

法治监督体系中的监察监督及其实现机制研究

Research on Supervision and its Realization Mechanism in Legal Supervision System

Jianglian Wang*

China Jiliang University

Abstract

The “rule of law” decision of the Fourth Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China proposes to build a strict supervision system of the rule of law. The reform of the national supervision system launched in 2016 can be described as an important measure to build such a system. The supervision and supervision system has gradually become the core system of the rule of law supervision system. Its full coverage of supervision of public officials is conducive to preventing corruption of public power and achieving the ultimate goal of supervision by the rule of law. The supervision mechanism in the supervision system under the rule of law requires systemic thinking to realize the effective supervision of public officials of the state power organs, as well as the constraints and supervision of other supervision systems, including the supervision of the People’s Congress; Supervision is a full-coverage supervision, and other rules of law supervision systems are also full-coverage supervision systems within their scope of competence. Therefore, gradually exploring and constructing an external supervision system for supervision will be conducive to the optimization and eventual completion of the rule of law supervision system.

Keywords

Legal Supervision System, National Organization Law, Supervisory Power, Supervision

* Associate Professor, School of Law, China Jiliang University, Deputy Procurator-General of the People’s Procuratorate of Taizhou City, Zhejiang Province, N.258 Xueyuanjie, Xiasha Development Zone, Jianggan District, Zhejiang Province (310018), Email: goodbye135@126.com.

1、问题的提出

中国共产党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《法治决定》）提出要构建中国特色社会主义法治体系，包括五大子系统，即完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，以及完善的党内法规体系。其中，党的全会文件第一次提出了“严密的法治监督体系”这一概念。从法律监督到法制监督再到法治监督，不仅是用词的变化，其内涵、边界和要求也在发生变化。¹⁾《法治决定》进一步强调了法治监督的重心是对公权力的监督、尤其是对行政权力的监督。为此需要构建一个包括“党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督”等在内的监督体系，前述监督方式都要在法律范围内、以法治的思维和方式展开，故而也可视为构建严密的法治监督体系之配套监督机制，通过监督体系的法治化，进而形成多元复合的中国式权力监督制度。

可以说，2016年展开的国家监察体制改革也是构建严密的法治监督体系的题中应有之义。权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。为了反腐败，防止权力被滥用、异化，中国通过修订《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）明确了监察委员会依法独立行使监察权，²⁾并借助于《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）将监察机关设定为反腐败的专责机关。监察权在新中国的历史上曾经存在过，监察机关也设置过，但其权力的含义、边界和功能是一直处于流变之中的，如今的国家监察权专司反腐败，即对行使公权力的公职人员的职务违法或犯罪进行监督、调查和处置。监察机关的设立、监察权的宪法确立、《监察法》的颁布实施，

1) 李晓明, 李婧. (2018). 中国特色社会主义法治监督问题研究述评. *广西社会科学* 3.

2) 汪江连. (2018). 论监察机关依法独立行使监察权. *法治研究* 6.

从制度上重构了我国的法制监督体系，为此，作为构建严密的法治监督体系之一，立足于法治监督体系的视角来分析监察权以及监察监督的宪法定位、规范意涵和运行界限就显得尤为重要。³⁾

II、严密的法治监督体系之内涵

1. 法治监督的含义及其体系架构

法治监督，一般是指法律实施的监督，包括了对法治的监督和监督的法治化。法治监督的含义学界分歧甚大，多数人主张是对法律实施的监督，这样就包括对守法、执法和司法的监督；也有人认为，法治监督还包括了对法律制定即立法的监督，法治监督强调动态的过程监督，涵盖法律制度、适用、实施全过程。也有学者从监督的客体角度对法治监督下定义，即主张法治监督就是依据法律法规对公权力尤其是行政权力的运行进行监督。

学者们没有注意到的是，如果法治监督是指法律实施的监督，那么这个法律的范围是否包括法规、行政规章以及其他规范性文件，甚至是否包括了党内法规？换言之，此中法律的含义是广义的还是狭义，含义决定范围，范围决定体系。甚至，鉴于《法治决定》所列中国特色社会主义法治体系包括了法治实施体系，法治监督自然就被进一步界定为法治实施的监督，似乎我们只要明确了法治实施及其体系、自然就搞清楚了法治监督及其体系，实则可能未必这样简单。总之，需要进一步厘清法治监督的规范含义，才能进一步架构出法治监督体系。

法治监督体系的构建，从主体上来说，学界有二元结构说和三元结构说等不同的学说，后者较有代表性，即政党、国家、社会等三元监督结构，包括了执政党监督体系、国家监督体系和社会监督体系，这可谓大法治监

3) 江国华，何盼盼. (2018). 中国特色监察法治体系论纲, *新疆师范大学学报(哲学社会科学版)*: 5.

督体系。其中，执政党监督体系包括党内监督和党外监督，即包括中国共产党的监督，也包括民主党派的监督，既包括对共产党和民主党派的监督，也包括共产党和民主党派对外的监督。

国家监督体系主要是国家权力监督体系，由权力机关（立法机关）、行政机关和司法机关在内的国家机关的监督组成，既包括权力机关对外的监督，也包括权力机关的内部监督。社会监督体系，是指社会公众和社会组织的监督，主要是社会公众和组织对执政党的监督、对国家权力机关的监督，等等。前述法治监督体系，既包括了对组织体本身的监督，也包括了对组织体成员个体的监督。⁴⁾法治监督体系构建的指向，核心是对公权力及其行使者的监督，故而它通过权力监督实现法治目标，使公权力在法治体系中运行、不被滥用，最终有效的保障公民的基本权利。⁵⁾

2. 监察体制改革后的法治监督体系之重构

按照最宽泛意义上“八大法治监督体系”结构来看，监察监督似乎很难被涵盖在其中，它依附于党的监督、但却有一定的独立性；它具有司法性，但却更主要的是政治性的机关对公职人员的监督；它的权力运行方式带有行政性，各级监察机关及其内部工作机制具有行政性，但它的确不是行政机关；它拥有对公职人员公务行为及相关行为强大的监督权，但却不是类似于人大这样的权力机关的那种监督权。监察机关行使监察权，其核心就是为了防止权力被滥用，它既要监督调查处置公职人员的行为，同时也负责监督公职人员的公务行为。简言之，监察监督显然应该纳入到法治监督的体系之中。

笔者认为，如果剥离掉其合署办公的方面，单从国家权力机关的角度看，监察机关行使的监察权，更多的是可被归入到广义的司法监督之范

4) 刘鑫. (2015). 全面推进依法治国的路径选择. *理论与当代* 1.

5) 沈国明. (2018). 论规制公权力与强化法治监督体系建设. *东方法学* 1.

畴。但是，考虑到2016年以来所形成的监察体制改革之共识，则不妨单列其为国家监督体系之中的一种国家权力即监察权之实施的监督，监察监督自然应该包括监察机关对其他公职人员的直接监督、间接达到监督相应的国家权力机关之效果，也包括了对监察的监督。我们必须注意，表述某个监督时，它实质上都有双重含义，即作为监督主体的监督和作为监督对象的监督，监察监督也不例外。

我们注意到“八大监督”体系在《法治决定》中放在了对行政权力监督的板块，可见完整意义上的法治监督体系还包括其他的方面。为什么说重构《法治决定》所试图建构的严密的法治监督体系呢？一个值得关注的视野就是国家监察体制改革是《法治决定》之后的一个全新的重大举措、一个新的构思。《法治决定》所试图构建的法治监督体系甚至没有把反腐败的法治体系及其监督体系单独拿出来论述，散见于报告的字里行间。直到2016年1月12日，中国共产党习近平总书记在十八届中纪委第六次全会上才正式提出了“**扩大监察范围，整合监察力量，建立国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系**”并将其表述为“完善监督制度，做好监督体系顶层设计”。按照传统的法治监督体系来看，我们是以人大监督为核心的国家监督体系，这套体制被学者们总结为“三驾马车”模式，即纪委为主导、检察院为保障，政府监察为补充。⁶⁾这套涉及到监察问题的体制经由2016年秋天的改革转变为监察一体化的监察监督体制。法治监督体系的核心就是对权力滥用与腐败的监督，故而，监察监督实为法治监督体系的核心。监察监督体系的重构，则意味着严密法治监督体系的重构，当然从《法治决定》的延长线和长期规划角度看，它自然是构建严密的法治监督体系的改革举措，经由这一改革，我们的法治监督体系可谓初步建构完成。

6) 参见秦前红，叶海波等. (2018). *国家监察制度改革研究*. 法律出版社.

III、宪法上的监察权定位：基于国家组织法视角

国家监察体制改革，具有重要的宪法价值，其用意在于要解决权力制约与监督的诸多问题，比如单向性、同体性、低效性等问题。监察机关的设立，监察权作为一种新增的国家权力，其设立和运行皆为宪法问题。为此，通过先期试点、全面推开，再到最终修宪将其上升为宪法规范与制度，是国家监察体制改革的应有之义。但是，本次修宪涉及到监察机关、监察权的含义及其范围，监察程序等方面，条文设定很抽象，留给法律进一步明确的空间很大。

宪法修改与《监察法》几近同步进行，势必产生一个问题，那就是宪法中的监察条款是否能有效的被《监察法》所细化，宪法中的监察条款到底有什么样的意涵，借以为《监察法》划定了界限，换言之，哪些内容应该是宪法保留的项目，即便宪法不直接规定，也能从宪法解释得出它的意涵。简言之，我们要从国家组织法、国家权力架构、人权保障以及宪法整体结构的角度来对监察权的宪法意涵进行解释，否则，这样一个含义变动不居、具有无限内容注入可能的权力制度容器就会失去规制性意义。为此，我们将借助整合理论⁷⁾来对宪法上的监察权做规范解读，为其立法细化和实践运行划定“权力的边界”。

1. 作为国家机构的监察委员会

我国宪法第三章是国家机构条款，其主要处理的就是国家如何组织的问题。国家组织是国家学问题、也是宪法问题，它构建出国家结构，并通过权力机关的设定，明确国家的形式框架。按照林来梵教授的观点，这是一个将国家组织起来，使之作为一个整体的国家统合过程。⁸⁾我国的国体决

7) 整合理论请参阅[德]鲁道夫·斯门德著，曾韬译。(2019). *宪法与实在宪法一书* 商务印书馆。

定我国的政体是人民代表制度，进而又决定了我国的国家机构设置与组织原则，2018年修宪之前，我们通常将其表述为人大领导之下的，“一府两院”制。此外，我们要注意，我们不是采取西方的三权分立式权力机关架构模式，而是采取民主集中制的国家机构组织模式。

从民主集中制的角度来分析，我们国家权力在宪制史上经过了三个阶段的发展。第一个阶段就是1954年宪法；第二个阶段就是1982年宪法；第三个阶段，就是2018年的这次修宪。1949年的共同纲领确立的是混沌型政体模式，即在政协之下设立了中央人民政府委员会，它既有立法权也有行政权，这当然是一种过渡性的安排。1954年宪法实质上也是社会主义类型的过渡宪法，其国家权力架构应该说也未定型。⁹⁾其中，全国人大、国家主席和国务院三者的关系和权力边界就没有清晰明确，1982年宪法部分解决了这样的问题，但是，它将监督权分散在立法、行政和司法权之中。考诸中国的制度史，我们不难发现，传统中国的最高权力当然集中在皇帝手中，然而，在皇帝之下，却必然有几个权力的均衡与制约，即决策、执行和监督三个权力的制衡，甚至为了巩固最高权力，监督权往往拥有更高地位，一度变化为决策权、执行权之上的权力，进而替代了前述权力。中华民国时期的宪制探索，也在最高权力框架下极为重视监督权，其五权宪法的架构中，单独列出监察权来对其他几项权力进行监督。

1982年宪法针对公权力及其公职人员的“监察”监督，主要分布在人大、政府和检察院，是分散性的，人大有最高权力机关监察，国务院有行政监察（含警察监察），检察院有专门监察。¹⁰⁾针对公权力尤其是其行使者的监督，根据民主集中制的国家机构组织原则，的确可以分散在各个权力机关甚至包括人民手中，宪法第41条明确规定了公民监督权即为将部分监督

8) 参见林来梵著. (2018). *宪法学讲义(第三版)*. 清华大学出版社.

9) 比如，五四宪法的国家主席条款、最高国务会议条款，都是探索性的制度安排，参见翟志勇. (2015). 最高国务会议与五四宪法的二元政体结构, *政法论坛*, 1.

10) 张建伟. (2018). 监察至上还是三察鼎立: 新监察权在国家权力体系中的配置分析, *中国政法大学学报*, 1.

权保留在人民手中，其中的申诉、控告或检举的权利，显然是为着防止权力腐败的公民基本权利。

纵观1982年宪法，在集中公职人员职务廉洁性监督上，的确没有明确一个国家机构来行使。这恐怕是2018年修宪试图解决的一个重要问题。虽然宪法第123条仅明确：各级监察委员会是国家的监察机关；第127条也比较抽象的规定了监察机关依法独立行使监察权。

但是，从整合理论的角度，我们可以发现：第一，宪法明确规定了监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，这已经暗含了将此类案件集中交由监察机关来处理的含义。第二，监察机关的职权宪法明确了由法律规定，这可谓一种宪法委托，委托立法机关通过制定法律来明确其职权范围，进而将《监察法》引入到宪法体系之中，明确界定了监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，在该法第3条总体上界定了监察机关的职权边界，即对公职人员进行监察，调查职务违法和职务犯罪，开展廉政建设和反腐败工作，故而也可称之为反腐败专责机关。第三，为了集中反腐败的监督机制，宪法在修订时剔除了其他机关的监察职能，比如取消各级人民政府的“监察”职能，亦即将行政监察并入到国家监察之中，集中统一运行。与之对应，《监察法》也明确了其立法原则，即构建集中统一、权威高效的中国特色社会主义国家监察体制。第四，监察机关依法独立行使监察权的表述，与人民法院依法独立行使审判权，人民检察院依法独立行使检察权构成了一个“独立性”的集中权力束，他们各自行使宪法赋予的权力，并相互配合、相互制约。¹¹⁾

2. 作为国家权力的监察权

宪法赋予监察委员会依法独立行使监察权，那么，作为国家权力的监察权，它具有什么样的特征与内涵？换句话说，监察权是国家权力，其权力

11) 汪江连. (2018). 论监察机关依法独立行使监察权, *法治研究*, 6.

属性、权力位阶、权力功能为何？是值得研究的。我们必须要进一步说明的是，监察权的核心内涵是宪法保留的范畴，《监察法》的规定要在宪法规定的辐射之内对其内涵做具体化，并要接受宪法控制。¹²⁾此处要探讨的一个宪法问题就是：何谓宪法权力？宪法权力的构成要件是什么？宪法权力是指国家得以组织起来所必须予以设定的权力，没有这些权力，国家就无法组织起来，这是国家得以运行最低限度的权力构成体系。

作为宪法权力的监察权，必须具备如下的几个特征：第一，它是一种国家权力，且已被宪法规范化或可规范化的权力。第二，它是经由国家权力机关行使的国家权力，它不能经由社会组织或公民个人来行使，必须借助于国家权力机关（或国家权力机构）来运行。¹³⁾第三，它必须是支撑国家大厦的支柱性权力，一旦失去这项权力、国家大厦就会坍塌或最终沦为非法治国家。第四，它作为国家权力之分支，担负一定的国家组织功能且不再具有可分性。

作为国家权力的监察权，在我国宪法权力层面上，其核心的内涵为：

第一，国家层面的监察权是最高国家权力分离出来的权力，最高国家权力一般不再行使其派生的专项权力，但该权力也不得侵蚀最高权力的核心职能。

第二，监察权本质上是监督权，它专司监督纠察公共权力的规范运行问题，鉴于宪法已经明确检察院行使国家法律监督权，则监察权就需要从传统宪制经验和西方宪制实践中寻找权能范围。可以说，宪法新设监察权后，法律监督权的内涵与外延自然要发生变迁，其在符合权力相互制约与均衡的基础上，在权力范围上不妨形成权力的力学平衡。

第三，宪法层面没有明确的监察权边界，需要通过法律来予以确定。目

12) 李少文. (2019). 国家监察体制改革的宪法控制, *当代法学* 3.

13) 有学者认为国家权力和国家机关的权力不能划等号，就比如监察委员会作为国家机关的权力就不能与国家监察委员会所享有的监察权划等号，前者的范围更宽、且未必进入宪法，后者是进入到宪法文本的宪法权力。参加马岭. (2010). 宪法权力概说, *法治论丛* 2.

前，理论界与实务界并未形成关于监察权内涵与外延的通说，笔者倾向于认为，这一权力主要是针对公权力行使者的职务行为之合法性予以监察，理论上也包括对公权力机关的行为之合法性予以监察。全国人大属于政治性机关、代议机关、权源机关，其依据人民授权的行为不在监察范围之内，这就包括了人大代表履行代表权的行为，以及人大行使最高权力机关职权的行为。

第四，监察权必须在最高国家权力之下按照权力分工行使其分工范围内的权力，与其他国家权力形成某种监督制衡、制约配合的权力限制关系，不可超越边界行为，比如它不可侵蚀检察院的公诉权力、法律监督权力，不可侵蚀法院的审判权力，也不侵蚀行政机关的行政权力，等等。

的确，从规范主义和权力理论角度，对监察权的边界予以界定是很难的，往往是制度构设划定了权力的边界。比如，监察权是否包括了弹劾权，实务界强调监察机关是政治机关，政治机关自然应该行使针对官员政治行为失当的弹劾权。但是，我国《监察法》显然未赋予监察机关这样的权力，而将其交由人大来行使。简言之，监察权的应然宪法定位依然是值得深度研究的问题，笔者前述的观点仅是一种尝试而已。

IV. 法治监督体系中的监察监督及其运行机制

《法治决定》要建构的法治监督体系是一个全方位的多主体权力监督体系，凡是能纳入到法治体系中的监督都是法治监督体系的组成部分。为此，学界大致上主张，这种监督体系包括了执政党监督体系、国家监督体系、社会监督体系。这里需要说明的是，执政党监督体系被纳入到法治监督体系之中，具有一定的特殊性和复杂性，下文将尝试着予以讨论。在法治监督体系中讨论监察权的规范意涵与运行机制，大体上包括如下的内

容：一是何谓监察监督，它如何运行？二是监察监督在法治监督体系中的地位，与其他监督方式的关系如何？三是如何实现对监察权本身的监督？

1. 作为监督权的监察权之规范意涵及其运行机制

作为监督权的监察权，其监督对象是行使公权力的公职人员，其权限包括了监督、调查和处置三项。可见，监察权主要监督公职人员的职务行为之合法性，且仅对与职务行为廉洁性的合法性进行监督，简言之，其监察的主要是职务违法与职务犯罪行为。权力限制的核心就是防止权力被滥用、权力被腐败，故而，我们可以说，监察权是监督权中的核心权力之一。权力限制的模式从古至今可谓五花八门，包括了以道德限制权力、以权利限制权力、以权力限制权力、以法律限制权力。监察权是对所有公权力的权力限制，也是以法治的方式对公权力的限制。¹⁴⁾也就是说，监察权对其他权力有限制与制约的能力，监察权通过行使法律赋予的职务廉洁性监督权而对公职人员的职务行为进行监督与限制。

监察权的监督职权、职能或监察机关的监督职责，构成了监察权的第一职能，也是监察委员会的第一职能。¹⁵⁾从这个角度来说，监察监督是借助于对公职人员职务行为的监督来实现对公权力机关的法治监督，其监督的方式包括了职务违纪、职务违法、职务犯罪的监督调查处置，等等。对监察监督的对象，监察机关可以进行政纪处置、法纪处置抑或启动政治问责等等。

《监察法》设定了六类人员属于监察的对象或者范围，试图实现职务廉洁监督和反腐败监察全覆盖，从监督的角度看，它重点在于对公权力使用

14) 参见郭殊、夏秋燕。(2019). 宪法政策学视角下国家监察制度与人大监督制度的衔接: 以弹劾权配置为中心, *南京大学学报(哲学社会科学版)*, 2.

15) 参见后向东.(2018). *权力限制哲学: 权力限制模式及其作用机制研究* 中国法制出版社; 魏昌东.(2019). 监督职能是国家监察委员会的第一职能: 理论逻辑与实现路径——兼论中国特色监察监督系统的规范性创建, *法学论坛*, 1.

者的使用行为之监督，通过对人的监督，实现对权力的监督，最终也实现了对权力机关的监督。当然，这里的确存在一定的漏洞，那就是针对权力机关的集体决策行为之廉洁性监督问题，监察机关如何监督问责，是值得研究的问题，这方面的追责方式还是主要靠党委纪委的党务问责来完成的，刑事法的框架下为此类行为的法治监督提供了规范基础，包括单位犯罪问题等等。但是，在职务犯罪的类型中，没有单位犯，其追责对象主要包括两个主体，一个是单位的领导以及直接责任人员。

2. 监察监督在法治监督体系中的地位

我们认为监察监督属于国家监督体系的组成部分，它与人大监督、行政监督、司法监督等共同构成完整的法治监督体系。同时，我们注意的是，人大监督是第一位阶的监督，它高于其他的国家监督体系。这样自然涉及到与其他几大国家监督体系的关系，我们认为：

第一，监察监督与人大监督的关系，他们之间是隶属关系，简言之，人大监督具有优位性。对人大代表公务行为的监督，要区分是履行代表职权的行为还是公务廉洁性行为，前者应当豁免于监察监督。其次，监察监督要接受人大的监督，这个自然是题中应有之义。

第二，监察监督与行政监督关系。行政机关对其工作人员的行政处分是行政内部监督体系，它与监察监管的外部监督各自运行、互不干涉；但是，针对公职人员的职务监督，监察监督具有专门性、外部性、强制性，行政机关公职人员应予以配合和接受。行政监督当然包括大量的行政执法监督，既包括了监督行政对象的行为是否合法合规，又包括监督行政机关工作人员的执法行为是否合法合规。一般来说，行政机关公职人员履职行为不涉及职务廉洁性问题时，监察监督无需介入，一旦有腐败之虞，则监察机关就可介入并拥有优位权力。

第三，监察监督与司法监督关系。司法监督主要是指检察院的法律监

督，当然还包括法院通过司法审判实现对公权力运行规范性的监督。但是，从公权力规范运行的角度，司法监督主要是针对机关的监督，是针对事的监督；而监察监督主要针对对人的监督。需要协调的关系是，司法工作人员职务行为的监督问题，根据新的《刑事诉讼法》，检察院对司法工作人员的履职犯罪行为，可以立案侦查。实践中，往往是检察院将线索报送监察委员会，视情商定此类案件的处置机关。

3. 如何有效监督监察权的运行？

如何监督监督者，一直是一个永恒难题。针对监察权的运行，其他法治监督体系应该发挥应有的作用。比如，人大监督。监察委员会当然应该接受人大的监督，人大的监督既是对人的监督，也是对事的监督，还是对机关的监督，它的监督是全方位的，其监督权是明确写入《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》）的，人大的监督既包括了审查监委的工作报告和专项报告，也包括对监委做执法检查、专项调查，质询询问，甚至启动特别问题调查等方面。

再比如，司法监督。笔者认为，监察委员会办案应当接受检察院的法律监督，这种监督不仅是案件本身的环节监督，还有监察办案的合法性监督。检察院是国家的法律监督机关，监委是国家权力机关，自然应当接受检察监督。

监察委与纪委合署办公产生两个问题，一个是有利于监督的益处，另外一个是不利于监督的难题。前者是指，纪检监察合署体制为党的监督直接进入到了监委提供了通道，纪委监督监委，貌似有点周伯通双手互搏一样，似乎是不可能的，或仅仅是内部监督。笔者认为这种内部监督机制还不同于其他机关的内部监督，它具有更高的制约性，主体身份的双重性，包括纪委与监委并非完全一致的内设机构与人员配置，以及监督的依据、视角和目标之不同，可能对监察监督可以起到一定的监督作用。

合署办公的监督难题是人大的监督、检察的司法监督，从名义上监督的是作为国家权力机关的监察委员会及其工作人员的依法履职行为，但实质上却难免要对监委及其工作人员的另外一个身份有所触及，即他们是党的纪检机构，其工作人员是党的纪检干部，如何协调的问题。从法律规范及其运行机理的角度，这不是问题，只要有国家公职人员身份，自然在法律监督的作用范围内。但是，实践中却有一定难度，那就是纪委拥有对党政干部的实质影响力会导致其他监督机制因畏惧而不敢监督，这恐怕是一个中国式难题，其解决也非一日之功。

V. 结语

国家权力的架构要符合民主性、均衡性、制约性等原则。除了具有直接民意基础的人大权力之外，其他的权力要保持一种权能范围和运行机制上的制衡，形成权力制约与限制的张力，任何一项权力都不可太过强大，也不可太过弱小。立法、行政、司法、监察等权力在法治监督体系的权力谱系中都应该得到一定程度的制约，以及彼此的制约。监察权有肥大化的趋势，我们必须予以戒备，否则，待到它形成了固定的运行模式，产生对其他权力的凌驾优势，并且板结化之后，其必然会出现尾大不掉的难题，再设计新的权力对其监督和制约，也徒增治理成本。针对监察权的制约，既来自于党的监督体系，也来自国家监督体系，后者是法治体系的具体制约机制，应予以完善。作为最具强势的监督权，它能达到对所有公职人员的强势监督、构建廉洁政府，同时，其他权力机关要形成多元监督合力，让拥有监察权的监察机关不至于脱轨，从而异化为专断的权力，这样就构建了严密的法治监督闭环体系，中国特色社会主义法治体系建设也就可臻完成了。

Reference

- 秦前红·叶海波. (2018). *国家监察制度改革研究*. 北京: 法律出版社.
- 林来梵. (2018). *宪法学讲义(第三版)*. 北京: 清华大学出版社.
- [德]鲁道夫·斯门德著, 曾韬译. (2019). *宪法与实在宪法*. 北京: 商务印书馆.
- 马岭. (2010). 宪法权力概说. *法治论丛*, 2.
- 翟志勇. (2015). 最高國務會議与五四憲法的二元政体結構. *政法论坛*, 1.
- 刘鑫. (2015). 全面推进依法治国的路径选择. *理论与当代*, 1.
- 沈国明. (2018). 论规制公权力与强化法治监督体系建设. *东方法学*, 1.
- 张建伟. (2018). 监察至上还是三察鼎立: 新监察权在国家权力体系中的配置分析. *中国政法大学学报*, 1.
- 李晓明·李婧. (2018). 中国特色社会主义法治监督问题研究述评. *广西社会科学*, 3.
- 江国华·何盼盼. (2018). 中国特色监察法治体系论纲. *新疆师范大学学报(哲学社会科学版)*, 5.
- 汪江连. (2018). 论监察机关依法独立行使监察权. *法治研究*, 6.
- 郭殊·夏秋燕. (2019). 宪法政策学视角下国家监察制度与人大监督制度的衔接: 以弹劾权配置为中心. *南京大学学报(哲学社会科学版)*, 2.
- 李少文. (2019). 国家监察体制改革的宪法控制. *当代法学*, 3.