

## 調 查 報 告

壹、案由：前檢察總長盧仁發於拉法葉案中，在罪證不足情況下是否涉嫌迫令下屬以貪污罪起訴涉案軍官。相關檢察官是否配合羈押被告且輕率起訴，均有涉及濫權起訴罪，認有深入瞭解等情乙案。

貳、調查意見：

本案係委員自動調查「前檢察總長盧仁發於拉法葉案中，在罪證不足情況下是否涉嫌迫令下屬以貪污罪起訴涉案軍官。相關檢察官是否配合羈押被告且輕率起訴，均有涉及濫權起訴罪，認有深入瞭解等情」乙案。案經向最高法院檢察署、臺灣臺北地方法院檢察署及臺灣臺北地方法院調取相關卷證；並於100年3月28日約詢臺北地方法院法官薛中興；同年5月9日約詢臺灣高等法院檢察署主任檢察官郭文東、檢察官洪威華；同年6月28日約詢最高檢察署檢察總長黃世銘；同年9月7日約詢前最高檢察署檢察總長盧仁發等人赴院說明，業經詳細研閱後，調查竣事，茲將意見說明如下：

一、拉法葉案前檢察總長盧仁發是否有「命令起訴」情事，經查未能得到證實；惟縱有其事，因其所涉為證據能力與證據價值是否達於起訴門檻事由，係屬檢察總長行使檢察一體之權限範圍，依法並無任何不妥；但為確保檢察一體之具體化，若檢察長之指揮監督與檢察官之意見不同時，除應先行相互溝通外，更應建立書面核簽意見或會議紀錄，俾明責任，始為正辦。

(一)按法院組織法第六十三條規定：「檢察總長依本法及其他法律之規定，指揮監督該署檢察官及高

等法院以下各級法院及分院檢察署檢察官。檢察長依本法及其他法律之規定，指揮監督該署檢察官及其所屬檢察署檢察官。檢察官應服從前二項指揮監督長官之命令。」同法第六十四條規定：「檢察總長、檢察長得親自處理其所指揮監督之檢察官之事務，並得將該事務移轉於其所指揮監督之其他檢察官處理之。」復按司法院大法官釋字第五百三十號解釋：「…檢察官偵查刑事案件之檢察事務，依檢察一體之原則，檢察總長及檢察長有法院組織法第六十三條及第六十四條所定檢察事務指令權，是檢察官依刑事訴訟法執行職務，係受檢察總長或其所屬檢察長之指揮監督，與法官之審判獨立尚屬有間。關於各級法院檢察署之行政監督，依法院組織法第一百一十一條第一款規定，法務部部長監督各級法院及分院檢察署，從而法務部部長就檢察行政監督發布命令，以貫徹刑事政策及迅速有效執行檢察事務，亦非法所不許。」準此，所謂檢察一體<sup>1</sup>，係指全國檢察官就檢察事務之處理上，在檢察總長、檢察長之指揮監督下，行使其職權，而形成以最高檢察署檢察總長為頂點，具有上命下從階層關係之金字塔型指揮監督組織體，並可藉由檢察總長、檢察長之事務承繼權、移轉權，將檢察官之特定事務，移由檢察總長、檢察長親自處理，或移由其他檢察官處理，並賦予相同的法律效果。簡言之，檢察一體係全國檢察官基於有機之組織，而為

---

<sup>1</sup> 檢察官對於法院，獨立行使職權（法組法六一）。惟在檢察機關內部的運作方式，依據法令、大法官會議解釋（第三九二、五三〇號）或檢察官守則第七條之規定，檢察官應遵守檢察一體之原則，服從檢察總長、上級檢察長及所屬檢察長之指揮監督。換言之，「檢察一體」係指：1.上下級檢察署之間的指揮監督關係。2.檢察署內檢察長與檢察官之間的指揮監督關係。3.檢察署或檢察官彼此之間的橫向聯繫合作關係。

一體之活動，係檢察體系內部，縱向的上命下從、指揮監督，橫向的分主合作、協同辦案的制度。至於指揮監督之檢察事務範圍，依法院組織法第六十條規定檢察官之職權包括實施偵查、提起公诉、實行公訴、協助自訴、擔當自訴、指揮刑事裁判執行及其他法令所定職務之執行，故有關係具體個案之發動偵查、犯罪調查之方向及方式、犯罪事實之認定、法律之適用、起訴或不起訴、上訴不上訴、聲請羈押或搜索、具保、核發通訊監察書、核駁停止執行或易科罰金及其他刑罰執行事項等，均應在檢察首長之指揮監督範圍內（檢察署處務規程第二十六條至第三十條參照），而法務部部長，本於法院組織法第七十八條之授權，訂頒各級法院檢察署處務規程，苟其內容無違法律授權範圍，均係職權之合法行使，所屬各級檢察官即有遵行之義務，合先敘明。

## (二) 本案係緣由檢察總長黃世銘於<sup>2</sup>立法院 99 年 3 月 8

---

2 李委員俊毅：你一開始對花蓮的描述我非常欣賞，但是你在裡面提到「89 年 6 月有幸調任臺北地檢署檢察長乙職，惜因部分案件之處理不合上位者之意，短暫 10 個月即黯然下臺，改調最高法院檢察署檢察官，殊屬遺憾」。如果你私底下表示那段時間心情「鬱卒」，我都不會計較，因為人都有他的感情面，可是你在自傳裡面這樣寫，請問你的遺憾是什麼？黃世銘先生：我認為臺北地檢署那麼大的地檢署，應該要兩、三年來……李委員俊毅：你認為臺北地檢署非你不可嗎？只有你可以擔任臺北地檢署的檢察長嗎？你那麼驕傲嗎？如果你這麼驕傲的話，我很擔心未來檢察官會以你為意志。請問你的遺憾為什麼會以「殊屬遺憾」這麼重的字眼來寫？你要不要改一下？你完全不尊重自己當初的長官耶！任何職務都有指揮關係，你在自己未來工作的重點報告裡面也清楚提到要領導所有的檢察體系，建立人民的信心，督導所有的檢察官依法、公正、秉持良心，結果你在自己的自傳當中對 89 年 6 月的調動表示非常不服氣。你自己當初就對上級的領導不服氣，還在這次的自傳裡面說是「殊屬遺憾」，這樣要我們如何對你有信任呢？你能否做進一步的說明？黃世銘先生：我覺得我寫得很坦白，沒有什麼意思。李委員俊毅：沒有什麼意思？黃世銘先生：對。李委員俊毅：你在自傳裡面說這些沒有什麼意思？黃世銘先生：那只是說…委員俊毅：你還說：「惜因部分案件之處理不合上位者之意…」，你這段話的意思是上面的人予以干預，給你壓力，影響你的辦案狀況，所以你黯然離開？其中你還用了「下臺」的字眼，請問沒有上臺，何來下臺？你認為你擔任臺北地檢署的檢察長是上臺嗎？應該不是吧？本席認為如果你的態度真的是這樣，才會讓人感到「殊屬遺憾」，能否請你說明「惜因部分案件之處理不合上位者之意」這句話是什麼意思？黃世銘先生：當時有 1 個案件，上層一定要我起訴，我跟我的長官說，因為證據不夠，是否能夠再查一段時間。李委員俊毅：誰要你起訴，是哪個案子？黃世銘先生：是拉法葉案，是當時的總長盧仁發先生。李委員俊毅：他要你起訴拉法葉案的哪些人？黃世銘先生：就是起訴葉昌桐、雷學明。李委員俊毅：因此你心中懷恨？黃世銘先生：我沒有懷恨。李委

日審查「總統咨請本院同意黃世銘為最高法院檢察署檢察總長」案時，針對立法委員李俊毅詢問有關檢察總長候選人自傳「89年6月有幸調任臺北地檢署檢察長乙職，惜因部分案件之處理不合上位者之意，短暫10個月即黯然下臺，改調最高法院檢察署檢察官，殊屬遺憾」等語之意義，答詢時提及因拉法葉案起訴與否與當時檢察總長盧仁發意見不一致，疑遭撤換等情。

- (三)本案首先要確認是當時檢察總長盧仁發是否有於90年初之特定日期要求時任北檢檢察長對於拉法葉購艦案起訴，經查本院於本年6月28日約詢黃世銘總長時渠表示：「我們不在專案小組，沒看到卷，只有(89年)8月1日成立那天盧總長有找我去問意見，之後開會並沒有找我。89年12月初北機組正式移送到臺北地檢署，我們正式接管。我們看了卷證認為不到起訴階段，我跟盧總長報告說專案小組問過的人我們全部要問過一遍再決定是否起訴。」(問：你們在不在專案小組?)
- 「對。89年12月初移送到北檢後，總長有口頭說證據夠了就趕快起訴。」(問：89年8月移走，中間你就沒再調查?)
- 「黃：對，證據力不夠。」
- 「黃：記事本沒有記，是盧總長臨時通知，時間在90年1月或2月年前左右，找我們從晚上六點半開始談，他就是說證據夠了，洪威華和郭文東也認為證據夠了。當時有盧總長、林檢察長偕得、

---

員俊毅：你沒有懷恨？你所用的字眼好重。如果本席有幸是你當時的首長的話，看到你自述內所用的這些字眼，我半夜都會睡不著，我會覺得自愧，如果真有其事的話。黃世銘先生：後來葉昌桐先生在一審、二審都被判無罪，最後也確定無罪。李委員俊毅：你不是下臺了？還有再上訴嗎？黃世銘先生：後來別人接手就馬上起訴了。李委員俊毅：那是別人的事？黃世銘先生：對。李委員俊毅：你覺得你這30幾年來就是這段歷史讓你覺得非常遺憾？黃世銘先生：遺憾是當初陳部長要我接北檢，是希望我好好做，只不過10個月太短了，這是我覺得遺憾的地方。李委員俊毅：當初你對盧總長有怨？黃世銘先生：沒有怨。

洪威華和郭文東、我、羅隆乾、楊秀蘭、薛中興也在場。主要是洪威華和薛中興在辯論，盧有時勸勸我是不是就起訴，我說證據不夠。」（問：你們覺得證據力不夠，還要再查一下？）「黃：沒共識。」（問：開會到最後沒共識？）黃：我們討論後沒有共識，我4月27日調走，朱兆民7月5日起訴。（問：你們討論後你被調職，中間的時間？）；惟就該事項盧前總長則表示「大概在舊曆年前，洪威華有跟我提過本案成熟了，有足夠起訴罪嫌。於是我們開會，我通知在高檢署檢察官第二辦公室（貴陽街）好像七八點時，洪威華帶很多北機組的人，因為卷證很多。當時我請高檢署檢察長吳國愛、黃檢察長及楊秀蘭、羅榮乾、薛檢察官等專案小組的通通來，印象中我不讓北機組進入，會談內容不讓北機組了解，只在外面候傳，好像開到深夜幾點鐘我沒注意。當時主辦是洪威華檢察官，是北機組出身很認真的人，先由他提供很多意見，總結認為本案成熟也足以構成犯罪罪嫌，所以主張起訴。當時黃檢察長有意見，代表臺北地檢署認為這個案件還不成熟，還有繼續調查必要，但洪檢察官認為已經調查過，國防部也有基本的資料，所以洪主張要起訴。因為我是召集人，洪威華和黃世銘的意見不一致，當時我並未裁決此案要起訴，我認為如果黃對於洪的看法有意見，我有問黃的意見，他說不夠成熟，但洪說他在舊曆年間看過，很成熟。我當場未做任何決定。」（問：90年一月或二月時，總長有找黃世銘與高檢，從下午談到第二天凌晨三點許，此會面的性質及參與者？）「我並未要求起訴。我尊重檢察官的辦案。」，是則依據前揭當事

人證言僅能肯認雙方確於 90 年初開會討論拉法葉偵辦結果是否業達起訴門檻問題，至於盧仁發總長是否有達「命令起訴」情事，未能得到證實。

(四)復按最高法院檢察署處務規程第六條規定，總長指揮監督全國檢察事務；再按地方法院及其分院檢察署處務規程第二六條規定，檢察官或主任檢察官對檢察長之指示有意見時，得陳述之；但檢察長不採納者，仍應服從其命令。綜觀前揭會議內容，主要糾結於證據能力與證據價值是否達於起訴門檻，該爭議所涉為上級檢察官署與下級檢察官署對於犯罪事實之認定與法律之適用有所不同，故縱盧仁發總長確有「命令起訴」情事，仍為檢察總長行使檢察一體之權限範圍，依法並無不妥。又有關黃世銘總長是否因拉法葉案與當時盧總長意見不一致而遭撤換乙節，按據法務部組織法第一條規定：「法務部主管全國檢察、矯正、司法保護之行政事務及行政院之法律事務。」法院組織法第一百一十一條第一款規定，法務部部長監督各級法院及分院檢察署。」是有關人事任用權與調動權為法務部部長權力無疑；復約詢盧總長表示：「我並不了解黃世銘調走的原因，這是部長的權限，也未徵詢我的意見。」（問：黃世銘調走的原因為何？），且黃世銘總長於同年 4 月 27 日始調任最高法院檢察署擔任檢察官，與系爭會議期日尚距相當時日，難認確緣因拉法葉案與總長意見不一致而遭撤換，併予敘明。

(五)另按法院組織法第六十一條規定：「檢察官對於法院，獨立行使職權。」故檢察官獨立性係指檢察官對於法院獨立行使職權，而非對於上級長官

獨立，否則檢察長之介入權與移轉權，均無從建立，「上命下從」是檢察事務指揮監督之最重要具體踐履，係為保障檢察機關認事用法的一致性，避免濫權起訴，而斲傷基本人權。惟在我國施行上亦發生許多衝突案例，例如 2004 年「頭目津貼」涉嫌賄選案，承辦檢察官自行越過紀錄科作業，自行送達傳票；復不經檢察長核可，未加蓋大印者即以檢察官個人名義郵寄送達法院起訴，是否適法容有爭議，惟其違反檢察一體內部監督程序，曾受公務員懲戒委員會懲處<sup>3</sup>。是則，為確保檢察一體之具體化，法務部所頒訂之「檢察一體制度透明化實施方案」應妥適執行，若檢察官與檢察長若意見不同時除依該方案貳之二檢察長指揮方式透明化（一）「案件偵辦指揮監督權行使方式：為尊重首長之意見及檢察官之確信，維護機關內之倫理、和諧，如檢察長之指揮監督與檢察官之意見不同時，應先行溝通」之規定辦理外，更應建立書面核簽意見或會議紀錄，俾明責任，始為正辦。

二、臺灣高等法院檢察署特調小組偵辦拉法葉案，因本案事涉跨國重大軍火交易犯罪，雖證實確有回扣等事證，惟豈會「有賊無賊」，但何人涉案之佣金名單繫於他國掌握且重要被通緝人汪傳浦未到案，故臺灣臺北地方法院檢察署雖以舞弊罪對涉案人等起訴，然臺灣臺北地方法院仍於 99 年 6 月 25 日將被告判決無罪，肇致社會仍有質疑之看法，亦非無由，法務部鑑於本案宜重新檢討貪污治罪條例圖利與舞弊之概念及存立，並提高貪瀆案件之定罪率，使

---

<sup>3</sup>司法院公務員懲戒委員會 94 年鑑字第 10610 號議決

公務員「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」，俾提高人民對重建「廉能政府」之信心。

- (一)按拉法葉案原係由海軍光華二號計畫籌建案於七十七年五月十七日第一六五次軍事會談以韓國蔚山級艦正式定案，嗣改以法國拉法葉 F-2000 型艦，後轉以法國拉法葉艦 FLEX-3000 型艦為執行方案因牽涉中華民國、法國、中華人民共和國等國，並於軍購案的過程中涉及收受傭金，違反契約所定排佣條款提起仲裁，本年 7 月 12 日仲裁勝訴，法國於同年 7 月 12 日償還 8.75 億美元。
- (二)復查，本院對拉法葉涉案軍官前海軍總司令葉昌桐等人以「(建案)轉折過程急促紊亂，未能依重大建案所需要件之作業程序辦理，非但不符作戰需求，且系統未經建造驗證，風險極大，復全案多次修訂投網計畫，預算一再借墊、追加，並以爭取時效為由，規避國防部投審會審議及立法院追繳預算；系統分析尚未審查通過，倉促同意建案，公文核決不符規定，又未依程序擅自修改合約內容，嚴重違反紀律，致建案整備時程延宕多年，嚴重影響國軍戰力及國家安全」等由，以八十九年劾字第廿四號彈劾在案。
- (三)惟查，該案雖確有佣金存在，然因事涉重大，相關物證為其他國家掌握且重要被通緝人汪傳浦未到案，致佣金流向未明，涉及國防部違失部分業經九十一年三月二十日監察院外交及僑政、國防及情報二委員會第三屆第六次聯席會議審查糾正在案略以：「因海總與國防部一二〇九專案小組相互掣肘，刻意隱匿重要跡證，誤導調查方向，錯失重要證物保全，且重要關係人於關鍵時刻相繼離境，致尹案陷入膠著，迄今猶未突破。又國

防部一二〇九專案小組管制軍購弊案之查辦，偵辦方向偏離主題，避重就輕，刻意扭轉拉法葉艦弊案之偵辦，顯有未當。（中略）又合約設有排佣條款，據各種跡象顯示，拉法葉艦軍購案確有不當佣金之跡象存在，然海總對於該佣金疑案之訴訟，非但聘用律師程序草率，且追償佣金亦欠積極，對於國外訴訟情況未能全盤正確掌握。前開諸節均有重大違失，不惟嚴重破壞國家形象，抑且戕害整體國軍士氣」等語，顯見本案偵辦之初即有物證湮滅掩蓋之情事，不斷發生迄未停止。

（四）故臺灣高等法院檢察署特調小組受命偵辦拉法葉案時因種種原因而無法查明佣金流向，僅得就其相關行政流程認有舞弊與偽造文書之嫌，於 90 年 7 月 5 日以起訴被告等人略以：

犯罪	牽連關係	具體行為
舞弊	貪污治罪條例第四條第一項第三款舞弊	違反政策—違反兵力整建目標及採購五原則
		違反政策—違反國防部禁止代理商之規定
		違反程序—未依規定由權責單位製作「選擇分析報告」
		違反程序—規避投資審查會之審議
		縱容價格上漲，大舉浮編預算
		刻意混淆採購標的的計價方式
		刻意混淆匯率計算方式，隱瞞法方價格暴漲
		故意忽視其他國提案
	公務員登載不實	「造價之研析與比較」登載不實
		「選擇分析報告」登載不實
最大速率登載不實		

（五）惟按刑事訴訟法第一百五十四條規定：「犯罪事實應依證據認定之，無證據不得推定其犯罪事實

。」前揭起訴事實因欠缺積極證據，且僅涉及行政違失部分，故臺灣臺北地方法院於 99 年 6 月 25 日判決無罪，業經臺灣臺北地方法院檢察署檢察官不上訴確定在案，該院理由略以：「（上略）本件 PCEG 艦購案，因我國政治環境之特殊，與當時的時空背景，本屬供給者（賣方）極少之交易，與一般競爭市場之交易情形不同，法方在此情形下，除一度經該國政府宣佈撤銷出口許可外，對我方所要求提供之資料，亦多所拖延應付，被告等復非財會專才，渠等在購艦來源有限且難以獲得充份資料之情況下，遵照指示速行辦理建案，縱非毫無疏誤，亦難認係刻意為之。況本件斟酌各該數據計算錯誤之處，亦無法藉其錯誤結果認定全屬迴護法方所為。又本件採購之程序及其參與承辦與審查人員之眾多，公訴人雖一再質疑全案過程違失之處，然亦無法提出被告等間關於被訴犯罪之協議與分工。遑論本件迄今仍無任何證據資料顯示被告或渠等家人，有因辦理本件購案獲取分毫之不法利益，公訴人論告時所述之佣金流向複雜，並不限於買賣（臺、法）雙方之人員，而該佣金網絡亦未及於本案被告。是以被告等當時俱為海軍專業人員，實難想像渠等有何不計利害，干冒貪瀆重責，執意圖利法方之可能。國家資產之追回固極重要，然本件既不能證明被告等確有犯罪，自無基於證據以外之其他事由，據為不利被告等認定之理，況被告等既未獲取佣金或不法利益，渠等判決結果亦難認與國家資產之追回有何關聯。從而，本件不能證明被告等犯罪，自應諭知被告等無罪之判決（下略）」等語。足見，原起訴之事實、理由及證據確有不足之

處。

(六)復按本件起訴法條主要為貪污治罪條例第四條第一項第三款：「建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事者。」而所謂舞弊係指「以合法掩護非法之任何行為，惟必須屬於浮報價額、數量及收取回扣以外之行為，始足當之。」然其不確定法律概念適用上極為困難，亦與圖利等概念相互混淆，且因為一級貪污罪，情輕法重有違罪刑相當原則，往往造成檢察官對於重大貪瀆案件，在無法取得相當受賄或回扣證據時，而得以適用此類違反明確原則之不確定法律概念起訴，造成院、檢，甚或法官之間均見解不一，影響人民對於政府打擊貪腐信心及司法威信，整體貪污治罪條例，似有重行檢討之必要。

(七)綜上，臺灣高等法院檢察署特調小組偵辦拉法葉案，因本案事涉跨國重大軍火交易犯罪，雖證實確有回扣等事證，惟豈會「有贓無賊」，但何人涉案之佣金名單繫於他國掌握且重要被通緝人汪傳浦未到案，故臺灣臺北地方法院檢察署雖以舞弊罪對涉案人等起訴，然臺灣臺北地方法院仍於99年6月25日將被告判決無罪，肇致社會仍有質疑之看法，亦非無由，法務部鑑於本案宜重新檢討貪污治罪條例圖利與舞弊之概念及存立，並提高貪瀆案件之定罪率，使公務員「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」，俾提高人民對重建「廉能政府」之信心。

調查委員：葛永光  
李復甸