

【党建热点】

# 监察体制改革背景下纪委监委合署办公体制的构建<sup>\*</sup>

蒙 慧 胥 壮 壮

**摘 要:**构建纪委监委合署办公体制是深化国家监察体制改革的重要内容,是加强党的领导的重要举措,具有深厚的理论根基、实践根基和制度根基。构建纪委监委合署办公体制的原则性要求包括:“一套机构”是组织原则,“纪法贯通”是程序要求,“衔接配套”是制度规定。今后,应规范纪委监委组织机构的配备,建立执纪与监委执法衔接机制,完善以《监察法》为中心的配套制度体系,进一步健全和完善纪委监委合署办公体制。

**关键词:**监察体制改革;纪委;监委;合署办公

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)07-0014-07

深化国家监察体制改革是党的十九大作出的重大战略部署,构建纪委监委合署办公体制则是深化国家监察体制改革的重要内容,对完善国家监督体系、深入开展反腐败斗争、提升党和国家治理能力具有重大意义。当前,构建纪委监委合署办公体制尚处于初步探索阶段,许多工作有待开展。本文从探讨纪委监委合署办公体制构建的根基入手,深入研究这一体制构建的基本框架和主要策略,以期为新轮党和国家机构改革特别是国家监察体制改革提供理论参考。

## 一、纪委监委合署办公体制构建的根基

2016年11月,中共中央办公厅印发了《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》,要求新成立的各级监察委员会与各级纪律检查委员会采取合署办公的形式。伴随监察体制改革由试点到推广的进程,中央及地方各级纪委监委均进行资源整合并纷纷建立起合署办公体制。纪委监委之所以能合署办公,是因为这一举措具有丰厚的理论根基、实践根基和制度根基。

1.理论根基:纪律检查权与监察权之间存在融合性

我国现行的政治体制包含党政两套体系,分别为党的领导权与国家政权,二者相互融合,构成我国权力体系。纪律检查权与监察权虽然分别隶属党的领导权与国家政权两套不同的权力体系,但在内容、执行等方面存在融合性,为纪委监委合署办公体制的构建奠定了理论根基。

其一,权力属性具有融合性。纪律检查权与监察权的统一性源于权力的“人民性”。一方面,在我国,中国共产党不仅是执政党,而且是领导党,这一地位的形成是历史和人民的选择。与“西方国家只是将政党作为一种选举工具,直接目的是夺取或者维持政权,最终目的是服务和服从于一定阶级或特定利益集团的利益”<sup>①</sup>不同,中国共产党作为马克思主义执政党,“强调和坚持整个无产阶级不分民族的利益”<sup>②</sup>,代表中国最广大人民的根本利益,其权力属性具有“人民性”。另一方面,国家政权实质上是人民权力的让渡,由人民选举产生人大代表,组成各级人大,由人大产生行政机关、检察机关、审判机

收稿日期:2020-05-07

<sup>\*</sup>基金项目:国家社会科学基金西部项目“逻辑与构建:‘十八大’以来党内法规执行模式创新研究”(17XDJ015);兰州大学中央高校基本科研业务费项目“监察体制改革背景下纪法衔接问题研究”(18LZUJBWZX002)。

作者简介:蒙慧,女,兰州大学马克思主义学院教授,博士生导师(730000 兰州)。

胥壮壮,女,兰州大学马克思主义学院硕士生(730000 兰州)。

关以及监察机关,授予其行政权、检察权、审判权以及监察权。这些机关就其本质属性而言,也具有“人民性”。总之,两大权力属性的融合性为纪委监委合署办公奠定了良好的基础。

其二,权力内容具有融合性。纪律检查权与监察权共同致力于监督工作,前者由监督权、执纪权与问责权组成,后者涵盖监督权、调查权与处置权三大职权,彼此之间一一对应,既有共性,也存在差异,相互融合。一方面,二者根据自身的机关性质明确相应的监督内容,采取不同的监督方式,但是其目标要求具有一致性,都是惩前毖后、治病救人、抓早抓小、防微杜渐;另一方面,纪委执纪与监委调查手段相融合,谈话、查封、扣押(扣留、封存)、鉴定等是纪委监委共同适用的审查调查措施。此外,监委处置权与纪委问责权具有相似之处,二者均对履职不力、失职失责的相关领导干部进行问责。纪律检查权与监察权权力内容的融合性反映了纪委监委工作范围存在重合,采取合署办公体制则是适应权力内容融合性的有效选择,有利于突出工作重点,提升监督效率。

其三,权力运行具有融合性。权力的最终落脚点在于运行,纪律检查权与监察权运行的融合性使得纪委监委合署办公体制的构建具备了可能性。在权力运行结构上,中央和地方各级纪委监委为纪律检查权与监察权的运行提供了组织结构,共同遵循下级纪委监委对上级纪委监委负责的运行逻辑;在权力运行制衡上,纪律检查权的作用对象包含监委中的党员,监察权的作用对象亦涵盖纪委中履行公权力的公职人员,实现了纪委监委间的相互监督,改变了过去纪律检查权与行政监察权之间单项监督的不对等局面;在权力运行依据上,纪律检查权依照党内法规运行,监察权则依照相关国家法律运行,法的空缺性以及法的开放结构使得党内法规与国家法律共同构成中国特色社会主义法治体系<sup>③</sup>,共同推动与保障反腐败工作法治化,以权力运行依据的“纪法衔接”推动合署办公体制的构建。

总之,纪律检查权与监察权之间的融合性为纪委监委合署办公提供了理论根基。另外,纪委监委合署办公也在一定程度上推动了纪律检查权与监察权之间更加充分、有效融合。

2. 实践根基:原纪检监察机关合署办公积累了经验

纪委监委合署办公体制之所以能够构建,除纪

律检查权与监察权的融合性所提供的理论基础外,1993年纪检监察机关合署办公以来积累的丰富实践经验也为构建这一体制奠定了基础。

其一,形成了较为完善的纪检监察机关组织机构设置思路。1993年纪检监察机关合署办公以来,较为完善的纪检监察机关组织机构基本配置完成,形成了内设机构与派驻机构相结合的纪检监察机关组织机构设置的总思路。在此期间,特别是党的十八大以来,纪检监察机关机构调整所形成的组织机构设置思路为纪委监委合署办公顺利推进提供了可资借鉴的经验。在内设机构层面,通过协调综合类及业务类两类机构的比例,形成更加完善的内设机构格局,主要表现在将职责相近的办公厅与监察综合室整合为办公厅,将党风政风监督室、执法和效能监督室整合为党风政风监督室。在整合的同时,增设纪检监察室,使纪检监察室数量经过两次机构调整由8个增至12个,监督执纪部门数量和人员力量占总数的70%<sup>④</sup>,最终实现了纪检监察机关更加聚焦自身的主责、主业,为纪委监委内设机构的设置重心提供了方向指引。在派驻机构层面,2015年3月,中央纪委首次向党的工作部门、全国人大机关、国务院办公厅、全国政协机关派驻纪检组,在中央层面实现了纪检监察机关对中央机关的监督全覆盖,弥补了过去派驻监督范围过窄的不足,为纪委监委合署办公后派驻机构的设置提供了基本思路。

其二,形成了较为完善的纪检监察机关权力运行机制。一方面,形成了“信访—调查—审理”相衔接的办案机制。根据问题线索从受理到审理的流转过程,设置信访室、案件管理室、纪检监察室与案件审理室。信访室负责受理党组织、党员与行政监察对象违纪行为的检举、控告,纪检监察室负责对问题线索进行调查,案件审理室负责对纪检监察机关的调查结果进行审理,由此形成了“信访—调查—审理”相衔接的权力运行机制。这一机制有利于彰显纪检监察机关的权威性,并为推动纪委监委合署办公后纪委执纪与监委执法的衔接协调提供了思路。另一方面,构建了自我监督机制。纪检监察机关作为监督专责机关,在行使职权的过程中,必须实现“打铁必须自身硬”的总要求。为此,纪检监察机关在内设机构中设置专门的自我监督机构——纪检监察干部监督室(以下简称干部监督室),开辟了纪检监察机关专门进行自我监督的组织路径,从而形成

了监督与自我监督相呼应的更为完整的权力运行格局,为纪委监委合署办公后纪律检查权与监察权的有效运行提供了相关实践经验。

3. 制度根基: 党规国法为合署办公提供了制度遵循

前述原纪检监察机关合署办公所形成的实践经验证明了纪检监察机关合署办公的有效性,但是有效性仅证实了纪委监委合署办公的效能,而合署办公体制作为党的领导的重要形式,需要在党内法规和国家法律层面具备合法性,保证纪委监委合署办公体制的合法、科学构建。

其一,党内法规明确了合署办公的范围及形式。党内法规作为国家法律的有效补充,为纪委监委合署办公体制的构建提供了法律依据。《中国共产党工作机关条例(试行)》第 5 条规定,根据工作需要,党的工作机关可以与职责相近的国家机关等合并设立或者合署办公;合并设立或者合署办公仍由党委主管。这一规定既明确了合署办公的范围为职责相近的党和国家机关,又强调了合署办公单位仍由党委主管。如前所述,纪委监委职责相近,二者之间采取合署办公体制符合党内法规的相关规定。2018 年《深化党和国家机构改革方案》通过后,合署办公成为党政机构改革的重要形式。为确保党和国家机构改革顺利推进,也为进一步规范合署办公单位党的领导,2019 年中共中央印发《中国共产党党组工作条例》,规定与党的机关合并设立或合署办公的单位一般不设党组。这说明,在党政合署办公单位中,党的工作机关实际上发挥了党组的作用,即在合署办公单位中发挥领导作用,为纪委在纪委监委合署办公体制中作用的发挥作出了更为具体的规定。

其二,国家法律在宪法层面明确了党的领导地位并推动党的领导法治化。我国现行宪法以 1982 年宪法为基本遵循,在延续“以历史叙事的方式在宪法序言中写明党的领导”<sup>⑤</sup>的基础上,进一步在总纲中指明中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,“深化了人们对我国国体的认识,是对我国国体的重构”<sup>⑥</sup>。同时,又在此基础上增设“监察委员会”内容,重塑了我国人民代表大会制度下的“一府两院”国家机关架构,形成“一府一委两院”新格局,从国体与政体角度进一步深化了对党的领导地位的认识:一方面,从国体视角强化党的领导地位,更加强调了中国共产党执政党与领导党双重身

份,进一步推动了党的领导制度和人民代表大会制度的融合;另一方面,通过设置监察委员会,在宪法层面确保了党对反腐败工作领导的制度化和法治化。合署办公作为党的领导组织形式之一,运用于纪检监察工作这一重要领域,符合宪法对党的领导进一步规范的要求,为党的领导权与国家政权有效融合提供保障。

## 二、纪委监委合署办公体制的框架设计

纪委与监委合署办公依然属于党政合署办公,但是“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”<sup>⑦</sup>。监察体制改革启动后,中央对纪委监委合署办公体制的构建提出了原则性要求,即框架性设计。按照中央的要求,全国各地在实践中也进行了积极探索。

1. “一套机构”是纪委监委合署办公体制构建的组织原则

组织机构设置是纪委监委合署办公面临的首要问题,对此,《深化党和国家机构改革方案》明确纪委与监委合署办公依然实行一套工作机构、两个机关名称,对纪委监委合署办公组织机构的设置提出了原则性规定。

一方面,形成惩治与预防、监督与自我监督相结合的内设机构格局。过去,由于行政监察权对纪律检查权的依附性,形成了纪检监察室综合履职的机构布局,但是存在权力过分集中的问题。监察体制改革后,鉴于监察权权力类型的改变,纪检监察室实行职责分散、机构分设。监督检查室承担对联系地区(部门)的日常监督,审查调查室承办涉嫌严重违纪或者职务违法、职务犯罪问题线索的初步核实和立案审查调查,案件监督管理室(以下简称案管室)负责对问题线索集中统一管理,不仅负责对线索流转及处置进行统一协调,而且负责对问题线索进行全过程监督。

另一方面,赋予派驻机构更广泛的权限。为规范纪委监委派驻机构设置,2018 年 10 月,中共中央办公厅印发的《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》规定,派驻机构既要依照党章和其他党内法规履行监督执纪问责职责,又要依照宪法和监察法履行监督调查处置职责。这一规定赋予派驻机构监察权限,在派驻机构职责上体现了纪律检

查权与监察权的融合。不仅如此,为发挥派驻机构一线监督的优势,各地还挖掘了派驻机构的协调功能,增加了其合作职责。如监察体制改革后,山西省通过建立“派驻机构、巡视巡察机构联动监督机制,畅通问题线索移送渠道”<sup>⑧</sup>,为派驻机构对巡视巡察机构进行协助搭建了工作平台,进一步推动了党内监督和国家监察的有机统一。

纪委监委组织机构架构及职责的重构虽然推动了多元组织的合署以及多元目标的实现,但是也存在一些问题。一是干部监督室职责有待进一步落实。目前,各地在实践中存在直接将纪检监察干部相关违纪违法线索移送干部监督部门的做法。这一做法在法律及党内法规层面缺乏制度支撑,有违《监察法》及《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》(以下简称《监督执纪规则》)对案管部门统筹管理问题线索的要求。二是各地派驻纪检监察组被赋予的监察权只是部分监察权,主要是监察权中的监督权,由此往往会引发一些问题。例如,由于没有调查权和处置权,监察权的核心作用即调查没有被派驻机构落实,派驻纪检监察组的权威性以及派驻监督的优势不容易发挥。

2.“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,二者联合办案成为常态,如何推动纪委执纪与监委执法高效衔接,成为纪委监委合署办公体制构建面临的关键问题。对此,习近平总书记强调,持续深化监察体制改革,需要促进执纪执法贯通。这一重要论述为纪委监委合署办公体制构建的程序性内容提出了目标要求,即“纪法贯通”。

其一,规范问题线索流转。问题线索是纪委执纪与监委执法最重要的依据。目前,全国各地已形成了线索受理、线索移送以及结果反馈的流转路径。此外,各地积极探索保障线索有效流转的方式,如召开由案管室主任、分管线索管理的副主任、线索管理处处长和经办人员参加的案管室专题会<sup>⑨</sup>,或者建立“由案件监督管理部门牵头,信访室、纪检监察室参加的问题线索会商小组”<sup>⑩</sup>,以集体会商的形式对线索性质进行预判,并对分流给哪个部门提出意见。然而,线索在从接收到了结的过程中,除了正向传递,还包括反向传递,如在监督检查过程中,纪检监察机构工作人员如果发现涉嫌职务违法和犯罪等问

题,需将线索及时“回流”到案管室进行重新分配。在这一过程中,工作人员需要履行哪些程序,国家法律层面应给予制度性安排。

其二,推动纪律审查与监察调查相衔接。立案模式的选择关系纪律审查与监察调查衔接的整体走向,是推动纪律审查与监察调查相衔接的重要一环。在现有工作流程下,对于同时拥有党员和公职人员身份,且既违反党内法规又违犯《监察法》等国家法律的情况,存在谁先立案以及如何衔接的问题。“北京市根据监察对象身份、案件性质的不同,分别采取同步立案、先执纪审查后依法调查、先监委依法调查后由其他纪检组织执纪审查等不同模式”<sup>⑪</sup>,其他省份也对这三种对接模式进行了探索,形成了党纪、政务同步立案,先党纪立案后政务立案以及先政务立案后党纪立案三种立案对接模式,在立案环节确保了纪委执纪与监委执法间的“纪法贯通”。究竟选择哪种立案模式,由于当前我国对职务违法“没有权威的官方解释,在学理上也没有明确的概念”<sup>⑫</sup>,所以,一些地方工作人员很难作出决定。

其三,促进审查调查与案件审理相衔接。审查调查与案件审理的衔接主要包含两种情况。一是按照正常办案程序进行衔接,由审查调查部门将审查调查报告移送给案件审理部门;二是在特殊情况下,案件审理部门提前介入审查调查工作。关于前者,《监察法》及《监督执纪规则》作出了规范,明确了案件审理受理条件及人事安排等内容;关于后者,《监督执纪规则》及《案件检查工作条例实施细则》分别对案件审理提前介入的条件及程序作出了规范。然而,仅对提前介入的条件及程序作出规范是不够的,还需对介入程度、介入范围、介入重点及职责等内容进行说明。同时,《案件检查工作条例实施细则》在位阶上属于中纪委党内法规,若在监察体制改革背景下继续根据这一党内法规对监委案件审理提前介入进行规范,则会产生党内法规作用范围上的越位和错位问题。

3.“衔接配套”是纪委监委合署办公体制构建的制度规定

习近平总书记强调,在监察体制改革新阶段,“各项规则要跟上”,“配套法规要跟上”。<sup>⑬</sup>这是对纪委监委合署办公制度体系构建所提出的明确要求,即制定“衔接配套”的制度保障体系。

其一,完善相关法律法规体系,促进配套制度体

系的完善。为推动合署办公后监委职责的落实,中央纪委、国家监委联合印发了《公职人员政务处分暂行规定》,推动以《监察法》为中心的监察法律体系的完善,为纪委监委合署办公体制的构建提供了制度保障。然而,完善纪委监委合署办公法律体系不仅需要中央纪委、国家监委联合制定相关配套制度,还需要对《监察法》中较为原则性的内容进行司法解释。实践中,我国对司法解释这一方式重视不足,导致《监察法》中的某些规定难以充分发挥作用。例如,《监察法》中所规定的谈话、讯问、询问、查询和留置等 12 项措施,除了谈话措施,其他的主要适用于监委调查权的行使。监委履行监督职责的方式主要是开展廉政教育和进行监督检查。因此,相关法律需要做好司法解释工作,进一步规范监委监督权的行使。又如,《监察法》将监察对象分为“依法履行公职的公职人员”和“依法履行公职的有关人员”,这样规定的目的在于实现监察对象全覆盖,然而规定的范围界定较为宽泛。辅警、协管员等聘用人员以及人大代表、政协委员、特约监察员等均属于“有关人员”行列,这些群体是否属于监察对象,相关法律需要给予解释。

其二,制定(修订)相关党内法规,实现党内法规与国家法律的衔接协调。合署办公后,纪委监委具备了党的组织机关和国家机构双重属性,其工作人员不仅需要遵循相关法律法规,也需遵循有关党内法规。正如有学者指出:“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。”<sup>⑭</sup>为此,中央积极探索制定有关党内法规,保障纪委监委合署办公。一是通过制定(修订)中央党内法规,保障纪委监委合署办公顺利进行。如对《监督执纪规则(试行)》进行修订,这一举措不仅是内容的修订,还包含位阶的提级,即由中纪委党内法规上升为中央党内法规。二是中央纪委国家监委联合制定党内法规,如制定《中央纪委国家监委立案相关工作程序规定(试行)》。但是,党政机关联合制定党内法规的相关规范有所欠缺。作为党内法规“立法法”的《党内法规制定条例》,仅规定了两类联合制定党内法规的形式,一种是两个以上部委联合制定,一种是涉及政府职权范围的,可以由党政联合制定,两种形式均未将国家监委纳入联合制定党内法规的主体范畴。因此,我国需要进一步明确党政联合制定党内法规的主体是包括监委的。

### 三、纪委监委合署办公体制构建的策略

纪委监委合署办公体制的构建主要涉及机构设置、职责配备、办案程序以及制度保障等内容,上述纪委监委合署办公体制的框架设计也基本涉及这些内容,为未来纪委监委合署办公体制的进一步完善提供了思路。

#### 1. 规范纪委监委组织机构的职责配备

目前,为推动纪委监委合署办公体制构建,我国按照“一套机构”原则设置了纪委监委组织机构的基本架构。今后,我国需要在此基础上,进一步规范各部门职责。

其一,规范案管部门与干部监督部门职责,确保纪委监委自我监督效用的落实。案管部门与干部监督部门自我监督职责的规范,主要是明确二者之间的分工并推动履职的衔接协调。一方面,通过规范案管部门与干部监督部门对于问题线索的接收程序,厘清二者落实自我监督职责的差异。《监督执纪规则》明确规定,案管部门对问题线索进行统一管理并对监督执纪全过程进行监督,而纪检监察干部违纪违法类线索属于问题线索中的特殊线索。应当以问题线索是否涉及纪检监察干部为界限,启动两套问题线索接收程序,一般类线索由案管部门接收,特殊类线索由干部监督部门接收。要将这一界定上升到党内法规层面,为二者自我监督职责的落实提供制度保障。另一方面,可以在案管部门与干部监督部门之间构建线索移送机制。如前所述,线索流转不仅包括线索接收,还包含线索“回流”,针对“回流”过程中发现的纪检监察干部违纪违法线索,应设置专门线索移送机制,从而推动二者之间的合作。

其二,规范派驻机构职责权限,加强组织机构间联系。为进一步发挥派驻监督的优势,解决当下面临的问题,需要从以下两方面着手。一是要依据驻在单位工作性质与工作内容,探索赋予派驻机构相应的调查手段与职责权限。但是,这并不意味着派驻机构可以适用所有调查手段,涉及严重职务违法及职务犯罪的问题线索,派驻机构应当及时将其移送案管部门。因此,派驻机构不能使用留置等强制性措施。二是要构建信息共享机制与协作机制。加大派驻机构与监督检查室、党风政风监督室之间的人员及信息交流,以人员交流破解监督力量不足的

问题,以信息交流推动监督检查室与党风政风监督室及时了解监督的具体问题,促进派驻机构以整体性思维落实监督职责。

## 2. 建立纪委执纪与监委执法衔接机制

纪委与监委的办案程序主要包括线索处置、立案审查调查、案件审理等环节,要从这些程序着手,规范纪委执纪与监委执法工作衔接机制。

其一,保障线索精准分流与动态流转。问题线索贯穿纪委监委办案全过程,其分流精准与否以及流转顺畅与否关系办案效率及质量的高低。国家应尽快出台“纪检监察机关线索受理、移送以及结果反馈工作办法”,主要解决以下三个问题。一是科学设计集体会商分流线索制度。笔者认为,应采取“经办人提议—集体决定—领导审批”的方式,即线索在案管部门登记后,由经办人提出处理意见,交线索会商小组研究后,提出分流处理的倾向性意见,报分管领导进行审批,再交由承办部门进行处理。其中,会商小组的形成可以根据问题线索的复杂性来确定。对于简单的线索,由案管部门内部成员组成会商小组即可,而对于重要检举事项或复杂事项,可以采取“案管部门牵头,多部门参与”形式。二是明确规定动态流转线索程序。问题线索往往具有广泛联系性、初期指向不确定等特点,这使线索的动态流转成为常态,需要建立与之配套的线索流转机制,明确具体程序、流转时限等,案管部门也应当对“回流”线索进行特殊接收和分配。三是建立问题线索数据库。依托网络技术,分析线索来源、涉及人员职务构成、所在地分布、重大(典型)线索成因等,为日常监督、巡视巡察和审查调查提供方向。

其二,完善纪律审查和监察调查衔接机制。纪律审查与监察调查衔接机制的出发点是党纪立案与政务立案衔接模式的选择,如前所述,各地在实践中对党纪、政务先后立案与同步立案均进行了有益探索,但是需要进一步明确不同对接模式的选择标准,尤其应当明确“先后立案”以及“同步立案”的优势与弊端。“先后立案”的优势在于办案针对性、集中性强,弊端在于办案时间会有所延长,故此模式较适用于党员干部有严重违纪行为或严重职务违法犯罪行为。当党员干部严重违纪行为线索较为明朗而职务违法行为线索模糊时,为保证办案效率与质量,应由纪委优先介入案件;当党员干部的行为涉嫌职务犯罪,为防止相关责任人潜逃或自杀等意外状况的

发生,监委应优先介入案件,并在必要时采取留置措施。若案件责任人身份较为特殊,如涉及国家重大机密,则其行为只要涉嫌职务违法就应当由监委优先介入,以防止意外状况的发生。“同步立案”的优势在于有利于提升办案效率,但对于党员干部涉嫌严重违法或职务犯罪的案件,纪委监委同时介入不利于对重点问题进行优先突破,故该模式适用于党员干部涉嫌违纪违法的案件。<sup>⑮</sup>

其三,进一步完善案件审理环节。“提前介入审理,是指案件审理部门和案件审理人员报经纪检监察机关领导批准,在审查调查过程中对案件事实、证据进行初步审核的程序”<sup>⑯</sup>,是纪委执纪与监委执法过程中经常采取的方式。然而,现有党内法规仅在提前介入时机及程序方面进行了规范,需要进一步厘定案件审理提前介入的范围及任务。一方面,应当明确提前介入的范围。提前介入审理并不是直接介入审查调查环节,也不是对审查调查情况进行全面核实,而是对已有审查调查情况进行初步了解,并在此基础上提出审核意见,推动审查调查深入有序开展。另一方面,应当明确提前介入审理的任务。提前介入审理是为审查调查发挥建设性作用,而非主导性作用。因而,其主要任务是提前了解案件事实及证据,向审查调查部门提出建议,促进审查调查效率的提升。此外,应当及时修订《案件检查工作条例实施细则》,由中央纪委与国家监委联合制定,以此适应纪委监委合署办公的现实要求。

## 3. 完善以《监察法》为中心的配套制度体系

配套制度体系既是纪委监委合署办公体制构建的合法性依据,也是其运转是否顺畅、高效的依托,需要进一步完善以发挥制度引导功能。

其一,对《监察法》相关内容进行修订或作出解释说明。监察法律体系的完善离不开监察体制改革实践经验的总结,应当坚持为监察体制改革实践探索提供制度保障的原则,通过司法解释,对《监察法》关于监察手段、监察对象以及立案公布的相关内容解释说明。在监察手段方面,将“谈话”、调取证据资料等列入监委履行监督职责的手段,并规定二者的适用情形,如具体规定“教育提醒谈话、诫勉谈话、任前廉政谈话、信访谈话、谈话函询以及组织调查谈话”<sup>⑰</sup>的适用情形。在监察对象方面,对“依法履行公职的有关人员”进行界定,防止出现监察对象宽泛性引发的监察权滥用风险。一是将协

警、协管员等聘用人员纳入监察对象范畴,不能因其不在编制内就可以不受监督,确保监察全覆盖。二是明确普通教师、医生等不属于监察对象,只有在其涉及公权力的使用时才可以成为监察对象,防止出现监察对象宽泛性引发的监察权滥用风险。三是规范对人大代表、政协委员以及特约监察员的监督,这三类人员并非专职对监委进行监督,当其本职工作涉及行使公权力时,才对其本职身份进行监督。

其二,对中央纪委、国家监委联合发文进行规范。中央纪委、国家监委联合发文在纪委监委合署办公制度体系中占有较大比重,主要包含联合制定相关法规和联合制定党内法规两种形式。一方面,应当修订《党内法规制定条例》,为中央纪委、国家监委联合制定党内法规提供合法性依据。目前,《党内法规制定条例》虽然明确党政机关可以联合制定党内法规,但其所规定的“政”仅为狭义的“政”,是指涉及政府职权范围的,可以由党政联合制定党内法规,并未赋予国家监委联合制定党内法规的合法性,应当对此进行修订,将国家监委纳入党政联合制定党内法规的主体范畴。另一方面,应当进一步规范中央纪委、国家监委联合发文所公布的内容,从而更加清晰地界定党内法规和监察法规两种性质。在联合发文形式下,如何判定文件性质主要根据文件内容更侧重监委职责还是更侧重纪委职责,即需要判定主办机关。然而,合署办公体制下,纪委监委职责具有融合性,仅仅根据文件内容难以确定文件性质,需要在发布的同时公布发文字号,以

更加直观的形式帮助判断文件性。此举有利于在厘清党内法规和国家法律法规性质的基础上,保障制度层面的“纪法衔接”。

#### 注释

- ①杨彬彬:《党的政治建设与党政关系调适》,《社会主义研究》2019年第5期。②《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,2012年,第413页。③夏伟:《监察体制改革“纪法衔接”的法理阐释及实现路径》,《南京师大学报》(社会科学版)2020年第1期。④中央纪委国家监委研究室编:《改革开放40年纪检监察工作纪事》,中国方正出版社,2018年,第411页。⑤王秀哲:《党的领导人宪及党依宪执政的实现》,《理论探讨》2019年第1期。⑥范进学:《2018年修宪与中国新宪法秩序的重构》,《法学论坛》2018年第3期。⑦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年第1期。⑧白广磊:《系列报道之六 监委怎样发挥监督作用:履行好监督调查处置三项职责》,《中国纪检监察》2017年第23期。⑨湖北省纪委监委案件监督管理室:《问题线索如何规范管理高效处置》,《中国纪检监察报》2018年5月2日。⑩《杭州下城:加快纪检监察和检察院两个举报系统的融合》,中央纪委国家监委网,[http://www.ccdi.gov.cn/gzdt/jctzgg/201802/t20180207\\_163569.html](http://www.ccdi.gov.cn/gzdt/jctzgg/201802/t20180207_163569.html),2018年2月7日。⑪《国家监察体制改革试点工作学习参考》,中国方正出版社,2017年,第39页。⑫朱福惠:《国家监察法对公职人员纪律处分体制的重构》,《行政法学研究》2018年第4期。⑬习近平:《在新的起点上深化国家监察体制改革》,《求是》2019年第5期。⑭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。⑮蒙慧、胥壮壮:《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。⑯《纪律审查与监察调查程序图解》,中国方正出版社,2018年,第143页。⑰江国华:《中国监察法学》,中国政法大学出版社,2018年,第106页。

责任编辑:文武

## Construction of Joint Office System of Discipline Inspection Commission and Supervision Commission Under the Background of Supervision System Reform

Meng Hui Xu Zhuangzhuang

**Abstract:** The construction of the joint office system of the Commission for Discipline Inspection and Supervision is an important content of deepening the reform of the national supervision system and a major measure to strengthen the leadership of the Party, which has a profound theoretical foundation, practical foundation and institutional foundation. The principled requirements for the construction of the system of the joint office of the Commission for Discipline Inspection and supervision include: "a set of institutions" is the organizational principle, "discipline and law integration" is the procedural requirement, and "connection and matching" is the system stipulation. In the future, it is necessary to standardize the responsibility allocation of the Discipline Inspection Commission and the Supervision Commission, establish the connection mechanism between Discipline Inspection Commission and Supervision Commission law enforcement, improve the supporting system centered on the supervision law, and further improve the joint office system of the Commission for Discipline Inspection and supervision.

**Key words:** reform of the supervision system; Discipline Inspection Commission; Supervisory Commission; joint office