

检警一体化模式再解读

刘计划^{*}

内容提要：我国现行的警察主导侦查模式具有重大缺陷，尤其在控辩式庭审改革的背景下愈益暴露出弊端：不仅难以满足检察机关有效指控、惩罚犯罪的需要，也无法适应侦查监督、保障人权的要求。实践中自发的检察引导侦查的改革是对现行接力型检警关系的突破，其本质是检警一体化，构成了当下诉讼程序改革与司法体制改革的一项重要创新。检警一体化模式的实质是检察机关参与侦查权的行使，而非检警机关在组织上的一体化，亦非二者角色的混同。我国建构检警一体化模式，不仅存在理论基础，而且具有法律依据。采纳这一模式有助于提升侦查质量、强化检察机关指控犯罪的能力，也便于检察机关践行侦查监督职能。

关键词：侦查模式 警察主导侦查 检警一体化 有效指控 侦查监督

引言

瑞典学者布瑞恩·艾斯林认为，检警关系在侦查模式中有比较典型的体现。世界上存在的侦查模式可分为三种：（1）警方检察官模式，指警察侦查犯罪并负责起诉；（2）检察官引导模式，指检察官在刑事侦查活动中起主导作用；（3）警察主导模式，指警察主导侦查但将案件的起诉工作移交给检察官。^{〔1〕}我国宪法第135条和刑事诉讼法第7条均规定，人民法院、人民检察院和公安机关在刑事诉讼中的关系为“分工负责，互相配合，互相制约”。根据公安机关负责侦查、检察机关负责起诉这一接力型“分工负责”基本关系的原则，我国的侦查模式属于警察主导侦查模式。我国学者一般将第二种模式称为“检警一体

* 中国人民大学法学院副教授。

本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“死刑制度的宪法控制”（项目批准号：12JJD820003）的研究成果。

〔1〕 参见〔瑞典〕布瑞恩·艾斯林：《比较刑事司法视野中的检警关系》，侯晓焱译，《人民检察》2006年第22期。

化”，并认为大陆法系国家和地区如法国、德国、日本与我国台湾实行这一模式。^{〔2〕}

布瑞恩·艾斯林指出，警察主导侦查模式面临一系列困难。来自联合国亚洲远东预防犯罪和罪犯待遇研究所的材料表明，该模式存在下列问题：（1）不恰当的程序性方法。包括侦查人员实施非法侦查，如对犯罪嫌疑人的拘留超出法定期限，获取物证和证言时滥用权力，还包括不当使用裁量权、无正当理由而决定进行刑事诉讼程序等问题。（2）侦查中的延误。各级警务机构都存在延误问题，其原因包括：警方侦查人员工作任务过重；启动侦查延迟导致犯罪嫌疑人逃跑、证据遭到破坏。（3）法律和侦查知识不足。由于缺乏对警察的深入法律培训，在搜查、扣押、逮捕和羁押、讯问程序中就会发生违规侦查，而且会忽视证据之间的不一致。（4）警察与检察官之间缺乏协作。经常有反映称，警察和检察官之间的协作和交流关系破裂。如果旨在促进二者间理解的措施没有到位，就容易导致二者缺乏交流或者相互误解。由于缺乏协作，警方有时在侦查终结、实施拘留后才向检察官通知案件情况，此时检察官对搜集证据提出建议就已经太晚了。^{〔3〕}

我国的警察主导侦查模式同样存在上述问题，且更加普遍和严重。这主要是因为，我国实行法治的时间尚短，公安机关曾经长期处于缺乏程序法约束的状态。加之“重实体轻程序”、“重打击轻保护”的诉讼传统，程序教育的不足与业务培训的缺乏，公安机关的侦查活动极不规范。无论侦查人员的程序意识、人权意识、证据意识，还是侦查取证的规范性、全面性、时效性，都存在突出问题，侦查业务素养尚难适应检察机关的公诉需要。

20世纪90年代中期以前，我国检察机关和公安机关的关系问题虽曾引发理论争议，如检察机关“提前介入”是否具有合法性，^{〔4〕}但尚未质疑“分工负责”这一检警关系的基本原则。但从20世纪90年代后期开始，检警关系真正进入学术研究的视野。学界此时开始普遍关注检警关系，并突破“分工负责”的接力型关系原则，相继提出“检警一体化”、“侦检一体化”、“检侦一体化”等命题，^{〔5〕}其根本原因是，1996年刑事诉讼法修改开启的控辩式庭审方式改革使检察机关在审判中的举证责任空前加大。那么，如何理解检警一体化？呼之欲出的检警一体化模式改革的理论基础是什么？其域外实践状况如何？我国为什么要实行检警一体化的模式改革？我国实行这一模式有无法律依据？检警一体化模式的实施路径应怎样设计？对于这些问题的回答，在2012年刑事诉讼法修改保留控辩式庭审方式的情况下，^{〔6〕}仍然显得十分必要。

〔2〕 参见陈兴良：《检警一体：诉讼结构的重塑与司法体制的改革》，《中国律师》1998年第11期；陈卫东、郝银钟：《侦、检一体化模式研究——兼论我国刑事司法体制改革的必要性》，《法学研究》1999年第1期；陈卫东、刘计划：《论检侦一体化改革与刑事审前程序之重构》，载陈兴良主编：《刑事法评论》第8卷，中国政法大学出版社2001年版；陈瑞华：《刑事诉讼的前沿问题》，中国人民大学出版社2005年版，第517页；罗结珍：《译者导言》，载〔法〕贝尔纳布洛克：《法国刑事诉讼法》，罗结珍译，中国政法大学出版社2009年版，第5页。

〔3〕 参见前引〔1〕，艾斯林文。

〔4〕 参见吴军：《检察机关提前介入刑事侦查的几个问题》，《法律科学》1989年第6期；李建明：《检察机关提前介入刑事诉讼问题》，《政治与法律》1991年第2期。

〔5〕 参见宋英辉、张建港：《刑事程序中警、检关系模式之探讨》，《政法论坛》1998年第2期；前引〔2〕，陈兴良文；前引〔2〕，陈卫东、郝银钟文；前引〔2〕，陈卫东、刘计划文；前引〔2〕，陈瑞华书，第517页。

〔6〕 虽然2012年修改后的刑事诉讼法在起诉方式上发生了回转性的变化，但总体上仍然保留了控辩式庭审方式。

一、“检警一体化”的涵义

所谓“检警一体”，是指“为有利于检察官行使控诉职能，检察官有权指挥刑事警察进行对案件的侦查，警察机关在理论上只被看作是检察机关的辅助机关，无权对案件作出实体性处理”。〔7〕在我国法学界，尽管支持者对这一模式进行了必要的解释，但对“检警一体化”这一术语仍存在诸多误解。因此，仍需进一步澄清“检警一体化”。

首先，检警一体化指的是检察机关和公安机关行使侦查职能的一体化，规范的是二者之间的工作关系、业务关系，而非二者在组织体系上的一体化。有反对者认为，检警一体化的主张不符合各国检警关系的设置模式。〔8〕其实，引起争论的根源在于对检警一体化存在不同理解。陈兴良教授指出，“检警一体”并非检警两个机关完全否定相互的独立性，不是从组织上将警察机关归属于检察机关；它们的“一体”指的是业务上的一种服从关系，检察机关有权对侦查进行指导甚至是指挥。〔9〕陈瑞华教授也认为，强调检警一体化并非取消公安机关或将其合并到检察机关之中，而是在保留检察机关和公安机关整体设置的前提下，对它们在刑事追诉活动中的关系进行新的调整和规范。〔10〕这无疑与反对者的主张是一致的。如龙宗智教授认为，“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”，只不过这是“一种工作关系”，而“不是检、警一体化要求的组织关系”。〔11〕事实上，支持者所主张的不是检警机关组织上的一体化，而仅是一种工作关系。无论支持者还是反对者，在检警关系改革内容的认识上，实属殊途同归。

现代各国都建立了检察机关与警察机关，检警一体化是在检警组织体系各自独立的前提下实现的。这种检警在侦查职能上的一体化，实质上是检察官拥有对警察侦查活动的参与权，检警共同行使侦查权，共同对侦查负责。在此意义上，检警一体化并非检警一家，而是把侦查职能纳入检察机关控制的范围内，真正实现监督。〔12〕

其次，检警一体化并不意味着检察机关对公安机关侦查的每一起案件都全面参与并领导、指挥警察进行全部侦查活动。即，既非检察机关参与公安机关侦查的所有案件，亦非对公安机关侦查过程全面参与以及全程领导、指挥。实践中，检察机关在随机行使参与权的前提下，只是根据实际需要，自行决定介入侦查的时机与程度。一般而言，检察官介入的案件比例较低，主要是重大案件，如杀人案件；参与的环节一般是重大侦查行为。实务中，检察官不会随意干预警察的侦查行为。在实行检察引导侦查体制的国家和地区，并未

〔7〕 陈兴良教授较早提出了这一改革建议，认为这种侦查体制赋予检察官主导侦查的权力，能够为其履行控诉职能打下良好基础。参见前引〔2〕，陈兴良文；陈兴良：《从“法官之上的法官”到“法官之前的法官”——刑事法治视野中的检察权》，《中外法学》2000年第6期。

〔8〕 参见龙宗智：《评“检警一体化”兼论我国的检警关系》，《法学研究》2000年第2期。

〔9〕 参见陈兴良：《建立科学的检警关系》，《检察日报》2002年7月15日。

〔10〕 参见前引〔2〕，陈瑞华书，第517页。

〔11〕 参见前引〔8〕，龙宗智文。

〔12〕 其实，检警一体化在组织上一体化的情况是存在的，如检察机关侦查的案件，就是由检察机关全程负责侦查与起诉。

出现检察官和警察之间的摩擦或者冲突,相反,彼此间有很好的合作。

从实践来看,检察官引导侦查模式在绝对意义上相当少见,而以多种多样的混合形式普遍存在。在包括印度尼西亚、日本、老挝、菲律宾和韩国等在内的法域,检察官都可以启动侦查,但他们在实践中并不侦查所有案件。检察官能够启动侦查,给办理案件带来很多益处;他们对法律的解释可能更准确,移送公诉的案件质量也会更高。龙宗智教授认为,检警一体化将削弱国家的刑事侦查能力。^[13]这一判断并无实际根据。其实,龙宗智教授认可“为适应刑事诉讼的改革发展,需协调检警关系”,并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。这些原则、方案、措施大都借鉴日本或者我国台湾的相关规定,都是检警一体化支持者所主张的检警一体化内容,甚至还超出了一体化的范围。布瑞恩·艾斯林指出,检察官引导侦查模式也存在问题,如在大部分国家,甚至那些特别强调检察官引导侦查的法域,检控机构资源的有限性,特别是人力资源的缺乏,比警务系统严重得多。不过,我们有充分理由安排警察和检察官,使其在侦查活动中做到职能清晰,各尽其能。^[14]

再次,检警一体化不仅有助于提高侦查取证的质量,还具有实现检察机关侦查监督职能的作用。我国现行的侦查与审查起诉分段接力的模式,割裂了检警之间应有的紧密联系。审查逮捕成为侦查阶段检察机关审查案件的唯一方式,且具有滞后性、书面性等缺陷。^[15]事实上,检察机关只有参与公安机关的侦查过程,进行动态跟踪,才能避免违法侦查行为或者第一时间发现并纠正。因此,检察机关参与公安机关的侦查过程,也就是实施监督的过程。那种认为检警一旦一体化就破坏了所谓“张力”的说法,是不成立的。相反,若不改革现行检警关系,检察机关与公安机关之间“距离”有了,但取证质量降低了,并且,因为监督滞后,监督功能也丧失了。检警一体化就是为了整合国家的追诉力量,同时消除检察机关监督的滞后性与书面性,实现有效监督。因此,检警一体化与检察机关的侦查监督职能不仅不存在对立关系,而且恰恰有利于实现监督。那种认为检警一体化将“进一步恶化对侦查程序相对人的基本人权保障”的说法更是罔顾事实。^[16]

最高人民检察院的工作报告表明,检察机关对公安机关的监督内容包括两方面:一是所谓“执法不严、打击不力”的问题。包括:对应当立案而不立案的,督促侦查机关立案;对应当逮捕而未提请逮捕、应当起诉而未移送起诉的,决定追加逮捕、追加起诉。二是所谓“侵犯诉讼参与人合法权益”的问题。包括:对违法动用刑事手段插手民事经济纠纷等不应当立案而立案的,督促侦查机关撤案;对不符合逮捕条件的,决定不批准逮捕;对依法不应当追究刑事责任或证据不足的,决定不起诉;对侦查活动中滥用强制措施等违法情况,提出纠正意见。其中,前者属于“追诉性”监督,体现了检察机关对追诉权的主导;后者属于“权利性”监督,也应成为侦查监督的重点。但是,只有在检警一体化的前提下,才能实现检察机关对追诉犯罪的主导权,才能实现检察机关对公安机关实施强制侦查、秘密侦查等的监督,真正实现保护人权的监督功能。

[13] 参见前引[8],龙宗智文。

[14] 参见前引[1],艾斯林文。

[15] 参见刘计划:《逮捕审查制度的中国模式及其改革》,《法学研究》2012年第2期。

[16] 参见杨宗辉、周度:《“检警一体化”质疑》,《法学》2006年第5期。

最后，检警一体化内含公安机关服务于检察机关公诉职能，从而承担侦查后的辅助责任之义。其一，公安机关侦查终结后仍负有补充侦查的义务。刑事诉讼法第171条第2款规定，“人民检察院审查案件，对于需要补充侦查的，可以退回公安机关补充侦查”。其二，公安机关负有向检察机关提供证据材料的义务，负有派出侦查人员出庭对侦查的合法性进行证明的义务。刑事诉讼法第171条第1款规定，“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需的证据材料；认为可能存在本法第54条规定的以非法方法收集证据情形的，可以要求其对证据收集的合法性作出说明”。这表明，为了协助检察官出庭支持公诉，刑事诉讼法规定，如果庭审中辩护方对证据的合法性提出异议，警察就应当按照检察官的要求出庭接受质证，继续履行支持检察机关指控犯罪的职责。

二、检警一体化的理论基础与域外实践

检讨我国的检警关系，不能不考察域外检察官与警察在侦查中的关系。我国学界一般认为，大陆法系国家和地区采纳这一模式，并具有坚实的理论基础。

（一）检警一体化的理论基础

1. 检察官的孕育机理

“现代的刑事程序吸取了纠问程序中国家、官方对犯罪追诉的原则（职权原则），同时保留了中世纪的无告诉即无法官原则（自诉原则），并将这两者与国家公诉原则相联结，产生了公诉人的职位：检察官。”^{〔17〕}它使得之前法官行使的司法权被一分为二：检察官行使控诉（公诉）权，而法官保留审判权。作为刑事诉讼的追诉者、“原告”，检察官需对公诉负责，侦查作为检察官履行公诉职责的必要准备，理应成为公诉权的组成部分，应受其控制。日本学者土本武司即指出，“检察官对一切犯罪具有侦查权。此为检察官身为公诉权机关所当然的解释”。^{〔18〕}由此，检警一体化在诉讼模式的演进中获得了理论根据。“从检察官的形成历史来看，大陆法系国家在刑事诉讼程序中引入检察官的目的，首要在于破除中古时期由法官一手包办侦查与审判两项职务的纠问制度，因而，解除法官侦查职务并赋予检察官侦查权限之当然结果，乃承认检察官在侦查程序中之主宰地位”；^{〔19〕}“检察官乃侦查主，刑事警察仅为其辅助机构，乃势所必然的安排设计”。^{〔20〕}

2. 刑事诉讼职能理论

从现代诉讼职能理论来看，与诉讼三角结构相对应，刑事诉讼职能包括控诉、辩护与审判三种基本职能，且各有其行使主体。在现代国家机构体系中，检察机关与警察机构共同承担控诉职能。基于控诉职能一体性的要求，检察机关和警察机构在功能指向上是一致的。但在控诉主体内部，检察机关与警察机构并非平行关系，而表现为主从关系，即“检主警辅”。“不论检察院在预审程序中有多少特权，作用多么强势，仍然不能改变其作为当

〔17〕 [德] 拉德布鲁赫：《法学导论》，米健、朱林译，中国大百科全书出版社1997年版，第122页以下。

〔18〕 [日] 土本武司：《日本刑事诉讼法要义》，董璠舆、宋英辉译，台湾五南图书出版公司1997年版，第44页。

〔19〕 Vgl. nur Kramer, Grundbegriffe des Strafverfahrensrechts, 1997, Rdnr. 98. 转引自林钰雄：《检察官论》，法律出版社2008年版，第11页。

〔20〕 林钰雄：《检察官在诉讼法上之任务与义务》，台湾《法令月刊》1998年第10期。

事人的地位。检察院是刑事诉讼中的原告，是控方，即使是在由犯罪受害人告诉并成为民事当事人从而发动公诉的情况下，它仍然是并且始终是‘主当事人’或者‘公众当事人’”。^[21] 检察官作为“主当事人”出庭公诉履行指控犯罪的职责，必须以庭前准备——侦查为基础。在此意义上，侦查须为公诉服务，公诉应当统领、统帅侦查。但检察机关既无足够侦查之人力，也无堪以侦查的设备，^[22] 因此，警察就成了检察机关的辅助机关。^[23]

3. 检控犯罪的实际需要

作为专门承担控诉职能的主体，检察机关不仅专责公诉，而且为此目的，应当对所有案件的侦查活动负责。由于检察机关难以实际承担所有的侦查工作，所以，为其设立辅助机关即警察具体实施侦查。但实践表明，警察的侦查取证并不天然地能够满足检察机关的公诉需要。公诉取得成功需要侦查取证的全面性、规范性与时效性。全面性是指取证需达到证据确实充分的程度；规范性是指证据收集的程序须合法，在法律上是可采的而不能是应予排除的；时效性是指侦查的及时性，抓住最有利的时机收集证据，否则，实物证据可能灭失，人证可能因人员流动、死亡而丧失。但基于行政权行使的特征，警察在侦查中可能追求效率而忽视法庭审判对指控证据的严格要求。因此，为公诉需要计，检察官必须保留侦查实施权并应享有指挥侦查权。试想，如果有一个与其掣肘的警察机关，如何保障检察机关的控诉职能有效实现？若侦查不受检察机关节制，不能以公诉需要为指向，就难以保障追诉职能的正确发挥。诚如斯言，“欧陆法系创设检察官制度的根本目的之一，便是以一个严格受法律训练及拘束的公正客观官署，控制警察活动的合法性，避免法治国沦为警察国，因此以检察官主控侦查程序，司法警察的追诉活动受其指挥监督。”^[24]

（二）域外检警一体化的立法与实践

在检察官制度的起源国法国，刑事诉讼中实行检警一体化模式。^[25] 法国刑事诉讼法第12条规定，“司法警察的职权由本编所指的警官、官员和警员行使，受共和国检察官领导。”第41条规定：“共和国检察官对违反刑法的犯罪行为进行或派人进行一切必要的追查与追诉行为。为此目的，共和国检察官领导其所在法院管辖区内的司法警察警官与司法警察警员的活动。……共和国检察官享有本卷第一编第一章第二节以及特别法规定的、与司法警察警官身份相关的一切权力和特权。在发生现行犯罪的情况下，共和国检察官行使第68条赋予的权力。”第68条规定：“共和国检察官来到现场，即停止司法警察警官对案件的管辖权力。在此场合，共和国检察官完成本章规定的司法警察的所有行为。共和国检察官亦可指令所有的司法警察警官继续进行办案活动。”司法警官和检察官都可以接受告诉与告发，但司法警官知悉重罪、轻罪与违警罪时应立即报告检察官，并依职权或者按检察官的指令进行初步调查。对重罪或轻罪进行初步调查的司法警官如已查明推定的犯罪行为人，也应向检察官报告。在司法警官的晋级条件中，检察长的评价是需要考虑的内容之一。^[26]

[21] 前引〔2〕，罗结珍文，第9页。

[22] 参见前引〔20〕，林钰雄文。

[23] 参见〔德〕克劳思·罗科信：《刑事诉讼法》，吴丽琪译，法律出版社2003年版，第60页以下；林钰雄：《刑事诉讼法》上册，作者2004年自版，第136页以下。

[24] 前引〔23〕，林钰雄书，第137页。

[25] 参见前引〔2〕，罗结珍文，第5页。

[26] 同上。

19 世纪下半叶，德国将检察官制度从法国引入本国，1877 年德国刑事诉讼法确立了检察官领导、指挥侦查的检警一体化体制。赫尔曼教授指出：德国刑事诉讼法第 163 条规定，“在侦查刑事犯罪行为范围内，警察只担负着辅助检察院的责任，只能作出‘不允许延误的’决定，对自己的侦查结果应当‘不延迟地’送交检察院，由检察院进行进一步侦查。然而实际情况却是警察常常自主地将侦查程序进行到底，然后才向检察院移送侦查结果。而对于检察院来讲，如果没有足够的人员，它也根本不可能执行刑事诉讼法所规定的程序模式。”^[27]由此可见，一方面，法律规定检察官应当负责侦查，从而将侦查权赋予了检察机关，这符合创设检察官职位的初衷，解决了检察机关与警察之间法律关系的本源问题；另一方面，作为检察机关辅助机关的警察机关往往在案件侦查完毕后才移交检察官，“全部犯罪案件中约有 70% 是由警察单独侦查的”。^[28]之所以出现实践与法律之间的差异是因为，警察的侦查能力与侦查质量随着实践的发展获得了较大的提升。笔者于 2004 年 7 月造访德国时，曾与检察官们交谈，他们对警察的工作表示满意。可见，决定检察官领导警察侦查广度与深度的是警察侦查工作的质量和案件的性质。经过百年的职业历练，德国警察的职业化、专业化水平日益提高，侦查能力得到提升，侦查质量也较高。在这种情况下，检察官完全没有必要就每个案件指挥侦查，由此，检察官会逐渐减少指导、领导乃至坐享其成。实践中，刑事侦查由警察进行，只有在涉及谋杀案件和严重的经济、环境犯罪案件时，检察官才从一开始就主动参与侦查，许多检察院还设有处理这些事务的专门部门。^[29]另外，也要看到，警察逮捕的犯罪嫌疑人必须在 24 小时内提交给检察官，由后者决定是否向法官申请羁押；警察实施搜查、扣押、监听，也要先经检察官同意，再由检察官向法官申请。可见德国检察官对警察的制约，采取了事前与事中同步进行的模式。

效法欧陆检察官制度的我国台湾也确立了检察官的侦查权及指挥警察侦查的体制。我国台湾法院组织法第 60 条规定，“检察官之职权如左：一、实施侦查、提起公诉、实行公诉、协助自诉、担当自诉及指挥刑事裁判之执行。二、其他法令所定职务之执行。”我国台湾刑事诉讼法第 228 条第 1、2 项规定：“检察官因告诉、告发、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，应即开始侦查。前项侦查，检察官得限期命检察事务官、第 230 条之司法警察官或第 231 条之司法警察调查犯罪情形及搜集证据，并提出报告。必要时，得将相关卷证一并发交。”我国台湾《调度司法警察条例》第 1 条规定：“检察官因办理侦查执行事件，有指挥司法警察官、命令司法警察之权，推事于办理刑事案件时亦同。”上述规定确立了检察官在侦查程序中与司法警察（官）之间的关系是就具体案件的指挥与被指挥关系，亦即检察官拥有就所承办的个案指挥司法警察的权限，这也是我国台湾学界与司法实务界的共识。我国台湾刑事诉讼法第 231 条之一固然有“检察官对于司法警察官或司法警察移送或报告之案件，认为调查未完备者，得将卷证发回，命其补足，或发交其他司法警察官或司法警察调查。司法警察官或司法警察应于补足或调查后，再行移送或报告。对于前项之补足或调查，检察官得限定时间”的责令补充调查规定，但从上述规定来看，“责令补充调查”的规

[27] [德] 赫尔曼：《〈德国刑事诉讼法典〉中译本引言》，载《德国刑事诉讼法典》，李昌珂译，中国政法大学出版社 1995 年版，第 3 页。

[28] 参见前引 [8]，龙宗智文。

[29] 参见 [德] 魏根特：《德国刑事诉讼程序》，岳礼玲、温小洁译，中国政法大学出版社 2004 年版，第 51 页。

定并不表示检察官对司法警察只有审查权。理由是,《调度司法警察条例》和《检察官与司法警察机关执行职务联系办法》中都有检察长(首席检察官)就检察官个案中指挥之司法警察依其执行情况“迳予”奖惩之规定。若是以法院与检察署的“院检关系”来作对照,法官纵使在审理检察署所起诉或上诉的案件后判决无罪甚至依我国台湾刑事诉讼法第161条第2项裁定驳回起诉,也并不存在法官对检察官可以“迳予”奖惩的规定,由此即可明白我国台湾的检警关系是指挥关系而不只是审查关系。

我国台湾的检警关系,一言以蔽之,是“检察官拥有就所承办之个案指挥司法警察的权限”。在杀人案件中看这一关系模式会更清楚。我国台湾刑事诉讼法第218条规定,“遇有非病死或可疑为非病死者,该管检察官应速相验。前项相验,检察官得命检察事务官会同法医师、医师或检验员行之。但检察官认显无犯罪嫌疑者,得调度司法警察官会同法医师、医师或检验员行之。依前项规定相验完毕后,应即将相关之卷证陈报检察官。检察官如发现有犯罪嫌疑时,应继续为必要之勘验及调查。”从同法第228条第1项的内容可知,假如相验程序中发现有犯罪嫌疑,就属于该项规定的因“其他情事”(即相验程序)知有犯罪嫌疑的情形,检察官就必须开始侦查。实务中,绝大多数案件由警察先到场查证并尽速报请检察官前往相验。这涉及一个事实上的环境因素:司法警察的人数较检察官多,警察机关在各乡里也都设有分局及派出所。简单地说,哪里有人属于“非病死或可疑为非病死者”,司法警察本来就比检察官早知道一点。但根据经验,从司法警察知悉特定之死亡案件到检察官到场相验,时间差不会超过一天。如果是大型意外事故或是可以预见将属社会瞩目案件的个案,司法警察通报的速度会更快。司法警察若敢不即时报请检察官相验,便有可能面临检察长依《调度司法警察条例》及相关办法的惩戒。在相验程序中,检察官到场其实是让整个案件在法律上迅速出现侦查的领导者,但这并不代表检察官能无视相关工作伙伴的专业。就此而言,检察官和警察是一起工作的;不过在相验程序发动之后,若到了要对刑案侦查工作作决定的当口,决定者必然是检察官。^[30]对于检警关系改革,林钰雄教授认为,“并不在于迁就现实而将侦查主的地位改归司法警察,也不在于组织上将所有司法警察改隶检察机关,而在于从组织法的人事事项及诉讼法的审查规定,确立主辅关系,落实检察官有效指挥监督其辅助机关的侦查主地位”。^[31]

或许英美法系国家检警一体化的色彩不如大陆法系国家和地区强,但它们实行的也并非警察主导侦查模式。与大陆法系国家和地区相似,英美法系国家的检察官与警察同样保持着密切的联系,这符合一体化的精神。在美国,联邦总检察长是司法部的首长。在其麾下,不仅有联邦的刑事起诉机关——各联邦司法区的检察署,而且有联邦的主要犯罪侦查机关,包括联邦调查局和联邦缉毒署。这些带有“联邦警察”性质的侦查机关在开展侦查活动时,要接受联邦总检察长的领导。美国各州的地方检察官一般被称为当地执法系统的首长,他们不仅负责刑事案件的起诉工作,而且可以指导甚至直接指挥警方的侦查活动。^[32]警察遇有需要逮捕、讯问、搜查、扣押、监听时,一般会向检察官寻求法律上的意见,以

[30] 对于现实中的检警关系,检察官无疑最有发言权。为此,笔者专门咨询了我国台湾的许华伟检察官,他为笔者提供了实践中的检警合作情况,澄清了笔者的疑惑,特此致谢。

[31] 前引〔23〕,林钰雄书,第138页。

[32] 参见何家弘:《构建和谐社会中的检警关系》,《人民检察》2007年第23期。

帮助实现取证行为的合法性，避免庭审阶段作为非法证据被排除。如法律要求警察逮捕嫌疑人后应尽快（24小时内）送交法庭，由检察官申请羁押。在加州，虽然大部分案件由警方调查，并准备材料给检察官以决定是否起诉，但复杂的大案、要案，则由警察初步调查，并将材料送交检察官办公室，检察官办公室会指派一名检察官与警察一起合作，直至调查完毕。可见，在美国，虽然相对而言警察训练有素，但检察官与警察仍然保持较为密切的联系，具有一体化的特征。有的州设有派驻警察局的检察官，有些州则设有轮值检察官，与警察保持联系。在法庭审理阶段，检察官还可以要求目睹实施犯罪或者了解犯罪情况的警察作为控诉方的证人出庭作证，警方应当积极配合。

英国是传统上实行警方检察官模式的国家。不过根据1985年制定的刑事起诉法，成立了皇家检察院，统一行使公诉权。同时，也扩大了检察机关在刑事侦查中的作用。1988年正式建立了总检察长领导下的严重欺诈局，直接立案侦查起诉500万英镑以上的重大复杂欺诈案件。虽然英国警察长期从事侦查工作，但并非警察侦查完毕才交给检察官，事实上，检察官和警察的关系非常密切。1998年，英国议会甚至决定检察院应在警察局中派驻他们的律师，向警察提供建议，从而加强检察官在刑事侦查中的作用，加强检察院与警察局之间的联系，提高刑事司法效率。^[33]因此，英国的检警关系也具有一体化的特征。

三、检警一体化于中国刑事诉讼改革的必要性

我国学者从20世纪90年代后期开始关注检警关系，并突破“分工负责”的基本原则，提出“检警一体化”、“侦检一体化”、“检侦一体化”等命题，是有特定背景的。这就是1996年修改刑事诉讼法时进行了控辩式庭审方式的改革，此项改革对公诉制度乃至刑事司法体制产生了深远的影响。新的庭审方式弱化了公安机关、检察机关、人民法院接力办案的诉讼模式，基本确立了控辩对抗的审判体制，凸显了法院作为裁判机关的中立性。在新的庭审方式下，检察官的举证责任被大大强化，公诉压力骤然增加。出庭检察官要在法庭上取得公诉的成功，固然需要具有扎实的法律素养与高超的法律技能，但更需要具有合法性且确实、充分的证据，这一需要催生了检察引导侦查的改革实践。

在我国，绝大多数刑事案件由公安机关独立实施侦查，^[34]公安机关侦查终结后方移送检察机关审查起诉，这导致检察机关的审查起诉与公安机关的侦查几乎完全脱节。观察诉讼实践可知，这一关系模式造成了消极的后果。公安机关的侦查活动没有受到有效的监督控制，与公诉指控发生了断裂：从证据收集的质量到法定程序的遵守，都乏善可陈。

一方面，公安机关收集证据的质量不高，检察机关审查起诉时不得不频频退回补充侦查，导致退查率居高不下。如2000—2004年，北京市检察机关退回补充侦查案件数不断增加，与受理案件的总件数和总人数的比率都超过了20%，平均为21.6%和27.6%。^[35]再

[33] 参见刘立宪、谢鹏程主编：《海外司法改革的走向》，中国方正出版社2000年版，第98页。

[34] 数据表明，检察机关直接受理侦查的案件占全部公诉案件的4%左右。如2011年检察机关侦查后提起公诉的案件为3万件，而同年检察机关提起公诉的案件为80万件。

[35] 参见徐航：《退回补充侦查制度的实证分析——以审查起诉环节为视角的观察》，《中国刑事法杂志》2007年第3期。

如1998年1月至6月底,河南安阳市、区两级检察院共受理公安机关(不含五县)移送起诉案件247案372人,退回补充侦查111案176人,退查率为44.9%和47%。其中移送起诉大案27件63人,退回补充侦查24件59人,退查率更是高达88.9%和93.7%。退查的主要原因是证据不足、事实不清。^[36]公诉案件退查率居高不下,导致了追诉效率的降低与诉讼效益的受损。造成这一现象的原因,就是检察机关失去了对侦查的控制。若检察官对公安机关收集证据的过程一无所知,审查起诉发现事实不清、证据不足时,固然可以退回补充侦查或者自行侦查,但由于丧失了最佳时机,往往导致证据无法补足,影响公诉功能的发挥。而“侦查中所犯的 error 往往具有不可弥补性”,“许多实证研究指出,错误裁判最大的肇因乃错误侦查,再好的法官、再完美的审判制度,往往也挽救不了侦查方向偏差所造成的恶果。”^[37]如胥敬祥案,检察机关曾七次退回补充侦查,之后勉强起诉,法院“无奈”定罪,最终酿成错案。^[38]又如赵作海案,检察机关曾三次退回补充侦查,最终由政法委协调,法院“无奈”作出有罪判决。^[39]笔者认为,对于这些错案,不能简单地归责于法官的审判水平低或者责任心不强,因为多次退补本身就表明案件证据不足。受制于现行司法体制,法院缺乏审判独立性的保障,导致审判难以否定侦查结论。协调定案的政法委看似实际责任者,却实难问责。^[40]真正值得反思的还是如何提高侦查质量。试想,假如检察官于侦查开始后第一时间介入,动态地了解侦查过程,并就证据收集予以指引,就可能避免错误的侦查。检察机关与公安机关在办理重大案件,特别是杀人案件处理程序上的接力模式,已经暴露出很大的漏洞与缺陷。公安机关侦查的粗陋甚至重大过错,致使检察机关沦为“二传手”,失去了对犯罪追诉的有效控制。

另一方面,辩护方针对刑讯逼供等非法取证现象申请排除非法证据的个案越来越多,公安机关侦查取证的合法性面临日益严峻的质疑与挑战。1998年《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》确立了非法言词证据排除规则,但未得到执行。随着2010年《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》的公布实施,以及2012年修改后的刑事诉讼法对非法证据排除规则的确立,对侦查行为合法性异议的审查成为法庭审理的法定程序,由此,检控方面面临的考验将愈加严峻,应对侦查行为的合法性审查已然成为现实发生的、不可回避的课题,^[41]而这种压力最终必然转嫁给检察官。特别是刑事诉讼法第49条明文规定,“公诉案件中被告人有罪的举证责任由人民检察院承担”,在这里检察官同样负有证明指控证据具有合法性的举证责任。此外,公安机关在搜查、扣押程序中自我授权,脱离检察机关的控制,同样会成为辩护方质疑程序合法性的对象。

实践需要是改革的动力之源,检警的共识则是改革的基础。针对检警人员进行的实证研究表明,改革我国分离、接力型的检警关系模式具有迫切性。被调查者指出,现实中的

[36] 参见孟宪祯:《对“移送起诉”退查率居高不下的情况调查》,《河南公安高等专科学校学报》1999年第1期。

[37] 参见前引[20],林钰雄文。

[38] 参见杜萌:《省检察院坚持抗诉胥敬祥:冤狱13年有罪变无罪》,《法制日报》2005年6月1日。

[39] 参见邓红阳:《赵作海案再曝“留有余地”潜规则》,《法制日报》2010年5月13日。

[40] 已有学者针对政法委协调办案提出了批评,并主张取消市、县两级政法委对案件的协调。参见陈光中、肖沛权:《关于司法权威问题之探讨》,《政法论坛》2011年第1期;顾永忠:《畅通监督渠道 强化过程监督——关于侦查监督的若干思考》,《河南社会科学》2010年第6期。

[41] 传统上,人民法院对于辩护方提出排除非法证据申请的,往往予以搪塞,检察机关则以各种理由予以回绝。

检警关系在诸多方面存在有待改进之处：（1）检警“互相配合”难以形成最佳合力。二者工作关系中的工作方式主要是书面审查，导致不易发现侦查取证中存在的问题。同时由于相互独立，检察机关对公安机关并无领导指挥的权力，导致检警在追诉犯罪方面无法形成最佳合力。（2）检察机关对公安机关的监督难以落实。立案监督不力的表现是“监督的效果欠佳，公安机关没有及时改正”。其主要原因在于：“没有规定公安机关仍旧不立案的惩罚和救济措施，对于公安机关接受监督立案后但是不认真侦查导致案件无法侦破的，检察机关没有相应的监督权力”；“对于公安机关不应立案而立案的，检察机关有权发出纠正违法通知书，但是这种监督手段乏力”。侦查监督效果也不理想，主要原因在于：“检察机关侦查监督缺乏实质的领导、指挥权，难以及时有效纠正违法侦查行为”；“侦查监督通常具有滞后性，难以有效预防违法侦查行为”；“侦查监督的手段一般是纠正违法意见书和检察建议，这种手段的强制性不强，导致监督不力”；“对违法取证的监督，因为检察机关主要是书面审查，所以难以发现”；“对违法取证的监督，即使发现，一般也难以排除违法取证获得的证据，更难以追究违法取证的侦查人员的相关责任”。〔42〕

我国的检警关系若不改革，警察主导侦查的模式若沿袭不变，其消极后果将愈益突显。检警一体化改革是为了实现有效追诉的需要，也是为了实现侦查监督进而实现合法追诉的需要。一国检警关系模式的选择必须和本国刑事法治的发展阶段相适应，应根据实际需要进行制度安排。对于检警关系改革，不能片面地拿某个国家或地区的现状进行对比，尤其不能在误读域外经验的情况下轻率地得出结论。毕竟我国刑事程序的发展处于改革阶段与转型时期，与域外发达国家和地区的刑事诉讼制度相对完善不可同日而语。1998年以来，面对检警关系不畅导致的普遍退回补充侦查以致损害公诉价值的现实，实务中自发的检察引导侦查的改革实践，取得了良好效果。部分学者敏锐地洞察到这一变化，提出了极具理论价值和现实意义的检警一体化建议；其实质就是实现检警关系的转型，是在打破警察主导侦查模式的基础上建立以检察机关为主导的新型检警关系模式。实践表明，以检察引导乃至领导侦查为主要内容的检警一体化已然成为我国刑事程序和司法体制改革的一项重要内容。

四、检警一体化的法律依据

我国实行检警一体化改革的实质，是检察机关参与乃至领导、指挥公安机关对所管辖案件的侦查行为。有人认为这一改革缺乏法律依据，其理由是，公安机关与检察机关是并列的两大侦查机关，各自对所管辖案件享有独立的侦查权；检察机关对公安机关侦查的案件，仅有审查批捕权、审查起诉权以及发现侦查行为违法时提出“纠正意见”的侦查监督权，而不能干预公安机关的侦查活动。其实，上述理解是根据刑事诉讼法关于职能管辖的规定进行的表象化解释，看似正确，却忽视了检察机关对所有犯罪案件皆有侦查权的法律规定。即便认同检警一体化改革的学者，也有人认为检警一体化缺乏法律依据。这同样是因为对相关法律不甚了解而形成的误判。

〔42〕 参见北京市海淀区人民检察院“检警关系课题组”：《检警关系现状与问题的调查分析》，《人民检察》2006年第22期。

事实上,我国现行法律对检察机关享有完整的侦查权有明确的规定,这构成了检警一体化改革的法律依据。人民检察院组织法第11条规定:“人民检察院发现并且认为有犯罪行为时,应当依照法律程序立案侦查,或者交给公安机关进行侦查。侦查终结,人民检察院认为必须对被告人追究刑事责任时,应当向人民法院提起公诉;认为不需要追究刑事责任时,应当将原案撤销。”^[43]这一规定即我国实行检警一体化改革的法律依据,因为它明确了侦查权的所有者与行使者。解读该规定,可以得出以下四点结论:

首先,“人民检察院发现并且认为有犯罪行为时,应当依照法律程序立案侦查”的规定,将所有犯罪案件的立案侦查权赋予了检察机关,因此,对所有犯罪案件进行立案侦查就成为检察机关的法定职责。之所以规定检察机关对所有犯罪案件享有侦查权,是因为检察机关作为唯一的公诉机关,承担着追诉犯罪的专门与全部责任,而侦查不过是公诉的准备。^[44]其法理依据在于,检察机关作为刑事诉讼的控方,并非单纯的法庭公诉机关,而是对追诉犯罪负有专责的机关(广义上的公诉包括出庭公诉及为出庭公诉做准备的所有活动),须对追诉犯罪负全面的责任。林钰雄教授即指出,“改革的刑事诉讼制度将刑事程序拆解为侦查(追诉)、审判两大阶段,由新创的检察官主导侦查程序,原来纠问法官之权力则被削弱为单纯之审判官”;“同时,新制改采‘控诉原则’,由检察官担任控方”。^[45]

其次,“或者交给公安机关进行侦查”的规定表明,检察机关可以根据实际情况,将侦查权授权给公安机关行使。与当今世界其他国家和地区的情况一样,我国检察机关受制于自身侦查人员数量不足,欠缺侦查装备、侦查技术,实际侦查能力不强等因素,在担当公诉的同时难以实际完成所有犯罪案件的侦查工作,因此需要对侦查的实施作变通性的规定,即检察机关可以授权公安机关实施侦查。根据检察院组织法规定的精神,我国刑事诉讼法划分立案管辖时,在为检察机关保留职务犯罪案件侦查实施权的基础上,将其他大部分刑事案件的侦查实施权划归、配置给公安机关、国家安全机关以及其他机关。对此,应当正确认识两部法律的规定之间的逻辑关系。检察院组织法将侦查权赋予了检察机关,并授权检察机关交给公安机关行使;刑事诉讼法对侦查权进行了具体分配,分别配置给了公安机关、国家安全机关、军队保卫部门、监狱,并根据实际为检察机关保留了职务犯罪案件的侦查权。笔者认为,刑事诉讼法对侦查实施权的分配,并不能改变检察机关享有完整侦查权的组织法规定。1979年刑事诉讼法对此的体现更为明显。该法第13条共有3款,即“告诉才处理和其他不需要进行侦查的轻微的刑事案件,由人民法院直接受理,并可以进行调解”;“贪污罪、侵犯公民民主权利罪、渎职罪以及人民检察院认为需要自己直接受理的其他案件,由人民检察院立案侦查和决定是否提起公诉”;“第一、二款规定以外的其他案件的侦查,都由公安机关进行”。这三款依次规定了法院直接受理的案件范围以及检察机关、

[43] 该条内容和德国刑事诉讼法第160条第1款、我国台湾刑事诉讼法第228条的内容颇为相似。德国刑事诉讼法第160条第1款规定,只要获得有关可能存在犯罪行为的信息,检察官就必须开始侦查。我国台湾刑事诉讼法第228条规定:“检察官因告诉、告发、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者,应即开始侦查”;“前项侦查,检察官得限期命检察事务官、第230条之司法警察官或第231条之司法警察调查犯罪情形及收集证据,并提出报告。必要时,得将相关卷证一并发交。”上述条款成为德国、我国台湾检察官实为侦查权主体,警察仅为其辅助机构的法律依据,构成检察官领导、指挥警察进行侦查的法律根据。

[44] 在德国刑事诉讼法中,第二编第二章“公诉之准备”规定的即是侦查程序。

[45] 前引[20],林钰雄文。

公安机关受理案件的范围；特别是第三款与第二款的逻辑关系，无疑体现了公安机关在行使侦查权时是分享检察机关侦查权的辅助机关这一组织法精神。

再次，既然公安机关享有的侦查实施权来源于检察机关的法律授权，因此，检察机关决定是否立案、撤案与侦查终结，是否参与公安机关对犯罪案件的侦查过程，是否对其侦查进行引导、指导，乃至根据公诉需要提出侦查取证的特定要求，就是顺理成章之事。检察机关将侦查权交给公安机关行使，并不意味着检察机关丧失了对立案侦查权的控制权。基于法庭公诉的需要，检察机关参与公安机关的侦查，对公安机关的取证进行领导、指挥，这是检察机关享有完整侦查权的应有之义，实属理所当然。“公安机关行使的侦查权是一种专属的权力，与检察机关没有关联”，“检察机关对公安机关的侦查活动无权介入”等等说法，都是违反法律精神的。

最后，公安机关行使侦查权时易于滥用权力，潜藏着侵犯人权的巨大风险，因此，检察机关不能将侦查实施权一放了之，而应当在授权后监督、控制公安机关的侦查过程，以保证侦查行为合法进行，保障基本人权。世界各国和地区的检察机关与警察机构都存在这种工作上的监督与控制关系。当今世界上检察机关对警察侦查的控制，主要体现在警察对犯罪嫌疑人采取人身强制措施、讯问以及采取搜查、扣押、监听等强制处分与秘密侦查措施时的初步审查上，即警察应当事先向检察机关报告并提出申请。在大陆法系和英美法系国家和地区的检警关系中皆是如此。通常警察逮捕犯罪嫌疑人后须向检察官报告，检察官认为有羁押必要再向法院申请许可令状。同样的，警察认为需要采取搜查、扣押、监听等措施时，亦须先向检察官报告，再由后者向法官申请令状。因此，在现代国家和地区，警察虽实施侦查行为，但凡是涉及逮捕、羁押、搜查、扣押、监听等有关基本权干预的措施，则须经检察官审查再向法院申请，这体现了检察机关对警察侦查活动的监督与控制。

那么，检警一体化与我国宪法规定的“分工负责，互相配合，互相制约”的原则是否契合？对于这一宪法原则，有学者进行了批判性反思，主张加以改造。如有学者认为，“在配合制约原则的指导下，三机关的关系普遍出现了错位、扭曲、缺位等不良现象”。〔46〕有学者认为其“违背了基本的诉讼法理”，“无论是在三机关的权力配置上”，“还是在刑事诉讼构造上”，“都从根本上破坏了程序正义的实现”。〔47〕上述分析有一定根据，但笔者更加赞同熊秋红教授的观点，即，“处于社会转型期的中国，应当将构建中立、独立的法院作为司法体制改革的主要目标。在刑事诉讼中，公、检、法关系的重塑，关键在于建立以司法裁判为中心的刑事诉讼构造。”〔48〕当然，笔者也认为，调整三机关关系的这一宪法原则自身就有着巨大的解释力，能够兼容检警一体化。因为，检察机关和公安机关都是侦查机关，共同行使侦查权，故二者在初步分工的基础上，尤其应当强调“互相配合”，而检警一体化即为检察机关和公安机关互相配合的最佳体现，其目的是提升侦查的质量。而且，在检警一体化之下，检察机关可以实现对公安机关的监督和制约，这亦符合宪法关于检察机关是法律监督机关的理念。因此，检警一体化与宪法原则是契合的。

需要说明的是，我国刑事诉讼法中有诸多规定体现了检警一体化的诉讼理念，构成了

〔46〕 谢佑平、万毅：《分工负责、互相配合、互相制约原则另论》，《法学论坛》2002年第4期。

〔47〕 参见王超：《分工负责、互相配合、互相制约原则之反思——以程序正义为视角》，《法商研究》2005年第2期。

〔48〕 熊秋红：《刑事司法职权的合理配置》，《当代法学》2009年第1期。

检警一体化的程序法依据。如关于公安机关负责人回避的决定主体的规定。刑事诉讼法第30条规定,公安机关负责人的回避由同级人民检察院检察委员会决定。这一规定体现了检察机关对于公安机关正当行使侦查权的保障义务。刑事诉讼法中还有一些规定是检察机关参与公安机关侦查过程的法律依据。如刑事诉讼法第85条规定,公安机关要求逮捕犯罪嫌疑人的时候,应当写出提请批准逮捕书,连同案卷材料、证据,一并移送同级人民检察院审查批准。该条还特别规定,“必要的时候,人民检察院可以派人参加公安机关对于重大案件的讨论”。这里明确规定“必要的时候”、“重大案件”,表明是基于实务的需要,即检察机关参与重大案件的侦查具有必要性,而不应理解为对检察机关参与公安机关侦查的限制。另外,刑事诉讼法第171条第1、2款的规定,也表明了检察机关和公安机关的这种关系。第1款规定,在审查起诉时,检察机关“可以要求公安机关提供法庭审判所必需的证据材料;认为可能存在本法第54条规定的以非法方法收集证据情形的,可以要求其对证据收集的合法性作出说明”;第2款规定,在审查起诉时,对于需要补充侦查的,“可以退回公安机关补充侦查”,“也可以自行侦查”。由此可见,为了保障侦查的质量,检察机关将其工作向前延伸,参与公安机关的侦查过程,是符合实际需要和立法精神的,并不构成对公安机关职权的干预。

引人注目的立法动向是,2011年提交十一届全国人大常委会第22次会议审议的《刑事诉讼法修正案(草案)》尝试对检警一体化作了规定。草案第44条规定:“增加一条,作为第113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。’”此条对检察机关参与公安机关重大案件侦查作出了突破性的规定,标志着我国侦查模式的改革将向检警一体化的方向迈出实质性的一步。然而,令人遗憾的是,该条后来被取消了,未能在修改后的刑事诉讼法中得到保留。究其原因,恐怕主要是一些人固守公安机关垄断侦查权的传统观念。

五、检警一体化的孕育与实施路径

(一) 检警一体化的孕育

在1979年刑事诉讼法实施期间,检察机关的“提前介入”即已获得了实践。^[49]在1996年刑事诉讼法实施期间,“提前介入”演进为“检察引导侦查”机制。2000年9月,在全国检察机关第一次侦查监督工作会议上,最高人民检察院提出了“依法引导侦查取证”的工作思路。2002年3月,九届全国人大第五次会议上最高人民检察院工作报告提出,“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”。同年5月,最高人民检察院在全国刑事检察工作会议上提出了“坚持、巩固和完善适时介入侦查、引导侦查取证、强化侦查监督”的工作机制等四项改革措施。其间,一些地方检察机关积极试行,如河南周口市检察院提出了引导侦查取证的“三三制”。^[50]

检察系统的研究者通过实证研究就检警关系改革提出了建议,其目标是“加强沟通和交流,创新工作机制”,这体现了检警一体化的价值取向,描绘了未来检警关系的新图景。

[49] 参见前引[4],吴军文;前引[4],李建明文。

[50] 参见牛学理:《从“三三制”到“检察引导侦查”》,《检察日报》2002年7月15日。

检警人员认为，彼此的沟通和交流不足，亟需创新工作机制，创建沟通和交流的平台。检察官和警察普遍赞成“建立定期联席协商会议制度”，即，“检察机关与公安机关的各办案具体部门召开联席会议，就办案中的普遍性问题和疑难个案进行讨论交流，达成共识”。检警主张的创新工作机制包括：（1）个案引导侦查。即，“对于疑难、重大、复杂案件，检察机关要派人亲赴现场，并适时开展引导侦查取证工作”。（2）宏观引导侦查。即，“定期对退补案件和不起诉案件进行调研分析，注重从证据标准的把握上引导侦查，以庭审要求对待证据收集工作”。（3）拓宽侦查监督的信息来源。即，“确立检察机关对公安机关侦查活动的知悉权，以便检察机关对侦查活动实行全程监督与侦查指导”。（4）加大侦查监督中的技术投入。即，“建立对被羁押犯罪嫌疑人定时讯问制度，以抑制刑讯逼供现象”。（5）综合采用多样化的侦查监督手段。即，“灵活采取多种监督手段，包括重大疑难案件提前介入事前监督、普通的刑事案件事后监督、强制措施的运用同步监督以及对讯问进行同步监督（如通过录音录像方式）等”。^[51]

近来，地方检察机关也在制定检察引导侦查的细则，践行检警一体化的精神，积累改革的经验。如宁夏吴忠市检察院制定了《死刑案件公诉、侦监同步介入引导侦查取证实施办法》。^[52]该办法专门规范了对死刑案件的提前介入，规定了介入的目的、任务、时间、步骤、引导取证的方式、方法。该办法提出公诉、侦监同步介入，发案信息及时通报，要求从侦查源头介入引导侦查取证；采用调阅案件证据、参加现场勘查检验、尸检会商、介入提审、参与案件讨论等多种方式进行；侦查取证方向引导注重“四个转变”，以克服死刑案件取证中经常出现的纰漏和瑕疵。由此，检察机关介入侦查得以制度化。

在实务界积极推进检察引导侦查改革的同时，理论界也展开了讨论。陈瑞华教授对检警一体化的基本要求进行了理论概括，为检警一体化改革提供了基本框架。他指出，一体化的检警关系有以下几个特点：一是检察机关应当对所有刑事案件的追诉负有责任，它应当是法定的唯一侦查机构，公安机关是其辅助机关，应服从检察机关的统一领导和指挥。二是刑事追诉程序的启动、进行和终结应当由检察机关统一决定，公安机关无权就诸如立案、移送起诉、撤销案件等事项进行处分。三是较为重大的侦查行为，尤其是可能导致公民基本权益受到限制的强制处分，一律由检察机关决定实施，并报请司法裁判机构进行审查和授权。四是对于警察采取的违法侦查行为，检察机关有权随时加以制止和纠正，并可以随时撤换负责侦查的警察。五是在整个刑事诉讼过程中，检察机关有权要求警察随时给予协助，如补充收集证据、出庭作证。^[53]

检警一体化是一种有别于现行检察机关与公安机关在起诉与侦查职能上完全分离的新型诉讼理念，也是一种创新性的工作机制与司法体制，需要立法的确认及具体的实施机制。前述《刑事诉讼法修正案（草案）》第44条的规定即是此一方面的有益尝试。值得肯定的是，该规定的精神随后在《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》第361条中得到了体现：“对于重大、疑难、复杂的案件，人民检察院认为确有必要时，可以派员适时介入侦查活

[51] 参见前引[42]，北京市海淀区人民检察院“检警关系课题组”文。

[52] 参见李永福：《宁夏吴忠市检察院出台提前介入引导侦查命案新办法》，http://www.jcrb.com/procuratorate/jckx/201211/t20121105_978097.html，2013年2月15日访问。

[53] 参见前引[2]，陈瑞华书，第518页。

动,对收集证据、适用法律提出意见,监督侦查活动是否合法。”^[54]这一规定的目的是提高侦查取证的质量,也是对检察机关探索多年的介入侦查、引导取证工作机制的明确规定。检察机关介入侦查、引导取证,既可以是侦查监督部门,也可以是公诉部门;既可以是检察机关认为确有必要时主动介入侦查、引导取证,也可以是侦查机关邀请检察机关派员介入。介入的方式包括参与案件讨论,参与调查取证提出意见等。介入侦查、引导取证主要是对侦查机关的取证、适用法律等提出意见,而非代替侦查机关调查取证。^[55]无疑,这一规定为检警一体化确立了规范依据,为刑事诉讼法的最终确认奠定了基础。

(二) 检警一体化的实施路径

为了实现检警一体化模式下的新型工作关系,应当制定规范检警关系的条例与办法。有学者指出,建立检察指导警方侦查的合作关系,必须以具体明确的制度为保障,确立有效的合作办案机制,否则就会徒有虚名。^[56]具有借鉴意义的是,我国台湾于1980年颁布实施了《调度司法警察条例》。其第1条规定,检察官因办理侦查执行事件,有指挥司法警察官、命令司法警察之权;第7条规定,检察官请求协助或为指挥命令时,得以书面或提示指挥证以言词行之,必要时得以电话行之;第9条规定,受检察官之指挥命令者,应即照办,不得藉词延搁;第10条规定,检察官与司法警察机关关于职务之执行,应密切联系,其办法由行政院定之。据此,1998年颁布了《检察官与司法警察机关执行职务联系办法》。

制定检察机关与公安机关一体化的工作机制,应包括以下几项主要内容:

第一,检察机关及检察官有权命令、指挥公安机关及其侦查人员进行立案、侦查活动,公安机关及其侦查人员应当服从;公安机关知悉犯罪发生时应立即报告检察机关;对于刑事案件的立案、撤销与侦查终结,检察机关有审查决定权,公安机关对检察机关作出的决定必须执行;检察机关对警察享有直接的奖惩权,也可以对公安机关侦查人员的工作业绩作出书面评价,作为公安机关对侦查人员进行奖惩的依据。

第二,建立检察机关与公安机关办理刑事案件时随时交换意见的制度、定期举行全国和地方性检警联席会议的机制、检警相互列席业务研讨会议的制度以及检警分别指定人员切实联系的制度。如检察机关应设轮值检察官,负责和公安机关保持日常联系。轮值检察官由具有侦查和公诉经验的检察官充任。轮值检察官可常驻公安机关,了解立案与侦查取证的情况,进行立案侦查业务指导与督促取证。公安机关在侦查时,发生法律上之疑义时,可随时以言词或电话请求检察官解答或指示。

第三,实行检察机关对重大案件直接介入侦查的机制。对于公安机关侦查的重大案件,特别是杀人、强奸致死、抢劫致死等案件,检察机关需要直接介入侦查。之所以将杀人、致死案件列为重点,是因为这些案件最易发生错案。究其原因,命案最受社会关注,公安机关破案的压力最大,压力之下极易犯错。再者,命案中被害人已死亡,案件往往没有目击证人等直接证据,因此,侦查实务中对口供的依赖程度最高,最易发生非法获取口供的情形,从而导致错案的发生。

[54] 这一规定或许有超越权限之嫌,但正如前文所述,它是符合宪法原则的,是实践需要使然。

[55] 参见陈国庆、李昊昕:《〈人民检察院刑事诉讼规则(试行)〉修改的主要问题理解与适用》,《人民检察》2012年第24期。

[56] 参见前引[32],何家弘文。

第四, 为了加强检察机关对重大侦查行为的监督, 应缩短公安机关提请逮捕前的拘留期限, 并建立公安机关实施搜查、扣押、监听等措施须向检察机关申请的制度。实务中拘留的问题较为突出。公安机关可以在自行决定拘留后长达 30 日内控制犯罪嫌疑人的人身, 并进行缺乏监督的讯问。在这种情况下, 检察机关丧失了对拘留的有效监督。^[57] 为此, 公安机关实施拘留后, 应第一时间通知检察机关, 以便检察机关监督。驻所检察官应每天巡查羁押场所, 并在警察讯问时在场监督, 以避免刑讯等非法取证行为的发生。^[58]

第五, 公安机关对检察机关的配合应延伸至庭审阶段, 这是由侦查服务于公诉需要所决定的。如辩护方对侦查取证的合法性提出异议, 侦查人员特别是讯问人员就应根据法庭审理的需要出庭作证。这在 2012 年修改后的刑事诉讼法第 187 条中已得到体现。当辩护方提出诸如刑讯逼供或者强迫嫌疑人自证其罪的抗辩时, 侦查人员应当出庭接受质证, 证明取证程序合法, 这是对检察官公诉活动的支持。

结 语

在我国刑事诉讼程序发展与司法体制改革的进程中, 检警关系改革已然成为一项重要议题。如前所述, 我国进行检警一体化模式改革既有利于高效追诉犯罪, 也有利于实现侦查监督, 且具有法律依据。检警一体化改革意味着调整现行检警关系, 其引发误解乃至抵制实属难免。但是, 我们可以清晰地看到, 检警一体化已经超越理论建构, 在实践中已然发生, 并上升为最高人民检察院的程序规则, 今后或将在刑事诉讼法中获得确认。

当然, 我们也要看到检警一体化在侦查监督方面的价值是有限的。检警一体化模式的功能主要在于提升侦查的质量和效益, 在侦查监督方面其价值却有限。毫无疑问, 实现侦查监督仍需建构其他机制。在我国, 提及侦查监督主体, 人们往往基于宪法中检察机关是“国家的法律监督机关”以及刑事诉讼法中“人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督”的规定, 而瞩目于检察机关。事实上, 对于包括检察机关在内的所有侦查机关的侦查活动, 仅靠检察机关的监督是不够的。特别是检察机关对自己进行的侦查再施以监督, 明显是一种自我监督、内部监督, 其局限性显而易见。

在现代各国和地区, 对侦查的监督控制主要不是依靠检察机关, 而更多依靠法官的司法审查、律师的监督及法律对侦查机关自身行为的约束。具体来说, 法院审查控制机制表现为法官对各种强制侦查与秘密侦查措施实施审查与授权, 如通过对羁押进行及时、审判性的审查, 保障被指控者及其辩护律师的参与权, 实现羁押审查程序的公正性与理由的法定性; 通过对警察机构、检察机关提出搜查、扣押、监听申请的审查, 防范这些关涉公民

[57] 1954 年逮捕拘留条例规定公安机关提请检察院批准逮捕前的拘留期限为 24 小时; 1979 年逮捕拘留条例、刑事诉讼法将这一期限规定为 3 日, 特殊情况下可以延长 1 日至 4 日; 1996 年刑事诉讼法仍将这一期限规定为 3 日, 特殊情况下可以延长 1 日至 4 日, 但又规定, “三类案件”即流窜作案、多次作案、结伙作案案件可延长至 30 日。

[58] 法国的法律修改具有启示意义。2000 年 6 月 15 日之前, 法律只是规定侦查机关应尽快将拘留措施通知共和国检察官。2000 年 6 月 15 日的法律则规定, 侦查机关应在拘留一开始即通知共和国检察官。这一规则的确立, 更有利于实现检察机关对司法警察的监督。我国台湾《检察官与司法警察机关执行职务联系办法》第 7 条第 2 项规定, 司法警察官、司法警察逮捕或拘提犯罪嫌疑人后, 除依前项规定得不解送者外, 应于逮捕或拘提之时起 16 小时内, 将其解送检察官讯问; 检察官命其即时解送者, 应即解送。

基本权利的措施被滥用。律师的监督功能则通过参与侦查过程获得实现，主要是在场参与重大侦查行为，如侦查人员讯问犯罪嫌疑人时律师在场，就有利于防止刑讯逼供等侵犯人权事件的发生。法律对侦查机关重大侦查行为的约束机制也是重要的制度安排。这方面的规定，如法律要求侦查人员讯问时须首先告知犯罪嫌疑人享有沉默权，未经告知该权利并且未能保障认罪的可自愿性，将导致排除口供的法律后果；对侦查讯问过程实行全程同步录音、录像；羁押场所独立于侦查机构；嫌疑人进入羁押场所时由独立医生进行身体检查，等等。从比较法上的经验看，在我国进行检警一体化改革的同时，还应建立侦查监督的多元主体模式，以全面实现对侦查的监督与控制。

Abstract: There are many defects in the current investigative mode dominated by the police. In the background of the reform to adversary trial mode, this investigative mode is revealed more disadvantages, that is, it cannot meet the needs of effective accusation and adapt to the requirements of investigative supervision to guarantee human rights. The spontaneous reform from the practice to make the procurator lead the investigation is a breakthrough to the current relay-type relationship between the procurator and the police. The essence of this reform is the unification of the procurator and the police, which is an important innovation in the undergoing procedural and judicial system reform.

The substance of the unification mode is the participation of the procuratorate into the exercise of the investigative power, but not the unification of the organization of the procuratorate and the police, and not the mixture of their respective role as well. There are both theoretical foundations and legal basis to establish the unification mode in our country. The unification mode may improve the quality of investigation and strengthen the ability of accusation, and is good for the procuratorate to fulfill his investigative supervision function.

In order to realize the new model of a unified relationship between the procurator and the police, regulations and rules adjusting and normalizing the relationship between them should be enacted. And systems should be established such as exchange of ideas timely, regular meeting in the national and local level, sitting in job meetings by each other, and appointing a specific person for coordination, etc. Moreover, mechanisms that the procuratorate may involve in the investigation directly of important cases should be carried into effect. Fourthly, the detention period by the police before application for arrest should be shortened, and before taking other investigative measures as search, seizure and surveillance, the police should also apply to the procuratorate. At last, the adaption of the police to the procuratorate should extend to the period of trial, and the policeman should stand as the witness according to the request of the procurator.

Key Words: investigative mode, investigation dominated by police, unification of procuratorate and police, effective accusation, investigative supervision
