

外国检察制度丛书

ME GUO JIAN

CHA GUAN YAN JIU

美国检察官研究

中國檢察出版社

美国检察官研究

〔美〕琼·雅各比 著

周叶谦 刘赓书 赵文科
廖增昀 吉达珠 张 薇 译
谭超杰

周叶谦 校

中国检察出版社

美国 检察官 研究

《外国检察丛书》编委会编

中国检察出版社出版发行

新华书店经销

北京和平印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 13印张 292万字

1990年12月第一版 1990年12月第一次印刷

ISBN7—80086—018—3/D·019

定价：7.20元

《外国检察制度丛书》编委会

顾问 张思卿 梁国庆

主编 王桂五

副主编 徐益初 赵登举

编委 (按姓氏笔划为序)

王桂五 孙 谦 赵文科

赵登举 徐益初 董春江

编者序言

在我国检察工作和理论研究蓬勃发展，检察体制改革方兴未艾的时候，由《中国检察制度研究》课题组组织翻译，中国检察出版社出版的《外国检察制度丛书》与读者见面了。

《中国检察制度研究》，是“七五”期间国家哲学社会科学重点研究项目，由以王桂五为主编，徐益初、赵登举为副主编的课题组承担。在这一课题的研究过程中，课题组邀请了有关专家学者，精选一批外国检察制度方面的原著资料翻译过来。这批资料不仅对课题组的研究提供了重要的参考，而且也是一笔精神财富，填补了我国法学研究中外国检察制度资料方面的一些空白点。

检察制度作为国家上层建筑的一个组成部分，它是为其赖以存在的经济基础服务的。建筑于不同性质经济基础之上的检察制度，其本质也是不同的。建立在私有制经济基础之上的检察制度，是为实现剥削阶级法律意志服务的；建立在公有制基础上的检察制度，是为实现无产阶级和广大劳动人民的法律意志服务的。而检察制度作为一种法律文化，它们之间却有着某些共同之处，体现着一些共同的规律性。虽然各国检察制度在国家生活中的地位有所不同，但就其本质特征而言，无不具有某种监督职能。所不同的是，有的检察制度只限于以公诉为核心的司法监督职能，有的则是包括司法监督职能在内的全面的法律监督职能。前者可以当代资本主义国家的检察制度为代表，后者则有中国古代的检察制度（御史

D/K 28/12

制度)和依照列宁的理论建立起来的社会主义检察制度。

“他山之石，可以攻玉”。我们出版这套《外国检察制度丛书》，研究外国的检察制度，目的就在于开阔我们的视野，洋为中用，学习和借鉴外国有益的经验。当然，学习和借鉴外国的经验，必须从我们的国情出发，必须适合我国的基本政治制度，考虑我国的历史传统和法制状况。这应当成为学习外国经验的基本态度。

全面系统地介绍外国的检察制度，是我们力所不能及的。我们只是选择一些有代表性的国家的检察制度进行介绍，使读者对不同类型的检察制度有所了解。

本套丛书的第一批书，有的对苏联东欧国家的检察长监督作了较为全面的介绍，有的对日本的检察厅法、检察业务进行了介绍，有的对法国的预审制度与检察官的关系、英国检察长的地位、美国的检察官制度等进行了介绍。相信这批书对了解苏联、东欧其他国家、日本、美国、英国、法国检察制度的有关内容，会有所裨益。我们还拟继续出其他国家有关检察制度和检察理论研究的著作，如北欧国家、拉美国家、阿拉伯国家，以及德国、意大利等国的有关著作。恳切希望持有这些书籍的单位和同志，慷慨惠赐，不胜感激。

这套丛书在出版过程中，得到了最高人民检察院领导同志的大力支持。最高人民检察院张思卿、梁国庆副检察长作这套丛书编委会的顾问，对选题和编写工作进行了具体指导。中国社会科学基金会法学组、中国检察出版社、最高人民检察院检察长办公室、中国社会科学院法学研究所、中国人民大学苏联东欧研究所、中国检察理论研究所、最高人民

检察院计划财务装备局等单位对本套丛书的出版给予了大力支持、在此一并致以谢忱！

《外国检察制度丛书》编委会

一九九〇年六月

原书出版者和出版时间

美国希恩公司 (D.C. Heath and company) 1980年出版

作者简介

琼·雅各比自1975年以来一直担任华盛顿社会科学研究局副研究员，主持一些全国性的关于检察和刑事司法制度的研究项目。在那以前她曾担任全国检察业务管理中心的执行理事，那是一个非赢利的机构，旨在给全国范围内的检察官提供管理和技术上的帮助，并进行关于检察工作的任务和作用的研究。

雅各比女士曾获波士顿大学社会学学士、美利坚大学统计学硕士学位，撰写过关于自动化、管理信息系统和检察官研究等方面的许多论文。

绪 论

美国的检察官是一个奇特的形象，不仅在美国的司法制度中是奇特的，而且在全世界的各种刑事司法制度中也是奇特的。在任何其他国家里，没有一个官员象美国的检察官那样行使着一半是司法的、一半是政治的那种特殊的混合的权力。美国的检察官是根据宪法或法令委任的政府在刑事诉讼中的代表，但又要直接对选举他的当地选民们负责。尽管美国的司法制度是从广泛综合欧洲的许多先例演变而成的，但检察官这一职务却完全是一种美国的制度；在英国或其他欧洲国家里都没有与它完全对等的东西。

检察官的权力和重要性，来自他在执法的过程中每天担任的许多角色。他是政府在法庭上的主要代表，负有维护法律和宪法的责任。他是所有由警察执行逮捕的案件的审查官，因而是法律的解释者，通过他对犯罪所作的起诉决定，能够影响执法工作的性质和质量。他积极参加审查刑事司法系统的职能，而且常常提出关于补救性立法的建议，或关于修改刑法的实质和程序的建议。他是由当地选举出来的政治家，有其独立的权力来源——当地的选民，而且通过给他的选区作出关键性的政治决定而享有独立的判断和斟酌决定权。

尽管事实上检察官在刑事司法系统中占有一个关键性的位置已达二百多年之久，但他的作用仍然遭到文献的忽视。很少有关于检察官的论述；几乎没有人从事这方面的研究。直到1971年，全国检察官协会抱怨说，“几乎没有来自任何方面

的关于检察官的重要资料。”从那以后，分别进行了三次调查研究，但资料仍然是不确切的和不完整的。

对检察官的职能缺少调查研究的情况，反映出一般公众和学术研究团体普遍对这个职务的性质缺乏了解。在公众的眼里，检察官的形象是模糊的，发生这种情况的原因大部分是由于检察官对自身的形象认识不清。对检察官的正常任务缺乏一致的概念，各个司法管辖区对这种正常任务的看法有很大的不同。由于检察官必须在其中工作的环境各有不同，从而造成了他的形象模糊不清。人们指望的是，既从环境所造成的局限性上，又从有权选择特定的政策这一点上来分析检察官的任务，将会初步澄清这个问题。

本书试图集中论述以上各个方面，以便使人们更好地了解检察官的职责，他与其他机构和系统的关系，以及检察官的权力和对这种权力的监督等问题。对地方检察官本身进行的这种分析将使人们深入了解什么是正确设计的检察制度和这种制度意味着什么。一般的做法将是对美国社会中的检察官的任务进行一次广泛的、普遍的研究，了解美国检察制度的起源，它在其中发展起来的各种不同的环境，以及各种不同的检察工作方式的性质和特点。本书是为对美国的检察制度了解不多或在这方面只有有限的经验或接触的那些人撰写的，旨在使他们看到这一奇特的美国制度所固有的复杂性和问题，从而扩大读者的眼界。

第一、方式和方法论

为了描述美国的地方检察官如何在不同的环境中执行任

务，我们综合了以下三种方式：（1）对美国检察官的起源及以后的发展进行一次历史的考察；（2）对在五十个州的县和区工作的三千多位检察官所受到的不同的环境上的和制度上的特点的影响进行一次分析；（3）对检察官的正在涌现的新任务进行一次评价，这些任务涉及那些最明显地表现在起诉任务上的不同的检察政策上。对检察官的三项不同的工作提供了一些案例研究，以便把一些重要的问题置于有意义的地位。

（一）历史渊源

了解过去对于研究任何问题来说都是重要的。了解地方检察官的情况肯定是重要的，不仅因为关于他的资料很少，而且因为他在制度上具有奇特性。在本书开头的几章里，探索了与检察官职务的起源和发展有关并导致他拥有现代的地方民选官员地位的一些历史因素。采取的方式是抓住那些导致目前把检察官说成是“地方民选官员”的主要问题：弄清为什么他只拥有地区的管辖权而不是州的或联邦的管辖权；为什么他是选举的而不是任命的；以及为什么他行使广泛的自由裁量权而不仅仅是法院或警察的助手。

无论是英国的法律系统还是任何其他欧洲主要的司法系统中都没有地方选举的检察官。英国实行的是一种由私人起诉的制度，这种制度从未被早期的美洲殖民者采用。在早期的殖民以后，十三个州的每个州中提起刑事诉讼的责任落在一个中心人物——御用检察官或司法部长身上。但是，由于他的责任并不完全等于英国司法系统中御用检察官的作用，因而司法部长的任务在多大程度上涉及刑事追诉这一点是不明确的。不仅如此，由于国家获得了独立，而且由于随之而

来的向西部的扩展，这种责任的集中化就是不切实际的了。最初是任命地方检察官代表各个社区；后来正如将要看到的那样，他们获得了经选举产生的地位。目前，五十个州中的四十五个州以地区为单位选举检察官。

在司法权和半司法权上实行地方分权是美国的法律传统。美国法系的基本结构来自英国的普通法系。当然，也受到一些大陆法系国家的影响，最明显的是路易斯安那州受到法国的影响，加利福尼亚州和一些西南部的州受到西班牙的某些影响。但是，最根本的是，美国法是英国普通法传统的直接后裔。美国本身对普通法系的发展所作的贡献在很大的程度上来自它的奇特的程序和官员。这种变化的大部分原因可以说是由于美国大陆的性质不同，由于它地广人稀，这种情况产生了比我们所知道的英国或欧洲其他任何地方的同样制度更强有力的地方政府制度。

美国的地方政府发扬了它的强有力的传统，是因为它的特点适合十八世纪末和十九世纪初那个发展时期的基本上属于农业性质的美国生活和经济。这可能是在那些造就美国检察官的历史力量中影响最大的一个因素。地方政府肯定曾是英国政府制度中的一个有力因素——地方司法行政官和验尸官在英国有悠久的传统。这些官职被移植到美国的制度中。但是，检察官在美国的发展是因为美国社会更多地依赖于迅速而独立地解决地方的问题，而且由于小城镇和农村的公民们要求在决策上有自主和独立的权利。多年以来一直有试图建立由州控制的或由州管理的检察制度的活动，但大部分活动都没有对那种保持地方特权的强烈倾向产生明显的影响。

实质上，由地方选举的检察官这一职位是那些形成美国

政府根本性质的力量和事件的必然结果。正如我们将要谈到的那样，地方检察制度的特点多少是不可避免的。试图改变这一政治现象是违反过去三个世纪以来的基本传统和政治趋势的。

（二）不同的环境

虽然早期的政治趋势在巩固检察官的地位上起了很大作用，使他成为一个由地方举选的官员，主要负责在法院中提起刑事诉讼，但是后来的社会和经济趋势却把他置于一个受到外部和环境限制的非常复杂和混乱的制度之中。现代工业社会，大城市地区的出现，犯罪的增多以及美国公众的新的变化等联合在一起，给那些被赋予执法责任的个人带来了越来越大的压力。甚至检察官在其中工作的司法系统也起了很大的变化。检察官再也不能仅仅在当地县法院的范围内活动，不能仅仅在一群人数较少和彼此密切相关的工作人员中执行其任务。

当然，在过去的半个世纪中，刑事司法制度已经发生了显著的变化。甚至关于刑事司法制度的概念也更新了，人们认识到与执行刑法有关的各个不同的机构（检察机关、法院、警察、公设辩护人以及矫正机构）已经形成了高度复杂和相互依存的关系。刑事司法制度本身一直是一些研究报告的主题，其中最引人注目的是过去十年中由几个全国性委员会主持进行的研究报告。

在这些报告中，有很多报告已经指出了由于现代生活的复杂性而产生的多样性。实际上，这个制度的各个组成部分与其说是一种系统的关系，不如说是一种共生的关系，而且由于它们各自的目标已经发生了微妙的不同，因而很难描述它们

相互之间的真正的关系。每个部门都是独立地发展的，而且它们对于犯罪和对于处理案件时各自所起的作用往往有不同的看法。

这种分裂现象由于在不同的司法管辖区级别（县级、州级或市级）上执行刑事司法任务，而变得更加严重了。传统上，检察官的任务不如这个制度的某些别的组成部分（例如警察或矫正机构）那么明确。人们曾经倾向于认为检察官是警察或法院的助手，而不把他看成是一个拥有自由裁量权的独立的官员。然而明显的是，他有他本身的任务和独立的目标。衡量一个机构是否取得成功的标准，不一定能成为衡量检察官是否取得成功的标准。警察一贯是以破案作为取得成绩的标志，法官则以他在减少待审案件数目上的能力来衡量他的成绩。然而这两种标准都不能用来恰当地表明检察官的成绩。正如我们将要谈到的那样，检察官感兴趣的是一种综合的标准，既可以用来显示他在处理他所受理的案件上的能力，又可以用来显示他在提出这些案件中的指控时运用自由裁量权的能力。

是否有任何一个关于典型的检察官的突出的特点呢？正如已经提到的那样，很少有关于检察官的专门研究。1970年由执法协助署进行的一次调查列举了大约3,400位州的和地方的检察官。另外三次全国性的调查收集了关于地方检察官的资料，但这些资料很少涉及他的特点或管辖权限；全国检察官协会收集了关于地方检察官职务的基本资料；1972年，全国检察业务管理中心在全国地区检察官协会的赞助下进行了一次比较全面的调查，试图收集更多的资料；在这次调查之后，全国地区检察官协会又于1974年—1975年进行了一次

续查。

本书特别关注的是全国检察业务管理中心进行的调查，因为其主要目的是调查和指出那些影响检察官执行职务和说明其活动特点的环境因素。这是唯一的一个从全国范围着重研究检察官所受的外部影响的调查报告。报告中指出了影响检察官的具有统计意义的因素，这些因素将在本书第二部分中加以叙述。研究外部因素对检察官产生的影响可以使研究者分辨哪些因素是检察官几乎或完全不能控制的，哪些则是应由检察官负责的。全国检察业务管理中心的调查分析出来的因素可分为两类：（1）司法管辖区的人口统计学上的或人口的特点，（2）刑事司法系统本身各部门的活动。本书的主要目的是要强调由于这些因素而使检察程序中存在的复杂性，而且说明检察官如何和为什么作出不同的反应。

绝大多数地方检察官当选后的任期是四年，尽管任期的幅度是从1年到12年。虽然人们强调需要城市检察官同案件堆积如山的法院打交道，但绝大部分的地方检察官来自农村的县或小城镇（占总数百分之七十六的检察官代表着人口不到十万的各个司法管辖区）。而且，占总数百分之七十四的检察官或者是作为“独任”的检察官进行活动，或者只有少于四位的助理检察官协助他工作。

虽然人们对检察官的关注普遍集中在刑事案件的处理上，但他不仅仅是一个刑事追诉者。立法机关赋予检察官越来越多的其他职责。每四个检察官中就有三个负有代表县行政委员会或代表地方管理机构进行民事诉讼的责任。检察官的职责已经扩大到包括受理未成年人案件，出席家庭和家庭成员法庭，回答或处理公民投诉，主持援助无人赡养者的计

划，处理交通、消费者或环境保护问题，以及提出上诉。他所关心的事和管辖权已经扩大到包括范围更广的社会问题。当人们试图分析或评价检察官在刑事案件审理过程中所起的作用时，必须考虑到上述其他活动的要求以及这些要求对他的全部努力所产生的影响。

最有效地分析检察业务的方法就是把它看成是一种具有高度的自由裁量权的决策制度，这一制度的活动要受到一系列的复杂的限制。在能够作出适当的评价之前，必须首先指出这些限制并对它们进行透彻的分析。人们只能根据检察官能够控制的东西对他进行评价。因此，为了确立检察官的地位而进行的任何探讨都必须排除检察官几乎或完全不能控制的那些因素，并集中注意那些他确实能够施加影响的因素。

检察官这个职务是根据州的宪法或法律设立的，而且，最重要的是，他必须在宪法或法律对他的权力施加限制的范围内活动。例如，密执安州的现代化的和有效的对指控的复审程序，是根据一项法令进行的，这项法令要求，对诉状要进行审核，并应在案件提交法院以前由检察官建议签发。这是一个对审查有利的外部条件，而且与另外一些州形成鲜明的对比，在那些州里没有这样的规定，而且直到一个案件被提交到保安官或进行预审的治安法官之前，助理检察官甚至不知道有这个案件的存在。

本书研究的外部因素可以分为四个大的方面。第一个而且是最重要的是司法管辖区的地理和人口统计学上的特点。这构成了检察官任务的主要方面。显然，司法管辖区的类型、大小和人口使得小城镇或农村的检察官不同于大城市或市郊的检察官。其次，工作的性质和数量决定职务的规模