

评“检警一体化” 兼论我国的检警关系

龙宗智*

内容提要:“检警一体化”主张不符合各国检警关系的设置模式,不利于维系检警之间的合理“张力”,将削弱国家刑事侦查能力,而且不具备实践可行性。但为适应刑事诉讼的改革发展,需协调检警关系,强化侦查监督。为此作者提出了调整检警关系的三项原则、两套方案和一系列具体措施。

关键词:协调 监督 检警关系

近来,关于我国检警关系调整问题,引起了学界和实务界的注意。针对实践中检警关系不顺、侦查监督不力、诉讼效率不高的问题,有的学者包括某些刑事法方面的著名学者提出了实行“检警一体化”的主张。^[1]我对这一主张所具有的某种积极意义予以肯定,但同时并不赞同其检警关系解决方案。本文欲作商榷,同时提出我对调整我国检警关系的意见。

一、检警一体在现存刑事司法体系中基本不存在

综观现代各国的检警关系,可以发现不同的关系模式。^[2]然而,通过对这些多样化的关系类型的观察分析,也可以发现两个可谓不争之事实:

第一,警察是大部分侦查活动的实际主导者,警察机关是各国刑事侦查的主要力量。由警方负责一般刑事案件的侦查,本来是一个法律的常识问题。但有的国家的法律规定使这个问题复杂化了。例如德国以及我国的台湾地区等具有大陆法传统的一些国家和地区的法律规定,检察机关是侦查机关,而警察机关只是侦查辅助机关。^[3]然而,这里存在一种法律与实际

* 四川大学法学研究所教授。

[1] 如陈兴良:《诉讼结构的重塑与司法体制的改革》,《人民检察》1999年第1期;陈卫东、郝银钟:《侦、检一体化模式研究》,《法学研究》1999年第1期;陈卫东、郝银钟:《实然与应然——关于侦查权是否属于司法权的随想》,《法学》1999年第6期。

[2] 陈卫东、郝银钟先生提出检察主导型、指导参与型、协助型三种模式,前引[1],陈卫东等文;宋英辉、张建港先生提出警、检分立和警、检结合两种模式,见宋英辉、张建港:《刑事诉讼中警、检关系模式之探讨》,《政法论坛》1998年第2期。

[3] 《德国刑事诉讼法》第163条;台湾刑事诉讼法第228至231条。

脱节的现象:检察机关是法律上的侦查机关,而警察机关才是实际的侦查机关。著名的德国刑事诉讼法学家赫尔曼称:“在阅读刑事诉讼法文本时,我们不能陷入一种天真的法律实证主义的思想,认为实际中的刑事诉讼程序在任何一个方面都是与法律的规定相吻合一致。我们应当把刑事诉讼程序视为一种具有生命的有机体,它如同其他任何一个在社会中产生功能的系统一样,时刻在经受着变化,也常常以偏离法律规定的方式自己在发生变化。”^[4]据实际考察,德国侦查程序的主宰者为司法警察而非检察官。警察可以独立而不受影响地从事犯罪侦查,全部犯罪案件中约有百分之七十是由警察单独侦查。而且警察侦查的结果通常被检察机关照单全收,甚至移送起诉书引用的法律条文也少有改动。大部分不起诉处分实际上是由警察局作出决定,只不过因法律规定而在表面上由检察机关制作不起诉处分书。^[5]

我国台湾地区刑事侦查法律与实践脱节的现象也十分突出。刑事案件大部分是由警察机关独立侦查完成的。检察官的基本作用是在法律上作“过滤”和“监督”,如决定法定搜查扣押手段的使用,提请逮捕,^[6]尤其是决定起诉或不起诉。

第二,检察与警察具有不同的隶属关系,并未形成“一体化”。在实行现代检察制度的各国,检察机关与警察机关具有不同的隶属,并未形成“上命下从”的一体化关系。一般说来,检察院属于法务系统,而警察属于内务系统。虽然均属政府下属部门,但检察院具有相对的独立性,政府首长一般不能直接指挥检务官员。检察官则具有行政和司法双重属性,而在某些国家,如德国和意大利,检察官的司法官属性被特别强调。美国的情况比较特殊,其检、警均分为不具有隶属关系的联邦和地方两个系统。地方警察对地方检察官在组织上互不隶属,但在业务上警察须受检察官指导。联邦一级,联邦检察官与作为国家警察的联邦调查局同属司法部,但组织上二者相对独立,只是在办案时,联邦检察官可以调动和指挥联邦调查局特工。

检察官与警察在组织和体制上互不隶属,但在刑事司法业务上则可能相互协作,而且由于侦查服从于起诉需要,通常检察官对侦查官员有一定的监督和指挥乃至指挥的权力。但这只是一种工作关系而不是检、警一体化要求的组织关系。^[7]

所谓检警一体化“基本”不存在,意味着也有个别例外情况。据笔者所掌握的前些年的资料,瑞士的巴塞尔城邦即实行“检警一体”。瑞士系联邦国家,无统一刑事诉讼法,刑事诉讼制度由各邦分别规定。其中以巴塞尔城邦最为特别。该邦在检察机关之下设有一百人编制的刑事警察队侦查全部刑事案件,由一名检察官充当刑警队长,刑事案件的侦查程序无论在法律上还是在事实上都由检察官直接指挥进行。^[8]然而,这种情况十分个别,并不具有普遍意义。

[4] 赫尔曼:《德国刑事诉讼法典中译本序言》,《德国刑事诉讼法典》,李昌珂译,中国政法大学出版社1995年,第3页。

[5] 引自蔡墩铭:《刑事诉讼法》,台北1983年出版,第82页。

[6] 经刑法的近期修改,台湾的批准逮捕权已经由检察院移交法院。

[7] 陈兴良先生和陈卫东、郝银钟先生主张的检警一体化都是要求将刑事警察从警察机关拿出,在组织上隶属检察机关领导,形成一种结合紧密的组织关系,而不仅仅是一种工作关系。见前引[1]所列文章。

[8] 前引[5],蔡墩铭书,第84页。

所谓“侦检一体化模式相继成为世界各国刑事诉讼结构改革完善的目标”^{〔9〕}的断言是很不准确的。

二、检警一体化将损害刑事司法的合理性与效率

为什么各国实行检警分离而不实行检警一体,我国为什么也不能推行检警一体化,这就必须从刑事司法体系、程序及实际条件和状况进行合理性分析。

否定检警一体的理由主要有:

其一,从现代检察制度设立的意义看,需要保持检警的适当分离以形成必要“张力”,从而维持对侦查进行“过滤”以及对侦查活动实施法律控制的机制。检察制度的创设,除了为实现诉审分离以维系审判公正以外,还有一项目的,即以一个受严格法律训练及法律拘束的公正客观的官署,通过对侦查结果进行“过滤”以实现刑事追诉的需要,同时控制警察活动的合法性,避免警察国家的形成。堪称德国检察制度的创始者著名法学家萨维尼(Carl Friedrich V. Savigny)在探讨引入检察官制度问题时曾称:“警察官署的行动自始蕴藏侵害民权的危险,而经验告诉我们,警察人员经常不利关系人,犯下此类侵害民权的错误。检察官的根本任务,应为杜绝此等流弊并在警察行动时赋予其法的基础,如此一来,这一新的创制(指检察官)才能在人民眼中获得最好的支持。”^{〔10〕}而完成这一创制并实现检察官对警察法律控制的一个要点,是将检察官与警察适当分离,以形成一种制约关系。反之,如果警检一体,检察官承担警察职能,成为所谓“高级的司法警察”,检察官将因深陷于侦查事务而带上浓厚的行政机关的色彩,丧失其司法机关的非偏倚品格和独立性,其“过滤”与制约的功能实际上也就丧失了。因为作为警察的上司,他不可避免地要从警察的角度去看问题。

其二,将刑事警察从警察机关剥离,将大大损害刑事警察的侦查能力。检警一体化主张的关键,是“将承担侦查职能的司法警察划归检察机关领导和管理。即采取司法警察与治安警察分离制度”。检警在组织、体制上的一体化,无疑有利于检察官对司法警察的指挥、调动,因为“管事不管人”的管理方式可能缺乏有效性。然而,从总体上看,这种剥离却将大大削弱刑事侦查的能力。这是因为,警察机关刑事侦查能力的构成,决不仅仅取决于它的专业刑侦力量,而是在相当程度上依靠警察机关(公安机关)的总体构成和综合能力。不仅治安与刑侦相互依存,相互支援,而且公安的其他部门对刑侦也有重要的支持作用,如内部保卫、边检、交警等部门。尤其是治安派出所,作为国家维系社会秩序最基层的力量,更是刑警的基本支持力量:人员的排查,调查的实施、缉捕与布控,都离不开他们。因此,将刑警剥离于公安肢体,脱离于治安网络,刑警将在一定程度上陷入孤军作战的境地,难以得到其他公安力量的有力支持(只能获得一般的支持),其侦查能力无疑会大大下降。尤其是重大案件办理,如缺乏公安方面全面配合、统一协调的总体作战,办案将十分艰难。而且在实践中公安机关的相当一部分案件是由治安力量办理,检警一体,刑侦任务完全压在力量比较单薄的检察机关(含刑警)身上,将导致国家刑事司法任务不能完成。

其三,由检察官全面负责刑事侦查在一定程度上是强其所难,不利于保证侦查的专业化和

〔9〕前引〔1〕,陈卫东等文。

〔10〕转引自林钰雄:《检察官在诉讼法上的任务与义务》,台湾《法令月刊》第49卷第10期(1998年10月)。

实现侦查的效能。这一是因学养不同。由于检察官的学养为法律学养而非侦查学养,对一般刑事案件侦查素质不足。二是因思维方式有区别。侦查思维是讲求实效性具有有机性的行动思维,而法律思维是追求合法性注重审查的评判性思维。三是心理上有障碍。传统观念上认为检察官是实施审查、监督和指挥作用的“书桌官署”,而司法警察则系实际从事犯罪侦查工作的“行动官署”。因此检察官即使实际参与侦查也主要限于法律控制,而侦查方案的制定与实施则由作为“行动官署”的司法警察进行,检察官难以实际承担多数案件的侦查责任。^[11]由于这些原因,法律上即使规定检察官主导侦查,实践中也难免在相当程度上出现名不符实的情况。

综上所述,虽然“检警一体化”具有一定的积极意义,但总的看,弊大于利,为各国司法体系所不采,也不能得到通说的认同。^[12]而且在我国的体制背景和历史传统之下,可行性甚低,不能成为刑事司法改革的可选方案。

三、当前检警关系调整的关键： 加强对刑事侦查活动的检察调控和监督

笔者不赞成“检警一体化”方案,但肯定这一主张所具有的积极意义,其积极意义突出体现在适应刑事诉讼改革的需要,协调检警关系,加强控诉能力。同时应当指出,主张者对于作为现存检警关系基础的“三机关配合制约原则”的批评,如扭曲检警关系,造成相互扯皮等,也可谓切中要害。

检警关系调整是一个普遍的问题。如台湾学者蔡碧玉称:“检警关系因检警任务上之差异性,专业功能及组织隶属之不同,在合作关系上形成一紧张状态。一方面司法警察本于组织及专业侦查技术上之优势,在第一线犯罪对抗之处理上,较能掌控犯罪现场、缉捕犯罪嫌疑人及搜集证据,实际上经常先于检察官实施犯罪侦查;另一方面检察官在法律上对于司法警察侦查案件固有完全之指挥监督权,然因检警组织隶属之分离,欠缺行政机关内部之直接纪律监督权能,其指令权有被架空之趋势,因此司法警察但求消极不拒绝检察官之指令,却缺乏动力积极配合检察官之侦查工作。而检察官则因受有严格之法律训练,善于证据之法律评价及逻辑思维,并对对案件负有起诉与否之最终决定权,故经常不满意司法警察所搜集之证据及对案件所持之法律意见。”上述检警关系的紧张状态,不仅存在于像台湾这种以检察官为侦查程序绝对主导者的地方,而且“即临近之日本、欧陆之德国、海洋法系之美国,虽检警关系在法制面之规

[11] 台湾《联合报》曾刊载一位检察官指挥侦查的体会:一遇重大刑案,警方要求前往坐镇指挥时,心理就发毛。老实说,要谈“法律”,这些大我二、三十岁的警察“伯伯”、“叔叔”们不是我的对手,可是,要谈“侦查方法”,我却不得不承认甘拜下风。这些要检察官坐镇指挥的重大刑案,件件都是“烫手的山芋”。警方破不了案,甚至茫无头绪,才会敦驾请求前往坐镇指挥。去嘛,当他们的“挡箭牌”,转移舆论责难的焦点;不去职责攸关,不但在法律上说不过去,而且也将贻人口实。最后,当然硬着头皮,抱着“明知山有虎,偏向虎山行”的心情非去不可。……每遇坐镇指挥情事,我即宣布二事。其一,刑案“何人所犯”,全权委由警察机关去侦查,如何调兵遣将,那是司法警察官的事。其二,侦查到了“犯嫌”了,他“该当何罪”,“应否起诉”,“是否搜捕”等法律问题,则属我的事。这种“指挥”,他们都很欣然接受。事后,他们也私下曾告诉我,我很“上路”,门槛甚精,我却苦笑不置。我如此做,已违背法令了啊!(引自杨仁寿:《检察官与警察》,刊于台湾1979年4月28日《联合报》)

[12] 蔡墩铭先生称,有法国学者主张将司法警察自普通警察之组织系统分离,而置于检察机关之下,但“本方案虽可统一事权,指挥灵便,但将使检察机关显现太重之行政机关之性格,造成审判机关与检察机关在比重上之不平衡。同时,因司法警察与其他警察孤立而脱节,亦足以削弱其对犯罪侦查之能力。因此,本方案似是弊多于利”。见前引[5],蔡墩铭书,第86页。

定各有不同,但在侦查实务方面则均曾面临不同程度之检警关系紧张问题”。^[13]

就各国的情况看,检警关系在两个方面存在突出问题。一是检察对警察的控制不够有力,造成刑事侦查不能按照检控的要求实施,甚至双方“扯皮”,损害了检控能力;^[14]二是法律与实践脱节。在规定的检主警辅侦查模式的司法体系中,法律与实践脱节,检察机关难以承担主要侦查任务,而实际担当“一线侦查”主要责任的司法警察有时因其在法律上的辅助性而感到办案权能不足。

较之国外,我国的检警关系并未产生十分突出的、严重影响刑事司法体系运作的问题。分析起来,这大致与三个因素有关,一是法律上分工比较明确。规定我国公安机关是主要的侦查主体(根据刑事诉讼法第3条,除检察机关直接受理的案件的侦查外,对刑事案件的侦查,由公安机关负责),公安侦查名实相符。检察机关负责自侦案件的侦查和对公安侦查案件批捕起诉,彼此责任划分比较明确,可减少推诿扯皮的现象发生。二是在法律上规定了检察机关的退侦制度和不起诉制度,检察机关可以通过这些程序性措施制约公安,这也有利于减少扯皮。尤其是退案补充侦查制度,对于提高公安侦查绩效颇为有效。^[15]三是通过1979年刑事诉讼法实施以来的近二十年磨合,检警之间相互适应的一面增加,刑事司法审前机制的协调性有所加强,因此在多数地方,总体上看,检警关系不能称之为“紧张”。

然而,随着我国法治化进程的推进以及刑事司法制度的改革,检警关系也反映出一些比较明显的问题。这些问题与国外普遍存在的问题有一致性,同时也有我国条件下的特殊性。突出表现在两个方面:一是检察对侦查活动的调控力度不足,不适应形势发展的需要,在刑诉制度对控诉活动要求更高的情况下,检察机关对警方的侦查取证控制指导不够,难以保证其侦查活动符合追诉要求,导致控诉力量不足,妨碍对犯罪的有效追诉;二是法律与实际的脱节。检察机关的法律监督名不符实,警察行为不能受到检察官有效的法律控制,仍然存在所谓“侦查任意主义”,妨碍了侦查程序的法治化。

刑诉法的修改,出于对人权保护的考虑,适当强化了嫌疑人、被告人的诉讼地位和诉讼权利,限制了侦查行为,同时强化了程序的约束力,从而增大了控诉犯罪的难度。而且,由于改造审判方式,确立了检察官的法庭举证责任,强化了辩护方的举证权利,使审判前侦查结论的不确定性增加,需要通过继续侦查随时提供指控犯罪应有的证据。这就要求侦查和起诉方进一步协调关系,形成合力,尤其是侦查必须围绕起诉指控的需要进行,侦查方面必须准确全面地提供指控所需要的证据。正是因为这种需要,1996年刑诉法修改时在第140条增加了“人民检察院审查案件,可以要求公安机关提供法庭审判所必须的证据材料”的规定。然而,由于一

[13] 引自蔡碧玉:《检警关系实务之研究》,台湾《法令月刊》第48卷第1期(1997年1月)。

[14] 举一“洋扯皮”案例。美国的一个嬉皮士集团(所谓“曼森家族”)在洛杉矶杀害了5名无辜者,庭审前地方检察官办事处助理检察官巴勒斯召集办案警察开了一个会,布置了52项补充调查的任务。但在布置完工作后,警察们保持沉默。然后,主办警官卡尔金斯抱怨:“干吗要我们去干这些事情?我们是警察,不是检察官。”巴勒斯称:“等等,这项工作完全是为了获得更确凿的证据,以便在法庭上击败那些凶手们。”“但那不是我们的工作。”卡尔金斯坚持反对,这使巴勒斯大为吃惊。他气愤地质问:“难道调查案子,收集证据,这不是警方的工作吗?你们是警察,我们是检察官,我们每个人都有自己份内的工作。如果我们中哪一个想放弃工作,曼森就会逍遥法外。好好想想吧!”后来警方比较勉强地按照检察官的要求进行了侦查(载大案纪实《堕落、嚎叫与死亡》,宁雨丽编译,花城出版社1988年版,第154页)。

美国司法部调查认为,在美国,检警联系沟通不够,检警相互埋怨是比较普遍的问题。见 William F McDonald, *Police - Prosecutors in the United States*, p6-7 US. Department of Justice July 1982.

[15] 台湾地区早就提出要借鉴大陆的退侦制度,允许检察官向警方退案。为调整检警关系,台湾所谓立法院司法委员会于1995年6月审查通过修正刑事诉讼法第231条,规定了检察官的受案审查和退侦权。

些基本原则和制度的限制,检警协调的问题并未有效解决。突出的问题是检警相互制约相互配合的原则和制度本身不尽合理,与刑事诉讼制度的改革更不适应,从而妨碍了追诉力量的强化。

我国宪法和刑法所规定的公检法三机关“分工负责、互相配合、互相制约”的基本原则在法理上有缺陷,在实践中有弊端。笔者曾在几年前专题分析了这方面的问题,^[16]指出配合制约原则存在“可能扭曲诉讼结构”,“可能模糊诉讼关系”,“可能抑制检察、审判职能的发挥并导致相互扯皮”三大弊端。就公检关系而言,公安承担一般刑事案件侦查,是执行机关;检察掌握批捕、起诉和侦查活动监督权,是侦查监督机关。因此,相对于公安侦查机关来说,检察机关的主要诉讼角色是诉讼监督者。如果说执行刑事诉讼职能的不同国家机关之间在权力互涉的意义上存在一种制约关系,那么,这种制约也主要是一种“递进制约”关系。他们之间的职能关系,不应当是平行的,而应当是起伏的——侦查实施者对检察监督者呈伏势,而检察相对于决定起诉命运的审判呈伏势(否则无以确立审判的权威)。互相制约原则肯定了制约的双向性,却忽略了制约的递进性,明显具有“平分秋色”的意味,从而直接抑制了检察职能,并隐伏了互不买帐、互相扯皮的契机。

由于“互相制约”原则的贯彻以及检察监督的形式化,检察机关对侦查行为的法律监督难以实施,侦查活动仍具有“任意主义”的倾向,突出表现在除逮捕以外的各种人身强制措施,以及搜查、扣押、查封、冻结等对物的强制措施无需经司法审查获得司法令状,这有悖于刑事侦查法制的普遍原则,即令状原则(司法审查原则)。同时对强制侦查在法律上未规定严格的执行条件和程序,也是“任意主义”的表现。^[17]当然,解决“任意主义”问题,应当实行法院对强制侦查的司法审查,同时,由检察机关对日常侦查行为进行有效的法律监督,也是重要途径。而现代检察制度设立的目的之一,正是出于监督制约警察,保证公正而合法的侦查,以实行法治的需要。而在我国,虽然确立检察机关为法律监督机关,其法律地位似乎十分崇高,超过各国水平,但在实践中却对警方的违法缺乏有效监督权力,其监督制约程度可以说低于现代多数国家。刑法修改时增加了关于立案监督的规定,但由于制度不配套,公安机关立案后不侦查或消极侦查从而使立案监督丧失效用的问题并未解决。

鉴于以上情况,我国刑事司法的改革,必须克服各种障碍,有效解决检警协调增强控诉力量以及通过加强检察监督提高侦查程序法治化水平这两方面的问题。

四、调整方案选择:双重领导制或一重领导一重监督制

确定我国检警关系调整的路径与具体方案,必须借鉴国外的经验,同时应充分注意立足于我国的实际情况。以“证谬”方式论证,以下三种方案似乎不足取。

一是检警一体化,如前所述,缺乏合理性与可行性,不足取;

二是检主警辅模式,即检察机关为侦查主持机关,警察机关为侦查辅助机关。这种检警关系模式主要问题在于:其一,检察官由于学养、侦查力量与网络以及与警察不同的隶属关系,难以有效地实施侦查指挥,造成法律与实际脱节;其二,处于刑侦第一线的警察机关不具有侦查

[16] 见拙文:《论配合制约原则的某些“负效应”及其防止》,《中外法学》1991年第3期。

[17] 详见拙文:《论刑事司法中个人权利与国家权力的冲突与协调》,《中国律师》1998年第4、5期。

主体地位,不利于发挥其积极性,会影响刑事司法的效率。^[18]而且在我国条件下基本不具备实施可能,难以作为我国司法改革的可选路径。

三是重新分配刑事诉追任务,警察负责侦查,检察官只负责起诉。警检对侦查起诉各负其责各行其事,似乎分工明确,各用其长。然而,这一方案与对侦查实施法律控制的法治原则相悖,造成警察活动缺乏节制,同时由于侦查必须围绕起诉进行,将两者截然分开,会造成侦查取证难以充分符合控诉需要,因此这种方案也不能成为可选方案。

为提高刑事诉追能力及侦查行为法制化水平,笔者认为,在我国检警关系方案的选择和实施上应贯彻三项原则:

其一,检警二元制侦查原则。上述说明单以检察机关为侦查机关和单以警察机关为侦查机关的做法都不可取。根据普遍的经验结合我国的情况,应实行警检均有侦查权的“侦查二元制”。在这样的刑事侦查体系中,对大多数案件的侦查无疑应由公安机关承担,同时检察机关亦有侦查权。检察机关的侦查权包含两个部分,一是对应当由检察机关受理的案件(目前主要是由国家工作人员实施的贪污贿赂渎职犯罪案件)立案侦查;二是对公安侦查不充分的案件进行补充侦查,即实施所谓的“二线侦查”。^[19]侦查二元制应当说是比较符合执法的实际情况和现实要求,并能体现检警关系发展方向的侦查体系设置模式。

其二,保证侦查效率与实现法律控制相结合的原则。当前,由于市场经济条件下社会规划的放宽等多方面的原因,刑事犯罪成为一个十分严重的社会问题。为维持社会的正常秩序,对犯罪的打击绝不能放松。必须有效保证侦查效率,为此应当确认具有较充分的侦查技能、手段、力量和网络的公安机关在一般刑事案件中的侦查主导地位,同时应当赋予他们在侦查程序中必要的处置权。如组织和实施侦查的权力,直接采取任意侦查措施^[20]的权力,以及直接实施某些轻度影响公民权利的强制性侦查措施(如取保候审、监视居住、拘传等)的权力。

但在另一方面,对侦查行为的法律控制也是法治国的基本要求,同时也是司法实践中反映出的迫切需要。实践证明,不受制约或者受到很少制约的侦查权力最容易对公民权利造成严重损害,同时也极易发生腐败现象。为此,必须加强对侦查行为的司法控制。而从各国的情况以及我国的司法体制看,对侦查行为的日常性司法控制主要由检察官实施。这包括对侦查立案行为的监督,对部分强制措施(包括对人的强制和对物的强制)的审批,对侦查结果进行评价以决定是否起诉等。从目前的情况看,就诉讼程序的设置而言,在保证侦查效率和实现法律控制两个方面都需要加强,但更突出的问题是实现对侦查行为的法律控制。^[21]

其三,法律实效性原则。我国检察机关的侦查监督形式化,法律监督名不符实,这是多年

[18] 德国为解决检警辅侦查模式名不符实的问题,曾于1978年11月由司法、内政部长会议所设置的联合委员会向国会提出提案,指出基于警察组织的发展、技术装备、教育训练已较过去进步等理由,主张重新确立检察官与警察的法律地位,赋予警察独立侦查的决定权,废止检察官对于警察的指挥权及警察将案件移送检察官的义务等。国会虽承认检警关系上存在一定问题,但又认为,这一变革不仅关系刑事诉讼程序上检察官的地位,而且足以动摇法治国家刑事程序之根本,因此将其否决。

[19] 日本等国及我国台湾地区有的学者将侦查分为警察机构的“一线侦查”和检察机关的“二线侦查”。所谓“二线侦查”,是指有侦查权的检察机关对警察移送的案件进行补充侦查。有学者提出,检察官应当尽量站在侦查第一线进行“了解、指挥、处理或疏导”,以发挥功能。如以此种分类,我国检察机关就自侦案件系“一线侦查”机关,而对公安侦查的案件,因补充侦查功能可称为“二线侦查”。

[20] 任意侦查是指不使用强制手段的侦查。

[21] 就侦查法制化问题,我国应当说在有些方面尚未达到刑事司法最低限度的国际标准,如对羁押和搜查等强制性侦查措施的司法审查,羁押时限,侦查手段包括技术性侦查手段的法制化等等。

来公认的突出问题,从根本上看,这是由于一套引进的法律概念和相应制度(法律监督机关的定性主要是学习前苏联,与列宁的思想有关)与本国实际的权力结构发生冲突的结果。1996年修改刑事诉讼法,加强了立案监督,这是一个进步。但相关保障措施未跟上,同时在某些问题上还削弱了检察监督(如机动侦查权的严格限制)。但毕竟检察机关对侦查的监督为法治所需要,这种监督必须加强,尤其强调其落在实处而不是空悬于法律。

根据以上三项原则,结合目前我国检警关系实际,有以下三个突出问题必须解决:

第一,关于检警关系模式的确定。我国检警关系模式的调整有两个可行方案。一种方案是实行双重领导制。对公安的刑事侦查活动,实行公安与检察双重领导制。这与反走私警察接受公安和海关双重领导相似。公安有关单位的刑事侦查活动,既受公安机关的领导,又受检察院的领导。这样,公安侦查人员未脱离其系统和网络,其侦查能力不受损害。同时检察官有权指挥调动和监督公安侦查人员,这种关系的确定,也有利于检警形成合力,有利于检察监督的强化和落实。

另一种方案是实行一重领导一重监督体制,但强调将监督落在实处。公安侦查活动由其上级领导,同时服从检察机关的监督。这也许是更为现实的一种方案。

第二,关于检察监督的实质化。一是监督范围要扩大。主要是指贯彻司法审查原则,对公安的强制性侦查措施除强制性轻微的外,原则上应交检察机关审批。如根据刑事诉讼法第69条2款,对流窜作案、多次作案、结伙作案的重大嫌疑分子,拘留后提请审查批捕时间可以延长至三十日。鉴于公安独自决定羁押公民的时间太长,大大超过国际一般标准,容易造成对公民权利的侵犯,法律应规定凡拘留延长至三十日,须由检察院审查批准。对搜查、扣押、冻结等措施也应由检察院批准。这样检察机关对侦查行为的法律控制将会明显增强。^[22]

二是监督措施要配套。如对立案监督,目前检察机关对公安立案撤案情况并无法定了解渠道,只能根据当事人以及单位和群众的反映发现某些问题。因此应当借鉴国外做法,要求公安方面将全部发、破案以及立、撤案情况报检察院。由基层派出所开始,在报上级机关的同时将有关案件的情况报检察院。还可以实行电脑互联,以便检察机关能够有效实施立案监督。

三是管事与管人相结合,以增强监督效力。检察机关管事不管人,使其监督可能被对方漠视,因为即使如此,监督者对被监督者也奈何不得。从日本法例看,日本司法警察是独立的侦查主体,检察官也有侦查权,同时根据日本刑事诉讼法第193条,检察官对司法警察可作一般指示、一般指挥或具体指示,司法警察必须服从检察官依法实施的指挥监督。为保证这种监督权,日本刑事诉讼法第194条规定,检事正以上检察官,如认为司法警察无正当理由不服从检察官的指示或指挥,必要时,可向国家公安委员会或都道府县公安委员会提出诉追,要求惩戒。在我国台湾地区,根据《调查司法警察条例》第11条、第13条,检察官对于二级司法警察官与司法警察,有直接奖惩权;对于一级司法警察官,有转请其上级长官奖惩的权力。在我国,如果实行前述对公安刑事侦查的双重领导制,可以借鉴台湾的做法;如果实行一重领导一重监督制,则可借鉴日本的做法。总之,只有将事务监督权与人事奖惩权结合起来,做到事权统一,才能有效地实施监督并防止“抗命”和“扯皮”。

第三,关于侦查分工的协调。目前在检警关系上既影响侦查效率又妨碍检察监督的一个

[22] 检察机关对侦查的监督还不能代替法院的司法审查,因此,从发展看,可以考虑将最严厉的强制性措施——逮捕的审批权今后交法院。

突出问题是刑诉法对侦查管辖的截然划分。根据刑诉法第18条,刑事案件侦查除法律有规定的外,由公安机关负责;人民检察院立案侦查“贪污贿赂犯罪,国家工作人员的渎职犯罪,国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查的侵犯公民人身权利的犯罪以及侵犯公民民主权利的犯罪”。新刑诉法修改了原刑诉法第13条2款关于检察院有权侦查“人民检察院认为需要自己直接受理的其他案件”的条款,只规定经省级人民检察院决定,检察院可以对国家工作人员实施的其他重大的犯罪案件立案侦查,从而使上述管辖分工更缺乏机动处置的余地。根据1998年1月最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》第6条,公安检察在侦查自己管辖的案件时遇到由其他机关侦查的案件,应当相互移送而不能并案侦查。这些法律规定对侦查实践带来突出问题。它导致一个犯罪嫌疑人由两个机关同时立案侦查,在侦查措施的采取,强制措施的使用上难以协调,不仅浪费司法资源,而且给犯罪嫌疑人带来难以承担的双重压力。与此相关的,对共同犯罪和牵连犯罪案件,只因主体身分、案件性质不同即由两个机关侦查,也损害侦查的效率,浪费司法的资源。

出现上述问题的主要原因,是将检察机关当做单纯的办案机关,而忽视了其作为监督机关的性质,同时忽略了侦查活动的实际需要。虽然立法上有防止检察机关利益驱动越权办案的考虑,但确有因噎废食之嫌。为解决上述问题,应当赋予检察机关以机动侦查权,同时规定对涉及两个侦查机关管辖的案件,可以由负责主罪的侦查机关并案侦查,也可以在作出一定限制的情况下,允许检察机关根据案件侦查需要确定侦查管辖。

Abstracts: The concept of integrating police and procurator is incompatible with the models designed in various countries for the police and procurator relationship. The concept of such integration is not favorable to maintaining a reasonable tension between police and procurator and will serve to weaken the criminal investigation powers of the state. In addition, it is not viable in practice. To keep pace with the proposed reform in criminal proceedings in present China, it is strongly advised that the relationship between police and procurator be properly coordinated and the investigation supervision reasonably consolidated. For that purpose the writer of this thesis has conceived and put forward three principles, two sets of schemes and a series of concrete measures for coordinating the police and procurator relationship.
