

# 司法改革语境下主办侦查员制度的建构

■吴秋玫

实行主办侦查员制度是落实中央全面深化司法体制改革,建立司法责任体系中的一项重要内容。从刑事诉讼配合制约、责权利一致、人民警察分类管理及专业化建设的原则出发,结合刑事执法办案工作的规律特点来探索构建主办侦查员制度,需要科学设置主办侦查员的职级序列、任职条件、遴选办法、职权责任,合理考察运行模式,并明确建立与司法责任体系相衔接的侦查办案责权利统一的管理模式和工作机制,突出侦查员在办案中的主体地位与作用,建立职业保障制度,简政放权与监督制约并重。与此同时,完善侦查权运行机制、权利保障机制、法律责任追究机制和检警责任制约机制,是保障主办侦查员制度运行的应有之策。

[关键词] 主办侦查员;司法责任;责权利一致;警察分类管理

[中图分类号] D926 [文献标识码] A [文章编号] 1004-518X(2018)03-0163-09

[基金项目] 江西省高校人文社会科学重点研究基地招标项目“关于主办侦查员制度研究”(JD15148)

吴秋玫,江西警察学院侦查系教授,江西财经大学法学院硕士生导师。  
(江西南昌 330100)

实行主办侦查员制度是落实中央全面深化司法体制改革,建立司法责任体系中的一项重要内容。2015年初,为落实中央全面深化司法体制改革和全面深化公安改革“1+3”意见方案<sup>①</sup>的要求,以及推动主办侦查员制度的落地,公安部在全国范围内选定五个省(市)作为第一批主办侦查员制度改革的试点单位,主办侦查员制度的相关理论与实践问题也引起了广泛关注。从中央文件精神 and 改革的顶层设计方案可以看出,公安机关探索主办侦查员制度,一是为完善“以审判为中心”的刑事诉讼模式,明确主办侦查员在刑事司法责任体系中的定位,也即,明确侦查权作为司法权的起端,整个诉讼过程势必形成侦查、起诉、审判相互衔接的责任体系;二是为实现侦查活动责权利有机统一的管理模式和工作机制,也即,建立符合侦查工作规律特点,权责分明、权责相当、责利匹配,办案效率与质量统一的现代管理制度;三是为推进人民警察的分类管理,建立职业保

障制度,促进专业化队伍建设,也即,从根本上促进侦查员准入、培养、考核、任用、晋升、淘汰、退休等职业保障制度的形成,推动现代侦查办案的规范化、职业化、专业化队伍建设。随着主办侦查员制度的落地试点,其制度设计的目的与意义凸显。然而,主办侦查员制度的设立不仅是推进以审判为中心诉讼体系改革的一项重要内容,也是一项事关公安体制机制的综合性改革,因此,这项制度的推进,必须从司法改革的整体视角和公安改革的整体方案出发,明确制度设计的原理与内涵,结合侦查工作的规律特点及现实状况,构建科学合理的主办侦查员制度框架,并逐步完善制度运行的保障措施,以期达到司法改革的预期目的。

## 一、主办侦查员制度的背景与理论

### (一)主办侦查员制度的实践探索与政策依据

一般认为,我国检察院和法院先行探索实践的主任检察官、主审法官制度是主办侦查员制度的思路来源。早在1999年,广东等地检察机关在办理自侦案件的过程中,为强化办案责任制、提高办案质量和诉讼效率,就曾探索过主办侦查员制度。<sup>[1]</sup>2000年,最高人民检察院为了“明确办案职责,提高工作效率,保证办案质量”,在《关于在检察机关侦查部门开展主办检察官办案责任制试点工作的意见》中提出了实行主任检察官制度。主审法官制度最早出现在《人民法院第一个五年改革纲要(1999—2003)》,随后,在总结地方试点经验的基础上,《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》中正式提出并明确主审法官制度的目标是实现“让审判者裁判、让裁判者负责”。

公安机关探索主办侦查员制度,滞后于法院主审法官、检察院主任检察官及主办侦查员制度的实践。虽然各地公安机关曾经有过有益尝试,例如2001年郑州市公安局金水分局推出了“主办警官办案责任制”<sup>[2]</sup>;2003年上海等地公安机关也探索实践了主办侦查员制度<sup>[3]</sup>;2005年河北省公安厅在命案侦破中实行了主办侦查员<sup>[4]</sup>,但少数地方的局部改革未达成共识,也未能形成可复制的经验,此项改革并未得到普遍推广与认可。

1997年,全国刑侦会议确立了“侦审一体化”及建立覆盖社会面责任区刑警队的侦查体制,全国各地刑侦部门为了适应新体制,也探索了突破传统办案模式的改革措施,刑警驻所中队责任制、办案搭档制、探长责任制、破案包干制等一系列改革实践,为公安机关后来形成的办案责任制度、错案追究制度奠定了基础。2008年以来,全国公安机关落实《国务院办公厅关于规范公安机关人民警察职务序列的意见》,基本完成了公安民警职务序列分类,初步建立了公安民警分类管理制度和选人用人机制。2010年,国务院发布《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)年》,明确了建立以岗位职责要求为基础,以品德、能力和业绩为导向的人才评价发现机制。同年,公安部为落实和推动选人用人制度的进一步完善,颁布了《公安机关人民警察执法资格等级考试办法》,在全国推行执法资格等级考试制度。

上述一系列涉及司法改革、公安人事与管理制度的改革实践,为全面深化公安改革提供了理论与实践基础。2014年6月,中央《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》首次提出“完善主审法官责任制、合议庭办案责任制、检察官办案责任制和主办侦查员办案责任制”;随后,十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出“完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制,落实谁办案谁负责”;2015年2月,中办、国办印发《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》,随即出台了三个配套方案,正式启动公安工作的系列改革,提出了探索试行主办侦查员制度。为凝聚改革共识,推动主办侦查员制度尽快落地,并明确

具体的实施思路与任务书,2015年4月,公安部在贵阳召开了第一次全国部分省市参加的交流会议,确定了全国的五个省(市)作为第一批主办侦查员制度改革试点单位。据此,公安机关探索试行主办侦查员制度具有政策依据与实践先导。

## (二)主办侦查员制度的理论依据

司法改革框架意见中提出的主办侦查员制度,是将公安机关具有刑事司法属性的侦查工作纳入刑事司法责任体系的一项改革举措,公安改革框架意见中进一步阐述了主办侦查员制度的基本内涵,据此可以阐述建立该项制度蕴含的理论依据。

1.刑事诉讼配合制约原则。分工负责,互相配合,互相制约是我国《刑事诉讼法》规定的基本原则,它明确了公检法刑事司法权的分配以及权力运行的相互关系。为了明确责任主体,正确履行法定的职责,法院和检察院先后已探索实践了主审法官、主任检察官制度,初步形成了各司其职又相互衔接的司法责任制度。公安机关的侦查程序,是刑事诉讼的基础阶段,侦查办案的质量直接影响和制约公诉与审判,因此,在侦查阶段建立以责任制为核心的主办侦查员制度,正是刑事司法责任体系向侦查阶段延伸的要求,契合了刑事诉讼配合制约原则的内在运行规律。

2.责权利一致原则。责权利一致是现代管理的基本原则。在责权利三者的关系构建中,责任是基础,权力是履责的保障,利益是对责任履行与权力运行结果的赏罚。主办侦查员制度是围绕责任制而设定的,“主办”的责任是制度的本质特征;同时,侦查办案责任的履行,也是一种权力的运行过程,必须赋予主办地位和侦查工作相适应的必需的权限,包括法律赋予的专门调查权、有关的强制措施权和警械武器使用权,以及行使这些权力的警察(侦查人员)的“自决权”<sup>[5]</sup>。所谓“主办地位和侦查工作相适应的权限”,就是指权力的匹配要保障其职责的合法高效运行,主办侦查员要遵守授权性规范,同时因侦查工作包含了大量因时因地、随机应变的策略性情形,办案人员必须发挥主观能动性,不断运用信息来反馈调节侦查对策和适时适当地进行案件处理。在侦查措施、强制措施和警械武器使用等方面享有自决权的同时,其自由裁量权又应符合“比例原则”,即采取措施不应招致明显的与预期结果不成比例的利益或执行任务中存在多种措施可供考虑时,应当采取预计对个人和集体损害最小的措施,措施使用受时效及持续时间限制,防止侵犯合法权益,做到适度合理,权力与责任要平衡。<sup>[6]</sup>与此同时,责任大小与履责结果的优劣通过利益来体现,可以获得物质与精神奖励的“正利益”,也可能接受处罚的“负利益”。因此,主办侦查员制度的设立,应以现代管理强调的“责任绝对性”为基础,即凸显主办侦查员侦办案件中的主体地位与主体责任,同时明确办案权限、激励机制与责任追究制度的责权利相统一的管理与运行模式。

3.人民警察分类管理原则。人民警察脱离行政机关的编制,实行有别于公务员的管理体制,建立完善执法勤务警员职务序列、警务技术职务序列及相关管理制度,是深化公安改革的重要内容,也是新时期加强和改进公安工作的必然要求。公安机关具有刑事司法属性的侦查人员在分类管理中,是迫切需要建立职业保障制度的群体。随着我国犯罪活动全方位结构性的变化,传统犯罪随着社会环境变迁在快速演进更新,犯罪主体的更新换代、基于网络衍生的新型犯罪大幅增加、地缘性有组织犯罪、跨境犯罪、职业化向专业化犯罪的转移等犯罪活动的发展趋势以及长期的侦查实践表明,遏止传统和新型犯罪,实现精确打击,都必须依赖于正规化和专业化侦查队伍的建设。然而现实状况是,由于体制机制及职业发展空间的制约,侦查员队伍极不稳定,业务骨干力量的频繁流失,侦查人员的攻坚克难专业化素质与能力,远不能适应现代办案的需要。因此,建立以职业保障制度为目的主办侦查员制度顺应了警察分类管理和侦查队伍职业化、专业化和实战化的发展趋势。

## 二、主办侦查员制度的基本轮廓

对于主办侦查员制度的概念,目前理论界尚无统一的认识。有学者认为,从改革精神来看,主办侦查员制度的核心是“主办”两字<sup>[7]</sup>,但主办侦查员是一种行政职务,还是以“第一责任人”的身份开展侦查工作,笔者认为以后者为宜。原因在于:在司法改革框架意见中提出的主办侦查员制度,是与法官、检察官平行并独立承担司法责任的制度;而在公安改革框架意见中,明确其是按照一定比例和条件遴选优秀人员担任主办侦查员,按照责权利一致的原则,建立与主办侦查员职责任务相适应的职业保障制度。总的来看,可以对主办侦查员制度进行以下概括,即按照一定的比例和资格条件,选拔不同层级的主办侦查员,由主办侦查员牵头组成办案团队,按照一定的程序获得案件的主办权,并承担相应责任的侦查管理模式和运行机制。从制度设计的理论延伸来说,主办侦查员制度是在人民警察警员、警官、警务技术系列分类管理的基础上,对刑事警察建立的职级序列及职业保障制度,根据刑事执法办案的规律与特点,探索建立的一种执法办案组织形态、警务流程形态、警力配置与绩效考核形态。

### (一)主办侦查员制度的基本构架与运行模式

1.职级序列。参照公务员管理及《公安机关组织管理条例》,对应公安机关行政职务序列,主办侦查员可分为副科、正科、副处、正处、副厅、正厅六级。在不同层级公安机关设置相应的岗位与员额,如县级公安机关最高为副处级主办侦查员,设区市公安局最高为正处级主办侦查员,省级公安机关最高为副厅级主办侦查员,公安部最高为正厅(局)级主办侦查员。<sup>[7]</sup>必须明确的是,主办侦查员的职级序列不是行政职务序列,其职级资格与待遇保障只在其侦查岗位上享有,不能跨越警种,更不能套改在其他行政职务序列中。考虑主办侦查员分层级设立,贯彻责权利原则时必须考虑相应人员的能力,大材小用与小材大用都会使责权利原则难以落实。

借用行政职务序列区分不同层级的主办侦查员,是为了便于实现不同层级主办侦查员的待遇<sup>②</sup>,将主办侦查员的利益分配参照行政职务序列设置,符合国情与民警的思维方式,让侦查员更清晰自己的地位与作用,改革方案更利于实施。

2.任职条件与遴选办法。主办侦查员任职的基本资格条件可按以下因素综合考虑:政治素质、学历、工作年限、执法资格条件等。侦查员队伍政治素质是首要标准,忠诚可靠、政治素质过硬无疑是遴选主办侦查员的首要条件。根据不同地区民警的总体状况拟定资格条件,原则上从副科级以上,学历层次、工作年限、执法资格等逐级提高标准。考虑到侦查员队伍需要年轻化,在设置各层级主办侦查员工作年限条件时,可低于《人民警察职务序列的意见》方案中相同职务序列的年限标准。

主办侦查员的业务能力,主要是围绕《刑事诉讼法》对公安机关授权的侦查、拘留、执行逮捕和预审等四项职能而展开的基本能力要求。能力是实现责权利原则的关键因素,因此在主办侦查员的遴选程序中,组织业务考试及综合能力测评是一项重要环节。具体来说,业务考试主要是评价不同层级主办侦查员办案应知应会的知识和能力水平;综合测评主要是评价侦查员近年的办案数量与质量,并对其获得的各种荣誉及其团队的组织能力、合作能力等综合素质进行评价。遴选考核与测评要体现递进性,即主办级别越高,业务条件应逐级拓宽,能力要求程度应依次递进;级别越高,对其组织管理、案件管理、情报研判与指挥协调能力要求也需相应提高。

主办侦查员的遴选比例,可参照当地法院和检察院的入额比例略微上浮,由于侦查人员队伍

基数大,建议基层主办侦查员职数控制在部门或警种警力的33%左右,实行从上至下比例增加,即考虑为正副处级主办侦查员占部门人数的1/10;正科级主办侦查员占部门人数的1/6;副科级主办侦查员占部门人数的1/3。由于厅局级侦查部门是决策层,主要行使管理和指导职能,因此其主办侦查员职数可参照非领导职数的比例来设置。

3.职权与责任。主办侦查员制度要突出侦查员在办案中的主体地位与作用,需赋予主办侦查员相对独立的决定权与执行权,而权力设置涉及公安机关原有授权规则的调整及侦查体制内各级行政长官与主办侦查员的关系,因此其也是主办侦查员制度构建中最关键也是最具挑战性的环节。在现有的法律框架和办案管辖分工条件下,应重点赋予主办侦查员相应的办案权限、资源调动、待遇分配职权,具体表现在:(1)负责牵头案件侦查,主持案件的侦查运作流程。在立案、侦查与强制措施运用、情报信息管理与运用、预审查证、案件与涉案财物的处理的决定与执行过程中,主办侦查员直接对同级公安机关负责人负责,也即,在侦查过程中,享有除《刑事诉讼法》明确规定由公安机关负责人批准的各种法律文书的签发权、各种措施的执行权及案件的管理、处理权;(2)具有侦查团队的指挥、组织管理,制定与落实奖惩制度权,包括选用团队成员、团队成员调度安排和管理监督、奖惩分配;(3)具有办案经费及办案资源的使用分配权。

与职权相对应,责任重点包括:(1)对所承办的案件事实、证据、法律手续、定性、案件与财物处理负责;(2)对自身的权力行为负责,对办案中分权或授权团队成员的权力分配与运行结果负责;(3)承担所承办案件的错案责任。

4.运行模式。结合近年来公安执法权力运行机制中的刑事案件管辖权、受案立案、以及刑事案件统一审核、统一出口的“两统一”制度改革,主办侦查员制度理想的运行模式是:先行整合刑侦、经侦、禁毒、网侦、技侦、图侦等刑事案件的办案力量,使具有刑事司法属性的部门实行“大部制”<sup>③</sup>,形成“大警种”和“大侦查”机制。侦查部门统一受案立案后,主管局、总队、支队、大队根据已立案案件的大小、涉案范围和复杂程度确定由哪一级侦查员主办;具备主办资格的侦查员通过签订目标责任状等程序先获得案件的主办权,然后根据办案需要,确定若干名侦查员和助理侦查员组成团队开展侦查工作,享有主办案件中人财物调配的行政管理权与侦查权。

主办侦查员工作团队可由三个层级的若干人员组成,即:主办侦查员、侦查员、助理侦查员。不同职级身份的主办侦查员可以互为工作团队的侦查员,“侦查员”或“助理侦查员”可包括网侦、技侦、情报、刑事技术人员。在重大复杂、涉及面广、取证困难的疑难案件中,可以考虑由多个主办侦查员牵头与负责不同部分的案件侦查工作,实行多个工作团队“合成作战”,但每个团队的主办侦查员必须对所承办案件的处理结果负责、对程序与实体内容移送检察机关的衔接工作负责、对审判过程中警察出庭作证工作负责。主办案件过程中涉及限制人身自由及财产强制处置的重大事项必须向主管行政领导报告、由公安机关负责人审批;各种法律文书必须及时提交法制部门备案;主办案件办理完毕,提交法制部门统一审核移送或其他处理。

## (二)主办侦查员制度的建构要点

第一,主办侦查员制度是刑事司法责任体系中侦查办案责权利统一的管理模式和工作机制。一方面,主办侦查员制度是现代刑事司法价值向侦查机关的延伸,不仅表明了刑事诉讼的侦查职能要与检察院的公诉、法院的审判职能对应形成相互衔接的责任体系,更表明了侦查权作为司法权的起端,要解决和消除地方化和行政化,建立抗干扰的侦查工作体制与机制,确立依法独立行使侦查权的理念和制度,才能保证司法制度建构的起始公正。<sup>[8]</sup>因此,在主办侦查员制度构建与运行中,遵循司法原则,把法定的侦查权赋予行使主体侦查人员,应当重构侦查管理组织形态,横

向精简机构,纵向压缩层级,也即,把现有具有交叉职能的办案部门整合,并把办案部门负责人及内设层级的业务权力直接下放给主办侦查员,主办侦查员业务权对接同级公安机关负责人;办案部门负责人主要行使案件分配、政策指导、协调管理和监督权,以此最大减少行政化的干预与部门利益的影响,实现司法权的起始公正。

另一方面,主办侦查员制度还是实现侦查办案责权利有机统一的管理模式和工作机制。在主办侦查员制度构建与运行中,必须建立主办侦查员权力和责任清单,建立体现侦查办案规范与效率双重价值的考核机制,也即,明确除《刑事诉讼法》规定的侦查启动、终结、限制人身自由与财产处分等重大事项的权力归公安机关负责人外,其它侦查办案所需的权力及各种事务处理的实体权归属于主办侦查员,并赋予其自决权,使主办侦查员职权的行使既严格依照法律授权范围,又符合侦查工作的规律特点,通过权责分明,权责相当,责利匹配,实现谁主办、谁决策、谁负责,谁受益。同时,通过科学的考核机制牵引<sup>④</sup>,实现侦查管理模式和工作机制的良性运行。

第二,主办侦查员制度旨在突出侦查员在办案中的主体地位与作用,是建立职业保障制度,促进专业化队伍建设的重要环节。根据人民警察的性质与职业特点,建立有别于其他公务员的管理制度和保障机制,是深化公安改革的趋势。刑事执法中,实行以主办侦查员自主挑选侦查团队成员的组织形式,落实办案责任制、错案追究制,这种符合“理性人”实现趋利避害的制度设计<sup>[5]</sup>,能充分调动办案人员的工作积极性与主动性,增强其责任心与荣誉感。因此在主办侦查员制度构建与运行中,必须重构侦查工作流程形态,警力配置形态,构建扁平化指挥系统,一体化合成作战系统和情报共享系统,即要压缩侦查管理指挥纵向层级和横向协作审批层级<sup>⑤</sup>,改变以往科层式管理和层层汇报审批的局面。要进行部门职能整合,实现资源、信息共享,改变各警种多头指挥、资源分散、重复劳动、团队集体决策实质责任主体不清的作战模式。

第三,主办侦查员制度是简政放权,但其权力受监督制约。实行主办侦查员制度,要简政放权,在符合《刑事诉讼法》《人民警察法》《人民警察使用警械和武器条例》授权的前提下,侦查机关的权力运行向扁平化调整,即在立案、撤案、侦查措施、强制措施和警械武器使用的决定与执行方面适度放权于办案人员,办案人员能够根据案件办理的不同情形和实际需要,策略性地选择不同的措施与处理方法。笔者认为,甚至可以经过充分调研论证后,现行法律规定的某些公安机关负责人审批的权限也可通过修订法律的方式授权给一定级别的主办侦查员,比如法律规范明确、实质条件能够充分把握的一些涉案财物的控制措施。

但是,主办侦查员的权力必须接受来自公安机关内外部的制约与监督。在内部,除原有纪委、监察、督察、法制的监督外,可将原来主办侦查员部门行政领导“去行政化”的指令权,变为监督权,通过设立重大疑难案件立案与结案向领导报告制度、重大侦查活动向主管领导请示汇报制度、相关法律手续由法制部门备案制度、立案移送“两统一”制度、侦查办案目标责任制和考核制度等,公安部门各级行政领导及监督职能部门,通过对主办侦查员行使行政领导管理与监督权,监督和制约主办侦查员的权力正确有效运行。当然,主办侦查员的权力还受到检察机关和审判机关、律师等外部的制约和监督,以保证其责权利有机统一。

### 三、实行主办侦查员制度的机制建设

通过分析主办侦查员制度的政策依据和基本构想,我国主办侦查员制度在未来实践中还有待进一步完善。笔者认为,制度完善可以从以下维度展开。

### (一)完善侦查权作为司法权的运行机制

目前,我国侦查权的行政权特征明显,运行机制一直按照行政权的运行模式设置,如行政权运行中的“上命下从”,职务承担,长官意志,上下一体的组织原则与工作机制,在侦查权的运行中无不充分体现。随着“以审判为中心”诉讼模式的推进,侦查为审判做准备的性质日趋强化,侦查权的司法特征日显突出。所谓“在公安机关具有刑事司法属性的侦查人员中”探索试行主办侦查员制度,就是改革侦查权过分受行政模式的制约,而逐渐向司法权靠拢的举措。司法权的特征是追求合法性,法律为惟一的上司,权力运行具有中立性与独立性<sup>[9]</sup>。然而,由于侦查对象的不确定性和侦查措施的策略性,致使侦查程序在相当大的程度上具有不同于司法程序的特点,因此,主办侦查员制度的设立,既要考虑侦查行为追求发现犯罪、收集证据、查获犯罪嫌疑人的目的而必须借助的追求效率的行政运行机制,同时又要考虑侦查程序以追求合法性为基础的程序设计,强化侦查活动以适用法律为目的,为保障侦查活动免受干预和掣肘,侦查机关在管理体制、人事制度方面要跳出行政机关的框架,剥离于其他权力机构的要求。

为了保障主办侦查员制度的实行,需要重点解决侦查权作为刑事司法权要相对集中实行省级以下人、财、物统一管理的问题、侦查权相对集中与侦查机构整合问题、侦查权作为中央事权与治安行政管理权作为地方事权相对独立与协同的问题<sup>[8]</sup>;要着力推进侦查权摆脱地方行政干预及人财物掣肘,要整合资源、集约警力,改变侦查活动行政层级繁多、资源分散、力量牵制的局面,完善侦查权相对独立的司法运行机制,保障侦查权在法治框架内规范、高效运行。

### (二)建立完善主办侦查员的权利保障机制

建立主办侦查员制度,权利保障是基础。随着主办侦查员制度设计中要求的责权利高度统一,现行的人民警察职位分类制度、编制制度、管理制度、人事制度、工资待遇、从优待警及职责保护制度仍亟待改革与完善。(1)必须厘清具有刑事司法属性的侦查人员的范围。目前在公安部门刑事案件管辖分工中,包括刑侦、治安、经侦等共有8个部门管辖刑事案件,而治安部门、交通管理部门等是既承担行政执法又承办刑事案件的部门,因此,需要明确其身份资格。(2)要根据侦查人员的工作性质与特点,在落实人民警察警员、警官、警务技术系列分类管理的基础上,建立具有刑事司法属性的侦查人员类别的管理制度;同时在完善人民警察职务职级晋升制度中建立主办侦查员职务职级晋升制度,一方面,建立主办侦查员职务职级晋升的渠道,拓宽其发展的平台,明确在业绩考核中优秀的主办侦查员优先晋升权,为整个公安队伍高素质建设发挥示范作用;另一方面,促进职务晋升和职务职级并行发展<sup>[10]</sup>,保障主办侦查员的职业发展空间,缓解公安队伍职数少、晋升难的困境,让侦查人员获得归属感和职业荣誉感。(3)要落实从优待警制度,贯彻人民警察职业待遇“高于地方、略低于军队”,而主办侦查员待遇又略高于其他警务人员的原则。如此,主办侦查员承担的责任、义务与其享受的待遇合理挂钩,才能保障制度具有可持续运行的内在动力<sup>[10]</sup>。(4)要建立健全主办侦查员履行法定职责保护制度,明确责任承担与依法免责的关系。明确非因法定原因,非经法定程序,不得将主办侦查人员辞退或者作出免职、降级等处分。(5)要建立领导干部干预侦查活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度;建立公安机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度<sup>⑥</sup>。

### (三)建立完善主办侦查员法律监督与责任追究机制

建立主办侦查员制度,责任是核心内容。要在遵守刑事诉讼原则,尤其是尊重侦查活动规律特点的基础上,科学合理界定主办侦查员的责任范围,完善相应的法律监督及责任追究机制,这是主办侦查员制度顺利运行的有力保障。主办侦查员制度的关键内容是简政放权,但随着赋予其

与承担责任相适应的主办权力,如何在“放权”与“制约”之间确立平衡点,授权与监督并重<sup>[10]</sup>,这也是主办侦查员制度有效并可持续运行的关键。侦查权设立的首要目标是实现刑罚法规,但侦查发现制止、揭露证实犯罪、查获犯罪嫌疑人过程中,必须承担客观调查,合法取证的义务。为了限制主办侦查员的权力任性,就必须具体明确主办侦查员在受案、立案、撤案、管辖、回避、采取强制措施、采取侦查措施、处理案件、涉案人员、财物、案件审批、卷宗制作等方面的违规违法行为及责任追究措施。因此,为有效的监督侦查权的滥用,一要改变同体监督、自侦自监的现状,建立司法审查机制;二要合理的设定侦查阶段辩护人所享有的诉讼权利,发挥律师的监督制约作用;三要在现有的公安机关执法过错责任追究及办案终身负责制和错案倒查问责制的基础上进一步建立主办侦查员办案责任制,完善落实谁办案谁负责和主办侦查员的法律责任追究机制。

#### (四)完善检警责任与制约机制

随着刑事诉讼从侦查向审判为中心转移,公安机关的侦查活动成为检察院提起公诉之前的基础性、前期性的地位作用日趋突出,节省司法资源、提升侦诉效率,构建“大控方”格局的新型警检协作,已成为重构警检关系的重要内容。但是,检察院是法律监督机关,随着国家监察体制改革落地,检察院在分离了侦查权以后,将进一步加强公诉权和监督权,在新型的警检关系中,既要加强协作,更要强化检察监督,纠正违法侦查行为。

在现有的法律法规中,检察院对公安机关的立案、撤案、逮捕、移送起诉及侦查活动的侵权行为具有监督制约权,对逮捕有批准权;同时在重特大案件中检察院可以提前介入,合署侦查或承担补充侦查的职责。主办侦查员制度的实施,就是对应主任检察官,各司其职,因此,完善立案、撤案、逮捕、移送起诉等程序与实体工作及案件复议复核后处理的责任与制约机制,才能形成主办侦查员与主任检察官对案件程序、证据、定性与处理的刑事司法责任体系。因此进一步明晰公安机关侦查与检察院受理案件移送起诉中的不同职责,完善检警在刑事诉讼中的责任与制约机制,也是主办侦查员制度构建中的应有之义。

#### 注释:

①“1+3”意见方案是2015年2月中央审议通过的《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》和三个配套方案的简称,是全面深化公安改革的总规划、任务书和路线图,以及框架性安排和原则性意见。

②实际上,我国公安机关早就实行过破案专家、办案能手享有较高非领导职务待遇的做法,如副巡视员级侦查员、正处级预审员。

③公安改革“1+3”意见方案中,要求公安管理与服务实行“大部制”改革,即将职能相近、性质相同的警种部门进行整合归类,科学合理规范部门职能,探索实行职能有机统一的大部门体制,以实现高效的工作目标。

④主办侦查员的考核,是每年对其进行德能勤绩廉洁综合考核,而对办案工作的考核是重点,具体为:(1)每年所承办的案件数不低于本部门办案的平均数,承办重特大复杂案件可以工作量而非绝对案件数考核。(2)所承办的案件在法制部门审查或公安机关内外监督检查中不能出现程序和实体方面经“合理解释”和“补正”后,仍然不能解决的劣质问题和错误的处理结果。当然考核检查中要明确免责条件,即由于办案人员意志以外的客观条件、技术条件等因素,导致案件侦破或案件质量问题甚至错误结论,不能由办案人员承担责任。

⑤现侦查管理为五级行政层级“分管局领导、支(大)队长、副支(大)队长、大(中)队长、民



警”,如需其他警种协作,协作警种也内设层级管理程序。

⑥2015年3月18日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发并实施的《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》。

#### [参考文献]

- [1]吴明来.试行主办侦查员制度的实践与思考[J].检察实践,2000,(2).
- [2]樊学勇.探索提高公安执法水平的新路子——评郑州市公安局金水分局实行的主办警官办案责任制[J].河南社会科学,2003,(6).
- [3]史述云,季华琴.主办侦查员制度的完善、管理之初探[J].上海公安专科学校学报,2005,(1).
- [4]张光卿.河北实行主办侦查员责任制[N].人民公安报,2005-02-16(3).
- [5]汪海燕,范再峰.主办侦查员制度研究[J].中共中央党校学报,2016,(8).
- [6]师维,高文英.警察法学[M].北京:中国人民公安大学出版社,2014.
- [7]李蓉,张小兵.法治视域下主办侦查员制度构建研究[J].公安学刊——浙江警察学院学报,2017,(5).
- [8]程小白.主办侦查员制度:全面深化公安机关刑事司法改革的着力点[J].江西警察学院学报,2015,(2).
- [9]李建明.刑事司法改革研究[M].北京:中国检察出版社,2003.
- [10]魏地.全面深化公安改革下的新思路——主办侦查员制度的法治维度[J].中国法律评论,2016,(1).

【责任编辑:胡 炜】

tion to economic development. Thirdly, the government should clarify and refine its functions so as to avoid the embarrassed situation of “wanting this and wanting that” but “good at nothing”.

**(3) A Study on Institutionalization of Chinese Literary Theory in Early 20th Century: From the Perspective of Curriculums and Textbooks**

*Chen Xuehu*

Institutionalization of Chinese Literary Theory was one part of the construction of culture and education in the national state building of China in early 20th century, which transforming knowledge and education from the traditional to the modern by means of national power and educating the new west cultural rationality and its differentiation. This thesis tries to comb and analyze this process, focus on the growing of discipline construction, curriculum and teaching materials including textbook work and translation, and to make clear the structure and subjectivity in this important course of history.

**(4) The Dilemma and its Influence of the CPC Army's Weaponry during the Anti-Japanese War**

*Luo Yuming Bai Xiaofei*

During the Anti-Japanese War, due to reasons such as the weak foundation of CPC Army, the KMT cut off its supply to the CPC, the war cost much weaponry but difficult to capture and the poor self-sufficiency, the CPC army had to face the dilemma of imbalanced ratio of people to guns, inadequate ammunition, extreme lack of light and heavy weapons for a long time. This dilemma had at least three major influences for the CPC Army: in battles, because of the poor and less weaponry, its fighting capacity couldn't be fully played; in tactics, it had to put surprise attacks in primary place; in strategy, the guerilla warfare led by CPC was difficult to “develop into mobile warfare”.

**(5) Construction of Police Chief Investigator System In the Context of Judicial Reform**

*Wu Qiumei*

Chief Investigator System is an important content of deepening judicial reform and establishing judicial responsibility system. From the principles of criminal litigation coordination and restriction, the consistency of the rights and duties, People's police classified management and specialized construction, in combination with the characteristics of criminal law enforcement, to explore the construction of the Chief Investigator System, we should scientifically set up the job sequence, qualifications, selection methods and responsibilities, carefully consider the operational mode, and clearly to establish the manage mode and operation of investigation which are able to connect with the judicial responsibility system. To highlight the role and role of investigators in handling cases, it is necessary to instituted the occupa-

tional safety system, in order to streamline administration and delegate power and supervision. Moreover, to improve the investigation right operation mechanism, the legal liability investigation mechanism and the police accountability mechanism are key points to ensure the operation of Chief Investigator System.

#### **(6) Research on Optimizing the Social Environment for Cultivating Volunteerism in China**

*Li Wei Lin Bohai*

The cultivation of volunteerism in China is affected by the specific environment. Economic, political and cultural environment are key factors affecting the cultivation of volunteerism and the development of volunteer services. Among these factors, economic environment is fundamental, political environment is the guarantee, and cultural context is the driving force. Based on the actual situation of China, we need to optimize the social environment, make full use of the positive factors and transform negative factors into positive factors. We also should integrate the cultivation of volunteerism into the process of building socialism with Chinese characteristics in the New Era, harmonize and promote volunteerism with economic development, socialist democratic political construction and cultural construction.

#### **(7) Optimization of the Government Vocational Skills Training under the Supply-side Structural Reform**

*Chen Wenmei Li Chungen*

The government vocational skills training should actively adapt to the actual needs of economic restructuring, industrial restructuring and upgrading as an important means of talent supply. There are many outstanding problems such as unreasonable levels of training, monopolization by institutions, poor supply quality of training, insufficient coordination and cooperation among departments, different standard of training funds using and supervision of training funds and unreasonable fund supply income sharing mechanism in the government vocational skills training under the supply-side structural reform. Therefore, the article proposes many suggestions. Firstly, allocating training resources at different levels rationally. Secondly, establishing a diversified school-running mechanism, improving the design of training content and integrating training supplies resources for all parties. Thirdly, establishing a sound supervisory mechanism for the use of funds and improving input mechanisms in order to discuss the optimization proposal of vocational skills training system, which is compatible with the supply-side structural reforms.