

行政院及所屬各機關出國報告（出國類別：開會）

## 2015 年福建省海峽兩岸檢察制度研討會 會議報告

服務機關 法務部

職稱姓名：最高法院檢察署檢察官朱朝亮

臺灣高等法院檢察署檢察官楊榮宗

臺灣高等法院臺南分院檢察署檢察官曾昭愷

法務部國際及兩岸法律司調辦事檢察官梁光宗

出國地點：大陸地區福建省

出國時間：104 年 11 月 20 日至 11 月 22 日

報告日期：105 年 2 月 18 日

## 摘 要

「2015年海峽兩岸檢察制度研討會」於104年11月21日在福建省福州市福建師範大學倉山校區召開，兩岸學者專家環繞「海峽兩岸司法互助之實踐」、「行政公益訴訟之理論與實踐」、「司法解釋之實踐」及「兩岸檢察制度之比較」等議題提交50餘篇論文，分以五場論壇進行研討。就兩岸司法互助現況及亟待開展之課題、檢察官公益代表人角色及參與公益訴訟之探索、臺灣大法官解釋及實踐在兩岸比較法上之啟示、兩岸檢察制度及刑事訴訟之比較等議題，提供多元法學理論及司法實務之相互思辯與探索。

## 目 次

壹、前言	1
貳、會議議程	2
參、研討會過程及內容	2
一、大會開幕式	2
二、大會主題發言	2
三、第一分論壇	3
四、第二分論壇	4
五、第三分論壇	5
六、第四分論壇	6
七、第五分論壇	6
八、閉幕式	7
肆、心得與建議	7
伍、附錄：研討會交流照片	11

## 壹、前言

「2015年海峽兩岸檢察制度研討會」於104年11月21日在福建省福州市假福建師範大學倉山校區召開，由福建省法學會憲法學研究會、福建省人民檢察院、廈門大學法學院海峽兩岸檢察制度研究中心及福建師範大學法學院共同舉辦，福建省法學會憲法學研究會同時召開年會。

福建省人民檢察院與廈門大學於104年間共同成立「海峽兩岸檢察制度研究中心」，並於104年6月18日在福建廈門大學舉行揭牌儀式，本部曾應邀派員前往觀禮，該研究中心以兩岸檢察制度運行比較、兩岸檢察體制改革比較、兩岸共同打擊犯罪及司法互助為其三大核心研究領域，藉以促進海峽兩岸之司法合作進展。

本次研討會共彙集50餘篇論文，會議由兩岸學者專家代表發表主題演講揭開序幕，繼分為五場論壇，分別環繞「海峽兩岸司法互助之實踐」、「行政公益訴訟之理論與實踐（一）」、「司法解釋之實踐」、「兩岸檢察制度之比較」及「行政公益訴訟之理論與實踐（二）」等議題進行研討。我方由最高法院檢察署朱朝亮檢察官、臺灣高等法院檢察署楊榮宗檢察官、臺灣高等法院臺南分院檢察署曾昭愷檢察官及法務部國際及兩岸法律司梁光宗調辦事檢察官4人與會，朱朝亮檢察官發表「檢察機關監督行政權的理論與實務問題研究」乙文，楊榮宗檢察官發表「兩岸檢察制度之比較」乙文，曾昭愷檢察官發表「檢察官的公益代表人角色」乙文，梁光宗檢察官則就「兩岸司法互助之實踐與課題—以調查取證及罪贓返還為中心」為題進行發言。

大陸福建省向為兩岸司法互助案件之集中地區，不僅司法工作與我方互動頻繁，且因地緣位置接近關係，不法集團亦常藉地利進行跨境犯罪，兩岸與會專家學者透過此次研討會討論，對於深化兩岸司法合作、比較兩岸法制及強化檢察制度之交流等，提供更為廣泛及深入的研討素材。

## 貳、會議議程

時間	議程	
08：30-09：10	大會開幕式	
09：10-09：20	合影	
09：20-10：50	茶歇	
10：50-11：00	大會主題發言	
11：00-12：10	第一分論壇 海峽兩岸司法互助之實踐	
11：10-12：50	午餐	
14：10-15：30	第二分論壇 行政公益訴訟之理論與實踐 (一)	第三分論壇 司法解釋之實踐
14：30-15：50	茶歇	
15：50-17：00	第四分論壇 兩岸檢察制度之比較	第五分論壇 行政公益訴訟之理論與實踐 (二)
17：00-17：30	閉幕式	

## 參、研討會過程及內容

### 一、大會開幕式：

研討會開幕式由福建師範大學法學院院長林旭霞主持，並邀請福建省人民檢察院檢察長何澤中、福建師範大學黨委書記黃漢升、福建社會科學院黨組書記陳祥健、廈門大學海峽兩岸檢察制度研究中心主任朱福惠致詞。

### 二、大會主題發言：

大會安排 6 位與會嘉賓進行主題發言，大陸最高人民檢察院檢察理論研究所

副所長謝鵬程針對「行政執法檢察監督的問題與對策」，就大陸中央十八大四中全會確立要展開的行政執法監督中檢察監督之定位及應把握的基本原則發言；福建省人民檢察院副檢察長李明蓉簡介該院關於兩岸檢察制度之交流與司法合作；我方朱朝亮檢察官以「檢察機關監督行政權的理論與實務問題」為題，說明基於法治國之權力分立原則，除法律另有明文外，臺灣原則上不採以檢察官提起公益訴訟模式督促行政權積極作為，否則將有逾越司法權憲政界限之虞，並列舉近百個臺灣偵辦環保、食安、國土保育等之實例，檢察官基於公益代表人角色在個案中督促行政實踐及防免行政怠忽之成效，提供另類成功經驗供陸方參考，在理論建構與司法實踐面均激起迴響；我方中央警察大學教授余振華就「臺灣檢警偵查法制之現在與未來」發言，闡述其思索之臺灣檢警法制定位及刑事訴訟法宜修法方向；福建師範大學法學院教授杜立夫以「兩岸互信的政治基礎」為題發言，認政黨輪替在臺灣已成常態，且政治為妥協的藝術，縱臺灣於2016年執政團隊輪替，兩岸應在「同屬一中」的底線上繼續和平發展，若新執政黨不接受此底線，兩岸關係將地動山搖；廈門大學海峽兩岸檢察制度研究中心執行主任劉文戈就「臺灣檢察制度的公法型塑」進行專題報告，分析臺灣大法官解釋由早期直接援引德國、日本、美國等外國學理，到近期轉換為本土思考及話語的發展歷程，以及臺灣的檢察制度存在於整體法律體系、社會及政治生態的環境型塑框架觀察。

### 三、第一分論壇：海峽兩岸司法互助之實踐

第一分論壇由福建省人民檢察院涉臺辦主任王樺主持，由我方梁光宗檢察官、廈門市人民檢察院偵監處副處長劉道倫、福建省人民檢察院研究室副主任林雪標、泉州市豐澤區人民檢察院公訴科副科長陳樹斌擔任發言人，福建省人民檢察院研究室主任陳友聰及福建師範大學法學院教授劉方權擔任與談人。梁光宗檢察官發表「兩岸司法互助之實踐與課題—以調查取證及罪贓返還為中心」乙文，剖析兩岸協助調查取證之發展與證據能力問題，以及兩岸罪贓返還合作應加強即時查扣

機制，並述及在兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議(下稱「兩岸司法互助協議」)的框架協議架構下，雙方各自完善內部司法互助體制的反思；劉道倫副處長發表「兩岸共同打擊犯罪司法互助工作有關問題及建議」，建議大陸最高人民檢察院及公安部應制定詳細司法解釋與細化措施，增強兩岸司法互助協議的可操作性，並簡便兩岸司法互助流程；林雪標副主任發表「涉臺刑事證據的收集與採信」，說明大陸有許多涉臺案件因跨境取證困難致犯罪份子逍遙法外，或兩岸因刑事證據採信差異致無法採用對方證據，促兩岸應完備刑事司法取證互助關係；陳樹斌副科長發表「審判中心視野下兩岸職務犯罪案件監聽制度之比較研究」，對比兩岸監聽制度運用在貪腐案件之特點，並提出應堅持程序正當原則、應對大陸「審判中心主義」挑戰、謹慎處理媒體與輿情、破除偵查中心主義等觀點。

#### 四、第二分論壇：行政公益訴訟之理論與實踐（一）

第二分論壇由廈門大學法學院教授劉連泰主持。我方曾昭愷檢察官首先以「檢察官的公益代表人角色」進行發表，說明臺灣學術與實務界對檢察官給予之公益代表人定位，透過比較法觀點描繪其內涵及具體化內容，並探討檢察官執行職務時之角色認知與應秉持心態；福州大學法學院教授沈躍東發表「論檢察機關對行政執法行為的監督」，認檢察機關作為大陸憲法明定之法律監督機關，理應對行政執法進行監督，但應在試點辦理的基礎上，將監督範圍及方式法律化，並注意平衡檢察機關不同權能；石獅市人民檢察院專職檢委會委員吳美滿發表「兩岸生態環境行政公益訴訟比較研究」，該文認臺灣借鑒各國法學理論及立法，在生態環境行政訴訟上累積豐富經驗，透過兩岸立法比較、臺灣典型案例評析及臺灣內化西方之經驗，或可對大陸構建生態安全體系有所啟發；莆田市人民檢察院研究室副主任黃超英發表其與同院辦公室書記員黃鵬程共同著作之「以發展的眼光看環境公益訴訟司法體系之建構—以典型法治未健全地區為樣本」乙文，提出較妥適的環境民事公益訴訟應以環保公益組織和行政機關為主，檢察機關為輔，

環境公益行政訴訟則應以檢察機關為主，環保公益組織為輔，並以莆田市為例，對如何強化履職能力、完善執法司法體系銜接及訴訟配套機制提出建言；福州市檢察院民行處助理檢察員任珺發表「檢察機關適用最高人民法院關於環境民事公益訴訟司法解釋支援起訴工作的調查與思考」，說明 2015 年 1 月 7 日施行的最高法院「關於審理環境民事公益訴訟案件適用法律若干問題的解釋」使檢察機關開展環境民事公益訴訟有了司法支撐，繼而提出制度完善建議，以期檢察機關支持社會組織保護環境。本場次論壇由福建省閩侯縣人民檢察院檢察長江偉及我方楊榮宗檢察官擔任與談人。

### 五、第三分論壇：司法解釋之實踐

第三分論壇由福建師範大學法學院教授黃曉輝主持。同院劉方權教授率先發表其與研究生陳秀榮合著之「臺灣地區大法官解釋歷年數量變化特徵研究」，闡述大法官解釋是觀察臺灣地區法治演變的窗口，自 1949 年至 2014 年間大法官共作出 726 號解釋，每年的解釋數量呈現一定的變化特徵，並解釋其觀察的原因和影響；廈門大學法學院博士研究生肖瓊露發表其與朱福惠教授合著之「檢察權何以抵抗國會調查權——以臺灣地區釋字第 729 號解釋為中心」，觀察臺灣檢察權兼具行政及司法屬性，此混合性質使檢察權的憲法定位成為建構制度既細緻又困難的問題，檢察獨立號角吹響 20 餘年來一路高歌猛進，但釋字第 729 號解釋在肯定檢察獨立原則同時，也確立了一種權力界線，迫使重新檢視檢察機關屬性；漳州市委黨校副教授洪碧華發表「論社區矯正環節中的檢察監督制度」，對大陸檢察機關在社區矯正工作中所扮演的作用及監督執行過程可能產生的問題提出建議措施；廈門大學法學院憲法學與行政法學博士研究生張晉邦發表「違憲檢察規範分析——檢察權憲法定位芻議」，說明大陸檢察權之法律監督蘊含了具體法律監督、一般法律監督和憲法監督內涵，大陸應該在憲法規範中挖掘違憲檢察的制度空間；福建師範大學法學院碩士研究生田雅則以「兩岸檢察機關反瀆職職能之比



較」闡釋兩岸檢察機關在偵辦瀆職案件上之職能異同。本場次由廈門大學法學院助理教授陳鵬、劉文戈進行與談。

#### 六、第四分論壇：兩岸檢察制度之比較

第四分論壇福州大學法學院教授沈躍東主持。我方楊榮宗檢察官發表「兩岸檢察制度之比較」，縷析兩岸檢察機關在法律性質、地位、偵查職權、機關組織、強制處分權行使等方面之異同，藉供兩岸法制之比較借鑒；莆田市涵江區人民檢察院副檢察長姚舟發表其與同院沈威合著之「海峽兩岸比較視野下交叉詢問制度之規則構建」，觀察臺灣自 2003 年刑事訴訟法修正引進之交互詰問制度，以為大陸檢察機關適應司法改革下「以審判為中心」的趨勢提供參考；莆田市城廂區人民檢察院助理檢察員鄭昱發表其與同院沈威合著之「海峽兩岸檢察一體制度之比較研究」，比較兩岸檢察機關檢察一體制度在內部領導方式上的異同，以釐清大陸司法責任制改革之脈絡；福建省平潭縣人民檢察院檢察長施建清發表其與同院助理檢察員周孫章合著之「兩岸比較視野下主任檢察官之角色定位與制度配置」，認為大陸試點辦理主任檢察官制度意在建構新型辦案組織，臺灣主任檢察官制度則側重檢察業務管理，大陸在借鑒臺灣制度時應明確自身定位為相應設計；福建省人民檢察院民事處副處長林群英發表「以附條件不起訴處分重新定位、構造行政行為檢察建議」，提出將行政行為檢察建議定位為檢察機關行政公益訴訟下不起訴處分之觀點，認為檢察建議書應該有明確之議項設計，原則上公益訴訟之爭議應該都可以成為檢察建議之客體。本場次並由莆田市城廂區人民檢察院副檢察長沈威及廈門大學法學院副教授徐振東進行與談。

#### 七、第五分論壇：行政公益訴訟之理論與實踐（二）

第五分論壇由我方朱朝亮檢察官主持。福建師範大學法學院教授黃曉輝發表其和伍苡青合著之「檢察機關監督行政權力運行法律完善思考」，提出檢察機關

為監督行政權力之運行，法制上應制定「中華人民共和國檢察院法律監督法」，擴大現行監督範圍及完備監督手段與程序；福州大學法學院憲法學與行政法學碩士研究生陳凱明發表「檢察機關提起行政公益訴訟的難題與對策研究」，大陸檢察機關提起公益訴訟尚在起步，除現行最高人民檢察院頒行之「檢察機關提起行政公益訴訟試點方案」，應續行通過法律解釋提供檢察機關作為之依據；廈門大學法學院博士研究生馬密發表「檢察機關提起行政公益訴訟的立憲主義維度」，提供檢察機關提出檢察建議及作為訴訟人參與公益訴訟制約行政機關須服膺立憲主義基礎之見解；永安市人民檢察院檢察長李劍平發表「檢察機關監督行政執法活動的角色擔當及其司法規制——以永安市檢察院全程督辦轄區河道流域綜合治理為標本」，以永安市檢察院督辦河道流域整治為例，提出檢察監督行政執法方式之轄區範例標本；漳州市公安局經偵支隊主任科員陳永德發表「檢察機關提起公益訴訟制度研究」，認為大陸公益訴訟制度存在法律依據不足之問題，應對如何建立檢察機關提起公益訴訟進行探索。本場次並由莆田市人民檢察院副處級檢察員鐘敏及福建省平潭縣檢察院辦公室副主任周孫章進行與談。

## 八、閉幕式：

閉幕式由廈門大學法學院教授劉連泰、福建省人大研究室綜合處副處長劉志峰、國浩律師事務所合夥人吳挺明律師、建達律師事務所合夥人韓正武律師、重宇合眾律師事務所合夥人塗崇禹律師進行與會心得總結，為本次論壇畫下句點。

## 肆、心得與建議

一、兩岸於 2009 年 4 月 26 日兩岸簽署司法互助協議，執行成果固然豐碩，惟該協議屬於框架性協議，協議中有多處規定司法互助係「依己方規定」或「不違反己方規定」為執行原則者，本有待實務運作補充協議，或以立法或修法

完備法律規範，協議簽署將屆 7 週年，兩岸如何透過司法實踐與補充規範空間，各自逐步完備執行協議所需之法制，並強化雙方合作協查功能，深化協議合作成效，厥為協議繼續執行重要之課題。

二、大陸參考臺灣檢察體制試辦主任檢察官制度，惟各地選任管理作法不一，大致係從內設機構負責人或業務骨幹中遴選產生，亦有由業務分管檢察長、檢察委員會委員或其他檢察院院領導中產生，在任期及管理面尚無統一作法。該制度改革意在架構新型辦案組織，由一位主任檢察官實際領導一個辦案組織，根據檢察長之概括授權，享有一定辦案決定權。主任檢察官領導下的其他檢察官負責案件之事實審查、證據分析，但並無辦案決定權，大陸試點之主任檢察官係直接辦案人員及辦案決定者，並非辦案審批者或管理者，其與檢察長意見不一致時，須提交檢察委員會集體決策，同時賦予檢察長在與集體決策意見不一致時，提請上級檢察院決定之權限，該制度能否使大陸檢察辦案組織從「人民檢察院」走向「檢察官」，以及對於大陸檢察獨立及辦案責任制度之影響，尚值觀察後續發展。

三、大陸 1996 年及 2012 年兩次刑事訴訟法修正，對庭審人證調查做出原則性規定，如設置庭審質證為證言採信的前提，規定當事人、公訴人、辯護人皆可成為詰問主體，另在大陸最高人民法院解釋下，對庭審中的人證調查設定相對細化之規則，然這些規則屬於一般詢問、交叉詢問、輪替詢問等所有類型詢問應遵循的共同性規則，難謂專門為交互詰問所設計，大陸法界越來越重視被告之對質詰問權保障，不少大陸學者推崇臺灣交互詰問制度之細緻。臺灣實施交互詰問制度過程面臨諸多問題和訴訟困境，這也可能是大陸地區推行該制度所須面對的議題。

四、大陸因行政機關對於生態環境和資源保護、國有資產保護、國有土地使用權出讓等領域執法消極怠惰或有惡意包庇，致相關公共事務之查察效率不彰，一般公民、法人或其他社會組織又非直接利害關係人，無法向大陸人民法院

提起行政公益訴訟，2015年5月5日中央全面深化改革領導小組第十二次會議審議通過「檢察機關提起公益訴訟試點方案」，同年7月1日十二屆全國人大常委會第十五次會議作出「關於授權最高人民檢察院在部分地區開展公益訴訟試點工作的決定」，最高人民檢察院於2015年7月2日發布「檢察機關提起公益訴訟試點方案」(下稱「試點方案」)，並於2015年7月起進行試點改革，選擇北京、內蒙古、吉林、江蘇、安徽、福建、山東、湖北、廣東、貴州、雲南、陝西、甘肅13個省、自治區、直轄市展開為期2年之試點方案，試行由檢察機關提起公益訴訟的監督行政權模式。「試點方案」規定檢察機關提起公益訴訟應當經過訴前程式，提起民事公益訴訟前應先督促有關機關或組織提起該訴訟，提起行政公益訴訟應先行向行政機關提出檢察建議，督促其糾正違法行政行為或者依法履行職責。檢察機關提起公益訴訟免繳費用，但應先層報最高人民檢察院審查批准。

實務操作機制上，大陸2013年1月1日施行之修正《民事訴訟法》第55條固規定：「對污染環境、侵害眾多消費者權益等損害社會公共利益的行為，法律規定的機關和有關組織可以向人民法院提起訴訟」，惟沒有規定什麼機關和組織可以提起訴訟，致缺乏可操作性；另2012年3月之修正《刑事訴訟法》未規定公益訴訟條款；2015年5月1日施行的修正《行政訴訟法》也未規定公益訴訟條款；2014年3月15日施行的修正《消費者權益保護法》第47條增訂公益訴訟條款：「對侵害眾多消費者合法權益的行為，中國消費者協會以及在省、自治區、直轄市設立的消費者協會，可以向人民法院提起訴訟」，賦予省級以上的消費者協會得提起公益訴訟；2015年1月1日施行的新《環境保護法》第58條賦予一定條件的環保公益組織得提起公益訴訟，但《消費者權益保護法》及《環境保護法》均未將檢察機關或行政機關規定在得提起該類訴訟之列。

由於相關之法律規範缺漏，造成檢察機關提起公益訴訟沒有相應之法律

依據，大陸法院往往不予受理，或即使受理也由於法律依據不足而以敗訴告終，且提起公益訴訟常涉及行政專業、舉證責任、訴訟費時、法官審判獨立及與專業行政機關敵對等因素，則訴訟結果是否能發揮監督行政權之效果，使大陸檢察官對於主動提起公益訴訟多有疑慮，我方於本次研討會說明基於憲政分權制衡原則，除非法律明文規定，臺灣原則上不採檢察官提起公益訴訟直接督促行政權積極作為之模式，以免檢察機關干預行政權運作，逾越司法機關憲政界限，侵犯行政高權核心領域，且由檢察官請求法院判令行政機關應如何作為，司法機關易成為行政機關之太上機關，且行政部門有行政一體性、政策延續、執行優先順位、施政預算、行政成本、人力組訓等考量，故不宜由檢察機關提出請求或由法院以判決方式逕要求行政機關照辦。兩岸檢察機關對行政權監督方式有異，大陸初試點實行檢察機關提起公益訴訟試點方案，其實踐效果及後續法制如何開展，值得持續在試點期間觀察與評估，是否其將為監督大陸行政效能、防止弊端及機關權能分立提供新型模式。

附錄：研討會交流照片

