

檢察總長制度與司法獨立的互動

陳鈺銘

檢察官改革協會召集人、台南地檢署檢察官

一、檢察官具司法屬性，必須保障其獨立性：

現代檢察官制度，發軔於法國大革命，正式奠立於 1808 年拿破倫治罪法典，透過德意志帝國的傳襲，而為東方後起之日本與我國所繼承。檢察制度的主要功能，在於廢除傳統之法官糾問制度，確立訴訟上的權力分立原則；並以一受嚴格法律訓練及法律拘束之公正客觀的官署，控制警察活動的合法性，擺脫警察國家的夢魘；同時於偵查、審判活動中兼顧被告利益，保障民權，作為公益之代表人，而非單純犯罪之訴追者。¹故檢察官具司法屬性，縱使其偵查活動中，具有主動性，且由於指揮司法警察的權力，可以有大量行政資源之運用，其職權仍為專屬的刑事規範之看守，而非治安、經濟或其他人民福利之決策與執行之進取事項。故檢察官獨立偵查不受政治、特權、私人利益干預之中立性，與法官相近，為其職務之本質，而與一般行政官固應依法行政，仍受行政目標控制有較大裁量進退彈性的行政性質有間。

惟刑罰權仍屬國家統治權之核心權力，具有高度之政治性，如何避免檢察權受外在政治、社會力量之不當支配，其重要性即使不談與法官之獨立審判相當，亦應相比照。甚且檢察權知有犯罪之虞即可發動偵查之主動性及指揮司法警察的動員能力，使其對於黨派、政治勢力之消長具有決定性之影響力，以日本檢察史三大政治案件為例，西元 1948 年昭和電工事件，使左傾之蘆田聯合內閣垮台，右傾之吉田茂內閣成立，奠立戰後日本右派保守政權之基調；1976 年洛克希德事件一案使田中角榮內閣垮台，鬆動自民黨統治權；繼之以 1988 年以降之瑞克魯特事件、東京佐川快遞公司事件，使自民黨長期執政之金權政治裂解，政治版圖重組。此為檢察權影響政權起落之著例。²另如韓國近來政權變動，變動前受政權支使之檢察權以刑事控制社會，金冰三總統當選後終結軍人專政，逮捕起訴前總統全斗煥、盧泰愚，最後則復予以赦免。近年韓國檢察官銳意奮發，逮捕現任總統金大中次子金弘業，是另一番檢察權隨政治更迭而消長，並逐漸走出獨立空間之著例。

我國民主政治歷史與檢察權之變遷，亦有相同之牽連互動。民國革命以來，軍政與訓政體制，以上導下之政治施為，檢察權難有獨立施展之空間，特別是民國三十八年播遷來臺以後之戒嚴體制中，整個司法權受政治制約，無論人事、預算、分案、結案都在代表行

¹ 林鈺雄著，「檢察官論」P14-18。

² 魚住昭著，陳鵬仁譯「戰後日本三大政治弊案」，中譯本，商周出版社。

政權之司法行政部之控制下，甚且在強盜等治安事件一般人民尚受軍事法院管轄，故而以對抗政治迫害為主題之民主人權運動中，司法獨立亦是其中主題。司法獨立以政治控制鬆緊的邏輯性中展開，由控制最鬆之律師界投入民主運動，接著有民間司法改革基金會帶動之司法監督，到有憲法保障獨立性之法院體系在 70 年代末期於台中發軔，爭取憲法賦予之司法預算與人事乃至審判書類免送閱之獨立權限；在這個民主風潮的背景下，檢察權之獨立起自 80 年代初之高新武檢察官之吳蘇案、彭紹瑾檢察官之第一高爾夫球案，但均以悲劇收場，到吳文忠檢察官上上級事件、林應華檢察官燁隆案件移轉管轄事件，逐漸引發強大社會批評反彈，中間雖有浮沈，但蘊蓄的能量於 87 年 5 月檢察官改革協會成立時沛然成為主流，成為民主運動中的重要支系。迄 89 政黨輪替後，從一開始新政權以改革施政，陳定南部長道德光環之自我節制下，檢察權獨立議題暫時隱沒，然而陳部長之強勢施政，以及弱勢之新政權為自我維繫而重新掌握傳統控制檢察權的人事工具，故而再起風波，以 91 年的第二次檢察長大調動為起點，至 93 年 9 月總統提名新政權初起遭罷絀之舊派系人物擔任檢察總長達到高潮，檢察權獨立性恢復為檢察官改革運動中之核心議題。

二、 檢察總長的強弱消長，顯示我國檢察權外部獨立的困境

認為檢察總長任命需有基層參與意見的提議，在近年的檢改歷程中，於陳定南部長上台之時，檢改會就曾舉辦檢察總長的票選推薦，但是陳部長選擇留任當時的盧總長，但給予觀察和考核的控制壓力。93 年 9 月盧總長退休前，檢改會也基於為國舉才，同時表達基層檢察官意見的立場，辦理檢察總長票選推薦活動，結果三名符眾望的人選皆未獲總統提名，反而提名民進黨政權一上台，法務部長即將之革除的檢察體系舊官僚代表性人物，使司法改革團體大失所望，群起抗議。由這兩個事件可以看出，檢察總長的任命，執政者仍視檢察權為執政者之禁臠，拒絕基層代表司法獨立性的訴求。

何以執政者寧犯眾怒仍要控制總長的任命呢？其主要目的在於讓擔任總長者沒有其他之權力來源基礎，惟有一憑提名任命者之恩寵，才能保有其職位，如此即可促其依執政者政策之指使，甚至政黨的利益，調整其對整個檢察體系的指揮監督，這個機制如何發生，我們必須仔細觀察目前檢察總長之制度。

檢察總長在目前我國的體制下，一方面是檢察一體的金字塔最頂端，代表整個檢察體系，擁有法院組織法第 63 條所授權之最大範圍之個案監督權，及法院組織法第 64 條所規定之最大範圍的個案之承繼權及移轉權；但是另一方面檢察總長的行政監督權相對限縮，只能指揮監督最高檢察署，檢察體系最高檢以下之絕大資源都由高檢署檢察長所管理。而且檢察總長除了法務部長的提名建議（非明文的慣例）及總統之任命外，別無其他審核監督機制，同時檢察總長之職務任期並無保障，這些都使得檢察總長無法具足抗壓力的制度

性原因。

其具體的運作，在過去國民黨政權黨國體系的貫徹下，法務部（之前為司法行政部）外，仍有其他黨國的控制脈絡，故大體檢察體系與法務部呈現平衡局面，檢察體系在黨國威權控制下，成一自守封閉的被動專業領域，有內部的官僚派系利益，法務部長未必能控制檢察體系，惟於法治禁忌不明，特權當道的時代，黨國特權為政治或私人目的干預偵查，有很大空間。但自李前總統時期主流與非主流的派系鬥爭中，馬英九部長驅動檢調人員查賄（賄選及貪污），開始了強勢法務部長的風潮，吳文忠檢察官關於楊文欣省議會副議長賄選案的上上級事件，即發生於此時。到到了廖正豪部長時代，以調查局長轉任法務部長，得以用調查局之資源控制操守有瑕疵的檢察首長，此強則彼弱，故檢察總長愈趨弱勢，最嚴重的時候，法務部長的個案指揮禁忌亦時遭逾越，民間只知有法務部長為掃黑英雄，以為檢察官為法務部長指揮之下屬，不覺檢察獨立的堡壘正在崩壞。檢察體系當時出現了林應華檢察官偵辦燁隆公司假交易案之不當移轉管轄，當此檢察官面對政治力量反撲時，未見總長出面捍衛。其次是從不辦案的檢察總長，竟然御駕親征至嘉義縣偵辦部長地方家族的對立派系，公器私用的情況已傾斜得離譜。當時檢察官改革運動於87年5月起，全國風起雲湧，基層檢察官多次質疑檢察總長捍衛檢察權的決心，但檢察總長仍不動如山。陳定南部長時代，民進黨政權初期法務部與總統府的關係協調下，法務部長即足以代表執政者，故對於檢察體系的控制，由法務部長直接執行，強勢的法務部長為革新檢察體系的舊官僚文化固有其建樹，但為挽救國會弱勢的執政黨，於查賄選等偵查事務上，亦有逾矩之言行，但被看守之檢察總長仍只能扮演部長政策救火隊的角色，而無法發揮維護檢察權獨立性的功能。迄民進黨政權第一任之晚期，總統府權力經充分整合後，與嚴守個案不介入的法務部長間，已有權力的磨擦，由總統提名之檢察總長遂成為總統府影響檢察權的一個重要媒介，此際檢察總長相對於部長漸顯強勢，故盧總長任期晚期與部長之間幾近公開之不和，和被陳部長罷輟之吳英昭擔任新檢察總長，其台面上活動力漸顯，由93年底立委選舉查賄之積極表態可得其徵。

三、 外部獨立與內部獨立間平衡的檢察首長制度

依我國的體制，刑事訴訟法第228條以下規定檢察官為發動偵查之機關，司法警察為協助及受指揮偵查之機關，第251條以下，則規定檢察官以自己名義起訴或不起訴處分，故檢察官為偵查主體，具有主動偵查之權能，雖然大部分偵查資源掌握在司法警察手上，但在整個追訴犯罪的過程中，無論偵查或公訴，檢察官以其名義起訴及實施公訴的身份，使其在整個辦案的團隊中具有顯名性，對外代表整個辦案團隊而為社會關注的焦點，由此而彰顯檢察官在訴追犯罪過程中的獨立性。故而學者謂每個「檢察官」皆為「一獨立檢察

官廳」，至於建制上所謂「檢察署」，不過是數個獨立檢察官廳之「集合辦公處」。³

但是另一方面，檢察權之發動係具有侵害性之作為，故為統一訴追標準、統一裁量標準，以及學者雖有異見，但實質上發生作用的統合偵查力量之運用，而有檢察一體制度之運作。其具體方式，即透過個案之案件指分權、要求報告權、卷證閱覽權、承繼權、移轉權、協同辦案指定權，以及結案送閱之審核權等權限，達成對檢察官辦案之控制。究其實際而論，雖然檢察一體是提供政治透過檢察體系頂端介入個案之門徑，檢察官之良莠不齊及體制內缺乏有效之淘汰、評鑑制度，也使這種控制手法有其需求，特別是在檢察官偵辦案件之積極意義上，全國性矚目的政治上或社會經濟強勢人物的案件，需要檢察官負有相當的抗壓性，才能繼續偵查，故日本於重大案件偵辦，地檢署特搜部之重要偵查步驟，實由檢察首長會議所決定，同時檢察首長於對外承擔起所有責任。洛克希德事件偵辦中，檢察總長布施健宣示：「我來負全部責任，希望大家盡全力去搜查」，即體現檢察體系對外之獨立性。⁴韓國體制則為使偵辦前總統的案件得有足夠之抗壓性及辦案資源，故在原仿日本東京特搜部之漢城地檢署特搜部外，於相當於我國最高檢察署之大檢察廳，設置中央偵查部，以抗衡政治壓力。

在檢察獨立與檢察一體之平衡中，如果檢察總長能以身作則，對外捍衛檢察權的獨立性，不讓基層檢察官辦案遭受政治干擾，對內則嚴守分寸，非因操守、辦案效能及法律見解顯然不當的情形以外，不輕易行使檢察一體的相關介入個案的權限。同時對於關鍵、政治層面影響性高的案件，又能積極地統合資源主動偵辦，如此不只能達成檢察權之內部獨立與檢察一體之平衡，更能彰顯檢察官之獨立性。

但在我國檢察權的實際運作上，有將無兵的體制，以及法律訓練居多的背景，使傳統檢察官多無獨立主導辦案的能力，國民黨政權晚期，受社會變動潮流的影響產生一群有社會使命感的檢察官，憑藉個人的熱誠和創意，用各種方法達成獨立辦案的目的，此即團隊辦案到二審特偵組、一審檢肅黑金專組之產生背景⁵。可是在 92 年全面實施公訴以後，偵查資源削弱，同時陳部長後半期掃黑金行動減弱，反而強化形式性的績效管考，造成抑制檢察官辦案的壓力，加以升遷調動不以辦案成效為憑據，傳統人脈派系再度猖獗，在相當程度上使檢察官體系的社會效能大打折扣。揆其主因，長期弱化，而且在檢察一體的運用上失衡的檢察總長功能失靈，實居重要地位。一個無法呈現檢察官公益代表人價值性，積極抗衡社會特權，維護法治公義的檢察總長，自然不能帶動勇於獨立辦案的檢察官社群，

³參照朱朝亮著，[檢察權之制衡]第三章、檢察首長濫用「檢察一體」之制衡，一、首先應確立檢察官之獨任制官廳性格之引註，但木敬一，「檢察 組織 機構」，現代 檢察，法學 一增刊特集，頁二七四—頁二七九。松本一郎，「檢察官 獨立、一體原則」，同上特集，第二一〇頁。伊藤榮樹，逐條解說檢察廳法，昭和三十三年初版，頁三二頁至頁四八團藤重光，新刑事訴訟法綱要，昭和五六年二月七訂版，頁九四至九五。松尾浩也，刑事訴訟法（上）昭和五四版，頁二四至頁二五。

⁴參照何克昌著，「檢察一體的濫用與誤用-日本超級弊案洛克希德事件之借鏡」，司改雜誌第 054 期。

⁵詳細情形可參照本人所著之「獨立辦案特權-論特偵組的特殊性」，以及「檢察官的補充性偵查地位」兩文。

同時缺乏偵辦重要案件光環，一以攀附政權為升遷手段的總長，也難以有硬挺的脊柱，以抗拒政治壓力。故而吳總長任命之初，檢察官才有「我們需要一個朱里安尼般的檢察總長」之呼籲。⁶

四、實權化與中立化的檢察總長，係檢察權獨立困境的解決之道

從以上的討論，可以看出，當前檢察體系的問題，不只是缺乏政治抗壓性，與主動辦案效能不足等問題，檢察總長制度是個重要關鍵，其改革的核心應是「檢察總長的中立化和實權化」，這是透過：

檢察總長由總統提名，國會同意任命，提昇其權力來源的位階，建立其公正執法的地位，取得抗壓的憑藉，同時不得連任，以較短的任期，加速檢察首長的新陳代謝，早日產生無後顧之憂，能大刀闊斧地打擊犯罪的檢察總長。

修改其行政監督的範圍，得以延伸至高檢署以下各檢察署填補總長跛腳的行政指揮權，使檢察一體的領導更完整。

仿韓國中央偵查部，於最高檢設中央特別偵查處，使其有獨立偵查案件之資源，不致於在重大案件偵辦時，受制於獨立性單薄、易受政治控制之調查局、警察，甚至最近引發風波的金融監督管理委員會等機關。同時也作為檢察總長的幕僚機構，能形成並貫徹其刑事政策，使檢察體制的資源分配重心轉到辦案，而不是行政管理。行政管理是支持辦案的機制，不應易客為主。

將檢察官人事審議委員會明文化，使檢察總長得以參與部分之檢察官的人事權，使其代表在檢察官人事審議委員會中增加，再以權力平衡的方法，建立檢察體系內部人事升遷的民主化基礎。

從 91 年開始，檢察官改革協會陸續提出法院組織法之修正議案⁷，目前於第六屆立法委員院會已通過一讀，進入委員會審查階段，若能早日通過，必將有助於我國檢察總長制度的改善，而使我國的民主法治進程更上一層樓。

⁶ 見本人所著「我們需要一個像朱利安尼的檢察總長！」，發表於民間司法改革雜誌第 53 期

⁷ 歷次的立法版本：

I、92.3.26 院總 647 號，委員提案 4812 號邱太三、段宜康等 34 名
II、92.6.4 院總 647 號，委員提案 5045 號許舒博等 31 名，
III、93.1.7 院總 647 號，委員提案，國民黨團，
IV、93.3.3 院總 647 號，委員提案 5433 號許淵國等 36 名，
V、93.4.21 院總 647 號，委員提案 5528 號親國黨團（劉承武版）
VI、93.5.5 院總 647 號，委員提案 5554 號段宜康、錢林慧君等 32 名，委員提案 5555 號國親黨團版（以上兩版本內容相同，為檢察官連署版）

VII、親民黨團版（陳進興版）二讀中提出修正版

IX、第 6 屆 94.5.11 院總第 647 號，委員提案第 6187 號，蔡啓芳、許舒博、孫大千、高金素梅、黃宗源、尹伶瑛等 60 名