

诉讼法学文库

◎ 总主编 樊崇义

检警关系论

◎ 种松志 著

RELATIONSHIP BETWEEN THE
PROCURATORATE AND THE POLICE DEPARTMENT



中国人民公安大学出版社

●诉讼法学文库 2007 (2)

检 警 关 系 论

种松志 著

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

检警关系论/种松志著. —北京: 中国人民公安大学出版社,
2007. 2

(诉讼法学文库 2007; 2)

ISBN 978 - 7 - 81109 - 637 - 8

I. 检… II. 种… III. 检警机关—关系—警察—研究

IV. D916. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 018645 号

检警关系论

RELATIONSHIP BETWEEN THE
PROCURATORATE AND THE POLICE DEPARTMENT

种松志 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2007 年 2 月第 1 版

印 次: 2007 年 2 月第 1 次

印 张: 10. 125

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 260 千字

印 数: 0001 ~ 3000 册

ISBN 978 - 7 - 81109 - 637 - 8/D · 597

定 价: 26. 00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E - mail: cpep@public. bta. net. cn

[www. phcpps. com. cn](http://www.phcpps.com.cn)

[www. porclub. com. cn](http://www.porclub.com.cn)



——作者简介——

种松志，1955年10月生，河南省项城市人，全国检察业务专家。1978年11月毕业于开封师范学院，历任河南省检察院周口分院书记员、检察员、起诉处处长、副检察长，焦作市人民检察院检察长。1997年7月获中国政法大学法学硕士学位，2007年1月获中国政法大学法学博士学位。在法学核心期刊、报纸上发表了《赋予检察机关侦查指导权初探》、《论起诉裁量权》、《论死刑复核的法律监督》等法学论文40余篇，主编了《现代公诉制度研究》等多部法学专著。有关成果获第三届全国检察机关精神文明建设“金鼎奖”文章类一等奖、中国法学会第五届中青年诉讼法学优秀调研成果论文类三等奖等奖项。

—— 内 容 提 要 ——

本书从检察机关与警察机关的职权职责关系入手，以刑事诉讼发展史为背景，探讨了弹劾式诉讼、纠问式诉讼、现代刑事诉讼（对抗式诉讼模式和职权主义诉讼模式）中诉、侦的不同表现形式及相互关系，揭示了检警关系发展的基本规律。比较了大陆法系、英美法系、俄罗斯以及我国检警关系相互之间的异同，总结出了目前世界主要国家检警关系的基本特点，揭示了影响检警关系的因素。提出检警关系的构建必须以检察权性质为基础，以控诉一体、权力控制、诉讼效益、公平正义为原则。在此基础上，本书客观地审视了我国的检警关系，指出其存在的问题，然后有针对性地提出检察指导侦查模式，将其作为我国检警关系的改革方向，使我国的检警关系成为一种指导与被指导的职权职责关系。

《诉讼法学文库》编辑委员会

主 任：陈光中

副主任：樊崇义 杨荣新 应松年

编辑委员会委员：（按姓氏笔画排列）

马怀德 卞建林 江必新 李 浩 宋英辉

汪建成 陈光中 陈桂明 陈卫东 应松年

杨荣新 张树义 张卫平 樊崇义

主 编：樊崇义

副主编：宋英辉 马怀德

学术秘书：吴宏耀

电子邮箱：ssfxyj@sina.com.cn

《诉讼法学文库》总序

诉讼法制是现代法治的重要内容和标志之一，也是依法治国的重要保障。我国法制建设的历程已经证明，诉讼制度是否健全与完善，直接决定着实体法律的实际效力：没有相应的诉讼制度作为依托，实体权利只能是“镜中花、水中月”；没有完善的诉讼制度予以保障，实体法律将无法如其所愿地实现其追求的立法目的。更为重要的是，诉讼法制的完善程度如何，还直接反映和体现着一个国家、一个民族进步、文明、民主和法治的程度，是区分进步与落后、民主与专制、法治与人治、文明与野蛮的标志。在现代法治国家，诉讼制度作为法治的一个重要环节，受到了前所未有的重视。美国联邦最高法院法官威廉·道格拉斯曾谈到，“权利法案的大多数规定都是程序性条款，这一事实绝不是无意义的。正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别”。^①

我国1999年宪法修正案正式确立了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，为推进我国社会主义民主、法制建设，完善我国司法体制，提出了新的纲领和目标。而社会主义市场经济的初步发展则培育了公众的权利观念，并由此对司法公正提出了更高的要求。在此大背景下，通过增设新的诉讼制度以充实公民实体权利的实现途径，通过完善现行诉讼制度以保障实体法律的公正实施，从而推进依法治国，加快社会主义民主与法制建设的步伐，已经成为我国法治建设的关键所在。

诉讼制度的构建，与人们对诉讼原理的认识和把握有着密切的关系。诉讼原理是人类在长期的诉讼实践中，在大量经验教训的基

① 转引自季卫东：《法律程序的意义》，载《比较法研究》总第25期。

础上总结出来的、对有关诉讼活动的规律性认识。诉讼原理在诉讼制度的构建及运作中发挥着高屋建瓴的作用。只有正确认识和准确把握诉讼原理，才能构建较为完善的诉讼制度，才能推动诉讼活动向良性运作的状态发展。我国在改革与完善诉讼法律制度时，对于人类经过长期理论与实践探索获得的原理性认识，不能不予以重视，也不能不认真加以借鉴、吸收。

我国诉讼的立法和实践曾十分严重地受到“左”倾思潮和法律虚无主义的影响，诉讼规律和诉讼原理长期被忽视、被冷落。由此造成的后果之一：司法机关和诉讼制度的功能被狭隘化。例如，刑事司法机关和刑事诉讼法律仅仅被视为镇压敌人、惩罚犯罪并通过镇压敌人、惩罚犯罪来维护社会秩序的功能单一的工具，忽视了司法机关和诉讼法制所具有的制约国家权力使之不被滥用和保护包括犯罪嫌疑人、被告人在内的公民基本人权的作用，忽视了刑事诉讼所具有的独立品格和价值。对诉讼原理、诉讼规律认识的片面和浅陋，已经严重地制约了我国诉讼法制发展的步伐，而且直接对公正、文明地进行诉讼活动产生了非常消极的影响。要扭转这一局面，必须在宏观法律观念上作一个大的转变，同时大力借鉴、吸收法治发达国家丰富的研究成果和宝贵的实践经验，加强对诉讼原理、诉讼规律的研究。

对诉讼原理的正确认识是诉讼立法科学化的前提条件。正确把握了诉讼原理，可以帮助我们全面地认识司法机关的功能，并对各种不同的诉讼模式、规则进行正确的取舍，从而在一定的诉讼原理的指导下构建更为科学和更适合“本土资源”的诉讼模式、规则。由此制定的法律，将具有更强的民主性、文明性和科学性。反之，如果不能正确把握诉讼原理，对于存在着内在价值冲突的各种可供选择的立法方案就可能难以作出正确的选择，立法活动就可能要多走许多弯路，甚至要付出沉重的代价。

对诉讼原理的正确认识对于司法活动同样具有重要的积极价值。对诉讼原理的正确把握可以在一定程度上弥补立法的不足。法

《诉讼法学文库》总序

律永远是抽象的。要将抽象的法律适用于具体的案件，就必须有科学的观念作为指导。对基本诉讼原理的正确认识，将有利于指导人们对司法活动中必然存在的种种法律适用问题作出科学的解释，从而使法律文本本身存在的不足得到补救。在现代社会，由于法律的稳定性与现实生活千变万化之间的落差只能通过赋予司法人员自由裁量权的途径予以调和，因此对基本诉讼原理的认识，还直接决定着司法人员在行使法律赋予的自由裁量权时，能否作出符合公正标准的决定或者裁判。

要贯彻“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，保障诉讼活动公正进行，也必须认真研究诉讼原理，把握诉讼规律。当前，我国已有不少学者开始探索一些诉讼原理性的问题，如诉讼法律观、诉讼法哲学、诉讼目的、诉讼职能、诉讼价值、诉讼法律关系等，并已取得了一定的研究成果，这有力地推动了人们法律观念的变化，并对立法和司法活动发挥着积极的影响作用。但总的看来，我国诉讼法学界对诉讼原理问题的研究距离立法、司法实践的需求还有很大差距，还需要继续深入。尤其是现有的研究成果一般只是就诉讼的某一方面进行探讨，缺乏对一般性诉讼原理的全面、系统的探讨。因此，随着我国法制进程的推进，探讨一般性诉讼原理已经成为我国诉讼法学界必须研究的课题。

为吸引更多的诉讼法学者致力于诉讼原理的研究，同时也为了能够促使诉讼原理研究及时对立法、司法、学理研究等多个领域产生积极的影响，并对司法实际工作有所帮助，中国政法大学诉讼法研究中心特意组织力量进行此项题为“诉讼法学文库”的大型丛书的编辑出版工作。“诉讼法学文库”是中心的一项长期出版项目，面向国内外专家、学者开放，凡以诉讼原理、诉讼规律为内容且有新意、有深度、有分量的专著、译著，以及对公安、司法工作有指导意义，对立法工作有参考价值的其他诉讼法学著作均可入选。

《诉讼法学文库》自2001年面世以来，得到了诉讼法学界专

检警关系论

家、学者、实务工作者的热情支持，现已出版发行专著 50 多部，这些成果深受广大读者的青睐，已有多部著作获省部级以上的奖励，在这里特向广大读者和作者致以诚恳的谢意！由于编辑工作的需要，该文库从 2006 年起，以入选先后，另行排序。特此说明。

中国政法大学诉讼法学研究中心名誉主任

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '樊', '崇', and '新'.

2007 年元月于北京

序

作者是一名高级检察官，长期从事检察实务工作，出庭公诉过一批具有重大影响的刑事案件，同时又有组织、领导检察工作的丰富经验。他非常重视法学理论学习，对刑事诉讼制度、检察改革有着深入的研究和深刻的思考，对检警关系、公诉制度、死刑复核等问题均有独到的见解。检警关系一直是作者在实践中关注的问题之一，早在就读我的博士研究生以前，他就在实践中探索了检察指导侦查、“三三制”，并在一些重要期刊上发表了相关论述。成为我指导的博士研究生后，他又主攻检警关系，努力为他所倡导的检察指导侦查寻求理论支撑。在博士学业即将结束之际，他撰写了这篇博士学位论文——《检警关系论》。目前，这篇博士论文已通过答辩。在此基础上，作者经过修改完善，完成了《检警关系论》。

这一著作全面、系统、完整地论述了检警关系，为以后检警关系研究提供了理论借鉴和实践参考。据我所知，虽然目前关于检警关系的论述比较多，一些有影响的学者对此也发表了一些见解，但是这些观点往往零散地分布于期刊、报纸或有关著作之中。而这部学术著作则是在总结以往观点的基础上第一次围绕检警关系展开全面、系统、完整的论述，洋洋洒洒二十余万字。从检警关系的定位到检警关系理论基础，从检警关系的构成到影响检警关系的因素，从检警关系的历史到检警关系的现状、比较，该著作都进行了全面地论述，既吸收了以往研究的成果，又有创见地提出了自己的观点和见解，为检警关系的研究奠定了学术基础。

检警关系论

这一著作丰富了刑事诉讼法学的内容，完善了刑事诉讼法学体系。众所周知，刑事诉讼法学必须研究刑事诉讼法律关系，而检警关系是刑事诉讼法律关系的核心内容之一，直接关系到其他刑事诉讼关系能否有效实现，是刑事审前程序的核心，是国家法律制度的重要内容。此前，国内的著作多从公权与私权之间的关系研究刑事诉讼法律关系，而这本著作则对公权之间的职权职责关系之一——检警关系做了全面、系统、整体的论述，这对完善刑事诉讼法学的内容、丰富刑事诉讼法学的理论体系具有积极的意义。

这一著作对我国检警关系改革具有一定的借鉴意义。正如我前面所言，作者是一名学者型的检察实务界专家，他虽崇尚理论学习，但长期的检察实践又使他养成了不喜空谈、讲究“学以致用”的学风。作者之所以以《检警关系论》为题目，就是要为我国司法改革和他所进行的实践提供理论支持。因此，在这一著作最后一章，作者提出了我国检警关系改革的构想——检察指导侦查模式，从理论、法律制度、实践等角度阐述了检察指导侦查的可行性，并做了具体的制度设计。这对我国目前所进行的司法改革无疑是大有裨益的。

作为一名主要从事实践工作的检察官，作者在法学理论研究方面能如此孜孜不倦并颇有建树，作为他的导师，我甚感欣慰，已然推荐该作编入诉讼法学文库，并欣然提笔，为其作序。

樊崇义

二〇〇六年十二月七日

前 言

近年来，关于“检警关系”的论述较多，但很少有全面、系统的理论阐述和实践论证。我试以检警关系为对象进行系统的研究，以期抛砖引玉，为我国的检警关系理论研究做出微薄的贡献。作为一名从事了二十余年检察工作的检察官，我和公安机关打了多年交道，加上这些年对检警关系改革所做的实践努力，我似乎有了几分自信。理论指导了我的实践，现在是实践回报理论的时候了。我的回报，就是把实践中提炼的精华添加到检警关系理论中，去丰富它，发展它，完善它。

一、研究动机

法学是一门实践性的学科，刑事訴訟法学是实践性很强的法学。作为刑事訴訟法律关系的检警关系，更是每天都在发生、运作的。检察机关与公安机关的关系是刑事訴訟实践中需要认真处理的问题。

有人会说：“我国法律中对公检法的关系不是已有明确规定吗？照法律办事不就行了吗？”的确，我国《宪法》第135条和《刑事诉讼法》第7条明确规定了我国检警关系的原则，即“分工负责，互相配合，互相制约”。刑事诉讼法中也规定了具体的工作程序。但是，有句古老的法谚说：“造法易，执法难。”同义转换一下，我们现解为“立法易，执法难”。因为“立法是总结已往，

执法须面对当前”^①。执法涉及更为具体、复杂和现实的政治、经济和社会问题，与体制、国情、环境、人群、传统等密切相关，即使法律的制定是尽善尽美的，可面对形形色色的案件、林林总总的情况、各种各样的环境（事实上，没有两个案子的环境完全相同），仍会有各种各样的问题出现，不时给执（司）法者带来或大或小的难题，更何况并不是所有的法律都是完美的、周延的。因此，司法实践中，需要执法者运用自己的理念、智慧、道德观和正义感去理解、适用法律。

具体到检警关系而言，从总体上看，我国的检警关系是符合我国国情的，但不可否认的是随着经济、政治、文化形势的变迁，以及刑事法律制度的改革，我国的检警关系已经不能适应形势的需要。在实践中存在的问题，主要集中表现为两点：一是配合不足，缺乏合力，导致侦查不能有效服务公诉，影响追诉职能发挥；二是侦查监督乏力，缺乏科学性，侦查权易被滥用，人权保障不被重视等。

我国检警关系的弊端在 20 世纪 80 年代已显露，这些弊端迫使执法者必须根据我国国情和基本法律制度去寻找行之有效、相对合理的检警关系，以适应形势发展的要求，解决实践中存在的问题。笔者从 1980 年开始从事公诉工作，1987 年担任周口市检察院公诉处处长，1993 年任主管公诉的副检察长，2002 年任焦作市检察院检察长，在此期间，笔者和同事们经过不懈的努力，探索出了检察指导侦查这种新型的检警关系。

20 世纪 80 年代，由于经济和社会的剧烈变革，全国各地进入了犯罪的高发期，如何增强打击犯罪的合力、有效控制犯罪成了公安机关、检察院共同面临的问题。特别是在 1983 年“严打”期

^① 张军：《何以立法易，执法难》，载《法学家茶座》（第一辑），山东人民出版社 2002 年版。

前言

间，这一问题尤为突出，检警关系根本无法适应形势的需要。为了提高案件质量和诉讼效率，笔者与公安机关协商，让公诉人员提前介入公安机关刑事案件侦查阶段，在打击犯罪方面取得了良好的实践效果，开启了一种新的检警协作办案方式。刑事诉讼法修改后，我国的诉讼结构也发生了重大变化，笔者在此背景下，在总结实践经验的基础上提出了“检察指导侦查”的理念，并于1998年在《人民检察》、《法制日报》等刊物发表了《赋予检察机关侦查指导权初探》、《检察指导侦查》等文章，首次全面阐述了检察指导侦查的概念、原理及有关制度构建。笔者担任焦作市检察院检察长后，带领焦作市检察院与焦作市公安局联合制定了《检察指导侦查工作暂行规定》及实施细则，确立了多种指导侦查形式，提高了案件的质量和办案效率。2003年10月11日至12日中国政法大学诉讼法学研究中心、中国人民大学诉讼制度与司法改革中心、焦作市人民检察院联合举办了“中国·焦作现代公诉制度学术研讨会”，检察指导侦查制度作为现代公诉制度中一项基本制度，得到了继2002年5月在周口召开的全国“检察引导（指导）侦查”学术研讨后众多法学专家的又一次肯定。

实践既为检警关系理论的形成奠定了坚实的基础，同时也迫切需要成熟的检警关系理论作为指导。但是，由于种种原因，关于检警关系的理论研究却处于一种滞后状态，至今尚未形成一个全面、完整、系统的理论体系。面对这一现状，作为检察指导侦查这一新型检警关系模式的发起者、策划者、参与者，笔者深感焦虑，不得不鼓足勇气将《检警关系论》作为自己的博士学位论文题目，尝试解决这种理论滞后于实践的矛盾。

二、研究思路

对检警关系进行一次全面、系统的研究是一项比较艰巨的任务，一方面国内可资借鉴的资料比较少，另一方面笔者也深感自己

检警关系论

理论功底不足。为了能够给检警关系提供一个有力的理论支持,笔者从自己擅长的刑事诉讼角度出发对检警关系展开研究,同时没有直接提起理论构建,而是先深入分析检警关系的历史渊源,通过分析刑事诉讼不同历史阶段的诉侦关系的形成、发展及特点,寻找检警关系的发展规律、现代检警关系形成的内在动力以及诉侦关系的本质特征、要求。然后,笔者对现代各国检警关系进行分类比较,在充分了解世界主要国家检警关系、比较其异同的基础上,发现现代检警关系的共同特点、要求及影响检警关系的因素,在此基础上阐述检警关系的基本原理。当前,世界各国都将警察权定性为行政权,认为警察机关在刑事诉讼中的职权仅限于侦查,但关于检察权的定性及检察机关的职权却有各种规定,因此检警关系中检察权的性质对检警关系起着决定性的作用。由于公诉方与侦查方同属于行使刑事控诉职能的国家机关,因此检警关系必须坚持以公诉为中心、侦查为基础的控诉职能一体原则和权力控制原则。另外,检警关系还必须坚持公平正义、司法效益两大价值取向。

理论是为实践服务的。在完成检警关系理论构建以后,笔者运用所建立起来的理论认真分析了我国检警关系的现状,找出其存在的合力不足、侦查监督不力、公正效益价值不高等问题,然后针对问题根据检警关系理论提出了我国检警关系改革的原则与目标,并以此评判我国现有的检警关系改革观点,提出了我国检警关系的改革方向——检察指导侦查。在以检察指导侦查为目标构建检警关系时,把检察指导侦查定义为:在刑事诉讼中,为实现共同追诉犯罪与保障人权,通过检察机关对侦查活动提出具有法律效力的意见或建议,并对侦查活动予以制约,从而在检察机关与公安机关之间形成的一种刑事诉讼法律关系。然后以此构建检察指导侦查的运行机制、控制机制、保障机制,规定检察指导侦查的范围、方式、效力,使检察指导侦查既符合我国宪法原则及刑事诉讼基本精神、制度,又符合法律监督及控诉合力的要求,从而体现公平正义与效益

价值。

三、研究方法

为了全面、系统地阐述和论证检警关系，本文主要运用了历史分析法、比较法、实证分析法、系统论证法。

1. 历史分析法。历史的方式是研究社会科学的一个基本方法，没有历史的观点，就谈不上社会科学研究。通过历史的研究，可以使我们明了事物产生与发展过程的特点，深刻认识事物的本质，掌握事物发展的规律。从刑事诉讼发展的过程来看，人类刑事诉讼历史经历了弹劾式诉讼、纠问式诉讼、现代对抗式诉讼和职权主义诉讼模式，在不同诉讼模式下，诉侦关系表现形式各不相同。纵观整个刑事诉讼历史，现代的刑事诉讼制度是由弹劾式诉讼、纠问式诉讼一步一步发展过来的，现代的检警关系也是通过早期的诉侦关系发展形成的。为了避免“仅就检警关系而论检警关系”，笔者从整个刑事诉讼发展史审视诉侦关系发展史，将视野延伸至现代检察制度、警察制度产生以前，结合当时社会、经济、政治制度从整个诉讼制度的角度对诉侦关系这一检警关系的基本内容进行历史分析，总结出不同刑事诉讼阶段诉侦关系的特点，揭示了不同诉讼发展阶段诉侦关系模式形成及其演变的历史原因，从而透过现实纷杂表象进一步了解现代检警关系的形成过程，把握检警关系的本质，掌握检警关系发展的规律，保证我们的检警关系改革、乃至整个刑事诉讼制度的改革正确、顺利进行。

2. 比较法。有比较才能开阔视野，才能认识事物的共性，把握其本质，才能正确、科学地看待事物存在的差异。为了全面了解世界各国的检警关系，笔者以公认的诉讼价值——公正与效率为标准，首先比较了大陆法系国家与英美法系国家检警关系的差异，然后比较了我国与西方国家及俄罗斯检警关系的差异。在比较过程中，笔者没有简单、机械地评价孰优孰劣，而是在比较具体制度、