

职务犯罪中的提前介入规范化路径研究

任远¹, 王映霞², 姚伟², 孔庆卫³

1. 江苏财经职业技术学院、群汇律师事务所, 江苏 淮安 223003

2. 江苏省淮安市清江浦区人民检察院, 江苏 淮安 223003

3. 江苏山阳律师事务所, 江苏 淮安 223200

DOI: 10.61369/SE.2025060018

摘 要 : 随着监察法的实施, 我国正式形成以监察法、刑法、刑事诉讼法等一批法律法规互相配合的反腐败法治体系。其中检察机关提前介入监察调查, 是监检衔接成反腐合力的重要举措。本文从司法实践出发, 力图厘清检察机关在介入调查中的角色地位、介入案件的范围、介入调查后的正反向意见反馈机制、如何深化配合制约等问题。探究和完善检察机关提前介入监察调查的机制和路径, 以期对反腐败司法实践提供有益借鉴。

关 键 词 : 职务犯罪; 提前介入; 规范化

Research on the Standardized Path of Early Intervention in Duty-related Crimes

Ren Yuan¹, Wang Yingxia², Yao Wei², Kong Qingwei³

1.Jiangsu Vocational College of Finance and Economics, Qunhui Law Firm, Huai'an, Jiangsu 223003

2.People's Procuratorate of Qingjiangpu District, Huai'an City, Jiangsu Province, Huai'an, Jiangsu 223003

3.Jiangsu Shanyang Law Firm, Huai'an, Jiangsu 223200

Abstract : With the implementation of the Supervision Law, China has officially established an anti-corruption legal system in which a number of laws and regulations, including the Supervision Law, the Criminal Law, and the Criminal Procedure Law, complement each other. Among them, the early intervention of procuratorial organs in supervision and investigation is an important measure for the connection between supervision and inspection to form a joint force against corruption. This article, starting from judicial practice, attempts to clarify the role and status of procuratorial organs in intervening in investigations, the scope of cases they intervene in, the positive and negative feedback mechanisms after intervening in investigations, and how to deepen cooperation and restraint. To explore and improve the mechanism and path for the early intervention of procuratorial organs in supervision and investigation, with the aim of providing useful references for the judicial practice of anti-corruption.

Keywords : duty-related crime; early intervention; standardization

2018年3月20日《中华人民共和国监察法》的正式颁布实施, 标志着我国监察体制在法治轨道上全面运行。为了保证监察法的顺利实施, 《国家监察委员会与最高人民检察院职务犯罪工作衔接办法》(以下简称衔接办法)随之公布, 首次提出最高检提前介入国家监察委办理的职务犯罪案件, 检察机关提前介入监察调查的工作衔接配合模式正式确立。由于监察权在国家权力体系中的特殊地位和性质, 监察委的调查活动不同于刑事侦查, 监察办案和与刑事诉讼分属于不同程序, 简单套用检察机关提前介入侦查活动的做法并不能准确界定检察机关提前介入监察的本质特征和运行规律^[1]。为此有必要对检察机关的提前介入作规范化研究。

一、实践现状

规范性文件的规定。我国《宪法》《监察法》就检察机关提前介入监察调查机制作出明确规定, 将监检关系定位为“互相配合, 互相制约”^①。检察机关提前介入监察机关对职务犯罪案件的

调查, 就是贯彻上述互相配合的表征之一^[2]。易言之, 我国《宪法》《监察法》的上述规定视为检察机关提前介入监察调查机制的法律渊源之一^[3]。

2018年4月, 监检《衔接办法》出台后, 各地监察和检察机关陆续以地方性规范文件形式对检察机关提前介入监察调查机制

作者简介:

任远(1980.05—), 男, 汉族, 江苏淮安人, 硕士学历, 研究方向: 刑事诉讼法学。

王映霞(1975.08—), 女, 汉族, 江苏淮安人, 本科学历, 研究方向: 刑法学。

姚伟(1983.04—), 男, 汉族, 江苏淮安人, 本科学历, 研究方向: 刑法学。

孔庆卫(1967.10—), 男, 汉族, 江苏淮安人, 本科学历, 研究方向: 刑事诉讼法学。

作出了具体规定，为司法实践提供了引领。

2019年2月25日，江苏省检察机关出台《江苏省检察机关提前介入监察机关办理职务犯罪案件工作细则》，为本省检察机关提前介入监察调查工作提供了基本行为规范。

我们以H市QJP区为参照，2021年以来该区检察机关共受理监察机关移送审查职务犯罪案件38件39人，其中应监察机关书面邀请派员提前介入各类职务犯罪案件37件，约占监察机关移送职务犯罪案件的97.4%，向监察机关反馈书面介入意见37件。其中，2023年共介入11件，仅有4件在移送人民检察院审查起诉十五日以前商情提前介入，仅约占提前介入总数的36.4%。

以上述样本为分析例，检察机关介入监察机关调查机制呈现出如下特征：

第一，监察机关调查复杂案件，取证工作量大，留给检察机关提前介入的时间难以保证；个别监察机关办案人员执行该规定的意识不强，往往先以口头方式邀请检察机关派员介入，事后再补办书面手续，导致商请介入时间随意性较大^[4]。

第二，检察机关介入案件的数量比例偏高。通过对近年来检察机关介入职务犯罪调查案件的分析，监察机关对立案调查的案件几乎全部邀请检察机关派员提请介入。而根据规范性文件，介入的案件应集中在“重大、疑难、复杂的职务犯罪案件”。

第三，介入后正反向意见反馈不畅。根据规范性文件，检察机关介入监察调查工作后，应当向监察机关反馈介入意见。但鉴于监察机关考核需要，检察机关往往以口头方式提出介入意见，工作的规范性不足^[5]。

二、司法实践中的困境及原因分析

检察机关提前介入监察调查工作是监检衔接的重要内容，也是检察机关强化对监察机关在办理职务犯罪案件中互相配合、互相制约的重要体现。但该项制度在实际运行中也存在一些困惑和争论。

（一）角色定位的冲突。

长期以来在检察机关提前介入监察调查工作中，关于检察机关的角色定位一直存在争议。在关于检察机关提前介入监察工作的法理基础中，课题组对此作了详细阐述，这里不再赘述。监察调查权具有“行纪检一体化”特征，集纪委监委调查权、行政调查权、职务犯罪刑事侦查权于一体。^②客观上造成监察调查程序具有“独立性”特征^[6]。

（二）混淆“介入侦查”与“介入调查”的本质差异。

人们普遍将“介入侦查”与“介入调查”两种制度作出对比，并将介入侦查的理论、性质及运行模式完全嵌入检察机关提前介入监察调查机制。两者无论在性质和运行机制均存在本质区别。

（三）介入案件范围不清。

《衔接办法》等规范性文件，均将介入案件的范围界定为“重大、疑难、复杂案件”，但从司法实践运行来看，介入案件范围的规定未能阻却其宽泛化现象的产生，这既影响检察机关法律

监督工作的开展，也影响介入调查工作的质量^[7]。另一方面，检察机关一度把提前介入监察委调查案件作为业绩，由此形成本末倒置，从配合提前介入变成检察迎合提前介入，助推检察机关提前介入监察委调查案件率居高不下。

（四）介入意见反馈渠道不畅。

在司法实践中，正反双向意见反馈机制不畅。监察机关更多将检察工作人员作为并肩战斗的战友。对于检察人员提出的提前介入意见，往往或多或少存在抵触情绪，认为提出介入意见是对之前监委调查工作的否定，自己处于“被监督者”的地位。同时在部分监察委内部工作考核中，往往检察机关出具书面提前介入意见，就意味着前期工作的扣分。与此同时，监察机关接受或者采纳提前介入意见由审理部门决定，如果监察委向检察机关反馈提前介入意见落实情况，似有监察权接受检察机关监督之嫌，这与监察官独立行使调查权的特性以及检察机关的法律监督属性相冲突。

（五）重配合与轻制约。

根据我国《宪法》《监察法》规定，监察与检察机关的关系被界定为“互相配合，互相制约”，但在监察体制全面深化改革的背景下，司法部门往往更关注“配合”而忽视了“制约”。

偏重“配合式介入”。就监察权属性和定位而言，其与审判权、检察权等其他国家权力相比具有明显的“强势地位”。尽管现有制度框架下已经明确“监察与检察机关”系“配合与制约”关系，但基于上述这种“强势地位”，投射到具体案件的提前介入中，便体现为检察机关全力“配合监察办案”和“不能制约、不敢制约、不愿制约”两种样态，且以配合代替制约的倾向明显^[8]。

轻制约。首先现有规范性文件没有明确检察机关“制约”监察机关调查案件的方式、内容、制约手段等，使得实务操作处于无法可依的状态。最高检出台的《工作规定》来看，也并未对检察机关如何发挥“制约”职能作用作出明示规定。轻“制约”的另外一个关键因素是，《衔接办法》相关规定来看，监察机关“认为”检察机关提出的提前介入意见不予采纳，就可能对检察机关有关证据收集、事实认定、案件定性、法律适用等方面的意见和建议不予回应^[9]。

（六）提前介入监察调查工作准备不足。

这是提前介入工作中出现的一个小插曲。检察机关实质介入监察调查工作时，时常发现具体调查工作人员的准备工作尚未完成。表征之一为基本卷宗材料尚未就绪，检察人员一边查验现有材料，一边等着调查人员递送新的材料，从而不利于检察人员全面了解案情，也影响了检察提前介入监察调查工作的质效。

三、检察机关提前介入监察调查工作的规范化路径

（一）在坚持监察程序独立化的前提下，重新界定检察和监察的关系；

重新界定检察机关提前介入监察调查机制的角色定位，是该项机制有效运行的关键。根据宪法规定，我国监察权已经成为与行政权、审判权、检察权并列的国家权力。检察机关提前介入监

调查迥异于提前介入侦查，并非传统意义上的诉前准备，其核心功能是按照监督配合制约关系的法律定位，保障监察法和刑事诉讼法在惩治职务犯罪上的有效衔接（包括管辖权确定、事实认定、案件定性、证明标准等），提高职务犯罪审查办理的质效。

首先，在“制约+配合”的基本框架下，对《衔接办法》中的原则规定要进一步细化，尤其是对制约方面提供制度性支撑，着力解决当前配合有余、制约不足的问题。其次，制约是指以各种控制手段规范公权力行使的一切活动，这种控制手段必然表现为一种权力，因此制约实际上是“以权力制约权力”^③。制约模式下的权力结构是双向的，即互相制约。监督是指由专门的监督机构对其他国家机关行使权力的过程和结果进行监督和督促^④。

（二）检察机关提前介入监察机关调查的部分职务犯罪案件，通过“对证据收集固定、法律适用等问题的共同参与，体现对监察机关调查活动的制约”^⑤。

对于制约内容而言，检察机关应该对监察调查的证据、材料收集、事实认定、案件定性、法律适用、程序适当与否提出建议和意见。就制约方式而言，书面介入意见和提前介入回复函是较为恰当的方式。对于司法实践中无法达成一致的意见，可以各自提交上级单位研判，由上级单位研判沟通解决^[10]。

（三）确定检察机关提前介入监察调查案件的范围

从检察机关提前介入监察调查的规范性文件来看，要求必须是“重大、疑难、复杂”的案件才有启动检察机关提前介入的必要。

因此首先要明晰监委调查“重大”职务犯罪案件范围。从语义上讲，“重”主要是指可能判处重刑，“大”主要是指影响面大、关注度大^⑥。从司法司法实践来看，主要是刑期较重、影响大的职务犯罪案件。

（四）规范化检察机关提前介入监察调查的程序，整合反腐合力

1. 强化监委审调内控机制。《衔接意见》第25条对介入时间作了明确规定^⑦，但实际上并没有在实操中得到严格执行。主要原因是保障上述规定落实的内控机制不健全。对此，建议增加“案件调查部门在拟向审理部门移送案件前，就该案是否拟移送人民检察院审查起诉以及是否邀请检察机关提前介入进行沟通。

2. 畅通介入意见的正反双向反馈机制。检察机关提前介入监察调查工作，进而提出介入意见和建议，只是完成了提前介入工

作的一部分。后续工作有赖于监察人员对提前介入意见或者建议的采纳与否。因此，在程序方面，均应在“配合+制约”的框架下，形成文来文往的工作习惯，避免人为恣意。

3. 做好提前介入工作的准备工作。监察人员在邀请检察人员之前要备齐拟介入的工作材料，不能边介入边调查边提供。更不能以介入代替调查。介入不能代替检察机关的审查起诉，检察机关在案件进入审查起诉工作后，仍然应该按照提起公诉的标准对案件进行全面审查。

四、结束语

在国家反腐败体系重大变革的背景下应运而生的监察权，重新定义了职务犯罪案件的办理模式，形成了“监察调查—检察公诉”这一互相配合、互相制约的职务犯罪查处新模式，并形成了检察机关提前介入监察调查机制。从确立检察机关在这一机制中的定位出发，以提高职务犯罪办理质效为目的，规范运行检察机关提前介入监察调查机制。

注释：

①《中华人民共和国宪法》第一百二十七条第二款，《中华人民共和国监察法》第四条第二款。

②参见刘艳红，《监察委员会调查权运作的双重困境及其法治路径》，载《法学论坛》2017年第6期；

③林喆：《权力腐败与权力制约》，法律出版社1997年版，第233页。

④秦钱红：《国家监察制度改革研究》，法律出版社2017年版，第233页。

⑤左卫民、唐清宇：《制约模式：两机关的关系模式思考》，载《现代法学》2018年第4期，第26页。

⑥彭劲荣：《有必要明确“重大疑难案件”范围》，载《检察日报》2017年2月15日，第3版。

⑦2020年12月28日国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部印发的《关于加强和完善监察执法与刑事司法衔接机制的意见（试行）》的通知，第25条规定监察机关案件审理部门一般应当在案件进入正式审理阶段、拟移送人民检察院审查起诉十五日以前，以监察机关名义书面商请人民检察院派员提前介入。

参考文献

- [1] 焦琪源. 检察提前介入监察调查机制研究 [D]. 中南财经政法大学, 2023.
- [2] 王云帅. 检察机关提前介入监察调查制度研究 [D]. 西北师范大学, 2024.
- [3] 高子婧. 检察机关提前介入监察调查机制研究 [D]. 山西大学, 2023.
- [4] 黄南健. 检察机关提前介入职务犯罪监察调查研究 [D]. 西南政法大学, 2022.
- [5] 张君剑. 监察体制改革背景下监察权与检察权衔接研究 [D]. 北方民族大学, 2022.
- [6] 吴建雄, 邝山子. 修改《监察法》的原理、原则与建言 [J]. 河南社会科学, 2025, 33(01): 37-45.
- [7] 高一飞, 田宝帅. 政法系统防治腐败年度报告 (2023) [J]. 法制与经济, 2024, 33(06): 15-24.
- [8] 许诺. 监检衔接视域下检察机关自行补充侦查权研究 [N]. 山西科技报, 2025-01-13(B06).
- [9] 杨烛敏. 检察机关提前介入监察调查的法律问题研究 [D]. 云南师范大学, 2023.
- [10] 杨丹丹. 监察移送案件退回补充调查程序研究 [D]. 西南政法大学, 2020.