审前阶段检察机关补充侦查[[1]](#footnote-0)规范化研究

——以F市S区人民检察院为调研样本

摘 要：笔者在从制度层面对补充侦查的内涵、现行《刑诉法》《刑诉规则》的具体规定、价值意义等方面进行阐述、解读的基础上，引出本文所要研究的课题内容。按照最高人民检察院、公安部共同印发施行的《关于加强和规范补充侦查工作的指导意见》的具体要求和细化规定，通过对F市S区人民检察院审前阶段的补充侦查工作进行实证研究，发现问题所在、剖析问题原因，进而在前述工作的基础上提出提高补充侦查质效、规范补充侦查制度运行的完善建言，发挥对实践工作的指导作用。

关键词：补充侦查；侦查提纲；退回补充侦查；自行补充侦查

一、补充侦查制度的概述

（一）补充侦查的概念

补充侦查制度最早出现在我国1979年的《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑诉法》）中，经过四十几年的实践运行和理论深化，现行法律有关补充侦查制度的规定散见于现行《刑诉法》和《刑诉规则》的部分条文中，直至去年，最高人民检察院和公安部联合制发了针对补充侦查制度的专门性规定《关于加强和规范补充侦查工作的指导意见》（以下简称《指导意见》），对检察机关补充侦查工作的规范运行提供了较全面的参考指引和约束机制。《指导意见》第二条明确了补充侦查的概念[[2]](#footnote-1)，进一步丰富了补充侦查的内涵。根据现行规定，结合理论界学者的观点认识[[3]](#footnote-2)，笔者认为，补充侦查是指人民检察院在办理案件过程中，针对犯罪事实不清楚、指控犯罪事实的证据不充分或者遗漏罪行、同案犯罪嫌疑人等情形，在原有侦查工作的基础上，为进一步查清案件事实、完善证据体系，将案件交于公安机关继续侦查或者自行补充侦查的一种诉讼活动。[[4]](#footnote-3)

为更准确地理解补充侦查的内涵，有必要将“补充侦查”与“提前介入”两个邻近概念进行区分，以避免出现将二者用语混淆的错误实践。“补充侦查”和“提前介入”之间既存在联系又有区别：首先，二者均非诉讼的必经环节，均体现了检察机关对侦查取证活动的引导和规范，缺少及时有效地提前介入往往是导致检察阶段补充侦查的重要原因。其次，二者的区别在于：1.侦查行为的主要实施者不同，亦即所处的诉讼阶段不同。提前介入发生在公安机关的侦查阶段，比如立案后提请批准逮捕前、决定逮捕后移送审查起诉前等阶段；而补充侦查则发生在检察机关的办案阶段，比如审查逮捕阶段、审查起诉阶段等；2.法律依据不同。有关提前介入的法律依据规定在《刑诉规则》[[5]](#footnote-4)，而补充侦查则不仅在《刑诉规则》中有体现，更直接规定在《刑诉法》中[[6]](#footnote-5)；3.法律强制力不同。提前介入一般是受公安机关商请或者在行使法律监督时，检察机关认为有必要才介入，介入后对案件的处理意见仅供公安机关参考；而补充侦查则是检察机关自发启动的一种强制性的诉讼行为，公安机关应当依程序循要求展开侦查。实践中，要充分考虑办案所需，在“补充侦查”与“提前介入”之间进行合乎理法地选择，兼顾办案的效率和效果，保证办案的质量。

（二）补充侦查的法律规定

在我国，补充侦查可发生于刑事诉讼的侦查、审查起诉、审判三阶段。所处阶段不同，对补充侦查的要求也不同。

1.侦查阶段的补充侦查

现行法对于补充侦查在侦查阶段的规定体现在《刑诉法》第90条。该条包含了两种补充侦查的情形：一是检察机关在审查批准逮捕环节，经审查后认为现有证据材料不足以证明犯罪嫌疑人有逮捕必要的，有权不予批准逮捕，需要补充侦查的，通知公安机关补充侦查；二是若经审查后发现具有逮捕必要，但现有证据与“犯罪事实清楚、证据确实充分”的侦查终结标准存在一定的差距，需要进一步补充加强证据体系、完善证据链条的，亦可通知公安机关补充侦查。体现在法律文书上的区别，不批捕后的补充侦查所使用的法律文书为“补充侦查提纲”，决定逮捕后的补充侦查使用的是“继续侦查提纲”[[7]](#footnote-6)。该阶段下，无论何种情形，都只能是由公安机关继续进行补充侦查，检察机关不得自行为之。

2.审查起诉阶段的补充侦查

该阶段是发生补充侦查最常见的诉讼阶段，法律依据在《刑诉法》第175条，是指检察机关在审查公安机关移送审查起诉的案件时，对于犯罪事实不清、证据不足或者遗漏罪行、遗漏同案犯罪嫌疑人的情形，需要补充侦查的，可以退回公安机关补充侦查，也可以自行补充侦查。该阶段是检察机关为准确指控犯罪，拟通过补充侦查达到“不枉不纵”的诉讼目的以及“犯罪事实清楚、证据确实充分”的起诉证明标准，同时对公安机关的侦查行为进行监督和指导而进行的一种诉讼活动，使用到的法律文书有“补充侦查提纲”和“补充侦查决定书”。在补充侦查的方式上，检察机关可以选择将案件退回公安机关补充侦查，也可以决定自行补充侦查。

3.审判阶段的补充侦查

法庭审理阶段补充侦查的明文依据在《刑诉法》第204条，即人民法院在法庭审判过程中针对需要补充侦查的情形，可以向检察机关提出补充侦查的建议。此阶段，若人民检察院决定补充侦查的，应当自行收集证据和进行侦查，必要时可以要求公安机关提供协助；也可以书面要求公安机关补充提供证据，通过补充完善法庭审判所必需的证据说服法官或者合议庭支持自己的诉讼主张，达到指控犯罪的目的，补充侦查所使用的法律文书为“提供法庭所需证据材料通知书”[[8]](#footnote-7)，在方式选择上，原则上只能由检察机关自行补充侦查，必要时公安机关协助补充。

从上述三个阶段补充侦查的方式、内容、所发挥的效用，总结补充侦查的制度价值在于：一是有利于查明案件事实，补充完善证据；二是有利于实现追诉犯罪和保障人权的双重目的；三是在运行“捕诉一体”办案模式和降低“案件-比”的现实要求下，作为一种非必经的诉讼环节，补充侦查尤其是审查起诉阶段的退回补充侦查，是一定程度上牺牲办案效率，追求办案质量，同时践行检察官客观公正义务的集中反映。检察机关作为公诉机关，对绝大部分案件的事实认定和证据收集需在提起公诉前进行完毕，除非证据发生明显变化，审判阶段发生较大规模补充侦查的情形并不常见。从典型性和对实践的指导意义出发，笔者在下文将围绕审前阶段的补充侦查现状展开实证研究。

二、补充侦查制度的实践运行现状及原因分析

笔者选取了2018年以来F市S区人民检察院在审前阶段补充侦查的运行情况为调研对象[[9]](#footnote-8)，经统计，情况反映如下：

（一）补充侦查在数量上的变化

2018年，F市S区人民检察院受理审查批准逮捕案件3061件4822人，逮捕2791件4305人，捕后要求公安机关继续补充侦查819件，捕后补侦率29.3%；受理审查起诉案件5030件6885人，退回补充侦查案件1846件3555人，审查起诉阶段的退查率为36.7%。2019年受理审查批准逮捕案件2770件4653人，逮捕2390件4011人，捕后要求公安机关继续补充侦查819件，捕后补侦率29.3%；受理审查起诉案件4505件6432人，退回补充侦查案件1353件3238人，审查起诉阶段的退查率为30.0%。2020年受理审查批准逮捕案件2137件3667人，逮捕1750件2877人，捕后要求公安机关继续补充侦查881件，捕后补侦率50.3%；受理审查起诉案件1969件6375人，退回补充侦查案件588件1490人，审查起诉阶段的退查率为29.9%；自行补充侦查1件，为李某某、邓某某等5人绑架、非法制造、储存爆炸物、编造传播虚假恐怖信息案。2021年上半年自行补充侦查4件，分别为陈某某诈骗案、马某某强制猥亵案、李某某盗窃案、何某某虚开增值税专用发票案。直观数据见下表（一）、表（二）、图（一）：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **审查逮捕阶段** | **2018年** | **2019年** | **2020年** | **2021年上半年** |
| **件** | **人** | **件** | **人** | **件** | **人** | **件** | **人** |
| **受理案件数** | 3061 | 4822 | 2770 | 4653 | 2137 | 3667 | 1105 | 1800 |
| **作出逮捕数** | 2794 | 4305 | 2390 | 4011 | 1750 | 2877 | 759 | 1210 |
| **捕后继续补充侦查数** | 819 | **-** | 730 | - | 881 | - | 542 | - |
| **捕后补充侦查率** | 29.3% | **-** | 30.5% | - | 50.3% | - | 71.4% | - |

表（一）

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **审查起诉阶段** | **2018年** | **2019年** | **2020年** | **2021年上半年** |
| **件** | **人** | **件** | **人** | **件** | **人** | **件** | **人** |
| **受理数** | 5030 | 6885 | 4505 | 6432 | 1969 | 6375 | 2864 | 3558 |
| **退回补充侦查** | 1846 | 3555 | 1353 | 3238 | 588 | 1490 | 260 | 597 |
| **一退数** | 1282 | 2395 | 944 | 2125 | 459 | 1005 | 181 | 155 |
| **二退数** | 564 | 1160 | 409 | 1113 | 129 | 485 | 53 | 144 |
| **退查率** | 36.7% | - | 30.0% | - | 29.9% |  | 9.1% | - |
| **二退占一退率** | 44.0% | - | 43.3% | - | 28.1% |  | 29.3% | - |
| **自行补充侦查数** | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 4 | 4 |

表（二）

图（一）

从上述统计数据可以看出，F市S区人民检察院自2019年以来，在审查逮捕阶段的补充侦查率明显上升，而在审查起诉阶段的补充侦查率则表现为逐步下降的趋势，自行补充侦查的案件寥寥无几。分析其中存在的原因，主要有以下三个方面：

1.办案模式的调整

2019年9月检察机关内设机构进行改革，刑事检察的办案机制由原来的“捕诉分离”调整为“捕诉合一”，将案件的审查批捕工作与审查起诉工作交由同一个检察官或者办案组负责。在过去“捕诉分离”的模式下，公诉部门侧重于指导侦查，使侦查查明的案件事实、收集的证据材料符合起诉的需要；侦监部门侧重于监督侦查，使侦查活动符合法律程序的规定和要求，侦监部门缺乏对起诉、审判的证据要求的重视，对捕后侦查取证的引导和监督不足。“捕诉合一”模式下，承办检察官在审查逮捕阶段便对案件的基本事实以及证据情况了然于胸，在指控犯罪的法律要求以及实践办案的经验指导下，为了更好地服务于后续审查起诉阶段的证据链条构建、更准确地认定案件事实以判断犯罪嫌疑人究竟是构成此罪或是彼罪、罪或是非罪；在“案多人少”、“办案期限有限”的压力下，承办检察官更倾向于将提起公诉的证据标准前移至审查起诉阶段前，充分利用公安机关在逮捕后两个月的侦查羁押期限内，将案件的证据体系加以完善，以便“节约”审查起诉阶段宝贵的办案时间，因此，逮捕后要求侦查机关继续补充侦查的数量及比例都有不小的提升。

2.“案-件比”核心办案质量指标的设定

2019年，最高人民检察院印发了《检察机关案件质量主要评价指标》（以下简称《评价指标》）[[10]](#footnote-9)，“案-件比”[[11]](#footnote-10)作为评价体系全部87项指标中的核心指标，对于办案效率、办案质量、办案效果的提升和促进都具有十分重要的意义。F市S区人民检察院在“案-件比”指标的“加持”下，注重引导检察官将上一个环节的工作做到极致，避免和减少下一个环节发生，从而提升当事人的司法感受，节约司法资源，表现在“案-件比”的变化上，则是尽可能降低“案”与“件”的比值。从F市S区人民检察院以往的业务数据统计结果来看，构成“案-件比”中“件”的七大类案件[[12]](#footnote-11)，除移送审查起诉案件是被动受理不可控之外，退回补充侦查、延长审查起诉期限等“二退三延”案件占最大权重。降低“案-件比”的核心在于，在符合司法规律的前提下，降低“二退三延”案件数量。考虑到一次退查最长可“导致”两个月的诉讼拖延与一次延期所带来的十五日诉讼期限延长相比，审查起诉阶段减少退回补充数、降低退回侦查率则成为检察官保持高质量办案最大的突破口。为避免不必要的“退查”环节，检察官需尽可能地将之前的诉讼环节做足工作努力，这其中就包括了要求侦查机关在执行逮捕后按照继续侦查提纲所列出的条目进行有针对性的补充调取证据。

3.现有法律对于自行补充侦查规定粗疏

 《刑诉法》对公诉环节自行补充侦查权有所涉及[[13]](#footnote-12)，但相关规定过于简略，不利于指导实践运行。《刑诉规则》对自行侦查权有较明确规定，但为非强制的可选择，且仅限于监察机关移送起诉案件、自行侦查范围也很小。[[14]](#footnote-13)《指导意见》对自行补充侦查工作虽作了稍具体化的规定，但依然停留在柔性的“可以”范畴，未对“应当”自行补充侦查的启动标准、适用范围进行明确的约制。[[15]](#footnote-14)除了法律规定的简单模糊导致自行补充侦查的行使率极低外，检察机关自行补充侦查需要额外付出的时间和精力以及行使自行补充侦查权所面临侦查技术、经验、人力、资源等各方面的困难，也是导致检察官行使自行补充侦查权积极性不足不容忽视的因素。

（二）补充侦查在质量上的改变

1.变化趋势

（1）进步之处

《评价指标》对于评价补充侦查案件的质量指标主要有两个，分别为“经过审查逮捕环节的案件一次退回补充侦查率”（以下简称“捕后一退率”）和“二次退回补充侦查占一次退回补充侦查率”（以下简称“二退占一退率”）。[[16]](#footnote-15)根据表（二）、表（三）、图（二）、图（三）所反映的该两个质量评价指标的数据变化可知，2018年以来，F市S区人民检察院的捕后一退率平均下降了约20个百分点，二退占一退率平均下降了约15个百分点，在《评价指标》的界定下，反映出该区院补充侦查的质量有不小的提高。另，笔者在逐个查看了F市S区人民检察院2021年上半年的全部260份退回补充侦查提纲（包括一退207份，二退53份），未发现一份存在“假退查”现象。上述变化表明补充侦查案件的质量在近两年得到较大提升，这一方面得益于最高检对补充侦查工作的重视，出台了专门性《指导意见》进行明文规范，省市区三级检察机关在严格贯彻执行[[17]](#footnote-16)最高检工作要求的实践中，取得了期待内的进步；另一方面，也表明“捕诉合一”的办案模式和“案-件比”为核心指标的案件质量评价体系对于“退查”的滥用的确起到了有效的规制作用。

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2018年** | **2019年** | **2020年** | **2021年上半年** |
| **逮捕数（件）** | 2794 | 2390 | 1750 | 759 |
| **捕后一退数（件）** | 1330 | 1062 | 427 | 213 |
| **捕后一退率** | 47.6% | 44.4% | 24.4% | 28.1% |

表（三）

图（二）

图（三）

（2）存在问题及原因分析

与此同时，从F市S区人民检察院2021年上半年补充侦查的质效来看，补查工作仍有较大进步空间，以往暴露出的不足仍不同程度的存在，表现为：

第一，平均退查率依然较高，补了又补。审查起诉退回补充侦查是典型的刑事诉讼程序回流现象之一，理论上讲，该情形应当不多，或是极少的，而实践却大相径庭。有的学者指出“退侦率偏高不是某一地区的特殊现象，而是一种普遍现象，根据调查和查阅相关文章，大部分地区的平均退侦率集中在25%-45%之间。”[[18]](#footnote-17)笔者根据上文表（二）S区人民检察院2018-2020年退回补充侦查的数据同样发现，该地区检察院每年平均约有32％的案件需要一次退回补充侦查，在一次退回补充侦查案件数量的基础上又有超过1/3的案件需要二次退回补充侦查。即便在2020年5月份之后[[19]](#footnote-18)的补充侦查案件中，不少承办人仍然采用原来简单罗列补查事项的文书格式样本，补充侦查提纲没有向侦查机关清楚说明需要具体补充的证据名称、证明事项、待补证据在案件中的作用等内容，导致公安机关对补侦要求理解不清或偏失，加之后续引导不足，首次补充侦查质量堪忧；而检察机关对于公安机关的补充侦查“成果”一般采取全盘接受的态度，忽略了其作为法律监督者应尽的核查义务，也因而导致前次未尽补充侦查事项需要经历二次补查的情形比较常见[[20]](#footnote-19)。

第二，补充侦查案件类型较集中。在F市S区人民检察院年度退查前十[[21]](#footnote-20)的案件中，2018年-2021年同时满足受理案件数居前五、一退案件数占该类案件受理总数前五、二退占一退比例前三的案由无一例外地均唯一指向诈骗罪，职务侵占罪其次。表明实践中，检察机关提起公诉时和侦查机关侦查终结时对诈骗罪在证据标准的把握方面存在不小差异，为使该类案件达到与审判阶段一致的证明标准，检察机关在办案期限的约束下，不得已通过退查的方式令侦查机关补查的可能性较大，加之退查后检察机关的怠于跟踪、侦查人员的态度不够认真和标准把握的不细致，最终导致该类案件“退了又退”。

第三，“用尽”退查周期现象普遍，偶见退查超期情形。从表（四）反映的统计结果看，2018年以来，F市S区人民检察院一退和二退的平均用时周期在25-27天之间，且二退的平均周期略高于一退；在一个年度内，高于平均退查周期的案件占全部退查案件的比例集中在70%上下；用尽一个月退查期限的案件占比最高可达1/3，少则接近10%；一个年度内侦查机关存在10-20件次不等的退查超期情形。反思退查时间“用尽”现象，其背后存在侦查机关退查取证的客观困难与主观懈怠、检察机关消极监督“一退了之”的原因，也依然有侦检两家因案多人少而“互借期限”的缘由。

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2018年** | **2019年** | **2020年** | **2021年上半年** |
| **一退** | **二退** | **一退** | **二退** | **一退** | **二退** | **一退** | **二退** |
| **退查平均周期（天）** | 25.32 | 26.14 | 24.82 | 25.54 | 26.54 | 26.94 | 26.53 | 27.92 |
| **高于平均周期所占比例** | 64.38% | 65.29% | 65.72% | 66.40% | 69.49% | 73.31% | 66.54% | 65.06% |
| **用尽退查期限所占比例** | 9.59% | 12.94% | 12.18% | 20.29% | 24.18% | 32.56% | 13.81% | 33.96% |
| **退查超期（件）** | 9 | 5 | 12 | 6 | 7 | 3 | 4 | 2 |

表（四）

三、规范补充侦查制度的完善路径

（一）检察机关对内

1.强化证明标准前移的意识，保持求极致的工作态度

如前文所述，“捕诉一体”的办案机制对降低补充侦查的数量，提升补充侦查的质量和效率发挥了积极的意义。当现实的改革使公诉检察官及早介入到侦查、引导侦查机关按照与提起公诉和庭审裁判一致的标准收集、固定证据成为可能时，检察官应随之尽快适应新的办案模式，并改变以往根深蒂固的惯性认识——“案件事实清楚、证据确实充分”的证明标准开始于侦查机关侦查终结移送审查起诉后。取而代之的是，要充分认识到其不仅是作为办铁案的公诉检察官重视对裁判证据的要求，指导侦查活动，更要成为一名求极致的侦监检察官注重将庭审的证据标准及早地传递至审查逮捕阶段，通过全面详细列明待补事项补查提纲，引导和监督公安机关侦查终结前的补充侦查活动，有效提高初次侦查取证的质量，减少不必要的诉讼环节，这也迎合了“案-件比”指标对办案效率的追求。

2.加强对新规的学习理解，研析优秀案例指导实践

补充侦查提纲作为侦查机关补充侦查的办案参照，其制作过程中的说理充分与否，对补充侦查质量的高低具有最直接的影响。《指导意见》作为加强和规范补充侦查工作的“专家发言人”，对补充侦查实践中需要迫切解决的问题给予了积极的回应，是对补充侦查制度整体发展的极大推进。然而办案实践中，检察人员并未整齐划一的跟上制度进步的脚步，补充侦查工作并未达到令人十分满意的状态，而掉队的检察队伍不算少数。因此，检察机关应在第一时间内对完善后的制度规定组织集中学习，部门内部展开研究讨论，或邀请专家解读授课，以便让每一位办案检察官熟知最新工作要求，并在实践中加以严格贯彻落实。定期对补充侦查提纲的制作质量进行分析研判，形成分析报告供全体人员对照改进。同时，加强对最高检印发的典型案例的参考借鉴，做到举一反三，在类案中灵活妥善运用，充分发挥典型案例的示范、引领和指导作用。

（二）检察机关对外

1.加强对侦查机关的引导说理和跟踪监督

（1）审查逮捕阶段

根据法律明文规定，侦查终结、提起公诉、认定犯罪三者所要达到的法定证明标准是一致的，但实践中，由于把握上的偏差，侦查机关实际侦查终结的证据标准较庭审标准存在差距。因此，检察机关应加强从逮捕阶段就引导公安机关以符合庭审要求的证据标准开展侦查活动的意识。尤其是在达到逮捕条件批准逮捕后，检察机关应将补侦的方向和需要具体补侦的事项按照文书的制作要求有重点有层次地列明在继续侦查提纲中。由于距离案发时间较近、侦查期限较长，捕后两个月的基础侦查羁押期限是侦查机关完善证据体系的绝佳时期，发出补查文书后，检察机关应主动向侦查机关解释说明补查提纲所列补查事项，避免因理解上的不一致造成取证上的偏差，动态掌握补查的进展情况，督促侦查机关积极作为，顺利推进补查工作。

（2）审查起诉阶段

案件进入审查起诉阶段后，检察机关应首先对审查批捕阶段要求侦查机关进行补充侦查的事项进行有效性地评估，针对部分未尽事项，应审查侦查机关的理由是否合理，如不合理，可通过制发检察建议书、发出纠正违法通知书等形式对公安机关怠于补充侦查的行为进行法律监督。同时，可以依据《指导意见》第10 条的规定，直接向侦查机关发出《调取证据材料通知书》要求其进行及时补充相关证据。在重新审视全案现有证据体系后，如发现需重点补充的事项仍有待加强某个（些）证据支持，且该证据存在调取的可行性，在满足退回补充侦查的必要性条件下，可将补充侦查事项列明在退查提纲中，进而要求侦查机关再次补充侦查。制作退回补充侦查提纲时，检察人员应严格按照《指导意见》的要求，采用最新的检察文书格式样本，参照优秀范本进行高规格制作，文书做到“形式规范、内容完整、思路清晰、说理充分”。在退查期间，检察机关依然要扮演好引导者和监督者的角色，避免公安机关退而不查、查而不清、查而不细、查而不力所带来的不必要诉讼拖延和补查质效的不理想。

2.优化检警关系，建立检警协作机制

根据《刑诉法》第7条的规定，公检法三家在刑事诉讼中应当分工负责，既要相互配合，又要相互制约，共同保障诉讼的顺利进行。因公安机关和检察机关参与诉讼的目的是一致的，具体到补充侦查上来，则更多地表现为相互配合的关系——侦查为公诉做准备，审查起诉为审判做准备，二者均需要提供犯罪所需要的事实根据和证据支撑，而这正是补充侦查的题中之意。实践中，检察机关与公安机关在补充侦查的过程中应当建立良好的沟通机制，通过及时有效的磋谈，消除公安机关对检察机关要求其补充侦查的抵触情绪,公安机关的积极为之是建立在与检察机关达到认识统一、增进彼此协作的基础上，而非畏于检察机关的法律监督权威。比如，公安机关和检察机关可以通过召开联席会议针对上文提及的退查案由集中的现象进行专门性研讨，共同总结出常见类型案件达到证明标准所要求的证据目录，制作形成该类案件证据收集的指引手册，规范化证据收集的标准，促进两机关在补充侦查工作中的顺畅衔接及各自分工的高效完成。

（三）用好自行补充侦查

自行补充侦查是当下检察官践行客观公正义务的重要体现：通过开展必要的自行补充侦查工作，一可以尽快收集固定关键证据，完善证据体系，有力指控犯罪；二可以有效监督侦查工作，适时跟踪介入指导，确保侦查有的放矢；三可以及时排除非法证据，切实保障人权，维护司法公正。《指导意见》第11条明确了检察机关可以自行补充侦查的四种情形，一定程度上避免了自行补充侦查权被束之高阁、无人问津，同时第12条给出了行使自行补充侦查的程序和人员要求，对规范、顺利开展自侦工作起到了保障作用。在现阶段的检察工作中，笔者认为检察机关用好自行补充侦查权需要从提升工作能力、健全监督机制加以完善。

1.提升工作能力方面

职务犯罪侦查人员转隶后，检察机关内部侦查力量流失使得自行补充侦查面临较大难度，而“捕诉合一”的检察官介入侦查时间大幅度提前，检察官除具备在审查起诉、出庭公诉阶段准确认定事实、正确适用法律的业务职能外，同时需要加强对侦查能力的培养，才能有效开展侦查指导、正确实施侦查监督。首先要对检察机关仍保留的侦查力量和资源进行有效地整合和充分地利用，将过往有反贪反渎工作经验的检察人员作为内部侦查队伍的骨干力量，将原先供于侦查适用的硬件设施完善后以待侦查所需。其次，要将检察人员的侦查能力教育培训作为业务培训的重点之一，邀请专家授课学习掌握侦查学、犯罪心理学等方面的理论知识，派员参与公安机关侦查实战等方式巩固提升对相关知识的技能化运用能力。《指导意见》虽有规定公安机关应当配合检察机关通过自行补充侦查方式补强证据，但要明确的是这种配合必须是以检察官为主、侦查机关人员为辅的配合方式，否则自查较普通退查的优势将无从体现。

2.健全监督机制方面

自行补充侦查具有侦查和监督的双重内容，同样面临着一个老生常谈的问题，即“谁来监督监督者”。对自侦的监督，主要包括两方面，一是对自行补充侦查启动的监督，一是对自行补充侦查过程的监督。在重视加大自行补充侦查适用的趋势下，在指标考核的压力下，如不加以制约监督，自侦很有可能从一种极端走向另一种极端，重数量不重质量只会导致检察机关自身的讼累以及司法资源的浪费。因此，在改变以往能自查也退查的“缓兵之策”的同时，检察机关更应严格把控启动自行补充侦查的必要性和可行性条件，将侦查的效果作为考核自行补充侦查的最重要指标。在具体侦查的过程中，应严格按照《刑诉法》《刑诉规则》《指导意见》的程序性要求规范开展，作为办案过程中的重要一环，检察机关统一业务应用系统应全程留痕，做到线上线下相一致；定期对自行补充侦查案件进行业务数据分析和专项质量评查，做到内部监督有理有力；增设投诉举报通道，扩大外部监督线索来源；对查证属实却有存在违反检察官办案责任制情形的，依法启动检务督察追究相关人员的办案责任。

1. 本文将研究的对象限定于实践中补充侦查较为集中、较能体现检察机关主导作用、彰显制度价值的审前阶段，即公安机关作为侦查机关时，检察机关在审前阶段决定启动的补充侦查，包括审查逮捕阶段通知公安机关继续补充侦查、审查起诉阶段退回公安机关补充侦查、审查起诉阶段自行补充侦查等三种情形。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 《指导意见》第二条规定，补充侦查是依照法定程序，在原有侦查工作的基础上，进一步查清事实，补充完善证据的诉讼活动。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 学界对于补充侦查的概念定义，主要存在以下三种观点：

以陈光中、徐静村教授为代表，认为补充侦查是指公安机关或者人民检察院对于案件存在部分事实不清、证据不足或者尚有遗漏罪行，遗漏同案犯罪嫌疑人等情形的，依照法定程序，在原有侦查工作的基础上作进一步调查、补充证据的一种诉讼活动。

以樊崇义教授为代表，认为补充侦查是指侦查机关依照法定程序，对于案件部分事实不清、证据不足或者尚有遗漏罪行、遗漏同案犯罪嫌疑人的情形，在原有侦查工作的基础上作进一步调查，补充证据的一种侦查活动。

以袁家盛教授为代表，认为补充侦查是指人民检察院在审查侦查机关移送提起公诉的案件时，认为案件的主要事实不清楚、据以定罪的证据不充足、尚有同案犯罪嫌疑人未归案、或已归案嫌疑人犯有新的罪行为未查清，从而将案件退回侦查机关，要求其作进一步调查，补充证据的诉讼行为。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 该诉讼活动可以发生在刑事诉讼的多个阶段，鉴于实践中影响“案件-比”的核心数据仍然是“二延三退”案件，审查起诉阶段的补充侦查无论是从方式上还是从对现实的指导价值上，均具有代表性，因此，本文主要围绕审查起诉阶段的补充侦查情况展开实证研究。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 见《刑诉规则》第二百五十六条。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 详见《刑诉法》第一百七十五条、《刑诉规则》第二百五十七条。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 依据为《刑诉法》第91条、《人民检察院刑事诉讼法律文书格式样本（2020版）》对于该类文书的要求，实践中，存在有些承办人仍然使用旧文书“逮捕案件继续侦查取证意见书”，文书使用不统一现象较突出。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 依据为《刑诉法》第175条第一款以及《人民检察院刑事诉讼法律文书格式样本（2020版）》对于该类文书的要求。《指导意见》出台后，最高检对《指导意见》的解读中提到，《指导意见》已将《提供法庭审判所需证据材料通知书》取消，统一用《调取证据材料通知书》代替。因此，对于使用何种文书实践中依然存在操作不一的情况。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 2018年10月26日新《刑诉法》颁布施行，2019年12月修改后的《刑诉规则》和以“案-件比”为核心的案件质量评价指标体系开始指导检察实践，伴随2020年4月2日《指导意见》的出台，2020年底F市检察机关印发“补充侦查文书的参照范例”，规范补充侦查成为近两年来检察机关内部的一项重点工作。2018年以来的数据变化既可以体现新规新策对司法实践的指引意义，又能客观地反映实际存在的问题，具有代表性。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 《评价指标》是落实党的十九届四中全会精神，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，是推进国家法治体系和法治建设能力现代化的重要举措，更是检察机关推进检务管理体系和检察官办案能力建设的重要举措。检察机关第一次针对案件质量研制的评价指标，主要目的是引导各级人民检察院高度重视办案质量，补短板、强弱项，不断加强法律监督能力建设。《评价指标》涵盖“四大检察”“十大业务”主要案件类型、主要办案活动、主要诉讼流程，以及立案监督、直接受理侦查案件、抗诉、纠正意见、检察建议、公益诉讼等所有检察监督方式，可以实现跨办案流程、跨案件类型的组合评价。 [↑](#footnote-ref-9)
11. “案-件比”，简单说就是指发生在人民群众身边的案，与案进入司法程序后所经历的有关诉讼环节统计出来的件相比，形成的一组对比关系。“案”是指发生的具体案件，“件”是指这些具体的案进入司法程序后所经历的有关诉讼环节统计出来的件。“案-件比”以人民群众、当事人对司法办案活动的实际感受作为评价检察办案工作成效的一项重要因素，是观测评价检察机关办案运行态势，反映每一个办案环节是否将工作做到极致的重要指标，对于防止产生不必要产生的办案环节具有重要意义。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 七大类案件包括：审查起诉受理案件、不起诉申诉案件、退回补充侦查案件、延长审查起诉期限案件、不起诉复议复核案件、（不）批捕申诉案件、不捕复议复核案件。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 《刑诉法》第一百七十五条规定：“人民检察院审查案件，对于需要补充侦查的，可以退回公安机关补充侦查，也可以自行侦查。” [↑](#footnote-ref-12)
14. 《刑诉规则》第三百四十二条规定：“人民检察院认为犯罪事实不清、证据不足或者存在遗漏罪行、遗

漏同案犯罪嫌疑人等情形需要补充侦查的，应当制作补充侦查提纲，连同案卷材料一并退回公安机关补充侦查。人民检察院也可以自行侦查，必要时可以要求公安机关提供协助。” [↑](#footnote-ref-13)
15. 《指导意见》第十一条 人民检察院在审查起诉过程中，具有下列情形之一，自行补充侦查更为适宜的，可以依法自行开展侦查工作：

（一）影响定罪量刑的关键证据存在灭失风险，需要及时收集和固定证据，人民检察院有条件自行侦查的；

（二）经退回补充侦查未达到要求，自行侦查具有可行性的；

（三）有证据证明或者有迹象表明侦查人员可能存在利用侦查活动插手民事、经济纠纷、实施报复陷害等违法行为和刑讯逼供、非法取证等违法行为，不宜退回补充侦查的；

（四）其他需要自行侦查的。

人民检察院开展自行侦查工作应依法规范开展。

第十二条 自行侦查由检察官组织实施，必要时可以调配办案人员。开展自行侦查的检察人员不得少于二人。自行侦查过程中，需要技术支持和安全保障的，由检察机关的技术部门和警务部门派员协助。

人民检察院通过自行侦查方式补强证据的，公安机关应当依法予以配合。

人民检察院自行侦查，适用《中华人民共和国刑事诉讼法》规定的讯问、询问、勘验、检查、查封、扣押、鉴定等侦查措施，应当遵循法定程序，在法定期限内侦查完毕。 [↑](#footnote-ref-14)
16. “经过审查逮捕环节的案件一次退回补充侦查率”主要用于评价（不）捕后继续引导侦查取证工作的质量，目的是引导检察官发挥主导责任，增强提前介入、引导侦查取证的主动性，减少不必要的退查。考虑到直诉案件没有经过审查逮捕环节，不存在（不）捕后引导侦查取证的问题，因此将一退率的评价对象限定为经过审查逮捕的案件，而不包括直诉案件。“二次退回补充侦查占一次退回补充侦查率”主要反映、评价一次退回补充侦查的质量和成效，目的是引导检察官在一次退回补充侦查时写好补侦提纲，做好释法说理，并加强对退查案件的引导取证和跟踪监督，避免一退了之。

因此，这两个指标的高低与办案质量的高低成负相关。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 为贯彻落实张军检察长在刑事检察工作会议上的讲话精神，依照《刑诉规则》和《指导意见》对检察机关开展补充侦查工作的规定要求，F市人民检察院于2020年12月编选了三个不同类型的补充侦查案例，共各区院参照改进。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 出自：刘东，吴庆国．论以审判为中心背景下侦诉关系之改革：以退回公安机关补充侦查为切入点［J］．时代法学，2018（2）：72——本文的作者针对2018年之前的退查情况计算出的退查率与笔者统计的2018年后的数据几近重合，退查率在一个较高的区间内波动。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 2020年4月2日印发的《指导意见》明确要求补充侦查应列明补查方向、补查问题和理由、补查意义和取证方向，且2020年5月20日最高检发布了最新的人民检察院工作文书格式样本。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 对于前次未尽的补查事项，究竟是主观的怠于为之还是客观的不能为之，检察机关对此不予审慎辨别的态度，一方面可能会错失取证的最佳时机，再为之已晚矣；另一方面，如该事项已无再行补查的必要，二次补查的操作则“顺理成章”地成为办案机关“互借期限”的合法外衣。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 2021年只涉及上半年数据，笔者仅统计了退查数量排在前五的案由。 [↑](#footnote-ref-20)