

论检察权配置的自缚性

孙 皓

内容提要:检察权由诸多不同类型的权力组合而成,并各自在刑事诉讼流程中扮演着不可或缺的角色。目前的检察权配置,正是基于其权能的特质才形成固有模式,表现为精细化分工的内设机构。但是,这样的格局形态却导致司法实践中的权力运行障碍,限制了立法原意的实现,产生了某种“自缚性”。这一问题的解决,有赖于释放办案主体的自主性,以渐进方式破除“部门析出”的体制性障碍。当检察权以相对集中的样态呈现时,或许可以彻底摆脱因其自身功能失灵所造成的反噬,确保内外关系秩序的恢复。为此,需要重新对检察机关的内部组织形式进行排列组合,打破精细化分工的固有格局,代之以具有自主性的办案单元。当然,消除“自缚性”将是一个漫长的过程,科学的方法论在其中发挥着至为关键的作用,并推动提升司法效能、保障司法公正之根本目标的实现。

关键词:检察权 自缚性 部门析出

孙皓,天津市人民检察院法律政策研究室干部。

引言:“部门析出”的背后

2015年底,最高人民检察院宣布成立未成年人检察工作办公室,作为强化未成年人司法保护的一项重要举措。需要注意的是,这是中国最高级别检察机关所成立的第24个内设部门。其中,具有司法业务职能的多达15个。鉴于检察机关以往的科层建构方式,归属地方的各类业务单元势必会与前者形成某种呼应关系,以满足条线管理的需求。一个独立部门的析出,必然建立在权能内涵足够丰富的基础上。^[1] 而在中国检察制度还

[1] 事实上,最高人民检察院在提及未成年人检察工作办公室职能时,总结了多项内容,包括负责全国未成年人检察工作的综合业务指导以及未成年人涉嫌犯罪案件、侵害未成年人人身权利犯罪案件的审查逮捕、审查起诉、出庭公诉以及涉及未成年人的刑事、民事、行政诉讼监督活动的个案指导,等等。参见徐日丹:《最高人民检察院成立未成年人检察工作办公室》,《法制日报》2015年12月23日,第1版。

处在襁褓阶段的1962年,最高检不过才囊括了3个业务厅。^[2]换言之,职能分工的日臻细化,反映了检察权不断扩张的基本事实。为了应对司法实践中的复杂情势,以分设的独立部门作为权能运转载体,客观反映了当前检察机关的运行状态。可以称之为“部门析出”现象。根据马克斯·韦伯的观点,现代经济生活的精髓就在于法律法规的兴起和繁衍。^[3]盖因于此,公权主体的执法覆盖面才会持续扩展,进而催生出内部分工之必要。对于检察权而言,“部门析出”代表了精密司法的理想诉求。按照由此形成的建构理性逻辑,不同的检察部门应当在诉讼进程中各司其职、相互协作,促成立法预期的实现。但是,这种貌似合理的布局背后,却暗含着某些不甚和谐的元素。

当一项权力被立法明确授予检察机关之时,不同的内设机构可能会基于自身利益而展开竞逐。譬如,2012年的《刑事诉讼法》修改,创设了羁押必要性审查的全新机制,并将其明确赋予检察机关行使。而为了明确这项职责的归口管理权限,侦查监督、公诉以及刑事执行检察部门之间的博弈持续近三年,不可避免地影响了立法实施效果。^[4]当某些权力的行使可能会给自身带来消极影响时,不同职能部门的回避、推诿却又司空见惯。比如,针对侦查部门的违法行为,尽管侦查监督部门与公诉部门都可以通过文书纠正的形式干预,二者一般情况下更愿意将相关义务推卸给对方,以避免同处于强势的公安机关发生摩擦。无论上述哪种情形发生,最终影响都是消极的。换言之,检察机关为了提升诉讼效益而设计的权能配置方案,反倒是在操作环节束缚了自己的行动力。对此,我们可以阐释为检察权配置的“自缚性”。如果说“部门析出”表现出检察权配置的外部形态,那么“自缚性”则展示为其间的内部矛盾。

一 现象:权能运转的龃龉

任何行为惯性的衍生都不可能脱离其所在的场域,检察权的运作形态与其内部分工模式呈正相关关系。当前检察权配置的平衡失调,才是各部门之间龃龉不断的真正渊源。可以说,“自缚性”所导致的检察权运行障碍,绝不仅仅是“腠理之疾”,而已然触及到了司法规则的自洽性逻辑。在检察机关针对刑事诉讼程序的诸多规范性解释中,无法自圆其说的例证并不鲜见。这就造成了内设机构之间的权责模糊,亦给办案人员带来困扰。从以下三起案例,便可窥见一斑。

(一) 自侦案件的“换保”疑惑

【案例一】2015年10月,刘某因涉嫌挪用公款罪被A区人民检察院立案侦查。反贪部门以所在检察院的名义对其采取了取保候审。2016年2月,案件侦查终结,移送审查起诉。在符合相关条件的前提下,A区检察院的公诉部门也以本院的名义对刘某重新做出了取保候审决定,办理了换保手续。然而,刘某的辩护律师孙某对这一做法提出了异

[2] 参见王松苗、王丽丽:《检察机关内设机构的风雨变迁》,《检察日报》2009年10月12日,第6版。

[3] 转引自[美]弗朗西斯·福山著:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,郭华译,广西师范大学出版社2016年版,第222页。

[4] 参见林喜芬:《分段审查抑或归口审查:羁押必要性审查的改革逻辑》,《法学研究》2015年第5期,第158页。

议。孙某认为,A区人民检察院在侦查阶段已经对刘某采取了取保候审措施,且期限未满。在这样的情况下,所谓的“换保”实质上侵犯了刘某的人身权利,是重复采取强制措施的违法行为。对于这样的质疑,公诉部门内部出现了观点上的莫衷一是。有人认为,“换保”缺乏法律依据,以后在自侦案件中大可不必坚持,以免授人以柄。也有人主张,办案时间及主体都已在移送起诉后发生变化,必须进行“换保”,否则就难以厘清责任,容易导致嫌疑人“脱保”而无人问津的风险。对于此种争论,自侦部门无意参与其中,只是声明案件已然进入公诉部门负责的程序阶段,犯罪嫌疑人的到案情况应由其负责。

这一案例貌似系法律操作上的技术性争端,在部分人看来不过是需要明确权责而已。实质上,其背后却隐隐现出了自侦权与公诉权在程序衔接上的抵牾。“换保”并不是一道可有可无的手续,其必要性出自《刑事诉讼法》对于取保候审12个月期限的规定。有人曾公开质疑公检法三机关对同一被追诉人采取重复性取保候审的做法,认为此举变相延伸了该项措施的适用期限。^[5]然而,这样的做法其实并未突破立法原意。根据立法机关工作部门做出的阐释,取保候审的期限是与案件所处的诉讼阶段相互依存的。“公安机关、人民检察院、人民法院在各自阶段,应当分别计算取保候审、监视居住的期限……即使前一阶段的司法机关确定的期限没有用完,也不能继续使用前一阶段没有使用完的期限”。^[6]由此,“换保”的立足点可理解为诉讼环节的变更。同理,对于被采取逮捕措施的犯罪嫌疑人,侦查终结移送审查起诉后,检察机关的公诉部门也必须在看守所内完成“换押”手续。因而,“换保”的正当性本无可厚非,《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(以下简称《规则》)亦做出限定,承继了刑事诉讼法的立法本意。^[7]

然而,检察权所涵盖的职务犯罪侦查职能,却不免破坏了上述逻辑的严谨度。自侦与公诉虽然横跨了两个诉讼阶段,却并未脱离检察机关的权力控制范围。此类案件中,程序由侦查推进至审查起诉,似乎并不构成分别计算取保候审期限的例外。倘若自侦与公诉被计算进入同一周期,就意味着:相较于公安侦查的普通案件,职务犯罪案件的强制措施适用长度是有所减损的。这显然不符合刑事诉讼法的统一原则,亦突破了立法初衷。那么,既然诉讼阶段论作为把握该问题的基础,我们就难以否认侦查权和起诉权之间主体同一的事实。鉴于做出强制措施决定的只能是检察机关这一整体,而非其内设的某个部门,先后两次制作同样的取保文书的确是自相矛盾的。在形式规范层面,很难不令人怀疑其对法律所禁止的重复取保要求构成了冲击。

(二) 公诉阶段的羁押决定归属

【案例二】2015年6月,张某因涉嫌诈骗罪被公安机关立案侦查,并一直采取监视居住的强制措施。同年9月,案件侦查终结被移送至B区人民检察院,后者重新做出了监视居住决定。然而两个月后,由于执行机关疏于监管,张某故意脱逃到了外省市。公诉部门经过努力,重新令其归案。为了确保张某在起诉环节始终能够到案,公诉部门决定将强制

[5] 参见林荫茂:《取保候审也存在“超期”问题》,《检察日报》2008年4月28日,第3版。

[6] 参见全国人大常委会法制工作委员会刑法室编著、臧铁伟主编:《中华人民共和国刑事诉讼法解读》,中国法制出版社2012年版,第186页。

[7] 参见《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》第102条。

措施变更为逮捕。问题是究竟应当由公诉部门审核并提出意见,报检察长批准决定;还是移送给专司审查逮捕的侦查监督部门,由其履行相应手续。这涉及权限归口问题,检察机关内部看法不一。侦监部门主张,此时案件已经进入审查起诉阶段,公诉部门作为主导者责无旁贷;而公诉部门则指出,检察机关内的权力配置,除了刑事执行检察部门享有特殊情况下的逮捕批准资格外,羁押决定是统一授予侦监部门行使的。

诚然,做出批捕决定的是检察长,有关文书则表明采取此项措施的为检察机关整体。但是,具体的功能操作必然还要落实到某个内设部门。根据《刑事诉讼法》第79条的规定,针对严重违反替代性羁押规定的个体,直接予以逮捕是必要的惩戒手段,亦符合比例原则的尺度。逮捕权限源于宪法条款的确认,而人民法院也只是在审判阶段才享有决定资格。在司法实践中,审查逮捕决定更多时候产生于侦查阶段。对于负责侦查工作的公安机关来说,“批捕”与否是决定犯罪嫌疑人未来命运的“风向标”。也正因为如此,审查逮捕的过程甚至带有一定的程序阶段属性。民间更是有将审查逮捕称作“一检”,而把审查起诉唤作“二检”的习惯通例。故而,刑事诉讼中的审查逮捕,大都指向了侦监部门所承载的工作职责。在检察机关内部,侦监部门以“一体两翼”的措辞来概括自身内涵,将审查逮捕权视为工作格局中的核心地带。^[8] 如果循着这样的脉络,上述案例中的审查逮捕似乎应当归属于侦监部门。的确,检察机关的法律适用解释亦倾向于这样的做法。^[9] 但案件已然进入起诉阶段,侦监部门的参与仿佛又违背了自身的名称定位。毕竟,此时已无侦查部门的活动轨迹,又何来“监督”一说呢,如果不更改部门名称的话,似乎不足以佐证其裁量正当性。况且,侦监部门如果依然主导审查起诉期间的逮捕决定权,就意味着公诉部门必须如侦查主体一般,将案件报送其审核。检察机关内部如此繁复的程序流转,势必会损耗时间成本和人力资源。

反之,公诉部门直接决定羁押措施的运用,似乎也能找到支持论据。人民法院在自身主导的程序环节享有决定权,就足以支持逮捕权归口与诉讼阶段论之间的关联。侦查环节的逮捕权限之所以不能配置给公安机关,是出于对后者滥用权力的必要警惕,具有一定例外性。既然如此,起诉阶段的逮捕权交由公诉部门貌似亦无不可。毕竟相对于侦监部门,公诉权的效率优势是异常显著的。然而,这样的处理方式,也就等同于具有追诉倾向的公诉权变相吸收了羁押决定权。可是,“审查逮捕与侦查主体相分离、审查逮捕职能与追诉职能的相异性也应成为我国审查逮捕权的正当性基础”。^[10] 公诉部门直接将张某的强制措施变更为逮捕,不免破坏了这种正当性。更重要的是,检察机关内部基于权属性质差异做出的分工,也会遭到颠覆。可以说在这个案例中,“自缚性”所引发的矛盾表现得更为突出,导致了诉讼进程的延宕与贻误。

(三) 办案期限与羁押期限之辨

【案例三】C区人民检察院公诉部门的小李是赵某盗窃案的直接承办人,该案犯罪嫌

[8] 参见朱孝清:《侦查监督的工作格局》,《人民检察》2013年第14期,第5页。

[9] 参见《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》第375条。

[10] 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,第80页。

疑人一直适用取保候审的强制措施。审查起诉一个月后,小李并未结案。但是,本院的案件管理中心却向公诉部门发出了案件超期的警示文书,指出赵某盗窃案的审查起诉工作已经超出了一个月的法定期限,构成了违法办案。对此,小李以及公诉部门的其他同事表示不解。他们认为,所谓“一个月”的办案期限是针对犯罪嫌疑人被逮捕的案件而言的,并不涉及取保候审等非羁押情形。而本案中,赵某的取保候审期限并未用满,审查起诉不能苛求在一个月內完成,案件管理部门的苛责毫无道理。

一直以来,人们都诟病于中国的刑事司法缺失独立的羁押期限,而不得不依赖办案时间衡量程序进度。^[11] 其实确切地说,应该是司法机关的办案时长被内化在羁押期限之中。在本案中,公诉部门的“底气”源自立法机关职能部门做出的阐释。^[12] 固然,尽快办结案件符合“不被无故拖延地受审”的程序法治理念,《刑事诉讼法》设定办案期限更多系基于防止过度羁押的立场。因此,在嫌疑人未被剥夺人身自由的前提下,审查起诉的办案期限并不见得等同于国际法意义上的“合理时间”。^[13]

然而,案件管理部门的职责就在于约束各类权力的规范运行,办案期限则构成了其中的关键依据。检察机关内部的案件管理肇始于2011年,并以案件流程、案件质量和案件统计信息的管理为己任。^[14] 换言之,案件管理并非作为独立的检察权能存在,而是一种梳理内部关系的监督机制。随着统一业务软件系统的开发运行,案件管理又增添了具备较高技术品质的平台,进一步强化了带有管控属性的职能定位。^[15] 鉴于中央决策对于司法办案“全程留痕”的改革取向,案件管理的存在价值是不言而喻的。在这样的背景下,灵活解读审查起诉期限的内涵似乎是不合时宜的。倘若默许公诉部门对办案期限的认定,就可能导致案件管理部门的评价体系失去统一标准。其后果,就是案件管理部门难以维系自身权能的妥当性。表面上看,本案中的矛盾系公诉部门与案件管理部门认知不一致所引发的,实际却反映了检察权配置与程序规则之间的对立。检察机关出于规范目的完成的“部门析出”,无意中限制了法律适用的弹性空间,扭曲了制度设计的初衷。

二 反噬:权能价值的失灵

在很多实务界人士看来,纸上的法律根本不是法律,只是一种法源而已。^[16] 要使这种法源转化为行动中的法律,就离不开司法资源的有效投入与运作。而公权力的合理布

[11] 参见易延友著:《中国刑诉与中国社会》,北京大学出版社2010年版,第101页。

[12] 即“在实践中,人民检察院审查案件应当注意两点,一是应当严格按照法律规定的期限办结案件;二是如果在规定的期限内不能办结的,可以按照本法第九十六条的规定采取取保候审或者监视居住的办法。取保候审、监视居住期间,不计入本条规定的办案期限,但不能中断审查”。参见全国人大常委会法制工作委员会刑法室编著、臧铁伟主编:《中华人民共和国刑事诉讼法解读》,中国法制出版社2012年版,第370页。

[13] 参见[奥]曼弗雷德·诺瓦克著:《人权公约评注》,毕小青、孙世彦等译,生活·读书·新知三联书店2002年版,第253页。

[14] 参见徐盈雁:《高检院成立案件管理办公室》,《检察日报》2011年11月2日,第1版。

[15] 参见曹建明:《全面推行全国检察机关统一业务应用系统,以办案信息化促进执法规范化、管理科学化》,《人民检察》2013年第21期,第1页。

[16] 参见於兴中著:《法治东西》,法律出版社2015年版,第122页。

局,则是促成目标实现的积极元素。相反,如果权责划分造成了程序运转中的内耗,就说明其自身功能发生了异化。上述三个案例仅仅呈现出“自缚性”的表面形态,如果只是认知到这样的程度,本文的立意难免会被误解为小题大做。司法实践中层出不穷的此类龃龉,其实只是一种“皮相”,真正的危机深藏于制度框架的机理当中,这才是“自缚性”的可怖之处。作为一种客观存在的现象,“自缚性”会不断破坏检察权与诉讼制度之间的协调关系,进而扭曲双方的功能定位。如果任其发展,就会演变为司法制度的“骨髓之疾”。

(一)失序的检察一体

长期以来,上命下从、左右联动的一体化倾向,构成了中国检察机关的行为模式目标。^[17]这其实是为检察权运行创设了范式,在相对理想的框架体系中,承载不同职责的内设主体在共同目标之下,形成具有积极驱动的合力。所谓“共同目标”,绝不是指个别案件中追诉罪责的微观结果。倘若如此,就会出现审查逮捕配合自侦、公诉呼应批捕等非正常现象。检察一体所要求的共同目标,可诉诸于《联合国关于检察官作用的准则》,即守护法律统一,确保客观法旨贯通诉讼程序。^[18]具体而言,在检察一体的秩序模式中,各个内设部门只需要根据诉讼规律,准确把握各自职责即可。在实践中,依据权能的迥异属性,一体化所呈现的强度亦大相径庭。对于以职务犯罪侦查为代表的行政权,服从与效率反映了一种理性诉求,立体化的动态运转机制契合了惩治腐败的客观需要。^[19]而对于以审查逮捕为代表的司法权,独立判断构成其内核,突出了客观性与个别性。^[20]时下以“部门析出”为表征的权力配置思路,却很难落实上述理想样态。无论何种属性的权能,不免都要在相互推诿与争执中制造出非必要的资源消耗。总的来说,存在着两种影响检察一体目标的倾向:一是对于权责归属的随机判定,二是内部控制的张弛无度。通过上述案例,这两种倾向的严重影响便可见一斑。

在【案例二】中,侦监部门和公诉部门都在论证对方适用逮捕权的合理性,而避免将如此麻烦的情境置于自己的控制范围。随着内设部门的“人格化”程度不断提升,趋利避害的心理导向也波及到其行为层面,针对“机会成本”的考量会愈发常见。^[21]此外,检察机关内部的科层体系设置,进一步加剧了“政绩哲学”所带来的负面影响。由此,部门负责人之间的人际关系,很容易就扩展成不同内设机构的亲疏远近,衍生出职责履行过程中的利害算计。而在【案例三】中,案件管理部门的行为正当性来自于权责分工的逻辑演绎。但是,由此形成的约束关系却超越了程序法划定的界限,从而加重了一线办案部门的负荷。基于工作职责的正常履行,不自觉生成了部门之间的对立关系,在检察机关内部并

[17] 参见陈卫东、李训虎:《检察一体与检察官独立》,《法学研究》2006年第1期,第3页。

[18] “所谓客观法意旨,除了追诉犯罪以外,更重要的是保护民权”。参见林钰雄著:《检察官论》,台湾学林文化事业有限公司1999年版,第16-17页。

[19] 参见刘宏波、郭晓颖:《职务犯罪侦查一体化构想——以天津市职务犯罪侦查工作为分析样本》,《中国刑事法杂志》2010年第3期。

[20] 参见樊崇义:《简论检察工作一体化的若干关系与问题》,载湖北省人民检察院检察发展研究中心主编:《检察机关法律监督职能与检察工作一体化机制建设》,湖北人民出版社2008年版,第31页。

[21] 所谓机会成本,是指“在具有稀缺性的世界里作出一个选择要求我们放弃其他事情,实际上,我们付出的代价是做其他事情的机会,所放弃的选择被称为机会成本(opportunity cost)”。参见[美]萨缪尔森著:《经济学》,胡代光等译,首都经济贸易大学出版社1996年版,第48页。

不鲜见。其中,自侦部门与侦监、公诉等刑事检察机关之间的博弈尤为典型。由于侦查权的强势,前者希冀后者的支持而非掣肘,而在一些地区甚至衍生出自侦中心主义倾向。即批捕、起诉活动迫于压力以较宽松的标准审视自侦部门的工作成果,对于部分瑕疵则采取忽视、遮掩的态度,造成内部制约流于形式。即便是承担监控职责的案件管理部门,亦可能针对不同的部门施加轻重迥异的压力。由于类似的内部限制缺乏稳定性,具体的权能操作者无法预期自身的行为后果,所谓的检察一体也就无从谈起了。

(二) 失衡的配合制约

“配合制约”代表了刑事诉讼中司法主体间的关系模式,即便在舆论始终强调“以审判为中心”的时下,也并未超脱于这种宏观框架。可以说,中国的“以审判为中心”正是基于“配合制约”的存在,而与域外的“审判中心主义”拉开了距离。后者着眼于控辩审“等腰三角”格局的全覆盖,前者更看重在流水作业中向审判标准的靠拢。^[22] 具体来说,程序性裁判的存在确保了“审判中心主义”的辐射面积。但是,在“以审判为中心”的纵向体系中,司法程序的运转则是通过侦查、起诉、审判等先后环节的层层把关,最终实现刑事责任认定的。恰恰因为“配合制约”原则的影响,使中国的刑事诉讼模式在价值诉求上偏重于犯罪控制。司法程序的推进像是“跨栏比赛”,随着诉讼阶段的深入,对于公权主体的工作质量把关也趋向严格,直至经历庭审这一最为复杂、缜密的事实判断机制。因此,在刑事程序运转期间,公检法等各个主体必须各司其职、分工负责,履行好自身职责。通过这样的有序配合,使案件质量符合各个诉讼阶段的审查标准。与此同时,处在时间后位的诉讼主体,又必须对先前的程序结论加以核实,并将不符要求之个案排除出司法进程。审查起诉务必要衡量侦查效果,倘若其质量不符合“事实清楚、证据确实充分”标准,且在经过必要的程序回流后依旧难如人意,不起诉权的运用就势在必行;反之,案件将被顺利移送至法院。在审判阶段,庭审是最重要的真相核实手段。这其中,公诉主体需要通过辩论的形式,接受法官对己方工作成效的考察。此外,辩护人作为对立面,代表一种有力的制约机制。最终,审判主体以最高的证明标准判断公诉指控是否存在合理怀疑,被追诉人的刑事责任亦得到确定性裁断。公诉人参与庭审活动属于配合,而接受法官的判决则是制约的表现。

但是,“自缚性”也对理想的配合制约关系造成了减损,导致程序运转的失灵。最突出的就是自侦权与公诉权的过度协作。由于配合制约关系立足于不同程序环节的划分,尽管同属检察机关的内设子部门,二者也不能构成诉讼模式的例外。然而,双方本应保持的制约关系,却在实践中演变成了审查起诉主体单方面实施的掩护行为。在【案例一】中,自侦部门对于“换保”争议的态度就值得玩味。一般情况下,职务犯罪侦查案件只要移送审查起诉,就如同进入“保险箱”。不论案件办理情况如何,公诉部门总要做好善后,竭力避免给自侦部门带来麻烦。如果仔细阅读《规则》中的条款,我们会惊讶于这样一个事实:自侦案件并不存在法定不起诉权适用的空间,取而代之的是撤案处理。以司法解释

[22] 参见孙皓:《论诉讼制度改革之十大关系》,载《以审判为中心的诉讼制度改革与检察工作发展——第十一届国家高级检察官论坛文集》,中国检察出版社2015年版。

的形式废黜某项法定权能,除了保护自我利益的缘故,恐怕很难拿出更有说服力的论据。要知道,对于公安机关侦查的案件来说,法定不诉意味着彻底否定了先前的工作成果。这也间接反映了检察权配置对于立法意图的掣肘,规范意义上的制约限制被温情脉脉的协调变通所替代。即使案件符合起诉标准,公诉部门还要尽可能避免来自于法院的否定性评价。乞求也好,施压也罢,所付出的精力投入亦远甚于普通类别案件。可见在职务犯罪案件中,带有自利性的配合需求严重压抑了制约关系的存续,导致诉讼格局的失衡。

而在普通类别的案件中,审查逮捕权不当渗入了“诉讼阶段论”的体系链条中,破坏了配合制约关系的应然状态。正如前文所述,司法实践中的审查逮捕已然隐隐成为独立的诉讼环节,远超出决定嫌疑人人身状态的范畴。之所以存在这样的现象,很大程度上源于其“一体两翼”的工作思路,不适宜地将羁押决定权与侦查监督权相混同。^[23]这就导致审查逮捕变相具有了衡量侦查质量的属性,从而跻身诉讼阶段论的场域中。这种影响是异常深远的,因为一旦批准逮捕的决定做出,就代表侦查活动在成效上获得了认可。但现实却是,此时的侦查结论是间歇性的,距离终结本阶段的程序任务尚有一段时间。当案件移送至审查起诉阶段,侦查工作可能较之批捕时期并未取得任何新进展。换言之,通过审查逮捕的考验,侦查活动便事实上宣告终结。进入起诉之后,公诉部门即便发现侦查质量问题,也不便直接否定,毕竟这也是对审查逮捕工作的变相排斥。为此,公诉部门只能诉诸于退回补充侦查机制,但在循环往复的扯皮之中,主动权则转移到侦查主体手中。从根本上,逮捕决定的做出反倒限制了审查起诉对于侦查活动的制约把关。司法实践中,“带病起诉”的衍生就多与此有关。

(三)失位的诉讼监督

法律监督是宪法对于检察权能的定位,而针对诉讼行为的监督则构成其基本内核。所谓“检察监督体系”,正反映了中国检察制度的独有特色。^[24]尽管在刑事诉讼进程中,公检法以“配合制约”原则调整相互之间的关系定位。但对于破坏这种关系的行为,检察权还负有监督职责。譬如,当侦查活动存在违法取证等程序正义所不容的行径时,检察机关就应予以及时纠正,侦监部门的存在价值也恰在于此。除此之外,以刑事执行检察、控告申诉检察为代表的子部门,也能够利用不同渠道对诉讼活动的合法性进行甄别。虽然以检察建议或者纠正违法通知书为主要形式的诉讼监督,缺乏具有约束力的刚性,但不至于破坏“配合制约”原则所要求的诉讼格局。

遗憾的是,诉讼监督体系的制度设计,某种程度上陷入了“乌托邦”的窠臼。当问题的源头出自检察权本身时,对于他人的监督便丧失了底气。鉴于检察机关内部设置的“叠床架屋”,相关权力的运转、衔接必然会受其影响。部门利益的存在,往往造成检察权在违法行为中扮演了某种角色,而难以超脱事外。这样一来,监督权能的实施就打了折扣,职责失位现象便不足为怪了。例如,倘若刑讯逼供行为在审查起诉环节被发觉,公诉部门是否运用排除手段抑或自身的监督手段,就要斟酌再三。毕竟,此时下达纠违通知就

[23] 参见汪海燕:《检察机关审查逮捕权异化与消解》,《政法论坛》2014年第6期,第86页。

[24] 参见王颢钧:《“检察监督体系”有何新意》,《京华时报》2016年7月22日,第3版。

等于宣告侦监部门失职。无怪乎,检察机关早已将适用非法证据排除规则的重任向侦监部门作出了适度倾斜。这从“王玉雷案件”的舆论造势中,便可窥探一二。^[25]事实上,刑事诉讼法从未阐释过审查逮捕权在内涵上可以囊括证据排除功能。但从权力配置的现实结果看,侦监部门掌控的程序期间,的确是开展此类监督的最佳窗口。倘若审查逮捕未能纠正此类错误,一旦羁押决定作出,日后其他内设部门恐怕也很难有所作为。

当然,监督权的失位现象还暗含着一种“依附性定律”。当内设部门的权力配置是以诉讼权和监督权相结合的形式呈现时,后者的实施效果就会更加显著。反之,诉讼监督就会趋于弱化。因此,在检察监督体系内部,立案监督和侦查行为监督的力度是最强的。正是由于这两项权力被内附于侦监部门,可以仰仗审查逮捕权所创造的威慑效应。而公诉部门享有的监督权限,也受到抗诉权、不诉等技术手段的庇护。反观刑事执行检察、控告申诉检察等较为纯粹的监督部门,便很难从诉讼权属中受益。上述两个部门在检察体系中的现实地位,多少佐证了这一定律。

三 溯源:权能配置的僵化

“理智的人倾向于过高地估计理智,倾向于认为我们必须把自己的文明所提供的优势和机会,一概归功于特意的设计而不是对传统规则的遵从”。^[26]对于“部门析出”的迷信,恰恰源于对建构理性的盲从,进而将检察权配置与生产分工等量齐观。循着这样的逻辑,检察权的运行就难免落入“自缚性”命途。而由此形成的“反噬”效应,更易诱发司法体制的深层次危机。那么,“自缚性”现象为何会产生。是否存在其他变量因素的介入,还是仅可归结于检察权自身的僵化布局呢。解答这些问题,必须跳出就事论事的条框,着眼于“立法文本—诉讼格局—检察权内涵”的三维体系。

(一)立法文本的无责性

很多办案人员都把上述三个案例中的难题归咎于立法不善,事实果真如此吗?在【案例一】中,刑事诉讼法针对“换保”的要求,其实是基于诉讼阶段变更导致的办案主体调整。强制措施适用与案件办理进度实质构成了诉讼过程中的两条“平行线”,为了保证针对被追诉人人身状态的管控不至于“脱轨”,“换保”、“换押”等手续才具有了必要性。自侦与公诉部门之间在程序衔接中所受的困扰,只能怪罪于检察机关在法律解释上的疏漏,以及诉讼文书设计缺乏严谨性。如果回顾该案例,就会发现辩护人孙某提出异议的切入点,其实不过是两份取保文书别无二致。真正的症结在于,检察机关无法从这样的手续办理中合理解释其中的矛盾点。而在【案例二】中,指摘刑事诉讼法文本的不周延就更加莫名其妙了。立法已然将审查逮捕权限赋予检察机关,再无义务更进一步授权哪个内设机构来行使。从法律渊源的顺位关系上,明明应当是基本立法的赋权优先于司法机

[25] 参见徐盈雁:《纠正王玉雷冤错案:排除非法证据引导抓获真凶》,《检察日报》2015年2月13日,第2版。

[26] [英]弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克著:《致命的自负》,冯克利、胡晋华等译,中国社会科学出版社2015年版,第58页。

关的权能配给,又岂能本末倒置。正是检察机关内部权力类型的僵化归口,导致各部门在类似情形中不知所措。到了【案例三】,明明刑事诉讼法的权威解释已经表明了审查起诉期限的弹性,却被检察机关的“部门析出”所遏制。换言之,检察权的自我约束大大超出了立法文本所预设的限度,从而使司法解释凌驾于《刑事诉讼法》之上。殊不知,《刑事诉讼法》根本没有对案件管理这一行政性事务有所表示,实际亦无此种必要。因此,案件管理部门给审查起诉拧上的“紧箍咒”,与立法文本之间并无干系。三个案例其实呈现了一个共同前提,即立法文本没有责任为检察权的不当布局“埋单”,更不可能为其内部机构设置权力范畴;相反,检察权配置应当尽可能协调立法目标的实现,保障“纸上之法”转化为“行动之法”。诚然,刑事诉讼法尚处于变动不居的探索时期,^[27]但却并不意味着所有法律适用难题都可归结于此。

通过以上三个案例,不难发现《规则》对于内设部门的关系定位及由此生成的行为秩序起到了“连接器”的作用。毫不掩饰地说,此项司法解释在规范价值上早已超出了对于立法文本的阐述,难怪其部分条款会逾越刑事诉讼法的框架,而演化为独立的办案依据。这至少说明,“自缚性”已经借助“规则中心主义”的驱壳,对检察权的日常运作施加系统性的干预。但值得注意的是,尽管这样的规范带有确定性特质,却并不能囊括不同权能之间的所有关系模式,就像立法文本难以穷尽所有社会现实一样。

(二)中国检察权的多元内涵

中国的检察制度能呈现今日之样态,是法律秩序自然演进的结果。也正因为如此,检察权内涵具有了不同于域外的独特品质,其体系之繁复实在是世所罕见。^[28]然而,权力内容的多元化,并不意味着以此为依据的部门划分就必定合理。如果不能准确把握各个权力部门种类的性质、特征以及相互关系,而通过对号入座方式进行部门职能的排列组合,则会给司法实践造成困扰。

对于检察权内涵的种类划分,很难寻找到相对统一的根据。有的部门职能源于独立的诉讼阶段,如自侦、公诉;有的脱胎自权力指向的单一性,如侦查监督;也有的着眼于权力运行场域,如监所检察。职能归类标准杂乱不一,必定导致权力运行折冲龃龉。例如羁押必要性审查机制的归口之争。之所以不同的内设机构都志在必得,正是由于部门设置依据迥异,而“公说公有理、婆说婆有理”的局面终难避免。为此,有必要从宏观角度对检察权的各个枝节加以属性分类,以便判明当下部门设计与自缚现象的关联。

依照权力属性的差异,检察职能可以划分为三大类型,即判断权、追诉权以及监督权。审查逮捕权,也就是羁押决定权,是典型的判断权,带有绝对意义上的司法属性。“一个制度是合理的并非意味着它是必然的,它在今天‘只能如此’也不意味着它在将来也会‘一直如此’”。^[29]在全世界绝大多数国家都将羁押决定权赋予法院的背景下,中国的检

[27] 参见左卫民:《中国〈刑事诉讼法〉第三次修改前瞻》,《现代法学》2015年第4期,第4页。

[28] 参见郝银钟:《中国检察权研究》,载《刑事法评论》第5卷,中国政法大学出版社2000年版,第95页。

[29] 刘瑜:《重新带回国家》,载[美]弗朗西斯·福山著:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社2014年版,导读。

察实践的确有些另类。直至今日,主张变更此权能主体的论调尚不绝于耳。^[30]或许检察机关掌管逮捕决定权具有诸多历史渊源,却不意味着未来不存在任何调整之可能。特别是这项权能与侦查监督相混同的消极后果,更凸显了与另外两种权力类型的较大差异。

追诉权囊括了自侦及公诉权,带有行政属性。对于被追诉人而言,这是充斥着进攻性特质的权能,意在实现控制犯罪的价值。尽管自侦与公诉分立于不同的诉讼阶段,却不妨碍被评价为目标一致的权力类型,更不会影响后者对前者施加必要的约束义务。这也可以解释,为何站在比较法的视角,侦查与公诉权常常在国外的立法实践中是以一体化的格局呈现的。^[31]特别需要注意的是,职务犯罪预防并不具有独立的公权属性,而只是内附于自侦权的一项子内容。否则,预防工作必定无的放矢而远离司法实践,所以单独设立部门的做法是不甚妥当的。

不论立案监督、侦查监督、审判监督抑或刑事执行监督,都符合中立性、事后性、单向性、有限性的共同特征。^[32]故而,这些权能全部隶属于检察监督的范畴。与判断权不同,监督权基于自身的弱势性格,具有一定的溶解性。因此,追诉权与监督权完全可以共存于同一载体。最后,案件管理属于检察机关内部的自律权力,而不具有外向性。由此产生的内部监控,应当立足于三大权力间的协调平衡,不可催生任何反向作用力。

(三)纵向格局下的横块壁垒

中国的刑事诉讼格局呈现出一种“流水作业”式的纵向形态。如果借用达马斯卡的模式分类方法,作为程序主导力量的司法机关就具备了鲜明的“科层”特征。^[33]而在公检法三机关的相互比照中,检察权的内部配置最为接近纯粹意义上的“官僚制”。尽管公安机关的行政属性更为浓郁,权力类型却相对单一。尤其在经历了“脱胎换骨”式的预审体制改革后,开始实行基于不同犯罪类型来分配侦查权。^[34]再看人民法院的权能设计,虽然内部也划分出了若干部门,但基本上都属于具有同质性的判明权。随着审判权运行机制改革的不断深入,法院本就不甚突出的“官僚化”形态将愈发微弱。唯有检察机关的内部格局,体现出了条块分明的行政化趋向。不仅部门众多,且性质类型上亦大相径庭。由于纵向诉讼体系天然就具有行政运作的倾向,各环节的权力主体便不宜以繁复的形式进行自我建构。否则,科层化所衍生的弊端就会在程序推进中进一步放大。具体来说,内设部门之间的相互掣肘以及效能低下,会导致诉讼活动持续性的“梗阻”。无论是内部协调抑或对外沟通,这样的内部块垒都会严重制约案件办理的流畅度。前述案例中我们所见识的诸多争执推诿,其实都可溯源至这种横纵矛盾。

进而,看似条分缕析的职能分工,不但无谓增加了权力承接中的周转层次,更容易渗入庸俗化的“政绩哲学”考量。内设机构往往会出于自身部门利益的斟酌,人为调整权力

[30] 参见刘计划:《逮捕审查制度的中国模式及其改革》,《法学研究》2012年第2期,第122页。

[31] 参见陈卫东、郝银钟:《侦、检一体化模式研究——兼论我国刑事司法体制改革的必要性》,《法学研究》1999年第1期,第62页。

[32] 陈卫东:《检察机关角色矛盾的解决之策》,《法制日报》2011年2月23日,第12版。

[33] Mirjan Damaska, “Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure”, 84 *Yale Law Journal* 481 (1975).

[34] 参见李欣:《侦审体制改革以来我国侦查预审制度调整与运行状况的考察》,《北京人民警察学院学报》2009年第6期,第51页。

运用的弹性,形成明哲保身的执法氛围。在规则中心主义的行为秩序下,司法解释的行为导向作用,很容易诱使司法人员摒弃对立法原意的遵从。上述案例中折射出的矛盾与困惑,都源自这种非常态逻辑。

在强大的科层系统中,引入绩效是维持内部平衡的重要手段。因而,分门别类的考评项目就成为各个内设机构的行动指南,甚至架空了法律规范的应然功能。对于本已行政化色彩过浓的检察权来说,考评机制是真正意义上的“毒瘤”。由于考核指标的作用力,部门之间的利益争夺会更加激烈,而妥协一旦产生就容易牺牲程序正当性。譬如,公诉部门贸然做出不起诉裁量,势必要牵涉自侦部门先前的追诉决定,考评体系会做出回应,二者的关系不免会产生裂痕。为了防止这样的现象频发,以检察长为代表的决策者就必须以居间调节的角色出现,力图遏制各部门之间的杯葛倾向。这样一来,检察权的“官僚化”程度就得到了强化。不仅如此,横向部门对于指标衡量的忌惮,也会深入影响侦检关系、诉审关系,造成不必要的施压或屈就。事实上,检察机关内部的业务考核机制,对于刑事诉讼全程的消极影响要远甚于其他司法主体的评价体系,某种程度上左右了案件的最终走向。如果说检察权的多元内涵生成了“自缚性”的必要条件,横块布局所孕育的闭合性环境便起到了充分条件之作用。

四 破题:权能自主的释放

过于迷信理智的人为建构不见得会有益于现实境况的改观,可是放任秩序的自发演进而静待佳音亦非高明之举。^[35] 对于“自缚性”所引起的种种司法病症,在此已无需赘言。但就问题的解决而论,还需要“抓准药方、用对药引”。至少在短时期里,检察权内涵的非单一化都将作为一种常态而存在。故而,克服所谓的“自缚性”难题,只能从检察机关内部关系的重新调整入手。为此,不妨运用逆向思维,通过化繁为简的方式做出推演,或许能够完成破题。

(一) 办案单元的“由繁入简”

“去行政化”一直被视作司法改革的核心要旨,而司法责任制的基础性功能则代表了办案单元的重构。^[36] 司法责任制的本质,在于尽可能释放办案个体的自主性,削弱“官僚化”模式下的内部约束。无论是法官还是检察官,都应当成为司法权运行的主导元素,而不再是程序系统里的某颗“螺丝钉”。^[37] 从这个角度看,部门分工的精细化趋向是无法与之契合的。当预期设想付诸实现后,拥有更大灵活性的办案主体,就足以冲破“自缚性”牢笼。然而,时下却存在这样一种倾向,即推行司法责任制的同时,保留原先的部门分工。如此一来,新的办案单元就被置于先前的格局之下,成为隶属于各个部门的子集合。不仅“横块壁垒”所造成的紧张关系未见缓解,甚至还会加剧检察职能的“碎片化”趋势。因为

[35] 参见苏力著:《法治及其本土资源》,北京大学出版社2015年版,第54页。

[36] 参见龙宗智:《加强司法责任制:新一轮司法改革及检察改革的重心》,《人民检察》2014年第12期,第30页。

[37] 无论在大陆法系还是英美法系,以检察官个人或者相对小规模的组织作为办案单元,具有普遍性。参见甄贞等著:《检察制度比较研究》,法律出版社2010年版,第186页。

在诉讼程序的纵向推进中,部门与部门、部门中不同办案组织之间将形成更为错综复杂的关系,从而制约法律规范的确定性效力。特别是在部门首长与办案组负责人并存的情况下,权责不明势必会影响检察权的对外效能,无助于改观先前自缚手脚的尴尬。相形之下,将各个职权部门重新加以合并归类,无疑是更明智的抉择。一些地区的改革探索,早已将检察机关内设部门的“大部制”模式作为切入点,这总体上符合司法规律的发展方向。^[38]通过内部资源的重新“洗牌”,形成扁平化的程序运作模式,为全新的办案单元创设机动灵活的条件。或许由于部门分工模式依旧一息尚存,司法责任制尚不能完全抵消“自缚性”影响,但由繁入简的走势却足以展现出积极的前景。

然而,逻辑思路的正当并不意味着操作细节上的无瑕。如何对现有部门进行相对科学的整合,是一个亟待厘清的命题。能否进行合并归类,应当取决于所属权能的性质。如果不同部门之间的权力具有相容性,互相吸纳就可以产生正效应。反之,则会恶化检察权的运行效果。正如前文所述,追诉权与监督权可以相互依存。前者为后者开拓运行空间,而后者成为夯实前者的积极力量。这里特别需要说明的就是“捕诉合一”的问题。作为判断权的审查逮捕,与检察机关的其他权力类型截然不同,相混淆的后果必定是损害被追诉人的人身权利,导致以捕代侦、押人还供等不良后果。对此,20年前就有所讨论。^[39]令人不无遗憾的是,如今借着司法责任制的由头,“捕诉合一”机制又呈死灰复燃之势,这是需要警惕和制止的。此外,羁押决定权之所以归属于检察机关,是各种机运交汇的结果,带有一定的历史偶然性。从长远角度看,检察权的不断规范化恐怕早晚会将其从自身的逻辑体系中予以剥离,否则就难以获得自圆其说的理论自洽性。^[40]而在眼下,适当将其与其他权能隔离,是较为妥当的处置方案。

(二) 功能集成的“自下而上”

克服检察权配置“自缚性”的关键在于“去部门化”,并代之以单细胞式的办案组织,而该目标的实现又需要建构与之相适宜的条框。换言之,时下检察机关的组织架构形式,完全建立在行政区划的基础上。如此,检察权的依托载体就同质于行政机关,具有鲜明的“衙门”色彩。很难想象检察官个体能够在这样的环境中,充分释放出自主性。即使是经过简化处理的办案单元,也会因层级之间的压力传导而不得不亦步亦趋。“去部门化”意

[38] 早在本轮司法改革启动之前,湖北省检察机关就已经在探索内设机构的“大部制”方案了,效果也比较明显。参见中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心:《破解检察监督难题的湖北经验——湖北省检察机关“两个适当分离”改革情况调研报告》,《法制资讯》2012年第4期,第48页以下。而在司法改革推进过程中,吉林省检察机关的改革又恰恰是以“大部制”为特色的。其中,34个处室整合为9部1委,把原来的17个办案处室整合为5个部,即把反贪局、反渎局、预防局整合为职务犯罪检察部,把侦查监督、公诉5个处整合为刑事检察部,把民事检察一处、二处整合为民事检察部,把行政检察处扩充为行政检察部,把控申处、监所处整合为控告申诉和刑事执行检察部。办案部门不设二级机构,以主任检察官办案组为基本办案组织。把17个非办案部门整合为4部1委,即政治部、检务管理部、检务保障部、监察督察部和机关党委。参见陈菲、周立权、吴昊:《吉林检察机关“大部制”改革重构权责体系》,新华社2016年7月18日,新华网http://news.xinhuanet.com/politics/2016-07/18/c_11119234448.htm。访问日期:2016年8月30日。

[39] 早在1996年大连召开的全国检察机关第二次刑事检察工作会议上,最高人民检察院就明确提出了批捕、起诉分设两个机构的要求。

[40] 参见刘计划:《逮捕审查制度的中国模式及其改革》,《法学研究》2012年第2期,第141页。

味着多数检察权能会集中在个别办案组织内,而省以下三级检察机关的固有设置无疑构成了其功能发挥的禁锢因素。同级之间、上下级之间办案组织的龃龉,势必又会成为新的自缚源头。因此,“去部门化”的权力配置思路,尚需“去衙门化”的举措加以辅助。

对此,可靠的解决方案即打破检察权布局与行政区划的绝对同一性,一定程度借鉴“司法联邦主义”的思路方法,^[41]促进自成体系的权能运转模式。决策层所主张的“探索建立跨行政区划法院、检察院”的改革,无疑为这样的设想提供了政策背书。然而截至目前,此项改革还主要停留于较高级别的司法资源整合,譬如巡回法庭的设置。^[42]但从长远看,检察权配置对于“司法联邦主义”的吸纳,更应以自下而上的次序展开。

具体而言,根据地理区域的便利程度,若干社区、乡村可以整合为某个独立办案单元的管辖区域,由一名检察官负责,其团队成员进行辅助。而这样一个办案组织集中了职务犯罪侦查、审查起诉等追诉权能,也享有立案监督、侦查行为监督、刑事执行监督等法律监督职责。当然,如果在其管辖区域内存在羁押场所,办案组织还可以派出专人进行驻所检察。总之,上述职权掌握于负责责任的检察官手中,后者亦具有代表检察机关之资格。对于一些跨地区或重大疑难刑事案件,相关的多个办案单元可以形成松紧不一的协作关系,必要时推选主任检察官作为牵头人。原先的区县检察院便可视情况进行裁撤,以化整为零的方式将权能下沉,从而彻底摒弃以部门作为职责分工依据的旧例。当然,也可以考虑将审查逮捕权和案件管理职能保留于此层级。前者需要隔绝于其他职能,以维系中立性;后者的存续可作为遏制组织“零碎化”的保障手段。或者将这两项职能完全交付地方级检察机关行使,也未尝不可。至于该层面的检察权配置,则可以考虑以合并为主的处理方式。即以若干地区形成一个司法管辖区域,由规模更大的独立办案单元负责,吸纳所有的追诉权和监督权,并与羁押决定权适当隔离。在办案权限上,需要与《刑事诉讼法》的管辖要求相衔接。这样一个专门的地理区域,可以将现有的城市资源进行有效整合。至于省级检察机关的改造,要么维持现有格局,在其上增设新的巡回等级;要么冲破省别的条框,以具备便宜性的地理区域作为检察权的配置基础。无论哪种方案付诸实施,都必须以一元化的办案组织取代原有的多元化内设机构。可以说,这种针对各级检察权自下而上的改造思路,足以从根本上消除部门配置引起的负效应,是一种较为理想的方案。

(三)方法适用的“从点到面”

“自缚性”的产生存在一个渐进的过程,因而革除其影响也断非朝夕之功。前述改造思路固然具有逻辑合理性,但能否适应社会现实就是另一回事了。毕竟,建构理性主义往往让位于自发秩序的惯性力量。但不论这样的方案可取与否,都需“大胆假设、小心求证”。本轮司法改革中,以试点进行先期探索已然形成普适价值,代表一种科学方法论的把握。^[43]这种方法要求在实证证据的基础上制定改革方案,在相对较小的范围内检验这些方案的

[41] 司法联邦主义是一个来源于美国法律制度的术语,表明了联邦法院和州法院之间的权力分配。参见 Daniel B. Rodriguez, “State Constitutionalism and the Domain of Normative Theory”, 37 *San Diego Law Review* 523, 526-27 n. 5。

[42] 参见邵春雷:《巡回法庭:试验“司法联邦”的前奏》,《民主与法制时报》2015年1月18日,第8版。

[43] 参见熊秋红:《司法改革中的方法论问题》,《法制与社会发展》2014年第6期,第23页。

有效性,采用严格的社会科学方法来评估方案,在小范围实践经验与评估信息的基础上调整改革方案,并在司法体系中扩大和引入成功的改革方案。^[44]可以说,通过试点方式评估改革设计的可行性及可复制性,进而决定是否全面推广,是一种相对稳妥的完善进路。

“自缚性”现象具有根深蒂固的本土资源属性,绝不可以想当然的方式施加“外科手术”。最好是借助“真实验设计”模型,判断办案单元的改造效果,以及“司法联邦主义”思路的可行性。这种试点具有典型性,论证结果说服力较强,包括三大要素:等效性,前测和后测,实验组和对比组。^[45]在具体操作过程中,一系列破除“自缚性”的举措可被视为自变量,包括以司法责任制取代检察机关的部门设置、针对省以下三级检察机关的系统性裁并整合等,而刑事诉讼程序的流畅运转则作为因变量存在。^[46]通过随机筛选方式确定某个区域的检察权配置作为实验组样本,并在一定周期内施加上述刺激变量,得出的数据结论可与其自身在此之前的情形相比对,亦需参照其他未介入试点区域的司法运行情况。借助这样的横纵比较,运用科学的数据评估手段,可以判断因自变量之间是否形成了关联,即改革方案是否符合预期。当然,这样的系统工程操作起来远比这里的论述复杂,需要营造一种近乎实验室的纯粹环境,严格监控并防范其他变量干扰,避免影响试点结论的准确度。同时,试点要以充分的周期维度作保证,经过反复的前后测而形成先验性。^[47]

结语:告别司法“泰勒制”

至少从未成年人检察工作办公室成立的事实看,“部门析出”的负效应并未被检察机关所完全认知。在一段时期里,内设机构的持续扩张与“大部制”的系统整合将长期并存。二者之间的相互影响也不可避免,这多少反映了决策者的矛盾心理。一方面,依然相信精密分工是检察权步入专业化轨迹的大势所趋;另一方面,又受困于权能配置失衡所导致的自我束缚,需要通过组织规模上的“减法”提升效能。在进退维谷中,中国的检察权可能就会陷入持续的质疑与争论中,更会危及司法程序的周延性。检察权的合理存在,是以确保诉讼流畅为目标的。既然如此,事实证明了过于精细的职责划分,反倒催生出“自缚性”弊病,并不利于功能预设的实现。故而,摒弃职责分摊的固有思路,代之以功能集成的新模式,不失为一种理性对策。

实质上,这也折射出告别传统司法“泰勒制”的主观倾向。“泰勒制”是一种企业生产管理模式,强调高度精细的分工,尽可能避免对装配线工人的创造性、判断力甚至技术有所需求。其目标是将工厂对于工人的品质要求简化到只需服从即可,旨在实现劳动效率

[44] [美]吉姆·帕森斯、梅根·戈尔登、詹娜·西格尔等著:《试点与改革:完善司法制度的实证研究方法》,郭志媛译,北京大学出版社2006年版,第10页。

[45] 等效性是指由设计者尝试将参与对象进行筛选,并分配到相互对照的样本组别中,包括随机与配比。前测与后测是指在实验的自变量刺激施加之前,对参与对象进行测量,而在刺激之后,再进行评估。实验组需要接受关于改革的刺激性措施,对比组则无须接受自变量。

[46] 在试点中,自变量代表了具体的改革举措,而因变量则是预期的改革效果。实验的目的就是为了判断因自变量之间的关系能否成立。

[47] Frank E. Hagan, *Research Methods in Criminal Justice and Criminology*, Pearson Education, Inc 2003, p. 93.

最大化。^[48] 对照之下,中国的司法主体构建与其有异曲同工之处。在诉讼推进过程中,部门分工的存在以及由此形成的交互规范,极大限制了办案人员的自主性发挥,使其被检察权的官僚制倾向所物化。“等级制的管理通常需要创造出一个由正式规则和标准化操作流程构成的体系——这是韦伯式官僚制的精要所在”。^[49] 《规则》一定程度超出了解释立法的权限范畴,充当了这样的角色。然而,游离于司法规律的结果就是前述案例中的种种怪象。只要“泰勒制”的抑制因子继续存在,这样的情形就会层出不穷。长远来看,“以审判为中心”的诉讼制度改革,以及检察人员职业素养的提升,都不再支持精细化分工的“横块”切割。只有最大限度释放检察官的个体创造力,才足以激活法律规范的动态价值,防止检察权能的自我束缚。

[**Abstract**] The procuratorial power is a combination of many different types of powers, each of them playing an indispensable role in its respective criminal proceedings. The current configuration of procuratorial power in China is an intrinsic mode based on the special characteristics of various procuratorial powers and is manifested in the fine division of labor among various internal organs. However, such a pattern has impeded the exercise of procuratorial power in judicial practice, obstructed the realization of legislative purpose, and resulted in a kind of “self-bondage”. In order to solve this problem, China should give full play to the autonomy of case handling organs, and gradually overcome the institutional obstacle of “departmental separation”. Perhaps the procuratorial authority manifested in a relative concentrated form could avoid the problem resulting from its own malfunction and ensure the restoration of order in its internal and external relations. For this purpose, it is necessary to rearrange the internal organs of procuratorates, so as to break the existing pattern of fine division of labor and replace it with a new pattern that gives full play to the autonomy of case-handling units. Of course, breaking away from self-bondage will be a long process, in which scientific methodology will play a key role in achieving the goals of judicial efficiency and justice.

(责任编辑:王雪梅)

[48] 参见[美]弗朗西斯·福山著:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,郭华译,广西师范大学出版社2016年版,第209页。

[49] 参见[美]弗朗西斯·福山著:《大断裂:人类本性与社会秩序的重建》,唐磊译,广西师范大学出版社2015年版,第207页。