

# 公安机关适用刑事传唤制度的实践困境与规范路径

■ 张桂芬

**摘要** 刑事传唤作为刑事诉讼活动中通知犯罪嫌疑人到案接受讯问的重要侦查手段，在保障侦查活动顺利进行的同时，亦关乎公民基本权利与司法程序公正。然而，司法实践中因现行法律规范模糊、执法监督缺位、程序意识淡薄等因素，刑事传唤制度的适用逐渐异化，出现程序启动随意、对象错误、超期羁押、侵害特殊群体权益等诸多问题。本文旨在系统梳理公安机关适用刑事传唤存在的突出问题，结合最新法律规定与典型案例深入剖析其成因，并从细化立法、强化监督、完善权利保障等维度提出制度化、规范化的完善路径，以期推动刑事传唤制度的法治化运行，进一步实现侦查效能与人权保障的有机平衡。

**关键词** 刑事传唤 程序正义 侦查权规范 人权保障 执法监督

## 一、刑事传唤的法律性质与制度定位

刑事传唤的立法初衷在于平衡侦查效率与人权保障，避免过早或不当限制公民人身自由。《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百一十九条明确规定：“对于不需要逮捕、拘留的犯罪嫌疑人，可以传唤到其所在市、县内的指定地点或者到他的住处进行讯问，但应当出示人民检察院或者公安机关的证明文件。对在现场发现的犯罪嫌疑人，经出示工作证件，可以口头传唤，但应当在讯问

笔录中注明。”该条文清晰的界定了刑事传唤的适用对象、地点限制与程序要求，表明其本质上是一种程序性通知行为，属于刑事侦查活动的一个环节，本身不具有直接的强制力，这与拘传、拘留、逮捕等具有强制属性的强制措施存在本质区别。《公安机关办理刑事案件程序规定》（2020年修正）进一步强调公安机关办理刑事案件应“重证据，重调查研究，不轻信口供”，严禁以非法方法收集证据，这为侦查活动中刑事传唤的合法适用提供了操作层面的原则指引。

然而，刑事传唤在实践中常呈现出潜在强制属性。公安机关作为主要执行主体，在

作者：新疆奎屯垦区公安局法制大队民警

犯罪侦查中享有较大自由裁量空间，部分侦查人员将其视为“低成本”侦查手段，甚至用以规避强制措施的严格审批程序。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第六十六条规定，拘传作为刑事强制措施之一；《公安机关办理刑事案件程序规定》（2020年修正）明确细化规定传唤、拘传的适用对象、时间、地点和程序。由于适用拘传具有严格的前提条件与法律依据，而刑事传唤存在口头传唤的便捷，书面传唤审批程序相对简化，这一差异导致部分侦查人员通过滥用刑事传唤替代拘传，使其功能逐渐异化，从程序保障工具演变为事实上的强制到案措施，违背了立法初衷。

## 二、公安机关适用刑事传唤存在的突出问题

### （一）程序启动与执行的随意性与形式化

#### 1. 传唤程序形式化与“口头化”滥用

《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百一十九条虽允许公安机关在紧急情况下可以进行口头传唤，但并未明确“紧急情况”的具体标准，导致实践中该情形被肆意扩大。部分侦查人员在非紧急、甚至未立案的情况下直接对犯罪嫌疑人进行口头传唤，既不出示工作证件，也不告知传唤性质与权利义务，而且事后补填书面手续或根本不在讯问笔录中注明。如2021年某地公安机关办理王某盗窃案时，连续三次对王某进行口头传唤，既未出示工作证件，也未在制作的讯问笔录中记录相关情况，更未能做出合理的解释，最终法院依据《中华人民共和国刑事诉讼法》第五十六条非法证据排除规则，认定相关口供系非法取得，予以排除。此类案件在司法实践中占比不低，据某基层

法院2023年统计，全年审理的刑事案件中，因传唤程序违法导致证据排除的案件占比达8%。

#### 2. 规避审批与“空白传唤证”问题

为规避内部审批流程，部分侦查人员在非紧急情况下使用未经审批、内容空白或部分空白的传唤证直接带犯罪嫌疑人到案或到办案场所后再补办内部传唤审批手续。《公安机关办理刑事案件程序规定》要求侦查活动需遵循严格的审批程序，但实践中部分公安机关内部监督松散，导致该规定流于形式。据2023年某省级执法办案中心专项督察数据显示，约30%的刑事案件传唤存在程序违规，其中“空白传唤证”使用占比达12%，严重违背执法规范化要求。

#### 3. “以传代侦”与属性混淆

部分侦查人员未严格区分行政案件与刑事案件的传唤程序，虽然《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国刑事诉讼法》分别规定治安传唤询问、刑事传唤讯问查证时间最长均不超过24小时，但刑事传唤与治安传唤的适用前提、权利保障要求截然不同。部分侦查人员在未能认真区分案件属性的前提下就武断的认为现有案件系刑事案件且证据不足，随即滥用刑事传唤进行“摸底排查”或“有罪推定”式侦查。如2022年某地公安机关办理一起合同诈骗案时，在未掌握明确犯罪线索、未区分案件性质的情况下，侦查人员未正确区分询问与讯问对象，直接以“刑事传唤”名义先后用口头和书面传唤15名相关人员进行了讯问，其中3名被传唤人主动向侦查人员提出回避申请、指出程序错误却被无视，最终相关证据因收集程序违法被检察机关排除，导致案件不予起诉。

#### （二）传唤对象错误与身份核实缺失

### 1. 对象范围扩大化

刑事传唤的法定对象仅为“不被拘留、逮捕的犯罪嫌疑人”，《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百二十四条、第一百二十七条明确规定，对证人、被害人适用“询问”而非“刑事传唤”，但部分侦查人员为实现破案效率而曲解“需要接受讯问”的范围，将证人、被害人甚至无关群众列为传唤对象，在实践中造成不良影响。如：2021 年刘某作为某盗窃案的证人，被公安机关以刑事传唤名义强制到案接受讯问，持续时间达 6 小时，且未说明传唤理由，导致其名誉受损，刘某依法提起行政诉讼，法院判决公安机关程序违法、适用法律错误，并承担相应赔偿责任。2022 年某地发生群体性事件后，当地公安机关以“嫌疑人”名义传唤被害人及围观群众 20 余人，实则通过传唤施压收集线索，严重干扰群众正常生活，引发社会舆论关注。

### 2. 身份信息核实流于形式

对未携带身份证件犯罪嫌疑人进行传唤时，部分侦查人员怠于通过公安信息系统核实对方身份，仅凭其自报姓名或相关复印件信息填发传唤证，导致执法办案中心入区手续的信息登记错误，侦查人员在讯问过程中发现后又不得不中途更正或重新办理。《公安机关办理刑事案件程序规定》要求侦查人员收集证据需保证真实性与合法性，而身份信息核实是确保传唤程序合法的基础前提。某基层公安机关 2023 年执法质量考评数据显示，约 7% 的案件传唤存在身份登记错误问题，其中 3 起案件因身份核实错误导致传唤对象错误，造成不良社会影响。

### （三）超期传唤与变相拘禁

《刑事诉讼法》第一百一十九条明确规定：“传唤、拘传持续的时间不得超过十二

小时；案情特别重大、复杂，需要采取拘留、逮捕措施的，传唤、拘传持续的时间不得超过二十四小时。不得以连续传唤、拘传的形式变相拘禁犯罪嫌疑人。”但实践中超期传唤与变相拘禁问题突出：

#### 1. 时间记录弄虚作假

部分侦查人员不准确记录传唤起止时间，将超时传唤伪填为法定时限内，并以威胁、欺骗等方式迫使当事人签字确认。如 2022 年张某涉嫌诈骗案中，公安机关实际传唤持续时间达 30 小时，但传唤证与讯问笔录均记录为 24 小时，后因张某的辩护律师提交了相关通话记录、监控录像等证据，法院认定侦查期间采取的传唤措施超期，相关供述被作为非法证据排除。

#### 2. 滥用 24 小时传唤与审批缺失

不分案情轻重一律按 24 小时传唤，且在满 12 小时前未按规定办理延长审批手续，甚至超过 24 小时仍继续讯问。部分侦查人员对案情简单、事实清楚、仅需办理取保候审强制措施的一般刑事案件，传唤后讯问时仍坚持 24 小时；根据《公安机关办理刑事案件程序规定》延长传唤至 24 小时需符合“案情特别重大、复杂，需要采取拘留、逮捕措施的”情形，且经县级以上公安机关负责人批准并记录理由，但部分侦查人员未履行审批程序，直接适用 24 小时传唤时限，在一定程度上使传唤制度形同虚设。据某省检察院 2022 年专项监督数据显示，约 15% 的传唤案件存在未履行延长审批手续却适用 24 小时传唤的情形。

#### 3. 以“案情复杂”为由变相延长控制

在侦查过程中，部分侦查人员为了尽早破案，常以“案情复杂”为由，通过多次中断讯问、更换场所、指认现场等方式规避传唤时限规定，变相延长犯罪嫌疑人“在外”

时限。如 2023 年某县王某盗窃案中，公安机关先传唤王某至执法办案中心讯问 12 小时，后以指认现场为由将其带离执法办案中心，中断讯问 2 小时后又在一地点继续讯问，累计控制时间达 40 小时，远超法定传唤期限，最终检察机关对公安机关发出《纠正违法通知书》。

#### 4. 连续传唤规避间隔规定

首次传唤结束后立即启动二次传唤，间隔不足 12 小时，实质构成变相羁押。《刑事诉讼法》虽未明确规定两次传唤的间隔时间，但“不得以连续传唤形式变相拘禁”的立法精神要求两次传唤需保障被传唤人必要的休息时间。如 2022 年刘某被诈骗案中，某县公安机关对刘某三次传唤累计时间达 72 小时，两次传唤间隔仅 4 小时，最终相关证据被法院依法排除。某省检察院 2022 年统计数据显示，约 15% 的传唤案件存在连续传唤变相羁押问题。

### （四）对特殊群体传唤程序失范

#### 1. 未成年人传唤程序疏漏

《刑事诉讼法》第二百八十一条规定：“对于未成年人刑事案件，在讯问和审判的时候，应当通知未成年犯罪嫌疑人、被告人的法定代理人到场。无法通知、法定代理人不能到场或者法定代理人是共犯的，也可以通知未成年犯罪嫌疑人、被告人的其他成年亲属，所在学校、单位、居住地基层组织或者未成年人保护组织的代表到场，并将有关情况记录在案。”但部分侦查人员为取证便利，规避“应当通知法定代理人”的规定，甚至也不通知其他合适成年人，就直接通知未成年人指定或选定的其他成年人到场。如 2023 年张某（15 岁）盗窃案中，公安机关传唤张某后未通知其父母，仅通知其同乡到场，导致张某作出不实供述，案件因程序

违法被检察机关退回补充侦查。某市检察院 2023 年数据显示，近 20% 的未成年人刑事案件中，公安机关未依法履行通知法定代理人到场义务。此外，对未成年被传唤人的饮食、休息权利保障不足，部分案件存在连续讯问超过 8 小时未保障休息的情况。

#### 2. 忽视特殊身体状况群体权益

对孕妇、严重疾病患者、哺乳期妇女等特殊群体，未遵循人道主义原则优先采取非到案讯问方式。《公安机关办理刑事案件程序规定》要求办理刑事案件需兼顾执法与人文关怀，但实践中部分侦查人员未认真落实该要求。如 2022 年李某（哺乳期妇女）涉嫌诈骗案中，公安机关未考虑其哺乳需求，强制传唤至执法办案中心讯问 10 小时，导致其身体不适；2023 年王某（孕妇，孕 32 周）涉嫌伪证案中，侦查人员在传唤过程中未提供必要的医疗保障措施，引发社会舆论质疑，检察机关及时介入纠正。

## 三、刑事传唤问题的成因分析

### （一）法律规范模糊与自由裁量权滥用

《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百一十九条对“紧急情况”“案情特别重大、复杂”等关键概念缺乏细化解释，导致执法标准不一。最高人民法院、最高人民检察院尚未出台专门司法解释明确上述概念的具体内涵，公安机关内部也未形成统一的操作指引，实践中为部分侦查人员自由裁量权滥用留下空间。同时，刑事传唤与拘传的衔接规则不明，现行刑事诉讼法及其解释仅规定拘传适用于“经传唤无正当理由不到案”的情形，但未明确传唤后转为拘传的具体审批节点、证据标准，导致部分侦查人员通过“以传代拘”规避强制措施审批程序。

此外，对口头传唤的适用场景、事后补正程序缺乏明确规定，使得口头传唤成为程序违规的重灾区。

## （二）执法监督机制双重缺位

### 1. 内部监督流于形式

部分公安机关未建立完善的刑事传唤内部监督机制，审批程序简化、台账管理混乱。某省公安厅 2022 年督察数据显示，约 40% 的传唤案件未留存完整审批记录，18% 的案件缺乏全程录音录像资料。执法办案中心对传唤程序的监督多为事后核查，难以发现实时违规行为，且绩效考核侧重破案率，对程序合规性权重设置较低，导致侦查人员缺乏遵守程序的内在动力。

### 2. 外部监督被动滞后

检察机关的侦查监督以事后、被动监督为主，主要通过审查批捕、审查起诉发现刑事传唤违法问题，缺乏事前预防与事中干预机制。虽然近几年“侦查监督与协作配合办公室”已在全国推行，但部分地区仍存在协作不畅的问题，检察机关难以实时掌握公安机关侦查过程中传唤执行情况。此外，被传唤人的权利救济渠道不够畅通，多数被传唤人缺乏法律意识，不知如何举报、申诉违法传唤行为，导致外部监督难以形成有效制约。

## （三）执法人员程序意识淡薄

“重实体、轻程序”的执法理念仍未根本转变，部分侦查人员认为只要案件实体公正，程序瑕疵无关紧要，甚至将程序规定视为侦查工作的“绊脚石”。《公安机关办理刑事案件程序规定》第八条明确要求“严禁刑讯逼供和以威胁、引诱、欺骗以及其他非法方法收集证据”，但部分侦查人员为追求快速破案，忽视程序合法性，不惜以变相羁押、连续讯问等方式获取口供。此外，部分公安

机关对侦查人员的程序法治培训不足，培训内容侧重实体法律知识，对刑事传唤等程序规定的培训流于形式，导致侦查人员对相关法律规定掌握不熟练，甚至存在理解偏差。

## 四、完善刑事传唤制度的建议

### （一）细化法律规范，明确程序边界。

#### 1. 出台专项司法解释

建议最高人民法院、最高人民检察院联合公安部出台《关于办理刑事案件适用刑事传唤若干问题的解释》，明确“紧急情况”的具体情形，如现场发现犯罪嫌疑人且证据可能灭失、嫌疑人可能逃匿、正在实施违法犯罪行为等；严格限定口头传唤的适用条件与事后补正程序，如要求口头传唤后 24 小时内补办书面手续并记录理由等。

#### 2. 明确时限规则

设立传唤时间中断制度，明确指认现场、送检等非讯问时间不计入传唤时限，防止通过场景转换变相延长控制。细化“案情特别重大、复杂”的认定标准，如可能判处无期徒刑、死刑，涉及重大公共利益，涉案人数众多等；明确延长至 24 小时必须履行县级以上公安机关负责人审批程序，并在传唤证中注明具体理由。

#### 3. 区分传唤与拘传衔接程序

根据《公安机关办理刑事案件程序规定》第七十八条，明确传唤后转为拘传的的证据标准与审批流程，要求转为拘传需提交初步证据材料，经县级以上公安机关负责人批准，并告知被传唤人转换强制措施的理由与权利。

### （二）强化内部监督与外部制约

#### 1. 推行“传唤电子台账”系统

依托公安机关执法办案中心智能化系

统，要求侦查人员实时上传传唤证、审批手续、讯问笔录、同步录音录像等资料，由法制部门在线实时审核。设置传唤时限智能预警功能，传唤接近 10 小时自动提醒，超过 12 小时未审批延长则系统锁定，无法继续讯问。将传唤程序合规性纳入绩效考核，权重不低于 20%，与评优评先直接挂钩。

## 2. 激活检察机关侦查监督

检察机关通过“侦查监督与协作配合办公室”，对公安机关刑事传唤实施常态化监督，每周随机抽查不低于 30% 的传唤案件，重点核查程序合法性、时限合规性。对发现的违法传唤行为，及时发出《纠正违法通知书》，并跟踪整改情况。建立违法传唤通报制度，定期向公安机关通报典型案例，强化监督实效。

## 3. 畅通权利救济渠道

明确被传唤人对违法传唤的申诉权，可向作出传唤的公安机关法制部门或同级检察机关侦查监督部门申诉，受理机关需在 3 日内作出答复。对因违法传唤造成人身损害或名誉损失的，被传唤人可依法申请国家赔偿，切实保障其合法权益。

## （三）完善权利告知与特殊群体保障机制

### 1. 规范权利告知程序

传唤时必须向被传唤人出具书面权利告知书，明确告知其有权委托辩护人、申请回避、拒绝回答无关问题、获得饮食和休息保障等权利，并在讯问笔录中注明告知情况，全程录音录像备查。对没有委托辩护人的被传唤人，告知其可向法律援助机构申请法律援助，符合《公安机关办理刑事案件程序规定》第四十六条情形的，公安机关应当通知法律援助机构指派律师。

### 2. 强化特殊群体保护

对未成年人传唤，严格执行法定代理人或合适成年人到场制度，无法通知的需在笔录中详细说明理由，并报法制部门备案；优先采取远程讯问、上门讯问等非羁押方式，讯问时间不得超过 8 小时，且需保障必要的休息与饮食。对孕妇、哺乳期妇女、严重疾病患者等，经县级以上公安机关负责人批准，可采取上门讯问或远程视频讯问，确需到案的，需提供必要的医疗保障措施，并控制讯问时间不超过 6 小时。

## （四）加强执法培训与责任追究

### 1. 开展专项法治培训

将《中华人民共和国刑事诉讼法》《公安机关办理刑事案件程序规定》中关于刑事传唤的规定纳入侦查人员必修课程，每年培训时间不低于 4 学时。建立“案例警示库”，收录如王某、张某未成年人盗窃案、强奸案等典型违法传唤案例，通过案例剖析强化侦查人员的程序公正、合法意识。

### 2. 严格责任追究

对滥用刑事传唤、程序违法造成严重后果的，启动“一案双查”，既追究直接办案人员责任，也追究审批人员、监督人员责任。根据《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》，对刑事案件程序违法的侦查人员，视情节给予批评教育、通报批评、纪律处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。对因违法传唤导致证据排除、案件撤销或不起诉的，取消相关办案人员当年评优评先资格。

## 五、结论

刑事传唤的规范适用，是侦查活动中平衡国家权力与公民权利的关键环节，其程序合法性直接关系司法公正与公民基本权利保障。当前实践中暴露出的程序随意化、

对象错误、超期羁押、忽视特殊群体权益等问题,根源在于法律规范模糊、监督机制乏力与执法意识缺失。唯有通过相关立法、司法解释细化明确程序边界、构建内外协同的监督体系、完善权利保障机制、强化执法人员专业素养,才能有效遏制刑事传唤滥用现象,实现侦查效能与人权保障的有机平衡。刑事传唤制度的法治化完善,不仅是推进司法体制改革的重要内容,更是“以程序正义守护实体正义”法治理念的生动实践,对进一步推动刑事诉讼活动在法治轨道上规范运行具有重大而深远的意义。

(上接第 36 页) 银行网点协助处置 9000 余人次。累计开展高危现金寄递预警 5000 人次,拦截涉诈现金转移 300 余起,拦截涉诈现金 3700 余万元,避免 12 起百万案件发生,数据融合战果显著。

实时预警联动融合治理平台在国家治理体系建立过程中产生并完善,是市域范围内贯彻党和国家大政方针在基层的典型实践,具有较强的理论基础。它借力警务改革大势,用信息化手段助推侦查新质战斗力形成,锻造智慧刑侦铁军。实时预警联动融合治理平台积极融入侦查中心建设,在市局指挥部情指中心建设总体规划中,适时升级为“港城卫士”多部门融合治理平台,以适应快速发展的变化。横向在市、区县、镇街道社区的三个层面开展跨行业部门联动,纵向打通公安机关的市局、分局、派出所,商业银行的市级分行、区县级支行、乡镇街道网点的三横两纵的基础上,继续加入市场监管、快递物流等行业,编织“三层 N 纵”市域反诈网络,形成相关部门齐抓共管、相互支撑

#### 参考文献:

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国刑事诉讼法 [Z]. 2018
- [2] 公安部. 公安机关办理刑事案件程序规定 [Z]. 2020.
- [3] 最高人民法院. 关于适用《中华人民共和国刑事诉讼法》的解释 [Z]. 2021
- [4] 陈光中. 刑事诉讼法 [M]. 北京大学出版社. 2023
- [5] 樊崇义. 刑事诉讼程序正义论 [M]. 中国人民公安大学出版社. 2022
- [6] 张军. 新刑事诉讼法司法解释理解与适用 [M]. 人民法院出版社. 2021
- [7] 李忠诚. 公安机关侦查权规范行使研究 [J]. 中国法学. 2022. 3
- [8] 王敏远. 刑事传唤制度的困境与出路 [J]. 法学研究. 2021. 4

责任编辑 李 坤

的良性循环,发挥“小程序撬动大融合,信息化促进新变革”的最佳传导效应。通过信息化纽带以“人工智能+”的方式切实织密了反诈防控网,让“全警反诈、全社会反诈、全民反诈”在“专业+机制+大数据”的引领下以高效能治理为目标落地生效,打造了部门融合、智慧助理的特色市域治理模式,为平安中国的市域社会治理现代化做出了独特贡献。

#### 参考文献:

- [1] 黄兴瑞. 构建现代警务模式推进省域治理现代化——基于中外比较的浙江警务改革发展策略研究 [J]. 浙江警察学院学报. 2020. 6
- [2] 侯金亮. 市域社会治理法制化研究 [D]. 中国科学出版社. 2023. 6
- [3] 孙茂利、李文胜、陈敏. 新刑事诉讼法释义与公安实务指南 [D]. 中国人民公安大学出版社. 2019. 1
- [4] 王爱立、刘忠义、隋静、温信祥. 中华人民共和国反电信网络诈骗法释义与适用 [D]. 中国民主法制出版社. 2022. 11
- [5] 陈焱光. 城市社区治理现代化基本法律问题研究 [D]. 武汉大学出版社. 2023

责任编辑 马煜童