

关于“提前介入”的思考

张仲麟 傅宽芝

在我国刑事诉讼中，“提前介入”这种作法最早产生于1983年的严打斗争中，后来逐渐被一些地方的人民检察院和人民法院作为贯彻“依法从重从快”办案方针的一个重要方法加以采用。近几年，许多人民检察院和人民法院在办案中仍采用这种方法，同时有的同志提出要把“提前介入”作为人民检察院改革办案制度的突破口。这就不仅使它有被充分肯定、普遍推广之势，而且要以此来改革人民检察院的办案制度，因而引起了刑事诉讼法学界的关注。鉴于任何一项刑事诉讼制度的改革，都直接关系到司法机关的办案质量，关系着公民的合法权益，并与国家的长治久安息息相关。因此，我们认为对于“提前介入”这种作法，有必要予以认真思考。

从当前的司法实践看，人民检察院所实行的“提前介入”，大体上是指人民检察院的刑事检察部门，在依照我国刑事诉讼法的规定正式受理公安机关移送的刑事案件之前，派员参与公安机关对刑事案件的侦查、预审活动。这包括参与公安机关对刑事案件进行的现场勘查、侦查实验、复验、复查、尸体检验，参与现场勘查中的临场讨论，参与预审中对案件的性质、证据以及其他重大问题的专门讨论，发表意见，对公安机关的违法行为提出纠正意见和建议等。这种作法早已取得公安机关的同意。但是无论是公安机关还是人民检察院对“提前介入”的范围、方式、程序、原则，以及介入机关的诉讼地位等重要问题，并没有作出统一规定。因而，不同地区的人民检察院，同一地区的不同人民检察院，甚至同一人民检察院对不同的刑事案件，“提前介入”的具体作法也不尽相同。

对于“提前介入”这种作法，有些同志认为，它有助于落实“从重从快”办案方针中的“快”字，有助于人民检察院加强对公安机关侦查活动的法律监督，应当肯定并加以推广。笔者对此，不敢笼统地苟同。

我们认为，如果把“提前介入”作为人民检察院加强对侦查活动进行法律监督的一种措施和手段，有必要在司法实践中加以探索，并要在不断总结实践经验的基础上，逐步使之完善。这是由人民检察院是我们国家法律监督机关的性质决定的。人民检察院依法有权对公安机关的侦查活动是否合法实行监督。这种法律监督的目的和作用是为确保公安机关对刑事案件的侦查质量，以便做到正确、及时、合法地追究犯罪，保护无辜者及被告人的合法权益不受损害。司法实践中，人民检察院所实行的“提前介入”，如果是以对公安机关的侦查活动是否合法而进行法律监督为出发点和目的，并以此为归宿，似乎可称为“同步监督”。在确定它为这种性质的前提下，人民检察院派员参与公安机关的侦查、预审活动，则只能以法律监督者的身份参与，处于法律监督的地位，行使法律监督职责和职权，不能超越这一范围。它不能妨碍公安机关依法履行职责和行使职权，也不能公检两家不分，形成共同办案，更不

能越俎代庖。具体地说，人民检察院的派员，在“提前介入”期间，只能依法了解公安机关侦查活动是否合法，发现有违法行为时，依法及时提出并加以纠正。以保证公安机关对刑事案件进行的侦查活动和作出的处理结论正确、及时、合法，为人民检察院能够对这部分刑事案件是否批准逮捕、提起公诉、免于起诉作出正确、及时的处理决定，打下良好的基础。

至于人民检察院对于自己直接受理的刑事案件的侦查活动，同样需要加强法律监督。如果人民检察院也采用这种“提前介入”作法，我们认为必须切实注意防止过去那种“一杆子到底”作法中的某些弊端的再现。

值得注意的是，在司法实践中有些人民检察院采用“提前介入”作法，不是注重加强对公安机关侦查活动执法情况的法律监督，而更多地、甚至完全是为了节省办案时间，从而使得这种介入形成了公检两机关共同办案。对于这种作法，我们认为很值得商榷。

我们认为，在同刑事犯罪作斗争中，对那些严重危害社会治安的犯罪分子“依法从重从快”打击是正确的。而这一办案方针中无论是“从重”还是“从快”，都是为了正确、及时、合法地打击犯罪。“正确”与“及时”相比，前者占首位，后者服从前者。这就是说，“从快”必须保证办案质量。“快”和“慢”是相对的。这一方针中的“从快”，是要求司法机关对严重危害社会治安的犯罪案件的处理，应当使用更多的力量，在法定时间内抓紧时间，工作安排上要摆在重要位置。办案人员尽职尽责地办案，所花的办案时间又是保证办案质量所必须的时间，不论这个必须时间有多长，只要在法定时间内完成某项诉讼活动，都符合“从快”办案方针的要求。我们不否认，实行“提前介入”可以使检察人员直接地、及时地了解案情，能够较快地形成对案件事实、证据的看法，作出处理决定所用的时间会少于以往。然而我们也必须看到，这种能够既节省办案时间，又能保证办案质量的情况往往只能体现在少数案件甚至个别案件的处理上。因为从确保办案质量这一根本点去衡量，只有某些具有丰富的法律知识、司法实践经验的、有很强的社会主义法律意识以及其他良好素质的办案人员，才有可能在这种情况下对案件作出正确处理结论。而要所有刑事案件在这种情况下都能迅速作出正确处理，那么仅凭办案人员个人的素质是不够的，还需要有切实可靠的防漏、防错的诉讼程序和诉讼制度作保证。况且我国的检察人员的素质还不能完全达到应有高度。如果我们对当前司法实践中，这种实际上公检联合办案的作法进行全方位的分析，不难看出这种“提前介入”存在着至关重要的欠妥之处，主要反映在以下几个方面：

首先，共同办案式的“提前介入”，不符合我国法律对于公、检、法三机关在刑事诉讼中的相互关系的规定，它将会削弱公安机关同人民检查机关在刑事诉讼中应有的制约作用。我国与其他国家不同，依照我国宪法和刑事诉讼法的规定，在刑事诉讼中公安机关、人民检察院和人民法院都是独立的诉讼机关，这三个机关之间相互无从属关系，而是实行分工负责、互相配合、互相制约原则。这三个机关各有自己的职责和职权，在相互关系中分工负责是基础、是前提，占第一位，起决定性作用，互相配合，互相制约是分工负责的派生物。如没有分工负责，配合和制约就无从谈起。在刑事诉讼中，公、检、法三机关之间上述三种关系准则的建立，是为了正确、及时、合法地完成刑事诉讼总任务。根据我国刑事诉讼法的规定，对刑事案件的侦查、对被告人拘留、预审，由公安机关负责。批准逮捕和检查（包括侦查）、提起公诉，由人民检察院负责。这里所指的侦查，是指人民检查院对自己直接受理的刑事案件进行侦查，以及对公安机关移送的案件进行审查后的补充侦查，而不是在正式受理公安机关移送的刑事案件之前同公安机关一同侦查。审判由人民法院负责。由此可见，公安

机关对于属于自己直接受理的案件进行侦查、预审应当是独立进行,不受人民检察院的指挥。人民检察院只能依法对公安机关的侦查活动是否合法进行监督。这种监督主要体现在正式受理公安机关移送请求批准逮捕、提起公诉或免于起诉的案件后,通过审查批捕、审查起诉环节作出处理决定,实现与公安机关的互相配合、互相制约,即支持公安机关的正确意见,纠正公安机关的违法行为和错误决定。司法实践充分证明了只要公、检、法三机关严格按照法定分工履行职责、行使职权,就能形成三条有效地防漏防错的防护线,确保办案质量。但是,目前司法实践中有些人民检察院实行的“提前介入”作法,往往是侧重于节省办案时间。这样做极易发生公、检二机关在侦查中职责混淆不清,不仅破坏了分工负责的原则,而且会大大削弱、甚至取消相互制约的作用。公、检、法三机关应当遵循的关系原则成了一句空话。从而使确保办案的质量失去了应有的保障。

其次,这种作法有碍于公安机关充分发挥办案的主动性、积极性和责任感,导致公检两家之间产生新的矛盾,使人民检察院在对公安机关移送案件的是否批准逮捕、起诉或免诉问题上陷入被动局面。这是因为,一方面人民检察院实行这种“提前介入”,会使公安机关侦查人员误认为人民检察院对自己不够信任,由此产生消极情绪,甚至抵触情绪,从而很可能使案件的正确处理不必要地花费更多的时间。另一方面,由于公安机关对刑事案件的处理意见,特别是对被告人逮捕、提起公诉或免于起诉的意见能否成立,最终取决于人民检察院。这样势必使公安机关在进行侦查、预审活动中,在对案件事实和证据的认定等重要问题上更多地受人民检察院“介入”人员看法的影响,从而会使公安机关侦查人员减弱办案的责任感,增加对人民检察院的依赖性。对于人民检察院来说,这种超过必要限度的“提前介入”,不仅会侵犯公安机关的侦查权,妨碍公安机关充分履行职责,而且一旦人民检察院对公安机关移送的案件经过认真审查,认为需要退回补充侦查或者作出否定决定时,公安机关将不易接受,导致人民检察院的批捕、起诉工作陷入被动局面。此外,这种“介入”还会形成公、检两方面人员责任不清,从而在侦查过程中发生互相推诿的现象,影响案件正确、及时地处理。

第三,检察人员容易产生先入为主,使审查批捕、审查起诉工作流于形式。由于检察人员“提前介入”,即同公安机关侦查人员共同经历了对刑事案件进行侦查的过程,因此在该过程中检察人员必定会形成对案件的看法,即有了成见。这样,当该检察人员正式受理这一刑事案件进行审查和作出处理决定时,已形成的看法不可避免地会发生作用,甚至起主导作用。如果原看法正确,固然有助于案件得到正确、及时处理。但是如果原看法不正确,由于有了成见,往往很难听取不同意见,致使审查批捕、审查起诉这一防错防漏的关键环节流于形式,结果会导致对案件作出错误决定。

也许有的同志会提出,为什么其他许多国家检察机关对警察机关的侦查活动“介入”程度那么大却能行得通?我们认为,我国情况不能与外国简单地类比。的确,有许多国家,甚至可以说多数国家检察机关参与检察机关的侦查活动的深度和广度均大大超过我国检察机关。具体地说,那些国家的检察官依法不仅有权参与警察机关的侦查活动,而且有权监督、指挥司法警察的侦查活动,如美国、法国、日本等。然而这类国家却注意采取其他环节来补救这种“介入”的不足,通常主要由法院来实现。就批准逮捕权而言,当检察官确认对刑事被告人应当逮捕时,须请管辖法院批准,自己无权决定对刑事被告人逮捕。关于对被告人提起公诉,这类国家的检察官往往无最后决定权,却由法院的特定机构审查决定。例如美国联邦和半数的州

里，检察官认为需要提起公诉的，必须提交大陪审团审查决定。如果大陪审团审查后认为不符合起诉条件，检察官无权提起公诉。又如法国，对于重罪案件的起诉，检察官须报请上诉法院起诉庭审查决定。在苏联，对于应当由国家安全机关和内务部门侦查的案件，苏联的检察机关可以对他们的侦查活动实行法律监督，而对应由检察机关自行侦查的案件，则可以通过包括侦查员独立进行侦查的原则等项内部机制加以制约。此外，即使有些国家没有设置特定的制约检察官提起公诉中的偏差的机构，也因实行律师及时参与刑事诉讼制度，而得到一定弥补。一旦公民被作为犯罪嫌疑人、被告人被讯问，被告人可请律师维护自身合法权益。这样，由于律师的及时介入，可以相对地减少和防止警察机关和检察机关在刑事诉讼中的侦察、起诉阶段的某些错误，有助于保证检察官的办案质量。还应指出，在这些国家的刑事诉讼中一般都实行法官、检察官独立行使自己的职权的制度。这种制度本身，就在刑事诉讼中形成了强有力的制约作用。与此相适应，这些国家法律规定对检察官的任职条件要求比较高。相比之下，我国情况与那些国家有很大不同。如果仍采现在这种“提前介入”的作法，却又没有相应的有力机构和制度予以弥补，就不可能真正确保办案质量。

还需要指出的是，有些人民法院也实行“提前介入”的作法，用以解决加快办案速度问题。这大体表现在以下两个方面：其一，当某一刑事案件发生后，一接到公安机关的通知，就不待公安机关侦查终结和人民检察院提起公诉，便派出审判人员同公安机关的侦查人员和人民检察院的检察人员一起赶赴现场，了解第一手材料，熟悉案情，增加感性知识。案件一旦被侦破，人民法院便立即组成合议庭。合议庭成员则到公安机关了解现场勘查、取证情况，查证案情；审阅被告人交待材料和旁证；在发现问题时，提出建议等，为开庭审判作准备，以便案件一经人民检察院提起公诉，便可立即开庭审判，作出判决。另一种情况是，第二审人民法院不等当事人提出上诉，便派审判人员旁听一审人民法院对刑事案件审判的全过程。当被告人提出上诉后，可迅速开庭作出二审裁判。

笔者认为，人民法院的这种“提前介入”作法，在极个别的情况下，可能对刑事被告人的裁判也是正确的。但是，如果将这种作法推而广之，作为一般程序适用，是不可能普遍确保案件质量的，对于正确实施刑法、完成刑事诉讼任务十分有害。这主要反映在，它将导致审判人员先入为主，使第一审、第二审的审判走过场，使防止错诉、漏诉、错判的一道道不可缺少的防护线失去应有的作用。从实质上说，这种“提前介入”不仅完全违反了刑事诉讼法关于公、检、法三机关在刑事诉讼中应当遵守的关系原则的规定，而且破坏了法定刑事诉讼活动必须遵循的诉讼程序要求。我们认为这种作法是不妥当的。

综上所述关于“提前介入”的思考，笔者认为，司法机关改革办案制度是必要的，也应当积极探索，但是为了确保办案质量，防止事与愿违的情况发生，尚须更加慎重。当前占第一位的是司法机关要切实依法办案，真正尽职尽责。司法实践将会继续证明，公、检、法三机关严格依法把住各自关口，就能较好的保证办案质量，也会较好地做到及时审结案件。与此密切相关的是，尚须进一步搞好司法人员的政治、思想、业务水平的提高。执法人员的素质好，再加上科学的诉讼制度，司法机关在维护国家长治久安中，必定会显示出巨大作用。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：王敏远