

『捕诉分合之争』折射 检察改革进退之思

□张健伟

捕诉分离与捕诉合一，是人民检察院内设机构职能配置的两种模式。同一案件的审查批准逮捕与审查起诉，交给同一检察官、同一办案部门行使，还是交由不同检察官、不同办案部门行使，并无诉讼法上的效力差别，因为捕与诉的法定主体是人民检察院而非具体的检察官或者办案部门。只要决定出自人民检察院，法律并未强制限定具体的审查人员。就此而言，这一议题原本不应成为外界关注的焦点话题。

然而，捕诉分离与捕诉合一的转换还是牵动着法律界的神经。2018年人民检察院从捕诉分离向捕诉合一转变，曾引发不少刑事诉讼法学者的强烈反应；一些检察机关内部人士也表示，这一转变与此前改革努力的方向完全相反。甚至有学者提出：“捕诉合一，是一项危险的选择。”

法学界与司法实务界的这些反应是可以理解的，尽管捕诉分离与捕诉合一当前只是检察权在检察机关内部职权配置的议题，但羁押权由法院统一执掌是目前世界上大多数国家的普遍做法，因此部分学者希望能将批准逮捕这一权力划归人民法院。至少，退而求其次，期望捕与诉分别隶属于检察机关内部的两个不同部门，以实现检察机关内部的捕诉分离。

最高人民检察院也曾致力于实现捕诉分离的改革方向，其背后的理念是发挥检察机关内部的监督制约作用，并强化侦查监督职能。但2018年的逆转也有其现实考量，同一案件由两个检察官接力式审查，将不可避免出现重复“审查”并可能造成司法资源浪费。

此外，当时的刑事检察领域工作理念还经历了从诉讼法逻辑向刑法逻辑的转变，体现为检察机关内设机构

的调整，打散侦查监督部门与公诉部门，按照犯罪类型划分为各专业部门，包括普通刑事案件检察部门、重罪案件检察部门、职务犯罪监察部门和经济犯罪检察部门以及未成年人犯罪案件检察部门。刑事执行检察部门得以保留，检察机关自行侦查案件也由这一部门负责，原有的侦查部门转隶至新成立的监察委员会。内设机构调整，让捕诉合一成为配套改革的自然选择。

也有学者对此表达忧虑，认为捕诉合一之后，检察机关不同办案部门之间的制约不复存在，批捕与起诉的质量可能出现滑坡，批捕率和起诉率恐会攀升。因为一旦批准逮捕之后，同一检察官很难祛除先入为主的观念，且会固化捕后必诉的信念。此外，侦查监督由单一部门的专项性办理演化为多个部门在办案中的分散办理，侦查监督意识也容易淡化，监督职能存在被削弱的可能。更有学者警示：如果捕诉合一，会增加检察机关批捕权被剥离的风险。

目前，检察机关办理案件的一线检察官，已经逐渐适应捕诉合一模式。实践表明，捕诉合一之后，批捕率并未上升，反而有明显下降，起诉率也出现大幅下降。这固然与最高人民检察院倡导降低羁押率和提高起诉质量有关，但不可否认的是，捕诉合一让不少检察官将起诉标准带入审查批准逮捕阶段，对批捕把关更严也是重要原因。事实上，捕诉合一本就是检察机关的传统办案模式，在实行捕诉分离多年之后再次得以恢复，不仅没有发生颠覆性的影响，反而在提升效率上显现优势。

捕诉合一还存在一大难题，是时间管理。审查批捕要求在7日内完成，审查起诉的期限通常是一个月到一个半月，后者时限相对宽松。检察官同时办理两种审查的案件，时间节奏不同，批捕案件多了，势必吸收审查起诉时间，形成时间分配上的冲突现象。此外，侦查监督职能似乎因起诉职能而有所削弱。有鉴于此，个别基层检察院跃跃欲试，想要探索“捕诉分离的工作模式”。这一动向立即引起刑事诉讼法学者和刑事辩护律师的关注，“捕诉又要分离了吗”成为热议话题。

但反复分离、合一的模式切换并未得到最高检察机关的肯定。捕诉合一与捕诉分离，各有利弊，非简单取舍可定，两种模式的转换在目前而言也并非必须。在许多基层检察机关，内设机构调整后，一个检察部人数有限，再区分为批捕与起诉两个组办案并不可行。曾有检察机关内部人士感叹：“捕诉分离，已经回不去了。”

若要重新实现捕诉分离，较为理想的做法，是将检察机关原侦查监督部门的检察官从各个检察部抽离出来重新聚拢在一起，重设侦查监督部门，负责全部各类案件的审查批准逮捕工作以及立案监督、侦查监督。要实现这一目标，需要解决检察机关内设机构增加一个部门或者从现有的内设机构“腾笼换鸟”挤出一个部门的难题。但此举取决于决策者的改革方向认知与决心，以及能否解决内设机构增设或者调整的难题。在现有格局未被打破前，捕诉再次分离恐难实现。

（作者系清华大学法学院教授、博导，中国法学会刑事诉讼法学研究会副会长）

『捕诉分离』更符合 刑事诉讼的价值理念

□汪海燕

审查逮捕权的配置，不仅关乎一个国家的刑事诉讼结构，也直接关系到刑事案件的办案质效。当下讨论审查逮捕权与起诉权是“分离”还是“合一”的前提是此两项职能均由检察机关行使。其实，学界还有一种声音，认为审查逮捕权是司法权，应交由相对中立的第三方行使。然而，基于历史原因与宪法定位等因素，审查逮捕权完全脱离检察机关并不现实。正因如此，更加凸显了检察权内部配置的重要性，捕诉分合之争不仅是检察机关内部机构设置或改革问题，其本质是诉讼职权配置的价值选择。

2019年最高人民检察院正式开展内设机构改革之前，捕诉分合模式均在实践中经过检验，二者差异主要是价值导向不同。“捕诉一体”办案模式要求审查逮捕与审查起诉两项职能由同一内设部门、同一主体行使，承办检察官可提前介入刑事案件，以捕诉双重职能引领侦查，对于提高办案效率具有明显助益，也能一定程度上提升办案质效。但毋庸讳言，无论是在法理上，还是在实践层面，捕诉一体也有其弊端。

从公正层面考查，由同一个主体行使审查逮捕和审查起诉职能不符合诉讼认识原理。办案人员对于案件的第一次审查并由此形成的心证对于案件的处理起着关键性的作用，在此后的程序中也不会轻易否定。因此，法律需要设置不同的诉讼环节及诉讼阶段，对案件反复审查、认定，以纠正偏差，防止认识错误。此种纠偏功能的实现以认识主体的相异性为前提。诚如有观点认为，我国刑事诉讼对于案件事实的认定整体呈“层控修正主义”，即对上一诉讼阶段的错误可以通过下一阶段的司法审查予以纠正，以确保事实认定准确。而在“捕诉一体”的办案机制下，审查逮捕与审查起诉虽然在名义上仍分属不同的阶

段，但实质上由同一主体完成，将会淡化诉讼阶段的边界，消减案件修正的空间。

现代各国刑事诉讼制度虽不尽相同，但普遍认同对诉讼权力进行制约，而捕诉合一并不利于对检察权的监督与制约。为了防止诉讼权力失范，我国宪法和刑事诉讼法均规定，“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”即使在同一个机关内部，为了防止权力滥用，也设置了不同的内部机构以进行相互制约、相互监督，如公安机关法制部门对侦查部门认定的结果进行审查，监察机关案件审理部门对调查部门认定的结果进行审查。应当说，这种内部制约对于权力的规范行使极其重要。此外，由于捕诉职能合一，可能导致利益的高度同质化。办案人员在审查逮捕时，会考虑后续提起公诉的可行性；而在审查起诉时，也必然会受制于已经批准逮捕的前期结论。司法实践中，一些检察机关和办案人员模糊逮捕和起诉的标准与功能，将“事实清楚，证据确实、充分”的起诉标准来评判、替代“有证据证明有犯罪事实且有逮捕必要”的逮捕要求，将作为强制措施的逮捕与行使追诉权的公诉功能混淆、等同。更加令人担忧的是，对于在逮捕时的错误或瑕疵，由于主体和利益的同一，在审查起诉阶段办案人员即使发现，也很难作出自我否定的评价。

“捕诉一体”化还进一步加剧了审前阶段控辩关系的失衡。检察机关作为审查起诉的主持者应当保持中立，客观审查包括逮捕在内的侦查行为的合法性以及辩护理由是否成立等事项。但是，由于认识上的延续尤其利益主体的同一，可能导致检察机关偏向追诉立场，使得羁押必要性审查制度、非法证据排除规则的适用等形势更为严峻，辩护处境更加不利。同时，在捕诉合一机制下，“捕之即诉”的司法实践对认罪认罚从宽制度的适用也带来巨大挑战，嫌疑人可能会因畏惧逮捕而放弃无罪辩护的机会。尤其是对于可捕可不捕之嫌疑人，逮捕可能会成为检察机关换取其配合的筹码，造成不自愿的认罪认罚。

需要明确的是，捕诉一体与捕诉分离各有利弊，关键在于诉讼价值的权衡。但如前所述，在诉讼原理层面，相较于“捕诉一体”模式而言，“捕诉分离”模式更具合理性，职能主体的分离不仅可以维护批捕程序的独立性与相对正当性，还能使得其他与之相关联的制度回归立法初衷，进而凸显惩罚犯罪与保障人权并重之理念。因而，即使现阶段不能将批捕权限移交其他机关，至少可以将捕诉职能由检察机关内部两个不同的机构分别行使。当然，强调“捕诉分离”并不意味着否定检察机关对侦查行为的引导与监督，为确保侦查质效，检察机关的公诉部门可以提前介入并引领侦查，但需注意避免与批捕部门的职能混同。

（作者系安徽大学法学院教授、博导，教育部“长江学者奖励计划”特聘教授，第八届“全国十大杰出青年法学家”）



海上海法学院
(理论学术编辑部微信平台)



扫描左侧二维码关注