

我国台湾地区审前羁押决定权 变更之回顾与评析

罗海敏

(中国政法大学诉讼法学研究院,北京 100088)

摘要:1997年,我国台湾地区取消了检察官的审前羁押决定权,并通过了确立拘捕前置原则和羁押申请原则、细化羁押适用要件、确立羁押听审制度等多项羁押制度改革措施,取得了审前羁押率大幅下降的实施效果。台湾地区审前羁押决定权的变更直接反映了社会各界对司法权本质、刑事司法理念的态度演变,是建立在审检分隶、提高法官地位等多项司法举措逐步推进的基础之上,并通过热点案例引发广泛舆论关注与法界论战的助推才得以完成的。总结台湾地区审前羁押决定权变更的借鉴意义,既体现了审前羁押权力配置应遵循分权原则、羁押审查程序宜采用诉讼化构造的现代刑事法治发展要求,也揭示了顺利推进羁押决定权变更有赖于各方面条件成就这一事实。

关键词: 羁押; 决定权变更; 权力配置; 诉讼化构造

中图分类号: DF721 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1505(2021)01-0135-13

DOI: 10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2021.01.012

以案件是否已经起诉为界限,可以将刑事诉讼中的未决羁押分为审前程序中的羁押和审判程序中的羁押两种。^①与审判程序中的羁押相比,审前羁押与无罪推定、正当程序等刑事诉讼基本理念之间的紧张关系尤显突出。“侦查中的案件,未经起诉,案件可能不是以起诉终结”,“在这样起诉与否尚未确定的程序里,运用强烈的强制处分限制其人身自由,并影响其各样权益,其中正当性何在,并非全无问题”^[1]。正因为此,用以规范和控制审前羁押的法律规定,往往在各国、各地区未决羁押制度中占据重要位置,而审前羁押的决定权又是其中最为核心的一个问题,直接关系到审前程序中的国家权力配置的基本架构与权力—权利之间的关系平衡问题。

在我国大陆地区,审前羁押决定权的归属是学界长期争议的一个热点问题,围绕此形成了法官决定说、检察官决定说、折中说等截然相反的几派观点^[2]。近年来,随着司法改革纵深推进,在检察机关仅保留部分职务犯罪侦查权、检察机关内部实行“捕诉合一”办案机制改革等新背景下,审前羁押决定权归属问题再次引起学界关注。

在隔海相望的我国台湾地区,审前羁押决定权的归属也一度是社会各界热烈争论、存在尖锐分歧

收稿日期: 2020-12-15

基金项目: 国家社会科学基金项目“刑事诉讼中未决羁押的权利救济机制研究”(20BFX091)

作者简介: 罗海敏,女,中国政法大学诉讼法学研究院副教授,法学博士,主要从事刑事诉讼法学、证据法学研究。

^①由于侦查在审前程序中居于核心地位,也有观点将审前程序中的羁押直接称为“侦查羁押”。

的一个焦点问题。在改革前,台湾地区检察机关长期享有审前羁押的决定权,无需获得中立第三方的授权或许可就可自主决定审前阶段的羁押事项。20世纪90年代前后,检察官的羁押权限问题逐渐受到关注,社会各界对其的批评、质疑之声日渐强烈。最终,在各方因素的推动下,台湾地区“刑事诉讼法”在1997年修法中正式取消了检察官享有的审前羁押决定权。

虽然两岸刑事诉讼模式与制度各有不同,但有关审前羁押决定权归属的探讨与争论在很多方面都具有相似性。对台湾地区审前羁押决定权的变迁过程进行必要的回顾与总结,可以为我国大陆地区改革完善相关制度提供一定参考与借鉴。

一、台湾地区审前羁押决定权变更的始末

台湾地区“刑事诉讼法”脱胎于1928年南京国民政府颁布的《中华民国刑事诉讼法》,该法在1945年后开始在台湾地区施行。在1997年修法以前,台湾地区刑事诉讼程序中的羁押决定权一直采取二分模式,即审前程序中由检察官决定,审判程序中由法官决定。^①在修法前的审前程序中,检察官除了有权决定羁押,也有权决定搜查、扣押和采取其他强制性侦查手段,因此在一般检察官职权之外事实上也兼有预审法官的职权,其角色甚至比法官还要吃重。但是,依据台湾地区“宪法”第8条关于“人民身体自由之保障”的规定,拘捕机关在拘捕之后,应迟于24小时内将被拘捕人移送法院审问。依据该条规定,不论在审前程序还是审判程序中,逮捕、拘禁之后的羁押问题,都应由法院通过审问后确定。台湾地区“宪法”与“刑事诉讼法”有关审前羁押决定权规定的矛盾之处,成为产生审前羁押决定权论争的根源。

在1983年台湾地区召开的“‘司法院’刑事诉讼法研究修正委员会”会议中,林山田教授曾倡议废除检察官的羁押决定权,但当时多数委员对此并未赞同^[3]。1989年发生的许信良案引发了对检察官羁押决定权的较大范围讨论,该案件其后被提交至“大法官会议”进行审议,但当时并没有引起社会各界的足够关注^[4]。1991年起,由于“许阿桂事件”^②的政治因素,检察官羁押权限的争端延烧,始见删除检察官羁押决定权的立法刍议;1994年因台湾地区“县市议会贿选收押事件”,^③再起争端^{[5]267-268}。1995年7月13日,在李登辉的支持下,^④台湾地区第二届“立法委员会”强行二读通过修正“刑事诉讼法”部分条文,将该法第102条修正为:“押票于侦查中由检察长或其指定之职务代理人签名,审判中由审判

①关于羁押决定权,1928年《中华民国刑事诉讼法》第67条规定:“羁押被告,应用押票。发押票之权,侦查中属于检察官,审判中属于审判长或受命推事。但检察官于发押票后,应陈明羁押理由于首席检察官。”在1935年修订中,《中华民国刑事诉讼法》第67条、第68条规定合并为第102条,并删除了有关签发押票权的规定。但直至1997年修法前,检察官一直享有在审前程序中签发押票的权力。

②1991年台湾地区爆发“华隆集团炒作股票案”,负责侦办该案的许阿桂检察官顶着压力羁押了当时涉案的华隆集团负责人翁大铭,成为民众心目中的司法英雄,但最后因被“监察院”认定为办案程序有瑕疵而遭到弹劾,并受公惩会记过处分。许阿桂案件也引发了社会各界有关“检察官行使羁押决定权是否妥当”的争议。参见万毅:《中国台湾检察权定位、配置及其他(上)》,载《东方法学》2010年第1期。

③1994年,在台湾地区“选举”期间,多个地检署分别约谈为数众多的县市议员,以追查各县市正、副议长贿选案,并陆续对涉案议员作出收押或交保候传处分。期间,各地检察署先后共收押了54名民意代表。因这一事件影响巨大,引发了部分“立法委员”及当时执政的国民党高度重视。不久,部分“立法委员”开始倡议修改“刑事诉讼法”,并要求严格限制检察官的羁押权。参见万毅:《中国台湾检察权定位、配置及其他(上)》,载《东方法学》2010年第1期。

④时任台湾地区领导人李登辉试图借修改“刑事诉讼法”之机,将数百名检察官的羁押权集中到可以被行政操控的二十几位检察长手中,以便于他个人通过操控检察长进而影响选举,遂对部分“立法委员”倡议修改“刑事诉讼法”并严格限制检察官羁押权的主张持支持态度。参见万毅:《中国台湾检察权定位、配置及其他(上)》,载《东方法学》2010年第1期。

长或受命法官签名。”虽然该修法动议最终并未完成三读立法,但此举引起社会各界的严重关切并议论不一,除质疑羁押权集中于检察长的妥当性外,也再次引发了“依‘宪法’规定,究竟检察官应否拥有羁押权”的根本论争^[6]。在这次论争中,多数检察官及台湾地区“法务部”认为应当保留检察官的羁押决定权,而大部分的学者及法官则赞同废除检察官的羁押决定权。

面对正反双方争执不下的状况,台湾地区“大法官会议”在1995年12月22日发布了第392号解释,对检察官羁押决定权的存废作出了明确指引。第392号解释首先对“宪法”第8条第1项、第2项规定所包含的“审问”和“法院”的内涵进行了界定:“审问”是指法院审理的讯问,因此不享有审判权的机构无权进行审问;“法院”是用来指有审判权的法官所构成的独任或合议组织。根据上述界定,第392号解释遂认为台湾地区“刑事诉讼法”在法院以外赋予检察官羁押被告的权力是与其“宪法”第8条第2项规定不相符的,从而对检察官享有审前羁押决定权予以了否定。^①为了回应“大法官释字第392号”,在台湾地区1997年的“刑事诉讼法”修正中正式取消了检察官的羁押决定权:规定羁押的押票只能由法官签发;检察官在侦查中如认为有羁押被追诉人必要的,应当在对其拘提或逮捕后24小时以内附具理由地向管辖法院提出羁押申请,由法院经过听审后决定是否羁押被追诉人。

该次修法,为台湾地区审前羁押决定权的论争划上了句点,也终结了几十年来检察官拥有审前羁押决定权的历史。通过这次修法,在整个刑事诉讼程序中,是否羁押被告均需要由法官来审查决定,也就是说法院成为决定未决羁押的唯一机关,而检察官只保留声请羁押的职权。虽然1997年修法仅仅取消了检察官决定审前羁押的权利,但这一改革举措动摇了检察官“司法官”的传统定位,对台湾地区审前程序中的权力配置产生了重大影响,也为台湾地区后续针对刑事司法制度展开的大幅改革拉开了序幕。

二、台湾地区伴随审前羁押决定权变更的其他改革措施

台湾地区1997年的“刑事诉讼法”修改中,除了取消检察官审前羁押决定权这一措施以外,也包含对审前羁押制度其他多个方面的改革与完善:

第一,确立了拘捕前置原则和羁押声请原则。根据这两项原则,在审前程序中,必须经过合法的拘提逮捕程序才能进一步声请羁押,法官作出羁押决定也必须建立在检察机关已提出羁押声请的基础上。拘捕前置原则的确立,区分两个阶段分别审查拘捕及羁押的要件,避免一开始即对犯罪嫌疑人加以羁押^[7];而羁押声请原则的确立,则在法官统一行使羁押决定权的基础上,对羁押审查程序的启动予以必要限制,旨在更好地维护法官被动、中立的裁判者角色。

第二,细化了羁押的适用要件。在这次修法中,台湾地区“刑事诉讼法”通过对第101条第1项羁押要件规定的修改,进一步确立了“认为犯罪嫌疑重大”这一基础要件,明确了羁押适用还需要具备的三方面具体理由;在第101-1条单独增加了适用特定类型犯罪的预防性羁押理由;同时,在第101-2条中对羁押必要性要件作了明确限定。^②通过对羁押适用要件的修正,事实上使得羁押适用中的比例原则

^①《“司法院”大法官议决释字第三九二号解释》,载《月旦法学杂志》1996第9期,第105页。

^②台湾地区“刑事诉讼法”第101条第1项规定:“被告经法官讯问后,认为犯罪嫌疑重大,而有下列情形之一,非予羁押,显难进行追诉、审判或执行者,得羁押之:一、逃亡或有事实足认为有逃亡之虞者。二、有事实足认为有湮灭、伪造、变造证据或勾串共犯或证人之虞者。三、所犯为死刑、无期徒刑或最轻本刑为五年以上有期徒刑之罪,有相当理由认为有逃亡、湮灭、伪造、变造证据或勾串共犯或证人之虞者”;第101-1条第1项规定:“被告经法官讯问后,认为犯下列各款之罪,其嫌疑重大,有事实足认为有反复实行同一犯罪之虞,而有羁押之必要者,得羁押之……”;第101-2条规定:“被告经法官讯问后,虽有第101条第1项或第101-1条第1项各款所定情形之一而无羁押之必要者,得径命具保、责付或限制住居;其有第114条各款所定情形之一者,非有不能具保、责付或限制住居之情形,不得羁押。”参见台湾地区“刑事诉讼法”,载 <https://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDATA0201.aspx?lsid=FL001445>,2020年12月13日访问。

进一步得到确立,为严格限制羁押适用奠定了基础。

第三,确立了羁押听审制度。1997年修法确立的羁押听审制度主要包括两方面内容:一方面,法院决定羁押之前应当讯问被告。在对被告进行讯问时,法院除进行一般的权利告知外还应当践行特别的告知义务;另一方面,必要时检察官应到场陈述声请羁押的理由并提出必要的证据。^①通过确立听审制度,台湾地区审前羁押审查中贯彻了言词审理的基本原则,杜绝了采用纯粹书面审查方式作出羁押决定的可能性,这样既有利于通过被告的言语防御保障审前羁押的正当行使,也有利于彰显羁押采行法官保留原则的根本意义^{[5]279}。

第四,增加了延长羁押期限方面的程序性规定。通过这次修法,详细规定了延长侦查羁押期间的各项程序性要求:一是向有管辖权的法院提出声请;二是需要检察官在提出声请时附具体理由;三是最迟在期间届满5日前提出声请;四是法院应当在讯问被告后才能作出延长期限的裁定;五是除当庭宣示外,在期间届满前应当将裁定正本送达给被告,之后才能发生延长羁押的效力。通过这些修正措施,保证了延长侦查羁押期限的程序正当性,也更好地保障了被告对羁押延长裁定的知情权、异议权。为了平息期间计算方面的争议,这次修法还对审判中羁押期间的起算时间作了进一步明确。

第五,健全了审前羁押的变更制度。在这次修法中,通过增加第107条第2项至第4项明确了声请撤销羁押的制度,规定被告、辩护人及检察官在羁押适用过程中有权声请法院撤销该项羁押,法院应当听取其陈述。同时,修改后的第110条也对被告及其辅佐人、辩护人具保声请停止羁押的程序作了进一步规定,增加了侦查中检察官向法院声请对被告具保停止羁押的相关规定。此外,通过对第114条第1款的修正,对经具保声请停止羁押而法院不得驳回的情形,由原先适用于最重本刑“1年”以下有期徒刑、拘役或专科罚金之罪修改为适用于最重本刑“3年”以下有期徒刑、拘役或专科罚金之罪,从而使停止羁押制度的适用范围进一步扩大。

第六,提升了被羁押者的处遇及权利保障。在1997年修正中,台湾地区“刑事诉讼法”对被羁押者的处遇及权利保障采取了一系列改进措施。例如,通过增加第103-1条赋予了侦查程序中检察官、被告或其辩护人声请法院变更在押被告羁押处所的权利;通过增设第105条第3项、第4项,明确了只能由法院依检察官声请或依职权作出对在押被告的接见、通信及受授物件进行禁止或扣押的裁定;通过修改第105条第5项,规定了对被羁押者身体进行束缚的实体、程序条件。

这些改革举措几乎涵盖了台湾地区审前羁押制度从适用要件、适用程序、适用期限到执行程序方方面面。这些改革措施的出台,也在很大程度上体现了审前羁押决定权变更对整个审前羁押制度的深远影响:一方面,其中的多项改革措施,例如确立拘捕前置原则和羁押声请原则、确立羁押听审制度、完善延长羁押期限的程序规定、完善羁押变更制度等举措,是顺应审前羁押决定权变更、落实法官保留原则的必然结果;另一方面,完善羁押适用要件、提升被羁押者的处遇及权利保障等措施,虽然并不是变更审前羁押决定权的附随措施,但其改革方向亦高度契合变更审前羁押决定权以强化权力控制与权利保障的诉求。因此,在很大程度上也可以说,审前羁押决定权的变更是台湾地区羁押制度整体变革的基础。

^①台湾地区“刑事诉讼法”在1997年修正中增加了第101条第2项,规定“法官为前项之讯问时,检察官得到场陈述声请羁押之理由及提出必要之证据”。对检察官参与听审的义务,该条文虽称为“得”,但主流观点认为:当法院认为书面之声请理由不够明了而要求检察官到场说明,或因证据不够完备而请检察官补提证据时,检察官就“应”践行到场或补提证据之义务。参见林钰雄:《刑事诉讼法(上册总论编)》,中国人民大学出版社2005年版,第278页。

三、台湾地区审前羁押决定权变更的历史动因回溯

从1945年开始适用《中华民国刑事诉讼法》直至1997年,期间台湾地区审前羁押制度并未出现大的变动。之所以在20世纪90年代后期出现废除检察官羁押决定权的重大改革举措,其原因是多方面的。“刑事诉讼制度之变革,仍有许多外部的因素在促动,不全是法律人理性思维之产物。”^[8]但不可否认,台湾地区审前羁押决定权的变更直接体现了社会各界对司法权本质、刑事司法理念的态度演变,为台湾地区后续采取一系列声势浩大的司法改革举措拉开了帷幕。仅就司法层面而言,可将台湾地区审前羁押决定权变更的主要动因归结为以下几个方面:

第一,传统的司法理念、司法制度难以满足社会发展的现实需要。20世纪60年代以来,台湾地区经济快速增长,市场经济日益成熟,一跃成为亚洲的富裕发达地区。经济的飞速发展,也拉开了台湾地区政治民主化的序幕。1987年,台湾当局宣布“解严”;1991年,台湾地区终结长达43年的“动员戡乱时期”。“解严”后,台湾地区军事管制范围大大缩减,行政、司法机关职权普遍扩张,检察机关获得了完整的刑事追诉权,对民众政治权利和自由权利的限制逐渐解除。随着经济的发展、法制的逐步推进和政治民主化程度的不断提高,社会日趋开放与多元,民众的法律意识、权利保障意识大大提高,对公平正义的诉求也愈加强烈。在这过程中,台湾地区旧有司法制度与社会大众的司法公正期望之间的矛盾日益激化,司法权受制于政府、司法腐败等积弊与沉痾广受社会各界的批评与质疑。

传统上,我国台湾地区刑事诉讼制度具有明显的职权主义特征。^①在职权主义诉讼模式之下,“审判庭上好似法官在追诉被告犯罪”“法官成为纠问官”“司法官动辄斥责嫌犯或被告”成为描述台湾地区刑事司法的典型话语^[9]。传统刑事诉讼制度采行职权主义,造成检察官公诉活动空洞化、法官与检察官角色混淆,以及被告人权未受应有尊重等问题广受各界诟病。“解严”后,政治犯仍因叛乱犯重罪的理由普遍被司法机关决定羁押的做法,也引发了社会各界对检察官职权定位以及应否继续拥有强制处分权的强烈争论^[4]。随着经济、社会的不断发展,传统上以打击犯罪为重的强职权主义司法理念、诉讼制度同司法实践需求、社会公正诉求之间的冲突和矛盾不断激化,逐渐成为推动台湾地区审前羁押制度乃至整个刑事司法制度改革的原动力。在改革呼声不断高涨的背景之下,台湾地区刑事诉讼制度于20世纪90年代以来迈入“活跃期”与“革命期”,开启了从“职权主义”向“当事人进行主义”转变的大幅改革阶段^[10]。刑事诉讼中的未决羁押是与人权保障、刑事程序法治高度相关的一个焦点问题,在台湾地区刑事诉讼制度逐渐向当事人主义转变的过程中,未决羁押制度自然成为司法改革关注与着力的一个重点。

第二,审检分隶为审前羁押决定权变更提供了体制基础。1980年以前,台湾地区高等法院以下各级法院均隶属于“行政院”下属的“司法行政部”。同时,检察署配属在法院之内,实行“审检合署”办公的形式。“司法行政部”掌管“最高法院”以下各法院、检察处事务及人事权责^[11]。这种将法院、检察院共同隶属于一个机关的做法,不仅容易引发司法腐败,也易使司法机关在缺乏必要中立性、独立性的情况下沦为政治斗争的工具,成为威权统治的帮凶。1960年,台湾地区“大法官会议”曾作出“释字第86号解释”。根据该解释,“‘司法院’为最高司法机关,掌理民事、刑事诉讼之审判,系指各级法院民事、

^①在1967年及此后的几次修法中,台湾地区虽然引进了诸如检察官举证责任、交互诘问等具有“当事人主义”精神的制度,但在相当长的时间内,其刑事司法实务中的职权主义色彩并未产生太大改变。参见卞建林:《刑事诉讼模式的演化与流变——以海峡两岸刑事司法改革为线索》,载《政法论坛》2019年第1期。

刑事诉讼之审判而言。高等法院以下各级法院及分院既分掌民事、刑事诉讼之审判,自亦应隶属于‘司法院’”^[12]。但因种种原因,该解释在公布之后的20年里均被搁置而未予执行。直至1980年7月1日,台湾地区最终实现审检分隶:高等法院以下的各级法院及其分院改隶于“司法院”;设置各级检察机关,废除了过去将检察官配属于法院的制度,检察官只有出庭执行公诉等业务时才相应地对应于各级法院;“司法行政部”同时被改制为“法务部”,掌理检察、狱政、司法保护等司法行政事务^[11]。可以说,审检分隶是台湾地区司法改革的重要里程碑,也为后续的司法改革(尤其是审判独立)奠定了关键性的基石。

台湾地区实行审检分隶之后,法院、检察机关各自独立、互不隶属、权责互异,自身的独立意识不断增强,尤其是法院逐渐开始与检察机关划清界限,强调与检察机关的不同之处。虽然检察机关仍然在名称上保留“法院”二字,如称为“台湾高等法院检察署”,但“检察官属于法院组成人员”的旧观念逐渐松动,这也为日后检察官侦查羁押决定权存废之争奠定了必要基础。

第三,热点案例引发的“法界论战”为审前羁押决定权变更奠定了舆论根基。在“许阿桂事件”“县市议会贿选收押事件”等热点案件的引发下,台湾地区学者、法官、检察官等不同群体围绕检察官是否应该享有羁押决定权展开激烈的“法界论战”。

在论战中,赞同保留检察官羁押决定权的观点认为^[13]:(1)赋予检察官羁押决定权并不“违宪”。台湾地区“宪法”第8条所称的“法院”包括检察官在内,因为从“宪法”第82条规定来看,“法院”应指“由法官及检察官合组成之机关”,同时从法院的司法整体性功能来看,也应包括检察官的职能在内。(2)在侦查中,检察官是“公益性之司法官”,并不是一方当事人,具有类似“侦查法官”或“预审法官”的性质和地位,赋予其羁押决定权具备正当性。(3)检察官与法官同是行使司法权的司法官。审检分隶后,检察署名称上仍冠有“法院”二字,实质上仍采取检察官配置于法院的方式执行职务;检察机关改隶“法务部”仅是司法行政监督机关的变动,并未因此改变检察机关作为司法机关以及检察官作为司法官的事实;另外,检察官与法官考训合一,受相同的人事保障,与法官分掌检察权与审判权,都属于行使司法权的范畴。(4)赋予检察官羁押决定权是有效打击犯罪、遏制治安恶化以及提高办案效率的现实需要。一旦剥夺检察官的羁押决定权,意味着检察官只能和警察共享24小时的拘捕时间,实践中根本来不及进行必要的审查过滤;而且剥夺检察官的羁押决定权,也会影响侦查秘密原则的贯彻,不利于达到侦查机动的目的。(5)德国、日本于二战后取消检察官的强制处分权,并不是因为这一做法违宪,而是作为战败国不得不将刑事诉讼制度朝当事人主义大幅修正的后果,台湾地区的情况与这两个国家并不相同。

与此同时,反对保留检察官羁押决定权的意见认为^[13,6]:(1)台湾地区“宪法”第8条所规定的“法院”是指具有提审权的、狭义的法院,并不包含检察官在内。(2)检察官具有行政官性质并具有主动追诉的地位,并不具有独立审判权,其职权、角色均与“宪法”规定的法院不同。(3)检察官无羁押决定权是世界民主先进国家、地区普遍采行的原则,是贯彻正当法律程序下公平审判原则的结果,德国、日本取消检察官的羁押决定权并不仅仅因为二战战败被迫改制这一原因。(4)检察官受行政权指挥,不宜赋予其羁押决定权。(5)检察官是刑事诉讼中的当事人,其对同为当事人的被告享有羁押决定权,有违当事人武器平等的诉讼基本要求;拥有羁押决定权的检察官为了办案绩效很容易违反人权保障的要求。

在有关检察官羁押决定权存废的“法界论战”中,虽然双方各执一词、分歧巨大,但通过讨论与争辩,全面剖析了羁押决定权不同配置方式的利弊,深化了社会各界对强制处分、侦查程序的适用理念与原则,以及审判权、检察权、正当程序等基础概念的理解与认识,为审前羁押决定权变更奠定了必要

的舆论基础。值得一提的是,关于检察官羁押决定权存废的论争过程,也是域外法制成熟经验被广泛介绍、引入台湾的过程。“解严”以前,台湾地区的专家学者多数有留德或留日学习的经历;“解严”以后,前往美国留学的专家学者逐渐增加。台湾地区学者和司法从业人员普遍的域外学习经历,为广泛引入域外法治发达国家的理论学说及实践做法提供了良好途径,也促使台湾地区学界和实务界人士对传统司法理念与诉讼制度的反思不断深化,程序法治与权利保障的理念逐渐得以深入人心,从而为审前羁押制度改革奠定了必要的理念基础。

第四,“大法官释法制度”在审前羁押决定权变更中发挥了重要推动作用。从历史源流来看,我国台湾地区的“大法官释法制度”可以追溯至北洋政府乃至晚清的大理院解释制度^[14]。1947年1月1日公布的《中华民国宪法》第78条、第79条赋予了司法院解释宪法以及统一解释法律及命令的权利。^①同年7月21日,“立法院”通过“司法院组织法”,设立“大法官会议”专司解释“宪法和法律、法令”之责。自此,“大法官释法制度”取得正式法律依据。1949年之后,“大法官释法制度”在台湾地区继续适用。经过组织体系、人员结构等方面的多次修改,“大法官释法制度”演变成为集“违宪审查”与“法律解释”于一体的格局,对台湾地区政治、经济、文化等诸方面均产生巨大影响。解除“戒严”,特别是在终止“动员戡乱时期”后,“大法官会议”扮演了司法权复生的催生角色,大幅度援引外国——特别是德国的公法学原理,来解释“宪法”适用所产生的疑义,有力推动了人权的司法保障^[15]。随着社会日趋多元开放,大众对法治的需求日益强烈,“大法官释法制度”在推进台湾地区民主法治化进程中发挥的积极作用日益凸显,逐渐成为加速民主化的重要推手^[16]。

在台湾地区审前羁押决定权变更过程中,“大法官释法制度”也同样发挥了重要的推动作用。“对于刑事程序中干预人身自由最深的羁押制度,大法官就羁押事由、审查程序、在押被告之权利与刑事补偿等问题,都作过影响深远的解释”^[17],其中尤以“大法官释字第392号”的影响为巨。该解释的出台,明确作出了赋予检察官羁押决定权与“宪法”相关规定意旨不符的结论,终结了社会各界对检察官享有羁押决定权是否“违宪”的激烈争论,直接促成了台湾地区“刑事诉讼法”在1997年围绕审前羁押决定权展开的大幅修改。

四、台湾地区审前羁押决定权变更的实施效果考察

取消检察官的审前羁押决定权,是台湾对审前羁押制度采取的震荡幅度最大的一项改革举措,对实践中的审前羁押适用产生了直接而深远的影响。从数据上看,取消审前羁押决定权后,台湾地区审前羁押的实际运行情况发生了显著变化:^②

第一,审前羁押人数显著下降。据统计,在取消检察官羁押决定权之前,1995年至1997年三年的审前羁押人数都在2万人左右;^③在取消检察官羁押决定权之后,1998年、1999年的审前羁押人数即开始

^①1947年《中华民国宪法》第78条规定:“司法院解释宪法,并有统一解释法律及命令之权”;第79条规定:“司法院设院长、副院长各一人,由总统提名,经监察院任命之。司法院设大法官若干人,掌理本宪法第78条规定事项,由总统提名,经同意任命之。”

^②本部分所涉数据,除另外注明外,均来源于台湾地区“法务部”网站“法务统计”栏目,载 <http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=126021&CitNode=23435&mp=001>,2019年3月14日访问。

^③根据台湾地区“法务部”数据,1995年至1997年三年的审前羁押人数分别为19122人、19521人、21457人。1998年、1999年审前羁押人数分别为7508人、6168人。

大幅降低,数据水平大体降至前三年的三分之一(图1)^[18]。此后,尽管审前羁押人数在各年份存在波动,但整体数据相比取消检察官审前羁押决定权前大幅下降的情况仍然非常明显,尤其是2013年之后每年的人数保持基本稳定,维持在6500人~5000人之间(图2)。虽然台湾地区审前羁押人数的下降还有其他多方面因素的影响,例如某些年份修改了刑事实体法方面的规定以致入罪范围有所变动,但从检察官审前羁押决定权被取消后近20年的长期数据来看,其审前羁押人数从该节点开始下降的趋势还是非常明显的。长期以来,台湾地区审前羁押制度饱受指责的主要方面就是高羁押率的问题,降低羁押率是其改革羁押制度最主要的一个目标。羁押决定权变更后遭羁押人数锐减,不仅使更多的被追诉人在审前程序中得以保持人身自由,也对整个刑事诉讼程序中的侦查模式、诉讼构造产生重要影响,使原来强调通过羁押获取被追诉人口供、通过羁押为追诉服务的传统做法受到越来越多的冲击。

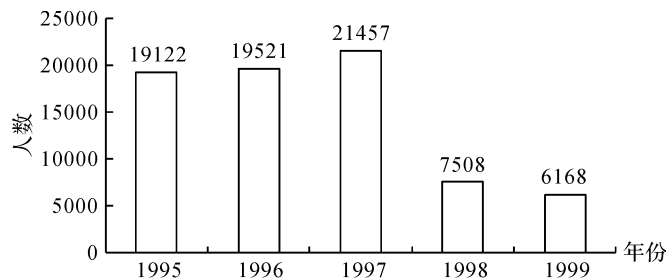


图1 1995 - 1999年台湾地区新收侦查案件准许羁押人数

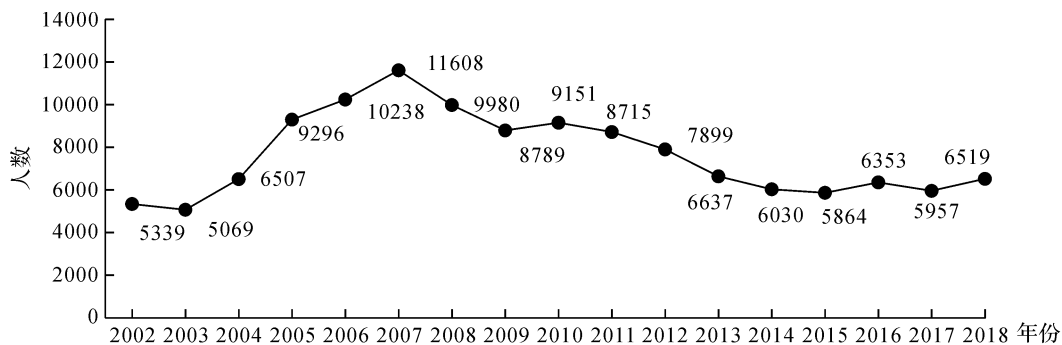


图2 2002 - 2018年台湾地区新收侦查案件准许羁押人数

第二,检察官行使羁押申请权更加审慎。一方面,近20年来,新收侦查案件人数增长趋势非常明显,2002年、2003年不到40万人,到了2016年、2017年已增至超过55万人。^①但另一方面,检察官向法院提出申请羁押的案件人数并没有出现幅度相近的增长趋势。从数据上看,检察官申请羁押的人数与新收侦查案件人数之间的比率在2008年达到峰值2.63,此后逐年下降,到2018年降至1.37,基本上是

^①根据台湾地区“法务部”数据,新收侦查案件人数在2002年、2003年分别为373977人、355521人,2016年达到562014人,2017年进一步增至591550人。

2008年的一半(图3)。^①审前羁押的适用直面犯罪控制与人权保障两者之间如何平衡的问题。台湾地区在取消检察官审前羁押决定权后,检察官声请羁押人数与新收侦查案件人数之间比率的不断下降,在很大程度上说明检察官对适用审前羁押的态度更趋慎重、严谨,以往纯粹站在追诉机关立场而动辄对被追诉人适用审前羁押的做法已有所转变。

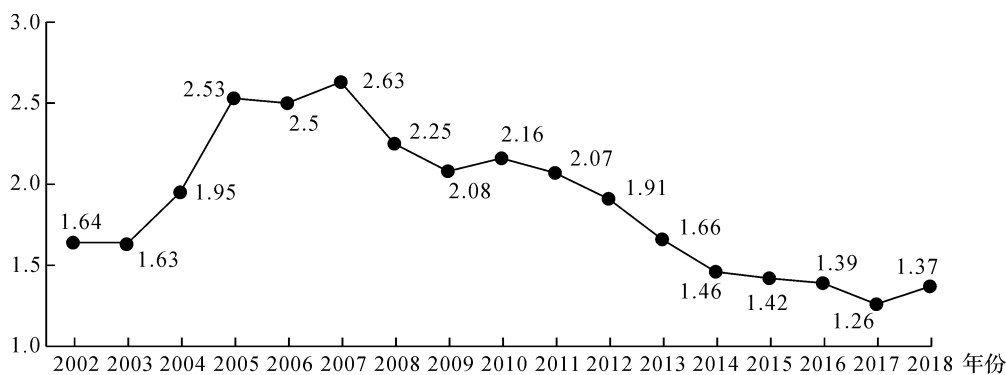


图3 2002-2018年台湾地区检察官声请羁押人数与新收侦查案件人数比率

第三,法院许可羁押的比率与非羁押性强制措施比率呈一降一升趋势。一方面,对于检察官声请羁押的案件,法院作出许可羁押裁定的比率呈总体下降的趋势。2003年、2004年的许可羁押比率都超过了87%,但到2015年已降至77%,10年时间内下降了10个百分点,2013年以后许可羁押比率基本维持在80%左右(图4)。从该数据可以看出,法院在适用审前羁押上趋向于更加严格的态度,并不是一味对检察官的羁押声请予以同意,其在过滤、否定不必要羁押方面的作用日益增强^[4]。另一方面,法官作出的裁定中,对被追诉人适用非羁押性强制措施的比率则呈波动式增长。其中,2004年裁定适用具保、责付、限制住居的比率不到9%,2015年该比例已升至15%以上(图5)。考察上述数据可见,对于检察官声



图4 2002-2018年台湾地区新收侦查案件法官许可羁押比率

^①对于检察官声请羁押案件人数与新收侦查案件人数间的比率在2007年达到峰值后逐步下滑的原因,台湾地区学者的相关论述并没有具体涉及。探究其中原因,除了2002年以来台湾地区改采“改良式”当事人进行主义、设立协商程序以及辩护权飞速发展等因素的持续影响外,2006年1月台湾地区通过了检察制度实施一世纪以来最具指标性的改革法案——“法院组织法修正案”,对检察官人事制度、“检察总长”任命以及设立“特别侦查组”等内容作出了规定,强调了对检察官独立性的重视和保障,这也对检察官更加客观、审慎地声请羁押产生了助推作用。参见王兆鹏:《刑事诉讼回顾》,载《月旦法学杂志》2012年第1期;蔡碧玉:《检察官与刑事司法的变迁》,载《检察新论》2007年第1期;万毅:《中国台湾检察权定位、配置及其他(上)》,载《东方法学》2010年第1期。

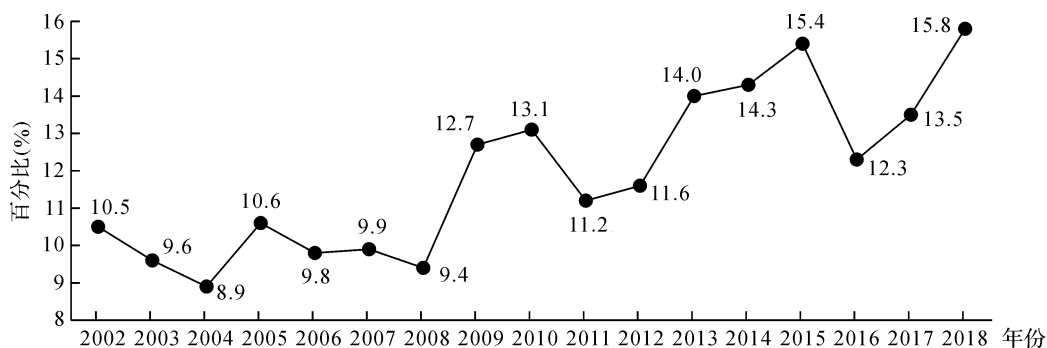


图5 2002-2018年台湾地区新收侦查案件法官裁定非羁押性强制措施比率

请羁押的案件,法官许可羁押的案件比率大致处于80%~90%的区间,因此在审前被申请羁押的人中大约10%~20%的人得以免遭羁押。试想一下,如果还是处于检察官行使审前羁押决定权的阶段,这部分被追诉人显然大概率会被适用审前羁押措施。因此,单从结果来看,台湾地区改由更具中立地位的法官来行使审前羁押决定权确实起到了减少审前羁押、更好地保障被追诉者人身自由权这一修法初衷^[19]。

诚然,上述数据和分析不足以反映审前羁押决定权变更前后台湾地区羁押制度运行状况的全貌。但是,从台湾地区1998年以来审前羁押人数大量减少、检察官申请羁押人数与新收侦查案件人数比率不断下降,以及法官许可羁押比率明显降低等现象仍然可以清晰看出,司法权的介入的确能对审前羁押的具体适用产生积极影响,法院的外部制衡可以促使检察官在申请羁押时更为审慎、节制,从而能够达到降低审前羁押率的实质效果,使得更多的被追诉人能在自由状态下对抗追诉机关的指控。与此同时,审前羁押决定权的变更,也使得刑事诉讼中的权利保障理念逐步获得检察官、法官以及社会其他群体的肯认。例如,面对审前羁押决定权变更产生的积极效果,一度在“法界论战”中对变更决定权持强烈反对意见的台湾地区“法务部”最终也承认,由检察官行使审前羁押权易造成检察官在侦办案件时,为取得供词或为安抚被害人或为预防犯罪等而滥行羁押,有违人权;在审前羁押决定权归由法院行使后,侦查中羁押人数明显减少,人民之人身自由权获得更多保障^[20]。

五、台湾地区审前羁押决定权变更的启发与借鉴

“作为一种最严厉的强制措施,未决羁押无疑会使嫌疑人、被告人受到较长时间的监禁,从而使其人身自由受到最严重、最深远的侵害。”^[21]审前羁押适用中的决定权归属问题,可以说是集中体现节制国家权力与有效追诉犯罪之间冲突关系的一个核心问题。回顾、总结台湾地区审前羁押决定权变迁的历史,考察、分析其改革前后的实践运行情况,可以为我们检视、完善大陆地区审前羁押决定权问题提供必要启发与借鉴。概括而言,可以将台湾地区审前羁押决定权变更过程及其结果的借鉴意义总结为以下几个方面:

第一,审前羁押权力配置遵循分权原则顺应现代刑事法治的发展趋势。“完善羁押权力制约机制,防止羁押权被滥用所应遵循的首要原则是分权原则。”^[22]从现代各国、各地区有关审前羁押的法律规定来看,往往是将审前羁押的权力划分为提请权、决定权、执行权、关押权等相对独立的分权力,并交由不同机关行使,由此形成不同权力主体之间相互依赖、相互牵制的关系,防止因权力过分集中而导致权力膨胀与滥用。我国台湾地区通过取消检察官审前羁押决定权以及确立拘捕前置原则、羁押申请

原则等改革举措,把审前羁押的启动权与决定权分别配置给检察官和法官,改变了以往由检察官完全自主决定适用羁押的做法,避免了检察官单纯因追诉需要而扩大适用羁押措施的可能性,这符合现代刑事司法追求人权保障、强化权力规制的基本发展趋势。

第二,羁押审查程序采行诉讼化构造有助于实现未决羁押适用的正当性。台湾地区取消检察官审前羁押决定权的改革与羁押审查程序的诉讼化改造是密不可分的。在应否取消检察官羁押决定权的论争中,检察官决定审前羁押是否符合由法官进行“听审”的要求是其中一个重要争议点。“刑事程序的诉讼化(亦称司法化),主要是依照诉讼的特有规律实现对程序的设计,表现为控辩双方充分平等的参与以及裁判者的中立性,以区别于行政化的决定模式。”^[23]在由检察官作出羁押决定的情形下,显然难以采用两造对立、裁判者居中裁决的诉讼化听审模式。在检察官决定审前羁押的传统模式下,基于其追诉机关的基本立场,羁押审查程序不可避免地具有封闭性、单向性的特征,被追诉人及其辩护律师在该程序中的参与程度有限,往往难以对最终的羁押决定起到必要抗衡的作用。台湾地区取消检察官的审前羁押决定权,统一由更具中立性、独立性的法官司职羁押听审,有利于在审前阶段的羁押审查程序中形成控审分离、控辩两造对抗的诉讼化格局,使得被追诉人在该程序中可以就是否应当被适用羁押发表意见、进行抗辩,从而使整个审前羁押制度在正当法律程序的保障上往前迈进了一大步。

第三,羁押决定权变更的顺利推进有赖于各方面条件的成就。回溯台湾地区羁押决定权变更的过程不难看出,沿袭几十年的检察官行使羁押决定权的做法之所以能在20世纪90年代末得以废止,是与台湾地区当时经济持续发展、政治民主化不断推进以及强化司法权、强化人权保障的意识与呼声日益高涨的社会大背景密不可分的,是建立在审检分隶、提高法官地位、强化大法官“释法”功能等多项司法改革举措逐步推进的基础之上,并通过热点案例引发广泛舆论关注与法界论战的助推才得以完成的。可以说,台湾地区取消检察官羁押决定权的做法,是各方面条件成就之后顺势而为的一项改革举措,这一举措实际运行后立即取得明显成效也在一定程度上说明当时已具备较好的改革基础。

与台湾地区相比,我国大陆地区并没有设置独立的羁押制度,羁押只是附属于拘留和逮捕这两种强制措施之后的必然状态。在羁押的决定权方面,公安机关有权自行决定拘留,检察机关有权批准和决定逮捕,法院在事前或事后均不能审查检警部门拘留、逮捕决定所附带的羁押后果是否合法、必要,因此羁押适用基本完全依赖公安机关和检察机关内部的职权分工与制衡,仰赖于其负责人的审查批准,而缺乏必要的外部制约^[22]。在大陆地区1996年、2012年《刑事诉讼法》修改中,对拘留、逮捕制度都曾进行大幅修改,但缺乏独立的羁押制度、对拘留权与逮捕权缺乏有效制约,被羁押人难以获得有效救济等问题仍然存在^[24]。

由于逮捕所附带的羁押时间更长,对犯罪嫌疑人、被告人的影响也更深远,逮捕决定权配置的问题是大陆地区长期热议的一个焦点问题。对于检察机关同时行使具有人身保护性质的批捕审查权和具有追诉性质的公诉权,尤其是检察机关在自侦案件中的矛盾身份,学界一直存在质疑之声,认为应当取消检察机关批捕权、确立真正的羁押司法审查制度的观点不在少数。自2016年国家启动监察体制改革以来,检察机关查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪等工作职能转隶至监察委员会,^①检察机关的侦查主体色彩大为减弱,似为解决审前羁押实践问题提供了新契机,但其后“捕诉合一”办案模式在各地检察机关逐步推行的改革举措,再次使得逮捕决定权配置的问题受到各界广泛关注,引发激烈

^①参见:王洪宇:《监察体制下监检关系研究》,载《浙江工商大学学报》2019年第2期。

争论。支持者认为,“捕诉合一”有利于提高诉讼效率,有利于强化对侦查的引导、监督从而提高侦查案件质量;而质疑者则认为,批准逮捕权具有司法权性质,公诉权则带有行政权的色彩,“捕诉合一”使检察机关的司法审查职能被淡化甚至被消灭,实践中容易出现逮捕被矮化、异化为确保取证、起诉手段的风险,近几年正在朝制度化方向发展的逮捕审查诉讼化改造进程很可能难以为继^[25-27]。2019年12月,新修订的《人民检察院刑事诉讼规则》从制度层面明确规定了“捕诉合一”这一办案模式,^①但相关论争并未终止。通过这场论争,使得逮捕权配置、逮捕程序独立性及审查逮捕诉讼化改革等问题备受关注,在一定程度上推进了学界及实务部门有关逮捕、羁押制度的认识。

同台湾地区取消检察官审前羁押决定权的改革进程类似,大陆地区优化羁押权力配置的改革需要以多方面条件的成就为基础。就目前情况看,大陆地区在侦查水平、犯罪预防与犯罪矫治技术等方面仍有待提高,对羁押性强制措施性质与目的的认识还不够深入,检察机关、法院在功能与角色定位上也与多数国家、地区存在质的区别,可以说,审前羁押决定权的变更并不是推进当下羁押制度改革最现实、最可行的路径。在“捕诉合一”已经明确制度化的背景下,当务之急是进一步强化检察机关的内部监督与控制,继续推进逮捕审查程序的诉讼化、司法化改造以及羁押必要性审查制度,切实维护被羁押者享有的各项防御性权利和救济性权利,从而在最大限度实现“捕诉合一”正向化功用的同时尽可能减少该模式对逮捕适用可能产生的负面影响。而从长远角度来看,随着“审判中心主义”诉讼制度改革不断推进和对人权司法保障问题的日益重视,在“羁押是例外,释放是原则”的理念逐步确立的基础上,将检察机关享有批准逮捕权移交法院自当成为应然之选。

参考文献:

- [1]李荣耕.试评释字第737号解释及2017年新修正的“刑事诉讼法”[J].月旦裁判时报,2017(11):13-23.
- [2]宋英辉.刑事诉讼法学研究述评[M].北京:北京师范大学出版社,2009:215.
- [3]林山田.论羁押之特质与目的及其决定权之归属[J].刑事法杂志,1986(6):6-9.
- [4]高通.我国台湾地区羁押制度改革研究[J].台湾研究集刊,2011(5):85-94.
- [5]林钰雄.刑事诉讼法:上册总论编[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [6]月旦法学杂志编辑部.“谁应拥有羁押权”问卷调查结果说明[J].月旦法学杂志,1995(6):6-7.
- [7]张丽卿.论“刑事诉讼法”的新修正:上[J].法令月刊,1998(6):18-27.
- [8]台湾财团法人民间司改基金会.司改十年回顾与展望[M].台北:五南出版社,2006:309-313.
- [9]王兆鹏.当事人进行主义之刑事诉讼[M].台北:元照出版有限公司,2002:6.
- [10]王兆鹏.台湾刑事诉讼法制之回顾与前瞻[J].律师杂志,2002(6):18-37.
- [11]张熙怀.台湾地区法院与检察署的关系沿革与发展[J].人民检察,2015(8):70-72.
- [12]刘孔中,王红霞.台湾地区司法改革60年:司法独立的实践与挑战[J].东方法学,2011(8):69-77.
- [13]林子仪.人身自由与检察官之羁押权[J].月旦法学杂志,1995(6):29-39.
- [14]袁明圣.台湾地区大法官解释制度初探[J].江西财经大学学报,2004(3):80-83.
- [15]陈新民.基本人权保障五十年[J].月旦法学杂志,1998(36):119-130.
- [16]苏永钦.飘移在两种司法理念间的司法改革——台湾司法改革的社经背景与法制基础[J].环球法律评论,2002(春):47-58.
- [17]薛智仁.羁押事由之宪法界限[J].台大法学论丛,2017(4):1880-1951.

^①2019年新修订的《人民检察院刑事诉讼规则》第8条规定:“对同一刑事案件审查逮捕、审查起诉、出庭支持公诉和立案监督、侦查监督、审判监督等工作,由同一检察官或者检察官办案组负责,但是审查逮捕、审查起诉由不同人民检察院管辖,或者依照法律、有关规定应当另行指派检察官或者检察官办案组办理的除外”。

- [18] 杨台清. 羁押之目的与功能[J]. 犯罪与刑事司法研究, 2017(28):63-87.
- [19] 罗海敏. 我国台湾地区未决羁押制度的改革及启示[J]. 中国政法大学学报, 2019(5):140-152.
- [20] 台湾地区“法务部”. 侦查中申请羁押之情形[EB/OL]. (2014-03-04) [2019-04-13]. <http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/8528104933.pdf>.
- [21] 陈瑞华. 比较刑事诉讼法[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2010:286.
- [22] 陈卫东, 陆而启. 羁押启动权与决定权配置的比较分析[J]. 法学, 2004(11):73-81.
- [23] 闵春雷. 《刑事诉讼法修正案(草案)》完善的基本方向——以人权保障为重心[J]. 政法论坛, 2012(1):24-30.
- [24] 卞建林. 论我国审前羁押制度的完善[J]. 法学家, 2012(3):81-88.
- [25] 叶青. 关于“捕诉合一”办案模式的理论反思与实践价值[J]. 中国刑事法杂志, 2018(4):3-11.
- [26] 谢小剑. 检察机关“捕诉合一”改革质疑[J]. 东方法学, 2018(6):102-109.
- [27] 张建伟. “捕诉合一”的改革是一项危险的抉择? ——检察机关“捕诉合一”之利弊分析[J]. 中国刑事法杂志, 2018(4):12-27.

Review and Analysis on the Change of Decision-Making Power of Pretrial Custody in China's Taiwan District

LUO Haimin

(Procedural Law Research Institute, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: In 1997, Taiwan district abolished the prosecutor's decision-making power of pretrial custody, and adopted a number of reform measures of custody system, such as establishing the principle of pre-arrest and the principle of custody claim, refining the applicable elements of custody, establishing the custody hearing system, and so on. The implementation effect of the pretrial custody rate has been greatly reduced. The change of pretrial custody decision-making power in Taiwan directly reflects the evolution of the attitude of all sectors of society towards the essence of judicial power and the concept of criminal justice. It is based on the gradual promotion of several measures such as the division of trial and prosecution, the improvement of the status of judges and so on. It is also driven by the hot cases that have aroused widespread public attention and legal debates. This paper summarizes the reference significance of the change of pretrial custody decision-making power in Taiwan district, which not only reflects the development requirements of modern criminal law that the power allocation of pretrial custody should follow the principle of separation of powers and the custody review procedure should adopt the litigation structure, but also reveals the fact that the smooth progress of the change of custody decision-making power depends on the achievement of various conditions.

Key words: custody; change of decision-making power; power allocation; litigation structure



(责任编辑 陶舒亚)