

职务犯罪侦查实务丛书

职务犯罪初查 标准化体系

ZHIWU FANZUI CHUCHA BIAOZHUNHUA TIXI

尹立栋◎著

By Yinlidong

中国检察出版社

职务犯罪侦查实务丛书

职务犯罪初查 标准化体系

ZHIWU FANZUI CHUCHA BIAOZHUNHUA TIXI

尹立栋◎著

By Yinlidong

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

职务犯罪初查标准化体系 / 尹立栋著. —北京: 中国检察出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1314 - 4

I. ①职… II. ①尹… III. ①职务犯罪 - 刑事侦查 - 标准体系 - 中国

IV. ①D924. 3 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 259146 号

职务犯罪初查标准化体系

尹立栋 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjcbs. com)

编辑电话: (010)68658769

发行电话: (010)68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 16. 25 印张

字 数: 296 千字

版 次: 2014 年 12 月第一版 2014 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1314 - 4

定 价: 38.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前言

初查是指人民检察院在立案前采取非限制人身权利、财产权利等措施对职务犯罪线索材料进行全面调查，以期查明犯罪事实，追究刑事责任的初步侦查活动，是立案侦查的前延，是侦查的有机部分。检察机关实行初查制度既是查办职务犯罪的历史选择，也是现实需要。实现由人到事的“以供求证”模式向由事到人的“以证求供”模式的转变，必须要强化初查工作，以证据认定犯罪。初查是为侦查服务的基础性工作，初查的工作结果既是现实的，也是面向未来的。

新修改的《刑事诉讼法》直接涉及职务犯罪侦查权行使的条款有 20 条，革新了传统的侦查模式，强调了侦查重心的前移。但不容回避的一个现实问题就是《刑事诉讼法》并没有明确规定初查的概念，只有 2013 年实施的《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》在第八章第一节用了 15 个条文规定了初查的程序和要求，强化了初查结果的回复、报备制度等监督制约内容。

初查在职务犯罪侦查工作中究竟处于何种地位？初查究竟包括哪些方面的内容和程序？初查的重要性如何体现？这些问题在司法界和理论界也认识不一。

《职务犯罪初查标准化体系》一书立足于市、县两级检察机关的办案实践，梳理了职务犯罪线索的发现与管理、初查的基本内容、初查的步骤、初查的方法、线索的长期经营、线索的突破等内容，具有很强的针对性和实用性。本书结合司法实践强调树立证据观念，尤其是客观、全面地收集初查线索材料，做好初查中的这些基础性工作有助于反映案件本来面目，防止冤假错案的发生，维护犯罪嫌疑人的合法权益。

党的十八大以来，我国反腐力度超过以往，党的十八届四中全会又作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，习近平总书记明确指出，“要善于运用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法”，这些都要求检察机关在职务犯罪侦查工作中必须坚持以事实为依据，以法律为准绳，牢牢把握现阶段反腐败的基本任务，坚决打好反腐败的攻坚战。本书着重于从初查规律出发，详细阐述了初查的规范做法，以期对我国的反贪污贿赂工作贡献一份智慧。

目 录

前 言	1
第一章 初查概述	1
第一节 初查的概念	1
一、初查的沿革	1
二、初查的概念	5
第二节 初查的地位	10
一、我国职务犯罪侦查的现状	10
二、初查的必要性	12
第三节 初查的原则	15
一、依法原则	15
二、保密原则	16
三、协同原则	16
四、精细化原则	17
第二章 线索的发现与管理	18
第一节 线索发现的途径与方法	18
一、走群众路线，广泛发现线索	18
二、转变观念，提高自主发现线索的能力	20
三、分析各类职务犯罪特点，从中发现线索	22
四、搭建线索移送平台，巩固内部制度建设	23
五、完善工作机制，妥善处理与外部职能部门的关系， 广泛收集涉案情报信息	26
六、滚动深挖，拓宽线索来源渠道	28
七、联想“共性特征”，挖掘行业型、系统型线索	29
八、发挥想象，主动创造线索	30

第二节 线索评估管理	32
一、线索常规性管理	32
二、线索动态性管理	34
三、线索处理	37
第三节 初查信息化建设	39
一、什么是初查信息化	39
二、初查信息化的现状	42
三、初查信息化的实现途径	44
四、当前初查信息化面临的主要困难和应对之策	53
第三章 初查的基本内容	56
第一节 初查内容概述	56
一、初查内容的概念	56
二、初查内容的特征	57
第二节 初查内容的种类	60
一、初查内容的分类	60
二、初查的普遍性内容	64
三、渎职、侵权类线索初查的专项内容	78
第三节 拓展性初查内容	81
一、无形类信息	82
二、前瞻类信息	83
三、关联类信息	84
四、铺垫类信息	84
五、助推类信息	84
六、收集“盲点”信息	86
七、案外背景信息	88
八、实质性证据材料	89
第四章 初查的步骤	91
第一节 初查的前期阶段	91
一、线索评估	91
二、初查预案	94
三、确定初查人员	98

第二节 初查的早期阶段	102
一、从思路, 广泛收集情报信息	102
二、在方法上, 由易及难地展开	103
三、在目的上, 初步确定初查重点、对象	104
四、在形式上, 初步框定“初查设计”	105
第三节 初查的中期阶段	106
一、围绕既定目标开展针对性初查活动	106
二、尽情发挥发散性思维, 继续扩展丰满线索内容	108
三、阶段性总结	108
第四节 初查的后期阶段	109
一、获取针对性强的情报信息	109
二、制作初查终结报告	110
三、研究制定突破方案	110
第五节 突破前的准备阶段	111
一、突击收集极易暴露初查意图的证明性材料	112
二、调整完善突破方案	112
三、积极动员, 全面熟悉初查材料	113
第六节 突发性线索处置	113
一、犯罪嫌疑人主动投案自首的情形	114
二、犯罪嫌疑人迫于压力投案自首的情形	114
三、犯罪嫌疑人犯罪后潜逃的情形	114
四、单位移送犯罪材料的情形	115
五、案件突破时发现新的案件线索的情形	115
六、其他情形	115
第五章 初查的方法	116
第一节 初查的法定方法	116
一、向有关部门调取资料	116
二、查询	121
三、走访、询问知情人	123
四、勘验、检查和鉴定	125
第二节 初查的实践方法	125

一、收集和获取情报信息	126
二、情报信息的分析与研判	137
三、初查中的谋略方法	143
第三节 初查模式与机制	150
一、以初查对象涉及的职权范围划分	150
二、以初查的时间跨度划分	152
三、以初查的主体结构划分	153
第六章 线索的长期经营	155
第一节 长期经营的理念	155
一、长期经营的适用条件	156
二、长期经营的时间把握	158
三、长期经营的价值功效	160
第二节 长期经营的谋略	163
一、长期经营的途径	163
二、长期经营与谋略运用	168
第三节 长期经营对决策的影响	171
一、长期经营对启动突破的影响	172
二、长期经营对审讯的影响	173
三、长期经营对立案决策的影响	175
四、长期经营对采取强制措施的影响	176
五、长期经营对后续侦查的影响	177
第七章 初查终结	179
第一节 初查终结的概述	179
一、初查终结的概念	179
二、初查终结的意义	180
三、妨碍初查终结的因素	180
四、初查终结时需要做好的几项工作	181
第二节 初查终结的标准	182
一、一般职务犯罪线索初查终结的标准	183
二、复杂型受贿案件初查终结的标准	184
三、初查终结标准的转化	193

第三节 初查终结报告的内容	194
一、案由和来源	194
二、案件初查情况	194
三、初查对象的基本信息	195
四、初查后查明的情况	196
五、分析理由	197
六、线索初查的结论和处理意见	198
第八章 线索突破程序	199
第一节 线索突破前的准备工作	200
一、全面掌握反映案件线索的初查报告	200
二、精准分析涉案对象的特点与弱点	200
三、合理选配线索突破的人员力量	202
四、风险评估	203
五、精心制定询问、讯问提纲	205
第二节 线索突破的时机选择	206
一、线索突破启动的时间选择	207
二、控制场所的选择	208
三、涉案对象的控制方法	209
第三节 线索突破口的选择	214
一、行贿人或知情人的遴选	214
二、涉案对象突破口的选择	220
三、窝串案与系列案件突破口的选择	222
第四节 线索突破程序的法律保障	228
一、线索突破程序存在的问题	228
二、完善线索突破程序合法性的制度保障	229
结 语	232
后 记	247

第一章 初查概述

初查在职务犯罪侦查的司法实践中具有重要的地位。它既是立案的准备、侦查的前延，更是案件能否取得突破的关键，对于保障人权、依法侦查具有制度上的约束力。但是由于对初查的法律来源、司法实践认识尚未明确，在初查的概念、地位等问题上存在诸多分歧，这也是本章所要重点探讨的内容。

第一节 初查的概念

一、初查的沿革

我国现行职务犯罪初查制度是检察机关基于我国政治法律制度特征和反腐败政策选择，针对职务犯罪变化趋势和职务犯罪侦查规律所做出的制度回应。初查制度的形成与发展是我国特定的政治经济社会环境的结果。

在计划经济体制下，包括机关、企业、事业等各单位，尤其是规模稍大的企业，除设置纪检部门外，还普遍设置有内部保卫部门，有的还设有自己的公安机构。在当时的这种政治体制和社会结构下，由于控告、检举单位在向检察机关移送案件之前，大都由自己的纪检或保卫部门进行调查并获取了一定的证据材料，检察机关初始受理案件的方式基本上是发案单位和相关职能部门移送，对立案前的审查主要是对移送案件材料的审查。这种审查方式鲜明地反映在人民检察院有关自行侦查案件办案程序的司法解释性文件中。最高人民检察院1983年3月1日颁发的《人民检察院直接受理自行侦查刑事案件的办案程序（暂行规定）》第6条第3项规定：“经审查认为犯罪事实不清、需要补充材料才能确定立案和不立案的，可以通知控告、检举单位补充材料，也可以自己派人进行调查，或者配合有关部门联合调查。调查后，对够立案条件的立案侦查，不够立案条件的，移送有关部门处理。”但随着党和国家实施了一系列“一手抓改革开放，一手抓打击经济犯罪”的重大决策，一方面随着打击经济犯罪的深化，人民群众直接向检察机关控告举报经济犯罪案件线索，检察机关受理线索的方式由主要是发案单位移送变为大量直接受理群众举报，且受理的

线索成倍增长。全国检察机关 1985 年共受理案件线索 3.2 万多件,是 1981 年 1.6 万多件的两倍。^① 另一方面随着改革开放所带动的经济社会的动态变化,单位自身调查案件的职能逐渐淡化。这都对原有的立案审查方式带来巨大冲击,司法实践中检察机关不得不转变传统的被动审查移送材料为对一些案件线索主动展开立案前的初步调查。初查一词最早出现在 1985 年 1 月召开的第二次全国检察机关信访工作会议文件中,该文件指出:“信访部门比较适合承办部分控告、申诉案件立案之前的初查,它能够自侦部门提供准确性高一些的案件线索。”这是由于当时检察机关的信访部门承担着控告申诉检察职能,受理并分流控告、举报、报案材料及线索,由于线索所反映案件事实的模糊性和不确定性,仅凭静态的书面审查对有的线索不能作出判断,于是信访部门使用初步调查的方法进行甄别,再将准确性高一些的案件线索移送侦查部门。在最高人民检察院、国家档案局于 1985 年 8 月 2 日印发的《人民检察院诉讼档案管理办法》规定“受理后经初查不立案的案件”材料为“短期”保管诉讼档案。至此,“初查”一词正式进入最高人民检察院规范性文件之中。

1989 年 7 月 28 日中共中央、国务院作出的《关于近期做几件群众关心的事的决定》强调:“要严肃认真地查处贪污、受贿、投机倒把等犯罪案件,特别要抓紧查处大案要案。”同年 8 月 15 日,最高人民法院、最高人民检察院发布《关于贪污受贿、投机倒把犯罪分子必须在期限内自首坦白的公告》。全国检察机关受理举报贪污贿赂犯罪线索 1988 年为 6.7 万件,1989 年为 15.8 万件,1990 年为 15.9 万件^②,反贪污贿赂工作迅速发展。1989 年 9 月最高人民检察院召开的全国检察机关第一次反贪污贿赂侦查工作会议中提出要“建立反贪污贿赂侦查工作体制,实行受理—初查—侦查一条龙,形成完整的机构体制和指挥机制”,初查成为反贪污贿赂侦查工作重要的机制性环节。会议同时强调要突出秘密调查手段,公开调查也应尽量在一定范围内进行,尽量保密,使用秘密调查手段应该严格依法并使用文明方式进行,如向知情人调查,向有关人员、领导询问了解情况、秘密查账,检验、勘验物证、审查证人等手段都要充分运用。

在惩治贪污贿赂大背景下,检察机关反贪污贿赂侦查工作取得巨大成效,1989 年全国检察机关立案侦查贪污贿赂案件 58926 件。^③ 就侦破贿赂案件而

① 分别参见《最高人民检察院工作报告》1986 年 4 月,《最高人民检察院工作报告》1981 年 12 月。

② 参见《最高人民检察院工作报告》,1991 年 4 月。

③ 参见《最高人民检察院工作报告》,1990 年 3 月。

言,1989年和1990年侦破的贿赂案件数相当于过去十年的总和。^①与此同时,受多种因素的影响,各地检察机关的办案工作也暴露出诸如内设机构都可以初查、侦查贪污贿赂案件和贪污贿赂案件的撤案率、免于起诉率过高等一些倾向性的问题。^②在1990年10月召开的第二次全国反贪污贿赂侦查工作会议上,初查成为了会议的核心议题被予以专题讨论。最高人民检察院10月24日下发的《关于加强贪污、贿赂侦查工作的意见》指出“有的把初查工作仅仅理解为公开的核查,缺乏保密意识,致使突破案件的整个工作‘夹生’;有的初查方法简单,不是通过艰苦、细致的调查工作获取证据,仅靠突审嫌疑人破案;有的缺乏组织指挥意识,顾此失彼、贻误战机;有的在立案前的调查中采取了强制措施,违法限制嫌疑人的自由”。同时认为“初查工作是对贪污贿赂案件线索立案前的审查”,强调“我们不当把审查仅仅理解为对举报材料的书面核实,或者理解为直接向被举报人及有关人员公开核实”。该意见还明确规定,“初查主要是针对案件线索特征,采取不同对策,依法开展的多种形式的调查。初查工作的主要任务,一方面是对举报线索进行消化和筛选;另一方面,则是通过初查获取贪污、贿赂分子犯罪的证据,发现、扩大线索,为进一步的侦查工作提供依据,奠定基础”,“初查阶段应以秘密调查方法为主要工作方法”,“秘密调查要解决好两个问题:一是善于控制当事人,使之不了解我们的真实调查意图,以获取证据;二是善于隐蔽自己,使检察人员不过早地公开暴露身份。秘密调查必须坚持专门工作与群众路线相结合的方针,要运用多种形式紧密依靠人民群众,取得有关部门的大力支持和配合,使调查工作得以顺利进行”。并提出“当前加强贪污、贿赂的初查工作,已成为提高侦查水平,深入开展反贪污、贿赂斗争的一个重要环节”。随着检察工作重点的调整,初查已经从最初的处理信访工作的方法上升为办理贪污贿赂等职务犯罪案件的工作机制。

1993年最高人民检察院提出了“严格执法、狠抓办案”的工作方针,在继续深化举报工作的同时,集中精力查办大要案,突出查办“三机关”和经济管理部门的职务犯罪案件。1993年11月4日,最高人民检察院下发了《关于进一步加强大案要案查处工作的通知》,特别重申对涉及县处级以上干部要案线索的初查要放开,按照分工经院党组决定即可进行初查,初查结果向同级

^① 参见赵登举:《强化侦查意识,提高对策水平,深入持久地开展反贪污贿赂斗争》1990年。

^② 根据1992年3月28日第七届全国人民代表大会第五次会议上《最高人民检察院工作报告》提供的数据,1991年全国检察机关贪污贿赂案件的免于起诉率占37.6%,比上年下降14.4%,由此推断1990年贪污贿赂案件免于起诉率为51%,超过一半;同一报告反映的1991年撤案率为10.1%,未提下降或上升比例,依此推算,1990年免于起诉率和撤案率之和达60%以上。

党委和上级检察机关备案；首次明确实行初查分级管辖，地市级院、省级院、高检院分别负责初查县处级、厅局级、省部级及中央国家机关司局级干部的案件线索；首次明确初查的重点是“三机关”和经济管理部门的县处级以上干部贪污受贿等经济犯罪线索，司法机关、行政执法机关工作人员构成犯罪、情节严重、群众反映强烈的案件线索和贪污受贿 50 万元以上、挪用公款 100 万元以上的案件线索；明确将初查作为人民检察院查处大案要案的一个重要程序，对要案线索的初查作了规定。

1992 年和 1994 年先后召开的全国检察机关第三次、第四次反贪污贿赂侦查工作会议，就实践中的初查经验进行了总结。第四次侦查工作会议重点围绕大要案件侦查工作的初查环节进行了研究，强调在认识初查的方法和初查的线索上，要改变“把立案前的审查仅仅理解为书面审、接谈审，只限于举报的范围内”的片面观念，在初查方法上，根据不同线索的特征，遵循“放开、秘密、放长”的原则实施初查。1995 年 7 月 21 日最高人民检察院检察委员会讨论通过了《关于要案线索备案、初查的规定》，对初查的概念作了规定：初查是指人民检察院在立案前对要案线索材料进行审查的司法活动。

1997 年《刑事诉讼法》的实施带来了诉讼制度的重大改革，尤其是对侦查阶段一次性传讯犯罪嫌疑人持续时间不得超过 12 小时和律师提前介入的规定，使得原有的封闭式侦查模式受到挑战，在新的《刑事诉讼法》实施的前夕，最高人民检察院于 1996 年 12 月 31 日发布《关于检察机关侦查工作贯彻刑法若干问题的意见》指出“立案前初查同立案后的侦查是紧密相联而又相对独立的。立案后侦查的任务是要查明全部犯罪事实，刑事诉讼法规定可以使用各种强制措施和手段。立案前初查的结果，一部分线索经过初查认为有犯罪事实需要追究刑事责任，进入立案程序；一部分线索经过初查，反映的犯罪嫌疑事实被否定或证据不足以认定有犯罪嫌疑事实，需要追究刑事责任。因此，立案前初查阶段只能适用刑事诉讼法和其他法律、法规规定的调查、询问、查询、勘验、检查、鉴定、调取等不涉及限制犯罪嫌疑人人身权利、财产权利的手段和措施，而不能使用限制犯罪嫌疑人人身权利的强制措施。已获取部分证据，能够判定有重大犯罪嫌疑存在，需要使用拘留等强制措施的，应当迅速立案”。1999 年 1 月《人民检察院刑事诉讼规则》在第 6 章第 2 节中规定了初查的主体、手段、程序性措施、监督的做法，使初查体系得以形成，赋予初查一定的非限制人身、财产权利的侦查性措施，进而使初查成为具有一定侦查性质的初步调查，实现了初查内涵和外延的质的飞跃。1999 年 11 月最高人民检察院印发的《关于检察机关反贪污贿赂工作若干问题的决定》认为：“初查是检察机关对案件线索在立案前依法进行的审查，包括必要的调查。初查可

以审查报案、控告、举报、自首材料,接谈举报人或者其他知情人,进行必要的调查和收集涉案信息等。”

2011年12月29日最高人民检察院印发的《人民检察院直接受理侦查案件初查工作规定(试行)》第2条规定:“初查是指人民检察院在必要时,对直接受理的犯罪线索依法进行的立案前调查活动。”2013年1月1日施行的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(以下简称《诉讼规则》)在第8章“初查和立案”中的第1节“初查”,从168条到182条共15个条文对初查进行规范。此时,刑事初查制度已基本成形。应当说,初查制度的形成发展存在一个动态的过程,同时也是检察机关在职务犯罪侦查实践中不断探索的过程。初查先是作为贪污、贿赂案件立案前的调查活动后逐步扩大到所有的职务犯罪案件。但由于在《刑事诉讼法》中并无初查的概念规定,从初查的沿革中也不难发现,即使在最高人民检察院的不同文件中界定也不一,有“审查”和“调查”之分,有“初步调查”与“书面审查”之别。

浙江省人民检察院为规范和加强初查工作而制定的内部工作规则也相应界定了初查的性质和内容。2000年全省检察机关第五次反贪污贿赂侦查工作会议上提出了“在侦查重心上从过去偏重于正面接触犯罪嫌疑人获取口供转变到正面接触前的秘密调查上来”的侦查对策。2002年1月浙江省人民检察院印发的《关于规范要案线索管理和初查工作的有关规定(试行)》第1条就明确规定:“要案线索的管理和初查是侦查工作的一项重要制度。”2005年浙江省人民检察院反贪污贿赂局印发的《贪污贿赂案件制作初查、侦查预案的若干规定(试行)》第4条规定:“初查、侦查预案实行分级审核制,由主侦检察官或者主要承办人员报反贪局长审核、分管检察长批准后实施。”2013年9月浙江省人民检察院反贪污贿赂局又印发了《关于加强和改进反贪初查工作的指导意见》,全面阐述了初查的重要意义。应当充分肯定的是,这些规范性文件及时关注了检察实践中不断变化的初查现象,但由于初查的法律概念的模糊性,导致了包括最高人民检察院在内的检察机关规范性文件中有关初查的规定还没有全面反映实践中的初查现象,也没有完整地揭示初查的本质。

二、初查的概念

法律概念是人们在不断地认识和实践过程中,对具有法律意义的现象和事实进行理性概括和抽象表达而形成的一些权威性范畴。初查概念的界定有赖于两个方面:一是要以初查的实践为基础;二是要正确反映初查权的法律性质。初查既然是检察实践中逐步形成发展的一种法律现象,那么对初查概念内涵的科学界定也应回到检察实践当中,全面认识初查产生的背景渊源,并进而探究

初查制度的法律概念。初查的概念应当反映其在法律方面的本质特征，应包括初查的主体、目的、内容、性质四个要素。

第一，初查的主体，应当是人民检察院。初查的发展脉络起始于针对贪污贿赂线索、职务犯罪要案线索的初查，当时检察机关还管辖偷税、抗税等经济罪案，但没有纳入初查对象范围；止于《刑事诉讼法》将检察机关的职能管辖调整为全部的职务犯罪案件。《刑事诉讼法》将职务犯罪案件的侦查权授予检察机关，而非某个检察机关某个部门，如果限定自侦部门是初查的唯一主体，不利于特殊情况下，由监所检察部门或检察机关其他部门承担办案职责。据此，《诉讼规则》第169条第1款规定：“初查由侦查部门负责，在刑罚执行和监管活动中发现的应当由人民检察院直接立案侦查的案件线索，由监所检察部门负责初查。”因此，初查的权限应当由检察机关行使，至于检察机关内部何部门行使这项权力以及制约机制等，则是检察机关内部管理模式的问题，不能混为一谈。

第二，初查的目的，就是广泛收集情报信息和必要的证据材料，确定是否有犯罪事实需要追究刑事责任，或者为审讯提供前瞻性基础材料。初查既是立案的前提又是立案后的侦查工作甚至是整个诉讼活动的基础，关系到查办职务犯罪案件侦查工作的成败。《诉讼规则》第176条第1款规定：“侦查部门对举报线索初查后，认为有犯罪事实需要追究刑事责任的，应当制作审查报告，提请批准立案侦查，报检察长决定。”同时，修改后的《刑事诉讼法》的任务除了惩罚犯罪外，还有尊重和保障人权，因此，初查的功能除了确认线索是否具有《刑事诉讼法》规定的立案条件外，还有保障当事人合法权益的职能。

初查的最终目的是证明犯罪事实的客观存在，追究刑事责任，从而达到立案的标准。初查的直接目的则是揭露犯罪，获取证明犯罪事实的证据材料。因此，初查具有双重目的：一是获取部分犯罪事实的证据；二是获取情报信息资料。这里的情报信息资料也包括两部分内容：一是获取可能存在于职务犯罪行为的情报信息，达到侦查人员内心确认有犯罪事实存在的要求；二是获取推动线索转化成案的辅助类情报信息。应当说，获取情报信息资料是初查的现实目的。

第三，初查的内容，是按照《诉讼规则》第173条规定，采取询问、查询、勘验、检查、鉴定、调取证据材料等不限制初查对象人身、财产权利的措施。同时不得对初查对象采取强制措施，不得查封、扣押、冻结初查对象的财产，不得采取技术侦查措施。

第四，初查的性质，是初查概念中最本质的要素，也是一个争论较多的

问题。

首先,我们认为从诉讼原理上看,侦查有狭义和广义之分。广义上讲,侦查可解释为包括任意侦查和强制侦查在内的一切侦查行为。狭义上的侦查只指强制侦查行为,任意性侦查强调对有关人员意志的尊重,不具有强制性,不对公民的重要生活权益造成损害,体现了对自由价值的尊重。《刑事诉讼法》第82条规定,“侦查”是指公安机关、人民检察院在办理案件过程中,依照法律进行的专门调查工作和有关的强制性措施。不难发现《刑事诉讼法》中的侦查具有特定内涵,它包括两种侦查行为:强制性措施和专门调查工作。所谓强制措施,具体就是指拘传、取保候审、监视居住、拘留和逮捕这五种人身强制措施。而专门调查工作,是指讯问犯罪嫌疑人、询问证人、勘验、检查、搜查、鉴定、扣押物证、书证等侦查手段。按照侦查行为的理论分类,《刑事诉讼法》中关于侦查的这两种行为其实都是强制侦查行为。因为,一方面,这两类侦查行为的实施,均可能干预相对人的重要生活权益;另一方面,这两类侦查行为的实施,均不以被追诉人同意为前提,带有强制性。因此,《刑事诉讼法》所规定的侦查属于强制性的侦查,是狭义上的侦查。根据《诉讼规则》规定,初查“不得对初查对象采取强制措施,不得查封、扣押、冻结初查对象的财产,不得采取技术侦查措施”,初查只能“采取询问、查询、勘验、检查、鉴定、调取证据材料等不限制初查对象人身、财产权利的措施”。《诉讼规则》规定的初查是以任意调查为限,并不包括强制性措施,其调查手段也没有侦查手段所含的强制性,所以,初查的根本属性是任意性,属于任意性的侦查。由于强制侦查行为涉及强制性干预公民的重要权益,为防止侦查机关滥用权力侵犯公民基本人权,必须通过法定程序来对其类型、要件、程序等进行限制,法律没有明文授权的强制侦查行为,侦查机关不得采用,此即“强制侦查法定原则”。另外,由于强制侦查行为对公民权利造成侵犯,应当允许司法机关对强制侦查行为的合法性和有效性加以审查,侦查机关采用强制侦查行为,应当持有司法机关的“令状”,即实行“司法令状主义”或“司法审查原则”。但任意侦查与此不同,它或以相对人的自愿配合为前提而进行,或以不给相对人的重要生活权益造成强制性干预的方式进行,对公民重要权益的威胁甚小,因此,原则上并不需要法定化,比较考察各国刑事诉讼立法,会发现任意侦查行为的“非法定化”是通例。如日本的《刑事诉讼法》第179条第1款规定,“为了达到侦查目的,可以进行必要的调查。但是,如本法无特别规定时,不得实行强制侦查”,仅对任意侦查作了一项概括性授权,而并没有进一步列举任意侦查措施的类型、程序要件等。所以,初查作为一种任意侦查行为,初查措施的类型、要件与程序等没有必要由法律明确予以规定,其合法性

并不取决于其程序是否法定化。

其次，从域外的侦查模式中我们也会发现初查其实就是侦查。

从大陆法系国家的立法来看，法国和意大利是在刑事诉讼程序中明确区分初步调查（或称初步侦查）和正式侦查的典型国家。法国的初步调查可以在没有任何现行犯罪的情况下自动开展行动，或者在发生现行重罪或现行轻罪的情况下，按照预审法官的命令开展行动。初步调查的目的是：在预审法官受理案件之前，甚至在提起公诉之前，也可能有必要收集某些情况。《意大利刑事诉讼法典》也将侦查职能从预审中分离出来，增设了“初期侦查”阶段。司法警察在发现犯罪发生或接到发生犯罪的报告后，应当在 48 小时之内进行初步侦查，包括勘验现场、讯问嫌疑人、询问证人、进行搜查、扣押和临时羁押等，而且必须在 48 小时之内向检察官提出报告，并且将初步侦查所收集的材料移送检察官。检察官要在犯罪消息登记簿中予以记载，随即开始正式侦查。德国刑事诉讼程序分为三个阶段：准备程序、中间程序和审判程序。准备程序又称为侦查程序，检察官在准备程序中处于主导地位，但其没有自己的侦查力量，具体的侦查任务由警察局完成。德国侦查部门实行主动性的预防犯罪抗制手段的调查方法，包括电子监控、计算机数据库检索、卧底等秘密侦查手段逐步推广，从而出现了“前嫌疑调查”阶段，这一阶段的功能就是主动收集能启动侦查的简单初期的怀疑的信息，这种调查工作很类似于我国职务犯罪立案前的初查。

从英美法系来看，刑事诉讼的法定程序一般意义上分为三个阶段：审前程序、审理程序和审后程序。在审前程序中，都没有初步侦查的明确规定，侦查程序则是审前程序中的一个阶段，而侦查程序本身又有不同的阶段组成。以美国的重罪案件为例，审前程序一般包括以下内容：逮捕前的调查；逮捕；登记；逮捕后的侦查；决定指控；初次到庭；预审；大陪审团审查起诉；罪状认否程序；审前动议和其他准备等。在英美法系国家，无论是刑事诉讼理论还是立法，刑事诉讼通常从逮捕或传讯嫌疑人开始。一般情况下，逮捕后正式进入刑事诉讼程序，但在逮捕前警察要做大量的调查工作，如警察在接到公民、被害人提供线索，或者自己在执行公务中发现的情况后就开始侦查。逮捕前调查阶段的主要功能是收集可以引发对犯罪嫌疑人采取强制手段的具备“合理根据”或“合理怀疑”的材料。当警察手中掌握一定数量的证据材料后，认为有必要提起公诉时，就对犯罪嫌疑人实行正面接触，包括逮捕、拘留犯罪嫌疑人。此后，才开始正式进入刑事诉讼程序。其实，英美法系国家警察在逮捕前做的调查工作就相当于我们的初查，但英美法系的刑事诉讼程序中却没有初查的规定，这并不能得出英美法系国家放任警察的任何侦查行为。法院在审查警