

国家监察体制改革背景下 司法反腐的职能变迁与机制再造

吴建雄

(中国反腐败司法研究中心湘潭大学基地, 湖南湘潭, 411105)

摘要:在国家监察体制改革全面实施的背景下,司法反腐功能随着职务犯罪侦查权的剥离发生重大变化。我国反腐败职权活动呈现出以党纪反腐为先导、以监察反腐为主力、以司法反腐为保障的鲜明特征。检察机关要充分发挥司法反腐的保障功能,就要坚持检察机关的政治性、人民性和法律性,把握刑事诉讼中反腐败刑事司法的特殊性和《监察法》关于监察机关移送案件的相关规定,构建符合反腐败与司法规律的职务犯罪专责机构,实现司法反腐职能变迁后的机制再造,形成监察机关与司法执法机关相互配合、相互制衡的工作机制。

关键词: 监察体制; 职务犯罪; 检察职能; 机制再造

中图分类号: D920.0

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2018)02-0001-07

随着国家监察体制改革的全面推进和《中华人民共和国监察法》的贯彻实施,改革开放以来逐步形成的职务犯罪侦查职能将从检察机关剥离,反贪反渎等司法反腐的标志性话语将成为历史。在监察委员会作为反腐败专责机关的背景下,检察机关怎样履行司法反腐职责,发挥司法反腐功能,以及这种职责和功能如何在刑事诉讼活动中得到有效实现,已不仅是深化国家监察体制改革中,加强监察委员会与检察机关的工作衔接、确保案件办理有序顺畅的现实问题,而且事关检察机关作为法律监督机关在国家反腐败总体格局中的职能定位、法治功能及其实现等理论问题,值得我们深入研究和认真思考。

一、监察体制改革前后司法反腐 职能的变迁

司法反腐简而言之就是司法机关运用检察审判职能惩治腐败的刑事司法活动。从党和国家权力结构的层面看,中国特色的反腐败职能主要包括党纪反腐、监察反腐、司法反腐三大职权活动。改革开放以来,随着经济社会的发展,我国检察机关的司法反腐职能不断强化,不仅承担着侦破职务犯罪案件、揭露查证腐败犯罪分子的法定职责,依法享有对涉案腐败分子

采取逮捕、拘留、取保候审等强制措施的决定权,而且拥有对自行侦查的腐败犯罪案件审查起诉,提起公诉和对法院判决是否公正实施监督的权力。作为法律监督职能所派生的职权,犯罪侦查权是检察机关强化法律监督的重要支撑,同时也是党和国家在反腐败斗争中的重要执法力量。十八大以来,各级检察机关反贪反渎和预防部门认真履行法定职责,在“打虎”“拍蝇”“猎狐”形成反腐败压倒态势的斗争中,发挥了不可磨灭的重要作用。深化国家监察体制改革,检察机关的职能、结构和权力配置均产生了重大变化,原有的反贪污贿赂、反渎职侵权和职务犯罪预防部门建制转隶到监察委,法律监督派生的职务犯罪侦查权从检察院剥离。依据《中华人民共和国监察法》第十一条规定,监察委员会监察权包括监督权、调查权和处置权。调查权是指凡是涉嫌贪污贿赂、滥用职权、渎职、设租寻租、徇私舞弊、利益输送以及浪费国家资财等职务违法和犯罪的,监察机关有权依法开展调查。这就标志着在司法反腐职能中,检察机关既往的职务犯罪侦查职能被监察反腐职能所吸收。国家监察体制改革的实施,行政监察、预防和检察侦查、预防力量的整合,国家监察机关履行反腐败专责的职能定位,使党和国家反腐败职权活动呈现出以党纪反腐为先导、监察反腐为主力、司法反腐为保障的鲜明特征。

基金项目: 国家社科基金特别委托项目“中国特色社会主义监察制度研究”(17@ZH020)

作者简介: 吴建雄(1954—),男,湖南津市人,法学博士,湘潭大学教授,博士生导师,中国反腐败司法研究中心主任,全国检察业务专家,“中国特色社会主义监察制度研究”项目首席专家,主要研究方向:司法制度与反腐败法律治理

这一特征的重要标志是,检察机关的职务犯罪侦查权的剥离,使司法反腐的职能在改革前后产生了很大改变。一方面,作为反腐败斗争最具威慑力的法律手段,检察机关职务犯罪侦查职能被剥离后,司法反腐从侦查前沿“退居”审查“二线”。进入刑事诉讼程序的职务犯罪,由过去的侦查立案改变为审查起诉立案。司法机关在腐败治理环节中主要履行对职务犯罪案件的审查起诉、提起公诉和依法审判的职责。另一方面,监察委员会作为监督执法性质的反腐败专门机关,所行使的职务违法和职务犯罪调查权,远远超出检察机关侦查权的范围,检察侦查的对象仅限于涉嫌犯罪的公务人员,而监察调查的对象,除涉嫌犯罪的公务人员外,其他具有一般违规违法行为者均在调查范围之列。

司法反腐内涵的变迁蕴含着问题导向的逻辑。20多年来,检察机关依法查办职务犯罪案件,有力推进了党风廉政建设和反腐败斗争。但是,也客观存在一些弊端:一是在反腐履责上,检察机关所查办的案件只是构成犯罪的行为,而无权对大量违纪违规行为进行查办,这种因制度而形成的梗阻导致对违纪违规案件的打、防有漏。二是在手段上,刑法对时限有严格界定,而借助纪委双规,又导致执纪执法手段混用,以致形成纪委办案成为常态,纪检、司法边界不清。三是效率低下,由于大量案件经纪委再转反贪部门,不但需要大量转换时间,更容易出现“夹生案”“过桥案”,严重影响办案质效。四是在程序上集公诉、监督、侦查于一身的检察机关,极易产生既当“运动员”又当“裁判员”的诟病,有违侦、诉、审相互制约,各负其责的基本法治原则。五是反腐力量上,由于检察机关的主要职能是参与诉讼和监督诉讼,肩负打击犯罪、保障人权、维护司法公正的职责,职务犯罪侦查预防力量仅占人员总数的10%左右,办案力量严重不足。六是在反腐的权威上,由于职务犯罪侦查部门只是检察院的内设机构,尽管以牺牲内设机构平衡为代价,让反贪局长高配或进党组,但其权威性依然无法与反腐败的职责使命相匹配。深化监察体制改革,将职务犯罪侦查、预防力量转隶至监察委,大大提升了职务犯罪查处预防优势,解决了原有反腐职责、手段、效率、程序、力量上的所有问题。司法机关在党和国家反腐败总体格局中,承担着司法监督的法定职责;在惩治腐败犯罪的法治环节中,处于确认、巩固和拓展监察办案成果、追诉提起审判、实现罪刑法定的重要地位。

二、司法反腐职能变迁后检察专责反腐机构的创设

在党纪反腐为先导、监察反腐为主力、司法反腐为保障的格局下,检察机关及时调整工作布局,创设对接监察委员会反腐职能的专责机构,最有效的办法是在实践中寻找答案。据来自国家监察体制改革试点地区北京市的资料显示,北京市各级检察机关统一设立了职务犯罪检察部,专门与监察委进行衔接,负责衔接完善刑事诉讼程序^[1],对监察委的调查案件开展立案审查。浙江省检察院则提出,全省三级检察机关专门设立职务犯罪检察机构,明确将会同监察委员会制定监察、检察机关办案的相关规定,使监察、检察机关的衔接规范有序,同时制定检察部门工作规则,建立犯罪案件证据标准等。笔者认为,试点地区的经验值得借鉴。

中央关于国家监察体制改革试点工作强调,“监察委员会履行监督、调查、处置职责,与执法、司法机关有机衔接、相互制衡,要加强监察委员会与司法机关的衔接和制衡”。表明了惩治腐败中,监察委与司法机关的关系是互相配合和相互制约,这其中,最直接、最关键的问题是二者之间的衔接与制衡。笔者认为,实现这种衔接和制衡,就必须有一个与监察委直接对应的职务犯罪检察机构,这个机构作为检察院的职务犯罪检察内设部门,可称为“职务犯罪检察部或检察局”。作为检察院内设机构,由这个部门专责从事检察部门与监察委的办案衔接,负责对监察委的调查案件开展立案审查、审查决定犯罪嫌疑人是否逮捕、对移送起诉案件予以审查和决定是否提起公诉。其法律依据主要有以下三点:

第一,是检察机关的基本属性决定的。检察机关是党领导下的司法机关,具有政治属性、人民属性和法律属性,承载着维护党的执政地位、维护人民根本利益、维护国家政权安全的多元使命。在政治价值上,既是党的领导的捍卫者、国家安全的巩固者,又是人民利益的维护者;在法治价值上,既是司法诉讼的实践者、司法公正的维护者,又是法制统一的守护者、社会正义的弘扬者;在职能价值上,既是各类犯罪的惩治者、公民人权的保障者,又是廉洁政治的建设者。要实现多元价值,就必须毫不动摇地坚持党对检察工作的绝对领导,坚持检察工作以人民为中心,坚持深化全面依法治国中的检察实践,坚持把全面从严治党的任务目标落实到检察职能之中^[2]。惩治腐败既是全面从严治党的重要方面,又是全面依法治国的核心要

义，客观要求检察机关充分发挥法律监督职能，确保国家法律在反腐败执法工作中统一正确实施。这就要求建立相应的机构及符合司法规律的工作机制，为反腐败斗争提供坚强有力的司法保障。

第二，是国家监察体制改革的现实需要。党中央从反腐败斗争的长远发展和推进国家治理能力现代化出发，做出了深化国家监察体制改革的重大决策，通过整合检察侦查预防和行政监察力量，组建国家监察委员会，实现对所有公务人员监察的全覆盖。贯彻落实这一决策，检察反腐败侦查力量将成建制地转隶到监察委，从表象上看，职务犯罪侦查权的剥离使法律监督的威慑力降低。但从实质上看，侦查权的剥离，更加突出了法律监督维护法制统一实施的本质特征，祛除了受诟病的“既当运动员又当裁判员”现象，能更好地贯彻侦、诉、审分工负责、相互配合、相互制约的法治原则，这将极大提升检察机关法律监督的公信力^[3]。设立检察机关职务犯罪专责部门，集中履行职务犯罪案件的立案审查、决定逮捕、审查起诉和审判监督等职责，加强与监察委员会的办案衔接、协调配合和相互制衡，有利于形成严密的法治体系，进而实现全面依法治国的目标。

第三，符合宪法、法律和司法改革的相关规定。《中华人民共和国宪法》第一百二十九条规定，人民检察院是国家的法律监督机关；第一百三十一条规定，人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。《人民检察院组织法》第二十条规定，最高人民检察院根据需要，设立若干检察厅和其他业务机构。地方各级人民检察院可以分别设立相应的检察处、科和其他业务机构。检察机关自恢复重建以来，其检察监督职能不断发展、完善，检察机关为继续深入开展打击职务犯罪活动，应当设立专门的职务犯罪检察部门。检察机关内设机构改革是新一轮检察改革的重点，设立职务犯罪检察部门有利于整合检察职能，建立科学、高效的内部管理体制，进一步提高检察效能。2017年3月12日，最高人民检察院检察长曹建明在十二届全国人大五次会议第三次全体会议上做最高人民检察院工作报告时，表示“检察机关将大力加强检察监督……完善专门检察监督格局”，并强调，“内设机构改革作为新一轮检察改革的重点，也是推动检察工作科学发展的一项重要而紧迫的任务”^[4]。所以，设立检察机关职务犯罪检察部门，是建立检察机关内部科学、高效的管理体系途径，更有利于整合检察职能，有利于实行专业化管理，提高检察效能，形成统一、权威、高效的专门检察监督格局。

三、侦查转隶后检察机关司法反腐的职权配置

实行“决定逮捕权与审查起诉权合一”，是检察机关反腐职权配置的总体思路。这种配置模式使检察机关对监察案件的质量审查处于重要把关环节。事实上，在职务犯罪案件质量审查中，只有当检察机关兼具捕、诉两项职能时，才能够在审查逮捕过程中，根据职务犯罪案件的证据展开引导调查，或自行补充侦查，把握证据标准，从而引导监察委员会开展调查，为审查起诉做好准备。检察机关兼具捕、诉两项职能，同时也有助于审查逮捕和公诉的衔接，提高办案效率，降低司法成本避免重复。在审查逮捕案件阶段时，案件本身是否具有社会危险性的证据材料，是案件审查的重点，而在审查起诉阶段，则需重点审查证据的确凿和充分。笔者认为，全面推进依法治国，检察机关的检察权也应不断深化，职务犯罪检察部门应配置的职权有以下几项。

（一）补充侦查权

深化国家监察体制改革试点工作中，全国人大常委会决定对试点地区暂时停止适用《中华人民共和国刑事诉讼法》第三条、第十八条、第一百四十八条以及第二编第二章第十一节“关于检察机关对直接受理的案件进行侦查的有关规定”。根据《中华人民共和国监察法》第四十七条规定：“人民检察院经过审查，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。对于补充调查的案件应当在一个月内补充调查完毕，补充调查以两次为限。”检察机关的补充侦查的性质，是对监察机关调查证据不足情况下的补充，是核实证据、补充证据的一种手段。其目的是为了正确、及时地查清犯罪事实，防止和纠正可能发生或已经发生的错误和疏漏。根据刑事诉讼法的有关规定，对于补充侦查的案件，应当在一个月内补充侦查完毕，补充侦查以两次为限^[5]。

（二）审查逮捕权

《中华人民共和国国家监察法》第四十七条规定：“对监察机关移送的案件，人民检察院依据《中华人民共和国刑事诉讼法》对被调查人采取强制措施。”《刑事诉讼法》规定的强制措施包括拘留、逮捕、监视居住、取保候审等具有限制人身自由的侦查手段。逮捕是依法剥夺犯罪嫌疑人人身自由、予以羁押的一种最严厉的强制措施。根据我国《中华人民共和国宪法》第三十七条第二款规定，任何公民，非经人民检察院批准/决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不

受逮捕。《中华人民共和国刑事诉讼法》第七十八条规定：“逮捕犯罪嫌疑人、被告人，必须经过人民检察院批准或者人民法院决定，由公安机关执行。”人民检察院与监察委员会在办案中互相监督制约，对证据证明被调查人具有犯罪事实需要逮捕的，由人民检察院依法决定逮捕。逮捕的必要性条件包括：对有证据证明有犯罪事实，可能判处徒刑以上刑罚的犯罪嫌疑人、被告人，采取取保候审尚不足以防止发生法定社会危险性的；对有证据证明有犯罪事实，可能判处有期徒刑以上刑罚的及其他可能影响诉讼等情形的。这其中，监察委员会行使的是执法监督机关的调查处置权，检察机关行使的是审查逮捕权^①。

(三) 提起公诉权

根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百六十七条规定，凡需要提起公诉的案件，一律由人民检察院审查决定。公诉是我国检察机关核心的标志性的职能，它既承担着追诉犯罪的职责，又承担着对刑事诉讼活动进行法律监督的职责；既是侦查程序的审查把关者，又是审判程序的启动者和诉讼程序的纠错者。

《中华人民共和国国家监察法》第四十七条规定：“对于监察机关移送起诉的案件，人民检察院认为犯罪事实已经查清，证据确实、充分，依法应当追究刑事责任的，应当作出起诉决定。”这就表明了对监察机关移送起诉的案件，人民检察院有权进行审查，并对犯罪事实和证据予以确认，对于犯罪事实已经查清，证据确实、充分的，依法提起公诉；如果认为监察委员会移送起诉的涉嫌职务犯罪嫌疑人具有《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百七十一条、第一百七十三条规定的情形，应当做出不起诉的决定。

(四) 调查监督权

《中华人民共和国国家监察法》第四十七条规定了检察机关对监察机关移送案件采取强制措施、退回补充调查或自行补充侦查、依法作出起诉或不起诉决定，这些都充分体现了检察机关对监察委员会调查活动的法律监督。北京市三级检察院设立的职务犯罪检察部，还明确对监察委员会调查的案件进行立案审查。北京市东城区检察院组建了职务犯罪检察部，由2名检察官和6名检察辅助人员组成。该部门作为办理职务犯罪公诉案件的专责部门，履行对监察委员会移送案件的审查立案、采取强制措施、补充侦查和起诉等职责。调查监督权从某种意义上说，就是由监察调查阶段进入刑事诉讼阶段的立案审查，其主要功能是决定是否采取刑事强制措施，是否退回补充调查等。这是人民检察院职务犯罪检察部门对监察委员会调查

案件的立案活动是否合法进行监督的体现。

(五) 不起诉权

《中华人民共和国国家监察法》第四十七条规定：“人民检察院对于有《中华人民共和国刑事诉讼法》规定的不起诉的情形的，经上一级人民检察院批准，依法作出不起诉的决定。监察机关认为不起诉的决定有错误的，可以向上一级人民检察院提请复议。”这就赋予了检察机关不起诉决定权。刑事诉讼中的不起诉包括：绝对不起诉，即不构成犯罪的不起诉；相对不起诉，即虽然构成犯罪，但情节显著轻微的不起诉；存疑不起诉，即犯罪证据存在诸多疑点无法排除的不起诉。这项职权旨在保障无罪的人不受法律追究。需要注意的是，实践中，检察机关作出不起诉决定，应当与监察机关沟通，征求案件移送监察机关或上一级监察机关的意见。

(六) 审判监督权

审判监督是检察机关的一项重要职能，对人民法院审理职务犯罪案件时违反法律规定的诉讼程序提出纠正意见是题中应有之义；依据检察机关享有的抗诉权，可依法对人民法院错误的判决和裁定，要求启动再审程序。《中华人民共和国刑事诉讼法》第205条第4款规定：“人民检察院抗诉的案件，接受抗诉的人民法院应当组成合议庭重新审理，对于原判决事实不清楚或者证据不足的，可以指令下级人民法院再审。”这说明，检察机关提出抗诉的效力不同于申诉权人的申诉，检察机关按照审判监督程序提出抗诉的，可直接引起审判监督程序，接受抗诉的人民法院应当再审。并且，对于抗诉案件，还必须由接受抗诉的人民法院组成合议庭重新审理，检察机关只有在原判决证据不足或事实不清的前提下，才可指令由下级人民法院再审。

四、检察与监察职务犯罪案件衔接的机制再造

检察与监察无缝衔接的机制再造，是司法反腐职能变迁的必然选择。根据国家监察法和刑事诉讼法及相关法律的规定，总结试点地区的经验^②，应当分别从案卷文书的衔接，证据材料的衔接，调查对象和强制措施的衔接，涉案财物的衔接以及补充调查的衔接等五个方面着手构建衔接规范体系，并且针对被调查人逃匿、死亡案件违法所得的财产没收，证人保护对接等具体问题构建衔接保障配套机制体系。

（一）案卷文书移送机制

根据试点地区的实践，监察机关向检察机关移送的案卷文书中具体应当包括：

（1）监察调查期间采取各种调查措施的审批文书，例如采取查询、冻结、搜查、扣押等调查措施，依照国家监察法的规定，都需要经过相应的审批程序，在此过程中形成的手续文书应当归入该案的案卷当中，作为调查措施适用合法性的重要根据。

（2）监察调查期间采取各种调查措施的告知文书，例如，根据国家监察法的规定，采取留置措施时应当向被留置人出示留置通知书，并且要求被留置人签名确认。此类文书作为监察措施适用合法性和规范性的记录，在后续的刑事诉讼程序中同样具有重要的证明作用，而且本身也是对监察机关调查行为规范性的一种制约和督促。

（3）监察调查期间获取的证人证言、讯问笔录等书面性证据材料，这既是对取证过程的记载，也是对取证结果的固定，对后续的诉讼证明具有重要价值。

（4）监察调查期间形成的其他材料，例如被调查人在监察调查期间的具体表现，以及被调查人所涉嫌职务犯罪行为所引发的社会反响以及监察调查期间收缴固定的涉案财物情况记载等相关文书材料一并属于应当移送的案卷文书的范围。

（5）监察机关向检察机关移送的案卷文书都应当是原件，不得采用复印件的形式，并且在具体移送过程中，应当按照案件的办理流程，将相关案卷文书规范装订。按照当司法机关案卷文书电子化的发展趋势，监察机关在案卷文书移送过程中，除了将原件直接移送之外，也应当积极采用电子化方式，将相关案卷文书的电子版采用数据传输和拷贝的方式移送检察机关。

（二）证据材料转换机制

国家监察法规定，对于监察机关调查取得的证据，可以作为刑事诉讼证据使用^[6]。依照当前职务犯罪案件调查与审查起诉衔接模式，监察调查阶段作为专门的事实查明环节，是获取、固定证据材料的关键阶段，在这一阶段所获得证据是后续刑事诉讼事实证明和审理裁判最重要的信息来源。

（1）针对书证，证人证言，被害人陈述，被调查人供述和辩解，鉴定意见，勘验、检查、辨认、侦查实验笔录，视听资料、电子数据等类型的证据材料，应当原件移送，只有当原件灭失时，方可以移交经法

定程序制作的副本、复印件等作为补充。对于证人证言、被害人陈述等证据，除移送其书面文本之外，还应当将证人、被害人身份情况、家庭住址、联系方式等一并移送。

（2）针对物证，通常情况下应当原物移送，但是对于原物不便搬运，不易保存，依法应当由有关部门保管、处理，或者依法应当返还的，可以拍摄、制作足以反映原物外形和特征的照片、录像、复制品，并将相关照片、录像和复制品予以移送，但应当向检察机关说明原物所在地或者处理结果。

（3）对于监察机关采用技术侦查等特殊调查措施获取的证据材料，对于需要保密的信息可以采取单独制作技术调查卷的方式予以移送，防止移送阶段泄密，调查效果和有关人员人身安全。

（4）在证据材料移送方式的选择上，需要具体针对个案中不同证据在保管方面的特殊要求，尤其是对于血液、毛发等生物检材，必须确保其在移送过程中的保管链无缝衔接，防止因保管条件变化影响证据的客观性。

（三）调查对象的衔接机制

被调查人作为调查和审查起诉活动的核心作用对象，是监察调查程序和审查起诉衔接的核心要素，根据被调查人是否被采取留置措施，可以将调查对象的衔接划分为人身自由不受限制调查对象的衔接和人身自由受限调查对象的衔接。

人身自由受限调查对象的衔接。检察机关的职务犯罪部门应当对监察机关移送的被留置人相关情况及时审查评估，需要继续羁押的，应当及时采取拘留、决定逮捕等措施，对于不需要羁押的，及时变更为取保候审、监视居住等其他形式的强制措施，或者予以释放。在衔接过程中，要注意留置措施与后续强制措施确定之间的无缝衔接，既不能出现衔接漏洞导致被调查人逃匿或者继续犯罪；也不能久拖不决，侵犯需要释放或者变更强制措施被调查人的人身自由。

人身自由不受限制调查对象的衔接。对于调查阶段未被采取留置措施，或者留置措施已经期满被解除的调查对象，监察机关在移送时应当将调查对象相关的个人信息、家庭住址、联系方式等移交检察机关。检察机关在接收案件后，应当及时联系被调查人，确定其是否在案，并且根据案件情况和其人身危险性，确定是否需要采取强制措施，以及采取何种强制措施。对于被调查人衔接期间逃匿的，应当及时通知监察机

关,并及时采取通缉等措施将其抓捕归案。

(四) 涉案财物交接机制

职务犯罪案件具有较强的贪利性,尤其在部分重大贪污腐败案件中,由于涉案金额巨大,监察机关在调查期间可以查封、扣押和冻结大量涉案财物。这部分财物既是案件重要的证据来源,同时也是后续追缴、没收、返还等处置决定的作用对象。为确保涉案财物实现由监察机关向检察机关的完整移送,需要对移送的范围及具体移送的程序进行全年规制,以避免侵吞涉案财物以及侵害公民合法财产权情形的出现。

监察机关应当对于调查部门调查完毕案件的涉案财物进行全面清理,对不同类型涉案财物的扣押、冻结、保管情况一一落实,并编制涉案财物清单。在具体衔接时,应当将所有涉案财物全部移送,对于被冻结的资金账户等,应当通知银行等执行机构。

检察机关对于监察机关移送的涉案财物应当予以接收,并按照财物清单一一予以核实,对于需要采取特殊保管措施的涉案财物需要及时采取对应措施,防止财物灭失。经审查核实后,应当向监察机关出具接收涉案财物回执,载明接收财物的种类和数量。

(五) 补充调查配合机制

国家监察法第四十七条第二款规定人民检察院经审查后,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。作为监察调查与审查起诉的反向衔接,补充调查对查明案件事实,正确追究职务犯罪行为刑事责任具有重要作用。根据案件转移流向,职务犯罪案件监察调查与审查起诉补充调查衔接包括检察机关向监察机关移送补充调查决定,监察机关向检察机关反馈补充调查情况。

检察机关在审查起诉过程中,发现案件部分事实和证据需要通过补充调查予以核实和补充的,需要由办案部门形成补充调查决定,并制作补充调查提纲。然后,将补充调查决定和补充调查提纲送达相应的监察机关。监察机关接收补充调查决定和补充调查提纲后应当及时展开补充调查活动,按照检察机关要求和指引核实相关情况,补充相关证据材料。

(六) 衔接配套保障机制

由于实践中案件类型众多,情况复杂,为保障职务犯罪案件监察机关调查与检察机关审查起诉衔接有序进行,还需要配置相应的配套保障机制。尤其是判决前财产没收、证人保护等问题,对于职务犯罪案件调查和刑事追诉具有重要意义,需要特别予以强调。

对于在调查期间,被调查人如果死亡,或者逃匿

通缉一年不能到案的,监察机关应当向检察机关提出财产没收申请,申请书中应当列明财产的种类、数量、所在地及查封、扣押、冻结的情况,并且提供与犯罪事实、违法所得相关的证据材料。检察机关对于监察机关的没收财产申请书应当予以接收,并交由职务犯罪办案部门具体负责审查办理。

加强证人保护是监察调查和检察起诉与法院审判共同的重要任务。为保证证人保护不因案件衔接而出现空窗期,需要监察机关与检察机关无缝对接,在案件衔接的同时,做好证人保护的交接。监察机关应当将需要保护证人的身份情况,家庭住址以及需要保护的危急程度和需要采取的保护措施等完整告知检察机关。检察机关在接手后,应当及时联系证人,并根据需要采取相应的证人保护措施。

五、结语

研究国家监察体制改革背景下司法反腐职能的定位、职权配置与机制再造,从某种意义上说,就是要把握监察体制改革检察机关带来的新的挑战和发展契机,系统研究深化国家监察体制改革背景下完善检察监督体系、提高检察监督能力的措施和办法,转变靠侦查威慑强化法律监督的执法理念,在敢于监督、善于监督、准确监督上下功夫,在巩固和拓展反腐败执法办案的成果,彰显反腐败法治权威上下功夫,不断拓展检察机关法律监督的新视野,开辟检察机关法律监督的新境界。可以预见,职务犯罪检察局作为检察机关新设立的部门,必将成为监察委员会与检察机关联系的桥梁纽带,虽然其正常运转需要一个不断的磨合过程,但只要牢牢把握检察机关的宪法定位,积极顺应改革发展需要,聚焦监督主责主业,加强检察监督,坚定维护社会公平正义,就能推动检察监督体系和中国特色社会主义监督体系创新发展,就能在全面从严治党 and 全面依法治国的伟大实践中切实发挥应有的作用。

注释:

- ① 监察机关不是行政机关,也不是司法机关,而是行使国家监察权的专责机关。全国人大常委会法工委童卫东接受记者专访。中央纪委监察部网站,2018-03-04。
- ② 包括北京市监察体制改革试点工作阶段性总结、山西省开展国家监察体制改革试点工作阶段性总结、浙江省开展监察体制改革试点工作阶段性总结等。

参考文献：

- [1] 北京市三级检察院完成内设机构改革[EB/OL]. (2017-04-12) [2018-01-05]. <http://www.xinhuanet.com/locat>.
- [2] 邱学强.全面担当职务犯罪侦查预防工作多元使命[EB/OL]. (2016-04-17) [2017-12-28]. <http://news.jcrb.com/jxsw1>.
- [3] 本书编委会. 坚定不移反对腐败的行动纲领和思想指南[M]. 北京：人民出版社, 2017: 55.
- [4] 曹建明. 最高人民检察院工作报告——2017年3月12日在十二届全国人民代表大会第五次会议上[EB/OL]. (2017-03-15) [2018-01-06]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-03/15/content_2018937.htm.
- [5] 陈光中. 关于我国监察体制改革的几点看法[J]. 环球法律评论, 2017(2): 115-117.
- [6] 中华人民共和国监察法(草案)[EB/OL]. (2018-03-14) [2018-03-20]. <http://www.gov.cn/xinwen>.

Function change and mechanism rebuilding of judicial anti-corruption in the background of national supervision system reform

WU Jianxiong

(Xiangtan University Base, China's Anti-corruption Judicial Research Center, Xiangtan 411105, China)

Abstract: In the background of the comprehensive implementation of the reform of the national supervision system, the judicial anti-corruption function has changed significantly with investigative power of duty-related crimes. The anti-corruption activities in our country present the distinctive features of the party discipline anti-corruption as the precursor, procuratorial anti-corruption as the leading force and judicial anti-corruption as the guarantee. If procuratorial organs are to give full play to safeguard function of judicial corruption, they must adhere to such nature of the procuratorial as being for politics, people and law, grasp the particularity of anti-corruption criminal justice in the criminal procedure as well as related stipulations in *Supervision Law* concerning transferring cases by procuratorial organs, construct exclusive task force organizations in accordance with the law of anti-corruption and judicial duty-related crimes, realize the mechanism rebuilding after the function change of judicial corruption, form the supervisory organ and the judicial law enforcement work mechanism of mutual checks and balances.

Key Words: supervision system; duty crime; procuratorial function; mechanism of reengineering

[编辑：谭晓萍]