

论政策对刑事诉讼的作用

孙 皓^{*}

内容提要：中国刑事诉讼的常规运行及制度演变，很大程度上会受到不同维度政策的影响。立足于整体主义的治理观念，政策对刑事诉讼产生影响具有历史必然性；政策功能与程序立法之间相得益彰的关系，亦印证了政策对刑事诉讼产生影响具有现实合理性。经由多元化且周期性的、着力于刑事诉讼法律关系变化的政策实施，司法资源配置在不同阶段往往呈现出向特定热点相对集中的趋势。类似的热点效应可能透过某些类型的刑事案件发生作用，也可能直接体现在若干具体的诉讼行为上，继而影响程序形态的变动和重塑。这一过程的形成及巩固，源于政策作用的主要方式及基本路径。但是，政策的存在及影响亦不能超越合理限度，即不能超越“立法主导—政策补充”的基本格局。为此，针对政策执行中可能出现的某些偏差与异化现象，须予以客观辨识并提出一定的因应方案。

关键词：政策 刑事诉讼 程序法治 诉讼法律关系 司法资源配置

引言

在涉及国家治理方式的诸多领域，政策的出台及实施都会产生重要作用。比如在经济领域，政府往往藉由产业政策、货币政策、财政政策等不同类型的宏观规划，直接或间接地影响资源配置、市场行为或其他社会活动，以期实现特定的发展目标。^{〔1〕}在司法领域内，各种政策同样是不容小觑的客观存在。^{〔2〕}围绕此命题的学术研究不胜枚举。立足于法理学范畴，针对公共政策如何嵌入司法进程的问题，就形成了诸多富有价值的成果。^{〔3〕}具体到刑事领域，政策干预中的实体法要素明显受到了更多理论关注。^{〔4〕}相形之下，其程序面向则处于受冷落

^{*} 天津大学法学院副教授。

〔1〕 参见林毅夫：《潮涌现象与发展中国家宏观经济理论的重新构建》，《经济研究》2007年第1期，第127页。

〔2〕 本文所指的“政策”，囊括如下几点要素：（1）由中央国家机关制定；（2）蕴含了特定的价值取向，传递了某个时期有关国家治理的重要信息；（3）兼具规范性、权威性和灵活性。参见彭中礼：《中国法律语境中的国家政策概念》，《法学研究》2023年第6期，第24页以下。

〔3〕 参见彭中礼：《法律实践中司法政策概念的运用》，《法学》2024年第10期，第4页。

〔4〕 参见王迎龙：《论刑事诉讼规范的刑事政策化》，《法学家》2021年第6期，第94页。

的状态。尽管部分学者曾就刑事诉讼的刑事政策化命题展开了专门分析,^{〔5〕}但尚难形成系统性的学理提炼。概言之,既有研究主要存在如下缺憾:一是对不同政策的类型化分析不足,并且在基本范畴的认知上略显偏狭;二是未能充分关注政策介入与刑事程序日常运行如何发生实质关联,包括具体方式、路径等;三是政策影响刑事诉讼的限度问题,有待进一步探究。

在目前的现实语境中,刑事诉讼的常规运行及制度演变不单取决于法律规范的设定,更受到了不同维度政策的影响。质言之,政策的作用在刑事诉讼领域是显而易见的。作为一种客观现象,政策对刑事诉讼的作用往往呈现出如下特质:第一,某一时期的政策实施会导致热点效应的产生,诸如“以审判为中心”“认罪认罚从宽”“扫黑除恶”等,进而引发司法资源分配围绕上述热点相对集中。这种资源集中既包含物质层面的,诸如人力、物力的投入,也涵盖精神层面的,譬如学术研讨、舆论造势等支持方式。随着政策导向的转换,相关热点的转移在所难免,由此形成新一轮的资源再调整。其结果,静态的刑事诉讼体制及动态的程序运转,均内嵌着一定程度的对策属性及实用主义色彩。第二,特定热点效应引起的司法资源聚集,可能促使刑事诉讼的运行态势发生显著变化。这种变化具体反映在某些数据指标上,如立案率、羁押率、起诉率、有罪(或无罪)判决率等。其牵涉范围有时是全局性的,有时则是局部的即仅体现于个别类型或一定范畴内的刑事案件。相关趋势的出现,同时隐含了某些诉讼认定标准的实际调适。第三,司法资源的相对集中也可能直接指向某些具体的诉讼行为,使其在实际操作环节历经从无到有、从边缘到主流的地位转变,乃至最终作为改革成果为法律规范所吸收,如刑事和解、量刑建议等制度。

上述特质的客观存续,很大程度上取决于政策在刑事诉讼领域发挥作用的主要方式及基本路径。意欲充分、准确认识政策作用的主要方式及基本路径,须以切中肯綮的价值评判为前提,即政策对刑事诉讼产生的效用是否具备历史必然性及现实合理性,在此基础上,政策发挥作用的制约因素、限度保障等议题,才具有讨论价值。这一系列问题的逐步厘清、有序串联,即构成本文的核心旨趣及研究框架。

在刑事诉讼法即将步入新一轮修改周期的背景下,围绕政策作用问题的理论探讨,或能提供更加适宜于本土法治资源的分析视角。一方面,每一次立法创制或修改,都不啻为过往一定周期内若干政策实施的阶段性总结。另一方面,无论是大改、中改抑或小改,在确保自身权威性的基础上,刑事诉讼法的适用仍面临同各项政策如何衔接的问题。

一、政策作用于刑事诉讼的价值评判

政策作用于刑事诉讼的现实局面,是中国国情背景及自身发展的产物。政策在刑事司法中的存在及落实,既是符合本土法治需要的必然结果,又兼具有利于社会环境及诉讼秩序存续的现实合理性。当然,也不能忽视政策功能的合理限度问题,特别要注意维系、巩固“立法主导—政策补充”的基本格局。

(一) 政策存在的必然性

无论何种类型的政策形式,当其实质作用于刑事司法时,即预设了如下立场:刑事诉讼是

〔5〕 参见周长军:《论刑事诉讼的刑事政策化》,《山东审判》2008年第1期,第4页以下;陈实:《话语与实践:刑事政策影响下的刑事诉讼》,《江西社会科学》2014年第11期,第130页以下。

一种特别的社会治理机制。其实,中国的司法程序运转向来排斥“就事论事”的立场,主张及时因应经济社会形势,妥善合理处置各类复杂矛盾及其背后的利益冲突。〔6〕由于刑事诉讼的功能预设同社会秩序的安定和谐、人民群众的日常安全感具有最直接、最密切的关联,其内嵌的回应社会问题的品质自然更加显著。这是一种由“国家的总体部署与安排、社会进步与发展的主要趋势、社会公众的普遍愿望与认知以及诉讼参与人的实际需求”所共同催生的制度属性。〔7〕如此,见诸国家治理体系的全局视域,刑事诉讼中的公权力主体在政策推动下参与专项犯罪惩治、体制机制改革等具体行动,便具有了宏观层面相对一致的发生背景。

进一步推论,刑事诉讼的上述功能设定也契合了国家层面的权力性格,即整体主义的治理观念。整体主义的社会治理,主张“社会的结构与运行机制,包括组织方式,具有充分的融贯性,即社会体系各方面的融会贯通而形成高度组织性和联动关系”。〔8〕为了实现这种融贯性,就需要集中统一的权力决策体制,并辅之以高效有序的动员协调能力。在此基础上,国家权力对公共资源的统筹利用便可充分施展,从而达成预期的经济社会发展目标。我国在市场协调、社会组织等多个方面显现出的制度优势,均与这两点因素直接相关。〔9〕而多类型政策的输出便构成了二者间的衔接部分。质言之,不同类型政策的确立及发布,通常发端于权力决策系统(如执政党、中央国家机关等)的主观意志,而政策效果的达成离不开统一高效的动员机制。随着各项政策旨趣从中枢释放,经由逐级信息加工、细化后的转述、传达,最终下沉至基层执行单位,转化为具体的贯彻成果。是故,整体主义的治理思维不但决定了国家权力对社会领域的积极干预,更强化了各类政策形式的效用价值。基于此,在国家治理的各个领域、环节,政策的存在具有广泛性,法律系统(包括刑事司法程序)的运行也不能例外。

立足于整体主义的治理观念,复杂变动的经济社会形势不断激发权力决策系统积极干预、防范风险的意愿,刑事诉讼程序不仅是不可或缺的应对机制,出于解决实际问题的结果导向,刑事诉讼程序还须不时作出适当变通。于是,司法权运转的方方面面皆可按照政策的要求进行评价和改造,〔10〕政策事实上成了调整诉讼法律关系的依据之一。如此便不难理解,在政策的影响下,处于不同位阶的刑事诉讼规范(包括法律、司法解释、规范性文件等)之变动及增补,往往源于解决某些具体问题的实用主义逻辑,这强化了刑事诉讼作为社会治理机制所具有的对策属性。

不难发现,整体主义的治理观、不同形式的政策与刑事诉讼之间,形成了相互衔接的逻辑闭环。刑事司法语境下政策的产生及存续,根本上是对国情民意的客观反映,因而具有历史正当性及现实必要性,这是需要充分尊重且不断予以充分理解的现实。

(二) 政策实施的合理性

如前所述,法律规范和政策均会影响司法活动。二者非但不构成非此即彼的对立关系,还能产生相得益彰的积极效果。这是因为,法律的制定及修改往往着眼于历史经验,却很难预见后续的社会条件及环境变化。同时,立法的权威性有赖于法律保持必要的安定性,不宜过于频

〔6〕 参见郭晔:《新时代能动司法的理论与实践逻辑》,《法律科学》2024年第2期,第37页。

〔7〕 参见顾培东:《新时代能动司法的倡导与回应型司法的构建》,《中国法学》2024年第2期,第26页。

〔8〕 龙宗智:《“印证”的治理》,《法学家》2022年第2期,第95页。

〔9〕 参见王若磊:《中国历史进程中的国家治理现代化——有效组织的视角》,《政法论坛》2023年第4期,第6页。

〔10〕 参见于浩:《中国司法中的国家角色》,《国家检察官学院学报》2019年第5期,第44页。

繁地修正。这就决定了,单纯依靠法律文本很难应对复杂多变的社会现实,更何况任何规范设计都难以企及理想预期,会留下某些空白和疏漏。相比之下,政策的灵活性和即时性恰好可以有效弥补立法的上述短板,^[11]这正是政策作用于刑事司法的合理性所在。

一方面,刑事诉讼法律规范可以为政策实施提供基础框架,并预留必要“接口”,以便政策能够相机进行规范填充。这些“接口”有时会表现为法律措辞上的有所保留或者兜底条款的专门设置,即以笼统、宽泛的用语构建出相对弹性的解释空间。比如,关于刑事二审案件的开庭条件,2018年刑事诉讼法第234条第1款第4项的内容是“其他应当开庭审理的案件”。当政策导向偏重于保障治罪效果、提升办案效率时,裁判者对该项规定的解释就呈现出限缩解释的态度。反之,当政策精神强调严格落实庭审实质化要求时,适度的扩张解释就可能成为一种普遍现象,从而促成二审开庭率的大幅提升。^[12]有时,这些“接口”是特定的程序机制。譬如酌定不起诉的适用,检察机关享有充分的裁量空间,当“慎诉”成为司法政策的主流基调,积极适用酌定不起诉就会受到倡导和鼓励。^[13]如果政策导向立足于增强人民群众安全感,酌定不起诉的适用就势必慎之又慎。^[14]

另一方面,政策实施可以为刑事诉讼的立法完善提供难得的试错机会及经验积累。任何制度变革都不可能一蹴而就,尤其对转型期社会而言更是如此。这意味着,程序法规范绝非不可修改,只是不能过于频繁。在修法机会较为有限的情况下,仅基于逻辑推导或者移植域外经验来完成条款变更,无疑是高风险的,不但难以得到司法实践的积极反馈,更容易造成立法资源的无谓耗费并损及立法的权威性。是故,政策对法律的“补强”就显得弥足珍贵了。要么查漏补缺,利用“有法依法,无法依政策”的操作原则实现经验积累,以供后续修法加以甄别、吸收或转化;^[15]要么结合试点,为具体诉讼制度的变革奠定实证基础。^[16]

就后者而言,典型范例莫过于认罪认罚从宽制度的推进实施。从2015年速裁程序试点,到2016年认罪认罚从宽制度改革试点,再到2018年立法确认,直至2019年“两高三部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》作为系统性解释文件出台,认罪认罚从宽由改革话语转变为规范体系。^[17]不仅如此,在自上而下强力施加的政策推进下,认罪认罚从宽的实践适用近乎席卷之势,公检法三机关均向其倾注了相当多的诉讼资源。其结果,当前绝大多数刑事案件都被纳入了认罪认罚从宽的适用范畴。试想,如果没有政策层面的先行探索,即便刑事诉讼法作出明确规定,恐怕也难以实现如此的实践规模及效果。而政策支持下的后续跟进,则立足于认罪认罚从宽制度在实际操作中不断暴露出的新问题,并随之提出改进方案。其结果,下一轮修法针对认罪认罚从宽制度的继续完善,大概率能保证是有的放矢的。

[11] 参见龙宗智:《转型期的法治与司法政策》,《法商研究》2007年第2期,第62页。

[12] “两高两部”2023年开启了促进提高刑事案件二审开庭率专项工作,意在进一步推进庭审实质化进程。法院系统的工作重点随即转向提升二审开庭率,效果非常明显。参见《全国法院刑事案件二审开庭率稳步提升》,《人民法院报》2024年3月11日第2版。

[13] 参见《最高检苏州研讨“不起诉权的合理适用”》,《江苏法制报》2019年4月28日第1版。

[14] 参见《检察机关从严把握不起诉,从严提出缓刑量刑建议:醉驾案件实刑率上升至63%》,《检察日报》2025年2月27日第1版。

[15] 参见陈卫东:《关于〈刑事诉讼法〉第四次修改的几点思考》,《政法论丛》2024年第1期,第28页。

[16] 参见顾永忠、李作:《论“改革试点推动立法”模式——以刑事诉讼法的修改为视角》,《河北法学》2023年第8期,第77页。

[17] 参见汪海燕:《认罪认罚从宽制度视野下的“以审判为中心”》,《中国法学》2023年第6期,第64页。

（三）政策影响的限度问题

当然，政策对刑事司法的影响绝不能是无限度的，关键在于，“立法主导—政策补充”的基本关系格局不能被逆转乃至颠覆。倘若政策的价值被提升至不适当的高度，以致凌驾于法律规范之上，公安司法人员只知政策、不知法律，则刑事诉讼制度难免沦为一时一地的行事依据。政策影响的这种排他性局面，还意味着过度功利性的目标导向，以致刑事诉讼法律体系所承载的核心理念及原则遭到轻视、扭曲甚至否定。诸如存疑有利于被告、诉讼及时、证据裁判等制度常识皆将面临挑战，继而极大削弱现实层面的程序法权威。

法律规范权威性的丧失，最突出的例子是以往“严打”期间时有发生政策取代法律的现象，其具体表现包括公检法联合办案、诉讼期限被极度压缩、上诉权受到限制等。^{〔18〕} 尽管此类政策实施中司法资源的过度集中，可能在短期内确实有益于营造和维护安定的社会秩序，但长远来看，却难免衍生伤及制度稳定性乃至程序正当性的消极因素。^{〔19〕} 一旦利害权衡完全倒向短期目标，政策的作用会受到持续鼓励，而法律提供的程序性约束将逐步被突破，乃至有归于失灵的风险。由此或可表明，政策作用与法律规则适用之间存在一定的张力关系。当这种张力关系受到不当激励，便可能威胁到“立法主导—政策补充”的基本关系格局，继而冲击政策作用于刑事诉讼的现实合理性。因此，确有必要对政策影响的合理限度加以审慎维护。

二、政策作用于刑事诉讼的主要方式

作为一种相对稳定的司法运行模式，政策实施型司法从功能设定上将诉讼程序视为实现国家刑事法律政策的工具，并在司法官所受理的个案中予以贯彻，继而契合能动主义司法的目标指向。^{〔20〕} 在中国的司法环境中，政策作用于刑事诉讼的具体样态，虽与政策实施型司法有异曲同工之处，却未尽一致，根本差异在于政策发挥作用的主要方式不同。首先，足以影响中国刑事诉讼的政策类型是多层次的；其次，政策类型的多元化亦伴随着政策的周期性释放，这决定了相关政策热点效应的机会性转移；最后，司法资源的统筹、供给方式会因应政策实施而作出反馈，从而引发刑事诉讼法律关系在不同维度上进行调整。

（一）政策类型的多元化

对刑事诉讼常规运行及制度演变产生作用力的政策形式，不仅涵盖专门的司法政策，更囊括了相关改革政策乃至特定的经济社会政策。政策类型的多元化特质，亦促使刑事诉讼的现实形态呈现出侧重点不一且程度各异的内容变化。

1. 针对特定犯罪的专项政策

针对某些特定犯罪活动开展专项打击行动，是中国刑事司法常见而又独具特色的现象。所谓特定犯罪活动，有时是指特定类型的犯罪，如危害食品药品安全犯罪，有时则指向需要重点保护的群体，如妇女儿童等。公安机关往往是此类政策的发起者或主导者，检察机关、法院则在后续诉讼环节予以支持、协同。^{〔21〕} 一般情况下，随着专项打击行动的开启，公安司法机关

〔18〕 参见陈卫东、石献智：《刑事政策在刑事司法中的地位和作用》，《江海学刊》2002年第3期，第126页。

〔19〕 参见唐皇凤：《常态社会与运动式治理》，《开放时代》2007年第3期，第115页。

〔20〕 参见〔美〕米尔伊安·R.达玛什卡：《司法和国家权力的多种面孔：比较视野中的法律程序》，郑戈译，中国政法大学出版社2015年版，第112页。

〔21〕 参见卞建林：《健全司法权分工配合制约机制的思考》，《河南社会科学》2015年第1期，第4页。

的人力、物力即向相关类型案件倾斜,相关司法指标如刑事立案、羁押、起诉以至定罪量刑等都会呈现较大变化。

专项政策的产生,大体出于两方面原因:第一,随着经济社会形势不断发展,新兴犯罪类型或方式不断涌现,对公共秩序造成极大危害,从而引起有关方面的关注。在此种情况下,针对特定犯罪的专项治理通常以有限延展实体法的适用为先导,并辅之以司法程序资源的配套和跟进。比如,由于涉“两卡”(手机卡、信用卡)犯罪形势复杂严峻,自2020年公安机关牵头开展“断卡”行动以来,帮助信息网络犯罪活动罪的认定及处置遂呈激增态势。^[22]第二,个别热点案件的突发促成了短期内的集中惩治方向。譬如在“唐山打人事件”引发全社会广泛关注后,公安机关便以夏季治安打击整治“百日行动”作为回应,仅用一个月时间就破获刑事案件26.98万起。^[23]这意味着,上述案件将由检法机关在后续程序阶段予以消化、办结,并且不宜过分延宕。于是,相应的证据收集、逮捕起诉条件等程序性要求不免有所变通,以便提高诉讼效能,实现遏制特定时期犯罪高发态势的政策初衷。

在这种资源聚集过程中,刑事诉讼系统内的某些规则会基于犯罪惩治的需要而有所调适,进而影响司法程序的运行态势。易言之,在专项政策的激励下,司法办案者倾向于在法定权限内放宽或收紧某些诉讼标准的把握尺度,以呼应特定的政策目标。当然,有时候随着此类操作的日臻普遍及范围扩张,也会引发规范层面的明确授权。譬如,以电信网络诈骗犯罪专项治理、“净网”专项行动等具体政策为基础,“两高一部”2022年联合出台了《关于办理信息网络犯罪案件适用刑事诉讼程序若干问题的意见》,在管辖、证明方式、涉案财物处置等问题上作出了更具操作性的规则设计。^[24]

2. 涉及制度调整的改革政策

在国家各项制度改革不断深化的背景下,刑事程序法治的建设进程从未间断,并在提升程序品质、程序独立价值等方面进行了诸多探索。^[25]这中间,诸如庭审实质化、非法证据排除规则、量刑规范化等具体项目,基本上都是藉由相应的政策意见来确认并推动,检察院、法院则主要承担执行政策的归口或牵头职责。为了完成具体的改革任务,经由一系列指标引导乃至责任分派,司法机关会在一定周期内聚焦于特定诉讼行为,将其作为自身工作重点。在结果层面,相关改革政策大都能通过特定的业绩数据来反映其成效。与专项政策相比,涉及制度调整的改革政策更具有普遍性,并不拘泥于某类具体案件的处理。

例如,自2005年起法院系统主导了一场量刑规范化改革运动,在细化实体评估机制的同时,重点推行相对独立的量刑程序,为涉及量刑问题的事实调查及法庭辩论开辟专门的程序空间。^[26]从2008年的《人民法院量刑程序指导意见(试行)》到2010年的《关于规范量刑程序若干问题的意见(试行)》,量刑活动在持续的政策催化下被纳入全部刑事案件的法庭审理环节。为了彰显此项改革的推进力度,法院方面不仅透过量刑调查、辩论来积极佐证程序透明

[22] 参见叶玉秋、桑涛、沈盼盼:《“断卡”行动案件若干问题研究》,《中国检察官》2021年第14期,第27页。

[23] 参见《公安机关“百日行动”已破刑案近27万起》,《法治日报》2022年8月6日第1版。

[24] 参见程雷、侯若英、赵玮:《〈关于办理信息网络犯罪案件适用刑事诉讼程序若干问题的意见〉的理解与适用》,《人民检察》2022年第19期,第23页。

[25] 参见陈卫东:《中国刑事程序法治文明的新发展》,《中国社会科学》2022年第12期,第97页。

[26] 参见石经海、严海杰:《中国量刑规范化之十年检讨与展望》,《法律科学》2015年第4期,第173页。

度的提升,还向公诉机关充分释放善意以激活量刑建议的适用及采纳效果。〔27〕如此,便造就了着眼于量刑建议、量刑调查及辩论等诉讼活动的资源倾斜局面。

3. 立足于经济社会大局的综合治理政策

中国的公安司法机关被统一划归政法体制范畴,这就决定了,刑事诉讼程序的有效运转,与“政治安全防线稳固、矛盾纠纷有效化解、违法犯罪有效遏制、灾害事故有效防范、社会心态理性平和、人民群众安居乐业”等社会综合治理目标,有着异常紧密的关联。〔28〕因此,政法机关可以藉由刑事诉讼程序直接参与全局性的社会治理过程,从而贯彻“服务大局”的原则立场。在此期间,这些影响经济社会发展大局的方针、基调,通常以政策的形式来传导、落实,其中较为突出的例证包括“扫黑除恶”“优化营商环境”等治理举措。此类政策通常发端于中央部署,所有政法机关都承担着坚决贯彻、执行的责任。与前述两种政策不同,此时的刑事司法资源投入力度更高,加之其他政府部门、企事业单位、基层社区等的协同参与,形成了全方位、立体化的强劲态势。尤其是同专项政策相比,“扫黑除恶”等治理举措之所以具有综合治理的属性,主要是因为其发端于经济社会发展的整体规划,而不受限于某个专门领域和行业,而且很多时候,综合治理政策还能分解为若干具体的专项惩治行动。〔29〕

在诸如此类综合治理政策的主导下,刑事诉讼领域的资源集中既会指向特定权力或权利的适用方式,也能融入相关体制机制改革进程。以“扫黑除恶”专项斗争为例。通过“恶势力”这一概念所具有的解释空间,“有黑扫黑,无黑除恶”的政策目标事实上拓展了刑事制裁的广度与深度,大大扩充了治理对象所覆盖的案由类型。〔30〕于是,诸如“套路贷”“软暴力”等侵害行为的事实认定及证明方式,均得到进一步补充和改进,而这些在过往却多属于刑事司法管辖上的“死角”。〔31〕“打伞破网”的落实,不仅把职务犯罪案件的办理纳入了政策干预的一体化视野,更促使监察法与刑事诉讼法的程序衔接趋于严谨。〔32〕同理,“打财断血”的提出,则标志着将向刑事涉案财物处置等投入相当程度的司法资源。

当然,综合治理政策的作用不全是一步到位、直接见效,有时也呈现出层层深入、渐进渗透的态势。比如针对营商环境的司法保护政策,最高司法机关先是藉由下发通知、媒体宣传等阐明自身立场;〔33〕继而通过平反冤案来矫正涉企刑事案件的处置思路,以形成示范效应;〔34〕直到近期,持续性的政策主张终于进一步具体化为“检察护企”之类的专项行动,并与常规诉讼活动及诉讼机制创新密切联动。由此,该项综合治理政策就兼容了专项治理与制度改革的目标及方法。

〔27〕 参见熊秋红:《中国量刑改革:理论、规范与经验》,《法学家》2011年第5期,第45页。

〔28〕 参见黄文艺:《“平安中国”的政法哲学阐释》,《法制与社会发展》2022年第4期,第23页。

〔29〕 2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于常态化开展扫黑除恶斗争巩固专项斗争成果的意见》即指出,“持续开展专项整治,全面加强行业领域监管,重点对金融放贷、工程建设、交通运输、市场流通、自然资源、生态环境、文化旅游、教育卫生、信息网络和社会治安等行业领域存在的突出问题和乱象进行标本兼治”。

〔30〕 参见陈兴良:《恶势力犯罪研究》,《中国刑事法杂志》2019年第4期,第6页。

〔31〕 2019年,“两高两部”发布《关于办理实施“软暴力”的刑事案件若干问题的意见》《关于办理黑恶势力犯罪案件若干问题的指导意见》,以配合“扫黑除恶”专项斗争的深入开展。

〔32〕 在“扫黑除恶”专项斗争收官之际,国家监委与最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合印发了《关于加强和完善监察执法与刑事司法衔接机制的意见(试行)》,涉及管辖、证据、留置与强制措施、移送起诉、审查起诉、审判、从宽处罚、涉案财物等多方面问题。参见《国家监委与有关单位联合印发意见,加强和完善监察执法与刑事司法衔接机制》,《中国纪检监察报》2021年1月17日第1版。

〔33〕 参见《着力为民营经济发展贡献检察力量》,《检察日报》2018年11月7日第1版。

〔34〕 参见《发挥张文中案改判的司法保护产权示范效应》,《人民法院报》2018年6月6日第2版。

（二）政策输出的周期性

国家政策作为一种相对灵活的规范形式，本就带有交替作用的周期性特点。^{〔35〕}基于此，诸项政策对刑事诉讼的影响，必然表现出因应形势而变化的特点。易言之，随着经济社会环境的发展更新，特定的政策输出往往只负责回应当时的经济社会形势，以政策为导向的刑事诉讼资源相对集中通常不会长久固定于某个目标方向。这就决定了，政策的作用在时间维度上具有阶段性、循环性、叠加性及关联性特征。

首先，无论哪种类型政策的贯彻实施，都会经历一个声势上由高到低的阶段性过程。比如，当“以审判为中心”构成刑事诉讼制度改革的主旋律时，刑事诉讼制度改革就围绕公正价值展开，而随着认罪认罚从宽逐渐成为主导政策方向，改革的关注点就转移到了司法效率上。^{〔36〕}有时，当新旧政策交替反映于程序运行环节时，不仅会发生侧重点的切换，而且会出现目标方向上的较大差别。比如，整顿市场经济秩序和维护营商环境的政策论调，在不同时期就分别指向了犯罪控制和程序保障，其背后是逮捕起诉条件、证据标准等程序性指标在把握尺度上的适当变通。然而，迥然不同的政策导向却蕴含着一以贯之的内在逻辑，即刑事诉讼的常规运行始终在因势利导地呼应错综复杂的外部环境。

其次，政策影响刑事诉讼在时序上的特别之处，还体现在某些目标的循环往复上。最典型的例子就是不定期出现的各类专项打击行动，如针对涉众型犯罪、涉黑犯罪、食品药品安全犯罪等。当然，这里的“循环”并非机械地重复，而总是会在重复中增添新成分。比如，最近一次的“扫黑除恶”就出现了“是黑恶犯罪一个不放过，不是黑恶犯罪一个不凑数”的明确政策主张。^{〔37〕}较之以往，这不失为一种更加合乎理性、更加趋于成熟的治理思路。

再次，虽然新旧政策的交替改变了司法资源投入的着力点，但不同政策的实施也可能形成一种叠加效应。比如，量刑规范化改革引发了量刑建议机制，这本身多半出于法院系统的积极意愿。之后认罪认罚从宽的大范围推广，又促使检察机关高度重视量刑建议的精准化。尽管政策基础各异，二者追求的最终效果却是殊途同归。^{〔38〕}故而，控方提出相对精准的量刑建议并交由裁判者审查、采纳的程序安排，经过两种政策的共同作用，演变为颇为稳固的诉讼行为定式，并且为立法所吸纳。

最后，一项政策的出台，往往会创设出孕育或适配另一项政策的契机，由此形成相互关联的局面。比如，不定期的专项治理很容易营造出犯罪控制优先的司法环境。而随着某些程序运行问题的出现，就会针对性地出台涉及诉讼体制机制的改革政策，如庭审实质化、非法证据排除等。^{〔39〕}在这些改革政策的落实过程中，会出现司法资源投入比例失调的问题，这又促使出台新的改革政策进行纠正，如速裁程序、认罪认罚从宽等。^{〔40〕}据此，不同类型的政策在刑事司法领域形成了纵向衔接、横向耦合的相互关联的整体。

〔35〕 参见刘作翔：《当代中国的规范体系：理论与制度结构》，《中国社会科学》2019年第7期，第97页。

〔36〕 参见龙宗智：《认罪认罚案件如何实现“以审判为中心”》，《中国应用法学》2022年第4期，第13页。

〔37〕 参见张军：《最高人民法院工作报告——2022年3月8日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上》，《人民日报》2022年3月16日第2版。

〔38〕 参见孙皓：《量刑建议的“高采纳率”误区》，《中外法学》2021年第6期，第1515页。

〔39〕 参见陈卫东：《以审判为中心：当代中国刑事司法改革的基点》，《法学家》2016年第4期，第2页。

〔40〕 参见向燕：《我国认罪认罚从宽制度的两难困境及其破解》，《法制与社会发展》2018年第4期，第77页。

（三）政策着力点：诉讼关系的显著变化

当政策对刑事诉讼施加影响时，程序框架内的法律关系会随之发生显著变化。这种变化既可能涉及权力体系内部，也难免影响到“权力—权利”的既有格局。

第一，公权力主体需要对政策的一系列要求作出及时反馈，因此，在人力资源投入上往往会出现司法机关高度重视并整合、调配多个办案单元的情况。比如，在各类专项治理行动中，经常出现“挂牌督办”“指定专人负责”“成立专案组”等现象。有时，专案组、工作组之类的临时机构还兼容多个单位、部门。由此，办案组织会呈现新的排列组合，进而影响权力系统内部的运行方式。

第二，当权力主体出于政策激励更加侧重某些程序行为时，资源投入的重点倾斜会促使其调整工作方式，尤其是会改变相关职责履行的指涉对象。其结果，不同诉讼行为之间会产生新的联系。譬如，当和谐社会关系的目标追求透过宽严相济刑事政策落脚于刑事和解制度，被害人出具书面谅解就成为诉讼程序能否顺畅推进的关键因素。在部分案件中，经济赔偿与量刑结果挂钩，也促使办案机关及各方当事人愈发重视刑事和解。^{〔41〕}

第三，这种变化还表现在不同权力主体或者权利主体之间的诉讼地位上。例如，“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革不但试图重构侦查、起诉、审判三者之间的逐级管控关系，更试图促使公权力主体正视辩护权的程序价值。^{〔42〕}继而，构建新型检律、审辩关系等成为政策热点。^{〔43〕}当认罪认罚从宽制度改革对刑事诉讼运行产生整体性影响时，在效率优先的价值导向下，公权力体系内部倾向于提升相互间的协同性。为此，一些地区甚至开始探索公检法办案的“一站式”流程。^{〔44〕}检察机关的诉讼角色也逐步靠近审前阶段的主导者，并在一定程度上显现出“检察官司法”的特质。^{〔45〕}

三、政策作用于刑事诉讼的基本路径

政策作用于刑事诉讼而衍生的热点效应、资源相对集中等特征，很大程度上是由其作用的基本路径决定的。大体上，这种路径包含了传达政策的载体形式、推进政策的组织架构以及执行政策的主体动机等不同方面。

（一）以文件和会议作为传导载体

文件和会议这两项常规性权力活动，承担着对政策内容进行上传下达的职能。易言之，文件的制定传达和会议的逐级召开，在政策与程序运转之间起到了衔接作用。

一方面，几乎所有政策的出台都伴随着相应通知性文件的逐级转发。一般情况下，此类通知性文件要么只是笼统陈述有关政策的基本旨趣、任务目标，在强调落实对象及着力强度的同时，为后续的规则细化奠定基础，如2018年《关于开展扫黑除恶专项斗争的通知》，要么本

〔41〕 参见高通：《故意伤害案件中赔偿影响量形的机制》，《法学研究》2020年第1期，第154页。

〔42〕 参见李奋飞：《从“顺承模式”到“层控模式”——“以审判为中心”的诉讼制度改革评析》，《中外法学》2016年第3期，第745页。

〔43〕 参见《着力构建新型健康良性互动检律关系》，《检察日报》2014年12月9日第1版；亢晶晶：《说服与判断：审辩关系的异化及回归》，《河南大学学报（社会科学版）》2017年第3期，第62页。

〔44〕 参见《精准破题，蹚出轻罪治理新路径》，《检察日报》2023年12月17日第1版。

〔45〕 参见孙长永：《中国检察官司法的特点和风险——基于认罪认罚从宽制度的观察与思考》，《法学评论》2022年第4期，第79页。

身就附有具体的实施意见、司法解释、试点方案或者指导性案例。

就后者而言,有些政策文件会提出原则性的倡导或要求,为可能的制度超越提供纲领性指引。如2016年“两高三部”出台的《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》,其申明的21点意见囊括了证据规则、指控体系、庭审机制等多个环节的构建思路,由此又分门别类出台了2017年最高人民法院《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》、法院办理刑事案件的“三项规程”等规范性文件。同时,与其配套的落实要求又指示各地各级司法办案单位可积极探索新经验,这促使个别地区结合自身情况制定了局部性的改革实施方案或者意见。^[46]

也有一部分规范性文件是以司法解释的形式发布的,由于这种解释性规范有时会超越对既有法律条文的解释,故而在相当程度上满足了政策精神的拓展需要。^[47]比如,在轻罪治理的政策背景下,2022年最高人民检察院、公安部《关于依法妥善办理轻伤害案件的指导意见》、2023年“两高两部”《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》等解释性文件,就对固有的诉讼流程作了变通处理。^[48]值得注意的是,指导性案例、典型案例等的公开发布,近年来逐渐成为一种直观、有效的政策引导手段,对程序实践变革给予辅助性支持。譬如,2021年12月,最高人民检察院发布了“少捕慎诉慎押”刑事司法政策典型案例,以期为社会危险性评估、不起诉裁量等提供新的操作示范。

另一方面,政策的传达和实施都是在逐级的会议部署中得到确认和强化的。每逢新的政策意见出台,参与其中的政法机关总要以专门会议的方式进行内容宣讲和任务分解,从中央到地方、从局部试点到普遍推广,莫不如是。由此,形成了强劲的诉讼资源集中投入的动员效果,这也是政策热点形成的重要信号。会议动员机制所特有的场景性和公开性,可以将政策目标转化为层层压实的责任对象和数据化业绩指标。另外,会议对政策内容的传达,不局限于某个特定的时间节点,冠之以“动员部署”“工作推进”“专题研讨”“协商座谈”等名目的会议形式,能够在不同政策实施阶段作为政策传承载体出现。

(二) 依托政法机关的组织形态

中国的政法管理体制沿袭了“条块结合”的组织形态。其中,从中央到地方纵向延展、工作性质一致的各政法单位及其职能部门,代表了“条”的部分;同一层级承担不同职责权限的公检法等机关,则是“块”的集合。在刑事诉讼领域,这种条块相济的“上命下从”与“分工协调”机制,^[49]正好能保证政策作用的全面覆盖和有效传导。

在“条”的方面,法院、检察院管理体制的纵向一体化确保了自上而下的支配能力,从而事实上“形成了一种上命下从的金字塔形的权力结构体系”。^[50]行政特质极强的公安机关,

[46] 例如,2017年,河南省相关政法单位联合印发了《关于推进以审判为中心刑事诉讼制度改革的实施意见》,对省内所属各下级单位提出了同中央层面完全一致的落实要求。

[47] 参见聂友伦:《论司法解释的权力空间》,《政治与法律》2020年第7期,第111页。

[48] 例如,2023年“两高两部”《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》第24条规定:“在侦查或者审查起诉阶段采取取保候审措施的,案件移送至审查起诉或者审判阶段时,取保候审期限尚未届满且符合取保候审条件的,受案机关可以不再重新作出取保候审决定,由公安机关继续执行原取保候审措施。”这一规定出于司法效率方面的需要,实际上突破了诉讼阶段对于强制措施适用的约束。因为一般情况下,案件移送至审查起诉或者审判阶段后,本应由该诉讼阶段的程序主导者检察机关、法院重新作出取保候审决定,并且1年的取保候审期限也须重新起算。

[49] 参见侯猛:《政法传统中的民主集中制》,《法商研究》2011年第1期,第123页。

[50] 参见刘磊:《县域治理中的基层法院:体制结构与制度逻辑》,《法治现代化研究》2021年第3期,第67页。

就更是如此。其结果，处于下级的基层办案单位大都循着“命令—服从”的关系脉络，全盘接受上级的政策传达和部署，这充分反映了司法资源调配的高度集中性和计划性。如此，也从另一个侧面合理解释了刑事诉讼领域热点聚焦的切换现象，其可归结于上级机关客观层面的统筹部署能力以及主观层面注意力的阶段性转移。

在“块”的方面，现行政法体制高度依赖各机关的分工负责、配合制约，这为政策在刑事司法领域的大规模展开提供了组织条件。在特定的政策语境下，这样的关系范式既明确了不同政法部门的责任归属，又可适度突破各单位之间的条框限制，以求尽可能高效排除一切内耗，达成目标共识。尤其是在亟待达成短期目标的情况下，政法体系内的统筹协调往往成为迅速推进某项治理行动的关键保障因素。

（三）政策执行的责任激励

政策的有效贯彻要通过逐级压实责任来推动，而促使公安司法人员积极履行责任的动力，可以归纳为“自上而下的压力体制+自下而上的业绩取向”。^[51]

就自上而下的压力传导而言，政策内容的层层分解、细化可透过数据形式的定量考核机制，变现为各政法单位及其个人的任务范畴。这就是所谓的“指定动作”，不能达到指定标准就将受到否定评价。例如，在某市检察系统内，每年年底的考评是依据各单位工作业绩指标将下辖18个区县检察院划分为四档，以“4—5—5—4”进行高低排列。2017年启动认罪认罚从宽改革试点伊始，该市开始修订全系统的考核办法，倘若基层检察院本年度的认罪认罚从宽适用率无法达到全市平均水平，将无缘前两档而直接进入后两档，而不论其他工作业绩是否优异。在此基础上，各基层单位纷纷制定考评细则，对刑事检察部门的检察官提出了更加具体的工作指标量值，并与个人绩效紧密挂钩，以保证上述压力机制的有效性。

至于自下而上的业绩取向，为了获得权力系统内更高层级的认可和支持。新的政策部署意味着难得的“进步”契机，这难免激发出积极的行动反馈，并藉由单位内部的激励机制转化为个体责任。“大多数公务员，特别是处于高层的公务员，都把投上级所好当作分内的工作（常常还不是件容易办的差事），而且抱着希望这么做，期盼上级以后会用晋级来奖励这类行为。”^[52]基层政法单位的各级领导和普通成员也概莫能外，坚决贯彻乃至超额实现政策要求不仅正当、合乎情理，而且能为集体和个人带来积极回报。其结果，在不同单位之间或者同一组织内部，围绕政策任务的完成程度就会形成相互竞争的紧张氛围。^[53]

四、政策作用的负效应

透过政策的作用路径，不难发现其间暗含了一定的行政化逻辑。^[54]政策推进的动员手段、科层体制的协同配套、考核指标的影响等，皆与之相关。随着政策影响深入刑事司法领域，在裨益于弥补法律滞后性的同时，难免也会产生某些负效应。从维护政策作用的现实合理性出发，有必要厘清负效应的表现及诱因，这是防范政策作用超过合理限度的先决基础。

[51] 参见吴毅：《小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，三联书店2018年版，第220页。

[52] [美]戈登·塔洛克：《官僚体制的政治》，柏克、郑景胜译，商务印书馆2018年版，第18页。

[53] 参见周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期，第40页。

[54] 参见孙道萃：《政策出罪的法理表述与完善逻辑》，《中外法学》2023年第4期，第1033页。

（一）程序运行的稳定性不足

由于政策作用的即时性和针对性，刑事诉讼资源的聚集方向总会呈现出不同幅度的摇摆，即随着某项政策引发的外部压力或激励逐渐放缓，先前的热点聚焦就趋于停止，相关权力主体会被新的关注事项所牵引。是故，政策压力或者激励之下的刑事诉讼关系变化，存在稳定性不足的问题。程序运行的此种稳定性隐患，一旦被卷入运动式治理或选择性执法的惯性之中，无疑会进一步放大其消极面，从而加剧政策实施中的偏差与异化风险，也给相应的诉讼参与者（乃至普通公众）造成认识上的困惑。

一方面，尽管一直以来学术界对运动式治理褒贬不一，却不可否认这种治理形式的强大韧性。某种程度上，国家权力的运行抑或特定治理目标的达成，都不能摆脱对此类治理形式的路径依赖。刑事诉讼领域同样如此，不少政策的落地及推进都或明或暗地蕴藏于专门化的运动式执法之中。基于实用主义立场，决策者短期内很难完全否定运动式手段的功能价值。于是，政策作用下的刑事诉讼运行及演变，就不免显现为运动式治理的一个侧面或者某个维度。而作为有效的政策工具，倘若刑事诉讼的运行总处于迎合短期“中心工作”的非常态逻辑，司法程序的安定性势必会受到挑战。如此便不难理解，运动式治理下的政策实施效果，经常会被人诟病为“一阵风”。^{〔55〕}在这种情况下，既有规则主导下的法秩序不免要让位于“见效快，疗效好”的临时诉求，程序法律关系的变化暗藏着较高的越界乃至脱轨几率。

另一方面，某个时期的政策压力或者激励往往会引发权能配置的过分集中，难免造成实际操作上的顾此失彼。对于执行政策的公安司法人员而言，客观上会形成办案方向和决策重点的可选择性，对某类诉讼案由或行为的关注度上升，必然伴随着其他程序目标或局部环节上的资源削减，^{〔56〕}这就极易造成“选择性执法”的不良外部印象。基于普通人的直觉，倘若适逢某种宽缓政策的时间窗口，实施特定行为并不会招致严重的诉讼后果，而在与之有别的窗口期，其处理就会大相径庭，那么肯定会引发如下担忧：不同权利个体在同一法律框架内能否得到可预见的公平对待？质言之，藉由选择性执法所引起的上述负面观感，程序运行的可预期性难免会受到质疑与非议。

（二）部门利益的干扰

既然政策作用下的刑事诉讼法律关系会发生显著变化，政法体系内部就很难维持一成不变的运行方式，由此，各司法办案单位对于配合制约理念的理解和贯彻也将适时作出调整。在此期间，非人格化属性的权力组织可能表现出相当程度的逐利倾向。当参与刑事诉讼的办案单位更看重自身的部门利益时，就会影响到己方的行为取向以及对外关系的处理。一旦司法行为的决策更多受制于部门利益考量，就意味着程序品质的提升、案件办理质量的保证等皆非最优先目标。这种负效应的存在，极端状况下甚至会引发个别公权力主体出于自身利益考虑，无原则地曲解基础性法律理念，以致滥用职权甚至无视法律规范约束。

有时，政策的责任归口方为了实现自身利益最大化，会竭力争取其他单位、部门的支持和

〔55〕 参见杨知润、李文哲：《运动式治理：一阵风刮过，剩下一地飞絮？》，《半月谈》2018年第19期，第9页。

〔56〕 例如，最高人民检察院在2023年工作报告中曾明确表示：“严惩拐卖人口犯罪，2021年起协同公安机关以专项行动深挖历史积案，两年间起诉拐卖和收买被拐卖的妇女儿童犯罪3152人，比前两年上升16%，其中发生在五年前的积案占31%”。其中指出的积案比重反映出以往未能及时查处上述犯罪，这在一定程度上是出于司法资源覆盖面有限的客观实际。

协同。以轻罪案件“一站式”处理机制为例。出于继续深化认罪认罚从宽改革、拓展轻罪治理渠道的意图,检察机关无疑是该项探索的提倡者、主导者,侦查机关和法院的共同支持则确保了政策推进的广度和深度。各机关的利益共识聚焦于司法效率提升和资源优化,却可能高度强化公检法机关之间的配合关系,而过分模糊政法系统内部的职责分工。更要紧的是,被追诉人置身于完全以司法效率为中心的程序流水线之内,几乎丧失了自我保护能力。这些问题不能不引起警惕。此外,在大部分专项犯罪惩治行动中,检法机关对侦查结论的异议或否定很多时候是有限的。这是因为,保证逮捕起诉、定罪量刑等业绩指标处于高位,才是政策执行的头等要务。类似例证反映出,政策落实所促成的公权力主体互相配合关系,往往是以分工负责、互相制约强度的下降为代价的。

不过,政策实施所要求的归口责任的不同,也可能增加单位、部门之间的摩擦甚至是彼此掣肘。这是因为,政策落实环节的任务分配放大了各方的立场差异,并不是每一项政策都能保证出现“多赢”局面,政策目标的实现有时需要以个别主体的短期利益损失为前提。譬如,非法证据排除规则的完善就未见得会使侦查机关直接受益。非牵头方一般不愿接受不利于己的制度安排,但由此却容易催生与政策积极推动者之间的内耗。类似的紧张局面,不仅会使政策目标的实现效果大打折扣,也会使部门利益所引发的关系恶化延伸至程序运行的其他方面,最终的受害者却是真正利益攸关的诉讼当事人。

(三) 政策执行者的形式主义倾向

为了以最快速度达成治理目标或改革成效,各层级的政法单位、部门尤其是负有领导职责的政策执行者,很容易表现出过于操切的形式主义政绩观,即只注重表面结果而轻视内在实效。其结果,急躁、盲目的情绪容易持续强化,并最终转化为强烈的数据冲动和内卷式竞争。由此,不免出现一系列制度运转的“虚假繁荣”现象,遂造成政策实施的试错、纠偏机会被不当抑制。

一方面,政策引发的程序变革可能趋于片面,难以触及诉讼机制的深层次问题。比如,“少捕慎诉慎押”政策的倡导,促使检察机关极力追求不捕率的提升,同时倒逼侦查机关增加取保候审的适用比重。单纯从量化结果看,未决羁押的统计数字的确在短时间内呈现出显著的下滑态势。^[57]可一旦深究部分司法办案人员的心理动机,就不难发现不少人并未改变对逮捕根深蒂固的依赖情结和功能期待。当降低羁押率成为即时的核心诉求,“对轻刑犯罪、过失犯罪、未成年人犯罪等案件尽量采取非羁押强制措施候审”的上级指示,^[58]才是逮捕适用标准发生规模化转变的关键因素。由此,该项政策就不太可能转化为广受认可的司法观念和行为准则。随着政策风向发生转变,随着自上而下的数据化政绩考核方向发生改变,业已形成的限制适用羁押措施的局面依然存在被反转的可能。

另一方面,在改革政策的试点过程中,结论先行是极易出现的情况。由此便错失了发现问题并及时纠偏的机会,导致调查研究活动无法充分展开,从而违背了试点探索的初衷。^[59]有些时候,政策执行者急于追求产出效果,尤其将改革目标的实现程度同自身部门利益相挂钩,继而选择忽略试点中发现的问题。这些情况会导致相关改革的不彻底性和偏差性。后续以此为

[57] 参见蒋安杰:《少捕慎诉慎押刑事司法政策落实一年间》,《法治日报》2022年4月27日第9版。

[58] 参见《专访最高检第一检察厅厅长:摒弃“够罪即捕”,降低审前羁押率》,《新京报》2021年3月7日第A07版。

[59] 参见何挺:《司法改革试点再认识:与实验研究方法的比较与启示》,《中国法学》2018年第4期,第83页。

基础的试点成果立法化的效果,恐怕也不能持久,很难避免未来又将面临新的政策介入,而程序法权威在这样的波动中很难保持稳定。

五、政策作用合理限度的保障

负效应的存在不能成为否定政策功能的理由,政策仍然是中国刑事程序法治的重要组成部分。不过,确有必要将政策的作用严格限制在程序法所设定的基本框架内,并藉由适当机制逐步消弭政策执行所伴生的偏差、异化等非正常现象。一方面,程序法的权威性不至于被政策所消解;另一方面,刑事司法应对社会风险的灵活性与坚守程序正义的底限性,可以维持并行不悖的共生关系。为了保障政策作用的合理限度,尤其避免出现“政策主导—法律让位”的局面,宜从政策模式、程序立法及执行主体等不同层面,提出富有针对性的因应方案。

(一) 将政策功能纳入常态化治理范畴

刑事诉讼的常规运行不宜频繁卷入运动式治理或选择性执法的惯性循环之中,毕竟后者容易引发司法资源过度集中于一隅,进而衍生“热点过热”的短视倾向。将政策功能纳入常态化治理范畴,一定程度上有利于克服上述短视倾向。例如,在“扫黑除恶”专项斗争尾声阶段,常态化便成为一种政策实施的可持续性安排。^[60]这表明,在决策者看来,疾风骤雨式的政策推进固然具有解决实际问题的即时效果,却可能危及程序机制的长期确定性。

常态化治理有赖于长效机制的构建。这意味着不能鼓励一时性起的业绩追求和数据冲动,每出台一项政策,就要真正解决问题,并由此形成稳定的、法定的程序运行范式。大体上,政策功能的常态化包括了三方面侧重点。

一是减少偶发性、应急性的政策发布,即将不同维度的政策统筹于系统性、全局性、长期性的治理规划,从而保证内部目标指向的一贯协调与可持续。本质上,这一要求与整体主义的治理观念是互相契合的。长远看,意欲从源头上削弱(乃至消除)对运动式执法的路径依赖,仍需要以常态社会的塑造为归宿。

二是刑事诉讼资源的投入应保持必要克制,不能因政策的介入而过度集中。为此,要合理统筹调配人力、物力及精神层面的投入,竭力避免出现某一时间段的顾此失彼,以及习惯性的频繁转移注意力。哪怕确因既有资源有限,选择性执法也不能被纵容甚至鼓励。着眼于该立场,当前涉及繁简分流、轻罪治理等方面的目标设定与机制探索,或将构成程序资源分配趋于优化的关键。^[61]

三是政策压力或者激励所引发的法律关系变化,不得以僭越立法精神或制度原则为代价,并且不存在任何例外情形。即使某个时期需要适当加大针对特定犯罪的打击力度,也不意味着强制措施适用可以突破比例原则的约束而过分放宽未决羁押的适用条件。同理,即使特定政策鼓励扩张适用酌定不起诉,也不等同于彻底摒弃起诉法定主义的主导地位,否则便可能诱发片面追求不起诉数量的盲动倾向。^[62]此外,任何诉讼行为方式及程序认定标准的“质变”,只能通过正式的法律修正或法律授权来实现,规范性文件的立法化倾向要受到严格限制。为此,

[60] 参见高铭喧:《扫黑除恶常态化的法律指南——评〈反有组织犯罪法重点解读与适用要点〉》,《人民检察》2023年第1期,第66页。

[61] 参见卞建林:《轻罪治理的程序响应》,《中国刑事法杂志》2024年第2期,第47页。

[62] 参见罗庆东:《依法充分规范适用不起诉》,《检察日报》2022年9月26日第3版。

备案审查机制对此类规范文本的全覆盖,不失为一种可行的解决方案。〔63〕

(二) 巩固程序立法的权威性

通过刑事诉讼法的修改,不断完善规范化、理性化的权力运行方式和程序模型,是学术界早已形成的共识。同时,政策对法律的协同支持,也保证了现实层面的法律规则不至于沦为“纸面正义”。不过这也说明,严格限定政策作用的合理限度,必然要求持续夯实程序立法的权威性。一言以蔽之,二者的主辅关系不可动摇。从这个角度看,任何一次刑事诉讼法修改的着力点,都不能单纯指向规范条款的数量和表面上的体系完备,而更应注重程序法权威的塑造以及如何为政策的合理、适度介入预留出施展空间。

故而,刑事诉讼法的修改,应当通过打造具有权威性的刑事诉讼法典,将正当程序理念转化为稳定、可靠的基本制度遵循。无论内外环境如何变化,政策对刑事诉讼运行方式的影响均须接受法治化规制,尤其要有效阻断公权力的恣意、非理性、自我逐利、迎合舆论等越界企图。〔64〕不过,任何一次刑事诉讼法修改恐怕都不可能“一揽子”完成上述使命。但是,至少在当下,利用近期立法修改的机会,可优先着力于增补、确定刑事程序法的核心理念和基本准则,如审判中心主义、存疑有利于被告人、诉讼及时、一事不再理等。同时,不妨借助立法解释、指导性案例等方式,对核心理念和某些固有原则(如“分工负责,互相配合,互相制约”等)进行准确诠释,使其成为具有实操性的行为准则,以作为公权力主体的履职界限,从而反向抵制基于部门利益的权力扩张或收缩、过度“创新”乃至人为曲解、篡改等错误做法。

(三) 持续提升司法办案者的自主性

具体的司法办案者才是在实践进程中统合法律与政策的关键角色,是克服形式主义倾向的紧要环节。着眼于未来,司法体系内部的自主性提升,能从根本上巩固“立法主导—政策补充”的基本格局。专业、良善、成熟且富于能动性的权能主体,可以精准把握政策内核,并在法律原则的框架内灵活实现政策的预期目标,而非被动服膺于外部压力或者激励。在目前的刑事诉讼场域内,司法办案者尚不具有完全的自主特质。相反,源于司法行政化的惯性,行使权力的个体往往只充当上级决策的教条执行者。处在这样的环境中,具体办案者自主辨别、行动的能力受到限制,等待上级指示并因循成例即是司法体制中最合理、安全的行事策略。〔65〕如此则可能进一步助长机械主义的行动逻辑,以致在个案处理中过分看重某些表面化的指标与形式化要件,从而偏离程序法秩序所仰赖的基础理念和原则。〔66〕如果不能祛除这种僵化、被动的决策与行事方式,具体办案者断难准确把握并实现政策指向的内在价值。

目前看,解决上述问题的关键,仍是坚定不移地推进司法改革的“去行政化”目标。司法责任制的建立及夯实,为各级办案单位及其个体的自主性塑造提供了有利条件。〔67〕同时,相应配套措施应当持续跟进,如涉及人财物的管理体制改革等。只有如此,“司法唯上级化”的制度痼疾才能逐步得到遏制,直至彻底根除。〔68〕随着司法自主性的逐步增强,基层办案单元方能根据实际情况更加理性地行使权力,在既有规范框架内优化程序运行,妥当调整刑事诉

〔63〕 参见聂友伦:《司法解释性质文件备案审查的困局与出路》,《法学研究》2024年第6期,第68页。

〔64〕 参见李奋飞:《刑事诉讼法“实质法典化”的五大期待》,《法治研究》2023年第6期,第83页。

〔65〕 参见〔日〕新藤宗幸:《司法官僚》,朱芒译,译林出版社2021年版,第84页。

〔66〕 参见张建伟:《司法机械主义的基本特点》,《北京日报》2023年5月15日第10版。

〔67〕 参见孙皓:《检察官权力清单的去行政化设计及悖反》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2021年第3期,第62页。

〔68〕 参见姚莉:《司法体制改革的协同配套系统集成问题研究》,《中外法学》2024年第6期,第1457页。

讼法律关系,而不再僵化、机械地贯彻上级政策指示。

结 语

通过政策介入的特定方式和路径依赖,中国刑事诉讼呈现出鲜明的实用主义逻辑和对策属性,也更凸显了社会治理的导向。由此,刑事诉讼法律渊源得到了实质性扩张。这意味着程序法秩序的维护,有赖于法律与政策间互补关系的稳定。一旦这样的互补关系被破坏,则表明政策作用超出了合理界限,继而难免危及诉讼体制与程序运行的正当性。从这个角度看,政策实施所衍生的运动式治理、选择性执法、逐利型执法、片面政绩观等权力行使倾向,就必须予以有效遏制。

在刑事诉讼法新一轮修改已然开启的背景下,理论层面针对政策作用的讨论仍有待进一步加强。这是因为,仅着眼于法律规范的规模化和体系化,尚不足以妥善应对复杂多变的社会发展形势,只有融入政策效用的综合考量,立法修正的思路才不至于被导向过分教条、不切实际的认识误区。当然,本文的理论阐释仅仅是提纲挈领式的,特别是诸如政策作用的常态化路径、立法权威与政策功能的平衡机制等建设性方案,亟待更深入的挖掘与细化。这些颇具价值的命题,也昭示了未来可能的研究方向。

Abstract: The routine operation of criminal procedure and its institutional evolution in China are inevitably shaped by diverse policy interventions. Based on the governing notion of holism, the ability of policies to exert such influence on criminal procedure is rooted in historical necessity. The mutually reinforcing relationship between policy functionality and procedural legislation affirms the rationality of the above influence sufficiently. Diversified and periodic policy releases and implementations which aims to change procedural legal relationships has led to a relative clustering of judicial resource allocation towards specific hot spots at different stages. Such a hotspot effect may materialize through specialized categories of criminal cases or manifest directly in concrete legal actions, consequently inducing adaptations and systemic recalibrations of the procedural struction. The formation and consolidation of the above process are closely related to the basic path of policy implementation. However, the existence and impact of policies must remain circumscribed within reasonable boundaries, requiring scrupulous preservation of the governance framework for “legislation-led development with policy support”. Therefore, objective identification and appropriate respond should be given to potential deviations or alienation phenomena in policy implementation.

Key Words: policy, criminal procedure, the rule of procedural law, procedural legal relationship, allocation of judicial resources
