

# 刑事司法职权的合理配置

熊秋红

(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720)

**摘要** 在我国, 刑事司法职权的合理配置涉及对公检法三机关及其司法机构内部关系的调整, 这种调整是司法体制改革的重要组成部分。从世界范围看, 各国社会经济条件的差异, 导致司法体制改革总体方向的不同; 而司法体制背后的基本理念, 则左右着司法改革的具体内容。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; 在司法机构的内部关系上, 应当处理好司法机构的整体独立与司法人员的个人独立之间的关系, 彰显刑事司法功能的特质, 实现司法的本我定位。

**关键词** 刑事司法职权; 刑事司法体制; 合理配置

**中图分类号** DF73 **文献标识码** A **文章编号** 1003 - 4781 (2009) 01 - 0123 - 6

**收稿日期** 2008 - 08 - 15

**作者简介** 熊秋红 (1965 - ) 女, 湖北省天门市人, 中国社会科学院法学研究所研究员, 法学博士。

从 20 世纪 90 年代初到现在, 我国的司法改革已经进行了将近二十年。司法改革的内容, 大而言之, 涉及国家司法权力乃至立法权力、行政权力的重新配置; 中而言之, 涉及司法机关内部机构的调整、司法程序的改革; 小而言之, 涉及司法人员的选拔和使用。1997 年, 党的十五大明确提出了“推进司法改革, 从制度上保证司法机关独立公正地行使审判权和检察权”的任务。2002 年, 党的十六大提出要“加强对执法活动的监督, 推进依法行政, 维护司法公正, 防止和克服地方和部门的保护主义。推进司法体制改革, 按照公正司法和严格执法的要求, 完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度。”2007 年党的十七大报告提出要“深化司法体制改革, 优化司法职权配置, 规范司法行为, 建设公正、高效、权威的社会主义司法制度, 保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。”司法改革在中央主导、各部门紧密配合和社会各界的广泛参与下, 逐步走向深入。

司法改革重在司法体制改革, 因为中国司法所面临的主要矛盾和问题都与司法机构与其他权力机构边界不清、或权力关系不合理相关, 如果仅在具体制度层面修修补补, 这种改革将只是鸟笼里的改革, 不足以从根本上解决司法实践中所存在的地方保护主义、部门保护主义、司法不独立、司法不公、司法腐败等问题。最高层面上的司法体制改革——立法权、行政权与司法权之间关系的调整属于国家政治体制改革的组成部分, 在严格意义上的分权尚未被完全接受的国家体制

内，务实的司法改革应将重点放在构建明确的司法功能，在组织上和程序上，让司法的中立、被动、事后、个案、争议等特质得到彰显，随着未来政治体制逐步改变，水到渠成地走向“司法”的独立。优化司法职权配置应当成为现阶段司法体制改革的重点。

## 一、刑事司法体制改革——回顾与反思

1996年的刑事诉讼法修改，其内容主要包括：增加司法机关依法独立行使职权原则、确立未经人民法院依法判决不得确定有罪原则、加强人民检察院的法律监督作用、调整侦查管辖与自诉案件范围、扩充犯罪嫌疑人、被告人的辩护权、加强对被害人的权利保护、完善强制措施制度、改革一审审判方式、增设简易程序、完善二审程序、改革死刑执行方式等等。

1996年的刑事诉讼法修改针对1979年刑事诉讼法本身存在的缺陷和司法实践中存在的问题，比较集中地解决了一批长期没有解决和难以解决的问题，如收容审查、免于起诉、庭审走过场等，在刑事诉讼的民主化和科学化方面向前迈进了一步。但是它并没有解决司法实践中存在的所有问题，在辩护问题甚至出现了“进一步、退两步”的现象，学术界所提出的不少改革建议也未被立法机关完全采纳。

修改后的刑事诉讼法存在着立法技术不成熟和配套措施不完善等问题。该法实施后不久，有关机关根据实际工作需要，对刑事诉讼法进行了相应的解释，形成了一系列规范性文件。这些文件有的对刑事诉讼法条文中过于原则的地方作了比较具体的规定，有的对立法没有规定但司法实践中经常遇到的一些问题予以明确规定，弥补了立法本身的不足。但是，有的解释未必符合刑事诉讼法原意，甚至个别问题的解释与立法明显不符。[1] (P4)

最高法院先后推出了《人民法院五年改革纲要》和《人民法院第二个五年改革纲要》，最高人民检察院制定了《检察改革三年实施意见》和《关于进一步深化检察改革的三年实施意见》。中央司法体制改革领导小组于2004年底出台了《中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见》。2006年5月，中共中央做出了《关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》。

1997年 - 2007年，就法院系统而言，与刑事司法体制有关的改革主要包括：贯彻实施人民陪审制度；强化立法机关对审判机关的监督；健全新闻发布制度，深化审判公开，拓宽社会监督渠道（外部关系）。最高人民法院收回死刑案件核准权；关于人民法庭的立案管理、巡回办案、诉讼调解和适用简易程序等工作，形成了制度性规定；对审判委员会的工作方式、表决机制、委员任职资格等作了修改（内部关系）；完善法官管理、选任、培训制度。涉及刑事司法程序的改革则主要包括：全面推行审判方式改革，完善合议庭和审判委员会制度；完善死刑案件二审程序和核准程序，所有死刑二审案件全部开庭审理；推行人民法庭直接立案制度，解决偏远地区当事人申请立案不便问题；完善巡回审判制度，方便群众参加诉讼；扩大简易程序适用范围；对经济上确有困难的当事人提供司法救助；加强司法调解工作，最大限度地化解社会矛盾纠纷；建立涉

---

这些文件主要包括：最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会1998年1月19日公布施行的《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》；公安部1998年4月20日通过、1998年5月14日发布实施的《公安机关办理刑事案件程序规定》；最高人民检察院1998年12月16日修订、1999年1月18日起施行的《人民检察院刑事诉讼规则》；最高人民法院1998年6月29日通过、1998年9月8日起施行的《最高人民法院关于执行中华人民共和国刑事诉讼法若干问题的解释》。

如最高人民法院的《解释》第61条规定：“严禁以非法的方法收集证据。凡经查证确实属于采用刑讯逼供或者威胁、引诱、欺骗等非法的方法取得的证人证言、被害人陈述、被告人供述，不能作为定案的根据。”该司法解释初步建立了排除违法证据的规则，弥补了刑事诉讼法的不足。

诉信访案件处理协调机制，解决申诉难、申请再审难问题；完善少年审判工作机制；清理超审限案件；改革和规范裁判文书的制作，加强说理性；制定司法解释工作规范，完善司法解释机制等等。

就检察院系统而言，刑事司法改革主要包括以下内容：开展人民监督员制度试点工作；完善接受人大及其常委会监督的制度；推行检务公开，设立新闻发言人制度；完善刑事司法与行政执法的衔接机制；建立侦查指挥中心，完善查办职务犯罪的内部制约机制；完善检察机关司法鉴定机构和人员的管理体制；改革检察委员会制度，建立专家咨询制度，完善特约检察官制度；实行主诉检察官办案责任制；清理纠正超期羁押；推行审查逮捕方式的改革；健全对侦查取证活动的监督机制；推行讯问职务犯罪嫌疑人全程同步录音录像制度；完善刑事赔偿确认程序；贯彻宽严相济的刑事政策等等。

刑事司法体制改革贯穿了“司法为民”的指导方针，体现了对司法公正的追求。但是，该改革侧重于对司法权的内部关系和司法程序进行调整，基本未触及司法权与行政权的关系、执政党与司法机关的关系、检察权与审判权的关系等体制性问题，作为现代司法制度基石的司法独立原则未能通过刑事司法制度改革而得到明显加强。刑事司法职权的合理配置是一个需要明确思路，在刑事诉讼法的再修改过程中加以考虑的关键性问题。

## 二、刑事司法体制的基本架构——公、检、法关系之重塑

刑事司法职权的合理配置问题，突出体现在刑事诉讼中公安机关、检察机关以及审判机关的相互关系。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，保证准确有效地执行法律”，这是指导和处理公、检、法三机关在刑事诉讼中的相互关系的一项重要原则。此外，刑事诉讼法第8条规定：“人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督”，反映出检察机关对公安机关、审判机关的监督地位。我国刑事诉讼法学界对上述规定存在着诸多的争议，如认为“互相配合”的规定可能导致司法实践中的“提前介入”，消解刑事诉讼法所建构的程序制约；检察院同时承担公诉职能与监督职能，将会导致诉讼结构的失衡；检察院超越法院之上的监督地位，将会对司法权威构成威胁，等等。

公检法之间的相互关系在理论上体现为诉讼构造问题。关于我国刑事诉讼的纵向构造及其存在的问题，已有学者作了深入的分析。从总体上看，我国的刑事诉讼在纵向构造上体现为一种“流水作业式”的构造。侦查、起诉、审判属于三个独立而互不隶属的诉讼阶段，侦查、起诉、审判机关在这三个阶段分别进行流水作业式的操作，共同实现刑事诉讼的目的。具体表现为：（1）公安机关、检察机关和法院在刑事诉讼中各自独立地实施诉讼行为，它们事实上属于互不隶属的“司法机关”；（2）审判前的诉讼活动既没有法官的参与，也不存在司法授权和司法审查机制，司法机关不能就追诉活动的合法性举行任何形式的程序性裁判活动；（3）在法庭审判中，法院针对追诉行为的合法性而举行的司法审查极为薄弱，难以对审判前的追诉活动进行有效的司法控制；（4）追诉机关的案卷材料对法院的裁判结论具有决定性的影响；（5）公检法三机关一旦发现案件事实不清、证据不足，就可以推动程序“逆向运行”；（6）法院在公安机关、检察机关追诉活动完成之后，发挥着继续追诉的作用；（7）侦查、起诉和审判三阶段的划分具有较大的弹性，在外界因素的干预或推动下始终存在相互交叉甚至完全重合的可能。这种“流水作业式”的诉讼构造造成审判前程序中缺少独立的司法裁判机构，审判阶段的司法裁判机能明显弱

参见最高人民法院 1998 - 2007年工作报告。

参见最高人民检察院 1998 - 2007年工作报告。

化，公、检、法三机关之间法定的职能分工在一定程度上流于形式，遭受不公正对待的公民不能获得有效的司法救济。

改造现行的刑事诉讼纵向构造的关键在于建立以司法裁判为中心的刑事诉讼构造。主要表现为：（1）在侦查程序中由一个中立的司法机关负责就所有涉及个人基本权益的事项进行司法授权和审查；（2）在整个诉讼过程中，那些权益受到限制或剥夺的公民可以向法院提起诉讼，从而引发法院就此事项进行的程序性裁判活动；（3）对于检察机关所作的起诉或不起诉决定，司法机关可以进行一定的司法审查；（4）法院通过法庭审判，可以对审判前活动的合法性进行司法审查；（5）包含着控方证据和结论的案卷材料，对法院不具有任何预定的法律效力，法庭可以通过进行直接和言词辩论式的听审，就被告人是否有罪做出独立的裁判；（6）基于司法裁判在刑事诉讼中所处的中心地位，法院与警、检机关在组织和运作方式上都具有极为明显的区别。[2]（P220 - 255）

从横向构造来看，检察机关在庭审中不是与辩护主体平等对抗的一方当事人，而是处于与审判机关共同作为国家专门机关追查犯罪并且又对审判活动进行监督的特殊诉讼地位。检察机关“一身二任”，背离了其当事人属性，削弱了审判的权威。2004年，联合国任意拘留问题工作组应邀对中国进行了访问。该工作组在提交给联合国人权委员会的报告中指出：公诉人的地位不符合国际要求；把审判机关置于检察机关之下的规定与国际规范不一致；2005年，酷刑问题特别报告员诺瓦克应邀对中国进行了访问。在他的报告中，他建议检察官批准逮捕的权力应当移交给法院。我国检察机关的地位需要进行调整。

重构公检法三机关的关系，其着眼点应当放在突出刑事诉讼制度的司法功能，实现司法的本我定位：即司法的核心是审判，检验司法的本我定位，是要确立审判就是司法，司法就是审判（司法系统中非审判的功能，只能是为了服务于审判而存在）；审判功能不能割裂，也不能与其它非审判部门的功能混同或混淆，否则司法将不成其为司法。理想的司法，要与上下指挥、主动行使权力的行政权有所区别，也要与通过开放讨论的表决方式制定法律规范的立法权有所区别，否则司法即会失去本我，也无法建立本我。

### 三、刑事司法机构改革——内部关系之调整

我国刑事诉讼法第5条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”依此规定，人民法院、人民检察院作为一个整体，集体对审判权、检察权的行使负责。根据宪法和人民法院组织法的有关规定，在行使审判权上，上下级人民法院之间是监督与被监督的关系；在行使检察权上，上下级人民检察院之间是领导与被领导的关系。即人民法院以审级独立的方式依法独立行使审判权；人民检察院以系统独立的方式依法独立行使检察权。

调整司法机构的内部关系是近年来我国刑事司法改革的主要内容之一。1996年的刑事诉讼法修改扩大了合议庭的权力，明确赋予合议庭对除“疑难、复杂、重大的案件”以外的“一般案件”拥有独立自主的审理权和判决权；对于疑难、复杂、重大的案件，在未经开庭审理之前，院长也不得将案件提交审判委员会讨论决定，只有在合议庭开庭审理之后，认为难以作出决定时，才由合议庭提请院长决定提交审判委员会讨论决定。在一定范围内保留审判委员会处理案件的权利，其积极意义在于：（1）在实体法和程序法尚不完备的情况下，可以通过审判委员会对办案的指导和监督，解决适用法律中的疑难问题；（2）在法官素质偏低、独立执法能力较差的情况下，可以发挥法院的整体优势和集体智慧，弥补法官个人的知识、经验和执法能力方面的不足；（3）在法制环境较差、对法官的法律保护不充分、外部干扰较多的情况下，有利于以法院

整体的力量抵御外部对审判活动的干扰。在我国目前的情况下，对一些重大疑难的案件由审判委员会进行把关是十分必要的。但审判委员会讨论决定案件，是采取间接原则，使审理权与判决权相脱节，这有其局限性和不合理性。而且，这样做也使得法官的个人职务责任制难以实行。扩大合议庭的权限是贯彻审判独立原则的重要一步。随着法官独立执法能力的提高，应逐步减少提交审判委员会决定的案件数量。此外，审判委员会在审理案件时可以经过阅卷，在讯问被告人、听取被害人、辩护人、诉讼代理人意见的基础上再讨论作出决定，从而避免完全的书面审理。

2005年最高人民法院发布的《人民法院第二个五年改革纲要》对于改革和完善审判组织与审判机构提出了如下设想：改革审判委员会的组织制度和程序制度，完善审委会审理案件的程序，切实做到审理与裁判的有机统一；审委会委员可以直接组成合议庭审理重大、疑难、复杂案件或者具有普遍法律适用意义的案件，全面发挥审委会的作用；建立法官依法独立判案责任制，要求院长、庭长参加合议庭审理案件，逐步实现合议庭、法官负责制；健全人民陪审员管理制度，充分发挥陪审制度的功能；改革和完善人民法庭工作机制，密切人民法庭与社会的联系。上述举措对于进一步理顺合议庭与审判委员会之间的关系，无疑具有积极意义。

在人民法院内部，值得关注的另一问题是司法的行政化。司法的行政化体现在司法机关地位的行政化、司法机关内部人事制度的行政化、法官制度的行政化、审判业务上的行政化、审级间的行政化、司法机关职能的行政化等诸多方面。司法的行政化为行政权干涉司法权提供了可能、严重影响了法官的独立审判、严重威胁到审级监督体系，进而对司法公正造成严重影响。未来的刑事司法改革应当将去行政化作为改革重点之一，全面实现司法行政和司法审判的分立，严格按照刑法规定区隔不同审级，保障审级独立；排除行政对司法的干扰，保障法官独立。

我国现行刑事诉讼法凸显了人民检察院的地位，而作为实际操作者的检察官在刑事诉讼法中却隐而不显。在我国的检察改革中，出现了加强检察一体和检察官独立两种改革思路。2000年最高人民检察院发布的《检察改革三年实施意见》确立了六项改革目标，其中包括：改革检察机关的机构等组织体系，加强上级检察机关对下级检察机关的领导；改革检察官办案机制，全面建立主诉、主办检察官办案责任制。检察一体与检察官独立并非完全合拍，如若处理不当，两者之间甚至会发生难以克服的冲突。因为，检察一体带有浓厚的行政化色彩，要求上命下从、左右联动，这种运作方式限制作为个体的检察官的独立性与积极性。值得注意的是，检察一体有时被用来论证检察独立，这种论证方式有其道理，但适用范围有限，从贯彻检察一体有助于形成合力共同抵制外来干预的角度来讲，检察一体有助于检察机关的集体独立，但是，在检察官独立行使职权这样一个层面上，检察一体与检察官独立存在严重的冲突与对抗，对检察一体的过分强调完全有可能侵蚀检察官的个体独立。

在刑事诉讼中应当保障检察官独立行使检察权，这种独立是与作为检察体制建构基础原理的检察一体原则相调和的产物。对于检察事务，贯彻法定主义，规定检察官独立行使职权的范围，严格防范上级对于下级权力的侵分与限制；对于检察行政事务，应当贯彻检察一体、上命下从的原则。当然，为了防治检察官独立行使职权所带来的弊端，应当建构相应的诉讼监督机制。[3]

## 结 语

在我国，刑事司法职权的合理配置涉及对公检法三机关及其司法机构内部关系的调整，这种调整是司法体制改革的重要组成部分。如何进行调整，这与司法改革的大方向有关。

许多国家进行的司法改革，改革的动力来自于不同的社会经济条件，并由此决定了改革的总体方向。在建立法治的国家（以前苏联和东欧国家为代表），司法的功能因为法治作为基本国家原则的确立而重新定位，司法在国家政治力退出、社会力解放后，必须承担起维系新秩序的主要

责任。在深化法治的国家（以拉美和南欧后威权主义国家为代表），司法改革被赋予的主要意义，是巩固民主和落实法治所追求的核心目的——保障人权，提升人民对司法的信赖与尊崇。在简化法治的国家（以美国和西欧工业国家为代表），司法改革主要围绕减轻司法负担、提高司法效率进行，改革的主要方向在于司法资源的更有效分配。在转化法治的国家（以日本为代表），司法改革的目标是寻求司法供给面的扩大，让司法的利用更为便捷，使司法从“官僚的司法”向“市民的司法”转变。各国社会经济条件的差异，导致司法改革大方向的不同；而司法体制背后的基本理念，则左右着司法改革的具体内容。[4]（P417 - 419）

我国属于从计划经济到市场经济的转型国家，司法改革是我国政治民主化、法治化的表现之一，因此，从大的方向上来说，司法改革应当将构建中立、独立的法院作为主要目标，将其塑造为依“法”审判的第三者角色。只有如此，司法才能承担起对公民权利进行救济的功能。过去，我国司法改革的实际措施主要集中在对司法机关的内部关系进行调整，逐步减弱乃至消除行政化的色彩，这符合加强法院中立、独立地位的总体目标。统一司法考试在加强司法专业化方面迈出了重要一步，未来的司法改革应当朝着进一步加强司法专业化的方向努力。另一方面，司法在追求专业化的同时，也要透过适当的方式——包括加强人民陪审员制度、探索人民监督员制度等，避免专业因素加深民众对法律的排斥，减轻专业化改革所可能造成的社会对司法的疏离。

以刑事司法职权的合理配置为目标的刑事司法改革，在理念与原则上应当贴近司法改革的大方向。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；在司法机构的内部关系上，应处理好司法机构的整体独立与司法人员的个人独立之间的关系，彰显刑事司法功能的特质，实现司法的本我定位。

#### 参考文献：

- [1] 陈光中. 刑事诉讼法实施三年的回顾与展望 [A]. 陈光中. 刑事诉讼法实施问题研究 [C]. 北京：中国法制出版社，2000.
- [2] 陈瑞华. 刑事诉讼的前沿问题 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2000.
- [3] 陈卫东，李训虎. 检察一体与检察官独立 [J]. 法学研究，2006，(1).
- [4] 苏永钦. 飘移在两种司法理念间的司法改革——台湾司法改革的社经背景与法制基础 [A]. 张明杰. 改革司法 [C]. 北京：社会科学文献出版社，2005.

责任编辑：杨波

## Reasonable Allocation of Criminal Judicial Power

XDNG Qiu - hong

(Institution of Law, CASS, Beijing, 100720)

**Abstract:** In China, the reasonable allocation of criminal judicial power means to adjust the inner relations of public security, the procuratorate and courts, and it means a part of judicial system reform. Universally, various orientations applied to various economic conditions, and the particular contents of judicial reformed is determined by basic notions. In today's China, it is desirable to set up neutrality and independent judicial system. In criminal procedure, the key is to set up a structure centered by judicial judgment. For the inner relationship, it is necessary to handle the relationship between independence of the institution and of the judge, so to exhibit the nature of judicial function and position judicial bodies.

**Key words:** criminal judicial power; criminal judicial system; reasonable allocation