

侦查监督与协作配合机制的实践困境与路径优化

吴逸凡

华东政法大学刑事法学院, 上海

收稿日期: 2023年10月6日; 录用日期: 2023年11月6日; 发布日期: 2023年11月14日

摘要

侦查监督与协作配合机制运行两年多以来, 出现了政策推进与实践运行存在差距、自身机制定位与内容尚待明确、检警之间仍存在信息壁垒、办公室人员的职责有待细化等问题。该机制的优化完善路径需以对检警关系理论的深化理解为基础, 逐步形成互利共赢的工作理念与积极主动的协作意识; 以明确自身定位为立足点, 明确办公室人员的配置、职责与奖惩措施; 以大数据检察赋能为保障, 强化检察机关信息保障和信息运用措施; 以相关程序的创设与完善, 强化量刑证据、涉案财产证据在刑事诉讼程序中的实用性。

关键词

侦查监督, 协作配合, 检警关系, 司法理念

Practical Dilemma and Path Optimisation of the Mechanism of Investigative Supervision and Collaborative Cooperation

Yifan Wu

School of Criminal Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 6th, 2023; accepted: Nov. 6th, 2023; published: Nov. 14th, 2023

Abstract

Since the mechanism of investigative supervision and collaborative cooperation has been in operation for more than two years, problems such as gaps between policy promotion and practical op-

eration have emerged, the positioning and content of its own mechanism have yet to be clarified, information barriers still exist between prosecutors and police, and the responsibilities of office personnel need to be refined. The optimization and improvement path of this mechanism needs to be based on a deep understanding of the theory of prosecutor-police relations, and gradually form a mutually beneficial and win-win work concept and a proactive sense of collaboration; with a clear positioning as the foothold, the allocation, responsibilities and rewards and punishments of office personnel must be clarified. Moreover, it should be supported by the empowerment of big data prosecution as a guarantee, strengthening information protection and utilization measures of procuratorial organs. Additionally, it should involve the establishment and improvement of relevant procedures, enhancing the practicality of sentencing evidence and evidence concerning assets in criminal proceedings.

Keywords

Investigative Supervision, Collaborative Cooperation, Prosecution-police Relationship, Judicial Philosophy

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

2021年10月31日,最高人民检察院、公安部联合印发了《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》(以下简称《意见》)。《意见》总结过去派驻检察机制的实践经验,明确侦查监督与协作配合机制应在以审判为中心的诉讼制度改革指导下,加快推进建设以证据为核心的刑事指控体系,并对于公检双方的协作配合、监督制约乃至信息共事机制提出了新的工作要求,从而实现了公检双方监督的有机衔接,统一了检警双方对于监督制约与协作配合的理解与认识。[1]此外,《意见》规定项下的侦查监督与协作配合办公室在过去派驻检察办公室的基础上增设了几项职能,并且不同于后者的监督仅为检察机关对于公安机关的单向监督,该办公室着力于监督的双向性,强调检警双方的互相监督对于提升刑事案件办案质量的重要作用。[2]

侦查监督与协作配合机制运行两年多以来,为检察机关侦查引导取证和监督工作提供了一定有效助力。但是,也应该看到,由于《意见》本身仅为政策性文件所带来的固有局限性以及法律建设未及时跟进等诸多因素的影响,该机制在运行过程中暴露出与过去派驻检察机制相类似的旧问题,同时引发了一些新问题。本文将分析该机制存在的相关问题,在此基础上分析提出相应的机制优化路径。

2. 侦查监督与协作配合机制运行的现实困境

侦查监督与协作配合机制的有效运行对于我国新时代侦查监督的发展具有重要价值,然在当前的司法实践中机制的运行存在诸多漏洞,下文将对这些漏洞进行一一阐述。

(一) 政策推进与实践运行存在差距

以审判为中心的诉讼改革要求将庭审作为整个刑事诉讼的中心环节,案件事实的查明与证据的最终认定均需庭审中决定,以此强调庭审的实质化作用。在这一实质化作用的前提之下,庭审的对抗性不断增强,证据的主导地位不断凸显,法院对于定案的标准愈加严格,对于证据的要求也不断提高。[3]为保证这一改革的顺利推进,2016年9月最高人民检察院在《“十三五”时期检察工作发展规划纲要》中

明确提出要构建以证据为核心的刑事指控体系，其要求检察机关作为指控方，为保证指控质量，既需要对于证据如何达到司法审判标准进行精准把握，更需要督促公安机关在侦查阶段所收集的证据材料能够尽可能完整地覆盖与案件裁判相关的一切因素，亦即加强公安机关证据的收集工作。

然而，司法实践中，在不断提高对证据的要求的同时，公安机关往往仅需通过对定罪证据的收集，即能完成破案率、刑拘率、批捕率等本部门的指标任务。我国刑事诉讼各阶段的推进呈现出流水线式的特点，各机关在刑事诉讼活动中存在着偏重于分工而轻视合作的现象。公安机关与检察机关相互独立，不存在领导与被领导的关系，各自对于证据的理解、阶段任务存在差异性，这一差异性加剧了公安机关对于证据工作的收集理念偏向于重定罪证据、轻量刑证据和财产证据的情况。这就对检察机关侦查引导取证，构建以证据为核心的刑事指控体系工作的推进产生一定的负面影响。

此外，在当前少捕慎诉慎押的刑事司法政策背景下，对于检察机关不捕率、不诉率提出了更高的要求。需要注意的是，不捕率与不诉率的提高，不是以降低逮捕与起诉的标准为代价实现的，而是对证据的收集提出了更高要求。在部分案件中，公安机关重有罪证据的证据收集倾向导致检察机关办案人员难以根据现有证据对犯罪嫌疑人的行为性质、社会危险性等因素进行合理评判，在决定是否批捕、是否起诉时产生两难境地，不得已只能通过层层上报的方式以形成最终意见。这不仅使得刑事诉讼程序流转效率大打折扣，也对检察官的办案独立性产生了一定影响。

（二）自身机制定位与内容尚待明确

根据《意见》，协作配合机制指向的案件范围主要集中于重大、疑难案件，而根据我国《刑事诉讼法》第 87 条和《人民检察院刑事诉讼规则》第 256 条，检察机关提前介入的案件范围亦是重大、疑难案件，且相关协作配合的具体内容措施也有许多相似之处。由此引发的疑问是，《意见》所设定的协作配合机制是否仅仅只是对检察机关提前介入相关规定的进一步深化？对于这一疑问，《意见》内容并未给出答案，《意见》仅仅针对侦查监督与协作配合办公室的主要职责做出了 5 点方向指引性质的规定，而未就具体事项作出规定。

除此以外，自中共中央作出《全面深化改革若干重大问题的决定》以来，员额制改革不断向前推进，对检察官的数量与质量做出了合理的控制，将更多地业务骨干分配在实践一线，以确保检察工作的效率与质量。由于检察官员额比例被限定在 33% 左右，相较于改革之前检察官的人数大幅度减少，在有效精简了检察力量的同时，在员额制改革的过程中也出现了分类招录未有效实行、员额流动性差等问题，一线检察工作滋生出案多人少的隐忧。^[4]在一线办案压力吃紧的情况下，《意见》内容中的侦查监督与协作配合办公室如何进行人员配置就有非常重要的意义，但《意见》对这一问题并未作出详细规定，而仅使用了“派驻员额检察官”这一一般性规定。需要注意的是，侦查监督与协作机制办公室所处理的案件多为重大、疑难案件，检察官与检察官助理二者之间承办案件的质量仍然存在一定差异性。当然，这种机制虽然不能直接采取检察官与检察官助理混同办案的工作机制，但这一机制并非不具有借鉴意义。

（三）检警之间仍存在信息壁垒

在《意见》出台前，派驻检察机制作为检察机关在实践中形成的产物，其法律文件支撑与功能定位均存在不足之处，并未满足派驻检察人员了解案件相关信息的刚性需求，导致其在与公安侦查人员协商确定信息共享的权限与范围中谨小慎微的尴尬处境乃至于检察机关获取信息的举步维艰以及因此而产生的监督盲区问题。^[5]《意见》在“机制完善”部分明确，要通过加快推进跨部门大数据协同办案机制、健全完善办案数据信息共享保障机制以健全完善信息共享机制，肯定了检察机关获取公安机关侦办案件信息的必要性。但是，在司法实践中，检察机关获取信息仍然存在一定难度。

在机制试点的过程中，因公安机关对案件信息数据存在保密要求，同时对检察机关的监督存在一定顾虑，在没有明确法律规定的情况下，检察机关与公安机关对于办案信息共享权限的范围与程度并没有

达成共识，检察机关对于公安机关的警情信息、受立案信息、强制措施信息、案件处理信息的获取较为被动，导致对案件的侦查监督产生障碍，影响了机制的运行效率。

3. 侦查监督与协作配合机制运行的优化路径

侦查监督与协作配合机制作为一个涉及刑事诉讼各制度环节的复杂系统，对其进行的优化改善需在国内外理论进行深刻理解的基础上，结合我国具体国情，进一步明确机制的定位，以期对实践中的具体做法与未来制度发展提供合适的方向指引。

(一) 检警一体化的理论阐释与本土化适用

对于检警一体化的内涵理解，需要明确的是，其规范的是两机关之间的工作关系而非组织关系。在域外国家实行检警一体化的司法实践中，虽从原则上来说，检察官是侦查活动的领导者，但实际上警察通常可以自主进行侦查活动，除涉及严重恶性案件等特殊情况下，检察机关不会主动参与侦查。^[6]

对于侦查监督机制所涉及的检警关系这一议题，世界各国虽存在着检警一体和检警分离两种不同的侦查构造选择，但无论是检警一体还是检警分离，实质都是通过调整检警关系尽可能实现侦查行为对于案件客观事实真相的还原，保证案件的公正审判。在各国对检警关系理论研究不断深入的过程中，检警一体和检警分离 2 种侦查构造理论也在不断地吸收对方优点，去除自身缺点，二者在对自身不断优化的过程中也呈现出了互相融合的姿态。

笔者认为，对于我国的检警关系而言，不需要纠结检警关系模式的形式选择，而是应当在保有我国特色的基础之上，保证侦查机关与检察机关对于证据收集，乃至案件事实还原的整体效率与质量，这才是当前工作的重中之重，同时也是以审判为中心的内在要求。

首先，侦查监督机制下检警双方应在司法实践中共同逐步形成互利共赢而不是零和博弈的司法工作理念。互利共赢的工作理念要求公安机关与检察机关在发挥自身专业优势性的同时，尽可能弥补对方存在的缺陷，达到“减负”效果。在检警协作中，可以采用取长补短，分类适用的方式：对检察机关人员而言，应发挥自身法律专业素养，与公安机关侦查人员在案件的讨论之中，注重于案件取证工作的类案化分析，为公安机关的取证工作提供具体的指引，以解决其工作中因法律适用而产生的问题，达到消除不必要的考核指标之目的，即以减负促增效。对公安机关侦查人员而言，则应加强与检察机关的理论与实践交流，通过共同举办研讨会、学术讲座等形式，加强其自身的法律专业素养与法学理论的学习。

其次，检察机关与公安机关需改变过去被动合作的协作意识，化被动为主动。公安机关需要根据自身实践经验和实际需要，主动对具体指引工作提出建议，为检察机关实践理论化的努力提供丰富的实践素材。同时，对重大疑难复杂案件、新型犯罪案件，公安机关应主动商请检察机关提前介入，增强司法合力，促使案件得以从源头上被发现，在源头上尽快解决。

最后，检察机关与公安机关可以借鉴域外检警一体化国家的做法，在不违背我国三机关分工负责、相互配合、相互制约的前提下，改革当前的考核指标制度。以侦监平台为试验田，给予侦查监督与协作配合办公室检察人员对于公安人员的考核权，并改变过往独立的考核评价体系，转而建立检警双方共同的指标评价体系，以促进大控方格局的建立。

(二) 协作配合机制的定位明晰与功能展开

首先，进一步明确协作配合机制的定位。关于检警协作配合机制的定位，需要首先明确检察机关是否仅是针对重大案件提前介入制度的深化，亦或是具有其他功能的延伸。《意见》明确指出，各级人民检察院、公安机关要积极适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革要求，坚持双赢多赢共赢理念，协同构建以证据为核心的刑事指控体系，进一步健全完善侦查监督与协作配合机制。以证据为核心的刑事指控体系的建构，不仅仅涉及对于以重大、疑难案件为典型个案中的证据标准、证据收集合法性等相关因素

的研讨，还包括简单案件中对于证据的类案指引。

此外，《意见》还提出，在办理社会关注度高、敏感性强的刑事案件时，人民检察院、公安机关应当落实刑事案件应急处置协调机制要求，共同做好依法办理、舆论引导和社会面管控工作。笔者认为，该内容对于机制的定位具有重要意义。在过去的司法实践中，检察机关的监督方式往往通过事后监督来完成。但是，自2021年《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》审议通过以来，对于刑事案件的办理愈发重视法律效果与社会效果的统一，对于案件的办理，既要注重案件本身，又要及时发现案件办理过程中可能存在的矛盾纠纷，注重前端化解并完善预防性法律建设，从源头上减少诉讼量。而检警协作配合机制所提出的对于高社会关注度与敏感度案件的应急协调处置机制，既是对于诉源治理的制度性回应，也是其功能定位的应有之义。

其次，进一步明确侦查监督与协作配合机制办公室的人员配置。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》指出，要健全检察官、检察辅助人员以及司法行政人员分类招录制度，畅通三类检察人员职业发展通道。然而，在司法实践中，分类招录并未按照此标准严格落实，与检察官与检察辅助人员相对应的检察官候补与检察官助理在具体实践中采取了混同招录的模式，二者都被称作检察官助理，没有进行任何区分。该举措虽然变相提高了后续入额检察官的质量，但由于员额制改革的最初目的是在精简队伍的过程中，使具体案件承办审理工作与其他相关工作相区分，以达到繁简分流继而提高诉讼效率的效果，而在实践中两类招录人员的实际混同会使繁简分流的效果打折扣。因此，分类招录制度的优化，可以以明确区分为原则，以少量混同为例外。具体来说，有鉴于目前“检察官助理”这一统称，在实践操作中可分为A、B级检察官助理，A类作为司法官后备人才，以更严格的要求进行招录；B类作为司法官助理，招录标准比照A类降低，但为增强职业激励，也需要规定，在一定年限后，若满足一定条件，可以允许少量入额。^[7]

针对侦查监督与协作配合机制办公室的人员配置，可以采用“检察官+检察官助理”的运行模式。相较于派驻模式下办公室人员过分固定而可能产生的权力寻租问题，轮值模式或许为更加合适的选择。此外，考虑到办公室人员过分流动可能对于工作便利性产生影响，轮值模式下每一轮的时间不宜过短，具体应按照各省份的实际情况进行调整。对于进驻办公室的检察官助理人员的选择，可以以上述提及的A类助理为主、B类助理为辅，整个轮值团队的人员组成采用“1+N”的模式，基于办公室的需求，从刑事、民事和行政岗位上抽调检察官助理。对于办公室具体工作任务的分配，考虑到员额检察官一线办案压力大的情况，以及借鉴国外副职检察官有限参与检察工作的制度经验，办公室的具体工作在前期可以由员额检察官主办，检察官助理以学习为主。在工作进入中后期，为保证办公室工作实现效率与质量的统一，可以由能力较强的年轻检察官助理主办，员额检察官负责最后把关并署名，这一模式的运行可以在减轻员额检察官办案压力的同时，给予青年司法力量以锻炼的机会。

再次，进一步细化侦查监督与协作配合机制办公室人员的职责与奖惩措施。《意见》对于侦查监督与协作配合机制办公室的运行列举了5项职责，但相关职责的表述都是偏向于方针指引性质，并未具体细化职责的内容。为保证办公室任务有序开展，保质保量完成，各地公安机关和检察机关可以采取办公室备忘录等形式，对《意见》主要职责下涉及的环节进行具体规定，明确办公室人员的工作内容及方式选择，以确保办公室工作的效率与实质化展开。此外，办公室作为协调检警关系，加强检警交流的新平台，区别于公安机关与检察机关内部相对稳定的工作环境，更需要以创造性思维探索完善办公室的工作机制。为保证人员基础工作与思辨创新的积极性，办公室应坚持容错理念。具体而言，对于办公室人员产生的错误，要依据客观事实、损害结果，结合主观心态，以故意、重大过失与一般过失三档进行区分性的处罚。同时，对于办公室人员围绕办公室具体机制提出的建议应当予以充分考虑，并予以相应的奖励措施。

最后，深化检察人员综合素质的培养建设。域外国家对于检察官的选拔通常都偏重于对其实务能力的考察，对此，办公室检察人员既要在注重基本理论掌握的同时，强调其司法实践能力，又要基于检警的大数据系统，加强其数据处理能力。

(三) 大数据赋能机制促效用发挥

随着信息技术的加速发展，大数据在社会发展中的重要地位逐步凸显，通过大数据赋能检察机关法律监督工作已成为刑事检察现代化的必然要求。司法实践中，公安机关对于检察机关的监督存有一定顾虑，其原因在于公安机关认为检察机关的监督可能会对自身的考核指标产生负面影响，且对侦查指引之于自身工作效率提高的程度存有疑问。因此，在以审判为中心的大背景下，为保证审判阶段的证据要求得以满足，检察机关首先需强化其数据处理和数据保障措施，使公安人员在司法实践中逐步意识到信息共享所带来的效率与质量的综合提高，效益远高于信息共享后监督无死角所带来的考核难点与痛点。具体而言，检察机关应当充分运用大数据实现“智慧办案”，通过大数据筛查、对比、碰撞，发现犯罪线索、收集固定证据，并加强信息技术在证据审查中的运用，完善电子证据审查规则，提升办案的智慧性。同时，深入解析个案，梳理数据要素，及时发现个案背后的异常现象、共性问题，梳理出一般特征，创建监督模型，获取异常数据线索，深入调查核实，进而实现对类案的监督。^[8]

同时，2023年3月最高人民检察院对《检察机关案件质量主要评价指标》进行了修订，明确提出考核指标以全面评价、整体评价、组合评价和实绩评价四大原则为基础，注重案件结果的高质效，让基层检察人员不为数据所困，不为考核所累。故针对考核指标的修改，一是要对侦查监督活动中公安机关与检察机关两机关存在的不易核查的指标进行删减；二是要根据指标指引的四大原则，建立公安机关与检察机关两机关针对法律监督事项下共同的考核指标评价体系。通过上述指标的修改，对二者的考核产生同向性影响，从而强化机制的有效运行乃至证据指控体系的进一步构建。

(四) 量刑证据与财产证据强化刑事诉讼程序的实用性

根据上文所述，公安机关在证据收集工作中往往只注重定罪证据，而忽视了量刑证据和涉案财产证据的收集，这一情况的发生不仅仅由公安机关本身的定位和职能履行所导致，更由于后续诉讼程序的不完善所导致的定罪证明大面积覆盖量刑证明和涉案财产证明。因此，需要以后续诉讼程序的建构与完善为基础，将相关的证据需求加入公安机关的任务评价体系中，以达到影响前道程序的运行目的，从而进一步强化量刑证据与财产证据在刑事诉讼程序中的实用性。

首先，就量刑证据而言，在认罪认罚从宽制度建立以后，检察机关需要提出量刑建议，与被告人进行司法协商后，由被告人签署具结书。而在司法实践中，具结书的签署往往具有形式化的特点，被告人对于检察机关提出的量刑建议往往只是被动接受，呈现出检察机关单方面决定量刑建议的现象，而这也会导致量刑证明的虚置化。对于量刑程序的完善，在认罪认罚案件中应集中体现为强化该阶段检察机关与辩护方的对抗性，力推检察机关在侦查阶段强化对量刑证据的侦查指引，加强公安机关对量刑证据的收集工作。^[9]

其次，就财产证据而言，有学者提出在刑事审判阶段可以设立相对独立的涉案财产处置程序，在解决检察机关追缴财产诉求的同时，强化财产证据在侦查阶段的重要性。^([10], p. 32)也有学者认为，可以在既有刑事诉讼法规定的刑事强制措施的基础上，在搜查、扣押、查询等具体措施中加入对涉案财产的处分规定。具体的处分规定内容，在比例原则的精神指引下，可以参考限制人身自由类刑事强制措施的规定，而对涉案财产的审批决定权，可以交由检察机关行使。^([10], pp. 92-93)笔者认为，由于审判阶段与侦查阶段之间间隔着审查起诉阶段，考虑到刑事诉讼进程流转耗时长、公安机关与审判机关因程序流转不能及时对接等因素，即使审判阶段涉案财产处置独立程序的建构能够影响到公安机关对涉案财产证据的重视程度，也会产生对接不及时而引发的涉案财产被转移、证据因时间过长而不能完整收集等问

题。故从整体效益的角度来看,在审判阶段设立相对独立的涉案财产处置程序,以期公安机关加强对财产证据的重视程度的做法,在当下并不是最优之选。相较于审判阶段设立独立程序,强化财产证据在刑事诉讼程序中的实用性,更能对侦查阶段产生跨越式影响。更优的做法是,完善审查起诉阶段与侦查阶段的相关程序建构,将建构程序的运行质量加入公安机关的工作评价体系之内。通过这一程序的运行,检察机关可以基于财产证据的充足与否决定最终的审查结果。可以说,在刑事强制措施中加入涉案财产处置的具体规定,符合检察机关法律监督机关这一定位,同时也能够加强公安机关对于财产证据的重视程度,达到强化财产证据在刑事诉讼程序中的实用性的目的。

4. 结束语

侦查监督与协作配合机制作为过去派驻检察机制传承与发展的产物,既要从理论角度理解机制所涉的检警关系这一核心问题并明确机制的定位所在,也要从司法实践出发改革当前指标评价体系并完善大数据系统运用,以便利检警关系的实际运行。侦查监督与协作配合机制的优化效果并不是立竿见影,而是在不断司法实践的过程中,以及在司法理念与实践经验不断更新的过程中逐步体现出来。侦查监督与协作配合机制的优化,在切实提升侦查监督能力水平的同时,也将会不断推动侦查监督工作在新的历史时期获得新的更大发展。[11]

参考文献

- [1] 史兆琨. 健全完善人民检察院公安机关侦查监督与协作配合机制,推进刑事案件办理质效进一步提升[N]. 检察日报, 2021-12-07(第7版).
- [2] 华炫宁, 郑志恒. 侦查监督与协作配合机制——让监督更有利配合更有效[N]. 检察日报, 2022-03-04(第4版).
- [3] 门植渊. 构建以证据为核心、公诉为主导的刑事指控体系研究[J]. 浙大法律评论, 2020: 177.
- [4] 曾翀. “后员额”改革时期的检察官员额制运行问题思考[J]. 河北法学, 2020(6): 189.
- [5] 李永航, 梁选点. 派驻公安机关执法办案管理中心检察职能研究[J]. 江苏警官学院学报, 2022(4): 103.
- [6] 刘计划. 检警一体化模式再解读[J]. 法学研究, 2013(6): 152-155.
- [7] 龙宗智, 吕川. 检察机关人员分类管理的问题、矛盾与应对[J]. 国家检察官学院学报, 2022(4): 87-88.
- [8] 陈国庆. 中国式刑事检察现代化的若干问题[J]. 国家检察官学院学报, 2023(1): 19.
- [9] 闵春雷, 王从光. 以事实为面向: 中国刑事指控体系建构的新思路[J]. 吉林大学社会科学学报, 2022(3): 31-32.
- [10] 梁健. 刑事涉案财产处置的失范与规范[J]. 中国刑事法杂志, 2022(5): 32, 92-93.
- [11] 张志杰. 人民检察院侦查监督工作回顾与展望[J]. 人民检察, 2021(Z1): 47.