

强制措施立法完善研究

主 编 张智辉
副主编 谢鹏程
邓思清

QIANGZHI CUOSHI
LIFA WANSHAN YANJIU

中国检察出版社

强制措施立法完善研究

主 编 张智辉
副主编 谢鹏程
邓思清

QIANGZHI CUOSHI
LIFA WANSHAN YANJIU

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

强制措施立法完善研究/张智辉主编. —北京:

中国检察出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0269 - 8

I. ①强… II. ①张… III. ①刑事诉讼 - 强制执行 - 中国 - 文集

IV. ①D925. 218. 34 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 080250 号

强制措施立法完善研究

主编 张智辉 副主编 谢鹏程 邓思清

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电子邮箱: zgjccbs@vip. sina. com

电 话: (010)68630384(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: 720mm×960mm 16 开

印 张: 31.25 印张 插页 4

字 数: 578 千字

版 次: 2010 年 6 月第一版 2010 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0269 - 8

定 价: 68.00 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

序 言

为了借鉴国外人权保障的立法经验，推进我国司法改革，配合国家司法体制和工作机制改革以及刑事诉讼法修改工作，促进我国人权保障立法完善，我们组织开展了“法律监督与刑事诉讼法人权保障条款的完善和实施”课题研究，对国外有关人权保障的立法和实践经验，我国有关人权保障的立法现状和实践中存在的问题，以及完善我国人权保障的有关立法建议等问题进行研究。

2009年6月，中国检察官协会在江苏省江阴市召开了“刑事强制措施的适用与立法完善研讨会”。全国人大法工委刑法室副主任滕炜同志、中国社会科学院法学研究所熊秋红研究员等专家学者，最高人民检察院有关部门的负责同志以及部分省市院的副检察长、部分全国检察业务专家和全国检察理论研究人才、优秀论文作者代表等出席了会议。会上，北京大学法学院陈瑞华教授、丹麦检察官 Dorrit Kjar Christiansen 和我作了专题报告。会议围绕强制措施适用中存在的问题与立法完善、强制措施与人权保障等议题进行了深入而热烈的讨论。本次研讨会共收到论文 118 篇，我们从中选择了 56 篇优秀论文编辑出版，以飨读者。

总体上看，本次研讨会的论文具有较高的学术研究水平和较强的应用性，对立法、司法以及法学教育、研究部门具有主要的参考价值。因为篇幅所限，我们对论文作了一些删减，请作者谅解。同时，由于时间仓促，书中疏漏之处在所难免，恳请读者指正。

本课题的研究得到丹麦人权研究中心的资助。江苏省人民检察院、江阴市人民检察院对本次研讨会的召开提供了大量的人力财力支持，中国检察出版社对本文集的出版与发行给予了大力支持，在此一并表示衷心的感谢！

张智辉

2010年3月

目 录

强制措施的体系

论我国刑事强制措施体系性优化	(3)
强制措施体系的结构优化问题	(9)
论我国强制措施体系的结构优化问题	(13)
我国刑事诉讼强制措施体系的优化	(16)
强制措施适用的监督制约机制	(20)
我国刑事强制措施适用中的问题及解决对策	(25)
完善强制措施适用的监督制约机制的几点建议	(32)
完善我国刑事强制措施几个问题再探讨	(36)
我国刑事强制措施制度的立法完善	(46)
论刑事强制措施的立法完善	(51)
强制措施外部控制问题探讨	(54)
非羁押性强制措施适用探析	(61)
我国刑事强制措施适用现状及完善	(72)
刑事强制措施权力分配不足及立法完善	(82)
论强制措施的合理适用条件	(87)
以权力制衡为视角审视我国刑事强制措施制度构架	(92)
论我国刑事强制措施的改进与完善	(97)
论我国强制措施监督制约机制的完善	(101)
我国刑事强制措施概念之再推敲	(105)
论强制措施适用的监督制约机制	(111)
我国刑事强制措施的完善	(113)
未羁押的被告人脱逃案件的处理	(118)
强制措施适用的监督制约机制	(123)
单位犯罪强制措施问题研究	(126)
单位犯罪强制措施的立法研究	(129)

群体性案件应当慎用强制措施	(134)
---------------------	-------

拘 传

论拘传强制措施的立法完善	(141)
关于完善拘传措施的分析与思考	(145)
拘传措施的立法完善	(148)

取保候审

论我国取保候审措施的立法完善	(153)
我国取保候审制度取保方式之完善	(159)
取保候审存在的主要问题及对策思考	(164)
从提高取保候审适用率实验的流产谈取保候审	(171)
论取保候审制度的监督与完善	(177)
论取保候审立法完善	(186)
取保候审的适用现状及其改革完善	(193)
现行取保候审法律制度适用问题与立法完善	(201)
取保候审、监视居住措施的立法完善	(208)
如何完善现行的取保候审制度	(215)
取保候审制度存在的问题及其立法完善	(218)
取保候审适用情况的调查分析与立法完善	(225)
取保候审功能定位再思考及完善	(235)
取保候审监督机制的完善	(242)
取保候审的乏力导致诉讼保证对逮捕的过分依赖	(246)
对流动人员适用取保候审措施的思考	(251)
适用取保候审的不足与完善	(255)
取保候审、监视居住的立法完善	(260)
当前适用取保候审、监视居住存在的问题及解决途径	(263)
取保候审、监视居住的适用现状及其改革完善	(267)

监视居住

监视居住立法完善	(275)
监视居住、取保候审措施的立法完善	(278)

拘 留

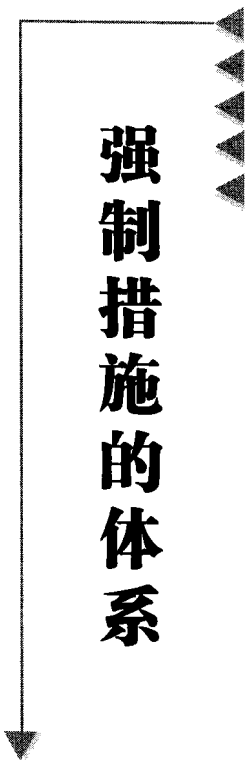
刑事拘留强制措施适用过程中存在的问题与对策	(285)
-----------------------------	-------

逮 捕

完善我国逮捕制度之初探	(293)
变更逮捕措施通报制度存在的问题及对策	(297)
加强对变更逮捕措施法律监督的思考	(301)
对外来人口审查逮捕之实证分析	(305)
论职务犯罪案件审查逮捕方式的完善	(312)
关于逮捕的几个问题	(319)
逮捕措施的立法完善	(326)
逮捕措施的立法完善	(331)
论逮捕措施的立法完善	(335)
论逮捕措施的立法完善	(340)
逮捕措施的立法完善之我见	(345)
逮捕措施的立法完善	(349)
逮捕措施立法完善的几个问题	(354)
重构我国未决羁押制度的路径选择	(362)
逮捕措施适用的实证分析与路径选择	(372)
逮捕的博弈分析	(376)
逮捕权行使的实证观念分析	(390)
人权保障视野下的逮捕制度再修改	(399)
论审查批捕方式的诉讼化改造	(404)
附条件逮捕的实践难题与制度完善	(412)
逮捕制度的立法完善	(418)
审查逮捕改革的价值取向与对策探讨	(423)

危险区别：审查逮捕必要性证据标准研究	(429)
审查逮捕阶段被害人权利的救济保护	(439)
应赋予检察机关变更逮捕措施批准权	(444)
论逮捕措施的立法完善	(448)
批捕后强制措施程序的完善	(453)
论职务犯罪案件逮捕方式的改革和完善	(457)
逮捕制度立法完善	(467)
检察机关自侦案件审查逮捕听证程序研究	(474)
我国逮捕制度研究	(479)
逮捕措施决定与监督机制的完善	(486)
对 50 件提请批捕案件强制措施的调查	(490)

强制措施的体系



论我国刑事强制措施体系性优化

内蒙古自治区人民检察院 任勇飞

根据现行刑事诉讼法的规定,我国刑事强制措施是由拘传、取保候审、监视居住、拘留和逮捕五种措施所组成的整体,构成了具有中国特色的刑事强制措施体系。与世界上绝大多数国家的刑事强制措施体系不同的是,我国刑事强制措施仅指公安机关、人民检察院和人民法院为了保证刑事诉讼的顺利进行,依法对犯罪嫌疑人、被告人的人身自由之限制或剥夺的强制性方法。这种刑事强制措施体系的特点是:在适用对象上,仅限于犯罪嫌疑人和被告人,缺乏对单位犯罪主体的强制措施;在种类上,仅定位于对人身自由之限制或剥夺,并没有把对财产和隐私权的强制措施纳入进来;在适用主体上,公安机关、人民检察院和人民法院均享有一定的决定权,但是除了检察院对公安机关侦查的案件有批准逮捕权之外,相互之间缺乏有效的监督和制约,特别是缺乏司法审查的机制、对犯罪嫌疑人或被告人权利的救济渠道等。现在,随着人权入宪以及宪法明确规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”,依法治国的理念深入人心,对刑法法进行全面的修改已经提上日程,其中刑事强制措施体系的构建无疑是重中之重。因为“作为一项与公民的人身自由权利密切相关的诉讼制度,刑事强制措施制度是否科学、合理,直接涉及刑事诉讼打击犯罪与保障人权的目的能否实现、刑事司法中国家权力和公民权利的配置能否平衡”。^①

一、我国刑事强制措施制度的现状

(一) 功能定位模糊,逮捕与羁押程序不分

在我国刑事强制措施体系中,与羁押有关的主要是拘留和逮捕。一般而言,拘留是公安机关、检察机关在紧急情况下对现行犯或重大犯罪嫌疑人采取的暂时剥夺人身自由的强制措施;而逮捕则是检察机关、法院对那些有证据证明

^① 徐静村、潘金贵:“我国刑事强制措施制度改革的基本构想”,载《甘肃社会科学》2006年第2期。

明有犯罪事实、可能判处有期徒刑以上刑罚、采取其他强制措施不足以防止发生社会危害性的嫌疑人，决定实施的剥夺人身自由的强制措施。与刑事拘留和逮捕相比，羁押并不是一种法定的强制措施，而是由刑事拘留和逮捕的适用所带来的持续限制嫌疑人、被告人人身自由的当然状态和必然结果。^①

我国的刑事拘留，是比较有中国特色的一个概念，国外并没有与之相同的概念，它大体上类似于西方国家法律中的紧急逮捕或者无证逮捕。但是，与西方国家的紧急逮捕、无证逮捕不同的是，我国的刑事拘留所带来的羁押期限不是短暂的24小时或者48小时，而是14日甚至37日的时间。如果作一比较的话，那么，真正与西方国家无证逮捕、紧急逮捕相类似的应当是公安机关行使的留置，而刑事拘留大体上相当于无证逮捕与羁押的总和。我国的逮捕，也完全不同于西方国家法律概念中的“逮捕”。西方国家的有证逮捕或通常逮捕只是强制嫌疑人、被告人到案或者出庭的手段，它除了在经由司法官员授权实施这一点上与无证逮捕、紧急逮捕不同以外，在性质上与后者并无实质的区别。相比之下，中国法中的逮捕不仅是强制嫌疑人、被告人到案的一种行为，更会直接导致嫌疑人、被告人受到较长时间的人身羁押。可以说，中国法中的逮捕，既具有强制到案的作用，又具有持续剥夺嫌疑人人身自由的功效，它大体上相当于英美法中的“有证逮捕”与“羁押”的总和。^②

由此观之，我国刑事强制措施中的拘留、逮捕与国外的概念相去甚远，也没有与未决羁押程序上分离，功能定位的模糊，不仅容易导致对逮捕的后续行为即羁押这一剥夺人身自由较长时间的严厉措施缺乏必要的审查和规制，间接导致实践中的超期羁押、以捕代侦等顽疾，也影响了刑事强制措施体系的科学性，完全有必要在修订刑事诉讼法时进行全面的重构。

（二）体系不完整，缺乏对物及隐私权的强制措施

完善的刑事强制措施体系，应当由对人的强制、对物的强制、对隐私权的强制^③三部分组成。而我国现在的刑事强制措施体系实际上仅指对人身自由的强制，对物的强制措施如搜查、扣押、冻结等归到了侦查措施中，对隐私权的强制措施则因为相关侦查权力还没有被立法明确授予侦查机关，所以没有作规定。

① 陈瑞华：“未决羁押制度的理论反思”，载陈瑞华主编：《未决羁押制度的实证研究》，北京大学出版社2004年版，第61页。

② 同上，第62页。

③ 参见陈光中：《刑事诉讼法实施问题研究》，中国民主法制出版社2000年版，第79页。

随着刑事诉讼中越来越强调人权保障,打击犯罪可能的弱化引发了实践部门的担忧。而且随着犯罪手段以及对抗侦查手段的日趋高明,相应的侦查手段也一定要提高和扩充才能有效平衡打击犯罪与保障人权之间的关系。因此必然要赋予侦查机关更全面、更强大的侦查手段,如电话监听、窃听、手机定位等,使这种现实中已经在使用的秘密侦查措施纳入法制的轨道规范行使。而这些措施都不可避免地存在对隐私权的侵犯,将之纳入刑事强制措施体系并进行有效的司法审查也是保护基本人权所必需的。

(三) 五种强制措施在实施中存在许多问题

在我国现在的强制措施体系中,拘传是严厉性最轻的一种强制措施,但在司法实践中,却出现了两种极端情形:一是较少适用拘传措施,^①更倾向于选择留置盘问;^②二是一旦选择适用拘传,因为法律没有明确规定两次拘传的间隔时间,容易演变为变相羁押。取保候审是我国刑事强制措施体系中一项非常重要的非羁押性强制措施,对人身自由仅仅是有所限制而并不剥夺,是介于完全释放和完全羁押之间的一种制度性安排,然而,目前司法实践中的取保候审适用率是很低的,与之相对应的是高羁押率,这违背了《公民权利与政治权利国际公约》第9条关于“等待审判的人被置于羁押状态不应当是一般原则”的规定以及联合国人权委员会关于“审判前的羁押应是一种例外,并尽可能短暂”的要求。^③监视居住是一项颇具我国特色的强制措施,司法实践中多在犯罪嫌疑人、被告人找不到保人或者不能交纳保证金时适用,也有部分是在检察机关不批准逮捕或者羁押期限已到而侦查机关又不愿意放人时直接适用。前者使得监视居住形同虚设,而后者已经演变为变相羁押,执行机关往往指定一定的地方,专门雇人进行看守,如有的将被监视居住人的住处换为派出所、看守所或原收审所内的特定房间和场所;有的将被监视居住人置于宾馆、旅店的特定房间不得离开;有的租用一个或几个招待所,将所有被监视居住人都关押在内,另加警察看守等。^④

① “如根据统计,重庆市S区公安机关2002年到2003年移送起诉1312人,适用拘传为0人;S区人民检察院2004年的自侦案件中,共查办13件16人,无一适用拘传的强制措施。”徐静村、潘金贵:“我国刑事强制措施制度改革的基本构想”,载《甘肃社会科学》2006年第2期,第158页。

② 参见万毅:“论我国刑事强制措施体系的技术改良”,载《中国刑事法杂志》2006年第5期,第71页。

③ 罗绍华、全莉:“我国刑事强制措施制度的重构”,载《西南政法大学学报》2007年第6期,第80页。

④ 陈卫东:《刑事诉讼法实施问题调查报告》,中国方正出版社2001年版,第19页。

拘留是临时性剥夺犯罪嫌疑人人身自由的一种强制措施，既然是临时性的强制措施，羁押时限就不应该太长，但我国法律规定的拘留期限长达 37 日。逮捕是限制犯罪嫌疑人或者被告人的一种强制措施。司法实践中，逮捕措施的适用存在以下问题：（1）逮捕后的羁押期限太长。一般情况下，逮捕后的羁押期限是 2 个月，但在法定特殊情况下，经上一级检察院和省级检察院批准，分别延长 1 个月、2 个月和 2 个月，最后达到 7 个月。此外，刑事诉讼法还规定了三种特殊情况可以延长羁押期限：一是在侦查期间发现嫌疑人另有重要罪行的，侦查机关可以自行决定重新计算羁押期限；二是犯罪嫌疑人不讲真实姓名、住址，身份不明的，羁押期限自查清其身份之日起计算；三是“因为特殊原因，在较长时间内不宜交付审判的特别重大复杂的案件”，由最高人民检察院报请全国人大常委会批准延长羁押期限。（2）逮捕条件缺乏操作性，导致了司法实践中的错捕、滥捕。

二、对我国刑事强制措施体系进行优化的路径

（一）体系性优化必须坚持的原则

1. 立足现实、合理借鉴的原则

修改刑事强制措施制度的原则首先必须立足于当今中国社会的实际，立法、修法才能做到有针对性，才能解决现实问题。在处理打击犯罪与保障人权的关系上，必须坚持利益平衡原则，坚持从现实社会实际需要出发，进行程序设计，才能产生良好的社会效果。但是，立足现实并不等于裹足不前，对于人类文明所共享的有益经验，对于西方发达国家已经经过多年实践检验证明是科学的有关强制措施的理念、制度，比如司法审查的制度、逮捕与羁押程序分离的制度等，我们应当合理借鉴其中的有益因素。

2. 全面协调、体系完整、层次分明的原则

对刑事强制措施体系进行科学的体系设置，还必须坚持全面协调、体系完整、层次分明的原则。1996 年修改刑事诉讼法时，对于取保候审与监视居住的功能定位并不清晰，对于拘留、逮捕和羁押的关系并没有协调，到案措施与羁押措施不分，对羁押的替代性措施设计不周到，导致羁押率居高不下；没有考虑对物的强制措施以及对隐私权的强制措施，将之放在侦查措施中，并没有形成科学完整、全面协调、层次分明的强制措施体系。本次修法，应当坚持全面协调、体系完整、层次分明的原则，弥补这些漏洞。

（二）体系性优化的几点建议

1. 整体性架构

一是应当完善对人身自由的强制措施体系，同时将对物的强制措施和对隐

私的强制措施纳入刑事强制措施体系中,以便对可能侵犯公民财产权和隐私权的侦查行为进行更好的司法控制,在保障人权与打击犯罪之间取得平衡点。

二是将对象扩展到单位犯罪的主体。针对犯罪单位的强制措施,一般应当是对物的强制措施,比如扣押单位财物、会计凭证,冻结单位账户等。对需要直接负责的单位主管人员和其他责任人员,适用其他强制措施。

三是将对人身自由的强制措施体系,分为到案措施、非羁押候审措施、羁押候审措施三种。其中到案措施为:拘传、逮捕(无证与有证);非羁押候审措施为:取保候审和监视居住;羁押候审措施为:羁押候审。

2. 关于拘传

维持拘传现在的定位,即强制未被羁押的犯罪嫌疑人、被告人到案接受讯问或者审判的措施,可以是经传唤拒不到案的时候适用,也可以在特殊情况下直接适用;维持现有的12小时的最高时限要求,有特殊之情形可延长12小时;明确两次拘传的间隔时间不得小于12小时;将拘传的起算时间规定为从到案时开始,避免因路途等其他不可抗拒的因素导致的延误给刑事诉讼程序顺利进行带来的消极影响。

3. 关于刑事拘留与逮捕

将到案措施与羁押措施分离,将刑事拘留改造为“无证逮捕”,逮捕改造为“有证逮捕”,明确“无证逮捕”与“有证逮捕”为强制到案措施。确立“逮捕前置主义”的诉讼原则。合理借鉴“令状主义”的原则,要求侦查机关一般情况下应当征得检察机关同意签发逮捕令再执行,紧急情况下来不及申请逮捕令的可不经检察机关同意,但事后必须立即申请司法审查或授权。

对于逮捕后临时限制人身自由的时限,必须尽可能符合我国刑事司法实际情况,但也要考虑到国际通行做法与相关国际公约的要求,不宜太长。笔者建议为:逮捕后应当在24小时内进行讯问,发现不应当逮捕的立即予以释放,认为需要继续羁押的,应当在3日内向检察机关提请审查,特殊情况下^①侦查机关可以自行决定延长至7日(但必须立即向检察机关备案),检察机关应当对继续羁押的合法性和必要性进行司法审查,并在5日以内作出决定。这样,

^① 特别说明:此处的特殊情况主要是应对物品价值鉴定、伤情鉴定带来的时间拖延。因为根据笔者了解的情况,公安机关(特别是基层公安机关)办理的绝大多数案件都是涉及侵犯财产犯罪、人身伤害犯罪两类,而这两类案件本身一般并不需要太长的侦查时间,但是对于涉案物品价值的鉴定和伤情的鉴定却往往要花很长的时间,导致目前刑事拘留延期到30天的情况占绝大多数。立法一方面要迁就这种特殊情况,另一方面也要对这两类鉴定的时限、程序、责任作出明确的规定,理顺这方面的关系。

一般情况下逮捕后的临时限制人身自由时间理论上最长为 12 天，之后或转入羁押候审状态，或转入取保候审、监视居住状态，或完全释放。虽然比国际上通行的时限要长一些，但应当是符合我国目前的司法实际。

实践中有些重大、复杂的案件，以目前的侦查能力，在上述时限内是难以完成的，立法必须对此加以考虑。比如应当作出特别规定：对实施有组织犯罪、黑社会性质犯罪、恐怖犯罪或者毒品犯罪以及可能判处 10 年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑的犯罪嫌疑人，提请审查批准羁押候审的期限延长至 30 日。这样的考虑，应当是符合实际的。

4. 关于取保候审

关于取保候审措施，提出如下具体的改良措施：一是应当规定取保候审的保证人与保证金可以同时适用；二是保证金不应仅限于货币，也可以是有价证券、产权凭证等；三是严格保证人与被取保候审人的责任追究机制，设定相应的行政处罚和刑事处罚条件、程序，使“逃保者”承担程序上和实体上的不利后果；四是严格保证金的收取和退还条件、程序，设定保证金额的确定规则，防止保证金的滥收、滥用。

5. 关于监视居住

应当明确规定，对于不宜羁押的犯罪嫌疑人、被告人原则上适用取保候审，只有当犯罪嫌疑人、被告人适用取保候审可能会妨碍刑事诉讼的顺利进行；犯罪嫌疑人无法提供保证金或保证人；犯罪嫌疑人在办案机关所在地没有固定住所的三种情形才适用监视居住。^①

关于监视居住的地点，因为目前的人力、物力和技术条件无法支持在犯罪嫌疑人、被告人住所进行监视居住，如果在其住所地监视居住则容易流于形式，与取保候审制度混同。故应当肯定目前实践中的一些做法，如指定专门的地点监视居住，借鉴国外“保释旅馆”、“保释拘留所”^②的做法，但同时又要注意防止搞成变相羁押，与羁押候审制度相混淆。

关于监视居住的期限，笔者认为应当缩短目前 6 个月的期限，以 2 个月为宜，经检察机关审查对其监视居住合法性、合理性的前提下予以延长，可以是每次 2 个月或者 1 个月。通过检察机关对公安机关采取监视居住措施的司法控制，避免出现监视居住的滥用。

^① 宋英辉：“职务犯罪侦查中强制措施的立法完善”，载《中国法学》2007 年第 5 期，第 22 页。

^② 何挺、王贞会：“取保候审：亟待完善制度摆脱适用困局”，载《人民检察》2007 年第 14 期，第 22 页。

强制措施体系的结构优化问题

辽宁省本溪市人民检察院研究室 包仁坤

从我国法律规定看，我国强制措施体系具有明显的特点，即在权力结构的配置上体现出立法授权的平级性；在逮捕、拘留措施的适用上体现出审前羁押的混同性；在强制措施的适用上体现出比例原则的缺位性；在强制措施的程序上体现出救济机制的失衡性。这种强制措施体系的特点在实践中导致以下问题：平级的权力配置缺乏权力行使的彼此制衡；混同的体系设置导致审前羁押的普遍存在；缺位的比例原则影响强制措施的合理适用；失衡的救济机制弱化保障人权的功能发挥。因此，我们认为，应当从以下几方面优化我国强制措施体系的体系结构。

一、强制措施权力配置的优化整合、相互制衡

不同的宪政体制、司法体制决定了不同的诉讼权力配置，从目前我国的情况来看，重新分配强制措施的适用权力，通过全面引进西方司法审查制度来实现权力的制衡是不现实的。笔者认为，切实可行的办法是在现有权力配置的基础上，对权力的适用进行优化整合，以实现权力之间的相互制衡。具体措施可以考虑从以下几个方面入手：

1. 对公安机关适用强制措施权力适当分离。虽然立法上将强制措施适用权分配给公、检、法三机关，但由于调查取证、查获犯罪嫌疑人、查明犯罪事实的压力主要在侦查阶段，所以强制措施的适用主要集中在有侦查权特别是普通案件侦查权的公安机关手中。为改变权力过于集中不受约束的现状，有必要对公安机关手中的权力进行适当分离：一是改变拘留完全由公安机关自行决定的做法。规定公安机关必须在拘留嫌疑人 48 小时之内将有关案件材料报同级检察机关备案，检察机关认为拘留不符合条件的，有权提出纠正意见。二是加强对羁押期限延长的控制。要求公安机关对三种特殊案件延长提请逮捕期限必须经过检察机关的许可，从而有效控制司法实践中随意延长羁押期限的现象。

2. 对自侦案件强制措施权力上收一级。关于对检察机关自侦案件强制措