



公检法 权力配置研究

王幼君◎著



法检公权力配置研究

王幼君◎著

图书在版编目(CIP)数据

法检公权力配置研究/王幼君著.—上海:上海
人民出版社,2016
ISBN 978-7-208-13995-4

I. ①法… II. ①王… III. ①刑法-研究-中国②刑
事诉讼法-研究-中国 IV. ①D924.04②D925.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 174069 号

责任编辑 罗 俊
封面设计 零创意文化

法检公权力配置研究

王幼君 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 16.25 插页 2 字数 234,000

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13995-4/D·2909

定价 48.00 元

对公检法之间关系中“相互配合”提法应反思

现行宪法和刑事诉讼法都规定公检法三家办理刑事案件时的关系是“分工负责，相互配合，互相制约”，立法者的原意显然是好的，但从1979年作出这一规定之后的司法实践来看，学界和实务界几乎异口同声地指出其实施效果是“配合有余，制约不足”，还有人指出强调“相互配合”容易牺牲律师履行辩护权利、被告人权利司法保障，带来冤假错案等。实践是检验真理的标准，既然实践中出现了这些状况，就应该思考“相互配合”规定的有无必要性。

党和政府的文件最初对公检法三家办理刑事案件中的关系表述是“分工负责，互相制约”，没有“相互配合”一语。据《董必武传》一书透露，“分工负责，互相制约”是董必武在新中国成立之初提出的。^①为健全司法制度，防止和减少错捕、错判案件的发生，根据董必武的提议，1953年11月，政务院政法委员会分党组干事会在给中共中央的书面报告中正式建议：公安、检察、法院三家在办理刑事案件中，实行分工负责、互相制约的原则。认为法院、公安、检察署通过分工负责、互相制约的比较完善的司法制度的保证，错捕、错押、错判的现象会减少到极小的限度。1954年3月，中共中央批准这一建议并转发县级以上各级党委。

同年6月，中共中央指示各级党委，要求领导政法部门进行典型试验，研究和制定公检法三机关之间的工作关系和工作制度。但在实际工作中，这项重要的原则还经常受到“左”的错误思想的干扰。为此，董必武于1957年在军事检察院检察长、军事法院院长会议上强调指出：“检察院、法院、

^① 见《董必武传》，中央文献出版社2006年版。

公安机关是分工负责，互相制约，共同对敌。检察院是监督机关，不管哪一机关犯了法，它都可以提出来。公安机关维持社会秩序，它特别注意同反革命作斗争。公安机关捕人，要经检察院批准，没经批准就逮捕人，是违法的。检察院本身没有判决权，人逮捕起来以后（有些轻微的刑事案件，也可以不捕人），就要侦查，如果认为应该判刑，就向法院起诉。判刑或不判刑是法院的职权。法院在审判过程中如果认为需要捕人时也可以捕人。法院审判不合法，检察院可以抗议；公安部门发现法院判错了，可以经过检察院来抗议。这叫做分工负责、互相制约。”

董必武关于公检法“分工负责、互相制约”的观点，引起全党的重视。刘少奇于1956年在中共八大政治报告中指出：“我们的公安机关、检察机关和法院，必须贯彻执行法制方面的分工负责和互相制约的制度。”

1957年反右运动后，“分工负责，互相制约”的正确提法被视为“右倾”观点而遭到批判，强调互相配合而轻视制约的思想开始蔓延。1957年下半年董必武根据毛泽东《关于正确处理人民内部矛盾》的讲话精神，总结法院审判工作，起草准备提请一届全国人大四次会议审议的报告稿。报告稿第三部分强调指出：“法院和检察、公安机关的分工负责和互相制约的制度，也是保证正确审判的重要制度。就法院来讲，它与检察院有直接的关系。由于全国各级人民检察机关和公诉人制度是逐步建立的，有些审判人员的活动还不能体现两机关分工、制约的制度。他们只看到了两机关在刑事诉讼上的活动有共同的目的，而忽视了它们在诉讼上有不同的职能，因而就把审判活动当做是侦查和决定起诉活动的简单重复；或者竟不自觉地站到了控诉人的地位，以控诉的态度来对待被告人，并忽视被告人的辩护权。”这篇报告稿在6月报送全国人大常委会后，由于反右斗争的开展，未能在全国人大常委会会议上报告审议，就被撤下来了。

1958年“大跃进”期间，许多地方法院提出苦战一年到三年实现“无反革命、无盗窃、无抢劫、无强奸……”甚至“无民事纠纷”等口号；提出审判工作要做到党委、公安、检察、群众、当事人等都满意，为此采取了公检法三家联合办案，实行“一长代三长”、“一员代三员”、“下去一把

抓，回来再分家”，甚至将三家合并为“政法公安部”。董必武对此坦诚地说了自己的不同意见。他说，公检法三家的团结建立在分工负责、互相制约的基础上而不是建立在什么满意的基础上，完全满意就统一了，也不成其为各个环节了；三家联合办案更是违背了分工负责、互相制约的原则。但在1958年6月召开的全国第四届司法工作会议批判了董必武的观点，提出了“支持第一，制约第二”的口号，实际上是强调配合，削弱制约。1959年全国检察业务工作会议提出了以“支持第一，制约第二”原则取代原来的“分工负责、互相制约”的要求。1960年11月中央批准了由谢富治主持召开的中央政法小组会议通过的三机关合署办公报告，检、法两家名存实亡。

提出公检法三家“分工负责、互相配合、互相制约”是在1979年制定的刑事诉讼法里。考虑到这时人们的思想还未完全摆脱“左”的思想影响，对司法规律的认识还相对有限，保留带有过去不正常时期公检法三家“互相配合”色彩的提法，在所难免。如今强调推进以审判为中心的诉讼制度改革，对“互相配合”提法进行反思，实有必要。

有位学者撰文，根据这次司法改革体现的是“审判中心主义”精神，因此，对“互相配合”由过去的“双向配合”解释，今后转变为“单向配合”，即：公安机关应配合检察院，检察院应配合法院，以庭审为中心，举证在法庭，质证在法庭，认证在法庭，说理释法在法庭，取消过去检察院配合公安、法院配合检察院的要求。我觉得这位学者用意挺好，但不符合“互相配合”是“双向配合”的语义。

幼君的这本书就是参考了我的这种理念而独立自主地完成的。她的研究比我深入，因为我只是从法制史角度提出问题，而她硕士时攻读的是诉讼法，博士时攻读宪法，知识结构比我更为合理；我没有在司法机关工作过，而她至今还是一名检察官，有丰富的实践经验，法律的生命在于经验。我觉得她的这本书的最大特点就是对宪法第135条的实践效果作了全面概括和深刻反思。

有人说检察官由于长期和刑事犯罪作斗争，容易导致绿色的眼睛，即心

理稍稍灰暗、看人都有犯意。但在我和幼君的相处中，却感到作为检察官的她心理阳光明媚，眼睛纯真明亮，行事善解人意。文如其人，这样性格的人撰写书稿，也不会晦涩艰深，而是行云流水般地自然展开。

是为序。

郝铁川

2015年11月

前 言

近 30 年来，世界各国开启了风起云涌的司法改革，法国自 1997 年开始了新一轮的刑事司法制度改革，日本于 1999 年设立司法制度改革审议会统一审查来自各方面关于司法制度改革的意见和建议，英国依据 2005 年《宪制改革法》设立最高法院，美国废除了独立检察官制度，俄罗斯的司法改革将个体权利的保护放在首位，中国台湾地区建立了“违宪”审查制度。中国从 20 世纪 80 年代末提出“司法改革”，1996 年修正刑事诉讼法，1997 年中共十五大报告提出司法改革，2002 年十六大报告提出“推进司法体制改革”的目标与任务，随后成立了中央司法体制改革领导小组，指导全国司法体制的改革，2013 年提出：“建设法制中国，必须深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，确保依法独立公正行使审判权检察权，健全司法权力运行机制，完善人权司法保障制度。”细化司法体制改革的具体内容，包括司法省级统管、司法独立预算、司法人事制度改革、探索与行政区划适当分离的司法管辖区制度等多项内容。

回顾近 30 年来的司法改革进程，“呈现出学术话语鼓动与牵引、实务界跟进与展开、中央决策指导与把关的基本面相”^①。相当一部分学者在为司法改革把脉开方过程中，一方面，无视我国现行宪法所确立的基本法律制度，过于偏重域外经验，尤其是过于偏重英美法系经验，似乎英美式的司法制度就是现代司法制度放之四海而皆准的妙药，域外中心主义色彩浓厚；另一方面，脱离中国司法现实状况及实际需求，对中国司法实际状况深入调研

① 左卫民：《十字路口的中国司法改革：反思与前瞻》，载法制网，http://www.legaldaily.com.cn/fxy/content/2009-04/13/content_1074798.htm?node=6068，2013-12-16。

很少,对来自司法实务部门的改革诉求与真正需要关注不够。“以‘司法理性’的代言人自居,任意开具药方,结果不仅缺少必要的合宪性基础,更重要的是,这些脱离了宪法依据的司法体制改革设想无一例外地会将人们的思维引入自相矛盾的困境,对司法体制改革的实践也无法产生任何有实质意义的影响。”^①

宪法学研究是一门实践性极强的学科,丰富的社会实践是宪法学研究的源泉。^②尤其是在设计司法体制研究过程中,必须花费更多精力去关注中国社会司法实践问题。在对司法实践中产生的问题准确把握的基础上,运用宪法学原理去分析问题,以科学论证和推进法治中国建设为价值目标去解决问题,这样,我们所进行的法学研究才真正具有价值。

在轰轰烈烈的司法改革中,法院、检察院、公安机关的职权配置及互相关系一直是改革的核心问题。宪法第135条作为一项宪法性司法原则,规定了刑事诉讼中法、检、公之间的关系及工作目标,深化司法体制改革必然影响或改变法、检、公在刑事诉讼中的职权配置,反之,探讨刑事诉讼中法、检、公关系并按照宪法的路径予以完善,同样构成中国司法改革的重要内容。此外,近几年司法实践中形形色色的冤错案每隔一段时间就刺激着人们的眼球,例如:湖南滕兴善因“杀人碎尸”冤案被枪决16年后被宣告无罪;湖南杨明银因“抢劫杀人”冤案入狱10年后被宣判无罪;湖北余祥林因“杀妻”冤案入狱11年后因妻子现身而被无罪释放;河北徐计彬因“强奸”冤案入狱15年后被宣判无罪;四川李杰等4人因“故意杀人”冤案服刑8年后被宣判无罪;云南孙万刚因“奸杀分尸”冤案被判死缓8年后被宣判无罪;云南杜培武“故意杀人”冤案;云南王树红“故意杀人”冤案;浙江叔侄奸杀冤案,等等。这些冤案暴露出现行司法体制存在的诸多弊端,尤其是法、检、公之间失于有效制约,造成刑事诉讼中被追诉人权利严重受损,导致司法公信力丧失,司法权威受损。社会公众一旦对司法丧失信仰,将成为法治进程中一种可怕的破坏力量。因而,无论在理论上还是从司法实

^{①②} 莫纪宏:《为司法体制改革把准脉开好药方》,《检察日报》2013年4月15日,第6版。

践出发，在司法改革的大背景下深入研究宪法第 135 条有着极其重要的理论和现实意义。

选择从刑事司法实践角度研究宪法第 135 条，得益于我多年奋战在检察机关公诉部门的工作实践。数百起案件的办理使得我充分认识到法、检、公关系的优化并不是单纯的重新配置权力。全书通过广泛实证调研及深入的个案分析，对刑事司法实践中法、检、公关系的失调进行了总结和反思，认为在中国宪法框架下需要解决三个方面的问题，即：公安机关的侦查权如何控制，检察机关的法律监督权如何顺畅运行，以及人民法院的审判独立和审判权威如何保障。这三方面问题归集成一个核心问题，即是本书所要研究及解决的如何完善宪法第 135 条的实施。

本书以刑事司法实践中法、检、公关系现状及一系列案例和现象为逻辑起点，从分析宪法第 135 条法、检、公关系的历史脉络出发，立足于现行宪法框架，对宪法第 135 条进行了目的解读、体系解读及文本解读。通过对宪法第 135 条的解释，得出：“分工负责”强调法、检、公各自有互相独立的职权范围，分别行使宪法和法律赋予的审判权、检察权和侦查权。分工要求法、检、公在刑事诉讼中认真履职，按照宪法和法律对于权力分配和程序规范的规定行使职权，各负其责，各尽其职，不可混淆和代替。“互相配合”是工作程序上的衔接，法、检、公的共同任务决定了在刑事诉讼工作中需要互相配合。但互相配合不是随意配合，更不是无原则的妥协，互相配合“根本目的是为实现国家权力运转的有效性”。“互相制约”应贯穿于三机关权力行使的全过程，在法、检、公互相关系中制约应是处理三者关系的核心。应从宪法的整体结构出发，从保障基本权利的价值出发来理解法、检、公互相制约原则，公安机关和检察机关行使的侦查权均应受到法院审判权的制约。同时，必须把宪法第 135 条作为一个整体来运用，要充分认识到“分工负责、互相配合、互相制约”具有统一性，统一于“保证准确而有效地执行法律”。

书中对法律职业群体的广泛调研及典型案例的深入考察旨在通过案例分析与实证调研，深入透彻地研究法、检、公在刑事司法实践中的具体运行

状况，着力从直观经验证据中提炼理性认识，直面现阶段法、检、公关系中呈现的突出弊端，剖析其产生的原因。提出按照宪法限制权力、保障公民基本权利的路径实施宪法第 135 条，在权力配置顺序上要由公、检、法向法、检、公转变；立法重心应由惩罚犯罪向保障公民基本权利转变。按照此路径优化权力配置，一方面要重点制约侦查权，建立保障人身自由权的羁押救济制度，同时对新刑事诉讼法规定的技术侦查措施予以必要的司法控制，以实现审判权对侦查权的约束；另一方面要制定侦查监督的统一程序法规，以程序为基点确立对侦查行为的同步监督，并且不断丰富法律监督内容，确立检察监督的法律后果。此外，在法、检两大司法机关将长期并存的宪法前提下，法、检关系的调整应以树立审判权威，确保审判独立，革新法律监督，维护审判中立为思路，以最终达到保障公民基本权利的目的。

法律解释者都希望在法律中寻获其时代问题的答案。

——[德] 卡尔·拉伦茨

目 录

第一章 宪法第 135 条的多元解读	001
第一节 宪法第 135 条的历史解读	001
一、苏联及俄罗斯宪法对有关内容的规定	002
二、1954 年宪法前的法、检、公关系	005
三、第 135 条的形成、确定及入宪	008
第二节 宪法第 135 条的目的解读	014
一、保障基本权利是宪法最核心的价值目标	015
二、尊重和保障人权是我国宪法的基本原则	020
三、保障基本权利是法、检、公关系的价值基础	022
第三节 在宪法的权力配置体系中解读第 135 条	024
一、中国语境下的司法权独立	024
二、人民法院依法独立行使审判权	031
三、人民检察院依法独立行使检察权	035
第四节 对宪法第 135 条规定的文本解读	041
一、权力分配中分工负责	041
二、工作程序上的互相配合	043
三、权力行使中的互相制约	044
四、统一于“保证准确有效地执行法律”	047
第二章 宪法第 135 条的立法实施	050
第一节 刑事诉讼法实施第 135 条的基本架构	050
一、刑事诉讼法基本原则上的回应	051

二、对法、检、公职权及互相关系予以具体化	052
第二节 组织法及相关法律对三机关职权配置的规定	056
一、人民法院组织法的有关规定	056
二、人民检察院组织法的有关规定	057
三、人民警察法的有关规定	058
第三节 刑事办案规则的规定	059
一、《公安机关办理刑事案件程序规定》的具体规定	059
二、《人民检察院刑事诉讼规则》的具体规定	061
三、《关于实施刑事诉讼法若干问题的规定》的具体规定	063
第三章 宪法第 135 条实施的实践样本	065
第一节 宪法第 135 条实施的实证调研	065
一、对第 135 条的总体认识及运行状况评价	068
二、法、检与人大、政府及党委关系的实证调研	074
三、宪法第 135 条的实施现状	079
四、对第 135 条改革与完善建议的回应	088
第二节 宪法第 135 条实施的实际运作	092
一、分工负责关系的实践样态	093
二、互相配合关系的实践样态	101
三、互相制约关系的实践样态	111
第四章 宪法第 135 条实践运作的价值评判	122
第一节 实践中取得的成就	123
一、高效地打击犯罪	123
二、维护了社会稳定	125
第二节 实践运行中的突出弊端	126
一、权力间互相配合占据主导	127
二、权力制约权力缺位	129

三、公民基本权利得不到有效保障	132
第三节 法、检、公关系失调的原因	138
一、法权分配失衡是根本原因	140
二、“互相配合、互相制约”与刑事司法制度存在冲突	147
三、实践中影响权力间制约的因素	150
第五章 完善宪法第 135 条实施的路径	159
第一节 依循宪法的路径调整三机关关系	160
一、权力配置由公、检、法向法、检、公转变	160
二、立法重心由惩罚犯罪向保障公民基本权利转变	162
第二节 通过优化权力配置制约侦查权	166
一、完善审判权主导的羁押救济制度	166
二、制定侦查监督程序法控制侦查权	175
第三节 二元司法体制下法、检关系合宪性调整	185
一、两大司法机关将长期并存	185
二、树立审判权威，确保审判独立	191
三、革新法律监督，维护审判中立	195
第四节 健全互相制约原则的保障措施	198
一、刑事案件考核机制的科学化	198
二、法检省级统管的考量	203
结 论	206
参考文献	208
附 录	236
后 记	244

第一章

宪法第 135 条的多元解读

第一节 宪法第 135 条的历史解读

列宁说：“宪法的本质在于：国家的总的根本法律以及规定选举代表机关的权利和代表机关权限等等的法律，都反映了阶级斗争中力量的实际对比关系。宪法是否虚构，要看法律同现实是否脱节。”^①它启示我们要从历史与现实中具体考察宪法以及依据宪法制定的法律的实效，我国宪法^②在制定过程中，从具体情况出发，大量汲取了苏联法律的制定经验。1982年宪法第135条规定：“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。”刑事诉讼法在总则部分予以回应。1979年刑事诉讼法最早对法、检、公关系作出明确规定，该法第5条规定：“人民法院、人民检察院和公安机关进行刑事诉讼，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。”在这正式规定之前，司法实践中三机关已经形成基本成熟的关系，这种关系有着较为长远的历史发展脉络，并随实践的变化而屡有变迁。研究我国现行的法、检、公关系，追本溯源考察法、检、公关系的历史演变脉络，有利于

① 《列宁全集》第15卷，人民出版社1988年版，第308页。

② 为了全书语言简练和用词统一，对新中国成立后的四部宪法分别用1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法及1982年宪法予以简称。书中出现的法律、法规，如无特别说明，一律去掉“中华人民共和国”的前缀，适用具体的简明法律名称。

我们准确理解宪法第 135 条的规定，从而在实践中更好地把握该原则，使各项司法制度建设从历史发展中获得经验教训，在宪政框架基础上获得长远发展。

一、苏联及俄罗斯宪法对有关内容的规定

（一）确认法官独立原则

1936 年苏联宪法第 9 章专章规定法院和检察院的权力配置、组织体系和运行原则，其中第 102 条规定：“苏联最高法院、加盟共和国最高法院、边区法院和省法院、自治共和国法院和自治省法院、州法院，依照苏联最高苏维埃决议设立的苏联专门法院、人民法院，行使苏联的审判权。”第 112 条规定：“法官独立，只服从法律。”苏联 1977 年宪法再次确认法官独立原则，第 155 条规定：审判员和人民陪审员独立，只服从法律。俄罗斯联邦成立后，吸收西方法治理念制定的《俄罗斯联邦宪法》同样确认了法官独立原则，该法第 120 条规定，法官是独立的，只服从俄罗斯联邦宪法和联邦法律。同时增加了法官的职业保障制度，并在宪法第 121 条和第 122 条^①中明确宣示，非因法定事由，不按法定程序和原则，法官不被撤职和不可侵犯。

（二）赋予检察机关监督权

苏联法院、检察机关及公安机关的制度建设，以其检察制度独具特色。从其历史渊源考察，可以追溯到沙俄时代。1722 年沙皇俄国仿效法国成立了以总检察长为首的检察机关，它被授予对法律的执行和遵守情况进行公开监督的权力，对违反法律的行为提出消除的建议，对不合法的决议提出异议并要求予以取消或修改等。^②1918 年的苏俄宪法规定国家权力机关及其执行机关，并未明文规定审判机关、检察机关、侦查机关及相互关系。另一方面，由于列宁的坚持和力排众议，检察机关得以幸存，且“检察长主要的和

① 俄罗斯联邦宪法第 121 条规定：1. 法官不被撤职。2. 法官权力的中止或暂停必须遵循联邦法律规定的程序和原则。第 122 条规定：1. 法官不可侵犯。2. 除非按照联邦法律规定的程序，否则不能追究法官的刑事责任。

② 见张寿民：《俄罗斯法律发达史》，法律出版社 2000 年版，第 76—77 页。