

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2022.03.009

我国监察指定管辖的制度反思与重构

刘昕苗

(仲恺农业工程学院 马克思主义学院, 广东 广州 510225)

摘要: 监察指定管辖旨在保障监察事项能够得到正确及时的处理。实践中, 监察指定管辖存在监察指定管辖法定事由不明确、作出监察指定管辖决定的主体不统一、指定管辖机关的资格审查不严谨以及管辖衔接错位等问题。究其缘由, 主要是监察机关对监察指定管辖制度的理论基础和制度定位存在认识偏差。为修正上述认识偏差, 应强调以审判为中心的监察指定管辖模式为导向, 明确监察指定管辖的适用范围, 合理设置监察指定管辖的具体程序, 明确规定监察指定管辖机关的审查资格, 推动监察指定管辖制度的完善。

关键词: 监察指定管辖; 审判中心主义; 管辖衔接

中图分类号: D922.11

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2022)03-0069-07

引用格式: 刘昕苗. 我国监察指定管辖的制度反思与重构[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2022, 27(3): 69-75.

Reflection and Reconstruction of the China's Supervision System for Designated Jurisdiction

LIU Xinmiao

(School of Marxism, Zhongkai University of Agriculture and Engineering, Guangzhou 510225, China)

Abstract: Supervision for designated jurisdiction aims to ensure that supervisory matters can be dealt with in a correct and timely manner. In practice, there are some problems in the supervision for designated jurisdiction, such as relevant unclear statutory reasons, inconsistent subjects who make decisions, loose qualification examination of designated jurisdiction organs and misalignment of jurisdiction. The reason is that the supervisory organs have a misunderstanding of the theoretical basis and system positioning of the supervision system for designated jurisdiction. In order to correct the above-mentioned understandings, it is necessary to take the judicial-centered mode of supervision for designated jurisdiction as the guidance, clarify the scope of application of this system, reasonably set up the specific procedures, clearly define the qualification of the organs, and promote the perfection of the supervision system for designated jurisdiction.

Keywords: supervision for designated jurisdiction; trial centralism; jurisdiction cohesion

收稿日期: 2022-01-25

基金项目: 国家社科基金资助重大项目“健全全党和国家监督体系研究”(18VSJ051); 国家社科基金资助项目“行政法秩序下的行政批示研究”(18BFX054); 西南政法大学行政法学院科研创新项目“监察指定管辖制度之完善”(XZ2019001)

作者简介: 刘昕苗(1990—), 女, 湖南益阳人, 仲恺农业工程学院讲师, 研究方向为行政法、监察法。

根据《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)第17条第1款规定,“上级监察机关可以将其所管辖的监察事项指定下级监察机关管辖,也可以将下级监察机关有管辖权的监察事项指定给其他监察机关管辖。”虽然该款确立了监察指定管辖案件转移规则,但没有明确指定管辖的事项、决定主体、审查标准以及管辖衔接等具体问题,这些问题影响了监察指定管辖的实践操作和运行质效。鉴于此,本文对我国监察指定管辖实践及问题进行检视,在理论阐释和制度定位的基础上,提出我国监察指定管辖制度的完善建议。

一、监察指定管辖在实践中存在的问题

监察指定管辖制度是指上级监察机关依据法律规定,指定下级监察机关对某一案件行使管辖权的制度。根据《监察法》第17条第1款规定,适用监察指定管辖的情形主要有两种:一是上级监察机关基于工作需要将监察事项指定给下级监察机关,即当上级监察机关的工作任务比较繁重,而下级监察机关的人员充足且有能力强承担移交其办理的监察事项时,为尽快保质保量完成任务,上级监察机关可以将其所管辖的案件指定给下级监察机关管辖;二是因地域管辖不明或其他原因导致原来有管辖权的监察机关不适宜或者不能办理某一监察事项,上级监察机关可以将下级监察机关有管辖权的监察事项指定给其他监察机关管辖。从监察法规定的监察指定管辖的情形看,监察指定管辖制度的适用情况看似明确,但在实践中,适用监察指定管辖的法定事由存在较大的模糊性和随意性,监察指定管辖适用何种程序、由谁来决定监察指定管辖制度的启动以及监察指定管辖指定的次数等都没有限制性规定。笔者在查询不同地区监察委员会官方网站和采访个别监察机关工作人员时发现,监察指定管辖制度不仅在法律条文中存在不明确不具体的问题,而且在实践过程中存在任意性适用的情形。因此,监察指定管辖的规范留白为制度运行提供弹性空间的同时,也为其任意性适用埋下了一定隐患。

(一) 监察指定管辖的法定事由不明确

监察指定管辖制度的法定事由是该制度能否良好运行的关键。只有将影响监察机关正确及时管辖案件的重要因素统摄于监察指定管辖的法定

事由之中,才能发挥监察指定管辖制度应有的作用。现行《监察法》没有明文列举监察指定管辖的法定事由,即便根据《监察法》释义也只是将法定事由限定在原监察机关出现“不适宜”或“不能办理”某监察事项两种情形。有学者对“不适宜”或“不能办理”两种情形作出进一步解释,认为监察指定管辖中所提到的“不适宜”的情形是指:基于案件涉及地方错综复杂的利益关系,由原监察机关管辖可能会出现无法进行公正调查的情形^[1]。尽管如此,监察指定管辖的范围依然宽泛,难以作出精准认定,需要进一步限缩“不适宜”的外延以明确可适用的具体情形。

但是如何限缩“不适宜”的外延呢?毕竟“不适宜”有太多可能性。无论在立法技术上还是必要性上,《监察法》都不可能将所有影响监察机关公正办理案件的事由全部穷尽并列举。公平正义才是监察指定管辖最重要的原则,该原则应以具体规范和可操作的方式加以体现和实现。笔者认为,监察机关“不适宜”的情形可以理解为其与监察对象存在特殊的社会关系。与监察对象具有特殊关系的监察机关一旦充当了办理这起案件的执法者,该监察机关在外观上所呈现的中立性和不偏不倚的公正形象就会令人产生合理的怀疑。而按照社会生活的基本经验和常识,一旦某监察机关被怀疑与监察对象存在可能影响案件公正调查的情形,则其所作出的结论通常难以获得普遍的社会尊重和信任^[2]。

现行《监察法》没有对监察指定管辖的法定事由做任何限定,虽然其赋予了监察指定管辖工作的灵活性,但这是以牺牲公平正义的价值为代价的。如果不适宜指定管辖的案件被指定管辖,即便案件最后能够得到顺利办结,也丧失了监察指定管辖公平正义的价值和意义。

(二) 作出监察指定管辖的主体不明确

根据《监察法》第16条规定,监察机关提出指定管辖的申请,由上级监察机关审批决定。但对于由监察机关领导人员决定是否适用监察指定管辖制度这一规定,人们会产生如下疑虑:若监察对象与监察委员会主任存在的社会关系足以影响到监察机关的正常指定时,如何保证指定管辖程序之公正?监察委员会主任不仅是本监察机关领导人员之一,还是监察机关集体领导的主持人

和召集人，如果由监察机关集体领导人员决定监察对象与监察委员会主任之间是否存在影响监察管辖制度运行的因素，如何保证客观和公正？

在现实生活中，大量的监察指定管辖案件不是由监察委员会主任决定，而是由监察机关内部相关科室负责人直接作出决定的。如果监察对象与监察机关领导人员有特殊的社会关系，那么再由监察机关内部科室作出该监察机关是否需要指定管辖的决定，则是作为其内设或附设机构的工作人员来决定本监察机关是否适用指定管辖。然而，这种允许监察工作人员个人决定该监察机关适用指定管辖的行为有损于监察指定管辖最低限度的公正性要求。

（三）监察指定管辖的程序不透明

我国监察机关对监察指定管辖实行保密制度，例如各地监察机关对监察指定管辖案件的适用条件、被选择机关的考量因素等环节都采取了保密措施，不向公众公开。尽管监察指定管辖制度是监察管辖的一项特殊措施，在适用时应保持谨慎，但作为一种特殊的制度，监察机关在适用该制度时，也要接受体制内监督和公众监督。更何况，监察指定管辖制度设计的目的之一就是为了防止当地权势影响，使监察机关调查公职人员的工作依法展开，保障监察权的公正性，如果连促进公开制度的内容都遮遮掩掩，监察指定管辖案件的处理将难以获得公众认可。政府的内部运行及信息不公开，势必会伤害政府所服务的人民，损害政府自身的形象和权威性，还会滋生腐败，削弱民众对公共事务参与的热情和对政府的信任。同理，监察机关对于指定管辖制度信息的遮蔽，也会使公众产生合法性质疑。

（四）监察指定管辖机关的资格审查不严谨

根据《监察法》第16条第2款规定，监察指定管辖机关的资格是由上级监察机关独自确定的，即监察机关与审判机关对该决定的形成也无法发挥影响作用。这就带来了一系列的问题：确定监察指定管辖机关的资格更多地被视为一种监察机关内部行为，受到监察委员会主任或监察机关领导人员职权的影响，而无法受到检察机关、审判机关以及公众的制约与监督；在确定监察指定管辖机关资格以后，任何人、任何机关都无法对该监察机关与监察对象是否存在特殊利害关系或社

会关系进行实质性的考查。如果检察机关和审判机关在确定监察指定管辖机关资格的过程中赋有实质性制约与监督权力，那么，作出监察指定管辖的决定就会变得更加具有说服力。然而，在监察机关独自确定监察指定管辖机关的资格之后再对该机关的资格提出异议，在实践中的操作难度较大，其结果难以逆转或逆转成本将非常高。

以上质疑并不是空想的理论追问，而是有着极为现实的考量。例如在监察指定管辖中很多监察机关在审查指定管辖机关的资格时，并没有把被监察对象自身的特殊性纳入审查范围之中，这种由监察机关独自确定监察指定管辖机关资格无法得到其他国家机关甚至是公众的制约和监督。因此在确定监察指定管辖机关的过程中，将不可避免地陷入一家独大的尴尬局面，以至于丧失制约与监督监察权。监察机关独自作出决定而实施指定管辖制度的行为，有违监察指定管辖制度设计的初衷。

（五）司法管辖衔接错位

笔者在查阅相关资料时发现，H省监察委员会官方网站公布的“Z市规划局原调研员封某某”（湖南省张家界市中级人民法院2019湘（08）刑辖3号指定管辖决定书）一案，此案由Z市监委指定给Z市Y区监委管辖，同时该案件在裁判文书网上显示由Z市中级人民法院指定Z市W区人民法院管辖^[3]。这不经让人产生疑问，为何同一案件在监察阶段指定给Y区监察委调查，而到了审判阶段却指定给W区人民法院管辖？当《监察法》规定的指定管辖与《刑事诉讼法》规定的指定管辖冲突时，应如何处理与协调？在实践中，监察机关作出监察指定管辖决定时并未遵循“同级移送”的原则。由于监察机关作出指定管辖和司法机关作出指定管辖的标准不同，可能出现低级别监察机关向高级别司法机关移送案件，或者高级别监察机关向低级别司法机关移送案件的情形，也可能出现某一低级别监察机关向另一低级别司法机关移送案件的情况^[4]。

在监察制度运行过程中，监察机关潜移默化地形成了“监察中心主义”的惯性思维，这样会导致《监察法》第4条第2款“应当与审判机关、检察机关、执法部门相互配合、相互制约”沦为象征性条款，难以发挥其实际作用。

二、我国监察指定管辖的法理基础及制度定位

上述监察指定管辖制度存在的问题,不仅仅是该制度在设计时存有缺陷,更重要的是监察机关对该制度的理论基础和制度定位存在认识偏差。具体而言,多数监察机关认为,监察指定管辖制度应注重提高办案效率,减少办案时间,实现经济效益价值,这是典型的实用主义和功利主义的观点。在此观念下,监察指定管辖存在上述问题也就不足为奇了。

那么,如何重新确定监察指定管辖的理论基础和基本定位?未来监察指定管辖制度应朝什么方向发展?对于这些问题,我们有必要从管辖的价值层面进行深入研究,为监察指定管辖制度的构建和完善奠定更加坚实的理论基础。

(一)我国监察指定管辖制度的形成

现行监察指定管辖制度建立在功利主义和实用主义理念之上,以提高监察机关办案效率作为其理论基础。若制度的实施忽略了公平正义价值,那监察指定管辖制度就有可能变成上级监察机关实现自己私人意图的工具。因此,我们有必要重新审视监察指定管辖制度的理论基础,以此反思监察指定管辖的价值理念。

1. 监察指定管辖制度的理论基础

从监察指定管辖适用的情形来看,该制度既包含了效率的内容,又彰显了公正的价值。在实践中,监察机关往往过于注重效率的实现,而忽略了公正的价值。

从监察指定管辖制度适用第二种情形来看,要求某一监察机关所有监察人员在无法维护案件得到公正处理的前提下整体退出整个案件的办理过程。与之类似,监察回避制度也是基于某一监察官在符合监察回避条件时必须退出该案件的办理过程而设立的。这种由一个监察官退出案件演变成由某一监察机关退出案件处理的情况,实际上是将原监察官个人回避的问题扩大为原监察机关所有工作人员集体回避的情形。因此,监察指定管辖与监察回避制度的理论基础具有相似之处。

若与监察回避制度相似,那监察指定管辖制度也应当以维护监察机关公正办理案件为主要目的。当监察机关与监察对象有利害关系或者特殊的社

会关系时,有可能将非理性的偏见或感情甚至是外界权势的压力杂糅到案件的办理过程中,以至于无法作出公正的判定。退一步说,即便原监察机关能顶住外界压力保持自己的初心办理案件,并且办案过程和办案结果都符合法律的基本要求,但其指定程序也难以消除外界对其所持有的合理怀疑,无法取得公众的信赖。就像监察官需要回避一样,原监察机关基于某些特殊原因也需要整体回避某案件,否则由具有私利的监察机关负责案件的办理,势必影响案件的处理结果。

监察指定管辖制度不仅仅体现效率的价值导向,更应当注重公平正义价值,在效率与公正相统一的理念下,因时制宜地实施监察指定管辖制度,才能保证其正确及时地应用于监察案件的办理之中。

2. 监察指定管辖制度的现实基础

深化国家监察体制改革的目标是整合反腐败资源力量,加强党对反腐败工作的集中统一领导,构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,建立崭新的国家监察机构。由此可知,监察机关在履行监督监察的职能时,可以对监察对象采取必要的措施以限制其权利,甚至“合法伤害”监察对象的某些权利,这是打击腐败犯罪必须采取的措施,也是监察机关遵循高效调查犯罪行为的需要^[5]。

在监察体制改革之初,中央改革领导机关多次强调改革的初衷是加强党对反腐败工作的领导,整合反腐败资源和力量,解决反腐败力量分散等问题^[6]。这些要求在监察指定管辖制度的设计中也有所体现。监察指定管辖是监察机关针对特殊案件启动监察调查程序的基础,确定监察管辖的边界可以明确监察指定管辖与其他国家机关管辖的分工。监察指定管辖制度的实施可以实现监察机关内部国家资源的合理分配。上级监察机关在作出监察指定管辖决定时,应充分考虑下级监察机关人员数量和办案能力等因素。只有对监察指定管辖制度进行科学合理的规定,才能确保监察机关调查工作的高效运行。

在确保监察指定管辖制度的高效运行过程中,为避免监察机关的“集中统一”产生新的腐败,应运用公平正义原则来消除产生这种“新腐败”

的可能性。

监察指定管辖制度的设定既要适应监察体制改革的高效价值导向，同时也不能背弃公平正义的价值理念。只有在效率与公平相统一的原则下，监察指定管辖制度才既不会沦为上级监察机关谋取私利的“爪牙”，也不会违背监察体制改革的“权威高效”要求。

未来监察指定管辖制度的改革，应将维护公正与实现效率作为监察指定管辖制度的理论基础。无论是确定监察指定管辖制度的法定事由，还是解决监察指定管辖与其他管辖衔接的问题，都应以公正与效率相统一的原则作为考虑问题的基本着眼点。

（二）我国监察指定管辖的制度定位

监察指定管辖是在中国社会大变革的特殊背景下产生的，其制度定位是一个值得探讨的问题。在笔者看来，尽管监察指定管辖具有一定的理论基础，也符合国家监察体制改革的理念，但其仍然不能改变、动摇监察法定管辖的根本性和基本规则地位，因此，监察指定管辖制度只是对监察管辖一般原则的补充，其目的是使监察案件能够实事求是、高效地得到办理。

“法定监察官”是《监察法》普遍奉行的一项法定原则，对监察对象而言则是一项不受剥夺的合法权利。这里的“监察官”应作扩大解释，其不仅指具体的监察工作人员，还包括监察机关在内。“法定监察官”原则要求依据《监察法》规定事先确定具有管辖权资格的监察机关，不允许临时带有目的性地任命监察官去调查案件。监察机关的管辖权和监察权是直接归属于国家公权力的范畴，依照国家权力制约的理念，监察机关的管辖权和监察权必须在法律授予的范围内按照法定程序予以执行，当然，其也应当保障监察对象的程序主体地位和监察程序公平公正，必须在法律中预先规定管辖的监察机关^[7]。

依据我国《监察法》第17条第1款的规定，确定级别管辖的标准是干部管理权限、地域和行业分工分级三个方面相结合，即监察对象职位越高、案情越复杂、案件越重大、社会影响越大，其管辖监察机关的级别就越高；反之，则越低。由于监察权和监察资源配置关涉到社会公益，监察级别管辖具有天然的专属性和强制性。监察指

定管辖是监察级别管辖的一部分，上级监察机关也不能随意指定下级监察机关办理案件。

三、我国监察指定管辖的制度重构

根据《监察法》的相关规定，监察机关对职务犯罪案件调查结束后需移送至检察机关依法审查起诉，最后由法院对该案件进行审理。由此可知，监察机关办理职务犯罪案件就与《刑事诉讼法》存在程序上的衔接关系。根据《刑事诉讼法》与《监察法》的规定，监察、公诉与审判是办理职务犯罪案件的基本程序阶段，监察的任务就是查明犯罪事实和留置被监察对象，公诉则是将案件移送至法院并建议法院如何认定事实以及适用何种法律，审判的任务则是审理案件，确定犯罪嫌疑人的犯罪事实和法律责任。也就是说，我国办理职务犯罪案件的程序可分为三个阶段，即监察、公诉和审判。在这三个阶段当中都会遇到包括指定管辖等问题，如何确定不同管辖权的主次关系，应从法理和实践上加以考虑。

（一）域外指定管辖的方式认定

国外对指定管辖与其他管辖的关系，从比较研究的视角来看，主要有以下三种表现形式：（1）以审判管辖为主的方式，主要有德国、日本、意大利等国家^[8-10]，虽然在细节上有所不同，但当两个管辖制度发生冲突时，这些国家还是以审判管辖为主；（2）以侦查管辖为主的方式，最典型的代表是俄罗斯，其法院管辖以侦查机关管辖为主；（3）分别规定了侦查管辖与审判管辖的方式，以法国为代表，从法国刑事诉讼法条中可以看出，法国对于公职人员犯罪行为的管辖规定是以两大管辖关系为主的模式^[8]。

从各国对公职人员犯罪案件管辖所采取的不同方式，可以得到以下启示：（1）各国对于管辖制度的确立与各国刑事诉讼法的构造以及其所表达的价值相适应。我国在制定职务犯罪监察指定管辖制度的同时，也要考虑我国监察法与刑事诉讼法的构造及其背后的价值属性。（2）采用多个管辖方式的国家应尽量保持多个管辖制度之间的一致性，做好相互之间的衔接工作，否则会影响制度运行成本与效率。（3）采用单一管辖方式的国家应对管辖权进行详细而明确的规定，遵循程序法定和有法可依的原则，限制主管机关

的自由裁量权,体现权力制约性,防止管辖权被滥用。

(二)构建“审判中心主义”的监察指定管辖模式

根据域外关于监察指定管辖模式的探讨可知,我国监察指定管辖制度采用的方式应当考虑我国现有相关法律制度的规定以及实践中的可操作性,并在现有法律体系的框架下进行完善。《监察法》规定的指定管辖与《刑事诉讼法》规定的指定管辖之间的衔接协调实质上就是监察管辖与司法管辖之间关系的协调。也就是说,首先需要解决的应该是监、检、审三机关的关系问题^[11]。

从《宪法》第127条和《监察法》第4条第2款规定的内容看,监、检、审三机关应该是相互配合、相互制约的关系。《宪法》和《监察法》所规定的“相互配合”主要是指:(1)监察权、检察权、审判权三种国家权力的分工与独立,分工不同、各自独立是配合的前提^[12]。(2)监、检、审三机关之间程序上的衔接性。三机关“相互配合”的关系应当强调,按照法律规定在正确履行各自职责的基础上,互相支持,而不能违反法律规定,不能各行其是、互不通气,更不能互相扯皮。必须在遵循法律法规的前提下,实现三机关之间程序上的衔接。

“相互制约”即每一机关都对其他机关形成一定制约,同时其也成为其他机关制约的对象^[13]。当监察机关具有办理职务犯罪的权力属性时,监察机关的调查权就已经纳入刑事诉讼法的范畴。在刑事诉讼关系中,“相互制约”要求三机关必须坚持“职权等量配置”原则^[14]。“职权等量配置”原则的核心是“等量”,这里的“等量”并不是指监、检、审三机关职权的绝对相等或者完全相等的分配形式,而是指三机关在职权分配过程中应遵循力量上的均衡,并足以达到制约其他机关的作用。也就是说,只有在这种“势均性”的配置下,才能实现实质意义上的“职权等量配置”原则。

当“职权等量配置”原则不被遵守或者严重失衡时,就容易出现冤假错案等现象。在侦查中心主义下,审查起诉权和审查权遭到一定程度的削弱,以至于在起诉和庭审阶段的工作沦为走过场的形式主义,导致冤假错案的发生。为了整改侦查中心主义存在的问题,中共中央十八届四中全

会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,要将“以审判为中心”作为司法改革的内容之一。同时,最高人民法院周强在《推进严格司法》一文中特别提到,“刑事诉讼中审判程序难以发挥对其他诉讼程序的制约作用,严重影响刑事司法制度的统一和刑事司法公正,必须深化刑事司法改革,推进建立以审判为中心的诉讼制度。”^[15]由此,我国开始构建“审判中心主义”的刑事诉讼结构。审判中心主义的建立标志着刑事诉讼活动的中心从侦查阶段转变到审判阶段,将审判阶段作为整个刑事诉讼的中心环节。其他诉讼主体也应参与其中并服从法官的裁决,诉讼过程的前置程序与后置程序都必须为审判服务。

现行监察机关吸收了检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪的权力,监察机关的调查权取代了检察机关的侦查权,成为刑事诉讼总体结构之一。这种吸收的权力实质上就相当于检察机关对职务犯罪的侦查权,从这个意义上来说,监察机关调查权应该是检察机关侦查权演变而来的,虽然二者表面形式有所不同,但核心内容是相同的,其不会改变我国“审判中心主义”的诉讼结构逻辑。

综上所述,监察指定管辖制度理应采用审判中心主义的模式。这不仅符合监察机关办理指定案件的监察权属性,而且还顺应了我国监察改革的大政方针,体现了以审判管辖为主、监察管辖为辅的办案方式特色,既有利于防止“监察中心主义”,也与我国反腐败法治体系和法治能力现代化建设相适应。

具体建议如下:在监察机关作出监察指定管辖决定后,基于协商一致的原则,监察机关应与同级检察机关和审判机关进行协商。若监察机关指定管辖的决定有合理的根据,检察机关与审判机关应尊重监察指定管辖的决定,同时指定相应下级检察机关审查起诉和审判机关审判;若在协商过程中,审判机关认为监察机关指定管辖的决定有所瑕疵,则根据《监察法》第4条,审判机关有权向监察机关提出异议并说明理由,同时向监察机关建议重新予以指定管辖。

(三)完善我国监察指定管辖制度的具体措施

2019年10月26日,第十三届全国人大常委会第十四次会议通过的《全国人民代表大会常务

委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》明确规定，“国家监察委员会根据宪法和法律，制定监察法规。”据此，国家监察委员会可以在坚持“审判中心主义”原则的基础上，通过制定正式的监察法规，系统地解决监察指定管辖中存在的问题，完善监察指定管辖制度。

1. 明确监察指定管辖制度的法定事由

监察指定管辖是根据上级监察机关的指定而确定监察机关调查工作启动的特殊管辖制度。这种特殊性主要包括两种情形：一是基于上级监察机关监察对象的范围较广，为了保障案件得到尽快处理，从而指定给下级监察机关进行案件分流；二是原监察机关需要回避的情形。根据监察指定管辖设置的目的和实践操作的经验，该制度在实践中主要适用以下三种情形：第一，基于监察对象的权势和对当地有较大影响而改变管辖，即因监察对象在当地有职务影响或较大的社会影响，为保证监察力度和监察公正、防止社会干扰而实施指定管辖；第二，因上级监察机关基于工作需要而改变管辖，即上级监察机关因办案人手不足、办案经费缺乏等因素需要适用指定管辖；第三，基于原监察机关自身问题需要回避的情况而改变管辖等。根据以上监察指定管辖的适用情形可知，监察指定管辖制度具有以下三个特征：第一，监察对象与原监察机关的特殊性，即只能对个案进行监察指定管辖，而不能指定某类案件；第二，监察指定管辖制度是一种程序上的法律行为，当上级监察机关一经确定被指定管辖的机关，就不得再另行指定给其他下级监察机关管辖或转移案件；第三，必须按照《监察法》中以干部管理权限为标准兼顾属地管辖的规定进行。

根据监察指定管辖使用的情形以及本身的特征，笔者认为监察指定管辖制度适用的范围主要有：（1）原监察机关因案件涉及原监察机关领导需要回避或者因案件涉及原监察机关单位利益等原因，不适宜办理该案件的情形；（2）被监察对象在省会城市党委、政府、人大、政协担任政府领导职务，或为当地重要企业、事业单位负责人；（3）被监察对象为重要省直机关的正副职领导；（4）被监察对象为与上述（2）（3）国家机关正副职领导有近亲属或其他特殊关系的人；（5）因牵连犯罪，改变管辖有利于办案公正的案件；（6）

受地方民意需要改变管辖的案件；（7）原监察机关对案件处理有失偏颇的案件。

2. 明确规定监察指定管辖的主体资格

目前，监察指定管辖主要由监察机关中某科室负责人直接作出决定，这会导致原应适用监察指定管辖的案件排除在监察指定管辖的范围之外，因此，明确规定监察指定管辖的主体资格是完善监察指定管辖制度的重要环节。笔者认为，监察指定管辖主体的资格认定主要需考虑以下几个要素：（1）如监察对象与原监察机关的领导人员有社会影响的关系，应报请上级监察机关作出监察指定管辖的决定；（2）如监察指定管辖与原监察机关作出监察指定管辖负责人有社会影响的关系，应报请监察机关领导人，由监察委员会主任或监察委员会集体领导人员作出监察指定管辖的决定；（3）若监察对象与原监察机关工作人员有社会影响的关系，则由负责作出监察指定管辖决定的负责人作出监察指定管辖的决定。

3. 明确监察指定管辖机关的资格审查条件

监察机关在作出监察指定管辖时，其对被指定管辖机关的选择具有较大的随意性。因此，明确被指定管辖机关的标准是完善监察指定管辖制度的重要环节。（1）被指定管辖机关所属地不得为被监察对象的籍贯地；（2）被指定管辖机关所属地不得为被监察对象曾经工作的地方；（3）被指定管辖机关的领导人不得与被监察对象有近亲属关系或者特殊关系；（4）在被指定管辖机关所在地区的党委、人大、政府、政协中担任重要职务者，或是重要企业、事业单位负责人以及重要国家机关负责人，与被监察对象有近亲属或者特殊关系；（5）被指定管辖机关必须有办理该案件的能力，人手充足，专业素养过硬。

《监察法》第17条第1款虽对监察指定管辖作出了授权性规定，但缺乏具体可操作的规定，导致实践中出现了一些弊端。改革完善该制度，既能体现程序法定原则的基本价值属性，同时也能提高办案效率、降低办案成本。

参考文献：

- [1] 叶青，王小光. 监察委员会案件管辖模式研究[J]. 北方法学，2019(4): 28.

（下转第121页）