

监察法规在我国法律体系中的定位

宋贤贤

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2025年5月14日; 录用日期: 2025年5月23日; 发布日期: 2025年6月17日

摘要

监察法规作为一种新的法规范形式, 促进了我国法律体系的发展。为了使监察法规能够更好地融入我国的法律规范体系, 有必要进一步厘清监察法规与宪法、法律、各类法规以及司法解释等法律规范的关系。经过分析发现, 监察法规的位阶与行政法规一致, 这可以确保监察机关能够独立行使职权, 不受行政机关的影响。同时, 为了构建集中统一、权威高效的监察体制, 地方性法规在未获得明确的授权前, 不得对监察法规制定变通性规定。

关键词

监察法规, 法律规范, 效力位阶

The Positioning of Supervision Regulations in China's Legal System

Xianxian Song

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: May 14th, 2025; accepted: May 23rd, 2025; published: Jun. 17th, 2025

Abstract

As a new form of legal norms, supervision regulations have contributed to the development of China's legal system. In order to better integrate the supervision regulations into China's legal normative system, it is necessary to further clarify the relationship between the supervision regulations and the Constitution, laws, various regulations and judicial interpretations and other legal norms. After analysing the supervision regulations, it is found that the rank of the supervision regulations is the same as the administrative regulations, which can ensure that the supervisory organs can exercise their powers independently, without the influence of the administrative organs. At the same time, in order to build a centralised, unified, authoritative and efficient supervisory system, local laws

and regulations are not allowed to make alternative provisions to the supervisory regulations without first obtaining explicit authorisation.

Keywords

Supervisory Regulations, Legal Norms, Order of Validity

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

监察法规是我国法律体系中的重要组成部分，厘清监察法规与其他类型的法律规范之间关系，是研究监察法规的定位不能回避的问题。关于监察法规的性质，学者们尚未形成一致意见，有学者认为监察法规是关涉监察事项的法规形式([1]: p. 89)，但也有学者认为监察法规必然都是党内法规([2]: p. 7)。为此，首先，应当明确监察法规的性质。其次，从监察法规与宪法、法律之间的位阶关系入手进行研究，分析不同性质的监察法规与宪法尤其是与狭义法律的关系。再次，监察法规的制定主体是国家监察委员会，而国家监察委员会制定监察法规的权力属于中央事权。这使得监察法规与行政法规之间的关系十分密切。此外，在监察法规出台前，我国的“法规”体系除了行政法规外，还包括军事法规、地方性法规等法规。因此，还有必要考虑监察法规与军事法规、地方性法规等规范的关系。最后，监察法规与法律解释之间的关系也需要分为立法解释与司法解释两类进行讨论。

2. 监察法规的性质

如前所述，关于监察法规的性质学界尚未形成一致意见。但认为监察法规必然都是党内法规的观点有失偏颇([2]: p. 7)。因为《立法法》对监察法规的制定、颁布等内容进行规定，初步对监察法规的性质问题进行回应。同时，监察法规的制定主体为国家监察委员会，而其目前尚不具备制定党内法规的权力。故不宜将监察法规认定为党内法规。由于国家监察委员会是与“一府两院”并列的中央一级国家机关，监察法规应当是由国家监察委员会制定的，关涉监察事项，并在全国范围内生效的法律规范。

3. 监察法规与宪法及狭义法律的关系

关于监察法规与宪法和狭义法律的位阶关系看似简单，即宪法和法律的效力位阶高于监察法规，但是这仅是一种原则性描述。因为根据 2019 年全国人大常委会通过的《关于国家监察委员会制定监察法规的决定》(以下简称《决定》)的内容可以看出，国家监察委员会不仅享有制定执行性监察法规的权力，还有制定创制性监察法规的权力[3]。因此，有必要结合监察法规的性质分析监察法规与宪法和狭义法律的关系。在我国，宪法是我国的根本大法，任何与宪法相违背的法律法规以及规范性文件无效。故无论是何种性质的监察法规均不得违反宪法，否则无效。

狭义法律的制定主体是全国人大及其常委会。首先，国家监察委员会在制定执行性监察法规时，应当严格遵循“法律优先”原则，即监察法规不得与法律相抵触，否则无效。其次，在上位法阙如的情况下，国家监察委员会可以行使创制性立法权，但其制定的创制性监察法规不得违背上位法的立法原则和精神，且国家监察委员会只能就领导下级机关和管理机关内部工作人员两类事项制定创制性监察法规[4]。最后，虽然目前国家监察委员会不能就法律保留事项优先制定监察法规。但国家监察委员会未来仍有可

能获得相应的授权。理由是《立法法》第13条使用了“授权决定”这一上位概念，而没有用“授权国务院的决定”这一下位概念[5]。这表明，立法机关对授权立法持开放式的态度。

在这种情形下，就需要进一步讨论狭义法律与国家监察委员会制定的授权性监察法规之间的效力位阶关系。根据《立法法》第106条的规定，当狭义法律与授权制定的法规相冲突时，需要由全国人大常委会裁决，并不是直接遵循“法律优先”原则([1]: p. 92)。因此，为了减轻全国人大及其常委会的工作负担，国家监察委员会只有在获得《立法法》的授权后，才能就部分保留事项优先制定授权性监察法规。

4. 监察法规与各类法规的关系

我国属于一元多级的立法体制，在宪法和法律之下有诸多类型的“法规”，例如行政法规、军事法规以及地方性法规等。因此，有必要将监察法规与上述“法规”进行比对，以确定监察法规在各类“法规”中的效力位阶。

4.1. 监察法规与行政法规的关系

监察法规的效力与行政法规一致[6]。首先，根据《决定》规定“监察法规不得与宪法、法律相抵触”，而行政法规同监察法规一样，不得与宪法和法律相抵触。其次，从权力结构看，基于全国人大及其常委会领导下的“一府一委两院”的体制，国家监察委员会与国务院属于同一级别[7]。从权力来源看，无论是国家监察委员会还是国务院，其权力均由人大赋予，对人大负责，受人大监督。在权力来源上不存在隶属关系。再次，将《立法法》中规定的行政机关享有的行政立法权与《决定》规定的内容相比较，不难发现行政法规与监察法规在各自领域内的职权也有相似之处[8]，且国家监察委员会的工作与国务院的行政管理工作不存在显而易见的包容关系。此外，监察权的性质与行政权不同，这也从侧面反映了监察法规并不隶属于行政法规([9]: p. 169)。最后，监察法规的效力位阶与行政法规一致可以增强国家监察委员会的力量，使其能够真正成为与立法权、行政权以及司法权相并列的“第四权”，真正实现其应有职能。

监察法规与行政法规在一般情况下不会发生冲突，但国家监察委员会同行政机关一样享有对违法公职人员的处分权，这使得监察法规和行政法规存在冲突的可能。但是由于行政和监察这两种国家权力之间的价值追求并不完全相同，在建立冲突解决机制的时候如何进行价值衡量，仍然需要深入研究。当监察法规与行政法规的规定不一致时，可以由国务院作为提出意见方。如果国务院主张适用行政法规，则要报请全国人大常委会，由全国人大常委会决定适用监察法规抑或行政法规。如果国务院主张适用监察法规，则适用监察法规解决问题。

4.2. 监察法规与军事法规的关系

在监察体制改革前，由纪委、检察院和政府监察机关对违纪违法案件进行查处的“三驾马车”模式难以适应现实需求[10]，因此，我国开始进行监察体制改革，相继出台《监察法》《政务处分法》等监察法律，并且在附则中赋予了中央军事委员会就军事监察工作制定具体规定的权力。根据《立法法》第117条的规定，军事法规是由中央军事委员会制定的在军队内部施行的规范。一方面，中央军委依据上述监察法律制定的法规属于执行性军事法规，故该军事法规不得与监察法律相冲突。另一方面，中央军委依据监察法律制定的规范具有监察法规属性。这使得监察法规与军事法规产生了联系。在正常情况下，监察法规并不适用于军队内部。因此，有必要进一步完善军事监察法规备案审查制度。例如，可以规定军事监察法规在出台后报送全国人大常委会进行备案审查，由全国人大常委会对相关军事监察法规是否与宪法、法律尤其是监察法律相冲突，进行审查。如果遇到较为重大的问题，可以由全国人大常委会请示党中央，由党中央进行决定。

4.3. 监察法规与地方性法规的关系

在诸多的“法规”中，监察法规的效力应当高于地方性法规[9]: p. 169)。理由是地方性法规只在局部区域有效，而监察法规和行政法规均在全国范围内生效[11]。同时《立法法》第 49 条，单独用一个条款对国家监察委员会享有的权力进行说明，并且将其放置在省级人大常委会享有的权力之前。这也进一步印证了国家监察委员会地位高于省级人大及其常委会。此外，如果认为监察法规、行政法规和地方性法规三者具有同等效力位阶，当三者的规定产生冲突，无法确定适用时，势必会交由全国人大常委会决定，这显然会进一步加重全国人大常委会的工作压力。

根据《立法法》第 81 条以及第 84 条的规定，民族区域自治地方和经济特区可以在不违背宪法和法律的情况下，制定变通性规范。因此，有学者指出在合理的期限内，应当容忍并规范地方立法机关制定的监察规范[12]。虽然，下位法在符合上位法的情形下，能够优先适用[13]。但这仍然要求，地方立法在制定变通性规定时，需要得到相应的授权。例如《海南自由贸易港法》第 10 条规定，海南省人大及其常委会可以在遵循宪法、法律以及行政法规的基础上，就贸易等相关内容制定法规。该规定并没有将监察法规包含在内，理由是法律之所以允许地方性法规做变通性规定是因为考虑到民族地方习俗、文化的不同以及经济特区发展经济的需要，而监察事项并不存在地区差异。因此，监察法规的效力高于自治条例、单行条例以及经济特区法规，且地方立法机关在未获得授权前，不得就监察事项做变通性规定。

5. 监察法规与法律解释的关系

法律解释是指解释机关依据法定权限和程序，对法律条文内容进行的说明。法律解释依据解释主体的不同，可以分为制定者解释和适用者解释两类。而解释主体的不同又决定了解释效力的不同。因此，需要结合不同法律解释的类型分析其与监察法规的效力位阶关系。

5.1. 监察法规与立法解释的关系

根据《立法法》第 48 条的规定，不难看出，立法解释是立法机关对法律规范的概念、术语等内容所作的解释。从效力位阶上看，根据《立法法》第 53 条规定，全国人大常委会所作的法律解释与法律具有同等效力。因此，前文关于监察法规与狭义法律之间的论述，同样适用于立法解释。故当监察法规与立法解释产生冲突的时候，应当由委员长会议提请常务会议审议后予以撤销或者由国家监察委员会作出相应的修改。值得注意的是，二者并非简单的择一适用关系，而是存在适用上的先后顺序。应当先由审查机关提出书面审查意见，建议国家监察委员会做出修改，国家监察委员会拒不修改才能由常务会议予以撤销。

5.2. 监察法规与司法解释的关系

司法解释是指最高人民法院和最高人民检察院对具体应用法律问题所作的解释。当被调查的公职人员涉嫌职务犯罪时，首先由监察机关进行调查和处置，其次需要检察院进行审查起诉，最后由法院进行审判。在这个过程中，监察程序和刑事司法程序要相互衔接。例如《人民检察院刑事诉讼规则》第 6 章第 6 节对监察机关移送起诉案件的强制措施进行规定，同时《监察法实施条例》第 5 章第 7 节也对监察机关移送审查起诉的相关程序作出了规定，这便使监察法规和司法解释产生了联系。

关于监察法规与司法解释之间的效力位阶关系，学界关注较少。有学者从党内政治地位和国家政权体系两个维度分析，得出监察法规的效力高于司法解释[2]: p. 6)。但这种观点有待商榷，一方面是因为国家监察委员会不属于党的机关，不宜从党内地位分析二者之间的效力位阶。另一方面是因为依据《宪法》的排列顺序确定位阶高低也存在不妥之处。例如《宪法》将最高人民法院排在最高人民检察院之前，

但实际上二者所作的司法解释具有同等效力,不存在位阶上的差异。

司法解释的效力根据是否符合“适用者解释”原理,可以分为有效和无效两类。因此,监察法规与司法解释位阶的关系可以分为两种情况:当司法解释没有超越法定职权范围,且符合宪法和法律的原则和精神时,司法解释符合“适用者解释”原理。此时,其效力与所解释的法律相同。因此,司法解释的效力高于监察法规。如果司法解释不适当地超越了职权范围,突破了这一原理。此时,该解释无效,则无需考虑其与监察法规的关系。

6. 结语

监察法规是推动不敢腐、不能腐转向不想腐的重要依托。明确监察法规在我国法律体系中的地位是推动《监察法》落地落实的必由之路。目前,我国的监察体制改革仍在继续。因此,关于监察法规在我国法律体系中的定位仍有进一步研究的必要。结合现实来看,监察法规的效力与行政法规一致,可以确保监察权独立行使。同时,关于地方立法机关在获得相应的授权后,在不违背监察法律法规的情况下,可以就监察的哪些方面制定更加严格的规范还需要进一步研究,以推动监察体制改革的进一步发展。

基金项目

江苏省研究生科研与实践创新计划项目《监察法规协同问题研究》研究成果(编号: KYCX24_3883)。

参考文献

- [1] 秦前红, 石泽华. 监察法规的性质、地位及其法治化[J]. 法学论坛, 2020, 35(6): 88-100.
- [2] 何永军, 李润萍. 监察法规: 一个崭新的法律渊源[J]. 四川警察学院学报, 2020, 32(1): 1-11.
- [3] 刘怡达. 监察法规在我国法律体系中的定位[J]. 行政法学研究, 2023(2): 133-144.
- [4] 聂辛东. 国家监察委员会的监察法规制定权限: 三步确界与修法方略[J]. 政治与法律, 2020(1): 70-82.
- [5] 王圭宇, 豆中元. 监察法规的法律位阶问题研究[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2021, 36(6): 165-174.
- [6] 宋方青, 张可. 国家监察委员会监察法规制定权: 权限范围与制度构建[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021, 45(4): 29-35.
- [7] 刘小妹. 法律体系形式结构的立法法规范[J]. 法学杂志, 2022, 43(6): 85-101.
- [8] 王建芹, 陈思羽. 强政治性法律规范: 监察法规性质问题再思考——以《监察法实施条例》为依据[J]. 河南社会科学, 2022, 30(5): 1-8.
- [9] 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[J]. 行政法学研究, 2022(4): 167-176.
- [10] 秦前红. 困境、改革与出路: 从“三驾马车”到国家监察——我国监察体系的宪制思考[J]. 中国法律评论, 2017(1): 176-182.
- [11] 刘怡达. 论《立法法》规定监察法规制定权[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2023, 50(1): 52-62.
- [12] 王建学. 监察机关立法权纵向配置研究——基于地方试点的视角[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2020, 47(5): 27-33.
- [13] 吴恩玉. 上下位法间的效力优先与适用优先——兼论自治法规、经济特区法规和较大市法规的位阶与适用[J]. 法律科学(西北政法学院学报), 2010, 28(6): 29-37.