

侦查期限规范化的反思与实现

张 可*

内容提要 我国《刑事诉讼法》未直接使用“侦查期限”这一术语,而是通过“侦查羁押期限”对侦查阶段的办案时间进行规范。这意味着只要犯罪嫌疑人处于未被羁押的状态,侦查机关至少在规范层面获得了无穷无尽的办案时间。在《刑事诉讼法》的立法进程中,侦查期限的规范化经历了较大的争议和起伏而最终搁置,有着比较复杂的历史原因。而今,期限利益的显性化、办案时间的可期化、程序规范的精密化使得侦查期限规范化已经具有必要性、可行性和合理性。比较法中的速审权理论在我国制定法中有着广阔的解释空间,可以成为我国侦查期限规范化的理论基础。综合考虑我国的制度环境和司法实践,侦查期限规范化的本土方案包括明确侦查期限、构建时间裁决机制以及完善期限救济的配套保障。

关键词 侦查期限 侦查羁押期限 速审权 法定期限 时间裁决
诉讼救济

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2026.02.013

目 次

- 一、问题的提出
- 二、侦查期限规范化的历史演变
- 三、侦查期限规范化的现实理据
- 四、侦查期限规范化的域外镜鉴
- 五、侦查期限规范化的本土路径
- 六、结语

* 中国政法大学刑事司法学院副教授,法学博士。本文系2022年度国家社科基金青年项目“智慧侦查背景下数据安全刑事司法保护研究”(项目批准号:22CFX021)的阶段性成果。

一、问题的提出

我国《刑事诉讼法》未直接使用“侦查期限”这一术语,而是通过“侦查羁押期限”对侦查阶段的办案时间进行规范。这意味着只要犯罪嫌疑人处于未被羁押的状态,侦查机关至少在规范层面获得了无穷无尽的办案时间。^①上述时间规制方式实质上是将犯罪嫌疑人的期限利益与人身自由利益混同,客观上限缩了刑事程序的应有功能,不但剥夺了犯罪嫌疑人获得及时审判的权利,还可能滋生“蓄意压案”的司法腐败。

然而,立法者的设计并非全无道理。侦查阶段位于刑事诉讼开端,案情、证据均不明朗,“限期破案”不但不符合认识论的基本规律,而且还可能“逼迫”侦查机关伪造证据,甚至刑讯逼供,造成冤假错案。况且,在部分案件中,即便是犯罪嫌疑人一方,也不希望案件侦办过快,导致自身不利益之法律后果。^②考虑到在法律规范中明确侦查期限可能引发的风险,立法者采取了较为谨慎的态度,一方面,不在《刑事诉讼法》中规定“侦查期限”,以避免“仓促结案”“草率定案”,另一方面,在《刑事诉讼法》中规定“侦查羁押期限”,来防止“以押代侦”“一押到底”。这种立法考量从1979年第一部《刑事诉讼法》一直沿袭至今。

尽管立法者关照实务部门的现实困难对侦查期限作出了相对宽松的要求,但实务部门近年来反而有意收紧对侦查期限的控制。最具代表性的是2017年《最高人民检察院、公安部关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》(以下简称《经济犯罪规定》)。该文件第18条第3款明确规定:“公安机关立案后,在三十日以内经积极侦查,仍然无法收集到证明有犯罪事实需要对犯罪嫌疑人追究刑事责任的充分证据的,应当立即撤销案件或者终止侦查。重大、疑难、复杂案件,经上一级公安机关负责人批准,可以再延长三十日。”同时,第25条明确了四项侦查撤案条件,其中前两项为:对犯罪嫌疑人解除强制措施之日起十二个月以内,仍然不能移送审查起诉或者依法作其他处理的;对犯罪嫌疑人未采取强制措施,自立案之日起二年以内,仍然不能移送审查起诉或者依法作其他处理的。《人民检察院刑事诉讼规则》第253条对自侦案件期限亦有类似规定。这说明,实务部门已经在侦查办案中意识到,至少在某些或某类案件中,立法上的“侦查羁押期限”已经难以完全实现规范侦查行为的目标,对办案期限进行专门约束十分必要。此外,鉴于各类刑事案件立而不侦、侦而不结的问题日益突出,^③2021年中共中央印发的《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(以下简称《检察监督意见》)专门要求检

① 《刑事诉讼法》第98条规定:“犯罪嫌疑人、被告人被羁押的案件,不能在本法规定的侦查羁押、审查起诉、一审、二审期限内办结的,对犯罪嫌疑人、被告人应当予以释放;需要继续查证、审理的,对犯罪嫌疑人、被告人可以取保候审或者监视居住。”根据该条,只要犯罪嫌疑人被释放或者变更为取保候审、监视居住,侦查机关就可以对案件继续查证,不受任何期限限制。

② 在民情激愤的案件中,犯罪嫌疑人常常希望等待舆情冷却后再作处理;在有立功线索需要查证的案件中,犯罪嫌疑人亦希望查清立功线索后再进行后续程序。

③ 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14页。

察机关及时发现和纠正长期“挂案”的违法情形。然而,究竟何为“挂案”,“挂案”为何违法,违反哪部法律,这些问题在立法尚没有明确规定侦查期限的情况下恐怕难以予以有力回应。

当前,无论是犯罪结构还是侦查技术水平均已发生深刻变化,不但案情相对简单的轻微犯罪案件已经占据大多数,而且侦查技术手段也已得到极大丰富。除却电信诈骗、有组织犯罪等涉案人数较多、涉案地区较广、案情较为复杂的重大案件外,大多数案件的侦破期限均具有可预期性。实践中,大部分案件的侦查在二个月之内是可以办结的。^④此种状况下,回避“侦查期限”的立法理由已经不再充分,立法层面对侦查期限不作任何约束也已不再妥当。侦查期限涉及公民迅速审判、及时赔偿、免受诉累等诸多现实利益,有必要受到充分关注。有鉴于此,本文在对我国侦查期限规范化的历史与现实进行梳理反思的基础上,考察域外经验,并结合本土特点,探究我国侦查期限规范化实现的具体路径。

二、侦查期限规范化的历史演变

作为一种肇始于部门法初成之时的立法常态,侦查期限规范化缺失的历史缘起需要更加向前一步的考察。在我国《刑事诉讼法》的立法进程中,侦查期限的规范化经历了较大的争议和起伏而最终搁置,其背后的原因是洞悉当前侦查期限规范化妥当性的重要参考。

新中国成立初期,全国人大拟定的《刑事诉讼法》草案中其实就存在“侦查期限”的规定。我国1979年《刑事诉讼法》颁布以前,按照年份界分,立法机关共形成过1957年、1962年、1963年、1979年四部《刑事诉讼法(草案)》(以下分别简称1957年《草案》、1962年《草案》、1963年《草案》、1979年《草案》)。^⑤其中,前三部《草案》均曾规定“侦查期限”及其延长、暂停程序,1963年《草案》自二稿以后删去了“侦查期限”的相关规定,并为1979年《草案》所承继,成法后一直延续至今。

(一) 侦查期限规范化的萌芽

1957年《草案》在第二编侦查一章的第一节即明确规定了“侦查期限”。其中第104条规定:“从提起刑事案件至侦查终结的期限是两个月。对已经被羁押的被告人和未成年的被告人,应当迅速进行侦查。关于未成年人犯罪案件的侦查期限,应当短于两个月。”后续第105、106条还规定了向检察机关申请延长侦查期限的程序。一般案件经同级检察机关检察长和上级检察机关批准,可以分别延长一次,每次不得超过两个月。案件情况复杂的,须报请最高人民检察院决定是否延长。根据1957年《草案》,除却复杂案件,绝大多数刑事案件的侦查办案时间应当被控制在六个月以内。当然,为了

^④ 参见王爱立、雷建斌主编:《〈中华人民共和国刑事诉讼法〉释解与适用》,人民法院出版社2018年版,第278页。

^⑤ 1963年《草案》又分为3月1日、3月13日、4月1日、4月10日四稿。本文所涉四部《草案》的法律条文内容均参见吴宏耀、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。

避免固定的“侦查期限”与侦查办案现实困难之间产生较大冲突,1957年《草案》在第二节设置了“暂停侦查”程序来应对犯罪嫌疑人无法查明、犯罪嫌疑人无法到案、犯罪嫌疑人严重疾病妨碍侦查三种特殊情形。不过,1957年《草案》同样赋予了检察机关对暂停侦查程序的备案审查权,以避免其被滥用。这种立法设计可能源于对苏联的学习,因为彼时苏联的《刑事诉讼法典》在第133条、第195条对于“侦查期限”及其延长、暂停程序也作出了完全相同的规定。^⑥此种立法传统在俄罗斯《刑事诉讼法》中也有体现,只是对“侦查期限”的延长幅度作了扩大化调整。^⑦

(二) 侦查期限规范化的发展

1962年《草案》仍然规定了“侦查期限”,但是在布局上将其由第一节调整至第八节,并对侦查期限的延长程序作出了修改,将侦查期限延长的审批主体由检察机关修改为侦查机关,明确由上一级侦查机关负责侦查期限延长的审批,同时缩短了每次可以延长的时间。根据1962年《草案》第141、142条的规定,一般案件的侦查期限仍为两个月,经上一级侦查机关批准可以延长两次,每次不得超过一个月。也即,一般案件的侦查办案时间被缩减到四个月以内。案件情况复杂的,须报请最高人民检察院或者公安部决定是否延长。同时,1962年《草案》将“暂停侦查”的规定转移至第九节,并对其适用情形进行了限制,删去了无法查明的情形,同时收回了检察机关对暂停侦查的备案审查权,转而明确暂停侦查应当由侦查机关首长审批。此处应为立法者对侦查期限规范化方式的平衡性调整:一方面赋予侦查机关对侦查期限的控制权,使得侦查办案更加灵活便捷;另一方面又对这种控制权进行限制,防止侦查机关肆意延长、暂停侦查期限。

(三) 侦查期限规范化的搁浅

1963年《草案》一稿对1962年《草案》关于“侦查期限”的规定未作任何改变。但从当时吴德峰、武新宇向中央政法小组提交的《关于〈刑事诉讼法草案(初稿)〉的修改情况和几个重要问题的报告》(以下简称《草案修改报告》)来看,“侦查期限”如何规范的问题已经引起了较大的争论,多数意见主张将“侦查期限”“暂停侦查”条款全部删去。具体而言,建议删除的意见大致可分为两类:第一类意见认为,对于所有办案期限以统通不作规定为宜,理由是我国地广人众,情况复杂,不规定办案期限便于对敌斗争、打击犯罪,不致束缚自己的手脚;第二类意见认为,可以不规定侦查期限,但应规定侦查羁押期限,理由是应当实事求是,能定则定,不能定的也不勉强,整个侦查期限不好规定,但是对人犯在侦查中的羁押期限应当有规定,因为涉及人身自由,域外国家也有此规定。^⑧从后续的立法情况来看,立法机关采纳了第二类意见,在1963年《草案》二、三、四稿中全面删去了“侦查期限”“暂停侦查”两节,但在“侦查终结”一节中增加了“侦查羁押期限”的规定。1979年《草案》承继了1963年《草案》四稿的内容。从此,立法者完全放弃了对“侦查期限”进行规范的思路,转而寻求控制侦查办案中的羁押时间,

^⑥ 参见[苏]И·В·蒂里切夫等编著:《苏维埃刑事诉讼》,张仲麟等译,法律出版社1984年版,第243-244、283页。

^⑦ 参见《俄罗斯联邦刑事诉讼法典》,黄道秀译,中国人民公安大学出版社2006年版,第149页。

^⑧ 参见前注^⑤,吴宏耀、种松志主编书,第736页。

缩小了法律规范对侦查时间的调控范围,并将这种立法理念贯彻于《刑事诉讼法》之中,一直延续至今。

通过历史维度的纵向考察可以发现,在我国初期的立法探索中即存在侦查期限规范化的呼声和倾向,并且一度在立法讨论中占据主流,这恰恰反映出侦查期限规范化这一议题在《刑事诉讼法》立法中的重要地位。至于侦查期限为何最终未见诸于法律文本,应当说有着比较复杂的历史原因。

首先,期限利益的重要性尚未凸显。在权利认知程度不深的特定历史时期下,无论是立法者还是社会公众对侦查办案时间失控所造成的权益损害均缺乏深刻感受,没有形成足以推动立法的理念力量。根据《草案修改报告》,即使是赞同规定侦查期限的意见也主要是从避免侦查怠惰、保证权力高效运行的层面进行考虑的,对于与侦查期限相关的各类公民权益未有提及。^⑨立法讨论中期限利益的失语导致立法者在对侦查期限条文进行利益衡量时因缺少权利方面的抓手而犹疑不定,只能先行关照人身自由这一显性利益,设定了侦查羁押期限。此后,又因侦查羁押期限天然具有敦促侦查机关勤勉办案的附随效果,^⑩侦查羁押期限与侦查期限的功能被逐渐捆绑、混淆,衍生出侦查羁押期限等同于侦查期限的认识^⑪。立法与司法部门笼统地认为程序法只要限制了侦查阶段的羁押时间,侦查办案的时间就可以被一体调控。由是,期限利益被隐藏于人身自由利益之后,侦查羁押期限取代了侦查期限被保留下来。

其次,办案时间不具备可预期的条件。一方面,我国幅员辽阔、人员众多、交通不便等现实状况客观上使得当时的侦查办案常常耗费较长时间。考虑到侦查技术相对有限,交通设施不甚发达,各地公安机关的队伍建设、人力经费资源存在差距,兼之彼时侦审分立的刑侦体制很大程度上压慢了侦查节奏,一律要求“限期办案”确实有些勉为其难。另一方面,我国早年间的犯罪形势和治安状况也要求赋予侦查机关相对灵活的办案期限。新中国成立初期需要稳固政权、应对敌特反革命破坏分子,以“锄奸”“保卫”为主线的侦查工作需要长线经营;^⑫改革开放之后犯罪数量上升较快,^⑬需要投入大量侦查

⑨ 赞同意见认为:侦查、起诉、审判各个过程,都应当规定一定期限,以便督促各级政法干部抓紧办案,及时同反革命和其他犯罪作斗争,防止拖延积压。参见前注⑤,吴宏耀、种松志主编书,第736页。

⑩ 羁押能够使侦查机关具备随时获取口供、排除犯罪嫌疑人干扰等大量查证优势,因此实践中侦查机关会倾向于在侦查羁押期限内尽快收集固定证据,及时结案。参见左卫民、马静华:《侦查羁押制度:问题与出路——从查证保障功能角度分析》,载《清华法学》2007年第2期,第66页。

⑪ 从《草案修改报告》反映的意见来看,1957年—1963年间,立法机关与实务部门尚且认为侦查办案期限与侦查羁押期限不同,只是在立法策略上选择让立法条件相对成熟的侦查羁押期限先行入法。然而到了1979年,无论是立法机关还是实务部门均认为侦查办案期限就是侦查羁押期限,对二者不再区分。此一点在1979年立法时期的史料中可以得到确证。1979年5月17日,最高人民检察院王桂五向法制委员会和彭真报送的《最高人民检察院关于刑事诉讼中侦讯、起诉和审判期限的意见》指出:“确定刑事诉讼中侦讯、起诉和审判期限即羁押被告人的期限,应当考虑……”参见《彭真传》编写组:《彭真传》(第4卷),中央文献出版社2012年版,第1357页。

⑫ 1950年,公安部部长罗瑞卿在第一次全国侦察工作会议中指出,侦察工作一定要照顾隐蔽斗争长期的需要,在进行具体案件侦破时,侦破一个案子要照顾到另一个案子,要反对侦察工作的近视眼和急性病。参见《罗瑞卿传》编写组:《罗瑞卿传》,当代中国出版社2007年版,第168页。

⑬ 参见卢建平:《犯罪统计与犯罪治理的优化》,载《中国社会科学》2021年第10期,第108页。

资源。强行限制侦查期限不但容易影响侦查质量,还容易放纵犯罪,影响社会秩序和公共安全。由于大多数案件的侦办时间并不具有可预期性,刑事案件的侦查期限难以被统一规范。

最后,“宜粗不宜细”立法观念的影响。1979年的立法时间较为紧迫,立法任务繁重,^⑭需要立法机关在应然和实然之间迅速抉择。为求稳妥高效,党中央为立法工作明确了“宜粗不宜细”的指导原则,定下了“成熟一条,修订一条”的立法基调,^⑮势必使得立法机关更加倾向于“求同存异”的保守式立法策略,将争议性条文,特别是侦查期限这类实务部门落实较为困难的条文暂时搁置,以保证第一部《刑事诉讼法》能够顺利出台、平稳落地。

总之,早期《刑事诉讼法》对“侦查期限”不作规范的立法设计是一种兼顾世情国情、犯罪形势、社会发展水平以及侦查各方面条件的权宜之计,在一定程度上体现了立法机关在法制重建期实事求是的谨慎态度。

三、侦查期限规范化的现实理据

立法者出于“不束缚公安对敌斗争手脚”的考虑,较少给予公安机关外部程序限制,构成了当代政法体制内“大公安”格局的结构性力量,^⑯一定程度上导致侦查期限规范化的进路在受到否定后再未进入立法者视野。而今,立法者彼时的考量因素已经发生较大变化,有必要对侦查期限规范化的必要性、可行性和合理性进行重新反思。事实上,当前对侦查期限进行规范化已经具备了相当扎实的现实基础。

(一) 必要性: 期限利益的显性化

初期立法以侦查羁押期限替代侦查期限的操作,限制和削弱了刑事程序法对公民权益的保护范围和力度。倘若被追诉人无限期地陷入侦查程序之中,即使未被羁押,其现实利益也会受到较大影响。一方面,刑事程序附带的惩罚效果会限制被追诉人的诸多实体利益,包括限制出境、财产冻结、从业不利益、名誉隐私受损、诉讼费用以及不确定性未来产生的精神折磨等;^⑰另一方面,侦查阶段辩护权行使的制度局限会妨害被追诉人的核心诉讼利益,辩方在侦查阶段无法开展阅卷、质证、辩论等实质有效的辩护,难以与控方进行平等对抗。

2012年,“尊重和保障人权”继入宪后正式写入《刑事诉讼法》总则之中。这意味着,程序法应当在控制犯罪与保障人权的价值衡平中进一步凸显人权保障。由此,程

^⑭ 1979年,党中央决定在五届全国人大二次会议审议七部法律,立法工作自1979年3月开始、5月上会、7月通过,相当于三个月完成七部法律的立法工作。参见前注⑪,《彭真传》编写组书,第1301页。

^⑮ 1979年,全国人大法制委员会第一次全体会议上,彭真强调,法律是成熟政策的法律化,成熟几条,先定几条,要言简意赅。参见前注⑪,《彭真传》编写组书,第1301页。

^⑯ 参见刘忠:《“革命的保卫者”——“大公安”格局的历史缘起》,载《学术月刊》2021年第6期,第135页。

^⑰ 参见[美]马尔科姆·M.菲利著:《程序即是惩罚——基层刑事法院的案件处理》,魏晓娜译,中国政法大学出版社2014年版,第168页。

序法对侦查阶段时间的控制不能仅局限在人身自由保护一隅,而应当着眼于保护侦查办案时间所涉的所有公民权益——期限利益。党的十八大以来,受益于构建法治化营商环境,推动民营经济发展的国家整体战略,涉企案件中被追诉人的产权和经营发展类期限利益在我国司法实践中最先受到关注。中央有关部门采取了积极的措施:一是以多部门协同发布规范性文件的方式在经济犯罪案件中明确侦查期限,如《经济犯罪规定》;二是以中央政策引导相关部门开展侦查迟延的专项治理运动,最为典型的即“挂案清理”活动。这些举措彰显出决策部门规制侦查办案时间,保护公民期限利益的决心和政策倾向,但相较于侦查期限入法,作用依旧有限。一方面,侦查迟延侵害公民期限利益的问题并非仅存在于特定的某类案件中,而是在各类案件中广泛存在。近年来,借由侦查期限的规范空白,将案件于不同诉讼阶段来回轮转,在侦查阶段长期悬置、疑案从挂,严重影响被追诉人期限利益的案件不在少数。除涉企案件外,代表性案例还包括“甘肃郭某案”^⑮、“河南杜某案”^⑯等其他类型案件。仅为某类案件的侦查期限颁布部门性规范不但不能彻底解决侦查迟延问题,还容易面临权利保护差别化、司法解释立法化的诘问。另一方面,没有明确的法律依据,个案中的侦查迟延就无法被准确定性。专项治理运动中,各地各部门对于“挂案”的界定一度出现了较大的分歧,^⑰最终还是不得不依据《经济犯罪规定》进行类案化整治,^⑱大大削弱了专项治理运动的政策回应功能^⑲。更为重要的是,专项治理过分依赖政策引导,不具有制度的内在驱动力,无法实现对侦查办案时间的可持续调控。笔者认为,侦查期限的规范化已具有充足必要性。对此,学界与实务界渐有呼声。有学者指出,办案期限与羁押期限一体混淆,遮蔽或抑制了办案期限的其他重要功能,应当将办案期限与羁押期限分离开来,使办案期限“提质增效”“控权保民”的独立价值和主要功能得以释放。^⑳亦有实务论者主张,法律后果长期不明给被追诉人人格名誉、正常生活、工作机遇带来的损失即使后续出罪,甚至得到赔偿也难以完全弥补,《刑事诉讼法》应当增设侦查期限。^㉑

⑮ 甘肃徽县郭某涉故意杀人,解除羁押后仍续侦29年,不仅难获赔偿而且正常生活受到严重影响。参见《男子被控奸杀女友,背负“嫌疑人”身份39年后……》,载微信公众号“新闻坊”,2023年1月15日上传。

⑯ 河南南召县杜某等四人涉抢劫,解除羁押后仍续侦5年,不仅无法获得赔偿还遭受了巨大的精神和社会舆论压力。参见张雷:《4男子被关6年释放仍为嫌疑人1人曾遭煤球烤背》,载央广网, https://m.cnr.cn/news/20160628/t20160628_522518104.html, 2025年7月28日访问。

⑰ 各地评判“挂案”的标准存在较大差异,有的地区清理的“挂案”已侦查4年,有的地区清理的“挂案”则刚侦查5个月。参见最高人民检察院:《保障民营企业合法权益监督侦查机关撤案典型案例》,载最高人民检察院官网, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/dxal/202010/t20201029_483399.shtml, 2025年7月24日访问。

⑱ 从各地“挂案”清理的动态和发布的文件来看,基本还是倾向于依据现行《经济犯罪规定》进行涉企经济犯罪案件的“挂案”清理。参见重庆市人民检察院:《以“挂案”清理为牵引 打好服务民营经济“组合拳”》,载《检察日报》2020年8月29日,第2版;福建省人民检察院《关于常态化开展刑事“挂案”监督工作意见》(闽检发办字〔2023〕77号)。

⑲ 《检察监督意见》并未限定“挂案”的案件类型,仅对经济犯罪案件进行“挂案”清理不能完全回应政策要求。

⑳ 参见董坤:《刑事诉讼办案期限:功能变迁与诉讼化改造》,载《法学研究》2024年第6期,第189、197页。

㉑ 参见李泽明、江红鹰、陈晓东:《刑法应增设侦查期限的规定》,载《人民检察》2004年第11期,第69页;魏溪泽:《刑事“挂案”问题的现实困境与解决路径》,载《中国应用法学》2023年第2期,第166页。

（二）可行性：办案时间的可期化

在《草案》讨论中,刑事案件侦查办案时间受制于各种客观因素而不具有可预期性是反对侦查期限规范化的主要理由。然而,上述理由在当下已经不再充分。一方面,科学技术的进步是显著的。伴随着科学技术的飞速迭新,侦查机关的办案能力和办案条件迎来质的变革。受益于日益发达的交通网络、视频监控、数字技术,兼之公众日常生活的普遍网络化,取证抓人都更加容易。过往严重消耗办案时间的地理、文书、技能、资源等诸多客观难题已消解大半,侦查效能大幅度提升。许多地区公安机关依托数据信息技术已经可以实现线上侦破、线下抓人、精准定位、快侦快破。例如,四川省成都市青羊区公安局打造的智慧侦查中心可以为侦查破案提供全天候数据服务支撑,在其侦办的盗窃、诈骗案件中犯罪嫌疑人归案时间甚至要早于被害人报案。^{②5}又如,江苏省徐州市公安机关探索搭建的“捕踪觅影”大型活动预警感知模型,帮助其在一个月内精准预警并成功打掉扒窃分子共计45名。^{②6}可以说,除去跨国犯罪、有组织犯罪等案情复杂、涉案人数较多的个别案件外,大部分刑事案件的侦破时间均可控可判,侦查质量亦有保障。另一方面,犯罪形势的变化也是深刻的。有学者对我国犯罪总量指标的变化进行过统计,发现当前我国犯罪内部结构已经发生明显变化,呈现出“双降”与“双升”的趋势,即重罪重刑率下降、轻罪轻刑率上升。^{②7}根据最高人民检察院披露的数据,轻罪案件的占比较大。^{②8}这表明,当前公安司法机关处理的大多数刑事案件均为轻罪案件。这些案件的共性特征是犯罪事实清楚、人证俱获、被追诉人认罪意愿较高,案件相对好办,不具有太大侦破难度。而且部分案件在认罪认罚从宽制度的加持下,结案时间极短。譬如,福建省已有38类轻微刑事案件实现了侦诉审48小时内结案,所有案件保持零上诉、零抗诉、零投诉。^{②9}质言之,尽管刑事案件仍有一定数量,但侦查机关是具备充分应对能力的。至少针对以轻罪为主的大部分刑事案件,侦查机关已经具备了“限期破案”的基础。此外,“侦审合一”的刑侦体制改革顺应了提高侦查效率的需要,对于缩短办案时间也有较大助力。侦查期限规范化在实操层面具有了可行性。

（三）合理性：程序立法的精密化

在“宜粗不宜细”立法观念的指引下,立法者将相对棘手的侦查期限问题暂行搁置,转而寻求某种保护人身自由利益的“底线正义”,是彼时大背景下的选择,不能被认为是一种“一劳永逸”的立法方案。以整体性、多元性、周延性为表现的程序精密化立法观是支撑现代程序法治的基石,也为我国侦查期限制度化的合理性提供了支撑。^{③0}

第一,程序的整体性。诉讼活动是一个具有统一目标、统一对象的整体性活动,诉讼

^{②5} 参见胡雪:《成都青羊“智慧侦查”全链条支撑实战》,载《人民公安报》2025年7月7日,第1版。

^{②6} 参见杨青春:《徐州:传统侵财案件实现“快侦、多破、重挽回”》,载《人民公安报》2025年1月27日,第3版。

^{②7} 参见卢建平:《我国犯罪治理的大数据与大趋势》,载《人民检察》2016年第9期,第35页。

^{②8} 参见张军:《最高人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告》,2020年10月15日在第十三届全国人大常委会第二十二次会议上。

^{②9} 参见袁灏:《福建:持续提升公安工作法治化水平》,载《人民公安报》2025年3月13日,第6版。

^{③0} 参见陈卫东:《论刑事诉讼法的法典化》,载《中国法学》2021年第3期,第63页。

阶段仅是对各专门机关办案状态的描述与概括,而不能作为程序建构的目标,更不能成为损害被追诉人利益的原因。^① 诉讼及时历来是我国《刑事诉讼法》对刑事诉讼活动的统一要求,没有阶段之分。“保证准确、及时地查明犯罪事实”自1979年被纳入《刑事诉讼法》总则任务条款之后,虽历经三次修法也未有任何变化,对各个诉讼阶段均具有统摄力。明确侦查办案期限正是为了落实《刑事诉讼法》的任务,保证整体诉讼进程及时有序。在审查起诉与审判均有办案期限约束的情况下,如果立法一味强调阶段性差异而对侦查办案时间不作限制,那么审查起诉与审判期限规范的时间控制效果就会被冲抵、架空,导致整体诉讼进程失控,被追诉人利益受损。

第二,程序的多元性。犯罪结构的复杂性决定了刑事程序应当具有多元性。为应对犯罪结构的突出变化,我国于2012年、2018年两次《刑事诉讼法》修法中分别扩大了简易程序的适用范围,增设了认罪认罚从宽制度和速裁程序,初步构建起了不同层次的诉讼格局,完善了我国犯罪治理的程序体系,实现了案件的有效分流。但在案多人少且轻罪案件总量较大的背景下,司法资源的配置不再是简单地对案件进行筛选后归入哪个“传送带”的问题,而是如何在不同“传送带”上安置合适的“零件”,从而保障案件高质效流通的问题。^② 如果任由侦查期限空置于刑事诉讼规范当中,那么侦查阶段就会因为缺少“零件”而成为刑事诉讼流程的堵点,妨害后续起诉和审判行为的开展。大量的积案、压案无法经由刑事诉讼得到有效处置,使简化程序、认罪认罚从宽制度沦为空转,影响刑事程序的效能和司法改革的总体成效。有学者曾经统计过,刑事诉讼程序的耗时主要发生在审前阶段,普通审判程序在全部刑事诉讼程序中的时间占比大致为28%,简易程序为10%,速裁程序为6%。^③ 可见,如果没有办案期限敦促审前流程,现行程序多元化设计所追求的诉讼效率功能恐怕难以彻底释放。

第三,程序的周延性。程序是权力运行的轨道,也是权利主张的途径。程序法定原则要求诉讼活动中权力所及、权利所涉的任何状况在程序上均不应当留白,否则就会因缺乏依据和指引而产生混乱,引发权力失控、权利侵害的风险,此可谓程序之周延性。权利的生成和权力的形塑都需要在一定时间中进行。兼之,时间本身即内生于法律之中,并与法律自成一體,以复杂的形式在法律的各个方面发挥作用,^④ 自然构成正当程序不可缺少的组成部分。因此可以说,期限规范的存在是公民正当程序权利具有实质性的基础,也是公权力运行得到有效控制的前提。缺乏必要时间限制的诉讼行为或是会流为一种无序化的操作,限制诉讼行为的功能发挥;或是会导致诉讼程序随意启动,影响程序的安定性和严肃性,还会使得诉讼不能及时终结,降低程序的公正性。^⑤ 故而,就刑事诉讼而

① 参见程衍:《论刑事诉讼程序的整体性原理对阶段式诉讼构造的反思》,载《中外法学》2024年第5期,第1175页。

② 参见姚莉:《中国刑事诉讼法治现代化的进程与展望》,载《东方法学》2024年第4期,第75-76页。

③ 参见王禄生:《论刑事诉讼的象征性立法及其后果——基于303万判决书大数据的自然语义挖掘》,载《清华法学》2018年第6期,第143页。

④ See Gerald J. Postema, *Time in Law's Domain*, Ratio Juris, Vol.31:160, p.160 (2018).

⑤ 参见邓云:《刑事诉讼行为基础理论研究》,中国人民公安大学出版社2004年版,第212页。

言,程序的周延性体现为,程序法应当对专门机关诉讼行为的时间进行严格规制。其中,对侦查行为时间的规制尤为重要,因为这段时间相比其他阶段更易发生诉讼拖延,也更容易产生权力滥用,侵害公民权利,在程序法上不作任何规范的风险更为突出。

四、侦查期限规范化的域外镜鉴

考察域外相关立法例可以发现,各国关涉侦查期限的程序规则普遍以速审权作为理论基础,并依照其本国的司法文化、实践状况和学说传统大致形成了三种规范逻辑,可以为我国立法提供一定的参考和借鉴。

(一) 理论基础: 速审权及其审前延展

速审权是被追诉人在诉讼中以合适速度获得审判的权利,属于公正审判权在诉讼活动中的自然延伸。作为一种程序性权利,速审权能够有效涵摄公民期限利益,受到国际刑事司法准则及域外国家宪法的普遍保护。联合国《公民权利和政治权利国际公约》第14条第3款第3项即有“受审时间不被无故拖延”的规定。在美国,速审权主要体现在美国宪法第六修正案中的快速审判权,旨在对抗国家机关的诉讼拖延。1974年,美国国会通过的《联邦快速审判法案》充分吸收了美国联邦法院司法判例中的相关规则,将该项权利通过成文法的形式加以系统化和规范化。^{③6}而在欧陆,速审权的内涵则更为精准,意指被追诉人在合理期间内获得审判之权利,兼有对抗国家机关诉讼拖延与诉讼冒进之功用。也有学者使用“诉讼期间权利”的概念统摄之。^{③7}《欧洲人权公约》第6条第1款明确指出:“在对公民的权利义务或者刑事罪名进行裁决时,任何人都享有在合理期间内受到依法设立的独立而公正的法院公平、公开审判的权利。”除此之外,英国、法国、德国、日本、意大利等国家均有关涉速审权的宪法规定或者专门法,如日本《宪法》第37条第1款、《刑事诉讼法》第1条均有迅速诉讼之规定,亦有《快速裁判法》作为专门法规划致力于迅速裁判的整体诉讼规则。^{③8}

尽管速审权及其理论的逻辑起点在“审判”,但目前其理论关注点更多在“审前”。由于各国皆有集中审判之传统,审判阶段的时间消耗往往不存在问题,不合理的时间安排常常发生在审前阶段。实践中,速审权更多强调的是“迅速进入审判程序”而不是“迅速完成审判程序”。事实上,美国、英国、意大利等多数国家的立法例中甚至完全没有审判期限的规定。域外立法例对速审权的贯彻更多表现为对包含侦查阶段在内的审前阶段进行时间规制。速审权之终结虽然基本以判决生效为准,但其权利附着时间普遍被认定起始于审前的侦查阶段。美国联邦最高法院在“United States v. Marion案”中建立了所谓“控诉后法则”(The Post-accusation Rule),将速审权的附着时间明确在对被告进行

^{③6} 参见李本森:《美国刑事快速审判权的宪法检验与立法嬗变》,载《环球法律评论》2017年第3期,第137页。

^{③7} 参见王一超:《刑事诉讼条件论》,法律出版社2023年版,第239页。

^{③8} 参见[日]田口守一:《刑事诉讼法》,张凌、于秀峰译,中国政法大学出版社2010年版,第20页。

“逮捕”或“起诉”的控诉行为之后,^{③⑨}随后又通过“United States v. Lovasco 案”进一步申明,虽然速审权之附着始于控诉,但控诉前的时间仍受正当程序之规范^{④⑩}。美国部分州宪法(如阿拉斯加州、加利福尼亚州)甚至直接将迅速审判权的适用范围延伸到了侦查阶段。^{④⑪}欧洲人权法院则通过“Eckle v. Germany 案”确立两项速审权附着的开始标准:“正式通知”与“实质影响”。前者是指权力机关对被追诉人涉罪作出了“正式通知”,后者则是指被追诉人已因侦查措施受到影响。^{④⑫}部分欧陆国家的制定法在此基础上作出了更加精确的规定。例如,《法国刑事诉讼法》以检察官“初步调查指令”及“正式立案意见书”作为初查与侦查的时间起点。上述时间起点产生起算侦查期限的效果,即特定期限内必须向检察官报告进度或者起诉交付审判。可见,域外速审权及相关理论均将侦查阶段的时间控制纳入其中,是侦查期限规范化的理论依据和正当性来源。

(二) 规范逻辑: 维护速审权的三种方式

除却以“快速”“迅速”“合理”等原则性条款对速审权进行保护外,各国均在制定法中设计了相应的程序方案来保障速审权在侦查中的充分实现,具体包含三个方面:法定期限、时间裁决、诉讼救济。

1. 法定期限

以制定法明确特定诉讼期间的长度,限制被追诉人落入刑事诉讼的最长期限,防止诉讼拖延,是域外保护被追诉人速审权的主要方式。就侦查期限的设计而言,依据起算点的不同,可以分为全程控制模式与节点控制模式。

全程控制模式,是指侦查一经启动,法定侦查期限即起算并发挥约束作用。若侦查机关不能在法定时间内完成案件侦查,则构成对被追诉人速审权及正当程序的侵害。比如,《俄罗斯刑事诉讼法》专门明确预先侦查的期限应当自刑事案件提起之日起2个月内完结,对特别复杂的案件最长可以延长至12个月。期限届满后检察官必须将该案的附带起诉意见书或者刑事案件移交裁决递交法院,抑或终止诉讼。^{④⑬}《法国刑事诉讼法》将初查起点明确为“检察官发出初步调查指令”,并要求6个月内未初查完毕的必须向检察官报告进程;同时将“收到检察官正式立案意见书”作为正式侦查的起点,并将侦查期限限定为2年。^{④⑭}

节点控制模式,是指侦查启动并不必然产生起算侦查期限的效果,侦查期限的起算以出现特定节点为前提条件。关于特定节点,各国存在不同认识,但一般以侦查中出现具体人作为标志。譬如,美国一般以被追诉人人身自由第一次受到限制作为时间节点。美国《联邦迅速审判法案》明确规定,任何刑事案件自被告人被逮捕或者被其他形式的

^{③⑨} See United States v. Marion, 404 U.S. 307 (1971).

^{④⑩} See United States v. Lovasco, 431 U.S. 783 (1977).

^{④⑪} See Robert L. Misner, *Speedy Trial: Federal and State Practice*, Michie Co, 1983, p.382.

^{④⑫} See Eckle v. Germany, no. 8130/78, § 73, 15 July 1982.

^{④⑬} 参见《俄罗斯刑事诉讼法》第162条。自本注以下所涉域外刑事诉讼法条文均参见《世界各国刑事诉讼法》编委会编译:《世界各国刑事诉讼法》,中国检察出版社2016年版。

^{④⑭} 参见《法国刑事诉讼法》第75-1、80、175-2条。

令状限制人身自由之日起 30 日内必须由控方立案,但如果一项重罪指控在司法管辖区内没有组成大陪审团,则可以另外延长 30 日。^{④⑤} 不同于我国的侦查羁押期限,上述期限即使在人身自由限制措施解除后依旧不停止计算。又如,欧陆部分国家受欧洲人权法院判例影响,常以侦查中出现具体而明确的人作为时间节点。《意大利刑事诉讼法》在明确“被指控人的名字记录在犯罪消息登记簿之日”为侦查起点的基础上,将一般案件的侦查期限限定为 6 个月,至多可以延长至 18 个月;将重罪案件的侦查期限限定为 1 年,至多可以延长至 2 年。^{④⑥} 《葡萄牙刑事诉讼法》规定,侦查期限自对特定人员进行侦查,或者成立犯罪嫌疑人的之日起开始计算,对于犯罪嫌疑人被采取拘禁或监视居住措施的案件,一般必须在 6 个月内终结侦查;未采取上述措施的,则应在 8 个月内终结;对于重罪或复杂案件,最多可延长至 18 个月。^{④⑦}

2. 时间裁决

除以制定法明示侦查期限外,多数国家亦认同期间的合理性应当结合个案情况作出判断。欧洲人权法院在“Zimmermann and Steiner v. Switzerland 案”中对速审权的审查标准作出了具体解释:“对于公约第六条第一项中的程序期间的合理性判断必须结合对个案中特殊情况的评估,尤其是要考虑案件事实或法律层面的复杂性、申诉人与权力机关的行为,以及案件对于申诉人的重要性。另外,只有迟延之因可归于国家者,才能认为违反了合理期间的要求。”^{④⑧} 换言之,欧洲人权法院认为,对于诉讼时间是否超过合理限度的判断是十分复杂的,需要综合考虑多方面因素,不过要排除案多人少、机关负担过重等作为国家免责的事由。在此背景下,个别国家甚至彻底摒弃了法定期限,而完全凭借个案的时间裁决来把握办案期限的合理性。如,《德国刑事诉讼法》没有任何办案期限的规定,而是由法官以诉讼化的方式审查个案以对侦查拖延问题进行裁量。

值得注意的是,在《联邦迅速审判法案》出台前,美国联邦最高法院亦存在一套针对速审权的个案审查标准。联邦最高法院在 1972 年的“Barker v. Wingo 案”中构建了包含四类考量要素的衡量原则:(1) 期间迟延长度;(2) 迟延的原因;(3) 被追诉人是否及时主张权利;(4) 迟延是否对被追诉人产生了实质不利的影响。^{④⑨} 上述衡量原则即使在《联邦迅速审判法案》明示诉讼期限后依旧适用。超出法定期限的诉讼行为并不必然被认定为侵害速审权,还需要结合衡量原则作出实质性判断。典型判例包括“United States v. MacDonald 案”“United States v. Loud Hawk 案”等。^{⑤⑩}

可见,不同国家在侦查阶段的速审权审查上存在个案具体化判断的共识,并且这种个案判断的考量标准也大致趋同。在这种共识下,各国基本上均构建了“一案一议”的

^{④⑤} See 18 U.S.C. § 3161(b)(2018).

^{④⑥} 参见《意大利刑事诉讼法》第 405-407 条。

^{④⑦} 参见《葡萄牙刑事诉讼法》第 276 条。

^{④⑧} Zimmermann and Steiner v. Switzerland, no. 8737/79, § 24, 13 July 1983.

^{④⑨} See Barker v. Wingo, 407 U.S. 514 (1972).

^{⑤⑩} See United States v. MacDonald, 456 U.S.1 (1982); United States v. Loud Hawk, 474 U.S.302 (1986).

时间裁决机制。差别在于,在受到法定期限约束的国家,期限的变更、超期的认定均有统一、明确的法定事由、标准和程序,司法机关依职权对此进行审查具备较为充分的依据,对侦查迟延的把握更具原则性、强制性和可操作性;而在无法定期限束缚的国家,则完全依托被追诉人提出申请,再由法官作复杂的个案判断,不但存在较大弹性空间,也容易因为缺乏期限门槛造成滥诉,引发“诉讼爆炸”。

3. 诉讼救济

速审权本质上是一项程序性权利。无救济则无权利。欧洲人权法院在“Kudla v. Poland 案”中明确要求成员国积极提供有效的救济途径,从整体上解决本国诉讼迟延的问题。^{⑤①}对此,欧洲各国基本均在制定法中予以回应。英美法国家普遍尊重控辩双方对诉讼节奏的主导控制,但当控辩双方产生分歧时,辩方可申请法官对时间性问题进行审查评估,以有效调控刑事司法进程,充分维护辩方期限利益。^{⑤②}可见,各国普遍允许并授权被追诉人就侦查延宕之情形申请救济,相应的救济方式包括纠正性救济、补偿性救济和制裁性救济三种类型。

纠正性救济是指对侵害速审权的延宕和拙速行为进行纠正。在程序过于迟缓或冒进之时,理应赋予被追诉人加快或减慢诉讼进程的请求权。《葡萄牙刑事诉讼法》专门有“延迟程序加速”之设计,任何诉讼阶段的期间超过了法律规定的期间,检察官、犯罪嫌疑人、辅助人或者附带民事诉讼当事人均有权向总检察长或最高司法委员会申请诉讼程序的加速。^{⑤③}鉴于该法有“侦查期限”的明确规定,一旦侦查程序迟滞超过法定侦查期限,犯罪嫌疑人则有权提出加速程序的申请。《德国刑事诉讼法》虽无办案期限的规定,但实务中,法院依然有权依据被追诉人的诉愿审查侦查机关是否悖离《德国基本法》第28条第1款法治国原则所内含的及时性要求,以裁决加速或延缓程序。^{⑤④}

补偿性救济是指对已受侵害的速审权益进行补偿。一种为量刑补偿,包括量刑减让与刑期折抵。正如有学者所言,既然被追诉人态度不佳、逃避诉讼可以构成加重刑罚之事由,缘何国家诉讼不作为与态度不佳不能作为减轻量刑之事由?^{⑤⑤}基于上述论理及部分实用性考虑,诸多国家、地区或以制定法明文规定,或以判例法塑造习惯,明确量刑补偿的救济方式。例如,德国、芬兰制定法层面均有以量刑减轻或刑期折抵救济诉讼迟延的规定,^{⑤⑥}英国亦有申明此种立场的相关判例^{⑤⑦}。另一种为金钱补偿,即以国家赔偿之方式来弥补侦查迟延给犯罪嫌疑人带来的失业、精神损害、超期羁押等利益损耗,如意大利

^{⑤①} See Kudla v. Poland [GC], no. 30210/96, § 152 et seq., 26 October 2000.

^{⑤②} 参见郭晶:《刑事司法进程的四调控模式评析》,载《环球法律评论》2015年第3期,第34-35页。

^{⑤③} 参见《葡萄牙刑事诉讼法》第108条。

^{⑤④} BVerfG NJW 2003, 2818 (2819).

^{⑤⑤} 参见林钰雄:《陆正案人权观察报告——以违法合理程序期间之争点为中心》,载《台湾法学杂志》2010年第6期,第96页。

^{⑤⑥} 参见[德]维尔纳·薄逸克、萨比娜·斯沃博达:《德国刑事诉讼法教科书》,程捷译,北京大学出版社2024年版,第48页;《芬兰刑事诉讼法》第6.3条。

^{⑤⑦} See Yetkinsekerci v. the United Kingdom, no.71841/01, § 8, 20 October 2005.

有《关于诉讼迟延的公平赔偿法》的专门法。

制裁性救济是指对诉讼迟延行为本身进行制裁,禁止诉讼迟延的不当利益获得,包括宣告诉讼行为无效、排除证据乃至终结诉讼。《意大利刑事诉讼法》明确规定,若公诉人未在法律规定的期限内或经法官延长的期限内提起诉讼或者撤销案件,在期限届满后实施的侦查行为不得加以利用。^{⑤⑧} 德国、美国亦有诉讼严重迟滞而终止诉讼、驳回起诉的救济方式。^{⑤⑨} 此外,制裁性救济方式还包括考绩否定、纪律处分、行政或刑事处罚等职业惩戒措施。^{⑥⑩}

(三) 本土引入: 速审权的解释论导出

比较域外对侦查期限进行规制的立法例,侦查期限在我国制定法层面并无规范,对于侦查延宕情形既无约束也无救济,属于程序疏漏。实践中,对于侦查进程陷入停滞的案件,无论是继续查证还是长久搁置均由侦办机关内部自由抉择,难获第三方的有效监督和当事人的充分制约,容易引发懈怠、不作为等质疑。^{⑥⑪} 造成上述状况的根本原因是,我国尚未形成能够统摄诉讼时间资源分配的理论共识,导致立法者在进行宏观架构时将期限制度对整体诉讼时间的调控矮化为对剥夺人身自由时间的调控,产生了关于侦查办案期限的立法留白。鉴于此,笔者尝试引入比较法中的速审权理论,以理顺侦查期限规范的底层逻辑,补强我国侦查期限制度。

在探讨具体路径之前,速审权理论本土化引入面临的首要问题是,我国是否存在引入该理论的制度空间。倘若我国现有制度呈现出接纳速审权的立法倾向与态度,或者本身便存在一些速审权的核心要素,那么引入速审权并进一步形成保护速审权的程序规则便不会面临太大阻碍,否则便极有可能因排异反应而导致法律移植的失败。

我国已于1998年签署了《公民权利和政治权利国际公约》。速审权乃为其第14条第3款规定的人人完全有资格平等享受的“最低限度的程序保障”,对于成员国的立法、司法改革和该公约批准后的适用均有较大的理论和实践指导意义。而且,公约中“受审时间不被无故拖延”只是一种底线性标准,多数国家的刑事诉讼程序保障要高于上述标准。作为公约的签署国,我国有义务也有责任在制定法中逐步肯认速审权并为其塑造程序规则。另一方面,尽管我国《宪法》尚未有速审权之规定,但《刑事诉讼法》第2条已经将保证“及时”诉讼明确为基本任务,统摄全部诉讼阶段、各个诉讼主体。第14条“诉讼权利保障”条款及第3条第2款的“程序法定”条款则在此基础上明确了速审权作为诉讼权利受到法定程序保护的基本原则。由此,速审权及其相关理论具备借由解释论导出的广阔空间,可以承载起架构我国侦查期限程序规范的使命。

^{⑤⑧} 参见《意大利刑事诉讼法》第407条第3项。

^{⑤⑨} 参见前注^{⑤⑧},维尔纳·薄逸克、萨比娜·斯沃博达书,第49页; Strunk, aka Wagner v. United States, 412 U.S. 440 (1973).

^{⑥⑩} 参见郭晶:《刑事诉讼迟延问题的三种实体性规制模式——量刑补偿、职业惩戒与金钱支付》,载《政法论坛》2022年第4期,第143页。

^{⑥⑪} 参见郭晶、徐灿:《论刑事“冷案”侦查模式的法治化嬗变》,载《公安学研究》2019年第6期,第22页。

五、侦查期限规范化的本土路径

即使速审权作为一种诉讼权利已经在世界范围内形成广泛共识,速审权理论在不同国家的发展以及相关规则的样态也并不完全相同。域外各国对速审权调控侦查期限的三种方式并非尽然贯行,而是根据其本国国情进行了取舍。我国基于速审权理论的侦查期限规则塑造也应当通盘考虑我国的政策走向、司法环境、制度格局等多方面因素。

(一) 立法明确侦查期限

将侦查期限明确规定于制定法中是在侦查阶段维护速审权最为简单直接的手段。尽管域外有对侦查期限不作规定的立法例,但笔者认为我国侦查期限入法具有必要性。原因在于,我国对侦查办案时间的制度规制过于宽松。

首先是追诉时效的虚置化。从比较法的视野看,追诉时效制度实际上为侦查办案确立了时间上限,客观上可以起到防止侦查迟延的效果。即使在没有法定侦查期限约束的国家,一旦案件追诉时效届满,即产生禁止继续追诉之效果,侦查程序必须终结。我国《刑事诉讼法》第16条虽然也将“犯罪已过追诉时效期限”列为侦查撤案情形,但由于《刑法》第88条第1款将立案后“逃避侦查或者审判”规定为排除适用追诉时效的情形,实践中一经立案,追诉时效即告终止。其次是侦查重启的任意化。不同于域外普遍严格遵循禁止双重危险原则,限制程序倒流,我国刑事诉讼制度以“有错必纠”作为构建相关规则的主要逻辑,制度设计对重复侦查几乎采一概承认之立场。案件不但可以通过退回补充侦查和撤回案件程序在侦查与审查起诉之间来回流转,并且即使追诉失败也不妨碍追诉的再次启动。撤销案件、撤回起诉甚至不起诉后的侦查重启条件和程序也相对宽松。只要发现新的事实和证据,原办案机关无需接受任何审查即取得重启侦查之权力,侦查办案时间由此获得极大余地和弹性。最后是内部管理空心化。在制定法未有供给相关规则的情况下,我国公安机关内部对于侦查办案时间也没有进行任何有效的控制,不但不存在任何考核评价体系,而且根据公安机关的相关规定,对于未移送审查起诉的案件,只要事实尚未查清、证据尚不充足,即便实质性的侦查工作已经停止,也只需作简单“归档”就可以长期悬置于侦查阶段。^②

在如此宽松的制度氛围下,若不确立明确的时间标准,而赋予司法机关高度自由的审查裁量权,势必使得期限约束更加缺乏原则性、强制性和可操作性,不但控时效果十分有限,诉讼救济作用亦难完全发挥。因此,有必要在《刑事诉讼法》中设定清晰、明确的侦查期限。

1. 以刑事立案为期限起点

域外侦查期限起点的设定分为全程控制和节点控制两种模式。两者的不同之处主要在于速审权附着的时间点,也即期限起算的时间点。全程控制模式以侦查启动作为速

^② 参见公安部《公安机关刑事案件立案规范》(2025年版)第1条第4项。

审权附着的时间点;节点控制模式则以出现特定人,特别是特定人的某种或某些利益受到侦查行为的实质影响作为速审权附着的时间点。对此,笔者主张采取全程控制模式,以刑事立案作为侦查期限计算的起点。

首先,以刑事立案作为侦查期限的起点更有利于正当程序多元价值和功能的实现。我国《刑事诉讼法》基本任务中的及时性要求原本就是从刑事立案开始,覆盖整个诉讼阶段,及时性不仅可以导出对被追诉人速审权的保障,也蕴藏着对专门机关诉讼懈怠的限制,同时还关照了被害人利益的快速修复,价值内涵和功能指向更加丰富。况且,域外存在法定侦查启动程序的国家亦普遍采取全程控制模式,目的即是在维护被追诉人速审权的基础上进一步控制和约束侦查权。我国刑事诉讼以立案程序启动侦查,与上述国家的程序设计更为相近,自刑事立案起算侦查期限既适应我国本土的制度特征,也符合国际趋势。

其次,我国相关立法探索也倾向于以刑事立案作为侦查期限起点。根据《经济犯罪规定》第25条,对于没有适用强制措施的案件,以立案之日作为期限起算点,期限为2年;而一旦适用强制措施则从第一次适用强制措施之日起重新计算,并至强制措施解除12个月后方告结束。由于强制措施的适用一定发生于立案之后,因此可以认为所有案件均以刑事立案作为侦查期限的起点,强制措施的适用仅是导致期限计算规则变化的例外情形。

2. 期限长度的理性界定

期限长度包括侦查期限以及侦查期限的延长。域外采法定侦查期限的国家多奉行检察领导侦查制度,因此所谓侦查期限实际上包括了审查起诉期限。当侦查期限届满之时,制定法要求检察官必须向法院提起公诉抑或终结诉讼。我国刑事诉讼遵循分工配合制约原则,侦查、起诉、审判各自独立,相互配合制约。由此,一方面,我国侦查期间独立于审查起诉期间;另一方面,相互制约的制度设计客观上又会加大审前的时间消耗,需要为侦查、起诉分配更多的时间资源。综合域外相关立法例的侦查时间分配规则与我国特殊的侦查体制及实践探索,考虑到政策层面清理侦查“挂案”,治理侦查迟延的决心和要求,建议在侦查期限长度的界定上采取较域外立法宽,较域内探索严的渐进性立法路径,将一般案件侦查期限的长度界定为6个月,对于重罪以及疑难复杂、性质恶劣的特殊案件,可以将期限放宽为1年,并以列举的方式明确案件类型,具体可以包括危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、黑恶势力性质犯罪、毒品犯罪、金融犯罪、电信网络诈骗犯罪等客观上取证难度较大、牵涉面较广的犯罪案件以及可能判处无期徒刑、死刑的严重犯罪案件。而对于侦查阶段认罪认罚的轻罪案件,鉴于侦控机关的取证、举证难度已大幅度降低,可以考虑参照审查起诉和审判的办案期限,设置更加紧凑的侦查办案期限。具体而言,对于可能判处3年有期徒刑以下刑罚的案件,犯罪嫌疑人认罪认罚的,侦查期限的长度建议缩短至1个月。如此一来,再辅以相对灵活的期限延长规则,就可以大幅度强化侦查期限对各类状况的适应能力,使得法定侦查期限具备适度弹性。如,对于一般案件可以

允许侦查期限延长两次,每次以6个月为限;而对于认罪认罚的轻罪案件,则应适当缩短每次的延长期限,以每次不超过15天为宜。

(二) 期限届满的时间裁决

一旦法定侦查期限被消耗殆尽,侦查办案的合法性随即消失。倘若案件尚未办结或存在无法及时办结的风险,则可以参考域外权衡法则的司法运行经验和精神内核,探索相对中立的时间裁决机制对个案作出权衡判断,来决定是否继续为侦查办案分配时间资源,以保障被追诉人的速审权不受任意侵犯。

1. 时间裁决主体的合理选择

侦查期限届满后,期限的延长、中止和终结关乎被追诉人速审权的核心利益,亦属重大程序处置的裁量事宜,为免滥权腐败,不宜交由办案机关自行决定。最为理想的方式当然是由法院进行彻底中立化的时间裁决,但考虑到我国特定的国家机构设置、制度设计与司法实践状况,由检察机关担任时间裁决的主体更为适宜。原因在于:第一,检察机关是我国《宪法》明确的法律监督机关,是我国《刑事诉讼法》明确的依法对刑事诉讼实行法律监督的机关。由检察机关对侦查期限进行监督具备充分的制度依据。第二,检察机关在依法对侦查羁押期限进行审查的长期实践中已经积累了较为丰富的经验,对侦查机关的办案节奏、困难与时间需求有较为深刻的认识。第三,检察机关相对于侦查机关具有更大的程序处置裁量权。审查起诉中,检察机关可以决定退回补充侦查,形成程序回转,延续侦查行为,也可以决定不起诉,终结刑事诉讼。由检察机关进行时间裁决可以丰富期限届满后案件的处置方式,实现审前分流、提高诉讼效率。第四,检察机关在时间裁决中能够进一步健全撤案监督职能。当前制定法层面缺乏监督撤案的规定,导致检察撤案监督基本只能在审查批捕与审查起诉中针对移送起诉的案件进行,监督力度、范围与及时性有限。检察机关参与并主导时间裁决可以优化和拓展检察介入侦查的机制和渠道,补强上述短板。至于检察机关自行侦查的,则可以由上一级检察机关负责时间裁决。

2. 时间裁决规则的类型展开

时间裁决包含对期限是否延长、中止与终结的不同处置类型,不同类型时间裁决对应的法定理由和相应的程序机制应当有所区别。

第一,期限延长的处置。期限延长意味着诉讼时间资源的继续分配。我国《刑事诉讼法》已经在侦查羁押期限延长规则中明确了两类期限延长的情形:一类为案件复杂,客观上需要耗费较长时间,具体是指《刑事诉讼法》第156条规定的“案情复杂”以及第158条规定的“交通不便”“集团犯罪”“流窜作案”“涉及面广”四类情形;另一类为案件性质较为严重,具体是指《刑事诉讼法》第159条规定的“可能判处十年有期徒刑以上刑罚”的情形。这两类情形虽然是侦查羁押期限的延长规则,但同样为后续审查起诉期限、审判期限的延长规则吸收采纳。这说明,立法者认为刑事诉讼办案期限可以延长的理由应当限于复杂案件与性质严重的案件。此两种情形可以借由本次修法所明

确,成为检察机关在侦查期限延长审批中的关键考量要素。此外,考虑到被追诉人有时也存在延续侦查时间的需求,亦应赋予被追诉人延长侦查期限的请求权,由检察机关根据个案情况灵活把控。鉴于期限延长毕竟会对被追诉人的速审权产生干预,在期限延长后还应当以合理的程序机制强化检察机关对侦查机关勤勉办案的督促审查。对此,可以明确期限延长后侦查机关就个案侦办情况向检察机关进行汇报的义务。具体而言,当期限延长的决定作出后,侦查机关应当以月为单位向检察机关汇报案件侦办进度。检察机关一旦发现侦查进程缓慢则需要进行个案评估,对于侦查怠惰的情形,可以向侦查机关发送案件催办函或纠正违法通知书,甚至启动机动侦查权代行侦查职责。

第二,期限中止的处置。期限中止指侦查期限的中止计算,本质上是一种诉讼时间资源的额外赋予。依照时间裁决之基本精神,倘若侦查期限届满无法结案应当归责于被追诉人本人抑或基于不可抗力,则无涉被追诉人速审权之侵扰。一般而言,可归责于被追诉人本人的理由主要是被追诉人蓄意逃避或拖延侦查,包括下落不明,隐匿、毁灭、伪造证据或干扰关键证人作证,以及被追诉人重病在身无法配合侦查。而不可抗力主要是指自然灾害、疫情等无法抗拒的外在力量。此两种情形下,理应中止法定期限对侦查办案的时间约束,不将排除上述妨碍的时间计入侦查期限之内。上述情形中,侦查机关应当在期限届满前一定时间内向检察机关提起申请并递交相关证明材料,由检察机关裁决是否中止侦查期限。需要说明的是,对于案件限于技术、证据而“无法查明”的情形是否应当被归类为不可抗力而构成期限中止的正当理由可能面临争议。笔者通过访谈发现,侦查实践中即使穷尽侦查资源也无法侦破的所谓“悬案”几乎都是犯罪嫌疑人下落不明的案件,而这些案件在犯罪嫌疑人到案后基本能够告破。因此笔者主张,不能将“无法查明”纳入侦查期限中止的法定理由之中。同时,需要特别注意的是,侦查期限中止的背后可能蕴含着巨大的时间失控风险,因为期限的中止计算意味着再无期限的约束,故而必须赋予当事人期限恢复的申请权,以使被追诉人的速审权及其他当事人的合法权益在诉讼障碍排除后能够继续得到法定期限的保护。此外,还应强化对期限中止程序启动的审查,规定公安机关在提起中止侦查申请时必须先获得上一级公安机关的批准;而对于检察机关的自侦案件,则应当首先经过本院检察长的批准后再提交上一级检察机关审查。

第三,期限终结的处置。期限终结意指不再为侦查分配时间资源,侦查机关必须终结侦查程序。当延长期限不被允许或再次用尽,又不存在中止期限之情形,那么案件无法办结的可能仅剩一种:期限届满时案情依旧不清、证据依旧不备。此时的困境在于,一方面,案件未能达到移送审查起诉条件,无法使程序继续推进;另一方面,若就此草率终结诉讼,虽于被追诉人速审权有益,却又有放纵犯罪之嫌,更易引发侦查怠惰,甚至腐败滥权。对此,较为保守的方案是参考《公安机关办理刑事案件程序规定》中撤案程序的人、案二分法,对人终止侦查,对案继续侦查,将期限的终结限缩为对人侦查的期限终结,由此在不放纵犯罪的同时,将被追诉人从刑事程序中剥离而出,消除刑事程序对其的负

担和惩罚效果。待观念和条件成熟后,基于存疑有利于被告之原则,可考虑设置强制起诉程序,将存疑案件最终交由法院依法作出判决。当然,对于罪量罪质稀薄的轻微刑事案件,也可以考虑由检察机关结合个案的追诉效益和查明可能性,作出证据不足不起诉的决定,或者直接赋予侦查机关一定的处分权,在检察机关的监督下,指导当事人进行认罪协商,对被追诉人进行附条件出罪。^⑧

(三) 期限救济的配套保障

检察机关主导的时间裁决毕竟是一种有限诉讼化的裁决机制,存在因中立性不足而侵害被追诉人速审权的可能。倘若如此,被追诉人是否还有其他救济方式?笔者认为,既然速审权是一项程序性权利,就应允许当事人据此提出关于速审利益维护的诉讼主张进行诉讼抗辩,以推动刑事诉讼进程、影响刑事诉讼结局。法院是审判机关,理论上对刑事诉讼中的任何争议均具有审查权。在案件进入审判程序后,自然应当允许被害人、被追诉人就侦查期限问题向法院发表意见,作为法院裁判的参考。同时,鉴于对被追诉人速审权的侵害涉嫌构成《刑事诉讼法》第238条第3项规定的需要接受二审法院审查的程序违法事由,^⑨更应当准许被追诉人通过上诉审的方式获得救济。而对于经由检察裁决停滞于审前的案件,如存在争议,则应允许被追诉人直接向法院提起时间之诉。一旦法院通过审理发现被追诉人速审权受到侵害,则至少可以考虑提供三种救济作为保障:第一,纠正性救济,主要是指对经由期限中止停滞于审前的案件,裁定重新起算侦查期限。第二,补偿性救济。一方面,可以在量刑中将侦查期限不当处置而产生的非法时耗用以折抵刑期,或者至少作为量刑减让的参考;另一方面,可以将诉讼迟延纳入司法赔偿的范围,对侦查迟延行为进行金钱补偿。第三,制裁性救济,包括禁止超期侦查部分的不当诉讼利益获得、对于严重侦查迟延的终止或撤销诉讼等。当然,考虑到三种救济方案的本土化需要一个过程,可以优先选择在我国已经具有一定观念和实践基础的补偿性救济(量刑补偿)^⑩作为相关制度构建的切口,渐进地引入纠正性救济和制裁性救济。

六、结 语

每当论及侦查期限问题,无论理论界还是实务界常常难下决心,往往固守“情况比较复杂”“侦查比较特殊”的认知惯性,束之以高阁,导致侦查期限在我国刑事诉讼四十余载的立法进程中未被真正重视。侦查期限的本质是对刑事诉讼时间资源的分配。时间何等珍贵,其在诉讼活动中对于控辩双方的意义绝不亚于证据,任何一方在时间上的优势都会形成实质性的诉讼利益。这种优势一旦变得绝对,另一方就会丧失诉讼主体地位,失去对诉讼活动的主导权。同样,在侦诉审三方之间,时间依然重要,谁在立法上被

^⑧ 参见卞建林、肖峰:《刑事诉讼中的审前程序分流——以轻罪治理为视角》,载《法学杂志》2024年第2期,第40-41页。

^⑨ 《刑事诉讼法》第238条第3项为“剥夺或限制了当事人的法定诉讼权利,可能影响公正审判的”。

^⑩ 参见陈瑞华:《程序性违法的量刑补偿机制》,载《比较法研究》2025年第1期,第109-111页。

赋予了更多的时间自由,谁的权力标识就会更加明显。更何况,公民的法律生活本就嵌套于有限的生命时长之中。法律只有敬畏时间,才能真正体现对人的尊重。本文只聚焦了侦查时间控制的一个侧面。若要完成对侦查时间的圆满控制,实现对公民期限利益的有效保障,恐怕还需要一个系统性工程,不仅包括以法定期限约束侦查办案,还包括以追诉时效约束侦查重启,严格限制程序倒流等多方面的程序法乃至实体法改革。这是刑事法治现代化的方向。

Abstract: *China's Criminal Procedure Law* does not directly use the term 'investigation period', but regulates case handling time during the investigation stage through the 'investigation detention period'. This means that as long as the suspect is not in custody, the investigation organ is granted unlimited time to handle cases at least at the normative level. In the legislative process of the *Criminal Procedure Law*, the standardization of the investigation period has undergone significant controversy and fluctuations, and has ultimately been shelved due to complex historical reasons. Nowadays, the explicitization of period benefits, the predictability of case handling time, and the refinement of procedural norms have made the standardization of investigation period necessary, feasible, and reasonable. The theory of expedited trial in comparative law has broad explanatory space in China's statutory law, which can serve as the theoretical basis for standardizing the investigation period in China. Taking into account China's institutional environment and judicial practice, the local plan for standardizing the investigation period should include clarifying investigation period, establishing a time ruling mechanism, and improving the supporting guarantees for period relief.

(责任编辑:王 楷)