

功能主义视阈下监检关系的逻辑阐释与机制调适

谭宗泽,刘雪姣

(西南政法大学 纪检监察学院,重庆 401100)

[摘要]国家监察体制改革后,学界对监检关系的探讨多聚焦于制约分析范式,由此衍生出对“监察中心主义”的理论忧思。这种静态的权力博弈视角在一定程度上遮蔽了监检机关作为反腐败共同体提升治理效能的核心价值。在功能主义视阈下,职务犯罪追诉呈现出调查、审查起诉、审判三阶段的动态递进结构,监检关系相应表现为双轨调查界分、实质审查主导与审判权责归位的阶段性特征。当前囿于理论认知偏差与制度供给不足,监检关系面临证据转化不畅、提前介入粗放、审查制约虚化等实践梗阻。为实现从制度优势向治理效能的转化,亟须以功能主义为理论指引,在价值层面以治理效能澄清认知误区,在结构层面以职能协同纾解衔接梗阻,在机制层面以协同制约重塑审查功能。通过精细化调查衔接机制、实质化审查制约机制以及规范化审判应对机制,最终构筑起权责明晰、协同高效的监检关系。

[关键词]反腐败;监检关系;功能主义;治理效能;职务犯罪追诉;权力配合与制约;法法衔接;价值诉求

[中图分类号]D630.9 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2026)03-0101-11

国家监察体制改革是关乎国家治理体系和治理能力现代化的重大政治变革,其通过整合反腐败资源,构建起集中统一、权威高效的监察体系。在这一全新的权力架构中,监察委员会与检察机关在职务犯罪追诉中的关系,成为决定改革成效能否从制度优势转化为治理效能的核心环节。尽管《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)与《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)确立了监检“互相配合、互相制约”的基本原则,并出台了一系列衔接规定,但监检关系在实践中的运行样态与理论上的应然定位仍存有较大张力,尤其在新《监察法》对调查措施与权利保障作出重大调整后,对监检关系进行再审视与体系化调适的需求愈发迫切。改革以来,学界对监检关系的探讨迅速形成较为丰富的理论图景,但论述焦点多集中于对制约不足的深切忧虑。诸多研究认为,监察调查权的强势与程序的封闭性,导致了检察机关在立案监督、证据审查、强制措施适用与审查起诉等环节的制约能力被显著弱化,形成了所谓“监察中心主义”的倾向^[1]。在此基础上,部分学者主张监检关系应由配合主导转向制约主导^[2],或至少是制约配合型的平衡状态^[3]。这些研究对于防范权力滥用、保障被调查人权利无疑具有深刻的学术价值。然而随着反腐败斗争已取得压倒性胜利并步入常态化、法治化、规范化的新阶段,学界需要考虑是否过早侧重于权力制约,而可能遮蔽了当前实践中另一个同等重要的维度,即作为国家反腐败治理共同体的监检机关协同反腐的效能问题。这种研究视角的缺失,使得对“监察中心主义”的批判易陷入标签化的定性,对策建议亦难免流于机械的权力切割。有鉴于此,对监检关系的审视应当引入功能主义视角,重申反腐败国家治理效能的核心价值。通过解构调查、审查起诉、审判三阶段的诉讼流程,揭示监检关系的动态特征与内在逻辑。立足于此,本文剖析当前程序衔接与审查制约的实践梗阻,并对

[收稿日期]2026-01-13

[基金项目]教育部哲学社会科学重点研究基地重大项目(24JJC03)

[作者简介]谭宗泽(1963—),男,四川南充人,西南政法大学纪检监察学院教授,博士生导师,主要研究方向为行政法学、纪检监察学;刘雪姣(1991—),内蒙古鄂尔多斯人,西南政法大学纪检监察学院博士生,主要研究方向为纪检监察学、党内法规学,通信作者,邮箱:18847771127@163.com。

“监察中心主义”理论误区进行理论澄清,最终,在明晰各阶段功能定位的基础上,提出系统性的机制调适方案,以期为新时代监检关系的良性发展与法治化运行提供坚实的理论支撑。

一、监检关系的阶段性权责特征与功能界分

国家监察体制改革重塑了我国反腐败权力的运行格局。监察权作为一项独立的新型国家权力,与检察权在职务犯罪追诉过程中形成了紧密的衔接关系,这种关系随着调查、审查起诉与审判诉讼程序的演进而呈现出动态的阶段性特征。

(一) 调查阶段:监察主导与检察的有限介入

在职务犯罪调查阶段,监察机关依法行使专属调查权,居于程序主导地位。此种主导根植于《宪法》对监察权作为独立国家权力形态的宪制定位,其深层法理在于国家权力配置的功能适当原则,该原则主张国家权力划分应以功能最适为标准,即哪个机关在组织、结构、程序、功能上最适合作出决定,即应由该机关行使此权力^[4]。监察机关因其与纪委合署办公的垂直领导体制,遵循《监察法》及其配套法律法规的专门调查程序,在组织与程序上最具效率优势,因而被赋予调查阶段的主导权,以应对腐败案件的高度隐蔽性与复杂性,确保打击腐败的及时性与有效性。需要注意的是,监察调查权并非单一维度的权力形态。正如有学者指出我国法律制度建立在违纪违法与刑事犯罪“二元区分”的基础上,监察机关在行使职权时亦应贯彻“纪法适度分离”的原则^[5]。基于这种法理逻辑,监察调查权根据被调查行为的性质,在规范上呈现政务处分调查与职务犯罪调查的双轨制特征。这种权力的双重属性,直接决定了监检关系在调查阶段的差异化运行逻辑。当监察机关针对公职人员的职务违法行为开展调查时,其行使的是政务处分调查权。从规范属性上看,该权力属于党和国家监督体系中的内部监督权。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》(以下简称《政务处分法》)和《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《监察法实施条例》)的规定,政务处分调查的立案、取证、审理以及处分决定的作出,均严格遵循法定的政务处分程序。政务处分旨在实现对行使公权力人的政纪惩戒,尚未涉及职务犯罪的刑事追诉机制,不属于刑事司法程序的范畴。基于职权法定原则与国家机关的权力边界,作为国家法律监督机关的检察机关,其职权的行使以刑事诉讼程序的启动或预备为前提。因此,在监察机关政务处分调查阶段,监察机关依照法定程序独立履行监督、调查、处置职责,检察权缺乏介入的规范依据与功能空间。

然而,监察主导并非检察机关的完全缺位。为弥合监察调查与刑事诉讼司法审查之间的潜在张力,检察机关通过提前介入机制实现有限度、功能性的衔接。此时监检关系呈现主导与辅助的协助型特征。检察机关的介入旨在以其公诉视角与证据规则标准,引导调查成果前瞻性地契合“审判中心主义”的要求。需要明确的是,此种介入以监察机关商请为前提,体现了对监察机关作为“最适功能”主体的尊重。因此在调查阶段,监检关系表现为监察机关基于功能优势的程序主导权,与检察机关基于程序衔接必要性的有限参与之间的动态平衡。这种平衡在实践中至关重要,尤其是在涉及重大、复杂的金融腐败案件或跨国腐败案件中,证据往往种类繁多、专业性极强且易于灭失。监察机关虽在政治层面与组织层面拥有强大突破能力,但在特定专业领域证据的固定、提取及形成符合庭审要求的证据链条方面,检察机关公诉部门的专业经验便能提供有力支持。此时的提前介入便是一种积极的、有建设性的功能补给。

(二) 审查起诉阶段:检察实质审查与监察协同配合

审查起诉作为衔接监察调查与刑事审判的纽带,是监察调查职务犯罪案件在刑事诉讼程序的开端^[6]。其核心功能在于对调查成果进行司法过滤与程序转换,而检察机关在组织、人员与程序上具备法律专业性与司法中立性,因而成为履行此功能的最适机关。此时,监检关系转变为主导审查与协同配合的模式。这一转变并非权力相互制衡博弈的结果,而是程序内在逻辑发展使然。调查阶段的核心任务是发现腐败与形成案件,而审查起诉阶段的核心任务则转变为审查证据事实,准备指控腐败犯罪,腐败任务性质的改变必然要求行权主体的更迭。检察机关基于《宪法》赋予的法律监督权与《刑事诉讼

法》赋予的审查起诉权,对案件进行独立性、实质性的司法审查。这种实质审查权体现为三个维度,其一,在证据合法性审查方面,检察机关需严格依照刑事诉讼证据规则,对监察机关收集的言词证据、实物证据的取证程序进行审查,对于查证属实的非法证据,检察机关负有法定的排除义务。其二,在事实与定性审查方面,检察机关需独立判断监察机关认定的犯罪事实是否清楚、证据是否确实充分、罪名认定是否准确。其三,强制措施的决定方面,案件移送后留置措施自动解除,检察机关须独立决定是否对犯罪嫌疑人采取逮捕、取保候审等刑事强制措施。在此阶段,检察机关的独立审查起诉权具有不可替代的属性,其独立行使不受监察机关的影响。

程序性制约认为,在刑事诉讼的纵向流程中,后一程序阶段应对前一阶段的行为与成果进行审查,以纠正错误、保证权利,这是程序自治和自我净化的内在要求^[7]。另刑事诉讼程序之目的不应只在于判处刑事被告之罪行,而应在于公正与客观,并在符合人权保障和程序正义之先决条件下,探索犯罪之事实真相,以实现实体正义^[8]。因此,检察机关作出退回补充调查或排除非法证据的决定,并非对监察权的否定,而是履行其宪法和法律赋予的法律监督职责。当检察机关经审查认为监察机关移送的案件存在事实不清、证据不足,或者遗漏罪行、遗漏同案犯等情形时,有权依法将案件退回监察机关补充调查。面对检察机关的退查决定,监察机关负有法定的配合与执行义务。监察机关应当按照检察机关在《退回补充调查提纲》中指出的调查方向和证据缺漏,继续开展调查取证工作,并在法定期限内重新移送审查起诉。此外,对于监察机关在收集证据过程中存在的程序瑕疵,检察机关有权要求监察机关予以补正或作出合理解释,监察机关同样应当予以配合。监察机关在此阶段的配合与制约,正是对法治原则的遵循和对反腐败共同体目标的维护。

(三) 审判阶段:以审判为中心的权责归位与程序界限

案件进入审判阶段后,诉讼形态演变为以法院为中立裁判者、检察机关为控方、被告人及其辩护人为辩方的控辩审三方构造。这一阶段需以审判为中心,以证据为依据,坚持非法证据排除原则,坚持疑罪从无以及程序公正,将庭审定罪标准作为整个刑事诉讼阶段标准。审判机关的独立审查,可以有效防止监察机关在调查阶段可能出现的权力滥用,确保案件事实的客观性和法律适用的公正性。同时经审判机关的独立审判也能够增强公众对司法公正的信任,提升反腐败斗争的公信力。此外审判机关的独立审判还为监察机关和检察机关提供了反馈机制,促使他们在调查和审查起诉阶段更加注重程序正义和人权保障^[9]。

在这一阶段,监检关系进一步发生变化,双方的权责在以审判为中心的诉讼理念下各自归位,监察机关止于调查,检察机关专司公诉,二者在庭审阶段无直接配合协作关系,但会在案卷调取、出庭说明等特定场域呈现出精细的规范界限。在庭审实质化的要求下,法庭对证据合法性与客观性的审查日益严格。当庭审中出现有随案移送的卷宗材料不足以查明案件事实,或辩护方对监察取证程序的合法性提出重大异议时,往往需要调取监察机关在调查阶段形成但未随案移送的材料。依据《刑事诉讼法》关于辩护人申请调取证据的规定,以及法庭法定的调查核实权,对于未随案移送的监察调查材料的调取,在规范上呈现出一种以检察机关为枢纽的间接衔接机制。基于国家机关的程序分工与监察权的独立性,人民法院通常不直接向监察机关下达调取指令,而是要求承担举证责任的检察机关予以提供。检察机关需依托监检衔接机制,依法向监察机关提出调取需求。根据《监察法实施条例》,监察机关则负有配合义务。另外,基于监察调查权的双轨制属性,检法两院调取案卷的范围原则上应严格限制在与证明犯罪事实及取证合法性直接相关的诉讼案卷及同步录音录像等相关视听资料范围内。对于涉及党内监督、行政监察的内部工作卷,或者是涉及高度保密性的资料,应当被阻却于调取范围之外。

检察机关作为国家公诉机关,全面承担指控证明犯罪的举证责任,是法庭上的控方主体。监察机关不直接参与法庭的控辩对抗。然而,这种权责归位并不意味着监察机关配合义务的终结,依据《刑事诉讼法》及《监察法》的相关规定,在非法证据排除程序中,当现有证据材料不能证明证据收集的合法性时

法院可以通知有关调查人员出庭说明情况。面对法庭的通知与检察机关的商请,监察调查人员出庭说明情况是其法定的配合义务。需要深刻厘清的是,监察调查人员出庭并非以公诉人或控方辅助的身份参与犯罪事实的指控与辩论,监察调查人员出庭应当参照《刑事诉讼法》的相关规定,其核心职责是针对调查合法性问题出庭说明情况。调查人员仅就证据收集的合法性向法庭进行客观说明,并接受交叉询问,以配合法院对是否存在非法证据进行有效审查。

二、监检关系的功能错位与运行障碍

尽管“互相配合、互相制约”已作为基本原则被明确写入《宪法》与《监察法》,且在规范文本上呈现出较为清晰的监察主导调查、检察主导审查与服从法院审判之动态权责结构,但在职务犯罪追诉的司法实践中,监检关系的协同效能仍面临着深层次的现实阻滞,未能完全实现从制度优势到治理效能的顺畅转化。当前困境表现为双重维度,在理论层面,存在对监检关系性质的误读与标签化倾向,如“监察中心主义”的叙事可能遮蔽了对二者在腐败治理体系中功能互补、程序递进之本质的深入理解。在制度实践层面,则体现为关键衔接环节的机制供给不足与运行失范。理论上的认知偏差会加剧制度运行的困难,而制度实践的梗阻又会反过来强化错误的理论预设。

(一) 理论误区:“监察中心主义”的认知偏差

近年来,学界部分观点认为监检关系在实践中出现了“监察中心主义”倾向,并担忧其与“以审判为中心”的诉讼改革目标存在内在冲突^[10]。高度集中且相对封闭的监察权有渗透司法过程而影响职务犯罪案件办理全局并对行为定性施加决定性影响之倾向^[11]。具体而言,论据主要集中于三点。其一,权力运行模式的封闭性与集中性。监察机关在调查阶段拥有广泛的调查措施,特别是留置措施的审批与执行均在监察系统内部封闭运行,且在此期间排除了辩护律师的介入。这种制度设计被认为削弱了外部监督,导致检察机关在后续的审查起诉阶段难以对调查活动进行实质性的合法性审查。其二,监察权边界的扩张性与优越性。监察权由传统的纪检监督、行政监察与检察机关的职务犯罪侦查权整合转隶而来,具有复合性的权力基因。在司法实践中,当监察管辖与公安机关的刑事案件管辖发生竞合时,立法与实践惯例往往赋予监察管辖以绝对的优先地位,这被部分学者视为监察权对其他公权力空间的挤占。其三,程序制约机制的虚化。由于监检衔接规范存在一定的原则性与模糊性,实践中检察机关的退回补充调查权、不起诉权等法定监督制约手段难以充分行使,案件的移送与定性高度依赖监察机关的前端定调。

然而,这种“监察中心主义”的理论叙事,尽管揭示了改革初期新旧制度磨合的一些真实问题,但在整体性与方法论上存在将复杂问题简单化、标签化的风险。其理论弊端可能大于其所提供的制度反思价值。其一,该叙事脱离了国家监察体制改革的宪制逻辑与功能设定前提。国家监察体制改革的根本政治目标与法治目标,在于整合过去分散的反腐败力量与资源,建立集中统一、权威高效的法治化反腐败体系,以实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。现代国家权力的配置应遵循功能适当原则,既将特定的国家职权分配给在组织、结构、程序上最具优势的机关,以确保国家任务的最优实现^[12]。监察权在调查阶段的独立性、适当程度的集中和程序的相对封闭,正是基于腐败治理这项国家核心任务对效率、权威与保密性的特殊功能需求。倘若将因制度初创期不完善、具体配套规则不健全而产生的操作层面的问题简单地归结为整体的、结构性的中心主义,则在方法论上失之偏颇,完全忽视了反腐败斗争的特殊规律。其二,该叙事未能准确把握监察、检察与审判三者在职务犯罪追诉中所形成的动态本质。在功能主义视阈下,三者共同构成了一个环环相扣、递进传导的腐败治理系统。监察机关在调查阶段发挥其突破案件、固定初步证据的前端处置功能,检察机关在审查起诉阶段则履行其司法审查与程序过滤的中端把关职责,审判机关最终行使终端裁决权。诸如留置措施的必要封闭性,或是检察机关退查机制在实践中遇到的运行阻滞,其深层成因或是基于监察权有效履行调查职能的性质需求,或是源于反腐败任务优先的政策导向,或是新制度发展完善过程中必然会出现的磨合问题。这些具体的、局部的、微观

的问题,应当通过制度的精细化与规则的明确化来予以纾解,而不能直接被冠以“监察中心主义”的宏大标签。这种标签化的思潮,不仅可能助长对监察体制机制建设与运行成效的片面性质疑,更不利于学术界和实务界从功能优化的角度提出具有建设性的、可操作的调适方案。

(二) 衔接不畅:证据转化与提前介入的规范缺失

在职务犯罪调查程序向刑事审查起诉程序转换的衔接节点上,证据规则的模糊与提前介入机制的粗放,直接制约了监检协同效能的发挥,形成了明显的实践梗阻。

第一,监察证据与刑事司法证据标准的同一性尚未实现实质性贯通。证据是诉讼的核心,证据的顺利转化是监检衔接的核心。尽管《监察法》第三十三条原则性地规定了监察机关收集的物证、书证、证人证言等证据材料在刑事诉讼中可以作为证据使用,但这主要解决了监察证据的准入资格问题。在司法实践中,监察机关收集的鉴定意见以及现场勘验等证据,其形成过程是否完全遵循了《刑事诉讼法》及相关司法解释所要求的程序规范^[13]。对于这些证据的证明力、特别是其合法性的审查判断标准,监检双方可能存在认知分歧。这些细节性的标准若不统一,则会导致证据在移送、审查环节易产生龃龉,影响追诉效率。监察证据在刑事诉讼中的运用,关键在于实现从调查材料到定案依据的实质转化,而当前恰恰缺乏一套由监察、检察与法院三方共同认可的,精细且统一的证据审查指引予以保障。

第二,证据移送的物理载体与程序形式存在摩擦。监察调查程序与刑事诉讼程序在证据的收集方法、固定形式与移送规则上尚未实现无缝对接。随着信息技术的发展,电子数据、视听资料在职务犯罪指控中的比重日益增加。然而,监察机关在提取电子数据时所使用的技术标准和哈希值的固定方式,与公安机关、检察机关在传统刑事案件中的技术规范存在一定差异。监察证据向刑事诉讼证据转化过程中,实物证据与电子数据转化存在技术性障碍,监察机关在电子数据提取、封存、鉴定等环节的不规范操作,直接影响了证据在司法程序中的可采性^[14]。这导致部分关键证据在移交检察机关时可能因格式不兼容或提取程序不符合司法鉴定规范而出现信息损耗或形式瑕疵。此外,关于同步录音录像的移送规则,《监察法实施条例》第六十条规定了监察机关应将同步录音录像留存备查,检察机关和法院认为需要调取的,监察机关应当配合。未明确规定同步录音录像的随案移送制度,实践中存在不移送、选择性移送等情形,使得司法机关对证据合法性的审查面临“需要调取”与“能否调取”之间的程序张力^[15]。这种不确定性直接增加了检察机关进行实质性审查的难度。

第三,检察提前介入制度效能未能得到稳定、充分的发挥。检察提前介入本是监检机关相互配合、相互制约的重要场域,是实现公诉引导调查、弥合程序缝隙的功能目标,其在制度属性上兼具配合固证与制约规范的双重功能。然而,在当前以监察机关主动商请为前提的启动模式下,该制度在介入条件、时机、范围、方式及意见效力等制度节点面临规范估计不足与实践运行失范的困境。有学者指出,检察机关对监察权进行监督具有宪法上的必要性,而检察提前介入机制是实现此种监督的重要程序载体^[16]。从功能定位上看,提前介入确实兼具配合与制约的双重属性。但在监察机关主动启动的模式下,如何平衡监察调查的主导型与检查介入的有效性,是制度设计的核心难题。其一,介入的启动条件与时机存在随意性。《国家监察委员会与最高人民检察院办理职务犯罪案件工作衔接办法》虽规定检察机关可以介入“重大、疑难、复杂案件”,但何为“重大、疑难、复杂”缺乏清晰、量化的界定标准。这导致介入实践高度依赖地方监委的选择性偏好,制度刚性与可预期性大打折扣。研究表明,实践中检察机关的提前介入呈现出“被动回应”特征,启动时机多集中于调查终结前夕,难以发挥实质性的引导取证功能^[17]。其二,介入意见的法律效力与程序边界模糊。检察机关在提前介入后出具的《补充调查建议书》或《证据审查意见》,是仅具参考性质的内部交流,还是具有一定程序羁束力的法定文书。若监察机关对检察机关的引导意见未予采纳,是否需要在最终移送起诉时作出书面说明。这些程序闭环的缺失,直接影响了提前介入的权威性。其三,介入时机的把握。介入过早检察机关容易成为被认为深度参与并认可监察调查,后续审查起诉的客观中立可能因此减损。介入过晚则证据体系已然固化,提前介入成

为提前阅卷,丧失了引导取证的实质功能。由此可见介入时机既关涉检察监督权行使的正当性,也直接影响监察调查与审查起诉的程序衔接质效。

(三) 制约虚化:退查与不起诉权行使的实践困境

审查起诉阶段是职务犯罪案件进入刑事诉讼程序的首要环节,在该阶段,检察机关依法负有实质审查的法定职责,但实践中,其监督制约职能面临制度运行层面的多重约束,导致审查把关功能趋于弱化。

第一,退回补充调查机制在实践中严重受限。退回补充调查是《刑事诉讼法》赋予检察机关对调查成果进行过滤和补强的最重要程序性工具。然而,实证研究表明,自国家监察体制改革以来,职务犯罪案件的退查率呈现断崖式下降,部分地区甚至出现了事实上的“零退查”现象^[18]。这种程序适用上的收缩状态,并不必然意味着监察机关移送的案件均已达到证据确实、充分的法定标准,而更多反映出检察机关在行使法定职权时受到制度运行环境的深层制约。从制度运行的实际样态观察,检察机关在作出退回补充调查决定之前,往往需要与监察机关进行多轮次、多层级的非正式沟通。此种程序启动的前置协商机制,在客观上增加了退回补充调查的程序成本,也在一定程度上模糊了检察机关依法独立行使职权的程序边界。此外,退回补充调查程序的配套制度供给不足,进一步加剧了检察机关适用该程序时的审慎倾向。案件退回监察机关后,检察机关原已采取的刑事强制措施与监察调查措施之间如何实现程序衔接,缺乏明确的操作规范。有学者指出在退回补充调查阶段,应明确犯罪嫌疑人有权继续获得律师辩护,并对其沿用检察机关作出的刑事强制措施^[19]。然而,现行制度框架下,被调查人由检察机关审查起诉阶段重新转入监察调查阶段后,其原有强制措施的效力状态、执行方式及转换条件均未得到制度层面的清晰界定。同时,退查期间的办案期限计算规则存在模糊地带,检察机关与监察机关之间在补充调查期限的分配、续报及监督等问题上缺乏统一标准。上述程序衔接机制的不完备,使得检察机关在适用退回补充调查时面临诸多不确定性因素。

第二,不起诉权的独立行使面临程序性协调机制的制约。不起诉权是检察机关在审查起诉阶段最为核心的职权配置,其制度功能在于通过截断不符合起诉条件的案件,实现对不当追诉的程序性过滤,并发挥保障被追诉人合法权益的终局性制约作用。依据《监察法》及《人民检察院刑事诉讼规则》的相关规定,人民检察院拟对职务犯罪案件作出不起起诉决定的,在程序上须报请上一级人民检察院批准,并在批准前与同级监察机关进行沟通协商。该程序机制的规范意旨在于确保职务犯罪案件处理实现政治效果、社会效果与法律效果的有机统一,同时防止检察机关裁量权的滥用。从制度运行的实然状态考察,此种程序性协调机制在基层实践中呈现出功能异化的趋势。具体而言,当监察机关坚持将案件移送起诉,而检察机关基于证据不足、法律适用分歧或程序违法等法定事由认为应当作出不起起诉决定时,沟通协商程序往往形成程序性阻滞。此种程序性协调机制对检察权运行产生的制约效应体现在多个层面。在程序启动层面,不起起诉决定的报批程序与前置协商机制形成双重程序门槛,客观上增加了不起起诉决定的程序成本。在实体裁量层面,监察机关与检察机关在案件定性、证据标准、法律适用等方面的认知差异,难以通过非正式协商达成完全一致,而协商程序本身亦缺乏明确的争议解决机制。同时,不起起诉程序在配套机制层面亦存在不足,包括不起起诉决定作出后的监督制约机制、被不起起诉人的权利救济渠道、监察机关对不起起诉决定的异议程序等,均缺乏系统性的制度安排^[20]。

第三,非法证据排除规则的适用面临程序障碍。非法证据排除规则在《监察法》与《刑事诉讼法》中均已确立,是保障证据收集合法性、防范错案风险的重要制度安排。然而,检察机关在对监察调查证据适用非法证据排除规则时,面临多层面的程序障碍。其一,在非法证据的发现与识别层面,检察机关的审查渠道较为有限。监察调查程序具有相对封闭性的特征,检察机关在审查起诉阶段主要依赖监察机关移送的案卷材料、讯问笔录以及同步录音录像等资料进行合法性审查。同步录音录像虽能直观反映讯问过程,但实践中留存备查而非随案移送的情形,检察机关难以全面获取。对于调查人员采用威胁、引诱、欺骗等非法方法收集言词证据的情形,检察机关缺乏有效的发现机制。其二,在排除程序的启动

与证明责任分配层面。当辩护方提出排除非法证据的申请时,检察机关依法负有证据收集合法性的证明责任。然而,检察机关调取相关证据材料的程序规则尚不明确,特别是对于监察机关未随案移送的同步录音录像,检察机关能否依职权调取、监察机关是否负有配合义务等问题,缺乏统一的操作规范。同时,调查人员出庭说明情况的程序机制亦未完全建立,监察调查人员出庭作证的法律依据、程序启动方式、出庭义务等内容均有待明确。

三、监检关系调适的理论逻辑与功能定位

基于功能主义的分析范式,制度调适的合理性取决于其服务于特定国家任务的適切性。对于监检关系而言,其应然定位应当以腐败治理为核心价值,并在此基础上融合高质效的职务犯罪追诉功能与必要的权力制约功能。功能主义视角并非仅停留于对既有制度的功能描述,更重要的是为制度完善提供方法论指引,即在明确腐败治理这一根本任务的前提下,依据功能适当原则,将不同阶段的权责配置给在组织、程序与专业能力上最具优势的机关,从而实现制度设计与治理目标的内在统一。

(一) 价值维度:以治理效能澄清认知误区

“监察中心主义”理论误读的深层根源,在于简单套用西方传统的权力分立学说来审视中国特色国家监察制度,未能准确把握我国反腐败权力配置的宪制逻辑。功能主义视角的引入,首先在价值层面上与反腐败国家治理效能这一监察体制改革核心目标实现了高度的理论适用。伴随经济社会转型与公权力运行模式的演变,腐败风险呈现领域泛化、手段隐蔽化等新特征。在当代中国政治与法律话语体系中,反腐败被提升至最彻底的自我革命之高度^[21]。国家监察体制改革的根本政治逻辑在于坚持党对反腐败工作的集中统一领导,实现党内监督与国家监察的有机统一。这一政治逻辑决定了监察机关与检察机关并非相互防范的,而是肩负共同政治使命的反腐败共同体。二者关系的价值基点,必须服务于反腐败治理效能最大化,而非简单追求权力之间的制衡。前文提到依据功能适当原则,国家权力的划分应以功能最适为标准,在反腐败这一系统性工程中,职务犯罪具有极高的隐蔽性与反侦查性,纪检监察合署办公的体制优势,以及《监察法》赋予的监察机关的专门调查手段,在突破案件、获取言词证据方面具备不可替代的前端功能优势。因此,监察权在调查阶段的适度集中与程序的相对封闭,是基于腐败治理对效率、权威与保密性的特殊功能需求,是提升治理效能的理性宪制安排。功能主义视角将监检关系的价值基点从静态的权力防范转向了动态的效能优化。它论证了监检双方在反腐败共同体中协同配合的正当性与优先性,指出实践中出现的权力运行摩擦,本质上是新旧制度交替期的规范供给不足所致,而非结构性的权力失衡。这一视角为监检关系的良性互动奠定了较为适配的价值基础。具体而言,此种价值定位的澄清可从以下三个递进层次加以阐释。

其一,公权力的广泛覆盖要求反腐败需要体系化应对。国家监察体制改革后公权力已经不同于传统国家公权力的范畴,演变为包括国家公权力、社会公权力甚至是国际公权力在内的,以公权、公职、公务、公财为基本要素组合所构成的新型公权力形态^[22]。这使得腐败风险呈现多领域、多样化的特征,反腐败成为一项复杂且持久的系统性工程。监检关系作为该系统的核心环节,其制度功能必须从腐败治理的整体效能出发加以定位,而非仅着眼于局部的权力制衡。其二,党的全面领导决定了监检关系的协同本质。中国共产党先锋队的性质决定全心全意为人民服务的中国共产党与腐败是根本对立的,解决百年大党独有难题归根结底在于保持党的先进性,保持先进性就要同一切损害先进性的问题作斗争,而腐败现象则不断地腐蚀着党的先进性,因此党的性质决定其在政治上是坚决反腐的^[23]。中国共产党全面领导反腐败工作目的在于维护国家公权力的廉洁性、公正性和人民性。让行使公权力的人在制度轨道上正确行使公权力,支配公共资源,整个社会、市场、经济在这种风气下充满活力,形成一个“干部清正、政府清廉、政治清明、激浊扬清、干事创业的良好政治生态”^[24]。其三,中国腐败问题的独特性要求自主的理论与制度创新。中国的腐败成因、现象与治理任务具有鲜明特色,难以完全借鉴他国模式。中国共产党在长期实践中形成了重

视制度反腐的优良传统,并逐步发展出中国特色的反腐败理论体系。监检制度作为制度反腐中最严格、最有力的一环,其核心价值定位于腐败治理,既是基于国情的现实选择,亦是构建中国自主的纪检监察学知识体系的必然要求。从方法论上看,功能主义视角强调的是在具体历史条件下探寻制度设计的合理性依据,这与中国特色反腐败理论的本土化建构路径高度契合。马克思主义强调在生产劳动和历史条件中探寻“本体”^[25]。在反腐败进程中,“每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场”^[26]。我国的监察体制改革之根本目的正是在党的全面领导下,通过对权力进行全方位监督,实现法治反腐的国家治理现代化要求。

(二) 结构维度:以职能协同纾解衔接障碍

实践中存在的证据标准不一、提前介入机制粗放等调查衔接梗阻,功能主义视角提供了清晰的理论分析框架,运用到监检关系中则是法治衔接的深层理论支撑。功能主义认为,解决衔接梗阻的根本路径,不在于单一机关的职权扩张,而在于不同机关功能优势的适度前置与有效融合。这种结构层面的理论适用,具体体现在以下三个维度的职能协同。

首先,清晰的职能分工是构筑高效能监检关系的结构性前提。现代法治国家职务犯罪追诉遵循的递进式诉讼构造,监察机关的调查权与检察机关的审查起诉权各有其职司与边界。此种分工并非割裂,而是通过权责的清晰界分,为后续的程序协同与功能互补奠定坚实基础。监察调查是犯罪追诉的前端程序,检察审查起诉是后端司法程序,二者既相互独立又需紧密配合。依据《监察法》和《刑事诉讼法》的规定,监察机关调查终结后,应将案件移送检察机关审查起诉,而检察机关则须对证据的合法性、充分性进行严格把关,良好的监检关系首先要求两机关在职能上清晰界分,避免权责交叉或留有空白,从而为协同作业奠定坚实基础。

其次,顺畅的证据衔接是保障追诉质效的关键环节。职务犯罪案件通常具有隐蔽性强、证据链条复杂等特点,因此监检两机关在证据层面的协作尤为重要。监察调查阶段形成的证据,特别是言词证据,在移送检察机关后可能面临严格的合法性审查。检察机关通过提前介入机制,引导监察机关按照刑事审判的标准收集、固定证据,对于确保证据的合法性与证明力,防止因证据问题导致追诉失败至关重要。同时,监察机关亦应接受检察机关在证据层面的监督与建议,及时对证据瑕疵进行补正。

最后,规范的程序衔接是提升追诉效率与维护程序正义的运作保障。《刑事诉讼法》与《监察法》对职务犯罪案件的移送、受理、审查等程序作出了明确规定,程序衔接的法定性与规范化,不仅确保了职务犯罪追诉过程的稳定性与可预期性,降低了制度性协调成本,还能够有效防止因程序空转或衔接不畅导致的追诉延迟。此外,顺畅的程序衔接也为被调查人的全力保障提供了基本框架,避免监察调查权过度挤压当事人的辩护权与申诉权等合法权利空间。

(三) 机制维度:以协同制约激活审查功能

针对实践中退回补充调查率畸低、不起诉权受限以及非法证据排除难等审查制约虚化困境,功能主义视角摒弃了将制约等同于对抗的观念,提出良好的监检关系应内嵌协同型权力制约功能,实现了机制层面的高度贴合。

首先,良好的监检关系蕴含着分权制衡的法治内蕴。监检双方在职务犯罪追诉过程中的互动,在强调协同的同时,必须构建科学合理的制约机制,以防止权力滥用、保障司法公正。无论是传统侦诉关系还是现行的监检关系,均属于过程性分工制约模式。即监察机关与检察机关经改革后承担不同权能,以及在职务犯罪案件中相互有重大交互制约的职权内容,是为了在行权过程中实现相互制约。监察权与检察权分属国家监督体系和司法体系,权力属性不同却共同服务于反腐败法治目标。监察机关行使调查权,具有主动性和强制性,而检察机关行使审查起诉权与法律监督权,具有司法审查属性。这种权力配置天然蕴含制约关系,监察调查的结果必须接受检察机关的司法审查,以此形成对调查权扩张的有效制衡。

其次,监检关系的运作最终需服膺于“以审判为中心”的诉讼制度。审判机关基于独立审判和定罪

权,适用最高标准的证据规则对案件作出最终裁判。《监察法》明确规定监察机关收集、固定、审查、运用证据时,应当与刑事审判的证据要求和标准一致。审查起诉作为衔接监察调查与刑事审判的纽带,是职务犯罪案件进入刑事诉讼的关口,检察机关必须进行实质性审查。监察体制改革与以审判为中心的诉讼制度改革从价值追求到改革策略并不矛盾,尽管二者的初衷目的、改革策略、实施进路略有不同,但二者在内在逻辑具有自洽性^[27]。从功能主义的角度审视,监察、检察和审判机关实质上共同围绕公正查明案件事实,有效指控职务犯罪展开工作。监检之间的内部制约,在最终意义上是对共同应对审判考验这一合作目标的保障。它旨在将反腐败追诉活动牢固地锚定在法治框架之内,从而实现法治反腐效率与权利保障的平衡。制约本身就是一种更高层次的配合,从而为纾解审查起诉阶段的实践张力提供了最切切的理论指导。

四、监检协同效能的机制优化与规范构建

在反腐败斗争进入常态化、法治化的新阶段,监检关系的完善不应停留在制约优先或配合优先的争论上,而应回归功能适当的基本立场,围绕提升反腐败国家治理效能这一核心目标进行系统性的机制调适。基于前文对监检关系规范内涵、实践梗阻及理论适用的分析基础上,机制调适路径应紧扣职务犯罪追诉的阶段特征,在保障三机关功能优势的前提下,疏通程序衔接堵点,构建权责清晰、协同高效的监检关系。

(一) 完善调查衔接:统一证据标准与规范提前介入

调查阶段向审查起诉阶段的转换,其调适重点在于通过制度化、规范化的程序设计,实现监察调查成果与刑事诉讼标准的有效对接。

其一,构建以刑事审判为导向的证据标准统一机制。针对监察证据在刑事诉讼的准入问题与采信问题,应当通过立法解释或由国家监察委员会会同最高人民法院、最高人民检察院制定专门的职务犯罪案件证据衔接工作指引,对《监察法》第三十三条进行细化。该指引应严格以审判为中心,重点明确言词证据的审查判断标准,电子数据等新型证据的收集与固定规范,以及同步录音录像的随案移送规则。通过限制性规范对严重违反取证程序所获的证据,检察机关在审查起诉阶段可直接排除^[28]。通过将《监察法》第三十三条原则性规定转化为监检法三方共同遵循的精细化操作规程,实现证据从调查材料到刑事定案依据的顺畅转化。

其二,健全检察提前介入的刚性程序。为克服当前提前介入的随意性与效力模糊问题,必须对其进行程序刚性化的改造。在介入条件上,应采取列举和兜底的方式,明确“重大、疑难、复杂案件”的具体量化标准,比如涉及重大金融安全、群体性事件、跨国犯罪等案件,将此类案件纳入强制商请介入的范畴。在介入效力上,检察机关应以机构名义出具的书面的提前介入意见书并作为案件材料随案附卷。监察机关对介入意见应予回应,对未采纳的意见需书面说明理由并附卷,该说明将作为后续审查起诉阶段评估调查合法性与证据质量的重要参考。如此,既能尊重监察机关的调查主导权,又赋予了检察引导以实质性的程序约束力,从而在前端有效防范证据瑕疵。

(二) 强化审查制约:激活退查与独立不起诉机制

在审查起诉阶段,调试的关键在于祛除对检察机关法定监督制约权能的隐形束缚,通过制度赋能保障其实质性审查的独立性与权威性。

其一,激活退回补充调查的程序过滤功能。必须在规范层面重申,退回补充调查是检察机关法定职权,而非须经监察机关同意的例外。应通过制度调整,取消实践中异化的前置协商一致惯例。代之以严格的退查说理机制,即要求检察机关在退回补充调查提纲中详尽地阐释证据缺漏和补正方向。同时,亟须完善退查期间的权利保障配套措施,明确案件退回后刑事强制措施与监察调查措施的效力衔接、办案期限的重新计算以及被调查人会见律师的权利保障,确保程序回转不损及被调查人的合法权益^[29]。

其二,巩固不起诉决定的独立地位。对不起诉权的外部干预是对检察机关制约功能最大的损害。

应确立不起诉权独立行使原则,明确监检机关之间的沟通协商机制仅限于信息通报与意见听取,绝不能异化为实质上的前置审批。为防止不起诉权受外部干预可确立不起诉权的“三级审查”保障体系。构建层级过滤机制,由承办检察官提出意见交给检察委员会讨论再由上级检察院备案^[30]。对于存在重大分歧的案件,可建立事后通报备案制度,监察机关的意见仅具参考性质,最终司法处分决定权仍依法专属于检察机关。

(三) 优化审判应对:完善非法证据排除与出庭说明规则

在审判阶段,监检关系的调适重点在于完善应对庭审实质化审查的协同机制,确保惩罚犯罪与保障人权的统一。

其一,细化非法证据排除的操作规程。为破解监察证据排非难的困境,需要通过联合规章,明确化、清单化非法证据的认定标准。如可规定对“应当同步录音录像而未录制或者录制不完整的讯问笔录”、“违反规定在指定居所外讯问取得的供述”等情形,直接认定为瑕疵证据,检察机关依法排除,除非监察机关能够补正或说明^[31]。赋予检察机关明确的程序依据,能够有效规制监察调查环节的规范化运作。

其二,常态化监察调查人员出庭说明情况机制。对于证据合法性存在重大争议的案件,检察机关应积极行使申请权,法院应依法通知监察调查人员出庭。在规范层面,必须明确调查人员出庭的法律地位为特定程序见证人,其出庭义务仅限于就证据收集的合法性向法庭进行客观说明并接受交叉询问,而不参与实体犯罪事实的控辩对抗。通过这种特定场域下的规范配合,监检双方在恪守控辩审构造边界的前提下,共同完成对法庭的举证责任,实现法治反腐的终极目标。

五、结语

国家监察体制改革催生了监察机关与检察机关在职务犯罪追诉中的全新关系格局。对监检关系的审视,须超越“监察中心主义”与“制约本位”的静态论争,转而植入一种动态的、功能主义的分析视角。通过解构“调查—审查起诉—审判”的诉讼流程,揭示监检关系呈现出监察主导、检察主导、服从审判的阶段性能配置规律。这一规律是基于功能适当原则,为实现腐败治理效能最大化所形成的理性分工。在此框架下,配合是提升腐败治理体系协同效能的常态机制,而制约则是内嵌于程序衔接之中、旨在保障法治统一与权利底线的建设性工具。监检关系的完善仍是一项未竟的工程。随着腐败形态的演变与刑事诉讼程序的精细化,监检衔接机制仍需在证据标准的微观统一、技术调查手段的合规性审查以及被追诉人权利保障的实质化等方面持续深化。监检关系的良性发展,有赖于在法治轨道上始终坚持配合与制约的有机统一与动态平衡,方能将反腐败的制度优势彻底转化为持久的治理效能。

参考文献:

- [1]刘艳红. 监察中心主义倾向的理论反思[J]. 中外法学,2024(1):106-122.
- [2]程衍. 监检衔接视角下“制约型”监检关系的构建[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2024(4):147-154.
- [3]秦前红. 监检衔接的逻辑与方法[J]. 东方法学,2024(4):238-248.
- [4]张翔. 我国国家权力配置原则的功能主义解释[J]. 中外法学,2018(2):281-303.
- [5]龙宗智. 监察与司法协调衔接的法规范分析[J]. 政治与法律,2018(1):2-18.
- [6]魏小伟. 论刑事审判对监察机关职务犯罪调查的制约[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版),2021(6):90-99.
- [7]陈瑞华. 程序性制裁理论[M]. 北京:中国法治出版社,2017:414.
- [8]李奋飞. 我国刑事诉讼制度持续发展因子探析[J]. 法商研究,2016(5):106-117.
- [9]洪浩. 以审查起诉为枢纽:监察法与刑事诉讼法衔接的制度路径[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2023(1):142-151.
- [10]钱小平. 监察管辖制度的适用问题及完善对策[J]. 南京师大学报(社会科学版),2020(1):131-141.
- [11]刘艳红. 监察中心主义倾向的理论反思[J]. 中外法学,2024(1):106-122.
- [12]张翔. 国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心[J]. 比较法研究,2018(3):143-154.

- [13]董坤. 监察与司法衔接中的证据问题研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021(7):117-125.
- [14]陈在上. 监察证据向刑事诉讼证据转化认定的机制优化[J]. 中州学刊, 2025(11):12-21.
- [15]郭烁, 孙永超. 论排非新规程视角下的同步录音录像制度[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2025(7):69-80.
- [16]陈海锋. 检察机关介入职务犯罪调查的监督性[J]. 法学家, 2024(3):114-127.
- [17]阳平. 检察提前介入监察:正当性、限度与制度建构[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2022(5):114-125.
- [18]常保国, 胡雨晴. 退回补充调查的法理定位与优化路径[J]. 浙江工商大学学报, 2025(2):56-67.
- [19]姚莉, 罗白睿. 《刑事诉讼法》修改背景下监检衔接规则完善的法治因应[J]. 内蒙古社会科学, 2025(6):99-106.
- [20]熊明明. 监察机关不移送起诉制度的规范化构造[J]. 党内法规研究, 2024(1):115-128.
- [21]中共中央文献编辑委员会. 习近平著作选读(第2卷)[M]. 北京:人民出版社, 2023:590.
- [22]谭宗泽. 论国家监察对象的识别标准[J]. 政治与法律, 2019(2):66-77.
- [23]吴建雄, 吴谨. 中国共产党反腐的理论贡献[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2022(6):23-31.
- [24]谭宗泽. 把握监督与治理的辩证关系[J]. 中国纪检监察, 2023(14):31-33.
- [25]董山民. 马克思本体论的实践转向、维度与旨归[J]. 求是学刊, 2019(3):44-52.
- [26]张文显. 习近平法治思想的理论体系[J]. 法制与社会发展, 2021(1):5-54.
- [27]陈邦达. 推进监察体制改革应当坚持以审判为中心[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2018(6):170-178.
- [28]朱良. 职务犯罪视域下监检衔接的三重维度[J]. 新疆社会科学, 2022(6):121-131.
- [29]张诗瑶. 《监察法》第47条第3款(退回补充调查期间的监检衔接)评注[J]. 党内法规研究, 2024(4):115-128.
- [30]樊崇义. 国家权力监督原理下监察监督与刑事检察监督的关系研究[J]. 法学家, 2023(3):88-104.
- [31]陈瑞华. 非法证据排除规则的中国模式[J]. 中国法学, 2010(6):33-47.

[责任编辑:苗竹青]

The Logical Interpretation and Mechanism Adjustment of the Relationship between Supervision and Inspection from the Perspective of Functionalism

TAN Zongze, LIU Xuejiao

(School of Discipline Inspection and Supervision, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401100, China)

Abstract: Following the reform of the national supervision system, scholarly discussions on the relationship between supervision and inspection have largely centered on the analytical paradigm of checks and balances, which has given rise to theoretical concerns about “supervision-centeredness”. This static perspective of power gaming, to a certain extent, obscures the core value of enhancing governance effectiveness that the supervision and inspection authorities embody as a unified anti-corruption front. From a functionalist perspective, the prosecution of duty-related crimes exhibits a dynamically progressive structure comprising three stages—investigation, review and prosecution, and trial—and the relationship between supervision and inspection correspondingly manifests phased features characterized by the division of dual-track investigation, the leading role of substantive review, and the return of trial authority to its proper position. Currently, hindered by theoretical cognitive biases and institutional supply deficits, the supervision-inspection relationship faces practical obstacles such as obstructed evidence transformation, rough pre-intervention mechanisms, and weakened checks through review. To transform institutional strengths into governance effectiveness, it is imperative to adopt functionalism as a theoretical guide: on the value level, to correct cognitive misunderstandings with governance effectiveness; on the structural level, to alleviate convergence blockages through functional coordination; and on the mechanism level, to reshape the review function through collaborative checks. By refining the mechanisms for the articulation of investigation, substantiating the mechanisms for review and checks, and standardizing the mechanisms for responding to judicial proceedings, a relationship between supervision and inspection characterized by clearly defined powers and responsibilities, coordination, and efficiency can ultimately be established.

Key Words: anti-corruption; relationship between supervision and inspection; functionalism; governance effectiveness; prosecution of duty-related crimes; coordination and checks and balances of powers; interconnection between legal procedures; value pursuit