

机动侦查权的理论新释与程序设计

董 坤^{*}

内容提要 制度史研究表明,创设机动侦查权旨在应对个案侦办中的特殊情形,但早期因受条文规定模糊、利益驱动与绩效考核影响,该权力曾被滥用,以致立法不断限缩其适用范围,严格启动与审批程序。法理上,“法律监督说”为机动侦查权行使奠定了正当性基础,但对权力的个案适用、严格限制及“谦抑”现状解释力不足。“裁定管辖说”对此作出补充,其比照审判管辖,将立案管辖分为法定管辖与裁定管辖。机动侦查权本质上是一种附严格法律条件的个案侦查管辖权的转移,属裁定管辖,是管辖中的例外,故应“稳慎适用”。机动侦查权的程序设计应兼顾历史、法理及实践三重逻辑,从社会影响、案件类型、刑罚幅度划定“重大犯罪案件”范围,总结公安机关不愿或不宜管辖的“需由人民检察院直接受理”的情形,细化“经省级以上人民检察院决定”中线索发现、调查核实及“漏人”“漏案”的审批程序,完善沟通协商、立案通报和证据移交的配套衔接机制。

关键词 检察侦查 机动侦查权 法律监督说 裁定管辖说 程序设计
DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2025.05.008

目 次

- 一、问题的提出
- 二、机动侦查权的立法沿革
- 三、机动侦查权的法理基础
- 四、机动侦查权的程序设计
- 五、余论

^{*} 中国社会科学院法学研究所研究员,中国社会科学院大学法学院教授。本文系 2023 年度国家社科基金一般项目“犯罪治理现代化视阈下公诉定罪问题研究”(项目批准号: 23BFX026)的阶段性成果。

一、问题的提出

随着2018年《监察法》的出台与实施,传统的职务犯罪侦查权从检察机关转隶至监察机关。为了做好与《监察法》的衔接,2018年《刑事诉讼法》删去了检察机关对贪污贿赂等案件行使侦查权的规定,仅保留其对司法人员职务犯罪的侦查权,规定对于司法工作人员利用职权实施的侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪,可由检察机关立案侦查。除此之外,对于传统的机动侦查权,即对公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件的侦查权,立法仍赋予检察机关行使。两者共同构成了当下的检察侦查权。

近年来,检察机关以“四大检察”为格局、“十大业务”为依托,愈发重视对检察侦查权的理论与司法实践。2023年5月,最高人民检察院检察长应勇在第二十四届全国检察理论研究年会上指出:“要从法理上、机制上、实践上,研究如何依法稳妥履行好司法工作人员相关职务犯罪侦查权以及国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件‘机动侦查权’,更好促进严格执法、公正司法。”^①2023年,检察机关“对在诉讼监督中发现的司法工作人员利用职权实施的徇私枉法、滥用职权、刑讯逼供等犯罪,依法立案侦查1976人,同比上升36.5%”^②;“办理机动侦查案件176人,案件类型涉及虚假诉讼等26个罪名,所有省份实现了机动侦查办案‘全覆盖’”^③。2024年检察侦查持续发力,“对司法工作人员利用职权实施的徇私枉法、滥用职权、刑讯逼供等犯罪,依法立案侦查1673人,……对公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件,确需检察机关直接受理的,依法立案侦查263人”^④。

由上可见,近年检察机关使用机动侦查权办案的数量有明显提升。不少论者提出,今后应在法律授权的更广泛领域积极运用机动侦查权,使其与直接侦查、自行侦查形成“三位一体”的检察侦查新格局;^⑤同时,应不断探索办理具有示范引领意义的典型案件,引导全国检察机关加大办案力度,进一步“激活”机动侦查权,充分发挥其积极作用^⑥。然而,权力的激活与扩大在为司法实践带来新动力的同时,也带来权力越界和滥用的隐忧。一方面,权力行使应遵循合法性和必要性原则,机动侦查权的激活和拓展可能导致与公安侦查权之间的界限模糊,从而破坏既有权力配置的平衡性与稳定性,这不仅会影

① 应勇:《坚持以习近平法治思想为指引 加强中国特色社会主义检察理论研究》,载《人民检察》2023年第13期,第4页。

② 应勇:《2024年最高人民检察院工作报告》,2024年3月8日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上。

③ 陈璇:《强化检察侦查工作,有力维护司法公正》,载《检察日报》2024年2月24日,第3版。

④ 徐日丹:《2024年检察机关依法立案侦查司法工作人员相关职务犯罪1673人》,载《检察日报》2025年3月9日,第2版。

⑤ 参见王祺国:《“机动侦查权”具有重大监督潜力价值》,载《检察日报》2021年4月30日,第3版。

⑥ 参见余双彪:《“高质效办好每一个案件”的五大逻辑——检察新理念的原创性贡献和检察工作的规律性总结》,载《人民检察》2024年第10期,第20页。

响公安机关正常履行侦查职责的效率与权威,还可能引发实践中权力冲突与协调成本的增加。另一方面,侦查权的行使直接关系公民的人身自由权、财产权、隐私权等基本权利,若缺乏有效的监督制约,侦查恣意势必会侵害当事人的合法权益,与加强人权司法保障的理念背道而驰。其实,检察机关对此一直保有警惕,早在2006年,就有论者指出,赋予检察机关机动侦查权的同时,为了防止机动侦查权的滥用,法律应当明确规定检察机关行使机动侦查权的范围和严格的审批程序。^⑦2024年11月,全国检察机关刑事检察工作会议提出:“检察侦查重在依法稳慎,务必搞准。……机动侦查既要‘激活’,更要严把法定要件。要认真总结办案情况,严格办案的标准和程序,确保办准、办好”^⑧。

有鉴于此,本文从立法与司法两个维度出发,围绕历史、法理、实践三个面向,系统梳理总结机动侦查权的发展脉络、规范理据与功能性质。在此基础上,聚焦机动侦查权的适用范围、审批程序、配套机制等关键要素,进行框架设计和流程规划,旨在为该项权力的科学规范行使提供理论支撑与实践方案。

二、机动侦查权的立法沿革

机动侦查权是指检察机关在综合考量其法律监督机关的地位、待侦案件的性质及社会影响等因素后,认为有管辖必要时,对法定的自侦案件以外的刑事案件立案侦查的权力。^⑨机动性与灵活性是该项权力的特质。依据这一特质,可以从立法沿革中梳理出机动侦查权的确立过程和演进脉络,明晰其在不同历史时期的立法背景与修法脉络。

(一) 从萌芽到确立

早在新中国成立之初,1949年12月由中央人民政府委员会批准的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》第3条就规定,最高人民检察署及其下辖各级检察署有“对刑事案件实行侦查,提起公诉”的职权。但由于早期法律资源稀缺,条文高度概括,加之新中国成立后很长一段时间没有刑法及具体罪名的规定,^⑩案件的管辖分工无法明确,机动侦查权自然没有适用空间。

随着管辖分工的明确,机动侦查权开始有了生根发芽的土壤。1957年《最高人民法院党组关于刑事诉讼法制定情况的汇报》曾提及公安机关与检察机关侦查管辖的分工,并指出关于侦查分工的刑事诉讼法草稿的条文并未包括刑法(草案)分则所列举的全部罪名。“原因是认为这些未指出条文的犯罪,既可以由公安机关侦查,也可以由检察机关

^⑦ 参见朱孝清:《职务犯罪侦查措施研究》,载《中国法学》2006年第1期,第138页。

^⑧ 史兆琨、单鸽:《检察侦查重在依法稳慎务必搞准》,载《检察日报》2024年11月21日,第2版。

^⑨ 参见兰跃军:《论适当扩大检察机关的机动侦查权》,载《内蒙古社会科学(汉文版)》2011年第2期,第26页。

^⑩ 新中国成立初期还没有条件制定刑法典。为了配合社会改革运动的需要,国家制定了几个单行刑法,如1951年的《中华人民共和国惩治反革命条例》《妨害国家货币罪暂行条例》,1952年的《中华人民共和国惩治贪污条例》等。单行刑法覆盖面不大,办案主要靠政策。参见高铭喧:《中华人民共和国刑法的孕育诞生和发展完善》,北京大学出版社2012年版,前言第1页。

侦查,并不受本条分工的限制。”^⑪一旦出现争议可协商处理,不得互相推诿。^⑫这些提法体现了当时公安机关与检察机关在部分案件管辖上的机动性与灵活性。之后,1958年第四次全国检察工作会议通过的《检察机关的今后任务》第18条指出:“检察机关的自行侦查是指对某些不需要由公安机关去侦察,而需要由检察机关直接侦查处理的案件而言。……在法律上检察机关有这个职权;事实上也有一些案件,公安、法院没有管,需要检察机关直接受理;而且党委有时交办一些案件,群众也直接向我们控告一些案件,检察机关不管是不对的。”^⑬这初步勾勒出检察机关机动侦查权的外在轮廓和适用边界,即侦查公安机关、法院不予立案或不予受理以及党委适时交办的案件。到了1963年,“中华人民共和国刑事诉讼法草案(初稿)”首次明确设立机动侦查权条款,第18条规定,“对案件的侦查,由公安机关进行,但是人民检察院认为必要的时候,可以对某些案件进行侦查”。^⑭立法层面的最初表达在此后的草案第三稿、第四稿、第五稿、第六稿中得以延续,但讨论过程中仍有不同意见:

一种意见是像草案中规定的那样,赋予检察机关较为宽泛的机动侦查权。“在侦查管辖上,哪些案子归公安机关,哪些案子归检察院,也难以划分清楚;而且许多地方检察干部很少,即使规定了由检察院侦查某类案件,也难以普遍执行。至于有些地方党委要检察院办些案子,当然应当办理,但是有了第十八条的规定就可以了,不必再作具体规定。”^⑮另一种意见则认为应赋予检察机关对部分职务犯罪的固有侦查权,同时保有对其他案件的机动侦查权。“检察院组织法已经有明文规定,1962年11月30日公布的三机关受理普通刑事案件的职责范围也有规定,写到刑法上有根据,实际办案中有的也这样作了,有经验也能负担;目前公、检、法三机关的任务是两头重、中间轻,如果检察院光搞批捕、起诉等工作,加之捕人要求少,他们的事就更少了;检察院担负的案件,主要是干部犯罪的案件,做起来更合适,便于同监察和人事部门配合。”^⑯

上述争论的核心在于检察机关是否应承担对特定案件的专有侦查职能,至于其能否以及如何行使机动侦查权,各方似乎没有实质分歧。然而,权力配置的不同会影响具体权力在实际运行中功能的发挥效果和实现程度。若按后一种意见,检察机关需直接侦查固定类型的案件,完成“规定动作”,势必为这一侦查主业投入大量的精力和资源。相应地,对于其他案件的机动侦查则沦为副业或“自选动作”,重视程度自然会降低。从这个

⑪ 吴宏耀、种松志主编:《中国刑事诉讼法典百年(1906年—2012年)》(中册),中国政法大学出版社2012年版,第729页。

⑫ 1962年最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合发布的《关于公、检、法三机关受理普通刑事案件的职责范围的试行规定》吸纳了上述汇报精神,其第5条规定,“公安机关、检察院、法院对于群众控告的案件,应当是告到哪里,即由哪里负责接受,然后按照既定分工,移交有关部门处理,或与有关部门协商处理,不得互相推诿”。参见杨炳芝、李春霖主编:《中国诉讼制度法律全书》,法律出版社1993年版,第1111页。

⑬ 闵钊编:《中国检察史资料选编》,中国检察出版社2008年版,第596页。

⑭ 参见前注⑬,闵钊编书,第427页。

⑮ 前注⑪,吴宏耀、种松志主编书,第735页。

⑯ 前注⑪,吴宏耀、种松志主编书,第755页。

角度看,该意见无形中限缩了机动侦查权的行使范围和拓展空间。上述争论后因历史原因中断,但后一种意见的精神还是被1979年《刑事诉讼法》吸收,其第13条第2款规定,“贪污罪、侵犯公民民主权利罪、渎职罪以及人民检察院认为需要自己直接受理的其他案件,由人民检察院立案侦查和决定是否提起公诉”。这一规定标志着机动侦查权在立法层面得以正式确立,但从条文内容看,机动侦查权还是受到了一定的调整和控制。因为检察机关对固定罪名,如贪污罪、侵犯公民民主权利罪、渎职罪的侦查是其法定职责,为主责主业,而兜底规定的机动侦查权则是主责主业外的其他情形,相较而言,检察机关对此所能投入的时间、精力和人员毕竟有限。

(二) 从确立到完善

实践证明,立法中机动侦查权的规定并未在司法办案中得以完整实现。机动侦查权自1979年《刑事诉讼法》确立时起便饱受争议。究其原因,“认为需要自己直接受理的其他案件”(以下简称“认为条款”)的范围太过模糊。批评意见指出:“从法条的字面来看,检察官可以根据自己的判断,从个案到类案,随意管辖任何案件,特别是近年来,检察机关自侦的案件不断扩大,法律上主要是源于这一规定。”^{①⑦}由于条文的弹性过大,一些法律明确规定的自诉案件,也转由检察机关拿来变成公诉案件。^{①⑧}权力的泛化已然违背了公检法三机关分工负责分别行使职权的原则。而且,“个别检察院受利益驱动、地方保护等因素的影响,滥用‘认为规定’,越权办案,插手经济纠纷”^{①⑨}。在1993—1994年全国检察机关“打假运动”中,由于地方财政吃紧,部分地方检察机关受利益驱动滥用机动侦查权办理打假案件,严重损害了执法的严肃性。^{②⑩}

1996年第一次修改刑事诉讼法前,公安部和最高人民法院都建议,立法应明确检察机关的案件管辖范围仅限于贪污罪、贿赂罪以及国家工作人员职务犯罪,取消“认为条款”。^{②⑪}检察系统则持保留态度,主要理由是:(1)侦查权是追诉权的一个组成部分,“认为条款”可使一时管辖不明的案件受到追诉,若没有这一条款,将很难保证所有犯罪无一例外地受到追究;(2)有了“认为条款”,就可解决公安机关该办不办的案件,补救由于案件特点不适宜由公安机关立案的情况(比如与原管辖机关人员有关的案件),于法有据,也合乎实际。^{②⑫}

在取消说与保留说之间还有一条中间路线——折中说,其主张保留“认为条款”,理由是实践中确实存在一些不宜由公安机关受理或者公安机关应当追究而没有追究的犯

^{①⑦} 郝赤勇:《我国刑事侦查制度的改革和完善》,载《公安研究》1996年第5期,第16页。

^{①⑧} 参见荀志伟、吴建利:《怎样理解我国刑事管辖的灵活性》,载《政治与法律》1985年第4期,第35页。

^{①⑨} 于建伟:《检察监督职能的强化和完善》,载《人大工作通讯》1996年第11期,第16页。

^{②⑩} 参见朱广东:《浅谈人民检察院机动侦查权的立法完善》,载《河南省政法管理干部学院学报》1999年第3期,第75页。

^{②⑪} 参见崔敏:《中国刑事诉讼法的新发展——刑事诉讼法修改研讨的全面回顾》,中国人民公安大学出版社1996年版,第56页。

^{②⑫} 参见周道鸾、张泗汉主编:《刑事诉讼法的修改与适用》,人民法院出版社1996年版,第55页。

罪案件,如果没有这一弹性规定,有可能放纵犯罪。^{②③}至于机动侦查权随意性大的问题,可通过修法加以严格控制。在1995年12月提交全国人大常委会审议的《刑事诉讼法修正案(草案)》中,对机动侦查权条款的修改更多采纳了折中说,规定“国家机关工作人员利用职权实施的其他犯罪案件,如果公安机关侦查有困难,需要由人民检察院直接受理时,经省级以上人民检察院决定,可以由人民检察院立案侦查”。^{②④}其中,“国家机关工作人员”“利用职权实施”“经省级以上人民检察院决定”等表述限定了权力的适用对象、启动条件和审批程序。在征求意见过程中,“如果公安机关侦查有困难”的表述遭到质疑,主要是这样规定会造成理解上的歧义:到底是公安机关认为有困难,还是检察机关认为公安机关侦查有困难?如果是前者,岂不成了由公安机关来指挥检察机关办案?如果是后者,似乎又回到了原来的“认为条款”。为了避免“认为条款”的死灰复燃,立法机关经过认真研究,删除了争议表述。^{②⑤}最终的1996年刑事诉讼法正式稿较之1979年旧法,对检察机关的机动侦查权进行了全面限制;相较于此前提交的草案,机动侦查权的案件适用范围也被进一步限定在“其他重大的犯罪案件”上。重大犯罪案件“不是指某一类重大犯罪案件,而是指个案”^{②⑥},且必须经过严格的审批程序,即经省级以上人民检察院决定才能由检察机关开展侦查。

根据1995年和1996年的《最高人民检察院工作报告》,全国检察机关在1994年依据“认为条款”直接立案侦查的案件有540件,到了1995年,这一数字快速上升到1250件。^{②⑦}而在1996年《刑事诉讼法》正式实施后,从1997年到2023年的《最高人民检察院工作报告》中关于使用机动侦查权直接立案侦查的数字并未出现。这可能是因为立法对该项权力进行了严格限制,导致办案数量较低。

在2012年第二次修改刑事诉讼法时,机动侦查权条款未有调整,但到了2018年第三次修法时,其又被修改为仅适用于“公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件”。这意味着上述案件本应由公安机关侦查,在特定情形下才由检察机关直接受理。更重要的是,检察机关只对公安机关管辖的案件享有机动侦查权,而对监察机关以及其他侦查机关,如国家安全机关、军队保卫部门、中国海警局、监狱管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件不再享有机动侦查权。从某种程度上说,机动侦查权适用的案件类型被进一步压缩,有学者称其被“五花大绑”。^{②⑧}

②③ 1996年3月,最高人民检察院原检察长张思卿在《最高人民检察院工作报告》中即举了这样的案例:湖南省衡阳县待分配大学生邓某某纠集他人持械抢劫,有关执法部门在收取4000多元现金后,将邓某某等4人释放。抢劫主犯邓某某获释后4天即被录用为国家干部,先后任乡政府秘书、乡武装部副部长等职,群众反映强烈。衡阳县检察院依法对其立案侦查并提起公诉。参见最高人民检察院办公厅编:《最高人民检察院工作报告集》,中国检察出版社1999年版,第216页。

②④ 参见前注②①,崔敏书,第58页。

②⑤ 参见前注②①,崔敏书,第58-59页。

②⑥ 郎胜主编:《关于修改刑事诉讼法的决定释义》,中国法制出版社1996年版,第37页。

②⑦ 参见前注②③,最高人民检察院办公厅编书,第204、216页。

②⑧ 参见秦前红:《检察侦查权的制度逻辑与时代走向》,载《政法论丛》2023年第4期,第39页。

（三）立法沿革中的修法脉络

制度史研究表明,机动侦查权从设计之初即有明确的立法导向和功能定位。曾任全国人大常委会法制工作委员会主任的顾昂然回忆:“立法的原意是指,某些个别其他案件,如地方政府负责人发生叛国案或利用职权走私案等,需要由检察机关侦查的。”^{②⑨}长期在最高人民检察院工作的业务专家王桂五也指出,1979年《刑事诉讼法》第13条规定的机动侦查权主要针对三种情形:(1)本属公安机关侦查管辖,但涉及国家工作人员职务犯罪的案件;(2)对案件管辖发生争执,而有管辖权的机关拒不侦查或长期拖延不立案侦查的;(3)虽然有明确的管辖机关,但由于某些特殊情况的缘故,由检察机关立案侦查更为合适的。^{③⑩}从立法精神看,机动侦查权主要适用于个案侦办中的特殊情形,不宜针对类案大面积适用。机动侦查权从产生伊始所具有的“后发”“谦抑”特点决定了检察机关在监督办案中不能视其为常规手段随意发动,而是经常性地“备而不用”,但这种静态权力却能够对其他侦查机关的立案侦查活动起到相当大的督促、威慑效果。^{③⑪}

然而,由于实践中对条文的理解差异,有的地方检察机关基于绩效考核、部门或地方利益等原因,在行使机动侦查权时掌握的标准较为宽松,以致出现了权力滥用的情况。立法机关只得根据实践的反馈通过多次修法去纠正办案中的不当做法,引导检察机关正确、合理地行使这项权力。遵循“立法赋权—不当行权—修法限权(乃至收回)”的逻辑,历次修法呈现出的景象便是不断限缩机动侦查权案件适用的范围,严格控制其启动条件和审批程序。

三、机动侦查权的法理基础

如前文所述,机动侦查权具有“后发”“谦抑”的特点,修法的逻辑导向是将其适用范围严格限定于个案及特殊情况,与常规侦查形成鲜明分野。那么,需要进一步追问和探究的是,立法对机动侦查权作出如此功能定位的深层原因及法理基础为何?对此,传统的“法律监督说”解释力不足,有必要深入到具体的刑事诉讼程序中,依本文提出的“裁定管辖说”理论进行必要补充。

（一）“法律监督说”解释力不足

本由公安机关侦查的案件在必要时须转由检察机关立案侦查,其理论基础主要源于“法律监督说”。早期立法基于一般监督理论,认为机动侦查权“是在侦查机关没有认真履行侦查职能、不能正确行使侦查权力的情况下,为了对这种违法乱纪甚至犯罪行为进行法律监督的时候,才予以行使的”^{③⑫}。检察机关作为国家的法律监督机关这一宪法

^{②⑨} 顾昂然:《立法工作纪事》,中国民主法制出版社2021年版,第490页。

^{③⑩} 参见王桂五主编:《中华人民共和国检察制度研究》,中国检察出版社2008年版,第198页。

^{③⑪} 参见董坤:《检察机关机动侦查权研究——从2018年修改的〈刑事诉讼法〉第十九条第2款切入》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2019年第1期,第128-129页。

^{③⑫} 陈光中、严端主编:《中华人民共和国刑事诉讼法修改建议稿与论证》,中国方正出版社1999年版,第134页。

定位,决定了机动侦查权在确立伊始即被赋予法律监督的属性,是实行法律监督的重要手段。^{③③}虽然后来检察机关侦查的案件范围有所调整,但普遍认为,“检察机关职务犯罪侦查除了具有打击犯罪的功效外,更多地体现在实现法律监督的属性上。职务犯罪侦查活动通过侦查和证实极少数执法人员的犯罪行为,运用强制手段强行纠正或防范权力行使过程中的严重偏差,监督国家工作人员忠实地执行法律、廉政勤政,保证法制的统一正确实施和维护国家的管理秩序。它是对国家权力进行制约和监督的行为,是以权力制衡权力,以法治权的过程,带有监督执法和司法弹劾的性质”^{③④}。机动侦查权作为检察侦查权的重要组成部分,之所以能够规范和调整公安机关的立案管辖,在必要时重新侦查、推进诉讼,归根到底还是其监督本位使然,即以法律监督保障公安机关的立案侦查不偏离法治轨道。此外,从实践看,监督公安机关办案是检察机关在刑事诉讼活动中行使法律监督权的重要领域。相较于对违法侦查活动发出纠正违法通知书、提出检察建议等较为柔性的监督手段,对于通知公安机关立案而不立案,以及公安机关怠于侦查、久侦不结的案件,检察机关在符合条件的情况下直接启动机动侦查权立案侦查,更具监督刚性。2012年《人民检察院刑事诉讼规则》第561条就规定,对于由公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件,检察机关通知公安机关立案,公安机关不予立案的,经省级以上检察机关决定,检察机关可自行立案侦查。^{③⑤}可以说,机动侦查权是对公安机关开展立案监督的“杀手锏”和“重要后手”,也是强化法律监督刚性的硬手段。

无论是从历史还是从实践看,“法律监督说”作为机动侦查权行使的理论基础已是共识,但针对机动侦查权保守、严格的启动条件和审批程序,以及多年来低位适用的现状,该学说缺乏足够的解释力,未能提供有效的理论支撑。如前所述,既然机动侦查权是在公安机关不愿或不宜行使侦查权的情况下发动,带有监督执法的性质,那么在管辖上就不应以任何理由和标准划出若干具体种类的刑事案件交由检察机关直接立案侦查。^{③⑥}在激活机动侦查权后,仅以检察机关是国家的法律监督机关为理论原点进行逻辑推演,该项权力的适用范围至少可以扩展到所有公职人员的职务犯罪,但这一“扩权”推论显然与前述机动侦查权个案适用的立法初衷、严格限权的修法脉络、谦抑后发的行权特点有相当大的偏差。换言之,“法律监督说”可以解释机动侦查权“为何能”,却无法充分解释“能如何”具体开展监督的问题。正如有论者所言,实践证明,检察机关侦查国家工作人员利用职权实施的犯罪案件,有利于强化法律监督职能,取消检察机关侦查权

③③ 参见陈健民:《论人民检察院侦查权的性质——兼评取消检察机关侦查权的论点》,载《人民检察》1994年第6期,第36页。

③④ 叶青等:《职务犯罪侦查与法律监督》,载上海市检察官协会编:《当代检察理论研究》,上海交通大学出版社2006年版,第124页。

③⑤ 2019年《人民检察院刑事诉讼规则》删除了旧规则中的第561条,主要原因是该条限制了使用机动侦查权开展立案监督的范围,除了通知公安机关应当立案而不立案的案件,对于公安机关立案后久侦不决、懈怠侦查的案件,也可以使用机动侦查权开展立案监督。参见苗生明:《人民检察院刑事立案监督制度的发展与完善》,载《国家检察官学院学报》2024年第6期,第17页。

③⑥ 参见前注③②,陈光中、严端主编书,第134页。

在理论上讲不通。但是,对检察机关侦查案件的范围、法律调整的对象则应认真加以研究。^{③7}如何划定机动侦查权的适用范围、运行边界和调整对象,从而既保持机动灵活的特点,又“依法稳慎”行权、“办准办好”案件,需跳出法律监督的一维视角,借助更多的学术理论去丰富机动侦查权的底层逻辑。

(二)“裁定管辖说”的补强

长久以来,机动侦查权的“机动”一直被解释为检察机关对于个案侦查的灵活运用,强调的是办案特点。但如果仔细分析“机动”背后的权力运行特质,会发现其与“权力裁量”“裁定管辖”紧密相关。

1. 机动侦查权属于立案管辖中裁定管辖的范畴

从文义解释看,机动乃权宜处置、灵活运用之意。如果将机动与权力结合起来,呈现的就是一种自主裁量权,如裁量决定、裁量处置。早在1979年《刑事诉讼法》施行期间,有研究者就将“人民检察院直接受理的刑事案件”划分为法定直接受理的案件和酌定直接受理的案件,前者主要指贪污罪、侵犯公民民主权利罪、渎职罪;后者则指“人民检察院认为需要自己直接受理的其他刑事案件”。^{③8}酌定直接受理意味着检察机关立案侦查某些案件有一定的裁量空间,这便是机动侦查权在程序法上的特性。

体系解释认为,每一个法律条文都紧密交织在法体系中,构成一个有意义的整体关系。要诠释某一条文,不仅要依其编章节条款项之前后关联关系,还要考量其在整个编章节中的地位意义,通过互动补充得出完整认识,阐明规范意旨。^{③9}如果将机动侦查权条款置于刑事诉讼法总则编的“管辖”章会发现,本章分为立案管辖和审判管辖两大部分。学理上,遵循一般与特殊、法定与裁量的二分关系,无论哪一类管辖都是按照法定管辖与裁定管辖的逻辑来进一步划分的,而依体系解释,机动侦查权恰恰落入立案管辖中裁定管辖的范畴。

首先,审判管辖就是依法定管辖与裁定管辖的二分逻辑来具体规定的。从刑事诉讼法“管辖”章第20条到第28条看,先有普通管辖,后有专门管辖,这便是一般与特殊的关系;而在普通管辖中,先有级别管辖,后有地域管辖;进一步细分,无论是级别管辖还是地域管辖,采用的都是从“法定”到“裁量”的转换逻辑:原则上,管辖法院的确定应依据法律明确规定的规则,仅在出现特殊情况时,才可由上级法院通过指定管辖或移送管辖的方式裁量确定。申言之,审判普通刑事案件,“法定管辖”采用的是“纵横定点”的方式,先“纵”向从级别管辖上确定法院的审级,再“横”向框定审理法院的所在区域,最后的“点”就是从纵横两个向度确定具体的管辖法院。如果最终确定的“点”有多个,即多个法院都有管辖权的,法律规定由最初受理的法院审判;必要时,可移送主要犯罪地的法院审判。当然,在整个过程中,无论是确定级别管辖还是地域管辖,立法都保留了一定的弹性,那就是必要时可作出法定管辖外的裁量性调整(《刑事诉讼法》第24条

^{③7} 参见张穹:《关于检察改革中若干理论问题的思考》,载《人民检察》2003年第7期,第8页。

^{③8} 参见廖俊常主编:《刑事诉讼法学》,四川人民出版社1990年版,第59-60页。

^{③9} 参见杨仁寿:《法学方法论》(第2版),中国政法大学出版社2013年版,第143页。

和第 27 条),即裁定管辖,具体包括指定管辖与移送(送)管辖(如图 1 所示)。^{④⑤}

其次,在立案管辖中也存在法定管辖与裁定管辖的情形。除了《刑事诉讼法》第 19 条规定的公检法三机关各自直接立案或受理的法定管辖的案件外,有学者针对刑事自诉中的公诉转自诉案件,结合《刑事诉讼法》第 19 条第 3 款与第 210 条第 3 项指出,“这样的立法规定,使案件由公诉性质变为了自诉性质,也在客观上导致了立案管辖权的转移”^{④⑥}。机动侦查权也是如此,“是附严格法律条件的个案侦查管辖权的转移”^{④⑦}。“裁定管辖既可以在法定管辖的范围之内,也可以改变法定管辖的规定。前者如移送管辖,后者如管辖权的转移。”^{④⑧}据此,从程序法的视角看,机动侦查权本质上就是立案管辖中裁定管辖的一种表现形式(如图 1 所示)。

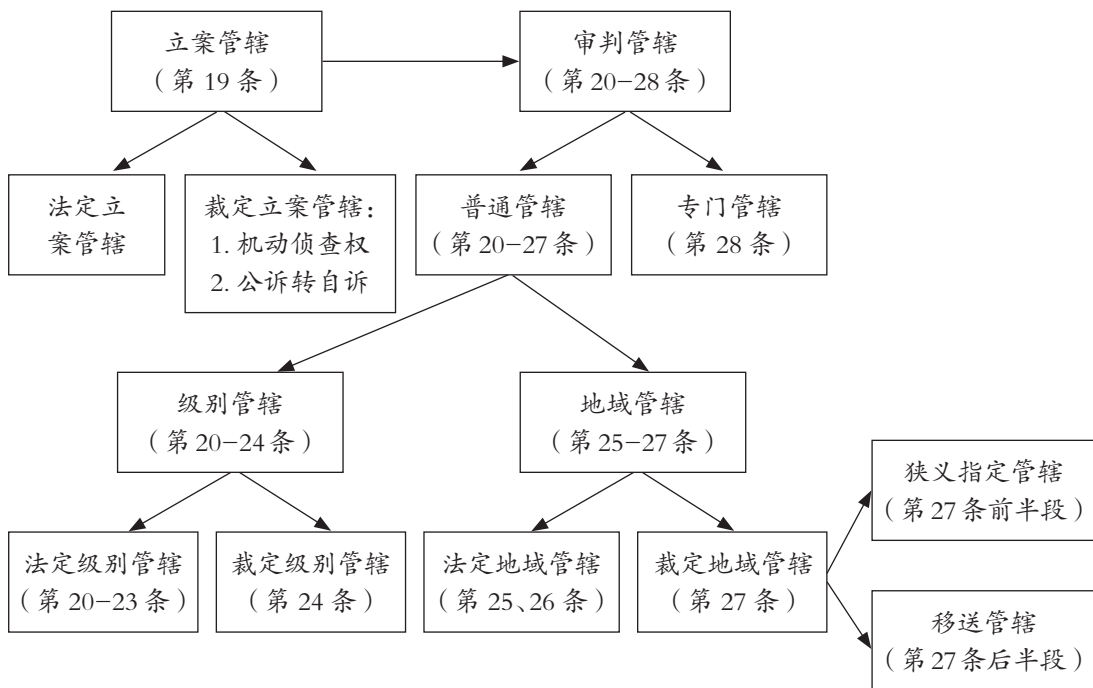


图 1 刑事诉讼法“管辖”章条文结构图

2. 机动侦查权属于立案管辖中的例外

就法定管辖与裁定管辖的关系看,二者是一般与特殊、原则与例外的关系。先以审判管辖为例,其以法定管辖为原则,也称为法定法官原则。该原则要求:何等案件由何

^{④⑤} 参见熊秋红:《刑事管辖权刍议》,载陈泽宪主编:《刑事法前沿》(第5卷),中国人民公安大学出版社2010年版,第163页。

^{④⑥} 郝双梅:《对我国刑事诉讼立案管辖相关问题的几点质疑》,载《天津市政法管理干部学院学报》2009年第4期,第56页。

^{④⑦} 王祺国:《新时代检察实践与思考》,中国检察出版社2023年版,第239页。

^{④⑧} 张进德:《诉讼法通义》,中国法制出版社2013年版,第102页。

位法官承办,必须事先以抽象的、一般的法律明定,不能待具体个案发生后才委诸个别处理,否则,依法独立行使审判权即为空谈。法定管辖原则是审判管辖之法理基础,也是其“帝王原则”。刑事诉讼法须详尽、周延地罗列各种情形下的管辖规定,尽可能明确案件级别管辖、地域管辖的确定和分配规则。然而,由于实践中的案件千差万别,如法定管辖法院就是当事人之一,或法院院长及其近亲属涉嫌犯罪,又或者法院所在地发生地震、海啸等,各种“天灾人祸”都会导致管辖不能,为了确保及时审判案件,就要使管辖保有一定的机动性,故裁定管辖不可缺位,但仅在特殊情况下个别例外适用。

我国刑事诉讼法除规定审判管辖外,还确立了立案管辖,这是对公安机关、检察机关和法院在受理刑事案件上的权限划分。宪法和刑事诉讼法都规定了公检法三机关“分工负责”的基本原则,该原则主要包括职责分工和案件管辖分工。^{④④}前者指《刑事诉讼法》第3条,强调三机关在各自的权限范围内各司其职、各负其责;后者为第19条立案管辖条款,强调三机关各在其位、各管其辖。案件管辖分工往往是职责分工的前提和基础,只有法律事先明定三机关在受理刑事案件上的权限划分,才能避免权力混淆、交叉和掣肘。

审判管辖强调事前的法定性、规则化。“之所以要设置一繁简适中,而且详尽的法定的管辖权规定,是为了要使得每一犯罪行为有一特定的法定的裁判机关,而不致有恣意滥选为该案裁判之法官之可能性。”^{④⑤}同样的道理,立案管辖也须事前做好权力分工和业务分配,职能明确、权责明晰才能避免权力频繁更替或恣意行使,防止出现不同机关相互推诿致公民告状无门,或相互争夺案源追逐经济利益而影响司法公正等乱象。可以说,立案管辖与审判管辖的底层逻辑在事前法定性上是一致的。“我国刑事诉讼管辖遵循管辖法定原则,管辖权由法律直接规定,不允许非法介入其他机关管辖的案件。《刑事诉讼法》第109条规定,侦查机关‘应当按照管辖范围,立案侦查’。管辖权是诉讼职权得以具体行使的前提要件,无管辖权则不得行使诉讼职权,意在突出管辖权对诉讼职权的约束功能。”^{④⑥}有论者进一步指出,刑事诉讼管辖的重要属性之一便是法定性,无论是立案管辖还是审判管辖,案件管辖范围以及管辖主体均事先由法律规定。^{④⑦}学理上,管辖法定原则又称法律预定原则。“法律预定原则不仅体现为法院的法定管辖,还同时体现为侦查机关的法定管辖,典型如法国、俄罗斯。……我国《刑事诉讼法》第2章规定了职能管辖与审判管辖,《美国联邦宪法》第6修正案规定了犯罪行为发生地的管辖原则。这些内容都属于法律的预定管辖,即在具体案件发生前由立法者制定一般性、抽象性的法律规范来确定管辖机关。”^{④⑧}总之,法定性是管辖制度的首要价值属性,立案管辖也不例外。当然,立案管辖中的法定性或法定管辖并非一成不变,而是需要预设一定的灵活调整机

④④ 参见王爱立、雷建斌主编:《刑事诉讼法立法精解》,中国检察出版社2019年版,第10页。

④⑤ [德]克劳思·罗科信:《刑事诉讼法》(第24版),吴丽琪译,法律出版社2003年版,第40页。

④⑥ 谢小剑:《刑事职能管辖错位的程序规制》,载《中国法学》2021年第1期,第270页。

④⑦ 参见桂梦美:《刑事诉讼管辖制度研究》,中国政法大学出版社2019年版,第13页。

④⑧ 张曙:《刑事诉讼管辖制度研究》,法律出版社2020年版,第19页。

制用以应对案件管辖不明、有法定管辖权之机关不能或不宜管辖等特殊情形。在域外,以德国为代表的大陆法系国家,检察官主导侦查,检察长可以在特殊情况下行使职务收取权、移转权改变既定的、已进行的事务,直接剥夺原检察官侦办案件的权力。^④这种做法主要针对的是独立侦查的检察官,而在我国检察机关独立行使检察权的基本原则下,在立案管辖中的法定管辖外设计必要的裁定管辖,在公安机关立案不能、侦查不力时,依严格程序移转个案侦查管辖权,恰恰是立法赋予检察机关机动侦查权的程序法价值。

综上,法律监督说与裁定管辖说共同奠定了机动侦查权的理论基础。宪法层面的法律监督说为检察机关行使机动侦查权提供了理论依据,使得检察机关对公安机关个案侦查权的收取和移转具备了正当性和必要性,是机动侦查权得以运行的前置性理论支撑。诉讼法层面的裁定管辖说则进一步阐明了对机动侦查权实施严格控制的法理逻辑,为权力的行使校准了基调、确立了规则框架。详言之,我国特有的立案管辖是在遵循公检法三机关分工负责原则下构建的基本管辖制度,分为法定管辖和裁定管辖。在程序法层面,机动侦查权本质上是附严格法律条件的个案侦查管辖权的转移,属裁定管辖的一种。裁定管辖与法定管辖相对,法定管辖是管辖的基本原则,具有普遍适用性;而裁定管辖是法定管辖的补充,仅在个案遇有特殊情形时,经过严格的法定程序才可启动。这正是机动侦查权在程序法上的理论基础和适用逻辑。由此可以解释,为何检察机关强调行使机动侦查权时必须依法稳慎、办准办好。一方面,立案管辖中的裁定管辖是例外情形,应根据个案情况审慎裁量、适时介入。机动侦查权的前端涉及公安机关的法定管辖,背后关涉三机关分工负责的宪法原则,不得随意发动,而要慎之又慎、全面考量、小心求证、稳妥实施,这便是“稳慎”之意。另一方面,立法机关为了避免机动侦查权的随意发动已经制定了严格的限制性规定,故在启用该项权力时,务必要满足法定要件、达到办案标准、符合审批程序,确保个案侦查管辖权的移转合法合理、准确必要,实现政治效果、社会效果和法律效果的有机统一,这便是“办准办好”的题中之义。

四、机动侦查权的程序设计

2024年12月,最高人民检察院发布的《关于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》明确要求,“规范检察机关对公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件依法决定立案侦查的标准、程序和工作机制”。为此,有必要制定检察机关直接受理机动侦查案件的程序规范。理论上,该程序规范其实是对《刑事诉讼法》第19条第2款的进一步解释和细化。

在深入探讨机动侦查权的规范制定与实际应用前,须结合前文的讨论,从立法沿革、法理基础与实践运行等多个维度进行剖析,从而明确机动侦查权程序设计的路线与方向。首先,从立法沿革和修法脉络看,对机动侦查权进行严格控制具有历史必然性。历

^④ 参见林钰雄:《检察官论》,法律出版社2008年版,第231页。

史经验表明,为了防止机动侦查权背离立法初衷、异化为随意侦查,在制定规范时,须对其立案标准、适用范围和审批程序予以细化明确、严格把控。唯有通过立法对机动侦查权严格规制,才能确保权力始终在法治轨道上运行。其次,从法理基础和功能定位看,相较于《刑事诉讼法》第19条规定的公检法三机关各自的职能管辖分工,机动侦查权是裁定管辖的一种,是法定管辖外的特殊管辖,具有谦抑后发、个案适用的特点,属于普遍侦查后的补位侦查。“制定法试图赋予一项规则尽可能广泛的适用范围,仅在特定的、通常被严格限定的案型中,才允许突破此项规则,……因此如对例外规定作过于宽泛的解释或者将其类推适用于其他案型,最终将与立法者原本的调整意图背道而驰,必须避免出现这种情形。”^⑩ 机动侦查权作为立案管辖中的裁定管辖或机动管辖,属于管辖中的例外。“例外之所以是例外,乃是因为立法者希望一般规则被尽可能广泛适用。如果例外被宽泛解释,则一般规则就被釜底抽薪,立法者本欲达到的一般性目的就会被最终摧毁。”^⑪ 在制定涉及机动侦查权的规范程序时,必须坚守严格解释原则,杜绝在立案标准、启用条件和程序设计上作宽泛解释或类推解释。最后,面向实践,机动侦查权的运用需遵循审慎原则。一方面,要激活机动侦查权,避免其成为休眠权力,无法发挥应有的法律监督功能;另一方面,要依法稳慎行使该权力。实践表明,过于放宽标准、简化程序,机动侦查权就容易被滥用,不仅会冲击公检法三机关分工负责分别行使职权原则,还会侵害当事人的合法权益。因此,保持低位运行态势是该项权力适用中的“基本姿态”,也是实践对法理与规范的理性回应。在具体程序设计中,以下三个重点问题亟待深入讨论:

(一) 立案标准

根据《刑事诉讼法》第19条第2款的规定,由检察机关行使机动侦查权直接受理侦查案件的立案标准为“对于公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件,需要由人民检察院直接受理”。其中,对于“国家机关工作人员”“利用职权”,相关法律、司法解释都有较为明确的界定,^⑫ 分歧不大。重点需要讨论和解释的是“重大犯罪案件”以及“需要由人民检察院直接受理”的情形。

1. “重大犯罪案件”的界定

不少规范性文件中已涉及对“重大犯罪案件”的解释。根据1998年《最高人民法院关于处理自首和立功具体应用法律若干问题的解释》第7条、2016年《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第14条、2017年《最高人民法院、最高人民检察院关于适用犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序若干问题的规定》第2条、2020年《公安机关办理刑事案件程序规定》第208条等的规定,划定“重大犯罪案件”的外延范围主要涉及三个方面:一是案件类

^⑩ [德] 卡尔·拉伦茨:《法学方法论》(第6版),黄家镇译,商务印书馆2020年版,第447-448页。

^⑪ 张翔:《“近亲属证人免于强制出庭”之合宪性限缩》,载《华东政法大学学报》2016年第1期,第64页。

^⑫ “国家机关工作人员”的范围参见《监察法》第15条第1项与第2项。“利用职权”主要有“利用职务上的便利”和“利用职权或地位形成的便利条件”两种情形,参见2003年《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》中“三、关于受贿罪”部分的规定。

型,如致人重伤、死亡的严重危害公共安全犯罪、严重侵犯公民人身权利犯罪,以及黑社会性质组织犯罪、严重毒品犯罪等重大故意犯罪案件;二是刑罚幅度,如可能被判处十年有期徒刑以上刑罚的案件;三是社会影响,如在省、自治区、直辖市或者全国范围内有较大影响的案件。笔者认为,就机动侦查权而言,界定“重大犯罪案件”应当先从案件的受关注度、影响力判断,毕竟案件有重大社会影响往往是管辖权移转的最主要原因,其应是首要且独立的适用情形。

至于案件类型和刑罚幅度则宜作为综合性权衡标准,两相结合作为一种适用情形。

在案件类型方面,严重危害公共安全犯罪、严重侵犯公民人身权利犯罪,以及黑社会性质组织犯罪、严重毒品犯罪等案件多严重侵害国家利益、社会公共利益或者公民、组织的重大合法权益,本身就容易引发关注、产生影响,以列举方式加以明确更能凸显依法办理此类案件对司法公正的重要意义。此外,司法实践中,检察机关采用机动侦查权办理的国家机关工作人员利用职权实施的诈骗罪、敲诈勒索罪、盗窃罪、非法拘禁罪、侵犯公民个人信息罪等案件较为常见,也有必要适当列明。

在刑罚方面,“重大犯罪案件”宜限定在可能判处三年以上有期徒刑以上刑罚的案件。从历史角度看,在1995年12月提交全国人大常委会审议的《刑事诉讼法修正案(草案)》中,机动侦查权适用的案件是“国家机关工作人员利用职权实施的其他犯罪案件”,但最终的1996年刑事诉讼法正式稿则改为“国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件”,这意味着机动侦查权针对的不是所有犯罪案件,与“重大犯罪案件”相对的轻微犯罪案件、自诉案件应被排除在外。不少学者认为,这里的“重大犯罪案件”应是可能判处十年有期徒刑以上刑罚的严重犯罪。^③但从前述规范性文件中的规定来看,并非所有“重大犯罪”都要判处十年有期徒刑以上刑罚。从法理层面看,机动侦查权作为立案管辖中裁定管辖的一种,是法定管辖的例外,核心功能在于弥补公安机关立案管辖的缺漏,侦查公安机关不愿管辖或不宜管辖的案件。若将“重大犯罪案件”的刑罚范围限定在可能判处十年有期徒刑以上刑罚,容易遗漏一些应罚当罚的案件,导致刑事法网过疏;而限定在三年以上有期徒刑以上刑罚,则可显著增强刑事法网的严密性。尽管这样规定仍会使判处三年以下有期徒刑以下刑罚的案件成为“漏网之鱼”,但实践中这类相对较轻的案件,不少会通过酌定不起诉或诉后判缓的方式处理,在诉讼前端的裁定管辖环节对它们先行考量、提前预判,作出必要的过滤分流和管辖放弃,在理论层面并无不妥,也契合司法经济原则。而且,若一概管辖所有案件,不仅与前述例外条款不作宽泛解释原则相抵牾,也与“重大犯罪案件”的规定相悖,还有与公安机关争夺案源的嫌疑。另外,从司法实践看,近年来检察机关运用机动侦查权办理的案件并无任何刑罚条件上的限制,轻罪、重罪案件均可适用,即使如此,2023年和2024年全国检察机关采用机动侦查权立案侦查的人数也未超过270人,平均每个省级行政区不超过10人。^④若从刑罚角度进

^③ 参见张青:《刑事诉讼法再修改与检察侦查权的优化配置》,载《公安学研究》2024年第3期,第29页;曹化、陈修勇:《检察侦查权的适用逻辑与实践优化》,载《犯罪研究》2024年第1期,第24页。

^④ 参见前注②,《2024年最高人民检察院工作报告》;前注④,徐日丹文。

一步严格控制案件适用范围,将背离激活机动侦查权的初衷。

综上,就机动侦查权而言,重大犯罪案件是指,在省、自治区、直辖市或者全国范围内有重大影响的案件;严重危害公共安全犯罪、严重侵犯公民人身权利犯罪,以及黑社会性质组织犯罪、严重毒品犯罪等侵害国家利益、社会公共利益或者公民、组织的合法权益,可能判处三年以上有期徒刑以上刑罚的案件。

2. “需要由人民检察院直接受理”的情形

对“需要由人民检察院直接受理”进行解释,主要目的是明确机动侦查权的适用情形。学理上以往多从检察机关法律监督职能入手,将“需要由人民检察院直接受理”解释为公安机关不愿管辖或不宜管辖两种情形。

所谓不愿管辖,是指公安机关应当立案却不立案的情形,主要的表现形式有:以民事纠纷否定刑事犯罪、以行政处罚代替刑事追责、以一罪掩盖数罪等。另外,立案后长期拖延不予侦查、消极侦查或立案后又撤案的,也是检察机关立案监督的对象。需要明确的是,启动机动侦查权其实是开展整个立案监督活动的最后一环,即最后手段。

所谓不宜管辖,是指公安机关不宜直接立案侦查的案件。例如,当事人是公安机关办案人员或其近亲属,属于应当回避而没有回避的;抑或当事人是在当地有一定影响和官职的行政人员,当地公安机关与他们存在一定的利害关系,直接立案侦查可能会受到外力干扰或案外因素影响,容易引发民众对司法公正的质疑。此时,由客观、中立的检察机关介入开展侦查更容易得到认可,办案结论也更有信服力。

诚如前述,除了法律监督说,裁定管辖说对检察机关行使机动侦查权亦有重要解释力。“随着现代科技的迅猛发展,犯罪智能化程度不断提升,犯罪新类型和新手段层出不穷,特别是一些以业务创新名义出现的新型犯罪,具有极强迷惑性,对于是否应当理解为触犯刑法的行为,是否应当启动侦查,极易出现相左的意见。”^{⑤⑥} 据此,针对实践中出现的公安机关与其他机关有管辖争议,或者管辖不明,甚至是否应进行刑事管辖也不清晰的情形,如果检察机关认为公安机关有管辖权,但公安机关拒不侦查或长期拖延不予立案的案件,^{⑤⑥} 也宜由检察机关直接受理,开展机动侦查。

(二) 审批程序

立法层面,有学者建议,统一检察机关机动侦查权与直接侦查权的启动程序,以市级检察院为主体,不再经省级以上检察院决定,从而简化审批程序,提高侦查效率。^{⑤⑦} 但如前文所言,有关立案管辖的规定是公检法三机关分工负责原则在程序法上的具体体现,机动侦查权作为法定管辖的例外,只能针对个案,适用与检察机关直接侦查权不同的程

^{⑤⑤} 刘为军、漆晨航:《机动侦查权的解读与实化:回归权力本位的研究思路》,载《甘肃政法大学学报》2022年第2期,第100页。

^{⑤⑥} 参见陈国庆:《刑事诉讼法修改与刑事检察工作的新发展》,载《国家检察官学院学报》2019年第1期,第20页。

^{⑤⑦} 参见李振杰、唐益亮:《改革视域下检察机关机动侦查权之重构》,载《山西省政法管理干部学院学报》2017年第3期,第2页;刘少军、许志敏:《检察机关机动侦查权运行困境及其破解——从2018年〈刑事诉讼法〉第19条第2款切入》,载《四川警察学院学报》2023年第5期,第59页。

序,以体现对例外情形和特殊权力的制约。^{⑤⑧} 据此,在保留“经省级以上人民检察院决定”条款的同时,应将重点放在审批程序的精细化设计上。从司法实践看,有关该程序的地方性经验是:“发现案件线索—对案件线索进行调查核实—与有管辖权的公安机关充分沟通—检察长或者检委会决定—向省级检察机关提出批准直接受理的请示报告—省级检察机关作出决定”^{⑤⑨}。鉴于当下职务犯罪案件的侦查权主要由设区的市级检察机关及其上级检察机关行使,如果是县级的基层检察机关发现机动侦查案件线索的,应当报请设区的市级检察机关。后者经过调查核实,认为需要立案侦查的,经与有管辖权的公安机关充分沟通后,制作《人民检察院提请批准直接受理书》,写明案件情况以及需要由检察机关立案侦查的理由,并附有关证据材料,提请省级检察机关决定是否受理。省级检察机关收到提请批准直接受理书后,在规定的时间内应作出是否立案侦查的决定。^{⑥⑩} 在上述程序中,需要注意以下几点:

首先,对线索启动调查核实程序无须经省级以上检察机关决定。实践中,启动机动侦查权之前一般会对线索进行调查核实,这类似于立案侦查前的初查。那么,为了避免机动侦查权的随意启动,对线索开展调查核实程序是否也要经省级以上检察机关决定?笔者认为无须如此。《刑事诉讼法》第19条第2款并没有对此作出明确规定,而且调查核实手段相较于侦查手段不具有强制性,理论上只有强制性侦查手段,如拘留、逮捕、搜查、扣押等要经过严格审查,甚至令状审批。如果启动调查核实程序也要经省级以上检察机关决定,则启动前的环节过多、程序繁琐,显然不利于灵活迅速地开展侦查,也有叠床架屋之嫌。当然,如果今后司法实践中机动侦查权的案件大幅增长,则有必要进一步对机动侦查权的启动加以严格控制,但即使如此,也应由检察系统内部进行调控,而不宜由司法解释作出规定。

其次,依《刑事诉讼法》第19条第2款,机动侦查权的启动要经省级以上检察机关决定,即决定受理的权力在省级以上检察机关,但否决权不仅仅在省级以上检察机关。因为不排除在司法实践中,存在设区的市级检察机关对基层检察机关提交的线索经调查核实后认为不应启动机动侦查权,不再上报的情形。换言之,设区的市级检察机关具有否定启动机动侦查权、对此不再上报的权力。

再次,经省级以上检察机关决定后,在行使机动侦查权的过程中,若发现遗漏犯罪嫌疑人或罪行,需要追加“漏人”或补充“漏罪”的,应再次报请省级以上检察机关决定。毕竟,检察机关办理案件动用的是机动侦查权,在此过程中追加犯罪嫌疑人或补充罪名本质上仍是在移转个案侦查权,属立案管辖中的裁定管辖。基于审慎稳妥的原则,报请省级以上检察机关审批对确保侦查的合法性与准确性十分必要。省级以上检察机关则应在收到报请后及时作出决定,以最大限度保障机动侦查的效率。

最后,基层和设区的市级检察机关启动机动侦查权的案件,一律由省级检察机关决

^{⑤⑧} 参见童建明、孙谦、万春主编:《中国特色社会主义检察制度》,中国检察出版社2021年版,第288页。

^{⑤⑨} 姚孙权、徐本鑫:《检察侦查权运行机制研究》,载《汕头大学学报(人文社会科学版)》2023年第9期,第42页。

^{⑥⑩} 参见前注^⑤,王祺国文。

定,无须再报最高人民检察院。《刑事诉讼法》第19条第2款中“经省级以上人民检察院决定”的表述,意味着案件的受理,其审批不仅仅是经省级检察机关,还可以是经最高人民检察院。对于后者,如果是由省级检察机关直接立案侦查的案件,应经最高人民检察院决定;而最高人民检察院一般只对自己发现的或其他中央部门移交的此类案件决定是否立案侦查,^{⑥1}一旦其决定立案侦查也就视同同时作出审批决定。因此,开展机动侦查,除省级检察机关和最高人民检察院直接立案侦查的案件需要经最高人民检察院决定外,其他案件都应由省级检察机关决定。

(三) 衔接机制

检察机关行使机动侦查权,主要针对的是公安机关不愿管辖或不宜管辖的刑事案件。此类案件在正常情况下应由公安机关管辖,如果将个案的立案侦查权移转至检察机关,这一过程必然涉及两机关在管辖权方面的二次动态分配,其中需健全完善三项衔接机制。

一是沟通协商机制。对于管辖权的移转应由谁作出,从法律监督的视角出发,宜由检察机关在认为有需要时作出决定并通知公安机关,后者有配合义务。但其中可能涉及公安机关提级管辖的情形。实践中,对于某些不宜由当地公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件,如果公安系统能够通过指定管辖、提级管辖的方式进行侦办,也可以不由检察机关受理。诚如前文所言,机动侦查权重在监督公安机关规范立案和依法侦查,并非争夺案源,甚至“凑数”办案。如果公安机关能够通过“体内流转”解决不愿管辖或不宜管辖的问题,则没有必要动用机动侦查权,如此也能更好地坚持公检法三机关分工负责分别行使职权原则。当然,如果是确有必要监督的案件,即法定立案管辖已明显不能解决问题,如公安机关侦查人员利用职权实施犯罪,并在较大范围内产生了严重影响和重大舆情,则检察机关应主动行使机动侦查权。据此,检察机关在行使机动侦查权的过程中应建立健全与公安机关的沟通协商机制,明确沟通的内容和程序,特别是检察机关在行使机动侦查权收取公安机关已经立案侦查的案件时,要建立必要的书面说理机制。一方面以说理倒逼理性决策,实现权力的自我规制;另一方面确保案件移转管辖的合理规范,获得公安机关的理解配合。需要说明的是,随着检察机关运用机动侦查权意识和能力的不断提升,以该项权力为切入点,进而深挖出严重的徇私枉法、徇私舞弊、滥用职权等相关职务犯罪案件的情形在司法实践中时有出现。^{⑥2}一旦发现一人犯数罪,且数罪分别由不同机关受理立案,即出现互涉案件时,有关机关如何采取强制措施、保持诉讼进度、协调移送审查起诉等问题,也都要进行必要的沟通协商,相应的衔接机制也应补充完善。

二是立案通报机制。立案侦查的管辖权转移至检察机关后,公安机关此前启动的程序应作出必要的终结。对于某些公安机关没有立案或立案后撤案的案件,检察机关直接

^{⑥1} 参见陈国庆等编著:《修改后刑事诉讼法实施疑难问题解答》,中国检察出版社1997年版,第21页。

^{⑥2} 参见贾宇:《司法工作人员相关职务犯罪侦查的浙江实践》,载《人民检察》2022年第6期,第2页。

立案侦查并无问题;但对于公安机关立案侦查后拖延侦查、久侦不决的案件,检察机关立案侦查后有必要通知此前立案的公安机关撤案,如果公安机关不予撤案或长期“挂案”,则应通过侦查监督程序督促公安机关撤案。当然,公安机关如果对检察机关收取、移转个案侦查权有异议的,有权向行使机动侦查权的检察机关及其上级检察机关复议、复核,如果意见不被接受,应及时撤案,不能形成“一案两立”的现象。

三是证据移交机制。检察机关启动机动侦查权后,公安机关在检察机关立案侦查前已经收集的各种证据材料应当移交检察机关。参照《刑事诉讼法》第54条第2款,对于公安机关已经收集的物证、书证、视听资料、电子数据等实物证据材料,移送检察机关后可以作为证据使用。对于犯罪嫌疑人的供述和辩解、被害人陈述、证人证言等言词证据是否需要由检察机关重新收集有待讨论。笔者认为,公安机关与检察机关同为刑事诉讼主体,都可以作为侦查机关,在收集、固定、审查和运用证据时,遵循的证据要求和标准一致,重新收集有浪费司法资源之嫌,因此原则上不必重新收集。当然,考虑到言词证据可变性大、有虚假可能性,对于移送的案卷中某些不稳定、多次反复的言词证据,检察机关应重新收集,以确保办案质量。

五、余 论

检察机关自新中国成立起便被赋予侦查职能,历经多次修法,侦查权限虽有变化,机动侦查权却始终保留。2024年7月,党的二十届三中全会明确提出要“丰富防治新型腐败和隐性腐败的有效办法”。检察机关负责立案侦查司法工作人员以及部分国家机关工作人员的相关职务犯罪,加强对这些领域职务犯罪的侦查力度是及时发现司法领域腐败问题新动向、新情况,强化防治新型腐败和隐性腐败的重要途径和方法。值得一提的是,2025年6月,最高人民检察院经研究并报中央机构编制委员会办公室批复同意,在最高人民检察院刑事执行检察厅加挂“检察侦查厅”牌子,最高人民检察院检察侦查厅正式成立。^③该厅主要负责包括机动侦查权在内的检察侦查工作,同时还承担着指导地方各级检察机关开展相关工作的职责。检察侦查厅的成立,体现了党中央对维护司法公正的高度重视,对严惩司法腐败的鲜明态度,也标志着检察侦查专业化发展踏上了新的台阶,这为检察机关更好地履行机动侦查权,防治新型腐败和隐性腐败提供了更为坚实的组织保障和专业支撑。

新的时代背景下,机动侦查权的运用应兼顾历史、法理以及实践三重逻辑,汲取历史经验、遵循法理规则、契合实践需求,准确阐释其在适用范围、程序设计及机制衔接等方面的权力运行路径与发展方向。随着社会的创新发展,机动侦查权的运用也将不断迭代升级,激发新的活力,同时一些新现象、新问题也可能不断涌现。例如,鉴于机动侦查权在反腐败中不断发挥积极功效,针对部分常见多发的类案,如果要经常性地动用机动

^③ 参见董凡超:《最高检检察侦查厅挂牌成立》,载《法治日报》2025年6月25日,第1版。

侦查权来管辖,是否有必要在立法上转为检察机关法定管辖的案件。再如,为顺应互联网、人工智能和大数据技术的蓬勃发展,如何借助数字检察赋能机动侦查,摆脱侦查措施手段匮乏的现状,提升侦查质效。又如,如何优化检察体制机制,实现检察侦查权力配置、部门设置和人员编制的合理化与专业化,不断增强机动侦查权乃至检察侦查权的内生驱动力。针对这些问题,检察机关唯有提前谋划、广泛调研、主动作为,才能依法稳慎、用准用好机动侦查权,不断推进检察侦查的法治化、科学化和专业化,实现检察工作高质量发展。

Abstract: Institutional history studies reveal that the establishment of flexible investigative power aimed to address exceptional circumstances in individual case investigations. However, due to early vague statutory provisions, profit-driven motives, and performance evaluation influence, this authority was once abused, prompting legislative restrictions on its scope of application and stricter activation and approval procedures. Theoretically, the ‘doctrine of legal supervision’ justifies exercising flexible investigative power, yet demonstrates limited explanatory capacity regarding its case-specific application, stringent constraints, and inherent self-restraint characteristics. The ‘doctrine of adjudicative jurisdiction’ supplements this framework by analogizing trial jurisdiction principles, categorizing case-filing jurisdiction into statutory jurisdiction and adjudicative jurisdiction. Essentially, flexible investigative power constitutes a transfer of case-specific investigative jurisdiction subject to strict legal conditions, belonging to adjudicative jurisdiction and representing an exceptional mechanism within jurisdictional frameworks, thus warranting ‘prudent application’. Procedural design for flexible investigative power should integrate historical, jurisprudential, and practical considerations: defining the scope of ‘major criminal cases’ through social impact, case typology, and sentencing thresholds; summarizing scenarios where public security organs are ‘unwilling or unsuitable to exercise jurisdiction’ requiring direct acceptance by the people’s procuratorate; refining approval procedures under the ‘decision by the people’s procuratorate at the provincial level or above’ requirement, including clue discovery, investigation verification, and clearance of ‘omitted suspects’ or ‘unreported cases’; while improving coordinated mechanisms for communication and consultation, case-filing notification, and evidence transfer.

(责任编辑: 王 楷)