

警察取证行为 实证研究

杨宗辉 付凤 / 著

JING CHA QU ZHENG
XING WEI SHI ZHENG YAN JIU

中国检察出版社

警察取证行为 实证研究

杨宗辉 付凤 / 著

JING CHA QU ZHENG
XING WEI SHI ZHENG YAN JIU

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

警察取证行为实证研究/杨宗辉, 付凤著. —北京: 中国检察出版社, 2017.5

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1878 - 1

I. ①警… II. ①杨… ②付… III. ①证据 - 研究
IV. ①D915.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 070358 号

警察取证行为实证研究

杨宗辉 付 凤 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

编辑电话: (010) 88960622

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

(010) 68650015 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 9.5

字 数: 259 千字

版 次: 2017 年 5 月第一版 2017 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1878 - 1

定 价: 34.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

一、项目和研究背景

本书所研究的警察取证行为是指警察在办理刑事案件过程中发现、收集、固定、保存和审查证据的各种活动，即侦查取证行为。侦查取证行为作为刑事诉讼的必经程序，既关系着诉讼活动的成败，也容易与公民权利发生对抗和冲突。为此，许多西方发达国家对警察的侦查取证行为无论从立法规范，还是运行监督方面都进行了严格控制，以确保侦查取证行为的合法性和有效性。如在立法规范方面，大陆法系国家多以成文法的形式对证据的收集和提取程序进行详尽规定。英美法系国家确立的大量证据规则如传闻证据规则、品格证据规则、非法证据排除规则、口供任意性规则等都可用于审查警察所取证据的证据资格和证据的可采性问题。在侦查取证审查监督方面，德国、日本等大陆法系国家多实行检警一体化，即法律规定在侦查程序中检察官是主导者和指挥者，行使侦查权力时，警察和侦查法官等辅助机关应向其提供帮助。

为确保侦查行为的合法性和有效性，同时考虑到实践中我国警察机关的侦查取证行为存在许多不足而影响诉讼公正与效率，2001年，我国检察机关在借鉴德国检警一体化模式的基础上，着手实行了引导侦查取证的改革探索，历时十余年之后，这一改革举措在立法规范中得以体现：2011年8月30日，由十一届全国人大常委会第二十二次会议审议的《中华人民共和国刑事诉讼法修正案（草案）》第二编有关侦查程序的规定中，专门加入一条，“对于公安机关立案侦查的故意杀人等重大案件，人民检察院可以对侦查取证

活动提出意见和建议”。^① 这表明引导侦查取证的改革在历时 10 年之后，最终得到了我国立法部门的高度关注与肯定，侦查取证引导机制实现从改革实践到立法规范的完美转换似乎也仅距一步之遥。然而，2012 年刑事诉讼法最终却删除了此新增条款，且删除的原因语焉不详。立法实践有关引导侦查取证内容先增后删的反复，在某种程度上表明了法律对这项改革所采取的审慎态度。

另外，尽管侦查取证引导机制丧失了一次立法确认的良机，但我国实践部门对其进行探索的热情，却有增无减。全国各地检察机关不仅争相效仿在基层公安机关派出所建立引导侦查室，而且还纷纷建章立制，与公安机关联合颁布实施引导侦查取证的试行办法或实施意见。^② 各地检察机关的门户网站也竞相刊载当地检察机关引导侦查的制度规章。^③ 有关取证引导机制在实践中所取得成就的报

① 《中华人民共和国刑事诉讼法修正案（草案）》在第二编之立案、侦查和提起公诉之第二章的第一节“一般规定”中加入第 113 条，http://news.xinhuanet.com/legal/2011-08/30/c_121934493.htm。

② 除笔者在 2012~2013 年实地调查过程中收集到的郑州市人民检察院与郑州市公安局联合下发的《关于加强故意犯罪致人死亡案件公诉引导侦查取证工作若干规定》等十余份有关引导侦查的实施意见和细则外，另有云南省检察机关侦查监督部门《关于开展命案现场介入勘查、引导取证工作试点的通知》《湖南省检察机关引导侦查取证试行办法》，广西壮族自治区人民检察院、公安厅《关于检察机关派员介入公安机关命案现场勘查活动的规定（试行）》，安徽省人民检察院、安徽省公安厅《关于侦查活动监督工作中加强协调配合的若干规定（试行）》等，具体内容参见印仕柏主编：《侦查活动监督重点与方法》，中国检察出版社 2014 年版，第 381~389 页。

③ 如 2014 年 11 月 17 日重庆市检察院与市公安局联合制定下发的《关于检察机关提前介入引导取证工作办法（试行）》，http://www.jcrb.com/procuratorate/highlights/201411/t20141118_1450717.html，访问日期：2014 年 11 月 19 日；2014 年 8 月 26 日浙江省嵊泗县检察院联合县公安局出台《关于检察机关介入侦查引导取证工作若干规定》，http://www.zhoushanss.jcy.gov.cn/fljd/201408/t20140826_1451896.shtml，访问日期：2014 年 9 月 5 日；《内蒙古自治区人民检察院介入侦查引导取证试行办法》，<http://wenda.tianya.cn/question/>

道，更是随处可见。^①

2015年2月15日，最高人民检察院印发实施的《关于深化检察改革的意见（2013～2017年工作规划）》（2015年修订版）第21条明确规定，检察机关在未来几年的工作中，应继续“探索建

3980159e027c3f50，访问日期：2013年8月20日；海宁市人民检察院和海宁市公安局联合发布《关于公诉引导侦查取证的若干意见（试行）》海检会〔2008〕42号，http://daj.haining.gov.cn/xxwj/xxwj2/de2b9cc6_bd55_484c_9c94_72b2279fafd1.html，访问日期：2012年11月3日。

① 如2014年9月19日《检察日报》曾刊文推广某地检察机关引导侦查取证的经验，作者为柏乡县检察院反贪局局长，其总结近些年许多案件成功查办的关键，就在于检察机关适时介入侦查，把握住了四个关键环节成功引导侦查取证。武兴志：《把握关键环节引导侦查取证》，载《检察日报》2014年9月19日第11版地方视窗，http://newspaper.jcrb.com/html/2014-09/19/content_168779.htm，访问日期：2014年11月20日；另有报道称赤峰市松山区检察院在2014年9月一起涉嫌故意杀人案中，侦查监督部门适时介入，引导公安机关扎实全面收集和固定证据，从而确保其成为一起“铁案”，为保障该案后续诉讼奠定了坚实基础。参见内蒙古自治区人民检察院：《赤峰市松山区检察院：及时介入侦查取证 十一年血案得以昭雪》，载http://www.nm.jcy.gov.cn/xwzx/ywgz/201409/t20140916_1466745.shtml，访问日期：2015年1月20日；另有《法制日报》：《郑州“命案”公诉引导侦查取证机制引关注》，报道称2012年郑州市公安局与检察院建立联动机制，在犯罪嫌疑人归案后检察机关介入引导取证，使郑州市中原区19年前发生的一起命案有了新进展，载法制网，http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2012-01/02/content_3260227.htm?node=20732，访问日期：2012年12月5日；新疆玛纳斯县检察院报道在暴恐案件专项行动中，“检察院与公安机关积极沟通协调，由公安机关在拘留犯罪嫌疑人后立即通知该院，确保准确、畅通掌握此类案件信息。该院抽调经验丰富检察官参与暴恐案件审讯，引导侦查机关取证，确保案件捕得了、诉得出、判得下”。该院还将每起案件的情况及时向州院侦查监督处汇报，并加强联系沟通，争取上级院的积极指导。参见梁三贵：《新疆玛纳斯县检察院主动介入暴恐案件侦查》，载http://www.spp.gov.cn/dfjcdt/201406/t20140623_75238.shtml，访问日期：2015年1月20日。

立重大、疑难案件侦查机关听取检察机关意见和建议的制度。建立对公安派出所刑事侦查活动监督机制”。^① 2015年、2016年连续两年，最高人民检察院在全国人民代表大会上所作的工作报告也都明确提出，为“增强对司法活动监督的针对性和有效性”，检察机关应积极探索“建立重大、疑难案件侦查机关听取检察机关意见建议制度”。^② 2017年，许多地区检察机关为使监督重心下移，在派出所派驻检察室或检察官^③及在一系列重特大案件中提前介入侦查、引导取证的做法也被直接写入最高人民检察院工作报告中，足以体现取证引导机制在我国检察改革实践中的重要性。

立法先增后删的审慎态度与取证引导实践开展得如火如荼的现状形成反差，也促动笔者进一步检讨和反思此项改革本身可能存在的误区与不足。且伴随着取证引导机制改革实施过程的不断深入，理论界有关取证引导机制的讨论也逐步增多，对其赞成者有之，批评者亦不乏其人。论者们的观点主要集中在以下三个层面：其一，检察机关引导侦查取证所履行的是监督职能还是控诉职能；其二，

① 最高人民检察院：《关于深化检察改革的意见（2013～2017年工作规划）》（2015年修订版），载 http://www.spp.gov.cn/jjtp/201502/t20150225_91556.shtml，访问日期：2015年2月26日。

② 详见2015年最高人民检察院工作报告中“2015年主要任务”部分，载 http://www.spp.gov.cn/gzbg/201503/t20150324_93812.shtml，访问日期：2015年3月24日；2016年最高人民检察院工作报告中“2016年主要任务”部分，载 http://www.china.com.cn/legal/2016-03/21/content_38072760.htm，访问日期：2016年4月10日。

③ 2017年最高人民检察院工作报告“2016年工作回顾”部分提到，“山西、宁夏、河北等地检察机关探索在派出所派驻检察室或检察官，监督重心下移”；“内蒙古、甘肃、辽宁等地检察机关对艾汪全等74人故意杀人伪造矿难骗取赔偿金系列案、甘肃‘8·05’系列强奸杀人案、营口运钞车被劫案等重大案件，及时介入侦查、引导取证，依法批捕起诉”；“北京、浙江、广东检察机关提前介入侦查，及时批捕起诉张智维等116人、罗兆隆等108人、崔培明等129人特大跨国电信网络诈骗案”，载 <http://news.sina.com.cn/c/nd/2017-03-12/doc-ifychhus0814992.shtml>，浏览日期：2017年3月12日。

检察机关在侦查取证过程中如何实现“指导而不指挥、建议而不干预”的柔性指导；其三，检察引导侦查取证改革背后所体现的司法理念和价值取向的选择。值得检讨的是，在这场讨论中，作为被引导方和侦查取证主体的公安机关参与度却不高。这种集体失语背后隐藏的是公安机关对此项改革的顺应还是抵制？是积极支持还是消极应对？更重要的是，这次引导侦查取证的改革在多大程度上影响和改变了我国公安机关以往的侦查取证行为方式？其在实践中是否彰显和促进了侦查取证行为的合法化及取证能力的提高？国内目前尚未有学者进行此方面的调查与研究。

此外，笔者注意到，这项由检察机关实务部门发起的引导侦查取证的改革，虽触发了学术界的广泛讨论，但讨论内容和角度多局限于理论思辨和价值层面，少有对这项改革实践运作更为基础的、类型化的实证调查（笔者掌握的现有资料中，仅有三篇文献^①针对取证引导机制改革进行了实证研究：一是在基层检察院侦查监督部门工作的检察官梅玫对逮捕程序中检察机关引导侦查的情况进行过实证调查；^②二是在呼和浩特市玉泉检察院公诉科工作的检察官武晓勇针对公诉阶段的取证引导所做的实证研究；^③三是左卫民教授等在考察侦查监督制度的过程中对取证引导机制所做的部分实证调查^④）。毫无疑问，面对取证引导机制这一实践性极强的课题，仅仅依靠理论分析和逻辑推理是远远不够的，它更需要我们借助直接观察，发现该机制运行的实然状态，进而比较其“制度表达”和

① 尽管笔者对这三篇文章中的部分观点和结论持有异议，但三篇文章的作者研究取证引导机制的方法极大地开阔了笔者的研究思路，所采集的实证资料亦被笔者多次引用，在此致以诚挚的感谢。

② 梅玫：《检察引导侦查实证研究——以逮捕程序为中心》，西南政法大学2010年在职攻读硕士学位论文，优秀博士硕士论文库。

③ 武晓勇：《公诉引导侦查之实证研究——以地方检察院的改革实验为视角》，内蒙古大学2011年硕士学位论文，优秀博士硕士论文库。

④ 左卫民、赵开年：《侦查监督制度的考察与反思——一种基于实证的研究》，载《现代法学》2006年第6期。

“实践效果”之间可能存在的差距。^①

基于上述三方面的动因，笔者决定以取证引导机制的形成和发展为研究对象，在观察视角的选取上，注重引导方与被引导方双向视角的交叉，特别是从被引导方的视角，对这一改革举措的形成机理和运作过程进行实证调查，以丰富现有学术讨论的研究素材和方法。

二、研究思路及内容编排

全书分为上下两篇。上篇内容更为宏观和整体化，其立足于取证引导机制，采用规范分析、经验研究和理论反思三位一体的思路，遵循现状描述——解释分析——模式设计的研究路径，对取证引导机制进行系统、立体、全景式的描摹和分析。如取证引导机制的理论纷争部分，主要采用规范分析法。在统计现有文献的基础上，梳理取证引导机制的确立和形成过程，厘清不同概念背后所隐藏的有关取证引导的目的和法律依据的不同。同时，通过对两种主要的取证引导模式的比较，提出取证引导机制理论研究层面所涉及的司法改革理念与价值选择问题。在取证引导机制的实践运作和评析部分，针对引导方和被引导方两类不同的调查对象，通过问卷调查和长时间的准结构化访谈的方式，考察和分析取证引导机制的启动过程、运行过程以及引导的结果和效力问题。有关取证引导域外模式的借鉴与反思部分，主要采用比较研究的方法。由于无论是我国学者提出的检警一体化，还是检察实务部门践行的检察引导侦查，在检警关系的调整和设计上都或多或少地体现出法律制度西学东渐的移植倾向，笔者对我国取证引导现存问题更深层次的原因剖析，也将从解读各国特别是与我国诉讼体制相似的国家的检警关系开始，并通过对大陆法系国家和英美法系国家检警关系的对照式研究，系统还原和比较我国现有检警关系与其他国家可能存在的

^① [美] 艾尔·巴比：《社会研究方法（第十一版）》，邱泽奇译，华夏出版社2009年版，第13页。

差异。

此外，为揭示其他国家侦查程序中检警关系的实然状态，笔者也尽可能吸纳国外学者所做的相关实证调查成果，并在此基础上将其法律规定与实践运作形成对比。重构取证引导机制的建议部分，其研究方法可以说是历史分析、逻辑演绎与实证方法的结合。考虑到检察机关提出取证引导机制改革的初衷，是为实现提高公诉质量和加强法律监督的双重目的，笔者对取证引导机制的改造和重构也将围绕这两大目的而展开：一方面，在比较公诉引导侦查与公安机关预审提前介入的基础上，寻求适合我国国情的取证引导模式；另一方面，在检察机关法律监督权威重建的基础上，寻求更为理性的侦查取证监督机制。

一言以蔽之，上篇取证引导机制实证研究部分，笔者力求既注重取证引导机制理论层面的规范表达，也关注其实践层面的具体运作，并通过规范表达与实践运作间的流转反复，最大程度上勾勒取出证引导机制的真实面貌，在此基础上反思其存在的问题，并最终提出有利于侦查取证法治化、合理化的改革路径。

本书下篇内容则主要聚焦于侦查取证的微观层面。由于侦查活动的直接目的就是获取证据，即公安机关的所有侦查工作其实都与取证相关，从这个角度上讲，笔者在有限的时间内力求系统地研究所有侦查取证行为是不切实际的。因此，在具体侦查取证行为研究部分，笔者并没有对公安机关整个侦查取证行为进行宏观架构，而是采用三个分报告的形式，试图透过某些具体而微观的侦查取证行为映射出侦查取证的整体运行状态，就像一滴水往往可以折射出整个天空一样。借助这些具体的取证措施，发现和揭示公安机关在侦查取证过程中存在的现实问题，并寻求具有现实合理性的解决途径，以力求局部的深入。

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

上篇 取证引导机制实证研究

第一章 取证引导机制基本理论问题	(5)
第一节 取证引导机制的缘起	(5)
一、取证引导机制的孕育	(5)
二、取证引导机制的萌芽	(6)
三、取证引导机制的发展	(8)
四、取证引导机制的确立	(9)
第二节 取证引导机制的概念	(11)
一、取证引导相关概念提出	(14)
二、取证引导相关概念比较	(16)
第三节 取证引导机制的目的和法律依据	(19)
一、取证引导的目的	(19)
二、取证引导的法律依据	(25)
第四节 取证引导机制的模式	(27)
一、检察引导侦查模式与公诉引导侦查模式	(28)
二、取证引导模式的评价与分析	(30)
第二章 取证引导机制的实践运作	(33)
第一节 取证引导机制实证调查基本情况	(33)
一、调查目的和调查对象	(33)
二、调查方法和调查地点	(36)

第二节 检察机关引导侦查取证的实践运行	(42)
一、引导侦查取证的启动过程	(42)
二、引导侦查取证的运行过程	(47)
三、引导侦查取证的结果与效力	(53)
第三节 公安机关对取证引导的认知和执行	(61)
一、预审功能弱化对侦查取证的影响	(62)
二、取证引导运行中公安机关的主导地位	(71)
三、取证引导的实际作用和责任承担	(77)
第三章 取证引导机制的实践评析	(78)
第一节 取证引导机制运行效果评价	(78)
一、取证引导机制运行的正效应	(78)
二、取证引导机制运行的负效应	(82)
第二节 取证引导机制的现实困境	(88)
一、引导主体：公诉部门与侦查监督部门职能混同	(88)
二、引导标准：审查起诉标准等同于审查逮捕标准	(89)
三、引导过程：检察机关引导行为的角色错位	(92)
四、引导结果：引导方与被引导方权责分离	(94)
第三节 取证引导机制困境之原因解析	(96)
一、检察引导侦查：引导模式与法律监督属性相冲突	(97)
二、公诉引导侦查：制度设计缺乏引导的动力和能力	(101)
第四章 取证引导域外模式的取舍之辨	(106)
第一节 取证引导的域外模式	(107)
一、域外模式之法律规定	(107)
二、域外模式之实践运作	(112)
三、域外模式之总体评价	(115)
第二节 取证引导域外模式的借鉴	(117)
一、我国对取证引导域外模式的移植与改造	(118)
二、取证引导域外模式与我国司法权配置的冲突	(121)
第三节 取证引导域外模式之反思	(130)
一、取证引导域外模式借鉴必要性之反思	(131)

二、取证引导域外模式借鉴科学性之反思	(133)
第五章 重构取证引导机制的建议	(136)
第一节 重构取证引导机制的基本思路	(136)
一、坚持公安机关行使侦查权的独立性	(136)
二、明确取证引导机制的目的和法律依据	(137)
三、取证引导模式的选择与扬弃	(138)
第二节 实现侦查取证内外双引的具体建议	(139)
一、重视预审部门对侦查取证的内部引导	(140)
二、增强公诉部门外部引导的动力和能力	(143)
第三节 强化侦查取证法律监督的具体建议	(144)
一、巩固检察机关侦查监督的主体地位	(145)
二、理顺检察机关公诉职能与侦查监督职能的关系 ...	(148)
三、明确检察机关侦查监督的方式与限度	(152)

下篇 具体侦查取证行为研究报告

分报告之一 继续盘问的空置化及其解决	(158)
一、继续盘问的由来与概念界定	(158)
二、调查情况基本介绍	(160)
三、调查结果与分析	(161)
四、结论与建议	(170)
分报告之二 欺骗取证与侦查策略	(177)
一、问题的提出	(177)
二、调查方法与调查的实施	(184)
三、调查结果与分析	(186)
四、结论与建议	(194)
分报告之三 侦查讯问功能与犯罪嫌疑人供述率	(207)
一、侦查讯问的功能	(207)
二、犯罪嫌疑人供述率域外比较	(209)

三、供述率研究存在的误区	(215)
四、供述率研究实证方法之改进	(222)

附 录

一、取证引导机制实证调查原始材料	(226)
侦查取证行为调查问卷（公安机关卷）	(226)
取证引导机制改革调查问卷（检察机关卷）	(231)
公安机关卷第 17 题文字反馈摘录	(235)
公安机关卷第 18 题文字反馈摘录	(238)
检察机关卷第 15 题文字反馈摘录	(241)
取证引导机制部分访谈记录	(242)
二、具体侦查取证行为实证调查原始材料	(253)
“欺骗取证与侦查策略”社会认知状况调查问卷	(253)
侦查取证策略部分访谈记录	(259)
三、图表目录	(264)
参考文献	(266)
后 记	(283)

上篇 取证引导机制实证研究

由于检察机关实施的引导公安机关侦查取证的改革尝试，最初发端于基层检察院，随后才逐步推广至全国各地检察机关，这种自下而上的改革方式，使其在不同地区、不同时期，对取证引导的提法也不尽相同。如有些地区的检察机关称其为“检察引导侦查”；也有些地区的检察机关称其为“公诉引导侦查”；有学者研究称其为“检警一体化”；也有论者将其表述为“侦诉一体化”。不仅如此，笔者发现，这些不同称谓之下，检察机关引导公安机关侦查取证的方式、具体内容和价值选择也存在偏差。为防止挂一漏万，笔者将这些具有相似功能的改革模式统一概括为“取证引导机制”。

笔者之所以将其概括为“取证引导”，而不是“侦查引导”或者“引导侦查”，主要是考虑到此项改革的核心内容集中体现在检察机关对公安机关取证方向和取证质量的引导上，并不是对公安机关所有侦查活动的全方位引导。^① 因此，用“取证引导”来概括其内容可能更为准确、贴切。

^① 不少检察机关在实施此项改革时都明确指出：引导侦查的重点在于“取证”，而不是所有侦查活动。“侦查包括专门调查工作和所采取的强制措施，引导侦查取证的重点是专门调查工作中的收集证据工作。因为相对而言，检察官的优势在于其对证据标准的把握以及审查和运用证据的能力，而侦查人员的优势是侦查谋略、侦查技术和技能。”检察机关只有将引导的重点放在“取证”上，才能各取所长，发挥各自的优势。参见乌海市人民检察院：《公诉介入侦查引导取证问题研究》，载 <http://jey.wuhai.gov.cn/jianchall/415.jhtml>，访问日期：2013年5月17日。

而选用“机制”对取证引导加以限定，没有将其称为“取证引导制度”或“取证引导体制”，主要是基于以下两点考虑：

其一，笔者借鉴了《最高人民检察院工作报告》中的相关提法，即自2002年改革之初，最高人民检察院在其工作报告中就已明确提出要“深化侦查监督和公诉工作改革，建立和规范适时介入侦查、引导侦查取证、强化侦查监督的工作机制”，表明取证引导改革在性质上应属于工作机制，而非司法体制层面的改革和创新。其二，笔者更希望自身对取证引导机制改革的研究，能突破现有学术研究过于注重制度设计和价值分析的局限，更多关注取证引导机制作为协调侦查过程中检警关系的新的运行方式的合理性和有效性问题。故本书对检察机关取证引导行为的研究将更多地体现在机制运行层面，而不仅仅是理论制度层面的分析。当然，笔者对这一机制的研究，将不会脱离我国司法机关职权设置及相互关系的现有框架，即研究过程中会充分考虑到我国司法体制的特殊性问题。因此，在充分考察“机制”、“体制”和“制度”三者的不同^①及

① 机制与体制、制度，看似一字之差，但在社会科学领域其内涵和外延却往往存在很大的差别。机制原指机器的构造和工作原理。在社会学领域，机制指协调事物各个部分的关系使其有序作用完成整体目标和实现整体功能的运行方式。与机制不同，体制是指“组织的职能与其组织内岗位权责的调整与配置的状态”，如我国的政治体制即国家政府的组织结构和管理体制；司法体制即指一个国家有关司法机关的设置、各司法机关之间的职权划分和相互关系的体系、制度、形式和活动原则。相较于体制和机制，制度的内涵则更为宽泛，其最一般的含义是要求大家共同遵守的办事规程或行动准则。制度按照其性质和范围的不同总体可分为根本制度、基本制度与具体规章制度三个基本层次。根本制度是同生产力发展阶段相适应的经济基础和上层建筑的统一体，如我国政治制度、经济制度和文化制度等；基本制度是社会的具体组织机构，如我国的司法制度；具体规章制度是各种社会组织和具体工作部门规定的行为模式和办事程序规则规范，如检察机关与公安机关联合制定的引导侦查制度。