

台灣的司法獨立改革與 國民黨侍從主義的崩潰

王金壽

國立成功大學政治學系暨政治經濟學研究所

助理教授

摘要

關於臺灣地方派系研究有兩大重要面向：一是地方派系和國民黨之間的經濟、政治資源交換關係；另一則是地方派系在民主化之後和政黨結盟關係，由一黨化轉變為多黨化。本研究將探討一個過去地方政治研究較為疏忽的面向：司法。司法對於國民黨的侍從主義有兩個意義。一是，作為控制地方派系的工具；另一則是保護侍從主義菁英所引起的貪污腐敗。在民主化之後，台灣的侍從主義發生激烈變化。本論文將探討司法在侍從體系崩潰過程中所扮演的角色。本研究將首先探討台灣司法獨立改革的歷史過程，此部分將分為法院體系和檢察體系，案件分配（事務分配）和人事升遷問題將是討論的重點。司法獨立對於國民黨的侍從體系帶來三個政治效應：國民黨無法用司法來作為處罰地方派系的工具、國民黨無法用

本文曾發表於 2004 年台灣社會學年會，新竹，清華大學，12/4-5/2004。作者感謝評論人王泰升、《台灣政治學刊》兩位審查人、Jerome A. Cohen、陳慧雯、郭銘松、蘇彥圖、余榮耀、邱毓斌、林文源和李長裕所給予的寶貴意見。當然，文中任何錯誤和無知屬於我個人。電子信箱：wangc@mail.ncku.edu.tw。

◎《台灣政治學刊》第十卷第一期，頁 103-162，2006 年 6 月出版。

司法來保護地方派系的貪污和買票、地方政治人物的被起訴和判刑造成國民黨地方菁英的中斷。

關鍵字：侍從主義、司法獨立、司法改革、地方派系、國民黨

壹、前言

侍從主義在台灣的政治發展上，扮演一重要的角色，它在戒嚴時期被國民黨動員來鞏固它的威權政權。在民主化之後，台灣的侍從主義發生激烈的變化。例如，國民黨過去用來控制地方派系的四個機制，分而治之、派系輪流執政、空降策略及法律（Wu 1987），都已經失效（Wang 2004）。同時，過去地方派系穩固的金字塔型組織結構也幾乎瓦解（王金壽 2004a）。2000 年總統大選是國民黨最需要侍從主義組織來動員選民的時候，它卻沒發揮預期的功能（王金壽 2004b）。雖然在單獨政治人物個人層次，我們或許仍然可觀察到侍從主義運作的模式，但就作為國民黨統治策略和選舉動員模式，侍從主義可說是已經崩潰。本論文將探討司法在侍從體系崩潰過程中所扮演的角色，主要是去瞭解自 1990 年代初期開始到 2000 年國民黨下台，這之間的司法獨立改革，對國民黨侍從主義帶來的政治效應。當然司法獨立改革並不是造成國民黨侍從體系崩潰唯一的因素，至少還有下列重要因素，包括反對黨、政治市場化、情治系統的去政治化、和媒體扮演重要的角色。¹

關於台灣地方派系研究有兩大重要面向：一是地方派系和

¹ 對於這些其他因素的討論，請見Wang 2004。

國民黨之間的經濟、政治資源交換關係。國民黨以政治經濟資源來交換地方派系的政治忠誠，以鞏固其威權統治（朱雲漢 1989；陳明通、朱雲漢 1992；Wu 1987）；另一則是地方派系在民主化之後，和政黨結盟關係，由一黨化變為多黨化，國民黨不再是地方派系和政治人物唯一的政治結盟對象（趙永茂、黃瓊文 2000；陳怡如 2002；杜慶承 2002；徐永明、陳鴻章 2003）。本研究將探討一個較為過去地方政治研究所疏忽的面向：司法。司法對於國民黨威權體制最重要的功能，當然是合法化台灣的戒嚴體制和國民黨威權政權。但是對於國民黨的侍從主義和地方政治，司法有兩個意義：一是作為控制地方派系的工具：為了讓地方派系接受命令，國民黨必須有一套暴力或處罰機制，當地方派系或政治人物要反叛時，國民黨可以給與必要打擊和處罰。而司法是國民黨可以動員，做為暴力機制的一個重要工具。² 另一則是保護侍從主義菁英所引起的貪污腐敗。侍從主義的資源交換關係，是個人式的且相當隱密，因此易於導致貪污腐敗。而司法可以作為保護這些地方政治菁英，免受於司法單位的調查起訴。只要這些侍從主義菁英可以受到司法的保護，那麼國民黨就可以不用因為和這些政治菁英的結盟，而付出太高的政治代價。因此本文的基本論點是，如果臺灣的司法隨著民主化獲得某種程度的獨立，那麼國民黨的侍從體系將會因此削弱。

本研究首先將探討侍從主義理論，筆者將指出司法做為暴

² 情治單位當然是另一重要的暴力機制。關於台灣情治單位在民主之後，去政治化的歷史過程，和它對於國民黨侍從主義的影響，請見Wang 2004（chapter 6）。

力機制的一環，並沒有被台灣地方社會和政治研究者所重視。再接著討論台灣司法獨立改革的歷史過程之前，筆者將探討如何研究司法獨立。台灣司法獨立改革的歷史過程描述，將分為法院體系和檢察體系，案件分配（事務分配）和人事升遷問題將是討論的重點。司法獨立並不必然會帶來任何的政治和社會改革，司法是有可能變成「獨立而無用」。因此，我們必須討論司法獨立改革，是否真的會對國民黨的侍從主義和地方政治產生任何的影響。本文將指出，司法獨立改革對於國民黨的侍從體系，帶來三個政治效應：第一、國民黨無法像過去一樣用司法來作為處罰地方派系的工具，因而無法輕易防止這些地方政治菁英的叛逃和抵抗；第二、地方政治人物的被起訴和判刑，造成國民黨地方菁英的中斷，並且讓社會更容易瞭解，由侍從主義所導致的黑金政治的嚴重程度，也同時污損國民黨的政治形象。也就是，讓國民黨因為使用侍從主義而付出一定的政治代價；第三、國民黨無法用司法來保護地方派系的貪污和買票。買票是國民黨和地方派系選舉機器相當重要的動員工具，如果不買票，選舉機器根本無法有效運作，而司法是作為買票作業的保護網。缺乏司法體系的保護，買票機器將很難有效的運作。

貳、理論討論

一、侍從主義的三個機制

在侍從主義中，恩主可以透過三個機制獲得侍從的政治支持：資源交換、文化關係、暴力面向。第一個也是最重要的機

制是資源交換，恩惠的互相交換是恩主與侍從之間二元聯盟的最根本基礎（Lande 1977, xv; Clapham 1982, 2）。「恩主與侍從之間的互動，是建立在不同型態的資源交換，一方提供工具性的、經濟性的以及政治性的資源，而另一方則是許諾未來的忠誠與團結」（Eisenstadt and Roniger 1981, 276）。恩主可以在選舉之前、過程之中提供利益給侍從，或是承諾於選舉完再提供。而恩主在選舉中獲勝，也代表恩主可以利用國家的資源，侍從也可因此進一步間接得利，因此恩主在選舉中得勝，變成侍從的間接目標（Lande 1977）。此一代表看法是侍從主義的主流研究：資源基礎模型（the resource-base model）。

第二個機制是文化關係面向，也就是說在社會關係之下，侍從「自願」的支持恩主。在此機制下，侍從對於恩主的支持可以歸之於兩者之間，互相的忠誠、友誼、義務、信任和情感等（Lande 1977; Eisenstadt and Roniger 1984; Gunes-Ayata 1994; Roniger 1994; Eisenstadt 1995, chapter 9）。「這之間的關係是對功利主義動機的否定，相反的，是存在著一種對於忠誠和友誼無價的需求，幾乎就像同在一個家庭一樣」（Silverman 1977, 298）。也就是，恩主和侍從被期待對彼此做出一些利他行爲，包括有時必須為對方犧牲自己的利益。

前面這兩個機制經常為學界所論及。第三個面向是暴力機制，這個機制經常被強調資源交換和文化關係面向的研究者所疏忽（Flynn 1974; Hall 1977, 511-12）。恩主與侍從的交換關係是一種不平等的關係。當侍從對於恩主的順從開始侵蝕衰退時，恩主經常使用暴力或威脅，去繼續維持這支配關係（Graziano 1977, 377; Hall 1977; Lemarchand 1981, 17-19; Fox

1994, 154-55)。這些暴力機制包括了赤裸裸的武力、威脅、收回侍從現有的享受利益 (Scott 1972, 99-100; Rhodes 1984)。「對於恩主而言，讓侍從感覺恐懼害怕，是它最主要的權力手段之一」(White 1980, 172)。雖然可以在理論分析上，對這三種機制作分別討論，但我們必須強調在現實上，恩主經常是搭配不同的機制，來維持對於侍從的支配關係 (Scott 1972, 99-100; Chubb 1981, 80; Lemarchand 1981, 9-10; Ozbudun 1981, 255)。

台灣現有的侍從主義研究幾乎是和西方的理論強調重心沒有太大的區別。大部分的台灣地方派系研究接受了西方侍從主義的主流研究：資源基礎模型，強調恩主與侍從之間資源交換分配關係。台灣最典型的代表作，莫過於陳明通和朱雲漢的著作 (朱雲漢 1989; 陳明通、朱雲漢 1992)。他們指出，國民黨主要是以四種經濟特權來交換地方派系的政治忠誠，包括了政府特許下的區域性獨佔經濟、省營行庫的特權貸款、公共部門的採購、以及以地方政府公權力所換取的經濟利益。文化關係面向也得到一部份學者的重視，這一研究取向以陳介玄 (1997) 的著作為代表。他以「關係」面向作為切入點，將地方派系的網路關係分為派系網路、樁腳網路和俗民網路。和西方侍從主義研究一樣，除了一個相當重要的例外之外，台灣地方派系研究對於侍從關係中暴力機制的探討最為忽略。吳乃德 (Wu 1987, 324-27) 在其博士論文中指出，當地方派系人物坐大時或是有反抗意圖時，國民黨經常使用法律手段來對付反抗地方派系政治人物。

二、侍從主義的轉型

有三個主要理論在解釋侍從主義的發展和衰退：現代化理論、國家理論、和制度論。現代化理論（Powell 1970; Theobald 1983; Eisenstadt and Roniger 1984）論證侍從主義只是個轉型期的現象。它只能在特定時期或社會條件下才能興盛，而且只能維持一段有限的時間。窮人，特別是農民，是相當有可能去支持侍從主義政治人物。在社會發展層次上，低度發展國家較有可能發展出侍從主義政黨和國家機器。低度發展國家中的幾個社會條件促成侍從主義的發展：恩主與侍從之間的地方性化或面對面的關係、窮人對於保護和物質的立即需求、侍從相對有限的社會流動，以及國家有限的的能力。

現代化理論預測侍從主義將隨著經濟成長、工業化和都市化而轉型或進一步消失。都市中產階級經常有較高的教育水準與所得，因此較偏好社會政策政治。都市中產階級的出現對於侍從主義的維持與發展經常是一大挑戰。中產階級可以組成進步聯盟（*progressive coalition*）（Shefter 1994, 3; Kitschelt et al. 1999, 50）去改革國家行政體制，進一步挑戰侍從主義政治。同時，全面性的社會福利政策的推廣也可以幫助削弱侍從主義（Ware 1987, 128）。

國家理論（Shefter 1994; Piattoni ed. 2001）強調投票權行使和專業官僚組織成立的時間性。如果投票權大規模的拓展至一般社會大眾，是在國家專業官僚組織形成之前，那麼政黨菁英可以順利的使用國家資源去和選民建立直接的關連。但是，勞工政黨在投票權大規模拓展之前，無法利用國家資源。因此

他們必須動員國家以外的資源，去建立群眾動員組織。

如果專業國家官僚組織形成是在民主化或是投票權拓展之前，那麼政治人物和政黨就無法輕易利用國家資源，去和選民建立個人式和侍從主義式的連結。簡而言之，專業化國家官僚促成政治人物和政黨導向政策式的選舉競爭；個人化、非專業化國家官僚組織鼓勵政治人物和政黨去發展侍從主義。

制度論強調選舉法（Ames 1995; Carey and Shugart 1995）和行政立法之間關係的重要性（Linz 1994）。選舉法透過四種機制影響政治人物或政黨發展侍從主義式的競選策略：政黨領袖是否控制政黨候選人名單、單獨候選人的當選和同黨候選人的關連程度、選民是投政黨或個人、選區大小。一般而言，侍從主義較有可能在單一選票多席次選舉制度（Single Nontransferable Vote, SNTV）和開放式政黨比例代表制（Open-List Proportional Representation System）出現，而較不可能出現在封閉型政黨比例代表制（Close-List Proportional Representation System）。

行政和立法之間的關係也影響侍從主義的發展。總統民選的政治系統，因為有任命和解散內閣和直接影響行政決策的權力、對立法法案的否決權、強大的行政命令權，因此較可能發展出侍從主義政治。一般而言，如果最高行政職位是個人化的話，這個政治系統將促進，總統給於國會議員和選民直接利益以交換他們的政治支持，此種動員策略。簡而言之，非個人化的選舉法和集體性內閣行政權較不太可能發展侍從主義。

這三個理論無法完全解釋一個國家會朝向侍從主義或是

政策競爭政治 (Kitschelt et al. 1999; Kitschelt 2001)，他們一個共同缺點是對於政治行動的缺乏討論 (Fox 1994, 154-55)。雖然如此，國家理論可以導引我們進一步注意司法在侍從主義發展或衰退的重要性。國家理論強調國家組織官僚的自主性在影響侍從主義發展的重要性。法院的其中一個功能就是社會控制 (Shapiro 1981)。一個威權政黨必須設計一套特別的制度，去控制司法來達到其政治目的 (Linz 1975; Toharia 1975)。Lenin 在俄國大革命之後，指示俄國政府和共產黨「鎮壓和暴力的典型宣示，不是當場射殺，而是法庭的審判」(1965, 265)。政治審判除了打擊反對者之外，更可以宣示執政者的意識型態或價值 (Kirchheimer 1961; Cohen 1969; Shklar 1986, 220)。因此，只要司法獨立改革獲得一定程度的進展，那麼威權政黨對於司法的控制必定減弱。誠如 Juan J. Linz (1997, 118) 所宣稱「沒有法治，就沒有民主」(No Rechtsstaat, No Democracy)。而司法獨立是可以作為法治的一個指標 (Chavez 2004, 9)。因此，我們要觀察在民主化之後，司法體制作為國家專業官僚組織的一部份，是否增加自主性和專業性。在理論討論上，只要司法體制朝向獨立於政黨和政治人物操控的方向發展，我們將預期侍從主義將較有可能朝向減弱或衰退。

本論文嘗試彌補司法在台灣地方政治角色和侍從主義研究上的缺乏，特別是台灣的司法改革在民主化之後獲得顯著的進展。司法對於國民黨的威權體制有下列重要功能：第一，也是最重要的作用，透過戒嚴令來合法它的戒嚴體制；第二，國民黨利用司法來打壓反對人士。³ 其他兩個關於國民黨侍從主

³ 關於這一部份，請見裘佩恩 1997，難能可貴的研究。

義運作的功能，一是國民黨利用司法，來打擊和處罰反抗它的地方派系人物，二是國民黨利用司法，來保護地方派系政治人物的買票和貪污腐敗。對於國民黨的地方政治菁英而言，買票是他們選舉動員最重要的工具。沒有買票的話，他們的選舉機器將無法有效運作。而貪污腐敗的政治人物如果被起訴的話，將被迫退出政壇或是更不容易在選舉中獲得勝利。因此，本文的基本論點是，如果台灣的司法隨著民主化而越獨立的話，那麼國民黨多多少少要喪失它控制司法的能力，進一步削弱它打擊叛逃地方派系，和保護地方政治菁英的買票和貪污腐敗的能力。地方派系在缺乏嚴重的處罰威脅之下，更容易叛逃國民黨、抵抗國民黨的命令、或是向國民黨索求更多。而在缺乏司法的保護之下，國民黨和地方派系的買票機器無法有效的運作，而被起訴的貪污腐敗國民黨菁英，不僅可能中斷他們的政治生命，也可能因此污損國民黨的形象。

參、如何研究司法獨立

在進入討論台灣司法獨立改革的歷史過程之前，讓我們先討論一下「司法獨立」這個概念以及該如何研究它。雖然許多學者給予司法獨立一些「應然面」上的定義，在實際經驗中，我們找不到一個百分之百或完全的司法獨立。⁴「司法獨立是一個相對而不是絕對的概念」（Cohen 1969, 972-75; Rosen

⁴ 關於司法獨立應然面的討論，請見Shetreet and Deschênes ed. 1985; Fiss 1993; Kahn 1993; Russell 2001; Burbank and Friedman ed. 2002。關於台灣司法獨立制度面的介紹，請見Tsai 2003。台灣法律學界對此問題應然面的討論，見程春益 1988 以及「法官評鑑與身份保障」學術研討會，憲政時代 2000。

1987, 3)。同時，司法獨立是非常困難去確認和測量（Rosenn 1987, 8; Larkins 1996）。Larkins 提供了一個較好的方法去研究司法獨立改革：

首先關鍵之點，是去尋找司法不獨立的證據，而不是尋找司法獨立的證據……學者經常去尋找獨立的證據，而這完全獨立的證據很有可能就不存在這世界上。相反的，司法不獨立的證據存在所有的政治體系中，而且相當容易去辨別和發現（1996, 619）。

因此在本研究中，筆者將討論台灣的司法獨立改革，如何削弱國民黨對司法的控制，也就是這些改革如何克服朝向司法獨立的阻礙。

筆者將首先描述一些司法改革先驅者的行動，雖然這些行動是失敗的，而且這些改革者不是被司法體系處罰就是被迫退出司法體系，但是他們有重要的政治和司法效應。他們不僅揭發了司法的黑暗面訴諸於社會大眾，也同時替未來司法改革行動者作了啓蒙的工作。接著將討論司法獨立改革，如何由司法體系內部的基層法官和檢察官發動。對於國民黨政權，越不危險也越不被控制的司法體系分支，越容易也越早改革和抵抗國民黨的控制。就廣義的司法體系而言，最早發動改革的是律師公會（胡蕙寧 1994, 205-259; Winn and Yeh 1995）。但是，律師公會的改革也對國民黨政權的傷害最小。相反的，檢察體系最被國民黨控制也最晚改革，但是當基層檢察官開始反抗國民黨的控制時，它對國民黨的傷害也最大。

接著，我們將討論司法獨立改革對於國民黨侍從主義體系的影響。一個較獨立的司法體制並不意味它就能較弱化威權體制。如 Tate (1993, 317) 所指出：

一個處在危機中政權，並不會以他們對待其他制度一樣的方式，來對待司法體制，而把它們摧毀或是明顯的改變它們，因為這個政權需要偽裝尊敬憲法體制。而法院永遠被視為憲法的守護者和詮釋者，任何對法院的直接攻擊將顯示出這個政權缺乏對憲法的尊崇。

或者，我們可以換一個方式來說，在西班牙威權政體之下，「他們（一般法庭）是獨立的，因為他們根本是無力的」（Toharia 1975, 486）。因此，我們必須確認，到底一個較獨立的司法體制，是否能對國民黨的侍從體系產生任何作用。

和其他的比較司法研究一樣，要收集相關資料是非常困難的。此一情況，在台灣的脈絡之下更形困難，因為台灣的法律學者甚少作實證研究。到現在為止，我們還未見有學者，對於台灣的民主化和司法改革之間的關係，發表相關著作。⁵ 除了一個顯著的例外（吳重禮、黃紀 2000），台灣學界關於司法對於地方政治的影響幾乎沒有給予適當的關注。本文的資料主要來自深度訪談，受訪對象包括了法官、檢察官、律師、社會運

⁵ 關於台灣民主化之後司法改革的簡略歷史描述，請參考呂太郎 2000；劉恆奴 2001。關於國民黨在大陸時期如何控制司法，請見 Xu 1997，該作者也提及，最近有關於台灣在民主化之後政治變遷的研究中，幾乎很少討論司法這議題（27）。

動工作者、地方政治人物、競選總幹事和樁腳等。⁶ 不過筆者要在這裡強調，限於現有司法改革研究的缺乏，這裡對於台灣民主化之後，司法獨立改革過程的描述是簡略和不完整的。這必須期待更多的研究，才能對這一段台灣重要的歷史過程，有一初步和較完整的理解。本文的敘述方式是以「個案描述」為主，以這樣的方式呈現是基於下列理由。第一、現有學術界對於過去十年來司法獨立改革的歷史至今沒有一基礎性的研究。另外，即使從事司法改革的不同領域專業人士，不一定對於司法獨立改革的歷史過程，有一較完整的理解。例如，從事司改的律師和社運團體不一定對於法院改革的歷史有瞭解，同樣的，從事法院改革的法官和檢察官，也可能對於律師界和民間所從事的改革過程部分無知。第二、這樣的研究方式來自對於司法議題研究的反省。⁷ 司法議題的複雜性對行為主義或是量化理論建構（例如：Segal and Spaeth 2002）是一大挑戰，因為這樣的研究取向，經常為了建構一般性理論，簡化了事件的複雜性和多樣性，更糟糕時可能扭曲了事實。政治學者Howard Gillman 對於這樣研究的反省指出，在研究司法的政治功能時，我們應該以「敘述真實故事」（telling real stories）的方式進行研究並從中導引出我們可以辯護的論點，而不是去擔心對

⁶ 限於政治敏感性及法律問題，筆者訪問時並沒有錄音，但可以隨意記下任何訪談重點。一般訪問時間維持二至五個小時，最長者為九小時。同時為取得受訪者的信任及避免替他們帶來任何不便，本文將所有受訪者以匿名方式呈現。本研究的方法和Perry（1991）對於美國最高法院是否受理案件的研究非常接近。Perry對此研究方式的兩難（呈現一個更精彩、更真實的故事vs. 研究者維持對於受訪者保持匿名的承諾）有特別的討論（266）。

⁷ 請參考Larkins 1996, Tate & Haynie 1993; 1994 and Gillman 1994 之間的辯論，以及Gillman 2001 對於以行為科學研究法來研究法律相關議題的反省。

於完整科學理論的建構（1994, 375）。

肆、先烈犧牲期

台灣的司法體系在台灣社會中是相當保守的。在 1980 年代當台灣政治和社會開始轉型時，社會幾乎各個層面，例如環保、學生和勞工等都開始出現改革運動，台灣的司法體系幾乎感覺不到這股社會風潮。台灣司法體系必須等到 1993 年底，由台中地院改革派法官發動改革之後，才有實質的進步。雖然如此，在這之前，還是有少數的法官和檢察官嘗試去抵抗當時的司法體制，雖然他們的行動都失敗，但是這些行動啓蒙了後來的司法改革參與者。

這段時期主要有三個衝突個案，這三個個案，有一些共同點。首先，所有的改革行動都失敗。二、幾個參與改革行動者，都是相當年輕的檢察官和法官，剛進入司法體系不久，還沒有完全被這體制馴化。三、參與改革行動者後來不是遭受處罰，就是被迫辭職離開司法體系。最後，所有的抗爭事件，都受到當時已經開放的媒體大量報導，不僅一般社會大眾，還有許多法官和檢察官都受到這些事件的啓蒙。

第一個也是最惡名昭彰的衝突事件是吳蘇案。在台灣司改的歷史過程中，沒有其他事件比這一個案還戲劇化。1989 年 1 月 11 日的清晨，新竹地檢署檢察官高新武，逮捕了吳天惠和他的妻子蘇岡。吳天惠當時是負責司法人員操守的司法院第四廳廳長，而蘇岡則是一名律師。他們兩人被指控行賄和貪污，他們要影響當時新竹地檢另一名檢察官陳松棟所負責的一件

案子。即使陳松棟已經數次明確拒絕他們的賄賂和關說，他們還是持續的騷擾陳松棟，並強迫他接受賄賂。蘇岡還曾說過：「不相信有司法官不收錢」（呂東熹 未詳, 181）。⁸ 陳松棟將這件事告訴了高新武，高新武在考慮了幾天之後，決定在沒知會檢察長的情況下，逮捕吳天惠和蘇岡。相當諷刺的是，吳天惠在司法院是負責法官操守和品行，而他被逮捕那一天是「司法節」。

檢察體系曾經阻撓高新武的調查，但他終究還是起訴吳天惠和蘇岡。而這期間，也傳出當時新竹法院院長黃金瑞嘗試要介入此案。最後，吳天惠一審被判無罪。四名新竹法院的法官和一名檢察官立即辭職抗議，再過一天，三名協助偵辦此案的調查員也辭職抗議。三個月之後，高新武被迫辭職。

此案在台灣司改的歷史過程，扮演一個重要關鍵的角色。在過去反對黨曾經攻擊和嘗試要改革司法體制（謝長廷 1987），但是並沒有太大的作用。因為反對人士對於司法改革的行動，常常被國民黨和司法體系指控為干涉司法、妨害司法獨立。吳蘇案則完全不同，它是由司法體制內部揭發貪污腐敗無能的一面。此案讓後來許多參與司法改革的法官和檢察官，瞭解到司法體制內部的黑暗面（受訪者 65，受訪者 66，受訪者 95）。

⁸ 很可悲的是，這一句話某種程度反映了現實。一名受訪者表示在戒嚴時期，可能有高達 80% 的檢察官和法官收賄。他親眼目睹一位律師將賄賂的錢放進同在一大辦公室的另一名檢察官的抽屜（受訪者 116）。其他受訪者（受訪者 65，受訪者 66）也表示了類似的意見。

第二個案子是蕭天讚案。1989年當時法務部長蕭天讚，被桃園地檢署檢察官彭紹謹調查一件關說案件。⁹彭紹謹被整個檢察體系剝奪了行政上的協助，他不能使用書記官和司機。同時，他和幾位檢察官，都感受到他的生命遭受威脅。最後，他被迫交出此案。彭紹謹在媒體工作者的注目下，流著眼淚交出此案。蕭天讚並沒有因為此案被起訴，但在媒體壓力之下，他最後還是被迫辭職。彭紹謹原本是當時檢察體系中，前途相當被看好的一位檢察官。發生此案後，他被檢察體系孤立，後來選擇到德國留學。回來之後，他還是遭受檢察體系的孤立，和高新武一樣，後來被迫辭職。

第三個案子是法院體系的謝說容案。此案牽涉到司法行政體系過去所慣用的一個控制干涉案件的方法：「送閱制度」。在此案之前，凡是尚未取得正式資格的「試署」和「候補」法官審判的案子在宣判「之前」，¹⁰必須將裁判書先送給院長審閱。¹¹這是院長介入審判的方式之一。在1991年台南地方法院一

⁹ 彭紹謹當年不是完全單打獨鬥對抗檢察體系，他獲得一些其他檢察官的幫助，其中最重要的一位是當時已經成為檢察體系「異議份子」的李子春檢察官（受訪者86）。

¹⁰ 台灣和歐陸國家及日本一樣，法官和檢察官主要是由司法體系內部訓練養成。經過考試合格後，學生在司法官訓練所接受大約一年半的訓練。學生在司法官訓練所的成績將決定被分發為法官或檢察官，以及分發至何地。訓練完之後，他們成為「候補」法官或檢察官，如果一切順利，四年後可以申請「書累送閱」（就是將他們過去所辦的一些案件的資料，送給上級審查）成為「試署」法官或檢察官。再經過一年，可以申請審核成為「實任」的法官或檢察官。試署法官和候補法官與實任法官最大的差別，在於他們不受憲法關於法官地位的保障，也無法轉任為律師。

¹¹ 司法院有各種官勉堂皇理由去執行這個制度，其中一個理由是，他們要確認裁判書中沒有錯別字。對於事前送閱制的批評，請見劉幸義1989。

名年輕法官謝說容，在一庭長的建議下，秘密錄音他們的院長嘗試要介入她所審判的一件案件。¹² 謝說容不僅拒絕這樣的干涉，錄音內容後來外洩給媒體。謝說容和建議她秘密錄音的庭長，後來都遭受司法院的處罰。但是在媒體壓力之下，司法院修改送閱制度：在宣判「之後」才需要將裁判書送給院長審閱。這個事後送閱制度在 1995 年台中改革派法官的抗爭下才廢除。¹³

這三個個案中，改革和抗爭的法官和檢察官不是被迫辭職就是被懲處，但是他們受到社會大眾和媒體的支持。例如，高新武當時就被譽為司法英雄。¹⁴ 不論如何，台灣的司法制度並沒有因為這些抗爭，有太多實質的改變。我們在此必須補充說明，在戒嚴時期，並沒有如此顯目的司法內部抗爭事件，並不代表國民黨沒有干預司法案件，而是顯示出它控制司法體系的成功。相反的，這些抗爭事件是顯示出國民黨在台灣民主化之後，已經無法完全控制司法體制，以及體制內的法官和檢察官已逐漸要爭取司法獨立空間。

伍、法院的改革

台灣司法體系的實質改革，係於 1993 年底在台中地方法

¹² 此秘密錄音方式，被後來許多基層檢察官和法官使用。當他們和檢察長或院長談話時，經常帶著錄音機。

¹³ 或稱為「箱子還您，獨立還我」運動。台中地院改革派法官，拒絕將裁判書送給院長，只將原本裝裁判書的空箱子（送閱箱）送給他。

¹⁴ 例如當時新新聞雜誌以社論「司法獨立的第一線曙光：論高新武檢察官抗命辦案的意義」來聲援高新武（新新聞 1989）。

院展開的。台灣法院的司法獨立改革有幾個特色。一、大部分的參與改革者，都是待在基層地方法院的法官，且相當年輕，當時年紀都小於四十歲。二、幾個改革運動都相當成功。三、不像過去參與抗爭的檢察官被迫辭職，大部分法官有意地繼續留在法院體制內。即使有政治人物希望一些法官參與政治，他們認為只有繼續留在法院內，司法改革才能有實質的進展。相反的，一些有爭議的法官不是辭職就是被懲處。四、國民黨和司法院面對年輕一代法官的改革運動，並沒有太多的反擊動作。其中的一個理由或許是，國民黨只要能繼續成功的控制檢察體系，那麼一個獨立的法院，或許對它的政權不會造成太大的傷害。這個理由也同時可解釋，為何檢察體系改革和法院改革的發展過程，有相當大的不同。

國民黨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。我們將討論這些不當控制司法的手段，如何被改革派法官所移除。

一、事務分配改革運動

雖然「法院組織法」已經明文規定了六十年，「事務分配」（決定每名法官要辦何種的案件）必須由所有法官在法官會議中決定，但實際運作並非如此；在 1993 年底之前，事務分配是由法院院長來決定。各法院院長可以決定將一些重要的案件，特別是牽涉到政治敏感度或是貪污腐敗的案件，分配給他信任的法官。只要這些審判重要案件的法官，是院長所信任的話，有時院長根本不用任何指示，這些法官就會揣摩上意辦案。有時候在院長決定事務分配之前，一些法官還得賄賂院長

以被分配到重要的案件，這些法官再經由些案件收取賄賂。¹⁵ 有一些法官願意接受院長的指示辦案，只是爲了分配到較輕鬆的案件。

事務分配是司法獨立的重要關鍵。如果特定類型的案件早就分配給特定法官審判，那麼要維持司法獨立、公正審判是不可能的。事務分配改革是司法獨立中的「小學問、大關鍵」（受訪者 73）。案件操縱和人事操縱是危害司法獨立的兩大關鍵，事務分配回歸法官會議是打破案件操縱的第一步。

第一次針對事務分配運動推動改革，來自台中地方法院三〇三室，這裡是接下來連續好幾年法院改革的領導核心。¹⁶ 當時在台中地方法院三〇三室的法官年紀都低於三十五歲，他們剛進入司法體制約三到六年，這個時間足以讓他們瞭解法院體制的運作，同時又不足以被這個體制馴化和腐化。

1993 年 12 月 16 日，台中地院九名法官公開舉行記者會，要求事務分配的權力不該屬於法院院長，而是該屬於全體法官。他們同時要求應該以民主的方式來決定事務分配，而不是以資歷和司訓所期別高低來決定。¹⁷ 這個改革行動立即得到新

¹⁵ 有一個例子可顯示出這個事務分配過程多腐敗。兩名法官在火車站不期而遇，在短暫打招呼之後離開。幾分鐘之後，兩人在院長家門口又再一次不期而遇。兩人都帶著錢要去賄賂院長以分配到重要的案件（受訪者 61）。

¹⁶ 台中地院三〇三室和其他法院改革的核心成員不超過十人。對於三〇三室的簡介，請見田習如 1994；陳東豪 1994；王金壽 2003a。他們除了推動事務分配改革運動，還推動司法預算獨立入憲、廢除裁判書送閱制度、以及羈押權回歸法院等。

¹⁷ 資歷和司訓所期別高低是司法體制內部控制一個相當重要的手段。

聞媒體的熱烈迴響，部分媒體甚至稱呼這改革行動為「法官自治運動」。¹⁸

1993年12月29日，台中地院法官經過數小時的爭論和四次的投票，以四十三比三十四通過決議，未來事務分配交由法官會議中所有的法官決定。¹⁹許多其他地方法院立即跟進，採取同樣的改革行動。自此行動開始之後，台中地院三〇三室成爲法院改革的領導者。

二、人事審議委員會

事務分配改革成功，給這些年輕改革法官一個機會，重新思考整個司法體系，也同時給予他們一個動力繼續推動改革。這個改革也同時給這批有相同理念，但分散在不同法院的法官們一個機會，互相認識對方。可是，如果人事控制無法被打破，事務分配的改革成功還是不能確保司法獨立。Peter Russell (2001, 16-17) 曾論證：「對於危害司法獨立而言，人事升遷過程比法官任命還要嚴重」。即使民主化程度比台灣還要進步的日本，人事調動也是司法內部控制一個重要手段 (Magalhaes 1999; Ramseyer and Rasmusen 2003, 其他國家案例見Guarnieri and Pederzoli 2002)。台灣司法體系的人事控制是相當嚴重的，因爲台灣的司法人員任命過程相對來說比較簡單和容易，只要

¹⁸ 當時中國時報記者陳志成扮演相當重要的角色。陳志成學法律出身，除了在報導時支持此改革行動，某種程度將改革派法官較專業的法律概念，轉化爲較一般性的語言 (受訪者 93)。陳志成同時也是最先報導「上上級事件」的記者。

¹⁹ 關於此歷史性會議過程，請見呂太郎編 1994。

能通過司法人員考試和訓練，就可以被分配為法官或檢察官。

20

國民黨在戒嚴時期時，對於司法人員的升遷控制相當成功。幾乎所有佔據司法體系重要職位的人員，都是國民黨籍。有些高層司法人員，如前司法院副院長洪壽南還特別感謝國民黨對他的栽培（司法院史實紀要編輯委員會 1982, 114）。有時司法人員還得加入國民黨以求得升遷。一位司法人員在幫國民黨解決一件政治司法案件之後，在司法院一位高層擔任介紹人之下加入國民黨，因而被升為地檢署首席（相當現今的檢察長）（受訪者 116）。²¹

即使到了台灣民主化初期，台灣的司法體系還是有一套清楚的「升遷圖」。²² 在都市的法院比在農業地區的好，北部比南部好，本島比外島好，西部比東部好。一般來說，台北地院是許多法官爭取進入的法院。同時，台灣的司法體系有一相當嚴重的階層化。一個剛出司訓所的法官，經常被分配到農業區的法院。首先必須經過兩次的考核，由候補法官晉升為試署法

²⁰ 這並不是說國民黨沒有控制司法人員的考試和訓練。有強烈反國民黨意識的考生幾乎不太能通過考試（受訪者 99; Winn and Yeh 1995, 576-78）。同時，法官和檢察官的訓練和軍事訓練有許多相似之處。司法訓練所也經常更改學生成績來操縱學生的分發。在過去，司訓所甚至調用一些來自情治單位的人員，來監視和調查受訓學生。關於司訓所的研究，請見劉恆奴 2002; Kuo 2003。

²¹ 相當諷刺的是，這位司法人員在政黨輪替之後，繼續受民進黨重用。

²² 一位司訓所 23 期學員，不接受這種升官圖，在分發時將一偏遠地檢署填為第一志願。此事還驚動法務部人員詢問是否「填錯了」（受訪者 99）。關於對此升遷圖的討論，請見台北市法友社 未詳（第二場司法人事制度改革）。

官和實任法官。接著他/她必須想辦法調至較好（較大、都市地區）的法院。下一步是升為地方法院的庭長或是高等法院的法官。在最後進一步爬升擔任法院院長或是高等法院庭長。台灣法院的工作量相當重且分配不均。庭長的審判案件約只有一般法官的六分之一到八分之一，而院長根本就不用審判任何案件，只作司法行政的工作。更重要的是，如果當上庭長或院長，可以擔任相當長久的一段時間，有些還被稱為「萬年庭長」。如果一個法官要升遷，還必須要得到院長的推薦。這些院長也對法官打考績，這會影響法官的年終獎金和升遷。資歷深淺（司訓所期別）在此升官圖扮演相當重要的角色，它的作用和在軍隊中相差不多。一些改革派法官認為：「升遷圖是司法獨立的天敵」（受訪者 62）。

司法院的人事審議委員會（簡稱「人審會」）控制決定司法人員的升遷、懲處和調動。在 1994 年，人審會一共有二十一名委員。十一名為當然代表，來自擔任重要的司法行政職位的人，如司法院長和最高法院院長等。其他十名代表由各層級法官選出。在 1994 之前，所謂的票選人審會代表，經常是由院長所指派。

在 1994 年，十名票選人審會代表中，七席由地方法院選出，兩席由高等法院選出，一席由最高法院選出。三名改革派法官（林輝煌、康樹正、黃瑞華）參選地方法院的人審會代表，三人全部當選。接下來幾年，改革派法官推出的代表幾乎都能順利當選。在改革派法官參加人審會之前，它的運作是一個黑盒子。除了司法院負責司法行政的官員之外，沒人知道它是如何運作。它最多只是個橡皮圖章，通過司法院送來的人事案。

當這三名改革派法官進入人審會，一切完全改觀，即使他們還是絕對的少數（二十一分之三）。接下來連續幾年，在人審會會議中經常發生爭執，改革派人審會委員抵制任何可疑的人事案。雖然這些改革派人審會委員無法提名任何的人事案，但他們的確成功的抵制一些操行可疑或有爭議性法官的人事案。這種抗爭的局面，直到改革派法官呂太郎在 1998 年擔任司法院人事處處長之後，才告一段落。

除了人審會的改革行動之外，另外兩個改革行動也幫助打破法院的升官圖。一是，三名改革派人審會委員在 1994 年，針對各地院院長的操守、學識和能力等，發問卷給所有地院法官進行評比。此一問卷結果送至司法院。幾乎所有地方法院院長都得到不及格的成績，平均分數是 54.5 分，最低的只有 21.9（王己由 1994）。此一問卷結果公布不久，數名地方法院院長選擇退休。另一個改革行動是法官票選庭長，法官不需只再靠院長的推薦而得到升遷。

這些阻撓司法獨立的制度性障礙，幾乎被這些改革派法官的改革行動所移除。國民黨或是司法院如果想繼續利用這些制度性手段去控制司法，是相當困難的，雖然單獨的法官還是可能被賄賂或被上級干涉。一些受訪的法官和律師，給予過去司法獨立改革的成就相當高的評價（受訪者 59，受訪者 62，受訪者 94，受訪者 95）。²³

或許黃金瑞的個案最能突顯出這一段的司法獨立改革過

²³ 一名受訪法官表示，現有台灣法院似乎有點太獨立，幾乎是獨斷（受訪者 122）。

程。黃金瑞在戒嚴時期參與兩個重大政治案件的審判：美麗島事件和江南案。他被快速的提拔升遷。在高新武偵辦吳蘇案時，他是新竹地院院長，並被報導介入此案。之後，他被升至台中地方法院擔任院長，在這裡他遇到改革派法官。當他要被司法院升遷至花蓮高分院擔任院長時，此人事案遭受第一次參加人審會的改革派法官的質疑和抵制，此人事案在該次會議經過表決被擱置。後來黃金瑞要改調公懲會懲戒委員，但此人事案遭公懲會其他委員的反彈，雖然後來此人事案經由表決還是通過，²⁴ 但司法院立即將黃金瑞以公懲會委員身分調到司法院辦事。黃金瑞受到司法院和監察院的調查，後來因不當投資而遭受懲處，他之後沒在司法體系扮演任何重要的職位。

有另一個案可顯示出司法獨立進步的情況。國民黨有時會提名現職法官和檢察官參選公職或民意代表。在民主化之後，司法院規定法官不得參與選舉，包括黨內初選。有兩名法官分別參加國民黨和民進黨黨內初選。兩名法官都受到人審會的懲處。較值得注意的是，在懲處過程中，有國民黨和民進黨的政治人物介入關說，都遭到司法院的斷然拒絕（受訪者 98）。

雖然事務分配和人審會的改革相當成功，但是整個法院人事結構並沒有徹底改變。制度雖然有改變，但只有少數法官離開這體系，而參與改革的法官和支持者還是絕大部分還留在地方法院，高等法院和最高法院的法官還是較缺乏改革意識。同時，司法權和行政權、立法權的關係並沒有多大的改變，法院還是沒有多大的司法審查權。雖然如此，這些法院的獨立改革

²⁴ 人審會甚少動用表決來決定人事案。

還是對國民黨的侍從主義造成一定的傷害。兩名當時政治前途相當看好的國民黨政治人物（伍澤元和林柏榕）的案件，分別由兩名參與司法獨立改革的地方法院法官審判，因而其政治前途遭受嚴重打擊。如果沒有這些司法獨立改革，或許這兩個案子不會輪分到這兩名法官審理。

法院的獨立，對於國民黨政權和它的地方政治菁英的危險性，遠小於檢察體系。只要檢察體系不起訴它的政治人物，就沒有案件會被送進法院審理。因此國民黨對於檢察體系的控制遠嚴厲於對法院的控制。這也是為何檢察體系的改革遠比法院獨立改革困難、也晚於法院獨立改革。法院的改革很少遭遇國民黨和司法院的打擊，相反的，國民黨對於檢察官改革的打擊是毫不留情。但是新一代改革檢察官，對於國民黨政權和地方菁英的打擊，遠高於改革派法官。

陸、檢察體系的改革

台灣檢察體系的改革和法院的改革有一些共同點。首先，兩個改革運動的參與者都來自司法體制的基層。檢察體制的參與者主要是來自各地檢署，而不是高檢署和最高檢察署。其次，和有改革意識的法官一樣。他們都是相當年輕的檢察官，進入檢察體系有一段時間，足以瞭解國民黨和法務部如何控制檢察體系，但是還不足以被完全馴化和腐化。²⁵

²⁵ 檢察體系和法院有一相似升官圖。台北地檢署的「忠」組號稱天下第一組，只要進得了這一組，保證日後可以升上主任檢察官。此升官圖後來被檢改運動打破。我們在後面將討論此議題。

不過，兩個改革運動有重大的不同。檢改運動起步較晚於法院改革運動，它到 1998 年才有大規模的集體行動出現。其次，國民黨和法務部數次攻擊改革派檢察官和抵制這些改革行動。三、檢改運動比起法院改革運動，其達成的成績相對有限。無論如何，國民黨和法務部的確多多少少失去對檢察體系的控制，而當它想介入和控制個案時，經常會遇到基層檢察官的抵抗，並且付出一定的代價。

一、新生代的出現

不像法院的改革一樣，一開始就集中於制度改革，新一代的檢察官在開始時，是克服困難去調查偵辦一些貪污腐敗的政治人物，大部分是國民黨籍。我們將以兩個個案來凸顯出新一代檢察官的出現，接著再討論國民黨如何回應及攻擊新一代的檢察官，最後討論檢察官集體改革和抗爭行動的出現。

這兩個個案顯示出新一代檢察官，不願意接受上級的非法命令和干涉，相反的，一切以法律為依據來辦案。這兩個個案都牽涉到選舉和國民黨的政治人物。第一個案子是在 1990 年牽涉到國民黨台中縣黨部和縣政府。台中地檢署檢察官呂太郎，接手他同事一件偵辦中的賄選案，進行了有史來第一次搜查國民黨縣黨部。²⁶ 雖然檢察官可以調動調查局的調查員偵辦案件，但是調查局經常不准調查員配合檢察官，去偵辦牽涉太敏感議題或政治人物的案件。²⁷ 因此，當呂太郎要搜查國民黨

²⁶ 呂太郎後來轉至院方當法官，是台中地院三〇三室的重要成員之一。

²⁷ 曾經有一名檢察官調動數名調查員，準備搜查一名國民黨高層政治人物的兒子。在路途中，調查局得知此消息，將這些調查員召回（受訪者 62）。

台中縣黨部時，並沒有告知調查員要搜查的目的與對象。

當他抵達台中縣黨部之後，一名低階的國民黨黨工對他叫囂「你敢搜查國民黨縣黨部？」，並且完全不配合此搜查行動，同時以高階主管不在為由，拒絕此搜索行動。呂太郎要求縣黨部立即聯絡他們的高階主管。但國民黨黨工明顯說謊，以聯絡不上為藉口。經過數小時的僵局，他決定開始搜索，而國民黨黨工則阻擾此搜查行動。他當場告知這些黨工，如果他們繼續阻撓搜索，將以現行犯逮捕。²⁸

在呂太郎開始搜索不久，接到來自他一名長官的電話。這名長官表示他接到國民黨省黨部主委的電話，表示呂太郎正在搜索國民黨台中縣黨部，並表示希望呂太郎「看看就回來」。呂太郎並不為這通來自上級的電話所動，繼續搜索。呂太郎並沒有主動告知任何媒體此一搜索行動，他主要的考慮是依法辦案而不是它的政治效果。事後媒體經由台中縣政府員工得知此事，才將此搜索行動公開報導。最後，數名國民黨黨工和政治人物被起訴。

第二個個案牽涉到選舉作票。在戒嚴時期，國民黨經常有作票的嫌疑（詹碧霞 1999; 受訪者 119）。但是，國民黨的相關人士沒有因作票被起訴過。²⁹ 即使到了 1989 年選舉，當時民進黨台南縣長候選人李宗藩和他的支持者，因為抗議選舉舞

²⁸ 關於此搜索行動以及更多呂太郎和國民黨黨工之間的對話，請見陳東豪 1990。

²⁹ 關於戒嚴時期，國民黨如何用司法來保護選舉弊案，請見林義雄、姚嘉文 1977; 1978。

弊而將高速公路佔據數小時，還是不見檢調單位有嚴肅的調查行動。

1992 立委選舉時，民進黨主席黃信介「元帥東征」參與花蓮區域立委選舉。很少人預期黃信介能贏得一席。但是開票當天，黃信介的得票數和第二名當選候選人票數相差不多。黃信介本來已打算回台北，但各種作票傳言四起。

黃信介和他的支持者與 1989 年台南縣長選舉一樣，至選委會抗議、要求重新計票，並調查是否有作票。選委會官員不敢作任何決定，告訴黃信介必須先徵求檢察官同意。黃信介和幾千名支持者於是轉至地檢署。當時對於大部分檢察官而言，選舉當天是休息的時間而不是努力抓賄選。當時地檢署只有兩名年輕檢察官洪政和與賴慶祥。³⁰ 但是，兩名檢察官認為那應該是縣選委會職責決定是否重新驗票。於是，黃信介和數千名支持者，就來回縣選委會和地檢署數次。在這期間，兩名檢察官試著聯絡他們的上級單位，結果所有重要長官的手機全部關機。在經過嚴重的爭吵之後，黃信介和地檢署達成一個共識，只驗花蓮市，而不是全縣的選票。

在驗票過程中，每一組的驗票人員都包含了各候選人的代表。洪政和作了一個關鍵性的決定：整個驗票過程開放給媒體採訪。最後，查出開票數多於領票數，有人將空白選票蓋章後投入票箱。接下來幾日，當部分檢察官去休假時，洪政和與賴慶祥在主要動員警方的支援下，將案情逐漸釐清。洪政和和賴

³⁰ 當天是洪政和留守。洪政和當時剛下地檢署約一年，賴慶祥則只有一個月。當時他們的年紀都少於三十五歲。

慶祥因為偵辦此案，而累積太多其他案件，因此而被法務部懲處。如果當時沒有這兩名年輕檢察官，台灣有史第一件作票被起訴案件是否能成立，還是一個未定之數。

呂太郎、洪政和及賴慶祥這樣的檢察官或許還不是檢察體系的多數，但他們絕對不是唯一的三個。在台中地檢有朱朝亮、吳文忠等人，台東地檢有陳瑞仁、楊大智等人。這批檢察官在檢察體系雖然沒有位居高位，但是卻是站在偵察第一線的人，也是遭遇地方派系政治人物的人。我們將在後面討論，這些新一代檢察官對於國民黨侍從主義體系造成的衝擊。

二、國民黨的反擊

國民黨一共對檢察體系有三波主要的攻擊。第一波攻擊主要是要收回檢察官的羈押權。在 1995 年 7 月 13 日，立法院二讀通過刑事訴訟法第一〇二條修正條文，規定只有檢察長有羈押權，而一般檢察官則無。在這之前，檢察官有權力羈押除了正副總統之外的任何人最長可達四個月，而且不用經過法院的同意。當一個政治人物或樁腳被檢察官羈押，他/她的政治前途多少會受到影響。在新一代檢察官出現之後，國民黨感覺無法控制這一群新檢察官，因此必須縮減檢察官的權力。相對來說，檢察長一直是法務部和國民黨可控制的對象。在數目上，全台地檢署檢察長不過二十幾位，比起數百位檢察官而言，是相對容易控制的多了。民進黨籍立委批評這樣的行動，是爲了阻礙新一代檢察官於選舉中偵辦買票案件。

許多地檢署檢察官、地方法院法官和媒體均大肆批評國民

黨此刑事訴訟法修法行動。但國民黨在立法院佔有絕對多數，因此此修法二讀還是通過。雖然民進黨立委，將此案也送進大法官會議進行釋憲，但是台中地方法院三〇三室的的行動，比起民進黨立委提案，才是促使大法官會議同意受理此案的更重要因素。當時台中地院高思大法官停止審查一個案件，請求大法官解釋檢察官是否有羈押權。³¹ 民進黨的政治人物(許信良)早在 1989 年就提過相似的釋憲案，但司法院並沒有處理這案子。同時，即使這一次司法院願意接受審理這案子，依司法院的慣例，這案子可能排隊等待釋憲的時間要兩年以上(受訪者 129)。相反的，高思大的釋憲案因牽涉正在審查中的案子，有一名人犯羈押中，因此有相當的急迫性。因此如果此案子不是由高思大提出釋憲案，司法院可能再次拒絕受理或擱置此案。³² 最後，大法官會議(司法院大法官釋字第三九二號解釋)決定只有法院有羈押權，因此連檢察長都沒有羈押權了。如果國民黨要用羈押方式來處罰不服從的政治人物，它必須「同時」得到檢察體系和法院的合作才有可能。雖然國民黨並不是不可能繼續政治性的使用羈押權，但困難度已增加不少，特別是法院在司法獨立上有顯著的進步。

³¹ 雖然此案由高思大提出，但此行動是由三〇三室相關成員一起討論、規劃和行動。他們不僅將此案帶到大法官會議，也同時動員其他法官在報紙撰寫相關文章。同時，必須指出三〇三室對於當時檢察官是否應有羈押權，有著模糊的立場。一方面，基於保障人權，他們認為羈押權要回歸法院；但在另一方面，不可否認的，在當時羈押權有助於新一代檢察官偵辦貪污和賄選等案件(受訪者 95)。

³² 另外值得注意的是，由高思大所提出聲請書中所提出司法機關包含檢察官但法院則不包含，以及羈押權歸屬與提審法之關聯等論點，均為大法官釋字第三九二號所採用。

國民黨第二個攻擊是針對當時法務部長馬英九。在馬英九之前，法務部長這個職位，對於政治人物而言，並不是一個重要職位。馬英九過去和檢察體系沒有太多接觸，不太瞭解檢察體系也不太能控制檢察體系。³³ 但是馬英九鼓勵檢察官主動調查偵辦貪污、毒品、賄選等案件。一名檢察官如此表示：「在過去，檢察官就好像關在籠子的睡獅。馬英九將這籠子的門打開了，即使他也不知道籠子裡面到底有沒有獅子」（受訪者 101）。

國民黨和馬英九最嚴重的衝突是 1994 年縣市正副議長賄選案。³⁴ 當馬英九宣示要偵辦此次賄選，沒有幾人當真，許多人還當笑話看。各地檢察署幾乎按兵不動，直到馬英九揚言如果那個地檢署辦不出來，那個地檢署檢察長就下台之後，各地檢署才全力調查。在短短六個月，257 個縣市議員在 16 個縣市被起訴。被起訴的縣市議員中，190 位是國民黨籍，60 位為無黨，7 位為民進黨（陳明通 1995, 250）。這是當時有史以來最大規模的賄選起訴案件。³⁵

³³ 擔任過高檢署檢察長的陳涵和劉景義比起馬英九，對當時對檢察體系更有實權。一名受訪者親眼目睹，當馬英九在講話時，陳涵閉目養神（受訪者 101）。而劉景義在擔任國民黨中央委員時，雖然馬英九規定任何檢察官參加政黨活動將受處罰，他還是參加國民黨中央委員會議。劉景義的確受到「口頭警告」，但不當一回事。

³⁴ 關於國民黨和馬英九在查賄此事上的互動關係，必須等待更多的研究才有可能進一步的理解。國民黨為何沒有一開始就阻止馬英九，一個可能的原因或許是，國民黨玩弄兩手策略來鞏固政權：「右手辦賄選來贏得中間選民的支持，左手支持賄選來爭取下層選民」（受訪者 66）。

³⁵ 不過，並不是所有被起訴的縣市議員都被判有罪。其中的一個理由是，當時地檢署檢察長並不確知國民黨高層對此事的真正意圖。因此他們只將部分

各地方派系和政治菁英，因馬英九的行動而憤怒，也同時非常不滿意國民黨無法有效處理這些賄選案。³⁶ 許多地方派系領導者公開批評馬英九，並要求他下台。一些甚至揚言威脅抵制、不幫國民黨候選人輔選。馬英九因而被轉為政務委員。

廖正豪接替馬英九法務部長的職位，他執行了對改革派檢察官的第三次打擊。不像前兩次打擊，這一次是直接攻擊八名改革派檢察官，也是最惡名昭彰的一次。在 1996 年，法務部在沒知會當事者，也沒經過當事者同意之下，毫無預警調動八名檢察官。這是第一次法務部集體打擊改革派檢察官。³⁷ 這八名檢察官因不同因素而被調動。這八名檢察官包括了台中地檢朱朝亮和李慶義，他們正準備調查另一件當地政治人物的重大案件；台東地檢楊大智、江文君、薛樂儀、和蘇建榮，他們起訴了當地一位最有權力政治人物的許多樁腳；屏東地檢賴慶祥和廖椿堅，在他們兩人帶領之下，起訴屏東許多政治人物，更重要的是，法務部對於屏東地檢完全失控，檢察長幾乎無法控

資料送進法院。也就是他們等待確認國民黨的真正意圖之後，再決定是否將更多的賄選資料送進法院。也就是，當地檢署把案子起訴送進法院時，他們早就知道，憑所送的資料，許多被起訴的縣市議員將被判無罪（受訪者 65，受訪者 101）。

³⁶ 相當諷刺的是，當時國民黨秘書長許水德面對地方派系的反彈時，說出：「法院也是執政黨的！」（楊和倫 1995），完全沒有認知到，新一代法官和檢察官的出現及和司法體系的變化。當然許水德不是唯一沒有認知到司法體系變化的人。一位國民黨政治人物被一位改革派檢察官起訴時，相當驚訝的表示「李登輝又沒有要辦我？」（受訪者 65 與受訪者 85 有類似的看法）。

³⁷ 在過去，法務部經常一次只攻擊一名特定檢察官，將他調職、逼迫他辭職或是剝奪他的辦案權。例如法務部對待李子春檢察官就是先以升官來收買，不成之後，將他在各地檢署調動，以及將他分配去辦執行和蒞庭的工作。

制，甚至不瞭解檢察官辦案的進度。³⁸

三、檢察官改革協會的成立

1998 年民間司改會在立法院推動「法官法」。如果此草案通過，檢察官將喪失司法官屬性，變成單純的行政官。對部分檢察官而言，這樣將更不易偵辦黑金案件，而且更容易遭法務部的控制。法官法對於檢察體系的影響將是革命性的發展。但是法務部長廖正豪對於這樣的立法發展，幾乎不聞不問。廖正豪擔任過調查局長，即使他擔任法務部長之後，還是繼續控制調查局（受訪者 68，受訪者 78）。因此，只要他還能控制調查局就能控制案件的調查，即使檢察官失去部分權力也無妨。事實上，如果檢察官變成單純的行政官，反而有助於法務部控制案件和檢察官（受訪者 61，受訪者 99）。

法務部對此事的缺乏關心，導致檢察官的集體行動。1998 年 5 月 4 日，十三名檢察官開始組織檢察官改革協會（簡稱檢改會），提出四項目標：捍衛檢察官的司法官屬性、建立協同辦案組織、主任檢察官推薦票選制度、和基層檢察官評鑑檢察長（檢改會 1999）。一名發起檢察官表示，他們不願意成為政爭工具或是情治單位的橡皮圖章（檢改會 1999, 11）。他們宣稱只要給於他們適當的辦案資源，他們將掃除台灣的黑金（檢

³⁸ 後面六名檢察官後來至公務人員保障暨培訓委員會（保訓會）和法務部打官司，在保訓會內部政治妥協之下，六人的官司有不同的結果，只有楊大智和江文君勝訴留在原來的地檢署（受訪者 115）。法務部完全不掩飾打擊這些檢察官的意圖。法務部給保訓會的說明中，直接了當的說，賴慶祥和廖椿堅是屏東地檢「內部不安定之根源」。

改會 1999, 1)。在兩週之內，有 391 位（超過 95%）的地檢署檢察官，參加了檢改會。我們不該被這數目誤導，許多檢察官加入檢改會是爲了自身利益。如果民間版法官法通過，檢察官喪失司法官屬性，也同時喪司法官專業加給，這可能會影響到 1/3 的薪水（受訪者 101）。

檢改會最重要的行動是參與「檢察官審議委員會」（簡稱檢審會）。檢審會和司法院的人審會功能有部分相似。不過檢審會是個黑機關，它的權力也較小，只能對法務部長作人事建議。³⁹ 檢審會一共有十七位委員。由地檢署檢察官選出六名代表、高檢署一位、最高檢察署一位。檢改會在第一次參選時贏得所有地檢署代表參與檢審會的席次。檢改會參與檢審會有兩個方式削弱國民黨和法務部的控制。

第一是打破檢察體系的升官圖。檢改會舉辦票選推薦主任檢察官。過去幾個遭國民黨打壓的檢察官都名列前茅，例如朱朝亮和楊大智。雖然這個票選活動沒有任何約束力，只是個參考名單，但是只要法務部所推出的人事案不在票選推薦名單上，檢改會所派出的檢審會代表就在檢審會抵制此升任主任檢察官的人事案。檢審會同時也評鑑檢察長，迫使這些檢察長必須注意基層檢察官對他們的評價，而不只是接受法務部的控制。⁴⁰

³⁹ 關於兩者的比較，請見檢改會網站：http://www.pra-tw.org/pr_2/pr_2_1_2.htm。

⁴⁰ 不過一些檢察長在檢改會出現之後，立即改變身段，討好基層檢察官以得到較好的評鑑。有些配合法務部打壓改革派檢察官的檢察長，後來也得到相當高的評價。現在檢改會已停辦票選推薦主任檢察官和評鑑檢察長。

第二個功能是保護基層檢察官。在檢改會成立之後，立即接到數個檢察長被指控介入辦案的投訴（檢改會 1999, 29-31）。同時，也保護基層檢察官免於受到不當的處罰。例如，法務部在打擊屏東地檢賴慶祥和廖椿堅之後，繼續處罰屏東地檢第三個檢察官何克昌。此處罰案後來在檢改會的檢審委員努力下被撤除。⁴¹

我們已經簡略的描述基層法官和檢察官改革的歷史過程，也討論了他們如何削弱國民黨的控制。國民黨已經無法在不付出一定代價的情況下，就得以輕易地政治性動員司法。越來越多的媒體揭露了國民黨與法務部介入司法的案件（商業週刊 1998）。下面我們將討論司法獨立改革對國民黨侍從主義的衝擊。

柒、司法獨立改革的政治效應

一個較獨立的司法對於國民黨的侍從主義，有三個政治效應。第一、國民黨無法使用司法來處罰反抗和叛逃的地方政治菁英。第二、越多地方政治菁英遭起訴和判刑，造成國民黨地方菁英的斷層。第三、缺乏司法的保護，國民黨和地方政治菁英的買票機器將無法有效運作。

一、侍從主義菁英的背叛

並不是每個國民黨的地方派系菁英都滿意國民黨的統

⁴¹ 檢審會在討論何克昌案時，檢改會的檢審委員和法務部派出的檢審委員，互相拍桌對罵（受訪者 115）。

治。可是在黨外運動興起之前，這些地方菁英並沒有太多選擇。有兩個條件必須出現，地方菁英才有可能叛逃國民黨。一是，替代選擇（反對黨）的出現（Wang 2004, chapter 3），另一條件是國民黨處罰叛逃政治人物能力的減弱。

在此兩條件未出現之前，不滿國民黨的地方政治菁英有三個選擇。一是被迫加入國民黨。最明顯的例子是桃園的許新枝。他自開始從政到當上省議員，都有強烈的反國民黨意識。但他遭受國民黨司法迫害數次。他當選鎮長被法院判無效，臨時被徵召去服役。即使他當上省議員還是害怕國民黨的司法迫害。最後，他選擇加入國民黨並爭取桃園縣長提名。他的口述歷史（許新枝 2001）最能突顯出國民黨如何利用司法，將一位反抗它的政治人物變成它侍從體系的一部份。

第二個選擇是退出政治或保持沈默。一位屏東政治人物在與國民黨衝突兩次之後，因為擔心國民黨用司法來迫害他，因而退出政治（受訪者 108）。如果此事發生於民主化之後，這位政治人物將選擇加入民進黨，而不是選擇退出政壇。屏東數個地方派系（萬丹北派、里港吳派、滿州尤派）在戒嚴時期，對於國民黨統治的不滿都選擇沈默。但在黨外運動興起之後，部分派系領導者立即背叛國民黨（受訪者 50，受訪者 64，受訪者 87，受訪者 114）。我們以屏東縣萬丹鄉北派來作進一步說明。萬丹北派為屏東縣級派系林派的班底，在戒嚴時期，和大部分地方派系一樣對國民黨效忠。在 1970 年代，萬丹北派與國民黨發生第一次衝突。當時北派領導者之一陳天豹（前任鄉長）要求國民黨在鄉長選舉中開放競選，因為當時現任敵對派系南派鄉長，對於陳天豹所提拔的鄉公所職員給予降職。國民

黨拒絕北派和陳天豹的要求。陳天豹雖然在派系內部會議上持續批評國民黨，在沒有新的政治組織出現以及當時的戒嚴體制仍然穩固的情況下，北派和陳天豹選擇留在國民黨。北派和國民黨的第二次衝突發生於 1986 年。雖然當時北派鄉長伍金井得到省府優良鄉長的表揚，國民黨並沒有提名他連任。此次衝突和第一次衝突的結果完全不同。在黨外運動進入組織化籌組政黨階段以及威權體制逐漸鬆動之下，北派選擇叛逃國民黨。在伍金井競選連任成立競選總部的大會上，北派新一代年輕幹部數十人公開燒國民黨黨證，宣布退黨。萬丹北派從此成為民進黨在地方上的最大盟友。

第三個是對抗國民黨。最有名的例子是陳萬富。陳萬富不接受國民黨的指示，去參選 1982 年台北縣議長選舉。他立即被以買票罪嫌起訴。

我們透過 1994 年省議會副議長選舉和上面所談及的選舉作比較，來呈顯司法對於國民黨處罰不順從政治人物的重要性。1994 年楊文欣不接受國民黨的命令，執意參選省議會副議長。國民黨立即用「司法當黨紀」準備懲處楊家，在沒有足夠的證據下，下令台中地檢署先羈押楊文欣父親楊天生。此羈押行動完全是非法，因此偵辦楊文欣賄選案的行動遭到台中地檢署新一代檢察官的抵制。其中吳文忠檢察官還將此消息傳給媒體，後來演變為「上上級事件」（受訪者 65，受訪者 66）。上上級意指當時國民黨黨主席李登輝。楊家沒有因此賄選案在法律上遇到太多的麻煩，楊文欣的政治前途也沒受到太多阻礙。缺乏一個可控制的司法體系，國民黨無法有效得處罰反抗或背叛它的政治菁英。吳文忠說：「檢察官不是鷹犬，主人叫他去

咬誰，就去咬誰」(商業週刊 1998, 44)。簡而言之，在新一代檢察官出現和司法獨立改革之後，國民黨無法輕易的控制和使用司法來達到它的政治目的。

二、地方政治菁英的斷層

侍從主義經常導致貪污腐敗 (Scott 1969; Hutchcroft 1997)。而可控制的司法是保護這些腐敗政治人物的必要條件。前調查局副局長高明輝就表示，國民黨對於反對人士的調查偵辦，遠比對貪污政治人物的調查偵辦來的積極 (高明輝 1995, 241, 251-252)。國民黨將無法有效動員一個較獨立的司法體系，來保護貪污黑金政治人物。而當貪污黑金政治人物被起訴之後，很有可能因此退出政治或在選戰中失敗。

雖然有獨立改革意識的法官和檢察官仍然不是多數，但他們確實對地方政治造成根本性的影響。在台中市，如果當時市長林柏榕沒有被起訴，那麼民進黨籍張溫鷹能否贏得 1997 年台中市長選舉，還是未知之數。

屏東地檢或許是對地方政治造成最大影響的一個地檢署。他們起訴了屏東市長黃清漢、省議員林淵熙、數位鄉長和農會總幹事、以及為數更多的政治人物的樁腳，砍斷地方政治人物的非法資金來源，如電動玩具店、盜採砂石、六合彩、走私和毒品。對於國民黨更大的打擊是，他們起訴了國民黨極力培養的，來自屏東政治家族的兩位年輕政治人物：蔡侑展和黃昌源。⁴² 這些起訴案件造成國民黨在屏東菁英的斷層，無法推

⁴² 他們也起訴了民進黨國大代表和縣黨部主委徐炳豐，和高樹鄉黨部主委邱

出適當候選人與民進黨競爭。國民黨在 1989 年提名曾永權競選屏東縣長，在 1997 年再次提名他參選縣長選舉，因為找不到適當的人才。幾個國民黨有意栽培的政治人物（伍澤元、林淵熙、黃清漢、蔡侑展和黃昌源）都有官司在身。這些起訴案件除了伍澤元案之外，都不是法務部下令偵辦，而是有獨立改革意識的屏東地檢檢察官主動偵辦。

這樣的成績來自於這些檢察官自主發展出的協同辦案模式。過去其他所謂的「協同辦案」，經常是上級干涉下級辦案的方法。當有檢察官辦到敏感案件，檢察長就會以各種理由，如案情重大，指派其他檢察官協助辦案。原來承辦檢察官的辦案主導控制權將降低，因為要約談何人、搜索何地、起訴何人、以何種罪名起訴，經常必須偵辦該案的檢察官一起共同決定。但是屏東檢察官之間自主所發展出來的協同辦案強調平等、互助、協調的原則。雖然台灣其他少數檢察官也有協同辦案的經驗，但只有當時屏東地檢署的協同辦案最全面性。不過至今這批檢察官對於民主政治發展的貢獻完全沒得到台灣社會的肯定。他們和其他少數優秀檢察官一樣，或許是掃除黑金政治最重要的人物，但也是最被忽略的一群。

屏東地檢的協同辦案有幾個特色。一、全面性：除了當時的檢察長和主任檢察官，幾乎所有檢察官都參與。二、高頻率：幾乎隔幾天就來一次協同辦案。三、自主性：這樣的模式是檢察官之間發展出來，而不是由上級指示一起協同辦案。四、主動性：和一些只待在辦公室等移送案件的檢察官成強烈對比的

基明。對於此段時期屏東地檢的介紹，請見王金壽 2003b。

是，屏東這些檢察官是到社會各個角落去發掘案件。五、除了法律之外，沒有政治和行政的考量。

檢察官之間的協同辦案克服檢察體系人力不足的問題，使檢察官力量發揮到極致。另外，協同辦案也減少了上級干涉辦案的機會。如果一個案子只有一個檢察官辦，那麼檢察長要施壓也較容易。如果一個案子有五個檢察官合辦，那上級要操控的風險就大增。最後，屏東地檢協同辦案還有一重要功能，它訓練每個檢察官指揮調度領導的能力。每一個檢察官都有機會主導一個案子，領導協調其他檢察官及指揮調度檢調人員。這樣的訓練正是台灣法學教育和司法訓練所課程所最缺乏的。

三、選舉中司法保護的喪失

在戒嚴時期，地方法院院長和檢察長經常是國民黨「候選人資格審查會」和「競選輔導會報」的委員（中國國民黨台北市委員會編 1957；中國國民黨台灣省花蓮縣委員會編 1957）。在更重要的選舉中，國民黨甚至要求最高法院檢察署檢察長參加國民黨中央指導小組（中國國民黨中央委員會第一組編 1970）。在新一代檢察官出現之前，樁腳和政治人物根本不怕買票被抓（受訪者 1，受訪者 7）。國民黨在戒嚴時期，很少准許檢察官追查賄選。一名檢察官調查一件賄選案，在連查五人之後，準備約談國民黨候選人之時，被他的檢察長所阻擋（受訪者 116）。而曾任檢察官的黃主文也表示，曾經有檢察官直接跟國民黨縣黨部主委報告，有人檢舉賄選（黃宗樂編 1997, 401-402）。檢調單位的不作為，變成選舉時，國民黨和地方政治人物買票機器的保護網。

國民黨和地方派系選舉機器是透過買票才能順利運作。⁴³買票與否的影響不只是選民是否有收到買票錢，更重要的是，它影響了整個選舉機器的動員過程。1993年國民黨的一位輔選幹部道出國民黨選舉機器動員的關鍵：「動員就是佈置買票系統」。如果一開始就決定買票，在尋找、動員樁腳時就會經過篩選，這些被動員的樁腳在心理上也相當清楚就是要負責買票。等到買票責任區分配之後，樁腳很清楚知道他要負責買票、動員的就是那些特定的、和他有強烈社會關係的少數選民。同時，買票也可以作為回報選情和樁腳動員情況的機制，如果一名樁腳沒有拜訪他所負責的選民或向這選民買票，後援會幹部在拜訪一般選民時相當可能知道這情況並進一步採取補救措施。簡而言之，樁腳將會很清楚他的選舉動員角色和責任分配區。相反的，國民黨或是地方派系決定不買票時，一切動員過程就不同了。第一個出現的問題就是「誰是樁腳？」樁腳的任務就是要買票和動員選民。樁腳的重要性在於拜訪選民、拉票與回報選民反應，以及透過動員樁腳與選民之間的社會關係，使得動員選民及買票的效果達到最大。如今在不買票的情況下，這些在樁腳名單上的人或是參加樁腳會議的人，並不一定認為自己就是樁腳，也不知道自己的選舉動員責任為何。其次，在沒買票之下，樁腳不會分配選民名單，樁腳無法確定他們的責任區是那些特定選民。在沒有分配樁腳動員責任區之下，國民黨或地方派系也無法有效監督樁腳是否真的去動員選民。簡而言之，在沒有買票的情況下，國民黨並沒有篩選這些樁腳、樁腳也沒有認知自己的動員角色和責任、而樁腳與

⁴³ 關於選舉機器買票與否的比較研究，請見王金壽 2004b。

選民的關係也不清楚，這一連串的動員過程才是導致選舉機器動員失敗的主因。買票對於國民黨和地方派系的選舉機器就好像是引擎的汽油和潤滑油一樣，少了買票，國民黨的選舉機器就無法有效運轉。

當檢察官開始調查賄選時，買票機器缺少了司法體系的保護，將很難有效的運作。在 1995 年某縣市最有權力的一位立委，尋求連任時，原本預計要花六億元全面買票，但在檢察官全力查賄之下，買票的錢前金加後謝只有送出一億兩千萬。這名候選人上一屆還獲得五萬多選票，此屆只得兩萬多票。他也從此開始在地方政壇走下坡，在下一屆更是不敢競選區域立委尋求連任（受訪者 115）。

對國民黨最大打擊是在 2000 年失去政權之後，也失去對檢察體系的控制。在 2001 選舉時，民進黨政府大規模的宣傳反賄選，傳達兩個訊息：一、民進黨政府會認真抓賄選；二、賄選坐牢的通常是樁腳而不是候選人。這兩個訊息造成許多樁腳的恐慌，並且不願意再幫候選人買票（受訪者 1，受訪者 51）。一些競選幹部甚至不敢舉行樁腳會議和用電話討論選情。

但是台灣的檢察體系人力和物力資源相當有限，無法監視和調查所有候選人的競選活動。在該次選舉中，被檢察體系監視的候選人大部分是國民黨籍，這理由相當簡單，他們「前科」較多（受訪者 61，受訪者 66，受訪者 68）。如果候選人被這些檢調單位盯上，他的買票機器很難有效運作。在南部某一縣市，兩名事前相當看好的候選人，因為被檢調單位監視，而無法有效建立買票機器，因而落選。在中部，某一國民黨候選人

無法送出超過 80% 買票的金錢（受訪者 66）。這些檢察官限於人力物力，只能嚇阻和妨礙少數候選人成功的建立買票機器，而無法全面掃除買票。在上面提及的南部縣市，所有當選候選人，除了一位之外，不分黨籍都有買票。要更徹底和全面性防止買票，靠少數檢察官的努力是還不夠，必須改善檢察體系的人力、物力資源，才有可能進一步的發展。

捌、討論

本論文最主要的貢獻在於，以司法獨立改革這個變項，來解釋台灣侍從主義在民主化之後激烈變化的現象。在理論上，筆者論證暴力是侍從主義關係一個相當重要的機制，恩主爲了維持侍從的政治效忠和防止它的叛逃，必須有一套控制和處罰機制。而這個暴力機制是被過去侍從主義研究和地方派系研究忽略了。司法是當代侍從主義中，恩主經常使用的暴力手段之一。因此只要司法獨立有實質的進展，那麼恩主可以動員的暴力手段將減少。

接著，我們討論至今已經有實質進展，但較爲學界和社會大眾所不注意的司法改革的歷史過程，和它對國民黨侍從體系的衝擊。我們指出，司法獨立改革對國民黨的侍從體系造成，無法有效處罰叛逃的地方政治菁英、地方政治菁英的中斷以及喪失對於買票機器的保護。除了這三個直接的政治效應，司法獨立也間接促成「黑金政治議題」的興起。黑金政治人物的被起訴和判刑，幫助社會大眾瞭解黑金政治問題的嚴重性，以及釐清誰該替這問題負責，也間接污損國民黨的政黨形象（Wang 2004, chapter 7）。這也迫使國民黨，因爲使用侍從主義作爲政

治動員和控制的手段，而付出一定的政治代價。

本文另一個間接的貢獻，在於指出過去十年來台灣司法獨立改革的顯著進展。政治司法化不僅只是發生在台灣，而是一全球性的現象（Tate and Vallinder 1995; Sweet 2000; Guarneri and Pederzoli 2002; Hirschl 2004）。台灣司法在政治上的重要性直到 2004 總統大選選舉官司才得到全面的關注，但是一般社會大眾和許多政治人物對於現今司法體制的理解，還停留在戒嚴時期的印象。學界對於司法實證研究的缺乏，是某種程度導致這種刻板印象繼續存在的原因之一。本文雖然沒有直接探討導致司法獨立改革的因素和社會條件，但透過歷史事件的描述，我們可以清楚的觀察到台灣的司法體系在司法獨立面向上，是有相當實質的進展，同時也在台灣的政治社會中發生一定的影響力。雖然如此，我們還是必須指出，台灣的司法改革仍是一個尚未完成的志業。

國民黨在這一波司法獨立改革中喪失的，不僅是對司法體系的控制，也喪失控制司法改革議題設定的能力。1995 年，一群有司法改革意識的律師、學者和社會運動者，集結成立「民間司法改革基金會」。此基金會的目的是改革台灣司法朝向「反貪污、反干涉、反草率、建立值得人民信賴的司法」。他們的工作包括法律研修、觀察監督和教育推廣等。

雖然民間司法改革基金會，不像體制內的基層法官和檢察官，對於司法獨立改革有直接重大的影響，但它卻有許多其他重要的貢獻。首先，司改會成立之後幾乎主導台灣司改的議題，例如它是「全國司改會議」的主要推動者之一。許多司法

改革的法案是由司改會提出推動。其次，司改會強調不僅要建立一個獨立，但也是有責任可監督的司法體制（受訪者 126），它強調司法人員該向一個民主社會，而不是向任何政黨負責。它的教育推廣不只限於一般社會大眾，也包含了司法人員。

雖然台灣的司法獨立有實質的進展，但它離一個完整健全體制還有相當大的距離。司法獨立只是司法改革的其中議題之一（Unger 2002），它也只是司法帶動社會變遷一個必要但卻不是充分條件（Rosenberg 1991），而且不是所有人（連法官也是）都珍惜它和體認它的重要性（Fiss 1993, 57）。台灣司法體制至少還有幾個重大缺失有待改革。首先，台灣司法體制內人員並沒有多大的變化，大部分位居司法體制重要位置者，還是在威權體制下受訓練被提拔的人。參與司法改革的法官和檢察官，還沒在司法體制內負責關鍵性職位。雖然改革派法官逐漸在法院體系扮演較重要的角色，但是改革派檢察官的命運似乎沒有因為政黨輪替受影響，受民進黨重用的檢察官還是過去國民黨所控制和重用的人。其次，至今台灣還缺乏一套司法體系受監督的制度，司法獨立和偵察不公開，變成部分司法人員逃避民主監督的藉口，「沒有監督之下，司法獨立將導致司法暴政」（Friedrich 1950, 110）。台灣法院的人事升遷調動和懲處制度（也就是人審會的運作），幾乎不受民主政治的介入和監督，人審會完全沒有政治部門（行政權和立法權）的代表。⁴⁴

⁴⁴ 就筆者所知，很少有民主國家的司法制度像台灣一樣採取如此極大化、缺乏民主監督的獨立制度：法官的任命相當簡單且具有終身職，而其升遷、調動等幾乎不受民主政治的影響。日本個案，見Ramseyer and Rasmusen 2003；一些歐陸國家和美國的個案，請參考Guarnieri and Pederzoli 2002。

同時，司法獨立改革不是一個直線發展的過程，檢察體制的改革似乎最近幾年沒有太大實質進展。在 1998 年檢改會參與檢審會委員選舉之後，檢審會可作為保護有改革意識檢察官的機制。但是檢改會重要成員在 2000 年之後，投入特偵組、站在辦案的第一線之後，對於檢察制度改革的推動似乎無重大進展。現在檢審會已無法作為保護改革檢察官的地方了。對於推動檢察改革和辦案掃除黑金之間，改革派檢察官應該重新檢討他們的路線和策略。

「司法獨立如何可能？」是司法政治研究中一個關鍵性問題。司法獨立不是靠憲法宣示或法律條文就可以完成。到底是在怎樣的政治和社會力之下，一個獨立的司法制度才能完成？其中一個理論是：控制司法但是有遠見的統治者自動地放棄對司法的控制。但是為何統治者要自願放棄這個權力？這來自於統治者的「遠見」：統治者如果意想到在未來他可能失去政權，而為了不讓擊敗他的新統治者利用司法來打擊迫害他，那麼較保險的作法是，自己先放棄對司法的控制（Magalhaes 1999; Ramseyer and Rasmusen 2003; Stephenson 2003）。許多人原本預期台灣的 2000 年政黨輪替，將替台灣的司法改革帶入下一個階段。但是，如果政治人物或政黨，沒有遠見而心中只有當下所擁有的權力，或是追求「長期執政」，那麼一個失控的司法體制，對於任何統治政權將會是一個永遠潛在的威脅。政黨輪替對於司法體制所帶來的影響，是一個當前急迫的研究課題。

在威權統治時期，國民黨使用司法去控制和保護它的地方政治菁英。自從基層法官和檢察官自司法體制內部開始改革之後，國民黨無法再輕易的使用司法來達到它的政治目的。沒有

一個可控制的司法，國民黨不僅無法維持它的侍從主義組織，也無法保護它地方政治菁英的非法活動。台灣的司法改革是台灣社會改革中最晚開始的，但它對國民黨侍從主義的衝擊絕對不是最小的。

（收件：2005年8月31日，最後修正寄回：2005年11月8日，接受：2005年11月22日）

參考文獻

- 中國國民黨中央委員會第一組編，1970，《動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選輔選工作紀實》，未出版：國民黨內部文件。
- 中國國民黨台北市委員會編印，1957，《台北市輔導黨員參加第三屆臨時省議員市長選舉工作報告》，未出版：國民黨內部文件。
- 中國國民黨台灣省花蓮縣委員會編印，1957，《中國國民黨台灣省花蓮縣委員會輔導黨員參加第三屆臨時省議會議員暨縣長選舉工作報告》，未出版：國民黨內部文件。
- 王己由，1994，〈法官評鑑地院院長結果出爐 受評十九人總平均不及格 高低分差四倍多〉，《中國時報》，9月27日：第七版。
- 王金壽，2003a，〈台灣司法獨立的發源地：台中地方法院三〇三室〉，《司法改革雜誌》，47：8-9。
- 王金壽，2003b，〈想我屏東地檢的弟兄們〉，《司法改革雜誌》，46：8-9。
- 王金壽，2004a，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《台灣社會學》，7：177-207。
- 王金壽，2004b，〈重返風芒縣：國民黨選舉機器的成功與失敗〉，《台灣政治學刊》，8（1）：99-146。
- 司法院史實紀要編輯委員會，1982，《司法院史實紀要：第一冊》，台北：司法院。
- 台北市法友社，未詳，《論司法改革：系列研討會實錄》，台北：台北市法友社。

- 田習如，1994，〈三〇三室是司法改革基地〉，《財訓》，9月號：206-210。
- 朱雲漢，1989，〈寡佔經濟與威權政治體制〉，蕭新煌等編，《壟斷與剝削：威權主義的政經分析》：139-160，台北：台灣研究基金會。
- 吳重禮、黃紀，2000，〈雲嘉南地區賄選案件判決的政治因素分析：『層狀勝算對數模型』之運用〉，《選舉研究》，7(1)：87-113。
- 呂太郎，2000，〈台灣之審判獨立與司法行政〉，《法官協會雜誌》，2(2)：95-106。
- 呂太郎編，1994，《司法改革實錄》，未出版。
- 呂東熹，未詳，〈剛正不阿的現代包青天—高新武〉，李豐琳編，《當代台灣俠客誌》：169-190，台北：東宗。
- 杜慶承，2002，〈政權輪替對地方派系的影響：彰化縣個案研究〉，嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 林義雄、姚嘉文，1977，《虎落平陽？選戰、官司、郭雨新》，台北：作者自行出版。
- 林義雄、姚嘉文，1978，《古坑夜談：雨傘下的選舉》，台北：作者自行出版。
- 胡蕙寧，1994，《法律企業家林敏生》，台北：月旦。
- 徐永明、陳鴻章，2003，〈地方派系與政黨正式結盟型態與程度的變化：以1983-2001區域立委選舉為例〉，2003年台灣政治學年會暨「世局變動中的台灣政治」研討會，台北：台灣政治學會。
- 高明輝，1995，《情治檔案：一個老調查員的自述》，台北：商周文化。
- 商業週刊，1998，〈打擊正義、掩護特權；『檢察一體』惡名昭

彰》，《商業週刊》，552：41-47。

許新枝，2001，《台灣省參議會、臨時省議會暨省議會時期口述歷史訪談計畫：許新枝先生訪談錄》，台中：台灣省諮議會。

陳介玄，1997，〈派系網絡、樁腳網絡及民俗網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，東海大學東亞社會經濟研究中心編，《地方社會》：31-68，台北：聯經。

陳怡如，2002，〈政黨競爭與地方派系轉型之研究：台北縣中和市的個案分析 1985-2002〉，台北：世新大學行政管理研究所碩士論文。

陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦。

陳明通、朱雲漢，1992，〈區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景分析〉，《人文及社會科學集刊》，2（1）：77-97。

陳東豪，1990，〈這是第一次檢察官搜索國民黨部〉，《新新聞》，182：12-14。

陳東豪，1994，〈『士林的』大送黃金、『台中的』大搞革命〉，《新新聞》，361-362：65-67。

程春益，1988，〈法官之職務獨立與職務監督〉，台北：國立政治大學法律研究所碩士論文。

黃宗樂編，1997，《民間司法改革白皮書》，台北：國策中心。

新新聞，1989，〈司法獨立的第一線曙光：論高新武檢察官抗命辦案的意義〉，《新新聞》，97：6-7。

楊和倫，1995，〈許水德語出驚人：法院也是執政黨的！〉，《新新聞》，437：25。

裘佩恩，1997，〈戰後台灣政治犯的法律處置〉，台北：國立台灣大學法律研究所碩士論文。

- 詹碧霞，1999，《買票懺悔錄》，台北：商周。
- 趙永茂、黃瓊文，2000，〈台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究：雲林縣水林鄉一九七〇及一九九〇年代為例之比較分析〉，《政治科學論叢》，13：165-200。
- 劉幸義，1989，〈真的需要事前審閱制嗎？〉，《中國論壇》，325：25-27。
- 劉恆姣，2001，〈日治以來台灣司法改革史初探〉，「第一屆民間司法改革論壇」，台北：民間司法改革基金會。
- 劉恆姣，2002，〈戰後台灣司法人之研究：以司法官訓練文化為主的觀察〉，《思與言》，40（1）：125-182。
- 憲政時代，2000，〈『法官評鑑與身份保障』學術研討會〉，《憲政時代》，26（1）：3-60。
- 檢察官改革協會，1999，《檢察改革實錄》，未出版。
- 謝長廷，1987，《法治的騙局》，台北：九大文化。
- Ames, Barry. 1995. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress." *The Journal of Politics* 57 (2): 324-43.
- Burbank, Stephen B., and Barry Friedman, eds. 2002. *Judicial independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentive to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14 (4): 417-39.
- Chavez, Rebecca Bill. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Chubb, Judith. 1981. "The Social Bases of an Urban Political

- Machine: The Christian Democratic Party in Palermo.” In *Political Clientelism, Patronage and Development*, eds. S. N. Eisenstadt and R. Lemarchand. Beverly Hills, CA: Sage.
- Clapham, Christopher S. 1982. “Clientelism and the State.” In *Private Patronage and Public Power*, ed. C. S. Clapham. New York: St. Martin’s Press.
- Cohen, Jerome A. 1969. “The Chinese Communist Party and ‘Judicial Independence’: 1949-1959.” *Harvard Law Review* 82: 967-1006.
- Eisenstadt, S. N. 1995. *Power, Trust, and Meaning: Essays in Sociological Theory and Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eisenstadt, S. N., and L. Roniger. 1981. “The Study of Patron-Client Relations and Recent Developments in Sociological Theory.” In *Political Clientelism, Patronage and Development*, eds. S. N. Eisenstadt and R. Lemarchand. Beverly Hills: Sage.
- Eisenstadt, S. N., and Luis Roniger. 1984. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Fiss, Owen M. 1993. “The Limits of Judicial Independence.” *Inter-American Law Review* 25: 57-76.
- Flynn, Peter. 1974. “Class, Clientelism, and Coercion: Some Mechanisms of Internal Dependency and Control.” *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 12: 133-56.
- Fox, Jonathan. 1994. “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico.” *World Politics* 46 (2):

151-84.

- Friedrich, C. J. 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn and Co.
- Gillman, Howard. 1994. "On Constructing a Science of Comparative Judicial Politics: Tate and Haynie Authoritarianism and the Functions of Courts." *Law & Society Review* 28 (2): 355-76.
- Gillman, Howard. 2001. "What's Law Got to Do with it? Judicial Behavioralists Test 'Legal Model' of Judicial Decision Making." *Law and Social Inquiry* 26: 465-504.
- Graziano, Luigi. 1977. "Patron-Client Relationships in Southern Italy." In *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, eds. S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande, and J. S. Scott. Berkeley, CA: University of California Press.
- Guarnieri, Carlo, and Patrizia Pederzoli. 2002. *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunes-Ayata, Ayse. 1994. "Clientelism: Premodern, Modern, Postmodern." In *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, eds. L. Roniger and A. Gunes-Ayata. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Hall, Anthony. 1977. "Patron-Client Relations: Concepts and Terms." In *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, eds. S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande, and J. S. Scott. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.

- Hirschl, Ran. 2004. *Towards Jusistocracy: The Orgins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hutchcroft, Paul D. 1997. "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development." *Political Studies* 45 (3): 639-58.
- Kahn, Paul W. 1993. "Independence and Responsibility in the Judicial Role." In *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, ed. I. P. Stotzky. Boulder, CO: Westview Press.
- Kirchheimer, Otto. 1961. *Political Justice: The Use of Legal Procedure for Political Ends*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, and Gabor Toka. 1999. *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert. 2001. "Parties and Political Intermediation." In *The Blackwell Companion to Political Sociology*, eds. Kate Nash and Alan Scott. New York: Blackwell.
- Kuo, Shu-Chin. 2003. *Gender and Discipline in Law*. S.J.D. diss. School of Law, Northwestern University, Chicago, IL.
- Lande, Carl H. 1977. "Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism." In *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, eds. S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande, and J. S. Scott. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.

- Larkins, Christopher. M. 1996. "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis." *American Journal of Comparative Law* 44: 605-26.
- Lemarchand, Rene. 1981. "Comparative Political Clientelism: Structure, Process and Optic." In *Political Clientelism, Patronage and Development*, eds. S. N. Eisenstadt and R. Lemarchand. Beverly Hills, CA: Sage.
- Lenin, V. I. 1965 [1918]. "The Immediate Tasks of the Soviet Government." Trans. Clemens Dutt. In *V. I. Lenin, Collected Works*, 4th English Edition, ed. Robert Daglish. Moscow: Progress Publishers.
- Linz, Juan. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes." In *Handbook of Political Science. Vol. 3: Macropolitical Theory*, eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Linz, Juan. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy*, eds. Juan Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan. 1997. "Democracy Today: An Agenda for Students of Democracy." *Scandinavian Political Studies* 20: 115-34.
- Magalhaes, Pedro C. 1999. "The Politics of Judicial Reform in East Europe." *Comparative Politics* 32: 43-62.
- Ozbudun, Ergun. 1981. "Turkey: The Politics of Clientelism." In *Political Clientelism, Patronage and Development*, eds. S. N. Eisenstadt and R. Lemarchand. Beverly Hills, CA: Sage.
- Perry, H. W. 1991. *Deciding to Decide: Agenda Setting in the*

- United States Supreme Court*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Piattoni, Simona, ed. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Powell, John Duncan. 1970. "Peasant Society and Clientelist Politics." *American Political Science Review* 64 (2): 411-25.
- Ramseyer, J. Mark, and Eric Rasmusen. 2003. *Measuring Judicial Independence: The Political Economy of Judging in Japan*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rhodes, Aaron A. 1984. "Material and Nonmaterial Incentives in Political Machine." *Archives Europeennes de Sociologie* xxv: 28-53.
- Roniger, Luis. 1994. "The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World." In *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, eds. L. Roniger and A. Gunes-Ayata. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Rosenberg, Gerald. N. 1991. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rosenn, Keith. 1987. "The Protection of Judicial Independence in Latin America." *Inter-American Law Review* 19 (1): 1-35.
- Russell, Peter H. 2001. "Toward A General Theory of Judicial Independence." In *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*, eds. P. H. Russell and D. M. O'Brien. Charlottesville:

University Press of Virginia.

Scott, James C. 1969. "Corruption, Machine Politics, and Political Change." *American Political Science Review* 63 (4): 1142-58.

Scott, James C. 1972. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." *American Political Science Review* 66 (1): 91-113.

Segal, Jeffrey A., and Harold J. Spaeth. 2002. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shapiro, Martin. 1981. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Shefter, Martin. 1994. *Political Party and State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Shetreet, Shimon, and Jules Deschênes, ed. 1985. *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht and Boston: Martinus Nijhoff.

Shklar, Judith N. 1986. *Legalism: Law, Morals, and Political Trials*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Silverman, Sydel F. 1977. "Patronage and Community-Nation Relationship in Central Italy." In *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, eds. S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande, and J. S. Scott. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.

Stephenson, Matthew C. 2003. "'When the Devil Turns...': The Political Foundation of Independent Judicial Review." *Journal of Legal Studies* 32: 59-89.

Sweet, Alec Stone. 2000. *Governing with Judges: Constitutional*

- Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tate, C. N., and S. L. Haynie. 1993. "Authoritarianism and the Functions of Courts: A Time-Series Analysis of the Philippine Supreme-Court, 1961-1987." *Law & Society Review* 27 (4): 707-40.
- Tate, C. N., and S. L. Haynie. 1994. "Building a Scientific Comparative Judicial Politics and Arousing the Dragons of Antiscientism." *Law & Society Review* 28 (2): 377-94.
- Tate, C. N., and Torbjörn Vallinder. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Tate, C. Neal. 1993. "Courts and Crisis Regimes: A Theory Sketch with Asian Case Studies." *Political Research Quarterly* 46: 311-38.
- Theobald, Robin. 1983. "The Decline of Patron-Client Relations in Developed Societies." *Archives Europeennes de Sociologie* xxiv:136-47.
- Toharia, Jose J. 1975. "Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain." *Law & Society Review* 9 (3): 475-96.
- Tsai, Jeong-Duen. 2003. "Judicial Independence in Taiwan." *Journal of Judges Association* 5 (2): 483-523.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Wang, Chin-Shou, 2004, *Democratization and the Breakdown of Clientelism in Taiwan, 1987-2001*. Ph.D. diss. Department of Sociology, University of North Carolina at Chapel Hill,

Chapel Hill, NC.

Ware, Alan. 1987. *Citizens, Parties, and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

White, Caroline. 1980. *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian Comuni*. New York: Cambridge University Press.

Winn, Jane Kaufman, and Tang-Chi Yeh. 1995. "Advocating Democracy: The Role of Lawyer in Taiwan's Political Transformation." *Law & Social Inquiry* 20 (2): 561-99.

Wu, Nai-Teh. 1987. *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Ph.D. diss. Department of Political Science, University of Chicago, Chicago, IL.

Xu, Xiaoqum. 1997. "The Fate of Judicial Independence in Republic of China, 1912-1937." *China Quarterly* 149: 1-28.

Judicial Independence Reform and the Breakdown of the Kuomintang Clientelism in Taiwan

Chin-Shou Wang

Assistant Professor

Department of Political Science & Graduate Institute of Political Economy
National Cheng-Kung University

Abstract

This paper tries to understand the role of judicial independent reform in the process of the breakdown of the Taiwanese clientelist system. The author argues that the decrease of coercion diminishes the ability of the authoritarian party to control and protect its brokers or local politicians. Democratization decreases the role of coercion in politics. The patrons cannot easily use coercion or the legal system to punish their brokers and clients any more after democratization. Without facing the threat of serious punishment, brokers and clients can easily defect from their patrons, challenge their authority, or demand more resources from their patrons. In the meantime, the patrons cannot easily use the judiciary to protect brokers' and clients' illegal activities. A more independent judiciary has had three effects politically on KMT clientelism. First, the KMT could not easily control and punish its maverick clientelist elites. Second, the corrupt clientelist elites' prosecutions and subsequent verdicts caused the discontinuity of KMT local elites. Third, it became more difficult for the KMT to use a more independent judiciary to protect their clientelist elites' vote-buying in elections. Without judicial protection, the KMT political machine could not function well.

Keywords: clientelism, judicial independence, judicial reform, local faction, KMT