

政治菁英的利益算計與檢察獨立改革

王金壽*

摘要

2006年臺灣的《法院組織法》，主要在檢察官改革協會、民間司法改革基金會等團體推動下，獲得重大改變。這次修法帶來了檢察體系幾個重大改革成果。首先，檢察總長的任命方式，改為總統提名、經國會通過之後任命，並且得到四年任期的保障。其次，檢察官人事審議委員會，取得合法性地位；同時檢審會委員的組成方式，「民選」檢審委員改為九位（檢察官選），超過「官派」委員的八位（法務部長與檢察總長任命）。第三，中央特別偵查處的成立。這些修法最大的效果，在於增加了檢察體制的獨立性，同時使得檢察體系內部的權力擴增。本文挑戰司法獨立的主流理論保險理論和與它對話的策略施壓理論。依照保險理論，無法理解此一變革，其強調即將下臺但有遠見的政治人物，主動放棄對司法控制的權力；而策略施壓理論則是預期執政黨會控制、動員司法來介入選舉。但在臺灣發生的此一個案，卻是改革團體先獲得國民黨的支持之後，再尋求民進黨支持。以政治人物的角度去思考司法獨立問題，是本文的出發點。本論文將論證，在臺灣政治人物只注重當下的政治利益，以及政治局勢的高度不穩定，使得被預期即將上臺執政的國民黨支持此任命方式的改變。而對於民進黨而言，即使將因為任命方式的改變而喪失部分權力，但仍然控制提名權，在這些條件結合下，臺灣《法院組織法》的修正才有可能發生。

關鍵詞：法院組織法、政治菁英、保險理論、策略施壓理論、檢察獨立

作者要感謝所有受訪者，但基於學術倫理，無法將他們的名字列出。我也要感謝政治學報編委會、三位審查人、蘇永欽教授、以及俞振華教授對於本文所給予的意見與建議。當然，錯誤與膚淺都是屬於我個人的。最後，感謝林繼文教授對於我當初投入司法政治研究的支持與鼓勵。

* 國立成功大學政治學系教授，E-mail: wangc@mail.ncku.edu.tw

收件日：2018年5月29日；修正日：2019年3月15日；接受日：2019年4月22日

Political Elites' Interest Calculation and Prosecutorial Independence Reform

Chin-Shou Wang*

Abstract

This paper is to study the development of Taiwan's prosecutorial independence which made a great progress in the revision of the Court Organization Act in 2006, examining the insurance theory and its critique, strategic pressure theory. These two theories had made a very different point on whether political competition promotes judicial independence. Insurance theory suggests that political competition makes the political elites promote the judicial independence as political insurance. Strategic pressure theory argues that competition will push political elites try to control the judiciary against the opponents and avoid the risk of losing power. However, judicial independence can not be seen as a static change, but a dynamic process of continuous change, and it inevitably connects with the political environments. We argue that because of political elites' short-term interest calculation and political uncertainty, they accepted a more independent and powerful prosecutorial system.

Keyword: Court Organization Act, Politic Elites, Insurance Theory, Strategic Pressure Theory, Prosecutorial Independence

* Professor, Department of Political Science, National Cheng Kung University. E-mail: wangc@mail.ncku.edu.tw

Manuscript received: 2018.5.29; Revised: 2019.3.15; Accepted: 2019.4.22

司法獨立是統治者最容易做，但卻也是最不願意做的一件事。
 只要它放手，司法就可以獨立了。
 ——一名臺灣改革派法官

壹、前言

在1998年基層檢察官發起組成「檢察官改革協會」（簡稱「檢改會」）之後，臺灣的檢察改革運動進入以運動組織進行改革的階段。¹雖然接下來的幾年，臺灣的檢察改革進展相當有限，但是在檢改會和其他民間司改團體長期努力推動修法（《法院組織法》）之下，於2006年取得重大進展。這個修法帶來了檢察體系幾個重大改革成果。首先，檢察總長的任命方式，改為總統提名、經國會通過之後任命，並且得到四年任期的保障。其次，檢察官人事審議委員會（簡稱「檢審會」），取得合法性地位；同時檢審會委員的組成方式，「民選」檢審委員（由檢察官選出）改為九位，超過「官派」（當然）委員（由法務部長和檢察總長指派）的八位，「這是基層檢察官劃時代的重大勝利」（陳瑞仁，2007）。²第三，中央特別偵查處（簡稱「特偵組」）的成立。在此修法過程中，改革團體所推動的修法版本，除了法務部因為檢審會的法制化產生極大的危機，唯恐完全失去人事權，因此「打死不退」（陳瑞仁，2007），不願意將一、二審檢察長之遴任與調遷，交給檢審會審議，以及法務部不願意見到其對下級檢察署的行政監督權遭削減，而抵制檢察總長對於下屬檢察機構的行政監督權之外，幾乎全部被立法院所接受。這些修法最大的效果，是增加了檢察體制的獨立性，同時使得檢察體系的權力擴增。簡而言之，如檢改會所言，這是「十年檢改的里程碑！」（檢察官改革協會〔檢改會〕，2008：668）

但這樣的改變，並沒有達到檢改會的預期目標。在2017年特偵組就被廢

¹ 為了免於對於本文的誤解，作者強調本文是一實然面的研究。許多人將實然面與應然面混淆。本文討論檢察體系在此次《法院組織法》修法過程中，導致檢察體系更獨立這個事實，而不是去討論檢察體系是否應該要更獨立這個問題。筆者無法理解一些實務界人士（例如財團法人民間司法改革基金會）反對將檢察官當作司法官、強調檢察官的行政官屬性（降低獨立性），但卻同時支持修法讓檢察體系取得更高的獨立性。我們應該更關注司法實務運作的情況，而不是只是侷限於名稱上的爭議。

² 2019年6月26日檢索〈輸掉戰役，贏得戰爭〉一文時，該文章網址已失效。

除，維持不到十年的時間。但這短短的時間內，仍然對於檢察體系和政治人物帶來相當大的衝擊。依照新的《法院組織法》被陳水扁總統提名第一任檢察總長謝文定，因為不願意拜票，而無法得到立法院的同意，之後拒絕再被提名。之後擔任檢察總長的陳聰明，被報導跟當時立法院長王金平、陳水扁總統的友好人士黃芳彥醫師聚餐，引起社會和媒體的質疑以及基層檢察官的不滿。之後因被監察院彈劾而請辭。在陳聰明擔任檢察總長任內，起訴了陳水扁總統和數位民進黨政治人物。接任檢察總長的黃世銘，捲入王金平、柯建銘與法務部長曾勇夫的司法關說案，之後引發為馬英九與王金平之間的「九月政爭」。2016年新上臺的民進黨政府，立即著手廢除特偵組（胡守得，2016）。廢除特偵組比起全國司法改革會議來得更早，當然也就不需要經過全國司改會議的討論與表決。³廢除掉特偵組後的檢察總長權力大失（王聖藜，2018）。但廢除掉不久，跟馬英九友好的陳長文律師，公開要求恢復特偵組（陳長文，2017）。在臺灣司法政治興起的過程中，特偵組存在這時期，是檢方對於臺灣的政治領導者（陳水扁、馬英九、王金平等）有最大衝擊的時候。⁴另外，即使特偵組被廢掉，2006年修法對於檢察體系的影響還是一直存在。例如，在檢審會合法化

³ 特別感謝一位審查人提出特偵組廢除的問題。特偵組的廢除就跟它成立時一樣，是政治考量下的結果。但這已經超出本文的範圍，必須留待另文處理。但在這裡筆者只先點出一個事實：特偵組的存廢與否，比起後來在全國司法改革會議所討論的很多議題，重要許多。我們該思考的是為何民進黨不將特偵組的存廢留給全國司法改革會議來討論，反而是一上臺就盡快廢除它。

⁴ 一位審查者指出，現今臺灣司法政治的一個特色，是司法介入重大政策或是社會爭議。筆者完全同意這個觀察。但這個主題已經遠超過本文的範圍，必須留待另外的研究來處理。這幾年司法介入政策或是社會重大爭議，最引人注目的是大法官釋字第 748 號（同性兩人婚姻自由案）。第 748 號解釋文一出來不久，就有數篇法律學者論文（如官曉薇，2019；Kuo & Chen, 2017）。不管這些法律學者之間有多大的差異，但他們都有下列的特點，而這些特點都是相連貫的。第一，以法律為中心，特別是大法官釋憲文本本身法理的討論。第二，缺乏社會政治面向的討論。他們經常完全忽略了政治和社會因素與大法官釋憲案的互相影響。如 Klarman (1996) 所言，這些把大法官當作反多數決英雄這個虛構迷思，多少要歸因於法官以及學者們以「去歷史化」方式去理解這世界，忽略了判決是在複雜的背景脈絡作出的。第三，過度誇大釋憲案所帶來的效果。這些學者假設大法官釋憲出來，各政治勢力或是社會團體都會接受釋憲，但實際上卻不是如此。大法官的釋憲案經常是被其他政治勢力忽略或是挑戰。第四，缺乏對大法官作為一個政治機構成員的研究。這些法律學者的研究都是把這些大法官當作「法律的嘴巴」(the mouth of the law)。也就是這些大法官的個人特質、政黨立場或是意識形態，甚至是他們與政治人物的關係，都不是他們研究的重點。而本文以政治人物為出發點的司法政治研究和這些法律研究的出發點成強烈對比。而司法（或是違憲審查）到底要在民主政治扮演怎樣的角色，也是憲法學者和民主政治理論學者爭論不休的議題，至今沒有定論。請見 Bickel (1962)、Bork (1990)、Dworkin (1977)、Ely (1980) 和 Waldron (1999)。對於哪些議題（例如同性婚姻的爭議），該交給大法官、立法委員或是全民公投來決定，這問題在臺灣才要開始爭論。

後，立即發生檢察人事權的衝突，且檢察人事權的內部自主性愈來愈高（王金壽，2008）。在檢改會剛成立時（1998年），檢察官票選的檢審委員所召開的「會前會」，是為了對抗法務部。但這幾年，會前會愈來愈像是各地檢署的職位分配會議，先決定哪些人可以被升遷。代表司法行政的高層法務部政次（陳明堂）和檢察總長（顏大和），還得出席會前會致詞（蔡啟文，2015）。在某些情況下，法務部所提出的人事名單完全沒有超出會前會決定的名單（李文潔，2015）。⁵即使現在特偵組已經被廢除，但仍值得我們進一步去思考它當初是如何通過的。

本文將嘗試去理解這一段檢察改革與修法過程的政治動力為何。如果這是檢察體系基層檢察官十年檢改最重大的進展，那麼在這一次修法中，喪失權力的是總統與法務部。雖然基層改革派檢察官與民間司法改革團體，是這一次修法最主要的推動者，除非我們討論政治人物的角色，將無法對於這段檢察改革與修法過程，有一完整的理解。本文將回答這個個案中的一個有趣的現象：為何政治人物願意放棄他們對於檢察體系的部分控制權力，而讓檢察體系更趨向獨立、辦案資源更為豐富？⁶或者，如本文所開始引言，在哪些情況下，使得政治人物對司法放手、讓司法獨立？本文將挑戰並修正司法獨立改革理論中主流的保險理論以及策略施壓理論，來解釋這一段修法過程。本文強調，臺灣政治人物的政治視野，並不如保險理論的所言，是具有遠見；相反地，臺灣政治人物是相當短視。⁷他們對於當下的利益的考量遠高於長遠的利益。但臺灣特殊的政治制度與政治局勢，導致這些政治人物基於自身的短期政治利益，接受了改革派檢察官與民間司法改革團體所推動的改革方案。⁸

⁵ 「4月16日會前會的人選名單，果然也成為17日檢審會中無異議通過的人選名單。無異議的原因是，8位法定及指定委員（俗稱官派委員）並沒有另外提出新人選，推原其故，因為即使提出第21人，也會在表決時輸給9位民選委員。反之，官派委員也沒有就20人入圍名單中的任何1人提出質疑，理由同前。這時候，民選委員力量充分展現，但這樣的會前會討論方式，真的能推出理想名單嗎？」（李文潔，2015）關於會前會的會議紀錄，請見蔡啟文（2015）跟李文潔（2015）。這兩份報告，是這兩位檢審委員貼在檢察官論壇，對於全體檢察官的報告。但法務部對於檢審會的操控有愈來愈細緻化的傾向。

⁶ 《法院組織法》的修法是立法的一部分，當然可以由立法研究來出發。臺灣的立法研究已經有相當豐富的成果，請見邱訪義（2010）、盛杏媛（2003, 2008, 2012）、黃秀端（2004）、黃秀端、何嵩婷（2007）、陳宏銘（2012）。本文從司法政治的出發，提供一個不同觀點的思考。

⁷ 遠見與短視在中文中帶有褒揚與貶抑之意，本文是以比較中性實然面的角度去使用。同時，遠見預設當事者可以看到他們自身的長期利益與風險問題。所以這存在至少兩種可能性：一、當事者理解到他的長期利益與短期利益的衝突，而必須在這兩者之中選擇；二、當事者沒認知到長期利益的問題。

⁸ 《法院組織法》修法過程不是唯一一個顯示出臺灣政治人物短視的個案。另一個很顯著

本文下面先將討論司法獨立的相關理論，特別是保險理論和策略施壓理論。接著，簡略地描述這次《法院組織法》的修法過程與它的重要性。最後是將理論應用到臺灣的個案，以分析臺灣的政治制度與政治局勢，並說明它們如何導引短視的政治人物接受了一個較獨立的檢察制度。

貳、司法獨立改革的動力

就司法獨立改革的動力而言，我們發現在對於改革動力的討論上，一般而言大致可區分為以下三個來源：第一是國際性的組織，例如the World Bank、Inter-American Development Bank以及United States Agency for International Development (USAID) 等等。這些國際組織不僅提供資源，也提供法律改革的藍圖 (Dakolias, 1995; Domingo & Sieder, 2001; Prillaman, 2000)。由於許多國家本身的政治體系和司法體系就是腐化無能，也正是要被改革的對象，但國內或體制本身就缺乏改善或改革力量，必須求助於外來的援助和資源才有可能推動司法獨立改革。

第二種力量則來自政治菁英和政黨 (Chavez, 2004; Finkel, 2004, 2005, 2008; Ginsburg, 2003; Hirschl, 2004a)。這些掌握政治優勢的階層可能基於各種不同的理由進行司改，最常見的情況是為了要控制司法並操縱審判，也可能為了防止日後下臺受到政敵以司法來迫害，而主動讓司法獨立。當然，政治人物也經常違反過去的政治承諾，後來對司法進行政治干預。另一種政治人物的改革動機較複雜、策略也較細膩，當統治者在民主政治領域受到威脅時，將部分的權力分享給和這些統治菁英有相同意識型態的司法菁英，透過司法體制或是政治的憲政化，來繼續維持原有統治者的霸權。而第三種力量，則是民間改革團體 (Dakolias, 2000)。臺灣的財團法人民間司法改革基金會（簡稱民間司改會）就是一例。

臺灣的個案顯得非常特別，因為臺灣司法獨立改革運動最初的發起力量，並非上述三者中的任何一個，而是從體制內展開；這些運動的發起人，也非體制內的高層幹部，而是處於最底層的年輕基層法官和檢察官。這些法官和檢察官們無懼於體制外與體制內的各種壓力，進行了司法事務的初步改革；我們幾乎無法從上述的討論中來圓滿地解釋這個現象。在整個司法獨立運作中，法官扮演非常關鍵性的角色。如果法官失去司法獨立的意識、欠缺勇氣以抵抗不當

的個案是選舉制度的修正，民進黨基於眼前的選舉壓力，支持了國會減半和單一選區兩票制，而置長期利益而不顧。

干預和社會、政治的壓力，以及缺乏將改革理念付諸實踐的動力，那麼再多的司法獨立保障制度，也無法確保司法本身的超然與獨立。Dakolias (1995: 172-173) 指出：「最後確定司法獨立發展的是司法體制本身的責任，是由它（法官）決定是否獨立行使職權。」Fiss (1993: 57) 也指出並非所有人——包括法官自己——都能夠珍惜獨立的存在和體認獨立的重要性。就臺灣個案而言，最諷刺無疑是黃世銘以檢察總長身分向馬英九總統報告司法關說案，黃世銘認為任命他為檢察總長的總統才是他必須負責的人，而不是珍惜制度上給予他的民主正當性、獨立性和任期的保障，向人民負責。

即使如此，我們卻在現實當中，看到臺灣的司法獨立改革是由法官和檢察官所主導的，此一個案顯得非常特殊。與其他國家比較後，很難發現他國的司法改革是由基層法官主動發起改革；更難能可貴的是臺灣法官所推動改革的結果，幾乎都成功。⁹但臺灣的檢察改革非常不同於法院的改革，臺灣法院的獨立改革能成功的原因之一，在於即使法院獨立了，只要統治者能繼續控制檢察體系，在不告不理的原則下，法院對於政權的維繫影響不會太大。相反地，檢察體系可以主動偵辦許多案件，而它對於政治人物的潛在威脅性，也就顯得相當地高。

雖然臺灣在民主化的司法獨立改革與檢察獨立改革中，分別由司法體系內的基層的法官與檢察官做為主要推動者；但是憑這些改革派法官與檢察官的努力，還是無法達成目標，特別是需要經過修法才能達成目標的改革行動。這些改革行動必須得到政治人物的支持才可能有實質的進展（王金壽，2016）。

參、司法獨立的政治基礎：保險理論與策略施壓理論

至今學界尚未有對於司法獨立改革有一完整的理論。司法的獨立可提高政策的可信度 (Landes & Posner, 1975)，提供資訊利益予立法者 (Rogers, 2001)，而政府也可藉此將不受歡迎的政策責難轉嫁於法院 (Graber, 1993; Lovell, 2003; Moustafa, 2007; Salzberger, 1993; Whittington, 2007)，加之大眾偏好以司法獨立懲罰公然藐視法院的政客 (Gely & Spiller, 1992; Rosenberg, 1992)；因此，政治上願意賦予司法獨立的權力以約束行政與立法機關。而Hirschl (2004a) 運用多元的描述，以宏觀的面向提出「霸權保存理論」，檢驗憲政主義的政治起源與影響，

⁹ 西班牙是很少見法官和檢察官介入司法改革的例子之一 (Hilbink, 2007)，但西班牙的個案與臺灣的個案相比較的話，在改革的規模與成果，仍相差甚遠。

而非僅止於選舉市場的觀點。統治菁英在面對政治市場中，新起的挑戰勢力時，將許多權力交給司法體制，以繼續維持他們的政治利益。

除了上述幾個關於司法獨立的理論之外，另一個重要的理論是「權力分散」理論 (Chavez, 2004)。¹⁰當一個政治權力結構較分散，一個政黨無法獨大控制所有政治資源時，司法最有可能獨立。這個理論雖然是由政治權力結構出發進行討論而顯得相當有創見，但它也有一些缺失。首先，它是一個結構式的解釋，無法提供一個較動態的說明。其次，和臺灣個案較相關的是，它的解釋力相當有限。從2000年民進黨執政到下臺，臺灣政治幾乎是「分立政府」，依照權力分散理論，我們應可以預期在這段時間中，政治權力結構較有助於司法獨立的改革成功。但是這理論無法解釋為何檢察獨立改革到2006年才有突破性的進展，而不是更早或是更晚。

但誠如Maravall & Przeworski (2003: 2) 所說：「要發展一個關於法治的實證概念，我們必須開始於政治力、以及他們的目標、組織和衝突。」法律不會自我改變、也不會自己主動應用到個案。「法律作為一個人類創造物，必須服從於人類的意志。事實上，法治這個詞本身就是個修辭。法律無法統治，統治是一個行動，而法律無法行動」(The law cannot rule. Ruling is an activity, and laws cannot act) (Sánchez-Cuenca, 2003: 62)。

司法獨立的理論中，最常被提出討論者莫過於「保險理論」(Epperly, 2013; Finkel, 2004, 2005, 2008; Ginsburg, 2003; Ramseyer & Rasmusen, 2003; Stephenson, 2003)，該理論提供一個直觀且扼要的解釋：當政黨彼此政治競爭愈高時，政黨輪替愈可能發生時，執政的政治領導者，為了避免自己下臺以後被對手掌握並透過司法進行政治報復，會更有意願進行司法改革與維持司法獨立，作為政治保險，以確保自己任期後的財產保障、人身自由及政治權利。亦即假設：當政治競爭強烈時，政治領導人面臨讓司法獨立的利弊衡量，司法獨立的成本僅是政治部門可能無法完整掌握司法，然而讓司法獨立的利益則是一旦失去政權，對方執政後亦無法掌控司法來對其整肅，執政者對於任期後受司法懲戒的憂慮大於失去政權 (Epperly, 2013; Helmke & Rosenbluth, 2009; Ramseyer, 1994)。

Ginsburg (2003) 是保險理論的代表作之一，該書中的其中一個個案就是臺灣。該書主要在討論違憲審查權如何在新興民主國家中發展，但是作者經常將司法獨立與違憲審查混為一談。他以現實面思考憲政主義的政治起源，提出

¹⁰ 運用此理論去進行臺灣與韓國檢察獨立的比較研究，請見陳鴻章 (2014)。

「保險理論」來解釋司法審查權；他認為民主化的三波浪潮，促使執政者思量其未來的保障。換言之，由於政黨變遷與環境結構的改變，使「選舉市場」出現許多的不確定性，制憲者將會考慮到政治環境與未來發展，也許執政的政黨現在是多數，但難保將來因為選舉失利、政黨輪替，而成為少數。所以現在的執政者願意採用司法審查制度，讓司法來限制政治，以確保今日的執政多數未來可能成為在野少數的權利。但倘若制憲者只重視執政多數的意志，未來他們就有可能受到今日小黨的報復。以此觀之，司法審查權乃是一種對於未來的保險。保險理論以現實的觀點作批判性思考，基於選舉市場的邏輯來解釋司法授權，強調政府機構與政治動機為授權司法的主要因素，認為執政者借用了社會正義的修辭，以達到維護自身利益之目的。由於保險理論採用政治行為者導向，不依賴系統性和結構性的分析，所以它不像其他理論缺乏政治基礎的討論。Ginsburg的研究貢獻在於審思司法機構獨立背後的政治因素，解釋民主化與司法之間的關聯，然而，此論點並沒有完整的說明司法權擴張，其無法充分解釋最早憲法化的美國案例，而且將微妙複雜的政治鬥爭過於簡化，更忽略了經濟與司法精英本身對司法權的影響力。

而Stephenson (2003) 一文的標題：〈當惡魔黨回來時：獨立違憲審查的政治基礎〉(‘When the Devil Turns...’: The Political Foundations of Independent Judicial Review) 一語道出保險理論的精髓。有遠見的統治者必須思考下臺以後，他的政敵是否會用司法來打擊他。這個理論強調政治人物是為了他自身的政治利益才讓司法獨立，而不是為了公眾利益。Stephenson (2003) 指出由於民主的政治競爭性升高，各政黨為了避免其權力受到威脅，必須建立獨立積極的司法系統來作為監督機制，因而造就出司法審查權，使法院得以控制政策產出，進而限制行政與立法機關。司法之所以能獨立，乃由於法治政府的授權；換言之，司法是被政府所支持創造的，法院必須依賴執政者以實行司法裁決。然而政府既可以擁護司法獨立，也可以推翻這些規定，司法權力並無實質保障。

因此，Stephenson (2003) 進一步地修正保險理論的觀點，限定了司法審查權的成立前提，並證實穩定的政治競爭有益於司法獨立。在穩定的民主中，對於政治競爭者而言，獨立的司法審查權是為了未來的保障。但是，Stephenson沒有考慮政治不穩定時的情形。當政治不安定時，執政者甚至無法確保可否完成任期，更遑論對未來的權力考量。為了鞏固政權，統治者勢必要控制司法，建立弱小的法院，讓政府既可以得到司法的邊際效益也不用犧牲政策的彈性。因此，政治系統的不穩定將降低司法獨立的可能性，因為控制司法體系才是較佳的做法，而司法審查權的獨立將成為統治者的風險。

簡言之，保險理論最大的優點是在於，它提供了以政治人物為核心的司法獨立理論，而且這個理論對於政治人物沒有太多浪漫唯心的假設。但即使如此，它還是有下列缺失。第一，這個理論假設政治人物存有遠見，但這假設不一定成立，仍有待檢驗。第二，Stephenson指出穩定的政治競爭有益於司法獨立，但並未討論在不穩定的政治局勢中，司法可以扮演何種角色。也就是說，他忽略了一種可能性：政治人物繼續操控司法以維持他的政權。換言之，政權不穩定的統治者，不會很有遠見地規劃下臺之後的局勢；而是短視地、更積極去控制司法以維持他的政權。第三，保險理論對於統治者定義太簡單，他只假設了一個統治者或是政黨，但忽略了統治集團內部權力衝突的可能性；而這些內部權力衝突跟外部權力衝突一樣，會影響政治人物的策略性思考。第四，保險理論缺乏制度性的討論。內閣制與總統制會有很不同的影響。總統制比起內閣制，更容易產生權力分散的政治結構，因而導致政治人物不同的政治策略。

不過，Epperly (2013) 採用量化模型的實證研究，觀察從1960年至2004年間具有政治競爭性的民主國家，發現其政治領導人在下臺前夕若讓司法愈獨立，其在下臺以後確實更不會受到司法整肅。保險理論的基本設想是以執政者避免下臺後，司法被反對黨掌握用以整肅自己，才讓司法獨立。至於司法獨立之後是否真的有效達成其保險效果，Epperly證明：司法獨立程度愈高，政黨輪替後，下臺的政治領導者愈不會被政治性起訴與司法追懲，亦即政治保險效果是存在的。¹¹Epperly的貢獻之處在於，在應證「政治競爭性」與「司法獨立」的正相關之外，也同時證明「司法獨立」與「政治領導人下臺後免於政治性起訴與司法追懲」有顯著相關性。

此論證確實有鼓勵政治人物促進司法獨立的作用，以及可以說明司法愈獨立，愈不會有政治性起訴的可能。然而，卻不能完整解釋司法獨立在一個國家內的發展過程。Epperly可以解釋司法獨立增強之後對政治菁英可能帶來的後果，卻無法解釋司法獨立增強或減弱的變動過程。尤其在不同的政治制度下的政治競爭性，未必能論證政治領導人促進司法獨立，有時反而是完全相反的結果，司法獨立是減弱的，政治領導人更嚴密控制司法 (Popova, 2010, 2012)。

基此，Randazzo, Gibler, & Reid (2016) 對於保險理論重新進行理論檢證，他們採集從1960年到2000年間近145個國家的司法獨立數據，依據實證研究的

¹¹ 但 Epperly 的研究個案並沒有包括臺灣。如果比照陳水扁、馬英九在任內對於司法體系的作為跟下臺之後的司法官司，將會是一個很有趣的研究題目，但這已經超出本論文的範圍了。

結果對保險理論提出如下修正：保險理論中政治競爭性愈高愈可以促進司法獨立的解釋適用於成熟民主國家，至於新興民主或轉型民主國家其政治競爭性愈高，未必能夠促進司法獨立，此部分未獲得實證資料的支持。有趣的是，專制或威權國家反而在政權穩固的時期，由於失去政權風險很小，政治領導人反而樂意給予司法部分的獨立性，來增加其統治正當性 (Moustafa & Ginsburg, 2008; Toharia, 1975)。可知，司法獨立在威權體制中仍可能會成長，在民主體制中也可能會萎縮，這是一個持續不斷變動的過程與狀態，非絕對的概念，一個完美且不受任何干涉的司法獨立事實上是不存在的 (Larkins, 1996: 626)，即使在民主國家仍要細心維持司法獨立，避免其崩潰 (Vanberg, 2008)。

雖然保險理論仍然是司法獨立研究中的主流，但最近開始受到挑戰。Popova (2010) 提出策略施壓理論 (strategic pressure theory)，指出「政治競爭性」促進司法獨立的假設，並非必然。在新興或轉型民主國家，其政治競爭性愈高可能反而會損害司法獨立性，而不是促進司法獨立。新興民主國家的政治領導人在政治競爭激烈時，對於失去政權的風險控制方式，是干涉控制施壓司法來打擊對手，讓失去政權的危險不發生，自己得以繼續執政。

Popova (2010, 2012) 以俄羅斯與烏克蘭為例，兩個國家的司法獨立性均不高，而在具有政治競爭性較高的新興民主國家烏克蘭，其司法獨立性在2002年國會選舉期間相較之前則明顯下降，尤其在2004年橙色革命 (Orange Revolution) 影響，烏克蘭最高法院宣告總統選舉無效須重新舉行選舉，原本第一次已獲勝選的執政聯盟候選人，並任總理的亞努科維奇 (Viktor Yanukovich) 也因此當選無效，在第二次總統大選反對派候選人尤申科 (Viktor Yushchenko) 則獲得勝選而成為新任總統。而烏克蘭自2002年至2010年間議會政治競爭亦相當激烈，執政聯盟數次更迭，但是政治領導人干預司法的情形反而更明顯。

Epperly (2013: 251-253) 更以前烏克蘭女總理季莫申科 (Yulia Tymoshenko) 為例，說明烏克蘭正因沒有促進司法獨立作為政治保險，可能導致政治領導人下臺後被判刑的命運。於2007年至2010年間身為總理的季莫申科聲勢相當高，然而於2010年角逐總統卻失利，後來他被以濫用總理職權起訴並判刑7年。

而與臺灣同為東亞文化圈亦為法律繼受國的日本，雖屬民主國家，但其實質上的司法獨立性卻不高 (Ramseyer, 1994; Ramseyer & Rasmusen, 2003)，Epperly (2013) 以日本為例證，長期以來由自民黨執政，說明正因為缺少政治競爭性，政治人物並無明顯促進司法獨立作為政治保險的誘因。然而，1990年代日本政治競爭性明顯增加，長期執政的自民黨在1993年國會席次未過半，而須與其他政黨合

作組成執政聯盟，更在2009年由民主黨獲得國會過半席次，自民黨首次完全失去執政權，日本實質上的司法獨立性卻未有明顯增加變化 (Ramseyer & Rasmusen, 2003, 2006)，象徵司法獨立的司法審查權甚至是失敗的 (Law, 2011)。

綜合上述，我們可以發現政治競爭性未必能夠促進司法獨立，在成熟民主國家較可能符合保險理論解釋，而在新興或轉型民主國家則未必，更有甚者是干涉施壓司法來打擊政治競爭對手；然而若政治領導人愈能促進司法獨立，在政黨輪替之後，在其任期結束後愈不會面臨司法懲戒（包含政治性起訴與法院判刑）。

在成熟民主國家的政治領導人，較可能對任期後受司法懲戒的憂慮大於失去政權，由於失去政權仍可能在民主程序中贏回政權；然而一旦受到司法懲戒後，可能人身自由、財產乃至政治權利即不再擁有。相對於新興民主國家或轉型民主國家的政治人物，所考量可能就不是這樣的問題，對他們而言可能失去政權的憂慮大於任期結束後受司法懲戒。雖然都是風險控管的問題，保險理論是以司法獨立作為保險來降低失去政權時的風險，相對的策略施壓理論則是干涉施壓司法打擊反對黨，使失去政權的風險不要發生。

如果保險理論正確的話，那麼我們應該早就在臺灣民主化之後，開始看到政治人物開始進行司法改革，因為自1992年國會全面改選和1996年總統直選之後，就選舉競爭而言，任何政黨都可能在選舉中失去政權。¹²但是臺灣在民主化之後的改革，主要是在基層改革派法官和檢察官的推動下取得進展，而不是由政治人物來發起改革。特別是法院的獨立改革幾乎沒有得到政治人物的關注（王金壽，2008），這可能的原因之一是：在當時國民黨沒有「遠見」預期他們會在選舉中下臺。同樣地，在2000年總統選舉後做為一個少數政府的民進黨政府，應該遠比2000年前的國民黨更有可能在選舉中下臺。如果民進黨有遠見的話，那麼更是應該在一上臺就開始進行司法獨立改革。同樣的，如果策略施

¹² 政治人物在民主化之後的初期不關心司法改革，與本文強調政治人物利益為思考點，表面上看來似乎矛盾，但有兩個重要原因造成這差異。第一，民主化後初期跟這次修法不一樣的是，當時臺灣的司法對於政治並沒有那麼重大的影響。司法政治的興起（特別是跟本修法有相關的查緝黑金中心的豐富掃除黑金成果），要到1990年代後期才出現。第二，過去的司法改革行動與議題，例如事務分配、人審會、檢審會、票選庭長和主任檢察官、院長辦案等等，對於政治人物並不會帶來重大且立即的衝擊。這跟《法院組織法》的修法影響到總統、立法委員以及擴張檢察體系的權力有非常大的不同。

壓理論是正確的話，¹³那我們應該會觀察到陳水扁和民進黨在大規模的利用司法來進行輔選。¹⁴

雖然保險理論與策略施壓理論都無法完善解釋臺灣的2006年的《法院組織法》，但如果我們讓這兩理論對話，仍然會發現特殊的意涵。第一，兩個理論都是以政治菁英利益為出發點。跟只講法律規範或是制度討論的方式大相逕庭。以政治菁英為出發點去思考司法獨立 (Law, 2009; Ramseyer & Rasmusen, 2003)、司法政治興起 (Graber, 2005; Hirschl, 2004a, 2004b, 2008; Trochev, 2008)或是司法至上主義 (judicial supremacy) (Whittington, 2007)，是政治學者和法律學者最不同的基本觀點。第二，這兩個理論基本假設的不同是政治人物的視野：保險理論認為政治菁英是有遠見的、策略施壓理論則是認為政治菁英是短視的。但這只是假設，必須等待更進一步的實證檢驗。同時，兩個理論都忽略了一種可能性：政治菁英的長期利益跟短期利益是衝突。他們被迫需在這兩難中做出抉擇。到底政治菁英會如何做抉擇，只能在個案中的政治現實環境作利益分析，才能得到解答。第三，兩個理論都強調競爭政治的不確定性。政治上的不確定性加上對於新制度的效果缺乏足夠的資訊，讓政治人物對於新的制度設計面對更複雜的難題 (McFaul, 1999; Trochev, 2008)。在這些高度不確定性的政治環境之下，政治人物經常是依賴「短期計算」(short-term calculations) 來思考如何維持他們的權力 (Trochev, 2008: 39)。

¹³ 當然策略施壓理論要能成功的話，其中兩個關鍵因素是執政黨對於司法有多少控制能力，以及司法能對選舉產生多大影響。

¹⁴ 這個問題同樣的可以來思考馬英九與國民黨，特別是馬英九下臺前。馬英九總統任內對於司法制度並無提出較矚目或重大的改革政策。馬英九在下臺前，並沒有如策略施壓理論所言全面性動員司法來幫國民黨輔選。但是在司法人事的操作上，有些跟他過去的作法非常不一樣。例如 2015 年 4 月大法官人事案，馬英九提名判其特別費無罪定讞的最高法院承審法官林俊益，為司法院大法官。而這大法官的人事案是與蔡英文交換監察委員人事案而來 (林瑋豐、顏振凱，2015)。這兩者都需要國會同意。那為何馬英九願意這樣的交換？筆者訪問司法體系內部知情人士，表示當時馬英九提名的四位大法官人選中爭議最大的就是林俊益，而就其所知悉馬英九卻是強烈要求林俊益一定要獲國會同意。所以當時無論民間團體、改革派法官如何抨擊，馬英九仍不為所動。與先前因白玫瑰運動發酵，提名將女童性侵案有罪判決撤銷發回二審的最高法院審判長邵燕玲為大法官，受到輿論抨擊，馬英九即不堅持提名，有相當大的差別。又如最高法院院長的任命，雖是總統的權力，往例馬英九都接受司法院長所推薦人選。然而，在 2015 年 10 月馬英九逕自任命鄭玉山為最高法院院長，不接受司法院長賴浩敏所推薦人選。與任命前任最高法院院長楊鼎章，係尊重賴浩敏所推薦人選，向來作法有所差異。可發現馬英九於下臺前夕，對於司法人事的操作相當積極，在其可行使的職權範圍內，提名其所意欲的人選，與先前消極態度有所不同。簡而言之，馬英九到總統任期的最後期，才思考下臺後的處境。

但是，為何這些政治人物和政黨都在缺乏遠見之下，臺灣的檢察體系在2006年修法過程中取得重大的進展？為何一群缺乏遠見的政治人物，願意放棄他們的權力讓檢察體系取得更大的實權與獨立性？本論文將以政治人物的角度去思考司法獨立問題為出發點。我們將論證在臺灣政治人物只注重當下的政治利益（短視），以及政治局勢的高度不穩定，使得被預期即將上臺執政的國民黨支持此任命方式的改變。而對於民進黨而言，即使將因為任命方式的改變而喪失部分權力，但仍然控制提名權，在這些條件結合下，臺灣《法院組織法》的修正才有可能發生。

肆、《法院組織法》的修法過程以及重要性¹⁵

首先提出檢察總長任命方式需要改變的應該是民間司改會。民間司改會在1998年提出「法官法」草案時，並沒有給予檢察官身分特別的重視，並且主張檢察官不在準用法官法之列。這也是後來引起基層檢察官的危機意識，而促成檢改會成立的原因。而在引起基層檢察官激烈回應之後，民間司改會立即進行檢察改革的相關討論並舉辦座談會（財團法人民間司法改革基金會〔民間司改會〕，1998a，1998b），最後在1998年底提出了「民間版檢察署法」草案。在這草案中，檢察總長應該由「行政院長提名、經國會通過任命，並且有四年的任期保障」。但值得一提的是，民間司改會顯然尚未對檢察制度有深入的討論，以致於在1999年初民間司改會提出「司法改革藍圖」時，將檢察總長的任命方式改為「總統提名，經立法院同意後任命，並應有一定的任期」（民間司改會，1999）。但是檢察人事改革的討論，除了在2000年總統大選被提及之外，幾乎不是民間司改會討論的重心。這可能跟民間司改會將立法重心放在法官法上有關。

民間司改會曾經在2000年總統大選時，曾就如何維持檢察獨立與檢察一體，請問各總統候選人。相對於連戰、宋楚瑜等候選人相當空泛的回答，陳水扁明確地提出「檢察總長的任命應經國會同意，並採任期制」（第十屆總統候選人，2000：23）。

¹⁵ 本文部分資料來自於訪談資料。訪談對象包括了推動修法的檢察官、立委、民間改革團體人士。為了讓受訪者免於任何因本研究帶來的不便，本論文不列出個別受訪資料，因為這些推動參與修法的核心人士人數並不多，很容易辨認身分。本論文並沒有訪問此次修法中三個最關鍵人士：陳水扁、馬英九和王金平。如 Hirschl (2008: 108) 所言，這些政治人物的動機相當難確認，也缺少很多書面資料可以證實。他們也很少願意承認政治計算，反而是用高貴的理由來當藉口。即使如此，本文藉由其他參與者的訪問與文獻資料，提出這些政治人物政治考量的一種可能解釋。

在2000年總統大選中相關檢改議題雖然有被提及，並沒有得到重視。2001年4月法務部無預警的大規模調動檢察長。民進黨籍的法務部長陳定南藉成大MP3事件以及搜索中時晚報案件，換掉羈押民進黨市長的臺南地檢檢察長林朝陽和對興票案做出不起訴的北檢檢察長黃世銘；而其他幾位羈押或起訴民進黨縣市長的地檢署檢察長，如新竹、南投地檢署，也遭到不同程度「貶抑調整」。雖限於當時政治局勢，檢改會只能與法務部取得妥協，而無法全面性地思考檢察體系改革，但這也是日後關於《法院組織法》中檢審會權限修法的原因。¹⁶

2002年底立法院以主決議的方式，要求法務部應於2003年「廢除查緝黑金行動中心及各特別偵查組，其業務應回歸正常法制」。這個決議由泛藍立委提案和連署，並不是一個太令人訝異的政治動作。查緝黑金行動中心在2000年開始運作時，民進黨尚未發生太多弊案，因此偵查對象中許多是泛藍的政治人物。那時查緝黑金行動中心幾位檢察官原本打算解散查緝黑金行動中心，就此回歸各地檢署。但當時雲林地檢署曾勁元檢察官向查緝黑金行動中心幾位檢察官和檢改會提出建議：既然立法院要求法制化，那就順勢而為，要求修改《法院組織法》。

自2003年由邱太三、段宜康兩位立委提案開始，到2006年修法通過，一共有七次提案。這幾個修法提案有幾個特色。第一，首次提案幾乎沒有在政治上得到太多的支持。在法制、司法聯席會議時，兩位提案人都沒到場，同時發言反對修法的，包括了民進黨立委尤清、林濁水和國民黨立委陳建民（〈法制、司法兩委員會聯席會議〉，2003：《立法院公報》）。之後各次的提案，得到愈來愈多立委的支持。到最後，在2006年的修法中，除了陳水扁和法務部之外，很快地都得到各政黨和關鍵政治人物的支持。

第二，推動團體由原本少數幾位檢察官，擴大到由檢改會、民間司改會、泛紫聯盟、臺灣透明組織、律師全國聯合會、臺北律師公會、臺灣人權促進會、臺灣法學會和乾淨選舉促進會，一起發起成立「反貪腐行動聯盟」。到最後，連帶有相當官方色彩的「中華民國檢察官協會」（檢協會）也加入支持修法的行動。第一次的修法提案動作，只侷限於少數檢察官，連許多基層檢察官也不知此事。最後一次修法，不僅多加入許多社會改革團體，可以增加社會動員的能量，也可以在運動策略上變得豐富且更多元化。

第三，修法的範圍由片面到全面性討論檢察體制。在第一次提案中，最主要

¹⁶ 關於這一段歷史，請見陳銑銘 (2008a) 的討論。

的修法內容是關於檢察總長的任命方式，雖然有提及特偵組，但它的修法內容不完備，而對於檢審會的法制化則未提及。但到最後一次提案時，修法的範圍相當全面性與完整，包含了檢察總長任命方式、成立特偵組以及檢審會法制化。

這一次修法的重要性，可說是臺灣檢改十年最大的成就，也是臺灣檢察體制朝向更獨立的制度性發展。¹⁷陳瑞仁檢察官分別以「外在民主化」（總長國會同意任命）和「內在民主化」（檢審會法制化）；而陳鈺銘檢察官則以「檢察總長中立化」（國會同意任命）和「實權化」（特偵組、行政監督權和檢審會主導權）來描述這一段修法內容（陳鈺銘，2008a：72）。除此之外，在政治上，還有其他的重要性。第一，檢察體系更遠離政治體系的直接操控。不僅檢察總長有任期，更重要的是檢審會取得法制化地位，檢察體系可以因此主導內部人事問題。第二，檢察體系（特別是檢察總長與特偵組）取得更大的權力與資源，可以對於高層政治人物涉及之重大案件進行偵辦。這些對於政治人物來說，不僅在權力上是一大損失，而且日後有可能遭受這些獨立、有實權的檢察官的偵辦。我們不應低估了此事對於政治人物的嚴重性，臺灣的檢察體系對於國民黨的侍從主義造成決定性的影響（王金壽，2006），而缺乏法源基礎的查緝黑金中心也偵辦了許多中央政府官員與立委（沈明倫，2008），因此在檢察體系邁向更獨立發展、取得更多的實權，對於任何政治人物，都是一潛在的嚴重威脅。我們回到本文的問題意識：為何在面對未來可能來自檢察體系的威脅時，臺灣的政治人物願意放棄他們的權力，而讓檢察制度變得更獨立、更有實權？

伍、政治菁英的短期利益算計與檢察改革

我們接著討論幾個行動者在此修法過程中的利益，但焦點將放在最後面幾個關鍵的政治人物。本文討論的政治人物僅侷限於這個修法中直接參與修法、且對他們自身政治利益有重大影響的政治人物：陳水扁總統、馬英九總統（國民黨黨主席），以及立委（特別是立法院長王金平），並不是包含所有的政治人物。首先，在此修法過程最重要的推動者，是幾個改革團體：包括了檢改會、民間司改會和律師公會，這些團體之中又以檢改會最重要。對於檢改會而言，除了少數幾項之外（如檢察長的調動是否經過檢審會審議），這次修法都依照他們的提議進行，他們達到了長期的努力目標。這不僅是理想的達成，也是整個檢察體系的權力擴張。對他們或是整個檢察體系而言，並沒有短期和長

¹⁷ 但必須補充說明一點的是：檢察體制愈獨立，是否會帶來更好的制度，是一個有待檢驗的問題。

期利益之間衝突的問題；但對於民間司改會而言，卻有監督司法與司法獨立之間的衝突。民間司改會長期要求要監督司法，但此修法過程卻賦予檢察體系更大的獨立性與合法性，這一點可能是民間司改會始料未及，也顯示出民間司改會對於檢審會重要性的忽略，更低估了監督司法與司法獨立之間的複雜性與兩難（王金壽，2007）。與檢改會一樣，沒有短期和長期利益之間衝突的問題是法務部，但他們的立場完全相反。法務部幾乎反對所有的修法，因為這幾個修法條文幾乎都是在削弱法務部長的權力。法務部不僅沒有支持修法，甚至進一步遊說提案立法委員撤銷此案。¹⁸

檢改會在推動《法院組織法》的遊說理由，一大部分符合保險理論的邏輯。在公開發放的「法院組織法修正Q & A說帖」裡，對於檢察總長任命需經過國會同意，是否會變得無法控制、或是受到更多的政治干預的質疑，檢改會的回應除了這是世界立法潮流之外，新任命方式其中一個優點是：

一旦取得民主正當性後，可避免受到來自行政權的箝制……檢察總長的任期只有四年，而且不得連任，目的就是要仿照大法官的產生方式，藉由固定任期制與不得連任的設計，使檢察總長不必向當初提名他的總統與同意他的立法院屈服。（檢改會編，2008：624）

這樣的政治保險的邏輯不僅顯示在公開的文件上，在私底下的遊說工作，《法院組織法》背後的政治邏輯，更是直接且清楚被表達出來。數位受訪者表示，檢改會的代表在遊說立委時，都是以檢察總長任命方式改變後，檢察體系比較不容易被行政權作為政治鬥爭的工具，來爭取立法委員對於修法的支持，也就是如果修法通過，立法委員日後被政治對手利用司法來進行政治迫害的機率將會降低。同時也因為這個政治邏輯，檢改會堅持法院組織法的修法對於新檢察總長的任命方式必須有「日出條款」（檢改會編，2008：653-655），修正案通過生效後一個月內，總統必須向立法院提出檢察總長人選。日出條款有兩個政治目的。第一、可以立即換掉當時非常具有爭議的檢察總長吳英昭。¹⁹第二、讓

¹⁸ 法務部在 2016 年在民進黨上臺後不久，就提出廢除特偵組的五大理由：一、特偵組影響檢察機關內部監督機制；二、違反行政法上機關與職務不兩立原則；三、概括條款明訂特偵組事務管轄、違反法律明確性原則；四、檢察官具有司法屬性，沒有再設置特偵組的必要；五、違反再議程序及案件管考制度。

¹⁹ 陳水扁任命吳英昭時，就引起包括檢改會以及他本人律師團的大反彈（檢改會編，2008：274-275）。

檢察總長的任期與總統任期錯開。當時檢改會召集人陳鈺銘就表示：「若總長繼續懸缺，拖到2008年新任總統再任命，將使總統、國會、總長之任期完全一致，且此情勢可能延續到以後各任檢察總長。此使總長之包袱太重，影響其職權之公正行使」（陳鈺銘，2008b：293-294）。²⁰

接下來我們討論的重點是政治人物。如Skowronek (1997: XV) 對於美國總統研究所言：我們不該期待這些人跟社會科學家般一樣思考未來的歷史。總統是很實際的政治人物，他們專注於當下面對的現實處境。對於臺灣的總統（或是其他政治菁英）而言，獨立或是統一可能是他們長遠的政治夢想，但大部分的時候他們必須面對當下的政治現實。以2006年《法院組織法》修法而言，他們大概很難考慮這些事情跟臺灣政治未來前途與法治的關係。他們最有可能的思考是這法案修法與否，對於當下（短期利益）和2008年總統大選之後（長期）的利益考慮。如我們之前在理論討論部分所提及，短期跟長期的利益不一定一致，有時候反而會是衝突。政治人物必須在這個短期與長期利益衝突的兩難中，做出一個抉擇。

國民黨和民進黨一樣在2004年前，並沒有多強意願支持這修法。理由很簡單：他們預期在2004年可以贏得總統大選，之後就可以享受控制檢察體系的權力，因此沒必要支持這個修法。在2004年之後，國民黨的權力結構必須分為兩大部分來討論，一是以王金平為主的立法院黨團，另一個是國民黨黨主席馬英九。²¹對於這些人都存在長期利益與短期利益的衝突。就制度面而言，立法院在這次修法過程是擴權，它可以透過對於檢察總長同意權的行使，來對檢察體系發生影響力。但就長期而言，一個獨立且有任期保障的檢察總長，加上辦案人力和物力資源豐富的特偵組，對於習慣於黑金政治運作的立委而言，都是一個潛在的重大威脅。但對於當時政治局勢而言，國民黨黨內尚未決定黨內總統候選人。當時一個潛在的政治動機是：對於當時立法院部分的國民黨團而言，修改立法之後一個立即可能的政治利益，是透過檢察總長和特偵組來影響國民黨黨內可能的總統候選人。對以王金平為主的國民黨立委而言，短期的政治利益遠高於長期的政治威脅。

²⁰ 當時國民黨籍立委黃德福，也在推動修法團體拜會馬英九時，表示：「檢察總長的任期交錯，這方面條文可以再討論，若本會期通過，則剛好可以交錯」，請見「民間檢察制度改革聯盟拜會國民黨主席備」（檢改會編，2008：651）。

²¹ 國民黨黨團當然不是鐵板一塊，全部支持王金平的意見和領導。但在王金平長期擔任立法委員以及當時擔任立法院長，相對於當時擔任國民黨黨主席馬英九是有較多的影響力。這可以從2005年王金平與馬英九競爭國民黨黨主席時，大部分的立委支持王金平看出。

以王金平為領導的國民黨立委的政治利益計算，在陳水扁提名謝文定和陳聰明出任檢察總長的過程得到進一步的證實。陳水扁首先提名謝文定出任檢察總長，但因為謝文定拒絕去跟立法委員拜票，而遭當時泛藍立委先是抵制行使同意權、接著是突襲性表決否決。陳水扁曾有意要二度提名謝文定，但謝文定不願意再度接受提名。陳水扁接著提名陳聰明。或許有鑑於謝文定的例子，即使檢改會和其他民間修法推動團體多次公開要求「除了正式之同意權行使之聽證程序外，絕不公開或是私下拜會立法委員或立法院黨團，更不可以有任何之利益交換，以求任命過關」（檢改會編，2008：285），陳聰明不僅在事前積極私底下拜會立委，也在提名通過後，帶領數名檢察官到王金平官邸餐敘。參與餐敘的政治人物，還包括了數位國民黨籍和無黨籍立委。²²

同樣的，對於馬英九而言，也面臨一個長期與短期利益衝突的兩難。馬英九當時雖然還未被國民黨正式提名，但已經是大家公認最有可能當選下屆總統的人士。因此就馬英九的長期利益而言，就是維持原來檢察總長的任命方式，等到當選總統之後，可以繼續控制檢察體系。馬英九原先的立場在他接見民間檢察制度改革聯盟時，說得相當清楚（民間檢察制度改革聯盟拜會國民黨主席備忘）：

若由總統提名，立法院同意，將會造成行政層級上的問題。法務部體制內採雙軌制，法務部長是檢察總長的長官，而法務部長由行政院長任命，但檢察總長卻跳過法務部長，甚至行政院長，而由總統提名，這樣的設計真的很不合法理。另外，總統的職權應該在憲法中以正面表列的方式規定，這是屬於憲法保留層次的問題。所以條文不妨改成由行政院長提名，總統任命較為妥當。（檢改會編，2008：652）

為何馬英九後來改變立場，接受一個「很不合法理」且有憲法疑慮的檢察總長任命方式？臺灣非常不穩定的選舉市場，或許是造成馬英九短視地接受改革團體所提出的修法提案。對於國民黨（或是馬英九）來說，它面對是臺灣不穩定的選舉市場。除了面對民進黨的競爭之外，它也必須面對親民黨的壓力，特別是親民黨2000年在總統選舉、2001與2004年立委都拿了不少票數（Tsai, 2017）。臺灣選舉市場的不穩定和不可預測，莫過於2000年和2004年總統大選。而2004年的大

²² 即使陳聰明才剛任一個多月，他這樣與立法委員的親密互動，使得檢改會發出「總長退場機制之建議」（檢改會編，2008：299）。另一個假設性問題，如果當年馬英九與王金平政爭時，不是由黃世銘（馬英九提名），而是由陳聰明擔任檢察總長，那檢察體系是否會如此捲入此政爭，是值得思考。

選所引起的紛爭以及後來的司法介入，這些政治人物會有很大的感受。當然，沒有人可以完全預期在未來一定會發生何事，但誰也不能保證是否會有任何突發事件來影響選舉結果，也無法保證一個被控制的司法不介入政治。同時，由於過去的威權體制陰影以及對於臺灣司法界獨立改革歷史的無知，使許多政治人物相信，不管事實到底為何，司法仍然是遭受到政黨或是政治人物的控制。因此，為了確保2008年總統選舉勝利，以及防止其他政治人物利用司法來介入選舉，那麼一個較短期利益考量也是較務實的做法，就是提前讓檢察體系變得更獨立。²³對於馬英九而言，平順地贏得2008年總統大選，遠比贏得總統選舉後是否能控制檢察體系來得更重要。如果無法贏得總統大選，一切都是空談。

民進黨和陳水扁的角色和政治動機是較難處理且較複雜，我們必須花較長的篇幅來討論。民進黨在解嚴時期就至少在「口頭上」開始支持司法改革，謝長廷(1987)曾在《法治的騙局》一書當中，就有提到對司法改革的遠景，當時的司法界濫用特權破壞了法治的公正性，早已失去其公信力，其權力因政治的影響而遭受扭曲，因此黨外人士提出了「司法改造運動」，不只是司法部門內部的改革，還必須從整體體制著手，從最根本的改革做起，讓司法可以更加獨立地審判案件，以免造成司法不公的情形，以達到司法獨立自主的理想。而在1991年，民進黨也通過黨綱，在基本主張方面，提出維持民主自由的法治秩序，希望可以藉由司法改革，增加司法的公正性，讓檢察官和法官都能夠獨立行使權力。而陳水扁也是2000年總統大選中，三位主要候選人中唯一公開支持檢察總長任命方式改由總統提名、國會通過之後任命的方式。如果政治人物會百分之百實現承諾的話，那麼陳水扁和民進黨政府應該在2000年上臺之後，立即開始執行司法獨立改革。

臺灣在2000年總統大選政黨輪替後，如果依照保險理論，民進黨會因為民主政治的不確定性，設想到其日後可能在選舉中下臺，特別是它在2000年不是以絕對多數選票取得政權。另外，其過去也遭受過國民黨用司法來攻擊它，它應該會設想到下臺之後，國民黨再利用司法攻擊它的可能性應該相當高。那麼對於民進黨而言，一個有遠見的做法，就是讓司法體制邁向獨立。保險理論的命題乃基於統治者基於政治環境與未來發展可能性的考量，也許其政黨今日為執政多數，但難保日後不會遭遇選舉失利、有政黨輪替。鑒於此，統治者賦予

²³ 一位受訪者表示，在去拜訪馬英九尋求國民黨對於這個議案支持時，當場一位國民黨高層表示：現在是修法的最好時機。因為國民黨這時在國會是多數黨但還沒執政。這意味如果國民黨執政同時在國會擁有多數時，將不會支持這個改革方案。

司法獨立來確保以後他們成為政治上少數者的權利。以司法獨立避免未來可能成為在野少數時，被對手政治追殺和司法迫害的風險。

民進黨政府剛上任不久，就面臨許多危機，少數政府的立場，讓其權力無法穩固。處於如此不穩定的政治情勢之下，經過了八掌溪事件、核四事件、在野黨罷免總統案，讓民進黨政府感受到是否能完成任期的壓力，而無法考慮到未來是否能連任，此想法影響了執政黨的心態，使其開始以鞏固自身的政權為優先，並一改過去強勢的改革作風，轉向保守的執政態度，從「全民政府」的政府定位轉移成「少數政府」。為了要鞏固政權，勢必無力處理其餘改革議題；因此，司法制度與檢察體系之改革便無法有立即的作為。

對於檢察體系而言，民進黨確實有跟國民黨不同的作法，提拔檢改會的成員，例如將臺中高分檢署檢察官朱朝亮調升金門地檢署檢察長，臺灣高等檢察署檢察官劉惟宗調升雲林地檢署檢察長，這是過去國民黨執政時不可能有的機會。而法務部長陳定南剛上任時，也採納了檢改會的建議，成立查緝黑金行動中心，給予檢察官獨立專業的辦案空間去偵查特權；幾個重要的檢改成員都因此進入查緝黑金行動中心，致力於掃除黑金的工作中。黑金與派系為國民黨勢力的基礎，民進黨的掃除黑金行動可以動搖國民黨的侍從體系，有利於新政府的布置。查緝黑金中心成立後，許多檢察官便開始調查國民黨政治人物的弊案，這是過去無法想像的事情。但等到這些檢察官開始偵辦到民進黨政治人物時，民進黨自2001年就開始對於檢察系統採取緊縮的策略，並開始重用原先檢察體系中的保守行政管理派（陳銖銘，2008a）。

因此，雖然就政治人物的政治承諾和選舉競爭市場而言，民進黨更有可能支持司法獨立改革。但由於政治上的短見，如何維持政權並繼續贏得2004的總統大選，才是民進黨最大的考量。但2004年贏得總統大選之後，陳水扁並沒有開始進一步實現他的承諾執行他檢察改革，也沒如保險理論所預期的，開始為其下臺開始做準備。這其中一個原因可能是因為他還有四年的任期；預期四年後的事，可能還是太遙遠。

陳水扁在超出社會大眾和改革團體的預期中，提名了有爭議性的吳英昭擔任檢察總長。此舉導致改革團體對於陳水扁的完全失望，²⁴也導致改革團體深刻體認到唯有透過修法改變檢察總長的任命方式，才是解決問題的根本之道。

²⁴ 請見「民間團體反對吳英昭出任檢察總長因應討論會議紀錄」（檢改會編，2008：274-275）。

雖然民進黨少數個別的政治人物（如當時立委邱太三、段宜康到後來的蔡啟芳）分別提案修改《法院組織法》，但是整個民進黨黨團是到修法最後階段才支持此議案。改革團體在進行遊說時，許多民進黨籍立委對於此議案顯示出模稜兩可的態度，因為這牽涉到總統職權的問題，除非是陳水扁有明確的態度和指示，民進黨黨團立委不太可能支持此議案。

那麼，為何陳水扁會在2006年修法時，支持此議案？²⁵第一，在2004年之後爆發了連續幾個重大貪腐案件，包括了禿鷹案、高雄捷運弊案、前總統府副秘書長陳哲男炒股案。這些貪腐案件對於陳水扁以及民進黨過去的清廉改革形象打擊甚大，因此陳水扁必須回應這些改革團體的要求，特別來自剛幫他打贏選舉官司律師的壓力。²⁶第二，在改革團體的動員和遊說下，整個社會支持此議案聲浪相當高，其他政黨幾乎都已經支持此議案了，而在當時朝小野大的政治局勢下，如果陳水扁和民進黨仍然反對此議案，那必須付出很大的政治代價。第三、在2004年之前，陳水扁有政治動機不支持司法獨立改革，他可以用控制司法來影響2004年的總統大選；相對地，在2004年之後，這個因素相對減弱，因為2008年競選總統的不再是他。第四，這次修法對於陳水扁總統對於司法人事權是削弱，而非剝奪，他還是擁有檢察總長的提名權。第五，到2006年時，陳水扁離他任期結束只剩下兩年，在時間上應該可以接近到讓他開始思考總統任期結束後的事了。他提名的新檢察總長有四年的任期，即使他下臺之後，還是可以繼續擔任檢察總長約兩年的時間。最後，值得注意的是，陳水扁先後提名了謝文定、陳聰明，而不是一般所認定抗拒性更高的黃世銘。²⁷顯然，對於陳水扁而言，剩下兩年總統任期的重要性高於下臺之後的考量。

幾個主要行動者（陳水扁、馬英九和以王金平為主導的立法委員）都面臨長期利益和短期利益之間的衝突。依照保險理論，在民主政治的選舉競爭下，如果這些政治人物有遠見的話，應該很早就要支持司法獨立改革。但大部分的臺灣政治人物一向自大與缺乏遠見，然而在臺灣的特殊政治環境下（朝小野

²⁵ 當然，除非訪問到陳水扁，否則我們無法知道他的真正想法。而即使訪問到他，許多人還是可能會懷疑他說話內容的真實性。但筆者這裡所提出的可能解釋部分來自其他受訪者的看法。

²⁶ 改革團體曾在反對吳英昭出任檢察總長的會議上，建議陳水扁的律師團成員考慮在選舉訴訟一審終結後，不再繼續擔任辯護律師（檢改會編，2008：275）。

²⁷ 黃世銘後來捲入司法關說監聽案和九月政爭，是很多人預料之外的事。關於黃世銘另外的評價，可參考他在陳定南任內部長的表現以及陳定南對他的評價（王文玲、蕭白雪，2007）。許多後來批評黃世銘的人都有意忽略一個事實：第一次政黨輪替時，陳定南在檢改會的建議下，任命黃世銘擔任臺北地檢署檢察長。

大、政治市場高度不穩定等），這些以短期利益為優先考量的政治人物基於自利的動機，而願意修法讓檢察體系更有實權也更獨立。

陸、結論

《法院組織法》的修正是臺灣檢察體系的一個重大變革，過去十年的檢察改革終於取得有史以來最大的進展。本文嘗試借用和修正保險理論和策略施壓理論來理解這一重大事件。跟傳統法學研究非常不一樣，本文從政治人物的觀點出發，去討論為何這些政治人物願意放棄目前的利益，而讓檢察體系變得更有實權、更獨立。《法院組織法》的修法過程，跟其他的法案一樣，都是有很多複雜的因素參與其中，例如在檢改團體遊說，一直強調其他國家檢察總長任命方式的例子，也一再說明司法獨立對於政治人物保護的重要性，這些都是讓立法委員答應支持修法的因素之一。本文並沒有宣稱政治人物的自利動機是唯一的因素。但任何其他的解釋，如果缺乏對政治人物的政治動機分析，將會是不完整的。雖然，在這次修法過程中，最主要的推動者是以檢改會為主的改革團體，他們應該得到最多的功勞與掌聲。但是如果只有這些改革團體的力量，而缺乏政治人物支持的話，這些修法過程是無法成功的。

要讓政治人物放棄對於司法的控制，其中一個方式就是逼迫他們放棄這權力，也就是讓政治人物侵犯司法權時，遭受來自人民的處罰和制裁，而當政治人物考慮這些可能的處罰之後，願意接受法律對於他們的限制 (Weingast, 1997)。但是臺灣因為藍綠政黨惡鬥以及人民缺乏共識與解決集體行動難題的機制下，處罰機制一直不強。最明顯的一例是，當民進黨在2004年用公投綁大選時，很少泛綠的支持者出來反對和制止這行動。就2006年《法院組織法》而言，我們看不出這些這政治人物如果沒有修法的話，是否一定會遭受人民的懲處。在這個情況之下，另一個可能途徑就是讓這些政治人物覺得接受司法獨立對他是有利的。但是相當諷刺的，是臺灣政治人物的短期利益計算、而不是遠見，促成了臺灣檢察體系的重大變革。政治人物的短期利益計算與對於制度設計效果的缺乏資訊，常常導致公眾治理的不穩定以及帶來非預期制度效果 (Trochev, 2008: 40)。²⁸他們如果事先知道，後來特偵組會偵辦他們和介入政治鬥爭，那麼可能一開始就不會支持《法院組織法》的修法。

²⁸ 臺灣政治菁英另一個錯誤是對於檢察體系的誤判。臺灣政治人物很少瞭解司法體系在這過去二十幾年來的變化。如一位受訪檢察官所說的：當民進黨在 2000 年執政時，以為他們可以像之前國民黨一樣，很輕易的控制司法。

臺灣的《法院組織法》過程也見證的司法獨立不是直線發展的。它可能進步，也可能倒退。即使在民主國家仍要細心維持司法獨立，避免其崩潰 (Vanberg, 2008)，更何況在一個新興民主尚未完全鞏固的國家。臺灣的《法院組織法》過程也見證了司法獨立政治基礎的重要性。政治人物因為自身利益有可能去創造一個相對獨立的司法體制，當然日後也很有可能政治人物又為了自身利益去削弱司法體制的功能和獨立性。在2006年是這些政治菁英的利益計算導致了檢察體系的權力擴張，等到2016年因為政治權力結構的改變，特偵組就被裁撤。沒有穩固的政治基礎，司法獨立如沙中城堡，相當脆弱。

參考文獻

一、中文部分

- 〈法制、司法兩委員會聯席會議〉，2003，《立法院公報》，第92卷第32期（上），頁89-158。
- 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。
- 王金壽，2006，〈臺灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《臺灣政治學刊》，第10卷第1期，頁103-162。doi:10.6683/TPSR.200606.10(1).103-162
- 王金壽，2007，〈獨立的司法、不獨立的法官？民主化後的司法獨立與民主監督〉，《臺灣社會研究季刊》，第67期，頁1-38。doi:10.29816/TARQSS.200709.0001
- 王金壽，2008，〈臺灣司法改革二十年：邁向獨立之路〉，《思與言》，第46卷第2期：133-174。doi:10.6431/TWJHSS.200806.0133
- 王金壽，2016，〈司法改革就是一項政治行動：政黨輪替應有的價值〉，巷仔口社會學：<https://twstreetcorner.org/2016/08/08/wangchinshou-3>。2019/6/26。
- 王聖藜，2018，〈顏大和明退休 首位做滿4年任期檢察總長〉，聯合新聞網：<https://udn.com/news/story/11311/3126060>。2016/5/25。
- 李文潔，2015，〈揭開檢審會「會前會」的神秘面紗〉，未發表之手稿。
- 沈明倫，2008，〈「特別偵查組」實務運作之檢討〉，載於檢察官改革協會（編），《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯（下）》，頁87-252，臺南：展勝。
- 邱訪義，2010，〈臺灣分立政府與立法僵局——理論建立及其實證意涵〉，《臺灣民主季刊》，第7卷第3期，頁87-121。doi:10.6448/TDQ.201009.0087
- 林瑋豐、顏振凱，2015，〈綠同意審查大法官 為蔡英文換得監委提名權〉，風傳媒：<http://about.storm.mg/article/52978>。2018/5/25。
- 官曉薇，2019，〈婚姻平權與法律動員：釋字第748號解釋前之立法與訴訟行動〉，《臺灣民主季刊》，第16卷第1期，頁1-44。
- 胡守得，2016，〈特偵組被廢 顏大和的檢察總長難保〉，新新聞：<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=&i=TXT201609281637515SC>。2018/5/25。

- 財團法人民間司法改革基金會，1998a，〈民間版檢察署法草案〉，財團法人民間司法改革基金會網站：http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_search_result_detail.asp?txt=%E6%AA%A2%E5%AF%9F%E7%B8%BD%E9%95%B7&id=963。2008/5/10。
- 財團法人民間司法改革基金會，1998b，〈檢察體系改革研討會〉，財團法人民間司法改革基金會網站：http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_search_result_detail.asp?txt=%E6%AA%A2%E5%AF%9F%E7%B8%BD%E9%95%B7&id=876。2008/5/10。
- 財團法人民間司法改革基金會，1999，〈民間版一九九九憲法增修條文草案總說明〉，財團法人民間司法改革基金會網站：http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_search_result_detail.asp?txt=%E6%AA%A2%E5%AF%9F%E7%B8%BD%E9%95%B7&id=1844。2008/5/10。
- 第十屆總統候選人，2000，〈司法獨立問卷總統候選人答文〉，《司法改革雜誌》，第26期，頁22-31。
- 盛杏媛，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《臺灣政治學刊》，第7卷第2期，頁51-105。doi:10.6683/TPSR.200312.7(2).51-105
- 盛杏媛，2008，〈政黨的國會領導與凝聚力——2000年政黨輪替前後的觀察〉，《臺灣民主季刊》，第5卷第4期，頁1-46。doi:10.6448/TDQ.200812.0001
- 盛杏媛，2012，〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，第30卷第1期，頁1-42。doi:10.6418/SJPS.201203.0002
- 陳宏銘，2012，〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究〉，《東吳政治學報》，第30卷第2期，頁1-70。doi:10.6418/SJPS.201206.0001
- 陳長文，2017，〈是該恢復特偵組的時候了〉，中時電子報：<http://opinion.chinatimes.com/20171126003631-262104>。2018/5/25。
- 陳瑞仁，2007，〈輸掉戰役，贏得戰爭〉，檢察官改革協會網站：http://www.pra-tw.org/view_topic.aspx?t=4936。2007/4/23。
- 陳鈺銘，2008a，〈檢察官改革與檢改團體——檢察官改革協會〉，載於檢察官改革協會（編），《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯（上）》，頁39-76，臺南：展勝。
- 陳鈺銘，2008b，〈總統諮請立法院同意提名陳聰明為最高法院檢察署檢察總長

- 案公聽會檢察官改革協會發言〉，載於檢察官改革協會（編），《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯（上）》，頁293-295，臺南：展勝。
- 陳鴻章，2014，〈民主化後臺灣與韓國檢察獨立的差異：權力結構與競爭度變化的解釋〉，《東吳政治學報》，第32卷第2期，頁173-238。
- 黃秀端，2004，〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉，《選舉研究》，第11卷第1期，頁1-32。doi:10.6612/tjes.2004.11.01.01-32
- 黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析〉，《政治科學論叢》，第34期，頁1-44。doi:10.6166/TJPS.34(1-44)
- 蔡啟文，2015，〈第十屆民選人事審議委員就104年度調升審議所為會議（俗稱會前會）實錄〉，未發表之手稿。
- 謝長廷，1987，《法治的騙局》，臺北：久大。
- 檢察官改革協會，2008，〈十年檢改的里程碑！——法院組織法檢察官制度重大變革修正完成立法〉，載於檢察官改革協會（編），《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯（上）》，頁668-669，臺南：展勝企業。
- 檢察官改革協會編，2008，《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯（上）》，臺南：展勝。

二、英文部分

- Bickel, A. M., 1962. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Bork, R. H., 1990. *The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*. New York: Simon & Schuster.
- Chavez, R. B., 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Dakolias, M., 1995. "A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America." *Virginia Journal of International Law*, Vol. 36, No.1, pp. 167-231.
- Dakolias, M., 2000. "Legal and Judicial Development: The Role of Civil Society in the Reform Process." *Fordham International Law Journal*, Vol. 24, No. 6, pp. S26-S55.
- Domingo, P., & Sieder R., eds., 2001. *The Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London, UK: University of London Institute of Latin American Studies.
- Dworkin, R., 1977. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, MA: Harvard University

Press.

- Ely, J. H., 1980. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Epperly, B., 2013. "The Provision of Insurance? Judicial Independence and the Post-tenure Fate of Leaders." *Journal of Law and Courts*, Vol. 1, No. 2, pp. 247-278. doi:10.1086/671163
- Finkel, J., 2004. "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change." *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 3, pp. 56-80. doi:10.1353/lar.2004.0045
- Finkel, J., 2005. "Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s." *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, No. 1, pp. 87-113. doi:10.1111/j.1548-2456.2005.tb00302.x
- Finkel, J., 2008. *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*. Norte Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Fiss, O. M., 1993. "The Limits of Judicial Independence." *The University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 25, No. 1, pp. 57-76.
- Gely, R., & Spiller, P. T., 1992. "The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Cases of Roosevelt's Court-Packing Plan." *International Review of Law and Economics*, Vol. 12, No. 1, pp. 45-67. doi:10.1016/0144-8188(92)90005-C
- Ginsburg, T., 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. New York: Cambridge University Press.
- Graber, M. A., 1993. "The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary." *Studies in American Political Development*, Vol. 7, No. 1, pp. 35-73. doi:10.1017/S0898588X00000687
- Graber, M. A., 2005. "Constructing Judicial Review." *Annual Review of Political Science*, Vol. 8, pp. 425-451. doi:10.1146/annurev.polisci.8.082103.104905
- Helmke, G., & Rosenbluth, F., 2009. "Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, pp. 345-66. doi:10.1146/annurev.polisci.12.040907.121521
- Hilbink, L., 2007. "Politicising Law to Liberalise Politics: Anti-Francoist Judges and Prosecutors in Spain's Democratic Transition." In T. C. Halliday, L. Karpik, & M. Feeley, eds., *Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal*

- Complex and Political Liberalism* (pp. 403-437). Portland, OR: Hart.
- Hirschl, R., 2004a. "Juristocracy—Political, not Judicial." *The Good Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 6-11. doi:10.1353/gso.2005.0020
- Hirschl, R., 2004b. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirschl, R., 2008. "The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Politic Court." *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 93-118. doi:10.1146/annurev.polisci.11.053006.183906
- Klarman, M. J., 1996. "Rethinking the Civil Rights and Civil Liberties Revolutions." *Virginia Law Review*, Vol. 82, No.1, pp. 1-67. doi:10.2307/1073565
- Kuo, M.-S., & Chen, H.-W., 2017. "The Brown Moment in Taiwan: Making Sense of the Law and Politics of the Taiwanese Same-Sex Marriage Case in a Comparative Light." *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 31, No. 1, pp. 72-149.
- Landes, W. M., & Posner, R.A., 1975. "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective." *Journal of Law & Economics*, Vol. 18, No. 3, pp. 875-901. doi:10.1086/466849
- Larkins, C. M., 1996. "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis." *American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 4, pp. 605-626. doi:10.2307/840623
- Law, D. S., 2009. "The Anatomy of a Conservative Court: Judicial Review in Japan." *Texas Law Review*, Vol. 87, pp. 1545-1593.
- Law, D. S., 2011. "Why Has Judicial Review Failed in Japan?" *Washington University Law Review*, Vol. 88, No. 6, pp. 1425-1466.
- Lovell, G. I., 2003. *Legislative Deferrals: Statutory Ambiguity, Judicial Power, and American Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Maravall, J. M., & Przeworski A., 2003. "Introduction." In J. M. Maravall & A. Przeworski, eds., *Democracy and the Rule of Law* (pp. 1-16). Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511610066.001
- McFaul, M., 1999. "Institutional Design, Uncertain, and Path Dependence during Transitions: Cases from Russia." *Constitutional Political Economy*, Vol. 10, No. 1, pp. 27-52. doi:10.1023/A:1009046431139
- Moustafa, T., 2007. *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. New York: Cambridge University Press.

- Moustafa, T., & Ginsburg, T., 2008, "Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics." In T. Ginsburg & T. Moustafa, eds., *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (pp. 1-22). Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511814822.001
- Popova, M., 2010. "Political Competition as an Obstacle to Judicial Independence: Evidence from Russia and Ukraine." *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 10, pp. 1202-1229. doi:10.1177/0010414010369075
- Popova, M., 2012. *Politicized Justice in Emerging Democracies: A Study of Courts in Russia and Ukraine*. New York: Cambridge University Press.
- Prillaman, W. C., 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger.
- Ramseyer, J. M., 1994. "The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach." *The Journal of Legal Studies*, Vol. 23, No. 2, pp. 721-747. doi:10.1086/467943
- Ramseyer, J. M., & Rasmusen, E., 2003. *Measuring Judicial Independence: The Political Economy of Judging in Japan*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ramseyer, J. M., & Rasmusen, E., 2006. "The Case for Managed Judges: Learning from Japan after the Political Upheaval of 1993." *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 154, No. 6, pp. 1879-1930. doi:10.2307/40041354
- Randazzo, K. A., Gibler, D. M., & Reid, R., 2016. "Examining the Development of Judicial Independence." *Political Research Quarterly*, Vol. 69, No.3, pp. 583-593. doi:10.1177/1065912916656277
- Rogers, J. R., 2001. "Information and Judicial Review: A Signaling Game of Legislative-Judicial Interaction." *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, pp. 84-99. doi:10.2307/2669361
- Rosenberg, G. N., 1992. "Judicial Independence and the Reality of Political Power." *Review of Politics*, Vol. 54, No. 3, pp. 369-398. doi:10.1017/S0034670500018222
- Salzberger, E. 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*, Vol. 13, No. 4, pp. 349-379. doi:10.1016/0144-8188(93)90029-5
- Sánchez-Cuenca, I., 2003. "Power, Rules, and Compliance." In J. M. Maravall & A. Przeworski, eds., *Democracy and the Rule of Law* (pp. 62-93). Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511610066.003

- Skowronek, S., 1997. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stephenson, M. C., 2003. “‘When the Devil Turns...’: The Political Foundations of Independent Judicial Review.” *The Journal of Legal Studies*, Vol. 32, No. 1, pp. 59-89. doi:10.1086/342038
- Toharia, J. J., 1975. “Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain.” *Law & Society Review*, Vol. 9, No. 3, pp. 475-496. doi:10.2307/3053168
- Trochev, A., 2008. *Judging Russia: Constitutional Court in Russia Politics 1990–2006*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tsai, C.-H., 2017. “Who Is the Taiwan Voter?” In C. H. Achen & T. Y. Wang, eds., *The Taiwan Voter* (pp. 26-43). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Vanberg, G., 2008. “Establishing and Maintaining Judicial Independence.” In G. A. Caldeira, R. D. Kelemen, & K. E. Whittington, eds., *The Oxford Handbook of Law and Politics* (pp. 99-118). New York: Oxford University Press. doi:10.1093/oxford-hb/9780199208425.003.0007
- Waldron, J., 1999. *Law and Disagreement*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Weingast, B. R., 1997. “The Political Foundation of Democracy and the Rule of Law.” *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 2, pp. 245-263. doi:10.2307/2952354
- Whittington, K. E., 2007. *Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History*. Princeton, NJ: Princeton University Press.