

监察与司法的管辖衔接机制研究

袁相亭 刘方权*

目次

引言

一、关联案件与职能管辖冲突

- (一) 单向移送规则的局限性
- (二) 监察机关主导制的局限性

二、审判管辖衔接障碍

- (一) 地域管辖方面的障碍
- (二) 级别管辖方面的障碍

三、监察与刑事诉讼管辖协调模式

- (一) 关联案件管辖冲突解决模式——
管辖权异议制度

- (二) 审判管辖衔接障碍解决模式——
以审判为中心
结语

摘要 两法的管辖衔接问题决定了案件能否从调查阶段顺利进入审查起诉阶段。关联案件管辖是职能管辖的重要组成部分,《监察法》的关联案件处理模式太过绝对,违反了分工负责原则。监察管辖制度依旧遵循的是“条块”结合的模式,在地域管辖方面按照管辖区域进行划分,在级别管辖方面以被调查人的职务级别为标准。而《刑事诉讼法》的地域管辖是以犯罪地为主,被告人居住地为辅;级别管辖是以案件为根据,两法管辖制度的差异性在司法实践中有产生案件出现中断的可能。管辖权异议制度能够起到监督监察管辖行为的作用,也是保障当事人人权的重要组成部分。无论是在刑事诉讼程序中,还是在监察程序中,都应当建立起管辖异议制度。在两法无法调和的时候,应当充分考虑人权保障问题,在满足法治反腐的要求下,结合审判中心主义和法定法官原则,探索以司法为导向的衔接机制。

关键词 关联案件管辖 地域管辖 级别管辖 两法衔接

引言

《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)第4条规定,监察机关与司法机关之间应当做到相互配合、相互制约。《监察法》与《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)并不是完全割裂独立的,应当建立两法统筹观念,合法有效地处理职务犯罪案件。管辖权制度作为案

* 袁相亭,福建师范大学法学院硕士研究生;刘方权,福建师范大学法学院教授、法学博士。本文系2017年度福建省社科规划项目省法学会专项项目“监察委员会调查权的性质界定及其运作考量”(项目编号:FJ2017TWF003)的阶段性成果。

件进入两法视野的第一步,通过职能管辖、级别管辖、地域管辖三方面对两法衔接产生影响。职能管辖的含糊不清会导致监察和司法机关难以判断案件的归属,级别管辖和地域管辖制度的差异性会导致职务犯罪案件难以顺利进入审查起诉阶段以及审判阶段,监察与司法之间能否做到有效衔接事关职务犯罪案件处理过程的流畅性。人民检察院在审判管辖的基础上按照级别与地区相对应的方式确定检察管辖,监察机关与人民检察院之间的管辖衔接问题同样也是监察机关与人民法院之间管辖衔接的问题,审判管辖机制通过检察管辖对监察管辖制度产生影响。管辖衔接制度将监察机关与公安机关、人民检察院、人民法院紧密联系在一起。

现阶段两法衔接的主要障碍在于:案件在流转过程中,既包括侦查机关与监察机关之间案件线索的相互流转,也包括案件从调查阶段到审查起诉阶段再到审判阶段的流转过程;前者主要是关联案件中职能管辖划分的问题,后者则是级别管辖与审判管辖的衔接问题。然而,两法的管辖衔接机制并没有得到立法和理论的足够重视。一方面,《监察法》虽然对监察机关的职能管辖范围进行了明确规定,但是在关联案件处理方式的妥当性方面存在不足。在地域管辖和级别管辖方面,《监察法》与《刑事诉讼法》的规定存在差异,对于案件从调查程序进入审查起诉程序再到审判程序的具体程序操作未曾提及,很明显立法者忽视了管辖制度的差异性对于两法衔接带来的不利影响。另一方面,我国学者在监察与司法衔接机制方面,较多关注留置措施、证据移送等问题,较少从管辖的角度专门分析监察机关与司法机关之间的案件移送衔接问题。陈光中认为,监察权与司法权的衔接问题主要体现在监察权与检察权的衔接、监察权与审判权的衔接两方面。监察权与检察权的衔接问题出现在案件移送审查过程中,主要包括证据移送问题、留置与逮捕衔接问题、决定起诉问题。监察权与审判权的衔接则是出现在法庭审理过程中,包括证人出庭问题、非法证据排除问题、留置问题。^{〔1〕} 吴健雄主要从证据和职能管辖层面谈论两法衔接机制——监察机关在收集证据时,应当做到客观、全面、合法,做到事实清楚、证据确凿;监察机关和检察机关各自的案件管辖范围应当明确具体,充分发挥监察机关的监督职能。^{〔2〕} 姜明安从宏观层面指出监察机关与司法机关既有关联又存在区别,强调监察法应当明确监察强制措施与刑事强制措施之间的区别。^{〔3〕} 龙宗智是极少数全面关注到管辖衔接问题的学者,其在论述两法衔接的过程中,初步提出监察机关在移送案件过程中可能出现的关联案件管辖移转规则存在缺陷、级别管辖不对应、地域管辖冲突等问题。^{〔4〕} 但具体到如何解决这些问题,并没有明确的答案。^{〔5〕} 因此本文从关

〔1〕 参见陈光中、邵俊:《我国监察体制改革若干问题思考》,载《中国法学》2017年第4期,第33~35页。

〔2〕 参见吴建雄、王友武:《监察与司法衔接的价值基础、核心要素与规则构建》,载《国家行政学院学报》2018年第4期,第29~32页。

〔3〕 参见姜明安:《国家监察法立法应处理的主要法律关系》,载《环球法律评论》2017年第2期,第120页。

〔4〕 参见龙宗智:《监察与司法协调衔接的法规分析》,载《政治与法律》2018年第1期,第4~6页。

〔5〕 此外,涉及检察与司法衔接问题的文章还包括陈光中:《关于我国监察体制改革的几点看法》,载《环球法律评论》2017年第2期;郭华:《监察委员会与司法机关的衔接协调机制探索——兼论刑事诉讼法的修改》,载《贵州民族大学学报(哲学社会科学版)》2017年第2期;卞建林:《监察机关办案程序初探》,载《法律科学(西北政法大学学报)》2017年第6期;秦前红、石泽华:《论监察权的独立行使及其外部衔接》,载《法治现代化研究》2017年第6期;汪海燕:《监察制度与(刑事诉讼法)的衔接》,载《政法论坛》2017年第6期;吴高庆、夏文忠:《监察体制改革背景下留置措施与刑事诉讼制度的衔接》,载《廉政文化研究》2018年第1期;叶青:《监察机关调查犯罪程序的流转与衔接》,载《华东政法大学学报》2018年第3期;史凤林:《监察权与司法权的协调衔接机制研究》,载《中共山西省委党校学报》2018年第4期;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》,载《法学杂志》2018年第6期等。但是这些研究均未涉及两法关联案件管辖、地域管辖以及级别管辖的衔接问题。

联案件管辖、级别管辖、地域管辖三个方面进行阐述,在深挖两法管辖衔接机制障碍的基础上,对两法衔接的路径进行初步探索,着重强调当事人的人权保障问题,并对案件流转程序提出设想。

一、关联案件与职能管辖冲突

在职能管辖方面,《监察法》已明确监察机关管辖的案件类型,中央纪委和国家监察委联合出台《国家监察委员会管辖规定(试行)》,对监察机关管辖的88个犯罪罪名进行罗列。在职能分配方面,监察机关与其他机关之间的界限是比较明确的。然而在关联案件的管辖方面,《监察法》第34条做出的单向的案件移转方式以及监察机关强势主导案件的规定存在着一些不合理之处,不利于关联案件的处理。在监察委员会成立以前,关联案件管辖衔接问题主要针对的是公安机关与人民检察院之间的案件流转、处理程序。由于《监察法》将职务犯罪案件划拨到监察委员会的管辖区域,使得我国的刑事案件主要在公安机关、人民检察院和监察委员会之间进行分配。关联案件的管辖衔接问题也由公安机关和人民检察院之间的两两衔接转变为在公安机关、人民检察院、监察委员会三者之间的互动。易言之,两法的管辖衔接任务不仅要解决监察机关与公安机关之间的关联案件管辖衔接问题,还要解决监察机关与人民检察院之间的关联案件管辖衔接问题。

(一) 单向移送规则的局限性

《监察法》第34条第1款规定,其他机关在工作过程中发现职务违法、职务犯罪线索的,应当移交给监察机关处理。相较于《刑事诉讼法》的案件线索移送,《监察法》的规定属于单向移送。2013年《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会关于实施刑事诉讼法若干问题的规定》(以下简称《六部门规定》)第1条明确规定,在刑事侦查过程中,公安机关发现属于人民检察院管辖的案件类型时,应当移送给人民检察院;与此相对应,人民检察院发现属于公安机关管辖的案件类型时,应当移送给公安机关。《六部门规定》是对职能管辖制度的维护,各机关各司其职,在各自的领域内恪尽职守,不干预其他机关的职责范围。公安机关与人民检察院需同等遵守这一规则,无论是哪一方发现案件不在自身管辖范围内,都应当予以移送。而《监察法》第34条仅要求人民检察院、公安机关等向监察机关移送案件线索,未要求监察机关在办理案件过程中发现属于其他机关案件线索的,也要对外移送。该规定一方面会使得监察机关产生“消化不良”的现象,造成大量案件积压,特别是针对牵连案件中的非职务犯罪部分并不属于监察机关的职能范围,监察机关也缺乏能力、精力甚至权力来处理这部分案件。另一方面,该规定也为规避《刑事诉讼法》提供了新路径。《刑事诉讼法》为犯罪嫌疑人提供了一系列对抗以及防御措施,致力于矫正不当的侦查行为。一般情况下,侦查机关都可以以合法的手段侦破案件,但是在部分疑难案件的处理过程中,特别是在当前侦查机关严重依赖口供来侦破疑难案件的情况下,合法、合理的侦查手段难以取得案件线索并及时侦破案件。于是很有可能会出现侦查机关与监察机关相互合作,侦查机关将案件整体移送至监察机关,以规避《刑事诉讼法》规制的情形。

例如,在打击存在“保护伞”的刑事犯罪活动(尤其是黑社会性质组织犯罪)时,按照《监察法》第34条的规定,侦查机关应当将有关涉及职务违法和职务犯罪案件的线索移送到监察机关,并因此由监察机关主导整个刑事犯罪的调查工作,而侦查机关对监察机关的工作予以协助。这一规定有助于解决牵连案件的管辖冲突,但同时也隐藏着极大的制度风险。根据法治原则,

刑事案件的侦查活动必须以合法合理的手段获取犯罪证据并充分尊重犯罪嫌疑人应有的权利,为此《刑事诉讼法》建立起犯罪嫌疑人权益保障制度以及非法证据排除规则。例如对犯罪嫌疑人采取讯问措施的,应当全程录音或者录像;需要对犯罪嫌疑人采取拘留、逮捕措施的,应当送往看守所羁押;犯罪嫌疑人有权委托辩护律师,辩护律师的会见、通信权不受非法剥夺等等。然而对侦查机关来说,上述规定或多或少不利于侦查机关迅速侦破案件,尤其是在高度依赖犯罪嫌疑人供述的黑社会性质组织犯罪中,犯罪嫌疑人辩护权制度和非法证据排除规则无疑加大了侦破案件的难度。

当职务犯罪案件的管辖权因遵循监察管辖优先原则而由侦查机关转移到监察机关后,侦查行为即转变为调查行为,但它们获得的证据均属刑事证据。此时,二者手段虽然不同但是获取的结果具有等价性,调查行为还相对地获得了更多的制度宽容空间,只是容易提高制度受到滥用的风险。此外,相比较“两规”措施,《监察法》的留置措施是一个巨大的进步,但如果将其与刑事诉讼中的拘留、逮捕等强制措施进行比较的话,留置措施仍有很大的完善空间。当犯罪嫌疑人的身份转变为被调查人后,自然不能再继续对其采取刑事强制措施,然而,被调查人也因此无法享有原本在刑事诉讼中享有的诸多权利。

(二) 监察机关主导制的局限性

《监察法》第34条第2款是对关联案件被移送过后各机关之间如何协调做出的规定,其他机关在工作过程中所发现的案件,无论是涉及严重职务违法行为,还是一般职务犯罪行为,原则上都由监察委员会主导,检察机关、公安机关、国家安全机关等协助办案。单一以监察机关为主导的关联案件管辖处理模式确实能够明确案件管辖权,避免各部门推诿或争抢案件的情形出现,但这种具有极强倾向性的处理方式存在着诸多不足。

首先,《监察法》的关联案件管辖处理模式融合了职务违法行为和职务犯罪行为,在规范上可能不利于准确贯彻分工负责原则。具体表现在两个方面:其一,当案件既有职务违法的情节,又涉嫌其他非职务犯罪时,相对于犯罪行为而言,违法行为的社会危害程度、处罚力度明显更轻,犯罪行为更应当受到重视。此时,让调查违法行为的监察机关处于主导地位,调查犯罪行为的侦查机关反而从旁协助,在规范上突出的是违法行为,不利于犯罪行为及时有效地查清,对于《刑事诉讼法》打击犯罪的功能造成了不容忽视的阻碍。其二,同一案件中可能涉及较轻的职务犯罪情节,同时又涉及严重的非职务犯罪情节。例如张三收受李四贿赂5万元,帮助李四与境外组织联系,企图破坏我国领土完整。根据《贪污贿赂案件解释》第1款,张三受贿5万元属于数额较大的情形,构成受贿罪,应当判处3年以下有期徒刑或者拘役。张三与李四又共同构成背叛国家罪,依照《刑法》第102条应当判处无期徒刑或者10年以上有期徒刑。张三同时触犯受贿罪和背叛国家罪,无论是从犯罪行为所侵犯的客体、还是从刑罚上看,背叛国家罪都重于受贿罪,但却要以轻罪受贿罪的管辖机关作为主导,显然缺乏合理性。其三,存在着很多难以确定案件性质的案件。《六部门规定》受到最大的质疑是主罪无法区分。虽然《监察法》第34条不涉及主罪的问题,但这并不意味着在案件定性时不受案件性质模糊的影响。一些黑社会性质组织案件的领导人员(俗称“黑老大”)常有着国家工作人员的身份,国家工作人员身份主要是为了实施黑社会性质组织犯罪服务的,很多时候起到掩饰身份的作用,同时也为其所领导的黑社会性质组织提供保护、包庇和纵容。这些行为既构成包庇、纵容黑社会性质组织罪,同时又直接构成黑社会性质组织罪,属于想象竞合,具体应当认定为何种罪名只有经过法院审判才能够明确。最后,有的案件需要在关联案件已经查清的基础上才能够进行认定。如果一个案件属监察机关的管辖范围,而关联案件属于公安机关的管辖范围,则需要由监察机关主导案件进程。但是从时间顺序上,监察机关的调查程序开始

于关联案件处理结束后,让后完成的案件管辖机关主导先完成的案件管辖机关,则存在逻辑悖论。

为明确人民检察院与监察委员会之间的关联案件处理细则,最高人民检察院于2018年11月24日出台的《关于人民检察院立案侦查司法工作人员相关职务犯罪案件若干问题的规定》(以下简称《职务犯罪案件规定》)第3条规定:人民检察院在侦查相关职务犯罪案件时,如果发现案件同时也属于监察委员会的管辖范围,应及时与同级监察委员会交流,原则上都由监察委员会主导,人民检察院起到从旁协助的作用。如果沟通后发现全案应交由监察委员会管辖的,应当将全案移送至监察委员会,人民检察院则需对该案做撤案处理;如果能够分别管辖的,人民检察院应将监察委员会管辖的部分犯罪线索移送至监察委员会。由此观之,在关联案件的处理方面,最高人民检察院选择尊重《监察法》第34条第2款的规定,再次强调以监察委员会为案件处理的主导部门,人民检察院起辅助作用。不过《职务犯罪案件规定》强调人民检察院与监察机关之间的沟通协商,同时新增了分案处理程序,并不是只要犯罪案件中有监察委员会管辖的部分则一律由监察委员会主导,而是要通过两机关的协商交流,对于可以分别管辖的案件则交由两机关按照管辖权限分别处理,在一定程度上能够缓解监察机关主导制过于僵化的问题。在案件移送方面,《职务犯罪案件规定》仅规定了案件线索的流出程序,未提到监察委员会在工作过程中发现属于人民检察院管辖的案件线索是否可以移入到人民检察院的问题,仍旧没有突破单向移送规则。值得注意的是,《职务犯罪案件规定》仅对职务犯罪线索做出规定,并没有提到人民检察院在侦查工作过程中所发现的若属于监察委员会管辖的职务违法行为应当如何处理,故人民检察院在实务中如果遇到这类问题,仍需遵守《监察法》第34条的规定。

二、审判管辖衔接障碍

《监察法》第16条第1款规定:“各级监察机关按照管理权限管辖本辖区内本法第十五条规定的人员所涉监察事项。”根据《〈中华人民共和国监察法〉释义》,本条款是对监察机关的一般管辖原则进行的规定。“管理权限”是对级别管辖的规定,“本辖区”是对地域管辖的规定,级别管辖遵循的是“条条”管辖的模式,地域管辖遵循的是“块块”管辖的模式,条条块块相互结合构成了管辖权划分的基本原则。虽然两法的地域管辖机制的实质是相同的,但在实践中还是存在着诸多问题。《监察法》与《刑事诉讼法》遵循的是两套完全不同的级别管辖机制,使得两法的级别管辖难以做到无缝衔接。

(一) 地域管辖方面的障碍

《监察法》的地域管辖权划分是按照辖区进行的,各级监察委管理本行政管辖区域内的案件。我国的行政区划是非常明确的,这也决定了监察机关的区域管辖权划分的精准性。每个行政区域有着对应的监察机关,国家的每个省级行政区域均设置一个省级监察委,管理本省级行政区域内的职务违法、犯罪案件,每个市级行政区域内设置一个市级监察委员会,管理本市级行政区域内的职务违法、犯罪案件。例如,四川省监察委员会所对应的是四川省政府,管辖的是四川省区域内的职务违法、犯罪案件,成都市监察委员会对应的是成都市人民政府,管辖的是成都市区域内的职务违法、犯罪案件。2018年新修订的《刑事诉讼法》第25条确定了审判地域管辖以“犯罪地为主,被告人所在地为辅”的基本原则。^{〔6〕}虽然从法条的表述上来看,《监察法》与《刑事诉讼法》所规定的

〔6〕 由于人民检察院的地域管辖机制与人民法院基本一致,因此此处不再单独论述,文中司法区划实际上既包含检察区划,又包括审判区划。

地域管辖划分标准截然不同——一个是按照行政区划,另一个是按照犯罪地,但是根据我国司法机关的设置情况看来,司法区划和行政区划高度重合。我国的四级人民法院是按照国家的四级行政区划进行设置的,实质上我国并不存在司法区划。^{〔7〕} 监察区划和司法区划均是按照行政区划建立起来的,每个行政区域内的监察机关都有着对应的司法机关。例如,福建省监察委员会对应福建省人民检察院,两者的管辖区域均为福建省;福州市监察委员会对应福州市人民检察院,两者的管辖区域均为福州市。由于两法的地域管辖机制的实质是一样的,在通常情况下案件不会因为司法机关没有地域管辖权而被拒绝立案,但是这并不意味着在任何情况下两法的地域管辖都能做到无缝衔接。

首先,自党的十八届三中全会提出“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”以来,我国开始设立专门法院和跨行政区划法院,虽然目前这些法院管理的案件类型比较单一,主要包括知识产权案件、铁路相关案件等。但是这一系列的改革预示着将来可能会出现越来越多的跨行政区划法院,而在这些法院的管辖区域内发生的职务犯罪案件由哪个监察机关进行管辖,亦是不可忽视的问题。其次,在当前司法系统中,存在着没有对应行政区划的法院和检察院。在我国四个直辖市中,并没有地市级的行政区划,却有着中级人民法院。具体做法是将市内的区县划分为几个板块,每个板块设立一个中级人民法院,来指导这个板块下的市辖区/县人民法院的审判工作。例如,重庆市共设立5个中级人民法院,将各个区县划分为5个板块,每一部分都有对应的中级人民法院。^{〔8〕} 《监察法》规定各监察机关管理本辖区内的案件,并未设立没有行政区划的监察机关。也就是说,直辖市的中级人民法院并没有对应的监察机关。监察机关如何与脱离行政区划的司法机关做到地域管辖的衔接将是制度设计面临的一个难题。最后,为了摆脱和排除地方影响,我国已初步建立起高官职务犯罪案件异地管辖模式,对于很大一部分的高官职务犯罪案件,往往都由上级人民法院和检察院进行协商,指定其他法院和检察院进行管辖。虽然这一做法缺乏立法依据,且增加了办案的投入,但是为了破除地方保护的阻碍,维护司法的公正与独立,不得不采取异地管辖的模式。在通常情况下,异地管辖都会在维持级别不变的原则下改变地域管辖,对于官员级别为省级以上的,往往会选择跨省进行异地管辖,对于官员级别为市/县级的,往往在本省内进行跨市或者跨县管辖。这便产生原辖区内的监察机关所对应的司法机关没有管辖权的现象,监察机关面临着跨区移送或者将案件转交给改变管辖后的司法机关所在地域的监察机关进行移送的选择。

(二) 级别管辖方面的障碍

《监察法》的级别管辖实行的是分级立案制度,这种制度深受我国政府权力配置的影响。不同层级的权力部门运用的是“条条”式的权力分配方案,也就是将行使同一职责的权力部门比作一个条形图,在这一条形图上进行由上置下的权力划分。^{〔9〕} 国家监察权的层级划分方

〔7〕 参见陈卫东:《跨行政区划人民法院改革研究》,载《财经法学》2016年第6期,第20页。

〔8〕 其中重庆市第一中级人民法院管辖北碚区、沙坪坝区、江北区、渝北区、大足区、长寿区、铜梁区、合川区、璧山县、铜梁县人民法院,重庆市第二中级人民法院管辖万州区、巫溪县、城口县、忠县、开县、奉节县、云阳县、巫山县、梁平县人民法院,重庆市第三中级人民法院管辖涪陵区、南川区、垫江县、丰都县、武隆县人民法院,重庆市第四中级人民法院管辖黔江区、石柱县、酉阳县、彭水县、秀山县人民法院,重庆市第五中级人民法院管辖渝中区、南岸区、九龙坡区、大渡口区、巴南区、万盛区、永川区、江津区、綦江区、荣昌区人民法院和重庆铁路运输法院。

〔9〕 参见刘忠:《条条与块块关系下的法院院长产生》,载《环球法律评论》2012年第1期,第107~108页。

式亦是如此——从中央到地方，国家监察权被分为四级，分别为国家监察委员会；省、自治区、直辖市监察委员会；地级市、自治州监察委员会；县、自治县、市辖区监察委员会。监察机关的级别管辖分配方式的前身为党的纪律检查委员会的分级负责制。《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》第7条规定，中央纪委负责中央一级的部门党员干部、党组织以及省级党组织的违纪行为，地方各级纪委负责同级部门党员干部、党组织以及下一级党组织的违纪行为。那么针对监察机关而言，国家监察委管辖国家一级公职人员及有关人员的职务违法和职务犯罪案件，地方各级监察委管辖同级公职人员及有关人员的职务违法和职务犯罪案件。被调查人的组织人事关系属于国家权力配置的哪个层级，便由这个层级所对应的监察机关进行立案管辖。

监察机关的级别管辖划分标准为“人”，被调查人的职务高低决定了由哪一级监察机关管辖。由于被调查人通常会在所属部门、甚至跨部门之间建立起复杂的利益网络，以人为根据的级别管辖划分方式能够有效排除被调查人所带来的影响，同时也能使得公众对监察结果产生较高的信任度，消除公民对于“官官相护”的担忧。省级以下纪委的调查能力较低，案情复杂、被调查人职务高的往往由省级纪委进行调查。这也间接导致了省级以下的监察委员会的调查能力先天不足的问题，尤其是对于复杂程度较高案件更是如此。通常情况下被调查人的级别越高，其贪污贿赂犯罪的手段就越“高明”，案件涉及的利益网络越复杂。以被调查人的职务高低为标准划分级别管辖权，能够有效地将这种复杂的案件归入层级更高的监察机关的管辖范围内，有效地打击此类犯罪。然而情况也不全然如此，仍旧存在着大量案件在级别管辖上属于较低层级的监察委员会管辖，但是案件的复杂程度以及影响力却远远超过了较低层级的监察委员会的承受能力。广泛存在于我国贪腐结构中的“小官巨贪”现象就是典型的例子，这些官员往往都具有级别低、无背景的特点，却在基层建立起紧密且庞大的贪腐网络，贪腐数额巨大。例如，“山西煤焦反腐第一案”的主角郝鹏俊，虽然职务上为蒲县原煤炭局长，属科级干部，实际上却是蒲县的掌控人，其黑色收入高达3.05亿，而整个蒲县在2009年的财政总收入仅4.6亿元。虽然山西省纪委多次调查郝鹏俊的违法行为，但是均无法掌握实证，本案最终是在国务院调查组与山西省纪委的联合查处之下才浮出水面的。^{〔10〕} 试想这一案件发生在监察委成立之后，就连省级监察委都无能为力，更何况基层监察委员会。因此，如果没有国务院调查组的介入，此案可能陷入一直无法被查清的局面。可以看出，以人为标准的级别管辖划分形式难以解决“小官巨贪”的问题。^{〔11〕}

我国人民法院和人民检察院在纵向权力分配上也是遵守的“条条”式的分配方案，法院分为最高级、高级、中级和基层四级，检察院分为最高、省（自治区、直辖市）、市（分、州）、基层四级，但是级别管辖的分配方式却与监察机关有着较大差异。虽然2018年《刑事诉讼法》未直接确定检察院的级别管辖制度，但是在第176条中明确规定了检察院提起公诉需遵守审判管辖原则，检察院向法院移送案件也是按照同级移送的规则。因此，检察院的级别管辖规定与法院的级别管辖规定基本

〔10〕 参见张华钰：《郝鹏俊：谁孵化的巨贪小吏》，载凤凰网（<https://finance.ifeng.com/roll/20110916/4600962.shtml>），最后访问时间2018-11-06。

〔11〕 《中华人民共和国人民检察院组织法》已于2019年1月1日公布实施，监察机关也明确将会根据《中华人民共和国人民检察院组织法》和新《刑事诉讼法》的规定，对职务犯罪调查权的行使以及机构设置进行调整，仅保留市级以上监察机关的刑事案件调查权，县/区级监察委员会不再行使刑事案件调查权。虽然这一规定能够在一定程度上缓解“小官巨贪”难以破案的情形，但是目前相关调整规定并未出台，仍需按照现有规定确定管辖权。

一致,保证了检察院和法院之间级别管辖的顺利衔接。我国四级法院是按照案件危害程度、影响范围进行级别管辖权分配的,并不存在以被告人的特殊类型进行级别管辖的划分形式;而纵观世界多个国家的级别管辖划分方式也是基本遵守以案件类型为标准的。法国将一审案件类型分为轻罪案件、重罪案件和违警罪案件,分别由轻罪法院、重罪法院和违警罪进行管辖。^{〔12〕}德国是一个严格遵守法定法官原则的国家,其级别管辖规定比较细致,并要求各级法院严格遵守。德国的一审刑事案件分别由四级普通法院进行管辖:初级法院一审审理轻微刑事案件,州法院一审审理法定刑为4年以上、需要采取强制医疗措施或者需要采取预防性羁押措施的严重刑事案件,州高级法院一审审理有关国家的严重刑事犯罪案件以及恐怖活动犯罪案件,联邦法院一审审理危害国家安全犯罪的案件。^{〔13〕}日本的法院在级别上则分为四级:最高级法院拥有国家司法权,属于终审法院,不审理一审刑事案件;高级法院一审审理内乱罪以及特别法律中规定的由高级法院一审的案件;地方法院一审审理普通刑事案件,包括1年以上有期徒刑、无期徒刑、死刑的案件;简易法院一审审理可能判处有期徒刑以下刑罚的轻微刑事案件。^{〔14〕}虽然不同国家的级别管辖划分细则各有不同,但是共同遵守的划分原则则是以案件类型为标准,而不是以被告人的职位高低为标准。事实上,以案件类型划分级别管辖的模式有着以被告人职位高低的级别管辖划分模式无可替代的优点,前者不仅能够摒弃被告人主体因素的不当影响,而且更具有客观性和公正性,从而确立起来的制度权威也是后者所无法达到的。

检察机关和审判机关的级别管辖规定是以案为依据,而监察机关的级别管辖规定是以人为依据,两种制度的巨大差异导致监察机关与司法机关难以做到级别管辖的衔接。对于职位比较高、由省级监察委员会管辖的被调查人涉嫌职务犯罪的案件,由于案件比较简单、影响力不大,属于普通刑事案件,在审查起诉阶段属基层人民检察院管辖,在审判阶段属基层人民法院管辖。而对于影响力较大,在审查起诉阶段属省级人民检察院管辖、在审判阶段属高级人民法院管辖的案件,但由于被调查人职务较低,在调查阶段应由基层监察委员会管辖。如果监察机关调查结束后,将案件移送至同级人民检察院,但是同级人民检察院没有级别管辖权,案件无法由同级人民检察院立案并进行审查起诉。如果监察机关直接将案件移送至有管辖权的人民检察院,又违背级别对应的原则,受移送的人民检察院可能以此为由拒绝立案。因此,调查阶段、审查起诉阶段以及审判阶段的级别管辖不对应是最突出也是最亟待解决的问题。

三、监察与刑事诉讼管辖协调模式

正义应当被实现,但必须在保障当事人基本人权的前提下去实现。《刑事诉讼法》与《监察法》的共同目标是打击犯罪,但是在打击犯罪的同时也不能忽视人权保障问题。保障人权是《刑事诉讼法》永恒的话题,刑事诉讼法典的修改历程也是人权保障状况在刑事诉讼领域逐步得到改进的过程。2012年修改的《刑事诉讼法》,更是将人权保障推向了高潮——直接将“尊重和保障人权”写进了总则第2条,并有各项配套措施将这一原则进行具体地贯彻落实。人权保障制度在一定意义上也被唤醒并传播了程序正当化等理念,同时贯穿于整个刑事诉讼侦查程序之中。刑事诉讼中各侦查机关之间有明确的职能管辖分配界限,各侦查机关的侦查活动相对独立、互不干扰;犯罪嫌疑

〔12〕 参见卞建林、刘玫:《外国刑事诉讼法》,中国政法大学出版社2008年版,第147页。

〔13〕 参见前注〔12〕,卞建林、刘玫文,第195~196页。

〔14〕 参见前注〔12〕,卞建林、刘玫文,第240~241页。

人在侦查机关做出与案件不相干的询问时有权拒绝回答；犯罪嫌疑人受指定地点传唤讯问的时间间隔不得低于12小时，以避免侦查机关变相限制人身自由；侦查机关取得证据的行为严格受到规制，绝对禁止以暴力手段取证；对于强制措施的实施，《刑事诉讼法》设置了严格的使用条件限制，避免对犯罪嫌疑人的人权带来难以逆转的伤害；犯罪嫌疑人在整个刑事诉讼程序中都有获得辩护律师实质辩护的权利，《刑事诉讼法》还赋予辩护律师阅卷、会见通信、调查取证等权利，以促使辩护权得到有效的实现……犯罪嫌疑人虽然触犯了法律，但仍然应当尊重犯罪嫌疑人作为人所享有的权利。在《刑事诉讼法》的人权保障机制逐步完善的过程中，我们仍需谨记我国《刑事诉讼法》的人权保障机制仍旧还有很长的一段路程需要完成，甚至可以说人权保障之路没有尽头，但是我们应该心怀理想并付诸现实。

虽然《监察法》第5条提到要“保障当事人的合法权利”，但从总体上而言，相较于《刑事诉讼法》，人权保障问题在《监察法》领域的受重视程度较低。《监察法》虽然规定采取讯问措施应当进行全程录音录像，但是并没有规定留置场所必须为看守所。事实上，如果不在看守所进行留置，对羁押全程录音录像是根本无法保证的，相当于虚置了这一规定，一些非法取证行为将难以进行规制。《监察法》最受诟病的是未规定涉嫌职务犯罪的被调查人获取律师帮助的权利，使得被调查人在调查阶段的人权保障进入真空状态，外界无法探知被调查人所经历的事件，更无法为其提供保护。要想扭转调查程序的人权缺位状态，就必须回归到《刑事诉讼法》的合理规制中来。以关联案件管辖为例，《监察法》第34条的立法目的是解决关联案件的移送以及后续处理问题，但也存在以不尊重基本人权的方式获取证据的操作空间。以合法手段将当事人转移到监察委员会的管辖范围内，当事人本应在刑事诉讼程序中拥有的一系列权利，进入调查程序后都将陷入空白。就此而言，虽然监督是监察机关的重要职责，行使侦查权的国家机关也是监察机关的监督对象，但这并不意味着侦查行为要受调查行为主导。从人权保障的角度来说，当事人在刑事诉讼程序中的人权保护状态明显更佳，赋予监察机关绝对的案件主导权并不是最好的解决方式。应当明确的是，不是所有与职务违法和职务犯罪有关联的案件都要移转至监察机关进行管辖，也不能一味强调让监察机关来主导案件。

（一）关联案件管辖冲突解决模式——管辖权异议制度

刑事诉讼的“公共秩序”价值决定了管辖权的分配需严格依照事先设定的法律规定，管辖制度容不得管辖行使主体的恣意，也不允许其他公民、个人对管辖制度的异议。刑事诉讼管辖权的分配制度是国家公权力分配的重要组成部分，如果允许当事人质疑这种制度，就会降低法律的权威性。刑事管辖制度的主旨是国家利益和社会利益；我国长期以来的社会本位思想倾向于轻个人、重整体——在整体利益面前，个人权利则退居其次。因此在民事诉讼和行政诉讼中，管辖权异议制度都得到了明确的规定，而刑事诉讼对这一制度只字未提。面临人权保障理念的逐步觉醒，刑事诉讼制度的人权保障功能渐渐得到彰显，《刑事诉讼法》对管辖异议权的态度也开始变得缓和。事实上，认为管辖异议权会动摇法律制度权威性的观点并不成立，管辖异议权所对抗的不是国家的管辖制度，而是国家机关滥用管辖权的行为。管辖异议权并不仅仅是当事人享有诉权的重要方式，也是对自身人权的合理保护。

在刑事诉讼程序中，利用管辖权制度侵犯当事人人身权利的行为多发生于侦查阶段。由于侦查机关的主要任务是搜集有效证据，然而合法的证据搜集手段在很多情况下都是失效的，因此侦查人员以非法手段获取证据的动机较强。非法证据排除规则正是为了防止侦查阶段出现非法取证行为，以保障当事人在侦查阶段所享有的基本人权而设置的规则。犯罪证据带着很强的地域性，往往在犯罪地更有利于查清犯罪事实；并且不同级别的侦查机关的侦查设备、侦查能力、侦查

条件都有着一定的差异。因此管辖制度对于侦查机关的影响较大,刑事诉讼往往会选择将犯罪地作为地域管辖地,并针对不同的案件复杂程度和影响范围去分配级别管辖。这就促使侦查机关利用管辖制度,以规避法律监督。

以往,侦查机关会根据级别管辖和地域管辖的规定改变管辖机关,而《监察法》的出台为侦查机关提供了更加便捷的方式——利用关联案件管辖制度改变管辖主体。在案件流转至监察机关以后,当事人不再受《刑事诉讼法》的人权保障机制的保护。《监察法》没有规定当事人在调查程序中聘请辩护人的权利,这不仅夺去了当事人进行对抗的“矛”,也卸掉了防御的“盾”,在强大的国家监察权面前,当事人几乎没有反抗的能力。管辖权异议制度至少能最低限度地对抗国家权力,这无疑为管辖权异议制度添加了人权保护的色彩。同时,监察委员会作为国家监督机关,其在行使监督职责的同时也应受到一定的监督,管辖权异议制度同时代表着公民个人对监察管辖权进行的监督。当监察机关存在滥用监察管辖权的情况时,当事人可以利用管辖权异议制度进行抗辩,并起到暂停调查程序的作用;同时也能够使得监察机关在滥用管辖权的行为时受到程序性的约束。监察机关在确定管辖权时,会受到来自管辖权异议制度的压力。一旦管辖错误时,先前的调查结果将不再属于原监察机关,从而倒逼其选择遵守管辖规定。

无论是在刑事诉讼程序还是在监察程序中,都需要管辖权异议制度的存在。侦查行为和调查行为的最终目的都是查清案件事实,并交给人民检察院进行审查起诉,进而顺利地进入审判程序,以达到惩罚犯罪的目的。赋予当事人管辖异议权,能够有效防止程序无休止地进行下去。如果在立案之初当事人就对受理机关的管辖权产生怀疑,而这种疑虑又一直得不到消除的话,当事人可能会怀疑侦查或调查结果的程序正当性,进而产生对审判结果的不信任感。也就是说,对管辖权的疑惑最后会发展成拒绝接受审判结果的情形,当事人可能会进一步选择通过上诉和申诉手段来争取其心中的正当结果。只有充分赋予当事人管辖异议权,在制度上给予路径消除这种疑惑,才能消除因管辖疑虑问题而不服判的情形,使其在管辖程序正当的前提下服从判决,以更加顺利地实现审判的终局性功能。

(二) 审判管辖衔接障碍解决模式——以审判为中心

1. 探索以司法管辖机制为主导的管辖衔接路径

我国多年的司法实践表明,要想做到管辖无缝衔接,必须有相同的制度指引。由于我国的侦查管辖、检察管辖均是按照审判管辖的相关规定进行逆推,也就是说公、检、法三机关是按照同一套机制来确定管辖权的,因此实践中很少发生公、检、法三机关的管辖权无法协调的情况。这也为协调监察与司法的管辖衔接提供了参考——尽量让两种管辖制度保持有机统一。因此两法管辖衔接所面临的无非是两种路径选择:其一是司法管辖向监察管辖靠拢,其二则是监察管辖向司法管辖靠拢。对此,有学者强调“监察权本质上是最高权力机关法律监督的延伸和实效化”,^[15]监察权具有优位性,应当建立以监察权为核心的监察与司法的微观协调机制。按照这种观点,如果监察管辖制度与司法管辖制度之间因无法协调而导致程序中断,司法机关应当尽量配合监察机关的管辖机制。但笔者认为,《监察法》刚出台一年多的时间,很多制度都还处于文本之中未来得及付诸实施,制度运作可能存在的不良反应尚未明晰;而《刑事诉讼法》已运行多年,经过多次修改完善,是经得起时间考验的。以司法管辖机制为主导有利于推进法治反腐的进程,贯彻落实以审判为中心的案件处理原则,同时也是“法定法官原则”的要求。

[15] 参见史凤林:《监察权与司法权的协调衔接机制研究》,载《中共山西省委党校学报》2018年第4期,第78页。

第一,以司法管辖机制为主导,更能满足法治反腐的正当性追求。《监察法》的出台,是国家反腐工作由“疾风骤雨式的政策反腐转向长效稳定性的法治反腐”的标志。^[16] 政策反腐具有高效性、打击强度高、打击力度大等特点,是反对贪污腐败的一剂猛药。虽然政策反腐有着疗效快、疗程短的优点,却也有着“治标不治本”的缺点——“疾风骤雨式的政策反腐”只是切除腐败毒瘤,但未从根本上拔除病灶,有时还会发生“病毒变异”,使得腐败官员对高压政策产生“抗体”。更加“高明”的贪腐手段层出不穷,使得调查难度越来越大,打击手段略显疲软。经过一波政策反腐的强势打压之后,腐败治理成效显著,此时更需要长效、稳定的腐败治理手段,对官员团体的腐败病毒进行标本兼治,法治反腐便是治腐、防腐的治本之药。政策反腐强调高效反腐,法治反腐强调长效反腐。

监察体系以监督权为核心,强调监察职能实施的权威高效;而司法以审判权为核心,强调审判程序和审判结果的公正性。因此在管辖权设置方面,监察管辖倾向于立案调查程序的便捷性和高效性,而司法管辖则是出于案件得以公正处理的需要而设置。公正和效率这对孪生子似乎从诞生之初就相生相克。公正是法治的首要目的也是最终目的;效率固然不可偏废,但是对效率的追求也是为了最终能实现公正,效率并不能成为最终目的。罗尔斯的正义第二原则便是对公正原则的最优化,认为仅关注效率的分配方式是违背正义的。^[17] 虽然这种将效率视作不正义的看法有失妥当,但是当正义和效率发生冲突时,正义占优先位置的观点是值得肯定的。《刑事诉讼法》业已确立“公正优先,兼顾效率”的准则。^[18] 无可否认,效率对于调查案件至关重要,如果案件因监察管辖的不合理导致久久不能立案,可能会产生案件证据难以搜集、犯罪嫌疑人逃脱境外、犯罪所得无法追回等不利后果。高效的政策反腐在较短时间内带来的成果即是对效率的肯定,但是上文也已提到,政策反腐只起到了治标作用。法治反腐的应有之义就是对于公正的追求,以新的治腐防腐思路将我国的反腐工作带出瓶颈。法治反腐意味着对于正当程序和公正结果的追求,而监察管辖体制在一定程度上仍旧带着政策反腐的特性。司法管辖体制则是出于对正义的追求——在监察管辖和司法管辖发生不可调和的情况时,需要监察管辖做出妥协,配合司法管辖的规定,以实现法治反腐的正当性追求。

第二,以司法管辖为主导更有利于贯彻以审判为中心的案件处理原则。监察机关对职务犯罪案件行使调查权,虽然调查权和侦查权属于两种不同的权力,但是行使这两种权力的手段和程序均有着高度的相似性。在行使手段方面,监察机关和侦查机关都可以采取讯问、询问、搜查、查封、扣押以及技术侦查等措施;在行使程序方面,监察机关和侦查机关都需遵守事实清楚、证据确实充分这一移送审查起诉标准。^[19] 可以说,侦查权和调查权是两种“貌离神合”的权力。我国强调审判中心主义,目的就是一改以往的侦查中心主义,而监察机关拥有的调查权是比侦查权更具刚性的权力,可能与“审判中心主义”的诉讼制度宗旨存在紧张关系。

[16] 参见刘艳红、夏伟:《法治反腐视域下国家监察体制改革的新路径》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期,第89页。

[17] 罗尔斯认为:“根据正义即公平这个观点,正义原则优先于对效率的考虑,因此,大致说来,表示正义的分配的区域内的各点,一般要比表示不正义的分配的效率点更为可取。”参见[美]罗尔斯:《正义论》,何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社1988年版,第65页。

[18] 陈光中认为:“在刑事诉讼中,公正和效率的关系,应当时公正第一、效率第二。”参见陈光中主编:《刑事诉讼法》,北京大学出版社2016年版,第17页。

[19] 侦查权与调查权在移送审查起诉的标准和程序上保持着一致性,也意味着在处理职务犯罪案件的过程中仍旧坚持以审判为中心。

将以审判为中心的诉讼制度贯彻于监察体制改革过程中,主要表现为:职务犯罪的调查活动和审查起诉活动均是为审判活动做准备的,人民法院具有案件处理的最后决定权。同样,在适用法律程序过程中,审判起着决定性作用。^[20]当监察机关和人民检察院的有关规定与审判机关的规定相悖时,应当服从审判的规定。审判中心主义的主要目的在于规范审判前行为,以程序倒流的程序性惩罚方式倒逼侦(调)查机关和公诉机关遵守法律规定。当前监察委员会缺乏监督机制,坚持审判中心主义能够有效地规范调查行为,这无疑是对监察机关的一种强有力的监督措施。在管辖方面,审判中心主义可以纠正监察机关无视管辖权规定随意立案的行为。在一般刑事案件中,公、检、法三机关严格遵守同一套管辖机制,侦查管辖和检察管辖均是按照审判管辖进行逆推,如果前两个阶段没有遵守审判管辖制度,将会产生人民法院拒绝立案的效果,倒逼公安机关和检察机关更正管辖主体。那么运用在职务犯罪案件处理程序中,则表现为审判管辖制度对监察管辖制度的指引和纠正,以审判管辖的标准去衡量监察管辖的合理性。监察机关在立案调查时需考虑审判管辖的规定,一旦出现管辖错误或者管辖不协调,就面临着案件需要被移转出去的风险。

第三,以司法管辖为主导是法定法官原则的要求。刑事诉讼管辖制度与民事诉讼管辖制度有着较大的差异,民事诉讼是原被告之间力量均衡的博弈,而刑事诉讼是辩护方与强大的国家公权力对抗,刑事诉讼管辖制度天生具有“公共秩序性质”。^[21]我国2017年修订的《民事诉讼法》第34条规定合同等财产权纠纷在不违背级别管辖和专属管辖的情况下,双方当事人可以就特定地域范围内的管辖法院进行协商确定,在一定程度上属于协定管辖的范畴。但是刑事诉讼必须严格遵守法定法官原则。法定法官原则是指管辖法院、裁判的组织以及负责的法官只能通过法律预先设定管辖法院,任何机构和个人都没有自由选择的余地。^[22]在刑事诉讼领域,法定法官原则起着划分国家刑罚权的作用。如果刑罚权可以被选择,无疑是为干预司法搭设捷径,而将被告人本就步履维艰的“独木桥”变成更加危险的“钢丝绳”。在我国刑事审判庭上,被告人所面对的不是力量均衡的原告,而是强大的国家公权力,被告人的力量显得十分薄弱,根本无力与追诉机关协商管辖法院。《监察法》第4条规定,监察机关与审判机关、检察机关既要相互配合,又要相互制约。在职务犯罪案件的处理上,监、检、法三机关的目标是趋于一致的,协定管辖制度只会让正义的天平始终倾向一方,而法定法官制度能起到调平正义天平、维持程序公正性的作用。

法定法官原则要求管辖由法定,同时法院应当严格遵守这一原则。所有法院在受理案件时的首要任务就是审查是否具有管辖权。管辖权是法院行使审判权的基础。如果法院对某一案件无管辖权,则不能进行任何的审判活动,只有拥有管辖权的法院才有权力和职责受理案件。如果在管辖无法衔接的情况下,由司法机关做出妥协,不仅是对法定法官原则的违反,也有违人民法院独立行使审判权的原则。在法定法官原则的促使下,公、检、法三机关共同遵守着同一套管辖机制,因此在公、检、法三机关内,基本不会出现案件无法衔接的情况。而监察委员会有着独立的管辖规定,容易与人民检察院和人民法院发生案件流转障碍,不利于刑事诉讼程序的正

[20] 龙宗智在论证侦查、起诉、审判的关系时提到,“‘以审判为中心’的基本涵义是:侦查、起诉活动应当面向审判服从审判要求,同时发挥审判在认定事实、适用法律上的决定性作用”。参见龙宗智:《“以审判为中心”的改革及其限度》,载《中外法学》2015年第4期,第847页。

[21] 参见[法]布洛克:《法国刑事诉讼法》,罗结珍译,中国政法大学出版社2009年版,第288页。

[22] 参见[德]米夏埃尔·施蒂尔纳:《德国民事诉讼法学文萃》,赵秀举译,中国政法大学出版社2005年版,第144页。

常推进。

2. 建立监察与检察管辖衔接机制

无论是人民检察院还是人民法院,在受理案件时的首要任务就是审查自身是否具有管辖权。管辖权的衔接事关案件能否顺利进入审查起诉阶段以及审判阶段,一旦管辖衔接出现问题,案件便会长期滞留于调查阶段。合理的程序设置则是畅通案件流转渠道的重要途径。在确定了案件流转遇到衔接困境时,需遵守以司法管辖为导向的衔接路径,对于如何做到两法管辖衔接的协调就有了总的方向。但要解决具体的问题,仍需进一步明晰管辖衔接的程序设置。

移送案件的第一步需要明确案件移送方式。《监察法》仅规定了案件需交由人民检察院审查起诉,却没有明确具体的移送方式,无疑加大了管辖的衔接难度。对于监察管辖制度与审判管辖制度相同或者相似的部分,案件通常不会发生流转难题。然而,对于监察管辖制度与审判管辖制度不一致的部分,特别是针对级别管辖不一致的情况,案件移送就会发生移转问题。确定案件移送程序是管辖衔接程序中的第一步,也为有效解决两法管辖衔接中最突出的问题(级别管辖衔接问题)奠定基础。

我国的刑事案件移送程序均是按照级别对应的方式进行规定的,新设的监察机关并不需要打破这一案件移送规则。如果要求监察机关将案件材料移送给有管辖权的人民检察院,既需要监察机关预知司法管辖的规定,还需要监察机关明确案件的性质,并对案件的社会危害性和可能判处的刑罚进行一定的预判,这无疑是对监察机关的苛求。针对调查阶段的管辖主体为下级监察委员会、审查起诉阶段的管辖主体为上级人民检察院的情况,如果直接由下级监察委员会向上级检察院移送案件的话,下级监察委员会直接面临职权有限、层级不对称的问题。并且下级监察委员会与上级检察院往往不在同一个基层行政管辖区域,两机关的距离相隔较远,这会为案件移转带来地理上的障碍,跨部门、跨级别甚至跨地域的案件流转方式会极大地降低案件处理效率。

同级移送能够有效解决监察机关级别不对称的问题。每一级监察委员会在本辖区内都有对应级别的检察院和法院,这是国家权力设置的共性所决定的,为同级移送提供了可能。国家权力设置的严肃性也极大地限制了监察机关的移送选择权,能够有效平衡监察权和司法权的关系。同级移送方式能为监察机关带来极大的便利,监察机关不需要根据司法管辖的规则去判断哪一级检察院具有管辖权,只需要根据国家权力设置判断自己所在的级别、区域对应的是哪一级、哪一区域的检察院即可。在监察委员会成立之前,在党的纪律检查部门的执纪活动结束后,相关涉嫌职务犯罪的线索会移送给同级人民检察院,由同级人民检察院按照管辖规定决定自己管辖或者移送给有管辖权的检察院进行管辖。这一惯例证明,在国家监察体制改革后,由调查机关进行同级移送的方式具有现实可行性,为职务犯罪案件的移送方式提供了可靠的实践参考对象。无论是从理论层面还是从实践层面,监察委员会都应当延续同级移送的方式。

在案件材料移送至人民检察院后,人民检察院需要审查自身是否有管辖权,审查标准应当依据司法管辖原则而不是监察管辖原则。监察机关移送的案件,检察院和法院应当根据《刑事诉讼法》的规定开展审查起诉工作和审判工作。刑事诉讼程序能够肯定合法的调查结果,同时也否定不合法的调查程序。审判始终起着中心作用,在普通刑事案件应当如此,在职务犯罪案件中亦应遵循。《监察法》和《刑事诉讼法》的确会相互影响,但是两者并不是其中一方决定另一方的关系。人民检察院在审查是否拥有管辖权时,其审查的关键是自身是否具有管辖权,而不是监察机关是否有管辖权;审查的标准当然是依据《刑事诉讼法》的规定。即使根据《监察法》的规定,移送案件材料的监察机关拥有管辖权,只要按照《刑事诉讼法》的规定接收材料的检察院没有司法管辖权,

该检察院便不得予以立案。因此,人民检察院在审查是否拥有管辖权时,应当按照《刑事诉讼法》的规定,在级别管辖方面按照案件的性质进行审查,在地域管辖方面按照“犯罪地为主,被告人居住地为辅”为标准进行审查。

由于司法管辖权的规定具有高度明确性,审查后果仅存在两种可能性——人民检察院有管辖权或没有管辖权。对于有管辖权的案件,人民检察院应当继续审查其他项目,例如案卷材料是否完备、移送的证据是否与证据清单相符、犯罪嫌疑人是否到案等问题,在完全符合立案规定的情况下予以立案。对于没有管辖权的案件,人民检察院应当如何处理,笔者在此提出两种设想。第一种设想,借鉴国家监察体制改革前,党的纪律检查部门在执纪活动结束后向人民检察院移送涉嫌职务犯罪线索的做法,由监察机关将案件直接移送给本辖区内所对应级别的检察院,由检察院根据管辖规定判断是自我管辖还是移送给有管辖权的其他检察院管辖。如果案件需要移送至其他检察院进行管辖的,则由该检察院移送至有管辖权的检察院处理,并通知监察机关。例如,重庆市监察委员会将案件移送给重庆市人民检察院,重庆市人民检察院按照管辖规定将案件移送给有管辖权的渝北区人民检察院,并告知重庆市监察委员会。这种设想虽然在移送审查起诉阶段能够便利监察委员会,但是不利于案件后续的进程。一旦渝北区人民检察院认为案件需要补充侦查的,按照级别对应的方式,须通过重庆市人民检察院退回到重庆市监察委员会,使得案件处理周期在审查起诉阶段遭到延长。第二种设想,人民检察院认为没有管辖权的不予立案,并告知监察机关有管辖权的人民检察院。监察机关在接到通知后,仍旧要遵守同级移送规则,同时不能打破司法管辖的规定,因此应当将案件整体移送给有管辖权的人民检察院所对应的监察委员会,再由受移送的监察委员会将案件提请有管辖权的人民检察院审查起诉。例如,四川省人民检察院在接到四川省监察委员会立案申请后,认为应当由绵阳市人民检察院管辖,四川省人民检察院不予立案,并告知四川省监察委员会有管辖权的机关为绵阳市人民检察院。四川省监察委员会在接到通知后,应当将案件移送至绵阳市监察委员会,由绵阳市监察委员会向绵阳市人民检察院提请审查起诉。这种设想虽然在审查起诉的过程中较为复杂,但是其完全遵循了同级移送规则,能够避免级别不对应产生的诸多麻烦。在案件后续的进程中,受移送的监察委员会和受移送的检察院能够很好地做到区域和级别的对应,有利于补充起诉和审判程序的顺利进行。同时,第二种设想也有利于贯彻法定法官原则,能够有助于人民法院独立行使审判权。

结 语

《监察法》以人为根据的管辖划分理念与《刑事诉讼法》以案为根据的管辖划分理念体现着两法不同的价值追求,尽管是为了满足各自的程序需要,但也为两法的管辖衔接带来了一定的挑战。现存的两法管辖制度存在高度冲突的可能性,还可能会发生案件程序中断等情况。解决的方法无非是让其中一方做出妥协——要么遵守《刑事诉讼法》的规定,要么坚持《监察法》的规定。笔者所提出的“以司法管辖机制为主导的管辖衔接路径”实质上并不是万全之策,毕竟两法并不是此消彼长的关系。并且,现有的司法管辖制度正面临着系列的挑战,司法管辖制度的可适用性正在降低。实质上,《监察法》与《刑事诉讼法》的案件管辖制度要想做到完美衔接,需要两法的共同改进。在《监察法》出台不久的情况下,匆忙进行修改只会导致法律权威大打折扣,也会对建立初期的监察体制造成一定的冲击,理智的做法不是修法而是释法。《监察法》释法主体应当注意到两法管辖衔接问题,对监察管辖制度做出合法合理的解释。新修订的《刑事诉讼法》于2018年10月26日正

式公布实施,然而两法管辖衔接的问题仍旧没有得到解决。在现有司法管辖制度无法适应不断出现的新问题时,需要《刑事诉讼法》探索一条新的管辖路径,即既能做到与《监察法》有效衔接,又能够满足刑事诉讼程序的需要。

Abstract The jurisdictional convergence between Criminal Procedure Law and Supervision Law determines whether a case can move smoothly from the investigation stage to the prosecution stage. The jurisdiction of related cases is an important part of the functional jurisdiction. The processing mode of related cases in the Supervision Law is too absolute, which violates the principle of division of labor with individual responsibility. The system of supervisory jurisdiction still follows the mode of “combination of vertical and horizontal relations”. In terms of territorial jurisdiction, it is divided according to the jurisdiction area, and in terms of the grade jurisdiction, the rank of the investigated person is the standard. The territorial jurisdiction of Criminal Procedure Law is mainly based on the place of crime and supplemented by the place of residence of the defendant. The level jurisdiction is based on the case and the differences between the jurisdictional systems of the two laws make it possible for the case to be interrupted. The system of jurisdictional objection can play the role of supervising supervisory jurisdictional behavior, and it is also an important part of protecting the human rights of the parties. No matter in criminal procedure or supervisory procedure, we should establish the system of jurisdictional objection. When the two laws cannot be reconciled, full consideration should be given to the protection of human rights. By combining the principle of judicial centralism and the principle of legal judges under the requirements of anti-corruption, we will explore a judication-oriented cohesive mechanism.

Keywords Jurisdiction of Related Cases, Territorial Jurisdiction, Grade Jurisdiction, the Cohesion between Supervision and Judiciary

(责任编辑:林喜芬)