

ZHONGGUO
XINGZHEN TIZHI
GAIGE YANJIU



中国刑侦体制改革研究

王守宽 著

群众出版社



公安机关内部发行

ISBN 978-7-5014-4483-0



9 787501 444830 >

定价：20.00元

中国刑侦体制改革研究

王守宽 著

公安机关
内部发行

群众出版社
2009年·北京

图书在版编目 (C I P) 数据

中国刑侦体制改革研究 / 王守宽著. —北京: 群众出版社, 2009.5

ISBN 978-7-5014-4483-0

I. 中… II. 王… III. 刑事侦查—体制改革—研究—中国 IV. D926 D918

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 075631 号

中国刑侦体制改革研究

著 者/ 王守宽

责任编辑/ 白玉生

封面设计/ 郝大勇

出版发行/ 群众出版社 电话: (010) 52173000 转

社 址/ 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

网 址/ www.qzcbs.com

信 箱/ qzs@qzcbs.com

印 刷/ 北京蓝空印刷厂

890×1240 毫米 32 开 9 印张 233 千字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5014-4483-0 / D · 2156 定价: 20.00 元

公安机关内部发行

前 言

在司法实践中，起诉和审判在很大程度上都是依赖侦查的结果，99%以上的有罪判决率，事实上是靠强有力的侦查来维系的。如果从国家追究犯罪的效率的角度来审视我国的刑事诉讼程序，侦查毫无疑问是整个程序的中心，在一定意义上说，真正决定嫌疑人命运的不是审判，而是侦查。^① 所以从一定意义上讲，刑事侦查在一个国家的刑事法律体系中处于中心地位，是国家同犯罪作斗争的一把尖刀。刑事侦查体制运行效果如何，直接关系到打击犯罪的力度，关系到侦查法治化的进程，关系到整个公安事业的成败。研究怎样建立一个与社会相适应的刑事侦查体制，对于有效打击、控制犯罪，对于切实保障人权、推进侦查法治化进程都具有非常重要的意义。随着改革开放的深入，诞生于计划经济体制和高度集权政治模式下的新中国刑事侦查体制，面临着前所未有之巨变：一方面，作为社会各种消极因素综合反映的刑事犯罪发生了很大的变化：一是刑事犯罪数量增多，种类增加。1978年，全国刑事案件立案53.6万余起，到1990年猛增到221万余起，2008年更高达488万起，是1978年的9.1倍。二是刑事犯罪活动的区域和领域扩大，手段升级，侦破难度增加。流窜犯罪、跨境跨国犯罪、严重暴力犯罪、系列犯罪、智能化犯罪、有组织犯罪等日益增多。犯罪日趋暴力化、集团化、职业化、智能化、流动化，社会治安趋于严峻，刑事案件破案率逐步降低，从1978年的72%下降到2008年的49%；另一方面，法治现代化进程不断加速，依法治国、人权保障、政治文

^① 孙长永著：《侦查程序与人权》，中国方正出版社2000年版，“序”第5页。

明先后写入宪法，公民权利意识高涨，对严格、公正、文明执法的要求越来越高。在此背景下，刑事侦查工作陷入了双重困境：一方面，面临着提高侦查能力和侦查效率，有效打击、控制犯罪的艰巨任务；另一方面，也面临着严格依法办案、切实保障人权、推进侦查法治化的重大考验。^① 如果不改革，刑侦工作就会一直在低水平徘徊。刑侦工作要上水平，改变被动局面，多打胜仗、打主动仗，夺取打击犯罪的主动权，出路就在于改革。

面对新形势、新要求，刑事侦查工作也在探索中寻求突破。1997年，以修订后的刑法、刑事诉讼法实施为契机，公安部在河北省石家庄市召开了“全国刑事侦查工作会议”，作出了公安工作改革以来的一个重大决定，即要求全国公安机关进行刑侦改革。接着公安部又相继召开了“青岛会议”、“洛阳会议”、“厦门会议”、“天津会议”，综合研究公安机关对刑侦改革探索的成果，研究和解决各个时期刑侦改革中的关键问题，推动刑侦改革不断健康发展。时至今日，刑侦改革已经实施了十二年之久。公安部推行的刑侦改革使我国的刑侦工作发生了较大的变化，公安机关的整体打击能力、刑侦工作专业化水平、信息化水平以及刑警队伍的综合素质都有了显著提高。但是，改革是一场革命，刑侦体制改革是一个新事物，涉及面广，任务艰巨，没有现成的模式可以效仿，没有现成的经验可以遵循。在刑侦体制改革的过程中也出现了各种各样的困难和问题。这些困难和问题的出现一方面说明了改革的长期性与艰巨性，另一方面也凸显出基本理论研究的必要性和重要性。任何改革都是在一定的理论指导下进行的。只有从基本理论高度厘清认识，揭示规律，才能制定出具有前瞻性、系统性且符合实践需要的改革措施，才能使理论为实践服务。

然而，纵观目前理论界关于刑事侦查问题所提出并进行剖析的

^① 毛立新著：《侦查法治研究》，中国人民公安大学出版社2008年版，第2页。

主题主要涉及检警关系、侦查活动的司法审查、秘密侦查措施的法律规制、刑讯逼供、沉默权等方面，很少有将论题置于刑事侦查体制这一整体性的话语对象之上。以上具体论题的探讨对刑事侦查体制的完善和进化当然具有价值和意义，但是话语集中于这些相对微观的问题之上并不能较彻底地解决问题，因为以上任何一个论题的背后根本上还是一个制度问题，问题研究的目的无非还是为了推进制度和体制的完善，但是具体的问题所触及的永远只是制度和体制整体之一角，对于“牵一发而动全身”式的制度和体制改革进路我们不能报以过高的期望，^① 与其化整为零，还不如化零为整，直接从刑事侦查体制整体入手，在透彻分析刑事侦查体制结构和问题性质的基础之上，在不回避刑事侦查体制的政治化架构要求的同时，进一步从法律制度语境中探求刑事侦查体制的关键问题。^②

毋庸讳言，随着刑侦体制改革的推进，院校理论研究者 and 侦查实践部门研究者也对刑侦体制改革进行了一定程度的关注和研究，并且有一些相关的研究成果。但是从目前的成果看，对刑侦体制改革进行经验总结的较多，对相关基本理论探讨的甚少；以论文方式出现的非系统化论述较多，以专著形式出现的系统化成果还没有看到。换言之，目前对刑侦体制改革的研究成果大都属于非系统化的经验总结型的，没有上升到一定的理论高度，缺乏前瞻性，对刑侦体制改革起不到应有的理论指导的作用。笔者认为，刑侦体制改革中的诸多基本理论问题，如刑侦体制改革的历史动因、基本理念、基本原则、主要内容等，不仅是从事相关理论研究的基础，而且是进行学术交流、拓展学术空间的支撑平台，对其进行深入研究

① 结构主义整体论指出：“一个系统的不同部分不应相互独立地加以研究。各个部分，只有根据它们的相互关系，而且最终根据它们与整体的关系，才能得到理解。”参见〔英〕帕特里克·贝尔特著、瞿铁鹏译：《二十世纪的社会理论》，上海译文出版社2002年版，第1-2页。

② 韩德明著：《侦查原理论》，中国人民公安大学出版社2005年版，第270页。

无疑具有十分重要的理论意义和实践意义。本书正是以我国刑侦体制改革中的这些基本理论问题作为主要研究对象的。

本书首先界定刑侦体制的基本范畴、基本概念、刑侦体制的地位和作用、我国刑侦体制的沿革及其特点，从而为全书论述奠定基础。其次考察英美法系、大陆法系、混合法系主要国家的刑侦体制，分析域外刑事司法（侦查）体制改革的基本态势及其对我国的借鉴和启示，得出国情是改革的基础、原则是改革的前提、理念是改革的出路、目标是改革的动力、制度是改革的核心、措施是改革的支撑的结论。再次，全面深入分析我国刑侦体制的现状和问题，在充分肯定1997年刑侦改革取得的成效基础上，指出在刑侦工作体制、刑侦保障体制和刑侦监督制约体制等方面还存在着诸多问题。最后，根据刑侦体制存在的缺陷和问题，在比较分析域外主要国家刑侦体制的特征和改革基本态势的基础上，提出了我国刑侦体制改革的价值取向、基本原则、基本理念，并按照刑侦体制的内涵，对每个具体体制的改革完善进行了专门的阐述。

本书在撰写的过程中借鉴和参考了国内外一些专家、学者的有关专著和论文，在此谨向这些专家学者表示崇高的敬意和真诚的感谢。

刑侦体制改革是一个巨大的系统工程，并且受制于公安体制的改革，受制于刑事司法体制的改革，甚至受整个国家行政体制和政治体制的制约。这就使得刑侦体制改革要有一个整体的宏观的改革思路，这就决定了对刑侦体制改革的理论研究也应有高瞻远瞩的眼光，要有恢弘的气度和宏观的视野。但是，囿于作者学识和视野所限，书中的讹误或失当之处肯定在所难免，如有读者赐予批评指正，那将是对我的厚爱，我将在后续的研究中加以改进。

王守宽

2009年4月

目 录

导论	1
第一章 刑侦体制概论	9
第一节 刑侦体制相关概念之界定	9
第二节 刑侦体制的地位和作用	22
第三节 我国刑侦体制的沿革及其特点	24
第二章 域外刑侦体制考察	32
第一节 英美法系国家的刑侦体制	32
第二节 大陆法系国家的刑侦体制	42
第三节 其他国家（混合法系国家）的刑侦体制	52
第四节 域外刑事司法（侦查）体制改革的基本态势	57
第五节 域外刑事司法（侦查）体制改革对 我国的借鉴意义	89
第三章 我国刑侦体制的现状与问题	97
第一节 1997 年刑侦改革取得的成效	97
第二节 刑侦工作体制的现状与问题	101
第三节 刑侦保障体制的现状与问题	111
第四节 刑侦监督制约体制的现状与问题	115
第四章 我国刑侦体制改革的总体设想	121
第一节 我国刑侦体制改革的价值取向	121

第二节	我国刑侦体制改革的基本理念	140
第三节	我国刑侦体制改革的基本原则	152
第五章	我国刑侦工作体制改革	159
第一节	健全完善侦审关系	159
第二节	刑侦快速反应机制改革	166
第三节	破案机制改革	173
第四节	刑侦协作机制改革	180
第五节	加强刑侦信息化建设	188
第六章	我国刑侦保障体制改革	205
第一节	刑侦人才保障体制改革	205
第二节	刑侦经费保障体制改革	218
第四节	加强刑事科学技术改革	224
第五节	加强刑侦基础工作建设	231
第七章	我国刑侦监督制约体制改革	244
第一节	完善公安机关内部侦查监督制约体制	244
第二节	完善刑侦外部监督制约体制	249
主要参考文献		269
后记		277

导 论

一、问题的提出

“就司法实践而言，起诉和审判在很大程度上都是依赖侦查的结果，99%以上的有罪判决率，事实上是靠强有力的侦查来维系的。”^① 所以从一定意义上讲，刑事侦查在一个国家的刑事法律体系中处于中心地位，是国家同犯罪作斗争的一把尖刀。刑侦体制运行效果如何，直接关系到打击犯罪的力度，关系到侦查法治化的进程，关系到整个公安事业的成败。研究怎样建立一个与社会相适应的刑侦体制，对于有效打击、控制犯罪，对于切实保障人权、推进侦查法治化进程都具有非常重要的意义。随着改革开放的深入，诞生于计划经济体制和高度集权政治模式下的新中国刑侦体制，也面临着前所未有之巨变：一方面，作为社会各种消极因素综合反映的刑事犯罪发生了很大的变化：一是刑事犯罪数量增多，种类增加。1978年，全国刑事案件立案53.6万余起，到1990年猛增到221万余起，2005年465万余起，2008年更高达488万起，是1978年的9.1倍。二是刑事犯罪活动的区域和领域扩大，手段升级，侦破难度增加。流窜犯罪、跨境跨国犯罪、严重暴力犯罪、系列犯罪、智能化犯罪、有组织犯罪等日益增多。犯罪日趋暴力化、集团化、职业化、智能化、流动化，社会治安趋于严峻，刑事案件破案率逐步降低，从1978年的72%下降到2008年的49%；另一方面，法治现

^① 孙长永著：《侦查程序与人权》，中国方正出版社2000年版，“序”第5页。

代化进程不断加速,依法治国、人权保障、政治文明先后写入宪法,公民权利意识高涨,对严格、公正、文明执法的要求越来越高。在此背景下,刑事侦查工作陷入了双重困境:一方面,面临着提高侦查能力和侦查效率,有效打击、控制犯罪的艰巨任务;另一方面,也面临着严格依法办案、切实保障人权、推进侦查法治化的重大考验。^①如果不改革,刑侦工作就会一直在低水平徘徊。刑侦工作要上水平,改变被动局面,多打胜仗、打主动仗,夺取打击犯罪的主动权,出路就在于改革。

面对新形势、新要求,刑事侦查工作也在探索中寻求突破。1997年,以修订后的刑法、刑事诉讼法实施为契机,公安部在河北省石家庄市召开了“全国刑事侦查工作会议”,作出了公安工作改革以来的一个重大决定,即要求全国公安机关进行刑侦改革。接着公安部又相继召开了“青岛会议”、“洛阳会议”、“厦门会议”、“天津会议”,综合研究公安机关对刑侦改革探索的成果,研究和解决各个时期刑侦改革中的关键问题,推动刑侦改革不断健康发展。1997年开始推行的刑侦改革主要包括四个方面的内容:一是改革侦查、预审分设的工作体制,案件办理由刑侦部门独立完成,实行立案、侦查、审讯、提请逮捕、移送起诉一体化;二是县、市、区公安机关刑侦部门承担绝大部分案件侦破任务,建立覆盖社会面的责任区刑警队;三是完善以“110”为龙头的诸警种联合作战的快速反应机制,提高侦查破案的快速反应能力;四是加强刑警业务培训,完善竞争激励机制。时至今日,刑侦改革已经实施了12年之久。公安部推行的刑侦改革取得了一定成果,我国的刑侦工作发生了较大的变化,公安机关的整体打击能力、刑侦工作专业化水平、信息化水平以及刑警队伍的综合素质都有了显著提高。但是,改革是一场革命,刑侦体制改革是一个新事物,涉及面广,任务艰巨,

^① 毛立新著:《侦查法治研究》,中国人民公安大学出版社2008年版,第2页。

没有现成的模式可以效仿，没有现成的经验可以遵循。在刑侦体制改革的过程中也出现了各种各样的困难和问题。改革取得的成效和出现的问题都迫切需要我们进行理性思考，总结经验，创新思维，全面地回顾改革的艰辛路程，分析其成败得失，为进一步深化改革提供对策。

二、研究的意义

（一）理论意义

刑侦体制改革在结构上可分为理念原则、制度建构和实践运作三个层面，内容上涉及刑侦体制的基本范畴、历史沿革、价值取向、基本原则、基本理念、目标图景、制度建构、实践运作等诸多方面。从目前的研究成果看，对刑侦体制改革进行经验总结的较多，对相关基本理论探讨的甚少；以论文方式出现的非系统化论述较多，以专著形式出现的系统化成果还没有看到。换言之，目前对刑侦体制改革的研究成果大都属于非系统化的经验总结型的，没有上升到一定的理论高度，缺乏前瞻性，对刑侦体制改革起不到应有的理论指导的作用。因此，本书深入研究刑侦体制改革的理论体系和基本问题，从而为侦查学界进一步研究、探讨刑侦体制改革问题提供了研究的基础，搭建了进行学术交流和拓展学术空间的支撑平台，无疑具有重要的理论意义。

（二）实践意义

目前，我国刑事诉讼法正面临着再修改，刑侦改革也正在不断推进，改革实践亟须科学理论的指导。因而，对刑侦体制改革的基本理论、基本问题进行系统研究，具有重大实践意义。其一，有助于明确改革目标。刑侦体制改革在基本理念、制度建构和实践运作上均有其基本的方向和目标。确认并坚持这些标准、要求，对于明确刑侦体制改革的方向与目标，立足长远筹划刑侦体制改革，具有指引意义。其二，有助于推动改革实践。通过系统研究和探讨刑侦

体制改革的重大理论与实践问题,有助于人们更加清晰、准确地把握刑侦体制改革的具体路径,直接推动刑侦体制改革的进程。其三,通过对刑侦体制改革的对策性研究,有助于启发思路,使刑侦体制更加适应完善社会主义市场经济体制和全面建设小康社会的新形势、新任务和新要求。

三、研究方法和框架结构

(一) 研究方法

1. 比较研究法。比较是人类认识世界的基本方法,因为有比较才能鉴别,没有比较,就不能全面认识自我,发现问题。在科学研究领域,为了探寻研究对象的现象及其本质,往往需要借助参照系,在对比中求得结果,在参照中选取最佳方案。因此,在人文社会科学领域内,比较研究是一个有很大和广泛价值的方法论。一切制度所处理的问题在不同国家必定会以不同形式表现出来,解决的办法也可能不同,解决的形式、路径也不同。刑侦体制及其实施因不同国家、地区、民族的历史发展与文化传承之不同必有差异。在今天这样一个所谓“全球化”的时代里,开放意味着中国的制度发展走势将受到外部世界的越来越强烈的影响,将跟其他国家尤其是发达国家有着千丝万缕的联系。本书所运用的比较分析法,就是要从理论和实践上,通过对不同国家刑侦体制的不同模式和制度安排的比较研究,掀开表面,洞见本质,辨识他们的差异性和相似性,为刑侦体制改革和完善提供一个更广阔的视角,以期吸收、借鉴国外刑侦体制改革的经验和教训。

2. 历史研究法。该方法可在一定程度上弥补比较研究法的不足。“历史是过去的政治,政治是现在的历史”。历史本身就是人类智慧与实践的结晶,现实总是在历史中发展,舍弃传统是不可能的。人的理性总是有限的,不能以历史的经验为依托而进行大胆粗放的研究设计,那是危险的。历史研究法就是要从纵向的角度,借

助于对刑侦体制改革历史过程的史料进行分析、破译和整理,以认识刑侦体制的过去,研究现在和预测未来。历史研究法的基本原则是从事实出发,用发展的观点看待研究对象。

3. 案例分析法。刑事侦查中出现的诸多问题,不但纯源自立法问题,而往往有着复杂的政治、社会原因。运用案例分析、实证研究等经验分析的方法,有助于以一种较为精确的方式观察某一现象的现状、成因和发展轨迹,发现制约法律制定与法律实施的具体社会因素及其相互间的关系。进而力求对刑事侦查中出现的相关问题给予动态、立体、准确的解释,使认识和研究尽可能接近客观实际情况。

4. “诉讼论”和“方法论”视角。从大的方面说,我们可以把侦查的研究划分为诉讼论角度的研究和方法论角度的研究。前者主要解决侦查程序的价值取向和侦查程序规范、侦查制度以及侦查程序体系建构的理论基础问题,追求的是侦查制度更深层次的价值目标。后者主要是解决侦查实践中的具体问题,追求的是侦查方法和手段的直接效果。^①然而,目前两者均以侦查为论题,两者之间不仅没有学术上的交流或交锋,而且甚至不存在进行交流和交锋的共同话语。^②我们应该对刑侦体制改革展开多角度的研究,形成对刑侦体制改革的系统性逻辑认知体系,以回应刑事侦查实践的理论需求。只有这样,才符合社会科学研究的一般要求。刑事侦查研究必须融合两种视角,相辅相成。

5. 综合研究法。科学的、综合的科学研究方法的运用,不仅相互吸取学科间的知识素养,而且兼收并蓄各自学术研究方法的特长,扩展学术视野,改善研究立场和方法。所以,通过综合运用政

^① 马忠红著:《侦查学基础理论》,中国人民公安大学出版社2006年版,第1页。

^② 郝宏奎:《侦查模式若干问题思考》,载郝宏奎主编:《侦查论坛》(第一卷),中国人民公安大学出版社2002年版,第25页。

治学、诉讼法学、侦查学等学科领域的最新研究成果，对刑侦体制改革展开多角度的分析。

（二）框架结构

除导论外，在框架结构上共分七章，其基本框架结构如下：

第一章是刑侦体制概论。界定刑侦体制的基本范畴、基本概念、刑侦体制的地位和作用、中国刑侦体制的沿革及其特点；从而为全书论述奠定基础。

第二章是域外刑事侦查体制考察。首先，概括分析英美法系主要国家的刑侦体制、大陆法系主要国家的刑侦体制和其他国家（混合法系国家）的刑侦体制。其次，分析了域外刑事司法（侦查）体制改革的基本态势。西方发达国家，不论是大陆法系国家，还是英美法系国家虽然有着不同的法律传统和法律思想，但是在刑事司法体制改革，特别是刑事侦查体制改革上，面对的几乎是相同的问题，而且采取了一些近乎相同的改革措施和类似的程序制度。这主要是因为近代以来形成的两大法系具有共同理念和功能的司法制度在21世纪面临着共同的社会结构性变化。这些结构性变化使得西方发达国家在刑事司法（侦查）领域直接面临的基本问题都是刑事司法（侦查）的公正和效率问题。混合法系国家如日本等国是以儒家礼教为传统文化的国家，其基本制度包括刑事司法（侦查）制度都是从西方近代以来形成的资本主义制度中“移植”而来的。以个人主义和自由主义为价值目标的西方制度与以群体主义和社会连带主义为价值目标的东方社会文化，存在着内在结构性的抵触。即使西方社会制度在东方生根之后仍然存在着体系不调的问题。因此，如何解决“水土不服”的问题，使刑事司法（侦查）充分发挥其职能作用，仍是东方国家面临的首要问题。俄罗斯的改革属于刑事司法体制的根本转型。最后，分析了域外刑事司法（侦查）体制改革对我国的借鉴意义。域外刑事司法（侦查）体制改革对我国刑侦体制改革带来的启示是：世界各国刑事司法（侦查）体制改革的改

革动向我们需要掌握，“公正与效率”是刑事司法（侦查）永恒的主题，但这个主题在不同国家、不同时代有不同的存在形式并产生不同的问题。解决问题，必须坚持马克思主义方法论中具体问题具体分析的方法。对我国刑侦体制改革的启示还表现在：国情是改革的基础、原则是改革的前提、理念是改革的出路、目标是改革的动力、制度是改革的核心、措施是改革的支撑。

第三章是我国刑侦体制的现状与问题。首先，概括分析了1997年刑侦改革取得的成效。经过12年的改革，公安机关整体打击能力显著提高，刑侦工作专业化水平显著提高，刑侦工作信息化、科技含量显著提高，刑警队伍的综合素质显著提高。其次，分析了刑侦工作体制、刑侦保障体制和刑侦监督制约体制的现状和问题。刑侦工作体制在侦审合一、建立责任区刑警队、资源共享、侦查协作等方面存在着诸多问题；刑侦保障体制面临着和刑侦经费保障困难、装备不能满足侦查的客观需要和刑侦队伍不能适应侦查的客观需要等问题；刑侦监督制约体制在内部监督制约机制和外部监督制约机制上存在着诸多问题。

第四章是我国刑侦体制改革的总体设想。首先，论述了我国刑侦体制改革的价值取向。认为刑事犯罪的不断升级、法制现代化的挑战以及刑事侦查工作面临的形势和暴露的问题，决定了刑侦体制改革与发展的目标走向，那就是：坚持惩罚犯罪与保障人权并重，实现公正与效率的统一。公正与效率是刑事诉讼的两大价值目标。追求公正与效率的统一，实现两者同增共长、适度平衡，是我国刑事司法改革的目标。刑事侦查作为刑事司法活动的重要组成部分，也必然追求公正与效率。提高侦查效率，确保执法公正，是我国刑侦体制改革的价值取向。其次，论述了刑侦体制改革的基本理念。认为“法律至上”和“以人为本”是我国刑侦体制改革的基本理念。最后，论述了我国刑侦体制改革的基本原则，包括渐进性原则、系统性原则、本土化原则、统筹协调原则、遵循刑事侦查工作