

透视“捕诉一体”

王敏远

内容提要:“捕诉一体”作为检察系统内设机构的改革措施,受到学术界和实务界的广泛关注并产生了争议。对此问题的深入讨论,有助于促进我国检察工作的改革与刑事司法改革相协调,提升刑事司法的品质。研究“捕诉一体”问题需要透过关于捕诉一体对逮捕与起诉质量、对辩护权的影响等问题的争议,分析这些问题产生的缘由;应当探讨捕诉一体的功能以及新的刑事司法体制和刑事诉讼体制等影响“捕诉一体”改革的主要因素;妥善解决“捕诉一体”在司法实践中面临的检察工作的相关问题与刑事辩护面临的新问题。

关键词:逮捕 起诉 辩护 诉讼效率 检察权

王敏远,浙江大学光华法学院教授。

引言

“捕诉一体”是检察系统近期对内设机构进行的一项改革。与其他的内设机构改革不同的是,这项改革引起了学术界和实务界的激烈争论。鉴于这是个很快就会过时的话题,并且,关于捕诉一体与捕诉分离的利弊,人们也已经进行了广泛的讨论,因此,对此题目本无意参与讨论。然而,鉴于捕诉一体的改革确实不仅关涉检察机关内设机构的调整,而且与刑事检察工作以及刑事诉讼的相关程序与制度有着密切关联,但在拜读那些探讨捕诉一体的论述之后发现,争论捕诉应否一体的原因,并未完全清晰,捕诉一体改革的关键问题,并未真正解决。甚至,与此相关的理论问题也需要进一步探讨,尤其是捕诉一体在实践中推行所需面对的问题,仍有待解决。因此,对学术研究者来说,参与这场争论是有意义的。当然,研究并不是选边站队,以表达对捕诉一体的改革或赞同或反对的态度,而是为了从关于捕诉应否一体的探讨中,认识其对促进刑事检察工作的意义究竟何在,论证不同观点对刑事司法发展的价值何在,以便通过这场讨论,推动相关问题的深入研究,

使改革方案设定更加理性,促进检察工作的改革与刑事司法改革相协调,并使刑事检察的改革能够提升刑事司法的品质。

一 捕诉一体的争议点及其缘由

“捕诉一体”也称“捕诉合一”,是指检察机关将其履行的批准逮捕的职能与公诉职能交由同一个检察官(或者检察官办案组)承担。捕诉一体是与捕诉分离相对的办案模式。这是近来检察系统内设机构改革的一项内容。捕诉一体或者分离,实践中的做法曾经有过数次变化,而且同一时期各地也有不同的做法,甚至不同类型的案件,捕诉是否一体也存在差异。^[1]对这个问题,学界曾经有过讨论,但影响有限。而自从 2018 年最高人民检察院主导的捕诉一体改革方案提出后,捕诉一体模式就引起了学界和实务界的广泛关注,并引发了赞成与异议者之间对相关问题的激烈争论。通过争论可以看到,捕诉一体的改革与司法体制、诉讼程序关系密切,且涉及的范围十分广泛。因此,透过捕诉一体的讨论深入研究这些问题,对于认识检察机关在新的时代背景中更好地履行其在刑事司法体制中的职责,具有重要意义。为此,我们首先需要梳理争议问题的焦点与意见分歧的缘由,因为这使我们之后的探讨可以在清晰的语境中进行。

(一) 关于捕诉一体的争议焦点

在梳理关于捕诉一体的争议焦点之前,有必要对其中重要但并无异议的问题予以澄清。人们在这场争论中并无异议的重要问题主要有两个,一是捕诉一体的含义,二是捕诉一体对诉讼效率的积极意义。如上所述,所谓捕诉一体,是指检察机关负责审查批准逮捕工作与起诉工作的办案主体的合一。显然,这个含义表明,捕诉一体并不是批捕和起诉这两个办案环节的合一,更不是逮捕条件与起诉条件的合一。明确这一点,就可以将那些基于对捕诉一体的误解而进行的讨论,诸如将捕诉一体理解为批捕和起诉这两个工作环节的合一而进行的讨论,排除在我们的关注之外。至于捕诉一体对提高刑事检察工作的效率所发挥的积极作用,诸如因为负责批捕和起诉工作检察官的合一,可以使这两项工作在检察机关内部更加协调,并有助于提升检察机关与侦查机关的工作效率,解决检察机关案多人少的问题等,迄今为止,未见争议。明确这一点,使我们在梳理争议的焦点时,可以撇开关于捕诉一体的并无争议的效率价值的问题,以便专注于有关捕诉工作的效率与刑事诉讼公正的关系等这些存在争议的问题。

[1] 例如,即使在全国检察机关大多采用捕诉分离模式的那些年,未成年人刑事案件的办理,检察机关却已经采用了捕诉一体的模式。参见高旭红:《最高检:未检捕诉监防一体化办案模式符合未检工作规律》,来源于“正义网”2015. 5. 27, http://news.jcrb.com/jxsw/201505/t20150527_1510452.html,最近访问时间[2019-05-03]。这种捕诉一体的模式并有向涉及知识产权类刑事案件等专业性突出的案件蔓延的趋势。参见《2017 年检察机关保护知识产权十大典型案例》,《检察日报》2018 年 4 月 26 日第 2 版;《成立金融检察工作室“侦捕诉防”一体化办理》,来源于“人民网”2016. 12. 08, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/1206/c1001-28926819.html>,最近访问时间[2019-05-04]。虽然这些“捕诉一体”的含义与现在所进行的捕诉一体的改革,在内容上存在差异,但却有基本的共性。

关于捕诉一体的争议焦点,就是对此项改革的异议以及对异议的批判这两种意见争论的着眼点。虽然争论的具体内容很多,但焦点主要集中在三个方面。一是捕诉一体与刑事诉讼基本原理的关系;二是捕诉一体对逮捕和起诉质量的影响,以及对刑事辩护的影响;三是捕诉一体对检察权的影响。梳理捕诉一体的争议焦点,既需要理清异议者的意见,也需要关注赞同者对异议的批判。

异议者认为,批准逮捕属于司法权,其重要特征是中立性;而提起公诉,则是代表国家追诉刑事被告人的刑事责任。因此,“捕诉一体”将司法权与追诉权交由同一主体行使,导致诉讼职能冲突与角色冲突,这与现代刑事诉讼的基本原理不合。由于逮捕有助于提高追诉成功率,因而追诉主体倾向于更多地采用逮捕措施,而捕诉一体将使追诉主体获得批准逮捕的权力,从而将导致逮捕率的提高。并且,批准逮捕的主体与公诉主体的合一还会影响刑事辩护在这两个诉讼阶段的实际作用。况且,我国的批准逮捕权由检察机关掌握,原本就存在“正当性”受到质疑的问题,而将批准逮捕主体与公诉主体合一,更加剧了其批准逮捕之权的正当性问题,因此,捕诉一体的模式应予以否定。^[2]

而肯定者认为,我国宪法规定了批准逮捕和提起公诉这两项职责均由检察院承担,而刑事诉讼法并未规定批捕和起诉这两个职责应由检察院中的不同检察官承担,因此,捕诉一体并不违反相关的法律。由于其符合我国的实际,且对现阶段促进我国刑事检察工作,提升检察机关对侦查的监督力度和效果,降低逮捕率、提高起诉的质量,解决检察机关案多人少的矛盾,均有积极意义。为此,应肯定捕诉一体的改革。^[3]

(二) 意见分歧的缘由

关于捕诉一体的争议,具体情况当然超出上述内容。但对我们就这一问题所进行的探讨来说,重要的不是详尽概括其争议点,而应该是在厘清争议焦点的基础上,进一步分析其争议的缘由,以便为之后的研究奠定基础。在笔者看来,其争议的缘由主要集中在三个层面,即关于捕诉关系的观念、捕诉一体的结构功能以及不同捕诉关系所产生的实践效应。

捕诉关系的观念问题,关涉捕诉一体的正当性,是个基础性问题。否定捕诉一体的观点认为,批准逮捕与公诉职能完全不同,因而主张不应由同一个主体承担。这种观念当然是有理由的。现代刑事诉讼强调逮捕应由行使司法权的人决定,这就是使羁押具有正当性的司法令状主义。为此,联合国《公民权利和政治权利国际公约》(以下简称人权公约)第9条第3款和第4款做出了专门的规定。^[4]而赞成捕诉一体改革的人则认为,审查批准逮捕与审查起诉,都具有司法(审查)性质,并无司法属性与行政属性之别。这两项审查活动,都在侦查过程中有把关作用,检察官在审查中的角色带有中立性,需要认真贯彻

[2] 这只是对那些反对捕诉一体改革观点的简要概括。反对者的详细论述,参见祁彪:《百家争鸣:法学家眼中的“捕诉合一”》,《民主与法制》2018年第36期。

[3] 参见祁彪:《百家争鸣:法学家眼中的“捕诉合一”》,《民主与法制》2018年第36期。

[4] 该条第3款规定:任何因刑事指控被逮捕或拘禁的人,应被迅速带见审判官或其他经法律授权行使司法权力的官员,并有权在合理的时间内受审判或被释放。第4款则规定,任何因逮捕或拘禁被剥夺自由的人,有资格向法庭提起诉讼,以便法庭能不拖延地决定拘禁他是否合法以及如果拘禁不合法时命令予以释放。

客观义务。检察机关在办理案件的不同诉讼环节,其角色也非一成不变:检察官行使侦查权之时,是警探角色;在审查批准逮捕和审查起诉过程中,则是法官角色;在法庭审判中出庭支持公诉,是控告者角色。因此,检察机关在审查批准逮捕和审查起诉过程中,与法官的作用并无二致。另外,审查起诉与审查批准逮捕一样,都具有司法权性质,难以清楚划分为批准逮捕就是司法权,而审查起诉就是行政权。^[5] 这种认识也具有相应的观念和制度支持,尤其是在大陆法系传统的国家中。^[6]

关于不同捕诉关系的结构功能,赞成与反对捕诉一体者的观点也截然不同。持反对意见者认为,首先,“捕诉合一”制度侵蚀了审查逮捕检察官的中立性,影响检察机关的宪法定位。因为公诉权是行政权,而审查批捕权是司法权。将两者赋予同一检察官行使会使两种权力发生混同,导致审查批捕与公诉的同质化。其次,“捕诉合一”会削弱检察机关的内部制约,可能降低案件办理质量。审查批捕与公诉由两个部门行使,可以形成检察内部的制约;而这两个部门的“合一”会消减其内部制约关系,减少案件监督的程序,从而可能增加冤假错案的概率。最后,作为公诉案件的控诉方,检察机关同时行使逮捕审查权和公诉权,一定意义上会压缩辩护空间和机会。^[7] 而赞成“捕诉一体”者则认为,第一,“捕诉合一”能提高效率,解决实际办案过程中“案多人少”的现实问题。第二,“捕诉合一”能够强化检察官对侦查过程的监督,方便其在证据收集和程序推进等方面引导侦查行为。第三,“捕诉合一”有利于律师辩护,保障人权。因为在“捕诉分离”的情况下,负责审查批捕和审查起诉的检察官往往不是同一个人,辩护律师可能需要说服两个人;而在“捕诉合一”的模式下,辩护律师只需要说服一人即可。第四,“捕诉合一”可以提高检察官的专业能力,因为承办检察官需要同时掌握审查批捕和审查起诉的专业知识。^[8]

关于不同的捕诉关系会对刑事诉讼实践产生怎样的影响,这原本是一个事实问题,不应存在争议。然而,即使是对此问题,意见分歧也是十分明显的。赞成捕诉一体的人以一些地方前几年实行捕诉一体模式后批捕率下降、起诉质量得到提升等情况为依据,陈述捕诉一体在实践中产生的积极效应。^[9] 而反对捕诉一体的人则多以推论来说明,追诉者因为指控的需要而更容易倾向于采用羁押措施,因此,必将导致批捕率上升。并且,在捕诉一体模式之下,在审查起诉时因为不易自我否定,同一个检察官在批捕之后决定起诉就将难以避免,因而容易产生起诉质量下降的结果。^[10]

[5] 参见张建伟:《“捕诉合一”的改革是一项危险的抉择?》,《中国刑事法杂志》2018年第4期,第18页。

[6] 检察官在审查起诉与提起公诉后的角色差异,在现代刑事诉讼中普遍存在,大陆法系国家的检察官尤其突出。这源于“检察官会在提起一项指控前,审慎地评估获得定罪的可能性,但是他一旦做了起诉决定,检察官就扮演了指控者的角色,进而说服法官给被告定罪……”。参见[德]托马斯·魏根特:《换了名字的法官:比较视野下的检察官角色》,载艾瑞克·卢拉·玛丽安·韦德主编《跨国视角下的检察官》,杨先德译,王新环审校,法律出版社2016年版,第362页。

[7] 参见祁彪:《百家争鸣:法学家眼中的“捕诉合一”》,《民主与法制》2018年第36期。

[8] 参见叶青:《关于“捕诉合一”办案模式的理论反思与实践价值》,《中国刑事法杂志》2018年第4期,第4-9页。

[9] 参见邓思清:《捕诉合一是中国司法体制下的合理选择》,《检察日报》2018年6月6日第3版。

[10] 参见祁彪:《百家争鸣:法学家眼中的“捕诉合一”》,《民主与法制》2018年第36期。

这两种截然不同的意见,看着各有其理,且各有根据,但却均存在难以服人的问题。因此,我们需要另辟蹊径对此进行分析,来揭示问题究竟何在。

二 影响捕诉关系的相关因素

由上所述可见,对捕诉一体的改革持赞成与异议者,几乎完全针锋相对,而不同的观点又似乎各有其理,且展现了捕诉一体的改革完全超出了检察机关内设机构变化的范围,而与我国的刑事司法体制、刑事诉讼制度存在着密切的关联。为此,我们的探讨应当超越现有的范围及其结论,使研究更加具有现实针对性。我们不仅需要对这两种不同的观点进行解剖,还应当进一步结合相关的现实情况对捕诉一体的争议问题展开更加广泛而深入的研究。

(一) 争议问题剖析

从人们关于捕诉一体的争论中可以看到,赞成与反对的意见虽然针锋相对,但并不在同一个“频道”上,却又存在暗合的地方。例如,关于捕诉一体的正当性问题,反对者所依据的是,从司法原理上看,批准逮捕的应当是具有中立性的法官;从规则根据上讲,则应以联合国人权公约的规定为据。而对捕诉一体持赞成意见者则认为,我国的检察官本身就具有追诉犯罪的职能与批准逮捕、审查起诉的职能,即一身二任的身份由我国法律所确定,因此,捕诉一体的正当性毋庸置疑。然而,对赞成者和反对者的观点论证来看,存在着必须面对但却又共同回避了的问题,即,对比联合国人权公约关于羁押应当经由法官审批方具有正当性的规定,在我国的检察机关批准逮捕的体制下,是否因为捕诉一体或者分离,性质就完全不同了呢?对赞成者来说,因为我国检察机关承担着具有行政权性质的追诉职责与具有司法权性质的审查批准逮捕、审查起诉职责,因而人权公约所要求的司法令状就不再是问题了?而反对者的观点则隐含着这样的看法,只要捕诉分离了,我国检察机关批准逮捕就可以符合人权公约司法令状的要求了。由此,人权公约所要求的司法令状问题就将不复存在了?显然,两种观点将是否符合人权公约所要求的司法令状问题,都转化成是否捕诉一体的问题,而对我国法律赋予检察机关批捕权与人权公约的“矛盾”,却因此而被替换了。

实际上,人权公约所规定的司法令状,原本有两个关键点,即行使司法权的人通过司法程序审查刑事羁押。争议的双方因为未对此分解开,而使对捕诉一体正当性问题的争议,使这两个节点的问题被程度不同地忽略了。捕诉一体正当性问题的关键点在于,我国检察机关一身二任的身份可以满足司法令状所要求的正当性需要吗?如果能,那么,捕诉是否一体就不再是问题;如果不能,捕诉即使分离也解决不了问题。遗憾的是,激烈争论的双方,都未正面应对这个问题。最重要的是,捕诉一体正当性问题的另一个关键点也被忽视了,这与司法令状的重点究竟何在的问题密切相关。人们通常将司法令状的着眼点放在做出决定的法官的身份上,实际上,这是不够的,司法令状的重点还在于程序上,即,批准或者决定逮捕不仅应当由行使司法权的人掌握,而且应当经过司法

性质的程序。^[11] 故此,争论的另一个关键点就应在于,捕诉一体与审查批准逮捕的程序,两者关系如何。或者说,捕诉一体是否会对审查批准逮捕程序的司法性质产生不利影响。就此而言,我们需要充分肯定我国检察机关这些年为解决批准逮捕的正当程序问题所做出的努力,^[12] 并在此基础上探讨,捕诉一体对这种努力会有怎样的影响。可是,对这个关键问题,对立的双方却并未展开讨论。

由于忽略了上述这两个关键点,就使双方在捕诉一体的正当性问题上的对立和争议则因为并不在同一个频道上而显得并无多少实际意义。

需要对争论深入分析的另一个重要问题是捕诉关系的结构功能。捕诉一体与捕诉分离作为两种不同的模式有何不同的结构功能,本应是个易于达成共识的问题,然而,令人奇怪的是,关于这个问题,却也是意见分歧明显。其中的缘由,耐人寻味。例如,相对于捕诉分离的模式,捕诉一体对批捕和起诉质量的影响,究竟如何。对这个问题,如果只是看对立双方的意见及其推论过程,很难辨别其高下。持反对意见者基于逮捕法定条件低于起诉的法定条件,因而认为批捕之后的案件不起诉本应是正常的,而捕诉一体因为批捕与起诉主体的同一,而使批捕之后不起诉将导致自我否定。因为逮捕与起诉的同质化容易产生降低起诉质量的后果,或者,将导致逮捕条件超过法定要求以至于产生与起诉条件相同的结果。而持赞同意见者则认为,正因为捕诉一体的模式,使批捕的检察官可以对侦查进行动态监督,指导其及时弥补可能产生或已经产生的收集证据和固定证据等方面的问题,更有利于使侦查终结移送起诉案件的质量得到保障。况且,捕诉一体并未导致批准逮捕和审查起诉这两个诉讼环节的合一,因此,批捕环节并未取代审查起诉的程序,当然也就不会产生起诉质量下降的后果。

此外,关于捕诉一体对刑事辩护等相关问题的影响究竟如何,意见也完全对立。由此可见,捕诉一体的功能问题,也与捕诉一体的正当性问题一样,已经成为了一个由立场决定观点、由观点确定论据的意义,从而导致争议的双方各说各话。这种各说各有理的状况显然很不正常。而澄清这个问题原本应该并不难,只要看看捕诉一体的实际效应,并以此对比捕诉分离的实践效应,结论就将一目了然。令人难解的是,关于捕诉一体和捕诉分离的实践效应,认识的分歧依然存在且十分显眼。

捕诉一体的实践效应,如果从 2018 年最高人民检察院推行捕诉一体改革开始算,至今所经历的时间太短,即使有效应也难以作为评估捕诉一体改革效应的足够充分的根据。

[11] 正是在这个意义上,我一直主张,满足人权公约关于司法令状的需要,重要的不仅是羁押应当经由法官或者行使司法权力的官员审批,而且,应当经过司法的程序进行审批。如果此说成立,我国目前所规定的法官决定逮捕,实际也不符合司法令状的要求,因为,我国的刑事诉讼法并未就法官决定逮捕设定相应的司法程序。参见王敏远:《论我国刑事诉讼中的司法审查——以侦查中的强制性措施的司法审查为例的分析》,《贵州民族大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 1 期。

[12] 关于我国逮捕程序的程序改造(又被称为诉讼化改造)人们已多有讨论。参见闵春雷:《论审查逮捕程序的诉讼化》,《法制与社会发展》2016 年第 3 期;陈国兴:《对审查批捕进行诉讼化改造》,《检察日报》2013 年 2 月 6 日第 3 版。另外,实践中也有很多有益的探索,参见李立峰:《逮捕诉讼化改革交流研讨会召开》,《检察日报》2017 年 4 月 15 日第 3 版。

然而,关于捕诉分离的实践效应的说法可能更可疑。^[13] 例如,自 20 世纪末实行捕诉分离模式之后,逮捕率如同之前捕诉合一的情况相同,一直居高不下,且质量问题仍然困扰难解。^[14] 虽然近些年来随着 2012 年新修改的刑事诉讼法的实施,尤其是自十八届四中全会以来的司法改革,我国的逮捕率明显发生了变化。^[15] 但是,需要看到,逮捕率下降,与捕诉合一与否的模式几乎没有关系,而主要是由于人们对逮捕功能的认识,关于羁押率的价值判断发生了转变;由于刑事诉讼法所规定的逮捕条件、相关程序发生了变化,尤其是实际部门关于逮捕的考核指标发生了变化。^[16]

通过上述分析可见,如果只是局限于捕诉关系的正当性、捕诉关系的结构功能以及不同捕诉关系模式的实践效应,那么,由于争议的双方均由赞成与反对的立场决定观点,并作为分析问题的根据,以至于双方的说理均难以服人。而我们需要从更广的范围对此进行研究。

(二)新的司法体制和诉讼体制对捕诉关系的影响

笔者认为,不论是关于捕诉关系的正当性问题,还是关于捕诉关系的结构功能问题,以及关于不同的捕诉关系的实践效应问题,赞成与反对捕诉一体的双方,尽管意见对立、争议激烈,但却并未触及到问题的关键。为此,我们需要将捕诉一体问题的讨论,扩大范围并调整重点。

相对于其他因素,我国新的司法体制以及检察工作面临的新局面,对捕诉关系由分离转向一体,具有更加直接的现实作用力。因此应予以更多的关注与讨论。这里所说的新的司法体制,主要是指以下司法体制中两个方面的新情况。

一是员额制。检察机关的员额制,就是通过选拔的方式将检察院内部的人员分门别类,具体分为三个类别:检察员、助理检察员、检察行政人员。只有入额的检察员才属于办案的检察官,其他两个类别的人员则属于检察工作的辅助人员。在此背景下,因为可以办案的检察官人数的减少,检察机关案多人少的矛盾更加突出,因此,同一个案件的批捕和起诉工作分别由两个员额检察官负责,对检察院来说显然已经难以承受。而检察机关面临更多的新任务,诸如更多的承担提起公益诉讼的任务等,使以往的检察工作主要偏向于刑事的局面需要调整,检察机关的内设机构为此进行的调整,使得捕诉分离更加难以维系,捕诉一体因此几乎是必然的选择。

二是新的司法责任制。完善司法责任制,旨在强调谁办案谁决定、谁决定谁负责,以促进办案人员的责任心,提高办案质量,这对捕诉一体的改革也有重要推动作用。由于批

[13] 我国检察机关的捕诉分离开始于 1999 年。参见洪浩:《我国“捕诉合一”的模式及其限度》,《中国刑事法杂志》2018 年第 4 期,第 33 页。

[14] 居高不下的逮捕率以及逮捕质量问题,以及由此引起的刑事诉讼中的其他问题,一直受到学界和实务界的诟病。参见杜颖:《审查逮捕工作的现状及改进》,《重庆交通大学学报(哲学社会科学版)》2014 年第 6 期,第 28-31 页。

[15] 就笔者调研中获悉的情况来看,以往羁押率很高的广东和浙江等省,近两年来也有了很大的变化,批捕率已不足 80%。

[16] 关于影响逮捕率因素的研究,参见马静华:《逮捕率变化的影响因素研究》,《现代法学》2015 年第 3 期。

捕与起诉工作的质量问题对检察机关而言是个整体,因此,为了落实检察机关的司法责任制,并借此使案件质量在检察工作环节得到更有效的保障,就需要实行捕诉一体。

除了新的司法体制对捕诉一体的改革所具有的上述重要影响,新的诉讼体制对捕诉关系的调整也有重要的影响。这主要反映在两个方面。

一方面,由于职务犯罪等原来由检察机关直接侦查的刑事案件,大多交由国家监察部门调查处理,待其调查终结移送起诉,方才进入司法程序。这就促使检察机关办理这类案件时需要采用捕诉一体的模式,以便能够适应与监察机关办案的衔接。根据《刑事诉讼法》第 170 条的规定,检察院审查监察机关移送起诉的案件,不仅需要审查起诉,同时,对监察机关已经留置的犯罪嫌疑人应当先行拘留,并应在 10 日内作出是否逮捕等强制措施的决定。显然,刑事诉讼法的这个要求,使得检察机关必须实行捕诉一体。

另一方面,由于新的刑事诉讼法规定的认罪认罚从宽制度,使检察机关在认罪认罚从宽的案件中承担了更重的责任且面临着一些新的情况,因此需要采用捕诉一体的模式适应这个新的制度。例如,根据新《刑事诉讼法》第 81 条第 2 款的规定,检察机关在审查批准逮捕时,就需要掌握犯罪嫌疑人在此阶段是否认罪认罚的情况,以作为确定其可能发生社会危险性的重要参考因素。而此时案件尚处于侦查阶段,鉴于此时的认罪认罚情况需要与起诉阶段相协调,因此,实行捕诉一体,可以使认罪认罚从宽在诉讼的各个阶段得以协调。

当然,不论是新的司法体制还是新的诉讼制度,只表明了实行捕诉一体的重要性与必要性,却并未由此而解决捕诉一体的正当性。因此,捕诉一体的正当性问题,仍然是个需要解决的问题。对此,可能需要另找出路,寻求解决之道。

三 与捕诉一体相关的问题分析

如前所述,捕诉一体的正当性仍然是个有待解决的问题,但从人们以往的讨论情况来看,这个问题不易解决。笔者认为,或许需要超越捕诉关系才能解决其正当性的问题,即,只有解决好与捕诉一体相关的问题,才能使捕诉一体的正当性问题得到相应的解决。鉴于捕诉一体的正当性问题主要集中在权利保障与职权制约这两个方面,我们试从这两个方面展开论述。

(一) 捕诉一体与权利保障

捕诉一体办案模式虽然对诉讼效率的作用毋庸置疑,但其备受质疑的主要原因是权利保障会产生不利影响。虽然赞成捕诉一体改革的论者对这种质疑并不认同,认为捕诉一体办案模式更有利于权利保障。然而,因为捕诉一体,使辩护律师原本可以面对两个检察官(即审查批捕的检察官和审查起诉的检察官),因而可以在诉讼的两个阶段面对两个不同的检察官分别陈述辩护意见,变成了只能向同一个检察官在审查批捕和审查起诉两个阶段表达辩护意见,两种不同的模式对辩护权的保障效果而言,孰高孰下,难以判断。当然,对改革者来说,更应有责任证明捕诉一体有利于保障权利,而不是与质疑的意见各

说各话。

如前所述,人们难以直接证明捕诉一体的办案模式对保障权利究竟如何超越了捕诉分离的模式,虽然如此,如果我们换个思路,看看多年来采用捕诉一体模式办理未成年人刑事案件的情况,或许会对此问题产生新解。众所周知,在未成年人刑事诉讼案件中,检察机关采用捕诉一体的方式履行职责,由对办理未成年人刑事案件具有专业水准的同一个检察官统一负责批捕和起诉工作,被认为更有利于实现对未成年人权益的特殊保护和专业化办案的特别要求。最高人民检察院甚至为此专门作出规定:“在检察机关统一业务应用系统中按照捕、诉、监、防一体化模式,逐步完善设计独立的未成年人刑事检察业务流程、未成年人刑事检察文书和统计报表,建立以办案质量和帮教效果为核心,涵盖少捕慎诉、帮教挽救、落实特殊制度、开展犯罪预防等内容的未成年人刑事检察独立评价机制,引导和促进全国检察机关未成年人刑事检察工作科学、全面发展。”^[17]如果说更需要重视权利保障的未成年人刑事案件需要通过捕诉一体的模式办理,那么,这至少能说明,捕诉一体对权利保障应有积极促进作用,至少,对加强权利保障不至于形成阻碍。

当然,这并不能直接说明捕诉一体在保障权利方面就具有特殊的结构上的优势,因为,我们更需要看到,在未成年人刑事诉讼中,权利保障之所以取得更好的效果,不仅由于采用了捕诉一体的模式,也因为检察机关和侦查机关、法院等不同部门密切协作,为此投入了更多的资源、付出了更多努力。由此,我们可以得到启发,为了促进权利保障,仅仅采用捕诉一体是不够的,还应当为此做更多的事情,有关各方应当付出更多的努力。例如,应当建立健全审查批准逮捕的“听证”程序,使被刑事追诉者的权利,尤其是刑事辩护权在此时能够得到更加充分的保障。此外,辩护律师也需要适应捕诉一体的模式,以便在新的模式中提高辩护的效果。

(二) 捕诉一体与权力制约

关于捕诉一体对权力制约的影响,毫无疑问,检察机关内部的监督会有所削弱。一方面,由于审查批捕和审查起诉系同一个人(或者同一个办案组),因此就缺少了在不同的诉讼环节由不同检察官把关的内部监督。当然,这种内部监督缺失的效应还有待检验,或许,并非如同想象中那么严重,毕竟,即使是捕诉分离,但因为这种分离只是检察机关内部的分离,且这两个部门由同一个检察长负责,其实际制约效果不仅有限且很可疑。然而,另一方面,还应当看到,因为捕诉一体的改革,撤销了专门履行侦查监督职能的机构与专门履行公诉职能的机构,将这两个机构合并,其结果虽然使公诉职能得到了强化,但却难免使侦查监督受到影响。

当然,捕诉一体导致侦查监督职能受到影响的问题,还需要分析。就侦查过程的监督来说,很难确定这种影响一定就是不利影响,因为,捕诉一体也有便利检察官对侦查的同步监督和动态监督的功能,其价值也不应否定。然而,原来属于侦查监督部门负责的立案监督,则肯定会受到不利影响。设想,捕诉一体模式中的检察官,对手头经办的案件需要

[17] 参见最高人民检察院2014年12月2日颁布的《关于进一步加强未成年人刑事检察工作的通知》第6条。

全力以赴,怎会有余力去过问那些并未进入侦查程序的立案问题?怎么履行其对应应当立案而不立案的情况进行监督的法定职责?因此,几乎可以断言,如果不采取特别的措施弥补捕诉一体模式对立案监督所带来的影响,检察机关履行这项职责的工作,必将受到严重削弱,甚至有使立案监督的法定职责被忽视的可能。而立案监督这项法定的职责,自 1996 年修改刑事诉讼法后,这些年来对促进侦查机关履行法定的侦查职能,促使其对应应当立案而不立案的案件进行侦查,从而实现促进其侦破刑事案件、打击犯罪的目标,发挥了重要的积极作用。

实践表明,确实有大量的应当立案而未立案的刑事案件,因为没有立案而未侦查,当然不可能进入批捕程序,更不可能移送起诉,因此需要通过立案监督促进对这些刑事案件依法立案侦查。曹建明检察长在 2018 年 3 月 9 日向全国人民代表大会就检察工作所做的报告中介绍,全国检察机关五年来通过立案监督督促侦查机关立案 9.8 万件、撤案 7.7 万件,追加逮捕 12.4 万人、追加起诉 14.8 万人……^[18]由此可见,立案监督在促进侦查机关准确、及时追诉犯罪中,发挥了极为重要的积极作用。笔者认为,刑事诉讼的最高境界应当是按照刑事程序法的要求办理刑事案件从而实现不枉不纵。显然,“无冤”只是刑事司法最起码的要求,是现代刑事诉讼的底线,但却不是刑事诉讼的最高境界。不枉不纵的最高目标虽然难以实现,但是,加强立案监督却有助于更接近这个目标。因此,立案监督只应加强,不应放松,更不能因为捕诉一体而放弃。这是我们在捕诉一体改革中应当妥善解决的问题。

余 论

关于捕诉一体的改革,需要研究的问题还有很多。例如,司法责任制虽然是催生捕诉一体改革的重要因素,然而,这对于解决目前存在的批准逮捕中的问题会产生怎样的影响,需要研究。众所周知,实践中逮捕条件的异化问题,即逮捕条件有异于法定条件,并非个别现象,但这与捕诉模式却关系不大,而主要与错捕的责任问题未能得到妥善解决密切相关。因此,以往审查批捕中出现的将逮捕条件拔高到与起诉条件相当的程度,问题的原因虽然不能简单归因于捕诉是否一体的模式,但是,“谁办案谁决定,谁决定谁负责”的司法责任制下,批捕之后不起诉的责任问题如何解决,则是捕诉一体改革中应当关注的问题。因为,在这种责任制的“压力”下,检察官更会倾向于拔高批捕的标准,以免承担因批捕后案件不能起诉所要承担的责任。在这个意义上,逮捕后不起诉的责任问题,亟待解决,尽管这个问题早就存在,但是,捕诉一体毕竟使之更加突出了。

再如,捕诉一体的改革对检察官的客观公正义务有何影响,也是一个新的问题。1990 年联合国第八届预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《关于检察官作用的准则》明确规定,检

[18] 参见曹建明检察长在 2018 年 3 月 9 日向全国人民代表大会就五年来的检察工作所做的报告。来源于“新华网” 2018.03.25, http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/09/c_137027667.htm, 最近访问时间[2019-08-07]。

察官在履行其职责时应当遵循客观公正的原则,尤其是其中的第13、14条和第15条等条款,对检察官在刑事诉讼中的客观公正义务提出了诸多具体而明确的要求。有人认为既要求检察官追诉犯罪,又要求其保障被告人的合法权益,这是不现实的,因而对此持否定态度。虽然这种认识是片面的,但对各国的检察官来说,承担客观公正义务确实不易。而对捕诉一体的改革来说,检察官的客观公正义务更将经受与捕诉分离模式有所不同的更加严峻的挑战,这应当引起重视并设法予以妥善解决。

诸如此类的问题还有不少,尤其是随着捕诉一体改革的推进,实践中还会产生难以预料的各种问题。因此,一方面,我们不应因为捕诉一体的改革大局已定而放松对问题的研究。另一方面,以往实践中有益的探索不应中断,所获得的经验应当注重总结和予以制度化。例如,审查逮捕程序的“司法化”改革,对于检察机关行使批捕权的客观性、正当性,具有十分重要的价值,需要不断推进。因此,这样的探索和经验总结,不能因为捕诉一体的改革而忽视,而应进一步加强。

[**Abstract**] As a reform for the internal organs of the procuratorial system, the “Integration of Arrest Approval and Public Prosecution” has attracted wide attention from and caused controversies in the academic and practical circles. The in-depth discussion on this issue will help promote the coordination between the reform of procuratorial practice and the criminal justice reform and improve the quality of criminal justice in China. In studying the “Integration of Arrest Approval and Public Prosecution”, we need to examine the disputes over the impact of the integration on the quality of arrest approval and public prosecution and on the right to defense, analyze the causes of the relevant problems, explore the function of the integration and the major factors affecting the integration, such as the new criminal justice system and litigation system, and find proper solutions to the problems faced by the integration in procuratorial practice as well as the new problems faced by criminal defense.

(责任编辑:王雪梅)