

健全分工负责、互相配合、互相制约原则的思考

左卫民

(四川大学法学院, 四川成都 610041)

摘要: 健全分工负责、互相配合、互相制约原则,本质上是要与时俱进地确立分工负责与制约的原则,突出和优化三机关之间的制约机制,杜绝公、检、法三机关之间超出分工的过度配合。从刑事诉讼规律的本质看,三机关之间应是制约而非配合关系。制约应成为三者关系的第一位,而且在侦、诉、审三个诉讼阶段中,要强调后面程序对前面程序的制约。也就是说,要重视法院对侦、诉机关的制约,检察院对侦查机关的制约。

关键词: 分工负责; 互相配合; 互相制约; 司法改革

中图分类号: DF0

文献标识码: A

文章编号: 1006-6128 (2016) 02-0025-06

1979年颁布的《刑事诉讼法》第五条规定,“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《宪法》第一百三十五条规定,“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。”这在宪法和诉讼法层面确立了分工负责、互相配合、互相制约原则,并使之成为阐释公检法之间关系的法理依据。现行刑事诉讼法典不仅在第七条重申了此项规定,而且在程序的具体构建中也体现了这一重要原则。^①

然而,随着中国社会、政治、经济情势的发展,这一原则本身及其执行已日益显示一些较为严重的问题,专家学者已开始就如何认识与执行这一原则展开探讨。^②笔者认为,基于中国社会、变迁的大背景,因应十八届四中全会提出的推进以审判为中心的司法改革,分工负责、互相配合、互相制约原则需要重新认识并适当完善、发展,在此略抒己见,以就教于同仁。

一、问题何在?

综观当下中国刑事司法实践,分工负责、互相配合、互相制约原则主要存在以下几个问题:

收稿日期: 2015-12-22

基金项目: 四川大学中央高校基本科研业务费项目“刑事诉讼制度改革重点问题研究”(SKQY201425)

作者简介: 左卫民(1964-),男,四川成都人,国家“2011计划”·司法文明协同创新中心研究人员、四川大学法学院教授。对李文军、刘方权、郭松提出的相关修改意见,特此致谢!

^①参见胡胜主编《中华人民共和国刑事诉讼法释义》,法律出版社2014年版,第13页。

^②参见樊崇义《“以审判为中心”与“分工负责、互相配合、互相制约”关系论》,《法学杂志》2015年第11期,第1-10页;顾永忠《“以审判为中心”是对“分工负责,互相配合,互相制约”的重大创新和发展》,《人民法院报》2015年9月2日,第005版,等等。

（一）过度强调互相配合

无论在我国立法、司法实践还是理论研究中，公检法三机关之间的互相配合一直被视作该原则的应有之义。毋庸置疑，这种认知在一定程度上有其合法性与合理性，因为在中国语境下，公检法三机关的诉讼任务具有同向性，根本目的是为了追究和惩罚犯罪，维护社会稳定和安宁。在这一共同目标的指引下，虽然三机关必须在既有的职权范围内活动，但作为国家专门机关，同为维护社会正常秩序的统治工具，必然要求彼此齐心协力，共同承担打击犯罪责任。

但是，尽管学者与公众均期待互相配合与互相制约同等重要，二者既不偏重也不偏废，但在共同肩负惩罚与打击犯罪的行动目标驱动下，配合往往成为政治家与司法实践者最为强调的原则首意。因为，在一定意义上讲配合就是讲政治、讲配合就是顾全大局，由此互相配合便必会被放到更高位置，互相制约当然退居其次，逐步削弱乃至丧失功能。^③ 无论是政治决策者还是三机关自身，实践中均特别注重配合，甚至因过度强调互相配合，以致彼此把对方视作刑事司法活动中目标一致、方向趋同的伙伴关系。

从实践来看，公检法三机关基于各自部门利益的考量或许是导致过度配合的日常原因，而三机关彼此在办案过程中互相关照，一定程度上容忍其它机构的瑕疵甚至违法情形而不严求纠正亦不是罕见之事。例如，法院时常主动或被动配合或迎合公安机关和检察院内部的考核要求，将本应无罪判决的案件勉强定罪，或者建议检察机关撤回起诉，然后由检察机关作出不起诉决定抑或退回公安机关处理，以致一些案件久拖不决，形成所谓的“疑案从挂”现象。^④ 在类似的行动逻辑之下，互相配合成为该原则的基本含义而非含义之一。

（二）制约失衡现象严重

公检法三机关之间互相制约失衡现象整体表现为在“流水线作业”的刑事诉讼纵向构造模式下，前一诉讼阶段对后一诉讼阶段形成强制约，后一诉讼阶段对前一诉讼阶段弱制约、无制约，甚至沦为对前一诉讼阶段的“背书”，即走向制约的另一面——配合。

首先，检察机关对公安机关侦查制约非常有限，主要通过形式化的审查批准逮捕、审查起诉两种方式来完成。由于审查批准逮捕程序的书面化，这一程序对公安机关侦查活动的监督和制约无论广度还是效果都极其有限。为了迎合公安机关对犯罪嫌疑人的治罪倾向，个别地方检察机关宽泛理解与执行审查批准逮捕制度的法理根据与法律规定。在审查起诉环节上，检察机关对于公安机关移送审查起诉的案件均予受理，而在受理之后对不符合起诉条件的案件只能通过退回补充侦查，或不起诉来制约公安机关。对于退回补充侦查的案件，公安机关经补充侦查后可以重新移送检察机关。而在实践中，公安机关不按照检察机关的退回补充侦查决定所提要求对案件进行补充调查取证，原封不动地将案卷材料重新移送检察机关的情形屡见不鲜，对此没有有效机制使检察机关可以拒绝公安机关移送的案件。而对被逮捕的犯罪嫌疑人不起诉的，原作出批准逮捕决定的机关为赔偿义务机关又致使检察机关可能不愿意做不起诉决定，以致一些不符合起诉条件的案件被勉强起诉。

其次，检察机关对法院的制约功能在某种程度上被放大。检察机关不仅可以对法院做出的未生效裁判提起抗诉，还可以对已经生效的裁判提起再审抗诉，而且各级人民检察院检察长还有权列席本级法院审判委员会会议，对讨论事项尤其是如何定案发表意见。实践中，检察机关在审委会讨论的实质性参与，使得法院的裁判可能受到控方的过大影响。从而不仅使法院无法对检察机关形成有效的制约，相反却处处受制于检察机关，对一些本应作出无罪或罪轻判决的案件勉强定罪。

^③ 参见卞建林《健全司法权分工配合制约机制的思考》，《河南社会科学》2015年第1期，第3页。

^④ 参见陈光中《如何理顺刑事司法中的法检公关系》，《环球法律评论》2014年第1期，第62页。

需要指出，实践中三机关之间的制约整体上是一种单向式、正向式制约，呈现为前面制约后面，即侦查制约起诉、起诉制约审判，而不是起诉制约侦查、审判制约起诉。后面机关对前面机关的基本结论尤其是主要事实的认定持有一种总体性认同倾向。在有争议情形中，前面机关经常不惜采取一些制度或非制度的制约性手段，来达到维护自己基本主张和主要结论的目的。由于制约性手段与诉讼主张、诉讼行为在中国实践中时常不能清楚划分甚至融为一体，于是制约性手段往往成为坚持、强化一方主张的有力形式，助力于诉讼机构达到本机构诉讼目标的实现。

（三）辩护主体的缺位

刑事诉讼主体不仅应包括公检法国家专门机关，还应包括作为被追究者的犯罪嫌疑人、被告人及其辩护人。但遗憾的是，这一重要诉讼主体及其职能却在我国分工负责、互相配合、互相制约原则的立法和实践中缺位了。这无疑使得国家司法权力的运作，丧失了来自主要当事人及其律师——社会主义法律工作者——的参与和制约，从而引发司法权力滥用的更大可能性。因为，不明确犯罪嫌疑人、被告人及其律师作为控、辩、审三角构造中的主要参与者，成为分工负责、互相配合、互相制约原则下的重要主体。那么，尽管事实上我们有可能以其他形式赋予他们某种诉讼权利，且这种诉讼权利也可能发挥制约性功能。但是，没有以制约作为出发点来赋予这种权利，当然会使这种权利的广度和强度明显减弱，从而致使分工负责、互相配合、互相制约原则因为没有公民一方的参加而可能会忽视、牺牲对公民权利的保护。

在配合过度、制约失衡、主体有所缺失的影响下，中国刑事司法实践中诉讼阶段的关系与功能某种程度上发生畸变：侦查而非审判成为中心。公安机关、检察机关的控诉主张及相关材料通常成为法院裁判结论及定案证据，相应地，在事实操作层面体现的是以侦查为导向的中心化。质言之，侦查、起诉、审判三阶段中，侦查才是真正的中心，审判基本上沦为案卷的展示过程。笔者的实证研究发现，法院的判决基本上以书面的言词证据为依据，而这些证据材料基本上形成于侦查阶段。^⑤因此，侦查机关实际拥有的权力并不亚于法院。当事实证据存有疑问时，法院本应将案件退回检察院，或直接判决宣告无罪，但现实中却是三机关之间可能通过隐形的合作而淡化甚至影响对案件真实的发现。

二、为何改进？

在全面推进依法治国战略部署的推动下，有必要进一步改进分工负责、互相配合、互相制约原则。理由如下：

（一）保障司法公正，避免冤假错案

从历史的维度来看，强调公检法之间以“配合为主、制约为辅”的关系模式对于追究打击犯罪、维护政治稳定和社会安全，起到了十分重要的作用。历年统计资料显示，我国刑事案件发案率相对低下，同时我国又位列世界上犯罪追究、惩罚效率较高国家之列，特别是重大案件的侦破率常达90%左右，从一个侧面显示了这种模式满足安全价值的巨大成功。^⑥

但随着中国政治、经济、文化的不断发展，在构建和谐社会的新时代背景下，强化三机关之间的有效制约，体现“以人为本”、“公正司法”的价值，已成为当下的必然。^⑦因此，在现代法治国刑事诉讼理念下，为适应中国市场经济与民主政治建设的进一步发展，我们应当在健全这一原则

^⑤参见左卫民《中国刑事案卷制度研究——以证据案卷为重心》，《法学研究》2007年第6期，第101页。

^⑥参见左卫民《价值与结构：刑事程序的双重分析》，法律出版社2003年版，第160页。

^⑦参见韩大元、于文豪《法院、检察院和公安机关的宪法关系》，《法学研究》2011年第3期，第16页。

的同时,抛弃历史上的那种为了公共安全不惜牺牲一切而过度配合的诉讼价值选择,^⑧不断提升保障公正司法的价值位阶,最终构建起人权保障优先的均衡型诉讼价值观。

事实上,从近年来披露的众多冤假错案来看,公检法三机关之间的配合过度、制约不足、分工不明是这些错案形成的重要原因之一。在重配合、轻制约的程序运行机制之下,检察机关的审查批准逮捕、审查起诉程序失去了对侦查程序应有的纠错功能,法院的审判权在对检察机关的公诉权失去有力制约的同时,审判程序也失去了应有的事实发现和纠错功能。那些通过刑讯逼供等非法手段所取得的证据从侦查到审查起诉直至审判程序一路畅行无阻,在某种程度上而言,并非检察机关、审判机关缺乏发现和纠正这些错误的行为,而是在“互相配合”的思路下“不为”的结果,以致一些严重的程序性违法行为难以得到及时、有效的纠正,尤其是侦查机关的非法取证行为。这些非法证据能够顺利通过审查起诉、进入庭审,并最终作为有罪证据定案,在相当程度上就是三机关之间过度配合、制约失衡的表现。在有些案件中,即使后一程序的主体已经发现了前一程序中存在的问题,但在互相配合思想的指引下,无视、隐匿甚至粉饰前一程序中存在的问题,最终酿成冤假错案,给当事人的合法权益造成严重侵害,给司法公信力造成严重损害。^⑨有鉴于此,为了保障司法公正、避免冤假错案,必须对分工负责、互相配合、互相制约原则作出适当调整。

(二) 平衡和制约权力

在本质上,分工负责、互相配合、互相制约原则在立法上反映及助力于权力配合多于制约的构架,在司法中力推的是一种配合优位、制约退位或淡化的权力运行机制。然而,历史与现实中的教训均昭示这种合作性、一体化的权力制约机制存在引发诸多问题的可能性与现实性。

国家权力的分工化和制约化,早已成为现代国家的常识与公理。孟德斯鸠曾言“自古以来的经验表明,所有拥有权力的人,都倾向于滥用权力,而且不用到极限绝不罢休。为了防止滥用权力,必须通过事物的统筹协调,以权力制约权力。”^⑩所以,笔者认为,必须切实贯彻诉讼流程中的职能分工,实现不同职能之间权力的平衡和制约。因此,强调在权力分工前提下的制衡,对于保证法律的统一正确实施,防止国家权力的滥用和异化,保障诉讼参与人合法权益,预防和及时纠正诉讼中可能出现的错误和违法现象,具有特别重要的意义。^⑪

(三) 审判中心诉讼制度改革的需要

中共十八届四中全会提出以审判为中心的改革主张,为我们重新认识调整分工负责、互相配合、互相制约原则,提供了最直接、最强大的动力和依据。因为审判中心主义下的诉讼制度改革,实际上需要审判阶段起到关键作用,即让审判机关成为关键性的制约者而不是被制约者,这与侦查为中心的诉讼模式大不一样。相应地,过去侦查机关尤其是公诉机关监督法院的原则需要改变。由此出发,制约为主、逆向制约为主应成为分工负责、互相配合、互相制约原则的新义。

三、如何调整?

根据前述,笔者认为具体的调整应该在以下三方面着力:

(一) 废止互相配合的表述,凸出制约的本体性地位

科学的配合关系主要体现在权力分工问题上。搞好本职工作,即为配合。超出本职工作而去支

^⑧参见左卫民、周长军《刑事诉讼的理念》,北京大学出版社2014年版,第190页。

^⑨参见卞建林《健全司法权分工配合制约机制的思考》,《河南社会科学》2015年第1期,第4-5页。

^⑩参见[法]孟德斯鸠《论法的精神》(上卷),许明龙译,商务印书馆2012年版,第185页。

^⑪参见卞建林《健全司法权分工配合制约机制的思考》,《河南社会科学》2015年第1期,第2页。

持其他机构，即为越权、滥权，而非科学的配合。换言之，三机关之间关系应为“分工负责、互相制约”，而不能在分工负责之外再去谈互相配合。只要具备了“分工负责”也就具备了“互相配合”，超出“分工负责”范围再去谈“互相配合”一定破坏公检法之间的“互相制约”关系。正确的理解应该是以“分工负责”为本体，“互相制约”为运行机制。

鉴于“互相配合”在刑事诉讼程序中严重破坏了公检法三机关之间的正常运作，笔者认为，待将来宪法在启动修改或解释时，可以相应地删除或废止“互相配合”这一容易导致公检法关系变异的表述。重点强调“分工负责”基础上的“互相制约”，并突出“互相制约”在处理公检法之间关系中的核心地位，这样才能确保司法权力的公正运行，避免冤假错案的频发。所以，公检法之间的实质关系应为“分工负责、互相制约”，重点强调三机关之间“制约”关系的本体地位。

（二）强化逆向制约，淡化正向制约

符合诉讼规律的制约应当是诉讼后一阶段制约前一阶段，而非单向的正向制约。否则，名为制约而实为配合乃至过度的配合。对此，必须有科学的认识。这种制约表现在两个方面：

其一，法院与审判应该成为关键性的制约主体与阶段。需要强调的是，法检之间的制约是一种以法院为主导的逆向制约关系。之所以强调法院在公检法之间“制约”的主导地位，在于司法权力内部的分权制衡不能违背审判的中心地位，因此检察院对法院的制约不能违背以审判为中心的基础。具体来讲，强调法院审判的中心性制约功能，也就是说要通过法院审判来制约检察院的起诉，而不是像过去法院主要是接受检察院的公诉意见。所以，必须明确法院是公检法三机关中的主要制约者，淡化检察院对法院审判的监督功能，特别是除了公诉之外的监督功能。^⑫

其二，在侦诉关系上必须强调检察对侦查全面、具体、深入的制约。既往我们虽然提出并推行侦查监督这种制约概念及相关机制，但正如前述，这种制约非常有限且效果不彰，所以检察机关对侦查的全面制约应当提倡。这既包括规范的作用，即检察指导侦查，也包括控制的作用，即检察审查（审批与纠正）侦查活动。笔者认为，检察院理当作为审前程序的主导者，其监督应该是深入、有效地监督制约侦查活动。这种监督制约标准应该以裁判定罪的标准来要求，全面指导、规范公安机关的侦查活动。另外，检察院还可以通过个案介入来指挥、引导侦查活动，特别是涉及到重大案件、公民重要权利的侦查行为，以确保侦查机关依法行使职权、严守法定程序，避免应当收集的证据而未收集，或者以非法手段收集证据而被法庭排除。

（三）明确辩护方的制约功能

明确律师及其委托人（犯罪嫌疑人、被告人）作为诉讼主体也应当成为这一原则下的权力（权利性）主体，赋予其适当的权能可以展开适当的制约活动，以保障制约的全面性、均衡性、有效性。例如，对侦查起诉活动的知情权、参与权或异议权，并确保异议权的法律效果。需要指出，将辩护方作为诉讼主体，纳入分工负责与制约的体系之中，是对迄今为止仅仅关注与看重公、检、法机关关系的战略调整，表明从国家本位走向诉讼职能本位的科学分工与制约体系，它表明在新时代中“人”的凸起，也显示权力制约体系更加符合诉讼规律，应当成为以后立法的重要方向。

四、结 语

综上所述，健全分工负责并制约原则，要突出这个原则的制约功能。公检法三机关从诉讼规律的本质上来讲，是制约关系而不是配合关系。制约应该放在三者关系的第一位，而且要强调后面程

^⑫如果需要对法院进行监督，应该是在裁判生效之后由专门的国家机关监督更妥。

序对前面程序的制约；也就是说，检察院对侦查机关的制约，法院对前面的侦诉机关的制约。检察机关在提起公诉时，本职性的功能是落实侦查机关的起诉意见，不应有超出公诉职能范围之外的其他职能。此外，检察机关应该着重强化审前阶段对公安机关的监督。现阶段检察院对法院的监督总体上是比较到位的，但对于公安机关的监督应该说是严重不充分、不全面的。从长远来看，检察机关应该将自身的制约、监督功能，主要放在对公安机关的侦查活动上，以看得见的方式去实现公平正义。法院应当充分发挥审判权对公诉权的制约功能，对侦查机关违法取得的非法证据坚决排除，对其他审前程序违法行为坚决依法进行程序性制裁，事实、证据不符合定罪条件的案件坚决依法做出无罪判决。唯如此，才能真正地实现审判中心主义的要求和目的。除此之外，辩护方作为这一原则的重要主体，也应适当方式加入并发挥作用。

作为中国刑事诉讼法的一个基本原则，分工负责、互相配合、互相制约在刑事诉讼中曾经发挥了积极作用。但随着司法改革的推进，以及政治经济的发展，这一原则的弊端开始显露。我们需要根据中国社会的发展，以及司法改革的趋势和方向，特别是要根据以审判为中心的诉讼制度改革来健全这一制度，树立分工负责与制约这一与时俱进的新的原则表述。

[责任编辑：苗 炎]