

中国特色廉洁宪法体系及其整体性诠释

王建学

(天津大学法学院,天津 300072)

摘要:廉洁建设是国家治理体系现代化的重要任务,廉洁是我国宪法所追求的重要目标。监察体制改革实现了反腐败工作的法治化,国家监察制度入宪是廉政制度建设的标志性成果。结合廉洁文化建设的新时代背景,需要系统观察国家监察制度及其改革,溯源到廉洁的宪法根据,并对宪法的廉洁规范进行整体性诠释。为了全面提升廉洁效能,必须有效统合政治、文化、教育等不同层面,并以立宪价值为基础,理顺国家与社会、国家机关及其工作人员与公民等主体的关系。在党的二十大精神引领下,将自我革命与人民监督有效结合,有利于构建中国特色的廉洁宪法体系。

关键词:纪检监察;廉政制度;廉洁文化;部门宪法;反腐败立法

中图分类号:DF2 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1008-4355.2021.06.01 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、廉洁宪法:作为部门宪法的论立

廉政制度建设和廉洁文化建设是近年来党和国家工作的重要内容。2018年国家监察制度入宪是廉政制度建设的标志性成果。在廉政制度建设不断取得新成绩的同时,廉洁文化建设也日益受到重视。廉洁文化建设属于新概念、新提法,^①其较正式的表述出现在2022年2月下旬中共中央办公厅印发的《关于加强新时代廉洁文化建设的意见》(以下简称《意见》)。《意见》要求各部门各地结合实际认真贯彻落实,其中指出:“党中央高度重视廉洁文化建设,强调反对腐败、建设廉洁政治,是我们党一贯坚持的鲜明政治立场,是党自我革命必须长期抓好的重大政治任务。全面从严治

收稿日期:2022-11-04

基金项目:国家社科基金重大项目“国家纵向治理体系现代化和法治化若干重大问题研究”(20&ZD159)

作者简介:王建学(1978),男,汉族,河北承德人,法学博士,天津大学法学院教授、博士生导师,天津大学国家制度与国家治理研究院副院长,北京市监察法学研究会高级研究员,主要研究方向为宪法学和监察法学。

^① 以往的称呼一直是“廉政文化”“廉政文化建设”,如2009年底中央纪委、中央宣传部、监察部、文化部、广电总局、新闻出版总署曾联合下发《关于加强廉政文化建设的意见》。

党,既要靠治标,猛药去疴,重典治乱;也要靠治本,正心修身,涵养文化,守住为政之本。”^①近一年来,各部门各地方在认真贯彻和落实中央《意见》的过程中,制定和出台了一系列具体举措。^②

如何认识廉洁文化建设的重要意义?廉洁文化与廉政制度的关系是什么?此外,在开展廉洁文化建设的过程中,各地逐渐通过廉洁家风、廉洁楼门、清廉社区等各种形式,将廉洁观念贯彻到党员干部和普通民众日常生活的各个方面。对于这些措施,又应当如何分析其性质和评价其功能?党的二十大报告强调指出,“深化标本兼治,推进反腐败国家立法,加强新时代廉洁文化建设”。^③这为综合理解廉洁问题指明了根本方向。考虑到廉洁是我国宪法规定的重要目标和内容,有必要对其形成“宪法学的专题研究”,^④本文结合我国近几年廉洁建设的实践,尝试从宏观意义上阐释我国的廉洁宪法体系,从而明晰政治、文化、教育等不同层面的廉洁制度安排,理顺国家、国家机关及其工作人员、公民、人民和社会等不同主体的关系。在部门宪法学的意义上,整体性诠释方案是否足以构建廉洁宪法?本文试图予以理论证立,但也尽力避免部门宪法的泛化。不当之处在所难免,恳请方家不吝指正。

二、廉政制度建设中的监察体制改革

监察体制改革将我国的廉政制度建设推向高潮,它实现了反腐工作法治化的重要任务,日益彰显出廉政制度建设的实际效果。纪检监察制度的法治化和纪检监察学科建设必将使国家监察制度的效能发挥到极致。

(一) 监察体制改革的重要意义

党的十八大以来,我国的廉政制度建设不断深化。党中央坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍,以雷霆万钧之势,坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”,不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑。在深入开展反腐败斗争的同时,党中央以巨大的政治魄力开启了监察体制改革。监察体制改革从2016年底在北京、山西、浙江三地拉开试点序幕,到2017年底向全国各地全面推开,整个过程仅用了不到1年时间。2018年3月,全国人大将监察制度写入《宪法》,不仅在《宪法》国家机构一章专节规定“监察委员会”,而且对所有相关条款进行了相应修改。在修宪的基础上,全国人大继而通过《监察法》,勾勒出监察制度的基本轮廓。

监察体制改革的高速推进过程反映出其本身的重要性和迫切性。对于必须进行监察体制改革的原因,实务界和理论界具有基本共识。有学者早就从法律层面对腐败问题的本质作出精辟论断:“如果从权力的角度去分析其实质,腐败的核心问题是权力的腐化……既然腐败问题与权力有密切

^① 中共中央办公厅印发《关于加强新时代廉洁文化建设的意见》,载中国政府网 http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/24/content_5675468.htm,2022年6月16日访问。

^② 比如,天津市印发《关于加强新时代廉洁文化建设的若干措施》《天津市2022年廉洁文化建设十项重点工作》等,确保廉洁文化建设工作有序、有力、有效。参见徐丽:《以廉洁文化涵养风清气正政治生态》,载《天津日报》2022年5月20日,第4版。

^③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,载《人民日报》2022年10月26日,第1版。

^④ 上官丕亮:《部门宪法的实质》,载《法学论坛》2022年第5期,第47页。

联系,那么,惩治腐败,就必然要惩治权力腐败。”^①惩治权力腐败的措施必须足够有力,而我国以往长期实行的以行政监察机关、党的纪律检查机关、检察机关为主体的廉政体制,无法有效应对日益严峻复杂的反腐败斗争形势。考虑到反腐败工作的迫切性,必须尽快整合反腐败资源力量,加强党对反腐败工作的集中统一领导,构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。^②从根本上说,监察体制改革之所以重要和必要,是因为它是中国共产党经过长期探索所寻找到的解决历史周期率的可行答案。

2021年11月11日,习近平总书记在十九届六中全会第二次全体会议上强调:“我们党历史这么长、规模这么大、执政这么久,如何跳出治乱兴衰的历史周期率?毛泽东同志在延安的窑洞里给出了第一个答案,这就是‘只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈’。经过百年奋斗特别是党的十八大以来新的实践,我们党又给出了第二个答案,这就是自我革命。”^③为了解决历史周期率问题,党领导人民通过宪法创制了社会主义民主制度,“经由数十年的社会主义民主法治建设,我国宪法和法律设计了比较完善的民主制度体系”。^④在不断完善全过程人民民主的同时,进一步防范大国治理的廉政风险,还必须加强党和国家权力的自我监督。因此,必须从自我革命论的高度认识到监察体制改革的重要意义。

(二) 监察体制改革的基本成效

新的纪检监察制度正在日益走向成熟,主要体现在三个层面。在国家立法层面,全国人大及其常委会通过立法不断对纪检监察制度进行赋能,在2018年修宪和制定《监察法》的基础上,持续推进《公职人员政务处分法》《监察官法》等反腐败立法,并作出相关授权决定,^⑤保证监察机关充分准确有效履行监察职能。在党内法规层面,《中国共产党纪律检查委员会工作条例》等一系列准则条例密集出台。在监察法规层面,国家监委制定《监察法实施条例》等监察法规,以及《国家监察委员会特约监察员工作办法》等监察规范(部分与中央纪委合署制定)。无论从形式还是内容上看,纪检监察制度都已经比较完整。

在纪检监察制度日益成熟的同时,反腐工作也日益取得实际成效。党的十八大以来,截至2022年4月底,全国纪检监察机关共立案审查调查438.8万件、470.9万人;查处违反中央八项规定精神问题72.3万起,给予党纪政务处分64.4万人;全国纪检监察机关运用“四种形态”批评教育帮助和处理1134.4万人次。^⑥自我革命论充分释放反腐工作动能,不仅如此,纪检监察机关更是勇于向自身开刀。据中央纪委国家监委2022年9月6日公布的数据,仅2022年上半年,全国纪检监察系统对纪检监察干部立案近1200件,处分1100余人。^⑦纪检监察机关成为刀刃向内的自我监督者。正

^① 刘作翔:《廉政与权力制约的法律思考》,载《法学研究》1991年第5期,第23页。

^② 李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,载《人民日报》2018年3月14日,第5版。

^③ 《习近平谈治国理政》(第四卷),外文出版社2022年版,第541页。

^④ 刘怡达:《论全过程人民民主的宪法基础》,载《比较法研究》2022年第2期,第1页。

^⑤ 《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》(2019年10月26日第十三届全国人大常委会第十四次会议通过),载《全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第6号,第923页。

^⑥ 参见朱宁宁:《全面从严治党是新时代党的自我革命伟大实践》,载《法治日报》2022年8月20日,第1版。

^⑦ 张妍、孙少龙:《上半年一千一百余名纪检监察干部被处分》,载《新华每日电讯》2022年9月7日,第3版。

是在自我革命论的引领下,纪检监察制度不断完善实践催生理论,从理论体系走向学科体系:纪检监察学摆脱“前学科”阶段^①并走向成熟,监察体制改革不断取得成效。

在国际上,我国监察体制改革的成效也获得日益广泛的认可。比如,相关国际非政府组织通过全球清廉指数(CPI)来评价和反映各国的廉洁状况,虽然其评价标准存在局限和不足,但指数指标体系本身仍不乏一定的参考价值。自2018年正式确立国家监察制度以来,我国的CPI综合分值稳步提高,全球排名也升至第66名,3年时间连续前进了21位。^② 监察体制改革之所以取得成效,既是因为其预定目标和基本设计切实合理,也是由于整个改革过程坚持宪法和法律至上,监察体制改革实现了反腐败工作的法治化。

(三) 国家监察制度的制度效能

监察体制改革是廉政制度建设的高潮,但任何制度都有其功能边界。廉政制度的功能边界即是廉洁文化发挥作用的起点。因此,应当客观认识国家监察制度的制度效能,将宪法的国家监察制度条款溯源到廉洁的宪法根据,从而揭示宪法中的廉洁规范体系,而不能一叶障目、不见森林。监察体制改革极为典型地反映了我国廉政建设不断的体系化、制度化和法治化,学者将其总结为“一元化治理腐败模式”,即“以监察委员会为中心形成了一元化治理腐败模式”。^③ 但一元化治理模式本身存在两个相互关联的问题,值得进一步思考。

一方面,一元化治理腐败模式如何在国家机构系统内外实现不同主体廉洁建设的联动性? 监察体制改革在性质上是“强化党和国家自我监督的重大决策部署”,^④反映了在国家权力内部解决腐败问题的思路。但腐败问题必然会溢出到国家权力系统以外,况且,我国目前的反腐工作形势仍然十分严峻,因此,不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制离不开国家和社会的协同发力。甚至在极个别地方,还存在纪检监察机关监督不力的可能。在社会普遍关注的2022年6月某市滥赋健康码红码事件中,相关国家公职人员已然涉嫌滥用职权罪和非法拘禁罪,^⑤但纪检监察机关最终只给予相关人员撤职、警告、降级、记过等处分,而未追究其职务犯罪行为,是否妥当,值得思考。因此,需要整个社会的参与和监督来提高国家机构体系的廉政公信力。

另一方面,一元化治理腐败模式如何在廉政制度和廉洁文化等不同层面实现相互配合? 如学者所说:“解决‘谁来监督监督者’的问题,不能脱离我国根本的政治制度和组织原则。”^⑥我国宪法规定的诸多根本制度均可在实现廉洁目标上与纪检监察制度相互配合、协同发力。从2016年以来的相关学术研究看,纪检监察制度吸引了学术界的几乎全部精力,可能使人误以为监察制度就是我国宪法为打造廉洁政治而做出的所有努力。如果产生此种误解,则忽视了我国宪法为实现政治清

① 褚宸舸:《论纪检监察学的研究对象和学科体系》,载《新文科教育研究》2022年第2期,第21页。

② Corruption Perceptions Index,载 <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>,2022年6月18日访问。

③ 沈子华、刘曦雯:《监察委员会治理腐败的宪法逻辑》,载《新疆财经大学学报》2018年第3期,第12页。

④ 《党和国家反腐败斗争进程中的重要里程碑——论构建和完善中国特色国家监察体制》,载《中国纪检监察报》2018年3月24日,第1版。

⑤ 《清华大学刑法学教授劳东燕:滥用健康码涉嫌滥用职权罪和非法拘禁罪》,载 https://mp.weixin.qq.com/s/Z_TpBvA86MoxTvdKD8CoTw,2022年6月23日访问。

⑥ 张翔:《对“谁来监督监督者”的制度回应》,载《中国纪检监察》2019年第3期,第38页。

明所设置的宏观系统。后者并不局限于以监察体制改革为典型代表的反腐败工作机制,甚至不仅限于国家机构系统,乃至也不限于政治层面,而是广泛涉及文化、教育等各个层面。

三、由国家监察制度到廉洁规范整体

我国现行宪法至少在四个方面涉及廉洁问题。除 2018 年入宪从而取代原行政监察等内容的国家监察制度外,还包括作为基本指针的社会主义政治文明和精神文明,作为国家任务的廉洁教育和反对官僚主义,以及作为根本监督手段的民主权利。

(一) 国家监察法治的宪法结构

国家监察制度是宪法中的廉政专项机制。学界对相关宪法条款已经多有阐释,本文认为仍有必要强调的是,必须从宪法高度深刻理解国家监察法治的整体定位,将监察制度与法治原则有效融合。第一,必须从立宪主义的立场出发,明确设立国家监察机构的合宪性标准,“国家监察机构进入宪法必须遵守三条具体指针:首先,必须充分接受同级人大的领导和监督,要形成对它的民主制约有效性;其次,必须充分尊重其自身权力属性与运行规律,确保它的制度运转有效性;最后,必须充分厘清它与相关国家机关的职能边界并形成制度合力,实现制度关联的耦合性。”^①由此,将国家监察融贯地嵌入到宪法的整体规范脉络中。

第二,必须将法治原则始终贯彻于监察体制改革的全过程。总体来看,监察体制改革由于与全面推进依法治国紧密结合,取得了不可否认的成绩。首先,通过修宪、立法、立规等一系列相互配合的规范操作,建立了集中权威高效的纪检监察制度,扎紧了防腐工作机制的制度牢笼,基本确立了廉政制度的总体轮廓和机制构成。其次,采取法治手段将政治运动式反腐转化为稳定的反腐工作机制,实现了法治反腐的基本规范预期,巩固了监察体制改革的法治化成果。最后,以纪检监察为引领将中国特色国家治理的制度优势不断转化为治理效能,特别是提升了反腐工作的实际成效,使廉政建设更加协同高效。

第三,必须从宪法高度赋予反腐工作以正当性与合法性。新时代进一步推进廉洁建设必须从宪法层面进行通盘考量,密切宪法保障与廉洁建设的相互关系。只有以宪法作为根本的法治保障,才能确保监察权的正当性与合法性,也就是“对监察权在权力体系中的统一性、权威性、独立性、高效性及对监察权运行中的程序正当性原则、法治与人权保障原则、高效与公平正义原则等的认同”。^②从根本上讲,为实现廉洁建设的正当性和长效性,必须发挥法治保障特别是宪法保障的功能。

(二) 社会主义政治和精神文明

《宪法》序言关于社会主义政治文明和社会主义精神文明的规定,是党和国家推进廉洁目标的基本指针。序言第七自然段经 2004 年修改后写入“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发

^① 王旭:《国家监察机构设置的宪法学思考》,载《中国政法大学学报》2017 年第 5 期,第 138 页。

^② 张震、黄鑫:《监察权的系统定位与制度完善之理论思考》,载《学习论坛》2021 年第 5 期,第 126 页。

展”。三个文明协调发展的提法,“反映了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律认识的深化,既是对社会主义文明内涵的极大丰富,又是对社会主义现代化建设理论的重大发展,具有重要意义”。^①我国自改革开放后主要通过经济发展来追求物质文明,而将政治文明和精神文明与物质文明并列,则显示出国家发展在文明形态上的整体性。

社会主义政治文明和精神文明对廉政工作具有重要意义。“建设政治文明奋斗目标的确立,为反腐倡廉确定了更高的标准,明确了新的任务,并从战略高度提出了解决腐败问题的新思路。”^②同样,精神文明也意味着,反腐倡廉从被动到主动、从外在到内在的转化。易言之,反腐工作不能仅仅消极地停留在抵制或打击已经发生的腐败现象,更要将廉洁精神凝炼到社会主义精神文明的内在逻辑中,积极主动地塑造新的政治和社会生态,从社会心理上预防腐败现象的发生。社会主义政治文明和精神文明入宪,采取了宪法指导思想的形式,因此,其对于廉洁建设更具有基本指针的作用。

2018年“社会文明”和“生态文明”入宪对于廉洁建设也有不同的促进作用。“社会主义社会是全面发展、全面进步的社会,没有社会的高度文明,就没有社会的全面进步。”^③宪法的社会文明条款无疑对社会的廉洁性提出了更高要求。相比之下,生态文明对廉洁的意义容易受到忽视。“在进行现代政治文明建设、致力于决策的科学化和民主化的过程中,必须同时考虑生态文明及其危机所给出的边际条件。”^④生态文明有助于促进政治系统本身的批判性反省,从而提升政治文明的高度,因此,对廉洁建设亦有重要的指导功能。

(三) 廉洁教育和反对官僚主义

《宪法》总纲主要规定了国家任务、目标和基本国策,其第24、27条涉及廉洁问题。第24条是社会主义教育条款和社会主义核心价值观条款。其中,第1款赋予国家的任务是通过普及各种形式的教育来“加强社会主义精神文明的建设”,与2004年写入序言的社会主义精神文明条款形成呼应关系。它意味着制宪者意识到腐败问题不仅涉及国家、国家机关和国家工作人员,更是包括公民和社会在内的复杂问题。因此,廉洁教育工作不仅包括作为直接对象的国家工作人员,也包括作为间接对象的公民和社会。其内在逻辑并不难于理解,腐化堕落的人民不可能孕育出清廉的国家和政府。反之,如果所有公民都具有廉洁的内在操守和行为习惯,社会就更易于形成清廉风气,由此也会削弱国家权力运行过程中的腐败。

第24条第2款则是第1款的自然延伸,其中将教育的落脚点最终定位在“反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想”。该表述的形成过程显示出精心的推敲,其轮廓源于孙起孟在宪法修改审议阶段的提议:“建设社会主义精神文明很重要。但不要把‘反对封建主义思想’放在‘反对资本主义思想’之前,现在反对资本主义思想是主要的。”^⑤吊诡的是,反对封建主义原本是改革开放后

^① 王兆国:《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明——2004年3月8日在第十届全国人民代表大会第二次会议上》,载《中国人大》2004年第6期,第18页。

^② 陈景云、杨祖荣:《社会主义政治文明建设与反腐倡廉》,载《理论探讨》2003年第2期,第16页。

^③ 钟小武、涂龙峰:《中国共产党社会文明观的百年考察及时代意蕴》,载《江西社会科学》2021年第12期,第10页。

^④ 何中华:《现代性的政治与生态环境的危机——政治文明与生态文明关系的一个观察》,载《理论学刊》2012年第9期,第83页。

^⑤ 许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下),福建人民出版社2005年版,第399页。

更重要的国家任务,因为20世纪70年代在大割“资本主义尾巴”的过程中,却长出了封建主义“尾巴”,直到尾大不掉,反而“损害了社会主义的建设和声誉”。^① 该款之所以刻意采取异常的排序,主要是为了使教育对象和教育内容相互匹配。封建主义的腐朽思想主要是中国传统官僚社会遗留下来的不良风气,特别是以“官本位”为主导的等级观念和特权思想,^②而资本主义的腐朽思想则主要是从西方资本主义流传过来的拜金主义、享乐主义和极端个人主义。虽然二者一纵一横,都构成社会主义建设的障碍,但因为资本主义思想首先腐化人民群众,封建主义思想首先腐化国家工作人员,而第24条第2款的教育对象是人民群众,自然要首先反对资本主义腐朽思想。况且,资本主义腐朽思想正开始腐化当时的社会风气,引起了制宪者的警惕。

值得注意的是,2018年修宪将“国家倡导社会主义核心价值观”写入第24条第2款,使国家、社会和公民三个层面的价值体系更为全面。在社会主义核心价值观的内容中,无论是涉及国家建设目标的“民主”“文明”,还是涉及社会层面的“公正”“法治”,抑或针对个人的“敬业”“诚信”,都具有廉洁的内在价值取向。

第27条在第1款末尾特别强调“反对官僚主义”。这种旗帜鲜明的反对立场当然具有重要的廉洁价值,因为官僚主义是滋生腐败的温床。国家工作人员如果接受等级观念和特权思想,必然会腐化堕落,进而背离社会主义民主。因此,国家领导人历来非常重视反对官僚主义,习近平总书记多次强调“力戒形式主义、官僚主义”的重要性。^③ 这些背景充分说明,反对官僚主义主要是反对国家机关及其工作人员的官僚主义,在根本上反对的是其脱离人民。易言之,国家工作人员必须认识到其自身是人民公仆而非封建社会的官老爷。并非不重要,“官”字两次出现在1982年宪法中,均为贬义表述。从原旨解释的角度看,制宪当时的日常话语往往将国家工作人员称为“公仆”,而避免带有强烈贬义色彩的“官”。^④ 《中国共产党章程》同样明确要求党的各级领导干部反对官僚主义、充当人民公仆。^⑤ 国家工作人员必须是公仆而非官或官僚,这一定位的基本背景是宪法所设置的社会主义民主政治。

(四)民主权利是根本监督手段

公民的民主权利是实现廉洁目标的根本监督手段,更是社会主义民主政治的逻辑起点。“人民当家作主是治疗官僚主义弊病最好的药方,民主的发展与官僚主义的存在成反比例的。”^⑥对于现代社会的廉洁目标而言,民主监督手段是最为根本和不可或缺的。但恰如前文所述,监察体制改革所走的乃是强化权力自我监督的道路,其在本质上是国家权力的内部调整,因此,在监察体制改革的内在逻辑中,民主权利的重要性易于受到忽视。学界往往从国家权力与国家机构的角度解读监察

^① 戴清亮:《论继续肃清封建主义残余影响》,载《学术界》2004年第3期,第14页。

^② 徐学庆:《进一步“肃清封建主义残余影响”——重温邓小平“8·18”讲话》,载《探索》2010年第3期,第10页。

^③ 仲音:《“力戒形式主义、官僚主义”》,载《人民日报》2022年4月11日,第4版。

^④ 1946年董必武对朱德60岁生日的贺诗“要作主人不作客,甘为民仆耻为官”与朱德的唱和“实行民主真行宪,只见公仆不见官”,在新中国一直广为流传。参见高兴烈:《“甘为公仆耻为官”——学习执政党建设理论的一点体会》,载《学习与研究》1985年第1期,第23页。

^⑤ 参见《中国共产党章程》第35条、第36条。

^⑥ 杨海坤:《反对官僚主义的强大武器》,载《法学杂志》1982年第5期,第30页。

体制改革,由此忽视改革背后的民主维度。

诚如学者所言,“‘人心向背决定反腐成败’,因而执政党反腐必须要走出现有体制制度和公民基本权利保障的某些困境,才能真正获信于民,才能不断取得反腐败斗争的胜利。国家试点设立监察委员会,是我国反腐制度建设的重大突破,反腐败制度建设也由此迈出了实质性步伐。”^①在监察体制设计上,需要注重基本权利保障问题,其中不仅包括与监察措施相关的自由权保障,即确保纪检监察机关充分尊重和保障人权,而且需要更深入地考虑到民主权利的实现问题,也即在宏观背景下思考国家内部反腐与民主社会反腐的联系。

《宪法》不仅确立了人民主权原则,而且特别重视对民主权利和政治权利的保障。其第34条的选举权和被选举权、第35条的表达自由、第41条的监督权等权利形态,对于推进廉洁目标都具有根本性的重要意义。众所周知,为解决黄炎培所提出的历史周期率问题,毛泽东同志在延安的窑洞里回答中国共产党所找到的第一个答案就是民主。“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^②因此,新中国宪法塑造了全新的政治制度,旨在通过社会主义民主来跳出历代王朝腐败衰亡的命运,而公民的民主权利则是社会主义民主的基础。

在此背景下,就需要考虑到反腐工作在不同时期的阶段性任务。如学者所言,“只有实行现代民主政治才有可能从根本上解决腐败蔓延问题。但是,谁也不能等到中国民主政治完全建立后再解决腐败问题。如果说在现行宪法体制下不能从根本上解决腐败问题,那么,我们有可能也有必要在现行体制下控制腐败发展的势头,乃至使其程度有所减轻。”^③在此意义上,监察体制改革是在现阶段控制腐败势头、实现廉洁目标的重要工作机制,但在长远上还需要同时认识到,只有真正完善和深化社会主义民主,并在充分发挥民主监督功能的社会环境中,才能真正在最大意义上实现廉洁目标。

四、宪法廉洁规范体系的整体性诠释

现行宪法的廉洁规范广泛分布于序言、总纲、基本权利、国家机构等各部分。为了防止支离破碎的理解,必须在廉洁宪法的题旨下进行整体性诠释,从而揭示廉洁的终极规范基础,厘清廉政制度与廉洁文化等不同层面的组合,并准确定位不同主体的关系构成。

(一) 廉洁宪法的终极规范基础

中国共产党百年奋斗的历史经验是在党的领导下始终坚持人民至上,“一切为了人民、一切依靠人民”。^④社会主义民主和人权是廉洁宪法的终极规范基础。现代宪法的内在发展脉络天然地排斥腐败、寻求廉洁。“从宪法学的角度讲,腐败是公共权力主体利用人民赋予、宪法授予的权力,违

^① 周叶中、莫广明:《论反腐败制度建设与公民基本权利保障》,载《学习与实践》2017年第3期,第46页。

^② 黄炎培:《八十年来》,文史资料出版社1982年版,第157页。

^③ 党国英:《现行宪法体制下如何遏制腐败?》,载《党风通讯》2002年第11期,第10页。

^④ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,载《人民日报》2021年11月17日,第1版。

背宪法和法律规范……严重危害宪法的权威和尊严”。^① 腐败是权力的异化,不仅堵塞民主过程,也最终造成对人权的侵害。“廉政与宪法有着天然的亲缘关系”,“廉政本身即是对宪法权威的维护”。^② 目前,世界各国普遍对腐败采取日趋严格的法律措施,但从根本上说,“对腐败犯罪的惩处力度取决于国内法律制度,国内法律制度之最高法律是宪法。”^③

对于我国而言,宪法的廉洁内容特别是监察制度条款,为严厉打击腐败提供了根本的规范依据。在此基础上,应当进一步认识到,我国宪法的内在廉洁价值还源于社会主义国家本质。《宪法》第1条对国家的定性是社会主义国家,社会主义制度是国家的根本制度,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。腐败在本质上是对社会主义制度的根本挑战和破坏。^④ 因此,习近平总书记多次强调惩治腐败“必须紧抓不放、利剑高悬,坚持无禁区、全覆盖、零容忍”。^⑤ 就规范角度而言,党和国家不能容忍腐败,在根本上乃是由于我国社会主义宪法与腐败势不两立。一言以蔽之,廉洁天然地存在于我国社会主义宪法的内在基因中。

历史地看,廉洁在我国宪法中具有特别的重要性。新中国成立以前,中国人民曾长期饱受封建主义、资本主义的戕害。因此,在社会主义民主政治制度中实现廉洁国家、廉洁政府、廉洁社会一体建成,是实现人民福祉的根本出路。对廉洁的重视和对腐败的弃绝从新中国第一部宪法以来就是矢志不移的,“在‘五四宪法’所确立的原则以及制度中已经能够得到体现”。^⑥ 就现行宪法而言,其廉洁内容又以2018年修宪为界限分为两个阶段。2018年修宪以前,廉洁的重要性暗含在宪法制度中;2018年监察制度入宪则将其重要性直接凸显出来,但也不能由此忽视既有的廉洁内容,而应将所有廉洁内容作为一个规范体系予以完整认识。

现行宪法颁行以来,我国社会发生了翻天覆地的变化,保持了社会经济的高速发展,但也逐渐出现一些社会问题,包括封建主义、资本主义的腐朽思想沉渣泛起,反腐工作形势非常严峻,原有的反腐工作机制面临挑战。因此,党中央适时启动监察体制改革,凸显了廉洁问题的重要性。在此背景下,更有必要将1982年宪法原有的廉洁内容予以重新发掘,并且将其与新的监察制度相互结合,从而有效发挥宪法廉洁规范体系的整体功能。

(二) 廉洁宪法的层次组合关系

廉洁宪法涵括了政治、文化等各个层面,其典型形态主要是廉政制度建设和廉洁文化建设。只有捋顺此二者的规范关系,才能准确理解2022年中央《意见》和2018年监察制度入宪的重要性,更好实现廉洁目标。从基本概念来看,廉政是廉洁政治或廉洁政府(广义政府)的简称,在广义上是公正廉明的政局、政制、政策和政德的良性结合与辩证统一。^⑦ 在词语构成上,廉政是由“廉洁”作为定

① 刘小平:《遏制腐败——基于宪法学角度的分析》,载《贵州警官职业学院学报》2002年第5期,第40页。

② 李满春、黄修海:《我国现行宪法的廉政分析与回应》,载《湖南医科大学学报(社会科学版)》2008年第5期,第29页。

③ 孙智慧:《惩治和预防腐败犯罪的宪法保障》,载《北京政法职业学院学报》2008年第1期,第11页。

④ 比如,2013年湖南衡阳集体贿选案曾被定性为对人民代表大会制度的挑战、对社会主义民主政治的挑战和对党纪国法的挑战,相关分析可参见王建学:《论处置集体贿选的法治化方案——以衡阳贿选案和人大筹备机构为中心》,载章剑生主编:《公法研究》(第17卷),浙江大学出版社2017年版,第110页。

⑤ 习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,载《人民日报》2016年5月3日,第2版。

⑥ 金剑琳:《从“五四宪法”看中国廉政建设路径的选择》,载《汉江师范学院学报》2021年第1期,第15页。

⑦ 吴光:《廉政的内涵与中国廉政制度建设的历史经验》,载《浙江社会科学》2006年第3期,第64页。

语与“政治”或“政府”作为中心语所形成的偏正组合,离不开中心词政治或政府,如学者所说,“预防腐败一直是设计和维护一个优良政体的出发点”。^①而廉洁文化建设则超越了政治的范畴,从文化角度综合看待整个国家和社会的廉洁问题,这就需要考虑到历史传统、民族文化、人的思想观念乃至行为惯性等各种因素。

从具体的机制举措来看,2016年以来逐渐形成的纪检监察制度主要着眼于廉政制度建设的层面,通过国家权力内部的结构调整来更好实现国家权力本身的廉洁性,其整个改革的思路基本上并未延展到政治以外的其他层面。不同于廉政制度建设及其内含的廉政文化建设,廉洁文化在性质上“不仅是一种先进的政治文化,而且是一种大众的社会文化”。^②《意见》在监察体制改革已经取得初步成效之后,试图进一步从文化层面发力,既巩固监察反腐的实际效果,也将廉洁建设引向政治以外的其他层面,协同协力、久久为功地实现廉洁目标。

从相互关系来看,廉政制度建设与廉洁文化建设相向而行。廉政制度建设主要在于治标,通过塑造有效的党规国法打击和遏制腐败现象,其目标在于猛药去疴、重典治乱。而廉洁文化建设则主要在于治本,通过教育等手段强化廉洁的文化和传统,使人民群众形成廉洁的文化基因,特别是使党员和领导干部涵养文化,守住为政之本。因此,廉政制度建设和廉洁文化建设意味着政治、制度与文化的结合,更意味着国家与社会在廉洁建设方面的协力。

总体而言,廉政制度建设与廉洁文化建设相互结合,体现了党中央对廉洁的高度重视,也反映了廉洁政治是党一贯坚持的鲜明政治立场,是党必须长期抓好的重大政治任务,在根本上也是我国社会主义民主宪法所追求的理想政治形态。但客观来讲,2018年监察制度入宪使得学界较多着眼于廉政制度建设,而未从整个社会文化层面统筹考虑廉洁建设问题。因此,必须在新时代认识到廉洁在宪法整体脉络中的内在规范价值,摆正廉政制度建设与廉洁文化建设等不同层次的组合关系。

(三) 廉洁宪法的主体关系构成

宪法的廉洁规范体系不仅涉及政治、文化等不同层面,还涉及广泛的主体,并且落实为不同主体的不同行为方式。国家必须遵循宪法序言中的廉洁指导思想,推动五大文明的协调发展。这种指导思想还具体化为宪法总纲中的国家任务。首先,国家必须通过各种形式的教育来倡导社会主义核心价值观,从而为廉洁建设创造有利的社会环境。但应指出的是,不同的任务形态对应着不同的执行或落实强度。以教育为例,国家必须反对腐败腐朽思想,但当教育对象是普通公民时,国家只能倡导,而不能“变成硬性的规定、强制和处罚”。^③但国家工作人员受到的廉洁教育却可以具有更高强度,甚至是强制性的。《意见》中的教育对象也主要是国家工作人员。习近平总书记特别强调:“领导干部特别是高级干部一定要重视家教家风,以身作则管好配偶、子女,本分做人、干净做事。”^④

同样,反对官僚主义的国家任务主要以国家机关及其工作人员为对象,并且具有强制性。毫无

^① 于安:《论行政廉洁原则的适用》,载《中国法学》2016年第1期,第143页。

^② 王晓蕾:《加强新时代廉洁文化建设》,载《中国社会科学报》2022年3月21日,第8版。

^③ 刘松山:《论社会主义核心价值观融入法律政策体系》,载《地方立法研究》2021年第5期,第10页。

^④ 《习近平谈治国理政》(第四卷),外文出版社2022年版,第551页。

疑问,“与个人相比,公务员的廉洁更为重要。”^①与公民是私主体不同,国家机关及其工作人员具有公权力行使者的身份,为消除其官僚主义,甚至可以动用行政乃至刑事手段。在此任务体系中,2018年入宪的监察制度就可以得到准确定位。国家出于反对官僚主义的任务,通过国家权力内部的强制性监督手段,来强力推进廉洁目标,这本身在宪法的国家任务构造中具有正当性、合理性与必要性。此外,考虑到腐败行为的主体往往是国家工作人员即《监察法》规定的国家公职人员,^②针对具有公权身份的个人进行强有力监督也具有适当性。

前述不同任务和不同主体的关系构成在宪法上是不容混淆的,否则就容易出现某些悖谬的情形。具有贪腐行为的领导干部在其案发以前对广大干部群众进行廉洁教育,^③此种情形若堂而皇之地不断出现,则会极大损害廉洁文化建设的权威性和公信力。值得高度警惕的是,国家机关采取廉洁家风、廉洁楼门等手段对普通群众进行廉洁教育时,如果方式方法不得当,就容易对宪法所保障的公民的私生活自主权造成过度限制。

从根本上说,必须从宪法的基本价值出发,正确处理国家与社会、国家机关及其工作人员与公民在廉洁问题上的关系。不同主体所结合的实际关系形态,不能违背现代宪法关于国家、公民和人民的基本定位。公民是基本权利的主体,国家和国家机关即使出于廉洁建设的目的也不能过度限制公民的基本权利,相反,基于人民主权的基本逻辑,国家工作人员必须廉洁地行使公权力,对人民负责并受其监督。人民作为国家权力所有者的主体地位,又具象化为个体公民的选举权、监督权、表达自由等民主权利和政治权利。只有坚守宪法的基本框架,才能在长远上助力于国家治理体系的现代化和法治化。

廉洁内含在我国社会主义宪法的民主结构中,也必须在根本上着眼于民主社会的基础,才能认识到廉洁规范的体系性。有学者以1982年宪法及其前四次修正为基础,认为我国宪法对廉政制度建设的重视程度不够,“当时国家权力机关并没有把廉政制度建设和反腐败作为立宪和修宪的重点,在宪法条文中也没有出现廉政制度建设和反腐败内容的规定”。^④笔者认为,前述观点是无法成立。制宪者之所以没有明文规定廉洁,是因为其对党领导下的社会主义民主建设寄予厚望。就此而言,必须回到宪法序言第五自然段的主旨,即:中国各族人民在中国共产党的领导下,是经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争,才终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治,取得了新民主主义革命的伟大胜利,掌握了国家的权力并成为国家的主人。

清廉民主的新社会是我国宪法的不言自明之理。一方面,必须将纪检监察制度的成功经验作为未来廉洁建设的基础,因为新时代纪检监察的伟大实践已经交出了“一份跳出历史周期率的优异

① 叶必丰:《论公务员的廉洁义务》,载《东方法学》2018年第1期,第44页。

② 关于《宪法》上的“国家工作人员”与《监察法》上的“国家公职人员”的概念辨析,参见屠凯:《公职人员:监察法的独特概念》,载《新文科教育研究》2022年第2期,第74-87页。

③ 参见《涉案1324万元贵州遵义市委原书记廖少华受审落马高官人前抓廉政人后收贿赂》,载《青年报》2015年1月23日,第10版;《昭通中院一周内两名官员落马:副院长落马前曾讲授廉政党课》,载澎湃新闻网 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_14185375,2022年6月24日访问。

④ 王辉:《我国宪法与廉政制度建设》,载《法学论坛》2016年第2期,第26页。

答卷”,未来也“必须在自我革命的第二个答案上拿出优异成绩”。^①另一方面,也应当认识到,“‘人民监督’和‘自我革命’是破解历史周期率的两种方式,虽然提出有先后、内容有侧重、主体有差异,但是两者一脉相承、辩证统一、价值同向,实现了逻辑互补、效果聚合和实践同步。”^②因此,未来的廉洁建设工作必须基于但又超越监察体制改革,将自我革命与人民监督有效结合,坚持宪法廉洁规范体系的整体性,从而全面提升廉洁效能。

结语:构建中国特色的廉洁宪法体系

我国现行宪法颁布施行至今已有整整40年。总体来看,其对廉洁问题非常重视,也形成了专门且系统的廉洁规范体系。在世界范围内,这种情况非常独特。从经典的部门宪法理论来看,廉洁规范主要属于传统的政治宪法范畴,^③但我国宪法在回答廉洁问题时并未停留于政治层面,而是广泛涉及文化、教育等领域,所涵盖的主体也不限于国家、国家机关和国家工作人员。从根本上说,我国宪法的廉洁规范反映了特殊国情:党领导人民史无前例地肇造社会主义民主,却背负着传统封建官僚社会的历史包袱,而上千年的官僚政治具有特别的延续性、包容性和贯彻性,^④只有综合政治、文化、教育等各层面的力量清除封建主义的历史糟粕,宪法的廉洁愿景才能真正得以实现。因此,有必要将廉洁宪法作为政治宪法在中国背景下所呈现的独特领域或形态。

2022年9月,纪检监察学已增列为法学门类下的一级学科。在此背景下,必须以纪检监察学科建设为契机,加快建构中国自主的法学知识体系。^⑤有学者将监察法学定位为“领域法”特质的国家新法学,“应从多学科融合视角,基于国家文科建设背景下的国家新法学的定位,探寻监察法学的基本范畴及方法论。”^⑥由部门到领域是未来法学发展的鲜明趋势,部门交叉也将成为重要的研究进路。中国纪检监察学知识体系的自主性在很大程度上取决于交叉研究方法,必须“以交叉研究为重要进路,实现知识融合的化学反应,形成真正独立的、完整的、全新的中国纪检监察学知识体系”。^⑦交叉研究的前提是所交叉之学科自身的研究内容和方法之精细化。围绕廉洁主题进行部门化、专业化的宪法学研究,既有助于宪法学自身的不断深化,也有利于更好实现宪法学与纪检监察学、廉政学的交叉与对话。

在根本上讲,人民监督论与自我革命论是我国廉洁宪法特有的“任督二脉”,必须在打通二者关系的基础上充分阐释宪法的廉洁规范,构建作为部门宪法的廉洁宪法。同时,必须全面贯彻落实廉洁宪法体系。目前,全国人大及其常委会的反腐败立法工作主要集中在进一步深化监察体制改革

^① 齐卫平:《自我革命:中国共产党跳出历史周期率的新答案》,载《江苏行政学院学报》2022年第4期,第78页。

^② 董蕾、田鹏颖:《从人民监督到自我革命:中国共产党破解历史周期率的守正创新》,载《思想理论教育导刊》2022年第8期,第83页。

^③ 政治宪法的含义可参见陆宇峰:《系统论宪法学新思维的七个命题》,载《中国法学》2019年第1期,第96页;宁凯惠:《部门宪法、分支宪法学之构建研究》,载《政治与法律》2020年第7期,第71页。

^④ 参见王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社1981年版,第38-39页。

^⑤ 参见张震、廖帅凯:《纪检监察作为一级学科的理论逻辑》,载《重庆大学学报(社会科学版)》2022年第6期,第191页。

^⑥ 曹臻:《论监察法治的核心要义及发展图谱》,载《行政法学研究》2022年第5期,第86页。

^⑦ 王旭:《建构中国自主的纪检监察学知识体系》,载《求索》2022年第6期,第30页。

并完善相关法律体系。如学者所说:“从腐败治理的成效来看,我国应积极完善相关配套制度,促进其功能实现。”^①比如,通过立法探索公职人员财产申报或公开制度。同时,出于对廉洁宪法体系的完整认知,必须将法律调整的范围拓展到国家权力以外,大力发展全过程人民民主,保障新闻媒体和社会公众对国家权力的监督。在党的二十大精神引领下,将自我革命与人民监督相结合,构建中国特色的廉洁宪法体系,有助于在长远上保证国家治理体系现代化和法治化行稳致远。 JS

Incorruptible Constitutional Law with Chinese Characteristics and its Integral Interpretation

WANG Jian-xue

(Law School, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: The construction of integrity is an important task in the modernization of the national governance system, and integrity is an important goal pursued by our Constitution. The reform of the supervision system has achieved the legalization of anti-corruption work, and the incorporation of the supervision system into the Constitution is a landmark achievement of the construction of a clean government system. Combined with the new era background of strengthening the construction of clean culture, it is necessary to study the supervision system and its reform systematically, trace it to the constitutional basis of integrity, and interpret the integrity standard system of the Constitution as a whole. The comprehensive improvement of integrity efficiency requires effective integration of different levels of politics, culture and education, and based on the basic values of constitutionalism, straightening out the relationship between the state and society, state organs and their staff and citizens. Under the guidance of the spirit of the Twentieth National Congress of the CCP, combining self-revolution with people's supervision is conducive to building an incorruptible Constitution with Chinese characteristics.

Key Words: discipline inspection and supervision; integrity system; culture of integrity; sectoral constitutions; anti-corruption legislation

本文责任编辑:张震

^① 冯英楠:《论〈监察法〉的宪法定位与腐败治理体系的发展》,载《科学社会主义》2018年第3期,第98页。