

论监察委员会组织法

秦前红

摘要 制定监察委员会组织法是推进监察法治的重要举措,是对“宪法与法律至上”这一法治要义的坚持,有助于实现“把权力关进制度的笼子”,亦有助于完善监察法体系,理顺党规与国法关系,提高监察机关腐败治理效能。基于纪检监察合署办公这一立法基础,监察委员会组织法的制定存在一体模式与并立模式两种选择,二者各有优势。基于当下党政关系的定位以及法治建设的现实需要,更适宜选择适度化的并立模式。监察委员会组织法需要基于体系思维进行制定,这是科学立法的基本要求,也是建构监察法体系的基本要求。一方面,需建构监察委员会组织法的内部体系,包括党的领导、民主集中制、依法监察、高效监察四大基本原则;另一方面,需搭建监察委员会组织法的形式架构,从而建构监察委员会组织法的外部体系。同时,监察委员会组织法还要与外部规范相协调,从而实现法制统一。

关键词 监察委员会组织法;监察法治;合署办公;体系化;国家监察体制改革

中图分类号 D922;D90 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2023)06-0185-12

基金项目 国家社会科学基金重大项目(22ZDA040)

党的二十大报告指出:“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。”^[1]组织法是规范国家机构运行的重要法律类型,但相较于行为法、程序法、人员法等,我国各类型组织法的研究较为薄弱。作为法律体系的重要组成部分,组织法在建构与规范国家机构运行方面发挥着重要作用,因此监察委员会组织法的制定与研究意义重大。但监察体制改革至今,学界对监察委员会组织法的研究较为匮乏。本文将展开对监察委员会组织法的框架性研究,一是讨论监察委员会组织法制定的必要性,揭示其与法治建设之间的深刻关系;二是对监察委员会组织法的立法基础及不同模式展开讨论;三是基于体系思维建构监察委员会组织法的初步体系。

一、监察委员会组织法的制定与监察法治的推进

建设社会主义法治国家是我国《宪法》所规定的国家任务之一。党的二十大要求,“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”“全面推进国家各方面工作法治化”^[1]。监察机关的反腐败工作也不例外,也就是要实现监察法治,而监察委员会组织法的制定恰恰有助于推进监察法治建设,具有重大意义。

(一) 制定监察委员会组织法是坚持“宪法与法律至上”的表现

现代法治蕴含着对“宪法与法律至上”的追求。坚持“宪法与法律至上”,就应当遵循法律保留原则。法律保留原则之于部门法律体系的作用在于划定法律与其他类型规范之间的界限与作用空间,确保法律的权威性与国家立法的至上性。按照法律保留原则的要求,部分特定的国家事务应当保留由立法机关通过法律的形式加以规定^[2](P56)。依据我国《宪法》与《立法法》之规定,国家机关的组织事项属于法律保留范畴。监察法上关于监察组织事项的规定较为简略,为了保障监察委员会的有效运行以及反腐败工作的合法性,出台一部专门规定监察委员会组织事项的法律是符合法治原则的必要举措。

在很长一段时间内,机构改革呈现组织法让位于规范性文件的问题。例如,监察体制改革之后,有地方出台《纪委监委机关内设机构和人员编制方案》,对纪委监委的内设机构、领导职数、人员编制等组织事项进行规定。虽然规范性文件在一定程度上发挥着实质的组织调整功能,但其性质上不属于法律规范。此外,受纪检监察合署办公影响,规范性文件的类型还表现为既有党的规范性文件,又有党政联合发布的规范性文件,还有监察机关内部的规范性文件。规范性文件的大量应用与“宪法与法律至上”的要求存在差距。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》(以下简称《机构改革决定》)提出:“要依法管理各类组织机构,加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。”^[3]可以说,“组织法定化”是机构改革的重要环节,监察委员会组织法肩负重要使命。不可否认,规范性文件在一定程度上可以弥补法律上的漏洞或缺。但是,规范性文件可能经由填补法律漏洞或法律空缺而获得“剩余立法权”^[4](P121)。按照“宪法与法律至上”的要求,尊重立法机关所制定的法律的权威是规范性文件能够发挥作用的前提,二者之间并非并列或平行关系,而是主从关系。但由于“剩余立法权”的实际存在,产生了规范性文件的优先适用或替代法律的现象。长此以往,获得“剩余立法权”的国家机关自然会因为规范性文件的便利性、灵活性等优势而偏好以规范性文件作为活动依据。而且监察领域规范性文件的备案审查功能尚未完全激活,规范性文件的合法性也就无法得到有效保障。法外规范膨胀的趋势必然影响法律的至上地位,与监察法治目标之间存在差距。

(二) 制定监察委员会组织法有助于实现“把权力关进制度的笼子”

习近平指出:“要加强对权力运行的制约和监督……把权力关进制度的笼子。”^[5]权力制约是现代法治的基本任务。对于监察法治而言,其内涵直指监察权受到约束。从类型上来说,监察权主要受到行为规范、程序规范、组织规范等不同类型规范的约束。按照现代公法原理,监察权所受到的约束包含两种模式:一种是规范主义模式,主要通过立法机关制定的法律进行外部约束;另一种是功能主义模式,强调有关机关的自我约束,主要通过有关机关制定的规范性文件进行内部约束^[6](P124)。若选择前者,则有必要制定专门的监察委员会组织法以弥补《监察法》的不足,因为我国《监察法》中的组织规范较为粗略,对监察权的约束作用有限;而若选择后者,则会偏好监察机关内部规范性文件发挥作用。本文认为,更适宜选择前者。

首先,监察权属于中央事权。反腐败工作的政策定性在于“全国一盘棋”,只有保证监察权的中央性,才能保证腐败治理的“上下统一”。同时,制度设计者将监察机关定位为政治机关,政治性在单一制国家表现为对中央权力集中的强调。此外,监察权的运行中呈现行政调查和刑事调查一体化特点,在一定程度上具有刑事侦查的司法性质。而我国作为单一制国家,司法权属于中央事权^[7](P79)。基于此,监察权需要具有全国统一性、普遍性的法律进行约束,而规范性文件具有地方性或局部性,因而无法有效约束监察权。其次,法律与规范性文件存在控权效果差异。其一,法律具有公开性,能够确保公权力接受外部监督,更具控权效果。相反,当前许多监察规范性文件具有较强的封闭性,又往往作为监察活动的主要依据,在一定程度上弱化了外部监督的作用^[8](P124)。其二,法律具有稳定性,稳定性能使法律摆脱偶然因素支配,进而维护社会稳定^[9](P7)。而规范性文件具有较强的问题导向与灵活性,但这种灵活性也导致其极易变动,缺乏系统性,易出现“头痛医头,脚痛医脚”的碎片化问题,不仅作用空间有限,亦无法持续产生作用。而且监察规范性文件的制定机关具有较大裁量权,缺乏必要的制定规则约束,容易夹杂外部因素^[10](P72)。

综上,若不制定监察委员会组织法,监察委员会的组织问题便只能通过规范性文件加以规范。但基于前述分析,规范性文件与法治原则之间存在多元张力,无法真正实现“把权力关进制度的笼子”。

(三) 制定监察委员会组织法有助于完善监察法体系

法的形式理性要求“法律规范具有严密性、确定性以及法律规范的完整和谐性”^[11](P116),因而监察法体系的建构需要具备完备性。若监察法体系的建构存在明显缺失,规范之间意义脉络的相互支撑将

无法实现。

首先,组织法是完整的监察法体系的必备要素。一般而言,组织法、行为法、程序法、人员法等均是国家机构立法的重要组成部分。法治原则要求“法制统一”,作为我国国家机构的重要组成部分,监察机关应该与我国其他国家机构保持相同的立法配置。既然目前监察法律体系中已经专门制定了人员法范畴的《监察官法》、行为法范畴的《公职人员政务处分法》,那么制定组织法范畴的“监察委员会组织法”是可行且必要的。目前,我国已经制定的国家机构组织法包括《人民法院组织法》《人民检察院组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等。依据我国《宪法》之规定,“一府一委两院”均具有相同的宪法地位,既然其他具有相同地位的国家机关均有相应的组织法,监察机关也理应具备组织法,从而确保在法律体系上获得与其宪法地位相匹配的立法配置。需要说明的是,过去监察部未制定组织法不等于监察委员会能够缺失组织法。监察部之所以未制定组织法,是因为过去监督权构成的分散化,相应机关本身的组织规范即可满足现实需要^[12](P160)。但随着从“三驾马车”到国家监察的反腐败体制改革推进,党的纪律检查机关、行政系统内的行政监察机构、检察院的反贪反渎部门实现反腐败职权整合,形成统一行使监察权的监察委员会,并获得与审判机关、检察机关、行政机关相同的地位,为其配置组织规范是保障其独立地位的必要举措。事实上,由于监察体制改革之初较为强烈的现实需求及立法经验的不足,在“宜粗不宜细”的立法理念下,立法机关选择了综合立法模式,初步满足监察体制改革的法制供给之需。但是,综合立法模式在形式上过于单一,内容过于简单,不仅无法有效指引监察实践,也导致监察机关与其他宪制机关立法模式不统一。

其次,目前已经出台的《监察法》《监察官法》等均不能替代监察委员会组织法的作用。第一,《监察法》中虽然规定了部分监察委员会的组织事项,但其不可替代监察委员会组织法的功能。一方面,《监察法》中的组织规范较为稀疏,如监察机关的内设机构如何设计、监察队伍如何布局,均需要组织法予以规范。另一方面,《监察法》上的多数规范都属于行为法,而组织法与行为法的功能期待不同,调整对象也有所不同,不可混同^[12](P160)。第二,《监察官法》中虽然规定了关于人员任免等属于监察委员会组织事项的内容,但其调整对象有限,仅限于监察官,无法替代组织法的功能,如监察官之外的行政辅助人员、技术人员如何定位,《监察官法》就没有涉及。

最后,组织规范的分散化不利于实现监察法体系化。当前与监察委员会组织设置相关的内容散落在《宪法》《监察法》《监察官法》等法律规范以及部分规范性文件之中。例如,《宪法》规定了监察委员会的组成、任期、领导体制以及与其他国家机关的关系等内容;《监察法》规定了监察委员会的设置,各级监察委员会的产生、组成、任期,监察委员会的职权,监察委员会的派驻或派出机构、监察专员等内容;《监察官法》规定了监察官的职责、义务和权利,监察官的条件和选用,监察官的任免等内容。再如,监察委员会派驻组织的相关内容规定在《纪检监察机关派驻机构工作规则》之中,包括其组织设置、领导体制、工作职责等内容。组织规范的分散化不仅会导致立法重复,浪费立法资源,也可能产生规范之间的矛盾与冲突,破坏法的体系性。制定专门的组织法能够产生体系效益,将相关组织规范通过一致的概念、理念、逻辑加以整合,克服分散化的组织规范的矛盾性、重复性与不确定性,确保内容的全面性。

(四) 制定监察委员会组织法有助于理顺党规与国法的关系

习近平指出:“全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。”^[13]党规与国法的共治需要两套不同的规范体系基于各自的属性在各自的调整范围内发挥作用,形成功能性的合作与分工。任何的混同或功能错位,都可能导致规范体系之间的矛盾与冲突,影响法治的实现。在纪检监察合署办公的背景下,规范纪律检查机关的《纪律检查委员会工作条例》对监察机关同样产生约束作用。或许有人会提出疑问,既然纪检监察合署办公,当前已经有《纪律检查委员会工作条例》等组织法规,是否还需要专门制定监察委员会组织法?本文持肯定态度,有如下三点理由:

其一,监察机关与纪律检查机关虽然合署办公,但二者属性不同,应当配置不同的组织规范。监察机关代表国家权力,而纪律检查机关代表党的权力,因此约束二者的规范需要有所差异,才能“清晰地划定党务与政务的范畴,避免造成以党代政或党政不分的混乱局面”^[14](P30)。

其二,党内法规与国家法律在属性上存在差异,不能因为有了事实上可以调整监察机关的党内法规,就忽视了国家法律的应然作用,忽视国家法律体系的完整性。党规与国法的混同会使二者边界模糊化,弱化国法本身的作用空间与独立价值。法律系统与政治系统相互配合,但政治系统必须在法律系统所设定的框架内运作,这是依法治国与依规治党关系的要义所在,不能发生两个系统的混同。否则,我国当下的制度设计就不会强调“法法衔接”“纪法贯通”。

其三,制定监察委员会组织法在一定程度上可以消解党内法规效力外溢现象。规范纪律检查机关的党内法规在一定程度上承担着理应由监察委员会组织法承担的功能,产生了相当程度的外溢效应。国家法律与党内法规的衔接和协调是弥合党内法规效力外溢影响、避免党内法规挤占国家法律效力空间的重要方法。按照体系思维来制定监察委员会组织法,能够确保国家法律与党内法规的衔接与协调,将相关内容通过国家法律予以承接与确认。

(五) 制定监察委员会组织法有助于提高监察机关反腐败效能

现代法治的特征在于“从单纯地制约权力转变到制约权力和保障权力高效率运行两者的有机统一……法治最能满足治理对于效率与效能的需求”^[15](P46)。遵循法律规范的行动或决策能够降低人为因素导致的低效,减少行动与决策成本。监察委员会组织法同样具备提升腐败治理效能的作用。

从组织法的功能定位来看,其能够保障承担反腐败工作的组织有效运作。首先,组织法具有建构功能。组织法能够将监察建构为法律上的行为体,并对其内部结构进行规范,主要内容在于建构不同的组织形式,区分不同组织形式的地位,确定与调整不同类型的权责。不同的职责类型决定了其相应的行为方式及程序,在这个意义上组织法是行为法、程序法的保障与前提^[14](P32)。其次,组织法具有管制功能。组织法能够有效调整各类型组织的工作要素,进而影响监察活动过程及其决定,包括“如何与其他关联法律规则相联系,来合理建构权限管理规则、组织间运转协调规则、信息管理规则、组织与环境沟通规则等”^[16](P81),从而形成合力,促进监察机关有效、合理地开展反腐败工作。

具体而言,由于立法本质上是多元利益主体协商的结果,相较于其他规范类型可以更有效地处理不同主体之间的关系,因此监察委员会组织法更能够回应纪检监察合署办公带来的组织体制变革,在内部厘清纪委与监委的关系,明确合署办公的组织构架与不同职权的边界,以及相互之间的职责衔接等问题。虽然《中国共产党工作机关条例(试行)》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等均涉及党政合署或纪检监察合署办公问题,但均属于原则性规定。例如,《中国共产党工作机关条例(试行)》仅对党政合署的领导原则及适用情况作了简单规定,这些规定无法辐射纪检监察合署办公的实际需求。专门组织法的功能定位是发挥细化合署办公组织体制的作用,如进一步处理合署办公机构内部的职权分配,进一步协调合署办公机构与外部组织的关系,解决合署办公机构的编制与办公资源配置等问题,从而减少工作中的阻力,提高工作效率。

二、监察委员会组织法的立法基础及模式选择

行文至此,引出的另一关键问题是如何建构监察委员会组织法?当下,监察委员会组织法的制定首先需要关照我国纪检监察关系的变迁逻辑,这是其立法基础。这一立法基础决定了监察委员会组织法存在两种截然不同的立法模式,对监察委员会组织法的体系建构产生深刻影响。

(一) 纪律检查机关与监察机关的关系变迁与组织立法基础

纪律检查机关与监察机关是我国适应权力监督工作而长期存在的两大主体,二者的关系在分合之间不断变迁。

第一阶段是纪律检查机关与监察机关并存阶段。中华人民共和国成立后,相继成立分别承担党内纪律检查职能的纪律检查委员会与承担行政监察职能的监察委员会,分属不同系统。1952年底,全国国家行政监察制度初步建立^[17](P62)。第一届全国人大第一次会议通过《国务院组织法》,决定设立国家监察部,替代原来的中央人民政府政务院人民监察委员会。1949年中共中央通过《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,各级党的纪律检查委员会相继成立,肩负党内监督职能。其后,1950年的《中央纪律检查委员会工作细则的通知》规定了中央纪律检查委员会的机构组成、办案程序等内容。

第二阶段为党的监察委员会独立存在阶段。1955年中国共产党全国代表会议通过《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》,党的监察委员会替代过去党的纪律检查委员会,兼任过去监察部相关职能。各级监察委员会既管党纪又管政纪,工作范围由此扩大^[18](P7)。1956年中国共产党第八次全国代表大会通过《中国共产党章程》,其中提出:“党的中央委员会,省、自治区、直辖市、自治州委员会和县、自治县、市委员会,都设立监察委员会。”随后,1959年第二届全国人大一次会议通过《关于撤销司法部、监察部的决议》。1962年,中国共产党八届十中全会通过《关于加强党的监察机关的决定》,进一步强化这一改革趋势。

第三阶段为监察部门与纪律检查委员会恢复设置时期。有了特殊历史原因的教训,纪律检查机关与行政监察机关的重要性被重新认识,二者开始同步恢复。在行政监察方面,1986年第六届全国人大常委会第十八次会议通过《关于设立中华人民共和国监察部的决定》,监察部恢复设置,重新承担行政监察职能。根据《国务院关于在县以上地方各级人民政府设立行政监察机关的通知》,监察机关在省、地、县三级地方政府先后组建完成。1990年,国务院出台《行政监察条例》,对监察机构的设置、职权、工作程序等进行规定。在纪律检查方面,中国共产党第十一次全国代表大会修订《中国共产党章程》,重新规定党的纪律检查委员会的相关内容。中国共产党第十二次全国代表大会再次修订党章,专章规定党的纪律与党的纪律检查机关,党的纪律检查机关恢复设置。此后,中国共产党第十三次全国代表大会提出党政职能分开,要求党的纪律检查委员会不处理法纪和政纪案件,应当集中力量管好党纪,协助党委管好党风。至此,政纪归属行政监察机关管辖,党纪归属纪律检查机关管辖的二元格局形成^[19](P11)。

第四阶段为合署办公阶段,又可以细分为两个阶段。首先是监察部门与纪律检查委员会合署办公阶段。1993年,《中共中央纪律检查委员会、监察部关于中央直属机关和中央国家机关纪检、监察机构设置的意见》出台,明确了中央纪委与监察部合署办公的模式,实行“一套工作机构、履行党的纪律检查和行政监督两项职能”的体制。其次是党的纪律检查委员会与国家监察委员会合署办公阶段。这一阶段,监察权从行政系统脱离,实现党的纪律检查机关、检察院的反贪反渎部门、行政系统内部的行政监察机构的职能整合,组建国家监察委员会。党的十九届三中全会通过《机构改革决定》以及《深化党和国家机构改革方案》,其中规定新成立的监察机关与党的纪律检查机关合署办公。

总的来说,纪律检查机关与监察机关的关系经历了曲折的分立——独设——分立——合署办公的变化。二者关系的变化主要受到我国党政关系变化的影响,这也直接影响到我国监督体系的设计,因而纪监关系也构成监察委员会组织法的立法基础。这一现实基础决定了监察委员会组织法存在两种不同的立法模式。第一种是一体模式,强调监察委员会组织法要适配纪检监察合署办公这一体制现实,兼顾纪律检查机关的组织规范与监察机关的组织规范;第二种是并立模式,强调监察委员会组织法的独立性,建立监察机关的组织规范体系。二者各有优势,下文将详细论述。

(二) 组织立法的一体模式

组织立法的一体模式对于落实国家机构改革而言有重要价值,也与纪检监察合署办公的实践逻辑相契合。首先,一体模式的首要价值在于效率,能够落实国家机构改革的“优化协同高效”原则。我国国家机构组织庞大,机构改革不仅要理顺不同组织之间的分工,更要强化不同组织之间的协同性。只有不同组织之间相互协调,在此基础上实现功能优化,才能高质量地完成国家任务,提高治理效能。因此,机

机构改革将重点落脚到了优化与协同之上,进而实现高效。这意味着,机构改革要明确与优化不同机构的职能,强化不同机构之间的配合与联动,避免机构之间产生权责混同、代表性竞争、越权活动、责任缺失等问题。在我国党政关系的演进中,国家机构与党的机构的关系调整始终以问题为驱动。目前的党政关系中存在着党政机构重叠、职责交叉等问题,为了解决该问题,理想的方案是实现党的机构与国家机构协同化,统筹优化机构的职能配置,实现资源整合,其中非常重要的手段就是合署办公与合并设立。纪委与监委的合署办公正是为了落实国家机构改革的“优化协同高效”原则,二者属于职能相近、目标相同的反腐败机构,致力于实现党和国家监督体系的全覆盖,二者合署办公能让两大不同主体同时释放监督作用,形成监督合力。并且,协同本身就意味着“有统有分、有主有次”^[3],因此也可以区分出二者主次、详略等配合关系,从而提升监督效能。既然在制度设计上纪检监察合署办公符合机构改革的目标与价值追求,相应的规范也理应进行调适,尤其是在组织规范上对二者进行同时调整,保障二者的协调性。

其次,一体模式有其现实可能性,契合纪检监察合署办公的现实情况。其一,二者目标一致,均是為了推进反腐败工作。其二,纪检监察合署办公后,二者在内设机构设置上具有一致性,共享一套内设机构配置,如中央纪委与国家监委统一设置了一套内设机构。其三,纪委与监委在人员构成上大体一致,从两套人马向一套人马转变。其四,工作流程上的重叠性与同步性。在工作程序上,针对违纪、违法、职务犯罪的立案、调查、处置等程序基本同步进行。如在立案阶段,针对同时涉嫌违纪与违法犯罪的案件,同时进行纪检调查立案与监察调查立案^[20](P135)。其五,二者职权存在交叉性。监察权包含监督权、调查权、处置权,纪律检查权涵盖监督权、执纪权、问责权,它们之间基本一一对应,存在较大共性^[21](P15)。其六,纪委与监委共同遵循党内法规这一强制性命令。由于遵循共同规则会发生行为趋同,彼此之间具有关联性,因而会主动保持协调性,能尽可能减少推诿、争权的情况^[22](P84)。综上,纪委与监委的组织事项在内容上可能高度重合,若分开立法,有浪费立法资源之嫌,也忽视了合署办公的现实问题。

(三) 组织立法的并立模式

组织立法的并立模式亦有其价值基础,实质是贯彻分工负责理念,主要有以下三重分工逻辑:

第一,党的组织法规与国家组织法的分工。党的组织法规属于党内法规,国家组织法属于国家法律。党规与国法虽然有相交,但并非完全重叠,因而要强调二者的衔接,而非相互替代。党规与国法关系的认识决定了党的组织法规与国家组织法的属性相异,不能混同。在调整范围上,党的组织法规主要调整的是党的各级组织,而国家组织法调整的范围包括了立法、行政、司法、监察等国家机关。在内容上,党的组织法规主要涉及党的组织结构、人员构成、运行机制等,而国家组织法除了前述要素外,还包括政府间关系、国家机构间关系等^[14](P32)。在制定主体上,党的组织法规由有权党组织制定,国家组织法由全国人大或全国人大常委会制定。在制定程序上,党的组织法规遵循党内立规程序,而国家组织法遵循国家立法程序,如依据《立法法》进行。一体模式下会出现新的规范类型,既规定党的组织,又规定国家机构,从某种意义上来说兼具国家法律与党内法规的共同调整效果。但这两种规范类型无论是调整范围,还是制定主体、制定程序等方面均有较大差异,在法理上无法融通。

第二,不同属性权力的分工。诚如有的学者所言,“党组织并不是国家公权力组织系统,我们不能将党的组织体系与国家公权力组织(各类国家机构)体系不加区别地对待”^[23](P37)。监察权与纪律检查权有不同的权力属性。前者的权力根据在于法律,后者的权力根据在于党内法规;前者属于国家权力,后者属于党的权力;前者以公职人员为调整对象,后者以党员为调整对象。正如制度设计上明确要求:“监督执纪和监察执法一体推进,统筹运用纪法‘两把尺子’……既坚持执纪必严,又坚持纪法协同。”^[24]制度设计者明确了监察权与纪律检查权的差异性,否则就不会强调“两把尺子”“一体推进”。此外,监察权涉及腐败犯罪的调查与处置,涉及留置等限制公民人身自由的强制措施,需要与刑事诉讼法上的人权保障等原则对接,而纪委不宜直接实施对公民人身自由有所限制的强制措施^[25](P13),因此纪委与监委很难说完全受制于同样的组织规范。假若不加区分,按照“权力与程序相匹配”的组织法原理^[22](P81),权力

上的混用会导致程序上的混同,进而增加职务犯罪治理的不确定性^[26](P109)。

第三,党政关系中的分工逻辑。纪检监察合署办公是我国党政关系的表现之一。我国党政关系经历了从计划经济时期的“党政合一”,到党的十三大提出的“党政分开”,再到新时代的“党政分工”的变迁过程^[27](P42)。中华人民共和国成立初期,“党政合一”与计划经济体制相适配。改革开放初期,市场经济倒逼“党政分开”的党政关系形成,但也引发诸多问题。党的十八大以来,党中央以“党政分工”来概括新时代的党政关系,认为“在党的领导下,只有党政分工、没有党政分开”^[28]。无论是党政不分,还是片面强调党政分开,都可能弱化党的领导作用。新时代党政关系应当在党的领导下实现党政之间的合理分工,既要确保党政机构在职能上的协调性,又保证在组织结构上的适当分离,如此才能实现党政之间的高效运转,提高国家治理的整体效能。这里的“分工”与“分开”不同,强调的是党政职能的统合性,而非差异性^[29](P39)。纪委与监委虽然在很多方面存在重叠性与同步性,但不意味着二者完全对等,忽视二者之间的分工与当下党政关系的定位有所出入。

由此可知,前述以合署办公这一逻辑作为一体模式的立论基础存在疑问。纪检监察合署办公不等于纪检监察合并,一体模式在一定程度上表现出了二者合并的倾向。我国纪委与监委之间的关系经历了分立——合并——并立的变迁过程。在最初的分立阶段,纪律检查机关的职权重点在于党内监督;监察部的职权重点在于监督行政机关工作人员的履职情况,二者的区分比较明显。在合并阶段,纪律检查机关同时行使党内监督权力以及行政监察机关的职权。在并立阶段,并非简单分立,而是融贯了分立与合并,创造出了新的机构关系。一方面,二者之间相互配合,形成合力,并借助合署办公模式予以固定;另一方面,二者有序分工。有分工的配合才能避免职权的代表性竞争导致的组织资源浪费、相互推诿等问题,也避免形成机构负担。当前的制度设计赋予了纪委监督、执纪、问责的职权,亦赋予了监委监督、调查、处置的职权,它们虽相互对应,但在属性上各自独立。正如学者所言,“合署办公机构的根本特点在于两类机构所履行的职能具有独立性、对等性,但在工作对象、工作流程方面存在较强关联”^[30](P20)。

依据前述分析,本文偏向于选择并立模式进行组织立法。前者虽然契合现实,具有较强的效率价值,但若选择前者,可能引发更大的法理挑战。从前述分析来看,一体模式代表着对效率价值的追求,而并立模式代表着对秩序价值的追求。但是,并立模式是否就代表着低效?一体模式对高效的追求是否需要以牺牲法秩序的稳定性为前提?相较而言,后者与法秩序的稳定性相关,是一种较为稳妥与温和的立法策略。同时,并立模式关注到了监察委员会组织法的独立性,强调了国家法律的独特价值,在此基础上国家法律与党内法规的价值互构才有可能。但纪检监察合署办公的现实以及腐败治理的效率追求又不可忽视,因此可以在立法上选择适度化的并立模式。所谓“适度”,就是指既不可在监察委员会组织法上完全回避合署办公体制,又不可大量地同时规定纪检监察的组织事项,解决的办法是在总则部分予以关注。事实上,参照已有的监察立法,《监察法实施条例》也是在总则部分对合署办公体制予以回应,而分则部分仅规范监察活动。

三、监察委员会组织法的体系建构

体系化是法律部门成熟的体现。于立法者而言,其立法活动必须秉持体系思维,受实在法体系约束。在当下我国已经制定《监察法》《监察法实施条例》《监察官法》等实在法的前提下,不可随意超越或违反实在法体系进行立法,否则是对制定法的权威性的破坏。同时,体系化是法律本身所追求的科学特质,基于体系思维制定监察委员会组织法,是保证组织法立法质量的前提。一方面,可以确保监察委员会组织法的内部价值统一,确保法的安定性;另一方面,可以确保监察委员会组织法的形式一致,降低组织规范的碎片化程度,减少规范内部的矛盾冲突,确保法秩序统一。监察委员会组织法体系建构的核心包括建构监察委员会组织法的内部价值体系,搭建监察委员会组织法的形式架构,以及协调监察委员会组织法与其他规范之间的关系。

(一) 监察委员会组织法的基本原则

建构法律体系,需要同时建构内部体系与外部体系。其中,内部体系对外部体系具有先导性与支撑性作用。所谓内部体系,是指法体系内部具有统一性的价值整体,具有价值宣誓、价值认同、价值统一等功能^[31](P194)。内部体系中最为重要的是法律原则,“其足以作为‘内部’体系之基石,其负有显示并表达规范基本评价的任务”^[32](P317)。监察委员会组织法的基本原则包括党的领导原则、依法监察原则、高效监察原则、民主集中制原则,它们构成了监察委员会组织法的价值体系。

第一,党的领导原则。我国《宪法》第1条明确了党的领导的核心地位。党的领导原则应被设定为监察委员会组织法的最高原则,这是监察委员会组织与活动的根本原则。对于纪律检查机关与监察机关而言,坚持党的领导有利于统筹协调党和国家机构的职权配置,实现各方面资源的充分整合,进而构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体系。在监察委员会组织法中贯彻党的领导原则主要有三个方面的要求:首先,监察委员会组织法需要贯彻党的理论和路线方针政策,不得与党中央的重大决策部署或国家重大改革方向相悖,如纪检监察合署办公是党领导下的腐败治理领域的重要改革,应当在监察委员会组织法中予以回应。其次,把坚持党的领导贯彻到监察委员会组织规则之中,如监察委员会的双重领导规则就是党的领导原则的贯彻。最后,监察委员会组织法需要与党内法规相协调,如制定监察委员会组织法时不可忽视《中国共产党章程》《中国共产党组织工作条例》等党内法规的约束作用。

第二,依法监察原则。依法监察原则是监察机关活动的基本原则,我国《宪法》第127条规定“监察委员会依照法律规定独立行使监察权”,这是依法监察原则的宪法根据。依法监察原则内涵丰富,在监察委员会组织法上进一步表现为“组织法定原则”,即监察机关的组织设置、职权配置、内部组织之间的关系等必须遵循民主代议机构所制定的法律。我国《宪法》第3条明确规定:“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。”监察机关的设置、组成、权力配置等决定权都归属于民主代议机构,这是民主原则的要求,亦是法治原则的要求。贯彻组织法定原则,首先需要遵循法律保留原则。我国《宪法》第124条规定:“监察委员会的组织和职权由法律规定。”新修订的《立法法》同样规定了监察委员会的产生、组织和职权只能由法律规定,且结合《立法法》第118条,监察委员会的组织事项必须由法律规定或只有经过立法机关的授权才能由被授权机关制定。由此,组织法定原则的基本内涵包含两个方面:一是在法律有规定的情况下,下位阶的规范只能在法律所规定的组织事项范围内进行细化;二是在法律没有规定的情况,下位阶的规范只能按照授权范围进行组织事项创制。

第三,高效监察原则。我国《宪法》第27条规定:“一切国家机关实行精简的原则……不断提高工作质量和工作效率,反对官僚主义。”宪法上对国家机关的这一规定构成了高效监察原则的宪法依据。同样,《监察法》第2条规定:“构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制。”“权威高效”是监察体制改革的目标,高效原则同样构成监察委员会组织建构的基本原则。在既有的制度设计上表现为:一是整合不同类型的腐败治理权力,减少腐败治理权力的运作阻力,形成腐败治理合力;二是由统一的监督机关进行违纪、违法、职务犯罪一体化调查与处置,提高腐败行为查处效率,减少重复调查带来的资源浪费,实现反腐资源集约化^[33](P8)。当然,对“高效”的判断具有高度主观性,因此较为客观化的方式是以监察任务为参照。因为宪法上关于组织的精简与效率原则,一方面是指组织设置上的精简、精干,另一方面就是指组织与职权配置时的“工作需要”与“必要性”考量^[34](P176)。由此,监察组织的设置、职权的配置等要考虑是否适配监察任务的需要,确保组织构造与监察任务的协调性。可以说,高效监察原则是监察组织建构的另一条主线,影响组织的设置、内部运作、财政配置、人员构成等。例如,在监察组织的财政安排上,并非“一刀切”的方式简单依据监察组织的层级或规模进行财政分配,要考虑监察任务的个性化要求。又如,在监察组织的运作上,传统的以命令执行为基础的组织运作模式虽然保障了监察机关内部上下层级的统一性,但也导致了下级机关工作的被动性与消极性。若强调高效监察,监察组织的运作要向对特定监察任务负责的整体性控制转型,以组织是否妥当完成监察任务为标准^[35](P35)。当然,

法治与改革之间总是存在张力,而改革的动力往往来自“高效”这一价值诉求。因此,高效监察原则所带来的变革诉求如何与依法监察原则所强调的稳定性要求相协调就显得尤为重要。关键是要在法治所设定的框架之内促进监察任务更好地实现。例如,对于组织法上暂时只能进行概括性规定的事项,实践中的相关创新是否能够通过合法性检视,一方面需要在概括性规定的文义与目的的射程范围之内予以判断;另一方面需要证明组织结构的调整或配置等能够促进监察任务的实现,将高效监察原则作为合法性判断的扩展。当然,监察任务的考量不能游离于法律体系之外,应是法律体系中能够寻找到并予以确认的监察任务,这避免了以泛化的监察任务为借口随意设置和变更监察组织的设置。当前,不少地方的监察派出组织创新,如构建“乡镇纪检监察工作协作联动区+派出监察室+村级廉情监督员”的三级联动监督网络^[36](P19),均可通过高效监察原则加以检视。

第四,民主集中制原则。依据《宪法》第3条以及《中国共产党章程》第4条之规定,民主集中制原则既是党的根本组织原则,又是国家机构的组织原则。在纪检监察合署办公的背景下,民主集中制原则具有先天的双重契合性,因此监察委员会组织法的制定必须遵循这一原则。贯彻民主集中制原则有助于“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”^[37]。民主集中制原则同时反对专断主义与分散主义,既强调民主对集中的制约与支撑,又强调执行上的正确集中,确保民主得以实现。民主集中制原则包含三重教义,包括民主监督原则、机构效能原则、机构耦合原则,这三项子原则在监察委员会的组织立法中应当予以贯彻^[22](P75)。其中,机构效能原则强调国家机关应当在自身角色定位范围内实现有效治理与高效治理,与前述的高效监察原则相似;机构耦合原则强调国家机关之间应当分工合作,既需要依据不同的功能属性进行分工,又需要基于共同目标相互配合,从而形成治理合力。

(二) 监察委员会组织法的形式架构

监察委员会组织法体系建构的重要方式是基于一定的内在逻辑将监察委员会组织法上的各项概念、规则、制度加以组织与编排。因此,需要合理设置监察委员会组织法的形式架构,从而容纳组织法上的各项概念、规则以及制度。考察相关组织法架构,《检察院组织法》的体例架构包括“总则——人民检察院的设置和职权——人民检察院的办案组织——人民检察院的人员组成——人民检察院行使职权的保障”,《法院组织法》的体例架构包括“总则——人民法院的设置和职权——人民法院的审判组织——人民法院的人员组成——人民法院行使职权的保障”。由此,监察委员会组织法的基本架构可以进行如下设置:

第一,设定监察委员会组织法的总则。总则部分的内容主要采取“提取公因式”的方法,规定组织法中具有共性的事项。其一,总则部分需要明确监察委员会组织法的立法目的。立法目的是组织法建构的核心,能够明确一部法律的功能定位。根据前述分析,组织法的功能一方面是规范组织设置,另一方面是保障组织履职,因此监察委员会组织法应当建构双重立法目的,即规范监察委员会的设置、组织和职权,保障监察委员会依法履行职责。其二,总则部分需要规定监察委员会组织法的基本原则,如《检察院组织法》《法院组织法》中均设定了基本原则。关于监察委员会组织法的基本原则设置,前述已有分析,此处不再赘述。其三,规定监察委员会的性质与任务,如《检察院组织法》明确了人民检察院是国家的法律监督机关,《法院组织法》明确了人民法院是国家的审判机关。监察委员会组织法中关于监察委员会的性质与任务的规定需要与《监察法》中关于监察委员会的性质与任务的规定相衔接。其四,建构监察责任制,如《检察院组织法》《法院组织法》均建构了司法责任制,目的在于规范司法权运作。监察责任制的规范基础在于《监察法》中明确规定了监察机关及其工作人员的法律责任。当下,《刑法》与《监察法》在衔接上的一大难点正是监察机关和监察人员实施的职务犯罪行为是否能够得到有效追诉,承担相应法律责任。除了个别罪名中“国家机关”或“国家机关工作人员”这一犯罪主体可以在解释的射程中涵盖“监察机关”与“监察人员”,其他罪名(如刑讯逼供罪、暴力取证罪等)都难以涵盖“监察机关”与“监察

人员”^[38](P149)。因此,可以通过监察责任制补强,明确监察机关和监察人员的法律责任。其五,对监察机关的内部关系与外部关系作总则性规定,包括上下级监察机关之间的关系、监察与人大监督的关系、监察机关与群众监督之间的关系等。其六,对纪检监察合署办公的一般性内容进行规定,与《监察法实施条例》相衔接,但需要进一步具体化,规定合署办公的原则、工作方式、责任分配等。

第二,明确监察委员会的设置与职权。首先,明确国家监察委员会的构成以及各级监察委员会的构成。其次,明确国家监察委员会、地方各级监察委员会、各级监察委员会的派驻与派出监察机构、监察专员的职权配置,且需要与《监察法》《监察法实施条例》中关于监察管辖的规则相协调。同时,职权配置建立在理顺关系的基础之上,因此需要理顺监察机关内部不同主体之间的关系。再次,规定各级监察委员会的内设部门,并明确内设部门的设置标准,避免各地内设部门的过大差异化与膨胀化,如《检察院组织法》与《法院组织法》中将这一标准概括为“根据工作需要”。当然,无论是职权配置还是组织设置都涉及在立法的明确性与概括性之间的选择。比较合理的方式是,对于仍然处于改革变动中的内容可以采用概括主义的规定方式,设定基本框架;对于已经成熟、适合统一规定的内容,可以采取列举主义的规定方式,尽量具体化,但仍可通过兜底条款的设置预留改革接口。此外,从纵向来看,越是上一层级的组织规范可越概括化,为组织运作预留作为空间;越是下一层级的组织规范可越具体化,这样才更具有可操作性,符合基层实践需求。

第三,明确监察委员会的办案组织架构。首先,与《监察法实施条例》第五章相衔接,明确各级监察委员会在监督、线索处置、初步核实、立案、调查、审理、处置、反腐败国际合作等阶段的办案组织(部门)及其组成与职能。其次,对监察委员会的派出机构、派驻机构、监察专员进行规定,且与《纪检监察机关派驻机构工作规则》的相关内容相衔接,规定领导体制、组织设置、工作职责、管理监督等内容。

第四,明确监察委员会的人员构成。首先,明确各级监察委员会的人员构成,包括主任、副主任、委员等。其次,明确各级监察委员会构成人员的人员数额规则、任职资格、任命程序、任期、职责等。复次,明确规定监察官的权利与职责、选用条件、选用方式、任免规则、管理规则、考核规则、惩戒规则、监督规则等,且需要与《监察官法》相衔接。最后,规定监察官之外的监察委员会构成人员的权责、选用条件与方式、管理与考核规则等。需要注意的是,无论是监察委员会的办案组织设置还是人员构成,都需要关注现实诉求与编制容量,尤其是要考虑基层监察的实际需要,关照基层监察组织工作力量的弱势性。例如,乡镇(街道)纪(工)委表面上人员构成完整,但其组成委员多数并非专职,书记与副书记虽在名义上是专职,但实际上兼任较多其他工作^[39](P62)。

第五,明确监察委员会行使职权的保障机制。首先,我国《宪法》规定了监察机关依法独立行使职权,因此保障监察委员会行使职权首先要保障监察机关及其工作人员能够依法独立行使职权,如需要建立干预、插手、过问案件的记录报告制度。其次,监察委员会行使职权的保障离不开外部主体的配合与支持,正如《监察法》第4条规定:“监察机关在工作中需要协助的,有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助。”在制度设计上,需要理顺监察机关与外部机关之间的合作、配合、制约、协助、委托等关系。复次,为监察委员会构成人员提供必要的职业保障,如建构培训制度、规范人员编制的专项管理等。最后,为监察委员会行使职权提供必要的物质保障,明确不同层级监察组织的办公场所设置规则、财政预算配置规则、信息化建设要求等,使各级监察组织能够依法获得充足的物质支持。例如,当前基层监察组织存在明显的办公场所缺失、装备不足等问题,包括未建立符合标准的谈话室、信访接待室^[39](P63)。监察委员会组织法的制定就有望倒逼这一问题的解决。此外,物质保障规则还涉及纪检监察合署办公后党政部门在预算配置、办公场所设置上的协调问题,避免资源浪费。

(三) 监察委员会组织法的外部协调

要实现监察委员会组织法的体系化,需要重视其与外部规范之间的协调性,从而实现法制统一。依据我国《宪法》第5条之规定,“维护社会主义法制的统一”是各国家机关的宪法义务,自然包括立法机关。

我国《立法法》第5条同样规定,“立法应当……维护社会主义法制的统一、尊严、权威”。具体而言,监察委员会组织法的外部协调首先需要与实在法体系相协调,这与“依法立法”这一我国立法活动的基本原则相契合。“依法立法”原则中的“法”不仅指向了《立法法》,要求立法活动严格依照法定的权限和程序进行,还指向了现行法体系的约束。据此,监察委员会组织法的制定应当与既有的实在法相协调,包括与《监察法》《监察法官》《公职人员政务处分法》《监察法实施条例》等监察领域的法律法规相协调,以及《刑事诉讼法》等部门法相协调。例如,监察委员会组织法需要规定监察机关组成人员的有关事项,其中涉及的监察官任免、考核等事项会同《监察官法》相交叉,因此二者需要保持协调,避免出现冲突。

其次,监察委员会组织法还需要与党内法规相协调。我国《立法法》第3条规定,立法应当坚持中国共产党领导,以推进中国特色社会主义法治体系建设为目标。一方面,立法坚持党的领导,除了在立法过程中坚持党领导立法,还包括推进党内法规与国家法律相协调,不仅要把部分党内法规转换为国家法律,进而贯彻党的领导,还需要在立法环节主动与党内法规保持协调。另一方面,立法的目标在于推进中国特色社会主义法治体系建设,而中国特色社会主义法治体系既包括国家法律体系,又包括党内法规体系,因此要以宪法为根本规范依据处理好两套体系的协调性^[40](P71)。此外,由于纪检监察合署办公,监察机关既需要遵守国家法律,又需要遵守党内法规,因此监察委员会组织法立法时不可忽视党内法规的影响。例如,监察委员会组织法需要对合署办公体制进行规定,而其中所涉及的纪律检查机关的规定,如领导体制、组成、职责等内容均需要受到相关党内法规的约束。

参考文献

- [1] 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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告.人民日报,2022-10-26.
- [2] 孙展望.法律保留、法治与复杂社会——中国语境下的法律保留之法治逻辑探究.政治与法律,2011,(7).
- [3] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定.人民日报,2018-03-05.
- [4] 邢会强.政策增长与法律空洞化——以经济法为例的观察.法制与社会发展,2012,(3).
- [5] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告.人民日报,2017-10-28.
- [6] 周佑勇.行政裁量的治理.法学研究,2007,(2).
- [7] 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,(8).
- [8] 秦前红,张演锋.论监察法的法典化.江苏行政学院学报,2022,(4).
- [9] 张志铭,于浩.现代法治释义.政法论丛,2015,(1).
- [10] 邢会强.财政政策与财政法.法律科学(西北政法学院学报),2011,(2).
- [11] 汪海燕.形式理性的误读、缺失与缺陷——以刑事诉讼为视角.法学研究,2006,(2).
- [12] 马岭.关于监察制度立法问题的探讨.法学评论,2017,(3).
- [13] 习近平.关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明.求是,2014,(21).
- [14] 薛刚凌.党的组织法基本问题研究.法学杂志,2020,(5).
- [15] 汪习根.法治对治理的功能释放机制.法制与社会发展,2014,(5).
- [16] 王旭.重大传染病危机应对的行政组织法调控.法学,2020,(3).
- [17] 洪宇,任建明.国家监察体制的历史演进与改革方向.理论视野,2017,(7).
- [18] 陈自才,陈惠.党的纪检监察体制演变的历史回顾.中州学刊,2014,(4).
- [19] 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,(8).
- [20] 程衍.纪监融合视域下监察职权配置之再优化.法学,2021,(11).
- [21] 蒙慧,胥壮壮.监察体制改革背景下纪委监委合署办公体制的构建.中州学刊,2020,(7).
- [22] 王旭.作为国家机构原则的民主集中制.中国社会科学,2019,(8).
- [23] 杨解君.全面深化改革背景下的国家公权力监督体系重构.武汉大学学报(哲学社会科学版),2017,(3).
- [24] 中办印发《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》.人民日报,2019-01-07.
- [25] 王立峰,吕永祥.纪委与监察委员会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,(11).

- [26] 程衍. 纪、监程序分离之提倡. 华东政法大学学报, 2021, (3).
- [27] 沈亚平, 范文宇. 党政分工: 新时代机构改革的深层逻辑. 天津行政学院学报, 2020, (3).
- [28] 王岐山在参加北京代表团审议时强调 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, 2017-03-06.
- [29] 张勇, 陈微. 科学把握新时代的党政关系. 中国领导科学, 2023, (1).
- [30] 张克, 刘馨岳. 党政机关合署办公或合并设立的组织设计与职能履行——基于2018年深化党和国家机构改革的实证分析. 中国行政管理, 2023, (3).
- [31] 许中缘. 论《民法典》的功能主义释意模式. 中国法学, 2021, (6).
- [32] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论. 陈爱娥译. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [33] 刘艳红. 监察委员会调查权运作的双重困境及其法治路径. 法学论坛, 2017, (6).
- [34] 贾圣真. 行政任务视角下的行政组织法学理革新. 浙江学刊, 2019, (1).
- [35] 郑春燕. 行政任务变迁下的行政组织法改革. 行政法学研究, 2008, (2).
- [36] 陈胜强. 监察职能向基层延伸的成效、问题与优化路径. 中州学刊, 2020, (11).
- [37] 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, 2014-09-06.
- [38] 石经海. 《监察法》与《刑法》衔接实施的基点、问题与路径. 现代法学, 2020, (1).
- [39] 张雄群, 周彬. 治理能力现代化视阈下的基层纪检监察组织. 理论观察, 2020, (8).
- [40] 周航. 我国现行宪法上革命规定的意涵及其功能实现. 社会主义研究, 2021, (4).

Research on Organization Law of Supervision Commission

Qin Qianhong (Wuhan University)

Abstract The formulation of the organization law of supervision commission is an important measure to promote the supervision of the rule of law in accordance with the essential principle of "Constitution and the law above everything else", which helps to "lock power into the cage of the system" and to improve the anti-corruption effectiveness of the supervisory organs by optimizing the supervision law system and straighten out the relationship between Party Constitution and Regulations and national laws. Based on the legislative foundation of discipline inspection commission and supervision commission working as one office, there are two choices in the formulation of the organization law of supervision commission: "integrated model" and "parallel model", both of which have their own advantages. Based on the current positioning of the relationship between the Party and the government as well as the practical needs of the construction of the rule of law, it is more appropriate to choose a moderate "parallel model". The organization law of supervision commission needs to be formulated from a system perspective, which is the requirement of scientific legislation and the construction of supervision law system. On the one hand, it is necessary to construct the internal system of the organization law of supervision commission, including the four basic principles of Party leadership, democratic centralism, supervision according to law and efficient supervision. On the other hand, it is necessary to set up the formal structure of the organization law of supervision commission, so as to construct the external system of the organization law of supervision commission. At the same time, the organization law of supervision commission also needs to be coordinated with external norms, so as to achieve legal unity.

Key words organization law of supervision commission; supervision of the rule of law; joint office of discipline inspection and supervision; systematization; reform of the national supervision system

■ 收稿日期 2023-07-12

■ 作者简介 秦前红, 法学博士, 武汉大学法学院教授、博士生导师; 湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 李 媛