

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*

陳鴻章

東吳大學
政治系博士後研究員

王金壽

成功大學
政治系副教授

在2000年政黨輪替後，帶著掃除黑金、改革理念的陳定南擔任法務部長。檢察人事權是法務部長可以控制和影響檢察體系的重要手段之一。本論文要探討在陳定南擔任法務部長期間，檢察體系的人事變動是否和過去不同。本論文透過一、二審檢察長的量化資料以及質化的深度訪談資料，討論陳定南的人事調動是否和其他法務部長有所不同。本文將指出，陳定南是歷年來最有企圖心去改變檢察人事結構，也是有最大規模人事調動的法務部長。然後，受限於檢察體系的正式以及非正式的限制，陳定南無法全面性的改造檢察人事，而只能作局部性的突破。

關鍵字：政黨輪替、檢察長、檢察人事、陳定南

* 本文初稿發表於2012年臺灣政治學年會研討會，臺北：師範大學（2012/12/8-9）。本文可以完成，兩位作者感謝所有的受訪者、研討會初稿發表時的研討會主持人瞿海源教授、評論人張佑宗教授、該場研討會的與會者，以及《人文及社會科學集刊》編委會和兩位匿名審查人所給予的寶貴意見，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，完全由兩位作者負責。同時，兩位作者也要同時感謝協助進行相關研究資料收集的助理翁逸姝、楊玉鈴、劉家秀。最後，感謝國科會研究計畫經費的補助「計畫編號：NSC 98-2410-H-006-028-MY3；NSC 101-2811-H-006-001（陳鴻章博士後研究補助）」。

人事權，象徵一位首長是否真實掌權。

引自《為官的品格：陳定南留給我們的未完成事業》

壹、前言

在臺灣民主化之後，關於人事主導權的問題，是司法改革和檢察改革上一個抗爭的主軸。在過去戒嚴時代，國民黨、司法院和法務部控制司法體系主要透過兩個手段：一是案件控制，另一是人事控制。人事的控制是爲了幫助案件的控制，但是隨著部分司法改革運動的成功（如法院的事務分配）以及基層司法人員獨立意識的覺醒（如屏東地檢署的檢察官們自主發起的協同辦案、檢察官改革協會（簡稱「檢改會」的成立等），使得司法高層無法毫無遮掩地介入個案。一位改革派法官也說，「在司法獨立的大旗之下，要能介入干預司法的手段其實不多，而人事權是最常用的」。

而在這些人事改革抗爭中，檢察長的人事權，最爲法務部所抵制。例如，檢改會和其他民間司改團體在長期努力推動修法之下，在 2006 年法院組織法的修法中取得重大進展。首先，檢察總長的任命方式，改爲總統提名，經國會通過之後任命。另一個重大的歷史進展是，檢察官人事審議委員會（檢審會）取得合法性地位，它委員的組成方式，「民選」檢審委員改爲 9 位，¹ 超過「官派」（當然）委員的 8 位，「這是基層檢察官劃時代的重大勝利」（陳瑞仁，2007），但也因此對法務部產生極大的危機，唯恐完全失去人事權，因此「打死不退」（陳瑞仁用語），不願意將一、二審檢察長之遴任與遷調，交給檢審會審議。這樣的衝突即使到法院組織法修法後，仍然持續發生。2007 年當時法務部長施茂林所進行的檢察長調動，導致檢審會內部嚴重衝突，「民選」檢審委員不僅集體缺席，甚至公開批判法務部的違反程序（或是違法）行爲。

檢察長在司法行政中扮演一個關鍵性的角色。他／她要行政監督檢察官，同時也要執行法務部的政策。但如幾位檢察官所言，「檢察長成爲檢察

1 所謂的「民選」事實是由檢察官所選出，不是由人民選出。

體系中抵抗力最弱的環節」(陳誌銘, 2007a)、「(檢察長) 為目前檢察體系中對抗政治干預最弱之一環, 檢察長憚於部長之人事權, 私揣上意, 偵查不中立之疑慮非常明顯」(吳巡龍, 2007)。陳誌銘檢察官在〈解開檢察長頭上的緊箍咒〉一文中說,「目前的體制, 檢察長人事完全由法務部長主導, 沒有任何節制的安全閥, 法務部長又是內閣的一環, 政治性格強, 致使檢察長的調動容易被政治力長驅直入, 檢察長調動就像一個緊箍咒, 讓檢察長總要體察上意, 不敢依司法的本分放手去作」(陳誌銘, 2007b)。如一位受訪檢察官所言, 幾乎在過去所有不當干預的案子中, 都可以看到檢察長介入其中。在法院組織法修法之前, 法務部長對於一、二審檢察長人事有絕對的權力。即使, 在修法之後, 檢審會表面上有過半的民選檢審委員, 但因法務部長仍相當可以控制一、二審檢察長的人事權, 檢察體系的獨立性遭嚴重侵蝕。

但我們不能忽略：由於法務部長可以影響決定檢察人事權, 因此也可以使得檢察體系有更大的民主可問責性。如果法務部長因為人事調動的不當, 人民可以透過民主程序(如選舉), 來更換法務部長或是執政黨。當基層檢察官如火如荼的從事票選檢察總長活動, 認為檢察總長應由檢察體系自己來決定, 如一位改革派法官所指出,「如果檢察總長由檢察官自己決定, 那政黨輪替有何意義?」。

本文主要的目的在於瞭解 2000 年政黨輪替之後, 帶著新民意的民進黨如何面對檢察人事權, 特別是帶著強烈掃除黑金政策的陳定南, 如何透過人事的改變來執行他的政策。² 那麼對於這樣一個極為關鍵, 且具有高度影響力的一、二審檢察長職位, 以及隨著 2000 年首次政黨輪替的到來, 首位民進黨籍法務部長陳定南的上任, 是否和過去歷年來實際上呈現的人事控制情況, 出現不同的人事面貌呢?

本文將透過量化資料(一、二審檢察長的基本資料)及以質化研究方法對於相關人士深度訪談資料來論證, 陳定南是積極改變檢察人事生態, 相對於國民黨執政時期以及接任他的施茂林而言, 陳定南對於人事權的調動幅度

2 本文只討論實然面, 也就是要瞭解到底民進黨執政時期檢察人事如何演變。對於臺灣檢察體系如何在可問責性以及獨立自主此兩難中取得平衡, 請見王金壽(2008)。

與頻率都相對的大。雖然如此，陳定南受限於制度與非制度的限制，並不能任意的改變檢察人事。他不僅無法完全照他本意調動人事，也同時引起體制內相當大的反彈。

貳、代理人理論

在這一節我們將說明，本文所採取的「委託—代理人」理論探究臺灣在2000年首次政黨輪替，對於一、二審檢察長的調動所造成的影響。不論是以往國民黨主政，或者是2000年政黨輪替之後由民進黨主政，執政者與一、二審檢察長之間，所呈現的即是，一個由執政者（總統）、法務部長，以及一、二審檢察長，所構成的雙重委託—代理人關係。

而「委託—代理人」理論，也被稱為代理人理論（陳敦源，2002: 79），而且又可被分為經濟學的、制度性代理人理論等兩大類（Mitnick, 2006: 1; Waterman and Meier, 1998: 174）。雖然，於委託代理關係當中，有層級控制（hierarchical control）結構，但依然無可避免代理人難題的出現。而其核心癥結，不外乎委託—代理人之間，因為訊息不對稱（informational asymmetries）、利益衝突（conflict of interest）等，進而產生逆選擇（adverse selection）、道德危機（moral hazard problems）等代理人難題。（Bendor, 1988: 362-366; Mitnick, 1975: 27; Moe, 1984: 756-757; 2005: 2-4; Ross, 1973: 134）

首先，制度性代理人理論，認為委託—代理人關係，是被各種制度所加以包圍（Mitnick, 1975: 28）。而且該委託代理關係並非完美，所以社會也會產生相關制度，嘗試去管理或是緩和相關問題；同時在代理人問題的探究上，制度結構以及動機，二者均具有一定的重要性。（Mitnick, 2006: 1）因此，制度性代理人理論認為，政治系統是，包含了人民、國家、行政官員、立法者、法院等行動者的委託—代理人關係網絡。同時該網絡中的行動者，通常既是委託人，更是代理人。（Shapiro, 2005: 270-272）

而在該委託代理關係網絡當中，民選首長經由選舉獲得人民的委託，而首長的政治任命，則是進一步以代理人，將權力委託給行政體系。至於立法部門的民意代表，則是透過立法、機關設置等方式，將權力託付於行政體系。

此外，行政、立法的權力分立與相互制衡的制度設計，使得人民在制度層面上，能夠降低因訊息不對稱、利益衝突等，而可能產生的道德危機，以及逆選擇的委託—代理人難題。

因此，當我們試圖探究 2000 年首次政黨輪替，對於檢察體系一、二審檢察長調動所造成的影響時，就制度性委託代理人理論的角度觀之，首位民進黨籍法務部長陳定南，即是同時扮演著陳水扁總統代理人，以及一、二審檢察長委託人等兩個角色。而在這個雙重的委託代理人關係當中，對於剛取得政權的陳水扁總統而言，於首次政黨輪替之初，陳定南部長有著陳青天的清譽，且宜蘭執政經驗頗受好評，當然是這個以主張清流共治、掃除黑金上臺的政府，最好的法務部長人選。

不過，不可忽視的是，在陳總統與陳定南部長這一層委託代理人關係當中，確實是存有制度性、結構性的委託代理人困境。就陳總統的角色而言，其所要顧及的是整個執政團隊、黨政各部門的整體性利益，以及在當選總統之後各種可能恩庇關係的維持與建立。因為也只有這樣，他才能夠一方面回應輔選有功者的支持，另一方面也為下一階段尋求連任鋪路。

但相較之下，身為法務部長的陳定南，作為一個首次政黨輪替，有史以來第一個在野黨出身的法務部長，就制度結構面而言，其所要顧及的利益自然不可能如同陳總統一樣廣泛，甚至在有些特定的情況下，由法務部所主掌的檢察體系，如果過度的活躍、毫無節制，更會讓主政者（總統）猶如芒刺在背一般。

不過，對於一個勇於任事、有心於改革的法務部長而言，如果不讓檢察體系，能夠發揮應有的功能，而是要完全配合總統的各種政治考量與需求，那麼不但有愧於制度上的職責，更可能在自己的政治生涯，留下不可抹滅的人格汙點。所以，可以預期的是，陳總統與法務部長陳定南之間，勢必存有制度性的利益結構差異，同時這個結構性的委託代理人困境，將隨著執政時間的拉長，而日趨深刻化，甚至導致這個委託代理人關係終止。

除了，總統與法務部長之間存在的委託代理人困境之外，陳定南部長與一、二審檢察長之間，則是另一層的委託代理人關係，而這也將是本文所要探究的重心。在 2000 年政黨輪替之初，對於剛上臺的法務部長陳定南而言，

他首先面對的是國民黨主政時期，所任命的檢察長。陳定南和這些檢察長之間，不但是訊息的不對稱，而且也有著利益衝突的存在，以及可能引發進一步的道德危機與逆選擇。

所以，對於陳定南而言，若是要適度降低正面臨的代理人難題，那麼進行檢察長的人事更動，就是勢在必行的選擇。而且如果能夠全面性的任意重新任命檢察長，對於陳定南而言，那當然會是相對好的情況，因為這樣就可以讓人事控制，所能發揮的效益極大化。不過，事實上陳定南部長，是不可能跳脫既有的制度環境（正式、非正式制度），同時其所能挑選的人員，也並非是毫無限制的。

是故，由制度性代理人理論的角度出發，我們可以預期 2000 年的政黨輪替，民進黨籍首位法務部長陳定南，確實是有進行檢察長人事異動，透過人事任命方式，達成對檢察體系控制的動機。不過，我們必須注意，以人事任命，作為檢察體系操控的模式，並非是毫無限制，並且可能發生代理失敗（agency losses）。³ 於是，當我們嘗試分析首次政黨輪替，對於檢察體系一、二審檢察長遴任與調動的影響時，除了分析陳定南部長的人事任命之外，同時也要注意制度結構的限制，以及可能面臨的代理失敗困境。

參、量化資料分析

接著我們將分析的重心，放在首次政黨輪替之後，民進黨籍首位法務部長陳定南（2000 年 5 月 20 日—2005 年 2 月 1 日），所進行一、二審檢察長（地檢署、臺灣高檢署與各高分檢檢察長）調動與布局情況。而資料的分析，所包括的時間點為 1991 年到 2008 年間。這段期間，臺灣因為國會全面改選，開啓政治民主化，不過依然由國民黨持續主政，直到 2000 年民進黨取得中央政權之後，才由民進黨主政到 2008 年。

因此，以該期間作為研究時點，我們即可得知，被人稱為是陳青天的陳定南部長，在主持法務部之後，其所進行的一、二審檢察長人事布局，和以

3 關於代理失敗請參考 Kiewiet & McCubbins（1991: 4-12）。

往國民黨主政（呂有文、馬英九、廖正豪、葉金鳳）時期，以及同為民進黨主政時期，隨後接任（施茂林）的歷任法務部長，所呈現的差異性。以下，我們就先說明資料收集，以及各重要指標的建立。

一、資料收集與指標建立

（一）資料收集

首先，本文所收集的資料時間點是 1991 到 2008 年間，前後約 18 個年度左右的資料。該資料的前 10 個年度（1991/1/1-2000/5/20）為國民黨主政，而隨後的 8 個年度（2000/5/20-2008/5/20），因為首次政黨輪替，而由民進黨掌握中央政府。相信由該資料的收集，以及後續的分析、比較，我們可以了解，首次政黨輪替之後，陳定南主政時期，與其他部長所呈現的一、二審檢察長調動與布局的異同。

此外，由於欲探究不同部長期間，一、二審檢察長調動與布局，於是我們將以人為單位進行檢察長資料的收集。而整個資料為 1991 到 2008 年間，各地檢署以及臺灣高本檢與各高分檢檢察長的姓名、性別、出生年、檢察長任職經驗、到職及卸任時間、學歷，以及司法官訓練班期別等資料。⁴ 由該資料的收集，即可建立以一、二審檢察長個人為單位，能夠進行檢察長調動情況分析的資料庫。

其次，該資料的收集，我們會針對各地檢署、臺灣高本檢，以及高分檢的首頁，進行第一波檢察長資料收集。接著會透過，總統府公報系統、中時電子報、聯合知識庫等報紙資料庫，以及運用 Yahoo、Google 等資料搜尋引擎為資料搜尋工具，進行全面性，逐步分別以檢察長姓名、機關的職位名稱等，作為關鍵字的資料收集與比對。依此，即可建立能夠進行一、二審檢察長調動情況分析的資料庫。

4 1991 到 2008 年為止，我國先後共設有 21 個一審檢察署（臺北、士林、板橋、桃園、新竹、苗栗、臺中、彰化、南投、雲林、嘉義、臺南、高雄、屏東、臺東、花蓮、宜蘭、基隆、澎湖、金門、連江），以及臺灣高本檢、臺中、臺南、高雄、花蓮、金門等高分檢。

(二) 測量指標建立

1. 檢察長調動比率

首先，檢察長調動比率，對於了解人事的調整，是一個值得關注的指標。所謂檢察長調動比率，其所反映的是於特定期間內，研究者所觀察的檢察署，一共有多少比例的檢察長被調動，而離開現有的檢察長職位。這些人事調動，可以做為我們觀察、測量執政者，是如何運用所掌握的權力。以下，為該指標的估算方式。

$$\frac{\text{調動檢察長人數(去職、調職)}}{\text{檢察長職位數}} = \text{檢察長調動比率}$$

理論上，如果檢察長該職位，完全沒有任期的保障或限制，那麼可以預期，將會出現某一期間之內，完全沒有調動，或是超過百分之百的檢察長調動情況。而高度的人事波動，充分反映出執政者在人事調動上的操弄。當檢察長調動比率越高，意味執政者進行越激烈的人事操弄，反之則是有所節制的狀態。

相較之下，若是檢察長該職位，有一定的任期保障或是輪調的規範存在，那麼定期性的職位調動，所引發的檢察長調動比率的攀升，幾乎是制度使然的常態。不過，即便如此，研究者還是可以在這個常態化檢察長調動比率的變化當中，進一步分析人事調動的特質，以及人事甄補的背景結構，藉以了解執政者在人事調動的著墨。

例如我們可以比較，不同時段，檢察長調動幅度與頻率高低。調動幅度所反映的是，執政者以人事調動手段，介入檢察體系的力道。當檢察長的調動幅度越大，即是介入的力道越強，反之則越弱。而調動頻率，所反映的是執政者，以人事調動試圖介入檢察體系的急切程度。越高頻率的調動，反映的是越急切的介入，反之則是較為和緩的狀態。

2. 檢察長的任職經歷結構

了解檢察長調動情況後，為了得知執政者如何進行檢察長人事調動與布局，我們有必要深入探究，這些檢察長的任職經歷結構。所謂經歷結構是指

首次、調任，以及回任等三種不同經驗類型的檢察長，所構成的檢察長經歷結構。以下，分別進行簡要描述與舉例說明。

首次檢察長：某甲擔任 A 檢署檢察長之前，從未有任何檢署檢察長經歷者，於是我們即認定，某甲擔任 A 檢署檢察長時，為首次檢察長。這種類型的檢察長，由於經驗有限，所以對執政者而言，可說是一種冒險性的嘗試。當然，對於檢察長的人事布局而言，是引進新血，大膽而具有突破性的嘗試。

調任檢察長：某乙目前正擔任 C 檢署檢察長，而在此之前，是 B 檢署檢察長，於是我們即認定乙是調任檢察長。當然，必須強調，某乙擔任 B 與 C 等兩個檢察署檢察長，是接續的狀態，並沒有中斷。

回任檢察長：某丙正擔任 E 檢察署檢察長，而其前一個職位並非是任何檢察署的檢察長，不過丙之前確實有擔任過，任何檢察署檢察長的經歷，於是我們就認定某丙為回任檢察長。

而檢察長經歷結構指標估算，是以首次、調任、回任等三種類型的任職經歷，呈現特定期間點內（部長），不同經驗類型檢察長所占比率。由該組指標的運用，我們可以得知檢察體系的中高階管理菁英，除了表面的人事調動之外，是否有量變到質變的情況發生。

一般而言掌握人事更換、調動等權力者，如果只是進行人事調動，用以滿足其控制目的，那麼，我們就不太可能發現檢察長經歷結構會產生質變。例如當我們發現 A 部長主政時期，出現了極為不尋常的人事更動情況（人員更動比率迅速攀升、人員更動頻率也增加），那麼這個時候即可得知，掌握人事調動權力者，正在透過人事調動，藉以達成控制的目的。

不過，除了人事調動之外，若欲得知是否開始產生質變，那麼就有必要觀察是否出現經歷結構改變。例如個別法務部長主政期間，首次檢察長所占比率攀升。這就明顯反映出，執政者透過甄補完全沒有檢察長經驗的人員，進而改變整個檢察體系中高階管理菁英的經歷結構。

相對的，若是發現特定法務部長主政期間，調任檢察長比率較高，其所反映的是，檢察體系中高階管理菁英經驗結構不但沒有被改變，反而加深以既有人員為主的運作模式。當然，也有可能是，調任、首次檢察長的比率均偏低，但回任檢察長的比率卻攀升的狀態。當這種結構出現，可能因為執政

者沒有能夠以首次檢察長，來取代既有的調任檢察長，所以改用回任檢察長，試圖去改變整個檢察體系，中高階管理菁英的構成特質。

3. 首次檢察長的分布情況、集中指數

除了檢察長的經歷結構外，我們還有必要探究，歷年來不同部長所任命的首次檢察長分布狀態，而且集中指數又有多高。理論上，在任何體系當中，人事的任命與流動，除了表面上的制度規範之外，均有其內在的非正式規則。一般而言，若沒有足夠的經驗與歷練，幾乎沒有可能，就強硬的以人事任命方式，使其能夠掌握重要的單位。即便是強行任命，也未必能夠達到人事任命所預期的效益。

例如 2004 年，法務部長陳定南，一度想任命未曾有過檢察長經歷的檢察司司長蔡碧玉，以史無前例的首次檢察長身分，出任臺北地檢署檢察長，此舉就引發檢察體系強烈的反彈聲浪。結果這個前所未有，試圖以首次檢察長，出任臺北地檢署檢察長的嘗試，最後是以收回成命，等選後再另作打算的結局作罷（劉鳳琴，2004）。由該例我們得知，檢察體系確實存有非正式規則，即便如陳定南這樣強硬的部長，依然不能忽視，檢察體系長期積累下來的非正式規則。

在此所謂的首次檢察長分布情況，是觀察首次檢察長在歷任部長之間，所呈現的分布狀態，而具體的分布比率估算，可以呈現如下。

$$\frac{\text{個別部長任命首次檢察長數}}{\text{首次檢察長總數}} = \text{首次檢察長部長別分布比率}$$

由此我們可以初步了解，哪一個部長任命最多首次檢察長。當然，該指標亦可以被解讀為，特定部長嘗試以首次檢察長的任命，來改變檢察體系中高階管理階層的結構。

不過，若是僅由該指標就加以直接論斷，似乎有過度推論的疑慮。所以，為了觀察特定法務部長，是否透過首次檢察長的任命，企圖改變檢察體系中高階管理階層的結構，我們還有必要探究，這些首次檢察長所呈現的集中指數。所謂檢察長集中指數，所觀察的是，歷任部長所任命的首次檢察長，所呈現的出任地檢署分布狀態。首次檢察長集中指數的計算，可以透過以下公

式表示。

$$\text{首次檢察長集中指數 (HHI)} = \sum C_i^2$$

本文所採取的集中指數計算公式，是由經濟學家 Hirschman 於 1945 年所創，該指數被稱爲是 Herfindahl-Hirschman Index，一般又被簡稱爲 HHI。該指數介於 0 到 1 之間，1 表示最爲集中的狀態，當指數越趨近於 0，則表示越是分散的狀態。(Taagepera and Shugart, 1989: 77-81) 而我們所謂的首次檢察長集中指數 $(\text{HHI}) = \sum C_i^2$ ， C_i^2 是指第 i 個地檢署首次檢察長，所占特定法務部長主政時期，任命首次檢察長比率的平方， C 即是地檢署檢察長 (Chief Prosecutor)。⁵

如甲部長主政時期，一共任命 20 個首次檢察長，而且各別分布在 A 檢察署 10 個、B 檢察署 10 個。於是甲部長時期的首次檢察長集中指數爲， $0.5^2 + 0.5^2 = 0.5$ 。而如果乙部長時期，也是一共任命 20 個首次檢察長，而分別出任的檢察署爲，C 檢察署 5 個、E 檢察署 5 個、F 檢察署 5 個、G 檢察署 5 個，於是乙部長的首次檢察長集中指數爲， $0.25^2 + 0.25^2 + 0.25^2 + 0.25^2 = 0.25$ 。於是我們就可以由指數得知，甲部長時期的首次檢察長任命情況，是較乙部長時期集中的。

由以上例子我們可以得知，既使甲、乙等兩位部長，均分別任命了 20 個首次檢察長。表面上看來，這兩位部長透過首次檢察長任命，進而改變檢察體系中高階管理菁英結構的著力，似乎是一樣的。不過，我們若進一步探究，兩個部長時期所呈現的首次檢察長集中指數，就可以了解乙部長相對於甲部長，在檢察體系中高階管理菁英結構改變上，確實是有較深刻的著力。因爲，乙部長除了任命數量相當的首次檢察長之外，其更進一步將這些首次檢察長，進行更爲廣泛的任命，這可說是讓檢察體系人事，從量變到質變的更具體作爲。

相信由以上指標的建立與資料的分析，我們將可了解，臺灣在 1991 到

5 HHI 已經被廣泛運用在如得票率、席次占有比率、汽車業的市占率等的估算上，此外只要任何可以被估算的實體，均可透過此一指數進行占有比率或是成分的集中情況的測量。關於該指數的相關應用與說明，請參考 Taagepera and Shugart (1989: 77-91)。

2000 年間，檢察體系的中高階管理菁英，呈現出什麼樣的流動面貌。此外，身為首次政黨輪替，民進黨籍的首位法務部長陳定南，在其任內所進行的一、二審檢察長人事任命與調動，又具有什麼樣的特殊性。

二、檢察長任命、調動等制度

進行量化分析之前，在此就先對一、二審檢察長任命與調動制度，進行簡要說明。首先，就一、二審檢察長的基本資格而言，是規定於司法人員人事條例第 11、13、14 條。第 11 條規定，具有於地方法院及地檢署實任法官、檢察官經驗，兩年以上者，或是通過律師考試並執業 14 年以上，同時有轉任薦任職任用資格者，即取得擔任高院及其分院法官或檢察官資格。

而第 13 條規定，地方法院院長、地檢署檢察長，應具備高等法院及分院法官、高等法院檢察署及分院檢察署檢察官及擬任職等資格。換句話說，要被任命為地檢署檢察長，最基本的資格要求是，必須擔任過高等法院或分院法官、高檢署或高分檢檢察官，或者是未實際擔任這些職位，不過如 11 條所規定的，是具有擔任這些職位的資格者。至於在二審法院院長或檢察長方面，依第 14 條規定，高等法院及分院院長、高檢署及高分檢檢察長，應具有最高法院法官、最高法院檢察署檢察官資格。

由此可知，要擔任一、二審檢察長，基本上必須在高一個層級法院或是檢察署，擔任過法官或是檢察官，才能被任命為下一個層級檢察署檢察長，而這也成為擔任檢察長基本的制度性條件與資格。不過，在地方法院或是地檢署方面，則是只要有同等資格即可，未必要被正式升任為二審法官，或者是檢察官實際經歷的例外規範。然而，雖然有以等同資格即可被拔擢的規範，不過歷年來這種近似於破格升任的例子相當之稀少。

其次，除了一、二審檢察長的基本資格規定之外，法務部依據司法人員人事條例第 15 條，又制定了「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」。依照該辦法第 2 條的規定，年滿 70 歲不得擔任檢察長，一、二審檢察長任期，原則上為 4 年，得延長為 6 年。一審檢察長調升二審檢察長、高分檢檢察長調高本檢檢察長、非直轄市檢察長調直轄市檢察長時，任期重新起算。此外，於同一層級之間的檢察長調動，任期合併計算。

由此我們即可得知，若沒有出現一審調二審、高分檢調高本檢，或是調任北高兩市直轄市地檢署的情況，一、二審檢察長的任期，原則上加總起來就是4年，但最多得延長為6年。不過，在以上所提及的規範當中，並沒有設下多久必須調動的限制。⁶

除了調任規範之外，一、二審檢察長的遴選與調動，以往進行審議的檢察官審議委員會，其所依據的是法務部的行政命令，而該委員會組成的成員，歷年來均是以法務部的中高階人員（政次、常次、司長級人員）為主，然後加上最高檢察署、高檢署檢察長等構成，幾乎是完全由法務部的高層，包攬了整個檢察長遴選與調動。雖然，在2000年政黨輪替之後，一度設置一、二審檢察長遴選諮詢委員會，不過對於整個檢察長的遴選依然僅是具有諮詢功能，事實上是毫無實質的意義可言。

然而，於2006年，隨著法院組織法的修改，將檢察官審議委員會正式入法，且賦予該委員會在新任一、二審檢察長遴選時，提出兩倍於遴選額度名單由法務部長圈選，同時對於檢察長的調任有諮詢權力。該委員會的17名委員，過半數的9位是由全體檢察官票選產生。該項重大的變革，使得檢察長的遴選與調動，不再如往昔幾乎完全操控在法務部高層，而這更被視為是檢察改革運動相當重要的一個階段性成就。

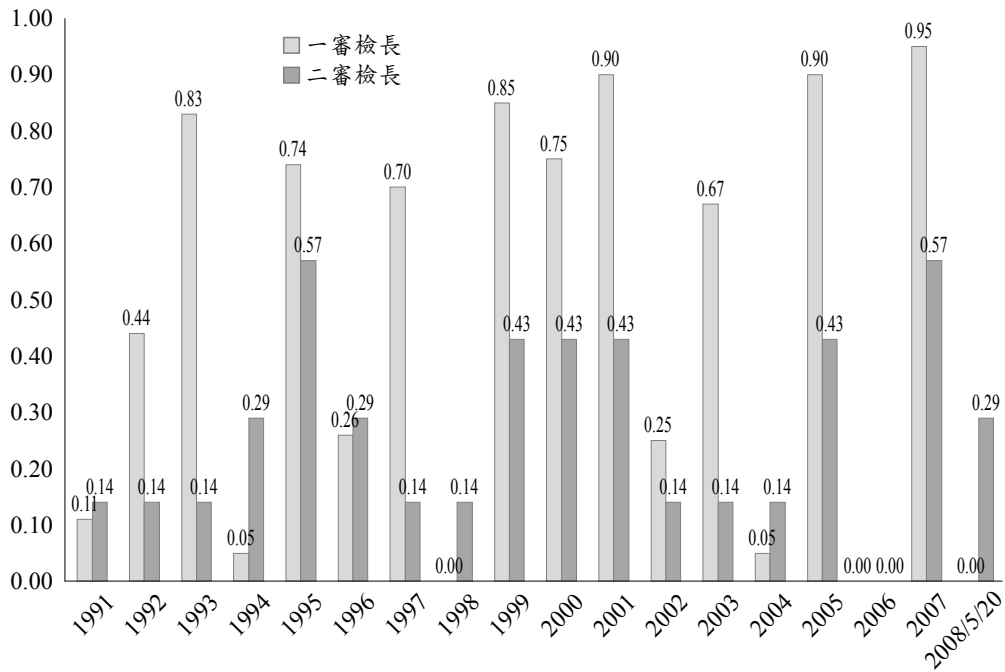
三、歷年來一、二審檢察長調動情況

上一節說明指標估算方式、指標意義，以及一、二審檢察長任命、調動等相關法規。接著，在這一節首先就以圖1呈現歷年來，一、二審檢察長的調動情況，並簡要的說明。

圖1所示的是，一、二審檢察長（地檢、高分檢），歷年來的調動比率。所謂檢察長調動比率，是以檢察署為單位，進而估算出每個觀察年度當中，

6 此一由法務部所訂下的一、二審檢察長調任辦法，於2011年隨著法官法的制定，被加以廢止。同時法務部也以法官法為依據，另外制定了「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」，新制定的調任辦法，將調任直轄市任期重新起算的規定取消，其餘大致上與舊辦法相似。此外，由於新辦法的制定，是在本文的研究時間之外，所以對於本文所進行的分析並沒有影響。

圖 1：一、二審檢察長調動情況（1991-2008/5/20）



有多少個地檢署檢察長被調動（離開既有職位）。基本上，歷年來一審檢察長調動的時間間隔，相較於二審檢察長，是相對較短。而且二審檢察長的調動比率，在大部分的年度，均遠低於一審檢察長的調動比率。

此外，一審檢察長的調動比率，2000年政黨輪替之後，相對高點多數是高於1991到1999年間。至於二審檢察長，則呈現有趣的差異性，1991到1999年間，二審檢察長的調動時間間隔較長，且最高與最低點的差距也相對較低。但2000年政黨輪替之後，二審檢察長大幅度調動的時間間隔縮短，且調動比率的高低差，也是大於1991到1999年間。

很明顯，由以上討論，我們可以了解，確實是隨著檢察長層級的差異，而有不同的調動頻率。此外，更值得一提的是，由圖1所呈現調動比率的時序性波動，我們也可得知，2000年首度政權輪替時，確實造成一審檢察長調動的頻率大為改變，且調動的幅度大為增加。

而這樣的情況，我們認為應該可以被解讀為，這是民進黨首度主政後，在還未能夠有效駕馭檢察體系的情況下，所採取的人事控制手段，而這亦可

被視為是磨合的過程。這一波的檢察長人事變動，不僅是爲了掃除檢察體系內部的有問題檢察長，以及爲掃除黑金做準備。對於民進黨而言，掃除黑金是 2000 年總統大選最主要的政見。而無法掃除黑金其中一個重要原因是，一個貪污腐化的司法體系，因此更換檢察體系人事與掃除黑金是一體兩面。黃世銘能被任命爲臺北地署檢察長，其中一個理由在於他以帶隊辦案出名。⁷

此外，若是從制度性代理人理論的角度出發，更可以將此一人事的調動，解讀成做爲權力委託人的陳定南部長，透過一審檢察長的調動，試圖降低委託人與代理人之間，因爲資訊不對稱，而可能發生逆選擇等危機的風險。當然，必須強調的是，一次性大規模的人事調動，是否就能夠完全解決委託代理人之間的難題，答案應該是否定的。

所以，這種一審檢察長人事調動頻率大增的情況，在陳定南部長上任之後的兩年間，更是明顯。而在陳定南擔任部長期間，幾乎年年都有相當程度的人事調動，唯一幾乎沒調動是 2004 年。對於這些一審檢察長的調動，原則上是可以同樣被解讀成爲，是權力的委託人陳定南部長，透過一審檢察長的人事調動，進而解決其與一審檢察長之間的委託代理人難題。

不過，如果仔細的觀察可以發現，陳定南任內的幾波人事調動，都與特定的事件有著時間上巧妙的連結，並且引發不同的解讀。就以 2001 年的大調動爲例，在此之前檢察體系就發生了搜索中國時報，以及成大 MP3 事件，並且引發社會各界矚目與抨擊。

除了以上所提及檢察體系過激的表現之外，另一個有趣的狀況則是，直到 2001 年大調動前，檢察體系起訴了臺南市、南投縣，以及新竹縣等幾個縣市的民進黨籍縣市首長，並且備受矚目的興票案，獲得不起訴處分。很明顯的，檢察體系這樣的表現，對於主政的民進黨政府而言，給予了相當之大的打擊。同樣的，這當然也很有可能進一步觸發了，總統與法務部長之間所存在的結構性委託代理人的利益衝突。

對於擔任法務部長的陳定南而言，基於制度所賦予的職權，身爲部長的

7 爲了達成掃除黑金的目的，陳定南除了更換檢察體系人事，也接受檢改會的建議成立「查緝黑金中心」。關於查緝黑金中心的成立背景與成效，請見沈明倫（2008）。

他，是必須支持其所屬的檢察體系，不論是哪一黨派，均沒有特權可言。不過，對於法務部長的權力委託人陳總統而言，一個不受指揮、毫無節制、過度活躍的檢察體系，勢必將會打擊到各種所要顧及的利益，以及有需要維繫的支持關係。

所以，若是就總統與法務部長這個層面的委託代理人衝突加以解讀，其實我們也可以了解到，陳定南部長也是有可能因為來自於總統的壓力，進而發動以檢察人事調動，而在某個程度上節制檢察體系。不過，從以上的量化資料，其實並不足以分析、探究、支持，以上所提及的任何一種陳定南部長，為何一再發動一審檢察長人事調動的觀點。因此，對於陳定南部長為何發動這一波波的檢察人事調動，其背後可能的因素，我們會在質化資料分析那部分，對此作進一步討論。

此外，更值得一提的是，如果以 2000 年政黨輪替作為分水嶺，在首次政黨輪替之後，針對一審檢察長所進行的調動，幾乎是呈現屢創新高的局面。不過，值得注意的是，同樣是民進黨主政期間，前後任的陳定南、施茂林等兩位法務部長，所進行的一審檢察長調動就有所不同。在陳定南時期，一審檢察長調動的頻率大增，根本沒有理會正式與非正式制度上，檢察長均有規定的任期。當然，這樣高頻率的調動，和檢察體系一度幾乎失控（檢察官大肆搜索國會、媒體、校園），是有相當大的關係。

而檢察體系出現失控的狀態，主要的關鍵可能是，由於陳定南部長對於檢察體系的生疏，於是在資訊不對稱的委託代理人關係當中，就非常有可能出現這種狀況。相較之下，到了施茂林時期，一審檢察長的調動頻率，又開始呈現如同 1990 年代的規律，可以說是相對尊重檢察長的任期。而且這也代表，一個如施茂林這樣出身於司法檢察體系的部長，相對沒有必要頻繁的發動以人事調動，作為檢察體系控制的手段。

由以上討論，我們可以得知，首次政黨輪替，確實對一審檢察長調動頻率與幅度，產生一定衝擊。而且，在 2004 年民進黨再次取得中央政權之後，不僅沒有趨於緩和的態勢，反而呈現人事調動幅度更加的劇烈化。當然，由此也可以看出，當執政者處在一個任期有限，並且選舉競爭激烈的環境當中，且又要面對著訊息不對稱的委託代理人關係，一旦掌握權力之後，似乎

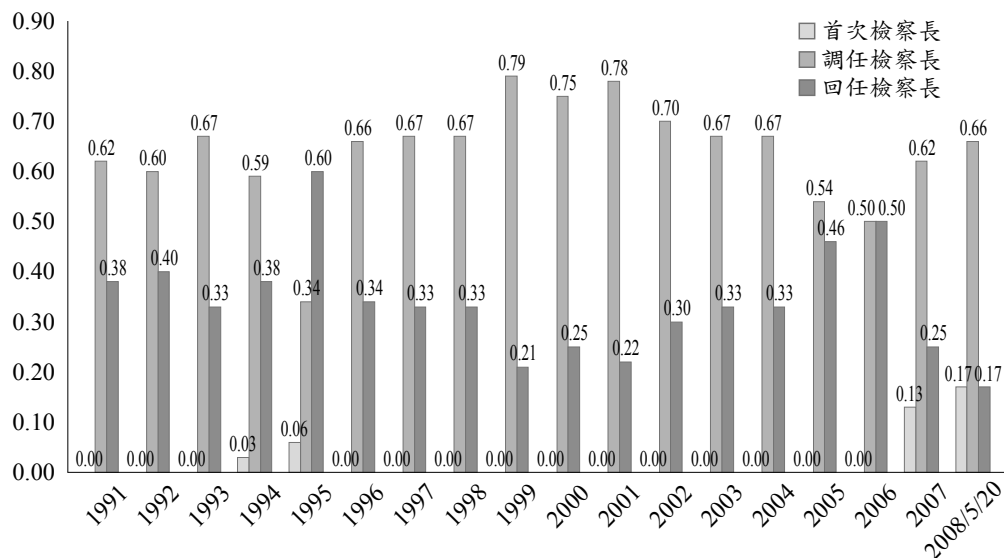
是不可避免的，期望能夠在短期間內，持續性的透過大幅度人事調動，達成對檢察體系，有一定程度的掌控。

四、檢察長經歷結構分析

除了探究歷年來一、二審檢察長的調動之外，接著以圖 2、3，呈現歷年來一、二審檢察署，不同年度的檢察長經歷結構。在此所謂經歷結構，是指首次、調任，以及回任檢察長等，三種不同經驗類型的檢察長，所構成的檢察長經歷結構。

如圖 2 所示，整體而言，二審檢察長歷年來，是呈現出以調任檢察長為主的結構。雖然，回任檢察長一度在 1995 年，占有高達 60% 的比率，於該年度遠勝於調任檢察長的 34% 的占有率。不過，回任檢察長，於歷年來也只有在這個年度，大幅超越調任檢察長。然而，相較之下，首次檢察長，所占比率相對較低，歷年最高比率，為 2008 年的 17%。⁸ 由此我們可以得知，在

圖 2：二審檢察長結構（1991-2008/5/20）



⁸ 二審首次檢察長結構之所以於 2008 年呈現出 17% 的狀態，一方面是因為採取以檢察長任職時間所占比率進行估算。另一方面確實是因為當時擔任花蓮高分檢檢察長，是 2007 年 3 月由高檢署調任，未曾擔任地檢或高分檢檢察長職位的主任檢察官陳時提出任，而陳時提一直任職到 2011 年 7 月才卸任花蓮高分檢檢察長職位。

二審檢察署，缺乏檢察長歷練的首次檢察長，幾乎是沒有空間可言。

除了整體趨勢之外，如果就歷年來的變化觀之，我們可以發現在 1991 到 1995 年間，調任檢察長於 1995 年迅速下降，而回任檢察長則有攀升的態勢。而此一情況於 1995 年，分別達到回任檢察長的巔峰，以及調任檢察長的相對低點。不過，在 1995 年之後，就出現相反的走勢，回任檢察長的比率逐年降低，而調任檢察長的比率，則是逐年回升。

而此一趨勢於 1999 到 2001 年間，政黨輪替的前後，達到另一個發展的極致。在 1999 年，回任檢察長所占比率為 21%，為歷年來的相對低點狀態。反之，調任檢察長所占比率，卻高達 79%，為歷年來最高的比率。雖然，在隨後的幾個年度，回任檢察長所占比率，逐漸呈現出回升的態勢，甚至在 2006 年，再一次攀升到 50%。但回任檢察長所占比率，始終沒能如 1990 年代，一舉超過調任檢察長。

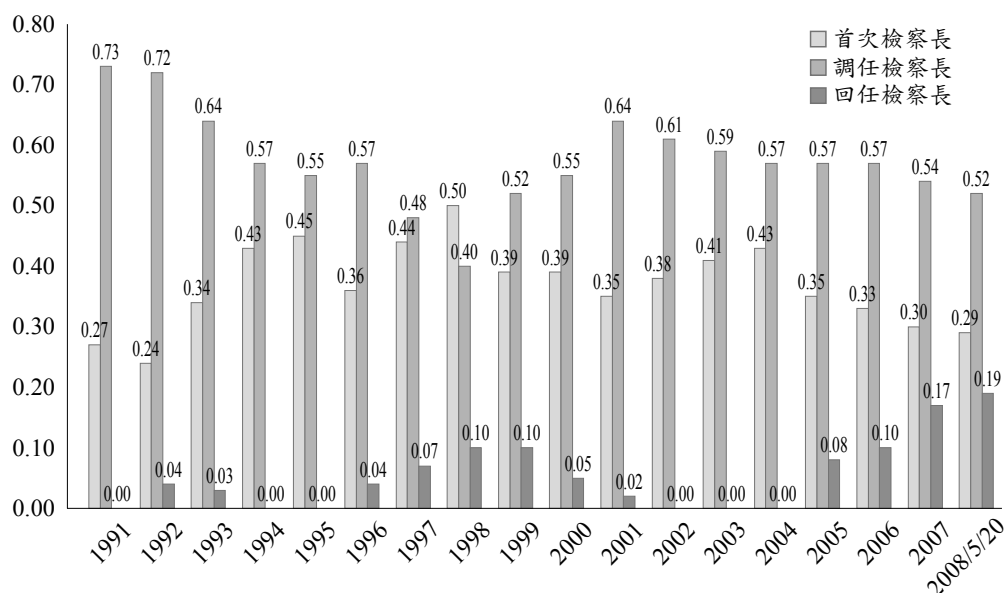
至於調任檢察長，雖然逐漸呈現下滑趨勢，並且在 2006 年，一度跌到 50% 的比率，但隨後就出現逐漸攀升的態勢。由以上二審檢察長經歷結構的變化趨勢討論，我們可以得知在 1990 年代，國民黨主政期間，回任、調任檢察長，兩者是呈現出被交互運用的狀態。不過，到了首次政黨輪替後，則是另一種截然不同的局面。

在 2000 年首次政黨輪替到 2005 年間，由首位民進黨籍法務部長陳定南，掌握法務部期間，調任檢察長在二審檢察署，占有絕對的優勢地位。相較之下，回任檢察長則相對受到壓抑。不過，隨著陳定南下臺，施茂林上任後，情況則開始有所變化。雖然，到 2008 年為止，依然是由民進黨主政，不過這個時候，回任檢察長的所能占有的空間，呈現出攀升的趨勢，似乎 1990 年代的模式，又將再一次悄悄的浮現。

所以，由以上討論，我們可以發現，陳定南時期的法務部，除了檢察長的人事調動幅度與頻率改變之外。更為重要的是，連二審檢察長的經歷結構，也呈現出頗為明顯的差異。這樣的情況，除了是二審檢察署檢察長，在經歷結構上的量變之外，更可以視為是經歷結構的質變。那麼，除了二審檢察長的討論之外，接著我們就以圖 3，呈現一審檢察署的檢察長經歷結構。

如圖 3 所示，一審檢察長，如同二審檢察長，同樣是呈現以調任檢察長

圖 3：一審檢察長結構（1991-2008/5/20）



爲主的結構。歷年來於一審檢察署，調任檢察長所占比率，以1991年最高，有73%，而最低的比率，也有40%（1998年）。此外，和二審檢察長的結構有所不同的是，在一審檢察署當中，首次檢察長所占比率頗高，而回任檢察長所占比率則是相對偏低。

而首次檢察長，更曾經一度在1998年，占有高達50%的比率，一舉成爲一審檢察長當中，所占比重最高的檢察長經驗類型。雖然，在一審檢察長的經歷結構當中，回任檢察長所占比率相對偏低，不過歷年來也曾經一度於2008年，出現19%的比重。相較於二審檢察長當中，所占比率極低的首次檢察長而言，回任檢察長在一審檢察署當中，還是占有一席之地。

當然，這也是一、二審檢察署之間，所呈現出的檢察長經歷結構差異。然而，由此一檢察長經歷結構的差異性，我們可以了解到，由於一審檢察署的位階相對較低，且有諸多地檢署位處偏遠，重要性亦相對較低。所以，在檢察長的任命上，確實可以留給執政者，較多的施展空間。同樣未曾有過檢察長經驗的首次檢察長，是可以派任於一審檢察署，進而獲得一定程度的歷練。相對的，對於位階層級較高的二審檢察署，不論是理論或實務上，貿然派任首次檢察長出任檢察長職位，均未必是合宜的人事調度模式。

除了整體的一審檢察長經歷結構之外，若觀察不同年度的變化。首先，調任檢察長在 1991 年，呈現歷年來的高點，有高達 73% 的比率，隨後則是呈現逐年下降的趨勢。而這樣的下降趨勢一直到 1998 年，達到 40% 的相對低點。同時也在這一個年度，首次檢察長所占比率超越了調任檢察長，但這也是唯一的一次。

隨後，調任檢察長開始呈現逐年往上攀升的趨勢，並且在 2001 年達到 64% 的高點，隨後則又現出往下降的趨勢，不過到 2008 年為止，依然可維持在 50% 以上的狀態。相較之下，首次檢察長在 1998 年達到 50% 的歷年來高峰之後，到 2004 年為止，呈現出和調任檢察長，相反的發展趨勢。

首次檢察長在 1998 年之後，呈現出逐年降低的發展趨勢，到 2001 年為止，達到 35% 的相對低點，而這個時候則是調任檢察長的另一次高峰。不過，在 2001 年之後，首次檢察長所占比率，開始呈現出逐年攀升的趨勢，一直到 2004 年為止，攀升到 43% 的另一個相對高點。

對於這樣的變化趨勢，其實我們已經可以看出，在這一段時間，基本上可以說就是一個以首次檢察長，逐漸改變一審檢察署，檢察長結構的過程。而值得注意的是，這一段期間正好就是 2000 年首度政黨輪替之後，由民進黨籍法務部長陳定南，其掌握法務部的期間。

由此我們可以得知，陳定南除了增加檢察長調動的頻率、擴大檢察長調動的幅度之外，更企圖改變檢察長的組成結構。整體而言可說，陳定南是企圖要讓檢察體系，出現從量變到質變的狀態。而對於這樣一個質變的企圖，若是從制度性代理人理論的角度觀之，很明顯的可以視為是如陳定南這樣一個並非出身於司法檢察體系的部長，另一個降低委託代理人之間，資訊不對稱弱勢的模式。

然而，隨著陳定南在 2005 年卸下法務部長職務之後，一審檢察署檢察長的經歷結構，又呈現出另一種發展趨勢。從 2005 年開始，調任檢察長，以及首次檢察長所占比率，兩者均呈現出逐年下降的趨勢。相較之下，回任檢察長所占比率，則是呈現出逐年攀升的趨勢，到 2008 年為止，更是達到 19% 的歷年高點。而這樣的趨勢所意味的是，隨著陳定南的下臺，這一個檢察體系量變到質變的工程，戛然而止，並且再一次回到 1990 年代的人事布

局模式的老路上。

由此我們已經可以看出，此時掌握法務部長職務，出身於司法檢察體系的施茂林部長，和陳定南有極大的差異性，在一審檢察署檢察長的人事調度上，採取相對保守的策略，而且是一個以往檢察體系，所習以為常的人事布局的模式。而這也正如同在二審檢察署的檢察長調度一般，完全沒有陳定南部長時期的大膽嘗試與開創性。相反的，是採取以回任檢察長來填補檢察體系，中高階管理菁英職位的方式，藉以維持檢察體系的相對穩定狀態。

除了依照時間序的檢察長經驗結構觀察之外，接著要探究的是，檢察長的經驗結構，是否會隨著地檢署的不同，而也有所差別。在此我們僅就一審檢察署（地檢署），進行檢察長經歷結構的觀察與討論，下面就分別以圖 4、4-1 呈現，各地檢署檢察長，以及北中南等幾個大都會區地檢署檢察長的經歷結構。

如圖 4 所示，我們可以得知，歷年來各地檢署之間，確實呈現出不一的檢察長構成結構。首先，就以三個位於外島地區的地檢署為例，澎湖、金門、連江等 3 個地檢署，歷年來幾乎都是由首次檢察長出任，首次檢察長所占比率均為 100%，而完全沒有任何一位調任檢察長，或者是回任檢察長。

如圖 4-1 所呈現的是位於臺北、士林、板橋、臺中、臺南、高雄等，臺灣西部都會化程度較高區域，地檢署檢察長的經歷結構。首先，我們觀察到的是，在這幾個地檢署當中，臺北、板橋、臺南、高雄等 4 個地檢署，在 1991 至 2008 年 5 月間，將近 18 個年度當中，完全沒有任何一個首任檢察長。相較之下，士林地檢署有 38% 的首任檢察長，為各都會區地檢署當中最高，其次則是臺中地檢署的 13%。

除了觀察各重要都會區檢察署首任檢察長的比率之外，調任檢察長也呈現出有趣的地檢署間的差異。在各重要都會區地檢署，臺南地檢署有高達 90% 的調任檢察長，是各都會地區地檢署當中次高的調任檢察長比率。而高雄地檢署的調任檢察長比率，則是 100%，為最高的調任檢察長比率，至於在板橋、臺中等兩個地檢署，調任檢察長的比率也分別高達 78%、75%。

不過，相較之下，士林地檢署的調任檢察長比率僅有 38%，是各都會區地檢署最低的比率，而臺北地檢署的調任檢察長比率，也僅有 44%。很明顯

圖 4：一審檢察長結構 (1991-2008/5/20)

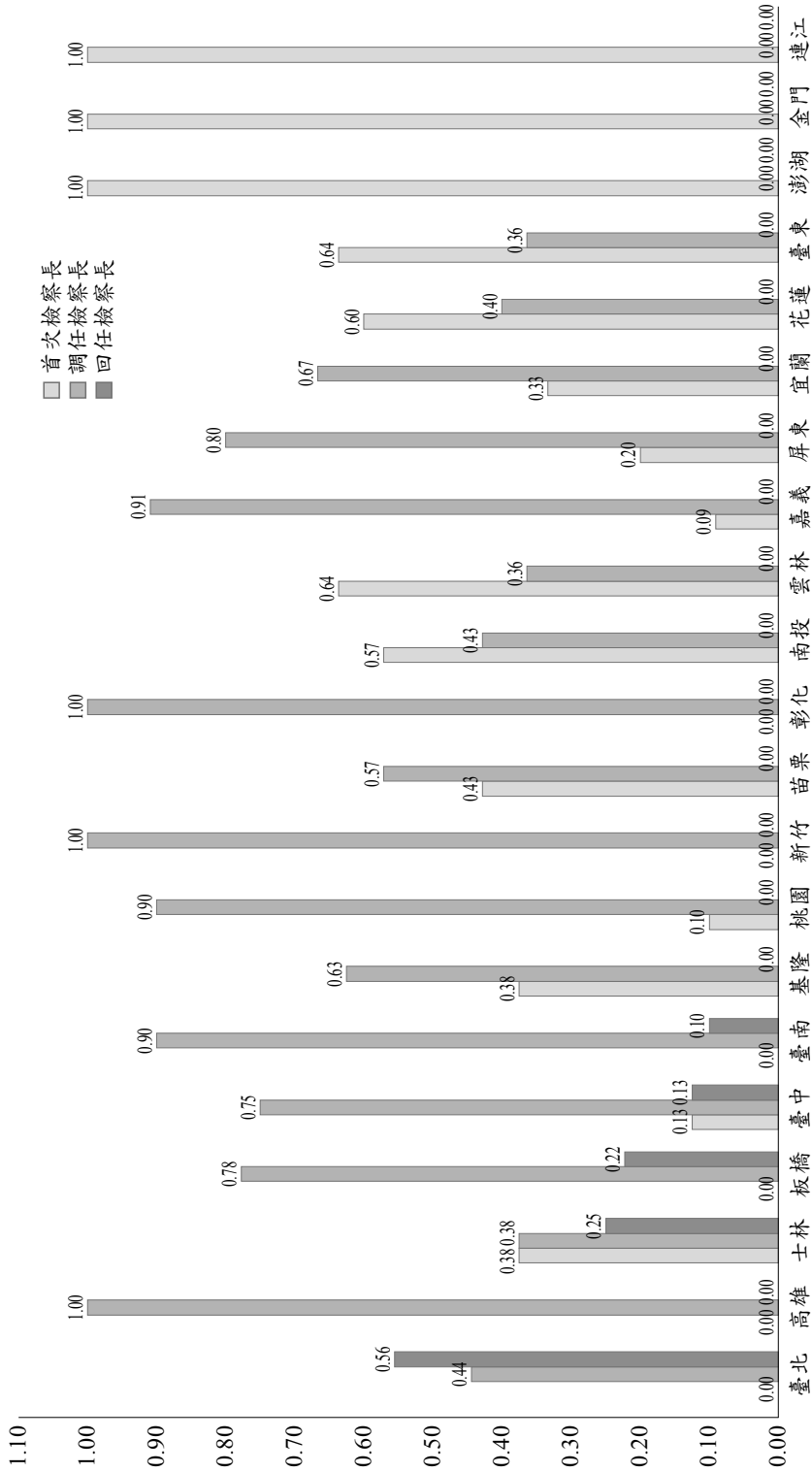
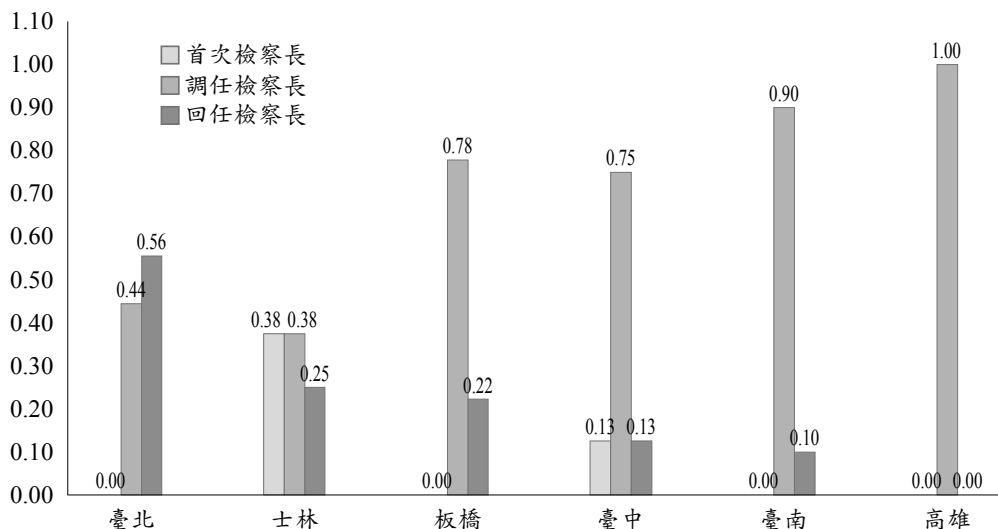


圖 4-1：臺北、士林、板橋、臺中、臺南、高雄地檢署檢察長結構
(1991-2008/5/20)



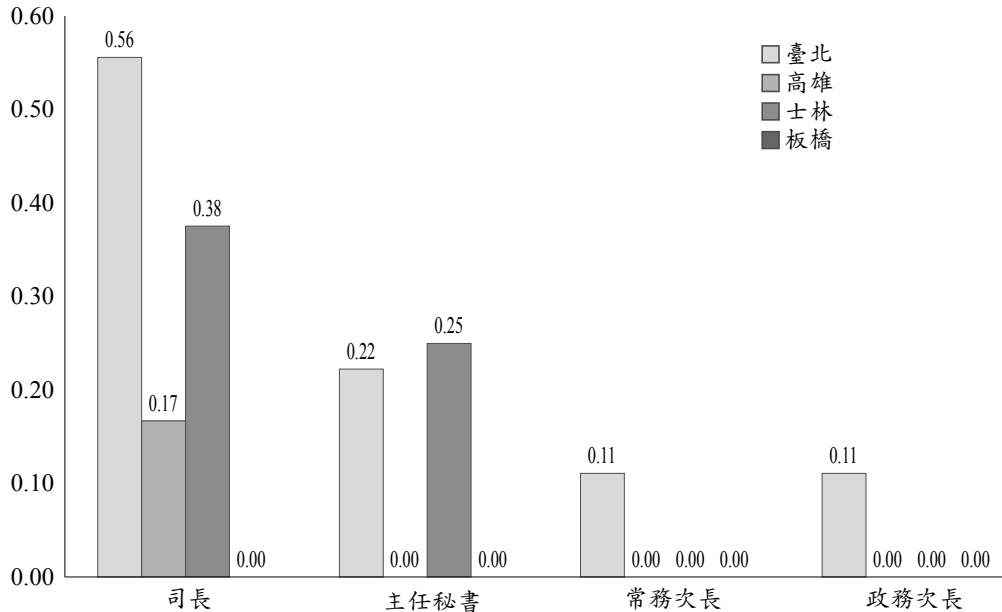
的，這兩個同樣位於臺北市的地檢署，在調任檢察長所占比率上，和其他幾個都會區的地檢署，是有相當大的差異性。

最後，就回任檢察長所占比率觀之，以臺北地檢署的 56%，為各都會區地檢署當中，最高的回任檢察長比率。此外，值得注意的是，臺北地檢署的回任檢察長，回任臺北地檢署之前，分別擔任過法務部的檢察司長、主任秘書、政務次長、常務次長等重要的法務部高階幕僚職務。由此我們更可以得知，對於法務部長而言，若非有一定的共事經驗，似乎不敢貿然將其任命在，如臺北地檢署如此重要的檢察署。而士林地檢署也有高達 25% 的回任檢察長比率，是各都會區當中第二高的比率。至於在其他幾個都會區地檢署，回任地檢署檢察長的比率，則是介於 10% 到 22%，呈現出相對偏低的狀態。

由此我們可以初步了解到，即使同為都會區的地檢署，所具有的重要性，還是有所差異。那麼為了要更深入的了解，不同地區地檢署檢察長的經歷差異，接下來就以圖 5 呈現，位於臺灣南北兩大都會區的臺北、士林、板橋，以及高雄地檢署，歷年來的檢察長所具有的法務部官員經歷。

如圖 5 所示，首先就是否有過法務部司長層級官員資歷觀之，歷年來以臺北地檢署檢察長當中，有高達 56%，曾經有過法務部司長級官員的經歷，

圖 5：臺北、高雄、士林、板橋地檢署檢察長法務部官員經歷
(1991-2008/5/20)



為北高兩大都會區地檢署之最。不過，士林地檢署也有高達 38% 的檢察長，曾經擔任過法務部司長級官員的經歷，僅次於臺北地檢署。至於在其他兩個地檢署方面，高雄有 17%，曾經擔任法務部司長級官員，而板橋地檢署則呈現掛零的狀態。

至於法務部主任秘書經歷方面，歷年來的士林地檢署檢察長，有 25% 曾經擔任過法務部主任秘書，為北高兩大都會區地檢署最高的比率，其次則是臺北地檢署 22% 的比率。而高雄地檢署，以及板橋地檢署等兩個地檢署，歷年來均沒有檢察長，有過法務部主任秘書的官員經歷。

最後，若進一步觀察法務部政務次長，以及常務次長等經歷，臺北地檢署檢察長當中，均有 11% 的比率，曾經擔任法務部的政務、常務次長。所以，由此我們可以得知，在北高兩大都會區的 4 個地檢署當中，以臺北地檢署最為重要，其次是士林地檢署，然後才是高雄以及板橋地檢署。因為我們已經可以由臺北、士林等兩個地檢署檢察長，所具備的經歷發現，這兩個地檢署的檢察長，幾乎是兩個就有一個，曾經是法務部的重要幕僚、管理階層。

由以上的討論，我們可以了解到，檢察長的經歷結構（首次、調任、回任），除了呈現出年度的差異性之外，在不同地區檢察署間，也會有差異性。而且這樣的差異性，確實反映特定區域的地檢署重要性的差別。如臺北地檢署，就完全沒有任何一個首次檢察長，而且連調任檢察長的比率，也是幾個都會地區檢察署當中，相對偏低的地檢署。不過，臺北地檢署的回任檢察長比率，卻是各地檢署當中最高的比率，且均曾經在法務部有過司長、主任秘書、政常務次長的核心幕僚經歷。這很明顯的，是法務部長優先派用平常在他／她身邊且受信任的人去接掌這個最重要的位置，而不是從既有檢察長中調任。

臺北地檢檢察長可能因為隨著臺灣司法政治的興起（王金壽，2012），而重要性越來越高，也因此導致他的任期非常不穩定。呂有文上臺兩年半換掉已經擔任快六年檢察長劉景義，馬英九上臺三年換掉擔任快四年檢察長盧仁發。這兩位的任期符合一般一審檢察長四年的任期。廖正豪上臺一年換掉擔任一年多的吳英昭，葉金鳳上臺兩個月換掉擔任檢察長不到兩年的曾勇夫，陳定南上臺不到一個月換掉擔任一年多的陳聰明，施茂林上臺兩年多換掉擔任兩年的顏大和，王清峰上臺兩個月換掉擔任一年多的王添盛，曾勇夫上臺四個月換掉擔任兩年的林玲玉。

自廖正豪擔任法務部長開始，任期對於臺北地檢署檢察長而言，已經不具實質意義。而在一個訊息不對稱的委託代理人關係當中，更為重要的是，要被任命為臺北地檢署的檢察長，主要的關鍵是在於能否獲得權力委託人法務部長的充分信任。

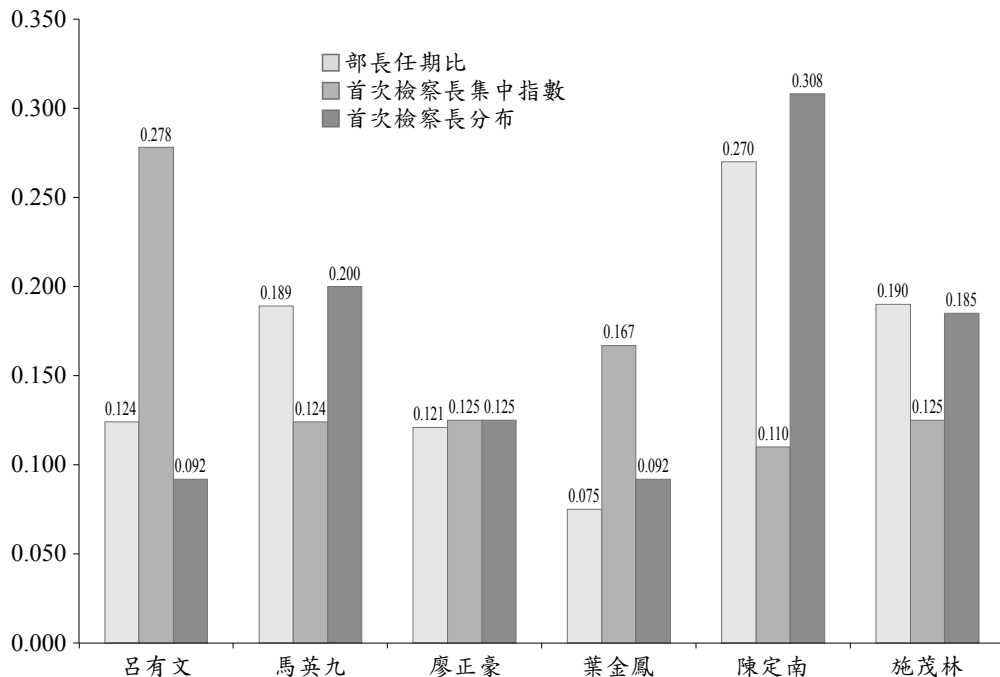
五、歷任法務部長的首次檢察長任命情況

上一節探討了檢察長經驗結構的分析之後，接著要探究的是，1991至2008年5月間，歷任法務部長的任期間，首次檢察長的任命情況。因為我們可以由此得知，歷任的法務部長是依循著整個檢察體系，長年所積累下的非正式規則，僅是將首次檢長，固定任命在如外島、東部地區等地檢署，或嘗試去挑戰這樣的非正式規則。也許在還沒有進行分析之前，我們就可以預期，民進黨籍的法務部長陳定南，可能會是歷任部長當中，作風相對大膽的部長。

以下，就以圖 6 呈現，1991 到 2008 年 5 月間，歷任法務部長的首次檢察長集中指數、首次檢察長的部長間分布情況，以及個別部長的首次檢察長任期時間比。如圖 6 所示，我們分別依序呈現呂有文、馬英九、廖正豪、葉金鳳、陳定南，以及施茂林等 6 位前後任法務部部長。在這 6 位法務部長當中，陳定南、施茂林等兩位，是民進黨執政時期所任命，其餘均是國民黨主政時期的法務部部長。要特別強調的是，在 1991 至 2008 年 5 月之間，還有一位國民黨時期的法務部部長城仲模（1998/7/15-1999/2/1），因為任期較短，而且並沒有進行檢察長的調動與任命。因此，城仲模也沒有任命任何的首次檢察長，於是我們就沒有將其列入整個分析當中。

由圖 6 所呈現的資料我們可以得知，歷年來，以陳定南任命了最多的首次檢察長，由陳定南所任命的首次檢察長，就占了 30.8% 的首次檢察長比率。除了陳定南之外，也有 20% 的首次檢察長，是由國民黨籍的法務部長馬英九所任命，為各法務部長當中第二高的比率。而在施茂林部長方面，一共也有 18.5% 左右的首次檢察長，是在其擔任部長期間任命，是各個法務部長當中

圖 6：首次檢察長分布及集中情況（1991-2008/5）



第三高的比率。至於呂有文、廖正豪，以及葉金鳳等三位法務部長，所分別任命的首次檢察長，則是在9.2%到12.5%左右的比例，所占比率相對偏低。

除了分析首次檢察長，在不同部長之間所呈現的分布狀態之外，我們有必要了解的是，每一個部長所占的任期比率。理論上，當特定的部長任職期間越長，將會有相對較多的可能性，任命更多的首次檢察長。因此，比較各個部長的任期比率與首次檢察長的分布比率的差距，就可以讓我們進行相對客觀的評述。

同樣如圖6所示，我們可以得知，在觀察期間之內，陳定南部長所占的任期比率為27%，是各個法務部長之最。其次，則是施茂林的19%，而馬英九則占有18.9%，為任期比率第三高的法務部長。而呂有文、廖正豪均占有12%左右的任期，至於葉金鳳所占任期比重僅7.5%，是圖6當中任期最短的法務部長。

此外，如果我們進一步觀察，部長任期比、首次檢察長分布等兩個指標，可以發現兩個指標的變動幾乎是一樣的。而這也意味著，隨著任期的長短，確實影響能夠任命首次檢察長的比率。不過，更值得一提的是，如果觀察部長任期比，以及首次檢察長分布情況的差距，則更可以發現，陳定南任命的首次檢察長比率，是高於陳定南的任期比率，有3.8%左右，差距是各個部長之最。

相較之下，葉金鳳為1.7%、馬英九為1.1%、廖正豪為0.4%、施茂林-0.5%，但呂有文部長則是出現了-3.2%。由此就可以得知，即便是特定的部長，在法務部長職務上有一定的任期，不過也未必一定要任命絕對數量的首次檢察長。相對的，如果特定的部長，有心於首次檢察長的拔擢，那麼相較於其他部長而言，將會呈現出超乎其任期比率的首次檢察長任命比重。

所以，若是僅由陳定南所占的任期比重觀之，以及部長任期比重，和首次檢察長分布情況等兩個指標相似的變動，我們似乎可以就認為，陳定南會任命最多比率的首次檢察長，是因為他的任期相對較長。不過，如果我們進一步觀察，部長任期與首次檢察長分布比率之間的差距，我們可以了解到陳定南確實是歷任法務部長當中，最為用心於拔擢首次檢察長的法務部長。

那麼，由以上討論除了得知，歷任法務部長任命首次檢察長的多寡、部

長的任期比重之外，我們並無法得知，這些首次檢察長，所呈現的分布狀態。同樣由圖 6 所呈現的資料，我們可以得知，歷任法務部長當中，陳定南時期的首次檢察長集中指數為 0.11，是最低的集中指數。其次，則是馬英九、廖正豪，以及施茂林等 3 位法務部長，首次檢察長的集中指數約為 0.12 左右，是次低的首次檢察長集中指數。至於葉金鳳、呂有文等兩位法務部長，首次檢察長的集中指數，則介於 0.167-0.278。

所以，由以上討論我們可以得知，1991 到 2008 年 5 月間，歷任法務部長當中，是以民進黨籍法務部長陳定南任命最多的首次檢察長，而且也呈現出最大的首次檢察長比率與部長任期比的差距。同時，陳定南更是歷任法務部長當中，呈現出最低首次檢察長集中指數的部長。於是我們確實是可以得知，陳定南可說是歷任部長當中，最為積極以拔擢首次檢察長、擴增首次檢察長任命的數量，並且將首次檢察長分散到更多地檢署，試圖挑戰既有的檢察長調動模式的部長。

六、小結

(一) 檢察體系的層級與地區差異性

首先，由以上的分析，我們得知檢察體系的地檢署，其重要性確實是有地區間的差異性。在各地檢署當中，是呈現外島、東部、西部、西部都會區等檢察署之間的地區性差異。處在外島、東部的檢察署，如金門、連江、澎湖、花蓮、臺東、宜蘭等地檢署，這些地檢署歷年來，首次檢察長出任的比率相當之高。

相較之下，在臺灣西部各重要都會區的地檢署，如臺北、士林、板橋、臺中、臺南，以及高雄等地檢署。相較於同一地區內的地檢署，或是外島與東部的地檢署而言，歷年來多由調任檢察長，或是回任檢察長，擔任檢察長職務。以臺北地檢署為例，歷年來未曾有過首次檢察長，而且回任檢察長的比率，更是超過五成。由此我們更可以確定，整個檢察體系，在不同地區、同一地區內的檢察機關之間，重要性確實是有所差別。

(二) 檢察體系人事調動的非正式規則

其次，我們還可以從以上的分析了解到，檢察體系人事調動，具有不同地區、同一地區不同地檢署之間，強調檢察長經歷（任職經歷、法務部官員經歷等）的非正式規則。或許這種對於任職經歷的重視，一開始是執政者刻意透過掌控檢察長生涯，以利於操控檢察體系，而建立起的一種以人事調動為手段的控制模式。

不過，隨著這種重視經歷，依經歷差異而派任的慣例逐漸被強化之後，即便並沒有相關法規加以規定，但這也將成為執政者（法務部長等），所不可忽視，甚至是難以超越、挑戰的非正式規則。具體的實例是，即便強勢如民進黨籍的法務部長陳定南，在其任期當中派任最多的首次檢察長，且是歷任法務部長當中，將首次檢察長派任情況最分散的部長。但在檢察體系一片反彈的聲浪當中，陳定南也沒有能夠照他本意的任命首次檢察長，接任臺北地檢署檢察長一職。

(三) 作為首次政黨輪替首位法務部長的可能與侷限

2000年首次政黨輪替，在一片期待聲浪當中，這位首度政黨輪替的首位民進黨籍法務部長，在那陳青天的光環下，開始了為期4年多的法務部長生涯。從以上量化數據的分析，我們確實發現陳定南部長創造了許多可能，但也在既有的制度（正式、非正式制度）當中，確實不得不面對，並且接受那諸多的限制。

對於檢察體系的操控而言，如果檢察體系出了問題，呈現出失控狀態，陳定南是一個迫不及待，就毫不猶豫進行大規模人事調動的部長。這可以很明顯由陳定南的任期間，頻率高且強度大的一審檢察長人事調動，即可以一窺端倪。這除了是陳定南的做事風格之外，更述說著2000年首度政黨輪替之後，主政的民進黨，對於檢察體系的不了解，因而未能成功的駕馭檢察體系。

當然，對於這樣的情況，若是從制度性代理人理論的角度加以解讀，其實也不難了解到，陳定南之所以會有如此不同的表現，可能是對於一個並非

出身於司法檢察體系的法務部長而言，爲了降低其與權力代理人之間的資訊不對稱。所以，只要檢察體系出現失控的表現，就相對容易觸動作爲權力委託人的陳定南部長，採取斷然的措施。

此外，除了頻繁且大規模的人事調動之外，陳定南部長強烈改革企圖心，是透過拔擢首次檢察長，以及擴大首次檢察長的任命範圍，進而讓檢察體系出現量變到質變的可能。從以上進行量化數據的分析，我們的確發現到，在陳定南部長主政期間，這一個讓檢察體系從量變到質變的企圖，持續在發展。而這種企圖讓檢察體系產生質變的作法，其實也是作爲權力委託人的陳定南部長，除了持續採取人事調動手段之外，在既有的人事體制當中，所能夠採取的另一個控制權力委託人的方法。

不過，隨著陳定南在 2005 年初卸下法務部長職務之後，檢察長的調動模式再一次回到 1990 年代的型態，繼任的施茂林部長採取相對保守的方式進行人事的調動與布局。此外，拔擢首次檢察長，並且擴大任命範圍，讓檢察體系產生質變的策略，也隨著陳定南部長的下臺，同樣開始趨於保守。當然，由陳定南與其他法務部長的差異，也可以讓我們了解到，由於 2000 年政黨輪替，使得權力委託人與代理人之間資訊的不對稱更加深刻，加上一個積極投注心力改革的部長，才因而開啓了這一段前所未有的檢察人事的量變與質變。所以，這一個由陳定南部長所開啓的可能性，一個讓檢察體系量變到質變的企圖，就隨著陳部長的下臺，一切戛然而止，而這也正是陳定南部長，在那既有的制度環境下，所不得不面對，並且接受的限制。

肆、質化資料分析

質化分析的資料來源主要有兩大部分。第一對於相關人士的訪問，這部分包括了陳定南身邊重要幕僚（包括政務次長謝文定、常務次長顏大和、檢察司長蔡碧玉）以及檢改會成員（包括劉惟宗、陳瑞仁、陳鈺銘、朱朝亮、吳文忠、吳東都、李慶義），以及其他幾位基層檢察官、政界、社運界、學界人士。主要的訪問經過當事者同意後錄音，但同時如果涉及太過敏感議題時，在受訪者要求下，會暫停錄音。限於政治敏感性及法律問題，同時爲取

得受訪者的信任及避免替他們帶來任何不便，筆者在訪問前已經告知未來研究的發表，會將所有受訪者內容以匿名方式呈現，雖然有幾位受訪者不介意將訪談資料公布。一般訪問時間維持 1 至 4 個小時。幾位重要關鍵人士接受多次的訪問。

第二部分的資料來自於王文玲和蕭白雪（2007）所合著，關於陳定南的傳記《為官的品格：陳定南留給我們的未完成事業》，此書得到陳定南許多幕僚的協助，透露出許多檢察人事的訊息，以及檢改會後來正式出版的《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯》兩冊（檢察官改革協會編，2008a；2008b）。這幾本書籍雖未被外界所重視及廣為流傳，但卻是瞭解臺灣檢察改革不可或缺的重要史料。我們接下來將以先討論陳定南任內幾次大檢察長調動，接著再討論陳定南人事調動的特色。

一、2000 年第一次大調動

陳定南在眾人期許下接任法務部長。他會接任法務部長並不是他和法務體系有任何淵源，而是來自他過去在宜蘭擔任縣長時期所建立的聲譽有關。而且，對於檢調體系採取敵視的觀點。一位法務部幕僚說，「他來就是標榜說……是不信任檢察體系的……（檢察體系）整體是貪官污吏的一環」。有幾個可能因素，造成這種敵視。國民黨過去以司法作為統治工具之一，大部分民進黨人士應該都有這種觀點。但陳定南還有其他因素，一位受訪者表示，陳定南對於檢調的不信任主要來自於他的個人經驗。

他在擔任宜蘭縣長任內，他弟弟因故被起訴，從偵察到一審到無罪，被拖了 7 年（王文玲、蕭白雪，2007: 69）。另外，一位受訪者表示，陳定南擔任宜蘭縣長任內移送不少疑似貪污案件，但後來都無下文。另一個個人經驗是選舉時，他或是他的支持者將對手買票的證據送給檢調單位，也經常沒有進一步發展。

但事實上，陳定南對於法務體系相當陌生，對於檢察體系的生態與接任前幾年的變化並不瞭解，例如，他和檢改會的幾位重要成員（劉惟宗、陳瑞仁和朱朝亮等）在 2000 年之前，都沒接觸過。即使後來被他所倚賴的謝文定、顏大和、蔡碧玉，也不認識。謝文定雖然當過宜蘭地檢署檢察長，但當

時陳定南已經不擔任縣長。⁹而他對於法務部長的職責和權限也不是很清楚；例如他曾經想要替換檢察總長，但檢察總長的人事權是屬於總統的權限（王文玲、蕭白雪，2007）。

陳定南在已經宣布要接任法務部長，但未上臺之前，因至電視台談新政府改革而與陳瑞仁同臺。陳瑞仁同時準備了《檢察改革實錄》（陳瑞仁編，1999）送給陳定南。一位檢改會成員表示，之後不久當陳定南找他們會談時，還把那本書拿出來，表示他已經看完而且做了許多筆記。

如一位受訪者所說，陳定南當法務部長是典型的新政府舊官僚。陳定南本身對於檢察體系並不瞭解，也沒有帶任何政治幕僚進法務部。因此他需要一些人給予對於人事與政策的建議，而這一階段最重要的是檢改會。這一段時期，檢改會成員與陳定南有多次會面，而且時間都比後來陳定南所重用的幕僚還要早。對於檢察體系完全陌生的陳定南在執政初期，檢改會扮演著相當重要的幕僚角色。陳定南是民進黨剛執政時，內閣中少數可以自己決定政務次長以及其他部內人事的部長（王文玲、蕭白雪，2007: 198）。但是陳定南並沒有帶任何瞭解法務體系的人與他進法務部。

陳定南上臺不到一個月，即進行大規模的一、二審首長以及法務部內部幕僚調動。一、二審一共調動了 25 個檢察署首長，僅基隆、宜蘭、臺東、花蓮、新竹和屏東地檢署以及臺中、臺南、和金門等 3 個高分檢，沒有更換檢察長。所有重要的檢察長職位全部更換，而政務次長由謝文定接任，陳美伶接法律司司長，蔡碧玉代理檢察司司長。

有三個問題值得注意。第一、哪些首長被換掉？又有哪些人被派首長？有何特色？第二、陳定南接受了誰的推薦？第三、陳定南於上臺之初為何要以這個推薦者（檢改會）作為「人事資訊來源的代理人」？¹⁰ 被換掉的首長最受矚目的是備受爭議的高檢署檢察長吳英昭，以及被檢察官指控不當干涉辦

9 吳英昭擔任宜蘭地檢署檢察長時，剛好是陳定南擔任縣長。

10 關於「人事資訊來源代理人」，乃是由本文其中一位匿名審查人所提出，兩位作者均感到這是一個相當值得重視，且有需要於內文當中加以說明的重點。所以，於此就直接採用該匿名審查人所提出的「人事資訊來源代理人」一詞，同時於內文當中進行相關的說明與討論。

案的高雄地檢檢察長鄭增銅。高檢署檢察長經常是檢察總長的候選人或是接任次長，但吳英昭是第一位高檢署檢察長到最高檢擔任主任檢察官（陳永富，2000）。吳英昭的人事案有很大的指標性意義，顯示出陳定南準備掃除黑金的決心。

而被派首長中最矚目的是接任臺北地檢檢察長的黃世銘。黃世銘當時是以辦案著名，派他當臺北地檢檢察長，也是有象徵性意義。除此之外，陳定南也重用了兩位女性當他幕僚。一位受訪者表示，他會重用女性的一個原因，因為女性過去被壓抑，因此應該多給女性一些機會。在這一波被派首長中，派剛升上高檢署才幾個月的林永義和張斗輝出任檢察長（王文玲、蕭白雪，2007: 162）。比較特別的是，這一波中，沒有任何檢改會的核心成員出任檢察長。這一方面是檢改會的成員除了劉惟宗在高檢署之外，其他人都還在地檢署，要被提拔為檢察長困難。另一方面是，檢改會成員在當時認為辦案成績比起擔任檢察長更重要。

但是，檢改會在這一波人事的影響事實上相當大。有好幾位受訪者指出，雖然黃世銘推薦張斗輝、陳雲南，謝文定推薦林永義和張斗輝都為陳定南所接受，但在這一波的人事調動，陳定南接受檢改會的建議最大。這包括了最為矚目的黃世銘接臺北地檢檢察長，而多位有爭議的檢察長被拔掉也是來自檢改會的建議。檢改會的建議不止於如此。有受訪者表示，為了擔心陳定南因為不熟悉檢察體制的制度和文化的，有過度的政策或是舉動，他們強烈建議陳定南應該重用謝文定和蔡碧玉，以作為踩煞車的功能。謝文定和蔡碧玉等人雖然過去以行政管理為專長，和以辦案為目標的檢改會成員相較起來，有非常大的不同。但他們和過去檢察體系內一些行政官員不同，他們在道德操守上比起過去的官員清廉非常多，而在能力上也更優秀。檢改會影響陳定南的還不止於人事，也包括了政策和制度面，為了掃除黑金，成立了「查緝黑金中心」。

由以上的討論我們可以得知，陳定南部長於上臺之初，很明顯的是以檢改會，作為其主要的「人事資訊來源代理人」。那麼，為何陳部長會選擇檢改會呢？如先前所指出的，陳部長對於司法檢察體系，基本上是不熟悉的。所以，若是要進行檢察長的調動，勢必要有一個起碼值得參考的資訊來源，

而這個「人事資訊來源代理人」的選擇就成為陳部長，接任法務部長之後最爲重要的一個抉擇。

就制度性代理人理論的角度觀之，如同陳部長這樣資訊不對稱，出身於反對政營的委託人而言，理論上和檢察體系當中既有的當權者，是有著高度利益不對稱的。而在進入法務部之前，又因爲他個人的政治經驗，因此他將既有的檢察體系，視爲是以往貪腐結構的一環。於是陳部長根本不可能信賴這個體系當中既有的當權派，當然在這樣的情況之下，最爲熟悉檢察體系，也是檢察體系一分子，同時長期扮演著與當權者對抗角色的「檢改會」，就成爲如同陳部長這樣一個，訊息極度不對稱的權力委託人，最可能尋求值得參考人事資訊的來源。

因爲對於陳部長而言，起碼在這個他對於司法檢察體系毫無所知的階段，檢改會是一個立場或利益，都遠比其他可能的訊息來源者，更爲與陳部長接近，且可以提供值得參考訊息的「人事資訊來源代理人」。而陳部長之所以選擇檢改會，除了以上所提到的立場或利益接近之外，多位受訪者皆表示，在上任法務部長之前，陳定南部長就很快將陳瑞仁一起上節目時，所送的《檢察改革實錄》一書詳讀。而且又如一位受訪者所說的，陳定南詢問臺中地方人士，這些被諮詢者推薦陳定南到臺中時要徵詢吳文忠、朱朝亮以及李慶義（三位都是檢改會成立初期的重要成員）的意見。陳定南未上任到臺中時，就和這些人見面。這次見面的與會人士也包含了一位改革派法官。

此外，陳定南因爲省長選舉所衍生的一件官司，而成爲告訴人。而這件案件由吳文忠偵辦，陳定南也因此對吳文忠有相當好的印象。依此，我們確實是可以了解到，陳定南部長在上任之前，以及上任初期，之所以會選擇以檢改會作爲其「人事資訊來源代理人」，確實是有著制度結構層面立場與利益的相近，以及陳部長個人的實際接觸經驗與評估。當然，即便是如此，也並不意味著，陳部長在整個部長任期當中，都會如同上任之前、上任初期，一般的採納檢改會所提出的所有建議。

二、2001年第二次的大調動

2001年4月陳定南在無預警的情況下，大規模地調動一、二審共21名

檢察長，此被稱為「臺灣版的週末大屠殺」(陳鈺銘，2008；王文玲、蕭白雪，2007: 181)。檢察長一直是司法行政控制過程中的關鍵角色，如果檢察長隨時可以被法務部長調動，那表示法務部長可以簡單的控制檢察體系。這一次大調動離上一次大調動還不到 10 個月，非常的違反常態和慣例。

法務部對於這一次人事大調動的官方理由是先前搜索中時晚報和成功大學 MP3 兩個案件所引發的社會反彈，因為這些案件顯示某些檢察長無法有效地管理與控管基層檢察官。我們不應低估這些案件引發在政治社會層面上引發的反彈力道，它們後來導致檢察官喪失了很多權力，例如搜索權。然而，對於許多檢察官和外界人士來說，此次調動的真正理由卻被認為是興票案的不起訴處分，以及數位民進黨政治人物，特別是縣市長（臺南市長張燦鑒、南投縣長彭百顯、以及新竹縣長林光華）被起訴（陳鈺銘，2008）或是拉法葉艦軍購弊案（劉鳳琴，2007）。人事調動中最引人注目的是撤換臺北地檢署檢察長黃世銘。當時的高層給陳定南的指示是：「不是黃世銘走，就是陳定南走」(王文玲、蕭白雪，2007: 181)。

雖然此後陳定南和他的高層幕僚與地檢署和檢改會代表進行了緊急會商，也取得一定的共識。但至此之後，檢改會的成員只給陳定南策略性的支持；他們認為，雖然陳定南這次的人事調動有重大瑕疵，但陳定南可能是民主化之後最好的一位法務部長，也最能抵擋外界政治干預的壓力。而更重要的考量是，換掉陳定南可能只會換來一個更不適任的法務部長。因此，檢改會繼續支持陳定南。

隨著時間過去，部分當時人事調動的資訊逐漸曝光，對於當初黃世銘的被調動，大部分的受訪者持相同的意見，是來自於高層的政治壓力。但是對於這一次調動的評價以及過程，受訪者卻持有不同意見。陳定南的法務部幕僚還是認為，部分檢察長無法做到適當的控管以及對案件不瞭解，面對外界的批評以及檢察官強制處分權的被取消，在這些外在壓力之下，陳定南那時候的人事大調動是不得不的處置。他們同時反駁以政治施壓觀點來看此調動。如果是要政治施壓，那應該是先於干涉辦案，如果失敗的話，再干涉辦案，如果再失敗，那就拔掉檢察長。但在陳定南任內，沒有聽到他施壓關說

案件的風聲。¹¹

檢改會的受訪者有不同的解釋。部分檢改會受訪者的看法比較接近陳定南的幕僚，一位受訪者說，這一批檢察長中有些「不是太遲鈍，就是太莽撞」。但有些歸於陳定南過去擔任縣長的經驗，把檢察長當行政官，對於這樣的調動，視為理所當然。

這一次調動跟第一次調動最大的不同點是，陳定南不僅沒有尋求檢改會的意見，相反的，檢改會也因為此事與陳定南衝突。雖然原本有一位檢改會成員吳東都要進入法務部擔任陳定南的幕僚，但因故而未成行。謝文定和蔡碧玉等人雖然一開始和陳定南不認識，但因為後來擔任他在法務部的幕僚，因此變成重要決策和人事調動的諮詢對象。相反地，檢改會成員因為忙於辦案，而逐漸和陳定南及決策核心疏離。同時一位檢改會受訪者也指出，雖然陳定南沒有明顯表達此意，但多少將第一次調動檢察長的不滿意表現，怪罪於檢改會當時的推薦。¹²

很明顯的，2001年的一、二審檢察長大調動，一方面說明了，入主法務部一段時日之後的陳定南部長，似乎已經建立起其他人事資訊取得管道以及判斷，所以在這一次的大規模人事調動上，檢改會所能扮演的功能相形失色。此外，更值得一提的是，在這次調動當中，權力委託人（總統或法務部長）更展現出，對於權力代理人（檢察長）的「背叛」或是未能達到期待，所採取的報復行動。

就以這一次調動當中，最為受到矚目的是臺北地檢署黃世銘檢察長，以及臺南地檢署檢察長林朝陽。其中臺北地檢署檢察長黃世銘，其所管轄的臺

11 雖然多位檢察官表示陳定南是不會關說個案的部長，筆者有另一例子可以證實這個說法。筆者在之前研究，曾經訪問到一位地方政治人物。他有一司法案件認為遭受不公，他請了一位跟陳定南關係非常密切的民進黨籍政治人物，約陳定南見面。這位地方政治人物對陳定南說：「如果我有罪，就執行，如果我無罪，是否可叫下面的人再重新查查看。」陳定南看了資料，也說這位地方政治人物應該是被冤枉的。但陳定南說這案子不是他辦的，而如果要用人情來找他的話，那就很難過了。這位地方政治人物當場發飆說「說三小」（臺語）。這位地方政治人物很自豪的說，他應該是第一個敢跟法務部長說這種話的人。民進黨籍政治人物事後跟這位地方政治人物說，他早知道會有這種結果了。

12 有一陳定南法務部幕僚也有相同的看法。

北地檢署爆發搜索中國時報，進而引發社會譁然的事件。同時臺北地檢署對於興票案作出不起訴處分，而且檢察長黃世銘也在拉法葉案上的態度，與執政黨政高層有著不同的見解。所以，雖然對於陳定南部長而言，黃世銘檢察長未必是一個背叛的權力代理人，但對於執政高層而言，如同黃世銘這樣的檢察長，確確實實就是一個已經是背叛的權力代理人。

所以，在 2001 年這一次的大調動，陳定南有著不得不更換黃世銘，但卻又說不出口的壓力，同時陳定南也沒有能夠，依照一開始認同謝文定所給的建議，將黃世銘調高檢署檢察長，或是回到部內擔任法務部次長一職（王文玲、蕭白雪，2007: 180）。最後在幾經折衝之後，黃世銘遭到撤換，並且調任最高檢察署檢察官。對於這樣的結果，如果我們觀察從 1980 年代晚期的劉景義檢察長，到 2001 年初的黃世銘檢察長，一共 6 任的臺北地檢署檢察長（劉景義、盧仁發、吳英昭、曾勇夫、陳聰明、黃世銘），其中以黃世銘任期最短，同時調任職位更是最差的一個臺北地檢署檢察長。此外，即便在陳定南部長下臺之後，由施茂林部長上任，黃世銘也持續擔任最高檢察署檢察官，一直到 2008 年再次政黨輪替，黃世銘才被拔擢為法務部政務次長，並且隨後進一步被提名並任命為檢察總長。

除了臺北地檢署黃世銘檢察長之外，另一個備受矚目的是臺南地檢署檢察長林朝陽。在林朝陽檢察長的任內，臺南地檢署大舉搜索成功大學宿舍，偵辦成大學生進行以 MP3 檔案形式歌曲上傳，讓人下載的事件。此一事件同樣引發了社會譁然，一時之間檢察體系進入校園，濫用搜索權的撻伐聲浪四起。而成大的 MP3 事件，也是當時法務部，對於為何撤換林朝陽檢察長的官方說法。

同樣的，對於林朝陽檢察長的權力委託人而言，即使林朝陽不是一個被視為是背叛者的權力代理人，原則上林朝陽也沒有符合權力委託人的期待。所以，就在社會譁然、撻伐聲浪四起的情況下，林朝陽被調任為最高檢察署檢察官。同樣的，林朝陽是 1990 年代初至 2001 年間，歷任臺南地檢署檢察長當中，任期最短，且調任出路最差的一位檢察長。而且更值得一提的是，即使到了施茂林擔任法務部長，或是 2008 年再次政黨輪替，林朝陽也始終沒有再次被拔擢。

所以，透過以上的說明我們可以了解到，即便這些作為權力代理人的檢察長，受到諸多檢察體系的制度性保障，且法務部長又未必能夠久在其位。但事實上，作為一個背叛的權力代理人，或者是未能達到權力委託人的期待，也將會很強烈的影響到個別檢察長，在檢察體系的生涯發展。因為作為檢察長直接要面對的權力委託人法務部長，或者是更高一層的權力委託人總統，不只能夠拔擢你成為他的權力委託人，同時也能夠懲罰權力的背叛者或是不適任者。

三、2004 年未完成的大調動

在圖 1 中，顯示 2004 年並沒有人事大調動。但實際的情形是，高層不願意讓陳定南進行重要人事的調動，而不是陳定南無意圖去調整人事。在人事權逐漸失落下，也導致後來陳定南選擇下臺。如果當時有依照陳定南的意思去調整人事的話，那麼量化的資料將會更顯示出陳定南操控人事的特殊性，與其他法務部長成更強烈的對比。

陳定南原先的規劃是，政務次長謝文定接檢察總長、常務次長顏大和接政務次長、行政院法規會主委陳美伶和檢察司長蔡碧玉接常務次長。但這計畫因為陳水扁讓吳英昭接檢察總長而有改變。陳定南想由政務次長謝文定接任高檢署檢察長，蔡碧玉接臺北地地檢署檢察長。此消息告曝光後，引起檢察體系內部的反彈，以期別、資歷太淺以及未接過其他地檢署檢察長而反對（王文玲、蕭白雪，2007: 198-201）。¹³ 到陳定南離開法務部長前，臺北地檢署檢察長的人事案都未能確定。陳定南在這一波預期調動中，還有一個未曝光的人事規劃。一位法務部幕僚表示，陳定南預計派任朱朝亮接任臺中地檢署檢察長。如果陳定南能依照他原本計畫進行人事調動，那這一次調動將也會是相當大規模。

13 蔡碧玉之後到高本檢擔任主任檢察官，直到 2010 年接板橋地檢署檢察長。這個人事案可以與吳英昭作比較。吳英昭擔任過澎湖、臺東、宜蘭、臺南、板橋五個地檢署檢察長之後，再擔任檢察司長，接著再接任臺北地檢署檢察長。

四、用人的模式和特質

我們接下來討論陳定南的用人模式和特質。首先，也是最重要的一點，陳定南因為缺乏對於檢察體系的瞭解以及專業能力，又缺乏由外部帶來的專業幕僚，他只能非常依賴原有檢察體系相關人士所提供的訊息與建議。陳定南個人本身並沒有這個能力與資訊單獨作檢察長人事的調動，在第一波的人事調動主要是依賴檢改會，之後到他離職之前主要是依賴蔡碧玉、謝文定。相對陳定南依賴檢察體系內部人事的意見，他在人事上（個案亦同）幾乎不讓政治力介入。¹⁴ 陳定南這個特色剛好和接任法務部長的施茂林成強烈對比。施茂林擔任過桃園、臺中、高雄、臺北檢察長，相當大部分的檢察官都與他共事過。他對於檢察生態非常的瞭解，他不僅對於檢察長的人事案不假手他人，連主任檢察官人事都是親自處理。

其次，也是至今沒被外界注意到一個重點。在陳定南擔任部長任內，法務部長對於檢察人事權的獨掌。就規定來講，法務部長有絕對的權力去調動人事，但在過去國民黨執政時期，並不是如此。檢察人事的調動主要由部長、次長、檢察總長和高檢署檢察長（或是再加上檢察司長）一起共享（或是如一位受訪者所說「集體決策」）。他們在開檢審會之前，會先行開會決定名單。¹⁵ 一位受訪者表示，在過去國民黨執政時期，主任檢察官的職缺由這幾個「山頭」來分配，有些檢察官還必須對這些山頭效忠或是送錢賄賂，才可以被提拔當上主任檢察官。

這個情形在陳定南任內完全改變，所有的人事案由陳定南獨占。一位陳定南的貼身幕僚說，「陳定南也是權力一把抓，不會讓其他人介入（人事）」。另一位受訪者也說，陳定南有很強烈的人事控制。法務部的幕僚，對於陳定南這種方式不表贊同。建議他需跟其他檢察高層人士討論，徵詢他們的意見。陳定南任內只召開一次，在會議中，一位檢察高層推薦了一位人士，「當

14 當然黃世銘被調離開臺北地檢是個很明顯的例外。

15 但並不是每一個擔任這些職務的人都會想參與。一位受訪者表示，朱石炎就不參與。有受訪者說是「五人小組」，另一受訪者說「七人小組」。

場」被陳定南否決。而且在該次會議，陳定南已經準備好人事名單。那次會議的目的最多只是告知。陳定南這個改變，被後來接任的施茂林和王清峰所沿用，都是由法務部長獨攬檢察人事權。

第三、陳定南用人的標準，首先要操守道德沒有問題的。這可以在第一波人事調動看出。其次，強勢領導。這也是第二次大調動時，一些個性較溫和、無法有效領導的檢察長被撤換。一位法務部幕僚說，「你跟他談話假使是拖拖拉拉或是節奏不快……你主持會議風格是唯唯諾諾那種，他就不欣賞」。第三，他同時也重用了一些有強烈改革意識的檢察官。過去幾位被國民黨打壓的改革派檢察官，開始受到某種程度的重用，例如檢改會的首任召集人劉惟宗出任雲林地檢署檢察長（之後接臺南）、曾被國民黨不當調動的朱朝亮出任金門地檢署檢察長（之後接雲林）。一位檢察官說「這兩位不可能在國民黨執政下出任檢察長」。

陳定南同時也不考慮檢察官的政治立場。他沒過問這些被重用的幕僚以及檢察長的政治立場為何。最特別一個例子是，他甚至向總統府建議美麗島事件起訴檢察官的司訓所所長林輝煌，出任大法官。

陳定南用人的標準還有一個特色，破格任用，他不考慮期別的重要性。這和檢察體系強調（司訓所）期別（劉恆姣，2002）、資歷的傳統，有很大的不同。他任命張斗輝與林永義出任檢察長時，他們兩位才剛升上二審幾個月。同樣的，朱朝亮是司訓所 23 期，他比 22 期還早出任檢察長。蔡碧玉 21 期也是相當早就接檢察司長。陳定南原本一開始就要派蔡碧玉當檢察司長，但在謝文定的建議下，以司訓所期別、資歷尚淺為由，先派副司長代理司長。但陳定南顯然沒那個耐性，不到一個月就讓蔡碧玉真除（王文玲、蕭白雪，2007: 164）。

他這種破格任用方式，遭受檢察體系內部很大的反彈。一位法務部幕僚說，「他那種方式其實是很典型的破格任用，跟檢察體系是很扞格的啦，檢察體系是按職排班……那我們大概都是期別到了嘛（才升）」。當他要提名蔡碧玉接任臺北地檢檢察長時，據報導「遭多位檢察首長質疑人選不當，一位檢察首長挑明表示，『這種人事安排毫無章法』，幾乎將人事制度破壞殆盡」（楊國文，2004）。

陳定南的破格任用方式也有他的侷限性。一位法務部的幕僚表示：

期別？他（陳定南）是不 care。但是他已經被我們影響還是他無奈的接受。因為我們就告訴他說，你必須要用期別。原則上，那如果你要拔擢特別好的人，差個一、二期可以。可是你不要跳躍，因為這個是基本的公平。那他沒有辦法離開這個運作規則，是因為這些門檻的篩選，在他圈人之前就篩好了，所以他無法去控制，就是說，他要特別快速升遷誰。沒有辦法，因為我們有一定的門檻啊。就是，今年是第幾期的，要進來這個已經是畫了一條線。

有一例子，可以顯示出這個侷限性。陳定南非常欣賞吳文忠檢察官，想派他當檢察長。依照司法人員人事條例第 13 條，要先有二審檢察官的資歷，才可以派任檢察長。¹⁶ 而當時吳文忠還是地檢署檢察官。他必須先升到二審。但他的升到二審的人事案在陳定南部長任內無法在檢審會通過。以致於陳定南無法派吳文忠擔任檢察長。誠如一位受訪者所說，「關於檢察人事遇到一個困難，是無法找到夠資格（公務人員資格）來擔任重要職位」。

五、小結

在質化資料這個部分顯示出，陳定南帶著強烈掃除黑金的企圖心，透過幾次人事大調動，想來改變和控制這一個體制。由質化資料所顯示的結論和量化資料分析並沒有太大的差異。陳定南是最近幾個法務部長任內，提拔最多首任檢察長，而且許多是破例提拔新人以及改革意識強烈的檢察官。

然而，質化資料也顯示出一些量化研究所無法得到的結論。陳定南任內開始將檢察人事權獨攬，這也影響到後來的法務部長繼續沿用這一模式。陳

16 依照司法人員人事條例第 11 條規定，只須在地院或是地檢署實任滿二年，即有擔任高院法官或檢察官之資格。也就是說，事實上在地檢擔任兩年以上的實任檢察官還是可以出任檢察長。一位受訪者表示，就他所知在檢察體系並沒有由地檢署檢察官直接出任檢察長的例子。另一個受訪者說，院方一共有 4 個這樣的個案，沒有到過二審，由一審庭長直接出任院長，他們是黃向堅、陳孟盈、蘇鳴東和康樹正。

定南對於檢察官的司法官屬性以及檢察體系強調輩分和期別的傳統並不是那麼在乎。¹⁷這也是他多次以大規模人事調動來達到他執行政策以及控制檢察體系的目的。但是即使陳定南如此強烈的運作也引起體制內的反彈，並受限於臺灣檢察官做為文官身分，而無法徹底改變檢察體系人事。

伍、結論

這篇文章透過全面性的量化資料和質化資料，去討論民進黨執政之後，陳定南擔任法務部長人事的變化。陳定南是最近 20 年來，最有企圖心的法務部長，同時也是在人事與個案上，最能抵抗政治外力的一位部長。他與馬英九部長成為強烈對比，雖然陳定南和馬英九基本上個人都不干涉辦案，兩人也因為基層檢察官的偵辦賄選貪瀆，而導致去職。但陳定南全力要去改造檢察體系，然而馬英九在人事上卻是放任舊有檢察體系繼續腐化。¹⁸

然而，陳定南的意志和決心，受限於各種結構性因素，其可說是處在一個既有行政、檢察體系當中，呈現出與權力代理人，具有較高資訊不對稱的權力委託人。因為他本身對於檢察體系的不瞭解，必須依賴其他團體（檢改會或是蔡碧玉和謝文定等人）所提供的訊息來作判斷和決策。

同時，檢察體系做為文官體制的一部分，也限制了陳定南部長可以在人事權運作的空間。當然，這也可以說是，身處於訊息不對稱的制度結構當中，不得不去面對的制度性結構限制。誠如一位法務部幕僚所說：「是他覺得無力啦、他覺得無力感……他那種呢，就是希望有很大的 power 能夠推動他的理想那種性格，我不認為他是想說我這麼大的 power 來服務我的政黨，應該我不認為他是這樣人啦」。

17 一位法務部幕僚舉例，陳定南曾經要將一位檢察官直接撤職或是免職。但法定要先經過彈劾。但陳定南認為，他在當縣長任內可以開除縣府員工，為何現在不行？後來透過一位聲望相當高的司法前輩勸阻了陳定南。

18 有好幾位受訪者表示，馬英九擔任法務部長任內，是檢察體系最腐化時期。當時許多人事案（例如升任主任檢察官或是調動），都要送紅包或是對檢察體系內的山頭效忠。多位受訪者指出，馬英九當法務部長時，主導檢察體系的是陳涵與劉景義，而不是馬英九。

民進黨在這執政 8 年期間，從來就沒有很認真看待司法。一位受訪者表示，民進黨積極介入軍事和情治系統，但對於司法不重視。明顯的一例，在施茂林擔任法務部長期間，有 3 位政務次長（民進黨籍李進勇、湯金全以及臺聯黨籍郭林勇），對於檢察體系完全沒有任何影響力。

陳定南在法務部長任內的改革，是在民進黨放手讓他自主進行，而不是全力支持他。在缺乏政治部門的支持下，陳定南對於檢察體系無法有突破性的改革，只能作局部性的改變。William C. Prillaman (2000) 在對拉丁美洲所做的比較研究中，警告我們不應忽略了司法改革的真正本質：司法改革不只是單純的去政治化的行政議題，它最基本的本質就是一項政治行動，即使最單純的司法行政管理改革都可能帶來相當的政治意涵和效果。司法改革或許不需要政治化，但它很清楚地需要政治力的支持，才能進行全面且一致性的改革工作。在他擔任法務部長任內，一共起訴了 23 名立委、3 名部會首長、副首長、9 名縣市長（王文玲、蕭白雪，2007: 183）。¹⁹ 等到陳定南接掌下檢察體系的作為超越執政者可以容忍的範圍時，他的人事主導權就開始被剝奪，也就是他選擇下臺的時候了。

參考資料

A. 中文部分

王文玲、蕭白雪

- 2007 《為官的品格：陳定南留給我們的未完成事業》。臺北：商周。(Wang, Wen-ling and Pai-hsueh Hsiao, 2007, *The Characters of Officials*. Taipei: Business Weekly Publications.)

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(2): 115-164。(Wang, Chin-shou, 2008, "Judicial Independence and Democratic Accountability," *Taiwan Political Science Review* 12(2): 115-164.)
- 2012 〈台灣司法政治的興起〉，《台灣政治學刊》16(1): 59-117。(Wang, Chin-shou, 2012,

19 這個數字比實際的影響還要少，因為許多案件可能在他部長任內已經開始偵辦，但尚未起訴。

- “The Rise of Judicial Politics in Taiwan,” *Taiwan Political Science Review* 16(1): 59-117.)
- 吳巡龍
2007 〈斬斷檢長任命黑手〉。中國時報，4月3日，A15版。(Wu, Hsun-lung, 2007, “Against the Intervention of the Chief Prosecutor Appointment,” *China Times*, April 3, p. A15.)
- 沈明倫
2008 〈「特別偵查組」實務運作之檢討〉，見檢察官改革協會(編)，《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯(下)》，頁87-251。臺南：展聖企業。(Shen, Ming-lun, 2008, “The Review about Practical Application of ‘Special Investigation Division’,” pp. 87-251 in Prosecutors Reform Association (ed.), *Sword of Justice: The 10th Anniversary of Prosecutors Reform Association Archives*, Vol. II. Tainan: Chan Sheng Graphic Art.)
- 陳永富
2000 〈黑金戰前易將 魄力或是躁進：陳定南打破成規的人事令或許讓人耳目一新，但造成人心浮動亦受質疑〉。聯合報，6月17日，第9版。(Chen, Yung-fu, 2000, “Ding-nan Chen Will Transfer the Chief Prosecutors before the Anti-Corruption War,” *United Daily News*, June 17, p. 9.)
- 陳敦源
2002 《民主與官僚：新制度論的觀點》。臺北：韋伯。(Chen, Don-yun, 2002, *Democracy and Bureaucracy: A New Institutional View*. Taipei: Weber.)
- 陳瑞仁
2007 〈輸掉戰役，贏得戰爭〉。檢改會網站，2007年4月23日，取自 http://www.pra-tw.org/view_topic.aspx?t=4936 (Chen, Rui-ren, 2007, “Lost the Battle but Won the War,” Prosecutors Reform Association, Retrieved April 23, 2007, from http://www.pra-tw.org/view_topic.aspx?t=4936)
- 陳瑞仁(編)
1999 《檢察改革實錄》。檢察官改革協會：未出版。(Chen, Rui-ren (ed.), 1999, *The Record of Prosecutors Reform*. Prosecutors Reform Association: Unpublished.)
- 陳鈺銘
2007a 〈檢察長調動諮詢程序芻議〉。檢改會網站，2007年4月23日，取自 http://www.pra-tw.org/view_topic.aspx?t=4633 (Chen, Chi-ming, 2007a, “A Tentative Proposal on the Transfer Consultation Process of Chief Prosecutors,” Prosecutors Reform Association, Retrieved April 23, 2007, from http://www.pra-tw.org/view_topic.aspx?t=4633)
2007b 〈解開檢察長頭上的緊箍咒〉。檢改會網站，2007年4月23日，取自 http://www.pra-tw.org/view_topic.aspx?t=4652 (Chen, Chi-ming, 2007b, “Take off the Chief Prosecutor’s Band-Tightening Spell,” Prosecutors Reform Association, Retrieved April 23, 2007, from http://www.pra-tw.org/view_topic.aspx?t=4652)
2008 〈檢察官改革與檢改團體—檢察官改革協會〉，見檢察官改革協會(編)，《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯(上)》，頁39-76。臺南：展聖企業。(Chen, Chi-ming, 2008, “Prosecutors Reform and Its Organization: Prosecutors Reform Association,” pp. 39-76 in Prosecutors Reform Association (ed.), *Sword of Justice: The 10th Anniversary of Prosecutors Reform Association Archives*, Vol. I. Tainan: Chan Sheng

Graphic Art.)

楊國文

- 2004 〈檢察首長痛批破壞制度〉。自由時報，10月12日，第19版。2007年11月18日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/oct/12/today-so10.htm> (Yang, Guo-wen, 2004, "Chief Prosecutors Say That the Institution Was Crushed," *The Liberty Times*, October 12, p. 19. Retrieved November 18, 2007, from <http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/oct/12/today-so10.htm>)

劉恆奴

- 2002 〈戰後台灣司法人之研究：以司法官訓練文化爲主的觀察〉，《思與言》40(1): 125-182。(Liu, Heng-wen, 2002, "A Study of the Judges and Prosecutors in Postwar Taiwan: An Observation Focused on Their Training Culture," *Thought and Words: Journal of the Humanities and Social Science* 40(1): 125-182.)

劉鳳琴

- 2004 〈北檢檢察長人選難擺平：陳定南決選後再派任〉。中國時報，11月16日，A10版。(Lu, Hong-zin, 2004, "The Dilemma of Chief Prosecutor Appointment in Taipei Is Not Easy to Overcome," *China Times*, November 16, p. A10.)
- 2007 〈拂逆上意 前車可鑑 未起訴拉艦案 黃當年被換主因〉。中國時報，3月31日，A4版。(Lu, Hong-zin, 2007, "Non-Prosecution Decision of the La Fayette Frigate Procurement Commission Corruption Was the Main Reason of Chief Prosecutor Huang's Transfer," *China Times*, March 31, p. A4.)

檢察官改革協會（編）

- 2008a 《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯（上）》。臺南：展聖企業。(Prosecutors Reform Association (ed.), 2008a, *Sword of Justice: The 10th Anniversary of Prosecutors Reform Association Archives*, Vol. I. Tainan: Chan Sheng Graphic Art.)
- 2008b 《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯（下）》。臺南：展聖企業。(Prosecutors Reform Association (ed.), 2008b, *Sword of Justice: The 10th Anniversary of Prosecutors Reform Association Archives*, Vol. II. Tainan: Chan Sheng Graphic Art.)

B. 外文部分

Bendor, Jonathan

- 1988 "Formal Models of Bureaucracy," *British Journal of Political Science* 18(3): 353-395.

Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins

- 1991 *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.

Mitnick, Barry M.

- 1975 "The Theory of Agency: The Policing 'Paradox' and Regulatory Behavior," *Public Choice* 24: 27-42.
- 2006 "Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory's Originators," Retrieved May 25, 2013, from <http://www.pitt.edu/~mitnick/agencytheory/agencytheoryoriginrev11806r.htm>

Moe, Terry M.

1984 "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 28(4): 739-777.

2005 "Political Control and the Power of the Agent," *The Journal of Law, Economics, & Organization* 22(1): 1-29.

Prillaman, William C.

2000 *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger.

Ross, Stephen A.

1973 "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem," *The American Economic Review* 63(2): 134-139.

Shapiro, Susan P.

2005 "Agency Theory," *Annual Review of Sociology* 31: 263-284.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart

1989 *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Waterman, Richard W. and Kenneth J. Meier

1998 "Principal-Agent Models: An Expansion?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 173-202.

The Impact of Taiwan's First Regime Shift on the Prosecutorial System: Appointment and Transfer of Chief Prosecutors of Taiwan High and District Prosecutors Offices during the Ding-nan Chen Period

Hung-chang Chen

Postdoctoral Research Fellow

Department of Political Science, Soochow University

Chin-shou Wang

Associate Professor

Department of Political Science, National Cheng Kung University

ABSTRACT

Ding-nan Chen, with strong ambition and a reform plan, became the Minister of Justice after the first regime shift in 2000. Prosecutor personnel are one of most important tools for the Minister of Justice to control and influence the prosecutorial system. We focused on the chief prosecutors of Taiwan's High Prosecutors Office and its branches, and the District Prosecutors Office. In this paper, using quantitative and qualitative data, we discussed whether Ding-nan Chen was different from other Ministers of Justice interms of prosecutorial personnel changes. We argue that Ding-nan Chen was the most eager one to change the prosecutorial personnel structure and had the largest number of appointments and transfers. However, Chen was limited by formal and informal personnel institutions. He could not radically change the prosecutorial personnel.

Key Words: regime shift, chief prosecutor, prosecutorial personnel, Ding-nan Chen

