

# “捕诉合一”的正当性分析与证成

魏家淦<sup>1</sup>, 李振超<sup>2</sup>

<sup>1</sup>中国政法大学刑事司法学院, 北京

<sup>2</sup>河南省汤阴县人民检察院, 河南 安阳

收稿日期: 2023年5月9日; 录用日期: 2023年5月22日; 发布日期: 2023年7月20日

## 摘要

“捕诉合一”改革是检察机关为提升诉讼效率而对其内设机构进行的职能调整, 这项改革因其可能弱化检察监督等原因而存在正当性层面的争议。从合法性的角度考察, “捕诉合一”改革既不违反现行的法律规则, 也不违背回避原则; 从合理性的角度考察, “捕诉合一”既体现了公正与效率两大诉讼理念的动态平衡, 又实现了检察办案与法律监督的有机统一; 从功利性的角度考察, “捕诉合一”提高了检察办案的质量, 保障了犯罪嫌疑人的辩护权, 提升了检察专业化水平。

## 关键词

捕诉合一, 捕诉关系, 正当性

# Analysis and Provement of Justification of the “Integration of Arrest and Prosecution”

Jiagan Wei<sup>1</sup>, Zhenchao Li<sup>2</sup>

<sup>1</sup>School of Criminal Justice, China University of Political Science and Law, Beijing

<sup>2</sup>People’s Procuratorate of Tangyin County, Henan Province, Anyang Henan

Received: May 9<sup>th</sup>, 2023; accepted: May 22<sup>nd</sup>, 2023; published: Jul. 20<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

The reform of integration of arrest and prosecution is the function adjustment of the procuratorial organ in order to improve the litigation efficiency. This reform is controversial in terms of justification, because it may weaken procuratorial supervision. From the perspective of legality, the reform of integration of arrest and prosecution does not violate the existing legal rules or the principle of avoidance; from the perspective of rationality, the reform of integration of arrest and

prosecution not only reflects the dynamic balance between the two litigation concepts of justice and efficiency, but also realizes the organic unity of procuratorial case-handling and legal supervision; from the perspective of utilitarianism, the reform of integration of arrest and prosecution improves the quality of procuratorial case-handling, guarantees the right of defense of criminal suspects and improves the level of procuratorial professionalism.

## Keywords

Integration of Arrest and Prosecution, Arrest and Prosecution Relationship, Justification

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

“捕诉合一”<sup>1</sup>是最高人民检察院强力推行的一项重大刑事检察改革,自2018年面向全国各级检察机关推行以来,在强化提前介入引导侦查、提升办案质量等方面取得了明显成效。但在理论界,有反对者认为,以追求效率为主要目的而开展的“捕诉合一”改革不具有正当性,它将弱化内部制约、导致权力滥用、压缩辩护空间。本文以“捕诉合一”改革的正当性为切入点来考察捕诉关系,在此基础上将合法性、合理性以及功利性作为衡量正当性的三个具体标准,对我国“捕诉合一”改革的正当性进行论证。

## 2. “捕诉合一”的正当性基础——合法性

对我国当前“捕诉合一”改革的正当性进行分析,首当其冲的是合法性问题。若现行法律无法为“捕诉合一”改革提供明确的法律依据,则我国当前的捕诉关系很难称之为具有正当性。

### 2.1. 法律规则基础

我国《刑事诉讼法》明确规定了检察机关拥有审查逮捕和审查起诉的职能,同时还规定了其行使的程序、审查的标准以及相应的救济措施。而从具体的法条可以看出,审查逮捕和审查起诉在审查程序、审查方法乃至审查标准上具有一定的交叉性。例如,检察机关均应讯问犯罪嫌疑人,均应对相关证据进行审查,均应制作审查报告等,但是这些重合的内容在属性和标准上均存在实质性的差别。基于法律规定的交叉性,有观点认为我国应当实行“捕诉合一”模式,从而避免重复工作,提高诉讼效率[1];基于法条内容实质上的差异性,有观点则指出我国应当实行捕诉分离,以避免造成两种职能的混同[2]。因此,《刑事诉讼法》不能为“捕诉合一”模式提供明确的法律依据。相比之下,《人民检察院组织法》的规定更有参考意义,该法第18条规定,“人民检察院根据检察工作需要,设置必要的业务机构。”虽然该项规定较为原则,但也足以说明检察机关内设机构的设置可由人民检察院自行决定。因此,改革后的“捕诉合一”模式,不违反《人民检察院组织法》的要求。

### 2.2. 法律原则基础

对“捕诉合一”模式的合法性考察,还应当结合相应的法律原则予以分析,其中最重要的是回避原则。有观点认为,批捕检察官应作为中立的裁判者,若由其继续负责审查起诉则容易影响案件的公正办

<sup>1</sup>“捕诉合一”指的是将批捕权和起诉权归于一个检察官行使。自1978年检察机关恢复重建以来,捕诉关系的衔接可分为三个阶段,即1978年到1996年的“捕诉合一”阶段,1996年至2018年的“捕诉分离”阶段,以及2018年以来新一次的“捕诉合一”阶段。

理, 因此其依法应当回避[3]。但如果仅从相关法律规范的条文来看, 很难得出“捕诉合一”模式违反了回避原则的结论。《人民检察院刑事诉讼规则》(以下简称“高检规则”)第35条规定:“参加过同一案件侦查的人员, 不得承办该案的审查逮捕、审查起诉、出庭支持公诉和诉讼监督工作。”《人民检察院办理刑事申诉案件规定》(以下简称“申诉规定”)第26条指出:“复查刑事申诉案件应当由检察官或者检察官办案组办理, 原案承办人员和原申诉案件承办人员不应参与办理。”从回避原则的角度来考察“捕诉合一”模式, 着眼点是要避免在后的审查起诉受到在前的审查逮捕的影响, 要保障审查起诉的相对中立性。《高检规则》所规定的回避情形中, 前段职能限定为侦查, 而将审查逮捕、审查起诉、出庭支持公诉等全部视为后段职能, 所以不存在审查逮捕与审查起诉冲突的情形。《申诉规定》所明确的回避情形中, 前段职能为审查逮捕、审查起诉等, 而后段职能限定为申诉复查, 同样不存在审查逮捕与审查起诉冲突的情形。因此, “捕诉合一”模式没有违反回避原则的相关规定。

### 3. “捕诉合一”的正当性内核——合理性

“捕诉合一”改革具有合法性并不意味着它是公正的, 甚至不能代表它是正确的。如果将合法性等同于正当性, 任何以立法形式推出的司法改革都将具备正当性。“法的正当化领域不囿于法律实证主义者情有独钟的法律规范本身, 而与法的一般性价值范畴乃至社会常识有密切的关系”[4]。合理性是考察“捕诉合一”改革是否具有正当性的关键。“捕诉合一”改革若具有正当性, 则其必然具备制度层面的合理性。

#### 3.1. 公正与效率的动态平衡

公正与效率是刑事诉讼中最为重要的两个价值理念, 也是检验司法改革正当性的重要标尺。如果一项司法改革能够同时保证公正、兼顾效率, 那自然不会存在正当性存疑的问题。但现实的情况却是, 如果其中一项价值得到完全地实现, 难免在一定程度上牺牲或否定另一价值[5]。虽然公正是刑事诉讼的首要价值, 相较于效率具有更高的位阶, 但这并不意味着所有司法改革均应建立在对公正的绝对无害之上。例如, 我国近年来推行的认罪认罚从宽制度、缺席审判制度、刑事速裁程序, 本质上都是以效率为导向的改革。如果按照公正优先的一般原则, 他们的正当性均存在疑问。“捕诉合一”改革的主要目的也是提高效率。有学者认为, 为提升效率而实行“捕诉合一”模式是大动干戈、得不偿失的[6]。

在司法资源紧张的背景下, 效率与公正同样重要, 提高效率已经成为近些年司法改革的主要动因。当然这并非要否定公正的优位价值, 只是不将其绝对化。事物往往在矛盾的对立统一、循环往复中不断向前发展, 这也意味着事物发展的过程通常是动态平衡的[7]。公正与效率之间也应是动态平衡的, 两者的平衡点并非固定不变, 在当前背景下平衡点向效率一边倾斜是合理的。事实上, 在我国当前的司法体系之下, “捕诉合一”模式在追求效率的同时, 并不必然会导致司法不公。“捕诉合一”模式不可能在“真空”中运行, 虽然“捕诉合一”模式弱化了“捕”“诉”之间的内部制约, 但司法责任制等配套制度以及法院等机关的外部制约机制始终存在, 检察官权力行使仍受到严密监督。

#### 3.2. 检察办案与法律监督的有机统一

我国《宪法》明确规定, 检察机关是我国的法律监督机关。法律监督机关是人民检察院的基本属性, 法律监督工作也是人民检察院的主要工作, 人民检察院的所有法定权力本质上均统一于法律监督职能。对于每一位人民检察官而言, 恪守法律监督的重要程度等同于公正理念在刑事诉讼中的价值位阶。人民检察院的日常工作都是围绕着法律监督职能展开, 是法律监督的具体实现方式。人民检察官往往是在办案活动中履行法律监督职能, 或者在行使法律监督职能的过程中办理案件, 检察办案与法律监督是统一、不可分离的[8]。

在“捕诉合一”改革中,反对者通常认为改革后的办案模式会弱化检察机关对案件的监督,这种观点实质上割裂了检察机关的诉讼职能与监督职能,过度放大了检察办案与法律监督的差异。审查批捕与审查逮捕不仅是人民检察院主要的办案工作,更是典型的诉讼监督活动,属于法律监督的范畴。检察机关内设机构的调整,并没有削减检察办案工作的原有环节,也更不存在削弱检察机关的诉讼监督。有观点认为,在原先实行的捕诉分离模式之下,将诉讼部门与诉讼监督部门分设,更有利于检察机关履行法律监督职能[2]。而诉讼监督只是法律监督的一个组成部分,且不是主要的监督形式。对检察办案工作的主要监督还是通过监察机关、人民法院等外部机关,以及司法责任制等配套制度来实现。在检察办案过程中,突出法律监督与办案工作的差异,将无法保障检察权的科学运行。因此,我们必须坚持检察办案与法律监督的有机统一。

#### 4. “捕诉合一”的正当性标尺——功利性

合理性是考察制度正当性的重要视角,但同时也是充满争议的视角[9],制度实施的功利性<sup>2</sup>似乎比抽象的理论、原则更重要。“捕诉合一”改革或者其他制度正当性的衡量标尺,不应是那些绝对理念,而更在于实际的客观效果。对于“捕诉合一”改革的功利性考察首先应起始于办案质量,最后落脚在人权保障,而他们均需要通过提升检察专业化水平的途径来实现。

##### 4.1. 功利性的试金石: 办案质量

案件质量是司法办案的生命线,也是考察“捕诉合一”改革功利性的试金石。从改革后的实际效果看,检察办案质量不降反升。

一方面,“捕诉合一”模式提升了审查逮捕的质量。《人民检察院审查逮捕质量标准》(以下简称“审查标准”)第21条规定,逮捕质量问题主要包括错捕、错不捕和办案质量有缺陷三类。从证明标准的角度而言,审查逮捕的法定证明标准要低于审查起诉,审查逮捕仅仅要求有证据证明有犯罪事实,而审查起诉则要求犯罪事实已经查清。“捕诉合一”改革后,办案人员会以审查起诉的标准来进行审查逮捕,这有助于提升审查逮捕质量,减少捕后撤案、捕后不诉、捕后无罪这些错捕的情形,以及降低捕后轻刑等办案质量有缺陷的问题发生。当然,审查逮捕标准的实际提高也许导致部分已达到法定逮捕标准的犯罪嫌疑人没有被逮捕,可能产生社会危险性,但这并不属于《审查标准》中的错不捕的情形<sup>3</sup>,不违背法治的价值原则。

另一方面,“捕诉合一”模式强化了侦查监督。检察官在办案过程中,不会将重心仅放在审查逮捕之上,而会将关注点更多地投入到侦查监督之中,指导侦查办案人员的取证行为,提升侦查阶段收集和固定证据的质量,以便后续审查起诉环节的顺利进行,避免审查起诉阶段再退回补充侦查的情形出现[10]。“捕诉合一”模式实际上产生了审查起诉对侦查监督前移的客观效果[1],填补了审查逮捕与审查起诉两个环节之间的“空隙”,强化了诉讼监督,提升了办案质量。

##### 4.2. 功利性的底线: 保障人权

在任何法律制度的设计中应根据实际需要设立底线,如果没有底线思维,在“捕诉合一”的模式之下,检察官有可能片面强调惩罚犯罪,而在个案中忽视了保障人权[11]。尊重和保障人权是我国刑事诉讼的基本任务之一。就刑事诉讼而言,人权的保障主要强调的是程序的公正,而有效辩护作为直接体现刑

<sup>2</sup>功利性指制度的实际效果、有用性或者有效性,其渊源可追溯至边沁的功利主义思想。功利主义,最通常的理解是根据行为是否具有增进涉及切身利益的当事人之幸福的趋势来肯定或否定行动。

<sup>3</sup>《审查标准》的第25条第1款规定,对有逮捕必要的犯罪嫌疑人不批准逮捕,致使犯罪嫌疑人实施新的犯罪或者严重影响刑事诉讼正常进行的,属于错不捕的情形。



事诉讼人权保障的理念之一,是程序公正不可缺少的重要环节,也是追求诉讼公正的必然要求。辩护权是我国公民的基本权利,宪法第130条明确规定了被告人有权获得辩护。而审前阶段相较于审判阶段,犯罪嫌疑人的辩护权保障仍有改进的空间。因此,以辩护权的行使为切入点可有效考察“捕诉合一”改革后人权保障的实然样态。

有学者认为,“捕诉合一”改革之后,犯罪嫌疑人和辩护人只能获得一次辩护机会[12],因为其在审查逮捕和审查起诉两个阶段所面对的是同一名办案人员,在审查逮捕阶段已经接收和审查辩护意见的情况下,检察官容易受到先入为主的心理影响,到了审查起诉阶段很难对辩护意见进行重新审查。但事实上,这种观点与检察办案实际不相符合。“捕诉合一”模式实行之后,审查逮捕与审查起诉依然是相互独立的两个诉讼环节,前者并没有被后者所“吞并”,犯罪嫌疑人和辩护人仍然享有在这两个不同的环节分别进行辩护的权利,不存在辩护空间被压缩的问题。相反,在“捕诉合一”模式下,犯罪嫌疑人以及辩护人的辩护难度将有所降低,从审查逮捕、到审查起诉、再到出庭公诉,辩护律师全程只需要和同一位办案检察官沟通案件,辩护的效率和质量都将因此有所提升。同时,辩护效率的提升也会促进诉讼效率的提升,从而减少犯罪嫌疑人审前羁押的时间,进一步提高人权保障的质量。

### 4.3. 功利性实现的重要途径: 检察专业化

检察专业化的发展程度并不能直接作为考量“捕诉合一”改革是否具有功利性的指标,但它是功利性实现的重要途径。人民检察官在检察办案中承担着繁重且多样的职能,为全面、高效地行使检察权,提升检察官的专业化水平是必要的前提条件,而“捕诉合一”改革可有效地提升检察官的专业素养。

在原先的“捕诉分离”模式下,案件的办理工作在检察环节被划分为若干板块,部分检察官只负责审查批捕工作,部分检察官只负责审查起诉工作,没有一名检察官可以完整地履行刑事检察权。每位检察官只参与了案件办理的个别阶段,无法对每个案件的全流程进行整体地把控,容易导致不同的检察官对同一案件产生定量甚至定性层面的差异化认识,这不符合以审判为中心的诉讼制度改革的内在要求[1]。“捕诉合一”改革后,检察机关的两项重要检察权能得到了有机整合,每名检察官在办案中,不仅应行使审查逮捕权,还需要行使审查起诉权,其要对检察办案的整个流程负责。在“捕诉合一”模式下,为保障审查逮捕与审查起诉的工作质量,检察官必然要全力提升其对专业知识掌握的深度,提高其专业化水平,从而进一步促进检察办案效率与质量的提升。

## 5. 结语

检察机关内设部门的调整应以当前司法改革的现实需求为目标导向,检察权也应在现有的司法框架下运行。“捕诉合一”改革根植于我国本土的司法环境,契合了我国当前的司法改革的实践需要。在合法性层面,“捕诉合一”改革既存在法律规则基础,也不违反回避原则。在检察办案层面,我国已经迈入了深化司法体制改革的深水区,“捕诉合一”改革有效地解决了司法办案实践中存在的一些问题。但“捕诉合一”模式并非完美,检察官应当在办案中全力提升其专业化水平,恪守保障人权的底线思维,以防止个案中过分强调打击犯罪的情形产生。综上所述,“捕诉合一”的办案模式提高了检察办案质量,提升了检察权运行的效率,有效促进了检察办案与法律监督的统一,与统筹推进司法体制综合配套改革相适应。笔者认为,“捕诉合一”改革具有正当性。

## 参考文献

- [1] 邓思清. 捕诉合一是中国司法体制下的合理选择[N]. 检察日报, 2018-06-06(003).
- [2] 谢小剑. 检察机关“捕诉合一”改革质疑[J]. 东方法学, 2018(6): 106.

- [3] 孙曙生. 权力清单制度的法理学透视[J]. 江西社会科学, 2017, 37(1): 181.
- [4] 季卫东. 法治秩序的建构[M]. 北京: 商务印书馆, 2019: 423.
- [5] 徐国栋. 民法基本原则解释[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1992: 133.
- [6] 万毅. 检察机关内设机构改革的基本理论问题[J]. 政法论坛, 2018(5): 13.
- [7] 陈光中. 动态平衡诉讼观之我见[J]. 中国检察官, 2018(13): 4.
- [8] 龙宗智. 动态平衡诉讼观与检察工作[J]. 中国检察官, 2018(7): 18.
- [9] 张建伟. “捕诉合一”: 职能整合之功能分析[J]. 人民检察, 2018(14): 19.
- [10] 沈海平. 捕诉关系的辩证思考[J]. 国家检察官学院学报, 2018, 26(4): 61.
- [11] 王万华. 动态平衡诉讼观的价值及其实现进路[J]. 中国检察官, 2018(13): 9.
- [12] 陈瑞华. 异哉, 所谓“捕诉合一”者[Z/OL]. 百度网. <https://zhuanlan.zhihu.com/p/585149770>, 2023-05-01.