

捕诉一体的实践与发展

邓思清

内容提要:在新一轮司法体制改革的过程中,捕诉一体办案机制作为检察机关推进司法责任制改革的重要配套措施,经历了探索、争论、正式确立三个发展阶段。从捕诉一体办案机制正式实行的情况来看,主要体现了三大实践价值:一是有利于少捕慎捕和保障人权;二是有利于解决实践中案多人少的矛盾和提高司法效率;三是有利于增强检察官的办案责任心和提高检察官素质。捕诉一体办案机制在检察实践中也遇到三个方面的问题,即职务犯罪侦查案件如何实行捕诉一体,检察官对诉讼活动如何进行有效监督,对捕诉一体检察官的办案活动如何加强内部监督。针对实践中的问题,要保证捕诉一体办案机制的健康发展,更好地发挥其有效作用,应当建立和完善以下机制:一是建立上级指导下的职务犯罪侦查案件捕诉一体机制;二是检察机关实行诉讼监督案件化办理;三是建立检察机关有效的内部监督制约制度。

关键词:捕诉一体 检察监督 审查逮捕 检察机关改革

邓思清,最高人民检察院检察理论研究所研究员。

近几年,随着新一轮司法体制改革的推进,特别是司法责任制、司法员额制、以审判为中心等改革的实施,检察实践面临新的问题,需要进行相应的配套改革,这就成为捕诉一体改革的时代背景和实践要求。具体来说,在新形势下,检察机关面临许多新问题,如员额检察官制度的实行,使得办案的检察官数量减少,加剧了检察机关案多人少的矛盾;刑事快速程序特别是认罪认罚程序的实施,要求检察机关提高办案效率;以审判为中心的刑事诉讼制度改革深入推进,对检察机关的办案质量、审前程序的控制和主导作用提出了新要求等。为了解决检察实践中的问题,一些检察机关开始尝试构建捕诉一体办案模式以及设立相应的内设机构改革探索试点。

这一尝试立即引起了学术界的广泛关注和激烈争论,出现了反对和赞成两种观点。反对者认为,捕诉一体存在以下弊端:一是捕诉一体侵蚀了审查逮捕检察官的中立性,影响了检察机关的宪法定位;二是捕诉一体会削弱检察机关的内部制约,降低案件办理质

量;三是捕诉一体大大压缩嫌疑人及其辩护人的辩护空间,导致审判前的辩护流于形式;四是捕诉一体将检察机关对侦查活动的两次监督机会变成一次监督机会,这势必大大削弱检察机关对侦查活动的监督力度。^[1]赞成者则认为,捕诉一体具有以下优势:一是捕诉一体能够提高诉讼效率,解决实践中案多人少的现实问题;二是捕诉一体能够强化检察官对侦查过程的全程监督,在证据收集和程序推进等方面有效引导侦查行为,有效保证办案质量;三是捕诉一体有利于律师辩护,保障人权;四是捕诉一体可以提高检察官的专业能力,促进检察官队伍建设。^[2]

针对学术界的争论,2018年7月19日至20日,全国人大监察和司法委员会、最高人民法院联合邀请8名法学专家,前往江苏省无锡市和苏州市检察机关开展实地调研。2018年8月22日至23日,全国人大监察和司法委员会、最高人民法院又联合邀请7名法学专家,前往吉林省检察机关开展实地调研。^[3]经过这两次实地调研,学界认识到捕诉一体有利于提高侦查监督工作的效率,对捕诉一体办案机制全面推行达成了共识。2019年1月3日,在国务院新闻办新年首场新闻发布会上,最高人民法院张军检察长对中外媒体宣布,最高人民法院撤销侦监厅和公诉厅,重新组建十个检察厅,刑事办案机构实行捕诉一体办案机制,^[4]这意味着有关捕诉一体机制能否全面推行的争论宣告结束,捕诉一体办案机制正式在全国检察机关实行。2019年初,习近平总书记在中央政法工作会议上的讲话中指出,政法系统“要优化政法机关职权配置,构建各尽其职、配合有力、制约有效的工作体系。要推进政法机关内设机构改革,优化职能配置、机构设置、人员编制,让运行更加顺畅高效。”^[5]这就要求在捕诉一体的改革中,检察机关推动“四大检察”协调发展,通过完善办案机制,把“捕诉一体”在办案质量和效率方面的优势发挥出来。经过半年多的检察实践,捕诉一体的效果如何,实践中有何问题,今后如何发展,是当前针对捕诉一体应当研究的重要问题。

捕诉一体的实践价值

实践是检验真理的唯一标准,虽然学界在讨论捕诉一体过程中,充分论证了其正当性

-
- [1] 参见陈瑞华:《异哉,所谓“捕诉合一”者》,《中国法律评论》微信公众号2018年5月29日推文,https://mp.weixin.qq.com/s/Rr8Y7hTf6vbnWfWbJ_-f6Q,最近访问时间[2019-09-10]。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;汪海燕:《检察机关审查逮捕权异化与消解》,《政法论坛》2014年第6期。
- [2] 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03版;简言:《“捕诉合一”:提供更加优质的“法治产品”》,《检察日报》2018年6月21日第03版;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;洪浩:《我国“捕诉合一”模式的正当性及其限度》,《中国刑事法杂志》2018年第4期等。
- [3] “实行捕诉一体”,正义网,http://www.jcrb.com/zxtpd/ZT2019/201901zt/19qgjczy/43423222/201901/t20190116_1953884.html,最近访问时间[2019-09-10]。
- [4] 参见于潇、郭璐璐:《最高检:撤销侦监厅公诉厅,实行“捕诉一体”已达共识》,正义网,http://news.jcrb.com/jssz/201901/t20190103_1948938.html,最近访问时间[2019-09-10]。
- [5] 《习近平出席中央政法工作会议并发表重要讲话》, http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/16/c_1123999899.htm,最近访问时间[2019-09-02]。

和合理性,^[6]但是,该项司法改革是否成功还有待实践的检验。从目前司法实践来看,捕诉一体主要体现了以下几方面的司法价值。

(一)有利于少捕慎捕和保障人权

在现代刑事诉讼法中,打击犯罪和保障人权是其两个重要的价值追求。捕诉一体的制度设计不仅要有利于及时打击犯罪,实现司法公正,更要有利于尊重和保障人权。因为人权保障是现代司法的重要标志,也体现了一个国家的司法文明程度。刑事诉讼中的人权保障体现在许多方面,其中,减少对犯罪嫌疑人、被告人的羁押是人权保障的重点。从司法实践看,捕诉一体的运行在少捕慎捕和保障人权方面具有十分明显的作用。例如在捕诉一体的试点阶段,苏州工业园区检察院实行捕诉一体后,审前羁押率从 2013 年的 50.5% 降至 2017 年的 27.3%。^[7] 吉林省检察机关实行捕诉一体三年来,审前羁押率连续三年下降,分别为 54.79%、51.58% 和 48.39%。试点较早的南关区等四个检察院,连续三年平均审前羁押率都比全省平均值低 13.62、8.73 和 8.84 个百分点。^[8] 在捕诉一体正式运行后,检察机关的批捕率普遍下降,一般下降 10% 左右,有的地方下降超过 15%。从全国情况来看,2017 年检察机关共批准逮捕各类刑事犯罪嫌疑人约 107 万人,提起公诉 166 万多人,^[9] 逮捕率约为 64.5%。

从司法实践来看,虽然少捕慎捕需要多种因素综合作用才能够实现(如检察官人权保障观念的提高,公民法治意识的增强等),但是捕诉一体办案机制的推动效果十分突出。

一是改革的惯性因素。捕诉一体在改革试点阶段,在具体提高诉讼效率、降低逮捕率、加强诉讼监督、保证案件质量等方面的作用,通过新闻媒体的宣传,捕诉一体的这些优点给检察官留下了深刻印象,成为捕诉一体的重要标志,因而在该制度正式实施后,会对检察官的思想和行为产生潜移默化的影响,从而促使检察官少用和慎用逮捕措施。

二是起诉标准对逮捕标准的影响。根据我国刑事诉讼法的规定,虽然起诉标准和逮捕标准不同,但是二者具有一定的相通性,都是对案件证据数量和质量的要求,只是起诉标准高于逮捕标准。同时,逮捕标准中的逮捕必要性条件(即具有社会危险性),其判断具有很强的主观性,容易因司法者(检察官)的主观而有差异,因而在捕诉一体的情况下,检察官心中的起诉标准必然会影响到逮捕标准中的主观因素,从而无形中促使检察官趋于少捕慎捕。

三是司法责任制因素。在检察机关实行员额制后,检察官对其所办理的案件质量要终身负责,即司法责任终身制。实行捕诉一体后,检察官不仅要批准的决定的决定承担责任,

[6] 参见邓思清:《捕诉合一:中国司法体制下的合理选择》,《检察日报》2018 年 6 月 6 日第 03 版;简言:《“捕诉合一”:提供更加优质的“法治产品”》,《检察日报》2018 年 6 月 21 日第 03 版;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;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;洪浩:《我国“捕诉合一”模式的正当性及其限度》,《中国刑事法杂志》2018 年第 4 期等。

[7] 参见戴佳:《深化改革:法律监督实现重塑性变革》,《检察日报》2019 年 3 月 3 日第 03 版。

[8] 参见闫晶晶:《“捕诉合一”之问:让实践说话》,《检察日报》2018 年 8 月 27 日第 01 版。

[9] 参见靳高风、朱双洋、林晞楠:《中国犯罪形势分析与预测(2017—2018)》,《中国人民公安大学学报》2018 年第 2 期,第 30 页。

而且要对审查起诉的决定负责。这就要求检察官在实践中对于逮捕条件的把握要更加严格,否则出现捕后不诉、捕后判无罪的情况时,检察官就可能被追责,因此司法责任终身制下的捕诉一体机制会促使检察官对逮捕的适用更加谨慎,这无疑有助于少捕慎捕和保障人权。

四是社会关注等其他因素。捕诉一体这项司法改革一开始就备受社会关注,特别是学者,该制度在正式实施阶段,其效果如何也一直受到社会关注,这就促使检察官在捕诉一体实践中十分谨慎地适用逮捕措施,尽量减少逮捕。同时,随着社会人权保障意识的普及以及律师介入诉讼范围的扩大和辩护质量的提高,检察官愈加注重人权保障,这也促使检察官少用慎用逮捕措施。

(二)有利于解决案多人少的矛盾和提高司法效率

我国进入新时代后,社会主要矛盾发生了历史性变化,人民群众对民主法治、公平正义等方面有了新期盼和新要求。司法公正作为社会公平正义的最后一道防线,是否能够得到有效保障至关重要,也备受各界关注。在刑事诉讼中,司法公正体现在多个方面,如诉讼效率的提高、诉讼监督的加强、无罪判决的减少等。捕诉一体有利于提高案件质量的论述要在实践中得到印证,就需要多方面的数据予以支持。从检察实践来看,当前我国正处于社会转型期,社会矛盾凸显,刑事案件高发的态势尚未改变。如2017年全国检察机关侦查监督部门共受理审查逮捕犯罪嫌疑人135万人,同比上升24.4%,公诉部门受理移送起诉人数突破200万人,同比增长19.8%,检察机关案多人少的矛盾比较突出,尤其是在基层检察院这一矛盾更加尖锐。^[10]同时,司法责任制改革实施以后,随着员额检察官制度的实行,能够独立办案的检察官数量减少,^[11]而基层检察院的员额检察官数量又极其有限,无疑又加剧了案多人少的矛盾,这是目前检察实践中的一个突出问题。因而捕诉一体是否能够提高诉讼效率,解决实践中的这一难题,成为衡量其能否保证司法公正的重要标准。从捕诉一体的试点来看,其对提高办案效率是明显的,例如,吉林省检察机关实行捕诉一体三年来,批捕、起诉办案时间平均分别缩短12.3%和12.4%。^[12]有的地方检察官指出,“以前办理一起审查起诉案件平均需58天时间,现在只需不到29天,办案效率提高了一倍,有效节约了司法资源”。^[13]而捕诉一体正式实行后,也较大地提高了诉讼效率,例如,上海市崇明区人民检察院在实行捕诉一体后,从起诉效率来看,比以前的平均办案天数缩短了30%。^[14]海南省检察机关全面实行捕诉一体办案机制改革后,全省检察机关的平均办案周期缩短了30%。^[15]银川市永宁县人民检察院在办理一起22人的涉黑

[10] 参见简言:《“捕诉合一”:提供更加优质的“法治产品”》,《检察日报》2018年6月21日第03版。

[11] 根据员额检察官制度改革的要求,只有进入员额内的检察官才有资格独立办案,而员额检察官的数量不得超过检察人员总数的39%,有的地方只有30%。截至2017年11月,全国检察机关共遴选出84444名员额检察官,占中央政法专项检察人员编制的32.78%。参见王治国、郭洪平:《全国检察机关遴选出员额内检察官84444名》,《检察日报》2017年11月2日第02版。

[12] 参见戴佳:《深化改革:法律监督实现重塑性变革》,《检察日报》2019年3月3日第03版。

[13] 参见阮占江、郑涛:《同一案件批准逮捕和审查起诉由一名检察官负责,记者探访湖南首个捕诉合一基层试验田》,《法制日报》2018年7月6日第05版。

[14] 参见王琳、林中明:《“捕诉一体”给办案带来哪些变化》,《检察日报》2019年6月2日第04版。

[15] 参见崔晓丽:《为自贸区(港)建设贡献检察力量》,《检察日报》2019年3月10日第03版。

案件时,实行捕诉一体办案机制,仅用 11 天便完成了该案的审查起诉工作,该案件在以前则需几个月的时间。^[16] 有的地方检察官认为,实行捕诉一体办案机制后,“现在从批捕到起诉,大约能节约 30% 的办案时间,我们也可以腾出更多的精力投入到疑难复杂、新型案件的办理中”^[17]

从司法实践来看,实行捕诉一体办案机制之所以能够提高办案效率,解决案多人少的矛盾,主要有以下几点原因。

第一,捕诉一体减少了不必要的重复工作。在捕诉分离办案模式下,同一案件要经过不同的检察官两次对案件材料进行审查,同一犯罪嫌疑人会经过多次重复讯问。绝大多数的刑事案件相对比较简单,都归基层检察院管辖,实行捕诉一体后,一个检察官在批捕阶段已经对案件材料进行了审查,掌握了证据情况,到起诉阶段就可以重点审查新的证据材料,避免重复审查以前已经审查过的案件证据材料,提高办案效率。

第二,捕诉一体加强了检察官与公安机关之间的交流与配合。在捕诉一体的办案模式下,检察官既要负责逮捕决定,也要对审查起诉决定负责,这就要求检察官更加重视证据材料的收集工作,从而促使其加强与公安机关之间的交流与配合。一方面,为了保证案件质量,检察官会加强对公安机关侦查活动的监督力度,对侦查活动进行全程引导、统一调控,保证公安机关及时侦查,收集有关证据,从而促使公安机关及时移送案件,提高办案效率。另一方面,捕诉一体也使检察官与公安机关之间的沟通渠道更为直接顺畅,避免捕诉分离情况下公安机关与多个检察官交流不畅的问题,可以加快办案速度,提高办案效率。

第三,捕诉一体整合了司法资源。办理案件不仅需要依据法律和政策,更离不开人力、物力、财力等司法资源的支撑。而捕诉一体可以避免检察机关内设机构多重设置、人员浪费、工作重复等问题,可以将检察机关的司法资源进行重新整合,使整个检察办案工作形成合力,增强办案力量,有利于提高工作效率。

(三)有利于增强办案责任心和提高检察官素质

司法公正是司法机关追求的最高价值目标,然而实践中的冤假错案却是司法公正的最大杀手。从我国司法实践来看,出现冤假错案的原因是多方面的,除了司法人员徇私枉法以外,最重要的原因就是司法人员缺乏责任心。为此,我国推行司法责任制改革,实行司法员额制,规定法官对所办理的案件终身负责,其目的就在于增强司法人员的责任心,提高办案质量,防止和减少冤假错案的发生。捕诉一体办案机制是否符合这一司法改革的目标,必须由实践来证明。在捕诉一体的试点阶段,许多检察人员都认为,捕诉一体促使他们“成长”了。^[18] 在捕诉一体正式施行后,许多检察官都认为,捕诉一体增强了自

[16] 参见单曦玺:《涉黑涉恶案件专人专办 宁夏:“捕诉一体”在扫黑除恶中取得实效》,《检察日报》2019年6月5日第01版。

[17] 参见东湖新技术开发区人民检察院:《小院也有大作为》,《检察日报》2019年5月22日第12版。

[18] 参见闫晶晶:《“捕诉合一”之问:让实践说话》,《检察日报》2018年8月27日第01版。

已办案的责任心,提高了办案能力。^[19]

从司法实践来看,捕诉一体办案机制之所以能够增强检察官的办案责任心、提高检察官素质,笔者认为,主要有以下原因。

首先,捕诉一体加重了检察官的责任。根据司法责任制的要求,检察官对自己所办理的案件负责。在捕诉分离的情况下,检察官只对审查逮捕决定或者审查起诉决定负责,而实行捕诉一体后,检察官不仅要审查逮捕决定负责,也要对审查起诉决定负责,这无疑加重了检察官的司法责任。责任的加重必然会促使检察官更加重视办案,钻研业务,提高自己的业务能力。

其次,捕诉一体扩大了检察官的业务范围。实行捕诉一体后,检察官不仅要审查批捕,而且要进行审查起诉。为了更好地完成批捕和起诉工作,检察官既需要熟悉和掌握审查批捕和审查起诉的有关法律规定和程序,更需要既熟悉侦监工作,掌握逮捕标准,了解侦查监督的要求和重点,还需要熟悉公诉业务技能,掌握出庭应诉、审判监督等工作要求,这必然促使检察官努力拓展自己专业知识的广度和深度,优化其专业知识结构,从而可以有效提升检察官的专业化水平。

最后,捕诉一体增强了检察官的独立性。在捕诉分离的情况下,检察机关实行“检察人员承办,办案部门负责人审核,检察长或者检察委员会决定”三级审批的办案方式,^[20]承办案件的检察官不具有办案的独立性,导致其责任心不强,存在依赖心理,不利于检察官办案能力的提高。实行捕诉一体后,检察官办案既可以独立行使批捕权,又可以独立行使起诉权,扩大了检察官的职权,从而增强了检察官的独立性,使检察官成为真正的办案主体。这样,就可以增强检察官办案的主体意识,独立思考和解决问题的意识,消除依赖心理。

二 捕诉一体的实践问题

虽然捕诉一体在实践中取得了令人满意的效果,但这并不意味着捕诉一体在实践中没有问题。任何事物都有其两面性,有优点必然有缺点,捕诉一体也如此,在实践中显示其优越性的同时,也暴露出一定的问题或者风险点。从目前实践来看,捕诉一体主要存在以下三个方面的问题。

(一) 职务犯罪侦查案件的捕诉一体机制建立困难

《刑事诉讼法》修改后,赋予检察机关部分职务犯罪侦查权,就涉及到检察机关对这类职务犯罪侦查案件如何实行捕诉一体的问题。这是检察机关反贪转隶后,检察实践中如何实行捕诉一体遇到的难题。为了保证对这部分职务犯罪案件的有效侦查,保证案件的侦查质量,2018年11月1日,最高人民检察院第十三届检察委员会第八次会议通过了《关于人民检察院立案侦查司法工作人员相关职务犯罪案件若干问题的规定》,确定了检

[19] 参见郭树合、刘珊:《以“标”为镜,常照常清》,《检察日报》2019年2月13日第09版。

[20] 参见龙宗智:《检察机关办案方式的适度司法化改革》,《法学研究》2013年第1期,第169页。

察机关对 14 个罪名的职务犯罪案件可以立案侦查,^[21]并规定了管辖级别和程序。“本规定所列犯罪案件,由设区的市级人民检察院立案侦查。基层人民检察院发现犯罪线索的,应当报设区的市级人民检察院决定立案侦查。设区的市级人民检察院也可以将案件交由基层人民检察院立案侦查,或者由基层人民检察院协助侦查。最高人民检察院、省级人民检察院发现犯罪线索的,可以自行决定立案侦查,也可以将案件线索交由指定的省级人民检察院、设区的市级人民检察院立案侦查。”“设区的市级以上人民检察院侦查终结的案件,可以交由管辖权的基层人民法院相对应的基层人民检察院提起公诉;需要指定其他基层人民检察院提起公诉的,应当与同级人民法院协商指定管辖;依法应当由中级人民法院管辖的案件,应当由设区的市级人民检察院提起公诉。”由此可见,检察机关对这些职务犯罪案件难以实行捕诉一体的办案机制。

从目前实践来看,一般情况下,检察机关对这些职务犯罪案件的通常做法是:先由设区的市级以上的检察机关进行立案侦查,包括决定逮捕,然后交由区基层检察机关审查起诉,这种做法不利于检察机关全面实行捕诉一体的办案机制,理由主要包括下列几点。

其一,大部分案件需要基层检察院提起公诉。根据上述规定,对于 14 种职务犯罪案件,通常由市级以上检察机关进行立案侦查和决定是否逮捕,然而市级以上检察机关往往又无法对案件进行起诉。因为我国《刑事诉讼法》规定,只有危害国家安全、恐怖活动案件和可能判处无期徒刑、死刑的案件,才由中级法院管辖,而在 14 种职务犯罪案件中,除非法拘禁罪、刑讯逼供罪、暴力取证罪和虐待被监管人罪等 4 种犯罪中致人伤残、死亡的才涉及无期徒刑、死刑外,其他犯罪都不涉及无期徒刑和死刑,不属于中级法院管辖,需要基层检察院审查起诉,这就必然造成捕诉的分离。

其二,实践中检察机关职务犯罪案件侦查和起诉相分离的做法,会导致基层检察院对职务犯罪案件失去立案侦查的机会,难以培养职务犯罪案件侦查和捕诉一体方面的办案人才,也不利于市级以上检察机关从基层选拔人才,影响捕诉一体的全面实行。

其三,基层检察院难以有效发现职务犯罪线索。如果基层检察院的检察官不参与职务犯罪案件的侦查活动,就不能有效掌握诉讼中司法人员违法犯罪的具体情况,不利于基层检察官在诉讼中发现诉讼中司法人员的违法犯罪线索,这必然会影响职务犯罪案件捕诉一体的全面推行。

(二) 不利于对诉讼活动实现有效监督

实行捕诉一体办案机制后,如何在案多人少、检察官办案压力增大的情况下,保证检察官有时间和精力对诉讼活动进行有效的法律监督。这不仅是学者担心的问题,也是司法实践中亟待解决的难题。通过调查笔者发现,在案件不多、办案压力不大的检察院,检察官对诉讼活动的法律监督有所增强,但在一些案件较多、办案压力较大的检察院,特别

[21] 人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中,发现司法工作人员涉嫌利用职权实施的下列侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪案件,可以立案侦查:非法拘禁罪、非法搜查罪、刑讯逼供罪、暴力取证罪、虐待被监管人罪、滥用职权罪、玩忽职守罪、徇私枉法罪、民事行政枉法裁判罪、执行判决裁定失职罪、执行判决裁定滥用职权罪、私放在押人员罪、失职致使在押人员脱逃罪、徇私舞弊减刑假释不予监外执行罪共 14 个罪名。参见 2018 年最高人民检察院发布的《关于人民检察院立案侦查司法工作人员相关职务犯罪案件若干问题的规定》第一条的规定。

是基层检察院,检察官对诉讼活动的法律监督存在明显减弱的趋势。

虽然从理论上讲,捕诉一体比捕诉分离更有利于检察官对诉讼活动进行法律监督。因为在捕诉分离的情况下,检察官一旦对案件作出了批捕决定,就意味着案件办完,很少再关注公安机关对案件进一步的侦查情况,因而很难发现侦查活动中的违法行为,无法进行有效的法律监督。而在捕诉一体的情况下,由于案件的侦查质量与检察官的办案质量具有密切关系,检察官在对案件进行审查批捕后,无论是否作出批捕决定,都会关注该案件的下一步侦查进展情况,这样就有助于检察官及时发现侦查活动中的违法行为,对侦查活动进行有效的法律监督。

但是从实践上来看,捕诉一体却存在不利于检察官对诉讼活动进行法律监督的因素。具体表现在:一是检察官的时间和精力不足。捕诉一体增加了检察官的办案量,在案多人少的检察院,一个检察官手上往往有多个案件,需要加班加点办案,很难有时间和精力再对诉讼活动进行法律监督。二是碍于警检关系的情面。捕诉一体后一个检察官要对整个案件质量负责,使得检察官对公安机关的侦查情况存在依赖心理,在审查批捕、侦查监督、审查起诉过程中,检察官都要面对同样的侦查人员,这就容易在检察官与侦查人员之间建立起熟人关系,形成人情,不利于进行法律监督。同时,公安机关的侦查人员往往不太愿意检察官指出和纠正其违法行为,认为这是找毛病或者挑刺,从而导致检察官对诉讼活动监督的弱化。三是诉讼活动监督不计工作量问题。捕诉一体办案机制实行后,由于取消了侦查监督部门,使得对检察官的考核主要是以其办案的数量和质量为标准,对诉讼活动进行的法律监督,如提出口头纠正意见或者检察建议等,往往不计入检察官的办案工作量,这也降低了检察官对诉讼活动进行法律监督的积极性。

(三)对检察官的内部监督难度增加

实行捕诉一体办案机制后,在检察官办案职权扩大的情况下,如何加强对检察官办案的内部监督,有效防止检察官滥用权力,保证案件质量,需要进一步寻找解决方案。从目前实践来看,大部分地方检察机关没有专门制定针对捕诉一体机制下检察官办案的监督制约制度,即使有的地方检察机关制定了相应的内部监督制约制度,执行效果也并不理想,难以实现对捕诉一体机制下检察官办案活动进行有效的内部监督。

虽然从理论上讲,在捕诉一体机制中,检察官都是由原来的检察人员当中选出的优秀者担当,其办案能力和业务素质都较高,应该能够正确行使职权,保证办案的质量。但是,任何权力都有被滥用的可能,权力越大其滥用的可能性也越大,加强对权力的监督制约是防止权力滥用的唯一途径。从目前实践来看,一些地方检察机关过于相信捕诉一体机制中检察官的自律,过度依赖司法责任制、外部监督制约机制的作用,没有专门制定相应的内部监督制约制度,因而难以有效地保证捕诉一体机制中检察官正确行使办案职权。即使有的地方检察机关制定了一些内部监督制约制度,但由于以下原因,造成了对捕诉一体机制中检察官办案活动的内部监督制约难度增大:一是检察机关领导的办案任务较重。随着捕诉一体机制的实行,要求所有检察官都必须在一線办案,因而检察机关的业务部门负责人、院领导等都必须在一線办案,在一些案件数量较大的基层检察院,检察机关领导的办案任务十分繁重,难以对其他检察官的办案活动进行及时有效地监督制约。二是地

方规定效力较低。由于各地的规定效力较低,如何执行取决于各地检察机关的领导,再加上各地的规定不统一,有的规定甚至不尽合理,影响了执行的效果,难以发挥有效的监督制约作用。

三 捕诉一体的规范发展

为了全面推进捕诉一体的办案机制,发挥其有效提高办案效率、切实保障人权和办案质量的作用,检察机关必须解决捕诉一体在实践中存在的问题。笔者认为,检察机关要全面实行捕诉一体办案机制,应当建立以下检察机制。

(一) 建立上级指导下的职务犯罪侦查案件捕诉一体机制

为了解决在职务犯罪侦查案件中全面实行捕诉一体的办案机制困难的问题,笔者认为,应当建立上级指导下的职务犯罪侦查案件捕诉一体机制。即各级检察机关在诉讼中发现司法人员职务犯罪线索后,应当向其上一级检察机关报告,同时开展初查活动,必要时上级检察机关可以进行指导,然后根据初查情况和案件的严重程度,交由不同级别的检察机关进行立案侦查和审查起诉,实现捕诉一体。

从司法实践来看,要建立上级指导下的职务犯罪侦查案件捕诉一体机制,笔者建议修改《关于人民检察院立案侦查司法工作人员相关职务犯罪案件若干问题的规定》中的级别管辖规定,建立以下级别管辖制度。

第一,基层检察院管辖范围。各级检察机关发现的职务犯罪线索,经过初查后,如果认为构成职务犯罪且较轻的,则由基层检察院进行立案侦查,并负责审查逮捕和审查起诉工作。如果职务犯罪线索是由市级以上检察机关发现的,则应当交由其所在区的基层检察院立案侦查和审查起诉。

第二,市级检察院管辖范围。各级检察机关发现的职务犯罪线索,经过初查后,如果认为构成职务犯罪且可能判处无期徒刑或死刑的,则由市级检察院进行立案侦查,并负责审查逮捕和审查起诉工作。如果职务犯罪线索是由基层检察院发现的,应当报市级检察院立案侦查和审查起诉;如果职务犯罪线索是由省级检察院或最高检察院发现的,应当交由其所在的市级检察院立案侦查和审查起诉。

第三,省级或最高检察院管辖范围。各级检察机关发现的职务犯罪线索,经过初查后,如果认为构成职务犯罪且在全省(自治区、直辖市)或全国具有重大影响的,则由省级或最高检察院进行立案侦查,并负责审查逮捕和审查起诉工作。如果职务犯罪线索是由省级以下检察机关发现的,应当逐级报送省级或最高检察院立案侦查和审查起诉。

(二) 实行诉讼监督案件化办理

为了解决捕诉一体可能造成诉讼监督弱化的问题,针对实践中存在的问题,笔者认为,除了加强上级领导的监督力度外,最有效的办法就是制定相关的司法解释,使诉讼监督案件化办案。实践中案多人少、检察官缺乏时间和精力暂时无法改变,检察官碍于情面不愿进行诉讼监督,除增强检察官的监督意识、加强上级领导的监督外,也没有其他更好的办法。但是,对于诉讼监督不计入检察官办案工作量,则可以采取有效的手段,即诉讼

监督案件化办理,将诉讼监督活动作为一个案件来办理,并计入检察官的办案量,必然可以调动检察官的积极性,加强检察官对诉讼活动的法律监督力度。

所谓“诉讼监督案件化办理”,是指在诉讼监督领域内,对被监督对象的重大违法行为,按照统一的证据标准和程序要求进行法律监督的司法活动。^[22]也就是说,对于诉讼活动中较为严重的违法行为,检察官要改变以往的办事模式,按照处理案件的标准来进行办理。一般来说,我们可以将诉讼活动中的违法行为分为三大类,即一般违法行为、重大违法行为和涉嫌构成职务犯罪需要追究刑事责任的行为。其中,一般违法行为是指在办理诉讼案件过程中发现的事实清楚、情节较轻,无需进行专门调查或核实的违法行为,对这类违法行为,通常可以采取口头监督方式即可。涉嫌职务犯罪的行为是指司法工作人员涉嫌利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的行为,对这类违法行为,通常由检察机关采取立案侦查的方式进行监督。重大违法行为是指情节严重,或者需要启动调查、核实程序,或者需要制发法律监督文书的违法行为,对这类违法行为,可以采取办案的方式进行法律监督。

具体来说,实现监督案件化办理,应当建立以下办案程序:一是线索受理。检察官在办案过程中发现存在重大违法线索的,应当交由案件管理部门集中受理,以加强违法线索管理。二是审查立案。案件管理部门受理违法线索后,应当根据检察机关的内部分案规定,将线索交由相关的检察官进行审查,检察官经过审查后,根据相关的立案标准,决定是否立案,并制作立案或者不立案决定书等法律文书。三是调查核实。检察官在审查违法线索过程中,可以进行必要的调查核实活动,收集和固定有关的证据,但调查核实活动应当严格遵守刑事诉讼法的有关规定。四是作出处理决定。检察官根据调查核查等办案活动所获取的证据,判断侦查人员和审判人员的执法或司法行为是否合规合法,以及违规违法的性质和严重程度,综合事实、证据情况,作出处理决定,或者写出审查(调查)报告,提出处理意见。除口头提出纠正意见外,检察官作出的处理决定必须制作相应的法律文书。五是依法送达。检察机关作出处理决定后,应当依法送达被监督对象,必要时可以公开宣告。如果被监督对象对处理决定有异议的,可以要求检察机关复议复核,复议复核的程序可以比照审查逮捕的复议复核程序进行。

(三) 建立有效的内部监督制约制度

为了解决捕诉一体可能造成对检察官办案监督难度增大的问题,笔者建议,针对员额检察官办案活动制定相应的内部监督制约制度,同时,提高该制度的制定级别,由最高人民检察院制定。这样不仅可以加强对员额检察官办案活动的监督制约,而且可以防止各地检察机关内部规定的不统一、不合理等现象发生,有利于检察官正确行使办案职权,保证案件质量。

从目前实践来看,检察机关可以建立以下有效的内部监督制约制度:一是分级分类授权制度。根据检察官的等级和案件类型,确定对员额检察官办案的授权范围,对于重大、疑难、复杂、新型案件,仍然应当由检察长或者检察委员会对案件作出决定。二是检察官

[22] 参见简洁、张艳青:《以案件化办理提升监督质效》,《检察日报》2018年11月27日第03版。

联席会议制度。对于疑难案件或者检察官在办案中遇到困难的案件,检察官可以交由部门负责人召开检察官联席会议,讨论案件并提出处理意见,供办案检察官参考。三是案件管理部门的监督制度。检察机关的案件管理部门应当对检察官办理的案件进行实时监督,发现问题及时向检察官提出,否则应当追究案件管理部门相关人员的责任。同时,案件管理部门应当定期组织人员,对检察官所办理的案件进行评查,发现问题及时向检察官反馈,以防止类似情况的发生。四是完善检察官考核制度。应当根据捕诉一体办案机制下员额检察官的办案新情况和新要求,修改完善原来的检察官考核制度,例如,应当放宽对检察官不捕率、不诉率、捕后不诉、诉后判无罪的严格比例控制,减轻检察官办案的精神压力,培养检察官敢于担当的司法人格,以发挥考核制度对员额检察官办案的激励和制约作用。

[**Abstract**] In the new round of judicial system reform, “integration of arrest approval and public prosecution”, as an important supporting measure for the procuratorial organs to promote the reform of the judicial responsibility system, has experienced three stages of development: exploration, debate and formal establishment. Judging from its formal implementation, “integration of arrest approval and public prosecution” mainly embodies three practical values: first, it is conducive to implementing the policy of “less arrest and cautious arrest” and human rights protection; second, it is conducive to solving the problem of heavy caseload and shortage of personnel in practice and improving judicial efficiency; third, it is conducive to enhancing prosecutors’ sense of case-handling responsibility and improving their quality. In the procuratorial practice, the “integration of arrest approval and public prosecution” has also encountered three problems: first, how to implement it in the investigation of duty crimes; second, how to enable prosecutors to effectively supervise litigation activities, and third, how to strengthen the internal supervision over prosecutors’ case-handling activities. In order to solve these problems, it is necessary to ensure the healthy development of “integration of arrest approval and public prosecution” and to give full play to its role by establishing and improving following mechanisms: first, the mechanism for “integration of arrest approval and public prosecution” under the guidance of procuratorial organs at higher levels in the handling of duty crime cases; second, the case-handling mechanism for litigation supervision; and third, an effective internal supervision and control mechanism of procuratorial organs.

(责任编辑:贾元)