀《制约与监督:两种不同的权力逻辑》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2013年第6期,第46页。

<sup>②</sup>周叶中、胡爱斌《中国特色的“分工协调”论》,《南京社会科学》2018年第6期,第97—101页。

互配合<sup>①</sup>。在司法实践中,虽然党的文件规定司法机关办理刑事案件要实现分工负责、互相配合、互相制约,但党内文件明确规定司法机关在刑事诉讼中首先是配合,其次才是制约。1957年3月18日,彭真在军事检察院检察长、军事法院院长会议上的讲话中指出:在分工、配合与制约的关系中,配合是首要的,分工是为了更好地配合,制约是次要的,制约的方式按照法律规定的程序推进<sup>②</sup>。1982年《宪法》将司法机关办理刑事案件相互分工、互相配合、相互制约上升为宪法规定,但国家权力分工与制约的宪法功能仍然是配合与制约并存、以配合为主。

1979年《刑事诉讼法》第五条和1982年《宪法》第一百三十五条将分工、配合与制约作为司法机关刑事诉讼的基本原则,其价值目标在于共同维护社会主义法制而在工作中实行分工协作和互相制约,以保证准确地打击刑事犯罪行为<sup>③</sup>。在实践中,司法机关办理刑事案件虽然也存在相互制约的关系,但由于案件侦查的重要性在主观上影响审查起诉的理念,而审判权的程序性功能相对突出,庭审阶段对证据和事实的实质性审查有待加强,形成配合为主、制约不足的局面,在客观上导致出现少数错案,这些错案对司法机关公正司法产生了不利影响,有悖于《刑事诉讼法》确立该原则的目的,也不利于发挥宪法规范和制约国家权力的功能。所以,司法机关办理刑事案件的分工、配合与制约,其侧重点应当是以配合为基础的制约,而不应当是以配合为主的制约。针对这一现象,学术界对《宪法》和《刑事诉讼法》中的分工与制约条款的宪制功能进行了长时间的争论,形成了三种观点。第一种观点认为该条款体现了公权力受制约的核心价值。宪法上的分工负责、互相配合、互相制约是一个完整的逻辑和规范体系,分工负责表明国家机关地位的独立性和权力的有限性,互相配合体现工作程序上的衔接关系,而互相制约则体现公权力受约束的核心价值,三者之间体现出国家权力的运行逻辑,其本质应当是制约为主,实践中出现的配合为主不利于司法公正<sup>④</sup>。第二种观点认为该条款的宪制功能体现为一种程序性约束。人民检察院与公安机关之间在刑事案件侦查上的程序性约束,是司法机关各司其职、纠正错误的案件处理机制<sup>⑤</sup>。第三种观点认为该条款体现人民检察院的法律监督是一种具有制约功能的监督,司法机关办理刑事案件体现了相互制衡的关系<sup>⑥</sup>。但是,有学者从司法实践出发,认为司法机关办理刑事案件中出现了超出分工的过度配合现象,不符合刑事诉讼的规律,三者之间的关系应当以制约作为第一位的价值。司法实践中出现严重的制约失衡现象,形成刑事诉讼前一阶段对后一阶段强制约、后一阶段对前一阶段弱制约的病象,为了实现由侦查中心向审判中心转移,必须加强制约<sup>⑦</sup>。上述观点虽然各有侧重,但都强调国家机关权力分工应当以制约作为主要的宪制功能。

## (二)配合与制约并重、以制约为主

1999年《宪法修正案》规定:中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。从此,国家权力分工与制约成为法治国家建设的基本内容。与此同时,党内文件明确加强权力的制约与监督,使权力制约成为规范和约束国家权力的主要方式。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,强化对行政权力的制约和监督,努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系。党的十九大报告将权力制约与监督作为健全党和国家监督体系的核心范畴。党内文件已经不再是单纯提出权力制约的概念,而是提出建构中国特色的国家权力制约与监督体系,为国家权力分工与制约注入了新的理论要素并且推动实践的发展。党内文件对当代宪法实践产生重要影响,表现在国家机关的配合与制约并重,权力制约价值突显。

①彭真《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,全国人大常委会法制工作委员会编《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,第106页。

②1979年7月27日,彭真在全国检察长工作座谈会、全国高级人民法院和军事法院院长会议、第三次全国预审工作会议上的讲话,参见:孙谦主编《人民检察制度的历史变迁》,第284页。

③彭真《关于七个法律草案的说明——一九七九年六月二十六日在第五届全国人民代表大会第二次会议上》,《人民司法》1979年第7期,第6页。

④韩大元、于文豪《法院、检察院和公安机关的宪法关系》,《法学研究》2011年第3期,第3页。

⑤许崇德主编《中国宪法》(第四版),中国人民大学出版社2010年版,第258页。

⑥张智辉《法律监督三辨析》,《中国法学》2003年第5期,第24页。

⑦左卫民《健全分工负责、互相配合、互相制约原则的思考》,《法制与社会发展》2016年第2期,第26页。

### 1. 配合与制约并重是当代宪法实践的重要特征

当代宪法实践以国家机关权力配合与制约并重,二者在国家权力运行中的地位相等。健全党和国家监督体系的过程,即是创新国家权力配合与运行机制的过程,纪检监察机关专责监督、人大监督、审计监督、司法监督、民主监督等各司其职、相互配合与贯通。纪检监察机关履行监督、调查与处置的职责,需要其他国家机关提供协助,包括提供材料、证据,对纪检监察机关作出的问责与处理决定予以配合。其他国家机关在履行职责的规定中,如果发现公职人员存在职务违法与职务犯罪的线索,应当移送有管辖权的监察机关处理。但行使监督权的国家机关需要实现权力的程序性制约,其目的在于既提高监督的权威性与效果,又符合宪法上监督权运行的合法性。权力制约和监督的各要素和环节紧密衔接、相互作用,形成一个有机统一的整体,从而使权力在法定的范围内有序运行,发挥预防和纠正权力偏离公共利益的轨道的作用<sup>①</sup>。当代宪法实践创新传统公检法办理刑事案件的配合与制约机制,有效保障案件定性准确、事实清楚、证据充分确实、量刑精准,实现司法公正。司法机关在办理案件过程中不断深化配合与协调,尤其是在集中打击黑恶势力犯罪、惩治拐卖妇女儿童犯罪、严厉打击电信诈骗犯罪等方面,司法机关通过相互配合,提高了办案的效率,为维护社会稳定发挥了积极的作用。同时,为加强权力制约的实效,防止权力制约虚化,在办理刑事案件中,人民检察院通过退回补查、作出不起诉决定等方式制约一般刑事案件侦查权与职务犯罪调查权<sup>②</sup>;公安机关通过对不起诉决定要求复议、提请复核等方式制约人民检察院;人民法院则通过变更起诉罪名、作出无罪判决等方式制约人民检察院<sup>③</sup>。这些制度安排的目的均在于准确有效地适用法律并且防止冤假错案的发生。

### 2. 相互制约是国家权力运行的基本要求

第一,在职权分工层面嵌入权力制约的因素。在传统宪制层面国家机关的分工中,宪法没有规定法定的权力制约程序与方式,行政、监察、审判、检察等国家机关通常以协调和配合为运行导向。在当代宪法实践中,随着监察体制改革的深入以及人民检察院职能的调整,国家机关在强化监督的基础上,向权力制约的方向发展。如监察机关的派出或者派驻机构对驻在单位的决策与执行机构进行监督,对其违法行为提出纠正意见;检察机关对履行监督职责的行政机关在执法领域中的履职行为进行制约,对违法行使职权或者不作为的行政机关进行调查核实并提起行政公益诉讼,与人民法院审判权相结合,共同督促行政机关依法履职,形成对行政执法机构的制约<sup>④</sup>。

第二,国家机关内部工作程序的分工以权力制约为最终目标。虽然国家机关内部的分工也有配合与协调的作用,但是内部工作程序分工的目的在于加强对权力运行的制约与监督,而且监督权已经作为专门的权力置于分工体系之中,成为权力分工的一部分,监察机关内部设置纪检监察干部监督室,与决策机构和职能部门分开,形成决策权、执行权与监督权内部分工机制,在监察领导体制、工作决策机制和法律责任方面,防止监察权的不当行使,保证监察改革的目标能够充分实现<sup>⑤</sup>。通过这种内部分工,深化制约,符合国家权力分工与制约的原理。

## 四 国家权力制约的宪法意涵

制约(Restrict)一词本意为哲学上的概念,泛指某一事物的存在与发展,决定并影响另一事物的存在与发展,即某一事物是另一事物存在的前提,事物之间相互联系、相互转化即体现为相互制约的关系。宪法上的权力制约是由哲学上的概念转化而来,特指国家机关为了达到权力行使的合法性目标而相互交错的过程,是规范、限制和约束国家权力的基本方式之一。同时,我国宪法上的权力制约区别于西方国家的权力制衡

<sup>①</sup> 周义程《权力运行制约和监督体系的概念界说》,《行政论坛》2014年第3期,第8页。

<sup>②</sup> 根据最高人民检察院在全国人民代表大会上的工作报告相关数据的统计,2019、2020年检察机关退回补充调查分别为7816人次、4013人次。2021年没有相关统计数据。在历年的最高人民检察院工作报告中没有退回补充侦查的统计数据,2020年最高人民检察院的工作报告中指出,检察机关退回补充侦查同比分别下降42.6%,可见,检察机关审查起诉阶段对侦查机关与调查机关的制约取得了明显成效。

<sup>③</sup> 根据最高人民法院在全国人民代表大会上的工作报告相关数据统计,2019、2020、2021年三年间全国各级人民法院判决无罪的人数分别为1388人、1040人、894人,虽然判决无罪的人数呈下降趋势,但也有利于推动侦查机关和检察机关提高办案质量,准确适用法律。

<sup>④</sup> 根据最高人民检察院在全国人民代表大会上的工作报告相关数据的统计,2019、2020、2021年全国检察机关提起行政公益诉讼的案件分别为11.97万件、13.7万件、14.9万件,呈现逐年增长的趋势。

<sup>⑤</sup> 秦前红《监察机关依法开展自我监督之路径研究》,《深圳社会科学》2018年第1期,第148页。

(Checks and Balances),不具有西方国家权力的相互牵制与平衡的特征,而是分工基础上的程序性约束机制,但权力制约的内涵长期以来模糊不清。虽然1982年《宪法》即已经开始权力制约的实践,但权力制约仅适用于公检法机关办理刑事案件,其他国家机关之间的关系是否存在制约缺乏理论论证与实践检验。长期以来,在国家权力运行实践中,国家权力的制约往往与监督等同,常常将权力监督等同于权力制约,这必然导致混淆权力制约与监督的概念,不利于发挥权力制约的作用。当代国家权力分工与制约的宪法实践,丰富和发展了中国特色国家权力配置理论,赋予权力制约新的内涵。

### (一)权力制约与权力监督都具有规范公权力运行的功能

权力制约与监督在宪法文本上同时出现,但监督一词在宪法文本上比权力制约频次更高,1954年《宪法》出现监督一词9次,没有制约一词;1982年《宪法》出现监督一词17次,出现制约一词两次(2018年《宪法》修改时增加监察机关、检察机关、审判机关和执法部门的相互制约)。权力制约与监督是否属于内涵相同的概念,在学理上进行了长期争论,形成了两种不同的观点。一种观点认为权力制约与监督含义相同,二者之间并没有明显的区分。有学者认为权力制约原则在社会主义国家表现为监督原则,包括人民对国家机关的监督、人大对一府两院的监督、监察机关对公职人员的监督、人民检察院的法律监督等<sup>①</sup>;另有学者认为,权力制约是权力监督的不同表现形式,是一种特殊的权力监督,不是一种单独的控权类型<sup>②</sup>;还有学者从《刑事诉讼法》的视角解释司法机关办理刑事案件相互制约的含义,认为法律监督是不同主体之间作为一种制约方式的监督,监督者与被监督者之间的关系不是简单的服从关系或者管理关系,而是相互制衡关系<sup>③</sup>。另一种观点则认为权力制约与监督是两个不同的概念,虽然制约和监督都具有约束、限制或控制权力与保障权力合法行使的功能,但它们是不同的概念,具有明显的区别,不能相互取代和混淆。因为权力制约以分工为基础,制约主体之间具有平等性、双向性、经常性等特点,而监督则体现为上下级之间的单向性权力监控<sup>④</sup>。在刑事诉讼中,公诉权从审判权中得以分立而创设检察制度,其目的主要是在确保追诉犯罪的同时,对审判权和警察权形成有效制约<sup>⑤</sup>。上述两种观点的不同,实际上是由于对权力制约与监督在宪法中的作用的认知不同而产生的。长期以来,我国宪法实践中存在轻制约、重监督的现象<sup>⑥</sup>,呈现出权力监督替代权力制约的倾向,权力制约仅仅在司法机关办理刑事案件中存在并发挥有限的作用。此种现象在当代国家权力运行中也不同程度地存在,虽然在实践中权力制约的作用突显,但总体来说权力制约落后于法治国家建设的需求。

当代权力制约与监督的宪法实践表明,二者都有控制公权力运行的形式,其目的都在于保障国家权力运行的合法性,纠正违法失职行为,保障公权力运行符合法治原则与精神。但权力制约与监督已经是两个内涵不同的法律概念,二者在控制公权力的手段、方式与程序方面都存在明显的区别,在不同权力场域发挥各自独立的作用。当代国家权力运行的法治化,既要加强对公权力的监督,又需要加强权力的制约。当代国家机关权力制约已经不再是权力监督的一部分;相反,权力制约是权力监督运行的载体与平台。权力监督是指国家机关运用法定方式对公权力机关及其公职人员的活动进行检查并追究违法者法律责任的职权行为。权力制约是指不同国家机关行使权力的程序性约束、合法性控制和相互纠错的运行机制,具有约束公权力并为权力监督的运行提供制度性支持的双重功能。

### (二)权力制约体现为国家权力运行的双向性程序约束

权力制约是国家机关权力分工基础上的程序性约束,具有过程性特征,既可以发挥不同国家机关行使职能的优势,又可以形成国家机关权力行使的约束机制。狭义的权力制约仅仅适用于司法机关办理刑事案件。由于国家权力的程序性约束有利于准确有效地适用法律,是维护国家权力运行合法性的重要途径,因此,当代宪法实践需要在更加广阔的空间运用权力制约原理。所以,广义上的权力制约包括宪法上权力分工所及

①周叶中主编《宪法》(第四版),高等教育出版社2016年版,第90页。

②孙宝民、彭彤《“监督”概念的阐释与厘清》,《黑龙江社会科学》2011年第6期,第153页。

③张智辉《法律监督三辨析》,《中国法学》2003年第5期,第24页。

④周标龙《论刑事诉讼中的“制约”与“监督”》,《法学杂志》2010年第2期,第63页。

⑤万春、高景峰《论法律监督与控、辩、审关系》,《法学家》2007年第5期,第126页。

⑥陈科霖《“制约—监督”均衡理念下的反腐败权力运行机制研究》,《廉政文化研究》2016年第4期,第21—22页。

的所有权力运行领域。第一,权力制约表现为建构国家机关处理共同事务的程序约束机制。法律对不同国家机关处理共同事务的时间节点与步骤作出明确规定,使共同事务的处理依程序和权限渐进式展开,形成工作上的递进关系。如司法机关处理刑事案件进行职权分工,在此基础上产生工作程序上的递进关系,形成法院、检察院、公安机关相互制约,即不同国家机关对同一事务处理相互牵制、掣肘与均衡<sup>①</sup>。在行政权运行过程中,行政决策机构作出决定,由职能部门组织执行,派驻监察机关予以监督,可以涵盖大多数的行政决策与执行事务。没有决策机构的启动,就没有职能部门的执行,也就没有监督机构的参与。第二,不同国家机关处理共同事务具有相互审查的功能。通过审查发现各自适用法律存在的问题并依法采取纠正措施。人民检察院对公安机关侦查终结移送起诉的案件进行审查,其目的在于发现公安机关认定的犯罪事实是否清楚,收集证据是否合法,证据材料是否达到充分确实的标准,有权退回补充侦查或者作出不起诉的决定,公安机关对人民检察院作出的不起诉决定有权要求复议或者向上一级人民检察院提请复核。因此,权力制约是刑事诉讼运行机制,制约主体互为制约者和被制约者,呈现双向制约关系<sup>②</sup>。刑事案件处理的阶段性程序约束具有双向性特征,参与刑事诉讼的国家机关均有制约职权。

宪法上的权力监督不以权力分工为前提,国家机关的监督权由宪法和法律授予,不同国家机关的监督权相互独立行使,互相配合但没有程序性的特征,而且一般不具有双向监督的特征。监督主体通过检查发现国家机关以及公职人员的违法失职行为,以法定方式追究其责任,充分体现权力监督关系的直接性与权威性。如各级人大常委会有权对一府一委两院的工作进行监督,监督方式包括审议工作报告、检查法律法规的实施、备案审查、审议撤职案等。人大常委会的监督权与其他国家机关的监督权并没有双向性,任何其他国家机关均不能监督本级人大及其常委会。法律监督权也由检察机关统一行使,人民检察院对诉讼活动、生效裁判文书的执行、监狱和看守所的执法活动进行监督,监督的方式包括调查核实、抗诉、提出纠正意见和检察建议等,接受法律监督的国家机关不能监督检察机关。监察委员会有权对所有公职人员进行监督,但并不监督公职人员所在机关与单位,其监督方式包括检查、谈话提醒、批评教育、责令改正或者作出政务处分。检察机关的法律监督和监察机关的专责监督都是单向性的权力监督,其他国家机关的监督权并不是法律监督与专责监督在程序上的分工。

### (三)权力制约体现为国家权力运行的合法性评价

国家机关相互之间的合法性评价是权力制约的核心意涵,即下一阶段工作的国家机关依法审查上一阶段工作的国家机关权力行使的合法性,上一阶段工作的国家机关对下一阶段工作的国家机关作出的否定性评价有提出异议的权力。不同国家机关对权力行使作出肯定或者否定评价,主要指向国家权力的行使,即国家机关对阶段性事务的处理是否符合法律的规定。合法性评价的目的在于保证准确有效地执行法律,实现司法与执法公正。由于后一阶段事务的处理以前一阶段处理的合法性评价为基础,前一阶段的合法性否定就会导致后一阶段工作程序不能启动,既不利于准确有效地执行法律,也影响工作效率。所以,权力制约的过程表现为法定国家机关合法性评价的过程。

权力监督也有合法性评价的功能,但与权力制约的合法性评价不同,二者的区别在于:第一,权力监督主要指向公职人员行使权力的合法性,而权力制约主要针对国家机关行使权力的合法性;第二,权力监督以追究国家机关及其公职人员的法律责任为目标,对被监督者的工作和职务产生消极影响,而权力制约以合法性肯定或者否定为目标,是一种工作上的约束关系,否定性评价不对公职人员本人产生消极影响;第三,权力监督是监督主体基于法定职权对被监督者行使权力和履行职责是否合法作出的评价,在通常情况下,监督者与被监督者之间不是平等关系,而权力制约是法定国家机关基于事权分工而产生的合法性评价,双方对同一事实的合法性评价可以有不同的认识与判断,是一种平等的制约关系。

### (四)权力制约体现为国家权力运行的纠错机制

在我国传统的权力控制体系中,权力制约与权力监督的目的与方式并无明显区别,二者之间也没有严格

<sup>①</sup>侯少文《监督的含义及其与制约的区别》,《中国党政干部论坛》2003年第9期,第33页。

<sup>②</sup>陈光中主编《刑事诉讼法学》(第七版),北京大学出版社、高等教育出版社2021年版,第106页。

的区分。当代权力制约与监督实践的发展,推动二者功能的分离,在宪法体制中,控制权力的模式分为制约与监督两种,两种模式共同构成国家的法治化监督体系<sup>①</sup>。权力制约保证国家机关执行法律的准确性,提高办案质量,避免产生冤案或者错案,维护司法权威。所以,权力制约的目的在于国家机关相互纠错并要求改正错误。体现在刑事诉讼中,司法机关办理刑事案件有权相互纠正案件定性与法律适用上的错误,审查案件事实是否清楚、证据是否充分确实。因此,司法机关的制约手段均具有纠错的功能。如人民检察院通过退回补充侦查(调查),要求公安机关或者监察机关补强证据,通过不起诉,对移送起诉的案件作出否定性评价<sup>②</sup>。同样,公安机关和监察机关通过复议和提请复核的方式,指出人民检察院决定中的错误,制约检察权的行使;人民法院通过作出刑事被告人无罪判决否定或者部分否定人民检察院的起诉意见,纠正人民检察院审查起诉中的错误。司法机关相互之间指出存在的问题和错误,并要求加以改正,形成了制约的纠错机制<sup>③</sup>。

权力监督虽然也有纠错的功能,但与权力制约的纠错功能相比,二者存在显著区别,表现在:第一,权力监督的纠错功能以追究国家机关工作人员的法律责任为目的,而权力制约的纠错功能以法律的准确适用为目的;第二,权力监督的纠错功能并不限于工作事项上的错误,而是包括国家机关工作人员不履职、不正确履职、违法行使职权等,所以,权力监督的范围比制约要宽。如监察机关对职务违法的公职人员立案调查,并且根据调查结果作出政务处分;人民检察院对公安机关的侦查活动进行监督,对公安机关应当立案而不立案的,有权要求公安机关立案并且要求纠正违法行为,对徇私枉法的司法工作人员有权依法立案侦查,这充分体现了人民检察院法律监督的特点。

## 五 结语

权力分工与制约在当代中国宪法实践中发挥了重要的作用,是中国特色社会主义制度之治的重要组成部分,深刻反映了中国特色社会主义法治体系的内在规律,有利于充分发挥法治的治理优势,更好地实现法治的治理目标<sup>④</sup>。依法治国与建设法治政府,必然需要制约与监督国家权力,形成中国特色社会主义权力制约的概念体系、话语体系与制度体系。

国家权力分工与制约在我国的宪法实践中不断丰富与发展,权力制约在国家权力配置与运行中的地位不断提高,权力制约与权力监督共同构成约束公权力行使的制度框架,为法治中国建设奠定基础。但是,当代国家权力分工与制约的宪法实践虽然取得了明显的成效,但仍然面临着诸多困难,主要表现在职权分工中制约因素较为薄弱,行政权、监察权、审判权与检察权之间能够成为相互制约的事权较少,有必要从宪法配置国家权力的科学化与合法性出发,适应当代加强国家权力制约与监督的法治实践需求,在深化事权分工与制约的基础上,进一步完善国家职权分工与制约的运行机制。

今年是现行《宪法》施行 40 周年,运用实证方法从历史与现实、理论与实践的双重角度总结宪法权力分工与制约的形成及其发展规律,并诠释其当代意涵具有重要意义,这也是本文写作的初衷,以此纪念现行《宪法》施行 40 周年。

[责任编辑:苏雪梅]

<sup>①</sup> 秦小建《监察体制改革促进监督体系贯通的逻辑与路径》,《法商研究》2022 年第 2 期,第 90 页。

<sup>②</sup> 陈瑞华《刑事诉讼法》,北京大学出版社 2021 年版,第 140 页。

<sup>③</sup> 陈卫东主编《刑事诉讼法学》(第三版),高等教育出版社 2019 年版,第 77 页。

<sup>④</sup> 莫纪宏《“制度之治”是法治的内在逻辑述要》,《现代法学》2020 年第 3 期,第 3 页。