

國立交通大學

管理學院碩士在職專班
科技法律組

碩士論文

中國檢察體系之發展與變革
—以刑事法律監督為中心



**The Prosecutorial System's Development and Reform of China:
A Study on Criminal Supervision**

研究生：林俊峰

指導教授：王文杰博士

中華民國九十八年六月

中國檢察體系之發展與變革
—以刑事法律監督為中心

**The Prosecutorial System's Development and Reform of China:
A Study on Criminal Supervision**

研究生：林俊峰
指導教授：王文杰

Student : Chun-Feng Lin
Advisor : Dr. Wen-Chieh Wang

國立交通大學

管理學院碩士在職專班

科技法律組

碩士論文

A Thesis

Submitted to Institute of Technology Law
College of Management
National Chiao Tung University
in partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of
Master
in
Technology Law
June 2009
Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國九十八年六月

中國檢察體系之發展與變革

一以刑事法律監督為中心

學生：林俊峰

指導教授：王文杰

國立交通大學管理學院碩士在職專班

科技法律組

摘 要

中國的檢察制度，係以中國的政經情勢為出發點，吸收過去歷史的政治法律制度，以及借鑑前蘇聯檢察制度的基礎而發展。由於，目前中國正處於由人治社會過渡到法治社會的轉型期，而轉型的成功與否，關鍵在於司法能否真正做到獨立與公正，唯有努力深化檢察改革，逐步建立一個獨立公正與廉潔的檢察機構，才能確保嚴格的執法和裁判的公正。再者，自從20世紀的70年代以來，隨著經濟體制改革的不斷深化，經濟生活市場化程度及法制化水準的提高，在這種社會經濟條件下，原先的檢察機關的若干制度與功能，已越來越難以滿足社會變化的需求，而必須對之進行變革和調整。而近年來中國亦努力對於檢察體系提出改革措施，以期建立具有中國特色之社會主義目標。

本文研究綜合文獻分析法、比較分析法、統計分析法等研究方法，先探討檢察制度的理論背景，討論檢察制度的內涵，並詳細地分析檢察機關運作時的組職與活動原則，以及檢察機關的主要權限，以期得知中國檢察體系現行運作的梗概。由於，檢察體系有些不完備的制度，以致於在改革開放後難以達到民眾的需求，而須對於檢察體系之應有作為，提出改革之分析與討論，以利檢察體系的完善運作，並對於過去檢察體系改革情形的歷程，提出反省與思考，供作未來深化檢察改革的參考。

自從2008年7月兩岸開始大三通直航後，啟動兩岸交流的新世紀！在經濟上，雙方將會有更加緊密的往來。以往，犯罪集團利用兩岸間司法互助協議付諸闕如的空窗期，破壞正當經濟活動並造成社會治安的重大危害，所幸於2009年4月26日，我國的「財團法人海峽交流基金會」與中國的「海峽兩岸關係協會」，在南京簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，建立多項司法合作事宜，使得兩岸間取得正式的司法互助合作管道，得以將相關證據資料在法制化的情況下相互取用，以有效打擊不法犯罪的情事，並期能對於在兩岸間從事經貿投資、工作或觀光旅遊的人士，提供一個良善的法律保障機制。

關鍵字：檢察制度、刑事監督、檢察改革、檢察獨立

The Prosecutorial System's Development and Reform of China:

A Study on Criminal Supervision

Student : Chun-Feng Lin

Advisor : Dr. Wen-Chieh Wang

**Institute of Technology Law
National Chiao Tung University**

ABSTRACT

The prosecutorial system's development of China, which was based on China's political and economic situation, absorbing the past political and legal system, learned from the former Soviet Union. Because China is in the transition from the rule of man to the rule of law society now, the success depends on whether the judicial system is truly independent and fair. Only striving to deepen the reform of the prosecutorial system, and the establishment of independent, fair and incorruptible prosecutorial institutions gradually can we ensure the enforcement of law strictly and judicial justice fairly. Furthermore, since the 70's of the 20th century, with the deepening of economic reform, market-oriented life and the standard of the legal system, the original systems and functions of prosecutorial institutions have become more and more difficult to meet the changing needs of society, and have to be carried out on the adjustments and reforms. China has already made great efforts for the reform measures proposed for the prosecutorial system in recent years, with a view to the establishment of socialism of Chinese characteristics.

The paper proceeds with the literature analysis, comparative analysis, and statistic analysis. First, discuss the theoretical background of prosecutorial system, the content of the prosecutorial system, the principles of prosecutorial institutions and operations, as well as the principal prosecutorial authority specifically, with a view to know the outline of the operation system. Due to few incomplete prosecutorial systems, the prosecutorial institutions should make reforms in order to improve the prosecutorial functions. And make a reflection of the prosecutorial reform of the past history to ensure the deepening reform in the future.

Since July 2008, the beginning of direct flight from both sides of Taiwan Strait, the cross-strait has come to a new era. Thus, two sides will get along more closely on economic matters. In the past, criminal groups used the agreement gap to undermine the legitimate economic activities and harm public order. Fortunately in April 26, 2009, "Straits Exchange Foundation" and

“Association for Relations Across the Taiwan Straits” signed the "Agreement on Joint Cross-Strait Crime-fighting and Mutual Judicial Assistance," in Nanjing. This agreement on issues related to the upholding and strengthening of the order of cross-strait exchanges, such as stopping cross-border crime, protecting the rights and interests of the people, and establishing mechanisms for judicial cooperation. This agreement will have a positive impact on promoting the continued smooth development of cross-strait economic and trade relations for those who will invest, work and tour with a good legal protection mechanisms in the future.

Keywords: Prosecutorial System, Criminal Supervision, Prosecutorial Reform 、 Prosecutorial Independence



謝 辭

自從大學開始的求學生涯，並非一帆風順，總是要轉換跑道，經歷一些波折，所幸在求學的路上不斷有貴人適時伸出援手，把我拉回學術的殿堂，而得以跌跌撞撞地一路完成學業。首先，要感謝當初為我寫推薦信之二位師長：臺灣大學法律學院蔡明誠院長及前法務部行政執行署林雲虎署長，使我能夠順利考上交大科法所。在科法所的求學期間，所上的劉尚志老師、倪貴榮老師、王敏詮老師、林志潔老師、陳誌雄老師等個個博學多聞，學理與實務兼具，使學生受益良多。

在論文撰寫過程中，要特別感謝王文杰老師的細心指導，願意收留資質駑鈍的學生撰寫論文，在期間內多次提供論文資料及指導論文研究方向，使學生得以順利完成論文。老師的豐富學養及積極負責的處事態度，讓學生由衷地敬佩；尤其老師對人的熱情、對知識的熱忱，亦深深感動著學生，更不厭其煩地引領學生進入中國大陸法律的堂奧中。學生亦非常感謝口試委員蔡蕙芳老師與王銘勇老師，於百忙之中撥冗參加學生的論文口試，並對於論文內容細心指導，提出甚多精闢之見解與建議，使學生獲益良多，使研究成果更臻完善。

在此要感謝吳慎志檢察長、謝隆盛前檢察長、鄭鑫宏襄閱主任、黃玉垣前襄閱主任、壽勤偉主任、陳盈錦主任、曾文鐘主任、朱帥俊主任、岳龍同學及已轉任律師的志飛同學，在工作時的體諒與鼓勵，並感謝聶眾學長、美菁學姊、時勝資訊師及蕙嘉同學，在論文撰寫格式及論文排版的鼎力協助。法律組同學儷卿、淑芳、玉華、嘉蕙、兆菊、琬琳、秋玫，與科技組同學偉柏、翔鴻、中天、正義、彥閔、珮慈、珀如同窗情誼，你們的好學多聞開啟我人生的另一扇窗，尤其與治遠及明錫的三劍客的情誼，更令人難忘。

最後，感謝雙親自小至大的無私的付出與栽培、岳父母的支持與鼓勵、內人欣宜的扶持與包容，容忍因我不斷追求目標而須作出許多犧牲，以及科法寶寶熙熙帶給我為人父的喜悅。

簡目

第一章 緒論	1
第一節 研究緣起及目的.....	1
第一項 研究緣起.....	1
第二項 研究目的.....	2
第二節 研究方法及範圍.....	3
第一項 研究方法.....	3
第二項 研究範圍.....	5
第三節 論文的框架設計.....	5
第一項 論文架構.....	5
第二項 研究流程圖.....	7
第二章 中國檢察制度的繼受及法制發展	9
第一節 檢察制度概念的來源	9
第二節 檢察官存在的正當性	11
第一項 廢除糾問制度.....	11
第二項 依客觀法意旨保障民權	12
第三項 擺脫警察國家夢魘	12
第三節 中國檢察制度的繼受與變遷	13
第一項 檢察制度的繼受	13
第二項 檢察制度的變遷	15
第四節 憲法機關—中國檢察制度的必然選擇？	16
第一項 為何將檢察機關定位為憲法機關	17
第二項 與其他機關的關係	19
第三項 與黨政機關的關係	25
第三章 檢察權在中國司法體系的定位	29
第一節 架構檢察權具體內容的依據	29
第一項 各國固有的法律制度	29
第二項 各國的實際情況	30
第三項 檢察機關設置時的任務及性質	30

第二節 行政權？司法權？一個檢察權無解的爭論？	31
第一項 檢察權性質的爭論	32
第二項 檢察權的雙重性質	33
第三項 檢察權、司法權、法律監督權的交錯關係	38
第三節 檢察機關在刑事訴訟的地位及作用	41
第一項 刑事訴訟的本質與作用	41
第二項 檢察機關在刑事訴訟中的作用	43
第四章 中國檢察體系的運作模式	45
第一節 檢察機關組織配置	45
第一項 檢察機關的組織架構	45
第二項 檢察機關的領導模式	47
第三項 檢察機關的機構設置	47
第二節 檢察官的管理機制與注意義務	51
第一項 檢察官的管理機制	51
第二項 檢察官的注意義務	56
第三節 檢察機關組織與活動原則	60
第一項 檢察機關獨立行使職權	60
第二項 司法民主與民主集中原則	64
第三項 對黨政領導服從及負責	68
第四節 檢察機關的主要權限	72
第一項 法律監督權	72
第二項 職務犯罪偵查權	79
第三項 公訴權	82
第五章 中國檢察體系的重新塑造	87
第一節 重新塑造檢察體系的原因	87
第一項 改革開放使社會法制化程度提高	87
第二項 經濟體制改革喚起司法改革聲浪	90
第三項 司法改革順應新社會的需求	91
第二節 檢察體系的運作困境	92
第一項 人事體制的箝制	92
第二項 財政經費的制肘	101

第三項 法律監督的不週	104
第四項 檢察運作的失當	108
第五項 黨政領導的干預	111
第三節 獨立行使檢察權的制度建構	112
第一項 優化檢察人事體制	112
第二項 變更財政經費來源	122
第三項 強化法律監督制度	123
第四項 型塑檢察運作模式	142
第五項 調和黨政領導思維	147
第六章 檢察體系的反思與期許	151
第一節 檢察改革的心路歷程	151
第一項 檢察改革的過程	151
第二項 檢察改革的反思	156
第二節 兩岸檢察機關交流互助	160
第一項 兩岸檢察機關的性質	160
第二項 兩岸檢察機關的合作	165
第七章 結論與建議	171
參考文獻	175
附錄一 「中華人民共和國人民檢察院組織法」	184
附錄二 「中華人民共和國檢察官法」	189
附錄三 「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」	199

詳目

第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起及目的.....	1
第一項 研究緣起.....	1
第二項 研究目的.....	2
第二節 研究方法及範圍.....	3
第一項 研究方法.....	3
一、文獻分析法.....	3
二、比較分析法.....	3
三、統計分析法.....	4
四、文字用語說明.....	4
第二項 研究範圍.....	5
第三節 論文的框架設計.....	5
第一項 論文架構.....	5
第二項 研究流程圖.....	7
第二章 中國檢察制度的繼受及法制發展.....	9
第一節 檢察制度概念的來源.....	9
第二節 檢察官存在的正當性.....	11
第一項 廢除糾問制度.....	11
第二項 依客觀法意旨保障民權.....	12
第三項 擺脫警察國家夢魘.....	12
第三節 中國檢察制度的繼受與變遷.....	13
第一項 檢察制度的繼受.....	13
第二項 檢察制度的變遷.....	15
第四節 憲法機關—中國檢察制度的必然選擇？.....	16
第一項 為何將檢察機關定位為憲法機關.....	17
一、移植前蘇聯的制度.....	17
二、政治體制定位檢察機關的性質.....	18
第二項 與其他機關的關係.....	19
一、與公安機關的關係.....	19
二、與審判機關的關係.....	22

三、與行政機關的關係	23
四、控辯雙方關係	24
第三項 與黨政機關的關係	25
一、與中國共產黨的關係	25
二、與全國人民大會的關係	26
第三章 檢察權在中國司法體系的定位	29
第一節 架構檢察權具體內容的依據	29
第一項 各國固有的法律制度	29
第二項 各國的實際情況	30
第三項 檢察機關設置時的任務及性質	30
第二節 行政權？司法權？一個檢察權無解的爭論？	31
第一項 檢察權性質的爭論	32
一、關於檢察權定位爭論	32
二、檢察權的性質爭論	33
第二項 檢察權的雙重性質	33
一、司法權與行政權的特徵	33
二、關於檢察權性質的爭論	34
（一）行政權的特徵	34
（二）司法權的特徵	35
（三）兼具行政權與司法權的雙重屬性	36
第三項 檢察權、司法權、法律監督權的交錯關係	38
一、憲法第三章「國家機構」的規定	39
二、憲法第 131 條的規定	39
三、憲法第 129 條的規定	39
第三節 檢察機關在刑事訴訟的地位及作用	41
第一項 刑事訴訟的本質與作用	41
第二項 檢察機關在刑事訴訟中的作用	43
第四章 中國檢察體系的運作模式	45
第一節 檢察機關組織配置	45
第一項 檢察機關的組織架構	45
第二項 檢察機關的領導模式	47
第三項 檢察機關的機構設置	47

一、主要業務機構	48
(一) 公訴廳	48
(二) 瀆職侵權檢察廳	48
(三) 偵查監督廳	49
(四) 監所檢察廳	49
二、專門反貪機構	49
三、專門舉報機構	50
第二節 檢察官的管理機制與注意義務	51
第一項 檢察官的管理機制	51
一、檢察官的特性	51
二、檢察官的任免程序	52
(一) 檢察官的任職條件	52
(二) 檢察官的免職條件	53
(三) 檢察官的任免程序	54
三、檢察官的升遷考核方式	54
(一) 考核與獎懲	54
(二) 職級晉升	55
四、檢察官的執業保障	55
第二項 檢察官的注意義務	56
一、檢察官在訴訟法上的任務	56
(一) 偵查程序的主導者	56
(二) 法官審判的篩選者	57
二、檢察官的客觀義務	57
(一) 合法性義務	57
(二) 客觀性義務	58
第三節 檢察機關組織與活動原則	60
第一項 檢察機關獨立行使職權	60
一、檢察機關具有獨立的法律地位	60
二、以地方領導為主的領導模式	61
三、檢察權的行使係以法律監督為主	63
第二項 司法民主與民主集中原則	64
一、民主集中制的原則	64
二、司法民主的原則	65
(一) 司法民主原則的意義	65
(二) 貫徹司法民主原則的方式	65

三、法律上一律平等的原則	67
四、以事實為根據，以法律為準繩的原則	68
第三項 對黨政領導服從及負責	68
一、共產黨領導檢察機關	68
(一) 共產黨具有憲法的領導地位	68
(二) 各級檢察機關內均有設置黨組織	69
(三) 共產黨的領導模式	69
二、依法對權力機關負責的原則	70
第四節 檢察機關的主要權限	72
第一項 法律監督權	72
一、對偵查過程進行監督	73
(一) 批准或決定逮捕的監督	73
(二) 對立案過程的監督	74
(三) 對偵查過程的監督	75
二、對審判過程進行監督	76
(一) 以抗訴權進行監督	76
(二) 對審判過程進行監督	76
三、其他法律監督職權	77
(一) 司法解釋權	77
(二) 特殊檢察權	78
第二項 職務犯罪偵查權	79
一、檢察機關的職務犯罪偵查權	79
二、檢察機關享有職務犯罪偵查權的原因	79
(一) 係法律監督權的必要部分	79
(二) 係建構刑事追訴體制的合理需要	81
三、職務犯罪偵查權為法律監督權所衍生	81
第三項 公訴權	82
一、公訴權的意義	82
二、公訴權的功能	84
(一) 監督功能	84
(二) 控訴功能	85
第五章 中國檢察體系的重新塑造	87
第一節 重新塑造檢察體系的原因	87
第一項 改革開放使社會法制化程度提高	87

第二項 經濟體制改革喚起司法改革聲浪	90
第三項 司法改革順應新社會的需求	91
第二節 檢察體系的運作困境	92
第一項 人事體制的箝制	92
一、以行政級別的方式管理檢察機關	92
二、以行政級別方式管理檢察機關的缺失	94
(一) 忽略檢察業務的特殊性	94
(二) 難以培養高素質專業化的檢察團隊	95
(三) 難以釐清責任歸屬	95
(四) 造成檢察官編制資源的巨大浪費	96
(五) 使檢察官的科學管理難以實現	100
第二項 財政經費的制肘	101
第三項 法律監督的不週	104
一、檢察機關角色的混淆	104
二、對公安機關監督設計的缺失	106
三、對職務犯罪偵查監督的不完備	106
四、對審判監督手段的貧乏	107
五、對閱卷制度設計的不當	108
第四項 檢察運作的失當	108
一、行政主導意識根深蒂固	108
二、欠缺獨立行使的內部制約機制	109
三、檢察獨立與檢察一體之扞格	110
(一) 檢察獨立與檢察一體的界限未明	110
(二) 檢察一體運作模式影響檢察獨立	110
第五項 黨政領導的干預	111
一、檢察權獨立與執政黨領導的衝突	111
二、檢察權獨立與人大監督的矛盾	111
第三節 獨立行使檢察權的制度建構	112
第一項 優化檢察人事體制	112
一、改革檢察業務管理模式	112
(一) 按照檢察業務特性管理檢察業務	113
(二) 按照檢察業務特性改革內部監督機制	113
(三) 實行檢察業務與行政事務相分離的制度	114
(四) 確立檢察業務為最優先的目標	115

二、效率配置檢察人力制度	115
(一) 以職位分類為基礎的檢察人事制度	115
(二) 對檢察人員進行分類管理	116
三、健全檢察官的保障機制	117
(一) 健全檢察官職業保障制度	117
(二) 健全檢察官待遇保障制度	118
(三) 建立檢察官調動制度	118
四、暢通檢察官的升遷管道	119
(一) 建立檢察官逐級遴選制度	119
(二) 實施分流改善檢察人員結構	120
五、優質檢察官的養成制度	120
(一) 改變封閉型的任用制度	120
(二) 建立檢察官的培訓制度	121
第二項 變更財政經費來源	122
第三項 強化法律監督制度	123
一、提昇職務犯罪偵查監督機制	123
(一) 由法院對強制措施實行監督機制	126
(二) 改善高效率的申訴與復議機制	129
(三) 建立備案審查制度	131
(四) 實行人民監督員制度	131
(五) 健全應當立案而不立案的監督機制	132
二、改善法律監督職權的制度	132
(一) 增訂檢察機關掌握執法情況的權利	132
(二) 改善訴訟程式以強化監督措施	133
(三) 健全對強制措施和羈押期限的監督	136
(四) 加強對公安機關引導取證	138
(五) 健全檢察機關負起保全證據的義務	139
(六) 正確行使不起訴的權限	139
(七) 致力提高抗訴的品質	140
(八) 強化律師的地位與作用	141
第四項 型塑檢察運作模式	142
一、對檢察一體與檢察獨立的再思考	142
(一) 檢察一體的開展	142
(二) 檢察獨立的融合	143
二、推動主訴檢察官辦案責任制	145

(一) 主訴檢察官辦案責任制的意義	145
(二) 推動主訴檢察官辦案責任制的方式	145
第五項 調和黨政領導思維	147
一、檢察工作與共產黨領導的融合	147
二、改善全國人大對檢察工作的監督方式	148
第六章 檢察體系的反思與期許	151
第一節 檢察改革的心路歷程	151
第一項 檢察改革的過程	151
一、探索檢察改革時期（1978—1987年）	152
二、開始檢察改革時期（1988—1992年）	152
三、被動檢察改革時期（1993—1998年）	153
四、深化檢察改革時期（1999—2002年）	154
五、落實檢察改革時期（2003—迄今）	155
第二項 檢察改革的反思	156
一、漸進式的檢察改革	156
二、上下互動的檢察改革	156
三、檢察改革的局限性	157
四、檢察改革的成就與價值	158
(一) 定型檢察制度的職權	158
(二) 檢察改革凝聚制度發展方向	158
(三) 提供未來深化改革的堅實基礎	159
五、檢察改革的阻力	159
(一) 本位主義的作祟	159
(二) 學術研究的成名心態	160
第二節 兩岸檢察機關交流互助	160
第一項 兩岸檢察機關的性質	160
一、中國檢察機關的定位	160
(一) 檢察權本質的爭論	160
(二) 檢察機關的職權	161
二、我國檢察機關的定位	161
(一) 檢察官的角色和定位	161
(二) 檢察官的職權	162
三、兩岸檢察機關改革的比較	163
(一) 檢察改革的定調	163

(二) 我國檢察改革對中國檢察改革的啟發	164
第二項 兩岸檢察機關的合作	165
一、由平行線走向互助合作	165
二、現行合作模式	165
三、未來合作期許	167
(一)「國際刑事司法互助」之不易	167
(二)簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」 建立正式管道	168
第七章 結論與建議.....	171
參考文獻.....	175
附錄一 「中華人民共和國人民檢察院組織法」	184
附錄二 「中華人民共和國檢察官法」	189
附錄三 「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」	199



圖表目次

【圖 一-1】論文研究流程圖	7
【圖 四-1】人民檢察院組織架構圖	45
【圖 四-2】1986-2004 年全中國檢察機構數量狀況.....	46
【表 五-1】中國經濟運行機制的市場化及法制化演進程度	87
【表 五-2】中國社會治理方式的變化	89
【表 五-3】1989-2004 年檢察人員職務構成統計表.....	93
【圖 五-1】2004 年檢察人員職務構成比例.....	97
【圖 五-2】2003 年檢察人員年齡構成狀況.....	98
【圖 五-3】2003 年檢察人員學歷構成比例.....	99
【圖 五-4】2003 年檢察人員法律專業與非法律專業畢業狀況.....	100
【圖 五-5】11 省區檢察機關總體經費保證情況	102
【圖 五-6】11 省區檢察機關人員經費支出與財政撥款對比	103
【圖 五-7】11 省區檢察機關辦案經費保證情況	104
【圖 五-8】1986-2006 年檢察機關自行立案偵查案件數	124
【圖 五-9】1990-2006 年檢察機關直接立案偵查貪污案件數量	125
【圖 五-10】1986-2006 年檢察機關審查批准、決定逮捕人數	127
【圖 五-11】1990-2006 年檢察機關提起公訴人數.....	128
【圖 五-12】1997-2006 年檢察機關提起公訴與逮捕人數對照表	129
【圖 五-13】2003-2006 年檢察機關受理申訴統計.....	130
【圖 五-14】1998-2006 年檢察機關對偵查活動提出糾正意見次數	134
【圖 五-15】1998-2006 年檢察機關對刑事審判活動提出糾正意見數 量.....	135
【圖 五-16】1998-2006 年檢察機關提起刑事抗訴情況	141

第一章 緒論

第一節 研究緣起及目的

第一項 研究緣起

由於近年來海峽兩岸人民間往來日益頻繁，臺灣地區¹人民前往大陸地區從事經商、工作及置產者十分普遍，而大陸地區人民來臺進行探親或經貿者，為數眾多，兩岸間通婚人數亦所在多有。於2008年間，大陸地區與臺灣地區間的貿易總額即高達982億美元，係臺灣地區所有貿易夥伴的首位²。尤其於2008年7月18日臺灣地區開放大陸地區人民來台觀光³，更加快兩岸人民互動的熱絡程度。然而伴隨合法經濟活動日益熱絡之際，兩岸犯罪集團亦利用兩岸常態司法合作機制尚未建立之空檔，在兩岸間遊走施行犯罪，以遂行電話詐欺、走私、槍砲或毒品等犯罪，或將犯罪之不法所得洗錢至對岸，因而造成兩岸的治安遭到嚴重破壞，倘若兩岸間未就打擊犯罪進行密切合作，勢必將衍生出更嚴重之社會治安問題。在過去，雖有部分橫跨兩岸之犯罪集團遭到彼岸緝獲的例子，惟因以往兩岸間協助調查證據之管道，有諸多障礙及不便之處，以致於無法及時有效地嚴懲犯罪，使

¹ 此係根據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」的規定，作為「臺灣地區」與「大陸地區」的地域界定。

² 見經濟部全球資訊網統計資料，<http://cus93.trade.gov.tw/bftweb/fsci>（最後點閱日期：2009年3月4日）。

³ 根據海基會及海協會協商結果，陸客首發團來台的正式實施日期為2008年7月18日，陸客人數每天3千人，第2年起，依市場需要可調整。在航點、航線與航班方面，週末包機由於是節日包機的擴大，加上對岸要求一切以安全順暢為原則，因此沿用既有航線，雙方同意後續針對新航線進行協商；航點部分，我方開放松山、桃園、清泉崗、高雄等八個機場，大陸開放北京、上海、南京、廣州及廈門等五處機場；航班維持原規劃每週末雙方各18個航班，未來可視市場調整。至於搭乘兩岸週末包機的乘客身分也不設限，只要是持有效旅行證件人士，包括非兩岸人民，都可搭乘，但陸客來台仍以組團方式團進團出。

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/13/today-fo2.htm>（最後點閱日期：2009年3月4日）。

得執法者常常深感無奈，而只能徒呼負負。

身為我國⁴檢察官的筆者，自從擔任檢察官開始，發現我國檢察界對於中國的檢察制度非但沒有任何討論及交流，而且大部分檢察官對於彼岸中國的檢察制度一無所悉，反倒是對於遙遠的美國、德國及日本等國家的檢察制度卻能娓娓道來，所幸爾來對於中國法律制度已有所涉獵並時有交流，但對於中國檢察制度的熟稔程度仍有所不足。再者，由於近年來我國刑事訴訟法相關的改革，採取改良式的當事人進行主義、交互詰問制度等變革，以健全我國刑事訴訟的體制，而此刻對岸的中國檢察體系，亦宥於改革開放後各方面的衝擊，使得中國人民對於檢察制度的職能的要求與日俱增，以呼應改革開放後人民的強烈要求，因此引發筆者研究中國檢察制度的強烈動機。

第二項 研究目的

中國對於我國而言，從過去的敵對狀態過渡到如今的一知半解，相較於其他國家，兩岸之間雖僅有咫尺之遙，但我國對於中國的熟悉程度，卻遠遠落後於對美、日等國家的認識程度，雖然此種情形在兩岸往來日漸頻繁的今日有所改善，但在法律研究頻域裡仍然不足。

對於一國法律制度的研究，其主要目的在於使用。在現實上，我國國民在中國經營事業的人數已達相當的規模，我國可說是使用中國法制最為頻繁的國家之一。所以，欲用之必先知之，知悉與瞭解中國的檢察體系，便成為本研究的最主要目的。筆者目前任職檢察機關，直接從事檢察實務的工作，所以本文研究的目的，除了希冀對於中國的檢察制度有深入的探討，亦希望瞭解從改革開放後，中國檢察體系所面臨的挑戰，以及檢察體系如何更積極、有效地實行改革作為，以滿足廣大中國人民的期待與需求，亦可做為日後我國檢察制度深化改革的參考之一。

⁴ 在本論文內，為簡化文章內容寫作稱「臺灣地區」與「大陸地區」語詞上的累贅，筆者遂將「臺灣地區」與「大陸地區」，分別簡化而稱為「我國」與「中國」，惟此僅係行文上的便利性而已，不代表任何政治上的意涵，謹此敘明。

第二節 研究方法及範圍

第一項 研究方法

一、文獻分析法

文獻分析法，係指根據調查目的所進行蒐集和分析書面或聲音影像資料的方法。文獻是人們從事各種社會活動的紀錄，包括：文字、圖像、符號、聲頻等紀錄型態。而文獻探討是將與研究問題相關且已被研究過的文件資料，加以分析、探討、綜合或摘述。此類文獻包括：期刊、評論、圖書、雜誌、研究報告、會議紀錄、日誌等檔案資料⁵。

本研究涉及之主題以中國的憲法⁶、刑事訴訟法及檢察官法等相關法律為主，因此本論文研究係以中國關於檢察體系、檢察制度、檢察改革、刑事訴訟制度等專書、期刊論文，以及官方的相關資料為主要之參考資料，並針對不同之主題予以分類，加以歸納、整理，並輔以我國與外國的相關文獻，企圖從不同角度之觀察與理解，檢視中國在改革開放後，對於檢察體系之實然面與應然面。又本文係在訂出論文框架後，針對每個章節內容蒐集相關之資料文獻，加以研究探討，發現與本文內容有關或值得參考之資料，經過評估後補充於論文中或加以援用，甚至提出不同於文獻資料內容之意見。

二、比較分析法

比較分析法的運用，乃在分辯事物之異同，評價其優劣勝敗，提出不同的相異點，以提升參考之價值。比較研究之方法，大體上有兩種，一是縱向的比較，透過古今檢察制度與檢察活動之比較，吸取歷史上的經驗，作為今日檢察制度發展之用；二是橫向比較，相較西方

⁵ 國立交通大學科技法律研究所編，調查研究方法手冊，第21頁，國立交通大學科技法律研究所，2004年。

⁶ 由於中國的法規習慣在法規名稱前冠上「中華人民共和國」等字，例如「中華人民共和國檢察官法」，本論文為求簡潔明瞭，故僅撰寫法律名稱，如「檢察官法」；另為與我國的法律有所區分，對於提到我國的法律名稱時，均會在之前加上「我國」二字，核先敘明。

較為成熟之檢察體系，中國的檢察體系屬於尚在發展、亟待健全之階段，將之與世界上各國檢察制度和檢察活動作比較，以吸取外國檢察制度之優點與經驗，改善自身檢察制度之缺失⁷。本篇論文係採取縱向分析及橫向分析綜合之研究方法，首先針對中國檢察制度、檢察機關之職權、組織及活動原則作詳細之介紹與分析，藉以了解現行檢察體系之不足與缺失；其次期望能夠對中國檢察體制提出具有可行性之改進方案，以期完善中國的檢察制度。

三、統計分析法

統計分析是指建立在數學科學基礎上的分析方法，以掌握事物總體的數量特性為目標，因為主要以處理數據的方式分析資料，又稱為量化分析。而統計分析是一種工具，並非目的，所以研究者必須先確定自己要由研究的目的與任務來確定統計分析的對象、提綱以及各階段統計方法的選擇，使統計分析能環繞著研究主題進行。在確定統計目的後，對蒐集調查資料進行加工整理，使之系統化與條理化，且針對不同類型之數據必須選用不同之統計方法，最後則依據加工整理之調查資料進行計算統計值。又如果是進行抽樣調查，在計算樣本值後，必須對母體特性進行系統推論，從計算出的樣本統計值推斷母體三束，並進行假設檢定⁸。

目前我國探討法律制度、問題之文章，多僅以文獻分析、比較分析為研究之方法，鮮少利用實證分析之方式，來探討目前中國檢察體系制度的運作的情形，故本文嘗試輔以資料統計的方式，以期能得出中國檢察體系的人事、經費及職權運作情形等之實證研究，用以分析中國檢察體系目前的運作情形，試圖找出目前中國檢察體系制度的缺失，以作為現在及日後中國檢察體系改革的方向。

四、文字用語說明

我國與中國關於法規條文之稱謂略有不同，依據（2000年）「立法法」第54條規定：「法律依據內容需要，可以分編、章、節、條、

⁷ 周其華，中國檢察學，第62頁，中國法制出版社，1987年。

⁸ 國立交通大學科技法律研究所編，前揭註5，第25頁。

款、項、目」；而依據我國「中央法規標準法第 8 款規定：「應……冠以『第某條』字樣，並得分為項、款、目」。申言之，中國與我國就「項、款」之順序剛好顛倒。本研究為求我國讀者方便閱讀及研究之用，均係以我國慣用的順序，均係以「條、項、款、目」的順序為之。

此外，本論文引用法條原文時，均冠以符號「」，以區分法條的原文與論述的語句，併此敘明。

第二項 研究範圍

本文著重在從檢察體系實務運作之角度觀察，來探討現今中國檢察制度之困境，進而提出改革檢察體系應有之作為、結論與建言，然而檢察體系對於法律的監督，除了刑事法律監督之外，尚包含民事法律監督及行政法律監督，故本文僅以刑事法律監督為研究範圍，從而關於民事法律監督及行政法律監督，則不在本論文研究範圍之內。再者，本文限縮在以刑事法律監督為中心討論，並聚焦在一審審判之前刑事法律監督程序，即包括立案、偵查、起訴及一審審判的程序，係由於目前最容易出現程序違誤處，以及影響人民權益最重大環節，均係在一審審判前的程序，故將本論文聚焦在此部分，以期得能作出有效性的研究，而不至於使本論文的焦點散漫致無法深度討論，從而關於二審審判之後的審判程序，以及刑事執行程序的部分，則不在本論文主要的研究範圍內。

第三節 論文的框架設計

第一項 論文架構

為求研究之完整性，本研究擬從宏觀角度出發，將研究內容分為七章加以深度探討中國檢察體系運作法制之全貌，期使我國學界及實務工作者對於中國檢察法制的相關法制能有更深之認識。本論文研究之架構如下：

第一章為緒論，說明本研究之研究背景，使讀者得以了解本論文

之研究動機與目的，並對於研究之方法及範圍等作扼要之說明，以利讀者得知本論文之研究價值所在。

第二章，主要係研究檢察制度的理論。首先，先介紹檢察制度及檢察官存在的正當性來源，讓讀者先對於檢察制度有一個概略性的認識，再就中國檢察制度的繼受與變遷的過程，作進一步的分析，同時並探討中國檢察機關與其他機關間運作時相互的關係，使讀者得以了解中國檢察機關的運作方式。

第三章，主要在探討檢察權自我定位的問題。本文從討論構架檢察體具體內容的依據、檢察權的性質概念，以及檢察機關在刑事訴訟的地位及作用等方式，使得讀者得以認識檢察權實際真正的內涵。

第四章，係在介紹檢察體系配置模式的情況。從中國檢察院的組織配置架構分析與討論起，並探究檢察官的管理及檢察官在執行職務時，負有何種的注意義務，並對於檢察機關組織與活動原則，以及檢察機關的主要權限作深入的探討，以期得知中國檢察體系現行運作的梗概。

第五章，主要在於探討中國檢察體系，因為自從改革開放以來，所面臨須要進行改革的背景原因分析，而且由於目前檢察體系因為某些職務運作制度設計不當或不完備之處，造成無法良善運作檢察職權，從而對於檢察體系應有之作為，提出改革之分析與研究，以利檢察體系職權運作的改善。

第六章，則是對於過去檢察體系改革情形的歷程，提出反省與思考，供作未來深化檢察改革的重要參考，並提出作者的一些淺見，供先進參考指正。同時對於兩岸檢察機關的性質作簡要性的比較，並對於兩岸檢察機關互助合作的運作模式加以研究與分析。

第七章為結論，主要係宏觀的回顧先前章節之內容，並試圖指出中國檢察制度未來改革的建言，及兩岸檢察機關互助合作的藍圖，企盼能對我國檢察機關未來偵辦案件時提供些許助益。

第二項 研究流程圖

【圖 一-1】論文研究流程圖





第二章 中國檢察制度的繼受及法制發展

第一節 檢察制度概念的來源

每個國家的法學各自在不同的歷史文化條件下發展，在受政治經濟體制的影響，也都有其侷限，因此從法學發展的軌跡與功能的蛻變，可以看出整個社會的變遷過程⁹。而檢察制度的概念，係人類社會法制文化不斷豐富、法治文明不斷進化的結果，從現代法治角度來考察，檢察制度與訴訟制度的發展變化息息相關，是訴訟制度科學、民主發展的成果。由於訴訟文明的不斷進化，以及訴訟制度的不斷健全和完備，成為推動檢察制度成熟的根本動力。檢察制度作為現代法治社會中的一項重要司法制度，伴隨著人類社會政治制度和司法制度的不斷發展與變化而形成。無論是西方國家檢察制度的形成，還是東方國家檢察制度的確立，都帶有統治階級的政治目的，以及對於訴訟發展的需求¹⁰。而檢察制度與其他法律制度一樣，一方面具有理論上的高度抽象性和普遍性，另一方面又與社會實踐緊密相聯。再者，檢察制度的本質，決定其在司法制度中的職權和作用，主要表現在偵查、公訴和訴訟監督三個面向，而此三方面在不同國家、不同社會制度下的表現形式並非一致。英美法系國家檢察機關，一般只享有前兩項職權，即偵查權和公訴權；而大陸法系的國家檢察機關，不僅享有偵查權和公訴權，亦享有訴訟監督權。惟在訴訟監督範圍方面則不盡相同，如法國檢察機關享有對審判權的監督，而德國檢察機關則不具備此種權利；然而在社會主義國家的檢察機關，特別是前蘇聯檢察機關與中國檢察機關，不僅享有此三項職權，並且把檢察機關的法律監督權作為檢察機關根本的權利。

檢察制度係隨著近代資本主義社會產生後而確立，並隨著近代社

⁹ 王文杰，*嬗變中之中國大陸法制*，第 18 頁，國立交通大學出版社，2008 年第 2 版。

¹⁰ 劉方，*檢察制度史綱要*，第 8 頁，法律出版社，2007 年。

會的發展而逐漸演進，其產生的原因在於要實現「控審分離」，以加強國家對違法犯罪進行檢控的作用。而關檢察制度概念的來源，雖然有學者認為近代人類社會建立檢察制度的歷史事實，最早可溯源自歐洲¹¹，但反對者認為檢察制度係從不同國家的制度衍變而來。由上述的觀點得知，關於檢察制度起源問題有採「一元論」及「多元論」觀點。採「一元論」觀點者，認為人類社會的檢察制度，係於近代起源於西方大陸法系的法國和英美法系的英國，雖然在西方檢察制度具體起源上存在分歧，但從研究中西法律文化的角度觀察，把檢察制度的起源，完全歸結於西方近代社會所導致；而採「多元論」的觀點者，認為人類歷史上所產生的三種類型的檢察制度，即西方檢察制度、蘇聯檢察制度¹²，以及中國古代檢察制度，不論在歷史背景、社會制度、產生時期、法治環境和人文理念等諸多方面都相去較遠，此三者之間不可能存在直接的繼承和沿襲的關係，最多也只是不同法律文化之間的借鑒，而此三種檢察制度的起源難以歸結到同一歷史淵源，所以將這種觀點理解成檢察制度起源上的多元論。

從人類社會檢察制度的發展史觀察，開啟檢察制度起源的主要因素有：一是作為統治階級的法律使者和國家法律的維護人，代表國家權力和行政權力參與訴訟活動，目的在於維護國家和社會的權益，此是法國檢察官的前身，即國王（King）和領主（Feudal Lord）參與司法活動的「代理人」（Agent）的基本職責；二是透過檢察權來監督司法權，防止司法權的濫用，目的是加強對權利的監督與制約，這項職權在東方的檢察制度，尤其是前蘇聯檢察制度和中國古代法律監督制度為典型的代表；三是為實現對司法權的分割與制衡，此可從英國國王愛德華二世為實行審控分離，而分設大陪審團和小陪審團可證；四

¹¹ 曾憲義，檢察制度史略，第302頁，中國檢察出版社，1992年。

¹² 所謂「前蘇聯檢察制度」，係指前蘇聯在十月革命勝利後，根據列寧的法律監督理論，建立起來的檢察制度。1923年前蘇聯成立後，建立聯盟檢察系統，即前蘇聯最高法院檢察長及其助手，當時聯盟檢察系統與各加盟國檢察系統並非隸屬關係，類似美國聯邦和州並立存在的兩套檢察系統。於1933年6月，前蘇聯撤銷蘇聯最高法院檢察署，而建立獨立的檢察院，根據「蘇聯檢察條例」的規定，前蘇聯檢察院對各加盟國檢察院工作實行一般性指導。於1936年7月，各加盟國檢察院從該加盟國司法系統中分離出來，直屬前蘇聯檢察長領導，直至1936年，前蘇聯憲法通過後，具有前蘇聯特色的高度垂直統一的前蘇聯檢察院正式形成。前蘇聯檢察制度的主要特點，係將一般法律監督和司法監督與追訴犯罪相結合。

是訴訟制度的不斷進化對檢察制度的要求所致，控辯式訴訟制度的確立，使檢察官成為三角形訴訟體制中不可缺少的一員¹³。

第二節 檢察官存在的正當性

第一項 廢除糾問制度

創設檢察官的主要目的，係要廢除糾問制度，確立訴訟上的權力分立原則¹⁴。所謂糾問制度¹⁵，係於中古時期盛行在歐陸的刑事訴訟制度，由糾問法官一手包辦刑事追訴與審判的模式，有如古代中國包公的辦案模式。糾問制度深受詬病之處，在於一是因法官獨攬追訴和審判的權利，並缺乏對法官的監督制衡機制；二是法官自行偵查追訴，在心理上可能有先入為主的預斷情形。因此，不可能沒有偏頗的嫌疑，更惶論會有客觀公正的審判；三是糾問法官的調查方法，幾乎係由警察國家的精神發展而來，而不計代價地窮追猛打被告。因為面對權利強大但卻不公正的糾問法官，使得被告幾乎沒有招架之力，為杜絕流弊，遂創設檢察官的制度，目前就是將原來的刑事訴訟改革為偵查與審判兩個不同的階段，由檢察官主導偵查程序，將原來的糾問法官的權利，削弱為單純的審判法官，改由控辯式的訴訟模式。而檢察官偵查的結果只有暫定的效力，至於是否有罪的終局結果，則為審判階段的任務。創設檢察官後，改為採取「控訴原則」，由檢察官擔任控方，決定是否提起公訴。基於控訴原則，如無檢察官的起訴，即無法官的裁判，即所謂「不告不理」的原則。因此，檢察官成為控制法官裁判入口的把關者，從此法官被局限在被動消極的角色，也因此保有其作為裁判者的不可或缺的客觀性。所以創設檢察官制度的最重要

¹³ 劉方，前揭註 10，第 10 頁。

¹⁴ 林鈺雄，檢察官論，第 15 頁，學林文化事業有限公司，2000 年。

¹⁵ 「糾問式訴訟」(Inquisitor Procedure)是中世紀歐洲大陸普遍實行的一種訴訟形式，在這種訴訟形式中，無論是否有人提出控告，國家司法機關都有權主動追究犯罪行為，訴訟中實行有罪推定，不允許當事人在法庭上進行辯論，是封建專制集權的體現。而「彈劾式訴訟」(Accusatory Procedure)係人類早期的一種訴訟形式，它的特點是訴訟屬於個人的事情，個人享有絕對的訴訟支配權，國家不主動進行干預，法官只負居中裁判的責任。

目的，即在於透過訴訟分權模式，以法官與檢察官彼此監督節制的方法，保障刑事司法權限行使的客觀性與正確性¹⁶。

第二項 依客觀法意旨保障民權

檢察官會特別重視保障民權的功能，係由於政治大革命和思想啟蒙的時代產物，因此檢察官是一刀兩刃的客觀官署，不僅是要追訴犯罪，更要收集對被告有利的證據，並注意保護被告在訴訟上應有的權利。所以檢察官既不是，也不該是片面追求打擊罪犯的追訴狂，而是依法言法，客觀公正的守護人。德國刑事訴訟法學者史密特

(Eb.Schmidt) 更指出，「檢察官是國家法意志的代表人，而非政府的傳聲筒」¹⁷。儘管在 19 世紀時，有人認為檢察官是「君王的耳目」，但是建立檢察官制度的目的，完全背離君王的構想。由此可知，檢察官是「法律守護人」，最終是以「法」為準則，也正說明檢察官並非單純的行政官。於是創設檢察官制度另一個重要的法治國功能，即係守護法律，使客觀的法意旨貫通整個刑事訴訟程序。而所謂的客觀法意旨，除了追訴犯罪之外，更重要的是要保障民權¹⁸。所以有學者亦指出，在現代檢察制度中，檢察官的基本職責是維護國家的法制，主要採取刑事追訴的手段，同一切破壞法制的行為作鬥爭¹⁹。

第三項 擺脫警察國家夢魘

法學大師薩維尼 (Carl Friedrich v. Savigny) 即德國檢察官制度的創設人曾云：「員警官署的行動自始蘊藏侵害民權的危險，而經驗告訴我們，警察人員經常不利於關係人，犯下此類侵犯民權的錯誤。檢察官的根本任務，應為杜絕此等流弊，並在警察一行動時就賦予其法的基礎，如此一來，此新創制（指檢察官）才能在人民眼中獲得最好的支持」²⁰。鑒於上述創設檢察官制度的重要意義，在薩維尼的名言一百多年後，德國當代刑事法學者洛克辛 (Claus Roxin) 亦認為，創

¹⁶ 林鈺雄，前揭註 14，第 16 頁。

¹⁷ Eb.Schmidt, Driz 1957, 273, 275 ff.; MDR 1961, 269ff.; ders., MDR1964,629 ff.und 713 ff.

¹⁸ 林鈺雄，前揭註 14，第 17 頁。

¹⁹ 龍宗智，檢察制度教程，第 33 頁，法律出版社，2002 年。

²⁰ Zitiert nach Roxin, DRiZ 1969, 385f.; Eb. Schmidt, DRiZ 1957, 273,277.

設檢察官的目的，自始就是使其作為「法治國的棟樑」(Säule des Rechtsstaates) 和「政治自由的支柱」(Stützpfeiler Politischer Freiheit)²¹。在二次世界大戰後，德國著名的聯邦檢察官瓦格納 (Wagner) 並指出，「檢察官的創設，是催生法治國並克服警察國家的明顯標誌」²²，由此可知，創設檢察官制度的最後一項功能，在於以受嚴格法律訓練和法律拘束的公正客觀的官署，控制警察活動的合法性，以擺脫警察國家的夢靨²³。

從以上三點可知，檢察官的職責不僅僅在於對刑事被告的追訴，還在於「國家權力之雙重控制」。檢察官作為法律的守護人，既要保護被告免於法官的擅斷，也要保護其免於警察的恣意。於是檢察官制度自從創始以來，一直就具有處於警察、法官兩種國家權利之間的仲介性質，這也蘊涵著檢察官在國家權力體系中的基本定位。

第三節 中國檢察制度的繼受與變遷

第一項 檢察制度的繼受

對於中國本身是否存在檢察制度，一直有一定的爭論，有學者認為中國自古本無檢察制度，1902年滿清政府與英國簽訂「續定通商航海條約」中規定：「中國深欲整頓本國律例，以期與各西國律例改同一律，英國允願盡力協助以成此舉」，可視為中國建立新司法制度，從西方引入檢察制度的最初線索²⁴，由上述觀點，可引申出檢察制度的概念，係源自於西方法制的歷史。惟持不同觀點的人，雖認為檢察制度是一個外來概念，但同時又認為作為檢察制度構成之一的法律監督，在中國的古代即早已產生，即係中國古代的御史制度²⁵。並認為

²¹ Roxin, DRiZ 1969,385,386; ders., DRiZ 1997, 109f.

²² Wagner, NJW 1963, 8; vgl. auch Roxin, Driz 1997, 109.

²³ 林鈺雄，前揭註14，第16-17頁。

²⁴ 蔣士宜編纂，檢察制度，第1頁，中國政法大學出版社，2003年。

²⁵ 所謂「御史制度」，係中國古代封建政治格局中的一種特殊監督制度。由於古代中國行政司法不分，此種監督機制包括行政監察和法律監督的兩種職權。御史制度起源於西周，創建於秦朝，一直延續到清朝末期的司法改制，在中國政壇上一直具有舉足輕重的地位，並發揮重要的政治和法律監督作用。西周時稱作御史，屬於享有

如果從現代政治體制和司法制度來判斷，現代檢察制度係西方法治的產物²⁶的觀點，顯然係用兩套標準來評判檢察制度的概念，一種標準係以當代憲政條件下與審判機關相對應而設置，並以追訴犯罪為基本職權來定位檢察機關，如此檢察制度的核心內容即公訴制度；另一個標準是從中國檢察制度形成的歷史角度進行考察，認為法律監督無疑是檢察制度的基本內容之一。還有一種論點認為，人類歷史上產生過三種類型的檢察制度，即西方檢察制度、前蘇聯檢察制度和中國古代檢察制度，其他檢察制度則是這三種類型檢察制度的演變或混合形式。而中國古代御史制度在追訴犯罪、實行法律監督或司法監督方面，基本符合現代檢察權的標準，可稱為是比較完整的以實現法律監督為基本職權的檢察制度²⁷。

中國檢察制度的建立，與前蘇聯檢察制度和列寧的法律監督理論具有密切的關係，此種狀況係有其歷史上的原因，並與中國在革命時期長期與前蘇聯社會主義國家的依賴所形成的。中國共產黨建立中國政權後，即採用馬克思列寧主義的國家學說，尤其是在國家體制的具體組織上，更是深受前蘇聯制度的影響，在此種理論的引導下，借鑑前蘇聯的經驗而建立法律監督機關，並創設檢察制度²⁸。當時的中央人民政府法制委員會主任，在第一次全國司法工作會議的報告中即強調：「人民檢察機關，不僅在任務和組織制度方面，應當根據中國的實際情況來學習蘇聯檢察制度的經驗；而且要在檢察工作方法、作風和方式上，也學習蘇聯檢察人員的精神」。而且亦邀請前蘇聯的政法專家，在中國第一次全國司法工作會議的專題報告中，對於前蘇聯檢察制度的性質和基本原則作介紹，其核心內容是：「檢察機關的主要任務是擔負維護國家法律的正確實施，應建立黨領導下的垂直統一領

一定監督職責的史官。秦始皇統一中國後設立三公，即丞相、太尉、御史大夫。御史大夫的助手為御史中丞，負責察舉殿中違法官吏等事宜。御史大夫領導著地方 13 郡的監察官，負責察舉地方違法事宜。御史制度自秦朝確立後，其後歷朝職權和名稱多有變換，但基本職權沒有改變，並伴隨中國整個封建社會至終。

²⁶ 孫謙主編，中國檢察制度論綱，第 5 頁，人民出版社，2004 年。

²⁷ 王桂五主編，中華人民共和國檢察制度研究，第 4 頁、第 25-36 頁，法律出版社，1991 年。

²⁸ 溫輝，「中國憲政體制下的檢察權」，國家檢察官學院學報，第 15 頁，2003 年第 11 卷。

導體系；檢察機關具有一般監督與司法監督的職權，是國家法制活動的一部分；檢察工作與保障人權密切相關，應當樹立人民公僕的執法理念」²⁹。透過此種介紹與引進，形成中國學習與翻譯前蘇聯司法制度和檢察制度的熱潮，使得中國的司法工作者，更瞭解到前蘇聯司法制度和檢察制度的基本模式。此種意識形態的傾向，係促使中國檢察制度追隨前蘇聯步入法律監督制度的根本原因³⁰。

第二項 檢察制度的變遷

現行的檢察制度，係伴隨著中國的成立而建立。1949年4月1日，中國在取得政權後，當時的華北人民政府遂發布「為廢除國民黨的六法全書及一切反動法律的訓令」（法行字第8號）指出「國民黨的法律，是為了保護地主、買辦、官僚資產階級的統治與鎮壓廣大人民的反抗；反動的法律和人民的法律，沒有什麼『蟬聯交代』可言，而是要徹底全部廢除國民黨反動的法律」。此即宣示中國不僅在政權更替之際，如何看待國民政府既有的法律制度體系，亦得知中國在取得政權後，係採取對於既有法制全面否定的態度。復於同年9月21日，中國人民政治協商會議第一屆全體會議在北京召開，通過「中國人民政治協商會議共同綱領」（以下簡稱「共同綱領」）與「中華人民共和國中央人民政府組織法」（以下簡稱「中央人民政府組織法」），為建立新中國的政權機構提供法律上的依據，而具有臨時憲法的性質與作用。按照中央人民政府組織法第5條的規定：「中央人民政府委員會組織政務院，以為國家政務的最高執行機關；組織人民革命軍事委員會，以為國家軍事的最高統轄機關；組織最高人民法院和最高人民檢察署，以為國家的最高審判機關及檢察機關」，並於同法第28條規定：「最高人民檢察署對政府機關公務人員和全國國民之嚴格遵守法律，負最高的檢察責任」³¹等組織架構。

之後，由於左派意識的高漲，並經歷文化大革命的毀破後，使得中國檢察制度的發展產生許多波折，直至1979年7月1日，在第5

²⁹ 張培田，中國檢察制度考論，第127-131頁，中國檢察出版社，1997年。

³⁰ 何勤華，「關於新中國移植蘇聯司法制度的反思」，中外法學，第257頁，2002年第3期。

³¹ 王桂五主編，前揭註27，第57-58頁。

屆全國人民代表大會第2次會議通過並頒布第二部「人民檢察院組織法」，以1978年憲法和第11屆第3中全會精神為指導，在總結法制建設經驗和教訓的基礎上，著重恢復與完備檢察制度的角度，對於檢察機關的性質、地位、職權和活動等原則作出全面的規定，使得中國檢察制度日趨健全。此部人民檢察院組織法對於檢察制度的修正，可概括分為幾個面向：一、第1條規定檢察機關的性質，係國家的法律監督機關。二、將檢察機關領導體制規定為雙重領導體制，即最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作；上級人民檢察院領導下級人民檢察院的工作。同時，地方各級人民檢察院對本級人民代表大會及其常務委員會負責並報告工作。三、取消「一般監督」職權，增加對於叛國案、分裂國家案，以及嚴重破壞國家的政策、法律、政令統一實施的重大犯罪案件的檢察權，並增加對刑事裁定執行的監督權。四、實行檢察機關的內部民主集中制原則，將檢察長領導檢察委員會工作改為檢察長主持檢察委員會工作。五、在檢察機關工作程序、內部機構設置，與檢察人員任免方面，亦作出相對應的調整。隨著新的憲法和人民檢察院組織法的頒布實施，檢察制度始真正逐步踏上發展的道路。

第四節 憲法機關—中國檢察制度的必然選擇？

檢察機關的法律地位，係指檢察機關在國家制度與司法制度中的地位，並反映在與國家體制中的權力機關、行政機關、審判機關等國家機關間的關係³²，以及與訴訟當事人的相互關係，及其所具有的基本功能和作用。所以，對於中國檢察機關的法律地位，可從兩個方面加以認識：第一是在憲法規定的國家憲政結構中的地位，即在憲政層次上與國家權力機關、行政、審判機關的關係；第二是在訴訟結構中的地位，即在司法活動、訴訟活動中與各訴訟主體的關係，包括與公安、法院及訴訟當事人的關係。以下即分別從檢察機關與公安機關、審判機關、行政機關、人民大會及共產黨間的關係，以及控辯關係的

³² 柯漢民，「檢察改革的法理思考」，人民檢察，第23頁，2006年10月（上）。

角度，討論檢察機關的法律地位。

第一項 為何將檢察機關定位為憲法機關

一、移植前蘇聯的制度

憲法係國家根本大法，國家體制的構架和國家機關的職權屬性，均可在憲法中找到依據。對於國家機關基本職權的定位，係憲法作為國家制度基本大綱的特色之一。有學者指出，在任何一個法治國家，憲法規範作為社會共同體所選擇的基本共識和最高價值體系，為各種制度理論的評價提供統一的尺度與標準³³。再者，憲法是民主政治的法律化，係各種政治力量對比關係的反映，其基本功能之一，即在於限制國家權力的無限度擴張。而法律監督是憲法基本功能的具體內容之一，在憲政的總體框架下，檢察機關的權利屬性，在不同權力結構的國家政權組織中，具有不同的價值衡量尺度。

依據（2004年）憲法第129條規定：「中華人民共和國人民檢察院是國家的法律監督機關」，即表明檢察機關的憲法定位，與西方國家三權分立下檢察機關的定位，有明顯的差別。憲法的對於檢察機關的定位正可以闡明：一是中國檢察機關具有獨立的憲法地位，係由國家的根本大法所明確規定的國家機關。二是作為國家憲法定位的國家機關，具有與其他國家機關同等的憲法地位。三是中國檢察機關的基本職權是實施法律監督，代表國家最高權力機關監督國家法律的具體實施，是國家的專門法律監督機關³⁴。由於國家法制的統一，首先應統一在憲法，在憲法之下要統一於法律，而憲法的制定，係根據中國社會的實際情況所完成的。所以檢察機關法律監督權的依據，係來自憲法的授權，同時也包括基本法律的規定，既包括實體上行使檢察權的規定，也包括程序上行使檢察權的規定。因此，對於中國檢察機關憲法地位的理解，首先必須打破對西方三權分立框架的認識，將檢察權從西方權力體制中的行政隸屬關係中跳脫出來，才得以認識中國檢察制度的真實面貌，否則恐會造成對檢察理論和實務運作不必要的誤

³³ 韓大元，「關於檢察機關性質的憲法本文解讀」，人民檢察，第15頁，2007年第13期。

³⁴ 劉方，前揭註10，第285頁。

解。

至於，是否應將檢察機關定位為憲法機關內³⁵，曾有過的不同爭論。在中華人民共和國成立之初，起草「中央人民政府組織法」時，關於檢察機關的設置，曾有過兩種不同的意見：一種係主張檢察機關直屬國家權力機關，而獨立於行政機關與司法機關；另一種認為將檢察機關隸屬於行政機關。最後，認為應當根據列寧的法律監督原則，在國家最高權力機關的領導下，設立獨立的檢察機關，並且在中央人民政府組織法中明確規定之³⁶。不僅如此，至此之後到 1978 年及 1982 年的憲法修改的過程中，對於檢察機關應否隸屬在國家權力機關，亦或應隸屬在國家行政機關，也曾有過不同的討論意見，但最後多數意見認為仍應當遵守列寧的法律監督原則，使得檢察機關隸屬在國家權力機關下，才有利於其履行法律監督的職責³⁷。

二、政治體制定位檢察機關的性質

檢察制度能否符合檢察機關的運行規律，取決在該國政治制度在其設制和發展過程中，對其所屬檢察制度的認可及影響作用。學者盧梭（Jean Jacques Rousseau）認為：「一切良好制度的這種普遍目的，在各個國度都應該按照當地的形勢以及居民的性格這兩者所產生的種種對比關係而加以修改；應該正是根據這種種對比關係來給每個民族都確定一種特殊的制度體系，這種制度體系儘管其本身或許並不是最好的，然而對於推行它的國家來說則應該是最好的」³⁸。

中國採取議行合一的「人民代表大會」制度，在人民代表大會下，

³⁵ 在我國，司法制度自清末變法開始全面革新，清光緒 28 年，將清廷六部中的「刑部」改為「法部」，成為司法行政最高機關。嗣於民國建立以後，將「法部」更改「司法部」。復於 1928 年，依五權分立原則，成立司法院，下設司法行政部，嗣於民國 33 年改隸行政院。1980 年 7 月 1 日，為健全司法制度，明確釐清司法權與行政權的分際，而實施「審檢分隸」，將原隸屬於司法行政部的高等法院以下各級法院改隸於司法院，將司法行政部改制為法務部，仍隸屬於行政院迄今。參法務部部史簡介，<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=2961&CtNode=17&mp=001>（最後點閱日期：2009 年 4 月 18 日）。

³⁶ 王桂五主編，前揭註 27，第 165 頁。

³⁷ 韓大元主編，中國檢察制度憲法基礎研究，第 21-22 頁，中國檢察出版社，2007 年。

³⁸ （法）盧梭著、何兆武譯，社會契約論（Du Contrat Social），第 67 頁，商務印書館，2003 年。

分別設置行政機關、檢察機關和審判機關，依法行使國家法律賦予的權利。人民代表大會的地位，凌駕在行政機關、審判機關和檢察機關之上。在中國的政治制度下，檢察機關與行政機關和審判機關處於平行的地位，檢察機關的設置，主要係考量國家權力機關實現法律監督的價值取向，以檢察權來實現國家權力機關的專門法律監督權。由於人民代表大會制度直接表達人民主權的理論，而人民主權係經由代議制度³⁹來實現，但人民代表大會需要設置具體的機關，以行使對國家和社會的管理，亦必須確保這些機關能按照人民的意願及要求行使國家權利，以防止權利的懈怠及濫用。因此，為了保障行政權、司法權和軍事權等權利的合法運行，建立專門的法律監督機關即有其必要。所以，中國檢察機關的法律監督權，係由國家的根本政治制度所決定，其權力來源基礎為人民，係經由人民代表大會的直接授權。再者，從國家政權結構觀察，中國的檢察權為獨立的國家權力，而與其他國家機關具有不同的國家職權；而且，從權力屬性來看，中國的檢察權係從屬性的國家權力。參以，從法律職權的角度，中國的檢察權係一種作為法律監督權的檢察權，此與西方的作為公訴權的檢察權，具有不同的本質與特性⁴⁰。

第二項 與其他機關的關係

一、與公安機關的關係

按照（1996年）刑事訴訟法第83條規定，立案和偵查一直被視為相當重要的訴訟階段，所不同的是，法律賦予公安機關以偵查機關的訴訟法律地位及立案偵查權，使檢察機關與公安機關在刑事訴訟中具有「分工負責、互相配合、互相制約」的關係，而檢察機關的刑事

³⁹ 所謂代議制度即係議會制度，亦稱為國會制度。議會制度起源於英國，首先從資產階級三權分立的基礎上發展而來，係以議會為國家政治活動中心，政府須對議會負責的政治制度。議會作為國民的代議機關，不僅具有最高國家權力機關的性質，同時享有立法權和組織、監督政府的權利。18世紀以來的英國實行的是議會君主制的典型；而第二次世界大戰後的法蘭西第三共和國、第四共和國是議會制係共和國的典型。無論是君主立憲制還是民主共和制，其政府實行內閣制的都稱為「議會制國家」。反之，如係由君主或總統直接控制的政府（無論是否稱內閣），而非對議會負責的，則係二元制國家。

⁴⁰ 蔣德海，「檢察體制改革須堅持和完善法律監督」，法學，第125頁，2007年第9期。

追訴權，主要係由兩個方面的職權所構成：一是起訴決定權；二是立案、偵查監督權。關於偵查權的工作，主要係由公安機關負責行使⁴¹，在檢察機關與公安機關的關係，體制上係採取檢察機關與偵查機關的模式，所以有論者將偵查權納入警察權的範疇加以敘述，偵檢關係也被納入到檢警關係的範疇來加以考察⁴²。然而，警察權並非刑事訴訟法學的概念，偵查權係由警察機關所行使，並非意味偵查權即係警察權。在法國，追訴職權、預審職權及審判職權，被稱為「刑事司法的三大職權」。儘管法國刑事訴訟法第 14 條規定，警察機關負有收集證據的責任，但是警察機關卻不負有評判證據的任務。警察機關僅能在進行追訴和預審之前的初步追查（Recherche Preliminaries）⁴³行為，對證據進行評判，並非警察機關的工作，而係司法機關的職權；即法律將預審職權、追訴職權及審判職權賦予司法機關，即檢察院的司法官、預審法官及刑事審判法院，而非賦予警察機關⁴⁴。因為警察權在總體職權上，主要係負責非關於訴訟的行政權，而偵查權事涉刑事司法權，儘管各國警察機關在某種程度上實際行使著偵查權，惟大陸法系國家在刑事訴訟法上，並不賦予警察機關有著偵查機關的法律地位，至多只賦予其「協助偵查」的法律地位⁴⁵。

⁴¹ 在我國，偵查犯罪的工作，亦係由司法警察負絕大多數的責任，然而並非意味檢察機關不負責偵查犯罪的工作，檢察機關仍具有主導的地位。根據 2007 年全年的統計資料顯示，各地方法院檢察署的收案總件數為 1,930,026 件，其中偵字案件 404,283 件，512,629 人。而新收的偵字案件中，由警察機關所移送案件占 69.2%，告訴、告發、自首占 2.4%，而由其他機關移送偵查者占 21.5%，檢察官主動檢舉偵查者則占 0.8%。資料來源：法務部統計處。

⁴² 陳瑞華，「司法權的性質—以刑事司法為範例的分析」，法學研究，第 15 頁，2000 年第 5 期。

⁴³ 在中國，根據刑事訴訟法，「初步調查」與「偵查」存在著實質的差別。初步調查，僅係對控告、舉報和報案資料的審查，或者根據犯罪的線索展開的初步調查，其意義在於確定是否立案，決定是否啟動追訴的程序；而偵查，係指立案後的調查及相關的強制性措施，因此偵查係屬正式的刑事訴訟程序。儘管立案前的初查或調查，在刑事訴訟法並無正式的地位，然而對於是否決定啟動犯罪追訴程序而言，卻係至關重要。

⁴⁴ （法）卡斯東·特法尼等著、羅結珍譯，法國刑事訴訟法精義（上），第 57 頁，中國政法大學出版社，1998 年。

⁴⁵ 在我國，按照刑事訴訟法第 228 條之規定，偵查權係專屬檢察官，司法警察僅居於輔助偵查的地位。惟警政署近年來屢屢主張，為符合「改良式當事人進行主義」所揭櫫的人權保障及令狀主義的意旨，所以應該在偵查階段時，將檢察官與司法警察機關併列為「雙偵查主體」，擴大司法警察的偵查功能，以提高偵查效率；惟此舉讓法務部大為緊張，認為此係削權之舉；並有人表示，目前警察的素質仍有待提升，

按照刑事訴訟法第 76 條的規定，檢察機關對公安機關的偵查活動具有法律監督的職責。檢察機關應當依法對公安機關的偵查活動中，對於可能存在的違反法律的情況，特別是違法侵犯犯罪嫌疑人合法權益的情況進行審查，並及時提出糾正意見；而公安機關對於檢察機關的監督行為和訴訟活動，亦具有相當制約作用。即公安機關對於檢察機關所作出與公安機關偵查活動有關的決定，有權提請作出決定的檢察機關或其上級機關重新審查該決定的正確性。所以具體而言：一、公安機關與檢察機關為各自獨立、互不隸屬的關係，各自依法行使所擁有的偵查權、批捕權及公訴權，檢察機關可對於公安機關的偵查活動依法進行法律監督，但並不具有指揮的權限⁴⁶，而且對公安機關處理偵查職權以外的活動時，檢察機關通常並無監督制約的職權。雖然依據（1995 年）「人民警察法」第 42 條的規定：「人民警察執行職務，依法接受人民檢察院的監督。」，但除刑事訴訟法外，沒有相對應法律對這種監督作具體的規定。二、公安機關對檢察機關的決定可以進行制約，如不批准逮捕、不起訴後公安機關可以申請復議及復核，實際上公安機關具有一種要求檢察機關糾正可能存在錯誤的權利，這在世界各國的檢警關係中可能是絕無僅有的⁴⁷。此種檢警關係在某種程度上，採取檢警結合的模式，強調檢察機關對偵查活動的外在監督和控制，尤其是檢察機關對公安機關的偵查活動予以監督，雖然有利於防止偵查權的濫用，以保障人權。惟除逮捕權外，公安機關幾乎集法國司法警察的初步追查權、檢察官的追訴（立案）決定權，以及預審法官的正式偵查權限於一身，這就不免讓人有整個偵查程序

動輒傳出有警方刑求、逼供的情事，現在還有檢察官在把關，如將來檢察官退出偵查主體，完全由警方主導刑案的偵辦，以目前警察的辦案模式，恐怕民眾仍無法接受，並不符合民意的訴求。http://www.jrf.org.tw/mag/mag_02s2.asp?SN=324（最後點閱日期：2009 年 4 月 18 日）。

⁴⁶ 在我國，按照我國刑事訴訟法第 229 至 231 條規定，司法警察有協助檢察官偵查犯罪，或受檢察官之指揮或命令偵查犯罪之義務；復依據「調度司法警察條例」第 1 條規定：檢察官因辦理偵查執行事件，有指揮司法警察官、命令司法警察之權，推事於辦理刑事案件時亦同。

⁴⁷ 在中國，依據刑事訴訟法第 70 條前段規定：公安機關對人民檢察院不批准逮捕的決定，認為有錯誤的時候，可以要求復議；第 144 條後段規定：「公安機關認為不起訴的決定有錯誤的時候，可以要求復議，如果意見不被接受，可以向上一級人民檢察院提請復核」。惟在我國，刑事訴訟法並未規定，司法警察機關對於檢察官的處分如果不服時，有何法律上的救濟途徑。

由公安機關獨自進行「黑箱操作」的擔心，而難以保障偵查所應有的獨立性、客觀性和公正性。為克服「偵查失控」的弊端，有學者主張偵檢一體化，並由法官以第三者的身份介入偵查程序，監督、制約整個偵查過程⁴⁸。雖不能說「偵檢一體化模式」無任何合理性可言，惟警察機關沒有偵查權主體資格的偵檢一體化的追訴體制，實係職權主義的追訴體制⁴⁹，而訴訟模式的選擇並不僅僅取決於哪一種制度模式更客觀公正，同時取決於哪種訴訟模式更符合該國的國情和傳統訴訟文化。所以有學者認為，由於公安機關行使偵查權，以及人民法院不介入偵查程序，在中國已有 50 多年的歷史，正是基於此種事實，在中國推行某種程度的「對抗制」的審判方式實係可行⁵⁰。

二、與審判機關的關係

在中國，實行審檢分立的制度，法律規定檢察機關對法院審判活動進行監督，同時法律又規定檢察院與法院存在一種互相制約的關係，存在著既監督又相互制約的關係，且檢察院、法院均由人民大會產生，並對人民大會負責，是並列的司法機關，相互之間各自獨立行使職權。申言之，檢察院相對於法院，也是獨立行使檢察權，依法僅受法院的制約，不受法院之干預。意即，檢察機關在偵查、起訴的過程中均係獨立行使職權，不受法院的影響。

檢察機關行使職權及辦理案件，雖係依據國家法律為之，然而法院判決以及司法解釋⁵¹則具有一定的參考作用。檢察機關為維護司法公正，如認為法院判決違誤時，有權提起抗訴⁵²，如認為檢察機關須

⁴⁸ 陳衛東、郝銀鐘，「偵、檢一體化模式研究」，法學研究，第 15 頁，1999 年第 1 期。

⁴⁹ 犯罪追訴程序是否完全由法院、檢察院主宰，尤其是法院是否發揮積極的犯罪追訴職能，是職權主義刑訴模式的主要標誌之一。在典型的職權主義追訴模式中，法院不僅通過預審法官直接控制正式偵查程序，而且預審法官偵查終結的案件，是否提起公訴，並非僅僅由檢察官或檢察長決定，而是須由預審法官作出裁定，重罪案件須移送起訴審查庭裁定起訴。參汪建成、黃偉明：《歐盟成員國刑事訴訟概論》，第 151 頁，中國人民大學出版社，2000 年。

⁵⁰ 尹吉、倪培興，當代中國檢察監督體制研究，第 175-176 頁，中國檢察出版社，2008 年。

⁵¹ 在我國，不論是司法院的解釋、大法官會議的解釋、法院的判例、判決或決議，對於檢察官行使職權時，均具有一定的拘束力。

⁵² 在中國，所謂抗訴，係指檢察機關對於法院的判決或裁定不服時，所為之救濟措施；所謂上訴，係指被告或其法定代理人對於法院的判決或裁定不服時，所為之救濟措

受法院判決的約束，則自然無權提起抗訴及行使法律監督的結論。對於最高人民法院的司法解釋⁵³，實際上檢察機關於辦案時亦可遵從之，但如認為有違誤或對於不同的解釋有原則性的分歧時，最高人民檢察院有權請求全國人民大會常務委員會作出法律解釋，此亦足以反映檢察機關相對於法院的獨立性。惟有學者認為兩者間的「配合制約」原則的負面效應有三個方面：一是可能扭曲訴訟結構；二是可能模糊訴訟關係；三是可能抑制檢察機關與審判機關職權的發揮，並導致相互關係緊張。再者，檢察機關雖有權對法院進行監督，但由於檢察機關提出公訴，實際上是向審判機關提出訴訟請求，審判的過程最終將決定起訴的結果，法院在制約關係上實係居於主導的地位⁵⁴，惟一般而言，均係將檢察機關對法院的制約，作為法律監督的方式。

三、與行政機關的關係

憲法第 131 條規定：「人民檢察院依照法律規定獨立行使檢察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉」。憲法和法律在規定檢察院獨立原則時，明確規定檢察院不受行政機關的干涉，正足以說明司法權實際上最容易受到行政權的干擾或者干涉。在此需特別強調的是，檢察機關作為專門的法律監督機關，為人民大會之下與行政機關平行的國家機關，具有相對獨立的法律地位。而行政機關係國家管理中最為強大的權力，且在現代的權利日益膨脹，對社會各個方面發揮著最廣泛的作用，對司法機關實際上也具有一定影響力。例如，在機構設置及規格上，檢察機關只相當於同級政府的一個下屬機構或部門。再者，檢察機關的經費、薪資及基礎建設等，主要係由同級政府在負責管理，由於檢察機關在相關的物質條件受制於同級政府，所以

施。而在我國，對於法院的判決不服時，所為之救濟措施，稱為上訴；對於法院的裁定不服時，所為之救濟措施，稱為抗告，並無區分係由何人所提起而有不同的名稱。

⁵³ 在中國，為因應快速變動的社會發展，於是：一是立法手段的因應，但是法律的立法、修正或廢除，其程序較為繁雜且不易，為改善具體社會環境的事實，因此授權國務院以及地方行政機關就改革方面的問題，作出暫行規定以為因應，這很大程度上也是立法權的下放；二是利用司法權的解釋的手段，亦即在保證現行立法相對穩定的前提下，擴大司法機關的管轄權限，加強作出司法解釋，立法只作原則性的規定，具體標準則由最高人民法院與最高人民檢察院規定之，從而司法解釋具有「準立法」的職能。參王文杰，前揭註 9，第 214 頁。

⁵⁴ 龍宗智，相對合理主義，第 213 頁，中國政法大學出版社，1999 年。

即使檢察機關與行政機關在法律地位上係平行的，惟在實際運作上卻是不平等的，行政機關往往可以透過各種方式，對檢察機關行使一定程度的制約和干涉，以致於目前司法權與行政權相較，行政權仍佔有較為強勢的地位。

四、控辯雙方關係

訴訟雙方平等，作為公平審判的最重要的基準，係指原告與被告之間、檢察官和被告人之間的平等⁵⁵，此係源自羅馬法「Audiatur Et altera Pars」的原則，即「兼聽則明」，不得只聽取一方證詞，而應當聽取雙方當事人的意見。任何人在法庭審判時應當是平等的，包括實體的平等、程式方面的權利及其保障的平等，不得因職位高低、種族、性別、語言、宗教、政治、財產、出生或者其他身份等任何理由，而產生歧視或者特權。再者，按照聯合國「公民權利和政治權利公約」（International Covenant on Civil and Political Rights）第 14 條第 1 項規定：「所有的人在法庭和裁判所前一律平等」⁵⁶。而「控辯平等」實係公正審判的最重要的原則。「平等」就是沒有特權和歧視，其標準乃等臂原則，即刑事案件控訴方和被告之間平等，這意味著雙方有權獲得相同的資訊，雙方應有相同的機會在法庭面前陳述各自的觀點。而法庭前平等的原則，係公認最重要的法治化原則，係平等原則在司法活動中的重要體現。而所謂控辯平等，係指：一、審判階段在法庭審判時控辯雙方的平等，但不包括審判前的平等。二、訴訟程序中雙方享有同等的訴訟權利，如出席法庭的機會⁵⁷、舉證及質證的同等權

⁵⁵ 國際人權法教程主編，「國際人權法教程—第 1 卷」，第 153-187 頁，中國政法大學出版社，2002 年。

⁵⁶ 公民權利和政治權利公約第 14 條第 1 項的原文係：「All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. The press and the public may be excluded from all or part of a trial for reasons of morals, public order (ordre public) or national security in a democratic society, or when the interest of the private lives of the parties so requires, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice; but any judgement rendered in a criminal case or in a suit at law shall be made public except where the interest of juvenile persons otherwise requires or the proceedings concern matrimonial disputes or the guardianship of children」。
http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm（最後點閱日期：2009 年 4 月 14 日）

⁵⁷ 反對論者認為，法律規定檢察長可以列席審判委員會，係違反「控辯平等」原則。

利、起訴與辯護的機會和權利，強調在法庭上權利的行使應當以當事人雙方平等的方式處理。雙方享有平等的訴訟權利和機會，並不否認在保障平等訴訟權的同時一方享有維護司法公正的權利。

從訴訟關係上講，公訴人就是原告，原告與被告之間，包括律師在內，必須是對等關係，惟有雙方關係對等，才能使法院保持中立，而居中公正裁判。惟在中國立法中，公訴人是法律監督機關的代表，並未把公訴人當做原告或一方當事人，但是就訴訟法律關係而言，作為公訴人決定提起公訴，在法庭上要宣讀起訴狀，審訊被告人，要負舉證責任支持公訴；而辯護一方，包括辯護律師在內要維護自己的辯護權，當然要反駁控訴，要提出辯護證據，要進行反詢問，對控訴證據要質疑，還要參加法庭辯論活動。如果進行這些訴訟活動時，雙方不對等時，必然要失去公正，而不利於法庭公正判決。控辯對等的法律關係，並不影響法律監督職權的行使，在法庭上不管何方違反法律的程序，以致於影響判決的公正性，公訴人不僅可以口頭提出要求糾正，而且還可在庭後以書面提出監督意見，通知此種缺失的糾正。如果認為法院作出錯誤的裁判，人民檢察院還可以依法提出抗訴，由第二審的訴訟程序加以糾正。由此可知，根據中國實際和人民檢察院法律監督的性質，作為公訴人的檢察官如可以正確處理兩種職務的角色，既要堅持控辯雙方對等，又能作好審判的監督職責，才得以確保獲得公正的審判⁵⁸。

第三項 與黨政機關的關係

一、與中國共產黨的關係

在中國，必須堅持中國共產黨對檢察機關的領導，而且檢察機關的人員大多係共產黨的黨員，並且在檢察工作中發揮著重要的作用。因在中國的政治框架中，以中國共產黨為執政黨，係具有中國特色的社會主義為領導核心。按照總攬全局及協調各方的原則，黨委在同級各種組織，及檢察機關內發揮領導核心作用⁵⁹，同時並確保國家的立法、司法及行政機關等積極主動、獨立負責與協調一致地工作。檢察

⁵⁸ 樊崇義，聯合國刑事司法工作中國刑事法制，第 178-180 頁，法律出版社，1998 年。

⁵⁹ 在我國，依據「檢察官守則」第 14 條規定：檢察官不得參加任何政治團體之活動。

機關內的重大事項或重要方針政策，當應報請同級黨委批准，一些重大案件如立案偵查，以及審查起訴縣、處級以上等官員，也要向同級黨委請示報告，在辦理重大或複雜等案件，尤其是有關部門認定不一致的問題，政法委員也要進行協調⁶⁰，而且黨委對檢察機關重要幹部選任、任命，具有實際的決定權。黨的領導主要是政治、思想和組織領導，通過制定大政方針、推薦重要幹部、進行思想宣傳，發揮黨組織和黨員的作用等方式，實施對檢察機關的領導，從制度上確保檢察機關依法獨立公正地行使檢察權，此與其他國家司法官員不得參與黨派的立場截然不同。

二、與全國人民大會的關係

依據憲法第3條規定，「中華人民共和國的國家機構實行民主集中制。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督」，即明確規定中國的國家權力，係由全國人民大會統一行使，檢察機關是由全國人民大會產生並授權的，每一個檢察院均由同級的人民大會所產生。而「授權」可以從兩個方面理解，一、是同級人民大會產生相應的檢察機關，在本區域行使檢察權⁶¹。二、是檢察院的性質、地位及職權，係由法律規定的。而且憲法及法律，亦係由全國人民大會及其常務委員會制定，檢察院的職權、組織機構和工作程序，則由全國人民大會及其常務委員會設定，地方權力機關則無權規定之。

再者，依據憲法第3條規定，亦對檢察機關與行政機關、審判機關的法律關係作出的明確，即國家權力統一由全國人民大會行使，國家設立行政、審判及檢察等機關，分別行使作為國家權力組成部分的行政權、審判權和檢察權，三個機關均由人民大會產生，並向人民大會負責，亦均受其監督，所以檢察機關與人民大會具有隸屬關係，而

⁶⁰ 在我國，依據「法院組織法」第63、64條的規定，基於檢察一體的原則，僅須對於檢察總長或配置檢察署的檢察長負責。

⁶¹ 在中國，人民檢察院的管轄權，係依照刑事訴訟法及相關法律的規定，原則上採取屬地原則，並與法院的管轄權相對應，惟此仍不排除為辦理本區域案件，而前往外省、市行使調查證據等職權，或與他地人民檢察院配合，採取相互司法方面的合作模式。

與行政、審判機關不存在這種關係。一般而言，檢察機關主要係向其所產生的同級人民大會負責，並接受監督，而不直接受上級人民大會，更不能接受其他地方人民大會的直接監督。





第三章 檢察權在中國司法體系的定位

第一節 架構檢察權具體內容的依據

所謂檢察權，就是法律賦予檢察機關的職權，而法律應當賦予檢察機關那些職權，在世界各國的法律制度中，即有著共同的元素，亦有著不同的內容。例如，世界各國的檢察機關都有刑事公訴權，但是在公訴權與偵查權的關係上，各國賦予檢察機關的職權就不盡相同。所以構架檢察權具體內容上的依據，係由下列三個因素所決定：

第一項 各國固有的法律制度

現代國家的檢察制度，起源於國家追訴違反國王所制定法律的犯罪，所以公訴權成為現代世界各國檢察權最重要的組成部分，而各個國家的法律制度和法律文化的傳統，亦直接制約著檢察權的構造。法國在歷史上就有預審制度，預審制度作為刑事訴訟中一個獨立的階段，直接涉及檢察權的構造，並將犯罪區分為重罪、輕罪及違警罪，把所有違反法律的行為都納入「犯罪」的概念中；而在英美法系國家，由於傳統上把犯罪分為「普通法中的犯罪」和「制定法中的犯罪」，所以犯罪的概念與罪惡的概念之間沒有必然的聯繫，且在傳統上有大陪審團制度，並影響到檢察權的職權。因此在西方國家，犯罪概念所包含的行為非常廣泛，所以與之相對應，檢察權中的刑事追訴權也具有很大的範圍。然而，由於在中國的文化傳統上，人民常將犯罪與邪惡連結在一起⁶²，一旦某人被定罪後，便會在社會上抬不起頭，因此法律在規定何者該當犯罪構成要件時，便顯得十分謹慎，以致於法律所劃定的犯罪範圍，相對於西方國家而言係較為狹窄，而且對於一般性的違反法律的行為，並不被當作犯罪來處理，所以相對而言，中國的檢察機關在追訴犯罪的職權範圍上，受到較大程度的限制。

⁶² 罪，即作惡。罪不容誅，即罪大惡極，死有餘辜。參陸爾奎等編，辭源（三），第247-248頁，商務印書館，1981年。

第二項 各國的實際情況

對於構成檢察權的具體要素時，必須要考慮各個國家的實際情況。在美國，由於各州政府與聯邦政府之間的分離狀況，產生美國檢察機關的多元性和檢察權的不統一；但是同樣屬於聯邦制國家的德國，檢察機關的組織機構和檢察機關的職權，卻沒有出現像美國那樣的多元化；而日本在學習大陸法系及英美法系國家的法律制度，並根據本國的實際情況進行改進，形成具有日本特色的檢察制度。因此，在研究中國檢察權的構造時，也應當考慮中國對於檢察機關的性質定位、中國傳統的法律文化，以及中國國情的實際情況。由於，憲法第129條規定既確立檢察機關作為國家法律監督機關的憲法地位，亦確立法律賦予檢察機關的各項職權，即檢察權具有法律監督的性質。而法律監督作為中國法律中的一個專門術語，係為維護法律的統一正確實施，而運用法律賦予的權利和法律規定的方式，對法律實施的情況進行的能產生法律效果的監督⁶³。檢察權的配置必須符合中國的實際情況，雖然從法律監督的必要性而言，檢察機關的職權應延伸到法律實施的各個領域，但由於中國目前還處經濟發展相對落後的階段，特別是各地經濟發展極不平均，有些檢察機關的資源十分有限，無法將法律監督的觸角延伸一切領域。再者，中國不僅人口眾多，而且人民的法律素養相對較為淡薄，違反法律的現象還較為普遍，造成檢察機關目前並無能力對所有違法的行為均加以監督，而只能以重點的方式為之。因此檢察機關的職權配置，不得不根據中國的實際情況，對法律實施中影響比重要的方面加以監督，這也在某種程度上限制檢察機關行使職權的範圍。

第三項 檢察機關設置時的任務及性質

檢察權的具體內容，亦係由檢察機關的性質和任務決定的。在英美法系國家，由於檢察機關被定位為國王或國家的首席法律顧問，因而檢察機關除具有代表國家追訴犯罪的職權外，通常都還具有代表政府起草法律議案和法律報告的職權，並具有代表政府在民事訴訟中提起訴訟或應訴的職權；在大陸法系國家，由於檢察機關被定位成國家

⁶³ 張智輝，「法律監督『三辨析』」，中國法學，第17頁，2003年第5期。

的公訴人，因此檢察機關的職責主要係代表國家追訴犯罪，其職權也就相應地集中在刑事訴訟的領域，因此在刑事訴訟的領域，檢察機關通常具有領導與指揮員警偵查作為的權限。在中國，檢察機關係經由憲法確立在國家機構中的地位，係實現統治行為的重要方式，具有鮮明的階級性，因為中國是人民民主專政的社會主義國家，並決定國家機構係實現人民民主專政的工具，係以保護人民、打擊敵人，以及保衛社會主義的制度，並實現社會主義現代化強而有力的武器，此與西方資本主義國家的國家機構有著本質上的差異⁶⁴。再者，中國將檢察機關作為國家的法律監督機關來設置，其目的係要透過檢察機關的職權活動，來確保法律的正確統一的實施。而此種目的，即在根本上決定檢察權的具體權能，意即檢察機關的各項職權，必須按照法律監督的需要來配置，惟有如此，設置檢察權的目的才得以實現。

第二節 行政權？司法權？一個檢察權無解的爭論？

中國檢察權的性質，牽涉到檢察機關的定位及檢察改革的重大理論，也是檢察理論研究中的根本問題⁶⁵。檢察權的性質，由於受到國家社會和政治制度的影響，因而表現出不同的屬性。在三權分立下，國家權力被分為立法、行政和司法三部分，由議會行使立法權，總統或首相行使行政權，法院則行使司法權，三權之間相互獨立、平等和制衡，而檢察機關在國家權力結構中沒有獨立的憲法和法律地位。對於西方檢察機關權力屬性的定位，主要分為兩種情況：其一，在英美法系國家，檢察機關應當定位為行政機關，檢察權屬於行政權。其二，在大陸法系國家，由於歷史上形成的原因，多數的檢察機關都附屬在法院內，實行形式上辦公的「審檢合署」，具有司法行政一體化的形式，並且檢察官和法官在管理體制和待遇方面基本上都相同，只是檢察機關的領導機構一般都隸屬在行政機關，因此導致人們對其權利屬

⁶⁴ 鄭雅芳，大陸地區檢察職權之研究，第 42 頁，中國文化大學法律學研究所，2004 年。

⁶⁵ 張智輝，「2000 年檢察理論研究綜述」，人民檢察，第 15 頁，2001 年 1 月。

性給予不同評價⁶⁶。而中國檢察機關的性質，不能與西方檢察機關的屬性來比較和衡量，因為中國的社會制度、政治制度和司法制度，均與西方資本主義有很大的差別。檢察制度作為政治制度和法律制度的重要組成部分，必然依附在國家的基本政治制度和法律制度而存在，所以有學者認為，在中國設立法律監督機關，既非開國領袖們的心血來潮，也不是憲法制定者的隨意所致，而是中國的國體、政體、國情和傳統制度所使然⁶⁷。

按照現行中國司法體制中，憲法規定檢察機關是國家的法律監督機關，而且須依據法律規定獨立行使檢察權，不受行政機關，團體和個人的干涉。然而，關於檢察權以及檢察機關的定性，學術界仍然存在諸多爭論，而未能達成共識。有鑑於此，仍須對於檢察權的基本理論進行探討之：

第一項 檢察權性質的爭論

一、關於檢察權定位爭論

關於檢察權及檢察機關性質的定位，主要有下列幾個的論點：(1) 檢察權是行政權，檢察機關是行政機關⁶⁸；(2) 檢察權是司法權，檢察機關為司法機關⁶⁹；(3) 檢察權和檢察機關具有司法與行政的雙重屬性⁷⁰；(4) 檢察權是法律監督權，檢察機關係法律監督機關⁷¹。對於上述觀點分歧，簡單地贊成或否定均非不適宜，畢竟關於檢察官的角色定位以及檢察權的性質，本身就是訴訟法學史上長久以來的爭議。

⁶⁶ 有學者指出西方國家檢察權的不確定性或兩面性，主要係受兩個方面原因造成：一是受「三權分立」政治體制的局限，檢察權儘管具有司法屬性，但在「三權」中沒有一席之地，只能作「兩掛」處理；二是基於分權制衡的需要所進行的刻意安排，為實現行政權對司法權的制約和監督，所以「將檢察機關的根須置於行政權的土壤中，讓檢察官對法官裁判的結果給予監督」。參張智輝主編，中國檢察—強化法律監督的制度設計，第98頁，北京大學出版社，2004年。

⁶⁷ 朱孝清，「中國檢察制度的幾個問題」，中國法學，第108頁，2007年第2期。

⁶⁸ 郝銀鐘，「檢察權質疑」，中國人民大學學報，第74頁，1999年第3期。

⁶⁹ 龍宗智，「論檢察權的性質與檢察機關的改革」，法學，第4頁，1999年第10期。

⁷⁰ 龍宗智，前揭註69，第5頁。

⁷¹ 譚世貴，中國司法改革研究，第309-322頁，法律出版社，2000年。

二、檢察權的性質爭論

關於檢察權的性質之爭，係一個普遍性的難題，因為中外對於檢察官的角色及檢察權的性質論爭，在學術背景和理論目的上，存在著一定的歧異。在德、法、日等國討論檢察官的角色定位，其目的主要是解決檢察官的「獨立性」問題，即是否給予檢察官在職權行使、身份待遇、職務升遷等類似於法官的獨立性的保障。如果將檢察官定位為純粹的行政機關，且檢察權為純粹的行政權，即當然不應對檢察官適用類似於法官的司法獨立原則及其身份保障的條款，然而如將檢察官定位為具有司法屬性的官署，且檢察權為司法權的一種，則毫無疑問地應當對檢察官同等適用法官的司法獨立原則及其身份保障條款。對此有學者指出，在德國理論上探討檢察官的等同於法官的角色定位，其目的在於將檢察官之人身及事務獨立性等身份保障推向憲法層次，以求取其獨立自主性，並防範行政濫權⁷²。由此可知，在理論上要研究檢察權的性質以及檢察機關的定位，其出發點和最後目的，係要解決檢察官的獨立性及其身份保障的問題。惟在中國，對於爭論檢察權的性質以及檢察機關的定位時，其目的並非著眼在解決檢察機關獨立性的問題，主要係要對於檢察機關的部分許可權加以明確界定，即從檢察權的性質出發評斷檢察機關是否應當享有某些職權，實際上係要試圖解決檢察機關具體職權的配置問題。例如，有學者反對檢察機關擁有法律解釋權，其理由就是認為檢察機關係類似於行政機關，而法律解釋權屬於司法權的行使，應專屬由法院為之，所以據此得出結論，檢察機關不應當享有法律解釋權，也有學者反對檢察機關行使偵查權，因檢察機關作為法律監督機關，不應當既當運動員又身兼裁判的角色⁷³。

第二項 檢察權的雙重性質

一、司法權與行政權的特徵

以司法權與行政權兩相比較，在運作方式上的區別在於：在目的上，司法權追求的是合法性，其運作的方式，係經由適用法律對具體

⁷² 林鈺雄，前揭註 14，第 93 頁。

⁷³ 崔敏，「為什麼檢察制度屢受質疑」，法學，第 20 頁，2007 年第 9 期。

爭議作出適當的裁決；而行政權追求的則是合目的性，其運作的方式，在保障國家法律法規的具體實現為目的。再者，司法權係一種獨立性權力，司法官以法律為唯一的上司，而只服從法律，在組織機構和職務活動上均有獨立性；而行政權是一種單元性權力，行政官員必須遵守上命下從的組織原則。

二、關於檢察權性質的爭論

雖然關於檢察權的性質，雖有前述的四種論點，惟仍以前三種的論點為較多人採取。

（一）行政權的特徵

檢察權所具有的行政特徵如下：第一、行政權的運作目的，在於保障國家法律法規能確實遵守，而檢察權的首要目標，也是以刑罰法規的具體實現為目的的。所以日本實務界認為，檢察權有著一種追求刑罰權行使的國家目的之行政作用，在這個意義上，檢察權具有行政權的部分特徵⁷⁴。第二、行政權作為一種塑造性的權力，強調的是積極干預及主動追究。從檢察權的發動而言，貫徹的並非審判權中不告不理的被動性原則，而是行政權的積極干預及主動追究的行事原則。檢察機關掌控偵查權和控訴權，一旦檢察機關知悉有犯罪情事，即應當發動偵查程序開始調查，並在此基礎上提起刑事控訴。由此可見，檢察機關主導的偵、控程序，在啟動和運作上均具有高度的機動性和應急性的特徵，此與審判程式的運作並非完全相同，且在刑事訴訟偵查程式，檢察官必須主動偵查犯罪，如因告訴、告發、自首或其他情事發現有犯罪嫌疑者，並應開始主動偵查，而司法警察機關亦是如此，而具有積極主動之行政本質，此種特色與法官的不告不理的原則形成對比⁷⁵。第三、檢察權的內部採取的是行政權的結構和運作方式。從檢察權的內部結構觀察，檢察機關實行上命下從、上下一體的組織原則和工作機制，這是一種典型的行政管理模式，其內容具體包括：

⁷⁴ (日)日本法務省刑事局編、楊磊等譯，日本檢察講義，第12頁，中國檢察出版社，1990年。

⁷⁵ 康順興，「刑事訴訟適用正當法律程式原則之探討」，刑事法雜誌，第43卷第4期，1985年。

(1) 指揮命令：即檢察機關執行職務，必須服從監督長官之命令，這與法官依據法律獨立審判，只服從法律的情形完全不同。各級檢察官在檢察一體的原則下，被納入上命下從的階層組織，以檢察總長為頂點，形成金字塔階層的命令服從關係。(2) 職務承擔：既然全國檢察官上下一體，則檢察總長及檢察長自然有權親自處理下級檢察官的事務，此稱為職務承擔權。(3) 職務移轉：檢察總長、檢察長並有權將下級檢察官的事務，移轉交由其所指揮監督的其他檢察官處理之。

(二) 司法權的特徵

檢察權同時也具有司法權的特徵：第一、檢察權的運作同樣追求合法性，即以維護法律和公共利益為目標。現代檢察權本質上是一種程序化、法治化的權力，檢察權的行使受到法律的嚴格約束，檢察權的行使除追求合目的性之外，同樣也追求合法性，意即檢察機關的行為必須具有法定性、合法性。所以理論上認為，檢察機關具有法律守護人的地位，其追訴活動係以實現客觀法意旨，並追求真實與正義為目的。因此，檢察機關的上一體原則，受到法治原則的限制，對於上級的違法指令，檢察官可以拒絕服從，也就是說法律的遵守高於上命下從的原則。檢察官處理檢察事務方面，係具有自己決定和表示國家意志的獨立機關，而非唯命是從地行使檢察權，此即檢察官之所以被稱做獨任制機關的原因⁷⁶。對於上級的不當指令，有日本學者認為，下級檢察官可以有兩種選擇：一是對於上級的違法指令，下級檢察官可以拒絕服從；二是如果上級的指令違背自己根據良心與理性而形成的內心確信，下級檢察官可以要求上級行使職務承擔和移轉權⁷⁷。第二、檢察官的職權行使具有客觀中立性，雖此與法官在審判中的中立性有所不同，但檢察官仍然是一個客觀中立的官署，以突顯檢察官須承擔的客觀公正義務，為此檢察官自其制度創設之初，就立志成為世界上最客觀的官署。據此，檢察官在偵查階段承擔著客觀調查、搜集證據的義務，並應當同時搜集對犯罪嫌疑人不利和有利的證據，而不得基於追訴立場僅單方面搜集對犯罪嫌疑人不利的證據。在

⁷⁶ (日)日本法務省刑事局編、楊磊等譯，前揭註74，第18頁。

⁷⁷ (日)伊藤榮樹、徐益初等譯，日本檢察廳法逐條解釋，第58頁，中國檢察出版社，1990年版。

起訴階段時，應當基於中立的立場判斷與決定，是否對嫌疑人提起公訴或作出不起訴處分，並在審判階段時，基於客觀中立的立場，可以訴請法官裁判無辜的被告為無罪之判決，也應當為被告的利益而提起抗訴。第三、檢察機關的地位和活動，在國家權力體系中具有相對的獨立自主性。由於檢察機關的活動係以適用法律為目的，為保障其作為免受外界干涉，檢察機關在組織機構、人員組成方面係獨立於其他權力機構，即實行所謂檢察獨立原則，其目的在於要確保檢察官的公正行事，不受政治勢力的操控。檢察官的這種準司法性質，從職務的內容看是理所當然的⁷⁸，惟從各國規定來看，檢察官的法律地位具有一定的獨立性，每個檢察官都是作為一個獨立的官署在行使職權，並非只有檢察機關的首長才有此種許可權，檢察官在檢察事務方面，具有自己決定和表示國家意志的獨立機關，而非唯上司之命是從，檢察官並非長官的附庸，而係能獨立作出法律判斷和訴訟決定，並付諸實施的獨任機關。再者，為確保檢察權的行使不受外部政治勢力的干預及指揮，各國均從立法上賦予檢察官類似於法官的身份和職務保障，由此可知檢察權具備司法權的屬性。

（三）兼具行政權與司法權的雙重屬性

由上述的論證，並對照檢察權的運作方式，可知檢察權實際上同時兼具行政權和司法權的雙重屬性。然而，在檢察權具有行政權和司法權雙重屬性的基礎上，仍有必要討論檢察權到底係一種「具有司法屬性的行政權」，還是一種「帶有行政特徵的司法權」，因有的視其為「一獨立的司法機構」⁷⁹，有的稱之為「具有準司法性質的行政機關」⁸⁰，對此在肯認檢察機關具有雙重屬性的前提下，應認同司法權的屬性，才係檢察權的最根本屬性，司法權實為檢察權的主導特徵，理由如下：

1、從檢察權的構造

⁷⁸ （日）日本法務省刑事局編、楊磊等譯，前揭註74，第18頁。

⁷⁹ （德）Claus Roxin 著、吳麗琪譯，德國刑事訴訟法，第66頁，法律出版社，2003年。

⁸⁰ （日）松尾浩也著、丁相順譯，日本刑事訴訟法（上卷），第29頁，中國人民大學出版社，2005年。

檢察權作為其核心內容的公訴權，正具有司法權典型的特徵。在現代刑事訴訟程式中，檢察官的權利係為一種複合型的權利，包含：(1) 偵查權，具有司法警察的功能；(2) 公訴權，具有法官的功能；(3) 提出證據、陳述意見的許可權，具有律師的功能；(4) 指揮刑事裁判執行的許可權，具有犯罪矯正者的功能⁸¹。其中，公訴權是檢察官的核心權利，具有司法權⁸²的明顯特徵，其他權利並由此而派生，即偵查權是公訴權的向前延伸，偵查不過是公訴的準備，而執行權則可以視為公訴權的向後延伸，是公訴權目的的最終實現。由此可知，正是作為核心權利的公訴權的司法屬性，決定檢察權本身的司法性。同時，現代司法理念認為，檢察權在職權行使時，應如同法官一樣，以真實性和公正性為價值取向，而不問行政的需求⁸³，而此正係為何將檢察權定位為司法權的重要依據。例如，法國自從 1791 年後的主流觀點，即認為追訴權的主體歸屬於人民，檢察官乃公眾訴權的代理行使者，也正因如此，其組織原理必須採取官署的獨立性⁸⁴。

2、從檢察制度的歷史發展

當初創立檢察官角色及其制度的初衷和目的，即欲建立「沒有檢察官，就沒有法官」的偵審機制，切割法官的權利，將糾問法官還原為審判法官，以防止法官集權擅斷。因此，所產生之檢察官權利，實際上是原本屬於法官的部分職權，在這個意義上，檢察權實質上就是司法權的一部分，刑事訴訟程式也因而呈現出一種「雙法官模式⁸⁵」的構造特徵。而且按照此一邏輯，檢察官就應當是審前程式中的法官，其與主持審判程序的法官，在司法屬性，包括職權行使方式和身份保障上，不應當有任何差別。惟因歷史上政治鬥爭因素的影響，檢

⁸¹ (日) 田口守一著、劉迪等譯，刑事訴訟法，第 106 頁，法律出版社，2000 年。

⁸² 需特別指出的是，當前學界對司法權三大性徵：中立性、獨立性及終局性的描述，係按照審判權的特徵進行歸納的（尤其是終局性），並不完全符合司法權的本來面目，而由此論證審判權屬於司法權，似乎有循環論證之嫌，進而由此將檢察權排除在司法權的範疇之外，更在邏輯上難以成立；所以，司法權的典型特徵就是其裁量性，而因為需要對其裁量的公正性予以保障，才需要賦予其獨立性。參萬毅，一個尚未完成的機關，第 32 頁，中國檢察出版社，2008 年。

⁸³ (德) Claus Roxin 著、吳麗琪譯，前揭註 79，第 66 頁。

⁸⁴ 陳運財，「檢察獨立與檢察一體之分際」，月旦法學雜誌，第 7 頁，2005 年第 9 期。

⁸⁵ 林鈺雄，前揭註 14，第 75 頁。

察官角色被注入行政權的特徵，從而使得檢察官的角色發生某種分裂

86。

3、從檢察制度發展的趨勢

強調檢察權的司法屬性，有利於防止行政權對檢察權的不當干預，而且從歷史經驗中得知，如過分強調檢察權的行政屬性，會造成檢察權的行使，極易受到行政機關的不當干預，從而成為政治鬥爭及鎮壓異己的工具，並可能危及公民基本人權。所以，有學者認為：防範有革命之子美譽的檢察官成為統治權鎮壓異己的工具，乃自創設此制以來的基本要求⁸⁷，因此檢察官雖然在「組織上」歸屬於第二權，但主要「功能上」有朝向第三權的趨勢，與一般的行政官員完全不可相提並論⁸⁸。正因為如此，我國法務部亦於1999年發表的「檢察改革白皮書」中明確指出：根據檢察官制度發展的歷史、各國檢察制度的運作實況，並參酌民主國家權力分立及相互制衡的理論，認為檢察官本質上仍屬廣義的司法官，其身份與職務應該受到與法官同等的保障⁸⁹。

基於以上的論證，可知檢察權本質上雖兼具行政權與司法權的特徵，但應當定位為一種司法權，正因為如此，才需要對其獨立性予以保障，這也是各國在立法和理論上不遺餘力探討檢察官獨立性的根本原因所在。

第三項 檢察權、司法權、法律監督權的交錯關係

檢察權在某種程度上最能代表民眾的根本利益，其行使維護社會秩序，確保民眾權益不受非法的侵犯，此點與司法權的被動性、獨立性及中立性相比，檢察權的獨立性、中立性，在於其主動架構國家權力與社會公眾權利的橋梁⁹⁰。至於中國的檢察權、司法權與法律監督

⁸⁶ 萬毅，前揭註82，第31頁。

⁸⁷ 林鈺雄，前揭註14，第88頁。

⁸⁸ 林鈺雄，前揭註14，第96頁。

⁸⁹ 陳運財，前揭註84，第9頁。

⁹⁰ 吳韶毅，「中國檢察權的性質與定位」，法商論叢，第94頁，2008年第1卷。

權三者間的關係，可從憲法解釋的角度，運用體系解釋⁹¹的方法加以證明，因為法律本身是由許多概念、原則、制度所構成的，但這些概念、原則、制度係依據相關邏輯關係，而構成完整的體系。

一、憲法第三章「國家機構」的規定

中國憲法第三章國家機構的規定，主要是規定關於國家各種機構的性質、構成及其職權的規定，憲法將人民檢察院規定在第三章第七節之中，並將其與第一節的全國人民代表大會、第二節的中華人民共和國主席及第三節的國務院等機關並列，在此運用體系解釋的方法可知，立法者係肯認檢察機關為一個獨立的國家機關，並授權其代表國家行使權利，此實係檢察權概念的立法依據所在。

二、憲法第 131 條的規定

憲法第 131 條規定：「人民檢察院依照法律規定獨立行使檢察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉」，與憲法第 126 條：「人民法院依照法律規定獨立行使審判權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉」的規定完全一致，運用體系解釋的方法亦知，如憲法第 126 條係對法院司法獨立的規定，則憲法第 131 條也應當理解為係對檢察院司法獨立的確認，並肯定檢察權的「司法權」屬性。此種結論與大多數國家的共識相符，即「現代國家為免司法官一人獨斷獨行產生濫權情事，均將司法權分為檢察權及審判權」⁹²。

三、憲法第 129 條的規定

憲法第 129 條規定：「中華人民共和國人民檢察院是國家的法律監督機關」，所以檢察機關據此有權對其他機關實施法律監督，而相對應地，其他機關也有義務服從檢察機關的法律監督，此符合權力所具有的支配性質⁹³，在此意義上，法律監督即為一項權利。但有學者

⁹¹ 所謂「體系解釋」，係指根據法律條文在法律體系中的位置，即以所在的編、章、節、條、項及該法律條文前後的關聯，以確定它的意義、內容、適用範圍、構成要件與法律效果的解釋方法。

⁹² 吳巡龍，「檢察獨立與檢察一體——兼評檢察官未經檢察長核定逕行起訴事件」，月旦法學雜誌，第 36 頁，2005 年第 9 期。

⁹³ 權利在本質上是一種力，是一種支配力或影響力，這種力能使受方的意志受到影

指出，根據憲法條文的章節設置和條文本身的含義，將法律監督解釋為檢察權的功能，似乎更為恰當，因為從體系解釋的角度分析，憲法第 85 條：「中華人民共和國國務院，即中央人民政府，是最高國家權力機關的執行機關，是最高國家行政機關」及同法第 123 條：「中華人民共和國人民法院是國家的審判機關」，在概念及目的上應當是一致的，其著重的是國務院、人民法院、人民檢察院等國家機構在國家權力結構中的分工和功能，以及根據這種分工所派生而來的相互之間的關係問題。按照此條文，人民檢察院在功能上被定位在法律監督機關，那麼相對應的檢察機關與其他國家機構之間的關係，就是法律監督關係，惟法律監督權並非要解決檢察權的獨立性問題⁹⁴。

申言之，檢察權有時稱為法律監督權，有時稱為檢察權，並非意味著概念上的混亂或矛盾，係因關注的著重點不同時，使用不同之術語稱之⁹⁵，所以有學者更進一步指出，檢察權、司法權、法律監督權，本質上是三位一體的概念，其中「檢察權」是對檢察機關權利的一種總體性描述，意指檢察機關是一個國家機關，並代表國家行使權利這一事實；「司法權」是對檢察機關權利性質的定位，揭示的是檢察機關權利的具體性質和形式，主要解決檢察機關的獨立性及其身份保障問題；而「法律監督權」則係反映檢察機關在國家權力結構中的地位和功能，它著眼於解決檢察機關與行政機關、審判機關的關係問題⁹⁶，惟有如此區分，才符合憲法原意的，亦係對檢察機關法律地位的準確、全面的認識。

至於，對於公訴權與檢察權、司法權及法律監督權的關係，筆者認為應從下面的角度認識之：第一，檢察權的核心內容的是公訴權，檢察官的其他權利係經由公訴權而衍生，但並不能據此否定檢察權的司法權屬性，因此主張檢察權是公訴權，與檢察權的司法權定位並不矛盾；相反地，正因為是公訴權，才成為司法權。第二，檢察權的公

響，進而服從權利行使方的意志，權利主體在行使權利時是以單方意志為特徵，它不徵詢權利受方的意見，相反權利的受方則有服從的義務。參徐惠埠等，「論權利與權利」，洛陽工業專科學校學報，第 39 頁，2000 年第 3 期。

⁹⁴ 萬毅，前揭註 82，第 37 頁。

⁹⁵ 孫謙，「中國的檢察改革（上）」，法學研究，第 15 頁，2003 年第 6 期。

⁹⁶ 萬毅，前揭註 82，第 35 頁。

訴權本質，與其法律監督功能也不矛盾。法律監督權，係從功能角度對檢察權的描述，而公訴權，是從檢察權的構成角度對檢察權的界定，兩者並無直接相關，並不能以檢察權是公訴權為由，即否定檢察權的法律監督功能。其實，檢察權的具體權能，在一定程度上都具有法律監督的功能，例如檢察官之所以行使偵查權，就是為了監督控制員警；檢察官之所以行使刑罰執行指揮權，也是為了監督控制監獄等刑罰執行機關，即便是檢察官的公訴權本身，也包涵著分割法官的權利、監督法官審判的功能。由此可見，檢察權的公訴權定位與司法權、法律監督權的定位亦同樣不衝突，僅係從不同一個角度對檢察權屬性和特徵加以認識。

第三節 檢察機關在刑事訴訟的地位及作用

由於檢察權及檢察監督體系，係刑事司法權的重要組成部分，因此要構建符合現代刑事訴訟價值理念和訴訟規律的檢察監督體制，即必須釐清與界定檢察機關在刑事訴訟中的應有地位和作用，正確揭示刑事訴訟的本質，以及由此決定的刑事訴訟的訴訟構成。

第一項 刑事訴訟的本質與作用

刑事訴訟活動，係以「犯罪」此一訴訟客體為中心而展開，刑事訴訟在本質上並非解決當事人間利益糾紛的程序，而是要界定有無犯罪之事實、所指控的罪行是否是犯罪嫌疑人所為、依法要不要懲罰犯罪之人，以及應當給予其何種懲罰的訴訟活動。刑事責任係接受刑罰處罰的純粹違法責任，刑罰以懲罰作為犯罪後無可逃避的回報，是否對行為人科以刑罰，僅僅取決於其行為是否成立犯罪，而不以任何當事人的意志為轉移。刑事責任的此種特徵，決定刑事訴訟在本質上為職權主義，一旦有犯罪事實存在，則依法應當追究刑事責任，國家刑罰權必須主動尋求實現。因此，在刑事司法權體系中，屬於司法權主體的「人民」在追訴犯罪方面的行為能力，僅只剩報案、控告和告發

的能力⁹⁷。而且，刑事訴訟的實體構成，並非僅指刑事訴訟的主體構成，訴訟客體亦是刑事訴訟實體構成之必備要素。由於刑事訴訟的客體是犯罪或刑事不法，因此刑事訴訟的「積極主體」，係指依法負有追訴和懲罰犯罪職責的國家刑事司法機關，而犯罪嫌疑人則是刑事訴訟的「消極主體」⁹⁸，因為其同時是刑事偵查、起訴與審判的對象。再者，作為偵查、起訴和審判對象的犯罪嫌疑人，係依法享有辯護權等訴訟上的權利，而且一切法律關係主體都是權利的主體。所以有學者指出，刑事訴訟構造，係由一定的訴訟目的所決定，並由主要訴訟程序和證據規則中的訴訟基本方式，而展現控訴、辯護與裁判三方的法律地位和相互關係⁹⁹。

再者，根據刑事訴訟法第 83 條規定，刑事訴訟程序始於立案（決定追訴），並因下列幾種的情形而終結：一是終結在偵查程序，即經過偵查後，認為並無犯罪的事實，或者不需要追究刑事責任而撤銷案件；二是終結在審查起訴程序。與偵查程序所不同的是，審查起訴的結果可能為提起公訴，也可能為不起訴，惟不論結果為何，審查起訴的結論都發生終結追訴程序的效力，惟一經提起公訴，案件便進入審判程序。因此，狹義的公訴並不是獨立的訴訟程序，而只是追訴機關在審判程序上的訴訟活動，其主要的功能係要實現國家的刑罰權¹⁰⁰。由此可知，刑事訴訟相較於民事訴訟的獨特之處在於：（1）是由於犯罪所固有的特性，以及刑事訴訟關係到對於被告的生殺予奪，因而法律對刑事訴訟制定比民事訴訟較為嚴謹的訴訟程序。（2）是刑事案件之立案、偵查和審查起訴等審判前的程序，具有主要或決定性的意義。（3）在刑事訴訟中，居於主導地位的訴訟法律關係，不是個人權利（當事人的訴權）與國家權力（審判權）之間的關係，而是不同的刑事司法權力之間的關係，即公安機關、檢察機關及審判機關相互間的關係¹⁰¹。

⁹⁷ 倪培興，「論司法權的概念與檢察機關的定位（上）」，人民檢察，2000 年第 3 期。

⁹⁸ 法國刑事訴訟法學，將公訴的主體區分為「積極主體」和「消極主體」。參（法）卡斯東·斯特法尼等著，前揭註 44，第 119-120 頁。

⁹⁹ 李心鑒，刑事訴訟構造論，第 7 頁，中國政法大學出版社，1992 年。

¹⁰⁰ 尹吉、倪培興，前揭註 50，第 166-167 頁。

¹⁰¹ 尹吉、倪培興，前揭註 50，第 164-165 頁。

第二項 檢察機關在刑事訴訟中的作用

國家設置刑事司法機構的目的，係經由追訴和懲罰犯罪的刑事司法活動，來宣示社會法律秩序的不可違犯性。因此追訴和懲罰犯罪與保障人權，係同一個「正當程序」所承載的價值內容和規範內容中的對立統一，只有犯罪得到應得的懲罰，「正義」才能得到伸張。再者，在檢察機關設立法律監督的目的，實係要使刑事司法系統充分發揮懲治犯罪及保障人權的功能，如果使犯罪者不能，或者很難受到應得懲罰的刑事程序，即無何正當性可言¹⁰²。而且，現代化的刑事訴訟制度特徵，主要有下列兩種：一是立法確立犯罪嫌疑人的訴訟主體資格和訴訟地位，從而在刑事訴訟的各個階段或程序中確立「檢、辯、審」三方組成的訴訟結構；二是實行分權制衡的刑事司法體制，此種分權制衡體制的精髓，不僅是在刑事審判程序中實現追訴權與審判權的分立，更重要的是，在整個刑事程序中實現立案（決定追訴）、偵查（預審）、審查起訴等追訴權利與審判權的分立。雖然當追訴機關確認國家刑罰權存在時，只能使之獲得一項訴請審判機關對被認為犯罪之人定罪處罰的公訴權，但是該項請求權是否存在的認定主體，卻是追訴機關，審判機關則不能主動介入公訴權存在與否的認定程序，而且如無追訴機關的啟動，審判機關也不能自行啟動審判程序。如此整個國家刑罰權的認定程序被一分為二：一是以追訴機關為確認主體的國家刑罰權請求權的認定程序；二是以審判機關為確認主體的國家刑罰權的認定程序。刑罰權請求權主體，為確定其實體請求權是否存在，而啟動全部的訴訟活動，因此，追訴程序和審判程序，雖然均係追訴機關及審判機關的司法職權，但卻是相對獨立的不同訴訟程序。

¹⁰² 尹吉、倪培興，前揭註 50，第 172 頁。

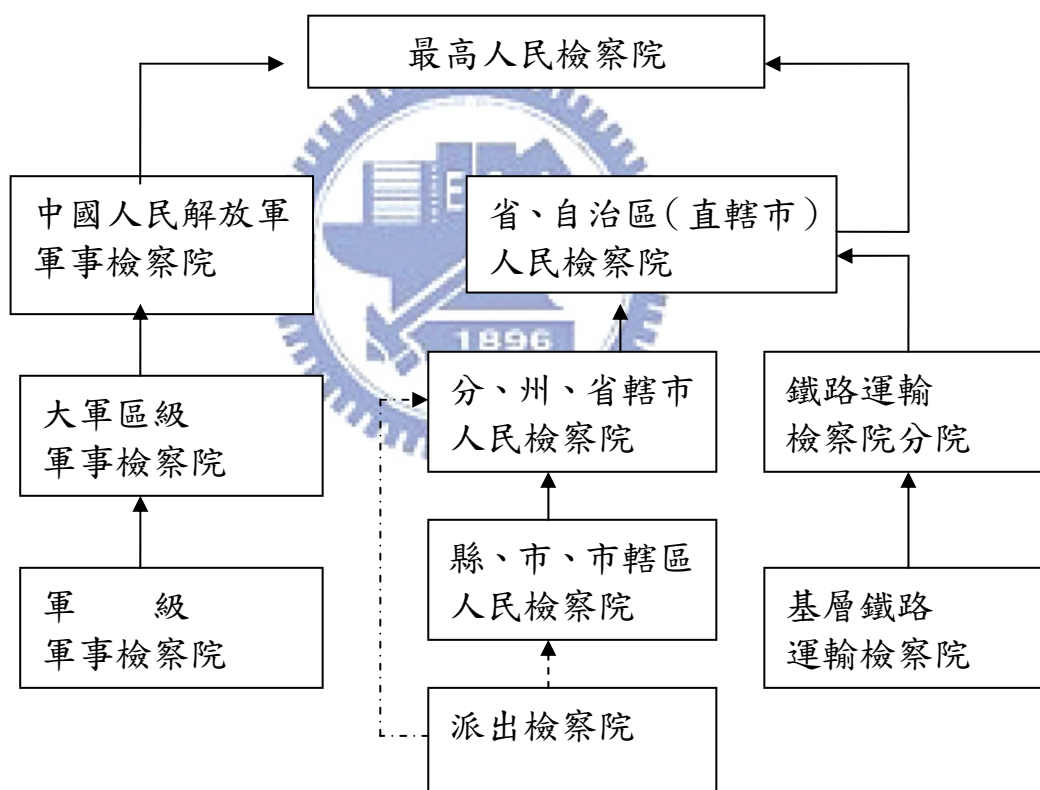


第四章 中國檢察體系的運作模式

第一節 檢察機關組織配置

第一項 檢察機關的組織架構

【圖 四-1】人民檢察院組織架構圖¹⁰³

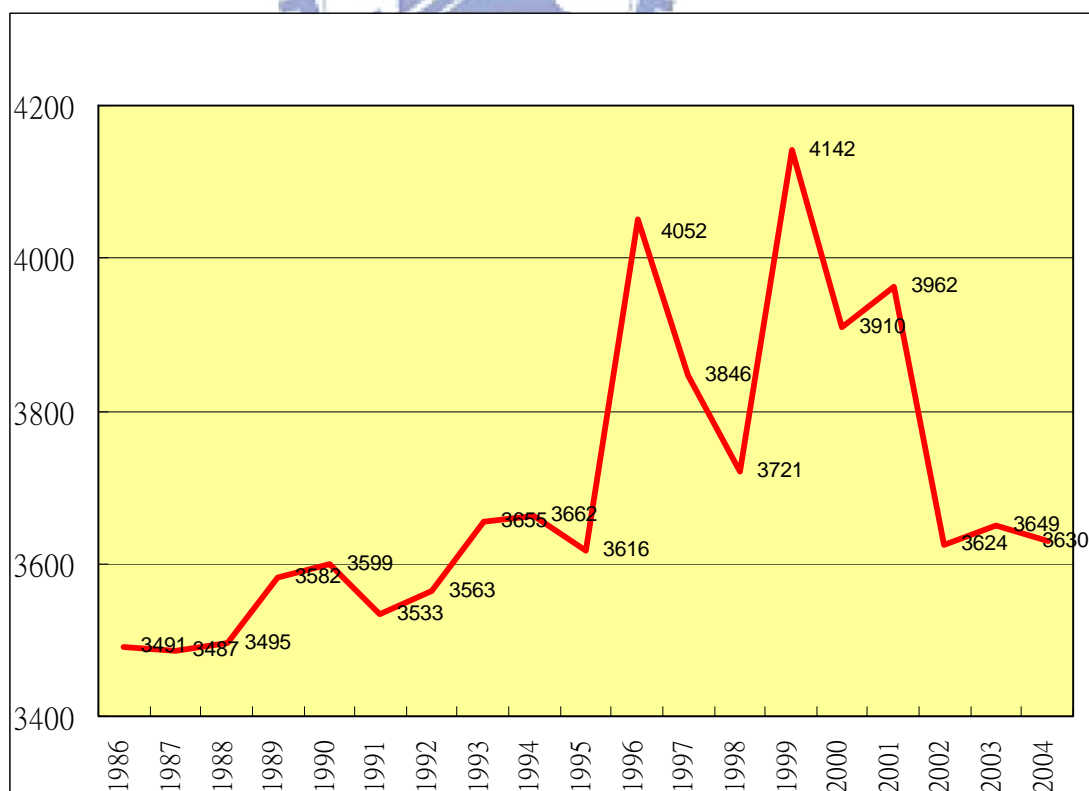


根據憲法第 130 條與 (1983 年)「人民檢察院組織法」第 2 條規定：中華人民共和國設立最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和軍

¹⁰³ 實線箭頭表示上、下級機關的關係，虛線箭頭表示內部的派出機關的關係。

事檢察院等專門人民檢察院。最高人民檢察院是國家最高檢察機關，領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作。地方各級人民檢察院分為：(1) 省自治區、直轄市人民檢察院；(2) 省、自治區、直轄市人民檢察院分院，自治州、省轄市人民檢察院；(3) 縣、自治區、市、市轄區人民檢察院。此外，省一級和縣一級人民檢察院，可以根據工作需要，經本級人民代表大會常務委員會批准，在工礦區、農墾區、林區等區域設置人民檢察院，作為派出機構。關於專門人民檢察院之部分，目前設有軍事檢察院和鐵路運輸檢察院，在軍事檢察院方面，分為三級設置：中國人民解放軍檢察院；大軍區級（包括大軍區、空軍、海軍）軍事檢察院；基層（包括陸軍軍隊、海軍艦隊、大軍區空軍）軍事檢察院；而在鐵路運輸檢察院方面，則分為兩級設置：鐵路運輸檢察分院，設在鐵路管理局所在地，由所在省、自治區、直轄市人民檢察院領導；基層鐵路運輸檢察院，設在鐵路分局所在地。

【圖 四-2】1986-2004 年全中國檢察機構數量狀況（單位：個）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1987 年至 2005 年

各年版本中的數據資料後得出。

由上開統計資料發現，全中國檢察機關的數量，於 1999 年達到最高峰，數量高達 4,142 個，惟近年來的數量已經逐漸降至 3,600 個檢察院左右，惟檢察機關的數量仍多，是否不利於檢察業務的推動，仍有待觀察。

第二項 檢察機關的領導模式

依據憲法 133 條與人民檢察院組織法第 10 條規定，人民檢察院的現行領導體制，係最高人民檢察院對全國人民代表大會及其常務委員會負責並報告工作，而地方各級人民檢察院對本級人民代表大會及其常務委員會負責並報告工作。最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作，上級人民檢察院領導下級人民檢察院的工作，此種領導體制的規定，係為適應中國的政經情勢，而將法制統一原則與因地制宜原則相結合，以期有利於檢察機關行使法律監督的職權。

再者，各級人民檢察院檢察長統一領導檢察院的工作，同時設立檢察委員會。檢察委員會，係人民檢察院內部實行集體領導的單位。檢察委員會實行民主集中制，在檢察長的主持下，討論決定重大案件和其他重大問題。如果檢察長在重大問題上不同意多數人的決定時，按照人民檢察院組織法第 3 條規定，可以報請本級人民代表大會常務委員會決定之。申言之，中國的檢察機關，實行檢察長負責制與檢察委員會會議制相結合的領導制度，此係中國檢察制度的特色。

第三項 檢察機關的機構設置

檢察機關的內部，按照法律監督的分類，設立負責主要業務的偵查監督廳、公訴廳、瀆職侵權檢察廳及監所檢察廳、負責舉報的控告檢察廳，以及負責反貪腐的反貪污賄賂總局等機構¹⁰⁴。

¹⁰⁴ 最高人民檢察院的機構設置，分為「內設機構」及「直屬事業單位」。內設機構，

一、主要業務機構

(一) 公訴廳

最高人民檢察院設立公訴廳¹⁰⁵，負責對全國刑事犯罪案件，包括人民檢察院直接受理偵查的貪污賄賂、國家工作人員瀆職等犯罪案件的審查起訴、出庭公訴、抗訴工作的指導、負責對人民法院刑事審判活動實行監督工作的指導、承辦應當由最高人民檢察院審查起訴、抗訴的案件、對最高人民檢察院抗訴及最高人民法院開庭審理的刑事案件，並出庭履行職務、承辦下級人民檢察院起訴檢察部門工作中疑難問題的請示、指導未成年人涉嫌犯罪案件的審查起訴、出庭公訴工作及相關工作及研究起訴檢察業務規範化等工作，並制定相關規定。在地方各級人民的檢察院內，亦設立公訴部門承辦相關工作。

(二) 瀆職侵權檢察廳

最高人民檢察院設立瀆職侵權檢察廳¹⁰⁶，負責對全國檢察機關辦理國家機關工作人員瀆職犯罪，與國家機關工作人員利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查的侵犯公民人身權利的犯罪，以及侵犯公民民主權利的犯罪等案件的偵查、預審工作的指導、參與重大瀆職侵權犯罪案件的偵查、直接立案偵查全國性重大瀆職侵權犯罪案件，並組織、協調、指揮跨省市的重特大瀆職侵權犯罪案件的偵查以及個案協查工作，及研究分析全國瀆職侵權犯罪的特點和規律，提出懲治對策、承辦下級人民檢察院瀆職侵權檢察部門工作中重大、疑難問題的請示；研究、制定瀆職侵權檢察業務工作細則、規定。在地方各級人民的檢察院內，同樣設立相應的瀆職侵權部門，辦理上

除了本文所述的偵查監督廳、公訴廳、瀆職侵權檢察廳、監所檢察廳、控告檢察廳及反貪污賄賂總局外，尚有民事行政檢察廳、辦公廳、政治部、刑事申訴檢察廳、鐵路運輸檢察廳、職務犯罪預防廳、法律政策研究室、紀檢組監察局、國際合作局、計畫財務裝備局及機關黨委與離退休幹部局；而直屬事業單位則包括：機關服務中心、國家檢察官學院、檢察日報社、中國檢察出版社及檢察理論研究所與檢察技術資訊研究中心。<http://www.spp.gov.cn/site2006/region/00015.html>（最後點閱日期：2009年3月20日）。

¹⁰⁵ <http://www.spp.gov.cn/site2006/2006-03-14/000504601.html>（最後點閱日期：2009年3月20日）。

¹⁰⁶ <http://www.spp.gov.cn/site2006/2006-02-25/000504599.html>（最後點閱日期：2009年3月10日）。

開相關工作。

（三）偵查監督廳

最高人民檢察院設立偵查監督廳¹⁰⁷，負責對全國刑事犯罪案件，包括人民檢察院直接受理偵查的貪污賄賂、國家工作人員瀆職等犯罪案件、犯罪嫌疑人的審查批捕、決定逮捕和立案監督及偵查活動監督工作的指導等。最高人民檢察院並辦理應當由其承辦的審查批捕、決定逮捕案件、承辦下級人民檢察院批捕檢察部門工作中疑難問題的請示、指導未成年人涉嫌犯罪的審查批捕工作及研究審查批捕業務規範化等工作，並制定有關規定。在地方的各級人民檢察院內，亦設立專門的偵查監督部門，辦理上開相關的工作。

（四）監所檢察廳

最高人民檢察院設立監所檢察廳¹⁰⁸，負責全國檢察機關對執行機關執行刑罰的活動，減刑、假釋及保外就醫等變更執行，與對監獄、看守所、勞動教養機關的活動是否合法，及對逾期羈押的監督工作，並負責對刑罰執行和監管改造過程中發生的虐待被監管人案、私放在押人員案、失職致使在押人員脫逃案、徇私舞弊減刑、假釋、暫予監外執行案的偵查工作和其他刑偵案件立案前調查工作的指導，承辦下級人民檢察院監所檢察部門工作中疑難問題的請示，研究制定監所檢察業務工作細則與規定。在地方各級人民檢察院內，亦設立相應的監所檢察部門，辦理上開相關工作。

二、專門反貪機構

最高人民檢察院亦設立「反貪污賄賂總局」¹⁰⁹，工作內容係對全國檢察機關辦理貪污賄賂、挪用公款、巨額財產來源不明、隱瞞境外存款、私分國有資產、私分罰沒財物等犯罪案件的偵查、預審工作指

¹⁰⁷ <http://www.spp.gov.cn/site2006/2006-02-25/000504602.html>（最後點閱日期：2009年3月10日）。

¹⁰⁸ <http://www.spp.gov.cn/site2006/2006-02-25/000504598.html>（最後點閱日期：2009年3月22日）。

¹⁰⁹ <http://www.spp.gov.cn/site2006/2006-02-25/000504600.html>（最後點閱日期：2009年3月21日）。

導；參與重大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；直接立案偵查全國性重大貪污賄賂等犯罪案件；組織、協調、指揮重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；負責重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查協作；研究分析全國貪污賄賂等犯罪的特性、規律，提出懲治對策；承辦下級人民檢察院反貪污賄賂工作中疑難問題的請示；研究、制定貪污賄賂檢察業務工作細則與規定。在地方各級人民的檢察院內，亦設立反貪污賄賂局。申言之，反貪污賄賂總局的主要職責有下列事項：(1) 根據刑事訴訟法的有關規定，負責受理發生在本地區的貪污、賄賂、挪用公款、巨額財產來源不明等經濟犯罪案件的舉報和控告。對於需要初查的案件必須報請檢察長批准。經初查已符合立案標準的，經檢察長批准後立案偵查。(2) 案件在偵查過程中，根據不同情況，經副檢察長或檢察長批准，依法對犯罪嫌疑人採取拘傳、取保候審、監視居住、刑事拘留等強制措施¹¹⁰；偵查終結後，提出逮捕或者起訴意見，送刑檢部門審查。(3) 透過辦理案件，打擊經濟犯罪，並針對發案單位的規章制度、管理機制等方面存在的漏洞和隱患，並及時提出檢察建議，以期落實改革。(4) 收集研究經濟犯罪動態、特點和規律，及時制定科學的打防對策，積極有效地預防犯罪，期能整頓社會治安及治理工作。

三、專門舉報機構

最高人民檢察院設立「控告檢察廳」¹¹¹，負責對全國檢察機關控告和舉報工作的指導；受理公民的報案、舉報和控告；對舉報線索進行分流，對檢察機關管轄的性質不明、難以歸口處理的舉報案件線索進行初查，並綜合反映控告、舉報情況及研究、制定控告和舉報工作細則與規定；而在地方各級人民的檢察院內，亦設立人民檢察院舉報中心，辦理上開相關工作。

¹¹⁰ 在我國，則稱為「強制處分」，惟兩者間除了名稱稍有差異外，其實質意義均為相同。

¹¹¹ <http://www.spp.gov.cn/site2006/2006-02-25/000504596.html> (最後點閱日期：2009年3月22日)。

第二節 檢察官的管理機制與注意義務

檢察官是檢察權行使的主體，對於檢察官的管理，亦係檢察制度的主要內容之一。而強調對檢察官的管理機制與注意義務，主要係為確保檢察官具備充足的法律專業知識，並具備良好的檢察業務能力與職業道德水準，以保障檢察權的正確行使，並依法履行各項檢察職權及實現法律監督的目的。

第一項 檢察官的管理機制

一、檢察官的特性

在中國，雖然憲法第 129 條將檢察機關定位為法律監督機關，但由於檢察管理體制的設計，而具有相當的行政化色彩，主要表現在內外兩個層面上。在外部方面，係指檢察機關與其他國家機關的關係上，主要係檢察機關的「人、財、物」由同級的黨委、政府管理，而且管理的規範化程度比較低；而在內部方面，主要表現為檢察事務與檢察行政事務兩種職權合而為一，將檢察權按照行政層級分配。

由於檢察官的職業特徵，決定檢察官的定位屬性，所以各國檢察官由其職業特徵所展現出來的屬性存在一定的差別。在英美法系國家，檢察官職業與法官職業具有明確的分水嶺，檢察官屬於行政官員，唯有法官才屬於司法官員。並且檢察官的執業與律師的執業，並無原則上的界限，所以，把英美法系的檢察官定位為行政法律官員是比較恰當的；而在大陸法系國家，檢察官的地位與法官幾乎相當，對檢察官的選任有如同選任法官一樣的嚴格要求，並且對檢察官實行專門培訓，檢察官具有較高的法律地位。例如，法國的檢察官的官署與法官的官署合署辦公，並與法官享有相同的待遇，在出庭時與法官穿同樣的法袍，被稱為「站著的法官」¹¹²。在中國，檢察官的職業特徵，與檢察制度的形成和發展密切相關，其中既顯示當代國家法律對檢察官權利運行的規範，同時也具有中國特定歷史法制文化所產生的影

¹¹² 王學成等，「檢察人員分類管理問題研究」，中國檢察，第 291 頁，2006 年第 11 卷。

響，以及共產黨建國以後所形成的領導及管理模式，而對中國當代檢察官制度的產生重要的影響作用。

目前，學術上關於檢察官的職業定位也存在較大分歧，大致有「行政官說」¹¹³、「司法官說」¹¹⁴及「等同司法官說」¹¹⁵幾種觀點，這些觀點是綜合各國檢察官的基本特點作出的整體性判斷。由於，中國檢察機關是國家的法律監督機關，檢察權表現國家法律監督權的本質含義，且鑒於中國檢察制度的此項特殊性，而（2001年）檢察官法第6條關於檢察官的職責規定中，首要目標就是依法負責法律監督的工作。雖然，從中國檢察實務運作觀察，檢察官確實與法官具有同質不同類的特點，但從職權上的特徵觀之，則檢察官並非具有完全意義上的司法官。所以，把中國檢察官的職業屬性定位為「準司法官」是比較恰當的，而然這些定位的爭論，並不會在根本上影響檢察官的實際地位及作用，意即檢察官就是檢察官，檢察官這一法律用語本身可以成為具有獨立意義的職業定性。

二、檢察官的任免程序

（一）檢察官的任職條件

1、積極條件

按照檢察官法第10條規定，檢察官任職的積極條件主要包括三個方面：（1）身份條件，即擔任檢察官必須身體健康、年滿23周歲、具有中華人民共和國的國籍；（2）政治條件，即凡是擔任檢察官的人

¹¹³ 持這種觀點的人認為，涉及檢察官屬性定位的學說基礎有三：一是組織法上的「上命下從」和首長代理制；二是國家法（憲法）上權利歸屬推論為第二權行政權；三是國家法上政府對國會負責的原則（檢察官的追訴活動為第二權對第一權負責的項目）。據此認為檢察官應屬一般行政官員。參陸而啟，「檢察官的角色困境與出路——從組織法和訴訟法角度的分析」，中國檢察，北京大學出版社，第113頁，2005年第9卷。

¹¹⁴ 持這種觀點的人認為，檢察官是居於行政與司法之間的具有雙重性的司法官。理由主要有兩點：一是「上命下從」是建立在法律嚴格設定的基礎之上的，檢察官作為法律的守護人，只探求法律的意旨，而非上級的旨意。二是在身份保障與任用方面與法官趨同。參孫謙主編，前揭註26，第311頁。

¹¹⁵ 持這種觀點的人認為，檢察官像法官一樣執行司法領域的重要功能，與法官同樣受制於法律程序，依據同一法律標準，與法官的裁判職權和行為準則最為接近，所以檢察官的屬性應等同於法官。

必須擁護中華人民共和國憲法，並有良好的政治素質、業務素質和良好的品行；(3) 資格條件，即必須經過全國統一司法考試合格，並從事 2 至 3 年的法律工作經驗。

2、消極條件

依照檢察官法第 11 條規定，有下列消極條件之人不得擔任檢察官：(1) 曾因犯罪受過刑事處罰的；(2) 曾被開除公職的。此外，檢察官不得兼任人民大會常務委員會的組成人員，不得兼任行政機關、審判機關和企業事業單位的職務，且亦不得兼任律師。

在過去，要擔任法官、檢察官及律師，係分別參加各自系統組織的資格考試，而且考試的內容、科目與難易程度均不盡相同，造成通過不同考試的人員，雖然辦理的是相同案件，但人員素質及辦案能力仍存在一定的差距。而今，於 2001 年國家統一司法考試的制度¹¹⁶確立後，使得法官、檢察官和律師取得相同的素質要求，有利於培養法官、檢察官及律師共同法律理念和法律素養¹¹⁷。

(二) 檢察官的免職條件

按照檢察官法第 14 條的規定，檢察官的免職條件包括：喪失中華人民共和國國籍、調出本檢察院、職務變動不需要保留原職務、經考核確定為不稱職、因健康原因長期不能履行職務、退休、辭職或被辭退及因違紀，以及違法犯罪不能繼續任職的。

¹¹⁶ 在我國，如要擔任檢察官的職務，首先須通過考試院所舉辦的「公務人員特種考試司法人員考試」中「司法官類科」筆試，再經過口試後，將二項成績加總而擇優錄取，始取得司法官（包含法官及檢察官）的任用資格，惟仍須再經「法務部司法官訓練所」為期 2 年的訓練。目前訓練課程分成 4 階段，第 1 階段在所內研習 1 個月後，分發到行政機關見習 2 個月；第 2 階段回所研習 6 個月；第 3 階段前往各地方法院及檢察署實習 1 年；第 4 階段再回訓練所研習 1 個月及參加結訓測驗。結訓成績及格的人員，按照結訓成績的高低順序，依個人志願選填擔任檢察官或法官。而要取得擔任律師的資格者，則要先通過考試院所舉辦的「專門職業及技術人員高等考試」中的「律師類科」的筆試後，並完成 6 個月期間的律師職前訓練始可。

¹¹⁷ 王少峰，「司法考試對檢察官隊伍建設的積極影響」，第 15 頁，中國律師，2002 年 4 月。

（三）檢察官的任免程序

依據檢察官法第 12 條的規定，檢察官的任命程序包括：（1）最高人民檢察院檢察長，由全國人民代表大會選舉和罷免，副檢察長、檢察委員會委員和檢察員，則由最高人民檢察院檢察長提請全國人民代表大會常務委員會任免。（2）地方各級人民檢察院檢察長，則由地方各級人民代表大會選舉和罷免，副檢察長、檢察委員會委員和檢察員，亦由本院檢察長提請本級人民代表大會常務委員會任免。地方各級人民檢察院檢察長的任免，須呈報上一級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。（3）在省、自治區內按地區設立的和在直轄市內設立的人民檢察院分院檢察長、副檢察長、檢察委員會委員及檢察員，由省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長提請本級人民代表大會常務委員會任免。（4）人民檢察院的助理檢察員由本院檢察長任免。（5）軍事檢察院等專門人民檢察院檢察長、副檢察長、檢察委員會委員和檢察員的任免辦法，由全國人民代表大會常務委員會另行規定之。

三、檢察官的升遷考核方式

（一）考核與獎懲

按照檢察官法第 24 條至第 28 條，對檢察官的考核作原則性的規定。考核須依據客觀公正，領導和群眾相結合的原則為之，並分為平時考核與年度考核。考核的內容，主要包括四個面向：（1）檢察工作實績：即檢察官履行職責所產生的實際工作成果；（2）思想品德：主要是指檢察官的政治思想素質、職業道德修養和個人行為品質；（3）業務和理論水準：即檢察官從事檢察業務的能力和是否具備從事檢察業務應具有的法學水準；（4）工作態度和工作作風：即檢察官是否具備從事檢察工作的事業心、責任感和敬業精神。而考核的結果，分為優秀、稱職和不稱職三個等次，係作為對檢察官進行獎懲、培訓、免職、辭退以及調整薪資的依據。

對檢察官的獎懲，係經由獎勵對做出優異成績或有突出貢獻的檢察官，給予精神或物質鼓勵，並對於違反職權或違反義務的檢察官，進行必要的制裁和懲罰。依據檢察官法第 33 條規定，檢察官有下列

表現之一的應當給予獎勵：在檢察工作中秉公執法，成績顯著、提出檢察建議或者對檢察工作提出改革建議被採納，效果顯著、保護國家、集體和人民利益，使其免受重大損失，事蹟突出、勇於同違法犯罪行為作鬥爭，事蹟突出、保護國家秘密和檢察工作秘密，有顯著成績及有其他功績的。而且，按照檢察官法第 34 條規定，獎勵分為嘉獎、記三等功、記二等功、記一等功、授予榮譽稱號等五個等級。對檢察官的懲戒，主要係指違反檢察官法第 35 條所規定的行為，而給予處分，如果構成犯罪者，並依法追究刑事責任。而懲戒的措施，依據檢察官法第 37 條第 1 項規定，則有警告、記過、記大過、降級、撤職及開除等六種方式，且同條第 2 項規定，受撤職處分的，並同時降低薪資和等級。

（二）職級晉升

檢察官的晉升，分成「職務晉升」和「等級晉升」。檢察官職務晉升，係指檢察官在檢察機關所擔任的領導職務，由低階向高階提升，其權利義務關係和待遇也隨著調整與增加。同一檢察院檢察官的職務從高到低，分為檢察長、副檢察長、檢察委員會委員、檢察員和助理檢察員。上級檢察院檢察官職務相對下級檢察院檢察官職務，應對相應高一級。而檢察官等級晉升，係指按照法定的檢察官等級制度，由初級檢察官向高一級檢察官提升。根據檢察官法第 21 條的規定，檢察官的級別分為 12 級，最高人民檢察院檢察長為首席大檢察官，2 至 12 級檢察官則分為大檢察官、高級檢察官和檢察官。

四、檢察官的執業保障

關於檢察官的執業保障，可分為「職位保障」、「經濟保障」和「權利保障」三方面。首先，檢察官的職位保障，亦可稱為「身份保障」，主要包括下列方面：（1）是非因法定事由、非經法定程序不被免職、降職、辭退或者處分，即檢察官經過法定程序任命後，不得隨意被剝奪職位；（2）是非因法定事由不得按退休處理；（3）是檢察官有權對涉及自身的處罰提出申訴，並要求給予精神和物質的補償。其次，檢察官的經濟保障，係指檢察官任職期間和離職、退休後的物質待遇，受法律的保護，其中包括：（1）根據檢察工作的特點，國家規定檢察

官的工資制度和工資標準；(2) 實行定期增加工資制度，並可以根據工作成績晉升或提前晉升工資；(3) 檢察官享受國家規定的檢察津貼、地區津貼、其他津貼，以及保險福利待遇；(4) 檢察官退休後，享受國家規定的養老保險金和其他待遇。再者，關於檢察官的權利保障，係指檢察官依法執行職務過程中，所應享有的權利受國家法律的保障。依據檢察官法第9條的規定，對檢察官權利的保障主要包括兩方面：(1) 是檢察官依法享有履行職責所應當具有的權利和工作條件，包括辦公場所、設備、交通和通訊工具等；(2) 是檢察官履行職責不受行政機關、社會團體和個人的干涉。

第二項 檢察官的注意義務

檢察官係刑事訴訟程序中唯一的全程參與者，職務範圍可以分為偵查（起訴）、審判和執行幾個階段。在立法技術上，一般把檢察官的任務和義務，規定在刑事訴訟法，而其組織以及內部上下級關係，則規定在法院組織法中。刑事訴訟法關於檢察官的規定，可以分為兩大類：其一是實施偵查、提起公訴、代表公訴、提起上訴、聲請再審以及監督執行等關於檢察官基本任務的規定；其二是檢察官負有客觀性及合法性義務的有關規定。申言之，關於檢察官基本任務和義務的規定，非但是檢察官地位的定性，亦係探討刑事訴訟程序中檢察首長的指令權以及界限的問題，即檢察一體以及獨立性的基本原則。

一、檢察官在訴訟法上的任務

一般而言，檢察官的任務，就是偵查的主導者，以及法官審判的篩選者。

（一）偵查程序的主導者

要解除法官偵查職務，並賦予檢察官偵查許可權的必然結果，就是承認檢察在偵查程序中的主導地位，而賦予檢察官偵查主導的地位，其意義有兩個方面，此可從對司法警察和對法官兩方面說明之。首先，創立檢察官的重要目的，係以一個受法律訓練和法律控制的法律官，來監督控制員警偵查活動的合法性；另一方面，對法官裁判來說，檢察官主導偵查，具有篩選的功能，將不可能定為有罪的案件，

而省卻法院審理的司法資源，如果所有案件直接進入審判，刑事訴訟制度會被大量案件所拖垮。

（二）法官審判的篩選者

在審檢分立的模式中，檢察官自始至終均係法官裁判把關者的角色，此在上訴、再審及非常上訴程序中亦是如此，因此雖說案件的終局確定權係在法官，但是檢察官的意向如何，係關乎案件能否終局確定的重要關鍵因素。申言之，檢察官扮演把關者的角色，在訴訟法目的上，係透過訴訟分權的機制，保障終局裁判的正確性和客觀性。法官和檢察官的職權雖有所不同，但追求的目標是一致的，兩者間係相輔相成，而非對立的關係。簡言之，檢察官是「刑事程序進展中決定性的篩檢程序」，同時偵查程序係預斷審判程序的證據調查。再好的法官或審判制度，也無法挽救偵查方向偏差所造成的惡果，因此身為偵查主導的檢察官，如何主導進行偵查活動，實際上成為裁判結果的指標，關係著將來審判結果的正確性。

二、檢察官的客觀義務

在賦予檢察官權利的同時，也賦予其嚴格的義務，即檢察官須依法客觀公正地履行其責任的義務¹¹⁸。檢察官一方面要實現國家意志，不應淪為統治者的傳聲筒，另一方面檢察官也要同時保護被告的合法利益。而刑事訴訟法關於檢察官義務的規定，是檢察官執行職務時候的最高準則，亦是檢察一體制不可逾越的界限。

（一）合法性義務

1、法定主義的規定

合法性義務也稱為法定性義務，為檢察官合法性義務的具體展現，即係法定主義的相關規定。刑事訴訟法雖然規定檢察官有主導偵查和起訴或不起訴處分權，但為防範檢察官的恣意濫權，檢察官的任何決定均必須依法為之。而法定主義，包括偵查法定主義，以及起訴、

¹¹⁸ 孫長永，「檢察官客觀義務與中國刑事訴訟制度改革」，人民檢察，第5頁，2007年第17期。

不起訴的法定主義，所以立法者欲以法定主義嚴格控制檢察官追訴活動。再者，對於檢察官濫用職權起訴或不起訴，不論是否有其他可罰的事項，其行為本身已即已構成犯罪，將面臨刑法的制裁，如此嚴格的義務，僅有法官枉法裁判罪可以與之相比。所以，對於檢察官來說，法律是檢察官工作的根本目標，正說明行政官員負有一般合法性義務，而檢察官負有嚴格法定主義的義務。

2、法定主義的理想與現實

自從法定主義施行以來，由於案件數量的急劇增加，如何使刑事案件處理更有彈性，成為各國實務運作的難題，而此種問題早在19世紀的西方國家及中國均有此現象，因而產生法定主義和便宜主義的對立，而適當擴大檢察官自由裁量權的便宜主義的運用，以解決此種問題。

(二) 客觀性義務

1、客觀性義務的規定

所謂檢察官的客觀性義務，乃是協調檢察官的司法官身份與當事人地位的一種制度安排，其與檢察官的法定身份、訴訟地位，以及追求實體真實的訴訟理念等有密切關係¹¹⁹。而且，客觀性義務要求檢察官對無論有利還是不利被告的情況，均須一律注意，必要時須為被告的利益提出訴訟請求，以便協助法院最終對案件作出公正的處理結論¹²⁰。所以，大陸法系國家的法律規定，檢察官的任務係依據審理過程中所形成的心證具體論告，協助法官形成客觀正確的判決。檢察官如果依據審理時所得到的心證，認定被告應係無罪時，則應請求法院作出無罪之判決，而不受起訴書內容的拘束，此係一個客觀法律守護人應有的作為¹²¹。況且，在中國強調客觀性義務的理論基礎，策重追究犯罪與保障人權並重，以及檢察機關具有雙重屬性的訴訟地位所致，

¹¹⁹ 孫長永，前揭註 118，第 5 頁。

¹²⁰ 孫長永，前揭註 118，第 6 頁。

¹²¹ 林鈺雄，前揭註 14，第 31 頁。

此與國際刑事司法準則一致¹²²。

2、客觀性義務的理想與現實

客觀性義務的法律規定，在中國檢察體系的實踐過程中，亦同樣遭到挑戰與質疑。首先，少部分的檢察官因自身的觀念不足，常不自覺地將自己定位在打擊犯罪的急先鋒，而不能兼顧被告的利益，只管查證對被告不利的事項，而漠視對被告有利的證據，提高法官誤判的風險。其次，檢察官的案件負擔很重，而難以做到面面俱到，尤其因為是在提起公訴時，多半不需要經過嚴格的審查，然而在為不起訴時，則需經過嚴格的審查，致使許多檢察官不堪忍受再議之累，有時為儘快把案件「脫手」，而隨便提起公訴。最後，出庭公訴係檢察官的客觀性義務的職責之一，惟一般人看到檢察官出庭指控被告時，多半係要指控被告有罪，而誤以為檢察官的職責，就是要被告受到有罪的判決，是被告的敵人。

德國學者包爾克（Beulke）曾說：「依實事求是的準則行事，同等考量正反觀點的檢察官，不是烏托邦，而是德國（刑事）程序的實況」¹²³。在檢察官的訴訟行為中，最具有客觀性特點的是，就是在法庭中請求法官為被告做無罪的判決。所以德國學者米德邁爾

（Mttemaier）曾說：「檢察官應該力求真實與正義，因為他知道，顯露他片面打擊被告的狂熱將減損他的效用和威信，他也知曉，只有公正合宜的刑罰才符合國家的利益！」¹²⁴。因此，加強檢察官的法律責任，特別是強化檢察官對個案的法律責任，具有積極性的意義。檢察機關獨立行使檢察權，即每一個檢察官以法律為準繩，係其職責所在，亦是作為一個合格的法律官員的義務。惟在中國的檢察制度在建立後，由於受到傳統政治法律文化，以及階級鬥爭理論的影響，成為一種工具主義的司法價值觀，進而影響到中國司法制度和司法過程的觀念。所謂工具主義的司法價值觀，係一種關於司法本質和司法功能

¹²² 劉根菊等，刑事訴訟程序改革之多維視角，第 275-276 頁，中國人民公安大學出版社，2006 年。

¹²³ Beulke, in: Dünnebier-FS, 1982, S. 290, zitiert nach Krey, Strafverfahrensrecht I, Rdnr. 361 Anm. 93。

¹²⁴ Zitter nach Eb.Schmidt, DRiZ 1957, 273, 276。

的本體論和認識論，強調司法僅係實現社會政治目標的工具與手段，此種觀念與中國建設法治國家的目標和司法結構的現代化變遷，存在相當的矛盾，但在隨著社會變遷與改革開放後，中國社會結構發生鉅大的變化，由傳統社會向現代社會轉變，對於公正審判及保障人權，成為現代司法普世的價值目標，所以唯有強調檢察官的法定和客觀性義務，檢察官才係名副其實的在法律的準則下行事的客觀法律官。

第三節 檢察機關組織與活動原則

檢察機關的組織原則和活動原則，係憲法和法律所規定的檢察機關如何設置和指導檢察機關履行法律及監督職權的基本準則，對於檢察機關正確行使檢察權，維護法律正確統一的實施具有重要的作用。

第一項 檢察機關獨立行使職權

一、檢察機關具有獨立的法律地位

根據憲法第 131 條與人民檢察院組織法第 9 條的規定，人民檢察院依照法律規定獨立行使檢察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉。而且，檢察機關為維護法律正確統一的實施，必須排除一切非法干涉，才能確實保障「強化法律監督，維護公平正義」的原則。檢察機關獨立行使檢察權必須嚴格依法進行，要依法獨立行使檢察權、要依法獨立行使檢察權與接受國家權力機關監督的關係，以及要依法獨立行使檢察權與接受社會各界和人民群眾監督的關係。例如：憲法第 41 條規定，「中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利」，這是憲法賦予每個公民的基本權利，公民依法行使批評權利，而不是非法干涉檢察機關依法獨立行使檢察權¹²⁵。

再者，中國與前蘇聯以及東歐大多數現代建立的社會主義國家，係採取由人民當家做主的人民代表大會制度。按照現代法治理論，國

¹²⁵ 尹吉、倪培興，前揭註 50，第 66 頁。

家權力的取得必須經由民主程序來制定憲法，無論係成文法或者不成文法，分權的原理和人權的原理，均旨在透過公正的法律程序來限制國家的強制力¹²⁶。惟反對者認為，從檢察機關的訴訟機制來探究，認為承擔控訴職權的檢察機關，完全不具備專門法律監督機關的主體資格¹²⁷，這種論點的主要來自於現代西方的法治社會，然而法律監督的使者，在古代西方社會中即已成型。在西元前9世紀希臘城邦國家斯巴達，與古羅馬的監察官¹²⁸便具備此種身份。而且，法國思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）對監察官的評述：「正如公意的宣告是由法律來體現的；同樣地，公共判斷的宣告就是由監察官制來展現的；公共的意見就是一種法律，監察官就是這種法律的執行者¹²⁹」。而中國當代檢察機關產生於人民代表大會制度，其產生的思想基礎是人民民主的國家觀，並由於憲法將檢察機關定位為法律監督機關，正是為實現人民監督國家法律實施的權利，而具有「保民官」和「監察官」的雙重意涵。

二、以地方領導為主的領導模式

按照憲法第132條及人民檢察院組織法第10條規定，實行最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作，及上級人民檢察院領導下級人民檢察院工作的原則。此一原則表明檢察機關組織系統係採取上下級的關係，為領導與被領導的關係，係為從組織上確保正確統一的行使檢察權。而且，依照上級人民檢察院領導下級人民檢察院工作的原則，主要表現在以下事項：一是最高人民檢察院對各級地方人民檢察院和專門人民檢察院部署工作，就如何適用法律制定的司法解釋及檢察工作條例、規則等，均對各級地方人民檢察院和專門人民檢察院具有約束力。二是上級人民檢察院指導下級人民檢察院的工作。三是最高人民檢察院確定全國檢察機關的人員編制、檢察官的等級，各省級人民檢察院確立各下級人民檢察院的人員編制

¹²⁶ 李衛東，憲政新論-全球化時代的法與社會變遷，第11頁，北京大學出版社，2002年。

¹²⁷ 郝銀鐘，前揭註68，第74頁。

¹²⁸ 羅馬的監察官(拉丁文 Censeu，即 Censor)根據慣例由人民大會從退職的執政官中選出，屬於高級的行政官員。

¹²⁹ (法)盧梭著，前揭註38，第165頁。

及檢察官的等級¹³⁰。雖然，有上述最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院、上級人民檢察院領導下級人民檢察院的檢察的領導體制，惟某些地方人民檢察院對上級人民檢察院的要求並未貫徹執行，因而在某種程度上影響檢察實務的正常運作，為避免此種情形一再發生，最高人民檢察院因而發布「關於加強上級人民檢察院對下級人民檢察院工作領導的意見」¹³¹，以加強對下級人民檢察院的管控。

然而，從目前的領導模式觀察，主要係實行以「地方領導為主，系統領導為輔」的方式。此種領導體制的形成，不僅與中國傳統的組織領導形式有關，而且也是現行憲法和法律所明確規定的領導與被領導關係。而以「地方領導為主」的方式，主要取決在下列兩個方面：一、是共產黨在全國的核心領導地位，決定地方各級黨委對檢察機關的領導作用；二、憲法第 101 條第 2 項規定，地方各級人民檢察院檢察長，由地方各級人民代表大會選舉產生，並有權罷免；地方各級人民檢察院對產生它的國家權力機關負責。而以「地方領導為主」模式的產生原因，係因共產黨長期處於執政黨的地位，以致於黨對各項工作的領導，已在政治領域形成一種長期的原則與理念。尤其，執政黨長期以來對地方工作的領導下，地方各級檢察機關的組織權和政治領導權，亦係基本上控制在地方黨政領導之下，同時中國的人民代表大會制度決定檢察機關的權力基礎，係來自於人民代表大會的授權，檢察機關由人民代表大會產生，對它負責、受它監督。而以「系統領導為輔」，則主要表現為中國檢察機關的上下級領導關係。憲法第 132 條第 2 項規定：「最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作，上級人民檢察院領導下級人民檢察院的工作」。檢察機關的上下級領導關係，是由檢察機關的性質和職權所決定的，此即檢察一體¹³²的領導模式。而上級檢察機關對下級檢察機關的領導和指揮權，表現在下列事項上：指揮領導權、監督權、事務調取權、事

¹³⁰ 尹吉、倪培興，前揭註 50，第 63-64 頁。

¹³¹ http://news3.xinhuanet.com/legal/2007-08/31/content_6637480.htm（最後點閱日期：2009 年 2 月 13 日）。

¹³² 所謂「檢察一體」，係指檢察系統上下級之間不僅具有行政隸屬關係，而且檢察機關內部在執行檢察職權過程中也是一個不可分割的整體。在此種模式下，檢察機關如同行政機關一樣，可以作為一個整體來對待，檢察官必須服從檢察長的領導和指揮，上級檢察機關對下級檢察機關有命令權和指揮權。

務轉移權、職務承繼權，以及任免、懲戒權等¹³³。

三、檢察權的行使係以法律監督為主

「檢察」一詞反映檢察機關工作的性質、內容及其特性的專門概念，專門的法律監督就是檢察，法律監督是檢察制度的本質屬性¹³⁴，且中國檢察機關所行使的權利係為複合型的權利，是法律監督權與檢察權的重合。原本，檢察權與法律監督權，在法學理論上係兩種完全不同的概念，檢察權係指檢察機關依法行使的與其職權有關的權利，此項權利的行使與訴訟有關；而法律監督權則指負有法律監督職責的國家機關，對國家法律的統一和正確實行，進行監督的權利。

按照憲法第 129 條：「中華人民共和國人民檢察院是國家的法律監督機關」，即表明在憲政制度下，對於檢察制度的本質定位。法國思想家孟德斯鳩（Charles de Secondat, Baron de Montesquieu）曾云：「社會誕生時是共和國的首領在創設制度，此後便是由制度來塑造共和國的首領」¹³⁵來加以體會。而且，根據憲法對中國檢察權的制度設計，促使中國檢察權努力實現法律監督的職權，所以有檢察界人士指出：「檢察機關作為法律監督機關的地位和作用，不僅表現在國家政治體制中，而且表現在司法體制和各種訴訟程序中」、「新中國成立以來的檢察實踐表明，檢察機關作為國家的法律監督機關，在國家政治生活和司法領域中發揮重要的、不可或缺的作用」、「檢察機關作為國家的法律監督機關的地位和作用不但不能削弱，反而應當加強」¹³⁶。中國的檢察權，係以履行法律監督為己任，而且檢察機關在行使偵查權、公訴權和訴訟監督權時，其最終的目標均係為使審判機關、行政機關、社會團體及公民正確執行法律與自覺地遵守法律，使國家法律得到正確統一的實施。這種本質上的價值觀念，實際上已包含在檢察權的具體職權中，只不過在不同的政治體制與法律制度下，透過不同

¹³³ 桑濤，「檢察一體制的現實追問與建構」，中國檢察—第 5 卷，第 514 頁，中國檢察出版社，2004 年。

¹³⁴ 王桂五主編，前揭註 27，第 239 頁。

¹³⁵ （法）盧梭著，前揭註 38，第 50 頁。

¹³⁶ 謝鵬程，「檢察機關的憲法地位」，檢察日報，2004 年 2 月 13 日。其係武漢大學法學博士，擔任最高人民檢察院檢察理論研究所副所長、研究員，並享有國務院特殊津貼的專家。

的方式而表現出來。所以亦有學者認為：「公訴權、法律監督權在這些國家的權利結構中都必然存在，只不過在有些國家，公訴權係實施法律監督權的手段，而在另一些國家實施法律監督權是公訴權實現的形式」¹³⁷。

第二項 司法民主與民主集中原則

一、民主集中制的原則

創立民主集中制原則，並制定一系列規範黨內政治倫理及關係的基本準則和具體制度，因此在中國建立後，形成具有中國特色的組織建設和管理理論。而且，於1954年所制定的憲法第2條第2項規定：「全國人民代表大會、地方各級人民代表大會和其他國家機關，一律實行民主集中制」，而現行憲法第3條第1項亦規定：「中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則」，使得民主集中制成為憲法的基本原則，成為中國政權組織中的一大特色。

民主集中制原則，運用在檢察工作中的具體表現模式，就是在各級檢察機關內建立檢察委員會會議制度，實行檢察委員會集體領導與檢察長個人負責制相結合的領導體制。按照憲法第3條規定，中國的國家機構實行民主集中制的原則，復依據人民檢察院組織法第3條規定，各級人民檢察院設檢察長一人，副檢察長和檢察員若干人。檢察長統一領導檢察院的工作，在各級人民檢察院內設立檢察委員會，而檢察委員會實行民主集中制，在檢察長的主持下，討論決定重大案件和其他重大問題。如果檢察長在重大問題上不同意多數人的決定，可以報請本級人民代表大會常務委員會決定之，所以檢察委員會制度從成立起一直延續至今。檢察委員會委員討論與決定問題時實行少數服從多數原則，只有在檢察長處於少數意見而仍堅持自己的主張時，才可以報請本級人民大會常務委員會或上級檢察機關作最後決定。在檢察機關實行民主集中制度，主要目的係為克服在檢察長一人負責制下可能產生的弊端。因此，在決定有關檢察工作的重要問題和重大案件時，經由檢察委員會的制度，採用民主集中制的方式來討論處理相關

¹³⁷ 洪浩，檢察權論，第31頁，武漢大學出版社，2001年。

議題，以確保檢察決策的民主性與正確性。然而，實行檢察委員會合議制，並未排除檢察長個人負責制的作用，檢察長作為檢察機關的首長，對外代表檢察機關，對內承擔領導責任，對本級檢察機關所有的工作結果都應當承擔一切責任。

二、司法民主的原則

（一）司法民主原則的意義

司法民主，係現代法治社會構建司法制度以及司法運作的基本原則。而且，司法權的功能是為了保護人民，制約其他權利侵害人民，所以司法權的行使必須嚴格依法進行，防止不作為或者恣意作為，以免侵害人民的利益，因此人民必須監督司法。再者，司法民主原則，係以人民當家做主為基礎的，係社會主義民主原則在司法領域中的體現，且於（2006年）「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」¹³⁸指出，須加強司法民主建設，健全公開審判、人民陪審員、人民監督員等制度，以發揮律師、公證、和解、調解及仲裁的積極作用。

（二）貫徹司法民主原則的方式

1、依法接受外部監督

檢察機關依法接受外部監督，主要的方式包括：接受國家權力機關的監督、接受政治協商會議及民主黨派的監督及接受媒體和人民群眾的監督。

（1）依法接受政治協商會議及民主黨派的監督：

政治協商制度是中國憲政體制的重要組成部分。依據憲法規定，中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展，並按照（2004年）「中國人民政治協商會議章程」¹³⁹第2條第1項規定：「中國人民政治協商會議全國委員會和地方委員會的主要職權是政治協

¹³⁸ http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm（最後點閱日期：2009年2月15日）。

¹³⁹ http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/16/content_1369467.htm（最後點閱日期：2009年3月25日）。

商、民主監督、參政議政」，即中國人民政治協商會議對國家機關的民主監督，是對憲法、法律和法規的實施，重大方針政策的貫徹執行，國家機關及其工作人員的工作，透過建議和批評的方式來進行監督。中國人民政治協商會議的提案是民主監督、參政議政的主要方式，而各級檢察機關對於人民政協的提案，必須根據國家法律、法規、政策和有關規定認真辦理，並對提案者作出書面答覆。

(2) 依法接受國家權力機關的監督

人民代表大會制度是政治制度的根本。在中國，國家權力的配置是：全國人民代表大會是國家最高權力機關，之下設立「一府兩院」，即國務院、人民法院和人民檢察院，分別代表中央人民政府、法院及檢察院行使行政權、審判權與檢察權。中國人民大會對一府兩院的監督，係人民代表大會制度的重要內容和事項。而人民大會對一府兩院的監督的方式，主要為：一是單向性，即人民大會對一府兩院進行監督，而一府兩院不能監督人民大會；二是權威性，即人民大會作為經由選舉產生的民意機關，是國家最高的權力機關，其行使的法律監督權，當然具有最高的法律權威性；三是廣泛性，即監督的對象上包括行政機關和人民法院、人民檢察院；四是強制性，即在監督過程中，相關單位及個人必須無條件配合，否則須承擔相關的法律責任。

(3) 依法接受民眾與媒體的監督

依照憲法第 41 條規定，「中國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有權提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。對於公民的申訴、控告或者檢舉，有關國家機關必須查清事實，負責處理。任何人不得壓制或打擊報復」，展現公民對於監督國家機關的權利；而且，根據「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」¹⁴⁰的規定更指出：「進一步改進報刊、廣播、電視的宣傳，把體現黨的主張和反映人民心聲統一起來，增強吸引力、感染力。重視對社會熱點問題的引導，積極開

¹⁴⁰ <http://www1.china.com.cn/chinese/2004/Sep/668376.htm> (最後點閱日期：2009 年 2 月 17 日)。

展輿論監督，完善新聞發佈制度和重大突發事件新聞報導快速反應機制」，足認媒體的監督是國家和社會監督體系中的一個重要管道。所以，檢察機關對於公民及媒體的監督時，既要堅持實事求是，有錯必究，又不能被公民或媒體所左右，必須堅持依法獨立地、公正地行使檢察權，並要堅持依法辦事，注重檢察實務的運作成果。

2、堅持檢務公開原則

檢務公開，係以公開辦理案件為核心內容的，各項檢察工作各重要環節的依法公開，係民民主專政本質的重要表現，亦是社會實現公平和正義的重要保障。

關於檢務公開應當遵循以下原則，即嚴格依法原則、真實充分原則、及時便民原則及開拓創新原則。檢務公開，係建立社會主義和諧社會的內在要求，亦是司法民主的基礎，也為檢察事業不斷進步的要重指標。例如，要貫徹落實「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」¹⁴¹的規定，以建設公正、高效、權威的社會主義司法制度，是今後檢察工作的重要目標。

三、法律上一律平等的原則

依據憲法第5條第5項：「任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權」、同法第33條第2項：「中華人民共和國公民在法律面前一律平等」、人民檢察院組織法第8條：「各級人民檢察院行使檢察權，對於任何公民，在適用法律上一律平等，不允許有任何特權」，以及刑事訴訟法第6條：「對於一切公民，在適用法律上一律平等，在法律面前，不允許有任何特權」等規定，意即中國公民，不分民族、種族、性別、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，在法律上都是平等的，沒有任何例外。所以，檢察機關在行使檢察權的過程中，無論在實體法還是在程序法方面，在適用刑事法律時，亦必須堅持在適用法律上一律平等的原則。

¹⁴¹ http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm（最後點閱日期：2009年3月25日）。

四、以事實為根據，以法律為準繩的原則

所謂「以事實為根據」，係指在行使檢察權的過程中，忠於事實真相，堅持實事求是，貫徹執行群眾路線，深入群眾，調查研究，重視證據不輕信自白，嚴禁嚴刑逼供；而「以法律為準繩」，係指在行使檢察權的過程中，嚴格按照法律的規定來進行¹⁴²。即檢察機關必須堅持有法可依、執法必嚴、違法必究的原則。根據人民檢察院組織法第7條規定：「人民檢察院在工作中必須堅持實事求是，貫徹執行群眾路線，傾聽群眾意見，接受群眾監督，調查研究，重證據不輕信口供，嚴禁逼供信，正確區分和處理敵我矛盾和人民內部矛盾。而且，各級人民檢察院的工作人員，必須忠實於事實真相，忠實於法律，忠實於社會主義事業，全心全意地為人民服務」，復依據刑事訴訟法第6條規定，「人民法院、人民檢察院和公安機關進行刑事訴訟，必須依靠群眾，必須以事實為根據，以法律為準繩」。具體而言，檢察機關既要嚴格遵守實體法，亦要嚴格遵守程序法；既要依法打擊犯罪，又要依法保障犯罪嫌疑人及被告的人權；既要依法保障公有制經濟，還要依法平等地保護非公有制經濟。「以事實為根據，以法律為準繩」二者之間不可偏廢。以事實為根據，係正確適用法律的前提，而以法律為準繩本身，也要求只有依據客觀事實認定，才得以正確地適用法律。

第三項 對黨政領導服從及負責

一、共產黨領導檢察機關

（一）共產黨具有憲法的領導地位

中國係由工人階級所領導，並以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家，所以共產黨並且是全中國人民的領導核心¹⁴³。而且，在憲法的序言¹⁴⁴及「中國共產黨章程」的總綱¹⁴⁵中亦明確指出，

¹⁴² 尹吉、倪培興，前揭註50，第66頁。

¹⁴³ 尹吉、倪培興，前揭註50，第60頁。

¹⁴⁴ 憲法序言第7點規定：「中國新民主主義革命的勝利和社會主義事業的成就，是中國共產黨領導中國各族人民，在馬克思列寧主義、毛澤東思想的指引下，堅持真理，修正錯誤，戰勝許多艱難險阻而取得的。中國將長期處於社會主義初級階段。國家的根本任務是，沿著中國特色社會主義道路，集中力量進行社會主義現代化建設。」

中國共產黨與中華人民共和國的關係，即表示中國共產黨作為執政黨，在中國革命和建設中的歷史作用，與領導地位和作用。憲法及相關法律之所以訂立此種規定，係由於中國政治制度的歷史原因和現實狀況所造成的。即國家權力機關、行政機關、檢察機關、審判機關和各社會團體，均必須依照憲法的規定，接受和服從中國共產黨的領導。

（二）各級檢察機關內均有設置黨組織

在中國，檢察機關是人民民主專政的工具，為維護社會公平和正義的法律監督機關，但這種專政機構建立在以黨的核心領導為基礎上，必須接受和堅持黨對檢察工作的領導原則。因為黨對檢察工作的領導，係黨作為國家核心領導的組成部分，同時也是檢察機關開展檢察業務和獨立公正行使檢察權的基本保證，展現中國檢察制度的基本特性和領導特色。

（三）共產黨的領導模式

共產黨的領導方式，主要係透過黨的各級組織來實現，而不是對具體工作和業務的領導，所以有學者指出：「黨的領導是政治領導，即政治上的引路作用，指明前進的方向，而不是實行業務上的領導與行政事務上的領導，是一種政治上道義上的力量，而不是有組織上的隸屬和管轄關係，也不具有國家強制力的性質；實行黨的領導的方法，係透過黨的組織和黨員的活動間接實現的，而不是直接向政權機關，包括檢察機關下達命令」¹⁴⁶。而共產黨的領導包括政治思想領導，以及組織領導，而其具體實現的方式如下：

中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和『三個代表』重要思想指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路，堅持改革開放，不斷完善社會主義的各項制度，發展社會主義市場經濟，發展社會主義民主，健全社會主義法制，自力更生，艱苦奮鬥，逐步實現工業、農業、國防和科學技術的現代化，推動物質文明、政治文明和精神文明協調發展，把中國建設成為富強、民主、文明的社會主義國家。」

¹⁴⁵ 「中國共產黨章程」第1項規定：「中國共產黨是中國工人階級的先鋒隊，同時是中國人民和中華民族的先鋒隊，是中國特色社會主義事業的領導核心，代表中國先進生產力的發展要求，代表中國先進文化的前進方向，代表中國最廣大人民的根本利益」。 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225.htm（最後點閱日期：2009年3月29日）。

¹⁴⁶ 王桂五主編，前揭註27，第696頁。

1、政治思想領導

透過在各級檢察機關設立的黨委、黨總支、黨支部、黨小組，再由各級黨組織間，開展政治思想工作，運用馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」¹⁴⁷重要思想，以及黨的十七大的創新理論，牢固樹立社會主義法治理念，以正確行使檢察權，維護社會主義的法制。

2、組織領導

在黨中央和地方各級黨委的領導下，在各級檢察機關建立健全黨的組織，並按照中國共產黨章程等相關規定，充分發揮良好運作功能。各級黨委並有權決定同級檢察機關檢察長、副檢察長以及其他主要領導層幹部的人選和任免，地方各級黨的組織部門，亦有權管理檢察機關幹部的調配和任免。而且，檢察機關須堅持黨管幹部的原則，並貫徹執行黨的幹部路線方針政策，並嚴格遵守檢察官法及「黨政領導幹部選拔任用工作條例」¹⁴⁸的規定，以堅強的黨性、良好的作風確保檢察官法以及幹部任用條例的貫徹執行¹⁴⁹。

二、依法對權力機關負責的原則

人民代表大會制度，係中國政治制度的根本。根據憲法第3條第3項規定：「國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督」，人民檢察院組織法第10條第1項亦規

¹⁴⁷ 所謂「三個代表」，係指中國共產黨應當要：1.始終代表中國先進社會生產的發展要求，即進一步推進生產力發展的方針；2.始終代表中國先進文化的前進方向，即一個國家的先進教育系統，就意味著一個國的先進文化；3.中國最廣大人民的根本利益代表。而三個代表的實質意義，在於使中國共產黨長期執政有了理論依據，而不再依據過時的馬克思列寧主義理論來維護執政的地位。

¹⁴⁸ 幹部任用條例的修正理由：於1995年所頒佈的「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，在規範幹部選拔任用工作，防止和糾正用人上的不正之風，建設高素質黨政領導幹部隊伍等方面發揮了重要作用。在「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」的基礎上修訂的「黨政領導幹部選拔任用工作條例」，展現三個代表重要思想，貫徹了中央對幹部選拔任用工作的新要求，吸收了幹部人事制度改革的新成果，是我們黨關於黨政領導幹部選拔任用工作必須遵循的基本規章，也是從源頭上預防和治理用人上不正之風的有力武器。

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-07/23/content_493894.htm（最後點閱日期：2009年1月13日）。

¹⁴⁹ 尹吉、倪培興，前揭註50，第60頁。

定：「最高人民檢察院對全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責並報告工作。地方各級人民檢察院對本級人民代表大會和本級人民代表大會常務委員會負責並報告工作」。檢察機關的法律監督權係憲法所賦予的，是國家權力的重要組成部分，根據憲法第 67 條第 2 款及同法第 104 條規定，全國人民代表大會及其常務委員會，監督同級人民檢察院的工作，地方各級人民代表大會及其常務委員會，則監督同級人民檢察院的工作。所以，檢察機關既要依法獨立行使檢察權，也要接受國家權力機關的監督，以保證正確有效地履行法律監督職權。再者，各級檢察機關要有接受人民代表大會及其常務委員會監督的意識，並樹立尊重國家權力機關和人民大會代表的觀念，正確處理依法獨立行使檢察權，以及接受國家權力機關監督的關係，檢察工作須在國家權力機關的監督內運作。

按照憲法第 92 條規定，對於行政機關向人民大會報告工作、接受質詢，作出明確規定，而對於作為司法機關的法院、檢察院則未作出任何規定，惟為確保司法機關獨立行使職權，對於社會影響較大、明顯存在司法不公的個案問題時，當事人雖然有權利向人民大會提起申訴，而人民大會及其常務委員會也有權督促司法機關依法辦理，但人民大會及其常務委員會不得直接替代司法機關辦理具體個案，也不宜對個案直接作出處理的決定，否則將混淆國家立法權與司法權的界限，且與人民大會權利的性質、組織形式、權利行使方式的特性不相稱。所以，在具體案件審理時，應當在人民大會監督下，由司法機關獨立負責地嚴格依照法定訴訟程序為之。而且，根據「各級人民代表大會常務委員會監督法」¹⁵⁰的有關規定，各級人民代表大會常務委員會對檢察機關的監督方式，主要有聽取和審議人民檢察院的年度或者專項工作的報告、對檢察機關的法律法規實施情況進行檢查、對檢察機關發布的司法解釋檔的備案審查、對檢察機關的詢問和質詢、對檢察機關的特定問題進行調查，以及對檢察機關的撤職案的審議和決定等。

¹⁵⁰ http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/27/content_5013597.htm (最後點閱日期：2009 年 2 月 13 日)。

第四節 檢察機關的主要權限

檢察權的配置與運作，其目的係要保障人民合法權益的實現，惟有如此檢察權才具有合法性及正當性，人民才能在司法過程中具備應有的主體性¹⁵¹。所謂檢察職權，係指檢察機關依法行使法律賦予的各項具體權利所構成的整體，是檢察制度的核心內容。而且，從憲法第129條與人民檢察院組織法第5條、第6條的規定，以及檢察機關在實務運作觀察，中國檢察機關的職權主要包括職務犯罪偵查職權、公訴職權和法律監督職權三大塊。雖有學者認為檢察機關確實具有的此三方面的職權，但在劃分時卻是將檢察機關所有職權全部歸入法律監督職權中，在法律監督這個總體概念下再具體區分其工作職權，以此突顯檢察機關的法律監督性質¹⁵²，然而檢察機關，作為國家追訴犯罪所設置的專門機關，仍應享有上開所述的三種權利，正如有學者所稱：檢察權的內容常常在不同國家、不同時期、不同國情、不同傳統，以及受到不同的統治階級意志影響而有所不同，但不同的內容並不會影響檢察權的共同價值屬性——國家法治秩序保障¹⁵³。

第一項 法律監督權

法律監督者，係指為維護國家法制的統一與法律的正確實施，由專門的國家機關根據法律的授權，運用法律規定的手段對法律實施情況，進行檢查督促並得以產生一定法律效果的工作¹⁵⁴。檢察制度（Prosecutorial System）作為國家制度的重要組成部分，係透過國家的憲法和相關法律規定檢察機關的性質、任務、機構、職權、工作程序與活動原則等一系列法律規範的總和¹⁵⁵。而法律監督機關的權利，作為檢察機關至為重要的職權，其合理配置與否，係主權所有者和國

¹⁵¹ 索維東，「人權入憲與檢察改革（上）」，法制觀點，第69頁，2004年第6期。

¹⁵² 王桂五主編，前揭註27，第275-314頁。

¹⁵³ 郭立新，「再論檢察權的法律屬性」，檢察日報，2005年5月20日。

¹⁵⁴ 張智輝，檢察權研究，第66頁，中國檢察出版社，2007年。

¹⁵⁵ 劉方，前揭註10，第1頁。

家權力能否有效運行的最終保障¹⁵⁶。檢察機關作為中國的法律監督機關，所有檢察功能應以法律監督為出發點而運作，其監督的方式，包括刑事法律監督、民事法律監督及行政法律監督，而關於刑事法律監督的實際功能，係透過訴訟程序的方式表現出來，例如批准逮捕、偵查及提起公訴等。茲說明如下：

一、對偵查過程進行監督

（一）批准或決定逮捕的監督

1、批准或決定逮捕權的意義

批准逮捕的權利，其本身就是為了控制偵查行為而設置的，而具有監督偵查活動的功能和目的，所以法律賦予檢察機關批准逮捕的權利，與檢察權的法律監督性質相吻合¹⁵⁷。由檢察機關「批准」逮捕，主要是針對公安機關負責立案偵查的案件，而「決定」逮捕，主要是針對檢察機關內部職務犯罪偵查部門負責立案偵查的案件，雖然都在一個機關，但在權利主體上分由兩個不同的部門，來分別行使兩項權利。檢察機關行使批准或決定逮捕權，根據刑事訴訟法第 60 條規定，應當具備三個要件：其一，有證據證明有犯罪事實；其二，可能判處徒刑以上的刑罰；其三，採取取保候審、監視居住等方式尚不足以防止社會危害性。

2、現行由檢察機關行使批准或決定逮捕權的原因

在中國，檢警關係在體制上是完全分離的，所以有學者指出，應由檢察機關來行使此種權利，既可避免由法官來行使這項權利而產生預斷，亦可達到監督制約偵查活動的目的，而且在中國現行的司法制度框架內，由人民法院行使批准逮捕的權利，既不符合權利制約的原理，也不利於對犯罪嫌疑人權利的保護，其認為的理由有：（1）與審判權的中立性相違背，因為法院是行使審判權的機關，審判的公正性來自它的中立性，法院在開庭審理之前對案件事實瞭解得越少，越有

¹⁵⁶ 趙金寶、沈林榮，「論我國檢察機關的定位」，中共四川省委省級機關黨校學報，第 77 頁，2008 年。

¹⁵⁷ 張智輝，前揭註 154，第 53 頁。

利於減少審判人員的先入為主，越有利於發揮法庭調查的功能，越有利於控辯平等原則的貫徹。而且按照（1994年）「國家賠償法」第15條規定的錯案賠償原則，以及人民法院內部管理上實行的錯案責任追究制，法院一旦經過審判宣告被告無罪，即可能意味著批捕權的不當行使，從而可能引起賠償責任。這種情況本身就可能導致審判委員會為確保批准逮捕決定的正確性，而置法庭審理的情況於不顧。一旦審判委員會決定對某個犯罪嫌疑人批准逮捕，法院為避免將來的賠償問題，恐難作出對被告無罪的判決，如此反而對犯罪嫌疑人的人權極為不利。（2）與權利制衡的原理相違背。首先，因為檢察機關沒有最終決定犯罪嫌疑人有罪的權利，檢察機關行使批准逮捕的權利，必然會受到審判權的制約，從而有利於糾正錯誤和防止批准逮捕權的濫用。如有運用不當的情形，即可能導致檢察機關須承擔賠償的責任，以促使檢察機關謹慎地行使此種權利。其次，犯罪嫌疑人認為檢察機關批准逮捕的決定不當，可以向人民監督員申請復議，要求檢察機關改變錯誤的逮捕決定；犯罪嫌疑人或被告還可以向法院提出申訴，獲得法院的最後裁判，而有利於實現對犯罪嫌疑人的權利保護。再者，由於法院的裁判具有終局性，如由法院行使批捕權，這種批捕權的行使即難以有效的監督，犯罪嫌疑人如認為批捕權行使不當時，即無處進行申訴。所以，法律把批准逮捕的權利賦予檢察機關，有利於貫徹批捕權與審判權分離的原理，並防止批捕權的濫用¹⁵⁸。

（二）對立案過程的監督

按照中國刑事訴訟法的規定，刑事立案係一個獨立的訴訟階段，也是刑事訴訟的開始。對立案活動的監督主要包括兩個方面，一是對該立案而不立案的監督；二是對不該立案而立案的監督。前者主要為解決有案不立、有罪不究、以罰代刑等現象，是刑事立案監督的主要方面，目的是為確保刑法權的執行力，並發現與懲治司法工作人員徇私舞弊的犯罪情形，以保障國家刑罰權的實現；後者則側重在防止錯案和保障人權，以確保刑事訴訟能順利進行。所以有論者指出：「錯誤的判決從來都是建立在錯誤偵查與錯誤指控之上的，司法公正應當

¹⁵⁸ 張智輝，前揭註154，第53-54頁。

從規制偵查開始」¹⁵⁹。而公安機關應當立案偵查的案件，主要是指刑事訴訟法第 83 條及第 86 條規定的三種情形，凡符合這三種應當立案的情形而公安機關沒有立案的，都屬於應當立案而不立案的範圍。對於公安機關不依法立案偵查的案件，人民檢察院可以要求公安機關說明不立案理由，通知公安機關立案偵查或者依法自行立案偵查。而且，為確實對公安機關執行不應當立案而錯立案件的監督，而制定「人民檢察院刑事訴訟規則」，對於刑事訴訟法作出解釋性的補充規定，對於公安機關不應當立案偵查而立案偵查的，人民檢察院有權向公安機關提出糾正意見¹⁶⁰。

（三）對偵查過程的監督

對偵查過程的監督，係指檢察機關對偵查機關的整個偵查活動進行的監督。依據刑事訴訟法第 76 條與（1998 年）「人民檢察院刑事訴訟規則」第 372 條規定，檢察機關對偵查過程的監督，主要包括對偵查機關的專門調查活動，以及採取的強制措施是否合法進行監督。而檢察機關對偵查過程，以下列方式為之：

1、糾正偵查程序的違法行為

檢察機關在批准逮捕、審查起訴、受理有關控告申訴以及提前介入偵查過程中，應當側重發現及糾正發現違法的偵查行為，例如有對犯罪嫌疑人嚴刑逼供，以及對被害人、證人以體罰、威脅、誘騙等非法手段收集證據等。如有發現違法的偵查作為時，檢察機關都可以對其進行口頭通知糾正、發出違法通知書或追究其刑事責任。

2、審查批准延長羈押期限

對於羈押的期限，係規定在刑事訴訟法第 124 條至第 127 條規定

¹⁵⁹ 王新環，「司法公正應當從規制偵查開始」，檢察日報，2005 年 12 月 19 日。

¹⁶⁰ 人民檢察院刑事訴訟規則第 372 條規定的內容：「人民檢察院發現公安機關對應當立案偵查的案件不立案偵查的，由審查逮捕部門審查；審查逮捕部門經過調查、核實有關證據材料，認為需要公安機關說明不立案理由的，經檢察長批准，可以要求公安機關在七日內書面說明不立案的理由。經人民檢察院審查逮捕部門審查，認為公安機關不立案理由不能成立的，經檢察長或者檢察委員會討論決定，應當通知公安機關立案」。

內。而審查批准延長羈押期限，係指人民檢察院對於公安機關提請批准延長羈押期限的案件，或者人民檢察院自行立案偵查的案件，因特殊情況，在原法定期限內不能偵查終結的，依法將原有偵查時間予以順延的情事。對於偵查過程的監督，是檢察機關保障人權和維護程序公正的一個重要面向，在目前運作實務中，仍然有發生對犯罪嫌疑人的違法偵查行為的情形，例如，有些地方的偵查機關，在辦案中建立專門監視居住場所，將監視居住演變為變相羈押¹⁶¹，為此特別在（1998年）「公安機關辦理刑事案件程序規定」第98條作出限制性的規定¹⁶²，但此類現象在實務運作中仍時有發生，因此加強對偵查過程的監督仍然有其必要。

二、對審判過程進行監督

檢察機關對審判活動的監督，一方面係以行使抗訴權，監督審判機關是否依法作出裁判；另一方面，則係對審判過程進行監督，監督審判活動中是否有違反法律規定和法定程序的行為。

（一）以抗訴權進行監督

檢察機關行使抗訴權的目的，在於監督審判機關正確行使審判權，貫徹「有錯必糾」原則，以確保刑事懲罰的正確性。而且，抗訴權既係檢察機關公訴權的延伸，亦係檢察機關行使法律監督權的表現形式。所以，抗訴權的監督實質意義，在於檢察機關對審判機關的判決和裁定的正確與否產生異議時，按照法律規定的程序，行使審判監督權的訴訟監督權利。

（二）對審判過程進行監督

對審判活動的監督，係檢察機關法律監督的重要權職，而檢察機

¹⁶¹ 萬春等，「刑事強制措施制度的立法完善」，中國檢察，第12卷，北京大學出版社，2007年。

¹⁶² 「公安機關辦理刑事案件程序規定」第98條規定：「固定住處，是指犯罪嫌疑人在辦案機關所在的市、縣內生活的合法住處；指定的居所，是指公安機關根據案件情況，在辦案機關所在的市、縣內為犯罪嫌疑人指定的生活居所。公安機關不得建立專門的監視居住場所，對犯罪嫌疑人變相羈押。不得在看守所、行政拘留所、留置室或者公安機關其他工作場所執行監視居住。」

關對審判過程的監督，包括對程序中的一審、二審、再審和死刑復核的監督，以及對自訴案件的監督。而檢察機關對審判過程進行監督的內容，包括對於審判是否嚴格依照法定程序進行，以及審判人員有無徇私舞弊行為等情形，而如發現審判過程中的違法行為，檢察機關可以採取向被監督的審判機關發出「糾正違反通知書」、針對審判過程中的違法現象提出檢察建議、通過行使抗訴權糾正違法行為、對構成職務犯罪的運用刑罰手段追究其刑事責任，以及列席法院的審判委員會會議為之。

三、其他法律監督職權

檢察機關除了上述主要的法律監督職權外，還擁其他的監督職權如下：

(一) 司法解釋權

在中國，司法解釋權實行二元一級制的形式，根據(1981年)「關於加強法律解釋工作的決議」¹⁶³第2條規定：「凡屬於法院審判工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民法院進行解釋；凡屬於檢察院檢察工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民檢察院進行解釋。如最高人民法院和最高人民檢察院的解釋如果有原則性的分歧，則報請全國人民代表大會常務委員會解釋或決定」。而所謂司法解釋，是司法機關在司法過程中，對法律的具體適用所進行的解釋，包括兩種情況：一是將一般法律規定適用於具體案件時所作的解釋，這種解釋只對該個案有效；二是在司法過程中如何具體應用法律、法規所作的解釋，這種解釋對下級司法機關具有普遍約束力。

在中國，此種獨特的司法解釋體制，引起學術上和司法實踐中的非議，有論者以為，「兩高」同時行使司法解釋權，會導致政出多門、令出多門，不利於法律的協調統一¹⁶⁴，亦有論者提出逐步取消最高人

¹⁶³ 第五屆全國人民代表大會常務委員會通過「關於加強法律解釋工作的決議」理由，係因第五屆全國人民代表大會第二次會議通過幾個法律以來，各地、各部門不斷提出一些法律問題要求解釋。同時，在實際工作中，由於對某些法律條文的理解不一致，也影響法律的正確實施。為健全社會主義法制，必須加強立法和法律解釋工作。

¹⁶⁴ 羅堂慶，「論刑法司法解釋權」，法律與政治，第15頁，1993年第1期。

民檢察院的司法解釋權，將刑法司法解釋權統歸最高人民法院行使¹⁶⁵；惟有反對者認為，一方面，檢察機關作為法律監督機關，必須嚴格依法辦事，正確地理解和適用法律，透過最高檢察機關的解釋，以統一全國檢察機關的法律監督工作；另一方面，檢察機關對審判機關本身負有憲法和法律規定的監督職責，如果在具體適用法律的過程中，參照被監督機關的司法解釋，此種監督既無強制效力也失去監督的意義，因此賦予最高人民檢察院對檢察工作中具體應用法律的問題進行司法解釋，對於檢察工作的運作係有其必要¹⁶⁶。雖然全國人民大會常務委員會在「關於加強法律解釋工作的決議」，規定「兩高」司法解釋過程中發生衝突時的解決辦法，但此僅係原則性的規定，通常是在司法實務運作中產生問題和衝突後才加以解決，無法從預防的機制上處理，容易造成審、檢雙方在司法實務運作中產生矛盾，進而影響法律的安定性。所以，僅僅依靠人民大會的協調和裁決，並非解決問題的根本辦法，須從司法解釋的制度上，對「兩高」的解釋範圍作出具體規定，同時對涉及檢察權與審判權的共同性問題，規定必須在雙方達成一致的前提下，才能發布有關司法解釋，而且人民大會常務委員會也應當加強監督與審查，以防止司法解釋權的濫用和越權的情事產生¹⁶⁷。

（二）特殊檢察權

特殊檢察權，係中國檢察機關為維護社會主義制度，以及無產階級專政重要職權的方式，其權利係來自法律的特別授權，而對特殊案件進行處理的檢察程序。此種情形係規定在人民檢察院組織法第5條，即各級人民檢察院「對於叛國案、分裂國家案以及嚴重破壞國家的政策、法律、法令、政令統一實施的重大犯罪案件，行使檢察權」。而在歷史上，檢察機關曾行使過兩次特殊檢察權，一次係自1954年至1956年，根據第一屆全國人民代表大會常務委員會「關於處理在押日本戰爭犯罪分子的決定」¹⁶⁸，最高人民檢察院行使特別檢察權，

¹⁶⁵ 游偉、趙劍峰等，「論我國刑法司法解釋權的歸屬問題」，第15頁，法學研究，1993年第1期。

¹⁶⁶ 孫謙主編，前揭註26，第187頁。

¹⁶⁷ 劉方，前揭註10，第315頁。

¹⁶⁸ <http://china.findlaw.cn/fagui/cxf/23/26191.html>（最後點閱日期：2009年2月9日）

組成特別案件工作團，專門負責查處日本戰犯，透過偵查起訴日本侵略者在侵華期間，對中國人民所犯下的罪行。另一次則於 1980 年 11 月，最高人民檢察院組成特別檢察廳，對於該文化大革命時期的主犯行使特別檢察權，並偵查、起訴其等所涉犯之罪行。

第二項 職務犯罪偵查權

一、檢察機關的職務犯罪偵查權

在中國，偵查權係由檢察機關和公安機關共同行使，只不過在行使的範圍上有所區分。檢察機關所享有的偵查權，僅局限在對官員的職務犯罪偵查方面，其他刑事案件，則由公安機關負責之，意即檢察機關和公安機關各自依照法律的規定，行使對刑事犯罪案件的偵查管轄，互不干預。而職務犯罪偵查權，具有懲治職務犯罪、實現程序正義與提升偵查效率的功能¹⁶⁹，而益顯其重要性。

關於檢察機關的職務偵查的範圍，根據刑事訴訟法第 18 條第 2 項規定，如有貪污賄賂犯罪、國家工作人員的瀆職犯罪、國家機關工作人員利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查的侵犯公民人身權利的犯罪以及侵犯公民民主權利的犯罪等情事時，由人民檢察院立案偵查。而且，對於國家機關工作人員利用職權實施的其他重大的犯罪案件，如需要由人民檢察院直接受理的時候，經省級以上人民檢察院決定，亦可以由人民檢察院立案偵查。關於檢察機關所立案偵查的相關罪責，集中規定在刑法的第八章貪污賄賂罪和第九章瀆職罪章內。

二、檢察機關享有職務犯罪偵查權的原因

（一）係法律監督權的必要部分

國家工作人員的職務犯罪嚴重褻瀆職守，破壞國家法律的正確實施，而檢察機關作為國家法律監督機關，有責任對國家工作人員在職務活動中是否正確行使權利進行監督，促使其嚴格執法、廉政勤政，

¹⁶⁹ 向澤選、李勇，「2007 年檢察理論研究綜述」，人民檢察，第 47 頁，2008 年第 1 期。

而其監督的方式，即係對國家工作人員的職務犯罪依法立案偵查和進行追訴，以便將其提交法院進行審判。因此，查處職務犯罪係監督國家公職人員依法履行職責的行為，為依法治國的根本要求。而且，對於此類犯罪案件的偵查，與公安機關對普通刑事案件的偵查，從法治目標上看，並非同一層面的問題，前者是對國家權力進行制約和監督的行為，後者是維護社會秩序的國家管理行為。對職務犯罪案件的偵查，是以權利制約權利，以法制權的過程，帶有監督執法和司法彈劾的性質，這正係檢察機關法律監督所要解決的問題¹⁷⁰。由此可見，檢察機關對職務犯罪的偵查，無論從偵查對象為國家工作人員的身份觀察，還是從此類犯罪案件具有職務性的特徵觀之，均具有對國家機關和國家工作人員是否依法行使權利進行監督的性質，而與公安機關對社會上一般刑事案件所進行的偵查具有本質區別。所以有學者指出：「檢察院對於國家機關和國家工作人員的監督，只限於違反刑法，需要追究刑事責任的案件，至於一般違反黨紀、政紀的案件，概由黨的紀律檢查部門和政府機關去處理」¹⁷¹，正足以說明為何規定由檢察機關行使對國家工作人員職務犯罪的偵查權，實係考慮到此種工作具有監督性質，才交由檢察機關承擔之¹⁷²。

雖然中國檢察機關的法律監督客體包括一切犯罪行為，但國家憲政制度和司法制度層面上的法律監督，係以監督制約行政權與司法權為核心而建構，即此種法律監督體制主要並非為規制「市民社會」，而係為制約「政治國家」而發展形成。再者，在所有的違法犯罪中，執法違法和職務犯罪係對法制最具破壞性的犯罪，本質上是權利腐敗，因此在全部的法律機制中，司法監督機制係最具有整體性、全局性的法律保障體制。而且，對職務犯罪的追究，具有維護法制權威的法律監督性質，此為檢察權所應具有的意涵。況且，貪污賄賂、瀆職等職務犯罪的主體，均係國家工作人員或者國家機關工作人員，而犯罪行為亦係在履行職務中實施的，此種犯罪嫌疑人的社會地位比較高、關係綿密，對於辦案的阻力干擾往往比較大。這些犯罪的特徵，

¹⁷⁰ 徐鶴喃，「職務犯罪偵查與法律監督」，檢察日報，2004年2月22日。

¹⁷¹ 中共中央文獻編輯委員會編輯，彭真文選，第378頁，人民出版社，1991年。

¹⁷² 孫謙、鄭成良主編，中國檢察院、法院改革，第23-24頁，法律出版社，2004年。

決定負責偵查職務犯罪的機關，應當具有較高獨立性的地位，才得以排除外界的干擾，而憲法規定檢察機關依法獨立行使檢察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉，並且實行上級人民檢察院領導下級人民檢察院的體制，種種因素皆有利於排除各種阻力和干擾，得以有效行使職務犯罪偵查權¹⁷³。參以過去的司法實務情況，可知執法不嚴、司法不公現象的背後往往隱藏著職務犯罪，而司法人員的職務犯罪，必然會造成執法不嚴、司法不公。因此，對於司法工作人員職務犯罪的偵查，不僅展現檢察機關對國家工作人員職務活動合法性的監督，而且是對訴訟活動實行強有力的法律監督的重要保障；如果檢察機關沒有職務犯罪偵查權，則對訴訟活動的法律監督，將會變得軟弱無力¹⁷⁴。

（二）係建構刑事追訴體制的合理需要

在對國家工作人員職務犯罪進行刑事追訴的同時，國家的人格也必須分裂，追訴主體必須是其他的國家機關，尤其係與直接行使國家經濟、政治等實體權利的行政機關沒有隸屬關係的獨立機關。在中國，檢察機關與各級行政機關之間，並無隸屬關係，因此，國家工作人員的職務犯罪，由檢察機關立案偵查，並非表現國家工作人員身份的特權¹⁷⁵，而是從體制上確保國家工作人員的職務犯罪與其他犯罪同等地受到法律的追究。由上所述，可知中國的檢察機關享有職務犯罪偵查權，係因檢察機關的法律監督機關性質、憲政體制，以及司法體制所共同決定¹⁷⁶。

三、職務犯罪偵查權為法律監督權所衍生

檢察機關行使職務犯罪偵查權，係檢察機關作為國家法律監督機關的憲法定位所決定，亦係法律監督的必要手段和有力保障¹⁷⁷。再

¹⁷³ 孫謙、鄭成良主編，前揭註 172，第 25 頁。

¹⁷⁴ 孫謙，前揭註 26，第 132-134 頁。

¹⁷⁵ 夏邦，「中國檢察院體制應予取消」，法學，第 15 頁，1999 年第 7 期。其認為案件按主體身份之不同而劃分管轄，這實質上是封建社會身份法的遺毒，在當代社會的一種嬗變。

¹⁷⁶ 尹吉、倪培興，前揭註 50，第 178 頁。

¹⁷⁷ 張智輝主編，中國檢察—規範執法：制度與立法完善，第 23 頁，北京大學出版社，2007 年。

者，將檢察機關的職務犯罪偵查權解釋為法律監督權的派生的論點，主要有下列的原因：其一，把職務犯罪偵查權作為法律監督其中的內容，實現檢察機關作為國家法律監督機關的整體性特徵，即應當由法律監督職權來統率其他具體職權，同時也避免使檢察機關為法律監督機關的憲法定義發生錯位的現象。其二，檢察機關的法律監督權係法律的一種概念，而對於執行具體職權的國家機關來說，此種概念需要以檢察權的具體內容來加以補充，所以職務犯罪偵查權被認定為法律監督權的具體表現方式。其三，中國檢察制度從建立之際，即具備對刑事犯罪的偵查權，並在刑事訴訟法中更明確地規定職務犯罪的案件，由檢察機關直接受理和偵查，這種查處官員瀆職犯罪的職權可追溯至中國古代的御史制度，而具有歷史的承繼性。其四，由檢察機關行使職務犯罪偵查權，不僅符合中國當代政權結構的要求，也符合中國當前反腐敗的實際需要，而且把職務犯罪偵查權作為檢察機關履行法律監督職權的手段，有利於鞏固檢察機關的法律監督地位。其五，檢察機關享有職務犯罪偵查權符合國際上的慣例，並且與國際上懲治官員腐敗犯罪的發展趨勢相一致。如美國、英國及日本等許多國家，均規定檢察機關有權對貪污賄賂、員警對腐敗犯罪等案件具有進行偵查的權限¹⁷⁸。

第三項 公訴權

一、公訴權的意義

所謂公訴權，係指法定的國家專門機關代表國家，向審判機關提起刑事訴訟，要求依法追究被告刑事責任，使國家刑罰權得以實現的一種權能。公訴權係國家追訴犯罪的主動性、強制性的訴訟活動，介於偵查與審判的中間環節，而交由國家的專門機關代表國家行使這項權利。對於行使公訴權的具體國家機關，由於各國法制傳統不同而有所區別，但是絕大多數國家都是由檢察機關行使，惟目前對於公訴權的本質則有爭論，有認為行政權說¹⁷⁹、司法權說¹⁸⁰、準司法權說¹⁸¹，以

¹⁷⁸ 陳懷安等，「職務犯罪偵查權優化配置與運行問題研究」，中國檢察第13卷，北京大學出版社，2007年；孫謙主編，前揭註26，第131-139頁。

¹⁷⁹ 認為在中國刑事訴訟制度的演變過程中，公訴權一直隸屬於行政權，主要理由是：其一，在大多數國家的政治體制和司法體制中，行使公訴職能的檢察機關都隸屬於

及法律監督權說¹⁸²等論點。種種學說的主要分歧，就是公訴權係司法屬性或行政屬性問題，但造成這種分歧的主要原因，並非在於公訴權此一法律用語的含義，而係在於公訴權在各國訴訟實踐中的具體適用和表現形式。在中國，檢察機關由憲法定位為國家的法律監督機關，檢察機關的各項工作也係以法律監督的原則來運作，因此對於公訴權本質認識上的分歧，是由於不同國家關於公訴職權的劃分，以及公訴權行使的主體的屬性等原因所造成的，並非公訴權本身的矛盾。

在中國，由檢察機關代表國家向審判機關提起訴訟，要求依法裁判，並於刑事訴訟法第 136 條至第 146 條，對刑事訴訟的公訴程序作出具體規定；而且最高人民檢察院關於（1997 年）「人民檢察院實施『中華人民共和國刑事訴訟法』規則」第八章和第九章¹⁸³的規定，亦對檢察機關提起公訴的程序作出詳細規定。且在中國，公訴權並非僅提起公訴而已，係指檢察機關為依法指控犯罪，請求法院開庭審判並追究其刑事責任而進行的一系列訴訟活動的總稱¹⁸⁴，此從對公訴權前揭規定和相關司法解釋以觀，公訴權在中國刑事訴訟活動中，包括審查起訴、提起公訴、不起訴、出席法庭支持公訴及抗訴¹⁸⁵等內容。而

行政機關；其二，行使公訴職能的檢察機關一般都是實行一體化管理，屬於典型的行政管理模式；其三，公訴權具有國家追訴犯罪的主動性、積極性，這符合國家行政職能的基本特徵；其四，大多數國家檢察機關均具有偵查職能，而偵查權屬於行政權的範圍。參郝銀鐘，刑事公訴權原理，第 23 頁，人民法院出版社，2004 年。

¹⁸⁰ 認為行使公訴權的檢察官，必須是與法官同樣具有法律上的保障性，如隸屬於行政權，則可能只服從行政命令而忽視法律，而檢察官在刑事訴訟活動中的實際作用，也展現其與法官具有「等同性」的特徵，由此可推論公訴權係屬於司法權。參郝銀鐘，前揭註 179，第 25 頁。

¹⁸¹ 認為公訴權既不是行政權，也不是司法權，而係介於行政權與司法權之間的一種權利。見張穹主編，公訴問題研究，第 69 頁，中國人民公安大學出版社，2000 年。

¹⁸² 主要認為以前蘇聯和中國檢察制度為背景，公訴權只是檢察機關行使法律監督職能的一種手段，公訴權本身所具有的內容和形式也決定它的法律監督性質，這與保持科學合理的訴訟結構是一致的，並不矛盾。參孫謙主編，前揭註 26，第 152 頁。

¹⁸³ 「人民檢察院實施『中華人民共和國刑事訴訟法』規則」的第八章，係規定「審查起訴」，包含受理、審查、起訴、不起訴、簡易程序的提起、辯護與代理；第九章則規定「出席法庭」，包含出席第一審法庭、出席第二審法庭及出席再審法庭。

¹⁸⁴ 朱孝清，前揭註 67，第 115 頁。

¹⁸⁵ 所謂「審查起訴」，係指檢察機關對偵查終結的案件進行全面審查，在此基礎上作出起訴和不起訴的決定的活動。「提起公訴」，係指檢察機關代表國家依照刑事訴訟程序將犯罪案件移交法院審判。「不起訴」，係指檢察機關對移送審查起訴的案件進行審查後，根據案件具體情況作出不將案件移送法院審判決定的活動。「出席法庭支持公訴」，係指檢察機關派員出庭參與法庭審理，通過發表公訴意見、舉證、質

且，現行法律規定檢察機關可以作出不起訴決定的情況，包括絕對不起訴¹⁸⁶、相對不起訴¹⁸⁷與存疑不起訴¹⁸⁸。

二、公訴權的功能

世界各國的公訴都具有兩個功能：監督功能與控訴功能，即一方面，將犯罪嫌疑人起訴至法院，要求法院判處刑罰；另一方面透過審查起訴、決定起訴或不起訴、變更起訴、出庭公訴及抗訴等方式，確保偵查方式和審查偵查結果，啟動審判程式和限定審判範圍，監督偵查活動和審判活動，而這兩種功能不可分割，統一於公訴之中，如事物之一體兩面。

（一）監督功能

對於犯罪主體提起公訴時，具有三方面的監督功能：一是經由對犯罪的刑事追究，使行為人感受到犯罪行為在危害社會的同時，也必然地給自己帶來不利的法律後果，以強迫其尊重和遵守法律；二是透過對犯罪的刑事追訴，防止違法狀態繼續存在，以防止犯罪之人逍遙法外；三是教育一切社會活動主體自覺遵守法律，以促進法律的正確

證及辯論等訴訟程序，協助法庭釐清犯罪事實，以此達到追究被告人刑事責任的目的。

¹⁸⁶ 絕對不起訴，亦稱為法定不起訴，係依據法律規定，認為犯罪嫌疑人的行為不構成犯罪，或不應當追究刑事責任，而對其終止訴訟的一種處理形式。依據刑事訴訟法第 15 條規定，包括：(1)情節顯著輕微、危害不大，不認為是犯罪的；(2)犯罪已過追訴時效期限的；(3)經特赦令免除刑罰的；(4)依照刑法告訴才處理的犯罪，沒有告訴或者撤回告訴的；(5)犯罪嫌疑人、被告人死亡的；(6)其他法律規定免予追究刑事責任的。

¹⁸⁷ 相對不起訴，亦稱為酌定不起訴，係指依法免除處罰，或者不需判處刑罰的不起訴處理形式。刑事訴訟法第 142 條第 2 項對相對不起訴規定須同時具備的條件：(1)犯罪情節輕微；(2)依照刑法規定不需要判處刑罰或者免除刑罰。

¹⁸⁸ 存疑不起訴，亦稱為證據不足不起訴，係指檢察機關對證據不足，不符合起訴條件的刑事案件作出不起訴處理的一種形式。因存疑不起訴涉及刑事起訴的證明標準問題，因此各國在這方面的處理形式並不一致，如英美法系國家刑事訴訟中的證明標準是「排除一切合理懷疑」，檢察官在決定是否提起訴訟的過程中，具有很大的自由裁量權。在中國，依據刑事訴訟法第 140 條第 4 項規定：「對於補充偵查的案件，人民檢察院仍然認為證據不足，不符合起訴條件的，可以作出不起訴處理。」根據此一規定，適用存疑不起訴之案件，應當具備兩個條件；(1)人民檢察院認為證據不足，不符合起訴條件；(2)案件已經過兩次補充偵查仍然不符合起訴條件。

實施¹⁸⁹。

從中國相關法律對於檢察權的設置和規定來看，檢察機關進行法律監督的主要對象和範圍集中在與訴訟有關的活動中，此與檢察機關的歷史起源以及當代各國檢察制度的屬性相關聯。而中國檢察機關的公訴權均具有兩種功能：控訴功能和監督功能，即一方面將犯罪嫌疑人提起公訴至法院，要求法院判處刑罰；另一方面，經由審查起訴、決定起訴或不起訴、變更起訴、出庭公訴及抗訴等方式，控制偵查程式和審查偵查結果，啟動審判程式和限定審判範圍，以監督偵查活動和審判活動。由於這兩種功能不可分割，統一於公訴之中，是事物的一體兩面。再者，就某個具體案件而言，如果經由檢察機關審查後作出不起訴的決定，則該案的公訴只有監督功能，而無控訴功能；然而，如在檢察機關審查後，作出起訴的決定，則該案件的公訴必然既有控訴功能又具有監督功能。所以，既然公訴同時具有控訴功能和監督功能，而檢察機關又係因公訴而產生的，因此法律監督是檢察機關與生俱來的固有的屬性。再者，在公訴的控訴功能與監督功能間，控訴是手段，而監督是目的，此即不由負責偵查的司法警察直接向法院起訴，而寧可犧牲一定的司法資源和訴訟效率，改由檢察機關向法院起訴，其目的就是為了實現對司法警察偵查權與法官審判權的雙向監督。而檢察機關之所以要對司法警察偵查權和法官審判權實施監督，係因檢察機關為了國家的公共利益而實施監督，而此為其職責所在¹⁹⁰。

（二）控訴功能

公訴權的控訴功能，主要表現在下列三個方面：一是限定審判的範圍：審判機關對公訴案作的審判，必須以檢察機關起訴的事實為範圍，不能在起訴書所載事實以外，對起訴書中所無指控之任何人、任何事進行審判。二是參與審判的全部過程，即檢察機關不僅僅是提起公訴，對於提起公訴的案件，檢察機關有權參加法庭審理的整個過程，有權在審判過程中進一步闡述自己的公訴主張、提供證據，並在

¹⁸⁹ 張智輝，前揭註 154，第 45 頁。

¹⁹⁰ 朱孝清，前揭註 67，第 115 頁。

法庭內與辯方展開辯論；亦有權根據法庭調查的情況，變更訴訟主張。尤有甚者，檢察長依照法律規定¹⁹¹，還有權列席審判委員會的會議，以貫徹公訴的主張。三是對審判結果進行監督，即對於確有違誤的判決、裁定，檢察機關依法享有監督權。而這種監督權，係對尚未生效的一審判決、裁定按照二審程式提出抗訴的權利¹⁹²，亦可對已經生效的判決、裁定，按照審判監督程式提出抗訴的權利。



¹⁹¹ 依據刑事訴訟法第 149 條規定：「合議庭開庭審理並且評議後，應當作出判決。對於疑難、復雜、重大的案件，合議庭認為難以作出決定的，由合議庭提請院長決定提交審判委員會討論決定。審判委員會的決定，合議庭應當執行」；最高人民法院審判委員會工作規則第 6 條規定：「審判委員會會議由院長或院長委託的副院長主持。最高人民檢察院檢察長或檢察長委託的最高人民檢察院檢察委員會委員可以列席」。惟持反對意見者認為，此舉會破壞審判獨立及控辯平等原則。

¹⁹² 依據刑事訴訟法第 169 條規定：「人民檢察院發現人民法院審理案件違反法律規定的訴訟程序，有權向人民法院提出糾正意見」。

第五章 中國檢察體系的重新塑造

第一節 重新塑造檢察體系的原因

第一項 改革開放使社會法制化程度提高

隨著中國經濟生活市場化程度的提高，社會的法制化水準也不斷提升，在這種社會經濟條件下，原先的司法機關解決糾紛的方式，已越來越難以適應社會變化的要求，而必須對之進行變革和調整，即須由原來以行政手段處理糾紛的方式，轉變成以司法的途徑解決之。透過調整糾紛解決的方式，帶動司法管理模式的變化，以及在此基礎上司法體制的革新。因此，自從改革開放以來的經濟市場化，進而對於司法體制的變革提出內在的需求。下表中的數字即反映中國自改革開放以來，市場化的演進程度，以及相對應法制化水平的增長情形。

【表 五-1】中國經濟運行機制的市場化及法制化演進程度（1978-1999）

年 份	市場化運行環境	經濟市場化指數	規則與法制化程度
1978	5.03	18.39	3.78
1979	5.51	19.96	5.15
1980	6.51	22.25	4.79
1981	7.53	24.02	5.21
1982	8.74	25.56	5.72
1983	10.03	27.64	3.91
1984	11.81	29.80	5.33
1985	12.91	33.60	7.44
1986	14.25	34.78	7.47
1987	15.44	36.00	9.07
1988	16.46	37.49	10.66

1989	17.98	36.53	11.35
1990	18.44	38.52	9.65
1991	19.14	38.71	10.51
1992	21.43	40.14	11.23
1993	22.77	43.23	13.65
1994	23.74	46.09	13.87
1995	25.87	47.16	15.69
1996	27.10	47.73	15.14
1997	28.96	50.13	19.48
1998	31.72	50.78	18.44
1999	33.43	50.25	17.92

資料來源：吳群剛等，中國經濟運行機制市場化程度指數設計，轉引自胡鞍鋼、過勇，「以壟斷市場到競爭市場：深刻的社會變革」，改革，第 18 頁，2002 年。

再者，由於中國社會治理結構與治理方式的變化，亦係造成司法改革的原因。在改革開放以前，中國社會的治理結構是典型的中央集權制，全國的人力、物力均由中央所統一調配，社會生產、分配、交換及消費亦係根據中央的計劃而進行。雖然在改革開放之前，社會的治理結構及治理方式曾進行過局部的調整，但是從總體上來觀察，基本上係屬於典型的中央集權型的治理模式，在這種模式下，中央的計劃幾乎包辦一切，既是國家經濟的決策者，也為企業機構決定如何生產，政府事實上成了唯一的經濟主體¹⁹³。亦即社會上各種單位主要肩負著貫徹執行上級行政機關指令的任務，成為不具有自身利益的大工廠；而作為執行政府意志和利益的國家司法機關，實際上淪為政黨和政府的附屬物，甚至整個司法制度也喪失其應有的功能和作用，成為一種似有似無的制度設計。下表反映出中國自成立以來，其社會治理方式的變化及其主要內容。

¹⁹³ 冒天啟、朱玲，轉型期中國經濟關係研究，第 253 頁，湖北人民出版社，1997 年 8 月版。

【表 五-2】中國社會治理方式的變化

年 份	社會治理方式	主 要 內 容
1953-1956	集權	投資和建設項目由中央安排；生產資料由國家先一分配或中央部門分配；勞動工資統一管理；重工業產品統一定價，其他商品價格由商業部管理；財政實行統一領導、劃分收支、分級管理
1957-1960	分權	擴大地方財政、物資分配權、計劃管理權；三類農藥副產口的購銷價、次要工業品的銷售價由地方制訂；下放88%的中央部屬企事業單位
1961-1964	集權	大幅度上收地方工業企業，使60-90%的工業產值歸中央管理。計劃、投資、財政、信貸、勞動工資等方面的管理權相應上收
1964-1965	分權	農業、商業、城市建設和衛生等基礎建設投資計劃交地方安排；擴大地方和部門調劑物資的權限；“五小”企業的產品歸地方分配
1966-1968 1969-1970	凍結 分權	2600多個中央直屬企事業單位下放地方管理；擴大地方的計劃權；簡化勞動管理制度；對地方實行物資包幹、基本建設投資包幹等體制
1977-1978	集權	對鐵路、郵電、民航等部門實行集中統一領導；上收部分財政、稅收、物資等方面的管理權限
1980-	分權	財政劃分收支分級包幹；工業、商業、投資、物價等管理權限下放；市場取向的農村經濟改革等

資料來源：1、國家統計局，中國統計年鑑，第395頁，中國統計出版社，1981

年；2、關山、姜洪主編，塊塊經濟學，1-9、317-319 頁，海洋出版社，1990 年。
轉引自冒天啟、朱玲等，轉型期中國經濟關係研究，第 263-264 頁，湖北人民出版社，1997 年。

第二項 經濟體制改革喚起司法改革聲浪

中國現行的司法改革，與 1980 年代開始進行的以市場為導向的經濟體制改革具有內在的關係，改革開放逐步改變長期以來中國社會凝滯不動的科層結構，經濟的蓬勃發展帶動社會運作的活絡，並且把在計劃經濟體制下向來邊緣的司法機關推向主流地位¹⁹⁴。關於中國的經濟體制改革，係從兩個主要方向展開，所有制的改革及經濟運行機制改革¹⁹⁵。從所有制改革觀察，其趨勢為公有或國有經濟在國民經濟中的比重不斷減少，非公有制經濟比重則逐步加重，所帶來的必然結果，係產權主體的多元性，以及由此所造成複雜的利益衝突，這些經濟利益上的矛盾和衝突，在一個強調法治的社會裡，自然地演變成為法院處理的對象。再者，就經濟運行機制的變革而言，其主要的內容係要確立市場在經濟資源配置的作用，使經濟活動遵循價值規律的要求，適應供給與需求關係的變化，從而推動國民經濟的發展。況且，市場機制要求每一個市場參與者，均係自主經營、自負盈虧的經濟主體，商品生產經營者之間為自由平等競爭的關係。而在改革開放前，由於受到前蘇聯法制的影響，使得法院在案件審理規程上採取超職權主義模式¹⁹⁶，而產生下列的特性，即一是審判機關與檢察機關作為整體的司法機關實行一體化，二是司法機關在司法活動中具有較強的主動性與積極性，三是犯罪嫌疑人和被告在訴訟過程中，具有明顯的消極性與被動性，其訴訟地位實際上被客體化¹⁹⁷。

自從 1980 年代起，在中國社會轉型及體制轉軌的背景下，司法制度改革成為一項重大的政治政策，也第一次在全國人民代表大會正

¹⁹⁴ 王文杰，前揭註 9，第 333 頁。

¹⁹⁵ 張卓元、胡家勇、劉學敏，論中國所有制改革，第 2 頁，江蘇人民出版社，2001 年。

¹⁹⁶ 胡夏冰，司法權：性質與構成的分析，第 297-298 頁，人民法院出版社，2003 年。

¹⁹⁷ 陳瑞華，刑事訴訟的前沿問題，第 123 頁，中國人民大學出版社，2000 年。

式被提出¹⁹⁸，自此之後，司法體制改革成為繼經濟體制改革後，在社會制度變遷的另一個熱門話題。而司法改革，由最初的單純對案件審理方式的改革，發展到後來對司法的體制的全面調整，改革的力道不斷地加強，改革的範圍也不斷地擴張。而且，由於意識解放運動的產生，以致於公民的權利意識不斷增強，這種變化係有史以來最深刻的變化¹⁹⁹，並為司法改革提供重要的支持力量，尤其當人們在司法實務操作過程中，遭到種種因素的掣肘時，便敢勇於打破舊有觀念上的束縛，追問傳統的司法制度的合理性和科學性所在，使得以前只屬於學者所認知的，如訴訟中武器平等、訴訟權利的充分救濟，以及訴訟中人權的保護及參與等，逐漸成為公民的普遍意識²⁰⁰，而要求司法對案件處理的客觀性與司法的社會功能，以使得司法體制進行相對應的調整和變革。在此同時，在對外開放的過程中，西方國家的司法經驗成為一種強勢文化，伴隨著物質文明一併輸入中國。尤其在改革開放後，許多學者開始將由原來研究前蘇聯的情形，轉變成效法歐美國家的法治制度。西方國家法治文明固有的進步性不僅開闊人民的視野，亦啟迪民眾的思維，在此種情形下，原本以前蘇聯的司法體制為基本藍圖所建立起來的司法制度，受到前所未有的衝擊，民眾開始比較這兩種不同司法體制的優缺點，而歐美國家司法制度的先進性和科學性得到越來越多人的認同，成為中國司法體制變革的重要動力²⁰¹。

第三項 司法改革順應新社會的需求

自從改革開放以來，特別在 1990 年代以後，中國社會治理結構和治理方式發生根本性的變化，不僅因為在市場經濟體制下，諸多經濟體制已脫離政府與政黨的 direct 控制，即表明隨著社會治理結構和治理方式的變化，司法制度在社會中的作用越顯重要，民眾對司法的依賴更為重要，同時在十年的文革期間，法律虛無主義帶來的慘痛教

¹⁹⁸ 1997 年 10 月，江澤民在第十五次全國人民代表大會上的報告中提出：「推進司法改革，從制度上保證司法機關依法獨立行使審判權和檢察權」。

¹⁹⁹ 夏勇主編，走向權利的時代—中國公民權利發展研究，第 49 頁，中國政法大學出版社，1995 年版。

²⁰⁰ 章武生、張衛平等，司法現代化與民事訴訟制度的建構，第 463 頁，法律出版社，2000 年。

²⁰¹ 張衛平等，司法改革：分析與展開，第 3 頁，法律出版社，2003 年。

訓，使得「要法治，不要人治」的觀念，成為全民普遍共識和基本價值取向。在此種社會意識背景下，與其他社會組織或國家機關的功能相比，由司法進行糾紛的處理，就獲得一種特殊的正當性，因為在民眾的觀念中，司法的形象與法治的基本價值兩者間，具有相當程度的內在關聯²⁰²，使得司法機關在社會治理結構和治理過程中，獲得較高的政治地位和社會地位，同時也不得不面對由社會變革所引起的各種矛盾和衝突，在這種社會歷史境遇下，如何改革司法體制和司法制度以適應社會的要求，便成為全中國社會關注的焦點。而檢察制度作為現代法制的重要組成份子，其功能定位、功能實現與檢察改革，當然受到社會變遷趨勢、憲政實踐發展，以及檢察制度自身變革的狀況的影響。

第二節 檢察體系的運作困境

由於逐漸改革開放後，人民對司法公正的要求愈來愈強烈，而檢察體系為司法正義的實現途徑之一，也越來越被民眾所重視。然而，在國家的政治生活和司法運作中，檢察體系目前尚未達到真正的獨立性，究其原因主要有下列的因素所導致。

第一項 人事體制的箝制

一、以行政級別的方式管理檢察機關

長期以來，中國一直按照行政級別的方式，來管理包括檢察官在內的各類幹部，檢察官等級制度的設計和檢察官的等級評定，均係以行政級別為基本依據²⁰³。雖然，檢察官法的規定，將檢察官作為一個獨立的組織來管理，但從 2001 年實施該法以來，對於檢察官的管理模式，基本仍係比照公務員的模式為之，使得檢察官的行政官色彩絲毫沒有淡化，不僅如此，對檢察官的職級及待遇等，均係由地方政府與地方黨委所確定，而無獨立性可言。再者，檢察官的任命，除助理

²⁰² 王亞新，社會變革中的民事訴訟，第 3 頁，中國法制出版社，2001 年。

²⁰³ 孫謙、鄭成良主編，前揭註 172，第 177-178 頁。

檢察官可以由本院檢察長自行決定任命外，檢察官以上的職務，均必須經由同級的地方組織批准後，再由本檢察院報請全國人民代表大會常務委員會任命之，如果地方組織或全國人民代表大會的環節出現差錯，縱使表現再好的檢察官也無法得到提拔任用。以致於檢察官為求得組織上的任命，在行使職權的過程中必然會向有權機關妥協，而妥協的代價就是犧牲檢察權的獨立性。雖然最高人民檢察院自從 1999 年以來，開始推行人事制度改革的要求，但此是在沒有對檢察人員進行分類管理的情況下所完成的，競爭的職位主要係以行政管理和業務管理崗位為主，所以從某種意義上而言，人事制度改革是在「官本位」的原則下完成的。因而，人事制度改革的結果，係優秀的檢察官競相擔任行政管理或業務管理的職務，而無走向辦案的第一線。而且，從全中國的檢察官觀察，真正不擔任行政領導職務的主訴檢察官，在檢察官總數中所占的比例極少，更進一步加劇辦案人力的不足，導致除了一些個別提前退休的情形外，精簡現有人員以便引進高學歷法律專業人才的目標，幾乎難以實現²⁰⁴。

【表 五-3】1989-2004 年檢察人員職務構成統計表

年份	檢察長 ²⁰⁵	檢察員	助理檢察員	書記員	法警	其他人員
1989	10704	67378	41891	25843	8689	8189
1990	11088	70717	44529	22943	7394	8446
1991	11456	73613	45816	21624	6818	8143
1992	11723	77052	46979	20186	7018	7784
1993	11924	82125	47448	18545	9279	7953
1994	12290	87221	47591	17592	10451	9656
1995	12655	95544	48270	20763	10307	11188
1996	13127	98816	44958	25439	10484	11685
1997	13328	102258	44338	26386	10697	12817
1998	13387	105904	37633	30279	10697	13419

²⁰⁴ 張智輝，前揭註 154，第 359-360 頁。

²⁰⁵ 本表檢察長的人數，包含副檢察長的人數在內。

1999	13725	111358	43697	21631	10533	12020
2000	13906	115776	41507	20231	10785	12702
2001	14094	102866	35554	22574	11282	12547
2002	13147	94029	26394	22963	10957	15020
2003	13550	93079	22601	24471	11901	16878
2004	13718	92905	19623	26360	12943	17645

資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1990 年至 2005 年各年版本中的數據資料後得出

從上開檢察人員職務構成表的數量變化觀察得知，從 1989 到 2000 年，檢察員的數量增長趨勢最為明顯，這幾年間呈現逐年遞增的趨勢，但是隨著各級檢察機關編制的精簡，自 2001 年到 2004 年間，檢察員的數量開始減少。而且，從 1989 年到 1995 年，助理檢察員的數量也一直持續增加。從 1999 年至 2004 年，助理檢察員的數量則趨於遞減。而書記員則波動較大，從 1995 年至 1998 年，書記員的比例又開始上升，自 1998 年以後，書記員數量則下降，自 2001 年至 2004 年，書記官的數量又開始上升。檢察機關其他人員的數量，自 1993 年至 2004 年止，基本上呈現數量上升的趨勢。由此上開職務構成表可知，檢察人員的數量甚多，恐不利於檢察業務的有效推動。

二、以行政級別方式管理檢察機關的缺失

此種帶有品位分類的行政級別管理方式，雖有利於統一管理，但對於檢察官的制度而言，則存在著下述重要的缺失：

（一）忽略檢察業務的特殊性

檢察機關是司法機關，應當按照司法的體制管理之，而行政化管理模式與司法規律的要求背道而馳。檢察機關的主要業務係法律監督，檢察機關的管理應當滿足履行法律監督職責的要求，惟行政化管理模式忽視法律監督的特殊性。檢察機關作為專門履行法律監督的機構，無論是在檢察機關的建設、管理方面，或在檢察機關的工作安排

方面，都應當突顯檢察業務的特殊性，以滿足履行法律監督職責的需要，但是許多地區檢察院的運作實務，無論是檢察長關注的焦點、檢察機關的工作重心，或者係對檢察人員的要求和考評，均未將檢察業務放在首位²⁰⁶。

（二）難以培養高素質專業化的檢察團隊

中國目前採取的擔任檢察官的任職制度，基本係採取兩階段式的。首先，檢察機關按照檢察官的任職學歷條件先招錄檢察人員後，再從通過司法考試的檢察人員中任命初任檢察官之人，此種封閉式的選任模式，不利於選拔高素質的檢察官人才。再者，完全按照行政幹部的要求和管理模式來管理檢察官，此種行政化的管理模式，難以造就高素質專業化的檢察團隊。因為行政化管理模式難以培養檢察官敬業的精神，如檢察官不具備職業的榮譽感，亦無職業所需之特殊保障，使得檢察官在面對各種誘惑時，沒有可以抵禦的武器。其次，在行政化的管理模式，使檢察官不得不將主要的精力，應付各種行政管理活動，而無足夠的時間處理檢察業務工作與提高自己的業務能力，造成缺乏法律專業知識，又不能獨立辦案或效率低落之人，只須有行政管理的經驗，即可長期待在檢察業務的工作職位上，甚至可能擔任業務領導的主因。最後，在行政化管理模式下，使得檢察官把行政職務的晉升，當做表現工作成果和人生價值的標竿，並使檢察機關的領導幹部將管理工作的重點，放在選拔任用幹部方面，以致於有能力、表現好的檢察官，不斷透過行政職務的晉升，離開檢察業務工作的第一線，而不能晉升行政職務者，則要求離開檢察體系，不利於保持檢察官團隊的穩定性，而難以建立穩定的高素質專業化檢察機關²⁰⁷。

（三）難以釐清責任歸屬

一切改革的最終均係靠人的具體行為來實現，所以檢察改革的具體措施中，係以檢察人員作為關鍵力量，如果人的問題無法解決，其他一切問題都置礙難行。因為在行政化管理模式下，辦理具體案件的人員對案件沒有決定權，而有權決定案件的人並不具體辦案，使得案

²⁰⁶ 張智輝，前揭註 154，第 350 頁。

²⁰⁷ 張智輝，前揭註 154，第 351-352 頁。

件一旦出現問題，難以釐清責任歸屬。意即如果行政化的管理模式無法改變，則對於人的評價與衡量工作成果的標準，就依然是行政職位的升遷，而個人待遇的提高與否，也只能靠行政職位升遷的不合理現象²⁰⁸。

（四）造成檢察官編制資源的巨大浪費

在中國，檢察機關的檢察官人員數量龐大²⁰⁹，檢察官占全體檢察人員的比例甚高，如此體制在世界上絕無僅有，而且檢察官與其他檢察人員的比例懸殊的現象，也十分罕見。造成這種現象的根本原因，在於並無實行分類管理，使得相當比例的具有檢察官職務的人員，並不實際從事檢察官的業務。這種檢察官名實不符的現象，無疑是國家司法資源的巨大浪費。同時，實踐中還存在著由於檢察官職缺的被不當占用，應當任命為檢察官的，卻難以及時任命的現象²¹⁰。再者，目前存在的急迫現象，係檢察機關不能按照檢察官法規定的條件引進人才，許多基層的檢察院儘管沒有幾個符合檢察官法規定的條件的檢察官，也連續幾年沒有進用任何一名法律系本科的畢業生，但由於檢察機關的人員編制已滿，而無法依照檢察官法規定的條件進用，如此長久下去，檢察機關的人才危機與法治建設不斷發展的要求之間的差距將越來越大，使得檢察機關難以勝任其職務的問題將越來越明顯²¹¹。

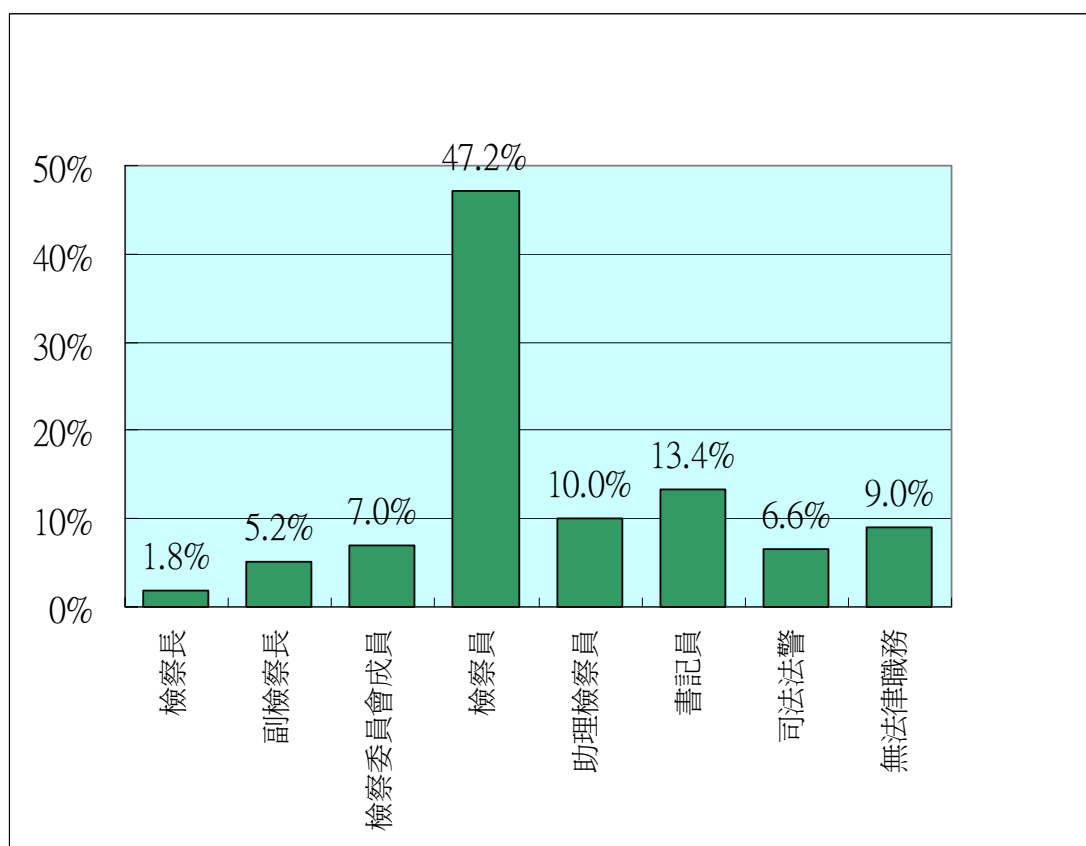
²⁰⁸ 張智輝，前揭註 154，第 352 頁。

²⁰⁹ 在我國，依據法務部人事處於「2008 年 1 月」之統計資料，顯示全國各地的檢察官共計 1,178 名，男性有 801 名，佔 68%，女性有 377 名，佔 32%，其中有 999 名檢察官（佔 84.8%）在基層的地方法院檢察署任職。又按照法務部人事處於「2009 年 2 月」之統計資料，得知全國各地的檢察官共計 1,220 名，男性有 819 名，佔 67%，女性有 401 名，佔 33%，其中有 1042 名檢察官（佔 85.4%）在基層的地方法院檢察署任職。

²¹⁰ 近年來，檢察機關推行主訴檢察官辦案責任制改革，在公訴等業務部門擇優任命了一批主訴檢察官，來實際承擔辦案的職責，一些地方人民大會的常委也開始把從事檢察業務工作作為任命檢察官的條件，這都是解決檢察官職務與職位不符問題的積極作法。特別的是，主訴檢察官，有些人稱之為「檢察官中的檢察官」，不過在某種程度上可以說本來就是檢察官意義的回歸。

²¹¹ 張智輝，前揭註 154，第 361 頁。

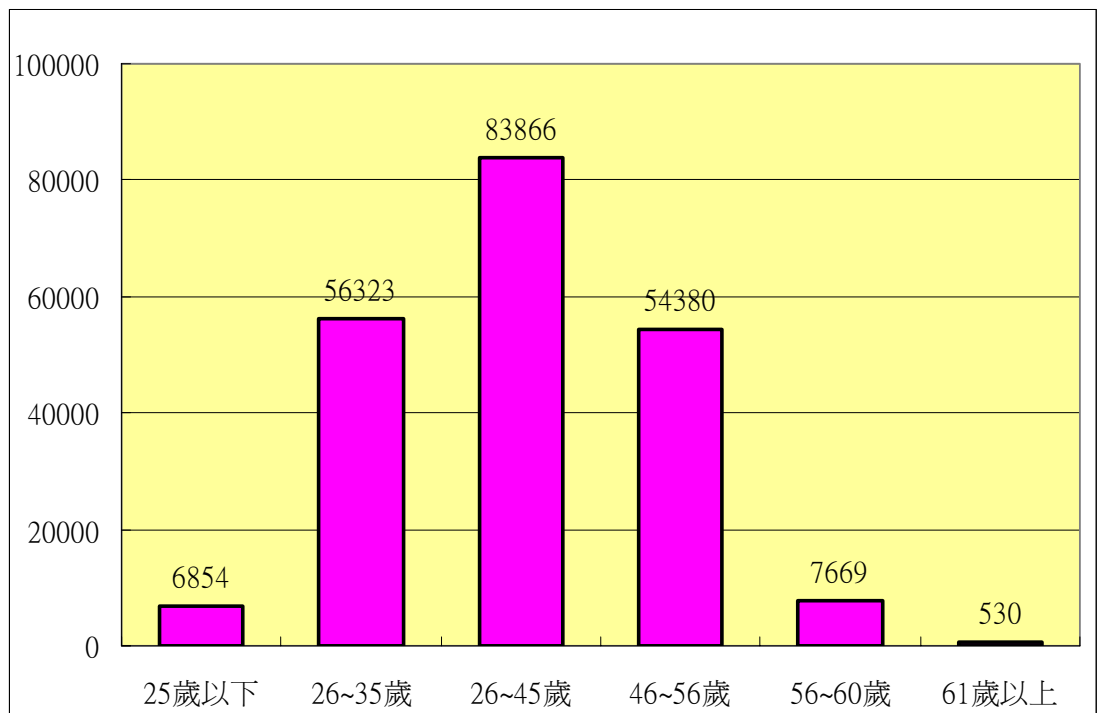
【圖 五-1】2004 年檢察人員職務構成比例



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，將 2005 年版本中的數據資料統計得出

由上開統計資料得知，於 2004 年，全中國的檢察人員共有 197,025 人，其中檢察長 3,511 人，占 1.8%，副檢察長 10,207 人，占 5.2%，檢察委員會委員 13,831 人，占 7.0%，檢察員 92,905 人，占 47.2%，助理檢察員 19,623 人，占 10.0%，書記員 26,360 人，占 13.4%，司法警察 12,943 人，占 6.6%，無法律職務人員 17,645 人，占 9.0%。並從中發現於 2004 年，全中國檢察機關的檢察官（即包括檢察長、副檢察長、檢察委員會委員、檢察員及助理檢察員）共計 137,007 人，占全體檢察人員的比例高達 71%。

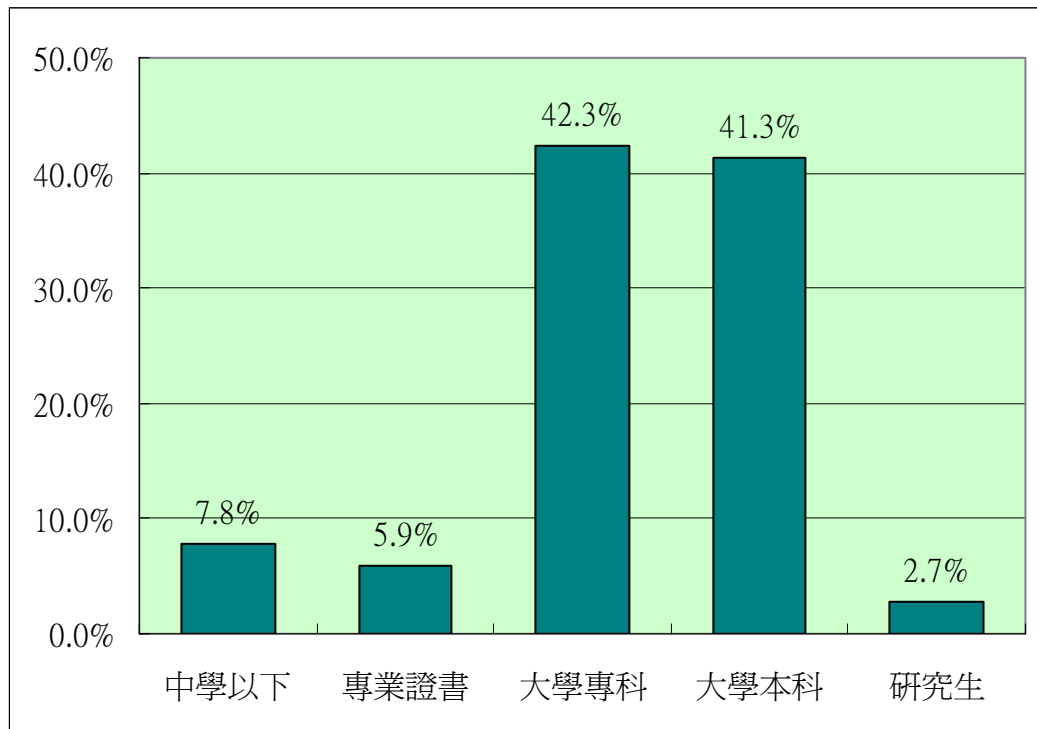
【圖 五-2】2003 年檢察人員年齡構成狀況（單位：人）



資料來源：最高人民檢察院政治部幹部，「全國檢察人才隊伍現狀調查與分析」，人民檢察，2005 年 1 月（上）

依該統計資料了解，全中國檢察人員在 25 歲以下有 6,854 人，占 3%；26 歲至 35 歲有 56,323 人，占 26.9%；36 歲至 45 歲有 83,866 人，占 40%；46 歲至 55 歲 54,380 人，占 25.9%，56 至 60 歲有 7,669 人，占 3.7%，61 歲以上有 530 人，占 0.25%。而 26 歲至 45 歲之青壯人員占總數的 66.9%，46 歲以上人員占總數的 33.1%，得知全中國檢察人員的年齡有偏高的現象。

【圖 五-3】2003 年檢察人員學歷構成比例



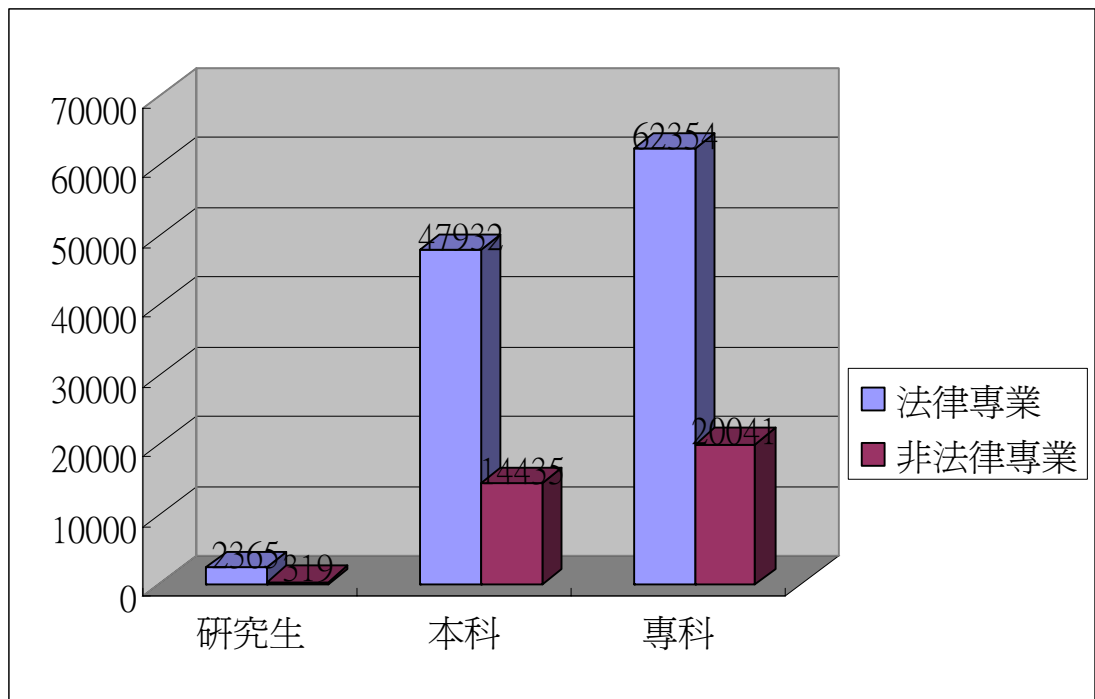
資料來源：最高人民檢察院政治部幹部，「全國檢察人才隊伍現狀調查與分析」，人民檢察，2005 年 1 月（上）

由上開統計資料發現，全中國檢察人員中，獲中學以下學歷有 16,368 人，占 7.8%；專業證書者²¹²有 12,547 人，占 5.9%；大學專科²¹³有 88,722 人，占 42.3%；大學本科有 86,493 人，占 41.3%；研究生有 5,582 人，占 2.7%。意即中國檢察人員具有大學本科以上學歷之人，僅占 44%，此種平均學歷的程度，對於需要高知識水準的檢察工作而言，顯然係偏低的。

²¹² 所謂「專業證書」，係指法律（檢察）專業證書，為能達到檢察工作職務所要求基本能力的證書，此相當於大專程度的法律專業知識水準；該證書在全國檢察系統適用有效。法律（檢察）專業證書教育係由中國的國家教委所批准，而由最高人民檢察院負責執行之，對於不具備從事檢察工作資格者，所從業為期一年半的資格教育。此專業教育課程自 1988 年開始推行，一度在檢察系統中具有相當重要的作用。例如：在 1995 年，全中國檢察機關取得法律（檢察）專業證書之人（包括法警），共有 32,201 人，占全部人員的 17.1%。惟近年來，由於檢察官法對檢察人員的學歷要求的提昇，使得法律專業證書的重要性有所下降。

²¹³ 上開圖表所稱之大學專科以上的學歷，並非全部均係法律專業的學歷。

【圖 五-4】2003 年檢察人員法律專業與非法律專業畢業狀況（單位：人）



資料來源：最高人民檢察院政治部幹部，「全國檢察人才隊伍現狀調查與分析」，人民檢察，2005 年 1 月（上）

由上述統計資料得知，法律專業大專學歷以上人員有 112,651 人。其中法律專業研究生學歷有 2,365 人，占 1.1%；其他專業的研究生學歷有 319 人，占 0.2%；大學本科法律專業學歷有 47,932 人，占 22.9%；而其他專業的大學本科學歷有 14,435 人，占 6.9%；大學專科法律專業學歷有 62,354 人，占 22.9%；而其他專業的大學專科學歷有 20,041 人，占 9.6%。由以上的數據顯示，中國檢察人員的總體學歷水準不僅偏低，而且係非法律專業畢業的檢察人員，仍占有大部分的比例。

（五）使檢察官的科學管理難以實現

由於司法工作的特殊性質，檢察官在職務進入門檻，職業保障及職業保障等方面有許多特殊性，但在統一的幹部管理體制下，這些特殊的管理要求必然難以得到充分的體現；相反地，這種體制造成檢察

官組織過於龐雜的現象，也制約著檢察組織的科學管理。雖然檢察官法係管理檢察官的權威法律，但在現行體制下，檢察官主要是按照統一的幹部人事制度進行管理，按照檢察官法調整的範圍相當有限，而無法徹底實行依法管理²¹⁴。

第二項 財政經費的制肘

檢察權獨立作為實現司法公正目標的途徑之一，亦需一定的經濟基礎作支撐。經濟投入的成本越高，司法公正的效果越好，所獲得的經濟或非經濟效益則越高，反之亦然。但是，檢察機關目前存在的明顯的情況就是經費不足，自 1980 年以來，檢察機關人員的編制與工作量逐漸增加，而財政撥款增加的速度遠遠跟不上經費需求量的增加。而經費來源的不足，必然制約檢察機關基本職權的發揮，進而影響檢察權的獨立及公正行使²¹⁵。在現行體制下，地方檢察機關的經費來源，基本上係由所在地的地方機關負責，而因大多數地方的單位預算不足，導致經費的來源十分困難，使得檢察機關不得不長期處於對地方政府的求助狀態²¹⁶。自 1998 年起，中央機關確立政法機關的經費來源，係由中央和地方財政分級管理、分級負擔的原則，即表明各級檢察機關的經費都由同級財政撥付²¹⁷。所以有學者稱之，「多年來，檢察機關的經費一直是依靠地方財政撥一點，上級部門給一點，自辦企業賺一點，辦案贓款財政返還點，兄弟單位贊助點，雖入不敷出，但勉勉強強尚能進行維持，辦案經費雖不能滿足需要，但還有一點」²¹⁸的論點。然而這種財政管理體制，顯然不利於檢察權的獨立，使得

²¹⁴ 孫謙、鄭成良主編，前揭註 172，第 175 頁。

²¹⁵ 在我國，各個檢察機關的經費來源，係由法務部統一編列預算並核給之，以保持檢察業務運作的獨立性，因此並未如中國的檢察機關受制於地方政府的影響。然而，我國各地的縣、市警察機關的預算來源，須透過各地的縣、市議會審議，使得地方警察人員在偵辦某些敏感的案件，如查察賄選及貪污時，如同中國的檢察機關人員一樣，常有裹足不前的情事產生。

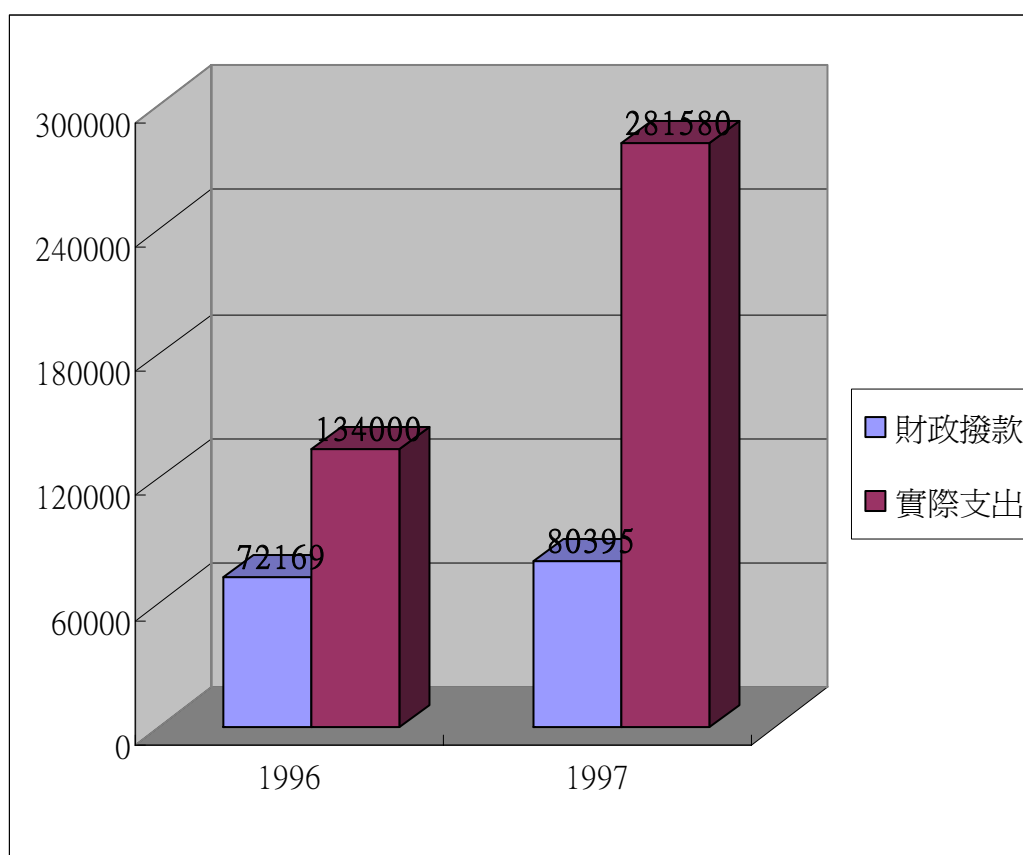
²¹⁶ 李建明，「檢察權獨立行使的相對性—兼論列寧關於檢察機關垂直領導的思想」，政法論壇（中國政法大學學報），第 147 頁，2004 年第 22 卷第 1 期。

²¹⁷ 此即所謂「收支兩條線」，係指政府部門或單位依法取得的收入全部繳入財政專戶或國庫，部門或單位的支出與其取得收入不再直接掛鈎，由財政部門根據相關支出定額標準核定，並按照部門預算管理要求，實行預算內、外統籌安排。

²¹⁸ 肖宏，「當前檢察工作遇到的主要問題綜述（二）」，第 9 頁，人民檢察，1996 年第 6 期。

檢察機關在經費來源上，受制於地方政府的箝制，使得檢察機關難以避免地方政府的干涉與控制，容易將中央設在地方的檢察機關變成地方的檢察機關，使地方檢察機關難以完全獨立行使檢察權的另一個重要原因。

【圖 五-5】11 省區檢察機關總體經費保證情況（單位：萬元人民幣）²¹⁹



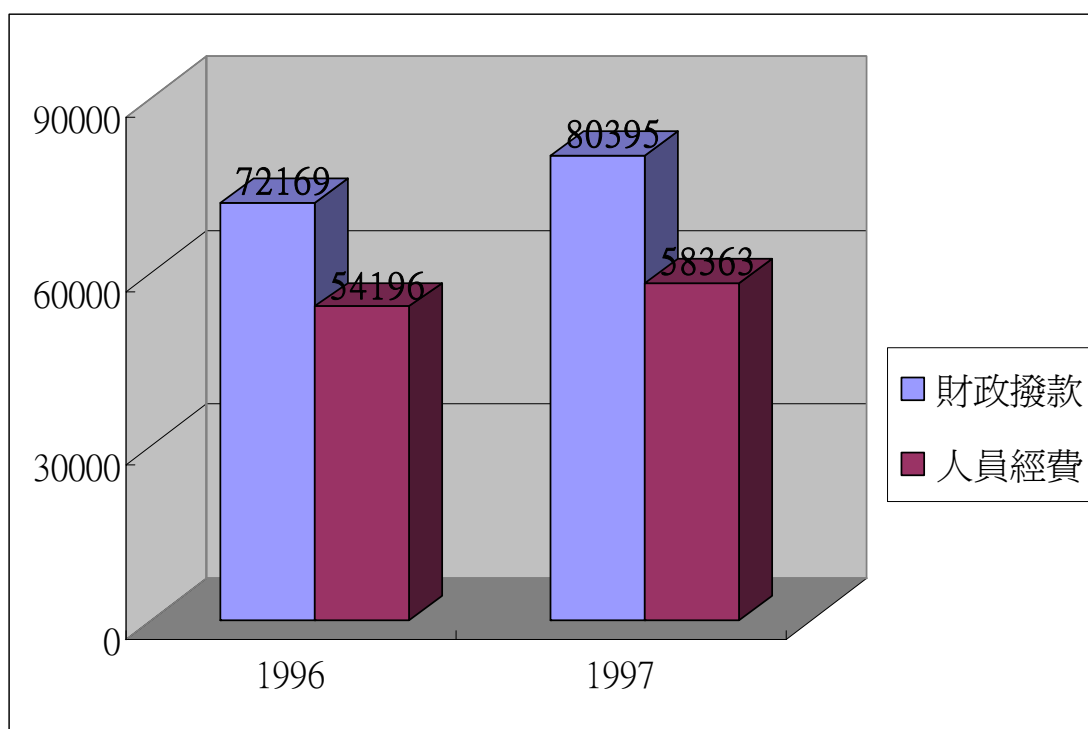
資料來源：王琰，「檢察機關，『皇糧』該怎麼吃？」，人民檢察，1999 年第 5 期

於 1998 年，最高人民檢察院組織 8 個專題調研組，對吉林、山

²¹⁹ 根據 1992 年實行的「檢察業務費開支範圍和管理辦法」的第 2 條規定：「檢察業務費是檢察機關用於維持社會穩定、保障經濟發展、保護公民人身權利和民主權利的專用經費，具有較強的政策性和機密性」。基於檢察機關的經費，具有一定政策性與機密性的規定，因此關於檢察機關經費支出的公開研究資料及統計資料非常少見。所以，本統計資料僅能根據現有少量的公開資料，而對於檢察機關的經費狀況進行分析，使得此部分的研究分析具有一定的局限性。

東、江西、浙江、寧夏等 11 個省區內的 150 多個檢察院，於 1996 年、1997 年兩年間的經費情況進行實地調查研究後，而得到上開的數據資料，顯示該地區的財政撥款嚴重不敷檢察機關的實際支出，造成相當大的財政經費缺口。

【圖 五-6】11 省區檢察機關人員經費支出與財政撥款對比（單位：萬元人民幣）



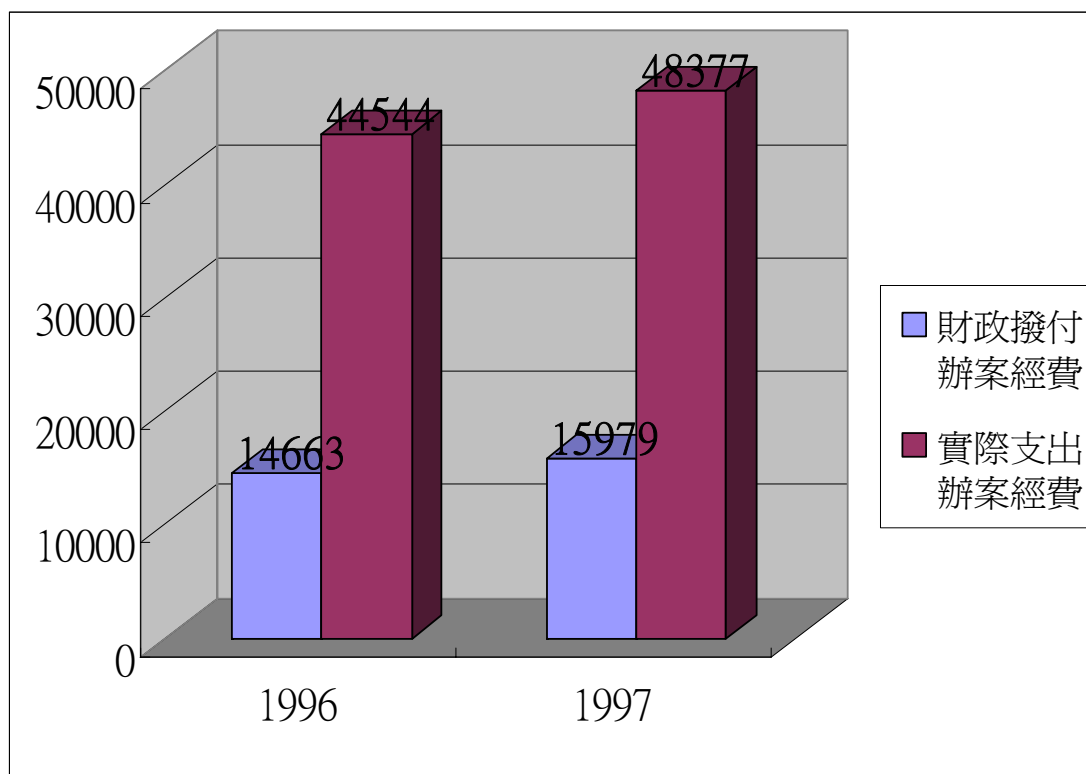
資料來源：王琰，「檢察機關，『皇糧』該怎麼吃？」，人民檢察，1999 年第 5 期

據統計資料顯示，雖然自 1993 年至 1997 年，檢察機關財政經費增長幅度，超過同時期財政收入與財支出的增長幅度²²⁰，但在此種情況下，政府財政撥款僅夠支付檢察機關的人員薪資，對於公用費用（如維持費用等），則難以得到滿足。如上開資料所示，於 1996 年，11 省區檢察機關實際支出人員經費，占財政撥款的 75.09%，而於 1997 年，比例則減至 72.06%，但依舊占了非常高的比例，形成「吃飯財

²²⁰ 王琰，「檢察機關，『皇糧』該怎麼吃？」，人民檢察，第 15 頁，1999 年第 5 期。

政」²²¹的情況。

【圖 五-7】11 省區檢察機關辦案經費保證情況（單位：萬元人民幣）



資料來源：王琰，「檢察機關，『皇糧』該怎麼吃？」，人民檢察，1999 年第 5 期

依上開資料顯示該 11 省區的檢察機關，財政撥付的經費中用於辦案的，僅夠實際支出的辦案經費的三分之一而已。辦案經費的嚴重短缺，使得檢察機關心有餘而力不足，難以達成憲法設置檢察機關為法律監督機關的使命。

第三項 法律監督的不週

一、檢察機關角色的混淆

在中國，目前檢察機關實行法律監督的困難處，在於其不僅是國

²²¹ 金文彤，「中國檢察官制度研究」，中國政法大學博士論文，第 43 頁，2005 年。

家的法律監督機關，同時也是刑事訴訟中的公訴機關。檢察機關的此兩種法律地位，決定檢察機關在訴訟進入審判程序後，須承擔法律監督者和國家公訴人的雙重身份，特別是法庭審理的方式改革後，由原有的糾問式訴訟模式改為控辯式訴訟模式，法庭中的對抗性加強，而作為身兼兩職的檢察官，在法庭上既要應付來自辯方的出擊，又要兼管對法官審判活動的監督，時間和精力方面都難以充分兼顧。同時，學術界與審判機關對檢察機關雙重身份的提出許多質疑，認為檢察官係「運動員」又是「裁判員」，難以保證司法活動的公正性²²²。有的學者並提出用「等腰三角形訴訟結構」，以代替原有的「直線形訴訟結構」，形成審、檢、辯三方的訴訟格局，認為在此種訴訟形式的檢察機關，僅係與辯方平行的公訴機關²²³。亦有學者認為檢察機關對審判活動的監督，係實質干預法院的審判權，而司法獨立的要求，係將檢察權排除在司法權的範疇之外²²⁴。

自從 1996 年刑事訴訟法修改後，刑事訴訟的模式開始轉向當事人主義，檢察機關在審判階段的舉證責任更為加重。由於起訴方式的變化，檢察機關在提起公訴時，不再向法院移送全部證據材料，而只移送「主要證據影本或者照片、證據目錄和證人名單」，而且律師介入刑事訴訟的時點提前至偵查時期，以及訴訟程式逐步規範化，使得檢察機關在搜集證據和證明犯罪方面，受到前所未有的壓力。另一方面，受傳統的「重打擊、輕保護」和「重實體、輕程序」觀念的影響，使得有些公安機關片面地追求「逮捕率」，而某些檢察機關則片面地追求「起訴率」²²⁵和有罪判決率，甚至一些偵查、檢察機關為求達到追訴目的，而採取侵犯嫌疑人、證人等合法權益的手段²²⁶。尤有甚者，

²²² 劉方，前揭註 10，第 311-312 頁。

²²³ 陳興良，「訴訟結構的重塑與司法體制的改革」，第 15 頁，檢察論叢，2000 年第 1 卷。

²²⁴ 胡夏冰，前揭註 196，第 300 頁。

²²⁵ 在我國，2007 年全國各地的檢察官偵查終結的案件，總計為 402,115 件，506,648 人，經檢察官向法院聲請羈押人數共計 13,497 人，佔 2.66%，嗣經法院核准羈押的比率為 86.0%。而偵查終結的案件中，22.03% 依通常程序提起公訴（即起訴），21.69% 聲請簡易判決處刑，6.92% 為緩起訴處分，1.85% 為職權不起訴處分，29.60% 認為罪嫌不足而為不起訴之處分，其餘 17.92% 因其他法定理由為不起訴處分或行政簽結。資料來源：法務部統計處。

²²⁶ 孫長永，前揭註 118，第 8 頁。

在各級人民檢察院與人民法院、公安機關的領導幹部間，總是要求配合的明顯地多於講求制約的²²⁷，造成「流水作業」式的訴訟構造，建立在「互相配合」的基礎上，造成分工負責、互相制約處於次要的地位²²⁸，使得檢察院的威信受到人民的挑戰。

二、對公安機關監督設計的缺失

在中國，公安機關與檢察機關在偵查階段時，係分別行使各自管轄案件的立案偵查權。公安機關除逮捕犯罪嫌疑人需經過檢察機關批准以外，所有的偵查措施均可依法自主決定，而不受司法審查。在偵查終結後，認為符合起訴條件的，才移送檢察機關審查起訴，而檢察機關對於此方面的監督，因缺乏有效的監督手段，僅係一種彈性監督²²⁹。而在刑事實體問題，檢察機關雖然依法享有對公安機關立案偵查活動的監督權，但局限在犯罪嫌疑人的行為是否存在、其行為是否構成犯罪、證明其行為的證據是否確實充分等，但這種監督實際上係相當薄弱，而且係事後監督，以致於難以呈現監督的效果²³⁰。

三、對職務犯罪偵查監督的不完備

目前職務犯罪偵查工作中產生的問題，係由於相關法律規定不完備所致，以致於檢察機關承擔此項職責面臨不少困難：第一是缺乏有效的外部監督機制，以瞭解相關部門執法的情況。例如，檢察機關雖有立案監督權，但對於公安機關應否立案的資訊不足，導致刑事立案監督工作案源匱乏；刑事立案監督過程中調查的許可權不明，影響工作效力；缺少對不執行行為的制約手段，以致公安機關規避或不執行檢察機關立案監督決定的行為履履發生等²³¹，使得檢察機關難以對有案不立、以罰代刑等現象進行有效的監督。第二是現行的監督手段不足，而無法確保法律監督的效果。例如，對刑事訴訟中存在的某些違

²²⁷ 尹吉、倪培興，前揭註 50，第 65-66 頁。

²²⁸ 張智輝主編，前揭註 66，第 127-128 頁。

²²⁹ 王敏遠，「論我國檢察機關對刑事司法的監督」，中外法學，第 68 頁，2000 年第 6 期。

²³⁰ 孫長永，前揭註 118，第 9 頁。

²³¹ 元明，「刑事立案監督手段不足問題探析」，中國檢察論壇，第 15 頁，2004 年第 1 期。

法情況，法律規定檢察機關只可以提出糾正違法的意見，而此種糾正意見缺乏法律效力，使得受監督對象的義務不明確，監督的意見往往得不到落實。第三是監督範圍和程序不完備。例如，對某些訴訟行為，特別是偵查中對於涉及剝奪或者限制公民人身、財產權利的強制性措施，刑事訴訟法的規定缺乏有效的監督手段和方式，進而影響監督的效力²³²。第四是由於職務犯罪的高智慧性與掩蔽性等特徵，致使檢察機關如靠傳統的偵查手段，則無法有效搜集證據與指控犯罪²³³；而且，某些地方的檢察機關辦案能力不強，查處職務犯罪的能力離人民的要求還有一定的差距²³⁴。再者，刑事訴訟法於1996年修法後，將職務犯罪偵查的部分範圍劃分給公安機關，而限縮檢察機關自偵的範圍，認為如果檢察機關的自偵範圍過大時，會分散檢察機關的精力，而沖淡其他職權的行使²³⁵，惟此舉更加削弱檢察機關監督的力道。

四、對審判監督手段的貧乏

由於審判機關事實上的一審終審、兩審合一，先請示後審判的行政化表現比較明顯，使得檢察機關對於上級法院關於下級法院審理案件的定罪量刑的隨意性答覆無從監督，從而使得檢察機關的抗訴十分困難。而且，一審法院的裁判受二審法院的左右，而受理抗訴的二審法院審判結果，也經常與一審法院如出一轍，造成檢察機關「不願抗、不敢抗、抗也白抗」的思想；實際上，對於二審法院抗而不理、抗而不改，檢察機關也無可奈何。同時，法律並無賦予檢察機關相關的程序處分權，縱使發現審判活動違法時，亦監督無力。參以，檢察機關對於法院的庭審活動中的違法情況，而提出的糾正意見時，通常均係以口頭的方式為之，即使用書面為之，由於法律並無規定法院的受糾正時的義務，即使法院不為之亦毫無辦法²³⁶。

²³² 孫謙、鄭成良主編，前揭註172，第36頁。

²³³ 莊建南，和諧社會語境下的中國檢察制度，第84頁，中國檢察出版社，2007年。

²³⁴ 孫謙、鄭成良主編，前揭註172，第27頁。

²³⁵ 陳光中，「刑事訴訟中檢察權的合理配置」，國家檢察官學院學報，第4-5頁，2005年第3期。

²³⁶ 張智輝主編，前揭註66，第129頁。

五、對閱卷制度設計的不當

1996年修改刑事訴訟法，而改革公訴案件的起訴方式後，傳統的辯護人閱卷制度受到嚴重削弱。根據現行刑事訴訟法第36條規定：「辯護律師自人民檢察院對案件審查起訴之日起，可以查閱、摘抄、複製本案的訴訟文書、技術性鑑定材料，可以同在押的犯罪嫌疑人會見和通信。其他辯護人經人民檢察院許可，也可以查閱、摘抄、複製上述材料，同在押的犯罪嫌疑人會見和通信。辯護律師自人民法院受理案件之日起，可以查閱、摘抄、複製本案所指控的犯罪事實的材料，可以同在押的被告人會見和通信。其他辯護人經人民法院許可，也可以查閱、摘抄、複製上述材料，同在押的被告人會見和通信」，及同法第150條規定：「人民法院對提起公訴的案件進行審查後，對於起訴書中有明確的指控犯罪事實並且附有證據目錄、證人名單和主要證據影本或者照片的，應當決定開庭審判」。意即辯護人在審查起訴階段，只能「查閱、摘抄、複製本案的訴訟文書、技術性鑑定材料」；在審判階段，可以「查閱、摘抄、複製本案所指控的犯罪事實的材料」，但實際範圍僅限於檢察機關提起公訴時移送法院的「證據目錄、證人名單和主要證據影本或者照片」。然而，此種規定既不利於犯罪嫌疑人及其辯護人有效地進行辯護，也不利於檢察機關認真聽取辯護律師的意見，以作出公正的起訴決定，更不利於在法庭審判時進行充分的質證與辯論，容易導致檢察機關與法院在認定事實方面出現違誤²³⁷。

第四項 檢察運作的失當

一、行政主導意識根深蒂固

在中國的傳統社會的政治架構中，立法權和司法權從屬於行政權內，解決糾紛與懲罰犯罪，係政府作為統治方式的部分內容，因此無所謂獨立的司法權意識的存在。而且在中國的司法制度，始終採取司法與行政合一的體制，並由行政長官兼管司法的工作，這種體制與中國的傳統文化、民族心理以及長期的封建君主專制有著密切的關係，使得司法權成為統治者的私人工具，人治代替法治，使司法成為行政

²³⁷ 孫長永，前揭註118，第10頁。

權利的附庸，加上長期封建的愚民教育，使得司法獨立失去賴以成長的民意動力²³⁸。直到改革開放後，隨著中國經濟體制改革進程的不斷加快，才逐漸得到改善，但縱使時至今日，在某些行政部門和行政官員的潛意識中，行政主導的思維依然根深蒂固，而仍有權利大於法律的現象。

二、欠缺獨立行使的內部制約機制

檢察權的不能依法獨立行使，容易造成的許多弊端，例如檢察權的地方化，造成國家法制無法統一，影響依法治國構想的實現；上下級檢察機關權責不明，使得檢察機關不能以整體獨立性來對抗外界的干預；檢察官不獨立，不符合檢察權的性質，從而影響檢察機關的公正與效率。而且，檢察官的無法獨立，不利於檢察官素質的提高，容易造成檢察官執行工作時濫用職權。再者，缺乏對於檢察權濫用的監督機制，嚴重影響檢察機關的聲譽，使得檢察權的威信無法樹立，於是社會上出現一種「檢察院可有可無」的論調。參以，由於擔心檢察權充分獨立後，可能會導致濫用或怠用檢察權，而侵害人民的基本權利及國家的憲政基礎，因此有呼籲加強對檢察權制約的聲浪。所以解決問題的關鍵，在於檢察機關要建立自律行使檢察權的制度，因為在法治社會中，一個典型的立法特徵，就是每授予一項權利，就必須同時設立相對應的制約機制，使得權利之間得到相互制衡。然而，由於檢察權不能獨立行使，造成目前檢察權的信任危機，雖然中國古代的御史監察制度，並非係現代檢察制度的起源，但其在古代仍負起維護法治統一及監督糾察百官的重任，而與檢察制度有著一定的關係。相反地，目前中國的檢察制度，對地方檢察機關實行的雙重領導一重監督，對位高權重的犯罪嫌疑人查處起來困難重重，無法發揮應有的作用，在民眾的心中遠不如古代的御史監察制度，且與西方的檢察制度相比較，中國的檢察制度也有明顯不足之處，以致於對於中國的檢察制度進行改革勢在必行，而順應時代對檢察工作的要求。

²³⁸ 金文彤，前揭註 221，第 43 頁。

三、檢察獨立與檢察一體之扞格

(一) 檢察獨立與檢察一體的界限未明

依據憲法與人民檢察院組織法規定，上級檢察院對下級檢察院的領導權，而檢察一體亦是各國檢察體制的共同特點，並決定檢察機關上級領導下級的正當性。所謂檢察一體，係要求檢察機關對外以一個整體的形象出現，對內則實行上命下從的管理體制，然而檢察一體雖然強化檢察權的外部獨立性，卻同時弱化檢察官個人在執行職務中的地位，惟由於未充分認識檢察一體對檢察權獨立的影響，亦未清楚劃分兩者間的界限，而一直將兩者當作相互對立的矛盾關係來看待。

(二) 檢察一體運作模式影響檢察獨立

在檢察一體的辦案模式中，依據人民檢察院刑事訴訟規則第4條，對檢察機關的辦案制度作出明確規定，即人民檢察院辦理刑事案件時，先由檢察人員承辦審查案件後，交辦案部門的行政科處長審核，再由檢察長或檢委會決定的行政審批模式。惟檢察權的行使，必須建立在檢察官親歷性的基礎上，由具體承辦案件的檢察官，基於對法律的理解和對案件事實的審查而作出判斷，而非由審核或決定案件的部門負責人、檢察長或檢察委員會決定，使得「審者不定、定者不審」²³⁹，既不符合檢察司法屬性，也限制個別檢察官的獨立性與積極性，更成為上級干預辦案的正當性來源，有損司法的公正性。而且，在各地檢察權的實務運作中，存在各自為政和政令不暢的問題，全國的檢察機關缺乏高效率的統一體制，使得檢察機關有地方化的趨勢，並淪為地方政府的行政工具之虞，如此既不利於維持國家法律統一正確地實施，亦不利於檢察機關依法獨立行使檢察權²⁴⁰。因此，上級檢察機關應加強對下級檢察機關的領導與監督，以確保下級檢察機關能夠依法獨立公正地行使檢察權，而且為使人民檢察院得以依法獨立行使職權，上級檢察機關對下級檢察機關的領導方式，也需要進行相關

²³⁹ 張智輝主編，中國檢察—自由裁量與人權保障，第133頁，北京大學出版社，2005年。

²⁴⁰ 孔璋，「一體與獨立之爭論及檢察一體制論證」，第90頁，法學雜誌，2007年第6期。

改革²⁴¹。

第五項 黨政領導的干預

一、檢察權獨立與執政黨領導的衝突

在中國，共產黨對包括檢察在內的司法工作的領導，係憲法所確立的基本原則，而執政黨與司法權兩者的實質關係，是執政黨在中國社會的領導核心地位，與法治國家法律至上地位相容協調性的問題²⁴²。在黨的原則上，執政黨與司法間的關係明確的，「依法治國」被確立為執政黨的基本方針，是執政黨在處理司法關係上，所作出的政治承諾。而且，在具體的司法活動中如何協調及界定兩者之間職責的界線，仍須在具體的運作層面上討論與解決，例如執政黨如何在實施政治領導的過程中，以維護司法的權威、尊重司法自身的運作規律，以及司法活動如何維護黨的主張和人民群眾利益的原則等。然而，執政黨目前的領導方式上，事實上存在著某些缺陷，甚至在某些地方出現以黨的力量干預檢察權的現象，使得檢察權的獨立行使受到不應有的損害²⁴³，並出現兩種不當的情形，而制約檢察權的獨立行使：第一是地方黨委對檢察工作的過度干預，不僅對檢察機關的在宏觀運作上進行領導，在具體的檢察業務也發布命令，導致檢察權不能真正獨立。第二是檢察機關對地方黨委依賴性過重，習慣於事事請示匯報，甚至在具體案件處理上，也要尋求黨委的指示或支持。

二、檢察權獨立與人大監督的矛盾

根據憲法第 2 條規定，國家的一切權利屬於人民，人民除依法行使各種權利及參加國家管理外，並透過選舉的方式推出自己理想的代表，參加各級國家權利機關管理國家，人民代表大會則代表人民行使國家權利。全國人民代表大會的監督權可以分為法律監督和工作監督兩個方面。關於法律監督方面，主要係對違憲的法律、法規、決定和命令的撤銷權上；關於工作監督方面，主要是監督本級人民政府、人

²⁴¹ 李建明，前揭註 216，第 147 頁。

²⁴² 顧培東，「中國司法改革的宏觀思考」，法學研究，第 14 頁，2000 年第 3 期。

²⁴³ 李建明，前揭註 216，第 147 頁。

民法院及人民檢察院的工作。檢察機關向同級人民大會負責並報告工作內容，在雙重領導的意義上，即表明人民大會對檢察機關的領導關係，同時人民大會亦係法定的法律監督機關，依法對檢察機關的執法行為進行監督，並維護檢察機關的獨立性。而且，從憲法層面上來看，全國人民代表大會的法律監督權，係屬於最高層次的監督權，然而由於全國人民代表大會的法律監督的內容和範圍有過大的傾向，導致檢察權獨立性的程度有所不足。

第三節 獨立行使檢察權的制度建構

從現行獨立行使檢察權所面臨的困境，檢察權獨立行使存在著很多障礙，這些障礙制約檢察權的獨立，導致檢察機關雖在憲法制度有獨立的地位，但在政治地位上卻側無法獨立，雖在理論上獨立，但在司法活動中卻無法獨立，因此要排除這些障礙，並建構保障檢察權的獨立性，凡此種種均須靠檢察改革始能完成。而檢察改革的內容，包含理念、權力結構、組織機構和制度模式等諸多方面；檢察改革為系統化轉型的過程，在此系統中，以理念的轉變和革新為先導，以權力結構的優化配置和組織機構的重組為核心，並以相應制度模式的確立為載體²⁴⁴。

第一項 優化檢察人事體制

一、改革檢察業務管理模式

如要檢察改革的成效良好，即須改變行政化的管理模式，並設計出符合檢察工作需求的改革措施。因此，中國共產黨在第十六次全國代表大會政治報告中談到司法體制改革時²⁴⁵，即指出：「改革司法機

²⁴⁴ 傅達林，「憲政視野下的『大司法改革觀』」，法學雜誌，第 87 頁，2006 年第 6 期。

²⁴⁵ 此項意見，係江澤民於中國共產黨第十六次全國代表大會報告的第(六)點內提出：推進司法體制改革。社會主義司法制度必須保障在全社會實現公平和正義。按照公正司法和嚴格執法的要求，完善司法機關的機構設置、職權劃分和管理制度，進一步健全權責明確、相互配合、相互制約、高效運行的司法體制。從制度上保證審判機關和檢察機關依法獨立公正地行使審判權和檢察權。完善訴訟程式，保障公民和

關的工作機制和人財物管理體制，逐步實現審判和檢察同司法行政事務相分離」的觀念。此不僅對宏觀的司法體制改革具有指導意義，亦對於檢察機關內部的改革具有重要的意義。因為，檢察業務與檢察機關的司法行政事務相分離的核心，須按照檢察業務的特性為之，以突顯檢察機關作為國家專門的法律監督機關的特殊性，並確保檢察機關能夠有效行使檢察權²⁴⁶。惟目前檢察機關由於承繼行政體系的管理模式，以致於產生許多置礙難行之處，所以須按照下列方式改革行政化的管理模式：

（一）按照檢察業務特性管理檢察業務

對檢察業務的管理，應當遵循司法規律，充分按照檢察業務的特性為之。從內部業務管理的角度觀察，檢察機關目前主要的問題，係以整體素質不高及案件繁重為主。由於目前檢察官的整體素質不高，以致於在辦案過程中，設置多重的監督機制以防止錯案發生。雖然此種辦案模式，有利於防止辦案人員以案謀私或辦錯案件的情形，但此種模式增加辦案的流程，而更加劇辦案人力不足及案件繁重的問題。而要解決問題的根本方式，即要改革對檢察業務的行政化管理方式，包括改革案件管理模式與案件監控機制，尤其應根據不同案件類型的特性，實行不同的案件管理流程，以逐漸淡化檢察業務管理的行政色彩。

（二）按照檢察業務特性改革內部監督機制

由於現行的監督機制，係以喪失檢察效率為代價，來確保檢察權正確行使。而且，紀檢監察人員通常對於辦案流程並非熟稔，無法充分發揮對案件的監督職責，亦難以保障檢察權行使的正確性，因此有必要對現行的檢察機關內部監督機制進行改革。因此要改革監督的模

法人的合法權益。切實解決執行難問題。改革司法機關的工作機制和人財物管理體制，逐步實現司法審判和檢察同司法行政事務相分離。加強對司法工作的監督，懲治司法領域中的腐敗。建設一支政治堅定、業務精通、作風優良、執法公正的司法隊伍。

<http://www.bdpf.org.cn:82/gate/big5/www.bdpf.org.cn/ztbd/sywghzt/ckzl/2551.htm>（最後點閱日期：2009年2月23日）。

²⁴⁶ 張智輝，前揭註154，第353頁。

式，即要改變案件的督察制度，並設立案件督察部門²⁴⁷，作為負責處理案件督察與違法亂紀行為的工作。其主要負責受理與查處對於檢察人員的各種申訴事項、對辦案過程的檢查督促，以及對辦案人員辦案品質的考核評定等工作，並實行案件品質考核、跟蹤監督與申訴審查相結合的監督機制，以防止檢察權的不當行使和濫用。其次，案件督察部門的主要職責，係對行使檢察權的情況進行監督，即對辦案行為的合法性進行審查，所以督察部門的工作人員本身應具有豐富經驗的檢察人員，瞭解檢察業務的內容，並熟悉相關的法律規定，才得以瞭解辦案過程中容易出錯的環節。再者，案件督察部門須與辦案部門互不隸屬，才能有效地發揮監督的職責，且督察部門有權瞭解辦案部門所辦理案件的情況，辦案部門和辦案人員並有配合的義務，並如實提供之。最後，使案件督察部門為唯一對檢察業務人員進行考評的單位，並使檢察業務人員將所有精力放在案件處理上，而不會因接受其他任務而怠惰主要業務，也無須時時顧及其他部門成員對自身的觀感，使得辦案人員可以排除其他干擾，不致於因其他人員利用考評的影響力，而干預所偵辦案件的結果。

（三）實行檢察業務與行政事務相分離的制度

檢察機關的主要業務係檢察業務，檢察機關唯有確實履行法律賦予的職責，作好檢察業務的工作，才符合人民對檢察機關所應盡法律監督的期待。但在現今情況，檢察機關的行政事務管理部門較為分散，並經常性地向業務部門交辦事務工作，使得檢察業務部門在行政管理事務方面耗費諸多時間，以致難以集中精力進行檢察業務的活動。因此，檢察機關的工作部署及人力物力的運用，應該集中在檢察業務上，其他事項均應以檢察業務為中心而運作，而非將業務部門及其他檢察人員，以行政管理部門為基準點而工作，讓行政管理事務永遠成為檢察機關的重心所在。

²⁴⁷ 有學者認為此種部門，可以從改革現有紀檢監察部門的職責範圍和人員結構來實現，也可從簡化業務管理部門後，空出的機構人員來擔任。參張智輝，前揭註 154，第 357 頁。

（四）確立檢察業務為最優先的目標

實行檢察業務與檢察機關行政管理事務相分離的宗旨，係保障檢察機關能夠集中精力以履行法律監督職責。因此，檢察機關的行政管理事務和行政管理工作內容，應以檢察業務和檢察機關發展的需要，而非凌駕於檢察業務之上。行政管理部門及人員應調整自己的定位，避免讓行政管理成為檢察業務推展的阻力，使檢察機關的行政管理事務，真正為檢察業務與檢察機關的發展而服務。總言之，要把檢察院定位在不同於其他國家機關的法律監督機關，即須把改革行政化管理模式作為檢察改革的切入點，確實按照檢察機關履行法律監督職責的要求及其特性來設置檢察機關。

二、效率配置檢察人力制度

現行檢察機關的人事制度，採用行政級別管理的方式，此種體制導致檢察官管理的法治化程度較低，使檢察官的管理難以形成穩定的管理體制。所以，如要以符合檢察特性的方式，對檢察機關進行科學的管理，則應改變統一適用行政級別的管理模式，建立以職位分類為基礎的檢察人員分類管理制度，以解決檢察人員管理過度行政化的問題²⁴⁸。

（一）以職位分類為基礎的檢察人事制度

檢察官的主要業務係辦理案件，因此對檢察官的管理和考評，應透過檢察業務考核，包括對其的專業知識、辦案能力、辦案數量和品質等方式來進行，而非對其平日的言行舉止，經由政治性的考評和民主評議的方式為之²⁴⁹。而且，要實現檢察官的科學分類管理，必須從體制上突破套用行政級別管理檢察官的模式，合理設定獨立於行政級別的檢察官等級序列，使之真正符合科學管理檢察官組織的實際需要。再者，檢察官的晉升和待遇，應當經由檢察官等級來解決，而非透過行政職務的方式解決，且應設置獨立的檢察官薪資職級表。在實

²⁴⁸ 王正海、張曉，「檢察人員分類管理改革之思考與建議」，人民檢察，第 54 頁，2007 年第 20 期。

²⁴⁹ 張智輝，前揭註 154，第 359-360 頁。

行職位分類、檢察官的等級與職位相對應的制度下，檢察官的資歷與貢獻度，應當表現在薪資等級和職級的晉升上，而非檢察官的職位和等級的晉升，因此，每個檢察官等級應當對應相當的薪資等級和職級上，使得檢察官在同一職位和等級上待遇能夠逐步提高²⁵⁰，把優秀的辦案人員吸引到辦案的第一線工作。

（二）對檢察人員進行分類管理

按照檢察官第2條規定，檢察機關中的檢察長、副檢察長、檢察委員會委員、檢察員及助理檢察員，均屬於檢察官，惟這種配置情況不利於司法資源的有效運用，並阻礙檢察改革的進程。而且，龐大良莠不齊的檢察官人力，既不便於檢察機關的管理，也不利於檢察官獨立行使職權。所以，檢察官人力必須保持量少質優，盡力培養品學優良的精英化檢察官，並在此基礎上充分授權，讓檢察官行使法律所賦予的職權。再者，檢察權係一種融合司法性和行政性屬性的混合性質的權利，因此在具體運用的過程中，必須滿足司法權和行政權運行機制的內在要求，效率地配置檢察機關人力。因此，應當按照檢察機關的不同職位，把檢察機關的人員分成三類，分別按照相對應的職務序列進行管理。

1、檢察官

由於檢察官能獨立行使檢察權，具有明顯的司法職業特性，因此只授與主要的檢察人員，並依照檢察官法進行管理，實行檢察官的等級制度。

2、檢察事務人員

檢察事務人員，即係檢察輔助及技術人員，而檢察輔助人員包括檢察官事務官、書記官及法警等協助檢察官履行檢察職責的人員，接受檢察官的指揮辦案；檢察技術人員，則按照公務員中的專業技術類職務職級進行管理。

3、檢察行政人員

²⁵⁰ 孫謙、鄭成良主編，前揭註172，第178頁。

除檢察官、檢察輔助及技術人員之外的檢察行政人員及政風人員，負責綜合行政以及機關內部管理等職責的人員，一併納入公務員的有關職務職級進行管理。

申言之，每個職位的人員不得輕易調換，以便保持辦案人員的穩定性，為提高檢察人才的水準奠定基礎²⁵¹；而且，對於地方檢察機關進行人事變動時，應當取得上級檢察機關的同意或批准，以消除地方部門出自於各種理由對檢察人員實行「職務調離」，進而對檢察工作產生間接的影響²⁵²，如此才能創造符合檢察機關工作的特點，以及檢察權屬性的基本要求。而實行檢察人員的分類管理，關鍵在於要準確地界定檢察官的職位，並根據行使檢察權的實際需要，合理地界定各級檢察院的檢察官員額，而且檢察官職位的範圍應當縮小。根據檢察官法第2條規定，檢察官係依法行使國家檢察權的檢察人員，使之專注在檢察業務的領域，以符合檢察工作的實際需要。再者，根據檢察官職位的界定和行使檢察權的實際需要，應重新檢討各級檢察機關的檢察官員額，並對現任檢察官進行分流，凡是不在檢察官職位上的人員，即應當除去檢察官的職位²⁵³。基於上述對檢察機關的重新配置，可對於公訴權、法律監督權等司法性質的權利在行使過程中，按照司法權的運作方式充分授權予檢察官，使其逐步成為獨立的訴訟主體，使檢察官成為一個充分獨立的機關。

三、健全檢察官的保障機制

要健全檢察官的保障機制，則必須堅持下列兩個方向為之：

（一）健全檢察官職業保障制度

改善檢察官職業保障制度，係確保檢察機關依法獨立公正行使檢察權的重要指標。目前，雖然檢察官依法由人民大會選舉或者由人民大會常務委員任免，並規定檢察官非因法定事由、非經法定程序，不

²⁵¹ 張智輝，前揭註154，第360頁。

²⁵² 雷貽輝、黃勝，「論科學發展觀視野下改革完善檢察工作」，中國刑事法雜誌-檢察論壇，第21頁，2008年8月號。

²⁵³ 孫謙、鄭成良主編，前揭註172，第179頁。

被免職、降職、辭退或者處分，不得隨意改變其檢察官職位²⁵⁴，但檢察官法並未把「調出本檢察院」及「職務變動不需要保留原職務」等作為免除檢察官職務的情形規定在內，而曾有檢察官因秉公執法的緣故，而遭調動或免職的情形，所以為保障檢察官的身分保障，應該修正憲法及檢察官法的相關內容，明確訂定檢察官的身分保障條款並確實執行之。

（二）健全檢察官待遇保障制度

檢察官的待遇高於一般公務員，係世界各國的通例，然而在中國，目前檢察官施行的是統一的國家機關工作人員薪資制度，檢察官等級津貼長期沒有落實，甚至在一些貧困地區，檢察官的薪資也不能受到保障。在這種情況下，不僅難以吸引優秀法律人才擔任檢察官，也難以激發檢察官的職業榮譽感，並增強檢察官留任的意願，以致於有經驗的檢察官時有轉任律師的情形，此種職業流動的方式，顯然不利於檢察人員素質的提升。在中國，現今檢察官的薪資結構與一般公務員的薪資相當，助理檢察官的薪資大約是 1000-1500 元人民幣，檢察官是大約為 1200-1700 元人民幣，高級檢察官則大約有 1500 元以上人民幣²⁵⁵，由於薪資不高而難以吸引或留住優秀人才在檢察機關奉獻；而在西方國家的制度，檢察官的薪水至少高於一般公務員的薪水 15% 以上²⁵⁶。所以，改革的方向係對檢察官實行優薪制，採取相對高薪的制度，不僅可使檢察官不至因生活拮据而受不法利益的驅動，而且可以使其形成職業優越感與榮譽感，以促使其公正行使職權。

（三）建立檢察官調動制度

由於檢察官的待遇多寡，取決於地方政府的財政狀況及經濟發展

²⁵⁴ 張智輝，前揭註 154，第 361 頁。

²⁵⁵ <http://tieba.baidu.com/f?kz=117559176>（最後點閱日期：2009 年 3 月 13 日）。但各地檢察官的薪資因受制於地方財政的關係，以致於各地的檢察官的薪資高低不一，但一般而言，在沿海經濟發達地區的城市擔任檢察官的薪資，即遠高於在內陸農村地區工作的檢察官薪資。

²⁵⁶ 在我國，目前初任檢察官、法官的薪資相同，均係薦任 6 職等 1 級，薪資包括本俸、專業加給及主管加給為 98,454 元；而高考三級及格的一般公務員，亦係薦任 6 職等 1 級，薪資則約 44,850 元。日本檢察官的薪資，大約比一般公務員的薪資高出約 40%，而奧地利檢察官的薪資則大約高出約 15% 左右。

情況，在經濟情況較佳的地區服務，則檢察官的待遇較為優沃，以致於許多人不願意到貧困地區擔任檢察官。因此可以規定，在通過司法考試及格並取得檢察官的任用資格後，可經由上級檢察院或最高人民檢察院派駐貧困地區工作一定期間，並給予相當的地域加給補助，以增加留任的意願，並有利於檢察官間的相互流動。再者，在不同地區檢察院工作的檢察官間，亦可定期辦理進行交流與調動，以促進全國檢察業務的統一性²⁵⁷，以有利於培養全中國高素質的檢察人力。

四、暢通檢察官的升遷管道

檢察官遴選與晉升的制度不完備，使得下級檢察院的優秀檢察官升遷發展的空間受限，造成優秀的檢察官無留任的意願，所以建立檢察官逐級遴選制度，以暢通檢察官的升遷管道亦至為重要。

（一）建立檢察官逐級遴選制度

檢察業務的升遷，不能違背檢察官法的規定，而任意選拔所謂的「優秀人才」，必須符合檢察官法規定的任用資格²⁵⁸，才得以將有辦案經驗的優秀人才選拔升遷，而且為確保不同職級的檢察官具有相對應的素質條件，許多國家在法律上分別規定不同職級檢察官的任職條件，實行檢察官逐級遴選制度。例如「日本檢察廳法」規定，副檢事要任職3年以上，並通過政令規定的考試，方可任命及敘職為二級檢事；而二級檢事要任職8年以上，方可任命及敘級為一級檢事²⁵⁹。在中國，上級檢察院領導下級檢察院的工作，要求其必須具備更高的職業素質，並具備豐富的檢察實務經驗，所以也應當建立檢察官逐級遴選制度，在上級檢察院出現檢察官職缺時，應當公開的方式，從下級檢察院符合相關條件的檢察官中擇優遴選之，以確保上級檢察院檢察官的職業素質，並為下級檢察院的優秀檢察官開拓升遷的空間²⁶⁰。

²⁵⁷ 王利明，「司法改革的若干建議」，法學家，第15頁，2005年第4期。

²⁵⁸ 張智輝，前揭註154，第361頁。

²⁵⁹ 王克主編，世界各國檢察院組織法選編—日本國檢察廳法，第15頁，中國社會科學出版社，1994年。

²⁶⁰ 孫謙、鄭成良主編，前揭註172，第180頁。

（二）實施分流改善檢察人員結構

檢察官的職業素質，直接關係到法律能否正確實施，相對而言中國檢察官的整體素質不高，其中還有很大部分的人，係透過在職教育而取得相關學歷。所以，在檢察人員分流的基礎上，應將不完全合乎資格人員使之培訓合格，或從其他從事相關法律職業之人中，遴選出符合檢察官法規定的任職資格的人員擔任辦案人員，改善辦案基層檢察人員的素質結構。並且，加強檢察官培訓制度，使從事檢察業務的檢察官定期參加訓練課程，不斷提高偵辦案件的能力，使之能勝任檢察官的工作需求²⁶¹。再者，對於在辦案中違法亂紀、以案謀私的檢察人員，應當堅決辭退之；對於辦案能力低落，不能獨立承辦案件的人員，應當採取強制培訓或者分流的方法，使其不再承擔辦理檢察業務的工作。

五、優質檢察官的養成制度

檢察人員的人力素質來源良窳與否，牽涉到檢察機關未來運作成敗與否的重要關鍵，所以必須嚴格篩選擔任檢察官的人力來源，即必須採取下列方式：

（一）改變封閉型的任用制度

檢察制度改革的方式之一，亦要將司法人員的選拔與一般行政公務員的選拔嚴格區分，全面提高檢察官的隊伍素質，而於2002年開始實行統一的司法考試制度，奠定中國法學界所倡導「法律職業共同體」制度的基礎，而被譽為近年真正值得稱道的重大司法改革²⁶²。採行統一的司法考試制度，有助於改善檢察官的遴選、培養、考核與升遷等制度，並提高司法人員的素質，增強司法人員的專業性，形成一個具有相同知識背景和職業背景的法律人共同體²⁶³。再者，必須改變目前兩段式、封閉型的初任檢察官選任方式²⁶⁴，即檢察人員錄取制度

²⁶¹ 張智輝，前揭註154，第356-357頁。

²⁶² 孫謙等主編，司法改革報告：法律職業共同體研究，第1頁至第3頁，法律出版社，2003年。

²⁶³ 王利明，前揭註257，第15頁。

²⁶⁴ 在我國，應考司法官的資格為年滿18歲以上55歲以下之公民，並具有公立或立案

應當定位在招收檢察人員上，無須將符合檢察官的任職學歷條件，作為錄用檢察人員的條件，而且國家司法考試制度的定位是建立檢察官、法官和律師的職業進入的門檻，檢察機關應當直接從所有通過國家司法考試的人員中，考核選拔檢察官預備人員，不應把檢察預備人員的範圍，侷限在通過國家司法考試的檢察人員。

（二）建立檢察官的培訓制度

檢察官依法行使國家的檢察權，不僅必須具有法律專業的知識，並且須具備良好的職業道德和司法實務經驗，所以必須建立配套的檢察官職業培訓與實習制度。在目前，檢察機關從檢察人員中任用檢察官，初任的檢察官可立刻執行職務，惟爾後通過國家司法考試的人員要擔任檢察官時，即應對該等人員進行檢察官職前的培訓與實習制度，並經過相當的考核合格後，始能正式任命為檢察官，而從事檢察官的職務。但是，目前許多偏遠地區通過司法考試的檢察人員寥寥無幾，使得檢察官的人力青黃不接的現象日趨嚴重，如要解決此種情形，即必須建立與司法考試制度相銜接的開放式的擔任檢察官職業制度，並相對應地建立檢察官職業訓練與實習制度始克為之²⁶⁵。而且，亦須加強現任檢察官的在職訓練制度，提昇檢察官的在職教育，並制度化建構檢察官的在職教育機構²⁶⁶，在以理論與業務相結合的培訓下，完成檢察官培訓的工作，以提高檢察官的法律素養，成為訴訟效

之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校政治、法律、行政各系、科畢業得有證書者，或經普通考試或相當普通考試之特種考試法院書記官考試及格滿三年者，或經高等檢定考試司法官或法務類考試及格者。目前每年報考司法官的人數約 6 千人，97% 以上的考生係大學法律系畢業生，每年錄取人數約 100-190 人，平均錄取率約 4% 左右。<http://wwwc.moex.gov.tw/public/Data/9161435871.pdf>（最後點閱日期：2009 年 4 月 2 日）

²⁶⁵ 孫謙、鄭成良主編，前揭註 172，第 175 頁。

²⁶⁶ 在中國，2002 年開始試行「檢察官培訓條例」，嗣於 2007 年正式公布施行，因而確立檢察官的培訓制度。其中該條例第 18 條第 1 項規定：「最高人民檢察院設立國家檢察官學院及其分院；省級人民檢察院設立省級檢察官學院等培訓機構；有條件的地市級人民檢察院經省級人民檢察院批准，可設立培訓機構」；該條例第 20 條並規定：「國家檢察官學院承擔下列任務：（一）初任檢察官培訓；（二）晉升高級檢察官培訓；（三）省級人民檢察院正副檢察長及其他領導班子成員、檢察委員會專職委員和業務部門負責人，地市級和縣級人民檢察院檢察長的領導素能培訓；（四）各類專家型人才的培訓；（五）檢察教育培訓機構的師資培訓；（六）最高人民檢察院檢察官的培訓；（七）最高人民檢察院指定的西部少數民族地區幹部專門培訓等其他培訓」。

率與公正價值實現的堅實基礎²⁶⁷。

第二項 變更財政經費來源

地方政府對檢察機關人事權的控制，使得檢察權的行使常常成為司法權與行政權相互妥協的結果；而控制一個人的物質生活，亦等於控制其思想和行動，對一個機關而言亦是如此。如果檢察機關對於財政經費失去主控權，往往使其無奈地成為地方黨委或地方政府掌權者實現自身利益的工具，而悖於檢察權獨立性的要求。尤其，要求檢察官具有的獨立性，則須要具有獨立的人格，既不受訴訟當事人意見的支配，亦不受公眾輿論的控制，更不能成為地方保護主義和各種權利的附庸，而達成這種運作模式，就必須從改革檢察機關的財政管理體制著手，使其成為檢察權獨立的基礎。

關於財政管理制度的改革方向，應採取下列方式為之：即一方面，逐步減輕檢察機關對地方機關財政經費的依賴，而將檢察經費單列，並列入國家預算內，經全國人民大會批准後，由國務院及財政部門統一撥付，再交由最高人民檢察院支配與管理²⁶⁸，以作為檢察機關主要經費來源的管道；另一方面，地方機關的財政供給，對檢察機關經費的供給保證額數亦應予加強。具體地說，在核定支付予檢察機關預算的基礎上，由中央供給所需基本經費的一半，另一半由地方機關的財政經費予以補足，且對於特殊困難的邊窮地區的檢察機關，中央的財政經費還可加以適時補助。再者，為確保地方財政的實際撥款情形，須以法律制度確立此項經費供給的體制，並納入地方人民大會工作監督和國家財政監督的範圍內，如此經費供給保障體制的改革，有助於地方檢察機關依法獨立行使檢察權²⁶⁹。再者，隨著財政體制的改革後，檢察經費的管理體制，亦應由地方機關管理為主的情形，逐步過渡到由檢察系統上下垂直管理的方式²⁷⁰。

²⁶⁷ 宋聚榮、楊紅光，「效率視野中的檢察改革」，國家檢察官學院學報，第 69 頁，2005 年第 13 卷第 4 期。

²⁶⁸ 宋聚榮、楊紅光，前揭註 267，第 69 頁。

²⁶⁹ 李建明，前揭註 216，第 147 頁。

²⁷⁰ 徐漢明，「首屆全國檢察理論研究年會綜述」，華中理工大學學報·社會科學版，第 37 頁，2000 年第 14 卷第 2 期。

第三項 強化法律監督制度

根據憲法第 129 條的規定，人民檢察院是國家的法律監督機關，如要依法治國、建設社會主義法治國家，則要維護憲法的權威，並堅持憲法的原則和方向²⁷¹，而要對檢察體制進行改革，則必須完備法律監督的體制。在司法程序中，強化檢察機關的法律監督權，實際上係幫助法官審判權的行使，有利於法官認定事實與適用法律，從而作出正確的裁判。例如，依照法律監督原則，檢察機關對行使偵查權的公安機關進行偵查監督，制止及糾正其在偵查過程中可能出現的違法行為，以確保偵查活動依照法律的規定進行，保證案件的偵查品質²⁷²。再者，法律監督職權的履行情況，直接關係到社會的公平與正義，因此檢察機關在具體的檢察業務行使，必須要強化法律監督職權。所以，檢察機關要履行法律監督職權的方式，須要依法辦理案件，並訴諸效率，把履行法律監督職責作為檢察機關的工作重心，並依照司法規律管理檢察機關的工作，以確保檢察權的正確行使²⁷³。

一、提昇職務犯罪偵查監督機制

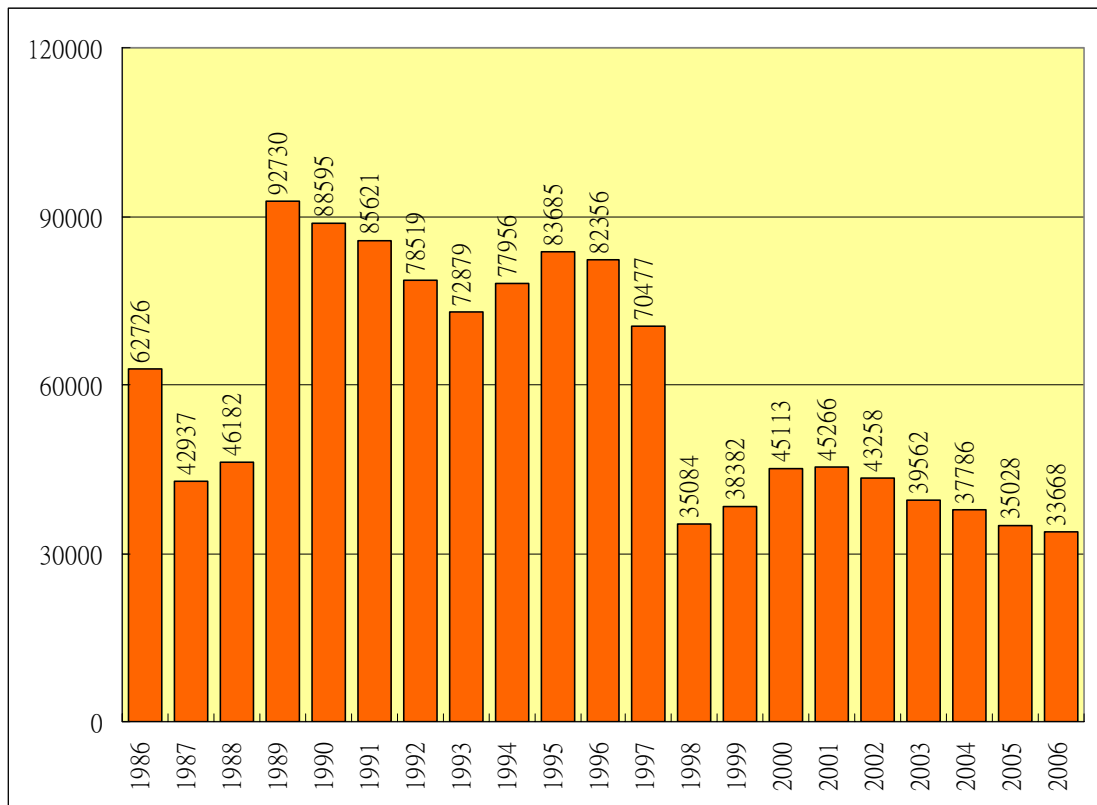
根據人民檢察院組織法第 5 條與刑事訴訟法第 18 條規定，貪污賄賂犯罪，國家機關工作人員濫用職權、徇私舞弊等瀆職犯罪，以及利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查的侵犯公民人身權利的犯罪和侵犯公民民主權利的犯罪，由人民檢察院立案偵查。即表明檢察機關對於職務犯罪案件的立案偵查，係法律監督職權行使中重要的環節，因此在司法體制改革中強化檢察機關的法律監督職權，需要從改善檢察機關職務犯罪偵查權，以及強化對此種權利的監督制約的方面來進行改革。

²⁷¹ 蔣德海，前揭註 40，第 126 頁。

²⁷² 陳松林，「現代司法理念下的檢察權——司法改革背景下檢察權的定位」，河北法學，第 189 頁，2007 年第 25 卷第 12 期。

²⁷³ 張智輝，前揭註 154，第 350 頁。

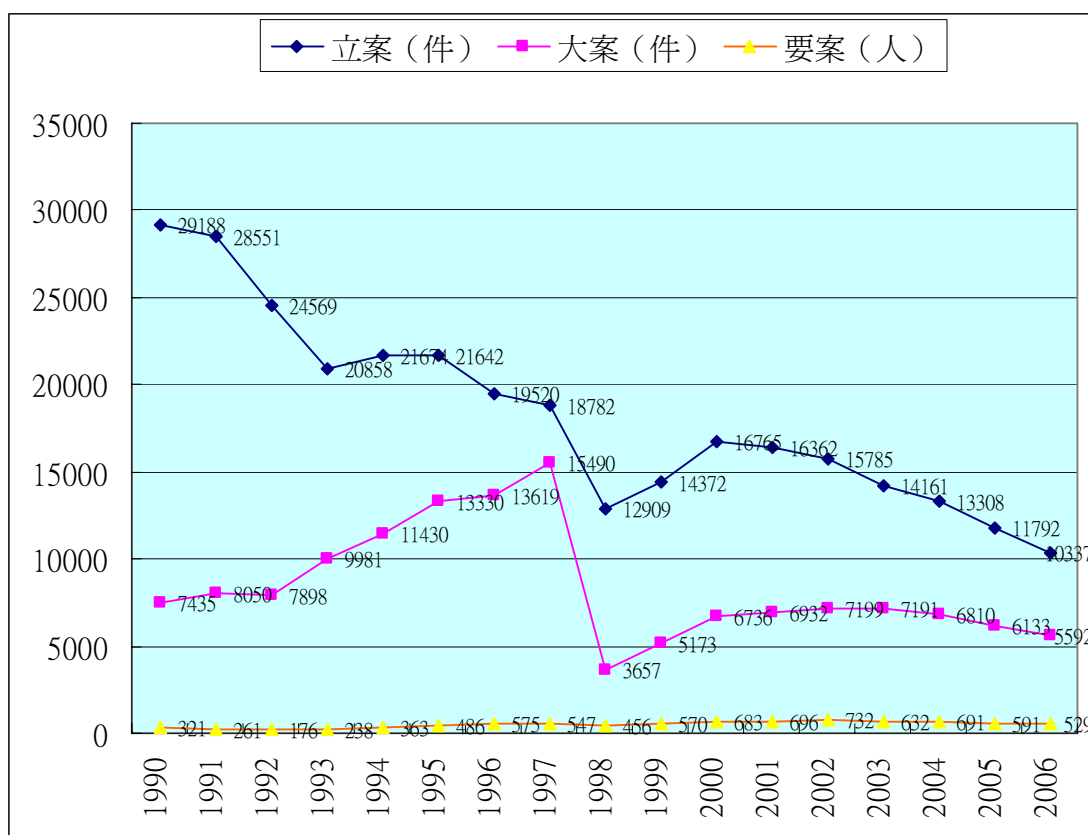
【圖 五-8】1986-2006 年檢察機關自行立案偵查案件數（單位：件）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1987 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

從統計資料顯示，1989 年檢察機關自行立案的數量明顯增加，但於 1998 年，則明顯地減少，比 1997 年的數量減少約 50%。原因在於 1997 開始施行修正後的刑事訴訟法，使得檢察機關自行立案偵查的範圍受到更多的限制；嗣於 1998 年，最高人民檢察院又頒布「關於人民檢察院直接受理立案偵查案件範圍的規定」，更進一步確立今日人民檢察院職務犯罪偵查權的範圍，以致於自行立案偵查的案件數量不復以往。

【圖 五-9】1990-2006 年檢察機關直接立案偵查貪污案件數量（單位；件）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1991 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

由於 1997 年 10 月施行修正後的刑法規定，提高貪污、賄賂犯罪的立案標準，使得 1998 年全國檢察機關直接立案偵查貪污案件，總量明顯地減少²⁷⁴。總體而言，檢察機關直接立案偵查貪污案件數量，係呈現逐年減少的趨勢。

為解決職務犯罪偵查權的問題，最高人民檢察院在強化偵查工作

²⁷⁴ 在 1997 年刑法修正之前，貪污罪的定罪量刑標準依據，係按照 1988 年全國人民代表大會常務委員會「關於懲治貪污罪賄賂罪的補充規定」。根據該規定的第 2 條，個人貪污數額在 2000 元以上，或者個人貪污數額雖不滿 2000 元，但情節嚴重，而構成貪污罪的最低定罪標準者。惟根據修正後的現行刑法第 383 條規定，以及 1999 年最高人民檢察院「關於人民檢察院直接受理立案偵查案件標準（試行）」第 1 條的規定，個人貪污數額在 5000 元以上，或個人貪污數額未滿 5000 元，但情節嚴重，而構成貪污罪的最低定罪標準者。

的內部制約方面，制定實施（1998年）「關於完善人民檢察院偵查工作內部制約機制的若干規定」²⁷⁵，實行舉報及偵查，與審查決定逮捕、起訴及申訴，分別由不同內部單位負責的機制，負責管理偵查工作的檢察長，不能同時管理偵查監督和公訴工作的制度，以及實行立案、逮捕等重要環節的備案審查制度，以強化檢察機關內部橫向和縱向的監督。採取這些監督制約措施，使得違法亂紀現象逐年減少，而且為改革辦理職務犯罪案件的監督機制，須更一步建立有效的外部監督的機制。再者，當前檢察機關查辦職務犯罪案件的情況觀察，凡是起訴後由法院審理的，均須接受審判機關及律師的檢驗，而法院審判監督為最有力的制約，惟對於撤案處理或不起訴處理的案件，從開始立案偵查到最後為止，則缺乏外部監督制約的機制。再者，在整個職務犯罪偵查過程中，逮捕為限制人身自由最為嚴厲的強制措施，也是司法實務運作中最容易產生問題的部分，因此加強對職務犯罪偵查工作的監督制約，即是要加強對撤案、不起訴決定與逮捕措施的監督機制。所以可從下列方式，增強對職務犯罪偵查工作的監督和制約：

（一）由法院對強制措施實行監督機制

雖然有學者認為強制措施，如逮捕權仍應由檢察機關行使之²⁷⁶，惟基於權利分立與制衡的立場，仍應建立人民法院對檢察機關職務犯罪偵查時，運用逮捕等強制性措施的監督機制，即職務犯罪嫌疑人不服檢察機關所為逮捕決定時，可向同級人民法院尋求司法救濟的措施²⁷⁷。即由負責偵查的檢察機關，先行依法自主決定是否逮捕職務犯罪之嫌疑人，職務犯罪嫌疑人如對逮捕的決定不服時，可以向同級人民法院申請審查，人民法院認為檢察機關採取逮捕措施確有違誤時，可以裁定變更或解除之²⁷⁸。再者，可再修法規定，當事人對於檢察機關採取扣押、查封、凍結和指定居所的監視居住等強制性偵查措施不服

²⁷⁵ http://www.smjy.com.cn/dzts/6/Product6/Law/14_criminal_law/11_synthesize/11_synthesize1441.htm（最後點閱日期：2009年2月19日）。

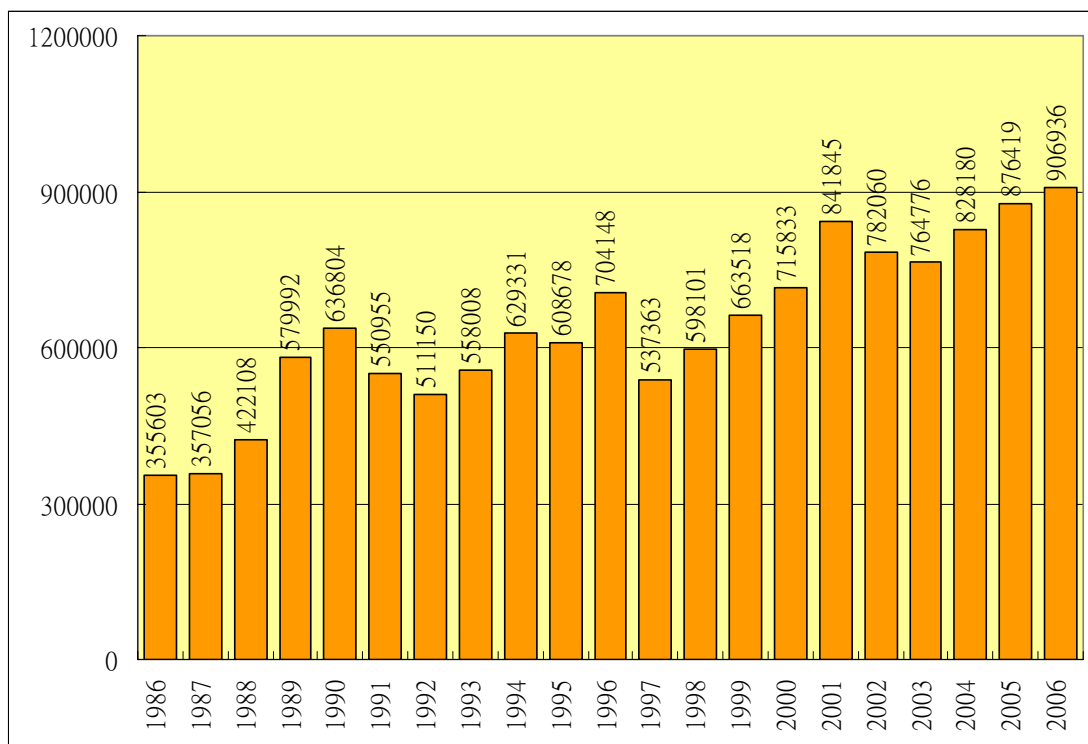
²⁷⁶ 張智輝，前揭註154，第53-54頁。

²⁷⁷ 另一種見解係主張，對於檢察機關自行偵查的案件需要逮捕的，由人民法院審查批准。參陳光中，「中國刑事強制措施的改革與完善」，政法論壇，第128頁，2003年第5期。

²⁷⁸ 孫謙、鄭成良主編，前揭註172，第32頁。

時，可以申請同級人民法院予以解除，人民法院經審查認為違反法律規定者，有權依法裁定解除此種強制性措施，以維護人權。

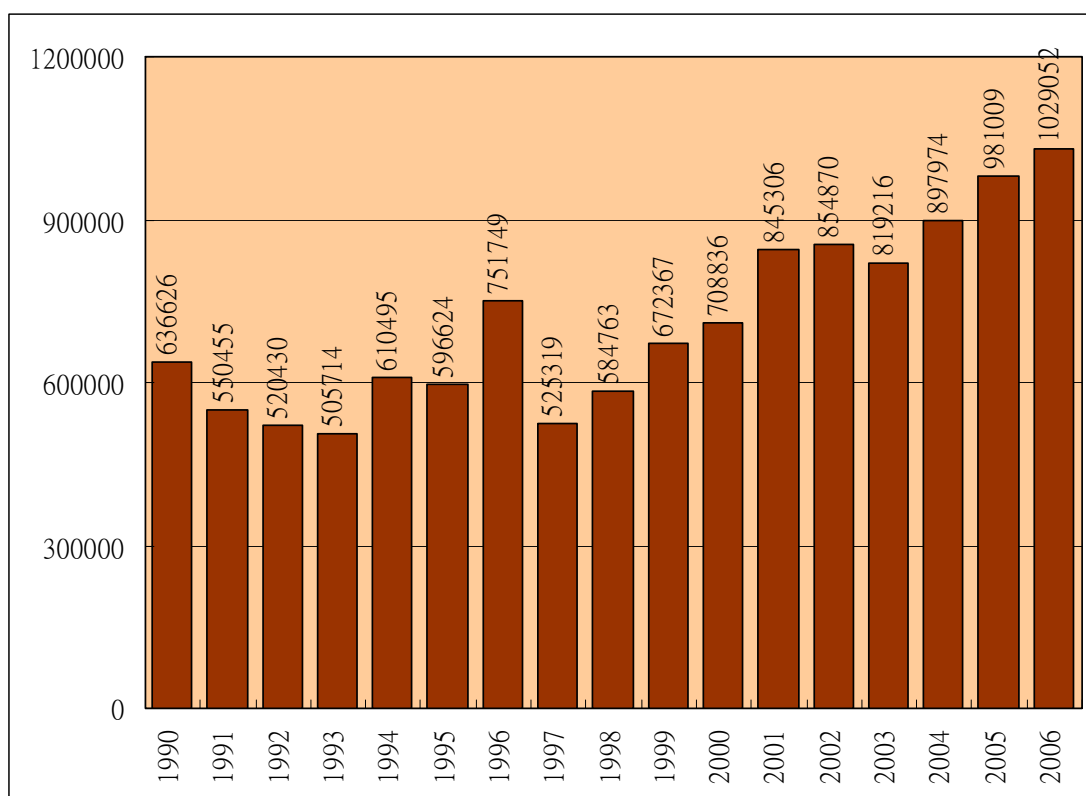
【圖 五-10】1986-2006 年檢察機關審查批准、決定逮捕人數（單位：人）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1987 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

由上開統計資料發現，自 1986 年至 2006 年的期間，全中國檢察機關審查批准、決定逮捕犯罪嫌疑人的數量，基本上呈現持續上升的趨勢，顯示檢察機關於偵辦案件時，非常仰賴逮捕權之行使。

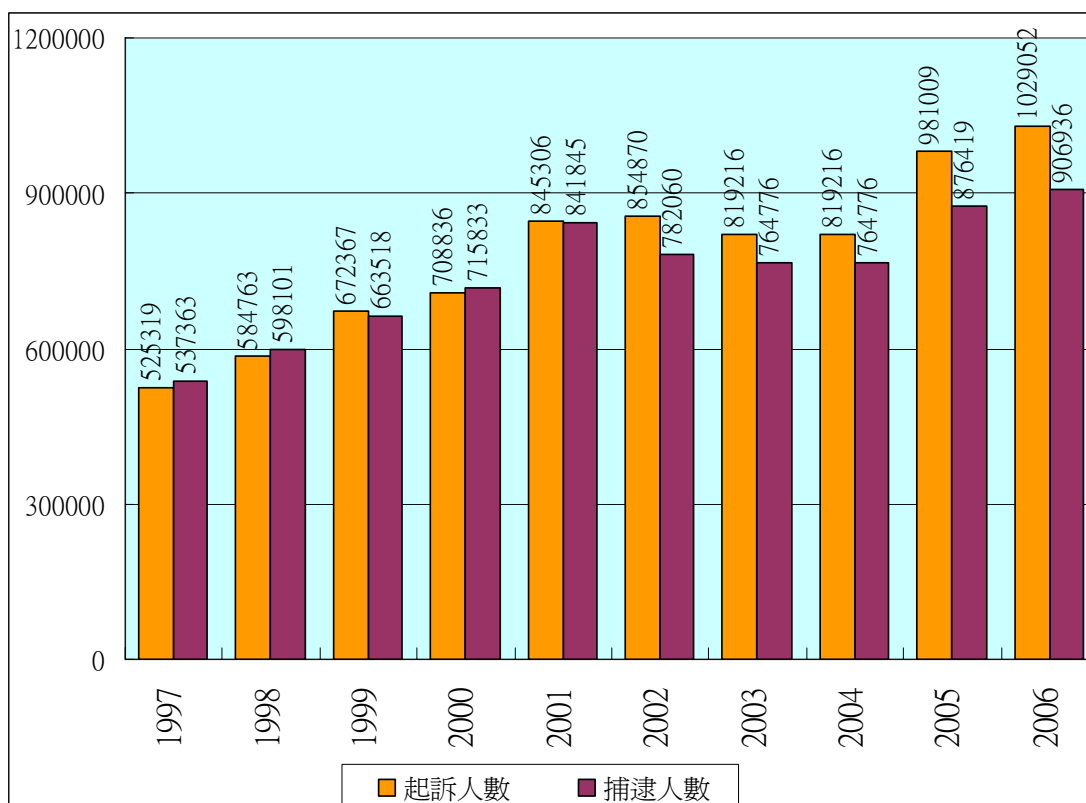
【圖 五-11】1990-2006 年檢察機關提起公訴人數（單位：人）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1991 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

由上開資料得知，全中國檢察機關經審查後，決定提起公訴的人數，基本上亦係呈現持續上升的趨勢。其中，自 2001 年至 2005 年，檢察機關每年提起公訴的人數，上升至 80 萬人以上，而 2006 年，提起公訴的人數更是突破百萬人次。

【圖 五-12】1997-2006 年檢察機關提起公訴與逮捕人數對照表（單位：人）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1998 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

對照上開統計資料發現，於 1997 年、1998 年及 2000 年這 3 年，全年的逮捕的總人數，居然都超過起訴的總人數，而其他年全年的逮捕人數亦與起訴人數相差無幾，顯示在偵查階段時，取保候審的措施甚少運用，能夠長時間剝奪人身自由的逮捕措施，卻被廣泛地使用，使得逮捕成為原則而非例外，一旦犯罪嫌疑人被逮捕後即表示被羈押，亦難以在判決前被改為取保候審²⁷⁹，如此鉅大的逮捕數量，恐有浮濫使用逮捕權之虞。

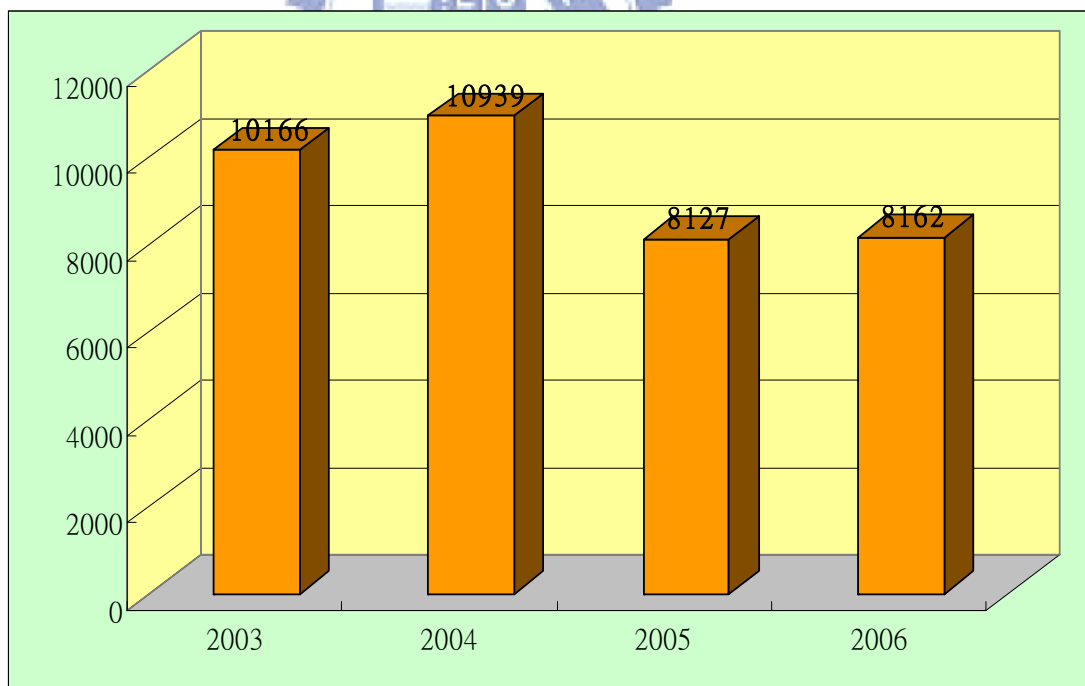
（二）改善高效率的申訴與復議機制

要加強對職務犯罪偵查活動的監督和制約，則須建立對檢察人員

²⁷⁹ 孫謙、劉立憲主編，檢察理論研究綜述，第 172-173 頁，中國檢察出版社，2000 年。

不嚴格執行法律行為的申訴機制，務使案件之當事人和民眾能夠及時地監督、舉報檢察人員的違法行為，務求檢察機關職務犯罪偵查工作確係依法執行。因此，應立法訂定當事人和其他人員如發現檢察人員在偵查職務犯罪的過程有違法行為時，有權向其所在的檢察機關提出申訴，檢察機關於接獲申訴後，須在一定期限內儘速查明情況，並在依法處理後，以書面方式對申訴人告知處理結果。而且，凡是對執法申訴故為不處理或者延誤處理者，申訴人可再向上級檢察機關申訴，上級檢察機關並須在規定期限內迅速處理完畢，就檢察人員違法辦案行為和下級檢察機關不及時處理申訴的行為，並追究相關人員的責任後，對申訴人以書面告知處理的情況；如果申訴人不服申訴處理的結果者，可以再向作出處理申訴決定的檢察機關提出復議。

【圖 五-13】2003-2006 年檢察機關受理申訴統計（單位：件）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 2004 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

由上開統計資料，發現全國檢察機關受理申訴案件的數量，雖然並無日漸增加的趨勢，但是每年申訴的總量仍然不少，顯示人民非常重視檢察人員的執法行為是否嚴格遵守法律的規定。

（三）建立備案審查制度

為加強上級檢察院對下級檢察院立案和逮捕工作監督成效，將來可以修法明文規定，下級檢察院須對上級檢察院提出備案審查的方式，使得上級檢察院可以監督下級檢察院的工作情形。即下級的檢察機關凡是對於職務犯罪案件作出立案或逮捕決定者，均須及時向上一級的檢察院備案，而上級檢察院如發現立案或逮捕決定不當時，可以命令撤銷案件或者予以糾正²⁸⁰，以促時下級檢察院及時改善，達到實質監督的效果。

（四）實行人民監督員制度

建立人民監督員制度，係檢察機關為加強對職務犯罪偵查案件的外部監督機制，所提出的檢察改革體制的重要措施。於2003年，最高人民檢察院決定啟動人民監督員制度的方案，並制定「關於人民檢察院直接受理偵查案件實行人民監督員制度的規定（試行）」與「人民監督員制度試點工作方案」，明定人民監督員的選任對象、監督範圍和程序，並在天津、河北、內蒙古、遼寧、黑龍江、浙江、福建、山東、湖北和四川等地開始試行。如人民監督員發現檢察院所辦理直接受理偵查的案件，具有下列情形之一時，有權向檢察機關提出糾正意見：即應當立案而不立案、逾期羈押、違法搜查、扣押、凍結、應當給予刑事賠償而不依法予以確認、不執行刑事賠償決定的，或辦案人員徇私舞弊，貪贓枉法者。而且，人民監督員還可應邀參加人民檢察院直接受理偵查案件的其他執法檢查活動，發現有違法情況時，可以提出建議和意見，並接受人民對檢察人員的投訴後，轉交檢舉及控告資料。

²⁸⁰ 孫謙、鄭成良主編，前揭註172，第35頁。

（五）健全應當立案而不立案的監督機制

按照刑事訴訟法第 86 條和第 170 條的規定，控告人對檢察機關不立案決定不服的，可以申請復議。被害人**有證據證明對被告侵犯自己人身及財產權利行為時**，當依法追究刑事責任；如檢察機關不予追究的職務犯罪案件，被害人可以直接向人民法院起訴。而且，為進一步加強檢察機關內部管理和監督制約，對於受理舉報的線索，應統一由舉報中心輸入電腦列管，使得上級檢察院和本院檢察長得以有效監督；再者，對於重大案件的線索，可實行分級備案制度，按照案件線索涉及案情的輕重、涉案人員層級的高低等情況建檔備案，上級檢察機關並定期對於案件線索進行檢查的工作，如發現有隱瞞不報或壓案不查等情事者，則應當立即處理並追究相關責任²⁸¹。

二、改善法律監督職權的制度

隨著經濟社會的不斷發展，特別是聯合國「公民權利與政治權利國際公約」的批准實施，使得中國的刑事訴訟制度亦須朝當事人主義的方向轉變，而檢察機關作為司法機關的客觀公正職責，必將面臨更多的挑戰²⁸²。檢察機關對於刑事訴訟的監督權利，主要是程序性的權利，其效力主要是啟動相關的程序，或督促有關部門對違法情況進行糾正，而不是終局性或實體處分的權利。換言之，訴訟中的違法情況能不能得到糾正，仍然取決於相關部門的改善情形，光靠檢察機關提出監督意見是不夠的。因此，要強化刑事訴訟監督，既要改變檢察機關法律監督的程序與手段，也要改善受監督對象接受法律監督義務的規定，以增強法律監督的效力。所以，為增強檢察機關刑事訴訟監督的效力，使訴訟中的違法情況能及時改善，以維護訴訟當事人的合法權益，應從以下方式健全刑事法律監督的制度：

（一）增訂檢察機關掌握執法情況的權利

發現刑事執法中的違法行為，係執行刑事法律監督工作的前提要件，亦係對違法行為的性質、危害程度進行判斷和處理的基礎。而且，

²⁸¹ 孫謙、鄭成良主編，前揭註 172，第 35 頁。

²⁸² 孫長永，前揭註 118，第 8 頁。

為確保檢察機關全面客觀地瞭解監督對象的執法活動，及時發現和審查是否存在違法情況，從而有效地執行監督的工作，應當立法使得檢察機關可以調查瞭解有關機關的執法情況，並有權要求有關機關須在規定的期限內提出資料，以便進行審查。例如，在刑事審判監督中，上級人民檢察院認為刑事判決、裁定可能有錯誤，向下級人民法院調閱刑事審判卷宗時，下級人民法院即應提供之²⁸³；而且，如發生有案不立、隨意變更強制措施等情況時，可進行必要的調查，在調查中可以採取詢問、查詢、勘驗、鑑定，以及調取有關卷宗和證據材料等不涉及限制被調查對象人身、財產權利的措施和手段，如發現有職務犯罪線索的，應當及時移交相關的職務犯罪偵查部門進行立案偵查。

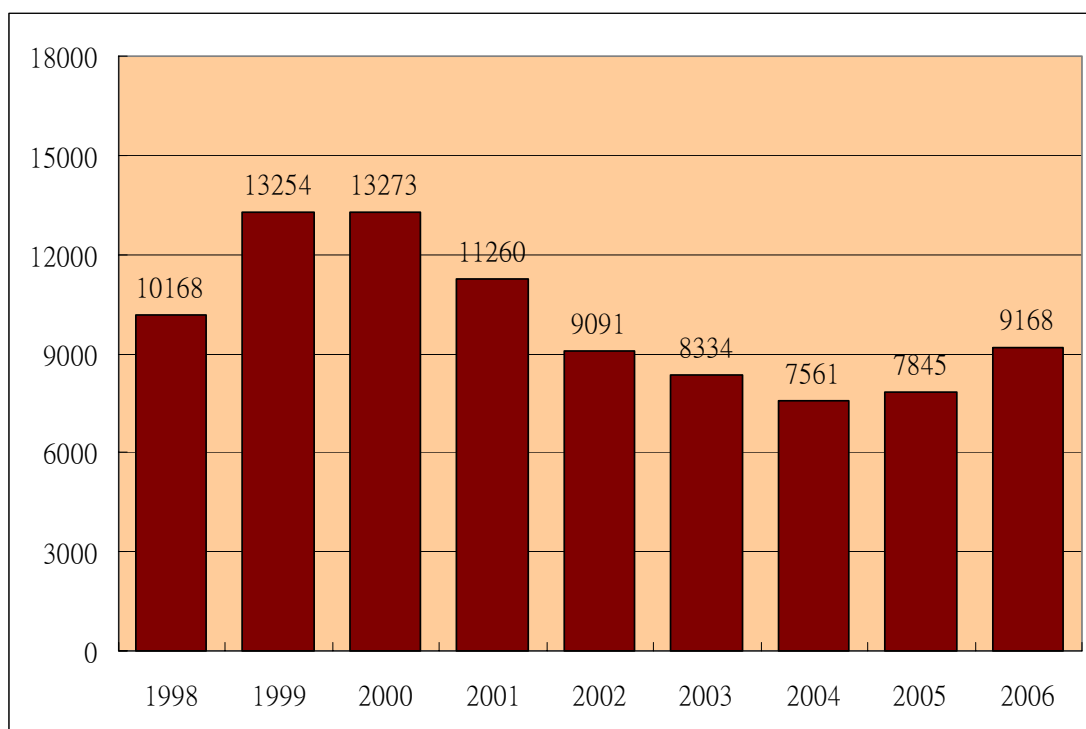
（二）改善訴訟程式以強化監督措施

1、立法明確規定受監督對象接受監督的義務

為增強監督的效力，應在刑事訴訟法增訂檢察機關對於違法的訴訟活動提出糾正意見後，受監督對象應當在一定期限內將糾正情況通知檢察機關；監督對象有不同意見的，應當在一定期限內向檢察機關書面說明理由。如受監督對象無合理的理由，而拒不糾正違法情況時，檢察機關可以報請上級檢察機關向監督對象的上級機關提出監督糾正意見，上級機關應當將執行情況在一定期限內通知檢察機關。而且，對於違法辦案的人員，檢察機關有權向主管機關或行政監察機關提出給予行政處分的意見，而相關機關應當在一定期限內，將執行情況通知人民檢察院，如有構成犯罪者，並應交由檢察機關立案偵查。

²⁸³ 孫謙、鄭成良主編，前揭註 172，第 37 頁。

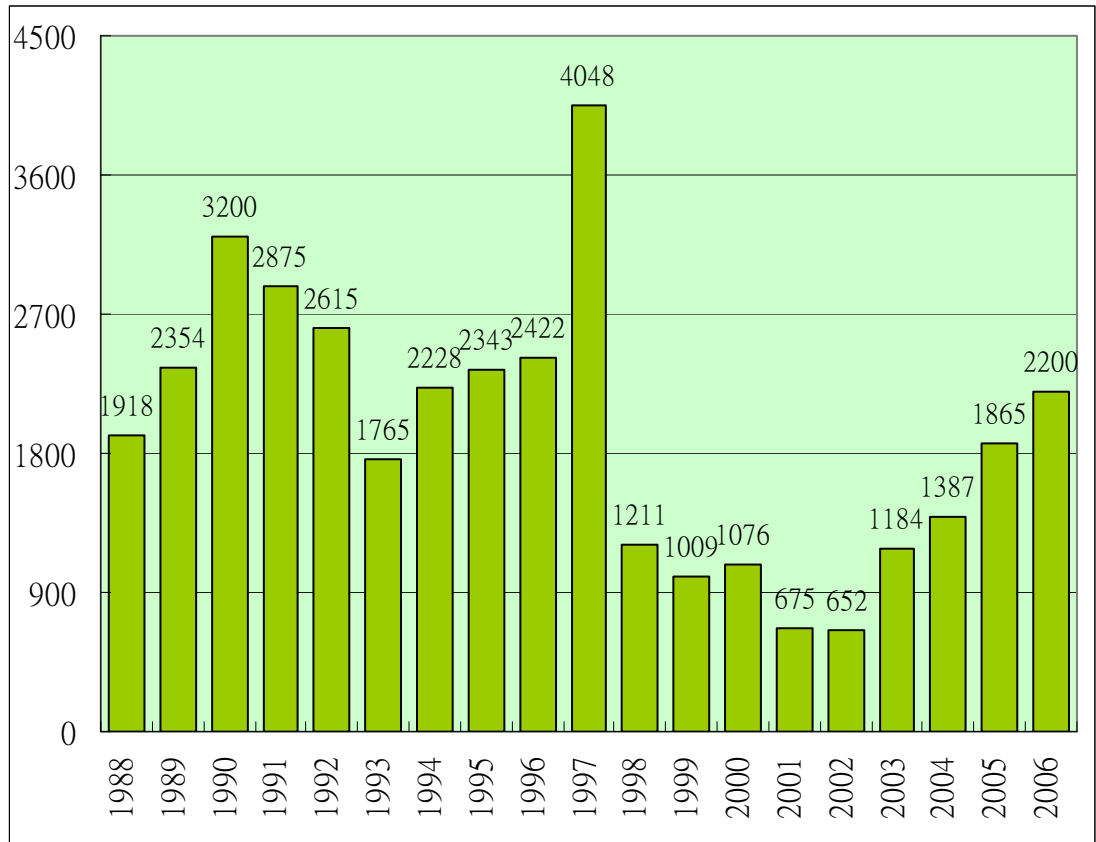
【圖 五-14】1998-2006 年檢察機關對偵查活動提出糾正意見次數（單位：件）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1999 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

發現從 2000 年至 2004 年這 5 年時間，檢察機關對於偵查活動的違法情況，所提出的書面糾正意見次數，呈現逐年下降的趨勢，惟自 2005 年至 2006 年，則略有上升的現象。而檢察機關每年的糾正次數，平均約 9,000 件左右，顯示公安機關仍時有不當偵查的情況產生。

【圖 五-15】1998-2006 年檢察機關對刑事審判活動提出糾正意見數量（單位：件）



資料來源：1988 年至 1997 的數據源自，最高人民檢察院 1989 年至 1998 年各年的工作報告；1998 年至 2006 年的數據源自，中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1999 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

由上開統計資料顯示，於 1996 年刑事訴訟法修正之前，檢察機關對於刑事審判活動提出的糾正意見數量較多。惟於 1997 年開始施行修正後的刑事訴訟法，由於檢察機關提出糾正意見的法定範圍受到限制，因此提出糾正意見的數量，基本上呈逐漸下降的趨勢，但自 2003 年開始，檢察機關對於刑事審判活動提出糾正意見的數量，又有逐年上升的態勢。

2、強化立案監督的程式和措施

為改進公安機關對檢察機關通知立案的案件，於立案後不偵查或

者不積極偵查，致使大量案件延誤偵查的情形，而應採取下列的措施：首先，對於公安機關有案不立、立而不偵、偵而不結或者不該立案而立案的情形時，可以要求有關機關提供該案的相關資料，並對偵查人員的違法行為進行調查，如發現涉及犯罪情事者，則移交職務犯罪偵查部門立案偵辦。其次，對於公安機關應當立案而不立案的案件，檢察機關通知立案後仍不立案的，經省級檢察院的批准後，該公安機關的同級檢察機關亦可直接立案偵查²⁸⁴，且為防止濫用此項職權，亦可規定地市級以下的檢察院行使此項權利，應當報請省級的檢察院批准之。再者，為防止偵查機關立案後又不當撤案的情形，應規定對於檢察機關通知立案的案件，偵查機關立案後又欲作撤案時，應當在撤案前先行徵求檢察機關的意見，檢察機關不同意撤案的，應當提出具體偵查意見，則再交由偵查機關依法繼續偵查。

（三）健全對強制措施和羈押期限的監督

1、加強對強制措施的監督

為防止濫用強制性偵查措施，以保障公民的合法權益，對公安機關採取限制或剝奪公民人身自由、財產權利的強制性偵查措施，應當從訴訟程序上加強監督制約。即可立法賦予當事人對檢察機關提出申覆的權利，以強化檢察機關對公安機關偵查工作的制約。

2、強化對延長拘留期限的制約

根據刑事訴訟法第 69 條第 2 項規定，對於流竄作案、多次作案、結夥作案的重大嫌疑分子，提請人民檢察院審查批准逮捕的時間可以延長至 30 日。惟在實務運作中常濫用此項規定，對於明顯不合法定條件的犯罪嫌疑人，亦運用此規定將拘留期限延長至 30 日，嚴重侵犯被拘留人的合法權益。因此應當修改規定，即如果公安機關需要延長拘留至 30 日者，應當報請檢察機關審查批准之。

3、強化對超期羈押期限的監督

²⁸⁴ 閔鎮國，「試談檢察權的設置和完善」，河北法學，第 180 頁，2008 年第 26 卷第 4 期。

超期羈押係目前司法運作中的常見的問題，即延長羈押期限的理由繁多，被逮捕者於審前羈押的期限過長²⁸⁵。如要解決超期羈押問題，則可採取下列方式為之：首先，由於刑事訴訟法於對於審查起訴和審判環節辦案期限的規定，並未充分考慮個案的複雜狀況，以致於某些案件難以在法定期限內結案，造成超期羈押的重要原因，因此應歸納出在司法實務運作中，所遇到的各種特殊個案情形，而對於羈押期限作出合理的規定。其次，須改善檢察機關審查批准延長偵查羈押期限的程序，即一方面對於省級檢察院直接立案偵查或批准逮捕的案件，延長羈押期限不須再報請最高人民檢察院審查批准。現行制度對於由省級檢察院直接立案偵查，並決定逮捕或者批准逮捕的案件，先由最高人民檢察院依據刑事訴訟法第 124 條批准延長一個月，再由省級檢察院依據同法第 126 條自行決定或批准延長兩個月的情況，造成上級機關權利行使在下級機關之前，此在法律程序上與檢察機關的上下級隸屬關係上，係屬不合理的現象²⁸⁶。因此，應改為省級檢察院直接立案偵查或批准逮捕的案件，需要延長偵查羈押期限的，直接由省級檢察院決定或批准之。另一方面，須建立犯罪嫌疑人對延長羈押期限的申訴管道。即對於檢察機關批准延長羈押期限的案件，偵查機關接到批准延長羈押期限決定書後，應當把延長的期限和理由告知犯罪嫌疑人，如犯罪嫌疑人認為延長羈押期限為不當者，可對於作出批准決定的人民檢察院提出申訴。第三，要改善重新計算羈押期限的有關規定。依據刑事訴訟法第 128 條第 1 項規定：「在偵查期間，發現犯罪嫌疑人另有重要罪行的，自發現之日起，依照本法第 124 條的規定重新計算偵查羈押期限」，而且依照（1998 年）「關於刑事訴訟法實施中若干問題的規定」²⁸⁷第 32 項規定，對於需要重新計算羈押期限的，由公安機關自行決定，不再報檢察院審查批准，僅係對檢察機關備案而已，致使違法重新計算的行為難以得到及時的糾正。況且，在實務運作中，許多公安機關即利用此項規定，違法重新計算偵查羈押期限的情形，因此應修法對於需要重新計算羈押期間時，偵查機關應當報請檢察機關審查批准之。第四，改善對超期羈押的監督制約程

²⁸⁵ 張智輝主編，前揭註 66，第 62 頁。

²⁸⁶ 孫謙著，逮捕論，第 180 頁，法律出版社，2001 年。

²⁸⁷ <http://www.jincao.com/fa/22/law22.31.htm>（最後點閱日期：2009 年 2 月 23 日）。

式。即針對檢察機關不批准逮捕、不批准延長羈押期限，偵查機關對於應當釋放而不釋放之行為，應修訂法律使得檢察機關發現有超期羈押問題的，可以進行必要的調查；對於超期羈押的有關責任人，應當根據具體違法情況提出給予行政處分或更換辦案人的意見²⁸⁸。申言之，要改革對偵查活動的監督方式，改善適時介入偵查、加強偵查監督工作的機制，繼續開展糾正與清理逾期羈押工作，以鞏固偵查的成果²⁸⁹。

（四）加強對公安機關引導取證

為因應在對抗制審判中完成追訴任務的需要，刑事訴訟法第 140 條第 1 項規定：「人民檢察院審查案件，可以要求公安機關提供法庭審判所必需的證據材料」，於是各地檢察機關根據此項規定，開始運作不同程度「檢察引導偵查」的工作，對於提高公安機關偵查取證的品質，確保日後起訴和審判活動的順利進行，負起重要的作用²⁹⁰。所以有學者指出，檢察引導偵查，係檢察機關近年來開展機制的創新，係推進檢察改革的一項檢察實踐。再者，從實務運作上觀察，如檢察機關與公安機關在追訴犯罪活動中的配合與聯繫，有利於形成打擊犯罪的合力，提高偵查工作的效率，並促使檢察機關積極參與公安機關偵查的過程，改變過去偵控分離的情況，實現檢察機關對偵查活動過程的動態監督，並便於及時發現與糾正偵查活動的違法行為，為促進司法公正與提高司法效率發揮積極的作用²⁹¹。由於，過去公安、檢察機關係平行的偵查機構，致使原本應由檢察機關依法統一行使的公訴權，受到公安機關偵查活動的嚴重牽制，以致於某些社會矚目的重大案件，在起訴的合法性和公正性方面，受到違法偵查程序的負面影響。為確保檢察機關得以客觀公正地履行職權，應賦予其引導與監督公安機關依法公正偵查的權利，即檢察機關得以客觀公正進行偵查與起訴程序，向公安機關提出偵查指導意見時，公安機關應當按照檢察機關的意見依法進行偵查，以及在檢察機關審查起訴階段，而決定對

²⁸⁸ 孫謙、鄭成良主編，前揭註 172，第 41-42 頁。

²⁸⁹ 索維東，「人權入憲與檢察改革（下）」，法治觀點，第 65 頁，2004 年第 7 期。

²⁹⁰ 孫長永，前揭註 118，第 9 頁。

²⁹¹ 胡夏冰，前揭註 196，第 16 頁。

案件自行補充偵查者，公安機關有義務應檢察機關的要求而予以協助等。

（五）健全檢察機關負起保全證據的義務

刑事訴訟法第 37 條雖規定：「辯護律師經證人或者其他有關單位和個人同意，可以向他們搜集與本案有關的材料，也可以申請人民檢察院、人民法院搜集、調取證據，或者申請人民法院通知證人出庭作証。辯護律師經人民檢察院或者人民法院許可，並且經被害人或者其近親屬、被害人提供的證人同意，可以向他們搜集與本案有關的材料」，惟並無具體規定檢察院在何種條件下，應當批准辯護律師提出的搜集調取證據的申請，及在何種條件下應當許可辯護律師對被害人或者其近親家屬、被害人提供的證人進行調查取證，更未賦予犯罪嫌疑或被害人在偵查及審查起訴階段申請保全證據的權利，以致於在司法運作實務中，所謂經過檢察院批准或者許可，往往就等於不批准或者不許可，此與檢察機關作為司法機關的性質，以及負有客觀義務係有所衝突的。所以，為加強對犯罪嫌疑人和被害人合法權益的保護，強化檢察機關的客觀義務，同時考慮到中國的實際情況，應立法規定：犯罪嫌疑人、被害人及其最近親屬可於偵查或者審查起訴階段，申請檢察院保全有利於自己的證據，辯護律師或者代理律師也可以代為提出保全證據的申請²⁹²。對此，除確無必要或明顯故意拖延訴訟以外，檢察院不得拒絕之。而且，檢察院應將根據犯罪嫌疑或被害人所申請搜集調查的證據，及時告知申請人，必要時並通知申請人或其律師到場²⁹³。

（六）正確行使不起訴的權限

關於如何準確行使不起訴權，係主要集中在存疑不起訴方面。由於存疑不起訴中蘊涵著檢察官的自由裁量和主觀判斷因素，對證據標準可能產生不同的認識和判斷。因此，應建立相關規範約束檢察官的

²⁹² 在我國，刑事訴訟法於 2003 年增訂第 219 條之 1 至 219 之 8 條「證據保全」的規定，使告訴人、犯罪嫌疑人、被告或辯護人得於偵查中或第 1 審法院審判中，分別向檢察官或法院聲請保全證據。

²⁹³ 孫長永，前揭註 118，第 9 頁。

自由裁量權。所以，有學者建議改善不起訴的制約機制，應為下列的事項：(1)提高檢察官的素質，確保不起訴權的正確行使；(2)建立審查聽證程序，參酌各方面不同意見；(3)借鑒國外的「準起訴制度」；(4)對職務犯罪案件加強備案制度和回饋舉報人制度等²⁹⁴。亦有學者建議，應當從司法實踐中加以規範，建立科學的不起訴機制，檢察機關應當撤銷對適用不起訴案件所作出的比例性的規定等²⁹⁵。

(七) 致力提高抗訴的品質

由於檢察機關對於錯誤判決提起抗訴時，一方面可保障訴訟參與人的人權，以維護司法公正，另一方面透過糾錯的方式，確保法律的正確統一實施，以實現公正正義²⁹⁶。所以，在抗訴方面，檢察機關應當努力提高抗訴的品質，以認真積極的心態來履行此項法律監督的職責。然而，目前檢察機關抗訴勝訴率較低，雖然原因非一，但不可否認的，檢察機關本身也存在執法上的偏差問題。根據刑事訴訟法第181條規定，檢察機關提起抗訴的前提，係人民法院的判決或裁定確有錯誤，如果法律的規定本身係正確的，但並無對如何認定那些情況的判決或裁定係屬於確有錯誤，造成缺乏可供審、檢雙方認定的共同標準，則無可避免地會導致審、檢雙方在錯誤判決或裁定認定上的分歧。然而癥結係，檢察機關提起抗訴的行為，自然希望法院能糾正此項錯誤，但最終仍須靠法院本身的審理來認定之，致使檢察官主觀的願望要實現，僅能取決於審判者的意志，惟上級審法院經常維持下級審法院的判決或裁定，以致於造成抗訴意願較低的主因。然而，作為抗訴者的檢察機關應當明瞭自身的角色，不能將不應抗訴的案件作出堅持抗訴的舉動，所以要提高抗訴的成功率，增加抗訴的準確性，檢察機關必須努力提高抗訴水準，保障抗訴的品質，以促進法院對錯誤判決或裁定的改判，並於行使抗訴權時更關注被害人的訴求²⁹⁷，以實現抗訴的根本目的。

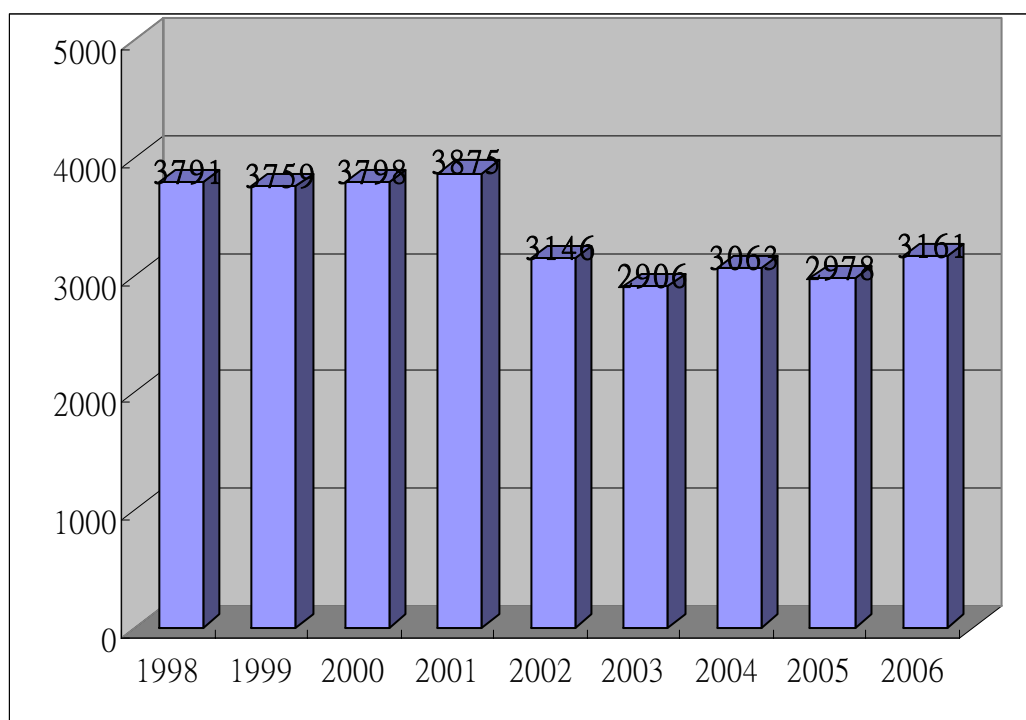
²⁹⁴ 賈全，「從四方面完善不起訴制約機制」，檢察日報，2005年6月29日。

²⁹⁵ 傅寬芝，「正確適用不起訴權的現實分析與制度構想」，檢察日報，2005年12月26日。

²⁹⁶ 李征，中國檢察權研究，第173頁，中國檢察出版社，2007年。

²⁹⁷ 李征，前揭註296，第174頁。

【圖 五-16】1998-2006 年檢察機關提起刑事抗訴情況（單位：件）



資料來源：中國法律年鑑編委會，「中國法律年鑑」，統計自 1999 年至 2007 年各年版本中的數據資料後得出

依據上開統計資料，發現檢察機關提起抗訴的案件數量，基本上維持在每年在 3,000 件以上，惟對照檢察機關每年起訴案件的數量而言，檢察機關提起抗訴的比例算是非常少，由此可知檢察機關對於提起抗訴的意願並非強烈。

（八）強化律師的地位與作用

刑事辯護律師的作用，係為維護犯罪嫌疑人及被告的合法權益而存在，所以，應當保障當事人與律師間會見聯絡的自由，並改善會見的條件，以減少不必要的限制。同時，須解除對於律師證據調查行為的法律上限制，即律師的調查收集證據以不違法、不侵犯他人合法權益為限²⁹⁸，可自由為之。再者，要建立改善的律師調閱卷宗資料制度

²⁹⁸ 李建明，刑事司法改革研究，第 302 頁，中國檢察出版社，2003 年。

²⁹⁹，以落實檢察機關對被追訴者的保護責任，而且為履行此種責任，有些國家亦立法要求檢察機關以允許閱卷或者證據開示的方式，向辯護方開示一切有利不利的證據³⁰⁰。所以，有學者指出，為落實憲法關於「尊重和保障人權」精神的要求，並改善刑事司法過程中的權利保護機制，以強化檢察機關的客觀義務，應立法增訂律師閱卷制度，使得律師自檢察院對案件審查起訴之日起，有權查閱、摘抄、複製本案的全部訴訟文書和證據材料。而且在律師閱卷後，可對證據的合法性提出質疑，並且可以申請檢察院保全證據；如檢察院經調查後確認偵查取證行為違法的，應當要求偵查機關予以糾正³⁰¹。

第四項 型塑檢察運作模式

一、對檢察一體與檢察獨立的再思考

(一) 檢察一體的開展

「檢察工作一體化」要求優化配置，並有效整合檢察資源³⁰²，且在上下級檢察院的關係上，檢察一體改革不僅要強調檢察權的中央屬性，而且更要強調上級院檢察長指令權的法定性，在檢察權與中央政府間的關係上，更要強調檢察官係國家法意志的執行者，而非政府的傳聲筒³⁰³。因此，加強與健全最高人民檢察院領導各級人民檢察院和專門檢察院，及上級檢察院領導下級檢察院的制度，形成上下一體、指揮有力的領導體制，逐步形成全國各級檢察機關間互相協調與合作，以確保依法獨立，並高效率地行使檢察權³⁰⁴。再者，在目前的政經情勢下，強調檢察一體的優點有：

1、強調檢察一體，有利於檢察機關抵制來自其他國家機關或個

²⁹⁹ 陳衛東，司法公正與司法改革，第 207 頁，中國檢察出版社，2002 年 5 月。

³⁰⁰ 在我國，於檢察機關偵辦案件時，根據刑事訴訟法第 258 條之 1 的規定，僅限於在告訴人對於不起訴之處分，聲請再議經駁回後，如仍不服時，於委任律師後，始得檢閱偵查卷宗及證物及抄錄或攝影。

³⁰¹ 孫長永，前揭註 118，第 10 頁。

³⁰² 周理松、賈濟東，「『檢察工作一體化』的配套制度建設與成效」，人民檢察，第 22 頁，2008 年第 2 期。

³⁰³ 張志銘，「對中國『檢察一體化改革』的思考」，國家檢察官學院學報，第 15-16 頁，2007 年第 2 期。

³⁰⁴ 孔璋，前揭註 240，第 91 頁。

人的干擾

在檢察一體制度中，上級檢察機關領導下級檢察機關，並可代為處理下級檢察機關的業務，整體檢察機關以一個整體的形象出現，能夠為檢察機關實現外部獨立提供基礎，特別是為偵辦職務犯罪案件時，創造良好的條件，並有利於創造公正有效率行使檢察權的條件³⁰⁵。

2、強調檢察一體，符合現階段檢察人力的現狀

因為檢察獨立，要求行使檢察職權的檢察官，具有良好的法學素養，而目前在中國，現有的檢察官人力尚不能完全符合檢察獨立所需之人員素質，因為雖然經過多年的在職進修等方式，但仍有大部分的檢察官尚未符合檢察官法所規定的任職條件，在此種條件下，如充分授權可能會影響到偵辦案件的正確處理。

3、強調檢察一體符合中國現有的法治環境

司法的獨立性，係以具有司法理性為前提要件，如司法理性不足時，獨立性應當受到嚴格的限制。但是，在制度上如何協調檢察一體與檢察官獨立間的關係找到平衡點，則須靠政治、社會及文化等因素綜合決定之。而在中國，檢察機關實行檢察一體與檢察官獨立相結合的制度，而現今略側重於檢察一體的體制，是比較實際的選擇³⁰⁶，但並非因此而否定檢察官的獨立性。

（二）檢察獨立的融合

在目前中國的法治環境中，即便在強調檢察一體下，仍須在檢察獨立的改革上，邁出實質性的步伐而逐步授權。因此，在檢察獨立的進程中，應該掌握下列原則：

1、正確處理檢察獨立與拒絕執行上級機關指令權的關係

應確立檢察長對所屬檢察機關內，有管轄一切案件的控制權。而此種控制權包括：檢察長有權親自辦理某些重大疑難案件、有權在其

³⁰⁵ 柯漢民，前揭註 32，第 23 頁。

³⁰⁶ 孫謙，前揭註 26，第 224 至 225 頁。

認為必要的時候終止辦案檢察官所辦理的案件、有權要求機關內的檢察官就其正在辦理的案件移交給其他檢察官辦理，以及有權改變辦案檢察官就案件所作出的決定。同時，改革現行的以口頭指令方式，明確規定只有承辦案件的檢察官的直接上級長官，才可向承辦檢察官就具體案件發布指令，並且這種指令必須以書面形式為之，而承辦案件的檢察官必須接受並執行上級領導的具體指令，並將此指令列入相關案件卷宗內，供日後審查之用³⁰⁷，而除了上開指令外，承辦案件的檢察官應當對自己所承辦的案件負起全責。

再者，從法制的角度觀察，檢察獨立必然有可以拒絕執行不當上級指令權的權利，否則即非真正的獨立的檢察官。而且，檢察獨立通常係在檢察一體的框架內行使之，並受檢察一體原則的限制，而檢察獨立的前提，在於上級檢察官不對履行職務的下級檢察官行使指揮權，此與法律的獨立性不同³⁰⁸。惟在現有的制度框架與法制條件下，對於檢察官拒絕執行上級指令的行為方式應有所節制，即在肯認檢察官有權拒絕執行上級指令的前提下，應規定檢察官只能以請求上級檢察官，以轉移案件承辦權的方式來行使之。

2、正確規範檢察官拒絕執行上級指令的範圍

雖然在某些國外的制度，檢察官可基於本身的良知對抗上級的指令，但目前在中國的法治條件尚不完全具備的情形下，強行套用國外的法制恐不適合，所以應將檢察官拒絕上級指令權的範圍，僅局限在上級檢察官的指令明顯違反法律的情形時，而不能僅因自己與上級在案件處理意見上的不同為由，即可斷然拒絕之。

總言之，沒有檢察官獨立的檢察一體制，僅係一種純粹的行政體制，沒有檢察一體制的檢察官獨立，則是一種純粹的司法體制，而此兩者均不符合檢察機關的特性。在中國，檢察機關會產生檢察一體與檢察官獨立爭論的原因，在於立法機關對檢察機關權利配置不當所引起，因為在法律規定的框架內，檢察機關不僅擁有司法性的權利，也擁有行政性的權利，而法律對於檢察機關行使此種融合司法性和行政

³⁰⁷ 張智輝，前揭註 154，第 356 頁。

³⁰⁸ 胡夏冰，前揭註 196，第 402 頁。

性的權利時，並未明確界定其性質。所以，要解決此種歧異時，必須在現有的法律架構內，結合中國現階段的法治環境，以及檢察官自身素質等因素慎重為之，而且在改革時，由於涉及檢察體制和檢察權運作機制的重大調整，在此過程中，簡單地立足中央權威及中央立場均有疑義³⁰⁹。

二、推動主訴檢察官辦案責任制

（一）主訴檢察官辦案責任制的意義

所謂主訴檢察官辦案責任制，在公訴部門所實行，以主訴檢察官為主要責任人的檢察官辦案制度³¹⁰。主訴檢察官辦案責任制的核心，即係承辦案件個人負責制，要求主訴檢察官在規定的權責範圍內獨立行使檢察權³¹¹。推動此項制度，首先需須對該制度要有正確的認識，即主訴檢察官的權利，不過係還權予檢察官，而非放權予檢察官。

而且公訴活動，係以親歷性為個人判斷的基礎，所以檢察官在履行公訴職權時，必須依據自己對案件事實的審查來適用法律。再者，隨著刑事訴訟法相關規定和法院審判的改革，而改採控辯式的審判方式，所以實行主訴檢察官制度，能始符合公訴活動的特性。

（二）推動主訴檢察官辦案責任制的方式

在現有制度的框架內，推行主訴檢察官制度時，應該注意下列的事項：

1、改變管理體制並制定法律依據

按照（2000年）「最高人民檢察院辦公廳關於在審查起訴部門全面推行主訴檢察官辦案責任制的工作方案」第4條第3項的規定，主

³⁰⁹ 張志銘，前揭註303，第15-16頁。

³¹⁰ 在我國，自從2003年刑事訴訟法修正後，採行改良式的當事人進行主義，使得各地的地方法院檢察署為了因應新制，均調派檢察官人力成立公訴組，以對應各地的地方法院的刑事庭。一般而言，在我國不須特別強調主訴檢察官辦案責任制原因，在於不論係擔任偵查組或公訴組的檢察官，對於自己所承辦的案件，均一律須負起成敗的責任。

³¹¹ 李迅華，「主訴檢察官監督制約機制的建立」，改革與戰略，第72頁，2004年第7期。

訴檢察官承辦案件時，對於法律明確規定應當由檢察長、檢察委員會行使的職權，以及檢察長、檢察委員會認為應由其行使的職權，應當提出意見，報請檢察長決定。如主訴檢察官在經過試行運作階段無誤後，即應充分授權檢察官，使承辦案件的檢察官對於自己所辦理的案件，能享有獨立自主地作出決定的權利，即賦予主訴檢察官對一般公訴業務的自主決定權，即有權決定提起公訴、決定是否退回偵查機關補行偵查，同時對法定由檢察長或檢察委員會決定的事項，亦有一定的建議權。而且，在此基礎上改革現有的公訴管理體制，即對於主辦檢察官承辦的案件，不再進行預先審核，而只對案件的流程進行管理，僅督促辦案人員在法定的時限內將案件辦理完畢。再者，如要徹底改革主訴檢察官辦案責任制，則應修改人民檢察院組織法及檢察官法，賦予主訴檢察官辦案責任制的法律依據，為主訴檢察官辦案責任制的推行，提供堅強的法律基礎，也為檢察職權與司法行政管理職權相分離，提供法律上的依據³¹²。

2、減少對主訴檢察官的行政干預

推行主訴檢察官辦案責任制，須堅持由檢察長作為領導，檢察長對檢察機關有權管轄的一切案件具有控制權。但是，檢察長或檢察委員會在對承辦案件的檢察官發布指令，也須有適當的制約，而主要採取審查或勸告的方法行使指揮監督權，使上級的指揮監督權與檢察官的獨立性互相協調。主訴檢察官有權按照對法律的理解與事實的判斷，憑藉自己的良知合法地對抗檢察長的指令，且在法律規定的範圍內，所作出的訴訟行為具有一定的效力，檢察長無權代替或指派其他的檢察官接任其職務，只能在事後對違反法律規定的主訴檢察官追究相關責任。而且，應有主訴檢察官的制度僅是實現檢察權獨立過程中一個過渡性措施的認知，在成熟的檢察制度下，有資格擔任檢察官之人即能獨立擔當公訴的職權。因而，建議將「主訴檢察官辦案責任制」改為「主訴檢察官制度」，賦予主訴檢察官的獨立地位與許可權，並逐漸減少主訴檢察官的行政職權色彩。所以，主訴檢察官制度的改革，應結合檢察機關人事制度改革，以及檢察機關人員分類管理的改

³¹² 肖萍，「關於深化主訴檢察官辦案責任制改革的調研報告——以廣東省檢察機關的試點為例」，人民檢察，第55頁，2007年第12期。

革，以利於釐清各方面的關係，一併解決主訴檢察官制度所可能遇到的難題，使得該項制度的改革能夠得以深化³¹³。

3、建立保障機制使得權責相符

主訴檢察官行使法律賦予的檢察權，應當受到有效的制約，以防止權利的濫用，並確保司法公正的需求，為現代權利制衡的客觀要求³¹⁴。且未來應健全相對應的保障機制，因為主訴檢察官責任大，職業風險亦大，因此需要給予主訴檢察官相應的待遇，使主訴檢察官在承擔更大的風險與責任時，同時能享有更多的權益³¹⁵。再者，須將主訴檢察官制度作為影響檢察事業長遠發展的大計，須以制度的方式保障這項改革的存續與發展，並發揮其在檢察改革中的示範作用。同時，經由建立專門的人才庫，形成主訴檢察官、助理檢察官及後備培養力量的人才，期能建立具有公信力及影響力的專家公訴團隊³¹⁶。

第五項 調和黨政領導思維

一、檢察工作與共產黨領導的融合

由於共產黨的領導地位，具有憲法授權的性質，所以檢察機關必須按照憲法的規定接受共產黨的領導，然而共產黨領導檢察機關的模式則須加以改進。按照（1979年）「關於堅決保證刑法、刑訴法切實實施的指示」的規定：加強黨對司法工作的領導，最重要的就是要確實保證法律的實施，充分發揮司法機關的作用，並使人民檢察院得以獨立行使檢察權，人民法院獨立行使審判權，並不受其他行政機關、團體及個人的干涉。復於1997年9月，在中國共產黨第十五次全國代表大會報告中，更進一步強調要推進司法改革，須從制度上保證司法機關獨立公正地行使審判權和檢察權。如要實現檢察權的獨立性，則須具體落實共產黨關於上開司法獨立的指示，地方黨委亦須節制自己的權限，除在整體上掌握檢察工作的原則、方向和對重大業務的管理外，應充分地授權檢察官執行職務。同時，對於檢察機關須要請示

³¹³ 肖萍，前揭註312，第55頁。

³¹⁴ 李迅華，前揭註311，第73頁。

³¹⁵ 高一飛等，檢察改革措施研究，第102頁，中國檢察出版社，2007年。

³¹⁶ 肖萍，前揭註312，第55頁。

匯報的案件，在匯報中必須以完整的程序，並出具可供事後備查之書面資料。再者，如期許檢察權獨立性的目標早日實現，亦須盡可能地減少執政黨對檢察業務的控制和干預。所以，共產黨對於檢察工作的領導，應僅係政治原則、政治方向和重大方針政策的領導，而非具體業務的領導，在具體的檢察業務中，則應適當節制地方或中央黨委的過度干預。由此看來，在具體的檢察業務中，檢察機關獨立行使檢察權為最優先，而黨委的領導僅係從屬的。而改革執政黨領導方式，可由上級檢察機關黨組³¹⁷領導下級檢察機關黨組開始，由於法律必須具有權威性、穩定性和普遍性，才能建立起有效率的法律秩序，而司法的任務係嚴格地適用既定「黨的主張和人民意志相統一」的法律，而不能接受各級黨委新的臨時指示。況且，黨委的領導必須服從法律，因為法律係黨依據人民的賦託而制定，並表現黨的意志，所以檢察機關公正執法，維護國家所制定的法律，實際上也就是維護執政黨的威信。

二、改善全國人大對檢察工作的監督方式

依據憲法第 67 條第 6 款的規定，全國人民代表大會及其常務委員會有權對檢察機關進行監督，人民檢察院也有義務向全國全國人民代表大會為匯報的工作。全國人民代表大會及其常務委員會對顧檢察機關進行監督的方式，包括 1、有權決定最高人民檢察院檢察長、副檢察長、檢察委員會委員及檢察員的任免；2、聽取並審議檢察機關的工作報告；3、對檢察機關具體工作提出議案或質詢案。惟關於全國人民代表大會對檢察具體工作的領導範圍，應僅係宏觀層面上的領導，即對檢察機關執行全國人民代表大會制定的法律、地方性法規及工作績效等方面的領導，而非無限制地全面監督檢察機關包括具體個案在內的各種工作。因為，如果由全國人民代表大會對於個案進行監督，違背訴訟的常規，尤其根據嫻熟法律而被選任為檢察官之人所作的決定，卻須交由缺乏法律專業之人作修改與節制，此與一般司法體

³¹⁷ 依據中國共產黨黨章第 46 條規定：「在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織和其他非黨組織的領導機關中，可以成立黨組。黨組發揮領導核心作用。黨組的任務，主要是負責貫徹執行黨的路線、方針、政策；討論和決定本單位的重大問題；做好幹部管理工作；團結非黨幹部和群眾，完成黨和國家交給的任務；指導機關和直屬單位黨組織的工作。」

制不符。再者，全國人民代表大會的個案監督，使得其介入具體的個案內，恐有違背立法機關的固有職權的發揮，因為作為立法機構的全國人民代表大會，僅能就普遍性的問題作出原則性的規定，如介入具體的案件或糾紛中，恐會危及民主法治的實現。

況且，全國人民代表大會對於個案的進行監督，恐還會產生效率不張的情形，因全國人民代表大會對個案監督處理的方式，顯然不如專門設計處理此類問題的檢察機關，具有處理紛爭的高效率。因此，要正確處理全國人民代表大會監督與檢察權獨立間的關係，應堅持兩個原則：一、是檢察機關要接受全國人民代表大會的監督，並對全國人民代表大會負責；二、是全國人民代表大會在行使職權的過程中，要避免在個案上對檢察機關提起質詢案或議案，以維護檢察機關獨立行使的專業領域。申言之，全國人民代表大會對檢察機關的監督，應該係對其整體工作的制約，並依法定程序為之，人民大會的領導不得依個人名義，對檢察機關就具體檢察業務提出指令性的要求³¹⁸，即不應對具體個案上進行監督。因如過分強調全國人民代表大會對檢察機關的個案進行監督，必將削弱檢察權的獨立性，同時干涉檢察機關正常依法履行職務。

³¹⁸ 李建明，前揭註 216，第 148 頁。



第六章 檢察體系的反思與期許

檢察改革的措施，雖然面臨許多檢察機關本身難於解決的困境，但是，正如前最高人民檢察院韓杼濱檢察長所指出：「不改革，檢察工作就沒有出路；不改革，檢察事業就不能發展；不改革，檢察機關就沒有活力；不改革，有中國特色社會主義檢察制度就難以改善和發展」³¹⁹。所以，從了解過去檢察改革的相關措施與心路歷程，才得以瞭解檢察機關過去多年來，為深化檢察制度良好運作所作出的努力，並深切期許檢察機關未來制度發展的方向。

第一節 檢察改革的心路歷程

中國的檢察機關自從 1949 年成立以後，一直遵循人民民主專政理論與列寧的法律監督思想，並作為人民民主專政的工具之一，惟檢察制度在文化大革命期間被毀破一空，而自 1978 年重新恢復以來，檢察機關才開始探索自身的發展方向，尋找應有的制度定位。隨著 20 世紀末經濟體制及政治體制的改革開放以來，檢察制度的改革，逐漸成為司法改革的重要組成部分。而檢察機關的改革，係以憲法精神為基礎而進行，並作為法治制度創新及法制發展的重要指標。從檢察制度的發展軌跡來看，此 30 年間的檢察改革，實現中國檢察制度現代化發展的過程，而回顧、分析歷來的改革歷程，可得知中國檢察制度的發展方向，且此刻正進行的改革措施，將深深影響 21 世紀中國檢察制度的走向。

第一項 檢察改革的過程

檢察改革始終是檢察工作的重要目標之一，而自檢察改革發展的軌跡觀察，檢察改革主要經歷五個不同的階段：

³¹⁹ 梁新祥，「檢察改革是否孤掌難鳴」，廣西政法管理幹部學院學報，第 13 頁，2000 年第 15 卷增刊號。

一、探索檢察改革時期（1978—1987年）

在此段期間，係以加強基礎建設、探索工作制度，以及開拓法律監督領域為內容的探索式的改革，而這些初步的改革方案，主要係以檢察制度發展方向的問題為主。當時的檢察理論研究，提出「重新研究50年代對一般監督理論的批判」，對於「一般監督」的問題³²⁰，並且擴大檢察職權，增加檢察機關在保障憲法實施方面的監督職權，賦予其違憲審查權，並削減不屬於檢察機關法律監督權利的職權等論點³²¹，由此可知檢察機關的定位，係中國檢察制度發展過程中所遇到的首要問題³²²。

二、開始檢察改革時期（1988—1992年）

於1987年，中國共產黨召開的第十三次全國代表大會指出，改革是社會主義生產關係和上層建築的自我改善，係推進一切工作的動力，加快和深化改革是全黨的重要任務³²³。根據十三大的精神，檢察機關係以「檢察體制的改革，是政治體制改革的一個組成部分」此基礎出發，開始研究檢察改革問題。於1988年，最高人民檢察院並提出「檢察體制改革的設想（草案）」，針對檢察實務運作中產生的法律監督職權作用發揮的還不充分，法律監督的程序手段不改善、效力不張的情事，提出以充分發揮檢察機關法律監督職權為中心的改革方案。在此時期，檢察機關所推行的改革內容包括：建立自行偵查案件的內部制約機制和加強專門機構的建設、實行「提前介入」公安機關對重大刑事案件的偵查活動的制度、建立舉報機構、開展舉報工作、繼續開展對民事行政訴訟實行法律監督的試點和在重點鄉鎮派出機構試點工作等³²⁴。而改革的內容，係以基礎性的制度建設與辦案工作機制建設為主，具有一定政治上的意義。

³²⁰ 孫謙主編，檢察理論研究綜述（1979—1989），第385—386頁，中國檢察出版社，2000年。

³²¹ 孫謙主編，前揭註320，第379—384頁。

³²² 孫謙，檢察：理念、制度與改革，第37頁，法律出版社，2004年。

³²³ http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697049.htm（最後點閱日期：2009年2月24日）

³²⁴ 孫謙，前揭註322，第38頁。

三、被動檢察改革時期（1993—1998 年）

於 1992 年，中國共產黨召開的第十四次全國代表大會³²⁵提出，建立社會主義市場經濟體制的改革目標，以及對執法工作提出的「要嚴格執行憲法和法律，加強執法監督，堅決糾正以言代法、以罰代刑等現象」³²⁶的要求，檢察機關並提出了「嚴格執法、狠抓辦案」的總體工作觀念。於此時期，檢察機關建立法律監督職權的觀念，並展現務實的價值與被動改革的特徵，其中主要的改革內容有：檢討接受人民大會監督的制度、以刑法、刑事訴訟法為方向的修改探討檢察權、檢察職權以及檢察工作程序的改革、健全反貪污賄賂偵查工作機制，以及結合檢察官法的規定，開始檢討改革工作機構和幹部人事制度，其中取得重大的成效是，反貪污賄賂工作機制的設立。這些改革與辦案工作的進行相輔相成，客觀上增強檢察機關的監督效能，使得此時期的檢察機關偵查制度建設具有長足的發展。但是，以刑法及刑事訴訟法修改所進行的檢討，反映出改革的被動性，由於檢察機關對於免予起訴權的大量運用，使得免訴的比例居高不下，因引法學界要求取消免訴制度。嗣於 1996 年修訂刑事訴訟法，取消檢察機關的免予起訴權，而縮小偵查的範圍，並加強對公訴權的制約機制等，以突顯出檢察機關的訴訟監督職權³²⁷。於 1997 年，中國共產黨召開第十五次全國代表大會³²⁸，強調要推進政治體制改革，其中明確提出要推進司法改革，從制度上保證司法機關依法獨立公正地行使審判權和檢察權與加強執法和司法隊伍建設的要求。此後，以司法機關為主體的司法改革始終佔據主導地位，從司法改革的發動、實施，乃至改革內容無不如此，且司法改革的措施推陳出新³²⁹。所以，從 1993 年到 1998 年的 5 年期間，發生的檢察職權的客觀重大變化，比檢察機關主觀推動

³²⁵ http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697129.htm (最後點閱日期：2009 年 2 月 24 日)。

³²⁶ 參見江澤民在中國共產黨第十四次全國代表大會上的報告「加快改革開放和現代化建設步伐，奪取有中國特色的社會主義事業的偉大勝利」，中國共產黨第十四次全國代表大會文件彙編，第 34 頁，人民出版社，1992 年。

³²⁷ 孫謙，前揭註 322，第 38-39 頁。

³²⁸ http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697173.htm (最後點閱日期：2009 年 2 月 24 日)。

³²⁹ 姜小川，「中國司法改革主體審視」，時代法學，第 16 頁，2006 年第 5 期。

的改革更為鉅大，而且從職權發展來看，此 5 年間的檢察實務運作更進一步檢討檢察機關法律監督職權的實現途徑，對於檢察制度的發展具有重要的意義。

四、深化檢察改革時期（1999—2002 年）

於 1999 年，中國召開第九屆全國人民代表大會第二次會議³³⁰，主席團通過憲法修正案，將依法治國的精神制定於憲法條文內。而於十五大以後，司法改革成為國家政治和法律制度的重大議題，成為檢察制度改革的強大推力，而此時期檢察改革的重點，係以建立符合檢察工作特性和規律的管理體制，及以實務運行的機制來深化檢察改革³³¹。同年，最高人民法院、最高人民檢察院並制定「人民法院五年改革綱要」、「檢察工作五年發展規劃」³³²；復於 2000 年，最高人民檢察院並制定「檢察改革三年實施意見」³³³，確定六項的改革目標：1 改革檢察業務工作機制，強化法律監督的職能和作用。2 改革檢察機關的機構等組織體系，加強上級檢察機關對下級機關的領導。3 改革檢察官辦案機制，全面建立主訴、主辦檢察官辦案責任制。4 改革檢察機關幹部人事制度、調整人員機構，提高人員素質，實行檢察官、書記員、司法警察、司法行政人員的分類管理，建立充滿生機與活力的用人機制。5 改革檢察機關內、外部監督制約機制，保證公正、廉潔與高效率。6 改革檢察機關經費管理機制，實行科技強檢，為檢察機關依法履行檢察職能提供物質保障³³⁴。而此時期檢察改革的重點，係以符合檢察工作特點和規律的檢察管理、工作制度和業務工作運行機制，進行不斷的研究與創新，同時在改革過程中開始出現一些與制度不協調的問題，並進而引起向檢察理論提出挑戰的情形，但由於部門間的限制，在國家司法改革的整體設計上缺乏統一的規劃和部署。

³³⁰ <http://big5.china-labour.org.hk/chi/node/6273>（最後點閱日期：2009 年 2 月 24 日）。

³³¹ 孫謙，前揭註 322，第 39 頁。

³³² 姜小川，前揭註 329，第 16 頁。

³³³ <http://www.law-lib.com/lawhtm/2000/14969.htm>（最後點閱日期：2009 年 2 月 24 日）。

³³⁴ 摘自最高人民檢察院第九屆檢察委員會第 52 次會議通過的「檢察改革三年實施意見」。

五、落實檢察改革時期（2003—迄今）

於 2002 年，中國共產黨召開第十六次全國代表大會³³⁵指出，推進司法體制改革的目標和任務，據此而於 2003 年，中央政法委員會向中央提出「關於進一步推進司法體制改革的建議的請示」後，中央政府即對於司法體制改革的指導思想、原則、目標、重點及工作方法等作出重要指示，並決定在中央政府的直接領導下，成立由中央政法委員會、全國人大內務司法委員會、政法各部門、國務院法制辦及中央編制辦的負責人組成的「中央司法體制改革領導小組」，全面領導司法體制改革工作，如此實際上形成中央政法委員會具體組織領導司法體制改革工作的情況。於 2004 年 9 月，最高人民檢察院制定「2004 年-2008 年全國檢察人才隊伍建設規劃」，其總體目標是於 2008 年，檢察人才總量，尤其是高層次檢察人才數量能有較大幅度增加，檢察人才結構與檢察事務的發展基本相對應，使得人才布局趨於合理，並期望於 2008 年年底以前，在全國各級檢察機關全面推行檢察人員分類管理，按照檢察機關的職能需要與各類人員的工作特性，將檢察人員區分為檢察官、檢察事務人員和檢察行政人員，並實行規範化的管理³³⁶。並於 2004 年底，形成「中央司法體制改革領導小組關於司法體制改革和工作機制改革的初步意見」，經中央批准後予以實施³³⁷。自從 2005 年，最高人民檢察院公布「關於進一步深化檢察改革三年實施意見」³³⁸，並對 2005 年至 2008 年的檢察改革，進行全面規劃和總體部署以來，針對容易發生違誤的執法單位和環節，制定與修改審查逮捕案件的標準、瀆職侵權犯罪案件立案標準，以及扣押、凍結款項等規範性文件的工作規定，使得檢察改革逐漸進入核心。而且，至 2007 年 3 月為止，全中國已經有 2171 個人民檢察院，實行訊問職務犯罪嫌疑人時，全程同步錄音錄影的措施。實際上，規範執法既是檢察改革的理想目標，也是檢察改革的重要內容，近年來各地檢察機關把規範

³³⁵ http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697330.htm（最後點閱日期：2009 年 4 月 4 日）。

³³⁶ 朱景文主編，中國法律發展報告—數據庫和指標體系，第 279 頁，中國人民大學出版社，2007 年。

³³⁷ 姜小川，前揭註 329，第 17 頁。

³³⁸ http://www.tianjian.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=1885（最後點閱日期：2009 年 4 月 4 日）。

執法行為的重點，放在法律規定和制度規範的落實上，逐步實行逐級檢查與上下互查，對於發現的問題須及時督促改善。於 2008 年，最高人民檢察院將檢察機關建立「健全對執法全過程的動態監督和預警機制」，以及時發現和糾正執法不當的問題，確保每一個執法環節均係符合嚴格公正文明執法的理想³³⁹。

第二項 檢察改革的反思

回顧過去檢察改革的各個時期，對於檢察機關所作出的改革措施，可對過去檢察改革的歷程作出一些反思，以期許未來檢察機關再改革時，能得到更多正面肯定的聲音，同時並減少負面效應的產生：

一、漸進式的檢察改革

上述各個時期的檢察改革，在根本上係探索和構建憲法所定位的法律監督制度的過程。所謂檢察改革，係由國家的政治制度及法律制度的發展水準所決定，並在現有檢察體制及法律框架內的檢討、創新與發展³⁴⁰。由此可知，法律制度改革不同於經濟改革，經濟改革由於甚少涉及到國家的憲政體制，而法律制度是現存的國家體制的一部分，是現實的法律秩序的基礎，要全盤推翻此項法律制度，意味著要打破現在某種法律秩序的所有平衡狀態，在憲政制度上係難以允許³⁴¹，所以爾後的檢察改革，仍應以漸進式的改革為主。

二、上下互動的檢察改革

總體而言，檢察改革係由上而下與由下而上兩種推動力量互動的過程，其中，自上而下的發動，對於檢察改革的決策、推廣和宏觀協

³³⁹ 杜萌，「2008 檢察機關反腐倡廉戰略揭秘」，法制日報，2008 年 1 月 14 日。

³⁴⁰ 孫謙，前揭註 322，第 40 頁。

³⁴¹ 近代中國的司法改革思想固然淵源於中國社會自然發展的現實狀況，更來自於外力的觸發，有著明顯的外力逼迫性，改革更多著眼於解決民族矛盾而非自身的內部積弊，是為了反抗外來侵略而進行內部改革，因此司法改革中的民族主義因素突出……，近代中國的各種司法改革主張大多從政治角度、利益角度考慮司法改革問題，司法改革成為政治的重要組成部分乃至政治的附屬部分，表現出明顯的政治傾向，鮮有從純粹的法律、法學角度探討司法改革問題的學術層面的司法改革探討幾乎空白。參高其才，「近代中國的司法改革思想」，司法改革評論（第 1 輯），第 175-176 頁，中國法制出版社，2001 年。

調，扮演重要的角色，而源自基層檢察實務工作的自發性改革嘗試，對於檢察改革的總體決策和演進提供重要的基礎，諸如自偵案件內部制約機制、主訴檢察官辦案責任制等制度的建立。此種經驗表示往後檢察改革的方式，應當更多地關注自上而下的整體設計，與自下而上的自發性的改革的結合，惟由於種種原因，中國的法制發展較多表現出由上而下的政府推動變法過程³⁴²。例如：最高人民檢察院應當對檢察改革的重心進行調整，現在改革的重點放在省級及地市級檢察機關，但大量的檢察業務是由基層人民檢察院承擔，即基層檢察院檢察委員會的工作品質和效率，直接影響檢察工作的整體水準，因此應將改革的重心放在對基層檢察院的檢察委員會的改革³⁴³。惟這種法制發展的信念，雖然優點在推動法制進程中具有主動性、自覺性及有效性，惟亦可能導致對於法秩序形成過程過度簡單化的缺失，所以日後的改革措施，仍然需要強調改革方案的總體設計，以及法秩序的自然演進力量的結合。

三、檢察改革的局限性

檢察改革由於主要展現法律監督制度的構建，係一種體制內的制度創新。其美中不足之處，在於具有一定的局限性，由於當改革的深入發展而需要相關制度的支援時，檢察改革無法突破現有體制的束縛，而只能局限於體制內的迂迴發展，比如主訴檢察官制度及內部制約制度的改革等等。另一方面，對中國檢察權的憲政價值和功能的理性思考，以及對法律監督理論的充分論證，亦須更一步研究相關改革理論的問題³⁴⁴。所以，對於未來改革期許而言，應對於既有的改革進行個案研究與論證，並整合過去的檢察改革成就，以理性思考和體制的變遷為原動力，制定宏觀的改革方案，對檢察改革進行全面性的研究。

³⁴² 孫謙，前揭註 322，第 41 頁。

³⁴³ 王琰，「為檢察實踐提供堅實的理論基礎——全國首屆檢察理論研究年會綜述」，人民檢察，第 49 頁，2002 年 2 月。

³⁴⁴ 孫謙，前揭註 322，第 43-44 頁。

四、檢察改革的成就與價值

新制度經濟學者認為，一個最佳的制度設計，實際上係內生的，並與發展階段及歷史文化等有密切的關係³⁴⁵。按照制度內生的理論，最佳內生的制度，由於經濟體系中的許多因素所決定，而且每個經濟因素皆有所不同，因此並無放諸四海皆準的最佳制度存在。此一理論對於檢察制度的發展同樣適用之，亦可說明之前檢察改革的價值所在，提供中國在日後進行檢察改革所應有的反思。概括而言，過去檢察改革所取得的成就，主要在下列的方面：

（一）定型檢察制度的職權

司法形式主義，係現代司法文化與制度的內在要求，其實質乃是司法法治主義，構成現代法治與司法系統的運作基礎。司法形式主義的要求，係要做到法律適用的統一性和合法性，就必須實現司法過程的程式化，這是衡量傳統司法制度和現代司法制度區別的重要尺規之一。而作為司法運作技術核心要素的司法程式，係司法權運行的制度空間及所有司法行為的基礎，並決定司法改革的成敗，而須由對刑事訴訟法以及實體法的修改，以使得司法制度日臻完備³⁴⁶。所以，全面檢討檢察機關作為法律監督的範圍、途徑、手段、制度及主體等方面的內容，以逐步形成檢察機關法律監督制度的特色。而法律監督者，係以啟動相關的處置程序為目標，其職權的主要表現為提起訴訟及建議糾正權。再者，經由過去檢察改革的歷程，檢察機關的職務犯罪偵查制度、公訴制度，以及訴訟監督制度等基本上已定型，並奠定未來更深入發展的基礎，使得中國的檢察制度得以步上現代化的指標。所以，從制度內生的原理出發，這個改革過程係由任何人為的設計、制度移植所不可取代，亦係今後的改革與發展所不可忽視的方向³⁴⁷。

（二）檢察改革凝聚制度發展方向

在此檢察改革期間出現的一些發展趨向，包括歷史上反復出現的

³⁴⁵ 林毅夫，「後發國家究竟是有優勢還是劣勢」中國經營報，2008年8月9日。

³⁴⁶ 楊彪，「中國司法改革之挑戰、意蘊及反思」，法律適用，第41-42頁，第2006年第8期。

³⁴⁷ 孫謙，前揭註322，第42頁。

傾向，都值得進行深入的分析研究，且就某種程度而言，相較於宏觀地設計和論證改革方案，此種個別問題的研究和思考更為重要。因此，在研究檢察制度改革的過程中，所展現出來的文化承繼性問題，對於中國的司法改革和司法現代化的價值，是否除僅係現代化的障礙外，還意味著係民族法律文化決定性的問題。

（三）提供未來深化改革的堅實基礎

法律在本質上係經驗不斷的累積，而不能簡單化地看待這些具體的改革內容，所以制度的變遷取決於現存的制度結構，此即稱之為「路徑依賴」³⁴⁸。由此，正足以說明過去檢察改革所提供的，不僅僅是發展的基礎，更重要的是提供改革的路徑和突破點的問題，因此應當將改革中的具體問題作為研究樣本，據此找出下一步改革的切入點³⁴⁹。例如，有學者指出，在檢察權的各項職權中，公訴活動具有司法活動判斷性、獨立性、親歷性三大特性，所以公訴權最能表現檢察權的司法屬性，而且現有公訴活動中判斷性和親歷性都體現得十分充分，惟獨立性則有待改進。再者，主訴檢察官的制度，在加強檢察官的獨立性方面向前邁進一大步，使得檢察官的司法屬性得到加強，如未來能正確處理改革過程中所涉及權力分配的問題，如此即可成為實現將檢察管理的體制，由行政化轉變為司法化的突破口³⁵⁰。

五、檢察改革的阻力

惟在過去進行檢察改革的同時，也出現不少的阻力，主要有下列的情況：

（一）本位主義的作祟

即少數人士總想使自己的權利成為「絕對權利」，只想掌握權柄而不願接受監督，因此總要找出理由反對檢察機關的監督。而反對與抵制的最好的辦法，即是對檢察機關的法律監督地位，以及檢察職權

³⁴⁸ 所謂「路徑依賴」，係指當制度失衡發生時，制度變遷的過程，是從由歷史決定的結構中的一種安排的變遷開始的，然後逐漸延伸到其他安排。參林毅夫，再論制度、技術與中國農業發展，第37頁，北京大學出版社，2000年。

³⁴⁹ 孫謙，前揭註322，第43頁。

³⁵⁰ 王琰，前揭註343，第50頁。

的合理性提出質疑，進而主張取消檢察機關的法律監督地位，從而達到自身行使權利而無人能監督的目的。

（二）學術研究的成名心態

理論研究貴在創新，但由於少數人將理論創新理解為標新立異，認為如堅持主流的見解，即難以在法學研究領域中出頭，為使自己能即早成名，就竭盡心力標新立異，而對於檢察改革提出不利的論點³⁵¹。

第二節 兩岸檢察機關交流互助

第一項 兩岸檢察機關的性質

檢察機關的定位是檢察制度中的核心內容，檢察機關的定位涉及的主要問題是有關檢察權的本質、檢察機關的性質和地位，以及檢察機關在整個國家權利分配體系中的位置等。同樣受到大陸法系法律制度影響的我國與中國，在有效打擊犯罪和完成追訴犯罪任務，以實現司法正義的檢察目的上，兩岸之間雖無根本性的差異，但由於兩岸檢察制度的演變歷程有著重大的差異，可以說兩套檢察制度分別是在不同的理論指導下發展起來的，因此在對檢察機關的定位以及機構設置等問題上存在著重大的區別，而成為兩岸檢察制度比較的基本前提。

一、中國檢察機關的定位

中國的檢察制度建立，係以前蘇聯為藍本的革命法制，而理論基礎來自人民民主專政理論、人民代表大會制度理論、民主集中制理論，以及列寧關於檢察制度的論述。而中國對於檢察機關的憲法定位也集中在法律監督機關上，並在 1982 年修正的憲法中得到確認。

（一）檢察權本質的爭論

檢察權的本質問題，雖然有著行政權、司法權、行政權兼司法權及法律監督權等的理論爭論，惟在實然的層面，只要憲法相關條文沒

³⁵¹ 朱孝清，前揭註 67，第 130-131 頁。

有修改，可以說中國已經在立法上解決檢察機關的定位問題，那就是檢察機關在大陸被作為法律監督機關而存在，這是檢察機關的根本性質。

（二）檢察機關的職權

運轉在檢察體系內的權利，也可以稱作檢察機關的職權。在大陸地區一般認為檢察機關享有以下幾項職權：（1）法律監督權，包括偵查監督、審判監督和執行監督。（2）職務犯罪偵查權，檢察機關享有對貪污賄賂犯罪、國家機關工作人員利用職權實施的侵害公民人身權利和民主權利等犯罪案件的偵查權。（3）公訴權，即出庭支持起訴等。

二、我國檢察機關的定位

我國檢察機關的定位，基本上沿襲清末和民國時期的發展思路，並於 1980 年實行審檢分隸制度，使得法院和檢察署不再合署辦公³⁵²。

（一）檢察官的角色和定位

在我國，由於憲法並未對於檢察官角色和定位有明確的規定，亦無獨立的「檢察院組織法」，關於檢察機關的內容係規定在我國的（2008 年）「法院組織法」內。再者，從我國刑事訴訟法以觀，檢察官並非刑事訴訟程序上純粹之當事人，其代表國家對犯罪行使追訴權，並作為法律守護者之性質，應定位為司法官及公益代表人，而且各級檢察署雖對應配置在各級法院，但於法院之外獨立行使職權，與實行審判權之法院並無隸屬關係³⁵³。因此，對於檢察官或者說檢察機關的身份，目前通說的論點認為係廣義的司法機關³⁵⁴。

³⁵² 鄭正忠，兩岸司法制度之比較與評析，第 102 頁，五南圖書出版有限公司，1999 年。

³⁵³ 在我國，按照法院組織法第 61 條規定：「檢察官對於法院，獨立行使職權」。參鄭雅芳，前揭註 64，第 156 頁。

³⁵⁴ 在我國，按照司法院大法官會議第 392 號解釋：「代表國家從事偵查、追訴、執行之檢察機關，其行使職權目的，既亦在於達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用當屬廣義司法權之一」，「憲法第 8 條第 1 款所規定之司法機關，自非僅指同法第 77 條所規定之司法機關而言，而係包括檢察機關在內之廣義司法機關」。

（二）檢察官的職權

由於我國沒有專門的規範檢察官或檢察機關的法律，關於檢察官的職權，係根據法院組織法第 60 條規定：「檢察官之職權如左：一、實施偵查、提起公訴、實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行。二、其他法令所定職務之執行」。一般而言，根據該組織法的規定，檢察機關享有的主要權利也就是這六種。與中國檢察機關的明顯對比的為，我國的檢察機關並無類似中國法律所明定的法律監督權，因此偵查與起訴等權利，成為我國檢察機關定位的基本依據所在。以下就我國檢察官主要的職權，進行探討之：

1、偵查權

在我國，其檢察機關和警察機關實際上處於一體化的狀態，偵查機關就是檢察官，司法警察官或司法警察僅處於輔助的地位，協助檢察官或受檢察官之命令實施偵查，但無終結偵查案件、提起公訴或為不起訴處分的權利。惟司法警察的偵查結果，重在發現事實，而檢察官則兼及於起訴之可能性與必要性，故兩者之間並非對立，而應相互聯繫³⁵⁵。由此可見，在偵查一體的模式下，實際上給予檢察官充分的偵查指揮權，因此偵查權的行使，在我國的檢察機關看來是應然的職權，此與中國相對照觀之，我國的檢察機關實際上主要係擔負著主要偵查機關的角色。此點上與中國的檢察官存在較大的差異，在中國的檢察官雖然在某程度上享有偵查權，但是其偵查範圍是有法律明確加以限制的，而且在法理上大家也普遍的沒有把檢察機關當作主要偵查機關來看，主要係將之看做在處理涉及國家工作人員職務犯罪時，為方便偵查而享有受有諸多限制的偵查權利。

2、提起公訴

兩岸的刑事訴訟法，在追訴方式上均兼採國家追訴和被害人追訴主義，使得公訴制度和自訴制度兩者並存。在公訴案件中，由檢察機關擔當原告，代表國家對被告提起公訴。在我國，根據刑事訴訟法第 330 條的規定，檢察官還須負起協助自訴的職權，即法院應將自訴案

³⁵⁵ 鄭正忠，前揭註 352，第 478 頁。

件的審判日期通知檢察官，檢察官對於自訴案件，可以於審判時出庭陳述意見，這種協助當事人進行自訴的職權，在中國的刑事訴訟法中並無此種規定，其用意在於彌補一般人民對法律不精通的缺陷³⁵⁶。

3、檢察監督權

雖然在我國法律並無明確規定，檢察機關具有法律「監督」的職權，但是檢察機關的法律監督功能係客觀存在的，其主要包括對員警的監督、對法院的監督、對監所機關的監督，以及執行刑事判決的職權。

三、兩岸檢察機關改革的比較

由上開分析和比較，得知兩岸的檢察機關具有些許不同的定位，兩者亦均有改革的浪潮。

（一）檢察改革的定調

在我國，對檢察改革的關注，幾乎和中國處於同一時期，但是我國的研究更加成熟與深入，並且在立法上已經把達成共識的一些觀點，並納入立法審議的程序中，但是由於檢察官定位的變化而牽連甚廣，所以在制定法律過程中也引發較大的反對聲浪。在我國的「司法官法」草案中，由於欲將檢察官排除在司法官之外，導致1998年5月檢察改革的風潮，隨後並成立的「檢察官改革協會」³⁵⁷，積極主張檢察官應該具有司法官的屬性。而在中國，由於檢察官的定位在憲法中已明確規定，所以雖然學術界的討論很激烈，也存在著對檢察官法律監督者身份的強烈質疑，但是由於涉及到修改憲法的問題，如此的討論尚未達到修憲所要求的共識程度。因為，在有人質疑的同時，也有人贊成維持現制，而不希望對檢察官的定位做根本性的變動，而此

³⁵⁶ 在我國，由於檢察官的工作繁重，使得此條的良法美意並未具體落實，即檢察官幾乎從未收過來自法院自訴案件之審判期日通知，而且檢察官對於自訴案件，亦幾乎從未於審判期日出庭陳述意見。

³⁵⁷ 於1998年5月16日高等法院檢察署在新竹市召開轄區一、二審檢察官業務座談會時，士林地方法院檢察署陳瑞仁等檢察官發表改革聲明，發地成立「檢察官改革協會」，啟動基層檢察官的改革運動。參臺灣高等法院檢察署編印，中華民國檢察制度大事記，第306頁，臺灣高等法院檢察署，2007年。

種觀點亦得到立法者的默許。所以，可以說中國的學術界對檢察官的定位，目前仍舊維繫在法律監督者的身份上，雖然有些質疑與反對的聲音，但是如試圖在短期內就要修改檢察官的定位，似乎是不可能實現問題。

（二）我國檢察改革對中國檢察改革的啟發

兩岸檢察機關的改革出發點，雖然均係對於檢察體系進行變革，但是在我國係從「審檢分離」開始改革，強調檢察官的獨立性，使檢察機關逐步脫離依附於法院的現狀；在中國的檢察體系，則不存在對法院的依賴問題，在體系上、組織上均係完全獨立的。而且，在我國完成審檢分離後，就指向關於檢察官的定位的改革上，相關的討論很快就排入立法的程序中³⁵⁸；相反地，中國的學術界雖然也對此問題進行廣泛的討論，但是尚未進入立法程序。之所以兩岸檢察機關對同一問題的討論，會出現不同的結果，究其原因可能如下：第一，由於我國的檢察機關在審檢分棣前，並沒有獨立的地位，其體系和組織係完全依附於法院之下，如此的體制已落後於時代與司法實務的要求，在這點在社會與學術界極容易達成共識，因此在檢察改革審檢分棣時的阻力較小。第二，由於我國並未在憲法層面，對於檢察官定位的問題加以規定，也不存在規範檢察官體系和組織獨立的「檢察官組織法」，所以在對檢察官進行改革的時候既有法律的制約相對較小，在改革時自然相對順利；反觀中國，由於憲法及人民檢察院組織法等均有規定檢察機關的法律規定，一個獨立相對完備理論體系的檢察制度，在中國運行數十載，舊有制度性的慣性，使得在對檢察機構進行定位方面根本性變革時，面臨較強大的阻力。第三，在我國，對檢察制度進行改革時，學術界和檢察實務界均熱烈參與，使得對檢察改革容易達成共識；但在中國，由於檢察制度的理論來源，係來自列寧的國家監督理論，此在意識形態方面存在一定的顧慮，所在對檢察制度的法律監督定位進行批判的時候，實際上也等同對於列寧理論應用在中國的批判，而帶有一定的政治敏感度，從而影響學者主張自己反對法律監督權理論的力道，而且檢察界宥於自身對舊檢察制度的依賴性，使得很

³⁵⁸ 惟由我國「法官法」草案，對於是否要將檢察官列入其中，有著不同的論點，並各自堅持己見，以致於嚴重影響法官法的立法程序。

難與學術界的批評觀點進行有意義的交流，而影響對檢察改革進行深入的討論³⁵⁹。

第二項 兩岸檢察機關的合作

一、由平行線走向互助合作

在建立中華人民共和國後，對於國民政府所遺留的法律制度採取著完全斷裂的態度，並進行全盤前蘇聯化的繼受；而在我國，自從遷台之後，承繼以歐陸為主的西方法律制度，將已經初步在 1920 年代國民政府於大陸期間架構完備的法律體系，這套具有以個人主義思想和市場經濟體制為基礎的法制繼續運作。

從相互借鑑的角度觀察兩岸法律互動而言，可以清晰發現，在兩岸分裂後的 3、40 年期間，幾乎是二條互不交叉的平行線³⁶⁰。然而，隨著我國開放至中國探親及經商，以及中國的改革開放後，兩岸即有著頻繁及密切的接觸，以致跨越兩岸間之犯罪行為日益增加，但由於兩岸法域不同，且無共同打擊犯罪之機制存在，使得犯罪集團及不法份子可以走避對岸，無法緝捕歸案，又因蒐證不易，致偵查工作無法順利進展，反而成為不受法律規範之犯罪天堂。中國的各地的檢察院復因偵查犯罪之需要，迭有反映有必要建立兩岸司法互助，共同打擊犯罪之合作機制，以避免兩岸社會安全及法治基礎受到不法犯罪之侵蝕，並有效遏止犯罪之滋長。

二、現行合作模式

由於，兩岸間任何議題均具有高度政治敏感性，要尋求司法互助的艱難度自不在話下，雖兩岸曾於 1990 年間，以紅字會組織代表名義簽訂「金門協議」，惟其內容僅係針對違反有關規定，進入對方地區之居民及刑事犯，進行遣返作業之事宜，而未進一步達成相關刑事司法互助，諸如提供有關調查、追訴、犯罪防制及相關刑事司法程序中之相互協助等事項之協定，造成犯罪份子利用兩岸缺乏政治性協商，以及事務性協調合作機制規範之能力與成效仍有相當程度落差等

³⁵⁹ 鄭正忠，前揭註 352，第 478 頁。

³⁶⁰ 王文杰，前揭註 9，第 385-386 頁。

因素，進而共同從事犯罪，因此增加兩岸維持社會安全與秩序的成本，進而影響兩岸人民的安全與福祉³⁶¹。嗣於 2006 年 8 月間，我國檢察官協會應中國最高人民檢察院之邀請，赴大陸參訪檢察機關，而開啟兩岸檢察官之間的第一次正式接觸與交流，復於 2006 年 10 月，臺灣臺北地方法院檢察署為偵辦利用假結婚方式到我國賣淫的案
件，經我國檢察官協會³⁶²與中國最高人民檢察院數度連繫協調，在雙方建立之交流平臺上，以不違反各自政策與法令之方式，使該地檢署的檢察官得以成功地追訴以假結婚方式引進大陸女子到我國賣淫的集團份子³⁶³，而完成兩岸檢察合作對首例，並開啟日後雙向互助之模式³⁶⁴。之後，由於我國的檢察官協會與中國最高人民檢察院間之互動情形良好³⁶⁵，所以中國最高人民檢察院便不拘泥於形式名稱之合作方式，對於我國檢察機關以法務部或以法務部檢察司之名義發文最高人民檢察院要求互助，諸如調取證物、文件、製作相關人士筆錄等司法合作，實際上與國際司法互助之平等互惠原則幾乎相當。為此，我國實務工作者曾呼籲，為了兩岸地區人民的基本權益，應以跳脫政治性考量的本位，基於雙方互利、雙贏的立場，依據國際司法互助平等互惠原則，儘早簽署兩岸司法合作的正式協定，以確立兩岸間正式的司法互助管道，並建立司法文書、證據相互承認及檢驗機制，使兩岸文書交流法制化，以因應我國刑事訴訟法對於證據能力日益嚴謹之要求，始為萬全之策³⁶⁶。

³⁶¹ 朱蓓蕾，「兩岸共同打擊犯罪之議題與建議」，財團法人國家政策研究基金會國改報告，2005 年。

³⁶² 鑑於對於國內有關檢察事務之議題及法案日增，改革聲浪不斷，而且為能積極參與國際會議，拓展交流活動，需要集結眾檢察官的智慧，形成集體的意志，展現檢察官的主體性，參與議題討論法案建言，促進法學研究及加強倫理自律，形塑團隊的新形象，乃決定向內政部申請設立，並於 2004 年 10 月 16 日，經內政部核准立案登記為「社團法人中華民國檢察官協會」。參法務部編，跨時代的正義－檢察制度世紀回顧系列，第 276-278 頁，法務部，2008 年。

³⁶³ 參臺灣臺北地方法院檢察署 95 年度偵字第 23689、96 年度偵字第 3925、3926、3927、3934 號等案件之起訴書內容。

³⁶⁴ 法務部編，前揭註 362，第 330-331 頁。

³⁶⁵ 由於雙方互信日漸增強，法務部檢察司與「韓忠謨教授法學基金會」合作，邀請中國檢察官及相關協會分別於 2008 年 12 月 11 日及 2009 年 3 月 26 日等，在臺北舉辦多場的「兩岸四地檢察官培訓暨犯罪偵查學術研討會」及「兩岸檢察官培訓暨合作機制」等會議，以相互交流增進彼此的認識與合作共識。

³⁶⁶ 俞秀端，「談海峽兩岸司法互助取得之證據在刑事訴訟法上之效力－以陳嘉○等人

三、未來合作期許

(一)「國際刑事司法互助」之不易

刑事司法互助之目的，係為服務偵查、審判及執行而存在，其目標為「貫徹國家刑罰權」，惟由於國際刑事司法互助具有一定政治性，且我國非聯合國的會員國，因而受阻於參加國際間合作打擊犯罪之組織，故於尋求國際司法互助，尤其是與他國簽訂互助協定時，備感困難，在無條約或協定之基礎上，多以逐案協商的方式，在互惠原則下，尋求彈性的作法，俾利於案件之進行。目前，我國僅與多米尼克、多明尼明共和國、南非共和國、巴拉圭共和國、史瓦濟蘭共和國、馬拉威共和國與哥斯大黎加共和國等 7 國簽訂「引渡條約」³⁶⁷，然而追緝外逃罪犯如無引渡條約或協定為依據，則僅能以逐案協商的方式尋求其他彈性的作法，自是困難重重。且至目前為止，曾與我國有過個案互助前例的國家或地區，包括美國、加拿大、英國、德國、瑞士、丹麥、比利時、波蘭、列支敦斯登、斯洛伐尼亞、韓國、盧森堡、芬蘭、挪威、瑞典、新加坡、越南、澳門及中國等國³⁶⁸。

於 2002 年 3 月，在多方人員的長期努力後，我國終於與美國簽訂「台美刑事司法互助協定」，一度為我國唯一所簽立之國際刑事司法互助協定。此協定之內容協助之範圍，包括：取得證言或陳述、確定關係人之所在或確認其身分、送達文件、為作證或其他目的而解送受拘禁人、執行搜索及扣押之請求、協助歸還補償、罰金之執程序，以及不違反受請求方所屬領土內法律之任何形式之協助等，但不包括罪犯之引渡³⁶⁹。在此協定之基礎上，減少台美之間逐案協商的不確定性，對於交換情資、蒐集證據、訊問證人、遞解人犯及協助審判事務等項目訂定了合作規範，使雙方合作打擊犯罪更直接有效。台美刑事

擄人勒贖案件為例」，檢協會訊第 35 期，2008 年。

³⁶⁷ 參 2009 年 3 月 24 日及同年 4 月 3 日，法務部分別在臺北及高雄所舉辦的刑事司法互助研討會，由法務部檢察司陳文琪司長「國際刑事司法互助篇」的報告內容。

³⁶⁸ 參前揭註 367，陳文琪司長「國際刑事司法互助篇」及法務部檢察司林彥良檢察官「刑事司法互助實務」的報告內容。

³⁶⁹ 關於台美刑事司法互助協定之簽訂與實踐，參 <http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=29774&ctNode=13788&mp=202>（最後點閱日期：2009 年 4 月 29 日）。

司法互助協定簽署後，法務部檢察司與美國聯邦司法部建立直接聯繫窗口，進行案件之聯繫及委託。法務部亦頒布「檢察及調查機關我國與美國間刑事司法互助協定作業要點」，作為各地檢署處理雙方請求案件遵循的規範³⁷⁰。

（二）簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」建立正式管道

於 2009 年 4 月 26 日，為保障海峽兩岸人民權益，維護兩岸交流秩序，「財團法人海峽交流基金會」與「海峽兩岸關係協會」領導人的第三次「江陳會談」，在中國的南京紫金山莊展開，就兩岸共同打擊犯罪及司法互助與聯繫事宜達成協議，隨即舉行簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」儀式，全文包括 5 章、24 項條文。其中，雙方同意共同打擊的犯罪行為，包括殺人、搶劫、綁架、走私、槍械、毒品、人口販運、組織偷渡及跨境有組織犯罪等重大犯罪；侵占、背信、詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪；貪污、賄賂、瀆職等犯罪；劫持航空器、船舶及涉恐怖活動等犯罪。雙方並同意交換涉及犯罪有關情資，協助緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯，並於必要時合作協查、偵辦等多項司法合作事宜³⁷¹，建立兩岸間正式的司法互助合作管道，而邁入歷史性的一刻。

申言之，我國與中國間之司法互助範圍，包括共同打擊犯罪、送達司法文書、調查取證、認可民事裁判及仲裁判斷、人道探視、接返受刑事裁判確定人等。將來雙方間取得司法互助的管道方式：一由駐外使館代表處出具公函代為調查取證、二由警政情資交換管道，三或

³⁷⁰ 在協定簽署不久，於 2002 年 5 月，中華航空公司從桃園斷往香港之班機，在澎湖上空失事，乘客及機組員全部罹難，本案事故之調查，關鍵證人旅居美國久未到案，澎湖地方法院檢察署即透過本協定，於 2006 年 3 月 29 日凌晨，由承辦檢察官以視訊偵訊之方式，對在美國聯邦司法部偵訊室內之證人進行訊問。參法務部於 2006 年舉辦之檢察世紀回顧文物展之展件及說明。

³⁷¹ 政治中心、法庭中心，「陳由豪等罪犯可望遣返」，蘋果日報 A2 版，2009 年 4 月 27 日。「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」全文內容，參 <http://news.pchome.com.tw/politics/nownews/20090426/index-12407332036123862001.html>（最後點閱日期：2009 年 4 月 29 日）。

由司法機關出具公函要求正式的司法互助³⁷²。

而我國法務部所屬的檢察官係偵查主體，職掌偵查、起訴、實行公訴及執行業務，職權跨越全盤的司法程序；法務部並基於對外提供互助之慣例及機關屬性職掌，而擔任聯繫的窗口，對外基於對等尊嚴及平等互惠的原則下，與中國的官方機構對應聯繫；對內則與我國司法警察機關及法院積極聯繫與合作。以期將來在秉持「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」的規範下，共同努力打擊犯罪，以維護兩岸人民的最大福祉。



³⁷² 參前揭註 368，林彥良檢察官「刑事司法互助實務」的報告內容。



第七章 結論與建議

在中國，檢察制度係以中國的政治體制及社會情勢為基礎，並吸收中國歷史上政治法律制度、總結社會主義民主法治建設經驗，以及借鑑前蘇聯檢察制度的基礎而建立起來。由於，目前中國正處於由人治社會過渡到法治社會的轉型期，而轉型的成功與否，關鍵在於司法能否真正做到獨立與公正。社會主義法治呼喚司法公正，而司法公正又以檢察改革為前提，唯有努力深化檢察改革，逐步建立一個獨立、公正及廉潔的檢察機構，才能確保嚴格執法與裁判公正。而且，推進檢察改革必須要有整體的概念，需要法院、檢察院的相互配合，才能以積極穩健的方式進行檢察改革。再者，自從1970年代以來，隨著經濟體制改革的不斷深化，經濟生活市場化程度及法制化水準的提高，在這種社會經濟條件下，原先的檢察機關的若干制度與功能，已越來越難以滿足社會變化的需求，而必須進行變革和調整，而中國在近年來亦努力對於檢察體系提出改革措施，以期建立具有中國特色的社會主義目標。

本文嘗試從檢察制度的理論背景探討出發，介紹檢察制度的內涵，並詳細地分析檢察機關運作時的組職與活動原則，以及檢察機關的主要權限，以期得知中國檢察體系現行運作的梗概。而造成目前檢察體系運作困境的原因，首先係由於人事體制的箝制，使得中國一直按照行政級別的方式，來管理包括檢察官在內的各類幹部，然而檢察機關實係司法機關，當應依照司法的體制來管理，而行政化管理模式與司法規律的要求背道而馳，造成許多檢察機關的工作重心或對檢察人員的考評重點，均未將檢察業務放在首位，致無法有效達成檢察機關設立時的功能。其次，由於財政經費制肘，自1980年以來，檢察機關人員的編制與工作量逐漸增加，而財政撥款增加的速度遠遠跟不上經費需求量的增加，由於經費來源的不足，直接制約檢察機關職權的充分發揮；而且在現行體制下，由地方政府負責地方檢察機關的經費來源，且因大多數地方政府的預算不足，使得檢察機關不得不長期處於求助的狀態，此種財政管理體制，使得檢察機關在經費來源上，

不得不受制於地方政府的箝制。再者，由於法律監督制度設計的不週全，自 1996 年刑事訴訟法修法後，改採當事人主義，使得檢察機關在審判階段的舉證責任更為加重，造成檢察機關在搜集證據和證明犯罪時，受到前所未有的壓力；且因檢察機關對於公安機關的監督方式，缺乏有效的監督手段，僅係一種彈性監督，使得監督的效果不張。況且，由於檢察運作的不當之處，諸如在某些行政部門和行政官員的潛意識裡，行政主導的思維依然根深蒂固，而時有權利大於法律的現象；又因檢察權的不能依法獨立行使，使得檢察機關不能以整體獨立性來對抗外界的干預，從而影響檢察機關的公正與效率。最後，由於黨政領導的不當干預，如地方黨委對檢察工作的過度干預，不僅對檢察機關的在宏觀運作上進行領導，在具體的檢察業務方面也發布命令，致使檢察機關對地方黨委過度依賴，慣於事事請示匯報，甚至在具體案件處理上，也須尋求黨委的指示或支持；且由於全國人民代表大會的法律監督的內容和範圍有過大的傾向，導致檢察權獨立性的程度有所不足。

基於上述的原因，以致於檢察機關在改革開放後，所行使的功能難以達到民眾的需求，而面臨需要變革的壓力，而須對於檢察體系之應有作為，提出改革之分析與討論，以利檢察體系的最佳運作，例如首先要優化檢察人事的體制，即須改革檢察業務傳統的行政化管理模式，按照檢察業務特性管理檢察業務，並確立以檢察業務為最優先的工作模式，並對檢察人員進行分類管理，以求效率的配置檢察人力；且須健全檢察官的保障機制，提高檢察官的薪資待遇，使其培養職業優越感與榮譽感，並暢通檢察官的升遷管道，建立檢察官逐級遴選制度，為下級檢察院的優秀檢察官開拓升遷的空間。其次，要變更財政經費的來源，即逐步減輕檢察機關對地方機關財政經費的依賴，將檢察經費列入國家預算內，作為檢察機關主要經費來源的管道；而且，地方機關對檢察機關的財政經費供給的保證額數，亦應予加強。再者，須強化法律監督制度，即從人民法院對強制措施實行監督機制、改善高效率的申訴與復議機制、建立備案審查制度、實行人民監督員制度，以及健全應當立案而不立案的監督機制等方式，增強對職務犯罪偵查工作的監督與制約；並透過增訂檢察機關掌握執法情況的權

利、改善訴訟程式以強化監督措施、健全對強制性偵查措施和羈押期限的監督、加強對公安機關引導取證、健全檢察機關負起保全證據的義務、正確行使不起訴的權限、致力提高抗訴的品質，以及強化律師的地位與作用等方式，以提昇法律監督職權的功效。最後，要型塑檢察運作模式，既要開展檢察一體性，亦要強調檢察權的獨立行使；且須推動主訴檢察官辦案責任制，並減少對主訴檢察官的行政干預，使得改革得以深化。

總結而言，本文除了提出上開的思考方向外，並嘗試對中國檢察體系的未來改革發展方向提出三點建言，希冀能對於兩岸檢察體系的提供另一個思考的空間。

一、成立專門的司法改革領導機構，對檢察改革進行統一的安排和部署

由於檢察體系改革的成功與否，須與法院制度的配合相互依存，為此需要成立專門的司法改革領導機構，對檢察改革進行統一的安排和部署，從而積極穩當的方式推進檢察改革，以期逐步建立具有中國特色的法治社會。

二、融入於本身文化的檢察改革，而非一味抄襲借鑑外國法制

中國需要經由徹底融入於本身文化的檢察改革，因為在歷經多年的法律借鑑經驗，需要做的不再是研究他國法律中的理想規定，就每一細節力圖模仿外國，以求取最新穎的法律，而須經由中國的法律學家對立法做學理上的探討及運用案例，經由理性啟發的經驗依賴配合特定時間、特定空間的實際生活。如果一味地將他國之制度、原則及規律移植於本土之上，而不了解自己的需求或是他國過去的歷史及經驗過程，實際上將會使法制的改革帶向危機³⁷³。

三、檢察機關獨立性的深化

按照憲法第 131 條雖規定：「人民檢察院行使檢察權具有獨立，不受行政機關、社會團體和個人之干涉」。然而，在現今的憲政體系

³⁷³ 王文杰，前揭註 9，第 417 頁。

下，仍無法排除各級權力機關即人民代表大會對於檢察機關的監督與領導，但是對於黨政與檢察機關的職責仍需明確劃分，即檢察機關依法從事檢察權，而黨政對檢察機關的領導並非係全盤的指導，而僅應係針對指標性與決策性的政治領導。再者，檢察機關的人事管理權，亦應由檢察機關統一實施，即由最高人民檢察院統一領導，不受任何行政機關、社會團體和個人的干涉，以免黨政干預檢察業務之情況一再地發生，而降低檢察體系所應有的功能。

綜上所述，中國的檢察制度相較於我國及西方英美系國家的制度，具有其特殊性，例如人民檢察院具有獨立的憲法機關地位、法律監督制度，以及公檢法互相制約等均為立意良善的制度，但由於中國近年來才開始著重法制建設的發展，修法改革的進度稍嫌緩慢，雖然檢察制度具有長遠的歷史發展經驗，但仍存在著不少的缺失，仍有待逐步深化改革，以呼應改革開放後民眾的急切需要。再者，自從 2008 年 7 月兩岸開始大三通直航後，啟動兩岸交流的新世紀！在經濟上，雙方將會有更加緊密的往來。以往，犯罪集團利用兩岸間司法互助協議付諸闕如的空窗期，破壞正當經濟活動並造成社會治安的重大危害，所幸於 2009 年 4 月 26 日，我國的「財團法人海峽交流基金會」與中國的「海峽兩岸關係協會」，在南京簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，建立多項司法合作事宜，使得兩岸間取得正式的司法互助合作管道，得以將相關證據資料在法制化的情況下相互取用，以有效打擊不法犯罪的情事，並期能對於在兩岸間從事經貿投資、工作或觀光旅遊的人士，提供一個良善的法律保障機制。然而，由於檢察體系改革的面向相當廣泛，每一課題均可再作深入研究的主題，本文惟恐見樹不見林，卻也因此在若干章節內容之論述上，僅有蜻蜓點水之憾，亦期許個人往後能再作更深入的研究；並鑑於個人學殖未深，見解容有不當或不成熟之處，尚祈不吝指正。

參考文獻

【中文書籍】

1. 人民出版社編，列寧選集—第2卷，人民出版社，1972年。
2. 王桂五主編，中華人民共和國檢察制度研究，法律出版社，1991年。
3. 尹吉、倪培興，當代中國檢察監督體制研究，中國檢察出版社，2008年。
4. (日)日本法務省刑事局編、楊磊等譯，日本檢察講義，中國檢察出版社，1990年。
5. (日)伊藤榮樹、徐益初等譯，日本檢察廳法逐條解釋，中國檢察出版社，1990年。
6. (日)松尾浩也著、丁相順譯，日本刑事訴訟法(上卷)，中國人民大學出版社，2005年。
7. (日)田口守一著、劉迪等譯，刑事訴訟法，法律出版社，2000年。
8. 中共中央文獻編輯委員會編輯，彭真文選，人民出版社，1991年。
9. 王文杰，嬗變中之中國大陸法制，國立交通大學出版社，2008年第2版。
10. 王亞新，社會變革中的民事訴訟，中國法制出版社，2001年。
11. 王克主編，世界各國檢察院組織法選編—日本國檢察廳法，中國社會科學出版社，1994年。
12. 中國共產黨第十四次全國代表大會文件彙編，人民出版社，1992年。
13. 台灣高等法院檢察署編印，中華民國檢察制度大事記，台灣高等法院檢察署，2007年。
14. 朱景文主編，中國法律發展報告—數據庫和指標體系，中國人民大學出版社，2007年。
15. 汪建成、黃偉明，歐盟成員國刑事訴訟概論，中國人民大學出版社，2000年。
16. 李心鑒，刑事訴訟構造論，中國政法大學出版社，1992年。
17. 李征，中國檢察權研究，中國檢察出版社，2007年。
18. 李建明，刑事司法改革研究，中國檢察出版社，2003年。
19. (法)卡斯東·特法尼等著、羅結珍譯，法國刑事訴訟法精義(上)，中國政法大學出版社，1998年。
20. (法)盧梭著、何兆武譯，社會契約論，商務印書館，2003年。

21. 於丹，莊子一心得，中國民主法制出版社，2007年。
22. 季衛東，憲政新論—全球化時代的法與社會變遷，北京大學出版社，2002年。
23. 胡夏冰，司法權：性質與構成的分析，人民法院出版社，2003年。
24. 林毅夫，再論制度、技術與中國農業發展，北京大學出版社，2000年。
25. 林鈺雄，檢察官論，學林文化事業有限公司，2000年。
26. 法務部編，跨時代的正義—檢察制度世紀回顧系列，法務部，2008年。
27. 洪浩，檢察權論，武漢大學出版社，2001年。
28. 冒天啟、朱玲，轉型期中國經濟關係研究，湖北人民出版社，1997年。
29. 孫萬勝，司法制度的理性之徑，人民法院出版社，2004年。
30. 孫謙，逮捕論，法律出版社，2001年。
31. 孫謙，檢察：理念、制度與改革，法律出版社，2004年。
32. 孫謙主編，中國檢察制度論綱，人民出版社，2004年。
33. 孫謙主編，司法改革報告：法律職業共同體研究，法律出版社，2003年。
34. 孫謙主編，檢察理論研究綜述（1979—1989），中國檢察出版社，2000年。
35. 孫謙、鄭成良主編，中國檢察院、法院改革，法律出版社，2004年。
36. 孫謙、劉立憲主編，檢察理論研究綜述，中國檢察出版社，2000年。
37. 張培田，中國檢察制度考論，中國檢察出版社，1997年。
38. 張穹主編，公訴問題研究，中國人民公安大學出版社，2000年。
39. 張卓元、胡家勇、劉學敏，論中國所有制改革，江蘇人民出版社，2001年。
40. 張智輝，檢察權研究，中國檢察出版社，2007年。
41. 張智輝主編，中國檢察—規範執法：制度與立法完善，北京大學出版社，2007年。
42. 張智輝主編，中國檢察—自由裁量與人權保障，北京大學出版社，2005年。
43. 張智輝主編，中國檢察—強化法律監督的制度設計，北京大學出版社，2004年。
44. 張衛平主編，司法改革評論（第1輯），中國法制出版社，2001年。
45. 高一飛等，檢察改革措施研究，中國檢察出版社，2007年。
46. 陸爾奎等編，辭源（三），商務印書館，1981年。
47. 國立交通大學科技法律研究所編，調查研究方法手冊，國立交通大學科技法律研究所，2004年。
48. 陳瑞華，刑事訴訟的前沿問題，中國人民大學出版社，2000年。

49. 陳衛東，司法公正與司法改革，中國檢察出版社，2002年5月。
50. 章武生、張衛平等，司法現代化與民事訴訟制度的建構，法律出版社，2000年。
51. 莊建南，和諧社會語境下的中國檢察制度，中國檢察出版社，2007年。
52. 曾憲義，檢察制度史略，中國檢察出版社，1992年。
53. 萬毅，一個尚未完成的機關，中國檢察出版社，2008年。
54. (德) Claus Roxin 著、吳麗琪譯，德國刑事訴訟法，法律出版社，2003年。
55. 蔣士宜編纂，檢察制度，中國政法大學出版社，2003年。
56. 樊崇義，聯合國刑事司法工作中國刑事法制，法律出版社，1998年。
57. 劉根菊等，刑事訴訟程序改革之多維視角，中國人民公安大學出版社，2006年。
58. 劉方，檢察制度史綱要，法律出版社，2007年。
59. 鄭正忠，兩岸司法制度之比較與評析，五南圖書出版有限公司，1999年。
60. 韓大元主編，中國檢察制度憲法基礎研究，中國檢察出版社，2007年。
61. 龍宗智，檢察制度教程，法律出版社，2002年。
62. 譚世貴，中國司法改革研究，法律出版社，2000年。

【中文期刊】

1. 元明，「刑事立案監督手段不足問題探析」，中國檢察論壇，2004年第1期。
2. 孔璋，「一體與獨立之爭論及檢察一體制論證」，法學雜誌，2007年第6期。
3. 王少峰，「司法考試對檢察官隊伍建設的積極影響」，中國律師，2002年4月。
4. 王正海、張曉，「檢察人員分類管理改革之思考與建議」，人民檢察，2007年第20期。
5. 王利明，「司法改革的若干建議」，法學家，2005年第4期。
6. 王敏遠，「論我國檢察機關對刑事司法的監督」，中外法學，2000年第6期。
7. 王琰，「為檢察實踐提供堅實的理論基礎—全國首屆檢察理論研究年會綜述」，人民檢察，2002年2月。
8. 王琰，「檢察機關，『皇糧』該怎麼吃？」，人民檢察，1999年第5期。

9. 王學成等，「檢察人員分類管理問題研究」，中國檢察，2006年第11卷。
10. 向澤選、李勇，「2007年檢察理論研究綜述」，人民檢察，2008年第1期。
11. 朱孝清，「中國檢察制度的幾個問題」，中國法學，2007年第2期。
12. 朱蓓蕾，「兩岸共同打擊犯罪之議題與建議」，財團法人國家政策研究基金會國改報告，2005年。
13. 何勤華，「關於新中國移植蘇聯司法制度的反思」，中外法學，2002年第3期。
14. 余秀端，「談海峽兩岸司法互助取得之證據在刑事訴訟法上之效力—以陳嘉○等人擄人勒贖案件為例」，檢協會訊第35期，2008年。
15. 吳巡龍，「檢察獨立與檢察一體—兼評檢察官未經檢察長核定逕行起訴事件」，月旦法學雜誌，2005年第9期。
16. 宋英輝、陳永生，「英美法學與大陸法學家檢察機關之比較」，檢察論叢，2000年第1卷。
17. 宋聚榮、楊紅光，「效率視野中的檢察改革」，國家檢察官學院學報，2005年第13卷第4期。
18. 李迅華，「主訴檢察官監督制約機制的建立」，改革與戰略，2004年第7期。
19. 李建明，「檢察權獨立行使的相對性—兼論列寧關於檢察機關垂直領導的思想」，政法論壇（中國政法大學學報），2004年第22卷第1期。
20. 肖宏，「當前檢察工作遇到的主要問題綜述（二）」，人民檢察，1996年第6期。
21. 肖萍，「關於深化主訴檢察官辦案責任制改革的調研報告—以廣東省檢察機關的試點為例」，人民檢察，2007年第12期。
22. 周理松、賈濟東，「『檢察工作一體化』的配套制度建設與成效」，人民檢察，2008年第2期。
23. 吳韶毅，「中國檢察權的性質與定位」，法商論叢，2008年第1卷。
24. 姜小川，「中國司法改革主體審視」，時代法學，2006年第5期。
25. 柯漢民，「檢察改革的法理思考」，人民檢察，2006年10月（上）。
26. 夏邦，「中國檢察院體制應予取消」，法學，1999年第7期。
27. 孫謙，「中國的檢察改革」，法學研究，2003年第6期。
28. 徐惠埠等，「論權利與權利」，洛陽工業專科學校學報，2000年第3期。
29. 徐漢明，「首屆全國檢察理論研究年會綜述」，華中理工大學學報·社會科

學版，2000 年第 14 卷第 2 期。

30. 索維東，「人權入憲與檢察改革（上）」，法制觀點，2004 年第 6 期。
31. 郝銀鐘，「檢察權質疑」，中國人民大學學報，1999 年第 3 期。
32. 國際人權法教程主編，「國際人權法教程—第 1 卷」，中國政法大學出版社，2002 年。
33. 崔敏，「為什麼檢察制度屢受質疑」，法學，2007 年第 9 期。
34. 康順興，「刑事訴訟適用正當法律程式原則之探討」，刑事法雜誌，1985 年第 43 卷第 4 期。
35. 張志銘，「對中國『檢察一體化改革』的思考」，國家檢察官學院學報，2007 年第 2 期。
36. 張培田，「檢察制度本源芻探」，中國刑事法雜誌，2000 年第 5 期。
37. 張智輝，「2000 年檢察理論研究綜述」，人民檢察，2001 年 1 月。
38. 張智輝，「法律監督『三辨析』」，中國法學，2003 年第 5 期。
39. 梁新祥，「檢察改革是否孤掌難鳴」，廣西政法管理幹部學院學報，第 13 頁，2000 年第 15 卷增刊號。
40. 陳光中，「中國刑事強制措施的改革與完善」，中德強制措施國際研討會論文集，2003 年。
41. 陳光中，「刑事訴訟中檢察權的合理配置」，國家檢察官學院學報，2005 年第 3 期。
42. 陳松林，「現代司法理念下的檢察權—司法改革背景下檢察權的定位」，河北法學，2007 年第 25 卷第 12 期。
43. 陳瑞華，「司法權的性質—以刑事司法為範例的分析」，法學研究，2000 年第 5 期。
44. 陳運財，「檢察獨立與檢察一體之分際」，月旦法學雜誌，2005 年第 9 期。
45. 陳衛東、郝銀鐘，「偵、檢一體化模式研究」，法學研究，1999 年第 1 期。
46. 陳興良，「訴訟結構的重塑與司法體制的改革」，檢察論叢，2000 年第 1 卷。
47. 陳懷安等，「職務犯罪偵查權優化配置與運行問題研究」，中國檢察，2007 年第 13 卷。
48. 陸而啟，「檢察官的角色困境與出路—從組織法和訴訟法角度的分析」，中國檢察，2005 年第 9 卷。
49. 閔鎮國，「試談檢察權的設置和完善」，河北法學，2008 年第 26 卷第 4 期。

50. 傅達林，「憲政視野下的『大司法改革觀』」，法學雜誌，2006年第6期。
51. 游偉等，「論中國刑法司法解釋權的歸屬問題」，法學研究，1993年第1期。
52. 楊彪，「中國司法改革之挑戰、意蘊及反思」，法律適用，第2006年第8期。
53. 溫輝，「中國憲政體制下的檢察權」，國家檢察官學院學報，2003年第11卷。
54. 萬春等，「刑事強制措施制度的立法完善」，中國檢察，2007年第12卷。
55. 雷貽輝、黃勝，「論科學發展觀視野下改革完善檢察工作」，中國刑事法雜誌-檢察論壇，2008年8月號。
56. 趙金寶、沈林榮，「論我國檢察機關的定位」，中共四川省委省級機關黨校學報，2008年。
57. 蔣德海，「檢察體制改革須堅持和完善法律監督」，法學，2007年第9期。
58. 龍宗智，「論檢察權的性質與檢察機關的改革」，法學，1999年第10期。
59. 韓大元，「關於檢察機關性質的憲法本文解讀」，人民檢察，2007年第13期。
60. 羅堂慶，「論刑法司法解釋權」，法律與政治，1993年第1期。
61. 顧培東，「中國司法改革的宏觀思考」，法學研究，2000年第3期。

【學位論文】

1. 金文彤，中國檢察官制度研究，中國政法大學博士論文，2005年。
2. 鄭雅芳，大陸地區檢察職權之研究，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2004年。

【外文資料】

1. Beulke, in: Dünnebieber-FS, 1982, S. 290, zitiert nach Krey, Strafverfahrensrecht I, Rdnr. 361 Anm. 93.
2. Roxin, Rechtsstellung und Zukunftsaufgaben der Staatsanwaltschaft (Vortrag anlässlich einer Feier zum 100jährigen Bestehen der Hamburger Staatsanwaltschaft), DRiZ 1969, 385ff.
3. Roxin, Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute, DRiZ 1997, 109ff.

4. Schmidt,Eberhard,Die Rechtsstellung der Staatsanwälte im Rahmen der rechtsprechenden Gewalt und ihre Einbeziehung in das Richtergesetz, DRiZ 1957, 273ff.
5. Wagner, Zur Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte, NJW 1963, 8ff.

【報刊資料】

1. 王新環，「司法公正應當從規制偵查開始」，檢察日報，2005年12月19日。
2. 杜萌，「2008檢察機關反腐倡廉戰略揭秘」，法制日報，2008年1月14日。
3. 林毅夫，「後發國家究竟是有優勢還是劣勢」中國經營報，2008年8月9日。
4. 政治中心、法庭中心，「陳由豪等罪犯可望遣返」，蘋果日報A2版，2009年4月27日。
5. 徐鶴嘯，「職務犯罪偵查與法律監督」，檢察日報，2004年2月22日。
6. 郭立新，「再論檢察權的法律屬性」，檢察日報，2005年5月20日。
7. 傅寬芝，「正確適用不起訴權的現實分析與制度構想」，檢察日報，2005年12月26日。
8. 賈全，「從四方面完善不起訴制約機制」，檢察日報，2005年6月29日。
9. 謝鵬程，「檢察機關的憲法地位」，檢察日報，2004年2月13日。

【網路資料】

1. 中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定，
<http://www1.china.com.cn/chinese/2004/Sep/668376.htm>（最後點閱日期：2009年2月17日）。
2. 中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定，
http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm（最後點閱日期：2009年2月15日）。
3. 中國共產黨全國代表大會，
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697173.htm（最後點閱日期：2009年2月24日）。
4. 「中國共產黨章程」，
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225.htm（最後點閱日期：2009年2月24日）。

- 期：2009年3月29日)。
5. 中國人民政治協商會議章程，
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/16/content_1369467.htm (最後點閱日期：2009年3月25日)。
 6. 中國檢察官的薪資，<http://tieba.baidu.com/f?kz=117559176> (最後點閱日期：2009年3月13日)。
 7. 中華人民共和國各級人民代表大會常務委員會監督法，
http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/27/content_5013597.htm (最後點閱日期：2009年2月13日)。
 8. 中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會關於處理在押日本侵略中國戰爭中戰爭犯罪分子的決定，<http://china.findlaw.cn/fagui/cxf/23/26191.html> (最後點閱日期：2009年2月9日)。
 9. 台美刑事司法互助協定之簽訂與實踐，
<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=29774&ctNode=13788&mp=202> (最後點閱日期：2009年4月29日)。
 10. 江澤民於中國共產黨第十六次全國代表大會報告，
<http://www.bdpf.org.cn:82/gate/big5/www.bdpf.org.cn/ztbd/sywghzt/ckzl/2551.htm> (最後點閱日期：2009年2月23日)。
 11. 法務部部史簡介，
<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=2961&CtNode=17&mp=001> (最後點閱日期：2009年4月18日)。
 12. 海基會及海協會協商開放陸客來台，
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/13/today-fo2.htm> (最後點閱日期：2009年3月4日)。
 13. 「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」全文內容，
<http://news.pchome.com.tw/politics/nownews/20090426/index-12407332036123862001.html> (最後點閱日期：2009年4月29日)。
 14. 最高人民檢察院「關於進一步深化檢察改革的三年實施意見」，
http://www.tianjian.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=1885 (最後點閱日期：2009年4月4日)。
 15. 最高人民檢察院的機構設置，
<http://www.spp.gov.cn/site2006/region/00015.html> (最後點閱日期：2009年3

- 月 20 日)。
16. 最高人民檢察院關於完善人民檢察院偵查工作內部制約機制的若干規定，
http://www.smjy.com.cn/dzts/6/Product6/Law/14_criminal_law/11_synthesize/11_synthesize1441.htm (最後點閱日期：2009 年 2 月 19 日)。
 17. 最高人民檢察院辦公廳關於在審查起訴部門全面推行主訴檢察官辦案責任制的工作方案，
<http://www.chinalawedu.com/news/1200/21752/21754/21765/21783/2006/3/pa36325917360026371-0.htm> (最後點閱日期：2009 年 3 月 31 日)。
 18. 經濟部全球資訊網統計資料，<http://cus93.trade.gov.tw/bftweb/fsci> (2009 年 3 月 4 日)。
 19. 幹部任用條例的修正理由，
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-07/23/content_493894.htm (最後點閱日期：2009 年 1 月 13 日)。
 20. 聯合國「公民權利和政治權利公約」，
http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm (最後點閱日期：2009 年 4 月 14 日)。
 21. 「雙偵查主體」的爭論，http://www.jrf.org.tw/mag/mag_02s2.asp?SN=324 (最後點閱日期：2009 年 4 月 18 日)。
 22. 檢察改革三年實施意見，<http://www.law-lib.com/lawhtm/2000/14969.htm> (最後點閱日期：2009 年 2 月 24 日)。
 23. 關於加強上級人民檢察院對下級人民檢察院工作領導的意見，
http://news3.xinhuanet.com/legal/2007-08/31/content_6637480.htm (最後點閱日期：2009 年 2 月 13 日)。
 24. 關於刑事訴訟法實施中若干問題的規定，
http://news.xinhuanet.com/legal/2003-01/21/content_699675.htm (最後點閱日期：2009 年 2 月 23 日)。
 25. 關於省級以下人民檢察院對直接受理偵查案件作撤銷案件、不起訴決定報上一級人民檢察院批准的規定(試行)，
<http://www.spp.gov.cn/site2006/2006-02-22/00025-1609.html> (最後點閱日期：2009 年 3 月 19 日)。

附錄一 「中華人民共和國人民檢察院組織法」

中華人民共和國人民檢察院組織法

(1979年7月1日第五屆全國人民代表大會第二次會議通過，根據1983年9月2日第六屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議通過《關於修改〈中華人民共和國人民檢察院組織法〉的決定》修訂)

第一章 總則

第一條 中華人民共和國人民檢察院是國家的法律監督機關。

第二條 中華人民共和國設立最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和軍事檢察院等專門人民檢察院。(1983年9月2日修改)

地方各級人民檢察院分為：

- (一) 省、自治區、直轄市人民檢察院；
- (二) 省、自治區、直轄市人民檢察院分院，自治州和省轄市人民檢察院；
- (三) 縣、市、自治縣和市轄區人民檢察院。

省一級人民檢察院和縣一級人民檢察院，根據工作需要，提請本級人民代表大會常務委員會批准，可以在工礦區、農墾區、林區等區域設置人民檢察院，作為派出機構。

(1983年9月2日刪去第四款)

專門人民檢察院的設置、組織和職權由全國人民代表大會常務委員會另行規定。

第三條 各級人民檢察院設檢察長一人，副檢察長和檢察員若干人。檢察長統一領導檢察院的工作。

各級人民檢察院設立檢察委員會。檢察委員會實行民主集中制，在檢察長的主持下，討論決定重大案件和其他重大問題。如果檢察長在重大問題上不同意多數人的決定，可以報請本級人民代表大會常務委員會決定。

第四條 人民檢察院通過行使檢察權，鎮壓一切叛國的、分裂國家的和其他反革命活動，打擊反革命分子和其他犯罪分子，維護國家的統一，維護無產階級專政制度，維護社會主義法制，維護社會秩序、生產秩序、工作秩序、教學科研秩序和人民群眾生活秩序，保護社會主義的全民所有的財產和勞動群眾集體所有的財產，保護公民私人所有的合法財產，保護公民的人身權利、民

主權利和其他權利，保衛社會主義現代化建設的順利進行。

人民檢察院通過檢察活動，教育公民忠於社會主義祖國，自覺地遵守憲法和法律，積極同違法行為作鬥爭。

第五條 各級人民檢察院行使下列職權：

- (一) 對於叛國案、分裂國家案以及嚴重破壞國家的政策、法律、法令、政令統一實施的重大犯罪案件，行使檢察權。
- (二) 對於直接受理的刑事案件，進行偵查。
- (三) 對於公安機關偵查的案件，進行審查，決定是否逮捕、起訴或者免予起訴；對於公安機關的偵查活動是否合法，實行監督。
- (四) 對於刑事案件提起公訴，支持公訴；對於人民法院的審判活動是否合法，實行監督。
- (五) 對於刑事案件判決、裁定的執行和監獄、看守所、勞動改造機關的活動是否合法，實行監督。

第六條 人民檢察院依法保障公民對於違法的國家工作人員提出控告的權利，追究侵犯公民的人身權利、民主權利和其他權利的人的法律責任。

第七條 人民檢察院在工作中必須堅持實事求是，貫徹執行群眾路線，傾聽群眾意見，接受群眾監督，調查研究，重證據不輕信口供，嚴禁逼供信，正確區分和處理敵我矛盾和人民內部矛盾。

各級人民檢察院的工作人員，必須忠實於事實真象，忠實於法律，忠實於社會主義事業，全心全意地為人民服務。

第八條 各級人民檢察院行使檢察權，對於任何公民，在適用法律上一律平等，不允許有任何特權。

第九條 人民檢察院依照法律規定獨立行使檢察權，不受其他行政機關、團體和個人的干涉。

第十條 最高人民檢察院對全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責並報告工作。地方各級人民檢察院對本級人民代表大會和本級人民代表大會常務委員會負責並報告工作。

最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作，上級人民檢察院領導下級人民檢察院的工作。

第二章 人民檢察院行使職權的程序

第十一條 人民檢察院發現並且認為有犯罪行為時，應當依照法律程序立案偵

查，或者交給公安機關進行偵查。偵查終結，人民檢察院認為必須對被告人追究刑事責任時，應當向人民法院提起公訴；認為不需要追究刑事責任時，應當將原案撤銷。

第十二條 對於任何公民的逮捕，除人民法院決定的以外，必須經人民檢察院批准。

第十三條 人民檢察院對於公安機關要求起訴的案件，應當進行審查，決定起訴、免予起訴或者不起訴。對於主要犯罪事實不清、證據不足的，可以退回公安機關補充偵查。

人民檢察院發現公安機關的偵查活動有違法情況時，應當通知公安機關予以糾正。

第十四條 人民檢察院對於公安機關移送的案件所作的批准逮捕的決定、不起訴或者免予起訴的決定，公安機關認為有錯誤時，可以要求人民檢察院復議，並且可以要求上級人民檢察院復核。上級人民檢察院應當及時作出決定，通知下級人民檢察院和公安機關執行。

第十五條 人民檢察院提起公訴的案件，由檢察長或者檢察員以國家公訴人的身份出席法庭，支持公訴，並且監督審判活動是否合法。

第十六條 人民檢察院起訴的案件，人民法院認為主要犯罪事實不清、證據不足，或者有違法情況時，可以退回人民檢察院補充偵查，或者通知人民檢察院予以糾正。

第十七條 地方各級人民檢察院對於本級人民法院第一審案件的判決和裁定，認為有錯誤時，應當按照上訴程序提出抗訴。

第十八條 最高人民檢察院對於各級人民法院已經發生法律效力的判決和裁定，上級人民檢察院對於下級人民法院已經發生法律效力的判決和裁定，如果發現確有錯誤，應當按照審判監督程序提出抗訴。

按照審判監督程序審理的案件，人民檢察院必須派人出席法庭。

第十九條 人民檢察院發現刑事判決、裁定的執行有違法情況時，應當通知執行機關予以糾正。

人民檢察院發現監獄、看守所、勞動改造機關的活動有違法情況時，應當通知主管機關予以糾正。

第三章 人民檢察院的機構設置和人員的任免

第二十條 最高人民檢察院根據需要，設立若干檢察廳和其他業務機構。地方各

級人民檢察院可以分別設立相應的檢察處、科和其他業務機構。(1983年9月2日修改)

第二十一條 最高人民檢察院檢察長由全國人民代表大會選舉和罷免。

最高人民檢察院副檢察長、檢察委員會委員和檢察員由最高人民檢察院檢察長提請全國人民代表大會常務委員會任免。

第二十二條 省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長和人民檢察院分院檢察長由省、自治區、直轄市人民代表大會選舉和罷免，副檢察長、檢察委員會委員和檢察員由省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長提請本級人民代表大會常務委員會任免。

省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長的任免，須報最高人民檢察院檢察長提請全國人民代表大會常務委員會批准。(1983年9月2日修改)

第二十三條 自治州、省轄市、縣、市、市轄區人民檢察院檢察長由本級人民代表大會選舉和罷免，副檢察長、檢察委員會委員和檢察員由自治州、省轄市、縣、市、市轄區人民檢察院檢察長提請本級人民代表大會常務委員會任免。自治州、省轄市、縣、市、市轄區人民檢察院檢察長的任免，須報上一級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。(1983年9月2日修改)

第二十四條 省一級人民檢察院和縣一級人民檢察院設置的工礦區、農墾區、林區人民檢察院檢察長、副檢察長、檢察委員會委員和檢察員，均由派出的人民檢察院檢察長提請本級人民代表大會常務委員會任免。

第二十五條 各級人民檢察院檢察長的任期，與本級人民代表大會每屆任期相同。

第二十六條 全國和省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會根據本級人民檢察院檢察長的建議，可以撤換下級人民檢察院檢察長、副檢察長和檢察委員會委員。

第二十七條 各級人民檢察院設助理檢察員和書記員各若干人。經檢察長批准，助理檢察員可以代行檢察員職務。書記員辦理案件的記錄工作和有關事項。助理檢察員、書記員由各級人民檢察院檢察長任免。

各級人民檢察院根據需要可以設司法警察。

第二十八條 各級人民檢察院的人員編制由最高人民檢察院另行規定。

附：全國人民代表大會常務委員會關於修改《中華人民共和國人民檢察院組織法》

的決定

第六屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議決定對《中華人民共和國人民檢察院組織法》作如下修改：

一、第二條第一款“中華人民共和國設立最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和專門人民檢察院。”修改為：“中華人民共和國設立最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和軍事檢察院等專門人民檢察院。”

刪去第四款“專門人民檢察院包括：軍事檢察院、鐵路運輸檢察院、水上運輸檢察院、其他專門檢察院。”

二、第二十條第一款“最高人民檢察院設置刑事、法紀、監所、經濟等檢察廳，並且可以按照需要，設立其他業務機構。”和第二款“地方各級人民檢察院和專門人民檢察院可以設置相應的業務機構。”修改為：“最高人民檢察院根據需要，設立若干檢察廳和其他業務機構。地方各級人民檢察院可以分別設立相應的檢察處、科和其他業務機構。”

三、第二十二條第二款“省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長、副檢察長和檢察委員會委員的任免，須報最高人民檢察院檢察長提請全國人民代表大會常務委員會批准。”修改為：“省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長的任免，須報最高人民檢察院檢察長提請全國人民代表大會常務委員會批准。”

四、第二十三條第二款“自治州、省轄市、縣、市、市轄區人民檢察院檢察長、副檢察長和檢察委員會委員的任免，須報省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長提請本級人民代表大會常務委員會批准。”修改為：“自治州、省轄市、縣、市、市轄區人民檢察院檢察長的任免，須報上一級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。”

附錄二 「中華人民共和國檢察官法」

中華人民共和國檢察官法

（1995年2月28日第八屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議通過，根據2001年6月30日第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議《關於修改〈中華人民共和國檢察官法〉的決定》修正）

第一章 總則

第一條 為了提高檢察官的素質，加強對檢察官的管理，保障人民檢察院實施法律監督，依法獨立行使檢察權，保障檢察官依法履行職責，保障司法公正，根據憲法，制定本法。

第二條 檢察官是依法行使國家檢察權的檢察人員，包括最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和軍事檢察院等專門人民檢察院的檢察長、副檢察長、檢察委員會委員、檢察員和助理檢察員。

第三條 檢察官必須忠實執行憲法和法律，全心全意為人民服務。

第四條 檢察官依法履行職責，受法律保護。

第五條 最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作，上級人民檢察院領導下級人民檢察院的工作。

第二章 職責

第六條 檢察官的職責：

- （一）依法進行法律監督工作；
- （二）代表國家進行公訴；
- （三）對法律規定由人民檢察院直接受理的犯罪案件進行偵查；
- （四）法律規定的其他職責。

第七條 檢察長、副檢察長、檢察委員會委員除履行檢察職責外，還應當履行與其職務相適應的職責。

第三章 義務和權利

第八條 檢察官應當履行下列義務：

- （一）嚴格遵守憲法和法律；
- （二）履行職責必須以事實為根據，以法律為準繩，秉公執法，不得徇私

枉法；

(三) 維護國家利益、公共利益，維護自然人、法人和其他組織的合法權益；

(四) 清正廉明，忠於職守，遵守紀律，恪守職業道德；

(五) 保守國家秘密和檢察工作秘密；

(六) 接受法律監督和人民群眾監督。

第九條 檢察官享有下列權利：

(一) 履行檢察官職責應當具有的職權和工作條件；

(二) 依法履行檢察職責不受行政機關、社會團體和個人的干涉；

(三) 非因法定事由、非經法定程序，不被免職、降職、辭退或者處分；

(四) 獲得勞動報酬，享受保險、福利待遇；

(五) 人身、財產和住所安全受法律保護；

(六) 參加培訓；

(七) 提出申訴或者控告；

(八) 辭職。

第四章 檢察官的條件

第十條 擔任檢察官必須具備下列條件：

(一) 具有中華人民共和國國籍；

(二) 年滿二十三歲；

(三) 擁護中華人民共和國憲法；

(四) 有良好的政治、業務素質和良好的品行；

(五) 身體健康；

(六) 高等院校法律專業本科畢業或者高等院校非法律專業本科畢業具有法律專業知識，從事法律工作滿二年，其中擔任省、自治區、直轄市人民檢察院、最高人民檢察院檢察官，應當從事法律工作滿三年；獲得法律專業碩士學位、博士學位或者非法律專業碩士學位、博士學位具有法律專業知識，從事法律工作滿一年，其中擔任省、自治區、直轄市人民檢察院、最高人民檢察院檢察官，應當從事法律工作滿二年。

本法施行前的檢察人員不具備前款第六項規定的條件的，應當接受培訓，具體辦法由最高人民檢察院制定。

適用第一款第六項規定的學歷條件確有困難的地方，經最高人民檢察院審核



確定，在一定期限內，可以將擔任檢察官的學歷條件放寬為高等院校法律專業專科畢業。

第十一條 下列人員不得擔任檢察官：

- (一) 曾因犯罪受過刑事處罰的；
- (二) 曾被開除公職的。

第五章 任免

第十二條 檢察官職務的任免，依照憲法和法律規定的任免權限和程序辦理。

最高人民檢察院檢察長由全國人民代表大會選舉和罷免，副檢察長、檢察委員會委員和檢察員由最高人民檢察院檢察長提請全國人民代表大會常務委員會任免。

地方各級人民檢察院檢察長由地方各級人民代表大會選舉和罷免，副檢察長、檢察委員會委員和檢察員由本院檢察長提請本級人民代表大會常務委員會任免。

地方各級人民檢察院檢察長的任免，須報上一級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。

在省、自治區內按地區設立的和在直轄市內設立的人民檢察院分院檢察長、副檢察長、檢察委員會委員和檢察員由省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長提請本級人民代表大會常務委員會任免。

人民檢察院的助理檢察員由本院檢察長任免。

軍事檢察院等專門人民檢察院檢察長、副檢察長、檢察委員會委員和檢察員的任免辦法，由全國人民代表大會常務委員會另行規定。

第十三條 初任檢察官採用嚴格考核的辦法，按照德才兼備的標準，從通過國家統一司法考試取得資格，並且具備檢察官條件的人員中擇優提出人選。

人民檢察院的檢察長、副檢察長應當從檢察官或者其他具備檢察官條件的人員中擇優提出人選。

第十四條 檢察官有下列情形之一的，應當依法提請免除其職務：

- (一) 喪失中華人民共和國國籍的；
- (二) 調出本檢察院的；
- (三) 職務變動不需要保留原職務的；
- (四) 經考核確定為不稱職的；
- (五) 因健康原因長期不能履行職務的；

- (六) 退休的；
- (七) 辭職或者被辭退的；
- (八) 因違紀、違法犯罪不能繼續任職的。

第十五條 對於不具備本法規定條件或者違反法定程序被選舉為人民檢察院檢察長的，上一級人民檢察院檢察長有權提請該級人民代表大會常務委員會不批准。

第十六條 對於違反本法規定的條件任命檢察官的，一經發現，做出該項任命的機關應當撤銷該項任命；上級人民檢察院發現下級人民檢察院檢察官的任命有違反本法規定的條件的，應當責令下級人民檢察院依法撤銷該項任命，或者要求下級人民檢察院依法提請同級人民代表大會常務委員會撤銷該項任命。

第十七條 最高人民檢察院和省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長可以建議本級人民代表大會常務委員會撤換下級人民檢察院檢察長、副檢察長和檢察委員會委員。

第十八條 檢察官不得兼任人民代表大會常務委員會的組成人員，不得兼任行政機關、審判機關以及企業、事業單位的職務，不得兼任律師。

第六章 任職回避

第十九條 檢察官之間有夫妻關係、直系血親關係、三代以內旁系血親以及近姻親關係的，不得同時擔任下列職務：

- (一) 同一人民檢察院的檢察長、副檢察長、檢察委員會委員；
- (二) 同一人民檢察院的檢察長、副檢察長和檢察員、助理檢察員；
- (三) 同一業務部門的檢察員、助理檢察員；
- (四) 上下相鄰兩級人民檢察院的檢察長、副檢察長。

第二十條 檢察官從人民檢察院離任後二年內，不得以律師身份擔任訴訟代理人或者辯護人。

檢察官從人民檢察院離任後，不得擔任原任職檢察院辦理案件的訴訟代理人或者辯護人。

檢察官的配偶、子女不得擔任該檢察官所任職檢察院辦理案件的訴訟代理人或者辯護人。

第七章 檢察官的等級

第二十一條 檢察官的級別分為十二級。

最高人民檢察院檢察長為首席大檢察官，二至十二級檢察官分為大檢察官、高級檢察官、檢察官。

第二十二條 檢察官的等級的確定，以檢察官所任職務、德才表現、業務水平、檢察工作實績和工作年限為依據。

第二十三條 檢察官的等級編制、評定和晉升辦法，由國家另行規定。

第八章 考核

第二十四條 對檢察官的考核，由所在人民檢察院組織實施。

第二十五條 對檢察官的考核，應當客觀公正，實行領導和群眾相結合，平時考核和年度考核相結合。

第二十六條 對檢察官的考核內容包括：檢察工作實績，思想品德，檢察業務和法學理論水平，工作態度和工作作風。重點考核檢察工作實績。

第二十七條 年度考核結果分為優秀、稱職、不稱職三個等次。

考核結果作為對檢察官獎懲、培訓、免職、辭退以及調整等級和工資的依據。

第二十八條 考核結果以書面形式通知本人。本人對考核結果如有異議，可以申請復議。

第九章 培訓

第二十九條 對檢察官應當有計劃地進行理論培訓和業務培訓。

檢察官的培訓，貫徹理論聯繫實際、按需施教、講求實效的原則。

第三十條 國家檢察官院校和其他檢察官培訓機構按照有關規定承擔培訓檢察官的任務。

第三十一條 檢察官在培訓期間的學習成績和鑒定，作為其任職、晉升的依據之一。

第十章 獎勵

第三十二條 檢察官在檢察工作中有顯著成績和貢獻的，或者有其他突出事跡的，應當給予獎勵。

對檢察官的獎勵，實行精神鼓勵和物質鼓勵相結合的原則。

第三十三條 檢察官有下列表現之一的，應當給予獎勵：

- (一) 在檢察工作中秉公執法，成績顯著的；
- (二) 提出檢察建議或者對檢察工作提出改革建議被採納，效果顯著的；
- (三) 保護國家、集體和人民利益，使其免受重大損失，事跡突出的；

- (四) 勇於同違法犯罪行為作鬥爭，事跡突出的；
- (五) 保護國家秘密和檢察工作秘密，有顯著成績的；
- (六) 有其他功績的。

第三十四條 獎勵分為：嘉獎，記三等功、二等功、一等功，授予榮譽稱號。
獎勵的權限和程序按照有關規定辦理。

第十一章懲戒

第三十五條 檢察官不得有下列行為：

- (一) 散布有損國家聲譽的言論，參加非法組織，參加旨在反對國家的集會、游行、示威等活動，參加罷工；
- (二) 貪污受賄；
- (三) 徇私枉法；
- (四) 刑訊逼供；
- (五) 隱瞞證據或者偽造證據；
- (六) 洩露國家秘密或者檢察工作秘密；
- (七) 濫用職權，侵犯自然人、法人或者其他組織的合法權益；
- (八) 玩忽職守，造成錯案或者給當事人造成嚴重損失；
- (九) 拖延辦案，貽誤工作；
- (十) 利用職權為自己或者他人謀取私利；
- (十一) 從事營利性的經營活動；
- (十二) 私自會見當事人及其代理人，接受當事人及其代理人的請客送禮；
- (十三) 其他違法亂紀的行為。

第三十六條 檢察官有本法第三十五條所列行為之一的，應當給予處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第三十七條 處分分為：警告、記過、記大過、降級、撤職、開除。

受撤職處分的，同時降低工資和等級。

第三十八條 處分的權限和程序按照有關規定辦理。

第十二章工資保險福利

第三十九條 檢察官的工資制度和工資標準，根據檢察工作特點，由國家規定。

第四十條 檢察官實行定期增資制度。經考核確定為優秀、稱職的，可以按照規定晉升工資；有特殊貢獻的，可以按照規定提前晉升工資。

第四十一條 檢察官享受國家規定的檢察津貼、地區津貼、其他津貼以及保險和

福利待遇。

第十三章 辭職辭退

第四十二條 檢察官要求辭職，應當由本人提出書面申請，依照法律規定的程序免除其職務。

第四十三條 檢察官有下列情形之一的，予以辭退：

- (一) 在年度考核中，連續兩年確定為不稱職的；
- (二) 不勝任現職工作，又不接受另行安排的；
- (三) 因檢察機構調整或者縮減編制員額需要調整工作，本人拒絕合理安排的；
- (四) 曠工或者無正當理由逾期不歸連續超過十五天，或者一年內累計超過三十天的；
- (五) 不履行檢察官義務，經教育仍不改正的。

第四十四條 辭退檢察官應當依照法律規定的程序免除其職務。

第十四章 退休

第四十五條 檢察官的退休制度，根據檢察工作特點，由國家另行規定。

第四十六條 檢察官退休後，享受國家規定的養老保險金和其他待遇。

第十五章 申訴控告

第四十七條 檢察官對人民檢察院關於本人的處分、處理不服的，自收到處分、處理決定之日起三十日內可以向原處分、處理機關申請復議，並有權向原處分、處理機關的上級機關申訴。

受理申訴的機關必須按照規定作出處理。

復議和申訴期間，不停止對檢察官處分、處理決定的執行。

第四十八條 對於國家機關及其工作人員侵犯本法第九條規定的檢察官權利的行為，檢察官有權提出控告。

行政機關、社會團體或者個人干涉檢察官依法履行檢察職責的，應當依法追究其責任。

第四十九條 檢察官提出申訴和控告，應當實事求是。對捏造事實、誣告陷害的，應當依法追究其責任。

第五十條 對檢察官處分或者處理錯誤的，應當及時予以糾正；造成名譽損害的，應當恢復名譽、消除影響、賠禮道歉；造成經濟損失的，應當賠償。對

打擊報復的直接責任人員，應當依法追究其責任。

第十六章檢察官考評委員會

第五十一條 人民檢察院設檢察官考評委員會。

檢察官考評委員會的職責是指導對檢察官的培訓、考核、評議工作。具體辦法另行規定。

第五十二條 檢察官考評委員會的組成人員為五至九人。

檢察官考評委員會主任由本院檢察長擔任。

第十七章附則

第五十三條 最高人民檢察院根據檢察工作需要，會同有關部門制定各級人民檢察院的檢察官在人員編制內員額比例的辦法。

第五十四條 國家對初任檢察官、法官和取得律師資格實行統一的司法考試制度。國務院司法行政部門會同最高人民檢察院、最高人民法院共同制定司法考試實施辦法，由國務院司法行政部門負責實施。

第五十五條 人民檢察院的書記員的管理辦法，由最高人民檢察院制定。

對人民檢察院的司法行政人員，依照國家有關規定進行管理。

第五十六條 本法自1995年7月1日起施行。

全國人民代表大會常務委員會關於修改《中華人民共和國檢察官法》的決定

（中華人民共和國第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議於2001年6月30日通過，中華人民共和國主席令第五十四號公布，自2002年1月1日起施行）

第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議決定對《中華人民共和國檢察官法》作如下修改：

一、第一條修改為：“為了提高檢察官的素質，加強對檢察官的管理，保障人民檢察院實施法律監督，依法獨立行使檢察權，保障檢察官依法履行職責，保障司法公正，根據憲法，制定本法。”

二、第八條第三項修改為：“（三）維護國家利益、公共利益，維護自然人、法人和其他組織的合法權益。”

第四項修改為：“（四）清正廉明，忠於職守，遵守紀律，恪守職業道德。”

三、第十條第一款第六項修改為：“（六）高等院校法律專業本科畢業或者高等院校非法律專業本科畢業具有法律專業知識，從事法律工作滿二年，其中擔

任省、自治區、直轄市人民檢察院、最高人民檢察院檢察官，應當從事法律工作滿三年；獲得法律專業碩士學位、博士學位或者非法律專業碩士學位、博士學位具有法律專業知識，從事法律工作滿一年，其中擔任省、自治區、直轄市人民檢察院、最高人民檢察院檢察官，應當從事法律工作滿二年。”

第二款修改為：“本法施行前的檢察人員不具備前款第六項規定的條件的，應當接受培訓，具體辦法由最高人民檢察院制定。”

第二款後增加一款，作為第三款：“適用第一款第六項規定的學歷條件確有困難的地方，經最高人民檢察院審核確定，在一定期限內，可以將擔任檢察官的學歷條件放寬為高等院校法律專業專科畢業。”

四、第十三條修改為：“初任檢察官採用嚴格考核的辦法，按照德才兼備的標準，從通過國家統一司法考試取得資格，並且具備檢察官條件的人員中擇優提出人選。

“人民檢察院的檢察長、副檢察長應當從檢察官或者其他具備檢察官條件的人員中擇優提出人選。”

五、第十四條第七項修改為：“（七）辭職或者被辭退的。”

刪去第九項。

六、第十五條後增加一條，作為第十六條：“對於違反本法規定的條件任命檢察官的，一經發現，做出該項任命的機關應當撤銷該項任命；上級人民檢察院發現下級人民檢察院檢察官的任命有違反本法規定的條件的，應當責令下級人民檢察院依法撤銷該項任命，或者要求下級人民檢察院依法提請同級人民代表大會常務委員會撤銷該項任命。”

七、第十九條第三項修改為：“（三）同一業務部門的檢察員、助理檢察員”。

八、第十八條後增加一條，作為第二十條：“檢察官從人民檢察院離任後二年內，不得以律師身份擔任訴訟代理人或者辯護人。

“檢察官從人民檢察院離任後，不得擔任原任職檢察院辦理案件的訴訟代理人或者辯護人。

“檢察官的配偶、子女不得擔任該檢察官所任職檢察院辦理案件的訴訟代理人或者辯護人。”

九、第二十五條改為第二十七條，並將第二款修改為：“考核結果作為對檢察官獎懲、培訓、免職、辭退以及調整等級和工資的依據。”

十、第三十三條改為第三十五條，並將第七項修改為：“（七）濫用職權，侵犯自然人、法人或者其他組織的合法權益。”

第九項修改為：“（九）拖延辦案，貽誤工作。”

十一、第四十一條改為第四十三條，其中關於“檢察官有下列情形之一的，可以予以辭退”的規定修改為：“檢察官有下列情形之一的，予以辭退。”

十二、第四十五條改為第四十七條，修改為：“檢察官對人民檢察院關於本人的處分、處理不服的，自收到處分、處理決定之日起三十日內可以向原處分、處理機關申請復議，並有權向原處分、處理機關的上級機關申訴。

“受理申訴的機關必須按照規定作出處理。

“復議和申訴期間，不停止對檢察官處分、處理決定的執行。”

十三、第四十八條改為第五十條，修改為：“對檢察官處分或者處理錯誤的，應當及時予以糾正；造成名譽損害的，應當恢復名譽、消除影響、賠禮道歉；造成經濟損失的，應當賠償。對打擊報復的直接責任人員，應當依法追究其責任。”

十四、刪去第四十九條第三款。

十五、第五十條後增加二條，作為第五十三條、第五十四條：

“第五十三條最高人民檢察院根據檢察工作需要，會同有關部門制定各級人民檢察院的檢察官在人員編制內員額比例的辦法。

“第五十四條國家對初任檢察官、法官和取得律師資格實行統一的司法考試制度。國務院司法行政部門會同最高人民檢察院、最高人民法院共同制定司法考試實施辦法，由國務院司法行政部門負責實施。”

此外，根據本決定對條文順序作相應調整。

本決定自2002年1月1日起施行。

附錄三 「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」

為保障海峽兩岸人民權益，維護兩岸交流秩序，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會就兩岸共同打擊犯罪及司法互助與聯繫事宜，經平等協商，達成協議如下：

第一章 總則

一、合作事項

雙方同意在民事、刑事領域相互提供以下協助：

- (一) 共同打擊犯罪；
- (二) 送達文書；
- (三) 調查取證；
- (四) 認可及執行民事裁判與仲裁判斷（仲裁裁決）；
- (五) 接返（移管）受刑事裁判確定人（被判刑人）；
- (六) 雙方同意之其他合作事項。

二、業務交流

雙方同意業務主管部門人員進行定期工作會晤、人員互訪與業務培訓合作，交流雙方制度規範、裁判文書及其他相關資訊。

三、聯繫主體

本協議議定事項，由各方主管部門指定之聯絡人聯繫實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。

本協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

第二章 共同打擊犯罪

四、合作範圍

雙方同意採取措施共同打擊雙方均認為涉嫌犯罪的行為。

雙方同意著重打擊下列犯罪：

- (一) 涉及殺人、搶劫、綁架、走私、槍械、毒品、人口販運、組織偷渡及跨境有組織犯罪等重大犯罪；
- (二) 侵占、背信、詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪；
- (三) 貪污、賄賂、瀆職等犯罪；
- (四) 劫持航空器、船舶及涉恐怖活動等犯罪；

(五) 其他刑事犯罪。

一方認為涉嫌犯罪，另一方認為未涉嫌犯罪但有重大社會危害，得經雙方同意個案協助。

五、協助偵查

雙方同意交換涉及犯罪有關情資，協助緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯，並於必要時合作協查、偵辦。

六、人員遣返

雙方同意依循人道、安全、迅速、便利原則，在原有基礎上，增加海運或空運直航方式，遣返刑事犯、刑事嫌疑犯，並於交接時移交有關卷證(證據)、簽署交接書。

受請求方已對遣返對象進行司法程序者，得於程序終結後遣返。

受請求方認為有重大關切利益等特殊情形者，得視情決定遣返。

非經受請求方同意，請求方不得對遣返對象追訴遣返請求以外的行為。

第三章 司法互助

七、送達文書

雙方同意依己方規定，盡最大努力，相互協助送達司法文書。

受請求方應於收到請求書之日起三個月內及時協助送達。

受請求方應將執行請求之結果通知請求方，並及時寄回證明送達與否的證明資料；無法完成請求事項者，應說明理由並送還相關資料。

八、調查取證

雙方同意依己方規定相互協助調查取證，包括取得證言及陳述；提供書證、物證及視聽資料；確定關係人所在或確認其身分；勘驗、鑑定、檢查、訪視、調查；搜索及扣押等。

受請求方在不違反己方規定前提下，應儘量依請求方要求之形式提供協助。

受請求方協助取得相關證據資料，應及時移交請求方。但受請求方已進行偵查、起訴或審判程序者，不在此限。

九、罪贓移交

雙方同意在不違反己方規定範圍內，就犯罪所得移交或變價移交事宜給予協助。

十、裁判認可

雙方同意基於互惠原則，於不違反公共秩序或善良風俗之情況下，相互認可及執行民事確定裁判與仲裁判斷（仲裁裁決）。

十一、罪犯接返（移管）

雙方同意基於人道、互惠原則，在請求方、受請求方及受刑事裁判確定人（被判刑人）均同意移交之情形下，接返（移管）受刑事裁判確定人（被判刑人）。

十二、人道探視

雙方同意及時通報對方人員被限制人身自由、非病死或可疑為非病死等重要訊息，並依己方規定為家屬探視提供便利。

第四章 請求程序

十三、提出請求

雙方同意以書面形式提出協助請求。但緊急情況下，經受請求方同意，得以其他形式提出，並於十日內以書面確認。

請求書應包含以下內容：請求部門、請求目的、事項說明、案情摘要及執行請求所需其他資料等。

如因請求書內容欠缺致無法執行請求，可要求請求方補充資料。

十四、執行請求

雙方同意依本協議及己方規定，協助執行對方請求，並及時通報執行情況。若執行請求將妨礙正在進行之偵查、起訴或審判程序，可暫緩提供協助，並及時向對方說明理由。

如無法完成請求事項，應向對方說明並送還相關資料。

十五、不予協助

雙方同意因請求內容不符合己方規定或執行請求將損害己方公共秩序或善良風俗等情形，得不予協助，並向對方說明。

十六、保密義務

雙方同意對請求協助與執行請求的相關資料予以保密。但依請求目的使用者，不在此限。

十七、限制用途

雙方同意僅依請求書所載目的事項，使用對方協助提供之資料。但雙方另有約定者，不在此限。

十八、互免證明

雙方同意依本協議請求及協助提供之證據資料、司法文書及其他資料，不要求任何形式之證明。

十九、文書格式

雙方同意就提出請求、答復請求、結果通報等文書，使用雙方商定之文書格式。

二十、協助費用

雙方同意相互免除執行請求所生費用。但請求方應負擔下列費用：

- (一) 鑑定費用；
- (二) 筆譯、口譯及謄寫費用；
- (三) 為請求方提供協助之證人、鑑定人，因前往、停留、離開請求方所生之費用；
- (四) 其他雙方約定之費用。

第五章 附則

二十一、協議履行與變更

雙方應遵守協議。

協議變更，應經雙方協商同意，並以書面形式確認。

二十二、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

二十三、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

二十四、簽署生效

本協議自簽署之日起各自完成相關準備後生效，最遲不超過六十日。

本協議於四月二十六日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

