对完善审查起诉阶段补充侦查制度的思考

**青川县检察院 罗 健**

摘要：退回补充侦查制度是刑事诉讼法的重要制度之一，检察机关审查起诉过程中的退回补充侦查制度对于查清案件事实有着非常重要的意义。但是，由于司法理念滞后、法律规定的不完善及司法实践的不规范等原因，刑事诉讼审查起诉阶段补充侦查实践中存在补查质量不高、超期羁押等诸多问题。因此，应认真分析我国立法及司法实践中补充侦查制度的缺陷，以便改革与完善我国刑事补充侦查制度。

补充侦查是指公安机关或人民检察院依照法定程序，在原 有侦查工作的基础上就案件中的事实或证据问题重新进行侦查 的刑事诉讼活动。根据发生的诉讼阶段不同，补充侦查分为审查批捕阶段的补充侦查、审查起诉阶段的补充侦查、审判阶段的补充侦查三种。而审查起诉阶段的退回补充侦查是指人民检察院在审查起诉过程中，对事实不清、证据不足的案件，将案件依法退回侦查机关或侦查部门进一步查清事实、补充证据的诉讼活动。退回补充侦查作为我国刑事诉讼活动的一项重要程序，是补充侦查最常用的方式，对于充分、全面地收集证据，准确、及时地惩罚犯罪分子，具有十分重要的意义。本文笔者结合工作实践，着重针对公安机关移送审查起诉案件补充侦查存在的问题以及改善途径略陈管见。

一、审查起诉阶段补充侦查制度的价值

根据《刑事诉讼法》及相关规定，在审查起诉阶段，补充侦查可分为退回侦查、自行侦查、联合侦查三种行为方式。补充侦查作为证据完善的重要手段，对于案件质量的把握有着重要意义。

（一）补充侦查是对侦查活动实施监督的有效途径

在审查起诉阶段，检察机关通过对侦查机关移送案件进行审查，可以对侦查活动是否合法进行监督。补充侦查可以使侦查机关在侦查活动中违反法律规定的行为得以及时的发现和纠正，从而保证侦查活动严格按照法定程序和要求进行。

（二）补充侦查是排除非法证据的有效手段

非法证据是指侦查机关及部门非法手段获取的言词证据，也就是通过刑讯逼供、威胁、利诱、欺骗等非法手段获取的证据。在审查起诉阶段，检察机关通过审查证据可以主动排除非法证据，以避免在庭审阶段处于被动地位。

（三）补充侦查是庭审对抗模式增强的后备力量

在“以审判为中心”背景下，庭审阶段控辩双方对抗性增强，提高了对证 据质量和证据体系的要求。在审查起诉阶段适用补充侦查，有利 于提高起诉证据的质量和完善证据体系，增强公诉机关指控犯罪的信心。

二、补充侦查制度存在的问题

（一）退查案件数量增加

近年来，案件退查率呈上升趋势，在移送审查起诉的案件中，相当一部分案件都存在事实不清，证据不足的缺陷，如果没有进一步查证，案件起诉后势必带来证据不足被判无罪的风险，即使判有罪，也承担着指控不力的压力，而在事实和证据没有查证的情况下检察机关作出不起诉或建议侦查机关撤案的决定，又有放纵犯罪的顾虑。虽然有“疑罪从无”的刑法基本原则和“宽严相济”的刑事政策，但实施起来缺乏具体的可操作性，也无明确标准，一旦案件作出处理决定后，遇到事实证据发生变化或法定事由的发生，将可能影响处理结果的准确性，基于保障案件质量， 降低办案风险的考虑，审查起诉部门对于此类案件都尽量退回公安机关补充侦查，这也是审查起诉工作的性质和要求决定的。

（二）退查质量普遍不高，退而不查、查而不清的事例时有发生

侦查人员不按照退查提纲的要求进行补充侦查工作，明明可以找的证人不去找、可以查的物证不去查，往往以“查不清，找不到”为由，敷衍了事；亦或虽然做了补充侦查工作，但却做得不到位，或是询问证人问不到点子上，或是查找的物证、书证与案件无关。

（三）言辞证据缺乏系统笔录

在经济类案件、多人多次等复杂案件中，证据卷中对犯罪嫌疑人缺少一份系统讯问笔录，导致对案件事实的交待较为凌乱，往往需用几份笔录才能大致反映出基本案情，一方面使得公诉人不得不在理清头绪上耗费大量时间，一方面也不能排除口供与口供之间的出入。证人证言亦是如此，询问内容缺乏针对性、系统性，甚至前后矛盾，相当程度上损害了其证明效力。

（三）有的侦查人员业务素质不高，责任心不强，超过补充侦查期限现象屡见不鲜

《刑事诉讼法》第171条3 款明确规定：对于补充侦查的案件，应当在一个月以内补充侦查完毕。补充侦查以二次为限。但实际中，退回公安机关补充侦查的案件，超过期限仍未重新移送审查起诉，或者侦查机关擅自撤回案件而未通报公诉部门，不了了之，使得诉讼程序无法顺利进行。

（四）公诉部门自行补充侦查受到客观因素的限制

公诉部门工作重点是对案件的证据、性质以及程序方面进行审查，与侦查部门工作性质、职能分工不同。但在侦查机关消极对待补充侦查的情况下，往往由公诉部门自行承担补充侦查的任务，无庸置疑，公诉部门无论是侦查技术手段还是侦查经验，都存在明显的不足，同时审查起诉部门也受人少案多、办案经费不足等因素的制约。即使由公诉部门自行补充侦查，也只能局限于已存在的部分书证的补充、相关鉴定的审查等方面，不适合对尚不清楚的犯罪事实进行查证和证据收集工作。再者，公诉部门独立行使补充侦查职能，实行“侦审合一”可能导致先入为主，有悖于公正原则。

（五）公诉部门与侦查人员交流不多，对退回补充侦查案件的跟踪力度不够

公诉部门案多人少，对于审查的案件事实不清、证据不足时，通常只是通过退查提纲对补充侦查工作作出要求，“文来文往”，而缺少与侦查机关承办人的言语交流。退回以后对于补充侦查工作进度也很少追问、跟踪，由于缺少公诉部门的监督，侦查机关或侦查部门常常出现久拖不查、擅自撤回的现象，导致案件悬而未决。

三、补充侦查制度存在的问题成因分析

（一）办案质量激增，检察院案多人少矛盾日益突出

检察院公诉部门案多人少问题比较突出，每个公诉人员手头普遍存在 案件积压的情况。退回补充侦查，侦查机关补充侦查完毕后，案件的审查起诉期限重新计算，这对于办案人员来讲是一个缓解压 力的途径，这就是检察机关普遍选择退回补充侦查，而很少使用自行补充侦查的原因。

（二）侦查机关证据意识不强

由于长期受“重实体、轻程 序”、“重结果、轻过程”的传统司法理念的影响，部分侦查人员业务水平有限，侦查理念存在偏差，在侦查过程中比较重视侦查的结果，忽视法定的侦查程序，未能有效按照《刑事诉讼法》和 其他有关规定及时调查、收集证据。

（三）检察机关引导侦查不力

实践中，检察机关引导侦查不利主要体现在两个方面：一是被动引导，即通过统一业务应用系统制作退回补充侦查决定书及补充侦查提纲，送案后由案管部 门退回公安机关，公安机关根据补充侦查提纲补查证据材料，检察机关对公安机关如何补查、补查情况如何不管不问；二是部分退回补充侦查提纲写的较为抽象，可操作性不强，导致公安机关不能补查到需要的证据材料。

（四）退回补充侦查相应的监督机制不完善

侦查机关和检察机关都缺乏与退回补充侦查相应的绩效考核机制，在侦查人员对补充侦查工作不积极、不主动的情况下，缺乏必要的监督惩罚措施，导致退回补充侦查的质量不高。

四、完善退回补充侦查工作的方法及对策

（一）严格控制退补案件数量，确保退回补充侦查必要。一是严格退回补充侦查适用。树立自行补查意识，对一些补查内容相对简单，相关当事人容易查找，不需要投入大量人力、物力、财力的案件，尽可能自行补充侦查；对可以即时调取的证据，及时向侦查机关调取证据材料。二是严格退回补充侦查审核。对于不能自行补查或者公安机关无法在审查起诉期限内调取证据需要启动退查程序的案件，退查前均需部门审查、分管领导同意。三是加强退回补充侦查指导。细化补查事项，对补查理由和目的进行说理分析，指明补查内容、方向及注意事项，增强退回补充侦查提纲的引导性。如，我院在办理“11.5”特大非法猎杀珍贵野生动物一案中，公安机关移送审查起诉时，没有梳理单笔犯罪事实，承办人在审查中制作了详细的补充侦查提纲，提出21项30条补充侦查意见，引导公安机关补充证据材料，经过退回补充侦查取得新证据后，该案顺利起诉并获判。

（二）发挥监督职能，确保退回补充侦查效果。一是承办人督导。案件承办人需对退回补充侦查案件进行跟踪监督，案件退回时一并送达《案件质量跟踪审查表》，要求在20日内向公诉部门通报补充侦查进展情况，方便承办人及时掌握补查进度，保证退回补充侦查案件能如期重新审查起诉，防止退而不查。二是部门负责人督导。对个别退回补充侦查要求高、补证难度大的案件，要求公诉部门负责人及时介入，加强与侦查人员的沟通，指导其有的放矢开展补查。三是集中督导。统一由内勤每月清查退回补充侦查案件情况，督促侦查人员按时补查、及时移送，降低二次退查率，保证退回补充侦查效果。

（三）创新工作方法，强化退回补充侦查运用。一是加强退回补充侦查交流。通过联席会议等方式，对一段时间内的退回补充侦查情况进行总结通报，针对退回补充侦查过程中存在的问题，提出意见和建议，督促公安机关进行规范整改，同时征求公安机关对退回补充侦查提纲及说理等方面的意见建议，改进退回补充侦查工作。二是组织退回补充侦查案件庭审观摩。有重点地选择部分经过退查补充证据效果好的案件，组织侦查人员观摩庭审，让侦查人员更直观地认识补充证据的必要性和重要性。三是及时纠正退回补充侦查违法。对能够调取而未调取、超期重报、超期不报、侦查活动违法等行为，采取口头、书面纠正违法主辅结合的方式进行监督，保证办案质量。