

海警法视阈下海上犯罪侦查权的监督模式探究

李宝宇, 童冬生

(武警海警学院, 浙江 宁波 315801)

摘 要: 海上犯罪侦查权有效运行的关键在于监督。以海上犯罪侦查权的法律授权与监督为起点, 探讨海上犯罪侦查权的“四位一体”的监督模式, 即海上犯罪侦查权的内部监督、检察监督、军队监督和社会监督。

关键词: 海警法; 海上犯罪侦查权; 监督

中图分类号: D920.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 05—0022—03

1 海上犯罪侦查权的法律授权与监督

根据《中华人民共和国海警法》第三十八条之规定, 海上犯罪侦查权是指海警机构在办理海上发生的刑事案件过程中, 为了查明犯罪事实、收集犯罪证据、查获犯罪嫌疑人, 依照法定程序, 运用特定侦查手段开展侦查活动的权力。

1.1 海上犯罪侦查权的法律授权

侦查权, 是指国家侦查机关及其侦查人员为实现侦查目的, 依照法定程序, 运用特定侦查手段开展侦查活动的权力。侦查权的行使须有宪法和专门法的明确授权, 即侦查权必须在法律所规定的范围内行使, 不得超越法律的规定和授权。

《中华人民共和国刑事诉讼法》第十九条第一款规定: “刑事案件的侦查由公安机关进行, 法律另有规定的除外。”《全国人民代表大会常务委员会关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定》指出, 中国海警局履行打击海上违法犯罪活动的职责任务, 行使法律规定的公安机关的侦查权。《中华人民共和国刑事诉讼法》在 2018 年 10 月 26 日进行第三次修正时, 在附则部分第三百零八条第二款中规定, 对于海上发生的刑事案件, 中国海警局行使侦查权。《中华人民共和国海警法》衔接《中华人民共和国刑事诉讼法》, 进一步明确海警机构的海上犯罪侦查权, 授权海警机构可依法采取侦查措施和刑事强制措施, 并结合实际对海警采取技术侦查、通缉、取保候审、监视居住等措施, 以及与公安机关的协作执行办法作了具体规定。

1.2 海上犯罪侦查权的监督

权力是一种职责范围内的支配力量或者政治上的强制力量。权力的本质属性在于支配性和强制性。权力不仅与社会利益相互关联, 而且与权利主体的个人利益相互关联。这就造成权力具有内在的矛盾性: 一是权力

体现国家意志和社会公共利益; 二是权力的具体实施者是个人。因此, 权力一旦失去控制, 容易诱发腐败的发生。如何对权力进行有效控制, 就成为人类社会广泛关注的重大课题。

海上犯罪侦查权本质上是一种行政权, 具有较强的攻击性和扩张性, 对公民的权利特别是犯罪嫌疑人的人权构成潜在的威胁。因此, 为防止海上犯罪侦查权的扩张和滥用, 必须对其进行有力的监督和控制。

海上犯罪侦查权的监督, 是国家机关、社会组织、个人等主体依照法律规定对海上犯罪侦查行为的合法性和合理性进行的督促、控制的程序和活动。根据《海警法》第六十六条之规定, 海警机构侦查人员应当依照法律规定的程序行使法律赋予的职权, 严禁徇私舞弊、玩忽职守、滥用职权, 不得损害社会公众的合法利益。

2 海上犯罪侦查权的内部监督

海上犯罪侦查权的内部监督, 是指通过海警机构内部自上而下的手段控制权力主体滥用、错用、混用海上犯罪侦查权及海上犯罪侦查权适用不当的有效方法, 其本质上是一种海上犯罪侦查过程中的自律行为。海上犯罪侦查权的内部监督, 是海警机构内部的一种自我纠错机制。根据《海警法》第七十一条之规定, 上级海警机构发现下级海警机构作出的决定或采取的处理措施有错误的, 上级海警机构有权力责令下级海警机构变更、撤销或者上级海警机构直接变更、撤销; 上级海警机构发现下级海警机构没有依法履行职责的, 有权力责令下级海警机构依法履行相应职责。根据《海警法》第七十二条之规定, 海警机构应当建立健全执法过程责任追究制度以及海上执法工作监督机制, 以保障海上犯罪侦查权的有效运行。海上犯罪侦查权的内部监督主要体现在:

2.1 海警机构负责人审批制度

海警机构在办理海上刑事案件过程中，无论是立案、开展侦查还是采取强制措施等，除少数需要人民检察院批准的情况外，海上犯罪侦查权的行使都是由海警机构负责人通过审批的方式进行控制和约束。

2.2 移送审查起诉案件审核制度

移送起诉是海警机构对侦查终结的案件依法移送所在地的相应人民检察院审查提起公诉的一项诉讼活动，是海上犯罪侦查程序的最后一道工序。对于案件事实清楚，证据确实、充分，符合侦查终结条件的案件，经海警机构负责人批准后，制作起诉意见书，并连同案卷相关材料一并移送海警机构所在地相应人民检察院。海警机构对于侦查终结的案件，一直沿用内部审核制度，即对于需要移送人民检察院起诉的案件，海警机构内部设置了最后的把关程序，该程序主要通过法制员审查案卷中的实体和程序问题。海警机构负责人审批制度和移送审查起诉案件审核制度，是控制海上犯罪侦查权不当行使的主要手段。

3 海上犯罪侦查权的检察监督

海上犯罪侦查权的检察监督，是指检察机关作为监督主体，针对海上犯罪侦查行为的合法性进行的检查、督促、约束控制的活动。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第八条之规定，检察机关对于刑事诉讼活动具有法律监督的权力。检察机关作为国家的法律监督机关，对于海警机构的海上犯罪侦查权的行使实施监督。根据《中华人民共和国海警法》第六十九条之规定，检察机关依法对海警机构及其侦查人员所进行的海上犯罪侦查工作具有监督的权力。由此可见，《中华人民共和国海警法》在授权海警机构统一履行海上维权执法职责的同时，也明确了其权力行使需要依法接受检察机关监督。检察机关对海警机构行使海上犯罪侦查权的监督主要体现在以下几个方面：

3.1 对海警机构的立案监督和侦查活动监督

根据两高与中国海警局联合发布的《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》第六条第二款之规定，海警机构的立案监督和侦查监督由海警机构所在地的检察机关依法进行。立案监督主要体现在：一是被害人向检察机关提出，海警机构应当立案侦查的案件没有立案侦查；二是检察机关认为海警机构应当立案侦查的案件

没有立案侦查。对于上述两种情形，检察机关有权要求海警机构对应当立案侦查而不立案的理由进行书面说明。如果检察机关对于海警机构出具的不立案的理由不认可，这时检察机关有权力要求海警机构立案侦查。海警机构接到检察机关要求立案的通知之后，应当无条件对案件进行立案侦查。侦查活动监督主要体现在检察机关对海警机构在办理海上刑事案件过程中的侦查取证行为、采取刑事强制措施、涉案财物处理等活动是否存在违法情形进行监督并依法作出相应处理。

3.2 对海警机构提请批准逮捕的审批

对海警机构提请批准逮捕犯罪嫌疑人的海上刑事案件行使审批权，是检察机关对海上犯罪侦查权进行监督的重要内容之一。根据《海警法》第四十五条之规定，海警机构在办理海上发生的刑事案件时，如果需要提请批准逮捕犯罪嫌疑人的，应当向海警机构所在地相应的检察机关提请。

3.3 对海警机构侦查终结案件的审查起诉

海警机构对于侦查终结的案件，应当将案件相关材料以及起诉意见书移送海警机构所在地相应的检察机关，由海警机构所在地相应的检察机关对相关材料进行系统全面的审查以作出起诉或不起诉的决定。另外，检察机关在审理案件材料时认为案件事实不清、证据不足，需要补充侦查的，可以检察机关自己进行侦查，也可以退回海警机构进行补充侦查。由此可见，检察机关通过审查起诉，对于海警机构海上犯罪侦查权进行限制，从而防止不构成犯罪或者不予起诉的案件进入审判程序，造成诉讼资源的浪费。

3.4 对海上刑事案件办理的提请介入

根据两高与中国海警局联合发布的《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》第六条第三款之规定，检察机关提前介入海上刑事案件办理的情形主要有两种：一是主动型提前介入，检察机关认为有必要时，可以主动派员监督侦查活动的合法性，对于法律适用以及侦查取证活动提出指导意见；二是被动型提取介入，海警机构主动商请检察机关提前介入复杂、疑难、重大的海上刑事案件，检察机关对案件侦查活动提出建议和意见。由此可见，检察机关提前介入海上刑事案件办理，已经成为检察机关履行侦查监督职能的一种重要途径，并且在实践中受到广泛应用。比如宁海县人民检察院在宁波海警局宁海工作站设立检察官办公室，有助于检察机关

提前介入重大、疑难、复杂的案件，共同打击海上刑事犯罪活动。

3.5 对检察机关定期通报制度

根据两高与中国海警局联合发布的《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》第六条第三款之规定，海警机构要定期向检察机关通报刑事立案、破案、采取刑事强制措施以及行政执法与刑事司法衔接等基本情况。海警机构要与检察机关搭建信息共享平台，主动接受检察机关的法律监督。海警机构对检察机关定期通报制度，有利于检察机关更好地对海警机构的刑事立案、侦查活动进行法律监督。

4 海上犯罪侦查权的军队监察

军队行使监察职责的部门是军队监察委员会。军队监察委员会对于军队人员行使权力情况进行监察，依法调查、处置军人违法犯罪活动，通过廉政建设以及反腐败工作，维护军队良好政治生态和法律尊严。

海警机构作为国家武装力量和海上行政执法力量，其工作人员的违法违纪行为理应在军队监察机关的监察范围。根据《海警法》第六十九条之规定，军队监察机关依法对海警机构及其工作人员的海上执法工作进行监督。海上犯罪侦查工作是海上执法工作的重要组成部分。由此可知，海上犯罪侦查权的行使需要依法接受军队监察机关的监督。

5 海上犯罪侦查权的社会监督

社会监督，是指公民和社会组织通过检举、揭发、控告、申诉、建议、批评等方式对权力行使的合理性、合法性进行监督，通常包括舆论监督和公民监督两种。社会监督的结果是任何目光都成为权力监督整体运作的一个部分。随着公民权利意识的不断增强、海洋安全意识的不断提升以及信息传播技术的日新月异，新闻媒体对海上犯罪侦查活动的报道日益引起广大社会公众的关注。与此同时，也对海警机构依法开展海上犯罪侦查工作提出新的挑战和更高的能力要求。在当今空前高涨的信息大浪潮中，新闻报纸、网络微博、手机微信等媒体手段对海上犯罪侦查活动的潜在监督作用，已不可小觑。海上犯罪侦查权社会监督的价值体现在：

5.1 增强执法透明度和公信力，防止海上犯罪侦查权的滥用

正义不仅要能够得以实现，还要以能够看得见的方式得以实现，这是西方一条著名的法律格言。根据《海警法》第六十七条之规定，海警机构要增强执法工作的公信力以及透明度，依法保障和充分尊重公民、法人以及其他社会组织对于海上执法工作的参与权、知情权以及监督权。对于海上执法工作信息要通过新闻媒体、微信公众号、宣传栏等形式依法公开。因此，海警机构应当在不违反侦查保密原则情况下，依法增强海上犯罪侦查工作的透明度和公信力，防止海上犯罪侦查权的滥用。

5.2 通报检举控告不当侦查行为，倒逼海上犯罪侦查能力的提升

根据《海警法》第七十条之规定，公民、法人以及其他社会组织有权向军队监察机关、检察机关控告、检举、通报海警机构及其工作人员的违纪违法行为，也可以借助海上报警服务平台对海警机构及其工作人员的失职或违法违纪行为进行举报、投诉。任何个人和部门对于公民、法人以及其他社会组织依法进行的举报、投诉、控告以及检举，不得打击报复，也不得进行压制。俗话说，最好的防腐剂是“阳光”。通过舆论监督和公民监督，对于海警机构的不正当侦查行为进行举报、投诉、检举、控告，促使海警机构执法人员改进工作方式方法，从而实现文明执法、公正执法、高效执法，进而保证海上犯罪侦查权得以公开、正当地行使。

参考文献：

- [1] 孟德斯鸠. 论法的精神 [M]. 张雁深译. 北京: 商务印书馆, 1961:154.
- [2] 宋远升. 刑事侦查的行为视角 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008:307-310.
- [3] 杨正鸣, 倪铁. 侦查学原理 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2013:91-98.
- [4] 高嘉蓬. 侦查监督问题的法解释学分析 [J]. 政法论坛, 2018(5):34-41.
- [5] 游鹏. “以审判为中心”视野下侦查监督的完善 [J]. 犯罪研究, 2020(2):92-97.

基金项目：海警法学教学科研和服务部队团队项目（“双重”课题）；海警法视域下海上毒品犯罪的特点及侦防对策（2022年度武警部队军事理论研究课题）。