

论刑事诉讼法与监察法衔接中的问题及应对

马祎博

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2024年1月7日; 录用日期: 2024年2月2日; 发布日期: 2024年2月20日

摘要

为更有效地整治腐败问题, 我国颁布实施了《监察法》。《监察法》的实施开启了我国法治反腐的崭新局面, 走出了一条富有中国特色的反腐道路。《监察法》有效地整合了国家打击腐败资源, 实现了对一切依法行使公权力的公职人员监察全覆盖。同时为配合《监察法》的实施, 《刑事诉讼法》也做出了相应的调整。但是由于两法的立法目的、法律性质等不同, 目前《刑事诉讼法》与《监察法》的衔接并不顺利, 使得在处理职务犯罪案件中依然存在着不少的问题, 这将严重阻碍打击腐败犯罪的效果。因此有必要解决两法在衔接过程中所遇到的问题, 以更好地使《监察法》和《刑事诉讼法》相互配合、相辅相成, 有力打击腐败犯罪。本文主要从三个方面对两法的衔接进行了论述, 第一部分论述了《监察法》和《刑事诉讼法》衔接的必要性; 第二部分中分析了两法衔接过程中问题, 主要从职务犯罪案件的管辖、监察留置与刑事强制措施之间的衔接以及两法之间证据适用规则这三个方面着重分析; 在第三部分着重于对两法衔接中的问题给予建议, 包括合理划分检察机关和监察机关的管辖权限, 建立对监察留置的外部监督机制, 完善《监察法》中证据适用规则等内容。

关键词

监察法, 刑事诉讼法, 诉讼制度衔接

Problems and Countermeasures in the Connection between Criminal Procedure Law and Supervision Law

Yibo Ma

Faculty of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Jan. 7th, 2024; accepted: Feb. 2nd, 2024; published: Feb. 20th, 2024

Abstract

In order to deal with corruption more effectively, China has promulgated and implemented the supervision law. The implementation of the supervision law has opened a new situation of China's rule of law and anti-corruption, and walked out of an anti-corruption road with Chinese characteristics. The supervision law effectively integrates the national resources for combating corruption. At the same time, in order to cooperate with the implementation of the supervision law, the criminal procedure law has also made corresponding adjustments. However, due to the different legislative purposes and legal nature of the two laws, the connection between the criminal procedure law and the supervision law is not smooth at present, so there are still many problems in dealing with job-related crime cases, which will seriously hinder the effect of combating corruption crimes. Therefore, it is necessary to solve the problems encountered in the connection of the two laws, so as to better make the supervision law and the criminal procedure law cooperate and complement each other, and effectively crackdown on corruption crimes. This article mainly discusses the connection between the two laws from three aspects. The first part discusses the necessity of connecting the Supervision Law and the Criminal Procedure Law; the second part analyzes the problems in the process of connecting the two laws, mainly focusing on the jurisdiction of duty crime cases, the connection between supervisory detention and criminal coercive measures, and the rules of evidence application between the two laws; the third part focuses on providing suggestions for the issues in the connection between the two laws, including a reasonable division of the jurisdiction of the procuratorial and supervisory organs, the establishment of an external supervision mechanism for supervisory detention, and the improvement of the evidence application rules in the Supervision Law.

Keywords

Supervision Law, Criminal Procedure Law, Connection of Litigation System

Copyright © 2024 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. 引言

2018年3月20日,《监察法》正式颁布,有效整合了之前较为分散的治理贪污腐败资源力量,也标志着打击贪污腐败犯罪走上了法治的道路。监察委员会依照《监察法》调查所有公职人员是否有职务犯罪或职务违法行为,成为打击贪腐犯罪的一把利刃。《监察法》作为初创的法律,其必然要与其他法律进行衔接,《监察法》和《刑事诉讼法》在办理职务犯罪案件上紧密相关、相互配合,因此两法衔接是监察体制改革的难点、重点。如果两法在办理职务犯罪案件过程中衔接不顺畅,那么必然会造成监察机关与司法机关的冲突,降低办理案件的效率。《刑事诉讼法》在2018年10月26日进行了相应的修改,配合了《监察法》的实施,为法法衔接做出了努力,共同构建中国特色的监察体系。但是由于两法立法目的、法律性质等的不同,此次修改并没有完美解决两法衔接中的问题,比如监察机关的管辖权限、监察留置与刑事强制措施衔接、两法证据制度的衔接等仍然存在问题。因此有必要对两法衔接的现状进行分析并提出相应的解决办法。虽然两法衔接仍有问题,但是经过不断的实践、改进,相信完备高效的国家监察体系一定能够形成,打击贪污腐败犯罪必将取得辉煌成就。

2. 《监察法》与《刑事诉讼法》衔接的必要性

《监察法》的实施吸引了广泛的关注，作为一部比较新的法律，其必然要与其他法律进行衔接。而在处理职务犯罪案件的过程中同时需要《监察法》与《刑事诉讼法》予以规制，因此两法的有效衔接能够实现更好地以法治手段打击腐败。《刑事诉讼法》在《监察法》实施时就进行了相应的修订，以更好的与《监察法》进行衔接，但是《监察法》作为一部较为新法，仍然有一些问题没有得到很好的解决。

《监察法》从我国实际出发，有着鲜明的中国特色，力求实现监察范围全面覆盖，是运用法治方式打击腐败的一大创举。《监察法》与《刑事诉讼法》在处理职务犯罪案件过程中既发挥各自作用又互相配合，共同为中国反腐败事业做出贡献。《监察法》与《刑事诉讼法》衔接是共同推进法治反腐的现实需要。在《监察法》颁布之前，我国的反腐败力量不够集中，反腐败资源没有一套完整的系统，监督的范围较窄，因此不能保障反腐败的打击力度。监察体制改革后以及《监察法》的实施，我国成立了监察委员会，对于之前分散在各个职能部门的监察力量进行了整合，成为反腐败的主要力量。为了配合《监察法》的有效实施，我国《刑事诉讼法》也随即做了修订。此次修订非常的及时，为两法在衔接的部分问题上做出积极的推动。为了更好的实现法治反腐目标，需要进一步加强两法之间的衔接。两法相互配合，共同保障了打击腐败犯罪的成效和质量，为新时代的治理腐败问题提供了强有力的法律支撑。因此，两法的衔接，一方面有利于节约司法资源，使得监察机关能够集中力量打击腐败犯罪问题，完善了国家的法律体系，另一方面，锻炼了公职人员的法治思维和法治意识，要求他们运用法治方式行使权力，约束了公权力的行使，是推动全面依法治国，实现法治反腐的现实需要[1]。

3. 《监察法》与《刑事诉讼法》衔接现状及其主要问题

3.1. 案件管辖权限现状及其问题

管辖问题在诉讼程序中非常的重要，明确检察机关以及监察机关的案件管辖级别、范围等，能够保障各个机关有条不紊地处理案件，有利于职务犯罪案件平稳顺畅地在监察机关以及检察机关之间过渡。在我国《刑事诉讼法》中对于检察机关的管辖权限做出了明确规定。而与《刑事诉讼法》相比，《监察法》虽然也对监察机关的管辖权限做出了相应的规定，但是不够明确。《刑事诉讼法》与《监察法》对于案件管辖规定的不一致，可能出现管辖空白或者是争夺管辖等问题。因此，有必要对于两法中案件管辖规定进行完善。

在级别管辖中，《刑事诉讼法》将案件“以案而分”，划分给不同级别的人民法院进行管辖[2]。《监察法》中的级别管辖规定了监察机关依据其管理权限来管辖案件。由此可见，监察机关需要根据其管理权限确定其管辖范围。《监察法》实质上是按照“属人原则”进行管辖，不同于《刑事诉讼法》中的“以案而分”。所以，监察机关在涉及职务犯罪案件调查后移送检察机关时，可能会由于两法在级别管辖上的规定不协调而出现问题。比如，按照《监察法》中管理权限进行管理，可能会出现上级监察机关对接下级检察机关，造成级别不对应的问题。监察机关与司法机关在级别上的不对应，会造成司法资源分配不合理。《监察法》中关于级别管辖的范围仅仅规定了一个概括性的规定，即使在这种情形下已经规定了可以变更级别管辖，在实施中的实际有效性也无法保证。另外，在哪些情形下的案件可以直接由上级监察部门进行管辖？在什么案件中下级监察部门可以报请上级监察部门进行管辖？对于这些细节问题没有明确具体的规定，可能在实践中导致级别管辖的混乱。

此外，监察机关与检察机关在案件管辖上存在重叠。监察机关有权调查所有公职人员是否有职务违法或者职务犯罪；检察机关履行其法律监督职能，对司法或者执法人员在相关执法活动中的违法行为进行监督纠正。监察机关的管辖对象涵盖所有公职人员，而检察机关管辖范围则是诉讼以及执法过程中的公职人员。《监察法》包括了所有对公职人员进行管辖，力求对公职人员全覆盖，这无疑对于严厉打击

腐败犯罪、开展廉政建设提供了强有力的法律保障，但是监察机关的案件管辖范围如此广泛无疑会与检察机关的案件管辖范围有相互矛盾的地方，比如司法机关工作人员在执法过程中滥用职权或玩忽职守，那么监察机关和检察机关均可以管辖。对于司法工作人员的职务犯罪案件，检察机关和监察机关都有权管辖，就会出现双重管辖的情况。

3.2. 刑事强制措施和监察留置衔接现状及主要问题

我国《监察法》第二十二条规定监察机关在法定情形下有权对被调查人适用限制其人身自由的留置措施。在刑事案件中，司法机关可以根据案件的实际情况以及《刑事诉讼法》的规定对犯罪嫌疑人适用刑事强制措施。监察留置和刑事强制措施对于监察程序和刑事诉讼程序都非常重要。同时由于监察留置和刑事诉讼法同时涉及对于人身自由的限制，因此合理规范这两种措施的衔接，对于当事人的人权保障以及案件顺利进行，共同推进反腐工作意义重大。从《监察法》的规定来看，无论是决定是否对被调查人适用留置措施还是实际执行，都是在监察机关内部进行的，因此缺乏有效的外部监督和制约途径。此外，适用留置措施时，由于被调查人无法与外界进行联系，在这种情形下就容易产生滥用权力的问题，可能会侵犯被调查人的正当权利。而《刑事诉讼法》关于刑事强制措施的决定和实际执行都规定了内部和外部监督机制，极大保障了刑事强制措施适用的正当性与合法性。监察留置与刑事强制措施之间的衔接，直接关系到职务犯罪案件的办理质量，如果其间衔接不当，将会严重影响检察机关的审查起诉和审判机关的公正审判。为了集中打击腐败力量，提高反腐效率，《监察法》赋予监察机关相对独立的地位，监察机关行使权力相对独立。但是这种相对封闭、集中的权力有可能会造成滥用权力的问题，从而造成监察机关调查的职务犯罪案件其调查结果不符合《刑事诉讼法》的要求。所以，有必要探究对监察机关行使权力的监督和制约机制。

3.3. 《监察法》与《刑事诉讼法》证据制度衔接现状及问题

监察机关根据《监察法》办理案件，司法机关依照《刑事诉讼法》对犯罪嫌疑人进行审查起诉，案件的证据都是其中的关键。在处理职务犯罪案件过程中，监察机关调查职务犯罪案件，获取证据后移送至司法机关进入诉讼程序，因此证据制度在两法之中的规定是否明确具体，也关系到《监察法》与《刑事诉讼法》的衔接。《监察法》对于证据制度规定的越详细，就越有利于监察机关进行调查，就能更好的实现监察证据与刑事证据之间的过渡。但是如果《监察法》对于在监察程序中的证据制度只是规定了一些较为概括性的规定，那么就可能阻碍职务犯罪案件办理效率。《监察法》对于证据制度的规定与《刑事诉讼法》相比较，缺乏具体的规定，有待进一步优化[3]。

《监察法》中非法证据排除规则的规定较为模糊。非法证据排除对于防止权力滥用、保障人权具有非常重要的价值。《监察法》第33条也规定了非法证据排除规则，要求监察机关应该使用合法的方式收集证据，保障证据的合法性与证明力，从而促进监察证据向刑事诉讼程序的转换。但是，《监察法》只是原则性的规定了非法证据排除规则，并没有明确、详细的标准，很难对监察机关的调查行为进行指导，不利于监察机关和司法机关之间证据的衔接。《刑事诉讼法》根据不同证据类型详细规定了非法证据排除规则。对于言辞和实物两种不同的证据类型明确了不同的适用规则。言辞证据具有极强的不稳定性，受行为人主观意识支配过强且容易受到外界的干扰，因此若是使用非法定程序获得的言辞证据则应不予适用；实物证据相对较为客观，因此对于实物证据则允许其补正，补正后的实物证据仍然具有合法性和证明力。与此相比，《监察法》中关于非法证据排除原则性的规定意味着监察机关若使用非法定手段获得的证据，那么将一律排除适用，并没由根据案件的性质、证据的类型等做出明确的规定。另外，因为只有涉及职务犯罪案件才会出现监察机关与司法机关的衔接问题，而《监察法》中非法证据排除规则的

规定较为概括，所以可能导致滥用非法证据排除规则。《刑事诉讼法》中严格规定了非法证据排除规则的适用，只能适用于涉嫌犯罪的案件[4]。监察机关所办理的职务违法案件并不会进入刑事诉讼程序，职务违法通常也只涉及行政制裁，因此在办理职务违法案件时依据《监察法》适用非法证据排除规则，不利于职务违法案件的办理。

4. 《监察法》与《刑事诉讼法》衔接的完善建议

4.1. 合理划分管辖权限的范围

对于级别管辖衔接措施而言，应明确《监察法》和《刑事诉讼法》的级别管辖范围，有利于两法之间平稳、顺畅的衔接，从而可以实现高效打击职务犯罪的目的。由于两法在级别管辖上规定的差异，监察机关在将职务犯罪案件移送检察机关时可能会出现的诸多问题。《刑事诉讼法》将检察机关以及审判机关分别分为四个等级，在办理刑事案件时满足同级检察机关对应同级审判机关。因此，可以将监察机关规定相应的级别，在办理职务犯罪案件时满足监察机关与司法机关相同级别移送。但是，监察机关属于政治机关，不同于司法机关，因此不能盲目参照司法机关的划分标准。在长期的实践中，公安机关与司法机关之间形成了有效的衔接机制，因此，在对监察机关划分级别管辖范围时，既可以参照公安机关与司法机关之间的衔接方式，具体明确监察机关级别管辖范围、监察机关与司法机关对接级别等问题，又要勇于创新，根据监察机关的特殊地位，形成属于监察机关自身的等级管辖体系，从而提升办理职务犯罪案件的效率，实现两法顺畅衔接。此外，对于变更级别管辖的问题，在明确各级监察机关管辖范围的基础上，明确变更级别管辖的客观、具体的条件。可以明确规定下级监察机关在遇到重大案件时可以提请上级监察机关进行管辖，这里的“重大案件”可以通过设定涉案金额、案件影响力等标准进行判断；上级监察机关对于普通的职务犯罪案件可以指定其下级的监察机关进行管辖，由此可以更加合理的配置监察和司法资源。同时明确对于管辖级别的变更只能逐级进行变更，以保障被调查人的权益。

此外，监察机关与检察机关案件管辖范围重叠的问题，可以缩小监察机关的职能管辖范围并且明确区分监察机关和检察机关的管辖范围。我国对于涉嫌职务案件规定了以监察为主，其他国家机关进行配合、辅助。但是由于监察机关不是司法机关，在取证、调查手段等方面上，可能司法机关更有优势。在实践中有部分案件既涉及职务犯罪案件又涉及普通的刑事犯罪案件，若某个案件是以刑事案件为主，同时又附带较轻的职务犯罪案件，那么此时如果以监察机关为主进行调查，可能会降低案件的办理效率，浪费打击腐败力量和司法资源。因此对于一些与职务犯罪案件关联度低的案件则可以由检察机关直接进行办理。另外，对于检察机关在执行职务过程中发现的公职人员的犯罪行为，也可以直接由检察机关直接办理，不必再移送至监察机关进行调查。这样可以避免因为反复移送案件所造成的司法资源的浪费，以提高案件办理效率。

4.2. 细化刑事强制措施与监察留置在衔接过程中的措施

当被调查人被采取留置措施后，将会处于“孤立”状态，无法与外界取得联系，这样就有可能导致滥用权力的现象，被调查人的权利无法得到保障。因此可以加强留置措施适用的外部监督机制。笔者认为，可以由检察机关在被调查人被采取留置措施时提前介入进行监督，检察机关对监察留置进行监督具有合理性和可操作性。在普通的刑事案件中，检察机关可以提前介入公安机关处理的刑事案件，对公安机关的办理案件过程进行指导，一方面有利于提高办理案件的效率，另一方面又能够对于公安机关进行法律监督，防止滥用权力、侵犯人权的现象出现。这样的模式同样可以适用于监察机关办理的职务犯罪案件中，因为检察机关具有较多的实践经验，可以就案件提出相关建议，提升案件办理效率，并且可以对监察机关所采取留置措施是否符合法律规定进行监督，以确保案件调查的合法性。

此外，监察机关负责的案件包括职务犯罪案件和职务违法案件两种类型，因此可以明确规定仅有涉及职务犯罪案件时检察机关才可以提前介入。同时监察机关也应当进行相应的配合，监察机关在进行前期的调查之后发现其处理的案件属于职务犯罪案件，应当及时申请同级的检察机关提前介入。检察机关对于监察机关立案调查的案件也应当保持一定的积极性，若认为该案件涉及职务犯罪案件，那么应当建议监察机关由其提前介入。但是这也并不等同于对于一切职务犯罪案件检察机关都需要提前介入，对于某些情节轻微且证据清晰明确的案件，检察机关提前介入也无必要。应当根据案件的事实、性质、情节等情况综合考虑，对于重大疑难案件进行提前介入，这样才可以合理分配司法资源。此外，还应当对监察机关的介入时间做出具体的规定，为检察机关留有充足的时间，充分发挥其法律监督和协助案件调查的作用。普通的职务犯罪案件可以规定在移送检察机关审查起诉前 15 日，可以由检察机关提前介入。对于部分疑难、复杂案件可以视情况延期 6 日，以确保检察机关提前介入的效果。总之，监察机关与检察机关应当积极配合，及时反馈，共同实现高效打击腐败犯罪的目的。

4.3. 完善《监察法》中证据规则的相关规定

对于两法之间的证据制度衔接，应细化《监察法》中非法证据排除的规定，明确规定需要排除通过哪些手段获得的证据、怎么排除以及具体如何执行。按照证据的不同类型详细规定具体的规定。对于稳定性较差的言辞证据，可以适用较为严格的排除规则，没有补正的余地，而对于客观性较强的实物性规则允许其补正[5]。

另外，监察机关在办理案件时应当与《刑事诉讼法》所规定的证据适用标准相一致，以更好的实现监察程序与刑事诉讼程序的衔接。但是，如前文所述，监察机关办理职务犯罪和职务违法两种案件类型，而《监察法》中非法证据排除规则同时适用两种类型的案件，并没有根据两种案件的性质做出细致的区分，覆盖范围过于宽泛，处理单纯的职务违法案件可能出现过度取证的现象，降低案件办理效率。由于职务犯罪案件与职务违法案件在性质上有着本质的区别，因此可以根据监察机关所办理的两种案件的类型规定出相应的两种不同证据适用的标准。具体而言，由于职务违法案件相比于职务犯罪案件社会危害性相对较低，并且职务违法案件无需进入刑事诉讼程序，因此职务违法案件关于证据标准可以参照行政调查的“高度盖然性”证明标准。这样可以避免出现由于职务违法案件的证明标准太高，使得在处理职务违法案件时所收集的证据虽然符合“高度盖然性”标准但是不符合职务犯罪案件证据证明标准而不予适用的情况。对于职务犯罪案件而言，由于其之后要进入刑事诉讼程序，因此职务犯罪案件证据制度的相关规定需要与《刑事诉讼法》中所规定的证据标准相一致，以保障监察程序与诉讼程序顺滑衔接[6]。并且因为职务类案件不同于一般的违法犯罪案件，所以监察机关在刚开始调查时并不能立刻分辨出是职务犯罪案件还是职务违法案件，经过不断调查来确定案件的类型，若发现该案件涉嫌职务犯罪，则应当及时变更证据的适用标准以更好的与刑事诉讼程序衔接。

5. 结语

监察体制改革有效整合了我国反腐败资源力量，总结之前以检察机关为主的刑事司法打击腐败犯罪的不足，成为打击贪污腐败的一把利剑，开创了法治反腐的新局面。《监察法》与《刑事诉讼法》在打击贪污腐败犯罪上共同发力，开创了法治反腐新道路。《监察法》目前仍然属于一部新颁布的法律，虽然《刑事诉讼法》也做出了相应的修改以更好与《监察法》进行衔接配合，但是还有些问题存在立法空白，需要进一步细化、完善。两法的有效衔接，能够更加有力打击贪污腐败犯罪，因此监察体制改革深入推进的重点仍然是《监察法》与《刑事诉讼法》的衔接。随着监察体制不断完善、实践中不断探索，两法一定能够完美的协调、衔接，形成打击贪污腐败犯罪的利刃，实现国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献

- [1] 王世谊. 关于权力腐败与权力制约研究的几个问题[J]. 中共浙江省委党报, 2016, 32(1): 101-108.
- [2] 江国华, 龚雄艳. 职务犯罪监察管辖冲突及其解决机制[J]. 江汉学术, 2021, 40(5): 27-37.
- [3] 施鹏鹏, 马志文. 论刑事诉讼法与国家监察体制的衔接[J]. 浙江工商大学学报, 2020(2): 41-51.
- [4] 秦前红, 王天鸿. 国家监察体制改革背景下检察权优化配置[J]. 理论视野, 2018(8): 47-55.
- [5] 楼丽. 监察机关移送案件刑事立案相关问题研究[J]. 法治研究, 2020(6): 128-136.
- [6] 程雷. 刑事诉讼法与监察法的衔接难题与破解之道[J]. 中国法学, 2019(2): 167-182.