

# 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\*

陳鴻章\*\*

- 一、前言
- 二、司法檢察體系為何能夠獨立
- 三、台灣與韓國檢察體系比較
- 四、政治制度的權力空間
- 五、權力結構變化與政治競爭
- 六、結論

---

\* 本文初稿發表於臺灣師範大學東亞系所主辦的「2012 東亞區域發展國際學術研討會」，臺北：臺灣師範大學（2012/12/6）。本文可以完成，作者誠摯的感謝研討會初稿發表時的研討會主持人暨評論人林若雱教授、該場研討會的與會者、《東吳政治學報》編委會和兩位匿名審查人，以及王金壽教授所給予的寶貴意見，使得本文能夠更加的完善。當然，本文若有任何的不足與疏漏，完全由作者負責。最後，感謝科技部研究計畫經費的補助「計畫編號：MOST 101-2410-H-006 -064 -MY3；MOST 103-2811-H-006 -002（陳鴻章博士後研究補助）」。

\*\* 成大政治系博士後研究員。E-mail: nccu94252504@gmail.com

投稿日期：2013年07月23日；接受刊登日期：2014年06月25日。

東吳政治學報/2014/第三十二卷第二期/頁173-238。

為了探究台灣與韓國，在政治民主化之後，所呈現的檢察獨立差異性。本文建構了檢察獨立的動態分析架構，並比較台灣與韓國，檢察體系、政治制度，以及歷年來政治結構與競爭程度的變化。本文認為檢察體系的獨立性是動態的。此外，政黨輪替並不能保證，檢察體系就會更為獨立。最後，我們認為司法檢察人員的身分與職務保障，也並非是促成檢察體系持續維持獨立的保證。然而更重要的是，一個不過度讓政治力分配，呈現高度傾斜，而強調分權制衡重要性的民主運作，才是檢察體系能否持續維持獨立的關鍵。

**關鍵詞：**權力分散理論、保險理論、代理人理論、檢察獨立、政治民主化

陳瑞仁：目前台灣的政治力，已經無法從上而下做通案性的干預；反倒是有些法官、檢察官會揣測上意，「這很難避免」，必須從人格教育著手（中國時報，2012）。

## 一、前言

大韓民國（以下簡稱韓國）與台灣，分別在 1980 年代晚期，開啓政治自由化腳步，並於 1990 年代展開一系列政治民主化的進程。<sup>1</sup> 而且於 2007、2008 年，隨著總統大選結果揭曉，更先後邁入二次政黨輪替的民主鞏固階段。<sup>2</sup> 對於韓國與台灣，這兩個同樣位於東亞的新興民主國家而言，有著諸多相似之處，如在二戰之前，台、韓均有被日本殖民的經驗，而在二戰之後則同樣經歷漫長的威權統治。

也正因為威權統治的經歷，使得台、韓的檢察司法體系，均曾被統治者，用以作為控制社會的統治工具。如朱立熙（2011）就將全斗煥、盧泰愚正式受到司法審判前的韓國司法檢調，形容為政治的侍女。而韓國檢察官的獨立性，更受到質疑、批評（Jun, 1996; Oh,

---

1. 關於台、韓政治民主化，請參考林佳龍（1999）、吳乃德（2000）、Cheng（1989）、朱立熙（2007）、倪炎元（1995）等人著作。

2. 韓國於 2007 年，由大國黨李明博當選總統，如果以保守、在野兩大陣營區分，忽略韓國政黨時常重組更換名稱的情況。即使韓國已經於 1980 年代晚期到 2007 年間，前後經歷盧泰愚、金泳三、金大中，以及盧武鉉等幾位總統主政。不過，政治權力的輪替，實質上只經歷了代表保守陣營的盧泰愚、金泳三，以及代表在野陣營的金大中、盧武鉉，等兩大陣營的一次權力輪替。所以，李明博的當選，可說是代表保守陣營，失去政權十年之後，再一次取回政權的二次政權輪替。至於台灣，2008 年國民黨籍馬英九當選，確實是國民黨在 2000 年首次政黨輪替失去政權之後，相隔八年，再次取回政權的二次政黨輪替。

1999)。Han (2000: 363) 就指出：韓國貪腐弊案的偵查，對掌權者及其親信，過於溫和，反之則過於強勢。

至於台灣，直到 1995 年，執政黨秘書長許水德，都還曾公開在黨代表分區座談會上表示「法院也是執政黨的」（王金壽，2008a：116）。此外，一直到 1990 年代，國民黨依然嚴格掌控檢察體系，如台中長億集團的諸多弊案，之所以被偵辦，關鍵在於楊天生執意讓楊文生參選省議會副議長，此舉打亂國民黨既有規畫，更得罪總統兼國民黨黨主席李登輝（湯京平、黃宏森，2008：87）。

不過，於隨後的政治民主化進程當中，韓國的檢察體系，在 1996 年偵辦，並且起訴全斗煥、盧泰愚等兩位前總統。此外，金大中總統也在任期中，飽受親信弊案打擊，在 1999 年支持金大中的京畿道及全羅北道首長，更遭到檢方逮捕，而金大中總統也因為親信、妻兒均涉入弊案遭到檢方調查，在 2002 年退出所屬的千禧民主黨。而這也說明，韓國檢察體系，已經有一定程度的獨立性（Johnson, 2004: 53-55）。因為，不論是前總統，或是依然掌權者，均成為韓國檢方積極偵辦的對象。當然，這也讓韓國檢方，贏得民眾的支持，同時更被認為是有著毫不妥協嚴正執法的態度（洪光煊，2005b）。

此外，韓國大檢察廳中央搜查部，更於 2004 年，因調查一起 7000 萬美元政治獻金案，一舉起訴高達 74 名高層政治人物，其中包括 27 名現任國會議員的案子，獲得國際檢察官協會於年會公開表揚。而首爾地方檢察廳，也在 2005 年，大舉搜索國家情報院達 10 小時 30 分之久，針對國家情報院於金泳三到金大中總統時期，非法監聽案件進行調查。隨後，更將國家情報院前院長林東源（Lim Dong-won）、辛建（Shin Kuhn）等人提起公訴（洪光煊，2009：53-55）。

相較之下，台灣在 2000 年首次政黨輪替之後，隨著藍綠政黨的惡鬥，相互揭弊之下，反而讓檢察官在國務機要費（前總統陳水扁

及親信、親屬等所涉及之案件）、首長特別費（現任總統馬英九於台北市長任內涉及，以及諸多被舉發的藍綠中央地方政府首長均受到牽連）等案件的偵辦過程，提前走出了辦案不受到干涉，檢察得以獨立的道路（施慶堂，2008：75-76）。

而且，也隨著 2006 年，法院組織法修正，一方面檢察總長改由總統提名，立法院過半數同意通過，並有四年任期保障。同時，未具合法地位的檢察官審議委員會，更正式取得法制化身分，並且全體檢察官票選的檢審會委員，更佔了檢審會 17 名委員當中的 9 名，超過半數的委員額度。對於此檢改會的重要成員，陳瑞仁檢察官更認為這是基層檢察官劃時代的重大勝利（王金壽，2008a：135）。

然而，就在一系列首次政黨輪替後，台灣檢察體系不論是高度政治化案件偵辦，或是法律制度層面取得檢察獨立的重大勝利下，台灣檢察獨立的前景，頓時呈現頗為樂觀的氣氛。同時，加上緊接而來 2008 年的二次政黨輪替，更讓人期待，由曾經具有推動檢改意圖的馬英九總統上台，並且配合形象清新的法務部長王清峰，而且在政黨輪替的結構下，將更有利於推動檢察改革（湯京平、黃宏森，2008：105-106）。

不過，情況並沒有如預期的樂觀，台灣在 2008 年二次政黨輪替後，檢察體系重大爭議性案件的偵辦作為，如大動作、全面性的偵辦綠營政治人物所涉及的首長特別費等案件，並且強勢拘押綠營地方首長（如未傳即拘押民進黨籍雲林縣長蘇治芬）。<sup>3</sup> 除引發在野

---

3. 2006/8/4 - 2007/6/1 日，國民黨、民進黨等兩大陣營針對首長特別費（地方縣市正副首長、行政院各部會正副首長、五院院長等）進行大規模相互司法告發，扣除掉重複告發部分，綠營一共有 109 人被告發、藍營則有 102 人被告發。對於這些所觸犯法條、構成要件、犯罪內容等性質有極高度相似性、告發時間也極為接近的案件，於 2007 年國民黨陣營僅有 1 人遭到檢方起訴，相較之下綠營則有 4 人之多。而情況到了 2008 年 7 月，民進黨方

陣營強烈不滿，這也使得連偵辦國務機要費而名噪一時的陳瑞仁檢察官，也不得不憂心表示：檢察體系辦案應該避免「**辦案對象群組化**」。且高院法官呂太郎也指出，若執政黨、在野黨都有人涉及貪污案，結果檢察官抓到的都是同一黨的人，雖然自認為辦案有據，但難道沒有「**選擇性辦案**」的問題（楊國文，2008）？

由此可以了解，韓國檢方在 1990 年代中期，擺脫政治侍女罵名後，隨政治的民主化進程，逐漸建立起受到人民支持，執法嚴正的檢察獨立形象與作為。反之，台灣檢察體系，雖然在首次政黨輪替期間，似乎頗有建樹。但卻令人意外的是，就在一片樂觀聲中的二次政黨輪替後，台灣的檢察體系，卻走向使人憂心的「辦案對象群組化」，以及「選擇性辦案」，頗有專門打擊特定對象，有失檢察獨立的方向。

然而，對於韓國與台灣的檢察體系，兩者均經歷政治民主化，且皆先後在 2007、2008 年，進入二次政黨輪替的民主鞏固階段。但為何韓國的檢察體系，能夠持續堅守得來不易的檢察獨立，而台灣的檢察體系卻不行呢？這就是本文所想要探究的主題。

---

面有 5 人遭到起訴，相較之下國民黨陣營則完全沒有任何人遭到起訴。最後，首長特別費的案子，就在二次政黨輪替後，立院朝野席次比率極為懸殊的情況下，由在朝的國民黨、在野的民進黨，於 2011 年雙方一致同意，採取以修法的方式，為首長特別費解套。因此，我們也可得知這是一個不分朝野，均陷入的司法泥淖，但有所差異的是，國民黨僅在二次政黨輪替前，有一位地方縣市首長遭到起訴，不過在民進黨方面，前後就高達 9 位地方或中央單位的正副首長遭到檢方起訴。關於首長特別費的始末，請參考監察院（2013）、聯合報（2007）。

## 二、司法檢察體系為何能夠獨立

上一節簡要的說明了本文的研究背景與主題之後，於此接著介紹司法檢察體系為何能夠獨立的重要理論。同時，更進一步以這些理論為基礎，建立一個不同權力結構與政治競爭型態下，司法檢察獨立變動的分析架構。

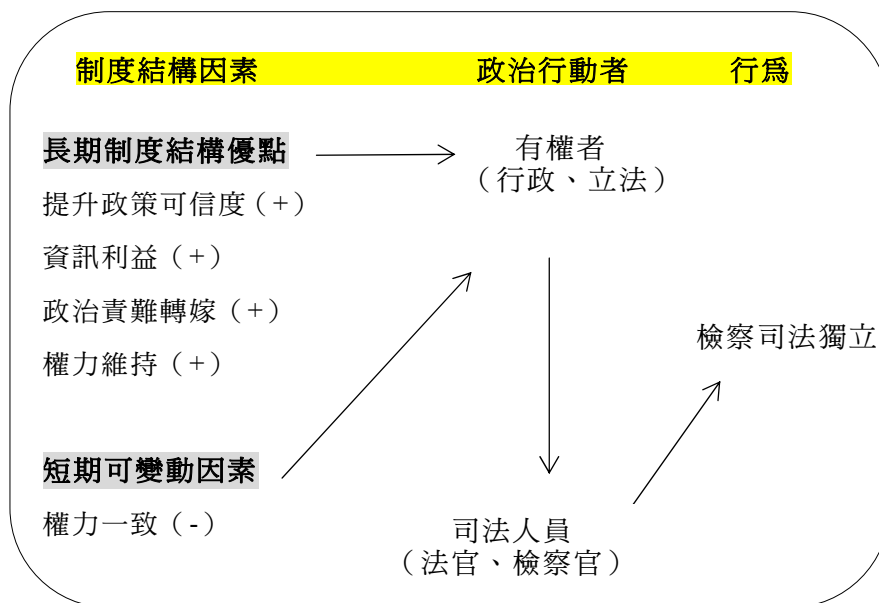
### (一) 制度結構與政治行動者

關於司法檢察體系為何能夠獨立的理論，大致上是從制度結構面，以及政治行動者等兩個面向出發，試圖解釋為何掌控行政、立法的權力者，願意讓司法檢察體系走向獨立。

首先，從制度結構面出發的理論，基本上不考慮相關的政治行動者在司法檢察獨立過程中的努力，以及所能扮演的角色，該取向的理論：強調在制度結構面上，因為讓司法檢察獨立，所可能帶來的好處，所以有權者願意讓司法檢察獨立。這些好處，例如因為司法的獨立可以增進政策的可信度（Lands and Posner, 1975）、立法者可以從獨立的司法獲得訊息利益（McCubbins and Schwartz, 1984）、法院成為政府轉嫁政策責難的對象（Salzberger, 1993），此外也可以透過讓司法獨立，因而繼續維持政治權力（Hirschl, 2004）。

除了強調司法檢察獨立的結構性利益之外，制度結構的強調者，也提出：司法最有可能獲得獨立的情況是，當權力結構呈現分散的時候，例如單一政黨無法獨自掌控所有政治資源時，司法將有較大空間獨立的「權力分散」理論（power fragmentation theory）（Chavez, 2004; Iaryczower et al., 2002; Ginsburg, 2003; Rios-Figueroa, 2007）。由制度結構面出發的理論觀點，基本上讓我們了解，在什

麼樣的制度結構下最有利於司法檢察走向獨立，以及獨立的司法檢察又能帶來哪些利益。於該理論觀點下，影響司法獨立因素之間的關係，以下就以圖一表示。



圖一 制度結構理論的司法獨立因素關係<sup>4</sup>

正如同圖一所呈現的，司法獨立可說是政治行動者當中，法官、檢察官等司法人員本於法定職權的具體行爲表現。而在制度結構的理論觀點下，有權者是受到制度結構因素影響，進而決定了司法人員，能否依據法律獨立行使職權的行爲表現。所以，在這樣的理論觀點之下，長期的制度結構利益，以及制度結構當中的短期可變動因素，影響了當權者是否放手讓司法人員，往司法獨立的方向前進。

不過，這也是該理論取向最大的問題，其忽視了相關政治行動

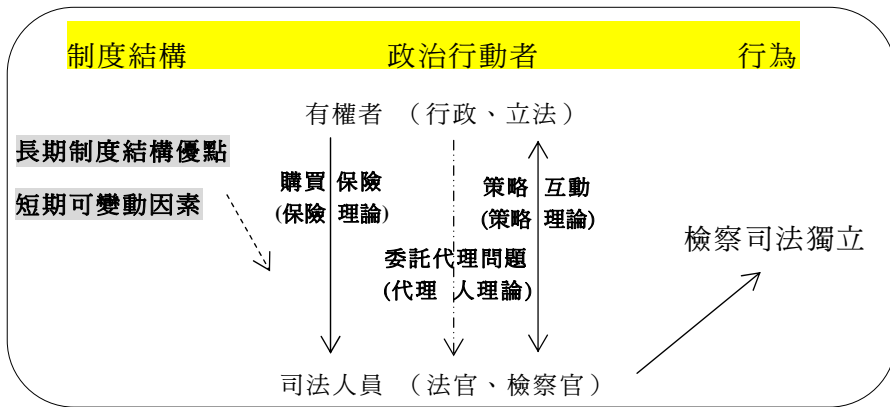
4. (+) 表示該項因素對於司法獨立具有正面影響，相對的 (-) 表示該項因素對於司法獨立有負面影響。



者（司法人員、有權者），在司法檢察獨立過程當中，所能扮演的角色，以及可以發揮的影響力，似乎制度結構因素已經決定了一切。因此，採取該理論取向，所面對的困境，往往是沒有能夠解釋，為何特定的司法檢察改革，會在某個時間點發生。相對的，為何某些司法檢察改革運動，最終何以只能以悲劇收場，更是無從理解。

因為如果這些好處可以讓司法檢察獲得獨立，那麼為何司法檢察的獨立，是在某些特定的時空背景下，才有可能發生，而不是在任何的情況下都可以。然而，雖然存有這樣的理論缺點，但這並不代表制度結構因素，在司法檢察獨立的解釋上，就是毫無意義。

相較於制度結構取向的理論觀點，保險理論（insurance theory）、代理人理論（principle-agent theory）、策略性理論（strategic theory），則是強調政治行動者的理論取向。對於政治行動者取向的理論，我們可以透過圖二，呈現出相關理論所強調的變數關係。



圖二 政治行動者取向理論的司法獨立因素關係<sup>5</sup>

5. 圖二對於制度結構因素影響，因為是被當成環境背景影響所以用虛線的箭頭表示，而且這個影響是對於整個政治行動者（有權者與司法人員），而非單指有權者或是司法人員。此外，在政治行動者之間，委託代理人理論方面，之所以採用單向虛線箭頭，所表現的

如圖二所呈現的，在政治行動者取向理論當中，有權者、司法人員等政治行動者的關係，是相關理論的核心。至於制度結構因素，不論是長期的制度結構優點，或者是短期的可變動因素，均被視為是環境背景因素，對於司法獨立與否，並沒有直接的影響。在政治行動取向相關理論當中，影響司法獨立的關鍵，是有權者因為政治環境變動，決定是否購買司法獨立的政治保險（保險理論）、有權者與司法人員間的委託代理問題（委託代理人理論），以及有權者與司法人員之間的策略互動（策略性理論）。

首先，保險理論基本邏輯是，理性且有遠見的掌權者，為了避免失去權力之後的司法報復，所以願意放手讓司法獨立，等於是在自己掌權的時候，就為自己買下，避免被政敵以司法為工具，進行政治鬥爭的保險（Finkel, 2008; Ginsburg, 2003）。例如，Ramseyer and Rasmusen（2003）、Ramseyer（1994）以美國與日本進行研究，就提出在競爭越激烈的情況下，當執政者是處在越可能失去權力的狀態時，就越有可能讓司法獨立。<sup>6</sup>

---

是委託代理人間存有委託代理人問題，進而導致有權者無法完全掌控司法人員。至於採取單向箭頭，所要表示的是由哪一方具有主要的影響力，而採取了雙向的箭頭，則是表示著雙方是具有相互影響的，並非是以哪一方作為主導。

6. 在保險理論的觀點之下，基本上隱含了掌權者所具有的理性，並非是短視近利的有限理性（bounded rationality）。因此，該理論才會認為，當掌權者面對越競爭的環境，將會越有可能讓司法獨立。不過，這樣的理論觀點在一些案例上，是有可能遭受到挑戰的，因為人的理性往往是有限、受限的，而能夠有遠見且逐漸趨近於完全理性（unbounded rationality），一般而言通常都是需要經驗的積累。所以，我們認為若是處在一個長期的政黨輪替經驗之下，也許可以造就具有遠見與趨近完全理性的掌權者，進而發展出如同該理論預期的，基於掌權者的理性，而讓司法獨立。但值得一提的是，在具有遠見與逐漸趨近於完全理性的過程當中，理論上我們也有可能發現，當競爭越是激烈，越有可能失去政權的當下，一個僅是擁有有限理性的掌權者，將會越是想要透過操縱司法的手段，進而維護既有的政治權勢。不過，還必須注意的是，即便是在這樣的情況下，掌權者急於操控司法的主觀需求，勢必是會受到權力的不穩定、權力賞味期將盡等客觀環境的限

除了保險理論之外，代理人理論同樣從政治行動者取向，解釋司法檢察獨立的重要理論。代理人理論認為，整個政治系統是由人民、國家、行政官員、立法者、法院等行動者，所構成的委託-代理人關係網絡。而且於此一網絡當中的行動者，通常既是權力的委託人，也扮演代理人角色（Shapiro, 2005: 270-272）。

然而，這種多重委託代理關係出現的主要因素，不外是當面對不熟悉的專業時，政黨領袖必須透過代理人選任的方式，協助他們推動與執行政策。也只有如此，政黨領袖促進立法過程順利、消弭衝突，以及維持行政的順暢等任務，才能被加以實現（Dodd and Oppenheimer, 1977: 41）。不過，就因為委託與代理人之間，具有專業性的差異，所以委託代理人之間，是存有因為訊息不對稱、利益衝突等，進而產生逆選擇、道德危機等代理人難題（Bendor, 1988: 362-366; Mitnick, 1975: 27）。

所以，就在這樣的情況之下，權力的委託人，往往需要面對，代理失敗的困境。所謂的代理失敗，是指當委託代理關係出現利益衝突時，代理人當中的機會主義者，竊取了這個權力，用以追求自身的利益（Kiewiet and McCubbins, 1991: 4-12）。於是從委託代理人理論的角度觀之，權力的掌握者，因為專業度的有限，所以必須把司法檢察等方面的專業事務，委託給特定專業代理人執行、管理。不過，正因為在委託-代理關係當中，存有委託代理人難題，以及可能出現代理失敗。因此，司法檢察體系，就在這樣的情況下，逐漸擺脫被操弄的命運，因而走向獨立的路徑。

---

制，以及面臨來自於司法檢察體系的抵抗，或者僅有少數司法檢察人員願意配合，因而未必能夠如願。在阿根廷的研究當中，就已經發現：隨著客觀政治環境的轉變，司法人員未必就會一定是掌權者所能夠操控的（Iaryczower et al, 2002）。

最後，在政治行動者取向理論當中，策略性理論是將司法（法院）、立法（國會）、行政（總統）等，在這個政治環境當中的主要行動者，均視為是理性的策略行動者。同時，這些政治行動者，是存有各自的價值（專業信仰等）、偏好（政治、社會發展偏好）、利益、風險忍受差異，並且隨著整個政治制度結構與環境的轉變（如特定的民意支持、未來的選舉預期等），採取各種策略行動、承受可能的風險，企圖實現所欲實現的各種目標。而司法檢察獨立的可能，就取決於這些策略行動者，在整個變動的政治社會環境當中，所採取的策略行動（Helmke, 2002; Hilbink, 2012; Iaryczower et al., 2002）。此外，更值得一提的是，策略理論認為這些策略行動者，並非只是被動的去回應政治環境結構當中的誘因機制，更會主動的採取策略行動，試圖去掌控或是引導社會發展的進程（Hilbink, 2012）。

採取政治行動者取向的理論，相較於制度結構取向理論而言，其所強調的不外是司法檢察獨立過程中的政治行動者角色。不過，保險理論、代理人理論，以及策略性理論等三者所強調的政治行動者，是稍微有所不同的。在保險理論當中，其所著重的是掌握權力者，處在一個高度競爭，權力的持續維持相對困難的政治環境下，因為考慮長遠的安全與保障，而給予司法檢察獨立，為自己的將來買保險。在這樣的理論觀點下，掌權者是有遠見且理性的，司法檢察人員的角色是被動的，而該理論可以被視為是，由上而下的司法檢察獨立理論觀點。

其次，在代理人理論的視野當中，司法檢察之所以能夠獨立，未必是掌權者的刻意之作，卻反而是因為委託代理關係當中的資訊不對稱，因而造就了司法檢察獨立的可能性。所以，代理人理論，相較之下是可以被視為是，較為注重掌權者之外的其他爭取司法檢察獨立行動者的理論。若是和保險理論加以對照，代理人理論可說

是一個，認為司法檢察人員的角色是主動，且司法獨立是由下而上的展開。

相較於以上所提的兩個理論，策略性理論並沒有採取從上而下（掌權者主導）或是由下而上（司法檢察人員發動）的觀點，來解釋司法檢察的獨立。該理論觀點最大的特色在於，強調行政、立法以及司法等部門，或者是成員，是隨著客觀政治環境變動，在不同的政治氛圍與時間點，採取策略性的行動，進而影響司法檢察的獨立。換句話說，該理論觀點，可以被視為是一個，行動者地位相對平等，而且司法獨立情況動態的理論。

雖然，以上所提及的三個理論，基本上所強調的政治行動者，以及對於司法獨立狀態的觀點亦有所不同。不過，這些理論確實也給予司法檢察獨立過程當中，發揮重要影響的行動者，理論上的角色，以及提供了特定司法檢察獨立之所以可能的解釋。

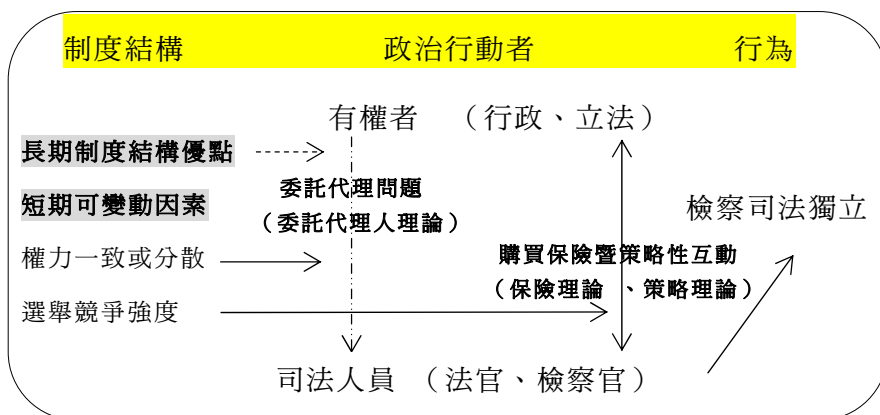
## （二）權力結構與競爭程度

上一節簡略的介紹了司法檢察獨立的相關理論之後，我們可以得知，隨著理論取向的不同，對於司法檢察之所以能夠獨立，各自有不同的解讀。不過，以上所提及的理論，均沒有能夠回答，為何已經進入民主鞏固階段的台灣，卻是在二次政黨輪替之後，檢察獨立不僅沒有更為進步，反而呈現退縮的狀態。但同樣是進入民主鞏固階段的韓國，卻能持續維持得來不易的檢察獨立。

所以，對於這種短期（二次政黨輪替前後）的司法檢察獨立變動的解釋，我們是有必要同時考慮到制度結構因素，以及政治行動者之間的互動機制。因為制度結構、政治行動者等因素，都不應該被忽視，而要加以關注的是，到底那些因素對於這種短期檢察司法

獨立變動的解釋，是相對合理的。以下，就以圖三呈現，這一個短期司法獨立變動的動態分析架構中各種因素之間的關係。

如圖三所呈現的，在制度結構因素方面，就制度結構取向理論所提出的司法檢察獨立，所能夠創造的利益而言，以民主化之後的台灣與韓國，司法檢察獨立對於政策的可信度、訊息利益、轉嫁政策責難，或者是以司法獨立，而維持政治權力等，基本上幾乎都是沒有變動的。



圖三 檢察獨立的動態分析架構因素關係<sup>7</sup>

所以，這一些制度結構取向所提及，關於影響司法檢察能否獨立的長期的制度結構優點變數，在此就可以被視為固定不變的因素。不過，在制度結構取向理論當中，主張權力越分散，越有利於

7. 圖三對於長期的制度結構優點影響，因為是被當成制度環境背景影響，所以用虛線的箭頭表示，而且這個影響是對於整個政治行動者（有權者與司法人員），而非只是有權者或是司法人員。此外，就短期可變動的制度結構而言，權力的一致或分裂，以及選舉的競爭強度等，這兩個影響司法檢察獨立的制度結構因素，是會和政治行動者的互動機制產生一定的作用。所以，我們就分別把不同的短期可變動制度結構因素的箭頭，直接指向會有主要影響的政治行動者的互動機制。

司法獨立的「權力分散」理論，所提及的權力分散與否，則是一個需要被列入考慮，可能影響司法檢察獨立的短期可變動的動態因素。因為即便是進入政治民主化的階段，隨著制度環境的差異，選舉的競爭情況，均會在不同的階段，出現政治權力分散不一的狀況。

而權力的分散與否，對於政治行動者之間的互動機制影響而言，主要會和委託代理問題產生作用。因為委託代理關係本身存有訊息不對等，進而引發的代理失敗困境。那麼，在現實的政治環境變動當中，可以預期的是，如果經常處在一個權力分散，更替迅速的狀況下，那麼權力的委託人，將更難以監督權力的代理人。因此，我們可以進一步推論的是，當政黨處在權力越是分散的情況，相較於處在能夠全面性獨大掌握權力狀態下，就越沒有可能控制得住權力的代理人，於是司法檢察獨立的可能性就越高。反之，權力轉變為一致的話，那將有壓抑司法獨立的可能性。

除了權力的一致或是分散之外，另一個隨著二次政黨輪替，所可能牽動的制度結構短期可變動動態因素，不外是選舉市場的競爭強度。選舉市場的競爭強度，如得票比率或是席次比例的落差，表面上是一個當權陣營與在野陣營之間所呈現的支持差距。但其更深層的意義，以及透露出來的訊息則是，掌權者在下一次選舉當中，失去權力的可能性。而此一制度結構面的短期可變動因素，除了是有權者、司法人員是否購買司法獨立保險的判斷依據之外，同時也是司法人員策略性互動的訊息依據。

所以，選舉市場的競爭強度，對於政治行動者之間的互動機制影響而言，主要會和購買司法獨立保險及策略性互動產生作用。就以購買司法獨立的保險而言，當選舉的競爭程度越高，有權者越有可能失去權力時，為了避免有朝一日成為，對手以司法工具加以迫害的階下囚，所以讓司法檢察得以獨立。此外，就策略性互動角度

觀之，司法人員也並非是完全被宰制、被動的，因此當司法人員在政治環境容許下，也會選擇與掌權者保持距離，甚至站在不同的立場。

對司法人員而言，採取策略性行動，其實也是為自己購買政治保險的動作。然而，與掌權者處境有所不同的是，只有當司法人員面對高度政治競爭情況，因而難以判斷，誰會是下一個掌權者時，理性的司法人員，將會選擇採取獨立於任何政治勢力的方式，來為自己購買政治保險。而且在這種高度競爭的環境之下，因為掌權者隨時面臨失去權力的可能，所以對司法人員的操弄，也隨之充滿了不確定性，以及遭到來自於司法人員與社會反擊的可能。

因此，當我們評估購買司法獨立政治保險時，理論上應該是要保有司法人員，也會隨著政治環境變化，選擇購買政治保險的可能性。換句話說，不論是掌權者，或者是司法人員，基本上都會隨政治氛圍的改變，而採取各種對自身有利的行動。所以，我們可以進一步推論的是，如果客觀的政治市場競爭程度降低了，那麼可以預期，一方面掌權者購買政治保險的意願就相對降低。另一方面，司法檢察人員，處在一個掌權者即使對司法檢察體系施壓、干涉，也未必會有失去權力隱憂的狀態下，於是司法檢察獨立的空間，就可能隨之受到壓抑。

相較之下，如果是處在一個高度競爭的處境之下，掌權者隨時可能會失去權力，或者在一個可以預期的未來（下一次選舉），幾乎可以確定就會失去權力。那麼處在這樣一個有客觀環境已經警示，主要政治行動者，均有購買政治保險需求的客觀環境。即使掌權者僅具有有限的理性，亟欲透過操弄司法的手段，延續與鞏固現有僅存的權力，也未必能夠輕易如願。

因為在這樣的處境之下，多數的司法檢察人員，理論上將會選擇採取與各方政治勢力保持距離，善盡自身職責的相對獨立方式，



爲自己購買一定額度的政治保險。即使有少數的司法檢察人員，基於極大化自身利益，或是特定價值的實現等因素，甘冒政治風險，因而與掌權者合作，以司法檢察權力打擊特定人。此舉勢必也將面臨來自於多數司法檢察同僚的抵制，以及各種社會力量的反撲，而功虧一簣可能性頗高，甚至陷入身敗名裂的窘境。

透過以上圖三關於本文所要建構的短期司法獨立變動的動態分析架構中，各種因素之間的關係的簡要說明之後，接著就以圖四表示，本文的司法獨立變動的動態分析架構。如圖四所示，我們是以權力結構（獨大、非獨大），以及購買政治保險的客觀需求高低（選舉競爭度高低，或是掌權者的民意支持度高低等，可以讓主要政治行動者評估政治權力動向的資訊），建構出四種可能的司法檢察獨立變動情況。<sup>8</sup> 而在這四種情況之下，則是可能發展出維持既有情況（I、IV）、提高獨立性（II）、降低獨立性（III）等三類司法檢察獨立性變動的方向。

### 1. 司法檢察獨立變動情況 I

第一種司法檢察獨立變動狀態，是政治情況處在，或者是轉變成爲，一黨獨大，單一政黨能夠實質、穩定，且不容易被挑戰，而能夠獨攬行政、立法等各種權力。不過，掌權者卻是面對選票差距相當有限，處於一個高度競爭的政治環境，一方面自身隨時可能在可預期的未來失去權力，另一方面司法檢察人員，也難以估量出一個掌權者將會是誰。那麼，可以預期的是，對於主政者而言是處

---

8. 由於本文所要進行的是台灣與韓國的比較，同時又是一個時序較長的比較，所以原則上本文在購買政治保險的客觀需求指標，是採取以選舉得票差距作為主要政治行動者評估政治權力動向的資訊。相較之下，若是僅進行個別國家特定時間點的短期分析，當權者的民意支持情況、剩餘任期長短等，則可作為主要政治行動者（掌權者、司法檢察人員等），購買政治保險的客觀需求指標。

在一個，由於高度掌控行政、立法權，所以是有壓抑司法檢察獨立的可能，不過面對著選票差距有限的高度競爭政治環境，卻又有持續購買政治保險的客觀需求狀態下。

		權力結構（權力分散情況）	
		獨大	非獨大
購買政治保險的客觀需求 （選票的差距）	高	<b>I （維持既有情況）</b> 有壓抑司法檢察獨立的可能、控制代理人問題能力較強，但也有購買政治保險的客觀需求	<b>II （提高獨立性）</b> 壓抑司法檢察獨立可能性低、控制代理人問題能力低，且有進一步購買政治保險的客觀需求
	低	<b>III （獨立性降低）</b> 有壓抑司法檢察獨立的可能、控制代理人問題能力較強，且沒有購買政治保險的客觀需求	<b>IV （維持既有情況）</b> 壓抑司法檢察獨立可能性低、控制代理人問題能力低，但沒有購買政治保險的客觀需求

圖四 司法檢察獨立的動態分析架構

因此，可以預期不論是主政者，或者是司法檢察人員，在這樣的情狀下，理論上並沒有主動促使司法檢察更進一步獨立的動機，<sup>9</sup>但要操控或壓抑司法檢察，卻又要付出一定的政治成本，並且承擔可觀的政治風險。所以，這些政治環境中的主要行動者，有的僅是持續購買一定額度政治保險的需求。於是即便在一黨獨大的情況下，是有壓抑司法檢察獨立的能力，但卻因為處在一個選票差距有

9. 在此所謂的促使司法檢察更進一步獨立，對掌權者而言是在行政或是立法上，進一步減少對司法檢察干涉的可能，至於對於司法檢察人員而言，則是爭取更多司法檢察不受節制或干涉的可能。

限的高度政治競爭環境，而使得司法檢察體系，能夠持續性的維持其既有的獨立性。

## 2. 司法檢察獨立變動情況 II

第二種司法檢察獨立變動的狀態，是政治情況處在，或者是轉變為，非一黨獨大（朝小野大、勉強過半），單一政黨沒有能夠實質、穩定獨攬行政，立法等各種權力，同時政治市場又呈現出，選票差距些微的高度競爭，掌權者缺乏強力持續維持權力保證的狀態下。於是，可以預期，主政者是正處在，並未能單獨掌握行政、立法權，一方面沒有能力可以壓抑司法檢察獨立。同時在一個選票差距些微高度競爭的政治環境當中，於是不論是掌權者，或者是司法檢察人員，均是有著進一步購買司法檢察獨立政治保險的需求情況。

所以，可以預期的是，對於主政者而言，在這樣的狀態下，一方面是有主動讓司法檢察更進一步獨立的動機，另一方面又沒有能力壓抑司法檢察獨立的發展。同時，又因為司法檢察人員，面對著一個無法估量誰會是下一個掌權者的競爭環境。所以，司法檢察人員選擇採取跟各方政治勢力保持一定的距離，忠實的執行法律所賦予的職責，將會是最為保險的策略。於是就在這樣的情況下，司法檢察體系，將會進一步朝提高獨立性的方向發展。

## 3. 司法檢察獨立變動情況 III

第三種司法檢察獨立的變動狀態，是政治情況處在，或者是轉變成為，一黨獨大，單一政黨能夠實質、穩定，且不易被挑戰，而能獨攬行政、立法等各種權力，且選票差距頗大，政治市場呈現出低度競爭狀態。於是主政者是處在，由於高度掌控行政、立法權，所以是有壓抑司法檢察獨立的可能，同時又享有低度競爭的政治環境。而且在這樣的情況之下，司法檢察人員幾乎可以確定，這一個

有能力壓抑司法檢察的掌權者，在可預期的未來沒有失去權力的可能。於是，不論是掌權者，或者是司法檢查人員而言，事實上持續購買司法檢察獨立政治保險的客觀需求就相對降低。

所以，可以預期，主政者在這樣的狀態之下，不但沒有讓司法檢察更進一步獨立的動機，反而有取消或是降低既有政治保險額度的動機。而且司法檢察人員，同時也失去持續購買司法檢察獨立此一政治保險需求。於是，就在一黨獨大的情況下，具有壓抑司法檢察獨立的能力，且又因為選票差距較大的低度政治競爭環境，而可能在掌政者刻意打壓，以及司法檢察人員相對棄守司法檢察獨立的情況下，使得司法檢察體系獨立性隨之降低。

#### 4. 司法檢察獨立變動情況 IV

第四種司法檢察獨立變動的狀態，是政治情況處在，或是轉變為，非一黨獨大（朝小野大、勉強過半），單一政黨沒有能夠實質、穩定獨攬行政，立法等各種權力，不過得票差距較大，政治市場處在低度競爭的狀態下。於是，可以預期，主政者處在，並未能夠單獨掌握行政、立法權，於是沒有能力壓抑司法檢察獨立。但卻享受低度競爭的政治環境，因此掌權者並沒有進一步購買司法檢察獨立政治保險的需求情況。

此外，處在這種情境下的司法檢察人員，雖然可以明確的估算出，行政權或者是立法權的掌控者，在可以預期的未來，不至於失去權力。但冒然採取任何行動，不論是往任何一方靠攏，或者試圖挑戰任何一方，均可能要承擔一定程度的風險。於是採取維持既有的狀態，理論上將可能是最為符合司法檢察體系，以及行政、立法各方需求的狀態。

所以，可以預期，掌權者在這樣的狀態下，確實是沒有主動讓司法檢察更進一步獨立的動機，但卻也沒有能力壓抑司法檢察獨立

的發展。同時司法檢察人員也沒有往任何一方靠攏，或者是尋求更進一步獨立的動機之下，於是不論是掌權者，或者是司法檢察人員，均會選擇一個維持既有獨立性的司法檢察體系。

以上，以權力結構、選舉市場競爭度高低，建構出司法檢察獨立可能遇到的四種變動情況，以及將會發展出的三種可能方向之後。接著，我們將於本文當中，運用這一個動態的分析架構，探究台灣與韓國司法檢察獨立，為何會有所差異。

### 三、台灣與韓國檢察體系比較

上一節說明司法檢察獨立的相關理論，並建構司法檢察體系獨立的動態分析架構之後，接著我們就先針對台、韓兩國檢察體系的制度概況，進行簡要說明、比較。以下，以表一呈現台、韓檢察體系的相關組織與重要人員，設置所依據的法源、基本組織結構、重要首長任命原則、首長職權、首長任期，以及主要人員的身分依據與保障等制度概況。

表一 台、韓檢察體系概況

	台灣	韓國
主要法源	1. 法院組織法 ( 58-76 條 ) 2. 大法官釋字第 392 號解釋 ( 將檢察機關定義為廣義之司法機關 )	1. 檢察廳法 ( 1949 年制定檢察廳法、1986 年全文修訂 )
檢察總長任命	1. 總統提名，立法院同意( 於 2006 年法院組織法修法通過 )	1. 法務部長推薦，國會聽證，總統任命( 國會聽證與建議並無拘束力 )

檢察總長任期	1. 一任四年，不可連任，任期保障	1. 一任兩年，不可連任，任期保障
檢察總長職權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 檢察個案指揮監督權（依據法院組織法第 63、64 條）</li> <li>2. 法務部長握檢察人事與行政權</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 檢察個案指揮監督權（依檢察廳法第 7、7-2 條）</li> <li>2. 法務部長若欲指揮個案，僅能透過檢察總長（依檢察廳法第 8 條）</li> <li>3. 法務部長握檢察人事與行政權</li> </ol>
檢察官身分	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 檢察官主張依據大法官 392 號解釋，檢察官具司法人員身分</li> <li>2. 依據法院組織法 61 條：檢察官對法院獨立行使職權</li> <li>3. 司法人員人事條例第 3 條：定義檢察官與法官同為司法官</li> <li>4. 司法人員人事條例第 32、33 條：給予檢察官與法官相同之終身職保障</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依據檢察廳法，檢察官不能任意加以撤換與減薪（享有職務薪資保障，但有退休年齡限制）</li> </ol>
檢察機關層級	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 三級制（相對於法院層級設置）</li> <li>2. 最高檢察署、高等檢察署、地方檢察署</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 三級制（相對於法院層級設置）</li> <li>2. 大檢察廳、高等檢察廳、地方檢察廳</li> </ol>

1. 最高檢特偵組 ( 依 2006 年新修訂之法院組織法設立 )	1. 中央搜查部 ( 設於大檢察廳, 2013 年遭國會廢止 ) <sup>10</sup> 2. 特別搜查部 ( 設於地方檢察廳 )
1. 無特別檢察官之設置規定 特別檢察官	1. 經國會特別立法設置特別檢察官 ( 到 2012 年為止一共通過七個特別檢察官法, 偵查特定案件 ) <sup>11</sup>

資料來源：作者自行整理<sup>12</sup>

首先，就台、韓檢察機關設置、人員職權、身分保障等的法源依據而言，台灣是法院組織法（58-76 條）、大法官 392 號釋憲文、司法人員人事條例（3、32、33 條）等散於各個專門法當中的條文、條例等，以及大法官釋憲文等。相較之下，韓國於 1949 年就訂定檢察廳法（1986 修訂），一方面確立檢審分立原則，另一方面也讓檢察體系設置、職權行使等，有清晰完整的法源。

當然，會有這樣的差異，可能的原因不外是，台灣於 1980 年代，才開始施行檢審分立（王泰升，2007：32-33）。所以，隨著檢審分立，就直接在既有的法院組織法進行相關條文的修訂，而沒有專門另外制

10. 南韓中央搜查部遭到廢止相關報到請參考 Cho (2013) ; The Korea Herald (2013) ; 蘋果日報 (2013a) 。

11. 南韓國會第七次通過特別檢察官法，是對時任總統李明博進行調查，相關報導請參考 Lee (2012) 。

12. 表一的內容是由作者整理自王泰升 (2007)、李念祖 (2009)、朱朝亮 (2007)、洪光煊 (2004a; 2004b; 2005a; 2005b; 2007; 2009)、黃東熊 (1976)、陳文琪 (2007)、黃裕峰 (2008)、蔡碧玉 (2009) 等著作，重要法規是取自以下網站，而韓國大檢察廳及立法部網站，均有翻譯為英文版本的法規 (全國法規資料庫，2014; Korea Supreme Prosecutors' Office, 2014; Korea Ministry of Government Legislation, 2014) 。

定專屬於檢察體系的法律。然而，雖有以上所提的差異，不過台、韓的檢察機關，目前均隸屬於內閣（行政權）所屬的法務部之下。

若是進一步觀察台、韓檢察體系首長的任命、任期，以及重要職權。我們可以發現，目前台灣檢察總長任命，依據的是 2006 年修正的法院組織法第 66 條，總統擁有提名權，但需要國會過半數同意，被提名人才成爲檢察總長。相較之下，韓國檢察總長任命，依據檢察廳法第 34 條，由法務部長推薦，經國會聽證，由總統任命。不過，韓國國會的聽證，僅供參考，總統握有最終的任命權。

就檢察總長任命的制度設計觀之，韓國相較台灣，總統在檢察總長任命上，是有更大的制度性影響力。且不論掌握國會多數與否，或政治聲望高低，韓國均給予總統，能夠在檢察總長的任命上，幾乎可以完全徹底貫徹自己的意志。當然，要另外提及的是不論台、韓，檢察總長要被提名，均有基本經歷、資歷條件，等制度門檻。

相較之下，台灣的總統若沒有掌握國會多數，那麼檢察總長的任命，就必須與國會達成協議，才能獲得國會認可，順利讓被提名人成爲檢察總長。同時，當檢察總長是由代表行政權的總統提名，且獲得有民意基礎的國會同意而任職，在某個程度而言，檢察總長也因此而有民意基礎。因此，若就出任檢察總長的制度觀之，理論上台灣的檢察總長因爲有民意基礎的支持，而更有獨立性。

此外，若進一步觀察檢察總長任與保障，台灣的檢察總長任期四年、韓國的檢察總長任期爲兩年，兩者均有任期保障，且均是不得連任的制度設計。這種有任期保障，且不能連任的設計，就制度層面觀之，均是期望透過制度上的任期保障，以及沒有連任的期待，而讓檢察總長更爲超然獨立於行政或立法的干擾。所以，就任期保障與不能連任的制度而言，台、韓的檢察總長，整體的制度設計是相似的，並沒有明顯的優劣之分。



至於檢察總長的職權方面，台灣的檢察總長，被賦予最高的檢察事務指揮、監督，以及移轉個案的指揮監督權（法院組織法 63、64 條），而法務部長則有檢察人事與檢察行政等權力（李念祖，2009：77；蔡碧玉，2009：16-17）。而也正因為檢察總長，擁有能夠指揮、監督，甚至是移轉等介入個案的權力，所以檢察總長也才是檢察體系當中，最有實質影響力的職位。

相較之下，韓國的檢察總長，依據檢察廳法規定，如同台灣是有個案指揮與監督權（第 7、7-2 條）。此外，韓國的法務部長，同樣依檢察廳法，有檢察人事與一般行政事務監督權。不過，如果韓國的法務部長欲干涉個案，依照檢察廳法第 8 條規定，是可以透過檢察總長，干涉特定個案。

對於該制度設計，黃東熊（1976：78）認為，在制度上韓國的法務部長就成為檢察總長的頂頭上司，而檢察總長則有如檢察體系的防波堤，但是否能抗拒來自於行政對於檢察權的干涉，則有所疑問。因此，若僅由制度相關規範觀之，相較於台灣，韓國的檢察總長所具有的個案指揮監督權，並非是完全毫無受到侵擾的可能性。

除了檢察總長之外，在檢察官相關保障方面，台灣依據大法官 392 號釋憲文，認定檢察官有司法人員身分。而法院組織法第 61 條，則確保檢察官獨立對法院行使職權。至於司法人員人事條例，第 3 條則是將檢察官與法官同樣定義為司法官，而且同一條例第 32、33 條，更給予檢察官與法官相同的終身職保障（李念祖，2009：75）。

而韓國的檢察官，則是依據檢察廳法 37 條，有任職與薪資保障，不過並沒有如台灣的檢察官具有終身職保障，其檢察總長的退休年齡為 65 歲，其他檢察官退休年齡為 63 歲（洪光煊，2004a）。因此，若就檢察官身分保障制度而言，台灣的檢察官是處在相對優

勢地位，理論上因該是擁有制度上的終身職保障，而更能保持其獨立性，不過終身職的制度，似乎效益有限。

其次，若是就檢察體系的組織觀之，台灣的檢察體系是與法院組織對應而設置，設有最高、高等，以及地方檢察署等三級。同樣的，韓國的檢察體系，也是與其三級三審制的法院設置相互對應，同樣是設有大檢察廳、高等檢察廳，以及地方檢察廳等三級（黃裕峰，2008：242-248）。所以，若是就台、韓兩國的檢察機關組織層級是頗為相似。

此外，在特別機構設置上，台灣於 2006 年法院組織法修訂，依該法第 63-1 條，設置最高檢察署特別偵查組，專司部長級以上官員，貪瀆等重大犯罪偵辦（朱朝亮，2007：68）。而韓國則是在大檢察廳與地方檢察廳，分別設置中央搜查部，以及特別搜查部（並非每個地方檢察廳均設置）。中央搜查部專司高政治敏感度、高層政治人物犯罪偵辦，而地方檢察廳則針對其餘重大案件進行偵辦。此外在制度設計上，為了克服中央地方的差異，還賦予中央搜查部檢察官，同時具有大檢察廳與地方檢察廳檢察官雙重身分（洪光煊，2009：52-53）。

韓國除了地檢也有特搜部之外，另一個台灣所沒有的即是，在國會立法通過的情況下，則可另外設特別檢察官，針對特殊個案進行偵辦。從 1999-2012 年為止，韓國國會一共通過了七個特別檢察官法。特別檢察官法是由國會通過，法務部長推薦，總統任命，同時職等比照高等檢察廳廳長，授權偵辦時間一般為兩個月。而特別檢察官，並不能就已經起訴之案件，再次進行起訴，不過對於已經獲得不起訴的案件，即可進行偵辦與起訴（洪光煊，2009：48-50）。

如果就檢察體系的特殊機構設置而言，韓國早在 1961 年就在大

檢察廳設置了中央搜查部，<sup>13</sup> 而地方檢察廳則視需求設立特別搜查部。基本上韓國的中央搜查部，所具有的職權與作用，是和台灣的最高檢察署特別偵查組類似（黃裕峰，2008：244）。

不過，在台灣的地檢署並沒有，如韓國的地檢廳設有特別搜查部的情況下。蔡碧玉（2009：16-17）指出：僅於最高檢察署設置特偵組，使得檢察總長指揮監督缺乏緩衝空間，除了必須要在第一線面對外界壓力，更無法以總長高度統籌指揮。同時檢察一體的審級監督，更因為最高檢察署特偵組，並無上級機關，而無從發揮。而更嚴重的是，當檢察總長與特偵組檢察官利害與共時，那更難以期待內部監督的可能性。

除了針對高官等貪瀆案件、高政治敏感案件所設置的特殊單位（特偵組、中央搜查部、地方特搜部）的討論之外，另一個要注意的是，台灣所不具有的特別檢察官制度。就該制度設計而言，如果能掌握國會多數，那麼勢必可以由國會立法，要求總統任命特別檢察官，在現有的檢察體系之外，另外以特別檢察官的模式，對特定案件加以偵查。這樣的制度設計，基本上是有高度政治性，以及對於現有檢察制度壓抑、挑戰的作用。

因此，由以上討論，我們認為就特偵組設計上，韓國在大檢察廳、地方檢察廳，分別設置中央搜查部、地方特別搜查部。相較之下，是優於台灣僅在最高檢察署設置特偵組，是具有檢察專業，以及讓層級監督、檢察總長更有統籌指揮調度可能的制度設計。不過，若是就特別檢察官的設置而言，雖然韓國從 1999-2012 年間，國會僅通過七個特別檢察官的設置，但這是一個對現有檢察體系挑戰，或是壓抑的制度設計。

---

13. 關於中央搜查部設置請參考韓國大檢察廳網站(Korea Supreme Prosecutors' Office, 2014)。

所以，由以上分別針對於台、韓，檢察體系組織設置，人員身分保障、首長任命與職權等比較，我們可以發現，檢察機關的三級制設計，是相似的。不過，就檢察官的身分保障、檢察長的任命，以及職權，台灣在制度上，是優於韓國。因為台灣的檢察官有終身職，但韓國並無此項優厚的保障。

而更值得一提的是，台灣的檢察總長必須由國會同意才能任命，但韓國的檢察總長，則不需國會同意即可任命。同時韓國檢察廳法亦規定，法務部長可以透過檢察總長，進而干涉特定個案，這是台灣所沒有的。此外，再加上韓國國會還可以透過特別立法，設置特別檢察官，針對特定個案進行偵察，此舉更讓既有的檢察體系受到挑戰。

因此，我們認為若是就制度而言，韓國檢察體系不被行政與立法干擾的制度性保障，相較之下是沒有如同台灣的檢察體系來得妥善。不過，若是就台灣與韓國，檢察體系所實際展現出來的獨立性觀之，韓國的檢察體系卻是明顯的優於台灣。對於這樣的情況，我們已經可以明確了解到，僅單獨的觀察比較台、韓檢察體系，所具有消極的制度性保障，實質意義是有限的。

然而，若是要了解為何，受到更為妥適保障的檢察體系(台灣)，卻反而呈現出較差的獨立性表現，是有必要從更大的權力結構框架，以及實際的政治權力結構變動與競爭情況加以分析。

#### 四、政治制度的權力空間

除了進行台、韓檢察體系的制度比較之外，在這一節我們就進一步探究，台、韓兩國的政治制度所構築的權力空間。以下，就以表二呈現，台、韓兩國的政治制度概況。

表二 台、韓政治體制概況

	台灣	韓國
國體	共和國	共和國
政體	民主制	民主制
<b>行政</b>		
總統	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公民選舉</li> <li>2. 相對多數</li> <li>3. 一任四年</li> <li>4. 連選得連任一次</li> <li>5. 任命行政院院長（無須立院同意）</li> <li>6. 被動解散國會</li> <li>7. 提名檢察總長、考試委員、考試院正副院長、司法院正副院長、監察委員、監察院正副院長、大法官</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公民選舉</li> <li>2. 相對多數</li> <li>3. 最高得票者有兩人時，由國會投票選出總統</li> <li>4. 同額競選時得票要超過有選舉權人的三分之一</li> <li>5. 一任五年</li> <li>6. 不可以連任</li> <li>7. 行政權隸屬於總統為首的總統府（大韓民國憲法第66條4項）</li> <li>8. 提名國務總理、監察院長、大法院院長</li> <li>9. 提名任命檢察總長（法務部長推薦、經國會聽證）</li> </ol>
副總統	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 備位元首</li> <li>2. 與總統搭檔競選產生</li> <li>3. 總統因故缺位，接續任滿任期</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 無設置副總統</li> <li>2. 總統缺位或暫時不能在職時，由國務總理暫代（僅能暫代）</li> </ol>
行政院院長（台灣）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 設行政院院長</li> <li>2. 行政院院長任命無須國會同意</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 設國務總理</li> <li>2. 國務總理任命須國會同意</li> <li>3. 輔助總統，受總統之命統轄行政各部</li> </ol>
國務總理（韓國）	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 國會可對行政院院長提不信任案</li> </ol>	

4. 國會通過不信任案時，  
提請總統解散國會
5. 正副總統均缺位，可代  
理總統（最多三個月）

---

立法

---

國會體系	單一國會	單一國會
國會	立法院	大韓民國國會
國會同意 權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 監察委員暨正副院長同意權</li> <li>2. 考試委員暨正副院長同意權</li> <li>3. 司法院正副院長、大法官同意權</li> <li>4. 國家通訊傳播委員會委員同意權</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國務總理同意權</li> <li>2. 大法院院長、大法官同意權</li> <li>3. 監察院長同意權</li> <li>4. 召開檢察總長聽證會</li> </ol>
重要權力	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 立法權</li> <li>2. 預算同意權</li> <li>3. 質詢行政院院長、部會首長</li> <li>4. 對行政院提出不信任案</li> <li>5. 提出總統副總統彈劾案</li> <li>6. 表決總統副總統罷免案（最後交由公民投票決定）</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 立法權</li> <li>2. 預算同意權</li> <li>3. 監察或調查特定國政案件</li> <li>4. 質詢國務總理、國務委員等</li> <li>5. 向總統建議罷免國務總理、國務委員</li> <li>6. 對總統、國務總理、國務委員等提出彈劾追訴決議</li> </ol>
國會議員	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公民直選</li> <li>2. 至少每一縣市一人</li> <li>3. 分為選區及比例代表制</li> <li>4. 任期四年</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公民直選</li> <li>2. 至少兩百人以上</li> <li>3. 分為選區及比例代表制選出</li> <li>4. 任期四年</li> </ol>

---

司法		
司法機關	司法院、各級法院	大法院、各級法院
司法權	司法權隸屬法官組成的法院	司法權隸屬法官組成之法院
其他憲政機關	考試院、監察院	監察院（隸屬於青瓦台）

資料來源：由作者自行整理<sup>14</sup>

如表二所示，到 2014 年為止，台、韓兩國均是共和國、採行民主制，而且權力的運作，原則上也是區分為行政、立法，以及司法等幾大部分。不過，於此我們並不去詳細描述台、韓兩國的所有政治制度，以及發展的歷史過程，也不去進行如內閣制、總統制、改良式雙首長制等，制度類型分類，及型態比較。

因為如游盈隆（1997：58-63）所指出的，要去說台灣的憲政體制不屬於哪一種體制，遠比要說台灣的憲政體制是屬於哪一種體制容易。之所以會有這樣的制度分類的困境，關鍵在於我們常引述的制度型態典型，除了英國內閣制、美國總統制、法國雙首長制等，幾個典型的制度型態之外。理論上不同國家所構成的憲政制度型態，只能說是趨向於哪一個制度典型，但卻不可能是完全和那個制度典型，有著一模一樣的權力運作。

就以台灣為例，在歷經 1990 年代起，七次憲法增修條文制定之後，即使學者們認為，台灣現有的憲政制度是「改良式雙首長制」（林佳龍，2000；吳玉山，2001；2002；郭正亮，1996）。但歷經 2000

14. 表二者整理自林秋山（2003; 2009）、森山茂德（2005）、蔡增家（2005）、林佳龍（2000）、吳玉山（2001; 2002）、黃錦堂（2001）、郭正亮（1996）、湯德宗（1998）等文獻。此外，關於中華民國憲法、憲法增修條文，以及大韓民國憲法等重要法規分別取自以下網站，而韓國立法部網站，均有翻譯為英文版本的法規（全國法規資料庫，2014；Korea Ministry of Government Legislation, 2014）。

年首次政黨輪替，持續八年的朝小野大政局，卻始終沒有出現過所謂如同法國第五共和的「左右共治」。不過，由首次政黨輪替的經驗，我們反而確定，台灣的總統即便長期處在朝小野大的狀況下，也能順利任命行政院院長。總統根本不可能是一個，願意交出組閣權的虛位元首，因為相關制度規範，找不到要總統交出組閣權的隻字片語。

於是，台灣實際政治運作即是，誰掌握總統這個職位，誰就掌控行政權。但是否能進一步擴權，甚至毫不受到節制，就看能否同時掌握實質的國會多數。正如同我們於表二所列，在台灣的政治制度之下，總統有諸多重要職位的提名權（擴及司法、考試、監察等重要職位），當然其中也包括了檢察總長的提名權，不過能否完全貫徹總統意志，並延伸總統影響力，則要看有沒有掌握穩定過半立委席次的支持。

相較之下，韓國雖然設有國務總理，且須經過國會同意才能任命。森山茂德（2005：92-93）也認為，這是具有議會內閣制色彩的制度型態。不過，不論是在實際的政治運作上，或是憲法條文，均明確指出行政權屬於總統，國務總理是總統的輔佐。因此，就制度設計觀之，韓國總統同樣是行政權的實際掌控者，同時也擁有諸多重要職位提名權。然而，其中更為重要的是，韓國的檢察總長，國會僅有聽證權，而沒有同意權。

當然，正如同台灣一樣，韓國總統所擁有的權力，不論是否掌控國會多數，均可掌握行政權。不過，權力能否擴張，就要看有無穩定過半數的國會支持而定。在這樣的制度設計下，一旦能夠掌握國會實質過半數支持，那韓國總統所擁有的權力，幾乎也是能夠影響各個重要政治機構的運作。相較之下，若是沒有穩定的國會多數支持，那就只能將權力限縮在行政權，甚至還需要進一步與立法權妥協，同時也要在一定程度上尊重司法權。



於是當我們比較台灣與韓國的政治權力結構變動時，總統是否掌握穩定過半數國會支持，就成為觀察政治權力結構分散與否，相當重要的一個判斷標準。理論上，如果總統可以獲得國會穩定過半數的支持，例如 55% 的國會支持，那麼即使在一些有爭議的議題上，可能會有支持鬆動的現象，但 55% 的國會支持，也已經是呈現出權力獨大的狀態。反之，我們則可以認為，總統是處在非獨大狀態下。

除了總統是否處在獨大的狀態之外，值得我們進一步比較的是，台灣與韓國總統的產生、任期等，關係到如何取得權力、延續權力等重要制度設計，因為這將會影響到總統與其權力代理人之間，進一步的互動關係。台灣的總統自 1996 年之後，是以公民直選、相對多數決的方式產生、任期四年，而且可以連選得連任一次，此外更設有副總統，以防止總統缺位時（身故或其他可能），可以繼承未完成的任期。

至於韓國的總統，是於 1987 年之後，改由公民直選、相對多數決產生，這樣的制度設計，是與台灣相似。不過，韓國的總統一任五年、不可連任，而且不設置副總統職位，一旦總統缺位，由國務總理暫代，然後直接進行改選。就台灣與韓國總統的產生方式而言，原則上沒有太大的差異性，不過由於均採取的是相對多數決制度，所以兩國均可能產生未能獲得過半選民支持的弱勢總統。

然而，值得注意的是，韓國總統一任五年、不得連任，且缺位就要改選。反之，台灣總統雖然一任四年，但可連選得連任一次，且缺位就由副總統繼任剩餘任期。該制度性差異，所關係到的是權力的可自我延續性，在韓國的制度下，總統根本不可能讓自己來延續自己的權力，可說是具有高度權力斷裂性的制度設計。相較之下，台灣總統是有高度自我權力延續性的制度設計，即便現任總統身故而缺位，幾乎是由同一權力集團，依然持續讓現有的權力繼續

的延續。

那麼，該制度設計最大影響即是，韓國總統一上任，就開啓了權力的倒數計時，同時，對於他的權力代理人而言，更在一開始就少了權力延續的期許、盤算或是壓力與恐懼。反之，台灣的總統上台的那一天起，就開啓了繼續自我權力延續的追逐，同時他的權力代理人，不是一起浸淫在這一個追逐自我權力延續的過程，就是處在這個權力者是否可能讓自己的權力延續的盤算與壓力、恐懼當中。

因此，我們認為在台灣與韓國的政治制度所建構起來的權力空間當中，不論是哪一國的總統，如果能獲得國會的穩定過半數支持，那麼自然可以擴張權力。甚至這樣的權力擴張，是可以隨總統所掌握的重要憲政機構關鍵職位的提名權，而全面性的延伸到整個政治體制當中。那麼，一旦這種情況出現，一個處在獨大狀態下的總統，相較於一個處在非獨大狀態下的總統，確實是有更高的可能性，可以掌控他的權力代理人。

不過，就權力的自我延續性，或是斷裂而言，台灣相較於韓國，在制度設計上就鼓勵總統在上任的第一天，立即展開自我權力延續的競逐。同時這樣的制度設計，一方面讓總統的權力代理人，不是一併陷入這個權力競逐的過程，就是開始期待權力的自我延續。當然，另一方面，即便這些權力的代理人，沒有浸淫於那尋求權力自我延續的過程當中，也勢必呈現出盤算與觀望，甚至可能是持續處在一種壓力與恐懼狀態之下。

所以，就制度性差異而言，我們可以預期到，一旦台灣的權力結構呈現特定總統的獨大狀態，當總統的政治影響力遍及整個政治體制時，加上一個鼓勵自我權力延續，可以連任的制度型態。那麼，很自然的作為總統權力代理人，已經就是隸屬在行政權的檢察體系，即便沒有加入此一自我權力延續的過程，也很難保證檢察體系，

不處在觀望、盤算，甚至可能是壓力，或者是對於獨大掌握權力者的恐懼情境當中。

反之，在韓國的政治制度環境中，即便總統是處在一個獨大的狀態下，雖然短期間可能對於檢察體系帶來壓力，但因為高度權力斷裂性、不可延續性的制度設計，使得權力必然是不可自我延續。因此，理論上身爲一上台，即是倒數開始的總統而言，對於檢察體系的影響與壓力，甚至可能給予的誘惑與想像，確實是相對較低。於是，可以預期，如果韓國的政治結構沒有異常的傾斜，或是非法的外力介入，一個持續尋求維持相對自我獨立的檢察體系，是並不令人意外的。

## 五、權力結構變化與政治競爭

前一節討論台、韓的政治制度，所呈現的權力運作空間差異之後。接著，我們要探究的是，歷年來台、韓實際上呈現出什麼樣的權力結構、競爭情況，以及各自的檢察體系，在該變動的過程中，又有哪些實際表現。接著，就以表三、四，呈現歷年來台灣的政治權力結構變化，以及競爭的狀態。

### (一) 台灣的權力結構與競爭狀態

如表三所示，台灣於 1996-2012 年總統選舉，16 年間，一共舉行五次總統大選，並分別由兩個主要政黨（國民黨、民進黨），三位候選人（李登輝、陳水扁、馬英九），先後當選並且連任總統職位。在這五次公民直選的總統選舉，民進黨籍的陳水扁總統，於 2000 年首次政黨輪替時，獲得 39.3% 的選票，與得票次高的宋楚瑜，僅有 2.5% 左右的差距。

即使在 2004 年，陳水扁總統順利獲得連任，但卻也呈現勉強達到 50.11% 過半，僅勝過國民黨籍候選人連戰，0.22 個百分點，比首次當選時的得票差距，更是些微。由此可見，民進黨籍的陳水扁總統，是歷年總統選舉當中，呈現出相對弱勢的弱勢總統。而其所持續面對的，更是處在一個極度可能失去政權，選票差距微小、高度競爭的政治局勢。

相較之下，1996 年的首次公民直選，尋求連任的國民黨籍李登輝總統，就一舉獲得 54% 的選票，而且是相較於其他組總統候選人，呈現出高度的得票落差。李登輝總統與得票次高的民進黨籍候選人彭明敏，就有 22.9% 的得票差距。而同樣是國民黨籍的馬英九總統，在 2008 年的總統大選，更一舉獲得 58.44% 的選票，超過民進黨籍候選人謝長廷得票，高達 16% 左右。即使是 2012 年，尋求連任的馬英九總統，得票降為 51.6%，但也勝過民進黨籍候選人蔡英文，6% 左右的得票。

表三 台灣總統選舉各主要政黨候選人得票（1996-2012）

	1996	2000	2004	2008	2012
國民黨	<b>54%</b> (李登輝)	23.1% (連戰)	49.89% (連戰)	<b>58.44%</b> (馬英九)	<b>51.6%</b> (馬英九)
民進黨	21.1% (彭明敏)	<b>39.3%</b> (陳水扁)	<b>50.11%</b> (陳水扁)	41.55% (謝長廷)	45.6% (蔡英文)
新 黨	----	0.13% (李敖)	----	----	----
其 他	14.9% (林洋港)	0.63% (許信良)	----	----	2.76% (宋楚瑜)
	9.98% (陳履安)	36.8% (宋楚瑜)			

資料來源：中央選舉委員會（2014）。

由此我們可以確定，台灣在 1996-2012 年的選總統，歷屆總統當選人當中，陳水扁總統是唯一呈現相對弱勢，且是持續面對高度競爭的政治局勢，幾乎是稍有不慎，隨時將會失去政權。反之，不論是 1996 年，處在國民黨內部分裂狀態下，尋求連任的李登輝總統，或是現任的馬英九總統，不但得票均能穩定過半，同時遠超過其他競爭者所獲得的選票。因此，除了李登輝、馬英九等兩位總統，並非是弱勢總統之外，其所面對的選舉競爭，確實是相對較低的狀態。

在了解台灣歷年的總統選舉情況，以及選舉市場的競爭態勢之後，接著以表四呈現，台灣於 1992-2012 年，國會全面改選，到第八屆立委選舉，各主要政黨得票，及席次分配情況。如表四所示，歷年來台灣共有國民黨、民進黨、新黨、台聯黨，以及親民黨等主要政黨，在立委選舉當中競爭。其中，新黨、親民黨、台聯黨，其主要成員均是先後由國民黨出走，各自組織而成的新興政黨。但於 2008 年，隨著「單一選區兩票制、國會席次減半」，小黨生存空間受到空前的制度性壓縮後，新黨、親民黨多數成員，又再次回到國民黨，至於台聯黨幾乎泡沫化。

表四 台灣立法院選舉政黨得票暨席次（1992-2012）

	1992 (二屆)	1995 (三屆)	1998 (四屆)	2001 (五屆)	2004 (六屆)	2008 (七屆)	2012 (八屆)
國民黨	53% (59%)	46% (51.8%)	46% (54.7%)	31% (30.2%)	32.8% (35%)	53.5% (71.7%)	48% (56.6%)
民進黨	31% (32%)	33% (32.9%)	29.5% (31%)	36.6% (37.7%)	35.7% (39.6%)	38.2% (23.9%)	44.5 (35.4%)
新黨	-----	13% (12.8%)	7% (4.9%)	2.9% (0.4%)	0.1% (0.4%)	-----	-----
親民黨	-----	-----	-----	20.3% (20.4%)	13.9% (15%)	0.3% (0.9%)	1.1% (2.7%)

台聯黨	-----	-----	-----	8.5%	7.8%	0.9%	0%
				(5.8%)	(5.3%)	(0%)	(0.9%)
其他	15.9%	7.8%	17.1%	0.4%	13.3%	7.1%	6.3%
	(9%)	(2.4%)	(9.3%)	(4.4%)	(0.4%)	(3.5%)	(1.8%)

資料來源：中央選舉委員會(2014)、立法院(2014)、王業立(2001)。<sup>15</sup>

因此，台灣雖然一度呈現，新興政黨崛起，多黨競爭的態勢。不過在民主化到二次政黨輪替期間，依然是以國民黨、民進黨等兩大政黨為主體，相互較勁的競爭局面。首先，在 1992 年國會全面改選的二屆立委選舉，國民黨雖然得票為 53%，但卻佔有 59% 的立法院席次，呈現出穩定過半的局面。反之，民進黨獲得 31% 選票，以及 32% 席次。

在這樣的格局之下，當時由國大代表間接選舉產生的李登輝總統，雖然依據既有的憲法規定，行政院院長任命須經立法院同意。但在掌握了 59% 立院席次的情況下，此時的李登輝總統，是一個一黨獨大，且其所面對的政治競爭，依然是相對較弱狀態的總統。因為，此時國民黨於立院選舉的得票與席次比例，均遠勝於最大且唯一有實質影響力的在野黨民進黨。

但情況到了 1990 年代中期之後，國民黨在立委員選舉當中，因為新國民黨連線成員出走，另外籌組新黨，使得國民黨均只獲得 46% 的選票。同時在立法院的席次，也只能維持在 51.8% 到 54.7% 之間，呈現勉強過半的格局。雖然，國民黨籍的李登輝總統，於 1996 年以

15. 表四所示的台灣立法院選舉得票與席次比率，基本上得票完全是以各個政黨於區域選舉所獲得選票估算。至於席次比率方面，除了區域選出的席次之外，還包括了不分區的席次分配。此外，第二屆到第七屆立委，不分區的席次分配，是以選區得票作為基準，至於第八屆立委選舉，則是另外以選民所投的政黨選票的得票，作為不分區的席次分配基準。所以，如台聯黨於第八屆即使沒有在區域立委選舉提名，完全沒有任何區域得票，不過因為所獲得政黨選票，已經超過席次分配門檻，因此一樣有獲得席次。

54%的得票當選連任，但在這個時候其所掌握的國會席次，卻相對的呈現弱勢。

不過，即便如此，此時兩個主要在野黨，民進黨與新黨所獲得的總席次，最多曾經一度達到 46%，但於 1998 年就再次降低為 36.5%，依然是無法實質的挑戰國民黨的一黨獨大地位。於是我們可以由以上討論得知，在 1992 年到 2000 年首次政黨輪替之前，李登輝總統主政期間，均是處在一黨獨大的狀態下。

同時，不論是在總統選舉，或是立委選舉當中，均是面對競爭強度相對較低的政治格局。那麼，當處在這種一黨持續獨大，而且競爭強度相對低的格局下，執政者除了相對有能力控制權力代理人之外，更沒有讓檢察司法更進一步獨立，購買政治保險的需求與意願。此外，多數的檢察人員，也可以明確的從歷次選舉結果得知，國民黨並不太可能在可以預期的選舉當中，失去政權。

因此，多數的檢察人員，即便沒有任由掌權者操弄，也未必會在這樣的政治局勢下，冒然採取與當權者對抗的策略行動。於是在這一段期間，即便台灣已經政治民主化，但時任國民黨祕書長許水德，依然是毫不避諱的公開表示「法院也是執政黨的」（王金壽，2008a：116）。而且湯京平、黃宏森（2008：87）也指出：台灣一直到 1990 年代，國民黨依然嚴格掌控檢察體系。

相較之下，2000 年首次政黨輪替之後，台灣的政治局勢，有相當大的改變，一方面民進黨籍的陳水扁總統，在八年的主政期間，始終是一個面對高度競爭，選票差距些微，可說是隨時可能在下次選舉失去政權的弱勢總統。另一方面，於 2001 年第五屆立委選舉，民進黨雖然獲得 36.6%的選票，以及 37.7%的席次，成為國會第一大黨。

但實質上，在民進黨未能掌握國會過半，且國民黨、親民黨、新黨等在野黨握有國會過半席次的情況下，陳水扁總統除了不可能將影響力，延伸到考試、監察之外，就連要實質掌控行政權，都更是備受挑戰。同樣的情況到 2004 年的第六屆立委選舉，雖然民進黨依然是國會第一大黨，取得 35.7% 的得票，以及 39.6%，歷年最高的席次比率。

但如同 2001 年所面對的情況一般，在野的國民黨、親民黨、新黨，同樣掌握國會過半席次，一樣是朝小野大的政治格局。由以上的討論我們可以得知，在 2000-2008 年間，由民進黨主政的八年之間，是處在持續未能一黨獨大、政治競爭又極為激烈，選票差距相當些微的政治格局。

所以，在這種情況下，一方面主政者相對沒有能夠掌控作為權力代理人的檢察體系，另一方面也有較高的需求購買讓檢察司法獨立的政治保險。此外，處在這種朝小野大，但又沒有能夠明確估算出，到底誰會是下一個掌權者的局勢之下，多數的檢察人員，勢必選擇採取與各方勢力保持適當距離，忠實執行職務的方式，購買較高額度的政治保險。

於是就在這段期間，檢察體系就連面對高度政治性的案件，一樣是藍綠各打五十大板，可說是走出了辦案不受干涉的檢察獨立之路（施慶堂，2008：75-76）。而且於 2006 年法院組織法修正，檢察體系的最重要職位，檢察總長改由總統提名，由立法院過半數同意任命，並有四年的任期保障。此外，長年以黑機關狀態存在的檢察官審議委員會，正式取得合法的身分地位，且由檢察官票選的檢審會委員，更高達九名之多，是超過檢審會半數的委員名額（王金壽，2008a：135）。



不過，情況到了 2008 年，二次政黨輪替，馬英九總統除了獲得高達 58.44% 的得票，大贏民進黨籍總統候選人兩百餘萬票之外。國民黨更一舉獲得立法院，71.7% 的席次，是台灣在政治民主化後空前的狀態。而在野的民進黨，僅取得 23.9% 的立院席次，同樣是民主化後前所未有的弱勢。此時的馬英九總統，不但是一黨獨大，而且因為得票差距甚大，其所面對的選舉市場競爭態勢，更是民主化之後最低的狀況。

於是在這樣的情況之下，主政者的政治影響力，隨著高度掌控行政、立法，而能夠進一步擴張到整個政治體系。同時更為嚴重的是，在制度上鼓勵權力自我延續的連選得連任設計下，這一個超級強勢的總統，不但相對能夠掌控其權力代理人，更是毫無購買檢察司法獨立政治保險的需求可言。

而且各個權力代理人，即便沒有捲入這個已經啟動的自我權力延續的競逐當中，也開始盤算或是處在高度的政治壓力、恐懼，甚至可能正持續遭受政治清算、報復當中。如起訴馬英九市長特別費的侯寬仁檢察官，在二次政黨輪替之後，除了一再被馬英九的委任律師控告筆錄涉及偽造文書之外，更持續遭到來自於法務部的調查與懲處。<sup>16</sup> 此外，身處於這種掌權者高度掌控行政、立法，同時在可預期的未來，主政者失去政權的可能性又相當之低的政治局勢之下。多數的檢察人員，即使沒有選擇討好或是依附於掌權者，勢必失去持續購買司法檢察獨立政治保險的動機，進而呈現出相對棄守檢察獨立的情況。

於是我們就可以理解，正因為處在這個情況之下，所以在首次政黨輪替後的八年當中，即便面對高度政治性的案件，依然可以藍

---

16. 關於侯寬仁檢察官遭到法務部調查、懲處的相關報導，請參考蘋果日報（2013b）、林慶川（2013）。

綠各打五十大板的檢察體系，立即在 2008 年二次政黨輪替之後，就轉變成爲走向「辦案群組化」、「選擇性辦案」的方向。對於這樣的情況，雖然陳瑞仁檢察官認爲，「有些法官、檢察官會揣測上意，這很難避免，必須從人格教育著手」（中國時報，2012）。

但更爲值得我們省思的是，如果我們的民主運作，不論是制度上，或是選民的偏好，會有讓整個政治勢力的相互監督制衡，幾乎一點可能性都沒有，且呈現出高度傾斜的情況下，即便給予司法檢察人員再多的身分、待遇等保障。似乎也難以讓司法檢察人員，在心理上、作爲上，抵抗那龐大，且幾乎是完全傾斜的政治力量，所帶來的各種壓力。

## (二) 韓國的權力結構與競爭狀態

上一節討論歷年台灣的權力結構與競爭狀態之後，接著在這一節我們就分別以表五、六，呈現韓國在民主化之後，歷年來的總統、國會議員選舉，各主要政黨的得票、席次比率。

表五 韓國總統選舉各主要候選人得票（1987-2012）

	1987	1992	1997	2002	2007	2012
民主正義黨	<b>36.6%</b> (盧泰愚)	---	---	---	---	---
統一民主黨	28% (金泳三)	---	---	---	---	---
和平民主黨	27.1% (金大中)	---	---	---	---	---
新民主共和黨	8.1% (金鍾泌)	---	---	---	---	---
民主自由黨	---	<b>42%</b> (金泳三)	---	---	---	---
民主黨	---	33.8% (金大中)	---	---	---	---
國民黨	---	16.3% (鄭周永)	---	---	---	---
新政黨	---	6.4% (朴燦鐘)	---	---	---	---
新政治國民會議	---	---	<b>40.3%</b> (金大中)	---	---	---
大國黨	---	---	38.7% (李會昌)	46.6% (李會昌)	<b>48.7%</b> (李明博)	---
新國家黨 (由大國黨改組)	---	---	---	---	---	<b>51.6%</b> (朴槿惠)
民主統合黨 (由民主黨等政 黨整合)	---	---	---	---	---	<b>48%</b> (文在寅)
國民新黨	---	---	19.2% (李仁濟)	---	---	---
獨立候選人	---	---	1.2% (權永吉)	---	15.1% (李會昌)	---
千喜民主黨	---	---	---	<b>48.9%</b> (盧武鉉)	---	---
民主勞動黨	---	---	---	3.9% (權永吉)	---	---
其他	---	---	---	0.6%	10%	---
大統合民主新黨	---	---	---	---	26.2% (鄭東泳)	---

資料來源：作者整理自森山茂德（2005）、Election Guide Digest (2014)。

如表五所示，韓國在 1980 年代晚期，開啓政治民主化之後，到 2012 年間，一共有六屆公民直選總統。這六屆總統，因為制度規範不能連任，所以每一位總統均只擔任一屆。如果沒有修憲，於 2012 年當選的朴槿惠總統，也會只擔任一屆。而在歷次總統大選當中，未曾當選總統的候選人，幾乎都不只一次參選，如金大中總統在民主化之後，就參選了三次之多。

此外，值得注意的是，在這 20 餘年當中，雖然歷年來總統候選人未必全是新面孔，但推出這些總統候選人的主要政黨，就有 16 個以上。當然，這樣的情況正如森山茂德（2005：111-122）所指出：韓國是政黨林立，而呈現以有政治魅力政治家為中心運作，更具有地域主義，同時政黨壽命也不長。

所以，韓國在歷年的總統大選當中，才有如此多的政黨，分別提名總統候選人選。而政黨持續性的改組，呈現出權力高度的不連續狀態，基本上就成為韓國政黨政治的一個特性，但這也是檢察司法得以持續獨立的有利環境。相較於台灣，有機會掌握行政權力的政黨，雖然曾經分裂，但始終沒有大規模的裂解，或是重組，因此權力呈現高度的延續性。

那麼，除了政黨林立之外，我們也可發現，1987 年韓國民主化，首次公民直選的盧泰愚總統，因為在野黨分裂，就以 36.6% 的選票當選。是歷屆韓國總統當中，得票率最低的總統。而 1992 年總統大選，金泳三總統以 42% 的選票獲勝，雖然勝過得票次高的金大中，將近 10 個百分點，但依然沒有能夠過半。

情況到了 1997 年，金大中獲得 40.3% 的選票，如願當選總統，但相較於得票次高的李會昌，僅有 2.6% 的差距，同時得票也離過半有將近 10 個百分點。至於 2002 年，盧武鉉以 48.9%，空前的高得

票率，贏得總統大選，但僅勝過得票次高的李會昌，2.4 個百分點，而且一樣是呈現沒有過半的格局。

而 2007 年，李明博總統以 48.7% 的選票勝選，雖然大贏得票次高的鄭東泳高達 20 個百分點之多，但得票一樣沒有過半。此外，情況到 2012 年，朴槿惠總統以 51.6% 的得票獲勝，成為民主化後首位得票過半的總統，但也僅超過對手文在寅，3.6% 左右的得票。

由歷屆總統選舉情況觀之，民主化後的韓國總統，僅有現任總統朴槿惠，獲得過半選票支持，但也僅是以些微的差距獲得勝利。而且不論得票勝過其他候選人多少個百分點，歷任的韓國總統，在制度的規範之下，均不可能再次尋求連任。

所以，韓國總統上台之後，就開啓權力倒數計時的馬錶。同時加上多數的總統均未能得票過半，也就是均有一半以上的人是反對他的。因此處在一個權力無法再一次自我延續，一開始即是結束的倒數情況下，理論上檢察體系，一方面完全沒有一起浸淫於那權力自我延續競逐過程的任何可能性，另一方面似乎更沒有需要盤算，或者是承受強勢總統所帶來的壓力與恐懼。因為不論如何，任何一位總統，均只有一任五年的任期。

除了總統選舉的情況之外，接著我們以表六呈現，歷年來韓國國會選舉，各主要政黨的得票及席次比率。

表六 韓國國會選舉政黨得票席次 (1988-2012)

	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012
民主正義黨	<b>34%</b> <b>(41.8%)</b>	---	---	---	---	---	---
平和民主黨	<b>19%</b> <b>(23.4%)</b>	---	---	---	---	---	---
統一民主黨	23% (19.7%)	---	---	---	---	---	---
新民主共和 黨	15.6% (11.7%)	---	---	---	---	---	---
無所屬	4.8% (0.3%)	11.5% (0.7)	11.9% (5.4%)	9.4% (1.8%)	0.3% (1%)	11.1% (8.4%)	---
其他	3.6% (3.1%)	0.6% (0%)	0.9% (0%)	1.6% (0.4%)	2.7% (0%)	2% (0%)	---
民主自由黨	---	<b>39.5%</b> <b>(49.8%)</b>	---	---	---	---	---
民主黨	---	29.2% <b>(32.4%)</b>	<b>11.2%</b> <b>(5%)</b>	---	---	---	---
統一國民黨	---	17.4% (10.4%)	---	---	---	---	---
新政治改革 黨	---	1.8% (0.3%)	---	---	---	---	---
新韓國黨	---	---	<b>34.5%</b> <b>(46.5%)</b>	---	---	---	---
新政治國民 會議	---	---	25.3% (26.4%)	---	---	---	---
自由民主聯 合	---	---	16.2% (16.7%)	9.8% (6.2%)	2.8% (1.3%)	---	---
大國黨	---	---	---	<b>39%</b> <b>(48.7%)</b>	<b>35.8%</b> <b>(40.5%)</b>	<b>43.5%</b> <b>(51.2%)</b>	---

新國家黨	---	---	---	---	---	---	42.8%
(大國黨改組)	---	---	---	---	---	---	(50.3%)
民主統合黨	---	---	---	---	---	---	36.5%
							(42.1%)
聯合進步黨	---	---	---	---	---	---	11.5%
							(4.3%)
千禧民主黨	---	---	---	35.9%	7.1%	---	---
				(42.1%)	(3%)		
民主人民黨	---	---	---	3.7%	---	---	---
				(0.7%)			
開放我們黨	---	---	---	---	38.3%	---	---
					(50.8%)		
民主勞動黨	---	---	---	---	13%	3.4%	---
					(3.3%)	(1.7%)	
自由先進黨	---	---	---	---	---	5.7%	3.2%
						(6%)	(3.3%)
親朴聯盟	---	---	---	---	---	3.7%	---
						(4.7%)	
聯合民主黨	---	---	---	---	---	28.9%	---
						(27.1%)	
創造韓國黨	---	---	---	---	---	0.4%	---
						(1%)	
新進步黨	---	---	---	---	---	1.3%	---
						(0%)	

資料來源：作者整理自森山茂德 (2005)、Election Guide Digest (2014)。

說明：( ) 內數字為席次比率，非 ( ) 數字為得票比率。

如表六所示，於 1988-2012 年，20 餘年間，參與韓國國會選舉的主要政黨，就有 20 個以上。同樣是政黨林立、裂解與重組迅速、壽命不長，並且使得權力有著高度不連續性運作的特質。所以，可見不穩定的政黨分裂與重組，不僅是總統選舉發生，在國會議員選舉上，是更為激烈的情況。而處在這種情況下，權力運作的高度不

連續性、變動性，當然就更是不在話下。

首先，1988年的國會議員選舉，盧泰愚總統所屬的民主正義黨，獲得34%的選票，以及41.8%的席次。在這樣的情況下，雖然盧泰愚總統依然能夠掌控行政權，但卻要面對朝小野大的困局。於是，在野勢力於國會發動，清算第五共和時期貪汙、光州事件的調查。該調查均由在野勢力主導，並展開國會聽證，而檢方也成立「五共非理特別搜查部」，逮捕並且起訴前安全企劃部長張世東等47人（朱立熙，2007：92-93）。

這個時候之所以韓國的檢察單位，能夠對與盧泰愚總統同一陣營的權貴展開調查並且起訴，主要關鍵不外是盧泰愚總統所處的是一個朝小野大的弱勢格局。而且加上在野黨集結，並且主導整個針對第五共和時期的清算工作，於是韓國的檢察體系，在民主化後首度於政治權力分散的情況下，展開檢察體系的相關作為。

不過，掌握行政權的盧泰愚總統，於1990年初，成功的裂解在野勢力，在野的金泳三（民主黨）、金鍾泌（共和黨），與盧泰愚總統的民主正義黨，改組成立了「民主自由黨」，一舉創造了獨大的政治局勢（森山茂德，2005：78）。而隨在野勢力裂解，光州事件的後續調查，就呈現停滯狀態。而且，直到1995年政治局勢再次改變為止，韓國檢方均沒有積極的偵辦作為，甚至還以成功政變無法處罰的邏輯，做出放棄起訴的裁決（朱立熙，2007：92-93）。

由此我們可以發現，不僅台灣檢方會因為政治權力結構的改變，而有退縮或有失獨立性的狀況出現，即使韓國的檢察體系，於民主化初期，也是處在高度觀望政治局勢變化的狀態下。當政治局勢處在權力結構分散，朝小野大的情況下，且加上掌權者僅是以三成六左右選票當選的弱勢總統，於是韓國的檢察體系就開始有所作



爲。反之，當朝野三黨被盧泰愚總統整合，政治勢力呈現一面倒的傾斜之後，韓國檢方就沒有後續的偵查動作。甚至在金泳三擔任總統期間，還一度做出放棄起訴的決定，檢察體系不僅不作爲，甚至採取討好當權者，棄守檢察司法獨立的策略。

然而，情況到 1995 年，金泳三總統主政期間，由於執政黨內的派系紛擾，以及金鍾泌的出走等，使得執政黨失去國會過半的優勢，同時內部紛擾不斷（森山茂德，2005：80）。此時，金泳三總統不僅政治聲望不振，且又陷入朝小野大的困局，同時民間及在野勢力又不斷的抗爭。於是，金泳三總統態度改變，局勢急轉直下，韓國檢方大動作偵辦全斗煥、盧泰愚等兩位前總統所涉及的重大政治及貪污事件，兩位前總統被收押，並且求處重刑（朱立熙，2007：100-104）。

對於韓國檢方，隨著政治環境的變化，出現如此急遽的轉變，事實上並不需要有太大的驚奇。因爲就如之前對於台灣所進行的分析是一樣的，我們認爲檢察體系獨立與否，能否持續維持該有的中立性，關鍵在於政治權力結構，以及所面對政治市場的競爭情況。當然值得一提的是，韓國之所以能夠於 1995 年開啓這一個對於第五共和時期，光州事件的清算，另一個關鍵因素在於，迅速的政黨重組與裂解，以及高度以特定政治人物爲中心的政黨運作模式。

於是就在這樣的政黨政治特質之下，韓國除了 1990 年代初的朝野三黨合併時期之外，隨後直到 2012 年爲止，始終沒有任何一個政黨可以獲得實質且穩定過半的席次。即便在 2000 年後，持續穩定存在，而沒有裂解或者大規模重組的大國黨，也僅是在 2008 年獲得 51.2% 的國會席次。而 2012 年，由大國黨改名的新國家黨，更只獲得 50.03% 的國會勉強過半的席次。

所以，從以上的分析我們認爲，韓國在政治民主化後，於 1995

年歷經了清算第五共和時期光州事件等的世紀大審判，由於隨後沒有任何總統，能夠穩定的掌握國會實質過半的多數。而且每一任的總統，均只有一任五年的任期，因而沒有能夠尋求自我權力的延續可能。所以，就在權力結構相對分散，主政者也長期處於未能一黨獨大的格局之下，又加上缺乏權力延續性的政黨結構，於是就構築了一個權力不至於過度傾斜，而有利於韓國檢察體系持續追求自我相對獨立的政治環境。相較之下，這也就是為什麼，韓國的檢察體系，即便沒有如同台灣的檢察體系受到更妥適的制度保障，但依然能夠維持其獨立性。

## 六、結 論

本文爲了探究民主化之後台灣與韓國檢察體系，所表現出的獨立性差異，我們簡要介紹了司法獨立的相關理論，並且建構了司法檢察獨立的動態分析架構。同時本文還針對台灣與韓國的檢察體系、政治制度結構，以及實際的權力結構與競爭情況的分析與比較之後，我們獲得以下幾點結論。

### (一) 檢察獨立的動態性

首先，由台灣、韓國所進行的分析與比較，我們可以得知，所謂檢察獨立並非是一個一朝獨立，就持續獨立的狀態。相對的，檢察體系確實可能在某個特定的歷史時刻，那一扇走向獨立的大門被開啓。但檢察體系後續是否能夠持續維持獨立，則是會隨著政治大環境的變化（掌權者呈現出權力一致或分散、選舉市場的競爭所呈現的勢力差距），而有相當大的變動可能性。

因此，我們對於檢察獨立的認知，勢必要將其視為是動態的，而並非是一旦獨立就能持續維持既有的獨立狀態。而且由台灣 2008 年二次政黨輪替前後，檢察獨立的倒退經驗，我們也可以得知檢察獨立，確實是相當之敏感與脆弱。即使陳瑞仁檢察官認為：目前台灣的政治力，已經無法從上而下做通案性的干預；反倒是有些法官、檢察官會揣測上意，「這很難避免」，必須從人格教育著手（中國時報，2012）。但我們還是必須相當之謹慎看待，檢察司法體系獨立性的動搖。因為即使是僅有少數檢察司法人員揣測上意，但其所帶來的政治效應，將對整個民主政治發展造成嚴重的傷害。

## （二）政黨輪替的不必然性

除了檢察獨立的動態性之外，另一個值得我們注意的議題是，政黨輪替必然會讓檢察體系更為獨立嗎？一般而言認為，每一次的政黨輪替，所意味與象徵的是權力是會交替的，同時掌權者並不可能無限期擁有權力。於是持續的政黨輪替，一方面讓掌權者們更加有購買司法獨立政治保險的意願，另一方面也將會讓司法檢察人員意識到，唯有嚴守司法檢察獨立，也才能夠獲得社會的普遍支持，並且維持身為司法檢察人員的尊嚴。

不過，在本文所進行的分析與比較之後，我們認為並非每一次的政黨輪替，必然就是讓檢察體系更加獨立的保證。相對的，在某些情況之下，如全面性的權力傾斜，讓整個政治體制的分權制衡，呈現毫無可能的狀態時，那麼「辦案群組化」、「選擇性辦案」，可說是選擇性獨立的狀態就很有可能出現。當然，一旦出現所謂的選擇性獨立，那根本就已經沒有所謂的檢察獨立的事實了。

所以，或許長期而言，如果民主制度沒有崩壞，且有持續性的

政黨輪替，理論上是會讓檢察司法體系的獨立性，維持在一定的變動範圍內。不過，我們對於每一次的政黨輪替，理論上應該要更為細緻的觀察，整個政治局勢的勢力分布情況，以及選舉競爭情況的變化。也只有如此，我們才能夠適切的了解，以及判斷，司法檢察體系獨立性，可能呈現的變動情況。

### (三) 制度保障效益的侷限性

透過台灣與韓國檢察體系的分析與比較之後，本文發現台灣的檢察體系相較於韓國的檢察體系，不論是在檢察官的身分、職位等保障，均是優於韓國的檢察官。而且就檢察總長的任命而言，台灣的制度設計，也是相對的妥適。不過，較為妥善保障的制度設計，並不必然會讓檢察體系，有更為獨立行使職權的表現。相較之下，本文認為作為整個民主制度環境下的一部份，檢察體系是否能夠持續維持其獨立性，一個關鍵的因素在於，民主的品質是否逐漸的提升。

如果整個民主的制度設計，或是人民偏好讓分權制衡的民主結構，呈現出持續性的傾斜狀態，且讓主政者毫無被制衡的可能性；或者這個社會中多數的公民，對於檢察司法體系的傾斜，毫無知覺、反應。那麼，可以預期的是，即便我們對於檢察司法人員，有一定程度的身分、職位的保障，似乎也難以讓他們，可以持續的抵抗，來自於長期處在強大政治權力下，所造成的壓力與誘惑。

當然，更值得我們省思的是，「台灣的司法改革，所要面對的是，不僅是侷限於司法體系內部的改革，更加重要的是如何提升民主的品質」（王金壽，2008b：167）。因為，我們已經很明顯由台、韓的比較了解到，如果民主的品質沒有獲得提升。而且多數的公民對於檢察司法的傾斜，或是政治干涉司法個案等逾矩的行徑，並沒有採取讓當

權者，備感壓力的行動（例如遊行抗議或以投票否定等行動，並且成爲長期被關注的議題）。那麼，即使不斷的對司法檢察體系施加壓力，或是給予再多的制度性保障，似乎效益也是相對有限的。

## 參考書目

- Bendor, Jonathan. 1988. "Formal Models of Bureaucracy." *British Journal of Political Science* 18, 3: 353-395.
- Chavez, Rebecca Bill. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cheng, Tun-jen. 1989. "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan." *World Politics* 61, 4: 471-499.
- Cho, Chung-un. 2013. "Deal Clears Way for Prosecution Reform." in <http://nwww.koreaherald.com/view.php?ud=20130318001013>. Latest update 18 May 2013.
- Dodd, Lawrence and Bruce Oppenheimer. 1977. "The House in Transition." in Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer, eds. *Congress Reconsidered*: 21-53. New York: Praeger Publishers.
- Election Guide Digest. 2014. "Election Guide Digest Homepage." in <http://digest.electionguide.org/>. Latest update 11 April 2014.
- Finkel, Jodi. 2008. *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Han, I.S. 2000. "A Dilemma of Public Prosecution of Political Corruption." in D. K. Yoon, ed. *Recent Transformations in*

- Korean Law and Society*: 363-376. Seoul: Seoul National University Press.
- Helmke, Gretchen. 2002. "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy." *The American Political Science Review* 96, 2: 291-303.
- Hilbink, Lisa. 2012. "The Origins of Positive Judicial Independence." *World Politics* 64: 587-621.
- Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: the Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Iaryczower, Matías et al. 2002. "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998." *American Journal of Political Science* 64, 4: 699-716.
- Jun, D. Y. 1996. "Bribery among the Korean Elite: Putting an End to a Cultural Ritual and Restoring Honor." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 29: 1071-1161.
- Johnson, David T. 2004. "The Prosecution of Corruption in South Korea: Achievements, Problems, and Prospects." in Tom Ginsburg. ed. *Legal Reform in Korea*: 47-70. New York, N.Y.: Routledge Curzon.
- Korea Supreme Prosecutors' Office. 2014. "Korea Supreme Prosecutors' Office of Republic Homepage." in <http://www.spo.go.kr/eng/index.jsp>. Latest update 1 April 2014.
- Korea Ministry of Government Legislation. 2014. "Korea Ministry of

- Government Legislation Homepage.” in <http://www.moleg.go.kr/english/>. Latest update 11 April 2014.
- Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Landes, William and Richard A. Posner. 1975. “The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective.” *Journal of Law and Economics* 18: 875-901.
- Lee, Joe-hee. 2012. “Assembly Passes Special Probe into Lee’s Retirement Home Scandal.” in <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20120903001345>. Latest update 3 September 2012.
- McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz. 1984. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.” *American Journal of Political Science* 28, 1: 165-179.
- Mitnick, Barry M. 1975. “The Theory of Agency: The Policing "Paradox" and Regulatory Behavior.” *Public Choice* 24: 27-42.
- Oh, J. K. C. 1999. *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ramseyer, J. Mark. 1994. “The Puzzling (In) Dependence of Courts: A Comparative Approach.” *The Journal of Legal Studies* 23, 2: 721-747.
- Ramseyer, J. Mark and Eric Rasmusen. 2003. *Measuring Judicial Independence: The Political Economy of Judging in Japan*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rios-Figueroa, Julio. 2007. “Fragmentation of Power and the



- Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002.”  
*Latin American Politics and Society* 49, 1: 31-57.
- Salzberger, Eli M. 1993. “A Positive Analysis of the Doctrine of Separation of Powers, or: Why We Have an Independent Judiciary?” *International Review of Law and Economics* 13: 349-379.
- Shapiro, Susan P. 2005. “Agency Theory.” *Annual Review of Sociology* 31: 263-284.
- The Korea Herald. 2013. “Debate on Prosecution.” in <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20130426000556>. Latest update 26 April 2013.
- 王金壽。2008a。〈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》12，2：115-164。(Wang, Chin-Shou. 2008a.  
“Judicial Independence and Democratic Accountability.”  
*Taiwanese Political Science Review* 12, 2: 115-64.)
- 王金壽。2008b。〈台灣司法改革二十年：邁向獨立之路〉。《思與言》46，2：133-174。(Wang, Chin-Shou. 2008b. “Taiwan’s Judicial Reform for Twenty Years: Toward Independence.” *Thought and Word* 46, 2: 137-174.)
- 王泰升。2007。〈歷史回顧對檢察法制研究的意義和提示〉。《檢察新論》1：1-42。(Wang, Tay-Sheng. 2007. “The Meaning and Suggestion of Historical Review in Prosecutorial Research.” *Taiwan Prosecutor Review* 1: 1-42.)
- 王業立。2001。《比較選舉制度》。台北：五南。(Wang, Yeh-Lih. 2001. *Comparing Electoral Systems*. Taipei: Wu-Nan.)

立法院。2014。〈立法院首頁〉。http://www.ly.gov.tw/innerIndex.action。2014/4/12。(The Legislative Yuan of Republic of China. 2014. "The Legislative Yuan of Republic of China Homepage." in http://www.ly.gov.tw/innerIndex.action. Latest update 12 April 2014.)

中國時報。2012。〈司改座談陳瑞仁：院檢辦案難免揣測上意〉。《中國時報》2012/10/24：A10。(China Times. 2012. "Judicial Reform Symposium, Prosecutor Chen Worries about the Unfairness of Justice." *China Times* 24 October 2012, late ed.: A10.)

中央選舉委員會。2014。〈中央選舉委員會首頁〉。http://engweb.cec.gov.tw/bin/home.php。2014/4/4。(Central Election Commission. 2014. "Central Election Commission Homepage." in http://engweb.cec.gov.tw/bin/home.php. Latest update 4 April 2014.)

全國法規資料庫。2014。〈資料庫首頁〉。http://law.moj.gov.tw/。2014/4/1。(Laws and Regulations Database of the Republic of China. 2014. "Laws and Regulations Database of the Republic of China Homepage." in http://law.moj.gov.tw/. Latest update 1 April 2014.)

朱立熙。2007。《國家暴力與過去清算》。台北：允晨。(Jhu, Li-Si. 2009. *State Violence and Historical Rectification*. Taipei: Asian Culture Co., Ltd.)

朱立熙。2011。〈南韓的民主轉型：以光州事件為分水嶺〉。《台灣國際研究季刊》7，2：155-182。(Chou, Rick. 2011. "South Korea's Transition to Democracy: Gwangju Uprising as the

Watershed.” *Taiwan International Studies Quarterly* 7, 2: 155-182.)

朱朝亮。2007。〈從檢察官天職，回首檢改十年〉。《檢察新論》 1：53-76。(Jhu, Chao-Liang. 2007. “Review Prosecutorial Reform in Taiwan in the Past Ten Years from Prosecutor Duty Perspective.” *Taiwan Prosecutor Review* 1: 53-76.)

李念祖。2009。〈論憲政體制中檢察機關的政治關係〉。《檢察新論》 5：66-85。(Li, Nien-Tsu. 2009. “Discussing Political Relation of Prosecutors Office in the Constitutional System.” *Taiwan Prosecutor Review* 5: 66-85.)

林佳龍。1999。〈解釋台灣的民主化〉。林佳龍、邱澤奇編《兩岸黨國體制與民主發展》：87-152。台北：月旦。(Lin, Chia-lung. 1999. “Explaining the Democratization in Taiwan.” in Chia-lung Lin and Tza-chi Chiou. eds. *The Party-State System and Democratic Development on Both Sides of Taiwan Strait*; 87-152. Taipei: Yue-Dan Co., Ltd.)

林佳龍。2000。〈半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析〉。林繼文編《政治制度》：177-211。台北：中研院。(Lin, Chia-lung. 2000. “Semi-presidential System, Multi-Party System, and Unstable Democracy.” in Jih-wen Lin. ed. *Political Institutions*: 177-211. Taipei: Academia Sinica.)

林秋山。2003。〈南韓的總統選舉〉。《立法院院聞》 31，2：22-31。(Lin, Chiou-Shan. 2003. “The Presidential Election in South Korea.” *Legislative Yuan Journal* 31, 2: 22-31.)

林秋山。2009。《韓國憲政與總統選舉》。台北：台灣商務。(Lin,

Chiou-Shan.2009. *The Korean Constitutionalism and Presidential Elections*. Taipei: Taiwan Commercial Press.)

林慶川。2013。〈高檢署檢察官侯寬仁：馬特別費進口袋就是貪瀆〉。  
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/720014>。2014/4/8。(Lin, Ching-Chuan. 2013. “Prosecutor Ho Said that Taipei City Mayor Ma Corrupted and Negligent of His Duties While He Collected City Mayor Particular Charges as Personal Assets.” in <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/720014>. Latest update 8 April 2014.)

吳乃德。2000。〈人的精神理念在歷史變革中的作用：美麗島事件和台灣民主化〉。《台灣政治學刊》4：57-103。(Wu, Nai-Teh. 2000. “The Role of Moral Value in Political Change: Explaining Democratic Transition in Taiwan.” *Taiwan Political Science Review* 4: 57-103.)

吳玉山。2001。〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉。明居正、高朗編《憲政體制新走向》：165-209。台北：新台灣人基金會。(Wu, Yu-Shan.2001. “Cooperation or Competition.” in Chu-Cheng Ming and Lang Kao. eds. *New Directions of Constitution*: 165-209. Taipei: New Taiwanese Cultural Foundation.)

吳玉山。2002。〈半總統制下的內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉。《俄羅斯學報》2：229-265。(Wu, Yu-Shan. 2002. “Cabinet Formation and Political Stability under Semi-Presidentialism: Comparing Russia, Poland and the ROC.” *Journal of Russian Studies* 2: 229-265.)

- 洪光煊。2004a。〈南韓檢察制度介紹(一)〉。《法務通訊》2193：3-5。(Hong, Guang-Syuan. 2004a. "Introduction to the Prosecutorial System of Korea I." *Legal Affairs Communication* 2193: 3-5.)
- 洪光煊。2004b。〈南韓檢察制度介紹(二)〉。《法務通訊》2194：4-5。(Hong, Guang-Syuan. 2004b. "Introduction to the Prosecutorial System of Korea II." *Legal Affairs Communication* 2194: 4-5.)
- 洪光煊。2005a。〈南韓檢察制度介紹(三)〉。《法務通訊》2226：6。(Hong, Guang-Syuan. 2005a. "Introduction to the Prosecutorial System of Korea III." *Legal Affairs Communication* 2226: 6.)
- 洪光煊。2005b。〈南韓檢察制度介紹(四)〉。《法務通訊》2227：5。(Hong, Guang-Syuan. 2005b. "Introduction to the Prosecutorial System of Korea IV." *Legal Affairs Communication* 2227: 5.)
- 洪光煊。2007。〈南韓檢察一體法治與實務〉。《檢察新論》2：221-230。(Hong, Guang-Syuan. 2007. "Unitary System of Procurator in South Korea: Law and Practice." *Taiwan Prosecutor Review* 2: 221-230.)
- 洪光煊。2009。〈南韓特別檢察官與中央搜查部〉。《檢察新論》5：48-55。(Hong, Guang-Syuan. 2009. "The Special Prosecutor and Central Investigation Bureau in South Korea." *Taiwan Prosecutor Review* 5: 48-55.)
- 施慶堂。2008。〈檢察獨立或檢察獨霸〉。《檢察新論》3：75-97。(Shih, Cing-Tang. 2008. "Prosecutor Independence or Dominance." *Taiwan Prosecutor Review* 3: 75-97.)
- 倪炎元。1995。《東亞威權政體之轉型：比較南韓與台灣民主化之歷程》。台北：月旦。(Ni, Yan-Yuan. 1995. *The Authoritarian*

*Regime and Its Transition in East Asia: Comparing The Democratization Process of South Korea and Taiwan.* Taipei: Yue-Dan Co., Ltd.)

陳文琪。2007。〈「檢察一體」之實踐〉。《檢察新論》1：100-117。(Chen, Wen-Chi. 2007. "Practice of Unitary System of Procurator." *Taiwan Prosecutor Review* 1: 100-117.)

郭正亮。1996。〈尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲改的時代意義〉。《問題與研究》35，7：56-72。(Kuo, Ju-Lian. 1996. "Searching for a Balance between the President and the Assembly." *Wenti Yu Yanjiu* 35, 7: 56-72.)

森山茂德。2005。吳明上譯《韓國現代政治》。台北：五南。(Moriyama, Shigenori. 2005. Ming-Shan Wu. trans. *Contemporary Korean Politics*. Taipei: Wu-Nan.)

湯京平、黃宏森。2008。〈民主化與司法獨立：台灣檢察改革的政治分析〉。《台灣政治學刊》12，2：67-113。(Tang, Ching-Ping and Hung-Sen Huang. 2008. "Democratization and Judicial Independence: Political Analysis of the Public Prosecutor Reforms in Taiwan." *Taiwan Political Science Review* 12, 2: 67-113.)

湯德宗。1998。〈論九七修憲後的權力分立：憲改工程的另類選擇〉。《台大法學論叢》27，2：135-178。(Tang, Dennis. 1998. "On the Separation-of-Powers Structure after the 1997 Constitution Reform: Alternating Presidentialism as an Alternative." *National Taiwan University Law Journal* 27, 2: 135-178.)

楊國文。2008。〈辦綠不辦藍陳瑞仁憂辦案群組化〉。《自由時報》

- 2008/11/12 <http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/12/today-fo4.htm>。2014/4/8。(Yang, Guo-Wun. 2008. “Just Prosecute the Pan-Green Camp, Prosecutor Chen Worries about Prosecution Bias of Prosecution System.” *The Liberty Times* 12 November 2008. in <http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/12/today-fo4.htm>. Latest update 8 April 2014.)
- 黃東熊。1976。〈韓國之檢察制度〉。《政大法學評論》14: 77-98。(Huang, Tong-Shong. 1976. “South Korean Prosecution System.” *Chengchi Law Review* 14: 77-98.)
- 黃錦堂。2001。〈台灣雙首長制的內涵：向總統制或內閣制傾斜〉。明居正、高朗編《憲政體制新走向》：265-324。台北：新台灣人基金會。(Huang, Jin-Tang. 2001. “Semi-Presidentialism in Taiwan.” in Chu-Cheng Ming and Lang Kao. eds. *New Directions of Constitution*: 265-324. Taipei: New Taiwanese Cultural Foundation.)
- 黃裕峰。2008。〈韓國檢察制度之特色—以地檢為中心〉。《檢察新論》4：242-256。(Huang, Yu-Feng. 2008. “South Korea Prosecutor System.” *Taiwan Prosecutor Review* 4: 242-256.)
- 游盈隆。1997。〈民主鞏固與台灣憲政體制的選擇〉。游盈隆編《民主鞏固或崩潰：台灣二十一世紀的挑戰》：49-76。台北：月旦。(Yu, Ying-Lung. 1997. “Democracy Consolidation and Constitutional Choice in Taiwan.” in Ying-Lung Yu. ed. *Democracy Consolidation or Breakdown*: 49-76. Taipei: Yue-Dan Co., Ltd.)
- 蔡增家。2005。《南韓轉型：政黨輪替與政經體制的轉變

- (1993-2003)》。台北：巨流。(Tsai, Zheng-Jia. 2005. *The Transformation of South Korea*. Taipei: Chu-Liu Co., Ltd.)
- 蔡碧玉。2009。〈司改十年的回顧與展望：以檢察改革為中心〉。  
《檢察新論》6：1-28。(Tsai, Bi-Yu. 2009. “A Review and Prospect for the Judicial Reform of Taiwan in the Past Ten Years.” *Taiwan Prosecutor Review* 6: 1-28.)
- 監察院。2013。〈監察院調查報告：告字號 1010800393〉。[http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/edoc/eDocForm\\_Read.asp&ctNode=910&AP\\_Code=eDoc&Func\\_Code=t01&case\\_id=102000512](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/edoc/eDocForm_Read.asp&ctNode=910&AP_Code=eDoc&Func_Code=t01&case_id=102000512)。2013/11/27。(The Control Yuan. 2013. “The Control Yuan Report No. 1010800393.” in [http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/edoc/eDocForm\\_Read.asp&ctNode=910&AP\\_Code=eDoc&Func\\_Code=t01&case\\_id=102000512](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/edoc/eDocForm_Read.asp&ctNode=910&AP_Code=eDoc&Func_Code=t01&case_id=102000512). Latest update 27 November 2013.)
- 聯合報。2007。〈首長特別費案大事紀〉。[http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f\\_MAIN\\_ID=34&f\\_SUB\\_ID=2131&f\\_ART\\_ID=57752](http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_MAIN_ID=34&f_SUB_ID=2131&f_ART_ID=57752)。2014/4/8。(United Daily News. 2007. “The Chronicle of Governor Special Allowances.” in [http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f\\_MAIN\\_ID=34&f\\_SUB\\_ID=2131&f\\_ART\\_ID=57752](http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_MAIN_ID=34&f_SUB_ID=2131&f_ART_ID=57752). Latest update 8 April 2014.)
- 蘋果日報。2013a。〈南韓特偵組拆牌成立 32 年遭廢除〉。<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/international/20130424/176612/applesearch/南韓特偵組拆牌成立 32 年遭廢除>。2014/4/8。(Apple Daily Taiwan. 2013. “The Central Investigation Department of South Korea has been Abolished.” in <http://www.appledaily.com>.



tw/realtimenews/article/international/20130424/176612/applesearch/  
南韓特偵組拆牌成立 32 年遭廢除. Latest update 8 April 2014.)  
蘋果日報。2013b。〈馬下條子究辦侯寬仁訝異〉。http://www.  
appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131003/35337024/  
applesearch/馬下條子究辦侯寬仁訝異。2014/4/8。(Apple Daily  
Taiwan. 2013. “President Ma Asked The Ministry of Justice to  
Investigate Prosecutor Hou.” in http://www.appledaily.com.tw/  
appledaily/article/headline/20131003/35337024/applesearch/ 馬 下  
條子究辦侯寬仁訝異. Latest update 8 April 2014.)

# Explaining the Difference in Prosecutorial Independence between Taiwan and South Korea: The Perspectives of Political Power Structure and Political Competition

Hung-Chang Chen\*

The purpose of this article is to explain the difference in prosecutorial independence between Taiwan and South Korea. In this article, we carry out a dynamic analysis framework of the prosecutorial independence. In terms of the prosecutorial system, political institutions, political structure, and political competition, we also mark the difference between Taiwan and South Korea, following the political democratization in the late 1980s. With a thorough analysis of the empirical data, we find that political power turnover, the prosecutor's salary safeguard, and position protection cannot lead to prosecutorial independence. In conclusion, we think checks and balances as well as separation of power, can ensure prosecutorial independence.

**Keywords:** power fragmentation theory, insurance theory, principle-agent theory, prosecutorial independence, political democratization

---

\* Postdoctoral Fellow, Department of Political Science, National Cheng Kung University.