

# 检察机关与监察机关职务犯罪追诉衔接机制探究

朱珊珊\*

**【摘要】**监察体制改革对我国监察机关性质、职权和工作程序的重大调整,监察法将监察体制改革成果法律化和制度化,明确监察机关是行使国家监察职能的专责机关,拥有对职务违法和职务犯罪的调查权和处置权,人民检察院的主要职能之一在于通过审查起诉实现与监察委员会调查工作的衔接,从而实现检察侦审一体模式到检察与监察衔接模式的转换。在监察机关调查职务犯罪阶段,检察机关的衔接主要表现为协助与配合监察机关的调查,通过提前介入、移送案件线索和执行技术调查三种方式,提高监察机关的办案质量,确保监察调查取证工作的合法性。监察机关调查终结移送人民检察院审查起诉阶段,应建立检察机关审查为主,监察机关配合检察机关的衔接机制,其目的在于将监察机关获取的证据通过司法程序转化,保障职务犯罪刑事诉讼的顺利展开。

**【关键词】**检察机关;监察机关;职务犯罪调查;刑事追诉;衔接

《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)的颁布实施以后,监察委员会行使原属于人民检察院的职务犯罪侦查职能,它意味着监察委员会具有追诉职务犯罪的权力,为了保障监察委员会对职务违法和职务犯罪调查、处置权的行使,新修改的《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《新刑事诉讼法》)和《人民检察院组织法》对人民检察院的侦查职能和法律监督职能重新予以调整,其目的在于建立监察法与刑事诉讼法的衔接机制,建立权威、高效的权力监督与制约机制和反腐败体制。

我国的监察体制改革具有深厚的历史文化传统,形成独特的监察体制,其宪法地位和组织架构以及职权均具有鲜明的时代特征。<sup>[1]</sup>《宪法》规定,中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关,中华人民共和国检察院是国家的法律监督机关。监察机关的监察权和检察机关的检察权二者在宪法上的地位明确,《宪法》和《监察法》规定,监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约。所以,监察机关与检察机关在办理职务违法和职务犯罪案件时形成了配合与制约的关系,这是检察机关和监察机关职务犯罪追诉程序衔接的法律基础和依据。职务犯罪案件经过监察委员会调查终结后,应当移送人民检察院审查起诉,从而进入刑事诉讼程序,从而使立案管辖、监察调查以及移送审查起诉成为监察法与刑事诉讼法的程序衔接问题。<sup>[2]</sup>因此,人民检察院和监察委员会在追诉犯罪过程中必须建立程序上的衔接,在衔接过程中发挥人民检察机关的审查起诉和法律监督作用。

\* 厦门大学法学院博士研究生。

[1] 参见朱福惠:《国家监察体制之宪法史观察——兼论监察委员会制度的时代特征》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。

[2] 参见王一超:《论监察法与刑事诉讼法适用中的程序衔接》,《法治研究》2018年第6期。

## 一、从检察侦审一体模式到检察与监察衔接模式的转换

### 1. 检察机关与监察机关职务犯罪追诉的衔接是国家监察体制改革的必然要求

监察体制改革之前,职务犯罪的侦查、审查起诉和提起公诉均由检察机关负责,检察机关集侦查与审查起诉为一体,侦查权和审查起诉权均由人民检察院行使,缺乏对职务犯罪侦查权的制约,形成集权式的侦审一体模式。在理论上常常将检察机关监督国家机关公职人员履行职责,侦查公职人员职务犯罪作为宪法上的法律监督手段,将侦查权视为法律监督权的一部分。在实践中也常常将检察机关的自侦权作为监督其他国家机关的权力,体现检察机关法律监督机关的地位。在侦审一体模式下,纪检和行政监察机关在办理违纪调查案件过程中,如果发现国家机关工作人员职务犯罪的线索,应当在作出党纪处分和行政处分之前,将案件移送检察机关,检察机关依刑事诉讼法之规定立案侦查,对于构成犯罪的依法提起公诉并追究其刑事责任。由于人民检察院对职务犯罪的侦查与纪检、行政监察机关的违纪违法调查在程序上衔接并不紧密,纪法不能衔接,导致职务犯罪侦查效率不高。

监察体制改革后,检察侦审一体化模式转化为监察与检察衔接模式,与集权式的侦审一体化模式不同,监察与检察衔接模式是一种配合制约模式,即监察机关与检察机关在追诉职务犯罪方面既互相配合又互相制约。监察法规定,职务违法和职务犯罪由监察委员会负责调查,人民检察院不再负责职务犯罪的侦查。<sup>[3]</sup>由于监察委员会的调查不适用刑事诉讼法,只适用监察法;监察委员会调查职务犯罪所适用的强制措施与刑事诉讼法上的强制措施并不完全相同,不能将留置措施赞同于刑事诉讼法上的侦查;监察委员会职务犯罪调查完成后,必须将案件依法向人民检察院提请审查起诉,人民检察院审查起诉后,可能作出补充调查或者补充侦查的决定,可能作出起诉或者不起诉的决定,这些决定的作出必须依照刑事诉讼法和监察法,从而在审查起诉阶段实现监察与检察衔接,通过衔接实现监察体制改革的目标。由于监察体制改革是国家重大政治体制改革,监察法是反腐败的专门立法,处于源头性、引领性的地位,在修改和调整相关法律,必须注重法律与监察法的衔接。在国家机关的职能方面也是如此。<sup>[4]</sup>

### 2. 检察机关与监察机关职务犯罪追诉衔接是优化侦查体制的需要

犯罪追诉是国家机关对犯罪进行侦查(调查)、起诉和审判的总称,是国家机关追究犯罪嫌疑人刑事责任的程序和体制。根据《监察法》《和刑事诉讼法》的规定,监察委员会和人民检察院均有追诉犯罪的职能,对于职务犯罪而言,监察委员会的调查与人民检察院的审查起诉构成追诉职能的分工与配合,形成监察调查程序与检察审查起诉程序之间的衔接机制。修改后的人民检察院组织法规定,人民检察院通过行使检察权,追诉犯罪,从而区分人民检察院在刑事诉讼过程中的犯罪追诉职能和法律监督职能。人民检察院的犯罪追诉职能包括三方面的内容,一是依照新刑诉法的规定对有关刑事案件行使侦查权;二是对刑事案件进行审查,批准或者决定是否逮捕犯罪嫌疑人;三是对刑事案件进行审查,决定是否提起公诉并支持公诉。这三项追诉职能均须与监察机关的职务犯罪调查衔接,形成互相配合相互制约的体制机制。<sup>[5]</sup>

监察体制改革后,公职人员的职务违法和职务犯罪主要由监察机关调查,《新刑事诉讼法》删除了检察机关对贪污贿赂犯罪和国家工作人员的渎职犯罪的侦查权,但保留了人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正

[3] 监察体制改革前,人民检察院的职能以职务犯罪侦查为主的五大职能。监察体制改革之后,其职能向审查起诉、公益诉讼、批准逮捕、诉讼监督等职能,淡化侦查职能。参见秦前红、王天鸣:《国家监察体制改革背景下检察权优化配置》,《理论视野》2018年第8期。

[4] 参见吴建雄、王友武:《监察与司法衔接的价值基础、核心要素与规则建构》,《国家行政学院学报》2018年第4期。

[5] 参见张宝山:《如何在监察体制改革实践中做好法法衔接》,《中国人大》2018年第17期。

的犯罪,可以立案侦查的职能。《新刑事诉讼法》赋予人民检察院的部分侦查职能,虽然属于职务犯罪侦查的范畴,但仅限于司法工作人员的部分职务犯罪行为,司法工作人员的贪污和贿赂犯罪即不属于人民检察院侦查的范围,同时司法工作人员侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪也可以由监察委员会调查,并没有排除监察委员会对这些犯罪的调查管辖权。因此,新刑法有关人民检察院部分侦查权的规定并没有改变职务犯罪调查权主要由监察机关行使的体制。刑事诉讼法上的司法工作人员职务犯罪,人民检察院和监察委员会可以协商管辖,如果案件由监察委员会调查,人民检察院应当予以协助;如果案件由人民检察院侦查,监察委员会应当予以协助。检察机关对职务犯罪的追诉主要是对监察委员会移送审查起诉的职务犯罪嫌疑人决定采取刑事强制措施,并且审查起诉。

### 3. 检察机关与监察机关追诉职务犯罪的衔接是完善权力监督体系的需要

监察体制改革并没有改变人民检察院法律监督的性质和地位,检察监督与监察监督的对象、范围以及监督的内容与目的均不相同。<sup>[6]</sup> 职务犯罪侦查职能的转隶以及调查与审查起诉的衔接有利于完善国家权力监督体制。监察体制改革前,检察侦审一体化体现了检察权的司法属性,虽然职务犯罪侦查权和审查起诉权由检察机关内部不同部门机构行使,以此保证侦查和审查起诉的互相制约,但从法律的角度来看,检察机关侦审部门的内部制约存在透明度差、办案效率较低等诸多弊端。由于职务犯罪案件的特殊性和复杂性,党的十八届四中全会开始就提出了建立集中统一、权威高效的反腐败体制,党的十八届六中全会提出各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督。党的十九大报告指出,构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力。职务犯罪的调查权由监察机关统一行使不但有利于完善权力监督体系,而且有利于提高监察效能。同时,检察机关不再行使职务犯罪的侦查权,其追诉职务犯罪的职能主要体现在行使审查起诉权。检察机关职务犯罪侦查职能的转隶,并不导致犯罪追诉职能的弱化。相反,相对于检察侦审一体化模式而言,在监察与检察衔接模式下,检察机关根据刑事诉讼法的规定对进入刑事诉讼程序的职务犯罪案件,将其与普通刑事案件以同样的标准进行审查起诉,体现了检察权的独立性和检察机关在职务犯罪追诉中的外部权力制约。同时,检察机关的审查起诉权体现了司法机关追诉犯罪的专业性,符合以审判为中心的司法体制改革目标。通过审查起诉,提高监察机关的案件调查能力以及刑事法适用的准确性,对提高监察机关职务犯罪调查的法治化建设具有重要意义。

## 二、职务犯罪调查阶段的工作衔接:协助与配合机制

监察机关调查职务犯罪阶段,监察机关的调查具有排他性管辖权和主导权,检察机关的衔接主要表现为协助与配合监察机关的调查,通过提前介入、移送案件线索和执行技术调查三种方式,提高监察机关的办案质量,确保监察调查取证工作的合法性。

### 1. 检察机关提前介入职务犯罪调查

根据《监察法》规定,监察机关在工作中需要协助的,有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助。因此,检察机关与监察机关的衔接关系,首先表现在对监察机关职务犯罪调查的配合与协助方面。

提前介入是指检察机关提前介入侦查机关的侦查活动,配合和引导侦查机关的犯罪侦查,从而监督侦查行为的合法性,引导侦查机关调查取证。介入侦查具有规范依据,《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》规定,对于重大、疑难、复杂的案件,人民检察院侦查监督部门派员介入侦查,参加案件讨论,对收集证据、适用法律提出意见,监督侦查活动是否合法。可见,人民检察院介入侦查活动,既发挥了主导侦查、监察侦查

[6] 参见朱孝清:《国家监察体制改革后检察制度的巩固与发展》,《法学研究》2018年第4期。

合法性的功能,同时又发挥了监督和制约侦查的职能。监察委员会成立之前,检察机关提前介入基本是对于公安机关侦查的普通刑事案件为主,因此,检察指导侦查是指检察机关从法律监督的角度出发,及时介入侦查机关对重大、疑难、复杂案件的侦查活动,帮助它确定正确的侦查方向,指导侦查人员围绕起诉指控所需,准确全面地收集和固定证据的侦查监督活动。<sup>[7]</sup>监察委员会成立之后,监察法和新刑事诉讼法并没有明确检察机关对职务犯罪案件调查的提前介入,全国部分地方的人民检察院制定了检察机关与监察机关办理职务犯罪案件工作衔接办法,为保证职务犯罪案件办理的权威与高效,明确提出检察机关可以提前介入职务犯罪的调查,这些规定与上级机关出台的办理职务犯罪案件工作衔接办法的精神与做法基本一致,为检察机关提前介入职务犯罪案件的调查提供了规范依据。

检察机关提前介入监察机关职务犯罪调查,可以在案件实体和程序上发挥提高调查质量、关注调查合法性的功能。提前介入具有覆盖率高、介入主体多元等特征。<sup>[8]</sup>一方面,在案件实体上发挥检察机关引导调查的作用。凡是对事实认定、案件性质以及被调查人是否构成自首和立功等法律适用问题,检察机关可以在提前介入阶段向监察机关提出意见,可以对证据材料的收集、审查问题提出建议,可以根据案件的实际情况和法院的刑事审判证据标准,提出进一步补充、固定、完善证据的建议。检察机关对职务犯罪调查的定罪和量刑已经提前掌握,为以后的审查起诉和提起公诉做了准备。另一方面,在案件程序上发挥检察机关保障性作用。提前介入符合“以审判为中心”的司法体制改革的目标与要求,监察机关收集的证据是否能达到刑事审判的标准,监察机关收集证据的活动是否合法,均可以在提前介入时接受人民检察院的监督。通过排除非法证据、监督调查活动的合法性来保障被调查人的合法权益。同时,提前介入还起到协商案件管辖、对被调查人合理采取强制措施的作用。

## 2. 检察机关移送职务犯罪线索

《监察法》第三十四条规定,人民法院、人民检察院、公安机关、审计机关等国家机关在工作中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索,应当移送监察机关,由监察机关依法调查处置。该规定确立了职务犯罪案件监察机关优先管辖的原则,监察委员会是依照宪法和法律行使国家监察权的专责机关,监察机关行使对公职人员的监督、调查与处置职权,具有专门性和专属性。监察法还规定,被调查人既涉嫌严重职务违法或者职务犯罪,又涉嫌其他违法犯罪的,一般应当由监察机关为主调查,其他机关予以协助。这就确立了含有职务犯罪事实的案件,一般应当以监察机关为主调查,检察机关在衔接时予以配合。检察机关在履行职责的过程中如果发现公职人员有职务违法和职务犯罪线索,应当及时将案件线索移送监察委员会调查,这是毋庸置疑的。但是,公安机关在侦查普通刑事犯罪的过程中,如果发现犯罪嫌疑人另有职务犯罪事实的,如何进行移送,现有法律并未明确规定。此时,检察机关应当督促公安机关及时将案件移送监察机关调查,并且配合监察机关的调查工作。

由于普通刑事案件与职务犯罪案件由不同国家机关侦查和调查,这对案件证据的收集、犯罪事实和犯罪情节的认定,以及侦查终结起诉主体的确定、律师参与等问题均提出了新的问题。为了两种不同犯罪案件在侦查和起诉上的衔接,检察机关在案件的调查和侦查上可以根据监察法的规定,与监察机关和公安机关联合发布侦查程序方面的规定,完善监察机关为主调查的机制,合理设置普通犯罪侦查案卷及证据移送工作程序。

## 3. 检察机关执行技术调查方案

《监察法》第二十八条规定,监察机关调查涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪,根据需要,经过严格的批准手续,可以采取技术调查措施,按照规定交有关机关执行。该规定明确技术调查措施的决定权在监察机关,

[7] 参见河南省周口市人民检察院:“检察指导侦查”研讨会观点摘编,《国家检察官学院学报》2002年第5期。

[8] 参见马迪、李晓娟:《监察体制改革背景下检察机关开展职务犯罪检察工作的实证研究——以北京市朝阳区人民检察院职务犯罪检察工作为研究对象》,《中国检察官》2018年第9期。

但包括人民检察院在内的机关有权根据监察委员会的要求执行技术调查。技术调查源于刑事诉讼法上的技术侦查措施,2012年的《刑事诉讼法》第一百四十八条规定,技术侦查措施适用于“重大的贪污、贿赂犯罪案件以及利用职权实施的严重侵犯公民人身权利的重大犯罪案件”。《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》规定采取其他方法难以收集证据的案件,经过批准可以采取技术侦查措施。同样,技术侦查措施也适用于公安机关侦查一般刑事案件,《公安机关办理刑事案件程序规定》明确技术侦查是指由设区的市一级以上公安机关负责技术侦查的部门实施的记录监控、行踪监控、通信监控、场所监控等措施。

技术调查适用于监察机关调查职务犯罪案件,是指为犯罪调查需要,监察委员会依法采取的一种特殊调查手段,通常包括司法机关采取的技术侦查措施,如电子侦听、电话监听、电子监控、秘密拍照或者秘密录像、秘密获取物证等专门技术手段。监察委员会之所以需要采取技术调查措施,这是因为职务犯罪往往具有专业性和隐蔽性的特征,致使案件之调查常常以言词证据为主,客观证据缺乏,难以达到“犯罪事实清楚,证据确实、充分”的定罪标准。而使用技术侦查措施是取得客观证据的必要措施,在通过查封、扣押、搜查等强制措施以及勘验、鉴定等技术手段仍然不能有效收集客观证据的情况下,或者案件的突破需要直接使用技术调查措施时,监察机关可以决定采取技术调查措施。

为了保障监察机关的技术调查顺利展开并符合宪法和法律规定,监察法将技术调查的决定权和执行权分离,监察机关经过法定程序作出技术调查的决定,由人民检察院、公安机关等根据监察机关的要求协助调查。由于技术调查和技术侦查一样涉及公民的隐私权利或者其他基本权利,因此,技术调查除符合监察法的规定外,还必须遵守《宪法》第四十条对公民通信自由和通信秘密保护的规定。检察机关根据宪法和法律的规定,制定相应的协助技术调查的工作程序,为了有利于收集职务犯罪的证据,检察机关应当从侦查监督的角度,与公安机关以及其他国家机关合作,完善技术调查协助程序,对技术调查的目标、证据的固定、技术调查的合法性、技术调查的效果、技术调查的法律责任作出明确的规定,使技术调查协助工作顺利开展。

### 三、审查起诉阶段的程序衔接:制约与监督

监察机关调查终结移送人民检察院审查起诉阶段,应建立检察机关审查为主,监察机关配合检察机关的衔接机制,其目的在于将监察机关获取的证据通过司法程序转化,保障职务犯罪刑事诉讼的顺利展开。<sup>[9]</sup>

#### 1. 审查起诉衔接符合人民检察院的法律地位

《宪法》、《刑事诉讼法》和《人民检察院组织法》均规定人民检察院是国家的法律监督机关。新修改的《人民检察院组织法》第二十条规定,人民检察院有八项职能,其中检察机关在刑事诉讼中的侦查和审查起诉是追诉犯罪的重要职权,同时也具有监督职务犯罪调查和刑事侦查合法性的功能。检察机关作为监察机关职务犯罪案件移送的直接衔接者,是职务犯罪案件进入刑事诉讼程序的第一道关口,与侦审一体化模式不同,在监检衔接模式下,检察机关与监察机关在办理职务犯罪案件上形成相互制约的机制,对于完善职务犯罪追诉体制和权力监督机制具有重要意义。有学者认为,检察机关的制约属于外部监督机制,虽然监察法没有将人民检察院对监察机关的制约作为监督权的一部分作出规定,但从检察院的法律监督机关的性质以及检察院在刑事诉讼中制约侦查和审判的规定来看,检察机关对监察机关的制约具有外部监督的性质。<sup>[10]</sup>

第一,根据《宪法》和《监察法》的规定,监察机关不是司法机关,但其行使的部分职权具有司法属性,

[9] 参见罗明川:《监察体制改革下检察机关与监察机关的职能协调与权力监督》,《法制博览》2018年第28期。

[10] 参见朱福惠:《论检察机关对监察机关职务犯罪调查的制约》,《法学评论》2018年第3期。

主要体现在三个方面：一是原属于检察机关依照刑事诉讼法侦查的职务犯罪案件，现依监察法之规定由监察机关调查和处置，所以监察机关对公职人员职务犯罪的调查是刑事追诉权的一部分。二是监察机关在职务违法和职务犯罪案件调查终结后，如果认为公职人员的职务违法和职务犯罪需要追究刑事责任的，应当将调查终结报告、起诉意见书、证据及相关材料一并移送检察机关审查起诉，从而启动刑事诉讼程序。三是监察机关调查职务违法和职务犯罪必须遵循刑事诉讼的基本原则，如监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。以非法方法收集的证据应当依法予以排除，不得作为案件处置的依据。也正因如此，监察机关一旦将职务犯罪案件移送检察机关，即进入了诉讼领域，此时的检察机关即对监察机关具有法律监督职责。检察机关在审查起诉阶段独立行使检察权。虽然《宪法》和《人民检察院组织法》将人民检察院定位为行使检察权的机关和法律监督机关，法律条文表述上的不一致，产生了检察权与法律监督权旷日持久的论战。<sup>[11]</sup>国家监察体制改革和监察法的实施，对检察机关的检察权和法律监督权产生了重要影响，人民检察院职务犯罪侦查权转隶后，其法律监督机关的地位并没有受到影响，人民检察院在犯罪追诉中与其他国家机关的配合与制约关系，在于提高刑事诉讼的质量，避免产生错案，充分发挥检察权在刑事诉讼中的功能。《新刑事诉讼法》的实施，界定了检察机关法律监督权和检察权的范围，检察权主要是指检察机关侦查权、审查起诉权和公诉权，适用于刑事诉讼领域。虽然不属于诉讼领域的法律监督，但也具有审查起诉权的监督效果。

第二，审查起诉衔接符合“以审判为中心”的司法制度改革的要求。党的十八届四中全会明确提出，要“推进以审判为中心的诉讼制度改革”。以审判为中心，是指在我国宪法和刑事诉讼法规定的司法机关办理刑事案件，应当分工负责、互相配合，互相制约的基础上，刑事诉讼的各个阶段都要以法院的庭审和裁决关于事实认定和法律适用的要求和标准进行，确保案件的审理质量，防止错案的发生。<sup>[12]</sup>一方面，监察机关职务犯罪调查的证据直接进入刑事诉讼程序。根据《监察法》第三十三条规定，监察机关依照本法规定收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用。监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。以非法方法收集的证据应当依法予以排除，不得作为案件处置的依据。也就是说，监察机关在职务犯罪调查中所获取的证据，可以直接进入刑事诉讼程序，且要符合刑法对证据的标准，不用经过其他程序的转换，可以成为据以定案的证据使用。另一方面，排除非法证据制度要求职务犯罪调查的证据合法性标准高。以审判为中心制度的改革，目的就是解决在司法实践中，有罪推定的思维定式依然贯穿于诉讼始终，未能实现疑罪从无，轻信口供、依赖口供，口供依然是作为认定有罪的主要依据等问题。而职务犯罪案件相对于普通刑事案件，证据上仍以口供和书证两大类为主。职务犯罪对比普通刑事案件来看，其对言词证据的依赖性更大，往往言词证据的合法性成为庭上法律辩论的焦点。2012年出台的《新刑事诉讼法》以及之后“两高三部”出台的《非法证据排除规定》，明确了以刑讯逼供等非法行为取得的言词证据，一律要予以排除。提前介入职务犯罪调查，有助于保障证据的合法性。审查起诉是职务犯罪追诉衔接工作的重点，在审查起诉阶段，检察机关对案件的实体和程序均要全面审查，应当加强与监察机关的全面沟通与协商，把握好事实关和证据关，确保犯罪事实清楚，证据确实、充分，确保依法向人民法院提起公诉案件的质量。<sup>[13]</sup>虽然监察机关不属于司法机关，在调查时不能等同于司法工作人员，但是案件一旦进入审查起诉程序，检察机关就能对证据进行合法性、客观性、关联性作出判断，在对证据的合法性审查中，即对证据的获得来源作出判断，对发现可能涉及刑讯逼供或者暴力取证的，可以将线索和处理意见交由监察机关，并上报上一级检察机关。

## 2. 审查起诉阶段案件受理与强制措施的程序衔接。

[11] 参见姚岳斌：《监察体制改革中检察院宪法地位之审视》，《中国政法大学学报》2018年第1期。

[12] 参见樊崇义：《以审判为中心的概念、目标和实现路径》，《人民法院报》2015年1月4日第5版。

[13] 参见孙谦：《检察机关贯彻修改后刑事诉讼法的若干问题》，《国家检察官学院学报》2018年第6期。

检察机关对监察机关调查终结的案件进行审查,主要适用《刑事诉讼法》,但同时也需要适用监察法。监察法是关于职务违法和职务犯罪调查和处置的法律,不但规范监察权之运作,而且确立监察调查与检察机关审查起诉衔接的规则,检察机关的审查起诉是职务犯罪追诉的核心程序,是能否有效追究犯罪的关键环节。监察调查阶段,监察机关有权采取剥夺被调查人人身自由的留置措施,给留置措施与刑事强制措施之间衔接的规范化、程序化和法律化提出了必然要求。<sup>[14]</sup>从《监察法》和《刑事诉讼法》的规定以及检察机关的职责来看,职务犯罪审查起诉阶段,检察机关必须适用《监察法》的规定,处理好同监察机关的工作衔接,通过完善工作程序准确有效地履行审查起诉职责。检察机关对于监察机关调查终结的案件,应当审查监察机关刑事立案的法定标准,对初核程序的合法性进行审核。在此基础上,检察机关才启动案件受理程序。有学者认为,监察案件移送刑事司法的标准不宜直接照搬刑事诉讼的定罪标准,应结合监察机关调查犯罪的性质及程序的特殊性,制定更合适的移送司法标准。<sup>[15]</sup>这与监察机关调查职务犯罪的属性相符。检察机关的立案审查更多的是对案件程序性的审查,确保被调查人在案,适用强制措施正确,进一步细化立案审查内容,至少应达到以下条件才可以立案受理:一是案卷材料齐备、规范,符合有关规定的要求;二是移送的款项或者物品于移送清单相符;三是被调查人的在案情况。检察机关立案部门在认为不具备受理条件的,应当通知监察机关相关部门补充材料。

《监察法》规定,对监察机关移送的案件,人民检察院依照《刑事诉讼法》对被调查人采取强制措施。但是,《监察法》并没有规定应当采取哪些强制措施以及如何采取强制措施,导致实践操作衔接不畅,人民检察院决定逮捕或者采取其他刑事强制措施缺乏法律依据。监察调查终结的案件,《新刑事诉讼法》对强制措施的衔接作出专门规定,对于监察机关移送起诉的已采取留置措施的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留,留置措施自动解除。人民检察院应当在拘留后的十日以内作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。这一规定使留置措施与刑事强制措施之间顺利衔接,也与法律赋予人民检察院的审查职能相符合。人民检察院审查监察机关调查终结的职务犯罪案件,应当对监察机关的立案、收集证据和刑法的适用等进行审核,如果发现证据不足或者事实不清,应当退回补查,因此,对留置对象先行刑事拘留,再根据审查情况决定是否逮捕。如果不符合逮捕的条件或者具有不需要逮捕的情形,可以采取其他强制措施。

### 3. 审查起诉阶段补充调查或者补充侦查的程序衔接。

为了确保职务犯罪案件的调查质量,《宪法》和《监察法》均规定监察机关与司法机关之间建立互相配合与制约的关系,检察机关与监察机关制约关系的实现在很大程度上需要借助审查起诉的实质化。<sup>[16]</sup>《监察法》规定,监察机关调查终结移送人民检察院审查起诉的案件,如果事实清楚、证据充分确实的,人民检察院应当及时提起公诉;但人民检察院经审查,认为需要补充核实的,应当退回监察机关补充调查,必要时可以自行补充侦查。该条款确认检察机关可以作出两种补查决定:一种是退回监察机关补充调查,另一种是由人民检察院自行补充侦查。由于监察机关对职务犯罪的调查不适用《刑事诉讼法》,因此,对人民检察院补查的含义常常引起争议,一种观点认为,检察机关的补充侦查是对职务犯罪的侦查,表明检察机关仍然拥有对职务犯罪的侦查权。另一种观点认为检察机关的补充侦查权并不是真正意义上的侦查权,不具有检察监督的意涵。此两种观点均有一定的片面性,补查是检察机关落实以审判为中心的司法体制改革的重要措施,其目的在于通过补查补充和核实证据,进一步确定犯罪事实和嫌疑人,保证起诉案件的高质量,防止案件证据和事实认定出现漏洞;同时,监督职务犯罪调查活动是否合法,具有监督的性质。因此,《监察法》关于检察机关补查的规定是细化补查程序的基础和依据。由于《监察法》并没有明确规定检察机关对职务犯罪案件退回补充调查和自行补充侦查的条件和程序,所以,检察机关应当结合补充侦查的实践,探讨补充

[14] 参见徐汉明、张乐:《监察委员会职务犯罪调查与刑事诉讼衔接之探讨——兼论法律监督权的性质》,《法学杂志》2018年第6期。

[15] 参见叶青:《监察机关调查犯罪程序的流转与衔接》,《华东政法大学学报》2018年第3期。

[16] 参见秦前红:《我国监察机关的宪法定位——以国家机关相互间的关系为中心》,《中外法学》2018年第3期。

调查的适用和工作程序。人民检察院审查职务犯罪案件,认为犯罪事实不清、证据不足或者遗漏罪行、遗漏同案犯罪嫌疑人等情形需要补充调查的,应当提出具体的书面意见,连同案卷材料一并退回监察机关补充调查。监察机关对退回补充调查的案件,适用《监察法》;如果检察机关自行补充侦查则适用《刑事诉讼法》。所以,检察机关对补查的决定和工作程序,实践中,凡是证据链不能封闭,遗漏罪行、遗漏同案犯罪嫌疑人的,应当退回补充调查,但需要说明退回补查的理由和依据,详细列举补查清单及要求。对于证据存在瑕疵需要补正,证据需要鉴定等,可以由人民检察院补充侦查。

#### 4. 审查起诉阶段适用非法证据排除规则的程序衔接

非法证据排除规则是指在刑事诉讼中,以非法方法取得的证据依法不具有证明能力,不得被采纳作为认定案件事实的根据,这是世界各国通行的一项重要证据规则。<sup>[17]</sup>2012年《刑事诉讼法》正式确立了非法证据排除规则,这是一项保证准确惩罚犯罪,切实保障人权,规范司法行为,促进司法公正的重要原则。2017年6月27日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合发布《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》(以下简称《规定》),进一步完善非法证据排除规则,将规则贯彻于包括侦查、提起公诉、一审、二审、死刑复核乃至审判监督程序在内的刑事诉讼全过程。

监察机关调查职务犯罪案件同样适用非法证据排除规则。这是因为调查所得的证据最终要经过法庭质证才能作为定案依据,证据调查必须符合刑事审判证据标准。第一,监察机关移送的证据必须经得起非法证据排除规则的检验,从证据源头上确保合法性。监察机关工作人员不能“采取殴打、违法使用戒具等暴力方法或者变相肉刑的恶劣手段”或者威胁的方法,使被调查人遭受难以忍受的痛苦而违背意愿作出供述;而且不能“采用以暴力或者严重损害本人及其近亲属合法权益等进行威胁的方法,使犯罪嫌疑人、被告人遭受难以忍受的痛苦而违背意愿作出的供述”。第二,庭审中重复性供述规则的适用问题。重复性供述规则是这次《规定》中的新内容。在职务犯罪案件的庭审中被告人翻供的情况下,庭审应当调查检察机关在审查起诉阶段讯问时是否告知主体更换相应的诉讼权利和继续认罪的法律后果。若未告知,法庭就应当直接排除监察机关取得的被调查人的有罪供述。第三,在审判阶段,检察机关对职务犯罪调查证据收集的合法性负有举证责任,证明的方法包括出示监察机关的讯问笔录、播放留置期间的录音录像,还可以提请法院通知监察机关的调查人员出庭说明情况。调查人员出庭显然是在庭审实践中难以回避的问题。

#### 5. 审查起诉阶段作出不起起诉决定的程序衔接

《监察法》规定,人民检察院认为职务犯罪调查终结的案件符合《刑事诉讼法》不起起诉情形的,应当报请上级检察机关批准后作出不起起诉决定,监察机关对人民检察院不起起诉决定有错误的,可以向上一级人民检察院提请复议。该规定是对刑事诉讼法的遵守,但同时又考虑到职务犯罪的特点,确立尊重监察权的原则。

在普通刑事犯罪案件的审查起诉中,人民检察院对公安机关侦查终结的案件,如果认为具有不起起诉的情形的,可以直接作出不起起诉决定而无须上一级人民检察批准。而在职务犯罪案件的审查起诉过程中,人民检察院如果要作出不起起诉决定,应当与监察机关建立良好的工作程序衔接机制。其一,《刑事诉讼法》对不起起诉决定的条件和程序作出一般规定,这些规定同样适用于职务犯罪案件的审查。在普通刑事案件的审查中,人民检察院已经建立了一套作出不起起诉决定的工作机制。但对于职务犯罪案件的审查而言,应当结合《监察法》的规定优化工作程序,人民检察院经审查必须作出不起起诉决定的,应当将作出不起起诉决定的理由、法律规定以及检察机关的裁量因素提前与监察机关沟通,征求监察机关的意见,如果属于存疑不起起诉的,应当在退回补充调查时向监察机关说明可能会导致不起起诉的情形,以避免监察机关与检察机关在不起起诉问题上的认识分歧。其二,对于符合法定不起起诉和酌定不起起诉情形的,人民检察院可以在提前介入时提

[17] 参见陈光中、郭志媛:《非法证据排除规则若干问题研究——以实证调查为视角》,《法学杂志》2014年第9期。



出意见,提前介入案件调查的检察官应当将法定不起诉或者酌定不起诉的问题向人民检察院公诉部门提出书面建议,检察院公诉部门应当及时将可能不起诉的意见和理由预先告知监察机关。

考虑到监察案件的特殊性,检察机关经审查拟对监察机关移送案件作出不起诉决定的,应当及时征求监察机关意见,必要时由双方协商解决。如果具有以下四种情形之一的,检察机关也可以建议监察机关撤回移送起诉:第一,具有《新刑事诉讼法》第十六条规定的情形之一的;第二,犯罪嫌疑人没有犯罪事实,或者犯罪事实不是犯罪嫌疑人所为的,或者依照《刑法》规定不负刑事责任或者不是犯罪的;第三,经二次退回补充调查,检察机关仍然认为证据不足,不符合起诉条件的;第四,犯罪嫌疑人无法到案的。如果符合以上第一至第三种条件之一,监察机关不同意撤回移送起诉的,检察机关应当作出不起诉决定。

## Research on the Linkage Mechanism between the Duty Crime Prosecution of Procuratorial Organs and Supervisory Organs

Zhu Shanshan

**Abstract:** The reform of supervisory system adjusts the nature, duty and work procedure of supervisory organs greatly, Supervision Law establishes the outcome of the reform of supervisory system by means of legislation, explicate Supervisory organs as the specialized organs to execute national supervisory power, empowers Supervisory organs the power to investigate of and deal with duty-related violations and crimes, the one of main function of procuratorial organs is to link with Supervisory organs' investigations by means of review and prosecution so as to accomplish the transfer of the mode of investigation and prosecution in one to the mode of investigations and supervision linkage. During the process of duty-related crime investigations by supervisory organs, the linkage of procuratorial organs mainly is coordination with supervisory organs into investigation, mainly by three means of Prior Intervention in investigations, transferring duty-related crime clues, and execution technology investigations, so as to enhance the quality and ascertain the legality of the execution of investigation. As the termination of investigation and the case transferring to procuratorial organs for review and prosecution, the linkage mechanism should be the Procuratorial organs review enjoys leading status, supervisory organs assistant Procuratorial organs, the aim of this mechanism is to convert evidences attained by supervisory organs through judicial process to ascertain the duty-related crime prosecution procedure to proceed well.

**Keywords:** Procuratorial Organs; Supervisory Organs; Investigation of Duty-related Crime; Criminal Prosecution; Linkage Mechanism

(责任编辑:刘文戈)