

法院、检察院和 公安机关的宪法关系

韩大元 于文豪*

内容提要：现行宪法第 135 条的规定涉及人民法院、人民检察院和公安机关之间的权限界定问题，其实际运作状况对三机关的职权和职能产生了重要影响。在 1979 年刑事诉讼法和 1982 年宪法颁布以前，三机关事实上形成了以公安机关为优先的分工、配合与制约关系，并共同接受政法主管部门的领导。在理解宪法规定的“分工负责，互相配合，互相制约”原则时应当强调，该原则是一个完整的逻辑和规范体系。“分工负责”体现的是它们的宪法地位，“互相配合”体现的是工作程序上的衔接关系，“互相制约”是三机关相互关系的核心价值要求。这一原则体现了两种服从关系：在价值理念上，效率服从于公平、配合服从于制约；在工作程序上，侦查服从于起诉、起诉服从于审判。现实中的三机关关系，应当根据宪法和立宪主义的价值理念合理调整。

关键词：宪法原则 司法权力配置 司法改革

我国现行宪法第 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。”现行刑事诉讼法第 7 条做了相同规定。宪法第 135 条不仅涉及法院、检察院和公安机关之间的权限界定问题，在实践中，该规定的运作状况对三机关的职权和职能进而对公民权利保障产生了实质影响。对于三机关关系在理论与实践上的体现，尤其是对该条的核心内容——“分工负责，互相配合，互相制约”，学术界已有较多探讨，观点见仁见智，也有不少争议。不过，过去的讨论主要侧重于刑事诉讼法的角度，然而三机关关系本质上体现为国家权力的配置和运行，毋宁是一个宪法问题。如果不以宪法价值和宪法规范为根据，对三机关关系的讨论很难形成令各方信服的共识，对三机关关系的调整也无法从根本上获得正当性与合理性。

本文以制度演进历史为脉络，力图还原三机关关系的演变历程，并从宪法规范中找寻合乎立宪主义原理的三机关关系演变逻辑。

* 韩大元，中国人民大学法学院教授；于文豪，中国人民大学法学院博士研究生。

本文系国家社科基金重大招标项目“建设公正高效权威的社会主义司法制度研究”（批准号：07&·ZD033）的阶段性成果之一。

一、法院、检察机关和公安机关的关系：1949—1978

在法律规范的层面上，最早对法院、检察机关、公安机关三机关相互关系作出规定的，分别是1979年刑事诉讼法第5条以及1982年宪法第135条。但在该条款成为文本规范之前，三机关在实践中已经形成了比较明确的关系准则。从新中国政权建立之初到“文革”结束，三机关的现实关系随着政治形势的变化而屡有变迁，同时也呈现出一定的规律性。

（一）三机关分工、配合与制约关系的初步形成

1949年9月27日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的中央人民政府组织法第5条规定：“中央人民政府委员会组织政务院，以为国家政务的最高执行机关；组织人民革命军事委员会，以为国家军事的最高统辖机关；组织最高人民法院及最高人民检察署，以为国家的最高审判机关及检察机关。”第18条规定：“政务院设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会和下列各部、会、院、署、行，主持各该部门的国家行政事宜：……公安部；……政治法律委员会指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会的工作……”。根据上述规定，政务院、最高人民法院、最高人民检察署均为中央人民政府之下的国家机关，分别行使最高行政权、最高审判权和最高检察权，三者在国家机关体系中的地位是并列的、平行的和同等的。公安部是政务院的组成部分，受政务院的领导，同时接受政务院政治法律委员会的指导。因此，在法律地位上，最高人民法院、最高人民检察署的地位高于政治法律委员会，后者的地位又高于公安部。

在新中国的国家机关体系中，法院、检察机关和公安机关通常被视为政法机关的共同组成部分，三机关的职能有所分工，但工作目标是一致的：“法院、检察、公安机关，是人民民主专政的重要武器”，〔1〕“人民司法工作的当前主要任务，是镇压反动，保护人民。……人民司法工作的任务，是惩罚犯罪，保护善良”，〔2〕三机关的工作“同是一个重大的总任务——巩固人民民主专政，保障共同纲领所规定的政治、经济、文化等日益健全与发展，由新民主主义走向社会主义道路”。〔3〕这决定了三机关必须通过密切配合的工作方式共同打击阶级敌人，完成巩固政权的革命任务。事实上，三机关并不需要具有严格的分工关系，与其说分工是它们的职能定位，不如说分工仅仅是完成共同工作任务的一种方式而已。1950年7月26日至8月11日，司法部、最高人民法院、最高人民检查署、政务院法制委员会四机关联合召开的第一届全国司法会议上，时任政务院副总理、政务院政治法律委员会主任的董必武讲道：“在这次会议中，有四个机关准备作报告，这些报告，虽由个别同志来作，但报告的内容，都是经过这些机关的司法工作者共同商讨了的，并不是哪一个报告就是代表哪一个机关的意见，而是共同的意见。”〔4〕这段讲话表明，各机关之间的分工负责并不是首要的，甚至不一定要有明确的分工，重要的是服从和服务于中心工作，协调一致、相互配合地完成共同任务。

新中国成立之初，由于阶级斗争形势复杂，三机关以配合为主的工作方式具有一定的现实合理性。在1950年3月至1951年10月开展的镇压反革命运动中，“人民公安机关、人民检察机关

〔1〕《中共中央关于镇压反革命活动的指示》（1950年10月10日），载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社1992年版，第422页。

〔2〕《政务院关于加强人民司法工作的指示》（1950年11月3日），载上引中共中央文献研究室书，第452页。

〔3〕李六如：《人民检察的任务及工作报告大纲——在全国司法会议上的报告》（1950年8月6日），载闵钊编：《中国检察史资料选编》，中国检察出版社2008年版，第508页。

〔4〕董必武：《要重视司法工作》（1950年7月26日），载《董必武法学文集》，法律出版社2001年版，第42页以下。

和人民审判机关，在全国人民积极支持下协同一致向反革命分子进行了不断的剧烈的斗争，肃清了很大一部分公开的暴露的反革命分子，使人民民主专政更加稳固，社会秩序更加安定”。〔5〕这次镇压反革命运动结束后，紧接着开展了“三反”、“五反”运动，三机关又重点打击了行贿、偷税漏税、盗骗国家财产、偷工减料、盗窃国家经济情报等抗拒社会主义国营经济的领导、削弱国营经济的行为，巩固了新政权的经济基础。事实证明，这种以分工为基础、以配合为原则的工作方式，体现了服从服务于革命目标的关系安排，有助于高效率地打击敌人、教育群众、发展生产。对此，时任最高人民法院院长的董必武的一段讲话具有代表性：“1953年4月第二届全国司法会议在决议中，就强调提出司法工作必须为经济建设服务的方针。党的总路线提出后，也就更明确了这个方针。在这个方针的指导下，我们人民司法工作的锋芒，是通过各种审判活动，配合公安和检察工作，镇压危害国家安全和破坏经济建设的反革命分子和间谍、特务分子，打击不法资本家和贪污盗窃分子；同时通过工矿企业中的责任事故案件的处理，加强对职工群众的守法教育。”〔6〕

在“分工”和“配合”的同时，“制约”也是三机关关系中多次被强调的内容。1956年，刘少奇在中共八大政治报告中指出：“我们的一切国家机关都必须严格地遵守法律，而我们的公安机关、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。”〔7〕中共中央1954年的一份文件也明确表示：“检察机关和法院、公安机关、人民监察委员会之间，既要有明确的分工，又要在工作上互相配合，互相制约……”。〔8〕

对于三机关的分工、配合和制约关系，时任最高人民法院院长的董必武从规范和技术的角度作了描述：“检察、法院、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，不管哪一级官犯了法，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。”〔9〕不难发现，在法院、检察机关和公安机关分工、配合与制约的工作关系之中，配合是首要的，分工是为了更好的配合，“好比一个工厂的三个车间，三道工序”；〔10〕制约是次要的，制约的方式是按照法律的规定推进程序，根本目的是为了实现在法律的规定，从快打击反革命和犯罪分子。“这种互相配合而又互相制约的司法制度，可以使我们避免工作中的主观性和片面性，保证正确地有效地惩罚犯罪，并防止错押、错判现象，保护人民的民主权利。”〔11〕对于巩固政权、保卫社会主义建设事业的安全来说，这种工作关系提高了打击敌人的效率，维护了社会秩序的基本稳定。

〔5〕 最高人民检察院检察长张鼎丞1955年7月22日在第一届全国人民代表大会第二次会议上的发言。这是最高人民检察院第一次向全国人民代表大会报告工作。

〔6〕 董必武：《司法工作必须为经济建设服务——在中国共产党全国代表会议上的发言》（1955年4月5日），载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第6册，中央文献出版社1993年版，第138页以下。

〔7〕 刘少奇：《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》（1956年9月15日）。

〔8〕 《中共中央批转〈第二届全国检察工作会议决议〉及高克林〈关于过去检察工作的总结和今后检察工作方针任务的报告〉》（1954年6月12日），载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第5册，中央文献出版社1993年版，第275页。

〔9〕 董必武：《在军事检察院检察长、军事法院院长会议上的讲话》（1957年3月18日），载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第10册，中央文献出版社1994年版，第150页。

〔10〕 1979年7月27日，彭真在全国检察长工作座谈会、全国高级人民法院和军事法院院长会议、第三次全国预审工作会议上的讲话。参见孙谦主编：《人民检察制度的历史变迁》，中国检察出版社2009年版，第284页。

〔11〕 《加强检察工作保障国家建设》，《人民日报》1954年5月21日。

不过,在宪法和法律文本上,三机关的这种关系并没有得到任何体现,^[12]而主要依靠文件、政策和领导人讲话、指示的方式予以调整。这并不利于保持各机关的独立地位,无法建立起稳定持续的相互关系,也无法实现设想中的互相制约,最终可能会以公平为代价。事实上,“文革”之后的形势证明了这一点——公安机关一家独大,逐渐形成了以公安机关为主导的权力运作形式,脱离了必要的合宪性调整,不但互相制约不复存在,连分工、配合也荡然无存。

(二) 公安机关的优先地位

中共八大政治报告将三机关的顺序表述为“公安机关、检察机关和法院”。作为执政党的重要文件,八大报告中的排序应当是非常慎重的。在三机关中突出公安机关的地位,尽管在法律上不符合国家机关体系的逻辑关系,但在当时的历史条件下具有现实的合理性。如前所述,新中国成立之初,阶级斗争还在较大范围内存在,社会治安形势比较严峻。“为了肃清残余的敌人,镇压一切反革命分子的反抗,破坏反动的秩序,建立革命的秩序”,^[13]公安机关理所当然成为巩固政权的重要依靠力量,而检察机关和审判机关则充分按照“互相配合”的要求从速起诉、从速审判,共同打击反革命分子。在进行社会主义改造、建立社会主义经济关系时期,三机关依然面临“斗争”的革命任务,只不过“斗争的任务已经变为保护社会生产力的顺利发展”。^[14]检察机关和审判机关均需为经济建设服务,而公安机关主动打击犯罪的性质使它成为案件的“发现者”、“生产者”和“提供者”,自然拥有主动、积极的优势地位。

关于执政党对三机关工作性质和地位的认识,有一个细节值得关注。1953年2月19日召开的“政府各部门向中央请示报告座谈会”要求:“今后政务院各委和不属于各委的其他政府部门一切主要的和重要的工作均应分别向中共中央直接请示报告”,其中,“政法工作(包括公安、检察和法院工作),由董必武、彭真、罗瑞卿负责”。^[15]当时,董必武为政务院副总理兼政法委员会主任,彭真为政务院政治法律委员会副主任、党组书记,罗瑞卿为公安部部长、政务院政治法律委员会副主任、公安部队司令员兼政委。在排列董必武、彭真、罗瑞卿的先后顺序时,体现了职务高低的原则,然而在排列三项政法工作时,却没有体现与各位负责人工作领域的对应关系。比如,罗瑞卿是全国公安工作的最高负责人,但并没有把“公安”置于“检察和法院”之后;董必武在1954年9月接任最高人民法院院长,但法院工作位列最后。可能的解释是,当时对三机关的排列顺序以其工作的重要性为依据。董必武担任最高人民法院院长之后,在一次会议发言中表示:“党中央号召公安、检察、法院和一切国家机关,都必须依法办事”。^[16]这种公安优先的排列顺序,一定程度上反映了政法工作当时面临的形势与执政党对三机关工作性质和地位的认识。

公安机关的优先地位不但体现为在三机关中的突出地位,还体现为它对法院、检察机关职权的取代,特别是对检察机关职权的取代。在政法系统中,曾长期存在“大公安,小法院,可有可

[12] 1950年和1951年,《人民日报》曾以“答读者问”的形式,分别就最高人民检察署、人民监察委员会、法制委员会的关系和人民法院、人民检察署、人民监察委员会的关系作出说明(参见《最高人民检察署、人民监察委员会、法制委员会三者的关系怎样》,《人民日报》1950年4月16日;《人民法院、人民检察署、人民监察委员会的分工和关系问题》,《人民日报》1951年3月30日)。这表明,当时人们对审判机关、检察机关、行政机关的职能、定位并不清楚,实践中将各种权力混同的认识也很常见,加上公权力往往要围绕和服务于政治中心来开展工作,这加剧了人们认识上的模糊感,同时也体现了强调明确分工的必要性和重要性。

[13] 前引〔7〕,刘少奇文。

[14] 同上。

[15] 《政府各部门向中央请示报告座谈会》(1953年2月19日),载姜华宣、张蔚萍、肖生生编:《中国共产党重要会议纪事(1921—2006)》增补本,中央文献出版社2006年版,第218页。

[16] 董必武:《进一步加强人民民主法制,保障社会主义建设事业——在中国共产党第八次全国代表大会上的发言》(1956年9月19日),载中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第9册,中央文献出版社1994年版,第270页。

无检察院”的局面。1951年秋冬举行的全国编制工作会议决定精简国家机关时，便提出让检察机关“名存实亡”，只保留名义，不设机构，不配备干部，工作由公安机关兼办。1951年12月，政务院下达《关于调整机构紧缩编制的决定（草案）》，规定公、检、法三机关合署办公。实践中，三机关合署办公的形式五花八门，但主要是公安机关兼办检察机关的工作。例如，1952年吉林省人民检察院与吉林省公安厅合署办公，省检察署的检察业务交由公安厅各处执行，只留了3名干部办理内勤、管理文档和有关政策研究工作，“借以起到监督作用”。〔17〕这次“合署办公”是新中国历史上的第一次检察机关“取消风”。后来，最高人民检察院党组“向毛泽东报告，中央政法党组书记、政务院董必武也向毛泽东反映此问题，陈述检察机关的作用和必要性。毛泽东决定保留检察机关。但检察署机构的建设暂时放慢了步伐”。〔18〕

1958年“大跃进”期间，三机关分工负责、相互制约机制再次被抛弃，实行“一长代三长”（公安局长、检察长、法院院长一长代行三长的职权）、“一员顶三员”（公安局预审员、检察院检察员、法院审判员一员代行三员的职权）的做法。有的地方干脆将三机关合并为政法公安部，有的检察机关并入公安机关，成为后者所属的法制室或检察室。在1958年6月23日至8月20日最高人民法院和司法部联合召开的第四届全国司法工作会议上，这些做法被作为先进经验加以推广。〔19〕1959年10月26日到11月13日最高人民检察院召开的全国检察业务工作会议，还提出以“支持第一，制约第二”原则取代三机关“分工负责、互相监督、互相制约”关系的要求。

1960年秋，国家机关再次精简，进一步推动三机关合署办公，强化公安机关的职权。10月21日，公安部部长、人民武装警察部队司令员兼政委谢富治主持下的中央政法小组会议向中共中央提出了公检法三机关合署办公的报告。11月11日，中共中央发出《关于中央政府机关精简机构和改变管理体制的批复》，决定公安部、最高人民检察院和最高人民法院三机关合署办公，由公安部党组织统一领导，从而在司法体制上否认了1954年宪法确认的司法独立原则和党的八大所确认的公检法分工负责和互相制约的制度。在刘少奇、彭真等领导人的过问下，中央政法小组会议三天后撤销了三机关合署办公的决定。

1966年“文化大革命”爆发。“1967年‘一月风暴’以后，各地人民法院、人民检察院机关被砸烂，人民法院、人民检察院相继被‘群众专政指挥部’、军事管制委员会、人民革命委员会保卫组所取代，人民司法工作限于瘫痪。”〔20〕1967年8月7日，已于两年前升任国务院副总理并仍兼任公安部部长的谢富治在公安部全体工作人员大会上讲话，煽动“砸烂公、检、法”。经谢富治授意，1968年12月11日，最高人民检察院、最高人民法院、内务部的军代表和公安部领导小组联合提出了《关于撤销高检院、内务部、内务办三个单位，公安部、高法院留下少数人的请示报告》，报中共中央和毛泽东，毛泽东批示“照办”。这事实上取消了检察机关。

“文革”期间，整个国家法律秩序陷于瘫痪，军队接管了包括政法工作在内的若干重要工作。“从1967年初开始，中共中央决定介入地方的‘文化大革命’，实行‘军管’……到1968年上半年，全国公、检、法均被‘军管’或者派驻军代表。”〔21〕法院的审判职能由公安机关的军管会下

〔17〕 参见前引〔10〕，孙谦主编书，第169页。

〔18〕 同上书，第172页。另外，据时任最高人民检察院党组成员、研究室副主任的王桂五回忆，此次检察机关“取消风”出现时，检察长罗荣桓告诉党组书记、常务副检察长李六如要将此事报告毛泽东主席，并说要多给毛主席写报告。随后，李六如口述、王桂五记录，给周恩来总理写了一封信，从国家制度和实际工作两方面说明设置检察机关的必要性。王桂五用钢笔把信抄好后，李六如又用毛笔在信上加了几句话。后来，毛主席决定保留检察机关，这样才刹住第一次“取消风”。参见王松苗、王丽丽：《六问六答：检察史上的名人名事》，《检察日报》2009年7月13日。

〔19〕 参见孙琬钟主编：《中华人民共和国法律大事典》，中国政法大学出版社1993年版，第539页。

〔20〕 沈德咏主编：《中国特色社会主义司法制度论纲》，人民法院出版社2009年版，第208页。

〔21〕 张晋藩主编：《中国司法制度史》，人民法院出版社2004年版，第628页。

属的“审判组”代为履行，实际上使法院沦为公安机关的附庸，检察机关更是直接被宣布撤销。“军管”使得三机关不正常但却异常牢固地结合在一起，成为强有力的专政工具，所造成的后果也殊为严重，尤其突出的是，“公安机关的权力无限膨胀，犹如脱缰野马，肆意妄为”。〔22〕

从1970年开始，“四人帮”主导宪法修改，试图在国家根本法中取消检察机关的独立地位，强化并扩大公安机关的权力范围。在1970年2月15日的宪法修改小组会上，康生提出检察机关的职权由公安机关行使，“立法、司法合一”，由“公安机关行使检察院的职权”。〔23〕在此后进行的讨论中，宪法草案取消检察机关的内容一直未予改变。最终，1975年1月17日四届全国人大一次会议修正通过的宪法第25条规定：“检察机关的职权由各级公安机关行使。”由此，公安机关取代检察机关的事实得到了国家根本法的确认。

（三）三机关共同受政法主管部门的领导

在新中国成立最初几年，三机关较好地贯彻了分工、配合的工作原则。有分工、配合，就必然需要有对分工、配合的领导，否则难免出现职责不明、工作不力的状况。当时，承担这一领导职能的是政务院和党组织。

1950年，政务院在《关于加强人民司法工作的指示》中指出：“各级人民政府应定期听取司法机关的工作报告，各级人民司法机关在各级人民政府指导帮助及和有关部门工作的密切配合之下，应组织力量，加速案件审理的期限，坚决革除国民党法院所遗留的形式主义和因循拖延的作风。积极提高审案的质量，同时并应广泛进行法治的宣传教育工作，严格纠正违法乱纪现象的发生。不论政府机关、公务人员和人民，如有违法之事，均应受检察机关的检举。”〔24〕

根据中央人民政府组织法的规定，行政机关、审判机关和检察机关都是人民政府的组成部分，因而该指示要求审判机关、检察机关接受人民政府的指导并向其汇报工作，这是合乎法律规定的。但问题在于，政务院仅为“国家政务的最高执行机关”，它并没有权力代替中央人民政府对与其平级的审判机关、检察机关发出指示。类似的行政机关兼理审判机关、检察机关职能的情形，在新中国成立初期是一种常见的现象——行政权、审判权、检察权并没有严格的界分，对各自的独立性也没有清晰的认识。实际上，审判机关、检察机关和公安机关一样，都被视为行政机关的一个职能部门。例如，1950年7月14日政务院第41次政务会议通过《人民法庭组织通则》，1952年3月21日政务院第129次政务会议通过《关于“五反”运动中成立人民法庭的规定》，1952年3月28日政务院第130次政务会议通过《关于三反运动中成立人民法庭的规定》，政务院以制定组织法规和直接做出行政命令的方式建立起人民法庭，然而，建立隶属于法院系统的人民法庭本该是司法机关或者最高权力机关权力范围内的事情。还需要指出的是，建国初期，审判活动和司法行政是分立的，最高人民法院并非全国法院管理的枢纽，法院的行政事务都是由司法部管理的，比如第一次司法改革就由司法部牵头进行，与最高人民法院没有直接联系。〔25〕对此，1954年人民法院组织法第14条规定：“各级人民法院的司法行政工作由司法行政机关管理。”1979年人民法院组织法保留了这一条款，直到1983年9月2日六届全国人大常委会第二次会议修改该法时才删去。

根据中央人民政府组织法第18条的规定，政务院设政治法律委员会，其职能是“指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会的工作”。1949年10月21日，政治法律委员会正式成立，主任为政务院副总理董必武，副主任为彭真、张奚若、陈绍禹（王明）、彭泽民，

〔22〕 前引〔20〕，沈德咏主编书，第115页。

〔23〕 参见韩大元主编：《新中国宪法发展60年》，广东人民出版社2009年版，第148页。

〔24〕 前引〔1〕，中共中央文献研究室编书，第453页。

〔25〕 参见侯猛：《中国最高人民法院研究——从司法的影响力切入》，法律出版社2007年版，第45页。

委员包括最高人民法院院长沈钧儒、副院长吴溉之、张志让，最高人民检察院检察长罗荣桓、副检察长李六如，公安部部长罗瑞卿等。在政治法律委员会中，法院、检察署的最高负责人仅为委员，这种政治构架实际上使政治法律委员会有能力领导最高人民法院和最高人民检察院的业务工作。1952年11月，公安部部长罗瑞卿由政治法律委员会委员升任副主任，这使得公安机关有权力对法院、检察署的工作产生实质性的影响，并对其工作进行“指导”。这种组织架构既是1951年公安机关取代检察机关风潮的体现，也为此后公安机关权力的不断强化埋下了制度或者体制上的伏笔。

在政务院成立政治法律委员会之后，董必武建议省以上人民政府也建立政治法律委员会，“其工作主要有以下四点：指导、布置、监督和检查民政、公安、司法、法院、检署等部门等工作；负责各部门的互通声气，互相帮助的工作。在统一领导下，政法各部门能通力合作。政法各部门的力量不一致，应相互照顾，相互靠拢一点”。^[26]1951年5月11日，彭真在向政务院第84次政务会议作的报告《关于政法工作的情况和目前任务》中明确讲道：“为了适应目前的需要，保证各项工作任务地完成，应在省级以上人民政府逐步建立政治法律委员会（专署、县人民政府有必要又有条件时可在适当首长主持下设立政法联合办公室），负责指导与联系民政、公安、司法、检署、法院、监委等机关的工作，并处理相互间的组织与工作关系。”^[27]同年5月31日，政务院、最高人民法院、最高人民检察院发布《关于省以上政府建立政法委员会的指示》，省级以上人民政府的政治法律委员会随之建立起来。这种组织架构直到1954年宪法颁布、政务院改组为国务院并撤销政治法律委员会之后才告终止。

通过将法院、检察署负责人吸收为政治法律委员会委员的方式，政务院具备了影响三机关日常业务和工作方式的能力与途径。同时，党组织也拥有领导三机关的权力。中共中央在一份文件中明确要求：“各省、市党委和各级政法党组必须在典型试验时，抓紧领导，统一指挥这些部门，根据我们的实际情况，参照苏联的经验，研究规定这些部门之间的工作关系和工作制度。”^[28]

党对政法工作的领导是一个长期的传统和特色。“党领导司法的制度起源于根据地时期特定的历史背景之中”，^[29]党委负责解决法律争议、批准司法判决，形成了稳定的工作模式。1952年6月至1953年2月，新中国成立后的首次司法改革牢固地确立了党对司法工作的领导权，全面确立了政法合一、非职业化和群众路线的司法传统。在当时的历史条件下这一体制发挥了一定作用，但在客观上也造成了负面影响，如“片面强调群众路线，轻视司法的程序和规律”，^[30]“清洗旧法人员的结果，与其说是‘铲除了资产阶级旧法观点最后的据点’，不如说是排除了实行人治主义在司法机关最后的障碍”。^[31]由于司法改革负作用的不断显现，到1957年，法律界人士对司法改革的结果开始提出批评，引起了颇为强烈的反响。^[32]

为加强对国家各项工作的领导，1958年，中共中央决定采取“分线领导”、“分兵把口”的

[26] 胡盛仪：《试论董必武关于加强政权建设的思想》，载孙毓钟、公丕祥主编：《董必武法学思想研究文集》第5辑，人民法院出版社2006年版，第244页。

[27] 《关于政法工作的情况和目前任务——一九五一年五月十一日政务院政治法律委员会彭真副主任向政务院第八十四次政务会议的报告，并经同次会议批准》，《江西政报》1951年第Z2期。

[28] 前引[8]，中共中央文献研究室编书，第275页。

[29] 参见徐显明：《司法改革二十题》，《法学》1999年第9期。

[30] 李龙主编：《新中国法制建设的回顾与反思》，中国社会科学出版社2004年版，第123页。

[31] 铁犁、陆锦碧：《一场有缺陷的司法改革——建国以来若干法学界重大事件研究（十三）》，《法学》1998年第6期。

[32] 东吴大学法学院院长杨兆龙教授最早提出批评：“过去司法改革是有一定收获的。可是改革的结果，将大批非党的司法工作者（尤其是审判人员）调出司法机关之外”，“有些领导他们的党员审判员或审判长等却有时既不懂法律，而中文水平又很低，甚至连独立写判决书的能力都没有”（参见杨兆龙：《法律界党与非党之间》，《文汇报》1957年5月8日）。上述意见具有广泛的代表性，随后发表的公诸报刊的众多批评，举出了大量具体的事例，证实了问题的严重性和普遍性。同上文。

领导方式,在每一条路线上设一名主管书记,直接对应政府的职能部门。同年6月10日,中共中央发出《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》,这些小组直接隶属于中央政治局和书记处,“大政方针在政治局,具体部署在书记处”。〔33〕党的政法领导小组全面负责政法工作,党组织成为国家政法机关的直接的、统一的和最高的领导者。

党的政法领导机构经历了多次形式上的变化。在20世纪60年代三机关合署办公时期,公安部党组领导最高人民法院和最高人民检察院的工作,“司法机关系统基本上处于瘫痪状态,从逮捕到审判,均由党委或政法党组决定,司法机关由宪法上的国家机关变为一切听从党指挥的党的执行机关”。〔34〕“文革”期间,党政机关受到全面冲击,“公检法”被砸烂,政法领导小组也停止工作。那一时期,法院、检察院、政法领导小组均名存实亡,出现了只有公安机关存在的状态,政法工作的最高领导者是革命委员会。1978年,党的政法领导小组恢复办公,1980年1月24日成立了中央政法委员会并延续至今,恢复和发展了对政法工作的领导权和领导方法。

综观1949年新中国成立到1978年这段历史,在现实与制度发展中,法院、检察机关和公安机关逐渐形成了一定的权力格局和相互关系的规则,奠定并影响了新中国政法制度的基础与发展方向。由于国家发展的阶段性和政治形势的变化,有些规则尚未体现为宪法或者法律条款,但通过文件、政策和领导人讲话、指示等制度载体,同样具有现实有效性。

第一,在法律规范层面,三机关的职权是互相分开的,并不存在谁高于谁、谁领导谁的问题。在分工、配合和制约关系中,配合是主要方面,分工与制约从属于互相配合的要求,并共同服务于打击阶级敌人、维护人民当家作主地位的崇高使命。由于缺乏有效的互相制约,“强调公、检、法三家在对敌专政方面的统一性而忽视它的相互监督、相互制约性,使得政法机关向着单纯的专政机关进一步发展”。〔35〕

第二,尽管公安机关在法律位阶上低于法院和检察机关,但由于现实发展和政治形势的影响,它在三机关中实际上具有显著的优先地位,甚至在很长一段时期内具有领导法院和检察机关的权力,以致后者可有可无。在政治发展不正常时期,公安机关因其职能的重要性而成为政治斗争的重要工具,不但严重冲击了国家机关体系,而且“严重地影响了司法的权威性和规范性,破坏了司法审判的法制秩序,新中国的法制建设误入歧途”。〔36〕

第三,在国家政治领导体制中,三机关要共同接受政法主管部门的领导,既包括政治领导、组织领导,也包括具体业务上的直接领导。这一关系虽然没有宪法和法律上的规定,但却是实践中一条极为重要的原则和规则。

第四,由于三机关之间的分工、配合和制约关系缺乏明确的法律规范,而且政治与司法之间关系不够清晰,政治形势对法律制度的影响过于强大,甚至屡屡突破宪法的规定,司法权力运行秩序混乱,互相制约失灵,不但使国家发展陷入低谷,更使人民权利受到伤害。而这也成为此后宪法修改所要总结的沉重教训,成为宪法中写入三机关关系条款的历史背景与重要原因。

二、“分工负责,互相配合,互相制约”的形成与入宪

(一) 互相配合、互相制约的提出

分工负责、互相配合、互相制约的原则最早见诸于法律,是1979年的刑事诉讼法,但在该

〔33〕 参见李海文:《中共中央书记处的由来及职权》,《党史博览》2006年第9期。

〔34〕 韩大元编著:《1954年宪法与中国宪政》,武汉大学出版社2008年版,第383页。

〔35〕 前引〔21〕,张晋藩主编书,第624页。

〔36〕 前引〔20〕,沈德咏主编书,第112页。

法颁布之前，这一原则的雏形已经在党的文件中出现了。1953年11月28日，最高人民检察院党组向中共中央报送《关于检察工作情况和当前检察工作方针任务的意见的报告》，由董必武、彭真主持的中央政法委员会党组同时提出一份建议中央批准该报告的报告，其中写明了“互相配合、互相制约”的原则：“法院、公安、检察署通过一系列的互相配合、互相制约的比较完善的司法制度的保证，错捕、错审、错判的现象就减少到极小的程度”。这份建议报告颇为详尽地阐述了“互相配合、互相制约”的含义：“在苏联，刑事案件的起诉一般首先是由检察署进行侦查，检察署认为可以起诉的才向法院提出公诉，由法院依法审理。如法院对检察署起诉的案件认为证据不足或未构成判刑条件时，也可发还检察署请其重新侦查或宣告无罪（在预审中是裁定不起诉）。检察长如对法院的裁定不同意时，可以提出抗议，由上一级法院作最后裁定。需要开庭审判的案件，被告人又有辩护律师，而法院在进行审判时一般又系由审判员集体（在一审案件中有陪审员）负责进行审判。同时检察署对法院所判决的案件如认为不妥当时，还可以提出抗告。苏联的检察署与公安机关在工作上也是有密切配合的。公安机关逮捕罪犯时，须经检察长事先同意或在逮捕后24小时内报告检察长，检察长接到通知后，于48小时内以书面形式批准拘禁或撤销拘禁。公安机关对案件侦查结果，如认为需要起诉的，其起诉书须经取得检察长同意，或将案件移送检察署侦查，决定起诉或不起诉。如公安机关对检察长的处理不同意时，可提出抗议，由上级检察署决定。”〔37〕

1954年3月12日，中共中央批准上述报告，并转发县级以上各级党委。同年6月，中共中央在批转另一份报告时进一步指出：“由于检察机关和法院、公安机关、人民监察委员会之间，既要有明确的分工，又要在工作上互相配合，互相制约；各省、市党委和各级政法党组必须在典型试验时，抓紧领导，统一指挥这些部门，根据我们的实际情况，参照苏联的经验，研究规定这些部门之间的工作关系和工作制度。”〔38〕1956年9月15日，刘少奇在中共八大政治报告中再一次强调“贯彻执行法制方面的分工负责和互相制约的制度”。

根据前引1953年11月28日中央政法委员会党组的报告中的阐述，“互相配合、互相制约”原则是根据苏联刑事诉讼制度移植而来的。但是，“在苏俄的传统上，并没有一个像中国的公安机关（尤其是安全机关的职能也包含在公安机关之中的时候）那样相对集中统一的侦查机关（检察机关成立后，开始从事职务犯罪的侦查）”。〔39〕因而，这一原则的提出并不是对苏联刑事诉讼制度的机械照搬，而是在部分借鉴学习的基础上作出的创造性调整，其根据是中国的客观现实情况与法律体制的特点。根据最高人民检察院首届党组成员、原最高人民检察院党组成员、研究室主任王桂五的回忆，“互相配合、互相制约”原则“是彭真的秘书李琪提出来的。李琪是研究哲学的。互相制约一词，是借用斯大林在《联共党史》第四章辩证唯物主义和历史唯物主义中关于事物之间的互相关系、互相制约的提法而来的。实际上，在苏联司法制度中并没有互相配合、互相制约的原则。当时提出这一原则实质上是‘托苏建制’，正如中国历史上的‘托古改制’一样。这一原则的提出，形成了我国司法制度的一个特色”。〔40〕

检察机关地位和权力的不同是我国与苏联司法制度方面的一个重要区别。在苏联，检察机关的地位殊为突出。苏联1936年宪法第113条规定：“苏联总检察长对于所有的部和这些部所属的机关以及每一个公职人员和苏联公民是否严格遵守法律，行使最高检察权。”苏联1977年宪法第164条规定：“一切部、国家委员会和主管部门、企业、机构和组织、地方人民代表苏维埃执行

〔37〕 前引〔10〕，孙谦主编书，第284页。

〔38〕 前引〔8〕，中共中央文献研究室编书，第275页。

〔39〕 前引〔10〕，孙谦主编书，第285页。

〔40〕 王桂五：《互相配合、互相制约的由来》，载《王桂五论检察》，中国检察出版社2008年版，第429页。

和发布命令的机关、集体农庄、合作社和其他社会组织、公职人员以及公民是否严格和一律遵守法律，由苏联总检察长及其所属各级检察长行使最高检察权。”同时，1936年宪法第117条和1977年宪法第168条第1款均规定：“各级检察机关独立行使职权，不受任何地方机关的干涉，只服从苏联总检察长。”

由苏联两部宪法的规定可见，苏联各级检察机关行使的检察权一直是“最高”的，包括四个方面的主要内容：“对执行法律的一般监督，对侦查机关和预审机关执行法律的监督，对法院在审理刑事案件、民事案件和行政案件时遵守法制情况的监督和对剥夺自由场所执行法制情况的监督。”〔41〕苏联检察机关具有两种监督职能，即“一般监督+法律监督”，既监督全社会，如企业和其它社会组织中遵守法律的情况，也监督包括法院和警察在内的所有国家机关实施法律的情况，因而在国家权力体系中具有突出重要的地位。在法律监督方面，苏联检察机关对侦查和预审机关的监督是绝对的和单向的，并且有权指挥侦查，而对于审判机关，检察机关有权监督法院的审判活动，甚至可以对已经生效的判决指令重新审判。

与苏联相比，我国检察机关的权力范围和效力层级要小得多，特别是对公安机关的侦查监督方面。尽管我国1954年宪法也赋予检察机关“一般监督”的权力，但是“互相配合，互相制约”原则使法院特别是公安机关有能力对检察院形成制约，这在一定意义上抬高了公安机关在国家机关中的地位，相应降低了检察院的地位。并且，在取消检察机关一般监督的职权后，检察机关的地位相应降低，而公安机关在监督民众守法方面的权力则事实上得到了扩张，法院在审判上的自主性也得到加强。

（二）“分工负责，互相配合，互相制约”入宪

宪法之所以明文规定法院、检察院和公安机关的“分工负责，互相配合，互相制约”关系，很大程度上是出于对“文革”期间无法无天沉痛教训的深刻反思和弥补。三机关缺乏合乎制度逻辑的制约关系，相互关系的紊乱使得司法制度成为政治运动的工具和代价。尤其是“文革”期间，“砸烂公检法”的潮流泛滥，“造反派”采用“群专群审群判”来代替司法机关依法办案，宪法和法律被束之高阁。“1979年最高人民法院工作报告中指出：据统计，‘文化大革命’期间判处的反革命案件中，冤错的比例一般占40%左右，有些地区竟达60%或70%，数量之大，比例之高，后果之严重，是新中国成立以来仅有的。”〔42〕

1978年宪法首先恢复了检察院的设置，重新强调了三机关“互相配合又互相制约”的工作原则。叶剑英在1978年宪法修改报告中指出：“鉴于同各种违法乱纪行为作斗争的极大重要性，宪法修改草案规定设置人民检察院。国家的各级检察机关按照宪法和法律规定的范围，对于国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守宪法和法律，行使检察权。在加强党的统一领导和依靠群众的前提下，充分发挥公安机关、检察机关、人民法院这些专门机关的作用，使它们互相配合又互相制约，这对于保护人民，打击敌人，是很重要的。”〔43〕

1979年7月1日，五届全国人大二次会议审议通过刑事诉讼法，其直接蓝本是1963年中央政法小组拟订的刑事诉讼法草案（初稿）。〔44〕由于“三机关分工负责、互相制约”等诉讼指导原则“在以后各章的许多条文中都有所反映”，如果“在第一编第一章中规定就显得过于抽象而且

〔41〕 [苏] B. H. 库德里亚夫采夫等：《苏联宪法讲话》删节本，刘向文译，群众出版社1983年版，第230页。

〔42〕 前引〔20〕，沈德咏主编书，第114页以下。

〔43〕 叶剑英：《关于修改宪法的报告——一九七八年三月一日在中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议上的报告》，《人民日报》1978年3月8日。

〔44〕 这份草案（初稿）的完整文本，参见前引〔3〕，闵杉编书，第424页。

难免重复,适用援引也不方便”,这份草案并没有用相应的条文加以集中规定。^[45]1979年刑事诉讼法在立法指导思想延续了60年代的模式,但在诉讼指导原则的规定方式上作了改变,其第5条明确规定:“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。”对于三机关的具体职责分工,该法第3条第1款规定:“对刑事案件的侦查、拘留、预审,由公安机关负责。批准逮捕和检察(包括侦查)、提起公诉,由人民检察院负责。审判由人民法院负责。其他任何机关、团体和个人都无权行使这些权力。”这是我国法律首次明确规定三机关“分工负责,互相配合,互相制约”的关系原则,并具体规定了各机关的主要职责,不但是对三机关地位和职能的高度重视,而且体现出以法制方式调整三者关系的执政理念。

需要指出的是,在刑事诉讼法通过之前,中共中央曾多次提出司法机关的独立性问题。1978年12月22日通过的中共十一届三中全会公报指出,“检察机关和司法机关要保持应有的独立性”。^[46]这一表述延续了“文革”之前对这两类机关的称谓,并高度强调了它们的独立性,在以往党的文件中殊为罕见。1979年7月1日五届全国人大二次会议通过刑事诉讼法之后,中共中央于同年9月9日发出《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》,指出:“今后,加强党对司法工作的领导,最重要的一条,就是切实保证法律的实施,充分发挥司法机关的作用,切实保证人民检察院独立行使检察权,人民法院独立行使审判权”,决定“取消党委审批案件的制度”。从该指示可以看出,执政党对检察机关、审判机关的独立性、工作的专门性和不同国家机关之间关系的认识更为深入。

在上述制度和认识背景下,1982年宪法修改将“分工负责,互相配合,互相制约”上升为宪法条款,首先便是基于对不同国家权力性质的正确认识。彭真在1982年宪法修改草案的报告中讲道:“我们的国家可以而且必须由人民代表大会统一地行使国家权力;同时在这个前提下,对于国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权,也都有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察机关等其他国家机关能够协调一致地工作。”^[47]这一报告体现出的思想是,在人民代表大会制度下,国家权力可划分为行政权、审判权、检察权和军事权,不同类型的权力之间既有分工,又要“协调一致”,根本上从属于最高权力机关。

另一方面,将“分工负责,互相配合,互相制约”原则写入宪法,体现了对审判权、检察权、侦查权的权力属性的定位。侦查权是从属于行政权的一种具体权力,在刑事诉讼中,行政权突出表现为侦查权的行使。宪法之所以突出侦查权的地位,是因为在刑事诉讼活动中,对行政权的监督制约最为重要的就是对侦查权的监督制约。将侦查权与审判权、检察权并列,体现了宪法对行政权对公民权利保障产生影响的高度关注,将监督制约侦查权的要求提升到了根本法的层面。

将“分工负责,互相配合,互相制约”原则写入宪法,保证了三种权力的相互独立性,体现了宪法在处理三机关关系时具有的稳定性特点。实际上,在1982年宪法修改过程中,曾有将检察职能归司法部行使并由司法部长担任总检察长的设想。^[48]如果这一设想成为宪法条文,那么三机关关系将呈现另一种格局。但最终,1982年宪法保留了检察院的独立设置。而在是否写入三机关关系条款时,有一种观点认为,刑事诉讼法已经对这一原则做出了规定,宪法没有必要重复规定。宪法修改委员会没有采纳这一意见,而认为,将这一原则上升为根本法,“对于加强社

[45] 《关于刑事诉讼法修改情况的说明》(1963年4月13日),参见前引〔3〕,闵钊编书,第449页。

[46] 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》(1978年12月22日),《人民日报》1978年12月24日。

[47] 彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》(1982年11月26日),载中央文献研究室编:《十二大以来重要文献选编(上)》,人民出版社1986年版,第155页。

[48] 参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》下卷,福建人民出版社2005年版,第527页。

会主义法制,保证准确有效地执行法律、维护公民的合法权益,都有重要的意义,这是我国司法工作中长期行之有效的一项好经验,因此应以根本法的形式加以确认。虽然这一原则在刑事诉讼法中也有规定,但写到宪法中就更加强了它的重要性和意义”。〔49〕

三、“分工负责,互相配合,互相制约”的规范结构

“分工负责,互相配合,互相制约”是我国调整法院、检察院和公安机关关系的基本准则,它既是一个法律条款,也是一个宪法条款。对于三机关关系的理解和调整,虽然不同部门法的研究具有不同的视角,但由于宪法对三机关关系已经作出专门规定,必须在认识上回归到宪法规定和宪法精神上来,从宪法文本中寻找具有直接意义的依据。宪法的主要价值在于通过制约公权力的行使,保障公民基本权利的实现,宪法第135条规定的核心意义也在于此。因而,理解“分工负责,互相配合,互相制约”条款的规范含义应当以宪法关于公权力制约的精神为基础,寻求合乎立宪主义原理和现代人权保障理念的解釋,突出以“制约”为核心的权力关系体系。

(一)“分工负责”表明地位的独立性和权力的有限性

理解“分工负责”的含义,可以从两个层面展开。首先,“分工”意味着三机关有不同的权力范围,三机关互相独立,各司其职,不能混为一谈。在1979年刑事诉讼法颁布之前,三机关曾有多次合署办公,检察机关甚至多次被取消,“公检法”被砸烂,严重违背“分工负责”的要求。由于当时并没有在法律和宪法层面明确这一原则,因而缺少合法性与合宪性审查的文本基础。现行宪法规定了审判机关、检察机关和行政机关的独立地位,它们的性质是由宪法所确定的,也是受宪法保障的。宪法之所以要设立法院、检察院和公安机关,乃是基于对三机关权力性质的不同认识,通过各自功能的发挥来保障人权,而不是以一个机关取代另一个机关。审判权、检察权和侦查权具有专属性,只有职责明确,相互之间不越位、不错位、不缺位,三机关能够在相对独立的制度环境中发挥功能。当然,绝对的、泾渭分明的权力划分是难以实现的,但是至少不能过度渗入异种属性的权力,否则不利于完整、忠诚地履行宪法和法律赋予的职责,也就无所谓互相配合,遑论互相制约。

其次,“分工基础上的负责”意味着三机关要在各自权力范围内承担宪法和法律责任,权力的范围是有限的。如就检察机关而言,其法律监督不是一般监督,而要以尊重法院的宪法地位为前提,维护审判工作的独立性。同样,检察机关也不应直接介入公安机关的侦查活动中去。在1996年刑事诉讼法修改前,法院和检察院的管辖范围、立案分工不够明确,曾存在管辖范围交叉、职责不明的现象。如该法第142条第2款规定了检察院的免于起诉权:“对于犯罪情节轻微,依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的,人民检察院可以作出不予起诉决定。”这是法律赋予检察官的一项自由裁量权,实际使得检察院获得了部分刑事审判权,但从程序上缺乏应有的制约,也限制甚至剥夺了被告人的一些诉讼权利。在实践中,法院单方面限制检察院抗诉权或者法律监督权范围的做法也不符合宪法的规定和原则。由公安机关单方面决定采取或变更取保候审、监视居住、拘留等强制措施,是对当事人权利作出的实体决定,超越了侦查权的应有范畴。总之,“分工负责”要求所分之工合乎宪法原则和司法规律,行使公权力时体现地位的独立性和权力的有限性。

(二)“互相配合”体现工作程序上的衔接关系

互相配合以分工负责为前提。由于分工负责体现了三种权力相互独立的要求,互相配合体现

〔49〕 肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第81页以下。

的便应当是以独立为基础的工作程序上的衔接关系。首先，三机关的配合是互相的，不存在谁迁就谁、谁服从谁的问题，它们共同服从且只服从于宪法和法律。由此，这种配合不是说公安机关提请批捕，检察院就要做出同意决定，也不是说检察院起诉什么，法院就要判决什么，更不是公检法三家“流水作业”，而主要体现在三机关办案过程中针对一系列程序性问题的衔接。至于所谓的“流水作业”，一方面，从三机关权力运作的过程上看，“流水作业”的形态的确存在，但“流水作业”并非工作原则，而只是程序进展的外观而已；另一方面，“流水作业”体现的是司法效率的要求，其前提是遵守宪法和法律、尊重和保障人权，即“公平优先，兼顾效率”。

其次，三机关互相配合的目的是实现国家权力运转的有效性，而不是互设障碍、故意刁难，更不是没有原则的片面、随意配合。在宪法原意上，互相配合的前提是遵守法律规定，遵守宪法原理。以这一准则检视，那种以打击犯罪为目的的联合办案虽然并非完全不可取，但必须维护分工与制约的宪法精神，严格履行法定职责，避免重蹈公安机关一家独大的覆辙。现实中一些法院、检察院、公安机关联合发布通知、规定等工作方式体现了互相配合的要求，但应当注意发布通知、规定的方式及其内容的合宪性问题，避免出现不同权力之间的错位。例如，2010年6月13日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合发布的《关于办理死刑案件审查判断证据若干问题的规定》就存在不完全符合权力逻辑的疑问。根据宪法的规定，案件的判断权专属于审判机关，只有法院才能对定罪量刑进行判断，只有法院才能认定被告人是否能够判处死刑。对死刑案件的证据进行严格审查，前提是该案件属于死刑案件，而一个案件能否成为死刑案件，只有法院才有判断的权力，因而只有法院才有权力出台该规定。但这一规定的发布主体还包括检察机关、公安机关、国家安全机关、司法行政机关，这意味着上述四机关都有权力首先判断该案件属于死刑案件，继而有义务适用该规定。显然，这在权力属性上是不妥当的，而在执行时导致的悖论是，要么该四机关不执行该规定，要么执行规定但却违背了只有审判机关才拥有定罪量刑权力的国家权力配置原理。实际上，严格审查证据并不仅仅是对死刑案件的要求，而应该是对所有刑事案件的共同要求。

（三）“互相制约”是三机关关系的核心价值要求

互相制约是三机关关系的核心，正确把握这一原则有助于从根本上协调三者的关系。权力制约的原理中外共通，只不过我国国家权力之间的制约以人民代表大会制度为基础和背景。在人民代表大会制度之下，不同国家权力之间存在分工关系。在宪法文本中，只有现行宪法第135条明确出现“制约”的表述，这显然是制宪者慎重考虑的结果。尽管“互相制约”的规范结构中包含提高公安机关的宪法地位的某些因素，使其在刑事司法过程中有制约检察机关和审判机关的可能，但是公权力之间的制约受宪法价值约束，即以维护公民基本权利为价值取向。宪法第33条第3款规定：“国家尊重和保障人权。”人权条款是“互相制约”关系的宪法规范指引，即通过合宪、合法和有效的制约，防止权力滥用，确保审判权、检察权、侦查权的规范、公正行使。如果某种制约方式不利于维护甚至侵犯公民基本权利，那么这种制约方式要么是无效的，要么是违宪的。

互相制约之所以是处理三机关关系的核心，还在于如果没有这种制约功能，所谓的分工负责就失去了意义，互相配合也会严重变质。制约本身不是目的，根本目的在于通过制约来保障法律适用的公正性，从而体现保障公民权利的宪法价值。在文义上，“互相”一词体现了双向而非单向制约关系，即“每一机关都对其他机关形成一定制约，同时它也成为其他机关制约的对象”。^{〔50〕}对“双向制约”可以作出多种解释，符合宪法原理的理解是，双向并非制约权能上的等量齐观，

〔50〕 前引〔20〕，沈德咏主编书，第228页。

而应强调不同机关制约效力的不均等性,以避免制约效果的互相抵消。双向亦非三机关以数学上“排列组合”的方式建立直接制约关系,而应强调制约的递进性,即检察院主导制约公安机关,法院主导制约检察院,法院主导三者的制约关系。三机关之间的职能关系“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”,^[51]处于制约顶端的是审判机关。

如果说在建国初期,以配合为主、制约为辅的关系模式有助于高效地打击阶级敌人和敌对势力,那么在“剥削阶级作为阶级已经消灭”之后,阶级斗争的范围和方式都应当相应调整。尤其是中国共产党实现由革命党到执政党、建设党的角色转变后,^[52]在构建和谐社会、加强社会建设的新的时代背景下,强化三机关之间的有效制约,从而体现“以人为本”的价值功能,应当成为历史和现实的必然。

(四)“分工负责,互相配合,互相制约”原则的一般性

宪法规定,“分工负责,互相配合,互相制约”是三机关在“办理刑事案件”时所要遵守的要求。这是否意味着该原则仅适用于三机关的刑事司法关系?对此,有必要作更广泛意义上的理解,尤其在涉及检察院与法院之间关系的时候。在民事、行政诉讼制度中,检察院对法院具有制约关系,其法律支撑分别体现为民事诉讼法第14条“人民检察院有权对民事审判活动实行法律监督”和行政诉讼法第10条“人民检察院有权对行政诉讼实行监督”。由此可见,检察院对法院的法律监督并非仅限于刑事诉讼,它还可以对民事、行政案件提起抗诉,并且对法官在各类案件审判活动中是否廉洁公正也具有监督权。因此,不管是何种诉讼类型,都需要有合理的权力分工、配合与制约关系,“分工负责,互相配合,互相制约”原则适用于民事诉讼和行政诉讼具有合理性。

“分工负责,互相配合,互相制约”是处理法院、检察院、公安机关关系的一般性原则,而不仅适用于刑事司法活动中,这一判断也具有合宪性基础。首先,按照体系解释的方法,根据宪法第129条“检察院是国家的法律监督机关”的规定,检察院的法律监督权具有专门性,“法律监督的机关只能是检察机关而不是其他机关”,^[53]对于法院适用法律作出裁判的行为,检察院有权进行监督。其次,按照目的解释方法,司法审判权具有最终判断的性质,这种最终性既体现在个案裁判的过程中,也体现为对提出供裁判案件的国家机关行为的评价上。对于公权力机关来说,司法的职能就是审查公权力行为的合法性及合理性,因而必须维护法院的终局地位。再次,按照历史解释的方法,在立法背景上,在宪法第135条颁布之前,我国历次宪法修改中都没有涉及三机关的分工、配合、制约关系,世界其他国家的宪法中也没有类似条款,^[54]更没有对法院、检察院与公安机关(或者警察机关)关系的规定。现行宪法之所以明确写入此条,一个突出的历史背景是“文革”期间“无法无天”、“砸烂公检法”的沉痛教训。“办理刑事案件”的表述,并非是对该原则适用范围上的限制,毋宁表明应强化刑事案件中的权力制约,特别是对公安机关的制约。

总之,“分工负责,互相配合,互相制约”原则是一个完整的逻辑和规范体系,分工负责体

[51] 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。

[52] 党的十六大报告(2002年11月8日)指出:“我们党历经革命、建设和改革,已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党;已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党,成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。”

[53] 韩大元:《关于检察机关性质的宪法文本解读》,《人民检察》2005年第13期。

[54] 经查阅世界各国宪法有关法院、检察机关的规定,包括朝鲜、越南、古巴、前苏联等社会主义国家在内,均未找到类似条款。参见肖扬主编:《各国宪法关于司法体制的规定》,人民法院出版社2003年版。

现的是宪法地位，互相配合体现的是工作模式，互相制约体现的是核心价值。“分工负责，互相配合，互相制约”不是一种内部循环结构，也不是三机关权力的平分秋色，而是突出三机关各自职权的独特性，体现出两种服从关系：在价值理念上，效率服从于公平，配合服从于制约；在工作程序上，侦查服从于起诉，起诉服从于审判。

理解“分工负责，互相配合，互相制约”的规范含义，还需从整体上把握宪法第 135 条的内涵，特别是该条最后一个分句“以保证准确有效地执行法律”的功能与意义。首先，“以”字在该句中的含义应当理解为“用来”或“目的在于”，换言之，三机关的分工、配合和制约是手段，“准确有效地执行法律”是目的。其次，该分句具有判断标准功能，即以是否做到了“准确有效地执行法律”作为判断三机关关系合宪与否的形式标准。“准确有效地执行法律”与“分工负责，互相配合，互相制约”之间是一种理由关系，前者对于形成和调整三机关关系具有导向和制约作用。再次，该分句可被视为开放条款，蕴含了塑造和实现公民权利的可能。一般来说，公民难以判定三机关是否做到了分工、配合和制约，而它们是否准确有效地执行了法律，则相对容易观察，公民藉此能够实现对三机关工作的批评监督权。如果说第 135 条是一个开放的结构，那么最后一个分句就是塑造和实现公民权利的入口。

四、“分工负责，互相配合，互相制约”的实际运作模式

（一）三机关配合与制约关系的具体体现

宪法规范具有最高性、包容性和概括性，其根本法地位需要在法律的具体化过程得到体现。宪法第 135 条亦然，它对三机关关系的规定是原则性的，需要以法律的形式将其落实为具有操作性的制度体系，尤其是互相配合、互相制约等一系列程序性问题方面。对此，刑事诉讼法在重述宪法第 135 条的基础上，详细规定了三机关在办理刑事案件中的配合与制约关系，主要体现在以下两方面。

第一，公安机关与检察院的关系：（1）公安机关在侦查过程中，逮捕犯罪嫌疑人时需经检察院批准；检察院对公安机关侦查终结的案件，进行审查并决定是否起诉；检察院有权对公安机关的侦查活动是否合法进行监督；（2）公安机关对检察院不批准逮捕和不起诉的决定如有不同意见，有权要求复议，还可提请上级检察院复核。

第二，检察院与法院的关系：（1）法院对检察院起诉的案件，如果认为事实不清、证据不足，可以退回检察院补充侦查；如果认为有违法情况，应当通知检察院纠正；（2）检察院监督法院的判决和审判活动是否合法，如果认为审判活动有违法情况，可以提出纠正意见；如果发现一审判决或裁定确有错误，应当向上级法院提出抗诉。

可以发现，立法者将刑事司法程序不同阶段的支配权分配给公、检、法三机关，希望它们在完成各自工作的基础上密切配合，以实现打击犯罪、保障人权的目的，同时通过一定的制约机制，尽量避免出现错漏。三机关只要各司其职、恪尽职守，便能良好地完成法律赋予的职责。

（二）“分工负责，互相配合，互相制约”在实践中的异化

立法者的良好愿望并未能在实践中得到充分体现。比如就分工而言，法律规定的是程序阶段式的结构，“每一阶段都只有一个拥有决定权的机关，其它机关的权力（权利）都很小，由此确立每一阶段的权威主导机关，并且充分相信其道德上的自律，能秉公办案，无需其它机关进行制约，进而通过多层次的阶段递进认识，摒除认识上的不足，保证案件真相的发现，从而最终作出

公正裁决”。^[55]然而,有时公安机关实际拥有的权力大大超过检察院和法院,秉公办案的道德自律亦不能对程序违法构成有效制约,这导致分阶段推进的程序演变成为侦查中心主义,条块分割般的明确分工不正常地结合成一体化结构,分工负责的意义大大折扣。当出现证据方面的疑问时,检察院或法院本应提出质疑,实践中却是三机关共同商讨如何淡化甚至掩盖。在配合和制约方面,问题也并不少见。这种异化了的分工、配合与制约关系,不可避免地导致冤假错案频频发生。

1. 以两起典型错案为例

(1) 余祥林案。^[56]1994年4月11日,湖北省京山县发现一具女尸,公安机关认定该女尸系余祥林的妻子张在玉,且为余祥林所杀害。同年10月25日,荆州地区中院一审以故意杀人罪判处余祥林死刑,剥夺政治权利终身。1995年1月6日,湖北省高院复核此案后发现存在八个疑点问题,裁定撤销原判,以事实不清、证据不足为由将此案发回荆州地区中院重审。荆州地区中院遂将此案退回湖北省检察院荆州地区检察分院,检察院随后再诉,中院再次退查。此间,湖北省行政区划调整,京山县划归荆门市管辖,原湖北省检察院荆州地区检察分院遂将此案邮寄至京山县政法委。

1997年10月8日,荆门市政法委组织召开由市、县两级公、检、法三部门主要负责人参加的案件协调会,因省高院提出的问题中有三个无法查清,决定对余祥林案“降格处理,判处有期徒刑”。会议同时决定,先由京山县检察院向京山县法院提起公诉,如果余祥林不服一审上诉,则由荆门市中院维持。1998年6月,京山县法院以故意杀人罪判处余祥林有期徒刑15年。余祥林上诉后,荆门市中院承办法官发现该案证据存在问题,要求退卷。但由于协调会已经确定结果,当年9月,荆门市中院裁定驳回上诉,维持原判。

2005年3月28日,被余祥林“杀害”11年之久的妻子张在玉突然现身。同年4月1日,余祥林出狱,此时他已被羁押3995天。

(2) 赵作海案。^[57]1999年5月8日,河南省商丘市某村发现一具男尸,公安机关认为该男尸系该村村民赵赵振裳,此前与其斗殴的同村村民赵作海有重大嫌疑,遂于次日对后者刑事拘留。但由于无名男尸身份并不能完全确定,且赵作海在检察机关推翻原供,商丘市检察院以“证据上存在重大缺陷”为由,两次将案件退回柘城县公安局。

2001年,全国展开刑案清理超期积压专项检查活动,柘城县公安局试图再次向检察机关移送此案。当年7月,当地政法委、公安机关、检察机关和法院召开联席会议,认定该案尸源问题没有确定,仍不具备审查起诉条件。因该案拖延时间大大超过法定期限,2002年八九月间,公安机关将该案提交商丘市政法委研究。市政法委召集公、检、法三部门主要负责人召开协调会,要求商丘市检察院20日之内必须诉至法院。在尸源仍然不明的情况下,2002年11月11日,商丘市检察院提起公诉。同年12月5日,商丘市中院一审以故意杀人罪判处赵作海死刑,缓期两年执行,剥夺政治权利终身。判决作出后,赵作海未提出上诉。2003年2月13日,河南省高院裁定核准一审判决。

2010年4月30日,“被害人”赵振裳出现。同年5月9日,河南省高院召开新闻发布会,宣告赵作海无罪。

2. 异化的关系结构

在上述两起典型错案中,三机关之间虽然存在分工,但在监督制约的有效性方面存在严重

[55] 叶青、陈海峰:《由赵作海案引发的程序法反思》,《法学》2010年第6期。

[56] 有关案情,参见《人民日报》2005年4月8日,《瞭望东方周刊》2005年4月14日。

[57] 有关案情,参见《新京报》2010年5月11日,《法制日报》2010年5月13日。

缺陷。

首先，公安机关强大的侦查权未能得到有效约束。公安机关担当着刑事司法程序启动者的角色，也是维护社会治安的重要机关。在重大刑事案件发生后，公安机关承担着极大的侦查压力，尤其在“命案必破”、“从重从快”等要求下，面对破案与线索匮乏的矛盾，加之追求高破案率的绩效评价标准，只得采取各种可能的途径讯问犯罪嫌疑人。在外部监督失灵的情况下，出现刑讯逼供几乎是必然的。这一点几乎是所有错案的共同特征。在上述两案中，不但两位犯罪嫌疑人自己多次声称曾遭受公安机关的刑讯逼供，他们的家人和证人也受到同样对待：余祥林的哥哥和母亲因对证据问题提出质疑而分别被关押41天和9个多月，天门市3位农民因提出可能证明余祥林无罪的证据而被以“作伪证”名义关押多日；赵作海前妻被公安机关羁押近一个月，要求指认赵作海杀人，和赵作海有暧昧关系的杜某也称被逼供。可以说，公安机关高于检察院和法院的地位使其强大的侦查权未能得到有效约束，这成为错案频发的直接原因。

其次，检察院对公安机关的制约能力有限，甚至弱于公安机关对检察院的制约。除了将案卷退回公安机关补充侦查之外，检察院对公安机关似乎没有更有效的监督制约机制。而对于检察院的退卷行为，公安机关可以要求复议，还可以提请上级检察院复核。如果在法定期间内未能获取新证据或出现其他法定事由，公安机关应当撤销案件，释放犯罪嫌疑人。但在实践中，公安机关往往不愿意主动撤销案件，而是反复要求检察院复议、复核，最后的结果要么是不了了之，要么通过其他途径向检察院施加压力，最终接受案卷并提起公诉。赵作海案便是如此。赵作海从被拘留到一审错判前后历时37个月，累计羁押时间超过1000天，但根据刑事诉讼法的规定，犯罪嫌疑人从刑事拘留到终审判决，最长羁押时间总计不会超过602天。事实上，检察院以退卷的方式制约公安机关，对于打击犯罪、保障人权而言效果并不理想，“有的基层检察院与公安机关沟通顺畅，案件能及时退回公安消化。大部分则比较棘手，公安机关不愿意退回处理。有的不起诉案件，公安机关还反复要求复议、复核”。^[58]这使得检察院的退卷行为演变成延缓纠正公安机关错误羁押的缓兵之计。

再次，法院的地位相对“虚弱”，缺乏作出无罪判决的能力。在三机关办案流程中，审判既是最后一个环节，也是避免错案发生的最后一道防线。但在上述两起案件中，一审法院对于移送起诉的案件都作出有罪判决，二审法院有时能够提出证据上的质疑，但基本都是采用发回原审法院的方式，而不是直接改判无罪。法院之所以未将案件退回检察院，一方面是基于对检察院的信任，另一方面是对检察院法律监督权的顾虑，同时也有公安机关通过各种途径施加压力的原因。这导致只要检察院坚决起诉，法院除了作出有罪判决几无选择。而检察院之所以坚决起诉，一个重要的原因是公安机关施加的压力。如赵作海案从公诉到作出一审判决仅经过20多天，法院全部采信了公诉人的意见，而公诉人的意见其实就是公安机关的意见。对于重大刑事案件，法院往往难以完全依照自己的判断作出判决，即便认为存在证据问题，在检察院坚持起诉的情况下，法院最稳妥的处理方式是疑罪从轻，而非疑罪从无。这种诉讼模式“体现了公安机关主导刑事司法所带来的必然结果，也恰恰体现了法院甚至检察机关的妥协”，^[59]因为法院一旦判决犯罪嫌疑人无罪，就说明检察院和公安机关办错案了，将会影响三机关间的合作关系。甚至在案件被办成“铁案”的情况下，连“疑罪”都不存在。在自身制约能力不足的情况下，法院采取“留有余地”的判决方式已属不易。

最后，不可忽视的一点是，有些地方的政法委对于三机关的业务工作进行过多的“协调”，

[58] 广州市人民检察院课题组：《关于撤诉案件和无罪判决案件的调查报告》，《中国刑事法杂志》2003年第5期。

[59] 陈瑞华：《留有余地的判决——一种值得反思的司法裁判方式》，《法学论坛》2010年第4期。

造成三机关的制约关系失去了意义。在政法委的职能中,极为重要的一项是“督促、推动大要案的查处工作,研究和协调有争议的重大、疑难案件”。实践中,一些地方政法委采取调阅、批示、讨论和协调案件的做法,不但未维护三机关的分工、配合与制约关系,反而将本应各自独立运行的三项工作主题不恰当地结合在一起,致使三机关行使职权时的专业性和独立性受到影响。有的地方政法委甚至直接介入案件的具体侦查、起诉和审判过程,特别是以“案件协调会”的方式统一三机关的认识,代替法定机关作出判断,将党对司法工作的政治领导与应当由专门机关负责的具体业务工作混为一谈,这既不符合宪法和法律的要求,也违背了党章规定的“党必须在宪法和法律的范围内活动”的原则。在上述两起错案中,被告人都是在当地政法委组织召开案件协调会之后被定罪量刑的。

五、法院、检察院和公安机关关系的合宪性调整

从近年出现的典型冤假错案的分析来看,宪法和刑事诉讼法规定的“分工负责,互相配合,互相制约”原则并没有落到实处。主要问题可归纳为两方面:一是一些地方和部门片面强调配合,淡化分工负责和互相制约,如“公检法联合办案”使不同性质的公权力混合在一起,削弱了制约的程序意义,对公民权利的保护容易出现毗漏;二是三机关在配合与制约环节中存在冲突。造成问题的原因是多方面的,有立法方面的疏忽,有检察机关本身的多重角色变化,还有各自部门利益和人员观念、素质及体制等方面的问题。在分析这一问题时,有些学者认为应归咎于“分工负责,互相配合,互相制约”,认为互相配合的工作方式扭曲了检法关系,违背了审判中心主义,破坏了法院的司法权威。有学者甚至直截了当地表示应废除之:“该原则之废除只是时日问题,与其迟迟不废,不如早早废除。”^[60] 本文认为,在启动宪法修改程序或者解释之前,宪法的规定是必须得到尊重的,况且这一原则既未根本上违背权力配置逻辑,也具有合理调整三机关关系的制度空间,反映了人民代表大会制度下国家权力分工与制约的基本原则。问题的关键不在于是否和如何废除这一条款,而在于立足中国司法制度的历史和时代背景,切实落实宪法的精神和原则,并根据社会生活的变化,通过宪法解释的方式不断完善这一制度,使三机关的现实关系体现出完整的合宪性。

(一) 法检关系:强调法院的独立性和检察院监督的程序性

在建国初期的司法实践中,法院和检察机关的关系并没有得到特别重视,它们与公安机关一道作为打击犯罪的“刀把子”。在1982年宪法和刑事诉讼法、人民法院组织法、人民检察院组织法颁布或修订之后,法院和检察院的关系才得到较为清晰的规范。在法检关系中,检察院主要有三种权力:公诉权,即直接向法院提起公诉和支持公诉;抗诉权,即对判决和裁定向上一级法院提出抗诉;监督权,即检察院对法院审判活动是否合法实行监督。另外,检察长还可以列席本级法院审判委员会会议。法院对于检察院的制约主要体现为,对于主要事实不清、证据不足或有违法情况时,法院有权将案件退回检察院补充侦查,或通知检察院纠正。

以上关系表明,检察院对法院的制约途径相对较多。有些学者认为这影响了法院审判的独立性,建议弱化法律监督,如:(1)主张取消检察机关对审判活动的法律监督,因为检察机关对审判机关的法律监督破坏了法院的独立,影响了法院裁判的权威性;^[61](2)主张进行根本性的司法权力配置改革,革除检法并列的体制,将检察机关合并到司法部,由司法部长兼任总检察长,

[60] 陈岚:《我国检警关系的反思与重构》,《中国法学》2009年第6期。

[61] 参见郝银钟:《评“检诉合一”诉讼机制》,《法制日报》2006年8月3日。

取消检察机关对审判活动的法律监督；〔62〕（3）主张改变检察机关“法律监督者”的地位，使其不再同时承担司法监督和刑事追诉这两项相互矛盾的诉讼职能；〔63〕（4）主张改变目前的检审关系，至少要限制检察机关的法律监督权，只能对法官个人的违法违纪进行监督，在审判结束后进行事后监督。〔64〕反对的观点则认为，检察机关对法院审判活动的监督不但不应取消或限制，反而应当进一步加强。〔65〕在监督取消论者看来，检察院监督制约法院意味着检察院的地位高于法院，检察官成为“法官之上的法官”，容易导致检察院对案件的过分干预，无法保证裁判终局和审判独立，损害了司法权威。而在监督强化论者看来，检察院具有侦查和证据优势，能够防止和纠正可能出现的错误裁判，督促法院纠正已经出现的审判程序和结果上可能出现的不公正，并且在当前司法腐败比较严重的背景下尤应加强监督制约，以维护司法的廉洁和权威。

上述两方面的观点看起来对立，但都着眼于实现司法公正，维护司法权威，在论证逻辑上也试图从司法的内在规律出发。问题的关键不在于是否应对法院进行监督，因为任何一种公权力都必须有监督。尽管审判权应当满足消极性、被动性、终局性等要求，但没有制约就没有纯洁的权力，没有监督就没有公正的司法，古今中外概莫能外。无论是职权中心主义还是当事人中心主义，司法审判都无法脱离社会关系和国家权力运行的具体背景而超然存在。在我国宪政体制中，检察机关是国家专门的法律监督机关，法律监督权是检察机关行使的独立的国家权力。在现行宪法颁布之前，新中国的历部宪法均没有明确规定检察院的法律监督权。而在现行宪法文本中，“法律监督”一词仅出现一次，即第129条规定检察院的性质是“国家的法律监督机关”，“监督”一词（含“法律监督”1次）则出现17次之多。在有关人民代表大会及其常委会职权的规定中，宪法都是使用“监督”而避免使用“法律监督”。由此推断，从制宪原意来看，制宪者有意将法律监督权明确授予检察院，并与其他监督权予以区别。检察院监督法院的审判活动符合宪法规定的制度安排，不能轻易取消。在刑事司法程序中，检察院和法院通过独立履行法定职责，以实现国家刑罚权。检察院是侦查、起诉阶段的主导者，法院在审判和执行中具有决定权。检察院的首要职责是提起公诉，但这只是表明被告人具有犯罪的嫌疑，是否构成犯罪和如何定罪量刑，则由法院审查和判断。检察院有权对法院审判活动进行法律监督，其前提是维护审判独立和司法公正。在尊重宪法的前提下，有必要引入“监督回避原则”。一是本案回避，即检察院在监督法院时，不能直接就自身公诉案件的审判过程进行监督，即监督机关应当是另一检察院。如确实存在错判、枉法裁判等情形的，由上级检察院提出抗诉。二是实体问题回避。检察院对法院的监督制约是在司法程序中进行的，换言之，检察监督权应当是一种程序性权力，不能对法院的实体判断进行实体性监督，不能就法院审判中的问题作出实体性决定，否则会与分工和制约原则构成冲突。在一般意义上，检察院的法律监督不仅是程序性的，也包括实体问题，但在诉讼中，检察院对法院的监督则存在着严格的界限。检察院有权监督审判活动是否合法，但是应当维护法院审判独立，重点监督审判的程序性问题和判决的执行，而不能作出实体决定交由法院去理解和执行。将检察院的法律监督权定位于程序性权力并非降低法律监督的实际效力，相反，有助于厘清二者的宪法地位，体现出程序性权力的交涉性与反思理性优势。

需要指出的是，现实中出现最多和更为根本的问题不在于是否维护检察院的法律监督，而在

〔62〕 参见崔敏：《论司法权力的合理配置——兼谈检察制度改革的构想》，载信春鹰、李林主编：《依法治国与司法改革》，中国法制出版社1999年版，第368页以下。

〔63〕 参见陈瑞华：《从“流水作业”走向“以裁判为中心”——对中国刑事司法改革的一种思考》，《法学》2000年第3期。

〔64〕 参见孙谦主编：《检察理论研究综述（1999—2009）》，中国检察出版社2009年版，第45页以下。

〔65〕 参见孙谦主编：《中国检察制度论纲》，人民出版社2004年版，第94页；朱孝清：《中国检察制度的几个问题》，《中国法学》2007年第2期。

于行政权等其他公权力对审判活动的直接干预,以及借助法律监督这一表面上合法的通道对司法独立的间接干预。宪法和法律规定的审判独立、检察独立和法检二者间分工、配合与制约关系与中立、独立、公开等司法规律并不抵触。分工负责的意义在于地位的独立性和权力的有限性,互相配合体现的也是工作程序上的衔接关系,之所以会出现“一体行政有透过检察体系不当影响司法独立的可能”,^[66]原因恰恰在于没有彻底贯彻分工负责原则,遑论落实互相配合与互相制约原则。在这种情况下,即便将“以追诉为中心”的刑事诉讼模式改造为“以司法裁判为中心”的模式,也是舍本逐末、本末倒置。

(二) 检公关系:强化分工、独立基础上对公安机关的制约

强化侦查监督是检察职权完善和发展的方向。在检察院与公安机关的关系中,应当强调的是,检察权和侦查权是两种互相独立的、不同属性的公权力,二者不存在谁替代谁的问题。公安机关的侦查权本质上属于行政权,检察权不能介入侦查权的实体运行,处理两者关系应当严格按照宪法的规定和精神,保持明确的分工、独立地位和监督制约关系。

检察权是由我国宪法规定的一种基本国家权力,具有独立的内涵和特征。根据宪法和刑事诉讼法、人民检察院组织法的规定,检察权的具体内容包括法律监督权、部分案件侦查权和公诉权。检察院的部分案件侦查权与公安机关的侦查权在性质上有所不同。检察院的侦查权要有具体、明确的法律授权。刑事诉讼法第18条第2款规定:“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,由人民检察院立案侦查。对于国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件,需要由人民检察院直接受理的时候,经省级以上人民检察院决定,可以由人民检察院立案侦查。”上述犯罪侵犯的是国家机关的正常活动和社会公众对国家机关工作人员职务活动客观、公正性的信赖,检察院自行侦查的目的是为了监督法律的实施,维护公务行为的廉洁性和合法性。从这个意义上可以认为,此类案件的侦查权是法律监督权的体现,是由法律监督权派生出来的,而公安机关的侦查行为则是一种行政行为,两者的权力来源和性质有所不同。

但是,对检察院享有的侦查权并非没有调整的必要。首先,尽管检察侦查与公安侦查的权力来源不尽相同,但它们所侦查的标的,即犯罪构成的客体,具有一致性和不可分性。国家工作人员的职务犯罪与非职务犯罪行为都属于犯罪,本质上都侵犯了人民权利和国家管理秩序。其次,从权力制约的角度来说,检察侦查受到的监督制约是内部的,即只在检察院内部进行监督,缺乏外部的、独立的有效监督。再次,从平等原则上说,以犯罪嫌疑人是否具有国家工作人员的身份为标准,将案件侦查权分别交由检察院和公安机关,并不符合平等的逻辑。因此,以加强权力监督制约为目标,将检察院对职务犯罪的侦查权交由公安机关行使具有合理性,有助于厘清检察权的内涵与范围,使检察院集中精力强化法律监督,尤其是强化对公安机关的制约。

在检察院和公安机关的关系中,分工负责是前提,在此基础上才能强调制约关系。有些学者倡导“侦检一体化”或“检警合一”体制,即由检察院领导和指挥公安机关的侦查工作,必要时甚至可以直接指挥、领导侦查工作,在自侦案件中可以要求警察辅助自己侦查案件,甚至提出,“将刑事司法警察从公安机关中剥离出来,按照检警一体化的原则,受检察机关节制”。^[67]其主要理由有:(1)检警两机关共同承担控诉职能;(2)符合打击犯罪的共同目的,有利于提高打击效率,符合诉讼规律;(3)检察机关指挥警察具有专业优势;(4)检警作为一方参与诉讼有利于构建

[66] 林钰雄:《检察官论》,法律出版社2008年版,第85页。

[67] 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。

三角状的诉讼机构，能够使法院成为诉讼活动的主导，也可以促进侦查人员出庭等程序的完善。^{〔68〕}

在刑事司法过程中，侦查权和检察权的行使大多体现为一种配合、合作关系，这种制度设计力图完整地获取和及时地固定符合法定要求的重要证据，提高侦查取证的效率，某种程度上也能使犯罪嫌疑人尽快实现“获得审判的权利”。但是，将侦查权一揽子划归检察院所有，则在根本上削弱了公安机关的独立地位，同时检察院也渗入了行政机关的色彩，这与它们的宪法定位是不相符合的。其次，检察院和公安机关关系的过度亲密，会消弭检察院对公安机关的监督能力，公安机关的违法行为很难如设想的那样得到及时纠正。同时，在提起公诉之前，犯罪嫌疑人的权利将难以得到保障，只能寄希望于审判救济，而后者并不能担负如此复杂的重任。萨维尼曾言：“警察官署的行为自始蕴藏着侵害民权的危险，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。”^{〔69〕}之所以创设检察机关，主要目的就是希望其切实履行制约侦查权、保障人权的客观义务。因此，一体化模式可能有利于指控犯罪，但不利于人权保障。着眼于宪法确定的检察院和公安机关之间的分工负责关系和保障人权的法治原则，在处理两者关系时必须坚持各自的相对独立性，在此基础上强化检察院对公安机关的制约。

（三）法公关系：建立法院对公安机关的有效制约

在我国，公安机关是具有武装性质的专门机关，兼有治安行政权和刑事侦查权。这两类权力有所区别。前者是在日常行政管理过程中出现的，以各种行政法为主要法律依据，服务于治安管理职能；后者是在刑事司法过程中出现的，以刑事诉讼法为主要法律依据，服务于指控犯罪职能。公安机关的刑事侦查权到底属于司法权^{〔70〕}还是行政权，^{〔71〕}或者是一种独立的权力，^{〔72〕}学术界也有不同的看法。宪法文本没有明确“侦查”和“司法”的概念，仅提到了“司法行政”，但它属于行政权范畴，与“司法”并不相同。不可否认的是，司法的本质是判断，核心环节是审判，核心机关是法院，而侦查的本质是执行，与司法有本质上的差异。如果要证成侦查是中国式司法的组成部分，理论上也面临诸多难题。在立法、行政和司法三权分工或分立的语境中，公安机关的刑事侦查权难以归属于司法权的范围。

界定刑事侦查权性质的意义在于排除公安机关拥有裁断权的可能。法律、法规授予公安机关的某些职能本质上不应由其行使。如对于“游手好闲、违反法纪、不务正业的有劳动力的人”，公安机关可以自主决定采取劳动教养措施，剥夺其人身自由一至三年，并可决定延长一年。这严重超越了其刑事侦查、社会管理的执行性质，是对司法裁断的僭越。又如对精神病人作出强制医疗决定。根据刑法第18条的规定，触犯刑法、涉嫌犯罪后，经法定鉴定程序被确认属于无刑事

〔68〕 参见前引〔67〕，陈兴良文；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；吴观雄：《侦控体制与侦审关系改进疏议——兼对公检法之间分工负责、相互配合、相互制约关系的检讨》，《犯罪研究》2002年第6期。我国台湾地区也有类似的观点，如认为应由检察官作为犯罪侦查的主导者，指挥并监督司法警察，以有效监控警察滥权，检警间上命下从的将兵关系应予继续或加强。（参见林钰雄：《检察官在诉讼法上之任务与义务》，《法令月刊》1998年第10期。）但也有不少学者持反对观点，认为应加强司法警察的侦查权，体现权责分明的程序要求，因为事实上大多数案件都是警察调查及搜集证据明朗后才移送检察官的。（参见林山田：《刑事诉讼法》，五南图书出版公司2000年版，第163页以下；黄朝义：《检察关系》，《月旦法学教室》2003年第8期。）

〔69〕 同上引，林钰雄文。

〔70〕 参见杨宗辉：《论我国侦查权的性质——驳“行政权本质说”》，《法学》2005年第9期。

〔71〕 参见陈永生：《论侦查权的性质与特征》，《法制与社会发展》2003年第2期；但伟、姜涛：《论侦查权的性质》，《国家检察官学院学报》2003年第5期。

〔72〕 如认为公安机关的行政权与侦查权应统一于警察权之下。参见刘方权：《“两面一体”：公安行政权与侦查权关系研究——基于功能的分析》，《法学论坛》2008年4期。

责任能力的精神病人，由政府必要的时候强制医疗。实践中，公安机关主导鉴定并作出强制医疗决定，也构成对人身自由的不当限制。

严格来说，法院和公安机关之间不存在组织法意义上的“互相配合，互相制约”关系，部门法中也没有法院和公安机关相互制约的具体规定。尽管公安机关可以因为违法而成为案件当事人，但在这种诉讼法律关系中，公安机关取得诉讼主体资格并非因为组织法上的职权规定。在实践层面上，法院和公安机关的配合关系主要体现为通过检察院公诉行为的连结来行使职权，制约关系主要借助作为法律监督机关的检察院来实现。

根据宪法和人民法院组织法的规定，法院是“国家的审判机关”，“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。公安机关是行政机关，无权对法院的审判活动进行任何程序的或者实体的制约。因而，在法院和公安机关的“互相制约”方面，只能体现为法院对公安机关的制约。但是，在我国刑事司法中，公安机关往往具有优先于法院、检察院的地位，有时形成了实际上凌驾于两机关之上的事实。并且，由于公安机关和检察院在权力性质上具有一定的相似性，如果出现检察监督运行不力的情况，公安机关势必成为刑事司法活动的主导者，是否立案、是否采取强制措施、采取何种、多久以及如何变更强制措施等对人身自由产生直接影响的行为，公安机关都能够自主决定，甚至能对法定程序作出任意的、扩张的解释。

长期以来，我国刑事司法领域形成了以侦查为中心的司法观，未来应当实现向以审判为中心的模式转变。“只有树立以法院为中心的司法观，侦查机关在办案时，才能够规范办案程序，完善取证方法，严格按照法官认证标准展开证据的搜集工作，做到实体公正与程序公正并重。”〔73〕西方国家在正当法律程序、司法终局理念或司法一元主义理念的指导下，普遍建立起对侦查行为的审查制度。“正当法律程序或司法一元主义的适用范围，显然不仅限于人身自由，而应及于一切应受宪法保障的基本人权；也不限于刑事处罚，而应及于一切基本人权之限制或剥夺。简言之，非经过司法之事先审查，行政权不得直接实现剥夺或限制人民基本权利的行为，就是司法一元主义的要旨所在。”〔74〕在司法一元主义理念之下，只有法院才有权力审问和处分犯罪嫌疑人或罪犯的权利。在有些国家，这还成为一种宪法制度，如德国基本法第19条第4款规定：“其权利受到公共权力侵犯的任何人，都可以要求法院对侵犯进行审查”。美国宪法修正案对正当法律程序的规定更加全面，实践中也解释和发展出大量的程序规则。尽管我国宪法和法律尚无这方面的明确规定，但是从“互相制约”原则出发，特别是将“国家尊重和保障人权”写入宪法之后，进一步丰富对公安机关制约的方式和力度，充分实现对人权的尊重义务和保障义务，符合宪法的规定和精神，也符合现代司法审查的理念。

目前，公安机关在刑事侦查过程中，有权采取刑事拘留、监视居住、取保候审、逮捕、搜查、扣押等限制和剥夺公民人身自由等基本权利的措施。有学者称其为“程序性裁判”，认为“在刑事审判前阶段，凡是涉及剥夺、限制公民人身自由、财产、隐私等权益的事项，无论其性质如何，都应当纳入司法裁判权的控制范围，而不应由那些行使侦查、起诉权的机构来实施”。〔75〕的确，能否采取上述措施，其决定权应当归属法院，公安机关只应保留申请权和执行权，这也理顺了公安机关职权中的若干具有“准司法性”的权力，有利于优化司法职权配置，保障当事人基本人权。当前，有必要尽快建立司法令状制度、公安机关出庭作证制度，进一步完善非法证据排除制度。

由于审判是刑事司法程序的最后步骤，也是保障人权的最后一环，法院应当具有强有力的制约能力。就法院对公安机关的制约而言，应当体现程序性和实体性两方面特征：一方面，这种制

〔73〕 前引〔20〕，沈德咏主编书，第153页。

〔74〕 李念祖：《打破“司法一元主义”的概念孤寂》，《司改杂志》2001年第31期。

〔75〕 陈瑞华：《问题与主义之间——刑事诉讼基本问题研究》，中国人民大学出版社2003年版，第33页以下。

约是在刑事司法程序中进行的，是通过正当法律程序实现的；另一方面，法院可以对刑事侦查手段做出实体判断，但判断的事项、标准、后果等要有法律的明确规定，避免违背司法的消极性与被动性特征。

（四）回归宪法文本，实现从“公检法”到“法检公”的转变

在刑事司法程序中，公安机关负责拘留和侦查，检察机关负责审查起诉和提起公诉，法院负责审判，三机关流水作业，依法“从重从快”惩办刑事犯罪分子，体现出工具主义和功利主义的强烈色彩。这种刑事司法构造体现了侦查中心主义的要求，检察院和法院都要围绕公安机关“生产”出的案件进行“深加工”，后者的职能弱化成保证这些案件符合法律规定的外观要件，而怠于有效地对公安机关行为是否合法、是否侵犯人权进行监督和审查，更无法形成严格的制约关系，刑事司法程序的自我纠错功能难以发挥。诸如“严打”类运动式执法最大的问题，就在于一味强调配合、合作，缺少监督、制约，导致打击面过宽、过大、定罪量刑标准不一等弊端，损害了法治的连续性和稳定性。

改善刑事司法结构、优化司法职权配置，应着力改变公安机关过于强大的“超职权主义”，建立以法院为核心、保障人权的“法检公”司法体制。在新中国宪法发展史上，法院的地位长期弱于公安机关，这既不符合理论逻辑，也不符合党的政策，更不符合宪法的规定。在现实中，缺乏制约的侦查行为必然违背法定程序，片面追求破案率和结案率，导致刑讯逼供难以根本上得到遏制，冤假错案多次出现，犯罪嫌疑人甚至普通公民的权利无法得到保障。以公安机关为主导的刑事司法结构根深蒂固，甚至在三机关关系的表述上，最常用的都是公安机关排列第一的“公检法”称谓。这一表述虽然形象地描述了三机关办案的先后次序，但混淆了宪政体制上的主次轻重。实际上，宪法规定的排列次序是法院、检察院、公安机关，这种规定方式具有合乎逻辑的宪政内涵，应当强调遵守宪法文本的意义。法院是国家审判机关，在保障人权方面具有不可替代的地位。构建符合宪政理念的“法检公”关系，强化法院的宪法地位，强化司法对侦查行为的审查，具有现实的必要性和紧迫性。

在“法检公”关系中，不可忽视的问题是，法院、检察院和公安机关要接受政法主管部门的领导，当前是接受各级党委政法委员会的领导。政法委具有支持和监督政法各部门依法行使职权，研究、指导政法队伍建设和政法各部门领导班子建设等职能。政法委对三机关的领导职能应当定位于政治领导、思想领导和组织领导，即对政治意识、政治路线、党的政策的理解、执行方面的领导，而不能直接干预三机关具体的案件侦查、起诉和审判等业务工作。

从2003年以来，我国一些地方出现了较大规模的政法委书记兼任公安局长的领导方式，同时出现的另一种方式是，政法委书记虽不兼任公安局长，但担任公安机关的党委书记。^[76]无论是在业务上还是在组织上领导公安机关，政法委书记的兼任都使公安机关的地位得以提高，甚至具备了指挥本级法院、检察院的能力。支持这种政治组织模式的直接理由是便于公安机关打击犯罪，维护和保持安定团结的社会局面，但其消耗的制度成本和付出的信任代价也是难以估量的。当公安局长以政法委书记的身份统管政法工作时，检察院的法律监督权无从发挥，法院也容易接受政法委书记的“协调”，法院、检察院的独立和能力空间都极为有限。这种情况下，案件的最终裁判结果很有可能取决于公安机关特别是兼任公安局长的政法委书记的意图。值得肯定的是，从2010年开始，这种兼任方式已经开始发生重要调整，^[77]约有半数的省级政法委书记不再兼任

[76] 参见申欢旺：《被协调的正义》，《中国新闻周刊》2010年第11期。

[77] 《南方都市报》2010年3月16日报道，中国大陆31个省区市中，4个直辖市的公安局长不再由政法委书记兼任，在其他27个省区中，已经有13个省区的政法委书记不再兼任公安厅厅长。《南方都市报》2011年5月4日报道，目前全国共有22个省市区的政法委书记不再兼任公安厅厅长，而一年前这一数字是14个，仍由省级政法委书记兼任公安厅厅长的9个省区分别是安徽、河北、甘肃、江西、湖北、广东、云南、贵州和宁夏。

公安厅（局）长职务，这有可能形成今后一个时期的发展趋势。从权力逻辑和我国宪制体制上说，政法委直接领导法院、检察院、公安机关的方式还有进一步调整的必要和空间。

总之，法院、检察院和公安机关的关系是我国宪政体制中的基本问题，涉及到司法职权配置、司法程序运行和司法独立等基本制度，对于维护人民根本权益、保障社会和谐具有重要意义。宪法第135条对三机关关系作出明确规范，既是对新中国成立后长期实践经验的总结，也是对宪政发展规律的客观反映。“分工负责，互相配合，互相制约”原则是我国一项重要的宪法原则，符合立宪主义原理和权力运行的逻辑，具有规范上的稳定性和效力上的最高性。其大意是，在三机关分工明晰、地位独立的基础上，通过互相配合、互相制约的制度设计，以实现准确有效执行法律、保障人民权利的目的，其核心在于建立合乎宪法价值的、行之有效的互相制约关系。当前，司法体制改革的目标是规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，核心在于调整司法职权配置，加强权力监督制约，促进司法独立。司法改革应当在宪法框架内进行，解决司法的体制性、机制性、保障性障碍，并在宪法共同价值观基础上稳步推进。

Abstract: The actual operation of article 135 of the current Constitution of the People's Republic of China, which defines the authority among the people's courts, the people's procuratorates and the public security organs, has a substantial impact on the power and functions of these three organs. Before the promulgation of the Criminal Procedure Law (1979) and the Constitution (1982), the three organs had formed a relationship of functional division, mutual cooperation and mutual constraint. In this relationship, the public security organs had a prior status, and the three organs should accept the leadership of the political—legal department in charge.

The constitutional principle of “dividing their functions, each taking responsibility for its own work, coordinating their efforts and checking each other” should be emphasized as a complete system of logic and norms. “To divide their functions, each taking responsibility for its own work” reflects their independent constitutional status and their limited power. “To coordinate their efforts” shows their convergence in the judicial procedures. “To check each other” is required by the core value of the relationship between the three organs and shows two kinds of subordinate relationship. In terms of the value of the concept, efficiency is subject to fair, and cooperation is subject to constraints. On the other hand, as for the judicial procedures, investigation is subject to prosecution, while prosecution is subject to trial. This constitutional principle is based on the correct recognition of different state power, reflects the attribute of trial power, procuratorial power and investigative power, and ensures the mutual independence of these three kinds of power. The real relationship between the three organs should be adjusted according to constitutional provisions and values.

Key Words: constitutional principle, division of judicial power, judicial reform
