

中共偵查制度概述

The Legal Investigation System in PRC

郭崇武 (Kuo, Chung-Wu)

本刊編輯委員

壹、前言

刑事訴訟程序始於偵查，而各項偵查作為之進行，在偵查階段中均有其重要性。中共的偵查是指由《中華人民共和國刑事訴訟法》（下簡稱《刑訴法》）第2編中第1章立案、第2章偵查第83條至第135條和相關法律賦予偵查權的一些國家專門機關（指公安機關、人民檢察院），在刑事訴訟過程（指偵辦刑事案件），為蒐集犯罪證據，查明案件事實，證實和查獲犯罪嫌疑人，依照法規進行的系列專門調查工作和有關的強制性措施。因此中共認為偵查制度是國家、社會與犯罪鬥爭的重要制度。

貳、偵查的意義、運行機制和特性

一、偵查的意義

中共認為偵查制度存在的意義為：一是公訴案件的必經程序和起訴、審判的基礎，在刑事訴訟中具重要意義。二是揭露、證實犯罪、查獲犯罪人最直接、有效和重要的手段。三是可以預防和減少犯罪。

二、偵查的運行機制

《刑訴法》對偵查的一般規定只有2條，第89條規定：「公安機關對已經立案的刑事案件，應當進行偵查，蒐集、調取犯罪嫌疑人有罪或者無罪、罪輕或者罪重的證據材料。對現行犯或者重大嫌疑分子可以依法先行拘留，對符合逮捕條件的犯罪嫌疑人，應當依法逮捕。」第90條規定：「公安機關經過偵查，對有證據證明有

犯罪事實的案件，應當進行預審，對蒐集、調取的證據材料予以核實。」可見公安機關行使偵查權運行機制，大體分成二階段：

- (一)偵破階段，指蒐集證據，查清犯罪事實和查獲罪犯的階段。從立案開始，採用秘密偵查方式，確認犯罪分子並查清其主要罪行，或確認重大犯罪嫌疑分子，到採取強制措施為止。
- (二)預審階段，指對已被採取強制措施犯罪嫌疑人進行審訊的階段。經訊問犯罪嫌疑人、證人，蒐集證據，查明犯罪嫌疑人有罪或無罪、罪重或罪輕，直至移送人民檢察院審查決定是否追究其刑責，或各偵查機關自行撤銷案件做其他處理為止。

偵查和預審階段都要求查明犯罪嫌疑人的犯罪事實，查清共犯及其相互之間的關係，保障無罪的人不受刑事追訴，使罪證確鑿犯罪嫌疑人認罪伏法。

三、偵查的特性

- (一)具有法定的內容和方式

《刑訴法》第82條第1項規定：「偵查是指公安機關、人民檢察院在辦理案件過程中，依照法律和管轄範圍進行的專門調查工作和有關的強制性措施。」所謂依法和管轄範圍進行的內容是指專門調查工作（或稱行為）和有關的強制措施，其中專門調查工作則指偵查機關為發現和蒐集證據以查明刑事案件事實所進行的專門訴訟，包括：1.訊問犯罪嫌疑人（《刑訟法》第91-96條）；2.詢問證人、被害人（《刑訟法》第97-100條）；3.勘驗（現場、物品和屍體）、檢查（被害人、犯罪嫌疑人的身體；對證人的視、聽覺，《刑訟法》第101-108條）；4.搜查（《刑訟法》第109-113條）；5.扣押物證、書證（包括查詢、凍結犯罪嫌疑人在銀行或其他金融機構及郵電部門的存款、匯款，《刑訟法》第114-118條）；6.鑑定（包括辨認，《刑訟法》第119-122條）；7.通緝（應逮捕卻在逃的犯罪嫌疑人，《刑訟法》第123條）；8.偵查終結（《刑訟法》第124-130條）。1998年5月中公安部發布的《公安機關辦理刑事案件程序規定》（下簡稱《辦理刑案程序規定》）把偵查專列一章（第170至272條），第170條規定：「公安機關對已經立案的刑事案件，應當進行偵查，全面、客觀地蒐集、調取犯罪嫌疑人有罪或者無罪、罪輕或者罪重的證據材料，並予以審查、核實。」第172條規定：「公安機關偵查犯罪過程中，根據需要採用各種偵查手段和措施，應當嚴格依照法律規定的條件和程序進行。」

有關的強制措施係指偵查機關為保障專門調查工作的進行，排除各種障礙所進行的暫時限制或剝奪犯罪嫌疑人、被告人人身自由的強制措施和有關的強制手段、方法，包括：

1. 拘傳。對未予逮捕、拘留的犯罪嫌疑人、被告人，強制其到案接受訊問。
《辦理刑案程序規定》第60條規定：「公安機關根據案件情況對需要拘傳的犯罪嫌疑人，或者經過傳喚沒有正當理由不到案的犯罪嫌疑人，可以拘傳到其所在市、縣內的指定地點進行訊問。」第62條規定：「拘傳持續的時間不得超過12小時，不得以連續拘傳的形式變相拘禁犯罪嫌疑人。」
2. 取保候審。責令未被逮捕的犯罪嫌疑人、被告人交納保證或提出保證人，保證其不逃避或妨礙偵查，並隨叫隨到。《刑訟法》第58條規定：「對犯罪嫌疑人、被告人取保候審最長不得超過12個月。」《辦理刑案程序規定》第63條規定：「公安機關對具有下列情形之一的犯罪嫌疑人，可以取保候審：（一）可能判處管制、拘役或者獨立適用附加刑的；（二）可能判處有期徒刑以上刑罰，採取取保候審，不致發生社會危險性的；（三）應當逮捕的犯罪嫌疑人患有嚴重疾病，或者是正在懷孕，哺乳自己未滿一周歲的嬰兒的婦女；（四）對拘留的犯罪嫌疑人，證據不符合逮捕條件的；（五）提請逮捕後，檢察機關不批准逮捕，需要復議、復核的；（六）犯罪嫌疑人被羈押的案件，不能在法定期限內辦結，需要繼續偵查的；（七）移送起訴後，檢察機關決定不起訴，需要復議、復核的。」
3. 監視居住。為防止犯罪嫌疑人、被告人逃避或妨礙偵查，責令其不得擅自離開住處或指定的居所，並監視其行動。《刑訟法》第58條規定：「對犯罪嫌疑人、被告人監視居住最長不得超過6個月。」《辦理刑案程序規定》第94條規定：「公安機關對具有下列情形之一的犯罪嫌疑人，可以監視居住：（一）可能判處管制、拘役或者獨立適用附加刑的；（二）可能判處有期徒刑以上刑罰，採取監視居住，不致發生社會危險性的；（三）應當逮捕的犯罪嫌疑人患有嚴重疾病，或者是正在懷孕，哺乳自己未滿一周歲的嬰兒的婦女；（四）對拘留的犯罪嫌疑人，證據不符合逮捕條件的；（五）提請逮捕後，檢察機關不批准逮捕，需要復議、復核的；（六）犯罪嫌疑人被羈押的案件，不能在法定期限內辦結，需要繼續偵查的；（七）移送起訴後，檢察機關決定不起訴，需要復議、復核的。」
4. 拘留。於緊急情況下，對現行犯或重大嫌疑人臨時剝奪其人身自由。《辦理刑案程序規定》第171條規定：「公安機關在偵查犯罪的過程中，對現行犯或者重大嫌疑分子可以依法先行拘留……」第105條規定：「公安機關對於現行犯或者重大嫌疑分子，有下列情形之一的，可以先行拘留：（一）正在預備犯罪、實行犯罪或者在犯罪後即時被發覺的；（二）被害人或者在

場親眼看見的人指認他犯罪的；（三）在身邊或者住處發現有犯罪證據的；（四）犯罪後企圖自殺、逃跑或者在逃的；（五）有毀滅、偽造證據或者串供可能的；（六）不講真實姓名、住址，身分不明的；（七）有流竄作案，多次作案、結夥作案重大嫌疑的。」第106條規定：「對於被拘留人，公安機關應當在拘留後24小時內進行訊問。」第109條規定：「對於被拘留的犯罪嫌疑人，經過審查認為需要逮捕的，應當在拘留後的3日內提請人民檢察院審查批准。在特殊情況下，經縣級以上公安機關負責人批准，提請審查批准逮捕的時間，可以延長1至4日。對於流竄作案、多次作案、結夥作案的重大嫌疑分子，經縣級以上公安機關負責人批准，提請審查批准的時間可以延長至30日。」

5. 逮捕。為防止犯罪嫌疑人、被告人逃避或者妨礙偵查，繼續犯罪，採取一定時期內暫時剝奪其人身自由並予以羈押，是最嚴厲的一種強制措施。《辦理刑案程序規定》第171條規定：「公安機關在偵查犯罪的過程中……對符合逮捕條件的犯罪嫌疑人，應當依法逮捕。」第115條規定：「對有證據證明有犯罪事實，可能判處徒刑以上刑罰的犯罪嫌疑人，採取取保候審、監視居住等方法，尚不足以防止發生社會危險性，而有逮捕必要的，應即提請批准逮捕。」按《辦理刑案程序規定》第126條至129條計算，對犯罪嫌疑人逮捕後的偵查羈押總期限不得超過7個月；但第130條規定：「在偵查期間，發現犯罪嫌疑人另有重要罪行的，應當自發現之日起5日內報縣級以上公安機關負責人批准後，重新計算偵查羈押期限……」這樣就使很多犯罪嫌疑人有「關不完」的問題了。

以上5種強制措施除逮捕必須經提請人民檢察院批准外，餘均由公安機關決定和執行。

- (二) 必須依照《刑訴法》、《中華人民共和國人民警察法》下簡稱（《人民警察法》）、《辦理刑案程序規定》等法規進行。如公安機關偵查工作制度包括：
 1. 受案、立案。對於公民扭送、報案、控告、檢舉或犯罪嫌疑人自首，都應立即接受，問明情況，並製作筆錄，對受理的案件要迅速進行審查，對符合條件的應予立案，對疑難、複雜、重大案件決定立案，應擬定偵查方案視案情需要採取必要的措施。
 2. 偵查程序。對已立案的刑事案件，應進行偵查，全面、客觀地蒐集、調取犯罪嫌疑人有罪或者無罪、罪輕或罪重的證據材料，並予以審查核實。根據需要採取各種偵查手段和措施，但必須按照法定的條件和程序進行。

3. 拘留、逮捕。對於現行犯或重大嫌疑分子有法定情形者，可先行拘留；對有證據證明有犯罪事實，可能判處徒刑以上刑罰的犯罪嫌疑人，採取取保候審監視居住等方法，尚不足以防止發生社會危險性而有逮捕必要，應提請檢察機關批准予以逮捕。
4. 移送起訴。偵查終結的案件，對於犯罪事實清楚，證據確實、充分，犯罪性質和罪名認定正確，法律手續完備，依法應追究刑事責任者，應移送同級人民檢察院審查決定是否起訴。
5. 證據。偵查人員必須依照規定程序，蒐集能證實犯罪嫌疑人有罪或無罪、犯罪情節輕重的各種證據；嚴禁刑訊逼供和以威脅、引誘、欺騙以及其他非法的方法蒐證。

參、具有偵查權的國家專門機關

中共相關法律規定偵查權只能由專門機關行使，《刑訴法》第3條規定：「對刑事案件的偵查、拘留、執行逮捕、預審，由公安機關負責。檢察、批准逮捕、檢察機關直接受理的案件的偵查、提起公訴，由人民檢察院負責。」第4條規定：「國家安全機關依照法律規定，辦理危害國家安全的刑事案件，行使與公安機關相同的職權。」第18條規定：「刑事案件的偵查由公安機關進行，法律另有規定的除外。貪污賄賂犯罪，國家工作人員的瀆職犯罪，國家機關工作人員利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查的侵犯公民人身權利的犯罪以及侵犯公民民主權利的犯罪，由人民檢察院立案偵查。對於國家機關工作人員利用職權實施的其他重大的犯罪案件，需要由人民檢察院直接受理的時候，經省級以上人民檢察院決定，可以由人民檢察院立案偵查。」第131條規定：「人民檢察院對直接受理的案件的偵查適用第2章規定。」第82條第1項規定：「『偵查』是指公安機關、人民檢察院在辦理案件過程中，依照法律進行的專門調查工作和有關的強制性措施。」第225條規定：「軍隊保衛部門對軍隊內部發生的刑事案件行使偵查權。對罪犯在監獄內犯罪的案件由監獄進行偵查。軍隊保衛部門、監獄辦理刑事案件，適用本法的有關規定。」此外，根據《人民警察法》第2條規定：「人民警察包括（各普通和專業）公安機關、國家安全機關、監獄、勞動教養管理機關的警察和人民法院、人民檢察院的司法警察。」由以上條文可知，有權進行偵查的國家機關是：公安機關、人民檢察院、國家安全機關、軍隊保衛部門、監獄。因此偵查權只能由專門機關行使的規定，也是中共偵查的特性之一。

一、公安機關

《人民警察法》第6條規定：「公安機關人民警察按照職責分工，履行職責之一是預防、制止和偵查違法犯罪活動。」第12條規定：「為偵查犯罪活動的需要，公安機關人民警察可以依法執行拘留、搜查、逮捕或者其他強制措施。」第13條規定：「公安機關因偵查犯罪的需要，有權可以優先使用機關、團體、企業事業組織和個人的交通工具、通信工具、場地和建築物；還可以採取技術偵查措施。」《辦理刑案程序規定》第3條規定：「公安機關在刑事訴訟中的基本職權，是依照法律對刑事案件立案、偵查、預審；決定、執行強制措施；對依法不追究刑事責任的不予立案，已經追究的撤銷案件；對偵查終結應當起訴的案件，移送人民檢察院審查決定；對不夠刑事處罰的犯罪嫌疑人需要行政處理的，依法給予處理；對被判處一年以下有期徒刑或者剩餘刑期在一年以下的罪犯，代為執行刑罰；執行管制、拘役、剝奪政治權利、驅逐出境、暫予監外執行；對假釋和判處拘役緩刑、有期徒刑緩刑的罪犯執行監督、考察。」可見公安機關是刑事訴訟中最主要的偵查機關，運用和行使國家賦予的偵查權，對其管轄的所有刑案進行偵查，以揭露、證實和查獲犯罪，並追究其刑事責任。

另按《辦理刑案程序規定》第14條規定：「按照《刑訴法》對刑事案件管轄分工的規定，除貪污賄賂犯罪，國家機關工作人員的瀆職犯罪，國家機關工作人員利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、暴力取證、報復陷害、非法搜查的侵犯公民人身權利的犯罪以及侵犯公民民主權利的犯罪，監管人員毆打、體罰虐待被監管人的犯罪、軍人違反職責的犯罪，經省級以上人民檢察院批准的國家機關工作人員利用職權實施的其他重大的犯罪案件，以及自訴案件以外，其他刑事案件由公安機關管轄。」因此中共認為公安機關擔負著刑事案件的偵查任務，是國家的司法機關之一，更是治安保衛機關，在司法偵查任務等方面地位重要，在打擊犯罪，維護社會治安上的作用不可替代。

公安機關根據其行業隸屬關係，分成普通和專業二大類，普通公安機關在內部設立各職能偵查部門，按管轄分工，針對：國內安全保衛、經濟犯罪偵查、刑事偵查、禁毒、治安管理、邊防（武警部隊）管理、消防、交通管理等不同的刑事案件，行使偵查權。由公安部業務領導的鐵道、交通、民航、森林、緝私等五個專業公安機關（局），還分受主管部門鐵道部、交通部、民航總局、國家林業局、海關總署的行政領導，則按各職能部門的管轄分工，對特定的案件行使偵查權。必須說明的是，按《中華人民共和國海關法》第4條第1項規定：「國家在海關總署設立專門偵查走私犯罪的公安機構（即上述的緝私局），配備專職緝私警察，負責對其

管轄的走私犯罪案件的偵查、拘留、執行逮捕、預審。」此外，由公安部直接領導的公安邊防武裝警察部隊，也享有偵查權，負責邊境管理區和沿海地區的緝槍、緝毒、打擊走私和偷渡、檢查出入境人員和交通運輸工具等偵辦刑事和治安案件的工作。

二、人民檢察院

各級人民檢察院也是一重要的偵查機關，直接受理（自偵）的案件的偵查的規定在《刑訟法》第131至第135條，按《關於人民檢察院直接受理立案偵查範圍的規定》，共分4類53種：（一）《刑法》分則第8章規定的貪污、賄賂犯罪及其他章中明定依照第8章相關條文定罪處罰的犯罪案件，共12種；（二）《刑法》分則第9章規定的瀆職犯罪案件，共34種；（三）國家機關工作人員利用職權實施侵犯公民人身權利和民主權利的犯罪案件，共7種；（四）國家機關工作人員利用職權實施的其他重大犯罪案件。基此：

- (一)最高人民檢察院反貪污賄賂總局和地方各級檢察機關設立的反貪污賄賂局，負責參與重大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；直接立案偵查全國性重大貪污賄賂等犯罪案件；組織、協調、指揮重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；負責重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查協作。
- (二)最高人民檢察院瀆職侵權檢察廳和地方各級檢察機關設立的反瀆職侵權局，負責參與重大瀆職侵權犯罪案件的偵查；直接立案偵查全國性重大瀆職侵權犯罪案件；組織、協調、指揮跨省市的重特大瀆職侵權犯罪案件的偵查以及個案協查工作。
- (三)最高人民檢察院控告檢察廳和地方各級檢察機關設立的舉報中心（即控告檢察部門）受理公民的報案、舉報和控告，以貪污、賄賂、瀆職等職務犯罪為主。另各級鐵路運輸檢察院直接參與或組織協調檢察機關直接受理的、在全國有影響的鐵路運輸重大案件的偵查。

三、國家安全部和所屬地方各級國安廳、局自1983年9月起成立，按《關於國家安全機關行使公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權的決定》規定，承擔原由公安機關主管的間諜、特務案件的上述偵查等職權。

四、解放軍中由中央軍委以下至所屬的軍區—軍—師—團的政治部內設保衛部門，對軍中發生的刑事案件行使偵查權。

五、司法部直屬和所屬地方各級監獄，其職能之一是掌握重要罪犯的關押改造情況和管理監獄，因此按照《監獄法》的規定，對罪犯在監獄內犯罪的案件，由監獄進行偵查。

肆、問題與探討

一、「檢警分立、偵查權和公訴權分立」使人民檢察院未能發揮監督公安機關功能

中共刑事訴訟程序有公安機關之特別構造，即刑事案件必須經過公、檢、法三個機關三道程序－偵查、起訴、審判進行，係設計後一程序對前一程序復查和制約，目的在希望能有效減少錯案、提高辦案質量、選擇正確執行法律。但除審判確定由人民法院負責外，公、檢二機關存在職責重疊問題，如偵查程序中訊問犯罪嫌疑人、被告人；搜查；扣押；偵查終結後是否提起公訴；免起訴或撤銷等，皆可由公、檢實施。公、檢彼此間在偵查為平行關係，但檢察機關對公安機關從立案偵查到判決執行都有實監督的權力，公、檢彼此間又變成上下監督關係，如此便產生雖將偵查與起訴階段畫分由二機關行使，但實際上卻非不同的運作程序。

由於偵查不僅是一種由偵查機關單方面進行的追訴活動，更多的是有關確保犯罪嫌疑人的防禦權和約束偵查有關權力的問題，對此，《憲法》第129條、《人民檢察院組織法》第1條規定：「人民檢察是國家的法律監督機關」，享有偵查權、批准逮捕權、偵查活動監督權、不立案監督權等。而偵查活動監督是人民檢察院依法對各偵查機關的偵查活動是否合法進行的監督，主要是發現和糾正下列不法行為：（一）對犯罪嫌疑人刑訊逼供、誘供；（二）對被害人、證人以非法手段蒐集證據；（三）偽造、隱匿、銷毀、調換或私自塗改證據；（四）徇私舞弊、放縱、包庇犯罪分子；（五）有意製造冤、假、錯案；（六）在偵查活動中利用職務之便謀取非法利益；（七）在偵查過程中不應當撤案而撤案；（八）貪污、挪用、調換所扣押、凍結的款物及孳息；（九）違反《刑訴法》關於決定、執行、變更、撤銷強制措施規定；（十）違反辦案期限規定；（十一）其他違反《刑訴法》有關規定的行為。

不過中共實際運作是「檢警分立、偵查權和公訴權分立」，除逮捕的強制措施才需檢察機關批准外，公安機關可謂獨享強制措施的決定和執行權，不受檢察機關指揮，因此大多數刑案都是由公安機關在檢察機關不能參與的情況下進行偵查，幾乎不受任何節制和監督。光以不立案監督權而言，法律雖授權檢察機關發現應當立案而公安機關不立案時，可以要求公安機關說明理由，並可通知其立案。但卻沒有規定對公安機關接到立案通知後仍不立案的進一步監督措施，使刑事立案監督缺乏應有的約束性和實效，造成一些地方的公安機關拒不立案或者立案後不履行或者不積極履行偵查職責的問題相當嚴重，這不僅影響刑事立案監督的效果，且不利於被

害人合法權益的保護。因此長期以來，檢察機關飽受各界和自身的批評和不滿，被要求依法強化偵查活動監督功能。

二、偵查階段常有程序違法現象

中國大陸憲政專家、國家行政學院教授杜鋼建坦承，公安體制仍是個行政（保衛黨和政權）警察和刑事警察雙重的組合體，仍擔任極左狀態下專政工具的舊角色，乃賦予公安機關擁有非常強大刑事偵查權。就連必須經由人民檢察院批准後才能執行的逮捕措施來說，由於《辦理刑案程序規定》第130條規定：「在偵查期間，發現犯罪嫌疑人另有重要罪行的，應當自發現之日起5日內報縣級以上公安機關負責人批准後，重新計算偵查羈押期限……」使超期羈押問題大量存在，時間可長至3年以上，而備受各界批評，逼使公安部於2003年8月發出通知，要求對超期羈押3年以上的案件，由部本部掛牌督辦，超期羈押3年以下的案件，由各省、自治區、直轄市公安廳局督辦，要對重點地區和縣、市、區公安局抓住不放，加強督促，冀使超期羈押案件逐案得到糾正。由於羈押時間過長且缺乏被監督制約，不僅嚴損犯罪嫌疑人的人身自由權，更助長偵查機關太過依賴犯罪嫌疑人口供和非法取供，造成公安特權思想深植、不良文化形成：「感情冷漠、態度消極、作風粗暴、辦事拖拉」，因此是否已達「懲罰犯罪」效果尚且不論，但「保護人民」目標是絕對有問題，甚至和人民群眾成對立狀態。

三、公安機關的雙重或多重領導體制

雙重或多重領導是中共公安機關領導體制的特色，但也是問題所在，地方各級公安機關除接受上級公安機關的業務領導，又隸屬同地行政部門，接受當地黨委和人民政府的領導；另外專業公安機關又分受公安部和主管部門的領導。由於公安部只負責業務和隊伍建設的領導，最重要的人、財、物等的管理和決策權，都掌控在各級黨委、政府或主管部門手中，使得行政權限制了偵查權的公正和及時行使。加上各地方政府為維護自身利益，多採本位本義和保護作為，逼使偵查工作無法順利、深入進行；或因缺乏協作、配合和支持，使一些犯罪分子逃避了法律制裁。

四、《刑訴法》把立案列為獨立階段而非偵查開始的一個階段

中共《刑訴法》和大陸法系《刑訴法》不同之處，就是把立案單列一章（第2編第1章第8條至第88條），使其成為獨立的訴訟階段，而非偵查開始的一個階段，尤其是公訴案件必須經立案階段才能展開刑事追訴活動，之前不得採取強制性偵查手段，立法目的在排除不應當進行刑事追訴的案件和抑制偵查權擴張，中共雖自詡為「具有中國特色」，但大陸法界普遍共識是有「多此一舉」之嫌，而在執法上更

有三難題：一、因立案審查對象僅限於「報案、控告、舉報和自首的材料（《刑訴法》第86條）」，這樣既難保障無辜者不受刑事追訴，也難打擊犯罪分子。二、缺乏應付突發犯罪事件的應急手段。三、不具有根據案件的特點來選擇不同追訴程序意義上的分門別類功能。

《刑訴法》第83條規定立案的條件為：「公安機關或人民檢察院發現犯罪事實或犯罪嫌疑人時，應當按照管轄，立案偵查。」不過公安部已把立案條件定位放寬，《辦理刑案程序規定》第162條規定：「公安機關受理案件後，經過審查，認為有犯罪事實需要追究刑事責任，且屬於自己管轄的……予以立案。」由於是否立案決定對某個個體的行為事實是否啟動刑事訴訟程序，但在立案的過程中常出現「有案不立」、「先破後立」、「不破不立（違法消極立案）」，甚至「不立而立（違法積極立案）」，原因在未明瞭《刑訴法》第86條中「認為有犯罪事實需要追究刑事責任的時候，應當立案」規定的真義；加上未「求是立案、盡力破案」，只求破案率的壓力，使偵查部門經常是「先破案、後立案」，違反了法律規定的立案標準，更損及人權。

五、律師在偵查階段中難以介入保障犯罪嫌疑人

大陸的律師在偵查階段中，很難介入來保障犯罪嫌疑人的權利，因《刑訴法》第96條規定：「犯罪嫌疑人在被偵查機關第一次訊問後或者採取強制措施之日起，可以聘請律師為其提供法律諮詢、代理申訴、控告。犯罪嫌疑人被逮捕的聘請的律師可以為其申請取保候審。涉及國家秘密的案件，犯罪嫌疑人聘請律師，應當經偵查機關批准。」《辦理刑案程序規定》第35條規定律師參與刑事訴訟，「在偵查階段從事：向公安機關瞭解犯罪嫌疑人涉嫌的罪名；會見犯罪嫌疑人，向犯罪嫌疑人瞭解有關案件的情況；為犯罪嫌疑人提供法律諮詢、代理申訴、控告；為被逮捕的犯罪嫌疑人申請取保候審等四項業務。」意即犯罪嫌疑人在偵查階段時，所聘律師不像先進國家具有辯護人的身分與功能。另在實務中，公安機關多經曲解法條來限制律師的會見、通信權，犯罪嫌疑人在偵查階段期間甚難獲得律師的法律諮詢或代為申請取保候審。因此大陸各界要求保障犯罪嫌疑人與律師會見、通信，甚至能成為辯護人以獲得幫助和保障人權的呼聲大起。

伍、結 論

中共的偵查制度在設計和運行上存在諸多缺陷，未實現現代刑事訴訟的標準，亟待改善，十屆全國人大二次會議通過《憲法修正案》已把「國家尊重和保障人

權」等列入，但如何改革仍在紙上談兵。最重要的是掌有大部分偵查權的公安機關難受監督，只靠其自身枝微末節的「修飾（如公安機關試圖解決普遍且嚴重的超期羈押問題等）」其過大的權力；加上律師在偵查程序時無辯護權，這都導致公安機關的濫權，除不利訴訟效率外，更使中共政權難逃被國際列入侵犯人權的黑名單。