

# 论我国侦查权监督控制机制的完善

马柳颖, 刘琦<sup>①</sup>

(南华大学 文法学院, 湖南 衡阳 421001)

**[摘要]** 侦查权监督控制机制对防止侦查权滥用具有重要作用。当前我国侦查权监督控制机制主要存在主体权威性缺失、监控范围狭窄、监控方式缺乏操作性和监控时间滞后性等缺陷。应通过强化检察机关侦查监督权与自循环监督、扩大犯罪嫌疑人侦查阶段的权利、公安机关主动避免侦查权力滥用三方面来着手完善我国的侦查权监督控制机制。

**[关键词]** 侦查权监督控制机制; 检察机关; 侦查监督权

**[中图分类号]** D926.34 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2012)06-0077-04

侦查权的监督控制机制指检察机关依照法定职权和法定程序,对侦查活动的合法性和合理性进行监察和督促的一系列措施之总称(广义上说,侦查权的监督控制机制还包括公安机关以及法院、律师和社会对侦查权的监督控制,因为检察机关为法定监督机关,本文仅指检察机关对侦查权监督控制)。2012年最新修订的《中华人民共和国刑事诉讼法》第2条已明确指出:“中华人民共和国刑事诉讼法的任务,是保证准确、及时地查明犯罪事实……尊重和保障人权,保护公民的人身权利、财产权利、民主权利和其他权利……。”而侦查权作为一种与生俱来伴随着侵略性、进攻性和优越性的强大国家公权力,若得不到有效规范控制,在打击犯罪同时必将给普通民众基本权益造成一定程度侵害。有鉴于此,笔者特就中国侦查权监督控制机制的完善展开探讨,以期能为我国日后实现侦查权科学规范运作提供些许帮助。

## 一 当前我国侦查权监督控制机制存在的主要缺陷

我国在司法理论和实践上不断完善侦查权的监督控制机制,尤其是2012年最新修订的《刑事诉讼法》更进一步强化了对侦查措施的规范、制约和监督,体现出对公民人权的尊重,彰显了司法公正。但在实践中,侦查权的监控仍存在诸多缺陷和弊端,这主要体现在以下几个方面:

(一) 侦查权监控主体权威性缺失

监控主体的权威性是监督控制机制得以真正发

挥成效之前提。毕竟若监控主体自身都缺乏必要权力与威信,那其实施的具体监督控制自然很难得到被监控对象之充分认同和尊重。虽然我国现行宪法第129条明确指出,“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。现行刑事诉讼法第8条也规定“人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督”。但现行刑事诉讼法第7条同时又规定着“人民法院、人民检察院和公安机关进行刑事诉讼,应当分工负责,互相配合,互相制约”。正由于上述法条表述彼此存在部分不清晰明了之处,从而给检察机关这一侦查权监控主体权威性带来了很大冲击。因为根据人们日常生活中的经验法则判断,既然检察机关是国家法定监督机关,要实施监督也就意味着它的地位要高于被监督机关(公安机关等侦查机关)。可刑事诉讼法又要求检察机关和公安机关等相互配合相互制约,“制约”则意味着它们二者地位的平等化。尽管宪法作为国家根本大法效力远高于刑事诉讼法,但它终究仅是宏观层面的鸟瞰设计,且刑事诉讼法在司法实践中发挥的实际作用更加明显。故现行刑事诉讼法此等配合制约的平等化法条设置难免令检察机关实施监督控制的权威地位受到动摇。兼之检察机关本身在刑事诉讼过程内还具有着侦查与追诉犯罪的职能,这一职能同样使其常常有意无意出现“打击犯罪”而非“监督侦查”之心理前提预设,从而进一步淡化了监控主体权威色彩<sup>[1]</sup>。

(二) 侦查权监控范围过于狭窄

监控范围的大小往往决定了监督控制力度的强

[收稿日期] 2012-11-19

[作者简介] 马柳颖(1967-),女,湖南衡东人,南华大学文法学院教授。

<sup>①</sup>西南政法大学刑事侦查学院硕士研究生。

弱。毕竟若范围过于狭窄,则监督控制力度一般都较弱,反之力度大都相对较强。纵观现今我国的侦查权监控范围,因侦查活动本身带有隐秘性且法律规范的语焉不详,检察机关能够实施监控的具体范围也是非常狭小。譬如对极易损伤公民通讯自由权、隐私权的技术侦查措施来说,虽然2012年最新修订的《刑事诉讼法》第148条已明确规定“公安机关在立案后,对于危害国家安全犯罪……根据侦查犯罪的需要,经过严格的批准手续,可以采取技术侦查措施”,但这种“严格的批准手续”究竟是什么,法律没有丝毫规定。如此这般,倘若实施侦查的公安机关巧借法律漏洞对普通民众通讯进行监听,检察机关即便想实施监控怕也是有心无力。所以,监控范围过于狭窄同样乃当下我国侦查监督控制机制存在的一大主要缺陷。

### (三) 侦查权监控方式缺乏操作性

监控方式是决定监督控制能否真正落到实处的因素。因为若监控方式缺乏甚至根本没有实践操作价值,那这种监控就难免形同虚设。而当前我国侦查权监控方式恰恰涌现出了缺乏操作性的缺陷。因为我国检察机关要对侦查权进行监控往往是以书面审查侦查机关递交的材料为主。尽管现行刑事诉讼法第85条已经规定“必要的时候,人民检察院可以派人参加公安机关对于重大案件的讨论”,但究竟何为“必要的时候”法律未作明确规定,且这里的表述仅是一般性语气“可以”而非强制性要求。在此等情形下,检察机关的监控工作就常常仅以书面审查方式存在。可书面文字表述并非完全绝对清晰的,出于对追究责任的担心,侦查机关也很难把自己侦查活动内的违法情形一一写入卷宗中去。即便犯罪嫌疑人、被告人等主动向检察机关反映侦查人员的违法行为(如刑讯逼供、非法监听等等),若无真凭实据,检察机关也很难据此展开有效监控予以遏制<sup>[2]</sup>。更何况若是检察机关自身根据职权实施侦查,由于权力的重合性,它要进行监控就愈发显得缺乏操作性。

### (四) 侦查权监控时间的滞后性

众所周知,监督控制实施愈是迅速及时,其具体效果就愈会得到广泛彰显。但目前我国侦查权的监控机制往往以事后监督为主,即大多仅是由审查批捕部门对相关侦查机关移送的提交批捕案件通过卷宗审阅来实施监控。但届时侦查活动已经完结,即便检察机关能够成功发现侦查人员在先前的侦查活动中存在刑讯逼供等违法行为,因行为早已发生是“过去时”而非“现在进行时”或“将来时”,相应人

员正当权益已经受到了一定程度损害。这么一来,我们展开监控实施救济也仅为事后被动性的救济,无疑无法满足及时有效保护相关人员正当权益之需要。久之,法律的力量便会慢慢失去,而“只要法律不再有力量,一切合法的东西也都不会再有力量。”<sup>[3]</sup>

## 二 我国侦查权监督控制机制完善的建构设计

“法律是一种不断完善的实践”<sup>[4]</sup>,针对当前我国侦查权监督控制机制存在的主要缺陷,笔者认为,完善我国侦查权监督控制机制可以从权力制约权力和权利制约权力的角度出发。具体而言,即通过强化检察机关权力制约侦查权力和通过扩张犯罪嫌疑人权利制约侦查权力,同时又尽量促使以公安机关为主体的侦查机关主动减少侦查权滥用。概言之,包括三方面:强化检察机关权力、扩张犯罪嫌疑人权利和限制公安机关侦查权滥用。

### (一) 强化检察机关侦查监督权,加强检察机关自循环监督

检察机关作为我国法定监督机关,它地位和力量的增强,必然对实现以权力制约权力发挥着关键作用。实践中,我国侦查监督机制之所以存在诸多缺陷,就是因为立法赋予侦查机关过大的权力,而相应侦查监督权却过于抽象空泛、权威性缺失和监督范围过小。同时,检察机关具备监督公安机关等侦查机关职权,但检察机关自身实施侦查又归谁来监督呢?故笔者认为,针对此类问题,强化检察机关侦查监督权和加强检察机关自循环监督无疑非常重要。

#### 1. 必须强化检察机关的侦查监督权

鉴于当前侦查权监控主体权威性缺失、监控范围过于狭窄、监控方式缺乏操作性等等弊病,强化检察机关侦查监督权势在必行。这主要包括:

(1) 对检察机关的侦查监督权在现行刑事诉讼法中予以更具体明确界定。

正如法儒伏尔泰所言,“整个法律应清晰、统一和精确”<sup>[5]</sup>。现行刑事诉讼法理当就检察机关侦查监督权具体应用以及检察机关和公安机关等相互配合相互制约作出明确阐述,避免像目前这样牵扯不清造成的侦查权监控主体权威性缺失。

#### (2) 扩大侦查权监控范围

为有效借助权力制约、对抗权力,应当通过法条修改或制定司法解释等方式对侦查权监控范围予以扩大。其一,将强制性侦查措施和强制措施适用和执行纳入监控范围。对于涉及公民财产、人身、个

人自由等基本权利的搜查、扣押等强制性措施和除逮捕以外的强制措施的适用规定应事先向检察机关备案,由检察机关定期对侦查措施的执行情况进行抽查;其二,将侦查活动的合理性纳入监控范围。除侦查活动合法化问题外,合理性问题也是牵涉侦查权运作规范化的一个重要因素。为确保侦查活动合理性,可以借助行政法中的合理原则设定检察机关评判标准。即要求侦查行为须具备正当性、客观性与适当性——主观上出于正当动机、具体行为符合客观规律、在法定的范围内选择适当的方式。

### (3) 创新侦查权监控方式

为增强现有侦查权监控方式可操作性,必须对具体监控方式予以创新。简言之,即设计检察官司法令状制度。令状是记载有关强制性措施裁判的裁判文书<sup>[6]</sup>,目前在西方法治发达国家已得到了广泛运用。借鉴西方国家法官签发司法令状制度,笔者认为我国不妨设计由检察官针对重大侦查措施签发司法令状制度,即经过检察机关批准侦查机关方能适用那些对公民基本权益造成伤害的重大侦查措施。而这些重大侦查措施又宜包括涉及公民人身自由的羁押措施、涉及公民重大财产的强制措施和重大技术侦查措施。对于重大侦查措施的批准,不能仅依据卷宗审查,应当讯问犯罪嫌疑人、听取律师意见等,防止侦查活动脱离侦查监督。同时,司法令状的内容应具体细致,写明时间、地点、适用对象、适用理由和根据等。这么一来,得到了检察机关强力监督控制,现有侦查权监控方式的缺乏操作性症结自能获得有效根治。

### (4) 以新模式减少侦查权监控时间的滞后性

由于目前我国侦查权的监控机制往往以事后监督为主,这难免导致监控在时间上出现滞后性。有鉴于此,在充分吸取现今事后监督模式的优点基础上,我们宜适当强化检察机关的事先监督。不过有一点需指出的是,这种对事先监督的强化不能超过限度。故必须强调事先监督和事后监督互为补充做到有机衔接。笔者认为,未来我国不妨采用检察引导侦查或检察机关提前介入侦查模式,检察机关通过建立侦查信息共享平台及时知悉侦查进度和侦查措施的适用,根据案件和侦查活动的具体情况,派遣侦查监督部门具有侦查经验的检察官提前深入侦查一线提供法律咨询以指导和监督侦查活动。侦查信息共享平台和检察官提前介入机制有利于检察机关深入侦查一线,及时了解侦查动态,并结合案件情况予以监督和指导,防患于未然。

## 2、必须完善检察机关自循环监督

考虑到我国检察机关自身除法律监督外,同时也具备着侦查职能,为避免因权力重合造成的监督乏力,还应完善检察机关的自循环监督。这主要包括两方面:一是确立新的检察机关工作考核标准。检察机关须考虑到侦查监督部门特殊性,将侦查监督人员是否及时履行侦查监督义务纳入考核范围,并将考核结果和侦查监督人员的薪资增减、职位升降明确挂钩;二是规定监督懈怠的法律责任。当检察机关懈怠不履行监督职责,违法侦查的受害者有权向其上级检察机关申诉。上级检察机关受理申诉后,经过审查纠正检察机关的不作为,纠正违法侦查行为,并对懈怠检察官予以行政处分。

### (二) 扩大犯罪嫌疑人在侦查阶段的权利

除前述强化检察机关侦查监督权、加强检察机关自循环监督的以权力制约权力外,权利对权力之制约同样重要。但在当前中国,国家本位主义观念和主体意识淡薄的传统又常常令个人权利难以发挥出对侦查权的必要监督控制<sup>[7]</sup>。据此笔者认为,对犯罪嫌疑人侦查阶段应享有的权利予以扩充在实施侦查权监督控制方面同样不可或缺。

#### 1、确立犯罪嫌疑人在侦查阶段的沉默权

沉默权制度作为不受强迫自证其罪和无罪推定原则在刑事诉讼中的鲜明体现,它在英美法系国家已得到了广泛运用。借助沉默权制度,能够对侦查机关强制讯问权予以最直接限制,排除侦查人员刑讯逼供,捍卫犯罪嫌疑人的基本人权。但令人遗憾的是,迄今我国尚未确立起这样一种制度。借鉴英美法系国家明确犯罪嫌疑人在侦查阶段享有沉默权,可以帮助犯罪嫌疑人对抗侦查权可能出现的滥用。

#### 2、完善违法侦查对象的救济机制

西谚有云,“没有救济即没有权利。”为强化侦查权的监督控制,违法侦查对象之救济机制必不可少。而建构一套完备的救济机制又宜涵盖如下方面:首先,应明确权利救济主体,不仅包括被采取违法侦查的犯罪嫌疑人、被告人,还应包括搜查、扣押等强制性措施中合法权益被侵害的案外人;其次,应明确权利救济的具体内容。例如赋予详尽的犯罪嫌疑人关于违法侦查行为向同级检察机关申诉、控告的权利;同级检察机关监督不作为时向其上级检察机关申诉的权利等等;最后还需扩大取保候审范围,进一步充实救济体系。2012年最新修订的《刑事诉讼法》第65条虽然已对取保候审的具体范围进行了扩大,增加了“羁押期限届满,案件尚未办结,需要采取取保候审的”等新的取保候审情形,这对保

障犯罪嫌疑人合法权益有一定促进,但这尚不够具体详尽,日后还应强调除累犯、犯罪集团的主犯、以自伤、自残办法逃避侦查的犯罪嫌疑人、危害国家安全的犯罪、暴力犯罪以及其他严重犯罪的犯罪嫌疑人外,犯罪嫌疑人原则上均可以被取保候审从而最大化扩充救济范围。

### (三) 公安机关主动避免侦查权力滥用

公安机关乃我国当前最主要的侦查机关,故侦查机关自身主动避免侦查权力滥用无疑也是侦查权监督控制机制走向完善化的一条必由之路。

1、公安机关侦查人员主体应树立权利本位意识,从根本上杜绝侦查权的滥用。所谓思想决定行为,思想乃是行为的先导。要从根本上控制侦查违法行为,关键还在于侦查人员权利本位意识的不断增强。公安机关可以通过定期组织侦查人员开展法学理论知识讲座等形式,提高侦查人员的法学素养,进而尊重犯罪嫌疑人的个人尊严和人格。

2、限制公安机关自由裁量权。公安机关之所以频频滥用侦查权,很大程度便是因为现行立法为侦查机关提供了滥用侦查权的空间。2012年修订的《刑事诉讼法》虽已经就公安机关等侦查机关的自由裁量权在某种程度上作了限制,但这还有待进一步完善,譬如明确规定保证金的上线,适当列举无证搜查中的具体“紧急情况”类型等等。

3、确立新的侦查权监督考核标准。要防止侦查权力滥用,还必须建立新的侦查权监督考核标准。我国传统侦查监督考核标准实质上是以破案率为基准的,新的侦查监督考核标准应秉承权利本位理念,

加大对侦查监督质量的考核,并将侦查监督考核结果与侦查人员薪资增减、职位升降明确挂钩。侦查人员考虑到自身的薪资和职位,才会由衷减少侦查违法行为的实施。

侦查权的监督控制历来都受到各界的广泛关注。随着社会不断发展和文明的进步,侦查权的监督控制范围必将进一步扩大,监控方式必将多样化,整个监控体制也必然会以树立检察机关权威为基础,以权利本位为核心,尊重和保障人权,维护司法公正。有鉴于此,我国日后理当有针对性的建构出符合本国实际且较完备的侦查权监督控制机制,以真正促成和谐社会之全面实现。

### [参考文献]

- [1] 马红平. 侦查权的司法控制[J]. 兰州大学学报:社会科学版, 2009(6):111-117.
- [2] 洪勇军. 论我国公安机关侦查权监督机制的完善[D]. 广州: 广东商学院硕士学位论文, 2010:13.
- [3] [法] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武译. 北京: 商务印书馆, 1980:168.
- [4] [美] 罗纳德·德沃金. 法律帝国[M]. 李常青译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1996:40.
- [5] [爱尔兰] J·M·凯利. 西方法律思想简史[M]. 王笑红译. 北京: 法律出版社, 2002:274.
- [6] 宋英辉. 刑事诉讼原理[M]. 北京: 法律出版社, 2003:269.
- [7] 杨郁娟. 侦查权的逻辑与经验[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2010:126.

## On the Improvement of Supervise and Control System of Criminal Investigation Power in China

MA Liu-Ying, LIU Qi

(University of South China, Hengyang 421001, China)

**Abstract:** A systematic supervision and control of investigation power would play a very important role in preventing the power abuse. However, the present situation in China is characterized by lack of authoritativeness of the supervisors, the narrow scope of supervision, the inapplicability of the supervisory means, and the time lagging in supervisory actions. Therefore, it is suggested in this paper that, in order to improve the system of supervising and controlling the power of investigation, we should set about strengthening the supervising power of procuratorial organizations and the mutual supervision of supervisors, expanding the rights of criminals being investigated, and developing self-awareness of public securities in preventing the abuse of power during investigations.

**Key words:** a system of supervising and controlling investigation power; procuratorial organization; supervisory power during investigation; defect; improvement