

(版三第) 從刑事政策觀點論檢察官起訴猶豫制度(下)
 其他相關機關之配合程度
 起訴猶豫即為轉向處分之一種類型，
 因而其運作則牽涉到檢察機關以外之機
 關，以便能提供犯罪嫌疑人改善更生，
 方有可行性。況且為了減輕法院案件之
 負擔量，事必有大量案件以轉向處分來
 處理，從而負擔此轉向處分之外圍機關
 能否負擔，亦是轉向處分成功與否之關
 鍵。否則轉向處分必流於形式，只不過
 是變成不把犯罪者送往監獄罷了。因而
 充實相關外圍機關之力與物力，乃
 成為實施轉向處分制度之先決條件。(註
 三十)

肆、起訴猶豫制度引進我國之評論

目前我國刑事訴訟程序，除採取「起
 訴法定主義」外(參照我國刑事訴訟法
 第二百五十一條)，但如屬刑事訴訟法第
 三百七十六條所規定之案件，檢察官參
 酬刑法第五十七條所列事項，認為以不
 起訴為適當者，得為不起訴之處分「職
 權不起訴」(參照我國刑事訴訟法第二百
 五十三條)。(註三十一)

從我國現行刑事訴訟法之規定，可得
 知檢察官偵查犯罪後，並不採類似日本
 的起訴猶豫制度。國內學者針對此現

許福生

酌有無追訴必要性之參考。

至於司法院之前邀請學者專家，所組成
 刑事訴訟法研究修正委員會，於其修
 正草案之重要原則四中，特別提到我國
 刑事訴訟法既以職權進行主義為基本，
 與採行緩起訴制度之日、韓等國刑事訴
 訟採當事人進行主義不同，在訴訟制度

架構上自不宜採用，且以我國刑事訴訟
 法第二百五十三條之職權不起訴處分規
 定，若能貫徹施行，亦具有緩起訴之功
 能。何況我國尚有自訴制度，倘採用緩
 起訴制度，勢將引生自訴存廢問題之
 爭，故決定不採。(註三十二)

然而時過境遷，此次全國司法改革會
 議，為了解決長年來司法之負荷，大會
 達成共識而決定採取緩起訴制度，但應
 有制衡檢察官不起訴之機制。

全國司法改革會議結束後，法務部為
 積極推動並執行已達成共識之議題結
 論，特於八十八年七月十五日，召集所
 屬代表開會，並宣布今後即將要落實執

行各該議題結論的具體實施步驟及時
 程，同時要求各檢察機關務必全力配合
 推動執行，以不負人民對司法改革的期
 望。其中並針對採行緩起訴及其配套制
 度：1.儘速擬訂可行之緩起訴範圍、實施方
 式；2.配套採行制衡檢察官不起訴處分制
 度，且與緩起訴制度部分同步完成立
 法程序。而於八十八年十二月底前，
 提出刑事訴訟法修正草案，送請司法院
 刑事訴訟法研究修正委員會研討。(註
 三十四)

象，常強調「日本能，為什麼我們不
 能？」因而在採行日本檢察官起訴裁量
 制度時，往往會做如下建言：(註三十
 二) 1.擴大檢察官得裁量不起訴之範圍
 ，甚至與日本法制相同，不限定案件之
 種類，全面採行起訴裁量主義；2.賦予
 檢察官於裁量不起訴時更多的附帶處分
 措施，以促使檢察官之裁量運作愈形積
 極及具彈性；另外參照刑法修正草案第
 四十條第三項之規定，於刑事法中增訂
 關於裁量不起訴之案件，若有不宜發還
 之扣押物者，得由檢察官聲請法院裁定
 沒入之規定，以求解決之道；3.檢察官
 偵查終結為不起訴處分時，應允許犯罪
 之被害人得提起自訴，使檢察官之不起
 訴處分不具有實質之確定力，同時可保
 留檢察官再行起訴之權力；4.仿日本之
 規定設置檢察審查會，透過國民之參與、
 司法，以制衡檢察官之擅斷；5.建立檢
 察實務內部客觀公正的裁量標準，並透
 過檢察一體之運用，建立考核制度監督
 檢察官積極妥適運用職權處分之規定，
 以收運作之統一化及公平化；6.檢察官
 應傳訊被告探究其犯罪之經過及犯罪後
 之情況，基於刑事政策防止再犯之意
 旨，本於良知勇於裁量不起訴；7.確實
 建立人犯前科素行資料，俾供檢察官斟

基於刑事政策上之考量，本文樂見全
 國司法改革會議，能針對此問題達成共
 識。揆諸日本起訴猶豫制度之沿革，起
 初基於政策上之考量，在法律尚未明文
 設立此制度。可謂是經濟取向重於正義
 取向，況且與訴訟構造並無直接關聯性
 存在。再者，檢察權限之自我強化而深
 獲人民信賴，以及法制上建立起相關制
 衡措施，導致此制度成為日本「精密司
 法」之主要精髓。再加上此制度，受到
 標籤理論及轉向處分之影響，而廣受各
 國法制注意。我國若能針對此制度之間
 題點，妥善建立相關配合措施，而導入
 此制，對於我國犯罪減緩及紓緩監獄擁
 挤，將有所幫助。畢竟，縱使目前我國
 刑事訴訟法除採國家訴追主義(公訴制
 度)外，兼取私人訴追主義(自訴制
 度)，不若日本採取檢察官起訴獨占主
 義。(註三十五)然而訴訟來源，公訴
 案件遠較自訴為多，因而減緩案源、紓
 緩監獄擁擠，重點應在於公訴案件。況
 且，此項制度亦符合寬鬆刑事政策的要
 求，亦可解決檢察官依職權不起訴處分
 率偏高的現象。(註三十六)

至於起訴猶豫實施的範圍究應多廣，
 應從檢察官定位及刑罰目的之刑事政策
 加以觀察。尤其起訴猶豫乃是一種轉向
 處分，縱使有其訴訟經濟效率之重大功
 能；惟其成功與否，乃是在於國民的信
 賴度及相關單位的配合措施，以及檢察
 官能否不畏強權，公平認事，形成檢察
 一體，相互團結以對抗外力及統一檢察

法令，而樹立優良司法威信。若相關配套措施尚未成熟之前，縱使起訴猶豫有其刑事政策上防止再犯促進再社會的積極功能，惟其範圍仍應儘量限縮於輕微之案件，或是案情非常單純之重罪內，俟檢察官司法威信逐漸深入民心之後，再逐漸擴大其範圍。

為刑事訴訟改革之王軸，以期能建立公平之審判及有效利用司法資源，使刑事訴訟之改革確能符合憲法保護國民接受公平審判之權益與正常法律程序之意旨。（註三十八）

之指揮）、具體指揮（個案偵查步驟之命令）等，且檢察長對於不服指揮之司法警察人員有建議懲戒權。

核定或抽查，可逐漸提升司法警察辦案品質，以確實發揮司法警察人員在刑事政策上功能，亦可免除部分人士質疑司法警察在尚未退去「情治人員」色彩之

前，不應擁有輕微案件的結案權。再者，為了避免日本警察微罪處分所遭遇的批評。（註四十一）引入我國

註釋

註三十：黃東熊，前接文，頁七

○

註三十一：民國八十四年十月二十日所修正公布之刑事訴訟法，既考量近年來刑事案件日益增加，為減輕法

官之工作負擔，因而擴大簡易程序之適用範圍，並簡化簡易裁判書、第二

審判書之記載及擴大限制上訴第三審
案件之範圍，以減輕各級法院法官負

擔，俾能集中精力處理較為重大繁雜之刑事案件，期能發揮司法功能、維

護當事人權益。此外又因檢察官得依職權不起訴案件之範圍，依舊例與限

制上訴第三審案件之範圍相同，為期
加強微罪不舉之功能，將檢察官之職

權不起訴範圍，原為刑法第六十一條所列各罪之案件，比照擴大適用之。

參照立法院公報，第八十四卷第五十期，民國八十四年十月十一日出版，頁七一～八九。民國八十六年刑事訴訟法再一次修訂擴大簡易程序的適用，以及引進「認罪協商」之精神。參照蔡碧玉，「新修正刑事訴訟法簡介（四）」，法務通訊第一八六九期，民國八十七年三月五日。此等修法，乃是著重考量經濟效率而大於社會正義的要求。

註三十二：國內學者相關建言之整理，參照陳運財，「如何提昇檢察功能？」兼評法務部檢察改革白皮書——收錄於民間司法改革研討會，民國八

八年七月三～四日，頁九〇。

註三十三：參照刑事訴訟法修正草案，保成文化出版公司，民國八十二年三月初稿，頁二。

註三十四：參照<http://www.moj.gov.tw/news/menu.html>，民國八十八年七月十八日造訪。

註三十五：國家訴追主義乃指檢察官為公訴提起機關，檢察官即為國家機關，其代表國家對於刑事案件提起公訴及實行公訴，不許一般人民提起刑事訴訟者稱之。與國家訴追主義相對者為私人訴追主義，即被害人得對於刑事案件提起訴訟，與民事訴訟之情形同。然而刑事訴追如由個人之為，易受個人報復情感之影響，甚難達到刑罰權之正常行使，故兩相比較之下，國家訴追主義優於私人訴追主義。此外，就公刑罰觀點而言，犯罪

法律效果為刑罰，則刑罰權的行使，以有追訴權行使為前提。因此公刑罰須與公訴相結合，方為允妥，因而國家訴追主義較為立法例所採。參照蔡墩銘，前揭書，頁三一四。

註三十六：日本平成六年（西曆一九九四年）至八年（西曆一九九六年）起訴猶

豫率如表三所列（參照犯罪白書，平

成九年（一九九七）版，頁四四三）。

至於我國，檢察官依職權不起訴處分率如表四（參照中華民國八十五年犯

罪狀況及其分析，頁一三七）。

註三十七：陳運財，「如何提昇檢察功

能？」兼評法務部檢察改革白皮書

錄於民間司法改革研討會，民國八

八年七月三～四日，頁九〇。

註三十八：最高法院學術研究會叢書

（六），「刑事訴訟起訴一本主義及其

配套制度」法條化研究報告（上），最

高法院學術研究會編印，民國八十八

年四月，頁一）。

註三十九：法務部在日前所提出「調整

偵查體質」的主張，仍強調是採檢察

官偵查與公訴併重的模式，檢察官仍

維持可隨時介入並指揮偵查的權力，

藉以彰顯檢察官為偵查程序主導者的

概念為核心，強調司法警察所有的偵

查作為均在檢察官的監督之下進行，

並由檢察官負偵查的最後責任（參照

<http://www.moj.gov.tw/news/news36.html>

，民國八十八年七月十八日造訪）。

而法務部一方面彰顯檢察官為偵查程

序主導者的概念，另一方面又以檢察

權來制衡司法警察權的想法，不免讓

人產生矛盾之處。蓋檢察官若過度介

入偵查權，又要期望其對司法警察的

偵查能有效監督，無異是緣木求魚。

蓋因檢察官負有偵查的最後責任時，

又如何期待其負起對司法警察法律監

督的功能？因而，檢察制度的核心功

能應是在於如何貫徹控訴原則，其介

入偵查監督司法警察，只是判定可否

有效行使追訴權的必要限度內，或是

一些特殊案件，不宜或難以由司法警

察主動偵辦。

註四十：陳運財，「如何提昇檢察功

能？」兼評法務部檢察改革白皮書

（一），前揭文，頁八九；朱朝亮，「刑

事訴訟採行起訴狀一本主義之配套措

施」，收錄於民間司法改革研討會，民

國八十八年七月三～四日，頁一〇

五）。

註四十一：一般而言，對於警察微罪不舉處分之批評，包含1. 警察機關對於微罪認定標準不一；2. 缺乏明確標準以判斷素行不良者；3. 有礙於犯罪嫌疑犯接受法定程序的保障。參照鄭善印，前揭文，頁五四；吉岡一男，刑事學，青林書院，一九八〇年，頁二二〇。

罪名	六 年		七 年		八 年	
	起訴率	起訴猶豫率	起訴率	起訴猶豫率	起訴率	起訴猶豫率
全案件	64.1	34.6	61.7	37.0	62.4	36.4
刑法犯 (交通關係業過除外)	55.0	38.3	55.3	37.9	55.8	37.5

資料來源：法務部統計處

說明：1. 依職權不起訴處分率之計算為

依職權不起訴案件數

同一期間第一審法院新收公訴易字案件件數 × 100

2. 「易一字案件係指刑法第六十一條所列各罪之件，原屬檢察官得為不起訴之案件而經提起公訴者。

註四十二：陳運財，「如何提昇檢察功能？」兼評法務部檢察改革白皮書

