

赴大陸地區參加大陸第十屆國家高級檢察官論壇報告

壹、交流活動基本資料：

一、活動名稱：大陸地區第十屆國家高級檢察官論壇

主題「主任檢察官辦案責任制」

二、活動日期：103年9月17日至19日

三、主辦（或接待）單位：

大陸地區國家檢察官學院、中國人民大學法學院

山東省臨沂市人民檢察院

四、報告撰寫人服務單位：臺灣高等法院檢察署

貳、活動重點：

一、活動性質：

本次參訪目的是應大陸最高人民檢察院邀請，參與大陸第十屆國家高級檢察官論壇。論壇由大陸國家檢察官學院及中國人民大學法學院共同舉辦，主題為「主任檢察官辦案責任制」，此議題為中共18屆三中全會確認深化司法體制改革具體措施中，有關檢察機關探索建立突出檢察官主體地位的辦案責任制下，由最高人民檢察院推動進行的改革重點方案。已擇大陸地區各省內多個人民檢察院為試點試行。受邀參與論壇臺灣代表團由臺灣高等法院檢察署主任檢察官施慶堂領隊，成員尚有同署檢察官林麗瑩，共2人。

論壇會務由大陸地區山東省臨沂市人民檢察院承辦，地點在大陸地區國家檢察官學院山東省南區分院，位於山東省臨沂市。為期三天，本(2014)年9月17日至同月19日

二、活動內容及行程：

臺灣代表團於103年9月16日上午9時許自桃園中正國際機場搭乘中華航空班機出發，在上海轉機改搭東方航空班機，於下午3時許抵達大陸地區山東省臨沂市。

由於臺灣代表團於論壇前一天搭機抵達山東臨沂，在臨沂機場與

負責接待之最高人民檢察院法律政策研究室處長(高級檢察官)王保權及臨沂市檢察院專職檢委會委員薛煒會合。

第一天報到及參觀，第二天、第三天為研討會。與會人員有大陸各地共 17 個省、4 個直轄市各級檢察院代表出席，包括已為試辦主任檢察官制的檢察院代表，試辦之檢察院絕大多數為區級人民檢察院，均由該院檢察長或副檢察長出席，並在論壇上報告試行狀況。

論壇主題背景，是因大陸地區檢察機關目前正在推動主任檢察官制度，而改革主要欲參照台灣的主任檢察官制度，目標是建立檢察官辦案的主體地位、健全基本組織型式，即主任檢察官分組辦案、相應的執法辦案責任，以及主任檢察官選任的機制、條件的建立。

18 日議程及會議情形：

18 日論壇正式揭開序幕。上半年由台灣代表，即臺灣高等法院檢察署主任檢察官施慶堂、同署檢察官林麗瑩負責報告台灣的狀況，總共近 3 小時的報告時間。分工由施主任檢察官說明台灣檢察官制度，由林檢察官接著報告主任檢察官的選任、功能與任務(主任檢察官制度)。18 日下午，先由大陸各地試行主任檢察官辦案責任制的試點檢察院(多為區級檢察院)報告試行狀況，共有 10 個試點提出報告，各分配 10 分鐘，之後由學者時延安、周洪波教授點評。接著進行分組討論，臺灣代表團 2 人亦參與第一分組討論。各地對試點狀況及改革目標是否相符，討論熱烈，反省甚多，是否師法臺灣、與臺灣制度的本質上差異，均被廣泛提出討論。

至相關各試點報告情形略為：

整體而言，各試點試辦主任檢察官辦案責任制，不外新設主任檢察官職位，將現有案件的決定程序由三級審批制，下放部分權力到主任檢察官層級，由主任檢察官帶領數位檢察官並配置書記官及其他輔助人力，組成辦案組織，主任檢察官享有決定部分案件的權限。將辦案組織去行政化、扁平化、並賦予相應責任。另配套的基

礎改革有人員分類管理，亦即建立檢察官專業職系，並提高待遇等改革內容，但各試點強調之重點仍有不同，

(一)就設主任檢察官、下放權力部分：依照中共憲法 31 條及人民檢察院組織法規定，檢察院才是獨立行使檢察權的主體，檢察長是檢察機關代表人，因此依法檢察權限應係由機關代表之檢察長行使。目前試點均經由檢察長授權方式，下放部分審批(即起訴決定)權限至主任檢察官，但批捕(相當於羈押決定)與不訴等權限，均仍保留在檢察長或檢委會決定，另外，重大、疑難案件仍保留三級審批，因此主任檢察官決定的案件仍限於單純、輕微或例行的案件。較為特別的，如重慶渝北區檢察院，對於重大、疑難案件，尚以召開主任檢察官聯席會議討論後，再提報檢委會決定。部分試點進一步提到有製作「權限劃分清單」及辦案流程(北京西城區、湖北隨州市人民檢察院)等改革措施。

(二)就精簡組織、提高效率部分：設置主任檢察官，多數試點強調在於精簡機關組織，因此配合有部門整併，將中層管理階層(即部門負責人，如處長、科長等)裁撤，或將部門負責人與主任檢察官合一，統合業務及行政監督(如北京朝陽區檢察院、上海浦東區人民檢察院)。但仍有些試點並未裁撤部門主管職(處長、科長等)，部門負責人仍監督主任檢察官、檢察官，如北京西城區人民檢察院。

(三)就主任檢察官的選任、待遇方面：10 個試點均提及進行人員分類管理改革，多數試點採競爭上崗(應指自有意願者擇優選拔)，且由檢察官中具一定年資中選拔有優秀公訴、偵查資歷者。有試點並採取任期制(北京西城區、上海閔行區、重慶武隆縣等人民檢察院)，較有特色的為北京市昌平區人民檢察院，除提及以績效評比外，尚採民主機制，但如何之民主機制則未深入介紹，但湖北省隨州市人民檢察院提及設有民選的選任委員會。仍有為數不少的試點提及必須有正確的政治思想，必須堅持黨的領導(北京朝陽區、上

海浦東區、上海閔行區等人民檢察院)。另有試點提及主任檢察官的開發與培訓(北京朝陽區檢察院)，或有進行主任考評，主要以辦案績效為考評重點(北京西城區人民檢察院)。另外在提高待遇方面，多數試點目前是以津(補)貼方式，並均提出希望由中央補助或提高待遇。

(四)就去行政化、相應責任制方面：所有試點均提及去行政化、相應的責任賦與，但如何去行政化、何謂責任賦與等，並未多加說明，不過從與會大家討論的脈絡可知，主要是針對冤假錯案追究責任的對象(不過在說明台灣制度時，有特別說明，針對責任仍分有不同層次，不是案件結論與法院或上級審認定不同，例如判無罪或輕罪等，即追究責任，一般性是建立辦案成績制度考評工作)。較為特別的為重慶武隆縣人民檢察院，強調優化行政，而非單純去行政化，但具體概念類似北京朝陽區、上海浦東區人民檢察院所採取由主任檢察官統合行政及辦案督導。

以上歸納而言，改革在於辦案專業化，一方面以基礎改革，透過人員分類管理，朝建立檢察官獨立的職系、薪資系統、提高待遇努力，一方面強化檢察官辦案主體地位，獨立辦案空間，去地方化。再來，則希望透過主任檢察官的引進，去行政化，並進行內部組織改造，組織扁平化，減少審批層級，增加辦案效率，但同時因應賦予辦案責任。

大部分試點提到改革後的成效，是辦案效率的提升。但部分試點報告中也都提及困難之處，例如檢察院各部門業務差異甚大(大陸檢察機關不僅為刑事辦案訴追機關，也為監督機關)，有些並非辦案單位，如檢監、政治、研究等部門，業務似乎與主任檢察官制並不相符。另外，檢察官的素質差異仍大，人員分類管理要落實仍有難度。至於提高待遇以留住人才，財政資源仍有不足。

另關於學者點評內容略為：

(一)時延安教授點評意見

時教授指出各地模式略有不同，例如重慶與北京著重點有不同，另外各地試點對於辦案責任制與行政管理間有何關係，並未清楚釐清，時教授指出要達成檢察官獨立辦案的目的，不在單純去行政化，而是優化行政管理。基礎工作即人員的分類管理並未落實，並建議改革應該在法律框架內進行，對於重新配置的檢察權，釐清對內關係(內部權能配置，上層的指導監督如何合理化)、對外關係(即與其他國家權力關係)。

(二)周洪波教授點評意見

周教授責任制的落實，特別是冤案如何究責，並強化獨立辦案，去行政化，所謂獨立辦案，對外究以檢察院名義或檢察長名義，就必須釐清。

19日議程及會議情形：

19日由實務、學界各兩位專家發表看法，實務界係最高人民檢察院檢察理論研究所副所長謝鵬程及最高人民檢察院法律政策研究室主任萬春，學界由四川大學法學院教授龍宗智及中國政法大學教授樊崇義發表看法。至各專家看法略為：

(一)謝鵬程副所長意見

謝副所長首先提出改革目標在於從人民檢察院落實到檢察官辦案，認為之前可能對台灣制度有誤解，而大陸推以主任檢察官為辦案單位的原因，係在大陸檢察官概念之下包括有助理檢察員、檢察官、主任檢察官、檢察長，如果說以檢察官為辦案單位，則連助理檢察官都是辦案單位，且目前檢察官也有不在辦案的、不會辦案的行政人員也有稱檢察官的，因此仍有必要落實人員分類管理。改革也非批評者所謂的有責無利，改革方向是使檢察官依法獨立行使職權，去內部的行政化，核心是要保障獨立行使職權。確立檢察官為

辦案主體地位。

其他基礎配套改革，包括分類管理(人員專業化)，單獨的工資系統、政治待遇等。沒有確立業務系統，就推主任檢察官，反而疊床架屋，無法去行政化。在法制面，大陸憲法第 31 條獨立的主體指的是人民檢察院，辦案主體是人民檢察院，但可透過授權委託，檢察長可授權委託給主任檢察官。

就權力重置而言，決定檢委會與主任檢察官權力分界，可以區分多重選擇中擇一的疑案，較適合以集體決策者，保留檢委會決定，但集體決策需要訊息充分，深入了解案情為前提；決定是二中選一的案件，需要合理邏輯推理的，適合個人決定，就由主任檢察官決定並負責。

(二)萬春主任意見

推動主任檢察官制前，即有主訴檢察官制度的推動，該制未能落實，是因法律明定審批、批捕權屬檢察長權限，未能下放給主任檢察官，但權力主體是檢察院，其實內部可以委託下放，對外由主任檢察官代表檢察院。

改革重點必須注意司法規律、有權有責及人員分類管理。分類管理是基礎，配套獨立的薪資系統、提高地位等。

另外萬主任指出，就司法規律而言，捕訴合一(指將檢察院內審查羈押部門與決定起訴部門合一)，就領導公安辦案是有利的，但從保障人權而言，起訴與押人合一，即有疑義。

(三)龍宗智教授意見

之前所推動主訴檢察官制度的改革其實與現在的主任檢察官制度一脈相承，目的均在去行政化、權力下放，但龍教授認為雖權責應相符，但所謂權責相符的責任，不是嚴格追究錯誤責任，而是指行為責任，即成敗責任。此外公訴部門適合主任檢察官制，但其他部門不好推，並指出臺灣的檢察機關職權集中在刑事追訴任務，但

大陸的人民檢察院任務，依照中共憲法明文，尚有法律監督任務，因此組織模式必須與工作內容相合，並非檢察院內所有部門均適合推主任檢察官制，此外案多人少的地方比較容易推動。

龍教授強調臺灣經驗因背景不同，不能一概而論，在臺灣主任檢察官協調功能重於監督功能，政治對檢察的影響也不同，而大陸檢察院功能並非單純辦案組織，還有很多的監督政府功能。台灣檢察官執行業務的方式也與大陸不同，所謂偵查，台灣的檢察官執行業務主要在主持偵查的進行，實際執行在警方。而陸方的檢察權還有批捕權(即羈押權)與監督職能，且為非司法化的控訴方，因此必須以層級審批方式進行批捕審查。監督權的行使也是事後的監督。

所謂責任制，如上所述，應該指行為責任，即案件成敗的責任、實際承辦者的決定責任。而非追究結果的過錯責任。主任檢察官責任制，應該是由承辦檢察官負行為責任，由主任檢察官為事後的監督責任。至於如何落實，龍教授強調應該是檢察官責任制，因此要注意員額制度，承辦檢察官才是責任主體，主任檢察官是審核節點，因此究由主任檢察官或是部門負責人審核，應看何種業務部門來區分。辦案部門應該由主任檢察官作審核節點，但自偵部門比較偏向偵查執行業務，還是具高度行政化，應維持以部門主管作為審核節點。

(四)樊崇義教授意見

樊教授看法，提出五種見解的分歧，一是主訴檢察官還是主任檢察官，各地各有各的重點；二是財政部門有不同看法，而改革需要經費、建立獨立的較優薪資系統也需要經費，改革關鍵仍在財政部門的支持；三是人民尚不了解為何需要一個能獨立辦案的檢察院，為何需要提高檢察官的薪資待遇，四是檢察權的特殊性，檢察一體與檢察官獨立辦案的關係，檢察一體是否成為檢察官獨立辦案的阻力；五是政法的財政未建立(應該指預算獨立)。

人民檢察院是否為司法機關，大家見解仍有不同，必須確立檢察院是司法機關、法律監督機關，那就要遵行司法規律，行為決定要去行政化，必須具獨立性、親歷性及判斷性。

確立檢察官的主體地位，目前政治組織，一府二院，檢察院具有與總理府同級的外部地位，內部則要清楚劃定檢察一體與檢察官獨立地位，釐清主任檢察官、部門負責人的不同任務，並建立辦案組織，仿法院合議庭的方式，尊重辦案人員。

為達成改革目標，應該上下一致呼籲高層，讓司法財政獨立，建立法、檢是不同於一般公務員的觀念，切斷政法的利益關係，強化司法的道路。

四位專家分析看法後，即進行最後一場，由前一天分組討論推派代表進行匯報討論結果，之後由地主臨沂市檢察院檢察長及主辦單位國家檢察院副院長為閉幕致詞，圓滿結束此次論壇。

19日下午台灣代表團參訪臨沂市蘭山區檢察院，檢察長蘇波親自接待，實地參觀院內各項設施，包括收案、查詢櫃台、審批部門、公訴部門、自偵部門的偵訊室，偵訊室已有全程錄音錄影設備、恆溫控制設備及小型醫療站等。此外，並與該院重要幹部進行雙邊座談，雙方互為提問，進行深度了解。

翌(20)日上午臺灣代表團同樣與大陸地區各地前來參與論壇之人員分赴臨沂機場搭機離開，臺灣代表團於同日下午2時許抵達臺北松山機場。

三、心得及建議：

經過此次深度、務實的介紹臺灣檢察官、主任檢察官制度，並與大陸地區各地與會的高級檢察官交流，與會者已能了解臺灣從檢察官制度一開始就與大陸有極大不同，檢察官的資格、考訓、任務、定位均有差異，未必可以直接參照，但大陸地區學者普遍認為臺灣的檢察制度有較成熟的發展與經驗。學者給予的意見均認有必要向

臺灣學習檢察官的司法化、辦案獨立性、並相應賦予責任。陸我此次交流，雙方均有豐碩收穫。

參、謹檢附參加本次活動（會議）之關資料如附件，請 鑒核並轉行院大陸委員會備查。

職

施慶堂、林麗瑩

103年11月18日

主管機關	意見
------	----

註：

- 一、本報告格式以 A4 紙製成。
- 二、格式內空間大小，由公務員所屬中央主管機關視要，統一設計。
- 三、本報告格式一式三份，其中二份分送中央目的事業主管機關及行政院大陸委員會。

