

侦查权配置问题研究

ZHENCHAQUAN PEIZHI WENTI YANJIU

周欣 著



中国人民公安大学出版社

侦查权配置问题研究

周 欣 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

侦查权配置问题研究/周欣著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2010.4

ISBN 978 - 7 - 81139 - 975 - 2

I. ①侦… II. ①周… III. ①刑事侦查—权利—研究—中国
IV. ①D918

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 037786 号

侦查权配置问题研究

ZHENCHANQUAN PEIZHI WENTI YANJIU

周 欣 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2010 年 4 月第 1 版

印 次: 2010 年 4 月第 1 次

印 张: 9.75

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 262 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 975 - 2/D · 795

定 价: 28.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

序（一）

摆在您面前的这部专著，是周欣教授在其博士学位论文的基础上增补、充实而成的。在本书即将付梓之际，提笔为之作序，甚感荣幸，说来也算是一种缘分。

我与周欣共事多年，不仅同在中国人民公安大学法律系教书，而且都是从事刑事诉讼法学的教学与研究，在同一间办公室相对而坐，还一起合作搞课题研究，多次同行到外地调研，共同指导研究生，如此等等。在十多年间，我们几乎是天天见面，接触和交谈频繁，因而对她的为人与治学，可谓相知甚深，总的印象是：她心地善良，办事能力较强，谦虚好学，具有上进心，在一起相处融洽。如果再用简洁的语言来描述，可以概括为四句话：性格开朗，待人坦诚，勤奋刻苦，治学严谨。

周欣于1986年从中国人民大学法律系毕业，获刑法学硕士学位。1994年来到中国人民公安大学，先在侦查系任教，后被任命为研究生部副主任，以后又转任法律系副主任，主讲过刑事诉讼法学、刑法学、刑事侦查学、刑侦总论等多门课程。1996年被聘为副教授，2004年晋升为教授。在她担任了硕士研究生导师后，由于要开设研究生外国刑事诉讼法课程，她又勇挑重担，承担了这门课程的教学任务。为此，她花了不少时间和精力，专攻外国刑事诉讼法，不久就出版了《欧美日本刑事诉讼——特色制度与改革动态》一书。上述经历，使她对中外刑事诉讼法学广泛涉猎，并且对刑事诉讼中如何优化各项权力的配置，有了横向与纵向的比较。由于我校是全国公安系统的高等学府，与侦查实战部门的联系较多，加之她又曾在侦查系任教、主讲过刑事侦查学、刑侦总论等

课程，因而对侦查程序中的许多问题钻研得更为深入。按理说，已经取得了教授的资格，在教学职称上算是到头了。但为了使自己得到进一步的充实和提高，她决定再去深造，于2005年又进入中国政法大学攻读博士学位，师从宋英辉教授。从那一刻起，她就选定了“侦查权配置问题研究”作为博士学位论文的题目。在导师的悉心指导下，经过四年的苦心钻研，终于撰写了一篇具有较高水平的博士论文。

据我的观察，周欣在攻读博士学位期间，除了认真完成在本校承担的教学、科研和教务管理工作外（她所承担的各项工作极其繁忙，每天都像打仗一般，从早到晚忙个不停），几乎放弃了一切休假和每周的双休日，夜以继日、废寝忘餐，可以说醒里梦里都在为如何写好这篇博士论文构思苦想。每得到一点心得，就与同行学者交流，并与基层公安民警切磋探讨。古人云：“功夫不负苦心人”，由于她的勤奋努力，博士论文终于在2009年初完成，并顺利通过了答辩，得到答辩委员会各位导师的一致好评。

本书对于我国侦查权的配置做了较为深入的研究，厘清了“侦查主体”与“侦查机关”的关系。作者认为，根据我国的现实情况，我国存在着五个侦查主体和三个侦查机关。拥有侦查权的主体共有五个部门，但其中只有三个机关（公安机关、国家安全机关和人民检察院）可以称之为“侦查机关”。另外两个侦查主体（军队保卫部门和监狱），虽然刑事诉讼法赋予它们可以对特定的刑事案件行使侦查权，但不属于完整意义上的“侦查机关”。进而阐明：认定某一机关是不是侦查机关，并不仅仅看它们是否拥有侦查权，而是由侦查主体所属国家机关的基本职权性质来决定的。作为侦查主体的公安机关、国家安全机关属于国家的行政机关，人民检察院则属于国家的法律监督机关。它们都承担着追诉犯罪的职责；而军队保卫部门附属于军事机关，监狱则附属于司法行政机关。就军队保卫部门和监狱的职能来说，前者主要是承担保卫任务；后者则负责对罪犯的看管与改造，尽管法律授权它们可以对特

定的犯罪（现役军人犯罪和罪犯在服刑期间另犯新罪）行使侦查权，但却不能将这两个部门称之为“侦查机关”。本书还提出：我国设置侦查主体及侦查权限划分应当遵循的基本原则，并针对我国侦查权配置中存在的若干问题，提出了颇有参考价值的改革建议。这些论断，均是以往的著述未曾涉及过的，作者提出了一些独到的见解，论述颇有新意。这也正是本书的价值所在。

理论研究贵在创新，刑事诉讼法学理论研究的意义，更在于能够与司法实际紧密结合，要解决司法实践中遇到的疑难问题。这部专著，虽不能说解决了很多的难题，但它总归是在前人研究成果的基础上，又向前推进了一步，算得上是刑事诉讼法学百花园中一朵鲜艳的新花。我衷心祝贺本书的出版，希望周欣教授再接再厉，今后推出更多有价值的研究成果。

是为序。

崔 敏

2010年3月8日

序（二）

《侦查权配置问题研究》一书是周欣在其博士学位论文基础上修改而成的。她任教于中国人民公安大学。或许是她所从事工作的关系，自从进入中国政法大学深造的那刻起，她已经决定将侦查权配置问题作为博士学习阶段的研究课题。应当讲，这个选题具有相当难度，作者将面临许多挑战。因为，迄今为止，我国关于国家权力配置，乃至侦查权配置的研究成果为数甚微，国内尚未有较为全面、系统、深入的同类研究成果可供借鉴。而侦查权配置又是我国刑事司法体制改革和发展中亟待探究的一个重大课题，对其进行全面系统深入的研究具有重大的理论与现实意义。周欣自1986年研究生毕业后一直从事公安教育工作，长期围绕公安机关刑事侦查工作开展各种教学科研活动，自身具备得天独厚的研究环境与能力。所以，我不仅欣然同意了她的选题，而且对这篇博士学位论文寄予厚望。值得欣慰的是，该篇论文不仅顺利通过答辩，而且即将以专著形式出版。我能为之作序，感到非常高兴。

综观全书，以下几方面特点突出：

其一，从诉讼一体化视角出发，提出我国侦查权属于司法权（诉讼权），而非行政权。得出这种结论的前提是我国对司法权的界定与西方人理解的司法权有所不同。由于我国许多学者都将侦查权的性质定位在行政权，因此，本书特别阐释了对侦查权司法性（也就是诉讼性）定位的理由。

其二，厘清并阐述了我国侦查主体与侦查机关的关系。我国法律规定了五个侦查主体，其中包括三个侦查机关。作出这种区分的目的有二：一是可以进一步明确授权主体适用权力的范围。如果是

侦查机关，意味着法律授予的侦查权是针对整个机关而言的，整个机关作为侦查主体，在机关内部还有再次分配侦查权的权力。而对于其他侦查主体，虽然法律上赋予了侦查权，但是，赋予的对象仅限于特定机构、部门。因此，该机构、部门既不能对侦查权进行二次分配，也不能将侦查权的行使范围扩展到它隶属的整个机关。例如，监狱、军队保卫部门等，其侦查权不能延展到整个司法行政机关、军队。二是为进一步确定侦查机关的性质铺平道路。

其三，明确提出侦查机关的性质不应由侦查权属性决定，而应由侦查机关依附的国家机关基本职权的性质决定。同时进一步指出，国家机关并非只行使一种性质的国家权力。某种性质的国家机关可能包含几种不同性质的权力，身兼“数权”，且“数权”的性质各异的情况很常见。所以，不能简单地以某个国家机关中行使的某种权力性质作为判定其机关性质的标准。而应以国家机关“数权”中基本权力的性质作为该国家机关的性质。基于此，我国的公安机关、国家安全机关、海关总署的基本性质仍然是国家行政机关。检察机关属于法律监督机关，军队保卫部门依附于军事机关，不能因其享有侦查权而改变整个军事机关的性质。监狱虽然享有侦查权，可视为侦查主体，但其仍然属于司法行政机关。

其四，提出了设置我国侦查主体应当遵循的五项原则和侦查权限划分的五项原则，并针对我国侦查权配置三个方面中存在不同程度的问题，提出了较为详尽的改革建议。其中，我国设置侦查主体应当遵循的五项原则是：国家最高权力机关设立侦查主体原则、侦查主体权力性质协调一致原则、侦查主体设置必要性原则、侦查活动便利性原则和侦查资源有效利用原则。侦查权限划分的五项原则是：权力与权利相平衡原则、权力与职责相匹配原则、权力分散与集中相结合原则、权力强度与程序繁简程度成正比原则和权力效益最大化原则。

作者在研究过程中，参阅了大量理论书籍，多方请教，反复论证，着实下了一番工夫，动了一番脑筋，初步搭建了侦查权配置所

需的不同层次的理论框架。

该书中许多提法具有一定的独创性。我认为，本专著的出版具有相当的学术价值，将会受到理论界与实务界的重视，该书的出版将会对我国侦查权配置问题研究起到积极的推动作用。作为她的导师，我谨向她表示祝贺，并期望她在学术道路上再攀高峰。

宋英辉

2010年3月5日

导 论

一、研究意义

当前,党中央高度重视我国刑事司法体制的改革,法学界也围绕刑事诉讼公权力的配置问题展开广泛深入的研究。其中,如何合理配置人民法院审判权、人民检察院检察权已成为学界高度关注的热门话题。但是,由于受到某些因素的影响,^①有关我国侦查权配置的研究犹如一片待开发的“处女地”,以侦查为内容的研究成果也主要集中在侦查程序、侦查行为等方面。^②事实上,在我国侦查权配置领域内,既有因“国情”导致的历史性问题,也有因刑事司法体制改革引发的新情况、新问题。这些问题集中表现在侦查主体的设置、侦查权限的划分及侦查权的控制三个方面。例如,侦查主体的设置具有扩大化趋势,公安机关内部呈现“全警皆侦”的态势,羁押权行使过于随意化,技侦手段缺乏法律规制,侦查权与行政权混用,侦查权控制机制行政色彩浓厚,司法控制机制薄弱。上述问题已经严重影响了国家权力的公信度和国家执法机关的威

① “某些因素”主要是指,第一,长期以来在人们头脑中固有的侦查神秘主义,致使公安行业以外的多数学者很难介入并了解公安机关内部的侦查工作实际情况;第二,新中国成立后,公检法三机关的权威排序始终呈现出理论上人民法院的审判权最高;立法中人民检察院的检察权最高;实践中公安机关的侦查权最高。第三,多年来,公安机关内部始终处于重实际效果轻理论研究的状态。这些因素是桎梏侦查权配置的理论与实践研究的主要原因。

② 毛立新:《侦查法治研究》,中国人民公安大学出版社2008年版。陈永生:《侦查程序原理论》,中国人民公安大学出版社2003年版。

信,如果不改变现状,司法公正的诉讼目标无法真正实现。公安部部长孟建柱同志也提出:“要认真总结经验教训,牢牢抓住公安信息化建设、执法规范化建设和构建和谐的警民关系这三个事关公安工作和队伍建设长远发展的战略性、全局性、根本性问题,着力解决制约当前公安工作发展的突出问题,以更好地应对新形势、新任务对公安工作提出的新要求、新挑战。”^①由此可见,侦查权配置是目前我国刑事司法体制改革和发展中亟待探究的一个重大课题,对其研究具有重大的理论与现实意义。

其一,侦查权如何配置直接关系到国家权力与公民权利的平衡。刑事诉讼是国家通过行使侦查权、检察权和审判权追究犯罪人刑事责任、惩罚犯罪的活动。其中,以查明案件事实,收集犯罪证据,查获犯罪嫌疑人为内容的侦查权在行使中往往以限制和剥夺公民基本权利为代价,具有明显的暴力性和侵权性。其暴力性的强度仅次于军事权。因此,孟建柱部长在公开发表的文章中提出:“要从公安机关的职责任务入手,严格界定警务活动与非警务活动的界限,做到有法可依、有章可循、出警有据,对必须动用警力的非警务活动,在行为上进行规范。”“坚持‘三个慎用’(慎用警力、慎用武器警械、慎用强制措施),坚决防止因用警不当、定位不准、处置不妥而激化矛盾,坚决防止发生流血伤亡事件。”^②研究侦查权的合理配置实质上是为了更好地保障公民的私权利。

其二,优化侦查权配置是突破刑事司法体制改革瓶颈的治本之略。当前,我国法治建设进入到一个崭新的历史时期,民主意识、法治意识不断提升。现代程序正义理念与我国传统的追求实体真实理念发生直面冲突,现行的某些法律规定已经不能适应新时期诉讼

① 孟建柱:《深入学习实践科学发展观 做党的忠诚卫士和人民群众的贴心人》,载《求是》杂志2008年第21期。

② 孟建柱:《深入学习实践科学发展观 做党的忠诚卫士和人民群众的贴心人》,载《求是》杂志2008年第21期。

环境的发展需求。党的十六大报告明确提出要推进司法体制改革。其改革目标是：“保障在全社会实现公平和正义。按照公正司法和严格执法的要求，完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度，进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制。”党的十七大报告中进一步提出：“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。”这意味着司法改革深化到体制层面，“优化司法职权配置”触及的是司法改革的瓶颈。只有理顺体制，才能保障公正、高效、权威的司法制度顺畅运行。

其三，权力（权利）的配置与划分是刑事诉讼中的本源性、根本性问题。从本质上讲，诉讼法是以程序形式确定权力（权利）的归属、设定权力（权利）的范围、规范权力的行使。因此，侦查权的配置是构建侦查程序的基础和根据，侦查程序的设置目的就是为了确保权力（权利）各方在诉讼中应有的法律地位，保障各方的诉讼权力（权利）得以顺利有效地运行。

其四，目前，我国立法与司法实践中存在侦查权限过于宽泛，行使程序过于随意，监督机制过于单薄，权利保障过于薄弱等问题。这些问题中，有的触及社会学、法哲学、立法学的基本问题，有的则是侦查制度改革和发展中亟待研究和解决的前导性问题。因此，用现代司法理念从理论上阐释和论证侦查权配置的理论基础，侦查权配置的基本原则及其实践根据，为国家立法部门提供科学、合理、与时俱进的新型侦查权配置模式，是摆在法学工作者面前的主要任务。这种探索对完善我国法治建设具有深刻的理论价值和重大的现实意义。

二、研究难点

在法学领域中，人们对权利、义务的关注远远超过对权力的关注，这与西方法学的根基源于私法有着直接关系。罗马法学开创时

就是以权利义务的合理分配为核心内容,权利义务一直是西方法学的基本范畴。这种传统在英国普通法中不仅得到传承,而且获得发扬光大。国家机关的权力与个人的权利同样受制于普通法,国家机关权力不能优于个人权利,凌驾于个人权利之上,其必须是正当的且在法律规制下。所以,权力在本质上与权利同质。在西方人的眼里,“权力并不像在东方社会那样,在民众面前具有‘天然优势’。”^①但是,新中国成立至改革开放前,法学的基本概念为阶级、统治、国家,权力成为统治、压迫的同义语。改革开放以后,权利、义务逐渐成为法学的基本概念。尽管如此,法学对公权力的关注仍然不够。直到近年,政治体制改革之声高涨、权力滥用与腐败日甚,权力才受到学界的重视。

近些年来,我国理论界、立法机关与实务部门的专家、学者采用各种研究方法,从不同研究角度,对如何有效合理行使侦查权,如何平衡打击犯罪与保障人权的关系等问题进行孜孜不倦的探索和论证,也为立法、执法、司法部门提供了多种改革方案和具体的实施模式。不过许多研究仅仅停留在制度层面上,而缺乏对权力的学理分析,这始终是“法学与政治学的一个重大缺憾。”^②相比之下,关于国家权力配置,乃至侦查权配置的研究成果更是屈指可数。到目前为止,就笔者目力所及的范围内,既未找到较权威的侦查权配置的有关概念,也未发现较为系统的侦查权配置方面的相关研究成果。这意味着在探究过程中,既缺乏大量可供参考的研究资料,也没有现成的理论框架,甚至有关侦查权配置的基本概念学界也认识各异。不仅如此,探究中还会遇到某些理论上和实践中都尚未开发的处女地,同时必须直面某些国内理论界一直争论不休的问题,并且还要与长期以来在司法实践中已成定式的错误观念和做法正面交锋。

① 周永坤:《规范权力——权力的法理研究》,法律出版社2006年版,第95页。

② 周永坤:《规范权力——权力的法理研究》,法律出版社2006年版,第97页。

由于本书选题涉及面广，应然与实然之间的认识差距甚远，所以，还有三个必须逾越的鸿沟。

第一，必须横跨多个学科领域。该选题涉及的学科门类较多。本书以国家基本权力中的侦查权为研究对象，而国家基本权力属于政治学的研究范畴，同时，侦查权也是诉讼法学中公权力的一个重要组成部分。因此，研究过程必然涉及政治学、法理学、诉讼法学以及立法学等学科领域内的知识内容。

第二，必须找到理论与实践的契合点。“理论与实践两层皮”是我国理论研究存在的难题之一。在侦查权配置的理论与实践，同样存在这个问题。书中提及的某些问题在理论上本来早已定论，应然性结论已被共识的立论所证实，无须再进行争辩。但是，在司法实践中却出现截然相反的做法。例如，“行业公安”的逐步扩大，公安派出所享有大量侦查权，侦查主体无视法定的侦查权限，随意扩充，甚至某些侦查权长期游离于法治轨道之外。因此，如何根据现代法治理念的要求对现实中的做法进行改造规制，也是本书的难点之一。

第三，必须突破思想屏障，为某些有利于社会发展的进步事物“讨个说法”。在我国的法律实践中，存在一些自生自发、自我循环、无法约束的奇特现象。例如，我国的“私人侦探”业，一方面有着广泛的群众基础，在多年的实践中已经成为我国调查取证中的一支不可或缺的生力军；而另一方面我国的法律并没有为它们提供存在的空间，反而视其为非法之物，坚决予以取缔。在我国司法实践中，出现的此类问题与侦查权配置息息相关，本书无法回避。

由此可见，我国侦查权配置是一个艰深而复杂的课题，其涉及的方面较多，层面较深，对该问题的研究将面临严峻挑战。

三、研究方法 with 预期目标

本书采用规范分析法与实证分析法并用的策略。一方面，从理论研究入手，深入阐述和论证侦查权配置正当性、合理性的理论根

据,并提供“应然”状态下的一种理性价值标准。另一方面,从我国当前的法治环境、经济发展水平、社会治安状况以及司法资源、国民(包括执法人员)素质、侦查技术装备等现实综合因素出发,提出我国侦查权如何配置更为合理的“实然”方案。

在对某些问题进行具体探究时,本书兼用历史研究与比较研究的方法,从纵向、横向两个方面剖析侦查权配置的历史和现状。例如,在反思我国侦查主体设置中存在的问题时,采用历史比较方法。通过对不同时间、空间内侦查权配置进行对比,力图揭示具体事物的特殊性,客观总结历史经验和教训。又如,在对域外侦查权相关问题进行比较时,既有不同国家之间的比较,也有不同法域之间的比较,并从侦查权配置的理论基础、原则等理性层面进行考察,力求达到拓宽视野,为我所用之目的。

为了全方位探究侦查权配置,一方面强调对侦查权配置的理论基础进行探索,试图从侦查权配置的基本理论、诉讼理论以及我国侦查权配置的特色理论三个层面构建侦查权配置的理论体系;另一方面注重剖析我国侦查权配置实践中出现的问题,以突出现实、立足实务为特色。故此,具体的探究路径是:从侦查权配置的三个主要方面入手(侦查主体的设置、侦查权限的划分以及侦查权的控制)进行纵向和横向的梳理,并根据侦查权配置的一系列理论,对我国法治建设的实然状态进行揭示和分析,对于出现的问题力求提出尽可能具体的立法修改建议或者解决方案。

本书以达到观点的准确性、立论的科学性为研究目标,不能使科学性的要求屈从于一事一时的需要。学术研究应当依靠坚持自身的科学性来为现实服务,如果只知唯上、唯书,不能摆脱干扰,或者甘做氢气球,随风转,这种研究将变得毫无意义。

本书设定的预期目标,是构建我国侦查权配置的理论框架,指出其存在的问题,提出进一步完善的立法建议,为科学改造我国侦查权配置体系贡献自己的绵薄之力。