

## 如何理顺刑事司法中的法检公关系

陈光中(中国政法大学教授)

十八届三中全会关于全面深化改革的《决定》在“推进法治中国建设”部分对深化司法改革予以高度关注,而完善司法权分工负责、互相配合、互相制约是其中的一项重要任务。

分工负责、互相配合、互相制约,是我国刑事司法中法检公三机关处理相互关系的一项基本原则,体现了国家机关分工制衡的科学原理。该原则首先规定于 1979 年颁布的《刑事诉讼法》中,并保持至今未改,《刑事诉讼法》第 7 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。”1982 年制定的现行《宪法》第 135 条对此原则又明确规定:“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。”使该项原则上升为宪法原则的高度。

对于“分工负责、互相配合、互相制约”的理解,一般认为,分工负责是指法检公三机关在刑事诉讼中分别按照法律规定行使职权,其中公安机关主要负责普通刑事案件的侦查和强制措施的执行,检察机关负责审查批捕、直接受理案件的侦查和提起公诉,法院负责审判。互相配合是指三机关应当互相沟通,互相合作,避免推诿扯皮,共同完成刑事诉讼的任务。互相制约是指三机关之间,对于其他机关发生的错误和偏差予以纠正,对重要的刑事诉讼处理由其他机关予以把关,以达到互相约束的目的。此项三机关关系原则是在总结建国以来三机关办理刑事案件经验教训的基础上制定的,特别是文化大革命中法检公三机关的正常关系遭到破坏,三机关“联合办案”甚至出现了检察院被取消的现象,导致冤假错案遍于域中。在这一背景之下,《刑事诉讼法》和《宪法》中明确规定该原则,不仅具有重要的历史进步意义,而且对于保证刑事案件的办案质量起到了重要作用,这是应当充分肯定的。

但是此项原则在实践中的运用存在着缺陷和问题,影响到三机关正常运作和司法公正的实现,冤假错案的产生与此也不无关联。<sup>[1]</sup>因而,应当在深化司法改革中对三机关的关系予以完善。具体而言,有以下几个方面:

第一,应当坚持法检公三机关在办案中实行实质性的“分工负责”。司法工作中“分工负责”的缺陷首先表现在对一些大案要案,例如打黑案件,为了能够高效、统一办理案件,三机关往往在当地党委、政法委的领导协调下实行“联合办案”。这种做法实际上将法检公三机关的分工形式化,使得案件在侦查阶段往往已成定局,随后的审查起诉和审判

[1] 湖北余祥林案、河南赵作海案、浙江张氏叔侄案等冤案,均与三机关无原则配合,缺乏正常制约有关。

程序形同虚设。其次表现在,三机关的职能存在一定的混同现象。譬如,检察机关对公安机关的某些侦查活动以法律监督名义参加讨论或者提前介入,《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》第567条更明文规定:“人民检察院根据需要可以派员参加公安机关对于重大案件的讨论和其他侦查活动。”这不仅同检察机关的侦查监督职能相矛盾,而且检察机关自认为在侦查阶段已经完成了法律监督,使得审查批捕、审查起诉的程序功能虚化。再次,实践中三机关的职能存在一定的互相取代现象,比较典型的是指定居所监视居住的执行。《刑事诉讼法》明确规定指定居所监视居住的执行由公安机关负责,检察机关对此进行法律监督。但实践中公安机关对此态度消极,导致检察机关对由其决定采取指定居所监视居住的犯罪嫌疑人,自设居所加以监视。修改后《刑事诉讼法》正式实施至今已将近一年,但这种现象几乎没有任何改观,指定居所监视居住的现状相当混乱。由于公安机关不履行法定职责,而检察机关又缺乏相应的规制进行管理,使得指定居所监视居住十分不规范,客观上为刑讯逼供、非法取证等行为开了绿灯。

要解决这些问题就要从思想上明确“分工负责”是三机关关系的前提和配合、制约的基础。没有分工,何来配合、制约?必须防止职能混淆,坚决摒弃法检公三机关以不同方式“联合办案”的过时方式,严格按照法定程序进行刑事诉讼活动。最高人民法院最近在《建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》中明确提出:“人民法院要严格依照法定程序和职责审判案件,不得参与公安机关、人民检察院联合办案。”笔者认为这是带头正确贯彻三机关关系原则的有效举措。

第二,切实纠正重配合、轻制约的非法治倾向。司法实践中法检公三机关将“互相配合”异化为无原则配合的现象屡见不鲜。比较典型的如法院在经过审理后认为依法应当作出无罪判决的情况下,不直接作出无罪判决,而是通知检察院撤回案件,检察机关在撤诉后或作出不起诉决定或退回公安机关撤销案件,甚至有的案件被长期拖延不做处理。法院以这种方式顾全检察机关的“面子”,保持检察机关“诉了就能判”的高胜诉率,保证检察机关和公安机关内部考核获得“优秀”。但是这种成为潜规则的配合违反了法律的规定,违背了刑事诉讼程序依次向前推进只有在特定情况下才可以倒流的运作规律,影响了诉讼效率,损害了司法公正和人权保障。为此,必须实质性地坚持法定程序,纠正这种无原则的配合。

第三,必须从侦查中心转向审判中心。在我国,由于公安机关对法院、检察院两家具传统上和现实上的强势,使得刑事诉讼活动存在着一定程度的中心前移的倾向,具体表现为:侦查机关收集的证据和认定的案件事实,在整个刑事诉讼程序中起着决定性作用,审查起诉和审判阶段难以发现侦查中的问题,即使发现了问题也难以纠正;特别是在非法证据排除程序中,难以下决心排除侦查阶段非法收集的证据,仍然把非法证据作为起诉和审判的根据。虽然刑事诉讼法没有规定以哪个诉讼阶段为中心,但按照司法的职能分工和司法的特点,审判阶段理所应当是整个刑事诉讼的中心。法院是最终认定事实和适用法律的裁判机关,“定纷止争”、“案结事了”都需要在审判阶段实现。而且审判程序集中展现了诉讼活动的基本原则,更为充分地体现了公开审判、充分辩护等程序公正的要求。而侦查、起诉等审前程序是审判的准备阶段,程序公正的原则难以在审前程序中充分体现。因此,必须树立审判中心的理念,做到说理在庭审,举证、质证、认证在庭审,解决问题

在庭审。这才是进一步完善三机关关系的关键所在。从长远的角度来说,还应当从立法上进行修改,使侦查机关的某些重要侦查活动,如搜查、扣押、冻结财产和拘留等,都要经过检察院或者法院的事先或事后的审查批准,以加强检、法两家对侦查活动的制约和监督。

第四,完善法检公三机关的关系,不能忽视对于辩护权的保障。辩护权是刑事司法中的首要人权保障,尤其是在庭审阶段,辩护权若不能得到充分行使,“控辩平等对抗、法院居中裁判”的科学、合理的等腰三角形诉讼结构就无法形成,审判公正就无法保证。修改后《刑事诉讼法》第 2 条明文写入“尊重和保障人权”,并在“辩护与代理”一章中,较大力度地加强了辩护权的保障。但是,三机关在实践中过于强调互相配合,不时发生共同配合来限制辩护权、打击辩护人的行为,<sup>[2]</sup>这是重打击犯罪、轻保护人权的传统观念的反映。只有将保障辩护权与法检公三机关的关系结合在一起,树立打击犯罪与保护人权并重的新观念,才能更好地完善司法权的分工负责、互相配合、互相制约的关系,避免庭审中出现控审结合、压制辩护的局面,保证审判公正呈现在社会公众和当事人面前。

## 从“国家治理”的角度理解 确保司法机关独立行使职权

孙宪忠(中国社会科学院法学研究所研究员)

十八大三中全会《决定》提出了“确保”司法机关依法公正独立行使职权的要求,得到全社会的一致拥护。我认为提出“确保”这个问题具有重大的理论价值和实践价值。我们应该进一步加深理解“确保司法独立”的基本要求,从指导思想的高度解决我国法律制度建设中的根本问题。我想特别指出的是,为什么十八届三中全会决议在这里提出了“确保”这两个字?这一点在以前的政策法律文件中都是没有的。

无论是从汉语的字面意义,还是从我国司法实践的实况来解读,“确保”的含义,至少有如下这么几层:一是确实应该这样做,但是过去却没有做到;因为过去没有做到,实践中出现了很大的问题,现在认识到必须这样做。我认为,“确保”的这些含义,恰恰是我国司法制度建设过去较长时间里的教训。我们应该勇敢地承认这些教训,并且应该从十八届三中全会《决定》中提出的“国家治理”的科学性的角度,认真地从制度科学的角度解决司法机关独立行使职权的问题。

毋庸讳言,在刚刚过去的这些年,我国司法机关不论是法院还是检察院,都出现了较长期限里无法独立行使其职权从而出现很多司法冤假错案的情形。这些年来媒体报导了很多刑事裁判的冤假错案,实际上据我们调查,民商事方面的错案也不少。虽然很多案件还没有报出来,但是仅仅已经出来的案件,就已经强烈地分化甚至是撕裂了我们的社会,

[2] 例如,广西北海发生的“伤害致死抛尸案”中,法检公三机关“互相配合”,对在法庭上为被告人作无罪辩护的 4 位律师进行拘捕,后几经曲折才得以释放。被告人被指控的伤害致死抛尸犯罪事实最后也因证据不足未予认定。