

两岸主任检察官制度比较与借鉴

姚莉, 张柳

(中南财经政法大学法学院, 湖北武汉, 430073)

摘要:大陆主任检察官制度改革试点实行已有一年多时间, 将大陆的主任检察官制度改革实践状况与台湾的主任检察官制度进行对比, 发现两者在主任检察官功能定位、检察官独立性保障、主任检察官与部门负责人的关系等方面均存在较大的差别。为解决改革实践中出现的诸如“改革去行政化不够、检察官独立性不足”等问题, 大陆检察官办案责任制改革应进一步理清思路, 完善制度, 尽早实现主任检察官办案责任制向检察官办案责任制的转变, 厘清部门负责人和主任检察官的关系, 赋予检察长职务收取权和职务移转权。

关键词:主任检察官; 办案组织; 部门负责人; 职务收取权; 职务移转权

中图分类号: D915.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2015)05-0072-07

自2013年12月最高人民检察院印发《检察官办案责任制改革试点方案》以来, 作为检察官办案责任制的主要内容, 主任检察官制度已在全国多个省份展开试点, 改革以“突出检察官办案主体地位、健全基本办案组织、科学划分内部执法权限、强化执法办案责任”为主旨, 初步形成了系统的管理运行机制, 取得了较好的成效。针对试点改革探索, 在总结改革成效的同时, 更有必要审视改革过程中出现的偏差和得失, 以及时对改革进路进行修正和完善。与大陆检察官办案责任制改革相比, 我国台湾地区关于检察官独立性的改革和主任检察官制度已较为成熟, 故笔者希望通过对两岸制度的比较, 为解决大陆检察官办案责任制改革中出现的矛盾和问题提供一些可借鉴之设想。

一、主任检察官的定位与功能之比较

(一) 大陆主任检察官——“基本办案组织”

司法机关的基本办案组织是指从事具体司法活动并作出办案决定的主体, 其作为司法权的载体, 是司法机关与其他专门机关、当事人和诉讼参与人发生诉讼权利义务关系的具体代表。对于法院而言, 合议庭、独任庭乃法定的基本办案组织^①, 所有案件都由合议庭或独任庭办理并以合议庭或独任庭的名义对外发出裁

判文书。关于检察院的基本办案组织, 一方面立法缺乏明确规定, 另一方面, 从检察权的运行状态来看, 因办案权与定案权的分离, 人民检察院尚未形成功能类似于法院合议庭或独任庭的基本办案组织。一直以来, 大陆检察制度强调集权统一和监督制约, 宪法和检察院组织法确立了“人民检察院行使检察权”“检察长统一领导”“检察委员会民主决策”等原则; 诉讼法将“人民检察院”规定为检察权行使主体, 如刑事诉讼法第167条规定“凡需要提起公诉的案件, 一律由人民检察院审查决定”, 第184条规定“人民检察院应当派员出席法庭支持公诉”; 人民检察院诉讼规则对于若干项检察职权均有“报请检察长批准或决定”“经检察长或者检察委员会决定”或“经检察委员会讨论决定”之规定。因立法规定案件的决定权集中于检察长和检察委员会, 人民检察院实行“检察人员承办, 部门负责人审核, 检察长或检察委员会决定”^②的三级审批制办案模式, 具体案件承办人只有办案权没有决定权, 科、处、局等内设机构的部门负责人也只能对案件进行审核后提交检察长决定, 故承办案件的检察官和内设机构均不具备基本办案组织的功能, 只有作为一个整体的人民检察院具备了基本办案组织的功能。与法院所有裁判文书均以合议庭或独任庭名义作出不同, 检察机关的对外法律文书均以“人民检察院”的名义作出, 除起诉书有承办人署名外, 承办检察官的姓名一般不出现在法律文书上。因人民检察院办案

收稿日期: 2015-04-20; 修回日期: 2015-05-30

作者简介: 姚莉(1963-), 女, 湖北襄阳人, 中南财经政法大学法学院教授, 法学博士, 博士生导师, 主要研究方向: 刑事诉讼法, 司法制度; 张柳(1984-), 女, 苗族, 湖北咸丰人, 中南财经政法大学诉讼法学专业2013级博士研究生, 主要研究方向: 刑事诉讼法, 司法制度

组织的过度单一和权力过于集中,在司法实践中,检察长只能委托或授权副检察长行使大部分案件的决定权,检察长和分管副检察长兼具行政管理者身份,除了日常审批案件外还有大量的党务、行政工作,可用于潜心审查案件的时间有限。该种典型的行政化管理模式导致“办案效率低下、案件办理违反诉讼活动亲历性要求、执法责任难以落实、承办人能力不易提升”等问题,给检察权的有效运行带来了极大的挑战。

基于此,最高人民检察院《检察官办案责任制改革试点方案》将建立新型办案组织作为改革的主要内容,设立以主任检察官为中心的主任检察官办案组,检察长将原来授予给副检察长的一部分办案决定权“打包”转授给主任检察官,主任检察官对授权范围内的事项有权独立作出决定并对该决定负责。^[1]在主任检察官办案组的构成上,每个办案组通常由1名主任检察官加若干名检察官、检察官助理和书记员组成。按照上海检察机关关于主任检察官办案组设置的指导意见(试行),主任检察官与检察官的配置比例原则上不低于1:2,检察官助理、书记员的配备数量可根据主任检察官办案组的不同类型和办案实际需要综合确定。在组内案件办理的分工上,督办、交办或重大疑难复杂案件通常由主任检察官亲自或带领组内其他成员办理,简单案件则由组内其他检察官办理,由主任检察官审批把关。^[2]主任检察官作为检察长的“授权决策者”,领导主任检察官办案组行使部分案件的办理权和决定权。尽管还没有以主任检察官办案组的名义对外开展职务行为,但已经具备了基本办案组织的主要功能,一定程度上能有效解决人民检察院办案组织过于单一带来的诸多问题。对于检察长授权主任检察官办理的案件,“办案者决定,决定者负责”既符合司法活动的亲历性要求,也避免了“层层审批”造成的效率低下问题和责任落实难题。

(二) 台湾主任检察官——“一级监督机构”

台湾的主任检察官是台湾检察历史上“审检分隶”的产物。1980年6月29日,台湾法院组织法修改,审判机关与检察机关分设。在法院系统内,一般法官与法院院长之间设有庭长作为过渡,庭长可以协助院长处理庭内的司法行政工作,故相应地在检察机关的检察长和一般检察官之间设置主任检察官以分担检察长的检察行政事务。按照台湾法院组织法第59条之规定,各级法院及分院检察署检察官名额在6人以上的,可以分为办案组,每组由1人担任主任检察官以实现对检察官的有效监督。不同于大陆主任检察官“授权决策者”的功能定位,台湾主任检察官是检察总长或检察长的“辅助管理者”,是检察长管理监督职能的延

伸。作为组内其他检察官办案的监督和指导者,在检察首长核定之前,主任检察官需要对其他检察官的检察文书进行审阅。如果不同意检察官的意见,可以提出意见供检察官参考,实行经验传授,但如果意见不能统一,主任检察官无权改变检察官的意见,只能报请检察总长或检察长决定。^[3]由于主任检察官不能改变检察官的办案决定,故也不像大陆主任检察官一样对组内所有案件负责。台湾以主任检察官为首的办案组内的每一位检察官都是独立行使检察权的主体,根据台湾刑法的规定,检察官作为独立行使职权之机关在行使刑事追诉任务时均以自己名义独立对外作出决定。例如,各种侦查行为(传唤、发函查询或调取资料、签发拘票等)、侦查终结之起诉书、不起诉处分书、执行判决刑罚之执行指挥书均以个别检察官的名义作出^[3],故独任制检察官才是台湾刑事诉讼的基本办案组织,主任检察官办案组则只是一级监督管理机构。

二、检察官司法独立人格之比较

大陆设立检察官责任制的关键在于强化检察官主体地位,赋予检察官一定程度的司法独立人格。虽然德国、日本以及我国台湾地区的检察官制度并无“办案责任制”的说法,但检察官作为独立的办案主体,为其承办的案件负责乃题中应有之义。赋予检察官独立人格的前提在于承认检察官的司法官属性。长期以来,检察官的定位一直在行政官和司法官之间徘徊,通说认为检察官具有双重属性,其中行政性主要指“上命下从”的纵向关系和追求行为本身的目的,承认检察官的行政属性,目的在于贯彻“检察一体”的原则,有效打击犯罪,统一追诉法令;司法性主要指独立判断、裁决和以适用法律为目的,承认检察官的司法属性,目的在于促进检察活动的客观公正,防止检察官受到行政干预沦为替政府效劳的行政官。^[4]

(一) 大陆主任检察官的相对独立

大陆检察机关作为宪法规定的国家专门法律监督机关,在体制上脱离行政系统,将法律的正确实施作为其行为的唯一目的,与法院一起共同构成我国的司法机关。2006年《中共中央关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》明确指出:“人民法院和人民检察院是国家司法机关”,党的十七大、十八大报告对此都予以明确。但立法上的检察长负责制和实践中的三级审批制与检察职能的司法属性形成了较尖锐的矛盾,故大陆检察改革一直致力于突破行政化的藩篱,实现检察官的司法官化。

现行大陆主任检察官制度改革的最大价值应在于改变检察官被动履职的行政化模式,实现办案权和定案权的统一。主任检察官通过检察长的一般授权和特别授权^⑤取得执法办案的相应决定权,对授权范围内的事项独立决定,自负其责。根据最高人民检察院印发的《检察官办案责任制改革试点方案》,全国7个省份的17个检察院试点开展了主任检察官制度改革。通过深入分析试点单位的制度运行情况,笔者认为改革现状虽然较之以前的“层层审批”有了一定的进步,但还远未达到“谁办案、谁决定、谁负责”的理想状态,检察官的司法独立人格也并没有得到实质性的改善。其一,在主任检察官与检察官的关系定位上,因改革方案缺乏统一规定,各试点地方存在较大差异。大多数地方强调主任检察官对组内案件的领导指挥和第一责任,要求组内所有案件都由主任检察官作出决定,如,北京市西城区人民检察院主任检察官除直接办理组内的主要疑难复杂案件外,还负责审批签发组内的其他案件并有权改变其他检察官的意见;有的地方,如北京市朝阳区人民检察院,规定主任检察官只有审核把关的权力,主任检察官不同意承办检察官办案意见的,只能拿出意见供承办检察官参考而不能直接改变其决定;还有地方,如上海市浦东新区人民检察院,则区别办案组的性质来确定主任检察官是行使审核权还是审批权,侦查监督、审查起诉办案组的主任检察官行使审核权,职务犯罪侦查办案组的主任检察官行使决定权。^[5]总的来说,很多试点单位的主任检察官办案模式仍然是在坚持案件审批的基础上进行的,检察长对复杂案件和终局性事项进行审批,主任检察官对简单案件和非终局性事项进行决定和审批,办案权和决定权一致的情形仅出现在主任检察官亲自承办简单案件或处理案件的非终局性事项时。但实际上简单案件和非终局性事项通常会被分配给办案组的其他检察官办理,主任检察官也不可能亲历亲为组内所有案件的办案工作。因此,主任检察官制度在突出主任检察官独立性的同时却忽略了组内其他检察官的独立性,其他检察官在主任检察官的领导下对自己承办的案件没有决定权,与组内的检察官助理无明显差别。检察官责任制的进步之处仅在于将原来的三级审批制(“检察官—部门负责人—检察长”)简化为两级审批制(“检察官—主任检察官”或“主任检察官—检察长”),实现了办案模式的扁平化,简化了办案流程,提高了办案工作运行效率。其二,在主任检察官与检察长的关系定位上,主任检察官的权力完全来源于检察长的授权。这意味着检察长对检察官的指挥监督权不受任何限制,检察官对检察长的命令必须无条件服

从和执行,且检察长可以随时监督、检查主任检察官办案组的工作,有权变更、撤销主任检察官的决定或在任何时候收回授权。各试点地方均严格落实检察长、检察委员会审批决定制度,主任检察官的独立性缺乏基本的制度保障。

在大陆检察官办案责任制改革中,检察官独立性不足的深层次原因在于试点单位对主任检察官办案组的认识仅停留在提高办案效率的工具价值层面,对司法办案组织需遵循司法亲历性、直接性规律的认识不足。如果不克服这样的思维,主任检察官责任制的改革就缺乏牢固的价值基础,很可能像十几年前推行的主诉检察官办案责任制那样,只能在案多人少矛盾突出的地方得到很好的适用,在办案压力小的地方,因主任检察官的独立权限缺乏制度保障,检察长又缺乏授权的动因,改革必然难以得到持续性推进。

(二) 台湾检察官的司法独立人格

台湾检察制度坚持检察一体与检察独立的双重原则,为保障检察一体,台湾立法确立了检察长的指挥监督权、职务收取权及移转权。^⑥但与大陆检察长几乎不受限制的指挥监督权不同,台湾检察长的指令权受到诸多限制,台湾立法从多个角度突出了检察官的独立性保障。首先,台湾《法院组织法》第61条明确规定“检察官对于法院独立行使职权”。台湾刑事诉讼法所规定的检察职权也均以检察官为行使主体,如,刑事诉讼法第264条第1项规定由检察官提出起诉书,第344、347条规定由检察官提起上诉等,立法明确了检察官代表国家行使检察权的自主性与独立性。在台湾司法案例中,检察官以其制作的起诉书原本向法院起诉,即使未经检察长审阅且未盖用检察署印章,其起诉行为仍然有效,检察官起诉未按要求履行内部控管程序,只能通过检察机关内部进行行政惩处,进一步证明了台湾检察官对外为独立官署性质。^[6]其次,台湾刑事诉讼法规定的检察官法定性义务为检察官独立行使职权提供了法理性支撑。^[7]检察官是否发动侦查或提起公诉,原则上须严格依照法律的规定,并无裁量的余地,上级和下级检察官均受法定性义务的约束:一方面,检察首长不得指令承办检察官违反法定原则作出发动侦查或提起公诉等诉讼行为,否则指令不但违法,而且可罚,可能构成台湾刑法规定的滥权(不)追诉罪^[8];另一方面,检察官在执行职务时即使服从上级指令亦不能与法定原则相抵触,下级检察官对检察首长作出的违法命令有抗命义务,否则可能与下令的检察首长成为共犯。^[9]再次,检察首长的指令权受到严格限制,除必须遵守法定性义务之外,其行使方式和界限亦受到诸多约束。根据台湾法官法第92条、93条之规定,

检察长官的命令涉及“强制处分权之行使、犯罪事实之认定或法律之适用”的,应以书面方式作出命令并附理由,以使指挥监督的运作透明化,明确检察官与检察长的责任分际。如果检察官不同意该书面命令,可以书面说明理由,请求检察总长或检察长行使职务收取权或移转权,以保证检察官以自己名义对外作出的行为名实相符,检察长原则上不得拒绝检察官的此种请求。这样,一方面使检察长的决定能够通过自己承办或转交案件得到贯彻,另一方面,上级检察首长行使指令权以不违背下级检察官的法律确信为前提,彰显了对承办检察官独立意志的尊重。

三、主任检察官与部门负责人关系之比较

(一) 大陆——主任检察官与部门负责人并存

在大陆现行主任检察官制度下,主任检察官办案组的构建并没有突破原部门内设机构划分^⑥,行政职务序列的部门负责人与业务序列的主任检察官并存。一方面,科、处、局长作为部门负责人要处理整个部门的行政事务,另一方面,在内设机构之内若干主任检察官对所在办案组的检察业务负责,如何妥善处理部门负责人与主任检察官的关系成为改革能否取得成效的一个重要环节。按照改革要求,各试点单位均取消了部门负责人对案件的审核权,由主任检察官直接向检察长报批案件。理论上,主任检察官与部门负责人之间没有业务上的领导关系,只有行政事务上的管理关系。但在实践运行中,部门负责人与主任检察官的关系却呈现出较为复杂的局面:其一,部门负责人与主任检察官呈现出高度重合的特点。如,北京市检一分院将主任检察官与行政级别挂钩,被选任的主任检察官直接升任为副处长^[10],在上海闵行区检察院试行主任检察官制度的四个部门中,副科长全部为主任检察官^[11],湖北试点方案则直接规定“部门正副职是检察员的应当担任主任检察官”^[12],主任检察官的提拔和管理本身就具备了浓厚的行政化色彩。其二,因很大一部分主任检察官由部门副职担任,作为部门副职的主任检察官在行政事务上与部门正职形成领导与被领导的关系,其独立办案的真实性和实效性难免受到行政化管理模式的影响。

(二) 台湾——主任检察官的职责类似于大陆试点改革中部门负责人的职责

台湾检察官的工作集中于侦查、起诉和执行,检察机关并不会根据业务的不同划分为若干业务部门,故无部门负责人一说。根据台湾“最高法院检察署处

务规程”第13条、“高等法院及其分院检察署处务规程”第21条以及“地方法院及其分院检察署处务规程”第20条之规定,台湾主任检察官的职责包括检察事务监督、行政管理及法学研究等多个层面的工作。^⑦台湾主任检察官与大陆主任检察官制度试点改革中部门负责人的功能定位具有很大的相似度:其一,两者都具有双重职责,既作为一线检察官亲自办案,又作为检察长的行政管理助手发挥行政监督管理职能;其二,两者行使行政监督职责的方式和界限具有很大的相似性,均主要通过“思想政治、业务培训、案件评查、执法考评、绩效考核、办案管理”^[13]等行政方式监督检查组内成员行使职权及廉洁自律情况,但不能以行政管理者的身份干涉检察官办理的具体案件,更不能改变承办检察官的办案决定。尽管两者的角色定位非常相似,但由于管理体制及历史观念的原因,和台湾主任检察官相比,大陆的部门负责人通常更看重自己的行政职务和行政监督管理职能,并习惯于审批式办案模式,要促使其亲临一线办案并排除行政管理职能对具体案件的不当干涉还亟需相应的制度保障。

四、大陆主任检察官改革的完善路径

(一) 主任检察官办案责任制向检察官办案责任制的及时转变

现阶段的主任检察官制度改革一方面希望通过强化检察官的办案主体地位来落实办案责任,另一方面受制于检察官良莠不齐、精英化程度不够的现状,只能“矮子里面挑将军”,选拔出部分检察官骨干担任主任检察官,以主任检察官为中心构建办案组,通过检察长授权的方式赋予主任检察官一定范围内案件的定案权,并按照权责一致的原理要求主任检察官作为办案组的第一责任人对组内所有案件承担责任。但在案件任务繁重,主任检察官无法亲自参与组内所有案件的现实情况下,无论怎样界定主任检察官与检察官之间的关系,都会形成一定的矛盾。即如果赋予主任检察官对组内所有案件的决定权,难以逃脱“审而不定,定而不审”的行政化窠臼,而如果强调司法的亲历性要求,否定主任检察官对组内其他检察官承办案件的决定权,又会出现新的问题。一方面,办案组内其他检察官并未获得检察长的授权,其行使定案权的独立性似乎缺乏依据,要求主任检察官对组内案件承担责任也缺乏正当性基础;另一方面,既然检察官能够决定案件并承担责任,主任检察官办案组作为基本办案组织似乎又再无存在的必要。

破解上述矛盾的关键在于尽早实现主任检察官办案责任制向检察官办案责任制的转变,让所有检察官都能在一定范围内对自己承办的案件独立作出决定并对该决定负责。这样才符合司法权运行的规律,也才能真正落实检察官对承办案件的责任,并最大程度地提高案件办理效率及检察官的积极性和业务素质。尤其是大陆修改后的刑诉法进一步增强了检察职能的司法化程度,审查逮捕听取意见、羁押必要性审查、程序性救济职能的行使均对司法的判断性、亲历性提出了更高的要求,办案权与定案权的统一行使显得尤为紧迫。而且笔者认为,在现阶段实行主任检察官办案责任制向检察官办案责任制的转变已经具备了现实可能性。2014年6月,中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》明确提出将建立法官、检察官员额制,实现法官、检察官的精英化。很多省份都已经推行了检察官员额制改革,以《上海市司法改革试点工作方案》为例,检察官员额只占检察人员的33%。员额制的有效实行将彻底改变过去检察官“任职资格不严,数量庞大,精英化程度不够”的问题,为检察官办案责任制的全面实行扫清障碍。与检察官办案责任制相对应,检察机关的基本办案组织应定位于独任制检察官,给独任制检察官配备一定数量的检察官助理和书记员,辅助其行使检察权。至于检察官独立行使检察权的正当性基础,短期内可以检察长授权的方式解决。检察长既然可以授权于分管副检察长和主任检察官,自然也可以直接授权给检察官。从长远目标来看,应当参照台湾地区立法的相关规定,以法律形式来保障检察官行使检察权的独立性和自主性。

(二) 部门负责人和主任检察官关系的厘清

1. 人员分类管理,部门负责人退出检察业务

实践中,主任检察官由部门负责人兼任会带来很大的弊端:其一,主任检察官制度的重要目的之一是通过“增大权力、提高地位、改善待遇”的方式吸引优秀检察官从事执法办案工作,优化检察资源配置。部门负责人兼任主任检察官,既要带头办理疑难复杂案件,又要对组内其他检察官办理的案件进行审批把关,还要处理大量行政管理事务,其结果必然是主任检察官忙于审批其他检察官办理的案件和处理行政管理事务,不愿意也没精力自主办案。其二,主任检察官制度的初衷是去行政化。主任检察官与部门负责人的高度重合会使主任检察官及其他检察官更认可处长、科长等行政职务而难以接受检察队伍职业化、专业化的观念,主任检察官也难以取代科、处长、分管副检察长等职位而真正成为优秀检察官的身份象征。

根据中共中央组织部、最高人民检察院2013年3月发布的《人民检察院工作人员分类管理制度改革意见》,检察院工作人员将被划分为检察官、检察辅助人员、司法行政人员三类。检察官作为检察人员的主体实行单独职务序列,获得相对于其他人员而言更为优厚的职业保障,主任检察官没有必要再坚守部门行政领导岗位和行政级别。在这一点上,深圳市人民检察院已经作出了有益的尝试。根据深圳市检察院的改革方案,凡进入检察官序列的人员一律免去行政职务,以检察官等级为基础,实行单独的检察官职务序列管理。^[14]

2. 对主任检察官的权责进行重新界定,突出主任检察官的监督职能

如上所述,主任检察官对组内案件的审批有违检察官办案责任制改革的初衷,应当尽快实现主任检察官办案责任制向检察官办案责任制的转变。尽管如此,主任检察官的设置还是可以继续保留,作为检察官的一级职务序列成为检察长、副检察长与一般检察官之间的必要过渡。一方面,检察官的行政职务和级别被取消后,主任检察官作为优秀检察官的身份象征将为其其他检察官提供一个职业规划的目标。另一方面,在部门负责人这一高度行政化的职位被取消之后,尽管按照人员分类管理改革的要求,业务部门的很多行政事务将由全院统一设置的司法行政部门来处理,但一些与检察办案工作联系紧密的指导、监督、管理事务还需要由精通检察业务的办案骨干来完成。在实行检察官办案责任制之后,可以根据检察院的规模大小设定一定数量的主任检察官协助检察长对独立办案的检察官进行指导、监督和管理。主任检察官的权责应借鉴台湾地区的主任检察官制度进行重新界定。主任检察官应主要通过送阅制度而非审批制度对检察官进行监督,主任检察官的审核内容应着重于应调查的事项是否遗漏、法律适用是否统一,不应涉及承办人认识层面的具体办案意见。主任检察官与检察官意见相左时,可以书面提出自己的意见,供检察官参考,检察官不接受主任检察官意见的,主任检察官只能将分歧意见提交分管副检察长核定。亦有必要建立主任检察官监督意见书面化的规则,该规则除了可以规范主任检察官的职权行使之外,还可以为主任检察官的考核和淘汰提供依据。如主任检察官的书面意见被多次证明是错误的,就应当在考核中被淘汰,回任一般检察官。^[15]除送阅文书审核之外,主任检察官还可以通过执法考评、奖惩拟议等多种方式监督组内检察官。

(三) “检察独立”与“检察一体”的冲突协调

检察官办案责任制的关键问题在于检察官独立办案权的保障,亦即检察管理模式的去行政化问题。检

察权兼具司法和行政的双重属性,在确保其公正、客观、独立行使的同时,又必须对其主动积极性格所具有的侵略性加以节制,故检察制度应当坚持检察独立与检察一体的双重原则,能否协调好两种对立冲突的权力配置和运作模式直接关系到改革的成效。如何解决检察独立与检察一体的冲突一直是台湾检察制度改革中一个非常重要的命题,台湾立法关于两者关系的协调也取得了极大的进展,确立了诸如“指挥监督书面化”“检察长被动行使职务收取权和移转权”“职务收取权、移转权行使界限”等制度,为大陆改革提供了可借鉴的思路。

在大陆的检察长审批模式中,承办检察官必须单方面服从分管副检察长、检察长或检委会的决定而不能保证自己办理的案件名实相符,其独立性得不到基本的尊重和保障。为改变这一僵硬的上下级服从关系,大陆立法有必要赋予检察长职务收取权和移转权,使其成为处理上下级关系的“平衡器”和“润滑剂”^[16]。对于需要报分管副检察长、检察长、检察委员会核定的案件,如果分管副检察长、检察长、检察委员会不同意承办检察官的意见,应当书面作出附理由的命令,并允许检察官就双方的分歧书面陈述意见。即使上下级意见仍无法达成一致,上级也不应强行改变检察官的意见,而是由检察长行使职务收取权或移转权,更换案件的承办人。检察官也可以主动书面请求检察长行使职务收取权或移转权,以此来消除上下级之间的观点冲突,避免下级被迫执行违背自己对案件事实和法律之确信的上级指令。需要注意的是,检察长职务收取权和移转权的行使也应当遵从一定界限,避免随意性。如果允许检察长在见解不同时随意剥夺检察官对案件的承办权,则承办检察官依照其法律确信自主办案的空间将几近全无。根据台湾法官法第93条之规定,检察长行使职务收取权和移转权的情况被限定为“为求法律适用之妥当或统一追诉标准认为有必要的;有事实足以认定检察官执行职务违反法令、显有不当或有偏颇之虞的;检察官不同意检察总长、检察长的书面命令,经书面陈述意见后,指挥监督长官维持原命令,其仍不遵从的;特殊复杂或专业之案件,原检察官无法胜任的。”且根据台湾检察官伦理规范第14条之规定,指挥监督长官应听取检察官关于承办案件的不同意见,在完全掌握案件情况之前,不宜贸然行使职务收取权和移转权。这些规定有助于限制检察长的指令权,强化上下级的沟通、劝告、说服、承认,将检察机关等级森严的上下级命令服从关系软化平等的商洽合意关系,值得大陆在改革中借鉴。

五、结语

强势的行政因素对检察权运行的影响是大陆检察制度最为突出的问题,新一轮司法改革将把建立包括检察官责任制在内的司法责任制作作为司法体制改革的关键内容,既切中时弊,又符合司法规律。赋予检察官独立地位和决定权限,突出检察权作为司法权的判断性根本特征,破除行政化藩篱是检察权运行机制改革的关键。现行检察官办案责任制改革试点在某些方面未能克服传统体制的影响,主任检察官的地位和作用被过于强调从而架空了其他承办检察官的办案主体地位,部门负责人与主任检察官的关系过于复杂影响了主任检察官独立办案的实效性,而检察长对检察官的指挥监督不受任何限制则损害了检察官的司法独立人格。这些试点实践中存在的误区一定程度上偏离了“审理者裁判、裁判者负责”的司法规律,也违背了司法责任制改革去行政化的初衷。建立承办负责制,确立承办检察官的办案主体地位应成为检察官责任制改革的基本原则,检察长、部门负责人、主任检察官及普通检察官等多种角色相互之间的职责划分和关系厘清对该基本原则的落实及改革成效的取得起着至关重要的作用。台湾的检察权运行模式能为大陆正在进行的检察官责任制改革提供较多的启示,但鉴于大陆检察机关外部条件和业务性质的某些特殊因素,相关规定还需要仔细斟酌研究。

注释:

- ① 依据我国《人民法院组织法》和三大诉讼法的规定,一般认为,法院内部的审判组织包括独任庭、合议庭和审判委员会三种类型,其中,审判委员会行使重大、疑难、复杂案件的定案权,但并不亲自参与办案。办案权和定案权的分离导致的弊端使得审判委员会的存废或改造成为近些年我国司法改革的焦点之一,且审判委员会决定的案件仍以合议庭或独任庭的名义对外作出裁判文书,故笔者认为审判委员会不能算严格意义上的基本审判组织。
- ② 《人民检察院刑事诉讼规则》第4条规定:“人民检察院办理刑事案件,由检察人员承办,办案部门负责人审核,检察长或者检察委员会决定。”2012年该规则修订时对该条未做修改。
- ③ 如我国台湾地区“地方法院及分院检察署处务规程”第26条规定:“主任检察官与检察官有不同意见时,应报请检察长核定之。”
- ④ 根据湖北省检察院《关于开展主办检察官办案责任制试点工作的实施方案》,对于执法办案工作中的非终局性事项和事务性工作,检察长以向检察官颁发主办检察官证书的方式概括授权给主办检察官。除此之外,检察长还可以以“一案一授”的方式将重大、复杂、疑难案件之外的案件决定权授予主办检察官行使,主要包括部分案件的批准逮捕和决定逮捕、批准延长羁

押期限、对除职务犯罪和重大复杂案件以外的一般性案件和简易程序案件决定起诉、对部分民事申诉案件决定提请抗诉等。参见郑青.湖北省主办检察官办案责任制探索.家检察官学院学报,2014(3): 77.

- ⑤ 根据台湾《法院组织法》第63条、64条之规定,检察总长有权指挥监督该署检察官及高等法院以下各级法院及其分院检察署检察官,检察长有权指挥监督该署检察官及其所属检察署检察官,检察官应服从检察总长和检察长的命令,检察总长、检察长还可以亲自处理所指挥监督的检察官的事务或将该事务移转给其指挥监督的其他检察官处理。
- ⑥ 根据最高人民检察院《检察官办案责任制改革试点方案》,仅针对30人以下的基层检察院取消内设机构设置,设立相应的主任检察官办公室。
- ⑦ 具体职责包括“本组事务之监督;本组检察官办案书类之审核;本组检察官承办案件行政文稿之审核或决议;本组检察官及其他职员工作、操行、学识、才能的考核与奖惩之拟议;人民陈诉案件之调查及拟议;法律问题的研究;检察总长或检察长交办事项及其他有关事务之处理。”

参考文献:

- [1] 陈菲.检察机关将试点开展检察官办案责任制改革[EB/OL].
http://news.xinhuanet.com/2013-12/26/c_118726947.htm,2015-01-16.
- [2] 陈宝富.探索主任检察官办案组织制度[N].检察日报,2013-04-02(3).
- [3] 中华民国检察官协会.检察官伦理规范释论[M].台北:元照出版有限公司,2013: 85.
- [4] 龙宗智.试论检察官的定位——兼评主诉检察官制度[J].人民检察,1997(7): 7-8.
- [5] 邹开红,杨圣坤,等.部分试点检察院主任检察官的职权配置[J].国家检察官学院学报,2014(6): 22-23.
- [6] 吴巡龙.检察独立与检察一体——兼评检察官未经检察长核定迳行起诉事件[J].月旦法学杂志,2005(9): 35-36.
- [7] 陈运财.检察独立与检察一体之分际[J].月旦法学杂志,2005(9): 14.
- [8] 林钰雄.刑事诉讼法(上册)[M].台北:元照出版有限公司,2010: 136.
- [9] 林钰雄.检察官论[M].北京:法律出版社,2008: 36.
- [10] 高保京.北京市检一分院主任检察官办案责任制及其运行[J].国家检察官学院学报,2014(2): 59.
- [11] 王一超.检察官办案责任制改革的进路分析[J].西南政法大学学报,2014(6): 16.
- [12] 徐汉明,金鑫,等.主办检察官负责制的框架设计与核心要素[J].人民检察,2013(19): 31.
- [13] 郑青.湖北省主办检察官办案责任制探索[J].国家检察官学院学报,2014(3): 79.
- [14] 王纳.全市检察官取消行政级别[N].广州日报,2014-12-23(A15).
- [15] 张栋.主任检察官制度改革应理顺“一体化”与“独立性”之关系[J].法学,2014(5): 148-149.
- [16] 万毅.主任检察官制度改革质评[J].甘肃社会科学,2014(4): 167.

Comparison and reference of the head prosecutor system reform in Mainland and Taiwan

YAO li, ZHANG liu

(School of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: The head prosecutor system reform in Mainland has been implemented for more than a year. Comparing the head prosecutor system reform in Mainland to that in Taiwan, we can find huge differences between the two in many aspects, including the functional orientation of the head prosecutor, the safeguard of independence of the prosecutor, the relation between the head prosecutor and the department head of internal organs. To solve issues that reducing the administrative trend is not sufficient and that independence of prosecutors is not enough which appear in reform practice, the head prosecutor system reform in Mainland should further clarify ideas and improve the system, including the early realization of transforming the responsibility of head prosecutor to the responsibility of prosecutor, clarifying the relationship between the head prosecutor and the department head, giving the procurator general the power of withdrawing mission and the power of transferring mission.

Key Words: the head prosecutor; handling organization; the department head; the power of withdrawing mission; the power of transferring mission

[编辑: 苏慧]