



# 纪监互融的可能与限度

秦前红 李世豪

**摘要:**在新一轮党政机构改革中,党统一领导下的“纪监互融”成为深化党和国家监督体系改革的典范性政治创举,昭示着在政治决断与宪法规范的二元张力下中国宪制的走向。“纪监互融”的基本点是在党的领导下,党的纪律检查委员会和国家监察委员会在价值追求、组织结构、职能安排、人员配置的互融状态中实现最佳治理功能。“纪监互融”是一个动态发展的过程,其融合的最终归宿不是“纪监合一”。在“党的领导、人民当家作主、依法治国”的宪法框架下,纪检监察机关应秉持“功能优化”的原则,在形成党和国家监督合力的同时,尊重和保障公民的基本权利。

**关键词:**纪监互融;合署办公;纪检监察体制改革;宪法

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.01.003

10.3969/j.issn.1000-5315.2022.01.003

**收稿日期:**2021-09-06

**基金项目:**本文系最高人民检察院检察理论研究重大课题“新时代法律监督理念创新研究”(GJ2019A02)、教育部国家人权教育与培训基地项目“人工智能时代人权保护的机遇与挑战以及制度创新研究”的研究成果。

**作者简介:**秦前红,男,湖北仙桃人,武汉大学法学院教授,E-mail:qqh@vip.163.com;

李世豪,男,湖北黄冈人,武汉大学行政检察研究中心助理研究员。

“改革是中国的第二次革命”<sup>①</sup>。作为中国特色社会主义的领导核心,中国共产党历来是善于自我革命的政党。习近平强调,“新时代全面深化改革决心不能动摇、勇气不能减弱”<sup>②</sup>。深化党和国家机构改革的举动表明了执政党将改革进行到底的魄力。党的十九大的召开拉开了新一轮党政机构改革的大幕<sup>③</sup>。在“改革宪法”<sup>④</sup>的逻辑下,作为深化党和国家机构改革的一部分,纪检监察体制改革在合署办公的实践中“摸着石头过河”。尽管纪监合署并非此次改革首创,但执政党在指明“最大威胁就是腐败”的前提下<sup>⑤</sup>,重新配置出专门执掌监督职能的机关,这在我国历史上也较为罕见。在“政党主治”的法实证主义背景下<sup>⑥</sup>,纪检监察体制改革不仅作为党和国家机构改革的“试验田”关涉着阶段性党政关系的塑造,而且昭示着在政治决断与宪法规范的二元张力下中国宪制的走向。

自监察体制改革以降,关于纪检监察组织层面的学术研究成果颇丰,既有从“监察体制改革”、“国家监

①邓小平《改革是中国的第二次革命》,《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第113页。

②习近平《在中国科学院第十九次院士大会、中国工程院第十四次院士大会上的讲话》,《人民日报》2018年5月29日,第2版。

③党的十九大报告指出,“在省市区对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公”。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》、《深化党和国家机构改革方案》两个文件具体贯彻落实了党的十九大关于深化机构改革的决策部署。

④“改革宪法”旨在确认和巩固改革成果,维护改革秩序,其合法性基础包括既有法统和改革本身。参见:夏勇《中国宪法改革的几个基本理论问题》,《中国社会科学》2003年第2期,第5页。

⑤习近平《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》,新华网,2016年7月1日发布,2021年6月17日访问,http://www.xinhuanet.com/politics/2016-07/01/c\_1119150660.htm。

⑥政党主治是一种基于中国政党在政治运作中的实然状态而作出的描述性定义。参见:秦前红《政党主治的宪政之维——基于制度主义立场的研究》,《岭南学刊》2007年第1期,第38页。

察”角度研讨监委的权力配置、监委同其他国家机关的关系等问题<sup>①</sup>，也有从“合署办公”角度探寻党政合署（包括纪监合署）的问题与路径<sup>②</sup>，但“纪委监委之间的融合关系”这一议题却很少被直接提及<sup>③</sup>。“纪监互融”是指在深化党和国家机构改革背景下，党的纪律委员会与国家监察委员会在合署办公的基础上，在价值追求、组织结构、职能安排、人员配置等层面上不断融合的过程。本文认为，当前学界关于纪检监察机关之间关系的研究尚有如下不足：（1）学科视野单一而缺乏法学关照，既有研究要么是从党史党建学、马克思主义哲学角度研究纪检机关，要么是从法学角度研究监察机关，但从交叉学科角度对于纪监互融现象的研究不足；（2）没有将党政合署与纪监互融区别开来，纪监互融不同于一般的党政合署，其以合署办公为基础，却是党政合署的最新发展样态，纪检监察机关的融合程度远非一般的合署办公可同日而语矣；（3）缺乏对立统一、辩证否定与历史发展的视角。本文尝试在界定并阐明纪监互融的内涵和特征后，探析纪监互融的可能性与挑战，进而讨论纪监互融的限度。

## 一 纪监互融的概念界定与法理阐释

### （一）纪监互融的界定与阐释

回溯纪检监察体制改革的历程可以发现，纪监互融现象是在作为“中国特色社会主义事业领导核心”的中国共产党领导的几轮大刀阔斧的改革后产生的。2018年宪法新修后，“党的领导”作为“中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法，监委的设立使得作为政治原则的“党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”走向法权结构化，纪委监委的合署办公昭示着“八二宪法”原有体制的重塑<sup>④</sup>。在此全新法权结构下，党政关系呈现出愈加紧密的发展态势，即大密度党政合署合并。不同于大部门式的党政合署，纪监合署属于党的十九大周期内围绕职能相近的“党的工作机关”和“国家机关”之间的合署<sup>⑤</sup>。

纪检监察机关的合署办公是纪监互融的现实前提。“纪监互融”的基本点是在党的统一领导下，党的纪律检查委员会和国家监察委员会在价值追求、组织结构、职能安排、人员配置的互融状态中达到最佳治理功能发挥，二者从党内法治和国家法治层面共同加强对权力运行的制约与限制，以达监督权全覆盖的目的。“互相融合”的内涵在于规范层面和政法实践的内外和谐。所谓内部和谐是指《中国共产党纪律处分条例》等党的监督保障法规和《监察法》等国家法律的内容结构合理；而外部和谐是指在党的领导下二者一体推进纪检监察反腐败机制的顺畅运作。纪监互融是个动态发展的事实过程，具有一定的限度，融合的最终归宿不是党政合一、纪监同体。

对于如何阐释纪委与监委之间的融合关系这个问题，不妨借用“系统论宪法学”的研究范式。在社会功能分化视角下，宪法作为法律系统与政治系统的“结构耦合”<sup>⑥</sup>，保证着法律系统和政治系统的界分和藕连<sup>⑦</sup>。在政治系统中，又存在着狭义政治、行政、公众等子系统。执政党属于狭义政治系统，负责政治合法性的生产，将公众意见转化为政治决策。行政系统则由包括监察机关在内的国家机关组成，负责将政治决策法治化

① 相关代表性文献参见：韩大元《论国家监察体制改革中的若干宪法问题》，《法学评论》2017年第3期，第11—22页；秦前红《国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考》，《探索》2017年第6期，第31—39页。

② 相关代表性文献参见：徐理响《现代国家治理中的合署办公体制探析——以纪检监察合署办公为例》，《求索》2015年第8期，第9—13页；秦前红、陈家勋《党政机构合署合并改革的若干问题研究》，《华东政法大学学报》2018年第4期，第78—87页；王立峰、吕永祥《纪委监委合署办公的理论内涵、现实意义与优化路径》，《河南社会科学》2017年第11期，第11—17页。

③ 有论者提出了类似概念，将纪委监委之间关系定义为“纪检监察一体”或“纪检监察一体化”，参见：王希鹏《完善国家监察领导体制及推进纪检监察一体的思考》，《湖南社会科学》2018年第2期，第109—115页；孙筱颖《纪检监察一体化研究》，山东大学2020年硕士学位论文。

④ 翟志勇《监察委员会与“八二宪法”体制的重塑》，《环球法律评论》2017年第2期，第105—106页。

⑤ 根据《深化党和国家机构改革方案》，本轮党政合署合并的对象都在党的工作机关和国家机关之间，例如中央组织部和国家公务员局的合并、中央统战部与国家宗教事务局的合并、中央党校和国家行政学院的合设。参见：秦前红、陈家勋《党政机构合署合并改革的若干问题研究》，《华东政法大学学报》2018年第4期，第82页。

⑥ “耦合”是一个控制论术语，强调系统之间非必要性选择关系，环境中的某些要素会被系统接纳，某些要素会被排斥。政治系统与法律系统之间存在耦合关系，这种关系的条件化渠道就是宪法。参见：泮伟江《宪法的社会学启蒙——论作为政治系统与法律系统结构耦合的宪法》，《华东政法大学学报》2019年第3期，第6—20页。

⑦ 李忠夏《基本权利的社会功能》，《法学家》2014年第5期，第26—27页。

而约束公众,党政关系的运作逻辑实际是各政治子系统间的认知开放与权力循环<sup>①</sup>。党的纪律委员会和国家监察委员会分属于政治系统中的狭义政治系统和行政系统。纪监互融可以理解为政治系统在反腐败治理领域的整体化表达,这也是纪委和监委分工的前提。而“纪监分工”是政治系统内部狭义政治系统(纪委)和行政系统(国家监委)的再分化。在合署办公中,纪委作为狭义政治系统中执政党的纪律检查机关,只能以环境因素的身份将政党意志传递给行政系统中的监察机关,而行政系统需确保自身的封闭的同时,能够将该环境信息法治化<sup>②</sup>。在作为“结构耦合”的宪法的框架下,政治系统中“互融”的纪委和监委可以“共振”而作出“监督”的政治决策,该决策经过与法律系统的再次“共振”就可以转化为法律运行。

## (二)纪监互融的特征

### 1.价值追求的统一性

纪监互融实现的根本在于纪委和监委价值追求上的统一。纪检监察体制改革的内生动力是全面深化改革的迫切需要,这种需要反应到纪监互融的价值层面呈现出三个重要表征,即加强党的领导、完善党和国家监督体系、推进国家治理体系和治理能力现代化。首先,纪监互融的根本价值追求在于加强党的领导,这就需要巩固党在反腐败治理体系中的领导地位的同时,改善党对反腐败工作的领导方式。其次,这种领导方式的改善又体现在党和国家监督体系的完善中,执政党意在将纪监互融作为一个政治意志的枢纽,表达其整合党和国家监督权、反腐倡廉的迫切需要。“双剑合璧”后的纪检监察,可以形成反腐闭环效应,推动党和国家监督体系中各类监督的有机贯通、相互协调,为我国的反腐败斗争从“形成压倒性态势”到“取得压倒性胜利”作出关键贡献。最后,在纪监互融的状态下,党政机关合理的组织形式是加强党的领导与完善党和国家监督体系的前提和基础,这就需要推进国家治理体系和治理能力现代化。治理是一种偏重于工具性的政治行为,“治理改革是政治改革的重要内容<sup>③</sup>。纪监互融作为党政体制改革的一种,意在通过社会主义法治思维方式理顺党政关系及其组织内在结构。纪监互融的举措不仅是提高反腐败治理能力的题中应有之义,也是反腐倡廉领域国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革。

### 2.组织结构的复合性

“两委”在组织结构上的复合性是纪监互融的重要基础。首先,纪监互融的实质基础是纪检监察机关的合署办公。在合署办公的过程中,纪委和监委不仅可以共同或各自的名义对外开展工作,而且能在党政机构的序列中保留各自名称。在机关党委、办公厅(室)、干部人事、后勤机构等非办案部门的组建上,“两委”也实现了共同设置。值得注意的一点是,监委中并没有设置党组,这是因为在纪监合署的背景下,监委“本质上就是党的工作机构”<sup>④</sup>,所以监委的机构实体、人员编制一般列入纪委机构中,不再单独占用编制。其次,在职能部门设置上,合署办公后的纪委与监委同样实现了复合设置,以“审查调查部(室)”为例,该部(室)的执纪执法行为是同步进行的,既负责党纪审查,又负责监察调查。再次,从内部结构来看,无论是纪委还是监委都奉行民主集中制的组织原则,民主集中制是党的根本组织原则,也是国家机构的组织原则,组织原则的同步运用也体现了纪监互融在组织结构上的复合性。

### 3.职能安排的协同性

纪监互融在职能安排上的突出特征是纪监协同,即纪委和监委都具有规范授予的、彼此独立的职能,这两种职能不仅高度协同,且具有叠加或互补效果。具体来说,纪委的职能主要聚焦在监督、执纪、问责方面,而监委的三项主要职能是监督、调查、处置。“两委”在监督职责、办案流程、处置结果等方面的对应性是纪监互融的重要基础。在监督职责上,纪委与监委履职的聚焦点都是“监督”,二者在监督检查公职人员依法履

①张海涛《党政机关合署办公的权力运作关系及其系统论阐释》,《人大法律评论》2019年第2期,第255页。

②在“系统与环境”的框架中,结构耦合是系统与其环境间,以及两个自创生系统之间的递归的和稳定的互动关系。对于“自创生”的法律系统来说,其在保持自身“封闭”的同时,又对其他系统和环境保持着“认知(开放)”,包括政治系统在内的其他所有系统都是被法律系统所包容的外部环境因素。参见:泮伟江《宪法的社会学启蒙——论作为政治系统与法律系统结构耦合的宪法》,《华东政法大学学报》2019年第3期,第6—20页。

③俞可平《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《前线》2014年第1期,第5页。

④闫鸣《监察委员会是政治机关》,《中国纪检监察报》2018年3月8日,第3版。

职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守上的目标吻合；在办案流程上，纪委和监委基本是在一个程序框架内进行线索处置、初步核查、立案审查调查等步骤<sup>①</sup>；在处置结果上，合署状态下的纪委监委实现了违纪、职务违法、职务犯罪的连贯处理，促进了党纪处分、政务处分以及刑事处分的衔接，实现了反腐败效能的擢升<sup>②</sup>；最终，在互融状态下，纪委和监委通过职能上的高度协同，既实现了程序层面职能履行的协调贯通，又实现了实体功能与结果上的互相弥合。

#### 4. 人员配置的兼容性

纪监互融在人员配置上体现出了兼容的特征。这种兼容特征首先表现在“两委”的领导层面上，在中央一级，出于政治考量，中纪委书记除作为中央政治局常委外，并未兼任其他职务，而是由中纪委副书记兼任国家监委主任。在省、市、县三级，“两委”都实现了领导层面的兼任，不仅纪委书记身兼监委主任职位，而且纪委副书记兼任了监委副主任职位。此外，纪委常委和监委委员也存在不完全交叉兼职的情况，这是贯彻纪委与监委“两块牌子、一套人马”重要人事安排的体现。其次，在监委的组建过程中，新监委的成员除自检察院原反贪反渎部门转隶外，部分纪委的工作人员同样也加入了监察机关的队伍。最后，合署办公后的纪委和监委在监督检查、审查调查等职能部门中的人员一般都具有双重身份，既是纪检干部队伍中的一员，同时又具有监察人员的身份，并未因纪检业务和监察业务的不同而有所区分。

## 二 纪监互融的可能

### （一）党的领导为纪监互融提供了政治前提

现行宪法中“党的领导”规范是一个相对完备的体系<sup>③</sup>。宪法序言用相当篇幅描绘了中国共产党领导的成就，正如彭真所言：“在‘序言’中不是写主张，而是写历史事实。历史证明，没有共产党的领导……就不能取得新民主主义革命和社会主义革命的胜利。”<sup>④</sup>诸多历史性成就的取得证成了党领导的正当性。为“在全体人民中强化党的领导意识，有效把党的领导落实到国家工作全过程和各方面，确保党和国家事业始终沿着正确方向前进”<sup>⑤</sup>，2018年宪法修正案将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法总纲，给包括纪监互融在内的党政改革提供了宪制基础。

中国共产党是最高政治领导力量，党的领导的基本属性是政治性。纪监互融是执政党政治意志在反腐败治理领域的贯彻实施，并通过改革向国家监察领域输送这种意志的过程。纪委是中国共产党的纪律检查机关，坚持党的领导是纪委的使命与天职。党和国家的正式文件中多次强调监察机关是“政治机关”，这意味着监委的政治属性是第一属性。党的领导赋予了纪监互融政治正当性的前提，纪监互融的展开有赖于党的领导，同时，纪监互融也是党的领导在反腐败治理领域的落实。需要强调的是，党的领导不是一种“逆功能分化”<sup>⑥</sup>，在纪监互融中坚持党的领导并不意味着党的大包大揽，也不意味着纪委的越俎代庖，而是通过党在组织形式、职能定位、决策程序等方面对纪委和监委的领导，让纪检监察机关更好地服务于治国理政事业。

### （二）纪检监察权的二元属性为纪监互融提供了理论证成

纪监互融还需要回应融合后纪检监察机关的权力性质问题。对于监委职权的性质，一般有监察属性说、行政属性说、政治属性说三种观点。单从规范主义视角来看，根据《宪法》、《监察法》文本，将监委的权力称为监察权未尝不可。也有学者在传统权力三分的框架下指出，监委权力来自于原行政监察和检察院的反贪反渎、预防职务犯罪部门，所以监委权力属于行政权<sup>⑦</sup>。然而，以主体为衡量的权力三分理论难以充分诠释我

① 蒋凌申《论监察体制改革中的纪法协同》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2020年第3期，第109页。

② 刘艳红《〈监察法〉与其他规范衔接的基本问题研究》，《法学论坛》2019年第1期，第5—15页。

③ 秦前红、刘怡达《中国现行宪法中的“党的领导”规范》，《法学研究》2019年第6期，第18—31页。

④ 《彭真传》，中央文献出版社2012年版，第1451页。

⑤ 王晨《关于〈中华人民共和国宪法修正案（草案）〉的说明》，全国人民代表大会常务委员会办公厅编《中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》，人民出版社2018年版，第184页。

⑥ 现代宪法的社会功能在于维系功能分化，党的领导应被视为我国解决多元主义社会所存在的系统性冲突的不二选择。参见：陆宇峰《系统论宪法学新思维的七个命题》，《中国法学》2019年第1期，第82—103页。

⑦ 任喜荣《国家机构改革的宪法界限》，《当代法学》2017年第4期，第26页。

国宪制,况且职权的定性与具体活动属性也不是恰如其分<sup>①</sup>。虽然监察机关的职权浸染了行政属性,但介于其在互融过程中与政党执纪职能的整合,并不能以单一行政权概括之。而考虑到纪监合署的现实,以及各级党委对重大案件的立案调查审批权的实际存在,政治机关的称谓看似可行。但是,关于党的各级纪委的相关规定并不属于国家法律的范畴。即使是在党内法规中,党章和各党内规范文件中也无将党的职能部门称为“政治机关”的实例,纪委仅能作为党委下的一个部门来负责党员干部的党纪监察工作<sup>②</sup>。

在纪监互融的背景下,纪检监察机关的职权应为“纪检监察权”,该职权具备纪律检查和国家监察的二元属性。二元属性融合实现的原因是纪监合署下党权和国家权力的统一实现,以及纪检监察权和国家监督权运行方式上的共通<sup>③</sup>。值得关注的是,互融后纪检属性对于监察属性有一定程度的吸纳,但这种吸纳是有限的。吸纳现象产生的原因可归结于系统分化下行政系统“中心”的封闭性和“边缘”的开放性。隶属于行政系统的监委是“自创生”的<sup>④</sup>。在行政系统内,监委大部分职能位居“中心”,负责统一性的生产和封闭性的维护。但由于改革的强政治性设计,行政系统“边缘”部分的监察属性与狭义政治系统中的纪检属性会发生共振,从而被纪委所吸纳。在行政系统内,监委“中心”与“边缘”的监察属性相互分离又协同运作,维持着系统的内部张力,既促进着监察职能的独立行使,又与纪检职能协调运行。

### (三)纪监合署的成功实验为纪监互融提供了客观基础

2016年底,中办印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,开始了新一轮纪监合署的实验。三省(市)试点的成功经验随之推广至全国。2018年2月,广西大新县监察委员会正式成立,并与纪委合署办公。至此,全国范围内省、市、县三级监察委员会全面建立,随后国家监察委员会也正式挂牌<sup>⑤</sup>。纪委和监委的合署使得各级纪委监委机关中总共增加了10%的人<sup>⑥</sup>。中央层面,合署后的纪委监委的纪检监察室增加到16个,并且按照职能划分为“监督检查室”和“审查调查室”。而在地方层面,各地在合署基础上也实现了纪检监察职能的分设。根据2018年5月的抽样数据,22个省级及其所辖的258个市地级纪检监察机关全部完成了执纪监督与审查调查部门的分设,即便是当时建市不久的三沙市纪委监委,也在内设机构中设立了执纪监督部门<sup>⑦</sup>。

《深化党和国家机构改革方案》要求“市县要加大党政机关合并设立或合署办公力度”。级别相对较低的纪检监察机关职能相似度较高,职权相对较少,具体工作的执行也更为便捷,以基层纪监合署办公为样本的实证研究具有相当的代表性。萍乡市纪委监委在合署办公方面就起到了良好的示范作用,其要求各县区监委向乡镇派出监察办公室,与乡镇纪委合署办公,并统一设立信访接待室、谈话室。而在村一级,萍乡纪委监委整合了村级纪检委员、监察联络员、村务监督委员会成员等力量,打造了村社廉洁工作平台<sup>⑧</sup>。此外,高校、国企等非公务员编制单位中的纪监合署也有相当的示范作用。例如,在北京市高校纪检监察体制的改革中,北京市属高校的纪委书记被任命为监察专员,市监委向高校派出监察专员与校纪委合署办公<sup>⑨</sup>。综上所述,纪委与监委的合署办公的成功实验为纪监互融提供了客观基础。

### (四)宪法、监察法和党内法规等规范群为纪监互融提供了规范指引

法律是国家机构组织运行的圭臬。正如古德诺所言:“政府体制的特点不仅是由法律制度决定,同样也

①秦前红《两种“法律监督”的概念分野与行政检察监督之归位》,《东方法学》2018年第1期,第177页。

②陈瑞华《论国家监察权的性质》,《比较法研究》2019年第1期,第6页。

③刘怡达《论纪检监察权的二元属性及其党规国法共治》,《社会主义研究》2019年第1期,第83页。

④自创生概念意味着,系统的开放性以系统的封闭性为条件。自创生的系统内部为其与环境的连接设立调控条件,系统与环境(或者其他系统)相互影响,但并不相互决定。参见:洋伟江《宪法的社会学启蒙——论作为政治系统与法律系统结构耦合的宪法》,《华东政法大学学报》2019年第3期,第11—12页。

⑤《监察体制改革看进展之二 实现全面融合和战略性重塑》,中共中央纪律委员会、中华人民共和国国家监察委员会网站,2019年3月17日发布,2021年6月17日访问,https://www.ccdi.gov.cn/special/2019qglh/yw\_2019qglh/201903/t20190307\_190067.html。

⑥《监察部部长杨晓渡:监察委实现对公权力的公职人员的监管》,人民网,2018年3月5日发布,2021年6月17日访问,http://lianghui.people.com.cn/2018npc/n1/2018/0305/c417507-29849283.html。

⑦瞿芃《“前台后台”分设 相互监督制衡》,《中国纪检监察报》2018年6月8日,第1版。

⑧叶继辉、周鹏《推动监督向基层延伸》,《中国纪检监察报》2020年11月10日,第7版。

⑨郭云峰、林冠骅《营造风清气正育人环境》,《中国纪检监察报》2020年12月14日,第8版。

是由法外制度决定的。”<sup>①</sup>我国执政党的党内法规对非党主体以及党外事务产生了事实上的规范效力。党的十八届四中全会解决了党规与国法的“规范双轨制”的困扰,将党内法规制度纳入了中国特色社会主义法治体系范围。然而,在纪监互融中,无论是宪法还是各类机关的组织法并未直接规定包括纪检监察署在内的党政合署的组织形态,就连《监察法》中也未有“合署”字眼。立法者似乎发现了这个漏洞,并在近期出台的《中华人民共和国监察法实施条例》(下称《实施条例》)中作了填补。但不能否认的是,当前纪监互融的正当性主要为纪检党规和纪检监察联合发文所供给。

在我国国情下,党内法规实际上也起着结构耦合的作用。在“系统与环境”的信息交互中,法律系统对作为政治系统的“开放阀”的党内法规保持了认知开放,党政联合发文就是一个很好的例证<sup>②</sup>。有论者将党内法规对纪监合署的功能作了引导、规范、控制的三重区分<sup>③</sup>。首先,在反腐败立法上,党内法规发挥了“先行先试”作用<sup>④</sup>。2017年《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》的出台便对2018年的监察立法起到了先导作用。而《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》(下称《规则》)又引导着《实施条例》的制定和出台。其次,党内法规对于纪监互融有规范作用,范围包括三个方面。(1)主体关系。《规则》以“纪检监察机关”、“纪委监委”等复合型词汇取代了试行版本中“纪检机关”的单一称谓。在对《规则》的梳理中,“监察”一词出现了117次,这其中“纪检监察”连用的次数为99次,频率高达85%。(2)领导体制。《中国共产党工作机关条例(试行)》为纪监合署办公提供了原则性规定,指出其仍为党委主管。《规则》则规定纪委监委汇报和报告的事项。(3)程序规定。《规则》对纪委监委监督检查、线索处置、初核、审查调查等内容以及纪监程序衔接作出了详细规定。值得注意的是,党政联合发文对纪监互融的规范作用也不容忽视。例如,中纪委和国家监委联合印发的《中央纪委国家监委立案相关工作程序规定(试行)》[下称《程序规定(试行)》]、《中央纪委国家监委监督检查审查调查措施使用规定(试行)》[下称《使用规定(试行)》]就对纪检监察工作中立案、交办案件、结案等相关程序以及其手段措施进行了规范。最后,在控制功能上,纪检监察干部因党员身份而受到《规则》的约束,而在机关层面,不仅《规则》对纪委监委的执法执纪作出了约束,而且《程序规定(试行)》、《使用规定(试行)》等纪委监委一同制定的规范同样规制着纪检监察机关的行为<sup>⑤</sup>。

### 三 纪监互融面临的挑战

#### (一)如何维持纪监结构的平衡性与独立性

在党的领导下的纪监互融的过程中,党政关系所面临的难题是如何保持党内纪检结构、国家监察结构的平衡性与独立性。尽管纪监融合是大势所趋,但在“改革宪法”的结构耦合中,纪委所属的狭义政治系统对于监委所属的行政系统形成了去界分化和工具化的风险。如《宪法》规定了监委由全国人民代表大会产生,对全国人民代表大会及其常务委员会负责,并接受监督。但在《监察法》立法进程中,“监察法立法工作由中共中央纪律检查委员会牵头抓总”<sup>⑥</sup>,并且是以后者为主,这就造成了法律规范与政治现实的分野。再者,执政党要求把“党的全面领导”这一原则载入人大、政府、法院、检察院的组织法<sup>⑦</sup>,并且强调“中央和国家机关首先是政治机关,必须旗帜鲜明讲政治”<sup>⑧</sup>。然而,过于泛化政治监督概念会导致监察机关职能被去界分化后的嬗变,可能会导致党政不分。并且如果所有机关都是政治机关,纪监互融的模式是否会被复制在专业性要求很高的法院、检察院身上?最后,在自体监督框架内,纪委对监委的监督被弱化,如何既保证纪委对监委的监督,又充分发挥纪监互融的反腐败治理效能,也是一个难题。

#### (二)如何回应纪检监察体制改革导致的宪法变迁

① 弗兰克·古德诺《政治与行政——政府之研究》,北京大学出版社2012年版,第3页。

② 张海涛《政治与法律的耦合结构:党内法规的社会系统论分析》,《交大法学》2018年第1期,第81页。

③ 蒙慧、胥壮壮《功能·问题·优化:党内法规保障纪委监委合署办公研究》,《广西社会科学》2020年第6期,第27—29页。

④ 侯嘉斌《党内法规与国家法律衔接协调的实现机制研究》,《社会主义研究》2018年第1期,第101—103页。

⑤ 蒙慧、胥壮壮《功能·问题·优化:党内法规保障纪委监委合署办公研究》,《广西社会科学》2020年第6期,第28—29页。

⑥ 李建国《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明——二〇一八年三月十三日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,《人民日报》2018年3月14日,第5版。

⑦ 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,《人民日报》2019年2月28日,第1版。

⑧ 《中共中央印发〈关于加强和改进中央和国家机关党的建设的意见〉》,《人民日报》2019年3月29日,第7版。

纪检监察体制改革衍生出了一定的宪法变迁问题。“八二宪法”作为政治系统与法律系统结构耦合的“改革宪法”似乎蕴含着无穷的张力。在纪检监察体制改革过程中,这个力量表现为对现行宪法的某种突破。实际上,纪监互融的进程早在新中国成立之初就已开启,但这种政治环境和政治关系的嬗变并没有体现在相应规范中。在学者和实务人士的推动下,《宪法》中增设了“党的领导”条款和监察委员会一节,从而在实定法层面回应了宪法变迁问题。然而,在纪检监察领域,自20世纪90年代以来的结构性改革常常超出既有宪制的制约框架,虽然宪法的修改将纪检监察体制改革纳入了法治化进程,纪监合署的合法性在规范上得以确立,但总的来说,现有规范还难以涵盖纪监互融所引发的分野,其核心争议是宪法是否需要载明更多有关监察制度、纪监互融乃至整个党政关系的内容。总之,现阶段的纪检监察体制改革的特征集中表现为“既尊重宪法,但也不囿于宪法文本”<sup>①</sup>。

### (三)如何打造纪监合署办公的适配性

纪监合署的成功试验为纪监互融奠定了实践基础,但其也存在适配性上的阻阂。纪委监委同时办案会面临处置主体、处置依据有差别的困境,而且二者监督方式也有不同。试举一例,派驻和巡视是纪检监察监督的重要方式。就派驻来看,在监督范围上,被派驻的部分国有企业,党员数量相对较少,只能根据驻在部门被监督对象的身份,明确纪委人员和监委人员的配备和分工情况。纪委监委领导体制也有差异,根据《中国共产党党内监督条例》,虽然纪委派驻纪检组的机构编制、人事考评等工作均由派出纪委负责,但其也向被监督单位组织报告,而根据《监察法》规定,监察机构和人员对派驻或者派出它的监委负责,所以二者领导体制也有所不同。而巡视监督也面临着是否将巡视范围扩张至监委的问题。在组织领导层面,按照《中国共产党巡视工作条例》的规定,“巡视工作领导小组组长由同级党的纪律检查委员会书记担任”,这就可能会出现纪委书记领导巡视监委的局面。而在机构设置层面,巡视领导小组下设的办公室被安排在同级纪委中。在合署办公情况下此举也容易产生由情面引发巡视的实质效果问题<sup>②</sup>。此外,有些基层单位在纪监合署后,还和党群部门合署办公,并且纪检干部大多身兼数职,监督深度和力度难以维持。再例如,一个老生常谈的话题是:纪委监委的立案管辖、审查调查等程序冲突问题该如何解决?

### (四)如何建立纪监互融的党规国法共治

上文已提到,在规范方面,前一阶段的纪监互融主要依照党的机关独自制定的党内法规或者以党政联合发文的形式展开。然而,此类规制纪监互融的党内法规存在着标准过于宽泛、效力空间不明、转换机制不畅等缺陷<sup>③</sup>。在依法治国的方略下,现阶段的监察法治也任重道远。按照依法监察的逻辑,《监察法》是开展监察工作的直接法律依据,但在其出台过程中,总体采用了“宜粗不宜细”的立法理念。这就导致作为“对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律”<sup>④</sup>的《监察法》,因其概括简约的特点而存在一定的规范留白,这也给监察机关的自由裁量提供了余地。《实施条例》的出台进一步明晰了监察职责边界和措施使用规范,但也存在问题。例如,虽然目前全国人大尚未对监察法规的特别授权立法问题作出专门规定,但《实施条例》却触碰了法律保留的红线。《实施条例》第四章第六节规定了与被调查对象人身自由息息相关的留置措施,然而遵照法律保留原则,该部分内容只能由法律规定。此外,在实践中,各省级纪委监委出台了各种不具备法律位阶的“通知、意见”,这些规范性文件也面临着正当性及合法性的追问。一个处理上述问题的途径是备案审查,但是考虑到纪检监察规范会不同程度地带有一定的政治性,而我国合宪性审查工作的开展又要贯彻“政治问题不审查”的原则<sup>⑤</sup>,所以对此类规范审查标准的明晰也是一个挑战。总之,当下亟须探索监察立法、党的监督保障法规、纪监联合发文规范功能的限度,加快建立中国特色社会主义法治体系下对于纪监互融的党规国法共治机制。

①任喜荣《国家机构改革的宪法界限》,《当代法学》2017年第4期,第23页。

②蒙慧、晋壮壮《监察体制改革背景下“两委”合署办公问题研究》,《河南社会科学》2019年第2期,第29页。

③蒙慧、晋壮壮《功能·问题·优化:党内法规保障纪委监委合署办公研究》,《广西社会科学》2020年第6期,第29—31页。

④李建国《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明——二〇一八年三月十三日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,《人民日报》2018年3月14日,第5版。

⑤秦前红《合宪性审查的意义、原则及推进》,《比较法研究》2018年第2期,第70—71页。

#### 四 纪监互融的宪法限度与规制

纪监互融的过程中,党和国家监督体系的改革直接指向了政治体制。纪监互融不是纪监一体,为防止纪监不分,这种融合应具有—定限度,而度量这个限度的“尺子”便是宪法。宪法是政治系统与法律系统的结构耦合。在政治系统中,作为根本法的宪法通过政治决断改造维持着政治秩序;在法律系统中,宪法是凯尔森所谓“金字塔结构”中的高级法,作为限制法律之法律的宪法支撑着整个规范体系的闭环运作。最终,在“合宪”的频率中,政治系统和法律系统得以产生共振。正是在这种政治与法律的二元张力的弹性结构下,纪监互融的改革得以谋求—定的突破空间。

党的十八届四中全会提出了“重大改革于法有据”的指导思想。为纠正改革中既尊重宪法,又不受宪法文本约束,甚至回避宪法的现象,在纪监互融的过程中应明确宪法收缩的边界。总的来说,纪监互融的推进应遵循立宪的基本价值和宪法基本原则。—般来说,国家宪制核心都以明示或默示的形式体现在了宪法文本中<sup>①</sup>。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是中国特色社会主义制度的关键。这三者有机统—于宪法,构成宪法的三个基本原则。党的领导赋予了纪监互融的政治基础,宪法作为政治与法律系统的结构耦合,不仅要求政治系统中党领导下的人民当家作主的实现,还要求法律系统中国家权力与公民权利的统—。在党和国家组织体系中,纪监互融理—应遵照宪法确定的“分工负责”原则,而对于公民基本权利的保护也是纪委和监委的责任所在。

##### (—) 纪监互融与人民当家作主

《宪法》规定了国家的一切权力属于人民,人民代表大会是人民行使国家权力的机关。在民主集中制视野下,监委的职权无论是定性为监察权抑或是其他权力类型,其最终的来源都是作为主权者的人民的授权。纪监互融与人民当家作主之间的关系是纪委监委与人大及其常委会的关系。

—是名称问题。监委为什么不能—府两院—样在名称之前冠以“人民”二字?与—府两院相同的是,监委权力来自人民且服务于人民,称之为“人民监委”不仅可以突出政治性,而且符合宪法惯例。纪监互融的过程中,纪委作为党的纪律机关本就遵循着以人民为中心的政治立场,而在“监察委员会”的命名已成定局的当下,监委应努力成为“人民的监察委员会”,努力服务好人民群众。

二是立法问题。前文已提到,纪监互融进程中党内法规引导着监察立法的进程,且党政联合发文也规范着纪检监察活动。依照宪法,应明确党领导立法并不代表党对人大立法权的代替,在涉及宪制权力的根本问题上应由人大及其常委会主导,例如人大通过修宪制定《监察法》,人大常委会通过《监察官法》。此外,虽然全国人大常委会以决定形式授权了监委制定监察法规,但尚未对监察法规的特别授权立法问题作出专门规定。监察立法不得僭越法律保留的事项<sup>②</sup>。

三是监督问题。目前人大与纪委监委之间的监督呈现出微妙的“对冲之势”。纪委既可以监督监委,也可以监督人大中的党员。而由于党政身份的重合,监委可以对诸如组织部、宣传部等党的专门机关中的公职人员进行监督,那么监委是否可以监督纪委?按照《宪法》和《监察法》的设计,监委受人大监督,但并不负有向人大报告的义务,而且按照《实施条例》,履行人民代表大会职责的各级人民代表大会代表是监委的监察对象之—。纪监互融后面临的直接问题是:人大对于监委的监督是否意味着对纪委的监督?(1)在处理纪委与监委之间关系时,应保证党统—领导下党对纪委监委的监督。而在纪委与监委之间,虽然在合署办公现实下,“两委”的人员配置实现了兼容,但从理论上说,既然纪委对于公职人员中的党员的违纪行为可以执纪,那么监委对于纪委人员的职务违法犯罪行为也可以执法,只不过这种执法是对人而不对机关。(2)在人大与监委之间,监察机关不能监督作为机关的人大及其常委会,只能监督人大中的公职人员。监委的监督是有限度的,不得干涉人大的核心权力(立法、决定、任免、监督权),而且监察机关应尊重人大代表代表民意的政治行为<sup>③</sup>。而关于人大对监委的监督上,监委不向人大报告蕴含着—定政治设计和宪理基础,此行为不妨碍各级

①秦前红、刘怡达《监察全面覆盖的可能与限度——兼论监察体制改革的宪法边界》,《甘肃政法学院学报》2017年第2期,第25页。

②关于监察立法保留范围,至少有10类事项只能制定法律。参见:秦前红、石泽华《监察法规的性质、地位及其法治化》,《法学论坛》2020年第6期,第96页。

③秦前红、刘怡达《监察全面覆盖的可能与限度——兼论监察体制改革的宪法边界》,《甘肃政法学院学报》2017年第2期,第20—21页。



人大及其常委会通过其他方式对监委的监督,如人大的执法检查、人大常委会听取和审议监委的专项工作报告以及代表们行使询问、质询、罢免权利等<sup>①</sup>。(3)在纪委与人大之间,由于地方各级纪委监委在一把手和其他人员上的高度重合,人大及其常委会对监委进行监督实为对纪委监督<sup>②</sup>。但在当前党和国家体制下,各级人大并不能支配和监督党的纪委和党纪检查权,这也是一个值得注意的限度。

## (二)纪监互融与全面依法治国

纪监互融的目标、内容和方式等方面与法治息息相关。依法治国首先是依宪治国,宪法至上是全面依法治国的基石与灵魂。《宪法》第五条规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。”作为互融过程“结构耦合”的宪法应在规范党的执政行为的同时,也规范党的纪委和国家监委的行为。对于如何评价宪法与党的关系,习近平指出:“‘党大还是法大’……是一个伪命题。”<sup>③</sup>党在宪法和法律范围内活动是党领导能力的体现,那么同理,作为党的纪律检查机关的纪委也应当在宪法框架下依法执纪,在党的领导下与纪委合署办公的监委也应当依法用权。依法监察的原则直接体现在了相关规范条文中,如《宪法》第一百二十七条规定:“监察委员会依照法律规定独立行使监察权。”《监察法》援引了相关表述,而《规则》第二条也有“依规依纪依法严格监督执纪”的表述。依法监察原则在纪监互融的过程中不仅表现为纪检监察职权的规范化行使,而且还表现在纪检监察立法上,即纪检监察立法应遵从法律优位、法律保留等原则。

《宪法》第五条第二款规定的法制统一包含了三层意思:在中国特色社会主义法治体系内,一切法律都不能与宪法相抵触;下位法不能与上位法相悖逆;同位阶的法不能互相背离<sup>④</sup>。该原则对纪监互融提出了两个限度问题:一是纪检监察立法权力的分配限度,二是对纪检监察规范的合宪性控制的限度。

当前纪检监察立法呈现出“国法不足,党规有余”的情形。监察权本属于国家权力,如若直接以党内法规作为主要依据,不免有“以纪代监”之嫌,且违背依法监察的要求。而且,在互融的趋势下,纪检监察联合发文已成常态,特别是在地方监察机关尚无制定监察规范的情况下,联合发文反倒起到了应急法制的作用。但是,纪监联合发文不仅在规范上缺乏相关依据,而且会挤占监委的权威与功能空间,从而产生“溢出”效应。针对纯粹的党纪事务,纪检监察机关没有必要联合发文。而在纪检监察立法中,应坚持党纪与国法的适度分离,根据规范对象及事项的关联性与区分度立法,并适当联合,形成“纪检立规”和“监察立法”的良性互动<sup>⑤</sup>。对于党员和党组织的监督、执纪、问责事项,应当由党内法规规定;对于监察机关与其他国家权力机关的关系、监察程序及其衔接、监察官制度、监察公开及监督、政务处分等事项,应当由国家法律规定。而从规范行权角度而言,对于纪监联合发文应持审慎态度。但就纪监互融的事实来看,针对纪检监察工作中存在较大范围或程度上重叠的事项,联合发文又不失为“柳暗花明”之策。

根据“有件必备、有备必审、有错必纠”的精神,作为宪法监督机关的人大及其常委会,对监察法规、监察规范性文件进行全覆盖式审查是依法监察的题中应有之义。而在纪监互融的背景下,纪检监察规范也应该遵循党内的备案审查的路径。对于纪监联合发文来说,对其进行合宪性审查及备案审查乃是依法监察不容置喙的界限。一种可能的审查路径是,对于联合发文中仅涉党内纪检事项的,宜认定为党内法规或党内规范性文件而转至党内备案审查;而内容事关国家监察事项且符合审查要件的则归属人大审查范围。若出现同时关涉以上两种情形的规范,从现实操作性出发,可以先进入人大及其常委会的审查框架,当其中有关党内纪检内容出现合宪、合法或适当性疑虑时,则转送至党内有关机构并由该机构作出意见并答复返还,最终由

①秦前红《人大监督监察委员会的主要方式与途径——以国家监督体系现代化为视角》,《法律科学(西北政法大学学报)》2020年第2期,第38-39页。

②刘松山《对推进监察体制改革的一些建议》,《中国法律评论》2017年第2期,第35页。

③习近平《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》,中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第34页。

④李飞《十三届全国人大常委会、专门委员会组成人员履职学习讲稿 立法法与全国人大常委会的立法工作》,中国人大网,2018年6月29日发布,2021年8月1日访问,<http://www.npc.gov.cn/npc/c541/201806/9d6777a14f994ac59c1728a9fa84e9f4.shtml>。

⑤叶海波《从“纪检立规”到“监察立法”:深化国家监察体制改革法治路径的优化》,《政治与法律》2020年第8期,第80页。

人大及其常委会决定并以其名义公布审查意见<sup>①</sup>。

### (三) 纪监互融与分工负责

民主集中制理论为监察机关的产生提供了依据,但没能很好地厘清互融状态下纪检监察机关与其他国家机关之间的横向关系。不同于西方分权学说中将国家权力与机构类型划等号的思维,我国宪法的“分工负责”的原则是:由具有总括性权力的人大将国家权力在各机构之间进行职能分工,每一机构享有一种主要类型的开放性权力。国家根据政治目标和职能定位可以横向调整这些权力,也可以创设新的机构和权力类型<sup>②</sup>。“同一个权力机关完全可以分享不同的权力,从而设计复合的工作程序”<sup>③</sup>。《宪法》第一百四十条规定了刑事案件中公、检、法分工负责,互相配合制约的原则。对于该条文的理解,应超脱于刑事领域<sup>④</sup>。而《宪法》第一百二十七条则规定了职务违法犯罪案件中监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约的原则,虽然该条中并没有出现“分工负责”的字样,但“互相配合”的概念中实际潜藏着“分工负责”原则的价值意蕴。在“分工负责”理论下,监察机关基于决策者建立统一、权威、高效的反腐体制的需要而设立,且基于监察权这一复合型权力履行监察职能。

在纪监互融的视阈下,各机构之间合理的分工界限是“互相配合、互相制约”,该原则也为《监察法》第四条第二款所申明。实践中,在政党政治属性的加持下,党统一领导下的纪检监察机关的位阶较高,相较于“配合”,其对于法院、检察院更多地呈现出了“制约”趋势。如改革初期,山西省曾要求党委书记带头以高度政治自觉“按图施工”推进纪检监察改革,并由省委政法委牵头建立联席会议制度<sup>⑤</sup>。而在监察实践中,已有通过违纪处分、违法处分代替犯罪移交的现象。不仅纪检监察人员深谙政治世情,而且党员身份的法官、检察官多出于对纪委执纪监督的忌惮而不能很好地行使职权。所以,在纪监互融持续推进的当下,法院、检察院乃至执法机关应多一些对监委的制约。

而随着“党的领导”条款写入宪法,在新型法权结构下可以将“分工负责”的原则扩大解释至纪监互融的关系中。申言之,纪检监察机关的合署不等于合并,互融不等于一体。纪委和监委在权责上需要有一个相互关联的限度,而这个限度就是纪监分工。事实上,从过往的改革历程来看,不适当地探索党政合署合并,可能导致党政不分、以党代政的结果。正如王岐山所言:“在党的领导下,只有党政分工、没有党政分开,对此必须旗帜鲜明、理直气壮。”<sup>⑥</sup>党政分工要求党权与政权既有区别又有联系地分工协作,从而共同致力于国家善治<sup>⑦</sup>。党内的纪律检查权和国家监察权这两种职能的现实存在是纪检监察机关分工负责的现实前提。而且,纪检监察机关内部实际也遵从了分工负责的原则,从而形成了监督检查、审查调查、案件监督管理和案件审理等部门相互协调、相互制约的内控机制。理论上,这些职能部室的分设也是纪监分工的体现。譬如,按照“纪在法前”的工作指引,监督检查部门在执纪“四项形态”的运用中就可能发现的违纪违法犯罪线索,经核实后由案管部门将相关违纪线索转送至审查调查部门中的纪律审查一端,而职务违法犯罪线索则移送至监察调查一端。最终,在党的领导下,互融关系中的纪委和监委在明确的职能分工之外,更加注重在具体工作上的配合,并通过组织形式上的纪监合署促进反腐败资源的集约化适用。

### (四) 纪监互融与尊重和保障人权

宪法是公民权利的保障书,我国《宪法》第二章规定了公民的基本权利。监委的十二项调查措施涉及到人格尊严、人身自由等基本权利,确保公民基本权利不被非法克减是纪监互融的重要限度,而一个特殊的问题是纪委执纪行为与公民基本权利之间的关系。在宪法上,党组织与党员之间是社团与社团成员的关系。

① 秦前红《人大监督监察委员会的主要方式与途径——以国家监督体系现代化为视角》,《法律科学(西北政法大学学报)》2020年第2期,第42页。

② 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—112页。

③ 王旭《宪法实施原理:解释与商谈》,法律出版社2016年版,第116页。

④ 李世豪、罗重一《行政检察监督的特征界定与机制完善》,《学习与实践》2020年第6期,第67页。

⑤ 姜洁《监察体制改革试点 精心组织按图施工》,《人民日报》2018年1月2日,第6版。

⑥ 《构建党统一领导的反腐败体制 提高执政能力 完善治理体系》,《人民日报》2017年3月6日,第4版。

⑦ 江国华《国家监察体制改革的逻辑与取向》,《学术论坛》2017年第3期,第48页。

社团内部规则克减成员权利的问题,是基本权利的具体衡量的问题,需要在宪法框架下进行<sup>①</sup>。

公民的基本权利具备“主观权利”和“客观法”的双重性质<sup>②</sup>。首先,基本权利作为“主观权利”的核心功能是“防御权”,即要求当国家机关侵犯公民的基本权利时,个人可以在司法程序上寻求救济。我国学界有过是否能够起诉监委的讨论。针对体制内部的公职人员能否起诉监委的质疑,有论者回应“特别权力关系理论”与内部行政关系的松动和我国过往行政诉讼的实践给予了对监委提出行政诉讼的空间<sup>③</sup>。而针对起诉监委的监察行为的范围,有论者指出,由于监委的警告、记过、记大过、降级、免职、开除公职等政务处分行为拥有行政处分的性质,所以应当纳入行政诉讼范畴<sup>④</sup>。还有论者指出,对于监察机关具有广义行政行为的措施,如限制人身自由的强制措施(如留置)、对财产的部分强制措施(如查封、冻结、扣押、搜查等),应赋予相对人向法院提起行政诉讼的权利<sup>⑤</sup>。可见,上述学者的讨论集中在以行政诉讼方式救济公民基本权利。在当前政治实践下,一味地追求西式司法审查不仅可能有“水土不服”的龃龉,而且还会堵塞权利救济的空间,但并不能因此否认“主观权利”性质的发挥空间。监察权的具体职能绝非单一的刑事侦查权或行政调查权所能涵盖,针对监察权的救济亦应有刑事诉讼、行政诉讼等“主观权利”理论下的司法审查途径以及申诉、申辩、复审复核、复议复查、国家赔偿等发挥监察对象“主观性”的非司法救济途径。

在纪监互融的背景下,假设未来存在司法救济的空间,那么当纪检监察机关作出了影响公民基本权利的行为时,公民该就监委还是纪委提起诉讼呢?按照“依法行政”的理念,党政合署(并)后党政机构作出的影响相对人权益的行为,应当要求以其中“政”的名义来实施<sup>⑥</sup>。循此推之,在“依法监察”的逻辑下,纪检监察机关作出影响公民基本权利的法律行为时,应以监委名义作出。但如果纪委逾越了“政治与法律”的界限,以自己的名义作出影响公民权利义务的行为,那么其实质就是监察行为,此时就该行为提出诉讼似乎在理论上也是行得通的,而至于这种诉讼的性质是何种诉讼,具体程序如何进行,有待后续商榷和实践检验。而在“主观性”的非司法救济层面,党内法规也对受纪律处分的党员提供了规范途径,如《中国共产党纪律处分条例》第四十二条规定:“党员对所受党纪处分不服的,可以依照党章及有关规定提出申诉。”

作为“客观法”的基本权利则构成一种“客观价值秩序”,即基本权利作为超越一切的客观存在对于立法权、行政权、司法权等各种国家权力都有直接的效力<sup>⑦</sup>。这种“客观价值秩序”反映到纪监互融的过程中,则要求党和国家在机构设置与权力配置上,将基本权利作为考量因素,避免因机构和职权的配置,导致损害基本权利的后果。随着纪监互融进程的持续推进,无论互融的程度如何加强或发生某种嬗变,或者纪委和监委的权限发生何种改变,都必须以“尊重和保障人权”为前提。

[责任编辑:苏雪梅]

①张翔、赖伟能《基本权利作为国家权力配置的消极规范——以监察制度改革试点中的留置措施为例》,《法律科学(西北政法大学学报)》2017年第6期,第35—36页。

②张翔《基本权利的双重性质》,《法学研究》2005年第3期,第21—22页。

③王锴、王心阳《如何监督监督者——兼谈对监察委员会的诉讼监督问题》,《浙江社会科学》2017年第8期,第14—22、156页。

④马岭《监察委员会与其他国家机关的关系》,《法律科学(西北政法大学学报)》2017年第6期,第47页。

⑤姜明安《国家监察法立法的若干问题探讨》,《法学杂志》2017年第3期,第9—10页。

⑥王欢《论党政合署在行政法中的融入》,《吉林大学社会科学学报》2019年第3期,第157页。

⑦张翔《基本权利的双重性质》,《法学研究》2005年第3期,第25—26页。