

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，檢察官現行績效考核係以偵辦案件起訴與否為重要之衡量指標。惟此制度提供誘因讓檢察官偵辦案件只求起訴或上訴，卻免就無理由之起訴或上訴負擔內部責任，是否造成濫權起訴，浪費國家司法資源及損害被告人權？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，檢察官現行績效考核係以偵辦案件起訴與否為重要之衡量指標。惟此制度提供誘因讓檢察官偵辦案件只求起訴或上訴，卻免就無理由之起訴或上訴負擔內部責任，是否造成濫權起訴，浪費國家司法資源及損害被告人權？認有深入瞭解之必要乙案，業經調查竣事。茲臚陳調查意見如次：

一、報載「檢察官的考績與升遷，在相當程度上取決於辦理重大案件，而且重要的指標是起訴與否」、「不起訴需向內部交代理由，起訴則不必，起訴的評價遠高於不起訴」乙節，依刑事訴訟法等相關規定，尚無此情事：

(一)按刑事訴訟法第 264 條第 2 項規定：起訴書應記載犯罪事實及證據並所犯法條。同法第 255 條第 1 項規定：檢察官為不起訴處分者，應製作處分書中敘述其處分之理由。「高等法院以下各級法院及其分院檢察署與臺灣高等法院檢察署智慧財產分署檢察官辦案成績考查實施要點」(99 年 10 月 21 日修正，下稱辦案成績考查實施要點)第 7 點第 1 項規定：各類辦案成績依下列項目考查之：(一)結案件數。(二)刑事執行案件之結案速度。(三)辦案維持率。(四)實行公訴。同要點第 11 點第 1

項規定：辦案維持率成績之計算方法如下：（一）在地方法院檢察署辦理偵查事務之檢察官，指起訴後（含聲請簡易判決處刑）判決有罪確定（貪瀆案件如判有罪確定者，一件作二件）之案件占起訴後（含聲請簡易判決處刑）判決確定案件百分比（即不起訴處分後，聲請再議經上級審檢察署檢察首長發回續行偵查或駁回之案件，不算入辦案維持率成績）。但不起訴處分後聲請再議經上級審檢察署檢察首長命令起訴或發回續行偵查結果經檢察官起訴，並經判決有罪確定者，每件扣減辦案總成績零點零二分。再議案件經數次發回後提起公訴，嗣後若經判決有罪確定，原偵字及偵續字案件之承辦檢察官，每件扣減辦案總成績零點零二分。…（三）在高等法院及其分院檢察署與智財分署檢察官，其計算方式如下：提起上訴而經最高法院判決之總件數或折計件數或辦理偵查之件數，全年合併計算不滿五件者，其辦案成績不予計算，總件數或折計件數其中一項滿五件者，其辦案維持率成績為五十分，提起上訴經最高法院判決撤銷原判決者，以折計件數每件加辦案維持率成績二分，經最高法院駁回者，以折計件數每件扣辦案維持率成績一分…。又檢察官職務評定辦法第5條第1項規定：各機關辦理職務評定時，應本綜覈名實，綜合其學識能力、品德操守、敬業精神及辦案品質等予以準確客觀考評，並據以填載職務評定表。第6條第2項規定：平時考評項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及辦案品質。法務部所定檢察官平時考評紀錄表與職務評定表辦案品質考評之細目及內容包含：「…正確：辦案遵守正當法律程序，定罪率良好；辦事執簡馭繁有條不紊。效能：結案件數、結案速度、

辦案維持率及實行公訴等辦案成績考查項目應符合規定…。」

- (二)另高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察官（含主任檢察官）之職務升遷（含評核項目），係由法務部依據「各級法院及其分院檢察署檢察官及主任檢察官遴選要點」（下稱遴選要點）及「法務部檢察官人事審議委員會審議規則」等相關規定辦理。該遴選要點定有遴任地方法院檢察署主任檢察官、高等法院及其分院檢察署檢察官及主任檢察官、最高法院檢察署主任檢察官及檢察官之資格條件。「高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察長遴選要點」則定有檢察長之資格條件。遴任檢察官及主任檢察官，應就法令規定各款資格擇優遴任，並附註其年資、期別、職務評定（考績）、辦案成績、工作表現、學識、品德及個人遷調意願等事項，提請法務部檢察官人事審議委員會審議。遴任檢察長，應就符合資格者，參考其品德操守、學識能力、統御領導、行政協調、敬業態度及業務績效等評量因素辦理。與檢察官是否偵辦重大案件、案件起訴與否等，並無必然關連。
- (三)依刑事訴訟法規定，無論起訴或不起訴，均應依法製作起訴書或不起訴處分書。又依辦案成績考查實施要點第 11 點第 1 項規定，辦案維持率成績之計算方法，在地方法院檢察署辦理偵查事務之檢察官，指起訴後判決有罪確定之案件占起訴後判決確定案件百分比。其公式為：
$$\frac{\text{判決有罪人數（含科刑及免刑）}}{\text{判決有罪人數} + \text{無罪人數} + \text{管轄錯誤人數} + \text{應歸責於檢察官之免訴、不受理人數}} * 100\%$$
。其中應歸責於檢察官之免訴或不受理案件，係指案件符合刑事訴訟法第 252 條規定應予不起訴處分，但檢

察官仍予起訴，且經法院判決確定為免訴或不受理者。若起訴人數多、判決有罪確定之人數少，會造成辦案維持率低之結果。而檢察官辦案成績考察項目之一為辦案維持率，檢察官職務評定係以辦案維持率及定罪率等為據，二者皆非以起訴率為據，起訴率高低與否並不影響職務評定結果。報載「檢察官的考績與升遷，在相當程度上取決於辦理重大案件，而且重要的指標是起訴與否」、「不起訴需向內部交代理由，起訴則不必，起訴的評價遠高於不起訴」乙節，依上開規定，尚無此情事。

二、依現行規定，並無所謂「檢察官敗訴若不上訴，受負面評價，若是上訴即使被駁回，也不受負面評價」之情事：

- (一)按「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」第 19 點規定：「檢察官應即時收受裁判正本，並立即就原裁判訴訟程序有無瑕疵、認定事實、適用法則、量刑及緩刑宣告是否合法適當，詳予審查，以決定是否提起上訴或抗告，不得任意擱置，致遲誤上訴或抗告期間。…」第 20 點規定：「檢察官於審查第一、二審之無罪判決，如認其認事用法確無違誤，並無上訴必要，經載明理由或意見送請檢察長核定後，應即不提起上訴。對於告訴人或被害人請求上訴案件，檢察官應確實審核，如其請求為無理由者，應予駁回。」第 21 點規定：「對於案件應否上訴或非常上訴有疑義時，檢察總長、檢察長應邀集主任檢察官、承辦檢察官會商，並依據案卷審慎決定是否提起上訴。」又「地方法院及其分院檢察署處務規程」第 14 條第 2 款、第 20 條第 2 款規定，檢察官之辦案書類應由主任檢察官審核、檢察長核定；依「高等法院及其分院檢察署處務規程」第

14 條第 2 款、第 21 條第 2 款規定，檢察官之辦案書類應由主任檢察官審核、檢察長核定。檢察官收受判決後是否提起上訴，應依上開實施要點辦理；檢察官上訴書類，應依前揭處務規程審核、核定後，始得提出於法院。

(二)就地方法院檢察署檢察官而言，對於無罪判決提起上訴，經法院駁回者，無罪判決確定件數，未有扣減辦案維持率成績之規定。至高等法院及其分院檢察署與智慧財產分署檢察官提起上訴經最高法院駁回者，依前揭辦案成績考查實施要點第 11 點第 1 項第 3 款規定，以折計件數每件扣辦案維持率成績一分。依法務部說明，二審是覆審、三審是法律審，一審上訴二審因被害人及告訴人可以聲請檢察官上訴，故上訴的尺度比較寬；二審上訴三審是法律審，不能輕率上訴，故較嚴謹，有扣分的規定。

(三)綜上，依「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」、「地方法院及其分院檢察署處務規程」、「高等法院及其分院檢察署處務規程」及辦案成績考查實施要點相關規定，並無報載「檢察官敗訴若不上訴，受負面評價，若是上訴即使被駁回，也不受負面評價」之情事。

三、貪瀆案件定罪率相較於全般刑事案件定罪率，仍為偏低，法務部允宜持續檢討精進，以免殃及無辜之公務人員，使其動輒得咎，影響國家競爭力：

(一)依法務部統計處提供之 92 年至 101 年「地方法院檢察署執行全般刑案裁判確定情形」及「各地方法院檢察署貪瀆案件定罪率各年度統計表」，近年來全般刑事案件定罪率皆在 95%以上，然貪瀆案件定罪率僅在 60%左右。貪瀆案件定罪率之計算公式為： $(\text{貪瀆罪起訴經判決有罪確定人數} + \text{非貪瀆罪起$

訴經判決有罪確定人數) / 貪瀆案件經判決確定有罪及無罪人數\*100%。然有主張，貪瀆定罪率計算公式應為「判決有罪者 / 貪瀆偵辦案件起訴總人次」。惟法務部稱，因「貪瀆偵辦案件起訴總人次」在統計期間內，法院可能未全部判決確定，基於統計範圍基礎一致性，故分母應指列管貪瀆案件中起訴經法院判決確定者中有罪及無罪人數，且此與司法院之定罪率定義一致。

(二)據法務部說明，貪瀆是人類社會存在已久的犯罪，屬於犯罪學上所稱之「白領犯罪」，具高智慧性、隱密性、狡詐性、忌諱性及久遠性，偵辦蒐證相當困難，且民國 90 年及 94 年先後修法使構成要件更為嚴格，限縮公務員之範圍，因而案件依修正法律判決無罪，且因法定刑度較重致法官採證嚴格，而各種行政規章多如牛毛，法規釋示常有前後不一，且有多種解釋的空間，法院與檢察官對於特定案件常出現見解不一，法官與法官之間亦然，有見解寬嚴不一之情形，凡此均為貪瀆案件定罪率偏低之原因等語。

(三)法務部對於貪瀆案件定罪率偏低之情形已謀求改進之道，例如要求檢察官於承辦貪污案件時，徵詢行政機關意見（檢察機關辦理貪污案件應行注意事項第 4 點及第 18 點<sup>1</sup>）；提升檢察官專業知能；積極推動犯罪所得查扣制度；要求檢察官應加強蒐證，審慎認定始提起公訴，並應落實舉證責任；責成臺灣高等法院檢察署成立專案小組，蒐集分析貪瀆

---

<sup>1</sup> 檢察機關辦理貪污案件應行注意事項第 4 點規定：「為確定公務員之行為是否違背法令，宜就下列事項主動函詢主管機關或相關機關：(一)違背之法令，現時有效，且未與其他機關解釋相抵觸。(二)主管法規機關或其上級機關有無就該項法規為相關之釋示。(三)被告行使裁量權之法令根據及範圍。」第 18 點規定：「檢察官偵辦貪污案件就涉及專業部分，應徵詢相關專家及主管機關就爭議部分問題之意見，俾便判斷屬行政疏失或違法行為之參考。」

案件無罪定讞判決資料，進行無罪案例原因分析，改進偵查作為；加強偵查與公訴檢察官之聯繫；加強最高法院檢察署「肅貪督導小組」運作等。並於99年5月28日頒布「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」，闡明檢察官對於判決無罪之案件，亦應審慎提出上訴，避免不必要之訟累。另分別以101年3月12日法檢字第10104008510號、102年1月15日法檢字第10200507110號函請臺灣高等法院檢察署落實並督促所屬依「檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項」第134點<sup>2</sup>、「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」第19點及第20點規定辦理。

(四)鑑於貪瀆案件定罪率相較於全般刑事案件定罪率，仍為偏低，法務部允宜持續檢討精進，以免殃及無辜之公務人員，使其動輒得咎，影響國家競爭力。

調查委員：葉耀鵬、李復甸

---

<sup>2</sup> 檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項第134點規定：「(檢察官裁判正本之收受與審查)檢察官應於裁判正本送至其辦公處所後，即時收受送達，不得無故擱置，致延誤裁判確定之時間。收受裁判正本後，應立就原裁判認定事實有無錯誤、適用法則是否恰當，以及訴訟程序有無瑕疵、量刑標準及緩刑宣告是否適當，分別審查，以決定應否提起上訴或抗告，不得任意擱置，致遲誤上訴或抗告期間。如認原判決量刑失當或漏未宣告保安處分或緩刑者，應即提起上訴或為被告之利益聲明上訴。其上訴書，提起第三審上訴者，必須敘述理由。上訴第二審者，雖無必敘述理由之規定，但為明瞭上訴範圍及要旨，仍以敘述理由為宜。」