

# 新时代警检关系模式的问题检视与优化思路

钟福明

广西大学法学院, 广西 南宁

收稿日期: 2024年2月22日; 录用日期: 2024年5月1日; 发布日期: 2024年5月8日

## 摘要

警检关系作为刑事诉讼关系的重要组成部分, 对惩罚犯罪与保障人权具有深远意义。我国法制正稳步健全, 但警检关系发展过程中仍存在公安机关侦查方式欠妥、检察机关监督乏力、警检配合不充分等问题, 不利于保持良好的刑事司法秩序。进入新时代, 在以审判为中心的诉讼制度改革推动下, 我国应立足本土实际, 通过确立检察引导侦查模式、形成“大控方”追诉格局等方式优化目前的警检关系, 努力实现刑事诉讼的价值与目标, 确保刑事诉讼程序顺利进行。

## 关键词

警检关系, 审判中心主义, “大控方”格局

## Problem Review and Optimization Path of the Relationship Mode between Police and Procuratorate in the New Era

Fuming Zhong

School of Law, Guangxi University, Nanning Guangxi

Received: Feb. 22<sup>nd</sup>, 2024; accepted: May 1<sup>st</sup>, 2024; published: May 8<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

As an important part of the criminal procedure relationship, the relationship between police and procuratorate is of far-reaching significance to the punishment of crimes and the protection of human rights. China's legal system is steadily improving, but there are still problems such as improper investigation methods of public security organs, weak supervision of procuratorial organs, insufficient cooperation between police and procuratorate, which is not conducive to maintaining a good criminal judicial order and enhancing judicial credibility. In the new era, driven by the

reform of the trial-centered litigation system, China should base on the local reality, optimize the current relationship between police and procuratorate mode by establishing the procurator-guided investigation mode and forming the pattern of “big prosecution” pattern, so as to ensure that the value and goal of criminal litigation are realized in an unbiased manner.

## Keywords

Relationship between Police and Procuratorate, Trial-Centrism, “Big Prosecution” Pattern

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 警检关系的起源及其发展历程

警检关系具有丰富内涵，一般可从两个维度理解。狭义的警检关系是指刑事诉讼过程中检察和公安两机关为追诉犯罪、明确当事人应承担的刑事责任而产生的一系列权利义务关系；广义的警检关系除涵盖上述狭义层面外，还包括在宪法和刑事诉讼相关立法中涉及的检察机关的检察权和公安机关的警察权之间的权力配置关系，以及国家机构设置中检察和公安两机关相互间的部门和人员设置关系等内容<sup>[1]</sup>。本文对警检关系倾向于狭义的理解。

新中国成立初期，随着《中央人民政府组织法》和《共同纲领》的先后通过，我国正式设立公安部 and 最高人民检察署，两者均隶属于政府的行政机关。检察机关可以对公安机关进行平行监督，同时检察机关拥有刑事侦查权和提起公诉权。1954年《宪法》规定了检察机关与公安机关同属国家机关，由此形成了“一府两院”的基本格局。后续出台的《人民检察院组织法》规定检察机关可以在公安机关侦办刑事案件时进行全过程监督，明确了检察机关的监督职能，进一步阐释了检察院作为法律监督机关的权责。发生在20世纪60年代后期的“斗、批、改”运动致使检察院设置受到撤销，法院亦形同虚设，而缺少有效监督的公安机关易滥用权力，可能会引发不少冤假错案，进而导致社会主义法制被严重践踏，司法权威被大幅削弱，司法公信力急剧下降。此后，在解放思想、实事求是思潮的影响下，我国全面开展思想整顿工作，同时恢复了检察机关的设置。我国第一部刑事诉讼法典首次规定了公检法三方在日常工作中应当符合相互分工、配合与制约原则的要求。<sup>1</sup> 紧接其后，1982年《宪法》也将该原则纳入正式文本中。现行《刑事诉讼法》仍保留该原则，而与警检关系相关的讨论声音热度不减。基于以审判为中心的诉讼制度改革背景，本文试分析当前警检关系的现状与不足，并提出警检关系的优化建议。

## 2. 我国警检关系的发展现状与问题

### 2.1. 我国警检关系的发展现状

根据《宪法》第140条规定，公检法三方在办理刑事案件时应当遵循相互分工、配合与制约的原则，从而确保法律得以准确有效执行，并规定了人民检察院的性质及行使职权时应当遵循的原则。与此同时，有着“小宪法”称誉的《刑事诉讼法》亦载有相同内容的规定。故考察我国警检关系当前发展状况，可通过以下三个角度进行分析。

一是警检分工负责，其指公安机关和人民检察院严格遵照各自法定职权，务实履职尽责。《刑事诉

<sup>1</sup> 参见1979年《中华人民共和国刑事诉讼法》第5条。

讼法》对公安机关和人民检察院的职权进行了较为详细的规定，以避免在具体实践中出现人民检察院与公安机关互相推诿的情形。一方面，在案件侦查分工上，公安机关享有大部分案件的侦查权，而检察院可在对诉讼活动实行法律监督过程中所发现的司法工作人员利用职权实施侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪直接立案侦查；或者由公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件中，需要由检察院直接受理，并经相关程序后可由检察院直接开展侦查工作。2018年，我国设立了纵贯国家到地方的四级监察委员会体制，原由检察院享有对职务犯罪侦查的权力变更由监察委员会行使，因此与公安机关相比，检察院行使侦查权的范围较窄。另一方面，在具体职责分工上，公安机关负责除当事人自诉案件外其他刑事案件的拘留、预审和逮捕等工作的执行。相比而言，检察院是国家法律监督机关，其首要职能在于监督法律的落实与执行，并在刑事案件中负责对犯罪嫌疑人的批准逮捕和提起公诉等工作。

二是警检互相配合，其指公安机关和人民检察院在分工负责、各尽其责的基础上通力合作、相互支持，共同致力于犯罪惩治与人权保障目标的实现而努力奋斗，而非单打独斗、各自为阵[2]。故学界有观点认为，警检或侦诉工作的互相配合以侦配合诉为主要形式，而非将两者颠倒。在以审判为中心的诉讼制度改革进程中，相关工作都聚焦在法庭的审判，公安机关在侦查中所获取的证据需要符合审判要求，即达到犯罪事实清楚，证据确实充分的程度[3]。检察院作为承担公诉活动的主体，公安机关的侦查活动实际上是为庭审中检察院的公诉活动服务，因此更为理想的警检关系格局应是：检察院从追诉犯罪的角度出发，就查清案件事实和调查取证等问题向公安机关发出指示，公安机关依照该指示开展工作。在《刑事诉讼法》中，有许多规定体现了检察院和公安机关互相配合的原则，譬如对公安机关提起的批准逮捕和移送起诉，检察院应作出相应审查决定。对审查中发现的问题，检察院应及时向公安机关反馈；如遇重大刑事案件，检察院可以依照法定程序和要求提前介入侦查活动，与公安机关一同参与案件讨论，且引导公安机关调查取证和查清犯罪事实。

三是警检互相制约，其指公安机关和人民检察院在相互分工与配合的基础上相互监督、彼此约束。当其中一方主体在业务经办过程中发现另一方此前工作上存在错误时，可以向对方提出建议和意见。同样地，一机关在开展下一阶段工作前，若审查发现上一阶段工作有误时，可做出相应处理，并及时将意见反馈给另一机关。检察院与公安机关的制约为双向制约，体现在两方面：一是检察院对公安机关的制约，包括立案监督和侦查监督。前者是公安机关在应立案而不立案的情况下，检察院应当要求公安机关说明理由。如理由不成立，则应通知公安机关立案。反之，若公安机关在不应立案而立案的情况下，检察院应督促公安机关依照法定程序撤销案件。后者是公安机关在侦查过程中，若有逮捕犯罪嫌疑人需要则须经检察院审查批准；同样在公安机关侦查终结，并移送案件材料至检察院后，如检察院发现证据不符合法律规定，其可将案件退回公安机关，要求补充侦查或由检察院自行侦查。二是公安机关对人民检察院的制约，体现为公安机关对检察院作出的不起诉和不予批准逮捕决定不服，或者认为有错误的，可向检察院申请复议或向上一级检察院申请复核。

## 2.2. 我国警检关系模式的现存问题

### 2.2.1. 公安机关侦查方式欠妥

在我国，近些年社会经济高速发展，使得不法分子借助诸如人工智能、计算机网络等工具实施的新形态犯罪层出不穷，这给公安机关的侦查工作提出了更高的要求。然而，由于部分公安机关欠缺与检察机关充分的日常业务协作交流，且对侦查人员的实务技能培训不及时，令侦查人员对新型犯罪在法律适用、证据采集等方面的理解认识有限，进而给侦查方向的全局研判和实施效率造成影响。在以审判为中心诉讼制度改革的当下，过往侦查中心主义的做法尚未被完全摒除，仍有侦查人员先入为主、诱导讯问或墨守成规、非法逼供，严重侵犯了犯罪嫌疑人、被告人的合法权利，在人权保障与惩罚犯罪间竖起了

壁垒[4]。

### 2.2.2. 检察机关监督乏力

基于警检关系“互相配合与制约”的原则，检察机关与公安机关呈双向制约形态，但从法律规定和立法原意上看，警检互相制约多体现为人民检察院对公安机关的制约，检察院享有法律监督职能，有权对公安机关在刑事诉讼中行使的权力进行全过程监督，及时发现问题并提出纠正意见。

检察机关监督效果不理想主要表现在以下方面。一是检察机关对公安机关侦查活动的监督不足。在侦查活动上，批准逮捕决定由检察机关作出，此外其他涉及限制人身自由的强制措施，如拘留、扣押和搜查等一系列侦查活动则由公安机关自行决定。对于采取何种侦查活动和强制措施，公安机关享有较大自由裁量权，而在此过程中检察机关并未直接介入参与[5]。二是检察机关对公安机关的监督缺乏强制力。当检察机关发现公安机关存在违法情形时，通常向其提出纠正意见、发送检察建议等，但该监督手段对公安机关不具有直接强制力，约束力度较弱，法律未进一步规定公安机关若不纠正违法行为应当承担何种法律后果[6]。三是警检间的互相制约易受外部干涉。受我国体制和某些特殊因素的影响，司法实践中不时出现地方政法委协调案件和个别领导非法干预案件等情形，此类行为不同程度上弱化了警检间互相制约的效果。

### 2.2.3. 警检双方配合不充分

我国警检关系中分工负责是基础，互相制约是重点。在此基础上，公安机关负责案件侦查，检察机关负责对案件提起公诉，法院负责案件审判。但在司法实践中，三机关常是各自为营，缺少配合与交流，形成了流水式的诉讼结构，以至于在民间流传“公安炒菜、检察院端菜、法院吃菜”的说法，甚至出现“重制约轻配合”的现象，或过多配合导致“轻制约重配合”。在分工负责的基础上加强制约固然重要，但不可减少配合，也不能单纯将实践中出现的问题归因到互相配合本身[7]。

我国警检关系配合不充分主要体现在三方面。首先，涉及公安机关和检察机关互相配合立法的约束力较弱。例如，现行《刑事诉讼法》对于上述两机关配合的界限与范围应如何未做明确规定，现有规定语义表达模糊，且无效力性强制性规定，这容易出现两机关任意或过度配合的情形。其次，公安机关和检察机关在侦查和审判阶段配合相对较少。在侦查阶段，由于警检间工作配合不到位，实践中公安机关多是象征性补充侦查或对退回补充侦查的案件置之不理，导致个案无法得到及时处理。而在审判阶段，尽管《刑事诉讼法》和最高检颁布的《刑事诉讼规则》已明确了侦查人员负有出庭作证义务，但实际上侦查人员出庭作证的比例甚少，立法中也难寻相关强制性规定与救济措施。再者，公安机关和检察机关配合的途径较少。目前两机关的配合主要集中在补充侦查、重新鉴定和复验复查等程序中，但这些程序回流方式对诉讼效率的提升无所助益，不易实现本应起到的纠错目的，故从打击犯罪的实效上而言显然弊大于利。

## 3. 我国警检关系的优化思路

### 3.1. 确立检察引导侦查模式

虽然检察引导侦查模式在过往实践中有所体现，但我国并未制定相关法律及其司法解释，而更多在地方性规范性文件或各地检察机关的工作实施细则中得以体现。除法律制度不健全外，该模式在实践中尚存一些问题，一是检察引导侦查的介入途径有限。法律规定了公安机关可以邀请检察机关，或者检察机关根据职权介入侦查活动，但由于检察机关存在信息差，所以多数情况下为受邀介入侦查活动。二是引导案件范围不明确。虽然立法已经明确重大疑难复杂的案件需要引导，但并未进一步明确何为重大复杂疑难案件，以何种标准衡量，故在现实中会出现应介入的案件未介入、不应介入的案件却已介入的情

形。三是引导案件程度不明确。介入过深可能干扰公安机关正常的侦查活动，介入过浅可能达不到应有的效果。为继续深化司法体制改革，目前的警检关系亟待改革，应从以下几个方面着手。

首先，需要填补现有法律空缺，应以法律形式确立检察机关具有介入侦查权，对介入侦查中检察机关的性质和任务目的进行规定和细分，明确两机关的角色，以及两机关在介入侦查中的权利和义务。在介入性质上，检察机关进行介入侦查并非干预公安机关的侦查活动，而是行使控诉与监督职能；在介入案件范围上，目前以重大疑难复杂案件为主，但随着法治的发展，应将更多新型犯罪类型纳入其中；在介入侦查时间上，可更为灵活多变，在案件移送审查起诉前均可进行介入侦查，既能自行介入，也可以应公安机关邀请介入，且介入侦查的方式不应限于听取意见和复验复查，可以适时参与现场勘验、询问证人、讯问犯罪嫌疑人等，这样有助于更快了解案情和指导侦查。其次，构建警检共享信息平台，健全联席会议制度和信息通报制度，逐步减少两机关信息沟通上的障碍，进一步规范共享信息的范围和主体，明确责任和共同遵守的义务，使公安机关能在检察机关指导下顺利进行侦查活动，既能查清犯罪事实，也能让检察机关在实行控诉职能的同时正确履行法律监督职能，两机关在互相配合与制约下共同实现刑事诉讼的目标[8]。最后，检察和公安机关的工作人员应转变司法理念，立足本职工作，在日常业务经办过程中注重实务经验的总结积累与定期复盘，不断提升职业素养和业务水平。

## 3.2. 形成“大控方”追诉格局

### 3.2.1. 明确检察权的定位

进入新时代，处理好警检关系理应明确监察体制改革背景下检察机关的性质和检察权定位等问题。2018年《监察法》公布施行与国家监察委员会设立，标志着我国监察体制改革拉开序幕。在该大背景下，检察机关的侦查权受限，因此应重新审视检察机关的性质和检察权的定位问题。《宪法》规定了检察机关为我国法律监督机关，监督法律的执行与落实，但实务和理论界对检察权性质定位的争论颇多。有学者认为，检察机关内部是上下级关系，应将检察权定位为行政权；也有学者认为检察机关的检察权与法院的审判权相对应，因此是一种司法权；还有观点认为检察权兼具司法权和法律监督权属性；另有学者从检察机关法律监督权的历史演进出发，剖析其法律监督的结构性基础，认为尽管检察权发生过许多变化，但检察权作为法律监督权的性质从未改变。检察机关作为法律监督机关的定位依旧，但检察权的外延及行使方式会随国家任务和制度在不同时期的具体变化而动态调整[9]。本文持类似观点。《宪法》规定了我国法律监督机关是检察院，检察院应围绕法律监督开展工作，行使检察权所涉及的内容和原则应是与法律监督相关，所以在《宪法》未明确对实施主体进行修改前，我国的法律监督机关仍为检察院。检察权的性质始终是法律监督权，其不因监察委员会的设立而改变。处理好警检关系，不仅需要厘清检察机关性质和检察权定位问题，还应思考检察机关在警检关系中应当发挥的作用。在实现中华民族伟大复兴的道路和中国式法治现代化的征程中，检察机关需要在刑事诉讼中承担主导责任，对思想理念破旧立新，将强化监督、维护公益、创新发展作为当前及今后一段时期检察工作的发展理念[10]。

### 3.2.2. 提升警检双方的工作配合度

在立足本土国情基础上，我国形成了独具特色的刑事诉讼程序，即将刑事诉讼程序划分为不同阶段。以公诉案件为例，依次有立案、侦查、审查起诉、审判和执行等阶段。在这些阶段中，刑事案件分别由不同机关依照相应程序处理，然而每个程序相对独立，办案机关之间鲜有配合。换言之，公安机关较少参与侦查以外的刑诉活动，检察机关很少参与审查起诉以外的刑诉活动，审判机关也几乎不参与审判以外的刑诉活动[11]。各机关依法履职固然重要，但目前各机关存在协作配合过少、配合工作过程浮于形式等问题，在实践中也曾出现“以侦查为中心”“以案卷为中心”的一类导向。党的十八届四中全会提出了以审判为中心的诉讼制度改革，进一步要求各机关应加强配合与协作，强调审判的重要性和侦查中证

据获取的合法性和程序性，以及人权保障与司法公正。因此，现阶段强化公检两机关的工作配合建议从以下三方面入手。其一，侦查机关应主动寻求与检察机关的配合。由于检察机关是刑事诉讼程序的公诉方，较之于侦查机关，更加了解庭审中所需的证据，故检察机关可在公安机关进行侦查活动时给予调查取证指导，指明侦查的大致方向与目标，对证据收集和保存等事项提出意见，并对一些疑难案件提出法律建议。其二，可建立互联网信息联动制度，将办案信息在警检内部平台进行共享，实现案件报备在互联网、证据留存在互联网、审批同意在互联网、指导建议在互联网、案件进展在互联网公示，充分发挥互联网在警检工作中的优势，实现线上线下全过程配合，共促侦查活动有序开展。其三，完善警检工作考核机制。应创新量化考评制度，将检察机关与公安机关相互配合的事项纳入日常考核的重要参考指标，对积极配合的予以褒奖表扬，对相互推诿、消极配合的通报批评。

### 3.2.3. 加强检方对警方的监督制约

强调检察机关对公安机关的监督制约是基于我国国情和外部条件的审慎考量。一方面，在《刑事诉讼法》实施过程中，尽管律师在辩护中的权利有所扩大，但总体上仍缺乏对侦查权的有效制约；另一方面，即使在日后的司法体制改革过程中可以实现律师对侦查权的约束，但就完善刑事诉讼内部追诉结构与构建和谐警检关系而言，确有必要加强警检之间的监督<sup>[12]</sup>。具体做法上，一是拓宽监督范围。在撤销案件方面可参照不立案的做法，检察机关认为公安机关不应撤销而撤销案件的，可以要求其详述理由。若检察机关认为理由无法成立，可通知公安机关重新恢复侦查，并及时将相关情况回传告知。二是健全监督手段。目前检察机关对公安机关的监督以事后监督为主，滞后性特征体现明显。加强警检之间的监督必须健全监督手段，需要更加注重事前、事中与事后监督。法律规定检察机关有审查批准逮捕权力，但不享有对公安机关采取限制人身自由强制措施和监督权。此时可以采取令状主义原则，即将检察机关对公安机关采取强制措施的事后监督转变为事前监督。具体做法是，在公安机关采取拘留、监视居住等强制措施前应取得检察机关的审查批准，而紧急情况下可以不取得检察机关的批准，但事后应及时补正并说明理由，并且要积极发挥外部监督的优势，健全获取监督的信息和渠道。三是加强监督力度。我们可从过往层出不穷的腐败案例中得知，不具强制性后果的监督是无效、不起实际作用的，因此立法应进一步强化检察机关出具的纠正违法通知书和纠正意见的法律效力。公安机关若对其不予重视、消极应付，则应承担相应惩罚性后果。另外，还可以尝试探索构建程序性制裁制度。在检察机关制约有限的前提下，对公安机关实施的严重程序违法及损害当事人诉权的行为宣告无效，同时对公安机关在前述过程中获取到的证据予以排除。

## 4. 结语

作为我国未来警检关系的发展趋势，检察引导侦查模式的确立和完善并非仅听取检察机关的一家之言，也不能仅由公安机关被动配合，而需要警检双方共同发力，形成两机关“梦幻联动”的良好合力。这不仅呼唤法律制度应尽快得到完善，而且需要其他机关提供全方位多层次的保障。而公检法各机关能够有效贯彻落实，离不开执法人员不断提高个人职业素质和精进业务水平。构建检察引导侦查模式的检警关系符合以审判为中心的诉讼制度改革，与当前加强检察机关的审前主导理念相契合，也合乎刑事诉讼的制度理念与价值追求。在司法体制改革浪潮的推动下，我们乐见在不久的将来，我国将构建更为合理的刑事司法秩序，为推进法治中国建设添砖加瓦，实现中国式刑事诉讼现代化。

## 参考文献

- [1] 种松志. 警检关系论[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007: 1-2.
- [2] 卞建林. 健全司法权分工配合制约机制的思考[J]. 河南社会科学, 2015, 23(1): 1-8.

- 
- [3] 孙远. “分工负责、互相配合、互相制约”原则之教义学原理——以审判中心主义为视角[J]. 中外法学, 2017, 29(1): 188-211.
- [4] 追问警察讯问方法: 比较法的视角[M]. 柏恩敬, 刘超, 高原, 译. 北京: 法律出版社, 2018: 1-2.
- [5] 周欣. 警检关系之改造[J]. 国家检察官学院学报, 2007, 15(3): 107-115.
- [6] 刘月进. 我国现行警检关系模式评析[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2006, 52(2): 35-40.
- [7] 曾军, 师亮亮. 检察机关与侦查、审判机关配合制约机制的现状分析及完善[J]. 西南政法大学学报, 2013, 15(6): 98-113.
- [8] 陈贤木, 潘标标. 对公安派出所侦查活动监督机制的新探索——以浙江省温州市瓯海区检察院推行巡回检察机制为例[J]. 人民检察, 2018, 63(16): 65-68.
- [9] 周新. 论我国检察权的新发展[J]. 中国社会科学, 2020, 41(8): 64-86+205-206.
- [10] 杨克勤. 论国家监察体制改革背景下的检察工作发展新路径[J]. 当代法学, 2018, 32(6): 98-105.
- [11] 李诏楠. 审判中心主义下警检关系重构研究[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2017, 26(1): 84-88+122.
- [12] 刘文强. 以审判为中心视野下我国警检关系的反思与重构[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2019, 47(4): 94-103.