

# 反思与展望:侦查预审制度功能研究

周青莹,吴 璨

(安徽大学 法学院,合肥 230601)

**摘 要:**从理论层面来看,侦查预审制度的功能主要包括监督制约功能、补充侦查功能和保障功能。监督制约功能的目的在于规范和制约侦查人员的侦查行为;补充侦查功能表现为侦查预审可以通过预审来发现和补充侦查遗漏的内容;保障功能主要体现在保障侦查高效率、保障侦查结果合法性、保障侦查人员规避风险三个方面。虽然从理论分析可知侦查预审制度的功能包括监督制约、补充侦查和保障三个功能,但是我国学界更多的关注侦查预审制度的监督制约功能,所有关于侦查预审制度的改革都是以实现其监督制约功能为目标,而补充侦查功能和保障功能较少受人关注。因此,在理论上我国侦查预审制度的功能表现为监督制约为主、补充侦查与保障功能为辅的多元化功能。实践中,由于预审合一模式的确立造成了侦查与审查预审同一化,进而使得侦查预审制度三大功能荡然无存。监督制约功能作为一个主功能对侦查预审制度功能消退负有主要责任。在以审判为中心的诉讼制度改革中,应当重新审视侦查预审制度,确立以保障为主、监督制约和补充侦查为辅的多元功能。同时,为保障侦查预审制度功能的实现,应当明确侦查预审相关主体的权限范围,统一退回补充侦查模式,邀请检察人员提前介入参与预审。

**关键词:**侦查预审制度;监督制约;补充侦查;以审判为中心;预审合一模式

**中图分类号:** D915.3      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1672-8580(2016)03-0019-11

## 一、问题提出

自党的十八届四中全会提出了“以审判为中心”的诉讼体制改革目标以来,越来越多的专家学者就如何推进以审判为中心的诉讼制度改革提出了许多建设性建议<sup>①</sup>。侦查预审制度是我国在借鉴国外预审制度时,根据我国独特的司法体制和司法文化对预审制度进行本土化改造后的一项刑事诉讼制度<sup>②</sup>。根据《刑事诉讼法》第 114 条“公安机关经过侦查,对有证据证明有

---

**基金项目:**教育部人文社会科学研究项目(15YJC820035);安徽侦查逻辑办案研究会资助项目(AHZC2015B03)

**作者简介:**周青莹(E-mail:1395125597@qq.com)

犯罪事实的案件,应当进行预审,对收集、调取的证据材料予以核实”的规定,我国侦查预审是对侦查收集、调取的证据材料予以核实,隶属于侦查机关职能范围,属于侦查程序的一部分。除此之外,未见有其他条文对此有所涉及。由于《刑事诉讼法》对侦查预审的规定过于原则、简单,故在实践中易导致侦查预审制度的功能定位缺乏明确性。单从《刑事诉讼法》第 114 条来看,侦查预审制度可能具有诸多功能,比如保障侦查获得的证据客观、合法功能,制约和规范侦查主体自身侦查权的合法行使功能,又比如补充侦查机关侦查不足的功能。由于侦查预审制度文义功能交错、繁多,再加上各个功能发挥所依赖的基础又各不一样,因此,在实践中侦查预审制度功能定位很不明确,以致于很多侦查机关将侦查预审制度功能演绎到偏激的地步。如部分侦查机关过分强调侦查的主体性,忽视侦查预审的作用,使得侦查预审程序形式化,侦查预审可有可无,直接影响了侦查预审制度功能的发挥,使其效能偏离制度设计的初衷;又如部分侦查机关过分强调侦查预审制度的制约性,使得侦查内部过于对立,不仅严重影响了侦查权正常行使,造成权力运行不畅,破坏刑事诉讼程序的高效推进,同时还会破坏以审判为中心所要求侦查规范活动,阻碍以审判为中心的诉讼体制改革。从理论上厘清侦查预审制度的功能,不仅有助于夯实侦查基础工作,提升案件办理质量、防范冤假错案,为推进以审判为中心的诉讼体制改革贡献预审制度力量<sup>①</sup>,而且还有助于我国侦查预审制度的进一步完善。有鉴于此,本文就侦查预审制度的功能作进一步研究。

## 二、侦查预审制度功能之理论预设

所谓“功能”是指事物的功效和作用,一事物的功能总是在与环境的作用过程中表现出来的<sup>②</sup>。功能研究常被用于社会制度研究,其不仅有利于认识制度的本质,还有利于探究制度运作的可行性。当将功能研究运用于认识侦查预审制度时,首先需要弄清的问题是侦查预审制度影响了哪些事物或程序。只有明确了侦查预审制度的影响范围,才能进一步探究侦查预审制度对其影响的事物或程序的具体功能。侦查预审对侦查的具体作用是侦查预审制度功能的集中表现。本文从侦查预审制度对侦查的具体作用的角度来探究侦查预审制度的功能。

由于我国侦查人员在实践中普遍高度重视破案的结果,忽视侦查程序的重要性,以致于侦查结果的合法性令人担忧。尤其是在以侦查为中心的司法环境中,侦查结果往往决定了犯罪嫌疑人最终的司法评价,如果侦查结果的合法性存在问题,那么冤假错案随时都有可能发生。为了规范侦查人员侦查行为,保障侦查结果更趋合法,故在长期历史条件下形成的“大侦查中心”地位难以撬动的情况下,建立侦查预审制度,增设侦查机关预审职能,由专业的、具有法治思维的人员组成预审队伍,负责侦查结果的审查核实,并且只有通过预审的案件才能移送检察机关审查起诉。在此背景下,侦查预审制度表现出了多元化功能。

### (一) 监督制约功能

第一,预审制度的审判性质决定了侦查预审制度具有监督制约功能。西方国家普遍建立的预审制度旨在通过法官的提前介入,对案件是否符合审判定案标准进行预先审查<sup>③</sup>。可见,

预审是法官审判权的提前,具有审判性质。审判权提前介入的目的在于过滤掉那些不符合审判定罪量刑标准的案件,而这种过滤作用的背后体现的是审判权对检察官起诉裁量权的监督和制约。尽管预审制度在借鉴到我国刑事诉讼中经历了本土化的改造,预审主体、预审对象等都发生了很大的变化,但是预审制度本身的监督功能并未随着本土化改造而丧失<sup>①</sup>。

第二, 侦查预审的任务决定了侦查预审制度的监督制约功能。刑事诉讼法第 113 条规定了侦查的任务是收集、调取犯罪嫌疑人有罪或者无罪、罪轻或者罪重的证据材料。对现行犯或者重大嫌疑分子可以依法先行拘留,对符合逮捕条件的犯罪嫌疑人,应当依法逮捕。而侦查预审的任务是“揭发和证实犯罪嫌疑人的全部犯罪事实,追查其他应当追究刑事责任的人;弄清犯罪嫌疑人有罪或者无罪、犯罪情节轻重,判明犯罪性质;注意检验核实侦查所获的罪证材料是否确凿,弥补和纠正侦查工作的疏忽和错误,达到不枉不纵。”<sup>②</sup>两相比较,很容易发现侦查预审在犯罪事实发现、刑事强制措施采取和证据收集等方面对侦查活动进行全面核实,在核实过程中,若发现侦查活动存在疏忽和错误以便及时进行弥补和纠正,避免了瑕疵或错误的侦查结果进入审查起诉阶段,从而实现了对侦查行为的监督。

第三,预审制度的具体构建反映了监督制约功能。在 1997 年刑侦改革以前,我国侦查预审制度表现为侦审分设模式,由单独的侦查机关的预审部门对侦查部门的侦查结果进行审查核实,于是分为侦查和预审两个独立的程序。侦审分设模式便是一个独特的“三权分立”模型,其将侦查权作了进一步的划分,分为侦查执行权和侦查监督权<sup>③</sup>,并将侦查执行权和侦查监督权赋予不同部门,侦查部门享有侦查执行权,负责具体破案活动,预审部门享有侦查监督权,对侦查部门的侦查结果进行预审监督,于是达到分权制约的目的<sup>④</sup>。但就侦查机关整体而言,侦查预审部门这种内部监督的效果令人质疑。1997 年刑侦改革废除了侦审分设模式,改采了侦审合一模式,侦查执行权主体和侦查监督权主体虽然同一,但侦查职能和预审职能在理论上并未随着主体的同一而合一,侦查预审仍发挥着它的制约监督功能,只是功能减弱了很多。

## (二) 补充侦查功能

为了使侦查和侦查预审分工明确,立法详细地规定了侦查与侦查预审的工作范围。但在认识和操作上,侦查预审往往成为侦查工作的继续,甚至侦查预审代替了部分侦查工作,使侦查和侦查预审的职能混乱<sup>⑤</sup>。因此,很多学者强烈建议要严格区分侦查和侦查预审职能,避免侦查和侦查预审职能混乱的现象弱化了侦查预审制度的监督制约功能。按照这样的观点,补充侦查功能本不应该成为理论上的侦查预审对侦查的功能。然而,仔细比较分析侦查和侦查预审的工作任务会发现,补充侦查应当成为侦查预审制度对侦查的功能之一。从侦查预审的任务来看,“揭发和证实犯罪嫌疑人的全部犯罪事实,追查其他应当追究刑事责任的人;弄清犯罪嫌疑人有罪或者无罪、犯罪情节轻重”便是侦查预审制度具有补充侦查的最有力证明。当侦查人员将其侦查结果移交预审人员进行审查时,侦查人员的侦查结果可能会遗漏部分犯罪事实,遗漏部分犯罪嫌疑人,或遗漏证明犯罪嫌疑人有罪无罪、罪轻罪重量刑情节的材料。预审人员在对侦查人员的侦查结果进行核实过程中,通过讯问等方式可能会发现侦查过程中遗

漏了上述重要信息。当预审人员将侦查人员遗漏的上述重要信息弄清之后就会出现一个问题:原本由侦查人员负责的工作已由预审人员完成,即侦查预审承担了一定条件下的侦查职能,而这种侦查职能较侦查人员的侦查职能来说具有补充性。因此,侦查预审制度在理论上具有补充侦查功能。

### (三)保障功能

第一,对侦查高效率的保障。在面对犯罪数量膨胀的司法现状与有限的司法资源之间的现实矛盾时,司法效率不得不成为侦查人员考虑的重要因素之一。由于刑事诉讼程序的目的就是解决实体问题,顺畅的程序有利于提升实体问题解决的效率,而程序的逆转和否定不仅会拖延实体问题解决的时间,还可能使追究犯罪的愿望落空<sup>⑨</sup>。侦查程序作为刑事诉讼程序的第一道工序,高效率的侦查工作是高效率刑事诉讼的基础。在保障侦查的高效率方面,预审制度发挥了重大作用。其通过对侦查结果的审核,能够及时发现侦查活动的瑕疵或缺陷,并经过退回“治愈”,确保了侦查结果的标准符合审查起诉标准,避免了案件的退回补充侦查和非法证据排除,造成程序回转或否定的有违效率理念的困境。

第二,对侦查结果合法性的保障。侦查结果的合法性主要表现为侦查证据的合法性,只有具有合法性的侦查证据才能作为最终的定罪量刑依据。受破案功利主义影响,我国侦查人员在侦查过程中,更多关注的是破案的结果,其往往忽视破案手段和程序的正当性,这容易导致侦查程序的违法现象<sup>⑩</sup>。现实中也因侦查程序违法产生了大量的冤假错案。侦查预审制度强调对侦查结果的审核,从其审核的内容来看,侦查获取证据材料的合法性是预审审核的重要内容之一。在预审过程中,预审部门以审查起诉和审判的证据合法性标准来审视侦查证据材料的合法性,对合法性欠缺的证据,要求侦查部门进行“治愈性”补正,使最终移送审查起诉的侦查结果的合法性经得起法律的检验。

第三,对侦查人员规避风险的保障。近年来,各类冤假错案频发,这对司法公信力造成了极大的伤害。为了保障公正司法,中央明确指出法官、检察官、人民警察在职责范围内对办案质量终身负责。例如,在赵作海一案中,由于在该案侦查过程中存在刑讯逼供行为,最后负责该案侦查的5名警察被诉判刑。可见侦查人员在案件侦办过程当中承担了一定的法律风险,其应对自己的侦查行为负责。然而,在现实中,侦查人员往往迫于破案压力,会不得以采取一些违法侦查手段,这无疑会给自己预留下了法律风险。于是,如何规避侦办案件法律风险成为困扰每个侦查人员的现实难题。而侦查预审制度在保障侦查人员风险规避方面具有不可忽视的作用。预审部门对侦查部门侦查结果进行预先审核时,可以及时发现侦查人员的一些违法侦查行为,要求侦查人员及时改正,避免了违法侦查可能给侦查人员带来相关的办案责任,从而实现了侦查人员对法律风险的规避。当然,侦查预审制度的保障侦查人员规避风险功能并非万能,对于一些既成事实且不可恢复的违法侦查行为,其法律风险因为违法侦查行为所导致的不能恢复原状的后果而无法规避。例如刑讯逼供行为。侦查人员对犯罪嫌疑人进行刑讯逼供,一旦刑讯逼供既成事实,而侦查预审只能否定刑讯逼供得到的证据材料,而不能否定

“刑讯逼供行为”的存在。同时,侦查人员也无法通过其他方式消除“刑讯逼供”的法律后果,因而,其对“刑讯逼供”违法侦查的风险是无法规避的。不过,侦查预审因否定刑讯逼供得到的证据材料,使得案件无法进入审查起诉和审判阶段,刑讯逼供的毒果也无法成为最终裁判,遏制了犯罪嫌疑人权利被进一步侵犯。在某种程度上,这可能成为刑讯逼供罪的酌定量刑情节。

综上,我国侦查预审制度应当具有监督制约、补充侦查和保障功能。但在理论上,我国学界更多的只关注侦查预审制度的监督制约功能,所有关于侦查预审制度的改革都是以实现其监督制约功能为目标,而补充侦查功能和保障功能较少受人关注。因而,从理论层面,我国侦查预审制度的功能表现为监督制约为主、补充侦查与保障功能为辅的多元化功能体系。

### 三、侦查预审制度功能之实践反思

#### (一)实践中侦查预审制度的功能消退

鉴于“侦审分设”存在的诸多问题,1997年刑侦制度改革将“侦审分设”模式彻底废除,设立了“侦审合一”模式。该模式整合了侦查部门和预审部门的力量,将二者合并成为一个侦查部门,既负责案件的侦查,又负责案件的预审。由于将侦查执行权和侦查监督权合并,并将此权交由一个部门行使,故该模式下的侦查预审对侦查的监督制约功能要比“侦审分设”模式下的侦查预审的监督制约功能式微了很多,这对侦查预审制度造成了重大冲击,导致了侦查预审制度各项功能的消退<sup>①</sup>。造成此种局面的原因在于:第一,职能的同一化。这是指侦查职能与侦查预审职能同一化。在“侦审分设”模式下,侦查职能与侦查预审职能因权力分设而泾渭分明,但在“侦审合一”模式中原本泾渭分明的侦查职能与侦查预审职能的界限变得模糊不清。在“侦审合一”模式中,为了节省人力物力,具有同质性的侦查与侦查预审的许多活动就不可避免地相互合并吸收,于是原本两套截然独立职能最后演变成一套既包含侦查又包含预审内容的职能<sup>②</sup>。第二,人员的同一化。这是指侦查人员与侦查预审人员的同一化。在“侦审合一”模式中,由于职能的同一化,负责侦查预审人员将会参与案件的侦查工作。再加上案件侦查的压力大、难度高、人手不足等原因,实践中原本参与预审的预审人员也负责案件的侦破工作。除此之外,部分侦查人员同时也会负责侦查预审工作。于是,现实中人员慢慢就没有侦查人员和侦查预审人员之分,所有人员既可以负责案件破获,又可以负责案件的预审。第三,结果的同一化。这是指侦查结果与预审结果的同一化。由于职能与人员的同一化,案件的侦破过程同时也就是案件的预审过程,负责案件侦查的人员基本同时负责案件的预审。因此,侦查结果与预审结果的形成时间和制作主体基本一致,侦查结果基本上就等同于预审结果,导致侦查预审环节在“侦审合一”模式中基本被架空,案件侦查完毕也就相当于侦查程序终结,随着侦查预审与侦查的融合,侦查预审原本具有的三大功能也基本荡然无存。

#### (二)对侦查预审制度功能消退的反思

在面对侦查预审制度功能消退和“侦查中心主义”所引发的冤假错案频发的司法问题,最高人民法院副院长沈德咏指出:基于提升案件办理质量、有效防范冤假错案的考量,确有必要

重新审视侦查预审制度的功能<sup>①</sup>。我国 1997 年的侦审制度改革旨在总结和摈除侦审分设模式的弊端,更大程度地发挥侦查预审制度的功能。然而从改革后的侦审合一模式运行实践来看,侦查预审制度的功能非但没有得到改良,反而面临消退的命运。要重新对侦查预审制度的功能进行重新定位,笔者认为,必须要回到问题的起点:侦查预审制度到底追求的是一种什么样的司法目的。在前述侦查预审制度的理论功能观中,笔者已经指出我国侦查预审制度功能的理论预设是以监督制约为主、保障和补充侦查为辅。但此种多元化的侦查预审功能设计是否科学、理性,还是值得认真推敲的。

监督制约功能作为一个主功能,其本身具有很大的局限性,该局限性主要表现为内部制约效果不理想。权力的监督制约主要依靠外部力量,而非内部力量。因为内部监督难以形成长期稳固的监督制约关系。如果只有内部监督力量的存在,监督制约双方会在实践中随着时间的推移走向两个极端:一是双方对抗日益加剧,这可能导致权力运作陷入瘫痪;二是监督制约双方相互妥协,最终架空监督力量。因而,在侦查机关统一领导下的侦查职能与侦查预审职能之间实质上很难形成监督制约关系。在侦审合一模式下,两者之间的监督制约力因同一化而消退。此外,监督制约功能旨在规范侦查人员的侦查行为,而在实践中,当预审人员发现侦查结果存在问题时,更多的是通过自己重新调查或补充侦查来解决,而不是退回要求侦查人员重新调查或补正,这就让侦查人员误以为反正有预审人员帮忙案件“治愈”,自己侦查工作马虎粗糙一点也没关系,导致侦查预审很难规范侦查人员下一次的侦查行为。由此,将监督制约功能作为侦查预审制度的主功能是不科学的。在重新定位侦查预审制度功能时,应当弱化侦查预审对侦查的监督制约功能。

补充侦查属于辅助性的功能,是实现侦查预审目的的一种手段。侦查与侦查预审在工作上具有相似性,尤其是侦查预审中的核实程序往往会采用与侦查相同的方法,这会导致侦查与侦查预审职能不易区分。甚至在有些地方实践中,侦查预审成为了二次侦查或重复侦查。有鉴于此,应当严格区别侦查与侦查预审的职能内容,避免两者在实质上趋同化,进而削弱或掩盖了侦查预审的应有价值。而侦查预审主体实施补充侦查不利于侦查与侦查预审功能内容的严格区分,可能会引发侦查预审工作向侦查工作同化发展。在重新审视侦查预审制度职能时,也应当淡化侦查预审对侦查的补充侦查功能。

笔者认为,侦查预审制度对侦查的保障功能应当成为未来侦查预审制度功能调整的必然方向。理由如下:

第一,保障功能有利于实现侦查预审制度的目的。侦查预审的目的旨在通过核实侦查结果,确保案件在事实认定和法律适用上均能达到法律的基本要求。这恰好与保障功能中的合法性保障相契合。

第二,保障功能能够顺应“以审判为中心”的诉讼体制改革。“以审判为中心”要求侦查最终结果应当符合审判的定案标准,而侦查人员因案情复杂或破案压力大等客观因素,往往在案件侦查过程中会存在违法侦查或其他渎职侦查等行为,这将影响案件达到审判的定案标

准。侦查预审的保障功能恰是为侦查结果把关,确保其符合审判的定案标准。

第三,保障功能能够有效避免监督制约功能带来的冲突与对抗。过分强调监督制约功能可能会引发侦查人员与预审人员之间的冲突与对抗。例如,在侦审分设模式下,部门保护主义的原因可能会造成预审部门和侦查部门之间的对立,以至于严重阻碍了案件正常的程序推进<sup>③</sup>。然而,如果强调保障功能,相对弱化监督制约功能,侦查预审人员将成为侦查人员正常工作的保障者,其不仅为侦查人员侦查结果是否符合定案标准进行检验,还可以及时修正侦查人员的工作疏忽,保障侦查人员规避责任风险,以有效避免侦查人员与预审人员之间的冲突对抗,有利于案件以正常程序推进。

综上,笔者认为在全面推进“以审判为中心”的诉讼体制改革过程当中,应当重新定位预审制度功能,树立以保障为主、监督制约和补充侦查为辅的多元侦查预审制度功能,以保障侦查最终结果的合法性,并保障侦查结果能够经得起审查起诉与审判阶段的检验。

## 四、我国侦查预审制度功能之未来展望

### (一)侦查预审制度保障功能的具体内涵

在前文“侦查预审制度保障功能的理论预设”中已经论述:保障功能主要表现为对侦查高效率、侦查结果的合法性和侦查人员风险规避的保障,这三个方面的保障形式为正确认识侦查预审保障功能的具体内涵分别提供了不同视角。下面从保障的目的、内容和性质三个视角来谈侦查预审制度保障功能的具体内涵。

#### 1.保障侦查高效率功能诠释了保障目的

侦查预审通过对侦查结果的严格把关,及时发现侦查结果存在的错误或瑕疵,并在侦查阶段进行“治愈”,避免带病的侦查结果进入审查起诉或审判程序,造成诉讼程序回流、反复,甚至被检察机关撤诉或者被法院宣判无罪,从而影响了案件的程序推进和实体处理。党的十八届四中全会提出了以审判为中心的诉讼体制改革方向,以审判为中心的诉讼体制要求侦查和审查起诉应当为审判服务,其侦查工作面临着重大挑战,侦查结果不仅要符合检察机关审查起诉的要求,同时还要符合审判过程中对证据的要求。侦查预审制度欲发挥制度价值,则应当迎合未来诉讼体制改革。综合保障侦查高效率与迎合诉讼体制改革考虑,不难发现侦查预审制度保障功能的保障目的:促使侦查结果符合审查起诉、审判对案件审查的标准,进而促进案件程序流畅推进和实体公正处理,提高诉讼效率。

#### 2.保障侦查结果的合法性功能决定了保障内容

在以审判为中心的诉讼体制下,一个案件历经侦查程序,若能顺利进入审查起诉和审判程序,其必须符合审查起诉和审判对案件要求:证据三性以及事实认定准确、法律适用恰当,而侦查预审制度就是保障侦查结果满足该要求。前文已述侦查预审制度具备保障侦查结果合法性的功能,但是不管是在理论上,还是在实践中,侦查预审工作不只是合法性审查,其为了对接审查起诉和审判工作,需要以“事实清楚、证据确实充分”为标准,对案件的侦查结果进行

全面的保障性审查。因此,侦查预审不仅要对证据的三性进行保障,同时还需对事实认定进行保障。此外,法律适用是否正确也应当是预审工作范围。其中侦查结果合法性保障应是预审工作的重点,因为侦查结果合法性保障不仅要求存在关联性和客观性的证据,还要求法律适用恰当,其中证据合法性审查的结果同时也决定了认定事实的证据前提。由此可知,侦查预审制度保障侦查结果的合法性功能决定了保障内容是:审查证据“三性”,确保证据确实充分,能够清楚认定案件事实;审查法律适用,确保法律适用正确无误。

### 3.保障侦查人员规避风险功能确定了保障性质

前文已论述侦查预审制度具有保障侦查人员规避风险的功能,之所以强调保障侦查人员规避风险的功能,是因为过去过分强调监督制约而导致的侦查与侦查预审之间的对抗和冲突,从而影响刑事诉讼程序正常推进。在保障侦查人员规避风险功能的影响下,侦查与侦查预审之间的关系从对抗开始走向协作。侦查机关内部协作性为保障功能的保障性质奠定了基调:侦查机关内部为提高侦查案件质量的自我检验和把关,而并非侦查机关内部的监督制约。

#### (二)侦查预审制度保障功能的实现途径

为了实现以保障为主、监督制约与补充侦查为辅的多元侦查预审制度功能,需要解决以下三个问题。

首先,要解决的问题是侦查与侦查预审的同一化问题。尽管“侦审分设”模式能够将侦查与预审人员、职能和结果区分开,但这并不符合笔者所主张的侦查预审制度功能观。主要原因有:一是造成人力物力的浪费,不利于司法资源的节约<sup>[12]</sup>。当初刑侦改革将“侦审分设”改为“侦审合一”模式,节约司法资源是推动该项改革的内因之一。如果为了解决“侦审合一”模式下侦查与侦查预审的同一化问题,恢复“侦审分设”模式,就需要投入更多司法资源去设立新的部门,这明显属于司法资源的浪费。二是不符合降格监督制约功能的目的。恢复“侦审分设”模式,将侦查执行权和侦查监督权赋予不同部门,这仍然是以监督制约功能的思维去完善侦查预审制度,这与笔者所主张的侦查预审制度改革目的背道而驰。第三,有损司法机关权威。恢复“侦审分设”模式,也就预示着之前刑侦改革的失败,刑事诉讼制度改革如此反复,会对司法机关公信力造成很大伤害。综上,未来我国侦查预审制度的完善不应当恢复“侦审分设”模式。笔者认为,应当设置一定的外部机制促使侦查与侦查预审在侦查程序内部自动分化,从而瓦解同一化了的侦查与侦查预审,使两者趋向独立。那如何才能使得侦查与侦查预审在“侦审合一”模式下自动分化呢?在实践中,侦查与侦查预审同一化是有一定原因的,由于侦查与侦查预审的很多活动具有同质性,故而侦查预审人员同样具备侦查能力,这也就决定了在案件侦破压力大的情形下,预审人员被行政调用参与案件具体侦查现象的可能性和普遍性。侦查预审人员一旦参与侦查,侦查预审就会被侦查所吸收,侦查结果也就等同于侦查预审结果,侦查与侦查预审便难免逃脱被同一的命运。要从根本上解决侦查与侦查预审同一化,就需要防止侦查预审人员参与案件侦查<sup>[13]</sup>。就侦查预审人员主观意愿来说,其可能不太愿意参与案件的侦查,因为侦查严格说来并不属于其工作范围。而从客观现实来说,侦查预审人员却不可避免参

与侦查,因为侦查和预审均服从于同一行政领导。在案件侦破压力大和人手不足之间的矛盾困扰下,刑侦部门负责人不得不集中部门所有力量去侦破案件,侦查预审人员作为部门成员很难违抗部门负责人的行政命令。为了解决此问题,这里可以考虑两种办法并行:一是加大刑侦警察的警力配置。只有在加大警力配置的前提下,才可能将预审人员从侦查工作中分离出来,专门行使预审职责;二是将侦查机关领导随意调遣预审人员进行侦查工作的情形定性为程序性违法行为<sup>[4]</sup>。如果出现这样的情形,将可能导致侦查取得的证据无法顺利进入审查起诉或审判阶段,或者成为辩方对控方证据进行质疑的根据。侦查机关将因此而承受相应的程序性制裁措施。侦查机关也可以将因随意调配预审人员从事侦查工作而遭受程序性制裁措施列入内部考核指标之一,以此促进侦查机关领导人对侦查预审工作的重视。

其次,需要解决的问题就是如何重点突出侦查预审对侦查的保障功能。突出保障功能,就必须弱化监督制约功能与补充侦查功能。坚持“侦审合一”模式已经对监督制约功能形成了很大的限制,弱化监督制约功能的目的基本实现,但对补充侦查功能的弱化还有待改进。由于我国缺乏侦查预审工作的具体指导性规范,这导致了实践中侦查预审制度的补充侦查功能较为混乱。在实践中,侦查预审人员的补充侦查工作主要表现为两种模式:一是退回补充侦查模式。在这种模式中,侦查预审人员将不符合审查起诉标准的案件退回侦查人员处,要求侦查人员补充侦查,而侦查预审人员仅仅为侦查人员指明补充侦查的方向和要求,其并不参与具体的补充侦查工作;二是自主补充侦查模式。在这种模式中,侦查预审人员对侦查人员移送的不符合审查起诉标准的侦查结果自行补充侦查,补充侦查工作将由侦查预审人员单独完成。那么,哪一种补充侦查模式更符合淡化侦查预审的补充侦查功能的目的呢?退回补充侦查模式在淡化侦查预审制度的补充侦查功能方面要比自主补充侦查模式有明显的优越性。故而,在重点突出侦查预审制度的保障功能时,应当统一退回补充侦查模式,由侦查预审人员为补充侦查指明方向和要求,侦查人员负责实施具体的补充侦查。侦查预审人员可以侦查结果不符合审查起诉标准为由,无限次数退回补充侦查,直至侦查结果符合审查起诉标准,从而保障了审查起诉的质量,体现了侦查预审制度的保障功能。

最后,可以考虑邀请检察机关人员参与侦查预审。从侦查预审保障功能的内容来看,侦查预审应当全面审查证据“三性”、事实的认定以及法律的适用,保障其符合后续审查起诉和审判的标准。现实中,由于在“侦审合一”模式长期影响下,侦查预审人员时常被借调参与案件侦查工作,其思维已深受侦查工作习性影响,对侦查结果具有亲和的惯性,故其在预审时往往受侦查思维限制,很容易放宽对侦查结果的全面审查,进而可能导致有瑕疵或缺陷的侦查结果顺利进入审查起诉程序,影响案件程序进行和实体处理。此外,即使经侦查预审退回补充侦查的,“案件治愈”具体工作应当按照审查起诉的标准进行,而深受侦查工作习性影响的侦查预审人员也很难为“案件治愈”提供全面的补正方向。为了破解上述困境,有必要邀请检察机关人员参与侦查预审。在进行侦查预审时邀请检察机关人员参与,让检察人员从审查起诉的角度对案件的证据、事实认定和法律适用提出建议。一方面便于指导侦查人员及时调整侦查方

向,收集与案件定罪量刑相关的证据,为后续的审查起诉与审判阶段对证据的要求进行把关,加强侦查人员取证的合法性<sup>[4]</sup>;另一方面便于帮助预审人员打破侦查思维的束缚,培养其对案件事实与证据及法律适用上的把握能力,从整体上提高侦查案件的质量,为以“审判中心主义”的诉讼制度改革做好铺垫。

## 五、结 语

确立侦查预审制度的以保障为主、监督制约和补充侦查为辅的多元功能,不仅顺应了以审判为中心的诉讼体制改革,同时还有利于提升案件办理质量、有效防范冤假错案的发生。因此,公安机关应当依据现行法律规定,在总结历史 and 实践经验的基础上,通过设置独立的侦查预审程序,发挥好侦查预审制度以保障为主、监督制约和补充侦查为辅的多元功能,把好诉前和审前“第一关”,促使侦查人员更为自觉地按照法定程序和审判标准收集、固定和移送证据,确保案件办理质量。

### 注释:

①预审主体由原来的预审法官变成现在预审机构,预审对象由原来的审查起诉的案件变为现在的侦查结构,预审权性质由原来的审判权性质演变为现在类似于审判权性质的审查权性质。因此,侦查预审制度继承了预审制度所有的内核和精神,当然也继承了预审制度的监督制约的功能。

②虽然在侦审分设模式这微型“三权分立”模型当中缺乏侦查立法权及其立法部门,但侦查立法权是有国家立法机关预先享有并制定了侦查规则,该侦查规则也一直适用于侦查程序,也直接影响和调整着侦查和预审行为。可见侦审分设模式是一个缺乏侦查立法权的独特的“三权分立”模型。

③在侦审分设的模式下,侦查预审对侦查的制约功能逐渐演变成部门保护主义。侦查部门认为自己的任务在于破获案件,案件是否符合起诉标准则不是其考虑的问题,而是预审部门的责任。因此,侦查部门在侦查时工作马虎,不注重侦查前期的证据质量。同时,又加上侦查工作时间紧、难度大等原因,部分侦查人员的工作态度更不端正,更加放松证据收集的要求。甚至出现应当调查的证据因调查难度大而未去调查,可以收集的证据因被忽视而未被收集或刑讯逼供等情形。反观之预审部门的态度,预审部门对侦查部门负态度怨声很大,常常抱怨侦查部门移送的证据材料粗糙、质量差,同时还贻误了自己补正收集证据的最佳时机。因此,为了保护部门利益,预审部门往往会对侦查部门的侦查工作设置高于审查起诉与审判的定案标准。于是,双方的抱怨逐渐演化成互相扯皮,严重影响了案件正常的侦查和移送起诉,更别说实现预审对侦查的监督制约功能了。

### 参考文献:

- [1] 沈德咏.论以审判为中心的诉讼制度改革[J].中国法学,2015(3):5-19.
- [2] 邓翔.法国预审制度的考察及启示[J].天府新论,2008(S2):207-208.
- [3] 宋英辉,李忠诚.刑事程序法功能研究[M].北京:中国人民公安大学出版社,2004:4.
- [4] 洪浩,罗晖.法国刑事预审制度的改革及其启示[J].法商研究,2014(6):150.
- [5] 杨司.强化检警协作制约 完善侦查预审机制[J].人民检察,2013(24):5-9.
- [6] 于立强.论我国侦查裁量权的规制[J].法学论坛,2014(6):77-83.
- [7] 于树斌.试论我国预审与侦查的关系——兼论预审在公安机关办理刑事案件中的地位 and 作用[J].湖北

- 警官学院学报,2005(6):39-42.
- [8] 阮丹生.关于建立我国刑事预审制度的设想[J].法学评论,2003(4):99-105.
- [9] 田椰子.秘密侦查制度略论[J].四川理工学院学报(社会科学版),2015(3):57-68.
- [10] 李欣.从预审体制改革谈侦查权制约机制的完善[J].湖北警官学院学报,2015(10):20-22.
- [11] 李欣.侦审体制改革以来我国侦查预审制度调整与运行状况的考察[J].北京人民警察学院学报,2009(6):50-54.
- [12] 步洋洋.我国侦查程序中的预审制度研究[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2015(3):59-62.
- [13] 唐莹玲.论我国预审制度的构建[J].人民论坛,2012(2):68-69.
- [14] 刘冲,许昆,岳中,等.论侦查员的核心预审业务能力[J].政法学刊,2005(5):72-7.
- [15] 陈瑞华.刑事诉讼的前沿问题[M].北京:中国人民大学出版社,2000:337.

责任编辑:陈于后

## Introspection and Expectation: A Study on the Function of Investigation Pre-trial

ZHOU Qingying, WU Can

(School of Law, Anhui University, Hefei 230601, China)

**Abstract:** The function of investigation pre-trial system manifests as diversified as supervision and restriction function, supplementary investigation function and security function in terms of theory. The purpose of supervision and restriction function is standardizing and restricting investigators' investigation behavior. Supplementary investigation function assumes that investigation pre-trial can find and supplement missing investigation content by pre-trial. Security function is to safeguard high efficiency investigation, investigation results legitimacy and investigators avoiding risk. Although, in terms of theory, the function of investigation pre-trial system includes three functions above, the Chinese academic circles more focus on the supervision function. The purpose of the reform of pre-trial investigation system is all to realize its supervision and restriction function. However, supplementary investigation function and security function have obtained less attention. Therefore, the function of investigation pre-trial system manifest mainly as diversified as supervision and restriction function, and, subsidiary security and supplementary investigation functions in terms of theory. In practice, the establishment of the integrated model of investigation and investigation pre-trial system makes investigation and investigation pre-trial integrated, and pre-trial investigation system functions are out of use. As a main function, supervision and restriction function must be responsible for the degrading of investigation pre-trial system functions mainly. In the reform of trial-centered procedural system, investigation pre-trial system should be reviewed, and diversified functions including security, and supplementary investigation and supervision and restriction investigation should be established. At the same time, to ensure to realize the objective of the function of investigation pre-trial system, the scope of authority of the investigation pre-trial's related subjects should be specified, the mode of returning a case for supplementary investigation should be unified, and procurators should be invited to participate in pre-trial in advance.

**Key words:** investigation pre-trial system; supervision and restriction; supplementary investigation; taking trial as center; model of integrated investigation and investigation pre-trial system