

憲法系列文章（八）

2020.09.21 見報

為增強全社會的憲法意識，弘揚憲法精神，有必要向廣大市民全面系統地推廣《憲法》。今期續刊王禹教授的憲法系列文章（八），歡迎市民閱覽。

權力分工與制約監督原則

（文章內容以見報日的法例為依據）

王禹

1949年《共同綱領》和1954年以後的歷部憲法都明確規定了實行民主集中制。現行憲法第3條規定，“中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、監察機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。”這條規定的民主集中制原則實際上包括著兩個原則：在國家政權組織形式上採用人民代表大會制下的權力分工與制約監督原則，在國家結構形式上採用單一制原則。

對權力進行制約監督，是近代以來憲法的重要內容和一項普遍原則。古希臘的亞里斯多德提出一切政體都有議事機能、行政機能和審判機能三個構成要素。17世紀英國洛克提出將國家權力劃分為立法權、執行權和外交權。法國孟德斯鳩進而提出，“一切有權力的人都容易濫用權力，這是亙古不變的一條經驗”，“要防止濫用權力，就必須以權力制約權力”。他主張將國家權力劃分為立法權、行政權和司法權，由三個不同的

機關行使，並建立一種相互制約的平衡關係，以保障公民的權利和自由。1787年美國憲法在形成過程中，充分吸收了孟德斯鳩的三權分立理論。1789年法國《人權宣言》宣稱，“凡權利無保障和分權未確立的社會，就沒有憲法”。我國憲法學通常將西方國家實行的政治體制，除瑞士的委員會制外，都稱為“三權分立”。當代西方國家的“三權分立”，可以分為以美國為代表的總統制、以英國為代表的議會內閣制、以法國、俄羅斯為代表的半議會半總統制。

我國憲法確立的權力制約監督機制不同於西方國家的“三權分立”。民主集中制是指民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合的制度。在民主集中制原則下，我國國家機關之間的權力監督主要表現為：一是不同工作性質和職能的國家機關之間的監督，即人民代表大會在國家機構中處於核心地位，國家行政機關、監察機關、審判機關和檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督；二是處理同一類型事務國家機關之間的監督，如憲法第127條規定“監察機關辦理職務違法和職務犯罪案件，應當與審判機關、檢察機關、執法部門互相配合，互相制約”，第140條規定“人民法院、人民檢察院和公安機關辦理刑事案件，應當分工負責，互相配合，互相制約，以保證準確有效地執行法律”；三是同一性質不同層級國家機關的監督，如憲法第67條第（八）項規定全國人大常委會有權撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議，第89條第（十四）項規定國務院有權改變或者撤銷地方各級國家行政機關的不適當的決定和命令，第108條規定縣級以上的地方各級人民政府有權改變或者撤銷下級人民政府的不適當的決定，第132條規定上級人民法院監督下級人民法院的審判工作，等等。

在孟德斯鳩提出的三權分立理論中，立法、行政和司法是平等的，並通過互相制約達成權力平衡。憲法第3條規定的民主集中制原則不排斥國家權力在各個國家機關和部門之間的制約監督，但這種制約監督是以確認人民代表機關作為統一行使國家權力的機關為前提的。憲法第57條規定全國人民代表大會是最高國家權力機關，第96條規定地方各級人民代表大會是地方國家權力機關。人民代表大會如同一位“權力總管”，將行政事務、監察事務、審判事務和檢察事務分發給行政機關、監察機關、審判機關和檢察

機關來處理，行政機關、監察機關、審判機關和檢察機關就其所負責的事務向人民代表機關負責，受人民代表機關監督。這是一種強調國家權力的統一性和以代表人民意志的人民代表機關居於主導地位的權力制約與監督機制。