

民主化與司法獨立： 台灣檢察改革的政治分析

湯京平^{*}

黃宏森^{**}

國立政治大學政治學系
教授

東海大學行政管理暨政策學系
兼任助理教授

摘要

檢察系統在民主化的過程中如何取得免於政治干預的獨立運作空間？近年司法改革的討論很多，但甚少把這個部門的改革放在政治體制變遷的架構之下看待。放眼國際，雖然司法體系面臨的挑戰還包括全球化與專業化等趨勢，但影響新興民主國家司法治能的因素，主要還是來自於政治對於司法的不當干預。甫進入民主體制的執政者，多不會願意自動放棄這個低調但極具威力的工具，以免在日趨激烈的政治競爭中喪失既有的優勢地位，誠為司法獨立的重大阻力。本研究以台灣檢察體系爭取獨立的歷史，檢視司法改革遲滯的因素，並討論其由下而上改革路徑成功的因素。本研究顯示，體制內成員抗拒被操控的自覺，及其揭弊或抗爭行動，固為改革的原動力，且可能引發制度的漸進式改革，但重要的結構因素，如司法次體系間的改革競爭與政黨輪替等因素，則為改革躍進的推力。

關鍵詞：檢察一體、民主鞏固、水平課責、揭弊行動、委託代理人理論

作者感謝王金壽教授對本研究方向的建議，及審查人具批判性的中肯意見。作者同時對於我國司法改革中的揭弊者表達最誠摯的敬意。電子信箱：^{*}cptang@nccu.edu.tw; ^{**}hung@mail.th.gov.tw。

◎《台灣政治學刊》第十二卷第二期，67-113頁，2008年12月出版。

壹、前言

司法獨立在民主化研究裡尚未受到足夠的重視。由於透過定期而公平的選舉堪稱是民主化最引人注目的成就，大量累積的研究，多把這些選舉制度的確立與實施，視為民主改革的分水嶺，給予最大的重視。然而，檢視數波的民主化風潮後，¹ 許多研究者發現，這些關鍵性政權轉移制度的採行，其實無法確保民主化的果實 (Casper and Taylor 1996)。許多中南美洲國家，在 1980 年代都曾因為引進西方的民主制度而獲得掌聲。但這些實施未久的新興民主政體，往往被握有權力的政治人物驟然翻轉，又回到威權統治的型態 (Karl 1990)，如智利的 Allende 的民主政權在 1973 年遭 Pinoche 政變推翻後，維持了 17 年的威權獨裁統治。² 從這個觀點來看，如何鞏固民主化的成果，似乎是更值得關切的主題。

民主改革的成果要被鞏固，必須進行一連串的制度變革，將層層套疊的制度群 (constellation of institutions) 作有系統的調整，使彼此精神一致、邏輯相符 (Crawford and Ostrom 1995)。民主的內涵不僅僅是「以數人頭代替砍人頭」的投票制度。若選舉等政權和平轉移規則之確立可被定義成為「民主轉型」(democratic transition)，則該成果的維繫，實有賴「民

¹ 關於第三波民主化以及民主深化的議題，請參考 Huntington 1991; Shin 1994。

² 翻轉的原因當然十分複雜，包括經濟崩潰、社會結構導致財富分配不均等都是，而不僅是權力擁有者的野心使然。然而，缺乏權力制衡以及缺乏依法而治的傳統，堪稱是最直接的成因 (Chavez 2004)。此外，非洲的例子，請參考 Sandbrook 1996。

主鞏固」(democratic consolidation)的階段中，不同層次制度(different tiers of institutions)之磨合，除確立人民與國家主權間的權利義務關係(Martland 1985)，更防止掌權者為私利而恣意推翻尚待穩固的民主機制。緣此，民主化可以被詮釋成一種建構「節制權力」傳統的長期努力。不但要讓敗選的執政者把握在手中的龐大權力和平移交出去，同時也要確定勝選的權力繼承者，能夠尊重既有制度對於權力的限制，以確保其不會利用「政治權力報酬遞增」(increasing returns to scale of political power)的特性，³ 或整肅異己，或進一步取得更多延續執政的優勢，斷傷公平競爭的精神。從這個角度觀察，如何讓掌權者在法律的架構下節制其權力的行使，貫徹法治(the rule of law)的精神，就是民主得以鞏固的關鍵。

誠如 Richard Rose 與 Doh Chull Shin (2001) 所觀察，第三波民主風潮中，各國多以「回推式民主化」(democratization backwards) 的模式進行政治改革。歐美等第一波民主化的國家，在採行投票等競爭性民主制度時，已先有了穩定而強大的市民社會，更已建立了依法治國的傳統，讓選舉競爭在法治的框架之下進行，選舉結果受到司法體系的認可與保障，而依法選出的權力繼承人也自然地遵從法律的約束。相較之下，近年推動民主化的國家，卻在欠缺法治基礎的狀況下倉促進行，導致這些國家在採納民主競爭制度的同時，必須一併確立法治的

³ 所謂權力報酬遞增，即執政的權力在握，在沒有適當的制衡機制下，在位者一方面可能利用職權來進一步鞏固其職位；另一方面，分配資源的政治權力可以轉化成經濟權力，同時經濟權力也可以透過收買人心轉化成政治權力，兩者結合將導致權力自我增強的傾向(Lane 1979)。

基本原則。然而，這個原則要求將法律一體適用於執政者與被治者，因此一個經常被提出來討論的問題是，權力的擁有者為何願意自我設限，節制權力的使用？

要讓掌權者向法律低頭，不能純靠道德訴求或執政者自縛手腳的承諾，必須發展出具體的權力制衡的機制，讓自利的掌權者預期其不當行為將會遭遇對應的制裁而自我設限（Dandurand 2007）。這個制裁的力量一方面可能來自於定期舉行的選舉，亦即垂直課責（vertical accountability）機制，但更重要的力量則是分殊的權力核心，如獨立的司法體系，能透過司法審查決定權力行使的法定（憲法）疆界，以及對於執政者違法濫權的行為進行追訴，也就是所謂的水平課責（horizontal accountability）（Guarnieri 2003）機制。檢察體系不但是司法正義的捍衛者，也是司法行動的主要發起者。從這個角度觀察，檢察體系是否能夠維持政治中立，在司法獨立的精神下，對於政治權力發揮有效的節制功能，遂為民主鞏固的關鍵因素。然而，弔詭的是，檢察體系雖在司法體系下運作，但同時也兼具行政體系的特徵，因此往往被威權體制下的執政者視為禁臠。因此，在民主化的過程裡，哪些因素能夠讓檢察體系掙脫為政權服務的桎梏，成為穩定政局、嚇阻濫權、追求正義的水平課責機制，則是令人十分好奇的問題。

值得注意的是，世界各國的司法改革，往往把焦點放在審判體系的改革，而忽略了檢察體系對於司法體系運作的深刻影響，更忽略了檢察改革所面臨的獨特困境。本研究則企圖揭開這個面紗，以台灣民主化過程中檢察體系尋求獨立於政治影響的過程的歷史，檢視其發展模式，並指出此間揭弊行動如何與

結構因素（如政黨輪替）與情境因素互動，產生制度變革的效果，確立檢察獨立的效果。本文在下節先簡要介紹司法與檢察體系在民主運作下的權力制衡功能，並在回顧檢察改革的相關理論後，說明檢察改革在民主化的過程中的困境；之後，本文以我國的具體案例檢視我國檢察改革的歷程，並透過國內知名爭議性案例，來呈現司法改革的本質與挑戰，並藉以探討改革成功的影響因素；最後除了以組織經濟學的架構來進行分析之外，並於結論中提供政策性建議。

貳、司法獨立與民主

在鞏固民主改革成果的相關制度中，獨立的司法體系毋寧是最能遏止上述「政治權力報酬遞增」效應的機制，素有「抗拒暴政的堡壘」(bulwark against tyranny)之喻(Alt and Lassen 2008)，因此堪稱是攸關民主轉型成敗的關鍵性制度。司法體系在成熟的民主國家裡，常常低調地扮演其權力制衡的角色，與行政及立法權分庭抗禮，不但消極地監督行政與立法權行使的適法性，甚至在實質的治理工作上也可能有積極的政策主張。首先，司法部門常被視為政府權力擴張的調節閥。由於當代社會的治理工作日益繁複，行政機關往往有自我擴張的需求與傾向—時至今日，不論是經費與人員的規模，還是主管的事項與權限，各民主國家的行政機關都遠遠超過立法與司法機關。為了運作順暢，行政機關也往往被授權行使許多立法（如行政命令）與準司法（如獨立行使職權的委員會）的職權，國家機器發揮無孔不入的影響。這些擴權行動的正當性與適法性，則靠司法部門的審查來確認。當行政與立法部門之間有權限上的爭議，也靠獨立的司法部門來仲裁。

其次，司法體系在民主制度內也扮演社會價值維護者的角色。民主體制下立法權的行使是最高主權的表現。然而，除非能夠以論述與共識的方式進行決策，終極的決斷機制無非是投票表決。然而，佔多數的一方可能基於短期利益考量等因素，未必會維護某些社會共同認定的價值，或信守之前的重要承諾（critical commitment）。因此，獨立運作的司法審查制度，則是降低立法過程中掌權者以公益之名行多數剝削（majoritarian exploration）之實（Fischel 1995）、維護社會基本價值的重要制衡機制（Sharp 2004）。

然而，獨立的司法部門對於大多數新興民主國家而言，還只是一個陌生的想像。之前的殖民政府或威權獨裁政權往往集各項權力於一身，法律純粹為政權服務，作為社會控制的工具，司法裁決因此只是行政部門意志的延伸，而不具有權力抗衡的本質。一旦進入民主改革的過程，發現需要一個具備公信力的司法部門，要保障人民基本權利，要仲裁政府部門間的爭執，乃至於要節制執政者恣意擴張權力的意圖，卻發現司法體系內缺乏有自覺與能力的專業人員，體系外也缺乏容許司法體系以及其專業人員獨立運作的共識與制度設計。「司法獨立」（judicial independence）在此雖然涉及複雜的定義與爭議（Burbank and Friedman 2002; Russell 2001），但它對法治及民主的重要性，卻受到學界與實務界的普遍認同。新興民主國家必須在欠缺人事與制度要件以及執政者的敵意或疑慮之下，迅速建構出這個民主基本要素，並使其成為捍衛社會基本價值與政治秩序之超然力量，無疑是個艱鉅的挑戰。

在此司法獨立的建構過程中，由於該部門因為須平衡一些相互矛盾的需求，導致這個體系的成熟運作需要更細緻的磨合以及更長期間的醞釀。第一個矛盾是課責與獨立兩種需求的衝突。一方面司法體系必須透過制度的保障，讓其決策者獨立運作的自治空間，以免除不當的政治及外力干擾，使其扮演管束國家巨獸（Leviathan）的看守者，但隨之而來的經典問題是，誰來看守這個看守者（who guards the guardian）？獨立行使職權的背後，必然有防止權力腐化的考量，因此必須在道德訴求之外，設計有效的課責機制，來平衡其獨立性。一如其他專業團體，西方相對成熟的司法體系也靠同儕審查等自律機制。而這些機制的順利運作，則又以公平穩定的人事制度為先決條件，但人事調整一直都有很強的政治色彩，極易成為掌權者擴張影響力的主要管道。

其次，獨立的司法體系也必須處理「回應性」（responsiveness）與「隔絕性」（insularity）的矛盾。一方面，法律規範人與人之間的關係，而司法人員的角色是瞭解其所屬社會的法律並讓法律達到其目標。而法律必須是會隨社會實體（social reality）變化而持續改變的有機體。當法律與社會實體產生鴻溝，固然應由立法者來調整彼此的差距，但作為法律的執行者與詮釋者，司法人員當然也有責任根據經驗與邏輯，賦予法律新生命來適應社會實體的變化，回應社會價值、觀感與期待，俾進而維繫人民對司法體系的信心（Barak 2006），是所謂「社會課責」（societal accountability），（Smulovitz and Peruzzotti 2000）的問題。但另一方面，司法體系也被賦予矯正民主體制偏重短期利益與易受民粹操弄等潛在缺陷、保障弱勢

者基本權益、維護長期穩定而抽象的正義原則等重要任務，故必須適當地隔絕於社會壓力（Sharpire 2004）。⁴ 在兩個相互衝突的要求中取得均衡，不但需要細緻的正式制度以提供適當的誘因結構，也亟需傳統、慣例等非正式制度的建立，協助體系內決策者，匯聚價值上的共識或內化部分核心價值。在民主化的初期，風起雲湧的社會運動和政治人物操弄民粹的手法，都讓司法體系在尋求均衡點的過程中倍感艱辛。

參、檢察獨立的改革困境

司法部門的運作，除了討論較多的審判體系，也包括負責偵查起訴及監督審判的檢察體系（Vorenberg 1981）。檢察體系負責司法案件進入法庭之前的偵查與蒐證工作，有的國家甚至讓檢察體系擁有預審的權限。正因為檢察官因代表國家行使職權，同時具有行政官的身份，因此其「獨立」的概念更為複雜，必須在階層體制的行政節制與獨立行使職權的衝突性規範之下，找尋理論與實務運作的平衡點。因此其於民主化情境中尋求獨立運作的過程，比起向來具備「法官自治」傳統的審判體系，勢必更為艱辛。

在實務上，各國往往授與檢察官相當侵犯人權的公權力（如我國早期的搜索權、羈押權），並搭配以強大的國家機器（如警察、調查局等情治單位）以及可觀的行政資源。這些組合，一方面可以用在打擊犯罪、維護社會秩序與追求司法正義

⁴ 如 1960 年代美國的南方各州的司法人員在處理種族歧視案件時，就必須與在當地的社會價值以及更普遍的人權價值中作取捨，而將其隔離於當地激烈的抗爭壓力，將有助於其作出更具道德前瞻性的判決。

之上，但另一方面也可能夠成為執政者的私人工具，除可用以打擊政治職位的競爭者、剷除異己，也可保護自身集團成員的非法行徑免於司法追訴。因此，對於執政者而言，檢察體系是非常誘人的政治鬥爭工具（Daniels and Trebilcock 2004, 121），一旦掌握這項司法發動權，就能讓法律為政治目的服務，讓主政者披著民主改革的外衣，卻不動聲色地繼續享有威權時代的特權，保有外人難以理解的競爭優勢。因此，一旦發動檢察改革，就形同剷除執政者的既得利益，故比審判體系的改革，應更具政治敏感度。

一、檢察體系的行政本質

從西方司法改革的歷史來看，可能因為其與行政權的關係密切之故，改革的標的，其標的往往在於抗拒政治力的干擾，以追求社會所賦予的任務。但司法制度的變革既為政治角力的產物，也就很難抹除政治的影響。檢察制度在各國各自法制特色下發展至今，其檢察官的角色與定位多有不同，所握之權力大小也有相當程度的差異（Ambos 2000），但一旦經歷民主改革的努力，各國也都企圖在制度上維繫檢察體系的政治中立，使其成為民主鞏固的基石。檢察制度起源於法國，最早的角色是王室的訴訟代理人。法國大革命後的制憲會議，追求民主自由的風潮，讓檢察官從「國王的代理人」轉變成為人民服務的「公訴官」，防止王室利用其作為整肅異己的工具。之後幾經變革，⁵ 終於在共和體制下確立由「政府委員」執行公訴權的

⁵ 此間法國甚至曾經引進英國的刑事訴訟制度，瓦解了公訴制。待共和體制成立初期，除因社會混亂亟須加強政府力量整頓，也因私訴制反而讓政治人物容易利用陪審團成員的挑選來整肅異己，遂改回公訴制，恢復原有的檢察

法律體系，檢察官享有非常可觀的自主權，抗拒政治干預，扮演其「法律的看護者」角色（黃東熊 1984）。

隨著自由主義思潮的引進，德國矯正法國檢察制度權限過大的弊病，將檢察官職權限定在追訴權與裁判執行權，而不具備預審權，並在刑事訴訟過程中強化保護被告的措施，以確保刑事司法的公正，及符合人道精神。綜合而言，大陸法系國家檢察官的主要功能被設定在控制警察、監督法官、守護法律、保障民權（林鈺雄 1999）。在起訴前，由為受過嚴格法律訓練及法律拘束之檢察機關來控制警察活動的合法性，避免人民受到公權力的恣意滋擾，擺脫警察國家的夢魘；起訴之後，則以檢察機關來確立訴訟上的權力分立原則，透過訴訟分權模式，讓法官與檢察官彼此監督節制，俾能保障刑事司法權能夠被公正客觀地行使（林鈺雄 1999, 14-18）。

英美法系國家與大陸法系國家基於不同的歷史傳統，檢察機關的運作及其背後的法理基礎也不同。雖然這些英美法系國家的制度細節還是有蠻大的差異，但大體上其刑事訴訟制度採兩造對抗制度（*adversary system*），在此對抗構造下，為了保障被告的人權，檢察官被設定為行政官，權限較小，地位與被告相等，而不像大陸法系，位居優於被告的準司法官地位，負有守護法律之責。因此，英美法系檢察官的地位帶有濃厚律師的色彩，透過與被告辯護人的交叉辯證來勾勒事實真相，並透過陪審團制度來對所呈現的「事實」作合理性的推斷。然而，此一制度中的兩造當事人皆需以「勝訴」來展現其工作能力，

因此雖然檢察官和律師都有發掘真相的義務，但在此求勝的制度設定之下，也提供兩造蓄意隱瞞資訊的動機，而妨礙法庭對於司法正義的追求（Moohr 2004）。

雖然近年我國的檢察改革剝奪了許多檢察官的權限，在刑事訴訟程序上似乎也有朝英美當事人主義修正的傾向，但我國的檢察制度大抵仍具濃厚的歐陸系統色彩，除大法官會議曾申明檢察官具司法官性質，有追求司法正義的義務，⁶ 其在起訴前擁有指揮警察、調查局等國家機器以進行偵蒐的行政權，既然能動員龐大的公共資源，自然也負有行政官追求公共利益的行政倫理訴求，而不僅僅著眼於司法正義。此間，檢察官必須追求的價值，除了司法範疇中強調的真實發覺以及補償等正義概念外，也應該包括公共政策所追求的普遍價值，包括效率極大化、民主回應、程序正義等。而實踐行政倫理訴求的主要制度設計，就是司法改革中備受爭議的「檢察一體」原則。

二、「檢察一體」原則的理論基礎

所謂檢察一體，乃指檢察機關內具有層級化的權力結構，上級對下級有人事與職務上的指令權，而這種指令權的行使，會對於檢察官的獨立辦案產生某些外在限制（林麗瑩 2005），具體的規定則在法院組織法第 63 與 64 條中敘明。⁷ 將檢察官

⁶ 司法院大法官會議釋字第 392 號釋文認為檢察機關雖非法院，但為一司法機關，檢察官行使職權享有一定的獨立性（司法院 1995, 1-31）。

⁷ 法院組織法第 63 條第 1 項：檢察總長依本法及其他法律之規定，指揮監督該署檢察官及高等法院以下各級法院及分院檢察署檢察官。第 2 項規定：檢察長依法及其他法律之規定，指揮監督該署檢察官及其所署檢察署檢察官。第 3 項：檢察官應服從前二項指揮監督長官之命令。同法第 64 條規定：檢察總長、檢察長得親自處理其所指揮監督之檢察官之事務，並得將該事務

放在科層組織中予以節制，從行政倫理的觀點分析，可以推測箇中理由。首先，所有公務體系都必須符合「效率」的要求，亦即，在資源有限的前提下，應以最少的投入追求最大的施政成果。如果檢察官是政府打擊犯罪的行政團隊之一環，純就起訴前的偵查、蒐證、拘捕訊問等工作性質而言，則具有明確領導核心、強調專業分工、且能夠層層節制的韋伯式科層組織，理論上應該是最能協調眾多人力、降低彼此監控、磨合等交易成本 (transaction costs) 的組織型態 (Alchian and Demsetz 1972; Coase 1964)。檢察團隊中無可避免有專長不同、勞逸分配不均等問題，指揮監督權的運用應是有效配置資源、維持團隊最高戰力的重要的條件。

上述以檢察一體原則來追求效率的論述固然言之成理，但也不無質疑。誠如林鈺雄 (1999, 118) 所主張，檢察體制內不論「橫的一體」或「縱的一體」，都與其打擊犯罪能力或效率無涉，因為檢察官在此行政團隊中處於指揮者的地位，真正影響政策成效的關鍵因素，乃是警、調等偵查輔助機關是否能聽令於檢察官之指揮，與其形成上下一體、同心協力的關係，而非關於檢察機關內部的上下策應。此說雖堪稱公允，但從更宏觀的角度觀察，如果整個警調體系都屬有限的公務資源，無法任憑個別檢察官無限制地抽調出來協助其偵辦特定案件，亦即檢察官之間對於取得警調配合辦案乃處於相互競爭的處境，則檢察體系內部的協調與資源分配機制的問題，就重新浮上檯面，而檢察一體也就不失為一種解決方式。

第二個行政倫理的要求是民主原則中的「回應性」要求。在理想的狀態下，尤其從「法定主義」的觀點出發，所有違法行為都必須被處理。但事實上，隨著科技不斷創新，社會日益複雜化，各種新舊社會問題及犯罪交織，刑事體系的負荷量大增，犯罪偵防人力與資源不足已成各國常態，因此並非所有犯罪問題都能被同時處理也是一項被公認的事實。此時，犯罪防制資源的配置，如決定哪些犯罪應該被優先處理，就不是純粹行政問題，而是政治問題。檢察機關因此事實上在進行司法資源的分配，不但決定哪些犯罪會被投入優勢的人力物力，也決定哪些案件會透過起訴進入司法程序。此時，一個有意義的問題是，這些決定，應該由個別檢察官獨自決定，還是應該讓這種資源分配，透過某種機制，能夠在某種程度上反映社會的偏好？根據研究，刑事訴訟制度會影響個別檢察官投入或起訴特定案件的決定，例如在兩造對抗的刑事審判制度下，檢察官會優先讓有把握被定罪的案子優先進入司法程序，因為能否勝訴影響其績效，而不一定會把案件的社會衝擊或成本放在最優先的考量（Forst and Brosi 1977, 178）。同理，在積案如山、辦案績效要求甚嚴的體系內，個別檢察官會排斥社會高度重視的案件，因為它將帶來更大的業務壓力，但這些案子反而是最應該優先處理的。在此考量下，檢察一體原則提供資源統籌分配的可能，因此也讓整個檢察體系成為民選官員的代理人（agent），執行其委託人（principal）的意志，而民選官員則為市民的代理人，透過鏈型委託代理關係，讓市民的意志獲得遂行，始符合民主的真諦。

第三個行政倫理的考量，則是市民被行政處置的公平對待的要求。如前所述，在行政資源不足的狀況下，某些刑案會被優先處理，有些則否。此間是否有一致的標準或原則？從受害者的觀點而言，此一決定涉及其司法正義是否能被伸張。從被偵查或起訴對象的角度而言，是否具有一致的與普遍適用的標準則涉及當事人是否被歧視，或因法律以外的政治或私人因素受到打壓，更涉及到司法公平與公信力的問題。尤其當「法定主義」不符現實需求而讓檢察官有行政裁量的空間時，當事人一旦被選擇性地列為偵查或起訴對象，將立即遭受巨大的名譽及財務上的衝擊，也可能對其產生巨大的心理壓力與長期影響，對於其人權有重大侵犯之虞，因此當事人有權要求有被平等對待，俾符合法治精神。此間，透過檢察一體原則，讓不同檢察官針對同類型案件形成某種追訴法令見解上的一致性，似為合理的作法。雖然也有論者會認為應該由法官作成正式的判例來規範比較適當，但如果檢察官被認為是法律的守護者，有司法官的性質，則為何不能透過某些方式，在起訴前就達成檢察體系內的協調與共識，以避免司法資源的浪費以及減少市民受到不公平對待的可能？

三、檢察一體在威權體制下的濫用

雖然檢察一體原則的制度設計有其功能，但一來它其實不是上述問題唯一的解決方案，二來它有一劍兩刀的效果，若被不當操弄，反而讓檢察體系更悖離效率、民主與公平等規範。如前所述，威權政體下的執政者有非常強的動機藉由控制檢察體系來遂行社會控制、穩固政權的目的。剛經歷轉型的新興民主政權，在法治傳統尚待穩固的情形下，有效掌握檢察體系的

運作就能以隱諱的方式取得選舉競爭上的優勢。檢察一體原則正好是一種具備冠冕堂皇理由的操控工具。

檢察一體原則下，許多常見的制度設計都具備為當權者服務的特性（朱朝亮 1999, 38-40）。首先是「案件指分權」：檢察首長具有指定特定檢察官承辦特定案件之權，而局內人都清楚，「控制由誰承辦，往往就控制偵查結果」。由於每位檢察官均有其不同價值觀及辦案風格，因此有操弄意圖的檢察首長可以考量這些因素來為指定檢察官，甚至將個案交由親信或慣於揣摩上意的檢察官，俾使偵查結果當然不脫其預期。第二是「立案權」：針對特定的刑事案件，檢察首長有權決定何時、就何人及何事何罪進行分案，或將調查中之案件，由「他案」（罪嫌或犯罪人尚不清楚之案件）改分為「偵案」（罪嫌及犯罪人已然清楚之案件）的權力。

第三是「指揮、命令權」：檢察首長有指揮命令檢察官就其所偵辦之個案，隨時報告偵查近況，並要求其遵從檢察首長所指示之偵查方向的權利。此一權力讓檢察首長得以針對個別案件進行細節干預的可能。第四是「案件轉移、承繼權」：檢察首長有權將個別檢察官承辦中的案件，接管後自行偵辦或交由其他檢察官繼續接辦的權力。由於案件接管權及移轉權之行使，可能變原承辦檢察官之偵查意志，此一權力之行使，讓檢察首長得隨時撤換不受控制的檢察官，進而有效控制案件之偵辦結果。

第五是「協同辦案人選指定權」：檢察首長可就重大案件指定其他數位檢察官與原承辦檢察官協同偵辦之權。多位不同

專長的檢察官以協力方式來打擊重大犯罪案件誠屬合理，但檢察首長也可能透過指定心腹協同辦案的方式，襲取原承辦檢察官之主導權，進而主導該案之偵辦結果。第六是「結案權」：檢察首長可能以「書類審查」的方式，要求個別檢察官將所有經辦案件之書類，事先送請檢察首長核閱判行，始能對外公告生效。當檢察首長不同意原檢察官偵查結論時，得退件要求其重新調查，此即檢察長之案件最終結案權，讓檢察首長對於敏感性案件，得藉細故要求退案，或以其他理由推拖不允結案，影響刑事正義之實踐。最後是「人事權」：檢察首長對個別檢察官之考績、升遷、調動、獎懲等有決定權或具有決定性的影響力，足以左右個別檢察官的生涯規劃與實質福利。為免遭受報復或懲處，個別檢察官將有更強的動機服從檢察首長的意志，放棄自己的獨立判斷的空間（陳鈺銘 2001）。

上述制度在我國的運用非常普遍，對我國司法獨立的影響甚鉅，也一直是我國民主化之後檢察改革的核心問題。以下簡述若干事件來呈現這些制度的政治效果，俾作為檢討改革的論述依據。

肆、台灣的民主化與檢察改革

一、威權時期對政治干預的零星抗拒

台灣在民主化之前，司法體系結合侍從主義，成為執政黨維繫政權的工具（王金壽 2006），常有人戲稱法院是國民黨開的，⁸ 實難謂當時的司法（檢察）體系有獨立運作的空間。若

⁸ 許水德於 1995 年國民黨秘書長任內曾有經典名言：「法院也是執政黨的。」（楊和倫 1995）

將 1987 年解除戒嚴視為民主化的分水嶺，則 1958 年「黃向堅檢察官抗命堅持上訴」的案例，適足以管窺半世紀以前檢察體系被政治力量操弄的情形，以及檢察鬥士公然抗拒所承受的壓力與迫害。⁹

該案中，南投縣縣長李國楨以「協助省府疏遷委員會」主任委員的身份，將省府撥下之徵購土地費用存入台灣土地營銀行等四家銀行生息，作為公共關係應酬費用，此外並受賄幫助農民申請地目變更。案經台灣省保安司令部查獲後，由黃向堅檢察官提起公訴，詎料獲判無罪，引起輿論譁然。黃檢察官認為全案十六位被告僅李國楨一人判無罪，顯然失當，因此決定依法提起上訴，卻遭首席檢察官延憲諒約見，告知高檢處夏惟上首席及谷鳳翔部長對本案之關切，並堅持李案「絕不可以上訴」。黃檢察官因首席故意延宕行政程序，最後未經首席核示，在截止期間內將上訴書逕送台中地方法院刑事庭。而在黃檢察官事後企圖完成行政程序而補提上訴理由時，延首席仍不予核可，在原簽呈上批示「奉令不上訴」後退還，並發文台中地院，以該聲明上訴書未經首席判行為由，函請退回原件。黃檢察官仍不死心，繼根據刑事訴訟法第三百四十四條的規定，轉以當事人的身分，具狀上訴。台灣高等法院接案後，因事屬罕見，驚動全院，遂由院長下令調閱全卷，並親自主持全院刑庭庭長會議，議決受理李案上訴。事經媒體密集報導，監察院亦介入

⁹ 本案原擬直接訪談當事人黃向堅檢察官以瞭解原委，黃檢察官以年事已高不方便接受訪問為由拒絕，幸經法務部協助，取得黃檢察官親撰之「『奉令不上訴』案紀實—以誠謹嚴肅心情說一段司法憾事」一文（黃向堅 2005, 99-109），據以摘要敘明案情。

調查，¹⁰ 最後延憲諒首席被司法行政部移送公務員懲戒委員會追究行政責任，受到撤職並停止任用一年之懲戒（總統府公報 1959, 7-9）。雖然最後正義得以伸張，但黃檢察官自己也差點被懲戒，並因此陷於孤立無援之境，仕途一時受挫。

二、民主化初期檢察基層的覺醒

此類看起來明顯違背司法正義的政治干預事件，在民主化多年之後，仍然持續發生。不同的是，在此之前願意挺身揭弊的基層檢察官實屬鳳毛麟角，但民主化之後，卻見基層檢察官前仆後繼地抗拒以檢察一體為名之不當干預。此間，1989 年高新武偵辦「吳天惠蘇岡司法黃牛案」（簡稱「吳蘇案」），以及彭紹錦檢察官堅持偵辦「蕭天讚關說高爾夫球場弊案」，乃最具代表性之案例。

吳蘇案中涉案人吳天惠乃負責司法院負責司法風紀的第四廳廳長，與其妻蘇岡共同被指控受賄以企圖影響新竹地檢署陳松棟檢察官辦案。業經高新武檢察官越區（至南港）拘提並起訴。此事驚動司法行政高層，迅速透過首席檢察官劉學魁依據檢察一體原則，以高檢察官積壓兩百多案為由，諭令其交出案件。高檢察官援輿論之支持抗拒移交，迫使首席檢察官收回成命，退而求其次地指派兩位檢察官共同偵辦。該案在新竹地院審理後，除蘇岡罪證確實外，卻以吳天惠無共謀之直接證據判決無罪。此一不公之判決引發新竹地院四位年輕推事、一位檢察官、調查局肅貪組全體成員、以及高新武本人請辭抗議（陳

¹⁰ 該監察院調查案是由陳大榕委員提出彈劾司法行政部長谷鳳翔，經監察委員審查後未獲結論而致擱淺（聯合報 1958）。

銖銘 2003; 楊國樞、葉啓政主編 1991)。

緊接者發生的「蕭天讚關說案」則涉及更高的層級—法務部長。蕭部長曾於十九年前其法官任內為親人關說一件盜林案而被記過，而有「關說部長」之名。之後又涉入第一高爾夫球場之關說弊案，彭紹錦檢察官在李子春檢察官的協助下，主動進行調查。為此，檢察體系高層強硬阻止其偵辦行動，不但剝奪其書記官、司機等行政資源，更透過高檢署介入調查，強硬地將其偵察權轉移至基隆地方法院。因感受到生命遭受威脅，彭檢察官不但含淚交出卷宗，還獲得考績丙等的處分，最後憤而棄官參選公職（陳銖銘 2003）。

這些案例顯示，司法體系內部在民主轉型之初驟然出現了改革的訴求，基層檢察官開始集結仍嫌薄弱的力量，抗拒上級的不當干預。值得追問的是，為何是這個時候發生？雖然經過解除戒嚴、開放政黨競爭、以及國會全面改選等民主化的進程，但司法體系在體制上仍沒有重要的變革。執政黨仍然在位，其操控司法體系的意圖仍然十分明顯，同時其操控的制度性手段仍然有效。讓檢察基層工作者願意挺身而出的可能原因，應該是風起雲湧的社會運動風潮與一連串的民主改革，提高了年輕司法工作者的期待與功效意識。這些基層的司法工作者進入體系的時間尚短，社會化的程度較低，既得利益也較少，因此也較具有理想主義的色彩，相信民主改革的浪潮也會在司法體系內推動，而需要自己舉旗起義。

這種對於改革的樂觀想法在輿論的熱烈支持下獲得某種程度的印證。報禁開放後激烈競爭下的媒體，開始追求感人肺

腑、深獲共鳴的新聞素材時，對這類對抗社會不公、具備英雄主義色彩的題材都特別青睞，給予連續而大篇幅的追蹤報導。高度媒體曝光及輿論奧援讓既有體制的挑戰者感受龐大的能量，來自社會的掌聲也維繫其高昂的鬥志。另一方面，這些看似零星的事件背後，其實漸已形成某種改革力量的網絡。誠如吳蘇案所示，同一地方的檢審調等各司法分支體系串連抗議，後來更有一批站在第一線的檢察官在各地推動檢察改革，互通聲氣，如台中的呂太郎、朱朝亮、吳文忠，台東的陳瑞仁、楊大智，屏東的賴慶祥、廖椿堅等人（王金壽 2006）。隨著大量檢察新人在民主化之後進入檢察體系，¹¹ 為此相對保守的組織文化注入活水源頭，尤其不少新人是在學生時代經歷學生運動的洗禮，或親自參與，或深刻認同這些民主運動，比較具有理想主義的色彩，私底下願意支持體制之改革。然而，在缺乏制度保障之下，強出頭的體制挑戰者往往被施以重懲，以儆效尤，多數檢察官還是低調地明哲保身，或在現實與理想間維持巧妙的平衡，以保存實力。一直到 1990 年代中後期開始進行制度性變革的訴求之前，零星的體制抗爭，被喻為「孤島型」的改革（陳銑銘 2003）。

三、民主鞏固期的制度性改革

前述基層抗爭事件醞釀出社會對改革司法的期待。相較於檢察體系，審判體系的改革開始得比較早，比較由官方主導，

¹¹ 除社會多元化導致司法專業需求增加，也為因應大量社會運動對政權的挑戰，以及社會運動者以司法為工具，導致檢察官、法官、律師等司法專業人員的需求大增。

也比較順暢：除了 1980 年確立檢審分隸制度之外，1989 年「司法人員人事條例」授予在人事與身份上的保障，1991 年全面廢止「審判書事前送閱制度」，¹² 1993 年則落實法官自治，¹³ 1994 年責由司法院主導成立的「司法改革委員會」，冀望落實法官評鑑、法官自律等訴求，淡化司法院司法行政的色彩。

這一連串審判體系的改革，讓同樣在司法工作崗位上的檢察基層工作人員感受良深，其後的改革也大致以比照推事的改革內容及待遇為訴求。一直到 1994 年，檢察體系還在執政黨嚴密的掌握之下。此間以在台中地檢署發生的「上上級事件」最具代表性。時值長億集團楊天生家族為鞏固其政治版圖並確保資金融通管道，執意讓其子楊文欣參選省議會副議長，¹⁴ 破壞國民黨原先的規劃，因而與主席李登輝交惡。國民黨除放手讓檢察機關調查長億集團涉及的諸多弊案，包括以吳文忠、朱朝亮、李慶義等檢察官為主力所偵辦的台灣省議會議長賄選案與長億高爾夫球場等弊案。為迫使楊文欣放棄參選省議會副議長的意圖，上級的上級曾示意承辦檢察官收押涉案的楊天生（李勝雄 1997, 307）。台中地檢署改革派檢察官一方面欣喜得

¹² 過去法官須將審判書呈請庭長與院長審閱，嚴重侵犯法官獨立審判的精神。1987 年首先廢止了合議裁判的事前送閱；1989 年則進一步廢止了「實任法官」的事前送閱；1991 年廢止事前送閱，1996 年經歷了台中法官「箱子還您、獨立還我」的抗爭，始全面廢止裁判書送閱制度。詳見范光群 2006；王金壽 2006。

¹³ 亦即，將各法院法官事務分配權回歸法官會議。

¹⁴ 擔任副議長能透過政治力取得對省屬行庫有更大的操控能力，迫使七大行庫轉投資其所屬產業（如台銀轉投資的「台億建設經理公司」）或核撥貸款等。

以放手一搏，另一方面又對政治任意干預司法的現況感到痛惡，¹⁵ 遂串連來自台北、士林、新竹、南投、彰化、嘉義、屏東、花蓮、澎湖十個地檢署的 25 名基層檢察官，於 1995 年開始籌備「檢察官改革協會」，宣揚改革的理念，表達改革的具體訴求。然終因參與人員不夠普及，一直未對既存體制形成足夠的衝擊（朱朝亮 2007, 66-67）。

除了基層檢察工作者自發性的改革運動，在體系外則有「民間司法改革基金會」的呼應與競爭。一群改革派律師，深切體認到司法改革的力量正如同其他任何一種改革一樣，必須是由下而上，勢必要經由民間推動，才足以使改革的夢想成真，遂於 1995 年 11 月正式成立「籌備處」，1997 年 5 月完成法人登記，並於 1998 年相繼公布「民間版法官法草案」與「民間版檢察署草案」，希望「讓檢察官像個真正的檢察官」，除主張檢察官為國家公益代表人之外，並強調應比照審判體系保障機構獨立與個人獨立的設計，給予檢察體系獨立的運作空間，俾實踐司法正義。但其於「法官法」草案中，關於「檢察官應不具備法官身份，故不適用憲法上對於法官身份與職務保障」的主張（澄社、民間司法改革基金會 2000, 53），卻引發檢察官普遍的危機意識。¹⁶ 改革派與實務派檢察官在此危機中罕見地團結起來，捍衛檢察官的司法屬性與司法官的地位，而於 1998 年 5 月於新竹凱薩飯店舉辦的高檢署一、二審業務座談會

¹⁵ 面訪某檢察長、某襄閱主任檢察官記錄，2004 年 7 月 12 日。

¹⁶ 此一危機意識有重要實質利益的成分。法官身份涉及專業加給，職務保障則有退休待遇的問題。

中串連，獲得 95% 基層檢察官的連署，正式成立檢察官改革協會，除了捍衛檢察官的司法官地位，也主張透過主任票選與檢察長評鑑等方式，擴大基層改革派在體制內的影響力。

然而，在檢察體系持續爭取獨立的過程中，上級涉入的個別檢察官偵辦過程的事件仍不斷發生，¹⁷ 持續引起外界質疑檢察官的中立及公正性；而同時法務部任意調動曾偵辦政治具敏感度案件之基層檢察官，也被視為法務部企圖持續操控檢察體系的明顯證據。在回應制度改革的訴求上，則看到主管機關仍緊守「檢察一體」的原則，希望透過透明化、客觀化與制度化等原則及相關具體措施，¹⁸ 繼續捍衛檢察一體的正當性（朱朝亮 2007, 66-68）。

四、政黨輪替後的檢察改革

檢察體系既為執政者不願輕易放棄的重要執政工具，我國首次中央政權的政黨輪替對於檢察改革的影響則十分值得關注。首次政黨輪替後，許多當年倡議司法獨立、抗拒上級恣意干預等威權遺跡的改革派檢察官，都被拔擢為重要幹部或主管。然而，當新的執政者仍企圖掌握檢察體系遂行其政治目的時，這些受到重用的檢察官就面臨相當尷尬的處境。他們既成為檢察一體中重要的樞紐，是貫徹檢察一體的執行者，當然也被外界視為既得利益者。這些司法改革的推手否能在新的崗位

¹⁷ 如劉惟宗主任檢察官查賄的「上級監控」分案事件、「燁隆案」的協同偵辦事件、偵辦「連戰、伍澤元匯款案」態度曖昧等。

¹⁸ 如「檢察一體制度透明化實施方案」、修正「地方法院檢察署檢察官協同辦案實施要點」（法務部公報 1998, 33-41）

上堅持改革的理想，還是會被整合進（co-opted）統治體系，而與其他改革派檢察官對峙？

這樣的矛盾在檢改團體與新政權短暫的蜜月期過後立即浮現。陳定南在民進黨政府承接政權之始即擔任法務部部長，上任之初接納了檢改會大部分的主張，除於高檢署成立「查緝黑金中心」及所屬之「特別偵察小組」，給予行動力較強的檢察官一個專業辦案的空間，¹⁹ 同時也對檢察長的人事進行大規模的調動，把檢察體系的重要幹部進行徹底的換血，汰換舊體系中的操守、形象不佳的中級主管，對於檢察部門風紀的整頓，兼有宣示性意義與實質的效果（陳鈺銘 2004b）。²⁰ 這些作為，都讓陳定南受到改革派檢察官的擁護，把改革力量收攏進體制之內。檢改會的主要成員一方面有特偵組的舞台可以發揮，漸漸淡出檢改的舞台，二方面也漸漸從基層爬上管理階層，不但有不同的角色認知，也變成檢察一體在執行面的環節，成為改革者監督的對象。此時，當新政府發現不受羈絆的檢察體系會對其政治利益造成威脅，甚至想重新掌握檢察機關來遂行政治目的，則這些檢察改革的健將無疑就處於進退維谷的處境。

知名的例子是在 2001 年新政府以來檢察長的第二次大調動所引發的爭議。雖然包裝在整體作業、批次調動之下，但明

¹⁹ 此間陳瑞仁、劉惟宗、吳文宗、侯寬仁等戰將，都在查黑中心獲得專業辦案的空間，滿足其正義感。

²⁰ 如黃世銘等口碑甚佳的檢察官調首都地檢署檢察長，頗有作為模範、標竿的意味。

眼人都不難看出箇中政治妥協的邏輯：年底將有立委與縣市長的選舉，而被釋放的檢察權卻在打擊黑金的行動中接連起訴、聲押彭百顯、張燦濤等綠營首長，嚴重衝擊地方選情，而在國會居於少數的執政黨希望結合本土派國民黨勢力以取得國會的優勢，因此重新掌握狂放不羈檢察單位以節制其查緝黑金的行動，似為穩固政權的必要措施。而最有效的節制方式莫過於掌握各地檢署檢察長，透過檢察長的領導統御來間接掌控數量龐大的基層檢察官。在此考量下，難以控制的檢察長紛紛被拔除，如決定興票案不起訴的台北地檢署檢察長黃世銘，以及聲押張燦濤的台南地檢署檢察長林朝陽，²¹ 皆被懲罰性地升遷到最高檢察署擔任檢察官，而這些人事調整案都因當事人形象良好而讓其他檢察官大表不滿，揚言要罷工聲援，但最後無疾而終。自此，新政權重新擁抱檢察一體的原則，緊縮檢察官獨立辦案的空間，政治干預的疑慮再度衍生。

在此新局之中，長期從事改革事業的檢察官之間，策略上的歧異日益明顯。其中比較主流的主張是由外而內的體制內「寧靜革命」（陳瑞仁 2003）。雖然執政者不肯輕易放棄這個社會控制的利器，但檢察改革一路走來，不管是在保障檢察部門的政治中立（如總檢察長的任命），還是個別檢察官獨立辦案的空間（如指令權行使的原則與程序、檢察事務分配的機制），在檢察體系中已逐漸形成某些共識與慣例。此時，當務之急應該是努力偵辦案件以提高整個檢察部門的公信力，豎立

²¹ 調動兩位檯面上的理由，則是以北檢在劉冠軍洩密案中搜索中時晚報社、南檢進入成大校園搜索 MP3，以及北上搜索立法院與大安會館所引發之爭議。

檢察部門的威信，然後才是逐步推動內部的人事與案件控管方面的改革，以成文的法規或不成文的慣例，來減少上級為政治目的而干預個別案件。在各種場合中表達這類意見的多是過去檢改會中比較活躍的人物，包括以偵辦國務機要費案而知名的陳瑞仁以及起訴張燦鑾的陳鈺銘等人。

這種改革途徑雖然具有長期發展的高瞻遠矚，但對於許多比較激進的改革者而言，對於政治干預的妥協即代表司法尊嚴的斲傷，因此必須透過某些立即性的回應來捍衛檢察獨立。他們相信即使某些宣示性的行動本身可能具有爭議，但常軌外的衝撞能引起社會的注意，是達到體制改革目的的必要之惡。這些不向現實妥協的改革派人物一如早期挺身於司法改革的先烈，常有疾惡如仇的個性，其社會運動式的改革訴求也常使其帶有某些程度的悲劇性色彩，坦然面對既有體制的打壓與懲處而不改其志。此間代表性人物包括楊大智與李子春。兩者都是檢改老兵，也都因為行事上的爭議而仕途坎坷。其中楊大智至少還曾擔任花蓮地檢署主任檢察官，李子春則是被剝奪偵察權多年，考績年年乙等，升遷無望之餘，還常與懲戒為伍。其代表性案例則為起訴游盈隆以頭目津貼政策賄選案。

2003年8月花蓮縣長補選的選戰中，民進黨提名的縣長候選人游盈隆於2003年7月25日在光復鄉馬太鞍成立的後援會上，向原住民公開宣稱，花蓮縣有兩百多位原住民頭目，每一位每月也應該要給5000元津貼，事後有民眾向花蓮地檢署檢舉游盈隆期約賄選，此即所謂的「頭目津貼賄選」案。成案後檢察長指派多名檢察官共同偵辦。剛被恢復偵查權的李子春檢察官認為，候選人提出類似「頭目津貼」的政見，不用私人財

物賄選，而是動用全體納稅人的錢賄選，被譏為是「肉桶政治」、「政策買票」、或「政策賄選」，自 1990 年迄今已十年有餘，情況益見嚴重，但究竟是否構成刑事法律賄選罪責，司法機構始終未加以處理。李子春認為檢察官身為國家司法權的發動者，不應以「避免司法干預政治」為藉口，故依法排除阻礙，提起公訴。²² 此間，李子春檢察官除自行手寫傳票，未經檢察長核閱即傳訊陳水扁出庭作證外，也同樣未經檢察長核閱而將游盈隆起訴，並求處最低的二個月徒刑，緩刑二年。

對於傳訊現任總統，雖然有十足的媒體曝光乃至於司法獨立的宣示效果，但在法律上並沒有太大的爭議。²³ 但未經檢察

²² 請參閱游盈隆起訴書。可參閱花蓮地方法院檢察署檢察官起訴書（九十三年度選偵字第 3 號）。

²³ 李子春檢察官認為傳訊陳水扁總統出庭作證，除了考量憲政層面、法律層面可不可以傳訊？法理層面該不該傳訊？事實層面—證人是否絕對無可替代性？等因素之外，傳訊總統出庭作證，有下列更深層的意涵：（1）藉此打破中國傳統文化「做皇帝的心態」—中國雖自 1911 年建立共和國之後，漸漸走向民主體制，但在生活上與心態上執政當局尚存有「做皇帝的心態」，作威作福，一般人也將總統視為「皇帝」。李子春檢察官想藉由傳訊總統的個案，借此打破階級化的意識形態，總統與一般民眾都是一樣平等，沒有階級之分；（2）司法權不能弱化，屈從於行政權—總統是代表行政權，而檢察官的傳訊出庭作證則是代表司法權，在司法權與行政權的對抗當中，不能弱化司法權而屈從行政權。傳訊總統出庭作證，適可證明在司法權與行政權的對抗當中，司法權是獨立的，行政權必須到司法權的領域來作證，以防止行政權對司法權的干預；（3）時機的選擇—對於傳訊總統出庭作證的時機，李子春檢察官並沒有特別的偏好與選擇，只是在當時如何選擇最適當的時機讓總統願意出庭作證就顯得很重要。因此，在接近總統選舉期間傳訊總統出庭，總統為了獲得更多的選票，同時可藉此表示尊重司法與表達法律之前人人平等的理念，總統會有比較高的意願出庭作證。果然，陳水扁總統如期出庭作證，這不僅表示在司法權與行政權的對抗中司法權居於優勝的地位，也達到了傳訊的預期目的，同時間接地表達了李子春檢察官檢察改革的理念。面訪李子春記錄，花蓮，2006 年 9 月 16 日。

長核閱即逕行起訴，則是對檢察一體核心原則的重大挑戰，與前述四十多年前黃向堅檢察官抗命上訴案，有幾許神似之處。李子春檢察官自認在程序上他已給檢察長充分的時間來核閱起訴書，而檢察長卻堅持在 2004 年 12 月立法委員選後再送閱。²⁴ 其聲稱雲林某檢察長曾於會議中，指出在日本政策賄選不成罪，另舉相關案例的會議書面報告，認為政策賄選是選舉語言不為罪，主張不應起訴。²⁵ 李表達其理解檢察長的為難之後，仍將全卷及起訴書原本，逕寄與花蓮地方法院，並將起訴書之新聞稿放置記者室，向媒體揭露此事。²⁶

對於此案的起訴效力，花蓮地方法院合議庭於 2005 年 5 月 12 日裁定「起訴合法」：檢察官代表國家獨立行使公訴權、上訴權，不受任何干預。此一裁定也對檢改議題中關切的「檢察一體」原則畫出明確的界線。其具體申明，檢察一體的行政監督，理應有所節制，否則檢察官針對個案起訴與否，都得聽命檢察長指揮，何來獨立行使公訴權的空間。至於李子春未經送閱起訴，是否違反檢察機關內部規定或行政懲處，應由檢察

²⁴ 此間李曾向檢察長分析應立即起訴的理由：其一，不論選前或選後起訴均會遭人攻訐；其二，選前起訴呼應法務部一向的政策主張，有遏止賄選、乾淨選風之重大意義；其三，此時起訴，法定（立委）競選活動期間尚未開始，朝野選舉議題不停拋出，本件起訴新聞最多一天壽命，將不會引起波濤；其四，起訴理由充分，不需再行補充（李子春 2005）。

²⁵ 李子春表示，檢察長曾要其多補充國外判例及學說理由，以及應獲得檢察界一致的意見暨待選後再議。李則反駁指出，起訴書內不能記載外國判例，因涉及國家主權；起訴要得檢察界一致，則是不可能的事，亦與「依據對法律之確信，獨立判斷」之法旨不合等語。面訪李子春記錄，花蓮，2006 年 9 月 16 日。

²⁶ 面訪李子春記錄，花蓮，2006 年 9 月 16 日。

機關內部制約。²⁷ 對此裁定，花蓮地檢署不服抗告被駁回後，再向二審抗告，經花蓮高分院於 2005 年 7 月 25 日裁定駁回確定。

雖然李子春檢察官在本案中成功地爭取到檢察官個人的起訴權，但其仍在檢察一體的運用下，被檢察長行使案件移轉權。檢察長根據法院組織法第六十四條，將本案移轉給某主任檢察官，並立即行文法院，剝奪李子春檢察官到庭實行公訴的職權。此外，李傳訊陳水便扁總統出庭作證及逕行起訴游盈隆的行動，雖經法院裁定合法，但仍被法務部移送懲戒。公務員懲戒委員會審議認為李子春檢察官獨斷獨行，破壞體制，恣意擅權，失之輕率，違反檢察一體原則，議決將其降一級改敘（董介白 2005）。

然而，鑑於本案對於檢察一體的威脅性過大，讓法務部警覺到必須強化對檢察官的控制。方法之一，是人事權上的「強制書類送審」。蓋檢察官從入行開始，先授「候補檢察官」，必須經過「書類送審」的程序，經審查通過後才能升為「試署檢察官」，然後再依同樣程序，升任到「實授檢察官」，原意是希望透過同儕審查的方式，確認檢察官的能力足以勝任。「書類送審」，乃由檢察官自己挑選在送審日前一年以內的 20 件承辦案件之「書類」，送進「檢察官書類審查委員會」進行審查。

²⁷ 詳見聯合報，2005/5/13，A13 版。就法論法，法院組織法第六一條及刑事訴訟法第二六四條第一、三項均未規定「起訴應經檢察長核定」，檢察官以其所製作之原本起訴，起訴書缺乏檢察長審閱且未蓋機關大印，只是相關行政程序未完全踐行，應不影響檢察官起訴的效力。因此，本案在程序上應受質疑者並非起訴效力問題，而是承辦檢察官或檢察長（或二者同時）是否違反檢察一體規定應受行政懲處的問題（吳巡龍 2005, 33）。

如連續兩次都不及格，將停止送審者檢察官的身分，將其調任為行政執行官或檢察事務官等職務。此間，本來法律並未明文規定不想升等的檢察官是否必須送審。而李子春檢察官曾在後補檢察官時送審通過升任為試署檢察官後，因被剝奪偵察權，一直擔任蒞庭與執行的工作，鮮有書類符合要件，故從未送審。經過此案，法務部為強化對個別檢察官的控檢察官制，訂定新的規則，讓地檢署得以強制挑選未送審的個別檢察官之書類，逕送審查，並在審查未通過時給予懲處相關。緣此，李子春遭遇書類送審第一次未通過的處境，必須在半年內再提並通過，否則將被調為非檢察官之職務。²⁸

最後，為了維護檢察一體，法務部長陳定南曾公開表示李子春檢察官違反偵查不公開原則，要予以查辦，後來因招致「政治打手」的質疑，才又發布新聞稿澄清法務部係「要依往例發交高檢署查明實情」，並非「查辦」（林河名、王文玲、李順德、高年億 2004）。而檢察體系的頂層吳英昭檢察總長則表現出對於李子春違例的行徑異常不耐，甘冒干預司法之不韙，在法院裁定是否起訴合法之前，即表示起訴不具法律效力，要求花蓮地方法院儘速將案卷退回（蕭白雪 2004）。這些都顯示，在政黨輪替之後政治人物對檢察一體原則的短暫釋出後，很快又重新收縮，希望透過這個機制，能對個別檢察官的辦案能夠施以

²⁸ 在第一次強制送審不通過之後，法務部即刻要求李子春檢察官第二次送審，李子春不從，適逢李子春連續兩次受公懲會降級改敘的懲處，依其內部作業規定，暫時停止送審六個月。在 97 年 1 月間暫停審查期間屆滿後，李子春仍拒絕法務部送審要求，經檢察長代為選送書類，惟僅能選出 11 件，不足法定 20 件書類的要件，經法務部同意以李子春在法院「蒞庭諭告」作為送審書類（事實上此項書類，係法院書記官的紀錄，非李子春親筆所著），目前正於書類調閱程序中，電訪李子春記錄，2008 年 4 月 22 日。

有效的掌控。這些掌控，當然在必要的時候，就能夠以隱諱的方式，轉換成爲政治服務的手段。

爲對抗這些掌控，個別檢察官能援用的資源或工具其實非常有限。媒體以及其召喚的民意支持遂成爲非常重要的奧援力量。然而，政黨輪替後，隨著部分檢改人士被拔擢爲重要幹部，檢改陣營開始分裂，主流派的思想乃進入到權力體系中，進行無聲的改革，避免檢改受到政治色彩的污染，故對於李子春、楊大智等人利用媒體造勢，不忌政治葷腥的作法，多不表認同。因此，雖然同爲檢察改革的尖兵，有多年的互動經驗，瞭解彼此的動機，但除了在論壇上作有限度的聲援外，當李子春受到體制內的整肅，實未見位居要津的昔日改革戰友適時伸出援手。²⁹

伍、分析

以上案例呈現我國自威權體制以來掌權者對於「檢察一體」原則的蓄意誤用，亦呈現台灣在民主化的過程中，具有檢察改革意識的檢察官如何透過個別的抗爭、揭弊手段或集體的改革行動與訴求，向執政當局表達與爭取免於政治干預的獨立辦案空間。誠如王金壽（2006）的研究所顯示，民主化之前的威權政府一方面以相當具有競爭性的地方公職選舉來維繫其政權的正當性，另一方面則以待從體制來確保執政的地位，並

²⁹ 對於李子春檢察官衝撞「檢察一體」的行動，頗有一些法界人士認爲李子春檢察官已經濫權，所以需要檢察一體監督與控制。李子春的抗議行動只是諸多檢改努力之一，對檢改整體成果的影響尚難有共識。然而其悲劇性色彩，確實是在檢察體系尋求獨立運作的過程中非常具有代表性的案例，足以凸顯「檢察一體」運作所呈現的問題，以及個別檢察官追求獨立運作空間可能面臨的困境。

輔以司法手段來強化對地方派系乃至於選舉結果的操控。檢察官因掌握司法行動的發起權，容易整合警察、情治等傳統國家治理工具，因此一直是執政者非常依賴的政治鬥爭工具。為維持此一工具的可操控性，「檢察一體」遂成為再三被強調的核心原則，不容被挑戰。民主化之後，繼續保有政權的執政者雖釋放政治權利與媒體自由，讓各項公職選舉競爭更公平而激烈，也致力於保障人權，建構更符合法治精神的治理體系，但威脅到政權存續的檢察改革，也因為向來比較不為人知，進展改革的腳步相對遲滯。

此間，雖然檢察人員的養成體系非常重視在社會化的過程，希望透過軍事化的訓練來內化其服從體制的規範（陳鈺銘 2003），但檢察體系內並非全然沒有具備改革意識的揭弊者，如早期的黃向堅，以及民主轉型後的高新武、彭紹錦等人。這些零星的對抗行動，在民主化之後一方面獲得媒體開放的大肆報導而撼動人心，二方面也因民主法治理念深植人心而在輿論上呼應這類改革訴求，但由於缺乏體制外有力的政治奧援或制度層面對於個人的保障，這些揭弊者大都悲壯地成為既得利益者反撲下的犧牲者。

在司法改革過程中，有一個值得注意的改革競爭現象。隨著審判體系的改革成效日益明顯，刺激了其他司法次體系的改革。也許因為審判體系的改革對當權者威脅較小，改革的力量較少受到壓抑（王金壽 2006），其顯著的成果就成為檢察體系的對照組，讓後者改革的社會期待與迫切性大增。此外，也因為審判體系的改革成效卓著，因此當體系之間有職權衝突（如羈押權）而在接續的制度變革中彼此角力時，也容易取得比較

有力的發言地位，受到社會及民意的支持。相較之下，檢察體系則因為背負著「威權遺毒」以及反改革形象，不但被列為政治改革的檢討重點，也往往在職權的爭奪戰中居於劣勢，而導致檢察體系的危機意識大增。此間最明顯的事例是 1998 年在廣大基層檢察官的支持下成立了的檢改會，讓由下而上的改革力量以組織的型態凝聚並有發聲的管道，讓外部支持與挑戰的力量也有接觸與對話的窗口。

時至今日，雖然各界對於檢察體系是否已經達到政治中立的要求，仍莫衷一是，但在制度面已經賦予檢察官相當程度的獨立運作空間，可謂檢察改革上已有相當的可觀成績。在宏觀獨立（檢察體系整體對外獨立）方面，近年（2006）爭取到檢察總長任命的改革，改由總統提名，國會任命，減少「政治黑手伸入司法」的機會（謝秉錡 2006）。在微觀獨立（檢察官個人行使職權不受政治干擾）方面，則有 1998 年「檢察一體制度透明化實施方案」的推動，意圖釐清此一重要原則的適用界線，除確立案件分配以抽籤為原則的制度，更要求檢察高層運用「檢察一體」原則施行職務分配、繼承或轉移等權力時，必須以書面為之並敘明理由。在人事權的節制方面，也於 1996 大致訂出檢察官評鑑制度作為處分的依據；而任免、轉任、遷調、獎懲等程序，也於 2006 年確立了「檢察官人事審議委員會審議規則」等透明化的制度，提供決策者諮詢意見。這些制度經過數年的磨合期，已漸漸在檢察一體與檢察獨立之間，找出一個平衡點。

此間，對於檢察改革影響最大的關鍵因素莫過於 2000 年的政黨輪替。政黨輪替代表政治結構因素的大幅變革，套用博

奕理論的術語來表達，就是整個賽局情境（game scenario）產生變化。原本尋求改革的揭弊者處於典型的囚徒困境（Prisoner's Dilemma）之下：檢察獨立是檢察官獲得社會信任，進而維持司法官地位與福利、保有辦案所需職權的要素。當政治人物企圖操控檢察系統甚至影響個別檢察官辦案時，個別檢察官可以選擇維持緘默，或挺身揭弊，維護檢察獨立這項公共財貨。理性的檢察官應該會選擇前者，因為挺身而出將會讓當局視為背叛者而遭到針對性甚強報復，維持靜默合作則可能讓自己仕途順利。然而，當大家都維持靜默，會讓檢察獨立的公共財貨遭到破壞，所有檢察官將同蒙其害。反之，大家都勇於揭弊，支持體系內的揭弊行動，讓政治人物企圖干涉檢察獨立的行為因隨之而來的社會關注與撻伐而被遏止，則所有檢察官都能同享檢察獨立帶來的好處，就能創造一個雙贏的情境。

政黨輪替發生之初，新的執政者與檢察官的對立關係暫時消失，揭弊者所處的囚徒困境也因此解除。當新的執政者以委託人（principal）的身份，要進入委託代理關係，企圖掌握檢察體系這個向來非常陌生的代理人（agent），其間最核心的元素－信託關係（fiduciary relationship），亦即具有權力的委託人必須能夠信賴具有能力的代理人會追求其最大的利益－其實相當薄弱。新政府無論如何無法信任這個被前朝政府長期洗腦並用來打壓自己的神秘機關，可以在一夕之間變成自己還治彼身工具。因此，人事上重新佈局，透過關鍵幹部的控制來掌握整個機關，不啻是最合理且迫切的必要策略。

對於新政府而言，這些中間幹部的指派，多有明確的文官資格限制，因此往往必須在舊官僚中尋找人選。新當權者最大的利益在於找到不計代價對其效忠的幹部。但這種人理論上不會出現在這個長期被對手把持的體系之內。退而求其次，便是找到願意為利益而改變立場的變色龍，能透過職務上的籠絡使其聽命效忠。但這個選擇一方面必須忘卻這些「變節者」人曾經在職務壓迫自己的夙怨，二來也必須冒著未來對方再次變節的風險。另一個很自然而合理的選擇，就是找敵人的敵人合作，亦即那些被原先體系壓迫或邊緣化的異議份子。這些異議份子第一不像變色龍無法很快辨識忠誠度，反之，因為其長期對抗體制而受到打壓，很容易識別；第二這些異議份子在爭取外部支持力量的努力中，不但往往與反對黨的利益一致，也因此常維持友善的關係。這些異議份子雖然從長遠的角度而言，可以預料其不容易被操控，但一方面他們可以先被推上這些職務以完成階段性任務，另一方面新上任的執政者往往也因為長期在野而帶有某些理想色彩，願意與這些改革者分享權力。因此，誠如台灣的經驗顯示，改革派官僚在陳定南主導的第一次人事調動中，大量進駐幹部（檢察長與主任檢察官）職位，並順理成章地推動其改革理念。

然而，改革的標的是要剝奪執政者的既得利益，其反作用效果則會挑戰新執政者繼續推動改革的決心，進而造成新政府與改革推動者之間的齟齬。執政者發現其必須在理想與現實之間找到平衡點，防止局面失控，因此在其找到替代人選（例如，願意為利益而轉變立場的舊官僚）培植出嫡系人馬時，就很可能會因應現實的壓力而放慢改革的腳步。在我國檢察體系改革

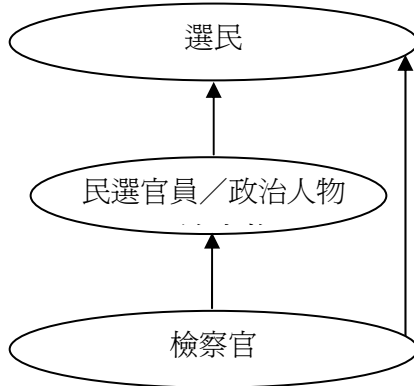
過程中，這一刻的來臨快得令人驚訝。不到在一年的時間內，素有改革美名的陳定南部長又於 2001 年 4 月發動另一波人事調動，這波調動卻引發基層改革派檢察官的撻伐，象徵著新執政者與體系內改革者的蜜月期告終。此時，檢察改革的倡議者在舊政權時代所遭遇的囚徒困境又重新浮現。但在這個賽局情境短暫轉變的空檔，檢改的佈局得以獲得重大的進展。

檢改政策再次緊縮之後，改革派的檢察官從此分流，有些人以激烈的請辭職務的方式抗議（如劉承武），有些則呼籲基層暫緩反彈情緒（如檢改會發言人陳瑞仁），對新政府聽其言觀其行。對於政治社會改革陣營而言，這樣的分流似乎是難以避免的宿命。有些人可以樂觀期待改革者進入體制內之後，透過掌握對體系的實質操控力，發揮改革的影響；有些則相信，透過抗議、揭弊等活動吸引外界對監督檢察高層決策以及檢察體系的注意，才是防止體系轉趨保守的最重要力量。兩者各有其考量，對於彼此的作為或策略也常有批判性的意見，但有時也可以見到彼此互相奧援，在檢改運動中，互成犄角之勢。

此間，由於揭弊者必須犧牲自身重大利益來成就司法改革的集體利益，這些揭弊案例的制度改革功能特別值得檢視：如果他們的功能能被另一途徑取代，則這些個人的犧牲即屬無謂。從理性抉擇的觀點，至少有兩個理由讓檢察官應該支持檢察體系內的揭弊行動。首先，根據委託代理人的模式分析，檢察官、民選政治人物，以及人民，在治理體系中形成一種鏈型複式代理關係：人民是委託人，透過選票委託具有專業能力的特定的政治人物，為其謀求最大利益。然而，政治人物可能有動機利用職權（如掌握檢調系統）及資訊不對稱的優勢（如偵

查不公開原則) 謀求自身利益 (如打擊異己以謀求連任)。在下一個層次上, 政治人物本身也是委託人, 必須委託具有行政性質的檢察官代理其利益。然而, 如果把檢察官定位成法律與公義的守護者, 則其在理論上應同時直接代理人民的利益。當政治人物為自身利益而背棄人民的利益時 (如以檢察一體為由要求檢察官為其政治目的服務, 傷害司法正義), 則檢察基層的揭弊行動有助於讓最上層的委託人 (人民) 改善資訊不對稱的劣勢, 讓有此企圖的政治人物有所忌憚。換句話說, 揭弊人的存在, 迫使處於鏈型委託代理關係中層的政治人物, 節制其假公濟私企圖, 讓檢察獨立的傳統能夠逐步建立。

圖一：鏈型複式委託代理關係



其次, 誠如之前的賽局分析, 揭弊者一直以自身的利益換取檢察專業的公共利益, 因此即便在手段上或有商榷的餘地, 也值得檢察同仁在批判的同時, 給予同情的支持。抗拒組織收買的異議者一直被社會運動者視為對抗權力腐化最重要的力量 (Dryzek 1996), 其持續存在的威脅, 以及向外界揭露體系

內部資訊的能力，才能確保改革陣營的存續與茁壯，也才能讓體制內改革的聲音受到重視。

陸、結論

在民主化的過程中，政治人物為何不再操控司法？理性抉擇理論的研究者對這類問題，還包括政治人物為何將權力的行使限制在法治規範之下，或政治人物為何接受不利的選舉結果等，都有一個看似循環論證的標準答案：因為這樣做符合其利益（Weingast 1997）。此間，原先研究問題之所以吸引人，其實就在於政治人物不再操控司法看起來應該是違背其利益的不合理決定。因此，要為此一現象提供可信的解釋，必須呈現利益轉變的機制與過程：為何在某個時間點政治人物開始轉變其策略。從我國檢察體系爭取獨立的過程可知，政黨輪替前，政治菁英顯然不願放棄檢察體系這樣有力的政治鬥爭工具。雖然民主化之初偶有基層檢察官的揭弊行動，引起社會大眾注意此體系為政治服務的工具性質，並且到 1990 年代後期，廣大的基層檢察官也開始為了具體利益而回應改革的訴求，導致政治菁英企圖控制檢察體系的成本大幅增加，但顯然繼續掌控檢察體系來維繫既有競爭優勢的利益仍然非常具有吸引力。檢察體系由下而上的改革努力，在民主轉型之後花了近十年的時間，才從單打獨鬥，到組成檢改會以集體行動爭取其獨立於政治干預的運作空間。此間雖然因為民主情境讓這些努力獲得一些制度面的興革，但基本上草根對抗菁英的基本結構讓改革的進展相當緩慢。

政黨輪替無異是檢察體系爭取獨立的重要契機，讓改革產生由上而下推動的可能。同樣基於自利原則，新手上路的政治菁英爲了穩固其對於檢察體系的操控，讓具有改革意識的檢察官進入中級領導管理階層，取代原先對舊政權效忠的幹部，一時之間讓檢察改革的理念更爲普及，甚至讓檢察體系取得短暫的中立地位。但當新政權執政地位逐漸穩固，同時領悟操控檢察體系的真實政治利益所在，檢察體系獨立運作的空間又被大幅縮減。但此時一方面檢察改革的訴求已深植人心，另一方面對抗政治操控的揭弊行爲也持續對執政者產生威脅，增加其掌控的成本：明目張膽地干預檢察體系會造成社會的反彈，讓選民在選舉中施予制裁。因此，雖然整個檢察體系免於外界政治干預的宏觀獨立還很難宣稱已經營有成，但個別檢察官免於上級干預的微觀獨立，已經大致能夠被基層檢察官肯定。

綜合而言，民主化之後產生的諸多外在條件讓由下而上的改革努力得以獲得外界的重視與肯定，乃至於能夠取得制度微調的成果。但整個改革能量進入管理階層，讓體系改革比較可能有系統地由上而下地推動，則要等諸如政黨輪替、菁英重組之類的重大政治結構變化之後，才加速其發生。雖然新政權很快轉變其對改革主張的支持，短暫的空檔已讓改革意識更爲普及，許多慣例業已形成，進而造成許多無法回復的深遠影響。

2008年總統大選讓台灣經歷了政黨二次輪替。除個人因素（如當選人馬英九本人曾有推動檢改的意圖、法務部長王清峰個人形象清新）之外，有些結構因素讓人可以讓國人對檢改的未來抱持比較樂觀的期待。從新執政者的觀點來看，能夠不靠檢調等行政資源重新取回政權，可能讓其更有放手讓檢察體系

獨立運作的自信，而推動檢察體系改革所回應的社會期待則對其社會聲望有重要的加分效果。少了由上而下的抗拒壓力，基層檢察官之間選擇揭弊與否而形成的囚徒困境也漸趨模糊。此外，從基層檢察官的角度觀察，一方面經過多年推動，檢察獨立已成為某種基層共識，二方面個別檢察官透過依附或效忠特定政黨陣營而取得個人利益的作法或策略，則因政黨輪替漸形頻繁而不確定性大增，因此也將減少其採取不中立策略的動機。在這些條件的配合下，我國的檢察體系，似可望在民主轉型二十年後，營造出比較允許獨立運作的友善環境。

（收稿日期：2008年5月7日，最後修改日期：2008年10月15日，接受刊登日期：2008年10月24日）

參考文獻

- 王金壽，2006，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》，10（1）：103-162。
- 司法院，1995，《司法院公報》，38（2）：1-34。
- 朱朝亮，1999，〈檢察權之制衡〉，《律師雜誌》，236：35-56。
- 朱朝亮，2007，〈從檢察官天職，回首檢改十年〉，《檢察新論》，1：53-77。
- 李子春，2004，〈花蓮地方法院檢察署檢察官起訴書 九十三年選偵字第3號〉。
- 李子春，2005，〈李子春檢察官 2005年2月18日陳公務員懲戒委員會申辯書〉，未出版。
- 李勝雄，1997，〈第一篇 檢察獨立與司法獨立之關係〉，《民間司法改革白皮書》，黃宗樂主編，台北：業強。
- 吳巡龍，2005，〈檢察獨立與檢察一體—兼評檢察官未經檢察長核定逕行起訴案件〉，《月旦法學》，124：23-37。
- 法務部公報，1998，〈檢察一體制度透明化實施方案〉，222：33-41。
- 林河名、王文玲、李順德、高年億，2004，〈頭目津貼案傳喚總統作證 陳定南要求調查李子春〉，《聯合報》，1月9日：A6版。
- 林鈺雄，1999，《檢察官論》，台北：學林文化事業有限公司。
- 林麗瑩，2005，〈檢察一體與檢察官獨立性之分際〉，《月旦法學雜誌》，124：38-51。
- 范光群，2006，〈我國司法獨立〉，我的 e 政府，<http://www7.www.gov.tw/todaytw/2006/TWtaiwan/ch12/2-12-2-0.html>，查閱時間 2008/5/2。

- 陳瑞仁，2003，〈楊大智的非與是〉，台灣法律網，http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,6,&article_category_id=20&job_id=45462&article_id=19996，查閱時間：2008/4/15。
- 陳鈺銘，2001，〈談我國政治對檢察體系之控制〉，台灣法律網，http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,6,&article_category_id=20&job_id=3568&article_id=3555，查閱時間：2008/4/15。
- 陳鈺銘，2003，〈檢察官之改革運動〉，台大社會系：法律人與台灣司法改革系列演講，http://www.pra-tw.org/PDF/pr_4_1_33.pdf，查閱時間：2008/4/15。
- 陳鈺銘，2004，〈回應陳定南部長民間司改會訪談紀錄〉，台灣法律網，http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,6,&article_category_id=20&job_id=58847&article_id=28482，查閱時間：2008/4/15。
- 黃向堅，2005，〈『奉令不上訴』案紀實----以誠謹嚴肅心情說一段司法憾事〉，《司法官訓練所五十週年紀念文輯》，99-109。
- 黃東熊，1984，《刑事訴訟法論》，台北：三民書局。
- 楊國樞、葉啓政主編，1991，《台灣的社會問題》，台北：巨流圖書公司。
- 楊和倫，1995，〈許水德語出驚人：法院也是執政黨的！〉，《新新聞》，437：25。
- 董介白，2005，〈頭目津貼案 李子春遭降級懲戒〉，《聯合晚報》，8月19日：第9版。
- 澄社、民間司法改革基金會，2000，《司法的重塑—民間司法改革研討會論文集(一)》，台北：桂冠圖書股份有限公司。

- 劉明岩，2005，〈花蓮頭目津貼案 起訴游盈隆裁定合法〉，《聯合報》，5月13日：第13版。
- 蕭白雪，2004，〈檢察總長：盼地院速退回案卷 法部、最高檢察署：未經檢察長核閱 起訴無效〉，《聯合報》，12月2日：第4版。
- 聯合報，1958，〈社論：從彈劾谷部長案看司法問題〉，《聯合報》，11月27日：第3版
- 謝秉錡，2006，〈簡介我國檢察總長之新任命方式及問題〉，人權教育資訊電子報，http://www.hre.edu.tw/report/epaper/no27/topic1_3.htm，查閱時間，2008/7/15。
- 總統府公報，1959，〈公務員懲戒委員會議決書—四十八年一月二十四日鑑字第二三六八〉，第0994號：7-9。
- Alchian, Armen A., and Harold Demsetz. 1972. "Production, Information Costs, and Economic Organization." *The American Economic Review* 62 (5): 777-95.
- Alt, James E. and David Lassen. 2008. "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments." *Economics & Politics* 20 (1): 33-61.
- Ambos, Kai. 2000. "The Status, Role and Accountability of the Prosecutor of the International Criminal Court: A Comparative Overview on the Basis of 33 National Reports." *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 8 (2): 89-118.
- Barak, Aharon. 2006. *The Judge in a Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Burbank, Stephen B., and Barry Friedman. 2002. "Reconsidering Judicial Independence." In *Judicial Independence at the*

- Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, eds. Burbank, Stephen B. and Barry Friedman. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Casper, Gretchen, and Michelle M. Taylor. 1996. *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Chavez, Rebecca Bill. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Coase, Ronald H. 1964. "The Regulated Industries: Discussion." *American Economic Review* 54: 194-97.
- Crawford, Sue E. S., and Elinor Ostrom. 1995. "A Grammar of Institutions." *American Political Science Review* 89 (3): 582-600.
- Dandurand, Yvon. 2007. "The Role of Prosecutors in Promoting and Strengthening the Rule of Law." *Crime, Law, and Social Change* 47: 247-59.
- Daniels, Ronald J., and Michael Trebilcock. 2004. "The Political Economy of Rule of Law Reform in Developing Countries." *Michigan Journal of International Law* 26: 99-140.
- Dryzek, John S. 1996. "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization." *The American Political Science Review* 90 (3): 475-87.
- Fischel, William A. 1995. *Regulatory Takings: Law, Economics, and Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Forst, B. and K. B. Brosi. 1977. "A Theoretical and Empirical Analysis of the Prosecutor." *Journal of Legal Studies* 6: 177-91.

- Guarnieri, Carlo. 2003. "Courts as an Instrument of Horizontal Accountability: The Case of Lation Europe." In *Democracy and the Role of Law*, eds. Maravall, J. M. and Adam Przeworski. New York, NY: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Karl, Terry Lynn. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America." *Comparative Politics* 23 (1): 1-21.
- Lane, Frederic C. 1979. *Profits from Power: Readings in Protecting Rent and Violence Controlling Enterprises*. Albany, NY: SUNY Press.
- Martland, David A. 1985. "Justice Without Favor: Due Process and Separation of Executive and Judicial Powers in State Government." *The Yale Law Journal* 94: 1675-92.
- Moohr, Geraldine S. 2004. "Prosecutorial Power in an Adversarial System: Lessons from Current White Collar Cases and the Inquisitorial Model." *Buffalo Criminal Law Review* 8 (1): 165-220.
- Rose, Richard, and Doh Chull Shin. 2001. "Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies." *British Journal of Political Science* 31: 331-54.
- Russell, Peter H. 2001. "Toward a General Theory of Judicial Independence." In *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*, eds. Russell, Peter H. and David M. O'Brien. London, VA : University Press of Virginia.

- Sandbrook, Richard. 1996. "Transitions Without Consolidation: Democratization in Six African Cases." *Third World Quarterly* 17 (1): 69-88.
- Shapiro, Martin. 2004. "Judicial Review in Developed Democracies." In *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*, eds. Gloppen, Siri, Roberto Gargarella and Elin Skaar. London, England: Frank Cass.
- Shin, Doh Chull. 1994. "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research." *World Politics* 47: 135-70.
- Smulovitz, Catalina, and Enrique Peruzzotti. 2000. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of Democracy* 11 (4): 147-58.
- Vorenberg, James. 1981. "Decent Restraint of Prosecutorial Power." *Harvard Law Review* 94: 1521-73.
- Weingast, Barry. 1997. "Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91: 245-63.

Democratization and Judicial Independence: A Political Analysis of the Public Prosecutor Reforms in Taiwan

Ching-ping Tang

Professor

Dept. of Political Science

National Chengchi University

Hung-sen Huang

Adjunct Assistant Professor

Dept. of Public Management and Policy

Tunghai University

Abstract

While political interference has been the major obstacle in building the judicial capacity in new democracies, how the judicial sector has gained its independence over the course of democratization deserves more scholarly attention. By following the history of independence seeking by public prosecutors in Taiwan, this paper examines the reasons for the lag in judicial reforms and explains how progress can eventually be made. The findings indicate that the whistle-blowing incidents have maintained the impetus of reform, while some structural factors, such as the reform competition among sub-systems and the stepping down of the ruling party, have played a substantial role in promoting judicial independence.

Keywords: unitary system of procurator, democratic consolidation, horizontal accountability, whistle-blowing incident, principal-agent theory