

公安机关的强制措施和收容审查

白玉祥

保证准确、及时地惩罚犯罪分子,保障无罪的人不受刑事追究,这是刑事诉讼法的首要任务。刑事诉讼中的强制措施是实现这一首要任务的重要手段,也是刑事诉讼活动的重要组成部分。正确地理解、掌握运用强制措施是完成这一首要任务的前提,是公安机关在刑事诉讼活动中的有力工具和法律武器。收容审查是公安机关为了打击流窜犯罪分子,维护社会治安所采取的一项强制性治安行政措施,是同流窜犯罪作斗争必要的手段。公安机关正确运用强制措施和收容审查,对打击敌人,保护人民,保卫社会主义现代化建设事业的顺利进行有着重要意义。

一、公安机关正确运用强制措施必须明确强制措施的概念、种类及运用的目的意义

刑事诉讼中的强制措施是指公安、检察和法院为了有效地同犯罪行为作斗争,保证侦查、审判工作的顺利进行,依法对被告人、现行犯和重大犯罪嫌疑人的人身自由所采用的一种强制方法。所谓对人身自由采用强制方法,即强行限制其人身自由的方法,如有的采用强制方法限令其到某地点接受传讯——拘传,有的限制不得离开指定地区——监视居住;有的则完全剥夺其人身自由,采用羁押的方法与外界隔绝——拘留、逮捕。

强制措施的种类:根据刑事诉讼法第38条、第40条、第41条规定,分别为:拘传、取保候审、监视居住、拘留、逮捕五项措施。

强制措施对于保障及时、准确地查明犯罪分子,保证无罪的人不受刑事追究有着重要意义。

(一) 保证公安机关侦查工作的顺利进行,及时、准确地查明犯罪分子。公安机关在刑事诉讼活动中从立案、侦查到提请检察机关起诉,要进行专门的侦查调查、技术鉴定、搜集证据等工作。由于犯罪情况不同,在工作中会遇到各种复杂情况。为保证完成法律赋予公安机关的任务,在侦查中必须使用这一手段。

1. 防止犯罪分子逃避侦查。为了更好地搜集证据和有利于法院宣判后的执行,惩罚犯罪一定要有惩罚对象——犯了罪的人和充分的证据。如果犯罪分子在公安机关侦查阶段逃跑,就会使公安机关的预审及检法机关的起诉、审判工作无法进行。惩罚犯罪分子要有充分的证据,而人犯的供述又是六种证据之一。另外,可以通过审讯扩大线索,深挖余罪,打击隐蔽较深的犯罪分子。

2. 排除犯罪分子妨碍迅速查明案情的可能性。当前犯罪活动有的具有团伙作案,多次作案及在犯罪过程中采用各种狡猾手段掩盖罪证的特点。在这种情况下采用强制措施,可以防

止犯罪分子之间串供，订立攻守同盟，转移赃物，毁灭罪证。

3.防止犯罪分子继续进行危害人民，危害国家安全的犯罪活动。当前犯罪分子活动的又一个特点是连续作案，特别是刑法中侵犯财产罪中列举的罪犯更有这一特点。如果采取了强制措施限制其人身自由，从而也消除了连续作案的可能性。另外，还可以保护人民群众同犯罪行为做斗争的积极性，保护被害人、检举人的人身不受侵犯，防止罪犯行凶报复。

4.防止被告人自杀和其它意外事故的发生。一些罪行严重的犯罪分子，慑于法律的威严，可能为了逃避审判而用自杀手段来对抗，采用强制措施特别是拘留、逮捕之后，在武警及看守人员严密监管之下，可消除不安全因素，使其服法。

5.对其它犯罪分子起到威慑教育作用。打击严重刑事犯罪分子的斗争中，集中地搜捕了一批犯罪分子，对处于犯罪边缘的思想不稳定分子起了威慑作用。体现了特殊预防和一般预防相结合的方针。另外，可以鼓舞人民群众同犯罪行为做斗争的勇气，形成一个良好的社会风气。

（二）更好地保护公民的人身自由不受非法侵犯。

在我国，公民的人身自由是充分受到国家法律保护的。我国宪法第37条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯”，“禁止非法拘禁和以其它方法非法剥夺或限制公民的人身自由。”我国宪法第47条规定：“公民的人身自由和住宅不受侵犯。任何公民非经人民法院决定或者人民检察院批准并由公安机关执行，不受逮捕”。人身自由是宪法赋予我国公民基本权利的一个重要组成部分。人身自由又是公民享有宪法赋予公民其它权利的前提。对任何公民，即使是犯了罪的人都必须以法律为根据，并且依照法定程序才能剥夺或限制其人身自由。为了保障公民人身自由不受侵犯，国家就不能不对有权采用强制措施的机关及其职权范围、实施强制措施的条件等用法律予以周密规定。打击敌人，保护人民是公安工作的重要内容，人民民主专政的核心是对危害国家和人民利益的敌人必须打击，只有对敌人的专政才能保证广大人民群众享有广泛的民主。但是在打击的同时必须从人民的利益出发，不能忽视保护人民、保证无罪的不受刑事追究，不能滥用这一措施。强制措施是对被告人、现行犯或重大嫌疑分子的人身自由的一种限制，如果滥用，就会侵犯公民的人身自由权利。文化大革命期间，社会主义法制遭到严重破坏，随意捕人、抓人、押人，造成了极其严重的后果。当前我们在侦察工作中，在运用强制措施时，有的单位和侦察人员对强制措施作用及意义理解片面，考虑多的是如何应用它来完成诉讼任务，而从“限制”我们自己的方面考虑得少，所以对强制措施的作用应作全面的理解。刑事诉讼法关于强制措施的规定不仅能保证有力地打击反革命分子和其它刑事犯罪分子的破坏活动，而且可以有效地保障公民人身自由不受侵犯。法律规定公安机关可以使用强制措施这是法律赋予的权力，但刑事诉讼法中关于适用强制措施的条件公安机关必须遵守执行，这又是公安机关的义务。只有这样，才能体现社会主义法制的基本原则——有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。达到权利、义务的一致性；保护与打击，民主与专政的统一性，才能更好地运用这一措施完成刑事诉讼法的首要任务。

二、公安机关正确运用强制措施必须明确强制措施的必要条件和法定程序

强制措施是限制人身自由的强制方法，公安机关在适用时必须正确的思想方法和实事求是的态度，认真地调查研究，决不能以“想当然”来判断其“可能”如何，而采用某种强制措施。一句话就是用科学的方法去占有材料，获取应该搜集的证据，分析各种可能出现的情况，这是使用强制措施条件的前提。

我国刑事诉讼法第38条至45条对强制措施的条件及批准程序做了明确规定，综合起来有如下几点：

（一）对犯罪分子采用强制措施必须依据的条件是：

1. 被告人或者重大嫌疑分子有逃避侦查、审判可能的。
2. 被告人或者重大嫌疑分子有串供或毁灭、伪造证据可能的。
3. 被告人或者重大嫌疑分子有重新犯罪或者自杀可能的。

（二）对犯罪分子采用强制措施必须依据法定程序办事：

1. 对被告人实行拘传、取保候审、监视居住的强制措施，必须经县（市）公安局长、公安分局长或者相当这一级的刑侦部门负责人批准，出示或发出《拘传通知书》、《取保候审决定书》、《监视居住决定书》和《委托书》。

2. 拘留人犯必须经县级以上各级公安机关的领导批准。

3. 逮捕人犯必须经过人民检察院批准或者人民法院决定并由公安机关执行。

三、公安机关运用强制措施时必须坚持严肃与谨慎相结合的方针，才能保证刑事诉讼法的正确实施

办案人员应当严肃地对待犯罪分子的犯罪行为，对那些应当采取强制措施的犯罪分子坚决地采取强制措施，否则，这些犯罪分子的罪恶意图就会进一步发展，危害社会，给侦查、审判工作造成一定困难。但是办案人员采用强制措施时一定要谨慎从事。因为每个案件的情况是复杂的，被告人犯罪情节是不同的，他们的社会危害性及人身危险性也不一样，加之公安人员掌握被告人有罪的材料有多有少，所以必须谨慎从事。实践证明，强制措施如果运用得好，就会达到防止犯罪分子逃跑和重新犯罪，保护国家和人民利益不受损失的目的。如果运用不好就会侵犯公民的人身自由和合法权益，造成不好的社会影响，所以必须坚持严肃与谨慎相结合的方针。

应不应该采取强制措施，采用哪种强制措施？应该根据案件的具体情况而定。要考虑被告人或者重大嫌疑分子的行为对社会危害程度的大小及自身危险程度大小，或被告人、重大嫌疑分子对被控告的态度如何，及身体、家庭情况而定。同时随着案情的变化，对原来采用的强制措施也应做出相应的变更。

强制措施有五种，它们是既有联系，又有区别的统一体。各种措施的法律要求不同，限制人身自由的程度也不同。如何采用强制措施特别是如何采用逮捕措施，从理论上是明确的，但实践掌握上却不尽相同。

如何采用强制措施，除严格按照刑事诉讼法规定采取强制措施条件之外还应考虑五个因素：

1. 要考虑被告人及重大犯罪嫌疑人的犯罪程度，即社会危害性的大小。社会危害性大的，后果严重的，应采取较严厉限制人身自由措施，如拘留、逮捕。公安机关管辖的严打斗争中列举的七种严重犯罪必须采用拘留逮捕措施。过失犯罪因其社会危害性较小，可以不逮捕。如对交通肇事的人犯，如果通过询问被告人，调查访问，现场勘查能查清案件，而且被告人又没有自身危险性，可以不用逮捕措施。

2. 考虑能够用较“弱”的措施达到诉讼目的的，就不用较强的办法。如果对某一入犯采用监视居住的办法可以使其不逃避侦查审判、不串供或毁灭证据、没有人身危险的就不要逮捕，而以直接起诉的办法追究其刑事责任。如辽宁省某县公安局1985年直接起诉的人犯占

总起诉人犯的23.3%。这样做有利于化消极因素为积极因素,发挥基层单位和广大人民群众的作用。但在使用监视居住和取保候审措施时要考虑两点:第一有些群众不敢承担此项工作,第二采取这种措施后人犯逃脱,离开指定地区又重新犯罪危及社会或妨碍侦察的,法律对该保证人无明确要求。对于第二点立法中应考虑如何完善。但由于采用这二种措施能贯彻了专门工作和群众路线相结合的方针,所以应认真执行。

3.要考虑公检法三机关互相配合互相制约的关系。公检法三机关互相配合,互相制约是刑事诉讼的一项基本原则。根据刑事诉讼法第45条规定,公安机关对检察机关不批准逮捕的人犯有要求复议的权利。有时检法机关为了起诉、审判工作的方便,本来不需逮捕的也要求公安机关在侦察阶段逮捕,这时公安机关一定要按照逮捕人犯的三个条件进行。

4.要考虑案件发展的不同时期,正确运用强制措施。由于在案件的进展中会出现案情的变化及人犯本身情况的变化,如原来我们只掌握某一被告人罪行较轻而又符合“条例”列举的几种可能,因而采用了取保候审或监视居住,但随工作深入,原采用的取保候审、监视居住等办法已不足以防止发生社会危害时,有逮捕必要的,应立即逮捕。如果已经逮捕的人犯发现具有不应逮捕的条件,如患有严重疾病、哺育婴儿、孕妇等也应改为取保候审或监视居住。总之,应根据案情的变化而采取相应的强制措施。

5.应考虑同各种犯罪行为作斗争的需要,而适时地采用集中逮捕的办法,这可以起到震慑犯罪作用。1983年根据当时社会治安存在的问题,中央和全国人大常委会发出了关于严惩严重刑事犯罪分子的决定,对严重的刑事犯罪分子采取了集中收捕的行动,打了三个战役,社会治安已明显好转,较好地发挥了强制措施的作用。这种根据某一地区形势发展需要,对某类犯罪分子采用集中逮捕的办法,将来还应坚持。

在执行严肃与谨慎相结合方针时,既要防止心慈手软,对那些该拘留逮捕的犯罪分子不拘留逮捕;也要克服“左”的思想影响而乱抓滥捕,不依法办事。特别要克服凡是要追究刑事责任的人都要逮捕这一错误做法,逮捕等强制措施不是刑事诉讼中每案必须的,应坚持从实际出发,严格按照构成采取强制措施的条件及案件实际情况而定,严格执法。

四、公安机关必须明确刑事诉讼中的强制措施与收容审查的区别,才能正确发挥这二种手段的作用

国务院根据我国地域广阔,流窜犯增多而又不宜在短期内查明其身份和罪行的情况,为了有效地同流窜犯罪分子做斗争,发出了〔82〕56号文件。公安部又在1985年发出了〔85〕50号文件。这两个行政法规虽然发挥了积极作用,但个别地区在执行时,把刑事诉讼中的强制措施和收容审查混淆,以收审的行政手段代替刑事诉讼强制措施。这种做法必须认真纠正。为此必须明确四个问题:

(一)必须明确刑事诉讼强制措施中的拘留逮捕和收容审查的区别。

拘留逮捕与收容审查在形式上有其共同之处。其一,都对个人的人身自由给予剥夺;其二都是为了打击犯罪,保卫人民利益而设立,但二者有其原则上的区别:

1.法律依据不同。拘留逮捕人犯是依据刑事诉讼法的规定,而收容审查是依据国务院、公安部关于收容审查的决定。

2.适用的条件和对象不同。构成拘留逮捕的前提是罪该逮捕有法定情况之一或有逮捕必要的,其适用对象是犯了罪的人(暂且不提法庭审判阶段能否定罪)。构成收容审查的条件是有轻微违法犯罪的行为,流窜作案,或不讲真名实姓、真实地址,来历不明的嫌疑分子,

而它的前提条件是适用于轻微违法犯罪的人。

3. 批准的机关不同。公安机关逮捕人犯必须经人民检察院批准才能执行。而收容审查的批准则是市（地）各级公安机关的负责人。

（二）必须明确收容审查手段是刑事诉讼强制措施的必要补充。

由于对外开放，对内搞活经济的客观原因，加之对已决犯人改造工作和接续教育工作的漏洞，一些犯罪分子为了逃避打击，往往采取流窜作案的方法。据统计，目前全国有流窜犯数万名。这些人有作大案和连续作案的特点，如辽南劫车杀人案，两个流窜犯罪分子，一年内在若干个县内劫车杀死五人，而且又不易被发现。当前一些流窜诈骗犯以各种名义进行诈骗活动。因此，同流窜犯做斗争已成为当前公安机关的一项重要而长期的任务。对流窜犯单纯地使用刑事诉讼中的强制措施是不能奏效的。其原因：一是流窜犯无固定作案地点，抓获后本人不在本地居住，采用监视居住和取保候审条件不具备；二是抓获时大部分只有轻微违法犯罪行为，采用拘留逮捕的前提又不存在；三是由于罪犯狡猾，一时很难查清其身份和全部犯罪事实，也不具备逮捕的“主要犯罪事实已经查清”这个前提，所以国务院、公安部做出的对流窜犯给予收容审查的决定符合我国实际情况，补充了刑法之不足。

从作用上看，收容审查手段对于打击刑事犯罪有着不可估量的意义，仅某市1985年在刑事侦查中通过收审破案占整个破案的23.97%。抓获并审结了一大批危害大、罪行严重的犯罪分子。对于这些犯罪分子依法制裁，既保护了人民的利益，维护了社会秩序，也保障了无罪的人不受刑事追究。有的收审的只是一般违法犯罪行为的人员，经审查后就给予治安处罚或进行法制教育，促进了社会治安综合治理工作的落实，所以说收容审查是刑事诉讼强制措施的必要补充。

（三）必须明确收容审查不能滥用，不能以收容审查取代刑事诉讼强制措施。

既然收容审查与刑事诉讼强制措施是由两个不同的法律规定的，又有其原则性区别，所以工作中绝不能滥用收审，当前主要问题是既有思想认识上的问题，也有实际工作中的问题。

首先，从思想认识上看，收审人员批准手续简单，使用方便，而且时限又较宽，以不超过二个月为限。经抽样调查某县收审所，从收审之时已构成刑事拘留的占全部收审人员的10.8%，已逮捕人犯从收审所转入的占43.47%，而先行拘留转捕的只占34.7%，主要是个别干警及有关领导执法不严，没有严格依法办事。

其次，从实际工作部署看，执行从重从快方针是正确的，但个别领导机关却层层加码，审结时限越短越好，没有考虑现有警力装备及案件复杂这样一个特点。个别地区于是就利用收审手段而将全部案情查清后，再转捕后立即起诉。还有的认为“既然已经收审没必要再实行拘留，在哪儿押着都一样，”混淆了两种不同手段使用的对象。

（四）必须正确发挥收容审查手段的作用，要严格依法办事。

为了解决以收代拘，以收代捕的问题，必须加强五个方面工作。

1. 要进一步明确强制措施的作用及意义，要明确使用的条件和使用中应注意的问题。刑事诉讼法规定审结时限主要从两个方面来考虑的，一是从重从快打击犯罪；二是维护被告人正当权利，不使其案件的被告人久押不决。采用拘留、逮捕措施后可以促使工作人员加快速度，保证办案质量，也可防止弄虚作假。

2. 要明确滥用收审手段的危害。滥用收审手段会产生以下几个方面的问题：一是混淆了犯罪与违法的界线，统押统管，不利于收审人员思想改造；二是久押不决，有的押一年以

上,不能从重从快打击真正的罪犯;三是收审场所条件不如看守所,易发生收审人员逃跑、自杀及其它人身伤亡事故。总之,要明确滥用收审手段既不能维护法律正确实施,也容易侵犯公民的人身权利。

3.要严格按照收审条件办事,收审条件是国家行政法规中规定的,违犯了规定也是违法行为。各级公安机关要严格把关,不准非公安机关利用这种手段。

4.人民检察院应加强对公安收审工作的法律监督,发挥侦察监督的职能,侦察监督不单纯地是审查批捕和审查起诉,更重要的是对公安机关的侦察活动全过程进行监督,收审是剥夺人身自由的手段,更应加强监督。

5.应加快“收容审查”立法步伐。收容审查既然是刑事诉讼强制措施的重要补充,又是严厉限制人身自由的强制方法,应以国家法律形式来规定其指导原则、适用范围,以体现我国法律的同一性、衔接性,正确发挥收审手段的作用,并应规定滥用收审手段造成严重后果的处理方法,这样才能保证收审工作不偏离方向。

· 学术动态 ·

民法通则理论与实践科学讨论会在京举行

民法通则理论与实践科学讨论会,于1987年5月16日至20日在京举行。讨论会是由最高人民法院民事审判庭和中国政法大学联合召开的。会议中心议题是,相互交流民法通则实施以来所出现的各种实践问题和理论问题,对如何认识和解决这些问题展开讨论和研究,为民法通则的正确解释和适用提出建议,以保障民法通则的切实贯彻实施,促进对民法通则的深入研究。

出席会议代表200余人,其中包括来自25个省、市、自治区人民法院系统的正式代表48名,和法院系统、研究机构正式代表48名。提交论文和研究报告91篇。全国政协常委、政法组副组长林亨元,全国人大常委会法制工作委员会副主任顾昂然,最高人民法院副院长马原,中国经济法研究会副会长孙亚明,中国民法经济法学学会总干事佟柔,中华律师协会常务副会长、中国政法大学党委书记陈卓等出席了会议。在京的部分中央和地方机关,人民日报、光明日报、中国法制报、世界经济导报等新闻单位应邀派代表参加了大会。

与会代表就下列问题进行了热烈的讨论:1.关于如何适用民法通则问题,大家迫切要求立法机关公布实施细则,最高人民法院作出司法解释,同时认为办案人员应依据通则原则精神,创造性地解决具体案件;2.关于时效问题,要求立法机关就通则生效前的案件如何适用时效作出规定,多数同志认为单有诉讼时效还不够,应当建立取得时效制度;3.关于人身权的保护,大家认为通则关于人身权的规定及承认对精神损害的赔偿有非常重大的意义,但实践中亟待解决的是什么条件可赔偿及赔偿金额如何确定,有的同志指出人格权应包括人身自由、信仰自由和个人秘密;4.关于民间借贷利率问题,倾向于区分生活借贷和经营性借贷,而经营性借贷的利率可稍高于生活借贷的利率;5.关于如何正确认识我国民法的本质和作用问题,有的同志指出我国民法不是公法,其重大作用不限于调整商品经济关系,当前应特别重视我国民法在保护公民人身权和维护社会公平方面的重大作用。

会议由最高人民法院民庭庭长唐德华和中国政法大学副校长江平主持。特别邀请国家工商行政管理局胡铁成同志、全国人大常委会法工委肖峋同志及国家体改委李铁钢同志作了专题发言。

(梁)