

职务犯罪案件中监察执法与刑事司法衔接机制的解构与路径优化研究

陶一铭

吉林大学, 吉林长春, 130015;

摘要:近些年来, 反腐败斗争日益深化, 对职务犯罪案件查处的力度愈发猛烈, 监察执法跟刑事司法衔接方面的瓶颈愈发突显, 不过因监察体制改革的稳步推进加上《中华人民共和国监察法》的颁布实施, 实现了各部门相关权力的有效整合, 极大提升了反腐倡廉的效率, 实现了程序精简效果, 成本及人力、物力消耗降低了, 为法律的公正性和权威性切实提供有力的保障。然而在实操执行阶段, 一系列新的衔接难题也相继浮现, 像监察留置措施与刑事强制措施衔接的流畅度不足就是新难题之一, 监察体系中的认罪认罚从宽处理建议机制同刑事诉讼中的对应制度呈分散情形, 整体协调性未达应有水平等, 本文着力细致洞察职务犯罪监察执法及刑事司法实践中亟待处理的“两法”衔接难题, 力图找出两者实现有效衔接的路径。

关键词: 职务犯罪; 监察执法; 刑事司法; 衔接路径

DOI: 10. 64216/3104-9672. 25. 03. 042

1 绪论

在国家监察体制改革实施前, 纪检监察机关的核心职责集中于监督、纪律检查以及责任追究。随着改革的全面实施, 其职能范围显著扩宽, 不仅须应对违反纪律的行为, 还需承担起对职务犯罪案件的调查与处理任务。为确保监察机关与检察机关的顺畅合作, 并促进监察法与刑事法律体系、监察程序与刑事诉讼程序的有效整合, 亟需构建二者间的紧密联系机制, 以实现法律制度与实践操作的高效衔接, 从而全面提升反腐败工作的工作效能。

2 职务犯罪监察执法与刑事司法衔接检视

2.1 监察留置与刑事强制措施衔接不协调

《监察法》在留置措施设计中未能有效贯彻监察与司法相互制衡原则, 司法机关对监察留置的监督机制存在明显不足, 具体体现在:

首先, 留置程序启动前未经过司法审查。监察机关依据监察法第四十三条实施留置措施时, 上级监察机关与同级纪检监察机构需协同开展羁押必要性评估。司法机关在案件调查阶段难以全面获取留置对象的相关信息, 纪检监察系统内部约束机制存在固有局限, 党委常委会决策过程难以实现外部有效监督。同级党委书记对留置措施的审批仅停留在政治层面, 缺乏实质性的法律审查程序。这种制度设计客观上形成了监督盲区, 导致

权力运行缺乏必要制衡。

其二, 留置期间对于是否需要羁押缺乏一个全面而深入的审查体系。当前实施的监察留置手段, 从决策、审批到执行, 全程均由监察机关独家操办, 这显然缺少了至关重要的外部监管环节。这种状况导致了在留置措施向司法审判移送并考虑审查起诉时, 对于后续应采取的刑事强制措施缺乏足够的考量与规划。

2.2 职务犯罪认罪认罚与刑事司法从宽制度衔接缺乏系统性

2.2.1 适用条件的差异阻滞衔接

当前, 关于从宽处理建议的适用标准被认为设定得过于严格, 这一规定与刑事诉讼领域内旨在促进协商、强调当事人自愿参与的认罪认罚从宽制度的核心价值产生冲突。这种差异导致了监察机构与司法机关在决定是否采纳认罪认罚从宽措施时, 依据的标准和程序出现显著不一致, 从而构成了两个体系间有效整合与协调的主要障碍。

根据《监察法》第三十一条可知, 并未对“主动坦白并接受处罚”这一概念做出清晰明确的界定。它仅仅指出, 对于那些主动坦白并接受处罚的被调查人, 可以考虑适用监察从宽的建议制度。然而, 在当前监察机关对认罪认罚从宽制度执行力度不足的情况下, 若被调查人未能具备“主动投案自首”这一情节, 通常情况下, 这就意味着他们错过了“主动坦白并接受处罚”的宝贵

机会。此外,被调查对象在“主动坦白并接受处罚”的前提下,还须符合第三十一条所列举的自首情节、立功表现及积极退缴违法所得等额外从宽条件,形成“认罪认罚+特定从宽条件”的综合考量模式,从而排除了仅凭认罪认罚即可单独享受从宽处理的可能性。相反地,刑事诉讼中的认罪认罚从宽制度,并未对罪名种类、刑罚轻重或特定情境加以限定,导致其在适用范畴上缺乏统一性。

2.2.2 投案行为认定标准不一

《纪检监察机关处理主动投案问题的规定(试行)》第七条的规定与《最高人民法院、最高人民检察院关于办理职务犯罪案件认定自首、立功等量刑情节若干问题的意见》,在主动投案行为的认定标准上有较大差异。前者明确指出,若被调查个体在案件正式立案之前,已接受过监察机关的初步核实谈话,则视为丧失了主动投案的机会,其后续的自发供述行为,不再被界定为主动投案,这直接导致了启动监察从宽建议制度的难度大幅增加。

职务犯罪者面临调查讯问或留置措施时,自动投案的权利即告终止。相关法规明确,此类情形下投案机会不复存在。调查程序一旦启动,自首可能性随之消失,初核谈话区别于调查谈话和讯问。调查对象在初步核查阶段主动交代职务犯罪事实,这一行为符合自动投案的法律特征,由于初核程序尚未启动留置权限,使得坦白行为具有完全自愿性,案件具备法定从轻处罚条件,情节符合宽宥处理标准,司法裁量空间允许酌情减轻惩处力度。

2.3 职务犯罪案件监察执法与刑事司法管辖衔接不紧密

2.3.1 案件移送中的级别管辖衔接脱节

依照《刑事诉讼法》的规定,刑事司法机关依照不同犯罪案件的影响力、犯罪情节以及案件性质决定级别管辖,例如部分呈现出严重后果的刑事案件,诸如牵涉特大刑事集团的犯罪、危害国家安全等重大案件,应由高级人民法院或者最高人民法院实施管辖,一般类型的刑事案件由基层人民法院或者中级人民法院进行审判工作,这一等级管辖的划定是按照案件性质和情节等要素来判定的。

而依据《监察法》第十六条规定,监察机关在处理职务违法犯罪案件时实行分级管辖原则,即按照干部的

管理权限,将不同级别的职务犯罪案件指定给相应层级的监察机关进行调查与处理。这一制度的核心在于,依据被调查对象的职务级别来确定案件的管辖范围。

这样的衔接脱节主要体现在两个层面,其一,从案件类型衔接的态势上看,部分案件或许既牵扯刑事犯罪,又牵扯职务活动的违法违纪,在该种形势下,刑事诉讼法与监察法的级别管辖规定出现不一致现象,刑事诉讼法或许会把此类案件划分至高级法院管辖范畴,而监察法也许断定该案件应由相应层级的监察委员会优先调查核实,这便造成了在案件管辖事宜上可能出现多头管理或者管理空白的局面。其二,司法资源的统筹协调配合上存在问题,鉴于两部法律在级别管辖界限的脱节,当出现牵扯多个层级的案件时,司法机关之间或许会在案件移交、证据共享等方面出现不必要的矛盾和争端,这不仅会妨碍案件的办理效率,还可能造成司法资源的浪费。

2.3.2 地域管辖衔接缺乏明确的法律规范

我国《刑事诉讼法》第二十五条针对刑事诉讼地域管辖原则给予具体规定,突出说明以“犯罪所在地法院为主,被告居住地为辅”原则实施管辖。另外,第二十六条规定了,同级别多个法院同时具有管辖权时,应以“最初立案受理的法院为主,主要犯罪地法院管辖为辅”的原则进行管辖。然而现阶段我国在监察相关法规层面,涉及监察机关地域管辖的规定显得比较单薄。第十六条中,监察法仅仅大致搭建出一个框架,说明了“各级监察机关要根据其管理权限,处理本行政区域内与本法第十五条所列人员相关的监察事务”,该条款虽铺就了干部管理权限的基本路径,可在职务犯罪案件地域管辖的问题上,未能给出细致具体的规定。并且,《监察法实施条例》第四十六条仅规定“监察机关按照管理权限对本辖区内公职人员的职务犯罪案件进行管辖”,并没有对“本辖区内”等表述给出具体而详尽的阐释或界定,这不可避免地可能引发管辖上的重叠或矛盾现象。

3 职务犯罪案件中监察执法和刑事司法衔接的完善路径

3.1 实现留置与刑事强制措施的有效衔接

一是要确立监察留置羁押必要性审查制度。国家监委可在借鉴《人民检察院、公安机关羁押必要性审查、评估工作规定》的有关规定基础上,系统化地构建留置必要性审查制度。此制度的核心在于,由负责案件审理

的审批机关部门统一承担留置必要性的评估与审查职责。明确审查标准,结合案件实际情况,在审查过程中,要对证据进行全面核实,听取被留置羁押人员的申辩意见,必要时可以进行多次审查。同时,要有详细的审查记录,确保审查过程的透明和可追溯性。

二是搭建起司法介入机制,在监察留置案件的办理阶段,如果被留置人员或其家属对留置决定显现出异议,司法机关需即刻介入,司法机关能够组织听证会,听取各方主张,涵盖被留置人员的言辞、监察机关的说明等,借助此种途径,引导司法介入成为一种常态,保障监察留置权在司法检查阶段合理践行,该机制可有效防止监察机关滥用留置权。

三是完善司法救济途径,就已经被监察留置的人员而言,倘若认为自身权利受到侵害,应有便捷的司法救济路径,在留置期间这一阶段引入律师介入制度,应赋予律师介入资格,为被留置的相关人员提供法律咨询及事务代理服务,这既可以保障被留置人的合法权益,还能够借助律师的监督效能,推动监察机关依法履行职权,规范留置措施的实施。

3.2 实现监察从宽建议制度与刑事诉讼认罪认罚从宽制度有机衔接

3.2.1 统一确定认罪认罚从宽的适用情形

无论是监察部门还是司法部门,在确认并启动职务犯罪案件中的认罪认罚流程时,均须严谨遵循《刑事诉讼法》及其配套《指导意见》所明确的标准与流程规范,以保障法律体系内部的和谐统一。这一举措旨在确保职务犯罪案件中认罪认罚机制的运用,能在监察程序与司法程序之间实现平稳、高效地衔接与过渡,避免脱节现象。

首先,认罪认定标准需要统一,认罪需具备真实自愿性,外界压力与欺骗因素必须彻底消除;犯罪事实必须全面供述,任何细节都不容回避;犯罪行为造成的社会损害不容忽视,违法本质必须认清,内心需真正悔悟。

其次,统一“认罚”的认定标准,应进一步明确监察程序对“认罚”的具体要求。职务犯罪行为人要自愿接受法律规定的相应处罚,包括但不限于刑事责任、经济赔偿以及政治责任等,保证制度在不同阶段的运用始终保持内在的一致性和逻辑性。

最后,统一“从宽”的认定标准。对从宽的认定应当进行综合考量,既要满足《监察法》第三十一条的规

定,即对于职务犯罪案件,被调查人除了需实质性地认罪认罚外,还需满足法律规定的四项特定条件之一,并经由监察机关集体讨论并报上级监察机关批准。还要严格遵循《人民检察院办理认罪认罚案件开展量刑建议工作的指导意见》第十五条的不适用情形。

3.2.2 统一职务犯罪案件投案标准

关于投案自首的界定,核心在于把握认罪认罚的时间节点。鉴于监察初步核查阶段案件尚未正式立案,仍处于线索摸排与核实的过程中,监察机关对于被核查人员涉嫌职务犯罪的具体情形尚不明朗,诸多关键证据尚未锁定,此时若监察对象能主动坦白问题,应视为主动投案。反之,如果被核查人员在经历监察机关的调查询问、审讯乃至采取强制措施之后,才被动吐露监察机关已知悉的问题,则不应再视为投案自首。此举旨在激励被核查人员尽早、主动说明问题。

3.3 完善职务犯罪监察与司法的管辖衔接机制

3.3.1 完善案件移送中级别管辖衔接方式

监察与刑事管辖对接需兼顾管理权限与地域因素,建立分级负责机制,依据《监察法实施条例》第二百一十一条首款确立的准则,案件在不同层级管辖间的移送衔接,可考虑引入“检察协作”模式进行优化。监察机关将职务犯罪案件移交同级检察院后,案件处理方式存在两种可能路径。检察院可与法院进行协商达成一致意见,另一种情况则是上报至更高级别的检察院进行后续处理,案件管辖层级需与上级法院商定,对应检察机关负责退补衔接。监察调查机关同级别检察院处理相关程序,确保司法衔接顺畅。职责划分得以明晰,消除了权责交叉区域。下级司法机关不再面临上级监察机构的施压,层级管辖的衔接更为顺畅。

3.3.2 明确地域管辖衔接的法律规范

监察机关与司法机关在地域管辖衔接方面存在法律规范模糊的问题,职务犯罪案件的特殊性加剧了这一困境。现行《刑事诉讼法》关于地域管辖的规定可为解决该问题提供参考依据,构建地域管辖衔接机制。地域管辖主体需结合人事隶属关系确定,调查对象所属单位直接影响管辖权划分,职务犯罪行为跨区域发生时,人事关系所在地的监察机关通常获得优先管辖权。当公职人员在异地实施违法活动,其所属单位的监察部门仍可行使调查权。主要犯罪事实发生地的监察机构同样具备案件处理资格。人事隶属关系成为确定管辖权的关键因

素。公职人员若在非任职地实施职务犯罪，犯罪地的监察机关拥有管辖权，当多个监察机构均具备管辖权限时，案件管辖权的确定遵循“首次启动优先”准则，最先启动立案程序的监察机构获得案件处置权。异地监察机构在职务犯罪线索初查阶段获得移交权，经初步核实确认管辖资格后，涉案材料由原办案单位转交，管辖权争议出现时，双方监察机关应向上级部门提交申请，由上级机关作出管辖裁定。

4 结语

本文围绕监察执法与刑事司法衔接的现实困境及优化路径进行探讨，研究显示监察执法与刑事司法衔接需针对法律规范、协作机制等诸多层面作系统优化，一方面要进一步梳理各类相关法律法规，精细厘清监察机关与司法机关的职责界限，把案件移送等程序性规定进一步做好精细梳理；另一方面要增进监察机关与司法机关彼此间的沟通协作，形成信息实时共享的机制，统一证据审查标准，实现案件办理的连贯及规范，监察执法与刑事司法联动机制将进一步完善，反腐败工作法治化

的推进进程亦会稳步迈进，该举措不仅有利于促进职务犯罪案件处理的公平与高效水平，更为塑造清朗纯净的政治局面构建起可靠的法治保障。

参考文献

- [1] 向泽选. 纪检监察工作如何实现法法衔接[N]. 中国纪检监察报, 2018.
- [2] 魏昌东. 《监察法》监察强制措施体系的结构性缺失与重构[J]. 南京大学学报(社会科学版) 2020 (1): 108-118.
- [3] 钱小平. 法秩序统一性视野下监察对象的体系解释[J]. 当代法学, 2023, 37 (01): 83-94.
- [4] 林志毅: 监察证据在刑事诉讼中排除的难题与破解以“刑事证据的两面”理论为视角[J]. 政法论坛, 2023 (5): 132.
- [5] 李庆森, 蒋人文: 认罪认罚从宽制度的适用现状与反思——基于监察与司法衔接视角的考察[J]. 社会科学动态, 2024 (1): 85.