武漢大學學報(哲学社会科学版)
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Science)
第78卷第3期 2025年5月
Vol. 78 No. 3 May 2025 170~182

DOI:10.14086/j.cnki.wujss.2025.03.015

# 监察法规备案审查的法治监督逻辑及机制建构

喻少如 许 柯

**摘 要** 监察法规在内容上横跨党内法规和国家法律双重领域,具有极强的特殊性,体现了中国法治的"复规范性"特征。基于监察法规制定权"法政二元属性"及其对备案审查塑造的制度逻辑、监察法规制定权"立法留白"所形成的现实逻辑、依法治国与依规治党有机统一的理论逻辑,监察法规备案审查制度建设应当遵循党内法规与国家法律"一体监督"的逻辑。目前单轨式的备案审查机制不能完全适应监察法规双重属性的内在要求,面临着标准、程序与主体三方面的法治监督困境。其中,宽泛的政治性审查标准制约了备案审查制度政治功能的有效发挥,审查程序的封闭性削弱了备案审查意见的可接受性,单一审查主体无法有效监督监察法规"涉纪涉法"条款的合法合规性。构建贯通党内法规和国家法律的"双轨统合"备案审查制度,首先需要通过完善监察法规备案审查的政治标准和法律标准构建统一备案审查的标准机制,也需要通过优化监察法规备案审查的启动程序、沟通交流程序与意见公开程序构建统一备案审查的运行机制,还需要通过党内法规与国家法律备案审查机关之间的主体衔接构建统一备案审查的组织机制。

**关键词** 监察法规;备案审查;法治监督;党内法规;双轨审查;"一体监督";国家监察体制改革

**中图分类号** D926.3 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)03-0170-13

**基金项目** 2024年重庆市教育委员会人文社会科学研究基地项目(24SKJD007)

2024年7月,中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》强调,要"完善合宪性审查、备案审查制度,提高立法质量"[1](P30)。监察法规是中国特色社会主义法律体系中的重要组成部分,健全和完善备案审查制度对提高监察立法质量具有积极作用,也为持续深化国家监察体制改革提供长久法治动力,有利于形成立法保障改革、改革推动制度创新的良性循环。从中国特色社会主义法治理论视角来看,监察法规的内容横跨党内法规和国家法律双重领域,承担着纪检监察领域内党内法规同国家法律法规衔接协调的重要使命,体现了监察法治的特殊性。现有的备案审查制度并未根据监察法治的特殊性进行有针对性的调试,如何将监察法规这一特殊法治样态融贯于既有的备案审查法治监督体系之中,成为摆在理论研究者面前的时代之问。

## 一、问题的提出

中国特色社会主义法治建设的一个重要规律即是,法治体系建设发展到哪一步,决定了备案审查被激活到哪一步[2](P73)。无论是基于维护党中央权威和集中统一领导的政治要求,还是贯彻纪检监察工作规范化法治化正规化建设的法治要求,都应当落实有件必备、有备必审的备案审查工作要求,将监察法规纳入备案审查范围,发挥备案审查的立法监督作用。2023年12月,被学界称为"小备案审查法"的

《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》（以下简称《备案审查决定》）出炉，正式将监察法规纳入既有的备案审查体系之中，但该决定并未就此作出细密的制度安排。基于此，聚焦监察法规备案审查制度研究，对于我们认识中国特色的党政体制、健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制、构建严密的法治监督体系等问题意义重大。

围绕监察法规备案审查这一课题，宪法学者基于人大制度为此次监察体制改革确立了根本遵循的宪制主义立场，主张“建立环伺式的监察权监督模式”[3]（P14），将监察法规纳入既有的以人大为主导的备案审查制度体系之中[4]（P41）。监察法学者普遍认识到监察法规与党内法规有着复杂的交织关系，呼吁“建立健全备案审查衔接联动机制”[5]（P60），主张围绕“监察法规的合宪性、合法性、合理性以及是否合乎党中央的重大决策部署情况”确立多维度的系统审查标准[6]（P173），以上观点对于深化监察法规备案审查理论研究大有裨益。但仅从“形式法规范”角度出发，对影响监察法规的法外因素关注不够，上述研究并不能揭示出监察法规备案审查特殊性的底层逻辑以及提出相应的制度建构方案。

监察法规既涉纪又涉法，既有政策性表述，又有规范性表达，与行政法规、军事法规等传统法规类型相比，具有极强的特殊性。如果漠视乃至不顾基于中国政治体制改革而产生的政治概念、政治话语和政治理论等法外因素，便难以回答监察法规的相关疑问。从权力运行来看，监察法规作为监察机关行使权力过程中的产物，受到中国特色党政体制的深刻塑造，因而备案审查制度的优化也要建立在对监察法规制定权“法政二元属性”深刻把握的基础上，这是理解中国之治，探求监察法规备案审查法治监督逻辑的制度密码。基于监察法规制定权特殊的属性定位，只有变双轨审查为“一体监督”，才能实现对监察法规“纪”与“法”、“政策”与“法律”内容的全方位审查，从而将其内在统一于中国特色社会主义法治监督体系之中，发挥“立宪法治国大厦的拱顶石”在完善反腐败制度规范体系、织密权力运行“制度之笼”过程中的重要作用。

## 二、监察法规备案审查“一体监督”的法治监督逻辑

监察法规制定权受到中国特色党政体制的深刻塑造，具有鲜明的法政二元属性，是中国共产党在治国理政实践中探索出的一种特殊立法权力，构成了“一体监督”的制度逻辑。监察法规制定权的立法留白体现了监察法治的特殊性，为统一备案审查制度的建立预留了充足的制度空间，构成了“一体监督”的现实逻辑。依法治国与依规治党有机统一理论形成了对中国特色党政关系的新认知，指明了中国特色社会主义法治道路的前进方向[7]（P145），构成了“一体监督”的理论逻辑。

### （一）制度逻辑：监察法规制定权的双重属性及其对备案审查制度的塑造

监察法规制定权的属性既受到监察权这一本体性权力的影响，又有着衍生性权力即立法权的固有特征，但根本上是由中国共产党所构造和领导的当代中国党政体制所决定和塑造的。中国特色党政体制具有复合型构造，使得监察法规融合了党的机构与国家机关的意志、党内法规与法律规范的内容，可以在党组织内部和国家机关范围同时适用。相较于传统的立法权力只能作用于单一治理领域的逻辑，监察法规的此种特殊性有效地实现了国家治理的横向跨专业领域联合治理效能。区别于之前监察部与中共中央纪律检查委员会的依附性合署办公形态，国家监察体制改革采取的是监察委员会与同级党的纪律检查委员会合署办公模式，合署的权力类型和机构类型发生了变化，权力关系不是政党与政府之间的关系，而是执政党与政权之间的关系[8]（P49），呈现出强强联合的形态。此种新型合署办公形态必然要求权力的对等与衔接，只有赋予国家监察委员会监察法规制定权，才能够与中共中央纪律检查委员会的党内法规制定权相衔接，从而实现党内监督与国家监察的有机统一，执纪与执法的相互贯通。

一方面，从组织载体层面看，合署办公体制奠定了监察法规制定权二元属性的组织基础，实现了对监察法规备案审查制度的组织性塑造。第一，“一套机构”是纪律检查委员会与监察委员会（以下简称“纪委监委”）合署办公体制构建的组织原则。中国共产党中央纪律检查委员会（以下简称“中央纪委”）

与国家监察委员会合署办公,共同设置“法规室”,一体履行党内纪检法规制定权与监察法规制定权,实现了机构设置、人员配备与职权行使的“融为一体”,使本属不同性质的机构、人员与权力目标一致、行动有序,为建立贯通党内法规与国家法律的统一备案审查制度奠定了组织基础。第二,“纪法贯通”是纪委监委合署办公体制构建的程序要求。纪委监委合署办公后,纪律审查和监察调查同时启动、同步进行成为常态。如何推动监督执纪与监察执法高效衔接,成为纪检监察体制改革面临的关键问题。对此,习近平强调:“我们要保持战略定力,持续深化改革,促进执纪执法贯通,有效衔接司法,推进反腐败工作法治化、规范化,强化不敢腐的威慑,扎牢不能腐的笼子,增强不想腐的自觉。”[9](P5)只有从程序上打通党内机构与国家机关的备案审查程序,才能将纪法贯通的要求落到实处。第三,“衔接配套”是纪委监委合署办公体制构建的制度保障。纪委监委合署办公后,具有党的工作机构与国家监察机关双重定位,需要同时依据党内法规与国家法律法规开展工作。正如有学者指出的:“在党政机构合署合并之后,党内法规对国家机构的影响将变得更为直接,甚至成为新机构组织运行的主要准则。”[10](P83)此种组织运行特征要求监察法规备案审查制度在标准、程序与主体上实现复合性构造,从而与监察法规的双重属性相适应。

另一方面,从权力来源层面看,合署办公体制下“党的领导在场”使得监察法规制定权具有较强的政治势能,实现了对备案审查制度的理念性塑造。基于“权随事走”的职权转移原理,国家监察委员会的职能和权力事实上来源于国务院、最高人民检察院以及中央纪律检查委员会这“三驾马车”。国家监察委员会与中央纪律检查委员会合署办公,后者拥有党内纪检法规制定权,前者获得了全国人大常委会授予的监察法规制定权。此种权力来源模式决定了党的领导在权力运行中的主导性作用,监察法规具体条款在一定程度上突破了传统法规形式“权力、义务与责任的明确性、协调性与可预测性”等特征,融合了党内法规等政治性规范的伦理性、政策性与革命性等特色。监察法规之所以能够摆脱传统法律形式的束缚,融入党的纪律、政策等要求,就在于国家监察体制改革以来,监察机关被赋予了更多的“政策变现”能力与“权力博弈”砝码,确立了监察权在与被监督的公权力博弈中的优势地位[11](P146)。由此使得监察法规制定权在运行时能够将高势能反腐败政策嵌入法规文本之中,确保“党统一领导、全面覆盖、权威高效”监督体系的落地。传统备案审查制度恪守严格的法治主义立场,注重对法律法规中的“法治要素”进行审查,监察法规备案审查制度需要紧紧依靠党的领导,实现法律性、政治性、纪律性、道德性与思想性的一体审查。

**(二)现实逻辑:监察法规制定权立法留白所形成的制度空间**

或是立法者有意为之而主观预留,或是由于立法能力与技术的限制而客观生成,任何立法总会存在制度空白的状况。由第一种逻辑所生成的制度空白,立法者会在具体的立法中以开放式的法条进行规定,此种情况被称为“立法留白”。对于监察法规制定权应当如何入法,理论界形成的一致意见是参照行政法规制定权的入法逻辑,在《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)中增设“监察法规”专章将其嵌入国家法律体系。然而,2023 年修订的《立法法》参照军事法规制定权的入法逻辑,仅在附则第 118 条规定:“国家监察委员会根据宪法和法律、全国人民代表大会常务委员会的有关决定,制定监察法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。”这一入法方式打破了理论界的共识。作为立法领域的基本法律,或许需要增加更多具体而明确的关于监察法规的实体和程序条款,如此简单规定无法彰显权力赋予的正当性和保障权力运行的正确性。如果结合监察法治的特殊性,似可理解《立法法》如此规定的制度深意,以及对于监察法规备案审查的制度期待。

第一,监察治理区别于行政治理,监察法治也区别于行政法治,《立法法》无法参照行政法规制定权的入法逻辑对监察法规制定权进行规定。行政法治服务于国家行政治理,聚焦于行政机关的管理职责。监察法治服务于国家监察治理,聚焦于监察机关的监督职责,为监察委员会代表党和国家行使监督权和监察权,履行纪检、监察两项职责提供动态的法治指引与静态的规则保障。前者宽泛、模糊且在规范形

态上具有单一性，后者具体、明确且横跨党规、国法两大领域，二者具有不同的功能定位与价值目标。从规范对象与规范内容来看，《立法法》是在宪法所规定的基本立法体制之下，对国家立法权力与运行规则进行配置的宪法性法律。在《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）与《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）并未明确规定监察法规制定权的背景下，其并没有超越宪法对事关党政体制的监察立法权进行配置与细化的权力。《立法法》的此种程序法属性使其可以回避涉及党政体制的政治性、实在性问题，待法治实践运行成熟及监察法规制定权更具合宪合法性后再作具体的制度安排。

第二，监察治理区别于军事治理，但二者均具有一定的内部性，这也是《立法法》参照军事法规制定权的入法逻辑对监察法规制定权进行规范的底层逻辑。基于我国军事体制采取的是中共中央军事委员会和中华人民共和国中央军事委员会一体化运作的模式，军事法规制定权与监察法规制定权在规范对象、行权目标、行权过程等方面均具有相当程度的内部性，军事法规制定权的入法逻辑便具有可参照性。宪法并没有规定中央军委的军事法规制定权，《立法法》也仅在附则中对军事法规的制定主体、适用范围等进行了简要规定，国防方面的基本法律《中华人民共和国国防法》第15条规定了中央军事委员会制定军事法规的职权。参考军事法规制定权的入法逻辑，在宪法同样没有规定监察法规制定权的背景下，未来可以由监察领域的基本法即《监察法》对监察法规制定权的权限、程序、监督等机制进行规定，《立法法》只发挥确认功能即可。

第三，《立法法》的此种简约性制度安排为创新监察法规备案审查预留了充足的制度空间。《立法法》为加强备案审查工作提供了基本法律制度框架，2023年修法新增多处内容，从完善和加强两个方面进一步健全了备案审查法律规范，但《立法法》第五章并未将监察法规纳入既有的国家法律备案审查系统之中。作出如此制度安排一方面是回避政治性问题的现实考量，更重要的原因是留待法治实践不断探索，从而在深化改革中不断完善、发展监察法规的法治监督机制。从权力体系视角而言，此前的备案审查制度很大程度上是立基于权力分立理论下立法权与行政权、司法权分立这一传统权力理论。西方权力体系分支中并未有似纪检权与监察权融为一体的中国特色纪检监察权，起源于西方近代法学的权力分立理论也就无法为监察权的运行与监督提供直接的理论基础与制度模版。监察法规的法治监督逻辑也就必然区别于传统法规范形式，具有自身独特的制度运行要求。此种立法留白契合中国政治体制改革一贯所遵循的“摸着石头过河”与加强顶层设计相结合的改革方法，为统一备案审查制度的建立预留了充足的制度空间。《备案审查决定》注意到了监察法规备案审查的特殊性，提出了完善备案审查衔接联动机制、探索联合审查机制、双重备案联动等命题，实质上就是为了解决具有不同属性法规的审查衔接难题。如果说《立法法》的简约性制度安排为创新监察法规备案审查预留了充足的制度空间，《备案审查决定》就为创新监察法规备案审查提供了明确的制度方向。

**（三）理论逻辑：依法治国与依规治党有机统一理论**

依法治国与依规治党有机统一理论是习近平法治思想的原创性理论之一，是对党内法规与国家法律辩证统一关系的深刻阐释，指明了两套规范体系在法治中国建设中的各自作用与发展方向。这一理论蕴含着坚持党的领导与依法治国的深层次内涵，要求监察法规的法治监督工作既不能脱离党的领导空谈法治，也不能违背法治建设规律空谈政治。在该理论指导下，以对监察法规这一新型法治样态开展法治监督为契机，逐步建立贯通党内法规与国家法律的统一备案审查制度，体现备案审查作为依法治国与依规治党有机统一的防错纠错机制的功能定位。

第一，依法治国与依规治党有机统一理论要求监察法规备案审查遵循法制统一的价值逻辑。法制统一是备案审查的基本目标和基础功能，正如《备案审查决定》开篇即言：充分发挥备案审查制度保障宪法和法律实施、维护国家法制统一的重要作用。在依法治国与依规治党有机统一理论指导下，法制统一在监察法规备案审查中有着特定的理论内涵，要求建立统一的备案审查制度予以落实。一方面，在组织制度上，虽然国家法律和党内法规均是在党的领导下制定的，但监察法立法工作由中共中央纪律检查委

员会牵头抓总[12](P158)。党的机构实质上成为监察立法工作的领导者与推动者,打破了以往由人大主导基本法律制定的惯例,这是区别于其他任何法律法规制定程序的鲜明特征,由党的机构与国家机关同时对监察法规开展备案审查并不会偏离宪法和法律的原意和初衷。另一方面,在规范内容上,通过统一备案审查制度的建立,便于及时处理同一规范形态下两个“规范群组”的冲突与抵牾,从而实现反腐败制度规范体系的内在协调统一。因此,构建监察法规备案审查制度,需要立足于法制统一的基础功能,结合监察法规独有的规范品格,形成对监察法规政治性与法律性的体系性认识。

第二,依法治国与依规治党有机统一理论要求监察法规备案审查遵循法权平衡的治理逻辑。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》首次将监察机关纳入“各司其职”的国家权力主体,将监察权纳入“相互配合、相互制约”的权力范围,将宪法所规定的公检法“三机关分工配合与制约”发展为“五机关各司其职、五权力配合制约”体系[11](P30-31)。这一变化的根本目的就在于实现法权结构平衡简称“法权平衡”,意在描述一种“相关主体依宪法、法律应享有的那部分法权没有明显被相对方或相关主体挤占、侵蚀,宪法、法律秩序得到有效维持的状态”[13](P110)。监察法规制定权的产生与运行,在宏观上充实了“统一而多层次”的立法体制,在微观上赋予了监察机关“上命下达”的命令发布机制,加剧了学术界对权力失控的朴素担忧。有学者根据法律的法规创造力原则指出,授权决定、特别是一揽子授权决定作为法律主治的重大例外,少用乃至不用为宜[14](P127-128)。在《立法法》并无针对性规定权力运行要求的背景下,仅通过全国人大常委会的法律性决定恐怕无法胜任对监察法规制定权进行规范的现实需要。通过建立统一的跨领域备案审查制度,不仅能够对被授权者形成有效的约束,还能够统筹政党意志与国家意志,减少在监察法规制定权限、制定程序、效力位阶、冲突解决规则等关键问题尚未明晰的背景下开展备案审查所带来的法治与政治风险。最为关键的是,备案审查机关能够在党的直接领导和参与下对监察法规中“部门之间互相配合、互相制约”的条款进行实质性审查,确保国家治理体系中横向权力之间处于平衡状态。

第三,依法治国与依规治党有机统一理论要求监察法规备案审查遵循党内法规同国家法律有机衔接的规范逻辑。监察法规是反腐败领域内整合政党意志与行政权力的制度载体,在规范内容上具有结构耦合的特征。《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《监察法实施条例》)第3条规定:“监察机关与党的纪律检查机关合署办公”“促进执纪执法贯通、有效衔接司法,实现依纪监督和依法监察、适用纪律和适用法律有机融合”,并且规定线索处置、初步核实、审查调查、案件审理等具体的监察程序。办案流程阶段式划分及特定词句的选择实则完全参照中央纪委制定的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第10条的相关规定。基于规范事项的交融性,中央纪委与国家监察委员会联合印发的《纪检监察机关(机构)在监督检查审查调查工作中开展协作配合的指导意见(试行)》,制定依据既有《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等党内法规,也有《监察法》等国家法律。在此种系统性耦合治理体系之下,面对兼具党内法规与国家法律双重性质的监察法规,需要在更宏观层面建立统一、规范的备案审查制度,保证党内法规与国家法律所组成的复合型规范体系价值谱系的开放性、功能系统的互动性、内在结构的统一性。

## 三、监察法规备案审查的制度困境

进入新时代以来,在中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议提出的“加强备案审查的制度和能力建设”的总目标指导下,国家法治规划层面将备案审查制度提到了一个前所未有的高度。面对监察法规这一新型法的规范形式的法治监督需求,备案审查制度的包容性与回应性却略显不足。在我国法治监督体系中,对规范性文件的监督一般遵循与规范性文件本身的性质、内容相一致的逻辑。基于监察法规的“法政二元属性”定位,决定了其要接受党内法规与国家法律的“一体监督”,目前单轨式的备案审查机制并不能完全适应监察法规双重属性的内在要求,面临着标准、程序与主体等方面的法治监督

困境。

**（一）标准困境：政治性审查标准存在宽泛、模糊与不确定性等缺点**

《法规、司法解释备案审查工作办法》第37条规定：对法规、司法解释进行审查研究，发现法规、司法解释存在与党中央的重大决策部署不相符或者与国家的重大改革方向不一致问题的，应当提出意见。这就是备案审查中的政治性审查，与合宪性审查、合法性审查、适当性审查并列为我国规范性文件备案审查的四重审查标准。基于审查标准的不同分类，在学理上将中国特色备案审查制度的功能概括为政策贯彻功能、客观法秩序维护功能和主观权利救济功能[15]（P35）。政策贯彻功能也被称为政治功能，其核心内涵是始终坚持党对备案审查工作的领导，保证党中央令行禁止，服务国家工作大局，确保改革决策和立法决策相统一、相衔接。《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）第3条、第4条分别规定各级人民代表大会常务委员会行使监督职权应当遵循坚持中国共产党的领导、围绕党和国家工作大局的基本原则，要求人大常委会在行使监督职权、履行备案审查职责时，应将其置于“保障全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”这一宏大背景之下，全面考量所审查规范性文件与党和国家工作大局之间的关联性。坚持开展政治性审查，完善政治性标准，将备案审查工作置于党的领导之下，服从于党和国家的总体目标，本身就是人大工作全力服务大局的题中应有之义。作为一项独立于合宪性、合法性与适当性审查的新的审查内容，要求备案审查机关“发现法规、司法解释与党中央重大决策部署不相符或者与国家重大改革方向不一致的，坚决予以纠正”[16]（P6），是保障监察法规自身的政治属性及其制度功能得以实现的重要抓手，也决定了对监察法规进行审查的广度、深度与强度。

为了适应党的领导全覆盖的政治性要求，目前监察法规审查标准中设置了政治性审查标准，但存在宽泛、模糊与不确定性等缺点，制约了备案审查制度政治功能的有效发挥。其一，审查标准的宽泛性削弱了备案审查结论的客观性。《备案审查决定》《法规、司法解释备案审查工作办法》中所规定的“重大决策部署”“重大改革方向”等政治性标准均是内涵相对广泛的概念，在不同的历史时期有着不同的面向，将其作为政治性审查标准过于宽泛。当现有的制度规定无法为备案审查机关提供具有可操作性的审查标准时，备案审查机关只能以主观理解代替客观政策，所得出的备案审查意见也就无法准确反映党中央的改革精神，保证党中央令行禁止的政治功能便无法有效发挥。其二，审查标准的模糊性削弱了备案审查结论的权威性。《纪检监察规范性文件备案审查规定》第10条第1款第1项以五个“是否”囊括了政治性审查标准的不同面向，在一定程度上克服了政治性审查标准的宽泛性，更为精确和限定。但是，只具体到一级标准的审查基准仍然具有相当程度的模糊性。“党的基本理论、基本路线、基本方略”“中央纪委国家监委重要工作部署”等表述只是一个目标或纲领，欠缺具体的实施细则。依据模糊的政治性审查标准所得出的审查意见容易被认为是政治宣告或政策主张而不具有可执行性，“相关机关对审查结论不作考虑或拖延考虑，都将使备案审查结论的权威性大打折扣”[17]（P1256）。其三，审查标准的不确定性削弱了备案审查结论的可预测性。在成熟的法治理论指导下，备案审查的法律性标准可以从主体、权限、内容、程序等几个方面展开，具备逻辑严密、条理清晰的特点。相反，政治性审查标准主要根据党的理论、路线、方针与政策确定。随着时代的发展与形势的变化，党的理论、路线、方针、政策在不同的时期有着不同的范围、不同的侧重。政治性审查标准不可能长期固化不变，不宜像法律性审查标准那样过于具体、确定。政治性审查标准的此种特性也为审查机关提供了政策解释的空间，但受到解释者能力、具体情势的影响，政策解释的质量具有相当程度的不确定性。如何把握对政治性标准进行细化的程度，从而尽可能增加审查意见的明确性，确保党中央重大决策部署的落地，成为值得思考的命题。

现有的备案审查标准法律属性有余，政治属性不足，不利于备案审查机关把握好政策和法律之间的界限，也不利于处理好纪律和法律的关系。面对监察机关是政治机关的功能定位，以及监察法规具有纪法融贯的制度特色，监察法规备案审查的标准就不能仅仅是宪法法律标准，也不宜以宽泛的政治性标准

作为开展政治性审查的直接依据。在以宪法为核心的国家法律规范体系为基准,完善监察法规备案审查法律标准的前提下,关键要立足监察机关的政治机关定位,细化监察法规备案审查政治性标准,构建统一备案审查的政治与法律标准机制。

**(二)程序困境:监察法规备案审查程序存在封闭性缺点**

备案审查意见的正确性与可接受性不仅关涉备案审查机关的权威,还事关公民、法人或其他组织的合法权益,甚至影响党中央政令的施行与国家的法制统一。通过确立征求意见、会商研究等蕴涵民主、协商、公开等法治价值的程序性保障机制,有助于强化备案审查职权及其过程的程序合法性[18](P101),增强备案审查意见的可接受性。备案审查制度的程序机制受到审查对象属性的影响,法律属性更多强调权力运行的规范性、公开性与谦抑性,政治属性则强调权力运行的效率性、封闭性与创造性。基于监察法规制定权所具有的"法政二元属性"以及政治属性对法律属性的吸纳,现有的备案审查程序设计具有封闭性特征。此种程序机制使得公众的立法监督权无法得到有效落实,也人为割裂了党内法规与国家法律备案审查程序,无法有效利用执政党权威性资源,提升备案审查意见的可接受性。

备案审查程序的封闭性在机制设计上体现于审查启动程序、沟通交流程序与意见公开程序三个方面。其一,《立法法》第110条以及《监督法》第42条明确了提出审查要求的特定国家机关和提出审查建议的不特定公民、组织两类法定的提起主体,分别构成了"强制型"审查启动程序与"建议型"审查启动程序。包括国家监察委员会在内的现有六类有权提起审查要求的国家机关均是重要的立法权行使主体,希冀通过其打破备案审查的"制度沉默",显然会面临主体不适与错位的困境。选择适格的审查要求提起主体,既需要考量审查要求的提起与特定主体的本体性职权是否相关,或者说审查要求的提起是否以特定主体行使某项关联性职权为前提[19](P44),也需要综合权衡审查要求提起主体与相关立法主体在中国党政体制中所拥有的执政党权威性资源。其二,《法规司法解释备案审查工作办法》第30条将通过"座谈会、听证会、论证会、委托第三方研究等方式"听取意见的对象限定于"利益相关方",《立法法》也仅规定向提出审查建议的国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民反馈审查情况,并未规定审查过程中的沟通、交流与提出相关建议的程序。审查主体、制定主体、提起主体之间的沟通与交流缺少制度性渠道,不特定公民参与备案审查工作并无制度规定。其三,备案审查制度"门庭冷落"的尴尬境遇与备案审查意见公开不足有十分紧密的联系。如欲判断监察法规文本的合宪合法及合理性,不仅需要向上寻找宪法法律依据,向下关注相关配套性规定,还需要横向比较党内法规的规定,以此判断监察法规制度体系的整体理性。在纪委监委合署办公背景下,中央纪委和国家监察委员会联合印发的党内法规性质的规范性文件冲破了传统的"国家法中心主义"的思维惯性,回避了作为行权依据的规范性文件必须向社会公开的法治原则。在《立法法》第113条仅原则性规定审查情况"可以"向社会公开的背景下,日后以此类规范性文件为判断基准作出的备案审查意见也必然面临着是否公开的难题。

《备案审查决定》提出在备案审查程序设计中要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,贯彻全过程人民民主理念的重要思路,旨在进一步完善"多元参与、协同共治"的备案审查程序机制。现有的党内法规与国家法律的双轨备案审查程序犹如两条永不相交的平行线,使监察法规备案审查意见无法融合党内法规与国家法律的制度要求,无法统合党的意志与行政意志。由于公众参与机制的不健全,备案审查意见也无法有效融入公众的声音。如何通过公众的有效参与和"党的领导在场",增强备案审查意见的公开性与说服力,从而推动备案审查意见的有效落地,成为值得认真思考的命题。

**(三)主体困境:监察法规备案审查主体存在单一性缺点**

目前的备案审查主体是多元的、分散的、独立的,全国人大常委会的专门委员会、法制工作委员会依据《法规、司法解释备案审查工作办法》的规定,依照宪法、法律对法规、司法解释开展备案审查。各级党委办公厅(室)依据《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》的规定,牵头办理本级党委备案审查工作。两套备案审查系统各司其职,分别负责国家法律与党内法规内部的法制统一。双轨备案审

查体系运转有效性的前提是党和政分工明确，特定法律、法规的属性单一，不存在职权交叉与事项混合的情况。国家监察体制改革后，纪委监委采取合署办公体制，约束党的纪检机关的党内法规同时也约束监察机关，甚至在很多情况下以党内法规来补强或者替代监察行为规则的供给不足[20]（P1-2）。监察法规由于规范来源的复合性，诸多条款不仅来源于党内法规及党内规范性文件的规定，还在内容上涉及执纪执法贯通的事项，实质上具有了党内法规属性，由此造成了两套备案审查系统在实践运行中出现法治监督壁垒。

监察法规的属性是复合的，内容是多元的，按照此前人大备案审查机关主导法律性审查，党的备案审查机关主导纪律性审查的惯例，监察法规作为中国特色法律法规体系中的一员，人大备案审查机关便无力对监察法规“涉纪涉法”条款的合法合规性独自开展有效的法治监督。其一，从主体属性角度而言，人大系统具有法律属性，适宜开展合宪合法性审查，党的机构具有政治属性，适宜开展政治性审查。《宪法》第62条、第67条分别规定了全国人民代表大会与全国人民代表大会常务委员会的职权，行使着国家立法权，主要承担法律性职责，具有较强的法律属性。《中国共产党章程》（以下简称《党章》）在总纲中要求坚持依规治党、标本兼治，不断健全党内法规体系。党的机构承担着强化全面从严治党主体责任和监督责任，具有浓厚的政治属性。面对具有复合性构造的监察法规，人大系统备案审查组织囿于属性单一，不符合对规范性文件的监督一般遵循与规范性文件本身的性质相一致的组织配置逻辑。其二，从主体功能角度而言，宏观政策的制定更适宜由执政党机关而非国家机关来承担。在党政体制下，党与政承担着不同的使命任务，具有各异的功能定位。党组织的比较优势在于把方向、定政策、管原则，更适合于实施宏观领导。国家机关的比较优势在于业务、执行上，更适合于进行微观管理[21]（P7）。备案审查中的合宪合法与适当性审查倾向于微观管理，需要运用法解释学方法作出相应判断。政治性审查属于宏观领导范畴，涉及价值性判断，具有较强的意识形态性，交由党组织负责更为恰当，也符合《党章》第6条的规定：“有关全国性的重大政策问题，只有党中央有权作出决定。”其三，从主体能力角度而言，《立法法》基于人大的审查能力考量，在第112条仅规定人大备案审查机关审查相关法律法规“是否同宪法或者法律相抵触”“是否存在合宪性、合法性问题”，并未规定由其开展政治性审查。单独面对涉及党的领导、历史遗留问题、立法体制、行政管理体制、司法体制、腐败治理体制等政治性问题时，人大备案审查机关由于资源不够、能力不足，无法有效实现党内法规、党的政策、国家法律法规等治理规则的统一，无法有效判断监察法规中涉纪条款的合法合规性。

《备案审查决定》提出联合审查机制、双重备案联动的命题，即全国人民代表大会常务委员会工作机构发现法规、规章、司法解释等规范性文件存在涉及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题，可以与其他机关备案审查工作机构开展联合调研或者联合审查，共同研究提出审查意见和建议。上述制度的目的在于更好地解决共性问题与跨界问题，但是在党的领导与人大体制之下，备案审查机关如何通过制度优化，建立紧密型、内容型、常态型的备案审查组织机制，实现“主体复合”，从而有效应对并妥善处理涉纪涉法等强政治性问题，“以弥合多元多级备案审查体系间的实质性差别并促使整个备案审查体制达致‘理一分殊’的和谐统一状态，尚待继续研究思考”[22]（P182）。

## 四、建构监察法规备案审查的“双轨统合”机制

所谓的“双轨统合”，就是要建立贯通党内法规和国家法律的统一备案审查制度。具体言之，以党内法规备案审查制度为代表的党内监督系统必须在宪法、法律范围内运行，以人大备案审查制度为代表的人大监督系统必须接受党的领导，这也是中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议提出的“以党内监督为主导，推动各类监督有机贯通、相互协调”的题中应有之意[23]（P41）。为了建立系统性的监察法规备案审查制度，本文主张应在监察法规制定权政治属性与法律属性相互统合的基础上，在现有党内法

规与国家法律备案审查衔接联动机制的基础上,进一步融合党领导下的党内法规备案审查制度与人大主导的国家法律备案审查制度,推动党内法规制度规范体系与国家法律法规体系统合于中国特色社会主义法治体系之中。

**(一)标准复合:构建统一备案审查的政治与法律标准机制**

统一备案审查制度的优势即在于复合性审查标准的尺度统一与步调一致,从而形成对审查文本的系统认知与科学评判。基于监察法规政治与法律的双重属性,既应当以党章为根本的党内法规制度体系为基准,完善监察法规备案审查的政治标准,也应当以宪法为核心的国家法律规范体系为基准,完善监察法规备案审查的法律标准。

关于监察法规备案审查的政治标准,需要结合监察法规的特殊性以及反腐败制度规范体系的内在结构,从宏观与微观两个层面展开建构。在宏观层面,监察法规备案审查的政治性标准主要是将党的政策、方针、路线、思想、纪律、道德等原则性内容结合反腐败国家战略进行具体设定,突出政治意识和政治规矩。结合相关规定,监察法规备案审查的政治性标准可以从以下四个方面展开。第一,是否认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想。这主要指的是习近平关于党的自我革命的重要思想,关于健全全面从严治党体系的重要论述,关于全面加强党的纪律建设的重要论述,关于政德建设的重要论述等在监察法规中的贯彻落实情况。第二,是否同党的基本理论、基本路线、基本方略相一致。在监察法规备案审查中,要注重对监察法规落实一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制要求,强化受贿行贿一起查,推动健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,完善党的自我革命制度规范体系等重要路线、方针、政策情况的审查。第三,是否与党中央重大决策部署相符合。重点审查监察法规是否贯彻落实党的二十大作出的战略部署,是否围绕党中央重点关注领域(如金融、国企、能源、烟草、医药、基建工程和招投标等)开展法规制度建设,是否围绕党中央大政方针和习近平总书记重要指示批示精神加强政治监督等。第四,是否严守党的政治纪律和政治规矩,政治立场、政治方向、政治原则、政治道路是否同党中央保持高度一致。在微观层面,监察法规备案审查的合规性标准主要是为了解决监察法规体系与党内法规体系之间的衔接协调问题,进而构建完善的党的自我革命制度规范体系。监察法规的制定根据不仅仅是国家宪法法律,还需要与《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党纪律检查委员会工作条例》《中国共产党重大事项请示报告条例》等党内法规相衔接。对监察法规的合规性开展审查,要重点关注监察法规文本内容是否同党章、党内法规和党内规范性文件相抵触,是否与党内法规和党内规范性文件对同一事项的规定相冲突等。

法律标准是监察法规备案审查的制度标准,需要从合宪性、合法性与合理性三个方面展开。

第一,监察法规需要遵循合宪性审查标准,包括形式合宪性审查和实质合宪性审查两个方面。一方面,形式合宪性审查主要依据《宪法》第2条规定的人民管理国家事务的权利、第3条的民主集中制原则、第35条公民的言论自由等宪法原则和要求审视监察法规制定权的运行程序。另一方面,实质合宪性审查主要根据宪法的原则、精神和相关规则所确立的公民基本权利保护、国家机关分工制约条款等基本要求对监察法规文本进行审查。

第二,监察法规需要遵循合法性审查标准,是指监察法规的制定程序与规范内容不与法律相抵触,是控制监察立法裁量权的主要标准。梳理相关规范性文件关于合法性审查标准的规定,结合监察权特殊的性质定位,合法性审查标准主要包括权限合法标准、内容合法标准与程序合法标准。其一,权限合法标准指的是国家监察委员会应当在宪法法律授权范围内行使监察法规制定权,不得侵犯其他类型立法权的疆域,主要包括以下情形:违反法律保留原则,对只能制定法律的事项作出规定;违反《关于国家监察委员会制定监察法规的决定》,超出授权范围制定监察法规;违法设定监察对象的权利与义务或者违法设定监察机关的权力与责任等三种情形。其二,内容合法标准指的是监察法规所规定的内容是有法律依据的,当上位法对某一项制度作出明确规定时,监察法规不能作出与其不一致的规定。其三,程

序合法标准指的是监察法规制定权的运行需要遵循《立法法》《关于国家监察委员会制定监察法规的决定》中关于立法程序的原则性要求。

第三，监察法规需要遵循合理性审查标准（适当性审查标准）指的是监察法规除了合乎上位法的规定外，还需要综合考量可接受性、可操作性、可预见性等因素，主要目的是发挥监察法治的回应功能，防止监察法规滞后于反腐败形势与纪检监察体制改革实践。在方法论上，需要综合利用比例原则中的目的正当性原则、妥当性原则、必要性原则与均衡性原则，判断监察法规是否适当、合理。

**（二）程序复合：完善统一备案审查的运行机制**

实际的政治需要要求国家意志的表达和国家意志的执行须保持协调一致[24]（P21），这就需要参照《立法法》《备案审查决定》《法规、司法解释备案审查工作办法》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》以及《纪检监察规范性文件备案审查规定》等相关规范，构建完善的统一备案审查的运行机制。

第一，为了打破双轨审查程序下备案审查外部效力不足的困境，需要整合党内法规与国家法律备案审查程序，优化审查启动程序。在统一备案审查制度中，应当将审查要求权赋予单一适格主体即司法部。在全面依法治国的背景下，司法行政职能已从“司法的行政”转为全面法治事务管理[25]（P166），承担维护中国特色社会主义法治体系内在协调的基本使命，对司法行政机关的这一职能定位与其承担审查要求的提起任务紧密相关。在具体提起审查要求时，司法行政机关应当依据《中国共产党重大事项请示报告条例》的规定，向中央全面依法治国委员会履行重大事项请示报告程序，既坚持和维护党的集中统一领导，又能够为审查要求的提起注入政治资源。相较于相关国家机关的“要求审查权”，其他国家机关和社会组织、企业事业单位以及公民享有“建议审查权”。同时在前端配套前置性的案件筛选机制，在末端配套个案受理答复等反馈机制，既能够防范审查建议数量的泛滥，也能够确保审查建议的代表性与重要性。

第二，在备案审查衔接联动机制下，中共中央办公厅法规局与全国人大常委会法工委等机构之间可以通过紧密的沟通协商，加强对政治性条款与法律性条款的联合审查，减少了论证说理中所存在的政治性风险。针对审查建议申请人、社会公众、专家学者、制定机关等不同群体的说理需求，备案审查机关应当构建分层分类的论证说理标准机制。此外，还可以通过配套说理听证制度、典型案例制度，加强人才队伍建设等措施，增强审查主体的说理能力与审查结论的说服力，从而提升审查制度的科学性。

第三，构建制度化的备案审查公开机制与典型案件披露机制，将申请人建议审查的理由公开、规范性文件制定机关的答复理由公开、审查过程公开、审查意见公开，实现审查机关、制定机关、申请人等多方主体的互动。这些机制能够增强公众参与备案审查的热情和能力，也使备案审查制度通过以案释纪说法论理，成为一种新型普法宣传机制，促进纪检监察规范体系的宣传普及。相关参与主体以“虚拟参与者”的身份投身于立法监督过程之中，增强了全社会对党领导下的反腐败国家战略的认同[26]（P146）。

**（三）主体复合：优化统一备案审查的组织机制**

在监察法规这一新型法的规范形式出现之前，为了加强党内法规与国家法律的衔接协调，《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》要求建立健全备案审查衔接联动机制，2015年中共中央办公厅出台《关于建立法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制的意见》，要求建立健全党委、人大、政府等各个系统分工负责的备案审查机制。《法规、司法解释备案审查工作办法》第10条规定了移送审查方式，并在第26条第1项规定：“对党的组织制定的党内法规和规范性文件提出的审查建议，移送中央办公厅法规局。”2023年新修订的《立法法》在总结上述制度经验基础上，在第115条规定了建立健全备案审查衔接联动机制。《法规规章备案审查条例》第7条规定：“国务院备案审查工作机构应当通过备案审查衔接联动机制加强与其他机关备案审查工作机构的联系。”针对中央纪委和国家监察委员会联合立规的情形，备案审查衔接联动机制可以纾解其制定主体双元、审查标准复合的难题。但是，当前这一机制更多

体现为“单向协调”,具有松散型、程序型、临时型的特征,需要通过制度创新,适应监察法规的强政治性特点,向紧密型、内容型、常态型转变[27](P15)。

第一,坚持党的领导是优化备案审查衔接联动机制的政治保障。备案审查制度作为一项重要的制度安排,在实际政治生活中发挥着重要作用,此项政治改革的推进与备案审查衔接联动机制的优化均需要在党的领导之下稳步推进。由具有统一政治权力的中国共产党发挥超国家机关的作用,通过整合政党意志与国家意志,促进政治与行政的“双轨统合”,能够大幅减轻备案审查机关的政治压力,也能够充分释放备案审查制度实效。

第二,坚持人大的主导地位是优化备案审查衔接联动机制的合法性基础。监察法规具有“法政二元属性”,本质上仍是中国特色社会主义法律体系中的重要组成部分,法律属性是其底色,需要接受以人大为主导的国家法律系统的备案审查,进而通过人民代表大会制度实现对监察法规的有效监督。

第三,针对当前备案审查衔接联动机制存在的“单向沟通多,多方互动少;临时性沟通协调多,例行性会议交流少;随意性有余,稳定性不足”等问题[28](P28),应当从以下三个方面完善党内法规与国家法律系统之间的联合审查机制,实现双重备案联动。其一,增强备案审查衔接联动机制的刚性约束力。备案审查衔接联动机制虽然确立了不同备案审查机关在处理不同类型规范备案审查事项时的组织分工及责任分配,但基于监察法规的双重属性,相当部分条款直接或间接来源于党内法规的规定,全国人大常委会备案审查机构应当将所有监察法规通过备案审查衔接联动机制向中共中央办公厅法规局移送,由二者依照法律标准与政治标准联合进行审查。在此种组织机制下,备案审查工作机构能够完整地行使撤销权。根据备案审查处理决定所拥有的合法有效、自始无效、自此无效、警告建议等不同效力,可以将其划分为合法性确认决定、违法性处理决定、警告性处理决定、建议性处理决定等不同类型,违法性处理决定又可以分为自始无效的违法性处理决定以及自此无效的违法性处理决定。通过上述处理决定的合理运用,能够有效落实有错必纠的工作原则,改变目前“共识型纠错模式”存在的监督太软的弊端,让备案审查这项宪法监督制度“长有牙齿”,并且让牙齿产生“咬合力”[29](P154)。其二,建立常态化的监察法规制定机关、备案审查机关、移送机关、审查建议(要求)提出者之间的会商沟通机制,以程序保障发挥各主体的专业优势,实现共性判断、共识达成,从而建构统一、权威、高效的跨部门紧密协作模式。如果针对相关问题经过多次会商仍然难以达成一致审查意见,审查机关应当按照《中国共产党重大事项请示报告条例》的相关规定,将争议意见提交党中央请求指示或批准。其三,对内容敏感复杂、专业性强、涉及面广的监察法规,备案审查机关可以向有关方面征求意见。对于政治性与法律性交织的问题,中共中央办公厅法规局、全国人大常委会法工委以及司法部之间应当加强沟通协作,形成更具说服力、可接受性与准确性的审查结论。

## 五、结　论

马克思曾经指出:“人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。一切已死的先辈们的传统,像梦魇一样纠缠着活人的头脑。”[30](P669)包括法治监督模式在内的法治演进路径具有明显的路径依赖性,深深地受到一个社会、一个民族、一个政治共同体在历史演变过程中所形成的精神、气质、心理、风俗与习惯的影响。

中国特色社会主义法治体系是开放的而非封闭的,是动态的而非静止的,是发展的而非停滞的,监察法规作为监察机关行使权力过程中的产物,体现了中国特色社会主义法治体系突出的包容性。监察法规具有的特殊性,在于其生动体现与演绎了中国法治的“复规范性”特征,本文所主张的“一体监督”法治监督逻辑正是基于监察法治实践中两套主导性规范体系“相伴相生”的特色而提出来的。对监察法规

备案审查的制度设计和机制建构需要考虑中国独特的党政体制及其纪检监察合署办公的制度安排，不应简单地纳入国家法律的备案审查机制，也不宜全部划拨给党内法规备案审查机关负责，而应当变双轨审查为“一体监督”，建立双轨统合的统一备案审查制度。在人民代表大会制度之下，备案审查制度作为宪法监督的重要基础和着力点，对于坚持和完善党和国家监督体系，强化对监察权力运行的制约和监督具有重要意义。完善监察法规备案审查的体制机制，需要进一步厘清监委独立行使职权与人大监督之间的关系，需要进一步研究处理政治性标准与法律性标准的张力、备案审查衔接联动机制的实质性建构、监察法规与其他法律法规在备案审查时的规范竞合等问题。就此层面而言，监察法规的备案审查不应止步于修改《立法法》，待到未来条件成熟时，亦需要在宪法中明确监察法规制定权及其行使原则，从而在中国特色社会主义法治体系中建构一套完善的监察法规法治监督机制。

## 参考文献


[1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定.北京：人民出版社，2024.

[2] 郑磊.备案审查与法治体系的复调变迁.中国政法大学学报，2022，(6).

[3] 叶海波.国家监察体制改革的宪法约束.武汉大学学报(哲学社会科学版)，2017，(3).

[4] 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，(2).

[5] 刘怡达.论《立法法》规定监察法规制定权.四川师范大学学报(社会科学版)，2023，(1).

[6] 李尚翼.监察法规立法的基础问题研究——兼论《立法法》之相关修改.行政法学研究，2022，(4).

[7] 韩春晖.依法治国和依规治党有机统一研究.中国法学，2021，(4).

[8] 庄德水.监察委员会有效运行的结构化逻辑分析.理论与改革，2019，(1).

[9] 习近平.在新的起点上深化国家监察体制改革.求是，2019，(5).

[10] 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，(4).

[11] 周佑勇.监察权结构的再平衡——进一步深化国家监察体制改革的法治逻辑.东方法学，2022，(4).

[12] 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.中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报，2018，(2).

[13] 童之伟.法权说对各种“权”的基础性定位——对秦前红教授批评文章的迟到回应.学术界，2021，(2).

[14] 王贵松.论法律的法规创造力.中国法学，2017，(1).

[15] 张翔.宪法程序法：国家权力配置的视角.中国法律评论，2020，(1).

[16] 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室.规范性文件备案审查理论与实务.北京：中国民主法制出版社，2020.

[17] 李松锋.备案审查中的政治性审查.中外法学，2023，(5).

[18] 曾钰诚.党内法规备案审查衔接联动机制的规范阐释与制度优化.法制与社会发展，2023，(1).

[19] 郑磊.备案审查程序三大板块初探.中国法律评论，2020，(1).

[20] 秦前红.监察法学教程：2023修订版.北京：法律出版社，2023.

[21] 黄文艺.论党法关系的规范性原理.政法论坛，2022，(1).

[22] 秦前红.备案审查实施法制统一原则的必要性、可能性及其难点.中国法学，2024，(6).

[23] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定.北京：人民出版社，2019.

[24] 弗兰克·古德诺.政治与行政——政府之研究.丰俊功译.北京：北京大学出版社，2012.

[25] 喻少如.全面依法治国视域下司法行政职能的时代转向及其优化.社会科学，2022，(4).

[26] 喻少如，许柯.执纪执法指导性案例制度：价值定位、内在逻辑及优化路径.湖北社会科学，2023，(7).

[27] 杨海涛.备案审查衔接联动机制的功能、运行和完善.地方立法研究，2023，(6).

[28] 秦前红，苏绍龙.党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制.法律科学(西北政法大学学报)，2016，(5).

[29] 梁鹰.全国人大常委会2018年备案审查工作报告述评.中国法律评论，2019，(1).

[30] 马克思恩格斯选集:第1卷.北京:人民出版社,2012.

# The Legal Supervision Logic and Mechanism Construction Of Record and Review System of Supervision Regulations

Yu Shaoru, Xu Ke (Southwestern University of Political Science and Law)

**Abstract**　Supervision regulations are unique because they span both the fields of Party regulations and state laws in terms of content, which is the multinormativity of the rule of law in China. Based on the "binary attribute of law and politics" of the right to formulate supervisory regulations and its institutional logic in shaping the record and review system, the realistic logic formed by the "legislative reservation" of the right to formulate supervisory regulations, as well as the theoretical logic in the unity of law-based governance of the country and Party governance in accordance with regulations, the construction of the record and review system of supervisory regulations should follow the logic of "integrated supervision" with Party regulations and state laws. At present, the single-track record and review mechanism cannot fully meet the inherent requirements of the dual attributes of supervision regulations, facing the dilemma of legal supervision in terms of standards, procedures and subjects. Among them, the broad political supervision standards undermine the effectiveness of the political functions of the record and review system, the closed nature of the review procedure weakens the acceptability of the review comments, and a single review entity fails to ensure the legality and compliance of provisions related to "disciplinary and legal violations" in supervision regulations. To build a "integrated dual-track" record and review system that bridges Party regulations and state laws, it is first necessary to build a unified and standard mechanism for record and review by improving the political and legal standards for the record and review of supervisory regulations. It is also necessary to build a unified operational mechanism for record and review by optimizing the initiation procedures, communication and exchange procedures and comments disclosure procedures for the record and review of supervisory regulations. Moreover, it is necessary to build a unified organizational mechanism for record and review by linking the review bodies of Party regulations and state laws.

**Key words**　supervision regulations; record and review; legal supervision; party regulations; dual-track review; "Integrated supervision"; reform of the national supervision system

---

■ **作者简介**　喻少如,西南政法大学行政法学院(纪检监察学院)教授,重庆 401120;
许　柯,西南政法大学行政法学院(纪检监察学院)博士研究生。

■ **责任编辑**　李　媛