

# 对监察机关与检察机关办理职务犯罪案件 工作衔接机制的几点思考

冯 平 刘 敏

2016年12月25日，第十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》（以下简称：《改革试点决定》），正式拉开了监察体制改革的帷幕。2017年10月，中共中央办公厅印发了《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》，部署在全国范围内深化国家监察体制改革，完成省、市、县三级监察委员会组建，明确监察委员会职能职责，赋予其调查涉嫌职务违法和职务犯罪行为的权力，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。<sup>[1]</sup>并指出要“建立监察委员会与司法机关的协调衔接机制”。2018年3月，第十三届全国人大一次会议表决通过《中华人民共和国宪法修正案》和《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》），从宪法和基本法的层面明确了监察委员会作为国家机构的宪法地位，进一步明确了监察机关与司法机关之间的关系，标志着国家监察体制改革在法治轨道上全面运行。

国家监察体制改革是国家监察制度的顶层设计，是事关全局的重大政治改革。早在1993年，全国纪检和监察机关就开始自上而下实行合署办公。同年，中央纪委、国家监察部、最高

人民检察院三部门也建立了三方联席会议制度，拉开了纪检监察机关和检察机关在反腐败斗争中高度合作的序幕。本次的国家监察体制改革，既是对历史的继承，也是对中央之前一系列改革的总结和推进。改革后，检察机关查处贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪以及预防职务犯罪等部门的相关职能被转隶至监察委员会，反腐力量重新整合，旨在进一步构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制，形成高压反腐合力，在反腐败斗争中取得“1+N>N”的效果。

这一事关全局的重大政治改革牵一发而动全身，对刑事诉讼领域中监察机关与司法机关的权力结构和权力运行机制也将产生重大的影响。有学者认为，改革后，在刑事诉讼领域，我国刑事诉讼流程将面临两种不同模式，一类为非职务犯罪类案件的“侦查——起诉——审判”模式，另一类为职务犯罪类案件“调查——起诉——审判”模式[2]。因此，在监察体制改革的大背景下，监察机关与检察机关职务犯罪案办理工作如何衔接，成为广受社会关注的焦点问题。本文从职务犯罪案件办理中的监察权与检察权的性质比较、关系定位入手，结合巴中市检察机关办理监察机关移送审查起诉的职务犯罪案件实际情况，分析实践中二者衔接存在的问题，对如何建立科学完备的衔接机制进行思考，在此基础上提出几点建议。

## **一、国家监察体制改革后职务犯罪案件办理中监察权和检察权的关系**

改革后，关于监察机关与检察机关的关系，有人提出“监察委员会就事实上取代检察机关成为了真正意义上的法律监督机关”之说。<sup>[3]</sup>有人则提出完全相反的观点，认为“监察委员会的成立，并不改变、更不取代检察机关的法律监督机关地位和属性”。<sup>[4]</sup>实际上，监察权和检察权在性质特征、适用法律、涵盖范围等方面均存在诸多不同，二者各司其职，共同丰富和完善了国家权力体系。在职务犯罪类案件“调查——起诉——审判”的新模式下，思考职务犯罪案件办理中监察权和检察权有何不同以及其相互关系定位，是完善二者衔接机制的基础。

#### （一）职务犯罪案件办理中监察权和检察权的比较

**第一，二者性质不同。**《宪法》修正案第三章增加了“监察委员会”作为第七节，规定监察委员会的性质和地位是国家的监察机关。《监察法》第三条规定，监察机关的定位是“行使国家监察职能的专责机关”。国家监察体制改革后，监察机关是平行于政府、司法机关的国家机构，监察权也成为平行于国家立法权、行政权、司法权之后的“第四权”。而检察权则具有司法权的属性（也有学者提出，检察权具有行政权的属性）。职务犯罪案件办理中，与监察权联系最紧密的是调查权。调查权作为监察机关三项职权之一，取代了检察机关之前的职务犯罪侦查权，其具体内容与改革前检察机关侦查权在一定程度上有所类似，但并不简单等于侦查。在职务犯罪调查活动结束后，监察机关将案件移送检察机关审查起诉，其本质是一种提请起诉

权，具有发动国家追诉的性质。而检察机关在办理职务犯罪案件中，对监察机关移送的职务犯罪案件进行审查，在分析判断证据、认定事实的基础上正确适用法律，提起公诉，具有行使国家刑事追诉权的性质。即检察机关在对职务犯罪案件进行审查起诉之后，才正式进入刑事诉讼程序。与此相对应，从调查阶段到审查起诉阶段，同一涉嫌职务犯罪的人的法定称谓也不同，在监察机关调查阶段，被称为“被调查人”，在审查起诉阶段被称为“犯罪嫌疑人”。

**第二，适用的法律依据不同。**二者均适用《宪法》的规定。除此之外，监察权适用的主要法律是《监察法》（过渡特殊时期适用《改革试点决定》），但还包括党规党纪和道德规范。同时，《监察法》第三十三条第二款规定，“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一致。”可见，监察机关在行使职务犯罪调查权时，关于证据的标准和要求在案件移送检察机关后也应当适用刑事诉讼法的规定。而检察权则主要受到《检察院组织法》《刑法》《刑事诉讼法》等法律及相关司法解释的规范和约束，行使刑事诉讼职能的依据不包括党规党纪，更不包括道德规范。

**第三，涵盖的范围不同。**《监察法》第三条规定，监察委员会“调查职务违法和职务犯罪，开展廉政教育和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严。”《监察法》第十条规定，“对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊

弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查”，监察权涵盖的范围远远广于其他任何形式的监督。从上述规定可以看出，监察机关监察权的范围涵盖了职务犯罪、职务违法、违反党纪乃至违反道德规范的行为。即使是在监察机关行使职务犯罪调查权的过程中，调查指向的对象也不一定仅限于职务犯罪行为。而职务犯罪案件中检察权的涵盖范围主要与检察机关的审查起诉职能相关，对监察机关移送的职务犯罪案件进行审查起诉，对罪与非罪或者是否有刑罚处罚必要性进行审查，对职务违法和违反道德的行为不作任何法律上的评价和实质审查，涵盖范围远小于监察机关调查权。

**第四，指向的对象不同。**从《改革试点决定》以及《监察法》的规定来看，监察委员会“对所有行使公权力的公职人员依法实施监察”。由此可见，监察机关监察权的对象主要是自然人（涉嫌职务犯罪时，根据刑法规定犯罪主体也可能是单位），并且是行使公权力的公职人员。一旦行使公权力的公职人员存在职务违法或职务犯罪行为，则应由其本人承受国家监察委员会对其进行的调查和处置后果，承担相应责任。而检察机关在办理职务犯罪中，指向的对象既包括自然人（单位），也包括国家机关的行为，比如，检察机关在审查起诉期限届满前，依法对移送的案件作出起诉或者不起诉的决定，实质是对其它国家机关行为的一种评价。检察机关在审查起诉中也可以向行政机关等单位提出检察建议，建议完善制度、加强内部监督、制约等。

这些权力实质都是一种对事权。正如有的学者所说，在现代国家政治权力结构中，立法权、行政权和司法权属于对事权，此次改革产生的监察权则属于对人权。[5]

**第五，权力行使的方式不同。**根据《监察法》第十一条的规定，监察机关监察权的内容具体有“监督、调查、处置”三项职权，可以采取相应的十余项具体措施。如监察机关在行使监察权的过程中，对财物的强制方式体现在有权采取冻结、查封、扣押、搜查等方式。而检察机关在办理职务犯罪案件过程中，只有在行使自行补充侦查权时，对财物才能行使刑事诉讼法规定的冻结、查封、扣押、搜查等侦查措施。对涉嫌职务违法、职务犯罪的被调查人员的强制方式，监察机关可以采取讯问、留置等方式。按照《刑事诉讼法》的规定，案件移送审查起诉之后，检察机关对犯罪嫌疑人可以决定逮捕或者采取取保候审、监视居住等多种形式的强制措施。

**第六，权力行使的后果不同。**根据《监察法》第四十五条规定，监察委员会对公职人员作出处置决定是“根据调查结果”，处置决定可以分为五种，既包括实体性也包括程序性的后果。对尚未构成犯罪的公职人员的违纪违法行为，监察委员有权直接作出处理决定，这种处置权是一种实体性的权力，而对涉嫌职务犯罪的监察对象行使的处置权是程序性权力，不是最终的处理权。[6]如监察机关对涉嫌职务犯罪的被调查人，只能移送检察机关审查起诉。但检察权的行使方式基本都是程序性的。

比如，检察院认为监察机关移送的犯罪事实清楚、证据确实、充分、有刑罚处罚必要性，其处置方式职能是提起公诉，启动审判程序，但最终定罪量刑的权利仍然由法院行使。如检察机关认为事实不清、证据不足而作出不起诉决定，在事后出现新的证据或证据的情况下，仍然可以再次启动刑事诉讼程序，这些权力都是非实体性的。

## （二）职务犯罪案件办理中监察权和检察权关系的定位

**第一，二者之间呈现相互配合的关系。**在职务犯罪办理中，监察权和检察权密切相关。监察委员会通过留置、讯问、技术调查等特定措施，其目的是将涉嫌职务犯罪的被调查人提请检察机关提起公诉。此外，监察机关还可以通过教育、问责等形式开展监督。检察机关在依法审查的基础上，认为犯罪事实清楚、证据确实充分，符合法定起诉条件的，依法提起公诉、提出量刑建议并出庭支持公诉，由审判机关依法给予刑事制裁；对于法院认定事实或者适用法律错误、量刑畸轻畸重、符合法定抗诉条件，由检察机关依法提起抗诉，使职务犯罪被告人受到法律公平公正的裁判。可见，监察机关和检察机关在反腐败斗争中各司其职，各有侧重，形成合力，二者间是分工负责、相互配合的关系。

**第二，二者之间呈现相互制约的关系。**具体表现在：一方面，监察机关对检察机关的制约。根据《监察法》的规定，监察委员会的监察对象包括检察院的公职人员，监察委员会有权

对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查，并对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等职务违法和职务犯罪行为进行调查；人民检察院经审查对监察委员会移送的涉嫌职务犯罪案件作出不起诉决定时，监察委员会会有申请复议权，亦为其对检察机关的制约方式之一。另一方面，检察机关对监察机关的职务犯罪调查活动实施制约。主要包括：检察机关对监察机关移送的涉嫌职务犯罪的案件进行事实与证据的实质审查，如案件事实清楚、证据确实充分，依法提起公诉并出庭支持公诉；经审查认为没有犯罪事实，或事实不清、证据不足，或者具有《刑事诉讼法》第十五条规定的犯罪情节显著轻微、危害不大的情形，经上一级人民检察院批准依法作出不起诉决定；经审查认为可能存在《刑事诉讼法》第五十四条规定的以非法方法收集证据情形的，可以要求调查机关对证据收集的合法性作出说明。

## **二、巴中市监察机关与检察机关职务犯罪案件办理工作衔接机制现状**

2018年以来，巴中市人民检察院积极配合国家监察体制改革工作，成立了职务犯罪检察部，系全省市级院最先成立的职务犯罪专门办案部门。今年来，巴中市院不断加强与监察机关的衔接机制建设，与市监察委联合出台《巴中市监察机关办理职务犯罪案件工作衔接实施细则（试行）》（以下简称《细则》），加强二机关在办理职务犯罪案件中的互相配合、互相制约，努

力打造职务犯罪检察专业化工作模式，工作成效初显。截止到目前，全市共办理监察机关移送的职务犯罪案件 11 件 12 人，提前介入 11 件 12 人，决定逮捕 8 人，提起公诉 9 件 9 人，法院已作出生效判决 4 件 4 人。全市职务犯罪案件办理质效大幅提升。

### （一）明确案件对接具体部门，构建工作联络机制

**一是**检察机关案件管理办公室为职务犯罪案件受理部门，负责接收监察机关移送审查起诉的案卷材料、法律文书、涉案财物等所有与案件有关材料。**二是**监察机关案件承办纪检监察室负责移送案件、接收退回补充调查的案卷。**三是**细化职务犯罪案件受理的详细对接流程。由检察机关案件管理办公室统一将相关案件材料移送给职务犯罪检察部门办理。

### （二）明确案件移送具体标准，构建案件受理机制

《细则》明确规定职务犯罪案件受理的相关要求。**一是**规范移送案件需移送的材料。明确移送审查起诉职务犯罪案件时，须将《移送审查起诉意见书》《移送案件通知书》一式三份、证据材料、案卷及电子卷宗、涉案财物等一并移送。**二是**规范检察机关受理时审查的具体内容。要根据移送的法律文书载明的内容确定案卷材料是否齐备、规范；审查被调查人是否在案，是否采取留置措施；审查涉案财物存放情况是否与移送清单相符。**三是**规范检察机关审查后的处理方式。

对符合受理条件的，予以接收；不具备受理条件的，应当要求补充移送材料；案卷材料装订不规范的，应当要求重新装订后移送。

### （三）明确案件办理流程，构建配合制约机制

**一是**规定对监察机关办理的重大、疑难、复杂职务犯罪案件，在调查终结前，根据案件办理实际，监察机关可以书面商请同级检察机关提前介入，拟提起公诉的检察院应当派出检察官或检察官办案组，就证据标准、下步取证方向、需要进一步调查和完善的事实、证据提出意见。今年以来，巴中市检察机关对监察机关移送的案件实行了全部提前介入，平均个案时长10天，介入率达100%。**二是**检察机关应当在留置期限届满前依法决定是否采取强制措施。监察机关在案件移送前，根据需要提请有关机关终止被调查人的人大代表、政协委员资格。**三是**规范退回补充调查、自行补充侦查的具体适用情形，同时对检察机关排除非法证据、作出不起诉决定等程序进一步作出细化规定。

### （四）明确案件线索处置原则，构建线索移送机制

**一是**检察机关发现或收到公职人员职务违法或职务犯罪线索，应当将相关材料移送监察机关案件监督管理室。**二是**监察机关在办案中发现的有关线索应当及时移送检察机关。如公安机关、人民法院违法行使职权，需要启动立案监督、侦查监督以及审判监督的情形；以及需要启动公益诉讼等情

形。**三是**检察机关或监察机关审查移送案件，决定立案的，应当相互抄送《立案决定书》；不予立案的，应书面回复说明情况。

### **三、监察机关与检察机关办理职务犯罪案件工作衔接机制在法理上和实践中存在的难点**

应当说，《监察法》的正式出台，为职务犯罪调查工作与刑事诉讼的衔接提供了重要的法律依据。当前，在新修订的《刑事诉讼法》虽然尚未正式颁布的情况下，《细则》的出台亦为巴中市监察机关和检察机关在办理职务犯罪案件中加强配合和制约提供了一些有一借鉴和参考。但在实践中，由于立法和制度尚未完全健全，仍存在一些不容忽视的问题和难点。

#### **（一）监察机关立案调查与刑事诉讼程序启动的问题**

监察程序向司法程序的转化，是《监察法》与《刑事诉讼法》衔接程序的核心问题，也是监察机关调查权与检察机关审查起诉职能衔接的关键所在。调查程序终结后，监察机关认为被调查人涉嫌职务犯罪有确实充分的证据证明的，移送检察机关，实现监察机关调查程序与刑事司法程序的衔接。如《监察法》第四十五条第四款规定，“对涉嫌职务犯罪的，监察机关经调查认为犯罪事实清楚，证据确实充分的，制作起诉意见书，连同被调查人、案卷材料、证据一并移送人民检察院依法审查、提起公诉。”虽然这一规定非常明确，实践中也具有极强的操作性。但在学理上，首当其冲的问题在于：监察程序是如何转化

为刑事司法程序的？

这一问题存在的主要原因在于：第一，监察委员会定位于反腐败工作机构，代表党和国家行使监督权，既非侦查机关、也非司法机关，而是政治机关，监察委员会行使调查权，无法自行启动刑事诉讼程序。犯罪行为人在调查阶段法定称谓从“被调查人”到审查起诉阶段的“犯罪嫌疑人”，同样也存在转化的问题；第二，监察机关的“立案”与刑事诉讼的“立案”并非同一性质，监察机关的立案调查既包括职务违法，也包括职务犯罪，因此立案开启的调查程序并非刑事诉讼程序。第三，“制作起诉意见书，连同被调查人、案卷材料、证据一并移送检察机关”所起到的作用只是检察机关受理案件，但受理案件并非当然等于刑事立案，并非当然进入刑事诉讼程序。例如，公安机关根据公民报案、举报受理案件后，仍然需要经过刑事立案才是刑事诉讼程序的开始。

## （二）留置措施与刑事强制措施的衔接问题

职务犯罪案件办理中监察权和检察权衔接的另一重要问题在于监察措施与刑事强制措施之间如何衔接与转化。调查阶段，监察机关是否对被调查人留置，在审查起诉阶段也将面临不同的问题。

**1. 如果被调查人在调查阶段被留置，审查起诉阶段的强制措施如何与留置措施衔接？**

《监察法》第四十七条规定，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。该条并未提及检察机关的批准逮捕职能，也未明确是否存在单独的批捕程序。在监察机关移送审查起诉后，是由监察机关提请逮捕，检察院负责批捕，还是检察机关受理审查起诉并立案后自行决定逮捕，也是实践中面临的一个新的问题。

根据改革试点初期各试点地区的实践来看，在被调查人在由监察机关留置的情况下，职务犯罪案件的逮捕程序总共有两种模式：第一种模式：案件移送审查起诉后，由检察机关自行决定逮捕。如从裁判文书公开网上收集到的北京市通州区人民法院审理的被告人李某挪用公款一案，李某在调查阶段被监察机关决定留置，虽然判决书未具体载明监察机关是否有报请检察机关逮捕的程序，但从该判决书“检察机关决定逮捕”而非“检察机关批准逮捕”的用语来看，李某应该系在审查起诉阶段，由检察机关自己决定逮捕，而非监察机关提请逮捕。在此种模式下，在检察机关内部，逮捕决定的作出也有两种流程，包括公诉部门自行决定逮捕以及公诉部门提请侦查监督部门逮捕，侦查监督部门作出逮捕决定。而结合巴中市检察机关办理监察机关职务犯罪案件的实践来看，巴中市检察机关办理职务犯罪案件实行“捕诉一体”办案模式，即案件受理后，检察机关自行作出逮捕决定，且审查逮捕和审查起诉为同一员额检察官或者检察官办案组。第二种模式：由监察机关报请检察机关审查批准逮捕后，监察机关再将案件移送审查起诉。如从裁判文书公开

网上收集到的山西省夏县人民法院审理的被告人张某犯受贿罪一案判决书中显示，检察院是“批准”而非“决定”逮捕，表明系由监察委报请逮捕，然后由检察院审查批准逮捕，即在审查起诉程序之外，还存在的单独的监委提捕程序。

从以上案例可以看出，可见在现行法律法规尚未完全健全，特别是在《监察法》相关司法解释及新修订的《刑事诉讼法》出台前，实践中留置与强制措施的具体衔接程序并未统一，各地做法不一。

## **2.如果被调查人未被留置，在审查起诉阶段如何保障其到案？**

在监察机关未对被调查人采取留置措施的情况下，如何保障被调查人在审查起诉和审判阶段到案，保障刑事诉讼活动的顺利进行也是一个新的问题。以巴中市检察机关为例，2018年以来，全市检察机关办理的职务犯罪案件中，监察机关在调查阶段对4人未采取留置措施，原因分别为罪轻且没有妨碍诉讼的行为、怀孕等没有留置必要性的情况。移送审查起诉后，检察机关对其中1人决定逮捕，3人决定取保候审。

在监察机关现有的调查措施中，留置是唯一可以长时间剥夺人身自由的调查措施。实践中产生的问题是：第一，虽然《细则》规定了检察机关案管部门受案时应当审查被调查人是否在案，但在实践中检察机关案管部门难以在短时间内判断在移送审查起诉时，未被采取留置措施的被调查人是否在案。第二，

在移送审查起诉后，刑事强制措施的采取亦需要时间，必然存在调查措施与刑事强制措施空白的时间段。在留置措施解除后，检察机关尚未适用强制措施前，无其它措施保障被调查人在案。第三，实践中还存在被调查人有重大疾病、怀孕、哺乳等不适宜留置和逮捕的情况。虽然检察机关尚有取保候审、监视居住等其它措施，但《监察法》缺乏留置的替代措施。最新的《刑事诉讼法》修订草案中设置了对逃至境外的涉嫌贪贿犯罪人员的缺席审判制度，但截至目前，修订后的《刑事诉讼法》尚未出台，且该制度也仅限于潜逃至境外的人员。如审查起诉阶段犯罪嫌疑人拒不到案但并未潜逃至境外，此种情况下则关系到诉讼效率的问题。

### （三）职务犯罪案件移送标准的问题

一般情况下，监察机关调查终结后，应当根据审理情况制作《起诉意见书》，经案件审理部门审核，报监察机关主要负责人审批后，将案卷材料移送检察机关。如果案件符合法定的可以不移送的条件，监察机关有权决定不移送司法程序，而转入其它程序进行处理。但《监察法》第四十五条仅规定了移送检察机关审查起诉的案件标准，即“犯罪事实清楚，证据确实、充分”，而《刑事诉讼法》却规定了检察机关不起诉的三种情形，分别是“事实不清、证据不足”的存疑不诉、没有犯罪事实或者符合《刑事诉讼法》第十五条规定条件的法定不诉、犯罪情节轻微不需要判处刑罚的酌定不诉。当前《监察法》缺少对监察

机关不移送审查起诉的具体标准，与《刑事诉讼法》的规定不完全衔接。

#### **（四）职务犯罪案件补充侦查的问题**

《监察法》第四十七条第三款规定：“检察机关经审查后，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。”这一规定明确了监察机关移送案件的补充侦查问题。现行《刑事诉讼法》第一百七十一条第二款规定：“人民检察院审查案件，对于需要补充侦查的，可以退回公安机关补充侦查，也可以自行侦查。”应当明确的是，刑事诉讼中，检察机关的补充侦查权并不依附于侦查权，而是公诉权所派生出来的应有权力。同时，补充侦查程序也并不是我国刑事诉讼程序中的必经程序，而是对侦查程序的一种弥补性程序。但当前立法只是笼统地规定了检察机关有自行补充侦查的权限，没有规定自行补充侦查在何种条件下进行，如何科学地设置、细化补充调查程序，也是完善检监衔接机制的一个重要方面。

### **四、完善监察机关与检察机关办理职务犯罪案件工作衔接机制的几点建议**

#### **（一）建立检察环节职务犯罪案件的立案制度**

如前所述，刑事诉讼的立案是刑事诉讼程序的开始，即刑事诉讼程序开启的关键即在于“立案”这个程序行为。缺少立案程序的刑事诉讼上在法理上存在逻辑缺陷。因此，建议在《刑事诉讼法》修订稿中增加检察机关的立案程序，即检察机关在

受理审查起诉之后，依职权对监察机关移送的案件予以转化，按照管辖范围进行刑事立案。唯有如此，审查起诉方有依据，“被调查人”与“犯罪嫌疑人”的身份衔接才顺理成章，职务犯罪案件的刑事诉讼程序才能顺利进行。

## （二）健全监察调查措施与刑事诉讼强制措施的衔接制度

为保障刑事诉讼的顺利进行，建议在留置措施与刑事诉讼强制措施的衔接上，进一步完善和规范立法。一是针对采取留置措施的被调查人，检察机关立案后可以先行采取拘留措施，留置措施自动解除，并设置一定时限的审查逮捕期限，此期间不计入审查起诉期限。《刑事诉讼法》修正草案（二审稿）规定了人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留，将时间明确在监察机关将案件移送至检察机关以后，留置措施自动解除。如该条规定保留在《刑事诉讼法》定稿中，将对解决留置措施与刑事强制措施的衔接问题起到极大的作用。二是在今后的立法中，针对未被采取留置措施的被调查人，可以考虑赋予监察机关类似刑事强制措施的不同种类、不同强制力度的调查措施，在被调查人身患疾病、怀孕、哺乳等不适宜采取留置措施的情况下，能够确保在被移送审查起诉时在案，以推动刑事诉讼的顺利进行。

## （三）明确补充侦查的条件、措施

由于在实践中，检察机关面临着缺乏专业侦查人员、侦查能力有限、侦查经验不足等现实困难，特别是反贪、反渎人员

转隶后，这种困难更加凸显，且刑事诉讼法对检察机关自行补充侦查规定的时限是在审查起诉期限内。因此明确检察机关进行补充侦查的适用条件，必须正确认识到检察机关的定位和办案能力，检察机关进行补充侦查应当也是有所为、有所不为，不能不顾现实情况。建议将检察机关补充侦查限定在如下几种情况：一是监察机关和检察机关对案件的事实和证据认识分歧较大，监察机关对退回补充调查提出异议；二是经过退回补充调查，但监察机关没有完全补充调查到位；三是案件整体证据体系质量较高，只需要对个别案件事实、情节进行查证，或者只需要对个别证据进行调取、补正。同时，检察机关需要对现有内设机构、人力等资源进行整合，组建灵活多样的补充侦查主体。

#### （四）明确移送和不移送审查起诉的案件标准

既然监察调查与刑事侦查的性质不同，监察机关调查职务犯罪案件移送刑事司法程序的标准不宜直接按照刑事诉讼法的标准。建议结合监察机关调查职务犯罪的性质及程序的特殊性，在下步立法中细化更为合适的移送审查起诉的司法标准。同时充分考虑《刑事诉讼法》所规定的刑事立案标准，避免出现监察机关移送标准与起诉标准差异过大的问题。另一方面，检察机关不起诉的标准对确定监察机关不移送审查起诉的条件有一定借鉴意义，如《刑事诉讼法》所规定的酌定不起诉的条件，此类情况下已缺乏起诉的必要，若符合这些条件，监察机关也

无必要移送至检察机关，否则也不符合诉讼效率的要求。

#### （五）完善检察机关提前介入调查机制

近年来，全国各地检察机关纷纷探索建立了针对重大案件特别是死刑命案的提前介入机制，检察人员在案发第一时间提前介入侦查活动，引导公安机关合法取证，从源头上保证侦查质量，防范冤假错案。实践中的大量案例表明，检察机关提前介入侦查对于保证侦查机关取证的合法性，保障犯罪嫌疑人权益、破解侦查难题等，起到了极大的作用，也是积极适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革的表现之一。从机制上看，2013年，中央政法委出台的《关于切实防止冤假错案的规定》指出，“必要时指派检察官参加侦查机关对中重大案件的讨论和对犯罪有关场所、物品、人身、尸体的复验、复查”。最高人民检察院和最高人民法院也紧随其后出台了落实意见。今年以来，巴中市监察机关与检察机关也建立了提前介入机制，检察机关经监察机关邀请后提前介入熟悉案情、就取证方向、合法性等提出意见，保障了案件被移送审查起诉后检察机关在短时间内对犯罪嫌疑人采取强制措施，实现了政治效果、法律效果、社会效果的统一。但目前关于提前介入的规定仅限于规范性文件的规定，且只限于对侦查活动的提前介入。对监察机关调查活动的提前介入，在立法层面尚缺少制度支撑，因此，建议在下步立法中，明确检察机关在提前介入调查中的任务、提前介入的案件范围、具体措施、工作流程，并对泄露案情、妨碍调查等行为按照司法责任制追究责任，以确保提前介入调查依法、

规范进行。

### **参考文献：**

[1]《中共中央办公厅印发<关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案>》

[2]左卫名，安琪：《监察委员会调查权：性质、行使与规制的审思》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第1期

[3]胡勇：《监察体制改革背景下检察机关的再定位与职能调整》，《法治研究》2017年第3期

[4]王玄玮：《国家监察体制改革和检察机关的发展》，《人民法治》2017年第2期

[5]李张光：《关注国家监察体制改革》，《民主与法制时报》2017年1月1日，第5版

[6]韩大元、刘松山：《论我国检察机关的宪法地位》，《中国人民大学学报》2002年第5期