



# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫編號：NSC89-2414-H-034-003

執行期限：88年8月1日至89年7月31日

主持人：余小云 中國文化大學行政管理學系

共同主持人：無

計畫參與人員：邵建民、王玲珍、陳玉慧

## 一、中文摘要

關鍵詞：獨立檢察官、三權分立、默認權、行政特權、總統特權、總統豁免權、沉默權、國會調查權、文件調閱權、彈劾權、司法判例、司法審查權

美國總統柯林頓與前白宮實習生陸雯斯基 (Monica Lewinsky) 的緋聞案，經由美國參眾兩院彈劾調查審判後，雖已告落幕，但此案因「獨立檢察官」(Independent Counsel) 之設置與功能運作所引發的一系列憲政爭議，以及立法、行政、司法三權 (the judicial, legislative, and executive branches) 之間的權限衝突，則方興未艾，尤其是設置「獨立檢察官」之「合憲性」(constitutionality) 問題，在美國引起熱烈的討論。

美國國會立法設置之「獨立檢察官」制度，是一非常設性制度，其法源來自國會每五年的立法授權，交由聯邦法官組成之審核委員會任命，並得經由國會同意核准之。該制度設計目的旨在使檢察官在追究政治權貴之政治、刑事責任時，獨立於行政權之外，不受上級掣肘，專心調察辦案。惟該制度自一九七八年建立施行至今，經尼克森、卡特、雷根、布希及柯林頓等總統任內，都曾遭遇到不同程度的質疑和杯葛，甚且曾因行政部門的刻意抵制，而使其功能萎縮，形同虛設。行政部門主要質疑該制度之立法、任命和職權皆嚴重違憲，包括侵犯憲法賦予總統的法定「傳承權」(President's inherent power) 和若干隱含或默認之權力 (implied powers)；剝奪行政部門調查起訴犯罪之刑事法律執行權；違反憲法賦予行政部門派遣、審核及任免政府官員之人事行政權等等。然而，在

該制度設置與功能所引發的「合憲性」(constitutionality) 爭議中，更有不少案例則移請最高法院或聯邦法庭裁決，或引用最高法院的若干「司法判例」(judicial precedents)，使得「獨立檢察官」在調察辦案進行中，牽一髮而動全身，不斷造成行政、立法、司法三部門間的政治角力與互動，導致美國憲政體制結構的爭論和衝突，而「獨立檢察官」之設置與功能之爭議問題，即是本論文所要探討的重點。

## 二、英文摘要 (Abstract)

The sex scandal involving President, Bill Clinton and former White House intern, Monica Lewinsky came to a closure after the U. S. Senate's impeachment trial in 1998. However, questions on the constitutionality to enact the "Independent Counsel Statue" have intrigued serious discussions. Specifically, the establishment of the "Independent Counsel" to investigate on the President has lead to a series of constitutional disputes, as well as power conflicts among the three government branches; the legislative, the executive, and the judicial.

The "Independent Counsel Statue" legislated by the Congress is impermanent in nature. Its legal source of power originates from the congressional authorization, once every five years, for the federal judges committee to appoint an independent counsel subject to final congressional approval. The purpose of the statue is to ensure that the Independent Counsel be independent and focused while conducting political and criminal investigations on influential political figures without being interfered from above.

In fact, ever since its establishment in 1978, the statue has been questioned and boycotted to varying degrees by the Nixon, Carter, Reagan, Bush, and Clinton Administrations. Also, the function of the Independent Counsel has become withered and nominal due to deliberate resistance from the executive branches. The central argument is that the legislation, appointment, and authority of the statue have incurred serious constitutional violations. They are said to have encroached on the president's inherent constitutional powers and other implied powers, deprived the executive branches of criminal-law enforcement power to investigate and prosecute, and infringed upon the personnel-administration power to assign, examine/verify, and appoint/remove government officials, and so forth.

During the prolonged disputes over the constitutionality of the Independent Counsel's establishment and function, quite some cases were turned over to the Supreme Court and federal courts either for decisions or for judicial precedents. The "Independent Counsel" has brought forth constant interactions and "wrestles" among the executive, legislative, and judicial branches, creating various disputes and conflicts in American constitutional systems. This research explores these issues of disputes over the establishment and functions of the Independent Counsel in the United States.

Keywords: Independent Counsel, separation of powers, implied powers, executive privilege, presidential privilege, privilege immunity, the right to remain silence, congressional investigation, power of impeachment, judicial review,

### 三、緣由與目的

美國總統柯林頓與前白宮實習生陸雯斯基 (Monica Lewinsky) 的緋聞案，經由美國國會參眾兩院彈劾調查審判後，雖已告落幕，但此案因「獨立檢察官」(Independent Counsel) 之設置與功能運作所引發的一系列憲政爭議，以及立法、行政、

司法三權之間的權限衝突，則方興未艾，尤其是設置「獨立檢察官」之「合憲性」(constitutionality) 問題，在美國引起熱烈的討論。

事實上，美國該項針對高官涉及舞弊、違法情事，所特設之檢察官制度設計，也曾在九九七年我國連戰副總統的一宗借款風波中，發展出一項制度問題的政治效應。當時，數位民進黨籍立法委員曾提議比照草擬「特別檢察官設置條例」，一時之間，不少立法委員、憲政學者暨研究人員關注對國會調查權之探討，尤其對立法院行使文件調閱權之定義、性質、範圍、歸屬，以及行使之相關法源依據，皆有不少論述觀點和建議。

其中有若干國內憲政學者指出，我國所設置之獨立監察權，以利整頓官箴，即具「獨立檢察官」之立意，若能擴充監察院之行使檢察權及於公務員之刑事責任，應可發揮國「獨立檢察官」之功能。大法官黃越欽在其新著「各國監察制度之比較研究」一書中，則明確指出，「美國『獨立檢察官』之制度非常特殊，雖非常設，但與我國監察制度有相同共通之處」，即是傾向擴充監察御史職權，以與美國「獨立檢察官」立意相通聲息的代表。

儘管美國三權分立與我國五權憲法架構之憲政設計有別，但制度原理卻有相同之處，當美國正在評估「獨立檢察官」是否某種程度侵犯和過度阻礙行政部門施政，並破壞憲政架構平衡之際，我國卻方興未艾，熱衷於增列「國會調查權」，以及考慮擴充監察院之檢察權以代之，是以如何記取他山之石，並在跨院協商中，理出兼具憲政原理與合乎國情暨實務運作的憲政體制和制度架構，未來該項研究計劃之成果，應可提供學術和實務中的對照與參考價值。

### 四、結果與討論

美國為一典型的三權分立之憲政民主國家，行政、立法、司法三權既分立，又相互制衡 (check-and-balance)。設置「獨立檢察官」則是三權分立制度的一種自我

修正，即在行政、立法、司法三權之外，另起爐灶，不受行政權指揮，以杜絕「檢察一體」之指揮機制阻礙檢察官追究政府高級官員的刑責。另外，「獨立檢察官」雖由國會立法授權，但並不受國會指揮，僅憑其法律專業之精神和態度辦案，以俾獨立於政治角力的權力角逐之外，避免司法程序淪為政治鬥爭的競技場。再者，「獨立檢察官」只有檢察權，沒有審判權，法院才是真正最後的判決所，如此則可避免其成為另一不受制約的權力怪獸(Huang 1998, p.195)。由此可知，「獨立檢察官」的設置，旨在使檢察官在追究政治權貴之政治與刑事責任時，獨立於行政權之外，不受上級掣肘，獨立、專心辦案；同時，因不具審判權，則可避免成為毫無節制的濫權巨靈。

事實上，獨立檢察官史塔(Kenneth Starr)調查期間，曾與白宮展開證據搜證與扣押(seeking and withholding information)的攻防戰，多次遭到柯林頓總統、白宮幕僚群和白宮律師團的百般刁難，所遇阻力可謂空前。

「獨立檢察官法」是為追究高度高層官員之刑責而立，故比一般法案更敏感、棘手。從研究結論顯示：「獨立檢察官法」之「獨立檢察官」的任免條款規定來看，國會並沒有從中獲得所謂的權力和好處，從而也就談不上「國會有企圖以犧牲行政部門來增加自身的權力」之意圖；同時，法案中也看不出任何國會干涉行政事務的跡象；相反地，國會積極促使「獨立檢察官法」的通過，以符合憲法之實際所需。

根據最高法院一八四六年的一些「司法判例」，國會擁有之調查權，不但適用於行政部門內之任何官員，且在維護國家最高安全利益的宗旨下，國會有權獲得行政部門之秘密資料及檔案(包括公開或秘密、官方或非官方、正式或非正式之資訊)，並要求任何政府官員合作暨宣誓作證。所以當「獨立檢察官」史塔為蒐集證據，據理聲明其理應有傳訊白宮警衛和總統助理、秘書之權，但柯林頓暨白宮則相對祭出「總統特權」(presidential privilege)、「行政特權」(executive privilege)，以

資相抗衡。白宮方面認為，總統暨行政部門在其權力運作及國家安全前提下，基於保密的考量而有權扣押重要資訊。惟該項總統權力，在上告聯邦法院時，卻遭聯邦法庭裁決：「無此歷史先例」，也「無憲法根據」，據此，白宮警衛和助理都必須出庭應訊。

在一九八八年美國最高法院即曾以壓倒性多數(7:1票)裁定「獨立檢察官法」合憲。這一裁決意義深遠，因為一向以「行政權捍衛者」自居的首席大法官荏奎斯特(Justice Rehnquist)，親自起草了這裁決；最高法院同時重申：支持由聯邦法官組成之委員會來任命「獨立檢察官」，並要求司法部長只有在「為正當理由」(for cause)前提下，才能將「獨立檢察官」免職。最高法院認為：「獨立檢察官」之運作導致對行政權的若干限制是可以接受的，因為司法部長仍有其它多種監督、掌握「獨立檢察官」行使其檢察權的途徑，所以行政權不會因「獨立檢察官」的設置和功能運作，而影響其檢察權。

## 五、計畫成果自評

檢察系統面對高官涉及舞弊、違法情事而束手無策，不僅是現今美國的問題，據我國的經驗，可能是更加嚴重的狀況。檢察系統對政治權貴多所顧忌，對升斗小民則不假辭色，在台灣恐怕是一種普遍的社會現象，司法審判獨立，對我國本來就是高難度的司法工程，更遑論檢察官是否能不受上級掣肘而獨立辦案。

本研究成果之一為：引介美國建立行諸二十年的非常設「獨立檢察官」之學術暨實務之評估研究文獻，提供我國另類的憲政思考；同時根據研究成果，提供我國學術界和政界對該制度暨相關司法判例，可茲進行比較研究和整理。

本研究成果的最終目標，即在於藉他山之石以攻錯，相較歐美民主先進國家，我國民主法治發展經驗甚短，對彈劾調查高官之檢察系統的研究，付之闕如，相信本計劃成果應可提供更多憲政學者參與本研究領域，進而建立憲政改革資料庫，作為相關部門決策參考。

## 六、參考文獻

Bill on Lying to Congress OK'd by House Panel. (1996, June 15). Congressional Quarterly, at 1693.

Canan, P. et al. (1990). Political claims, legal derailment, and the context of disputes. Law and Society Review, 24, 923-52.

Carter supports special prosecutor. Public Papers, 1977 (I), at 786,788.

Congressional investigations into Koreagate, Abscam, and Iran-contra. 142 Cong. Rec. H1959-64 (daily ed. March 7, 1996).

Federal Register: Richardson establishes a special prosecutor for Watergate, 38 Fed. Reg. 14688 (1973).

Fisher, L. (1997). Constitutional Conflicts between Congress and the President (4th ed.). Revised. University Press of Kansas, USA.

Fisher, L. & Devins, N. (1996). Political Dynamics of Constitutional Law - American casebook. 2nd ed. West Publishing Co. St. Paul, Minn., USA

Fried, C. (1991). Administration's reluctance to challenge the Independent Counsel Statute. Order and Law, 137-40

Gewirtz, P. (1988, July 24). Congress, as well as courts, must make constitutional law. Hartford Courant, C3.

Goldman, S. & Sarat, A. (Eds.). (1995). American court system: Readings in judicial process and behavior (2nd. ed.). New York & London: Longman. Adamany, D. Legitimacy, realigning elections, and the supreme court. *ibid.* pp. 615-625. Casper, J. D. The supreme court and national policy making. *ibid.* pp. 599-614. Dahl, R. A. The supreme court's role in national policy-making. *ibid.* pp. 593-598.

Gunther, G. (1974). The Nixon Case and the Impeachment Process. Judicial

Hegemony and Legislative Autonomy, 22 Univ. of Calif., L. A.: L. Rev. 30, 31-35.

Huang, Y. C. (1998). Comparative studies of the world ombudsmania systems. Taipei: Hanlu Publishing, pp. 194-195.

Hubbard v. United States, 115 S. Ct. 1754 (1995).

Independent Counsel Amendments Acts of 1987. Hearings Before the House Comm. on the Judiciary, 100th Cong., 1st Sess. 429-33 (1987).

Kairys, D. (1997). The Politics of Law - A progressive critique (rev. ed.) Pantheon Book: New York, USA

Legal Experts Uncertain on Prospects of Clinton Privilege Claim. (1995, December 14) Washington Post, p. A14.

Nixon Explains Executive Privilege. (1973). Public Papers, 203-04.

Nixon v. United States, 744 F. Supp. 9 (D.D.C. 1990) and 938 F. 2d 239 (D.C. Cir. 1991)

O'Brien, D. M. (1995). Storm center: The supreme court in American politics (3rd. ed.). New York: W. W. Norton.

Panel backs bill making it a crime to lie to Congress. (1996, April 1). Roll Call, at 1, 20.

Reagan questions constitutionality of the Independent Counsel. (1987). Public Papers (II), at 1524.

Richardson establishes a special prosecutor for watergate. (1973). 38 Fed. Reg. 14688.

Senate hearings reveal a White House taping system. Presidential Campaign Activities of 1972 (Book 5), Hearings Before Sen. Select Comm., 93rd Cong., 1st Sess. 2074-76, 2079, 2080 (1973).

White House conversation, June 23, 1972. H. R. Rept. No. 93-1305, 93rd Cong., 2nd Sess. 53 (1974).