



國立臺灣大學社會科學院政治學系

博士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Doctoral Dissertation

我國檢察機關組織改革之研究

A Study of the Organizational Reform of Prosecutors'

Office in Taiwan

林 達

Lin, Ta

指導教授：楊永明 博士

Advisor: Philip Y.M. Yang, Ph.D.

中華民國一〇五年七月

July 2016



國立臺灣大學博士學位論文

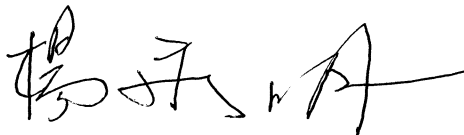
口試委員會審定書

我國檢察機關組織改革之研究

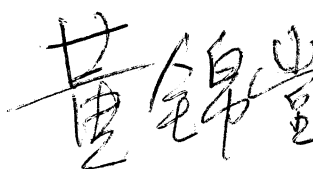
A Study on Organizational Reform of Prosecutors' Office in Taiwan

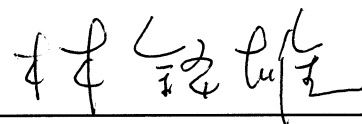
本論文係林達君（學號：D96322004）在國立臺灣大學政治學系
完成之博士學位論文，於民國 105 年 7 月 28 日承下列考試委員
審查通過及口試及格，特此證明

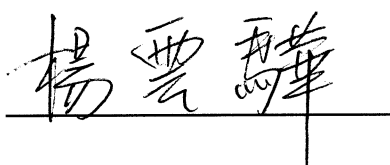
口試委員：

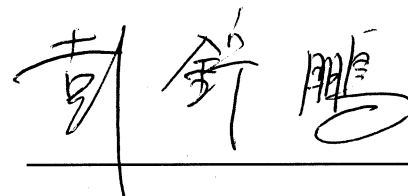


（簽名）

 (指導教授)











謝辭

本論文之完成，衷心感謝指導教授楊永明老師之指導，亦感謝口試委員林鈺雄老師、楊雲驊老師、黃錦堂老師及彭錦鵬老師之指正與建議。師長們在專業上給予我的啟發，讓我能嘗試從更寬廣、更周全的視角來深化議題之研究。

我亦衷心感謝論文研究期間，與我腦力激盪的紀凱峰法官、陳重言律師及林季陽律師，他們在美國、德國與日本制度方面給予我許多協助。我也要感謝台北地檢署許多長官和同仁，他們在實務上提供的許多回應、激盪和勉勵都促使我在繁重檢方工作下仍然堅持努力完成這部論文。

最後，我也要感謝周呈霖博士，她在博士論文撰寫及研究方法等專業提供我許多有實益的建議，並且協助我完成整本論文之發表。我對她及所有提供本論文協助之人，表達最誠摯的感謝。





中文摘要

關鍵字：檢察官、組織改革、檢察獨立、民主問責、檢察一體、檢察官自治

當前我國檢察機關飽受政治不當干涉、濫權追訴和消極怠惰等沉重批判，這三個負面形象實係體制設計偏差所致。本研究指出，檢察機關組織改革應從組織法、職務法及訴訟法完整配套進行，並提出強化檢察獨立、提高監督問責與提升檢察效能等三項改革方向，從法律規範面及政治權力面規劃整體方案。

本研究論文引介 Mirjan R. Damaska 國家任務與司法機能論，釐清我國檢察機關關係屬於主動型國家之政策實施型司法體制光譜，及依此建構之科層式組織；此與美國傾向為回應型國家及紛爭解決型司法體制光譜，呈現分散協作式司法機構之設計迥然有別，因之我國體制不宜輕率嫁接美國機制。本研究並從科層體制之原型即韋伯官僚制度理論出發，援引新公共管理之理論脈絡，認為我國檢察機關組織改革之思維，宜採取多元複合與回應民意之公共網絡治理型態，作為強化檢察獨立、提高監督問責與提升檢察效能等三項改革方向之指引。

強化檢察獨立方面，本研究在考察我國現行機制後，認為檢察官人事晉升制度係長期侵蝕檢察獨立之病根。經權衡檢察獨立、民主問責、檢察一體及檢察官自治等四項檢察體系重要價值後，本研究建議徹底改革檢察官人事晉升制度，基層檢察官晉升主任宜仿效地方法院審判長由各法院法官群體選舉產生之模式，改由各地檢署自行辦理檢察官直選；高檢署精簡縮編員額，且採取完整之輪替歷練制度；至於檢察長之任免仍由法務部長進行人事圈選，俾使檢察獨立與民主問責兼容並蓄且相互制衡。

提高監督問責方面，本研究在考察美國、德國及日本法制後，認為我國監督機制尚屬完備，僅刑事訴訟再議機制設計不良，應予廢除。另經考察日本檢察審查會制度運作後，認為適可取代我國再議制度，除能提高監督作用，更可提高我國人民對於檢察機關之參與及信賴。

提升檢察效能方面，本研究發現檢察官工作量超過負荷是影響偵查品質之原因，增加檢察機關輔助人力刻不容緩。本研究建議引進日本副檢察官職務，並盡速增加檢察事務官員額，達到檢察官與檢察事務官一比一配股比例，且仿效日本檢察事務官、副檢察官至檢察官可透過特任考試制度向上晉升，使我國檢察機關內部人事暢通，能拔擢基層優秀人才並激發檢察效能。

英文摘要



Key words: prosecutor, organization reform, prosecutorial independence, democratic accountability, prosecutorial integration, prosecutorial autonomy

The public prosecutors' office in Taiwan has been heavily criticized for improper political interference, abuse of prosecutorial discretion, and inefficiency. The above-mentioned negative images come from the deficiency in the prosecutorial system design. This study points out that the public prosecutors' office shall be reformed on the basis of the laws governing prosecutorial organization, prosecutorial functions and criminal procedure. Also, this study, based on normative and political perspectives, offers three reformative initiatives to reinforce prosecutorial independence, accountability, and efficiency.

By introducing Mirjan R. Damaska's theory of state assignment and judicial function, this study suggests that the public prosecutors' office in Taiwan is a hierarchical archetype constructed on the basis of the activist state policy-implementing ideology. It differs from the U.S. prosecutorial system, inclining to a reactive state conflict-solving ideology and accordingly reveals a coordinating archetype of organizational design. As a result, the prosecutorial organization reform in Taiwan shall not embrace the U.S. system without due consideration. Moreover, based on Weber's theory of bureaucratic management and theory of new public management, this study contends that the organizational reform of the public prosecutors' office in Taiwan shall take a pluralistic public management model as a guideline to reinforce the prosecutorial independence, accountability and efficiency.

With respect to prosecutorial independence, this study, after reviewing current prosecutorial system in Taiwan, finds that current prosecutorial promotion system is the primary factor to erode the prosecutorial independence. By weighing and balancing four critical prosecutorial values, prosecutorial independence, accountability, prosecutorial integration, and prosecutorial autonomy, this study presents several proposals of prosecutorial promotion system reform. First, the promotion of lower level prosecutors shall, as that of all district court judges in Taiwan, be based on election by all eligible prosecutors. Second, the Taiwan high prosecutors' office shall downsize; positions there

shall also be set based on the ideology of gaining experience. Third, after considering check-and-balance of two opposing values, prosecutorial independence and democratic accountability, this study contends that appointment of chief prosecutors in all district prosecutors' office shall still be under the discretion of Minister of Justice.

Regarding prosecutorial accountability and supervision, this study suggests that the status quo of prosecutorial supervision system in Taiwan is overall adequate and appropriate; however, the Second-Level Reconsideration system shall be abolished. This study also suggests that Taiwan shall adopt Japanese Committee for the Inquest of Prosecution to replace current Second-Level Reconsideration system, and that may effectively reinforce prosecutorial supervision as well as improve public trust in prosecutors in Taiwan.

As to increasing prosecutorial efficiency, the study first indicates that current prosecutorial inefficiency in Taiwan shall be attributed to the overwhelming workload for individual prosecutors. Increasing positions of prosecutors is accordingly of great urgency. This study then suggests the adoption of Japanese Assistant Prosecutor (AP) system as well as increasing positions of Public Prosecuting Affairs Official (PAO), and to have each prosecutor be assisted by one PAO. Besides, all APs and PAOs are entitled to be promoted to prosecutors by way of passing certain examinations, which keep lines of promotion open and transparent as well as facilitate the promotion of outstanding lower level prosecutors and, most important of all, improves prosecutorial efficiency.



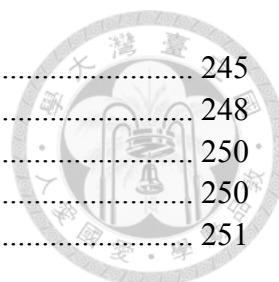
目錄

| | |
|-----------------------------------|----------|
| 口試委員會審定書 | i |
| 謝辭 | iii |
| 中文摘要 | v |
| 英文摘要 | vii |
| 目錄 | ix |
| 圖目錄 | xvi |
| 表目錄 | xvii |
| 第一章 緒論：我國檢察機關組織改革的背景 | 1 |
| 第一節 前言：我國檢察機關進入民主鞏固時期的改革契機 | 1 |
| 第二節 研究動機：我國檢察機關為何未能獲得人民高度信賴 | 4 |
| 第一項 檢察官是政治打手的形象 | 5 |
| 第二項 檢察官濫權的形象 | 9 |
| 第三項 檢察官怠惰包庇的形象 | 11 |
| 第三節 問題意識：我國檢察機關應該如何改革 | 13 |
| 第一項 能否正確認識我國檢察機關問題 | 14 |
| 第二項 能否確立檢察體系之重要支柱與改革方向 | 15 |
| 第一款 檢察官遭受不當干涉問題與如何強化檢察獨立 | 15 |
| 第一目 黃向堅奉命不上訴案（1958年） | 16 |
| 第二目 吳蘇案（1988年） | 16 |
| 第三目 第一高爾夫球場案（1989年） | 18 |
| 第四目 華隆案（1991年） | 19 |
| 第五目 檢察官改革運動（1998年） | 22 |
| 第六目 黃世銘總長洩密案（2013年） | 22 |
| 第七目 人事權是否為權力干預之關鍵因素 | 24 |
| 第二款 檢察官濫權問題與如何提高監督問責 | 25 |
| 第一目 檢察官羈押權的剝奪（1997年） | 25 |
| 第二目 檢察官搜索權的剝奪（2001年） | 26 |
| 第三目 檢察官監聽權的剝奪（2014年） | 27 |
| 第四目 檢察官扣押權的剝奪（2016年） | 27 |
| 第五目 正確認識檢察官濫權的議題 | 28 |

| | | |
|----------------------------------|--|-----------|
| 第三款 | 檢察官怠惰問題與如何提高檢察效能 | 29 |
| 第四節 | 研究取徑：我國檢察機關組織改造的策略 | 31 |
| 第一項 | 應然規範制度面與實然權力運作面的連動 | 32 |
| 第二項 | 德國、美國與日本檢察機關制度的比較 | 34 |
| 第三項 | 組織法、職務法與訴訟法的整合 | 36 |
| 第五節 | 文獻回顧：我國檢察機關組織之研究現況 | 37 |
| 第一項 | 對於我國檢察機關研究之鳥瞰 | 38 |
| 第二項 | 對於我國檢察獨立議題之研究 | 39 |
| 第三項 | 對於我國檢察官監督問責議題之研究 | 44 |
| 第四項 | 對於我國檢察機關效能議題之研究 | 46 |
| 第六節 | 研究方法與架構 | 48 |
| 第一項 | 研究方法 | 48 |
| 第二項 | 研究架構 | 50 |
| 第二章 國家司法機能與檢察機關科層體制論..... | | 54 |
| 第一節 | 國家任務與司法機能論 | 55 |
| 第一項 | Mirjan R. Damaska「回應型國家」與「主動型國家」兩種原型觀點 | 56 |
| 第一款 | 回應型國家與紛爭解決型之司法機制 | 57 |
| 第二款 | 主動型國家與政策實施型之司法機制 | 58 |
| 第三款 | 回應型國家與主動型國家司法功能的比較 | 61 |
| 第二項 | Mirjan R. Damaska 司法機構兩種原型觀點 | 62 |
| 第一款 | 科層式原型的司法機構 | 63 |
| 第二款 | 協作式原型的司法機構 | 64 |
| 第三款 | 科層式原型與協作式原型之比較 | 65 |
| 第二節 | 韋伯官僚體制及新公共管理理論 | 67 |
| 第一項 | 韋伯科層式體制與權威來源 | 68 |
| 第二項 | 對於韋伯官僚體制的批判 | 72 |
| 第三項 | 新公共管理之回應 | 77 |
| 第四項 | 民主社會與專業化的論戰 | 81 |
| 第五項 | 網絡治理 | 83 |
| 第六項 | 新公共管理與網絡治理對於檢察機關改革的啟發 | 85 |
| 第三節 | 德國檢察機關：聯邦分權制與科層體制式 | 88 |
| 第一項 | 德國檢察機關之組織架構 | 90 |
| 第一款 | 聯邦檢察機關之組織架構 | 91 |
| 第二款 | 邦檢察機關之組織架構 | 93 |
| 第一目 | 邦高等檢察署（StA beim Oberlandesgericht） | 94 |
| 第二目 | 邦地方檢察署（StA beim Landgericht） | 95 |
| 第三款 | 德國檢察機關之內部組織 | 96 |
| 第二項 | 德國檢察官之法律定位及檢察機關之運作模式 | 99 |
| 第一款 | 德國檢察組織係兼具司法權及行政權特性之機關 | 99 |
| 第二款 | 自「檢察一體」原則觀察德國檢察機關之運作監督機制 | 100 |
| 第一目 | 德國指令權之行使模式 | 101 |
| 第二目 | 德國檢察首長代理制 | 103 |

| | | |
|-------------------------------|------------------------------------|------------|
| 第三款 | 德國檢察官人事制度 | 105 |
| 第一目 | 德國檢察官任職資格 | 105 |
| 第二目 | 德國檢察官之遴選 | 106 |
| 第三目 | 德國檢察官之訓練及任命 | 107 |
| 第四目 | 德國檢察官之績效考核 | 108 |
| 第五目 | 德國檢察官之晉升 | 109 |
| 第四節 | 日本檢察機關：中央集權制與科層體制式 | 110 |
| 第一項 | 日本檢察機關之組織架構 | 112 |
| 第一款 | 日本檢察機關之隸屬與定位 | 112 |
| 第二款 | 日本檢察機關之機構部門 | 114 |
| 第一目 | 日本最高檢察廳 | 114 |
| 第二目 | 日本高等檢察廳 | 115 |
| 第三目 | 日本地方檢察廳 | 116 |
| 第四目 | 日本區檢察廳 | 116 |
| 第二項 | 日本檢察官之人事制度 | 117 |
| 第一款 | 日本檢察官之身分 | 118 |
| 第二款 | 日本檢察官之晉升與職業生涯歷練 | 120 |
| 第三款 | 日本檢察官之在職研修 | 123 |
| 第四款 | 日本檢察官之任職資格考試 | 127 |
| 第五節 | 美國檢察機關：聯邦分權制與分散協作式 | 128 |
| 第一項 | 美國聯邦及各州司法轄區之政治設計 | 128 |
| 第一款 | 美國聯邦主義下的司法分權設計 | 130 |
| 第二款 | 美國各州司法系統與聯邦司法系統之平行關係 | 131 |
| 第三款 | 美國聯邦及各州檢察系統之發展脈絡 | 132 |
| 第四款 | 美國州檢察體系內之「分權化」與聯邦、州、郡縣之「三級化」 | 134 |
| 第二項 | 美國聯邦檢察機關之組織架構 | 135 |
| 第一款 | 美國聯邦中央檢察機關（即司法部）之組織架構 | 136 |
| 第二款 | 美國聯邦地區檢察機關之組織架構 | 139 |
| 第三項 | 美國州檢察機關之組織架構 | 141 |
| 第一款 | 美國州檢察長 | 142 |
| 第二款 | 美國州地區檢察官、助理地區檢察官及市檢察官 | 143 |
| 第三款 | 美國州檢察機關與聯邦檢察機關之競合關係 | 144 |
| 第四項 | 美國檢察官之政治屬性及其身分資格 | 146 |
| 第一款 | 美國檢察官之民選與政治任命方式 | 146 |
| 第二款 | 美國檢察官之來源—法學院畢業生及通過律師考試者 | 149 |
| 第五項 | 美國各州地區檢察官辦公室之運作 | 150 |
| 第一款 | 美國各州地區助理檢察官之任免 | 151 |
| 第二款 | 美國各州地區助理檢察官之績效與晉升 | 153 |
| 第三款 | 美國各州地區助理檢察官辦公室之實務運作 | 154 |
| 第四款 | 美國各州地區檢察官之政治色彩 | 156 |
| 第三章 強化檢察獨立與排除不當干預..... | | 159 |
| 第一節 | 我國檢察官受權力干涉之機制 | 159 |
| 第一項 | 我國檢察官受權力干涉之背景 | 160 |

| | | |
|-----|--------------------------------|-----|
| 第二項 | 權力如何干涉我國檢察官個案 | 163 |
| 第一款 | Steven Lukes 權力運作三面向觀點 | 163 |
| 第二款 | 我國檢察官個案受到干涉之權力影響機制 | 166 |
| 第二節 | 國外法務部長與檢察首長指令權之探討 | 169 |
| 第一項 | 德國模式 | 170 |
| 第一款 | 德國聯邦司法部長對聯邦檢察(總)長之人事任免機制 | 170 |
| 第二款 | 德國聯邦司法部長對聯邦檢察(總)長之外部指令權 | 171 |
| 第三款 | 德國聯邦司法部長與聯邦檢察(總)長之爭端案例 | 174 |
| 第二項 | 日本模式 | 177 |
| 第一款 | 日本法務大臣對檢事總長之人事任免機制 | 177 |
| 第二款 | 日本法務大臣對檢察官的指揮監督權 | 178 |
| 第三款 | 日本法務大臣與檢察官間之爭端案例 | 182 |
| 第一目 | 造船疑獄事件(1954) | 182 |
| 第二目 | 日通事件(1968) | 188 |
| 第三目 | 洛克希德事件(1976) | 189 |
| 第四目 | 陸山會事件(或稱「小沢一郎」事件)(2009) | 192 |
| 第三節 | 我國法務部長與檢察首長指令權之運作 | 195 |
| 第一項 | 我國法務部長之外部指令權 | 195 |
| 第二項 | 我國檢察首長之內部指令權 | 198 |
| 第三項 | 我國檢察首長指令權之實務運作 | 201 |
| 第一款 | 檢察首長之案件收取權與移轉權 | 201 |
| 第二款 | 檢察首長之案件指分權 | 206 |
| 第三款 | 檢察首長之檢察事務分配權 | 207 |
| 第四款 | 檢察首長之送閱審核權 | 209 |
| 第五款 | 檢察首長之人事建議權 | 210 |
| 第四節 | 我國檢察官人事升遷與懲戒制度 | 212 |
| 第一項 | 我國檢察官人事制度鳥瞰 | 212 |
| 第二項 | 我國晉升地檢署主任檢察官之制度 | 216 |
| 第一款 | 我國地檢署主任檢察官職務之簡介 | 216 |
| 第二款 | 我國地檢署主任檢察官之晉升與解任制度 | 218 |
| 第三款 | 我國地檢署主任檢察官晉升與解任制度改良之議題 | 222 |
| 第一目 | 我國地檢署主任檢察官晉升制度之改良 | 222 |
| 第二目 | 我國地檢署主任檢察官解任制度之改良 | 226 |
| 第三項 | 我國晉升高檢署檢察官之制度 | 227 |
| 第一款 | 我國高檢署檢察官職務之簡介 | 227 |
| 第二款 | 我國高檢署檢察官之晉升制度 | 232 |
| 第三款 | 我國高檢署檢察官晉升管道堵塞與不良後果 | 234 |
| 第四款 | 我國高檢署檢察官晉升制度改良之議題 | 235 |
| 第一目 | 高檢署晉升制度採用檢察官自治理念 | 235 |
| 第二目 | 輪替歷練制度取代「全有全無式」設計 | 237 |
| 第三目 | 縮編高檢署員額降低升官圖不良影響 | 239 |
| 第四項 | 我國晉升檢察長之制度 | 241 |
| 第一款 | 我國檢察長晉升制度之鳥瞰 | 241 |
| 第二款 | 現行檢察長晉升制度之運作 | 243 |
| 第五項 | 我國檢察總長之制度簡介 | 245 |



| | | |
|-----|---------------------------|-----|
| 第一款 | 我國檢察總長之產生機制 | 245 |
| 第二款 | 我國檢察總長之退場機制 | 248 |
| 第六項 | 我國檢察官晉升制度之綜合評估及整體改進 | 250 |
| 第一款 | 檢察機關權力運作之四項重大價值 | 250 |
| 第二款 | 四項重大價值與四方權力主體之綜合設計 | 251 |


第四章 提高監督與制衡檢察官濫權.....257

| | | |
|-----|---------------------------|-----|
| 第一節 | 對於檢察官監督問責之探討 | 257 |
| 第一項 | 檢察官之民主問責問題 | 259 |
| 第二項 | 我國檢察官問責議題之爭論 | 265 |
| 第一款 | 檢察官起訴判無罪應否懲處的指責 | 265 |
| 第二款 | 日本檢察官機制與文化的巨大差異 | 266 |
| 第三款 | 中國大陸的超高定罪率與冤假錯案 | 269 |
| 第四款 | 我國與美國定罪率之比較 | 270 |
| 第五款 | 檢察官問責應有正確認識 | 271 |
| 第三項 | 我國檢察官之職務監督機制 | 272 |
| 第一款 | 我國對檢察官之行政監督權 | 272 |
| 第一目 | 我國行政監督權人與啟動機制 | 273 |
| 第二目 | 我國法務部長及檢察總長行政監督權之比較 | 274 |
| 第二款 | 我國檢察官之職務評鑑機制 | 275 |
| 第一目 | 我國檢察官職務評鑑之發動事由 | 275 |
| 第二目 | 我國檢察官職務評鑑之發動權人 | 277 |
| 第三目 | 我國檢察官評鑑委員會之組織 | 278 |
| 第四目 | 我國檢察官評鑑之請求時效 | 278 |
| 第五目 | 我國檢察官評鑑委員會之決議 | 278 |
| 第六目 | 我國檢察官之懲戒 | 279 |
| 第三款 | 我國檢察官之職務評定機制 | 280 |
| 第一目 | 我國檢察官職務評定之介紹 | 280 |
| 第二目 | 我國檢察官職務評定審議委員會之運作 | 281 |
| 第三目 | 我國檢察官職務評定之流程 | 281 |
| 第四目 | 我國檢察官職務評定與考績制度之比較 | 282 |
| 第五目 | 日本檢察官適格審查會之介紹 | 286 |
| 第二節 | 國外對於檢察官之案件監督機制 | 290 |
| 第一項 | 德國模式 | 291 |
| 第一款 | 德國對於檢察官強制處分之監督 | 291 |
| 第二款 | 德國對於檢察官起訴之監督 | 294 |
| 第三款 | 德國對於檢察官不予起訴之監督 | 295 |
| 第一目 | 德國檢察官不起訴之介紹 | 295 |
| 第二目 | 德國對於檢察官不起訴處分之監督機制介紹 | 298 |
| 第二項 | 日本模式 | 301 |
| 第一款 | 日本對於檢察官強制處分之監督 | 301 |
| 第二款 | 日本對於檢察官不予起訴之監督 | 302 |
| 第一目 | 日本檢察官不起訴處分之介紹 | 303 |
| 第二目 | 日本檢察官審查會之介紹 | 306 |
| 第三目 | 日本準起訴制度之介紹 | 317 |
| 第三項 | 美國模式 | 320 |

| | | |
|-----|------------------------------|-----|
| 第一款 | 美國對於檢察官起訴之監督 | 320 |
| 第一目 | 美國檢察官起訴程序之簡介 | 320 |
| 第二目 | 美國大陪審團審查模式 | 323 |
| 第三目 | 美國預審法官審查模式 | 326 |
| 第二款 | 美國對於檢察官不起訴決定之監督 | 328 |
| 第三款 | 美國檢察官之行政內控指引 | 332 |
| 第四款 | 美國檢察官裁量權過大之思考 | 334 |
| 第三節 | 我國對於檢察官之案件監督機制 | 341 |
| 第一項 | 我國對於強制處分與起訴之監督機制及運作狀況 | 341 |
| 第一款 | 我國對於檢察官強制處分之監督 | 341 |
| 第二款 | 我國對於檢察官起訴之監督 | 342 |
| 第二項 | 我國對於檢察官不予起訴之監督及運作狀況 | 343 |
| 第一款 | 我國檢察官不起訴處分之介紹 | 343 |
| 第二款 | 我國再議制度之介紹 | 344 |
| 第三項 | 我國再議制度之評估與改良—引進日本檢察審查會 | 348 |
| 第一款 | 我國再議制度係檢察機關之內部監督機制 | 349 |
| 第二款 | 我國再議制度之存廢係政策選擇問題 | 352 |
| 第一目 | 我國再議制度之檢討 | 352 |
| 第二目 | 日本及德國立法例之思考 | 353 |
| 第三目 | 我國再議制度宜予廢除 | 354 |
| 第四目 | 我國再議制度掩蓋外部監督機制不足的問題 | 356 |
| 第五目 | 我國引進日本檢察審查會制度之可行性 | 358 |

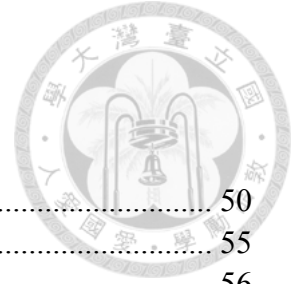
第五章 提高檢察機關效能與降低怠惰..... 365

| | | |
|-----|------------------------------|-----|
| 第一節 | 影響我國檢察機關效能及怠惰之因素 | 365 |
| 第一項 | 我國檢察官之工作案件數量 | 365 |
| 第一款 | 影響我國檢察官工作案件數量的因素 | 365 |
| 第二款 | 我國檢察官工作案件數量之實際情況 | 368 |
| 第二項 | 我國檢察官辦案期限與偵結壓力 | 372 |
| 第一款 | 偵查檢察官辦案期限之管考壓力 | 372 |
| 第二款 | 檢察官辦案品質之考評 | 374 |
| 第三款 | 偵查案件行政管考的兩難 | 375 |
| 第三項 | 我國檢察官不起訴處分案件工作之繁重 | 377 |
| 第一款 | 我國檢察官不起訴處分書製作之繁複 | 377 |
| 第二款 | 我國檢察官不起訴處分猶如職權調查直到無罪判決 | 379 |
| 第二節 | 我國檢察機關人力資源之運作狀況 | 381 |
| 第一項 | 我國檢察機關人力資源改革之進程 | 381 |
| 第二項 | 我國檢察官人力資源現況與問題 | 382 |
| 第三項 | 我國檢察官與檢察事務官任務配置模式 | 386 |
| 第四項 | 我國檢察事務官升遷阻塞問題 | 388 |
| 第三節 | 引進日本檢察廳副檢事及升遷流通制度可行型評估 | 389 |
| 第一項 | 引進檢察官輔助人力資源 | 390 |
| 第一款 | 日本副檢事制度之介紹 | 390 |
| 第二款 | 日本檢察事務官制度之介紹 | 392 |



| | | |
|------------|----------------------------------|------------|
| 第二項 | 我國引進副檢察官制度及改良檢察事務官晉升制度評估 | 394 |
| 第一款 | 建議副檢察官具有輕罪之結案權 | 395 |
| 第二款 | 建議完善檢察事務官之晉升機制 | 396 |
| 第三款 | 建議增加檢察事務官員額並專股配署檢察官 | 397 |
| 第六章 | 結論：我國檢察機關組織改革之方向與建議 | 399 |
| 第一節 | 解明我國「主動型國家」及「科層式體制」之政府原型 | 399 |
| 第二節 | 強化檢察獨立與改良檢察官人事晉升制度 | 400 |
| 第三節 | 提高監督與引進日本檢察審查會制度 | 403 |
| 第四節 | 提升檢察效能與引進日本副檢察官制度 | 405 |
| | 參考文獻 | 408 |

圖目錄



| | |
|------------------------------------|-----|
| 圖 1：研究架構示意圖 | 50 |
| 圖 2：Damaska 國家司法機能理論示意圖 | 55 |
| 圖 3：Damaska 國家司法機能理論之兩種典範示意圖 | 56 |
| 圖 4：韋伯官僚體制理論之六項要素示意圖 | 71 |
| 圖 5：對韋伯官僚理論之理論回應整理圖 | 88 |
| 圖 6：德國檢察機關架構圖 | 89 |
| 圖 7：日本檢察機關架構圖 | 110 |
| 圖 8：美國檢察機關架構圖 | 129 |
| 圖 9：我國檢察官受權力干涉機制之示意圖 | 160 |
| 圖 10：我國檢察體系四項重要價值示意圖 | 252 |

表目錄



| | |
|--|-----|
| 表 1：96 年至 100 年經銓敘審定之法官考績等第人數及比率..... | 283 |
| 表 2：96 年至 100 年經銓敘審定之檢察官考績等第人數及比率..... | 283 |
| 表 3：101 年經銓敘審定之法官及檢察官職務評定結果人數及比率..... | 284 |



第一章 緒論：我國檢察機關組織改革的背景

第一節 前言：我國檢察機關進入民主鞏固時期的改革契機

我國檢察機關演進與改革的歷程，與政治發展息息相關。檢察機關所擁有的偵查與控訴之強大權力，是鞏固民主所必須深究的政治配套制度。因為，檢察機關作為刑事控訴權之主導者，對於政治、金融、媒體、企業、民間團體均具有主動偵查之權力，倘若執政黨透過政治不當干預，利用檢察官打擊在野黨或其金主與支持者，都將使民主選舉淪為一場不公平的競爭，徹底破壞民主。

政治學上，要將民主體制建立制度化，從威權政體成功轉型為真正的民主往往是一個漫長的過程。一般而言，威權政體的民主化可劃分為兩階段，第一階段為民主轉型，也就是邁向民主政府，重點在於將統治權力從威權政府轉移至民選政府。第二階段則為民主鞏固，重點在於民主制度如何建立並獲得正當性基礎。從政治學角度觀察，各國從威權政體進行民主轉型時，未必能夠順利通過民主鞏固的階段，甚至導致政局的混亂與政治的倒退。因為，當民主化的推動是因為民眾對於威權體制的反感，他們對於民主政體常會出現過度的期待，也因此當現實民主運作上並不能產出符合他們期待的結果時，民眾對於民主政體的失望感會大於威權體制，甚至出現不時緬懷威權政體（authoritarian nostalgia）的情形¹。也因此當威權解體、民主轉型之後，國家接下來面臨最大的挑戰便是如何鞏固民主政體，避免倒退²。如何判斷民主是否鞏固，杭廷頓提出二次政黨輪替（two turn over test）的概念，當執政黨願意服膺公平、有競爭性選舉的結果，將政權和平移交給當選者（原本的反對黨），權力不在把持在個別政治人物或政黨手中，而

¹ Milan W. Svobik, *Learning to Love Democracy: Electoral Accountability and the Success of Democracy*, 57(3) AM. J. POLITICAL SCI. 685, 685–702 (2013).

² Milan. Svobik, *Authoritarian Reversals, and Democratic Consolidation*, 102(2) AM. POLITICAL SCI. REV.153, 153-168 (2008).

是按照民眾意志來決定，便可視作民主鞏固³。不過杭廷頓的二次政黨輪替的落實與指標化面臨許多問題，例如許多國家尚未培養出有競爭力和執行力的反對黨、法律體制的完備性等，難以衡量民主鞏固⁴。若按照杭廷頓的定義，從 2008 年馬英九當選總統後，台灣應已民主鞏固，但有些學者提出不同的觀點⁵。李西潭認為陳水扁在 2000 年當選總統因未能掌握國會而無法完全執政，故不能列為一次政黨鞏固⁶。

若要積極的鞏固民主，跳脫選舉的民主，許多學者提出應針對制度做更完善的設計，包括從設計開放且低門檻的競爭環境、擴大公共參與、委託非營利組織落實監督等⁷。相較於制度設計，有些學者認為，政治人物對於體制、法治的尊重反而對於民主鞏固的進程有更大的影響⁸。而 Diamond 也認為，唯有健全的市民社會，包括提供與培養少數、反對者參與和主導政治，才能有利民主鞏固⁹。2016 年蔡英文總統上任後，民進黨在國會也已經同時成為多數黨。無論從何種角度觀察，我國進入民主鞏固階段應該已是政治運作的共識。但是民主鞏固階段係一務實與漫長的道路，需要許多民主機制與民主文化的相互配套。否則，若無成熟的政治文化運作與民主法治配套設計，讓各個政治權力透過機制設計加以相互制衡，仍然可能使民主在轉瞬間走向失敗。

1996 年首次總統大選後，我國邁入民主轉型的階段。然而民主進程仍然一路顛波，且檢察體系在民主轉型的初期過程中，檢察首長之人事異動等仍然掌握

³ S. P. HUNTINGTON, *THE THIRD WAVE: DEMOCRATISATION IN THE LATE TWENTIETH CENTURY* (1993).

⁴ Stephen E. Hanson, *Defining Democratic Consolidation*, In *POSTCOMMUNISM AND THE THEORY OF DEMOCRACY*, 126-151 (Richard D. Anderson, M. Steven Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder eds., 2001).


⁵ 蔡昌言 (2011),〈民主鞏固因素之影響性分析--臺灣與其他東亞民主國家的比較〉,《問題與研究》, 50 卷 1 期, 頁 1-29。

⁶ 李西潭 (2011),《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》, 台北市：五南。

⁷ Andreas Schedler, *What is Democratic Consolidation?*, 9(1) *J. DEMOCRACY* 91, 91-107 (1998); 張傳賢 (2009),〈民主的脆弱性與鞏固：一個敗者同意的視角〉,《政治科學論叢》, 42 期, 頁 43-83。

⁸ Andrea Schedler, *Measuring Democratic Consolidation*, 36(1) *COMPAR. INTE'L DEVELOPMENT* 66, 66-92 (2001).

⁹ Larry Diamond, *Toward Democratic Consolidation*, 5(3) *J. DEMOCRACY* 4, 4-17 (1994).



在當時的執政黨國民黨手中，但基層檢察官則已經開始反思與覺醒；在此期間內之 1998 年檢察官改革運動的開展，便是我國檢察體系在這個階段的時代回應。2000 年陳水扁總統上台，民進黨首次執政，我國也進入首次政黨輪替，進入了民主轉型與民主鞏固的階段；在陳前總統第二任期間之 2006 年 1 月 13 日，法院組織法三讀通過修正案，最高法院檢察署設置特別偵查組、一審檢察官得晉敘至第 14 職等、檢察官人事制度納入檢察官人事審議委員會暨檢察官自治理念，這些都是強化檢察獨立價值的法律設計，其實也是民主鞏固階段的相應配套機制，對於檢察機關的組織改革具有重大進步意義。2008 年馬英九總統上台，國民黨再度執政，進入第二次政黨輪替的時期，但這個階段的檢察機關組織改革較缺乏實質的進展，2010 年 7 月新設立的法務部廉政署並未涉及檢察機關的組織及改革，且只是延續陳前總統時代即已倡議的籌設進度，此亦可見國民黨執政時期對於檢察機關組之改革之推動力量較為薄弱。2016 年蔡英文總統上台，民進黨再度成為執政黨，並將司法改革列為政治改革重要綱領之一，檢察機關組織改革之議題再度受到重視。

由我國民主發展的歷程，可以看出我國政黨輪替已經進入常態階段，而民主鞏固的程度也逐漸進入穩定期。因此，在民進黨再度成為執政黨的政治條件下，檢察機關組織改革能否獲得政治改革浪潮的助力以及政治改革力量的奧援，便是改革能否成功的關鍵。此際，我國更應當利用此一階段的改革契機，讓我國檢察機關徹底擺脫政治不當干預的陰影與機制，賦予真正的檢察獨立。另一方面，又能夠在保障檢察獨立的理念下，同時設計適當的民主問責機制，讓檢察官擁有客觀公正的獨立屬性，又能受到民主問責的有效監督制衡。

在當前國人殷切期盼司法改革之際，本論文期盼能透過對檢察機關組織改革的研究，適時澄清我國檢察機關之問題，以及建議我國檢察機關應當如何進行改革，並配合整體司法改革之進程。畢竟，檢察官在刑事訴訟中扮演貫穿整個程序的重要角色，也是各界高度關注應當改革之項目。然而，我國檢察機關運作是否

存在問題？為何需要改革？應當如何改革？這都涉及我國檢察機關的法制規定以及實務運作問題。而且，檢察機關面臨新的時代挑戰、政治環境及人民期待，都必須與時俱進才能持續獲得人民的信賴。本章將依序說明本論文之研究動機、問題意識、研究取徑及研究架構。

第二節 研究動機：我國檢察機關為何未能獲得人民高度信賴

檢察官之職權，為實施偵查、提起公訴、實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行，法院組織法第 60 條定有明文。由於檢察官位居刑事司法程序之發動者或停止者，若能獲得人民高度信賴自有助於職權之行使。若能獲得人民高度信賴，不僅在偵查過程中容易取得相關人士的配合，亦可在偵結時提升當事人甘服，更有助於人民對於整體司法信賴度之提升。

但近年來，我國人民對於檢察官及法官之信賴度始終低迷。根據 2016 年 2 月 22 日中正大學發布「104 年全年度全國民眾犯罪被害暨政府維護治安施政滿意度調查」報告顯示，民眾對法官與檢察官的不信任度與不公正度持續上升，各自飆達 84.6%與 76.5%。¹⁰在此之前幾年的不信任度亦維持甚高的比例，顯見人民對於整體司法確實存在不信任感。

社會各界對於檢察官的批評，影響了人民對於檢察官的信賴度。實務上，檢察官受理案件直接影響被害人與被告權益，抑或攸關特定群體之偏好，偵辦過程及偵辦結果均可能因無法滿足各方期待而招致批評。例如，國人多喜歡「以刑逼民」提告所謂「假性財產案件」¹¹，檢察官如為不起訴處分則可能招致告訴人或告訴代理人律師批評消極怠惰。又例如，偵辦賄選貪瀆或重大金融犯罪蒐證不易，

¹⁰ 見自由時報（02/22/2016），〈調查：對法官與檢察官不信任度 84.6%〉，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1609704>。儘管這樣的不信任度調查可能緣於民眾對於司法判決與治安事件不滿的回應，但也顯示司法機關與大眾輿論間之互信存在相當之落差。

¹¹ 假性財產案件主要是指詐欺、侵占及背信等類型之案件，其案件事實僅屬民事債務不履行之糾紛，無法構成刑事犯罪，但被害人仍然提起刑事告訴，最後均因犯罪嫌疑不足而為不起訴處分。

因積極追查而採取搜索、拘提或羈押等強制處分，承辦檢察官在媒體矚目報導下亦可能招致被告或辯護律師批評恣意濫權。再例如，檢察官於偵辦政治敏感案件時，亦經常招致不同政治立場者質疑政治力滲透介入。再加上，若干檢察官辦案瑕疵或媒體渲染均造成檢察機整體關形象不佳。

上述對於檢察官之諸多批評，約略呈現出了檢察官的三種負面形象，分別為：政治力操控的政治工具形象、不受節制的檢察官濫權形象、辦案草率的檢察官怠惰形象。這三種負面形象當然會影響檢察官能否獲得人民高度信賴，更引發吾輩思考我國檢察機關是否到了應該進行組織改革的時間點？而應該改革滌除的弊端又為何？

第一項 檢察官是政治打手的形象

我國檢察官偵辦賄選案件或者政治敏感案件，經常遭到當事人批判政治力介入，媒體或名嘴也經常指控檢察官背後伸有黑手，一般民眾也大多相信有此可能。

我國檢察官的政治工具形象，其實源於解嚴以前國民黨黨國體制下司法受到政治操控的歷史記憶。解嚴以前，國民黨長期一黨執政，檢察機關及法院在那樣的時空背景下，實際上受到國民黨與政治力量的介入與控制甚深。早先的戒嚴時期，許多司法首長及檢察首長具有國民黨員甚至中央委員身分，更加深政黨介入檢察機關的現象。據學者王金壽的調查研究，國民黨在戒嚴時期時，對於司法人員的升遷控制相當成功。幾乎所有佔據司法體系重要職位的人員，都是國民黨籍。有些高層司法人員，如前司法院副院長洪壽南還特別感謝國民黨對他的栽培。有時司法人員還得加入國民黨以求得升遷。一位司法人員在幫國民黨解決一件政治司法案件之後，在司法院一位高層擔任介紹人之下加入國民黨，因而被升為地檢

署首席（相當於今日的檢察長）。¹²

解嚴後初期，國民黨在政治上仍然具有壓倒性優勢，檢察官及法院受到政治操控的形象依然鮮明。儘管法院方面於 1993 年底出現改革運動，當年 12 月 16 日臺灣臺中地方法院 9 名法官公開舉行記者會，要求以民主的方式來決定法院的事務分配，最後經由法官群體民主表決通過，隨後其他地方法院也陸續跟進，當時部分媒體稱為「法官自治運動」。¹³檢察官的改革活動雖然起步較晚，遲至 1998 年 5 月間才出現檢察官改革協會成立之標竿性改革活動。但即便法官與檢察官群體發出改革呼聲，但社會大眾對於國民黨干預司法的形象仍未消弭。最有名的便是 1995 年 7 月 13 日，國民黨秘書長許水德在高雄參加國民黨代表分區座談會議，因許多黨代表對中央查賄行動大感不滿，許水德好言相勸，並說民進黨員動不動就去法院抗議，但國民黨要有風度，不能有不滿也就去包圍法院，因為「法院也是執政黨的」。¹⁴這樣的言論廣獲流傳，更加深了國民黨可以操控司法的形象。此段期間，司法可以被國民黨操控的形象，在檢察官方面遠較法官更為嚴重。最主要的原因是檢察機關隸屬於行政權的法務部下，法務部長就是檢察官的最頂頭上司，因此呈現出檢察官直接受到執政黨指揮的形象。回顧自 1980 年 7 月 1 日起，採行審檢分立制，高等法院以下各級法院改隸司法院，檢察機關則劃歸於法務部受其監督。由於司法院屬於憲法機關，受憲法賦予高度獨立之制度保障，明確劃歸於司法權下；檢察機關因組織設置於法務部之行政權下，等於是從組織配置上被普遍認為必然受到執政黨之操控。

2000 年第一次政黨輪替，民進黨首度成為執政黨，但檢察機關隸屬於法務部之體制設計，又呈現了檢察官改受執政黨民進黨操控的政治工具形象。當檢察官偵辦藍營人士時，便被輿論認為檢察官已淪為執政黨民進黨的政治打手。若偵

¹² 王金壽(2006)，〈政治機會結構與行動者生命歷程：解釋台灣的法院改革和檢察改革之差異〉，台灣社會學年會，台中東海大學，頁 11。

¹³ 王金壽，前揭註 12，頁 10。

¹⁴ 聯合報（07/23/1995），〈譴責許水德 廿五名法官通過提案〉，06 版。

辦的對象是綠營人士時，又被指控承辦檢察官偏藍，幕後應有藍營力量操控介入。檢察官是政治打手的形象根本無法擺脫，若遇到高度矚目之政治敏感案件，即便檢方事證明確提起公訴，仍然無法取得輿論信賴，難杜悠悠之口。縱然查明冤抑予以不起訴處分，民眾仍然認為檢方包庇吃案，被還以清白的當事人也只能活在民眾的唾罵中。

2008 年後，國民黨重新執政並在國會取得多數，隸屬於法務部監督下的檢察官自然又被民眾認為檢察官聽命於執政黨，政治工具的形象更難以擺脫。檢察官幾乎被認為是跟隨著執政黨的指令辦案，民眾一般也都認為是總統或執政黨下指令，或是檢察官揣摩上意去偵辦。這樣的形象嚴重挫敗了檢察官的正義形象，削弱了檢察官偵辦犯罪的正當性。

雲林地檢署偵辦雲林縣長蘇治芬案即為一負面案例。由於 2008 年 5 月國民黨重返執政黨，同年 11 月 5 日民進黨籍雲林縣長蘇治芬因涉嫌收受 500 萬元賄款，遭檢察官拘提調查，遂引發重大爭議。當時，雲林地檢署以蘇治芬涉嫌重大，有串證之虞，向法院聲請羈押。開聲押庭時，蘇治芬趁步出庭機會，高舉戴著手銬的雙手大喊「抗議」。聲押庭後，雲林地方法院裁定 600 萬元交保，由於檢方未傳即拘，加上法院對交保羈押與否遲疑不決，司法上的粗暴及瑕疵，蘇治芬以拒絕交保並且絕食為對抗手段，拒絕交保後，被收押在雲林看守所。蘇展開絕食抗議，並持續兩百小時以上。同月 14 日，雲林地檢署偵結起訴蘇治芬在內等六人，並具體求刑 15 年、褫奪公權 8 年，追繳其不法所得 2,100 萬元。當日晚間移審迄當日深夜 12 點，雲林地方法院裁定蘇治芬當庭無保釋放，但限制出境與限制住居。檢察官拘提蘇治芬之時，民進黨主席蔡英文表示，「民進黨應該被檢驗，但司法更該公平，不能選擇性執行，現在真的發現很多可以被質疑的空間。」雲林縣副縣長李應元強調：「綠營政治人物將一一被整肅，我們早有心理準備，但相對嘉義縣長陳明文到案說明，雲林檢方的做法，根本是蓄意污辱人。」雲林地方檢察署認為，蘇實際上更涉賄賂縣議會議員及向長庚醫院集團索

賄的長庚醫院雲林分院大樓增建收賄弊案，並可謂「罪證確鑿」。但民主進步黨內認為檢方所指控她貪污的說法過於牽強、亦缺乏有效「證據」，將政治獻金誣指為賄賂，因此民主進步黨不分派系都支持她。民主進步黨也認為檢方審前羈押，此係押人取供的作法。¹⁵

2009年7月9日，民主進步黨召開記者會表示，法務部公布的肅貪報告，呈現「辦綠不辦藍」情況，將針對檢察官濫權起訴案件進行檢舉，首波鎖定雲林地檢署。民進黨發言人指出，法務部公布各政黨重要公職涉案統計報告發現，民進黨重要公職因涉案進入法院審理階段的案件有30多件，比國民黨多，呈現司法辦綠不辦藍的情況嚴重；且從定罪率來看，民進黨定罪率掛零，國民黨定罪率高，檢察官濫權起訴、羈押、搜索，已對民進黨前朝官員、政治人物與現有黨公職人員造成極大名譽的傷害，非常不公平。¹⁶

檢察機關隸屬於執政黨控制下的法務部，讓檢察官的公正性受到強烈質疑，也彷彿是檢察官受政治不當干預形象始終無法擺脫的原罪。但是，即使在律師界或學術界，亦有不少人以美國檢察官隸屬於行政權之立法例，認同甚至鼓勵我國檢察官亦應改製成為行政官，完全接受執政黨與法務部之管理與國會監督。這類訴求並未理解美國分散多元的檢察權力設計，以及美國檢察官係以民主選舉或政治任免產生，與我國制度迥異，這樣的訴求不僅讓檢察官可能受政治操控的形象惡化，甚至可謂賦予執政黨直接操控檢察官的正當化理由，但這樣的機制設計或理念是否符合國人期待，也涉及到了檢察機關組織改造的核心問題，亦即檢察獨立的理念。然而，倘若不採取美國檢察體系的設計模式，又應該如何降低我國檢察官受政治不當干預的問題？從德國、日本立法例能否給予我們啟發？因此，本論文之研究動機便在於，從檢察官長期受到政治不當干涉的疑慮下，機制問題存

¹⁵ 蘋果日報（11/05/2008），〈涉收賄500萬 蘇治芬聲押〉，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20081105/31113415/>。

¹⁶ 自由時報（07/10/2009），〈反制濫權起訴 綠先瞄準雲檢〉，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/317885>。

在哪裡？尤其在 2016 年第二次政黨輪替，檢察官受政治不當干預的形象能否擺脫？有無透過組織改革的方式從制度面加以調整而提高人民的信賴？這都需要更完整的研究才可能解答。




第二項 檢察官濫權的形象

檢察官濫權辦案的形象，也嚴重影響人民無法信賴司法。實務上，檢察官主動偵辦的控訴性格加上強大的偵查權力，造成被偵辦過的被告或其辯護律師會採取敵視和批判的立場。而且，檢察官偵辦政商權貴或重大矚目案件時，引起輿論高度關注，強勢形象更會被媒體放大檢驗，而當事人身處劣勢反批檢察官濫權以圖平衡，都會強化檢察官濫權的形象。再者，檢察官偵辦案件當然可能發生違失與瑕疵，或者態度傲慢狂妄，在現今媒體推波助瀾下更可能暴露和放大了濫權的形象。當然，其中不乏許多合法正當偵辦的案件仍然遭到被告反撲的情況，但無論如何都將會累積加深民眾對於檢察官濫權的印象。

更有媒體直指，「檢察官治國」是我國的另一種歷史共業。由於我國輿論或一般民眾對於「包青天」式的執法作為幻想不減，甚至出於追求打擊特權或犯罪的快感，檢察官以正義化身自居，辦大案，辦好案，「檢察官治國」甚至成為顯著的台灣政經現象之一。¹⁷在台灣，遭到檢察官偵辦的權貴不知凡幾，影響的政商層面非常廣泛。因為，檢察官偵辦的政治人物可以高到最高層，包括前總統陳水扁國務機要費案、二次金改案，前副總統呂秀蓮特別費案，前總統馬英九特別費案，且均將其提起公訴。偵辦起訴的金融犯罪矚目案件更是不知凡幾，許多金控集團或上市櫃公司負責人遭到偵辦起訴，甚至影響集團運作者均有。從國家領導人都遭到起訴的角度，固然可以看到我國檢察官具有高度獨立性的外觀，但也不乏受到批判這是政治力介入以及檢察官英雄主義的禍害結果。檢察官濫權跟受政治不當干預猶如一體兩面，同受批判。

¹⁷ 紀淑芳及林瑩秋（2007），〈檢察官治國 — 另一種歷史共業〉，《財訊月刊》，308 卷，頁 64。



較引人矚目的案例為聯電曹興誠和艦案。2005 年間，聯電高層曹興誠、宣明智，因聯電轉投資大陸地區和艦案，違反當時民進黨政府投資大陸禁令，2005 年 2 月間，新竹地檢署檢察官到聯電台北、新竹公司及宣明智家中搜索，並拘提和艦董事長徐建華，引發社會關注。2006 年 1 月間，曹興誠、宣明智被新竹地檢署依違反「商業會計法」及背信等罪嫌起訴。檢察官認為，曹興誠、宣明智為跨足中國晶圓代工市場，2001 年間違反政府政策，以策略聯盟方式透過第三地，在大陸地區江蘇省投資設立八吋晶圓廠，即為和艦公司。曹興誠和宣明智被起訴後，辭去聯電正、副董事長及董事職務，改被聘任為榮譽正、副董事長兼高級顧問，得列席董事會；2007 年 10 月間新竹地院判決曹、宣無罪，2008 年 12 月間，高院也判決無罪，檢方不服，認為判決違背法令，上訴最高法院。曹興誠、宣明智一、二審被判無罪後，二人認為背信部分已無罪定讞，但最高法院認定兩罪有裁判上一罪關係，一併發回高院更審，引發曹興誠強烈抗議，曹興誠數度在報紙刊登廣告，並上電視台政論節目，質疑政府干預司法。法界盛傳，司法院制定速審法、並獲立院迅速三讀通過，與曹楨上司法機關一事，恐怕不無關係。高院更審後，2010 年 9 月間仍判曹興誠、宣明智無罪，高檢署收到更審判決後，檢察長顏大和召集負責本案主任檢察官、檢察官，及新竹地檢署檢察官開會研商後，決定不上訴，台灣、中國及科技界矚目的和艦案，至此畫下句點，全案無罪定讞。

¹⁸由於本案發生在民進黨執政期間，又涉及敏感的開放投資大陸政策，檢察官偵辦及起訴的動作更引起外界疑慮是政治力介入及濫權的結果，對檢察官形象頗有傷害。

不僅是案件矚目和被告層級可能很高，辦案手法也遭到批判濫權。在許多權貴遭到檢察官偵辦落難之下，媒體也批評檢察官：一、動不動就押人？在寧願錯殺、不可錯放的考量下，動不動就大舉搜索、押人取供。二、交保金、求刑漫天

¹⁸ 自由時報（04/23/2011），〈新聞辭典——和艦案官司始末〉，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/486811>。

喊價？在輿論大吵後，檢察官順著民意似乎是一種比較保險的做法。三、看報辦案？檢察官嗅到線索主動辦案，職務使然，但部分檢察官照著媒體報導「按圖索驥」，最後查不出來不了了之的案例不知凡幾。四、偏愛「向上發展」，部分檢察官喜歡「抓大尾」，彷彿辦的官位愈大愈有成就感，而非將重點放在真正犯罪者是誰。¹⁹

近年來，檢察官偵辦重大矚目案件的觸角，從傳統黑金的貪污和金融重案，擴展到食品安全與環境破壞等重大議題。由於中央或地方行政部門的行政措施常未能有效嚇阻重大違規事件，且易受到各級民意代表的介入，檢察官偵辦所能發揮的效能變發揮了極大的作用，甚至成為行政部門順利推動業務的重要力量。正面而言，檢察官主動偵辦犯罪之性格使觸角深入社會各階層，在維持政府廉潔、社會治安及市場秩序方面均發揮了相當重要的功能。但是，檢察官治國的濫權形象，加上對於檢察官濫權搜索、浮濫監聽、濫權聲押、濫權起訴等等的質疑，也都伴隨著檢察官的形象。檢察官濫權形象能否擺脫？能否透過組織改革的方式從制度面加以調整而提高人民的信賴？亦為本論文之研究動機。

第三項 檢察官怠惰包庇的形象

對於檢察官怠惰的批判，一般指的是舉證不足、蒐證不力或辦案拖延。關於舉證不足，通常是指檢察官起訴後，遭到法院判決無罪，甚至被法院判決指摘檢察官未盡舉證責任。

轟動兩岸的頂新飼料油案，彰化地院發新聞稿並指責檢察官未盡舉證責任即為一例，法院甚至指摘檢察官起訴後才赴越南採證程序不當。此案緣於 2014 年 10 月 30 日，彰化地檢署認定頂新製油公司涉嫌向越南大幸福公司購買非食用的飼料油製作成豬油，依違反食品衛生管理法、商業會計法等，將前頂新製油公司

¹⁹ 紀淑芳及林瑩秋，前揭註 17，頁 66。

董事長魏應充、代理董事長陳茂嘉、越南大幸福公司負責人楊振益等人提起公訴。2015年1月28日，頂新案召開審理庭，魏應充律師向法院聲請解除羈押禁見，法官裁定魏應充以新台幣1億元交保，檢方不服提出抗告。2015年2月3日，彰化地院針對頂新案開延押庭，審判長吳永梁認為魏應充等多名被告「有羈押原因，無羈押必要」，維持交保裁定，但魏應充的保金從1億元提高到3億元。同年4月21日，承辦頂新案的彰化地檢署主任檢察官林漢強、檢察官姚玗霖等人特別飛往越南，了解越南當地市場的情形以及前往偵訊楊振益的同居人呂幸氏。2015年8月12日，頂新案辯論終結，辯論庭長達21個小時，魏應充仍舊強調自己無罪，頂新委任律師則主張，以食用級規格採購豬脂熬製的原料油，且確實依照食品衛生以及進口相關法令的要求，檢方則直指，頂新回收過期食用油，倒入原料油重新精煉出售，對魏應充求刑30年。2015年11月27日，頂新案一審宣判，彰化地院宣判魏應充無罪。同日彰化地院公開表示，頂新案判決無罪的主因，是檢察官無法舉證頂新自越南進口的油品取自病死豬，也不能證明是未經檢驗的市場回收油或餿水油，詐欺取財或偽造文書等起訴罪證均不足，因此判決無罪。彰化地院的意見經媒體大量轉載，例如聯合報即以「頂新案為何無罪？法官指檢方舉證不足。²⁰」儘管各界對於法院脫離人民感情的判決更多批判，但是法院指責檢方未善盡舉證責任的言詞，仍然對檢察官形象造成一定損傷。

檢察官偵辦矚目案件被批判舉證不力固然損傷專業形象，但民眾自身權益的案件可能感受更為強烈，甚至可能更引人詬病。例如一般民眾經常遇到的車禍過失傷害案件，辦案拖延或是蒐證不積極也常受到指責。實務上，我國民眾財產受損害時經常採取「以刑逼民」的策略，向地檢署申告債務人詐欺、侵占或背信罪，這類案件數量龐大，可能被地檢署歸類為假性財產犯罪案件，因為性質上仍屬於

²⁰ 聯合報（11/27/2015），〈頂新案為何無罪？法官指檢方舉證不足〉，<http://udn.com/news/story/2/1342220-%E9%A0%82%E6%96%B0%E6%A1%88%E7%82%BA%E4%BD%95%E7%84%A1%E7%BD%AA%EF%BC%9F-%E6%B3%95%E5%AE%98%E6%8C%87%E6%AA%A2%E6%96%B9%E8%88%89%E8%AD%89%E4%B8%8D%E8%B6%B3>。

民事糾紛並不符合刑事犯罪構成要件，最後以不起訴處分偵結。當然，也有許多真正的詐欺案件存在，因為事證不明或證據不足，混藏在這類假性財產案件中遭到檢察官也已不起訴處分偵結，使得告訴人心生怨懟。



由於檢察官的案件量龐大，且經手偵查、公訴及執行等整套司法流程，面對愈趨繁雜的犯罪案件，承受的工作量及壓力應該甚為沉重。因此，對於檢察官怠惰的批判，包含消極不起訴或辦案時效拖延等等，是否也與檢察機關組織運作效能有關？能否透過組織改革的方式從制度面加以調整？此為本論文研究動機之三。

對於檢察官之諸多批評，綜上可歸納出三類：檢察官受政治不當干預、濫權與怠惰。這樣負面的形象固然可能來自於當事人受不利益處分的怨恨，抑或來自政治立場敵對的疑懼，但終究不能排除真實存在的可能，甚至可能是我國檢察機關長久的流弊。倘若對於檢察官之批評僅係外界之誤解，只需要透過澄清與宣導終將排除而獲得人民信賴；但倘若這種批評並非誤解而是真實存在，將是國家戕害司法人權，影響司法公正性之重大課題，更將成為檢察官終究無法甩脫，永遠無法獲得人民信賴的原罪。本論文研究之起點，即在於面對人民高度期待檢察官卻又強烈質疑檢察官的同時，思索問題之根源以及嘗試找出解決問題的方向。

第三節 問題意識：我國檢察機關應該如何改革

檢察官能否獲得人民信賴，攸關人民普遍對於司法整體之信服度，更攸關個案當事人對於檢察官作出起訴或不起訴結論之接受度，甚至影響法官對於檢察官起訴正當性之認知。在國人高度期待司法改革之時，如何提高人民對於檢察官之信賴，以及解開檢察官濫權、怠惰或遭受不當干預之面貌，探究其現象之根源，進而思考能否提出解決方案，即為本論文最重要的研究目的。


第一項 能否正確認識我國檢察機關問題



我國檢察機關組織改革之建議雖多，但囿於牽涉層面龐雜及理論論述不足，故多反映出「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的對策，缺乏完整制度架構之探討。例如，2016年4月立法委員提出檢察官署組織法草案，一方面希望強化法務部長對檢察官監督權而可能造成政治不當干預，另一方面卻又出現扁平化冀求降低政治不當干預的矛盾設計，雖然吾人可推知前者旨在強化監督機制避免檢察官濫權，後者旨在強化檢察官獨立性避免政治不當干預，但兩相衝突之機制未見統合性理論之說明恐怕只會治絲益棼，愈理愈亂。

又例如，有人批判檢察官濫權起訴，舉證不足，應學習日本檢察官起訴定罪率高達99.9%者，須起訴無罪之檢察官加強課責云云，或者強化檢察官當事人舉證責任云云。這類建議並未解明日本司法實務狀況及其相關弊病，而且未能針對我國實務病症下藥。甚至有人提出解決方案，認為偵查檢察官應負責公訴蒞庭，實行偵查、公訴合一，雖然其目標在強化對檢察官之課責，但卻不諳法院排定準備程序庭期之實務運作情況，且忽視檢察官案件數量遽增的現實因素。如此理想建議未能兼顧現實問題，勢將造成更多遲延或怠惰的情況，影響更多當事人的程序保障權益，這也可能是一個缺乏整體思考的誤診。

倘若為國家檢察體制長久大計，實應先確立我國檢察機關組織之宗旨與方向，思考我國政府體制下符合人民期待之檢察機關理想型態，從而探尋出各類流弊及防弊之道，整合性的加以理清。然而長期以來，我國檢察官屬性擺盪於行政官與司法官之爭論未歇，儘管已有諸多學界論述及德國法制可資援引，批判爭論或倡議改革者仍有若干混淆之議，致生誤解。又有諸多主張美國檢察機關制度之倡議者，未完整解明美國政治權力設計原理及普通法系司法文化脈絡，亦未充分探究我國繼受自德國檢察機關制度之整體架構與理念，擬將我國存在之弊病以拼接方式引入我國，倘拼裝車系統衝突勉強上路，恐國人未蒙其利先受其害。



檢察機關作為政府體制之重要設置，必有其重大而崇高之宗旨。檢察機關更係因其重大而崇高之宗旨，與其他政府機關或政治權力產生差異性，而彰顯其獨特之存在價值。倘欲探討檢察機關組織改革之對策，自應立基於檢察機關存在之宗旨與方向，據以推演改革措施，作為相關機制與修法設計之基準。本論文擬對此問題進行文獻回顧及理論介紹，確立我國檢察機關追求實質正義之宗旨目標，以及檢察官作為法治國守護者之司法官署定位，由此再據以研究我國檢察機關組織改革方向的具體問題。

第二項 能否確立檢察體系之重要支柱與改革方向

我國檢察機關追求實質正義的宗旨目標縱能確立，如何從機制面落實以及如何革除弊端，則是本論文欲研究的重大問題。如前所述，長久以來各界對檢察官有受政治不當干預、濫權與怠惰等三個負面批判，均嚴重戕害其司法公正性之形象。

對檢察官有受政治不當干預、濫權與怠惰現象之批評，於實務上究竟有無發生？還是只是輿論的偏見與誤解？如果確有發生，是屬於個案檢察官的偶然行為？還是源自於檢察機關系統的制度因素？如果只是個案偶然行為，只需要個案矯正即可。但若是源自於制度因素便應詳加探究，從制度面加以解決。

第一款 檢察官遭受不當干涉問題與如何強化檢察獨立

我國檢察官遭受不當干預之現象，歷來均有發生。這種干預有可能來自法務部長的外部干預，也有可能是檢察首長基於檢察一體的指令。這個問題跟檢察官的獨立性有關，也與檢察機關能否獲得人民信賴有關。從 1958 年的黃向堅奉命不上訴案，到 1998 年蕭天讚第一高爾夫球場案、吳蘇案，及 1991 年華隆案，都是因為政治力介入檢察官個案偵辦而引起矚目的案件。

第一目 黃向堅奉命不上訴案（1958 年）

1958 年黃向堅奉命不上訴案，是法務部長能否對檢察官個案偵辦下達外部指令權的案例。當時臺灣臺中地方法院檢察署檢察官黃向堅將南投縣長李國楨等以涉嫌貪瀆提起公訴，第一審判決除李國楨以外的被告等皆有罪，黃檢察官對李國楨無罪表示不服，希望上訴，遭到首席檢察官延憲諒拒絕，且言明是轉達司法行政部長谷鳳翔之意。其後黃檢察官逕自將聲明上訴書寄送法院，而呈閱上訴理由書予延首席時，延首席竟在原簽呈上批示「奉令不上訴」後退回。此事後來遭揭發，監察委員亦展開調查，谷鳳翔部長為撇清其無下達命令來干涉上訴，遂將延首席移送懲戒，最後延首席受撤職處分。²¹但應特別提醒的是，在本事件中，司法行政部長干涉檢察官個案之行為並未獲得正式證實。

第二目 吳蘇案（1988 年）

1988 年引起轟動的吳蘇案，則是檢察首長直接對檢察官下達內部指令權的案例。「吳」是當時任職司法院第四廳廳長吳天惠，「蘇」是吳天惠的配偶蘇岡律師。當年 5 月間，新竹地檢署陳松棟檢察官偵辦一起貪瀆案，蘇岡受該案件當事人委託，企圖影響案件偵辦。過程中，蘇岡多次透過吳天惠以廳長身份打電話給陳松棟檢察官，除了要求加速該案進行，更要求安排陳、蘇兩人見面。同年 5 月 23 日中午，蘇岡更直接前往陳松棟檢察官宿舍，企圖以 30 萬元行賄未果。隨後 6 月 30 日，陳松棟檢察官將案件偵結並提起公訴。當年 12 月時，陳松棟檢察官跟高新武檢察官閒聊談到吳、蘇安排見面行賄之事，高新武檢察官決定偵辦，旋於訊問後依行賄罪將蘇岡收押，並限制吳天惠住居，此案引起輿論矚目²²。緊接著 1989 年 1 月 10 日，首席檢察官劉學魁將該行賄案移交由主任檢察官畢雲偵辦，一時輿論為之譁然，因為案件移交被輿論批判是阻礙正義的執行。當時，數

²¹ 參見黃向堅（2005），〈奉令不上訴案紀實，以誠謹嚴肅心情說一段司法憾事〉，司法官訓練所編，《司法官訓練所五十周年紀念文輯》，頁 99-109，台北：司法官訓練所。

²² 聯合晚報（01/11/1989），〈司法院廳長 扮司法黃牛?!〉，01 版，要聞。

名檢察官、推事、律師等連署且在 1 月 12 日發表聯合聲明，要求劉首席讓高新武檢察官繼續偵辦。他們表示司法改革的進程恐受到政治阻撓，應給予檢察官一個純淨的偵辦空間²³。民進黨也在 1 月 16 日到新竹地檢處外聲援高新武檢察官²⁴。許多聲援信件寄至地檢處，更有民眾具狀告發新竹地檢署官員瀆職，認為移轉是為了幫吳天惠脫罪²⁵。而後 1 月 13 日，劉首席裁示，由指派主任檢察官畢雲、檢察官高新武、林永義，各本獨立職權共同偵辦。1 月 23 日，高新武檢察官遞交辭呈，其辭職一舉引起多人慰留，更有新竹市民表示為正司法風氣，若高檢察官辭職將自殺的聲明²⁶。3 月 23 日新竹地方法院認為無積極證據，宣判吳天惠獲判無罪、蘇岡被判處有期徒刑 1 年 4 月，²⁷許多人不滿判決結果，4 位推事²⁸、3 位調查局肅貪組幹員集體辭職²⁹，後來邱太三檢察官也因此辭職，表示對於司法不公的抗議。各方對於辭職一舉有不同看法，司法院長林洋港表示這是偏差行為，司法院第一廳廳長楊仁壽也撰文表示若為了革新司法，辭職之舉過於消極³⁰。但也有許多民眾對於辭職表示支持，認為這是不同流合污、自尊自愛的表現³¹。後吳天惠夫婦上訴，同年 8 月 12 日，台灣高等法院做出裁決，維持一審原判決。本件即為著名的吳蘇案，在當時法官、檢察官互相轉任尚屬常態的背景下，法院和檢察機關之間行政、人事互動密切，司法院廳長又屬於司法高層，檢察首長依據檢察一體原則行使案件移轉權，當然引起輿論高度質疑。

²³ 聯合晚報 (01/13/1989)，〈不願只挨打 吳天惠反擊 自稱公正廉明 相信妻子清白 指高新武濫權 拘提行為違法〉，03 版，話題新聞。

²⁴ 聯合報 (01/17/1989)，〈聲援高新武 施性忠出馬 手持相機反蒐證 按鈴控告檢察官〉，07 版，社會新聞。

²⁵ 聯合報 (01/15/1989)，〈案外案 替被告脫罪？劉首席挨告！〉，07 版，社會新聞。

²⁶ 聯合報 (02/05/1989)，〈殉法死諫 高新武辭職若獲准 楊錦同揚言將自殺〉，07 版，社會新聞。

²⁷ 高新武檢察官所掌握的證據僅有陳松棟檢察官證詞、電話記錄，法院認為，這兩項證據都難以論證吳天惠是否知情，缺乏積極證據 (聯合晚報，03/23/1989)。

²⁸ 聯合報 (03/24/1989)，〈集體請辭 反應過度？林洋港表示 這是偏差行為〉，03 版，焦點新聞。

²⁹ 聯合報 (03/25/1989)，〈「聽老大哥的話，留下來」幹員優秀正義 長官惜才勸留〉，03 版，焦點新聞。

³⁰ 楊仁壽 (1989)，〈橫看成嶺側成峯 — 從吳天惠行賄案獲判無罪說起〉，《律師通訊》，115 期，頁 28-29。

³¹ 尹章義 (1989)，〈從吳蘇案的發展想起〉，《律師通訊》，118 期，頁 12-13。

第三目 第一高爾夫球場案（1989 年）

1989 年蕭天讚第一高爾夫球場案，則是同時涉及法務部長及檢察首長的不當干預案例。本案起因於當年 8 月爆發出第一高爾夫球場在土地取得似有官商勾結情事，由台北地檢處洪威華檢察官偵辦³²，於偵訊教育部體育司科長何敏時，何敏表示時任行政院政務委員的蕭天讚，現任法務部長，親自以電話向他關說：「大家都是嘉義同鄉，要核准第一，不要核准其他球場」，然蕭天讚表示從未見過何敏³³。就在偵查前揭關說案時，又爆出蕭天讚疑似要求機要祕書打電話給桃園地檢處首席戴玉山，希望向承辦第一高爾夫球場地破壞水土保持案件的彭紹瑾檢察官關說疑雲³⁴。當時，彭檢察官為了追查濫墾山坡地的案情，在第一信託投資公司董事長曾俊義家搜獲蕭天讚的私人電話號碼，彭檢察官隨後在 8 月 24 日發表公開聲明，希望法務部長蕭天讚自動請辭，以維護司法形象，更獲得其他檢察官的支持³⁵。9 月 7 日台灣高檢處公布調查報告表示，關於外傳蕭部長向何敏以電話關說一節，僅係何敏片面之詞，與事實不符³⁶。9 月 15 日，彭檢察官請檢察長分案，將蕭天讚和檢察總長石明江列為貪瀆共同被告。蕭天讚表示若由彭檢察官或桃園地檢處辦理此案，難期公予，向最高法院檢察處具狀聲請迴避，高檢處則於次日以最速件命令桃園地檢處將案件移轉至基隆地檢處偵辦，最後因證據不足，基隆地檢處於 10 月 7 日做不起訴偵結。然而媒體的熱烈關注，該年 10 月蕭天讚請辭法務部長³⁷。據聞其後彭檢察官多受排擠，於 1994 年 9 月 24 日請辭。

³² 聯合報（08/10/1989），〈高爾夫球場爆發官商勾結疑案 金融名人曾俊義投資開發 涉案官員可能多達數十人〉，01 版，要聞。

³³ 聯合報（08/23/1989），〈律師見證 何敏供詞對蕭天讚不利 記明筆錄 高爾夫球場關說疑案 調查局展開偵查〉，01 版，要聞。

³⁴ 聯合報（09/01/1989），〈偵查行動 1：第三度接觸 第一次亮相 曾俊義出庭應訊 彭紹瑾未問關說〉，03 版，焦點新聞。

³⁵ 聯合晚報（1989），〈檢察官諫請蕭天讚自動請辭 法務部反彈“深表遺憾”〉，01 版，要聞。

³⁶ 經濟日報（09/08/1989），〈蕭部長並無向何敏關說 高檢處調查報告斬釘截鐵〉，02 版，要聞。

³⁷ 聯合報（07/11/1992），〈歷經六法官，審理近三年，蕭天讚因本案辭職 第一高球場案 曾俊義 江顯明 各判一年半〉，07 版，社會新聞。

第四目 華隆案（1991 年）

1991 年 1 月有投資人檢舉華隆公司低價賤賣國華人壽股票給交通部長張建邦的女兒張家宜與淡江大學副教授游顯德。該案由台北地檢署簽分他案交由檢察官許阿桂辦理，經向證券管理委員會查證後，許檢察官發現該案確實有涉嫌違反刑法第 342 條背信罪，及逃漏贈與稅的問題。於 3 月 9 日改分「偵」字案調查，調動調查局北部機動組追查並蒐集可能涉及背信與逃漏稅的相關證據。檢方希望瞭解買方的資金來源，來核實「人頭」的說法。

由於該案牽涉到利益輸送的問題，各方行為者動作連連；華隆前負責人翁大銘多次在媒體上批評司法不公、程序不正義，並寫公開信，認為許檢察官前後動作不一，³⁸並不接受以串證之虞羈押其弟翁有銘的行為；更有紡織業者、華隆工會、³⁹歐洲保衛民主人權協會刊登廣告、動員支持，希望檢察官立即釋放翁有銘；先後更出現三次自訴案要求檢方暫停偵查、⁴⁰將案宗轉至法院，然皆被地方法院裁決為不合法自訴案，啟人疑竇的是最初的自訴人李許月娥表示並沒有提起自訴⁴¹。更有傳聞華隆公司用三億元買通監察院彈劾許阿桂檢察官，並計畫用 3000 萬賄賂許檢察官以不起訴處分⁴²。而 6 月 10 日，更有華隆股東王麗嘉控告華隆公司 12 名董監事一案，認為董事們在於股東會表決通過對華隆購地、售股與不行使歸入權三案，顯有與翁有銘共犯背信、詐欺與偽造文書等罪嫌，並同時提起民事訴訟⁴³。該案發展備受矚目，媒體積極跟進許檢察官動向，更曾出現檢察長

³⁸ 翁大銘表示若許檢察官認為有串證之餘，不應該於 3 月 15 日時就先讓翁有銘以 100 萬交保，而後又在 4 月 3 日決定羈押。

³⁹ 紡織業者刊登廣告表示政府突然羈押企業領導人，已經影響到業務正常營運，而華隆員工則表示羈押之舉讓公司資金周轉出現問題，將影響到公司長期的投資策略，要求檢調機關儘速釋放翁有銘。聯合報（04/13/1999），〈同業登廣告，公司記者會 翁有銘不在陣腳大亂〉，5 版，國會兩黨焦點新聞。

⁴⁰ 嚴格來說，總共有四次自訴，在李許月娥後，柯賜海曾提起自訴，然柯賜海與華隆公司無任何關係，且為台北地方法院提起自訴的「常客」，故該自訴案不被列入討論。

⁴¹ 聯合報（03/08/1991），〈李許月娥 不知道「自己」告了張建邦的太太〉，3 版，焦點新聞。

⁴² 聯合晚報（11/11/1991），〈華隆被指花錢打通關節 李秀芬代表翁大銘作三點說明 一一否認〉，3 版，話題新聞。

⁴³ 經濟日報（06/11/1991），〈不滿購地售股不行使歸入權三案強行表決通過 小股東王麗嘉控

較媒體更晚得知許檢察官問訊情勢。

該案主要爭議有三，分別為：程序合法問題、檢察官是否濫用羈押權、是否出現執法標準不一的情形。首先，立委張志民在翁有銘被羈押後，提出臨時提案要求法務部長呂有文到院報告，說明羈押權是否有被濫用、人權受侵犯的情形，不過在執政黨（國民黨）的運作下，並未通過提案⁴⁴，不過在5月審查法務部預算時，刪除1500萬預算以示薄懲。其次，張文獻、洪俊德等監察委員於1991年11月對許阿桂檢察官提出彈劾⁴⁵，他們認為在偵查期間，許檢察官未遵守自訴程序規定，且有濫權羈押之行。按刑事訴訟法第323條規定，當檢察官知悉同一案已有自訴時，應即停止偵查，並將案件移送法院併辦。然而許檢察官在三次自訴中僅一次停止偵查。⁴⁶其次，許檢察官在不應繼續行使偵查權（因有提自訴）下，4月3日以串證之虞羈押翁有銘⁴⁷；為此監察委員提出彈劾，並移送司法院公務員懲戒委員會決定是否懲戒。該決定引起社會不同的意見，有民眾在街頭噴油漆表示支持許檢察官，國、民兩黨亦皆表示支持許檢察官之意，特別是提名洪俊德監察委員的民進黨籍高雄市議員黃昭星發起罷免。⁴⁸

而後公務員懲戒委員會針對監察院彈劾做出議決，表示除了羈押翁有銘一事，在收押另名犯嫌游顯德時並未偵查相關證人，而在當事人要求傳訊相關證人雷伯龍、孟祥永、陳福成等人以證實其資金來源，許阿桂檢察官均未偵查，而在羈押一個月之後以不起訴處分，應為濫權，依此將許阿桂檢察官記過一次，該決定限

告華隆12董監》，14版，證券2。

⁴⁴ 邱太三（2009），〈刀之兩刃——論我國羈押制度之立法變遷與問題〉，《國家發展研究》，9卷1期，頁1-36。

⁴⁵ 該彈劾案源自於1991年五月時，監察委員陳錫章所提臨時動議，認為許檢察官羈押企業負責人動作不當，而交由張文獻、洪俊德等監察委員調查。不過監察院曾與行政院、司法院做協定，不對偵查中的司法案件進行調查，這也引起對於監察院的批評（聯合晚報，1991/05/05）

⁴⁶ 僅在華隆監察人何柏柵提自訴時，停止偵查。

⁴⁷ 華隆公司負責人。

⁴⁸ 張文獻、洪俊德等監察委員則認為當前民意代表的批評是為了選舉造勢，並強調檢察官濫行羈押權情形頻繁，需要糾正，呼籲民眾不應該因為個別檢察官攻擊財團而就忽略其行為的合法性。聯合報（11/11/1991），〈彈劾許阿桂 監院招反彈 高市民進黨議員揚言罷免監委 立院協會批評彈劾的時機不當 黃尊秋呼籲大眾保持客觀〉，01版，要聞。

制許檢察官在後續一年晉敘、升職或調任主管的機會。許阿桂檢察官為此提出申辯書，引用最高法院 28 上 4003 號判例，認為僅有由犯罪受害人所提起的自訴才是合法自訴，僅有合法自訴才需要停止偵查，她並引用大法官釋字台第 216 號解釋文，表示為維護法官獨立審判，法律見解的歧異不得作為枉法失職而受處分的理由⁴⁹。另外，她認為公懲會僅能對被付懲戒事實來審議，而游顯德一事，並非屬彈劾事由。不過公懲會不接受此說法。

另一爭議在於執法標準不一，此係分別指檢調機關與許阿桂檢察官。1991 年 3 月，民進黨立委在院會質詢時，批評法務部長呂有文及調查局長吳東明在偵辦三光案、華隆案上有雙重標準，認為因三光惟達集團牽涉到電信產業而積極調查其向國稅官員行賄案，但卻因為華隆集團政商關係較佳而寬鬆處理⁵⁰。而謝長廷與陳水扁立委則在 11 月時提出書面申明表示，許阿桂將張建邦及其家人做不起訴處分，僅針對翁大銘集團提起公訴，亦出現標準不一、選擇性執法的問題，認為監察院應就這一方面彈劾之⁵¹。

陳水扁立委三次質疑華隆案，首先在於是否有傳訊現任交通部長張建邦的必要。由於許阿桂檢察官是以關係人身份傳訊之，陳立委認為在尚未傳訊張建邦母親姜文錙（該案被告之一）之前，先傳訊關係人的作法並不尋常，同時質疑許檢察官並未說明傳訊的理由，未給予內閣適當的尊重⁵²。而後在監察院彈劾案後，陳立委認為這是公然干預司法之舉，並表示監察院違反監察法第 13 條及第 15 條，在彈劾案未經移送懲戒機關前，不得對外宣洩的規定，有護航華隆案之嫌，

⁴⁹ 聯合晚報(11/23/1991)，〈法律見解歧異 不得作為處分理由 申辯許阿桂援用公懲會判例〉，04 版，話題新聞。

⁵⁰ 聯合晚報(03/18/1991)，〈調查兩翁案 兩套標準？立委指摘 吳東明保證從嚴從速調查華隆、三光案〉，03 版，話題新聞。

⁵¹ 聯合晚報(11/12/1991)，〈陳水扁批評‘選擇性執法’指阿桂辦案雙重標準 應予行政處分〉，03 版，話題新聞。

⁵² 聯合報(04/21/1991)，〈立委見仁見智 林鈺祥：傳訊動作不足為奇 陳水扁：閣員應受適度尊重〉，03 版，焦點新聞。

提議解散監察院⁵³。最後在 11 月表示不起訴張建邦等人有選擇性執法的問題。

第五目 檢察官改革運動（1998 年）

由於政治不當干涉的案例屢屢出現，年輕一代的基層檢察官產生了回應，並在 1998 年引發了檢察官改革運動。當年 5 月 4 日，基層的 13 名檢察官開始組織檢察官改革協會（簡稱檢改會），針對檢察機關的組織制度層面提出 4 項改革訴求：捍衛檢察官的司法官屬性、建立協同辦案組織、主任檢察官推薦票選制度和基層檢察官票選檢察長。在當時的氛圍下，兩周內就有 391 位地檢署檢察官加入，超過了當時總數的 95%⁵⁴。檢改會雖然未能實際達成機制變革的具體結果，但仍然激起了檢察官對抗政治不當干預的覺醒。

隔年，即 1999 年，法務部對此提出「檢察一體制度化及透明化」、「檢察一體陽光法案」之說帖，包括指揮監督透明化、明訂檢察首長行使職務承繼權與移轉權的要件、釐清檢察官協同辦案的內涵，以及建立檢察事務分配的原則。法務部原擬配合當時法院組織法修法，雖然因故並未通過，但已經明確回應檢察官改革協會和基層檢察官的訴求，希望從制度面降低不當干預的問題。⁵⁵

第六目 黃世銘總長洩密案（2013 年）

儘管歷經了前述檢察改革時期的呼籲以及二次政黨輪替的過程，檢察官遭受不當干預的批評與質疑仍然沒有完全消除。2013 年 9 月爆發前檢察總長黃世銘向總統馬英九先生報告監聽立法委員柯建銘事件，最後黃世銘總長以洩露秘密罪遭法院判決有罪定讞⁵⁶。本案即係肇因於前高檢署檢察長涉嫌不當干涉，讓外界對於檢察官之公正及獨立形象大受打擊。

⁵³ 聯合報(11/10/1991)，〈謝長廷陳水扁/律師出身「解散監院算了」 王令麟/商業團體出身「業界額手稱慶」〉，03 版，焦點新聞。

⁵⁴ 陳瑞仁編（1999），《檢察改革實錄》，未出版。轉引自王金壽（2006），〈政治機會結構與行動者生命歷程：解釋台灣的法院改革和檢察改革之差異〉，台灣社會學年會，台中東海大學，頁 16。

⁵⁵ 王泰升（2008），《台灣檢察史：制度變遷史與運作實況》，第一篇，頁 95，法務部編印。

⁵⁶ 案情參見臺灣臺北地方法院 102 年度矚易字第 1 號刑事判決。司法院網站裁判書查詢系統 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

本事件源起於 2010 年 7 月 12 日，最高檢特偵組偵辦高等法院司法官集體收賄案，搜索法官陳榮和住處，查獲 90 萬元現款，因來源不詳，特偵組另行簽分 100 年度特他字第 61 號繼續偵查。其後，特偵組懷疑柯建銘戶頭內有來源不明的資金，便向臺北地方法院聲請核准對柯建銘申請監聽，特偵組並在監聽過程中，懷疑柯建銘介入吳健保關說假釋案，此後對其進行長達三年的監聽。2013 年 6 月時，高等法院更一審對被告柯建銘全民電通背信案判決無罪⁵⁷，柯建銘遭特偵組監聽到與立法院長王金平的一段對話，柯建銘在對話中希望檢方不要繼續上訴，王金平回應，曾勇夫會去處理。當時，承辦柯建銘全民電通背信案的是高檢署林秀濤檢察官，該案件於上訴期間屆滿並未上訴而使柯建銘無罪確定。特偵組懷疑林秀濤檢察官可能收受賄絡或以不上訴來換取升遷機會，以涉嫌貪瀆為由向台北地方法院聲請監聽林秀濤檢察官。同年 8 月 31 日，林秀濤檢察官接受特偵組偵訊時一度坦承，確實有受高檢署檢察長陳守煌之關說而對柯建銘無罪判決不上訴。9 月 15 日，特偵組發 68 頁新聞稿，認定立委柯建銘為自身的背信案，透過立法院院長王金平關說法務部前部長曾勇夫、高檢署檢察長陳守煌，使經辦柯案的檢察官林秀濤放棄上訴，並將曾勇夫、陳守煌、林秀濤 3 人分別違反法官法及受請託關說未登錄等規範，認為曾勇夫應移送監察院議處，陳、林應交檢察官評鑑委員會評鑑究責，王、柯則應由立院自律究責⁵⁸。同年 12 月 14 日，檢察官評鑑委員會對於陳守煌、林秀濤做出決議，認為陳守煌向自己所屬之林秀濤檢察官為關說，林秀濤檢察官也接受關說，均違反檢察官倫理規範第 11 條之規定，並均建議為警告之處分⁵⁹。儘管這個事件最後以黃世銘總長洩漏秘密罪遭判決有罪確定

⁵⁷ 對於柯建銘全民電通背信案，法院於一審和二審做出六個月徒刑判決，但於更一審時做出無罪判決。

⁵⁸ 蘋果日報（09/15/2013），〈68 頁新聞稿 特偵組反擊林秀濤〉，<http://tube.chinatimes.com/20130915002814-261402>。

⁵⁹ 第一屆檢察官評鑑委員會新聞稿，檢察官評鑑委員會，2013 年 12 月 14 日，<https://www.moj.gov.tw/public/Attachment/312141875426.pdf>。但新聞稿指出，對於請求評鑑機關法務部及民間司改會認為陳守煌檢察長另有接受柯建銘委員之關說，及打電話告知王金平院長林秀濤檢察官之姓名，並請王金平院長轉向曾勇夫前部長關說，以及林秀濤檢察官有廢弛職務等違失行為部分，評鑑委員會認為尚無確切證據以資證明，此部分亦請參閱。

告終，但仍讓政治性高度敏感的關說案成為一樁無法抹除的紀錄。

第七目 人事權是否為權力干預之關鍵因素

我國法務部長之指令權不及「檢察事務」，僅得就「檢察行政事務」為行政監督，法院組織法第 111 條所規定「法務部部長監督各級法院及分院檢察署」，係針對「各級法院檢察署行政之監督」。是法務部長不得干預檢察官個案偵辦，已為國內通說及實務運作慣例。然而政府體制設計以及組織文化上，法務部長是否具有權力支配的角色，而仍能潛在地進行干涉？而檢察首長與檢察官之間奉行的檢察一體原則，是否也因為體制設計及組織文化的影響，而存在權力支配的現象，也其實可能影響著檢察官的個案決斷？

2015 年 8 月間，臺灣士林地方法院檢察署蔡啟文檢察官以其檢察人事審議委員會委員的身分，質疑法務部長對於主任檢察官人事任命案的圈選權，指出依據法院組織法之規定，檢察人事審議委員會僅能將同缺額人數的主任檢察官升任名單，交予法務部長認可，不能再循往例在 1.5 倍候選人名單中勾選，並向台灣高等行政法院提出了定暫時狀態之假處分，儘管該案最後遭到了駁回，但已經將法務部長與檢察官之間的權力支配關係，明白揭露了出來⁶⁰。但具體的機制與影響的效果仍有待本論文之進一步探究。

迄今，檢察官遭受政治不當干預的批判與質疑依舊存在，而且回顧檢改會當年的制度改革訴求及法院組織法之歷次修正內容，並未能就此部分完成妥適之修改或調整，顯示某些制度因素仍然繼續存在。換言之，檢察官遭受政治不當干預之現象與批評，並非個別檢察官的個案偶發現象，而係延續至今的某些制度因素。而這些制度因素為何？能否從制度面加以矯正？如果能夠加以解明，在具體討論改革之道，即為本論文研究目的之一。

⁶⁰ 參見臺北高等行政法院 104 年度全字第 72 號判決書。

第二款 檢察官濫權問題與如何提高監督問責

對於檢察官濫權之現象而言，近年來批評檢察官濫權多集中在政治敏感性案件，或貪汙與金融等重大矚目案件類型，通常指責檢察官濫行起訴、濫行聲押、濫權搜索、濫行拘捕、濫用媒體違反偵查不公開等等。即使在非矚目的普通刑事案件上，批評檢察官濫權、恫嚇或威逼當事人者亦偶有所聞，但至少比起十餘年前的情況已降低許多。這也是因為我國檢察官於刑事訴訟法上之權力，因為實務運作上迭生糾紛，故各項強制處分權逐一遭到修法與節制，此部分將在以下各項強制處分權遭剝奪的歷史演進中看出這個脈絡。由於檢察官握有極大的權力，未加節制可能嚴重侵害當事人之權利，因此對於檢察官濫權的制度因素仍應加以考察，並進一步檢討是否與檢察機關組織設計有所關連，而能夠作為我國檢察機關組織改革之方向與重要支柱。

第一目 檢察官羈押權的剝奪（1997年）

在1997年12月該次刑事訴訟法修正通過以前，檢察官本身就具有羈押權。當時，檢察官羈押被告並不需要經過法院之核准，實務上檢察官於偵訊當場可以直接將被告收押，偵查權力極大。在羈押權由檢察官獨斷的時期，許多檢察官回憶早年實務甚至私下戲稱為「檢察官之黃金歲月」。然而濫權的情況時有所聞，自1991年起由於「許阿桂事件」的政治因素，使檢察官能否擁有羈押權的爭議開始延燒。至1994年3月，法務部查察賄選工作在臺灣各地全面展開，包括新竹、台南、嘉義、雲林、屏東、花蓮、台東等地檢署分別約談為數眾多的縣市議員及地方樁腳，以追查各縣市正、副議長選舉賄選疑雲，並陸續對涉案議員作成收押或交保候傳之處分。⁶¹自該時起，部分立法委員開始提議限制檢察官羈押權限，各界對檢察官羈押權出現檢討聲浪。隨後1995年12月22日大法官釋字第

⁶¹ 見聯合報（03/23/1994），2版、（03/24/1994），4版。偵辦結果，各地檢察署先後共收押了54名民意代表，因而引發立委及當時執政的國民黨的高度重视。參見林山田（2001）於〈搜索修法之回顧與前瞻（一）〉研討會之發言記錄，載《台灣本土法學雜誌》，20期，頁112。轉引自王泰升，前揭註55，第一篇，頁84。

392 號解釋，宣告檢察官羈押處分決定權違憲。1997 年 12 月 12 日立法院三讀通過、19 日公布依據大法官解釋而修正的刑事訴訟法，將羈押處分決定權歸屬法院，強化法院訴訟監督以及對被告人身自由之保障。



第二目 檢察官搜索權的剝奪（2001 年）


檢察官濫權的另一個問題，發生在檢察官獨斷的搜索權，此部分也在 2001 年 1 月 12 日公布、同年 7 月 1 日實施的刑事訴訟法修正條文加以節制，改為須以書面理由向法院聲請核准始可為之。關於搜索權之改制，亦係實務上發生檢察官濫權疑慮所致之反饋。

首先是 2000 年 8 月 16 日臺南地檢署檢察官為偵辦喧騰一時的奇美假股票案，擬於立法院休會期間，搜索立法委員廖福本的研究室及其位於大安會館的居所；惟抵達時，立法院院長王金平以「國會自治」及搜索立法院院區須經院長同意為由，阻止檢察官等人搜索立委研究室，僅同意進入立委宿舍進行搜索。由於此次搜索行動事前保密，亦未事先知會立法院院長，且係首次搜索國會之例，遂引發立法委員們對於司法權及行政權介入之高度關切。⁶²

直接造成檢察官搜索權修法的，係 2000 年劉冠軍事件。當年 9 月，國安局上校劉冠軍因被查有總統選舉期間之可疑資金近億元流入其帳戶，此案於軍事檢察官偵辦之際，中時晚報於 9 月 30 日以大篇幅報導並全文刊載此案關鍵人物，即國安局前會計長徐炳強、出納陳珮珩、卓昶廷等人之偵查筆錄內容。臺北地檢署檢察長黃世銘遂指派主任檢察官黃全祿負責偵辦此一外案，黃金祿檢察官於傳訊相關記者、召開臨時偵查庭以釐清案情後，於 10 月 3 日率同其他檢察官至中時晚報編輯部進行搜索，另同步前往二名記者住處搜索，引發中時報系的強烈不滿，主張新聞自由遭到嚴重侵害。⁶³

⁶² 參見聯合報（08/17/2000），1 版，以及王泰升，前揭註 55，第一篇，頁 87。

⁶³ 參見聯合報（10/03/2000），3 版。以及王泰升，前揭註 55，第一篇，頁 88。



由於檢察官兩次搜索行為分別衝撞了「國會自治」及「新聞自由」這兩項民主社會的重要價值，檢察官搜索權問題被搬上檯面檢討。立法委員更對此積極推動修法，大多數主張檢察官之搜索決定權應回歸法院。隨後 2001 年 1 月 12 日公布、同年 7 月 1 日實施刑事訴訟法修正條文，將原本由檢察官獨斷的搜索權改為須向法院聲請核准始可。此次修法係從制度層面，又一次對檢察官之權力予以重大節制。

第三目 檢察官監聽權的剝奪（2014 年）

檢察官羈押權及搜索權相繼改採法官保留原則之制度後，檢察官僅具有聲請權，由法官審查後核准之。檢察官獨斷濫權之現象大減，可見制度面對於權力節制之重要。不過，隨著科技進步與犯罪手法之翻新，監聽做為偵查犯罪之重要工具愈受重用，而此項由檢察官即可行使之權力亦開始受到質疑。惟國人對於監聽固有疑慮，然多集中於批判政治偵防之國安監聽，對於檢察官濫權監聽之批判尚不嚴重。直到 2013 年 9 月前檢察總長黃世銘領導之最高檢特偵組，監聽立法委員柯建銘及立法院公務電話事件，造成輿論指責檢察官濫權監聽，再度觸發檢察官監聽權亦應受法官審查制衡之修法。2014 年 1 月修正公布通訊保障及監察法，將監聽及通聯記錄調取等偵查作為亦改採法官保留原則。至此，我國檢察官原本可以獨立行使之羈押權、搜索權及監聽權，從制度面受到極大的限縮與節制，而走向德國由法院進行訴訟監督之模式。

第四目 檢察官扣押權的剝奪（2016 年）

2016 年 5 月 27 日，立法院三讀通過刑事訴訟保全扣押程序修正草案保全扣押程序，亦須由法院核發扣押令狀始可為之。依新修正通過之刑事訴訟法第 133 條之 1 規定，「非附隨於搜索之扣押，除以得為證據之物而扣押或經受扣押標的權利人同意者外，應經法官裁定。」同法第 133 條之 2 規定，「偵查中檢察官認有聲請前條扣押裁定之必要時，應以書面記載前條第 3 項第 1 款、第 2 款之事項，

並敘述理由，聲請該管法院裁定。」至此，檢察官原本具有的強制處分之獨斷權力，已受到相當之節制。

由上述刑事訴訟法的演變可知，檢察官濫權的問題雖係長久存在，但在法規範圍不斷加以節制下，已經逐步落實強制處分採法院令狀主義，而對檢察官權力加以有效制衡。然而，許多人對於檢察官濫權的現象，仍然提出許多指責，甚至提出起訴無罪應懲處檢察官之建議，希望改善檢察官濫權問題。本研究認為，檢察官濫權問題，應先建立正確的認識，再謀求正確的解方。因為錯誤的理解與批評，不能正確的解決問題。本研究亦將對此部分加以考察，便提出改革建議，希望從監督制衡層面予以強化落實。

第五目 正確認識檢察官濫權的議題

我國刑事訴訟唯一貫穿整個程序者為檢察官，自受理告訴、告發之偵查時起，至法院審理之公訴、上訴，乃至判決有罪確定後之執行、沒收、保安處分、觀護等，均由檢察官辦理之。由此可窺見，我國立法者於制度設計之初，對檢察官期待之深切始會賦予如此廣泛之功能，而且於偵查及控訴方面給予幾乎完全獨斷之決定權。但是，權力必須受到制衡監督乃民主政治之基本原理。在本款所述我國刑事訴訟法之修法歷程中，可以見到持續增加檢察官強制處分權之法院審查機制，主要目的即在於強化對於檢察官權力之監督制衡機制。

時至今日，我國檢察官偵查權力已大範圍受到法院審查機制之監督制衡，濫權在制度設計上幾已大致解決，所餘問題多發生在實務運作上個案之濫權，但此類個案狀況是否確係制度缺失的系統性問題而應繼續增加監督制衡？抑或，倘係個案問題則應以個案職務評鑑進行矯正即可。反而，衍生的另一問題則在於，監督制衡機制過於嚴格當然可能導致檢察官偵查效能難以全面發揮，尤其在保護被害人之民意要求下，更可能形成犯罪偵查與人權保障之緊張關係。此外，各界近年來關注檢察官濫權的問題，大多集中在起訴浮濫、被告無罪判決應對檢察官問

責之議題上，然而我國檢察官起訴品質是否低落，應從實證角度進行觀察，實不宜針對若干個案即以民粹式之指控加以批判，倘因此草率進行修法改革，所衍生之問題恐更為嚴重，此部分本論文亦將在第四章加以闡明。綜上，在檢察官濫權問題上，我國在進行檢察機關組織改革時應注意正確認識問題：檢察官權力應有監督制衡機制之設計，但其設計必須適當平衡，如過度寬鬆則無法節制檢察官濫權，過度嚴格將因偵查效能無法發揮而難以發現真實。

第三款 檢察官怠惰問題與如何提高檢察效能

檢察官消極怠惰的問題也飽受批評。這個現象可能發生在，檢察官偵辦緩慢，例如很久才開庭，或者開庭很久以後突然收到不起訴處分書。還有的批評在於，檢察官調查證據不積極，或經請求蒐集證據遭到拒絕。此外還有批評檢察官起訴標準過於嚴苛，個案上不起訴處分令被害人感到不公，這種情形尤其在詐欺、侵占、背信罪等財產犯罪上最為常見。再者，近年來大量電話詐騙案件移送檢察署，但是由於跨國詐騙蒐證的困難，很多案件只能追查到提供人頭帳戶收款的犯嫌，以幫助詐欺罪嫌起訴，有時甚至因為複雜的三角詐騙，無法往上追查到幕後主嫌或查扣款項，更讓大量的被害人無法取回詐騙款項，而對檢方偵結的結果不滿。

易言之，檢察官怠惰的問題可能來自被告的不滿，也可能來自告訴人的不滿。由於我國檢察官在起訴或不起訴具有決定權，也具有相當的裁量權，更加深了未獲檢察官偵結認可的該方當事人的不滿。除此之外，檢察官本身可能發生的怠惰情況，亦非無可能存在。因此，檢察機關亦設有辦案期限的管考指標，期使檢察官能在期限內偵結，避免案件遲滯。但是，外界一般指責檢察官怠惰時，通常關注在個案上檢察官的處置不當，忽略了體制上的結構問題。

依據法務部公告之「地方法院檢察署檢察案件收結情形」統計資料，2015年全國地檢署新收偵查案件共432,161件，人數共535,199人，偵結件數為425,454件，人數為529,775人；偵結情形依通常程序起訴共115,645人，佔偵結人數21.8%，

聲請簡易判決處刑共 110,633 人，佔 20.9%，依職權不起訴處分共 7,426 人，佔 1.4%，罪嫌不足不起訴處分共 178,852 人，佔 33.8%，緩起訴處分共 47,743 人，佔 9.0%，其他為 69,476 人（其中移送調解 23,156 人，通緝 20,364 人，移轉管轄 15,136 人，移送法院並辦 4,636 人，簽結 6,184 人），佔 13.1%。⁶⁴數據顯示，檢察官的收案量極為龐大，而且近年來在起訴精緻化以及公訴實質蒞庭的要求下，檢察官的業務量不斷增長。

我國檢察官業務量相當繁重，其中不予起訴處分之業務量在探討怠惰問題時，不能予以忽視。檢察官不予起訴的情況有三類，分別為：應當不起訴處分、職權不起訴處分及緩起訴處分三種。依我國刑事訴訟法第 255 條規定，「檢察官依第 252 條、第 253 條、第 253 條之 1、第 253 條之 3、第 254 條規定為不起訴、緩起訴或撤銷緩起訴或因其他法定理由為不起訴處分者，應製作處分書敘述其處分之理由。但處分前經告訴人或告發人同意者，處分書得僅記載處分之要旨。」因此，製作處分書並敘述理由在檢察官工作中佔據極大的份量。再加上我國檢察官不起訴處分特有的確定力效力，因刑事訴訟法第 260 條規定，不起訴處分已確定或緩起訴處分期滿未經撤銷者，非有發現新事實或新證據之情形，不得再行起訴。更使得檢察官不起訴處分書實質上具有類似刑事判決確定力之效果，可謂影響人民權益至鉅，因此我國刑事訴訟法對於檢察官製作不起訴處分書類及詳載理由之要求，遠較美、日等國為高。由於檢察官需耗費大量工作在不起訴處分的案件上，又需兼顧起訴品質的精緻化上，在探討檢察官怠惰問題時自不能僅從個案上加以批判，而應該從體制面加以觀察，才能提出正確的改進之道，此亦為本研究論文之研究動機之一。

⁶⁴ 參見法務部網站統計分析之 104 年統計年報提要分析，http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1442（最後瀏覽日：08/12/2016）。

第四節 研究取徑：我國檢察機關組織改造的策略

從行政組織的角度觀察，檢察機關係指最高檢察署及所屬各級檢察署的機關組織，而檢察官亦屬於檢察機關之一員。此外，本於刑事訴訟法所賦予之檢察官地位與職務權力，當檢察官依法實施職務時，本身即為檢察機關。此猶如獨任法官依法審判時，本身即為法院。為使本研究指涉之語意不致混淆，當言及檢察機關時指的是行政組織意義的機關組織，當言及檢察官時指的是個別檢察官。檢察機關既能包含其所屬成員即個別檢察官，而檢察官又在實施刑事訴訟法任務時可代表檢察機關。

檢察官具有追求實質正義之宗旨目標，檢察機關自亦相同。然而，檢察官僅係一個獨立自然人，檢察機關則為結構綿密且人事複雜的組織體。檢察機關不僅是個別檢察官加總的集合體，更是一個結構井然的組織體。欲探究檢察機關組織的問題時，不能天真的以為利用某種改造檢察機關的處方即可達到糾正個別檢察官的效果，更不能樂觀的認為某一種檢察官的流弊只需要一種處方即可改正。因為檢察官與檢察機關涉及層面眾多，包含：檢察官身分的職務法（主要規範於法官法）、檢察機關運作的組織法（主要規範於法院組織法）、檢察官行為的訴訟法（主要規範於刑事訴訟法）。檢察官與檢察機關運作的環節也相當複雜，包含：檢察官受制於檢察機關內部與外部的制度因素，以及檢察官在檢察機關內之間的權力互動現象。

本論文以檢察機關組織改造為主題，自不能僅以檢察機關本身為組織制度面的觀察，更應該以整體角度進行整合性思考，才能完整觀察並提出觀點。因此，本論文在研究取徑上，將從三個角度進行：一、應然規範制度與實然權力運作的整合思考；二、德國、美國與日本檢察機關的比較法及比較制度思考；三、組織法、職務法與作用法的整合性思考，以下分述之。

第一項 應然規範制度面與實然權力運作面的連動

書本上的法律（law in books）與實踐上的法律（law in action）兩者畢竟不同，理論與實務當然可能存在一定的落差。在探討檢察官議題時，同樣可能發生許多實務運作與理論規範面具有落差的狀況。因此，在探討制度變革之時，便應該同時觀察我國實務運作的情況。此外，在引介其他國家制度之時，同樣必須觀察其他國家實務運作的情況，從實務運作的層面來反饋理論規範面的設計與調節。

以檢察首長的指令權應以書面附理由之規定為例，便可以看到實務運作與理論規範的落差。法官法第 92 條第 2 項明定，「指揮監督命令涉及強制處分權之行使、犯罪事實之認定或法律之適用者，其命令應以書面附理由為之。檢察官不同意該書面命令時，得以書面敘明理由，請求檢察總長或檢察長行使法院組織法第 64 條之權限，檢察總長或檢察長如未變更原命令者，應即依第 93 條規定處理。」此項規定修正通過之前，奉行檢察一體的檢察機關均由檢察首長直接下達指令，並無任何下達指令之形式要求或規範限制，也因此引起諸多不當干涉之詬病。為了避免不當干涉，並使檢察首長的指令透明化可供監督，始有此項規定的制定，可謂檢察機關改革的一項重大進展。

其實，這項規範早在 1998 年 7 月間，檢察官改革協會便已公開呼籲修法，並已經提出具體之修正條文版本⁶⁵。1999 年 3 月法務部官方提出的「檢察改革白皮書」，也在檢察一體原則之制度化及透明化的章節中，具體指明「為使檢察長對檢察官偵辦個案的指揮監督，能在透明的程序下進行，以確保該指揮監督的正當性及合理性，故建立『書面指揮』制度，以明其權責。但為顧及檢察長如事事以『書面』指揮，不僅會影響檢察權行使的機動及效率，同時曾造成內部溝通更

⁶⁵ 檢察官改革協會法制興革小組（1998），〈檢察一體陽光法——修正法院組織法第 63、64 條及增訂第 93 條之 1、之 2〉，《律師雜誌》，226 期，頁 84-90。


形不良，因此檢察長的書面指揮命令，是在檢察官對指揮監督長官的命令有不同意見，經檢察官請求時為之，此時檢察長的書面命令必須附理由，以利事後檢驗以明責任。另外檢察長為『職務承繼』或『職務移轉』的命令時，也必須要以書面為之，並敘明理由。」⁶⁶

檢察首長的書面指令權雖已規範多年，但是實務運作上極為罕見。實務上，檢察長之指揮監督命令極少以書面附理由方式為之，這當然是因為大部分案件既無爭議，且簡便手續以加速效率。但即使在檢察官不同意檢察長的書面命令時，請求檢察長下達書面指令並附理由的情況，迄今恐怕屈指可數。其原因至少有二，第一是檢察官在現行權力運作機制下豈敢要求檢察長寫下書面理由，第二是當重大或矚目案件立案時，檢察長直接將案件交付予其可溝通之檢察官即可，何致未來釀成爭議。顯然規範上的要求具有崇高理念，賦予檢察長及檢察官各自的說理義務，但實務上卻不易做到。

若再進一步觀察檢察機關之科層組織型態及人事升遷程序，機關結構係依地方法院檢察署、高等法院檢察署及最高法院檢察署層層監督。檢察官於科層體制中逐級晉升，從地檢署檢察官、地檢署主任檢察官、高檢署檢察官、地檢署檢察長或高檢署主任檢察官、最高檢察署檢察官等，循層級體系逐步升遷。檢察官之考績或評定係受一定程度之監督管考，其人事升遷或轉調也受一定程序之推薦與核准，這樣的人事及科層體制下自然有相應的實務運作模式，這些都應該加以綜合考慮觀察。

法務部長的外部指令權則又是另一理論與實務有落差之適例。按法院組織法第 111 條「法務部部長監督各級法院及分院檢察署」之規定，係針對「各級法院檢察署行政之監督」。是我國法務部長僅得就「檢察行政事務」對檢察官為行政監督，法務部長之指令權並不及於「檢察事務」，亦不得干預檢察官個案之偵辦，

⁶⁶ 法務部（1999），《檢察改革白皮書》，頁 24。



此早已為國內通說及實務運作慣例。然而實務運作上，法務部長對檢察官人事升遷具有舉足輕重之人事權，其實質影響力非常巨大，因此當然具有潛在影響「檢察事務」之可能。前面引述之諸多歷史案例，便呈現出法務部長實際上干預檢察官個案之可能面貌。考其原因，一係法務部長對於檢察官人事權具有極大之支配關係，二係法務部長依據法院組織法對於檢察官具有行政監督權。這也造成規範面上法務部長不具有個案上的指令權，但實務的權力運作上卻具有實質的影響力。再者，法務部長係政治任命的內閣閣員，則總統、行政院長及立法委員均可能透過施壓法務部長，進而不當干預個案，危害檢察官個案的公正性與獨立性。由此亦可見到，法律規範的應然層面若欲落實到實然層面，必須考慮到實際權力運作的面貌，這也是本研究中將針對我國實務狀況加以考察與評估的。

第二項 德國、美國與日本檢察機關制度的比較

我國刑事訴訟法繼受自德國，且德國檢察官法規定於其法官法中，檢察機關組織法亦規定於其法院組織法中，所以德國檢察官與我國檢察官無論在訴訟法、職務法及組織法之體例及設計上均高度相似，故在探討我國檢察機關之組織改革時，自應對於德國制度加以考察與借鏡。德國檢察官制度係採取科層式體制，法務部長及檢察總長對檢察官具有指令權，檢察體系亦有上命下從之監督關係，基本模式與我國雷同。然而，德國檢察制度運作下甚少聽聞政治不當干涉之情事，德國檢察官積極任事勇於追訴犯罪，只有衝過頭需要煞車，很少有聽從上級命令或揣摩上意不敢衝的情況，這當然與其長久法治觀念深入，以及檢察官堅守合法性義務與客觀性義務之法律守護人立場有關，但是我國檢察官人事晉升制度的影響，則是一項影響我國實務運作的制度性因素，導致我國檢察官長期以來無法斷絕受到上級不當干預的疑慮。再者，德國係聯邦制國家，聯邦檢察總長對於各邦地方檢察署並無指令權，各邦檢察機關之間互相獨立，呈現水平分權狀態。因此，就算聯邦司法部長想要對某個邦地方檢察署檢察官進行個案干涉，亦因需跨越聯邦與邦政府層級，其實質影響力受到嚴重削弱，這與我國中央集權式呈現權力集

中化完全不同。因此，觀察德國檢察機關的體制對我國檢察機關改革當然有借鑑之必要。

美國方面近年來影響我國刑事訴訟法及人權理念甚深，且時有倡議引進美國官制者，故本研究亦將針對美國檢察機關制度加以詳細介紹。美國政府體制亦採聯邦與州政府分權設計，其檢察權力亦呈現分散多元的狀態。但是，美國檢察機關權力比德國更加分散，因為德國在刑法、刑事訴訟法、法官法及法院組織法均係聯邦頒行全國各邦統一施行之法律，美國則是從聯邦政府制各州政府均有其各自頒行之刑法典、刑事訴訟法規範暨判例、檢察機關制度及檢察官辦案準則。詳言之，全美 52 個「司法轄區」的檢察機關均係互不相統屬的獨立運作狀態；而「聯邦司法轄區」派駐在全美 94 個「聯邦司法管轄區」的聯邦地區檢察官，又平行於另外 51 個「司法轄區」的檢察體系，互相亦不統屬，有時更因為刑法競合而呈現互相搶案的競爭關係。在美國全境竟有如此多的檢察體系在同步運作，亦可見到其權力分散多元之程度。因此，在理解美國檢察機關時，不能以我國中央集權一條鞭式的概念去認知。而且，美國特有的檢察官民選或政治任命的選任方式，更與我國及歐陸式國家考試任用方式迥異，更造就美國檢察官民意至上，卻也政治至上的辦案態度。近年來，美國檢察官廣大的裁量權飽受批判，而其起訴監督機制效能不彰、不起訴處分浮濫的情況時有所聞，警方偵查主體卻包庇濫權的批評聲浪更是嚴重，這種種問題在我國卻少見討論。學者或律師界大多著眼於起訴以後之審判階段如何精緻化，卻忽略檢察官強大的裁量權及政治性格所掩蓋的不予起訴、認罪協商等弊病。這些問題在本研究論文中也會加以介紹與探討。


至於與我國檢察機關科層體制相似的日本，其屬於中央集權式政府體制，且係從中央至地方一條鞭式，法務省長可對於檢察總長下達指令，亦對全體檢察官具有行政監督權，而且檢察官人事升遷上亦與我國頗有雷同之處，包含調法務省辦事及晉升機制均有許多相似設計。若從中央集權及單一科層式體制之檢察機關

結構，以及其人事制度之角度加以比較，我國與日本制度最為近似。因此本論文也將加以考察與探討。其中，日本為監督檢察官不起訴處分，設有獨特的檢察審查會制度，引進人民參與監督，對於提升人民對檢察官之信賴有相當大的幫助。此外，日本特有的副檢察官制度，以及檢察事務官晉升副檢察官乃至檢察官之完善人事機制，更使得檢察機關能充分發揮效能，且能營造高昂士氣與團隊精神。因此，日本檢察機關有許多制度值得我國檢察機關改革時，加以引進採用。本論文均將對於這些制度加以詳細介紹，並評估引進的可行性。

第三項 組織法、職務法與訴訟法的整合

檢察官追求實質正義的功能，須有組織法、職務法及訴訟法三者完整配套始能達成。現行法下，檢察機關的組織法係規定在法院組織法第五章，針對檢察機關之組織、職掌、體制及人事制度等加以規範。檢察官的職務法則規定在法官法第十章，針對檢察官的人事任免、升遷、監督等加以規範。檢察官的作用法即為刑事訴訟法，檢察官實施刑事作為及其效果均依照刑事訴訟法加以規範。組織法、職務法與作用法本來就是一體三面，應該整合性思考設計，不宜單一思考。

檢察官的組織法與職務法兩者即有密切關聯，不宜單獨思考規劃。例如，法院組織法第 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，並得將該事務移轉於其所指揮監督之其他檢察官處理之。」此即檢察一體原則下檢察首長內部指令權之案件收取權及移轉權。但是，為保障檢察官行使職權之公正性及避免受違法不當之干預，職務法上便需要加以保障，例如法官法第 92 條第 2 項則規定，「指揮監督命令涉及強制處分權之行使、犯罪事實之認定或法律之適用者，其命令應以書面附理由為之。檢察官不同意該書面命令時，得以書面敘明理由，請求檢察總長或檢察長行使法院組織法第 64 條之權限，檢察總長或檢察長如未變更原命令者，應即依第 93 條規定處理。」由此可見，檢察機關組織法規範與檢察官個人職務獨立性之重大關聯性。



檢察官的組織法與作用法更有密切關聯，不可單獨設計。例如，法院組織法第 58 條明定「各級法院及分院各配置檢察署」。因此，第一審之地方法院即配置地方法院檢察署，檢察官須依刑事訴訟法關於地域管轄之規定向所轄之地方法院聲請羈押或提起公訴；第二審之高等法院則配置高等法院檢察署，而高等法院依刑事訴訟法第 4 條就內亂外患罪有專屬管轄權，從而高等法院檢察署亦因此負責此類案件之偵辦事務；更重要者，高檢署依刑事訴訟法須負責受理地檢署送請再議之不起訴處分，更係組織法與作用法相對應之配套規定。再者，第三審之最高法院即配置最高法院檢察署，則依刑事訴訟法第 441 條規定「判決確定後，發見該案件之審判係違背法令者，最高法院檢察署檢察總長得向最高法院提起非常上訴。」由此可見，組織法與作用法係立基於審級制度而同步制定之配套規範，兩者可謂一體兩面，更不可單獨規劃。

檢察官的職務法與作用法也有密切關聯。例如，法官法第 89 條第 4 項第 1 款規定，檢察官於「裁判確定後或自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定之案件、不起訴處分或緩起訴處分確定之案件，有事實足認因故意或重大過失，致有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益者」，應付個案評鑑。又於同法第 94 條規定有各級檢察首長之行政監督權。此類職務法上之規定，均在確保檢察官能確實履行刑事訴訟法之工作。

基於組織法、職務法及作用法均係整個檢察機關系統運作的重要依據，可謂牽一髮而動全身，因此在研議上自宜全面考察，不宜單獨思考。本論文研究之取徑上，將會從這三個層面上加以觀察及探討。

第五節 文獻回顧：我國檢察機關組織之研究現況

本節將針對目前國內對於我國檢察機關組織之相關研究進行鳥瞰，其後就迄今相關研究中分別對於檢察獨立議題、檢察官監督問責議題與檢察機關效能議題等三大類研究情況，進行回顧。透過文獻回顧，先確認我國目前就相關議題之意

見與建議，再釐清尚有待繼續探究與開展的問題、新議題與本論文可能之研究價值。



第一項 對於我國檢察機關研究之鳥瞰

我國關於檢察機關之研究，主要由學術界及實務界人士所提出。學術界方面主要是由刑事訴訟法領域學者提出相當豐富的論述，實務界方面主要是由許多檢察官所進行的研究。在研究內容方面，主題大致上集中在檢察官定位問題、檢察獨立與檢察一體問題、檢察官的偵查權力問題、外國檢察官制度比較問題及檢察機關人力資源運用問題等。這些豐富的研究對於國內檢察官制度的推進與改革，都曾經發揮正面的功能。

學術專書中，對於檢察機關具有全面性研究者，首推林鈺雄教授之檢察官論（1999），該書對於檢察官制度有最完整的介紹與論述。研究論文方面，則有鍾鳳玲檢察官博士論文「從檢察制度的歷史與比較論我國檢察官之定位與保障」（2008）、呂丁旺檢察官博士論文「檢察權論—以檢察權的司法屬性為中心」（2011）、郭吉助檢察官博士論文「檢察官客觀義務之研究」（2012），以及蔡碧玉檢察官碩士論文「我國檢察機關人力運用之研究」（2008）、林幸彬檢察事務官碩士論文「檢察事務官在刑事程序中地位之研究—以美、日、德制度為借鏡」（2009）、黃朝貴碩士論文「民眾參與檢察權運作之研究」（2002）。政府出版品方面，則有法務部「檢察改革白皮書」（1999）、法務部編印「臺灣檢察史」（王泰升教授：1998）、銓敘部「法官及檢察官人事制度相關問題之研究—兼論法官法未來研修重點」（2014）等。研究報告則有彭錦鵬教授等「檢察事務官人力運用制度之研究」（2011）。此外，司法院大法官會議第13號（1953）、第325號（1993）、第392號（1995）、第530號（2004）、第585號（2004）、第729號（2015）、第737號（2016）解釋，都對於檢察官及檢察官之定位與職務功能有相當重要的影響。

本研究論文係以我國檢察機關組織改革為核心議題，並且以強化檢察獨立、提高檢察官監督問責以及提升檢察效能為三項重要支柱，故筆者對於國內相關研究均有大致瀏覽。以下依照上述三大支柱之順序，略敘國內研究迄今之情況，以及本研究論文希望加以延伸的議題。

第二項 對於我國檢察獨立議題之研究

我國檢察獨立之議題，主要是攸關檢察官能否不受任何干預，能在制度保障之下獨立行使檢察權，以追求客觀真實正義的問題。此議題所牽涉的內容包含：檢察官定位、檢察獨立、檢察一體及指令權等。

針對上開諸多問題，近十餘年來除上開專書、研究論文及大法官解釋等以外，國內尚有為數甚多之期刊文獻有所討論，依發表時間順序排列包括：林山田「論檢察機關與檢察官」(1998)、朱朝亮「檢察權之制衡」(1999)、吳東都「檢察改革—檢察體系之危機與轉機」(1999)、楊雲驊「從釋字 530 號解釋淺論檢察一體原則及限制」(2002)、陳運財「檢察獨立與檢察一體的分際」(2005)、林麗瑩「檢察一體與檢察官獨立性之分際」(2005)、吳巡龍「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」(2005)、王皇玉「刑事追訴理念的轉變與緩起訴—從德國刑事追訴制度之變遷談起」(2005)、王金壽「政治機會結構與行動者生命歷程：解釋台灣的法院改革和檢察改革之差異」(2006)、朱朝亮「從檢察官天職，回首檢改十年」(2007)、陳運財「論檢察總長的產生方式與特偵組之法制化」(2007)、湯京平與黃宏森「民主化與司法獨立：台灣檢察改革的政治分析」(2008)、林輝煌「我國檢察官制度之檢視與再造—以比較制度及聯合國 1990 年檢察官角色指引為準據」(2008)、李念祖「論憲政體制中檢察機關的政治關係」(2009)、林輝煌「我國檢察官制度之檢視與再造—以比較制度及聯合國 1990 年檢察官角色指引為準據」(2008)、王金壽「台灣司法改革二十年：邁向獨立之路」(2008)、王金壽「司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權」(2008)、

洪志明「論檢察一體—檢察官應為獨立自主的官署或受指令拘束之機關」(2009)、楊雲驊「國際刑事法院羅馬規約下檢察官的地位與職權」(2010)、林鈺雄「開啟檢察官定位的新紀元—從奧地利刑事訴訟與檢察官制度的變法談起」(2010)、許澤天「偵查變革中之德國檢察官定位—對檢察指令權之質疑」(2010)、王士帆「歐盟檢察官—初探與預測」(2010)、李山明「法國檢察官之憲法定位與變數—從歐洲人權法院 2010 年 3 月 29 日梅多梅夫案談起」(2010)王金壽「首次政黨輪替對檢察體系影響：以陳定南法務部長時期一、二審檢察長調動為例」(2012)、陳鴻章「民主化後台灣與韓國檢察獨立的差異：權力結構與競爭度變化的解釋」(2014)、呂丁旺「特別檢察官署的法定機關化及其興廢浪潮」(2014)、陳重言「檢察官在刑事訴訟法變遷中之職能與角色」(2015)、陳重言「維護法治與公益的檢察官—民主自治改革契機」(2015)等期刊論文。

我國關於檢察獨立議題之研究，在林鈺雄教授所著檢察官論(1999)出版後，已經獲得極大的澄清與確立。首先，關於檢察官之定位問題，林鈺雄教授引介德國大儒 Eb. Schmidt「司法官署說」(Justizbehörde)來定位檢察官⁶⁷，且認為我國法制與「司法官署說」的基礎完全契合。其具體指明此說的第一個論據，乃檢察官位居法官與警察兩大山谷的谷間帶，既制衡法官，又監督警察，具有雙重控制的作用，此點，正是我國法制的出發點。「司法官署說」的第二個立論基礎，乃檢察官與法官的「近似性」，亦即，檢察官的工作目標乃發現真實與實體正義，行事準則則為合法性及客觀性義務。此點，正是我國刑事訴訟法的基本立場(第 2 條、第 228 條、第 251 條、第 252 條、第 344 條第 3 項、第 427 條及刑法第 125 條)，甚至比「司法官署說」資以反省的歐陸德國法制更為澈底。例如，我國檢察官的法定主義更強，便宜主義的範圍更窄(同法第 253 條、第 254 條)，尤有進者，我國檢察官還明文準用法官迴避的規定(同法第 26 條)，客觀性義務更為

⁶⁷ 林鈺雄(2000)，《檢察官論》，頁 96，台北：新學林。

嚴格，可謂澈底的「法律守護人」，完全契合「司法官署說」的立論基礎。⁶⁸

林鈺雄教授亦指出，我國與德國法制在賦予檢察官權力的同時，亦責令檢察官成為忠實的「法律守護人」。所謂的「法律守護人」，乃指檢察官執行職務時，應嚴格遵守合法性義務及客觀性義務，貫徹毋枉毋縱，追求實體真實與實體正義。準此，檢察官一方面須以實現「國家法意志」為依歸，不應淪為統治者的傳聲筒，二方面檢察官得且應同時為被告之利益及不利益活動，既不待被告之請求，也不受被告之拘束⁶⁹。

關於檢察獨立與檢察一體之議題，林鈺雄教授「檢察官論」引介德國指令權之理論及通說見解，並將之分類為外部指令權及內部指令權。外部指令權於我國法院組織法之規範上，已確立法務部長僅具有「檢察行政事務」指令權，不具有「檢察事務」指令權；內部指令權則是針對檢察一體，上命下從原則進行界定，檢察首長雖有內部指令權，得對於檢察官實施職務收取權或職務移轉權，但仍有明確界限，其界限即為法定主義，法定主義上可分偵查法定主義及起訴法定主義，檢察官須依法偵查、依法（不）起訴。⁷⁰檢察官如有違反起訴法定主義，而為濫權追訴或不追訴時，其行為已單獨構成犯罪。

然而，對檢察法定主義最具毀滅力者，則為違法的行政干預。本來，檢察官只要堅守合法性義務，行政權或政黨藉此干預刑事追訴乃不可想像之事，畢竟，法定主義正是為了對抗「內閣司法」而設。然而，在檢察官欠缺法官獨立性保障之前提下，行政權握有一根足以撼搖司法體系的上命下從的指令權。⁷¹

對檢察官客觀性義務最具威脅性者，亦為前述上命下從之指令權。因為一旦

⁶⁸ 林鈺雄，前揭註 67，頁 103。

⁶⁹ 林鈺雄，前揭註 67，頁 26。

⁷⁰ 法定主義之具體規定，即刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定：檢察官...知有犯罪嫌疑，「應」即開始偵查，第 251 條規定：檢察官依偵查所得之證據足認被告有犯罪嫌疑者，「應」提起公訴，第 252 條規定：案件有左列情形之一者，「應」為不起訴處分...。此部分均可參見林鈺雄，〈檢察官在訴訟法上之任務與義務〉一文，前揭註 67，頁 49。

⁷¹ 林鈺雄，前揭註 67，頁 29。

上命下從，個別檢察官所從者，乃上級之「命令」，而非法律之客觀性「誠命」。如果檢察首長行事準則乃政策觀點與政治掛帥，而非法律之客觀性，如此一來，檢察官將因上命下從而脫離客觀法律守護人之角色，有淪為政策跑腿或政爭工具之虞。正是因為如此，所以德國學者有倡言檢察獨立之議。⁷²

陳運財教授亦指出，受到歐陸及戰前日本創設檢察官制度的影響，當時我國引進檢察官制的主要目的，乃在廢除專制時代法官包辦刑事追訴與審判之糾問制度，確立訴訟上的權力分立原則，同時使此一公正客觀之官署控制警察活動之合法性，並監督裁判公正且正確的行使；透過檢察官扮演法律守護人之角色，使客觀的法意旨貫通整個刑事訴訟程序。依法院組織法第 60 條及刑事訴訟法的相關規定，檢察官之職權為實施偵查夫提起公訴，實行公訴，協助自訴，擔當自訴及指揮刑事裁判之執行，其職權範圍從偵查乃至於執行，貫穿及於整個刑事司法之程序，學理上稱此為「檢察官司法」，並以所謂的合法性義務、客觀義務做為支配檢察官行使職權的指導原理。⁷³

鍾鳳玲「從檢察制度的歷史與比較論我國檢察官之定位與保障」博士論文亦指明，經整合研究後，檢察權之獨立係確保檢察官能客觀公正履行檢察權之基石，且透過檢察官之身分保障以確保檢察權之獨立行使，已為國際共識，並主張透過身分保障、訴訟制度的設計、檢察機關的組織架構與生態、法學教育及考訓方式等等，提升檢察官的獨立性⁷⁴。

呂丁旺「檢察權論 — 以檢察權的司法屬性為中心」博士論文則從林鈺雄教授上開檢察官論之基礎上，確認我國檢察權之司法性格，在進一步考察法治國檢察官司法性格之客觀義務後，更主張檢察官行政屬性應當祛除；最後更建議檢察

⁷² 林鈺雄，前揭註 67，頁 35。

⁷³ 陳運財（2014），《偵查與人權》，頁 37，台北：元照。

⁷⁴ 鍾鳳玲（2008），《從檢察制度的歷史與比較論我國檢察官之定位與保障》，頁 303，國立政治大學法律學研究所博士論文。

部門憲法機關化。其基本論點亦在確認檢察獨立之保障與重要性⁷⁵。

郭吉助「檢察官客觀義務之研究」博士論文則針對檢察官客觀義務之內涵加以解析，同樣確立檢察官具有司法性格，並且強調檢察官客觀義務之重要性，必須從檢察官履行職能的每一階段都能堅守；他亦主張檢察官地位及身分之保障是確保檢察獨立之基礎，且建議檢察一體制度應該更加透明化，檢察官辦案成績考核也應該研議廢除⁷⁶。


相關期刊文獻也大多立基於檢察官係客觀中立之官署，應不受政治干涉，嚴守合法性義務及客觀性義務之立場加以論述。此外，法務部長及檢察首長指令權之界線與範圍，也是許多學者與實務界人士一再重申應該確立，並且建議應當採取更透明陽光的書面指令等措施。這些論述都是要求檢察官應當堅守客觀公正的立場，並且在獨立不受干預的環境下履行職務。

大法官釋字第 325 號解釋文，亦已明示「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。本院釋字第 13 號解釋並認實任檢察官之保障，除轉調外，與實任推事（法官）同，可供參證。上述人員之職權，既應獨立行使，自必須在免於外力干涉下獨立判斷。」大法官釋字第 729 號解釋文，則更進一步指明「檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。」是大法官會議已從憲法解釋之層次，確立我國檢察獨立之價值。

儘管檢察獨立以及檢察官不受違法干預之理念，以為學術界及實務界所確立。

⁷⁵ 呂丁旺（2010），《檢察權論——以檢察權的司法屬性為中心》，頁 294，國立中正大學法律學研究所博士論文。

⁷⁶ 郭吉助（2011），《檢察官客觀性義務之研究》，頁 339，國立台灣大學國家發展研究所博士論文。



然而，目前的研究討論大多集中在法律規範面的機制保障，卻較少從政治學層面以及人事權晉升機制加以探究與改進。我國法規範面上，法務部長雖僅有檢察行政事務指令權，不能對檢察官進行個案干涉，但政治設計上賦予法務部長對於檢察官人事晉升之圈選權。法務部長人事權的實際影響力，不亞於檢察首長的指令權，這方面若未能加以指明並且改進，將使得法務部長實質上擁有完全的指令權，也會使得法規範面上的限制規定成為具文。此外，檢察官晉升制度所呈現出的升官圖，在不當的人事競爭機制下，也可能掏空檢察官遵循合法性義務與客觀性義務的基石。高檢署檢察官晉升與工作性質的特異與存在，是檢察官升官圖裡的一個核心關鍵，這方面的實務運作也未受先前相關研究所關注。

在王金壽「司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權」文中，從司法獨立與民主問責的角度，比較我國法官與檢察官的人事機制之中民主問責的程度，由於司法獨立（或檢察獨立）與民主問責係一彼此交錯與互有消長的相對設計，王金壽教授援引民主問責的概念考察我國實務情況，其著眼點在檢察官人事審議委員會成員中之法務部長指派代表，認為這些受部長指派之代表具有民主問責程度，高於司法院人事審議委員會，頗具啟發性。本研究論文遂在其考察之基礎上，從檢察獨立、民主問責、檢察一體及檢察官自治等四項價值，更全面的考察檢察官的人事晉升制度，更精緻的觀察重要升遷職務上的檢察獨立與民主問責程度，並加以評估與提出改革之建議。綜上，本研究論文擬從政治學、人事權及晉升機制方面加強探究，希望能對於我國檢察機關改革提出更全面的考察與建議。

第三項 對於我國檢察官監督問責議題之研究

關於我國檢察官監督問責的議題，主要是因為檢察官擁有強大的強制處分權、控訴權、不起訴裁量權等，倘若不能堅守合法性義務和客觀性義務，竟成為濫權偵辦、濫權起訴的打手或工具，或者是浮濫起訴、違反偵查不公開等違法不當行為，應當設計事前防範、事中阻止、事後懲處的監督機制。

對於檢察官的監督機制，在刑事訴訟法上的各項權力制衡、強制處分權的令狀保留原則、起訴監督程序、不起訴的救濟等等均屬之。組織法上的檢察一體、上級行政監督權機制，也是監督的一環。此外，職務法上對於檢察官的職務評定、職務評鑑等，當然也都是監督的機制。

林鈺雄教授所著檢察官論書中，對於檢察官之監督亦有清楚的解明。該書中「談檢察官之監督與制衡」和「淺介德國法制檢察官的訴訟監督模式」兩篇論文，即詳細介紹檢察官於檢察一體之行政監督下，該監督之立法模式以及檢察一體之界線，並特別引介德國訴訟監督模式，透過法院對於檢察官的強制處分、起訴與不起訴之監督，而有效節制檢察官之權力。⁷⁷

相關期刊論文方面，依發表時間順序排列則有：朱朝亮「檢察官起訴裁量權之各國比較」(1996)、李建良「論德國法官及檢察官之調職制度」(1997)、褚劍鴻「論不起訴處分之確定力與不當處分之救濟」(1998)、朱朝亮「檢察權之制衡」(1999)、吳東都「檢察改革—檢察體系之危機與轉機」(1999)、楊雲驊「從釋字 530 號解釋淺論檢察一體原則及限制」(2002)、楊雲驊「新法下檢察官的舉證責任及法院的調查義務評最高法院 91 年度第 4 次刑事庭會議」(2002)、鍾鳳玲「檢察官不起訴處分監督及審查制度之比較研究」(2002)、劉邦繡「論職權再議」(2004)、陳運財「檢察獨立與檢察一體的分際」(2005)、林麗瑩「檢察一體與檢察官獨立性之分際」(2005)、吳巡龍「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」(2005)、王金壽「司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權」(2008)、洪志明「論檢察一體 — 檢察官應為獨立自主的官署或受指令拘束之機關」(2009)、張明偉「就不起訴處分之再議制度之研究與檢討」(2010)、何建寬「美國檢察官產生方式之介紹」(2013)、楊雲驊「立委司法關說案衍生的「另案監聽」與「刑事證據程序外使用」等問題思考」(2013)、楊雲

⁷⁷ 林鈺雄，前揭註 67，頁 111 以下。

駢「失衡的天平—評新修正通訊保障及監察法第 18 條之 1」(2014)、李靜文「我國刑事訴訟再議制度改進建議」(2014) 等文獻。

目前國內相關研究方面，大多集中訴訟法與組織法方面。前者係刑事訴訟法上如何節制檢察官的權力，而這方面確實是檢察官在執行職務時，最直接衝擊當事人權益而應受限制與監督的地方。至於組織法方面，則大多論述檢察一體的監督功能，但相關文獻探討的出發點大多在構思如何避免不當干涉，因此多著眼於限縮檢察一體原則之適用。關於檢察官職務法方面，相關探討就比較少。

政治學上關於監督之問題，通常是在問責 (accountability) 的理念下進行探討⁷⁸。又關於問責的概念下，尚有民主問責的議題。關於問責與民主問責，國內相關研究有王金壽教授援引加以考察我國實務情況已如前述。本研究論文擬在其考察之基礎上，從政治學方面更完整的進行觀察。並且從訴訟法方面，更進一步針對檢察官不起訴處分的監督機制(即再議制度)，從比較法及比較制度的觀點，比對德國與日本的相關訴訟法與組織法機制，嘗試釐清我國再議制度是否有體制上與實務上的諸多問題，而建議引進日本檢察審查會制度。

第四項 對於我國檢察機關效能議題之研究

我國檢察機關效能之問題，涉及檢察機關人力資源之運用。這部分因為涉及實務運作的問題，國內相關研究以研究報告則有彭錦鵬教授等「檢察事務官人力運用制度之研究」及(2011)蔡碧玉檢察官碩士論文「我國檢察機關人力運用之研究」(2008)最為詳盡。

彭錦鵬教授等「檢察事務官人力運用制度之研究」詳細考察我國檢察官工作數量之實際情況，並比對日本檢察機關之體制，認為我國檢察機關呈現將多兵少，亦即檢察官多，檢察事務官過少的現象，建議檢察機關人力合理化配置下可以檢

⁷⁸ 問責也有翻譯為「課責」，本論文為求統一，均採取問責之用語。

察事務官為主要增員目標；並且建議開闢檢察事務官暢通升遷管道，可考慮透過嚴格的考核及選任程序，讓優秀的檢察事務官有機會升任為檢察官，或增設副檢察官職位⁷⁹。蔡碧玉「我國檢察機關人力運用之研究」碩士論文則從新公共管理之觀點，考察現行檢察機關核心人力不足之原因，認為檢察人力不足、檢察人力運用及考核失當及輔助人力配套規畫不足等，均為實務存在的問題；並建議應進行行政管理上之工作分析，落實人力評鑑，妥善運用人力，並有效運用輔助人力，以及檢討檢察業務並實施案件分流管理⁸⁰。此外，關於檢察機關輔助人力之補充，在我國即為檢察事務官一職，林幸彬「檢察事務官在刑事程序中地位之研究——以美、日、德制度為借鏡」碩士論文中，參考美國助理檢察官、德國區檢察官及日本檢察事務官等制度，加以比較研究，對於檢察事務官之屬性亦有清晰的解明⁸¹。

如何提升檢察機關之效能，是實務上非常重要的議題，但也經常為學術界或組織改革時所忽略。實務運作上，如果檢察官承辦的案件數量過大，在有限的資源及期限內，又必須兼顧起訴與不起訴之品質，幾乎是不可能的任務。但是，一般外界在探討檢察官制度改革時，大多著眼於檢察官是否能獨立辦案，不受政治不當干預，或者檢察官是否能夠受到完善監督，不致濫權辦案。但是，當案件數量已經超過能夠負荷的程度時，檢察官只能在有限的資源條件下，對案件做出輕重緩急的篩選，甚至是不得已的簡化或放棄，這對於每一個期盼受到公平對待的當事人而言，都可能是另一種不正義的待遇。

本論文研究認為，提升檢察機關效能是我國檢察機關改革的重要方向，缺乏提升效能的改革方案，都將使檢察獨立與檢察監督制衡的改革全部流於形式。因

⁷⁹ 彭錦鵬教授等（2012），〈檢察事務官人力運用制度之研究〉，《文官制度季刊》，4卷1期。

⁸⁰ 蔡碧玉（2007），《我國檢察機關人力運用之研究》，頁140以下，國立台灣大學政治研究所碩士論文。

⁸¹ 林幸彬（2008），《檢察事務官在刑事程序中地位之研究——以美、日、德制度為借鏡》，國立中正大學法律所碩士論文。

此，本研究在回顧前述相關研究後，認為其建議方案均極為可行，是於其基礎上對實務現象加以進一步描繪，並且核實其可行性。本研究並將進一步探究檢察事務官與檢察官配置編組模式的實務狀況，以及引進日本副檢察官制度，並賦予副檢察官對於輕罪結案權可行性的評估。本研究論文希望可以在實證的基礎上，對於我國檢察機關如何提高效能，提出具體可行而有效的改革建議。

第六節 研究方法與架構

本論文係從政治學與法律學之角度，對於我國檢察機關組織改革進行探討。由於本論文涉及檢察權力互動、刑事訴訟之立法例與訴訟原理以及組織法與職務法等領域，均係社會科學之範疇。故於研究方法與研究架構上，自有先予解明之必要。


第一項 研究方法

本研究擬使用以下四種方法進行研究：

一、文獻分析法

本研究擬透過對於既有的文獻，系統性分析、整理與歸類，以取得到目前為止理論與實務發展狀況，了解國內外學術界與實務運作的既有觀點與實際作為。透過這些理論資料、期刊、專論、專書、法令規定、政策研究計畫與報章報導的整理，以說明本研究所欲填補與建構理論與實務欠缺之處。另在檢察實務運作方面，將運用法務部各級檢察機關之統計數據資料、立法院之立法修法議事資料、立法院委員會審查資料、預算案審查資料、檢察官評鑑結果案件資料、司法院職務法庭判決、個案法院判決、監察院調查報告、美國及日本檢察機關統計數據資料等。

二、跨國比較研究法



跨國比較研究法，是在國際地理空間下，對於不同國家地區的法律和政治制度狀況加以比較。儘管每一個國家地區的歷史脈絡、人文環境、法制文化、機制設計均不相同，但是同樣為檢察制度，仍有其相類似可供比擬之背景與條件。而且，透過對於其他國家地區檢察制度的認識，也可以釐清不同制度的設計原理與運作效果，而能夠澄清是否能夠引用成為我國制度。本研究論文將針對德國、日本及美國檢察機關的制度加以介紹，並且與我國制度相互比較，提供我國檢察機關改革方案的參考。

三、實務觀察法

觀察法是以實際從事檢察官工作所進行的觀察與經驗，對我國檢察機關實務問題及改革方向議題，提出問題爭點以及解決方向，並透過實務工作者的第一線親身經驗分析利弊得失。筆者於 2002 年起任職於臺灣臺北地方法院檢察署，擔任檢察官工作，在第一線基層檢察官序列服務迄今 14 年，期間歷任婦幼暨性侵害專組、電腦暨智慧財產權專組、緝毒專組、民生犯罪專組檢察官，期間亦曾被徵調至最高法院檢察署特別偵查組，對於檢察官實務工作有相當程度之觀察，並且對於法規範與實務運作之間的落差，以及檢察體系人事權與指令權之運作也有相當的體會。為能就檢察機關組織改革提出有實質助益的建言，爰將筆者長期觀察心得納入本文，作為分析之基礎。

四、個案分析法

本研究論文之主要對象為檢察權之獨立及其制衡，故對於影響檢察權獨立性之重大事件，將進行檢視及分析。在我國檢察發展史上，曾經有許多重要的案例，都對於檢察權的獨立或限制發揮了關鍵性的力量。例如 2013 年 9 月爆發前檢察總長黃世銘向總統馬英九先生報告監聽立法委員柯建銘關說案之事件，該事件直接導致檢察權力中的監聽權受到剝奪，此外更涉及總統與檢察總長之權力關係、立法委員與檢察機關之權力關係、法務部長與檢察首長之權力關係、檢察首長與

檢察官之權力關係，後續並觸發大法官釋字第 729 號解釋之作成。此外，我國檢察史上影響甚大的若干歷史事件，本研究論文也會酌予引介。另外在日本檢察史上，也曾經有許多重要的案例，尤其是日本檢察審查會於 2009 年改制擁有強制起訴權以後，有數個重大矚目案件的強制起訴案例可供我國借鏡，本研究論文也會加以引述分析，俾使理論與實務能夠交相參照。

第二項 研究架構

本研究從研究動機及問題意識起，試圖建構檢察體系之三項重要支柱，據以確立檢察機關組改革之三項重要方向。圖示如下：

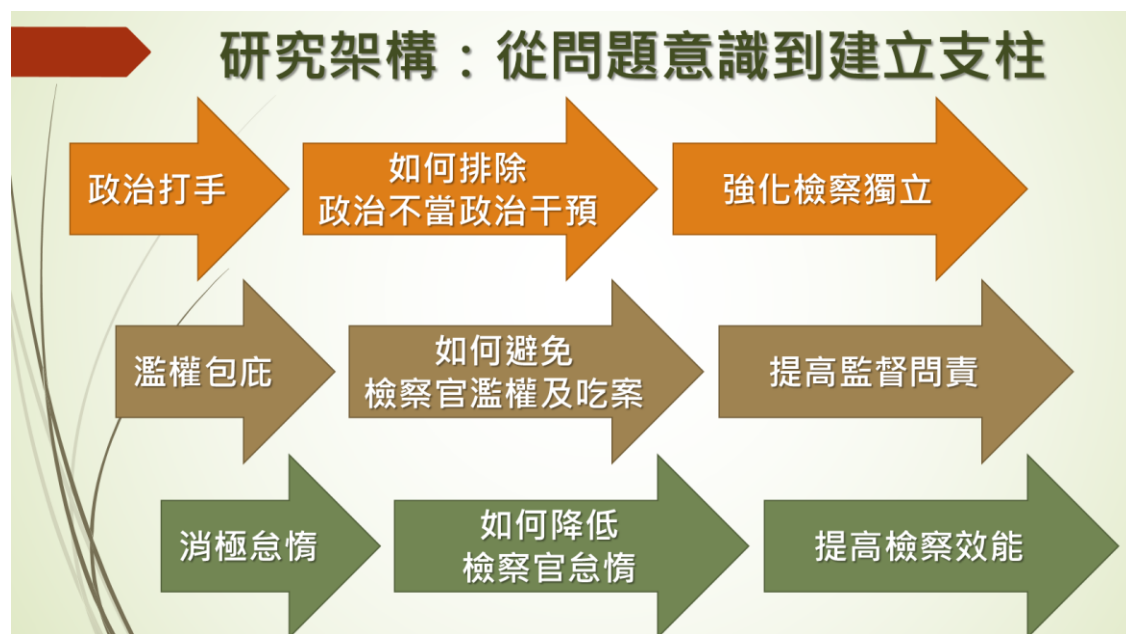



圖 1：研究架構示意圖

本論文在第一章緒論中，將先確立上述支柱，並基於上述研究方法，將逐章對於我國檢察體系之重要支柱及改革方向與以探究，並提出具體之建議。為清楚解明問題之始末，研究論文之章節安排如下。

第一章：緒論



本章首先從政治學之民主轉型及民主鞏固階段展開，認為我國應當把握檢察機關組織改革之時代契機。繼而提出研究動機，為何我國檢察機關始終未能獲得人民高度信賴？從我國檢察史可以發現，檢察官有三種負面形象深植人心，分別是政治打手、濫權追訴和包庇怠惰。如果想要正確的改革檢察機關，便應當先予釐清，此三個負面形象正是我國體制內建的不良設計所致。要想修復前述三種負面形象的弊病及改正不良機制，便應當確立檢察體系的重要支柱，再據以研議正確的改革方向，這也正是本研究論的問題意識所在。本論文研究認為，當前我國檢察機關的流弊有三：上級不當干涉、檢察官濫權及檢察官怠惰效能不彰等三者，正確的改革方向也有三項，分別是強化檢察獨立、提高監督問責、提高檢察效能。確立改革方向以後，則指明本研究之取徑，然後進行文獻回顧，最後說明研究方法。

第二章：理論假設

本章名為「國家司法機能與檢察機關科層體制論」，實為本研究論文所運用之基本理論介紹。首先，本研究論文將引介 Mirjan R. Damaska 國家任務與司法機能論，確立我國屬於科層式體制下之主動型國家與政策實施型制度。其次，將運用韋伯社會學的官僚體制原型加以說明參照，並援引 1970 年代以後興起的新公共管理理論，提供我國檢察機關改革之參考座標。其後，便逐一介紹德國檢察機關、日本檢察機關和美國檢察機關，透過這三國檢察機關的體制與運作方式，提供我國改革時的比較法制與參考範例，並藉此觀察予釐清何種制度可行，何種制度則不適合引進。

第三章：對於第一項改革方向與支柱的考察

本章名為「強化檢察獨立與排除不當干涉」，此即為本研究論文認為我國檢察機關改革之第一項重要方向，也是建構檢察體系的第一項重要支柱。本章首先會描繪我國檢察官如何受到干涉的現象，以及權力干涉的機制因素。其次，將介

紹德國與日本這兩個科層式檢察機關的國家，其權利干涉機制的設計與實務案例。其後，本章將具體介紹我國實務上指令權之運作，以及人事權晉升制度的設計與實務情況。最後，將針對法務部長的人事權、地檢署主任檢察官晉升模式、高檢署檢察官晉升模式、檢察長晉升制度等，均加以考察，並提出本研究論文之改革建議，認為晉升主任檢察官及高檢署檢察官應當著眼於檢察官自治與檢察獨立理念，採取檢察官民主選舉制度，以杜絕法務部長人事權所帶來的政治不當干涉連鎖效果。

第四章：對於第二項改革方向與支柱的考察

本章名為「提高監督與制衡檢察官濫權」，此為本研究論文認為改革之第二項重要方向，也是建構檢察體系的第二項重要支柱。由於檢察官濫權或怠惰的情況，可能傷害司法正義或個案公平，因此如何提高監督制衡，正是檢察機關改革能否符合人民需求，以及提高人民信賴的重要議題。本章首先將界定，對於檢察官問責（包含民主問責）機制的正確認知，包括起訴正確率與各國無罪判決的比較。其次，本章將詳細介紹我國檢察官的職務監督機制及運作狀況。其後，則介紹德國、日本及美國在個案上對於檢察官之監督與問責機制。再來便是介紹我國法上對於個案的監督機制，且指明我國再議制度之不當，以及應予廢除之議。最後，則建議應當引進日本檢察審查會，並介紹其運作與可行性。

第五章：對於第三項改革方向與支柱的考察

本章名為「提高檢察效能與降低怠惰」，此為本研究論文認為改革之第三項重要方向，也是建構檢察體系的第三項重要支柱。本章首先將詳細描繪我國檢察官實務工作的龐大案件數量，以及影響工作案量的幾個實務因素。其次，將詳細考察我國檢察機關人力資源不足，以及檢察事務官晉升管道阻塞與配置失當的問題。其後，本章將引介日本副檢察官制度以及該國完整的人事晉升制度。最後，則建議應當引進日本副檢察官制度，並且打通檢察事務官的人事晉升管道，讓檢

察官、副檢察官及檢察事務官形成團隊夥伴關係，有效提升檢察機關效能。

第六章：結論

本章名為「我國檢察機關組織改革之方向與建議」，將對於本研究論文進行總結，並整合提出我國檢察機關組織改革的完整建議方案。透過具體的建議，希望回應本研究論文最初的問題意識，即如何導正檢察官是政治打手、檢察官濫權與消極怠惰等負面形象，如何能從組織改革的機制保障層面，避免檢察官受到政治不當干預、檢察官濫權追訴與檢察官消極怠惰的弊端。藉由具體的建議方案，能讓我國檢察機關的改革，能夠立基於檢察體系的三項重要支柱之上，依據正確的改革方向進行，藉以能夠避免「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，或者走上錯誤嫁接移植國外制度的司改歧路。

第二章 國家司法機能與檢察機關科層體制論

我國刑事訴訟法繼受自歐陸法系，且仿照德國體制將檢察機關配置於各級法院中，並且形成科層化體制。然而，在檢察官屬性上一直有改造為純美國模式的行政官體制的呼聲。但是，我們在思考檢察官屬性的問題上，並須先將我國司法體制投放到整個歐陸法系與英美法系的整體脈絡與相關配套制度之中，才能釐清我國檢察官在國家權力及司法功能下應當賦予何種設計。否則，僅僅看到某樣制度便即意圖仿效照抄，卻未理解兩大法系的背景脈絡，反而無法提出足以指導檢察機關改革的基本原理，而讓原本存在的問題更加凌亂且自陷矛盾。

本研究擬先採取學者 Mirjan R. Damaska 國家司法機能理論，從國家任務、政府目標及司法功能上，先從理論方面釐清主動型國家與回應型國家之兩種國家目標思維，進而觀察政策實施型與紛爭解決型的兩種司法功能型態，以此建立科層式原型與協作式原型之兩種司法機構類型，並確認我國檢察機關歸屬於主動型國家、政策實施型及科層式原型的類型化光譜之下。

其次，在確立我國檢察機關係科層式原型的類型化光譜之下，本章擬從科層體制之原型，即韋伯社會學的法律—理性權威（Formal-Rational Authority）理論框架進行解明。但是，在韋伯官僚體制理論遭受到諸多批判後，於 1970 年代所興起的新公共管理理論，在批判官僚體制僵化無效率性、缺乏專業性、缺乏民意回應等方面，均提出了新的視角與要求。本研究亦將予以考察，並加以應用於我國檢察機關組織改革思維方面，做為參考指引之座標。

其後，本章將對於德國、日本及美國檢察機關加以檢視，從比較政治的角度，以及實務運作的觀點加以引介，作為後續討論我國檢察機關如何採納引進外國立法例時之參考。

第一節 國家任務與司法機能論

一般在探討歐陸法系與英大法系的概念時，傳統上通常採取成文法與不成文法的分類，或者採取職權主義與當事人進行主義的分類，又或者採取對抗主義式與糾問主義式的分類。Mirjan R. Damaska 教授指出，這樣的分類方式在細究兩大法系時，經常發生模糊及無法辨別的窘境，並且無法提出指引性的基本原理與改革方向。取而代之的，他從國家與社會的關係出發，由國家任務、政府與司法功能到司法機構型態加以分析，圖示如下。

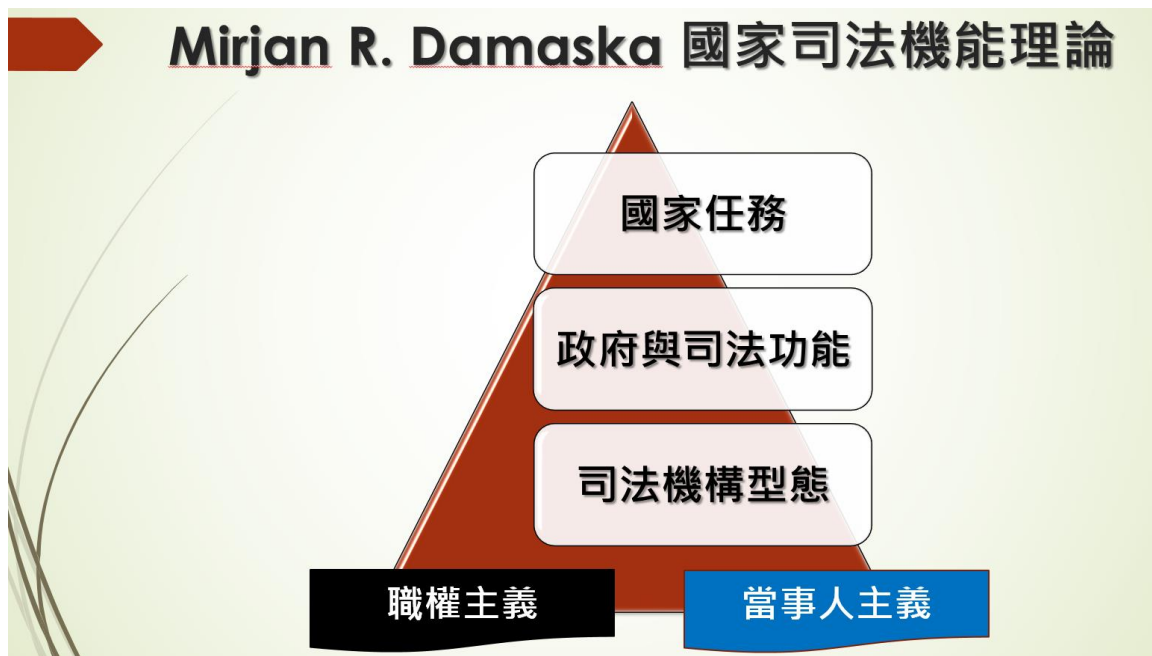


圖 2：Damaska 國家司法機能理論示意圖

Damaska 教授從國家任務、政府與司法功能到司法機構型態循序漸進的解構，提出「主動型國家」與「回應型國家」兩種國家任務類型的光譜，各相對應者分別為「政策實施型」與「紛爭解決型」兩種政府機能類型，並指出傾向的司法機

關結構分別為「科層式原型」或「協作式原型」兩類⁸²，圖示如下。

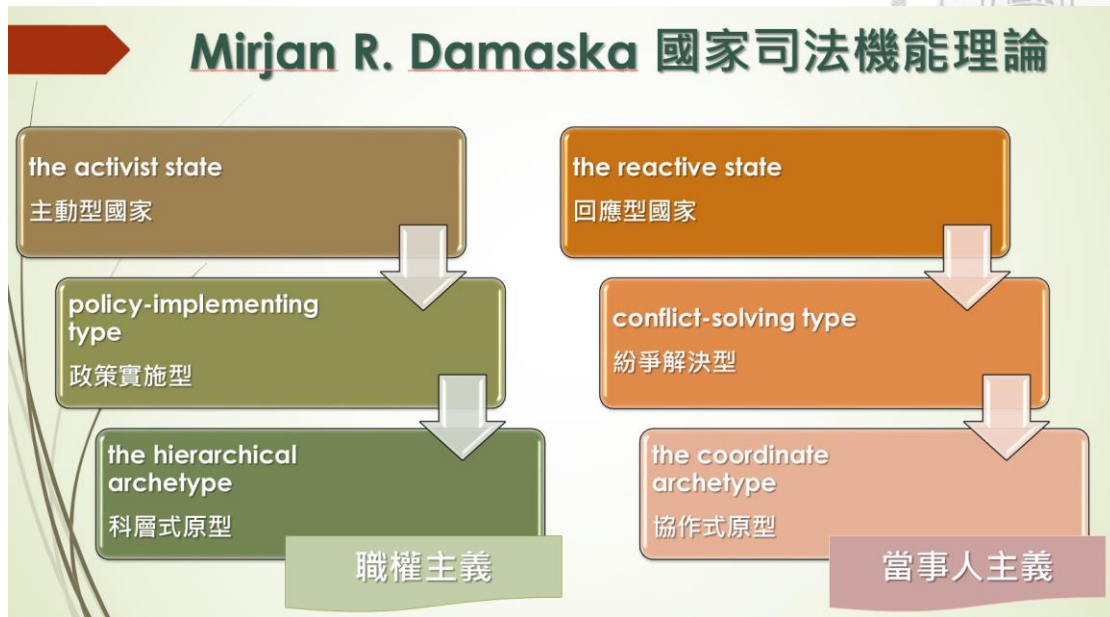


圖 3：Damaska 國家司法機能理論之兩種典範示意圖

Damaska 教授係基於國家任務的觀點，拆解政府的目的與司法的功能，上述簡圖係其理論圖表。本論文以下將進一步說明 Damaska 教授之理論內容，以觀察兩套體系的文化脈絡與相對應配套組織。這可以作為我們研究檢察機關組織改革時，要把我國體制放置在何種體系脈絡下去思考，以下詳細介紹其理論脈絡。

第一項 Mirjan R. Damaska 「回應型國家」與「主動型國家」兩種原型觀點

Damaska 從國家與社會之間的關係出發，提到兩種國家任務觀的不同。第一種國家任務的觀點是，支持既有的社會慣例與文化生活方式，因此政府不宜預設某種特定的理想生活方式為目標，政府的存在只在於引導公民去實現自身的理想，

⁸² MIRJAN R. DAMASKA, THE FACES OF JUSTICE AND AUTHORITY: A COMPARATIVE APPROACH TO THE LEGAL PROCESS 4 (1986).

而公民也應當自覺能豁免於政府之引導。立基於這種觀點的國家原型，Damaska 稱之為回應型國家。第二種國家任務的觀點是，支持國家追求特定的美好社會理念，並指引社會邁向所謂美好的方向發展。在這種國家型態的光譜下，他們認為既有的社會慣例和文化生活方式，是可以透過政府所致力於推進的目標來改造；此外，原生的自發性社會變遷如果偏離了政府所推動的方向，就應當受到遏制與調整。Damaska 稱這種國家原型之為主動型國家。

第一款 回應型國家與紛爭解決型之司法機制

回應型國家的任務，會自我限縮在為其公民提供一個穩固的秩序與框架上，政治理念在於釋放出社會自我管理的自發力量。這種簡約主義的政府只做兩件事情：一是維護秩序，二是提供紛爭解決的公正平台。由於國家沒有獨立於社會以外的利益，她也就沒有可以被單獨侵犯的權利，對國家權利的侵犯與對私人權利的侵犯是無法區分的。秩序的破壞皆源於對某個人權利的侵犯，因此，只有當某個人提出訴訟尋求救濟，而另一人拒絕滿足其要求的時候，國家方可展開其保護行動。換句話說，維護秩序也就是解決糾紛。此外，也正因為國家的自我節制，國家能夠包容追求各種不同目標的組織和個人。當個人或群體衝突產生的時候，國家可以宣佈一種中立的立場，在社會的矛盾衝突中間，國家會宣稱並立足於價值中立的角色，而人民與國家接觸的主要方式便是把國家作為解決糾紛的中立論壇。Damaska 提到，如同近代歐洲國家的君主政府通過提供法院來整合散沙般的社會，政府的存在主要被視為法官，而回應型國家也首先而且主要被視為審判機構⁸³。這種情形在我國封建時代的地方政府中，實際的政府功能相當退縮，縣衙門主要就是職司審判功能頗為類似。

Damaska 進一步指出，在回應型國家觀點下，紛爭當事人一方決定提起訴訟時，其起訴動機已經表明，他拒絕令自己的權利主張服從於某種共識價值和目標，

⁸³ *Id.*, at 126

他也不同意某種中間立場。而一個拒絕推崇任何特定價值觀的政府和政治文化，也就不會鼓勵尋求用某種特定的所謂理想共識價值，來促使紛爭的雙方當事人握手言和。而且，當一個紛爭解決平台嘗試用某種共識價值的作法來尋求和解，很容易被理解為是有損於回應型政府的任務使命，而法官的舉動也可能被認為是偏私的。因此，當一件糾紛被提交到國家的司法機構時，調解程序便不再妥當。調解只不過是減少訴訟紛爭、節省司法資源的一個手段，不具有為了尋求和解共識的紛爭解決目的。從而，使紛爭雙方當事人在法庭爭訟中，以彼此對抗的形式設計程序便是理所當然的，訴訟程序也就成為兩造之間的競賽。如果訴訟當事人就其紛爭達成了庭外和解，司法程序也就失去了自身目的而告終結⁸⁴。

這種對抗式的訴訟結構取決於司法官員的干預程度，干預的機會越是限縮，對抗設計就越是明顯。回應型國家的司法理念支持極端的競賽型設計，亦即國家應當盡可能保持超然中立姿態，最小程度地干預訴訟當事人的法庭格鬥。因此，法官僅負責主持對立雙方的競賽程序，並且只有在必須借助外力干涉才能維持公平處理時才介入程序。裁決在爭端結束之後作出，只要競賽是公平的，裁決者也沒有作出有害其中立性的舉動，輸家就沒有理由懷疑裁決的正當性。對於不利於自己的判決，輸家唯一可以怪罪的人就是自己；即使他為此而造反，社會仍然保持著對司法中立的信心。⁸⁵

第二款 主動型國家與政策實施型之司法機制

Damaska 在描繪主動型國家的任務上，認為這樣一種國家並不滿足於僅僅採取幾項政策或福利計畫，而是信奉或致力於實踐一種涉及美好生活模式的全面理論，並且以其作為基礎來設計一個在理念上能完整改善社會生活及公民物質與道德境況的計畫。社會生活的全部領域，即使是那些發生在最私密的領域，都有可

⁸⁴ *Id.*, at 128.

⁸⁵ *Id.*, at 130.

能接受以國家政策為標準的評價，並按照國家政策的要求加以塑造。公民之間的自由結社，即使從表面上看是完全獨立的，其實也內含了國家機構的附庸屬性，或者說是政府可欲的價值觀能傳佈到社會的管道。國家成為政治活動的唯一舞臺和政治效忠的唯一標的，社會被「國家化」了，或者說是被國家吞併了。於是，社會問題和社會政策被吸納同化成為國家問題和國家政策⁸⁶。

在主動型國家觀點下，政治文化會強調一種共同的公民身分與認同感，以及鼓勵和諧與合作的文化價值觀。人民應當通過自身的努力聯合起來實現共同的目標，每一個人都服從於高於一切的國家利益。政府並不將自己視為中立的糾紛解決者；相反地，政府將自己看作是合作行動的管理者，其任務是把人民聚合起來並且為懶散的個人設計出相應的激勵機制。實際運作時，參與公共事務和投身公益事業的人受到鼓勵和讚揚，獨善其身的人會被孤立並受到譴責。⁸⁷

當國家旨在改善社會物質生活的時候，其施政便會確立經濟上的計畫以及分派任務，並向其公民進行財產、利益和稅賦的分配。當國家旨在改善社會精神生活的時候，其態度就表現出指導適當的行為和正確的態度，或者舉反例宣導警示不良行為和不當傾向。相較於回應型國家的法律旨在實現公民自由，主動型國家的法律是較具有指導性的，有時候甚至是威嚇性的，會告訴公民應該做什麼以及如何去做。在極端主動型國家的意識形態中，權利是隱含在義務之中的。Damaska舉例說，如果某一項衛生法案確立了某一項醫療保障權，也就同時要求所有人都有照顧自己健康的義務，並命令所有人應當接受某些強制性的醫療措施，例如疫苗接種。又例如國民受教育權其實也伴隨著應當上學的義務，或者上某些特定種類的學校的義務。這種權力與義務的混合內涵，在主動型國家幾乎不會被認為是反常的或反叛的。相反的，主動型國家的意識形態可能會熱情地接受，政治文化上會認為她預示著更加美好的未來。在其中，不僅個人的境況得以改善，而且人

⁸⁶ *Id.*, at 103.

⁸⁷ *Id.*, at 105.

與人之間的關係會變得更加和諧。在這裡或許應當承認，權利與義務的混合與其說是一種現實的設計，不如說是蘊含著一種政策的願望⁸⁸。

Damaska 對於司法爭訟的現象進一步指出，在主動型國家的概念之下，任何一件糾紛或衝突都可能被視為向政府發出的信號，召喚政府出手干預的必要性，司法也就是被召喚出來的機構。而且，任何一件私人之間的糾紛都可能預示了某一更大問題的徵兆，例如一個貪污事件可能暗示了整個機構的澈底腐敗問題，而這些問題最好在一套單一的程序中得到解決。從而，一個程序機制因此加以建置，所有為解決此一問題而展開的行動都被捲入到更龐大的訴訟案件中；或者說，國家可能想用一件原本細微的紛爭作開端與案例，藉此對更廣泛的民眾進行教育。從國家政策實施的角度來看，對案件的正確處理蘊含了某種國家所期盼的價值觀，並且將審判的範圍擴張到當事人之間根本不曾發生爭點的議題上。人與人之間的糾紛，變成了尋求某一社會問題最佳解決方案的起頭，而這一社會問題是由於原告與被告之間發生衝突，才被政府察覺的。賦予公民個人利益的主張，與國家本身具有國家利益的觀念，對於主動型國家政府的前提假設就有矛盾。國家利益這個詞語本身便意味著優先性，實際上可以說是至高無上，它不可能被放置到與個人利益平等的地位上，更遑論對二者進行「權衡」了。⁸⁹

因為每一個司法案件的處理流程，都是在單一事件的事實背景下適用法律，在過程中會先確定是否存在值得引起政府重視的事態，如果存在這種事態的話，便必須選擇能夠有益國家利益的優化措施。因為主動型國家觀點下，法律肩負國家政策目標，也表現在立法理由之內，因此可以說，司法的最終目的，在於將國家政策貫徹到法官審理的個案當中⁹⁰。這也是為什麼主動型國家的司法訴訟程序，主導權必定掌握在國家職業官員，或是封閉的職業司法官群體手中。因為，受自

⁸⁸ *Id.*, at 104.

⁸⁹ *Id.*, at 111.

⁹⁰ *Id.*, at 112.

我利益驅動的私人可能會阻礙國家政策目標的落實。對主動型國家政府來說，傾向於不承認私人有資格成為可靠的法官，因為他們在不完善的社會慣習影響下所形成的個人價值觀，很可能與國家利益或共識價值有落差，或者根本是有偏見和錯誤的。公民就算被邀請充當紛爭解決之一員，通常也都只是不涉及最核心功能的角色。而且在司法過程中，僅僅依靠雙方當事人提出的事證資料和權利主張，不足以呈現案件全貌以及整體法秩序中的位置與重要性，因此司法機制被設計成一項由國家官員主導控制的調查程序，便是理所當然的。於是，政府官方控制的職權調查概念，便很自然的優先於私人之間控制的競賽程序機制。⁹¹

Damaska 也指出，一個國家越是充分實現了其主動積極性格，司法可以被理解成糾紛解決活動的空間就越狹小，而訴訟程序也就越是喪失當事人進行主義的性格。至於政府官方控制的職權進行色彩有多濃厚，則取決於政府主動積極主義的傾向多強烈。Damaska 提到，這個模式經常被等同於「糾問式」、「非抗辯式」或「職權式」程序的名稱，為了避免名稱的混淆或誤解，他將主動國家型的司法功能稱為政策實施型程序。⁹²

第三款 回應型國家與主動型國家司法功能的比較

Damaska 從國家任務觀點出發，分別畫出回應型國家與主動型國家兩種光譜，並各自偏好於採取紛爭解決型與政策實施型的司法功能與機制。雖然現在的世界各國已經少有全然偏向光譜極端的國家型態，大致在這兩個光譜之間移動，但仍然可以給我們許多參考的座標。無疑的，歐陸國家更傾向於主動型國家型態，司法功能也就在於體現政策實施型的理念，而其司法機構也就採取科層式結構，行程一整套的政治體系與文化脈絡。至於美國歷史文化的發展演進，其政治文化傾向於回應型國家的聲音始終不斷，在司法功能上就體現了紛爭解決型的理念，並

⁹¹ *Id.*, at 113.

⁹² *Id.*, at 115.

且相應採取分散多元的司法機構設計型態。因此，我們在理解兩套體系時，不應該只觀察其中某一項特別的機制，就試圖要照抄或嫁接進入我國，因為這不僅涉及整套的政治價值觀點的差異，更與各國人民對於其政府和司法的期待有相當大的差異。

我國繼受歐陸法系，司法制度與檢察機關均與德國相近，體制上已經是偏向於主動型國家、司法肩負政策實施型的科層式組織架構，而我國人民與社會輿論對於國家的功能，沿襲於傳統家長式照顧人民義務的強烈認同，對於法官及檢察官的期待與要求絕非僅止於紛爭解決的退縮性格，而且還有許多「包青天式」的認知。在我國這樣的政治體制、歷史國情與文化脈絡下，想從美國司法體系中挑選一些自己以為合適的機制，直接移植到我國體制之下，便應該深刻思考嫁接的可能性，是否可能與我國原有體制發生衝突，出現水土不服的病症。為更進一步了解外國檢察機關的機制設計，本研究特別挑選德國、日本及美國檢察機關進行考察，並在上述脈絡下加以理解。

第二項 Mirjan R. Damaska 司法機構兩種原型觀點

Damaska 將司法權力的組織型態區分為「科層式原型」或「協作式原型」，作為幫助我們理解各國不同制度的兩種基本型態與光譜。其間可由三個特徵加以觀察：第一是司法官員的職業性質，第二是他們彼此間的關係，第三是他們作出決策的方式。在第一個特性上，關注於司法官員屬於常任或職業官員，還是臨時或未經培訓的。在第二個特性上，則關注於司法官員被鎖定在一個嚴格的上下級關係網絡中，還是他們大體上是平等的，並配置於一個同一的權力等級中。在第三個特性上，關注的是他們依循專門的與技術化的標準而作裁決，還是和根據未經辨析的或一般性的社會規範作裁決。⁹³

⁹³ *Id.*, at 21.

第一款 科層式原型的司法機構

科層式原型的第一個特徵是官員的職業化。Damaska 指出，常任職業官員會界定出自己的職掌範圍，並將此一範圍視為自己的特殊領地。隨著時間的推移，他們會形成群體的認同感，「自己人」和「外人」的界線會愈來愈明顯。如果強迫他們接受外部人士參與其決策過程，他們會視其為一種干擾。此外，職務的常任化也會創造出例行性與專業化的空間，例行性會降低官員對個案差異的特殊處遇，而且也會挑選最習慣常用的那一種；專業化意味著只能依據特定構成要件或明定的要素加以裁決。由於例行性與專業化的運作，官員的職位行為和個人態度可能會分離開來，「他會獲得在必要時麻醉自己心靈的能力，並且在其官方職位上作出他作為個人可能永遠也不會作出的決定。」甚至，由於制度要求組織只有單一的意思表示，以免造成歧義，數位共同決策的官員內部縱有分歧，持不同意見的人只能壓抑自己感受。⁹⁴

科層式原型的第二個特徵是嚴格的等級秩序。官員們被組織到不同的層級組織之中，權力則由最頂端依照等級序列向下流動，不同等級的官員之間並不平等。每一個上級的梯隊都比下級擁有更大的權力。相同等級的官員之間則是相互平等的，一旦在他們之間發生爭議，他們都沒有被授權可自行協商解決，必須將爭議提交給共同上級裁決，一直上升到權力金字塔最頂端。除非金字塔最頂端由數人占據，意見分歧才會用協商解決。這種原型會呈現一種強烈的秩序感和對一致性的欲求，其理想境界是所有人都踏著同樣步調節奏前進。最高的權威不可能親自作出每一項決策，因此會授權下進行初審裁決。而嚴格等級秩序的邏輯要求初審必須接受上級常規、全面的審查，因為不受審查的下級權力將會損害整個權力結構的機制預設。循此推論，自由裁量權應當儘量避免。此外，為了避免最高權威的管理失靈，上級審查必須集中在有限的幾個重點上，且最好是容易審查的要素。

⁹⁴ *Id.*, at 24.

換句話說，上級官員會希望下級能簡化事件的複雜因素，而職業化官員則因具有將事物類型化的專業能力而受到青睞。此際，上級係審查經下級剪裁後的事實，因此個案的情境和命運就顯得不是那麼清晰易辨了。由於這種緩衝機制，上級較容易忽略個案所處的具體情境與衡平因素。上級對具體情境不敏感的優點在於：他們可以放手去矯正下級決策中所包含的內在矛盾，並且提出更抽象廣泛的解決方案，這也正如某些研究科層體制的學者所宣稱的：上級官員關注普遍性，下級官員關注具體性。這種經常擔心上級審查的心理，促進了合作的職務倫理，而級別晉升的誘因也有助於團隊精神的形成。⁹⁵

「科層式原型」的第三個特徵是決策的技術性標準。在等級森嚴的科層式組織中，上級官員依法行政（legalistic）確立了整個組織的基調，並且層層滲透到下級，唯有如此才能確保下級不會輕易受到外界對個案差異處理的呼喚。而這種技術性標準要求在特定的構成要件或參考要素才能做出決策。當官員在處理一件個案時，他必須根據標準化的作業準則，依循明文化的構成要件進行裁決，每一個行為都有明確的參考標準與流程，以確保全體官員所作的動作都是統一而且可供檢驗的。簡言之，科層式原型是透過法實證主義式的應然規範，而非以實用主義式的個案正義實現的。⁹⁶

第二款 協作式原型的司法機構

Damaska 指出，協作式原型的第一個特徵是非專業人士。這種原型中，權力被賦予一些業餘人士，他們可能是臨時或暫時履行權力的人員。當權力機器掌握在這樣一些臨時官員手中時，官僚群體的排外主義就很難累積形成。在司法體系而言，外部人士例如早期英國的地方仕紳或美國的陪審員，受邀參與刑事審判程

⁹⁵ *Id.*, at 26.

⁹⁶ *Id.*, at 30.

序便是適例。⁹⁷

協作式原型的第二個特徵是權力呈現平行分配。這種原型中，權力在平等的官員之間的廣泛分佈，沒有任何人在地位上明顯優於其他人，這裡只存在一個單一的權力層次。與科層式原型不同的是，協作式權力組織中的所有決策者都會直接接觸到生活中的具體事實情境。Damaska 提到，「當他們穿越個案細節的灌木叢時，他們就不得不作出精細的區分。由於兩個案件的事實情境十分相似是非常罕見的，同一性是捉摸不定的，人們很容易為相異的處理方式找到正當化依據。」因為科層體制中層層遞增的距離，會營造出一種遠距離而俯瞰全域的視角，從這一視角看去，情境化的細節遭到忽略，簡單而有序的方案較容易形成，且概略的相似性和相異性較容易予以界定，但在協作式原型之下則比較困難。不僅如此，相對於科層式權力組織呈現的穩定性與秩序感，偏好協作式原型的人士還必須準備容忍前後矛盾以及相當程度的不確定性。由於希望看到權力的更廣泛分配，他必須接受一定程度的無序作為代價⁹⁸。

協作式原型的第三個特徵是個案正義（substantive justice）。這種原型中，傾向於排斥官員適用脫離主流道德、政治或宗教規範的準則，或者是與常識或法感情明顯不一致的結論。個案正義的適用，是反對更加形式化的決策模式，並支持與承載著許多看似無法調和的集體價值與目標。個案正義的判斷標準是開放的，而且難以完全體現於文本形式的規則中。即使聲稱要將正義的標準明文制定下來，往往也只能使用「理性的」或「公允的」這類相對模糊的法律用語⁹⁹。

第三款 科層式原型與協作式原型之比較

科層式原型與協作式原型的三種特徵，是我們理解這兩種司法機構的基本雛形，也有助於我們在探討英美式檢察機關和歐陸式檢察官時，能有一個基本的輪

⁹⁷ *Id.*, at 31.

⁹⁸ *Id.*, at 34.

⁹⁹ *Id.*, at 36.

廓。在三種特徵上，我們可以發現，不同的官僚化程度、單一的權力層次與多重的權力層次、個案正義與技術法條主義這三者，是兩種原型的差異所在。Damaska 對於這部分也有觀察的座標，並提供我們進一步探討的指引。



對於不同的官僚化程度，Damaska 指出，科層式原型會將法律程序盡可能採取官方內部的運作，協作式原型則通常會將程序委託外人進行。例如，協作式權力組織允許辯護律師在他們的辦公室裡詢問證人，但在科層式組織中卻很難理解這種作法。從科層式組織的角度來看，此類口頭詢問只是一種私下訪談，因為詢問並沒有直接受到司法監督，且無法被歸入到官方的卷證資料中；而且這裡涉及的不僅僅是私人訪談，更可能被認為是一種僭越，是私人行動侵入了原本為政府官員保留的領地。可以想像的是，美國辯護律師在歐陸進行證人的個別詢問，在歐陸會被認為是對國家管理司法特權的冒犯，甚至會被界定為不合法詢問¹⁰⁰。

從單一的權力層次與多重的權力層次出發，Damaska 也指出在科層式組織中提起上訴或聲明不服是非常自然的事情，因為上級的檢查與覆核是理所當然的。但是在協作式機構的審判活動中，所謂上級和下級權力機構的等級並不明顯，權力是多元分散的，所以當第一審判決宣判以後就可以直接執行刑罰，甚至在上訴過程中仍然不停止執行，這對於歐陸科層式組織來說就是非常難以理解的了¹⁰¹。

從個案正義或依循技術性標準程序而言，Damaska 認為在科層式原型下，由於邏輯實證主義的傾向，會試圖維持政治、倫理與法律因素的分離，但是協作式原型卻認為這種刻意的分離是人為造作且不適當的。歐陸法官和檢察官在觀念上希望將判決定位在一個客觀中立的規則網絡中，而不願讓判決變得政治化或道德化，因此在司法案件的處理過程中，外行人士的意見並不太重要。與此形成鮮明對照的是，英美司法過程中則廣泛納入民間外行人士的參與，例如陪審員或民間

¹⁰⁰ *Id.*, at 87.

¹⁰¹ *Id.*, at 86.

任紳充任的治安官。而且，美國的職業司法人員包含檢察官都具有明顯的政治傾向，法律文化上也期盼他們能夠考慮案件中的衡平因素，因此司法過程會向各種非法律因素敞開。由於科層式組織的職業官員和法律文化，對於司法的政治化感到疑懼，多數法律人認為授權基層個案法官能宣告法律違憲並不適當，於是違憲審查權通常都被賦予即享有極高政治地位的機構，通常是憲法法院或大法官，而他們並不被當作真正的法院，而被視為一個超級立法機構¹⁰²。

在 Damaska 的理解下，科層式原型與協作式原型作為司法機關的兩種光譜，而檢察機關對應於法院，可以說是司法機關的前哨崗位，同樣呈現出這兩種面貌。顯然，歐陸式的法院和檢察機關傾向於科層式原型結構，英美式則傾向於協作式原型。在檢察機關而言，由於隸屬於行政體系以及負有一定的政策功能，歐陸檢察機關的科層結構型態更加明顯，英美檢察機關則因對應於分散多元的法院而亦呈現分散多元的面貌，其公訴檢察官也更像是國家聘請的律師，代表政府中的行政權進行追訴。因此，當我們在理解檢察官的定位、組織與功能時，在我國科層式結構下，能否直接嫁接分散多元式的美國制度，是需要審慎思考的問題。Damaska 更進一步指出，司法機構的組織型態與面貌會出現差異，其實是源於更深層的國家功能與政府目標的不同。因為人民對於國家及政府的期待根本不同，型塑出的國家功能和政府目標也有差異，當然也會塑造出不同的司法功能與面貌。因此，要理解司法機關的組織型態，要更深層的挖掘國家政府功能的根本歧異，才能給我們更深刻的認識。

第二節 韋伯官僚體制及新公共管理理論

依據 Damaska 之國家任務與司法機能理論，國家功能上可以區分為主動型國家與回應型國家兩種光譜，主動型國家的司法機關負有政策實施的內在任務，傾向於以科層式原型落實其國家功能；回應型國家的政府職能較小，因此司法機

¹⁰² *Id.*, at 89.

關只具有為當事人之間解決紛爭的功能，不具有總體政策實施的任務目標，自然也就傾向於以分散多元式原型的司法機構來配置。

我國檢察機關係採取歐陸科層式體制，至於外國檢察機關採取科層體制者，歐陸德國及日本均屬之，依循嚴格的權力等級結構觀察此種類型的檢察機關。關於科層式體制之原理及內在特徵，係源自於韋伯社會學之官僚體制原型，其原型之基本論點與內涵都有助於我們解明我檢察機關層級化結構及組織管理之本質問題。因此，本研究擬依循韋伯官僚體制理論之基調，進一步參考新公共行政及新公共網絡理論之相關發展，對於我國檢察機關組織改革提出參考之座標。

第一項 韋伯科層式體制與權威來源

韋伯的社會學視野中，科層式體制是政治支配的最合理型態。他認為，政府壟斷合法暴力的運用，以及規範社會、市場的運作規則，這些權力的獲得需要一合法性的基礎。合法性（legitimacy）建構統治者與被統治者之間的關係，而合法性的基礎越高，被統治者對於統治者的命令的服從度越高，換言之，統治者的權威行使仰賴於合法性。合法性如何提供權威的正當運用呢？韋伯透過觀察歐洲從城邦國家到工業化之後的轉變，提出三種權威的來源，分別為：傳統性（Traditional Authority）、魅力性（Charismatic Authority）和法律—理性權威（Formal-Rational Authority）。

傳統性權威指的是按照傳統，或該社會一貫的信仰、社會脈絡對於某個個人或是政權的信任與崇敬，通常這種權威具有傳承性。在傳統性權威的社會中，社會通常界為封閉，沒有高度的結構分化的情形，而人與人之間的親疏關係通常是藉由血緣、宗教和忠誠所建構的，例如中國「家天下」的制度。而魅力性權威則是對於領袖擁有某種超凡特質，被民眾認為是神聖的或一般人無法輕易擁有、獲得，因而吸引民眾的跟隨、服從與效忠；換言之，大家之所以服從領袖並非因為傳統制度要求，而是因為領袖的特質而心悅誠服的執行其所欲事務，例如拿破崙、

希特勒等人。¹⁰³不過韋伯表示現代化是一種去魅化的過程，傳統性、魅力性權威無法為政權提供一長期穩固的合法性來源，也因而法律—理性權威變成現代化政府所致力建立與維繫的標的，來論述其合法暴力並獨佔徵稅權的原因。

法律—理性權威性的來源來自於知識，透過制度的建置來確保知識的至高性。而在官僚體制管理（bureaucratic management）中，韋伯透過制度設計來確保行為者的拔擢是來自於他們的能力，而非他們是否認識某些權威人士。簡言之，韋伯認為，透過理性原則制訂法律，規範在科層式體制中上下級的關係、職責等，並要求所有行為者必須要尊重法律，按照法律等正式規章來行事。也因此，與傳統性權威、魅力性權威下的統治者不同的是，在法律—理性權威性的統治者並無法按自己想法任意施為，而僅能在法律的框架下要求下屬從事職務相關的作為¹⁰⁴。此外，賞罰機制也未完全按照法規來行事，常有「吹枕頭風」或看舊情的事情發生¹⁰⁵。而這種「靠關係」可以使統治者無視於法規的情形，並不會出現在法律—理性權威性的制度中。另外，韋伯認為魅力性權威並不利於市場與資本主義的要求，靠著魅力性權威所建立起來的政府體制容易會出現政治繼承的問題，當下一位統治者或領導人缺乏相似的魅力，容易引起各方力量的角力，造成社會混亂或政權崩解的情形。而建立於法律—理性權威性的制度可以提供一長治久安的環境，因為該上下級的服從關係是由制度所規範、需求，而非個人習慣於服從，或是自願性的追崇。個人之所以服從統治者的命令，應被視作是服從法律的作為，而非服從個人，也因此若統治者的命令非在法律範圍之內，基層行為者不需服從之，也因此領導人的更替並不會影響到常規行政的運作。

¹⁰³ MAX WEBER, WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT(1997)，林榮遠譯，《經濟與社會》，北京市：商務印書館。

¹⁰⁴ 例如漢武帝以察舉取士，按照朝廷用人需求，開設各種科目，指定地方官員選拔人選，向朝廷推薦、考察後，予以授與官職。雖然規則清楚，卻常有徇私舞弊的情形出現，地方官員在推薦的評判標準變成以門第為標準。王符（1998），《潛夫論》，彭丙成注譯，台北：三民。

¹⁰⁵ 例如劉義慶在《世說新語·規箴》中寫到漢武帝欲懲罰其乳母的子孫挾其名魚肉鄉民的情形，乳母聽從東方朔的建言，讓漢武帝看在舊情上而減輕刑罰。

不過，於現實運作上，這三種權威經常是混合使用的，例如經過改革開放後的中國政體，最高領導人的權威不僅來自於正式的職務權力，非正式的個人權威，包括個人魅力、歷史功勳、私人關係等，更協助領導人鞏固其領導地位。¹⁰⁶但韋伯認為若要達到一高度效率化的政府，法律——理性權威應被視為唯一的制度建設和遵循的原則。

韋伯藉由法律——理性權威提出一個理想型的官僚體制（bureaucracy），他認為僅要服從理性原則，科層式體制會是一最有效率的建制。韋伯對於該官僚體制有一相當詳盡的描述，主要可以分成六點：科層制（Hierarchy of authority）、專業分工（division of labor）、依法行事（system of rules）、依規章行事（system of procedures）、去個人化（impersonality）和終身制與年資制。¹⁰⁷藉由這樣的制度設計以確保行政官僚可以摒除個人偏好和偏見，僅按照該領域專業與法律規定行事，以達到最高效率。韋伯對於該官僚體制的這六點內容，圖表如下。

¹⁰⁶ 寇健文（2006），《制度累積與制度耗散：共黨國家高層政治的比較研究》，行政院國家科學委員會專題研究計畫。

¹⁰⁷ 對於韋伯的譯本與討論眾多，個別學者在用詞中稍有不同，本文借鏡 Hall（1963）和 Jain（2004）的分類，整合成六點。R. H. Hall, *The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment*, 69(1) AM. J. SOC. 32, 32 – 40 (1963) 和 Jain A., *Using the Lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to Examine E-Government Research*, in PROCEEDINGS OF THE 37TH ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES 5 (2004).

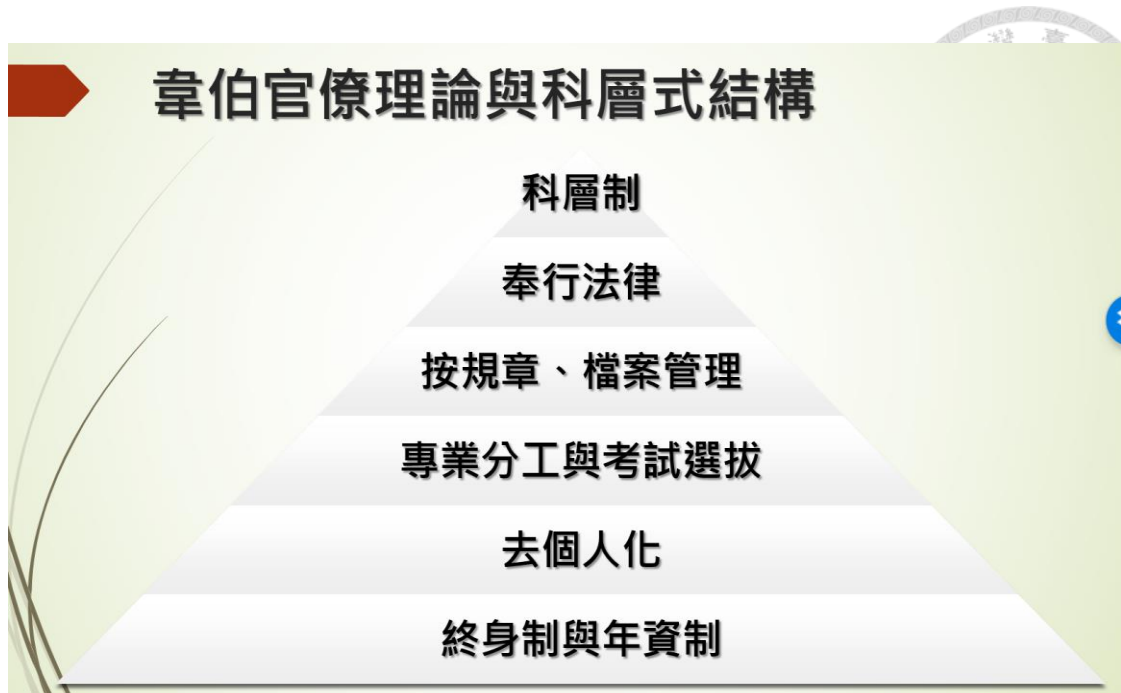


圖 4：韋伯官僚體制理論之六項要素示意圖

科層制指的是一種集權且階級分明的制度，擁有清楚的垂直的、上下級服從關係。由於現代國家的治理疆界幅員廣大，等級分明的體制可以確保命令的一致性，而不會因為地區差異性而有不同的政策產出。而為因應現代社會的演變，已確保政府可以回應與解決社會衝突，官僚機關中針對社會需求、產業分別等設置專業部門處理不同事項。而藉由專業分工，確保各部門的職責所掌，而進而精進與嫻熟，使得官僚能更有效的處理糾紛、社會問題，因此在韋伯的制度設計中，透過考試選拔官僚之後，會在特別進行專業訓練、培訓以確保其擁有專業知識，能夠有效運用來解決民眾問題。依法行事的目的是在於確保權責分明、公平行事。官僚應就事不就人，避免個別官僚尋租與徇私而導致無法針對個別問題做出最佳、最有效率的決策。而現代官僚的建立仰賴於完善的檔案系統，按照法律建立規章，規定官僚的行事準則，以確保組織內部個別成員的職責範圍，上級可以就其職責範圍對下級作要求，同時也維持政府決策、處置的公平與一致性。去個人化則是避免魅力性權威的產生，以避免危急官僚體制存在的安定性。因此官僚的職位並

沒有繼承性，而是按照考試或其他正式的評判標準選拔人才，並給付定額官僚薪資，該薪資的給付是給予官僚付出其專業的酬庸，而官僚本人並不對於職位、所管理的物資與資料等有所有權；而透過法律、規章的界定，也避免個人運用權威濫權的情形。另外，透過終身制保障官僚職業，降低官僚謀求自身職位穩定性或尋求晉升而放鬆或選擇性管制的情形，或是對於命令做出不同的裁量的情形，並藉由年資制提供個別官僚一可預期的穩定未來，提升觸法的成本，以強化官僚按照規章做事的誘因。

這六點的重要性在於將官僚的行為與政府目的客觀化，提供具體的程序要求官僚遵循，以降低個人主觀意識而出現不同的處理結果（outputs）。並減少領導者自由心證的任意作為，下屬可以按照正式規章糾正或不予服從其命令，而程序也簡化管理程序，將官僚體制機械化，不同環節的行政官僚對於彼此之間的互動會有一定的預期，也因而減少溝通的成本。¹⁰⁸另外，藉由年資按資歷調漲的方式提升官僚對於制度忠誠的動機。藉由這幾項設計，韋伯認為只要當所有的行政官僚皆是按照其專業能力安排到相映的位置，並進一步透過專業訓練使其熟稔自身工作，他們的能力可以獲得最大的運用。即便人員有所流動，也不會影響到組織工作、目標的執行和達成。¹⁰⁹

第二項 對於韋伯官僚體制的批判

如同上段所述，現代國家的設置仰賴一個按照法律-理性的科層體制的官僚系統，為每一位公民提供公平、可仰賴的服務、回應與政治決策。然而現代化之後，許多國家出現低效率、貪污、裙帶關係、繁文縟節等情形，官僚被視作是一種負面的詞彙。

¹⁰⁸ PHILIP CASSELL, *THE GIDDENS READER* (1993).

¹⁰⁹ Dragan Stanisevski, *Economy and Bureaucracy: Handmaidens of Modern Capitalism*, 26(1) ADMINISTRATIVE THEORY & PRAXIS 119, 119-127 (2004).

貨幣制度、資本主義與官僚體制的發展息息相關。貨幣制度使得勞務可以透過貨幣來做客觀的認定與交換，而資本主義的蓬勃發展需要有一套穩定、可預期的爭端解決與市場管制機制，以降低交易成本與風險，因此產生規模龐大且部門、分層級的官僚體制，可以系統性處理個體之間的問題¹¹⁰。只有當現代化的科層制官僚建立後，社會問題、爭端可以獲得更專業、公正，且效率的處理、解決。不過，韋伯的官僚制度受到許多批評，例如依法行政會出現目標錯置，遵從法律規章比落實政府立法目的來的更為優先、科層制度與民主制度的矛盾、去個人化削弱社會的凝聚力、終身制降低政府效率等¹¹¹。

雖然韋伯表示其所描述的官僚制度是一種理想狀態，認為若現代國家按理性化來設計，便會越發趨近該型態，但許多學者反駁此說法，並認為韋伯的理想型並未考量到現實組織運作中現象¹¹²。例如非正式制度、非正式組織對於組織目標的落實的重要性或是如何解決非正式建制阻礙組織有效運作的問題，而僅處理正式的制度設計與規章規定對於行為者的約束¹¹³。不過，許多學者發現有時候，非正式建制的存在可以加強組織目標的實踐，反而使得行事上更有效率¹¹⁴，例如按照正式規章，行政官僚應該要有效運用上班時間積極處理各種業務，而上級長官應落實監督；然而實際上，許多上級長官在監督力度上較為寬鬆，甚至會容許某些不遵守或繞過正式規章、程序的行為發生，例如上級長官對於下屬聊天、喝咖啡或是其目的在於保持行事上的彈性和降低上下級從屬的緊繃關係，反而有助於目標的達成。反言之，當上級長官積極落實監督，下屬會覺得處於一不友善的工作環境，而影響到行事效率¹¹⁵。特別是，上級不一定能夠確保所管理的下級官員

¹¹⁰ NARENDRA KUMAR SINGHI, *BUREAUCRACY: POSITIONS AND PERSONS* (1974).

¹¹¹ P. M. BLAU & M. W. MEYER, *BUREAUCRACY IN MODERN SOCIETY* (1971). W.V. HEYDEBRAND ED., *COMPARATIVE ORGANIZATIONS: THE RESULTS OF EMPIRICAL RESEARCH* (1973).

¹¹² G. Gajduschek, *Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That The Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality*, 34(6) *ADMIN. & SOC'Y* 700-723 (2003).

¹¹³ Talcott Parsons, *The Professions and Social Structure*, 17(4) *SOC. FORCES* 457, 457-467 (1939).

¹¹⁴ Eugene Litwak, *Models of Bureaucracy which Permit Conflict*, 67 *AM. J. SOC.* 177, 177-184 (1961).

¹¹⁵ A. W. GOULDNER, *PATTERNS OF INDUSTRIAL BUREAUCRACY* (1954).

的服從、落實其命令，特別是基層官員¹¹⁶。

而從組織社會學的角度而言，韋伯的科層制僅考量正式目標(manifest goal)的制訂和遵循，並未討論潛在目標(latent goal)對於組織內部行為者的行事約束或誘因。¹¹⁷舉例而言，大學的正式目標是為了教育學子、知識傳承，提供學生獲得多元、優質的學習機會，並能夠在畢業後獲得好工作。但是大學的潛在目標在於要能夠募集足夠的學生以支應員工薪水，或高薪聘僱名望高的學者以延攬更多學者，同時能夠維持大學本身的生存。但是少有大學會明文把潛在目標寫下來以要求員工需按照此規章行事，但這潛在目標會在日常業務、高階長官決策中顯現出來，例如開設應用性較高的課程(語言課程、博弈與數字遊戲等)、縮短老師聘期、增加合聘教師、勸導教師提前退休等都作為，恐難以透過正式目標來解讀。

再者，於理想狀況下，規則可以為官員提供行事準則，但現實中，因應不斷變化的社會與使用大量的文書資料，常造成規則過於龐雜的情形，也讓許多官員可能在行事上會省略某些步驟，以求效率。Gouldner 則認為除了追求效率以外，規則是否與官僚切身利益有關會影響到官僚是否願意落實該規則；按理性抉擇觀之，若該規則與官僚有切身利益時，則官僚會自動遵守之，例如在工地需配戴安全帽、為病患進行核磁共振時要戴防護衣，若缺乏切身利益，恐出現經常性違反的情形¹¹⁸。另外，學者觀察到執法者對於不同產業、職業、種族、膚色等會有不同對待。¹¹⁹例如常駐於當地的警察對於黑人、特定社群、社區的警戒心會較高，對於他們的行事作為會較為關注，但對於白人會比較寬鬆對待，因而縮短其檢查時間和成本。這主要是因為長期觀察或刻板印象所導致的區別性對待。而這也是

¹¹⁶ PETER MICHAEL BLAU & MARSHALL W. MEYER, *BUREAUCRACY IN MODERN SOCIETY* (1987).

¹¹⁷ ROBERT K. MERTON, *SOCIAL THEORY AND SOCIAL STRUCTURE* (1957).

¹¹⁸ A. W. GOULDNER, *supra* note 115.

¹¹⁹ Gajduschek, G., *Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That The Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality*, 34(6) *ADMIN. & SOC'Y* 700, 700-723 (2003).

韋伯最受到批評的地方，現實情形中，難以要求官僚完全按照理性執行，有時候官僚是無意識的做出區別性的對待。

去個人化的目的是為了讓行政官僚可以完全按照理性來行事，然而去個人化在實踐上有所難度，特別是 Simon 提到人在囿於所接受到的資訊下，完全理性決策是一個有瑕疵的假說。Simon 認為組織決策與目標常出現矛盾的情形，主要是人的知識有限，在無法獲得所有相關資訊、得知各種可行的選項，或是將所有潛在的風險都納入考量，甚至考量到行為者本身計算與資訊處理的能力等，行為者所做的決策可能並不符合在最理想的狀況下所做出的理性決策。¹²⁰也因此，完全理性決策是一種理想狀況，韋伯的科層制中，行政官僚的理性是有限的，也因此並非只要行政官員可以按理性原則便做出最有效率的決策，但他們可以按照現有資訊，做出一個並非最佳但能夠解決問題的回應或決定。不過 Gajduschek(2003)提到過去在翻譯韋伯文本時有所誤讀，韋伯所指稱的理性不僅僅包含效率 (efficiency) 的概念，同時還包括降低不確定性 (uncertainty reduction)，即降低組織內部程序、決策成果的不確定性。但是後者降低不確定性的概念鮮少被提及¹²¹。

另外，在實務操作上，行政官僚很難真的完全按照規章行事，去除個人主觀判斷或情感。於現代社會中，一個人同時扮演很多種角色，例如家長、社區理事等，難以完全去除其他非職務相關的角色對於行政業務的判斷。¹²²要求官僚排除任何非專業判斷是近乎苛求，況且，有時候偏離規則、程序的調整反而創造非預期的創新效果。Blau 描述到協助失業民眾工作媒合的行政官僚常會做出與規章不合的行為。按規章而言，應徵者的成功機率會決定官員安排面試先後和排定時程的快慢，但實際上，在與失業民眾面對面的互動後，行政官僚會不好意思延遲

¹²⁰ HERBERT A. SIMON, ADMINISTRATIVE BEHAVIOR. A STUDY OF DECISION-MAKING PROCESSES IN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION (1976).

¹²¹ *Supra* note 112, at 700-723.

¹²² PHILIP SELZNICK, TVA AND THE GRASS ROOTS; A STUDY IN THE SOCIOLOGY OF FORMAL ORGANIZATION (1949).

面試，更怕因為延遲面試的作為會讓失業民眾以為他們缺乏職場競爭力，而降低求職者自信心。雖然官員未能按照規章行事，但卻產生非預期的結果：維持或提升求職者的自信心、達成組織目的。¹²³



有學者認為將科層制和專業作為權威來源會有相互矛盾的問題，除非上下級關係與專業能力高低出現完全重疊的情形。Parsons 表示組織中可能會出現下屬的專業性較上級長官高的情形，這可能是組織在遴選中有不公正的情形，或是科技進步而導致後來進入組織的成員有較強的專業能力。當下屬較長官來的專業時，若權威來源是專業，是否表示下屬可以按該命令專業性有問題而否決長官的命令呢？而若權威來源是科層制，是否表示下屬不需檢視長官規定，逕行執行即可呢？兩種權威來源相互衝突，前者容易導致科層制的不穩定，後者則可能降低下屬對於工作的熱誠和對體制信任。¹²⁴

除此之外，Veblen 更將韋伯所要求的專業訓練與熟稔法律規章戲稱為一種經訓練後的無能 (trained incapacity)。他認為透過專業訓練、熟稔各種法規、要求官僚依法行政，將會創造出一群僅對某些訊息、問題產生反應，卻無法應對新的挑戰與狀況的無能官僚；就像是訓練小白鼠的反射動作的心理測驗，先播放一段音樂，再餵食之，久而久之，當小白鼠聽到那段音樂，便會分泌口水，認為有東西可以吃了。同時，於此體系中，問題、當事人的差異性會被忽略，將一切訴諸於類型化 (categorization)，這會造成官僚無法對個別問題作個別客製化的處理，反而要求民眾、政務官按照他們的分類來處理，而讓民眾覺得官僚無能或傲慢，激化政府與民眾之間的衝突。¹²⁵

藉由建立官僚機構的崇高形象，這無法真的讓行政官員去情感化、去私人化，相反的，行政官僚瞭解到他們自身權力的價值和合法性，很容易變成衍生濫權的

¹²³ P. M. Blau, *Formal organization: Dimensions of analysis*, 63(1) AM. J. SOCIO 58, 58-69 (1957).

¹²⁴ Talcott Parsons, *supra* note 113, at 457-467.

¹²⁵ 參考自 Erin Wais, *Trained Incapacity: Thorstein Veblen and Kenneth Burke*, 2(1) KB J. 1, 1-8 (2005).

情形。由於正式職位給予官僚對於特定業務決定上享有絕對的權威，這也讓官僚在面對民眾時可能會有一種主宰性、外顯的傲慢態度。由於體制設計的關係，抗爭、投訴難以改變這種狀況。與私人機構不同的是，民眾如果不滿私人機構的服務項目和態度，可以隨時拒絕購買，但公部門所提供的服務是壟斷性的，民眾無法找其他廠商。¹²⁶而當意識型態和現實有所衝突時，會激化衝突，例如民眾認為行政官僚應該是人民公僕，但因為官僚在特定事務上享有決策權，且因為終身制、薪資保障等制度保障而難以改變公部門的態度，或公部門不需要為個案而有所改變，也因此兩造期待不一而造成衝突。

第三項 新公共管理之回應

官僚體制的諸多弊病以及理論上的批判，也促成了新公共理論的興起，在新公共理論之諸多觀點之下，都是努力在科層體制下如何強化監督、強化效率、強化回應外界的研究。在我國檢察機關的運作中，既受到上命下從的嚴密權力等即化的行政管制，但檢察官在刑事訴訟法上所具有的獨任官署控訴權力，以及要求依照合法性義務與客觀性義務行事的準則，都顯示檢察機關絕非單純的行政機關科層體制，更不是單純韋伯式的官僚體制。而且，檢察機關也有回應外界民意的政治需求，因此在整個組織結構上應當從政治學的角度下繼續探究，而新公共管理理論作為改革官僚體制的前鋒，可以提供我們改革檢察機關的一個視角。

1970 年代開始，許多國家發覺原本從二戰之後所進行的以生產刺激經濟的作法已經造成國家財政的沉重負擔，為避免增稅所帶來更進一步的經濟蕭條，各國著手於政府組織改造，以削減不必要支出，並致力於提升政府效能。1930 年代開始，全球遭逢經濟大蕭條，出現長期性且大量的失業人口，和通貨緊縮。凱因斯主義受到政府重視：透過財政與貨幣政策來緩解景氣循環對於民眾就業、所

¹²⁶ ALBERT O. HIRSCHMAN, EXIT, VOICE, AND LOYALTY: RESPONSES TO DECLINE IN FIRMS, ORGANIZATIONS, AND STATES (1970).

得的影響。也因此政府應該擴張支出、創造生產需求，可透過舉債、赤字預算，以刺激景氣繁榮，才有長期課稅的可能性。然而 1970 年代的兩次石油危機引起原油價格暴漲，意味著提高石油進口國能源支出費用、貿易赤字與通貨膨脹，從而導致經濟蕭條、勞工失業，而第二波石油危機更引起已開發國家重商主義的復甦。¹²⁷各國為了延緩經濟衰退，鼓勵出口並限制進口商口，以提升貿易盈餘，在各國貿易壁壘之下，造成國內外產業無法支付勞工薪水、廠房運作而紛紛垮台。經濟蕭條對於政府是一沉重的負擔，特別是在厲行多年福利政策後，政府需要財源來解決失業勞工、失業救濟金的問題。

除了石油危機以外，凱因斯主義使得政府組織編制擴編，人事規模龐大，但層級式的官僚體制造成冗員過多、無法及時回應民眾需求、事務缺乏整編的情形，也因此 1970 末期開始的組織再造運動，不僅在於回應財政危機，更為了縮減政府人事規模，以期提升行事效能。¹²⁸也因此前後出現英國首相柴契爾夫人、美國雷根總統等的政府改造運動。柴契爾夫人在新右派的理念下，致力於改變目前政府過度干預市場運作的情形，強調要建立一個小而精的政府。¹²⁹除了建立以首相為主要負責對象的小規模團隊，藉由定期報告，彈性調整施政，以期激發行政官僚的工作熱誠與動力；並在 1982 年頒佈財務管理改革法，確實羅列各政府單位每年目標、成本配置與績效衡量標準，將財物資源做有效的規劃和分配。¹³⁰這些改革作為，Osborne & Gaebler 在 1992 年出版《Reinventing Government》一書中，將這一政府組織改造浪潮的改革要點歸納為 10 點原則，而後被認為是新公共管理的主要架構。¹³¹這十點原則的精神在於將官僚體制改造成一個具有競爭性、前


¹²⁷ 楊惠絨(2006)·《台灣地方政府最適公務人力規模之探討》，國立政治大學行政管理碩士學程。

¹²⁸ 孫本初(2011)·〈政府組織再造所面臨的挑戰與因應之道——公共管理的觀點〉·《T&D 飛訊》，131 期，頁 1-21。

¹²⁹ RANSON & STEWART, MANAGEMENT FOR THE PUBLIC DOMAIN: ENABLING THE LEARNING SOCIETY (1994).

¹³⁰ CARTER, KLEIN & DAY, HOW ORGANIZATIONS MEASURE SUCCESS? (1992).

¹³¹ 不過 Rosenbloom et al. (2002)認為新公共管理的浪潮興起始於 1990 年代初期，由地方政府發動一連串的改革運動，以挽救地方財政與降低增稅壓力。本研究認為新公共管理的思路在於革新傳統公共管理中政府管制與規模過於龐大的問題，從 1970 年代英美政府的改革便可見端倪，該



瞻性且縮減規模的治理機構。例如，政府應該以市場為導向做為解決不同公共問題的優先原則，抒解政府機構編制龐大、財政的負擔，盡可能透過市場機能作自律性的調節，且應該要注重開源。同時，要求政府應將決策全下放，改變原本層級式治理的方式，學者們認為充分分權可以讓地方政府或較小的治理單位發揮因地制宜的功能，而增加自主權也可以強化基層官僚的熱誠與動力。簡言之，政府應減少對於市場的干預，並以企業家精神來經營公部門。

從改革到理論，新公共管理被認為是對於傳統官僚體制的反思而產生的反撲。在新古典經濟學的基礎上，他們認為傳統的官僚制無法適應快速的社會變遷與科技發展，而產生冗員龐雜、財政困難的情形，認為政府應借用企業的管理方法和績效制度等，以最小成本下，有效且迅速的回應公共問題與滿足公民需求。新公共管理與傳統公共管理的差異在於，傳統公共管理著重於官僚體制與民主價值之間的衝突，而新公共管理則將焦點放在落實與評估公部門計畫與組織運作上。¹³² 傳統公共管理奠基於韋伯官僚制的理論之上，認為按照正式規則行事，便會產出高效率的政策。而新公共管理吸收企業經營的經驗，重點擺在如何探知市場趨勢（公共價值、民眾對於施政的滿意度等）、評量產品績效（政策落實情形），因而著重在於將目標明確化、數字化，以確保效率。因故，新公共管理特別強調個人與機關的績效的目標與測量，以減少終身制所產生安逸而效率低落或不求改進的情形。對於政府機關而言，表現（performance）成為問責的標的，而非是否在法律規範中落實特定政策目標。¹³³

除了效率以外，政府與民眾之間的關係也受到檢討，新公共管理認為政府應該從上下級的權力關係，轉變為以服務民眾為主要目的。行政官僚機構的組織應

波改革並非始於公共行政學者，而是新古典經濟學的崛起所帶動的，包括公共選擇理論、代理人理論與交易成本理論等。這些而後改革要點促成了新公共管理理論的誕生。OSBORNE & GAEBLER, *REINVENTING GOVERNMENT* (1992).

¹³² JANET DENHARDT & ROBERT DENHARDT, *THE NEW PUBLIC SERVICE: SERVING, NOT STEERING* (2003).

¹³³ H. GEORGE FREDERICKSON & KEVIN B. SMITH, *THE PUBLIC ADMINISTRATION THEORY PRIMER* (2003).

從消費者/公民來思考，為公民服務、解決爭議。也因此縮減行政機關的數量、簡化行政流程、設置單一窗口等等的作法變成為政府改造的主要方向。另外，他們認為，行政官僚不僅僅是傳統科層制中聽命於上層長官，或是按照自身職務處理相關業務的一顆螺絲，他們必須要變成「管理者」，清楚了解自己負責業務的主要目的，並承擔更多責任，以確保組織目的的落實，而非僅是按照標準作業程序執行。Denhardt& Denhardt 便認為表示行政首長不僅是做政策決定，更要參與民主機制運作，才能確保政策與組織目的的一致和與時具進，也能夠和緩行政官僚與公民之間的關係，能夠持續的重述和創造公共價值。¹³⁴

新公共管理有許多不同的學派，例如 Denhardt& Denhardt (2003) 便提出與 Osborne& Gaebler (1992) 不同的概念，他們融合傳統與新公共管理，提出七點原則，並特別強調公共管理者(public manager)的角色。Denhardt& Denhardt(2003) 認為新公共管理不應該把公民完全看成消費者，行政官僚與私人公司仍有差別，行政機關以尋求公共利益為導向，也因此應崇尚公民身份，而非過於注重企業精神。他們認為可以向私部門學習如何可以思考、計畫與決策上更有戰略性，但在行事準則上仍是要以民主價值為依歸。¹³⁵

不過新公共管理的興起引起政府應該負責和政府應該停止干預的事務有更深的討論。Pollit 便認為管理應以私有化和彈性雇傭為主，藉由和不同的組織編制，或是與私部門合作、外包、協力的方式來降低成本、提高效率。¹³⁶而 Litwak et al.提供另外一種思維，有些事情由初級團體(primary group)來做會比由政府來做來的有效率。初級團體指的是社會學習過程中的最基本的團體，例如家庭、同儕、情侶等，成員之間會長時間見面、聯繫與互動，有較強的歸屬感與認同感，通常規模較小，且多是非工作導向的；也因此因當官僚要代原始團體來解決問題

¹³⁴ *Supra* note 132.

¹³⁵ *Supra* note 132.

¹³⁶ C. Pollitt, *Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform*, 2(2) PUB. MANAGEMENT: AN INT'L J. OF RES. & THEORY 181, 181-200 (2000).

時，他必須要先處理溝通問題，初級團體出現選擇性接收訊息、選擇性解讀訊息的情形，這讓官僚要代為解決問題變得相當困難。特別是官僚體制注重的是如何藉由專業訓練確保各任長官針對相似問題做出同樣的決定，並透過層級至確保各部門的執行。而初級團體則是透過面對面的接觸、討論來確保團體中的合作。¹³⁷這使得在某些公共問題上，初級團體在執行上會更加適合且有效率，特別是在該領域尚缺乏一真實的知識時，例如毒癮或是戒酒。

第四項 民主社會與專業化的論戰

另一波對於韋伯官僚制的反思著眼於民主社會與專業化的討論。許多學者認為，因為社會經濟發展脈絡的差異，韋伯文章中所指稱的專業性與後來所發展的專業性有所差異。於韋伯的論述中，他試圖區分法治原則與其他原則的差異，認為法治建立了政府壟斷公共服務的制度基礎，運作該制度的行政官僚並非仰賴於傳統或是魅力領袖的領導，而是按照其專業來提供公共服務。然而韋伯所處的環境是 19 世紀末期，僅有少數人有受高等教育，¹³⁸也因此韋伯所論述的專業性需要到哪種程度，變成為另一種討論的標的。為了建構現代性官僚體制，韋伯將官僚的行事作為定義為專業，按照現行的職業分野在政府機關中建立相互對照的單位，以確實可以代為解決該產業、職業、市場中的衝突與問題。但隨著工業化與科技發展、政府功能的擴張，¹³⁹行政官僚是否需要被重新訓練已確保與時俱進，

¹³⁷ E., Shiroy Litwak, L. E. Zimmerman & J. Bernstein, *Community participation in bureaucratic organizations: Principles and strategies*, 1(4) INTERCHANGE 44, 44-60 (1970), <http://doi.org/10.1007/BF02214879>.

¹³⁸ 雖然 19 世紀末期，德國人的不識字率僅有 1% 左右，但是按 Twarog(1997:319-320)的說法，當時對於識字的要求非常寬鬆，與目前一般大眾所認知的識字率不同，當時為了徵兵需求，僅要求民眾會寫自己的名字即可。請參考 Sophia Twarog, *Heights and Living Standards in Germany, 1850-1939: The Case of Wurttemberg*, in HEALTH AND WELFARE DURING INDUSTRIALIZATION, 285-330 (Richard H. Steckel & Roderick Floud eds., 1997), <http://EconPapers.repec.org/RePEc:nbr:nberch:7434>.

¹³⁹ 政府功能的擴張有許多原因，有些學者認為因為重大傳染病的爆發，政府需要擴權以建立防疫機制，避免民眾、軍人等因疾病而死亡，無法提供勞動力或強健的軍事力量，而更甚者，政府更將權力延伸至其他國家，例如美國在 1902 古巴獨立時，曾要求古巴需致力於改善公共衛生與黃熱病防治，否則將危害美國駐古巴海軍基地軍人的安全，而美國保有介入的餘地。請參考 MARIOLA ESPINOSA, EPIDEMIC INVASIONS: YELLOW FEVER AND THE LIMITS OF CUBAN INDEPENDENCE,

或是按照新公共管理而言將專業決策外包呢？而哪些決策應被歸類於可以委託私部門進行，而哪些又是政府所需要掌握的呢？這也成為對於韋伯專業性的討論。



二次大戰之後，Parson 認為現代社會有高度的結構性分化（structural differentiation），每個行為者為了追求自身最大利益，會盡可能的強化自身領域的優勢，而造成專業之間的分野越發明顯。¹⁴⁰但在 1960 年代芝加哥大學的學者們對此說法提出批判，認為社會學家不應該著眼於發現專業，而應該要瞭解專業是如何被社會建構出來的。¹⁴¹「專業」從中性的事實變成一個經建構的概念，並非所有職業都可以被視作「專業」。¹⁴²根據 Larson 的觀點，專業化是生產者企圖塑造並控制其提供商品的壟斷性過程，¹⁴³例如醫療專業化的進程，醫師公會藉由專業教育、每年入學學生數量、證照考試等等提高從業人員的要求和門檻，並透過專業組織的建立、制訂專業規範、從業規則等以維持該專業的形象與權威，¹⁴⁴並限制醫療技術的提供者的數量以降低競爭，從而也透過這些門檻限制，建構社會對於醫師專業性的想像。¹⁴⁵

專業化的發展與現代化息息相關。現代化弱化了宗教影響，而將重心置於科學與技術，並格外重視理性，而這也提供專業化發展的基石。這原本是韋伯官僚體制的基礎：按照職業於政府設置相映的單位。但是從 20 世紀以來，科學技術

1878-1930 (2009). ; Alderman (2002) 則認為為了避免勞工階級革命，而需要擴張社會安全網的保障，以平衡社會不平等，包括失業救濟、工作時數限制、禁止使用童工等，而政府為了落實管制，出現組織上的擴張和調整；H. Alderman (2002), *Subsidies as a social safety net: effectiveness and challenges*, Social Safety Net Primer Series, Discussion Paper, 224. Polanyi (1974). 則認為資本主義與貨幣經濟改變人與人、人與自然之間的關係，將所有東西商業化，而出現不均衡的情形，社會因而出現反動，例如社會運動、抗爭、公民不服從等，而使得政府若要維持市場經濟的穩定，需要擴張權力平衡社會不平等的狀況。KARL POLANYI, GREAT TRANSFORMATION (1974).

¹⁴⁰ Talcott Parsons, *supra* note 113, 457-467.

¹⁴¹ H. S. Erlanger & Klegon, D. A., *Socialization Effects of Professional School: The law school experience and student orientations to public interest concerns*, 13 L. SOC'Y REV. 11, 11-35 (1978).

¹⁴² Everett Huges, *Professions*, 92(4) THE PROFESSIONS 655, 655-668 (1963).

¹⁴³ M. S. LARSON, THE RISE OF PROFESSIONALISM: A SOCIOLOGICAL ANALYSIS (1977).

¹⁴⁴ G. MILLERSON, THE QUALIFYING ASSOCIATIONS: A STUDY IN PROFESSIONALIZATION (1964).

¹⁴⁵ IRVINE LOUDON, MEDICAL CARE AND THE GENERAL PRACTITIONERS 1750-1850 (1986).

的高速發展，讓職業越發分殊化，而政府官僚難以囊括所有專業性技能，而出現無效率或不合宜的政策。而後公共管理學派認為政府應多向市場學習，也因而出現外包、諮詢或是協力的情形，而出現政府官僚與專業人士之間在合作、互動上的衝突¹⁴⁶。然而當兩方出現衝突，或對於政策發展方向有不同意見時，應以誰的意見為優先呢？雖然官僚負責制訂、管理與執行公共政策，然而當問題的描述、政策優劣等只能透過私部門的專家來轉譯時，民眾是否能僅只向政府官僚問責呢？

同時，在不同團體、體制中所培養的專家可能並不符合韋伯的需求。Engel 則發現高度官僚化體制中，專業從業人員認為自身缺乏自主性，他透過將醫療單位分成低、中、高度官僚化三種體制，藉由自填問卷的方式所得出的結論。高度官僚化的體制透過文書、規章等將所有行事準則做一界定，且縮小個人所負責的領域，久而久之，在該領域的行為者後來僅適合處理相似事件。¹⁴⁷而有些學者則是將韋伯的專業定義在對於法治的瞭解，而將專業技能，例如保險制度的優劣、捕魚技術的危害性等歸類為專業，且是政府需要透過非政府機關取得中肯建議的決策。

第五項 網絡治理

相對於新公共管理，網絡治理（network governance）是另外一派對韋伯官僚管理的反思。網絡治理的理論，也可以提供給科層式組織型態的檢察機關組織改革若干啟發。若韋伯的官僚管理將政府與民眾互動的關係定義為一垂直的、專業性的提供者，新公共管理把將政府是做市場中的行為者，為服務民眾而存在；則網絡治理則是認為政府與私部門的各個團體有相互依賴、利益鑲嵌的情形。Jones, Hesterly& Borgatti（1997）表示這種非正式的或有機的社會系統能夠有效

¹⁴⁶ 前揭註 118。

¹⁴⁷ Gloria V. Engel, *Professional Autonomy and Bureaucratic Organization*, 15(1) ADMIN. SCI. Q. 12, 12-21 (1970).

處理跨組織、部門之間的複雜問題¹⁴⁸。而在網絡中的行為者可以提出自己對於問題的定義、意識形態、解決方式，從而協調、論辯或說服，而達成多方可接受的共識¹⁴⁹。

之所以出現網絡治理，學者們認為是為了回應日愈組織化、功能分化（functional differentiation）的社會，而重新建構政府角色與民主授權的制度¹⁵⁰。專業化容易造成資訊的不對稱，而使得層級式的管理最終讓授權體制流於形式，無法透過多數決反映各方意見，反而容易造成少數人壟斷國家決策的情形¹⁵¹。Simon（1962）便指出層級式的管理會逐漸強化官僚內部的凝聚力，相對的，與私部門的關係卻會逐漸鬆脫，而被認為是不解民情或無法與時俱進的。而在缺乏有效溝通下，信任會逐漸下降，官僚被民眾認為難以做出最有利於委託人的決定¹⁵²。也因此為了回應民意代表性的需求，並能夠按照各地狀況來施行合適的政策，公、私部門的協力被認為是最佳解藥。特別是民眾能透過企業、非營利組織、社團等地參與政策決策與執行。

網絡治理將政府、企業、非營利組織等都視作是處理一社會議題中擁有不同權力、資源的節點或行為者，任何問題要能夠反映當地需求、有效處理、協商衝突等，都需要各方的協力。換言之，在網絡治理的世界中，政府扮演的並非統治者的角色，而應該發揮領導、協商的功能。網絡把原本在層級式管理中，組織之間從強連結（strong coupling）替換成弱連結（loosely coupling）。弱連結強調的是組織彼此之間其他成員的關係並沒有固定的、強制的命令服從鏈，而是一種保有自主性但有目的性的互動。這種保有自主性的互動強迫行為者之間需要進行協

¹⁴⁸ C. Jones, W.S. Hesterly & S. P. Borgatti, *A general theory of network governance: Exchange conditions and Social Mechanisms*, 22(4) ACADEMY OF MANAGEMENT REV. 911, 911-945 (1997).

¹⁴⁹ 賴松慶（2007），〈治理與新公共管理之辨析〉，《T&D》，61期，頁1-14。

¹⁵⁰ Kenis, Patrick, and Volker Schneider, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in POLICY NETWORKS (Bernd Marin & Renate Mayntz eds., 1991).

¹⁵¹ Joachim Blatter, *Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces*, 16(4) GOVERNANCE 503, 503-526 (2003).

¹⁵² Herbert A. Simon, *The Architecture of Complexity*, 106 PROCEEDINGS OF THE AMERICAN PHILOSOPHICAL SOCIETY 467, 467-482 (1962).

商才能促進事情的進展¹⁵³。

政府與其他行為者之間不在僅是僅透過選舉做一次總體檢，而是在政策設計、規劃、執行過程中，政府需要了解民眾的需求、透過不同政策工具提高運作彈性，或是藉由地方社團來提供、管理公共財。政策的產出不再僅是由政府來提供，公民作為政府施政的夥伴，共同決定政策優先次序，藉由政府來匯集各方資源和能力，才能出現更有彈性、創意和可行的解決方案¹⁵⁴。

不過網絡目前僅做為一概念的運用和政策制定的補充，學界對於其研究工具和分析概念仍有巨大分歧，而使得目前網絡治理的文章多僅著眼於個案探討中¹⁵⁵。而在比較研究上，也常出現因各國國內行為者賦權（empowerment）、參與程度的不同而出現難以評比的情形，例如陳敦源、柯立漢、柏門、呂佳螢（2012）雖然發現台灣與荷蘭在網絡特徵上的差異，但對於後續政策制定或管理策略的優劣並未能提出一較佳的方案¹⁵⁶。儘管網絡治理仍係相對新穎的概念，內涵也仍在發展當中，但我國檢察機關在科層式組織架構下，含有一定成分的官僚組織型態。網絡治理的概念在司法改革的浪潮下，人民參與司法程序的呼聲日高，如何讓民眾、法院、律師團體等外部組織，透過網絡協調的方式，納進更高的公共參與以提高人民對於檢察機關的監督與信賴，下一項將繼續闡明。

第六項 新公共管理與網絡治理對於檢察機關改革的啟發

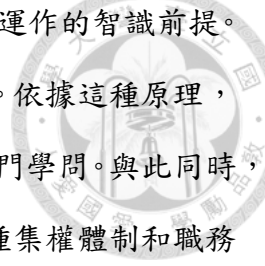
回顧韋伯統治社會學的基本理論，係明確的職務規則體系和固定的工作界線與分工，再加上一批訓練有素的符合專業資格的官員，得以構成一種公法領域中

¹⁵³ L. J. O'Toole, *Implementing Public Innovations in Network Setting*, 29 ADMINISTRATION AND SOCIETY 115, 115-138 (1997).

¹⁵⁴ Camilla M. Stivers & Cheryl Simrell King, *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, 14 URBAN AFFAIRS BOOKS (1998), http://engagedscholarship.csuohio.edu/urban_bks/14.


¹⁵⁵ 王光旭（2014），〈網絡研究在公共行政領域的反思與前瞻：期刊文獻的回顧〉，《人文與社會科學簡訊》，15卷3期，頁132-139。

¹⁵⁶ 陳敦源、柯立漢、柏門、呂佳螢（2012），〈網絡管理與方案成效：台灣與荷蘭的比較研究〉，《2012年公共行政系所聯合會(TASPPA)年會國際學術研討會》，台南市。



所說的官僚機構。對於官僚機構而言，深入的專業知識是理性化運作的智識前提。由於各官僚機構的工作任務不同，所需專業知識種類也不相同。依據這種原理，法學就是與法律和司法有關的官僚機構所需要的專門知識和專門學問。與此同時，在官僚機構中，官員的權責義務界定得十分清楚，並且按照一種集權體制和職務等級原則形成一個井然有序、上級監管下級的等級結構。這個權力機構就像一個金字塔，權力等級的頂峰就是塔尖，從權力頂峰開始，自上而下，每一個上級都若干下級安排在下，權力意志按照這個等級貫徹下去，反方向，則又順著這個等級形成向上集權的態勢。專業化與集權制的權力等級制度又會帶來職業化的制度。職業化的基本內涵是官員只報效於非個人的客觀的目的，而不被視為統治者個人的侍從，官員們是技術官僚，而集權制的權力等級安排意味著，純粹的官僚體制的官員是由一個上級機關所任命的。然而，在新公共管理的回應下，適當的人事行政制度用以取代傳統的官僚拔擢，能夠有效提升科層式體制的專業化效能，便是需要考慮的層面。因此，檢察機關的人事晉升制度及職務監督機制等，都是在進行組織改革時應該納入考慮的重點，而且不應再單純使用上級任命的傳統模式，而由下往上的檢察官民主自治原則的選舉方式也就是多元選擇方案之一。

另外，新公共管理吸收企業經營的經驗，重點擺在如何探知市場趨勢，或者公共價值、民眾對於施政的滿意度等、績效、政策落實情形等，因而著重在於將目標明確化、數字化，以確保效率。這也是本研究中強調檢察機關組織改革的方向，除了檢察獨立與監督問責以外，更需要關注到如何提升檢察效能的問題，而且更應該從實務上進行考察，提供有注意而周全的改革配套方案，本研究將在第五章中加以探討。而且，除了效率以外，新公共管理對於政府與民眾之間的關係也加以關注，新公共管理認為政府應該從上下級的權力關係，轉變為以服務民眾為主要目的。新公共管理提醒行政機構的組織應從消費者與公民來思考，為公民服務、解決爭議。這又涉及民主監督與問責的面向，本研究也將會在第四章中加以探討。



網絡治理對於韋伯官僚管理的回應，也可以給我們具體的啟發。由於網絡治理是認為政府與私部門的各個團體有相互依賴、利益鑲嵌的情形，這種非正式的或有機的社會系統能夠協助處理跨組織、部門之間的複雜問題。抑且，網絡治理亦強調網絡中的行為者，可以提出自己對於問題的定義、意識形態、解決方式，從而協調、論辯或說服，而達成多方可接受的共識。專業化容易造成資訊的不對稱，而使得層級式的管理最終讓授權體制流於形式，無法透過多數決反映各方意見，反而容易造成少數人壟斷國家決策的情形。在網絡治理的世界中，政府扮演的並非統治者的角色，而應該發揮領導、協商的功能。儘管檢察機關只能依據法律，具有高度的客觀性與合法性義務，理論上在面對私部門、利益團體或民意方面都不應有任何妥協與折扣。

然而，檢察官執行偵查或公訴職務時，每一個案件都是高度關涉當事人權益，例如車禍案件或財產犯罪的調解、協助當事人平復感情的修復式司法、施用毒品是否給予戒癮治療；案件也會涉及其他行政部門之專業內容，諸如食品安全標準、動植物防疫檢疫、金融證券期貨商品契約、智慧財產權等等。這類案件在偵辦與公訴時，都需要更周全的審酌、衡量與評估，並與各方甚至民間專業機構進行協調或委託鑑定等合作。因此，檢察機關在進行相關案件之偵辦時，若能進行更廣泛的外部連結，便更能提升檢察機關的專業效能方面，提升辦案的正確率，並且獲得人民的甘服。

網絡治理提供的另一項啟發，是在監督檢察官不起訴處分方面，可以考慮納入外部監督制衡的機制。相較於日本對於不起訴處分的監督機制，採取人民組成檢察審查會，藉由人民的參與提高監督，也可以提高人民對檢察機關的信賴度。此部分將在第四章中對於日本檢察審查會與我國再議制度部分，特別加以說明。關於新公共管理與網絡治理之重點與啟發，圖示如下。

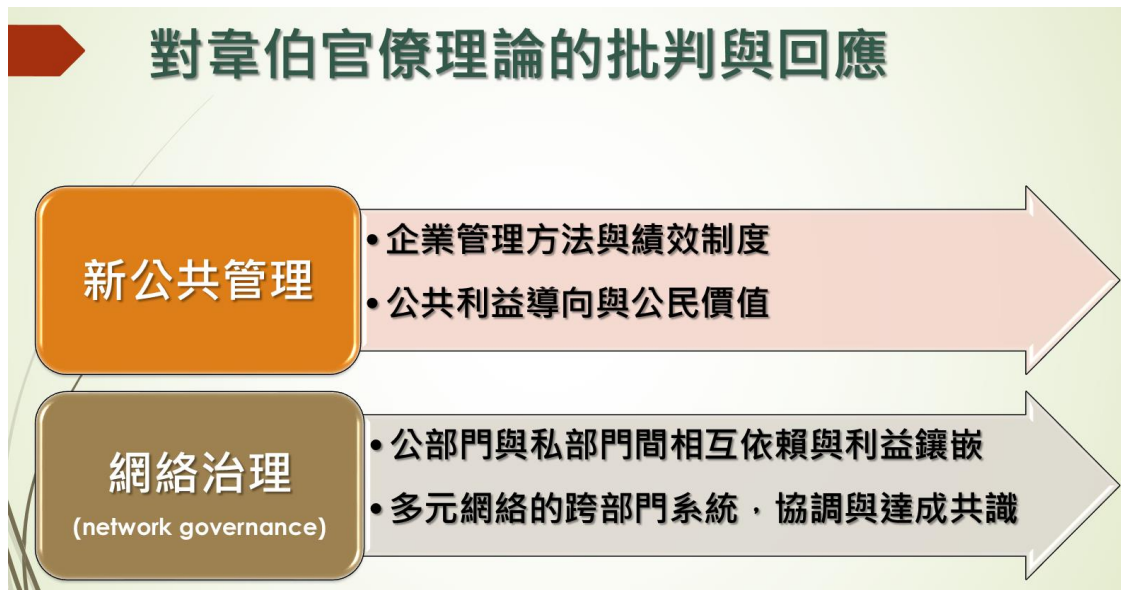


圖 5：對韋伯官僚理論之理論回應整理圖

第三節 德國檢察機關：聯邦分權制與科層體制式

當我們在參考德國檢察機關的組織模式時，首先必須注意到德國政治體制係採取聯邦制。由於德國聯邦政府之下，有 16 個邦政府，各邦檢察機關並不直接隸屬於聯邦檢察總長，故其體制與我國中央集權制度迥異。因此，其檢察權力係相當分散，無論是聯邦司法部長、聯邦檢察（總）長、邦司法部長、邦檢察長等人都只能對轄下的檢察官進行指令權、行政監督或人事權，他們沒有操控全體檢察官的權力。其組織體系如下圖表所示。



圖 6：德國檢察機關架構圖

另一方面，德國各級檢察機關內部則呈現科層體制的組織型態，此部分則與我國雷同。至於德國檢察官在刑事訴訟法上之功能與角色，則係我國繼受仿效之對象，因此有相當高程度之相似性。

根據德國刑事訴訟法，檢察官為偵查主體，接受人民的檢舉、告發及告訴，對警察有指揮及監督之權，並有限制之對物強制處分權。檢察官之基本功能係「提起公訴」，對於犯罪有追訴之義務、作為社會公共利益和政府機關的代表，對於涉及國家和社會公共利益重大案件提起民事訴訟、作為司法活動中法律實施的監督者，對於警察機關和法院審判活動進行監督。

德國並不採「當事人訴訟」(Parteienprozeß)或「對抗訴訟」模式，且依德國刑事訴訟法之設計，檢察官在起訴後審判程序上，並非立於與被告純然對立之「當事人一造」地位，而係居於「法之看守人」(Wachter des Gesetzes)之地位參與訴訟，以期國家刑事法律能被確實遵守，並確保刑事司法執法過程之公平與公正，即檢察官係藉由其監督警察偵查活動及法院審判活動之職能，確保此二機

關之執法過程符合法治國家之體制，並保障人權。因此，德國檢察官固不能被視為係與不受任何外力干涉而獨立審判之法官，但基於其刑事訴訟法上之權限，係屬於「廣義之司法機關」(Justizbehörde)；亦即，其既非單純行使司法權，亦非單純行使行政權，而應認為係居於此二者間之「獨立司法官署」(selbständige Organ der Rechtspflege)。

德國檢察機關既具有此等雙重性質，一方面其為仿效行政系統建立的官署，與警察機關類似，有上命下從的階級關係(hierarchical Subordination)；另一方面又以司法官署之性格，在法院執行職務。檢察機關因其司法官署之性格，只能為公平正義效力，不能以片面追求有罪判決為目的，必須調查事實真相，以客觀的態度評斷事實的內容，檢察官對於有利及不利被告之情況，均應一併注意，俾獲致公平之裁判。

在德國聯邦制之下，德國檢察機關的設置，分為聯邦檢察機關及邦檢察機關兩部分。無論聯邦檢察官或邦檢察官，均配置於各該法院。此乃因德國檢察機關在設置上採行「檢審合署辦公」之方式，即將檢察機關設立於相應的法院，在普通法院體系中的聯邦最高法院、邦高等法院、邦地方法院和地區法院，均對應地在其內設檢察機關，依序為聯邦最高檢察署 (Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof)、邦高等檢察署 (Generalstaatsanwalt bei den Oberlandgericht)、邦地方檢察署 (Staatsanwaltschaft bei Landgericht)，至於區法院 (Amtsgericht) 的檢察事務則由邦法院檢察署負責。根據聯邦分權原則，聯邦司法部與各邦司法部之間並沒有上下監督的關係，檢察機關雖然配置於法院內，但對法院獨立行使職權，不受法院管轄，也不能干預法院的審判事宜。以下分述之。

第一項 德國檢察機關之組織架構

德國係聯邦制國家，聯邦政府與所轄 16 個邦政府各有檢察機關。本項將分別針對聯邦層級與邦層級之檢察機關組織架構進行簡介，俾先獲得一整體之鳥瞰，

同時釐清我國與德國檢察機關在中央集權制與聯邦分權制下，檢察權力甚至檢察一體原則之適用範圍係有相當大的差異。



第一款 聯邦檢察機關之組織架構

德國在聯邦層級只有一個檢察機關，即設置在聯邦最高法院內之聯邦檢察署。依德國法院組織法第 142 條第 1 項第 1 款規定，聯邦檢察署之職權由聯邦檢察總長（Generalbundesanwalt）和聯邦檢察官（Bundesanwaelte）行使。在此有兩點應特別說明：一、「Generalbundesanwalt」此字在字義上既可稱「聯邦檢察總長」，亦可作為指涉「聯邦檢察署」此一機構而使用。二、從「Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof」此一字義可知，聯邦檢察署與聯邦最高法院（BGH）係合署辦公，但實際上兩者間並無隸屬關係¹⁵⁷。

聯邦檢察署係依照科層體制和集權體制原則而建構，並由聯邦檢察總長領導，並由其下屬即聯邦檢察官以其代理人之身分而實際辦案（詳下述「首長代理制度」）。依德國法院組織法第 147 條第 1 項規定，聯邦檢察總長對聯邦檢察官有指揮監督權，而其則受聯邦司法部長（Bundesminister der Justiz）之指揮監督。但如下述，實際運作上聯邦司法部長絕少對於聯邦檢察總長或檢察官行使個案之外部指揮權力，但對於聯邦檢察署之活動，聯邦司法部長在政府內及向聯邦議會承擔政治責任。

聯邦檢察總長及聯邦檢察官均係終身制之公務員，均由聯邦司法部長經內閣認可後提名，經聯邦參議院（Bundesrat）同意後，由總統任命，德國法院組織法

¹⁵⁷ 本論文關於德國法院組織法（Gerichtsverfassungsgesetz，GVG，1975 年 5 月 9 日公布，最新修法日期為 2016 年 5 月 30 日，法條原文全文請參：<http://www.gesetze-im-internet.de/gvg/BJNR005130950.html>。最後造訪日：2016 年 9 月 5 日，下同）之條文中文理解內容，係參考連孟琦所譯著，法務部編印，德國刑事訴訟法 Strafprozessordnung，附德國法院組織法選譯，2016 年 1 月初版之內容。本書將於 2016 年 9 月另由元照出版公司出版。德國聯邦司法暨消費者保護部（Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz）官網上附有該法之英文版本（Courts Constitution Act，http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/englisch_gvg.html）。但此英文版本僅譯及 2013 年 7 月 2 日之修法版本。本論文後續引用德國法院組織法均同前述，不再另外引註。

第 149 條規定可資參照。其等執行職務時除應遵守一般公務員法之原則及規定外，更應優先遵循刑事訴訟法之特別規定。聯邦檢察總長依公務員法在履行職責時必須要始終貫徹賦予他的基本時政策和政府目標，但其係政治性任命之政務官，得隨時不經理由而被解職¹⁵⁸，以此確保其履行職務能和聯邦政府刑事政策一致。聯邦檢察總長在執行職務時，與其他聯邦檢察官一樣獨立於法院，德國法院組織法第 150 條規定可資參照；而在功能上，聯邦檢察總長是作為參與審判且不可或缺之刑事司法機關之一而存在¹⁵⁹。

聯邦檢察署內之工作人員大約有 200 位，包含聯邦檢察總長、聯邦檢察官和學術助理（die wissenschaftlichen Mitarbeiter）等，其中聯邦檢察官約 90 位。學術助理通常是調派自邦之檢察官或法官，一般而言調派時間通常是 3 年。

聯邦檢察署之職權範圍，主要為在聯邦法院所有刑事訴訟程序中代表聯邦政府進行公訴（德國法院組織法第 121 條第 2 款、第 135 條規定參照），以及在邦高等法院中，對於危害德國內部安全和外部安全之犯罪行為、違反德國國際刑法典之犯罪行為、跨邦型重大案件等，具有第一審的優先管轄權及追訴權（德國法院組織法第 120 條第 1、2 款規定參照）。恐怖攻擊行為即屬危害德國內部安全之案件；至於危害外部安全者則例如內亂、間諜活動及核武擴散行為等。聯邦最高檢察署對於此類有管轄權的案件，在進行第一審追訴時，由聯邦檢察總長向被告所在地的邦高等法院提起，而非向聯邦最高法院提起。聯邦檢察長亦可將此類特定案件交由邦檢察署承辦（德國法院組織法第 142a 條第 2 款至第 4 款規定參照）。但在特定案件中，聯邦檢察總長亦得將原由聯邦法院審理之案件交由邦檢察署辦理，此時各邦檢察署即取得該等案件之第一審管轄權（如下述）。

於此應特別說明者，聯邦最高檢察署雖然在政府體制上位居聯邦的最高層級，

¹⁵⁸ 參照德國公務員法第 36 條第 1 項第 5 款。

¹⁵⁹ 參見 <http://www.generalbundesanwalt.de/de/index.php>。

但並不是邦檢察機關的領導機關，聯邦最高法院檢察署與各邦檢察機關之關係，僅在於依據刑事訴訟法及法院組織法所規範的事務進行互動。聯邦檢察署與各邦高等檢察署或區檢察署之間，不存在任何上下級關係。聯邦檢察署對於各邦檢察官並無任何指令權。聯邦檢察總長並非各邦檢察長之直屬長官，因此對於聯邦檢察長之命令，各邦檢察長並無服從的義務。而且，對於前述具有國家層級影響重大案件以外之一般犯罪案件，不由聯邦檢察署處理，也不存在聯邦層級運作之檢察機關，因為對普通犯罪案件之刑事追訴乃劃歸為各邦事務（德國法院組織法第147條第2項規定參照）。例如邦高等檢察署檢察官可就個案向聯邦最高法院提起上訴，在聯邦最高法院審理中則由聯邦檢察官執行公訴，且若聯邦檢察官縱然認為不應上訴亦不得撤回之，僅能向聯邦最高法院表示請求駁回上訴，但其請求並不能拘束聯邦最高法院¹⁶⁰。

此外，聯邦檢察署之職權尚包括在聯邦最高法院上訴審或抗告審中承擔檢察職責，以及於部分行政訴訟和司法程序中履行聯邦政府代理人的角色。在聯邦司法部長的業務範圍內，聯邦檢察總長也是聯邦政府的律師，以聯邦司法部長的代理人身分，代表聯邦政府參與聯邦最高法院、聯邦行政法院、聯邦財稅法院、聯邦懲戒法院(Bundesdisziplinargericht)之訴訟。作為聯邦政府之訴訟及法律機關，聯邦最高檢察署在大量之司法行政案件、民事法律爭議、勞工法律爭議及行政爭議訴訟中代表德國政府出庭。

第二款 邦檢察機關之組織架構

依德國法院組織法第142條第1項第2款規定，邦高等法院及邦地方法院之檢察機關之職權由一個或多個檢察官行使；同法第141條規定，各法院均應設置檢察機關。但此並非必要。因此原則上，各邦檢察署分為兩個層級，即對應邦高等法院之檢察署(StA beim Oberlandesgericht)、邦各地方法院之檢察署(StA beim

¹⁶⁰ Roxin 著，吳麗琪譯（2003），《德國刑事訴訟法》，頁64。

Landgericht)¹⁶¹，彼此間有上下隸屬關係。此外，德國部分邦尚設有更低層級之「區法院」(Amtsgericht)，但一般來說區法院並無相對應之區檢察署，而係由該區法院所屬邦地方法院之檢察機關(即邦地方檢察署)以外派檢察官之方式行使檢察職權。目前在德國大部分邦之檢察長均為政治性任命之政務官。


邦檢察機關係科層體制型的金字塔結構。最高是邦司法部長，其下是邦高等檢察署，最底層是邦地方檢察署。邦高等檢察署及地方檢察署等邦檢察機關雖然隸屬於邦司法部，但邦司法部長並不能就個案對檢察官行使指揮監督之權。邦司法部長至多僅能藉由編列司法預算之職權，或藉由制定刑事政策或起訴準則等方式，對邦檢察機關進行監督。

第一目 邦高等檢察署 (StA beim Oberlandesgericht)

邦高等檢察署係邦高等法院區域內之所有地方檢察署之上級機關，其係與邦高法院相對應，與邦高等法院合署辦公，首長係邦高等檢察署檢察長 (Generalstaatsanwalt)，負責指揮及監督邦內檢察業務，包括督導所轄邦地方檢察署檢察長及檢察官全體，及審查地方檢察署檢察官等人員行為之合法性及合目的性。其具體行使指揮監督之作法包括：對地方檢察署之職務監督處分聲明不服之裁決、內部業務檢查、參與人士事務、獨立決定預算之分配等。可以說，邦高等檢察署係邦地方檢察署與邦司法部間之聯繫樞紐。

一般而言，邦高等檢察署之職權範圍包括以下各項：一、刑事追訴。邦高等檢察署負責處理由邦高等法院負責裁判之刑事案件，例如：對區法院或地方法院判決之上訴 (Revisionen)、對區法院罰金裁決之抗告 (Rechtsbeschwerden)，及其他對地方法院裁判不服之抗告。此外，就前述依德國法院組織法第 142a 條第 2 至 4 款規定，由聯邦最高檢察署將原取得管轄權之涉及國家安全(內亂、叛國、

¹⁶¹ 但巴伐利亞邦與其他邦不同，另設有一個最高法院，除有邦高等檢察署及邦各地方檢察署外，同時對應有邦最高檢察署 (StA beim Bayerischen Obersten Landgericht)。



危害國家安全等) 犯罪，交由邦高等檢察署偵辦時，邦高等檢察署係該等犯罪之偵查及起訴機關。二、引渡。針對國際通緝之犯罪嫌疑人或罪犯，如有被引渡至國外之必要時，邦高等檢察署負責向邦高等法院聲請作出必要之裁判並執行該程序。三、職業懲戒法庭之懲戒程序。邦高等檢察署負責調查律師違反職業倫理之案件，及向職業懲戒法庭提出懲戒聲請及擔任政府之代理人。四、刑事追訴所生損害賠償聲請案及重大案件檢舉獎金核准案之審查。五、在邦勞工法院及邦民事法院代表邦政府之司法財政部門出庭。

第二目 邦地方檢察署 (StA beim Landgericht)

邦地方檢察署係由該署檢察長 (Leitender Oberstaatsanwalt) 領導，其在該地方檢察署之管轄區域內享有完全之組織權力。邦地方檢察署之職掌係依據法院組織法及刑事訴訟法之規定，包括在所屬邦地方法院地區之第一審案件之偵查及起訴。在一些較大的或偏遠的地方法院轄區，有時設有邦地方檢察署的分支機構，一般稱為邦地方法院檢察署分署 (德文為 Staatsanwaltschaft (Ort)，有的州則稱為 Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht)。

另需一提者，依德國法院組織法第 74c 條第 3 款，在部分邦法院區域，為了與該邦法院集中處理經濟犯罪案件之政策相對應，亦設有專門集中處理經濟犯罪之重點檢察署 (Schwerpunktstaatsanwaltschaft)，以專門負責處理經濟犯罪案件。在該等重點檢察署專門負責經濟犯罪案件之科之檢察官、書記官等人員，應久任且不應經常變動，且必須接受繼續性之培訓，且配有諸如銀行人員、會計或審計人員等之外部專家，作為檢察官辦案之諮詢人員。

另在地方法院之下之「區法院」，一般並沒有設置單獨之檢察署與之對應，而係由邦地方檢察署外派檢察官執行檢察職責。然而，倘案件係由區法院之獨任法官管轄，則該案件之檢察職能得由「區檢察署／區檢察官」(Amtsanwalt) 負責 (德國法院組織法第 141 條規定參照)。依各邦法律之規定，區檢察官僅能行

使「有限之管轄權」，亦即僅限於對區法院獨任法官有管轄權之特定犯罪行為而已。目前在德國僅法蘭克福及柏林二大城市設有獨立之「區檢察署」，以為對應「區法院」之獨立刑事追訴機關。



第三款 德國檢察機關之內部組織

德國法院組織法僅針對檢察機關之內部機構為原則性之規定，亦即僅大致規範檢察職權之分配、管轄、指令權及指揮監督權而已，而未具體規範檢察機關內部組織之劃分及工作分配事項。檢察機關內部組織及運作方式，則規定在各邦之「檢察機關組織及工作條例」(Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften, OrgStA) 中，此為各邦司法部制定，但基本內容各邦大致相同。

德國檢察機關內部組織係科層體制。一般而言，其組織可劃分為「科」(Dezernat)、「處」(Abteilung)、「司」(Hauptabteilung)等單位及「檢察長」(Leitender Oberstaatsanwalt)一職。一、科：類似我國檢察署內之「股」。每一科通常由一名檢察官領導，負責處理所屬檢察機關依每年事務分配計劃所分配到之案件。科的數量及規模係根據所屬檢察署之工作量而確定。在較大之檢察署通常劃分有「一般科」及「專門科」。「一般科」係處理較為一般普通之案件，例如竊盜、傷害、詐欺等。「專門科」則處理特定領域之犯罪，如貪污、組織犯罪、殺人、經濟犯罪、環境犯罪、毒品犯罪、青少年犯罪等。二、處：類似於我國檢察署內之「組」。一般來說，每3科組成一處，由一位「主任檢察官」(Oberstaatsanwalt)領導。三、司：在規模較大之檢察署(如科隆、柏林)，經該檢察署所屬之邦司法部長同意後，得在若干處上另設一司，由「司長」(Hauptabteilungsleiter)領導。¹⁶²

¹⁶² 參照 Eberhard Siegismund, *The Public Prosecution Office in Germany: Legal Status, Functions and Organizations*, in 120th International senior seminar visiting experts' papers, at 65.

德國檢察機關主要係由檢察官和區檢察官負責犯罪偵查起訴等主要檢察權能，檢察官和區檢察官則由書記官、司法輔助官、法院助理等大量人員之襄助。

德國的檢察官亦屬司法官，享有獨立的職權和廣泛的職務保障。有鑑於檢察官在社會生活中的特殊地位，和保障公民權利方面所負的重要職責，有關法律對檢察官的任用資格、條件以及選拔程序，有十分嚴格和細緻的規定，以確保檢察官之素質和專業能力，能夠充分勝任檢察業務及其相關專業之要求。

德國並無專門的檢察官法，關於其身份及權利義務係散見於法官法、法院組織法及公務員法。依法官法第 122 條第 1 款規定，只有具備從事法官職務資格的人，才可被任命為檢察官。而法官法第 5 至 7 條則詳細規定了成為法官的條件。具體言之，必須接受大學法學教育和實務培訓，時間約為六年至八年，前後分為兩個階段，其間亦須通過兩次國家考試，才能取得被任命為法官或檢察官的資格。

「區檢察官」固係國家公務員，但並非真正之檢察官，其地位低於檢察官。區檢察官不必經由國家司法考試，不必具備擔任法官之資格，而是從司法輔助官（Rechtsplegerdienst）或「司法實習生」（Referendar）中選任。區檢察官必須具備「專業行政司法高等教育」（Fachhochschulausbildung）學歷並經考試及格方取得任用資格，且須受 18 個月之訓練，其中 4 個月係在學校上課，其餘時間在區檢察署實習，原則上僅受刑事法學及實務訓練，不受民法及其他法律之訓練。依照前述之各邦「檢察機關組織及工作條例」（OrgStA）規定，區檢察官僅對所有最高刑罰不超過 6 個月之輕罪及該條例中列舉之其他輕罪具有有限之管轄權，另外對於秩序罰之聲明異議案件，區檢察官亦有管轄權。因此，區檢察官對相當大部分之犯罪行為具有管轄權（約佔所有案件總數之 50%），其餘案件則屬於檢察官之權責範圍內。德國設置區檢察官之目的，在於利用薪資及地位較低之區檢察官專辦大量之輕微案件，俾減少正式檢察官職位之設置及節省國家財政支出。

「司法輔助官」係屬中高級公務員（gehobener Dienst），須經過三年司法專業學校相關教育並考試合格。司法輔助官主要從事行政事務及刑罰執行，在犯罪偵查領域，司法輔助官僅能接收刑事告訴及在部分財政偵查行為。

「法官助理」（Gerichtshilfe）非僅配置給法官，亦配置給檢察官。法官助理的設立依據是刑事訴訟法第 160 條第 3 款，檢察機關之偵查應包括對於行為結果之確定重要的情形，為此即可交由法官助理協助處理若干事務；又例如刑事訴訟法第 463d 條，即為了依照第 453 條至第 461 條作出裁判，法院或執行機關可利用法官助理。除此之外，法官助理也可能承辦刑事和解、介紹公益勞動的項目、緊急情形對被害人提供幫助等。

以杜賓根地方檢察署為例，其最高領導者為檢察長，檢察長之下設常務代理人，即其副手。其下設有三個司，分別為偵查司、執行與赦免司、行政司，各設一位司長主管。

偵查司下設四個處，第一、二、三處分別對應不同的區法院管轄事務，第四處則承辦特定類型案件，例如組織犯罪、洗錢、毒品案件和少年刑事案件等。另外，第一、二處也承辦特定類型的案件，例如豁免案件、政治性案件和涉及武器法的案件。偵查司之四個處以下又分為 24 個科，每科可能僅分配為一個檢察官。各科在分案規則上，一般係依照被告的姓氏首字母分配。不過，除此之外，各科也會受指派承辦特定類型的案件。例如第一科直接由檢察長負責，處理較特殊的檢舉案件。

執行與赦免司則分設兩個處（執行一處及執行二處），兩處各下設一個組（Gruppe），執行案件的分案規則也是照字母進行分配。對從事偵查和執行的各處和各科，還配備有 5 個服務小組（Service-Team），其中 4 個配置於偵查司。

行政司下設兩個行政事務組，處理的事務包括會計出納、證物管理、法警事務、提起上訴及抗告作業、卷宗登記、資料保護、新聞發言、外國司法互助、刑

事補償、參與民事和非訟程序等。

杜賓根地方檢察署係屬規模較大之檢察署，規模較小者例如 Amsberg 地方檢察署，則只分為三個處（並無「司」之設置），第一處負責處理區檢察官管轄之刑事案件，第二處負責該地方內六個地方法院管轄之案件，特別是針對未成年人之刑事案件、經濟犯罪、組織犯罪、死亡案件、政治性案件、性侵害犯罪、少年與家庭保護案件、環境犯罪、放火犯罪等。第三處負責四個區法院管轄的刑事案件。由此可見，各邦地方檢察署之內部編制依其規模而有所不同。

第二項 德國檢察官之法律定位及檢察機關之運作模式

我國檢察官制度與德國相仿，本項將介紹德國檢察官之法律定位及檢察機關之運作模式。首先考察德國檢察機關兼具司法權及行政權之雙重屬性，其次從檢察指令權觀察德國檢察機關之運作監督機制，最後則介紹德國檢察官人事制度。

第一款 德國檢察組織係兼具司法權及行政權特性之機關

德國基本法第 92 條規定，檢察官並不具有審判權力，亦非基本法第 97 條意義下之法官，因此，檢察官無法定位在基本法第 92 條所謂司法審判權概念內¹⁶³，而應定位在行政機關之下。再者，德國檢察機關係對等配置於各級法院（德國法院組織法第 141 條規定參照），但行政組織上分別隸屬於聯邦或邦之司法部下，且聯邦檢察機關與邦檢察機關互不隸屬，但均受指令拘束性（Weisungsgebundenheit）（德國法院組織法第 145 條、第 146 條規定參照），此與法官依法行使審判職務，獨立不受任何干預或命令拘束不同。但另一方面，在德國一般通說均認為，檢察官同時被認為係與法院同位階之刑事司法必要機關，在組織上並不隸屬一般行政機關，而屬於司法，即檢察官具有「媒介性地位」，

¹⁶³ BverfGE 32 216; BverwG NJW 1961, 1497. 轉引自林麗瑩（2005），〈檢察一體與檢察官獨立性之分際〉，《月旦法學雜誌》，124 期，頁 39。

兼具行政機關與司法機關之雙重功能¹⁶⁴。或從檢察官之功能及任務推導，認為檢察官不同於一般行政官，因其係刑事程序中唯一自開端到結束之始終參與者，對於法官審判具有共同形成之影響力，具有重大之監督法院裁判與守護法律制度之角色，而負有實踐國家法意志之客觀性義務，因此行使職權必須具有一定之獨立性¹⁶⁵。亦即，檢察官雖非如法官審判享有完全獨立不受干涉之權力，但亦與一般行政機關僅講求絕對之上命下從不同，而係兼具司法權與行政權雙重性格之機關。

進言之，德國檢察機關一方面在制度上具有防止「警察恣意」及「法院裁判恣意」之雙重監督功能，而必須客觀及獨立的行使國家法律守護者之職權，因此應認具有法官之相等性，且應享有法官同等之身分保障，因而具有司法權之性格¹⁶⁶。另一方面，檢察機關就犯罪之偵查具有主動積極性格，且在偵查作為之擇定上，亦擁有在不違反法定原則前提下之自由形成空間¹⁶⁷，凡此均與行政機關之性質相同，因而使檢察權之運作具有行政面向。而正係因此「半行政半司法」之特性，對於檢察權行使之設計即其機關組織與職權運作模式，也必須融合行政機關化與法官獨立審判化間之各自特徵，亦即透過所謂「檢察一體」原則，使檢察權之運作保持既獨立又一體之特色¹⁶⁸。

第二款 自「檢察一體」原則觀察德國檢察機關之運作監督機制

關於德國檢察機關之實際運作及監督機制，即可藉由此「檢察一體」原則出發來說明。具體言之，其運作方式得以下述四個主要特色來觀察：（一）上級指令權之行使；（二）檢察首長之職務收取權及職務移轉權；（三）首長代理制，亦

¹⁶⁴ Ranft, Strafprozessrecht, 3. Anfl., 2005, Rn. 233; Kuhne, Strafprozessrecht, 6. Aufl., 2003 Rn. 133. 林鈺雄，前揭註 67，頁 14 以下，台北：學林。均轉引自許澤天（2010），〈偵查變革中之德國檢察官定位—對檢察指令權之質疑〉，《檢察新論》，第 8 期。

¹⁶⁵ 參見林麗瑩（2005），〈檢察一體與檢察官獨立性之分際〉，《月旦法學雜誌》，124 期，頁 39。

¹⁶⁶ 參見林麗瑩，前揭註 165，頁 42。

¹⁶⁷ Schäfer, Dis Praxis des Strafverfahrens, S. 138. 轉引自林麗瑩，前揭註 165，頁 42。

¹⁶⁸ 參見林麗瑩，前揭註 165，頁 42。

即在檢察機關科層結構下，檢察首長為機關對外代表人，個別檢察官在處理檢察事務時，則係首長之代理人，亦得代表機關對外為意思表示。



第一目 德國指令權之行使模式

在上級指令權方面，德國檢察首長及司法部長對於旗下所轄檢察官具有指揮監督權限（德國法院組織法第 147 條規定參照），檢察官對於上級命令亦有服從之義務（德國法院組織法第 146 條規定參照），且為使上級就案件之開始偵查、重要偵查措施之進行乃至偵查之終結等事項進行指揮監督，檢察官對上級具有報告之義務，而上級亦有接受報告並瞭解之權力¹⁶⁹。

具體來說，在聯邦方面，聯邦司法部長（司法行政首長）對於聯邦檢察總長（檢察首長）及聯邦檢察官行使指揮監督權，聯邦檢察總長亦對聯邦檢察官行使指揮監督權（德國法院組織法第 147 條規定參照）。在各邦方面，各邦司法部長（司法行政首長）對於邦內各檢察機關之檢察官行使指揮監督權，各邦高等法院內檢察署檢察總長、各地方法院內檢察署檢察總長亦分別對其轄下檢察官行使指揮監督權¹⁷⁰。至聯邦與邦之檢察機關間並無隸屬關係，聯邦司法部長或聯邦檢察總長對於邦之檢察官並無指揮監督權。

進步言之，聯邦或邦之司法部長係司法行政首長，並非檢察官，也不行使核心檢察職權，只有聯邦或邦之檢察總長才是檢察官。是倘就該指令權之行使係來自檢察職權之內部或外部而論，可分類為：聯邦或邦之檢察總長（檢察首長）分別對於其所轄聯邦或邦檢察官具有「內部指令權」（internes Weisungsrecht），聯邦或邦之司法部長（司法行政首長）各對其所轄聯邦或邦檢察官享有「外部指令權」（externs Weisungsrecht）¹⁷¹。

¹⁶⁹ Lutz Meyer-Goßner, GVG, §147 Rn. 3; KK-Schreiter, GVG, §147 Rn.1. 轉引自林麗瑩，前揭註 165，頁 44。

¹⁷⁰ Vgl. Löwe-Rosenberg, a.a.O.(Fn17), §146 Rn. 1; Lutz Meyer-Go

¹⁷¹ 參見許澤天，前揭註 164，頁 23。

就上述「內部指令權」或「外部指令權」之行使，在德國是否僅為通案命令抑或包括對檢察官之個案指令？就「內部指令權」而言，其目的在擔保法律適用之一致性與檢察力量之合理運用，一般均認為檢察首長當然能藉由指令權之行使，對所轄檢察官發布通案命令及進行個案偵查方式之個案指令¹⁷²，甚至當檢察官與上級指令發生衝突進而產生指令合法性之爭議，且經檢察官提出雙重異議並由上級確認為合法時，除非檢察首長行使後述之職務承繼權或職務移轉權，否則仍能強制檢察官遵守指令，檢察官亦有遵守上級指令之義務，否則即應接受紀律程序之追究¹⁷³。

就「外部指令權」而言，有論者認為此將造成政治介入檢察工作之疑慮，而應徹底剝奪司法部長之外部指令權，僅使檢察首長具有個案指揮檢察官之權力¹⁷⁴；亦有認為應將之限縮在與個案脫鉤之一般性通案命令，而非根本廢除司法部長之外部指令權¹⁷⁵。但依前述，在制度上，德國聯邦或邦之司法部長（司法行政首長）對於所隸屬之檢察官之指揮監督權限，並不區分是否為檢察行政事務或檢察職權事務¹⁷⁶。至於針對核心檢察職權事務之個案性指令，有認為德國實務自 19 世紀以來，早已奠定司法部長放棄個案指令之實務習慣，甚至已發生「指令權在習慣法上部分失效」（eine gewohnheitsrechtliche Derogierung des Weisungsrechts）之習慣法效力；而實際上，目前德國之司法部長僅作「法律上之監督」¹⁷⁷，或僅在檢察總長願意接受司法部長意見之情形下，藉由檢察總長之手將其外部指令轉化為內部指令權來加以貫徹¹⁷⁸，無論如何均不可否認者，目前實際上仍存在著非常少數之針對個案之外部指令，此不但讓檢察官非常不快，更使公眾產生檢察官遭受

¹⁷² 參見許澤天，前揭註 164，頁 25。

¹⁷³ 參見許澤天，前揭註 164，頁 25 至頁 26。

¹⁷⁴ 參見 Vgl. Satzger, a.a.O. (Fn. 4), S. 131 f. 轉引自許澤天，前揭註 164，頁 26。

¹⁷⁵ Vgl. Satzger, a.a.O. (Fn. 4), S.132. 轉引自許澤天，前揭註 164，頁 27。

¹⁷⁶ 參見林麗瑩，前揭註 165，頁 45。

¹⁷⁷ Vgl. Löwe-Rosenberg, a.a.O. Rn.22. 轉引自林麗瑩，前揭註 165，頁 45。

¹⁷⁸ Lutz Meyer-Goßner, a.a.O. (Fn.11), §146 Rn.1. 轉引自林麗瑩，前揭註 165，頁 45。

政治網綁之印象¹⁷⁹。

此外，在德國檢察首長可將所屬檢察官之案件收回由首長自己辦理，亦可將所屬某檢察官之案件命令移轉給其他檢察官承辦，此即所謂「職務收取權」(Devolutionsrecht)及「職務移轉權」(Substitutionsrecht)(德國法院組織法第145條規定參照)。學說上固有認為法務部長既具有指揮監督權，其雖無法自行承辦案件，但仍能透過指揮權之行使，而命令將案件由某特定之檢察官承辦，因此司法部長固無職務收取權，但仍有職務移轉權此一論調¹⁸⁰，但在法制上此權力僅賦予給檢察首長，司法部長不與之。

第二目 德國檢察首長代理制

「行政一體」係一般行政機關組織及職權運作之原則，基本上具有三大特徵：階層(科層)化架構、成員上命下從、首長決斷¹⁸¹。亦即，僅有機關之首長方能為機關對外意思表示之代表，內部成員並無代表機關對外獨立具名之權力；內部成員必須完全依照首長意思行事，並為首長意思表示執行之手足。其目的係追求行政效率，及在政治上明確責任歸屬¹⁸²。

但依前述，在德國咸認檢察官作為國家法制度之守護者，雖非司法權下之法官，但行使職權必須具有一定程度之獨立性及自主性，因此不能單純以「行政一體」設計檢察權力之運作模式，必須有所修正，因此誕生出所謂「檢察一體」觀念下之「首長代理制」。其與純然之「行政一體」相較，最主要之差異及特徵應從二點觀察：一係在法制上將個別檢察官定為檢察首長之法定代理人，因而得自己署名並以機關名銜對外發文，二係對個別檢察官服從首長命令之服從範圍設下界線。

¹⁷⁹ 參見許澤天，前揭註164，頁27。

¹⁸⁰ 參見Löwe-Rosenberg, a.a.O.(Fn. 17), § 145 Rn. 15. 轉引自林麗瑩，前揭註165，頁45。

¹⁸¹ Vgl. Faber, Verwaltungsrecht 1989, S. 47, 49. 轉引自林麗瑩，前揭註165，頁45。

¹⁸² Faber, a.a.O., S. 47 ff.; Schmalz, Allgemeines Verwaltungsrecht und Grundlagen des Verwaltungsschutzes 1994, S. 287. 轉引自林麗瑩，前揭註165，頁46。

首先，依德國法院組織法第 144 條規定，檢察官機關內部個別檢察官均為其首長之代理人，檢察官代理檢察總長處理檢察事務時，無需再為特別之授權，亦即將個別檢察官定為在執行檢察事務時之檢察總長之法定代理人，或稱具有「法定之代理權限」¹⁸³。因之，個別檢察官對外即得以自己名義並以機關名銜發文為意思表示，無需再得檢察首長之授權。僅係在對外獨立發文為意思表示前，應藉由檢察機關內部上命下從之指揮機制予以監督。但無論如何，此究與行政機關製作公文應先經內部簽核程序、僅能以機關首長為代表人署名，而講求完全上命下從之「首長決斷」不同，可見檢察機關之運作確實較行政機關更具有獨立性及自主性。

再者，德國「檢察機關組織及業務規則」第 12 條更將前述法院組織法第 144 條有關「首長代理制」進一步具體化。該規則第 12 條第 2 項除說明檢察官是以自己責任完成偵查犯罪任務，並依據法律自己具名簽發所有相關命令，在第一項更特別強調檢察官為個別之司法機關，依據法律追訴犯罪，對於罪嫌不足者即應停止追訴，其任務係在客觀地探究事實，僅在法律及法定原則下，方有服從首長命令之義務。由此亦可見檢察官行使職權時之最高指導原則，仍係其身為國家法秩序守護者之「客觀探究事實及適用法律」此一客觀性義務，而非對上級命令全盤照收之絕對上命下從。此即為個別檢察官服從首長命令之服從界線。

綜上可見，「檢察一體」原則修正了行政一體之首長決斷原則，而使個別檢察官得對外自主或獨立為意思表示，而非僅貫徹首長意志。亦即，在檢察一體下，上級指令權對個別檢察官而言，應僅具有檢察機關內部之拘束效力¹⁸⁴，個別檢察官對外意思表示之效力，並不繫於其內部是否符合上級指示。即使個別檢察官與檢察首長意見不同，檢察首長亦僅能藉由職務收取權或職務移轉權，將案件收回

¹⁸³ Vgl. Löwe-Rosenberg, a.a.O. (Fn. 17), §144 Rn.2. 轉引自林麗瑩，前揭註 165，頁 46。

¹⁸⁴ 參見 Löwe-Rosenberg, a.a.O.(Fn. 17), § 146 Rn. 5; KK-Schoreit, a.a.O.(Fn. 19), § 146 Rn. 10; Lutz Meyer-Goßner, a.a.O. (Fn. 11), § 146 Rn.8. 轉引自林麗瑩，前揭註 165，頁 47。

或交由其他檢察官處理，不能強迫原檢察官聽命行事。此時，職務收取權及職務移轉權，即成為檢察首長在與個別檢察官意見不一致時，既能使個別檢察官不受迫接受上級命令，亦能使整體檢察機關對外形成一致意思表示之重要權能。

第三款 德國檢察官人事制度

本款將針對德國檢察官之任職資格、遴選、訓練及任命、績效考核與晉升等制度與運作情形加以介紹，俾供我國檢察機關組織改革之參考。

第一目 德國檢察官任職資格

依照德國法官法第 122 條第 1 項規定，只有具有履行法官職務資格者，方具有被任命為檢察官之資格。同法第 5 條至第 7 條則對取得法官職務資格為詳盡規定；亦即，必須先在大學完成法學專業教育，並通過第一次國家考試，且完成「法律實習」(Vorbereitungsdienst) 後，繼續通過第二次國家考試者，才具備擔任法官職務之資格。

第一次國家考試係由各邦之考試辦公室舉辦之筆試及口試，其內容包括大學重點領域考試科目及必修學科考試。必修學科考試係指民法、刑法、公法、行政法、法學方法論、哲學、歷史及社會科學核心內容。重點領域考試則指比較法及國際法方面之知識，如國際法、歐洲法、保險法、新聞法等¹⁸⁵。

通過第一次國家考試後，考生們應進行 2 年之預備培訓，也就是成為「法律實習」之「司法實習生」(Referendar)。在此階段，考生們屬於國家聘僱人員，每月獲得津貼，且必須分別在民事法院、檢察署或刑事法院、行政機關和律師事務所等四個「義務機構」(Pflichtstation) 及一項或數項能保障適當培訓之選擇性機構見習。其課程內容非常多樣化，目的係幫助考生熟悉司法實務上案件之分析

¹⁸⁵ 參照德國法官法第 5a 條。

方法，同時幫助考生準備第二次國家考試¹⁸⁶。

第二次國家考試通常由附屬於邦司法部之邦辦公室舉辦之筆試及口試。此次考試較諸第一次國家考試更為注重實務操作，因此考官主要是各類法院之法官及職業律師。其內容大體與第一次考試相同，但在訴訟法方面題目更為深入細膩，且通常係針對具體案件，例如要求考生撰寫判決書、起訴書或答辯狀。通過第二次考試後就可成為完全法律人（Volljurist），取得擔任法官職務的資格，而擁有這項資格之人同時也有資格擔任檢察官、律師和公證人。

上述考試成績在德國全境均受承認，在任何邦所進行的法律實習在德國其他邦也都被承認。依照法官法第 5 條取得成為法官資格的人，在聯邦和任何一個邦都有擔任法官的資格與能力¹⁸⁷。此外，大學法學教授當然具備擔任法官的資格¹⁸⁸。

第二目 德國檢察官之遴選

德國學生通過第二次國家考試之平均年齡約在 28 歲至 30 歲¹⁸⁹，即取得前述德國法官法第 5 條擔任法官職務之資格，此時即可申請擔任法官或檢察官。然而是否能被任命為法官或檢察官或從事律師，係取決於兩次考試之成績，一般而言，僅有取得「中上成績」之考生方有希望被遴選為法官或檢察官¹⁹⁰。

在德國，檢察官遴選和任命係邦司法行政管理事項。在聯邦層次，聯邦檢察官係由聯邦聘僱，由聯邦司法部任命。在邦層次，檢察官係由各邦司法部任命，通常邦檢察長也會介入遴選程序。在德國 16 邦之中，有不少邦之「法官遴選委員會」（Richterwahlausschuß）也會介入遴選程序，其目的是因為該等邦之法官與

¹⁸⁶ GIUSEPPE DI FEDERICO, RECRUITMENT, PROFESSIONAL EVALUATION AND CAREER OF JUDGES AND PROSECUTORS IN EUROPE 75-76 (2005).

¹⁸⁷ 參照德國法官法第 6 條。

¹⁸⁸ 參照德國法官法第 7 條。

¹⁸⁹ *Supra* note 186, at 76.

¹⁹⁰ *Supra* note 186, at 76. 另一般而言，僅有約 15% 之考生能被評定為「中上」。

檢察官有職務互調之傳統，是為保障遴選出之檢察官與法官具有相同水準，有以致之；而其遴選委員通常都是由邦議會選舉產生，或基於相關職業團體（如法官或律師公會）之提名。在某些邦，遴選程序全年進行，只要有職位空缺，就能隨時提出申請，其目的係為保障平等機會以及能盡量自最廣泛之人選中遴選最適當之人選¹⁹¹。

在大部分邦，申請者必須先向一個招聘委員會提出申請，經招聘委員會初步審核提出意見後，由有權機關（邦司法部、邦高等法院法官或法官遴選委員會）做最終決定。此招聘委員會通常係由邦司法部設立之行政機關，由邦司法部之高級官員或併法院院長組成。關於招聘委員會之程序各邦規定並不一致。以柏林為例，係由邦高等法院院長及法院人事部門負責人先對申請人進行面試，再將面試結果和相關資料遞交邦司法部，再由邦司法部向法官遴選委員會提出建議¹⁹²。一般而言，每年大約有 5% 通過第二次國家考試之考生通過遴選程序，亦即每年大約有 500 為新任命之法官¹⁹³。

第三目 德國檢察官之訓練及任命

通過最初遴選後，申請人即被任命為「實習法官」(Richter auf Probe)，之後至少應從事 3 年實習法官工作後，方能被任命為正式之終身法官或檢察官¹⁹⁴。實習期間，實習法官得正式執行檢察事務，並與正式法官及檢察官擁有幾乎相同之權利義務，較大之差異在於實習法官較容易被免除職務。

實習檢察官在資深之指導檢察官指導監督下工作¹⁹⁵，並接受考核。實習期間之訓練方式，主要係跟隨指導檢察官辦理案件熟悉業務，並承擔指導檢察官交辦

¹⁹¹ *Supra* note 186, at 77.

¹⁹² 關於德國各邦遴選程序之詳細比較，見 *supra* note 186, at 80-84.

¹⁹³ *Supra* note 186, at 90.

¹⁹⁴ 參照德國法官法第 12 條第 2 項及第 10 條第 1 項之規定。

¹⁹⁵ 在實習階段，即使是在檢察署工作，也是被任命為「實習法官」而不是「實習檢察官」。此處僅是行文方便而直接稱之「實習檢察官」。

之工作。指導檢察官會及時向檢察長報告實習檢察官之情形，並每 6 個月給實習檢察官階段性之考核，將結果報告邦司法部，並於實習期滿做出「勝任」、「不勝任」或「優秀」之評價。最終申請擔任檢察官者，應提交申請給邦司法部，由邦司法部藉由檢察署對實習檢察官承辦之每一件案件進行考核，並藉由面試選出最優秀者擔任檢察官，由邦司法部長任命之。至於聯邦檢察官，則係由德國總統基於聯邦司法部長之提名並經聯邦參議院之同意任命之。

再者，前述檢察署內之「處」(Abteilung)長係由檢察署首長(檢察長)任命；「科」(Dezernat)長則由處長向檢察長推薦。併須說明者，檢察官係公務員，其身分受法律保障，不能任意剝奪其職位，只有因嚴重不當行為經正式懲戒程序方能令其去職。一個檢察官即使一直沒有優秀初中表現，亦能一直以普通檢察官之身分工作至退休。

第四目 德國檢察官之績效考核

各邦檢察官之工作績效考核，乃各邦司法行政機關之管理事項。每一個邦都有自己之工作績效考核制度規章，以為晉升之依據。

績效考核分為「一般性考核」及「專門性考核」。一般性考核通常 4 至 5 年一次，超過 50 歲或 55 歲之檢察官一般不需要再接受考核。而因特殊原因進行之考核(例如晉升、調動、申請留職停薪)則屬專門性考核。通常係由各檢察署之檢察長(即邦地方檢察署檢察長或邦高等檢察署檢察長)進行考核。考核標準一般來說大同小異，包括專業能力(如法律知識、辦案能力)、個人能力(完成工作量、是否接受新知識或新發展)、社會能力(調解能力、對當事人之尊重、與同事或上級相處能力)、領導能力(行政經歷、領導團隊之能力)等。

大部分邦都採行了雙重考核制度。亦即，先由檢察官之直接上級(即檢察長)進行初次考核，再將考核結果報由間接上級(司法部長)進行二次考核。如二次考核與初次考核意見不同，應附具理由並通知被考核人。被考核人在上級做出最

終考核決定後，得針對考核結果向行政法院起訴請求司法審查。

第五目 德國檢察官之晉升

德國各邦檢察官之晉升程序尚有差異，但一般而言，由於德國檢察官係終身職，非因法定事由不得被免職，且因檢察官職位設置相對於其他行政機關而言係屬簡單、單純，故檢察官在其職業生涯中僅有有限之晉升機會。

為保障各檢察官享有平等晉升之權力，檢察署檢察長、主任檢察官出現空缺後，通常係以公開方式進行，以防未經法定程序而任用。進言之，德國法律固然沒有要求檢察官職位必須「逐級」晉升（因此假如邦高等檢察署檢察長出缺，理論上所有檢察官均可報名），但在實際上通常會要求繼任者具有下一級職位之工作經歷，因此不可能「越級」晉升。另一方面，法律固亦未限制檢察官跨邦晉升，但實際上，檢察官跨至他邦競逐他邦之檢察署檢察長職位之情形極少。

在德國，檢察官職位晉升由邦司法部決定，而非由檢察長決定。例如主任檢察官或檢察長之職位出現空缺時，因此係屬公開訊息，故須先刊登在邦司法部公報上，並向社會公開。有意申請該職位之檢察官人選不限於出缺該職位之檢察署檢察官，只要是下一級職之檢察官均能參加競爭。

出缺之職位係以考核方式進行選拔。亦即，申請者須向其所在檢察署之檢察長提出申請，由檢察機關依其規定對之進行績效考核後，上報至邦高等檢察署檢察總長，由檢察總長附加考核意見後層報邦司法部。邦司法部人事主管部門則根據績效考核結果，選擇他們認為最優秀的人選晉升。為了確保晉升公正性，司法部公布初步結果後，每位申請者均有權利提出異議。一般而言，選拔過程約會持續 9 個月至 1 年。

邦高等檢察署之檢察官絕大部分係由邦地方檢察署檢察官中晉升而來。而在某些邦，要被晉升為邦檢察署檢察長之檢察官，在晉升前須先經過一定考察階段，在此考察階段，邦司法部隨時可以決定不予晉升，僅在考察階段結束後，才能獲

得邦檢察署檢察長之最終任命。而對於邦司法部之不予晉升決定，檢察官有權得向行政法院異議請求司法審查。在德國，經常發生檢察官對邦司法部之不晉升決定異議之情形，而行政訴訟之救濟程序通常耗時甚久，因此導致高級職位出缺之情形並非罕見，有論者認為此對相關檢察署之工作能力產生相當程度之負面影響。

第四節 日本檢察機關：中央集權制與科層體制式

日本政治體制係中央集權制，並非聯邦分權制，與我國相同。日本檢察體系亦呈現單一中央集權的科層體系。為能先對日本檢察機關組織有整體鳥瞰與概略了解，圖表如下。

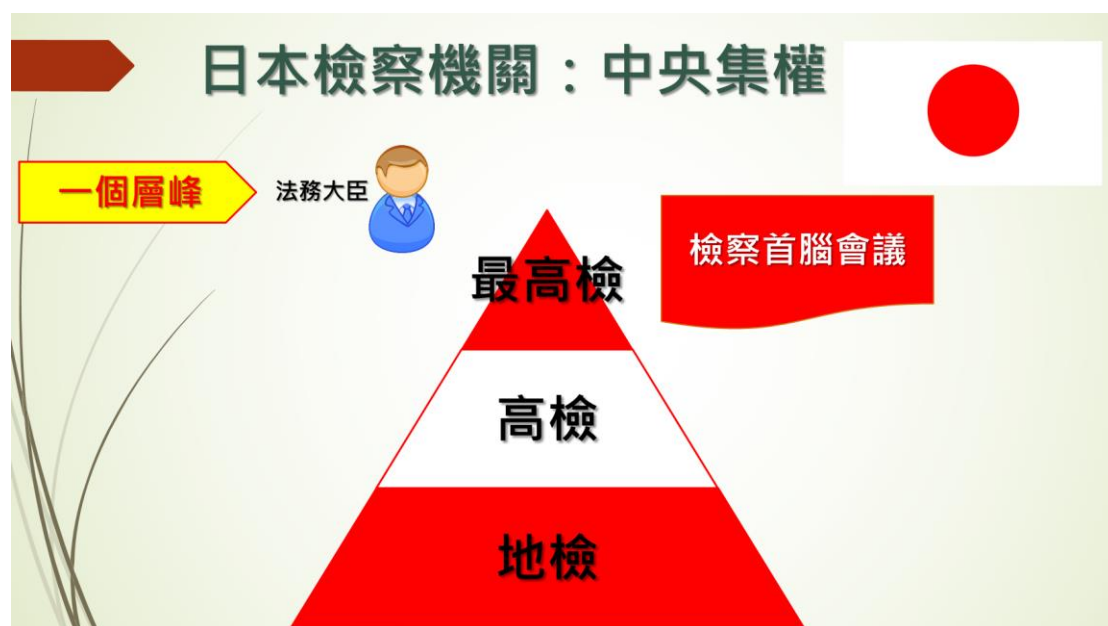


圖 7：日本檢察機關架構圖

若論及日本刑事訴訟制度的源流，歷史上過去在奈良、平安及鎌倉時代設有彈正台及檢非違使，在德川時代設有奉行，明治初期設有監察官等具備類似現行檢察制度一部份功能的制度。至明治時期，則先是繼受法國法，從明治 6 年即 1873 年開始起草，到明治 13 年即 1880 年制訂「治罪法」，並在明治 15 年即 1882

年1月1日開始施行。後由於該法與日本國情有不合且有漏未規範之處，故在明治23年即1890年2月10日公布由德國人Otto Rudorff（原文：ルドルフ）所起草之法院構成法（原文：裁判所構成法），且於同年10月7日制訂公布舊舊刑事訴訟法。自此，相較於法國法，日本法受德國法之影響更深¹⁹⁶。依法院構成法法官與檢察官同在司法省（即法務省前身）之下，而檢察官所屬之檢事局係設置於法院下，然並非指其係屬法院轄下¹⁹⁷。早先由於採行大陸法系之預審制度，故形式上係由預審法官進行偵察等強制處分，檢察官之偵查權限十分有限，惟實際上主要係由隸屬法院檢事局之檢察官指揮隸屬內務省之司法警察為之¹⁹⁸。爾後至大正5年即1916年提出之刑事訴訟法修正案時，才賦予日本檢察官偵察等強制處分之權限¹⁹⁹。然當時之檢察官對於政治家之貪污嫌疑及思想事件則是來勢洶洶，不僅是對相關人士，對一般民眾而言均屬帶來恐懼感的存在²⁰⁰。一直到二戰結束前，日本司法省掌管對於裁判所（即法院）的司法行政事務，及關於法務、司法一般性事務。

二戰結束後，日本被以美軍為首的聯合國軍隊佔領，聯合國軍隊最高司令部（GHQ）決定將民主精神導入日本政治體制，確立三權分立的政治制度。在美國軍方的主導下，日本新憲法及裁判所組織法陸續頒布施行，司法省改稱為法務省，1947年公布「裁判所法」及「檢察廳法」，隔年即1948年公布「刑事訴訟法」。自此，法院從司法省分離，法院事務移由最高裁判所職掌，檢察廳則隸屬於法務省。此後法院與檢察廳不相隸屬，各有職掌，也各自有適用的法規，即及

¹⁹⁶ 司法研修所檢察教官室編（2013），《檢察講義案（平成24年版）》，頁2-4，東京：法曹會出版。

¹⁹⁷ 日本檢察廳網站，《檢察庁の沿革と組織》，http://www.moj.go.jp/keiji1/keiji_keiji04.html（最後瀏覽日：07/20/2016）。更詳細之說明可參見，渡邊文幸（2009），《檢事總長》，頁30-35，中央公論新社。

¹⁹⁸ 加藤康榮（2015），〈刑事司法における檢察官の役割(1)〉，《日本法學》81卷2期，頁359-360。

¹⁹⁹ 齋藤司（2010），〈刑事証拠開示問題の歴史的構造——治罪法から昭和刑事訴訟法制定過程に関する分析(3)〉，《龍谷法學》，43卷2期，頁596-597。

²⁰⁰ 野村二郎（1994），《日本の檢察官》，頁15，早稻田經營出版。

檢察廳法。法官負責審判業務，檢察官的主要職掌為追訴犯罪²⁰¹。



第一項 日本檢察機關之組織架構

在日本，檢察機關於政府體制上被劃歸進入代表行政權之內閣，由內閣法務省領導。法務省屬於日本最高的司法行政部門，其最高長官為法務大臣。儘管檢察廳於政府體制上劃歸於行政權，但檢察機關亦非一般意義上的行政機構，擁有相對的獨立性。檢察官既有獨立之身份保障，又具有獨立處理刑事案件之權力。至於賦予檢察制度以獨立性保障之必要性係在於，為使檢察權之行使不受來自其他勢力，特別是政治勢力之不當影響，故得不受來自檢察機關外部者之指揮命令，並賦予身份保障以保護其不受其他間接壓迫，以及為使個別檢察官其職務行為之效力不受其他內部條件所影響²⁰²。

第一款 日本檢察機關之隸屬與定位

檢察機關在日本稱為檢察廳，檢察廳是一全國性、中央集權、科層體制的官署。檢察廳之組織架構，分為最高檢察廳、高等檢察廳、地方檢察廳，及區檢察廳等四種，分別與最高裁判所、高等裁判所、地方裁判所及簡易裁判所相對應，地方檢察廳也與家事裁判所相對應²⁰³。

由於檢察機關隸屬於法務省，法務大臣係內閣成員，檢察權之行使係內閣對國會負責的事項之一。機制設計上，便賦予法務大臣對檢察廳擁有一定之監督權。但是，法務大臣的監督權於機制設計上，則必須兼顧檢察官的獨立性，並考慮排除來自政治勢力之不當干涉，以及考慮檢察官同一體原則（原文：檢察官同一體の原則）下檢事總長的指揮監督權互相協調的問題。

至於檢察官則係依檢察同一體原則，遵循檢事總長之指揮。儘管檢察廳具有

²⁰¹ 前揭註 82。

²⁰² 司法研修所檢察教官室編（2013），《檢察講義案（平成 24 年版）》，頁 5，東京：法曹會出版。

²⁰³ 前揭註 82。

一定程度之獨立性，但形式上檢察廳仍隸屬於法務省下，且在實務運作上，例如人事晉升和具體個案的處理方面，仍存在一定緊密的關係。

日本的現行檢察體制中，行使檢察權之檢察機關稱為檢察廳。檢察廳統括檢察官所從事的檢察事務與檢察行政事務的機關。日本的檢察廳雖然設在法務省下，但因其獨立性之要求與一般行政機關有所不同，係屬其國家行政組織法第 8 條之 3 所謂「特別機關」之一，故日本檢察廳是依據檢察廳法而設置的特別行政官署。

其獨立性在於，日本檢察官所從事的檢察工作包括檢察事務和檢察行政事務。日本通說認為，檢察事務是檢察官基於國家法律所賦予從事的工作，此種許可權並非是繼承上級的許可權，而是一種獨立的許可權。每位行使許可權的檢察官都作為一個獨立的官廳而存在，在行使檢察權上不受上級所左右，只有在行使許可權時依照檢察官同一體原則，須接受上級的指揮監督而已。至於在檢察行政事務上，檢察官的許可權即與一般行政機關相同，其許可權係來自於本檢察廳長官的許可權。因此，檢察官在從事檢察行政事務時乃接受上級命令而以輔助的地位履行職責。

儘管在日本，每一個檢察官都是一個獨立行使檢察權的國家機關，但為了防止單一檢察官在行使職務時出現失誤，並且正確統一履行職務，則憑藉法務大臣的一般性指揮監督權（檢察廳法第 14 條）以及檢察官同一體原則（檢察廳法第 7 條或 12 條），以確保前揭制度在組織內被統一地正確且妥適運用。檢察官同一體原則，包括上司之指揮監督權（檢察廳法第 7 條或第 10 條）、事務接管移轉權（原文：事務引取移轉權）（檢察廳法第 12 條）、部下之上司代理權（檢察廳法第 11 條及 13 條）為此原則之體現。但此原則並非否定個別檢察官作為檢察權行使之意思決定機關，而係即便受上司之指揮監督，個別檢察權行使之權限及責任仍屬於個別檢察官。因此，上級指揮監督權仍須和檢察官之獨立性相配合。一個明顯的例子就是上司的決裁。體現上司指揮監督權之決裁，其實質內容係屬為使檢察官正確且妥適為意思決定，所為之建議及承認。該制度是為調整前揭檢察官

之獨立性與檢察機關意思決定之統一性，並具備集合各檢察官的智慧，以期無誤行使檢察權之功能²⁰⁴。亦即，就個別事件所為處分是否適當，係在組織內部進行最終確認²⁰⁵。



第二款 日本檢察機關之機構部門

日本檢察廳法關於檢察機關之組織架構，規定了等檢察廳之間嚴密的指揮監督權。最高檢察廳將高等檢察廳、地方檢察廳和區檢察廳置於其管轄之下，高等檢察廳將地方檢察廳和區檢察廳置於其管轄之下，而地方檢察廳將區檢察廳置於其管轄之下。

根據日本檢察廳法和《規定最高檢察廳位置及最高檢察廳以外檢廳名稱和位置之政令》(原文：「最高檢察庁の位置並びに最高檢察庁以外の檢察庁の名称及び位置を定める政令」²⁰⁶)的相關規定，日本檢察廳共分為4級，從上到下為最高檢察廳、高等檢察廳、地方檢察廳和區檢察廳，其具體名稱和位置及與法院的對應關係如下：

第一目 日本最高檢察廳

最高檢察廳與最高法院相互對應，全國只有1個，設在東京。最高檢察廳處理最高法院直接審理之案件，以及對高等法院判決不服之上訴案件等。最高檢察廳的首長為檢事總長，掌管最高檢察廳事務，並指揮監督所有檢察廳的職員。最高檢察廳設有總務、刑事、公安和公判四個部。

日本檢察官以檢事總長（檢察總長）為頂點，依上命下從之指揮命令系統，組織成中央集權式金字塔型的機構。檢察官的活動乃在單一之指揮命令下受嚴格

²⁰⁴ 司法研修所檢察教官室編（2013），《檢察講義案（平成24年版）》，頁12，東京：法曹會出版。

²⁰⁵ 鄉原信郎（2009），《檢察の正義》，頁63，東京：筑摩書房出版。

²⁰⁶ 條文原文可參見日本法令資料提供系統（原文：「法令データ提供システム」）：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22SE035.html>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

統制，以此種軍隊式秩序，使全體檢察官成為一體而活動。在橫向而言，檢察官同儕間合作無間；縱向而言，上級檢察機關提供助力，排除辦案的障礙，形成日本檢察體質強壯的秘訣。檢察機關雖屬於行政系統的一環，但與其他行政機關完全隔絕，其檢察官也與政府各部門保持獨立地位。

第二目 日本高等檢察廳

高等檢察廳與高等法院相對應，共有 8 個，分別為東京高等檢察廳、大阪高等檢察廳、名古屋高等檢察廳、廣島高等檢察廳、福岡高等檢察廳、仙台高等檢察廳、札幌高等檢察廳和高松高等檢察廳。此外，由《依據檢察廳法第 2 條第 4 項規定設置與各高等法院支部對應之各高等檢察廳支部之廳令》(原文：「檢察庁法第二条第四項の規定による各高等裁判所支部に対応して各高等検察庁支部を設置する庁令」²⁰⁷) 之相關規定可知，尚設有 6 所高等檢察廳支部，分別為名古屋高等檢察廳金沢支部、廣島高等檢察廳岡山支部和松江支部、福岡高等檢察廳宮崎支部和那霸支部、仙台高等檢察廳秋田支部。高等檢察廳及其支部之職掌，係處理對地方法院、家庭法院和簡易法院判決不服之上訴案件，以及性質屬於內亂罪之刑事案件、違反獨占禁止法（僅東京高等法院）等專屬於高等法院為第一審管轄之案件²⁰⁸。編制上，東京高等檢察廳設有總務、刑事、公安和公判 4 個部²⁰⁹。東京高等檢察廳以外的 7 所高等檢察廳則設有總務、刑事和公安 3 個部。

²⁰⁷ 條文原文可參見日本法令資料提供系統（原文：「法令データ提供システム」）：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23F00301000001.html>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

²⁰⁸ 日本裁判所（2016），《下級裁判所》，<http://www.courts.go.jp/about/sosiki/kakyusaibansyo/>。

²⁰⁹ 據《檢察廳事務章程》（原文：檢察庁事務章程）第 5 條及附表等有關規定，各部主管業務概述如下：總務部負責計畫調查、教養指導、宣傳、案件的受理、有關證據物品的事項、令狀的請求與行、死刑及自由刑的執行、有關徵收金的事項、前科調查、司法研習生之研習指導及統計相關事項、恩赦相關事項、檢察審查會相關事項、除最高檢外之事務監察、保護、記錄保存、各部局間調整等相關業務；刑事部負責非屬公安部、特別刑事部、特別偵查部或交通部所管轄之一般刑事案件之偵查、處分與公判相關業務；交通部主管與交通相關案件之偵查與處分以及此類案件之資料收集等業務；公安部負責與公安、勞動有關案件之偵查、處分公判以及公安勞動情勢之調查與資料收集整理等業務；特別偵查部負責財政經濟相關案件以及由檢事正事先指定案件之偵查、處分與前揭事件相關資料之收集整理等業務；公判部負責公判之運營、實行、實行相關資料之收集整理、公判中協調檢察官之意見統一等業務。

第三目 日本地方檢察廳

地方檢察廳與各地方法院、家庭法院相對應，根據日本的都道府縣分別設置，在道府縣的政府機構所在地，加之北海道的函館、旭川和釧路設置有 50 個。此外，根據《地方檢察廳支部設置規則》（原文：「地方檢察庁支部設置規則」²¹⁰）之規定，設有東京地方檢察廳立川支部、橫濱地方檢察廳川崎、相模原、橫須賀及小田原支部等共計 203 個支部。地方檢察廳及其支部之職掌，係辦理地方法院和家庭法院管轄之第一審刑事案件。家庭法院管轄案件係指 14 歲以上 20 歲以下的青少年犯罪案件，經家庭法院調查後，認為應該移送檢察機關提起公訴時，則交由地方檢察廳進行追訴。編制上，東京、大阪和名古屋地方檢察廳設有總務、刑事、交通、公安、特別搜查和公判 6 個部²¹¹。橫濱、埼玉、千葉、京都、神戶、福岡和札幌 7 所地方檢察廳設有總務、刑事、交通、特別刑事和公判 5 個部²¹²。廣島和仙台地方檢察廳設有總務、刑事、特別刑事和公判 4 個部²¹³。高松地方檢察廳設有總務、刑事和特別刑事 3 個部。

第四目 日本區檢察廳

區檢察廳與簡易法院相對應，設在日本全國主要的市區町，共計 438 個，處理較輕微的刑事案件。所謂較輕微的刑事案件是指，刑度為罰金之犯罪（例如過失致人死傷罪或賭博罪等），或刑度可選擇判處罰金之案件（例如竊盜罪、傷害罪、業務上過失致人死傷罪等）。若刑度可選擇判處罰金之罪，但可能求處有期徒刑以上之罪之案件，則可能移轉地方檢察廳處理。此外，案件數量眾多的竊盜

²¹⁰ 條文原文可參見日本法令資料提供系統（原文：「法令データ提供システム」）：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22F00501000042.html>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

²¹¹ 限於篇幅，在此僅羅列東京地檢之組織構成相關連結。東京地方檢察庁網站（2016），《東京地方檢察庁の機構》，<http://www.kensatsu.go.jp/kakuchou/tokyo/page1000076.PDF>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

²¹² 限於篇幅，在此僅羅列橫濱地檢之組織構成相關連結。橫濱地方檢察庁網站（2016），《橫濱地方檢察庁の機構》，<http://www.kensatsu.go.jp/content/001152647.pdf>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

²¹³ 限於篇幅，在此僅羅列廣島地檢之組織構成相關連結。廣島地方檢察庁網站（2016），《廣島地方檢察庁の機構》，<http://www.kensatsu.go.jp/kakuchou/hiroshima/page1000027.html>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

案件，有可能判處 3 年以下有期徒刑時，也多由區檢察廳處理。在實務運作中，交通過失致人死傷罪即多由區檢察廳處理。



第二項 日本檢察官之人事制度

日本檢察官為享有獨占的公訴權之獨立官署，負有偵查犯罪、提起公訴、實行公訴、(透過上訴(原文：上告)、抗告等途徑)請求法院正確適用法律，監督裁判品質、指揮監督刑事裁判之執行、以公益代表人之身分參與民事訴訟、對屬於法院權限的其他事項，認為與其職務上有必要時，接受法院通知，或出席陳述意見。大部分的偵查的職責主要由警方負責，而檢察官則有指揮警察之權限。

日本檢察官以實現「精密司法」(Precise Justice)自詡，對於案件之研究、調查十分仔細周密，即使是輕微案件，起訴前也會制作詳盡的調書(訊問筆錄)。日本的高自白率及低無罪率，一向是比較法學者感興趣的課題，日本檢察官視無罪判決為空前挫敗，儘管日本檢察官自認為無罪率並不會影響到日後的升遷，但實際上辦案成績是外界評價檢察官的重要依據，也是其升遷調動的重要參考，辦案表現不佳的檢察官甚至可能面臨被降級的命運。

日本檢察官處於上命下從的階級關係中，其行使職權時，應受檢察官同一體原則之拘束。最高檢察廳的檢事總長、高等檢察廳的檢事長、地方檢察廳的檢事正，可以指定所屬檢察官辦理自己權限內的檢察事務，也擁有職務承繼權及職務移轉權，可以親自處理所屬檢察官權限內的事務，也可以將所屬檢察官之業務，移交所屬其他檢察官辦理。執行檢察職務時，如遇有承辦人員更迭時，前任檢察官所為之行為，對於繼任檢察官應仍然有效。由於檢察權性質的特殊，日本法務大臣雖然有一般的指揮監督權，但對於具體個案及個別檢察官並無指揮權，僅能基於檢察一體原則，透過總檢事長指揮個案及個別檢察官。

日本檢察官執行職務時，每個個別檢察官均被視為「獨任官廳」，即為獨立的國家機關，以自己名義行使職權，此與一般行政官是以首長為有權限的官署不

同;因此,檢察官行使職權時,縱使違背上級之指示,其所為之偵查或訴訟行為仍然有效²¹⁴。然而檢察官又受到檢察官同一體原則之約制,須服從上級檢察官的指揮監督,此點又與上命下從的行政官相同,因此學者有謂日本檢察官具有雙重性格,為具有準司法官性質之行政官。

第一款 日本檢察官之身分

日本檢察廳之層級井然有序,檢察官之職位及職級均有明文規定,形成一套序列分明的官等體系,且高度顯露科層體制之外觀。因檢察官之職位及職級涉及組織架構及人事升遷,故有特別闡明之必要。

在日本,檢察官一詞係對應於刑事訴訟法上之法定用語,或者口語用於指涉檢察官群體之稱呼。但若依照檢察廳法及相關規定,檢察官包含兩種等級,分別為檢事和副檢事,這兩類人士都屬於檢察官。由於檢察官既不是職位或官銜名稱,也無法表彰職級,所以在任命書上不會使用檢察官此一稱謂。

在檢事和副檢事兩種等級中,尚有職級之分,檢事分為一級檢事和二級檢事,分別配置在最高檢察廳、高等檢察廳及地方檢察廳,負責偵查、公訴及執行等工作。副檢事則均為二級,配置在區檢察廳,負責偵查、公訴及執行等工作。截止到 2014 年,全日本檢察官(包括檢事與副檢事)人數為 2,734 名,最高檢察廳有 18 名、高等檢察廳有 130 名、地方檢察廳有 1,687 名,區檢察廳有 899 名。另外,檢察事務官則有 9,062 名,其中最高檢察廳 93 名、高等檢察廳 512 名、地方檢察廳及區檢察廳共有 8,457 名²¹⁵。另依據在檢察廳網頁上未區分各級檢察廳之 2015 年職員人數數據可知,檢察官總人數共 2,744 人(其中檢事 1,845 人、副檢事 899 人),檢察事務官 9,052 人²¹⁶。

²¹⁴ 伊藤榮樹(1986),《新版 檢察庁法逐条解説》,頁 56,東京:良書普及会出版。

²¹⁵ 日本檢察廳網站(2016),《パンフレット「檢察庁のしおり」》, <http://www.kensatsu.go.jp/content/001180683.pdf> (最後瀏覽日:07/20/2016)。

²¹⁶ 日本檢察廳網站(2016),《檢察庁の職員》, http://www.kensatsu.go.jp/soshiki_kikou/shokuin.htm

日本檢察官在職位上，或所謂官銜名稱上，則有：檢事總長、次長檢事、檢事長、檢事正、次席檢事、三席檢事、檢事和副檢事等名稱。以下略敘之：

檢事總長，乃最高檢察廳首長之職位名稱，由一級檢事擔任，處於檢察官職位的最高位置，負責指揮和監督全體檢察廳。檢事總長之職位係內閣提名，經國會同意，由天皇任命。

次長檢事，在最高檢察廳輔佐檢事總長，由一級檢事擔任，於檢事總長出現事故或缺位時，履行其職務。次長檢事這一職銜，雖然和一般的檢事長相比處於其上，但是根據日本檢察官俸給法規定的報酬額，卻位於檢事總長、東京高等檢察廳檢事長之後，列第三位，和除東京高等檢察廳檢事長以外的檢事長相同。但是，報酬體系並不是指揮命令系統上的等級。

檢事長，乃高等檢察廳首長之職位名稱，天皇認證官，指揮、監督所屬的高等檢察廳及其管轄區域內的地方檢察廳以及區檢察廳的職員。另外，根據檢察官俸給法規定的報酬額，對東京高等檢察廳的檢事長和其他的檢事長進行了區別對待，東京高等檢察廳檢事長的月俸額僅次於檢事總長，位於第 2 位，高於日本最高檢察廳的檢事次長和東京高等檢察廳以外的檢事長。

檢事正，乃地方檢察廳首長之職位名稱，由一級檢事擔任，指揮、監督所屬的地方檢察廳及其管轄區域內的區檢察廳的職員。

支部長，乃高等檢察廳支部及地方檢察廳支部之首長，受所屬檢察廳首長之指揮與監督，掌管該支部事務及指揮監督支部人員。此職位由法務大臣從該支部任職的檢察官中挑選任命。

次席檢事，在高等檢察廳及地方檢察廳各設 1 名，在該檢察廳輔佐檢事長或檢事正，或擔任發言人，並於檢事長或檢事正出現事故或缺位時，履行其職務。

(最後瀏覽日：07/20/2016)。

次席檢事之職位由法務大臣挑選任命。此職位並非依檢察廳法，而是由檢察廳事務章程所規定設置。

三席檢事，設置在部分地方檢察廳可能設 1 名，作為檢事正或次席檢事均缺位時之代行人選。其職位亦由法務大臣挑選任命。

上席檢察官，乃區檢察廳之領導，其負責指揮監督區檢察廳的人員。通常在有 2 位以上檢事或者檢事及副檢事的區檢察廳設 1 名，此職位須由檢事擔任。若區檢察廳未設置上席檢察官，則由所屬的檢事或者副檢事（有 2 人以上的副檢事時，由經檢事正指定的副檢事）作為區檢察廳的長官，指揮監督該區檢察廳的人員。

第二款 日本檢察官之晉升與職業生涯歷練

檢察官在經法務大臣任官後，一開始會先在千葉之浦安綜合中心（原文：浦安総合センター）及東京地檢²¹⁷，從 12 月任官之後開始至隔年 3 月 31 日為止進行由法務省之法務綜合研究所（原文：法務総合研究所）負責之研修²¹⁸。研修內容概分為由幹部檢察官、在法務省執行職務之檢察官、法官和警察進行之授課，以及實例演習。此外，也須學習向上司請求決裁時，如何有效地報告並陳述自己的意見²¹⁹。完成研修後之一年間係被稱為「新任檢察官」，在過去會分發到除東京外之大阪、橫濱、名古屋等大都市之全國 12 間部制廳（按：指設有如刑事部公安部等部之檢察署），以培養搜查・起訴之實務能力²²⁰；現在則係分發到東京地檢或大阪地檢²²¹。這是因為其他地檢之檢察官只有 5、6 人，為了讓新人能在讓前輩檢察官教導的同時一邊執行職務，所以檢察官人數較多之高檢所在地的地

²¹⁷ 日本法務省浦安綜合中心位於千葉縣浦安市，係法務省轄下法務綜合研究所其研究部及研修設施所在地。一般係用於負責檢察官之新任檢事研修外，在舊司法考試之時代，亦作為口試會場之用。參見阪井光平（2013）。《檢事の仕事:ある新任檢事の軌跡》頁 179，立花書房出版。

²¹⁸ 阪井光平（2013），《檢事の仕事:ある新任檢事の軌跡》，頁 177-179，立花書房出版。

²¹⁹ 阪井光平，前揭註 218，頁 179-182。

²²⁰ 渡邊文幸（2001），《完全新官廳資訊手冊③—法務省》，頁 68-69，インターメディア出版。

²²¹ 阪井光平，前揭註 218，頁 183，立花書房出版。

檢較妥²²²。而在屬於部制廳之地檢，原則上係區分搜查部門及公訴部門，而由不同之檢察官來負責。在擔任「新任檢察官」一年後，原則上會有 2 年期間被稱為「結束新任之檢察官（原文：「新任明け検事」）。再被配置到全國之非屬部制廳制，較小規模之檢察廳，原則上此 2 年間會繼續負責搜查・起訴等實務工作。

原則上再接下來之 2 年間則會被稱為「A 廳檢察官」，亦即約莫在任官第 4 或 5 年開始，依序會配置在所謂 A 廳（A 廳係指在將全國地檢依規模大小分為 ABC 三等級後²²³，規模較大之埼玉、千葉、東京、橫濱、名古屋、京都、大阪、神戶等各地檢²²⁴）2 年。在這些常發生複雜麻煩事件的大型檢察廳中，作為第一線之主力進行搜查・起訴，並接受前輩及資深檢察官之指導。在經嚴格訓練後從此際開始發掘人才。結束在 A 廳之職務後，才會被當作是能「獨當一面」的檢察官²²⁵，又會被稱為「資深檢察官（原文：シニア）」。

如此累積約 8 至 10 年之經驗後，多會轉調至東京及大阪地檢，或有留在地方之地檢工作者，亦有升遷至高檢、法務省者²²⁶。留在地檢者可能成為地檢各部（刑事部、公安部或特搜部）之副部長，又或地檢之次席檢事。接下來朝成為高檢檢事、大都市地檢次席檢事、檢事正、最高檢檢事之路線升遷。這種升遷路線並非均一。也可能在擔任數年高檢檢事後，再度回到地檢擔任檢事正等幹部，負責第一線的工作，或升遷至法務省工作者²²⁷。從履歷上來看，最高檢在體制上包括最高指揮官之檢事總長、輔佐總長之次長檢事以及在其下之總務部、公判部、刑事部、公安部部長。刑事部及公安部之檢察官約各 7、8 人，幾乎都具有擔任過地檢負責人之檢事正之經驗。該兩部之檢察官一般來說是各自負責確認來自 8 所高檢之案件報告，並就各高檢及地檢請求最高檢指示予以回答。另應注意到檢

²²² 野村二郎（1996），《為了成為律師・檢察官・法官》，頁 40，ペリカン社出版。

²²³ 野村二郎（1996），《法曹系列 3 日本之檢察官》改訂版，頁 218-219，早稻田經營出版。

²²⁴ 阪井光平，前揭註 218，頁 189。

²²⁵ 教育社編（1979），《法務省・檢察庁：便覧》，頁 147，教育社出版。

²²⁶ 野村二郎，《為了成為律師・檢察官・法官》，1996 年 7 月 1 日改訂版，頁 47。

²²⁷ 野村二郎，前揭註 226，頁 54-56。

察廳之人事與一般機關不同，不得違背本人意願為之。當然並不是全部都能依本人意願決定人事分派，但是儘可能會如本人意願決定分派地²²⁸。擔任最高檢檢察官 2、3 年後，有又回到地檢擔任檢事正者，也有一般檢察官之工作考核在地檢係由次席檢事為之。就事務處理、判斷力、對事務官等下屬之領導力等諸項能力進行判定後記載於考績表。在有部長制之地檢，也會詢問部長之意見後公平記載於考績表。雖然人事異動會儘可能依本人意願為之，但基本上係採取以考績表為基礎，由檢事正向高檢提出申請之形式為之。在高檢則由輔佐檢事長之次席檢事整備資料。對全國八所高檢管轄內人事安排具有發言權者係高檢檢事長。是以在經高檢檢事長間之協調下大致決定人事安排之內容，經法務省之裁定後公布法務省之相關人事安排。地檢、高檢之次席檢事、檢事正、法務省局長、課長、最高檢檢察官等級之人事係由法務省事務次官、東京高檢檢事長、檢事總長等經協議後定之²²⁹。

通過這一輪的轉任，新人在大城市的地方檢察廳，一邊接受上司、老檢察官的指導，一邊學習工作經驗；轉到中小規模的地方檢察廳後就可以接觸到各種案件，通過這段時間的積累，再轉到大城市的地方檢察廳時，就已經成為可以承辦大案的骨幹力量了。所以，轉任也是一個學習、積累辦案經驗的過程。

轉任一週後，可能繼續在全國各地的檢察廳工作，也可能到法務省等檢察廳以外的地方積累工作經驗。轉到其他地方檢察廳者，會根據個人的經驗和工作能力，提升為地方檢察廳的副部長、部長，然後去高等檢察廳做檢事，或者提升為在地方檢察廳位居第二位的次席檢事、第一位的檢事正，甚至也有可能一步步走到高等檢察廳的檢事長、最高檢察廳的次長檢事、檢事總長等。當然，越往上走，職位越少，並不是每個檢事都有機會能升任到高等檢察廳的檢事長和最高檢察廳的檢事總長。但如果選擇在地方檢察廳工作，按照正常的年限升遷，在 63 歲退

²²⁸ 野村二郎，前揭註 226，頁 123-124。

²²⁹ 野村二郎（1996），《法曹系列 3 日本之檢察官》改訂版，頁 220-221，早稻田經營出版。

休之前，一般都能升任到地方檢察廳的檢事正。因為檢察官每過一段時間，短者 1、2 年，工作地點就要調動 1 次。所以，為方便檢察官的生活，通常各檢察廳都給檢察官提供公營住房，象徵性的收取一點房租；並安排好檢察官家屬的生活、孩的就學等，以便檢察官有一個良好的工作環境。

第三款 日本檢察官之在職研修

日本檢察官研修制度係由法務省轄下之法務綜合研究所（原文：法務綜合研究所）所管，可區分為「檢事研修（包括「檢事一般研修」、「檢事專門研修」以及「檢事管理研修」）」和「檢事研究」。此外，尚有新設置之「外部派遣研修」，以下略述之。

（一）檢事研修

檢事在司法考試合格成為司法研修生後，會先在司法研修所、檢察廳就成為檢察官所必須之知識及技能，接受了檢事及教官之直接指導的教育。但是，此期間之教育其主要目的係在讓司法研修生理解檢察之本質以及做為檢察官應有之心態，仍屬於基礎性、總括性之教育，自難謂已達到能對應檢察實務的程度。所以，作為接觸實務之前的研修，新任檢察官首先要分發到東京、大阪、橫濱、札幌等大城市之地檢進行為期 1 年的實習研修。而被分發到新任檢察官之各地檢，則依其實際狀況以及被分發新任檢察官之情形，決定負責指導之檢察官。在這 1 年裡，新任檢察官跟隨前輩檢察官透過在實際案件中之搜查、處理、開庭等，而將前揭檢察官之基本心態深刻印在腦海當中，並學習到實務上之知識以及技能²³⁰。

自 2009 年起，隨司法考試新制之施行，新任檢事研修也進行相應之調整。目前新制之新任檢事研修，則會先在浦安中心從 12 月下旬至隔年 3 月底為止進

²³⁰ 米田昭（1981），〈檢察官の教育と心構え〉，《法学セミナー増刊総合特集シリーズ》，16 期，頁 181。

行約 100 天左右之研修²³¹。在學習作為檢察官最低限度之知識、能力以及新法相關資訊後才被分發至各地檢²³²。



(二) 一般研修

為期 1 年的新人研修結束後，新任檢察官會被分發至各地之地方檢察廳，開始獨立辦案，被期待其能早日獨當一面；通常在任官後約 2 至 3 年後會進行為期約 20 天之一般研修，每次研修係以一組約 24 至 25 人（每年共兩組），每年進行兩次（一組一次），所有檢察官均要受此研修。較早期之文獻指出，一般研修共 66 學分（一個半小時一學分），其內容包括，偵查、審判等檢察實務課程、案例研究、會計課程、其他檢察行政、法醫學、鑑定科學、犯罪情況等課程，此外還包括與檢事總長間之座談會。負責檢察實務課程者大部份係法務省、最高檢察廳、東京高等檢察廳、東京地方檢察廳之資深檢察官，其他尚會延請法官及律師來授課，以俾其他不同立場來檢視檢察體系而能有所反省。案例研究課程之慣例則係會延請法律學者，惟就案例之法律問題雖係採取共同討論之方式進行研究，然係以接受研修檢察官自己處理過之案例為原則，由該檢察官先以書面整理出事案概要、問題點、處理措施、個人見解後，研修全員再以該書面資料為基礎進行討論。藉此，得學習到如對證據如何評價、法律解釋以及舉證方法等檢察官所必要之知識。另外，會計相關課程之設計，係為偵辦如租稅相關案件、貪污等智慧型犯罪準備²³³。

一般研修相較於後述之專門研修，其特色在於較為重視一般教養科目（即基礎能力相關科目），在研修進行之方式上，相較於案例方式而係相對將重心放在

²³¹ ひろば時論(2010)、「新任検事に対する新たな研修制度の概要」法律のひろば」,63(5)期,頁3。

²³² 日本法務省網頁,《「検事に採用されてから」》, http://www.moj.go.jp/keiji1/kanbou_kenji_04_index.html

²³³ 米田昭,前掲註230,頁181-182。

課程講授²³⁴。惟現行之一般研修中亦有採取模擬審判之形式來提高執行公訴之能力以應對裁判員審判新制²³⁵。



(三) 中堅檢事的研修會

在接受一般研修後，會累積一段時間之檢察實務早期約將任官 3 至 8 年後，要參加中堅檢事之研究會。該研究會之進行方式係將全國的 8 個高等檢察廳分為 3 組進行，以實際的偵查、審判中等實務發生之各種問題為主題進行研究討論，以尋求解決方法。舉辦此種研究會之目的係在於培養在較為重大、困難之案件以及由數名檢察官共同進行搜查之案件中擔任主任檢事，亦即主導搜查、公訴之主力檢事其無論在何種案件均能進行妥適正確之搜查處置之能力，並期待其具備能維持公訴進行之知識及技能²³⁶。

(四) 檢事專門研修

檢事專門研修，係以任官 7 年至 10 年後之檢事為對象。其目的是為各地方檢察廳培養主力檢察官所需要之相應專門知識及技能。早期之專門研修區分為智慧型犯罪以及公安勞動關係兩種類，每年分別進行一次約 13 天之專門研修，人數約 20 至 25 人。前者早期之內容係如租稅案件、財政經濟案件、瀆職案件²³⁷等相關課程、後者則係以公安勞動關係為中心之搜查審判等檢察事務相關課程²³⁸。爾後隨時代發展，亦隨之增加如對特別刑事關係、選舉事件之搜查、處理²³⁹、獨占禁止法案件、金融商品交易法案件²⁴⁰等相關領域之課程。按不同專題分別進行。

²³⁴ 羽田忠義 (1985)，〈「檢察官研修 (弁護士研修<特集>) (研修制度--他の専門家集団では)」〉，《自由と正義》，36(2)期，頁 84。

²³⁵ 日本法務省網頁，〈檢事に対する研修実施状況について〉，<http://www.moj.go.jp/content/000068812.pdf>。

²³⁶ 米田昭，前掲註 230，頁 183。

²³⁷ 自由と正義編集委員会事務局 (1977)，〈判・檢事の研修制度 (弁護士の研修は<特集>)〉，《自由と正義》，28(12)期，頁 39。

²³⁸ 米田昭，前掲註 230，頁 183。

²³⁹ 羽田忠義，前掲註 234，頁 84。

²⁴⁰ 日本法務省網頁，〈檢事に対する研修実施状況について〉，<http://www.moj.go.jp/content/000068812.pdf>。

在智慧型犯罪領域，以詐騙、冒領、偷稅等犯罪的偵查和審判對策為專題，從參加的檢事中提出問題，有時也會請法學專家發表意見。問題不只一個，大概會提交 20 個左右。因為檢事們已經累積豐富的辦案經驗，所以，通過參與這些案件的研究、討論，來互相交鋒。這些研修都是以處理現場實務為目的的研修。參加研修的檢事透過實務與理論的交叉討論，累積其升任地方檢察廳次席檢事的管理職位資歷。

（五）檢事管理研修

在任官經 10 幾年後，成為地檢之次席檢事及部長等中間管理職之機會便有所增加，惟因一般之檢察官較少接觸檢察行政事務，故檢事管理研修便係為普遍被預料將會擔任前揭中間管理職之檢察官為對象所實施。早期文獻指出，如以 1980 年為例，便係以業已任官經 12、13 年之檢事共 15 名為對象，一年實施 6 天之管理研修。研修內容包括搜查・公訴・檢察廳內部事務等檢察事務之應如何進行決裁等課程、案例研究（內容包括對現在檢察組織管理上之問題點、檢察事務合理化以及職場內人際關係之調整等相關之案例²⁴¹）、人事、會計管理相關課程、由公司經營者授課之經營管理課程以及座談會（包括與檢事總長之座談會、與法務省事務次官、刑事局長、官房長之座談會、與擔任過次席檢事之前輩之座談會），研修之目標，係為使參加研修者加深對檢察組織營運管理之理解外，也學習到如何召開會議之方法、會議上報告之方式，整合意見之方式等²⁴²。

（六）外部派遣研修

此研修係 2002 年起，在法務省主導下，在東京及大阪兩地檢定期將年輕・主力之檢察官派遣至民間公益團體、民間企業又或是地方公共團體，進行與各種背景之人群進行交流以及交換意見之研修。其目的在於避免檢察官與一般市民之

²⁴¹ 羽田忠義，前揭註 234，頁 85。

²⁴² 米田昭，前揭註 230，頁 184。

想法過度悖離、更加瞭解社會實際情形，進而得妥適考量到被害人、嫌疑人之立場及心情，故採取讓檢察官暫離原本職務之方式來執行職務²⁴³。



第四款 日本檢察官之任職資格考試

在日本，有兩種方式可以成為檢察官：其一，通過日本國家統一司法考試且司法修習合格，通常直接被任命為檢事；其二，通過副檢事、檢事特別任用選考委員會的考試後，被任命為副檢事、特任檢事。下面簡要介紹一下這兩種考試的情況。

根據 2002 年 12 月 6 日公布之司法考試法修法內容²⁴⁴，現行新司法考試自 2005 年 12 月 1 日起施行，即自 2006 年度之司法考試起開始施行新制²⁴⁵，2006 年至 2011 年為過渡期，新舊司法考試並行。報考新司法考試，一改過去無論大學法律系畢業生、其他學系畢業生或社會人士均可直接報考之作法，為求養成具備高度專業能力及優秀資質之法曹²⁴⁶，要求報考司法考試之資格為法科大學院（原文：「法科大学院」）畢業生又或通過司法考試預備考試（原文：「司法試験予備試験」）者，在法科大學院畢業後最初之 4 月 1 日起起算之五年期間內得應司法考試²⁴⁷。過渡期間結束後，舊司法考試廢止²⁴⁸。關於對參加新司法考試次數

²⁴³ ひろば時論（2012），〈檢事外部派遣研修〉，《法律のひろば》，65(12)期，頁 2。

²⁴⁴ 司法試験法及び裁判所法の一部を改正する法律（平成 14 年法律第 138 号）。

²⁴⁵ 日本法務省網頁，「司法試験法等の一部改正について」，http://www.moj.go.jp/jinji/shihoushiken/shiken_hourei01.html（最後瀏覽日：07/20/2016）。

²⁴⁶ 法科大学院之教育與司法考試間之合作法（原文：「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律」）（平成 14 年法律第 139 号）第 1 條：「この法律は、法曹の養成に関し、その基本理念並びに次条第一号に規定する法科大学院における教育の充実、法科大学院における教育と司法試験及び司法修習生の修習との有機的連携の確保に関する事項その他の基本となる事項を定めることにより、高度の専門的な能力及び優れた資質を有する多数の法曹の養成を図り、もって司法制度を支える人的体制の充実強化に資することを目的とする。」

²⁴⁷ 司法試験法（昭和 24 年法律第 140 号）第 4 條第 1 項：「司法試験は、次の各号に掲げる者が、それぞれ当該各号に定める期間において受けることができる。」

一 法科大学院（学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第九十九条第二項に規定する専門職大学院であつて、法曹に必要な学識及び能力を培うことを目的とするものをいう。）の課程（次項において「法科大学院課程」という。）を修了した者 その修了の日後の最初の四月一日から五年を経過するまでの期間。

二 司法試験予備試験に合格した者 その合格の発表の日後の最初の四月一日から五年を経

3 次的限定，在法律研究生院畢業前的 2 年內參加的舊司法考試也計算在內。司法考試合格者公佈時間，為 9 月下旬。合格者被錄用為司法修習生後，從 11 月下旬開始接受為期 10 個月的實務修習，1 個月左右的人門研修，這也是實務修習前的集合修習。其中 8 個月為民事裁判修習、刑事裁判修習、檢察修習、辯護修習。剩下的 2 個月為選擇性實務修習，根據司法修習者個人的希望，進行綜合的法曹實務，最後進行司法修習考試，合格者取得法曹資格。

第五節 美國檢察機關：聯邦分權制與分散協作式

美國檢察官制度與歐陸式檢察官制度完全迥異，在第二章引介 Damaska 教授國家司法機能理論時，本論文雖已提及美國傾向於回應型國家、紛爭解決型與分散協作式的司法功能與機構，因此特別強調在引介美國制度時，不宜輕率宣傳嫁接。然而，美國對我國刑事訴訟法仍有諸多啟發，而我國國內對於美國檢察官之介紹較缺乏全面性，且美國法作為具有優秀法學典範之立法例，自應予以引介解明。

第一項 美國聯邦及各州司法轄區之政治設計

美國全域共有 52 個分立之政府，包含政治地理上的「50 個州政府」(State)、統合各州之「聯邦政府」(或稱「美國政府」、「合眾國政府」, Federal/United States, U.S.) 及美國首都所在地之「(華盛頓)哥倫比亞特區政府」(Washington, District of Columbia/D.C.)。此 52 個政府擁有各自獨立、不相隸屬之法律及法院系統，亦各有大同小異之形式實體法及刑事程序法制度，而形成 52 個「司法轄區」(Jurisdiction)。²⁴⁹

過するまでの期間」。

²⁴⁸ 日本法務省網頁，〈旧司法試験の概要〉，http://www.moj.go.jp/jinji/shihoushiken/jinji07_00099.html (最後瀏覽日：07/20/2016)。

²⁴⁹ 下文中，以「美國／合眾國／United States／U.S.」或「聯邦」代表「聯邦司法轄區」；且如

在「聯邦司法轄區」之下，聯邦國會再將之劃分為 94 個「聯邦司法管轄區」(Federal Judicial District)，以作為設立聯邦法院、地方檢察官辦公室或其他執法機關之土地管轄依據，聯邦地區檢察機關則為自聯邦檢察機關派出之下級機關。

因此，美國檢察機關的權力呈現非常多元分散的局面。首先，全美 52 個「司法轄區」的檢察機關就已經形成互不相統屬的獨立運作狀態；而「聯邦司法轄區」派駐在全美 94 個「聯邦司法管轄區」的聯邦地區檢察官，又平行於另外 51 個「司法轄區」的檢察體系，互相亦不統屬，有時更因為刑法競合而呈現互相搶案的競爭關係。在美國全境竟有如此多的檢察體系在同步運作，亦可見到其權力分散多元之程度。為呈現美國檢察機關多元分散的結構，以圖示如下。

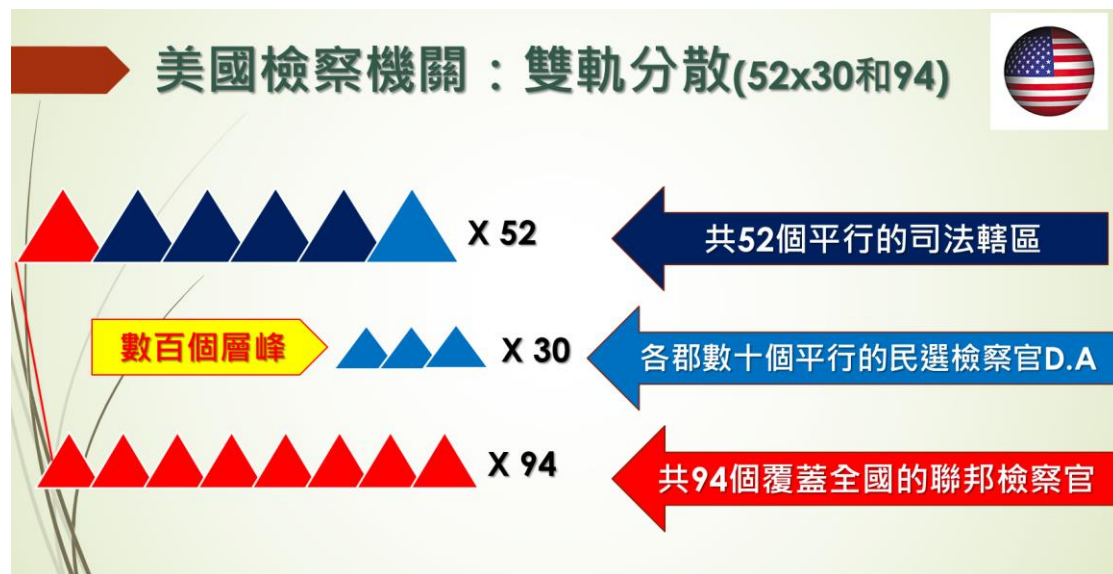


圖 8：美國檢察機關架構圖

上圖中，美國 52 個司法轄區中，除了聯邦司法轄區及哥倫比亞特區以外，其他 50 州均設有為數若干的郡縣法院。在州檢察體系下，分別有州檢察長 (State Attorney General) 及地區檢察官 (District Attorney)，州檢察長位於州政府層次，

無特殊指明，敘及各「州」司法轄區時，亦包括「哥倫比亞特區」司法轄區。

地區檢察官則位於郡縣政府層次。上圖中所指各郡數十個平行的民選檢察官，只是以 30 個作為數目之代表，協助我們理解全美 50 個州有為數甚多的地區檢察官，且他們基於民選或政治任命產生，彼此之間相互獨立，不相統屬。因此，在理解美國檢察機關時，不能以我國中央集權一條鞭式的概念去認知，由此亦可觀察到，在美國就算可能有政治不當干預檢察官的狀況，但原則上只能發生在權力可及的特定司法轄區或郡縣內，殊難想像美國司法部長可干涉到最底層與民眾相關的所有刑事案件。關於美國檢察體系各項制度及其運作，以下詳細論之。

第一款 美國聯邦主義下的司法分權設計

在美國式聯邦主義之下，各州可視為係獨立之小國家，聯邦政府名義上雖係「聯合各州（邦）」，但其權力實來自於各州之授與，亦即聯邦與州之關係係「自州至聯邦」而非「聯邦至州」。在此觀念下，各州在聯邦憲法制定之初，即保有「固有之（警察）權力」，州政府原本即保有制定、執行其各州公眾安全、衛生及法制等法律之權力。此等規範性權力亦賦予各州有權制定其各州之刑法與刑事司法系統所需之相關法制，亦即建立各州執行刑法及刑事審判之相關政府機構（即訴追機關與審判機關），及為達成該刑法所欲追求之處罰目的之刑事訴訟法與其他程序法。

相對於此，聯邦政府則沒有「固有之（警察）權力」，聯邦政府之權力係來自於各州政府之授與，其立法權力亦僅侷限在聯邦憲法所列舉被授與聯邦國會立法權之範圍內（聯邦憲法第 1 章第 8 條），也就是限於制定那些「為執行被列舉之聯邦政府權力而有必要及適當之法律制度」。是以，聯邦國會之立法權得針對危害聯邦政府運作之行為制定法律以對應之，亦能針對為適當行使國會立法權力之相關事宜制定刑事制裁法律（例如：國會針對州際商業事項之立法權力）。該等立法權力同時也包括建立負責執行該等聯邦法律及審判事務之聯邦警政、檢察及審判機構，及建立適用於該等執行或審判事務之聯邦刑事程序法規。

第二款 美國各州司法系統與聯邦司法系統之平行關係

聯邦政府與州政府之關係，應理解為平行關係，而非上下隸屬關係。而聯邦刑事法律之原初設定，亦限定於「為保護聯邦政府順利運作」此一目的範圍內，並非立基於「聯邦統轄各州」之觀念上。一般而言，聯邦法律係針對與聯邦政府權力行使（也就是全國性事項）或跨州性事務相關之事項而為規範，倘係屬各州州內事務而非全國性事務，亦非跨州性事務者，則各州政府均有權力立法規範，反之聯邦政府並無權力立法規範之。然而，隨著聯邦政府之成長、聯邦政府與私人企業關係愈發錯綜複雜，以及聯邦最高法院晚近一連串的關於聯邦國會立法權力之擴張解釋，特別是有關州際商業行為之規範，目前聯邦刑事法律之觸角範圍已有相當大的擴張。目前，美國法典（United States Code, U.S.C.）已包括有超過 4,000 種各式各樣之聯邦罪名，其中有許多罪名在各州州法亦有規範。這種大範圍的擴張同時也伴隨著許多聯邦執法單位的陸續設置，包括為數眾多、功能各異之聯邦警察機構、下述之 93 個聯邦檢察官辦公室，以及被賦予對於聯邦案件審判專屬權之聯邦法院。

此外，聯邦憲法第 1 條第 8 款亦賦予聯邦國會制定美國首都所在地華盛頓哥倫比亞特區法律制度之立法權力²⁵⁰。聯邦國會運用該等立法權力，為華盛頓哥倫比亞特區創造了一個分立之刑事司法系統，同時也建立特區自己之刑事實體法律、執法、審判機構及刑事程序法。因此，全美共有 52 個「司法轄區」(Jurisdictions)——亦即 50 州、華盛頓哥倫比亞特區，以及聯邦之「司法轄區」。

在刑事領域，州刑事司法系統比起聯邦司法系統而言，更基於主導性地位，這是因為絕大多數刑事案件之偵查及起訴，都是發生在州司法系統、而非聯邦系

²⁵⁰ 美國聯邦憲法第 1 條第 8 款規定：「(聯邦)國會...對於由某州讓與而由國會承受，用以充當合眾國政府所在地的地區（不逾十哩見方）(按：即美國首都華盛頓哥倫比亞特區)，握有對其一切事務的全部立法權；對於經州議會同意，向州政府購得，用以建築要塞、彈藥庫、兵工廠、船塢和其它必要建築物的地方，也握有同樣的權力；並且為了行使上述各項權力，以及行使本憲法賦予合眾國政府或其各部門或其官員的種種權力，制定一切必要的和適當的法律。」

統內。州系統刑事案件約占全美所有刑事起訴案件之 99%，約占所有重罪起訴案件之 96%²⁵¹。在此意義上，聯邦司法系統僅係「眾多司法審判區其中之一」而已。當然，聯邦司法系統之重要性絕不能僅以數字衡量。聯邦系統係唯一具有全國性視野之司法系統，主導那些具有州際效應或全國性犯罪案件之偵查起訴。此外，聯邦系統經常在許多社會矚目之犯罪行為之起訴具有領導角色。而且，有關聯邦刑事司法程序之法律，通常也成為各州模仿之範本。


各州雖然有獨立之立法權力，但並非完全不受聯邦法之拘束。首先，除了聯邦憲法第 5 增修案之「由大陪審團起訴」之規定未適用於各州外，其餘聯邦憲法之前 10 條增修案（亦即權利法案），均藉由聯邦憲法第 14 增修案及聯邦最高法院之解釋，而要求各州必須遵守；換言之，州立法權力亦必須受到除第 5 增修案外之聯邦憲法前 10 條增修案所定人民基本權利保障之限制²⁵²。而且，針對聯邦憲法賦予聯邦國會立法權限之刑事程序法，聯邦國會享有制定同時能拘束管轄聯邦及州刑事司法系統之法律之優先立法權，例如聯邦國會基於聯邦憲法賦予其管理跨州性商業行為之國會權力，因此有權制定同時能規範州司法系統之聯邦刑事程序法規，聯邦「電子通訊隱私法」（Electronic Communications Privacy Act）即其適例。

第三款 美國聯邦及各州檢察系統之發展脈絡

美國獨立前，各殖民地已依殖民母國傳統及殖民地需求，建立衍生出各州獨立且不相同之司法系統。美國獨立後，對於是否由中央聯邦政府來建立統一之國

²⁵¹ 參見 WAYNE R. LAFAYE, JEROLD H. ISRAEL, NANCY J. KING 及 ORIN S. KERR, CRIMINAL PROCEDURE, WEST HORNBOOK SERIES 18 (2009).

²⁵² 如前所述，聯邦憲法係在限制聯邦政府之權力，而非限制州政府之權力，亦即聯邦憲法僅在聯邦政府方有適用。但因 1868 年通過之聯邦憲法第 14 增修案規定，任何州剝奪任何人之生命、自由或財產，必須遵守「正當法律程序」，而關於何謂「正當法律程序」一事，藉由聯邦最高法院歷來之解釋，逐漸地將除了第 5 增修案（由大陪審團起訴）外之聯邦憲法第 1 至第 10 增修案（亦即俗稱之「權利法案」）所要求之對人民基本權利之保障規範，「併入」各州亦應遵守之「正當法律程序」意涵內。換言之，藉由聯邦憲法第 14 增修案之「併入正當法律程序」之過程，聯邦憲法前 10 條增修案幾乎已適用於各州。



家司法制度，制憲代表間意見相左嚴重。在 1787 年之費城制憲會議中 (Constitutional Convention in Philadelphia in 1787)，制憲代表分為二派，一派係國家主義者，提出「維吉尼亞憲草」(Virginia Plan)，主張應建立聯邦最高法院及其下級法院，將司法權統一歸由國家來行使；另一派則係州權擁護者，提出「紐澤西憲草」(New Jersey Plan) 以為因應，主張所有案件皆應先經由州法院來審判，最後得上訴於聯邦最高法院，如此即足以保護國家之司法權，並確保全國司法審判及法律見解之統一性，故僅需建立聯邦最高法院，而無須建立下級聯邦法院。雙方折衝後，最後僅於聯邦憲法第 3 條第 1 項處理聯邦政府之司法權問題：「將美國『聯邦』之司法權授予單一之最高法院，及日後國會可能設立之下級法院」，至於二派之爭論並未完全解決。

隨著 1789 年 3 月 4 日美國憲法生效，新國會即開始著手制定聯邦司法制度之相關法制，然制憲會議之爭議問題仍持續存在。擁護州權之國會議員，因擔心新政府可能藉此消滅各州之權利，故仍力主案件應先由州法院審理，無須建立下級聯邦法院；持國家主義之國會議員則懷疑州法院會存有地方偏見，唯恐來自他州的訴訟當事人將因此遭受不公正的對待，故而希望在司法體系中建立下級聯邦法院，使司法權能歸於統一。於此爭議下所制定之 1789 年司法法 (Judiciary Act of 1789)，仍為中央聯邦政府建置了聯邦司法體系，包含最高法院 (Supreme Court)、三所巡迴法院 (Circuit Court，即上訴法院) 及十三所地方法院 (District Court)。惟原有各州之州法院體系亦繼續存在，是以產生中央聯邦有其司法系統，而地方各州亦有其獨立之司法系統，兩者互不隸屬之現象。為因應聯邦司法體系建立，1789 年司法法亦相應設置聯邦檢察總長 (United States Attorney General, AG)，此為聯邦檢察體系之肇始，其後逐漸發展為現今由聯邦司法部 (Department of Justice, DoJ) 及全美各地聯邦檢察官辦公室 (United States Attorney's Office, USAO) 所組成之聯邦檢察系統。另一方面在州層次，各州仍保留原有之檢察體系，在此情形下，美國檢察官即分別掌握在中央聯邦檢察體系與地方各州檢察體

系，兩者相互平行，並無上下隸屬關係，亦無類似於大陸法系國家之檢察一體組織。而中央與地方各有其獨立檢察體系之「雙軌制」(dual system)即成美國檢察制度之重要特色。

第四款 美國州檢察體系內之「分權化」與聯邦、州、郡縣之「三級化」

相對於較為集權化之聯邦司法(檢察)體系，就各州檢察體系而言，形式上雖以州檢察長(Attorney General)所帶領之州檢察機關為首，然在州以下之「郡」(county)尚有「獨立於」州檢察機關之「地方檢察機關」—「地區檢察官」(District Attorney, D.A.)。蓋早於1662年康乃狄克州(Connecticut)即在郡級地方政府設立檢察官以負責刑案之追訴，可謂是現今美國地方檢察官之濫觴。而此一作法很快的就為其他殖民地所仿效，由於當時地方檢察官係地方政府所任命之官員，與代表英王利益之各殖民地之檢察長(即現今各州之州檢察長)不可避免地產生職權及所代表利益上之衝突。例如，賓夕法尼亞州之費城市長於1686年即任命了當地之地方檢察官，負責該地刑事案件之追訴，但不久賓州之檢察長卻又在該州之各郡派任其代理檢察長，故造成公訴權及偵查權行使上之衝突。然隨著分權觀念之抬頭，地方分權及地方自治在北美各殖民地逐漸發展，復以各郡政府及地方檢察官無不極力捍衛自己之權力，是以地方檢察官即逐漸轉化為郡政府之官員。時至今日，地方檢察官即為其所在郡或地方司法管轄區(Local Judicial District)之最高執法官員，相較於州檢察機關負責偵查、公訴及執行違反州法之犯行，地方檢察機關所負責的是偵查、起訴及執行違反所屬郡、市之法令犯行或州法中較輕微之罪行。是以，州檢察機關與地方檢察機關各有不同的事務管轄範圍，在地方檢察體系中，州檢察機關與地方檢察機關彼此之間，亦係相互獨立，互不隸屬。是以，伴隨著中央聯邦與地方各州都有其各自獨立之檢察體制、設置各自之檢察機關，而聯邦、各州及各郡等3個不同級別之政府亦各設有獨立之檢察機關，並無上下隸屬關係。

綜此，現今美國檢察體系可謂係「雙軌三級」、「相互獨立」。「雙軌」係指聯邦及州司法轄區各有其獨立之刑事司法系統。「三級」則指聯邦、州及各郡縣市都有其獨立之檢察機關。「相互獨立」則是這三個檢察機關彼此間並未形成一個上下統屬，結構嚴密的單一檢察體系。在美國，檢察機關無論其級別高低及規模大小，都是相互獨立，而且聯邦檢察機關、州檢察機關與郡縣檢察機關三者所職司之業務內容亦大不相同，彼此間亦互不干涉。

第二項 美國聯邦檢察機關之組織架構

聯邦檢察機關有上下兩個層級，分別為「聯邦中央檢察機關」及「聯邦地區檢察機關」。聯邦中央檢察機關即為「聯邦司法部」(U.S. Department of Justice, DoJ)，其主管為「聯邦檢察總長」(U.S. Attorney General)，即為「司法部部長」。聯邦地區檢察機關則為自聯邦檢察機關派出之下級機關，目前經聯邦國會劃定聯邦有 94 個「聯邦司法管轄區」(Federal Judicial District)²⁵³，其主管為「聯邦檢察官」(U.S. Attorney)，均受聯邦檢察總長指揮。

進一步言，在「聯邦司法轄區」(Federal Jurisdiction) 之下，再由聯邦國會將之劃分為 94 個「聯邦司法管轄區」(Federal Judicial Districts)²⁵⁴，作為設立聯邦地方執法機關(聯邦地方法院、檢察官辦公室及其他地方執法部門)之土地管轄單位。除了關島及北馬里亞納群島這兩個聯邦司法轄區係僅指派 1 位聯邦檢察官以外，其餘 92 個聯邦司法管轄區均各指派 1 位「聯邦檢察官」(U.S. Attorney) 成立「聯邦檢察官辦公室」(U.S. Attorney's Office)，領導該「司法管轄區」內執法事宜。目前全國共有 93 個「聯邦檢察官辦公室」，由「聯邦檢察官」主管，並由超過 6,000 位「聯邦助理檢察官」(Assistant U.S. Attorney) 襄助並實際處理案

²⁵³ 「司法轄區」(Jurisdiction) 與「司法管轄區」(Judicial District) 係完全不同之概念。全美係劃分為聯邦及州(及華盛頓哥倫比亞特區)「司法轄區」，而在聯邦司法轄區下，聯邦國會再將之劃分為 94 個「司法管轄區」，以作為設立聯邦法院、地方檢察官辦公室或其他執法機關之土地管轄依據。

²⁵⁴ 參見美國法典(U.S.C.)第 28 章。

件²⁵⁵。

在聯邦系統，主要聯邦執法機構局處及 93 個聯邦檢察官均被置於同一個聯邦政府部門即「司法部」(Department of Justice, DoJ) 之下，由單一行政權力即身兼「檢察總長」(Attorney General) 之「司法部長」領導，但主要之檢察權力實際上係由派駐各管轄區之「聯邦檢察官」行使，每一個聯邦檢察官在所屬之特定聯邦司法管轄區中，係代表聯邦政府在刑事及民事案件中行使職權。雖然聯邦檢察官均被賦予廣泛之裁量權，但均會受到「檢察總長」檢察權之最終節制，包括就特定案件推翻各聯邦檢察官之起訴決定。而且，檢察總長藉由對於司法部刑事司之控制權而建立「檢察指引」(大部分係規定於「聯邦檢察官手冊」United States Attorneys Manual 中)，該「檢察指引」對於各地區之聯邦檢察官辦公室關於諸種檢察實務及決策過程具有拘束力。此外，關於許多特定領域之案件，則是直接由司法部刑事司或其他司處(例如：反托拉斯司)決定是否起訴，而非由各地之聯邦檢察官決定。²⁵⁶

倘以我國為類比，「聯邦檢察總長」相當於我國之「檢察總長」；但應注意我國檢察總長並非法務部長，而美國聯邦檢察總長即為司法部部長。聯邦政府在各司法管轄區所成立之「聯邦檢察官辦公室」相當於我國各地「地方法院檢察署」，「聯邦檢察官」則相當於我國各地檢署之「檢察長」。而聯邦檢察官在其辦公室內統轄之「聯邦助理檢察官」，則相當於我國各地檢署內由檢察長統轄之「檢察官」。

第一款 美國聯邦中央檢察機關(即司法部)之組織架構

聯邦中央檢察機關即為聯邦政府之司法部，由美國聯邦檢察總長領導並兼為司法部部長，係總統內閣之一。其下有「副檢察總長」、「常務檢察總長」、「襄助

²⁵⁵ 參見 DAVID W. NEUBAUER & HENRY F. FRADELLA 156 (2013, 11TH ED.).

²⁵⁶ *Supra* note 251, at 29.

檢察總長」及「聯邦助理檢察總長」。司法部下並設有職司案件調查及執法之各局處，例如聯邦調查局 (FBI)、藥品管理局 (DEA)、美國法警部門 (U.S. Marshal Service)、聯邦監獄局 (Federal Bureau Of Prison)、司法計畫辦公室 (Office of Justice Programs)、監督司法協助局 (Bureau Of Justice Assistance) 等²⁵⁷。

聯邦檢察總長 (U.S. Attorney General)

美國聯邦檢察總長兼任司法部長，且為內閣成員，係由總統提名，經聯邦參議院同意後任命，總統可隨時免除其職務，亦可受聯邦眾議院彈劾。聯邦檢察總長可以說是美國政府聘請的最高級別的律師，統轄司法部各部門的管理和運作，包括聯邦檢察官、聯邦執法官、聯邦調查局、聯邦藥品管制局、獄政局等各局處，以及向總統、政府各行政部門及內閣提供法律意見，及在名義上代表聯邦政府在聯邦最高法院參加訴訟²⁵⁸。此外，並負責建立聯邦檢察官在個案處理過程中應遵循之聯邦檢察官規範及指引 (絕大部分係建立於「美國檢察官手冊」United States Attorneys Manual 中)²⁵⁹。

聯邦常務檢察總長 (U.S. Deputy Attorney General, DAG)

聯邦常務副檢察總長於職務上僅次於聯邦檢察總長，其職位由總統提名，經參議院同意後任命。聯邦常務副檢察總長的職責是協助和建議聯邦檢察總長制定和執行政策，並對聯邦司法部各部門進行監督。具體而言，除依法律規定僅為檢察總長親自行事或明確規範由某一部門專門負責者，常務檢察總長均可行使檢察總長之相關權力和職權²⁶⁰。

聯邦襄助檢察總長 (U.S. Associate Attorney General, ASG)

²⁵⁷ *Supra* note 255.

²⁵⁸ 參見美國聯邦司法部網站資訊：<http://www.usdoj.gov/jmd/mps/manual/ag.htm#ag> (有關 Office of the Attorney General 部分)，2016 年 6 月登入。

²⁵⁹ *Supra* note 251, at 29 n. 2.

²⁶⁰ 前揭註 258。

聯邦襄助檢察總長亦由總統提名，經參議院同意後任命。其職責是建議、襄助聯邦檢察總長和聯邦常務檢察總長制定、執行聯邦司法部政策與各項工作計畫，主要內容包括負責各種民事訴訟、執行聯邦法律以及公共安全事務。聯邦襄助檢察總長還負責監督管理聯邦司法部各部門的工作：包括反托拉斯局、民事局、民權局、環境和自然資源局、稅務局、法務計畫局、社區警務局、糾紛解決辦公室、反婦女暴力辦公室、資訊政策辦公室、美國信託受託人執行辦公室以及美國海外賠償清算委員會²⁶¹。

聯邦副總檢察長／司法部副部長 (U.S. Solicitor General)

聯邦副總檢察長係司法部副部長，在司法部中地位僅低於總檢察長之法律官員，亦由總統提名經參議院同意後任命（或有翻譯為「聯邦首席檢察官」或「總訴訟官」²⁶²）。其職責是監督和參加聯邦政府在聯邦最高法院的訴訟行為，協助聯邦檢察總長工作。每年由聯邦最高法院作出的實體判決中，將近三分之二與聯邦政府有關，幾乎所有的聯邦政府作為當事人的訴訟，都是透過聯邦政府律師辦公室進行的。聯邦政府律師在聯邦最高法院出庭辯論，也可授權其助理或其他聯邦政府律師出庭。聯邦政府律師的另一項重要職責，係審查是否就下級法院對政府的不利判決提起上訴，並決定上訴所採取的立場。除了極少數例外，所有政府部門如要對下級法院判決上訴至聯邦最高法院者，均應先獲得聯邦副總檢察長之授權。由於聯邦最高法院獨特之准許上訴制度，聯邦副總檢察長辦公室僅會針對具有高度政治重要性及政府方有合理憲法論據之案件，向聯邦最高法院提起上訴²⁶³。除了聯邦最高法院的九位法官以外，聯邦政府律師被認為是地位最高的憲法專家，或稱之為「（聯邦最高法院）第十位法官（the Tenth Justice）」。

²⁶¹ 前揭註 258。

²⁶² 參見張鴻巍（2011），《美國檢察制度研究》，頁 107，北京：人民出版社。

²⁶³ *Supra* note 255.

謂係美國律師職業生涯的巔峰。²⁶⁴

聯邦助理檢察總長 (U.S. Assistant Attorney General)

聯邦司法部並設立聯邦助理檢察總長一職，以統轄司法部下部分局處之業務執行，包括反托拉斯、民事司、民權司、刑事司、環境與自然資源司、司法行政司、稅務司、法務計劃司、法制司等司處。聯邦助理檢察總長除應分別向聯邦常務檢察總長及聯邦副總檢察長彙報工作外，亦藉由統轄上開各司處而實際參與特定案件的偵查和訴訟²⁶⁵。其一職位亦由總統提名經參議院同意後任命。

第二款 美國聯邦地區檢察機關之組織架構

美國聯邦檢察總長以下，尚有分派進駐 94 個聯邦司法轄區的聯邦檢察官 (U.S. Attorney, USAO)，由其派駐當地執行聯邦司法管轄的案件，其辦公室稱為聯邦檢察官辦公室 (U.S. Attorney's Office)。

目前美國 94 個聯邦司法管轄區，每州至少有 1 個，人口較多的州則不止 1 個。其中 93 個聯邦司法管轄區各設有 93 名聯邦檢察官成立各自之檢察官辦公室，與 94 個聯邦地區法院對應，在關島和北馬里安納群島此二聯邦司法管轄區則只設 1 名聯邦檢察官辦公室。聯邦檢察官係各自聯邦司法管轄區之實際聯邦法律執行者，各自聘僱「助理聯邦檢察官」(Assistant U.S. Attorney) 協助其辦案，目前 93 位聯邦檢察官轄下共有超過 6,000 位助理聯邦檢察官²⁶⁶。

93 位聯邦檢察官均由總統提名經參議院同意後任命，負責聯邦政府在各司法轄區內之執法。具體而言，即負責該司法轄區內違反聯邦法律案件之偵查，代表聯邦政府提起及進行訴訟，例如聯邦政府之財政稅務、海關關稅、罰款、沒收財產等訴訟，並代表聯邦政府在該司法轄區之聯邦地區法院 (United States district

²⁶⁴ *Supra* note 255, at 155.

²⁶⁵ 參見張鴻巍，前揭註 262，頁 108。

²⁶⁶ *Supra* note 255.

court) 和聯邦上訴法院 (United States court of appeals)，就刑事案件或民事案件出庭²⁶⁷。

聯邦檢察官直接向聯邦檢察總長彙報工作，作為聯邦司法部派駐各聯邦司法轄區之分支機構。不同於州司法轄區中，各州之州檢察長與郡之地區檢察官 (District Attorney) 間係分權關係，在聯邦司法轄區，各地區聯邦檢察官係受聯邦檢察總長之節制、監督與管理。一般而言，聯邦檢察官在個案處理上享有相當大的自主權²⁶⁸，在人事、財政及程序上具有相當高的自主性；但另一方面，他們最終仍受聯邦檢察總長及司法部刑事部門監督²⁶⁹。此 93 位聯邦檢察官分散於全美各地，遠離首都，可能也是其能保有較大裁量權的原因。選任程序也是重要的原因之一，蓋多數之聯邦檢察官將其受指派歸因於個人特質因素，而非受聯邦檢察總長，甚或是美國總統之喜好。因此，實際上在多數案件中，聯邦檢察官所做決定為獨立分散，而非由華盛頓中央辦公室所做集中決定²⁷⁰。

聯邦地區檢察官即為該聯邦司法轄區之檢察首長，其下則有為數甚多的聯邦助理檢察官 (Assistant U.S. Attorney, AUSA)。聯邦助理檢察官依法應由聯邦檢察總長任命²⁷¹，其功能係協助各地區之聯邦檢察官，具體負責個案之調查及起訴。但實務運作上，其人選通常由聯邦檢察官自行推薦，提交聯邦檢察總長任命，聯邦檢察總長都會加以尊重²⁷²。聯邦助理檢察官可說是實際處理聯邦檢察官辦公室負責案件之官員，其負責偵辦、起訴轄區內違反聯邦法律的刑事和民事案件，在聯邦檢察官外出期間，亦可指定聯邦助理檢察官代行職責，包括簽署所有必要文件²⁷³；而在民事訴訟中，聯邦助理檢察官有權代理聯邦檢察官進行認罪協商或和

²⁶⁷ 前揭註 258。

²⁶⁸ 前揭註 258。

²⁶⁹ *Supra* note 251, at 29 n. 2.

²⁷⁰ *Supra* note 255, at 155.

²⁷¹ 參見 28 U.S.C.543 之規定。

²⁷² 參見 ANGELA DAVIS, *ARBITRARY JUSTICE: THE POWER OF THE AMERICAN PROSECUTOR* 94 (2007).

²⁷³ 參見 28 C.F.R. 0.131 之規定。

解。



第三項 美國州檢察機關之組織架構

美國各州的檢察制度不盡相同，但大別為二級，分別為州檢察長（State Attorney General）及地區檢察官（District Attorney）。州檢察長位於州政府層次，地區檢察官則位於郡縣政府層次。

一般而言，各州內部之檢察權力係分散、分權的²⁷⁴。在阿拉斯加、德拉瓦、羅德島此 3 州司法審判區，州檢察長（Attorney General）辦公室係唯一之起訴官署（雖然仍會指派人員可能至地區檢察官辦公室）。在另外的 47 州司法審判區，則均由各州之地區檢察官負責主要訴追責任，其等則為郡縣等地方政府之官員。不論係州檢察長或地區檢察官，如下所述一般均由選舉產生，也就是作為政黨提名者而經營其檢察官辦公室。在有些州，這些地區檢察官係唯一之起訴官署；但有些州之州檢察長也擁有部分檢察權力，但或被侷限於相當狹窄之罪名範圍，或僅能在特殊情形下行使（例如：該犯行具有州域影響）。此外也有些州，「市檢察官」或「郡檢察官」也有權力起訴違反具有刑事制裁本質之市鎮條例之行為²⁷⁵。

由地區檢察官負責主要訴追犯罪責任之此 47 州，共擁有超過 2,300 個「檢察轄區」（Prosecutorial District）。有數個州擁有超過 100 檢察轄區，但有些規模較小的州則僅有十餘個檢察轄區²⁷⁶。全美地域非常廣大，各地風土民情文化價值亦有極大差異，同州內之不同地方檢察官辦公室，分別有其獨立之領導機制，在行使檢察裁量一事上，該等不同地方檢察官有可能採取非常不同之政策。實際上，檢察權能分散化產生出各檢察官辦公室在領導機制及決策過程上之差異，而其目的主要係為確保由該地區選出之地區檢察官能有效地對該地域之特殊價值做出

²⁷⁴ *Supra* note 255.

²⁷⁵ *Supra* note 251, at 30.

²⁷⁶ *Supra* note 251, at 30.

回應。

第一款 美國州檢察長

州檢察長是各州檢察機關之領導人，其職權範圍，尤其是針對刑事案件之偵辦及起訴權限，則依各州法律規定而有很大差異。一般來說，州檢察長係州政府之首席法律顧問，其最重要權責係「諮詢」功能，即為州政府和地區檢察官提供法律意見。近年來，州檢察長也將工作重點轉向至保護州內消費者之民事訴訟，例如代表廣大消費者對大型廠商追訴商品詐欺或消費安全之爭訟事件。州檢察長專注其工作內容在民事爭訟上並非毫無原因，最重要之理由係，一般而言，雖然州檢察長在名義上係州執法機關之領導人，但其對於州內刑事案件通常只有很小或根本沒有偵辦或起訴權，對於下述郡層級之地區檢察官（District Attorney, D.A.）亦幾乎沒有監督權能²⁷⁷。在大多數的州，州檢察長並無法定權力啟動或干涉地區檢察機關對案件之偵辦；另有一些州，該等介入權力僅在非常例外情形才能發動²⁷⁸。

相對於聯邦檢察總長為全體聯邦地區檢察官之領導人，其對聯邦地區檢察官有指揮監督之權；州檢察長則不然，因為州檢察長及地區檢察官均是經由不同的選舉產生，彼此之間各有當選的民意基礎及權力來源，這種情況下州檢察長對該州的州地區檢察官就沒有指揮監督之權限，但若發生州地區檢察官無力承辦的大規模逃稅案件或反托拉斯法案件時，則也有可能發生州檢察長介入的情況。

州檢察長的產生方式不一，全美有 43 個州是經由選舉產生，有些州則是由州長任命，甚至有些州係由最高法院指派，非由選舉產生者。即便是選舉產生，選舉方式各州規定也不盡相同，部分州係由人民直選，有些州則由州立法機關秘密投票。由於大部分州檢察長都是透過選舉產生，其工作也與政治有高度關係，

²⁷⁷ *Supra* note 255.

²⁷⁸ *Supra* note 251, at 30.

然而，州檢察長並不一定會涉入政治，或在未來卸任後轉戰政壇。許多州檢察長任職乃是為了將來事業著想而任職，有些甚至轉任法官。但檢察官的權力卻讓政治團體想接近及控制。州檢察長也有相當多的機會和管道得到資助，有些州的政黨人士甚至能影響州檢察長選任助理檢察官，進而保護同黨，甚至打擊異己。

第二款 美國州地區檢察官、助理地區檢察官及市檢察官

美國各州地區檢察官 (District Attorney, D.A.)，為州轄下郡縣層級中實際執行檢察機關事務之官員，各州此職位名稱不盡相同，有 District Attorney、Solicitor、State's Attorney、County Attorney、Prosecuting Attorney 等。全美各州共有超過 2,344 位地區檢察官，各自設立自己之「地區檢察官辦公室」(District Attorney's Office, 以我國用語可稱為：地區檢察署)，旗下包括「助理地區檢察官」(Assistant District Attorney, A.D.A.) 等執法人員超過 8 萬人。檢察官辦公室的規模和業務量會根據專業人員之數量而有不同。通常一間地區檢察官辦公室需服務 36,000 位人民、處理 250 件成年重大犯罪案件、擁有 9 位幕僚且約有 355,000 美金之預算²⁷⁹。

目前有 95% 之地區檢察官係由地方選舉產生，任期則為二、四、六年或八年不等。但阿拉斯加州、康乃狄克州、德拉瓦州、華盛頓哥倫比亞特區、紐澤西州及羅德島州則為例外，該等州內之地區檢察官係由州檢察長辦公室指派或正係州檢察長辦公室之成員²⁸⁰。在由選舉產生之地區檢察官，為了能夠順利連任，他們會傾向於追訴社會矚目的案件，或比較容易成功定罪的案件。地區檢察官對州檢察長而言係相對獨立的，檢察權力亦屬較為分散化。通常州檢察長對地區檢察官並沒有實際掌控力，亦即地區檢察官通常享有非常高之獨立性；但有些州檢察長對地區檢察機關有監督權力，但其程度仍因州而異。一般而言，州檢察長與地區檢察官的關係分為三類，多數州檢察長與地區檢察官係相互協調互助，部分州

²⁷⁹ 參見張鴻巍，前揭註 262，頁 123。

²⁸⁰ *Supra* note 255, at 158.

檢察長對地區檢察官有監督權，另有少數州檢察長則完全無權干涉州地區檢察官之工作。加州即為第二類關係，依加州憲法規定，州內 58 個郡縣的地區檢察官均由選舉產生，並受加州州檢察長（California Attorney General）監督，除洛杉磯和舊金山市以外，加州地區檢察官每 4 年選舉一次。

州地區檢察官之獨立性，直接展現在其對於「助理地區檢察官」（Assistant District Attorney, A.D.A.）選任之人事權上。助理地區檢察官係各地區檢察官辦公室內，受地區檢察官指揮監督而實際執行檢察業務之官員。助理地區檢察官就任後，便受到公務員之身分保障，非有正當理由，不能任意將助理檢察官免職。但實務上，由於助理地區檢察官係地區檢察官所聘僱，當然會依照州地區檢察官之指令辦案。尤其，地區檢察官既然是透過政治選舉產生，就有其政見及政策，並且受到選民輿論的壓力以及競選連任的考量，因此對於起訴與否應有一定的政策與態度，當然也會透過指揮其所轄屬之助理地區檢察官來完成政見及政策目標。

此外，在若干市鎮地區尚設有「市檢察官」（City Attorney），而在未設有市檢察官的鎮，則由州地區檢察官行使職權。一般來說，州內之重罪案件係由地區檢察官負責偵辦起訴，輕罪則由市檢察官處理。因此，市檢察官可謂是地方最基層的檢察機關。以加州為例，加州法律規定，市議會授權市政府（市長）任命當地市檢察官，市檢察官為市政府雇員，其職權包括為市政府官員提供法律諮詢、為市政府起草法律、起訴輕罪行為等²⁸¹。

第三款 美國州檢察機關與聯邦檢察機關之競合關係

在聯邦檢察系統內部，聯邦中央檢察機關（司法部及聯邦檢察總長）和聯邦地區檢察機關（聯邦檢察官及其辦公室）基本上是上下級垂直領導關係。而在州檢察系統內部，州檢察機關（州檢察長及其辦公室）和郡縣之地方層級檢察機關（地區檢察官及其辦公室）之間則不存在行政隸屬關係，亦即雖然某些州的州檢

²⁸¹ *Supra* note 255, at 15

察長和地區檢察官間存在名義上監督關係，但在具體的案件上，州檢察長無權干涉地方檢察機關就特定案件之偵查起訴，此乃因如前所述，州檢察長和地區檢察官都是由地方選舉或地方政府任命，其各自均具有其民意代表性，有以致之。

至於聯邦檢察系統與州檢察系統之間，則係互相獨立運作之「雙軌」之平行狀態，其間關係大體而言既「分權」又「合作」。關於聯邦與州檢察機關之間本質上係「分權」關係，如前所述，聯邦與各州分屬不同司法審判區，並有其各自之憲法及法律制度系統，但州憲法及州法律不能超越聯邦憲法所定之大框架。在此情形下，聯邦檢察機關係根據聯邦法律行使職權，州檢察機關則在州法律架構上行使職權，但州檢察權之行使亦必須符合聯邦憲法之規定，在此同時，假如州檢察機關行使職權並無違背聯邦憲法，聯邦檢察機關亦無權干涉州檢察機關辦案。

於此應特別說明者，乃在美國「憲法第五增修案禁止雙重危險條款」(Double Jeopardy) 及「雙重主權理論」(Dual Sovereign) 下²⁸²，聯邦檢察機關與州檢察機關間獨特之分權及合作關係。美國聯邦憲法第五增修案之雙重危險禁止條款，規定任何人不得因同一犯罪行為而重複遭受生命或身體上危險，而此憲法規範亦透過聯邦憲法第十四增修案之規定適用於各州司法審判區。此處所謂「遭受生命或身體上危險」包括「重複受法院二次審判」，因此，假如美國國民因為同一犯罪行為而重複遭受法院審判，則屬違憲。而同一犯罪行為可能在聯邦法律或州法律均有規範，在此情形下，若犯罪人已經聯邦檢察機關追訴，則州檢察機關似乎不得再行追訴，否則即會違反第五增修案規定。但在「雙重主權理論」下，聯邦政府與州政府具有不相隸屬各自獨立之政府主權及法律制度，因此在結論上，同一犯罪行為即使重複在聯邦司法審判區及州司法審判區受訴追審判，亦不會違反第五增修案之規定。然而即便如此，實務上聯邦與州檢察機關亦鮮有重複追訴同

²⁸² 參閱 United States v. Lanza, 260 U.S. 377 (1922), Abbate v. United States, 359 U.S.187 (1959)及 Bartkus v.Illinois, 359 U.S. 121 (1959)等案。

一犯罪行為之情形，實則多透過彼此間相互聯繫協調，而定調究竟最後要由聯邦或州檢察機關進行追訴審判。對此，「聯邦檢察官手冊」第 9-27.000 該節規定，在州或聯邦起訴後，聯邦原則上不得就同一事實再行起訴。除非滿足三個實體條件，包括²⁸³：案件涉及實質性聯邦利益；先前起訴中有明顯未受維護的聯邦利益；在採用聯邦訴訟同等的訴訟認定標準下，政府必須確認被告的行為已經觸犯聯邦法律，並在公正審判條件下確認為犯罪。在滿足上述起訴條件時還須先經由聯邦副總檢察長同意。

然而聯邦與州檢察機關之間也存在「合作」關係。例如在 2008 年，美國面對百年未遇的金融海嘯，聯邦檢察機關和州檢察機關必須依靠各自的優勢對各自主權範圍內發生之金融犯罪之偵查合作追查。如調查有關金融衍生產品的犯罪。針對某些重大疑難案件，聯邦與州檢察機關之間也會通力合作，但必須以各自的主權為限。

第四項 美國檢察官之政治屬性及身分資格

在美國，聯邦或州檢察官之職務性質，均係政府擔任公職之律師。尤其在美國訴訟制度下，檢察官經常是代表政府進行刑事訴訟及民事訴訟之人。如果置放在三權分立的政治結構下，政府所代表之行政權與人民之間發生爭議，應交由司法權之法院進行裁判，政府與人民即為兩造當事人，無論在刑事案件與民事案件皆然。此際，代表政府出庭之人，即為政府聘僱之律師，於刑事訴訟即為檢察官。換言之，檢察官就是刑事訴訟中作為指控方之政府即行政權之代表人。

第一款 美國檢察官之民選與政治任命方式

當我們在理解美國檢察官的身分時，首先要注意聯邦及州域檢察官產生方式。

²⁸³ 參閱聯邦檢察官手冊，
<https://www.justice.gov/usam/usam-9-27000-principles-federal-prosecution>。

如前所述，除了聯邦系統之檢察官外，州檢察長及絕大部分之地區檢察官係選舉產生，對選民負責。時至今日，除了少數州及哥倫比亞特區外，州或地區檢察官均採選舉制。全美地區檢察官協會對地方檢察官採用選舉制推崇備至，這一點也得到了總統之執法與司法行政委員會支持。目前，95%的地區檢察官為地方選舉產生，任期大多為4年。例外情形為阿拉斯加、康乃狄克、達拉瓦、哥倫比亞地區、紐澤西、與羅德島，這些州的地區檢察官是經指派或是州檢察長辦公室派駐之官員。²⁸⁴

另須注意者，乃檢察官及助理檢察官分別在實務上所扮演的重要功能及角色。因為無論在聯邦檢察系統或州檢察系統，檢察長或檢察官通常都不親自起訴案件，而會聘僱大量的助理檢察官並交由彼等實際執行檢察業務。以聯邦檢察系統來說，聯邦檢察總長派駐在94個聯邦司法管轄區之93位聯邦地區檢察官，都各自聘僱了大量的助理檢察官協助其執行業務，而這些助理檢察官也實際執行類似於我國各地地檢署檢察官之第一線工作，至於聯邦地區檢察官則像是各地地檢署之檢察長。在州檢察系統，大多數州檢察長是由民選產生，但州檢察長通常也不會親自執行第一線檢察官業務，而係聘僱助理檢察官協助；州內之地區檢察官情況亦相同，通常亦由民選產生，一般也不親上第一線辦案，一樣是聘僱大量助理檢察官並授權其執行檢察工作，包括偵查及公訴。即便是由州長任命產生的州地區檢察官，一樣是自行聘僱助理檢察官代理其執行業務，透過領導與監督助理檢察官的方式開展檢察業務，並對自己的政績負責。

地區檢察官既然大多數是由選民選舉產生，或者少部分是州長任命，但性質上均屬政治人士，對自己的選民負責，或對州長的選民負責，因此他在決定如何執法時往往會考慮選民的意向，以在選民心目中保持良好執法記錄並在下次選舉中連任。地區檢察官十分重視績效，志在維持較高的起訴及定罪率。地區檢察官

²⁸⁴ *Supra* note 255, at 157-158.

通常希望在選民心目中樹立自己是打擊犯罪鬥士的正義形象，這種形象有利於其競選連任。在美國政治中，檢察官職位是競選更高公職的跳板。許多有心從政的人都從競選地區檢察官開始。美國的許多參議員、眾議員、州長、市長，均係從競選地區檢察官開始其政治生涯。

依照全美地區檢察官協會之建議，地區檢察官之選舉需要滿足「公眾問責」(public accountability) 與「地方自治」(needs for autonomy) 兩個必備要件，繼而認為只有檢察官所服務地域之人民，才有資格評判檢察官之工作能力及業績表現²⁸⁵。因此經選舉產生之檢察官，其去留應直接由當地選民投票產生，使其在行使職權時應特別注意選民之意見。亦即，受犯罪影響最切身地域之人民，應被賦予選擇願意為該地域人民起訴罪犯及打擊犯罪之地方檢察官之自主權²⁸⁶。

但亦因選舉之故，檢察官之工作與政治脫不了關係。若為對政治有興趣之律師，地區檢察官辦公室提供了良好的機會，「地區檢察官」亦確屬一種藉由法律政策對政治產生影響力之職業象徵。不難想像，諸多論者亦對檢察官之選舉過度政治化提出了批評。1934年全美地區檢察官協會發表的一項報告指出，「檢察官的政治性妨礙其公正執法，而且，檢察官由直接選舉產生，既不能提出合格的候選人，也不能對檢察官的自由裁量權進行適當的監督，建議對檢察官的自由裁量權進行限制」²⁸⁷。在全美地區檢察官協會看來，選舉過程本身即存在競選耗資不菲、職業化程度等影響。²⁸⁸在大多數司法區，檢察官因係選舉產生之故，其起訴決定有時無法與政治擺脫關係。雖然大部分案件依法辦理，但個別案件仍不免受到諸如連任等政治壓力的考慮，而這可能會導致檢察官濫用職權而導致司法不公醜聞²⁸⁹。實際上，檢察官之權力確會使特定政治團體樂於接近及施加控制，地區

²⁸⁵ 參閱 NATIONAL DISTRICT ATTORNEYS ASSOCIATION, NATIONAL PROSECUTION STANDARDS 14 (2nd ed., 1991).

²⁸⁶ 參見齊樹潔 (2006), 《美國司法制度》，頁 13，廈門大學出版社。

²⁸⁷ 參見鄭思清 (2007), 《檢察權研究》，頁 14，北京大學出版社。

²⁸⁸ 前揭註 285。

²⁸⁹ 參閱 MARVIN & LARRY SIEGEL ZALMAN, CRIMINAL PROCEDURE: CONSTITUTION AND SOCIETY 604

檢察官也有相當多的機會和管道得到該等政治團體之資助。在某些州，政治團體甚至在地區檢察官選任其助理檢察官之過程中扮演重要角色，甚至要求與其親近之地區檢察官在審查其事務時不要使用嚴格標準，或利用之俾打擊異己。


第二款 美國檢察官之來源—法學院畢業生及通過律師考試者

無論在聯邦檢察系統或州檢察系統，無論是檢察官或助理檢察官，都是在政府擔任公職的律師，因此都必須具備律師資格。法學院學生畢業後，參加各州之律師協會舉辦之律師資格考試而取得當州之執業律師資格，即得依個人生涯規劃選擇在私人律師事務所受僱擔任律師，或受僱於州政府或聯邦政府擔任助理檢察官，甚至直接出馬競選州地區檢察官或州檢察長。

美國並沒有全國性之律師資格統一規定，但根據美國律師協會之規定，申請執業律師資格，必須具有相應的學歷並且通過律師資格考試，還需要具有良好道德品質。首先，相應的學歷係指須為經美國律師協會認可之法學院畢業。美國律師協會將法學院認為係「律師職業之守門人」，對法學院之品質有嚴格的要求。目前，美國之法學院有 200 所左右，其中經美國律師協會認可者有 185 所，美國律師協會每年都要對這些法學院進行評估，以保證其品質。其他還有數量不小的非正規法學院，其中包括州律師協會承認的法學院，但是這些法學院的畢業生只能在本州執業，而無法取得其他州的承認。

其次，要取得擔任檢察官之資格，應先通過律師資格考試。由於美國為聯邦制國家，各州都有自己的律師制度，律師在一州執業必須通過該州的律師考試，各州考試委員會由該州的最高法院指定。以科羅拉多州為例，由該州最高法院所屬之科羅拉多州法律考核委員會（The Colorado Board of Law Examiners）主持考試，其委員由科羅拉多州最高法院指定，其又由兩個委員會組成，一個是法律委員會，負責州律師考試。另一個是律師委員會，負責對要從事法律職業的申請者

(1991).



進行道德、心理上的訓練，同時對那些在其他州通過律師考試而在本州從事律師職業的人進行考核，以決定是否得免試授予律師資格。此等律師資格考試的特點是，藉由各州獨立設計之考試方式，可以根據各州的情況決定通過考試的分數，避免地區教育程度的不同而形成差異，當然各州通過的考試只能在各州分別作為執業的資格依據。另外，還有一種可以在其他州獲得律師資格、在本州可以通過相互承認而免考的情況，即藉由該州最高法院考核委員會之考核以授予法律執業資格。例如根據科羅拉多州律師互惠認可的規定（Colorado Bar Reciprocity），申請者的具體要求是：畢業於美國律師協會承認之法學院；須在允許科羅拉多州律師執業之州執業；必須已在該州執業 5 年。美國的法律考試（law exam）也稱為律師考試（bar exam），這是從事律師和檢察官職業的前提，而從事過一定年限的律師和檢察官，又是從事法官職業的前提。

取得律師資格後，選擇擔任私人律師還是政府律師完全取決於個人決定。如果想從事檢察官工作，法學院的學生一般會先利用法學院一年級或二年級之暑期實習機會，向檢察官辦公室申請實習工作，檢察機關也樂於提供實習機會給學生，如實習期間表現良好，通常在法學院第三年畢業之時即可取得正式工作機會。雖然從事檢察官公職的收入不如私人律師，但對於實務歷練有很大的幫助，因此有些人將檢察官當做私人律師的跳板。但是也有法學院學生選擇檢察官作為終身職業，司法部長與政府首席律師在社會地位和收入都相當可觀，被視為律師生涯的職業巔峰。

第五項 美國各州地區檢察官辦公室之運作

美國各州地區檢察官固為一般關注之焦點，但地區檢察官實為該檢察機關之首長，其下尚有大量地區助理檢察官實際承辦案件。故其地區檢察官猶如我國檢察長之角色，至於地區助理檢察官則猶如我國檢察官之角色。本項將針對美國各州地區檢察官之任免、績效、晉升及實務運作進行介紹，並且介紹美國各州地區

檢察官濃厚政治色彩。透過本項之介紹，也希望澄清美國與我國檢察體系在訴訟法、組織法及職務法方面都有迥然不同之設計，故不宜輕率引進嫁接。



第一款 美國各州地區助理檢察官之任免

美國各州地區檢察官為達成自己之政績，會聘僱大量的助理檢察官（Assistant District Attorney）協助其有效執行檢察業務。這些助理檢察官雖然須聽命於州地區檢察官，但在第一線的工作畢竟實際掌握了偵查及公訴的運作，特別是在非矚目案件或輕罪案件上更是掌握了案件的偵辦進度與強度。所以在理解美國檢察官時，必須注意助理檢察官這個廣大的群體。

絕大多數的助理檢察官係在法學院一畢業或只經過短暫的私人律師事務所執業後即為檢察官辦公室雇用。傳統上，這些年輕的律師係在地區性法學院受教育，而不是在全國知名學府法學院受教（這些知名學府法學院畢業之學生通常較能得到較知名法律事務所高薪聘用之機會）。但此情形在過去的二十年間已有些變化，在主要的大型檢察官辦公室中，助理檢察官職位之競爭越趨劇烈，此或因年輕律師在檢察官辦公室任職，更能獲取他們在私人律師事務所難以獲取之充分經驗，有以致之²⁹⁰。

在過去，許多檢察官係經由政黨裙帶關係或政治人物之推薦而雇用助理檢察官。然而，近年來「實質選任」已逐漸形成趨勢。例如在全國最大且擁有超過1,000位律師之洛杉磯檢察官辦公室，其關於助理檢察官之選任聘僱程序，係完全按照該州規定之公務人員任用程序進行，即為適例。

助理檢察官之退職率也很高。大多數的助理檢察官服務3至6年即告退職，而轉入私人律師事務所執業，或進入政治圈等其他領域。就全國而言，有百分之35之檢察官辦公室曾提出聘僱助理檢察官一事上有嚴重困難之問題。追根究底，

²⁹⁰ *Supra* note 255, at 159.

其主要原因無非「低薪」之故。分別有 83% 及 71% 之檢察官辦公室將難以「招募」或使助理檢察官「續任」之問題歸因於「低薪」一事上，而此問題倘與私人律師事務所相較更形嚴重，且其鴻溝似乎有逐年加重之勢²⁹¹。




高退職率亦與助理檢察官厭倦其工作有關。主要原因係因沈重的工作量及生理及心理壓力。一般的助理檢察官通常在下班後，還會將許多的文書帶回家處理，而且親身面對被害人創傷情緒所產生之心理壓力，也讓許多年輕的助理檢察官難以承受。

雖然有許多的助理檢察官視其工作為通往私人律師事務所之跳板，但仍有一些人視其為終身事業。在威斯康辛州，助理檢察官之平均任職期間約 6 年，其中有些助理檢察官會進一步參選該郡區或鄰近郡區之「地區檢察官」。

有諸多的美國法學學者批評，美國大多數的法學院並沒有提供學生足夠的實務訓練，許多年輕的助理檢察官被迫在極短時間內學習、熟悉檢察官工作之日常現實。就如同一位助理檢察官所言：「在前一兩週，我跟著一些老練的助理檢察官上法院，什麼都不做，就只坐在法庭內看著。那些老練助理檢察官要做的事太多，把我嚇到了。雖然理論上法庭是由法官主持，但大多數的時間，都是由我們站在那裡嚼著口香糖，與被告談認罪協商、點呼案號、要求民眾保持安靜以及處理交保。這一大堆事情把我嚇到了，我不認為我可以把那裡所有的規矩學起來。而且那些巨量的文書作業也很讓我困擾。...姑且不論複雜的最高法院判例或無法從字面理解的法律專有名詞，那些在巨量卷宗內的實務規矩和作法，才是讓人困擾的根源，因為我們在法學院裡從沒學過這些。」、「那些老練的助理檢察官有非常獨特的方式訓練新人，他們會說：『這裡有個案子』、『那裡有個陪審團』、『就去試看看吧』」²⁹²。數十年來，只有在檢察官辦公室內之實際工作，才能使新進

²⁹¹ *Supra* note 255, at 159.

²⁹² *Supra* note 255, at 160.



助理檢察官獲得實務訓練，法學院畢業生經常被迫在沒有任何經驗下，在他們第一天赴任時即被送進法庭。但近年來，大型的檢察官辦公室開始以更有系統的方式訓練新人。新任助理檢察官在前幾週會被安排在檢察官辦公室之不同單位進行基礎講習訓練，之後則會被安排觀摩各種不同之程序及老鳥實際工作情形。

必須強調的是，近十餘年來美國法學院教育越發強調實務經驗之訓練，許多法學院開始導入並強調技術導向、強化解題方式之課程，以及與社區結合之學習活動（例如法律診所及實習計畫），其目標係協助學生能儘早為實務執業做好準備。然而，即使法學院提供諸多應用型課程，法學院畢業生在進入檢察官辦公室開始執業後，仍有諸多學校無法教育之事項待其學習，例如如何運用法律、訴訟策略、人情世故，有效地與被告、證人、被害人交涉溝通等。

新人助理檢察官通常會很快地學會向更有經驗之檢察官、法官助理、幹練的警察等發問，藉由此等社會化過程，助理檢察官們能學到許多實務運作之條文外規範，例如何等犯罪類型應如何處理、其相應之適當刑責為何，同時也學習到他們的工作績效及升遷機會是如何地藉由他們處理案件之效率來衡量，由此他們也越能機巧地迅速察覺其上級長官或甚至法官在工作或訴訟過程中之暗示要求，並作出符合期待之表現。

第二款 美國各州地區助理檢察官之績效與晉升

一般而言，由於檢察官均具有訴訟律師資格，其升遷與其身為一名訴訟律師之聲譽有關。助理檢察官們通常無差別地會藉由其等獲得之定罪判決數量來衡量績效。然而，在美國法庭實務運作中，「不輸掉一個案子」比「強求一個定罪判決」具有更高之價值。因此，倘若檢察官瞭解到被告是否有罪仍有懷疑，或認知到被告並非甚具社會危險性，則比起藉由強求一個由陪審團審判之定罪判決而破壞法庭成規，倒不如與被告進行認罪協商，對檢察官而言更屬明智之抉擇。

隨著助理檢察官們獲取更多經驗及對法院實務運作更加熟練，他們將會被陞

遷至更具有挑戰性及更有趣之工作崗位。升遷方式與辦公室組織結構有關。小型檢察官辦公室通常採取「垂直式分配」之分案模式，亦即一個案件自收案至上訴結束均由同一個檢察官一條龍式地負責，在此種檢察官辦公室，助理檢察官係藉由被分配到更加重大之案件而予升遷。然而，在大型法院使用此等分案模式，將使檢察官越發負擔沉重，因為檢察官們將可能耗費大部分的時間從一個法庭跑到另一個法庭，並耗費巨大之時間成本等待他們其他案子被點呼入庭。因此，大部分大城市之檢察官辦公室係使用「水平式分配」之功能型分案模式，亦即將檢察官辦公室區別為專責「首次出庭」、「起訴」、「預先審查」、「大陪審團調查」、「審判」或「上訴」等具有不同功能之專責單位，再將助理檢察官固定地分配於一或二個單位中；此時一或二個助理檢察官會被慣常地分配至同一個或同二個法官，久而久之，他們會熟悉該等法官之特殊見解及運作習慣。在「水平式分配」分案模式下，助理檢察官們會先花上一或數年處理輕罪案件，之後才會藉由被指派至處理重罪之法庭庭審而獲得升遷²⁹³。

在過去數十年中，全國主要之檢察官辦公室已逐漸普遍地採用「專業單位」之專業化模式，也就是將最具社會矚目及最需專業性之案件（例如謀殺、性侵、販毒或金融案件等）獨立出來，由那些最富有經驗之檢察官擔任該職位，此在人口眾多之司法審判區尤然。其原因乃因該等訴訟工作係最富有挑戰性及相當繁重。

第三款 美國各州地區助理檢察官辦公室之實務運作

傳統檢察官辦公室之管理觀念著重在「自治」，每一個助理檢察官均被賦予極大之裁量權限²⁹⁴。傳統上，檢察官辦公室僅會制定幾項正式的書面政策指引，而給予大多數助理檢察官們相當廣泛之案件處理裁量權限，只要其處理方式遵守、

²⁹³ *Supra* note 255, at 161.

²⁹⁴ MARC L. MILLER & RONALD F. WRIGHT, CRIMINAL PROCEDURES - PROSECUTION AND ADJUDICATIONV 147 (2011).

符合辦公室之一般性政策目標即可²⁹⁵；從此角度來說，助理檢察官固係在其上級監督下執行職務。然實際上助理檢察官們享有相當廣泛之裁量自由。

首先，檢察官辦公室通常固然定有政策指引，但通常係一般政策性指導原則，在字義上相當模糊固毋庸論，有許多更僅具教條性之宣示意義，難認有何具體特定之遵循作用。甚至在較小型之辦公室，該等指引甚至未具備書面形式。實際上，這些正式或非正式之政策指引，其實只是提供助理檢察官非正式學習對象之一環。因此，檢察官辦公室之首長（地區檢察官）很難藉由其辦公室之政策指引發揮監督助理檢察官行使裁量之準據²⁹⁶。

另外，分權化之分案制度，同時也代表監督者針對特定個案或個別助理檢察官通常僅能行使有限的監督控制權，此在大型之檢察官辦公室尤然。此乃因助理檢察官們通常耗費大量時間在法庭工作上而非在其檢察官辦公室內，而且實務上，那些主要在法庭進行審判工作之助理檢察官們，通常在法官辦公室旁另有助理檢察官辦公室，也很少出現在其檢察官辦公室內。因此，監督者很難隨時觀察或監督這些助理檢察官之行為。所謂「將在外，君命有所不從」，每一個助理檢察官手上經常性地有十餘件案件，且需針對不同案件事實或特殊之證人問題，即時性地做出個別化之判斷處置。而監督者很難去逐案監督這些個別化之情形，除非該助理檢察官以口頭或書面向其報告。在此等情形下，資訊之掌握者（即個別之助理檢察官）才是最大的權力擁有者，助理檢察官們實際上可藉由選擇性地將案件資訊告知其上級之方式，而反過來取得案件之完全控制權²⁹⁷。

由於賦予助理檢察官此等廣泛之裁量自治權，顯然導致諸多不受監督之不當裁量權行使，部分檢察官辦公室亦已嘗試改進，例如藉由採行更為嚴謹、明確之辦公室政策指引以進行更為嚴格之監督。有些檢察官辦公室明確地在指引中禁止

²⁹⁵ *Supra* note 255, at 161.

²⁹⁶ *Supra* note 255, at 161.

²⁹⁷ *Supra* note 255, at 161.

助理檢察官對特定類型之被告（習慣犯或累犯）、特定重罪或暴力犯罪或特定毒品交易犯罪同意減刑協商。抑且，為了確保助理檢察官能夠切實遵守該等更為具體精細之政策指引，檢察官辦公室更制定了更為正式、精細及科層化的執行機制。以最為高度集權化的伊利諾州杜貝吉郡檢察官辦公室為例，其嚴格執行了由「起訴委員會」所建立「由下而上」之認罪協商監督機制。檢察官辦公室仰賴正式科層結構以在行政上監督其辦公室政策指引之遵循。

大部分之檢察官辦公室相信這些科層管理系統能有效監督助理檢察官之起訴裁量、減少個別助理檢察官間之差異性，及集中有限之打擊犯罪資源。但另有論者認為，檢察官辦公室之上級監督者對於助理檢察官職務之控制監督，將可能嚴重戕害助理檢察官們之士氣。一般而言，上級檢察官為確保助理檢察官們確實遵循辦公室政策指引，而對案卷詳予複核糾錯，將使助理檢察官們認為他們並未被充分信賴及授權，進而心生不滿。此外，剝奪個別檢察官之原有之裁量權限，也同時加深辦公室內部緊張程度。當一名助理檢察官因在認罪協商事項上違反辦公室政策指引而被即刻開除時，其他同僚大抵均會感到憤恨不平同時也害怕自己將會成為下一個「受害者」²⁹⁸。

第四款 美國各州地區檢察官之政治色彩

如前所述，由於地區檢察官大抵均由人民選任產生，檢察官在法庭的角色也應自政治角度觀察。由於檢察官是站在「分權」及「地方自治」之脈絡下行使其廣泛之裁量權，故這些由人民選任之檢察官通常會選擇特定之政治態度。而此等政治態度之選擇通常具有一定之策略目的。選擇何種政治態度取決於現任檢察官是否滿意其檢察官辦公室目前與法院之關係，並取決於檢察官是否有意藉由「挑

²⁹⁸ JAMES EISENSTEIN, ROY B. FLEMING, PETER F. NARDULLI, CONTOURS OF JUSTICE, PEARSON EDUCATION LIMITED 215 (1988).

戰」及「衝突」以改變其檢察官辦公室目前與法院之關係²⁹⁹。

檢察官若滿足於檢察官辦公室所處立場者，一般均會採取「保守型」(Office Conservator)之政治態度。保守型傾向接受現況，而且會特別考量向來檢察政策之連貫性。保守派檢察官通常不會蓄意地推翻前人之經驗。即使改變部分政策，也僅是對其他要求作出表象式的回應。例如，賓州蒙哥馬利郡新選任之地區檢察官，一如往前維持舊有制度，他雖修正了部分認罪協商準則，但這些修正其實是針對原本即有彈性之規定所為，僅具有象徵意義而已，亦即僅係藉由此等修正向社會大眾宣示其確有革新之舉，但實際上根本談不上改革³⁰⁰。

不滿意其辦公室與法院關係之新任檢察官，對於政治態度之選擇則較為複雜。他們必須先選擇是否要利用衝突性及挑戰性手段達成政治目的。這些「衝突型」檢察官(Courthouse Insurgents)通常非常不滿於現狀並準備要以積極之鬥爭手段改變現狀。他們並不憂於引發衝突，且為達成其目的，他們也會毫不猶豫地挑戰法庭。伊利諾州的杜佩奇郡為一適例。該郡之新任檢察官本係外郡人士，在選舉中以些微差距打敗共和黨候選人而贏得選戰。其認為其辦公室根本無法作為檢察官辦案時之堅強後盾，故欲徹底改變辦公室之原有立場。因此新選任之檢察官甫上任即辭退兼職人員，而雇用較積極且具衝突性之助理檢察官，並制定政策指引嚴格限制助理檢察官與被告認罪協商。甚且，該位衝突型之檢察官敢衝敢言，毫不避諱地經常在公開場合嚴詞批評法官與辯護律師³⁰¹。

「政策改革者」(Policy Reformers)同樣也不滿於現狀，但不同於法庭衝突派，他們在作法上更為謹慎、平和。一般而言，「政策改革型」檢察官一入主檢察官辦公室後，通常會鼓勵其助理檢察官們提供建言、逐步地發展創新方式改進檢察業務，並嘗試藉由較為和緩或較為巧妙之政治手段改變其辦公室與法院間之

²⁹⁹ *Supra* note 255, at 165.

³⁰⁰ *Supra* note 255, at 166.

³⁰¹ *Supra* note 255, at 166.

關係³⁰²。

研究凸顯檢察行為二面向。一、政治形態之相異已跨越了政黨差異，這不再只是共和黨或民主黨風格而已。二、政治形態並非一成不變。在許多地區，一開始可能選出衝突型或政策改革型之檢察官，但在幾年後卻會選出保守型之檢察官。

³⁰² *Supra* note 255, at 166.

第三章 強化檢察獨立與排除不當干預



本論文認為，強化檢察獨立是我國檢察機關組織改革之第一項重要方向，也是建構檢察體系的第一項重要支柱。本章首先會描繪我國檢察官如何受到干涉的現象，以及權力干涉的機制因素。其次，將介紹德國與日本這兩個科層式檢察機關的國家，其權利干涉機制的設計與實務案例。其後，本章將具體介紹我國實務上指令權之運作，以及人事權晉升制度的設計與實務情況。最後，將針對法務部長的人事權、地檢署主任檢察官晉升模式、高檢署檢察官晉升模式、檢察長晉升制度等，均加以考察，並提出本研究論文之改革建議，認為晉升主任檢察官及高檢署檢察官應當著眼於檢察官自治與檢察獨立理念，採取檢察官民主選舉制度，以杜絕法務部長人事權所帶來的政治不當干涉連鎖效果。

第一節 我國檢察官受權力干涉之機制

我國檢察官長期經常受批判有政治不當干涉的情況，在以往學理的討論中大多都著眼於檢察一體原則及指令權行使的規範問題。然而，我國檢察實務運作上，人事權的影響更為巨大，卻較少受到學界及外界的注意。由於人事權的運作涉及隱晦的晉升機制，以及上級對於下級的提拔、同儕間的競爭，因此已經不是法律制度所能規範的領域，而更涉及政治權力的劃分問題。我們可以說，運用權力對於檢察官的個案進行干涉，有兩種模式：第一種是運用法律所賦予的指令權，顯在地直接對「行為」進行干涉；第二種是運用人事行政所賦予的人事權，隱晦的對「人」進行拔擢或懲戒，而間接達到影響其「行為」的結果。以下圖示之。

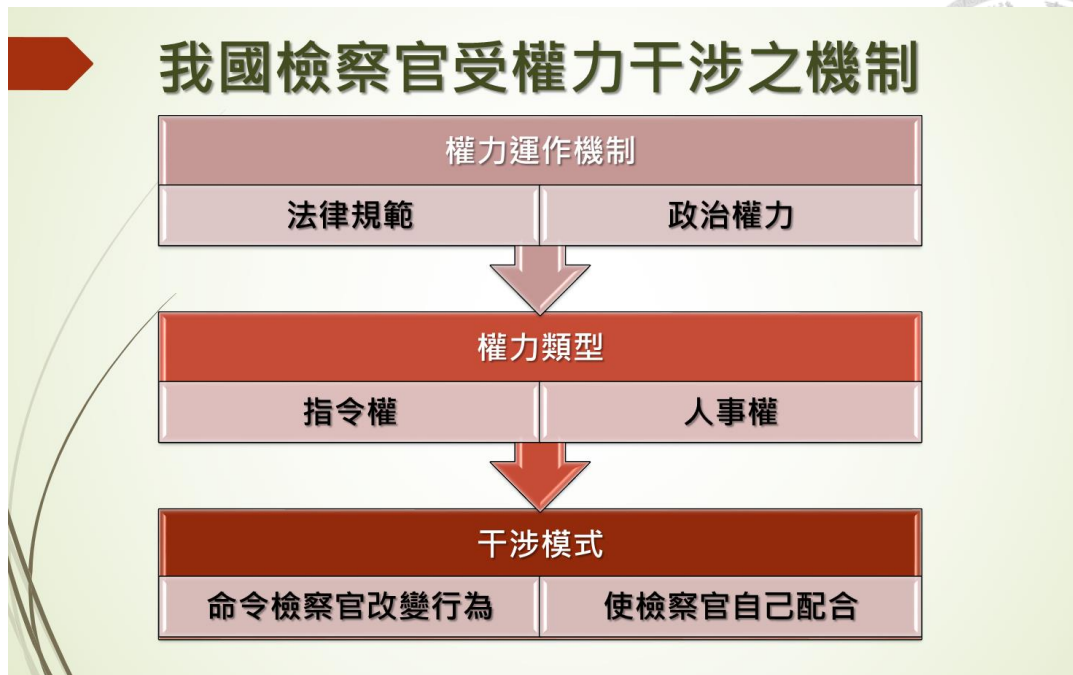


圖 9：我國檢察官受權力干涉機制之示意圖

本節將對於我國檢察官受到權力干涉的背景，以及權力如何進行干涉的機制進行考察。

第一項 我國檢察官受權力干涉之背景

我國檢察官偵辦賄選案件或者其他政治敏感案件，經常遭到當事人批判政治力介入，媒體或名嘴也經常指控檢察官背後有黑手操控，一般民眾也大多相信有此可能。我國檢察官的政治工具形象，其實源於解嚴以前黨國體制下檢察官受到政治操控的歷史記憶。解嚴以前，國民黨長期一黨執政，檢察機關及法院在那樣的時空背景下，實際上受到國民黨與政治力量的介入與控制。早先的戒嚴時期，許多司法首長及檢察首長具有國民黨員甚至中央委員身分，更加深政黨介入檢察機關的現象。解嚴後初期，國民黨在政治上仍然具有壓倒性優勢，檢察官甚至法院受到政治操控的形象鮮明。

1980年7月1日起，採行審檢分立制，高等法院以下各級法院改隸司法院，

檢察機關則劃歸於法務部受其監督。由於司法院屬於憲法機關，受憲法賦予高度獨立之制度保障，明確劃歸於司法權下；檢察機關因組織設置於法務部之行政權下，等於是從組織配置上被普遍認為必然受到執政黨之操控。



2000 年第一次政黨輪替，民進黨首度成為執政黨，檢察機關劃歸在法務部下之體制設計，便自然又呈現了檢察官可以受民進黨操控的政治工具形象。當檢察官偵辦藍營人士時，便被輿論認為檢察官已淪為政治打手。若偵辦的對象是綠營人士時，又被指控檢察官群體偏藍，幕後應有藍營力量操控介入。檢察官是政治打手的形象根本無法擺脫，即便偵蒐事證齊備提起公訴，仍然經常無法取得輿論信賴。

2008 年後，國民黨重新執政並在國會取得多數，隸屬於法務部監督下的檢察官自然又被民眾認為檢察官聽命於執政黨，政治工具的形象更難以擺脫。檢察官已乎被認為是跟隨著執政黨的指令辦案，民眾一般都認為是總統或執政黨下指令，或是檢察官揣摩上意去偵辦。這樣的形象嚴重挫敗了檢察官的正義形象，削弱了檢察官偵辦犯罪的正當性。

事實上，由於檢察官於存在犯罪嫌疑時，即有權對於刑事案件進行偵查，並決定追訴或不予追訴，其權力非常巨大。但當我們把視角投放到檢察機關的體系之中，可以進一步觀察到，當檢察官準備發動偵查、決定追訴或不予追訴時，法務部長或檢察首長是有可能基於其指令權，對檢察官辦理個案施加影響力，甚至讓檢察官改變決定。再者，歐陸創設檢察官制之根本構想，本來在於防範濫權。其目的有二，第一是打破糾問法官一手包辦的集權模式，將追訴權與審判權分離，改由檢察官掌握追訴與偵查的權力，並對法官進行審判權力之制衡與監督；第二是節制警察濫權，避免警察國家的發生，對警察權力進行法律之制衡與監督。但是，檢察官本身所擁有的巨大權力，如果受到政治力的干涉，變成執政黨整肅在野黨的工具，或者政治金融權貴保全利益的保護傘，檢察官的權力就會受到嚴重的濫用，公平與正義也將流於空洞。

當前，檢察機關隸屬於執政黨控制下的法務部，讓檢察官的公正性受到強烈質疑，也彷彿是檢察官受政治不當干預形象始終無法擺脫的原罪。但是，即使在律師界或學術界，亦有不少人以美國檢察官隸屬於行政權之立法例，認同甚至鼓勵我國檢察官亦應改製成為行政官，完全接受執政黨與法務部之管理與國會監督。這類訴求不僅讓檢察官可能受政治操控的形象惡化，甚至可謂賦予執政黨可以直接操控檢察官的正當化印象，但這樣的機制設計或理念是否符合國人期待，也涉及到了檢察機關組織改造的核心問題，亦即自外於不當政治干涉之檢察獨立的理念。

檢察獨立之概念，立基於檢察官係客觀公正之官署，應嚴守合法性義務及客觀性義務，不應受到任何不當力量之干涉，尤其是政治力的不當干涉。因此，檢察機關的獨立性要求，係致力於免除檢察官受到任何足以影響其客觀公正性格之干擾。然而，在民主問責的政治設計下，法務部長是檢察機關的督責者，檢察總長則是檢察官的頂頭上司。在我國，法務部長並不是檢察官，但是具有對檢察官的行政監督權，同時握有人事升遷的決定權，所以可能存在實際影響檢察官的力量。檢察總長則是本於檢察一體上命下從之內部指令權，可以直接指揮檢察官之職務行為。然而，法務部長屬於內閣之一員，更須受立法委員之監督，因此從總統、行政院長及立法委員等政治家，均是實質上可能影響法務部長之政治力影響之連鎖線。

法國名儒孟德斯鳩 (Montesquieu) 在其經典名著「論法的精神」中寫道：「一切有權力的人都容易濫用權力，這是萬古不易的一條經驗。有權力的人會使用權力一直到遇有界限的地方才停止。」法務部長與檢察首長所擁有的指令權，倘若受到政黨因素的不當介入，而將檢察官作為打擊政敵或保護政治獻金金主的打手或工具，不僅嚴重傷害正義的實現，更將對民主政治與選舉造成重大破壞。尤其，我國解嚴以前長期處於國民黨掌控司法與檢察人事的背景，乃至於政黨輪替後執政黨可以利用檢察官作為打擊在野黨的工具之危害，法務部長或檢察首長的指令

權應受到一定的規範與限制，更是檢察機關組織改革的最核心問題。



第二項 權力如何干涉我國檢察官個案

從組織面向而言，檢察機關是一個科層體制，並且從法務部長、檢察總長、檢察長、主任檢察官以下，層級化的森嚴秩序以及上命下從的指令與服從，都是上級對下級施加權力之過程。這種施加權力之過程，可能是本於檢察官合法性義務及客觀性義務所為之妥善指令，也可能是源自於整肅異己、包庇同黨的不當干涉。由於刑事案件的開啟、偵查與偵結，都處於動態發展的過程。一個刑事案件的偵辦，從情資、線索、證據到事實的發展過程，都需要檢察官透過積極的行動，才有可能從模糊走向具體。因此，檢察官對於一個刑事案件的偵辦，在接受上級下達指令的過程，當然可能受到權力的操控與影響，其中可能是受到某一種良善的指令，也可能是不當的干涉。

第一款 Steven Lukes 權力運作三面向觀點

關於權力的運作真實現象的討論，以 Steven Lukes 所提出的權力三面向觀點最值引介提供我們參考。Steven Lukes 在其所著 *Power: A Radical View* 一書中，提到了權力具有三種面向，這三種面向是假設從某一個政治組織的運作中，去觀察權力並加以辨識權力的作用。權力運作的第一種觀點，他稱之為「單面向觀點」(one-dimensional view)，此看法通常稱為「多元主義」權力觀點，最初由 Dahl、Nelson Posby、Raymond Wolfinger 等政治學者所引據研究。「單面向觀點」屬於一種簡單的直覺式權力運作方式，即當我們說 A 對於 B 是擁有權力時，指的就是 A 可以命令 B 去做他原本不會做的事。這種單面向觀點的簡單化概念下，認為權力的運作只要透過外在行為來加以辨識與評估，因此他們會專注在研究一個組織內如何做出決策，以該決策的過程來加以觀測³⁰³。具體來說，例如 A 可以

³⁰³ STEVEN LUKES, *POWER: A RADICAL VIEW* 11 (1st ed. 1974).

命令 B 做某件違法的事，或者 A 可以命令 B 停止做一件合法的事，這都是一種可以明顯觀測到的權力運作方式。更具體的說，在一個組織進行決策時，上級長官與下級部屬之間發生意見不合時，上級長官直接以命令的方式迫使下級部屬改變本來的意志，而服從及遵照上級長官之命令辦理。

Steven Lukes 為了更清楚地描述權力的運作，進一步介紹由巴克拉克 (Peter Bachrach) 與巴拉茲 (Morton S. Baratz) 所提出的「雙面向觀點」(two-dimensional view)。在巴克拉克與巴拉茲的「雙面向觀點」之下，他們認為上述「多元主義」或「單面向觀點」太過狹隘。在「雙面向觀點」下，巴克拉克與巴拉茲認為當某個人或團體，有意或無意的利用程序或規範的技巧，設定了對於某個政策能夠被公共討論的障礙，那麼該個人或團體其實就是擁有權力之人。他們並引用了政治學者 Schattschneider 的名言：所有政治組織都蘊含了利用某種衝突而壓制其他衝突的偏好，因為組織本身就是一種「偏好的驅動」(mobilization of bias)。因為，某些議題能夠被主導者挑選進入組織當中，某些議題則被排除在組織之外。進一步言，權力的掌握者可以採用某一套占有優勢的價值、信念、儀式與制度程序，有系統地且長期持續地實施，藉此能夠有利於某些個人或單位的運作，甚至因此犧牲其他個人或單位的利益。從而，權力的行使通常是將決策的範圍，限制在領導者認為相對「安全」的議題上。因此，「雙面向觀點」認為當我們要觀察權力的運作時，除了要觀察「決策」(decision making) 是如何做成的，也要觀察「非決策」(non-decision making) 的部分。因為，「決策」是在不同選項中做出外在表象的選擇；「非決策」則是早就將議題排除在議程之外，根本就不需要進行決策了，因此「非決策」可以說是「對於決策者利益或價值的顯在或隱性挑戰，直接加以壓制或阻撓的決策」。「非決策」是「一種工具，可以在要求改變社群中既定利益與特權分配的訴求發出以前就將它壓制，或將它隱藏，或在進入相關決策

領域前將它消滅，抑或是在政策過程的決策執行階段中將它破壞與摧毀。」³⁰⁴舉例來說，A 負責人對於 B 所提出的一項正當合法的訴求感到不滿，根本不願意採納，卻又不願意引起衝突或正面下達命令，乾脆就利用議事規則或延後開會的方式，將 B 的訴求消弭或拖延，而達到成功的干涉。因為 A 掌握了主導議事程序的能力，也就擁有了權力。

Steven Lukes 自己本身在觀察上述單面向及雙面向觀點以後，認為這兩者雖然都正確描述了權力的運作，但是仍然有所不足。他認為，這兩個面相的觀點都只關注在客觀行為的角度，過於個人主義，忽略了群體與環境的氛圍與作用，為此他提出了「三面向觀點」(three-dimensional view)。他強調還有一個更隱晦的權力運作模式，會透過社群成員的群體意識上進行操作，甚至從潛意識上進行權力的操控。他認為，應該注意一些潛在議題為何會被摒除於政治之外。被摒除的方式更是應該要去觀察的標的，不論主導者是透過社會力量或制度實踐的運作，或是透過他個人所做的決策。Steven Lukes 指出，一般人都假設權力的施加，是有一方以違背另一方利益之方式去進行影響。換句話說，就是 A 叫 B 做某一項 B 不想做的事，或 A 不准 B 做某一項 B 很想做的事。無論如何，這都假設 B 並不是自願的。但如果從 B 潛意識的想法來觀察，可以進一步假設，A 叫 B 做某件事，而這件是本來就是 B 潛意識想要做的，此時 B 自然會更加積極地去做。在這種情形下，相較於前述有意識的情況下，豈不是更能實現 A 的意願，聰明的 A 會從更前端去營造他所想要的文化氛圍和組織需求，讓 B 在長期浸淫於這樣的情境下已經接受那樣的想，深化到潛意識之中去了。事實上，A 當然也是在運用他的權力來遂行他的意志。現實上，B 也許根本就不知道自己的真實利益是什麼。B 主觀上認為照著做是符合自己利益的，其實這根本也是早就被 A 所成功操控的了。換句話說，A 其實只是利用了 B 對自己利益的錯誤認識，達到了行使權力的目的。因此，在 B 主觀上認知的利益與其真實利益相悖的情況下，

³⁰⁴ *Id.*, at 16.

權力仍然發揮作用³⁰⁵。


關於權力運作的三面向觀點，是 Steven Lukes 檢視 Dahl、Nelson Posby、Raymond Wolfinger 等政治學者，以及巴拉克與巴拉茲的觀點後，加以解析及提出更完整的看法的。當我們在觀察權力的運作時，可以發現這樣的情況存在於許多組織之中。而且，隨著體制的成熟與監督的完備，權力的干涉也會跟著進化與升級，從最簡單粗暴的干涉，提升到議程的設定與排除，最後更升級到形塑整個組織文化或規程，讓組織成員彷彿「心悅誠服」或者「半推半就」的就自動接受了領導者的做法。在檢察機關，這樣的權力運作模式，其實也從早期的粗暴方式，已經進化升級，我們可以在下一款中加以描述。

第二款 我國檢察官個案受到干涉之權力影響機制

在檢察體系的實務運作上，檢察官辦案受到上級指令或干涉的情況，雖然不如外界所想像的多，因為絕大多數的案件都是與政治人物或權貴裙帶無關的，但是當真正涉及政治敏感或社會矚目案件時，法務部長、檢察首長基於各種考量，當然可能意欲施加權力於承辦檢察官以符合其目標。若借助 Steven Lukes 所引介的「單面向觀點」、「雙面向觀點」及「三面向觀點」，可以用來詮釋檢察官受到上級權力操控的情況，且猶如從表面走向隱晦，從粗糙走向精緻的演化。而這又可以從兩方面觀察：第一是檢察首長本於檢察一體原則，以內部指令權對檢察官進行個案干涉；第二是法務部長本於民主問責原則，以人事權之晉升圈選權與懲戒發動權對檢察官進行個案干涉。

從檢察長對檢察官施加權力影響的角度出發，由於檢察長具有內部指令權，在「單面向觀點」下，檢察長所擁有的正是一種最簡單直覺式的權力，能對檢察官直接下達指令，命令檢察官服從其任何決定。例如，檢察官在個案偵辦上認為應該將被告提起公訴，但檢察長認為事證尚不充足而加以否決；又例如檢察官認


³⁰⁵ *Id.*, at 21.



為應當不起訴處分，檢察長認為起訴才是正當而要求起訴。這是權力運用的最原始型態，但也最容易引起衝突和對立。在現在資訊爆炸、媒體緊盯的時代，這樣的行為當然可能流傳到檢察體系之外，而引起社會輿論的質疑和批判。因此，檢察長嘗試運用權力變更檢察官的某項決定時，當然必須評估自己的正當性，以及可能產生對立衝突後自己必須承受的風險。

檢察長為了遂行其權力之施加，又要避免對立衝突及後續風險，便可能更精緻的採用權力的「雙面向觀點」，也就是權力的掌握者可以採用一套占有優勢的價值、信念、儀式與制度程序，有系統地且持續地有利於特定個人與國體的運作，從而犧牲其他個人與團體。從而，權力的行使可能且通常是將決策的範圍限制在相對較為「安全」的議題上。在檢察體系的實務運作中，檢察長具有案件的指分權，也就是有權將特定案件指定交給特定檢察官偵辦。在檢察機關內，檢察長可能知道那些檢察官服從性較高，哪些檢察官則可能服從性較低；又或者有些檢察官比較擅長於某些專長，有些檢察官並不擅長於哪類案件；或者，哪些檢察官是積極任事的，又有哪些檢察官是消極保守的。總之，檢察官群體中自然有各種不同檢察官的風格與性格，當檢察長對某個特定案件有他的期待時，當然可能在指分案件時將該案件特別指定交由某位檢察官承辦。有的時候，檢察長指分案件給特定檢察官時，也可能已經是將案件限制在前述相對「安全」的範圍內了；當然，也有可能是反而讓案件在某些果敢的檢察官手中可以辦出成果。換句話說，從「雙面向觀點」來看，檢察長如果採取這類比較「精緻」的權力影響方法，更可能避免「單面向觀點」粗暴命令所可能帶來的對立衝突。

但是，檢察官也可能是有多變性格的人，案件也可能隨著證據的蒐集或輿論的壓力而隨時轉變。檢察長即使將某個案件指分交給特定檢察官以後，也可能發生檢察官未依照檢察長當初設想的方式偵辦的情況。例如，檢察長原本期待一位比較積極任事的檢察官果敢辦案，後來卻發現檢察官對本案非常保守消極。反過來也有可能發生，例如當初交辦給一位消極保守的檢察官，結果該名檢察官竟然



一改以往的保守習慣變成衝動魯莽的衝鋒陷陣。因此，檢察長可能透過領導與管理職場文化時，去形塑檢察機關內檢察官社群成員在意識上，甚至潛意識上都認同某些規範。例如，透過各種激勵鼓舞或媒體報導塑造檢察官英雄主義的形象，藉以暗示所有檢察官在特定案件類型上盡可能積極勇敢；或者，利用懲處、管考之方式迫使檢察官群體在某些案件或程序上採取消極自保的立場，以免因觸犯內部規則而遭到職場生涯的不便利或障礙了升遷。這種更為巧妙透過整體文化的塑造，其實就是更精緻的「三面向觀點」，讓檢察官個人以其身處特定文化氛圍及同儕慣例與作為的情況下，幾乎是無意識的就接受了檢察長的指令。因此，檢察首長的風格，例如整個檢察文化的英雄主義、辦大案、上媒體、搏版面、發新聞，或者保守化、官僚化、避免矚目案件、避免監察院的指責等，都是權力運用的更全面施加。

在我國，雖然法律並無明文規定法務部長得對於檢察官個案為指令或干涉，即似乎不能運用權力對檢察官就其所承辦之案件直接施加影響。但從政治設計與人事制度上，法務部長其實擁有最大的權力。首先，法務部長對於各級檢察長具有人事調動、免除職務之發動權，更對各級檢察長具有人事任命之圈選權；其次，法務部長對於全國檢察官晉升主任檢察官具有人事圈選權，也對全國主任檢察官晉升高檢署檢察官同樣具有人事圈選權。此外，法務部長對於全國檢察官，包含檢察總長以及各級檢察長在內之檢察官，都具有行政監督權，因此也具有移送職務評鑑之懲戒發動權。由此可見，法務部長雖然不具有檢察首長之內部指令權，但因其所握有的人事權，反而具有更大的影響力，這些運作機制都將在本章介紹。

換言之，法務部長可以透過人事機制的運作，對檢察長、主任檢察官及檢察官都可以施加影響，能達到與檢察首長一樣或甚至更強的干涉效果。法務部長也可以微妙的運用上述三種權力面向的操作方法，將他的影響力巧妙的施加在檢察長身上，再由檢察長運用權力去施加在個別檢察官身上。他可以對於表現不如期

預期，或者意見與其相左的檢察長直接予以免除首長職務；他也可以提拔與其溝通順暢的檢察首長，這都是他所擁有的人事任免權力。因此在這裡，我們要特別關心的是，法務部長既然外於檢察體系，他並不是檢察官，如果有強大的人事權力，竟然可以對檢察官進行實質的指令或干預，當然可能發生不正義的後果。

但是，法務部長本於民主問責的政治設計，對於檢察總長或檢察長似乎亦應具有一定的人事權，因為這在日本、德國的人事機制上也都有相應的設計。因此，即使在外國立法例上，儘管強調檢察官獨立不應受政治不當干預的理念，但也採取一定程度的民主問責機制。是故，檢察獨立與民主問責之間應如何調和，在我國應如何設計，便是本章要去討論並且加以探究的。

第二節 國外法務部長與檢察首長指令權之探討

指令，係指上級長官對於下級屬官針對職務上之事項所為之一般或個別的指示；得行使上述指令之權能，稱為指令權。以發布指令之「主體」為區分標準，由司法部長下達者稱為外部指令，由檢察首長下達者即稱為內部指令³⁰⁶。區分外部指令與內部指令之重要性，在於法務部長與檢察首長兩者之職務性格有別，對於檢察官身為「法律的守護者」的角色有不同的作用。因為，法務部長乃典型的政務官，隨政黨政治上台與下台，表面上雖係為公共政策與全民福祉而努力，實質上卻可能因為執政黨能掌握檢察機關之指令權，而將檢察官作為政治打手，用以打擊在野黨並且保護執政黨自身，造成政黨政治與民主選舉的不公平現象。近年來有論者認為應加強法務部長之監督權力，似有仿效美國模式之議，實係未充分掌握美國制度精神且未正確認識政黨政治與檢察機關之關係。若錯誤加強法務部長之監督權力，不僅在法律理論及國外立法例上出現錯誤立法，更將在實務上導致政黨政治的更大傷害。因此，正確釐清外部指令權與內部指令權之意義及界

³⁰⁶ 林鈺雄，前揭註 67，頁 43。

限，並且在檢察機關的組織改造中配置具體落實的機制，即相當重要，此亦為本節之重點。



第一項 德國模式

德國檢察體系基於聯邦分權制之政治架構，分為聯邦檢察機關及各邦檢察機關。儘管檢察體系分屬聯邦及邦之不同層級，以及存在於相互平行之各邦之間，但架構上均由德國法院組織法統一制定，並以之規定彼此之間的互動關係。又聯邦司法部長與聯邦檢察（總）長有政治上任命之關係，各邦司法部長與邦檢察長亦係雷同。本項將針對德國聯邦司法部長與聯邦檢察（總）長之關係，以及實務上的最新案例進行說明。

第一款 德國聯邦司法部長對聯邦檢察（總）長之人事任免機制

聯邦檢察（總）長及聯邦檢察官均係終身制之公務員，均由聯邦司法部長經內閣認可後提名，經聯邦參議院（Bundesrat）同意後，由聯邦總統任命³⁰⁷。其等執行職務時除應遵守一般公務員法之原則及規定外，更應優先遵循刑事訴訟法之特別規定。聯邦檢察（總）長依公務員法在履行職責時必須要始終貫徹賦予他的基本政策和政府目標，但其係政治性任命之政務官，得隨時不經理由而被解職³⁰⁸，以此確保其履行職務能和聯邦政府之刑事政策一致。聯邦檢察（總）長在執行職務時，與其他聯邦檢察官一樣獨立於法院³⁰⁹；而在功能上，聯邦檢察（總）長是作為參與審判且不可或缺之刑事司法機關之一而存在³¹⁰。

關於德國聯邦檢察（總）長的退場機制，與在聯邦體制下之各邦檢察總長有不同設計，大略可以區分為兩種模式：一係「永業文官模式」，係依其年資、官

³⁰⁷ 參照德國法院組織法第 149 條。

³⁰⁸ 參照德國公務員法第 36 條第 1 項第 5 款。

³⁰⁹ 德國法院組織法第 150 條。

³¹⁰ 參見 <http://www.generalbundesanwalt.de/de/index.php>（最後瀏覽日期：07/19/2016）。

等、職等體系而陞遷調動，此模式為巴登—符騰堡邦、巴伐利亞邦及晚近之北萊茵—西伐利亞邦採用為主；二係「政治公務員模式」，因其係政治性任命，故得隨時、不附任何理由，由聯邦總理或主管部長命令「暫時退休」，依德國聯邦公務員框架法（BRRG）第 31 條，「其職權行使必須持續與政府之基本的政治觀點與目標相一致」，此模式為聯邦、麥克倫—福波門邦、許列什維芝—霍斯坦邦等所採用。黃錦堂教授分析指出，「政治公務員模式」易導致檢察總長受制於政治不當干涉，並認為我國檢察總長既由法務部長指揮監督，並由監察院於有違法失職時提起彈劾送交公務員懲戒委員會之制度，對於有以立法院委員過半數方式使檢察總長退場之修法提案，亦認為容易引發政治力介入的疑慮而不宜採納³¹¹。黃錦堂教授立基於避免檢察官受政治不當干涉之檢察獨立觀點，誠為公論。

第二款 德國聯邦司法部長對聯邦檢察（總）長之外部指令權

德國就外部及內部指令權規定在其法院組織法第 147 條³¹²，其聯邦司法及消費者保護部（原聯邦司法部，下仍簡稱聯邦司法部）長對於聯邦檢察（總）長及聯邦檢察官有權監督及領導，各邦司法行政機關有權對於邦內所有檢察機關官員監督及領導。但是，通說及實務上均對於其司法部長之外部指令權加以嚴格限制，

³¹¹ 黃錦堂（2010），〈德國檢察總長的退場機制〉，《國政評論》，<http://www.npf.org.tw/1/7049>（最後瀏覽日期：07/19/2016）。

³¹² 德國法院組織法第 147 條【職務監督權】：

下列之人有權監督及領導：

對於聯邦檢察（總）長及聯邦檢察官，聯邦司法及消費者保護部長有權，

對於邦內所有檢察機關官員，邦司法行政機關有權，

對於其轄區內檢察機關之所有官員，在邦高等法院及邦地方法院之檢察機關首長級官員有權。

本條條文之中譯，可參閱連孟琦譯著（2016），〈附德國法院組織法選譯〉，法務部編印，《德國刑事訴訟法》（尚未出版）。

該條條文英文版全文：Section 147 Courts Constitution Act：The right of supervision and direction shall lie with:

1. the Federal Minister of Justice in respect of the Federal Prosecutor General and the federal prosecutors;
2. the Land agency for the administration of justice in respect of all the officials of the public prosecution office of the Land concerned;
3. the highest-ranking official of the public prosecution office at the Higher Regional Courts and the Regional Courts in respect of all the officials of the public prosecution office of the given court's district.（見德國聯邦司法部官網，網址：

https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/englisch_gvg.html#p0710，最後瀏覽日：07/19/2016）

第一是須以刑事訴訟法與刑法中之「法定原則 (Legalitätsprinzip)」及客觀性義務規定為其界限；第二是聯邦司法部長不得對於檢察官之個案進行指揮與監督。加以嚴格限制的最重要目的，即在於避免不當政治干預。其基本概念可從兩方面理解：一、聯邦司法部長不具備，也不須具備檢察官的身分，因此，舉凡刑事訴訟法上賦予檢察官之任務，如偵查、起訴、不起訴、蒞庭、上訴等等，聯邦司法部長皆無親自處理的權限；二、聯邦司法部長乃典型的政務官，為政府之政策效勞，與政府同進退，其行事準則自與檢察官不同³¹³。詳言之，聯邦司法部長乃典型的政務官，由行政層峰任命，與政府同進退，替政府戮力效勞，為政府之政策背書，隨時可能因政治理由去職，因而，其行事準則，與嚴格受合法性及客觀性義務控制之檢察官不同，而其對不當政治干預的免疫能力，也遠遠不如依良心及法律（確信）行事的個別檢察官，此乃德國通說區別外部指令權與內部指令權最重要的立論之一³¹⁴。

德國關於外部指令權的歷史脈絡上，自 1877 年帝國刑事訴訟法暨法院組織法制定以來，除納粹時期外，極少出現過司法部長干預個案中檢察事務處理之案例³¹⁵。1901 年 3 月 23 日，德國刑事法學大師封李斯特在柏林律師公會發表「刑事案件辯護人的地位」(die Stellung der Verteidigung im Strafsachen) 專題演講，提及了檢察官在法律上的角色定位。李斯特在演講中提到：「...檢察官的當事人地位在我們的刑事訴訟法的確是特別被模糊化的，藉由法定原則的確證、明文給檢察官權力、使其採取有利於被告的法律手段等來實踐，那歐陸法律人就可能趨近於一個法之想定：『彷彿檢察官應非當事人的一造，而是世界上最客觀的官署。』但在法律上卻不充足，甚至完全逸脫於這個認知。因為德意志帝國法院組織法第

³¹³ 林鈺雄，前揭註 67，頁 43。

³¹⁴ Krey/Pföhrer, NStZ 1985, 145 ff., 參見林鈺雄，前揭註 67，頁 47。

³¹⁵ Bucher, Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft, JZ 1975, 105, 107; Martin (曾擔任德國聯邦檢察總長), Zur Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft, JZ 1973, 415 ff.; vgl. auch Schafter/Boll, in: Lowe/Rosenberg, Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Grosskommentar, Bd. 6, 24. Aufl., 1996, 146 GVG Rdnr. 9. 參見林鈺雄，前揭註 67，頁 48。

147 條規定：『檢察機關有義務履行上級之職務指令。』即令檢察官對於被告有罪與否早已有確切心證，但在判決過程裡檢方須基於上級指令權而為論告。當這判決論告可能全然取決於檢察官個人觀點，且不僅是基於單方面追訴機關立場代理人的作用，這是對於法律的嘲弄，因為檢察官務必且僅應從法律的觀點去致力於真實發現。」³¹⁶

德國自 19 世紀以來，司法部長放棄個案指令之實務慣例已經奠立，幾有習慣法之效力，因此，學說上稱為「指令權在習慣法上之部份失效」（eine gewohnheitsrechtliche Derogierung des Weisungsrechts）³¹⁷。甚至，第二次世界大戰後德國多位聯邦司法部長也一再宣示絕不逾越法定原則的鐵則。1957 年在柏林舉辦的 26 屆德國司法部長聯席會議上，聯邦司法部長的會議代表也明白宣示其不會發佈指令給檢察（總）長的原則。戰後曾任檢察總長的 Gude 在卸任典禮上亦光榮地宣告，其在職期間從未被下達過任何指令。再如，1972 年 8 月 16 日聯邦司法部長在其時喧騰一時的快克醜聞案（Quick-Affare）中明白表示：檢察官乃獨立的刑事司法機關；只有惡意陰險者會想嘗試將獨立的司法權降格為統治者的工具；檢察機關和法院執行職務時自負責任，並非聯邦政府的機關。³¹⁸

德國法制於立法上以法定原則為指令權之界限，慣例上聯邦司法部長亦不指揮監督個案，但基於根絕政治勢力入侵刑事司法之理由，法學界對外部指令權之疑慮仍然甚深，亦有主張完全廢除者³¹⁹。德國前聯邦司法部長 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger 更曾公開表示，「我無條件支持廢除檢察官接受個案指示的行政指令權之建議。從我擔任聯邦司法部長的個人經驗來談，我只能確認行政指令權這樣的工具是雙面刃，它造成的許多傷害和促成的利益是相同的，不

³¹⁶ v. Liszt, Über die Stellung der Verteidigung im Strafsachen, Deutsche Juristen –Zeitung, Jahrgang VI, 1901, S. 180. 轉引自段思平（2015），〈法務部長行政指令權〉，《法治時報》，第 169 期，<http://blog.yam.com/lawpaper/article/101673224>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

³¹⁷ 林鈺雄，前揭註 67，頁 197。許澤天，前揭註 164，頁 27。

³¹⁸ 林鈺雄，前揭註 67，頁 198。

³¹⁹ Vgl. z.B. DRB, DRiZ 1968, 359; Wagner, JZ 1974, 212 ff. 參見林鈺雄，前揭註 67，頁 200。

管是引起之傷害或促成之利益是自行運作亦或其他方面造成的。這特別適用在最近的檢察官、法院與辯護律師『搓圓仔協商後』而『被合法化』的實務觀察。當檢察官必須遵循所謂政治上的指令時，整體刑事訴訟程序就很容易成為一場鬧劇。」³²⁰

由於聯邦司法部長乃周旋於政治漩渦的閣員，如果成為檢察官上命下從的頂頭上司，則檢察官如何抵抗政治勢力入侵？在此條件之下，檢察官又如何作為客觀的法律守護人？事實上，即便是在德國，贊同維持司法部長外部指令權者也承認，此種指令權乃政治入侵司法的關口。³²¹

第三款 德國聯邦司法部長與聯邦檢察（總）長之爭端案例

在 2015 年發生了疑似聯邦司法部長對聯邦檢察（總）長下達指令之事件，讓德國對於外部指令權的議題又浮上檯面。這一事件起因於，2015 年 2 月間，德國卓有聲譽的「網路政治」(Netzpolitik) 媒體網站，刊登了匿名人士提供的一份機密文件，該文件揭示德國國家安全機關「德國聯邦憲法保護局」(Bundesamt für Verfassungsschutz) 計畫擴大對德國網路社群活動的監控與分析並擬提高相關預算。文件披露以後，「德國聯邦憲法保護局」局長馬森(Hans-Georg Maaßen)認為該網站公開披露機密文件之行為乃洩漏國家機密，已涉犯德國刑法第 94 條之內亂罪（或稱為叛國罪）而提起告訴。同年 4 月 15 日，「網路政治」媒體網站再次披露了另一份「德國聯邦憲法保護局」的機密檔案，其中更包含了該局具體分析網路社群資訊內容的檔案。「德國聯邦憲法保護局」局長馬森遂再度向德國聯邦檢察署提出告訴，指稱該媒體網站之揭露將會讓國家機密洩露給可能危害德國的外國勢力，對國家安全造成巨大危害，因此請求聯邦檢察官

320

<http://www.welt.de/politik/deutschland/article144842685/Staatsanwaelte-sollten-von-Weisungen-frei-s-ein.html>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

³²¹ 林鈺雄，前揭註 67，頁 200。

偵辦。同年5月初，聯邦檢察（總）長蘭格（Harald Range）審核本案時，要求「德國聯邦憲法保護局」提供更多資訊，該局則提供完整資訊及詳盡的法律意見書。5月中旬時，聯邦檢察（總）長蘭格指示承辦檢察官偵辦，且為求周全，並於6月19日將本案送請外部專家進行法律鑑定，以確認「網路政治」媒體網站的記者是否該當於刑法內亂罪對於國家安全威脅等要件³²²。同年7月24日聯邦檢察署發函告知該網站兩名創辦人貝克達爾（Markus Beckedahl）和梅斯特（Andre Meister）涉嫌叛國行為，該網站隨後於7月30日揭露此事，引發新聞界強烈反彈，許多報紙都以頭條報導新聞自由受到威脅。政界高層也不認同，強調政府致力維護新聞自由，連歐洲安全合作組織（OSCE）也要求德國停止相關調查³²³。德國聯邦司法部長馬斯（Heiko Maas）則於7月31日公開表示，對於「網路政治」媒體網站的記者是否涉及內亂罪持保留態度。8月2日，超過2000位民眾上街抗議，要求政府當局中止偵查，德國記者聯盟（DJV）亦發出聲明，認為這是對媒體自由的攻擊，而社會民主黨（SPD）和左翼黨（Die Linke）質疑檢察官濫權，要求聯邦檢察總長蘭格辭職³²⁴。接下來大規模媒體的抨擊和輿論的批判，8月2日「德國聯邦憲法保護局」局長馬森為其告訴提出辯解，說當初提起告訴僅針對「不明人士」，並非針對「媒體記者」。聯邦檢察（總）長蘭格則反駁，當初受理告訴案件內容包含該兩名記者的名字。8月3日德國聯邦總理梅克爾（Angela Merkel）表達了不支持偵辦的立場，其意見與聯邦司法部長馬斯相同，

³²² Deutsche Welle, *Ex-federal prosecutor Range defends conduct in Netzpolitik scandal* (Aug. 7, 2015), <http://www.dw.com/en/ex-federal-prosecutor-range-defends-conduct-in-netzpolitik-scandal/a-18633505>.

³²³ Deutsche Welle, *German intelligence chief defends charges against Netzpolitik reporters* (Aug. 3, 2015), <http://www.dw.com/en/german-intelligence-chief-defends-charges-against-netzpolitik-reporters/a-18622334>.

³²⁴ 社會民主黨在議會調查委員會中的代表 Christian Flisek 認為這作為太令國家蒙羞了，並在 Twitter 上表示 Harald Range 應該要下台，而該黨副黨主席 Ralf Stegner 也贊同，認為 Harald Range 已經迷失身為檢察官最重要的目的。請參考詳細請參閱 Deutsche Welle, *German politicians urge chief prosecutor to resign over treason probe* (Aug. 1, 2015), <http://dw.com/p/1G8OZ>; Deutsche Welle, *Thousands march in Berlin over journalist 'treason' claims* (Aug. 1, 2015), <http://www.dw.com/en/thousands-march-in-berlin-over-journalist-treason-claims/a-18621978>.

而馬斯則要求蘭格撤回先前送請法律鑑定的調查行動。蘭格認為馬斯的要求已經涉及不當干涉個案而拒絕，且隨後就收到了外部專家的法律鑑定意見結論，肯認本案記者刊登文件的內容確實涉及國家機密。8月4日聯邦檢察總長蘭格罕見地召開記者會，公開捍衛自己的見解，認為新聞自由也不能凌駕國家安全，且司法部長已不當干預司法獨立。同日隨後，司法部長馬斯也在柏林召開臨時記者會，表達再也無法信任檢察總長蘭格，並表示為捍衛媒體獨立與新聞自由，決定與總理一致要求蘭格引退，並直接宣布已下令67歲的蘭格提前即日「退休」（他原定2016年初退休），該職務由慕尼黑市檢察長弗朗克（Peter Frank）接任³²⁵。

而後司法部長馬斯表示並不同意蘭格的作為和判斷，認為該文件並未到達影響國家安全的程度。然蘭格表示司法部長從未明確表達反對，而後Maas在總理的同意下開除德國聯邦總檢察長Range。³²⁶Range後續在訪談中表示，原本外審專家所提交的結論被司法部否決，偵查受到政治干預，³²⁷司法不再獨立，他更重申媒體自由是相當珍貴，但並非沒有底線。³²⁸

儘管這個事件中，似乎是聯邦檢察總長的偵辦行動，侵害了媒體新聞自由和人民言論自由，反而是內閣的司法部長站在保障自由的這一方而出手干預，可謂符合多數民意的政治性決策。但是，如果站在國家安全的立場，也可以認為聯邦檢察總長致力於捍衛國家與社會整體的安全與福祉，卻遭到內閣司法部長的不當政治干涉。因此，德國這個案例引發了後續許多討論，贊成和反對的聲音皆有。

³²⁵ 歐洲動態，〈德國聯邦檢察長「被退休」〉，

http://europechinese.blogspot.com/2015/08/blog-post_5.html（最後瀏覽日：07/19/2016）

³²⁶ 司法部長（Heiko Maas）在受訪中表示對於Range擔任聯邦檢察長失去信心，且認為Range的言論是非常不全面的，例如Maas表示撤換外審專家結論是他跟Range兩個人的共同決定，且可能會誤導群眾，而讓群眾誤解司法體系，因而要求Range提早退休。Frank Zeller, *German chief prosecutor sacked in media treason row*, AFP (Aug. 5, 2015), <https://www.yahoo.com/tech/german-chief-prosecutor-sacked-media-treason-row-174828898.html>.

³²⁷ Range在訪談中表示，決定是否開啟叛國案的偵查的首要要件是洩露的文件是否為國家機密，而決定此機密的外審專家的結論在7月28日被司法部要求撤換。Frank Jordans, *Germany's top prosecutor stumbles over treason probe against journalists*, 1310 NEWS (Aug. 4, 2015), <http://www.1310news.com/2015/08/04/german-justice-minister-fires-countrys-top-prosecutor-over-treason-probe-against-journalists/>.

³²⁸ Welle, *supra* note 322.

事實上，如果支持司法部長可以在民意驅動下，對於個案進行直接指令，很有可能產生滲透性的效果，逐漸在其他個案中都開始由內閣司法部長進行指令或干預，這樣可能導致的不良後果是否為當初善意出發心所致，自然亦令人擔憂。



第二項 日本模式

日本政府體制與我國相同均為中央集權制度，檢察體系亦係統一隸屬於最高檢察廳之科層組織，並且隸屬於法務省。本項將針對日本法務大臣與檢察總長之關係，以及實務運作案例進行說明。

第一款 日本法務大臣對檢事總長之人事任免機制

由於檢察機關隸屬於法務省，法務大臣係內閣成員，檢察權之行使係內閣對國會負責的事項之一。機制設計上，便賦予法務大臣對檢察廳擁有一定之監督權。但是，法務大臣的監督權於機制設計上，則必須兼顧檢察官的獨立性，並考慮排除來自政治勢力之不當干涉，以及考慮檢察官同一體原則（原文：檢察官同一體の原則）下檢事總長的指揮監督權互相協調的問題。

依日本檢察廳法第 15 條前段規定，檢事總長、次長檢事及各檢事長為一級檢察官，其「任免」由內閣為之，且經天皇認證之。此處所謂天皇之認證，並非為任免，而僅係就內閣所為任免係屬真正進行確認並予以公開表明³²⁹。

至於日本檢察總長之退場機制，依檢察廳法第 22 條規定，檢察總長達 65 歲，其他檢察長達 63 歲，應予退休（退官）³³⁰。復依同法第 25 條規定，檢察官除第 22 條至第 24 條規定外，不得違反其意願為去職、停職及減俸等處分，但受

³²⁹ 伊藤榮樹，前揭註 214，頁 115。

³³⁰ 原文為：「檢事総長は、年齢が六十五年に達した時に、その他の検察官は年齢が六十三年に達した時に退官する。」參見法令データ提供システム「檢察庁法」，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO061.html>。

懲戒處分者，不在此限³³¹。因此由第 25 條條文可知，日本檢察總長除上述法定退休（即第 22 條）及懲戒事由（第 25 條但書）而去職外，尚有以不適任（下揭第 23 條）而免職者。依「檢察廳法」第 23 條第 1 項規定，檢察官因身心狀況異常、不堪任或其他事由而不適合執行職務時，對檢察總長、檢察次長及各級檢察長，得經檢察官適格審查會之決議，以及法務大臣之勸告，將其免職³³²。由於檢事總長本身就是檢察官，故亦同受檢察官適格審查會之適任審查。此外，依檢察廳法第 20 條，在有依他法規定不得被任命為官員之失格事由外，另設有檢察官之失格事由，凡該當前揭事由之一者，即不得任命為檢察官，亦即縱為檢事總長亦可能因該當本條規定之事由而去職³³³。

第二款 日本法務大臣對檢察官的指揮監督權

日本檢察廳法（下稱「檢察廳法」）第 14 條規定：「法務大臣得就第 4 條及第 6 條規定之檢察官事務，對檢察官進行一般性之指揮監督。但就個別事件之調查或處分，僅得指揮檢事總長³³⁴」易言之，法務大臣就檢察機構的指揮監督，分

³³¹ 原文為：「檢察官は、前三条の場合を除いては、その意思に反して、その官を失い、職務を停止され又は俸給を減額されることはない。但し懲戒処分による場合は、この限りでない。」

³³² 至於檢察官及副檢察官之免職，僅須經檢察官適格審查會之決議即可。原文為：「檢察官が心身の故障、職務上の非能率その他の事由に因りその職務を執るに適しないときは、檢事總長、次長檢事及び檢事長については、檢察官適格審査会の議決及び法務大臣の勸告を経て、檢事及び副檢事については、檢察官適格審査会の議決を経て、その官を免ずることができる。」

³³³ 按伊藤崇樹之說明，此處所謂失格事由（即我國之消極資格），包括國家公務員法第 38 條規定之事由以及因檢察官其職責重要性而另在檢察廳法第 20 條第 1 及 2 款設有兩項事由。前者為一般公務員失格事由（如禁治產及準禁治產、遭判處徒刑至該刑執行結束為止、受懲戒免職處分、為人事院人事官或事務總長而犯國家公務員法之罪等），後者方屬因檢察官身份而增設之事由（遭處徒刑、受彈劾法院之罷免裁判者）。參見伊藤崇樹，前揭註 214，頁 133-134。國家公務員法第 38 條原文為：「次の各号のいずれかに該当する者は、人事院規則の定める場合を除くほか、官職に就く能力を有しない。」

一 成年被後見人又は被保佐人

二 禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又は執行を受けることがなくなるまでの者

三 懲戒免職の処分を受け、当該処分の日から二年を経過しない者

四 人事院の人事官又は事務總長の職にあつて、第百九条から第百十二条までに規定する罪を犯し刑に処せられた者

五 日本国憲法 施行の日以後において、日本国憲法 又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者」

³³⁴ 原文為：「第十四条 法務大臣は、第四条及び第六条に規定する檢察官の事務に関し、檢

為一般性指揮監督及個案指揮監督。一般性指揮監督雖可對檢察官為之，但係屬非關個案之情形。至於針對具體案件，例如偵查或起訴與否，法務大臣只能指揮檢事總長一人。法務大臣對檢事總長行使指揮權的案例，迄今僅在 1954 年 4 月 21 日造船疑案，吉田內閣的犬養健法務大臣曾指示檢事總長不要對當時自由黨幹事長佐藤榮作逮捕時發動過，以後就再也沒有啟動過。

至於檢察官則係依檢察同一體原則，遵循檢事總長之指揮。儘管檢察廳具有一定程度之獨立性，但形式上檢察廳仍隸屬於法務省下，且在實務運作上，例如人事晉升和具體個案的處理方面，仍存在一定緊密的關係。

在人事晉升方面，檢察官從一個新人進入檢察廳的職業生涯後，就會隨著工作年資及歷練循著科層體制逐漸向上晉升。新檢察官在初任後，大約一年後可能會調派到其他地方檢察廳工作，再兩年後可能再轉調到大城市的地方檢察廳任職。且日本檢察官有每兩年強制調動的作法，這段期間主要是根據工作表現及專業能力，一步步決定前進的方向。大概在服務 10 年後，有機會進入法務省、東京地方檢察廳、大阪地方檢察廳或其他地方檢察廳工作。如果進入法務省工作，就可能以行政系統為中心前進，逐步擔任參事、科長或局長等。如果仍然在地方檢察廳實務工作，則可能逐步從部長、次席檢察官等，升為高檢檢事、檢事正，甚至升到最高檢檢事。但也並非全都是這種方式前進，也有可能從法務省轉調到地方檢察實務部門，然後又調回法務省的。但是實務人事運作上，如果要成為檢察廳

察官を一般に指揮監督することができる。但し、個々の事件の取調又は処分については、検事総長のみを指揮することができる。」另檢察廳法第 4 條規定：「檢察官就刑事案件進行公訴、請求法院正確適用法律且監督裁判之執行，另在認為職務上有必要時，縱為法院權限所屬事項亦得向法院請求通知或陳述意見，又其作為公益之代表，執行依其他法令屬其權限之事務。」原文：「第四条 檢察官は、刑事について、公訴を行い、裁判所に法の正当な適用を請求し、且つ、裁判の執行を監督し、又、裁判所の権限に属するその他の事項についても職務上必要と認めるときは、裁判所に、通知を求め、又は意見を述べ、又、公益の代表者として他の法令がその権限に属させた事務を行う。」第 6 條規定：「檢察官就任何犯罪均得進行捜査。2 檢察官與依其他法令具有捜査職權者間之關係，依刑事訴訟法之相關規定。」原文：「第六条 檢察官は、いかなる犯罪についても捜査をすることができる。2 檢察官と他の法令により捜査の職權を有する者との關係は、刑事訴訟法 の定めるところによる。」

的首長，例如最高檢的檢事總長、總長、次長檢事、東京高等檢察廳檢事長等，擁有法務省的科長、局長，尤其是刑事局長、法務事務次官等經歷會更有機會。

³³⁵由於法務省的資歷與檢察官的職業生涯乃至於晉升頗有關係，因此法務省與檢察廳的密切程度可能會在這裡會發揮隱性作用。

搜查及起訴與否之刑事處分一般而言係由地檢決定，但日本檢察機關在遇有重大特殊案件時，通常會先召開「檢察首腦會議（原文：「檢察首脳会議」）」³³⁶。這個會議在檢察機關內部被比喻稱作「御前會議（原文：「御前會議」）」³³⁷。特殊重大案件一般係指發生了對政治、社會有重大影響的案件，例如與以內閣總理大臣為首之內閣成員、國會議員等政界人士、高級官員、地方首長、財金界人士、法曹人士等有關之事件、大規模之公職選舉違法事件、或者是為處理對政治、經濟、社會有重大影響之事件時，有必要在事前統一全體檢察機關的意志³³⁷。會議參加者於最高檢察廳方面為檢事總長、次長檢事、負責管轄該案件的部長、檢事，此外案件管轄地方面也會派代表參加，包括該地的高等檢察廳檢事長、地方檢察廳檢事正、次席檢事、承辦案件的主任檢事等，如果案件發生在東京，則尚有東京地方檢察廳的特搜部長參加。

另外，在召開「檢察首腦會議」時，法務省方面也會派員出席，通常是官房長官，有時也會派課長級人士出席。這個會議通常是由承辦案件的地方檢察廳提出，有時也由最高檢察廳主動召集。召開的目的在於討論是否開始偵查，是否起訴等。檢察首腦會議討論的內容非常詳細，有時甚至連嫌疑人的私生活都進行討論。會議通常都是在地方檢察廳已經掌握確鑿證據後召開，議程先由地方檢察廳代表就犯罪事實、證據、罪名及適用之法律條文進行說明，然後由最高檢察廳方面指出疑問點，再由地方檢察廳進行解釋。討論過程中，最高檢察廳和地方檢察

³³⁵ 徐蔚，《日本檢察制度概述》，頁 59，中國政法大學出版社。

³³⁶ 渡邊文幸（2009），《檢事總長》，頁 25，中央公論新社。

³³⁷ 野村二郎（1994），《日本の檢察官》，頁 33，早稻田經營出版。

廳的意見交鋒經常非常活躍，一旦發現疑問一定要追問查明真相。而且會議上會進行非常充分的討論，作出的結論要求必須全體一致通過，絕對不可以通過多數表決做出結論。因為按照檢察官同一體原則，檢察首腦會議所作出的結論在將來都對檢察全體具有約束力。得出結論後，就按照該方針進行偵查、起訴或不起訴的處理。有時一件個案要召開一到好幾次³³⁸，例如在日本前首相田中角榮受賄的洛克希德案件，就召開了好幾次，因為這是個極其特別重要的案件。即使是檢察首腦會議的結論一致同意，作為現場地方檢察廳一方也未必都能全面理解和接受。

1968年，在偵查日本通運事件（下稱「日通事件」，詳後述）時，剛開始，東京地方檢察廳主張應逮捕社會黨參議院議員大倉精一，接著再逮捕自民黨代議士池田正之輔。但是，檢事總長井本台吉和法務省方面代表均表示反對，反對的理由是當時參議院選舉日期接近，在選舉前逮捕國會議員可能會打亂選民的公正判斷，但東京地方檢察廳方面卻認為，參議院選舉是早就安排好的，並不是像解散眾議院進行的選舉那樣突然進行，雙方意見不同³³⁹，會議因此一再延長，最後竟然開了三天。最後，最高檢察廳刑事部長山本清二郎提出折衷方案：不逮捕池田，進行非強制性調查，和大倉同時起訴。因此才算平息了爭論³⁴⁰。³⁴¹

法務省方面在檢察首腦會議上可以表達意見，其個案資訊的來源當然是會議前由承辦案件的檢察廳所提供的，且經逐級呈報最高檢察廳，經過法務省刑事科長、刑事局長、事務次官，最後向法務大臣報告。此程序係依據刑事關係報告規則（原文：刑事關係報告規程）向三位長官（檢事長、檢事總長、法務大臣）進行報告。由檢事總長負責確認全國等級之重要事件。該報告規則係適用於公安勞動關係、國會議員犯罪、違反選舉相關事件、財政經濟相關事件等。

³³⁸ 野村二郎，前揭註 337，頁 34-35。

³³⁹ 野村二郎，前揭註 337，頁 85-86。

³⁴⁰ 渡邊文幸，前揭註 336，頁 146。

³⁴¹ 徐蔚，前揭註 335，頁 267。

另外，與內亂外患外交相關罪名、違反刑事特別法或獨占禁止法等事件，則適用處分請訓規則（原文：処分請訓規程）。就具體個案決定是否起訴時，要先受到檢事長、檢事總長及法務大臣的指揮³⁴²。具體來說係由檢事總長對法務大臣請求指示，法務大臣回應該請求進行指揮後，再由檢事總長向下指揮³⁴³。此兩份規程文件係屬於內部文件，其規定對於政治案件等，特別是決定對國會議員進行偵查、逮捕程序前，須先得到法務大臣的同意。對於逮捕，若未經法務大臣同意不得向法院聲請逮捕令狀，且強調此程序必須在事前取得同意，不得事後補行陳報。³⁴⁴

第三款 日本法務大臣與檢察官間之爭端案例

日本法務大臣與檢事總長之間就指令權曾有數次重大爭端，分別為 1954 年「造船疑獄」事件、1968 年「日通事件」、1976 年「洛克希德事件」以及 2009 年「陸山會事件」，這些實務運作上的歷史事件可以讓我們觀察到日本法務大臣與檢察官之間的互動關係。

第一目 造船疑獄事件（1954）

造船疑獄事件係日本於 1954 年間爆發的重大政界貪污案件，此事件之背景係日本在第二次世界大戰期間船隻總載重折損達 850 萬噸，故在二戰後為重建航運產業自 1947 年起按計畫大量建造船隻（原文：計畫造船），所需資金則由日本銀行或其他金融機構提供，其中如日本銀行便係以年利率 7.5% 融資給各海運公司，為當時市場利率約為 11%。雖然在韓戰期間因需求強勁，日本造船及海運業者迎接了蓬勃發展的盛況，但是隨著韓戰結束，在 1952 年春天開始面臨業績衰退之不景氣狀況，所有造船及海運業者均陷入無法支付利息之窘境。於是如日本船主協會等組織便要求政府及國會能實施以減輕利息與稅賦為內容的海運復興

³⁴² 渡邊文幸，前揭註 336，頁 23-24。

³⁴³ 伊藤榮樹，前揭註 214，頁 100-101。

³⁴⁴ 徐蔚，前揭註 335，頁 268。

政策，此舉進而成為引起造船疑獄事件之開端。

在 1953 年 1 月經日本船主協會、日本造船工業會等組織積極以金錢賄賂攻勢等遊說政界後，通過「外航船舶建造融資利息補給法（原文：外航船舶建造融資利子補給法）」，該法案內容包括船舶所有人負擔之利息均降低至 7.5%，與一般利息間之差額由政府加以補助。換言之，即係以稅金補助原應由海運及造船業者之融資利息³⁴⁵。爾後在同年 8 月由森脇將光因票據及股票遭偷竊向東京地檢特搜部提起告訴³⁴⁶，隨調查進行發現山下汽船跟日本海運兩間公司對某間紙上公司有不正常之融資，進而在 1954 年年初，在搜索前揭兩間公司時發現其對運輸省官房長行賄，以及從日立造船、飯野海運、東西汽船、日本油槽船等公司收受回扣之事實。同時在逮捕山下汽船社長社長橫田愛三郎時，扣押載有對政治界高額政治獻金之橫田記事（原文：橫田メモ）。另外，也發現在前述法案審議期間，前述公司高層以及日本船主協會、日本造船工業會有對國會議員行賄之嫌疑。東京地檢特搜部循此證據逮捕了自由黨副幹事長，同時為名村造船顧問，亦為眾議員之有田二郎等四名國會議員，然而在朝逮捕自由黨幹事長佐藤榮作以及自由黨政調會長池田勇人進行搜查時，卻因法務大臣突然之發動指揮權而無疾而終³⁴⁷。

回顧在檢方發生的過程梗概如下：1954 年 4 月 19 日檢事總長佐藤藤佐在當天上午 10 點與下午 4 點，二度向法務大臣犬養健口頭請示對逮捕佐藤榮作予以許可。法務大臣均未予正面回應，後來法務大臣在下午 9 點後抵達副總理緒方之官邸，進行約兩小時之協議。隔天即 20 日上午 8 點 20 分，犬養法務大臣再次被傳喚至首相官邸與吉田茂首相、緒方副總理進行短暫會談，爾後 9 點過後，犬養法務大臣傳喚檢事總長與清原次長再進行 30 分鐘左右之協議。當天下午 6 點半，檢事總長第三次向法務大臣傳達檢方欲進行逮捕之方針。同晚 8 點法務大臣再次

³⁴⁵ 渡邊文幸（2005），《指揮權發動 — 造船疑獄と戦後檢察の確立》，頁 49, 52-55，東京：信山社出版。

³⁴⁶ 渡邊文幸，前揭註 336，頁 94。

³⁴⁷ 渡邊文幸，前揭註 345，頁 11-12。

與緒方副總理進行約兩小時之會談後，再返回法務省再次與檢方高層進行協議至深夜 11 點半，並且正式由檢事總長向法務大臣提出正式之逮捕請求書。隔天即 21 日中午 12 點 20 分法務大臣依據檢察廳法第 14 條「法務大臣得就（本法）第 4 條及第 6 條規定之檢察官事務，對檢察官進行一般性之指揮監督。但就個別事件之調查或處分，僅得指揮檢事總長」³⁴⁸之規定，以書面指示檢事總長暫時延期對自由黨佐藤幹事長之逮捕，亦即發動其指揮權。並在 12 點 30 分召開記者會，說明鑑於事件之法律性質以及相關重要之國際以及國內法案（如教育相關法案、國防相關法案）之審議現狀，而認本件屬特別例外之情事，故在相關重要之國際以及國內法案有望通過前，指示檢方暫時延期逮捕而續行搜查³⁴⁹。

法務大臣犬養健在發動指揮權隔天之 22 日便辭去法務大臣一職，因指揮權發動所造成的混亂，前揭海運及造船公司之高層逐一獲得保釋。就此指揮權發動，日本參議院於同年 4 月 30 日作成對內閣就 4 月 21 日所為之指揮權發動為警告之決議。而在犬養健辭職後繼任之法務大臣加藤鏑五郎在 6 月 9 日就犬養健之前揭指揮權發動，則認其將隨 6 月 15 日第 19 屆國會休會而「自然消滅」。最終雖然在同年 6 月 16 日係依違反政治資金規正法而起訴佐藤榮作，但未能逮捕之³⁵⁰。佐藤藤佐檢事總長就此，則說明雖然依加藤法務大臣之指示，已解除對佐藤榮作逮捕之限制，惟在前揭指示至今的這段期間內收押之行賄嫌犯已被保釋或因其他理由均被釋放，導致對犯罪搜查極具意義之逮捕嫌犯時機已一去不返，故即便逮捕佐藤榮作亦難以收集到足以提起公訴之證據³⁵¹。

刑事法學者團藤重光認為，在二戰後之新憲法下，將戰前之裁判所構成法中與檢察相關規定獨立為檢察廳法之際，檢察廳法第 14 條便屬最大的問題。一方

³⁴⁸ 原文為：「法務大臣は、第四條及び第六條に規定する檢察官の事務に関し、檢察官を一般に指揮監督することができる。但し、個々の事件の取調又は処分については、檢事総長のみを指揮することができる」。

³⁴⁹ 渡邊文幸，前揭註 345，頁 25-27。

³⁵⁰ 渡邊文幸，前揭註 345，頁 30-31。

³⁵¹ 伊藤榮樹（1986），《檢察庁法逐條解説》，頁 102，東京：良書普及会出版。

面必須要充分考量檢察權的獨立，另一方面則由於檢察權仍屬於行政權，故內閣仍當然要負其責任，從而使作為閣員之法務大臣具有指揮監督權自屬當然。然因該問題相當複雜，是以與其從法理上來加以說明，毋寧係以實務的感覺來加以解決。

團藤續論道，由於若認法務大臣得就具體個別事件之處分或調查直接對第一線之檢察官進行指揮，實際上將導致檢察官有受到不當影響之虞。即便指揮內容有所不當，也無法進行任何抵抗。為防止上情，爰增設檢察廳法第 14 條但書規定。團藤認為檢察權獨立係由從司法權獨立所當然導出之原則。雖然法律條文上並未明白規定，但賦予檢察官與法官相近程度之身分保障，便係檢察權獨立之旨趣。另外，最初之法務廳設置法當中，係規定法務總裁（即法務大臣）應由最符合該地位者擔任。團藤認為從此點可以看出儘管使法務總裁負最大責任，亦力求避免政治力影響之立法旨趣。雖然現行法務省設置法中該規定被刪除，惟立法旨趣不應因此有所差別。因此前揭檢察廳法第 14 條但書之規定應僅從檢察權獨立此一立法旨趣來加以理解。是故，倘若政府係因某種積極的政治上理由，而發動指揮權以阻止檢察權行使，便係違反該條規定之精神。

雖然受指揮之檢事總長依法有遵從指揮之義務，但若實際上檢事總長能堅定立場，法務大臣亦無法任意進行指揮。此外，在有不當指揮時，由於檢事總長具有檢察官身份保障，且因其尚位於檢察體系之頂點，故檢事總長實質上得以進行相當的抵抗。

就造船疑獄事件，團藤認為倘法務大臣逾越設置指揮權之制度旨趣（即內閣就檢察事務亦應負責）而發動指揮權的話，除違反檢察廳法之立法旨趣外，也有侵害司法權獨立之虞。換言之，實有違反憲法精神的可能。亦即，指揮權之發動係有其實質上之界限存在。形式上來說因條文未就此有具體規定，故或可謂說雖有不妥但並未違法，但從法律整體之精神來看仍可能構成濫用，而可能成為某種違法之指揮。至於法理上如何判斷其界限，團藤認為，犯罪嫌疑是否足以聲請核

發逮捕令之程度，或是否有逮捕之必要，係專屬應由檢察官為判斷者，是否就此亦應由非屬檢察官之法務大臣進行判斷，實有疑問。檢察廳法第 14 條本文之規定應係是為使法務大臣不得就個別事件之處分必要性或有無嫌疑均得四處干涉所設置。法務大臣得行使指揮權之狀況應係檢察體系基於出於某種政治企圖之作為，又或是非出於政治意圖，但相當逸脫常識之作為時。

另外如在造船疑獄事件中，檢事總長不遵從法務大臣之指揮，仍指揮部下向法院聲請核發逮捕令，此舉在刑事訴訟法上係有所可能的。而在此種情形下，也將關連到檢事總長將會有何懲戒上之責任。惟若指揮權之行使自法精神角度觀之，係形式上合法但實質上不應允許者，則此際自法律全體之精神觀之，則檢事總長採取之態度，便屬最為妥當且更可說是檢察廳法第 14 條所期待採取者。是故，檢事總長亦不應該受到懲戒³⁵²。

民事法學者兼子一則認為指揮權是一種妥協的呈現，亦即一方面為了保留過去官僚檢察制度之優點，但另一方面就政治責任或行政責任又欲維持與政府間之關連，故為使最終責任落在政府上，而設置對檢事總長之指揮權。換言之，法務大臣就檢察事務得指揮檢察當局，就個別事件亦認其得指揮檢事總長，惟應由政府對國會負責。故在本件中法務大臣係與法務體系之幕僚以及檢察體系之幕僚進行討論，基於討論結果而為不予逮捕之指揮，就此兼子認為並無違法。且因法務大臣本身是檢察權之最高負責人，而具有是否為逮捕之權限，是故不允許為逮捕在法律上應屬可行，而無附理由之必要³⁵³。

前檢事總長伊藤栄樹則認為若僅從檢察權屬行政權此點觀之，法務大臣對所有檢察事務均有指揮監督權，透過內閣對國會負責自屬當然。然而由於檢察權與

³⁵² 團藤重光(1954)〈座談会 法務大臣の指揮権発動〉上談話，《ジュリスト》，58期，頁2-9，有斐閣。

³⁵³ 兼子一(1954)〈座談会 法務大臣の指揮権発動〉上談話，《ジュリスト》，58期，頁2-9，有斐閣。

司法權間關係密不可分，為能適當且正確實現司法權，妥當不偏地行使檢察權實屬前提條件。是故，為確保司法獨立，自也須擔保檢察獨立，尤其在政黨政治體制下之國家更有其必要性。換言之，檢察廳法第 14 條之存在便是責任政治之原理與擔保檢察權獨立兩種需求折衷後之結果，一方面由內閣負責防止檢察權恣意獨斷，另一方面避免檢察受政黨之利害及方便所左右，故在賦予法務大臣對整體檢察之指揮監督權的同時，也就行使檢察事務指揮權加以限制。

原本依國家公務員法第 98 條 1 項，通常檢事總長服從其上司法務大臣之指揮自屬當然。但檢察廳法第 14 條非僅規定法務大臣與檢事總長間之命令服從關係，而應理解成作為政黨內閣一員之法務大臣與檢察權間之接點其應有型態之規定。因此若不幸地兩者間意見有所扞格時，自不允許代表檢察權之檢事總長採取若指揮不違法便盲從之態度。首先檢事總長應更詳細向法務大臣說明自己之見解及信念，同時應盡最大努力以確認法務大臣真正的想法。基本上絕大多數的情況都可藉此解開雙方的誤會而可圓滿解決。但在檢事總長儘管做出努力後仍無法達成合意的極限狀況下，檢察廳法第 14 條並未規定其應如何處理，因該條原即圖在實際運用上施力以獲得妥當結果之規定，是否能圓滿操作，則視檢事總長的見識與手腕。是以，檢事總長會採取何種態度則依事件之性質及內容、指揮命令之內容、目的及其影響，甚而檢事總長之人生觀及處世觀等而有所不同³⁵⁴。

另檢察官其作為行使搜查、提起公訴等權限之行政官，為何採取與一般行政機關相異之獨立官廳制，便係因將檢察權限委由法律人獨立之良心判斷有益於實現司法之公正性及獨立性(將最初之搜查權賦予非採獨任官廳制的警察之同時，將第二次之搜查權賦予獨任官廳之檢察官，便係因對檢察官基於法律人的獨立良心所為之搜查有所期待之故)。

另一方面，與獨任官廳制並列之另一檢察機構之重大組織原則便係檢察一體

³⁵⁴ 伊藤榮樹，前揭註 214，頁 85-91。

原則。由於檢察機關係基於此兩含有矛盾因子在內之原則所構成，故在檢察官的個別事務處理上，此矛盾便孕有以「是要遵從上司指揮，還是要貫徹自己良心的判斷」之形式呈現的可能性。就此之應對方式便有消極不服從說、辭職說以及請求事務承接移轉說（原文：事務引取移轉要請說）等見解。其中第一說強調檢察官之職務獨立性，第二說則重視檢察一體性而認為要貫徹良心便應辭職。請求上司將事務承接或移轉，若不予承認時方選擇不服從的第三說雖乍看屬於折衷說但實際上還是以一體原則為優先。但實際上從有限的資料中可窺見，檢察體系與一般行政機關相同有評議・決行（原文：稟議・決裁）制度，故事實上在此體系當中是無法不遵從上司指揮的系統，若無法遵從便僅能辭職。因此檢察一體原則其壓倒性的優勢，將剝奪檢察官作為法律人進行判斷的獨立性，導致其無法依照良心執行職務，以及整體檢察活動之僵化與政治化³⁵⁵。

第二目 日通事件（1968）

日本通運公司（下稱「日通」）從 1940 年起便壟斷對米麥等穀物之運送體制，而在 1967 年該公司為避免國會議員質詢為何長期均由該公司壟斷食糧運輸市場，故對社會黨之大倉精一議員以及自民黨之池田正之輔議員分別行賄 200 萬日圓、300 萬日圓。爾後到 1968 年 2 月，東京地檢特搜部開始對此案進行搜索調查。

同年 4 月特搜部以涉嫌業務侵占為由逮捕日通前社長福島敏行等幹部，後在 6 月逮捕大倉議員，並傳喚前日本科學技術廳長之池田議員到案說明，且均予以起訴。本事件中被起訴者共達 14 名，牽扯之政治資金從 1964 年起三年內總額高達一億九千萬日圓。最終案件審理結果，福島與池田一審均有罪遭判處徒刑（均未上訴），大倉則是被判處緩刑（上訴期間死亡）。

原先以河井信太郎為首之東京地檢特搜部是希望能盡快進行強制搜查，並應逮捕池田議員，故在 6 月 19 日就此方針向高層報告，然由於馬上就要進行七月

³⁵⁵ 渡辺洋三、江藤价泰、小田中聰樹（1995），《日本の裁判》，頁 215-219，岩波書店出版。

之參議院選舉，故法務省認為延後搜查為宜，而當時之檢察總長井本台吉則反對逮捕兩名議員。就此，在總長官邸從 6 月 22 日起連日召開檢察首腦會議卻難以達成共識，最後方按照最高檢刑事部長山本清二郎之提案，協議出「傳喚池田到案說明，並同時起訴大倉及池田」之統一意見³⁵⁶。

但起訴兩名議員三個月後之 9 月 2 日，在經濟雜誌「財界展望」等媒體上刊登出於日通事件搜查進行之 4 月 19 日，檢察總長井本台吉、當時執政之自民黨幹事長福田赳夫以及池田議員一起在位於新橋之餐廳「花蝶」用餐之發票等詳細之相關資料。此事經媒體揭露後，除導致社會一片譁然外，亦使東京地檢特搜部之檢察官們認為檢察總長對逮捕社會黨大倉議員時不置一辭，卻強硬反對逮捕池田以及法務省持延期搜查之立場，均與該次用餐有關³⁵⁷。

本件與執政黨透過行使法務大臣之指揮權，對檢察體系進行干涉之造船疑獄事件不同點在於；倘檢察總長、執政黨間利害一致，便無須透過法務大臣發動指揮權，僅需檢察總長在檢察首腦會議上堅持不同之意見，便能干涉檢察體系中第一線檢察官。

第三目 洛克希德事件（1976）

洛克希德事件（原文：ロッキード事件）係指在 1972 年至 1973 年間，當時之日本首相田中角榮在任期間涉嫌收受美國洛克希德公司 5 億日圓之賄賂，洛克希德事件在日本也被稱為「總理大臣之犯罪」而震驚全日本，亦屬除美日兩國外尚牽涉西德、義大利、土耳其及法國等國之國際級重大事件³⁵⁸。而該事件牽連甚廣，本文將擇要說明之。

此事件之背景係因洛克希德公司於 1970 年間研製出新型空中巴士 L-1011 型

³⁵⁶ 渡邊文幸，前揭註 336，頁 145-147。

³⁵⁷ 山本祐司（1998），《特搜檢察物語〈上〉政治權力との闘い》，頁 255-260，講談社。

³⁵⁸ 山本祐司，前揭註 357，頁 290-291。

(Lockheed L-1011 TriStar) 民用客機後，為將該型客機順利銷售到日本市場，洛克希德公司便透過日本丸紅公司及右翼大人物兒玉譽士夫等多條管道路徑對日本政界高層等進行金錢賄賂等攻勢，希望能促使日本全日空公司採購洛克希德 L-1011 型客機³⁵⁹。

另一方面，自 1972 年 7 月至 1974 年 12 月間日本執政黨自民黨由田中角榮出任首相組閣，當時日本自民黨一黨獨大的政治情勢下，自民黨大致掌握了政治權力，田中首相也被懷疑利用國家權力買賣國有地來獲取巨利。後在 1974 年 10 月出版「文藝春秋」中由評論家立花隆等人撰寫之特別報導「田中角榮之研究-其金脈與人脈」，在該報導後除導致田中首相在國會遭受嚴厲質詢，國稅廳、警視廳開始採取行動外，就連自民黨內之其他派系亦對田中首相進行強烈批判。隨該事件日益擴大，也引起歐美等國外媒體的注意，田中內閣之支持率也大幅下滑，田中首相最終在 1974 年 12 月 9 日率內閣總辭，結束其約兩年半之政權³⁶⁰。

之後到 1976 年 2 月 4 日，在美國上議院外交委員會多國籍企業小委員會之公聽會上，揭明洛克希德公司為銷售前揭客機而向各國政府人士進行鉅額賄賂乙事，其中對日本則對兒玉、丸紅公司以及全日空公司共投入超過 30 億日圓。就此事件，日本檢察體系在 1976 年 2 月 18 日召開首次檢察首腦會議，確認「將回應輿論之期待，以積極之態度來釐清事實」之方針後開始進行搜查。另也決定透過法務省與美國司法單位進行交涉。後在同月 24 日東京地檢特搜部與警視廳、東京國稅局等協同對兒玉之住宅、丸紅總公司等處進行搜索扣押，並且少見地由檢事總長布施健發表談話，表示檢察廳之後將盡全力致力於解明事件真相。此外，當時之三木首相亦在 19 日之記者會上表示為日本民主政治之發展，非徹底查明洛克希德問題不可，故將不會發動指揮權³⁶¹。檢察體系亦在 3 月 12 日召開之首

³⁵⁹ 渡邊文幸，前揭註 336，頁 170。

³⁶⁰ 山本祐司，前揭註 357，頁 276-277。

³⁶¹ 山本祐司，前揭註 357，頁 297。

腦會議上決議將依靠美方提供之資料進行搜查³⁶²。

日本檢察體系在 4 月 11 日獲得由美國 SEC 提供之機密資料，並以該資料為證據在 7 月 27 日逮捕田中前首相。之後，終於查出賄賂資金之管道包括有丸紅路徑、全日空路徑、兒玉·小佐野路徑等³⁶³。其中與田中前首相有關者係從 1973 年起至隔年 2 月間，田中透過秘書分四次從丸紅社長檜山広處受領由洛克希德公司支付共 5 億日圓之賄賂³⁶⁴。偵查終結後，包括田中角榮、檜山等人因行賄、受賄、違反外匯管理法令等，經提起公訴。東京地方法院於 1983 年 10 月 12 日判決被告田中角榮有期徒刑四年且追徵犯罪所得五億日圓，田中上訴後經東京高等法院於 1987 年 7 月 29 日駁回其上訴，田中上訴至最高法院，於上訴最高法院期間，田中角榮於 1993 年 12 月 16 日過世而免於入獄。

洛克希德事件自田中前首相等被起訴至 1983 年 10 月 12 日一審判決為止，約經過六年，這段期間內擔任過法務大臣者共有福田一、瀨戶山三男、古井喜実、倉石忠雄、奧野誠亮、坂田道太及秦野章等七人。其中並沒有明顯屬於田中派系者，但均係無派系或中間派，而對田中前首相關係良好者。例如古井喜実曾稱首相並沒有指揮監督民間航空公司之職務權限；在 1982 年 11 月 27 日成為法務大臣之秦野章甚至在眾議院預算委員會上表示在洛克希德事件中之搜查違法，不利於司法中立。對當時之檢察體系來說，最為警戒者便是秦野章法務大臣是否會對當時之安原美穗檢事總長發動指揮權³⁶⁵。

理論上被認為會發動指揮權之情況有以下 3 種：一、對論告求刑之干涉（因日本刑法第 197 條收受賄賂罪之最高刑度為 5 年，若欲緩刑須係判處 3 年以下徒刑之情形）；二、撤回公訴（依日本刑事訴訟法 257 條，公訴在第一審為判決之

³⁶² 渡邊文幸，前揭註 336，頁 174-176。

³⁶³ 渡邊文幸，前揭註 336，頁 180。

³⁶⁴ 山本祐司（1998），《特搜檢察物語〈下〉腐敗・汚職との闘い》，頁 42-43，講談社。

³⁶⁵ 山本祐司，前揭註 364，頁 84-86。

前得撤回之，類似於我國刑事訴訟法 269 條在第一審辯論終結前得撤回起訴)對於在擔任議員時期曾發言表示以外匯管理法令逮捕田中前首相係屬另件逮捕之秦野章法務大臣來說，是其「可能」會採取之行為；三、對上訴之干涉(假設在一審田中前首相無罪，則可能指示不向高等法院提起上訴)。

而在之後召開之臨時國會上，在野黨議員曾向秦野章法務大臣就詢問其是否會發動指揮權。後者先是回應道「就洛克希德事件是否發動指揮權，因身為法務大臣故無法明言是否會發動指揮權」。但在同年 12 月 23 日之參議院預算委員會上，秦野章法務大臣則先以「不能說絕對」為前提，稍微將先前講法修正為「基於常識採取一般之行動」「沒考慮過撤回公訴」「個人認為對於論告求刑也無干涉之餘地」。然而對於指揮權是否會被發動，仍有相當疑慮。此係因除了像造船疑獄事件般將以否決檢事總長請訓之形式發動指揮權，導致舉世皆知之狀況外，尚可能存在有「不明顯」且曖昧之發動形式³⁶⁶。此外，因檢察廳內有處分請示規定(處分請訓規程)等內部事務程序，依該規定法務大臣可就「特別重要之事件(就此，有擴張解釋將政治家有關之犯罪嫌疑事件亦涵蓋在內之虞)」之搜查著手、起訴與否進行指揮，甚至更無須大動作地運用檢察廳法第 14 條³⁶⁷。

第四目 陸山會事件(或稱「小沢一郎」事件)(2009)

在 2004 年 10 月 29 日，當時為民主黨眾議院議員之小沢一郎其資金管理團體陸山會(原文：陸山会)以 3 億 5000 萬円購入位於東京都世田谷區之土地。並在當天已辦理所有權移轉請求權之暫時登記。原本的資金係來自小沢之 4 億円。惟該購入土地之事實並未記載於當年度之政治資金收支報告書。一直到隔年 1 月 7 日就該筆土地進行所有權移轉登記。之後到 2007 年 5 月，陸山會方返還小沢所提供之 4 億円，然此筆資金流動亦未記載於 2007 年之收支報告書。在陸山

³⁶⁶ 井崎均(1983)，〈ロッキードの 58 年--指揮権発動をおそれる〉，《新聞研究》，379 号，頁 25-26。

³⁶⁷ 室伏哲郎(1981)，〈檢察と政治--権力中枢との攻防〉，《法学セミナー増刊 総合特集シリーズ》，16 期，頁 270。

會 2005 年度之收支報告書上便記載該日為購入土地日。

爾後在 2009 年 8 月 30 日，由小沢一郎擔任幹事長之民主黨在選舉獲得空前的勝利，擊敗自民黨實現政權政權移轉。然在同年 11 月陸山會遭市民團體「尋求真實會（原文：真實を求める会）」以陸山會在 2004 年收購東京都世谷田區之土地時，分別在 2004 年及 2007 年之政治收支報告書上為虛偽記載（未記載收購土地以及相應之資金流動）而違反政治資金規正法為由，告發小沢幹事長以及在 2004 年時係負責小沢幹事長會計及財務等相關事務之石川知裕前秘書（2010 年時為眾議院議員）、池田光智前秘書以及大久保隆規秘書等三人。

三人分別在隔年即 2010 年 1 月 15 日（石川、池田）及 16 日（大久保）遭逮捕，並在 2 月 4 日被起訴。但小沢幹事長就 2004 年之虛偽記載部份則在同一天因嫌疑不足而獲不起訴處分。對此，告發小沢幹事長之市民團體在 2 月 12 日對此不起訴處分向東京第五檢察審查會聲請審查。另就 2007 年之虛偽記載，東京地檢特搜部則在同月 23 日對小沢為不起訴處分，後遭同一市民團體對此不起訴處分向東京第一檢察審查會聲請審查。

在 4 月 27 日東京第五檢察審查會決議「起訴適當」，但在 5 月 21 日東京地檢特搜部再次對小沢幹事長不起訴。之後在 9 月 14 日東京第五檢察審查會再次決議「起訴適當」；另在 7 月 8 日東京第一檢察審查會決議「不起訴不當」後，東京地檢特搜部在 9 月 30 日再次對小沢幹事長不起訴。隔年即 2011 年 1 月 31 日，由法院指定之律師執行檢察官職務，強制起訴小沢幹事長（就此部份，詳見第五章之說明）。同年 9 月 26 日東京地方法院判決石川知裕眾議員以及小沢幹事長之前秘書等人有罪³⁶⁸，三人均上訴；在 2012 年 4 月 26 日東京地方法院判決小沢幹事長無罪³⁶⁹，經上訴後東京高等法院在同年 11 月 12 日維持無罪判決³⁷⁰，指

³⁶⁸ 東京地方裁判所平成 21 年（特わ）517 号判決。

³⁶⁹ 東京地方裁判所平成 23 年（特わ）111 号判決。

³⁷⁰ 東京高等裁判所平成 24 年（う）988 号判決。

定律師在同月 19 日放棄上訴，小沢幹事長無罪確定；隔年 2013 年 3 月 13 日，三名前秘書之上訴遭東京高等法院駁回³⁷¹。

前述東京第五檢察審查會在 2010 年 4 月 27 日之「應予起訴」決議書中提及，依照石川知裕眾議員及池田光智前秘書之自白，因其在提交政治資金收支報告書時，曾與小沢幹事長報告、商量過，故此自白便成為檢察審查會用以判斷小沢幹事長嫌疑之直接證據³⁷²。田代政弘檢察官收受到決議書後，在檢察重啟調查之過程中再次傳喚石川議員，此際石川議員暗中攜入錄音機進行錄音。爾後在 2011 年 2 月 7 日第一次庭期時，石川議員等人之辯護律師基於先前之錄音，指控檢方係進行違法取證。在同年 12 月 15 日對小沢幹事長之審判傳喚田代檢察官時，其承認筆錄有虛偽記載，但稱係與羈押石川議員時之調查筆錄記憶混淆，否認有做成虛偽公文書之故意。然而在 2012 年 1 月 12 日市民團體「市民之會（原文：市民の会）」就田代檢察官作成並行使虛偽記載公文書乙件進行告發。同年 4 月 25 日同一團體再對包括田代檢察官在內之前特搜部長、主任檢事等 7 人進行告發。另在東京地院 2012 年 4 月 26 日之判決中³⁷³，嚴厲指摘由田代檢察官所作成並向檢察審查會提交之搜查報告書「內有與事實相反之記載而無法採信」。同年 6 月 4 日，當時之小川敏夫法務大臣在辭職記者會上發言表示其原本打算就虛偽記載筆錄之事件依檢察廳法第 14 條發動指揮權，指示檢察體系應嚴正進行搜查、重新組成搜查體制，並盡力公布虛偽記載之內容及公開資訊，但未能獲得當時之首相野田佳彥同意³⁷⁴。最終，遭市民團體告發之田代檢察官等 7 名檢察官在 6 月 27 日均獲不起訴處分，田代檢察官則因有違履行職務上之注意義務而遭減薪 6 個月處分，之後田代檢察官辭去檢察官一職。

有見解認為因法務檢察體系已與自民黨政權密不可分，故政權移轉可能將導

³⁷¹ 小川敏夫（2013），《指揮權發動 檢察の正義は失われた》，頁 12-14，朝日新聞出版。

³⁷² 三井環（2010），《檢察の大罪 裏金隠しが生んだ政權との黒い癒着》，頁 68，講談社出版。

³⁷³ 陸山會事件判決，東京地裁平成 23 年（特わ）第 111 号。

³⁷⁴ 小川敏夫，前掲註 371，頁 16-17。

致其與自民黨勾結以及體系內部諸多問題曝光，故判斷東京地檢特搜部在通常國會會期開始前3天之2010年1月15日對小沢幹事長前秘書等進行逮捕，係刻意影響輿論走向，針對當時民主黨政權以及小沢幹事長之行為³⁷⁵。蓋首先鮮少在國會會期前逮捕現任國會議員，再者先前傳喚石川議員時，其已承認事實關係隨時均可起訴，故理應無逮捕之必要³⁷⁶。

相對於檢察相關人士由於造船疑獄事件而多認應盡量避免行使指揮權之見解，亦有見解認為在民主主義下，法務大臣係代表國民之心聲，為導正檢察體系之錯誤、挽回國民對檢察體系之信賴而行使指揮權，自屬理所當然³⁷⁷。具體之指揮內容，則係（以陸山會事件為例）儘管最終結果仍為不起訴，指示檢察體系應儘可能進行能為國民所接受之搜索調查³⁷⁸。

第三節 我國法務部長與檢察首長指令權之運作

本節將針對我國法務部長與檢察首長之指令權加以介紹，並且針對檢察首長所擁有之內部指令權，在實務運作上的情況加以說明。

第一項 我國法務部長之外部指令權

依法官法第94條第1項第1款規定「法務部部長監督各級法院及分院檢察署」，同條第2項規定「前項行政監督權人為行使監督權，得就一般檢察行政事務頒布行政規則，督促全體檢察官注意辦理。但法務部部長不得就個別檢察案件對檢察總長、檢察長、主任檢察官、檢察官為具體之指揮、命令。」因此，我國法務部長僅得就「檢察行政事務」對檢察官為行政監督，法務部長之指令權並不

³⁷⁵ 三井環（2010），《檢察の大罪 裏金隠しが生んだ政權との黒い癒着》，頁66-68，講談社出版。惟應注意，作者曾稱自己為揭發檢察體系所牽涉盜領調查活動費之情事而遭檢察體系為封口而以捏造之另案逮捕，後經判刑1年8個月確定。故其著作中對檢察體系之行為、動機等相關推測，應注意其可能之主觀傾向。

³⁷⁶ 三井環（2010），《「權力」に操られる檢察》，頁136，双葉社出版。

³⁷⁷ 小川敏夫，前揭註371，頁68。

³⁷⁸ 郷原信郎（2012），《檢察崩壊 失われた正義》，頁30-31，每日新聞社出版。

及於「檢察事務」，亦即不得干預檢察官個案之偵辦，此早已為國內通說及實務運作慣例。然而實務運作上，法務部長對檢察官人事升遷具有舉足輕重之人事權，其實質影響力非常巨大，因此當然具有潛在影響「檢察事務」之可能。

另以我國政治實務觀察，自 2000 年首次政黨輪替以後，歷任法務部長多會重新指派各檢察署檢察長，其中尤以涉及政治經濟案件最直接的北檢檢察長為首要更換的目標。回顧自 2000 年起法務部長之更迭，更可見到檢察長（尤其是台北地檢署檢察長）隨內閣更替之政治性格。2000 年 5 月 20 日首次政黨輪替，民進黨成為執政黨，陳定南擔任法務部長，便於同年 6 月全國檢察官調動時行使其人事權，拔擢黃世銘為北檢檢察長，但短短任期不到 10 個月，就因為陳定南不滿北檢搜索中國時報，以及諸多案件與執政黨立場相左，而於 2001 年 4 月撤換北檢檢察長黃世銘，並調升施茂林檢察長接任³⁷⁹。2008 年 5 月 20 日，國民黨重新執政，王清峰擔任法務部長，亦於同年 7 月全國檢察官調動時行使其人事權，任命林玲玉為北檢檢察長³⁸⁰。2016 年 5 月 20 日第二次政黨輪替，民進黨再次成為執政黨，邱太三擔任法務部長，亦於同年 7 月任命邢泰釗為北檢檢察長³⁸¹。法務部長可以自由任免檢察長，為我國政治實務運作之現實狀況。

由法務部長之人命權及實際政治運作可以明顯看到，法務部長之指令權縱然不及於檢察事務，對於任何個案也不能為任何具體指揮命令，但法務部長有權任免檢察首長，檢察首長又對於檢察官偵辦個案具有指揮監督權，則這一條來自於法務部長的權力連鎖線，當然可能直接施加影響於個別檢察官。換言之，從政治運作的角度而言，法務部長對於檢察首長的人事任命權等於是足以實質控制

³⁷⁹ 中國時報 (04/20/2001)，〈法務部大搬風 21 位檢察長異動〉，
<http://forums.chinatimes.com/special/mp3/90042001.htm>。另參自由電子新聞網 (04/20/2001)，21
位檢察首長異動，規模空前，<http://old.ltn.com.tw/2001/new/apl/20/today-t2.htm>。

³⁸⁰ 中國時報 (07/19/2008)，〈檢察長異動 林玲玉接北檢開先例〉，
<http://city.udn.com/54532/2950938>。

³⁸¹ TVBS 新聞 (07/15/2016)，〈檢察長調動 / 邢泰釗掌北檢 邱太三展現意志〉，
<http://news.tvbs.com.tw/politics/662338>。

檢察體系的最關鍵權力。因此，縱然上開法官法規定及學說上均認為法務部長之指令權並不及於「檢察事務」，但實際上，權力之運作可以用更為隱晦的方式進行。如果檢察長對於個案處理不當，法務部長得行使其行政監督權，將檢察長或承辦檢察官先予以調查甚至送請評鑑，並且在下一一次檢察首長職務異動時直接撤換該名檢察長。因此，檢察長對於法務部長而言，雖在法律規範層面係屬獨立，但實際上卻受到相當強大的約束力。

法務部長對於更基層的主任檢察官升遷人選，同樣具有遴選權。由於檢察官大多希望晉升為主任檢察官，能夠獲得法務部長青睞者自然有機會雀屏中選。檢察官若要能夠獲得法務部長青睞，自然需有好的風評，或者可能需要有好的人脈，當然也可能是因為個案偵辦符合法務部長之期待。當然，各種因素極其複雜，有的檢察官並不在乎檢察首長或法務部長的青睞，但有的檢察官則相當在乎。不在乎上級是否青睞的檢察官固然值得敬重，但也未必就必然等同於所謂好的檢察官，因為也可能過於自負或故意與上級抗衡而成就個人英雄名聲。相當在乎上級青睞的檢察官看來似乎有刻意逢迎之嫌，但也可能因為重視外界輿論而更格外謹慎辦案。究其實，是否為好檢察官，主要仍應視其於具體個案是否認真查證、審視證據、遵守法治程序及不懼干涉等要素以為判斷。若過於在乎升遷而逢迎法務部上級，難保其於關鍵時刻置法律於不顧，而僅以上級意向為依歸。何況，法務部長個人任命的行事風格也有所不同，有的部長重視主任人選須具有領導統御和溝通協調能力，有的部長則重視辦案資歷。因此，要單憑法務部長對於主任檢察官的升遷制度直接加以評斷優劣，是相當複雜的議題。本節後續將會特別加以探究。

綜上所述，徵諸第一章所引述之諸多歷史案例，也呈現出法務部長實際上干預檢察官個案之可能面貌。考其原因，第一係法務部長對於檢察首長、主任檢察官之人事權具有極大之支配力，第二係法務部長對於全體檢察官具有行政監督權。這也造成規範面上，法務部長雖然不具有個案上的指令權，但實務的權力運作上卻具有實質的影響力。再者，法務部長係政治任命的內閣閣員，則總統、行

政院長及立法委員均可能透過施壓法務部長，進而不當干預個案，危害檢察官個案的公正性與獨立性。由此亦可見到，法律規範的應然層面若欲落實到實然層面，必須考慮到實際權力運作的面貌，這也是本研究中將針對我國實務狀況加以考察與評估的。

第二項 我國檢察首長之內部指令權

我國檢察一體原則適用下，檢察首長具有指令權，可以就個案進行職務收取權或職務移轉權；檢察官基與上命下從的服從性，對於檢察首長之指令應予服從。然而，檢察一體原則可能受到檢察首長的濫用，作為其包庇吃案或是充當政治打手的藉口，因此飽受批評，也成為各界普遍詬病檢察官公正性的切入點。另一方面，檢察一體原則卻也可以統一追訴標準，統合多位檢察官聯合偵辦的偵查效能，並能有效節制個別檢察官的濫權與怠惰行為，避個別檢察官脫序失控造成的嚴重危害。因此，檢察一體猶如一把兩面刃，妥善運用實可有效發揮良好效果；不當濫用則可能嚴重戕害司法正義。

合法指令與不當干預在理論上可以用合法性義務來區分，但在實務上卻其實是相當難以界定的。合法指令與不當干預之區分標準，學理上認為係檢察官之合法性義務。儘管學理上容易區分，但實務上其實不易區別。最主要的原因有二，第一、偵查是處於動態發展階段，與已經起訴後的靜態資料不同：偵查中的案件事實、證據及法律適用都還處在浮動與發展狀態，評估與裁量也都有極大的討論空間；第二、偵查作為難以評估何者最優。實務上可能出現的爭端有：

(一) 立案與否：是否可以簽分他案？可否簽分偵案？

(二) 當事人身分之確認：以證人傳喚？以關係人傳喚？以被告傳喚？證人是否要改列為被告？

(三) 任意處分之選擇：對身分敏感之被告以司法警察通知到案說明即可？

或是須由檢察官傳喚到地檢署訊問？

(四) 強制處分之進行及其時機：是否進行搜索？是否進行拘提？可否選前一天進行？是否境管通知或限制出境？是否聲請羈押？具保金額之多寡？

(五) 強制處分之時間：在選舉前或選舉後？在股東會前或後？

(六) 蒐證是否已經完備：蒐證不足繼續蒐證？在僅有名嘴提供不盡真實的訊息上是否仍然擴大追查？

(七) 犯罪事實之認定與起訴法條之選擇：殺人故意或(重)傷害故意？政治獻金或收賄？單純行政缺失或圖利罪？普通職務收賄或違背職務行為之收賄？單純代購毒品或販賣毒品？著作權法或散布猥褻物品罪？

(八) 偵結之時間：在選舉前或選舉後？在股東會前或之後？

檢察首長可能是為個案的正義下指令，也可能是基於其他動機進行干涉，儘管兩者迥不相同，但實務運作上從外觀根本無法判斷。甚至，檢察首長是基於個案正義的角度下指令或建議，卻遭到承辦檢察官誤以為是在進行不當干涉。縱使客觀上純以指令是否合法加以判斷，仍然可能渾沌不清的情況。因此，檢察首長之指令權於實務運用上，會呈現更複雜的狀態。

再者，由於檢察首長與檢察官都具有高度的法律專業，對於上述因素出現歧見時通常可以理性討論。若果真出現重大歧見，檢察首長及檢察官均附有說理義務，透過各自主張的法律論述進行辯論，此際檢察首長書面指令之重要性可見一般。

法官法第 92 條第 2 項明定，「指揮監督命令涉及強制處分權之行使、犯罪事實之認定或法律之適用者，其命令應以書面附理由為之。檢察官不同意該書面命令時，得以書面敘明理由，請求檢察總長或檢察長行使法院組織法第 64 條之權限，檢察總長或檢察長如未變更原命令者，應即依第 93 條規定處理。」此項規

定修正通過之前，奉行檢察一體的檢察機關均由檢察首長直接下達指令，並無任何下達指令之形式要求或規範限制，也因此引起諸多不當干涉之詬病。為了避免不當干涉，並使檢察首長的指令透明化可供監督，始有此項規定的制定，可謂檢察機關改革的一項重大進展。

其實，這項規範早在 1998 年 7 月間，檢察官改革協會便已公開呼籲修法，並已經提出具體之修正條文版本³⁸²。1999 年 3 月法務部官方提出的「檢察改革白皮書」，也在檢察一體原則之制度化及透明化的章節中，具體指明「為使檢察長對檢察官偵辦個案的指揮監督，能在透明的程序下進行，以確保該指揮監督的正當性及合理性，故建立『書面指揮』制度，以明其權責。但為顧及檢察長如事事以『書面』指揮，不僅會影響檢察權行使的機動及效率，同時曾造成內部溝通更形不良，因此檢察長的書面指揮命令，是在檢察官對指揮監督長官的命令有不同意見，經檢察官請求時為之，此時檢察長的書面命令必須附理由，以利事後檢驗以明責任。另外檢察長為『職務承繼』或『職務移轉』的命令時，也必須要以書面為之，並敘明理由。」³⁸³

然而，實務上檢察首長需要動用書面指令之情況極為罕見。蓋檢察首長若對個案之指導內容係屬正確，檢察官幾乎均予服從；且因為大部分案件既無爭議，為求簡便手續以加速效率。縱然，檢察首長之指導已明顯達到不當干涉之程度，檢察官亦極少能與檢察首長抗衡，甚而膽敢要求檢察首長撰寫書面指令。但即使在檢察官不同意檢察長的書面命令時，請求檢察長下達書面指令並附理由的情況，迄今恐怕屈指可數。其原因至少有二，第一是檢察官在現行權力運作機制下豈敢要求檢察長寫下書面理由，這在檢察一體上命下從的體制因素與檢察群體氛圍以及檢察官人事升遷制度運作下，更是使檢察官少有與檢察長抗衡並要求下達書面

³⁸² 檢察官改革協會法制興革小組（1998），〈檢察一體陽光法—修正法院組織法第 63、64 條及增訂第 93 條之 1、之 2〉，《律師雜誌》，226 期，頁 84-90。

³⁸³ 法務部（1999），《檢察改革白皮書》，頁 24。

指令之情形。何況，若是當重大或矚目案件立案時，檢察長直接將案件交付予其可簡便溝通貫徹其指令之檢察官即可，何致未來釀成爭議，再來進行書面指令之文書往返。因此，檢察首長的書面指令權雖已規範多年，但是實務運作上極為罕見。顯然規範上的要求具有崇高理念，賦予檢察長及檢察官各自的說理義務，但實務上卻難以做到。

第三項 我國檢察首長指令權之實務運作

我國檢察首長本於檢察一體之內部指令權，於法制及實務面具有諸多權力，包括：案件收取權與移轉權、案件指分權、檢察事務分配權、送閱審核權及人事建議權等，可以從個案的偵辦起訴與否下達指令。至於檢察首長的人事建議權雖非傳統意義的指令權，但是人事建議權卻更可能搭配前述傳統意義的指令權而實施，兩者密不可分，故於此處一併介紹說明，以做為本論文下一款中有關於人事晉升制度之討論基礎。

第一款 檢察首長之案件收取權與移轉權

依法院組織法第 63 條之規定，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；檢察長依本法及其他法律之規定，指揮監督該署檢察官及其所屬檢察署檢察官；檢察官應服從前二項指揮監督長官之命令。依法檢察首長就檢察事務部分除了對特定的案型與訴訟種類作一般性的指示外，亦可對個案下達具體之指令。實務運作上，檢察官最引起矚目或可能引發爭議的幾乎都是針對偵查工作而言，因為案件起訴以後，繫屬於法院便已由法院成為程序之主導者，故檢察官之公訴或上訴工作引起爭議的較少，高檢署或最高檢也較少會有爭議案件。而地檢署負責絕大多數刑事案件之偵辦，因此下達指令權最直接相關的就是各地檢署檢察長，且除了少數集合檢察高層與承辦檢察官之專案會議外，檢察總長及高檢署檢察長幾乎少有直接對地檢署下達指令的情況。

另依法院組織法第 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，並得將該事務移轉於其所指揮監督之其他檢察官處理之。依此規定，檢察首長可以將已經交由特定檢察官承辦之案件收取回來親自辦理，也可以將該案件交給其他檢察官來偵辦，此即所謂檢察首長之收取權及移轉權，通常所稱之檢察一體即指此部分而言。


檢察首長所擁有之案件收取權與移轉權，其實都是絕少動用的，因為地檢署在案件立案及分案之時，便可以透過指定分案的程序，交由特定檢察官承辦。換言之，會發生檢察長需要動用收取權或移轉權的情形，通常是案件之進度已經超出檢察首長預期，而且檢察首長對檢察官下達指令已經完全無效，迫不得已的最後手段。以第一章所介紹的吳蘇案為例，在高新武檢察官偵辦後引起社會轟動後，首席檢察官劉學魁將該行賄案移交由主任檢察官畢雲偵辦；以及第一高爾夫球場弊案，向最高法院檢察處具狀聲請迴避，當時高檢處以最速件命令桃園地檢處彭紹瑾檢察官偵辦法務部長蕭天讚的案件，移轉至基隆地檢處偵辦，最後由基隆地檢處以證據不足為不起訴處分。

實務上曾發生過一件檢察首長來不及行使案件收取權和移轉權的案例，即花蓮地檢署李子春檢察官偵辦游盈隆頭目津貼案。本案緣起為，李子春檢察官於 2003 年間承辦該署 92 年度選他字第 77 號違反公職人員選舉罷免法一案，決意傳喚當時兼任民主進步黨主席之總統陳水扁到庭作證，於傳喚伊始，未以任何方式，使其直屬之主任檢察官或檢察長知悉，而逕以套印有該署署印之空白證人傳票，交所配置之書記官預先蓋妥書記官職章後，取回自行填寫傳票各欄應載事項，並於 2004 年 1 月 5 日，親自付郵寄發總統府，以為傳喚，致其直屬之主任檢察官及檢察長無從知悉其事，直至報載該項消息後，始知悉此事又該案偵查結果。後來，李子春檢察官以被告游盈隆於競選縣長所發表之政見，關於頭目津貼之主張，涉及賄選，應予提起公訴，乃於 2004 年 11 月 22 日將所撰寫之被告游盈隆違反公職人員選舉罷免法一案起訴書（93 年度選偵字第 3 號），送交主任檢察官

核轉檢察長郭文東核閱，郭檢察長以時逢立法委員選舉期間，正忙於查察賄選，且該案事涉政治敏感，突於選前結案，易招物議等情，更於同月 24 日親赴李子春檢察官辦公室，研商可否待選後結案，李子春檢察官表示逢此選舉期間，正適合公布偵查結果，使各候選人以此為鑑，於競選言論上知所節制，藉為淨化選風云云。郭檢察長不認同該意見，乃退而詳閱起訴書，並於閱後，以便條附註：

「煩請再查詢國內外有無類似本案情節之起訴或判決先例，或法律問題座談結論，援以充實起訴本案之立論基礎」，連同原件於同月 29 日下午，交主任檢察官退還被李子春檢察官續查。惟同日下午 5 時後李子春檢察官即持卷找檢察長告稱伊已遍找資料無著，請檢察長同意其偵查結果，而檢察長除委婉表示願意協助尋找外，仍持原意，認起訴書所指政見買票一節，所持理由，恐不足以說服法院判罪，並請李子春檢察官能夠不厭其詳，充實起訴理由。翌日被李子春檢察官再次要求檢察長支持其結論，遭檢察長再次婉拒後，即於當日下午將起訴書原本及案卷寄送臺灣花蓮地方法院，並於次日（12 月 1 日）上午 10 時許將起訴書新聞稿放置記者室對外公布，並接受記者採訪，該案件起訴最後被告獲判無罪確定。其後，李子春檢察官經公務員懲戒委員會調查審理，李子春檢察官申辯稱，當初郭檢察長只在藉故拖延起訴之時程，並無行使案件承繼權或案件移轉權之意，其始斷然以前述方法提起公訴云云；但經公務員懲戒委員會調查後，認為郭檢察長對於所謂政策買票能否構成賄選，自始即抱持懷疑之態度，其所以遲未收取該案，意在維持和睦與善盡溝通，況且李子春檢察官將起訴書及案卷逕行投郵寄送法院，顯已使檢察長無從行使案件承繼權或移轉權，故其所辯並不可採。公務員懲戒委員會經討論後認為，李子春檢察官違法反法院組織法第 63 條、第 64 條檢察一體制度之相關規定，以及刑事訴訟法第 52 條關於起訴書製作之規定外，並違反公務員服務法第 1 條公務員應依法律命令所定執行職務，及同法第 5 條、第 7 條所定公務員應謹慎、執行職務應力求切實之旨，議決子春降壹級改敘。³⁸⁴

³⁸⁴ 案例事實節錄自 94 年鑑字第 10610 號公務員懲戒委員會議決書，司法院公報，2005 年 10 月



以李子春案而言，其起訴最後遭法院判決無罪確定，約略可知當初郭檢察長在起訴品質控管上之要求。但本案於李子春檢察官送閱起訴書類後，郭檢察長以便條附註：「煩請再查詢國內外有無類似本案情節之起訴或判決先例，或法律問題座談結論，援以充實起訴本案之立論基礎」等文字，此等加註意見的內容與做法，其實等於是委婉的下達書面指令，命令繼續偵查俟補足充分事證及法律理由後再行起訴之意。但是李子春檢察官在送閱兩次遭拒後，直接郵寄起訴，致使檢察長根本來不及行使案件收取權或移轉權。其作法有違檢察一體之原則，縱使依據刑事訴訟法規定其起訴係屬合法有效，但起訴對於被告權益影響重大，在檢察一體之原則下，檢察官如有堅強的起訴理由，仍應以書面說理義務進行說服，而檢察長亦應以書面指令及說理義務進行說服與溝通。若檢察長終究無法同意，當然可以行使職務收取權或移轉權。


林鈺雄教授對於檢察官與上級出現法律意見不同之問題亦認為，當上級與下級出現爭議的場合，檢察首長應以其法律見解說服承辦檢察官，只要該等見解具有說服力，應該可期待承辦檢察官會聽從上級檢察首長的意見。因此，真正針鋒相對，必須以上命下從解決者，極其有限。一般見解認為，在上級無法說服下級的場合，應以上級之意見為準，上級得以命起訴或命不起訴之方式，要求檢察官服從，因為「疑問排除不法」，此時，應依一般之公務員法，由上級決定之。不過，上開見解以下級承辦檢察官亦有疑問為必要條件，如果下級承辦檢察官認事用法有所確信，例如，承辦檢察官認為系爭案件乃應適用法定原則起訴之案件，但上級檢察首長則認為該案件得適用便宜主義為相對之不起訴處分，此時，下級承辦檢察官得且應依自己之確信起訴該案件，無庸遵守上級命不起訴之處分。上開準則，可要之如下：有疑問之場合，由上級決定；但是否有疑問，則取決於下級檢察官之確信。此時，檢察首長如必欲貫徹自己的見解，則只有行使職務收取或移轉權一途；如果原承辦檢察官以其見解說服其他檢察官，但檢察首長仍堅持

己見時，檢察首長只有行使職務收取權一途，自行承辦，自行負責。不勉強檢察官（包含檢察首長與承辦檢察官）違背自己的法律確信行事，亦係根據檢察官司法（官）獨立地位而來。林鈺雄教更特別指出，前述以疑問為由行使指令權之場合，正可看出命令應以書面附理由的作用。法律見解是否適當，若上下級皆引經據典形成書面意見，越辯越明，既求慎重，亦求確實，如果任何一方見解明顯不當，甚或蓄意曲解法律，故意於「不疑處有疑，有疑處不疑」，則在書面附理由的要式下，勢將難逃事後檢證。³⁸⁵

因此，檢察首長與檢察官的書面說理與論辯，才是讓合法性義務能實現的具體措施。透過法律人說理義務的履行，才能讓爭端藉由法律論辯而得到解決，而讓任何非法律的不當干涉因素被排除在外。書面說理義務也可以讓事中與事後都得以回溯查考，可以透明化的進行監督。換句話說，書面說理義務是合法性義務的保障措施。然而，儘管法官法第 92 條第 2 項明定，「指揮監督命令涉及強制處分權之行使、犯罪事實之認定或法律之適用者，其命令應以書面附理由為之。檢察官不同意該書面命令時，得以書面敘明理由，請求檢察總長或檢察長行使法院組織法第 64 條之權限，檢察總長或檢察長如未變更原命令者，應即依第 93 條規定處理。」但實務上檢察官敢與檢察長相抗衡者幾為少數，一方面是檢察官的升遷握在檢察長乃至法務部長的手中，檢察官辦案時所需的人力與事物資源亦掌握在檢察長手中，若遭刁難即會產生重大困擾。此外，近年來檢察首長擔心干涉個案遭檢察官指控抹黑，以及檢察長大可以在一開始分案時便指定特定檢察官偵辦，後續溝通即可較為順暢。因此檢察長與承辦檢察官檯面化的爭執情況極為罕見。

此外，檢察權為行政權與司法權的接壤，且具有司法及行政的性質，為使其能客觀、公正的獨立行使，將來制度設計上一方面必須顧及法務部長之行政權，使其得以貫徹其檢察行政政策，同時法務部長應避免就偵查中之個案發表意見

³⁸⁵ 林鈺雄，前揭註 67，頁 226。



(如法務部長針對公民不服從社會事件公開表示為違法)，更不宜以一般性之命令或對具體之個案指示或表示其法律見解而介入檢察事務之處理。另一方面則應維持檢察體系之獨立，杜絕政治力干涉司法權之行使，以免職司刑事追訴之檢察官淪為打擊異己之政爭工具。且為使檢察長行使案件收取權及移轉權時有所依循及節制，對此亦宜作出更明確規範，否則無法使檢察長不畏流言，於檢察官承辦案件有不當情形卻不受節制時，檢察長仍能勇於行使其職權。

第二款 檢察首長之案件指分權

檢察長之案件指分權，法院組織法雖無明文規定，惟同法第 78 條規定，各級法院及分院與各級法院及分院檢察署之處務規程，分別由司法院與法務部定之。地方法院及其分院檢察署處務規程（以下簡稱地檢署處務規程）第 1 條規定，本規程依法院組織法第 78 條規定訂定之。是地檢署處務規程其性質為具有法規性命令性質之授權命令。又依處務規程第 24 條第 1 項規定，「檢察官配受案件，按收案順序輪分或抽籤定之，案件性質須有特別知識或經驗者，由專股檢察官以輪分或抽籤為之。但檢察長於必要時，得親自辦理或指定檢察官辦理。」

目前全國每一地檢署均依實際犯罪類別設有專組或專股，較大型地檢署均會有完整專組建置。以台北地檢署為例，便設置有：黑金、緝毒、婦幼性侵害、智財與電腦犯罪、重大刑案等專組，檢察官人數較少之地檢署則可能以專股方式辦理。凡是屬於案件性質屬於前述類別的，就由該專組檢察官輪分或專股檢察官承辦；若係不涉及前述類別的一般案件，就由全署檢察官共同輪分。目前各地檢署關於檢察官案件分配之公平性，原則上均設有電腦輪分之系統，因此案件係按電腦排序依次輪分上，這當然是相當公平的分案方式。

但是，實務運作上，即使同一專組檢察官仍有辦案經驗豐富或資淺之差異，個別檢察官也有積極任事或消極怠惰之差別，此外有時某些檢察官因為個人因素不適合，或是某些檢察官因為個人特長優先適合，都有可能讓檢察長必須採取指

分案件的情況。現實上，許多重大案件之偵破，經常是由於檢察首長將案件指分予真正富有熱情之檢察官偵辦，讓承辦檢察官感受到充分授權而願意辛勤投入，最終才得以成功偵破。因此，在檢察官分案制度上，目前所採取之電腦隨機輪分為原則，檢察長指分為例外之實務運作方式，係符合檢察官運作及發揮戰力效能之合理措施。

第三款 檢察首長之檢察事務分配權

至於個別檢察官在每年的職務分配上，應配屬於哪一個專組，或者承辦哪一個專股，則係一實務上深受檢察官重視的問題，而如何配置當然也涉及後續專案的指分。實務運作上，黑金組通常承辦重大貪瀆、金融弊案，或這重大政治敏感性案件，因此黑金組檢察官通常都是比較資深且富有經驗的老手，特別是在大型地檢署的黑金組檢察官通常也正是升遷主任檢察官的較熱門人選，因此許多檢察官在年度職務分配時均希望進入黑金組。另外，例如承辦暴力犯罪、組織犯罪及緝毒之重大刑案組與緝毒組，則因為刑事專案極多，經常需徹夜辦案，且經常需要聲請羈押，辦案期間壓力非常巨大，因此讓許多檢察官視為畏途。每年均在8月底、9月初全國檢察官職務異動時，各地檢署也會進行內部檢察事務重新分配之規劃。依據地檢署處務規程第14條第1款、第4款規定，「事務分配於年終會議時擬定，再由檢察長核定，年終會議後，遇有人員變動或其他事由時，則由檢察長決定之。」但是，目前各地檢署檢察長本於其首長全力，通常仍是自行決定全署檢察官之事務分配。由於分配難其公允，以往甚至許多檢察官會希望向檢察長輸誠以求得進入黑金組或特定專組之情況。

實則，檢察官既是獨立之官署，檢察事務與法官審判事務有緊密之關連性，檢察事務之決定是檢察官間工作之分配，未直接涉及檢察署對外職務之行使，並無檢察首長對外負責之問題，應由檢察署的檢察長、主任檢察官及檢察官共同依檢察官會議決定檢察事務相關事宜，且非由檢察首長作最後決定，才能符合「檢察事務之決定民主化」之要求。目前法官法第91條第1項、第2項分別規定，

各級法院及其分院檢察署設檢察官會議，由該署全體實際辦案之檢察官組成；且檢察官會議之職權包含年度檢察事務分配、代理順序及分案辦法之建議事項。儘管法官法已明文規定由檢察官會議進行檢察事務分配之建議，然而目前各地檢署之運作仍甚少依據檢察官會議辦理。風格較為獨斷之檢察長通常是自行分配決定，就算召開檢察官會議也只是一言堂。若是領導風格較為尊重檢察官個人意願的檢察長，則可能先行徵詢檢察官志願，再綜合評估其志願、能力、經歷、年資等原則擬定初稿，再經檢察長核定之程序，方能平衡檢察官之獨立與檢察長之指揮監督。實務運作上，檢察長相對於檢察官當然具有相當高之領導權力，因此檢察長若利用事務分配之權限，例如貪瀆、重大經濟犯罪、重大工程弊案，因常涉及政治、地方派系或有財勢者之利益，均選由服從性高之檢察官擔任，以達到操控案件之目的，再依檢察官偵辦結果保薦其升遷主任檢察官，當然會嚴重戕害檢察官專業性及公正性。

理想的做法當然是回歸法官法第 91 條之規定，更細節的操作應當是：1. 由檢察官職務評定審議會執行事務分配之規畫工作³⁸⁶；2. 各檢察官於同組任滿二年以上者（實務上承辦兩年較能累積該犯罪類型之偵辦經驗），得填寫更換專組或專股之調動志願；3. 檢察官職務評定審議會將全體檢察官志願意見彙整排訂事務分配初版，如有明顯違反各別檢察官意願之分配須附註理由，4. 交由檢察長確認後送交檢察官會議討論及表決通過。其實，實務上各檢察官對於同儕之間的风評與認真程度均有相當之認識，甚至可能有相當高的共識，透過全體檢察官民主自治決定比起檢察長獨斷的方式，更可能得出更為適當的事務分配結果，且

³⁸⁶ 依檢察官職務評定辦法第 9 條規定，各級檢察署應設檢察官職務評定審議會，其職掌即為初評檢察官職務評定事項，以及審議機關首長提交之職務評定復議案或徵詢意見事項。該辦法規定職務評定審議會設置委員 5 至 9 人，由指定委員及票選委員組成，其中票選委員應達全體委員人數半數以上；指定委員由檢察長就該檢察署受評之檢察官中指定產生。票選委員則由該檢察署受評之檢察官全體票選產生，受評之檢察官得自行登記或經推薦為票選委員候選人。檢察官職務評定審議會除了進行每年例行性的年終評定以外，也可以接受檢察長提交之徵詢意見案件。既然各地檢署均有此一兼顧檢察首長領導權及檢察官民主自治之機制，且可以受理檢察首長委託諮詢事項，恰可用於協助檢察長進行事務分配之籌備與執行。


更容易塑造公平與具有士氣的文化環境。

第四款 檢察首長之送閱審核權

依地檢署處務規程第 27 條規定，檢察官執行職務撰擬之文件，應送請主任檢察官核轉檢察長核定；主任檢察官撰擬之文件，逕送檢察長核定；前項檢察官撰擬之文件，主任檢察官得為修正或填具意見。第一項文件，檢察長得逕為修正，或指示原則命重行撰擬後送核。實務上通稱上述送核流程為送閱制度，是檢察官於案件偵結時，都須將結案書類併同全卷宗，送主任檢察官、檢察長審核，再製作正本送交行政部門蓋用機關關防大印之後，始能對外公告。當然，檢察官依據刑事訴訟法之規定以自己名義起訴即生起訴效力，此亦為上開李子春檢察官偵辦頭目津貼案之實例情況。該案件中，李子春檢察官為繞過送閱制度，避免將起訴書及案卷資料呈送檢察長審核，遂未經前述送閱流程及蓋用機關關防大印之行政作業流程，自行以包裹郵寄的方式寄送花蓮地方法院而提起公訴。但實務運作上，此種情況實殊罕見，至今亦僅有該一例而已。

關於送閱審核權之性質為何，係一有趣之問題。畢竟，依刑事訴訟法之規定，檢察官既有獨立具名起訴之獨任機關地位與權力，則理當由檢察官偵結完畢後即可自行製作書類並予公告。但本於檢察一體上命下從之監督關係，以及從法官法及法院組織法所規定關於檢察首長之指令權以觀，檢察首長對於個案擁有案件之指揮權、監督權、收取權及移轉權。然而，法官法及法院組織法之相關規定卻又未規定檢察首長及主任檢察官對於書類內容有修正之權。儘管從檢察首長之監督指揮權來推導，其似應有權修正檢察官之結案書類，但檢察首長及主任檢察官最終均未在結案書類上簽署姓名，該書類之文意責任仍由承辦檢察官簽名負責，是前開地檢署處務規程第 27 條規定是否有逾越母法之授權似可探討。本文以為，從實務觀點有以下幾個面向可以討論：1. 檢察官依照刑事訴訟法具有獨立具名起訴之獨任機關地位，且結案書類僅有承辦檢察官個人之簽名，本於簽名自負責任之原理，自應認其對自己結案書類之敘述及論理方式具有完全的決定權；2. 檢






察首長如對檢察官送閱書類有不同意見，應以口頭指令或書面指令進行溝通，否則便應直接行使檢察首長之案件收取權及移轉權；3. 檢察首長如對檢察官送閱書類採相同意見，僅係對於書類文字內容之論理或描述有所不同，經徵詢檢察官同意後自得加以修正，其目的係在提升檢察書類品質，減少錯誤，此與法院若干資淺法官自願將判決書類呈送庭長潤改類似；4. 如承辦檢察官不同意檢察首長修改其書類文字，則由檢察首長依其首長指令權，決定是否同意該書類公告，或者行使收取權（修改文字後以檢察長名義簽署公告）或移轉權（交由其他檢察官承辦並改擬撰寫）；5. 檢察首長透過送閱制度之流程，可了解個案偵辦情況及結論，有助於其行使指令權，而其授權主任檢察官協助修改文字，亦係由來於檢察首長之固有權力，應認係實務上可行之作法。綜上所言，檢察首長之送閱審核權於實務上係為提升結案書類之品質，並透過授權有經驗之主任檢察官協助指導資遣檢察官辦案，確保起訴或不起訴結論更臻正確。但其前提係以承辦檢察官與檢察首長對於結案書類之結論係屬相同之前提下，倘若兩人對結論意見相左，此際便應回復由檢察首長下達書面指令，或者行使案件收取權或移轉權，始較允當。否則，檢察官對於自己書類文意自負其責，若有不願他人更動其文字者，縱然該書類品質不佳，仍應由該承辦檢察官承擔責任並受外界之監督。

第五款 檢察首長之人事建議權

關於檢察官之人事方面，最為攸關個人職業生涯與權益的便是職務升遷、職務評定及個案評鑑此3類。首先關於職務升遷方面，檢察官晉升為主任檢察官或主任檢察官晉升至高檢察署檢察官，雖然都需要通過全國性的檢察官人事審議委員會獲得晉升資格，但是在該委員會內擁有話語權的檢審委員通常會徵詢檢察首長之意見，因此檢察首長若對於某檢察官作出正面評語甚至強力推薦，當然有助於檢審委員在會議上推薦該檢察官入圍；反之若檢察首長對某檢察官評價甚差，檢審委員在眾多競爭的人選中自然容易做出淘汰。因此，檢察官在檢察首長能否獲得檢察首長之肯定與推薦，對其晉升與否自有關鍵性之影響。



其次，在職務評定方面，檢察官每年年終均須經歷職務評定，此制度之前身即為公務員考績。依法官法第 89 條準用第 73 條之規定，檢察長應於每年年終，辦理該檢察署檢察官之職務評定，報送法務部核定。檢察長評定時，應先徵詢該檢察署檢察官之意見。檢察官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及辦案品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由法務部定之。另依法官法第 89 條準用第 74 條之規定，檢察官任職至年終滿 1 年，經職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉 1 級，並給與 1 個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與 2 個月俸給總額之獎金；但任職不滿 1 年已達 6 個月，未受有刑事處罰、懲戒處分者，獎金折半發給；檢察官連續 4 年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除給與前項之獎金外，晉 2 級。因此，職務評定攸關年終考績獎金、晉級以及未來能否晉升主任檢察官或高檢署檢察官，其影響檢察官職業生涯至為巨大。檢察首長對於各該檢察官之職務評定結果，實務上握有相當大的建議權，在某些較小型的地檢署甚至是等同於決定權。一旦遭檢察長認定不適任，極有可能遭評定為不良好，影響福利及相關權益非常大。

至於檢察官的個案評鑑方面，依法官法第 94 條第 1 項第 6 款之規定，地方法院檢察署檢察長監督該檢察署及其分院檢察署。同法第 95 條規定，地檢署檢察長身為監督權人，得對檢察官關於職務上之事項，發命令促其注意；有廢弛職務、侵越權限或行為不檢者，加以警告。甚至，依同法第 96 條之規定，被監督之檢察官有前條所述兩種情事，情節重大者，檢察長得以所屬機關名義，請求檢察官評鑑委員會評鑑。實務上，受到檢察長發命令促其注意或警告之檢察官為數甚少，一旦檢察官受到警告甚至移請評鑑，等於是受到檢察長極大的不信任，連帶也將會影響前述的年度職務評定，對於其晉升等權益都會受到嚴重影響。

實務上，檢察首長的人事權才是檢察長對於檢察官能施加影響力的實然面權力根源，至於指令權、案件收取權、移轉權與送閱審核權等等，都只是屬於規範面的表象而已。當然，賦予檢察首長一定的人事權，有助於遂行其指令權，但若

遭到檢察首長的不當濫用，當然就會發生不當干預，甚至扭曲個案正義的惡劣結果。因此，如何在檢察首長的人事權方面，給予更加透明與合理的規範，便是讓檢察官能擁有獨立辦案及安全乾淨空間的保障。



第四節 我國檢察官人事升遷與懲戒制度

我國檢察機關屬於科層式組織，所有檢察官序列均在司法官期別、服務年資、職等下，形成井然有序的倫理秩序；另外在各級檢察署及檢察長、主任檢察官及檢察官之上下級職務中遵循檢察一體之管理秩序。因此，每一位檢察官身處在檢察體系之中，均受有明確排定之序列與次序，並具有前後期之期別倫理的實務界文化。檢察官職務晉升，則可能是超越司法官期別的一項重要肯定，不能獲得晉升或者受到懲處則可能被視為是職業生涯的挫折。因此，檢察官人事升遷與懲戒制度攸關每一位檢察官的職業生涯與工作權益，其制度若能公正客觀且盡可能避免不當介入，才是確保檢察官能在辦案時堅守客觀性義務與合法性義務之制度性保障，並且有效強化檢察獨立，實質上排除不當政治干預。本節將詳細加以介紹，再提出改革之道。

第一項 我國檢察官人事制度鳥瞰

法院雖然獨立審判，但法院受不告不理原則的拘束，檢察官如果未能獨立行使職權，人民所期待的公正審判，將如緣木求魚，審判獨立也只是半調子的，無法確保正義實現，空有審判獨立，也是枉然³⁸⁷。我國刑事訴訟法雖採用起訴法定原則，但檢察官仍有相當大的不起訴裁量權，對於證據確鑿的案件，檢察官仍有可能因為公益或其他因素之考量，而裁量不予起訴。如檢察官不能獨立行使職權，甚至受到操縱與干涉，在檢察官擁有主動控訴權的情況下，其弊端實不亞於法官未能獨立審判。而為了確保檢察官獨立行使職權，身分上的保障當然有其必


³⁸⁷ 蘇永欽，檢察權獨立重建司法信賴，聯合報（04/09/2004），A15版。

要。倘若檢察官欠缺身分保障，則行政權或政治人物便有機會透過人事操縱，對檢察官的個案進行不當的政治干涉。一旦如此，所謂的審判獨立，也只能在經過不公正客觀篩選後的案件中體現。結果審判獨立變成審判孤立，審判權根本無法完整。尤其是檢察官在檢察一體原則之適用下，其獨立行使職權之疑慮，遠較法官為高，則更應該有身分保障之明文規定。

實則，身分獨立乃是職務獨立的基礎，為了避免藉由人事的安插或干預，影響司法審判，現代法治國家在憲法裡明文捍衛司法獨立時，除了保障法官的職務獨立，均另外明文保障法官的人身獨立，以杜絕透過人事政策操縱刀法。而同屬司法官身分的檢察官，如果缺乏身分保障，政治人物便能透過影響檢察官人事，而間接影響司法，則所謂的司法獨立，也只是政治人物操弄下的樣板。因此，身分保障並非目的，它只是手段，是要透過人事制度的建立，使檢察官能在無後顧之憂的情況下，勇於任事，獨立行使職權，而不致於屈從上意，屈從民粹，或者畏首畏尾，讓檢察權能發揮應有的功能。此外，建立健全的人事制度的最終目的，在於使人盡其才。一方面要能建立公平的晉升制度，以拔擢優秀的人才；另一方面要搭配健全的職務評鑑與職務評定制度，淘汰不適任者，以維持優秀的檢察官群體與專業的偵查效能。

我國檢察機關係科層組織之型態，檢察官係依循檢察體系之人事升遷程序，可以分為職務晉升、職等升等、奉給晉級等 3 類。依法官法第 89 條第 1 項準用第 71 條第 1 項之規定，法官不列官等、職等；其俸給，分本俸、專業加給、職務加給及地域加給，均以月計之。在法官法立法以前，檢察機關之官等依據考試院銓敘部公布之「各機關職稱及官等職等員額配置準則」暨其附表二「訂有官等職等職稱屬性區分表」，檢察官、主任檢察官、檢察長均屬於官等之職稱，但前開法官法已明訂檢察官不列官等，惟主任檢察官及檢察長之職務與職稱仍然存在，故檢察官於職務晉升上仍然有其重要性。


至於職等之升等方面，依法院組織法第 66 條第 1 項至第 4 項規定，最高法



院檢察署檢察總長，特任；主任檢察官，簡任第 14 職等；檢察官，簡任第 13 職等至第 14 職等。高等法院檢察署檢察長，簡任第 13 職等至第 14 職等；其分院檢察署檢察長，簡任第 12 職等至第 14 職等。高等法院及分院檢察署主任檢察官，簡任第 11 職等至第 13 職等；檢察官，簡任第 10 職等至第 11 職等或薦任第 9 職等；繼續服務 2 年以上者，得晉敘至簡任第 12 職等至第 14 職等。地方法院及分院檢察署檢察長，簡任第 10 職等至第 12 職等；主任檢察官，簡任第 10 職等至第 11 職等或薦任第 9 職等；檢察官，薦任第 8 職等至第 9 職等或簡任第 10 職等至第 11 職等；試署檢察官，薦任第 7 職等至第 9 職等；候補檢察官，薦任第 6 職等至第 8 職等。但直轄市地方法院檢察署檢察長，簡任第 11 職等至第 13 職等。曾任高等法院或其分院檢察署檢察官 2 年以上，調地方法院或其分院檢察署檢察長、主任檢察官、檢察官者，得晉敘至簡任第 12 職等至第 14 職等。


又同條第 7 項規定，第 12 條第 2 項至第 4 項於地方法院及分院檢察署主任檢察官、檢察官準用之；其審查辦法由法務部定之。而同法第 12 條第 2 項至第 4 項之規定為，實任法官繼續服務 10 年以上，成績優良，經審查合格者，得晉敘至簡任第 12 職等至第 13 職等；繼續服務 15 年以上，成績優良，經審查合格者，得晉敘至簡任第 12 職等至第 14 職等。前項簡任第 14 職等法官員額，不得逾地方法院實任法官總額 3 分之 1。第 2 項晉敘法官之資格、審查委員會之組成、審查程序及限制不得申請晉敘情形等事項之審查辦法，由司法院定之。

上開條文規定係 2006 年 1 月 13 日修正通過，其修正目的在於因應刑事訴訟制度之變革，堅實第一審之審判及偵查陣容，並鼓勵資深、經驗豐富之法官、檢察官留任，傳承經驗，提昇裁判及偵查品質，故修法將一審實任法官、檢察官繼續服務 15 年以上，成績優良，經審查合格者，在員額不得逾地方法院、地檢署實任法官、檢察官總額 3 分之 1 之情形下，得晉敘至簡任第 14 職等。本條規定之修正，讓檢察官之職等晉升得以擺脫以往須晉升至二審以上始有晉敘至 14 職等之束縛，等於是讓基層檢察官能擺脫升官壓力，專注於檢察工作上，這樣的機



制對於打破檢察官升官圖是有極大幫助的設計。實務上，許多檢察官願意留在辛勞的第一審地檢署奮鬥辦案，不去多想升遷之事，對於這類堅守检查工作本務的傑出人士，自應給予實質上的報償與照料。否則，若整個檢察官文化淪落為透過各種方式升官，只為能獲得職等升等及相應之優渥福利待遇，更可能造成檢察官文化的墮落，使檢察官失去專務辦案的公正性與客觀性，甚至成淪為辦案只為迎合上級或民粹的檢察官打手。當年，有志之士努力推動本條文之通過，對於打破檢察官升官圖並奠定檢察官優良文化具有實質貢獻。目前，實務上也已經有愈來愈多檢察官並不以升遷高檢署為目標，對於改良檢察官升官文化或許將會慢慢見到改變。未來若對於檢察機關之組織或層級有所調整，本條規定與其精神仍應予以保留，使檢察官優秀文化得以繼續傳承。

另外，在檢察官奉給晉級方面，依法官法第 89 條第 1 項準用第 71 條第 2 項、第 3 項之規定，檢察官本俸之級數及點數，依檢察官俸表之規定。本俸按檢察官俸表俸點依「公務人員俸表相同俸點折算俸額標準」折算俸額。檢察官之俸級區分如下：一、實任檢察官本俸分 20 級，從第 1 級至第 20 級，並自第 20 級起敘。二、試署檢察官本俸分 9 級，從第 14 級至第 22 級，並自第 22 級起敘。依本法第 5 條第 2 項第 7 款轉任檢察官者，準用現職檢察官改任換敘辦法敘薪。三、候補檢察官本俸分 6 級，從第 19 級至第 24 級，並自第 24 級起敘。至於檢察官奉給晉級之方式，依法官法第 89 條第 1 項準用第 74 條關於職務評定之規定，檢察官任職至年終滿 1 年，經職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與 1 個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與 2 個月俸給總額之獎金。但任職不滿 1 年已達 6 個月，未受有刑事處罰、懲戒處分者，獎金折半發給。檢察官連續 4 年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除給與前項之獎金外，晉 2 級。由此可知，檢察官之薪資待遇與其俸級有關，而其俸級能否晉級又取決於職務評定。然而，大部分正常情況下，大多數檢察官職務評定均為良好，因此能給予檢察官安全與乾淨的辦案空間。



由上可知，我國檢察官在人事制度上，關於職務晉升、職等升等及奉給晉級等三類，均有完善之規定。但實務運作上，最受檢察官關心的乃是職務晉升，也就是升任主任檢察官、高檢署檢察官、檢察長，因為職務晉升以後的工作內容完全不同，具有極大的名與實之誘因，此將於後面繼續詳談。至於職等升等及奉給晉級則因為前面所提及的，完善的制度使檢察官較無升等或晉級之壓力，而且這兩者縱然未能順遂晉升，頂多薪水或待遇較受減縮，但工作內容仍然相同，因此實際權益有所缺憾的感覺，遠比職務晉升失敗要小的多。而由於職務晉升是全國檢察官最關切之人事制度，也是法務部長及上級長官得以透過人事權加以干涉檢察官個案偵辦的實質影響力根源，自應加以徹底解析，並在良善的目標下加以改造。


第二項 我國晉升地檢署主任檢察官之制度

我國各級檢察機關均設有主任檢察官之職務，在實務運作上，尤其在地檢署及高檢署，主任檢察官均扮演極大之功能。晉升主任檢察官是大多數檢察官的期盼，盡可能建立公平晉升的機制是給予優秀檢察官肯定的重要之道，不僅可以發揮拔擢優秀檢察官之效果，若設計得當更可有效避免不當干預。因此，晉升地檢署主任檢察官制度及實務運作是我國檢察機關改革的重點內容之一，以下詳細說明。

第一款 我國地檢署主任檢察官職務之簡介

我國地檢署主任檢察官是檢察署內領導檢察官之中層主管，上承檢察長之指令，往下監督及指導檢察官。依法院組織法第 59 條規定，各級法院及分院檢察署檢察官員額在 6 人以上者，得分組辦事，每組以 1 人為主任檢察官，監督各該組事務。目前各檢察署均有實際配置主任檢察官，以協助檢察首長處理檢察事務。

目前編制員額上，高檢署及其分署 6 個，主任檢察官共計 21 人，檢察官共



計 159 人。與民眾案件最為貼近的則為地檢署，目前全國地檢署共 19 個，主任檢察官共計 145 人，檢察官共計 1,012 人。六大重要都會區地檢署因業務量龐大，故配置有較多的主任檢察官及檢察官人數，例如：台北地檢署主任檢察官為 22 人，檢察官為 127 人；高雄地檢署主任檢察官為 18 人，檢察官為 130 人；新北地檢署主任檢察官為 17 人，檢察官為 129 人；台中地檢署主任檢察官為 16 人，檢察官為 118 人；桃園地檢署主任檢察官為 13 人，檢察官為 99 人；第六都台南則因人口及業務量較低，台南地檢署主任檢察官為 9 人，檢察官為 67 人；再其次的地檢署則主任檢察官均為個位數字，例如較小的宜蘭地檢署、台東地檢署均只有 2 位主任檢察官，最小的澎湖地檢署僅有 1 位主任檢察官。³⁸⁸因實務運作上，地檢署主任檢察官扮演非常重要之角色，佔據絕對多數案件之審核及督導功能，因此本文特別針對地檢署主任檢察官之職務與制度改進作進一步之研究。

依地檢署處務流程第 20 條之規定，主任檢察官掌理左列事項：一、本組事務之監督。二、本組檢察官辦案書類之審核。三、本組檢察官承辦案件行政文稿之審核或決行。四、本組檢察官及其他職員之工作、操行、學識、才能之考核與獎懲之擬議。五、人民陳訴案件之調查及擬議。六、法律問題之研究。七、檢察長交辦事項及其他有關事務之處理。由上述列舉之工作項目可知，主任檢察官工作頗為重要。

目前實務運作上，地檢署主任檢察官依業務性質可分為 3 類，分別為：偵查組主任檢察官、公訴組主任檢察官及執行科主任檢察官，最主要工作在於：1. 督導檢察官及審核檢察官送閱書類；2. 協調同組檢察官協同辦案；3. 承辦專組之檢察行政業務；4. 處理人民陳請調查案件。當然主任檢察官還有其他工作業務項目，但實際運作時，可能因為主任檢察官本身的專長或特性而受各種不同的任務指派。

³⁸⁸ 資料來源為臺灣高等法院檢察署網站，統計園地，<http://www.tph.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=13103&mp=003>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

實務上，在地檢署主任檢察官的工作內容中，以審核檢察官送閱書類最為重要。主任檢察官透過送閱書類，可以掌握該組檢察官辦案之正確性與妥當性。此外，主任檢察官也可能扮演協調同組檢察官共同偵辦重大案件的角色，因為有些重大案件的被告人數眾多，犯罪事實龐雜，而搜索或拘提行動為求保密及效率必須集中在 1 至 2 日內完成，因此需要數名檢察官共同投入，此際主任檢察官如能妥善協調人力支援，便能有效完成偵辦行動。

第二款 我國地檢署主任檢察官之晉升與解任制度

1. 我國地檢署主任檢察官之晉升制度

我國地檢署主任檢察官之來源，均係由地檢署檢察官之中選拔出列。現行機制可分為四階段：(1) 個人報名階段；(2) 地檢署協調排名階段；(3) 檢察官人事審議委員會審議入圍階段；(4) 法務部長遴選階段。其中第 (2) 階段地檢署階段係實務運作過程，並非法規所規範，且未必每一個地檢署均有此階段，但有鑑於此階段於實務運作過程中頗為重要，因此特予提出加以探討。

(1) 個人報名階段：

每年大約 4 月間，各地檢署人事單位會詢問檢察官今年有無調升主任檢察官之意願，如有意願者可報名調升。因為主任檢察官係能帶領及監督檢察官之重要主管職務，因此需有一定之品格風評、專業學識及實務歷練為當，故報名者有資格限制，目前係依據法務部頒行之各級法院檢察署檢察官、主任檢察官遴選要點辦理。目前晉升塞車情況明顯，每年報名者大約 250 至 300 人之譜。各地檢署報名之人選，只要符合資格，均會列入候選人名單。

(2) 地檢署協調排名階段：

這個階段主要是幫助檢察官人事審議委員會的檢審委員，能從大量的候選人當中，先得知並可同步篩選來自各地檢署真實推薦的排名順位名單。畢竟，由於

個人報名階段後列入候選人名單相當多，因此各地檢署通常會進行內部某種機制的研議，先將該地檢署內之候選人進行優先順序之排名，這實質上等於是一份向檢察官人事審議委員會推薦的名單。由於實務長期運作的結果，各地檢署大致可以評估當年可能成功晉升的人數，所以各地檢署自己的推薦排名就相當重要，若能先受到地檢署推薦排名順序在前，當然才有可能獲得檢察官人事審議委員會的慎重考慮。當然各地檢署自己評估可能成功的晉升人數，和後來實際晉升的結果可能落差很大，這是因為主任檢察官之晉升涉及的制度環節與人事因素相當複雜，後段會再詳述。

至於各地檢署協調排名之機制作法不一，以台北地檢署檢察官為例，近年來報名晉升主任檢察官之人數大約有 50 至 60 人，最後能成功晉升者約為 5 至 8 人不等，因此台北地檢署在推薦時，能列入排名前 8 名者便較有可能真正進入下一階段的全國性評比。由於這個協調排名機制並無法規明文規範，各地檢署以往幾乎都是由地檢署檢察長獨斷之，因此也曾引起頗多爭議。2015 年 7 月，士林地檢署首先採取檢察官民主投票方式，由該地檢署全體檢察官投票（複選），以得票高者訂排名順位。同年台北地檢署則採取主任檢察官投票方式，由全體主任檢察官投票（複選），以得票高者訂排名順位。2016 年 7 月，台北地檢署也首次採取全體檢察官民主投票方式，由該地檢署全體檢察官投票，每位檢察官可投 8 位候選人，同樣以得票高者訂排名順位。這兩個地檢署的檢察首長透過開放檢察官投票的方式，更能取得該地檢署推薦排名的正當性，實屬一大進步。若未來各地檢署均能採行，便能讓基層檢察官的聲音更真實反映，並從檢察官同儕群體中推薦出更為檢察官接受之中層幹部人選。

（3）檢察官人事審議委員會審議入圍階段：

依法院組織法第 59 條之 1 第 1 項規定，法務部設檢察官人事審議委員會，審議高等法院檢察署以下各級法院及其分院檢察署主任檢察官、檢察官之任免、轉任、遷調、考核及獎懲事項。同條第 2 項規定，前項審議之決議，應報請法務

部部長核定後公告之。又同條第 3 項規定，檢察官人事審議委員會置委員 17 人，由法務部部長指派代表 4 人、檢察總長及其指派之代表 3 人與全體檢察官所選出之代表 9 人組成之，由法務部部長指派具法官、檢察官身分之次長為主任委員。目前運作機制下，各地檢提交當年度之晉升主任檢察官候選人名單(含排名順序)均須交由檢察官人事審議委員會審議。

檢察官人事審議委員會開會時，檢審委員會針對當年度排名順位在前之候選人逐一討論，並表決是否同意讓其入圍遴選名單。另依法務部檢察官人事審議委員會審議規則第 4 條第 2 項規定，檢察官人事審議委員會經審議討論後，應提出當年度主任檢察官職缺 1.5 倍之人選，呈交法務部長圈選。若當年度主任檢察官職缺有 30 人，則檢察官人事審議委員會須從大約 150 位候選人中，篩選出 45 位入圍遴選名單，交由法務部長圈選。但實務運作上，並不一定會嚴守職缺 1.5 倍的規定，因為同次會議通常會一併處理晉升高檢署候選人的人事作業，為了避免因整體連動導致分配失當的影響，故實際上可能會提交超過 1.5 倍人選。

檢察官人事審議委員會既然具有入圍遴選名單的決定權，檢審委員當然會成為各方爭取的對象。為了求取入圍，少數檢察官候選人甚至會透過人脈關係，尋求檢審委員的支持，當然也可能在審議過程中出現許多黑函與攻訐，以阻擋某些候選人入圍。而且，民選檢審委員均係因某個檢察署或某幾個共同支持的檢察署才得以當選，自然背負選民壓力，故民選檢審委員方面通常都要為自己所代表的某區域的候選人發聲爭取；法務部代表的檢審委員也有其擬支持的候選人，例如借調法務部辦事的檢察官因遠離單位故常須由法務部檢審委員為其爭取；至於檢察總長代表的檢審委員方面也有其支持的候選人，尤其在特偵組成立以後更會全力支持特偵組內年輕檢察官入圍。因此，檢察官人事審議委員會係一代表各方勢力之平台，在候選人名單眾多的情況下必須進行合縱連橫。當然，許多優秀的候選人具有相當優良的風評，因此較容易達成共識入圍。但是因為入圍名額有限，且在共識度不高的候選人之間要做出選擇是一件不容易的事，當然也就會出現許

多非關法律專業的評量因素，這也是此制度必然的結果。



(4) 法務部長遴選階段：

由上述法院組織法第 59 條之 1 及法務部檢察官人事審議委員會審議規則第 4 條之規定可知，檢察官人事審議委員會於審議後，提出當年度主任檢察官職缺 1.5 倍名單後，即由法務部長從該份名單中圈選當年度晉升人選。實務運作上，法務部長大多不認識地檢署檢察官，對於候選人之辦案能力或品格風評也非常陌生，因此也需要透過旁人進行了解，才能做出最後的圈選決定。因此，在這個階段，已經入圍 1.5 倍職圈的遴選名單候選人，也可能透過人脈關係尋求法務部長的支持，以求取法務部長圈選其晉升。當然，若候選人早已是法務部長所青睞之人，當然順理成章會獲得圈選晉升。

2. 我國地檢署主任檢察官之解任制度

依法務部頒行之「高等法院以下各級法院及其分院檢察署主任檢察官職期調任辦法」第 4 條規定，高等法院以下各級法院及其分院檢察署主任檢察官職期屆滿 4 年，如有連任意願者，由法務部組成高等法院以下各級法院及其分院檢察署主任檢察官職期審查會（以下簡稱審查會），審查是否予以連任。審查會委員由法務部政務次長、常務次長、檢察司司長、最高法院檢察署檢察總長與高等法院及其分院檢察署檢察長組成，並由部長指定具有法官或檢察官身分之政務次長一人為主席。法務部於審查會開會前，得先徵詢各該主任檢察官所屬檢察長、同署檢察官之意見，提供審查會參考。審查會之審查結果，認為不予連任者，應由法務部提出於法務部檢察官人事審議委員會審議調任檢察官。

依上開規定，主任檢察官之任期雖為 4 年，但因得連任，故實務上幾乎所有主任檢察官均能順利連任，做滿 8 年。極少數未能連任者，通常係因受職務評鑑或職務評定為不良好，或者身心狀況不能勝任，才會例外予以解除主任檢察官之職務。

第三款 我國地檢署主任檢察官晉升與解任制度改良之議題

第一目 我國地檢署主任檢察官晉升制度之改良

我國地檢署主任檢察官之晉升制度行之有年，自有其機制設計之原理。首先，法務部長具有圈選晉升人事權之設計，係基於我國將檢察機關隸屬於法務部轄下，直覺認為法務部長有權行使人事權之思考。其後於 1990 年代檢察官改革運動興起，並對於政治不當干預檢察官辦案以及黨國體制控制檢察官人事發出不滿，使基層檢察官群體提出檢察官改革的呼聲日益高漲，致使機制設計上納入檢察官人事審議委員會之審議階段，並透過檢察官人事審議委員會中民選委員的參與決議過程，讓檢察官自治之力量得以進入法務部長人事權的場域。

然而，如前所述，法務部長依法雖不得干預檢察官個案之處理，但實際上可以透過晉升主任檢察官的人事權，直接或間接的誘使有志晉升主任檢察官之人與其採取相同立場，並且摒斥與其辦案態度相左之人。故法務部長若利用人事權之影響力對個案施加干涉，其干預個案可謂更為強烈，卻更加隱晦，可完全規避法律之規範。


此外，各地檢署內部於上開協調排名階段，也因為檢察首長之風格係獨斷或願意尊重檢察官自治原則而有所差異。若各地檢署能透過開放檢察官投票的方式，以基層檢察官自治方式推薦各候選人之排名，當然能夠讓基層檢察官的聲音更真實反映，並從檢察官同儕群體中推薦出更適任的主任檢察官候選人。

但是，更深層的制度因素在於，法務部長是否適宜擁有晉升主任檢察官之人事遴選權。如前所述，現行制度運作下來，法務部長透過晉升主任檢察官人事權之圈選機制，直接越過檢察長、主任檢察官的多重層級，竟然可以長驅直入到最基層檢察官，而可能使政治力不當干預直接觸及偵辦個案中的檢察官，這對於努力試圖保有檢察獨立性格之檢察機關實為一大傷害。


此外，法務部長對於地檢署主任檢察官人事圈選權，可能涉及子法逾越母法

之問題浮上檯面。因依據法官法第 90 條第 1 項、第 2 項規定，檢察官人事審議委員會於審議地檢署(主任)檢察官升遷之決議，報請法務部部長核定後公告之。相較於同法條第 4 項關於檢察長之升遷，則明定「檢察官人事審議委員會應提出職缺二倍人選，由法務部部長圈選之。」顯然，法官法對於地檢署主任檢察官升遷機制設計上，法務部長僅有核定之權，並無圈選之權。然而，檢察官人事審議委員會審議規則第 4 條第 2 項規定，卻規定該會應提出擬派職缺 1.5 倍之人選，由法務部長圈選之。由此可知，本條檢察官人事審議委員會審議規則關於法務部長有圈選權之規定，已逾越母法即法官法第 90 條第 1 項規定，應不予適用。實則，法官法就地檢署主任檢察官晉升之規定，應可認為係立法者有意排除法務部長人事權之設計。2015 年 8 月間，士林地檢署蔡啟文檢察官以當年度檢察官人事審議委員會委員身分，質疑法務部長對於主任檢察官人事任命案的圈選權，指出依據法官法之規定，檢察人事審議委員會僅能將同缺額人數的主任檢察官升任名單，交予法務部長認可，不能再循往例在 1.5 倍候選人名單中勾選，並向臺灣高等行政法院提出了定暫時狀態之假處分，儘管經該法院 104 年度全字第 72 號以程序不合法為由駁回聲請，但法務部長對於地檢署主任檢察官升任並無人事遴選權，應為現行法規範之當然解釋。

儘管法規範面上，法務部長應不具有晉升地檢署主任檢察官之人事遴選權，但實務上以此法運作已行之有年。由於近年來報名晉升主任之人數愈來愈多，檢察官人事審議委員會係各方勢力角力之平台，其中全國民選委員僅有 9 名，這 9 名檢審委員又各自代表地區勢力，致力於維護其代表地區之候選人入圍，再加上民選委員不可能完整獲悉各候選人適任與否，因此倚靠人際關係推薦的情況不在少數。因此，檢察官人事審議委員會審議出爐之入圍名單，實際上是各方角力之結果，卻未必能挑選出真正適任之主任檢察官，且其中亦確實偶有若干不甚適任之候選人入圍，最後反而可能是由法務部長圈選時將之淘汰。換言之，法務部長之人事圈選權在實務運作上也可能發揮某種調節的功能。




地檢署檢察官晉升主任之制度設計，應以維護檢察獨立為指導原則。依我國刑事訴訟法之設計，強制處分權、起訴及不起訴處分權之人即明文規定為檢察官，非檢察機關或檢察長。檢察官既可以自己名義實施各項權力及程序行為，其本身於實施時即為「檢察機關」，此與法官在實施審判行為時即為「法院」殆無二致。檢察官毋庸以檢察長或檢察機關身分行事，足見訴訟法上賦予檢察官獨立性之設計理念。因此，檢察官組織法與職務法在此方面亦應參照訴訟法（作用法）之設計理念，尊重地檢署檢察官之檢察獨立性格。從而，在檢察官晉升主任檢察官之制度設計上，盡可能維護檢察獨立，不受法務部長或其他外部力量之干預。唯有如此，才能確保地檢署檢察官於偵辦個案時，能夠本於檢察獨立之精神不受任何外力干預，依循檢察官之合法性義務及客觀性義務辦案。何況，角逐晉升主任之候選人均係資深幹練之適格檢察官，一旦晉升為主任檢察官更係檢方中堅領導幹部，這兩類人都是承辦個案的第一線人員，如果不能堅守檢察官客觀性義務及合法性義務，甚至受到來自外界不當之政治干預，將可能造成政治力直接干預個案，甚至淪為打擊政敵的工具。此亦為目前最受人詬病，且影響法官群體認同檢察官同為司法官群體之重要因素。本論文認為，地檢署主任檢察官晉升機制上應排除法務部長之人事權。在排除法務部長人事權外，也應注意現行制度下，檢察官人事審議委員會之諸多流弊，包含：為拉攏檢審委員而致力於謀求人際關係，放黑函甚至捏造不實中傷他人，為謀求出名辦案好大喜功甚至因此濫權等等。這諸多流弊都可能導致成功晉升主任之人未必均係堅守檢察官客觀性義務之人，更可能導致檢察官為謀求晉升而不擇手段之惡劣文化。最終受到傷害的，卻是受到偵辦影響的個案當事人。我國檢察官群體致力於維護其司法官之屬性，但晉升主任之升官根本已經成為戕害檢察獨立，且無法與法官人事獨立及司法獨立相比齊肩之重大缺憾。倘若檢察官群體始終汲汲營營於升官，受人事晉升制度之誘惑與制約，又如何能夠侈言堅守法律，或者具有獨立之司法官屬性。因此，檢察界應對此問題深思反省，若欲強化檢察官司法官屬性及建立檢察獨立之文化，便應當誠實認真面對晉升主任檢察官之改革議題。



具體的晉升制度改良之道，允宜由各地檢署檢察官自行辦理直選主任檢察官之直選制度。關於地檢署主任檢察官採用直選方式產生之議，係仿效我國現行地方法院審判長產生機制。司法獨立之制度性保障即在於法官人事獨立，其設計原理源自於法官自治。主任檢察官直選制度則係檢察官自治精神之彰顯，當可採納地方法院審判長選舉方式產生。目前，各地方法院以審判庭為單位，原則上一個審判庭有一位審判長及三位法官，審判長由該法院符合資格者報名候選，然後由該法院全體法官投票產生。審判長本身仍係法官，於審判庭須負起審判長指揮審理程序，合議及撰修判決書等重大職責，實質上對於同審判庭之資淺法官具有指導監督與協助之關係。地檢署主任檢察官之工作與地方法院之審判長頗有類似之處，故確實有可資仿效借鏡之處。各地方法院審判長之產生方式，均由該法院法官全體票選產生，實際運作上係由符合資格之資深法官主動登記參選，由該法院法官採取秘密、無記名式投票，審判長具有一定任期。因審判長將是法官的最直接領導者，攸關未來審判實務運作及溝通協調，因此法官在投票時都會盡可能客觀公正，畢竟當選之人將是未來直接帶領自己之人，自無可能僅靠人際關係投票。而且，由各該法院法官的專業群體中自動推舉產生之領導者，通常亦係本於其專業而獲得同儕肯定，其當選後更具有領導力及領導威望。目前各地方法院實務運作上，由各法院法官選舉產生的審判長普遍都有優秀之評價。

反而，目前各地檢署主任檢察官之產生，係透過前述繁複機制，先從檢審委員類似全國大選區中激烈角逐出線，再由遠距離的法務部長進行圈選，其根本難以選出符合各該地檢署基層檢察官需求之直接領導者。地檢署主任檢察官產生機制，與地方法院審判長產生機制相互比較下，檢方之主任不僅專業評價與領導威望較弱勢，且直接來自政治人物指派更是法官群體認為檢察官受政治干涉，甚至受政治污染之普遍認知，而汲汲於與檢察官劃清界線原因之一。倘若我國地檢署主任檢察官能同樣採取各地檢署直選方式產生，並且賦予一定任期，將可從制度保障面直接彰顯檢察官自治及檢察獨立之精神。



各地檢署檢察官直選其主任檢察官之制度，除可排除法務部長政治不當干預之力量外，更可多方面杜絕現有晉升機制之諸多弊病。第一，同地檢署全體檢察官同儕直選，更可以選出同儕群體內風評較佳之適任領導幹部，因為同儕群體彼此最互相了解，即使有黑函攻擊汙蔑或新聞褒揚炒作，同儕群體都仍能綜合平常表現加以客觀評價，不若遙遠的檢察委員或法務部長道聽塗說即為妄斷。第二，歷任法務部長圈選標準不一，甚至同一位部長自己也年年不一，有注重辦案能力幹練為優先的，有強調溝通協調能力強為優先的，也有以年資期別為優先的，而派赴各該地檢署擔任主任檢察官，未必能符合該地檢署之現時需求，若由各地檢署檢察官直選，渠等自可依當時需求，選舉產生最符合期待之主任檢察官人選。第三，主任檢察官既係經同儕檢察官推選而出，並非靠法務部長欽定空降，自無何部長人馬或其他人際裙帶關係之汙名包袱，當能比現今情況更有領導威望，且更有信心教導後進檢察官辦案要領。第四，直選產生的主任檢察官更能獲得同地檢署檢察官之甘服，而更願意服從其指揮與監督。第五，有志晉升之檢察官，不須倚靠人際裙帶關係，係靠自己之專業表現獲得同儕肯定，更可塑造與激勵檢察官群體之正直文化。第六，透過由下而上的選舉，可以讓真正積極且深入辦案的幹練檢察官獲得晉升，而將實務運作的犯罪現象、偵辦要領及解決方案，直接向上傳遞至檢察長及擴散至全體檢察官，而擺脫官大學問大，以及空降而來的主任檢察官不解當地民情之窘境。

第二目 我國地檢署主任檢察官解任制度之改良

現行制度係於主任檢察官第一任期 4 年屆滿時，由法務部組成審查會進行審查是否給予連任。審查會委員均由法務部及高檢署上層長官組成，不若當初晉升時須經檢察官人事審議委員會之審議及部長圈選那般嚴格，且雖然會事先徵詢各地檢署檢察官對於各該主任檢察官應否續任之意見，並以無記名方式填寫回收，但實務上許多檢察官憂懼若填寫不應續任會遭報復而不敢填寫，又有些挾怨報復之檢察官匿名惡意檢舉亦有發生；且實務運作上甚至有主任檢察官擔心不能連任

而委屈自己討好檢察官，更導致主任檢察官監督功能之不彰。現行制度下，前述問題均係實際存在，但因涉及人事問題而複雜難解，並非既存機制之不當，而係人事鬥爭之濫用。倘若晉升制度上，能改採上述直選制度，則每屆任期 3 或 4 年屆滿時，則需重新報名參選，此難題自然不再存在。

第三項 我國晉升高檢署檢察官之制度

我國檢察機關人事制度中，晉升高檢署係調升至上一級機關，除早先開放的部分「歷練交流缺」尚需回任地檢署外，便毋庸再回到地檢署，而只需等待晉升至檢察長或者退休。相較於晉升地檢署主任檢察官於 8 年任滿後尚可能回任地檢署資深檢察官而言，晉升高檢署可謂「有進無退」，故為檢察體系內部升遷最具誘因之職位，也是檢察體系升官圖中最重要之核心階段。因此，我國晉升高檢署檢察官之人事機制，實為檢察機關升遷機制之核心議題。本項將針對晉升高檢署檢察官之背景及制度加以說明，俾研議改良之議題。

第一款 我國高檢署檢察官職務之簡介

我國高檢署及其分署共有 6 個，分別為高等法院臺中分院檢察署、高等法院臺南分院檢察署、高等法院高雄分院檢察署、高等法院花蓮分院檢察署、高等法院檢察署智慧財產分署，除智財分署外各有檢察長 1 人，共有 5 名檢察長；又高檢署及其分署共有主任檢察官 21 人，檢察官 159 人。³⁸⁹

我國高檢署檢察官最主要的職務工作，依高檢署官方網站所列舉之重要業務有八項，分別如下：

1. 審核再議案件：對一審檢察官所為之不起訴處分，經告訴人聲請再議及依職權陳送再議之案件，均詳審卷證，如原偵查確未完備或處分不當，予以明確

³⁸⁹ 資料來源為臺灣高等法院檢察署網站，統計園地，
<http://www.tph.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=13103&mp=003>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

指摘或逐一系列應行調查之事項發回續查。再議如無理由，則處分駁回，告訴人如仍不服，得於接受處分書後 10 日內委任律師提出理由狀，向該管第一審法院聲請交付審判。



2. 實行公訴蒞庭：2003 年 9 月 1 日新修正刑事訴訟法施行，全面實施檢察官專責全程到庭實行公訴，檢察官於蒞庭前詳閱案件並聯繫一審檢察官，析述被告犯罪情節，並於蒞庭時，確實論告，注意對被告有利及不利之證據，以確保追訴犯罪成果，協助法院發現真實，並保障被告人權。

3. 審核裁判書類：檢察官收受刑事裁判正本之送達，即逐案調卷詳閱，就認定事實有無錯誤、適用法則有無不當、訴訟程序有無瑕疵或有無其他違背法令情事，詳加審查，必要時並聯繫一審檢察官提供意見，以決定應否上訴第三審。已確定之判決違背法令應予糾正者，亦均詳述理由，送交檢察總長，提起非常上訴。

4. 執行刑事裁判：對裁判確定之案件，在押人犯分案之後立即發監執行，或發交所轄各地方法院檢察署執行，使作姦犯科者接受法律制裁。

5. 審核相驗案件：詳為審核轄區各地方法院檢察署辦理之相驗案件，經認無他殺嫌疑予以簽結者，如發現疏漏或涉有犯罪嫌疑，即發交重行調查。

6. 檢察業務交流：為促進檢察機關內部意見之溝通，發揮檢察官團隊辦案精神，以提升檢察官功能，定期舉行一、二審檢察官會議及專案研習活動或透過網路交流，對檢察業務、行政及法律問題等進行討論，互相交換意見，以凝聚檢察官共識。

7. 協辦保護業務：更生保護在於以仁愛精神，結合社會資源，輔導出獄人自立更生，適於社會生活，預防再犯，以維護社會安寧；犯罪被害人保護則係秉持人溺己溺精神，協助因他人犯罪行為的無辜被害人或其遺屬，解決其困境，撫平傷痛重建生活。

8. 為民服務：本署於法庭大廈一樓設立為民服務中心之單一窗口，對於民眾最關心且與民眾福祉息息相關的法律問題諮詢、訴訟輔導、聲請事項、重大犯罪被害人申訴等業務，指派專人辦理。讓民眾於最短時間內獲得最高效率與最好品質的服務，俾建立親民、禮民、便民的機關形象。³⁹⁰

儘管高檢署官方網站臚列甚多重要業務，但實務運作真正重要及普遍者僅前兩項，即審核再議案件及實行公訴蒞庭。至於檢察官本職之偵查工作，因刑事訴訟法第 4 條規定高等法院僅於內亂、外患及妨害國交罪具有第一審之管轄權，故高檢署檢察官亦僅於此類案件發生時始須進行偵查工作，其餘所有偵查工作均由地檢署檢察官承辦。又由於內亂、外患等罪於實務上案件極少。據高檢署官方網站統計數據，104 年度此類偵查案件共僅 4 件³⁹¹。許多高檢署檢察官都沒有真正接觸到，所以高檢署偵查工作幾可略去不論。

高檢署關於再議案件之審核，主要分為「上聲議」及「職議」兩大類。前者係針對聲請再議案件之審查，亦即對地檢署檢察官所為不起訴或緩起訴處分案件，告訴人依刑事訴訟法第 256 條第 1 項規定表示不服，而依再議程序聲請者予以審查；後者則針對職權再議案件，亦即依同條第 3 項規定，對於地檢署檢察官就重罪案件，即死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑之案件，因犯罪嫌疑不足為不起訴處分，或經檢察官為緩起訴處分而該處分無得聲請再議之人，地檢署檢察官應依職權送請高檢署再議之案件予以審核。關於聲請再議及職權再議之詳細流程，另於第五章中介紹。

依高檢署公布之統計數據，高檢署本身於 104 年度全年新收再議案件共

³⁹⁰ 臺灣高等法院檢察署官方網站，

<http://www.tph.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=150810&CtNode=24911&mp=003>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

³⁹¹ 臺灣高等法院檢察署官方網站，統計園地，檢察統計，臺灣高等法院檢察署案件新收情形，<http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&mp=003>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

26,116 件，經審查後駁回聲請者為 20,675 件，命令續行偵查為 3,103 件，命令起訴為 9 件，駁回聲請件數占全部終結件數之 79.16%³⁹²。若以高檢署及全部分署總和累計，104 年度全年新收再議案件共 58,620 件，經審查後駁回聲請者為 50,002 件，命令續行偵查為 4,886 件，命令起訴為 28 件，駁回聲請件數占全部終結件數之 85.3%³⁹³。實務運作上，大部分高檢署檢察官均平均分擔此項審核業務，每人大約 1 或 2 天會分得 1 件，通常檢察官會在當日或隔日即審核完畢結案。依統計數據，104 年度每位高檢署檢察官終結再議案件平均所需日數為 2.05 日³⁹⁴。由於「上聲議」案件均由告訴人提出，已有提出其不服原處分之理由，因此審查上通常直接參照告訴人所執理由並比對原處分書及卷證資料，即可做出駁回或發回繼續偵查之決定。若係「職議」案件，若在重罪案件則會較詳細審核；其它緩起訴處分案件較無爭議，除非有程序上錯誤或確有不適當者，方會發回繼續偵查或命令補正程序。實務運作上，高檢署並無要求各檢察官之駁回比率或發回比率，均授權由各檢察官依據卷證資料及法律確信自為判斷。但不同檢察官仍有不同審核標準和做法，此乃實務運作之當然現象。

至於實行公訴蒞庭方面，由於高等法院審理之案件絕大多數均為第二審之上訴案件，每位檢察官平均需配屬 2 至 3 位法官之庭期，有時一周需實行公訴蒞庭 4 到 6 個「半天」³⁹⁵。由於大部分案件經上訴後，高等法院法官具有指揮訴訟及承審案件之主導權，且案件已經第一審法院審理終結並製作詳細之判決書，故高檢署檢察官通常只要審閱第一審判決書及上訴理由書，即可快速掌握案情及爭點。

³⁹² 臺灣高等法院檢察署官方網站，統計園地，檢察統計，臺灣高等法院檢察署審核再議案件收結情形，<http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&mp=003>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

³⁹³ 臺灣高等法院檢察署官方網站，前揭註 392。

³⁹⁴ 臺灣高等法院檢察署官方網站，統計園地，檢察統計，臺灣高等法院檢察署暨分院檢察署刑事事件收結及進行情形，<http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&mp=003>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

³⁹⁵ 實務運作上，法院或檢察署排訂庭期，通常以上午或下午為單位，每一個上午或一個下午即為一個「半天」，以此做為庭期工作日數的溝通單位。

故實務上高檢署檢察官於準備程序之初，甚少攜帶卷證資料蒞庭。

至於高檢署辦理偵查業務方面，2000年7月有臺灣高等法院檢察署查緝黑金中心之設³⁹⁶，後來為最高法院檢察署特別偵查組所取代。近來則有反股市禿鷹小組之設，擬偵辦證券市場違反證券交易法之操縱股價、內線交易等類型案件。其設置亦係因許多優秀且飽經偵辦經驗歷練之檢察官，在晉升高檢署以後仍有機會發揮才華，能不因高檢署業務瓶頸狹隘而只能等待退休。然而，此等機制畢竟無法普及，僅能滿足少數專才之設。而且，若偵結欲起訴，仍須將案件轉交地檢署向地方法院起訴，將難以對地檢署檢察長進行監督問責；若欲不起訴處分，則亦有再議機關紊亂之問題。因此，此類機制於刑事訴訟法上是否允當，尚有研議必要。

儘管，高檢署檢察官工作量並不輕鬆，但相較於地檢署檢察官極為龐大的結案壓力與工作質量，仍驅使多數基層檢察官謀求調升。調升非僅個人職業生涯之肯定，且工作「量」大幅減輕，更關鍵的是工作「質」的轉變。因為，檢察官最辛勞也最耗神的工作，首推地檢署偵查業務。地檢署偵查工作必須從無到有蒐集證據、補強事實、構思法律理由，並進行決斷以獲致結論，最後更須撰寫甚為繁複之起訴書或不起訴處分書等，在大量分案的情況下仍須兼顧每一個偵查案件的進度及內容，極度勞心傷神。但是，高檢署檢察官並無偵查業務，而再議審核僅係書面審查，公訴蒞庭則係出席法庭配合法院活動實施公訴，因此其工作內容與地檢署檢察官不僅「量」之不同，更有「質」之差異。這也是大多數地檢署檢察官希望晉升高檢署，甚至可以在高檢署休養直至退休的願望。可以說，晉升高檢署是大多數檢察官的真實願望。

相較於地方法院法官晉升至高等法院，法官仍是從事性質相同的審判工作。

³⁹⁶ 臺灣高等法院檢察署查緝黑金中心成立於2000年7月1日，係依據行政院於八十九年七月十二日台八十九法字第二〇九六四號函核定設立，可謂最高法院檢察署特別偵查組之前身。

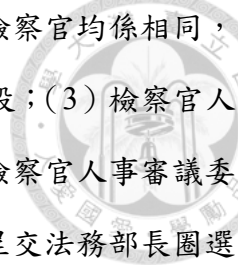
地院與高院的審判只有「量」的差異，沒有「質」的不同。而且，高院審理的上訴案件法律難度及卷證資料大多比地院更為龐雜，甚至經最高法院發回更審者更是繁複困難，卷證浩繁。儘管大多數法官仍希望晉升至高院，但因為工作性質並沒有太大差異，其謀求調升大多是順從個人職業生涯的職務晉升，或者關於名位或社會評價之提升，或者希望增加上級審判業務之實務工作歷練。近年來實務上，愈來愈多法官並不汲汲營營於晉升至高院，以留在第一審從事審判工作為其志業。因此，法官的升官圖已漸漸淡化，司法首長想透過升官圖的誘因或阻撓，不當干涉法官審判的可能性已經愈來愈低。

吾人可謂，升官圖是破壞檢察獨立的黑手。檢察官為何無法擁有如法官般的獨立地位，除了法律規範面的機能本來就不相同以外，高檢署檢察官工作性質的強大誘因使檢方升官圖難以打破亦為重大原因。畢竟，高檢署遠比地檢署優渥的工作環境下，使得地檢署檢察官前仆後繼的爭取晉升高檢署，這也使其難以抗拒升官誘惑，而可能必須迎合上級在個案上的偵辦態度。高檢署檢察官工作內容的本質性差異，其實是檢察官升官圖始終無法破除的根本原因之一。

第二款 我國高檢署檢察官之晉升制度

依法官法第 87 條第 2 項規定，高等法院或其分院檢察署檢察官，應就具有下列資格之一者任用之：一、曾任地方法院或其分院實任法官、地方法院或其分院檢察署實任檢察官 2 年以上，成績優良；二、曾實際執行律師職務 14 年以上，成績優良，具擬任職務任用資格。實務運作上，具有角逐高檢署檢察官晉升機會者，幾乎都是任期已滿 5 年以上之地檢署主任檢察官。

我國高檢署檢察官之晉升制度，與地檢署主任檢察官之晉升機制均相同。依法院組織法第 59 條之 1 第 1 項規定，法務部設檢察官人事審議委員會，審議高等法院檢察署以下各級法院及其分院檢察署主任檢察官、檢察官之任免、轉任、遷調、考核及獎懲事項。同條第 2 項規定，前項審議之決議，應報請法務部部長



核定後公告之。是故，高檢署檢察官之晉升機制，與地檢署主任檢察官均係相同，亦可分為四階段：(1) 個人報名階段；(2) 地檢署協調排名階段；(3) 檢察官人事審議委員會審議入圍階段；(4) 法務部長遴選階段。同樣，檢察官人事審議委員會審議後，亦應提出當年度高檢署檢察官職缺 1.5 倍人選，呈交法務部長圈選之機制設計，亦依據法務部檢察官人事審議委員會審議規則第 4 條第 2 項規定辦理。此部分均可參閱前段關於地檢署主任檢察官晉升制度之介紹內容。

又如前所述，實務運作上能夠調升高檢署檢察官的人選，幾乎都由現任的地檢署主任檢察官中選拔產生。而地檢署主任檢察官一任四年，幾乎都會順利連任，故其任期實質上等於 8 年。當其任期第 5 年起，即有可能入圍晉升。但近年來因為高檢署缺額減少，故地檢署主任大多須至第 7 年後始有機會獲得晉升。若 8 年任期屆滿未能晉升高檢署檢察官者，便繼續在地檢署擔任資深檢察官，以後要爭取入圍晉升機會較為困難。近年來因為高檢署檢察官職缺有限，但報名晉升之地檢署主任檢察官人數日益增加，競爭更趨激烈。隨著基層檢察官人數的增加，高檢署檢察官退休人數並無同等增加時，未來晉升管道也只會更加擁擠，難有改善之道。

關於高檢署檢察官晉升管道擁擠之問題，在現行組織員額及編制下，幾已成為無解之難題。愈來愈多的地檢署檢察官無法順利晉升高檢署，而大量積累於地檢署內。由於高檢署開缺名額年年減少，導致角逐高檢署更加激烈，這也使得地檢署檢察官群體擠上高檢署窄門的壓力倍增，更導致檢察體系升官文化的惡化。再加上晉升高檢署需全國性檢審委員之推薦，以及最終由法務部長之圈選，都更加劇烈的影響了角逐者的作為。各種尋求檢審委員支持、以及爭取法務部長認同的人際關係角力，都導致檢察官獨立性的喪失，甚至更可能導致角逐者在承辦偵查案件時違反客觀性及合法性義務，而以揣摩法務部長上意為其偵辦參考。高檢署檢察官晉升制度倘不改良，檢察獨立之價值終將是缺乏制度性保障之口號，檢察官始終捍衛之司法官屬性也不可能獲得法官群體之認同。

第三款 我國高檢署檢察官晉升管道堵塞與不良後果

關於高檢署檢察官晉升管道擁擠之問題，在現行組織員額及編制下，幾已成為無解之難題。愈來愈多的地檢署檢察官無法順利晉升高檢署，而大量積累於地檢署內。由於高檢署開缺名額年年減少，導致角逐高檢署更加激烈，這也使得地檢署檢察官群體擠上高檢署窄門的壓力倍增。晉升管道擁擠甚至堵塞的現象，造成了兩種不良效應，第一是政治力介入升官更加破壞檢察獨立，第二是未獲晉升者續留地檢署工作士氣低落。

晉升高檢署檢察官的競爭愈加激烈，導致檢察體系升官文化的惡化及檢察獨立的破壞。因為，晉升高檢署需全國性檢審委員之推薦，最終更須由法務部長圈選，前者迫使角逐者須直接或間接尋求檢審委員支持，經營人際關係更重於辦案，後者則更需求取法務部長之青睞，更使政治力可以輕易長驅直入，導致檢察官獨立性的喪失，甚至更可能導致角逐者在承辦偵查案件時違反客觀性及合法性義務，而以揣摩法務部長上意為其偵辦參考。由於檢察體系科層體制的人事職務晉升制度中，本來就是以鼓勵檢察官努力向上爬升為預設，但在十餘年前大部分人都能順利晉升。可是近年來高檢署檢察官職缺愈來愈少，導致晉升的窄門愈來愈競爭，握有人事權之人所擁有的實質影響力也就愈大。當晉升管道愈來愈窄時，升官文化只會更加惡劣。事實上，角逐二審者均係地檢署主任檢察官可謂檢察機關之中堅領導幹部，更多係傑出專業人才，手握領導與指揮承辦檢察官個案偵辦之實權，是最應當堅守檢察官合法性義務與客觀性義務之骨幹。檢察官若要順利謀求晉升，便需要認真考慮握有人事權之人的意向與偏好。但如上所述，目前機制設計上握有最終人事圈選權之人是法務部長，因此法務部長的意向與偏好就是所有謀求晉升者必須認真考慮的因素，這當然很可能會影響到他的辦案立場和態度。換言之，主任檢察官辦案時被迫考慮非本案因素，而可能受到政治因素干擾而有害檢察獨立。高檢署檢察官晉升制度倘不改良，檢察獨立之價值終將是缺乏制度性保障之口號，檢察官始終捍衛之司法官屬性也不可能獲得法官群體之認同。

能獲晉升高檢署者人數愈來愈少，未獲晉升者愈來愈多，續留地檢署則因繁重工作負擔且晉升無望而工作士氣低落。順利獲得晉升高檢署者再也毋庸再回到地檢署辦案，只在等待晉升檢察長或者退休，可謂「有進無退」。未獲晉升者可能永難再有機會入圍，可謂「過站不停」，將只能繼續留在地檢署辦案，繁重的工作壓力將持續到退休之日，其未獲肯定之心情及低落之工作士氣可以想見。現階段晉升高檢署之職務安排，猶如「全有全無」之設計，過關者全贏可長立於高檢署不再辦偵查案件，未過關全輸須留在地檢署繼續辦案到老，這種缺乏交流歷練的僵固制度，實有改良之必要。

第四款 我國高檢署檢察官晉升制度改良之議題

我國高檢署檢察官晉升制度攸關檢察獨立及工作士氣，亟待研議改進。本論文將從以下三個層面加以探討，分別為：高檢署晉升制度採用檢察官自治精神、輪替歷練制度取代「全有全無式」制度、縮編高檢署員額降低升官圖不良影響。以下分別申論之。

第一目 高檢署晉升制度採用檢察官自治理念

檢察官自治（Selbstverwaltung der Staatsanwaltschaft）係強調檢察官的獨任官署屬性，並將每一位具有檢察獨立性格的檢察官加總，由檢察官群體以民主自治的方式決定檢察人事及事務，以避免檢察一體上命下從可能導致的專斷與偏差。德國法官協會檢察官委員會亦秉持檢察官自治及保障檢察官參與權，在法官法明定其人事代理並趨近於法官獨立性保障等原則，根據2008年11月20日之議決，提出「檢察官人事代理模範法律草案（Entwurf eines Mustergesetzes für die Regelung der Personalvertretung der Staatsanwälte）」，考量個別檢察官利益與所屬機關衝突之可能，就設於各級檢察署內有權議決檢察人事之檢察官委員會成員，


規定「均」由全體檢察官票選之³⁹⁷。檢察官自治理念係檢察獨立重要之精神，在我國法院組織法及法官法中所設置之檢察官會議，便是其理念之落實。

為保障檢察官之檢察獨立性格，不容許檢察官因晉升壓力而受到非法律因素之干擾，法務部長對晉升高檢署檢察官不宜擁有人事圈選權，實為當然之理³⁹⁸。否則，如前所述與檢察官晉升主任檢察官之情況一樣，法務部長對於這一批最堅實的中堅領導幹部級的檢察官，均可透過人事權之圈選機制，直接越過檢察長、主任檢察官的多重層級，長驅直入到最基層檢察官。再者，我國刑事訴訟法均係以檢察官為獨任官署，可以自己名義實施強制處分及提起公訴，可知訴訟法上已明確賦予檢察官高度獨立地位。地檢署主任檢察官係最直接偵辦個案之領導主管，其與檢察官均應堅守合法性及客觀性義務，不宜因人事權而受到干擾，故於組織法及職務法上均宜與前述訴訟法之高度獨立性設計相配合，賦予高檢署檢察官晉升免受政治干預與民主問責之乾淨空間。

法務部長對於高檢署檢察官人事圈選權，與地檢署主任檢察官一樣，涉及子法逾越母法之問題。依據法官法第 90 條第 1 項、第 2 項規定，檢察官人事審議委員會於審議地檢署(主任)檢察官升遷之決議，報請法務部部長核定後公告之。於此，法務部長僅有核定決議名單之權，並無可從更多候選人之中圈選特定人之權。然而，檢察官人事審議委員會審議規則第 4 條第 2 項卻規定該會應提出擬派職缺 1.5 倍之人選，由法務部長圈選之。本條檢察官人事審議委員會審議規則關於法務部長有圈選權之規定，實已逾越母法即法官法第 90 條第 1 項規定，且違反檢察官自治之理念，應不予適用。

³⁹⁷ 上述立法政策，亦均由德國各邦在其法官法或人事法規中所接受。草案法規全文及說明，http://www.drb.de/cms/fileadmin/docs/Entwurf_MusterG_Person_alvertrG_StA_081120.pdf。（最後瀏覽日：07/19/2016）。參見陳重言（2015），〈維護法治與公益的檢察官——民主自治改革契機〉，《台灣本土法學雜誌》，276 期，頁 1-4。

³⁹⁸ 本論文認為，法務部長雖不宜對地檢署主任檢察官及高檢署檢察官之晉升具有人事圈選權，然認為部長仍宜保有對高檢署以下各級檢察長之人事任免權，俾落實法務部長本於民主問責價值而對檢察官之行政監督制衡。相關論述請參閱本章第四節第六項之說明。



總之，地檢署主任檢察官係地檢署之中堅領導幹部，能再向上角逐晉升高檢署檢察官之候選人，均係主任檢察官序列中更為優秀之份子，更須賦予其正值之檢察官人事制度環境，從制度面鼓勵其嚴守檢察官之客觀性義務及合法性義務，杜絕來自法務部長所可能傳遞而來之不當政治干預。因此，為賦予基層檢察官堅守檢察獨立之制度保障，晉升高檢署檢察官之制度應排除法務部長之人事遴選權。至於具體之選任方式，須考慮高檢署檢察官係全國性職務，與地檢署主任檢察官僅偏狹一隅迥不相同。倘若採取全國檢察官直選方式產生，由於各地檢察官難以知悉其他地檢署候選人之風評，其投票似有表面上的民主正當性，實際上可能出現人際關係拉票、區域間結盟分贓或黑函惡意攻訐之負面文化，並使兢兢業業的辦案者最終反而輸給長袖善舞的花蝴蝶，流風所及更可能使檢察官群體失去應有之風骨。是故，現行機制由檢察官人事審議委員審議決定通過，應認為係一折衷可行之作法。

第二目 輪替歷練制度取代「全有全無式」設計

晉升制度對於司法官而言，猶如刀之兩刃，一面可以誘發基層向上奮鬥，另一面卻可能誘使其服從。高檢署檢察官之職務，正是檢察機關中最受嚮往的晉身誘因所在。因為，晉升高檢署以後，積極者將有機會繼續向檢察長職務接近，消極者便可以安養等待退休。前者是晉升制度之當然設計，後者則與高檢署工作內容有關，值得進一步說明，以利於我們探討制度應如何變革。


現行制度下，獲得晉升高檢署者已經佔到該署實缺，自己毋庸再回到地檢署辦案，均在高檢署等待晉升檢察長或者退休。至於未獲晉升者原則上不再有機會入圍，可謂「過站不停」，只能繼續留在地檢署辦案直到退休。現階段晉升高檢署之職務安排係「全有全無」式之設計，過關者全贏而能立足於高檢署往下一步邁進，未過關猶如全輸只能永遠留在地檢署。此制度導致所有基層檢察官致力於擠進高檢署窄門，並且受到受升官圖與政治干預強大制約，未獲晉升者工作士氣低落也只在等待退休養老。

即便成功晉升高檢署檢察官者，也須在高檢署等待至少 7、8 年才有機會晉升檢察長。這段等待期間他們只負責公訴蒞庭及書面審查再議案件，長期脫離偵查案件，且 7、8 年間科技大幅進步、社會變遷快速，俟高檢署優秀檢察官獲法務部長青睞晉升檢察長時更已脫離辦案實務甚久，能否有效指導或監督基層檢察官辦案亦是問題。何況，現行制度下檢察長之晉升主要取決於法務部長，在高檢署工作期間又較難評估其偵查辦案及領導經歷，故在法務部長拔擢方面也難免以人際關係為取材標準，未能激勵「辦案型檢察長」出線，此亦為檢察體系長期之隱憂³⁹⁹。

參考日本檢察體系之作法，檢察官的職業生涯均會受到完整的歷練。一個新派的檢察官從大地檢的小部門開始，繼而調往小地檢的普通部門，再轉至大地檢的普通部門，其後往高檢署或法務部繼續歷練，然後仍會再輪替回到大地檢的重要部門繼續歷練。在經歷相當完整的歷練之後，才有機會晉升為檢察首長（此部分請參閱第二章第四節第二項第二款關於日本檢察官之晉升與職業生涯歷練）。我國晉升高檢署以後，因業務性質單調，猶如進入冰箱進行冷藏等待，優秀者如英雄無用武之地，怠惰者一昧養老等待退休金。近來縱然有反股市禿鷹小組等臨時性組織之編成，然只能激勵優秀進取之檢察官，卻無法解決怠惰養老之人。此類臨時性組織運作若不當，不僅可能導致更多人事糾紛，也與刑事訴訟法之審級管轄有違，終非長久之道。

現行晉升高檢署「全有全無」式之設計既有不當，實宜改採輪替歷練制度。輪替歷練制度係以檢察官職業生涯及檢察機關專業人才需求為考量，設計出公平流暢與具有激勵作用之晉升制度。其中，高檢署檢察官作為晉升制度之核心關鍵職務，便是上下調節之最佳歷練職缺。具體而言，地檢署檢察官經推薦進入高檢署後，係在高檢署進行較廣視角之歷練，且在一定年限後均必須回任地檢署，並

³⁹⁹ 聯合報(2016/7/17)，〈檢改會要復出 陳瑞仁：辦案型的檢察長太少了！〉，<http://udn.com/news/story/1/1837044>。



在地檢署各部門擔任主管或繼續歷練，表現優異者始符合檢察長遴選資格。相關配套則為，大型地檢署應增設各類檢察業務部門，例如：檢察執行業務單位、查扣沒收業務單位、犯罪被害人補償暨冤獄賠償業務、觀護及更生保護業務、毒品及酒駕戒癮治療業務等，擴充檢察官職務實質功能，並使檢察官專業人力可用於更廣泛之部門主管歷練，為未來具備檢察長遴選資格做準備。而且，由於高檢署職缺改為輪替歷練職務後，將有更多的地檢署（主任）檢察官有機會調升高檢署接受較廣視角的歷練。這對於檢察體系整體的人事流動及升遷順暢而言，比起現在高檢署窄門競爭激烈、檢察長升遷牛步化等弊病，都將是比較有利的做法。

高檢署檢察官職位改採輪替歷練制度乙事，雖涉及人事權益層面龐大，然長遠來說可有效提升高檢署人才運用，養成更優秀、更全面之檢察長儲備人選。制度變革後開放增加之高檢署歷練職缺，也可以讓地檢署資深檢察官經過努力而再次有機會獲得調升至高檢署，這不僅可以提振地檢署工作士氣，地檢署檢察長更享有足夠激勵措施鼓勵資深檢察官積極進取。這項制度變革長遠來說，對於檢察體系具有正面激勵作用。儘管現在佔有高檢署實缺之檢察官可能因此須面臨回任地檢署之境況，但若地檢署配套之部門單位設計得宜，讓回任之檢察官能在更多部門進行完整歷練，或者派往行政執行署、廉政署、調法務部辦事、行政機關政風室等，便可消弭若干不平與爭議。總之，高檢署檢察官晉升管道堵塞之現象愈來愈嚴重，地檢署資深檢察官將會愈來愈多，此問題如再不正視解決，日後只會導致檢察官升官文化及整體士氣低落現象更形惡化。

第三目 縮編高檢署員額降低升官圖不良影響

我國高檢署因工作內容及業務性質迥異於地檢署，且職位「只進不退」引致地檢署檢察官均致力於晉升。再加上，晉升須經全國檢審委員篩選推薦以及法務部長之圈選，導致檢察官升官文化惡化及政治力長驅直入地檢署主任檢察官，已嚴重破壞檢察獨立，這是數十年來我國檢察體系始終無法根除之弊病。縱然將高檢署檢察官改為輪替歷練職務，雖可大幅緩解上述弊病，使問題得到若干緩解。

然而只要存在充滿升遷誘因以及人事控制之官職，就仍有利用釋放官職操控檢察官之機制因素。因此，高檢署機關之存在與能否與最高檢察署合併，或者加以精簡化，便有從高檢署業務及存在功能全面通盤檢討之必要。



高檢署檢察官最主要之業務，係審核再議案件及實行二審公訴蒞庭。本論文認為，再議制度於外國立法例、理論及實務層面均存在諸多瑕疵與問題，應予廢除，並建議改以外部監督機制，此議題將於第五章詳細說明。倘經研議確有廢除再議制度之必要，則此部分之人力將可以大幅精簡。此外，高檢署檢察官實行二審公訴蒞庭，基於檢察一體，本可由地檢署公訴檢察官繼續實施；況且重大矚目案件既已由地檢署公訴檢察官長期投入，繼續前往二審蒞庭對於卷證資料之熟悉度更甚於高檢署檢察官。何況，辯護律師亦可能從地院、高院至最高法院都全程參加，公訴人方面於重大矚目案件上相同辦理更能發揮公訴實益。縱有謂我國檢察官具有監督法官之職務功能，然監督係對於法官執行審判職務進行實質之法律監督，非謂必須以形式之機關對應始屬監督。

當前司法改革議題上，引進外國立法例之人民參審制或陪審團制度係一重大政策建議。無論採取人民參審制或陪審團制度，堅實之第一審將會是未來刑事訴訟之重要基石。至於第二審定位轉變為事後法律審之可能性甚高，則第二審公訴蒞庭案件數量將會大幅減少，且其公訴重心將轉往第一審判決適用法律錯誤之審查，其糾錯重責更將由第一審公訴檢察官主導為宜。因此，高檢署在二審公訴蒞庭之職能方面自將相應減縮。由此可知，高檢署機關設立之本質性原因並不存在，其存廢與否實為政策選擇之問題。

我國高檢署檢察官人數為數不低，且相較於日本，我國高檢署檢察官人數比例似乎偏高。以 2014 年底統計觀察，我國最高檢署有 22 名（含檢察總長 1 名），高檢署檢察官有 194 名（含檢察長 6 名），地檢署檢察官則有 1183 名（含檢察長

21名)。同時期日本檢察官方面，最高檢察廳有18名、高等檢察廳有130名、地方檢察廳有1,687名，區檢察廳有899名⁴⁰⁰。目前我國高檢署須承擔再議審核工作，此與日本交由檢察審查會審核不起訴處分之作法不同，所以我國人數較多尚非無合理理由。然而，我國高檢署檢察官大量借調行政機關，等於是佔了大量實缺但未盡原高檢署應承擔之檢察業務，亦可見存在冗員或過剩人力之情況。反觀地檢署偵查案件量龐大，基層檢察官案牘勞形，顯見檢察機關整體人力運用及配置未臻適當。若直接裁撤高檢署，或適度縮編高檢署檢察官人力，即可將檢察人力適度回歸至地檢署。如再搭配前述輪替歷練制度，則可在保有晉升制度之激勵措施下，始全國檢察官人力運用得以適當調配。若能以此研議改造，除可充實第一審檢察官之偵查效能與戰力外，更可降低升官圖對於檢察官客觀公正性格之傷害，並保障檢察獨立之精神，而能使檢察官更符合司法官屬性。

第四項 我國晉升檢察長之制度

我國各級檢察長係各該檢察署之檢察首長，本於檢察一體原則，就該署所轄檢察官具有指令權及人事建議權，其實質權力甚為巨大。實務上，尤以地檢署檢察長更為重要，因為幾乎所有偵查與起訴之案件都在地檢署，各地檢署檢察長實質上握有該司法轄區所有案件之決定權。因此，檢察長之人事晉升制度，也就是檢察長係如何產生，便是一項重大的組織核心問題。更涉及民主問責、檢察一體、檢察獨立與檢察官自治等價值運作互動的關鍵角色。以下詳細說明之。

第一款 我國檢察長晉升制度之鳥瞰

我國檢察機關自最高法院檢察署檢察總長以下，設有高檢署及其分署共6個，以及地檢署共19個，除高檢署智財分署並無設置檢察長外，共有25個檢察長。而檢察長之異動，政治運作上長期均屬於法務部長之人事權，這也是檢察機

⁴⁰⁰日本檢察廳網站(2016)，《檢察庁の職員》，http://www.kensatsu.go.jp/soshiki_kikou/shokuin.htm (最後瀏覽日：07/20/2016)。

關始終帶給外界缺乏獨立性的刻板印象。前述每當政黨輪替時，法務部長均會對北檢檢察長及諸多地檢署首長進行異動，都可以清楚看到政治力之運作。若以北檢檢察長黃世銘於 2001 年 4 月突遭拔除，該次檢察長異動事件幾可視為法務部長控制檢察長之經典政治案例。

2000 年 5 月 20 日首次政黨輪替，民進黨執政後，陳定南接任法務部長，同年 6 月即進行第一次檢察長大調動，一、二審共調動了 25 位檢察長，包括任命了黃世銘接任台北地檢署檢察長。但隨後幾個矚目案件的偵辦動作，致使檢察官受到強烈批判。如第一章所介紹的，首先是當年 8 月間臺南地檢署搜索立法院大安會館，接著是 10 月初臺北地檢署搜索中時晚報編輯部，因為這兩次搜索行為衝撞了「國會自治」及「新聞自由」這兩項民主社會的重要價值，直接導致立法院修改刑事訴訟法，將檢察官搜索權移由法院令狀許可，並於 2001 年 1 月 12 日公布。然而，當年 4 月 11 日台南地檢署又因偵辦學生下載 MP3 盜版音樂，直接進入成大校園學生宿舍搜索，引起輿論譁然⁴⁰¹。4 月 18 日立法院司法、預算聯席委員會議上，陳定南部長飽受各黨派立委輪番砲轟，各黨派立委甚至以罷審預算要脅陳定南指派台南地檢署檢察長林朝陽出席委員會備詢，但被陳定南部長以不能破壞憲政制度斷然回絕。表面上看來，陳定南部長力挺檢察官，捍衛檢察長不能為個案到立法院接受質詢，但當時也已明顯感受到連檢察官緊急搜索權都可能被完全拿掉，將有危害打擊黑金犯罪的危險，陳定南部長因而決定將醞釀一段時間的檢察長人事遷調案，提前在隔天就直接進行。4 月 19 日傍晚，陳定南部長陸續召見北檢檢察長黃世銘、高檢署檢察長林偕得、檢察總長、次長等人，

⁴⁰¹ 成大校園搜索事件（或稱為「成大 MP3 事件」）之事實經過略為：臺南地檢署檢察官接獲匿名檢舉，指成大男生宿舍勝一舍內常有學生利用網路下載軟體使用，承辦檢察官陳昆廷先指派員警至成大勝一舍查看，該名員警進入校園前先與校方人員接洽，並由生活輔導組主任陪同進入宿舍，員警先請其中某室的同學打開電腦，發現螢幕上有 MP3 的路徑顯示，便順手按下滑鼠開啟路徑，果真開始播放 MP3 音樂，該名員警認為與檢舉內容相符，便立即通知承辦檢察官，檢察官抵達現場後，進行更仔細的勘驗，並擴大搜索範圍至其他寢室，將涉嫌重製音樂著作等 14 臺電腦主機加以扣押。參見陳銑銘於「成大學生宿舍搜索事件法律問題之探討」研討會之發言紀錄，載《台灣本土法學雜誌》，第 23 期，2001 年 6 月，頁 105；聯合報（04/12/2001），20 版；王泰升，《台灣檢察史》，頁 1-90，法務部編印。

隨即在當晚 9 時許，發布 21 位檢察長之大異動，林偕得、黃世銘及林朝陽三人都直被調任至最高檢察署檢察官，引起朝野及檢察體系的震撼⁴⁰²。由上述經過可知，法務部長對檢察長異動時點有極高的主導權，對於人選也有相當大的決定權，引此也使檢察長之任免幾乎得由法務部長操控。

依法官法第 89 條第 2 項規定，高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察長、主任檢察官之職期調任辦法，由法務部定之。而法務部依此訂定並公布施行之「高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察長職期調任辦法」，其第 2 條第 1 項規定，高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察長之職期為 4 年；但因業務特殊需要得酌予延長，延長期間不得逾 2 年。儘管檢察長係規定有任期，但依同條第 6 項規定，第一項職期屆滿前，因業務需要，得調任之。換句話說，檢察長在其任期之內，隨時可能調任。

至於檢察長之調任，依上開調任辦法第 3 條規定，可調任至其他檢察署之檢察長，亦可調任至法務部或其所屬機關相當之職務。因此，現任檢察長調任時，可能調升至更大型的地檢署、高分檢或高檢署檢察長，也可能調升至法務部司長甚至次長；也有可能調降至較小型的檢察署檢察長，甚至調任成為檢察官。該辦法第 4 條更規定，法務部應就職期或延長職期屆滿檢察長之品德、學識、才能及工作績效等項，綜合考評其成績，並視業務需要，適當調整其職務。

第二款 現行檢察長晉升制度之運作

依法官法第 90 條第 4 項規定，法務部部长遴任檢察長前，檢察官人事審議委員會應提出職缺 2 倍人選，由法務部部长圈選之。檢察長之遷調應送檢察官人事審議委員會徵詢意見。依照上開檢察長職期調任辦法第 4 條規定，法務部長可以視業務需要，隨時調整現任檢察長之職務。儘管法務部長在遷調現任檢察長以

⁴⁰² 今周刊（05/03/2001），〈陳定南調動檢察首長風暴如何善了〉，228 期，頁 1。

及調升遞補人選上，都需要和檢察官人事審議委員會協調，但部長畢竟掌握發動權。而且，檢察官人事審議委員會之檢審委員中，部長就有權指派 4 位代表；再加上除檢察總長以外之其他檢察委員也都具有檢察官身分，每個人職務晉升也需要部長的支持，所以部長對於檢察長異動的發動權與人事權非常高。實務上，若法務部長想要進行異動，幾乎都可以辦到，至多只是人事行政作業需要一些時間而已。

目前實務運作上，每年辦理檢察長異動的時間都很不固定，有時一整年都沒有任何異動。通常會發生異動的時間，可能是有現任檢察長任期即將屆滿，或者有其他促使法務部長進行調動的時機。但每次調動幾乎都是由法務部長發動，沒有檢察官人事審議委員會主動的情況。

關於檢察長之任用資格，依司法人員任用條例第 13 條規定，地檢署檢察長應就具有高檢署檢察官及擬任職等任用資格，並有領導才能者遴任之。法務部人事單位會將所有符合資格之檢察官均列入名冊，作為儲備之用。當法務部長準備調動檢察長時，法務部原則上會在兩周前通知檢察官人事審議委員會，通知開會議程並提供當次檢察長職缺數；開會一周前法務部人事單位也會提交前開符合資格之名冊，讓檢審委員先期了解，相關流程於「高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察長職期調任辦法」第 3 條有明確規定。檢察官人事審議委員會須開會審議，提出職缺二倍人選供法務部長遴選。以本研究論文最近之 2016 年 7 月份檢察長調動為例，本次法務部長擬異動 7 位檢察長職缺，故檢察官人事審議委員會須提交 14 位人選供部長圈選。在會議前或會議後，檢察官人事審議委員會的檢審委員都只知道職缺數額，不會知道是哪個檢察署開出職缺，直到法務部長直接公布調動之訊息時，外界才能知悉。

近年來，民選檢審委員為了聽取更多基層檢察官的聲音，會在開會前幾天公開徵求檢察官之推薦信；同時為了從廣泛的候選人中得悉有志者，也會向全體候選人寄發電子郵件通知可以提出自薦信。透過比較廣泛的資訊收集，能讓檢審委

員更能得到更完整的背景認識，在審議時才能推薦出比較妥適的檢察長人選。



第五項 我國檢察總長之制度簡介

我國檢察總長位居全國檢察官之首，其本身即表彰全體檢察官之代表。尤以我國在法院組織法上賦予檢察總長相當高之檢察獨立角色，更彰顯檢察獨立之重大價之。然而，檢察總長本身之任免機制，以及其應當發揮之功能，係一深具意義之議題，以下特別加以說明。

第一款 我國檢察總長之產生機制

我國檢察機關雖然隸屬於法務部之下，但最高檢察總長卻具有政治上之重要性。在 2006 年 1 月法院組織法修法以前，我國檢察總長的產生方式，是由總統直接任命，而且無任期限限制。由於檢察總長為檢察體系的最高首長，權力之大不難想見，其任命卻直接由總統為之，且不需經立法院同意，又無任期限限制。等於總統任命任何人外界均無從置喙，而且毫無任期限限制，任由總統隨意任免換人。在那個年代，要求檢察總長去查辦皇親國戚有無涉及刑事案件，當然是緣木求魚，而且總統幾乎具有絕對的干預權力。為了防止政治干預司法，2005 年底立法院修正法院組織法時，遂有立法委員提案要求修改檢察總長的提名任命方式以及建立任期制。

2006 年 1 月初法院組織法修正過程中，立法院朝野協商曾達成初步共識，以檢察總長改由行政院長提名、立法院同意後，再由總統任命，並增加任期 4 年規定為修法方向⁴⁰³。後來在 2006 年 1 月 13 日立法院通過修正法院組織法第 66 條，明訂檢察總長由總統提名，經立法院同意後任命，任期四年，且不得連任。而在檢察總長任滿前一個月，總統應向立法院提出新的檢察總長人選。

⁴⁰³ 大紀元轉載中央社記者報導 (01/03/2006)，〈朝野初步共識 檢察總長政院提名立院同意〉，<http://cn.epochtimes.com/b5/6/1/3/n1176757.htm>。

此次修法後，檢察總長的任命過程，必須要由立法院參與。因此，檢察總長人選不再只單憑總統個人的喜好決定，而必須是一位社會各方都接受的專業人士。立法院行使同意權之前，必須展開類似美國國會的聽證程序，這也讓檢察總長在出線前，得被放在放大鏡下檢視，任何品德、操守、行政能力稍有瑕疵的人，都不可能出任檢察機關的龍頭。另外 4 年任期的設計則是期盼在任期壓力下，檢察總長如果想要名留青史，或想真正為社會好好做點事，他就不能再因循苟且，必須和時間賽跑，務必在有限的任期內建立典範。也因為有了不能連任的規定，檢察總長也不必再仰賴層峰關愛的眼神，可以在任內放手一搏，實踐心中的理想。

法院組織法第 66 條修正後，依該條第 8 項規定，檢察總長之產生，由總統提名，經立法院同意而任命，檢察總長的任期為 4 年，且不得連任。總統應於前項規定生效後 1 個月內，向立法院提出最高法院檢察署檢察總長人選。由規定可知，檢察總長之產生，其程序是先由總統向一法院提出人選後，由立法院組成審查委員會，經審查合格後，由委員會提請全院立法委員投票表決，同意通過後，再由總統任命。

但上開法院組織法第 66 條修正條文施行後，陳水扁總統第一次提名檢察總長被提名人謝文定檢察長，但當時朝野嚴重對立，立法院於 2006 年 4 月 11 日首度行使檢察總長同意權，竟遭國民黨和親民黨立委的聯手反對，最後謝文定僅獲得 101 張同意票，其人事案以 4 票之差被否決。當時也引發了外界反彈，認為「政治干預司法」，修法只是從「行政干預」改成「立法干預」而已的爭議⁴⁰⁴。

2006 年 5 月 26 日陳水扁總統第二次提名檢察總長被提名陳聰明檢察長，但由於當時又有直航條款立院黨團協商爭議不斷，使同意權之行使一再延宕⁴⁰⁵。直

⁴⁰⁴ 蘋果日報 (04/12/2006)，〈藍軍封殺謝文定 法界反彈〉，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20060412/2532919/>。

⁴⁰⁵ 自由時報 (05/27/2006)，〈檢察總長人選 扁提名陳聰明〉，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/73643>。

到 2007 年 1 月 18 日，陳聰明在民進黨與親民黨力挺、國民黨開放投票的情況下，陳聰明在 215 位出席立委中獲得 126 張同意票，跨過半數同意權門檻，成為首位由總統提名，經立法院同意後任命的檢察總長⁴⁰⁶。




由上開歷史可之，檢察總長由總統提名，經立法院同意任命之機制，使檢察總長深具政治色彩。檢察總長必須對國會負責，以杜絕社會對檢察機關辦案是否中立、不受行政力介入干預之質疑，並明確區隔檢察總長負責個案正義、法務部部長負責通案檢察政策之職權分際，且檢察總長除了年度預算案及法律案應至立法院備詢外，其他無需到立法院備詢。

從法務部長的和檢察總長產生機制觀察，法務部長由行政院長任命，檢察總長則由總統提名經立法院同意，顯然檢察總長的任命層級比法務部長更高。但是，法務部長基於其對於全體檢察官之外部指令權及行政監督權，又可監督檢察總長。這兩者頗為類似國防二法實施前的國防部長和參謀總長，國防部長負責軍政，不帶兵打仗，主導國防政策，調配國防資源；參謀總長負責軍令，實際帶兵打仗，指揮戰局。法務部長是檢察行政的主導者，檢察總長則是檢察事務實際辦案的領導人。

儘管機制如此設計，似乎能將法務部長與檢察總長清楚區分，各司其職。但實務運作上，法務部長之實際權力遠大於檢察總長，這來自於兩項權力機制之設計：第一，法務部長擁有調動檢察長、晉升主任檢察官、高檢署檢察官之人士遴選權，但檢察總長沒有；第二，法務部長對於全國檢察官均有行政監督權，但檢察總長只有對最高檢察署 13 名檢察官有之，對高檢署以下全體檢察官都沒有。換言之，法務部長擁有「獎」與「懲」之權，檢察總長則都沒有。這樣的設計，在下一段再綜合評估與檢討。

⁴⁰⁶ 自由時報 (01/18/2007)，〈立院同意 陳聰明任檢察總長〉，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/112268>。

第二款 我國檢察總長之退場機制



我國檢察總長在2006年修正法院組織法第66條，改為有4年之任期制以後，原則上便以任期屆滿為其退場之時。任期制主要在保障檢察總長之檢察獨立性格，能在任期保障下不受政治不當干預而堅守檢察官合法性及客觀性義務。自2006年修法後之首任檢察總長，即第9任總長陳聰明於2007年2月12日上任，但因遭質疑特偵組偵辦陳水扁總統涉貪案期間私訪陳水扁密友黃芳彥等情，於2010年1月19日遭監察院彈劾而主動請辭⁴⁰⁷，其所餘任期由最高檢察署主任檢察官曾勇夫、林偕得先後代理總長一職。2010年4月14日新任檢察總長（即第10任）黃世銘上任，也因竊聽立法院及後續洩密案遭台北地院於2014年3月21日判決有罪後請辭，相關案情已於第一章介紹茲不贅述，其所餘任期由最高檢察署主任檢察官林偕得代理。2014年4月30日第11任檢察總長顏大和上任迄今。

從檢察總長陳聰明、黃世銘先後請辭下台的事件可以看出，即使有法律明文的任期保障，且立法設計也是希望檢察總長可以保有檢察獨立性格，少受政治不當干預，但現實上仍然都因為深見政治風暴而被迫請辭下台。由此可見，檢察總長一職的政治性格相當強烈，可以說修法前是由總統直接令其下台，修法後則仍然可能迫於監察院、立法院或輿論民意而請辭下台，顯然檢察總長職務亦受相當程度之民主問責。

但應特別注意的是，兩位檢察總長的下台，都與最高檢特別偵查組的偵辦行動有官，前一件陳聰明總長遭到監察院彈劾，監察院的理由是「於陳水扁總統涉貪案調查及其配偶吳淑珍被起訴之時，毫不避嫌出入陳前總統親密友人黃芳彥之私宅聚會；於立法院答詢與建商共餐乙事，言辭反覆；甚且於最高法院檢察署業

⁴⁰⁷ 監察院網站，公告訊息，〈監察院通過對最高法院檢察署檢察總長陳聰明之彈劾案〉，2000年1月19日，http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1.asp&ctNode=903&msg_id=2825（最後瀏覽日：07/19/2016）。

以陳前總統家人涉洗錢案之證人身份傳訊蔡姓建商，其仍親至蔡姓建商辦公處所會面；均未誠實面對各界質疑，嚴重影響司法威信及政府形象；又對於黃芳彥出境，亦未能機先防範。廢弛職務，違失情節嚴重，爰依法彈劾。⁴⁰⁸」事實上，當時的監察委員李復甸、法務部長王清峰都對陳聰明總長採取了較為敵視的立場⁴⁰⁹，甚至民進黨也質疑是馬英九總統授意監察委員所為⁴¹⁰。

至於第二件黃世銘總長請辭下台的事件，肇因於他在特偵組偵辦吳健保關說假釋案期間，主動向總統馬英九報告監聽譯文內容，經台北地檢署以洩露秘密罪偵辦，並傳喚總統馬英九作證，總統馬英九向檢察官交出當初黃世銘給他的兩份專案報告，內容記載特偵組尚未偵查終結，這兩份專案報告也就成為北檢起訴黃世銘總長的關鍵證據。黃世銘總長一審被判決 1 年 2 月有期徒刑，因此請辭下台⁴¹¹。

顯然，由於最高檢特偵組的設立及專辦部長級以上政治矚目案件，而兩次事件都牽涉到總統等級，讓特偵組的直屬領導即檢察總長毫無迴避的空間。在 2006 年特偵組設立以前，任何政治敏感案件都是由地檢署黑金組承辦，即便陳水扁總統國務機要費案由高檢署查黑中心偵辦，但直接面對衝擊的都只是地檢署檢察長和高檢署檢察長，不至於直接對檢察總長問責。倘若未來最高檢特偵組裁撤，檢察總長將再回到 2006 年修法以前可以遠離個案偵辦的地位，應該也不至於再有直接面對政治風暴核心衝擊的情況，而民主問責的對象也會回到比較接近第一線辦案的地檢署檢察長。

關於國外檢察總長的退場機制，由於美國聯邦檢察總長即為聯邦司法部長，

⁴⁰⁸ 監察院網站，前揭註 407。

⁴⁰⁹ TVBS 新聞 (07/17/2009)，〈尷尬！王清峰陪監委會陳聰明〉，<http://news.tvbs.com.tw/news/detail/general/137289>。

⁴¹⁰ 自由時報 (01/20/2010)，〈彈劾陳聰明 綠：馬黑手伸進監察院〉，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/367796>。

⁴¹¹ 蘋果日報 (03/21/2014)，〈【洩密案宣判】一審判有罪 黃世銘請辭〉，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140321/364418/>。

係總統任命之內閣成員，本來就由總統進行任免，其本身就具有政治性格，是十足的政務官。至於與我國法制體系接近之德國，在其聯邦體制下之各邦檢察總長有不同設計，大略可以區分為兩種模式：一係「永業文官模式」，係依其年資、官等、職等體系而陞遷調動；二係「政治公務員模式」，因其係政治性任命，故得隨時、不附任何理由，由聯邦總理或主管部長命令「暫時退休」，此部分業已於前面引介。顯然，「政治公務員模式」易導致檢察總長受制於政治不當干涉。

第六項 我國檢察官晉升制度之綜合評估及整體改進

檢察官能否堅守法治國守護者的角色，需要有公正與良善的晉升制度作為保障。從檢察體系的外部觀察，就捍衛檢察獨立的立場出發，要能避免政治不當干涉，就必須限制法務部長對於檢察官晉升的人事權，此點已如上述。但是，從民主問責的角度出發，一個受到政治力量監督的檢察權，才能使檢察權不至於悖離民意甚至獨大失控。另一方面，從檢察體系內部觀察，上級首長基於檢察一體的指令權才能確保全體檢察官追訴標準統一。但是，檢察官自治有助於基層檢察官保有自己對於法之確信的獨立判斷性格。因此，在探討檢察官晉升制度時，檢察獨立、民主問責、檢察一體及檢察官自治等四項價值，都是重要而應納入綜合評估的指標。

第一款 檢察機關權力運作之四項重大價值

檢察獨立與民主問責這一組概念，可以用來描述檢察機關對外和其他政治權力之關係的兩種價值。檢察獨立，強調檢察官對外獨立，既獨立於法院，也獨立於其他政治權力，只遵守法律，不受任何干預，只應堅守法律。民主問責，關心檢察官能否受到民主監督，能否符合人民需求，受人民信賴並受到民主監督。這兩者都是民主時代非常重要的價值，在探討檢察機關組織改革時，均不宜偏廢。過度強調檢察獨立，卻否定民主問責的檢察機關設計，很可能因為個別檢察官的失控而導致檢察獨霸，甚至成為檢察怪獸，反而吞噬掉民主與法治。過度強調民

主問責，卻否定檢察獨立的檢察機關設計，則可能淪為黨爭的政治打手和追隨媒體輿論的民粹工具。因此，在檢察體系對外關係上，檢察獨立與民主問責這兩種價值，應當在機制設計上都給予體現並適當調和。



檢察一體與檢察官自治這一組概念，可以用來描述檢察機關內部權力由上往下施加或由下往上流動的兩種價值。檢察一體，強調檢察首長的指令權，目的在統一全體檢察官的追訴標準，並輔助監督個別檢察官服從政策，避免脫序。檢察官自治，則是強調基層檢察官的獨任官署屬性，並將每一位具有檢察獨立性格的檢察官加總，由檢察官群體以民主自治的方式決定檢察人事及事務，以避免檢察一體上命下從可能導致的專斷與偏差。過度強調檢察一體，卻否定檢察官自治的機關設計，當然可能塑造出檢察官只服膺首長指令，完全以上級見解為準據，蔑視個案正義並自我退縮之官僚文化。過度強調檢察官自治，卻否定檢察一體的機關設計，則可能變成個別檢察官獨大不受節制，且檢察人事因選舉而淪為人際關係凌駕專業，且檢察事務之專業性也被數人頭的多數決所取代。因此，在檢察體系內部關係上，檢察一體與檢察官自治這兩種價值，也應當在設計上均賦予相應機制並相互制衡。從確保檢察官不受制於政治不當干預的立場出發，檢察獨立與檢察官自治這兩個價值都在確保檢察官能堅守法律守護者之角色。如從避免檢察官違法濫權的立場出發，民主問責與檢察一體這兩個價值都在確保檢察官能受到來自外控與內控的充分監督制衡。換言之，立基於檢察權的獨立性及其應受相應監督制衡機制的觀點，這四項價值也應該同樣兼容並蓄於檢察機關的機制設計之內。這樣複雜而多元價值應當並存的設計，正是因為檢察官既不是全然獨立自主的法官，也不是完全上命下從的行政官。

第二款 四項重大價值與四方權力主體之綜合設計

要落實上述四項重大價值，在整個檢察體系中的重要參與者來說，可以分別從法務部長、檢察總長、檢察長及基層檢察官這四個身分，也是四方權力主體作為代表，從檢察官晉升制度加以規畫設計。以下先以圖示之。

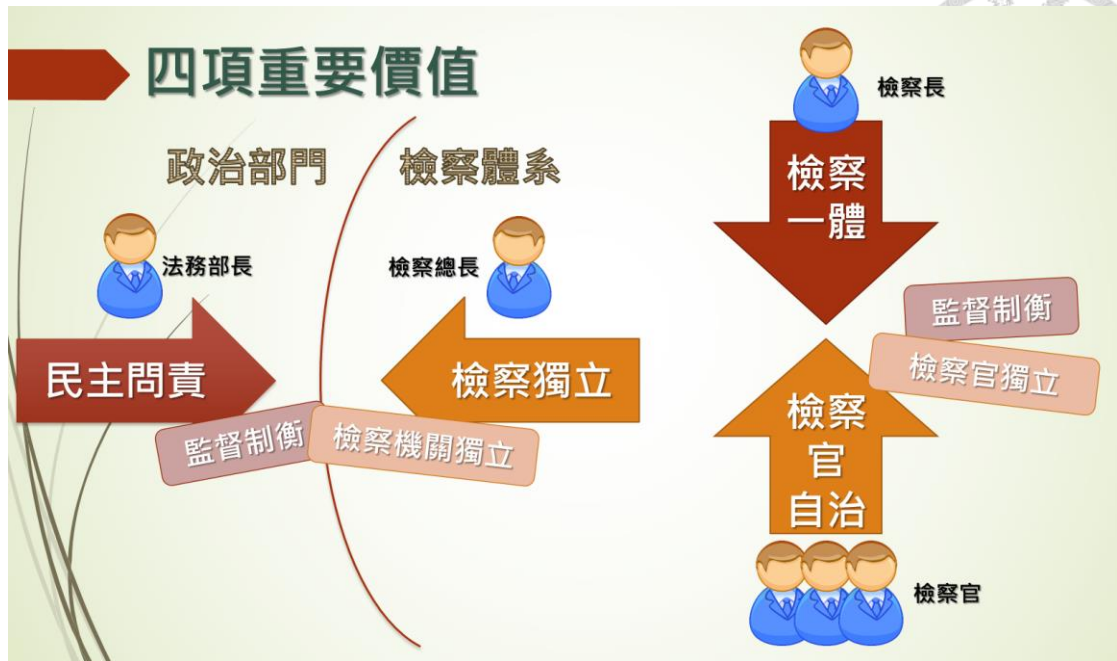


圖 10：我國檢察體系四項重要價值示意圖

首先，法務部長是內閣政務官，受國會之監督，更隨民意輿論上台下台，他最可以直接反應民意的好惡，所以主要在於反映民主問責的價值。目前機制設計上，我國法務部長有權晉升檢察長、高檢署檢察官及主任檢察官。除了檢察總長以外，法務部長可以透過人事權對幾乎所有檢察官施加影響力。如此過度龐大的人事權，雖然可以反映民主問責，卻可能導致政治不當干預的流弊，而這也正是當前存在的現象。

至於我國檢察總長為全體檢察官之最高首長，法規賦予其對外獨立不受任何干涉，所以機制設計上最應當賦予其檢察獨立的重要價值。在 2006 年修正法院組織法第 66 條後，檢察總長由原本的總統任意任免，改為由總統提名，經立法院同意後任命，並有四年任期保障之規定。至於德國聯邦檢察長是由聯邦司法部長提名，經聯邦參議院 (Bundesrat) 同意後由總統任命⁴¹²，因其係政治性任命，

⁴¹² 德國法院組織法第 149 條。

故得隨時、不附任何理由，由聯邦總理或主管部長命令「暫時退休」⁴¹³。顯然我國機制設計上更期待強化檢察獨立，將任命層級提高至總統位階，並透過任期保障避免隨政黨更迭而下台。由於檢察總長擁有對全體檢察官偵辦個案之最高指令權，也包含了對任何一位政治人物的追訴權，故機制上賦予其排除政治不當干預的獨立性有絕對必要。但是，依據法院組織法第 94 第 1 項第 1 款規定，法務部長監督檢察總長以下所有檢察官，故雖不能使其去職下台，但仍可透過行政監督權促其注意、警告、移請職務評鑑。因此，現行機制之設計，在政治上能確保檢察總長體現檢察獨立之價值，同時保留較低度民主問責之程度，應屬允當且為必要。

地檢署檢察長為該署最高長官，對所屬檢察官之個案偵辦，隨時可以運用案件指分權、收取權、移轉權、送閱審核權直接進行指揮，甚至可以透過職務晉升、職務評定之建議權間接施加影響。而且，地檢署檢察長於案件偵查終結，正式公告書類前，並無法律義務須向高檢署檢察長或檢察總長報告。以前總統陳水扁先生所涉國務機要費案為例，該案係由高檢署查黑中心偵辦起訴，因案件應由台北地院管轄，故起訴前一刻，由台高檢署謝文定檢察長聯絡台北地檢署顏大和檢察長共同確認起訴書內容，隨即以北檢名義向台北地院提起公訴。是知，我國地檢署檢察長可謂實質上握有個案偵辦之獨斷權。有趣的是，地檢署檢察長又同時有兩個頂頭上司可對其施加權力，第一個是對其握有任免調動人事權的法務部長，第二個是可以依法下達個案指令權的檢察總長。但是地檢署檢察長在個案上又可以不經兩個頂頭上司就直接起訴或不起訴，頂多起訴（或不起訴）以後遭到法務部長撤換，或者由檢察總長命令撤回起訴（或對不起訴案件行使移轉權並重啟調查）。地檢署檢察長握有如此令人可畏的個案獨斷權，固係檢察獨立價值之體現，但現行機制卻又賦予法務部長對其有任免調動的人事權，導入了民主問責的機制，也同時導入了政治不當干預的連鎖機制。

⁴¹³ 黃錦堂，〈德國檢察總長的退場機制〉，國政評論（02/05/2010），<http://www.npf.org.tw/1/7049>。

因此，我國地檢署檢察長之人事晉升機制，實為檢察機關組織改革之重要議題。其晉升方式可有3種：第一是民主問責價值優先，即現行的法務部長圈選制；第二是檢察獨立價值優先，即改由檢察總長圈選制；第三是檢察官自治價值優先，即由全國檢察官民主票選制⁴¹⁴。本文以為，檢察長對所屬檢察官握有上命下從之指令權，係檢察一體價值之代表人物，因此其晉升制度，應與地檢署主任檢察官、高檢署檢察官晉升制度一起綜合評估及整體考量，始能周全允當。

現行地檢署主任檢察官、高檢署檢察官之晉升制度，亦可有3種：第一仍是民主問責價值優先，即法務部長圈選制；第二是檢察獨立價值優先，由檢察總長圈選制；第三是檢察官自治價值優先，即由全國檢察官民主票選制。目前晉升制度已如前段所述，檢察官人事審議委員會雖可以審議推薦，但法務部長指派之官派檢審委員影響力甚大，其又握有最後的人事圈選權，故法務部長實質上就握有晉升主任及高檢署的最關鍵人事權。由於實際個案偵辦上，案件主導性最強的首推承辦檢察官，其次為其主任檢察官，此二人本於刑事訴訟法所賦予之權力，可以獨任官署身分，自行傳喚、拘提、向法院聲請搜索、扣押、監聽或聲請羈押，並可從零開始自主形塑偵辦之範圍與方向，在案件披露於外界以前，地檢署檢察長亦可能不知悉個案之進度，故承辦檢察官與主任檢察官於訴訟法上乃檢察獨立價值之高度體現。因檢察官及主任檢察官之獨立性，係源自於刑事訴訟法為追求個案真實正義所賦予之各項機制，故職務法上自應在人事晉升制度方面賦予相應之保障，始能符合捍衛檢察獨立之完整配套。從而，晉升主任檢察官及晉升高檢

⁴¹⁴ 至於美國由人民直接選舉檢察長制，於我國整體檢察官制度（包含國家考試任用制度）迥不相同，且美國司法體系乃分散多元之協和式體制，與我國檢察一體、科層體制亦完全不同，兩國於國家任務及司法功能更分別體現紛爭解決型及政策實施型之差異，此部分已於第三章有所著墨。再者，美國各地檢察長係民選，有一個原因是，美國地大物博，各地風土民情、文化價值大不相同，各地民情對於刑事司法政策的態度差異亦大，加以美國傳統上認為，僅有當地社群人民方有權利為自己社群所需維護之司法價值發聲，非該社群者實無從置喙，因此產生由各地社群人民自己選出擔任執法重任之檢察官，也是自然之事，但這兩個社會文化因素在我國都從不存在。抑且，將檢察長交由人民直選，在我國激烈的藍綠政爭環境下，是否可能使刑事追訴權流於民粹甚至討好選民而為國人所接受，誠有疑問。筆者以為，人民直選檢察長制難以嫁接我國，而本論文係以我國檢察機關組織之改革為研究主題，並非在於革命顛覆既有體制重新創造為目標，故不將此人民直選檢察長制納入討論範圍。

署檢察官應排除法務部長之人事權即為當然之理，由此盡可能降低民主問責的程度，以確保檢察官偵辦個案能堅守法律守護者之立場，堅守合法性及客觀性義務，不媚於俗亦不跟隨民粹。

儘管晉升主任及高檢署不採取民主問責價值優先的法務部長圈選制，但就應採取檢察總長圈選制(檢察一體價值)或檢察官民主票選制(檢察官自治價值)，則應與檢察長晉升制度一起評估。實則，基層檢察官與主任檢察官既如前述係受有訴訟法賦予之獨立性保障，為盡可能確保檢察獨立，應採檢察官民主票選制，由基層檢察官本於專業群體之風評與共識選出，具體機制已於前段介紹。若不循此途，採檢察總長圈選制，此際已非體現檢察總長之檢察獨立價值，因檢察獨立係檢察總長對外獨立之謂，然檢察總長之於檢察官便是最高首長，自係強化檢察一體之運作，果真如此設計只會更加戕害檢察獨立，故本文認為不宜採取檢察總長圈選制。

但是，晉升主任及高檢署檢察官，既採取檢察官民主選舉制，亦已體現檢察獨立之價值，則其上級長官即地檢署檢察長之權力來源，應以能反向制衡為佳，故不宜採取檢察官民主票選制。至於應採法務部長圈選制或檢察總長圈選制，若配合晉升主任及高檢署之檢察官民主選舉制來思考，則應以維持民主問責式的法務部長圈選制為佳。因為，檢察長作為偵查案件終結結論的獨斷者，本身即為問責的首要對象，須對案件負完全責任，透過法務部長之民主問責可適度反映民意，並可透過檢察長之指揮監督而與檢察官發生互相制衡之效果。至於檢察總長因係檢察獨立之體現，如交由檢察總長圈選基層檢察官之晉升人事，雖可使基層檢察官辦案更加獨立，但無異於更加封閉於檢察體系之內，不僅缺乏民主問責，更可能造成與外界脫節，演變成檢察獨霸、檢察孤立，甚至檢察成為怪獸。

綜上所述，從兼容民主問責、檢察獨立、檢察一體及檢察官自治等 4 個價值觀，以及平衡法務部長、檢察總長、檢察長及基層檢察官等 4 個權力主體出發，本論文認為，現行體制檢察總長由總統任命，經立法院同意，並有四年任期保障

之設計，係屬允當；檢察長晉升制度則可維持現行法務部長圈選制，而將晉升地檢署主任及高檢署檢察官制度全部改採檢察官民主選舉制，如此則可在訴訟法及職務法上讓前述 4 個價值得以兼容並蓄，而 4 個權力主體也能適當相互制衡。



第四章 提高監督與制衡檢察官濫權

本論文認為，提高檢察官監督問責是我國檢察機關組織改革之第二項重要方向，也是建構檢察體系的第二項重要支柱。由於檢察官濫權或怠惰的情況，可能傷害司法正義或個案公平，因此如何提高監督制衡，正是檢察機關改革能否符合人民需求，以及提高人民信賴的重要議題。本章首先將界定，對於檢察官問責（包含民主問責）機制的正確認知，包括起訴正確率與各國無罪判決的比較。其次，本章將詳細介紹我國檢察官的職務監督機制及運作狀況。其後，則介紹德國、日本及美國在個案上對於檢察官之監督與問責機制。再來便是介紹我國法上對於個案的監督機制，且指明我國再議制度之不當，以及應予廢除之議。最後，則建議應當引進日本檢察審查會，並介紹其運作與可行性。

第一節 對於檢察官監督問責之探討

就世界各國的政府體制而言，不論係採何種體制，如基於「權力分立」及「避免專權」等立論，則有行政權與立法權兩大權力，而此兩者之間的運作、溝通與互動，不僅影響政府的施政效能，且在民主化過程中行政與立法關係是如何調整，如何強化民主問責的（democratic accountability）機制，則為重要之議題。以政治學的觀點而言，大多是以憲政體制下的權力分立加以觀察，而檢察官之角色介於法官與行政官之間，其在隸屬於行政機關之體制下，民主問責機制的考慮便是一個重要的面向。然而，問責（accountability）概念常與責任（responsibility）相互混用，但嚴格來說，問責與責任並不相同⁴¹⁵。

問責，係指組織中的某個人必須因為其決策或行動而接受責難或獎勵。從最低層次的公務員到最高階層的官員，每一層級的成員皆有受監督者問責的義務。可以說，問責是一種外在的判斷標準，亦即外在監督的考核與服從。責任的意義

⁴¹⁵ J. G. JABBAR, O. P. DWIVEDI EDS., PUBLIC SERVICE ACCOUNTABILITY: A COMPARATIVE PERSPECTIVE (1989).

較為模糊，通常是透過層級結構的另一個方向進行；也就是說，每個人均對下屬的行動負有責任，一個部會首長對所屬部會成員的行動負有責任。由於為了何事負責，或者負責的範圍多大等問題無法精確表示，使得責任的意義較為模糊不清。本研究為了釐清檢察官監督機制的問題，且著眼於檢察官於執行職務違反不當時應受到何種責難，故均運用問責之概念加以探討⁴¹⁶。

檢察官應受問責之機制設計下，也有民主問責的問題。所謂民主問責或政治問責（political accountability）的概念，一類是從民主理論的觀點研究，另一類則是從公共行政的觀點研究。從民主理論的觀點切入，問責被視為所有依據憲法程序獲得授權的政府官員對公眾應盡的職責，由於涉及權力和責任的授權路徑，故民主問責所關注的是民選官員（elected officials），有時也包括政務官（the chief administrative officer）、官僚體制、立法機關、媒體和公眾）之間其問責關係的界定，以及其對政府構成的影響⁴¹⁷。從公共行政的觀點切入，則較常以行政問責（administrative accountability）加以分析。行政問責所關注的是政務官、事務官（non-elected officials）和公眾三者之間其問責關係的界定，以及其對行政治理的影響；其中政務官和事務官之間體現的是行政層級問責關係，政務官和公眾之間體現的是行政政治課責關係⁴¹⁸。

檢察官在世界各國立法例下，呈現不同之面貌。美國檢察官任用方式多為政治任命或民選產生，透過選民之監督而落實其民主問責之機制。至於歐陸法系則通常由內閣法務部長，對檢察總長或檢察官進行民主問責，且在檢察機關內部也有上對下之行政監督問責機制。因此，本章將從問責之概念下對於檢察官應受何等監督及懲處機制加以分析。

⁴¹⁶ T. YOUNIS & I. MOSTAFA, ACCOUNTABILITY IN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN BANGLADESH (2000).

⁴¹⁷ R. D. BEHN, RETHINKING DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY (2001).

⁴¹⁸ M. V FLINDERS. THE POLITICS OF ACCOUNTABILITY IN THE MODERN STATE (2001).

第一項 檢察官之民主問責問題



在當前體制下法院的獨立性已相當高，甚至因為有與民意過度脫節的情況而經常遭致譏諷為恐龍法官或奶嘴法官。由此，對於法院的民主問責（democratic accountability）問題亦浮上檯面，社會對司法的要求和監督不斷升高。但是，司法獨立與民主問責兩者之間，本來即存在一種緊張關係。要求司法獨立之目的，便是希望給予法官不受任何干預，讓法官免於各種不當的政治問責與民粹激情，能夠僅依據法律及事實與證據衡平審酌，而擁有公正公平審判的空間。可是，我們要如何確保一個獨立行使審判權的法官不會濫權？如何確保獨立的法院可以回應民主政治和民意的要求？如果司法過於獨立的話，「在缺乏監督之下，司法獨立將導致司法暴政。⁴¹⁹」可是，又是怎麼樣的民主監督機制，才不會妨害司法獨立？如果司法完全服從民主政治的話，那司法可能淪為民粹，喪失司法的客觀與中立性，最後不僅無法保障少數弱勢團體的人權，還將導致憲政民主的崩潰⁴²⁰。學者王金壽指出，至今所有的政治和法學理論，對於司法獨立與民主問責之調合還沒有完整獲得一致的見解⁴²¹。

學者王金壽也曾引介 Cappelletti 對於司法體制和政治社會間關係之三種模型。第一、「鎮壓或依賴模型」(the repressive or dependency model)：司法直接在政治人物或是政黨的控制之下，王金壽教授認為過去的蘇聯或是解除戒嚴以前的台灣，都是可以算是這種模型；第二、「統合自主模型」(the corporative-autonomous model)：司法組織和社會政治部門兩者幾乎完全隔離，他認為歐陸的義大利、法國、以及許多拉丁美洲國家可以列入此模型之中；第三、「回應或消費者取向模

⁴¹⁹ C. J. FRIEDRICH, CONSTITUTIONAL GOVERNMENT AND DEMOCRACY 110 (1950). 轉引自王金壽 (2008)，〈司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權〉，《台灣政治學刊》，12 卷 2 期，頁 118。

⁴²⁰ Steve P. Croley, *The Majoritarian Difficulty: Elective Judiciaries and the Rule of Law*, 62(2) UCLR 689, 689-794 (1995). 轉引自王金壽，前揭註 419，頁 118。

⁴²¹ 王金壽，前揭註 419，頁 118。

型」(the responsive or consumer oriented model)：在此模型之下，司法不僅負有法律的責任，同時也必須負有政治與社會責任，他認為美國州政府層級的法官，最接近此模型⁴²²。



王金壽教授進一步指出，在 Cappelletti 的觀點下，如果就司法獨立與民主問責來說，「鎮壓或依賴模型」最缺乏獨立性，但卻是最負責的司法體制，只不過它是向統治者負責，而不是回應人民的要求。「統合自主模型」是最獨立的司法體制，但是它也受到最少的監督，並且經常追求組織的自身利益遠大於回應政治和社會部門的要求。只有「回應或消費者取向模型」，才能在司法獨立與民主監督的緊張關係之下，取得一個平衡點⁴²³。儘管 Cappelletti 對於美國式「回應或消費者取向模型」的高度評價，然而美國司法官之選任方式與歐陸大相逕庭。美國聯邦檢察官或州郡政府檢察官，不管是經過總統任命、州長任命或人民直選，原則上都可謂是來自於政治部門，並且因此獲得很高的獨立性。若以民選產生的郡檢察官(District Attorney)而言，其職務之任命既然來自於民意直選，其職務便完全在回應選民需求，表現好可以連任甚至往更高的政治職位攀升，表現不好或出錯就無法連任甚至半途遭到解任。因此，在美國的制度下，檢察官個人職業生涯是靠民意肯定自己的表現而定，他最關切的是民意，而非來自於政治部門或政客個人的肯定或拔擢，所以其民主問責制度很高，但是免受其他政治部門干預的獨立性也同樣很高。可以說，美國檢察官雖然屬於行政官，卻因為產生方式反而擁有非常高的獨立性。可是在歐陸、日本和我國的模式，司法官是國家考試的職業官僚群體，不具有民意基礎，亦非來自政治部門的任命，表面上看起來似乎很有獨立性，但是因為個人的升遷、調動和懲處等運作機制是透過科層體系的審查和考評。在這種情況下，政治部門透過審查和考評所能下達干預的情況反而可能更加隱晦，而且比起美國更加直接與強烈。許多人推動檢察官之行政官化，均引

⁴²² Mauro Cappelletti, *Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility*, in *JUDICIAL INDEPENDENCE, THE CONTEMPORARY DEBATE* (S. Shetreet and J. Deschenes. eds., 1985).

⁴²³ 王金壽，前揭註 419，頁 119。

用美國檢察官模式為範例，殊不知在檢察官產生方式有絕大差異的基礎上，將我國檢察官全然走向美式制度將會導致嫁接不良的後果。

學者王金壽提到，為了尋求司法獨立與民主可問責性的平衡點，幾乎在大部分民主國家的例子中，司法人事委員會的成員都是採取部分來自司法體系，部分來自政治部門（不管是經過國會還是總理或總統任命），幾乎已經很少有國家採取政治部門或是司法部門完全獨占的制度。以法國來說，其法官與檢察官均歸屬於司法官序列而與我國雷同，司法人事委員會委員中 7 名來自司法體系，5 名來自政治部門（總統、司法部長、另 3 名分別由總統與上、下議院議長任命）。西班牙司法人事委員會中，8 名非司法人員成員由國會任命，另外 13 名來自司法體制；不過除了司法院長是當然委員之外，其他 13 名來自司法體系委員還是經由國會任命。義大利的法官與檢察官地位相同，在其司法人事委員會成員中，來自司法體系的共有 22 名，其中 20 名由司法人員自己選出，另 2 名是司法院長和檢察總長，其他成員尚包括 11 席非司法人員代表，其中由國會任命 10 位，總統任命 1 位律師。義大利的司法體制幾乎是所有歐陸體系中最獨立的。這樣的司法獨立性也是導致在 1990 年代，義大利強力偵辦貪污進而導致黑金體制的崩解，但是他也提到不能忽略義大利司法體制也最缺乏民主可問責性。若由義大利的體制與促進黑金崩解的角度以觀，其實正可以看出司法體制在獨立性方面的重要性。儘管其體制欠缺民主可問責性，卻因為獨立性高而能避免政治不當干預的弊害，而有其優越性與貢獻。⁴²⁴

問責是民主政體中極其重要的一環，若缺乏問責，選舉便流於形式，民主便僅是一空洞的口號⁴²⁵。無論司法體系或檢察體系，在民主政治的環境下，都必須因應民主問責的問題。但是，司法獨立與檢察獨立的特性，同樣是保障民主政治

⁴²⁴ 王金壽，前揭註 419，頁 122。

⁴²⁵ Martin Schönreich (2014), *Strengthening prosecutorial accountability in South Africa*, ISS PAPER 225, <https://www.issafrika.org/uploads/paper255.pdf>.

的重要設計。尤其，檢察官握有強大的控訴權，其主動偵辦與追訴的積極性格如受到執政黨的濫用，將可能嚴重破壞民主，甚至吞噬民主。

韋伯認為透過法規與形式準則來限制掌有權力的行政官僚濫權，或做出悖於民眾期望的行為，但此課責機制過於薄弱。Chirwa 和 Nijzing 則認為一有效的課責機制需要包括官僚需向民眾回答權力的施為 (answerability)、民眾意見能夠參與、影響官僚決策 (responsiveness)，和對於官僚並未回答或回應的制裁機制 (enforceability)。這三個要件的重點在於確保官僚機構的開放、透明和回應性，以避免行政不當、權力濫用的情形⁴²⁶。許多學者發現當檢察官無法被有效監督時，容易產生兩種問題，一是司法檢調資源被無效非配，二是民意對於檢察官辦案的影響 (民主威權或是漠視民意)。例如在美國檢察官的課責機制的檢討中，Russell 便提出要求政府應該要公開檢察官的薪水、公共訴訟的成本、不起訴的成本，並要求檢察官需要說明為何需要起訴、哪些個案不予起訴和其量刑標準⁴²⁷。

我國檢察官屬於廣義司法之一環，且具有司法官屬性，具有高度獨立性之要求。因此，檢察官受到監督與民主問責的議題也應該加以檢視。學者王金壽認為，我國在法官與檢察官人事制度之民主問責機制上，檢察官之民主問責程度高於法官，其論點係從兩個體系的人事任命及人事審議委員會的成員出發。他認為，在 2006 年法院組織法修法後，檢察總長的任命方式改為總統提名、經國會通過之後任命；此外主導檢察官人事權的最高機關即檢察官審議委員會，其組成成員共 17 席檢審委員，其中法務部長指定 4 席，檢察總長指定 4 席，檢察官票選 9 席，法務部長係來自於政治部門，且握有人事案的主導權，因此比起具有大法官身分保障之司法院長而言，檢察官體系的民主問責程度遠較法院高。他甚至指出，台灣的法院遠比檢察體系來的獨立，但也更缺乏可問責性，也更容易發生「法官寡

⁴²⁶ D M CHIRWA AND L NIJZINK EDS., ACCOUNTABLE GOVERNMENT IN AFRICA: PERSPECTIVES FROM PUBLIC LAW AND POLITICAL STUDIES (2012).

⁴²⁷ Russell M Gold, *Promoting Democracy in Prosecution*, 86 WASHINGTON L. REV. 69, 69-125 (2011). <http://ssrn.com/abstract=1665398>.

頭式的專制」⁴²⁸。

其實，若將法務部長所代表的政治部門參與程度，列為民主問責的指標的話，表面上固然可以推導出檢察官民主可問責性較法官為高的結論，但也同時隱藏了政治不當干預司法的問題，此在前章已經論述過。然而，民主問責是否必然只能從檢察官審議委員會或司法院人事審議委員會的組成成員一途來評判與改革？顯然值得存疑。在美國的陪審團制度以及日本的檢察審查會制度，則是對於檢察官行使職務時，在個案中直接提高民眾參與的程度，則是另一種可行的途徑。事實上，這個途徑所能帶來的民主問責程度與公正性，可能比起在人事審議委員會納入政治部門成員的作法更為優越。

以檢察官體系的法務部長而言，諸多事例都顯示政治部門可能有不當政治干預導致檢察官辦案不公平的問題。僅僅為了提高民主問責而增強法務部長的監督權及人事權，恐怕只是未蒙其利先受其害。何況，所謂代表政治部門的法務部長，是否能完全受到民意的監督，其所下指令是否都能被認為具有「民意」授權從而獲有政治上的正當性，更是民主政治長期飽受批評質疑之核心問題。毋寧從司法官偵審案件的程序中，納入民眾之直接參與，這種直接反映民意的方式，遠較來自各政黨國會議員輾轉迂迴，且從遠端傳遞而來的「民意」更為親切貼近與直接正確。因此，法務部長的人事權與監督權所能代表的民主問責程度，其正當性與實效性實堪存疑。

檢察官行使職務的過程中，由於對於個案具有相當大的裁量權，因此需要對檢察官問責的最重要目的即在於，檢察官必須對於自己的決定負責，並且要能夠解釋他們為何做這個決定？美國檢察官由於具有極大的裁量權，所以實務上更出現許多偵查、起訴、不起訴或認罪協商標準不一致的情況，更引起許多批評與改革之議。因此，美國實務上檢察官濫權與未受完整監督的情況，其實可能比起歐

⁴²⁸ 王金壽，前揭註 419，頁 141。

陸國家更為嚴重。這是在思考引進美國制度時，絕對要先深思熟慮的。

從美國探討檢察官民主問責的角度出發，可以觀察到有趣的現象。美國學者 Ronald F. Wright 和 Marc L. Miller 指出，檢察官民主問責的問題在於：現存的制度是否容易導致檢察官有做出錯誤決定的傾向？是否能有資訊揭露的適當監督機制，能知道檢察官偵辦過程的資訊而作有效監督？為了解明這個問題，他們進一步明確指出，美國與歐陸的檢察官制度是兩種完全不同的模式，因此解決問責與監督的方法也是採取兩套完全不同的路徑。⁴²⁹

他們指出，在兩種模式各自不同的特徵方面，歐陸模式是透過「內部行政科層體系的監督」，因為歐陸檢察官制度是屬於集中式、科層式的官僚體制，對於檢察官的各種作為均會有一套具體明確的準則規章，並由固定的內部審查確保一致性與標準化，因此是有明確的內部行政科層體系的監督。而且，由於歐陸是透過專業訓練和實務經驗來培育養成檢察官，相較於美國的選舉方式，這類由國家統一辦理的培育更具有系統性。此外，歐陸模式也會透過法律、行政規則等典章程序，透過制定常規的流程與明確的標準，降低個別檢察官自由裁量的空間，並且再透過內部形成科層體系的審查以確保檢察官的實務運作結論能達到一致；相較於美國而言，歐陸國家提供給檢察官的選項較少，對於重罪的裁量權也比較低（less severe penalties）。再者，歐陸的檢察機關通常組織相當龐大，而且中央的檢察機關通常可以監督地方檢察機關。另外，歐陸實務傳統是以起訴書或判決書等書類文字記錄來論述，而非如美國以口頭論述為主，因此歐陸模式也更有利於監督審查。美國則是透過外部公民的定期反映而監督，也就是透過選舉來確保對檢察官的問責，之所以引入這一種外部監督的選舉機制，也是為了補強司法審查和刑事訴訟法的不足之處。他們特別提到在美國模式下，由於偵查秘密及實務運作外界很難確知檢察官偵辦的範圍和事實基礎，因此非常容易造成選擇性起訴，

⁴²⁹ Wright & Miller, *The Worldwide Accountability Deficit For Prosecutors*, 67(4) WASHINGTON AND LEE L. REV.1587, 1587 (2010).

而有違公平性的問題（例如有種族歧視的問題），此外還有求刑標準不一致，以及認罪協商（plea bargaining）過於濫權與不妥適的問題。而且，雖然有公民定期選舉的外部問責與監督機制，似乎優於歐陸內部行政監督模式，但是現實上美國民眾在選舉結束以後，對於檢察官的實際作為和法律中的角色定位認知其實非常模糊，這一方面是來自於判例法的模糊性與複雜性，另一方面也是因為起訴標準根本不一致，根本難以評估檢察官表現的究竟好或不好。因此，Ronald F. Wright 和 Marc L. Miller 特別強調，美國檢察官體制應該應該要建立一個更具有標準化與規章化的內部管理體制，並且使資訊透明以便於監督⁴³⁰。由此可見，美國檢察官制度在所謂外部民意的直接監督之下，仍然存在有許多無法監督問責的問題，且尋求改進方案亦可能求諸於歐陸模式，故我國在討論檢察官監督與問責機制時亦應審慎，不能直接照搬美國模式而以為可以解決問題，否則恐怕治絲益棼。

第二項 我國檢察官問責議題之爭論

第一款 檢察官起訴判無罪應否懲處的指責

我國近年來對於檢察官之批判與問責，多集中在指責檢察官濫行起訴，遭法院判決無罪後，檢察官應該究責並受懲處之議題上。行政院長林全在 2016 年 6 月 17 日立法院接受總質詢時，表示：「檢察官濫權追訴卻無法究責表示，這是制度上非常不好的狀態，檢察官如果起訴，然後無罪卻沒有任何責任，他了解這是不對的，也覺得這是缺乏同理心。⁴³¹」法務部長邱太三也在接受媒體專訪時表示：「對於提高起訴品質，應當賦予檢察長或主任檢察官較大的壓力，貫徹檢察一體機制，且談到貫徹內部檢察一體，大概全世界沒有比日本強的，他們有團隊榮譽感，沒有一個檢察官敢貿然起訴一件案子，檢察官起訴一件案子，一定要經過主任檢察官同意，主任檢察官若有疑慮，甚至會拿出來全署討論，曾有日本檢察官

⁴³⁰ *Id.*

⁴³¹ 中央通訊社（06/17/2016），〈檢察官濫訴無法究責 林全：這是不對的〉，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201606170419-1.aspx>。

說過，辦過的案子，只要有兩件被判無罪，『就走路了』。至於外界指偵查及公訴應由同一名檢察官處理，以免事後無法究責，此立意不錯，但人力有問題，現階段尚不可行，因此在有限人力的現實狀況下，偵查組及公訴組都要知道案件的關鍵在哪裡，一旦起訴，就要判處有罪，如果判無罪，不是只有偵查檢察官遭受考績的降級，公訴檢察官也要同樣負起該負的責任。至於如何有效淘汰不適任檢察官？如果我們自己人沒辦法做到讓社會覺得有在改變，就增加（檢察官評鑑委員會）外部委員，增加外部委員的表決權，也另外要有一些外部機制的設計，去進行雙重查核，因為，只要有人會貪污，就會有司法黃牛的存在。檢察官辦案，要做到『劍不隨便出鞘、一出鞘就是人頭落地』，如果能夠達到這個地步，就可以重新塑造檢察官形象，此外，要賦予檢察長比較大的責任，檢察長平時就要關懷同仁，在辦案上，要以積極的團隊方式進行，我上任法務部長後能做的是，未來檢察長的調動升遷，我是看其所屬的地檢署整體表現，而不是看檢察長個人表現。」

432

關於檢察官濫行起訴遭判無罪應該究責之指責，是基於檢察官既然起訴即應能使判決有罪之假設下，亦即檢方起訴率應盡量提高甚至接近 100%。持此類論點者通常援引日本數據，認為日本檢方起訴案件之定罪率幾乎高達 99.9%，更有「精密司法」之稱號。然而，我國檢察官起訴門檻與法官定罪門檻本來就不相同，因此認為檢察官起訴均應判處有罪實係對於我國刑事訴訟法之誤解。再者，日本高定罪率的數據背後有諸多文化因素交錯而成，而這樣的數據結果是否允當更令人質疑，而且更可能造成大量案件在不起訴處分下犧牲了某一些被害人的權益。

第二款 日本檢察官機制與文化的巨大差異

關於日本高定罪率的狀況，是因為在日本實務運作上有許多因素所造成，而

⁴³² 自由時報（05/02/2016），〈《星期專訪》邱太三：院檢存在許多「劣幣」亟需處理〉，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/985194>。

這些因素甚至可能來自於扭曲的文化與制度。首先，日本採取起訴便宜主義，其刑事訴訟法第 248 條所定之「起訴猶豫制度」，類似德國裁量不起訴處分及我國職權不起訴處分與緩起訴處分，適用之範圍甚廣，幾乎不限犯罪類型，輕者例如業務過失之交通事件，重者殺人、放火、強盜等重罪，檢察官均可審酌不提起公诉。若參考日本「起訴猶豫制度」之實務運作情況，依其 2014 年檢察統計年報顯示，一般刑法犯罪通常受理共 255,316 件(不包括交通關係案件)當中有 79,211 件被起訴猶豫；換言之，有 31.02%之案件即使有充分犯罪嫌疑仍不予起訴；從罪名來看，1,401 件殺人案件中有 44 件被起訴猶豫，可見日本「起訴猶豫制度」運用之廣泛⁴³³。日本刑事訴訟法賦予檢察官不予起訴之寬廣空間，造就日本檢察官即便殺人罪都可能採取起訴猶豫，而避免將沒有把握的案件提起公诉。

日本檢察官若起訴遭判決無罪會受到莫大的痛苦，則是導致日本檢察官起訴保守的文化因素。實務上，日本檢察官起訴的案件一旦遭判決無罪，接下來至少半年都要面對非常痛苦的生活。因為，地方法院判決無罪後，檢察長、副檢察長與承辦之偵查檢察官、公訴檢察官會共同開會，就是否上訴進行檢討，此會議一般稱為「控訴審議」(「控訴」即上訴二審之意)，待「控訴審議」之結論形成後，須再將該結論提出於高檢署審核，並由地檢署指派公訴或原偵查檢察官攜帶案卷前往說明，最後則由高檢署檢察長就是否上訴作最終決定。尤其，若地檢署之「控訴審議」結論為不上訴，此時前往說明之檢察官除應向與會之高檢署檢察長、副檢察長、公判部長或主任檢察官等人詳予說明不上訴之理由外，並將面對各首長對於每一證據或細節的仔細追問，甚至質問當初為何會那樣認定，此一情境如坐針氈、度秒如年，故又稱「名為無罪之地獄」。而且，因為絕大多數的案件都是有罪判決，以至於一旦收到無罪判決將在同儕間引起異樣眼光，甚至可能影響未

⁴³³ 日本法務省，〈檢察統計統計表 2014 年年報〉，<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000031242301> (最後瀏覽日：07/19/2016)。

來升遷，因此無罪判決可說是所有檢察官所不樂見。⁴³⁴

此外，日本刑事訴訟法第 257 條規定「於第一審判決前，得取消公訴」，即類似我國之撤回起訴。在我國實務上，撤回起訴雖然也不多見，但公訴檢察官如於法院審理中發現起訴錯誤，撤回起訴之手續相當簡單，只需要與原起訴偵查檢察官取得共識，呈報主任檢察官及檢察長後即可，且一般來說主任檢察官及檢察長均會尊重。但「取消公訴」在日本實際操作上卻有極其繁複之規範，必須由公訴檢察官逐級向該管高等檢察署檢察長、檢察總長，乃至法務大臣為詳盡之書面說明，通稱「三長官報告」。此一報告書於送達總長、法務大臣面前為止，又要經過中間許多長官的審閱，遠比送閱一般結案書類更麻煩，其每一細節都將受到無法想像的嚴格審核、刪改，往來於地檢署及高檢署之間的面報次數更可能難以計數，對地檢署承辦檢察官而言不啻是一場夢魘。因而即使已可預見該案可能遭判無罪，也寧可硬著頭皮抗爭到底。日本對此情形有一比喻，「公訴檢察官恰如拳擊場上的選手，無論遭辯護人如何痛毆，在 12 回合的鈴響前，絕不能倒地」⁴³⁵。故該條「取消公訴」之規定，無異形同具文。無罪判決將開啟地獄之門，「取消公訴」又將召來夢魘，其事後監督如此嚴苛，當然會促使檢察官不得不提高起訴門檻，從而高定罪率也就成為在此土壤上必然形成的果實⁴³⁶。

在日本，檢察機關是一個層級森然的科層體系，所有檢察官都如同科員一般歷練、調任、升遷，並且受到 3 年 1 次的檢察官適格審查。尤其在日本社會講究倫理、尊重秩序及維持團隊整體形象的文化氛圍下，檢察官如果想要安穩升遷，絕對不會輕易以個人職業生涯為賭注。倘遇上沒有十足把握的案件，即便證據已經足夠，或者被害人非常可憐，檢察官仍然可能傾向於較為保守之立場。因為大量案件已被檢察官篩選而未提起公訴，但事實上是因為檢察官保守與不願以個人

⁴³⁴ 參市川寬（2012），《檢事失格》，頁 64-67，轉引自李濠松（2012），〈無罪判決的地獄——日本高定罪率成因之側面觀察〉，《法務通訊》，2622 期，8 版。

⁴³⁵ 市川寬，轉引自前揭註 434。

⁴³⁶ 李濠松，前揭註 434。

生涯賭上無罪的想法作祟。這樣所得到的高定罪率，是否真的可以反映實質的正義？而且，在檢方強大的控訴權之下，透過認罪協商而進行起訴猶豫，其中又有多少案件可能是因為被告受到檢方強勢壓迫下而達成，這又是否符合正義？再者，檢察官將自己職業生涯作為個案起訴與否的參考標準之一，甚至保守的不起訴處分而有傷及被害人，這是否能符合被害人所認知的正義？因此，日本定罪率高的統計數字往往只是表象，我們不可僅單純以其數據便予以輕信及讚揚。只有透過多面向的觀察，才能對日本法制獲有更客觀而正確的理解。

第三款 中國大陸的超高定罪率與冤假錯案

另一個擁有幾近於完美之 100% 定罪率之國度是中國大陸，但眾所周知大陸地區對於法院充斥「冤假錯案」的質疑聲浪不斷。據大陸地區最高法院報告顯示，近年來刑案被告判決有罪確定人數逐年增長，但無罪判決率急劇下降，2000 年全國各級法院無罪判決人數曾達 6,617 人，到 2014 年竟下降至 778 人，整體無罪率僅有 0.06%，被告被判有罪的定罪率幾乎為 100%。數據顯示每年大陸有限的無罪案件中，八成以上都是發生在自訴案件，至於檢察官提起公訴案件之無罪率從 2001 年的 0.296% 降至 2010 年的 0.018%，北京大學法學院陳永生教授在分析了大陸 20 件典型的冤獄案後發現，幾乎所有被告或家屬都提出了申訴，但司法機關均未主動啟動救濟程序，這些案件都是因為「真兇出現」或「亡者歸來」才能獲得改判⁴³⁷。可見，大陸幾近完美的定罪率，可能充斥了許多「冤假錯案」在內。

從日本與大陸兩國的超高定罪率，我們可以發現兩個單靠數據根本不足以呈現該國真正的司法現象及隱藏在背後的司法文化。事實上，法院為達到毫無合理懷疑之有罪確信，對於事實及證據都必須採取進行嚴格的審查，且法官為了避免冤獄，當然對於有罪判決必須採取最謹慎的態度。

⁴³⁷ 數讀新聞，〈冤案難平：中國法院無罪判決率趨來於零〉，<https://read01.com/nLREkQ.html>。

第四款 我國與美國定罪率之比較

以我國統計數字而言，依據我國司法院公布之司法統計數據，2014 年度地方法院刑事第一審終結被告人數為 20 萬 1,070 人，無罪判決者為 5,446 人（含免訴判決），無罪比率僅為 2.38%；判決有罪及免刑者共計 17 萬 6,876 人，檢方辦案正確比率達 87.9%，如果再加計因撤回告訴或被告死亡之不受理判決 1 萬 5,013 人，共計 19 萬 1,889 人，廣義正確比率更高達 95.4%⁴³⁸。至於 2015 年的司法院年度統計資料尚未公布，但截至目前為止公布至同年 4 月份之統計數據情況基本上大致相當。⁴³⁹

如果比對美國聯邦法院的情況，更可以看到我國檢察官起訴案件的正確率並無遜色。依美國聯邦法院網站之官方統計報告，2015 年度刑事判決被告人數為 8 萬 127 人，無罪判決者為 7,923 人（含未達起訴門檻及檢方撤回起訴兩類之撤銷公訴），無罪比率為 9.88%，有罪判決者為 7 萬 2,204 人，美國檢方辦案正確比率為 90.11%。而且，統計數據顯示有罪判決裡面，高達 97.6% 被告以與檢方認罪而結案。⁴⁴⁰ 至於美國州法院系統，以紐約州為例，2014 年該州關於「重罪案件」（felony）的終結案件總數為 46,331 人⁴⁴¹，其中因認罪（作有罪答辯）而判決有罪者為 40,219 人，經陪審團判決有罪者（未為有罪答辯者，如否認犯罪或不做任何答辯）為 1,109 人，經陪審團判決無罪者 386 人，被法官駁回起訴者（也就是法官認定起訴有問題者）3,185 人，其他為 1,084 人。依此數據計算，在總案件數 46,331 人中，有罪者共計 41,328 人（40,219 人加 1,109 人），佔 89.2%，廣義無罪者共計 3,571 人（3,185 人加 386 人），佔 7.7%⁴⁴²。這樣的有罪率，比我國

⁴³⁸ 其他判決例如管轄錯誤、通緝等因未經實體判決認定，故不列入計算。

⁴³⁹ 司法院網站，〈司法院統計年報〉，<http://www.judicial.gov.tw/juds/>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

⁴⁴⁰ <http://www.uscourts.gov/statistics/table/d-4/statistical-tables-federal-judiciary/2015/12/31>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

⁴⁴¹ 美國紐約州所謂的重罪（felony），是指最輕本刑一年以上有期徒刑之案件。

⁴⁴² New York City Criminal Court, New York City State Unified Court System: 2014 Annual Report, http://www.nycourts.gov/reports/annual/pdfs/14_UCS-Annual_Report.pdf.

還要低，能否說美國檢察官的起訴品質低於我國？如此推論似乎也有問題。而且，當我們在觀察上述數據時，可以注意到，竟有高達 40,219 人是透過與檢察官達成認罪協商，再向法院起訴而經法院判決定罪的，這類案件人數比率極高。實務上，美國檢察官起訴並獲得有罪判決的大部分案件中都是被告認罪的。至於被告在檢察官偵查階段認罪比率如此高，其主要原因大致有二，其一就是美國法上關於多數罪名宣告之競合方式，亦即不禁止檢察官或法院對同一段行為中違反的多數法律條文同時起訴及定罪，只是賦予法官在定刑方式之選擇上（也就是同時執行或接續執行）以極大之裁量權，其結果，使檢察官能藉由起訴多數罪名恫嚇被告承認較輕罪名，因此也使檢方掌握了在偵查階段要求被告認罪的籌碼。其二就是美國嚴厲的刑度，尤其是在 1980 年代聯邦量刑準則通過及多數州開始仿效之後，其刑罰越趨具高度預見性的嚴厲，配合著上述檢察官掌握選擇將同一段行為中違反之多數罪名同時起訴之權力，其結果使檢察官在起訴之時，幾乎就掌握了最終刑度的事實上決定權，也使被告更不願意甘冒被多數定罪承受後續重刑之風險，而提高與檢察官就部分罪名認罪協商之意願。因此，在美國檢察官擁有極大的起訴裁量權，以及司法訴訟講求資源與成本效益之結構下，大約 90% 的定罪率又代表多少質量的正義也令人玩味。

第五款 檢察官問責應有正確認識

由上述日本、大陸及美國的統計數據可見，檢察官起訴的正確率是否可以和法院判決的有罪率畫上等號，顯然是一大問號？對檢察官的監督能否用整體的統計數據加以問責，更是令人存疑。值得參考的是，據澎湖地檢署主任檢察官吳巡龍為文指出：我國檢察官常被誣聲押浮濫、押人取供，其實自 2010 年至 2014 年間，檢察機關每年向法院聲請羈押之被告人數，僅占新收偵查被告人數之 1.4%~2.1%，經法院核准羈押之核准率則為 79.5%~83.5%；比較日本同時期之統計，該國檢察官向法院聲請羈押之被告人數，為新收被告數之 7.1%，法院核准羈押之比率更高達 99.2%，是日本被告羈押率為我國 4 倍以上；美國高達 43%

人犯於羈押審查庭後被羈押，被告羈押率約為台灣 20 倍以上。由上開統計資料顯示，我國羈押實務之特色是羈押率非常低，檢察機關對聲請羈押相較美國、日本已頗為保守，可謂相當嚴格遵守法定要件⁴⁴³。因此，若干議論認為檢察官濫權聲押、濫行起訴遭判無罪的情況，似缺乏統計數據之證明。

對於我國檢察官之問責爭論，若從檢察官濫行起訴遭判無罪出發，似有打擊錯誤而難以聚焦之嫌。然而，這絕非意味著對於檢察官起訴遭判無罪均不應加以監督，早期流傳著許多「劉三行」、「陳三行」、「王三行」，亦即係謔稱某檢察官起訴書永遠只有短短三行的浮濫品質，至今雖然已經幾乎絕跡，但是仍然不能否認有若干檢察官起訴品質低落，蒐證不完備，甚至基於檢察官英雄主義而於偵辦期間放消息給媒體影響輿論、濫用強制處分及過度起訴的情況，這些都會嚴重戕害檢察官整體的專業形象，更造成被告無辜纏訟的痛苦和對司法不公的仇恨。因此，建立有效的而正確的檢察官問責制度，絕對是必要的。但是，應當立基於客觀可信的統計數據加以評估與檢討；並且依循客觀公正的職務監督與案件監督機制，對於檢察官的個人風紀、職務行為、案件偵辦予以嚴格監督，始為正辦。

第三項 我國檢察官之職務監督機制

對於握有強大權力的檢察官加以監督制衡，是避免檢察官濫權的重要步驟。強化監督制衡即為我國檢察體系重要支柱之一，更係檢察機關組織改革之重要方向。其中，關於檢察官的職務監督機制，其規定及實務運作狀況便是相當重要的項目，以下詳細說明之。

第一款 我國對檢察官之行政監督權

我國檢察官之職務監督機制中，行政監督權是非常重要的發動與運作核心，

⁴⁴³ TVBS 新聞網站 (06/20/2016)，〈公開信風波／檢：立委裁罪名 部長砍檢察官會失民心〉，<http://mnews.tvbs.com.tw/local/detail.html?s=news-659772>。

以下加以介紹與評釋。

第一目 我國行政監督權人與啟動機制

依法官法第 94 條規定，各級法院及其分院檢察署行政之監督，依下列規定：

一、法務部部長監督各級法院及分院檢察署。二、最高法院檢察署檢察總長監督該檢察署。三、高等法院檢察署檢察長監督該檢察署及其分院檢察署與所屬地方法院及其分院檢察署。四、高等法院檢察署智慧財產分署檢察長監督該分署。五、高等法院分院檢察署檢察長監督該檢察署與轄區內地方法院及其分院檢察署。六、地方法院檢察署檢察長監督該檢察署及其分院檢察署。七、地方法院分院檢察署檢察長監督該檢察署。又前開行政監督權人為行使監督權，得就一般檢察行政事務頒布行政規則，督促全體檢察官注意辦理。但法務部部長不得就個別檢察案件對檢察總長、檢察長、主任檢察官、檢察官為具體之指揮、命令。又法官法第 95 條規定，監督權人對於被監督之檢察官得為下列處分：一、關於職務上之事項，得發命令促其注意。二、有廢弛職務、侵越權限或行為不檢者，加以警告。法官法第 96 條則規定，被監督之檢察官有前條第二款之情事，情節重大者，第 94 條所定監督權人得以所屬機關名義，請求檢察官評鑑委員會評鑑，或移由法務部準用第 51 條第 2 項、第 3 項規定辦理。被監督之檢察官有前條第 2 款之情事，經警告後一年內再犯，或經警告累計達三次者，視同情節重大。

檢察機關本於檢察一體原則，檢察首長對於檢察官具有指揮監督權。在上命下從的指揮監督系統下，上級對於下級具有行政監督權乃必然之設計。行政監督權之機制一方面確保檢察官辦案之合法性與正確性能夠受到監督，另一方面也是維持檢察官能夠符合檢察官倫理以及保持良好風紀。監督權人對受監督檢察官所為之具體處置，可以發命令促其注意，或者加以警告；情節重大者可以提請檢察官評鑑委員會評鑑，法務部甚至可以直接將檢察官逕送監察院審查。

實務運作上，若檢察官有發生行為不當之情形，通常檢察長會視情況交由政

風室進行調查。若有情節重大甚至發生媒體矚目之情況，法務部則會介入，並且直接進行調查或者委請高檢署進行調查，俟調查完畢再依調查結果公布報告，或者移請檢察官評鑑委員會評鑑。法務部為了講求慎重，並能反映基層檢察官之意見，通常也會選擇移請檢察官評鑑委員會評鑑，較少直接送請監察院審查。

但是，從法官法第 94 條所規定之監督權人設計看來，有以下特點：1.法務部長有權監督全部檢察官；2.檢察總長只能監督最高檢的檢察官；3.高檢署檢察長有權監督高檢署及全部地檢署檢察官。目前最高檢檢察官僅有 13 人，因此具有檢察一體金字塔頂端的檢察總長，竟然對於其所屬高檢署、地檢署之檢察官毫無行政監督之權。先前曾發生某地檢署檢察官涉足酒店且與黑道人士交際，引起檢察總長震怒調查，並要求將該地檢署檢察長將該檢察官移送檢察官評鑑委員會，但該地檢署檢察長為捍衛部屬竟拒絕之，檢察總長竟無可奈何，事後經折衝始有依相關程序辦理。由此可見，我國檢察總長於行政監督權上之弱勢。至於法務部長則擁有對全體檢察官之監督權，而高檢署檢察官也實質上對於全國 99.9%檢察官有監督權。實務運作上，法務部長可謂民主問責之代表，其監督權之發動係基於媒體、輿論、民意、立法委員或行政院長等任何來源，高檢署檢察長則屬於檢察一體行政監督之代表，主要是由來於上級檢察長官之督責。

第二目 我國法務部長及檢察總長行政監督權之比較

關於法務部長及檢察總長之監督權範圍，係我國向來較少觸及之問題。首先，法務部長是否適宜對於全體檢察官具有行政監督權？從檢察獨立不宜受政治不當干預之角度出發，似乎不應肯認法務部長之行政監督權，否則法務部長可以任意對特定檢察官發動行政調查，有可能迫使其在個案上服從法務部長之意志，而達到干預個案的實際效果。然而，若剝奪法務部長之行政監督權，僅容許上級檢察長官具有行政監督權，可能因檢察一體內部文化同質性高，以及官官相護之官僚機構本位主義，致使檢察官過度遠離民主問責，甚至成為脫離民意監督之巨大怪獸。本文以為，檢察官與法官雖同為司法官，均有免受政治不當干預之獨立性

之要求，但檢察官具有主動偵查犯罪、發動強制處分及維護法治政策之積極性格，與法官單純被動受理審判之消極性格有所不同，故檢察官自當要求具有較高之民主問責程度。因此，賦予法務部長對檢察官之行政監督權，係在於落實其民主問責並適度節制檢察官之濫權，此機制應屬可容許之方式。況且，如本文前述倘能剝奪法務部長對檢察官人事升遷之決定權，已足以消弭檢察官為求升官而可能為迎合法務部長上意所帶來之政治不當干預。換言之，透過剝奪法務部長之人事權，但保留其行政監督權，應係適合我國國情關於檢察官民主問責之折衷方案。至於檢察總長對於高檢署以下檢察官竟無行政監督權，導致檢察總長本於檢察一體本應握有指揮監督權流於空洞化，實應予檢討改進並賦予其對於全體檢察官之行政監督權為宜。至於全體檢察官同受法務部長、檢察總長及上級檢察長等人之行政監督，雖係同時須受到許多方面之監督，但權力本應受到適當制衡以避免濫權，且此等監督權人得直接下達之處分，僅有命令促其注意或者加以警告，至於情節重大者仍須提請檢察官評鑑委員會評鑑，或者送監察院審查，因此亦不至於有過度干預檢察官之問題。

第二款 我國檢察官之職務評鑑機制

我國檢察官之職務評鑑機制，係每一位檢察官都須受到人事監督制衡的具體設計環節。職務評鑑機制攸關每一位檢察官的職業生涯，也是具體監督檢察官在個案或風紀上是否遵守法律及檢察官倫理的懲戒制度。因為我國檢察官職務評鑑機制係規定於法官法，與一般公務員之考績與懲戒制度並不相同，且外界亦經常批評職務評鑑制度效能不彰。是本論文以下特予介紹說明。

第一目 我國檢察官職務評鑑之發動事由

我國檢察官職務評鑑之機制，規定在法官法中，除若干機制具有檢察官之獨特設計以外，大部分均準用法官評鑑之規定。關於檢察官應付個案評鑑之事由，依法官法第 89 條第 4 項規定，檢察官有下列各款情事之一者，應付個案評鑑：

一、裁判確定後或自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定之案件、不起訴處分或緩起訴處分確定之案件，有事實足認因故意或重大過失，致有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益者。二、有第 95 條第二款情事，情節重大。三、違反第 15 條第 2 項、第 3 項規定。四、違反第 15 條第 1 項、第 16 條或第 18 條規定，情節重大。五、嚴重違反偵查不公開等辦案程序規定或職務規定，情節重大。六、無正當理由遲延案件之進行，致影響當事人權益，情節重大。七、違反檢察官倫理規範，情節重大。

其中第一款事由，即「裁判確定後或自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定之案件、不起訴處分或緩起訴處分確定之案件，有事實足認因故意或重大過失，致有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益者。」其實即係前面提到外界批評檢察官濫行起訴遭判無罪應予究責之適用條款。因此，現行檢察官職務評鑑制度中，對於濫行起訴判無罪或濫行上訴的情況，倘有足認檢察官辦案因故意或重大過失，致有明顯重大違誤者，自可移付個案評鑑。其他各款包含第七款違反檢察官倫理規範情節重大之情形，均屬相當抽象之事由，可謂在發動評鑑程序之事由方面相當寬廣，並未過於設限。以檢察官倫理規範第 5 條為例，該條規定：「檢察官應廉潔自持，謹言慎行，致力於維護其職位榮譽及尊嚴，不得利用其職務或名銜，為自己或第三人謀取不當財物、利益。」同規範第 25 條規定：「檢察官應避免從事與檢察公正、廉潔形象不相容或足以影響司法尊嚴之社交活動。檢察官若懷疑其所受邀之應酬活動有影響其職務公正性或涉及利益輸送等不當情形時，不得參與；如於活動中發現有前開情形者，應立即離去或採取必要之適當措施。」均可見可發動評鑑事由範圍之廣泛。

自 2012 年法官法施行以來，實務上從開庭態度不佳、不當勸諭和解、不當參與社交活動、偵訊立場偏頗等均有經檢察官評鑑委員會決議移送懲戒之案例，亦可見發動評鑑程序之事由尚非狹隘。此部分較多引起批評者，在於各款事由中所定「情節重大」之構成要件，係屬不確定之法律概念，個案認定上過於模糊，

導致許多應付懲戒的個案可能被解釋為「未達情節重大」程度而得以免付懲戒。然而，法律規範本有其一定之抽象性，法律文本關於「情節重大」之意涵本來就必須透過實務上個案的累積逐漸形成具體化的標準。況且，倘若未設定一定程度以上之抽象性標準，顯然更加無法適用，將導致檢察官動輒得咎，任意遭到指摘之情況下反而形成消極怠惰辦案的惡害結果。

第二目 我國檢察官職務評鑑之發動權人

關於得提出個案移付檢察官評鑑委員會之機構，依法官法第 96 條以及第 89 條準用第 35 條規定，以下人員或機關團體於認為有檢察官評鑑之必要時，得請求檢察官評鑑委員會進行個案評鑑：一、對受評鑑檢察官具有行政監督權之人，二、受評鑑檢察官所屬機關檢察官三人以上，三、受評鑑檢察官所屬法院管轄區域之律師公會或全國性律師公會，四、財團法人或以公益為目的之社團法人，經許可設立三年以上，財團法人登記財產總額新臺幣一千萬元以上或社團法人之社員人數二百人以上，且對健全司法具有成效，經目的事業主管機關許可得請求個案評鑑者，目前主要機構為財團法人民間司法改革基金會（下稱民間司改會）。實務上，大多數案件係由法務部、受評鑑檢察官所屬檢察署和民間司改會提出。有爭議者，在於一般民眾或當事人為何不能直接提請檢察官進行個案評鑑？鑒於偵辦案件涉及打擊犯罪及保護被害人等多重目標，必須賦予檢察官公正安全之辦案空間，若任由未加篩選之當事人得提請個案評鑑，顯然每一個被告都有提請評鑑之可能，不僅評鑑案件暴增無法負荷，且大量濫訴案件更將湮沒真正須受評鑑懲戒案件之審查。因此，法官法的 35 條規定「當事人、犯罪被害人得以書面陳請第一項機關、團體請求法官評鑑委員會進行個案評鑑。」賦予特定團體受理人民陳請後享有移付評鑑之發動權，實質上亦期待藉此有效篩選個案，能集中資源於審查真正應予監督懲戒之檢察官，應為適當之作法。

第三目 我國檢察官評鑑委員會之組織

至於檢察官評鑑委員會之組織，由 11 位評鑑委員所組成，其中包含檢察官 3 人、法官 1 人、律師 3 人、學者及社會公正人士 4 人（法官法第 89 條參照）。評鑑委員任期為二年，得連任一次，其產生方式如下：檢察官代表 3 人由全體檢察官票選之；法官代表 1 人，由全體法官票選之；律師代表 3 人，由各地律師公會各別推舉 1 至 3 位候選人，由律師公會全國聯合會辦理全國性律師票選；學者及社會公正人士，由法務部、律師公會全國聯合會各推舉檢察官、律師以外之人 4 人，送法務部長遴聘。（法官法第 89 條準用第 34 條參照）。

第四目 我國檢察官評鑑之請求時效

移付檢察官評鑑之請求有時效之限制規定。依法官法第 89 條準用第 36 條規定，檢察官「個案評鑑之請求，應於二年內為之；又該兩年期間，無涉法官承辦個案者，自受評鑑事實終了之日起算，牽涉法官承辦個案者，自該案件辦理終結之日起算；但第 30 條第 2 項第 1 款情形自裁判確定或滿六年時起算」⁴⁴⁴。此處較有爭議者，由於個案評鑑之請求僅有二年，而且是從案件脫離受評鑑檢察官之手起算有 2 年，時間很短。民間司改會指出，許多民眾不願意在訴訟未終結前檢舉，因為擔心會影響訴訟結果。但是訴訟曠日廢時，很容易一拖就超過兩年，特別是檢舉偵查檢察官，很容易就超過評鑑請求期間⁴⁴⁵。關於請求期間僅有 2 年之限制，為保障當事人之權益並強化對於檢察官之監督，立法上可考慮加以放寬。

第五目 我國檢察官評鑑委員會之決議

檢察官評鑑委員會受理移付評鑑案件後，如認為檢察官並無第 30 條第 2 項各款所列情事者，應為請求不成立之決議。必要時，並得移請職務監督權人依第

⁴⁴⁴ 依法官法第 89 條準用第 30 條第 2 項第 1 款之規定，檢察官如有起訴經裁判確定後或自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定之案件，有事實足認因故意或重大過失，致審判案件有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益者，應付評鑑。

⁴⁴⁵ 參見民間司改會網站，<http://www.jrf.org.tw/keywords/50>（最後瀏覽日：07/19/2016）。

21 條規定為適當之處分；亦即，得發命令促其注意或者加以警告（法官法第 89 條準用第 38 條規定）。如檢察官評鑑委員會認為檢察官有第 30 條第 2 項各款所列情事之一，得為下列決議：一、有懲戒之必要者，報由法務部移送監察院審查，並得建議懲戒之種類。二、無懲戒之必要者，報由法務部交付檢察官人事審議委員會審議，並得建議處分之種類。（法官法第 89 條準用第 39 條規定參照）而報請建議懲戒或行政懲處，其間審酌基準在於有無「懲戒之必要」，即應依具體案件，斟酌受評鑑檢察官違失行為之動機、目的、手段，以及對公務秩序或侵害之法益所生之損害或影響，暨對受評鑑法官之儆誡效果，於合乎比例原則下，儆誡之目的與手段須相當，而為適當之處分擇定。

第六目 我國檢察官之懲戒

檢察官評鑑委員會若認為檢察官有應受懲戒之必要者，得報由法務部移送監察院審查，並由監察院彈劾後移送職務法庭審理（法官法第 89 條準用第 51 條規定）。法官法基於司法機關懲戒自主之原理，於司法院設職務法庭，由公懲會委員長擔任審判長，與法官 4 人組成合議庭，審理法官、檢察官懲戒、身分保障救濟事項及不服職務監督救濟事項（法官法第 89 條準用第 48 條規定）。司法院職務法庭審理法官、檢察官懲戒案件，認情節重大，得依聲請或依職權裁定先行停止被付懲戒法官、檢察官之職務（法官法第 89 條準用第 59 條規定）。職務法庭審理下列事項：一、法官懲戒之事項；二、法官不服撤銷任用資格、免職、停止職務、解職、轉任法官以外職務或調動之事項；三、職務監督影響法官審判獨立之事項；四、其他依法律應由職務法庭管轄之事項。（法官法第 89 條準用第 47 條規定）。職務法庭審理後，可做出之懲戒種類為：一、免除法官職務，並喪失公務人員任用資格；二、撤職：除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間為 1 年以上 5 年以下；三、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務；四、罰款：其數額為現職月俸給總額或任職時最後月俸給總額 1 個月以上 1 年以下；五、申誡。受免除檢察官職務且喪失公務人員任用資格，或受撤職之懲戒處分者，不得

充任律師，已充任律師者，停止其執行業務(法官法第 89 條準用第 50 條規定)。

第三款 我國檢察官之職務評定機制


我國檢察官職務評定機制攸關每一位檢察官之人事晉升、職等晉升以及職務晉升，以下詳細說明之。

第一目 我國檢察官職務評定之介紹

2012 年法官法施行前，檢察官、法官與一般公務人員同為考績法適用對象，於每年年終辦理年終考績。法官法施行後，為提高檢察官、法官執行職務之品質與效率，於法官法第 73 條、第 74 條及第 89 條第 1 項規定，檢察官、法官每年年終改以辦理職務評定取代考績，並按職務評定之結果晉敘及支給獎金。依法官法第 89 條準用第 73 條之規定，檢察長應於每年年終，辦理該檢察署檢察官之職務評定，報送法務部核定。檢察長評定時，應先徵詢該檢察署檢察官之意見。檢察官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及辦案品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由法務部定之。另依法官法第 89 條準用第 74 條之規定，檢察官任職至年終滿 1 年，經職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉 1 級，並給與 1 個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與 2 個月俸給總額之獎金；但任職不滿 1 年已達 6 個月，未受有刑事處罰、懲戒處分者，獎金折半發給；檢察官連續 4 年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除給與前項之獎金外，晉 2 級。

法務部亦於 2012 年 7 月 13 日以法務部法令字第 19198120180 號另頒佈檢察官職務評定辦法，以為檢察官辦理職務評定之依據。依該辦法第 3 條，職務評定種類有兩類：第一類為年終評定，係指對同一評定年度任職滿 1 年之檢察官，評定其當年 1 至 12 月任職期間之表現。第二類為「另予評定」，係指對同一評定年度連續任職不滿 1 年而已達 6 個月者，評定其任職期間之表現。實務上，每年年終評定攸關檢察官晉級及年終獎金，因此頗受重視。

第二目 我國檢察官職務評定審議委員會之運作



檢察官職務評定辦法第9條規定，各級檢察署應設檢察官職務評定審議會，其職掌即為初評檢察官職務評定事項，以及審議機關首長提交之職務評定復議案或徵詢意見事項。為兼顧檢察一體及檢察官民主自治原則，該辦法規定職務評定審議會設置委員5至9人，由指定委員及票選委員組成，其中票選委員應達全體委員人數半數以上；指定委員由檢察長就該檢察署受評之檢察官中指定產生。票選委員則由該檢察署受評之檢察官全體票選產生，受評之檢察官得自行登記或經推薦為票選委員候選人。實務運作上，各檢察署約在每年6月間舉辦選舉，選出票選委員。程序上均開放由檢察官自行報名參選，候選人通常會比委員名額多1至2名，並採無記名方式投票選出。實務運作上，檢察官職務評定審議會除了進行每年例行性的年終評定以外，也會不定期接受檢察長提交之徵詢意見案件，通常是檢察官涉及職務倫理或是行為是否有爭議等事項，檢察長為避免自己擅斷並想聽取檢察官群體意見，便可透過此審議會之討論而聽取該署檢察官同仁看法，作為其處置時較具民意基礎之參考。

第三目 我國檢察官職務評定之流程

關於職務評定之流程，依檢察官職務評定辦法第9條規定，程序上分為評擬、初評、覆評及核定。評擬是由該檢察署檢察長指定人事單位，先依職務評定表之項目評擬建議。初評則是由該檢察署檢察官職務評定審議會就評擬結果進行討論決議。覆評是該檢察署檢察長就初評結果進行覆核。然後各檢察署將覆評結果列冊，報送法務部，彙整後提送檢察官人事審議委員會審議通過，最後報請法務部部長核定，再報送銓敘部依法銓敘審定。在前述這段流程中，檢察官職務評定審議會之票選委員代表各檢察署檢察官之民意，最後提送檢察官人事審議委員會審議亦有全國檢察官票選產生之檢審委員可代表民意，此制度可謂兼顧檢察一體及檢察官民主自治原則之折衷方案。

第四目 我國檢察官職務評定與考績制度之比較

檢察官、法官職務評定之前身，即為現行公務人員考績制度，於實務運作上係有針對公務人員考績考列甲等比率設限，以往一般均係 90%，另外 10%則為乙等。實務上長期運作的結果，絕大多數公務人員之考績均為甲等，產生考列甲等者不認為自己的工作績效獲得肯定，而考列乙等者則認為工作績效受否定或不公平對待，故有建議宜有甲等比率之限制，以期真正發揮考績功能⁴⁴⁶。但實務運作上也出現許多機關之甲等比率由輪流產生、抽籤決定等弊病，認為應該取消比率限制⁴⁴⁷。

101 年度檢察官、法官職務評定，係法官法施行後首次辦理，其評定數據為：司法院所屬各法院（公懲會）應辦理法院（機關）數共計 35 個，總計評定法官 1,880 人，評定結果良好者計 1,838 人，未達良好者計 42 人，評定結果良好比率為 97.77%，未達良好比率為 2.23%。法務部所屬各檢察署應辦理檢察署數共計 29 個，總計評定檢察官 1,295 人，評定結果良好者計 11,276 人，未達良好者計 19 人，評定結果良好比率為 98.53%，未達良好比率為 1.47%。依此數據顯示，101 年職務評定結果良好比率，顯然比法官法施行前，法官、檢察官考列甲等人數以不超過 90%比率之標準高出許多。因此，外界一直有質疑，認為應該思考法官、檢察官職務評定結果應否明定適當比率限制，否則亦恐致生與一般公務人員衡平之疑慮。

相關數據為方便閱讀比較，特節錄自考試院銓敘部特審司 2014 年研究報告中統計數據如下⁴⁴⁸：

⁴⁴⁶ 吳泰成（1998），〈公務人員考績制度改進芻議〉，《考銓季刊》，5 期。曾瑞育（1998），〈淺談考績評列甲等限制人數〉，《今日海關雜誌》，7 期。施金山（2003），〈我國公務人員考績制度之研究—兼論行政機關績效獎金制度〉，私立東海大學公共行政研究所碩士論文。

⁴⁴⁷ 許毓圃（2001），〈公務人員考績豈可脫法設限〉，《國家政策論壇》，1 卷 8 期。

⁴⁴⁸ 考試院銓敘部特審司（2014），〈銓敘部人事制度改進專案小組研究專題報告〉，《法官及檢察官人事制度相關問題之研究》，頁 25。

表 1：96 年至 100 年經銓敘審定之法官考績等第人數及比率

| 年度 \ 考績等第 | | 總人數 | 甲等 | 乙等 | 丙等 | 丁等 |
|-----------|----|-------|--------|--------|-------|----|
| | | | | | | |
| 96 年 | 人數 | 1,613 | 1,451 | 161 | 1 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.96% | 9.98% | 0.06% | 0% |
| 97 年 | 人數 | 1,582 | 1,423 | 158 | 1 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.95% | 9.99% | 0.06% | 0% |
| 98 年 | 人數 | 1,659 | 1,493 | 165 | 1 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.99% | 9.95% | 0.06% | 0% |
| 99 年 | 人數 | 1,692 | 1,520 | 171 | 1 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.83% | 10.11% | 0.06% | 0% |
| 100 年 | 人數 | 1,757 | 1,579 | 174 | 4 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.87% | 9.90% | 0.23% | 0% |


表 2：96 年至 100 年經銓敘審定之檢察官考績等第人數及比率

| 年度 \ 考績等次 | | 總人數 | 甲等 | 乙等 | 丙等 | 丁等 |
|-----------|----|-------|--------|--------|-------|----|
| | | | | | | |
| 96 年 | 人數 | 1,070 | 962 | 107 | 1 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.91% | 10.00% | 0.09% | 0% |
| 97 年 | 人數 | 1,100 | 989 | 110 | 1 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.91% | 10.00% | 0.09% | 0% |
| 98 年 | 人數 | 1,149 | 1,035 | 114 | 0 | 0 |
| | 比率 | 100% | 90.08% | 9.92% | 0% | 0% |
| 99 年 | 人數 | 1,179 | 1,060 | 118 | 1 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.91% | 10.01% | 0.08% | 0% |
| 100 年 | 人數 | 1,207 | 1,086 | 119 | 2 | 0 |
| | 比率 | 100% | 89.98% | 9.86% | 0.16% | 0% |

表 3：101 年經銓敘審定之法官及檢察官職務評定結果人數及比率

| 評定結果 | | 總人數 | 良好 | 未達良好 |
|------|----|-------|--------|-------|
| 人員 | | | | |
| 法官 | 人數 | 1,880 | 1,838 | 42 |
| | 比率 | 100% | 97.77% | 2.23% |
| 檢察官 | 人數 | 1,295 | 1,276 | 19 |
| | 比率 | 100% | 98.53% | 1.47% |
| 總計 | 人數 | 3,175 | 3,114 | 61 |
| | 比率 | 100% | 98.08% | 1.92% |


目前我國檢察官、法官適用之職務評定制度，雖然與一般公務人員考績制度類似，屬於年終考核性質。惟以職務評定制度之建置目的，係為有效監督檢察官、法官執行職務，提高檢察官、法官執行職務之品質與效率。但是，檢察官職司犯罪偵查、追訴工作及指揮刑事裁判之執行，法官則獨立行使職權，乃行使基於憲法及法律所賦予之權利。為防止干預司法、使審判獨立運作，人事制度亦應考量避免任何可能之干涉。再者，每一位檢察官承辦之個案均具有獨特性，很難放在同一標準上評價其個案承辦之優劣良窳，且評定標準可能引導檢察官為取得較佳評定而扭曲職務行為。例如，假設以起訴後定罪率為評定指標，可能導致偵查檢察官在起訴後發現錯誤仍不願認錯必須硬著頭皮爭取有罪，甚至不斷上訴，另一方面也可能導致若干檢察官怠於偵辦起訴而均以不起訴處分結案。由於檢察官工作之特殊性質，且攸關人民各項基本權及訴訟權，故法官法職務評定制度，並未參酌一般公務人員適用之考績制度訂有甲等比率之限制，雖屬允當。但另一方面，基於保障人民訴訟權益、維持檢察官偵查、起訴及不起訴之品質，亦須對於檢察官、法官為必要之督導管理措施，然其界限為何實難草率界定。制度設計之同時，也應避免囿於人情，趨於浮濫，以期發揮職務評定之功能。因此，得否以職務評定結果良好及未達良好設限方式達成監督檢察官、法官之目的，宜予審慎研酌。



考試院銓敘部特審司 2014 年研究報告認為，職務評定制度與考績制度雖有不同，惟職務評定良好相近於公務人員考績甲等，評定未達良好相近於丙等。以施行後之 101 年度為例，儘管法官、檢察官評定為良好之比率均高於公務員考績時代甲等比率，但未達良好比率分別為 2.23% 及 1.47%，相較 96 年至 100 年年終考績考列丙等比率最高為 0.23%，顯然仍然高出許多，且與考績法草案擬定考列丙等比率 1% 至 3% 之規範相符。因此，從淘汰不良者之角度觀察，法官法施行後，比起公務員考列丙等淘汰機制而言，確實有發揮較實質之功能。而且，以法官、檢察官職務評定制度取代考績，本係因應其特殊職務性質之故，其考評之事由、依據、結果及獎懲已有差異。例如：考評未達良好之事由、程度未必與考績乙等、丙等相同。又評定結果良好，尚須一定條件，例如：未受有刑事處罰、懲戒處分，且無候補、試署服務成績審查不及格等，始得晉級、給與獎金；另予評定結果良好（相當考績甲等）僅給與半個月俸給總額之獎金等。因此，法官法職務評定與公務人員考績制度，實質內容仍有諸多差異，不宜直接類比。且該研究報告亦指出，現階段難以僅考量單一因素，訂定比率規範一體適用，且有關應明定何比率考列良好較為妥適，建議法院及法務部於辦理 3 年後，密切檢討實務運作情形，有待累積一定期間之實務運作資料，再行歸納研議，始能有較為客觀之標準。⁴⁴⁹

至於法官、檢察官職務評定結果未達良好者，應否規範相關退場機制。此議係因考績法修正草案定有公務人員年終考績考，考列丙等者，於距離該丙等 10 年內連續有 2 次考列丙等者，應辦理資遣或依規定退休。而法官、檢察官職務評定結果未達良好者，不晉級亦不給與獎金，相近於公務人員考列之丙等，故有認為應比照設計退場機制。惟法官法及法官職務評定辦法、檢察官職務評定辦法均尚未作類此規範，係因憲法第 81 條定有法官終身職之身分保障，又依司法院釋字第 13 號解釋，實任檢察官之保障，除轉調外，與實任法官同。據此，於法官

⁴⁴⁹ 考試院銓敘部特審司，前揭註 448，頁 63。



法施行前，依司法條例第 32 條即規定，考績法關於免職之規定，於實任司法官不通用之，但應依懲戒法之規定移付懲戒。而法官法施行後，亦已於該法明定法官及檢察官之退場，以法官、檢察官評鑑及職務法庭懲戒等相關規定辦理，且法官法規定每 3 年至少 1 次之法官、檢察官全面評核，如發現法官、檢察官有應付個案評鑑之事由者，亦得依規定移付法官、檢察官評鑑委員會進行個案評鑑，此亦一定程度上將職務評定與考核淘汰予以連結，如若將評定結果未達良好等同於考列丙等設計退場機制，恐有違憲之虞，是應認退場機制仍依有關內部管控機制部分，檢察官職務評定辦法規定得評定為未達良好之事由，目前已將逾期不結案件情事重大者列入。各檢察署辦理職務評定時，也均係綜合受評之檢察官的學識能力、品德操守、敬業精神及辦案品質等予以考評，並據以填載職務評定表。有關辦案品質考評項目，「檢察官職務評定表」明定其效能部分之評定內容為「結案件數、結案速度、辦案維持率及實行公訴等辦案成績考查項目應符合規定；悉心研究本身工作並隨時注意改進。」另亦規定職務評定應以平時考評紀錄及檢察官全面評核結果為依據，必要時得將受評人之具體優劣事實記錄於平時考評紀錄表。受評人之工作表現及風紀情形等均紀錄於平時考評紀錄表，作為職務評定之依據等。此外，法務部訂定之「檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點」、「高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察官辦案成績考查實施要點」、「辭職、調職檢察官未結案件報告表填寫注意事項」針對檢察官辦理刑事案件之偵查、執行、參與民事、非訟案件之期限及督導考核定有規範，且就檢察官辦理案件情形按月檢查案件進行紀錄並統計個人辦案成績及未結案件數等以供督導及考評參據。

第五目 日本檢察官適格審查會之介紹

檢察官適格審查制度，是日本獨有的一項對檢察官進行適格審的制度。檢察官適格審查制度，是二戰後美國佔領當局為推進日本檢察的民主化而採取的措施。當時美國佔領當局命令日本政府研討將檢察官公選制度引入日本，但日本政府認為逕行導入這種制度，實難符合當時之日本國情，經過和佔領軍司令部斡旋，在

此過程中，檢察官之定期適格審查制度，係作為導入檢察官任期制之代替方案而被提出⁴⁵⁰。最後以檢察官參加統一的國家司法試（法曹統一培養制度）、設置由國民組成之檢察審查會，以及檢察官定期接受適格審查的檢察官適格審查制度，以代替美方提案之檢察官公選制度。這就是檢察官適格審查會成立的歷史背景。

1. 設置檢察官適格審查會的法律依據

以日本檢察廳法第 23 條第 8 項為法源依據，日本內閣於 1948 年 9 月頒佈了檢察官適格審查會令（原文：「檢察官適格審査会令」⁴⁵¹，下稱「審查會令」），並設立檢察官適格審查會（下稱「審查會」）。審查會，是日本法務省的審議會之一，是和檢察審查會一起共同制約檢察權的制度設計。審查會之日常庶務工作則係由法務大臣官房人事課處理（審查會令第 8 條、法務省組織令第 16 條第 5 款）。

2. 檢察官適格審查會的組成、委員任期及議事程式

審查會，由國會議員 6 人（眾議院議員 4 人、參議院議員 2 人）、最高法院法官 1 人、日本律師聯合會（原文：「日本弁護士連合会」）會長、日本學士院會員 1 人（本文部省的特設機關，既為榮譽機關，也是研究機關；是為優待在科技術方面有突出貢獻的學者而設立，會員為終身榮譽，定員 150 名。）、對司法制度有學識者 2 人，共計 11 人組成（檢察廳法第 23 條第 4 項），除國會議員擔任的委員外，都須經過法務大臣任命（審查會令第 1 條第 1 項第 1 至 4 款）。其中，最高法院法官委員和日本學士院會員委員由最高法院法官和日本學士院會員互選產生（審查會令第 1 條第 2 項）。委員任期 2 年，可連任，為兼職（審查會令第 3 條第 1 至 3 項），每名委員都由法務大臣再任命 1 名具有同等資格的預備委員（檢察廳法第 23 條第 5 項、審查會令第 2 條第 1 項）。至於日本律師聯合會會長之預備委員，則由法務大臣自該會副會長中擇年長者任命之（審查會令第 2

⁴⁵⁰ 出口雄一（2009），〈制訂檢察審查會法之前因後果—以 GHQ 之議論為中心〉，《法律のひろば》，頁 16。

⁴⁵¹ 昭和 23 年 9 月 16 日政令第 292 号。

條第 2 項)。

審查會設置會長，由委員互選產生。會長總管會務，代表審查會。在會長發生事故時，由預先指定的委員代理其職務（檢察廳法第 23 條第 7 項、審查會令第 4 條）。審查會委員出席會議者未達 9 人時，不得逕行召開會議和作出決議（審查會令第 5 條第 1 項）。審查會之議事，係由出席會議之委員以半數決方式為決議，贊同、反對若各半時，則由會長決定之（審查會令第 5 條第 2 項）。

3. 檢察官適格審查會的職能

檢察官適格審查會之職務，係就檢察官是否因身心健康狀況、業務效率不彰及其他事由而不適合執行其職務之事進行審查，並將其審查結果通知法務大臣。審查會除了對日本全國所有的檢察官每 3 年進行一次定時審查外，尚得依法務大臣之請求進行隨時審查（下稱「依請求審查」）及憑職權進行隨時審查（下稱「依職權審查」）。一般國民也得以向該審查會提出申請，要求對特定檢察官進行審查。此際便係由審查會之職權決定是否開始隨時審查⁴⁵²。惟應注意，由於檢察廳法並未賦予法務大臣以外之人請求為適格審查之權利，故一般國民之前揭申請，定性上僅屬促請審查會發動依職權審查。然實際上在有此類申請時，原則上均會報告審查會，由其決定是否進行審查⁴⁵³。為進行審查，在認為有必要時，審查會得向法務大臣或者各檢察廳首長要求提交文件檔案，或者調取必要事項之報告書。但，偵查中的犯罪案件不在此限（審查會令第 5 條第 2 項）。

審查會得要求受審查之檢察官及其所屬檢察廳首長出席會議，陳述意見（審查會令第 7 條第 1 項）。審查會在受審查之檢察官具有不適格疑慮時，應事前予以相當期間並告知召開會議之理由後，使其出席會議進行答辯，且應賦予其提出有利證據之機會（審查會令第 7 條第 2 項）。依檢察廳法第 23 條第 1 項規定可知，

⁴⁵² 日本法務省網頁，〈檢察官適格審查會〉
http://www.moj.go.jp/shingi1/shinsakai_tekikakushinsa.html（最後瀏覽日：07/19/2016）。

⁴⁵³ 伊藤榮樹，前揭註 214，頁 147。

若被審查者係檢事總長、次長檢事及檢事長，經審查會認其已不適合執行職務之決議以及法務大臣之勸告，得免除其官職；若係檢事及副檢事，得僅經審查會之決議，即得免除其官職⁴⁵⁴。程序上法務大臣在受審查會通知不適合執行職務之決議，且認該決議核屬相當時，在被審查者係檢事總長、次長檢事及檢事長時應進行罷免勸告，若係檢事及副檢事時，則應罷免其官職（檢察廳法第 23 條第 3 項後段⁴⁵⁵）。根據審查結果被免職的檢察官，在 3 年內不得成為律師（弁護士法第 7 條第 3 款⁴⁵⁶）。

4. 對檢察官適格審查會的批評

作為對檢察官直接進行審查的機構，檢察官適格審查會被批判僅僅是制度上的存在，在事實上並不能起到什麼作用。前眾議院議員保阪展人於 2003 年 12 月 19 日在明治大學舉行之特別講義上，就審查會之運作情況出示由法務省大臣官房所提供之資料⁴⁵⁷。依保坂氏在 2003 年 5 月 23 日眾議院法務委員會上提示自法務省大臣官房處取得之資料「檢察官適格審查會之受理・處理件數調查」可知，從 1993 年至 2003 年期間，檢察官適格審查會共受理被申請審查之檢察官累計 291 人，其中僅審查了 121 人，其餘 170 人之適格審查結果不明。甚至在 1997 年、2001 年、2003 年均未召開審查會。保坂氏對此便先指責何以相關數據不僅

⁴⁵⁴ 原文為：「檢察官が心身の故障、職務上の非能率その他の事由に因りその職務を執るに適しないときは、検事総長、次長検事及び検事長については、検察官適格審査会の議決及び法務大臣の勸告を経て、検事及び副検事については、検察官適格審査会の議決を経て、その官を免ずることができる。」

⁴⁵⁵ 原文為：「法務大臣は、検察官適格審査会から檢察官がその職務を執るに適しない旨の議決の通知のあつた場合において、その議決を相当と認めるときは、検事総長、次長検事及び検事長については、当該檢察官の罷免の勸告を行い、検事及び副検事については、これを罷免しなければならない。」

⁴⁵⁶ 原文為：「第七条 次に掲げる者は、第四条、第五条及び前条の規定にかかわらず、弁護士となる資格を有しない。」

三 懲戒の処分により、弁護士若しくは外国法事務弁護士であつて除名され、弁理士であつて業務を禁止され、公認会計士であつて登録を抹消され、税理士であつて業務を禁止され、又は公務員であつて免職され、その処分を受けた日から三年を経過しない者」

⁴⁵⁷ 保阪展人（2010），〈凍りついた「檢察官適格審査会」秘話〉，<http://blog.goo.ne.jp/hosakanobuto/e/4e17bd1577633247abcbdad0bf34b1f2>。

未曾載於法務省網頁上，亦未載於任何公報上，並就前揭數據為何有 170 人之出入此點提出質疑，認為是否係因國民申請之係先由法務省大臣官房就事實關係進行調查，故並未將所有申請案件均送由審查會進行審理，惟遭法務省大臣官房長大林宏所否認。後者表示，數據上之問題可能係因一部份案件法務省大臣官房尚就事實關係向各檢察廳調查資料，以及過去累計與當年度收受人數間之差距所導致。然保坂氏認為，首先大臣官房應不得先於審查會為審查，再者若未能儘速處理而將申請延至兩年後自將喪失提起申請之實效性。最後保坂氏再就審查會之績效及預算提出質疑，其認為由於過去 50 年裡，審查會僅在 1992 年就乙名失蹤之副檢事經審查後為不適格之決議，故指責審查會是否根本未曾認真審查過由國民提起之申請。其次，其次是經費預算不足，根據前揭大林宏之答辯可知 2003 年度審查會之預算僅為 15 萬 8000 日元，保坂氏便指出按審查會令檢察官在遭到申請審查時，尚須出席會議進行答辯，且賦予其提出有利證據之機會，雖然迄今似乎審查會未曾發揮任何功能，但以此筆預算根本不足以支應⁴⁵⁸。

第二節 國外對於檢察官之案件監督機制

檢察官諸多職務中，最可能侵害人權者在於偵辦案件的強制作為與偵辦結論，也就是強制處分程序，以及起訴或不予起訴的決定。所謂強制處分程序，係指對於當事人之身體、自由、財產、名譽或隱私，以違反其意願之方式加諸之限制行為，例如：逮捕、拘提、羈押、搜索、扣押及監聽等。所謂作出起訴或不予起訴的決定，係指檢察官偵結案件時所下的最後結論，分別為起訴或不予起訴。但在不予起訴的情況，其實包含不起訴處分與緩起訴處分兩者，為避免用語的混淆，本章使用不予起訴之用語來含括不起訴與緩起訴，至於不起訴本身則專指不起訴處分的情況。

⁴⁵⁸ 日本眾議院網頁，〈第 156 回国会 法務委員会 第 17 号(平成 15 年 5 月 23 日(金曜日))〉，http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000415620030523017.htm。

對於檢察官個案偵辦的監督模式，以監督者的角色區分約略有兩大類，即內部監督模式與外部監督模式。內部監督模式是指檢察組織內部行政科層體制的上級對下級的監督，外部監督模式則是由檢察組織以外的機制加以監督制衡，例如法院、內閣、國會、人民等。

由於內部監督模式是檢察組織內基本的互動型態，本身也可能具有監督不足的缺憾，適度搭配外部監督模式可以藉由透明化與外部參與的過程，一方面防止弊端，另一方面可以提高人民信賴。在德國、日本及美國的案件監督機制，各有其頗具特色的外部監督機制，頗值引介參考。

第一項 德國模式

德國刑事訴訟法及檢察官制度下，為有效監督檢察官，係採取所謂訴訟監督機制。所謂的訴訟監督機制，乃指檢察官及法官在訴訟上相互制衡，據此，檢察官在偵查中保有其主動權，但其實施偵查及終結偵查的重大處分須受法院之審查與監督，主要由強制處分審查程序、中間程序（Zwischenverfahren）、強制起訴程序（Klageerzwingungsverfahren）三大部分組成，分別與檢察官強制處分、起訴及不起訴等三大權限相對應。⁴⁵⁹

第一款 德國對於檢察官強制處分之監督

德國學說及實務均認為，強制處分縱使在訴訟法上歸為訴訟行為，在公法上皆為國家公權力干預基本權之行為（Grundrechtseingriffe），因此與其他干預基本權之行為相同，須接受法院事後之審查，而均採法官保留原則之法院令狀主義。

學者林鈺雄特別指出，德國對於檢察官強制處分之監督即為法律保留原則之落實，引法官保留原則，並非以法官之獨斷代替檢察官之濫權，因為所謂的「保

⁴⁵⁹ 林鈺雄，前揭註 67，頁 160。

留」，在偵查中僅指「決定權」之保留而言，而「發動權」仍在追訴機關。是以，權力分立原則在此等模式中仍然以「檢察官—主動發動 / 法官—被動決定」之方式繼續作用⁴⁶⁰。以下僅簡述德國刑事訴訟法官關於偵查法官之規定，以及羈押、搜索、扣押及監聽等四種侵害性甚強之訴訟監督制度，做為比對我國刑事訴訟法制演進與改革的參考座標。

德國偵查法官並非指從事或主導偵查追訴活動的法官，而是指在偵查階段受偵查機關之聲請，或於審判時決定特定偵查措施的法官。依德國刑事訴訟法第162條之規定，檢察官認為有必要進行「法官調查行為」（richterliche Untersuchungshandlung）⁴⁶¹，或有應簽發羈捕令之情形（即類似羈押），應在提起公訴前向法院之偵查法官提出聲請。德國偵查法官制度之設計，係本於刑事訴訟制度的彈劾制度，偵查與審判乃兩截然不同的階段，偵查程序由檢察官主導，而審判程序則由法官主控，避免過往糾問制度下由一人從頭包辦到尾的弊病。偵查法官是跳脫法官只經手審判程序，而無法介入偵查階段的思維，提早將彈劾制度於審判中設計的三面關係（被告、檢察官及法官）引入偵查程序。換言之，在偵查程序中，檢察官若認為必須採行某種重大的的偵查措施時，應向轄區法院的偵查法官提出聲請，由偵查法官決定是否准許採行該措施。而且，德國的偵查法官就偵查程序的介入，並不只有強制處分的聲請准否，更延伸至「依偵查機關之聲請而訊問被告、證人或鑑定人，以保全供述證據」，及「於一定要件之下替代檢察官為必要急迫處分」的情形。⁴⁶²

⁴⁶⁰ 林鈺雄，前揭註67，頁177。

⁴⁶¹ 「法官調查行為」係指在偵查中應由法官作成之命令或行為，其目的在於促進訴訟、保全證據，或預先執行將來判決時所預期的處分，例如德國刑事訴訟法所規定之鑑定、身體檢查、採指紋、抽血、搜索、扣押、監聽、簽發羈捕令等行為。

⁴⁶² 德國刑事訴訟法第162條【偵查法官】

（1）檢察官認為有必要進行法官調查行為時，應在提起公訴前，向所在地或提出聲請之分支機構所在地之區法院提出聲請。若檢察官認為有必要同時簽發羈捕令或安置令，則在不影響第125條、第126a條規定之情況下，亦得向第1句所稱之法院提出此聲請。若檢察官為加快程序或避免對受涉及人之負擔，在當地向區法院提出聲請時，法院之訊問及勘驗，由應在其轄區內進行此調查行為之區法院管轄。

羈押制度在德國稱為羈捕令程序，因侵害人身自由權甚烈，應嚴守法官保留原則，須法官核發令狀始得為之，並規定在德國刑事訴訟法第 114 條。德國檢察官於偵辦犯罪上，通常先進行相關犯罪事實之調查後，認為被告涉嫌重大犯罪，具有羈押之原因即必要時，即檢具相關事證資料向偵查法官聲請核發羈捕令。偵查法官核發羈捕令後，始能持該羈捕令對被告進行逮捕，並且予以羈押。

德國刑事訴訟法上關於搜索之規定，亦採法官保留原則，原則上須法院核發搜索命令始得為之，例外則是在搜索「遲延將導致危險」(Gefahr im Verzuge)之緊急情況下，檢察官亦有權命令為之，相關規定於德國刑事訴訟法第 105 條以下⁴⁶³。

德國刑事訴訟法上關於扣押之規定，同樣是採法官保留原則，原則上須法院核發搜索命令始得為之，例外也是在「遲延將導致危險」(Gefahr im Verzuge)之緊急情況下，檢察官或其輔助機關亦得先行扣押，惟應於扣押後 3 日內聲請法官確認之，而關係人即因扣押處分而直接受不利益之人，例如扣押物所有人亦得聲請法官審查之（德國刑事訴訟法第 98 條第 1 項、第 2 項參照）。若違法扣押者，法院得撤銷該扣押處分或確認該處分違法。

德國刑事訴訟法上關於電信通訊監察之規定，與扣押程序大致相同，同樣是採法官保留原則，原則上須法院核發搜索命令始得為之，例外也是在「遲延將導致危險」之緊急情況下，檢察官得先以命令行之，但應於 3 日內陳報法官確認，

(2) 法院應審查，所聲請之調查行為為根據案件情況是否為法律所准許。

(3) 提起公訴後，由受訴法院管轄之。在法律審上訴程序中，由其裁判被聲明不服之原法院管轄之。程序確定終結後，準用第 1 項及第 2 項之規定。聲請再審後，由管轄再審程序裁判之法院管轄之。

⁴⁶³ 德國刑事訴訟法第 105 條【搜索之程序】

(1) 搜索僅得由法官命令，在遲延即有危險時，亦得由檢察官及檢察機關之偵查人員（《法院組織法》第 152 條）命令。第 103 條第 1 項第 2 句之搜索，由法官命令；遲延即有危險時，檢察官亦有權命令之。

(2) 若搜索住宅、營業場所或有圍圍之產業於無法官或檢察官在場情況下執行，如果可能，應延請搜索地之一名地方自治團體官員或兩名地方自治團體成員在場。受延請之地方自治團體成員不得為警察官或檢察機關之偵查人員。

(3) 若搜索必須在聯邦軍隊之辦公大樓或非供公眾出入之設施或場所為之，則應請求聯邦軍隊之上級機關執行搜索。請求機關有權參預。在純由非軍人居住之處所搜索時，無須請求執行。

否則後續將失其效力。其相關規定於德國刑事訴訟法第 100 條以下。⁴⁶⁴

從上述簡介得知，德國刑事訴訟程序對於強制處分權之決定權，原則上均劃歸由法院以令狀為之。其本於彈劾主義的訴訟結構與權力分立的制衡理念，由檢察官享有主動之聲請權，由法官享有被動的決定權，不論是檢察官或法官都不具有完全獨斷的權力，藉此來確保權力不至於遭到濫用，讓被告在面對國家強制處分的侵害下仍能獲有基本人權的保障。

第二款 德國對於檢察官起訴之監督

德國刑事訴訟法對於檢察官起訴之監督機制，稱為「中間程序」，規定於其刑事訴訟法第 199 條至第 211 條。此一程序係介於檢察官偵查終結與法院裁定開啟審判程序之間的一個中間程序，旨在決定檢察官起訴的案件是否進入能進入「主審程序」(Hauptverhandlung)，亦即正式的審判程序。德國對於檢察官起訴之監督，係避免檢察官違反法定主義而有濫行起訴之情形。因此，中間程序便是透過法院的審查機制，監督檢察官是否貫徹起訴法定主義，防範檢察官在缺乏充分證據或不具足夠理由下卻提起公訴之情形。⁴⁶⁵

德國中間程序的機制相當嚴謹，與我國刑事訴訟法第 161 條第 2 項裁定命補正及駁回起訴的程序相比較，顯然更具有明確的篩選與監督功能。德國中間程序的機制運作上，檢察官提起公訴後，依德國刑事訴訟法第 170 條及第 190 條第 2

⁴⁶⁴ 第 100b 條【電信通訊監察之程序】

第 100a 條之處分，僅得依檢察官之聲請，由法院命令之。遲延即有危險時，亦得由檢察官命令之。檢察官之命令，若未於 3 個工作日內經法院確認，則失其效力。命令最長期限為 3 個月。當命令之要件在考慮已獲得之偵查結果之下持續成立時，得為每次不超過 3 個月之延長。

⁴⁶⁵ 學者林鈺雄教授指出，檢察官就提起公訴之案件，至少須證明被告犯罪已達足夠犯罪嫌疑之程度，此乃檢察官之「證明義務」(Beweispflicht)，即國內一般所稱的(主觀的)「舉證責任」，法官在審判中所負的查明義務，理論上僅為「補足差額」而已。亦即，補足從「足夠犯罪嫌疑」到「確信被告罪嫌」之間的差額。因為如果檢察官怠忽職守，將偵查結果未臻明確、尚無足夠犯罪嫌疑之案件起訴，則法官基於調查原則所須調查之證據，已經不只是「補足差額」而已，而是「從無到有，從頭到尾」，難免有混淆檢察官、法官角色之虞。監督起訴機制正是為了防範此種弊端而來，審查檢察官所起訴之案件形式上是否符合足夠犯罪嫌疑的程度，不足時案件形式駁回，重回偵查程序，足夠時則正式進入審判程序，確實恪遵偵查、審判的分際。林鈺雄，前揭註 67，頁 164。

項 5 之規定，案件便進入中間程序。法院即得依職權或依聲請調查相關事證，並以自由證明為已足，審查案件是否有足夠之犯罪嫌疑。若法院審查結果認為肯定且很可能受有罪判決時，即依其刑事訴訟法第 203 條之規定，以裁定開啟「主審程序」。若法院審查結果為否定時，例如基於法律上或事實上之理由，被告很可能受無罪裁判時，法院應裁定不開啟審判程序，也等於是駁回檢察官的起訴。至於法院開啟「主審程序」之裁定，被告及檢察官皆不得異議（德國刑事訴訟法第 201 條），此時被告及檢察官就主審程序有充分之機會表達立場，無庸再賦予其異議權，以免訴訟拖延。反之，檢察官對駁回之裁定得即時提出抗告（同法第 210 條第 2 項）；駁回起訴之裁定確定後，檢察官僅得以發現新事實或新證據為由，重新提起公訴，可謂具有「限制之確定力」（*eingeschränkte Rechtskraft*）。⁴⁶⁶

第三款 德國對於檢察官不予起訴之監督

我國檢察官不起訴處分之制度雖與德國刑事訴訟法相仿，但其中仍有許多重大差異。德國對於檢察官不起訴處分之監督，由來於其對於不起訴處分之基本概念、規範設計有完整架構，且與我國許多概念迥不相同，諸如：不起訴處分係停止偵查之概念，不起訴處分並無實質確定力，不服不起訴處分之程序係向原檢察長為之等等。為了後續理解我國如何強化不起訴處分監督及提出改革之道，參考德國立法例便相當重要，以下詳細說明之。

第一目 德國檢察官不起訴之介紹

德國係採起訴法定主義最具代表性的國家，認為只要有充分足夠之證據認定犯罪嫌疑人罪嫌重大，就必須依法提起公訴。起訴法定主義規定在德國刑事訴訟法第 152 條，該法條被稱為起訴法定主義之條文。即檢察官本於平等原則，對任何被告均負有相同的追訴義務。因此，檢察官對於犯罪行為具有偵查之義務，偵查終結後，只要有充分證據認為足以提起公訴時，即負有提起公訴之責任及義務。

⁴⁶⁶ 林鈺雄，前揭註 67，頁 166。

德國雖採取起訴法定主義，但對於特定輕微案件或其他如政治犯罪等其他特定情形之犯罪，則兼採起訴便宜主義，允許檢察官得斟酌情形予以裁量不起訴，此規定於其刑事訴訟法第 153 條以下⁴⁶⁷。此類案件能獲得檢察官裁量不起訴處分，係被告之行為雖然已經構成犯罪，但基於訴訟經濟或其他公共利益之考量，認為不予起訴較為妥適，故特別立法賦予檢察官裁量之權力。

德國檢察官不起訴處分的概念，其實也可以用另一種德文翻譯用語，即「停止偵查程序」來加以理解，便可以更清楚呈現其不起訴處分之性質與效力問題。以德國刑事訴訟法第 154d 條裁量不起訴處分之原文用語為例，係「得停止偵查程序」(kann die Staatsanwaltschaft das Verfahren einstellen)，第 154f 條裁量不起訴處分之原文用語亦係「得停止偵查程序」(kann die Staatsanwaltschaft das Verfahren vorläufig einstellen)，但其實質意涵即為我國「得為不起訴」之職權不起訴處分。至於德國刑事訴訟法第 170 條第 2 項因罪嫌不足而為不起訴處分之原文用語，則係「應停止偵查程序」(Andernfalls stellt die Staatsanwaltschaft das Verfahren ein)。詳言之，從檢察官偵查程序進行中的動態角度來描述，若檢察官蒐證已然完整，評估認為已達起訴門檻時，依前述起訴法定主義之原則，檢察官便應當提起公訴，例外符合起訴便宜主義下則可以停止偵查程序，當檢察官依此作出停止偵查程序的決定，此即裁量不起訴處分的概念，對比於我國則類似職權不起訴處分或緩起訴處分之概念。如果，檢察官偵查蒐證後認為證據不足，且已經窮盡偵查手段而無法再繼續偵辦下去，依現有事證仍未達起訴門檻時，則應停

⁴⁶⁷ 德國刑事訴訟法第 153 條【微罪不追訴】

(1) 當刑事程序以輕罪為對象時，若認為行為人罪責輕微且不存在追訴之公共利益時，經管轄開啟審判程序之法院同意，檢察官得不予追訴。對於最輕本刑未經提高，且犯罪造成後果輕微之輕罪，無須法院同意。

(2) 已起訴時，在第 1 項之要件下，經檢察官及被訴人同意，法院得在刑事程序任何階段終止程序。審判期日由於第 205 條所述之原因無法進行，或在第 231 條第 2 項及第 232 條及第 233 條情形中，在被訴人缺席情況下進行時，無須被訴人同意。³ 裁判以裁定為之。對於此裁定，不得聲明不服。

止偵查程序⁴⁶⁸，對比於我國則類似絕對不起訴處分之概念。

既然在裁量不起訴處分與絕對不起訴處分之本質，其實就是停止偵查程序，原則上當然只是偵查程序之暫停，檢察官日後可以再行起訴。少數例外不能再行起訴的情況，則係裁量不起訴處分係有先經被告同意者，例如德國刑事訴訟法第 153a 條⁴⁶⁹之情形，由於可能附有若干履行條件，亦及類似我國附條件之緩起訴處分，此際應考慮被告之權益，檢察官便不可以再行起訴了，除非檢察官另外發現新事實才可以。此種情形下，便有如同我國刑事訴訟法第 260 條對於不起訴處分賦予實體確定力之效果。

至於經檢察官偵查後認為犯罪嫌疑不足之情形，德國刑事訴訟法雖無如我國

⁴⁶⁸ 德國刑事訴訟法第 170 條【提起公訴；程序終止】

(1) 偵查結果具有提起公訴之充分理由時，檢察官應向管轄法院遞交起訴書，提起公訴。

(2) 否則，檢察官應終止程序。終止程序，檢察官應通知曾被以被告身分訊問或對其簽發羈捕令之被告；當被告曾請求通知或對通知顯然有特別利益時，亦同。

⁴⁶⁹ 第 153a 條【科以負擔及指示時之不追訴】

(1) 當負擔及指示適於排除刑事追訴之公共利益，且不悖於罪責之嚴重程度時，檢察官經管轄開啟審判程序之法院及被告同意，得對輕罪暫不提起公訴，並同時科以被告負擔及指示。尤其可考慮以下列各款作為負擔及指示：

1. 履行一定之給付以彌補犯罪造成之損害，
2. 向某公益機構或國庫支付一筆金錢，
3. 履行其他公益給付，
4. 承擔一定數額之扶養義務，
5. 認真盡力與被害人進行調和(加害人與被害人調和)，同時彌補其行為之全部或絕大部分，或力求彌補，
6. 參加社會訓練課程，

7. 參加《道路交通安全法》第 2b 條第 2 項第 2 句的進階講習課或第 4a 條的駕駛能力講習課。為履行負擔及指示，檢察官對被告定期間，在第 2 句第 1 款至第 3 款、第 5 款及第 7 款之情形中，期間最長為 6 個月，在第 2 句第 4 款及第 6 款之情形中，期間最長為 1 年。檢察官得事後撤銷負擔及指示，及延長期間 1 次，延長期為 3 個月；經被告同意，檢察官亦可事後科處及變更負擔及指示。若被告履行負擔及指示，則對該犯罪不可再以輕罪予以追訴。若被告不履行負擔及指示，則其已經履行之給付，不予退還。在第 2 句第 1 款至第 6 款情形中，準用第 153 條第 1 項第 2 句之規定。第 246a 條第 2 項之規定準用之。

(2) 已起訴時，法院經檢察官及被訴人同意，得在能對事實認定進行最後審查之審判期日終結前，暫時停止程序，同時科以被訴人第 1 項第 1 句及第 2 句所稱之負擔及指示。第 1 項第 3 句至第 6 句及第 8 句之規定準用之。第 1 句之裁判以裁定為之。對於此裁定，不得聲明不服。對於第 1 句所科處之負擔及指示已經履行之確認，亦適用第 4 句之規定。

(3) 在為履行負擔及指示所定之期間內，追訴時效停止進行。

(4) 第 1 項第 2 句第 6 款，及該款結合第 2 項之情形，準用第 155b 條之規定附但書：出自刑事程序而不涉及被告之個人資料，僅在受涉及人對此同意時，方得傳遞予執行社會訓練課程之機構。依據其他刑法規定，科以參加社會訓練課程之指示時，準用第 1 句之規定。

刑事訴訟法第 252 條第 10 款以犯罪嫌疑不足，應為不起訴處分之明文列舉事由規定。但相同概念則規定在其刑事訴訟法第 170 條第 2 項，僅其條文用語係採反面表述之方式。此類犯罪嫌疑不足之案件，既然係檢察官在偵查後尚無法確認被告涉有犯罪，顯然未能達到足以起訴之門檻，當然不能提起公訴，勉強起訴亦將在前述「中間程序」受到法院的審查而裁定駁回。從而，此類案件在偵查終結當時的時空條件下，既然經過檢察官偵查作為窮盡後，仍然無法取得充分證據，只能停止偵查程序，先作出不起訴之決定與通知，讓被害人或外界得悉檢察官截至今天為止的偵辦進度與結果。倘若日後出現其他線索或證據，檢察官當然可以隨時重啟偵辦，一旦事證明確，足認被告有犯罪嫌疑，屆時當然可提起公訴。因此，在德國的刑事訴訟概念下，檢察官的不起訴處分當然沒有實質的確定力，其並無類似我國刑事訴訟法第 260 條規定自乃當然之理。

第二目 德國對於檢察官不起訴處分之監督機制介紹

德國對於檢察官不起訴處分之監督，若以裁量不起訴處分與絕對不起訴處分兩類加以說明，則各有其監督機制。

1. 對裁量不起訴處分之監督

德國刑事訴訟法中有關裁量不起訴處分之類別頗多，較重要可提供我國借鏡參考者為第 153 條第 1 項前段之微罪不訴追及第 153 條 a 第 1 項之附條件之微罪不訴追。前者類似我國刑事訴訟法第 253 條之職權不起訴處分，後者類似我國同法第 253 條之 1 之緩起訴處分。德國檢察官得為裁量不起訴處分的案件類型甚廣，依其刑事訴訟法之規定，所謂輕罪不能僅依字面上意義理解，蓋其適用範圍係指最輕本刑一年以上有期徒刑以外之罪，因此範圍甚廣。

德國檢察官在裁量不起訴處分前，應先得法院之同意。所以學者上將此「經法院同意」之程序，亦歸納於對德國檢察官不起訴處分的一種監督機制。值得注意的是，德國檢察官為裁量不起訴處分「前」，除需要徵得被告同意外，也須先

將相關事證及擬科以被告之負擔等條件，送請法院審查同意。此種監督機制是在偵查程序中，便先邀請法院參與審查，實際上也是一種對檢察官監督制衡的力量，確保檢察官所為裁量不起訴處分的決定以及科以被告負擔的內容係屬合法適當。法院事先參與審查的機制既能增加對檢察官的外部監督，也能提升案件透明度，而且比起事審查再行撤銷所導致的程序浪費，事先參與審查之機制毋寧值得我國借鏡參考。

2. 對絕對不起訴處分之監督

檢察官所作出的絕對不起訴處分中，以犯罪嫌疑不足之情況最多也最重要，此種不起訴處分之監督機制應值關注。在德國刑事訴訟法的監督機制下，即為所謂強制起訴程序。若欲快速理解此類制度，約可類比於我國的再議制度及交付審判制度。

強制起訴程序，係德國於 1877 年所制定創設在歷史上自始乃為監督檢察官不追訴而來。此制為德國獨特之制度，其設置之原因係慮及檢察官雖具有司法官之性格，但在內部體系上仍有上命下從之關係，上級機關仍具有拘束性，難免對於一定案件，被認為有脫離起訴法定主義之危險，為避免此種危險，乃創設強制起訴程序。故強制起訴程序，或可稱為係為保障起訴法定主義而設。強制起訴程序既為監督不起訴法定主義而來，故僅適用於法定主義之案件，而不適用在起訴裁量主義之案件，蓋此類案件之被害人本可以提起自訴之方式為之，且德國法亦規定許多檢察官所為之裁量不起訴，須得法院之同意。⁴⁷⁰

依德國刑事訴訟法第 171 條規定，檢察官認為告訴人之告訴為無理由，或偵查終結認為應為不起訴處分者，應通知告訴人並說明理由，並告知其得聲明不服之期間⁴⁷¹。是檢察官不提起公訴時，依法負有「通知義務」(Bescheidungspflicht)。

⁴⁷⁰ 李靜文 (2015)，〈我國刑事訴訟再議制度改進建議〉，《法務部：法務研究選輯》，頁 112。

⁴⁷¹ 德國刑事訴訟法第 171 條【終止程序之通知】。

告訴人於收受不起訴處分通知後之 2 週內，得向該檢察官之上級長官聲請再議⁴⁷²；該上級長官駁回告訴人再議之聲請後，告訴人於收受駁回通知後之 1 個月內，得向法院聲請裁判，且應檢附理由及證據，說明本案有何等符合足夠犯罪嫌疑之事情。值得注意的是，聲明不服的對象係向該檢察官之上級長官為之，實際上即為檢察長。若係由邦的地方法院檢察署所為不起訴處分，指的便是地檢署檢察長，並非指上一級的邦高等法院檢察署，此點顯然與我國不同，本論文將在後續討論中加以比較及探討。

此外，為避免告訴人浮濫聲請再議，因而有特殊程序要件之設，聲請書應經律師簽名，由律師把關，此規定德國刑事訴訟法第 172 條⁴⁷³。因此，再議乃向法院聲請裁判之前置程序，與行政訴訟採行的「訴願前置原則」類似。再議程序與我國的再議制度相類似，乃檢察機關內部自我檢查之方式，只不過德國法制並不

檢察官不支持請求提起公訴之告訴，或偵查終結後終止程序者，應通知告訴人並說明理由。對同時是被害人之告訴人，在通知中應告知聲明不服之可能性及為此規定之期間。

⁴⁷² 德國刑事訴訟法第 171 條、第 172 條關於對於檢察官不起訴處分得向其上級長官表示不服，其法條之原文為 *Beschwerde*，乃異議、申訴、訴願、抗告、再議等表示其希望伸冤訴苦之意涵，而在同法第 304 條關於對法院裁定表示不服的情況，法條原文亦為 *Beschwerde*。然而，在我國法律用語上，抗告專指對於法院裁定表示不服之意，再議則專指對於檢察署不起訴處分表示不服之意。為便於解說及避免混淆，本論文於翻譯用語上採取我國法定用語一致之再議一詞。

⁴⁷³ 德國刑事訴訟法第 172 條【被害人之再議權；強制起訴程序】

(1) 告訴人同時是被害人時，在不服第 171 條之決定時，有權在通知後 2 週內向檢察官之上級長官聲請再議。再議在期間內向檢察官提出者即為遵守期間。未踐行第 171 條第 2 句之告知時，期間不開始進行。

(2) 不服檢察官上級長官之駁回決定時，告訴人得於通知後 1 個月內聲請法院裁判。此權利及為此規定之形式，應告知告訴人；未告知時，期間不開始進行。若程序僅以被害人得提起自訴之犯罪為對象，或檢察官依第 153 條第 1 項、第 153a 條第 1 項第 1 句、第 7 句或第 153b 條第 1 項不追訴犯罪時，不得聲請之；此亦適用於第 153c 條至第 154 條第 1 項，以及第 154b 條及第 154c 條之情形。

(3) 聲請法院裁判時，應敘明構成提起公訴之事實及證據方法。聲請應由律師簽名；關於訴訟費用救助，適用對民事訴訟之相同規定。聲請應向管轄此裁判之法院提出。

(4) 對於聲請之裁判，由邦高等法院管轄。《法院組織法》第 120 條及第 120b 條之規定參照適用之。

又關於強制起訴程序之聲請權人，乃提出告訴的被害人。被害人之概念在德國亦有廣狹之別，早期見解採取狹義說，僅承認刑法構成要件保護法益之主體為被害人，造成殺人未遂有被害人、殺人既遂卻無被害人可提起強制起訴程序的尷尬局面。後來之學說判例則傾向廣義解釋，以可罰行為是否嚴重影響關係人「合理之利益」(*berechtigte Interessen*)為斷，所謂的合理之利益，乃指關係人要求國家進行刑事追訴之主張，與其合理的應報需求 (*Vergeltungsbedürfnis*) 相當。參見林鈺雄，前揭註 67，頁 172。

以此等內部糾正機制為已足，後續尚有外部（即法院）監督機制之設。若法院審查後准許強制起訴之聲請，被告並無異議之權利（德國刑事訴訟法第 304 條第 4 項參照）；若法院駁回強制起訴之聲請，其裁定即有限制之確定力，因而檢察官僅得以發現新事實為由再行提起公訴（同法第 174 條第 3 項）。⁴⁷⁴

此處應注意者，絕對不起訴處分之案件未必均有被害人或告訴人，例如貪汙、證券交易法、銀行法、內亂或外患罪等罪名。由於僅有告訴人得聲請再議並請求法院裁判，因此在缺乏告訴人的案件下並沒有走向強制起訴程序之機會，與我國情況雷同，此點本論文將在後面加以討論，並認為我國應該加以設計機制補強。

第二項 日本模式

日本對於檢察官承辦案件有相應之監督制衡機制，主要規定在其刑事訴訟法中。因日本刑事訴訟法對於檢察官起訴監督審查並無規範，此部分主要透過實務運作由檢察官自我嚴格審查起訴工作，故較無須特別介紹。以下僅針對日本對於檢察官強制處分，以及不起訴處分之監督制衡機制加以說明。其中，日本在不起訴處分之監督機制中所採行之檢察審查會制度，深具參考價值，本項亦將特別著墨介紹。

第一款 日本對於檢察官強制處分之監督

日本就刑事訴訟之強制處分程序，係採法官保留原則之令狀主義，其根本依據在於日本國憲法。其憲法第 33 條規定「除作為現行犯逮捕者外，如無具備權限之司法機關簽發並明白指出犯罪理由之令狀，對任何人均不得加以逮捕。」第 35 條規定「I 對任何人的住所、文件以及持有物不得侵入、搜查或扣押。此項權利，除（憲法）第 33 條之規定外，如無依據正當理由核發並明示搜查場所及扣留物品之令狀，一概不得侵犯。II 搜查與扣押，應依據具備權限之司法官署

⁴⁷⁴ 林鈺雄，前揭註 67，頁 172。

個別核發之令狀為之。」具體化落實在刑事訴訟法之相關規定，則為強制處分法定主義，即其刑事訴訟法第 197 條 1 項但書所規定：但強制處分若法律無特別規定，不得為之。

日本關於羈押（日文為「勾留」）之規定，亦須由法院核准始得為之。依日本刑事訴訟法第 204 條 1 項：「檢察官依據逮捕票逮捕犯罪嫌疑人時，或接受依據逮捕票逮捕之犯罪嫌疑人...，認為有留置之必要時，應於犯罪嫌疑人受拘禁之時起 48 小時內，聲請法院羈押之。...」；同法第 205 條 1 項：「檢察官接受依 203 條規定由司法警察官移送之犯罪嫌疑人...，認為有留置之必要時，應於犯罪嫌疑人受拘禁之時起 24 小時內，聲請法院羈押之。」是日本羈押制度與我國現制大致相同，均由檢察官向法院聲請核准後，始得羈押。

日本關於搜索及扣押（日文為「捜査」及「差押え」）係規定於其刑事訴訟法第 218 條 1 項：「檢察官、檢事官或司法警察人員因偵查犯罪之必要，得依據法院核發之令狀實施扣押、搜索或勘驗。」因此，其搜索及扣押亦須法院令狀，始得為之。

日本關於實施監聽、通訊監察（日文為「盗聴」、「通信傍受」），在 1999 以前，僅依據其刑事訴訟法第 219 條第 1 項，將監聽內容以解釋方式包括至前述 218 條令狀所及範圍。但因始終飽受爭議，故於 1999 年通過「通信傍受法」（犯罪捜査のための通信傍受に関する法律），並在刑事訴訟法第 222 之 2 條增訂就監聽之強制處分依他法定之；「通信傍受法」第 4 條 1 項則規定檢察官或司法警察應向地方法院之法官聲請之。

第二款 日本對於檢察官不予起訴之監督

以下針對日本檢察官不起訴處分、檢察審查會及準起訴制度加以介紹說明。

第一目 日本檢察官不起訴處分之介紹

日本檢察官所做不予起訴之決定，包括所謂「起訴猶豫制度」（日本刑事訴訟法第 248 條）與「不提起公訴」（同法第 259 條）。「起訴猶豫制度」類似德國的裁量不起訴處分，或者類似我國的職權不起訴處分與緩起訴處分；「不提起公訴」則類似德國和我國的絕對不起訴處分。

日本之「起訴猶豫制度」範圍甚廣，並不限於犯罪類型，輕者例如業務過失之交通事件，重者殺人、放火、強盜等重罪，均是該制度適用之範圍，檢察官均可審酌是否不提起公訴。依日本刑事訴訟法第 248 條規定，檢察官評估「依犯人之性格、年齡及境遇，犯罪之輕重及情況，認無追訴之必要者，得不提起公訴。」因此，日本檢察官擁有很大的權限，可以充分運用其刑事訴訟法所賦予之起訴裁量權。

關於日本「起訴猶豫制度」之實務運作情況，依日本 2014 年檢察統計年報顯示，一般刑法犯罪通常受理共 255,316 件（不包括交通關係案件）當中有 79,211 件被起訴猶豫。換言之，即有 31.02% 之案件即使有充分犯罪嫌疑也不予起訴。另外從罪名來看，例如 1,401 件殺人案件亦有 44 件（即 3.1%）被起訴猶豫，亦顯示日本「起訴猶豫制度」運用之廣泛⁴⁷⁵。「起訴猶豫制度」在日本發揮了減少法院訴訟案件數量之功能，也透過認罪協商機制而致力於矯正與預防的刑事政策，因此在日本實務上，檢察官之「起訴猶豫制度」具有重要的刑事政策功能。

至於絕對不起訴處分的「不提起公訴」部分，日本刑事訴訟法並無如我國刑事訴訟法第 252 條所列各款應該不起訴之列舉規定，而係將不起訴裁定之主文規定在法務省之「事件事務規程」⁴⁷⁶。依該規程，檢察官為「不提起公訴」處分時，

⁴⁷⁵ 日本法務省，〈檢察統計統計表 2014 年年報〉，<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000031242301>（最近瀏覽日：07/19/2016）。

⁴⁷⁶ 昭和 37 年法務省刑事（總）秘第 10 訓令，目前最新修正為平成 25 年 3 月 19 日法務省刑總訓第 1 號，於平成 25 年 4 月 1 日施行。日本法務省網站：<http://www.moj.go.jp/content/000110753.pdf>

應制作不起訴處分書，將不起訴處分之理由列為「主文」；依「主文」之記載，應說明不起訴處分之相當理由。「不提起公訴」之「主文」約有下列諸種情形：(一) 嫌疑人死亡；(二) 法人消滅；(三) 無審判權；(四) 無一審審判權，根據美日安保條約第 6 條所規定的設施與區域及駐日美軍部隊地位之相關協定，或是根據針對日本境內聯合國部隊刑事審判權行使相關之議定書以及日本境內聯合國部隊地位之相關協定，日本並無一等審判權之權力；除合於前 3 款及以下第 5 款至第 20 款之情況外，日本並無第一審之審判權（包含放棄第一審審判權之情形）；(五) 告訴、告發、請求乃論之罪，未經合法之告訴、告發或請求或撤回者；(六) 依道路交通法不能提起公訴者；(七) 違規罰鍰繳納完畢後，根據道路交通法第 128 條第 2 項規定，不得提起公訴，並且根據該條規定（包含準用第 130 條之 2 第 3 項之情事）不得向家事法院提出上訴；(八) 曾經判決確定者；(九) 少年事件曾經管訓處分者；(十) 同一案件已經提起公訴者；(十一) 犯罪後已廢止其刑罰者；(十二) 犯罪後大赦（十三）時效已完成者；(十四) 嫌疑人未滿十四歲者；(十五) 嫌疑人心神喪失者；(十六) 阻卻違法事由；(十七) 行為不為罪者；(十八) 犯罪嫌疑不足；(十九) 法律應免除其刑者；(二十) 有起訴猶豫情形，認無追訴必要者。⁴⁷⁷

日本刑事訴訟法之不起訴處分效力，與德國相同，均無如我國不起訴處分具有刑事訴訟法第 260 條之實質確定力。因此，日本檢察官為不起訴處分後，不論其不起訴之原因為何，日後如發現新事實新證據，自得再行調查起訴。日本最高裁判所曾表示：檢察官不起訴之犯罪，日後起訴，並不違反日本憲法第 39 條禁止雙重處罰之規定⁴⁷⁸。且在日本僅有刑事訴訟法第 340 條規定，於檢察官撤回公

（最後瀏覽日：06/20/2016）。

⁴⁷⁷ 褚劍鴻（1998），〈論不起訴處分之確定力與不當處分之救濟(上)〉，《法令月刊》，49 卷 8 期，頁 454。

⁴⁷⁸ 最高裁判所大法院昭和 28 年 12 月 9 日判決。法院認為在以起訴狀上公訴事實記載有欠缺為由，判決公訴不受理之情況下，日本憲法第 39 條並未包括禁止就同一事件再次提起公訴之旨趣。同此旨，最高裁判所第二小法院昭和 32 年 5 月 24 日判決。

訴，經法院為公訴不受理之裁定確定者，非在公訴撤回後就犯罪事實新發現重要證據者，不得就同一案件再行提起公訴⁴⁷⁹。且由於不起訴處分僅係檢察官之意思決定，並無拘束力，仍得視後續之情況，就該案件再行起訴，與曾經判決確定之情形有別，自與二重訴追之禁止不生牴觸之問題，故此種不起訴處分，既不發生確定力，自得隨時繼續偵查。惟就該條規定，有見解認為相較於舊刑訴法係規定檢察官均不得再行起訴，現行法規定反而惡化被告之地位⁴⁸⁰，擴張再行起訴之空間，實與日本憲法第 39 條禁止之不利益再審相同，而有違憲之虞⁴⁸¹。

日本檢察官做出不起訴處分後，其刑事訴訟法未再賦予告訴人或告發人得向檢察機關表示不服之程序。告訴人或告發人只能循「準起訴制度」請求法院移付審判，或者透過人民組成的「檢察審查會」尋求救濟。「準起訴制度」與「檢察審查會」都是外於檢察機關的監督機制，因此日本對於檢察官不起訴處分之監督並非透過檢察機關自我監督的方式處理，而是透過外部監督加以制衡。

當然，日本實務運作上，告訴人如有新事實或新證據可以隨時向檢察機關提出，如檢察官認為確有再予偵查或起訴之可能，可以隨時發動已如上述。但實務上，原檢察官之所以會終結偵查程序，通常是已經查明案情或者業已窮盡手段，且已經充分審酌告訴人所提出之全部證據與理由以後之才會結案。因此告訴人在收受不起訴處分後，能夠提出新事證促使原檢察官再次啟動偵查的情況極為少見，而且檢察審查會法已經明文規定告訴人得向檢察審查會聲明不服，因此告訴人在收受不起訴處分書後，通常就直接尋求檢察審查會的救濟程序了。

日本對於不起訴處分設有外部監督機制，所謂外部係指檢察機關以外之其他人。主要有二，分別為檢察審查會及法院。此兩種制度在監督檢察官不起訴處分

⁴⁷⁹ 日本刑事訴訟法第 340 條之原文：「公訴の取消による公訴棄却の決定が確定したときは、公訴の取消後犯罪事実につきあらたに重要な証拠を発見した場合に限り、同一事件について更に公訴を提起することができる。」。

⁴⁸⁰ 高田卓爾（1963），《刑事訴訟法》，頁 386-387，青林書院。

⁴⁸¹ 白取祐司（2015），《刑事訴訟法》，頁 221-222，日本評論社。

方面，設置了相當完整的網絡與配套措施。而且檢察審查會係由人民組成，係世界上罕見之立法例，深值參考，以下依序簡介之。



第二目 日本檢察審查會之介紹

日本對於檢察官不起訴處分之救濟，設有獨特的檢察審查會機制。檢察審查會對不起訴處分案件審查之發動可謂不受限制，既可以依告訴人、告發人或被害人之聲請而發動；也可以依職權挑選案件，甚至因為密報、投書或媒體披露得悉而發動。而且，審查案件的類型與案由也沒有限制，無論是「起訴猶豫制度」或「不提起公訴」都可以，任何案由的案件也都可以。因此，在不起訴處分的監督機制方面可以說全部包含在內了。⁴⁸²

A. 檢察審查會之立法背景

根據日本檢察審查會法之規定，設置檢察審查會之目的，在於使謀求檢察官公訴權之實施能適正反映民意（同法第一條）。關於其立法背景，可由其最高法院針對此項制度所做之說明，瞭解其意旨：「在我國（指日本，下同），關於公訴之提起，係採檢察官獨占主義及起訴裁量主義，如斯制度之優點，乃使此道專門家之檢察官，基於公的立場，就起訴、不起訴為有效率之運作。但其反面，則勢必造成檢察官就起訴、不起訴之運作流於專擅，此為其缺點。今日我國係以國民為主權者，一切國政均係出於國民之委託，即檢察官所掌理之檢察事務，亦係出於國民之委託。要之，在檢察事務方面，自應採取足以反映民意之矯正方法。然而，反應民意之方法，不一而足。第一種，可以考慮者，乃承認私人追訴之權利，但採此種制度之英國，由於弊害滋多，已有逐漸限制私人追訴之傾向，因此，採行私人追訴主義，自非適當。第二種，乃美國採取之起訴陪審，此制度由於起訴

⁴⁸² 依日本檢察審查會法第2條之規定，關於檢察官不提起公訴處分當否之審查，檢察審查會於告訴人、告發人、請求乃論案件之請求人或犯罪被害人（犯罪之被害人死亡時，其配偶、直系親屬、兄弟姊妹）聲請時，應實行審查。又檢察審查會依其過半數之決議時，得基於自行所得知之資料，依職權實行審查。

陪審，在檢察官之起訴繫屬法院之前，先行審查起訴之適當性，必亦認為妥當時，始得由法院進行審判。此一制度，就檢察事務之民意反應而言，誠為最徹底之方法，然而，在我國就此方面，似美國一般知識普及之程度尚付闕如，遽採起訴陪審制度，將徒害於檢察效率而已，且不得不擔心起訴、不起訴之決定發生錯誤。因此，我國所能考慮者，當係於檢察官為起訴、不起訴處分後，始進行審查該處分是否妥適之制度。惟起訴處分當否之審查，既有法院審判其案件於後，在關係上而言，可謂暫且無另設審查制度之必要。從而，我國所考慮之制度，乃限於審查不起訴處分當否之制度，此制度雖不如起訴陪審制度之徹底，但為兼顧我國國民對司法之一般理解程度，乃使民意就檢察事務方面得以反映，此制度應足認係最為適當者，此一制度，即檢察審查會制度。」⁴⁸³根據上述之說明，可知日本戰後採行檢察審查會之制度，主要係出於國民主權之原理，為使民意能反應在檢察官獨占之公訴權的行使上，參酌美國大陪審之精神，創設此項獨特的制度，以收抑制檢察官不當之不起訴目的，可視為係其「檢察民主化」的一環。⁴⁸⁴

1945年10月11日起日本政府被盟軍最高司令官總司令部（GHQ）要求進行司法改革，並在隔年即1946年由GHQ之民間諜報局（Civil intelligence section）下之公安課（Public Safety Division）主導並提出包括憲法草案（又稱麥克阿瑟草案）及涵蓋法院構成法、陪審法等法律在內之刑事訴訟法修正案（又稱Maniscalco提案）。在美日雙方就此部份進行協調及修正之過程中，最終Maniscalco提案因GHQ內部有見解認為該提案之美國色彩過濃，對於大陸法系之制度及程序而言稍嫌太過，在意見分歧之情況下並未被採用⁴⁸⁵。

美日雙方於1946年在討論再造警察及司法組織計畫時，就「向法院提起檢

⁴⁸³ 參照最高裁判所事務總局刑事局，「檢察審查會制度之話」，頁57，引自林朝榮（1993），《檢察制度民主化之研究》，頁152，國立政治大學法律研究所博士論文。

⁴⁸⁴ 陳運財（1997），〈日本檢察官之起訴裁量及其制衡〉，《刑事訴訟之運作--黃東熊教授六秩晉五華誕祝壽論文集》，頁330，台北：五南圖書公司。


⁴⁸⁵ 出口雄一（2009），〈制訂檢察審查會法之前因後果—以GHQ之議論為中心〉，《法律のひろば》，頁12-13。

察官拒絕開啟程序之訴訟」此一議題進行討論，當時美方提出基於紐約州《Moreland Act》模式之選項，其內容概為認為某訴訟應予進行之市民可親至法庭、設置特別調查委員會以及在承認有正當理由時就特定訴訟之處置得請求任命特別之檢察官等；日方則認為此際在日本導入陪審團制度為時尚早，爰在斟酌美方前述意見後提案「在各市町村設置檢察委員會（Prosecutive Committees），就此類應起訴但未起訴之案件出示意見，並在必要時得代檢察官進行起訴，請求法院進行審判」。惟美方對日方此提案見解兩極，民政局地方政府課贊成，但中央政府課則反對；另外，就檢察委員會決議是否有拘束力乙事，日方認為若具有拘束力將使原受到不起訴處分而得以安心者處於不安定之狀態，且若無法擔保委員具有法律知識，則此際決議應不宜具有拘束力。相對於此，美方則提案以委員應有小學畢業且自選舉人中選出為要件，而將委員會定位為不具有拘束力之諮詢機關。經雙方協議後，最終在 1948 年 3 月向國會提案，同年 7 月 12 日公佈施行。從結論上來說，在昭和 22 年（1947 年）GHQ 命日本政府對檢察制度進行民主化，並提出採用「檢察官民選制」及「大陪審團制度」後，經雙方討論最終分別以「檢察官適格審查會」、「檢察審查會制度」為代替方案而被採用至今。⁴⁸⁶

日本檢察審查會制度係自昭和 23 年起開始施行，依各地方檢察廳之轄區配置對應，目前在全國地方法院以及主要之地方法院支院共設置 165 個檢察審查會。運作成員維持 11 名審查員，均從有選舉權之國民當中以抽籤方式選出。檢察審查員可對檢察官所做的不起訴處分適當與否進行審查，也可以對關檢察事務改善提出建議與勸告。這一檢察審查會制度的主要意義是在抑制不當之不起訴處分，亦可謂具有國民參與刑事司法之性質。進一步言，此一制度也係以犯罪被害人之保護為目標。

B. 檢察審查員之組成

⁴⁸⁶ 出口雄一（2009），〈制訂檢察審查會法之前因後果 — 以 GHQ 之議論為中心〉，《法律のひろば》，頁 15-17。



為了確保檢察審查會能正確反映民意，檢察審查員係由轄區內之眾議院議員選舉權人中選出。此外，為了讓檢察審查會能即時反應最新民意，每位檢察審查員之任期為 6 個月，而檢察審查會每 3 個月更換一半審查員，藉由半數更新的方式持續更替下去。其具體的選任和運作方式為，先由鄉鎮市公所之選舉委員會將每轄區的候選者分為 4 群，每一群約 100 人；並於每年 10 月 15 日前，先將候選者登錄於名簿上，送至檢察審查會事務局。事務局收到名簿後，即開始審查名簿上之候選人是否符合擔任審查員之資格。

關於審查員之資格，檢察審查會法設有若干排除之規定。該法第 5 條明文規定，未完成國民義務教育之人，或曾被判處有期徒刑 1 年以上之人，均不可擔任檢察審查員。由此規定可知，立法者希望審查員係有一定智識程度，且對於犯罪判斷上能較客觀中立之人。有趣的是，同法第 6 條更明確規定，皇室成員、國務大臣、法官、檢察官、律師、警察、公證人、法院職員及法務省職員等，均不得擔任審查員職務。考其目的在於，審查會之目的在希望傾聽一般民眾的心聲，且政經地位明顯優越之人或有可能影響其他審查員之決定；至於為何特別法律專業之人的意見，也是希望更真切的反映民眾的聲音。至於排除法律專業工作之人，也在避免法律人在審查討論過程中過於強勢的意見可能主導議程與結論，所以從事與法律有關工作之人亦被排除在外。其主要是考量此等職務之人在政經地位崇高；又依同法第 8 條之規定，若已年滿 70 歲、重病、出國、擔任議員、現為學生或 5 年內曾擔任過審查員、裁判員，或有其他不得已之事由等情形，在被選上後可以請求辭去審查員之職務。

如何保持檢察審查會成員的廣泛性與即時性，檢察審查會事務局於審查及汰除上述不符資格之人後，須於每年 12 月 28 日前，從第一群候選人中選出 5 位審查員進入檢察審查會，更替任期屆滿之 5 位審查員；3 月 31 日前，從第二群候選人中再選出 6 位審查員加入，更替任期屆滿的另外 6 位審查員；6 月 30 日前，再從第三群候選人選出 5 位加入更替；9 月 30 日前從第四群候選人中選出 6 位

加入更替。第一群審查員之任期自 2 月 1 日起至 7 月 31 日、第二群任期自 5 月 1 日至 10 月 31 日、第三群自 8 月 1 日至隔年之 1 月 31 日、第四群自 11 月 1 日至隔年 4 月 30 日。檢察審查會法第 13 條、第 14 條對此定有明確的規定，俾資遵循。依此規定，每一個檢察審查會每 3 個月就會更換一半成員，半年後之審查員會全部更換完，換上新的一批審查員，依此輪序下去。此種選任及更替方式也可以避免審查員因任期過長而有壟斷或遭關說干預之危險，是頗為理想的設計方式。

實務運作上，檢察審查員約七成左右為一般上班族，雖然在審查會第一次召開時的召集令上會記載「若不出席召集將課以罰鍰(檢察審查會法第 23 條)⁴⁸⁷」故出席率尚稱良好，但由於擔任審查員需要定期或不定期開會，有工作的人必須請假來參加審查會的開會，所以有些人並不喜歡擔任審查員。如果被選上擔任審查員，這段期間經常需要向公司請假，也需要公司的理解。例如曾在平成 19 年 2 月 1 日至 7 月 31 日間擔任千葉縣松戶市檢察審查員之後藤邦宏的經驗來說，由於其公司未曾有因擔任檢察審查員而休假者，在其所屬集團企業內亦無相關諮詢記錄，故最後係以「為參加檢察審查會之特別休假」之方式，獲得公司之協助，方得在業務上無後顧之憂。在其參加過的審查會議中，亦見過數名使用有薪休假以出席審查會議之審查員。是故，即便個人立場能理解擔任檢察審查會委員就如同行使選舉權一樣，係屬公共職務之一環，但在職場上仍期盼上司及同僚更進一步之理解⁴⁸⁸。檢察審查會法第 42 條之 2 雖規定雇主不得以其員工因執行檢察審查員職務而休假或以員工擔任檢察審查員、補充審查員或候補人員為理由解雇或

⁴⁸⁷ 檢察審查會法第 23 條原文為：「檢察審查員及び補充員に対する招集状には、出頭すべき日時、場所及び招集に応じないときは過料に処せられることがある旨を記載しなければならない。」惟應注意，並非任何缺席均會處以罰鍰。依同法第 43 條 1 項 1 款可知，若有正當理由亦得不出席檢察審查會議。原文為：「檢察審查員及び補充員は、次の場合においては、十万円以下の過料に処する。一 正当な理由がなく招集に応じないとき。」

⁴⁸⁸ 後藤邦宏，〈可見到聲請人之檢察審查〉，載於《法律のひろば》，2009 年 6 月。

為不利益之處置⁴⁸⁹，然而實際上該條應如何落實，尚無具體案例可供卓參。（加一些實例或內容）

此外，在民眾參與審查員的實際運作也相當有趣，松本美惠子提及其擔任檢察審查員共 6 個月並說明被選為檢察審查員之經過。首先，從其住所所屬之區選舉管理委員會事務局寄來第一次通知，告知其基於檢察審查會法第 4 條，從選舉人名簿中經抽籤後被選為檢察審查會之後備人員，之後再次由同一委員會寄來通知，告知其基於檢察審查會法第 10 條經抽籤後被選為東京第一檢察審查會之後備人員，該後備人員名簿將會送至檢察審查會事務局，之後再經一次抽籤，若中選便會被選為檢察審查員此一結果。在松本美惠子參加之審查會議上，首先在宣誓將以審查員之良心公平誠實地執行職務後，再由法官告知保密義務等相關事項。審查會議上會先分發資料，各審查員在讀過資料後必須就自己的想法進行說明。該次審查會議審查員之組成包括大學生、一般上班族、主婦及自營業者等年齡或出身環境各有不同之成員，故對同一件事會有多樣化的意見及思考。⁴⁹⁰

C. 檢察審查會之審查範圍

檢察審查會對不起訴處分案件審查範圍非常廣泛，主要就在於透過國民主權的行使，讓人民可以握有最終的審查權力。因此，其審查之發動並不受限制，依檢察審查會法第 2 條之規定，可以依告訴人、告發人或被害人之聲請而發動，也可以由檢察審查會依職權發動，例如媒體披露或輿論抨擊後發動。此外，審查案件的類型與案由也沒有限制，無論是「起訴猶豫制度」或「不提起公訴」都可以，任何案由的案件也都可以。因此，在不起訴處分的監督機制方面可以說全部包含在內了。

⁴⁸⁹ 原文為：「労働者が檢察審査員の職務を行うために休暇を取得したことその他檢察審査員、補充員若しくは檢察審査員候補者であること又はこれらの者であつたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。」

⁴⁹⁰ 松本美惠子（2009），〈檢察審查員之體驗〉，《法律のひろば》。

D. 檢察審查會之會議

依日本檢察審查會法第 21 條規定，原則上每年 3 月、6 月、9 月、12 月召開會議，審查會會長係由審查員互相選舉選出。由於審查案件之來源有二，一為案件當事人聲請，二為依職權發動。因此，有必要時可在任何時候就召開。案件審查的順序是依照受理的時間先後，但若有特別緊急的情況時，會長可以變更審查順序。當然，若審查員未全員到齊時，不可為決議。又依檢察審查會法第 35 條規定，檢察官於檢察審查會要求時，應提出供審查的必要資料，且須出席審查會陳述意見。另依同法第 36 條規定，檢察審查會也可要求公務機關及公私立團體對其提出報告。檢察審查會亦可為實質調查，且依同法第 37 條規定，審查會可傳喚證人並加以詢問；若該證人不到，檢察審查會可請求管轄法院發出「召喚狀」，若接到「召喚狀」仍不到，依檢察審查會法第 43 條第 2 項規定最高可處 10 萬日圓之罰鍰。可知檢察審查會之權限頗大，已相當於調查機關。

E. 檢察審查會之決議與效力

依檢察審查會法第 39 條之 5 第 1 項規定，檢察審查會可以作出 3 種決議：若認同檢察官不起訴處分是適當的，則可做「不起訴相當」之決議（同條項第 3 款），使全案塵埃落定；若認為根本應該提起公訴，便可做「起訴相當」之決議（同條項第 1 款），並將決議送交檢察官審酌；若認為不起訴處分並不適當，但是亦未達於起訴門檻，便可做「不起訴不相當」之決議（同條項第 2 款），建議檢察官再繼續偵查蒐證。又依同法第 27 條之規定，「不起訴不相當」及「不起訴相當」之決議，僅需過半數通過即可，亦即 11 位參審員中有 6 位以上支持；但若為「起訴相當」之決議，則依同法第 39 條之 5 第 2 項之規定，須有超過三分之二，亦即 8 位參審員以上之多數決始可為之。

關於決議效力方面，檢察審查會作出「不起訴相當」之決議後，該案即告確定，聲請人即不能再為爭執。而若作出「不起訴不相當」或「起訴相當」之決議

時，即審查員認為偵查尚未完備或不起訴決定有誤時，案件便會退給檢方重新偵查。若檢察官就「不起訴不相當」的案件以同一理由再為不起訴處分時，告訴人或告發人即不能再向檢察審查會聲請審查該不起訴處分（檢察審查會法第 41 條之 8⁴⁹¹）。但此種情形，檢察審查會仍可依職權再次進行審查，亦即對此種情形也加強了檢察審查會之權限。

至於「起訴相當」之決議，是檢察審查會認為檢察官應積極的起訴。在 2009 年檢察審查會法修法以前，「起訴相當」之決議只具有建議的效力，對檢察官並不具有任何拘束力，充其量僅是供檢察官參考之資料而已，檢察官並無起訴之義務。但因為檢察審查會自 1990 年起至 2014 年止，總審查案件中作成「起訴相當」決議之比率為 0.15%，「不起訴不當」之比率為 14.27%，兩者相加後比率為 14.43%⁴⁹²。這一成多對於檢察官不起訴處分的不同意，也造成日本一直以來都有主張修法之聲音。為此，日本遂於 2004 年修正及新增檢察審查會法第 41 條以下之規定，並於 2009 年 5 月間施行所謂「強制起訴」制度，即對於檢察官第一次不起訴處分之案件，檢察審查會倘作成「起訴相當」之決議，交由檢察官再行偵查時，檢察官若仍再度為不起訴處分，或逾 3 個月仍遲未起訴時，則檢察審查會應進行第二階段之審查（檢察審查會法第 41 條之 2 第 2 項本文⁴⁹³），並延請一位律師擔任「審查補助員」為法律諮商（檢察審查會法第 39 條之 2 第 1 項⁴⁹⁴、同

⁴⁹¹ 原文為：「第四十一条の八 檢察官が同一の被疑事件について前にした公訴を提起しない処分と同一の理由により第四十一条第二項の公訴を提起しない処分をしたときは、第二条第二項に掲げる者は、その処分の当否の審査の申立てをすることができない。」

⁴⁹² 參見日本法務省，「平成 27 年版 犯罪白書 5-2-1-2 表 起訴相当・不起訴不当議決事件 事後措置状況の推移」

⁴⁹³ 原文為：「第四十一条の二 ○2 第三十九条の五第一項第一号の議決をした檢察審査会は、第四十条の規定により当該議決に係る議決書の謄本の送付をした日から三月（檢察官が当該檢察審査会に対し三月を超えない範囲で延長を必要とする期間及びその理由を通知したときは、その期間を加えた期間）以内に前条第三項の規定による通知がなかつたときは、その期間が経過した時に、当該議決があつた公訴を提起しない処分と同一の処分があつたものとみなして、当該処分の当否の審査を行わなければならない。」

⁴⁹⁴ 原文為：「第三十九条の二 檢察審査会は、審査を行うに当たり、法律に関する専門的な知見を補う必要があると認めるときは、弁護士の中から事件ごとに審査補助員を委嘱することができる。」

法第 41 條之 4⁴⁹⁵)。「審查補助員」的任務包括說明與案件相關之法令、整理事實及法律爭點、整理關於爭點之證據、表示對該案法律上之見解，但不能影響審查員的自主判斷。經過「審查補助員」之協助及說明後，若審查員再次作出「起訴相當」的決議，此時必須先請檢察官出席檢察審查會，給予檢察官表示意見的機會。經檢察官說明後，若檢察審查會仍認為應該起訴，依同法第 41 條之 6 第 1 項及第 2 項規定⁴⁹⁶，即可以作出「起訴決議」。而「起訴決議」必須製作「起訴決議書」，「起訴決議書」上必須載明檢察審查會認定之犯罪事實，且該犯罪事實必須盡可能的就犯罪時間、場所、方法等加以特定（檢察審查會法第 41 條之 7 第 1 項⁴⁹⁷），「審查補助員」則須協助「起訴決議書」之製作（檢察審查會法第 41 條之 7 第 2 項⁴⁹⁸）。其後，法院應指定律師擔當公訴人（檢察審查會法第 41 條之 9 第 1 項⁴⁹⁹），根據該起訴之決議儘速向法院提起公訴（檢察審查會法第 41 條之 10 第 1 項本文⁵⁰⁰）。

由於檢察審查會立法當初之制度設計，縱為「起訴相當」或「不起訴不相當」之決議，亦不具有法律上拘束力，僅係對檢察官的一種勸告，而是期望檢察官儘可能地在處置上能反映檢察審查會之決議。但實際上檢察官對於「起訴相當」

⁴⁹⁵ 原文為：「第四十一条の四 檢察審査会は、第四十一条の二の規定による審査を行うに当たっては、審査補助員を委嘱し、法律に関する専門的な知見をも踏まえつつ、その審査を行わなければならない。」

⁴⁹⁶ 原文為：「第四十一条の六 檢察審査会は、第四十一条の二の規定による審査を行った場合において、起訴を相当と認めるときは、第三十九条の五第一項第一号の規定にかかわらず、起訴をすべき旨の議決（以下「起訴議決」という。）をするものとする。起訴議決をするには、第二十七条の規定にかかわらず、檢察審査員八人以上の多数によらなければならない。」

○2 檢察審査会は、起訴議決をするときは、あらかじめ、檢察官に対し、檢察審査會議に出席して意見を述べる機会を与えなければならない。」

⁴⁹⁷ 原文為：「第四十一条の七 檢察審査会は、起訴議決をしたときは、議決書に、その認定した犯罪事実を記載しなければならない。この場合において 檢察審査会は、できる限り日時、場所及び方法をもつて犯罪を構成する事実を特定しなければならない。」

⁴⁹⁸ 原文為：「第四十一条の七 ○2 檢察審査会は、審査補助員に前項の議決書の作成を補助させなければならない。」

⁴⁹⁹ 原文為：「第四十一条の九 第四十一条の七第三項の規定による議決書の謄本の送付があったときは、裁判所は、起訴議決に係る事件について公訴の提起及びその維持に当たる者を弁護士の中から指定しなければならない。」

⁵⁰⁰ 原文為：「第四十一条の十 指定弁護士は、速やかに、起訴議決に係る事件について公訴を提起しなければならない。」

或「不起訴不相當」之決議仍多維持不起訴處分，經統計檢察官改變見解而起訴者不滿一成。是以原本的制度設計廣多認為難以充分發揮對檢察權之民主監督與控制功能，因此才有建議應使決議具備一定拘束力之改革呼聲。在 1999 年設置之司法制度改革審議會上，從「提高國民對司法制度之參與」、「刑事司法制度之改革」等觀點出發，日本律師聯合會（原文：日弁連）、最高法院、法務省均支持朝賦予檢察審查會決議拘束力之方向進行改革，而最終獲致「因使民意更為直接反映在公訴權行使上相當重要，是以應擴大檢察審查會制度之功能，在慮及對嫌犯之適當程序保障之同時，就檢察審查會之組織、權限、程序、起訴及訴訟主體等進行充分檢討後，應引進賦予檢察審查會所為一定之決議法律拘束力之制度」此一結論。其理由在於①與立法當時之想法相異，檢察審查會之決議事實上長年不受尊重；②在以確立司法之國民基礎（原文：司法の国民的基盤）為關鍵，以國民之司法參與為核心之司法制度改革當中，肯定對檢察審查會權限之強化，是極為自然的。⁵⁰¹

本次修法之具體方向，係基於前述之司法制度改革審議會在平成 13 年即 2001 年 6 月提出之意見書，其與檢察審查會相關之內容概為：鑑於檢察審查會制度係為使民意能反映在公訴權之實行，且圖其能正確行使，故應擴張檢察審查會制度之機能，在留意對嫌疑人程序保障之同時，充分檢討現行檢察審查會之組織、權限、程序、起訴追訴之主體後，建議應導入賦予檢察審查會所為特定決議法律上拘束力之制度。同年 12 月基於司法制度改革推進法第 7 條規定，在內閣下設置推動司法制度改革本部，並規劃要在平成 16 年向國會提出相關法案。在前揭本部下設有「裁判員制度・刑事檢討會」，就包括裁判員制度及檢察審查會等制度具體上應如何規劃，總共召開 32 次會議。就檢察審查會制度所為討論，其主要論點則包括具法律上拘束力決議之要件、前揭決議後追訴及公訴程序之應有型態以及檢察審查會之組織、權限、程序之應有型態。經密集討論後，司法制

⁵⁰¹ 中島宏（2013），〈檢察審查會與公訴之應有型態〉，《法学セミナー》，698 號，頁 15。

度改革推進本部在平成 16 年即 2004 年 3 月向國會提出修法草案，經國會就檢察審查員洩密之刑事責任部份為調整，如法定刑自「1 年以下徒刑或 50 萬圓以下罰金」調整為「6 個月以下徒刑或 50 萬圓罰金」後，在經國會通過在同年 5 月 28 日公布，最終係在公布之日起五年內之 2009 年 5 月施行。⁵⁰²

日本檢察審查會法於 2009 年 5 月修正施行「強制起訴」制度，就「起訴相當」之決議具有強制起訴之效力係重大進步。有學者指出，此次檢察審查會改革對於國家訴追主義及檢察官起訴獨占主義等基本原則，帶來重大改變，將由一般市民群體組成之檢察審查會的決議擬制為提起公诉，且在強制起訴之情況下由律師來執行檢察官之職務，在傳統訴追制度框架下實難想像，惟法律上可將檢察審查會解釋為特殊行政機關，而執行檢察官職務之律師亦係經法院指定，而可視其為公務員。重點在於此一制度從市民參與司法之角度觀之，實具有重大進步之意義。⁵⁰³

當然，該次修法過程也受到許多法律界人士的懷疑。例如便有檢察機關相關人士認為，新制將造成案件淪為由一般市民憑「感覺」或「感情」進行判斷，反而將導致檢察審查會制度本身之崩潰，以及造成起訴門檻從「基於有罪確信之起訴」降低為「基於大致證據之起訴」。其理由在於一般市民越是參與直接訴追，越難鑑別眾多證據，故將導致在某程度上對證據進行選別，此舉將導致由「精密搜查」、「精密起訴」所支撐之「精密司法」產生變質。關於此點，日本學者也有指出，雖然一般市民對於社會矚目案件通常會有「這種重大事件不啟動刑事程序不是很奇怪嗎？」的「感覺」或「感情」，但這類重大事件更應該從各界更廣泛的獲致資訊，而不應僅侷限於檢察機關，盡可能在法庭揭露而受社會檢視。再者，檢察審查會係為抑制不當之不起訴處分所設置，避免案件因檢察官之獨斷而無法進入法院之審判程序，故相較於傳統的搜查中心主義，檢察審查會更貼近公判中

⁵⁰² 伊藤榮二（2009），〈檢察審查會法修法之前因後果及概要〉，《法律のひろば》。

⁵⁰³ 新屋達之（2010），〈真正開始啟動之修正檢察審查會〉，《法律時報》，82 卷 11 號，頁 1-3。

心主義。因此，檢察審查會之前揭改革雖然仍有其問題存在，但可謂是為確立公判中心主義之試金石，其基本性質則屬官僚刑事司法的重組過程。⁵⁰⁴



第三目 日本準起訴制度之介紹

A. 準起訴制度之立法背景

日本有關準起訴制度係規定在其刑事訴訟法第 262 條至第 268 條，制度創設之考量係源於日本並無自訴制度，其刑事案件之起訴完全由檢察官獨占，而前述案件的行為主體大多是警察或公務員本身，案件若交由檢方或警方調查，甚有可能發生官官相護的狀況。因此在大正時期，律師界便有開始主張為了保障人權，就此類型案件應該讓被害人可以自行向法院請求審判之議。而且，日本起訴猶豫制度適用範圍甚廣，為防範檢察官對公務員官官相護，所以第二次世界大戰後於 1948 年修正刑事訴訟法時，便特別修法規定對於公務員職權濫用罪等特定案件，提出告訴或告發者，對於檢察官之不起訴處分不服，得於收受檢察官不起訴處分通知之日起 7 日內，向不起訴處分之檢察官提出聲請書，向該檢察廳所在地之地方裁判所提出聲請將案件移付裁判所審判。

B. 準起訴制度之適用範圍

日本的準起訴制度主要是針對公務員濫權之罪刑而設，其程序類似我國之交付審判。惟日本準起訴制度之案件設有限制，得請求移付審判之案件僅限於特定案件之犯罪，依其刑事訴訟法第 262 條之規定包含如下：刑法第 193 條公務員濫用職權罪，第 194 條審判、檢察、警察人員濫用職權罪，第 195 條審判、檢察、警察、看守、解送人員實施強暴凌虐罪，第 196 條犯前二條之罪因而致人於死傷罪，第 197 條公務員或仲裁人收受賄賂或任職前受賄罪，第 197 條之 2 公務員或仲裁人使請託人向第三人提供賄賂罪，第 197 條之 3 公務或仲裁人犯前二條之罪

⁵⁰⁴ 新屋達之，前揭註 503。

因而有不當行為或受賄或事後受賄罪，第 194 條之 4 公務員斡旋受賄罪，第 197 條之 5 賄賂之沒收，及第 198 條之行賄罪。又破壞活動防止法第 45 條之罪，係指公安調查官濫用職權使人行無義務之事或妨害人行使權利罪，亦屬公務員瀆職之範圍。至於如嫌疑人所犯是否屬於上述諸公務員瀆職罪之範圍，檢察官與請求人有不同認定而發生爭議者，仍開放允許聲請移付審判，俾供救濟。

C. 準起訴制度之請求程序

請求移付審判之程序大致如下，即關於上開職權濫用等罪之告發人或告訴人收受不起訴處分通知之日起，不服不起訴者，應於 7 日內向該轄區之法院提出移付審判請求書，該請求書依刑事訴訟規則第 169 條，應記載請求移付審判案件之犯罪事實及證據，如有不起訴處分後發現或新生之證據，均得提出之。惟請求必須先向檢察官為之，若檢察官認為有理由，便可以提起公訴（日本刑事訴訟法第 264 條參照），因法律規定請求書向原不起訴處分之檢察官提出，即在促使原檢察官對其不起訴處分是否妥適，重新考慮之機會。如認為請求無理由者，檢察官應於收受請求書之日起 7 日內，附具意見書，將書類及證物一併移送法院，其意見書應記載不起訴處分之理由（刑事訴訟規則第 171 條參照）。法院可以對案件進行實質調查，若調查後認為聲請不合法或無理由，即駁回聲請；若認為聲請有理由，則為移付管轄之決定，將全案移送有管轄之法院，該移付審判之決定即視為提起公訴。須注意者，因為檢察官在之前等於已經作出 2 次之不起訴處分，自不能期待檢方在法院對被告主張公訴，故由指定律師來擔當公訴人之職務直到裁判確定為止。

這裡要特別注意的是，日本請求移付法院審判之前，須先向檢察官為之，通常就是原地方檢察廳。對比於我國相類似的交付審判制度，於告訴人聲請交付審判前須先經再議程序，而再議程序係由上一級的檢察署審查，此點與日本原檢察官審查不同。此外，在日本，告發人也可以請求移付審判，在我國聲請再議與交付審判則僅有告訴人得聲請為之。

D. 法院受理請求之程序與裁定

依日本刑事訴訟規則第 172 條之規定，法院受理檢察官移送之請求書、卷證及意見書後，書記官應盡速將請求之事由通知被告，如請求經撤回者，書記官應將撤回事由通知檢察官及犯罪嫌疑人。法院對請求準起訴之審理及裁定，應以合議庭為之（日本刑事訴訟法第 265 條第 1 項參照⁵⁰⁵）。法院認為有必要時，合議庭成員得調查事實，或囑託地方法院或簡易庭法官為之（日本刑事訴訟法第 265 條第 2 項⁵⁰⁶參照）。

裁判所審查後，若認為請求違背程序或無理由，應以裁定駁回其請求。駁回請求即認為原不起訴處分為正確，除非有情事之變更，請求人不得重複再為請求。但如檢察官日後認為應再起訴者，仍得再行起訴，不受請求駁回之影響⁵⁰⁷。又告訴人、告發人對請求交付審判之案件，經裁判所裁定駁回者，得依刑事訴訟法第 419 條提起抗告。

裁判所若認為請求移付審判為有理由，依日本刑事訴訟法第 266 條第 2 項規定，應將該案件移付管轄地方裁判所審判。裁判所移付審判之裁定，為擬制之提起公訴，即視為對該案件提起公訴（同法第 367 條參照），且公訴時效停止進行（同法第 254 條第 1 項前段參照）。又裁判所作出移付審判之裁定時，既為擬制之提起公訴，並無提起公訴之檢察官，在審判中即缺乏執行原告公訴人任務者，因此同法第 268 條規定，裁判所於裁定移付審判時，應就律師中指定就該案件擔任維持公訴之人；受裁判所指定之律師，為維持該案件之公訴，於裁判確定前執行檢察官之職務。亦即自裁定將該案件移送裁判所，案經第一、二、三審，直至

⁵⁰⁵ 原文為：「第二百六十五條 第二百六十二條第一項の請求についての審理及び裁判は、合議体でこれをしなければならない。」

⁵⁰⁶ 原文為：「○2 裁判所は、必要があるときは、合議体の構成員に事実の取調をさせ、又は地方裁判所若しくは簡易裁判所の裁判官にこれを囑託することができる。この場合には、受命裁判官及び受託裁判官は、裁判所又は裁判長と同一の権限を有する。」

⁵⁰⁷ 團藤重光，《刑事訴訟法綱要》，頁 382；高田卓爾，《刑事訴訟法》，頁 156；平場安治等著，《註解刑事訴訟中冊》，頁 344。

判決確定檢察官應為或得為之職權行為，均由指定之律師為之。對於裁判所裁判不服，得依法提起抗告或上訴，但撤回公訴，並非指定律師所得行使。因為，此案件係由裁判所裁定移付審判者，指定律師自無撤回之權。至於檢察官既非此程序中之當事人，自亦不得撤回公訴。指定之律師，應就維持公訴之範圍，行使檢察官之職務，並非取得檢察官之身分。因之關於指揮檢察事務官及司法警察職員偵查，仍應囑託檢察官為之（第 268 條第 2 項後段參照）。從事公務之職員裁判所指定執行檢察官職務之律師，視為依法令從事公務之職員（第 286 條第 3 項參照），即成為刑法上之公務員，足為瀆職罪之主體、妨害公務罪之客體。其所制作之文書，應屬公文書，如為虛偽之制作，亦可成為刑法第 156 條之公務員偽造文書罪。⁵⁰⁸

第三項 美國模式

儘管美國刑事訴訟法及相關機制均與我國迥異，但美國對我國刑事訴訟法仍有諸多啟發，而我國國內對於美國檢察官起訴及不起訴方面較缺乏全面性的介紹，且美國法作為具有優秀法學典範之立法例，自應予以引介解明，可做為我國比對之參考。

第一款 美國對於檢察官起訴之監督

本款將介紹美國檢察官起訴程序，並詳細說明大陪審團及預審法官等兩種審查模式。此處將可透過觀察美國對於檢察官起訴之特殊機制設計，發現我國在起訴審查機制上似有不足之情況。

第一目 美國檢察官起訴程序之簡介

美國司法體制下，特別重視檢察官起訴後之審判程序正義，而且立基於保障被告人權之基礎上，對於檢察官之控訴權有相對嚴密之監督。美國各州由於司法

⁵⁰⁸ 褚劍鴻，前揭註 477，頁 455。

程序之機制有所不同，因此對於檢察官起訴決定裁量之監督有大致兩種類型，即藉由「大陪審團程序」(The Grand Jury)及「預審程序」(Preliminary Hearing/Preliminary Examination)對檢察官之起訴決定予以監督。

在探討美國檢察官起訴所受之監督以前，須對於美國一般刑事案件之處理流程作一個鳥瞰。當犯嫌被警察機關逮捕後，首先會在「無不必要遲延」之情形下⁵⁰⁹，被帶到治安法官(Magistrate)面前，進行「首次聆訊」⁵¹⁰，其最主要目的係在由治安法官決定此次逮捕是否具有「合理根據」⁵¹¹，及是否將犯嫌釋放、具保或羈押。在「首次聆訊」時，檢察官便會對被告提出指控(complaint/accusation)，治安法官也會依照檢察官的指控，排定「預審」期日以審查檢察官之指控。倘檢察官在治安法官排定的預審期日之前，便先將其指控交由「大陪審團」審查(倘該州同時設有大陪審團)，並由大陪審團簽發正式起訴書(Indictment / True Bill)者，則原定的預審程序便不需再進行。若檢察官並未將指控交大陪審團審查，則仍由治安法官所排原定預審期日，由治安法官審查該指控是否合法。

另須說明者，治安法官在「首次聆訊」程序或逮捕令狀核發之審查程序中所依循之「合理根據」，僅係針對是否具有逮捕被告之「合理根據」所為，即使存在逮捕被告之「合理根據」，亦不足以認定被告係有受重罪指控之「合理根據」。至於檢察官是否具備起訴被告重罪之「合理根據」一事，依前述，美國係依不同之司法轄區，分別藉由「大陪審團程序」或「預審程序」對檢察官之起訴予以監督，其中「大陪審團」係由一般庶民組成，「預審程序」之審查者則通常為「治

⁵⁰⁹ 關於「無不必要遲延」之情形，絕大部分司法轄區係規定為逮捕後 24 小時內，聯邦司法轄區即為適例，參見聯邦刑事訴訟規則第 5 條(a)(1)(A)之規定。

⁵¹⁰ 所謂「首次聆訊」，名稱依各司法轄區或有不同：Initial Appearance, Initial Arraignment, Arraignment。

⁵¹¹ 假如該逮捕係基於法院核發之令狀為之，則法院於核發令狀前即已針對「是否具有合理根據」一事進行過判斷。但假如該逮捕係在無令狀情形下為之，則根據聯邦最高法院在 Gerstein 一案 (Gerstein v. Pugh, 420 U.S. 103 (1975)) 之判例意旨，依聯邦憲法第 4 增修案之要求，實施無令狀逮捕後，必須立即由法院對該逮捕行為是否存在「合理根據」一事進行判斷；亦即在無令狀逮捕後，必須立即將被逮捕人送交「治安法官」在「首次聆訊」程序中判斷是否有逮捕之「合理根據」。

安法官」，無論如何均非由起訴檢察官之上級審查，因此此二者均可說係來自於檢察機關外部力量之審查監督。

依美國聯邦憲法第 5 增修案規定，所有的聯邦重罪起訴均須由庶民組成之「大陪審團」提起之，但此規定僅規範聯邦司法轄區，而不適用於各州⁵¹²；亦即，各州可自由選擇是否採取「大陪審團」制度以對檢察官之起訴決定予以審查監督。在此基礎上，全美目前對於檢察官起訴決定之監督模式，可大分為兩類制度：「大陪審團起訴書」司法轄區（Indictment Jurisdiction）及「檢察官起訴書（或稱：普通起訴書）」司法轄區（Information Jurisdiction）。

「大陪審團起訴書」司法轄區係指除非經庶民組成之大陪審團決定起訴簽發起訴書，或其放棄受大陪審團審查監督之權利，否則不得起訴被告重罪，亦即係由「大陪審團程序」對檢察官之重罪起訴決定進行監督審查。至於「檢察官起訴書」司法轄區則不需要大陪審團簽發起訴書，此時檢察官之重罪起訴決定則交由治安法官藉由「預審程序」審查監督。

於此應加說明者有二。即使在「大陪審團起訴書」司法轄區，亦通常同時設有「預審程序」⁵¹³，但此時「預審程序」之重要性即大打折扣。因為治安法官在「預審程序」中就是否具有起訴被告「合理根據」之決定，將可能被大陪審團之決定取代推翻。如果大陪審團決定不起訴被告，即使先前負責預審之治安法官認定該案存在足使人相信被告實施某項犯罪之合理根據，被告亦必須被釋放且不被起訴。且事實上，包括聯邦系統在內之眾多司法轄區，如果在預定之預審期日之前，被告已被大陪審團決定起訴，此時即不再進行預審程序⁵¹⁴。另一方面，部分「檢察官起訴書」司法轄區亦同時設有大陪審團，於此，檢察官如不欲由治安法

⁵¹² 如前所述，此乃聯邦憲法第 1 至第 10 增修案中，少數經聯邦最高法院解釋並不適用於各州司法轄區之條款之一。參見 *Hurtado v. California*, 110 U.S. 516 (1884).

⁵¹³ 例如聯邦司法轄區。

⁵¹⁴ 參見聯邦刑事訴訟規則第 5.1 條 a 項。

官之「預審程序」審查其起訴決定（因為預審程序係公開進行，大陪審團審查程序則係秘密進行，此對於檢察官是否願意過早開示手中證據而言具有實益），亦得選擇將其起訴決定交由大陪審團程序審查，並由大陪審團核發起訴書。

第二目 美國大陪審團審查模式

在大陪審團審查程序中，檢察官單方面向庶民組成之大陪審員們出示證據，如果多數大陪審員認為證據充分，他們即認定檢察官之起訴決定有效，並以大陪審團之名義簽署起訴書（Indictment / True Bill）。起訴書詳細記載對被告提出指控之犯罪事實，而其審查標準則係是否存在著相信被告確有實施檢察官指控罪名之「合理根據」⁵¹⁵。一般而言，大陪審團程序具有以下特徵：由庶民組成、秘密進行、由檢察官片面出示證據、檢察官得使用不具證據能力之證據、不受「雙重危險禁止」之拘束，具有犯罪調查功能。

在大多數司法轄區，大陪審團之人數一般多於由 12 名陪審員組成從事審判之「小陪審團」。以聯邦司法轄區為例，大陪審團之組成人數為 16 至 23 人之間⁵¹⁶。大陪審團與小陪審團（Petite Jury 或簡稱 Jury，其功能專在個案審判被起訴之被告有無罪）相同，其陪審員均由一般庶民選任產生，選任程序同樣受到聯邦憲法有關平等權保障條款之限制，亦即必須以建立一個具有社會各階層代表性群體之大陪審團為目標，且不能故意排除、歧視某特定族群（例如基於種族、性別或收入之歧視排除）。另外，與小陪審團僅針對特定個案之審判不同，在絕大多數司法轄區，大陪審團係在一定期間內（例如二週乃至一個月）審查檢察官在該期間決定起訴之所有案件，亦即係任期制而非特定案件制。

與審判程序不同，大陪審團程序係不對外公開地秘密進行。參加大陪審團程序之人也受到嚴格控制。法官不在場，被檢察官決定起訴之被告亦不得參與（但

⁵¹⁵ 參見 United States v. Calandra, 414 U.S. 338, 343 (1974).

⁵¹⁶ 參見聯邦刑事訴訟規則第 6 條 a 項。

潛在性被告以證人身份作證者除外)，整個程序可說是由檢察官主導進行。以聯邦司法轄區為例，大陪審團程序中只有大陪審員、檢察官、證人及一位法庭速記員在場而已⁵¹⁷。特應說明者，由於程序「秘密性」之故，被告及辯護人理論上無法藉由大陪審團程序，得悉檢方究竟掌握何等對被告不利之證據，此點與被告辯護律師得藉由下述「治安法官預審程序」之公開性，在審判前即得悉檢方掌握之某些重要不利證據，顯然不同⁵¹⁸。

大陪審團程序係由檢察官片面出示挑選後之證據進行。檢察官能在被告及辯護律師均不在場之情形下，單方面地向大陪審團說明起訴決定之理由，並提出支持自己論據之書證或物證，及傳喚證人至大陪審團面前作證。反之，被告及辯護人因無在場權之故，不但無權向大陪審團出示對己有利之證據，更無對檢方所提證人進行交互詰問或核實書證、物證之機會⁵¹⁹。

檢察官在大陪審團程序中提出之證據，不以有證據能力者為限。換言之，大陪審團可以基於依照憲法、判例或證據規則無證據能力之證據下判斷⁵²⁰，檢察官也可以提出傳聞證據或違法取得之證據以證明起訴被告存在合理根據。而且，檢察官無需向大陪審團出示其掌握之對被告有利證據⁵²¹。

如果大陪審團決定不起訴被告，檢察官亦能嘗試向一個新的大陪審團再次出

⁵¹⁷ 參見聯邦刑事訴訟規則第 6 條 d 項。附帶一提，有許多州司法轄區甚至不要求速記員在場紀錄大陪審團程序。

⁵¹⁸ 但應說明者，美國律師職業倫理規範並不禁止律師於審判前與任何與案件有關之證人面會溝通，甚至要求被告之律師必須盡責地在審判前即與所有相關證人面會溝通，以取得對自己當事人有利之證據。另一方面，美國律師職業倫理規範亦要求，身為律師之檢察官不得告知或禁止證人不得與被告之律師溝通面會，否則即違反律師職業倫理規範。因此，實務上經常可見被告之辯護人於知悉檢察官傳喚某關鍵證人在大陪審團面前秘密作證後，即在大陪審團法庭外等候該證人作證完畢離開法庭時，立即上前要求與該證人溝通面會以取得證詞。此時，檢察官雖不得要求或禁止證人與被告知辯護人面會溝通，但另一方面，假如證人無意願與被告之辯護人溝通面會，被告之辯護人亦無權強要證人配合之。

⁵¹⁹ 但在少數司法轄區，如果潛在被告放棄了不自證己罪特權，其可能有權向大陪審團作證。參見紐約州刑事訴訟法 195.0.50(5)(b)之規定。

⁵²⁰ 參見聯邦證據規則 1101(d)(2)之規定。另見 *United States v. Calandra*, 414 U.S. 388, 343 (1974)。但須注意者，仍有少數州要求檢察官在大陪審團程序中應大體遵守證據規則，參見紐約州刑事訴訟法 190.30 之規定。

⁵²¹ 參閱 *United States v. Williams*, 504 U.S. 36(1992)。

示證據請求核准起訴。如果大陪審團決定起訴，按照聯邦最高法院判決意旨及大多數司法轄區之規定，大陪審團之起訴決定不受司法審查⁵²²。

檢察官經常利用大陪審團程序進行犯罪調查。雖然大陪審團存在之主要目的係在審查、監督檢察官之起訴決定，但是大陪審團較諸檢察官而言甚至享有更為廣泛、全面且較不受控制之調查權限。除了檢察官得片面傳喚證人至大陪審團面前作證，大陪審團自己亦享有調查權及訊問證人權。此外，大陪審團享有發出傳票強制證人出面作證或交出特定文件之權力，但卻無庸證明其傳票具有發現犯罪證據之可能性。尤有甚者，即使證人意圖援引聯邦憲法第 5 增修案不自證己罪特權條款拒絕作證，大陪審團仍能在提供該證人豁免權後，強制證人作證。凡此調查權限均遠超出檢警在調查犯罪時享有之權力，而且該等優勢使大陪審團在調查白領犯罪（涉及為數眾多之文件資料）、或沒有明顯被害人之犯罪如商業金融犯罪或政治賄賂罪時，特別有效。大陪審團具有之調查權限範圍如此之大，因此即使是在同時設有大陪審團之「普通起訴書」司法轄區，即使檢察官無需藉由大陪審團過濾案件亦得起訴（僅需藉由治安法官之「預審程序」審查），有證據調查權之大陪審團仍發揮重要功能，即檢察官仍經常將指控提交大陪審團以遂行調查那些原本難以調查之證據之目的。

然而在美國實務運作上，許多批評者指出，大陪審團實際上根本無法發揮監督檢察官起訴決定之篩選功能。其原因大抵有三：一、大陪審團完全由不具法律專業之庶民組成；二、大陪審團程序係秘密進行，無法官在場，因此並無如審判程序般有法官擔任證據把關者（剔除高度偏頗證據）及法律問題指示者（為庶民提供爭議法律概念之判斷及解釋）；三、大陪審團程序及起訴證據之出示過程，通常完全由檢察官控制及主導。在此情形下，一個適任且富有經驗的檢察官，通常能藉由事先縝密之計算準備，在不受外界控制情形下，主導整個大陪審團過程，

⁵²² 同前註，頁 54。

並輕易影響說服法律門外漢之大陪審員們接受其起訴決定，甚且能利用大陪審團近乎不受限制之犯罪偵查權限，在偵查過程中迴避法律對檢警偵查權力之限制。正如美國司法界廣為流傳之一句俗諺：「假如檢察官願意，他甚至可以令大陪審團起訴一個『起司漢堡』／『火腿三明治』」⁵²³，而且從數據上來看，大陪審團實際上在檢察官提出聲請之每一個案件中，幾乎都簽發了起訴狀；反之，在使用「預審程序」而不使用大陪審團之司法轄區，起訴率的確較低。亦即，大陪審團通常被認為不足以履行其所負篩選、過濾檢察官起訴決定此一主要功能，而只淪為為檢察官起訴決定背書之橡皮圖章。

第三目 美國預審法官審查模式

絕大多數司法轄區要求，被告遭警方逮捕後移送治安法官進行「首次聆訊」後，應於二週內進行「預審程序」。其目的係由治安法官在「預審程序」中，確認檢察官是否已提供充分證據（亦即前述之「合理根據」）證明被告實施被指控之罪行。如治安法官在「預審程序」中確認檢察官確有提供充分證據，則檢察官之起訴有效，檢察官即能向初審法院遞交起訴書，以進行下一階段之正式審判程序。但被告放棄此一預審權利，或檢察官選擇經由大陪審團程序審查者，則無必要再進行預審程序。

雖然各司法轄區對於「預審程序」之進行方式或有差異，但一般而言，「預審程序」由治安法官主持，具有對抗制之性質，可說是小型審判。「預審程序」被認為係整體訴訟程序中之「關鍵階段」（Critical Stage），因此被告不僅在場，且享有由律師代理之憲法權利⁵²⁴。檢察官及被告均可以傳喚己方證人，提出相關書證物證，且對敵方證人進行交互詰問⁵²⁵，但由於「預審程序」之重點僅在於確

⁵²³ 此為美國刑事司法界廣為流傳之一句俗諺，參照 *In re Grand Jury Subpoena of Stewart*, 545 N.Y.S. 2d 974, 977 n.1 (Sup. Ct.), *aff'd as modified*, 548 N.Y.S. 2d 679 (App. Div. 1st Dept. 1989) (attributing statement to New York State's Chief Judge).

⁵²⁴ 參見 *Coleman v. Alabama*, 399 U.S.1 (1970).

⁵²⁵ 參閱聯邦刑事訴訟規則第 5.1 條(e).

認檢察官起訴被告是否具有「合理根據」，因此被告在「預審程序」中提出證據及交互詰問證人之權利較諸審判更為受限。另外，與大陪審團程序相同，大多數司法轄區亦允許雙方在預審程序中提出傳聞證據⁵²⁶或為違法取得之證據⁵²⁷。

在「檢察官起訴書」司法轄區，即不要求大陪審團起訴書者，假如預審法官認為檢察官之起訴欠缺「合理根據」，則會駁回檢方起訴並釋放被告。此時檢察官如欲繼續追訴被告，檢方除了可以將治安法官之駁回裁定抗告至上級法院（一般而言係初審法院）外，亦得再次提出新的指控再交由治安法官「預審程序」審查⁵²⁸，甚至在同時設有大陪審團制度之司法轄區，亦得嘗試另將案件交付大陪審團程序審查，而由大陪審團簽署起訴書。此外，依前述，由於「預審程序」不若大陪審團程序係以秘密行之，檢察官在「預審程序」時即可能被迫向被告揭露其重要證人及證據，甚且證人將被迫在預審程序時即遭被告交互詰問，因此檢察官或為規避預審程序此等不利益，而選擇由大陪審團進行起訴審查，亦非罕見之事。

但在「大陪審團起訴書」司法轄區，即要求必須由大陪審團簽署起訴書者，預審程序之重要性即大幅降低。此時無論「預審程序」之治安法官如何決定，檢察官之起訴是否有效完全繫乎大陪審團之審查決定。事實上，在包括聯邦系統在內之諸多大陪審團起訴書司法轄區，如果被告在「預審程序」確定前已經經由大陪審團決定起訴，則預審就不再舉行⁵²⁹。因此，基於上述檢察官不欲過早揭露掌握之重要證據同一理由，檢察官得藉由在「預審程序」前即將案件交付大陪審團審查起訴之手段，規避「預審程序」之對抗式過程。

與大陪審團程序相同，「預審程序」之功能主要係在藉由判斷有無「起訴合

⁵²⁶ 參見聯邦證據規則 1101(d)(3)之規定。

⁵²⁷ 參見聯邦刑事訴訟規則 5.1(e)之規定。

⁵²⁸ 此時並不違反聯邦憲法之雙重危險禁止條款。因為被告尚未被「起訴進入審判」，因此「危險」尚未開始。

⁵²⁹ 參見聯邦刑事訴訟規則 5.1(a)之規定。

理根據」，以篩選過濾檢察官之不當起訴⁵³⁰。實際上，只有極少數案件係在「預審程序」時駁回檢察官之起訴，然而，「預審程序」要求檢方必須「向中立、專業之法官（而非庶民大陪審員）出示證據接受起訴審查」此一規範，較諸「大陪審團程序」僅要求交由一般無法律知識且更易由專業檢察官遭控心證之庶民審查而言，「預審程序」將更可能會促使檢察官在預審程序前即務實地評價證據而謹慎起訴。


對被告及辯護律師而言，「預審程序」提供非常強大之功能。首先，「預審程序」序為被告提供了開示檢方證據之絕佳機會，檢方在「預審程序」之舉證能使被告預先瞭解知悉關鍵證人之身分及其證詞之主要內容。其次，「預審程序」能為被告提供後續審判程序中反詰問之有用資訊，亦即，如果證人在審判中之證詞與其在「預審程序」中不同，被告之辯護律師即可用其預審證詞彈劾其審判中證詞之可信度。

另一方面，「預審程序」對檢察官亦有價值。假如檢方之關鍵證人預期無法於審判中出庭作證，或檢方懷疑該關鍵證人之日後出庭意願，甚至可能會更改證詞，則檢察官可以利用「預審程序」保全證據，即在預審中傳喚該關鍵證人到庭在宣誓後作出特定證詞。目前已有多數法院承認允許證人之預審證詞在審判中具有證據能力。

第二款 美國對於檢察官不起訴決定之監督

首先觀察美國之檢察官不起訴處分之案件數量。在聯邦體系，聯邦檢察官也有許多刑事案件係以不起訴終結。但須注意的是，美國聯邦檢察總長即司法部長轄下，有為數甚多例如緝毒局等司法警察機關，該等機關係先就許多情資、檢舉或提告之資料進行篩選及調查，俟調查成熟後再呈報聯邦檢察官辦公室偵辦，因

⁵³⁰ 參見聯邦刑事訴訟規則 5.1(e)之規定。



此在司法警察階段便已經篩選掉許多案件。依美國聯邦司法部司法數據局公布之統計數據顯示，聯邦司法轄區在 2012 年度（統計自 2011 年 10 月 1 日至 2012 年 9 月 30 日），聯邦檢察官受理案件共 196,109 件，其中向聯邦地方法院起訴之重罪案件約 45.3%，起訴後由聯邦地方法院所屬治安法官處理之輕罪案件約 39.5%，聯邦檢察官處分不起訴之案件共 29,770 件，約佔檢察官總受理案件之 15.2%⁵³¹。由該數據可知，即便在緝毒署、移民局等司法警察大量篩選後呈報聯邦檢察官之案件中，仍有相當高比率之案件以不起訴結案。至於在州司法轄區，刑事案件亦有相當大的比例都以不起訴處分處理告終。根據統計，在 2006 年大型都會中經警方指控犯重罪之被告，有 23% 嗣後經檢察官處分不起訴⁵³²。較早期的數據更顯示約有超過 40% 的重罪逮捕案件到最後以不起訴結案，也有重罪犯嗣後被以輕罪起訴⁵³³。

一般而言，美國不論聯邦或州檢察官對於是否起訴及起訴之罪名如何，擁有幾乎不受限制之廣泛裁量權。尤其與我國檢察官相較，在不起訴處分方面，我國檢察官通常會藉由「再議」制度受到上級即二審檢察官之審查監督，甚至告訴人亦擁有將檢方確定不起訴之案件直接聲請交付法院審判之權力；然而在美國，在被告被逮捕後，是否提起刑事案件之決定權幾乎完全掌握在檢察官手中。在不起訴決定之裁量方面，檢察官實際上「對案件最終應如何處理亦享有不受限制之案件之裁量權，只要他認為有適當理由即可」⁵³⁴。在大多數情形，並沒有要求檢察官必須起訴之相關規則，而且，檢察官之不起訴決定通常是終局的，且檢察官辦公室以外之任何人都不能撤銷其不起訴決定。某些州之州檢察長確實享有接手案

⁵³¹ 參見 Federal Justice Statistics, 2012- Statistical Tables, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, January 2015, NCJ 248470. P.11, Table 2.2.

⁵³² 參閱 Bureau of Justice Statistics, Felony Defendants in Large Urban Counties, table 11 (May 2010, NCJ 228944).

⁵³³ 參閱 VERA INSTITUTE OF JUSTICE, FELONY ARRESTS: THEIR PROSECUTION AND DISPOSITION IN NEW YORK CITY'S COURTS (Malcolm Feeley ed., rev. ed. 1980).

⁵³⁴ 參閱 Gerard E. Lynch, *Prosecution: Prosecutorial Discretion*, in ENCYCLOPEDIA OF CRIME & JUSTICE 1248, 及 Michael Edmund O'Neill, *Understanding Federal Prosecutorial Declinations: An Empirical Analysis of Predictive Factors*, 41 AM. CRIM. L. REV. 1439, 1439 (2004).

件並推翻不起訴決定之有限權力，但實際上也很少行使⁵³⁵。

另一方面，就起訴決定之裁量而言，的確存在較不起訴決定更為有意義之限制，但實際上該限制仍屬非常有限。聯邦最高法院清楚表示：「只要檢察官有『合理根據』相信被告實施了法定犯罪，則是否起訴及在大陪審團面前欲提出何等指控等事項，一般而言完全屬於檢察官之裁量範圍」⁵³⁶，亦即，只有在檢察官能夠提出被告實施犯罪之「合理根據」時方能起訴。此外，即使存在合理根據，檢察官亦不能基於「種族偏見」或「政治迫害」之動機選擇性地起訴特定被告⁵³⁷，或基於報復動機而起訴（例如就被告對定罪判決提起上訴或被告要求陪審團審判之行為，檢察官出於懲罰被告之動機而起訴被告）⁵³⁸。最重要者，乃檢察官之起訴決定必須服從有限之外部審查，亦即，在被告未棄權之前提下，檢察官正式之重罪起訴，必須經大陪審團簽署之起訴書（即大陪審團審查模式）或預審法官批准之起訴書（即預審法官審查模式）背書，始得為之，此以詳如前述。

檢察官在選擇是否起訴時會考慮一系列之因素。首先，與我國檢察官相較，美國檢察官普遍較為務實地看待檢察官偵查案件及進行審判活動之資源不足問題，進而承認檢察官不可能訴追所有的違反刑事犯罪之行為，而應將極為有限之資源運用在對社會造成較為廣泛影響之重要案件之訴追審判活動上；亦即，資源有限之現實，迫使多數絕大多數司法轄區之檢察官們不去追訴所有「有合理根據認定被告犯罪」之案件。

其次，美國律師協會制定之刑事司法準則中「檢察官功能」一章，其中第 3-3.9 條 b 項亦提出檢察官在個案中決定是否起訴時應審酌之 7 項因子：（一）檢察官對被告實際上是否犯罪是否抱有「合理根據」；（二）犯罪造成之危害；（三）

⁵³⁵ 參閱 Johnson v. Pataki, 691 N.E. 2d 1002 (N.Y. 1997) 一案判決意旨。

⁵³⁶ Bordenkircher v. Hayes, 434 U.S. 357, 364 (1978).

⁵³⁷ 否則即違反聯邦憲法第 14 增修案之平等權保護條款，參見 United States v. Armstrong, 517 U.S. 456, 464 (1996); Wayne v. United States, 470 U.S. 598, 608 (1985).

⁵³⁸ 否則即違反聯邦憲法第 14 增修案之正當法律程序條款，參見 Blackledge v. Perry, 417 U.S. 21 (1974).

刑罰與犯罪人及其實際行為是否成比例；(四) 告訴人或告發人揭發案件是否可能具有不當動機；(五) 證人出庭作證之意願；(六) 犯罪人是否協助檢方起訴他人；(七) 其他司法轄區對犯罪人之起訴情形⁵³⁹。

此外，即使檢察官自認具有「合理根據」相信被告犯罪，但絕大多數檢察官仍會考慮審判中之現實因素，例如藉由目前手上證據說服陪審團為有罪判決之難度及可能性之「證據強度」問題。檢察官即使有「合理根據」相信被告確實犯罪，但經綜觀包括輿情在內之全般情形後，仍認為難以說服由平民組成之陪審團，則仍有可能選擇不起訴。此乃因在美國檢察官係由人民選任而具有一定民意基礎、且檢察官此一職位多半係為追求更高政治職位之跳板此一現實下，絕大多數檢察官欲藉由追求高定罪率以累積名聲，因此在預判無法說服平民陪審團之情形下，極有可能選擇暫不起訴以免遭受無罪判決而有侵害被告人權之譏之不利益，進而危害自己身為執法前鋒之名聲，有以致之。

另外有論者指出，另一較具爭議性之考慮因子，係檢察官非常有可能為了給被告施加認罪協商之壓力，並且在認罪協商過程中為檢察官留下「協商空間」(即迫使被告接受認罪協商之空間)，檢察官往往會「過度指控」，也就是選擇起訴之罪名往往較檢察官自己認為必要之罪名更為嚴重⁵⁴⁰。

如前所述，檢察官對其不起訴決定之裁量權行使，僅受極為有限之監督，而且極少受到挑戰。其監督大抵有以下面向：

一、大多數檢察官辦公室均會制定書面的政策指引，但如前所述，該等指引大抵均係一般性起訴或不起訴之原則性指導因子，無法就各種類型案件之具體情形為更特定之指示。

⁵³⁹ 參閱 AMERICAN BAR ASSOCIATION ED., STANDARDS FOR CRIMINAL JUSTICE (1993.03), The Prosecution Function 3-3.9(b).

⁵⁴⁰ 參閱 Albert W. Alschuler, *The Changing Plea Bargaining Debate*, 69(3) CAL. L. REV. 652, 652-56 (1981).

二、部分州司法轄區的確允許檢察官辦公室之首長(郡或地區檢察長 D.A.) 介入檢察官之不起訴決定，甚至允許州檢察長在特殊例外情形下追訴被告。但實際上，由於檢察官辦公室內部之工作特性，一般地區檢察長不常介入其所屬助理檢察官之不起訴決定；且因州檢察長與地區檢察長均為民選，彼此互不隸屬且擁有極高分權化屬性，州檢察長更極少介入地區檢察官辦公室之不起訴決定。

三、大多數較大型之檢察官辦公室，要求決定不起訴之檢察官應將不起訴理由製作書面並存卷⁵⁴¹。

四、部分司法轄區甚至允許法官以核准或撤銷決定之方式監督檢察官不起訴決定，此時檢察官必須向法院以書面陳述不起訴之理由。但法院絕少撤銷檢察官之不起訴決定⁵⁴²。

第三款 美國檢察官之行政內控指引

許多較大型的檢察官辦公室制定有指導助理檢察官起訴決定之書面政策指引。該等書面政策指引在某程度上確實發揮確保辦公室內個別檢察官裁量時會考慮相同因子，但不可否認，該等指引事實上均係「原則性」指引，換言之並不會具有非常特定具體之內容（而且現實上亦不可能），因此仍給辦公室內個別檢察官留下了相當大的裁量空間。以聯邦司法轄區為例，「美國檢察官手冊」要求，只要檢察官相信某人實施了聯邦犯罪且有定罪可能，則檢察官應予起訴，除非「起訴與聯邦政府利益沒有重要關聯」、「犯罪人在其他司法轄區曾受過有效之追訴」⁵⁴³、「已存在充分有效之替代起訴之非刑事性處遇措施」⁵⁴⁴。即使手冊中另列舉

⁵⁴¹ 參見密西根州及內布拉斯加州之州法規定。Mich. Stat.767.41; Neb. Rev. Stat. 29-1606.

⁵⁴² 參見 State v. Foss, 556 N.W.2d 540 (Minn.1966).

⁵⁴³ 如前所述，在「雙重主權」原則下，同一刑事犯罪可能同時為聯邦國會及州議會立法規範，在此情形下，被告單一犯罪行為同時觸犯聯邦法及州法，而有重複受聯邦政府或州政府追訴之可能，但仍不會違反聯邦憲法第五增修案「雙重危險禁止」條款。

⁵⁴⁴ 參閱美國檢察官手冊 (U.S. Attorney's Manual), 9-27.220 (A) (2002).

對於此三項因素需要權衡之其他因子⁵⁴⁵，但該等因子均只是在強調檢察官應特別注意之事項而已。很明顯地，此等指引僅能提供檢察官一些原則性之指導而已。

至於作出起訴決定後，檢察官應指控何項罪名一事，一般而言檢察官辦公室亦會制定類似之書面政策指引。但相同地，該等書面政策指引能實際控制檢察官行使裁量權之功能相當有限。以聯邦司法轄區為例，「美國檢察官手冊」指示，「聯邦檢察官必須起訴與被告之行為性質相符合之最嚴重罪名」⁵⁴⁶；但另一方面，同一指引進一步說明，上開要求並不阻礙檢察官根據案件之「具體情形」而對起訴罪名進行「個別化評估」⁵⁴⁷，亦即仍廣泛地允許檢察官在考量聯邦執法資源、該罪名定明於聯邦刑法法典中之立法目的及被告犯行嚴重程度等「具體情形」後，自行選擇起訴罪名。

此外，為了確保政策上之一致性，許多司法轄區之檢察官辦公室對起訴決定採用內部審查制度加以監督，例如要求檢察官所有之起訴或不起訴決定均交由檢察官辦公室之首長（即地區檢察官，D.A.）審核批准始可。

2012 年在聯邦司法轄區，聯邦檢察官不起訴的案件總數是 29,770 件，其中⁵⁴⁸：

一、被認定「沒有犯罪事實 No Crime」者有 7,978 件（28.6%，括弧內數字為佔總件數之比率）。其中經大陪審團決定不起訴者（不簽署正式起訴書 True Bill）者僅有 14 件（0.1%），認定不構成聯邦犯罪者 1,293 件（4.6%），認定沒有犯罪動機（Lack of Criminal Intent）者 6,671 件（23.9%）。

二、因「嫌犯個人因素」者有 744 件（2.7%）。其中因嫌犯在服他刑者 85

⁵⁴⁵ 前揭註 544，9-27.230~9-27.250.

⁵⁴⁶ 前揭註 544，9-27.300（A）.

⁵⁴⁷ 同上註。

⁵⁴⁸ 參見 Federal Justice Statistics, 2012- Statistical Tables, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, January 2015, NCJ 248470. P.12, Table 2.3.

件 (0.3%)，犯嫌何人不明者 327 件 (1.2%)，嫌犯在逃者 52 件 (0.2%)，嫌犯死亡者 217 件 (0.8%)，嫌犯被驅逐出境者 63 件 (0.2%)。

三、因「案件因素」者有 7,455 件。其中因案件久懸難解者有 329 件 (1.2%)，證據薄弱者有 6,436 件 (23%)，追訴權時效消滅者有 143 件 (0.5%)，欠缺管轄權者 252 件 (0.9%)，證人問題 (例如證人不願意出庭作證或不知去向) 者 295 件 (1.1%)。

四、轉介或以其他方式起訴者 3,710 件 (13.3%)。其中移轉其他機關者 1,197 件 (4.3%)，以其他罪名起訴者 1,928 件 (6.9%)，由其他機關起訴者 585 件 (2.1%)。

五、以其他方式解決爭端 (Alternative Resolution) 者 651 件 (2.3%)。其中以賠償填補損害者 56 件 (0.2%)，以民事或其他行政程序解決者 342 件 (1.2%)，審判前轉介處遇 (Pretrial Diversion) 者 253 件 (0.9%)。

六、其他原因者 7,394 件 (26.5%)。其中起訴欠缺聯邦利益 (Minimal Federal Interest) 者 969 件 (3.5%)，因相同罪行已在州司法轄區被起訴，而聯邦政府並無強烈追訴利益者 (Petite Policy) 154 件 (0.6%)，欠缺追訴資源者 1,004 件 (3.6%)，追訴不符合聯邦司法部政策者 220 件 (0.8%)，追訴不符合該美國檢察官辦公室政策者 598 件 (2.1%)，因移送機關要求不起訴者 4,237 件 (15.2%)，嫌犯係少年犯者 44 件 (0.2%)，因嫌犯之健康、年齡、素行紀錄或其他個人情形者 70 件 (0.3%)，因嫌犯配合偵查者 98 件 (0.4%)。

第四款 美國檢察官裁量權過大之思考

在我國，對於被害人提出告訴之刑事案件，倘地檢署檢察官以不起訴處分偵結，被害人具有向高檢署聲請再議之權利。然而美國檢察官之不起訴決定，不論在聯邦或各州司法轄區，幾乎全繫於檢察官之裁量權，且幾乎不受任何外部監督或限制。在聯邦司法轄區，案件實際上係由各辦公室之助理聯邦檢察官偵辦及最終決定，被害人對檢察官之起訴決定，僅在非常例外之情形才有向法院聲明不服

之權利，亦少有對檢察官行使裁量權之有效外部監督力量。各州司法轄區之情形亦大抵相同，實際上處理案件之助理地區檢察官（A.D.A.）除了受其所屬地區檢察官（D.A.）辦公室制定之內部政策指引之拘束外，其起訴決定裁量權幾乎不受任何監督或限制，被害人對之普遍亦無置喙之餘地。而美國檢察官起訴裁量權幾乎不受限制之理由，大抵可歸納為以下二原因：一，美國法院向來之判例法均嚴格限制被害人對檢察官起訴裁量挑戰之權利，亦即普遍採取保障檢察權力之態度。二，美國檢察官行使裁量權時，普遍並無有效之外部監督機制。

就美國法院向來採取嚴格限制被害人挑戰檢察官起訴裁量權行使此一面向而言，首先應說明者，乃美國檢察官並不像我國之檢察署為三級配置，加以美國幅員廣大，各地有其獨特歷史文化傳統及價值觀，對於犯罪訴追之各種態度亦難統一，因此不論聯邦或州，固然有名義上之上級檢察官，但各地案件之實際偵辦或決定，均由當地檢察官實際負責，所謂之「上級」檢察官通常難以置喙。在聯邦，司法部雖然名義上為聯邦檢察官辦公室之統領者，但對各地聯邦檢察官辦公室之案件處理之掌控權，實際上甚為微弱。在各州，州檢察長與郡縣層級之地區檢察官更係各自選舉產生，有各自之民意基礎，州檢察長普遍更無可能掌控地區檢察官之案件處理方式。因此，在美國倘被害人對檢察官及所屬檢察官辦公室之最終不起訴決定不服，體制上很難發展出如我國之向「上級檢察署」聲明不服之機制。接下來的問題是，如欲救濟，是否能由中立之法院審查檢察官之不起訴決定？

以目前而言，有部分州的確賦予被害人與檢察官商討起訴與否之會面商討權⁵⁴⁹。另聯邦司法轄區及部分州則賦予被害人一般性之與檢察官會面商討權，並透

⁵⁴⁹ 例如亞利桑納州及麻塞諸塞州均給予被害人在檢察官為不起訴處分前與檢察官商議之權利（ARIZ. REV. STAT. ANN. 13-4408；MASS. ANN. LAWS ch. 258B, 3）；紐澤西州則給予被害人在檢察官不起訴處分前以書面敘明其所受損害及影響之權利（N.J. STAT. ANN 52:4B-44）。

過法院判例對法律之解釋，使之包括與檢察官商討是否對被告起訴之商討權⁵⁵⁰。但即便如此，絕大多數司法轄區之商討權都未包括使被害人針對檢察官之不起訴決定向法院聲明不服或聲請由法院審查之權利⁵⁵¹。此乃因美國法院在傳統上有強烈之不審查檢察官起訴決定之傾向，有以致之。如前所述，美國法制上係將檢察官視為政府行政部門之代表律師，因此除非檢察官之不起訴決定係基於不合法或不適當之考量，否則一般而言，美國法院在絕大多數情形通常會將檢察官起訴決定視為行政部門職能之一環，並以「權力分立」之角度拒絕審查檢察官之起訴或不起訴決定。在 *Wayte* 一案中⁵⁵²，美國聯邦最高法院表示：只要檢察官有「相當理由」(probable cause) 相信被告犯罪，則是否起訴及以何罪起訴均為檢察官之裁量。美國法院給予檢察官如此廣泛裁量權之理由，實係因在美國傳統法制觀念上，認為那些與檢察官作成起訴決定之相關因素，例如證據之強度、檢方對於特定犯罪類型採取之嚇阻態度、檢察官代表之行政部門之執法優先順位(涉及到行政部門有限執法資源之分配政策)、該案件與行政部門之一般性執法政策及態度等問題，均非法院有權力越俎代庖分析之事項；此外，司法對此進行審查也將大幅增加司法之系統性成本，例如：對於起訴決定之基礎進行審查將會延宕刑事程序、將檢察官不起訴之基礎事實乃至於檢方動機交付外部之司法審查，將對於執法部門(檢察官)產生寒蟬效應，也將戕害檢察官執法有效性。進而認為，檢察官起訴決定本質上並不適於接受司法權之審查。基於此等理由，對於檢察官之起訴決定，美國法院向來均展現出原則不審查及限制被害人對之挑戰之強烈傾向。

此外，某些州法院也會以被害人欠缺挑戰檢察官不起訴決定之「當事人適格」(standing) 為由，駁回被害人要求法院審查檢察官不起訴決定之聲請。聯邦最

⁵⁵⁰ 例如阿拉斯加州及堪薩斯州 (ALASKA CONST. art. 1, 24; KAN. STAT. ANN. 74-7333)。聯邦司法轄區則參照 42 U.S.C.A. 10606 之規定。

⁵⁵¹ 僅有少數幾個州藉由實體法或法院判例而賦予被害人不服檢察官不起訴處分時之救濟機制，例如科羅拉多州 (COLO. REV. STAT. ANN 16-5-209) 或賓夕法尼亞州 (Commonwealth v. Pritchard, 596 A.2d 827, Pa. Super. Ct. 1991)，均為適例。

⁵⁵² 參見 *Wayte v. United States*, 470 U.S. 598 (1985)。

高法院在 *Linda R.S. v. Richard D.*⁵⁵³ 一案中表示，假如聲請人並非被檢察官訴追之對象，其即欠缺挑戰檢方訴追政策及特定決定之適格。在美國法制上，一名私人對於另一私人是否受刑事追訴一事，欠缺可被辨認出之法律上利害關係。即使是在母親代表幼子對親父主張遺棄罪之場合，但考慮到美國司法系統上給予「刑事訴追」之特殊法律地位（亦即刑事訴追係由檢察官代表「政府及人民群體」提起，而非代表特定私人），該特定母親仍無法提出其與該遺棄罪之州法之間具有直接關聯，因此該特定母親並無向法院爭執或要求審查檢察官不起訴處分之當事人適格。

另外，某些州法院針對該州憲法或州法所定之被害人權利條款，進一步限縮解釋為並不包括使被害人得對檢察官起訴裁量權之行使聲明不服之權利。例如科羅拉多州最高法院即認定，該州憲法雖規定檢察官負有與被害人就起訴決定一事會面商討之法定義務⁵⁵⁴，但即使檢察官違反該規定，亦不使其起訴或不起訴決定或對於案件之任何處置歸於無效。亦即，該州憲法即使有此被害人保護條款，但司法系統仍傾向限縮解釋為不包括被害人向法院對地區檢察官不起訴決定或撤回起訴決定聲明不服之權利，而在檢察官向法院表示撤回起訴時，被害人亦無要求向法院表示意見之權利⁵⁵⁵。

由是可見，美國司法系統長久以來，或以「權力分立」之觀點、或以「欠缺當事人適格」之觀點、或以「限縮解釋被害人權利條款」之方式，普遍否定被害人具有挑戰檢察官不起訴決定或其裁量權行使之權利。因此一般而言，除非州法明定被害人有救濟權，否則檢察權力即能在此等司法系統之庇蔭下，對案件最終處理方式享有排除被害人之幾乎不受限制裁量權。

其次，就檢察權之外部監督機制薄弱此一面向而論，必須關注者有二，一為

⁵⁵³ 參見 *Linda R.S. v. Richard D.*, 410 U.S. 614 (1973).

⁵⁵⁴ 參見科羅拉多州憲法 Article III, section 16a 之規定。

⁵⁵⁵ 參見 *Gansz v. People*, 888 P.2d 256 (Colo. 1995) (en banc) .

聯邦最高法院對檢察官行為不端之規制向來所採取之保守態度，二係規範身為律師之檢察官之外部懲戒機制實際上無甚效用。

聯邦最高法院向來對檢察行為不端之規制監督採取之保守態度，主要體現在以下三方面。第一，對於當事人為獲取藉由司法審查挑戰檢察官行為不端所必須之證據或資訊，聯邦最高法院設立了基本上難以達到之標準。在 *Amstrong* 一案中⁵⁵⁶，聯邦最高法院要求，被告方如要證明檢察官有基於種族歧視進行選擇性起訴之行為不端，則被告不但必須證明檢察官「在相同情形下沒有起訴不同種族者（白人）」，而且必須先滿足一非常嚴格之標準，即必須先顯示「在類似情形下，其他種族之被告（白人）原本能夠起訴，但最後卻未被起訴」之證據，否則被告無法取得支持其主張之關鍵性證據（即「各種族在該情形被起訴之數據及必要細節資訊」）。在此種高舉證標準之下，所有關於檢察官之不適當或不道德起訴決定、對證人進行威嚇性談話、選擇性或報復性起訴、濫用大陪審團程序等等，均在檢察官辦公室內暗地進行，而不為公眾或調查目標所知悉。聯邦最高法院此一判決之結果，係使檢察官均能非常清楚，被告或辯護律師要提出所謂「檢察行為不端」之指控，基本上是不可能的。

第二，即便在發現了這些檢察官不端行為之極少數情形下，聯邦最高法院根據前述「三權分立」原則及「無害錯誤」（*Harmless Error*）原則，極度地限制了此種情形下之司法審查。聯邦最高法院先在 *Russell*⁵⁵⁷ 一案中，援引「三權分立」原則，告誡下級法院不應過問、審查屬於行政部門之檢察執法事務⁵⁵⁸。嗣後又在 *Rose* 一案中⁵⁵⁹ 判定，根據「無害錯誤」原則，即使審判程序違法，只要證據支持被告係有罪之結論，原則上上訴法院應維持定罪判決；之後更在 *Hasting*⁵⁶⁰ 一

⁵⁵⁶ 參見 *United States v. Armstrong*, 517 U.S. 456 (1996).

⁵⁵⁷ *United States v. Russell*, 411 U.S. 423 (1973).

⁵⁵⁸ *Id.*

⁵⁵⁹ 參見 *Rose v. Clark*, 478 U.S. 570 (1986).

⁵⁶⁰ *United States v. Hasting*, 461 U.S. 499 (1983).

案中，明確要求聯邦法官在涉及「無害錯誤」之案件中，不得以檢察行為不端而動用司法監督權原則撤銷原本之定罪。因此，檢察官們在知道只要支持被告有罪之證據清楚明確，定罪就會被維持之情形下，「無害錯誤」原則其實反而成為無意識地鼓勵、默許檢察官在偵查或審判階段採取不端行為之避風港。

第三，聯邦最高法院在 *Pachtman* 一案中⁵⁶¹，為檢察官可能負擔之民事賠償責任創設了廣泛之豁免規則。該規則免除了檢察官在「與刑事訴訟審判程序密切相關之關鍵階段（critical stage）」行為之責任⁵⁶²。聯邦最高法院大法官們表示，倘令檢察官承擔民事責任，則有可能妨礙檢察官們履行其執法責任之積極性；同時建議，檢察行為不端應當提交由州律師自律或懲戒機構處理，以此方式迴避了由司法監督權對檢察行為不端進行審查之外部監督問題。

其次，就律師自律懲戒機制對檢察官之監督亦屬軟弱無力而論，首先應注意者，在美國，所有檢察官均具有律師身分，且係以政府聘僱之律師身分執行檢察官職務，因此即便檢察官與代理被告之辯護律師，其角色具有根本上之不同，但檢察官作為一名律師，仍受由美國律師協會（American Bar Association, A.B.A.）制定之「律師職業行為模範準則」（ABA Model Rules of Professional Conduct，下稱「行為準則」）之規範。該準則除了訂定適用於包括檢察官在內之所有律師之規範，另於第 3.8 條「檢察官之特有職責」（Rule 3.8 Special Responsibilities of a Prosecutor）中，特別規範「檢察官」之行為舉止。此即為前述聯邦最高法院建議由州律師自律機構對檢察官行使外部監督之基本職業行為準則，但實際上聯邦最高法院之建議既不充足亦無效果⁵⁶³。其理由大抵可歸結為以下數端。

第一，如前所述，在美國，被告以同一段行為觸犯數罪名之場合，「雙重危

⁵⁶¹ *Imbler v. Pachtman*, 424 U.S. 409 (1976).

⁵⁶² *Id.*.

⁵⁶³ 參見 ANGELA J. DAVIS, *ARBITRARY JUSTICE: THE POWER OF THE AMERICAN PROSECUTOR*, OXFORD UNIVERSITY PRESS 128-131 (2007). 自 1970 年至 2003 年，檢察行為不端侵犯被告憲法權利之案件中，只有 44 位檢察官面臨懲戒程序，其中 20 件係由法庭對檢察官進行公開或非公開訓斥，有 12 件係暫時中止檢察官之執業律師身分，僅有 2 件係廢止檢察官之律師資格。

險禁止」條款並不禁止檢察官同時起訴該數罪名，亦不禁止法官宣告多數罪名均成立，而僅賦予法官在量刑時較大之裁量權，以決定數罪名之刑度是否「同時執行」(run concurrently) 或「接續執行」(run consecutively)。且配合在 1980 年代之量刑制度改革後，美國各司法轄區普遍對被告量刑越趨具高度可預見性且越趨嚴厲此一現實，其結果，被告更不願意承受不認罪進入審判後，最終可能受重罪重刑接續執行之高度風險，而願意在審判前即就檢察官準備之其他相較輕罪名，與檢察官進行認罪協商。檢察官因此實際掌握並取得強迫被告儘速接受認罪協商之強大籌碼。在此情形下，檢察官之不端行為通常可以因被告提前認罪而被掩蓋，根本不會為法官或當地律師自律機構所知悉。

第二，依前所述，無論在聯邦或各州司法轄區，超過 95% 之刑事案件係由被告認罪結案，此配合著檢察官對起訴決定擁有幾乎不受限制之裁量權，且幾乎擁有選擇要被告認罪之罪名為何及選擇被告在量刑準則下之量刑因子為何之權力，而法院對認罪被告之審判程序又幾乎不為實質審查，因此幾乎每個辯護律師均甚清楚，其當事人之未來命運幾乎全繫乎於檢察官之掌控之中，其結果，根本不會有辯護律師甘冒風險而但感對佔盡優勢之檢察官提出違反執業倫理之挑戰。尤以，州之地區檢察官通常係非常強勢之公眾性政治人物，具有相當之民意基礎，即使提出懲戒聲請，州政府之律師主管部門或律師機構通常亦不嚴肅處理，勝算亦不高⁵⁶⁴。

第三，「行為準則」本身用語非常模糊且不精確。舉例言之，關於檢察官應負之「證據開示」義務，其中關於何謂「即時開示」、何謂「檢察官所知之證據或資訊」、何謂「可能使被告無罪或減輕罪責」之資訊等，行為準則第 3.8 條並未明確定義⁵⁶⁵。此一方面不但使檢察官在具體行為時難有遵循之明確準據，但同時亦使檢察官在面對懲戒申訴案件時，有更多之迴旋及迴避空間。更何況，「行

⁵⁶⁴ Davis, *id.*, at 130.

⁵⁶⁵ Davis, *id.*, at 145-151.

為準則」也沒有針對檢察官在偵辦或行使裁量權過程中最重要之行為舉止進行充分規範⁵⁶⁶。其結果，要成功向各州律師主管機關或律師自律機構挑戰檢察官之不良行為，甚為困難，而檢察官更無重視「行為準則」等執業倫理規範之積極誘因。

第三節 我國對於檢察官之案件監督機制

當事人最關心的便是自己的案件是否受到合法與公正的對待，因此檢察官在案件承辦過程中，是否能合法妥適辦案，便需要合理且完善的制度設計。以下同樣針對我國對於檢察官所為強制處分、起訴及不起訴處分，係受如何之監督，以及應當如何評價及改革，加以說明。

第一項 我國對於強制處分與起訴之監督機制及運作狀況

以下首先簡介我國對於檢察官強制處分之監督及相關內容。

第一款 我國對於檢察官強制處分之監督

我國檢察官之強制處分權，從早期檢察官本身即可片面為之，其後從羈押權、搜索權、監聽權、扣押權等，陸續改採法官保留原則，須由法院核發令狀。

首先於羈押權之部分，在 1997 年 12 月該次刑事訴訟法修正通過以前，檢察官羈押被告並不需要經過法院核准，實務上檢察官於偵訊當場可以直接將被告收押，偵查權力極大。但 1995 年 12 月 22 日大法官釋字第 392 號解釋宣告檢察官羈押處分決定權違憲，1997 年 12 月 12 日立法院三讀通過、19 日公布依據大法官解釋而修正的刑事訴訟法，將羈押處分之決定權歸屬於法院，強化法院訴訟監督以及對被告人身自由之保障。

其次受改制者為檢察官之搜索權，係肇因於 2000 年 8 月臺南地檢署檢察官搜索立委研究室事件及同年 9 月臺北地檢署檢察官搜索中時晚報事件，間接導致

⁵⁶⁶ Davis, *id.*, at 161.

檢察官獨斷的搜索權也改為法官保留原則。在 2001 年 1 月 12 日公布、同年 7 月 1 日實施的刑事訴訟法修正條文中，檢察官的搜索權改為須以書面理由向法院聲請核准始可為之。



再其次則為檢察官之監聽權，同樣受到節制而改為須事先經法官令狀許可始得為之。此次之修法亦係肇因於檢察官濫權事件所致，直接導火線係 2013 年 9 月前檢察總長黃世銘領導之最高檢特偵組，監聽立法委員柯建銘及立法院公務電話事件，造成輿論指責檢察官濫權監聽。其後，2014 年 1 月修正公布通訊保障及監察法，將監聽及通聯記錄調取等偵查作為亦改採法官保留原則。


2016 年 5 月 27 日，立法院三讀通過刑事訴訟保全扣押程序修正草案保全扣押程序，亦須由法院核發扣押令狀始可為之。依新修正通過之刑事訴訟法第 133 條之 1 規定，「非附隨於搜索之扣押，除以得為證據之物而扣押或經受扣押標的權利人同意者外，應經法官裁定。」同法第 133 條之 2 規定，「偵查中檢察官認有聲請前條扣押裁定之必要時，應以書面記載前條第 3 項第 1 款、第 2 款之事項，並敘述理由，聲請該管法院裁定。」至此，檢察官原本具有的強制處分之獨斷權力，幾乎已完全失去，而均須由法院令狀始可。

第二款 我國對於檢察官起訴之監督

我國刑事訴訟法立法之初，對於檢察官起訴門檻其實並未設有配套機制。其後修正刑事訴訟法第 161 條規定，「檢察官就被告犯罪事實，應負舉證責任，並指出證明之方法。法院於第一次審判期日前，認為檢察官指出之證明方法顯不足認定被告有成立犯罪之可能時，應以裁定定期通知檢察官補正；逾期未補正者，得以裁定駁回起訴。駁回起訴之裁定已確定者，非有第 260 條各款情形之一，不得對於同一案件再行起訴。違反前項規定，再行起訴者，應諭知不受理之判決。」

第二項 我國對於檢察官不予起訴之監督及運作狀況

第一款 我國檢察官不起訴處分之介紹



我國不予起訴之類別，共有三種：分別為絕對不起訴處分、職權不起訴處分及緩起訴處分。對於檢察官不予起訴決定的監督機制，為再議制度與交付審判制度。因我國檢察官對於犯罪的追訴，亦採起訴法定主義，此觀刑事訴訟法第 251 條第一項規定，檢察官依偵查所得之證據，足認被告有犯罪嫌疑者，應提起公訴，即足明瞭。惟於法定起訴原則之外，案件是否提起公訴，仍容許檢察官依其「合目的性」裁量決定之。因此，檢察官於偵查完結後，或認被告有應為不起訴處分的原因，或認宜予職權不起訴處分或緩起訴處分之情事者，得就該案件分別為職權不起訴處分或為緩起訴處分。其中，職權不起訴處分與緩起訴處分與日本「起訴猶豫制度」及德國「裁量不起訴」相類似。

絕對不起訴處分之情況，規定於刑事訴訟法第 252 條，明文列舉如下，（一）曾經判決確定者；（二）時效已完成者；（三）曾經大赦者；（四）犯罪後之法律已廢止其刑罰者；（五）告訴或請求乃論之罪，其告訴或請求已經撤回或已逾告訴期間者；（六）被告死亡者；（七）法院對於被告無審判權者；（八）行為不罰者；（九）、法律應免除其刑者；（十）犯罪嫌疑不足者。檢察官偵辦案件時，凡遇有上述情況即應為不起訴處分。其中檢察官使用最多的情況，乃第（十）類之犯罪嫌疑不足者。且檢察官對於不起訴處分之理由，均須詳細記載，俾供告訴人或外界檢視。

職權不起訴處分之情況，則係規定於刑事訴訟法第 253 條，即「第 376 條所規定之案件，檢察官參酌刑法第 57 條所列事項，認為以不起訴為適當者，得為不起訴之處分。」依同法第 376 條規定之案件，則為：（一）最重本刑為 3 年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪；（二）刑法第 320 條、第 321 條之竊盜罪；（三）刑法第 335 條、第 336 條第 2 項之侵占罪；（四）刑法第 339 條、第 341 條之詐

欺罪；(五) 刑法第 342 條之背信罪；(六) 刑法第 346 條之恐嚇罪；(七) 刑法第 349 條第 1 項之贓物罪。此類案件均屬輕罪案件，我國實務上檢察官使用較多的，例如：侵占遺失物罪、輕微物品的竊盜罪、賭博罪等。

檢察官得為緩起訴處分之情況，係規定於刑事訴訟法第 253 條之 1，其規定「被告所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑以外之罪，檢察官參酌刑法第 57 條所列事項及公共利益之維護，認以緩起訴為適當者，得定 1 年以上 3 年以下之緩起訴期間為緩起訴處分，其期間自緩起訴處分確定之日起算。」此類案件係屬於非重罪之案件，適用範圍比職權不起訴處分廣泛。我國實務上檢察官經常使用於酒醉駕車、施用毒品、已和解之詐欺或侵占罪等。

第二款 我國再議制度之介紹

對於上述不予起訴之處分決定，我國刑事訴訟法係以再議制度及交付審判制度加以監督。關於處分決定，可分為：得聲請再議、依職權送請再議及不得再議三類。前兩類透過再議程序由原檢察官之上級檢察署審查，最後一類則於原檢察官處分公告時，即發生確定力，不必再由上級檢察署審查。交付審判則採再議前置原則，亦即告訴人尋求檢察機關內部救濟之再議制度無效時，始由法院介入審查。以下詳述之。

(一) 再議程序之開啟

1. 得聲請再議：依刑事訴訟法第 256 條第 1 項之規定，告訴人接受不起訴或緩起訴處分書後，得於 7 日內以書狀敘述不服之理由，經原檢察官向直接上級法院檢察署檢察長或檢察總長聲請再議。但第 253 條之職權不起訴處分、第 253 條之 1 之緩起訴處分，曾經告訴人同意者，不得再議。被告接受撤銷緩起訴處分書，得於 7 日內以書狀敘述不服之理由。實務上，此類案件均係有被害人提出刑事告訴之情況，例如詐欺罪、侵占罪、誹謗罪、公然侮辱罪、恐嚇罪、傷害罪、偽造文書罪、違反性騷擾防治法、違反著作權法等。此類案件可能由於檢察官認

為犯罪嫌疑不足而為不起訴處分，告訴人對此不服，遂向高檢署聲請再議。

2. 依職權送請再議：依刑事訴訟法第 256 條第 3 項之規定，死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑之案件，因犯罪嫌疑不足，經檢察官為不起訴之處分，或第 253 條之 1 之案件經檢察官為緩起訴之處分者，如無得聲請再議之人時，原檢察官應依職權逕送直接上級法院檢察署檢察長或檢察總長再議，並通知告發人。實務上，在前開規定之前段所述不起訴處分的情況，通常屬於重罪，例如販賣毒品罪、組織犯罪、持有槍枝罪、殺人罪、強制性交罪等。至於後段規定所述緩起訴處分的情況，實務上較大宗的例如施用毒品罪之緩起訴處分（附命戒癮治療）、酒醉駕車之緩起訴處分（附命支付公庫），另外例如販賣偽藥之緩起訴處分、違反山坡地保育利用條例、聚眾賭博罪之緩起訴處分等，不一而足。此類案件因為缺乏得聲請再議之人，為避免地檢署檢察官擅斷，故機制設計上規定職權送請高檢署再議，由高檢署本於上級檢察機關之案件監督權據以審查核准。

（二）再議程序之審查

案件經送高檢署在議後，依刑事訴訟法第 258 條之規定：「上級法院檢察署檢察長或檢察總長認再議為無理由者，應駁回之；認為有理由者，第 256 條之 1 之情形應撤銷原處分，第 256 條之情形應分別為左列處分：一、偵查未完備者，得親自或命令他檢察官再行偵查，或命令原法院檢察署檢察官續行偵查。二、偵查已完備者，命令原法院檢察署檢察官起訴。」因此，高檢署檢察官有以下數種作法：

1. 駁回再議

高檢署受理再議案件之來源有二，一係告訴人聲請再議之案件，二係原檢察官依職權送請再議之案件。在前者即告訴人聲請再議之案件，高檢署若於審查卷證後認為聲請再議無理由，而原檢察官認事用法並無違誤，應為不起訴處分係屬正確者，則予以駁回再議。實務上，大部分聲請再議案件均為駁回再議。

如上所述，原檢察官依職權送請再議之案件有兩類，即重罪之不起訴處分，

以及無告訴人之緩起訴處分。在前者即重罪不起訴處分之情況，高檢署審查之重點多在於該涉案重罪之事證有無疑義，如認為確實因事證不足而應為不起訴處分，則同意並支持原檢察官之決定而駁回再議，使不起訴處分確定。在後者即緩起訴處分之情況，高檢署審查之重點則多在於，該案件是否適於給予被告緩起訴處分，或者緩起訴處分條件是否適當，若認為均屬適當則亦予以駁回再議，使緩起訴處分確定。

2. 發回續行偵查

高檢署於受理再議案件後，若認為原檢察官之偵查尚未完備，則做出發回續行偵查之命令，將案件發回地檢署繼續偵辦。實務運作上，發回之案件將交由另一位檢察官偵辦，以避免同一檢察官既有不起訴心證之拘束。高檢署檢察官發回時，均會具體指明原檢察官漏未調查，或認事用法有待商榷之處，有些高檢署檢察官會進一步指出應該調查之方向與建議，作為地檢署檢察官續行偵查之指引。

發回續行偵查之案件回到地檢署後，地檢署分「偵續」案。受理該「偵續」案之地檢署檢察官須依據高檢署指明之疏漏加以檢討，若有建議偵查方向之命令亦應遵循辦理。若地檢署檢察官「偵續」案調查結果，仍為相同結論之不起訴處分或緩起訴處分，亦屬法所允許，且實務上大多經高檢署發回之「偵續」案均為相同之結論。若告訴人仍然不服，再次聲請再議，則該「偵續」案仍送交由高檢署檢察官進行再議程序之審查。高檢署受理第二次聲請再議之案件，會交由同一位高檢署檢察官承辦審查工作，以確保其可以檢查地檢署檢察官是否有依照前次指明疏漏及建議偵辦之命令續行偵辦。高檢署檢察官經審查後，若認為偵查仍然未盡完備，仍可再次發回續行偵查，此次發回地檢署後則分「偵續一」案，再交由另一位不同之檢察官續行偵辦。再議與發回續行偵查軍不限次數，實務上出現「偵續三」或「偵續四」亦屬正常，甚至「偵續五」、「偵續六」、「偵續七」、「偵續八」亦有發生。



3. 發回命令起訴

相較於發回續行偵查，高檢署檢察官若認為原檢察官偵查根本已經完備，依據事證應該提起公訴，也可以將案件發回，直接命令地檢署檢察官起訴。雖然此種情況較少，但實務上也確有發生過，即高檢署檢察官認為該案件之被告已經涉嫌犯罪事證明確，本於起訴法定主義之原則應該提起公訴，遂在發回之命令中直接表明應該提起公訴之意旨。然而，實務上，地檢署檢察官於受理發回之「偵續」案後，仍可本於法律確信自為認定，如認為高檢署之建議係屬正確自得提起公訴；倘若認為該案件仍應為不起訴處分，則再為不起訴處分亦屬合法。只不過後續有可能又因為告訴人之聲請再議，或者職權送請再議，而遭到高檢署同一位檢察官之審查與再次發回續行偵查或命令起訴。

4. 自行偵查

刑事訴訟法雖然規定高檢署得自行偵查，但實務上幾乎沒有高檢署檢察官會這樣做。高檢署檢察官就再議案件，原則上都是採取書面審查的方式。因為高檢署的偵查庭、書記官、錄事等均不若地檢署常態性及專業性配置，高檢署檢察官若要自行偵查，相關配套並不方便；且發回續行偵查載明應補充偵查之事項，就可以達到效果，所以實務上都是用發回續行偵查的作法，不會自行偵查。何況，縱使自行偵查以後，認為已經達到起訴門檻，程序上仍然不能自行向地方法院起訴，而必須將全案發回地檢署命令起訴，但地檢署檢察官本於偵查主體之職權及起訴書具名之人，當然須自行審酌卷證資料負起訴之責任，不全受高檢署檢察官命令之拘束。地檢署檢察官於參考高檢署檢察官自行偵查所得之證據，例如偵訊筆錄或扣押證物後，亦未必能獲致相同有罪之心證。因此，高檢署檢察官與其自行偵查，不如將應補充偵查之事項敘明後，直接發回地檢署續行偵查，既不至於浪費調查資源，也可以讓地檢署檢察官自主偵查並綜合審酌是否應該起訴。

(二) 交付審判程序

所謂交付審判，其實就是告訴人對於不起訴處分的最後救濟管道。在 2002 年刑事訴訟法修法以前，就檢察官所做不起訴處分的救濟管道僅有上揭再議制度。一旦再議駁回以後，不起訴處分即告確定，日後除非有符合刑事訴訟法第 260 條所未發現新事實新證據之情況，始得再行起訴。修法後則於再議制度外，再增加交付審判制度。交付審判制度新設以後，告訴人不服檢察官所做不起訴處分或緩起訴處分，向上級檢察署聲請再議後，經上級檢察署檢察長或檢察總長認再議為無理由⁵⁶⁷，予以駁回，告訴人不服該駁回處分者，得於接受駁回之處分書後 10 日內，此時可依刑事訴訟法第 258 條之 1 的規定，委任律師提出理由狀，向案件管轄第一審法院聲請交付審判。由於交付審判須以聲請再議被駁回為前提，亦即必須要求告訴人尋求檢察機關內部之救濟無效時，始由法院介入審查，此即所謂「再議前置原則」

又依同法第 258 條之 3 規定，法院收到交付審判聲請案後，由合議庭法官審酌，若認為聲請不合法或無理由，則駁回聲請，告訴人對此不得提起抗告，不起訴處分亦告確定；若合議庭認為聲請有理由，便以裁定將案件交付審判，且裁定時，視為案件已提起公訴。由於被告先前已獲不起訴處分，今竟受法院裁定交付審判且視為起訴，自屬程序上重大之不利益，故同法第 5 項賦予被告對該裁定可以提起抗告。又交付審判之程序，適用同法第二編第一章第三節之規定（即第一審公訴審判程序之章節），故法院此後之程序即係傳喚被告、公訴檢察官開庭，程序大致與一般進入審理程序案件相同。

第三項 我國再議制度之評估與改良—引進日本檢察審查會

我國再議制度係透過檢察一體及行政監督的內部監督方式，對於下級檢察署不起訴處分的審查機制。但是，再議制度在運作數十年後，其實存在許多法理及

⁵⁶⁷ 因第 258 條之駁回再議係指以「無理由」而駁回，並不包括再議不合法之情形，因如前所述，目前實務上對於告訴人聲請再議不合法之情形僅以公函駁回，毋庸另行製作處分書。故再議不合法之情形，並不屬於第 258 條之駁回處分，自不得成為聲請交付審判之客體。

實務上的疑問，且同時涉及組織法及訴訟法之機制，攸關檢察機關組織改革之核心議題，故須透過對再議制度的重新評估，才能提供檢察機關改革的正確思考起點。



第一款 我國再議制度係檢察機關之內部監督機制

我國再議制度之定位究係救濟制度或監督制度，實務及學說上原有不同見解。關於「聲請再議」制度，依最高法院 32 年上字第 423 號判例：「因告發而進行偵查之刑事案件，並無得為聲請再議之人，一經檢察官為不起訴處分後即屬確定，雖上級法院首席檢察官，本於監督權之作用，仍得復令偵查，但非有刑事訴訟法第 239 條所定情形，不得對之再行起訴，此詞與上級法院首席檢察官，因認再議之聲請為有理由，命令續行偵查之案件不受此限制者有別。」依此判例，認為聲請再議制度是一種本於檢察一體的内部監督機制。

但最高法院 89 年臺非字第 238 號判決則表示：「聲請再議與聲明上訴，同為不服下級審之處分或裁判，向上級審請求救濟之程序」，除認為再議制度之目的及功能乃是對檢察官公訴權行使與否之救濟制度，更將再議與法院併列為不服「下級審」而向「上級審」之救濟程序。另亦有學者認為，在現行刑事訴訟法上，告訴人之聲請再議，如經原處分之上級檢察長駁回後，尚可向該管法院聲請交付審判，是交付審判係對於檢察機關不起訴處分的事後救濟手段，須先經檢察機關內部的救濟程序（即聲請再議）無效之後，方得為之⁵⁶⁸。因此，「聲請再議」制度並非僅是上級檢察首長對於原不起訴處分加以審核之監督性質，而係為不服檢察官偵查結果決定之救濟制度，其雖附帶有檢察機關監督機制的功能，但仍非「聲請再議」制度設計之目的⁵⁶⁹。另亦有從刑事訴訟法第 256 條第 1 項但書規定：「但第 253 條、第 253 條之 1 之處分曾經告訴人同意者，不得聲請再議」，亦即如果

⁵⁶⁸ 柯耀程（2002），〈刑事訴訟法交付審判制度問題研議〉，《刑事訴訟法之最新增修與實踐》，頁 285，台北：學林書版社。

⁵⁶⁹ 參照劉邦繡（2004），〈論職權再議〉，《臺灣本土法學雜誌》，57 期，頁 26。

告訴人已事先同意檢察官對被告作職權不起訴處分或緩起訴處分者，則告訴人失去聲請再議機會亦無從予以救濟之觀點出發，認為若將「聲請再議」單純理解為檢察體系內部監督機制，則依法理自不能以「告訴人同意」作為阻卻聲請再議權之要件，而現行法既然以告訴人是否同意作為「聲請再議」權限與否，毋寧認為「聲請再議」係為使告訴人在接受不起訴處分書或緩起訴處分書及被告在接受撤銷緩起訴處分書後，不服檢察官之決定所為之救濟程序⁵⁷⁰。

至於「職權再議」制度，則係 2002 年 2 月 8 日刑事訴訟法增訂第 256 條第 3 項後所設之機制。有學者認為「職權再議」不具有訴訟上救濟途徑之意義。蓋相較於刑事訴訟法第 344 條第 4 項「職權上訴第三審」係規定宣告死刑、無期徒刑之案件，原審法院應不待上訴，依職權逕送該管上級法院審判，故本質上仍屬被告之上訴，為被告不服法院判決之擬制；但「職權再議」案件均無受不利益之告訴人存在，被告亦不可能不服，自無法想像係有何人不服而擬制為其提出救濟程序，是應認係檢察體系內部監督之機制⁵⁷¹。其實，修法新增「職權再議」制度以前，相類似的機制原本即已存在運作。依據 1999 年 11 月 22 日修正之「臺灣高等法院檢察署加強二審檢察功能實施要點」，曾規定「臺灣高等法院檢察署基於檢察一體原則，為加強二審檢察功能，訂定本要點。一、『加強督導』功能：(一)本署檢察長得就一審檢察官處分不起訴不得聲請再議之案件，指定某類案件，命將不起訴處分書陳送所轄二審檢察署審核；二審檢察官審核認有必要時，得調閱一審卷宗；審核結果確有繼續偵查之必要者，得簽准輪分『偵他』字案件偵查；如發現有刑事訴訟法第 260 條所列情形，得命交一審檢察官起訴或再行偵查。」此要點係為避免錯誤的不起訴處分在無告訴人的聲請再議的情況下，一經公告即生實質確定力，因此基於檢察一體原則，二審檢察署即可就一審檢察官處分不起訴而不得聲請再議之案件為審核，審核結果如認確有繼續偵查之必要時，得另行

⁵⁷⁰ 李靜文 (2015)，〈我國刑事訴訟再議制度改進建議〉，《法務部：法務研究選輯》，頁 44。

⁵⁷¹ 劉邦繡，前揭註 569，頁 27。

簽分「偵他」字案偵查，而斯時實務上二審檢會針對案由為貪汙治罪條例之案件進行調閱和審查，與增訂第 256 條第 3 項「職權再議」制度後頗為相似，該次修法可謂將實務運作立法明文化，因此其性質更偏向檢察體系內部監督之機制。⁵⁷²

再議制度究竟屬於監督機制或救濟機制，固係學理上之爭辯，惟實務運作上無論「聲請再議」或「職權再議」，都是上級檢對於下級檢個案處理的全面審查，同樣都有監督糾正的成分。例如高檢署受理「聲請再議」或「職權再議」後，可能都因為：偵查不完備應再補充調查、認定追訴權時效消滅錯誤、被告不適宜給予緩起訴處分等等理由而發回地檢署續行偵查，並不會因為案件來源係「聲請再議」或「職權再議」而異其標準。亦即，只要原不起訴處分或緩起訴處分有任何違法或不當，「聲請再議」或「職權再議」均會發回，且其審查與發回的標準與理由並無差別，性質上也都是上級檢對下級檢之監督工作。

僅需特別考慮的是，「聲請再議」案件係因告訴人對原不起訴處分不服所提出，故有學者認為對於告訴人而言，可認為係屬救濟程序之一環。然而，本於憲法對於人民有訴訟權之基本原理出發，應認唯有提供當事人向法院提起爭訟之權利，才能認為係有意義的救濟程序。2002 年修正刑事訴訟法就「聲請再議」程序後新增「交付審判」制度以前，「聲請再議」均係向檢察機關為之，並不能向法院為之，實難認為係具有符合憲法意義下之訴訟救濟制度。2002 年修法後，賦予當事人向法院訴訟之權，自應認「聲請再議」可歸類為救濟程序之性質。從而現行制度下，「職權再議」或「聲請再議」均僅係檢察機關內部之監督制度，唯有向法院為之的「交付審判」方能定位為完整之救濟制度。

⁵⁷² 李靜文，前揭註 570，頁 46。

第二款 我國再議制度之存廢係政策選擇問題

第一目 我國再議制度之檢討

我國再議制度係不起訴處分或緩起訴處分公告以後，依告訴人之聲請或檢察官之職權送請再議而發動。因原檢察官業已偵查終結，並將書類公告與送達告訴人及被告，則無論在「職權再議」或「聲請再議」都是處分後再次檢查之程序。這樣的機制設計是要透過多一道檢查程序，審查原處分是否合法正確。由於不起訴處分或緩起訴處分已公告並送達當事人，因此這道檢查程序相對於處分前之送閱制度，係屬事後的監督機制。

關於事前監督實機制之送閱制度，即一審檢察官偵查終結並製作結案書類，例如起訴書、聲請簡易判決處刑書、不起訴處分書或緩起訴處分書，須先將書類草稿併同卷證資料，送交主任檢察官及檢察長核閱，經蓋章核可後，案件始可對外公告。關於送閱制度，係基於檢察一體之原則而來，實務上檢察長為確保檢察官已詳盡偵查之能事，並認可其偵結之結論，均須審閱全部卷證資料，若認為有違法或不當者可予退回。事實上，地檢署檢察長與檢察官之辦公位址同在一棟建築物內，經常有交流討論之機會。如果遇到複雜棘手的案件，檢察官前往請示檢察長之情況亦甚為常見，因此實務上送閱制度已經發揮相當大的監督功能，避免檢察官過於率斷或獨斷。若案件經檢察官偵查終結，做出不起訴處分或緩起訴處分，檢察長在結案前已經可以透過交流討論掌握案情，且在案卷送閱時更可做最後的審核與評估，最後才核章同意公告，則該書類應該是代表檢察機關之對外結論，並具有檢察機關之對外效力為宜。

然而，關於「聲請再議」案件，原檢察官得出不起訴處分或緩起訴處分之理由，在書類公告以前當事人均無從得知，故告訴人在收受書類後才可以透過檢視書類所記載之內容，窺知檢察官當初所做該決定之理由以及偵查是否完備，進而評估自己尚有無其他證據可以補強提供。此際，允許告訴人對之表示不服，並提

出其補強之論點，請求檢察機關再次考慮起訴自屬允當。然而，機制設計上是否須以向高檢為之，乃屬制度政策之選擇，並非必然只能設計向高檢為之一途。至於「職權再議」之情況，被告既已獲不起訴處分或緩起訴處分自無不服之理，又因無告訴人之存在，故應已無當事人會表示不服，全案即應可告終。但 2002 年修法新增「職權再議」制度，本來就是針對重罪案件，為防止地檢署檢察官專擅濫權包庇，所以多設一道上級檢查機制，此亦屬於監督檢察官機制之政策選擇。

第二目 日本及德國立法例之思考

日本刑事訴訟法規定，對於不起訴處分不服者，係直接向檢察審查會聲明之。其刑事訴訟法中亦無可以再向檢察機關聲明不服之規定。因此，日本檢察機關之不起訴處分書一旦公告，便已代表檢方統一對外之結論，不像我國不起訴處分經常遭到推翻不算數。雖然日本不起訴處分並無實質確定力已如前述，告訴人若有相關事證固然可以提供給檢察官參考，而檢察官雖然可以繼續偵辦並提起公訴，但實務運作上，既然原檢察官已經偵查終結做出不起訴處分的決定，除非有重大的新事實或新證據出現而足以扭轉檢察官心證，否則通常會維持同樣不起訴的決定。

德國關於檢察官不起訴處分之事後監督機制，則係向原檢察機關聲明不服，也不再交由上級檢察機關審查。依德國刑事訴訟法第 171 條規定，檢察官認為告訴人之告訴為無理由，或偵查終結認為應為不起訴處分者，應通知告訴人並說明理由，並告知其得聲明不服之期間⁵⁷³。告訴人於收受不起訴處分通知後之 2 週內，得向該檢察官之上級長官聲請再議⁵⁷⁴。此處，告訴人聲明不服係向原檢察官之上

⁵⁷³ 德國刑事訴訟法第 171 條【終止程序之通知】

檢察官不支持請求提起公訴之告訴，或偵查終結後終止程序者，應通知告訴人並說明理由。對同時是被害人之告訴人，在通知中應告知聲明不服之可能性及為此規定之期間。

⁵⁷⁴ 德國刑事訴訟法第 171 條、第 172 條關於對於檢察官不起訴處分得向其上級長官表示不服，其法條之原文為 *Beschwerde*，乃異議、申訴、訴願、抗告、再議等表示其希望伸冤訴苦之意涵，而在同法第 304 條關於對法院裁定表示不服的情況，法條原文亦為 *Beschwerde*。然而，在我國法律用語上，抗告專指對於法院裁定表示不服之意，再議則專指對於檢察署不起訴處分表示不服

級長官為之，實際上即為其檢察長，並非指上一級的邦高等法院檢察署，此點顯然與我國不同。此外，告訴人係向原檢察官之上級長官，即檢察長聲明不服。實務上，檢察長受理告訴人之不服請求以後，下達指令重新偵辦的情況也較罕見，此亦係實務運作之自然結果。因為德國檢察首長亦握有上命下從之指令權，原檢察官在偵辦過程乃至於偵結不起訴同樣受到檢察長的監督，最後不起訴理由更受到檢察長的審核與同意。因此，除非告訴人能夠提出有力的新證據或新事由，否則檢察長仍然會維持先前的不起訴決定。由於是原檢察長進行事後監督，可想而知變更原處分決定的情況並不會太多。

由日本及德國立法設計可知，告訴人表示不服之審查機關，均無如我國係向地檢署之上級檢察機關聲明的設計形式。真正應當考慮者，在於如何讓受不利益之當事人有救濟之機會，以及如何避免檢察官怠惰或濫權包庇。關於保障當事人救濟機會之理念，日本直接將這個機制交付外部監督，設置檢察審查會為之，事實上這也是維持檢察同一體原則對外表述統一結論之作法。德國則係由告訴人向原檢察長聲明不服，而檢察機關本於統一結論之概念，實務上亦甚少改變立場。如告訴人仍有不服，便走向法院之交付審判機制形式。因此，在日本及德國，都不會出現如我國發回偵續，多次發回，形成地檢署多次不起訴處分書之公告，而高檢署又再多次宣示不應該不起訴處分之現象，這也導致我國不起訴處分之被告即使已經收到很多份不起訴處分書以後，仍然要繼續往返於地檢署接受偵辦之奇特現象。

第三目 我國再議制度宜予廢除


我國不起訴處分再議制度係由高檢署辦理，與德日立法例均不同，本來就缺乏國外立法例之理論證立基礎。且機制設計不當導致原不起訴處分書在公告後，竟經常遭到偵續發回而被撤銷，使檢察官公信力大受影響，更嚴重挑戰檢察一體

之意。為便於解說及避免混淆，本論文於翻譯用語上採取我國法定用語一致之再議一詞。

原則。更嚴重的是，實務上高檢署發回偵續比例也相當驚人。依高檢署公布之「台灣高等法院檢察署審核再議案件收結情形」統計數據，104 年度高檢署審核再議案件數為 26,117 件，駁回 20,675 件（佔 79.16%），命令發回續行偵查及命令起訴者達 3,112 件（佔 11.91%），其他命補正等處分為 2,328 件；103 年度比例也相類似，105 年度迄今數據也大致相當，均約有一成案件並未受到高檢署的支持⁵⁷⁵。若從數據觀察，極易使人以為地檢署偵辦正確率甚低，竟有 12% 的案件直接遭到否定。但實務上，由於高檢署均係有實務辦案經驗之檢察官，當他們在審查地檢署檢察官之案件時，其審查標準因人而異，會基於自己辦案之經驗與認知框架做出決斷，猶如高院法官審查地院法官判決一般，因此採取相左立場亦屬正常。再者，絕大多數高檢署檢察官均深知地檢署檢察官辦案之辛勞，畢竟自己是過來人，因此對於結論正確之案件均採取支持之立場，不願意動輒發回地檢署。有趣的是，因高檢署檢察官發回以後，若地檢署再次為不起訴處分且又再次遭到告訴人聲請再議，該「上聲議」案件仍由同一位高檢署檢察官辦理，故有若干高檢署檢察官發回比例明顯高於其他人，據私下訪查實務工作者得悉，彼等可利用發回偵續之方式讓自己下一次收到同一件「上聲議」案件，因可抵分其它「上聲議」案件，故可以審查相同的案件較為輕鬆，實際上只為了減少自己審閱其他不同案件的工作負擔。由於實務上發回的情況多變，因此發回偵續的比例雖高，未必能直接推論為地檢署辦案草率的結論。

而且，高比例的發回案件量也衍生了許多爭議問題。例如，高檢署僅僅因為原偵查程序些許的錯誤，動輒發回要求補足偵查，甚至要求調查許多不合理之證據，經常引起地檢署檢察官之不滿，更讓原本已獲不起訴處分通知之被告再次疲於奔命，對偵查冗長及擾民感到不耐煩。筆者曾經聽聞高檢署檢察官閒談提到，對於可憐的醫療過失被害人通常會發回續查，避免一次就給被告不起訴處分，讓

⁵⁷⁵ 參考台灣高等法院檢察署網站統計圖地，
<http://www.tph.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=13103&mp=003>（最後瀏覽日：07/20/2016）。




被害人可以再有一些機會；但事實上這類醫師被告業務過失傷害或致死案件，絕大多數最後都依憑衛生福利部醫事審議委員會之專業鑑定而為不起訴處分，但過程中不斷發回偵續，讓被告醫生感受到無比的痛苦，更對司法產生無比嫌惡，地檢署檢察官又不斷受到高檢署檢察官命令再繼續偵查若干細節而感到無奈與浪費程序。高檢署高比例發回偵續的案件，更造成地檢署龐大案量的沉重負擔，更經常引起地檢署與高檢署檢察官之間的對立與爭執。實務上，發回偵續案件經檢察官偵查後，再行起訴的比例甚低，依台北地檢署內部統計，粗估只有 5% 的偵續案件最後起訴。而且，我們甚至不能排除，其中有若干起訴案件是因為高檢署不斷指摘，造成地檢署檢察官直接起訴的情況。事實上，高檢署依法可以發回命令起訴，但起訴書係由地檢署檢察官具名提出，最後若遭法院判決無罪，其課責又由地檢署檢察官自負，實不合理。再者，高檢署檢察官的發回更對檢察官的專業形象受到影響，因為不起訴處分以後只要具狀論述清楚，即有極大機會開啟重新偵查程序，自然降低不起訴處分的信賴度。我國對原檢察官不起訴處分或緩起訴處分之事後監督，要求重新偵查比例遠高於德國及日本，儘管並非高檢署檢察官刻意為之，但仍難謂係正常現象。

第四目 我國再議制度掩蓋外部監督機制不足的問題

我國倚靠再議制度對於不起訴處分或緩起訴處分進行事後監督，然而再議仍係檢察機關本身之內部監督機制。雖然「聲請再議」案件部分，2002 年修正刑事訴訟法新增「交付審判」制度，終於引進法院之外部監督機制，但是關於重罪不起訴部分，同年僅設置「職權再議」制度，交由高檢署進行內部監督。

其實，檢察官不起訴處分最需要監督者，即為重大犯罪案件，尤其是貪污治罪條例與金融犯罪等涉及政治敏感及權貴白領犯罪之案件。然而，地檢署檢察官若以不起訴結論將卷證送閱，經地檢署檢察長審核同意不起訴處分以後，即便依「職權再議」之規定，將全案依職權送請高檢署再議，倘若果真有政治不當干預之疑慮，在檢察一體上命下從之運作下，整個檢察體系的結論可能仍為一致而駁



回再議，終究無法讓外部監督系統介入審查。縱使根本不存在政治不當干預之情況，但這類案件在媒體渲染之下，檢察官辦案經常受到放大鏡檢視，且此類案件極難蒐證，能夠成功達到起訴門檻者本來就不多。倘若檢察官因犯罪嫌疑不足而為不起訴處分，經常引起輿論及媒體之批判，率爾指責受政治干預包庇吃案；若為昭公信勉強起訴竟遭判無罪，更係有違檢察官之合法性義務及客觀性義務而應受問責。檢察官夾在法律及輿論之間，經常處於兩難之局面，如起訴則遭指摘係政治打手，不起訴則遭指摘係包庇吃案。倘若能夠納入外部監督機制，縱使為不起訴處分亦可獲得外部機關之審查。倘若經外部監督審查後認為不起訴處分確屬允當，自會維持檢察官結論，如此更可昭公信。倘若審查認為應當起訴並有相關配套起訴機制，亦可杜絕檢察機關包庇公訴之疑慮。

前一節介紹的日本檢察審查會，即係一極富參考價值之外部監督機制。如同前述小澤一郎案件中，檢察官對小澤一郎做出不起訴處分，受到輿論及媒體之高度質疑，認為檢方包庇吃案。但檢方認為犯罪事證確有不足，不願聽從民粹濫行起訴，仍然堅持不起訴處分。但是，檢察審查會兩次審查都認為應當提起公訴。審查員們所執理由之一，即本案件如有判決有罪的可能，即不應由檢方將案件阻擋在法院審判的大門外，而應交由法官來審理。該案件經檢察審查會第二次議決應當提請公訴後，便指定律師進行強制起訴程序。起訴以後，一審審理終結小澤一郎獲判無罪，上訴二審亦維持原判決。本案中，檢察審查會強制起訴的決定乍看之下似乎侵害了檢方的權威，實質上反而是證明了檢方堅守人權保障及起訴標準之立場，更幫檢方承受之巨大輿論壓力解套。反觀我國，貪瀆等重罪案件之不起訴處分缺乏外部監督機制，檢方只能承受外界批判的眼光，且在偵查不公開及保護被告隱私權之原則下，檢方亦不能主動將卷證資料提供外界閱覽以昭公信，只能採取發新聞稿澄清方式說明，但根本無法杜悠悠之口，而無奈永遠背負質疑與罵名。若能將純屬內部監督機制之再議制度改革，納入人民檢察審查會或法院交付審判之外部監督機制，不僅可以提高檢察官之外部制衡力量，更可以提高檢

察官之公信力。

第五目 我國引進日本檢察審查會制度之可行性

承前所述，我國再議制度係檢察機關對不起訴處分之事後監督機制，其自我審查之重要性原不能與事前監督之送閱制度相比。此項事後監督程序仍僅係檢察機關之內部監督機制，不若外部監督機制之客觀公正及陽光公開。再者，外部監督機制可採納之立法例有法院或日本檢察審查會兩種模式，前者在我國尚須考量法院案件量負擔等現實因素，然亦為可行途徑。惟因日本檢察審查會行之有年，相關制度及實務經驗已臻完備。而且，我國近年來司法改革重點之一，在於提升人民對於司法信賴，於法院方面已有觀審制、參審制及陪審制之議，若於檢察官方面亦能引進人民參與檢察審查機制，更可配合整體司法改革之路徑與步調。

若以實務數據觀察，更可以發現引進日本檢察審查會之可行性。如前所述，依「台灣高等法院檢察署審核再議案件收結情形」統計數據，104 年度高檢署審核再議案件數為 2 萬 6,117 件，駁回 2 萬 675 件（79.16%），命令發回續行偵查及命令起訴者達 3,112 件（11.91%），其他命補正等處分為 2,328 件；其實歷年情況大致相同，均約有一成案件經高檢署發回偵續⁵⁷⁶。如再進一步觀察，據台北地檢署內部統計資料顯示，發回偵續案件中約僅有一成提起公訴。

比對日本的情況，其實務數據與我國近似。依日本法務省平成 27 年（即 2015 年）犯罪白書之資料來看，自檢察審查會法在 1949 年施行起至 2014 年間，檢察審查會共處理 16 萬 6,220 人，其中有 1 萬 8,071 人（10.9%）係檢察審查會決議屬「起訴相當」或「不起訴不當」者。這 1 萬 8,071 人中僅有 1,543 人再為檢察官所起訴（約 8.53%），其結果包括有罪者共 1,380 人（自由刑 490 人，罰金刑

⁵⁷⁶ 參考台灣高等法院檢察署網站統計圖地，
<http://www.tph.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=13103&mp=003>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

890人)，無罪者97人（包括免訴及駁回起訴者）⁵⁷⁷。由此可見，日本檢察審查會在審查檢察官不起訴處分後，認為不適當而建議檢方起訴或繼續偵查之比例約為一成，且檢察官收到檢察審查會之建議後亦僅不足一成提起公訴。數據顯示，日本檢察審查會與我國高檢署再議審查之寬嚴情況大致上相等。

另外值得注意的是，日本於2004年修正及新增檢察審查會法第41條以下之規定，並於2009年5月間施行所謂「強制起訴」制度，即對於檢察官第一次不起訴處分之案件，檢察審查會倘作成「起訴相當」之決議，交由檢察官再行偵查時，檢察官若仍再度為不起訴處分，或逾3個月仍遲未起訴時，則檢察審查會應進行第二階段之審查。其後，法院應指定律師擔當公訴人，並根據該起訴決議向法院提起公訴。如特別觀察修法後，即近六年（2009年-2014年）檢察審查會決議「起訴相當」或「不起訴不當」之事件，檢察官剛開始對於檢察審查會之決議似乎高度尊重，續行偵查後起訴之案件比率各年分別為25.7%、17.6%、17.2%、18.9%、13.1%及12.3%⁵⁷⁸。數據顯示，檢方維持不起訴之比率仍舊相當高，甚至愈來愈高，至2014年時檢方已有將近九成維持不起訴處分，僅有一成多改以起訴。

綜合以上數據，我們可以觀察到，我國再議制度下高檢署發回偵續比率大約一成；日本高檢署受理告訴人不服案件則幾乎都維持不起訴決定，這也維持了檢方一致的對外立場，而後續外部監督的檢察審查會建議繼續偵查比率也大約一成，

⁵⁷⁷ 此類經檢察官起訴後，其結果包括有罪者共1,380人（自由刑490人，罰金刑890人），無罪者97人（包括免訴及駁回起訴者）。另外，在為「起訴相當」之決議後，檢察官維持不起訴而經檢察審查會再審查之事件中，從2009至2014年間共有21人，其中再審查結果為決議起訴者11人，未獲決議起訴者為10人。在這段期間檢察審查會決議起訴後經提起公訴，裁判確定者4人（有罪1人，無罪3人，包括免訴及駁回起訴者）。參見日本法務省，〈平成27年版 犯罪白書〉，http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/n62_2_5_2_1_2.html。

⁵⁷⁸ 另依數據來看，近六年（2009-2014年）檢察審查會總受理人數分別為2,663人、2,304人、2,094人、2,174人、1,947人及2,080人。在2014年檢察審查會之受理人數中刑法犯為1,824人，從罪名別來看，以駕車過失致死傷罪最多（255人），以下依次為偽造文書（207人）、傷害罪（201人）、詐欺（182人）及職權濫用（171人）。參見日本法務省，〈平成27年版 犯罪白書 5-2-1-2表 起訴相當・不起訴不當議決事件 事後措置狀況の推移〉，<http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/excel/5-2-1-02.xlsx>


顯示監督審查的門檻與我國相當。由此可以給予我們啟發，既然內部監督與外部監督都可能維持 9 成的不起訴處分決定，交由外部監督可以讓案件更加陽光透明，並且由人民為檢察官之不起訴處分加以背書，避免檢方在政治敏感案件或金融案件受到輿論或媒體妄加批判從而降低公信力。至於檢察審查會建議起訴或繼續偵查之一成案件，經日本檢方聽取建議後願意提起公訴者也僅佔其中 1 成，仍與我國數據大致相當，亦顯示日本人民參與審查不至於有過高或過低之現象，案件數量仍在檢方可以承受之範圍內。因此，從審查門檻及實務數據可以得出我國確實具有採行日本檢察審查會制度之環境。

若進一步觀察日本檢察審查會在 2009 年修法賦予強制起訴之法律效果新制後，更可以發現檢察審查會對於加強對檢察官之監督，以及提升檢察官公信力之雙重優點。前開修法後第一件強制起訴事件，是針對 2001 年 7 月發生的明石步道橋事件，該案被告係警察署副署長，因煙火大會活動防止群眾踏傷的警備規劃方面可能涉有過失，遭檢方追查是否成立業務上過失致死傷罪，因在修法前檢方分別在 2003 年、2004 年及 2006 年為不起訴處分三次，檢察審查會亦分別在 2004 年、2005 年及 2009 年為三次「起訴相當」決議，嗣於修法後，檢察審查會於 2010 年 1 月針對檢方在 2009 年 10 月的第 4 次不起訴處分再次作出「起訴相當」決議，並強制起訴。一審之神戶地方法院以起訴時點之 2010 年 4 月已逾業務過失致死傷罪之 5 年時效而在 2013 年 2 月 20 日為免訴判決⁵⁷⁹。經上訴後大阪高等法院仍認已逾時效而在 2014 年 4 月 23 日為免訴判決⁵⁸⁰。目前本案經上訴至最高法院，仍在審理當中⁵⁸¹。本案在發生當時引起日本媒體及輿論高度關注，涉案之人係警界高官，檢方為不起訴處分自然引起媒體及輿論質疑包庇。經過檢察審查會的決議後提起公訴，滿足了人民對於提起控訴以及交由法院公開審判探明真相之期待，最後法院判決免訴也證明檢察官嚴守法律及不跟隨民粹的客觀公正。

⁵⁷⁹ 神戶地方裁判所平成 22 年（わ）457 号判決

⁵⁸⁰ 大阪高等裁判所平成 25 年（う）398 号判決。

⁵⁸¹ 2015 年 7 月 21 日產經新聞，<http://www.sankei.com/affairs/news/150721/afr1507210014-n1.html>



修法後第二件強制起訴事件，係針對 2005 年 4 月福知山線列車出軌之重大事故，該事件係因西日本鐵道公司之火車出軌導致死傷眾多，經神戶地檢追究包括西日本鐵道公司 3 名歷任社長在內之幹部等人對於安全對策之刑事責任後，對該三名歷代社長為不起訴處分。神戶第一檢察審查會對此不起訴處分經審查後在 2009 年 10 月 22 日作出「起訴相當」決議，然同年 12 月 4 日神戶地檢重為不起訴處分，爾後檢察審查會在 2010 年 3 月 26 日再次作成「起訴相當」決議，故依新法進行強制起訴，在同年 4 月 23 日由法院所指定之律師代替檢察官起訴。神戶地院在 2013 年 9 月 27 日為無罪判決⁵⁸²，經上訴後大阪高院在 2015 年 3 月 27 日仍維持一審無罪判決⁵⁸³。本件與前一案件相同，因為事故死傷人數眾多，引發眾怒，涉案之人又係西日本鐵道公司歷任社長等權貴人士，檢方做出不起訴處分同樣飽受質疑。檢察審查會運用強制起訴程序後，也滿足了人民起訴交由法院公開審判查明真相之期待，法院最後判決無罪也證明檢察官之公正立場。

最引人矚目的案例，是 2009 年日本政界爆發小澤一郎之「陸山會」購地醜聞，涉案主角小澤一郎曾擔任日本民主黨之黨幹事，在日本是一位重量級政治人物，「陸山會」則是他管理政治獻金的團體。2004 年 10 月「陸山會」以 3 億 5,000 萬日圓購入東京都世田谷區的一塊土地，但從小澤一郎處借入之 4 億元購地費用並未記入當年度收支報告書，而是記在隔年的收支報告書中。本案經東京地方檢察廳特搜部偵查，並於 2010 年 2 月間偵結，將處理資金之眾議院議員石川知欲、秘書大久保隆規及池田光智等 3 人，以違反政治資金規正法之虛偽記載罪提起公訴，但對小澤一郎則為不起訴處分。因為輿論質疑案情並不單純，懷疑是小澤一郎以水壩工程向建設公司收取政治獻金 1 億日圓，利用「陸山會」購地交易洗錢漂白。由於輿論沸騰，經過市民團體的告發，東京第五檢察審查會即開始審查不起訴處分是否適當。2010 年 4 月 27 日及同年 10 月 4 日，先後兩次檢察審查會

⁵⁸² 神戶地判平 25・9・27 判決。另參見日本經濟新聞（09/23/2013），http://www.nikkei.com/article/DGXNASHC2604A_X20C13A9000000/

⁵⁸³ 大阪高等裁判所平成 25 年（う）1335 號判決。

的審查都決議認為應提起公訴，亦即審查員都作出了「起訴適當」之決議，並於 2011 年 1 月 31 日由指定律師擔當公訴人，對小澤一郎提起公訴⁵⁸⁴。本件經審理後，一審判決無罪，二審亦維持無罪⁵⁸⁵。本案中，輿論原本高度質疑小澤一郎涉嫌貪瀆，經檢察官為不起訴處分後，當然引起輿論高度不滿，認為檢方包庇政客，使檢察官的公正性備受質疑。但是，本案後來經法院審理後判決無罪，當然也洗刷了檢方包庇吃案的誤解，提升了檢方的公信力。

值得注意的是，上述案件都沒有犯罪被害人可以提出告訴，在我國和德國的刑事訴訟法制度下，都是由檢方不起訴處分後便已結案，並無法送請交付審判或透過強制起訴制度，交由法院進行外部監督。在這樣的情況，檢察官受到外界質疑包庇吃案，或者政治不干預的批判將會如影隨形的延續下去。但是，德國長年檢察官公正性深受信賴，此等質疑與批判較我國為輕。我國檢察官長年受到藍綠政治鬥爭的擠壓，而且法務部長施加不當政治干預之痕跡始終存在，更讓檢察官淪為政治打手或吃案工具的形象揮之不去。然而，日本透過檢察審查會的機制，將案件交由人民直接檢視，最後起訴亦獲判無罪，不僅滿足了民眾監督檢察官的需求，更提高了檢察官的專業形象與公正威信。此制度將不起訴處分之卷證資料透過人民參與檢查，得以陽光透明化的接受監督，對於怠惰或濫權之檢察官亦可發揮制衡或揭弊之效果，故值得我國引進。

另一方面，2009 年檢察審查會新制度「強制起訴」施行後，目前僅有 1 件係「強制起訴」經法院判決有罪確定之案件。依日本法務省 2015 年犯罪白書之數據，在檢察審查會為「起訴相當」之決議後，檢察官維持不起訴而經檢察審查會就該不起訴處分進行再審查之案件，從 2009 年至 2014 年間共有 21 人，其中再審查結果未獲決議起訴者為 10 人，而經決議起訴者為 11 人，據資料顯示目前

⁵⁸⁴ 關於本案的事實及評析，可參見呂寧莉（2012），〈從小澤案看日本之強制起訴制度〉，《檢察新論》，17 期，頁 282 以下。

⁵⁸⁵ 本案一審判決無罪，二審維持。中島宏（2013），〈檢察審查會與公訴之應有型態〉，《法學七十一》，698 號，頁 14-17。

已裁判確定者為 4 人，其中有罪僅 1 人、無罪 3 人(包括免訴及駁回起訴者)⁵⁸⁶。雖然目前數據顯示僅有 1 人有罪判決確定，但這一方面顯示檢察官辦案正確率甚高，也確認了檢察審查會設立主旨在於監督檢察官之不起訴處分，至多用於補強應起訴的漏網之魚，並非專為強化追訴而設。

此外，日本檢察審查會也能有效避免案件長期懸而未決。我國再議制度下高檢署多次發回續行偵查的情形所在多有，有時甚至發回到案號為「偵續八」，也就是從「偵」字案到「偵續八」字案已經歷經 9 位地檢署檢察官偵辦，案件穿梭於地檢署和高檢署已經至少 8 次不起訴處分了。這樣來回反覆於地檢署與高檢署的案件始終無法終結，對於被告、告訴人、檢察官都是一次又一次的煎熬和折磨。反觀日本刑事訴訟法之制度下，告訴人在收受原檢察官不起訴處分以後，如有不服可向上級檢察廳首長聲請變更該處分，由上級檢察廳首長決定是否撤銷原來之不起訴處分，發回地方檢察廳繼續偵辦，若果真發回則猶如我國之「偵續」案件。但是，日本實務上撤銷原處分發回繼續偵辦之情況極為罕見，因此極少類似我國之「偵續」案件。倘該告訴人仍有不服，只有再向檢察審查會表示不服，如檢察審查會作出「不起訴相當」之決議後，該案即告確定，聲請人即不能再為爭執；而若作出「不起訴不相當」或「起訴相當」之決議時，案件便會退給檢方重新偵查，此種情形差可比擬為我國的「偵續」或「偵續一」案件。而若檢察官就「不起訴不相當」的案件以同一理由再為不起訴處分時，該案亦告確定，聲請人也不能再爭執(檢察審查會法第 41 條之 8⁵⁸⁷)。除非，檢察審查會對於第一次審查係作出「起訴相當」決議，經檢察官維持不起訴處分，檢察審查會再次審查又認為應該作出起訴決議時，此際也就走向強制起訴而由法院進行審判程序了。簡言之，在日本檢察審查會制度下，案件頂多經歷「偵」、「偵續」、「偵續一」3 次，原則

⁵⁸⁶ 參見日本法務省，〈平成 27 年版 犯罪白書〉，http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/n62_2_5_2_1_2.html。

⁵⁸⁷ 原文為：「第四十一条の八 檢察官が同一の被疑事件について前にした公訴を提起しない処分と同一の理由により第四十一条第二項の公訴を提起しない処分をしたときは、第二条第二項に掲げる者は、その処分の当否の審査の申立てをすることができない。」

上就會終結。而我國再議制度下，竟可以撤銷發回無限次，其機制設計表面上是給予告訴人無限的救濟機會，實質上只是提供毫無起訴希望的無限迴圈而已。

再者，日本檢察審查會具有強制起訴之權力，也就是該程序賦予人民使用法院解決訴訟爭端之機能，因此是真正符合憲法保障人民訴訟權之完整救濟制度。相較於我國職權再議制度，缺乏最終走向法院解決紛爭之完整救濟權能，是若我國能引進日本檢察審查會制度，對於運用司法權解決檢察官與人民之間爭端亦具有憲法上之積極意義。

當然，日本檢察審查若欲引進我國，關於其運作過程之諸多實務問題亦須更多研究。以上述案件為例，在日本均係社會矚目案件，因重大事故或政治醜聞事件而受媒體及輿論高度關注與質疑，因此較容易或可能被檢察審查會認為應當「強制起訴」的案件。由於此類案件既經檢方偵結做出不起訴處分，檢察審查會如果要採取起訴的立場，當然必須確保其審查之可信度，因此亦有主張應該提高審查透明度的意見。此外，強制起訴後，就擔任檢察官職務之指定律師，是否能充分舉證，能否從為不起訴處分之檢察官所持證據中成功舉證有罪，進行補充搜索時能否得到搜查機關之協力等，在日本律師界也有提出質疑。但其實務界對於修法後賦予檢察審查會強制起訴之權力，大多認為對於日本刑事訴追制度帶來新的轉機。⁵⁸⁸

從日本近年司法改革的修法走向，法院方面引進人民參審制，檢察署方面則賦予檢察審查會強制起訴的權力，可清楚看到其引進人民參與司法，進而信賴司法的目標。我國近年來司法改革之議題，其中亦包含引進人民觀審制、參審制或陪審制，但是在檢察署方面缺乏人民參與的機制，或可考慮日本檢察審查會的機制，一方面加強對檢察官不起訴處分之監督，另一方面亦提高人民對於檢察官之信賴。

⁵⁸⁸ 新屋達之（2010），〈真正開始啟動之修正檢察審查會〉，《法律時報》，82卷11號，頁1-3。

第五章 提高檢察機關效能與降低怠惰

第一節 影響我國檢察機關效能及怠惰之因素

本論文認為，提高檢察機關效能是我國檢察機關組織改革之第三項重要方向，也是建構檢察體系的第三項重要支柱。本章首先將詳細描繪我國檢察官實務工作的龐大案件數量，以及影響工作案量的幾個實務因素。其次，將詳細考察我國檢察機關人力資源不足，以及檢察事務官晉升管道阻塞與配置失當的問題。其後，本章將引介日本副檢察官制度以及該國完整的人事晉升制度。最後，則建議應當引進日本副檢察官制度，並且打通檢察事務官的人事晉升管道，讓檢察官、副檢察官及檢察事務官形成團隊夥伴關係，有效提升檢察機關效能。

第一項 我國檢察官之工作案件數量

我國檢察官之工作繁重雖為眾所周知之事，但相關數據有時失真，難以呈現真實情況。此外，影響檢察官工作案件數量及品質的實務因素亦應加以考察，才能做出正確而合理的評估。本論文認為應當賦予檢察官合理的工作案件數量及職場環境，才有可能對於檢察官起訴品質提出合理的監督問責。以下詳細說明之。

第一款 影響我國檢察官工作案件數量的因素

檢察官雖然擁有巨大的控訴權，但是承辦的業務量也非常龐大。儘管檢察官得依據調度司法警察條例，於辦理偵查執行事件，有指揮司法警察官、命令司法警察之權，且實務上亦有大量案件指揮警察局、調查局、廉政署、海巡署偵辦，但案件最終仍須由檢察官負結案之責，作出起訴或不起訴之決定。因此，檢察官必須對於承辦的案件進行完全掌握，並負起全部責任，實務工作上相當辛勞。

目前，實務工作辛苦的莫過於地檢署的偵查檢察官，因為必須承辦最耗費心力與時間的案件偵查工作，並且必須實質上的進行結案與撰寫書類，此外還必須固定輪值 24 小時的內勤值日工作，以及 24 小時的外勤相驗工作。由於每一個案

件都是獨特，而且需要從無到有具體查明被告有無犯罪，如果有犯罪嫌疑就必須多方面蒐證直到撰寫出起訴書為止；如果沒有犯罪嫌疑同樣必須查到窮盡手段才能停止，並且撰寫出猶如無罪判決的不起訴處分書，否則就會受到告訴人的指責、聲請再議，以及可能受到高檢署發回繼續偵辦。因此在我國，檢察官的偵查工作非常繁重。

關於檢察官工作過勞的問題，時偉辰法官曾在 2016 年 6 月發表一份實證問卷調查，其中提到影響檢察官工作案件量的因素，至少有：司法警察移送數量及品質、民眾告訴浮濫、法院見解浮動及高檢發回偵續案件等，甚值參考，以下加以簡介⁵⁸⁹。

1. 司法警察移送數量及品質問題

時法官在上開訪談報告中指出，檢察官收受案件之最大宗為司法警察移送、解送案件，司法警察在限時壓力下移送地檢署之案件，因時間緊湊尚須由檢察官審查是否充分，又因移送後警察業已辦畢，亦難期待能有如同移送前之積極態度。檢察官身為偵查主體，自須審查事證是否完備，如不完備，得依刑事訴訟法第 231 條之 1 審查後退案命補足，然檢察官既為偵查主體，須就案件之成敗負責，辦案總期間及案件進行時間依然持續計算，迫於時間壓力下，司法警察如仍無法補足資料，檢察官僅能就所剩的時間繼續偵查，長久下來，檢察官對於行使退案審查權的意願不高，原本應為篩漏司法警察移送案件之機能無法完成，增加檢察官的辦案負擔。

2. 民眾告訴浮濫

民眾告訴浮濫更是增加檢察官工作負擔的重要因素。檢察官受理案件無不告

⁵⁸⁹ 此份司法人員過勞問題之分析訪談紀錄，雖非正式發表之論文，但因為報告人時偉辰先生係臺灣臺中地方法院法官，對於實務界有親身觀察，並且直接向檢察官進行訪談，其內容有許多值得參考之處，故予以引介做為我國實務問題之參考，網址為：<http://talk.justice.care/t/司法人員過勞問題/242>。

不理原則之適用，告訴人所提告之案件可能涉及刑事及民事部分，因民事請求範圍之擴張會促使所繳納之裁判費增加，而刑事案件追加告訴範圍則無此一問題，自可不斷追加告訴範圍，使檢察官就該案花費更多心力偵辦。民事案件當事人如聲請法院調查證據，均須由當事人自行支付，須待勝訴後始得命被告繳納，刑事案件檢察官調查證據係由國家負擔調查證據費用，縱使告訴人最終獲得不起訴處分，對其亦無額外金錢損失。

起訴後被害人提起附帶民事訴訟免繳裁判費，亦增加其期待提起告訴後檢察官起訴以免繳裁判費之動機。告訴人如認其與被告間之民事糾紛涉犯刑事案件，向地檢署提出告訴故無疑義，惟立法上是否因為認其具有刑事被害人的特殊身分，而可免除一般民事原告應負擔之義務，尚可再思考。

3. 法院見解浮動

根據時瑋辰法官訪談的報告中，實務界檢察官指出關於強制處分，檢方的搜索、監聽、聲押都需要法官令狀，但法官卻標準不一，甚至相同的證據和事實背景下，甲法官同意發搜索票或准予羈押，乙法官卻完全否定。這導致檢察官和警察只好挑選熟識或核准心證較寬鬆的法官值班日聲請，又「例如逮捕詐騙集團領（錢）的車手現行犯，若法官不准羈押車手，整個案子即付諸流水，因車手一飭回必定串供，但是有的法官願意押，有的不願意押，使破案與否淪為擲骰子般的機率問題，而非法律問題」；證據評價部分，無罪推定是所有司法單位都認知的價值，但是同一審級之間不同法官見解歧異，不同審級法官見解差距可能更大，有完全不同的判決結果，這對於檢察官偵辦案件及起訴定罪都有相當大的困擾。

4. 高檢發回偵續過多

現行再議案件由高檢署檢察官審核後，如認再議有理由，依刑事訴訟法第258條第1款規定，雖可自行調查原地檢署檢察官偵查不完備事項，然實務上仍以命令原地檢署另一檢察官續行偵查之方式較多，偵續案件不當發回已經造成基

層檢察官的負擔，有時會見到上級發回續查命令抄律師再議狀，但卻未針對案件法律構成要件做發回理由之闡述，常常抓一些枝微末節命令發回續查，跟法律構成要件全然無涉，只是徒使當事人陷於案件無法確定的地獄中。

除了上述時瑋辰法官所提及的 4 種情形以外，我國檢察官被要求撰寫不起訴處分書理由的說理義務相當高。實務上，我國檢察官不起訴處分書之內容必須詳細記載事實及理由，對於各項直接證據或間接證據也必須具體陳述為何經評估不能採納，這與美國、日本檢察官不起訴處分書相比起來，我國的書類嚴謹與完備多了。但這也導致檢察官必須花費大量的時間在撰寫不起訴處分書，都加重了工作量的負擔。但是，法官只需要受理檢察官提起公訴的案件，而檢方的起訴案件數量只佔其偵查案件總體案件的 20% 以內，相形之下法官的收案件數比較少，而且事證都已經經過從無到有蒐羅完備，縱然起訴品質有所落差，但比起檢察官當初收案之時的缺漏殘破，已經不知進步多少。而起訴以後又必須經過法官與辯護人放大鏡的檢驗，因此許多不明偵查實務者會偶爾會質疑檢方為何起訴品質低落。但事實上，當外界以放大鏡觀察檢方起訴品質時，卻忽略這些起訴案件只占檢方所有案件的 20% 不到，而其他 80% 的不起訴案件檢方也必須辦理相等的品質，因為每一件案件能否起訴都必須查清楚。即使是那些不起訴處分的案件，檢察官同樣必須認真查完才能結案。相對於美國檢察官專注在起訴案件上，對於不起訴處分的書類要求很低，加上巨大的不起訴裁量權，實務上美國檢察官只要把心思放在認為應該起訴的案件上就可以，這與我國有非常巨大的差異。但是，必須注意的是，美國檢察機關的作法所可能導致告訴人或被害人權益受損的情況，也是相當嚴重的。此外，美國警察機關所擁有的微罪處理權力，在美國引起的抨擊和詬病也相當多，這都是當我們想要仿效美國制度時必須注意到的。

第二款 我國檢察官工作案件數量之實際情況

目前我國地檢署基層檢察官總人數，截至 104 年 12 月底為 1,012 人，扣掉調法務部辦事、辦理公訴、執行檢察官等以後，全國偵查組檢察官人力大約只有

600 餘位。從我國檢察機關偵查案件的總收案數看來，101 年度全國各地檢署偵查案件總共新收 391,990 件，102 年度為 393,298 件，103 年度為 412,715 件，104 年度已達 430,595 件，年年攀高⁵⁹⁰。



再從每年檢察官對偵查案件的結案總數量來看，101 年度全國各地檢署偵查案件總共新收 391,990 件，102 年度為 393,298 件，103 年度為 412,715 件，104 年度已達 430,595 件，同樣是年年攀高⁵⁹¹。

工作負荷太重與追求辦案績效致無力兼顧品質。案件數量太多，多年來一直是檢察機關揮之不去的夢魘，而且逐年大增。但檢察機關人力並未逐年隨之增加，每位檢察官辦案件數均超過身心所能負擔範圍，案件負擔過多，工作不堪負荷，未能仔細閱卷，研析案情並詳擬偵查之方法與步驟，未能衡量偵查是否完備，研判偵查所得之全部證據是否充足即貿然結案，要求檢察官精緻辦案並兼顧品質，無異緣木求魚。

若更精緻的觀察各地檢署的情況，以質量相當繁重的台北地檢署為例，總共 16 位主任檢察官、109 個檢察官，其中偵查組有 12 位主任檢察官、共 73 位檢察官，公訴組有 4 位主任檢察官、共 36 個公訴檢察官。依據論文截稿前最新統計，105 年 6 月之當月份，該署偵查案件共新收偵他相案共計 4,813 件，平均每位偵查組檢察官收到新案共 65.93 件，又當月共偵結偵他相案共計 4,558 件，平均每位檢察官終結 62.43 件，案件數量非常龐大。而且，當月全署尚未偵結的偵他相案高達 9,578 件，平均每位檢察官手中還有 131.2 件。等於說，每位檢察官在 6 月底手中有 131 件案件正在偵辦中，但 7 月份又會繼續收到新案約 66 件。而且值得注意的是，台北地檢署的偵查案件中有許多是較為複雜的金融、貪瀆、詐欺

⁵⁹⁰ 台灣高等法院檢察署網站，統計園地，檢察統計，<http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13106&CtUnit=760&BaseDSD=7&mp=003>（最後瀏覽日：07/20/2016）。


⁵⁹¹ 台灣高等法院檢察署網站，前揭註 590。

背信、偽造文書等財產犯罪，單純從數量上也無法反映出其質量之繁重。

新北地檢署，總共 14 位主任檢察官、126 位檢察官，其中偵查組有 12 位主任檢察官、共 91 位檢察官。依據論文截稿前最新統計，105 年 6 月之當月份，該署偵查案件共新收偵他相案共計 6,316 件，平均每位偵查組檢察官收到新案共 69.4 件，又當月共偵結偵他相案共計 5,956 件，平均每位檢察官終結 65.45 件，這已經是非常驚人的數量。而且，當月全署尚未偵結的偵他相案高達 10,860 件，平均每位檢察官手中還有 119.34 件。等於說，新北檢平均每位檢察官在 6 月底手中有將近 120 件案件正在偵辦中，但 7 月份又會繼續收到新案約 70 件。

高雄地檢署偵查案件終結情形統計，104 年度總計偵查終結 40726 件，其中起訴 9,976 件（占 19.67%），聲請簡易判決 12,192 件（占 24.04%），不起訴處分 15,212 件（占 28.99%），緩起訴處分 6,691 件（占 13.19%），其他 6,655 件（占 13.12%）。該署偵查檢察官平均每人每月辦件 64.65 件。情況一樣非常嚴峻。

案件數量最驚人與繁重的首推桃園地檢署，該署總共 13 位主任檢察官、99 位檢察官，其中偵查組有 10 位主任檢察官、共 65 位檢察官。依據論文截稿前最新統計，105 年 6 月之當月份，該署偵查案件共新收偵他相案共計 16,005 件，由於桃園地檢署案件量是全國之冠，非常驚人，該署主任檢察官亦須承擔許多偵辦案件業務。在扣除掉主任檢察官的承辦案件數量 412 件後，平均每位偵查組檢察官收到新案竟高達 239.89 件，又當月共偵結偵他相案共計 9,249 件，平均每位檢察官終結 142.29 件，這已經是非常驚人的數量。而且，當月全署尚未偵結的偵他相案高達 17,847 件，平均每位檢察官手中還有 274.56 件。等於說，桃園地檢署平均每位檢察官在 6 月底手中有將近 274 件案件正在偵辦中，但 7 月份又會繼續收到新案約 240 件。近年來，新派的檢察官均不願意前往桃園地檢署，因為該署案件量已經龐大到令檢察官難以承受。即使派往該地檢署任職，許多檢察官在三或四年後也會紛紛尋求調往其他地檢署。



規模較小的台南地檢署，偵查組檢察官工作量也不惶多讓。台南地檢署共有 9 位主任檢察官及 67 位檢察官，其中偵查組有 7 位主任檢察官、46 位檢察官。依據論文截稿前最新統計，105 年 6 月之當月份，該署偵查案件共新收偵他相案共計 3,446 件，平均每位偵查組檢察官收到新案共 74.91 件，又當月共偵結偵他相案共計 3,294 件，平均每位檢察官終結 71.6 件，這已經是非常驚人的數量。而且，當月全署尚未偵結的偵他相案高達 5,854 件，平均每位檢察官手中還有 127.26 件。等於說，每位檢察官在 6 月底手中有 127 件案件正在偵辦中，但 7 月份又會繼續收到新案約 75 件，而他也最好在當月結掉 75 件，否則他手中的案件將會逐漸累積增加。

除偵查工作以外，我國地檢署檢察官尚須輪值內勤受理申告，負責外勤相驗工作及至法院實行公訴，參與民事有關公益之事件，例如聲請死亡宣告事件、禁治產事件之聲請、法人選任清算人事件、社團解散事件之聲請；此外，尚有執行公法上之職務，如犯罪被害人補償案件審核、律師懲戒、監獄視導、冤獄賠償案件，甚至處理鄉鎮調解、更生保護業務，婦幼保護督導業務（性侵害、兒童及少年性交易、家庭暴力案件）、參與人口販運案件督導業務、法治宣導教育，並隨時要接受上級長官指示處理一些應辦事項或突發重大事件處理。尤其，每逢中央或地方公職人員選舉期間，地檢署檢察官更必須奉命進駐各司法轄區之最基層警政及戶政單位，辦理選舉查察及現場坐鎮緊急應變業務。另外，例行的高檢署緝毒大掃蕩、組織犯罪掃、行政院排除民怨計畫（對偽劣藥、電話詐欺、暴力討債、黑心食品、環保犯罪、國土保護、幫派等引發民怨犯罪案件，配合行政院政策之掃蕩）。以及執行法院確定之判決，辦理沒收、拍賣及變賣扣押物品之業務。基層檢察官任務複雜多樣，工作負擔異常沉重，如又偵辦到社會矚目之重大案件，即受到外界放大檢視，嗜血的媒體報導亂追逐，面對社會大眾之關注，檢察官必須承擔案件成敗及績效之壓力，更是壓力巨大，身心俱疲。而且偵辦社會重大矚目案件時，要面對龐大辯護律師團的抵制與批鬥，可謂有功無賞打破要賠，可以

說是非常艱辛與辛勞。在探討檢察機關改革時，若不正視此問題，則單憑檢察獨立或檢察一體之法規範、法理論的探討，根本難以保障檢察官真正辦案的理想環境，遑論有精緻的檢察績效。



第二項 我國檢察官辦案期限與偵結壓力


地檢署偵查組檢察官不只承辦的案件數量極為龐大，更受到嚴格的辦案期間管制，壓力更加沉重。目前法務部訂有檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點，對於檢察官辦案之期限，以及辦案期間持續偵辦均定期稽催管考。

第一款 偵查檢察官辦案期限之管考壓力

關於檢察官辦案期限的規定，依據檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點第 35 點規定，案件自收案之日起，逾下列期限尚未終結者，由研考科會同統計室，按月填具逾期未結案件催辦通知單，層報檢察長核閱後，通知檢察官，促其注意迅速進行結案：(一) 一般偵查案件逾八個月；(二) 非屬經濟犯罪案件之詐欺、背信、侵占案件逾一年；(三) 重大刑事案件逾四個月；(四) 再議案件逾三個月；(五) 刑事執行案件逾六個月；(六) 檢察官參與民事及非訟事件逾三個月。

實務運作上，檢察官受到辦案期限的限制與壓力相當大。因為一旦超過辦案期限，就會列入逾期未結案件的管考。依上開要點第 36 點規定，書記官就逾期未結案件，應按月據實造冊，送主任檢察官核閱，再送請檢察長核定，且於翌月 15 日前須陳報高檢進行管制，高檢署彙整全國資料後更須於該月 25 日前陳報法務部。此部分雖然不涉及案件偵辦之內容，但是檢察行政之管理相當嚴格，一旦逾期未結案件過多，將會受到上級長官之督責。嚴重者則可能受到行政監督權人之職務評鑑或職務評定處置。

檢察官偵辦期間於三個月未進行，也可能要受到職務評鑑和職務評定。依據上開要點第 44 點規定，檢察官有下列各款情形之一者，依法務部及所屬各機關




人員獎懲案件處理要點懲處之：(一) 檢察官對於偵查案件「無故未接續進行」繼續六個月以上者，或全年新發生「無故逾三月未進行」或「無故或藉故拖延逾期不結」之案件總計逾三十件者，得依其情節，發命令促其注意或警告，必要時並得調整其職務或報請調整至事務較簡之檢察機關。(二) 主任檢察官全年全組「無故逾三月未進行」或「無故或藉故拖延逾期不結」之案件累計之總數除以該組檢察官人數所得商數超過十五件者，得依其情節，發命令促其注意或警告。(三) 檢察長全年全署「無故逾三月未進行」或「無故或藉故拖延逾期不結」之案件累計之總數除以該署檢察官人數所得商數超過十五件者，得依其情節，發命令促其注意或警告。

事實上，由於某些案件極度複雜，例如早期詐欺倒會的情況，有時候一倒會就是四、五個會，每會至少 40 人，連會員都搞不清楚自己是活會還是死會；另外有的醫療糾紛案件，需要送請衛生福利部醫事審議委員會鑑定，這些都是必要的期間。而且許多案件當事人未必配合提供證據資料，而案情又難以釐清不宜草率不起訴結案。而且，每一位檢察官手中同時運轉的偵查案件可能高達 130 件以上，每個月必須同時結掉 70 件，等於大腦必須同時記清這些案情的內容，幾乎是不可能的任務。因此，實務上難免會有案卷太過繁雜就擺在一旁，一擺就過了兩個月以上的情況，變成逾三月未進行的缺失狀態，隨後很快就變成逾期未結的案件了。

各地檢署偵查組檢察官案件數量如此龐大，手中同時運轉的案件數量非常多，要能夠面面俱到實在困難。儘管現階段有檢察事務官協助處理，但檢察事務官人力遠遠不足，尤其在六都地檢署的人力短缺更是非常嚴重。況且，即使有檢察事務官協助處理，但最後偵查終結的書類製作與法律責任，均應由承辦檢察官簽署負責，因此檢察官仍然必須仔細審閱才行。在這樣龐大的案件數量下，又有辦案期限的管制，以及不得逾三個月未進行偵辦的嚴格要求，都使得我國檢察官案牘勞形。

第二款 檢察官辦案品質之考評



法務部本於行政監督權，於法官法修改考績制度為職務評定制後，配套頒訂「高等法院以下各級法院及其分院檢察署與臺灣高等法院檢察署智慧財產分署檢察官辦案品質考評實施要點」(下簡稱檢察官辦案品質考評實施要點)，該要點說明謂：自 101 年 7 月 6 日起，檢察官已不適用公務人員考績法(以下簡稱考績法)及其施行細則相關規定。依本法第 89 條第 1 項準用第 73 條及檢察官職務評定辦法(以下簡稱本辦法)第 6 條規定，檢察官現辦事務所在之機關首長應於每年年終，辦理檢察官之職務評定，報送法務部(以下簡稱本部)核定。職務評定應以平時考評紀錄及檢察官全面評核結果為依據，職務評定與平時考評均包括學識能力、品德操守、敬業精神及辦案品質等項目。依本辦法第 5 條第 2 項、第 6 條第 4 項所定「檢察官職務評定表」(以下簡稱職務評定表)及「法務部所屬檢察機關檢察官平時考評紀錄表」(以下簡稱平時考評紀錄表)之辦案品質考評項目均列有「分析」、「判斷」、「論理」、「經驗」、「深入」、「仔細」、「主動」、「正確」、「效能」等細目，其中，「效能」之考評內容包含「結案件數、結案速度、辦案維持率及實行公訴」等辦案成績考查項目。為符本法之立法本旨，依本法第 89 條第 1 項準用第 74 條第 1 項及本辦法第 7 條第一項規定，職務評定結果僅分「良好」及「未達良好」二類，職務評定結果「良好」項下，未再予以分級或訂定考評之分數級距。為建立平時考評紀錄表辦案品質評核紀錄等級填列之標準，並以辦案成績作為檢察官職務評定辦案品質考評之重要參據，依本辦法第 12 條規定，本綜覈名實、公平公正之旨，準確客觀為職務評定，以回應人民對於檢察官辦案品質之高度期待與要求，並落實精緻偵查、審慎起訴及監督法院裁判，爰修正本要點名稱。

又依據檢察官辦案品質考評實施要點第 5 點之規定，檢察官辦案成績以統計考查所記載者為準，並應作為檢察官年終職務評定辦案品質考評之重要參據。平時考評期間新發生無故逾三個月未進行或無故、藉故拖延逾期不結之案件總計逾


十件者，平時考評紀錄表辦案品質評核紀錄等級不得填列 C 以上。因此，平常龐大的案件數量下，既要避免案件數量暴增，又不能逾期末結，且每一件都要防止逾三月未進行，否則影響辦案成績，就會影響年度職務評定。

至於偵查檢察官辦案成績的計算，逾 3 月未進行等都要扣分，依據檢察官辦案品質考評實施要點第 10 點之規定，無故逾 3 月未進行之偵查案件成績扣減及刑事執行結案速度成績計算方法如下：無故逾 3 月未進行之偵查案件，每件扣總成績 0.2 分，每逾 1 月，按月加扣總成績 0.05 分。

第三款 偵查案件行政管考的兩難

由於行政上的管考，在統一的形式數據的管考統計之下，其實難以呈現每一件個案的獨特性與難易度。例如，刑法第 185 條之 3 酒醉駕車罪就是比較容易處理的案件，車禍過失傷害罪及肇事逃逸罪便較為複雜，即使同樣是車禍事件也可能因為事證明確、有監視錄影畫面為證以及當事人願意和解而容易解決，也可能因為肇事逃逸後死無對證而非常棘手，但是在數據的管考之下是完全無法呈現出這樣的差異性的。相形之下，如果要讓自己能夠符合法務部所規定的督導管考要求，當然要盡力符合辦案期限偵結，以及絕不逾期的規定。然而，倘若過度進行數據的管考，實質上也可能迫使檢察官必須加快結案，甚至演變成爲只求符合管考數據規定的扭曲情況。而且實務運作上，認真詳細調查的檢察官也可能因為專注在重要的案件上，而忽略其他案件，導致積案和逾 3 月未進行案件暴增，遭到不利的職務評定或職務評鑑。也可能有少數檢察官一味迎合數據的美觀，因此採取快速結案，甚至草率結案的方式，而未能更細心的處理當事人之間的糾葛，但是這樣的檢察官的案件管考數據卻是最標準的。

即便在公訴檢察官方面，本來檢察官作為「法律守護人」的角色，客觀上必須保持客觀中立，擺脫與案件的利害牽連，不能計較案件之勝負，或與任何一方當事人存在有利益上的糾纏，但是現行的辦案成績考核制度，卻可能導致少數檢



察官以分數來提起公訴或不起訴，或者影響其起訴後撤回起訴、做出無罪論告的公正態度。管考制度中的無罪分數計算方法，也可能迫使檢察官只關注辦案成績，想獲得案件有罪判決即勝訴的結果，致使理論上應具有的客觀性義務因為辦案成績的壓力而架空。因為無罪判決會降低公訴檢察官和偵查檢察官辦案定罪率，而此又係辦案考績好壞之計算標準，致使檢察官在辦案過程中對案件是否要提起公訴，除了考慮法定的起訴條件以外，還要考慮法官對案件事實、證據的審查判斷，甚至揣摩法官的想法。因為如果案件被判決無罪，必須負擔敗訴之風險，辦案定罪率自然降低。結果案件是否要起訴並非根據受過嚴格法學教育與訓練之檢察官自己其偵查結果依法定起訴原則之確信與否定，而係一切為績效辦案，均有違檢察官在訴訟行為中的獨立性特質，且與檢察官的客觀性義務背道而馳。當然，實務上幾乎絕大多數檢察官並不會因為無罪扣分的情況，而犧牲個案的正義。但這是因為實務上確實未將此段計算分數的比重以及管考效果放得過大，其便是著眼於檢察官的公正客觀屬性。本論文認為，有罪與無罪係取決於太多不可測的因素，甚至法官的法律見解都可能是關鍵決定因素，以之作為檢察官評分的指標並不甚妥當。

儘管，過度強調形式數據的管考，可能會導致偵查檢察官採取快速結案的處理態度，也可能影響公訴檢察官實行公訴蒞庭的公正態度。但若不進行管考，卻又無法將案件具體的量化進行監督。而且在司法上，遲來的正義不是正義，已經是近年來人民對於司法機關提升效率的回應與期待。所以，在檢察機關如此獨特的工作性質與偵辦條件下，要進行有效而合理的管考是一個兩難，但卻又不得不進行的監督手段。然而，適當的行政案件管考能夠有效避免檢察官讓個案停置過久的弊病，但前提在於檢察官的分案量屬於合理的水準。如果分案量已經超過正常合理的水準，這種情況下再進行管考無異於迫使檢察官草率結案。但是在起訴案件方面，卻又仍然要求檢察官負起高標準的舉證責任，無異於又要馬兒好，又要馬兒不吃草，這當然是不可能的。因此，要提升偵查檢察官的起訴品質，或者

避免檢察官怠惰濫權，便應當賦予充足的人力與資源。否則，在過於繁重的壓力之下，大量優秀的檢察官將會紛紛離去，或者轉任法官或律師，甚至形成劣幣驅除良幣的現象，最終受害的將會是整個司法。



第三項 我國檢察官不起訴處分案件工作之繁重

我國檢察機關在 104 年度受理偵查案件之終結情形，經統計全過共終結 423,854 件，其中起訴（含聲請簡易判決）共 199,512 件（占 47.07%），不起訴處分共 133,030 件（占 30.68%），緩起訴處分共 40,732 件（占 9.38%），其他（例如移轉管轄、通緝、併辦、戒治等）共 53,580 件（占 12.64%）⁵⁹²。由此可見，在全國統計上不起訴處分佔據相當大的份量。

第一款 我國檢察官不起訴處分書製作之繁複

我國檢察官於案件偵查終結為不起訴處分，應製作處分書，除處分前經告訴人或告發人同意者得僅記載處分之要旨，否則均應敘述處分之理由，此於刑事訴訟法第 255 條第 1 項有所規定。實務運作上，檢察官不起訴處分書之理由均詳實記載，且對於認定事實與得心證之理由均須清楚表明。事實上，在所有實習司法官在司法官學院的學習階段，學習撰寫不起訴處分書與學習撰寫無罪判決，基本上是一樣的過程，兩者只有在頭尾的格式上有形式上的差異，至於得心證之理由幾乎完全一樣。可以說，對於每一位實務工作的偵查檢察官而言，依刑事訴訟法第 252 條第 10 款因犯罪嫌疑不足所為的不起訴處分，與法院因罪嫌不足判決無罪的判決書是等同的。

偵查檢察官在撰寫不起訴處分書類必須詳載為何罪嫌不足的理由，這造成了檢察官工作份量的大幅加重。既然已經決定不對被告提起公訴，已無使被告陷於遭到有罪判決以及訴訟纏身的風險，對其人權之侵害已經結束，但檢察官仍然必

⁵⁹² 台灣高等法院檢察署網站，前揭註 590。

須詳細加以說明為何不予起訴，這是對於檢察官說理義務的要求，也是透過可供事後審查的方式，客觀監督檢察官是否有怠惰縱放被告的情況。

日本檢察官不起訴之程式相對簡單，原則上只需要告知當事人不起訴處分之「意旨」即可。因為，日本刑事訴訟法並無如我國刑事訴訟法明文規定，不起訴應制作不起訴處分書及敘述不起訴之理由並主動送達相關人。日本僅於刑事訴訟法第 259 條規定：「檢察官就案件為不起訴處分者，遇有犯罪嫌疑人聲請時，應速將其意旨告知之。⁵⁹³」同法第 260 條規定：「檢察官就告訴、告發或請求之案件提起公訴或處分不起訴者，應將其意旨通知告訴人、告發人或請求人。撤回公訴或將案件移送其他檢察廳之檢察官時，亦同。」因此，其不須告知不起訴處分之理由，僅需將法務省所頒「事件事務規程」所定檢察官為不起訴處分書之「意旨」，其實就是「主文」告知當事人即可⁵⁹⁴。

除非，告訴人告訴人、告發人或請求人主動請求提供理由時，檢察官才將理由告之。按日本刑事訴訟法第同法第 261 條規定：「檢察官就告訴、告發或請求之案件處分不起訴者，遇有告訴人、告發人或請求人聲請時，應將其理由告知告訴人、告發人或請求人。⁵⁹⁵」此項不起訴處分意旨之通知及理由之告知，主要在使告訴人等，知悉偵查之結果，及對不起訴處分是否甘服。如不服者，對於特定案件得向管轄該檢察官所屬檢察廳對等之地方裁判所將該案件移付審判，或與一般案件向檢察審查會聲請審查，或向檢察官之上級檢察廳長官，本於監督權將該處分撤銷或變更或發回續行偵查。

⁵⁹³ 依日本刑事訴訟法規定，就事件為不起訴處分，在嫌疑犯請求時，檢察官應儘速告知此旨。並依「事件事務規程」76 條 118 號樣式作成「不起訴處分告知書」。

⁵⁹⁴ 依日本刑事訴訟法 260 條規定，起訴或不起訴處分，檢察官均應儘速通知「告訴人、告發人及請求人」。此時會製作處分通知書（依「事件事務規程」60 條規定第 97 號樣式）。

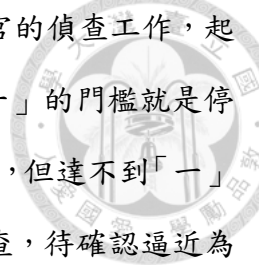
⁵⁹⁵ 依日本刑事訴訟法 261 條規定，當「告訴人、告發人及請求人」請求時，檢察官應儘速通知「不起訴裁定主文及理由」。該不起訴裁定主文及理由，應依「事件事務規程」76 條規定第 119 號樣式作成「不起訴處分理由告知書」。（按：依事件事務規程 75 條 1 項 20 款規定，緩起訴亦包括於不起訴處分在內）

第二款 我國檢察官不起訴處分猶如職權調查直到無罪判決

更重要的是，我國檢察官不起訴處分書依據刑事訴訟法第 260 條之規定，具有實質確定力，除非有發現新事實或新證據者，均不得再行起訴。而且，由於不起訴處分具有實質確定力，更可能因為刑事訴訟法同一性之法理，使已經提起公訴之案件，於同一事實之部分因曾為不起訴處分而違背第 260 條之規定再行起訴者，導致須依刑事訴訟法第 303 條第 4 款應諭知不受理之判決。換言之，不起訴處分之實質確定力可能影響法院審判的範圍。由於我國所獨有之本條實質確定力規定，導致檢察官不起訴處分幾乎等同於無罪判決，實質上具有無罪判決既判力的效果。這當然也就導致檢察官在撰寫不起訴處分書時，必須詳記記載不起訴之事實及理由，以供日後可以審查及比對實質確定力之範圍射程。

由於檢察官不起訴處分所獨有之實質確定力，更造成檢察官於偵查終結認為應該不起訴處分之偵查密度，實質上等同於無罪判決。原本，檢察官在偵查時，應該朝向起訴方向調查，若無法認為犯罪嫌疑充足，或無法達到起訴門檻時，便可以為不起訴處分。這猶如欲努力起訴而不可得，故自然停止起訴。在美國、德國及日本均無刑事訴訟法第 260 條規定之情況下，彼等檢察官偵查後不起訴處分之概念，即為停止偵查程序，俟日後另有新事實或新證據的情況，則可隨時繼續偵辦。但在我國卻不一樣，我國檢察官囿於刑事訴訟法第 260 條之規定，因為知道不起訴處分將會發生非常強的等同於無罪判決實質確定力的效果，且實習受訓階段均將不起訴處分等同於無罪判決得心證之相等程度加以任之，因此在偵查上，幾乎都會窮盡調查之能事，確定應該無罪的情況，才會做出不起訴處分的結論。

舉例來說，以性侵害案件為例，若某女指控某男強制性交，檢察官偵查時必須偵查某男是否有強制性交之事實與證據，倘若事證不足，距離起訴門檻實在太遠，自然停止偵查而可以為不起訴處分；但在我國實務上，為查明事實並確認真相，還必須往不起訴結論進行詳細調查，例如某女與某男其實是合意性交，以確保不起訴處分書上得心證之理由是完整而妥適的。



如果以「零」與「一」來比擬，在美國、德國或日本檢察官的偵查工作，起訴門檻是「一」，達到「一」的門檻就是提起公訴，達不到「一」的門檻就是停止偵查，等待來日的新證據。但在我國，達到「一」的門檻是起訴，但達不到「一」的門檻並非停止偵查程序而已，檢察官必須往「零」的方向調查，待確認逼近為「零」時才能為不起訴處分。因為在我國，不起訴處分猶如無罪判決具有實質確定力。雖然，在法院審理後判決無罪的情況，理論上是以無罪推定為原則，並且以檢察官舉證不足為無罪的審理結構，但由於我國實務上長期採取職權調查主義，縱然法院方面近年來已逐漸扭轉觀念，可是檢察官本於職權進行偵查，職權色彩更加濃厚，故加重檢察官必須將真相查明之義務。

實務上，大量氾濫的假性財產犯罪，債權人在借款或投資失敗的情況下，習慣以詐欺罪向地檢署申告。由於真正的詐欺犯罪也可能存在，但是當混雜著大量的假性財產詐欺案件時，在申告初期其實難以區分兩者之差異。因此，檢察官仍然必須對手中每一個詐欺案件進行調查，待查明到一定程度後，才可能確認是否為真的詐欺案件，或者只是假性財產犯罪案件。

但是，即便是查明到一定程度，已經確認與詐欺罪構成要件不合，不可能提起公訴時，在美國、德國或日本的情況下當然便是停止偵查程序，但在我國檢察官實務上少有直接下不起訴處分的。我國檢察官實務上通常仍會勸諭和解，送請調解，並且繼續查明其間係何種借貸關係，當初為何投資，就算已經確認被告沒有詐欺的犯意以後，還必須繼續進行調查，要確認被告是事後才周轉失靈，或者事後因為市場變化才投資失利，等查明到這樣完整的程度，才可以涵攝到最高法院的詐欺無罪判決的相關見解，才可以具體論述為何為不起訴，並且著手寫出可堪比擬無罪判決的不起訴處分書及不起訴理由。倘若，並未如此進行完整地確認與調查，通常告訴人都會提起再議，其後遭高檢署發回續行偵查是非常正常與普遍的。這當然也是因為我國獨有的高檢署再議制度，以及經常發回續行偵查的文化，使得我國告訴人都知道，只要聲請再議就還有機會，而且聲請再議並不需要

委任律師，實務上告訴人即便亂寫，高檢署也仍然可能本於自己的認知發回續行偵查。久而久之，地檢署偵查檢察官面對此類案件，就算已經明確得到不起訴的心證，仍然必須加強調查，並且在撰寫不起訴處分書的理由時，必須盡可能詳細論述，才能「堵死」告訴人所有可能提出的不服和質疑。這也導致檢察官耗費非常多的心力，在進行「無罪」的確認，以及「無罪理由」的撰寫。這樣的訴訟法要求以及實務運作的結果，導致我國檢察官工作份量非常繁重。

第二節 我國檢察機關人力資源之運作狀況

第一項 我國檢察機關人力資源改革之進程

1999 年的全國司法改革會議，確立了刑事訴訟朝「改良式當事人進行主義」之方向修正後，社會要求檢察官走入法庭落實公訴蒞庭，隨後隨著刑事訴訟法先後多次修正，引進美式交互詰問制度及傳聞證據法則，檢察官必須在法院審判時到庭實行公訴，負起舉證責任。此一程序變革，對檢察體系產生相當劇烈的衝擊，更使偵查檢察官人力不足的情況浮上檯面。

幸好，1999 年法院組織法增加檢察事務官一職，檢察官也因此有了辦案的輔助人力。刑事訴訟法後來陸續修正，明定了檢察事務官輔助偵查的各項職掌，讓檢察官的業務有了較細緻的分工。偵查流程也不同于以往，許多輕微案件可以交由檢察事務官處理，檢察官則處理較繁難的案件。實務上自從新增檢察事務官一職後，對於舒緩檢察官工作案件的壓力有相當大的幫助。

由於檢察機關之核心業務，一般而言係指法院組織法第 60 條所指之實施偵查、提起公訴、實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行等檢察官之核心職權。而檢察機關之辦案核心人力為檢察官、檢察事務官、書記官，其中又以檢察官為權力中心，檢察事務官、書記官為輔助角色，協助檢察官執行法院組織法所賦與的實施偵查、提起公訴、實行公訴、指揮刑事裁判之執行等任務。

而在所有核心職權之中，又以實施偵查之偵查檢察官最為重要。因為，只有正確與嚴謹的偵查工作，才能確保起訴品質的優良，進而保證法院審理以及檢察官公訴蒞庭活動的順暢。因此，如何確保偵查檢察官人力資源的合理運用，透過合理的人力補充而提高效能，是探討檢察機關組織改革中不能忽略的一個重要環節。

實務上偵查檢察官的組織運作中，最能實質協助偵查業務的便是檢察官及檢察事務官兩類。按我國刑事訴訟法之規定，檢察官對外行使職權係以檢察官個人名義行之，而不是以機關名義行之，此項制度與日本制度相同，檢察官被稱為「獨立官廳」，故其行使職權之方式及其與機關之間在法律上之權利義務關係，與一般行政機關有明顯不同之處，檢察官在法律所授與的職權範圍內，可對外為獨立的、有效的意思表示，檢察官主要職權如起訴與否之決定、蒞庭實行公訴、指揮刑之執行等，雖具有不可替代性，無法以檢察事務官代理行之。但檢察官在行使職權過程中之部分事務，則可由檢察事務官替代，例如詢問、搜索、扣押、卷證分析、相驗等。依法院組織法第 66 條之 3 規定，檢察事務官受檢察官之指揮，處理下列事務：一、實施搜索、扣押、勘驗或執行拘提；二、詢問告訴人、告發人、被告、證人或鑑定人；三、襄助檢察官執行其他第 60 條所定之職權。因此，檢察事務官確實可以發揮實質輔助偵查業的功能。然而，檢察事務官之增設運作迄今已 16 年，出現許多組織運作及人事行政上的問題，若不能妥善改良，將導致檢察官核心職權之偵查業務受到阻礙，因此本論文擬就此部分進行探討。

第二項 我國檢察官人力資源現況與問題

我國檢察官依據調度司法警察條例對外具有指揮司法警察官之權，另依據法院組織法第 66 條之 3 對內具有指揮檢察事務官之權，可謂具有指揮偵辦權力之重要官職。但實務運作上，司法警察機關並非隸屬於檢察機關，故偵查檢察官僅在個案上與承辦人互動，並就該個案進行若干輔助之蒐證。至於檢察機關內之檢察事務官，方為檢察官可以直接指揮之人力資源。然而，檢察事務官人力遠遠不

足，依據高檢署之統計數據，截至 2015 年 12 月底之統計，全國地檢署之檢察官共計 1,012 人，檢察事務官則為 530 人，書記官則為 1,308 人⁵⁹⁶。

參考鄰近日本的情況，截止到 2014 年底全日本檢察官(包括檢事與副檢事)人數為 2,734 名，最高檢察廳有 18 名、高等檢察廳有 130 名、地方檢察廳有 1,687 名，區檢察廳有 899 名。另外，檢察事務官則有 9,062 名，其中最高檢察廳 93 名、高等檢察廳 512 名、地方檢察廳及區檢察廳共有 8,457 名⁵⁹⁷。另依據在檢察廳網頁上未區分各級檢察廳之 2015 年職員人數數據可知，檢察官總人數共 2,744 人(其中檢事 1,845 人、副檢事 899 人)，檢察事務官 9,052 人⁵⁹⁸。

近 20 年來國內司法界投入大量資源進行刑事訴訟制度改革，但司法的效率及品質問題卻始終未獲有效解決，而影響司法改革成效的主要原因之一，應是欠缺有效的人力資源運用方法。檢察人力不足的現象，是檢察機關普遍性的問題。有鑑於檢察人力資源之運用係影響檢察效能及司法改革是否成功之關鍵因素，檢察人力之運用及其相關議題因而為重要研究議題。

據彭錦鵬教授實證研究指出，我國檢察機關有「將多兵少」的現象，人力資源運用上未能完全切合檢察官龐大案件量之需求，目前的檢察事務官人力運用制度確實仍有改進空間。就法律制度和我國最為接近的日本而言，我國檢察機關之人力配置結構呈現「將多兵少」的缺點，檢察官人數約為檢察事務官的 2 倍。然就人力資源管理的角度來觀察，檢察事務官的人力成本相對低於檢察官，但其所發揮的功能與效益卻是相當可觀。因此提出建議，檢察機關應考慮人力資源配置上採行比較合理的「將少兵多」人力結構。在維持現行檢察官人力總額水準情形下，逐漸增加合理的輔助、配套人力，讓檢察事務官等人事成本較低，又能

⁵⁹⁶ 台灣高等法院檢察署網站，前揭註 590。

⁵⁹⁷ 日本檢察廳網站(2016)，〈パンフレット「檢察庁のしおり」〉，<http://www.kensatsu.go.jp/content/001180683.pdf> (最後瀏覽日：07/20/2016)。

⁵⁹⁸ 日本檢察廳網站(2016)，〈檢察庁の職員〉，http://www.kensatsu.go.jp/soshiki_kikou/shokuin.htm (最後瀏覽日：07/20/2016)。

提供合理、陞遷篩選機制的人事制度，共同構成有效精簡的檢察機關人力結構。此外亦具體指出，檢察官與檢察事務官之間並未建立「換軌」的陞遷機制，優秀的檢察事務官不可能因為工作表現而獲得晉升檢察官的機會。因此亦建議，未來我國在制度設計上，可考慮透過嚴格的考核及選任程序，讓優秀的檢察事務官，有機會升任為檢察官（或增設副檢察官職位），如此將能確保檢察官人力的工作品質，減少新任檢察官的訓練成本⁵⁹⁹。該研究報告係採取實證研究，對於檢察機關人力運作之現況及建議均切中時弊，可惜法務部受限於人事行政員額之總量管制，以及政策上似乎傾向於多徵檢察官員額，導致多年過去仍然未見改善。

儘管，日本檢察事務官的工作較接近我國書記官的性質，而日本檢察技官則比較接近我國的檢察事務官。但是，日本檢察事務官不僅兼有書記官的工作內容，也會參與一定程度的偵查工作。依日本檢察廳法第 27 條規定：檢察廳設置檢察事務官；檢察事務官為二級官或者三級官；檢察事務官受上級長官之命，掌管檢察廳的事務，另外輔佐檢察官或者受其指揮進行偵查。因此，日本檢察事務官所能處理之事務權限，介於我國書記官及檢察事務官之間，關於其工作性質之介紹將再下一段介紹。因此，我國檢察事務官之設計，無論定位是檢察官助理，或是助理檢察官，只要在刑事訴訟法上賦予較大權限的彈性設計，當然就可以有效發揮輔助偵查的效果。

在考慮增加檢察機關的人力資源時，當然需要考慮人力成本的差異。檢察機關內的重要人員，包含檢察官、檢察事務官及書記官，因其職務不同、法律上的保障及待遇不同，人力使用成本有極大差異，例如檢察官因為有支領高額的司法專業加給及終身職的保障，薪資結構明顯優於一般公務員及同屬檢察體系的其他職務，1 位檢察官的人力成本，約為檢察事務官的 1.5 倍、書記官的 2 倍以上；而檢察官的薪俸通常佔一個檢察署人事費的 40% 左右，而機關的人事費又佔機關

⁵⁹⁹ 彭錦鵬、江瑞祥、陳秋政、李俊達（2012），〈檢察事務官人力運用制度之研究〉，《文官制度季刊》，4 卷 1 期，頁 28。

總預算的百分之 80%左右，可見檢察官人力成本是檢察署最重要的成本支出⁶⁰⁰。因此，如果可以增加檢察事務官員額，減少檢察官員額，在整體機關人事總預算不變的情況下，當然慢慢調整成為「將」少「兵」多的合理結構。

近幾年來，檢察事務官的錄取人數已經低到非常誇張的程度。目前，檢察事務官晉用有 4 個組別，分別為偵查實務組、財經實務組、電子資訊組及營繕工程組，最近的 104 年度錄取人數，前開各組分別錄取 6 人、5 人、1 人及 1 人，總共竟只錄取 13 人。103 年度則分別為 5 人、5 人、1 人及 2 人，也只錄取 13 人。102 年度和 101 年度則也各只錄取總共 8 人和 13 人⁶⁰¹。反觀檢察官晉用人數，自 101 年度至 104 年度，當年新分發人數分別為 50 人、51 人、40 人及 51 人⁶⁰²。換言之，從 101 年起 4 年下來，檢察官新增加了 190 人，檢察事務官只增加了 47 人。

法務部在擬定增員計畫時，長期以來未能充分考慮配套人力的均衡發展及集中增加檢察官的高人力成本，使得增額的檢察官因為缺乏配套人力的搭配，而無法完全發揮增額的效能。實務上一直有呼聲，以目前檢察官人力而言，並不那麼急於增加，而是應該考慮增加檢察事務官及書記官人力。這是因為檢察官不能單兵作戰，增加 1 名檢察官，必須同時增加 1 名書記官、及至少 0.5 名檢察事務官，人力成本相對提高。但如果只增加檢察事務官及書記官，原則上就不會有同時增加配套人力的問題，即使因檢察事務官之增加而需增加書記官，其人力成本也比增加檢察官少得多，同時也可解決檢察官欠缺助手協助處理輕微案件的問題。增加輔助人力，可以讓地檢署重新思考工作配置，將案件依繁簡難易分類、分流，

⁶⁰⁰ 蔡碧玉 (2008)，〈我國檢察機關人力運用之研究〉，頁 70，國立臺灣大學政治學系碩士論文。

⁶⁰¹ 考選部網站，考選統計 - 各種考試統計，http://www.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu_id=158 (最後瀏覽日：07/20/2016)。

⁶⁰² 101 年度分發的為司法官班第 51 期，共 0 人，其中檢察官共 0 人；102 年度分發的為司法官班第 52 期，共 0 人，其中檢察官共 0 人；103 年度分發的為司法官班第 53 期，共 90 人，其中檢察官共 40 人；104 年度分發的為司法官班第 54 期，共 87 人，其中檢察官共 51 人。

由檢察事務官處理簡易案件及協助前端蒐證，檢察官可有較多時間處理繁難案件及思考法律問題。⁶⁰³

由於檢察事務官增加員額不足，且遠低於檢察官的增加，也就影響了各地檢察署的檢察事務官的任務配置模式，並且衍生出許多職務上的問題與對立，這將在下一段說明。也因此，適度調高檢察事務官的員額，並且能夠與檢察官員額相互對應，使檢察機關形成「將」少「兵」多的合理結構，應當是檢察機關組織改革的重點之一。

第三項 我國檢察官與檢察事務官任務配置模式

我國檢察事務官之職權，依法院組織法第 66 條之 2 規定，得詢問告訴人、告發人、被告、證人或鑑定人，也可以實施搜索、扣押、勘驗，因此檢察官偵查實務運作上仰賴檢察事務官甚多。由於偵查實務上，偵訊當事人及勘驗影音光碟檔案是相當重要的工作，檢察事務官既然可以處理這樣的事務，便可以協助檢察官將較輕微簡單的案件加以查明，甚至協助勸諭和解等等，而實質上協助解決個案的爭端。

如上所述，依據高檢署之統計數據，截至 2015 年 12 月底之統計，全國地檢署之檢察官共計 1,012 人，檢察事務官為 530 人⁶⁰⁴。檢察事務官的人數大約只有檢察官人數的一半，由於各地檢署因為檢察事務官人力遠遠少於檢察官，無法採取一對一配股模式。經筆者向各該地檢署訪查，由於各地檢署之事務分配方式會隨情況變化，歷年也都不一定相同，總結起來目前有以下三種基本運作模式：（一）全署輪分模式：全署檢察事務官獨立一個群體，各別檢察官發交案件後，由全署檢察事務官依序號輪分協辦，目前台北地檢署及新北地檢署採取此模式。（二）各組配置模式：每一個偵查組在一位主任檢察官領導下，配置 6 名檢察官及 2

⁶⁰³ 蔡碧玉，前揭註 600，頁 135。

⁶⁰⁴ 台灣高等法院檢察署網站，前揭註 590。

位檢察事務官，該組檢察官發交案件均由此 2 位檢察事務官協辦，目前台南地檢署採取此模式；(三)兩股配置模式：每 2 位偵查檢察官即配置 1 位檢察事務官，該 2 位檢察官發交案件即由該位檢察事務官協辦，目前宜蘭地檢署採取此模式。

除了上述基本運作模式以外，尚可能搭配以下兩種輔助模式，即（一）輕罪分流輔助模式：對於例行性的輕微案件，例如酒駕、施用毒品、車禍過失傷害、假性財產詐欺等案件類型，地檢署收案後就直接交由檢察事務官承辦，但名義上附掛於主任檢察官或檢察官下，偵結時由該主任檢察官審查簽署結案，此模式通常與前述模式搭配運用，例如高雄地檢署採取全署輪分模式及特定案件分流輔助模式；（二）黑金專組輔助模式：通常以黑金案件為例，有些地檢署會特別配置數名檢察事務官至黑金專組，這些檢察事務官專辦黑金案件，而不再輪分一般案件，台南地檢署便採取各組配置模式及黑金專組配置模式。

檢察官與檢察事務官的任務配置模式，會影響案件偵辦的精緻度。如果檢察事務官人數充足，能夠採取一對一配股模式，也就是每一位檢察事務官配對一位檢察官，他們二人便可以成為職務上的夥伴，經常需要就案情與蒐證方向進行討論，檢察官可以直接教導或明示其對於案件偵辦的態度，而檢察事務官也可以提升偵辦技巧，並且知悉檢察官的看法而能與檢察官合作無間的朝相同方向偵辦，也由於檢察官可以更直接掌握案情，故在檢察事務官最後協助偵結時，雙方對於結論也能獲致更高的共識。如果採取全署輪分模式，也就是檢察事務官完全不配屬於檢察官，由於檢察官將案件交辦後是由電腦依序輪分給不同的檢察事務官，而每一個案件都會輪分給不同的檢察事務官，因此檢察官與檢察事務官之間的互動較為疏離，檢察官能實際指導與傳授偵辦技巧的機會比較少，經常變成檢察事務官協助偵查完畢並撰寫卷證分析報告呈交檢察官後，檢察官都沒有跟檢察事務官直接討論過案情。而且，由於雙方只有個案上的聯絡，不具有團隊夥伴的關係，因此也很難對於彼此進行合理的考評，更經常衍生很多群體間的誤會與對立。有時，某些檢察官會指責某些檢察事務官怠惰遲延，而某些檢察事務官則私下議論

某些檢察官自己都不辦案，只會交辦而且還光會批評別人辦得不好。事實上，兩種互相指責對方的情形都有可能是真實的，可是也因為全署輪分模式很難讓檢察官和檢察事務官形成直接督導的夥伴關係，所以某些檢察官敢於大量交辦，某些檢察事務官則躲在大群體中打混摸魚。

不同的任務配置模式，也可能間接造成分案不公平而影響士氣及偵辦品質。據實務上的觀察，有些地檢署採取黑金專組配置模式，便可能造成黑金專組檢察事務官與一般組檢察事務官出現分案不公平的現象。這是因為黑金案件數量較少，平常工作較輕，但一旦出現重大黑金案件時卻又需要高度機動性的24小時配合，所以很難符合每一個人認知的公平分案方法。此外，有些檢察官交辦的案類相當簡單，有些檢察官卻交辦困難棘手的案件，這也導致承辦案件實際質量上的差異。儘管，每一種任務配置模式都不盡理想。但是，盡可能讓檢察官與檢察事務官形成夥伴關係，對於個案偵辦上促進交流與實質研討應是正確的方向。因為透過緊密的夥伴關係，才能有效研析案情，避免怠惰。宜蘭地檢署自2015年9月實施兩股配置模式，據觀察其運作實務便較先前的全署輪分模式更有效率，且避免檢察事務官的怠惰。因此，適度增加檢察事務官員額，並且朝向兩股配置模式，甚至一對一配置模式是可以有效提升檢察效能的做法。

第四項 我國檢察事務官升遷阻塞問題

我國檢察事務官於1999年新設以後，初期是從行政機關內部召聘轉任，來源書記官、警察、調查局或政風人員等，其後開辦檢察事務官特考後便逐漸轉為國家考試晉用。其晉用係依據法院組織法第66條之4規定，檢察事務官，應就具有下列資格之一者任用之：一、經公務人員高等考試或司法人員特種考試相當等級之檢察事務官考試及格者；二、經律師考試及格，並具有薦任職任用資格者；三、曾任警察官或法務部調查局調查人員三年以上，成績優良，並具有薦任職任用資格者；四、具有公立或經立案之私立大學、獨立學院以上學歷，曾任法院或

檢察署書記官，辦理民刑事紀錄 3 年以上，成績優良，具有薦任職任用資格者。

檢察事務官一職運作迄今約 17 年，已呈現升等管道阻塞的問題，並導致資深優秀的檢察事務官尋求轉職。依法院組織法第 66 條之 2 規定，各級法院及其分院檢察署設檢察事務官室，置檢察事務官，薦任第 7 職等至第 9 職等；檢察事務官在 2 人以上者，置主任檢察事務官，薦任第 9 職等或簡任第 10 職等；並得視業務需要分組辦事，各組組長由檢察事務官兼任，不另列等。目前實務運作上，各地檢署僅有依業務需求設立組長一職，而均未設立主任檢察事務官。由於組長不另列等，與職等升等無關，資深檢察事務官在工作到薦任 9 職等以後，再也無法晉升至主任檢察事務官，亦無法晉升到簡任第 10 職等。可是，在案件量仍然繁重的情況下，又只能附屬於檢察官下聽命辦案，無法獲得工作上的成就感，以至於許多優秀的檢察事務官轉職其他機關，以尋求職等之晉升或更有個人成就感的工作。另一方面，也因為晉升管道阻塞，亦導致少數檢察事務官流於怠惰養老，辦案拖延草率，影響偵查效能。近年來，在晉升管道阻塞的情況下，再加上考績制度通常無法合理反映真正的甲等或乙等工作表現，已經在各地檢署發生優劣難以區分，認真者無法晉升，怠惰者也是甲等的狀況，間接也導致檢察事務官士氣難以提振，更拖累檢察官交辦工作的協辦效能。

由於檢察事務官隸屬於檢察機關，許多優秀的檢察事務官也是有志於檢察工作才投身其中，若能賦予完善的晉升制度，以及落實考績考評制度，才能讓優秀的人願意努力並得到鼓勵，且讓不適任者受到管考甚至淘汰。因此，實質上開放主任檢察官一職的晉升管道，同時增設副檢察官一職，並讓檢察事務官可以透過升等考試，晉升副檢察官乃至檢察官之序列，便是最有效的順暢人事晉升管道的機制。

第三節 引進日本檢察廳副檢事及升遷流通制度可行型評估

我國檢察官工作案件數量過多，檢察官工作負荷超載，現行制度係以檢察事

務官作為主要輔助人力。然而，日本檢察體系設有副檢事制度，對於有效紓解輕罪案件，並使檢察機關內部進行案件分流管理，可提高檢察機關效能，另一方面亦可解決檢察事務官升遷阻塞的問題。因日本檢察聽副檢事制度已行之多年，頗有借鏡之處，以下詳細說明。

第一項 引進檢察官輔助人力資源

本項將針對日本檢察廳之副檢事及檢察事務官制度，其機制設計及實務運作情況，加以介紹說明，做為我國組織改革借鏡之參考。

第一款 日本副檢事制度之介紹

在日本，檢察官一詞係對應於刑事訴訟法上之法定用語，或者口語用於指涉檢察官群體之稱呼。但若依照檢察廳法及相關規定，檢察官包含兩種等級，分別為檢事和副檢事，這兩類人士都屬於檢察官。由於檢察官既不是職位或官銜名稱，也無法表彰職級，所以在任命書上不會使用檢察官此一稱謂。又在檢事和副檢事兩種等級中，尚有職級之分，檢事分為一級檢事和二級檢事，分別配置在最高檢察廳、高等檢察廳及地方檢察廳，負責偵查、公訴及執行等工作。副檢事則均為二級，配置在區檢察廳，負責偵查、公訴及執行等工作。日本檢察官包含檢事和副檢事。由於副檢事並非國家法曹考試選取而來，但又劃歸於檢察官序列中，其獨有之官制對於我國檢察機關組織改革有借鑑引進之處，故先予以介紹。

日本之副檢事亦為檢察官，可獨立署名制作結案書類。其與檢察官之差別在於副檢察官僅能於區檢察廳（各級檢察廳之最低層級，對應簡易法院而設立）執行檢察官職務（檢察庁法第 3 條、第 2 條第 1 項）。如於區檢察廳以外之檢察廳執行職務，必須有檢察總長、高檢署檢察長、地檢署檢察長依檢察庁法第 12 條所為之命令，原則上係在區檢察廳處理較為輕微之案件。雖然副檢事的徽章圖案和檢事相同，但徽章的菊葉部分為銀色，而檢事的為金色。

副檢察官制度於戰前並不存在，為檢察庁法所創設之制度。其理由為裁判所

法之施行時，廢除警察署長得向簡易法院起訴之規定，大量案件轉向檢察官，在人力財力上均無法因應，因該等輕微事件之處理，非具有檢察官資格者不可，因此放寬檢察官之任用資格，一次可得大量之檢察官，又可開啟檢察事務官升遷之門以增進其效率。

日本副檢事的來源，大部分是一定年資的公務員報考轉任而來。依據日本檢察廳法第 18 條第 2 項之規定，副檢事的報考資格為：1.曾任法律規定的二級官員及其他公務員職位 3 年以上的人員；2.有和前項資格相當的檢察事務官、法務事務官、或法務教官、警部以上職級的警官、皇宮護衛官、海上保安官、3 尉以上的警務官及自衛官等工作滿 3 年以上者；3.法考試合格人員。經考試合格者，可以任命為副檢事二級。實務上，報考者幾乎都是檢察事務官，其次是法院的書記官等法院系統人員，警官、自衛官、海上保安官、皇宮護衛官等的報考者則較少。

依據檢察廳法第 18 條 3 項，副檢事任職 3 年以上，須通過「檢察官特別考試」，可成為二級檢事，一般稱之為「特任檢事」⁶⁰⁵。至於副檢事的選考，根據日本檢察廳法第 18 條第 2 款規定，應為由法規規定的審查會進行。因此，由檢察官特別任用審查會進行選考。該審查會由法務大臣任命的委員組成，委員人數在 12 位以內，其成員通常為：最高法院事務總長、日本律師聯合會會長推薦的律師 1 名，以及有學識經驗者若干名。委員任期為 2 年，可連任。另外，為進行考試試題的命題、評分等，在審查會內部可以設置考試委員會，由法務大臣從有必要的專業知識者中進行任命。考試委員在每次選考等事務結束後任期結束。

第一次選考為筆試，為憲法、民法、刑法、刑事訴訟法、檢察廳法、社會綜

⁶⁰⁵ 「檢察官特別考試」，係依據「檢察官特別考試令」辦理，由法務省「檢察官・公証人特別任用等審查會」每年舉辦筆試及口試，筆試科目包括「憲法、民法、商法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、檢察の実務」等 7 科。檢察官特別考試令可參閱下揭網址：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25SE349.html>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

合科目等 6 個科目，每科考試時間均為 1 小時，且都為論述題。第二次選考為口試，為憲法、民法、刑法、刑事訴訟法、檢察廳法，由考試委員 2 人作為考官，對筆試合格者分別進行。副檢事選考合格者的決定，由檢察官特別任用審查會綜合考慮筆試成績、口試成績及各高等檢察廳檢事長所作出的人品、行為及交易處理能力等的調查結果，做成調查書，最後通過決議。該選考的筆試和口試試題也相當有難度，最終的合格率也很低，如 2003 年僅為 13%。依首相官邸統計至平成 13 年（2001 年）之資料可知，該考試之平均合格率約為 10%⁶⁰⁶。另依可查閱到之平成 17 年至平成 26 年相關資料，合格人數/參加筆試人數分別為：2、2、2/32、1/30、0/28、1/21、1/19、1/15、0/15、0/15。（平成 17、18 兩年未公開參加筆試人數）⁶⁰⁷。

經歷 3 年以上副檢事職務者，取得由檢察官、公證人特別任用等審查會實施的檢察官特別考試的報考資格，經考試合格者，可以任命為檢事二級（特任檢事）。另外，經歷 5 年以上檢事職務者，如果能通過日本律師聯合會的研修，可以成為律師。最近幾年，日本最高法院和法務省，提出了給與有簡易法院判事及副檢事經驗者“准律師資格”（只能承辦簡易法院處理的案件）的方案。由於導致沒有通過司法考試者也會被採用，而因為隨著司法考試合格者增加，今後律師也會增加等原因，而遭到部分律師聯合會的反對。

第二款 日本檢察事務官制度之介紹

日本檢察廳的專業人員除檢察官以外，尚有檢察事務官及檢察技官等職位。由於我國檢察機關亦設有檢察事務官一職，且係參考自日本官制，然我國制度與日本頗有不同，而我國體制上並未給予檢察事務官完整之人事晉升機制，因此也

⁶⁰⁶ 資料上載有昭和 26 年（1951 年）至平成 13 年之合格人數及比率，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/seido/dai5/5siryou-ho-2.pdf>（最後瀏覽日：07/20/2016）。

⁶⁰⁷ 相關網址為 http://www.moj.go.jp/shinsakai_tokubetsuninyo.html 4. 附件檔案第 6 頁載有鮮少公開之筆試題目。

有特別加以詳述日本制度之必要，做為我國檢察機關組織改革的借鏡，

檢察事務官，是日本國家公務員的官職之一，接受上級指派從事檢察廳的事務，輔佐檢察官，或者接受檢察官的指揮進行偵查工作。除此之外，還參加對犯罪嫌疑人的調查取證，送付司法文書、委託鑒定書等，擁有檢察事務官的工作證書和檢察事務官的徽章。在檢察官不足時，法務大臣可以指定檢察事務官代行處理檢察官的事務。

依日本檢察廳法第 27 條規定：檢察廳設置檢察事務官。檢察事務官為二級官或者三級官。檢察事務官受上級長官之命，掌管檢察廳的事務，另外輔佐檢察官或者受其指揮進行偵查。檢察事務官的職務包括：一是檢察事務官受上級長官之命，主持檢察廳的事務；二是檢察事務官輔佐檢察官，或者受其指揮進行偵查。檢察事務官對檢察官進行的偵查，可以無需等待個別指揮，對檢察官進行一般性輔佐的同時，也可以依照檢察的指揮，親自進行偵查。這不因檢察事務官隸屬於檢察廳的不同局處而有不同的變化，也不因適用公安職務的薪俸表與適用行政職務的薪俸表的不同而發生變化；三是在必要時處理檢察官的事務。由於檢察官可能因故不足，法務大臣認為有必要時，可以讓區檢察廳的檢察事務官處理該廳的檢察官事務。這主要是鑒於受到預算上的限制，難以隨著工作量助增而相應地增加檢察人員，所以最好是以只處理比較輕微案件的區檢察廳為限，可以暫時由檢察事務官處理檢察官的事務。

另外，依據刑事訴訟法的規定，檢察事務官具有以下的事務許可權：(1) 對嫌疑人進行調查（日本刑事訴訟法第 198 條）；(2) 依據逮捕證執行逮捕（日本刑事訴訟法第 199 條第 1 款）；(3) 執行緊急逮捕及請求發佈逮捕令（日本刑事訴訟法第 210 條）；(4) 請求發佈扣押、偵查及勘驗或人身檢查的命令及其執行（日本刑事訴訟法第 218 條第 1 款等）；(5) 委託協力廠商進行調查和鑒定（日本刑事訴訟法第 223 條第 1 款）；(6) 請求對被懷疑對象進行鑒定扣留及鑒定處分許可（日本刑事訴訟法第 224 條第 1 款等）；(7) 依據檢察官的命令進行對非正常

死亡者進行檢驗（日本刑事訴訟法第 229 條第 2 款）。

檢察事務官執行職務時佩戴檢察事務官徽章。圖案為油桐葉和花，上有「檢察」2 字。日本的檢察事務官的實質工作內容，頗為類似我國的書記官，但相關的權限則更大一點⁶⁰⁸。



日本檢察事務官可以透過報考的方式，晉升成為副檢事。依據日本檢察廳法第 18 條第 2 項之規定，副檢事的報考資格為：1.曾任法律規定的二級官員及其他公務員職位 3 年以上的人員；2.有和前項資格相當的檢察事務官、法務事務官、或法務教官、警部以上職級的警官、皇宮護衛官、海上保安官、3 尉以上的警務官及自衛官等工作滿 3 年以上者；3.法考試合格人員。經考試合格者，可以任命為副檢事二級。實務上，報考者幾乎都是檢察事務官，其次是法院的書記官等法院系統人員，警官、自衛官、海上保安官、皇宮護衛官等的報考者則較少。

至於副檢事的選考，根據日本檢察廳法第 18 條第 2 款規定，應為由法規規定的審查會進行。因此，由檢察官特別任用審查會進行選考。該審查會與特任檢事之選考相同，考試方式與內容也與特任檢事大致相似，可參考上述副檢事報考檢事之情況。

第二項 我國引進副檢察官制度及改良檢察事務官晉升制度評估

我國檢察機關呈現將多兵少的現象，而檢察官增員成本遠高於檢察事務官，若能透過檢察事務官的增員，可以初步緩解人力資源的窘境。然而，檢察事務官

⁶⁰⁸ 附值一提者，日本尚有檢察技官一職，與我國檢察事務官之職務與功能有一點近似，亦一併介紹。檢察廳法第 28 條規定：檢察廳設置檢察技官。檢察技官二級官或者三級官。檢察技官受檢察官的指揮，掌管技術。根據這一規定，檢察技術官受檢察官的指揮，掌管通信、運輸和採集證據等技術。檢察技官並不具有偵查權。檢察技官，是分配到檢察廳工作的技官。技官是日本公務員的一個種類，即掌握某一專業知識的公務員，如土木、會計、機械等。根據分配的部門不同，分別被稱為某某技官。如內閣府技官、檢察廳技官、員警廳技官、會計審查院技官等。日本的檢察技官，實質工作內容似乎較類似我國的檢察事務官，但實務上其實較我國檢察事務官所具有之偵查輔助權限更低階。

晉升管道阻塞的問題已經影響檢察機關效能，若未徹底解決其人事晉升制度問題，僅僅增加檢察事務官員額，恐怕檢察效能尚未能提升反而先受其害。因之，如能在組織編制上，賦予檢察事務官晉升至主任檢察事務官之職，並且開放檢察事務官透過晉升能進入檢察官序列，對於拔擢優秀檢察事務官將會發揮極大的激勵效果。

檢察實務運作上，檢察事務官之晉升制度，可提供其奮鬥之目標與動力，亦為資深、優秀者得以傳承經驗或指導之方式。我國檢察事務官法定之升遷途徑，僅有組長及主任檢察事務官，前者由較資深、優秀者輪替，但無任何人事、薪俸上之差異，後者目前各地檢署均由主任檢察官兼任。相較於此，日本檢察事務官方面，自檢察事務官以上依次為主任搜查官、綜合搜查官（原文為統括搜查官）、襄閱搜查官（原文為次席搜查官）、首席搜查官（檢察庁事務章程第 15 至 18 條），滿一定年限以上者並可報考由法務省舉辦之副檢察官考試，副檢察官任職滿三年，亦可報考特別檢察官考試，通過後任命為二級檢察官。在逐步向上報考過程中，日本法務省均設有選考審查會評量其任質之工作表現，非以考試結果為唯一標準。因此，日本檢察機關的晉升制度，讓檢察事務官可以從基層一路努力奮鬥，終至進入檢察官序列，對於拔擢人才與激勵士氣發揮極大的作用，這也正是我國檢察機關所缺乏的完備機制。

第一款 建議副檢察官具有輕罪之結案權

我國檢察官在面對每月龐大的案件數量壓力下，無論重大案件或輕微小案，都必須仔細調查，並逐一撰寫書類進行結案。在這樣龐大的案件數量下，連期限管考都已經難以應付，遑論對大案或小案進行區別及分類管理，對於重大複雜的犯罪案件也難以憑一己之力往下挖深。實務上，許多檢察官窮於應付各種各樣的瑣碎案件，本應透過篩選而能專注在艱難複雜的重大案件上也力有未逮，這也是檢察官效能無法有效實質提升的一個關鍵因素。

然而，我國檢察事務官依刑事訴訟法不具有偵查終結之職權，且並無以個人名義簽署書類之獨任官署權能。這也導致其實質上進行偵查案件，卻無庸負責的環境。但是，檢察事務官畢竟僅係輔助人力，本來就只能在法律許可之範圍內實施偵查活動，而且檢察事務官本來就不是檢察官，其考選來源更有偵查實務組、財經實務組、電子資訊組及營繕工程組等 4 類，僅偵查實務組之報考者多為法律系學位之人，因此亦不宜賦予其專屬於檢察官之控訴權。

但是，若能新增設副檢察官之職務，賦予副檢察官具有輕罪之結案權，則可以補強現行體制下檢察事務官所不能擁有的權力機能。例如，立法上可賦予副檢察官就刑事訴訟法第 376 條所列舉之輕罪案類⁶⁰⁹，具有檢察官獨任官署之偵結權力與控訴權。這樣的機制設計，將能對於分擔檢察官巨量案件產生非常直接之分流效果，並有效提升檢察效能，甚至提升辦案品質。


以日本副檢察官制度為例，其副檢察官同居檢察官序列，且可在區檢察廳執行一定之檢察業務，並且偵結案件，可見這樣的立法例是存在且可行的。即便在德國，也有雷同的機制，即所謂「區檢察官」(Amtsanwalt) 職務。此職務之機制為，在邦地方法院之下的「區法院」，一般並沒有設置單獨之檢察署與之對應，而係由邦地方檢察署外派檢察官執行檢察職責。然而，倘案件係由區法院之獨任法官管轄，則該案件之檢察職能得由「區檢察官」負責⁶¹⁰。依各邦法律之規定，區檢察官能行使「有限之管轄權」，亦即對區法院獨任法官有管轄權之特定犯罪行為有行使檢察官之權能。

第二款 建議完善檢察事務官之晉升機制

現行我國檢察事務官的兩大問題，便是晉升制度阻塞，以及員額不足導致配

⁶⁰⁹ 刑事訴訟法第 376 條規定，下列各罪之案件，經第二審判決者，不得上訴於第三審法院：一、最重本刑為 3 年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪。二、刑法第 320 條、第 321 條之竊盜罪。三、刑法第 335 條、第 336 條第 2 項之侵占罪。四、刑法第 339 條、第 341 條之詐欺罪。五、刑法第 342 條之背信罪。六、刑法第 346 條之恐嚇罪。七、刑法第 349 條第 1 項之贓物罪。

⁶¹⁰ 參見德國法院組織法第 141 條。



置模式失當影響效能。關於晉升制度方面，目前法院組織法雖提供其晉升至主任檢察事務官之機會，並由此可以晉升職等至簡任第 10 職等位階，然而不僅實務上未予開放，且即便能升任至主任檢察事務官之職位，仍然只是檢察事務官等級，永遠無法跨越進入檢察官序列。真正優秀幹練的檢察事務官如果志願擔任檢察官，便只能利用工作之餘另外報名司法官特考，這雖然是一條正常的報考途徑，但是對於優秀幹練而埋首於案件的檢察事務官而言，根本不可能有時間充分準備國家考試，反而是怠惰辦案專心讀書的檢察事務官更有可能通過司法官特考成為檢察官，反而變成不敬業者高升得利，敬業者停滯原處的委屈情況。長此以往，將會導致檢察事務官群體士氣之低落，轉而以個人自私利益為優先考量之惡劣風氣。因此，允許檢察事務官通過仿效日本檢事特別考試方式晉升至副檢察官，以及再晉升至檢察官之人事機制，將會有效激勵檢察機關士氣。

第三款 建議增加檢察事務官員額並專股配署檢察官

我國實務上，檢察事務官之地位可認為係檢察官助理。但因為目前檢察事務官員額過少，只有檢察官員額之一半，因此檢察事務官配置模式無法採取專股配屬方式，而幾乎採取全署輪分模式，此部分已於先前引介敘明。由於無法採取專股配署之方式，導致偵查案件精緻度不足，甚至出現分案不公平的現象，都會降低偵查效能，甚至影響地檢署工作士氣。

實務運作上，2015 年 9 月宜蘭地檢署在人力不足的情況下，仍然嘗試採用兩股檢察官對應一股檢察事務官的配置模式，便提升了檢察事務官的工作效能與敬業態度。因為檢察官與檢察事務官成為夥伴關係，彼此對於案件的交流與傳授更加緊密，而且直接監督與考評更加核實，檢察事務官怠惰情況逐漸降低，而若干較怠惰者因為受不了檢察官之督責而尋求轉職。反過來說，檢察官須與檢察事務官經常面對面交流，亦不可能再大量交辦困難度高的複雜案件，而把簡單案件留給自己辦理，因為兩人既是工作夥伴，案件分工將會出現比較合理的討論與分配，倘若檢察官竟有怠惰如昔者也將因檢察事務官群體之間的風評，使其受有職

務評定未達良好甚至移送職務評鑑之可能。這相較於全署輪分模式的鬆散與疏離，將能更有效評鑑檢察官與檢察事務官的工作績效。

最佳的地檢署檢察效能，其實是在主任檢察官之下，領導 3 至 4 名檢察官，每股檢察官則配署 1 名副檢察官及 1 名檢察事務官。檢察官可以將手中承辦之案件，與副檢察官及檢察事務官討論及分配，將輕罪案件交由副檢察官承辦，重大案件則由檢察官親自偵辦，並委請檢察事務官協助蒐證或研析法律意見，或者 3 人一起研議偵辦。如果有社會矚目之重大案件，則由主任檢察官召集該組檢察官共同偵辦，由於檢察官手中的案件已經經過篩選，所以在與其他檢察官共同偵辦時，將可以發揮實質參與偵辦的效果，否則現在情況下一味要求主任檢察官領導團隊辦案，但是個別檢察官已經因為輕重不分的巨量案件而無暇他顧，只能協助偵訊某些證人或被告，難以實質協助全程之偵辦作為。因此，如能增設副檢察官職務，並且大量增額副檢察官及檢察事務官員額，將可大舉提升檢察效能，並提升檢察官辦案品質，更有助於保障當事人之權益。

第六章 結論：我國檢察機關組織改革之方向與建議

第一節 解明我國「主動型國家」及「科層式體制」之政府原型

本研究借助 Mirjan R. Damaska 國家司法機能理論，從國家任務、政府目標及對應的司法機構等面向分離出政府原型之光譜。首先，國家功能上可區分為「主動型國家」與「回應型國家」兩種光譜。「主動型國家」的政府目標及司法功能傾向於「政策實施型」，也傾向以「科層式原型」作為司法機構之架構。「回應型國家」的政府目標較小，司法盡可能保持政策價值中立，司法功能傾向於「紛爭解決型」，也傾向以「協作式原型」作為司法機構之架構。歐陸法系國家較偏向「主動型國家」光譜之一端，英美法系國家則較偏向「回應型國家」光譜之一端。

本研究從政府體制、政治文化及繼受國體制等面向考察後，認為我國政治文化傾向於「主動型國家」任務導向，政府目標及司法功能都瀰漫著強烈的「政策實施型」取向，檢察機關及司法機構都以「科層式原型」作為搭建的架構。相較於美國政治傳統上傾向於「回應型國家」理念，且在其聯邦與各州高度分權的政府體制下，其法院更明顯表現出僅僅作為「紛爭解決」之平台功能。全美各司法轄區之法院亦不存在全國井然有序的「科層式原型」框架，而呈現「分散協作」的司法面貌。而且，在全美各州郡風土民情及地方人文差異極大的情況下，形成各地居民的社群認同，亦造就全美各檢察機關同樣表現出「分散協作」的型態，也因此產生當地檢察官由當地民眾直選或政治任命的在地化態樣。美國檢察官由此呈現出強烈的政治色彩，原本歐陸國家為抗拒政治不當干預而重視的檢察獨立價值，在美國則完全為民主問責價值所取代。美國檢察官為晉升更高政治職位或配合輿論民意，在龐大的起訴裁量權下，加重偵辦矚目案件，也經常犧牲許多普通個案權益，這也與美式資本主義文化相互呼應。論者經常羨慕美國司法審判程序之精緻，卻忽略美國檢察官在大量篩選案件過程中所發生的濫權。儘管美國透過選舉制度或政治任免方式對檢察官問責，但實際監督制衡效果亦堪存疑。我國

與美國在政府體制、政治文化、國家任務、司法功能及檢察官產生方式等層面，幾乎完全不同，本研究因此認為不宜輕率引進美國檢察制度的某些單項做法，否則將難以嫁接於我國體制與文化脈絡之中。

本研究從科層式原型的類型化光譜之下，對我國檢察機關進行考察，透過韋伯社會學的法律—理性權威（Formal-Rational Authority）理論框架，以及其官僚體制理論進行考察，認為官僚體制僵化無效率性和缺乏民意回應等層面，亦係我國檢察機關之缺陷。本研究藉由 1970 年代所興起的新公共管理理論，認為重視目標明確化、確保效率、強調個人目標與測量等，都是科層式組織應當強化的改革目標；此外，新公共管理對於政府與民眾之間的關係也提醒應當關注，並認為政府應該從上下級的權力關係，轉變為以面對民眾為主要對象。本研究認為，在新公共管理的理論脈絡下，我國檢察機關在加強民眾互動領域，可以參考日本檢察審查會之民眾參與監督模式；此外，我國檢察機關應思考以更多元綿密的網絡治理模式，透過檢察官民主選舉、檢察官人事審議委員會、檢察官職務評定審議委員會、檢察官職務評鑑機制中之法務部、監察院、職務法庭等多元機制，形成更綿密的新公共網絡治理，而不再以封閉簡單的檢察一體科層體制進行管理。

第二節 強化檢察獨立與改良檢察官人事晉升制度

檢察獨立之理念經過 1998 年檢察改革運動之鼓吹後，經過學術界與實務界的努力，已經成為國人對檢察官的期待與共識。尤其，大法官釋字第 325 號及第 729 號解釋更已確立檢察獨立之憲法上地位。檢察獨立既然是我國檢察官最重要的價值之一，在探討我國檢察機關組織改革之議題時，當應以此為最重要之改革方向與設計支柱。

檢察獨立既為檢察機關之重要價值，自應設置完善機制以確保該價值之實現。現行法律規範面上，檢察首長指令權的界限與書面化、檢察官合法性義務與客觀性義務等機制，都是相應的制度性保障。惟本研究發現，現行法務部長對檢察官

升遷之人事權，以及檢察官晉升制度的運作，才是長年侵蝕檢察獨立的病灶。由於政治權力運作及人事權設計，導致檢察官長期受到政治不當干預指責。為維護檢察獨立之價值，本研究認為僅倚靠法律規範面的保障機制是不足的，應當降低法務部長對檢察官晉升之人事權，才能實質上確保檢察獨立價值的實現。

然而，檢察官在民主社會下，應受到民主問責與行政監督，亦係無法迴避之事實。本研究指出，檢察獨立、民主問責、檢察一體及檢察官自治四者，都是檢察機關組織運作之四項重要價值。檢察獨立與民主問責這一組概念，是描述檢察機關對外和其他政治權力之關係的兩種價值。檢察獨立，強調檢察官對外獨立，既獨立於法院，也獨立於其他政治權力，檢察官只遵守法律，不受任何法律外因素之干預。民主問責，關心檢察官能否受到民主監督，切合民眾需求及落實民意。檢察獨立與民主問責都是民主時代非常重要的價值，不能偏廢。過度強調檢察獨立，否定民主問責，很可能因為個別檢察官的失控而造成檢察獨霸，甚至成為檢察巨獸，回過頭吞噬掉民主與法治。過度強調民主問責，否定檢察獨立，則可能使檢察官淪為政黨的政治打手和民粹的獵巫工具。因此，在檢察體系對外關係上，檢察獨立與民主問責這兩種價值，應當在機制設計上都給予體現並適當調和。

檢察一體與檢察官自治這一組概念，是描述檢察機關內部權力由上往下施加或由下往上流動的兩種價值。檢察一體，強調檢察首長的指令權，目的在統一全體檢察官的起訴標準，並監督檢察官防免違法失職。檢察官自治，則是立足於基層檢察官獨任官署屬性，旨在將每一位基層檢察官的獨立與專業性格聯合加總，形成檢察官專業群體，以基層民主自治的方式決定檢察人事及事務，以制衡檢察一體上命下從所可能導致的專斷與偏差。過度強調檢察一體，否定檢察官自治，可能造成檢察官只服膺首長命令，完全以上級見解為準據，蔑視個案正義並自我退縮之官僚文化。過度強調檢察官自治，否定檢察一體，則可能變成個別檢察官獨大不受節制，檢察人事恐因選舉而淪為人際關係的拉攏，檢察事務專業性也被數人頭多數決所凌駕。因此，在檢察體系內部關係上，檢察一體與檢察官自治這

兩種價值，也應當在設計上均賦予相應機制並相互制衡。

本研究指出，要落實上述四項重大價值，對在整個檢察體系中的重要參與者來說，可以分別從法務部長、檢察總長、檢察長及基層檢察官這四個身分，也是四方權力主體作為代表，從檢察官晉升制度加以規畫設計。法務部長是內閣政務官，受國會之監督，更隨民意輿論上台下台，直接反應民意的好惡，最能反映民主問責的價值。我國目前機制設計上，法務部長有權決定檢察長、高檢署檢察官及地檢署主任檢察官之晉升。顯然，其過大的人事權，已經導致民主問責過度凌駕檢察獨立，導致政治不當干預的流弊。因此，本研究建議，法務部長宜只保留對於檢察首長之人事圈選權，不再擁有對基層檢察官晉升主任、晉升高檢署的人事權。

本研究進一步建議，基層地檢署檢察官晉升主任檢察官之機制，應採取檢察官自治價值之檢察官民主選舉制，仿效地方法院審判長由法官群體選舉方式產生，藉由檢察官自治價值所蘊含的檢察獨立價值取向，確保基層檢察官能保有刑事訴訟法所賦予其獨任官署之獨立行為資格。晉升高檢署檢察官方面，其晉升制度故可維持現狀，但法務部長不宜實行其人事圈選權，以降低政治力干預個案之程度；如配合廢除再議制度及因應設立人民參審制（或陪審團制）而使二審減縮為事後法律審，則宜予縮減高檢署員額（甚至可與最高法院檢察署合併），且高檢署檢察官應定位為輪替歷練職，於一定年限後均須回任地檢署進行下一階段之職務歷練，以此破除檢方升官文化及政治力不當干預之弊病。此外，為避免檢察官自治價值過度凌駕檢察一體，本研究建議檢察首長之任免與晉升，仍維持現行法務部長之人事圈選權制度，如此一方面能使上對下的檢察一體原則與下往上的檢察官自治原則相互制衡，另一方面亦能維持檢察機關受到民主問責的監督。

至於我國檢察總長為全體檢察官之最高首長，法規應賦予其對外獨立不受任何干涉。現行機制下，檢察總長由總統提名，經立法院同意後任命，並有四年任期保障之規定，誠屬允當。而且，在法務部長已能對於地檢署檢察長行使人

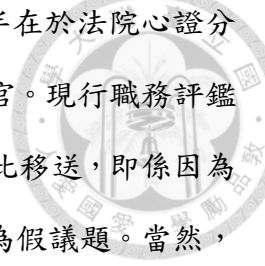
事權的制度下，民主問責價值已充分彰顯於檢察體系。檢察總長具有法規範面之內部指令權，為確保檢察獨立之最高價值得以維持，自不宜降格由法務部長任免。雖德國法制採由聯邦司法部長任免聯邦檢察（總）長，然應注意德國乃聯邦體制國家，其檢察權力高度分散，聯邦司法部長根本無法直接將手伸進各邦地方檢察官的個案，反觀我國中央集權一條鞭式，法務部長的人事權可以長驅直入到任何一位檢察長乃至基層檢察官。兩國政府體制迥異，德國制度實不宜輕率引進。

末則，高檢署位居檢察官升遷體系的核心地位，無論何種晉升高檢署的方案都可能因人事競爭而難以公平，演變成為不良文化風氣。參諸本研究認為，高檢署再議制度有廢除之必要，若能進行制度改革，高檢署檢察官之員額自宜相應減縮，並採取輪調制度，形成健康之歷練文化，並使第一審檢察官隊伍更加堅實。

第三節 提高監督與引進日本檢察審查會制度

我國檢察官濫權問題，應以提高監督機制以為改革之重點。本研究於考察美國、德國及日本之監督機制後，主張改革方向不外乎對於檢察官之職務監督，以及對於案件處理之程序監督等兩類。實則，我國檢察官之職務監督機制方面，行政監督權、職務評定與職務評鑑等機制均相當完善，儘管現實上監督強度不足，例如經職務評定未達良好人數過少，移送評鑑成案情況困難等，但畢竟不是機制設計不足，而是執行方面消極怠惰，應從落實執行評定與加強評鑑強化。

此外，關於檢察官起訴定罪率未達百分之百之問責，本研究考察美國之無罪比率較我國更高，顯示我國檢察官辦案正確率高於美國，加以美國檢察官裁量權過大更經常以認罪協商等方式結案，更使得定罪率或無罪率不應成為檢察官問責之正確標的。本研究更檢視日本超高定罪率之原因，係其幾乎無案類限制的起訴猶豫制度，以及檢察官起訴遭判無罪後的淒慘境地，都導致日本檢察官採取退縮保守之追訴態度，實務上當然犧牲更多被害人之權益。因此，本研究指出，正確的問責應當針對正確的打擊目標，才能真正發揮監督檢察官的實際效果。



本研究認為，我國檢察官起訴遭判無罪之因素過多，且多半在於法院心證分歧，更有法官見解明顯違背法律，此類情況自不應問責於檢察官。現行職務評鑑機制對於遭判無罪本來就可以依此移送評鑑，但實務上並無如此移送，即係因為實際上難以構成。因此，單純以無罪判決為由移送評鑑，可謂為假議題。當然，實務上確實存在少數檢察官起訴品質太差，嚴重影響被告權益之浮濫起訴案例，但訴訟法上既然設有起訴審查程序，即刑事訴訟法第 161 條第 2 項裁定駁回起訴機制，目前實務上法官未善盡審查功能，方為問題之根源。本研究指出，關於檢察官浮濫起訴當然應受問責，實務上應強化法院對於檢察官起訴門檻之審查效能，若檢察官被裁定駁回起訴，經抗告亦駁回確定者，即應啟動職務評鑑機制，如此自可從案件上加以監督制衡。不若現在某些律師界一味指責無罪便應問責云云，只想懲處檢察官，縱然如此被告仍然受到起訴長期纏訟的痛苦，根本無法真正解決問題。

對於檢察官不起訴處分之監督，才是另一更重大的問題。本研究考察我國再議制度，在法規範上、比較法及實務運作上都有問題，應予廢除。法規範方面，再議制度係檢察機關內部行政監督機制，除告訴人再議駁回能聲請法院交付審判程序外，其餘不起訴處分均無法請求法院審查，不能認為係符合憲法保障人民訴訟權之救濟制度；且重大犯罪不起訴未能經外界審查更難獲人民信賴，政治敏感案件在檢察一體下亦可能由高檢署一路包庇到底，再議制度顯然監督不足。比較法方面，德國檢察官不起訴處分以後，告訴人係向原地檢署檢察長聲明不服，其後即可向法院聲請強制起訴，制度運作良好，不像我國不斷發回偵續浪費檢察資源；日本則根本沒有向檢察機關聲明不服之規定，而係直接向人民組成之檢察審查會聲明不服，運作上一樣簡單，檢察審查會做出兩次「起訴相當」(應予起訴)決議後，即應當指定律師自行提起公訴，也不會發生不斷發回偵續浪費檢察資源的情況。由德日立法例均可看出我國制度之不當。實務運作方面，再議發回偵續更是基層檢察官高度不滿及案件負荷加重之重要原因，其長期引起之詬病早已遭


到強烈批判。因此，本研究認為再議制度實應予以廢除，且廢除後高檢署因核心業務減少，即可相應縮減檢察官員額，使高檢察署檢察官回歸地檢署以堅實第一審辦案效能，並且能如上段所述降低檢察官升官圖所帶來的不良競爭與陋習文化。

廢除再議制度之議，自須銜接更有效之監督機制。本研究經考察日本檢察審查會之機制、數據、強制起訴案例與實務運作後，認為日本檢察審查會之設正可以取代我國再議制度，成為更有效監督檢察官不起訴之制度。而且，日本檢察審查會設有強制起訴程序，是真正可以走向法院審查的完整救濟制度，更符合憲法保障人民訴訟權之理念。再者，當前司法改革之方向，於法院方面已有觀審制、參審制及陪審制之謀議，若檢察機關引進由人民參與之檢察審查會機制，將人民意見納入檢察官不起訴決定之審查程序，更可以提高人民對於檢察體系及司法之信賴，也應和當前全國司法改革之方向與步調。

第四節 提升檢察效能與引進日本副檢察官制度


提升檢察機關之效能，是實務上非常重要的議題，但也經常為外界所忽視。本研究考察實務運作的工作案件數量，發現六都檢察官承辦的案件數量過大，已經超過能夠負荷之程度。當檢察官案件過多時，就只能在有限的資源條件下，對案件做出輕重緩急的篩選，甚至是不得已的簡化或放棄，這對於每一個期盼受到公平對待的當事人而言，都可能是另一種不正義的待遇。各界要求檢察官對於提升起訴品質、加強監督懲處做出改革時，卻未同步提供充足的檢察人力資源，這樣的改革不僅無法實質提升辦案品質，更可能引起檢察官群體反彈，而有害於真正有益的改革。因此，本研究認為在討論檢察機關改革時，實質提升檢察機關效能是一項非常重要的改革方向與設計支柱，而大幅提升檢察機關輔助人力資源，則是本研究之具體建議方案。

本研究首先建議，新增設副檢察官之職務，並賦予副檢察官具有輕罪案件之



結案權，此官制亦可補強檢察事務官所無法擁有的權力機能。例如，立法上可賦予副檢察官就刑事訴訟法第 376 條所列舉之輕罪案類，具有檢察官獨任官署之偵結權力與控訴權。這樣的機制設計，將能對於分擔檢察官巨量案件產生非常直接之分流效果，並有效提升檢察效能，甚至提升辦案品質。本研究參考日本副檢察官制度，其副檢察官同居檢察官序列，且可在區檢察廳執行一定之檢察業務，並且偵結案件，可見這樣的立法例是存在且可行的。即便在德國，也有雷同的機制，即所謂「區檢察官」(Amtsanwalt) 職務。此職務之機制為，在邦地方法院之下的「區法院」，一般並沒有設置單獨之檢察署與之對應，而係由邦地方檢察署外派檢察官執行檢察職責。然而，倘案件係由區法院之獨任法官管轄，則該案件之檢察職能得由「區檢察官」負責。依各邦法律之規定，區檢察官能行使「有限之管轄權」，亦即對區法院獨任法官有管轄權之特定犯罪行為有行使檢察官之權能。因此，副檢察官制度之增設將可大量疏導輕罪案件，減少檢察官工作案件負荷，且立法例上既然可行，是於我國實有引進之可行性及必要性。

本研究尚發現，現行我國檢察事務官的兩大問題，第一是晉升制度阻塞，第二是員額不足導致配置模式失當影響效能。關於晉升制度方面，目前法院組織法雖提供其晉升至主任檢察事務官之機會，並由此可以晉升職等至簡任第 10 職等位階，然而不僅實務上未予開放，且即便能升任至主任檢察事務官之職位，仍然只是檢察事務官等級，永遠無法跨越進入檢察官序列。真正優秀幹練的檢察事務官如果有志擔任檢察官，便只能利用工作之餘另外報名司法官特考，這雖然是一條正常的報考途徑，但是對於優秀幹練而埋首於案件的檢察事務官而言，根本不可能有時間充分準備國家考試，反而是怠惰辦案專心讀書的檢察事務官更有可能通過司法官特考成為檢察官，反而變成不敬業者高升得利，敬業者停滯原處的委屈情況。長此以往，將會導致檢察事務官群體士氣之低落，轉而以個人自私利益為優先考量之惡劣風氣。因此，允許檢察事務官通過仿效日本檢事特別考試方式晉升至副檢察官，以及再晉升至檢察官之人事機制，將會有效激勵檢察機關士氣



本研究考察日本檢察事務官方面，自檢察事務官以上依次為主任搜查官、綜合搜查官（原文為統括搜查官）、襄閱搜查官（原文為次席搜查官）、首席搜查官（檢察廳事務章程第 15 至 18 條），滿一定年限以上者並可報考由法務省舉辦之副檢察官考試，副檢察官任職滿 3 年，亦可報考特別檢察官考試，通過後任命為二級檢察官。在逐步向上報考過程中，日本法務省均設有選考審查會評量其任職之工作表現，非以考試結果為唯一標準。因此，日本檢察機關的晉升制度，讓檢察事務官可以從基層一路努力奮鬥，終至進入檢察官序列，對於拔擢人才與激勵士氣發揮極大的作用，這也正是當前我國檢察機關所缺乏的完備機制。

本研究亦建議，大幅增加檢察事務官員額直至與檢察官相等人數，並能形成一對一配股模式。目前實務上，因檢察事務官員額過少，只有檢察官員額之半，各地檢署檢察事務官配置模式均無法採取專股配屬方式，而幾乎採取全署輪分模式。由於無法採取專股配署之方式，導致偵查案件精緻度不足，甚至出現分案不公平的現象，都會降低偵查效能，甚至影響地檢署工作士氣。

經實務觀察發現，最佳的地檢署檢察效能，其實是在主任檢察官之下，領導 3 至 4 名檢察官，每股檢察官則配署 1 名副檢察官及 1 名檢察事務官。檢察官可以將手中承辦之案件，與副檢察官及檢察事務官討論及分配，將輕罪案件交由副檢察官承辦，重大案件則由檢察官親自偵辦，並委請檢察事務官協助蒐證或研析法律意見，或者 3 人一起研議偵辦。如果有社會矚目之重大案件，則由主任檢察官召集該組檢察官共同偵辦，由於檢察官手中的案件已經經過篩選，所以在與其他檢察官共同偵辦時，將可以發揮實質參與偵辦的效果，否則現在情況下一味要求主任檢察官領導團隊辦案，但是個別檢察官已經因為輕重不分的巨量案件而無暇他顧，只能協助偵訊某些證人或被告，難以實質協助全程之偵辦作為。

綜上，本研究建議增設副檢察官職務，並且大量增額副檢察官及檢察事務官員額，此制將可大舉提升檢察效能，並提升檢察官辦案品質，更有助於保障當事人之權益。

參考文獻



壹、中文部分

- Roxin (著), 吳麗琪 (譯) (2003)。《德國刑事訴訟法》。台北：三民。
- Weber, Max. (著), 林榮遠 (譯) (1997)。《經濟與社會》。北京：商務印書館。
- 王泰升 (2008)。《台灣檢察史：制度變遷史與運作實況》。台北：法務部編印。
- 王符 (著), 彭丙成 (注譯) (1998)。《潛夫論》, 台北：三民。
- 李酉潭 (2011)。《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。台北市：五南。
- 林鈺雄 (2000)。〈檢察官在訴訟法上之任務與義務〉, 收於：林鈺雄 (著), 《顯察官論》。台北：新學林。
- 林鈺雄 (2000)。《檢察官論》。台北：新學林。
- 法務部 (1999)。《檢查改革白皮書》。台北：法務部。
- 柯耀程 (2002)。《刑事訴訟法之最新增修與實踐》。台北：學林書版社。
- 徐蔚 (2011)。《日本檢察制度概述》。大陸：中國政法大學出版社。
- 張鴻巍 (2011)。《美國檢察制度研究》, 2版。北京：人民出版社。
- 連孟琦 (譯著) (2016)。〈附德國法院組織法選譯〉, 法務部編印, 《德國刑事訴訟法》(尚未出版)。
- 陳運財 (1997)。〈日本檢察官之起訴裁量及其制衡〉, 收於：《刑事訴訟之運作--黃東熊教授六秩晉五華誕祝壽論文集》。台北：五南圖書公司。
- 陳運財 (2014)。《偵查與人權》。台北：元照。
- 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〉, 收於：司法官訓練所 (編), 《司法官訓練所五十周年紀念文輯》, 頁 99-109。台北：司法官訓練所。
- 齊樹潔 (2006)。《美國司法制度》。廈門大學出版社。
- 鄭思清 (2007)。《檢察權研究》。北京大學出版社。
- 尹章義 (1989)。〈從吳蘇案的發展想起〉, 《律師通訊》, 118期, 頁 12-13。
- 王光旭 (2014)。〈網絡研究在公共行政領域的反思與前瞻：期刊文獻的回顧〉, 《人文與社會科學簡訊》, 15卷3期, 頁 132-139。
- 王金壽 (2006)。〈政治機會結構與行動者生命歷程：解釋台灣的法院改革和檢察改革之差異〉, 發表於：《台灣社會學年會》。台中東海大學 (主辦), 台中。
- 王金壽 (2008)。〈司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權〉, 《台灣政治學刊》, 12卷2期, 頁 115-164。
- 考試院銓敘部特審司 (2014)。〈法官及檢察官人事制度相關問題之研究—兼論髮箍髮未來研修重點〉, 《銓敘部人事制度改進專案小組研究專題報告》, 頁 1-82。

- 吳泰成 (1998)。〈公務人員考績制度改進芻議〉，《考銓季刊》，5 期。
- 呂寧莉 (2012)。〈從小澤案看日本之強制起訴制度〉，《檢察新論》，17 期，頁 282-296。
- 李靜文 (2015)。〈我國刑事訴訟再議制度改進建議〉，《法務部：法務研究選輯》，頁 112。
- 林山田 (2001)。〈「搜索修法之回顧與前瞻 (一)」研討會之發言記錄〉，《台灣本土法學雜誌》，20 期，頁 112-139。
- 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 期，頁 38-51。
- 邱太三 (2009)。〈刀之兩刃—論我國羈押制度之立法變遷與問題〉，《國家發展研究》，9 卷 1 期，頁 1-36。
- 段思平 (2015)。〈法務部長行政指令權〉，《法治時報》，169 期，載於：
<http://blog.yam.com/lawpaper/article/101673224>。
- 紀淑芳、林瑩秋 (2007)。〈檢察官治國—另一種歷史共業〉，《財訊》，308 期，頁 64-66。
- 孫本初 (2011)。〈政府組織再造所面臨的挑戰與因應之道—公共管理的觀點〉，《T&D 飛訊》，131 期，頁 1-21。
- 張傳賢 (2009)。〈民主的脆弱性與鞏固：一個敗者同意的視角〉，《政治科學論叢》，42 期，頁 43-83。
- 許毓圃 (2001)。〈公務人員考績豈可脫法設限〉，《國家政策論壇》，1 卷 8 期。
- 許澤天 (2010)。〈偵查變革中之德國檢察官定位—對檢察指令權之質疑〉，《檢察新論》，8 期，頁 21-32。
- 陳重言 (2015)。〈維護法治與公益的檢察官—民主自治改革契機〉，《台灣本土法學雜誌》，276 期，頁 1-4。
- 陳敦源、柯立漢、柏門、呂佳瑩 (2012)。〈網絡管理與方案成效：台灣與荷蘭的比較研究〉，《2012 年公共行政系所聯合會 (TASPPA) 年會國際學術研討會》，台南市。
- 陳鈺銘 (2001)。〈「成大學生宿舍搜索事件法律問題之探討」研討會之發言紀錄〉，《台灣本土法學雜誌》，23 期，頁 53-116。
- 彭錦鵬、江瑞祥、陳秋政、李俊達 (2012)。〈檢察事務官人力運用制度之研究〉，《文官制度季刊》，4 卷 1 期，頁 1-31。
- 曾瑞育 (1998)。〈淺談考績 評列甲等限制人數〉，《今日海關雜誌》，7 期。
- 黃錦堂 (2010)。〈德國檢察總長的退場機制〉，《國政評論》，載於：
<http://www.npf.org.tw/1/7049>。
- 楊仁壽 (1989)。〈橫看成嶺側成峯—從吳天惠行賄案獲判無罪說起〉，《律師通訊》，115 期，頁 28-29。
- 褚劍鴻 (1998)。〈論不起訴處分之確定力與不當處分之救濟(上)〉，《法令月刊》，49 卷 8 期，頁 18-28。

- 劉邦繡 (2004)。〈論職權再議〉，《臺灣本土法學雜誌》，57 期，頁 26-35。
- 歐洲動態，〈德國聯邦檢察長「被退休」〉，載於：
http://europechinese.blogspot.com/2015/08/blog-post_5.html。
- 蔡昌言 (2011)。〈民主鞏固因素之影響性分析--臺灣與其他東亞民主國家的比較〉，《問題與研究》，50 卷 1 期，頁 1-29。
- 賴松慶 (2007)。〈治理與新公共管理之辨析〉，《T&D 飛訊》，61 期，頁 1-14。
- 檢察官改革協會法制興革小組 (1998)。〈檢察一體陽光法—修正法院組織法第 63、64 條及增訂第 93 條之 1、之 2〉，《律師雜誌》，226 期，頁 84-90。
- 檢察官評鑑委員會 (2013)。《第一屆檢察官評鑑委員會新聞稿》。載於：
<https://www.moj.gov.tw/public/Attachment/312141875426.pdf>。
- 呂丁旺 (2010)。《檢察權論--以檢察權的司法屬性為中心》，國立中正大學法律學研究所博士論文，嘉義。
- 林幸彬 (2008)。《檢察事務官在刑事程序中地位之研究—以美、日、德制度為借鏡》，國立中正大學法律所碩士論文，台北。
- 林朝榮 (1993)。《檢察制度民主化之研究》，國立政治大學法律研究所博士論文，台北。
- 施金山 (2003)。《我國公務人員考績制度之研究—兼論行政機關績效獎金制度》，私立東海大學公共行政研究所碩士論文，台中。
- 寇健文 (2006)。《制度累積與制度耗散：共黨國家高層政治的比較研究》，行政院國家科學委員會專題研究計畫，台北。
- 郭吉助 (2011)。《檢察官客觀性義務之研究》，國立台灣大學國家發展研究所博士論文，台北。
- 楊惠絨 (2006)。《台灣地方政府最適公務人力規模之探討》，國立政治大學行政管理碩士學程，台北。
- 蔡碧玉 (2007)。《我國檢察機關人力運用之研究》，國立台灣大學政治研究所碩士論文，台北。
- 鍾鳳玲 (2008)。《從檢察制度的歷史與比較論我國檢察官之定位與保障》，國立政治大學法律學研究所博士論文，台北。
- 司法院裁判書查詢系統。載於：<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。
- 司法院網站，〈司法院統計年報〉。載於：<http://www.judicial.gov.tw/juds/>。
- 民間司改會網站。載於：<http://www.jrf.org.tw/keywords/50>。
- 考選部網站，考選統計：各種考試統計。載於：
http://www.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu_id=158。
- 法務部網站，統計分析之 103 年統計年報提要分析。載於：
http://www.rjsd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebList2.aspx?menu=AYA_ANNUAL_REPORT。
- 美國聯邦司法部網站資訊。載於：
<http://www.usdoj.gov/jmd/mps/manual/ag.htm#ag>。

監察院網站，監察院通過對最高法院檢察署檢察總長陳聰明之彈劾案。載於：

[http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1.asp&ctNode=903
&msg_id=2825](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1.asp&ctNode=903&msg_id=2825)。

臺灣高等法院檢察署官方網站，統計園地，檢察統計，臺灣高等法院檢察署案件新收情形。載於：

[http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&
mp=003](http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&mp=003)。

臺灣高等法院檢察署官方網站，統計園地，檢察統計，臺灣高等法院檢察署暨分院檢察署刑事案件收結及進行情形。載於：

[http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&
mp=003](http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&mp=003)。

臺灣高等法院檢察署官方網站，統計園地，檢察統計，臺灣高等法院檢察署審核再議案件收結情形。載於：

[http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&
mp=003](http://www.tph.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=13104&CtUnit=758&BaseDSD=7&mp=003)。

臺灣高等法院檢察署網站，統計園地。載於：

<http://www.tph.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=13103&mp=003>。

TVBS 新聞 (2009)。《尷尬！王清峰陪監委會陳聰明》。載於：

<http://news.tvbs.com.tw/news/detail/general/137289>。

TVBS 新聞 (2016)。《檢察長調動 / 邢泰釗掌北檢 邱太三展現意志》。載於：

<http://news.tvbs.com.tw/politics/662338>。

TVBS 新聞網站 (2016)。《公開信風波／檢：立委裁罪名 部長砍檢察官會失民心》。載於：<http://mnews.tvbs.com.tw/local/detail.html?s=news-659772>。

大紀元轉載中央社記者報導 (2006)。《朝野初步共識 檢察總長政院提名立院同意》。載於：<http://cn.epochtimes.com/b5/6/1/3/n1176757.htm>。

中央通訊社 (2016)。《檢察官濫訴無法究責 林全：這是不對的》。載於：

<http://www.cna.com.tw/news/aip/201606170419-1.aspx>。

中國時報 (2001)。《法務部大搬風 21 位檢察長異動》。載於：

<http://forums.chinatimes.com/special/mp3/90042001.htm>。

中國時報 (2008)。《檢察長異動 林玲玉接北檢開先例》。載於：

<http://city.udn.com/54532/2950938>。

自由時報 (2006)。《檢察總長人選 扁提名陳聰明》。載於：

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/73643>。

自由時報 (2007)。《立院同意 陳聰明任檢察總長》。載於：

<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/112268>。

自由時報 (2009)。《反制濫權起訴 綠先瞄準雲檢》。載於：

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/317885>。

自由時報 (2010)。《彈劾陳聰明 綠：馬黑手伸進監察院》。載於：



- <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/367796>。
- 自由時報 (2011)。《新聞辭典—和艦案官司始末》。載於：
<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/486811>。
- 自由時報 (2016)。《星期專訪 邱太三：院檢存在許多「劣幣」亟需處理》。載於：
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/985194>。
- 自由時報 (2016)。《調查對法官與檢察官不信任度 84.6%》。載於：
<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1609704>。
- 自由電子新聞網 (2001)。《21 位檢察首長異動，規模空前》。載於：
<http://old.ltn.com.tw/2001/new/apl/20/today-t2.htm>。
- 產經新聞 (2015)。載於：
<http://www.sankei.com/affairs/news/150721/afr1507210014-n1.html>。
- 經濟日報 (1989)。《蕭部長並無向何敏關說 高檢處調查報告斬釘截鐵》。02 版：要聞。
- 數讀新聞。《冤案難平：中國法院無罪判決率趨來於零》。載於：
<https://read01.com/nLREkQ.html>。
- 聯合晚報 (1989)。《不願只挨打 吳天惠反擊 自稱公正廉明 相信妻子清白 指高
新武濫權 拘提行為違法》。03 版：話題新聞。
- 聯合晚報 (1989)。《司法院廳長 扮司法黃牛?!》。01 版：要聞。
- 聯合晚報 (1989)。《檢察官諫請蕭天讚自動請辭 法務部反彈「深表遺憾」》。01 版：要聞。
- 聯合晚報 (1991)。《法律見解歧異 不得作為處分理由 申辯許阿桂援用公懲會判例》。04 版：話題新聞。
- 聯合晚報 (1991)。《陳水扁批評「選擇性執法」指阿桂辦案雙重標準 應予行政處分》。03 版：話題新聞。
- 聯合晚報 (1991)。《華隆被指花錢打通關節 李秀芬代表翁大銘作三點說明 一一否認》。3 版：話題新聞。
- 聯合晚報 (1991)。《調查兩翁案 兩套標準? 立委指摘 吳東明保證從嚴從速調查華隆、三光案》。03 版：話題新聞。
- 聯合報 (1989)。《「聽老大哥的話，留下來」幹員 優秀正義 長官 惜才勸留》。03 版：焦點新聞。
- 聯合報 (1989)。《律師見證 何敏供詞對蕭天讚不利 記明筆錄 高爾夫球場關說疑案 調查局展開偵查》。01 版：要聞。
- 聯合報 (1989)。《案外案 替被告脫罪? 劉首席挨告!》。07 版：社會新聞。
- 聯合報 (1989)。《殉法死諫 高新武辭職若獲准 楊錦同揚言將自殺》。07 版：社會新聞。
- 聯合報 (1989)。《高爾夫球場爆發官商勾結疑案 金融名人曾俊義投資開發 涉案官員可能多達數十人》。01 版：要聞。
- 聯合報 (1989)。《偵查行動 1 第三度接觸 第一次亮相 曾俊義出庭應訊 彭紹瑾

- 未問關說》。03 版：焦點新聞。
- 聯合報（1989）。《集體請辭 反應過度？林洋港表示 這是偏差行為》。03 版：焦點新聞。
- 聯合報（1989）。《聲援高新武 施性忠出馬 手持相機反蒐證 按鈴控告檢察官》。07 版：社會新聞。
- 聯合報（1991）。《立委見仁見智 林鈺祥：傳訊動作不足為奇 陳水扁：閣員應受適度尊重》。03 版：焦點新聞。
- 聯合報（1991）。《同業登廣告 公司記者會 翁有銘不在陣腳大亂》。5 版：國會兩黨焦點新聞。
- 聯合報（1991）。《李許月娥 不知道「自己」告了張建邦的太太》。3 版：焦點新聞。
- 聯合報（1991）。《彈劾許阿桂 監院招反彈 高市民進黨議員揚言罷免監委 立院協合會批評彈劾的時機不當 黃尊秋呼籲大眾保持客觀》。01 版：要聞。
- 聯合報（1991）。《謝長廷陳水扁/律師出身「解散監院算了」 王令麟/商業團體出身「業界額手稱慶」》。03 版：焦點新聞。
- 聯合報（1992）。《歷經六法官，審理近三年，蕭天讚因本案辭職……第一高球場案 曾俊義 江顯明 各判一年半》。07 版：社會新聞。
- 聯合報（1995）。《譴責許水德 廿五名法官通過提案》。06 版：綜合。
- 聯合報（2004）。《檢察權獨立重建司法信賴》。A15 版。
- 聯合報（2015）。《頂新案為何無罪？法官指檢方舉證不足》。載於：
<http://udn.com/news/story/2/1342220-%E9%A0%82%E6%96%B0%E6%A1%88%E7%82%BA%E4%BD%95%E7%84%A1%E7%BD%AA%EF%BC%9F-%E6%B3%95%E5%AE%98%E6%8C%87%E6%AA%A2%E6%96%B9%E8%88%89%E8%AD%89%E4%B8%8D%E8%B6%B3>。
- 聯合報（2016）。《檢改會要復出 陳瑞仁：辦案型的檢察長太少了！》。載於：
<http://udn.com/news/story/1/1837044>。
- 蘋果日報（03/21/2014）。《【洩密案宣判】一審判有罪 黃世銘請辭》。載於：
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140321/364418/>。
- 蘋果日報（2006）。《藍軍封殺謝文定 法界反彈》。載於：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20060412/2532919/>。
- 蘋果日報（2008）。《涉收賄 500 萬 蘇治芬聲押》。載於：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20081105/31113415/>。
- 蘋果日報（2013）。《68 頁新聞稿 特偵組反擊林秀濤》。載於：
<http://tube.chinatimes.com/20130915002814-261402>。
- 94 年鑑字第 10610 號公務員懲戒委員會議決書，司法院公報，2005 年 10 月，47 卷 10 期。
- 臺北高等行政法院 104 年度全字第 72 號判決書。

貳、日文部分

- 三井環 (2010)。《「権力」に操られる検察》，双葉社出版。
- 三井環 (2010)。《検察の大罪 裏金隠しが生んだ政権との黒い癒着》，講談社出版。
- 小川敏夫 (2013)。《指揮権発動 検察の正義は失われた》，朝日新聞出版。
- 山本祐司 (1998)。《特捜検察物語〈上〉政治権力との闘い》，講談社。
- 出口雄一 (2009)。〈制訂検察審査會法之前因後果—以 GHQ 之議論為中心〉，《法律のひろば》。
- 司法研修所検察教官室編 (2013)。《検察講義案 (平成 24 年版)》，東京：法曹会出版。
- 平場安治等著，《註解刑事訴訟中冊》。
- 白取祐司 (2015)，《刑事訴訟法》，日本評論社。
- 伊藤栄樹 (1986)。《検察庁法逐条解説》，東京：良書普及会出版。
- 伊藤栄樹 (1986)。《新版 検察庁法逐条解説》，東京：良書普及会出版。
- 伊藤栄二 (2009)，〈検察審査會法修法之前因後果及概要〉，載於《法律のひろば》。
- 阪井光平 (2013)。《検事の仕事: ある新任検事の軌跡》立花書房出版。
- 松本美恵子 (2009)。〈検察審査員之體驗〉，載於《法律のひろば》。
- 後藤邦宏 (2009)。〈可見到聲請人之検察審査〉，載於《法律のひろば》。
- 高田卓爾 (1963)。《刑事訴訟法》，青林書院。
- 教育社編 (1979)。《法務省・検察庁：便覧》，教育社出版。
- 郷原信郎 (2009)。《検察の正義》，東京：筑摩書房出版。
- 郷原信郎 (2012)。《検察崩壊 失われた正義》，毎日新聞社出版。
- 野村二郎 (1994)。《日本の検察官》，早稻田經營出版。
- 野村二郎 (1996)。《法曹系列 3 日本之検察官》改訂版，早稻田經營出版。
- 野村二郎 (1996)。《為了成為律師・検察官・法官》，ペリカン社出版。
- 渡辺洋三、江藤价泰、小田中聰樹 (1995)，《日本の裁判》，岩波書店出版。
- 渡邊文幸 (2001)。《完全新官廳資訊手冊③—法務省》，インターメディア出版。
- 渡邊文幸 (2005)。《指揮権発動—造船疑獄と戦後検察の確立》，東京：信山社出版。
- 渡邊文幸 (2009)。《検事總長》，中央公論新社。
- 團藤重光，《刑事訴訟法綱要》。
- 中島宏 (2013)。〈検察審査會與公訴之應有型態〉，《法学セミナー》，698 號，頁 15。
- 井崎均 (1983)。〈ロッキードの 58 年--指揮権発動をおそれる〉《新聞研究》，379 号，頁 25-26。
- 加藤康榮 (2015)。〈刑事司法における検察官の役割 (1)〉，《日本法學》，81 卷

- 2期，頁359-360。
- 保阪展人（2010）。〈凍りついた「検察官適格審査会」秘話〉。載於：
<http://blog.goo.ne.jp/hosakanobuto/e/4e17bd1577633247abbcdad0bf34b1f2>。
- 室伏哲郎（1981）。〈検察と政治--権力中枢との攻防〉，《法学セミナー増刊 総合特集シリーズ》，16期，頁270。
- 齋藤司（2010）。〈刑事証拠開示問題の歴史的構造——治罪法から昭和刑事訴訟法制定過程に関する分析（3）〉，《龍谷法学》，43巻2期。
- 新屋達之（2010）。〈真正開始啟動之修正檢察審査會〉，《法律時報》，82巻11號，頁1-3。
- 新屋達之（2010）。〈真正開始啟動之修正檢察審査會〉，《法律時報》，82巻11號，頁1-3。
- 團藤重光（1954）。〈座談会 法務大臣の指揮権発動〉上談話，《ジュリスト》，58期，頁2-9，有斐閣。
- 日本法務省，〈檢察統計統計表2014年年報〉。載於：
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000031242301>。
- 日本法務省網頁，〈檢察官適格審査会〉。載於：
http://www.moj.go.jp/shingi1/shinsakai_tekikakushinsa.html。
- 日本法務省網頁，「司法試験法等の一部改正について」。載於：
http://www.moj.go.jp/jinji/shihoushiken/shiken_hourei01.html。
- 日本法務省網頁，「旧司法試験の概要」。載於：
http://www.moj.go.jp/jinji/shihoushiken/jinji07_00099.htm。
- 日本法務省網站。載於：<http://www.moj.go.jp/content/000110753.pdf>。
- 日本裁判所（2016）。《下級裁判所》。載於：
<http://www.courts.go.jp/about/sosiki/kakyusaibansyo/>。
- 日本經濟新聞（2013）。載於：
http://www.nikkei.com/article/DGXNASHC2604A_X20C13A9000000/。
- 日本檢察廳網站（2016）。〈パンフレット「検察庁のしおり」〉。載於：
<http://www.kensatsu.go.jp/content/001180683.pdf>。
- 日本檢察廳網站（2016）。〈検察庁の職員〉。載於：
http://www.kensatsu.go.jp/soshiki_kikou/shokuin.htm。
- 日本檢察廳網站。《検察庁の沿革と組織》。載於：
http://www.moj.go.jp/keiji1/keiji_keiji04.html。
- 広島地方検察庁網站（2016）。《広島地方検察庁の機構》。載於：
<http://www.kensatsu.go.jp/kakuchou/hiroshima/page1000027.html>。
- 東京地方検察庁網站（2016）。《東京地方検察庁機構》。載於：
<http://www.kensatsu.go.jp/kakuchou/tokyo/page1000076.PDF>。
- 横浜地方検察庁網站（2016）。《横浜地方検察庁の機構》。載於：
<http://www.kensatsu.go.jp/content/001152647.pdf>。

日本法務省，〈平成 27 年版 犯罪白書 5-2-1-2 表 起訴相当・不起訴不当議決
事件 事後措置状況の推移〉。載於：

<http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/excel/5-2-1-02.xlsx>。

日本眾議院網頁，〈第 156 回国会 法務委員会 第 17 号（平成 15 年 5 月 23
日（金曜日））。載於：

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000415620030523017.htm。

「法令データ提供システム」。載於：

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22SE035.html>。

法令データ提供システム「検察庁法」。載於：

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO061.html>。

検察官特別考試令。載於：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25SE349.html>。

大阪高等裁判所平成 25 年（う）1335 号判決。

大阪高等裁判所平成 25 年（う）398 号判決。

司法試験法及び裁判所法の一部を改正する法律（平成 14 年法律第 138 号）。

東京地方裁判所平成 21 年（特わ）517 号判決。

東京地方裁判所平成 23 年（特わ）111 号判決。

東京高等裁判所平成 24 年（う）988 号判決。

昭和 23 年 9 月 16 日政令第 292 号。

神戸地方裁判所平成 22 年（わ）457 号判決。

神戸地判平 25・9・27 判決。

陸山會事件判決，東京地裁平成 23 年（特わ）第 111 号。

参、英文部分

Anderson, Richard D. M., Fish, Steven, Hanson, Stephen E., & Roeder, Philip G. eds. (2001). *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton: Princeton University Press,

Blau, Peter Michael, and Marshall W. Meyer. (1971). *Bureaucracy in modern society*. (Rev., 2nd ed.). New York: Random House.

Blau, Peter Michael, and Marshall W. Meyer. (1987). *Bureaucracy in modern society*. New York: Random House.

C. J. Friedrich. (1950). *Constitutional Government And Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Ginn .

Cappelletti, Mauro. (1985). Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility. In S. Shetreet and J. Deschenes. (Eds.), *Judicial Independence, The Contemporary Debate*.

Carter, Klein& Day. (1992). *How organizations measure success?* New York:

- Routledge.
- Cassell, Philip. (1993). *The Giddens Reader*. London: Macmillan Education
- D M Chirwa and L Nijzink (2012). *Accountable government in Africa: perspectives from public law and political studies*. Cape Town: UCT Press.
- Damaska, Mirjan R. (1986). *The Faces of Justice and Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press.
- David W. Neubauer & Henry F. Fradella. (2013). *America's Courts and the Criminal Justice System*. Cengage Learning.
- Davis, Angela. (2007). *Arbitrary Justice: The Power of the American Prosecutor*. New York. NY: Oxford University Press.
- Denhardt, Janet & Robert Denhardt. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Espinosa, Mariola. (2009). *Epidemic invasions : yellow fever and the limits of Cuban independence, 1878-19300*. Chicago : University of Chicago Press.
- Flinders, M. V. (2001). *The Politics Of Accountability In The Modern State*, Ashgate.
- Frederickson, H. George, & Kevin B. Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gerard E. Lynch, Prosecution: Prosecutorial Discretion. In *Encyclopedia Of Crime & Justice*.
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: Free Press.
- Heydebrand, W.V. (Ed.). (1973). *Comparative organizations: The results of empirical research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- J.G. Jabbra, O.P. Dwivedi (Eds.)(1989). *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, Connecticut: Kumarian Press.
- James Eisenstein, Roy B. Fleming, Peter F. Nardulli. (1988). *Contours of Justice*, Pearson Education Limited.
- Kenis, Patrick, & Volker Schneider. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In *Policy Networks*. (Bernd Marin and Renate Mayntz, eds.). Frankfurt: Campus/Westview Press.
- Larson, M.S. (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley: University of California Press.
- Loudon, Irvine. (1986). *Medical Care and the General Practitioners 1750-1850*. Oxford: Clarendon Press.
- Merton, Robert K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free

- Press.
- Millerson, G. (1964). *The Qualifying Associations: A Study In Professionalization*, London: Routledge & Kegan Paul.
- National Prosecution Standards. (1991). *National District Attorneys Association*. Alexandria, VA.
- Osborne & Gaebler R. (1992). *Reinventing Government*. Boston: Addison-Wesley Publ. Co.
- Polanyi, Karl. (1974). *Great Transformation*, Boston: Beacon Press.
- R. D. Behn. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press.
- Ranson & Stewart. (1994). *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. Hong Kong: St. Martin's Press.
- Selznick, Philip. (1949). *TVA and the grass roots; a study in the sociology of formal organization*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Simon, Herbert A. (1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. London: The Free Press.
- Singhi, Narendra Kumar. (1974). *Bureaucracy: Positions and Persons*. New Delhi: Abhinav Publications.
- Steckel, Richard H. & Roderick Floud eds. (1997), *Health and Welfare during Industrialization*. National Bureau of Economic Research, Inc
- Steven Lukes. (1st Ed. 1974). *Power: A Radical View*. Palgrave Macmillan.
- Vera Institute of Justice. (1980). *Felony Arrests: Their Prosecution and Disposition in New York City's Courts* (Malcolm Feeley ed., rev. ed.).
- Wayne R. LaFare, Jerold H. Israel, Nancy J. King & Orin S. Kerr (2009). *Criminal Procedure*. West Hornbook Series.
- Younis, T., & Mostafa, I. (2000). *Accountability In Public Management And Administration In Bangladesh*. Ashgate Pub Ltd.
- Zalman, Marvin and Larry Siegel. (1991). *Criminal Procedure: Constitution and Society*. St. Paul, MN: West Publishing Company.
- Alderman, H. (2002). Subsidies as a social safety net: effectiveness and challenges. *Social Safety Net Primer Series*, Discussion Paper, 224.
- Alschuler, Albert W. (1981). The Changing Plea Bargaining Debate, *California Law Review*, 69(3), 652-56.
- Blatter, Joachim (2003). Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces. *Governance* 16(4), 503-526.
- Blau, P. M. (1957). Formal organization: Dimensions of analysis. *American journal of Sociology*, 58-69.
- Diamond, Larry (1994). Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*

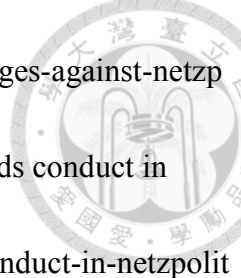
5(3), 4-17

- Eberhard Siegismund, The Public Prosecution Office in Germany: Legal Status, Functions and Organizations. 120th International senior seminar visiting experts' papers, 65.
- Engel, Gloria V. (1970). Professional Autonomy and Bureaucratic Organization. *Administrative Science Quarterly*. 15(1), 12-21.
- Erlanger, H. S., & Klegon, D. A. (1978). Socialization effects of professional school: The law school experience and student orientations to public interest concerns. *13 Law and Society Review*, 11-35.
- Federico, Giuseppe Di, Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe. Retrieved from <http://www.difederico-giustizia.it/wp-content/uploads/2010/09/recruitment-evaluation-and-career.pdf>.
- Gajduschek, G. (2003). Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That The Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality. *Administration & Society*. 34(6), 700-723.
- Gold, Russell M. (2011). Promoting Democracy in Prosecution. *Washington Law Review*. 86, 69-125. Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=1665398>.
- Hall, R. H. (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *American Journal of Sociology*, 69(1), 32-40.
- Huges, Everett. (1963). Professions, *The Professions*. 92(4), 655-668.
- Jain, A. (2004). Using the Lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to Examine E-Government Research. In *Proceedings of the Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 5.
- Jones, C., Hesterly, W.S., & Borgatti, S.P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review*. 22(4), 911-945
- Jordans, Frank (Aug. 4, 2015). Germany's top prosecutor stumbles over treason probe against journalists, 1310 NEWS. Retrieved from <http://www.1310news.com/2015/08/04/german-justice-minister-fires-countrys-to-p-prosecutor-over-treason-probe-against-journalists/>.
- Litwak, E., Shiroy, E., Zimmerman, L., & Bernstein, J. (1970). Community participation in bureaucratic organizations: Principles and strategies. *Interchange*, 1(4), 44-60. <http://doi.org/10.1007/BF02214879>
- Litwak, Eugene (1961). Models of Bureaucracy which Permit Conflict. *American Journal of Sociology*, 67, 177-184.
- O'Neill, Michael Edmund (2004). Understanding Federal Prosecutorial Declinations: An Empirical Analysis of Predictive Factors, *American Criminal Law Review*, 41,

1439.

- O'Toole, L. J. (1997). Implementing Public Innovations in Network Setting. *Administration and Society*, 29, 115-138.
- Parsons, Talcott (1939). The Professions and Social Structure. *Social Forces*. 17(4), 457-467.
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management an International Journal of Research and Theory*. 2(2), 181-200.
- Schedler, Andrea (2001). Measuring Democratic Consolidation. *Comparative and International Development*. 36(1), 66-92.
- Schedler, Andreas (1998). What is Democratic Consolidation?. *Journal of Democracy*. 9(1), 91-107.
- Schönteich, Martin (2014). Strengthening prosecutorial accountability in South Africa. *ISS paper 225*. Institute for security studies. Retrieved from <https://www.issafrika.org/uploads/paper255.pdf>
- Simon, Herbert A. (1962). The Architecture of Complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*. 106, 467– 482.
- Stanisevski, Dragan (2004). Economy and Bureaucracy: Handmaidens of Modern Capitalism. *Administrative Theory & Praxis*. 26(1), 119-127.
- Steve P. Croley (1995). The Majoritarian Difficulty: Elective Judiciaries and the Rule of Law. *UCLR*. 62(2), 689-794.
- Stivers, Camilla M. & King, Cheryl Simrell (1998). Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era. *Urban Affairs Books*. 14, http://engagedscholarship.csuohio.edu/urban_bks/14.
- Svolik, Milan W. (2013). Learning to Love Democracy: Electoral Accountability and the Success of Democracy. *American Journal of Political Science*. 57(3), 685–702.
- Svolik, Milan (2008). Authoritarian Reversals, and Democratic Consolidation. *American Political Science Review*. 102(2), 153-168.
- Wais, Erin (2005). Trained Incapacity. *Thorstein Veblen and Kenneth Burke. KB Journal*. 2(1), 1-8.
- Welle, Deutsche (Aug. 1, 2015). German politicians urge chief prosecutor to resign over treason probe. Retrieved from <http://dw.com/p/1G8OZ>.
- Welle, Deutsche (Aug. 1, 2015). Thousands march in Berlin over journalist 'treason' claims. Retrieved from <http://www.dw.com/en/thousands-march-in-berlin-over-journalist-treason-claims/a-18621978>.
- Welle, Deutsche (Aug. 3, 2015). German intelligence chief defends charges against



- 
- Netzpolitik reporters. Retrieved from
<http://www.dw.com/en/german-intelligence-chief-defends-charges-against-netzpolitik-reporters/a-18622334>.
- Welle, Deutsche (Aug. 7, 2015). Ex-federal prosecutor Range defends conduct in Netzpolitik scandal. Retrieved from
<http://www.dw.com/en/ex-federal-prosecutor-range-defends-conduct-in-netzpolitik-scandal/a-18633505>.
- Wright & Miller. (2010). The Worldwide Accountability Deficit For Prosecutors, *Washington and Lee Law Review*. 67(4), 1587.
- Zeller, Frank (Aug. 5, 2015). German chief prosecutor sacked in media treason row. Retrieved from
<https://www.yahoo.com/tech/german-chief-prosecutor-sacked-media-treason-row-174828898.html>.
- Abbate v. United States, 359 U.S.187(1959).
- Bartkus v.Illinois, 359 U.S. 121(1959).
- Blackledge v. Perry, 417 U.S. 21 (1974).
- Bordenkircher v. Hayes, 434 U.S. 357, 364 (1978).
- Coleman v. Alabama, 399 U.S. 1(1970).
- Commonwealth v. Pritchard, 596 A.2d 827, Pa. Super. Ct. 1991.
- Gansz v. People, 888 P.2d 256 (Colo. 1995) (en banc) .
- Hurtado v. California, 110 U.S. 516 (1884).
- Imbler v. Pachtman, 424 U.S. 409 (1976).
- Johnson v. Pataki, 691 N.E. 2d 1002 (N.Y. 1997).
- Linda R.S. v. Richard D., 410 U.S. 614 (1973).
- Rose v. Clark, 478 U.S. 570 (1986).
- State v. Foss, 556 N.W.2d 540 (Minn.1966).
- United States v. Armstrong, 517 U.S. 456 (1996).
- United States v. Calandra, 414 U.S. 338, 343 (1974).
- United States v. Hasting, 461 U.S. 499 (1983).
- United States v. Lanza, 260 U.S. 377 (1922).
- United States v. Russell, 411 U.S. 423 (1973).
- United States v. Williams, 504 U.S. 36(1992).
- Wayte v. United States, 470 U.S. 598 (1985).
- Bureau of Justice Statistics, Felony Defendants in Large Urban Counties, table 11 (May 2010, NCJ 228944).
- Federal Justice Statistics, 2012- Statistical Tables, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, January 2015, NCJ 248470. P.11, Table 2.2.

New York City Criminal Court, New York City State Unified Court System: 2014
Annual Report. Retrieved from

http://www.nycourts.gov/reports/annual/pdfs/14_UCS-Annual_Report.pdf.

U.S. Attorneys' Manual,

<https://www.justice.gov/usam/united-states-attorneys-manual>.

