

# 论《监察法》中的“有关人员”

## ——基于党和国家监督体系的统合需求\*

谭波

(海南大学法学院, 海南 海口 570228 教授)

**摘要：**党和国家监督体系的运行关涉刑法、监察法、行政法等诸多部门法。《监察法》中的新生概念，须注重与刑法、行政法中现有法律概念的统合。概念的统合背后还牵涉价值的综合与法治建设路径的选择。宪法在各门法监督法定概念中应展示其统合力，以“有关人员”这种不确定法律概念为切入口，兼及“国家工作人员”“国家机关工作人员”这类“追责式”概念间的逻辑关系及其远景存废。“公职人员”作为最具有统合思路的监察法“追责式”概念，不能局限于部门法，应成为未来统合部门法监督对象概念的重要载体，在宪法中体现其引领力和价值综合功能，并在应对统筹国内法治和涉外法治的需要中彰显其包容性，同时在外延上实现对退休公职人员和公职人员的特定关系人之必要扩容。

**关键词：**党和国家监督体系；监察法；刑法；行政法

### 一、问题的提出

伴随着《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）的深入实施，针对法定概念的内涵界定和外延确认变得愈发必要。这既关系到《监察法》实施的重心和方向，也影响到未来党和国家监督体系的整体发力效果。2021年《中华人民共和国监察法实施条例》（以下简称《实施条例》）的出台并施行，解决了部分法定概念的解释问题。然而，有些法定概念（如《监察法》第15条中的“有关人员”等）仍无处寻“正解”。监察对象是监察监督的重要着力点。《监察法》第15条的“公职人员和有关人员”，是《监察法》第三章“监察范围和监察管辖”规定的内容，那么，这二者是否因在第三章被规定而能被归属于监察对象，其与《监察法》第一章“总则”和第二章“监察机关及其职责”对“公职人员”作为监察对象的表述是何种关系，值得考量。另外，“公职人员和有关人员”是一起映射该条的六项情形，<sup>①</sup>还是对各项内容分别对应，也无从而知。2018年《监察法》颁布实施之时，中央纪委国家监委法规室出版的释义读本也并没有对“有关人员”的概念进行解读。<sup>②</sup>有些学者认为对“有关人员”的界定还应联系《监察法》的其他相

\* 基金项目：2022年度研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究”（项目编号：22ZDA073）的阶段性研究成果。

① 参见蔡金荣：《“国家监察全面覆盖”的规范结构探析》，载《求实》2019年第1期，第36-37页。

② 参见中共中央纪律检查委员会法规室、中华人民共和国国家监察委员会法规室编写：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第106-114页。

关法条（如第63条中的“有关人员”和第58条中的“其他有关人员”），“有关人员”既应包括公职人员，也包括公职人员之外的其他“有关人员”。<sup>①</sup>还有学者更进一步认为《监察法》其他法条中的“有关单位和个人”也都是该法主体效力的适用对象，<sup>②</sup>并且，不宜对《监察法》第15条“有关人员”的范围作出精准罗列，只能根据具体问题具体分析。

但多数学者认为，“有关人员”不属于“公职人员”，也不是“涉案人员”。<sup>③</sup>这其中有人主张“有关人员”大致应包括“基层群众性自治组织中从事管理的人员”和“工勤人员”。<sup>④</sup>2021年《实施条例》第42条对“基层群众性自治组织中从事管理的人员”做了解读。但从“解释”体例和具体表述上来看，其与《实施条例》第38条、第39条、第40条和第41条并无太大区别，也无法从中直接得出上述两类人员不属于“公职人员”而属于“有关人员”的结论，这些条文间的逻辑关系和自治性确实有待强化。还有学者对“有关人员”给予了明确界定，即“按照国家法律或国家机关委托在公共组织、集体事务组织中从事管理公共事务、集体事务的人员或具有执法权力的国家机关、事业单位聘任从事公务的人员”<sup>⑤</sup>，其判断也是基于“公职”身份并结合其履职状况的“半形式化半实质化”标准。

毫无疑问，对“有关人员”的准确界定，对《监察法》下一步的有效实施有关键的作用，同时也可能引发刑法、行政法等其他公（部门）法的联动效果。一方面，“有关人员”可能成为区分公职人员与非公职人员的一项重要抓手，也成为《监察法》之通过“人”视角追责思路的典型体现，这一点恰好弥补《中华人民共和国行政复议法》和《中华人民共和国行政诉讼法》的“组织”视角追责思路单线性之不足。而在《监察法》视域中，受委托组织的人员在受监督层面与被授权组织的人员处于同样的受监督地位，其行为产生的后果相当。另一方面，《监察法》中的对“人”追责视角，又和《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）中对“人”追责为主的视角形成衔接。“基层群众性自治组织中从事管理的人员”，其实并非最早出现于《监察法》中。在全国人大常委会2000年对《刑法》第93条第2款中的“其他依照法律从事公务的人员”解释中，<sup>⑥</sup>有对村民委员会的基层组织人员协助人民政府从事行政管理工作的规定。《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国刑法〉第九十三条第二款的解释》与《实施条例》第42条相比，恰好是对该问题的类似部门法解读。但从党和国家监督体系的角度来讲，使用“公职人员”为主的《监察法》与使用“国家工作人员”为主的《刑法》，在监督对象的认定上到底如何衔接，并以此带动部门法追责重心的整体契合，遂成为问题的焦点。在目前“5（种党内监督）+

① 参见马怀德主编：《中华人民共和国监察法理解与适用》，中国法制出版社2018年版，第66页。

② 参见谭宗泽、张震、褚宸舸主编：《监察法学》，高等教育出版社2020年版，第141页。

③ 也有学者认为“有关人员”指的就是涉案人员。参见刘俊杰：《论监察法实施的刑事事实法保障》，载《法学论坛》2021年第6期，第141-142页。针对这一说法，还有学者总结了“非监察对象说”“监察对象说”和“交叉说”三种学说，在指出“监察对象说”无法实现逻辑自治的同时，也道出了“非监察对象说”和“交叉说”的不合理，并在此基础上提出了“涉案人员”与监察对象之间的包含与被包含的关系。参见秦前红、薛小涵：《论〈监察法〉中的涉案人员：规范意涵、角色定位及其制度建构》，载《学术界》2022年第4期，第118页。

④ 参见马怀德主编：《监察法学》，人民出版社2019年版，第153-154页。

⑤ 吴建雄主编：《监督、调查、处置法律规范研究》，人民出版社2018年版，第92页。

⑥ 参见2000年4月29日《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国刑法〉第九十三条第二款的解释》。

9（种其他国家监督）”的组合模式下，<sup>①</sup>同为公法的监察法、刑法、行政法之间需要在监督效果上的协同发力，这也是中国特色社会主义法治体系中的严密法治监督体系必须重点考量的问题。

## 二、“有关人员”概念产生的制度空间与作用方向

### （一）“有关人员”概念产生的制度空间

国家监察体制改革的进行，带动了一些法律概念的创设。相比“公职人员”，“有关人员”这种概念具有不确定性。这种不确定法律概念的使用，可能是“为行政或司法预留政策空间”<sup>②</sup>，当一国监察法这种反腐败法的政治需求与规制范围尚无法完全确定时，通过个别关键概念的设定为监察的下阶段工作预留空间，正是“有关人员”这些概念存在的最佳制度起因。但这种预留也需要照顾到相应部门法间的横向衔接与概念传承。监察法作为未来“独立性”可期的法律部门，其与刑事法之间的协调是必然会有“交集式”的工作，而这种“交集”首先表现于跟“公职人员/有关人员”外延相近的刑事部门法概念之中。这其中，“国家工作人员”概念首当其冲。

#### 1. “国家工作人员”的先期定位演变

在“公职人员和有关人员”之前，基于犯罪认定和公法责任追究的需要，“国家工作人员”概念出现在刑法之中。当然，在刑法之上，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）中的“国家工作人员”概念亦绝对不可忽视。但是，也可能直接认为根据《宪法》制定的《监察法》中的“公职人员”与《刑法》中的“国家工作人员”属于同一范畴。这种看法断不可取。1979年《刑法》第93条第1款首先就明确“国家工作人员”就是“国家机关中从事公务的人员”，这一规定在1997年《刑法》修订时并没有变化。2003年最高人民法院在《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》中进一步对“从事公务”进行解释，即“代表国家机关、国有公司、企业事业单位、人民团体等履行组织、领导、监督、管理等职责”。而1979年《刑法》第93条第2款规定了其他“单位”（国有公司、企业、事业单位、人民团体等）中人员的“以国家工作人员论”（含委派而致的“以国家工作人员论”之情形）。这一规定也在1997年《刑法》修订时得以完整保留。

除全国人大常委会2000年针对《刑法》第93条第2款的法律解释之外，涉及“国家工作人员”的规定还包括最高人民法院和最高人民检察院所作的司法解释。2016年“两高”《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）部分涉及了对该问题的拓展式解读。比如，《解释》第1条第2款、第5条和第6条都从情节设定上对相关主体的行为方式及其量刑“升格”有所涉及，但主要是从“财物”的视角展开。同时，其针对贪污和挪用公款所涉的财物不同类别有不同规定，贪污罪所涉及的犯罪对象主要包括“救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济、防疫、社会捐助等特定款物”，而挪用公款罪的犯罪对象列示则与全国人大常委

<sup>①</sup> 2020年1月，中共中央总书记习近平在十九届中央纪委四次全会上发表重要讲话指出，要以党内监督为主导，推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调。相比2019年党的十九届四中全会，习近平总书记的此次讲话中增加了“财会监督”，并将审计监督、统计监督等经济类监督提至群众监督和舆论监督之前。在党内监督方面，既强调“纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督”等“四个监督”，又强调“党委（党组）全面监督、纪委监委专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督”等五类党内监督。这里，限于研究篇幅的需要，本文主要从监察监督和其他国家监督方式的视角来关注相应法律概念的变迁及定位。

<sup>②</sup> 王天华：《行政法上的不确定法律概念》，载《中国法学》2016年第3期，第84页。

会对《刑法》第93条第2款的解释中所涉及的财物类别相同，均为“救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济特定款物”。《刑法》及其各类解释对“国家工作人员”这种“人”接触“财物”的不同犯罪行为之犯罪对象种类界定，实际上是为了更好实现类型化追责的需要，同时从客体和客观等两个要件的层面来补全主体要件界定上可能存在的漏项。

## 2. “公职人员”与“有关人员”的制度续造

如前文所述，2018年《监察法》的出台，将相对统一明确的“公职人员”和“有关人员”推向前台，但其制度空间则更为不确定。2018年4月16日中央纪委国家监委出台并施行的《公职人员政务处分暂行规定》（以下简称《暂行规定》），对政务处分的依据，除了谈及《监察法》和《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）、《中华人民共和国法官法》《中华人民共和国检察官法》等“人员法”外，还包括了《中华人民共和国企业国有资产法》以及《行政机关公务员处分条例》《事业单位人事管理条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》以及《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》（以下简称《若干规定（试行）》）等具体规定，这就从制度侧面认定了基层群众自治组织、国企中从事管理的人员、事业单位中的人员之“公职人员”属性。同时《暂行规定》第9条中还提及“未列入国家机关人员编制的受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员以及其他依法履行公职的人员”等可以被监察机关依法采取处理措施的对象。这实际上已经在“公职人员”的制度认定上倾向于将《监察法》第15条第1-5项归为“公职人员”，尤其是2011年中办和国办印发的《若干规定（试行）》第26条将“村（居）民委员会成员”都列入“农村基层干部”的范畴，更能说明这种特殊人员身份上的“公职人员”属性。同样是在2018年4月16日出台的《国家监察委员会管辖规定（试行）》，对《监察法》第15条第6项的解读则包括“人大代表、政协委员、党代会代表、人民陪审员、人民监督员、仲裁员等；其他在国家机关、国有公司、企业、事业单位、群团组织中依法从事领导、组织、管理、监督等公务活动的人员”。这一规定后来也被2021年《实施条例》第43条采取逐项细化的规定模式，变成了“4（列举）+1（概括）”的界定方式，主要是对上述规定内容的进一步情形细化。

## 3. 上述三概念的关系与认定标准厘定

一方面，监察监督的最终结果可能是职务犯罪的移送起诉，这里就出现监察对象向犯罪主体的转化，这种情况下监察问责和刑事追责双管齐下，此时的“双责”反倒不会引发更多的矛盾，案件经过检察院的起诉而进入适用《中华人民共和国刑事诉讼法》的阶段，这就导致了“有关人员/公职人员”向“刑事责任承担人”身份转化的过程。另一方面，在“公职人员”群体中，有跟“国家工作人员”重合交叠的区域，也有不重合之处。但“公职”的核心要素在于，担任国家的公共职务或岗位，或行使国家公权力或掌握着公共资源，这种“界定”或解释更集中于文义解释，但也不乏目的解释的痕迹。对这种“公职”的解读到底是局限于形式上的“公共职务或岗位”，还是涵盖实质意义上的“公职”（即行使国家公权力的其他情形等），至为关键。而这种制度差异其实就与行政法中职权行政主体和授权行政主体之区分功能相若。如果对其在理论上予以类型化，则可能会得出如下结论：“规范主义”不能成为过分严格“守正”的借口，“功能主义”必须成为拓展规制范围的重要渠道。这一点不管是在行政体制改革、司法体制改革还是监察

体制改革中，概莫能外。其背后的根本用意都是对制度实效的追求。<sup>①</sup>在谈到监察对象的识别标准时，在“公职”之外还列举了“公权”“公务”“公财”等标准。如果从这一立场去考虑“公职人员”的确切外延，则答案相对明确。这些其他带有“公”因素的判断要素或维度，其实正是担任“准公职”的各类人员在被判别是否属于监察对象时需要拓宽的视域。“（准）公职”其实可以涵盖“公权”“公务”“公财”等要素，从职守的角度来看，这些都是履职必不可少的要素，即权力要素、职能要素与财力要素。从另一个角度来看，这些要素实际上是“（准）公职”这一“公共岗位”所必须具备的履职保障。有了“岗位”作为前提，其职权要素也随之跟进，这也是目前权力清单、“三定方案”中的“定机构”要表达的本来涵义。

对“国家工作人员”的解释，是经文义解释、目的解释等方法而出现的各种主体在范围上的综合。对“有关人员”来说，事实上很难出现文义解释的可能，“有关”一词到底要表达多广的程度和范围，也无从知晓。如果按照前文有些学者的观点，《监察法》第15条的第5项（基层群众性自治组织中从事管理的人员）和第6项（其他依法履行公职的人员）即为“有关人员”，其认为这两项情形都与“公职”有关，但又不是形式意义上的“公职”，这种解读属于“公职人员”的“大”文义解释的方法，<sup>②</sup>“有关人员”的外延也相应此消彼长。“基层群众性自治组织”在宪法中本身就属于一种国家政权体制之外的社会（组织）存在，因此，在这种组织中所任之职不属于“公职”，是属于居民自治或村民自治的范畴，而在这种组织中从事管理的人员也不属于常规意义上的“国家工作人员”。《监察法》第15条第1项至第4项都有相应的体制内单位和组织依托，<sup>③</sup>担任公职，从事公务或管理，这种形式上的判断能够让人对这些“公职人员”的“国家工作人员”或“以国家工作人员论”之属性一目了然。但是《监察法》第15条第5项和第6项及其相应的《实施条例》之规定，就是从实质角度来扩展监察对象的范围，实际上在践行着目的解释的方法，从内容来判断其属于接触了公共资源的“非国家工作人员”情形，但特殊情况下也可类比《刑法》中“以国家工作人员论”解释之精神。而如果监察监督单纯停留在监察监督和调查阶段，这些主体又成为监察法意义上的“有关人员”。这种“破题”方式，实际上仍然是强调形式主义标准时又兼顾实质主义标准的做法。因此，在某种意义上，这种“有关人员”的表述与《刑法》中的“以国家工作人员论”有异曲同工之功能，都在追求“功能主义”的实质性制度创设标准。其不同之处在于，作为法律语言的“有关人员”似乎比“以国家工作人员论”更具开放性，《监察法》又为监察（追责）对象的扩展留了一个口子，而《实施条例》也顺理成章地将这一“口子”变成了更具可操作性的监规条文。<sup>④</sup>

① 参见周刚志：《经由“规范统一”走向“公平高效”》，载《人民法院报》2010年12月16日第5版。

② 当然也有学者认为除了第15条第1项和参公管理人员外，从第15条第2项到第6项都属于“其他有关人员”。相比之下，这属于“小”文义解释的方法。参见秦前红主编：《监察法学教程》，法律出版社2019年版，第208-220页。还有学者则认为第15条第2项、第5项和第6项属于“有关人员”，这属于“中”文义解释的方法。参见吴建雄主编：《监督、调查、处置法律规范研究》，人民出版社2018年版，第92页。

③ 其中，《监察法》第15条第1项为广义的党政机关，其与《公务员法》相对应，第15条第2项属于被授权组织或被委托组织（不限于行政授权与行政委托），第15条第3项为国企，第15条第4项为教科文卫体等事业单位。有些组织的法律地位与行政法中该类组织的地方有一致或接近之处，而这些组织中相应人员的地位又与刑法中相应人员的刑事法律关系地位有契合之处。

④ 2018年中央纪律检查委员会、国家监察委员会出台的《国家监察委员会管辖规定（试行）》（国监发〔2018〕1号）施行在《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》出台之前，可以被归为监察规范性文件，其有些内容被《实施条例》吸收。

2021年《实施条例》第42条第3项规定的“协助人民政府从事行政管理工作的人员”，作为“基层群众性自治组织中从事管理的人员”中之一种，除完全覆盖了全国人大常委会对《刑法》第93条第2款之解释中“其他依照法律从事公务的人员”所列七种情形外，还将2016年“两高”司法解释做了部分顺序调整（将“防疫”调至仅次于“救灾”之后），而将国家业已完成的“扶贫”（任务）改为“帮扶”。因此，从规范更新的实质过程来看，《监察法》在此问题上与《刑法》上的解释态度正在逐步统一。在对“人”涉“财”类行为的公法责任追究上，这种针对不同严重程度行为的监督，也正在趋近，契合了党和国家监督体系化的需要，同时也是刑事政策与国家监察的政治性要求在具体解释层面上的渐行渐近。在部门（责任）法规范无法完全实现追责重心统一的前提下，政策的统一性可能成为部门法之间衔接协调的重要驱动。

## （二）“有关人员”概念的作用方向

“有关人员”配合“公职人员”的使用，但首先需要面对其宪法依据的溯源问题，同时还应注意“有关人员”在其他部门法中的精准对位问题。《宪法》中除了有“国家工作人员”的表达之外，在其第44条和第104条还有“国家机关工作人员”的表述。《刑法》第93条第1款的“国家机关中从事公务的人员”可以被认为是《宪法》“国家机关工作人员”在《刑法》中的具体化表现之一。《刑法》对“以国家工作人员论”的创设来对应“国家机关中从事公务的人员”无法涵盖之领域。

无独有偶，《监察法》中“有关人员”概念的产生也是为应对“公职人员”之外其他监察对象（责任）全覆盖的需要。只不过《刑法》同时使用了“非国家工作人员”，《监察法》则未采用“非此即彼”的思维定位，而是采取了“亦此（接触公共资源）亦彼（非公职人员）”的立法思维。从对“有关人员”的实际监察结果来看，其既可能出现“有关人员”仅仅是被监督对象的情形，也有可能出现“有关人员”成为被调查对象甚至被处置对象的情况，可能覆盖从“第一种形态”到“第四种形态”的各种纪检监察场合，也可能经历从监察法中的“有关人员”到刑法中基于不同条文适用而产生的“以国家工作人员论”和“非国家工作人员”的主体角色转换。

从《实施条例》第42条和第43条的规定来看，其主要体现几种监察对象确认标准：事务类标准（事）、资源类标准（物）、身份类标准（人）。相比身份类标准，事务类标准和资源类标准更具实质性，同时，这几类标准之间还可能排列序位问题。比如，根据《实施条例》第43条第1款第2项，即便不具备“编制”等身份类标准的要素，如果符合“从事公务”这种“事务类标准”，也能够被列为“其他依法履行公职的人员”，或被认为属于“有关人员”之列。这实际上容易让人联系到“工勤人员”的认定，客观上也是《监察法》在力图与行政法尤其是《公务员法》等相关规范实现“概念”或法条适用的互通。这里的“身份类标准”，实质上本身应该首先是《公务员法》或编制法应解决的问题，契合《宪法》中“国家机关工作人员”的身份认定标准，属于组织法范畴的问题，而因这种组织法身份又恰好符合《刑法》中典型罪名的主体要件，从而导致犯罪构成的要件合成效果。《刑法》中“以国家工作人员论”之情形，在行政法中对应的是行政组织法之外行政行为法授权的重点作用领域，在《监察法》中则对应“有关人员”的场域，只不过在《监察法》领域不再区分被授权主体与被委托主体的不同公法责任情形。而对这些目前不太符合统合标准的内容，都需要在党和国家监督体系化过程中得到新的体现与回应。

### 三、党和国家监督体系追责重心统合需求

#### (一) 党和国家监督体系追责重心统合的法治需求

不管是“人”视角追责，还是“组织”视角的追责，都与国家监督法制及其构成的制度体系密不可分。从我国现有党和国家监督体系的组成来看，其大体可以分为几大类：第一，以人大系统和政协系统等为代表的人大监督和民主监督；第二，以行政监督为代表的系统内同体监督；第三，以司法监督为代表的系统外异体监督；第四，包括审计监督、财会监督和统计监督在内系统内外的专门监督；第五，以舆论监督和群众监督为代表的非官方监督。而“监察监督”可以视为党内监督向国家监督的合理延伸，属于特殊的异体监督，应予单列分析。党和国家监督体系追责重心的统合需求既包括静态的国家监督法制本身体系化的调整需求（即监督对象、监督行为种类、责任形式等），也包括基于中国特色社会主义法治体系中法治监督体系完善的动态需求（即监督程序的衔接、监督责任的体系化及相互补位等制度化设置）。党和国家监督体系首先需要形成以宪法为核心的法律体系，进而在法治监督层面形成动态的过程统合。

#### (二) 党和国家监督体系追责重心统合的现实需求

党和国家监督体系不仅需要制度设计，还需要实际上的制度连通，这种连通表现在追责的重心上就是追责的实际对象的不断统合，各种追责制度之间相互衔接，概念使用上相对一致。从上述各类监督所针对的对象而言，人大监督和民主监督主要是针对机关及其行为而言；行政监督则主要涉及上级机关对下级机关的行为监督，但也有可能是根据《公务员法》中的惩处规范进行的个人责任追究，但这已经与监察法领域的公职人员政务处分相契合；司法监督中既有可能包括追究个人责任的刑事司法，也包括追究单位责任的刑事司法和行政诉讼；专门监督主要侧重对经济行为的监督，既有可能涉及对机关行为的审计和统计，也有可能包括对作为统计对象的国家机关工作人员、统计工作人员和注册会计师等特殊主体的监督。综合来看，在党和国家监督体系中也只是刑法、行政法、监察法更多涉及对个人行为的监督，区别在于根据其违规、职务违法或职务犯罪严重程度的不同而决定其承担的法律后果。就针对个人的监督而言，《中华人民共和国统计法》（以下简称《统计法》）的制度设计比较特殊，即便其在2009年进行的上一次修订，也同时在对“国家工作人员”的监督方面规定了“任免机关”或“监察机关”给予处分或在接到“处分”建议时及时做出决定的职责。但其实质与现行的党和国家监督体系的最新要求仍不吻合，这里的“监察机关”仍为“行政监察机关”，而“处分”亦非“政务处分”。2021年修订的《中华人民共和国注册会计师法》（以下简称《注册会计师法》）中没有提及“公职人员”的概念，但就注册会计师个人出具审计报告的行为及其身份而言，其在实质上仍属于典型的“公职人员”。《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》）使用了“国家工作人员”的概念，从第42-45条的表述都包含有“行政处分”的概念，其处分的主体是“其所在单位”或“有关单位”。从其制度用意来看，这种表述应该与《中华人民共和国公职人员政务处分法》（以下简称《政务处分法》）相契合，只不过其在2017年11月《会计法》进行的第二次修正并没有赶上2018年《监察法》的出台，因此，会计监督未体现最新的立法精神。1982年《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》（以下简称《地方组织法》）第28条第5项规定了各级人大常委会受理人民群众对“一府两院”及其国家工作人员的申诉和意见，这是依托1982年《宪法》

第27条第2款和第41条第1款对“国家工作人员”的相关要求和公民权利的相关规定。但《地方组织法》在以后的六次修正中没有再增加对“国家工作人员”的规定，即便是在2018年《监察法》通过之后，也没有对“国家工作人员”的概念进行修改，或增加其他的相关规定。《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》（以下简称《代表法》）中对“国家工作人员”的规定则只有一处，第44条第4款规定“国家工作人员进行打击报复构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任”。这实际上是配合刑法的规定，同时在该条前款的前半段，还有关于“行政处分”的规定，实际上也说明了监察政务处分和刑罚在具体适用上的衔接性，而这种衔接性存在于《监察法》产生之前的各类部门法的规范之中。相比之下《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》2020年的修改相对及时，融入了《政务处分法》的最新精神。概念的不统一甚至混乱使用，不仅仅是源于宪法没有及时实现法制统合的原因，也有各相关部门法对相应的宪法政策未及时契合的问题，尤其是从监督法制或监督法治的视角下更是如此。

### （三）党和国家监督体系追责重心统合的理论需求

“中国特色社会主义法治体系”作为全面推进依法治国的总目标，其需要在理论上持续跟进。2014年党的十八届四中全会首次提出“中国特色社会主义法治体系”，严密的法治监督体系是其组成部分。与“中国特色社会主义法律体系”不同之处在于，包括法治监督体系在内的分支造就了中国特色法治体系的动态性，同时，严密的法治监督体系的前提仍在于“立法”，即“完备的法律规范体系”。这也是“科学立法”和“良法善治”的前端。就“善治”而言，其一定包含“严密的法治监督体系”，而同时也一定涵盖在监督基础上的“权责统一”。如果将“权责统一”按照宏观、中观和微观来划分，这属于中观的权责统一，“实际上是一级政府或具体职能部门与其公职人员之间的权责划分，这也是划分集体责任与个体责任、单位法律和个人法律责任之间的抓手和渠道”<sup>①</sup>。与中观权责统一对应的是政府间财权、支出责任的宏观权责统一以及同一政府职能部门内部角色分派和责任承担的微观权责统一。从“权”“责”的体系化来讲，党和国家监督体系也需要完整成熟的责任类型理论。

### （四）党和国家监督体系追责重心统合的政策需求

党和国家监督体系本身就具有较强的自足性和闭合性，在这样一种系统化的体系设计中，必然产生对追责重心统合的政治要求，这种政治要求往往通过国家的政策方针及时体现出来。2014年党的十八届四中全会在强化对行政权力的制约和监督的问题上，也及时提出“加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设”，目标是“努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效”。可见，在监督体系建构的过程中，监督合力和实效一直是党和国家领导层致力于达到的顶层设计高度，在政治上要求强化党对法治监督工作的集中统一领导。<sup>②</sup>而在操作层面，这些所谓的监督合力或实效，正是前文提及的功能主义的改革需求，实际上在很大程度上取决于责任科处上的统合。这也是保证党在各类

<sup>①</sup> 谭波：《权责统一：责任型法治政府建设的基本思路》，载《西北大学学报》（哲学社会科学版）2020年第4期，第169页。

<sup>②</sup> 参见谭波：《习近平法治思想中的建设中国特色社会主义法治体系——以〈法治中国建设规划（2020-2025年）〉为切入》，载《求是学刊》2021年第4期，第29页。

监督类型中的领导地位以及落实执政意志的重要需求。

#### 四、党和国家监督体系中部门法追责重心统合思路

体系化追责制度设置中的部门法追责重心的不断调适，首先取决于概念的整合，同时在概念的基础上实现其内涵和外延的互为补强，并最终实现一体化的功能发挥。如前所述，在静态的追责体系设置上，以监督对象、监督行为种类和监督责任形式等为代表的基础概念与制度元素，决定着这种追责体系重心统合的初步效果，也是追责重心统合过程中的首要难题。

##### （一）宪法精神指导下的概念统合

党和国家监督体系的体系化，首要问题在于其责任科处意图的互补。而公部门法之间法律责任意图的互补，又首先取决于这些公部门法在宪法指引下的（责任）法制之统一。因此，监察法“有关人员”之类概念所面临的监察解释问题，其前提问题也变成了相应概念的宪法解释问题。如前所述，对宪法层面的“国家工作人员”“国家机关工作人员”的解释，应注意相互间概念的包含与被包含的关系。宪法意义上的国家工作人员应该对组织法意义上的国家工作人员、刑法意义上的国家工作人员有概念统合功能，而刑法意义上的国家工作人员也应在“以国家工作人员论”的解读和使用上与《公务员法》第112条“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员”这种“参公事业单位人员”实现概念表述上的统一。“以国家工作人员论”这种说法实际上是从法律后果视角的定位，不是对单位及其人员本身的定性。

从《实施条例》对“有关人员”的列举来看，基层群众性自治组织中参与公事务管理、掌管公财产或者协助政府从事行政管理，这些在国外也都属于公务法人、政府公产或公权力的受托人等行政法的范畴，与上述要素运行相关的组织及其人员行使的是社会公权力，符合一般公职人员的共性特点，虽形式上不具“公职”身份，但实际上具有“公共权力行使者”的身份。从基层群众性自治组织的地位来看，虽然《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）肯定了其具有特殊法人的民事法律关系主体身份，但这并不必然否定其社会公组织地位，在民事法律关系之外，其仍然能够成为行政法意义上的授权行政主体和监察法意义上的监察对象。只不过在委托的情形下，成为行政诉讼被告的是委托主体，而对于监察监督法律关系而言，需承担责任的则是具体的行为人。

“有关人员”中的另一种群体是“工勤人员”，但在我国实际的法治实施过程中，这种现象实际属于一种不规范的制度存在，只不过因其数量庞大而导致其在实际公务执行中占据一席之地。我国目前公务员系统大概为700万人，事业单位大概有3000万人，而如果将受委托和被授权的组织、国企、基层群众性自治组织的监察对象统一加起来，总数可能超过6000万人。<sup>①</sup>以上所说的“有关人员”中的“工勤人员”，应是具有相对正式身份（甚至含编制）和正式待遇的工作人员，可能参与公务的管理。<sup>②</sup>其不仅存在于行政机关，还存在于事业单位，其中后一种出现于《公务员法》第112条，与参公管理人员（法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员）相对应。从目前《公务员法》对公务员类别的综合管理类、专业技术类和

<sup>①</sup> 参见褚宸舸主编：《监察法学》，中国政法大学出版社2020年版，第88页。

<sup>②</sup> 不参与公务管理的工勤人员（如司机、打印员等），通常不属于监察对象。参见刘飞编著：《中华人民共和国监察法实施条例学习与测试》，中国法制出版社2021年版，第23页。

行政执法类“三分法”规定来看，如果想要实现对“工勤人员”的统合，在实践中不应再有其他的类别，而对事业单位工作人员也应在事务操作中减少特殊种类的设定，使其尽可能统一于“参公事业单位人员”和“普通事业单位人员”，必要时可以结合事业单位改革对普通事业单位人员进行次一级划分。总之，要尽可能结合现有法定概念来框定现有的“有关人员”，在现有法定概念能够表达清楚相应的监察法制内容时，不进行新的法律概念创设。从实质而言，这属于纪检监察范畴体系中的主体论范畴的界定问题。<sup>①</sup>同时，在监察监督领域，不应像行政法领域过分强调行政主体资格那样，过于严格要求主体的身份特征，而应像前文述及的那样，强调实质标准来认定“公职人员”，对非具有行政主体资格组织的工作人员，将其单列为“有关人员”也大可不必。因此，从前述几类所谓“有关人员”的分析来看，将其归为广义的“公职人员”并非不可，从完全实质化的“公职”解释标准来看，“公职”与“身份”“编制”的关系正在随着国家治理体系和治理能力现代化的深入而式微，《实施条例》第43条第2项对党政机关中不具有编制但从事公务的人员（如实习人员、借调人员、辅警）等的“公职人员”身份确认是其适例。这种趋势同样表现于公私法的融合之中。一些原本形式意义上的制度界限正在被打破，正如《民法典》等私法之于社会治理和各类社会组织参与社会共治的道理相若，显然，更实质意义上的法律解释或政策解读，才更有利于将权力完全装进制度的笼子。

但所有这些问题的根本在于，《监察法》或整个党和国家监督体系应尽快确定相对统一的监察客体或监督客体理论，而监察客体或监督客体的确定，主要还是在于公权力的廉洁性。<sup>②</sup>这一过程要以宪法精神作为统合标准，其本质是已经入宪的社会主义核心价值观，包括国家层面的“民主”、社会层面的“平等”“公正”“法治”等价值的具体化及融贯协调。就具体的价值表征而言，“民主”一方面要求尽可能实现全体公民的群众监督和舆论监督，另一方面也要求在监督过程中尽可能对属于基层群众自治范畴的事务及相应的责任人（行为）优先开展非处置式行为的监督，不应过分强调监察处置权的介入，体现监察法的谦抑，这也符合《实施条例》第42条在三种具体情形设定时所表达的意图。但另一方面，就“平等”的表现而言，则涵盖了监察法实施过程中的一律平等，自然也包含各类监察对象之间的平等以及每类监察对象内适用监察法的一律平等。“公正”要求监察监督所导致的责任与其他监督方式所导致的责任在严重程度合乎比例，形成良好的衔接。而“法治”则要求监察法治体系的动态构成，从次级价值表征上则主要体现为道德价值（中华优秀传统文化的汇集与弘扬）、实践价值（国家治理体系与治理能力的监督升级）和法治统一价值（监察法体系化的逐渐成形）。<sup>③</sup>

在宪法的统合之下，上述价值在不同监督法领域也发挥着各自的功能，“民主”关注监督的介入方式与程度，而“平等”则是对法治适用对象和范围上的同比性，“公正”关注的是监督结果的合法性与合理性，“法治”则是关注监察依据的体系化、道德性、动态性。这些要素都是影响监督实效甚至整个监督体系实效的重要因素。从功能主义的角度来看，这正是把相应的监督法律规范当成了一种与政治相契合的东西，甚至是将其视为“一种作为政治机器的一部分的工具”，

<sup>①</sup> 参见杨永庚、常利娟编著：《新编纪检监察学教程》，中国政法大学出版社2021年版，第176页。

<sup>②</sup> 参见张云霄：《监察法学新论》，中国政法大学出版社2020年版，第145页。

<sup>③</sup> 参见谭波、赵智：《论“法治中国”的特色之“治”——监察法治》，载《理论导刊》2022年第7期，第53-54页。

“公法中的功能主义认为这部政治机器乃是用来实现一套特定目的”，“旨在发展出一种与当时正在兴起的技术导向、相互依存和功能有序的社会相兼容的法律风格”<sup>①</sup>。对具体的法律修改而言，《地方组织法》应该紧跟《宪法》的相关规定，对“国家机关工作人员”予以明确规定，同时充分契合《刑法》的相关规定，在组织法层面直接或侧面体现“国家工作人员”作为“国家机关工作人员”上位概念的精神。但从长远来看，“国家工作人员”应该逐渐向“公职人员”的内涵和外延靠拢，这一点，不管是《宪法》还是《刑法》，均是如此。但基于合宪性的要求，可以采取宪法解释的方法对“国家工作人员”和“公职人员”的差异予以弥合。毕竟，有关“国家工作人员”的刑法领域解释已经逐渐完成其历史使命，基于反腐败统一化的需要（如“行贿受贿一起查”等“客观统一”的做法），对于“国家工作人员”和“非国家工作人员”中的一些特殊主体也应同等关注，实现“主体统一”。尤其是基于罪名不同而产生量刑区别的场合，应在《宪法》“平等”的价值下尽量统合，从“公正”角度来讲尽可能实现监督结果和各种效果的双统一。对于“国家工作人员”和“以国家工作人员论”这种时代化表述也随之改变，尽可能实现统一。

对《统计法》《会计法》这种在“法治”价值实践上仍有缺失的单行法，应尽快实现“国家工作人员”的“入法”甚至法律清理，对不符合《监察法》立法精神的表述及时修改。对于《注册会计师法》这种体现社会治理或社会主体参与行业治理的立法，应通过“公职人员”的概念使用，强化其责任意识，契合未来“公职人员”意识逐渐形成的过程。而《代表法》中更应有“公职人员”的相关表述，以契合《实施条例》的规定，将其坐实。

从其他部门法（除《宪法》《刑法》《中华人民共和国反有组织犯罪法》）的规定来看，涉及“国家工作人员”的其他51处中有35处立法规定主要集中在基于“国家工作人员”特殊身份而追责的场合，比如《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国兵役法》《代表法》等法律的规定，都属于配合刑法中的国家工作人员打击报复类犯罪所设。从远期目标来看，“国家工作人员”的概念应向“公职人员”靠拢甚至“并线”，这种概念统一不无可能，<sup>②</sup>以实现从“公职人员”视角来统合各监督法领域“人”视角监督的规范适用，进而为最终“公职人员”入宪做好时代准备。而对“有关人员”应通过立法解释进一步明确，同时进行合理的外延拆分，实现立法（解释）对修宪的倒逼过程，在这之前实际只是宪法变迁的潜移默化。

## （二）推进涉外法治中的概念接轨

上述概念转化，其实也是为统筹推进国内法治和涉外法治的需要。对监察监督这种中国特色的反腐形式而言，还需要尽可能顾及国际反腐合作的需求，力求在具体概念和监督范围上与其他国家保持接轨。比如，英国2010年修订的《反贿赂法》第6条有关于“外国公职人员”的提法，其所列举的三种情形，其第一种情形相当于我国的“国家机关工作人员”，而第二种情形就强调

<sup>①</sup> [英] 马丁·洛克林：《公法与政治理论》，郑戈译，商务印书馆2013年版，第186-190页。

<sup>②</sup> 从目前的情况来看，在2018年《监察法》通过之后，除《政务处分法》《中华人民共和国监察官法》等监察序列的法律之外，一批法律包括《中华人民共和国证券法》（2019年修订）、《中华人民共和国国防法》（2020年修订）、《中华人民共和国教育法》（2021年修订）、《中华人民共和国军事设施保护法》（2021年修订）、《中华人民共和国期货和衍生品法》（2022年通过）等的修改和出台，都已经逐渐在走这条路径，即将“国家工作人员”改为“公职人员”或直接使用“公职人员”概念，目前现行有效的295部法律中规定“公职人员”的有82处，与规定“国家工作人员”法条中的88处规定，形成一种数量上的微妙对比关系。从实质上说，“国家工作人员”与“公职人员”大都带有明显的“追责式”的痕迹。

代表某国行使公共职责，第三种情形则是为该国的任何公共代理机构或公共企业行使公共职责。<sup>①</sup>这两种情况实际上恰好分别对应《实施条例》的第42条的第3项和第43条的第3-4项，属于广义上的“公职人员”。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》也都使用了“公职人员”的概念。在《实施条例》第26条监察机关依法调查的贪污犯罪中，“对外国公职人员、国际公共组织官员行贿罪”的具体罪名赫然在列。这些都说明“公职人员”已经足以作为国际反腐通用的概念。“有关人员”中的人大代表、人民陪审员等，覆盖了大量不具有公职人员身份的人员，契合了我国的制度特色与监督追责需求，但却在无形中增大了国内外对接的制度成本。而从《代表法》的第2条第3款“依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权”“参加行使国家权力”和《中华人民共和国人民陪审员法》第3条第2款“应当忠实履行审判职责”的规定来看，这些所谓的“有关人员”其实已经在实质上行使了公权力，只不过缺少所谓的“公职”身份。如果我们从宪法解释的角度来对“公职人员”进行扩张解释，“有关人员”应该不再是必须单独存在的概念。从体系化的解释来看，《监察法》第1条已经明确其目的就在于对“所有行使公权力的公职人员的监督”，而在总则“立法目的”中出现的“行使公权力”无疑应是判断是否“公职人员”的实质标准。同样《监察法》第3条正是基于此，将所有行使公权力的公职人员简称为“公职人员”。而《实施条例》第43条第1项也已经转向了实质性标准的使用，在人大代表、人民陪审员等特殊主体之前都加了“履行人民代表大会职责的”“履行公职的”，很明显这里的定语既是“限定”，<sup>②</sup>也是一种“定性”，强调具体的履职场合，看的是其是否行使了公权力，而非形式意义上的身份特征。但在行使公权力的标准之前，必然有长期或短期的“岗位”设置，否则这些公权力就可能成为“无本之木”。

### （三）对“公职人员”外延的实质扩容

想要实现真正意义上的监察全覆盖，对“公职人员”扩容的外延表现应该是“退休的公职人员”与“公职人员的配偶、子女及其配偶”。这是基于宪法“平等”价值与原则的体现，也是对宪法“民主”反腐机制的一种体现。不管是“退休的公职人员”还是“公职人员”的特定关系人，他们都在国家监督权运行过程中可能远离有权监督机关的视线，这里对他们的监督线索的提供，其实更多依托一些非正式、非官方渠道，甚至是在对其他事件的曝光、关注中发现的。这实际上也是回归《宪法》第27条第2款的立法精神，“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持”，“接受人民的监督”。这种“人民监督”才是宪法监督“民主”价值的最集中体现和最有效释放。从功能主义的角度来看，这也是将“公职人员”受监督的时段拉长，将其受监督的空间拓宽，从而在目前的制度框架内为延展“有关人员”的范围做好制度铺垫。

对“退休的公职人员”来说，因其在担任公职人员期间，已经充分接触各类潜在的腐败诱因。对这类主体应该严格限定、管控，从现有的《政务处分法》第27条的规定来看，退休的公职人员退休前或者退休后有违法行为的不再给予政务处分。也就是说，监察处置权在此时出现了“断

<sup>①</sup> 参见王君祥 编译：《英国反贿赂法》，中国方正出版社2014年版，第31-32页。魏昌东教授对英国 *Bribery Act 2010* 中的相关内容也是做此翻译。参见魏昌东 译：《2010年英国反贿赂法》（*Bribery Act 2010*），载魏昌东、顾肖荣 主编：《经济刑法》（第20辑），上海社会科学院出版社2021年版，第257页。

<sup>②</sup> 参见秦前红主编：《〈中华人民共和国监察法实施条例〉解读与适用》，法律出版社2021年版，第68页。

档”，只是“对其立案调查”，完整的监察权在这里只剩下监察监督权和监察调查权，如果对其“应当予以降级、撤职、开除的”，只是“按照规定相应调整其享受的待遇”。这种监察权行使上的“不均衡”实际上很容易形成一种错误的暗示。在《德国联邦公务员惩戒法》中，其第2条“业务上的适用范围”明确了“退休公务员”在其公务员关系期间实施的渎职行为和退休后实施的视为渎职的行为都必须接受惩戒，<sup>①</sup>实现了不同时段下对公务员惩戒权的统一，使“终身问责”成为一种可能。而对于具有党员身份的“公职人员”来说，相应的党纪处分问责更不存在任何障碍，契合我国《中国共产党党内监督条例》（以下简称《党内监督条例》）等党规中规定的“终身问责”原则。这也有利于保证腐败治理的实际效果，而不为公职人员设定任何心理上的时间界限。另外，《刑法》第388条之一和第390条之一分别规定了“利用影响力受贿罪”和“对有影响力的人行贿罪”，其中都规定了“离职的国家工作人员”，但这种“离职”的规定，与《政务处分法》第27条规定的“退休的公职人员”应有联系。可考虑将《刑法》中的“离职”按照《政务处分法》第27条两款分别规定“退休公职人员”和“离职公职人员”的模式予以调整，注重“离职”一词使用的统一性，同时强调对“退休公职人员”的重点追惩。

对公职人员的配偶、子女及其配偶来说，2016年的《党内监督条例》第14条和2018年修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《纪律处分条例》）第97条早有类似的制度约束，《监察法》第六章“反腐败国际合作”中的第52条第3项规定有“公职人员及其相关人员”的表述，《政务处分法》第33条第2款也有明确规定，公职人员“拒不按照规定纠正特定关系人违规任职、兼职或者从事经营活动，且不服从职务调整的，予以撤职”。2022年6月，中办印发了《领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理规定》，从领导干部良好家风的角度扎紧了对“特定关系人”腐败治理的“制度笼子”。对发现上述主体有经商办企业违反禁业规定的，责令领导干部作出说明，由其配偶、子女及其配偶退出经商办企业，或由领导干部本人退出现职、接受职务调整，并视情况给予领导干部相应处理处分。可以说，是通过党内法规的形式进一步强化了《政务处分法》第33条第2款的可操作性。“配偶、子女及其配偶等亲属、身边工作人员和其他特定关系人”等类似表述在《纪律处分条例》的第85、86、87、89、95、99条中先后出现八次。这正是习近平总书记经常提及的需要管好的“身边人”。而要想真正将权力装进制度的笼子，对作为权力行使主体的“公职人员”的“身边特定关系人”必须列入硬约束。在“两高”的司法解释《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》中，“特定关系人”被界定为“与国家工作人员有近亲属、情妇（夫）以及其他共同利益关系的人”。这足以说明“特定关系人”在刑法反腐与监察法反腐中是具有共性的制度存在。而这在古巴等其他社会主义国家的反腐中也属重点关注对象。

## 结 语

“有关人员”这种具有较强政策性和国情性的法律概念，在《监察法》中的独立出现，有其合理性，跟我国司法实务中“重人（职务违法犯罪行为人）不重物（违法所得）”的既有观念相关，<sup>②</sup>但是否符合宪法及整体法治的精神，则值得考量。在法教义学和法律解释可及的范围之内，

<sup>①</sup> 参见徐久生译：《德国联邦公务员法 德国联邦公务员惩戒法》，中国方正出版社2014年版，第101-102页。

<sup>②</sup> 参见王勇：《论〈监察法〉中的违法所得：界分及类型》，载《当代法学》2022年第1期，第69页。

有些法律概念是有时代局限和历史使命的，伴随着时代的进步和政治的需要，一些概念被取代也意味着新时代新形势应对的特别需求已经彰显。而真正的破旧立新，则需要以宪法精神为核心的法律价值体系的指导下，对中国特色社会主义法治体系予以整体塑造。在监督法制领域，这种塑造关乎“概念-价值-主义”之争，需要在各类具体监督法律规范之中统一体现，最终实现对监督合力和实效的强化。

## On the “Relevant Personnel” in the Supervision Law ——Based on the Integrated Demand of the Inner-party and National Supervision System

TAN Bo

(The Law School, Hainan University, Haikou 570228)

**Abstract:** The operation of the inner-party and national supervision system involves criminal law, supervision law, administrative law and many other departmental laws. The new concept in the Supervision Law should focus on the integration with the existing legal concepts in criminal law and administrative law. Behind the integration of concepts, there are valuable comprehensiveness and the choice of the path of building the rule of law. The Constitution should demonstrate its unified force in the legal concept of legal supervision of various departments, and take the uncertain legal concept of “relevant personnel” as the entry point, as well as the logical relationship between “state personnel” and “state organ personnel” and long-term survival or abolition of “responsibility” concepts. As the most integrated “responsibility” concept of supervision law, “public officials” should not be limited to department laws, but should become an important carrier of the concept of the object of supervision of the future integrated department laws. They should reflect their leadership and comprehensive value functions in the Constitution, show their inclusiveness in responding to the need to coordinate domestic rule of law and foreign law, and realize the necessary expansion of retired public officials and their specific stakeholders in extension.

**Key Words:** Inner-party and National Supervision System; Supervision Law; Criminal Law; Administrative Law

(责任编辑：张莉)