
目 次

糾 正 案

- 一、本院內政及少數民族委員會為衛生福利部空中轉診機制自申請單位、空中轉診審核中心、內政部空中勤務總隊勤務指揮中心及接受轉診醫院間，均欠缺橫向討論與聯繫機制；另該部於 91 年建置「空中救護審核機制」，又遠端醫療診視系統於 99 年已由內政部移撥，卻遲至 107 年 2 月 1 日才發現蘭嶼衛生所的診視系統已損壞無法使用，致無法給予該所基層醫師應有之支持，均有怠失，爰依法糾正案…………… 1
- 二、本院財政及經濟、教育及文化委員會為經濟部公布離岸風電 107 年躉購費率每度新臺幣（下同）5.8498 元（固定 20 年），未精準掌握近年電力平準化成本（LCOE）下降趨勢，復規劃場址裝置容量 5.5GW 中，競價價格每度僅約 2.5 元低於躉購費率約 3.3 元，大幅增加購電支出；另「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」有違反法律保留原則之適法性疑義等情，均核有違失，爰依法糾正案…………… 8
- 三、本院交通及採購、財政及經濟委員會為阿里山森林鐵路於 107 年 1 月至 2 月接連發生 4 起出軌事故，經

- 查交通部臺灣鐵路管理局自 102 年 5 月 1 日起協助阿里山森林鐵路營運，未善盡維修養護之責，亦輕忽交通安全之重要性，造成意外頻傳，嚴重影響民眾搭乘信心，核有疏失，爰依法糾正案…………… 23
- 四、本院司法及獄政委員會為檢察機關偵查「他」字案件之法源依據為「檢察案件編號計數分案報結實施要點」第 3 點第 2 款規定及「臺灣高等檢察署所屬各地方檢察署及其檢察分署辦理他案應行注意事項」，其位階均為行政規則，其得為刑事訴訟法傳喚、搜索、扣押與監聽等強制偵查處分，卻不受刑事訴訟法偵查終結等法定方式限制，規避偵查法定原則之基本拘束，除侵害當事人訴訟基本權，有違公平法院原則外，並背離依法行政原則；又刑事訴訟法明文規範「被告」與「證人」身分及各種強制處分要件，然現行實務變相採用「他」字案件之方式，以法未明定之「關係人」身分進行通知，甚或假借「證人」而剝奪「被告」或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利，被傳喚者之法律地位，實質上究為「被告」抑或「證人」或「關係人」，操諸於檢察機關；又其於第三人（「證人

」) 搜索時，得於搜索前預先開立拘票，以期於出示傳票後，發生拒絕到場之情形時，立即拘提，形同逮捕被告之手段；同時將「證人」視有犯罪嫌疑拘提到場後，不受憲法第 8 條所定 24 小時人身自由保障之限制，均除逸脫刑事訴訟法外

，顯已違反法治國基本原則與正當法律程序，嚴重侵害基本人權，顯有違法，爰依法糾正案…………… 31

訴願決定書

一、院台訴字第 1073250036 號…………… 69

糾 正 案

一、本院內政及少數民族委員會為衛生福利部空中轉診機制自申請單位、空中轉診審核中心、內政部空中勤務總隊勤務指揮中心及接受轉診醫院間，均欠缺橫向討論與聯繫機制；另該部於 91 年建置「空中救護審核機制」，又遠端醫療診視系統於 99 年已由內政部移撥，卻遲至 107 年 2 月 1 日才發現蘭嶼衛生所的診視系統已損壞無法使用，致無法給予該所基層醫師應有之支持，均有怠失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 107 年 12 月 10 日
發文字號：院台內字第 1071930831 號

主旨：公告糾正衛生福利部空中轉診機制自申請單位、空中轉診審核中心、內政部空中勤務總隊勤務指揮中心及接受轉診醫院間，均欠缺橫向討論與聯繫機制；另該部於 91 年建置「空中救護審核機制」，又遠端醫療診視系統於 99 年已由內政部移撥，卻遲至 107 年 2 月 1 日才發現蘭嶼衛生所的診視系統已損壞無法使用，致無法給予該所基層醫師應有之支持，均有怠失案。

依據：107 年 12 月 6 日本院內政及少數民族委員會第 5 屆第 53 次會議決議及

監察法施行細則第 22 條規定。公告事項：

糾正案文 1 份。

院長 張博雅

糾正案文

壹、被糾正機關：衛生福利部。

貳、案由：衛生福利部空中轉診機制自申請單位、空中轉診審核中心、內政部空中勤務總隊勤務指揮中心及接受轉診醫院間，均欠缺橫向討論與聯繫機制，多囿於自我範圍內程序，病歷資料未能連通，天候狀況亦未能相互傳達，致無法共同討論及進行醫療決策；且該部於 91 年建置「空中救護審核機制」，另遠端醫療診視系統早於 99 年自內政部移撥，卻遲至 107 年 2 月 1 日才發現蘭嶼衛生所的遠端醫療診視系統已損壞無法使用，致無法給予該所基層醫師應有之支持；另疏未就離島地區相關醫事人員辦理特屬於空中轉診之緊急醫療救護訓練等情，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

內政部空中勤務總隊臺東第三大隊第三隊臺東分隊一架編號 NA-706 黑鷹直昇機，於民國（下同）107 年 2 月 5 日夜晚，在臺東縣蘭嶼鄉（下稱蘭嶼）執行病患後送勤務，但在起飛不久，距離蘭嶼鄉外海 100 公尺處，直昇機光點消失，不明原因墜海，機上包括正副駕駛 2 名、機工長 1 名、患者 1 名、家屬 1 名及護理人員 1 名，共 6 人死亡（下稱本事件）。究該次空中轉診之啟動是否符合規定？各相關轉診單位之聯繫與執行情形？以及衛生福利部空中後送機制及近年執行狀況與檢討等，均有深入瞭解

之必要案。

案經調閱臺東縣政府、衛福部及內政部等相關卷證，並就本案轉診啟動原因、各相關轉診救護機關（單位）聯繫情形及處理結果等，於 107 年 4 月 12 日詢問內政部邱昌嶽常務次長、內政部空中勤務總隊（下稱空勤總隊）董劍城總隊長、內政部空中勤務總隊勤務指揮中心（下稱空勤指揮中心）林政勳主任、衛福部何啟功政務次長、護理及健康照護司（下稱照護司）蔡淑鳳司長、附屬醫療及社會福利機構管理會王必勝副執行長及相關業務人員；嗣後就醫療專業部分，於 7 月 25 日辦理諮詢會議；再就相關疑義詢問衛福部及該部空中轉診審核中心（下稱空審中心）相關主管人員；復為深入瞭解臺東縣蘭嶼鄉衛生所（下稱蘭嶼衛生所）當時執行情況，於 9 月 27 日赴該所履勘並約詢主任及相關醫師等，最後於 10 月 9 日再次詢問照護司蔡淑鳳司長以瞭解最新改善方向與進度等，業調查竣事，發現衛福部之空中轉診機制自申請單位、空審中心、空中指揮中心與後送醫院間，均欠缺橫向討論與聯繫機制，且遠端醫療診視系統及空中轉診之緊急醫療救護訓練等，均有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

衛福部空中轉診機制自申請單位、空審中心、空中指揮中心與接受轉診醫院間均欠缺橫向討論與聯繫機制，多囿於自我範圍內程序，病歷資料未能連通，天候狀況亦未能相互傳達，致無法共同討論及進行醫療決策；且該部依法負有健全離島緊急醫療救護系統及提升救護品質之職責，然於 91 年建置「空中救護

審核機制」且遠端醫療診視系統於 99 年自內政部移撥後，竟未進行相關設備維護與盤點，遲至 107 年 2 月 1 日經由空審中心調查才發現蘭嶼衛生所的遠端醫療診視系統已損壞無法使用，致無法給予該所基層醫師應有之支持；另空中轉診為離島衛生所主要且重要醫療業務，該部卻疏未就相關醫事人員辦理特屬於空中轉診之緊急醫療救護訓練，且即使因應本事件已委託辦理離島地區一般急重症處置能力教育訓練，但實際上也非每位醫師均有參訓，相關教育訓練顯有疏漏及不足，均有怠失。

- 一、按緊急醫療救護法第 1 條、第 2 條及第 3 條第 3 款分別規定：「為健全緊急醫療救護體系，提昇緊急醫療救護品質，以確保緊急傷病患之生命及健康，特制定本法。」「本法所稱衛生主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「本法所稱緊急醫療救護，包括下列事項：……三、重大傷病患或離島、偏遠地區難以診治之傷病患之轉診。……」爰此，衛福部應健全我國緊急醫療救護體系，提升緊急醫療救護品質，對於離島難以診治之傷病患之轉診，應給予完整救護資源及品質，以確保緊急傷病患生命及健康。
- 二、查蘭嶼衛生所於 107 年 2 月 5 日夜間申請張姓病患空中轉診，惟直昇機於執行勤務過程中不幸造成機上 6 人全數罹難，有關蘭嶼衛生所啟動空中轉診之決策經過、該所與空審中心、空勤總隊之聯繫過程及處理作為等，詳述如下，並彙析如下圖：

(一) 蘭嶼衛生所

1. 107 年 2 月 5 日 21 時 35 分張姓病患由 119 救護車送入蘭嶼衛生所，患者年齡 81 歲曾中風且半側偏癱，93 年 7 月 1 日起領有身心障礙手冊，臺東縣衛生局表示，其臥床 3 年許，患有慢性阻塞性肺疾病，當天其呼吸雜音明顯，於是先至該所就診（據該所主任表示：當日就診前其家屬已連續 2 天來電詢問轉診事宜）；當時值班醫師診察發現患者需使用 accessory muscle（輔助肌肉）才能呼吸順暢，若無使用氧氣，血氧濃度會降至 80%（room air），且理學檢查發現其雙側肺部有喘鳴（wheezing）、痰音很多，於是立即醫囑點滴給藥、抽痰、吸入支氣管擴張藥物、抽血與 X 光檢查。X 光顯示雙側肺炎，且患者腎功能達末期腎病變（Creatinine： $\sim 7\text{mg/dl}$ ），肝功能也有異常情況；另在治療與等待抽血結果過程中，患者血壓狀況（ $100/56 \rightarrow 89/50\text{mmhg}$ ），心跳變慢（ $47/\text{分}$ ）且越來越喘，於是值班醫師將 N/C 3L 氧氣改為 Mask 10L，也給予抽痰與點滴輸液體。蘭嶼衛生所總結表示，病患當時診斷結果為慢性阻塞性肺疾病併雙側肺炎、腎臟衰竭（末期）、心搏過慢（HR： $47/\text{分}$ ）與休克（血壓 $89/50$ ），考量其病情可能因為呼吸衰竭需要插管（氣管插管），且腎臟衰竭可能需要洗腎等因素，而有

至加護病房觀察與治療的需求，且其家屬事先已連續 2 天電話詢問轉診事宜。

2. 張姓病患於 2 月 5 日 21 時 47 分在蘭嶼鄉衛生所進行 X 光檢查，其結果與診斷為 ill-defined patchy throughout both lung field, suggestive of bronchopneumonia。
3. 蘭嶼衛生所值班醫師為當時唯一一位醫療人員，於當日 22 點 05 分填具「空中轉診申請表」，且於該表中勾選空中救護適應症項目為「十四、其他非經空中救護，將影響緊急醫療救護時效」，並由衛生所護理師傳真該申請表至空審中心，另由蔡護理師協助執行張姓病患空中轉診後送任務。

(二) 空審中心

1. 空審中心值班醫師於 22 時 10 分接獲蘭嶼衛生所傳真通報，衛生所醫師並以電話告知病患為 81 歲男性，有中風病史，診斷為慢性阻塞性肺病急性發作併呼吸衰竭，呼吸淺快，使用氧氣導管下血氧濃度 90%，需接受進一步診治等。空審中心值班醫師反問，病患是否有使用升壓劑；衛生所醫師表示病患當時脈搏 88bpm，Spo2 96%，更換使用氧氣面罩後已有改善。由上可徵，衛生所醫師對於空審中心值班醫師所問，並未明確答復，顯見彼此對於病患病情容欠具體且確實之討論。
2. 空審中心值班醫師於當日 22 時

11 分以手機聯繫空審中心執行長，告知病患上開生命跡象及病情供執行長參考並討論，結果核准同意，並於 22 時 15 分告知空勤指揮中心執勤官，於 22 時 19 分回傳審核通過文件至蘭嶼衛生所衛生所。

3. 之後空勤總隊啟動任務程序（詳如下段），而後續蘭嶼衛生所醫師於 22 時 41 分電聯台灣基督長老教會馬偕醫療財團法人台東馬偕紀念醫院（下稱台東馬偕醫院）醫師交代病患病情，該院同意接收病患。

（三）空勤總隊

1. 22 時 16 分，空勤指揮中心執勤官通知派遣空勤總隊勤務第三大隊第三隊（下稱三大三隊）執行緊急醫療後送任務，由飛行員受理。
2. 22 時 18 分接獲空審中心傳真之「空中轉診申請表」，而空審中心復於 22 時 27 分轉傳真蘭嶼衛生所相關人員所填具之搭乘航空器切結書至該總隊。
3. 三大三隊接獲該任務後，備勤機組員立即進行任務提示，瞭解任務狀況並實施風險評估、飛航計

畫申請、天氣查詢、載重平衡計算及任務提示等作業，第一備勤機執行，22 時 40 分飛機開車系統執行自動檢查，飛行電腦顯示金屬屑探測器自測失敗訊息（CHIP IBIT FAIL）。當下立即按程序將飛機電源關閉，22 時 55 分重新開車，在飛行管理電腦重置後金屬屑探測器自測（CHIP IBIT FAIL）訊息恢復正常，立即執行後續啟動飛機程序，23 時 09 分起飛執行任務。

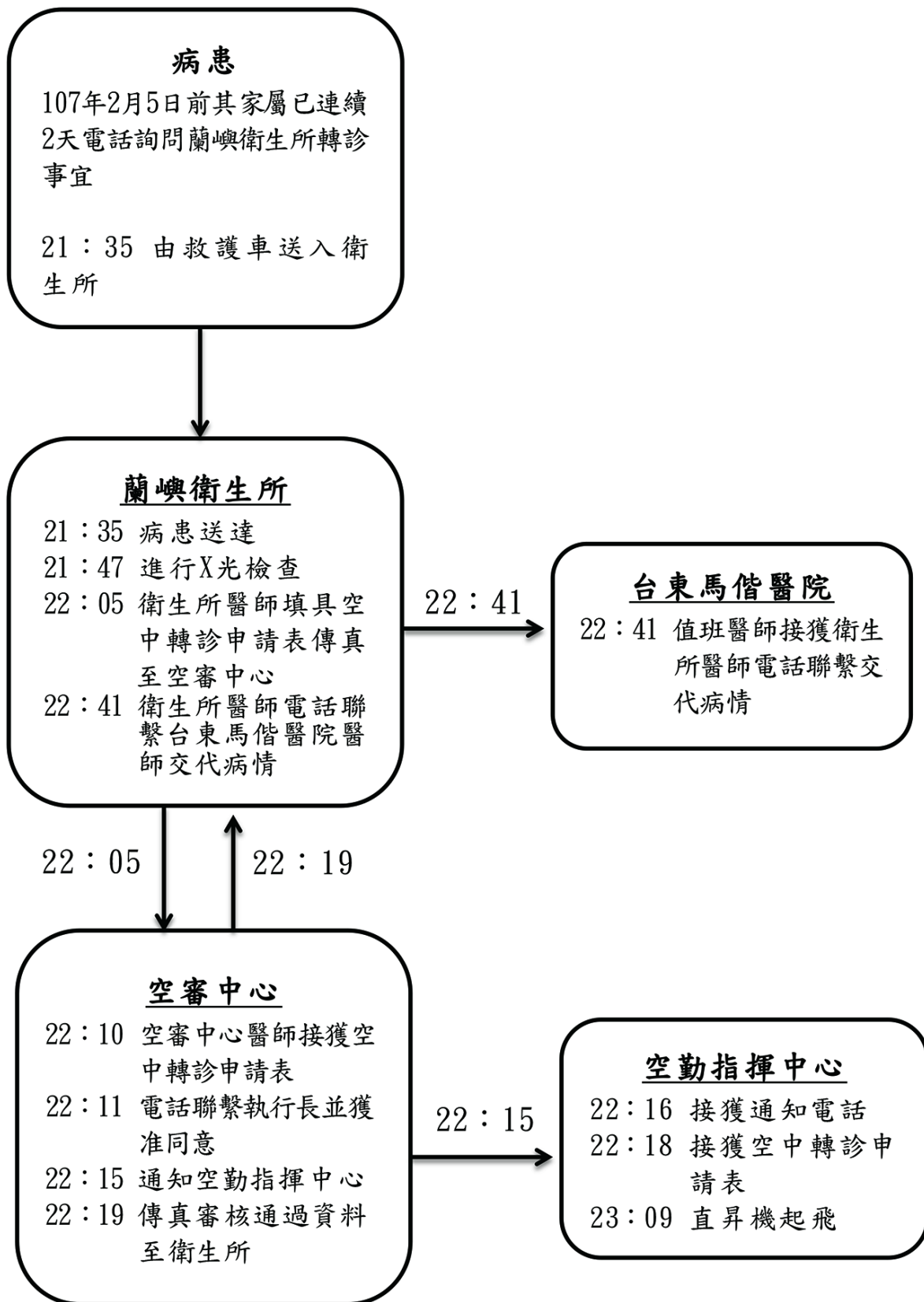
4. 2 月 6 日零時總隊執勤官電洽三大三隊，役男受理，回復救護車已到蘭嶼衛生所，但飛機未聯絡，執勤官請其以無線電呼叫 NA-706。

5. 2 月 6 日零時 1 分 49 秒、2 分 51 秒、5 分 13 秒、5 分 45 秒、6 分、11 分 49 秒、13 分 05 秒等 7 次呼叫 NA-706，但均無回應。

6. 2 月 6 日零時 20 分空勤總隊通知行政院國家搜救指揮中心飛機失聯。

蘭嶼衛生所、空審中心、空勤中心、台東馬偕醫院及病患等之上開聯繫過程主要時間點，彙整如下圖。

圖 1 本事件張姓病患於 107 年 2 月 5 日申請空中轉診相關單位聯繫協調圖



三、有關本事件蘭嶼衛生所啟動空中轉診之決策機制及相關規定，再細述如下：

(一)按「救護直昇機管理辦法」第 6 條規定，申請空中緊急救護或空中轉診之空中救護適應症，共有「創傷指數小於 12、昏迷指數小於 10…」等 14 項，其中最後 1 項為：「其他非經空中救護將影響緊急醫療救護時效，其原因_____」。

(二)本事件蘭嶼衛生所值班醫師於「空中轉診申請表」所勾選項目即為第 14 項，且其「原因」欄位空白未填列。

(三)當時蘭嶼衛生所值班人員除醫師外，僅有 2 位護理師，由於張姓病患家屬希望可以空中轉診治療，值班醫師並無其他專業醫事人員可共同討論，且此為值班醫師首次診療該病患，亦未諮詢先前該所社區巡迴醫療診療之醫師，另當時並無遠端醫療診視系統供使用，值班醫師於此狀況下考量病患病情，決定啟動空中轉診。

四、查蘭嶼衛生所值班醫師於 22 點 05 分填具「空中轉診申請表」並傳真至空審中心後，以電話聯繫該中心值班醫師，電話告知張姓病患生命跡象狀況，惟傳真資料僅該申請表，並無 X 光片及其他病歷或生命跡象報告等資料供研判，且彼此對於病情討論容欠具體；再者，空審中心值班醫師於 22 時 11 分電話聯繫執行長時，亦以口頭報告方式轉知相關病情，同樣無傳送 X 光片及其他病歷或生命跡象報告，復執行長於 2 至 3 分鐘內即決

定核准同意；另衛生所醫師於 22 時 19 分獲空審中心以電話告知同意核准之通知後，於 22 時 41 分始聯絡台東馬偕醫院醫師，並非於申請空中轉診前或同時即連繫並確認台東馬偕醫院可否接受，此亦凸顯衛福部對於申請單位與接受轉診醫院之聯絡程序相關規範，未臻明確；加以，空勤指揮中心對於當時直昇機起飛狀況、天候、風速及風向等，也欠缺與蘭嶼衛生所、空審中心之同時聯繫通報機制，致衛生所醫師與空審中心均難以先行掌握以為當時判定或後續因應，是現行空中轉診機制自申請單位、空審中心、空中指揮中心與接受轉診醫院間均欠缺橫向討論與聯繫機制，多囿於自我範圍內程序，病歷資料未能連通，天候狀況也未相互傳達，致無法共同討論及進行醫療決策，申請單位醫師孤立無援。

五、復查衛福部自 91 年起建置「空中救護審核機制」，並依「救護直昇機管理辦法」第 4 條規定，委託專業團體或機構辦理，當時設有遠端醫療診視系統，供離島醫師與本島空審中心醫師研討交換專業意見，以克服空間及時間上的障礙，尤其蘭嶼衛生所醫師多為公費醫師輪駐，大多屬年資較淺者，且流動率高，若該診視系統可提供及時和清晰的會診，必可便利兩地醫師直接溝通病情，抒解離島地區醫師的心理負擔與壓力。惟該系統於 99 年自內政部移撥至衛福部後，該部並未進行相關設備維護與盤點，遲至 107 年 2 月 1 日經由空審中心調查才發現已損壞無法使用，致本事件發

生時無法藉由該系統給予蘭嶼衛生所醫師應有的支持，確有怠失。該部於同年 10 月 9 日本院詢問時表示，離島網路通訊不穩定，蘭嶼視訊系統時好時壞，且建置迄今已逾 10 年，設備老舊不敷使用，目前已透過 107 年度前瞻基礎建設－數位建設－提升原鄉離島地區衛生所（室）寬頻網路計畫，冀全面改善傳輸速度及網路品質等語。

六、再查最近臺東縣綠島鄉衛生所及蘭嶼衛生所醫師專科別及經歷，前者除 1 位牙醫師外，另一位為核子醫學科專科醫師；後者共有 4 位醫師，1 位牙醫師、2 位家庭醫學科專科醫師、1 位急診醫學科專科醫師，除蘭嶼衛生所牙醫師外，其餘均為公費生。蘭嶼衛生所的 3 位公費醫師在本島受住院醫師訓練且短時間服務後，於 106 年即至該衛生所。由於空中轉診為離島衛生所主要且重要醫療業務，醫師應有一定特屬於空中轉診之急重診醫學訓練，尤其離島衛生所醫師人力較為不足，且實際狀況通常都是由醫師自己一人負責急救及空中轉診決策，是相關訓練更顯重要。惟衛福部雖有委託地方政府辦理緊急醫療相關訓練，但以臺東縣衛生局為例，近年辦理訓練主要為心肺復甦術及自動體外心臟去顫器研習課程，此緊急救護術適用絕大多數之一般情況，與空中轉診緊急救護專業有異，例如：何病情條件下才適合上飛機、各類病情在高空壓力之影響及如何維持生命徵象……等；再者，即使衛福部因應本事件於 107 年 3 月規劃辦理 4 場次離島地區

急重症處置能力教育訓練，且已於 6 月 30 日及 7 月 1 日於臺東縣辦理，惟蘭嶼衛生所醫師中，也僅有 1 位醫師參訓，顯然仍有闕漏之處。要言之，空中轉診為離島衛生所主要且重要醫療業務，但衛福部卻疏未就相關醫事人員辦理特屬於空中轉診之緊急醫療救護訓練，且即使因應本事件已委託辦理離島地區一般急重症處置能力教育訓練，但也非每位醫師均有參訓，是相關教育訓練顯有疏漏及不足之處。

七、綜上，衛福部空中轉診機制自申請單位、空審中心、空中指揮中心與接受轉診醫院間均欠缺橫向討論與聯繫機制，多囿於自我範圍內程序，病歷資料未能連通，天候狀況亦未能相互傳達，致無法共同討論及進行醫療決策；且該部依法負有健全離島緊急醫療救護系統及提升救護品質之職責，然於 91 年建置「空中救護審核機制」且遠端醫療診視系統於 99 年自內政部移撥後，竟未進行相關設備維護與盤點，遲至 107 年 2 月 1 日經由空審中心調查才發現蘭嶼衛生所的遠端醫療診視系統已損壞無法使用，致無法給予該所基層醫師應有之支持；另空中轉診為離島衛生所主要且重要醫療業務，該部卻疏未就相關醫事人員辦理特屬於空中轉診之緊急醫療救護訓練，且即使因應本事件已委託辦理離島地區一般急重症處置能力教育訓練，但實際上也非每位醫師均有參訓，相關教育訓練顯有疏漏及不足，均有怠失。

綜上所述，衛生福利部就離島地區之空

中轉診機制與作業，核有怠失，爰依監察法第 24 條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

二、本院財政及經濟、教育及文化委員會為經濟部公布離岸風電 107 年躉購費率每度新臺幣（下同）5.8498 元（固定 20 年），未精準掌握近年電力平準化成本（LCOE）下降趨勢，復規劃場址裝置容量 5.5GW 中，競價價格每度僅約 2.5 元低於躉購費率約 3.3 元，大幅增加購電支出；另「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」有違反法律保留原則之適法性疑義等情，均核有違失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 107 年 12 月 12 日
發文字號：院台財字第 1072230608 號

主旨：公告糾正經濟部公布離岸風電 107 年躉購費率每度新臺幣（下同）5.8498 元（固定 20 年），未精準掌握近年電力平準化成本（LCOE）下降趨勢，復規劃場址裝置容量 5.5GW 中，競價價格每度僅約 2.5 元低於躉購費率約 3.3 元，大幅增加購電支出；另「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」有違反法律保留原則之適法性疑義等情，均核有違失案。

依據：107 年 12 月 5 日本院財政及經濟、教育及文化委員會第 5 屆第 50 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22

條規定。

糾正案文 1 份。

院長 張博雅

糾正案文

壹、被糾正機關：經濟部。

貳、案由：經濟部為實踐蔡總統綠色能源政策，傾力推動離岸風電發展，公布 107 年躉購費率每度 5.8498 元（固定 20 年），雖具引資效果，惟未精準掌握近年風機大型化、施工技術成熟造成之電力平準化成本（LCOE）下降趨勢，復加規劃場址裝置容量 5.5GW 中，多數（69.7%，3.836GW）採遴選、少數（30.3%，1.664GW）採競價，且競價價格每度僅約 2.5 元，低於前述躉購費率約 3.3 元（實際價差，視購售電合約簽訂年度而定），大幅增加躉購期間（20 年）之購電支出；另經濟部於 107 年 1 月 18 日依職權訂定並發布之「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」之屬性，該部認定係行政規則，依「行政程序法」第 159 條第 1 項規定，行政規則僅能規範機關「內部」秩序及運作而非直接對外發生法規範效力之事項，惟該作業要點內容涉及投標廠商之權利義務與行政機關公權力之行使而對外發生法規範效力，不僅與行政規則之法定定義有悖，且離岸風電之建置發展及後續購電需投入數千億以上之經費，影響國家財政及全體納稅人權益甚鉅，屬「公共利益之重大事項」，按司法院釋字第 443 號及第 753 號解釋意旨，仍應有「法律或法律具體明確授權之命令」為依據，否則有違反法律保留原則之適法性疑義等情，確有違失，爰依法提案糾

正。

參、事實與理由：

本件「我國風力發電執行現況及原子能委員會核能研究所辦理『風能系統工程技術開發與研究計畫』之技術創新績效，間有未達預計目標值等情案。」首於 107 年 2 月 12 日履勘行政院原子能委員會，瞭解其風機相關計畫執行情形，因該所表示曾以 150KW 水平軸風機之設計評估與製造技術，協助中國鋼鐵股份有限公司（下稱中鋼公司）風能團隊建立基礎技術，而中鋼公司又為政府推動離岸風電產業鏈在地化之要角，爰一併瞭解經濟部推動離岸風電情形，調閱經濟部能源局（下稱能源局）、經濟部工業局（下稱工業局）、台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）、審計部、法務部、行政院公共工程委員會（下稱工程會）等機關卷證，並先後履勘台電公司彰濱工業區、台灣國際造船股份有限公司（下稱台船公司）、中國鋼鐵股份有限公司（下稱中鋼公司，同時間亦請財團法人金屬工業研究發展中心〈下稱金屬中心〉簡報說明）、上緯國際投資控股股份有限公司（下稱上緯公司）及達德公司、興達港、臺中港及臺北港，並聽取能源局簡報。期間，適逢立法院中國國民黨黨團就離岸風力遴選、競價、遴選委員部分公布等情向本院陳情，經值日委員批示併案，全案於詢問經濟部後，業已調查竣事，確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

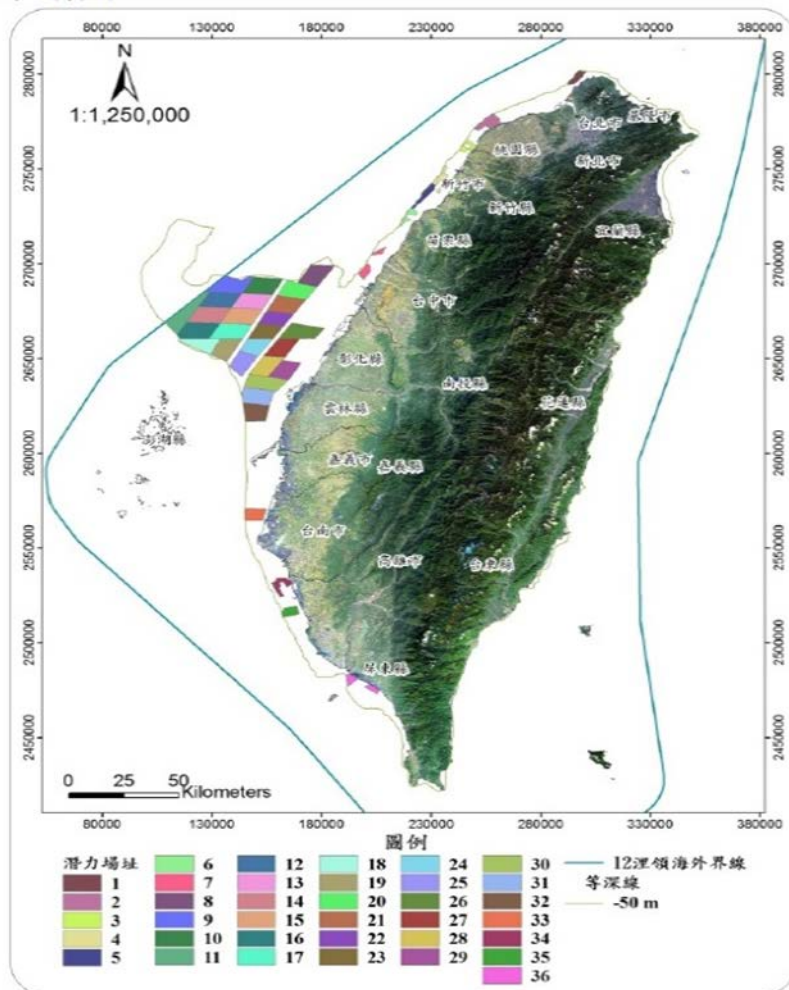
一、經濟部為實踐蔡總統綠色能源政策，

傾力推動離岸風電發展，公布 107 年躉購費率每度 5.8498 元（固定 20 年），雖具引資效果，惟未精準掌握近年風機大型化、施工技術成熟造成之電力平準化成本（LCOE）下降趨勢，復加規劃場址裝置容量 5.5GW 中，多數（69.7%，3.836GW）採遴選、少數（30.3%，1.664GW）採競價，且競價價格每度僅約 2.5 元，低於前述躉購費率約 3.3 元（實際價差，視購售電合約簽訂年度而定），大幅增加躉購期間（20 年）之購電支出，顯有違失。

（一）查潛力場址劃設：西部海域水深 0-50 公尺，且不超過 12 浬範圍領海（排除保護、禁限建、規劃或開發中範圍），共劃設 36 處潛力場址，潛能共約 23GW（如圖 1）。經濟部能源局於 104 年 7 月 2 日公告「離岸風力發電規劃場址申請作業要點」，公開 36 處潛力場址基本資料與既有海域資料，總開發潛能概估約可達 23GW，有意投入離岸風電之業者得自行開發。潛力場址的劃設，係排除相關法規及敏感地區，為專業機構之「初步研究成果」，不等同於風場設置具有「技術上」之可行性，亦不代表相關「法規與行政」上之障礙已全數排除，業者仍應考量風場土質、地質、地形、風能等條件，業者自行評估「技術上」與「財務上」之可行性。

圖 1 離岸風電潛力場址範圍

潛力場址範圍資料



資料來源：經濟部能源局。

(二) 依「離岸風力發電規劃場址申請作業要點」第 12 點規定，業者須於 106 年 12 月 31 日前取得環保主管機關環境影響評估審查委員會專案小組初審會議建議通過或有條件通過環境影響評估之審查結論，並於 108 年 12 月 31 日前取得籌備創設登記備案，否則備查及備查同意函即失其效力。截至 106 年底，共 24 案取得能源局審查，20 案通過環評大會審查，扣除 2 案場址重疊

，共有 18 案可參與下一階段容量分配，規劃容量約 10GW。其中，5.5GW 規劃於 2025 年前（註 1）達成設置目標並以遴選機制分配 3.5GW，以競價機制分配 2GW，估計 2025 年離岸型風力發電的當年度躉購電量約 203.5 億度。經濟部為有效達成離岸風電目標及期程，於 107 年 1 月 18 日以經能字第 10704600230 號令訂定發布「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要

點」，規定遴選作業程序（第二章）、競價作業程序（第三章）及簽訂行政契約（第四章）。能源局依該作業要點組成遴選委員會，於 107 年 4 月 20 日、27~28 日召開審查會議，分別針對 109、110~114 目標商轉年審查申請人之技術能力（60%，建造能力 25%、工程設計 20%、運轉與維護規劃 15%）及財務能力（40%，財務健全性 30%，國內金融機構關聯性 10%）。遴選結果如表 1，計有德商達德（WPD）、丹麥商沃旭、哥本哈根基礎建設基金（CIP）、中鋼、台電、加拿大北陸及上緯等 7 家 10 個風場獲選，分配總裝置容量

3.836GW。其中，109 年併網部分（738MW），由上緯（海能 378MW）、達德（允能 360MW）獲得，無國產化義務，可能於 107 年度內即可與台電公司簽訂購售電契約，適用 20 年躉購費率 5.8498 元/度；110 年至 114 年配額 3,098MW，則有達德（698MW（註 2））、沃旭（900MW）、丹麥哥本哈根基礎建設基金（CIP,600MW）、中鋼（300MW）、台電（300MW）、北陸（海龍 2 號，300MW）出線，需承擔國產化義務，適用之躉購費率，則視購售電契約簽訂年度而定（註 3）。

表 1 離岸風電規劃場址開發風場預計完工併網年度一覽表

分配機制	預計完工併網年度	申請案 (籌備處名稱)	開發商	獲配容量 (MW)
遴選	109	海能	上緯、麥格理	378
		允能	達德·(WPD)	360
	110	麗威	達德·(WPD)	350
		大彰化東南	沃旭·(Ørsted)	605.2
		允能	達德·(WPD)	348
		大彰化西南	沃旭·(Ørsted)	394.8
		彰芳	CIP	100
	112	彰芳	CIP	452
	113	中能	中鋼	300
		西島	CIP	48
台電		台電	300	

分配機制	預計完工併網年度	申請案 (籌備處名稱)	開發商	獲配容量 (MW)
		海龍二號	NPI、玉山	300
競價	114	海龍二號	NPI、玉山	232
		海龍三號	NPI、玉山	512
		大彰化西南	沃旭·(Ørsted)	337.1
		大彰化西北	沃旭·(Ørsted)	582.9

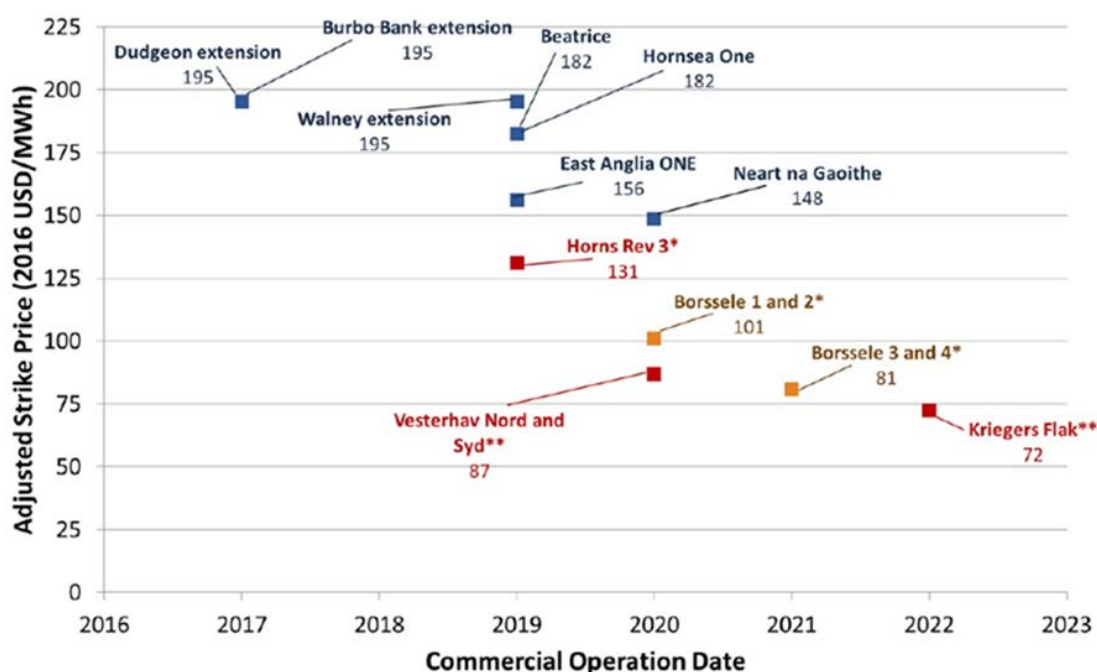
資料來源：經濟部能源局 107 年 9 月 20 日到院說明「我國風力發電執行現況」會後補充資料。

(三)再查國外離岸風電之裝置成本、價格趨勢，如下：

1. 依美再生能源實驗室 (NREL) 2017 年 3 月報告第 17 頁，歐洲離岸風電 STRIKE PRICE (註 4

) 下降趨勢如圖 2。其中丹麥 Kriegers Flak 風場躉購價格為每百萬瓦小時 49.9 歐元 (註 5) (圖 3)，以 1:35 換算，相當於每度新臺幣 1.75 元。

圖 2 離岸風電期初設置成本及 LCOE 趨勢



Notes: *Grid and development costs added; **Grid costs and contract length adjusted;
Source: Data derived from 4C Offshore (2017)

資料來源：Recent strike prices of European offshore wind winning tenders adjusted to U.S. dollars, with grid cost, development cost, and contract length adders

圖 3 丹麥 Kriegers Flak 風場價格

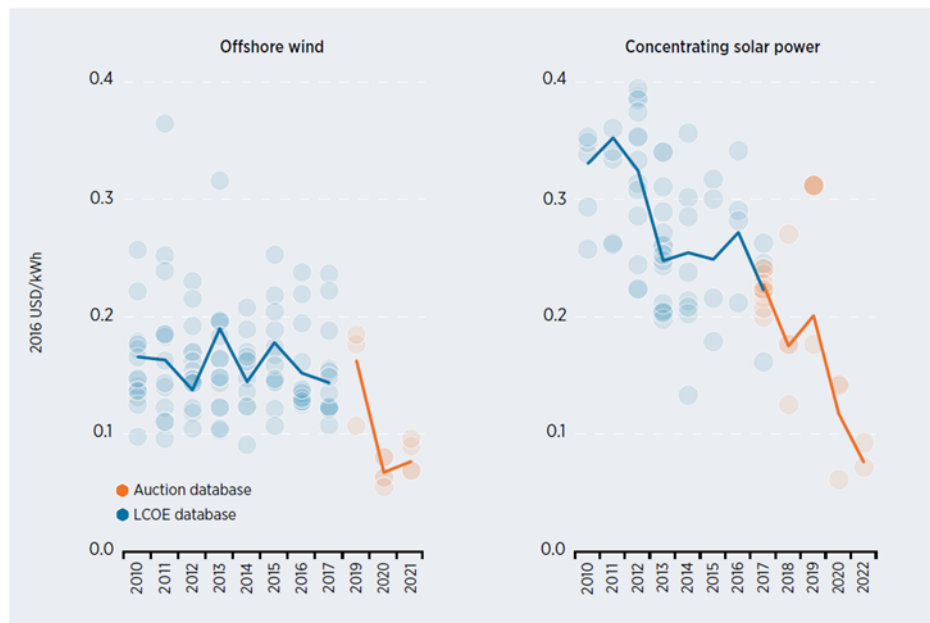
Developers/Owners/Operators		Database in Excel Add your Organisation
Role	Organisation	
Developer	Vattenfall Vindkraft Kriegers Flak P/S <i>Client: Login</i> Vattenfall created subsidiary Vattenfall Vindkraft Kriegers Flak P/S to develop the project.	
Owner	Vattenfall AB Vattenfall won the project with a bid of €49.9/MWh. Vattenfall's investment in Kriegers Flak will be EUR 1.1 – 1.3 billion, pending a final investment decision.	

Project Details for Kriegers Flak		
General Information	Name	Kriegers Flak
	Other names	Kreigers Flak K2-K3
	Country name	Denmark
	Region	Møn

2. 離岸風電電力平準化成本（LCOE）趨勢，如圖 4。

圖 4 離岸風電電力平準化成本（LCOE）趨勢

Figure 2.13 Global levelised cost of electricity and auction price trends for offshore wind and CSP from project and auction data, 2010-2020



Source: IRENA Renewable Cost Database and Auctions Database.

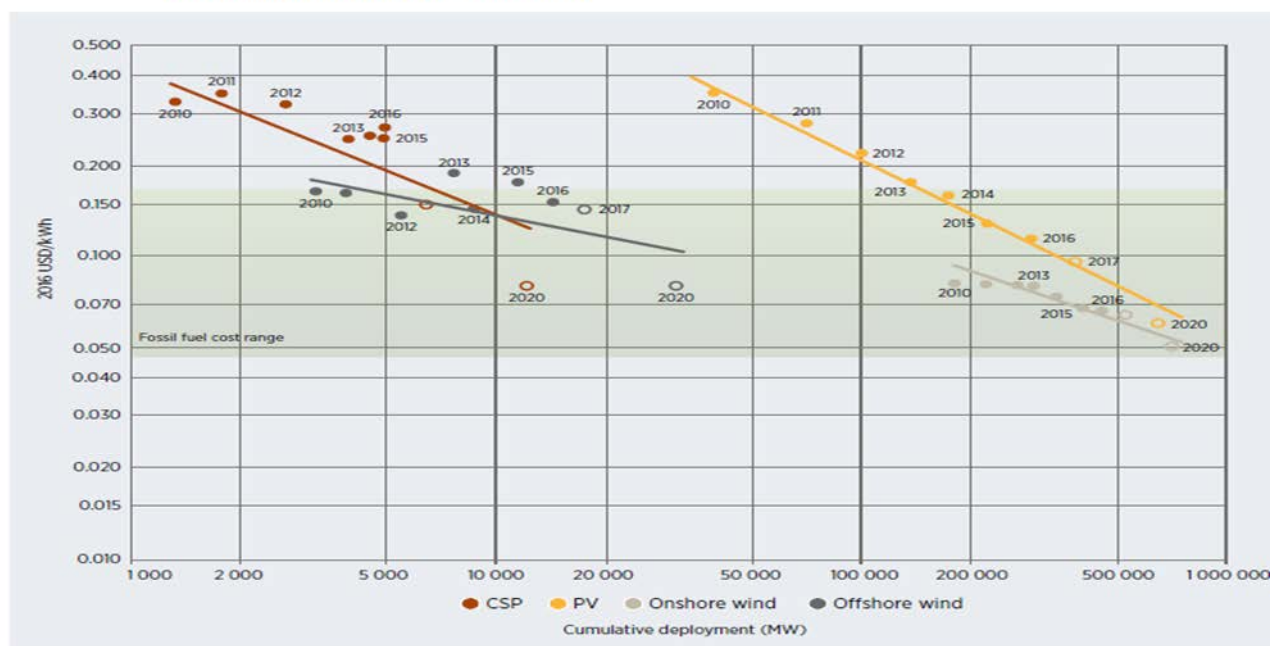
資料來源：國際再生能源機構（IRENA），Renewable Power Generation costs in 2017，第 52 頁。

3. 全球離岸風電電力平準化成本（LCOE）趨勢（LOG-LOG 對數圖），如圖 5。顯示不論集中式太陽光電（CSP，Concentrating

Solar Power）、太陽能光伏（PV，Photovoltaic）、陸域風電、離岸風電之 LCOE 均呈遞減趨勢。

圖 5 全球離岸風電電力平準化成本（LCOE）趨勢

Figure 2.14 Global weighted average CSP, solar PV, onshore and offshore wind project LCOE data to 2017 and auction price data to 2020, 2010-2020



Based on IRENA Renewable Cost Database and Auctions Database; GWEC (2017), MAKE Consulting (2017a), SolarPower Europe (2017), and WindEurope (2017).

資料來源：IRENA，Renewable Power Generation costs in 2017，第 53 頁。

4. 依國際再生能源協會 2016 年 6 月 The Power to Change：Solar and Wind Cost Reduction Potential to 2025（編號 ISBN：978-92-95111-97-4），預估 2025 年離岸風電之 LCOE 如表

2，將較 2015 年減少 35%。其中，離岸風電每瓩投資成本將由 2015 年 4,650 美元降至 2025 年的 3,950 美元，經濟部以每瓩投資成本 175,000 元設算 107 年躉購費率似非合理。

表 2 2015-2025 太陽能與風能發電全球加權平均數據

Cost reduction potential for solar and wind power, 2015-2025

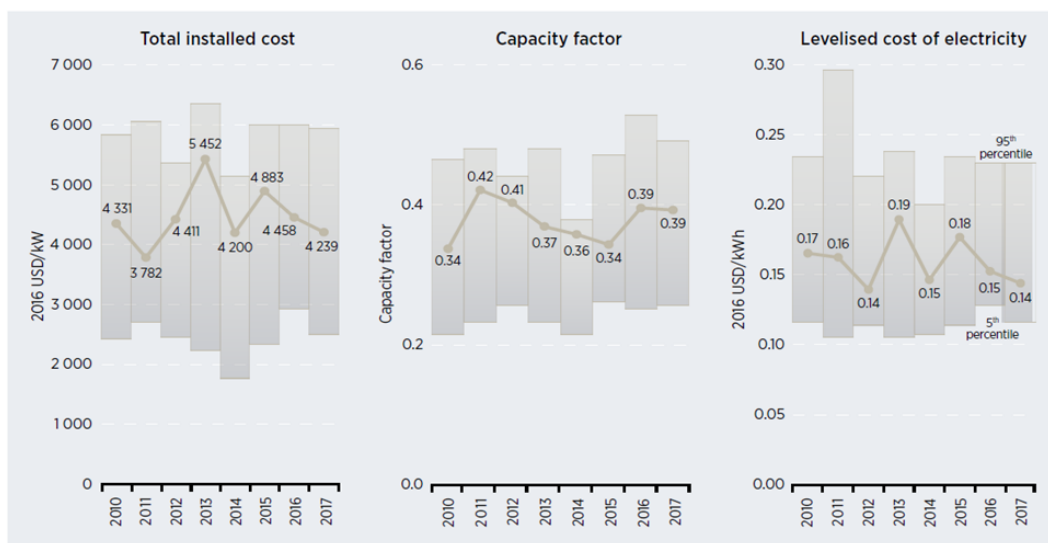
	Global weighted average data								
	Investment costs (2015 USD/kW)		Percent change	Capacity factor		Percent change ²	LCOE (2015 USD/kWh)		Percent change
	2015	2025		2015	2025		2015	2025	
Solar PV	1 810	790	-57%	18%	19%	8%	0.13	0.06	-59%
CSP (PTC: parabolic trough collector)	5 550	3 700	-33%	41%	45%	8.4%	0.15	0.09	-37%
CSP (ST: solar tower)	5 700	3 600	-37%	46%	49%	7.6%	0.15	0.08	-43%
Onshore wind	1 560	1 370	-12%	27%	30%	11%	0.07	0.05	-26%
Offshore wind	4 650	3 950	-15%	43%	45%	4%	0.18	0.12	-35%

資料來源：IRENA，The Power to Change：Solar and Wind Cost Reduction Potential to 2025 June 2016，ISBN：978-92-95111-97-4
 詳請參閱：<http://www.irena.org/publications/2016/Jun/The-Power-to-Change-Solar-and-Wind-Cost-Reduction-Potential-to-2025>

- 5. 離岸風電期初設置成本（Total installed cost）下降，容量因數（註 6）上升，導致 LCOE（Levelized cost of electricity）呈下降趨勢，如圖 6。

圖 6 離岸風電期初設置成本及 LCOE 趨勢

Figure 2.10 Global weighted average total installed costs, capacity factors and LCOE for offshore wind, 2010-2017

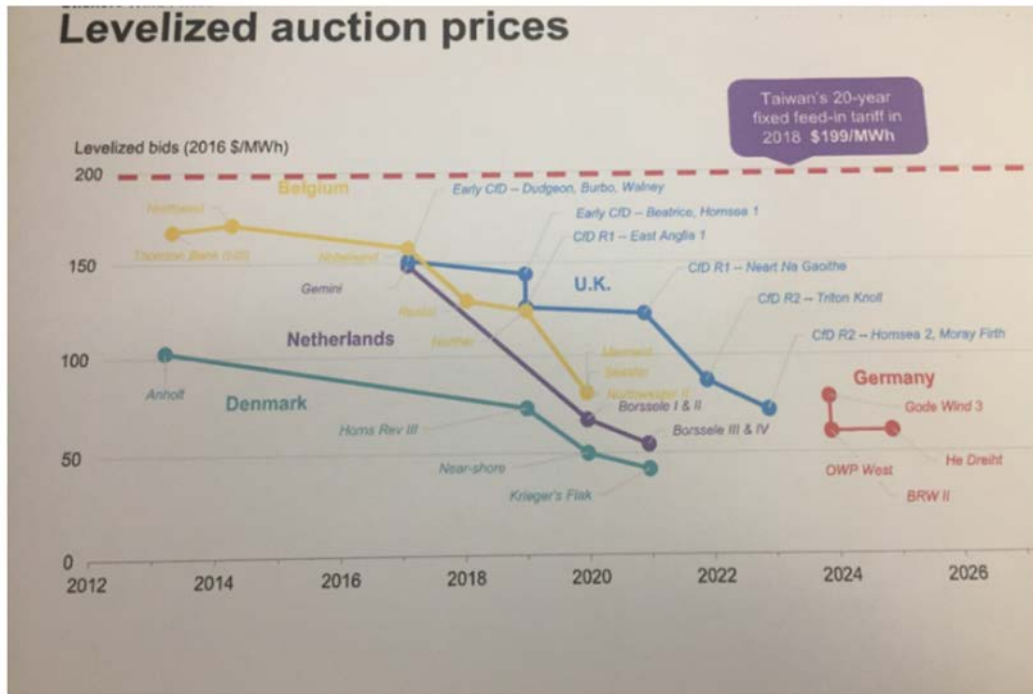


Source: IRENA Renewable Cost Database.

資料來源：IRENA，Renewable Power Generation costs in 2017，第 47 頁。

6. 各國平準化躉購費率如圖 7，其中臺灣躉購費率最高。

圖 7 各國平準化躉購費率



圖中最上方紅色虛線為台灣簽約20年之FIT固定費率：每百萬瓦小時199美元。1度是1000瓦小時，百萬瓦小時是1000度電，表示每度電0.199美元，5.8元台幣。（取自BNEF）

資料來源：Bloomberg New Energy Finance（BNEF）

(四) 惟查國外離岸風電 LCOE 價格下降趨勢明顯，尤其近年風機大型化、施工技術成熟，價格下降趨勢更加明顯，然觀諸經濟部公布 99~107 年選擇適用固定 20 年躉購費率，依序為每度 4.1985、5.5626、5.5626、5.5626、5.6076、5.7405、5.7405、6.0437、5.8498 元，似未反映國際 LCOE 價格變化趨勢。特別是 107 年 1 月 8 日仍公布 107 年度躉購費率為 5.8498 元/度，以吸引開發商投入離岸風電，期能達成蔡總統綠能政策目標，提高 114 年再生能源占比至 20%，因此依「離岸風力發電規劃場址

容量分配作業要點」辦理規劃場址容量分配作業，採「先遴選、後競價」策略，107 年 4 月 30 日公布第一階段遴選結果，計有達德、沃旭、哥本哈根基礎建設基金、中鋼、台電、北陸電力及上緯公司等 7 家開發商獲核配容量 3.836GW，占 5.5GW 裝置容量之 69.7%，倘其均於 107 年度與經濟部簽約，並選擇適用固定 20 年躉購費率，則未來台電將以每度 5.8498 元向其購電；然 107 年 6 月 22 日公布第二階段 114 年完工併聯競價結果，裝置容量 1.664GW（30.3%），海龍團隊及沃旭以每度 2.2245 至

2.5481 元得標，與遴選兩階段的價格相差 3.3 元／度以上（註 7）。以 114 年裝置容量 5.5GW 躉購電量約 203.5 億度（註 8）計算，倘獲選申請人於 107 年度均與台電公司簽訂購售電合約，兩階段的價差，讓遴選裝置容量（3.836GW）每年多支出達 468 億元，20 年合約期間，累計損失 9,361 億元（倘購售電合約簽約年度為 108 年，依 107 年 11 月公布每度 5.1060 元，則減為 7,260 億元）。再者，經濟部能源局 107 年 5 月 1 日簡報 107 年度離岸風電躉購費率計算參數及

費率試算結果如表 3。倘依 107 年度年售電量 3,600 元／度、躉購費率 5.8498 元／度（選擇適用固定 20 年躉購費率）計算，則躉購期間（20 年）每度售電收入 421,186 元，竟為期初設置成本 175,000 元／度之 2.4 倍。況詢據該局 107 年 8 月 6 日證述：「用 5.8 元計算，回收年限是 10.25 年，回收之後就是純賺的，反而不會放棄。」等語，均說明離岸風電 107 年躉購費率 5.8498 元／度（註 9）確屬偏高，獲選開發商潛在利益可觀。

表 3 107 年度離岸風電躉購費率計算參數

初期設置成本 (元／度)	運維比例 (%)	年售電量 (度／度)	平均資金成本率 (%)
175,000	3.28	3,600	6.05
說明：參採海關資料推估之成本與國外平均成本，計算平均後考量國際成本降幅，並加計漁業補償成本 1,407 元／度及除役成本 4,000 元／度後，期初設置成本為 17.50 萬元／度。	說明：蒐集近 3 年國外年運轉維護費資料剔除上下極端值後，計算年運轉維護費平均為 5,735 元／度，占初期設置成本之比例為 3.28%。	說明：參採台電澎湖風場新建工程的保證年總發電量與台電澎湖風場 91~105 年的平均發電量估計平均。	說明：外借資金比例係根據國內外報告之典型案例，採 70%；無風險利率採十年期政府公債殖利率近 3 年平均數值； α 風險及 β 風險參考國外報告及國內銀行回函資料。

資料來源：經濟部能源局，我國風力發電推動現況簡報，第 16 頁，107 年 5 月 1 日。

(五) 綜上，經濟部為實踐蔡總統綠色能源政策，傾力推動離岸風電，公布 107 年躉購費率每度 5.8498 元（固定 20 年），雖具引資效果，惟未精準掌握近年風機大型化、施工技術成熟造成之電力平準化成本（LCOE）下降趨勢，復加規劃場址

裝置容量 5.5GW 中，多數（69.7%，3.836GW）採遴選、少數（30.3%，1.664GW）採競價，且競價價格每度僅約 2.5 元，低於前述躉購費率約 3.3 元（實際價差，視購售電合約簽訂年度而定），大幅增加躉購期間（20 年）之購電支

出，顯有違失。

二、經濟部於 107 年 1 月 18 日依職權訂定並發布之「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」之屬性，該部認定係行政規則，依「行政程序法」第 159 條第 1 項規定，行政規則僅能規範機關「內部」秩序及運作而非直接對外發生法規範效力之事項，惟該作業要點內容涉及投標廠商之權利義務與行政機關公權力之行使而對外發生法規範效力，不僅與行政規則之法定定義有悖，且離岸風電之建置發展及後續購電需投入數千億以上之經費，影響國家財政及全體納稅人權益甚鉅，屬「公共利益之重大事項」，按司法院釋字第 443 號及第 753 號解釋意旨，仍應有「法律或法律具體明確授權之命令」為依據，否則有違反法律保留原則之適法性疑義。

(一)「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」之屬性，經濟部認定係「行政程序法」所稱之行政規則，僅能規範機關「內部」秩序及運作而非直接對外發生法規範效力之事項：

1. 據法務部 107 年 4 月 20 日法律字第 10703505430 號書函：

(1) 按「行政程序法」第 150 條第 1 項所稱「法規命令」，須具備「行政機關基於法律授權訂定」及「對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」二項要件，如僅符合上開二項要件之一者，則不屬之。次按同法第 159 條所稱「

行政規則」，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為「規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力」之一般、抽象之規定；其又可分為二類，第一類為「關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定」（例如：關於行政機關內部之分層、事務之分配、文件之處理方式、作業方法、業務流程、辦理期限、加班、出差等規定）；第二類為「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」（例如為闡明法律或其他法規涵義之解釋、規定行政機關如何行使裁量權之裁量基準等）。

(2) 上開作業要點第 1 點明定其訂定目的係為執行「再生能源發展條例」第 4 條及第 9 條、「再生能源發電設備設置管理辦法」第 5 條及「電業法」第 24 條規定，該作業要點非依「電業法」或「再生能源發展條例」授權訂定，非屬「行政程序法」所稱法規命令。至於作業要點第 2 章規定遴選作業程序、第 3 章規定競價作業程序、第 4 章規定簽訂行政契約及第 5 章規定備取作業，其規範內

容涉及高度專業性之特殊領域，是否屬於以「行政規則」規範之事項，宜由該作業要點主管機關就其內容逐點、逐項判斷。

2. 據法務部 107 年 9 月 12 日法律字第 10703513660 號書函：

(1) 有關經濟部得否以行政規則規範離岸風力發電「容量分配」、創設遴選委員會及其分配程序、賦予國營公司調整變更行政處分之效力，以及申請人依「電業法」、「電業登記規則」應取得之證明文件，係透過作業要點取得，是否有違反禁止空白授權、法律明確性、再授權禁止原則等問題，宜由該作業要點主管機關本於職權判斷。

(2) 至於該作業要點之性質係屬行政規則或職權命令，已由經濟部 107 年 3 月 21 日經授能字第 10700093630 號函說明在案。

3. 法務部函（107 年 8 月 21 日法律字第 10703512500 號）復本院亦重申：「上開作業要點所定遴選作業程序、競價作業程序、簽訂行政契約等事項，其規範內容涉及高度專業性之特殊領域，又其執行『再生能源發展條例』第 4 條及第 9 條、『再生能源發電設備設置管理辦法』第 5 條及『電業法』第 24 條之規範內容為何，因涉及『再生能源發展條例』

』、『再生能源發電設備設置管理辦法』及『電業法』之適用，宜由上開法規主管機關就其內容逐點、逐項審酌判斷是否屬於得以『行政規則』規範之事項。」

4. 經濟部（註 10）亦認為係行政規則：

(1) 經濟部 107 年 3 月 21 日經授能字第 10700093960 號函：

「為配合基礎設施建置時程及管理電業設置成立，經濟部依『再生能源發展條例』及『電業法』規定，為釐清推廣目標量之訂定、分配方式及『風力發電離岸系統設置同意證明文件』取得等細節性、程序性之行政事項訂定『行政規則』。」

(2) 經濟部能源局林局長於 107 年 8 月 6 日本院詢問時表示：「從法令端，有『電業法』和『再生能源發展條例』，都有授權法規命令，接下來還有細節的部分，我們就用對外的『行政規則』來規範，這個部分不是只用行政規則而已。」

(二) 該作業要點內容涉及投標廠商之權利義務與行政機關公權力之行使而對外發生法規範效力，不僅與行政規則之法定定義有悖，且離岸風電之建置發展及後續購電需投入數千億以上之經費，影響國家財政及全體納稅人權益，屬「公共利益之重大事項」，按司法院釋字第 443 號及第 753 號解釋意旨，仍應有「法

律或法律具體明確授權之命令」為依據，否則有違反法律保留原則之適法性疑義：

1. 與行政規則之法定定義不符：

(1) 依「行政程序法」第 159 條第 1 項規定，行政規則僅能規範機關「內部」秩序及運作而非直接對外發生法規範效力之事項。

(2) 經查該作業要點第 2 章規定遴選作業程序（第 6 點至第 19 點）、第 3 章規定競價作業程序（第 20 點至第 26 點）、第 4 章規定簽訂行政契約（第 27 點至第 29 點）及第 5 章規定備取作業（第 30 點），核其內容已涉及投標廠商之權利義務與行政機關公權力之行使（例如法務部 107 年 4 月 20 日法律字第 10703505430 號書函指出：「依上開作業要點第 19 點第 1 項規定，經濟部應公告序位、容量分配結果與容量分配後之剩餘併網容量，通知獲選申請人規劃完工併聯年度、分配容量及拼接點位，獲選申請人於一定期限內簽訂行政契約；第 26 點第 4 項規定競價程序準用第 19 點規定；及第 27 點第 1 項規定，獲選申請人應於經濟部指定期限內檢附第 19 點、第 26 點獲選容量分配通知書及履約保證金，參與遴選作業程序之獲選申請人並應提出依遴

選委員意見修正後經經濟部同意之離岸風力發電規劃場址遴選計畫書，向經濟部申請簽訂行政契約。可知經濟部應通知申請人容量分配結果，申請人始得據以辦理後續簽訂行政契約及申請籌設事宜，故上開『容量分配通知書』具有一定對外之法律效果，應屬經濟部所為之行政處分」），性質上屬於直接對外發生法規範效力之事項。準此，顯與上開行政規則僅能規範機關內部事項之法定定義不符。

2. 離岸風電之建置發展及後續購電需投入數千億以上之經費，影響國家財政及全體納稅人權益甚鉅，屬「公共利益之重大事項」，按司法院釋字第 443 號及第 753 號解釋意旨，仍應有「法律或法律具體明確授權之命令」為依據：

(1) 「中央法規標準法」第 5 條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、『其他重要事項』之應以法律定之者。」稱為「法律保留原則」。

(2) 司法院有關法律保留原則之解釋：

〈1〉釋字第 443 號解釋理由書：

「……涉及人民其他自由權

利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合『具體明確』之原則；……又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及『公共利益之重大事項』者，應有『法律或法律授權之命令』為依據之必要，乃屬當然。」

〈2〉釋字第 753 號解釋：「……全民健保特約內容涉及全民健保制度能否健全運作者，攸關國家能否提供完善之醫療服務，以增進全體國民健康，事涉憲法對全民生存權與健康權之保障，屬『公共利益之重大事項』，仍應有『法律或法律具體明確授權之命令』為依據。」

〈3〉由於離岸風電之建置發展及後續購電需投入數千億以上之經費，影響國家財政及全體納稅人權益甚鉅，自屬「公共利益之重大事項」，參酌上開司法院解釋意旨，仍應有「法律或法律具體明確授權之命令」為依據較為妥適，否則恐有違反法律保留原則之適法性疑義。

〈4〉另學界亦有質疑該作業要點效力及建議提升法律位階之觀點：

〈1〉國立清華大學科技法律研究所副教授高銘志於「違法違

憲的臺灣離岸風電發展法制規劃」文（註 11）中亦指出：採取「作業要點」的形式本身，就呈現出經濟部法制作業的重大疏失。行政規則僅能處理自己機關內部，或者與其他政府機構間的互動關係，而且這些關係是不能涉及其他有「外部」法律關係的變動。依據「中央法規標準法」第 5 條規定，應以法律定之或應以經法律明確授權之法規命令為之。但顯然從作業要點第 1 點觀之，此非一法規命令。此種欠缺法律授權的行政命令，在 88 年「行政程序法」通過後，第 174 條之 1 規定給予其自施行（90 年）起 2 年改善期間，但並不允許行政機關於 2 年改善期後，把應以「法規命令」形式制定之事項，遁入行政規則為之。而且也非單純有法律授權即可，依據司法院相關解釋，該法律也必須明確的表明授權的「內容」、「目的」與「範圍」。遺憾的是，行政部門或為爭取時效，或為了規避立法院或利害關係人的監督，而有意、無意地將應有法律明確授權方可訂定且行政程序較為透明公開的遴選競標之「法規命令」，遁入行政規則當中。

〈2〉第二期國家型能源科技計畫

(National Energy Program-Phase II, NEP-II) 能源政策之橋接與溝通細部計畫團隊，於 107 年 1 月 24 日與清華大學科技法律研究所、東吳大學法律系、月旦法學雜誌等合作，在東吳大學城中校區召開「離岸風電發展法制爭議問題專家座談會」(註 12)，討論焦點之一為離岸風電遴選法律授權依據。具體建議為「離岸風電規劃場址容量分配，可考慮提升其法律位階」：經濟部目前提出的法源為「再生能源發展條例」第 4 條與第 9 條、「再生能源發電設備設置管理辦法」第 5 條、「電業法」第 24 條，需釐清是否有「以行政規則替代法規命令之疑慮」。建議或可考慮修正「再生能源發電設備設置管理辦法」，納入離岸風電規劃場址容量分配機制。

(三) 綜上，「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」係行政規則，僅能規範機關「內部」秩序及運作而非直接對外發生法規範效力之事項，惟其內容涉及投標廠商之權利義務與行政機關公權力之行使而對外發生法規範效力，不僅與行政規則之法定定義有悖，且離岸風電之建置發展及後續購電需投入數千億以上之經費，影響國家財政及全體納稅人權益甚鉅，屬「公共利益之重

大事項」，按司法院釋字第 443 號及第 753 號解釋意旨，仍應有「法律或法律具體明確授權之命令」為依據，否則明顯有違反法律保留原則之適法性疑義。

據上論結，經濟部為實踐蔡總統綠色能源政策，傾力推動離岸風電發展，公布 107 年躉購費率每度 5.8498 元（固定 20 年），雖具引資效果，惟未精準掌握近年風機大型化、施工技術成熟造成之電力平準化成本（LCOE）下降趨勢，復加規劃場址裝置容量 5.5GW 中，多數（69.7%，3.836GW）採遴選、少數（30.3%，1.664GW）採競價，且競價價格每度僅約 2.5 元，低於前述躉購費率約 3.3 元（實際價差，視購售電合約簽訂年度而定），大幅增加躉購期間（20 年）之購電支出；另經濟部於 107 年 1 月 18 日依職權訂定並發布之「離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點」之屬性，該部認定係行政規則，依「行政程序法」第 159 條第 1 項規定，行政規則僅能規範機關「內部」秩序及運作而非直接對外發生法規範效力之事項，惟該作業要點內容涉及投標廠商之權利義務與行政機關公權力之行使而對外發生法規範效力，不僅與行政規則之法定定義有悖，且離岸風電之建置發展及後續購電需投入數千億以上之經費，影響國家財政及全體納稅人權益甚鉅，屬「公共利益之重大事項」，按司法院釋字第 443 號及第 753 號解釋意旨，仍應有「法律或法律具體明確授權之命令」為依據，否則有違反法律保留原則之適法性疑義等情，均核有違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定

提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

註 1：107 年 11 月 24 日併同九合一選舉針對「以核養綠」公投過關後，執政團隊對 2025 年達成「非核家園」之時程似已鬆口；經濟部長亦首次肯認若無其他能源之搭配，臺灣勢將面臨缺電挑戰。事實上，107 年 12 月 6 日召開的行政院會中已正式通過廢除「電業法」第 95 條第 1 項有關以 2025 年作為「非核家園」之期限。

註 2：麗威 350MW、允能 348MW，合計 698MW。

註 3：截至 107 年 12 月 5 日止，計有達德、沃旭及 CIP 等 3 家廠商已依經濟部能源局規定遞件，惟據經濟部表示均需補件，故可否於 107 年底前正式簽約似仍難確定。

註 4：詳請參閱 NREL/TP-6A20-67675 MA RCH 2017，網址：<https://www.nrel.gov/docs/fy17osti/67675.pdf>

註 5：詳請參閱 4C Offshore，網址：<https://www.4coffshore.com/windfarms/kriegers-flak-denmark-dk37.html>。

註 6：容量因數（Capacity Factor），等於 $\left[\left(\frac{\text{年總淨發電量}}{\text{額定容量}} \right) \times 8760 \right] \times 100\%$ 。

註 7：該次競價，計有 7 家廠商參與，競價價格每度 2.2245~4.6307 元間。其中，第一階段未獲遴選之最低競價價格每度約 3 元。

註 8：能源局 107 年 5 月 1 日簡報。

註 9：經濟部於 107 年 11 月底公布之躉購費率，已由先前的每度 5.8498 元降至每度 5.1 元，降幅達 12%，致部分開發商已出現雜音，如海龍即揚言將

重新考量投資意向，此外達德亦不滿地表示此一新價格將衝擊銀行聯貸與相關成本之估算。

註 10：本案 107 年 8 月 6 日約詢經濟部時，除部長與能源和工業兩局長外，經濟部法規會亦派有出席代表。

註 11：詳請參閱 <https://www.storm.mg/article/405537>。

註 12：詳請參閱 <https://www.re.org.tw/news/more.aspx?cid=219&id=1224>。

三、本院交通及採購、財政及經濟委員會為阿里山森林鐵路於 107 年 1 月至 2 月接連發生 4 起出軌事故，經查交通部臺灣鐵路管理局自 102 年 5 月 1 日起協助阿里山森林鐵路營運，未善盡維修養護之責，亦輕忽交通安全之重要性，造成意外頻傳，嚴重影響民眾搭乘信心，核有疏失，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 107 年 12 月 13 日

發文字號：院台交字第 1072530375 號

主旨：公告糾正阿里山森林鐵路於 107 年 1 月至 2 月接連發生 4 起出軌事故，經查交通部臺灣鐵路管理局自 102 年 5 月 1 日起協助阿里山森林鐵路營運，未善盡維修養護之責，亦輕忽交通安全之重要性，造成意外頻傳，嚴重影響民眾搭乘信心，核有疏失案。

依據：107 年 12 月 11 日本院交通及採購、財政及經濟委員會第 5 屆第 42 次聯

席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

糾正案文 1 份。

院長 張博雅

糾正案文

壹、被糾正機關：交通部臺灣鐵路管理局。
貳、案由：阿里山森林鐵路於 107 年 1 月至 2 月間 39 天內接連發生 4 起列車出軌事故，交通部專案調查結果之肇因分析分別為轉向架不良、路基鬆軟、木枕腐朽、溝渠支撐不足、道釘鬆脫、軌床下沉、排水狀況不佳、鋼軌高低不整等情，顯見交通部臺灣鐵路管理局自 102 年 5 月 1 日起協助阿里山森林鐵路營運，並未善盡維修養護之責，亦輕忽交通安全之重要性，造成意外頻傳，嚴重影響民眾搭乘信心，核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、按鐵路法第 56 條之 5 第 1 項、第 2 項規定：「鐵路機構對於鐵路運轉中發生之事故及異常事件，應蒐集資料及調查研究發生原因，採取適當之預防及改進措施，備供交通部查驗。交通部應聘請專家調查重大事故之發生經過及其發生原因，並視調查需要，請鐵路機構或相關行車人員說明，及配合提出行車紀錄、設施、設備等相關資料及物品。」交通部亦訂有調查鐵路重大事故作業要點。

二、阿里山森林鐵路民國（下同）前 2 年開始興建規劃，主線為嘉義至沼平，全長 71.34 公里，由海拔 30 公尺之嘉義市爬升至 2,216 公尺之阿里山，全程約經過 50 個隧道、77 座橋梁，

最大坡度 6.25%、最小曲率（轉彎）半徑 40 公尺，原為林務局自行管理經營之運材鐵路，亦是早期山地居民上、下山及運輸生活物資的主要工具，自 51 年起，以柴油車取代蒸汽動力機車，因全面停止砍伐森林後，營運目標已由運材為主轉變為客運為主，並逐漸發展為高山觀光鐵路列車，為世界三大高山鐵路之一。交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）係受行政院農業委員會林務局（下稱林務局）委託協助營運阿里山森林鐵路，此因林務局 95 年將北門站飯店（BOT）、沼平站飯店（BOT）及阿里山森林鐵路（OT）移交宏都阿里山公司經營與維護，期透過引入民間經營效率解決森林鐵路維護與財務虧損問題。98 年因莫拉克颱風影響，重創森林鐵路沿線，災損嚴重，委託經營之宏都阿里山公司遲遲未能提出全線勘災報告及復建方案。98 年 11 月 6 日行政院農業委員會（下稱農委會）向行政院報告「阿里山森林遊樂區整體規劃及森林鐵路復建營運」，經裁示：請林務局及臺鐵局儘速就後續委託營運、代辦之具體辦法再為研商。林務局於 99 年 3 月 23 日終止與宏都阿里山公司之契約收回公營。對於森林鐵路後續營運主體，經農委會與交通部多次研商，由林務局以行政協助方式委請臺鐵局協助經營森林鐵路，就雙方之責任、義務、經費之支用、盈虧之享有負擔等事項，依行政程序法第 19 條及第 135 條規定，共同協商研訂協助營運行政契約，並於 101 年 3 月 20 日經行政院核定，雙方並於

102 年 4 月 26 日簽訂「林務局委請臺鐵局協助營運阿里山森林鐵路行政契約」，並自 102 年 5 月 1 日起正式協助營運。

三、本案 107 年 1 月 18 日 30K+100M、1 月 23 日 16K+900M、2 月 14 日 27K+400M 及 2 月 25 日 20K+445M 接連發生 4 次出軌事故，交通部依「交通部調查鐵路重大事故作業要點」啟動專案調查，並聘請具軌道、車輛及營運等實務經驗之外部專家，進行阿里山森林鐵路 107 年初接連發生 4 起

列車出軌事故之結果（註 1）略以：

(一) 1 月 18 日事故（如圖 1-2）：於 9：30 時試車，途中發生脫軌事故（嘉義往阿里山方向 30K+100M 位置，坡度 50%）。脫軌輪對為機車前方第 3 車（新車廂試運轉）第 1 位轉向架 1 軸 2 輪朝曲線外側脫軌，車廂截止到本次試駛共正常運轉 880 公里。原因分析初步略為：新車廂自導式轉向架尚未營運，尚屬測試階段轉向架不良，且新舊連結器連結狀態不良。

圖 1 1 月 18 日事故位置圖



圖 2 新購車廂 SPC57H 前轉向架前 2 輪出軌



(二)1月23日事故(如圖3-6):專開列車214車次(獨立山=嘉義)行駛至嘉義線16K+900M時,第1車廂(SPC49)前軸轉向架4輪出軌。原因分析略為:43號平交道與公路交會之AC底部木枕腐朽,

導致鋼軌支撐力不足,第1車廂前軸轉向架車輪傾斜,削及內護軌魚尾銼螺絲,碰撞外護軌內緣,車輪於嘉義線17K+075M處爬行出軌。

圖3 1月23日事故位置圖

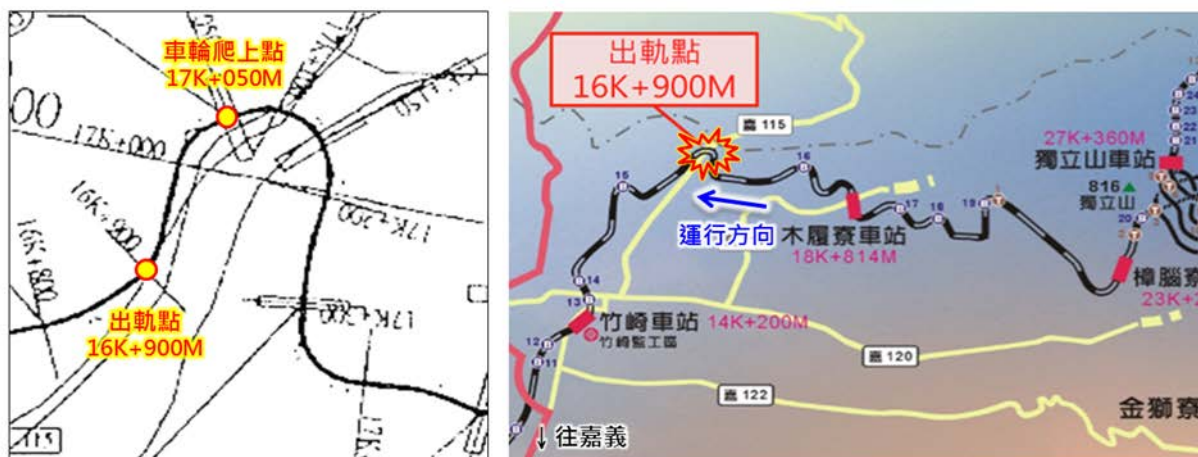


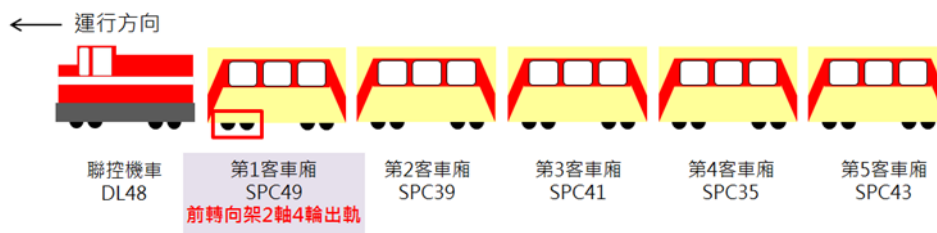
圖4 現場照片



圖 5 主軌內緣與外護軌距離為 100 公釐



圖 6 SPC49 前轉向架 2 軸 4 輪出軌



(三) 2 月 14 日事故 (如圖 7-11) : 2 次車由奮起湖站開往獨立山站途中，在 27K+400M 處發生出軌。原

因分析略為：事故車廂 (SPC49) 轉向架單邊車輪懸空出軌。

圖 7 2 月 14 日事故位置圖



圖 8 現場照片



圖 9 第 11-22 根枕木表面有明顯列車出軌壓痕



圖 10 道床橫向失去束制



圖 11 第 1 客車廂 SPC49 前轉向架 1 軸 2 輪出軌



(四) 2 月 25 日事故 (如圖 12-15) :
312 次行駛至嘉義線 20K+445M ,
第 2 車廂 (APC3) 後軸轉向架 4
輪出軌。原因分析略為：連日豪雨

造成泥化嚴重而路基鬆軟，路基鬆
軟導致車廂 3 點支撐，1 輪浮起爬
上軌道出軌。

圖 12 2 月 25 日事故位置圖



圖 13 事故路段位處潮濕環境，道碴厚度似有不足情事



圖 14 AC 路面受地形因素向內擠壓外側護軌

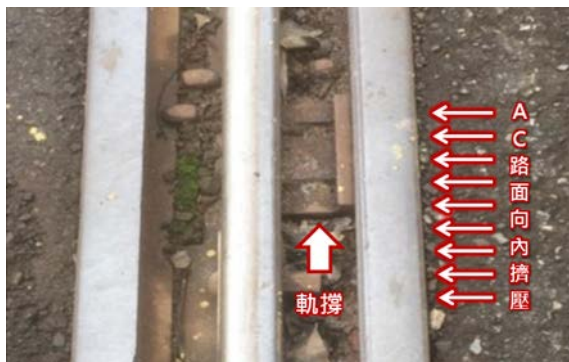


圖 15 第 2 客車廂 APC3 後轉向架 2 軸 4 輪出軌



四、經核，軌道運輸工程之關鍵技術在於列車行駛於軌道上（on track），而不同於公路客車過彎存有內輪差，即後軸車輪不循前輪的軌跡。鐵路出軌造成鐵路損壞或人員傷亡的運輸意外，其根源肇因可能是鐵軌損壞或歪斜、列車超速、列車或鋼輪故障，或是軌道存有阻礙物，抑或列車相撞而脫離軌道。107 年 1 月至 2 月間接連發生 4 起列車出軌事故，原因分析略為：「轉向架不良」、「AC 瀝青底部路基鬆軟，木枕腐朽」、「橫跨溝渠兩側支撐不足而動態沉陷，外加部分道釘鬆脫及軌床下沉」及「排水狀況不佳而有多處噴泥現象，當鋼軌受列車重壓下沉致軌枕沉陷、鋼軌產生前後高低不整」等情。復據交通部於 107 年 6 月 1 日至 4 日邀請日本鐵道總合技術研究所 2 名軌道專家協助進

行安全檢查略以：「調查時列車出軌事故已逾 3 個月以上，其期間實施復舊作業與軌道材料更換等，能直接推斷出軌主因的必要痕跡大多已無存留。故並非推斷出軌原因，而是根據現場調查的結果為基礎，於日後在軌道保養維修管理上需留意之處，及防止出軌事故的觀點上統整出軌道強化對策等建言……軌道強化對策：根據列車出軌事故的概要，此次幾次的出軌為爬上式出軌的可能性較高。另一方面，從這次現場調查來看，同時也確認出要有軌間內出軌對策的必要性。包括：爬上式出軌對策（徹底管理鋪設護輪軌條時的施工確認及連接狀態、背軌距、和內軌側車輪背面接觸角度、鋼軌高度等鋪設狀態）及軌間內出軌對策（連同將曲線區間的護輪軌條往列車行進方向延伸）。」

五、另查受懲處人員包括森鐵處機務組及修理工廠相關人員等事宜，詢據臺鐵局查復略以：「出軌的原因很複雜，4 次出軌有 2 次是同一車廂，車廂停用……有 2 次路線的路段不理想，出軌同一車廂經拆解發現修補焊接痕跡，所以判斷機務及工務都有責任。」惟交通部針對 107 年 1 月 23 日 16K+900M、2 月 14 日 27K+400M 及 2 月 25 日 20K+445M 三案出軌事故專案調查報告，除載明事實發現之環境、設備（軌道與平交道、車輛）、人員、運轉外，亦有相關佐證資料與說明。其中原因分析之其他因素：「有關天候、車輛、人員及運轉等部分，經檢討尚無涉事故原因。」是以，臺鐵局 39 天內接連發生 4 次列車出軌事故之發生機率過高，除 107 年 1 月 18 日事故係新購車廂 SPC57H（列車之第 3 車）轉向架前 2 輪出軌，屬車廂本身問題外，其餘 3 次出軌事故皆歸類為 AC 底部木枕腐朽、道床橫向失去束制，排水不佳造成泥化嚴重，導致鋼軌支撐力不足。

六、綜上所述，阿里山森林鐵路為日據時代規劃興建，由早年運材鐵路轉變為高山觀光鐵路列車之客運，已登錄為文化資產及景觀；沿線爬升海拔 2 千多公尺之坡度，途經眾多隧道、橋梁及多處轉彎半徑小之路況，不同於一般的軌道運輸。惟阿里山森林鐵路於 107 年 1 月至 2 月間 39 天內接連發生 4 起列車出軌事故，交通部專案調查結果之肇因分析分別為轉向架不良、路基鬆軟、木枕腐朽、溝渠支撐不足、道釘鬆脫、軌床下沉、排水狀況

不佳、鋼軌高低不整等情，顯見臺鐵局自 102 年 5 月 1 日起協助阿里山森林鐵路營運，並未善盡維修養護之責，亦輕忽交通安全之重要性，造成意外頻傳，嚴重影響民眾搭乘信心，核有疏失。爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送交通部轉飭所屬確實檢討改善見復。

註 1：本院 107 年 8 月 29 日、30 日實地履勘阿里山森林鐵路，及交通部 107 年 9 月 28 日交路(一)字第 1077911164 號函。

四、本院司法及獄政委員會為檢察機關偵查「他」字案件之法源依據為「檢察案件編號計數分案報結實施要點」第 3 點第 2 款規定及「臺灣高等檢察署所屬各地方檢察署及其檢察分署辦理他案應行注意事項」，其位階均為行政規則，其得為刑事訴訟法傳喚、搜索、扣押與監聽等強制偵查處分，卻不受刑事訴訟法偵查終結等法定方式限制，規避偵查法定原則之基本拘束，除侵害當事人訴訟基本權，有違公平法院原則外，並背離依法行政原則；又刑事訴訟法明文規範「被告」與「證人」身分及各種強制處分要件，然現行實務變相採用「他」字案件之方式，以法未明定之「關係人」身分進行通知，甚或假借「證人」而剝奪「被告」或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利

，被傳喚者之法律地位，實質上究為「被告」抑或「證人」或「關係人」，操諸於檢察機關；又其於第三人（「證人」）搜索時，得於搜索前預先開立拘票，以期於出示傳票後，發生拒絕到場之情形時，立即拘提，形同逮捕被告之手段；同時將「證人」視有犯罪嫌疑拘提到場後，不受憲法第 8 條所定 24 小時人身自由保障之限制，均除逸脫刑事訴訟法外，顯已違反法治國基本原則與正當法律程序，嚴重侵害基本人權，顯有違法，爰依法糾正案

監察院 公告

發文日期：中華民國 107 年 12 月 17 日

發文字號：院台司字第 1072630416 號

主旨：公告糾正檢察機關偵查「他」字案件之法源依據為「檢察案件編號計數分案報結實施要點」第 3 點第 2 款規定及「臺灣高等檢察署所屬各地方檢察署及其檢察分署辦理他案應行注意事項」，其位階均為行政規則，其得為刑事訴訟法傳喚、搜索、扣押與監聽等強制偵查處分，卻不受刑事訴訟法偵查終結等法定方式限制，規避偵查法定原則之基本拘束，除侵害當事人訴訟基本權，有違公平法院原則外，並背離依法行政原則；又刑事訴訟法明文規範「被告」與「證人」身分及各種強制處分要件，然現行實務變相採用「他」字案件之方式，以法未明定之「關係人」身分進行通知，甚或

假借「證人」而剝奪「被告」或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利，被傳喚者之法律地位，實質上究為「被告」抑或「證人」或「關係人」，操諸於檢察機關；又其於第三人（「證人」）搜索時，得於搜索前預先開立拘票，以期於出示傳票後，發生拒絕到場之情形時，立即拘提，形同逮捕被告之手段；同時將「證人」視有犯罪嫌疑拘提到場後，不受憲法第 8 條所定 24 小時人身自由保障之限制，均除逸脫刑事訴訟法外，顯已違反法治國基本原則與正當法律程序，嚴重侵害基本人權，顯有違法案。

依據：107 年 12 月 12 日本院司法及獄政委員會第 5 屆第 53 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

糾正案文 1 份。

院長 張博雅

糾正案文

壹、被糾正機關：法務部。

貳、案由：檢察機關偵查「他」字案件之法源依據為「檢察案件編號計數分案報結實施要點」第 3 點第 2 款規定及「臺灣高等檢察署所屬各地方檢察署及其檢察分署辦理他案應行注意事項」，其位階均為行政規則，其得為刑事訴訟法傳喚、搜索、扣押與監聽等強制偵查處分，卻不受刑事訴訟法偵查終結等法定方式限制，規避偵查法定原則之基本拘束，除侵害當事人訴訟基本權，有違公平法院原則外，並背離依法行政原則；又刑事訴訟法明文規範「被告」與「證人」身分及各種強制處分要件，然現行實務變相採用「他」字案件之方式，以法未

明定之「關係人」身分進行通知，甚或假借「證人」而剝奪「被告」或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利，被傳喚者之法律地位，實質上究為「被告」抑或「證人」或「關係人」，操諸於檢察機關；又其於第三人（「證人」）搜索時，得於搜索前預先開立拘票，以期於出示傳票後，發生拒絕到場之情形時，立即拘提，形同逮捕被告之手段；同時將「證人」視有犯罪嫌疑拘提到場後，不受憲法第 8 條所定 24 小時人身自由保障之限制，均除逸脫刑事訴訟法外，顯已違反法治國基本原則與正當法律程序，嚴重侵害基本人權，顯有違法，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係臺灣臺北地方檢察署與法務部調查局為偵辦國家安全法案件，以他案方式先行預立約談通知書、傳票與拘票之方式，將嫌疑人以「證人」身分，同時傳喚、拘提暨搜索到案等情乙節，是否現行他案制度均得以上開方式剝奪被告應受刑事訴訟法第 95 條之告知、緘默權與律師到場協助之權利，而違反刑事訴訟法、憲法第 16 條訴訟基本權保障與聯合國公民與政治權利國際公約第 14 條公平法院原則；又其以證人身分拘提除無 24 小時時間限制外，並不准其任意離去，亦與憲法第 8 條人身保障權利未盡相符；另檢察機關以刑事訴訟法並未明定之「他」字案件，逾越任意偵查界限，不受法規範拘束，是否涉有妨礙被告防禦權行使與拒絕證言權等適法性疑慮，均涉有違反刑事訴訟法規定、憲法訴訟基本權保障、人身自由保障及比例原則之疑慮，並與聯合國公民與

政治權利國際公約之公平法院原則未盡相符。經向法務部調閱相關卷證，復於民國（下同）107 年 10 月 4 日諮詢國立臺北大學法律學系李○○教授、中央警察大學刑事警察學系林○○教授、財團法人民間司法改革基金會林○○董事長、台灣冤獄平反協會葉○○理事長，並於 107 年 10 月 22 日約詢法務部檢察司王○○司長與郭○○檢察官，已調查終結，調查意見如下：

一、檢察機關偵查「他」字案件之法源依據為「檢察案件編號計數分案報結實施要點」第 3 點第 2 款規定及「臺灣高等檢察署所屬各地方檢察署及其檢察分署辦理他案應行注意事項」，上開位階均為行政規則，但其得為刑事訴訟法傳喚、搜索、扣押與監聽等強制偵查處分，卻不受刑事訴訟法有關偵查終結等法定方式（起訴、不起訴或緩起訴）之限制，衍生侵害當事人訴訟基本權與有無違反法律保留原則之疑義已久，顯有違失。

（一）涉及訴訟基本權保障，應以法律明定之。

憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」及第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」按司法院釋字第 443 號解釋理由書闡明：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體

之自由，憲法第 8 條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第 7 條、第 9 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利，則於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」是則，涉及訴訟基本權保障之事項，應予法律明定否則違反法律保留原則，自不待言。

(二) 法務部查復：現行「他」字案件得為強制偵查，並得任採簽發傳票或以「通知」形式為之，亦得為搜索、扣押或監聽，不受任何刑事訴訟法有關偵查終結等法定方式之限制，其說明略以：

1. 「他」字案件得為強制偵查。
關於「他」字案件為任意偵查與強制偵查之界限，偵查機關所實施之偵查方法，固有「任意偵查」與「強制偵查」之分，其界限在於偵查手段是否有實質侵害或危害個人權利或利益之處分而定。倘有壓制或違反個人之意思，而侵害憲法所保障重要之法律利益時，即屬「強制偵查」，不以使用有形之強制力者為限，亦即縱使無使用有形之強制手段，仍可能實質侵害或危害他人之權利或利益，而屬於強制偵查。又依強制處分法定原則，強制偵查必須現行法律有明文規定者，始得為之，倘若法無明文，自不得假借偵查之名，而行侵權之實（最高法院 106 年度台上字第 3788 號判決意旨可資參照）。從而案件之冠字號僅係檢察機關內部基於內部事務分配所為之分案方式，故「他」字案件任意偵查與強制偵查之界限，其認定方式並無不同。
2. 「他」字案件得簽發傳票或以「通知」形式為之。
按傳喚被告、證人應用傳票，刑事訴訟法第 71 條第 1 項、第 175 條第 1 項分別定有明文。又臺灣高等檢察署（下稱臺高檢）發布之「臺灣高等檢察署所屬各地方檢察署及其檢察分署辦理他案應行注意事項」（下稱「辦理他案應行注意事項」）並未規定「他」字案件不得簽發傳票，且

「辦理他案應行注意事項」僅係內部行政規則，其效力亦不應逾越刑事訴訟法之規定。是以，依刑事訴訟法規定，傳喚被告、證人均應以傳票行之，亦不因案件之冠字號而有異。惟若「他」字案件中因被告身分或犯罪事實有一不明，而有查證必要時，為免直接以載有「被告」稱謂之傳票傳喚，過於突兀，為免造成民眾困擾，亦得以「通知」通知受訊人。

3. 「他」字案件得為搜索、扣押或監聽。

按檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查，刑事訴訟法第 228 條第 1 項定有明文。是以，依前開規定，當檢察官知有犯罪嫌疑時，檢察官即應發動偵查，此為我國刑事訴訟法所規範之偵查法定原則。檢察機關於收受案件後，究竟係分「偵」字案件或是「他」字案件，與檢察官是否應發動偵查無涉，此等案件冠字號，僅係檢察機關內部基於內部事務分配所為之分案方式，無礙於檢察官是否發動偵查。準此，檢察官是否開始偵查，仍依刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定為之，而搜索、扣押及通訊監察即為刑事訴訟法、通訊保障及監察法所明文賦予法官、檢察官於辦理案件時合法蒐集、保全證據之法定措施。又承前所述，檢察機關分「他」字案件者，係該等案件之被告

與涉嫌事實尚未特定，檢察官縱已依刑事訴訟法第 228 條第 1 項開始偵查，然仍須透過各種搜索、扣押或通訊監察等偵查作為，合法蒐集、保全證據，以逐步釐清涉案之特定被告與其涉嫌事實，此為偵查程序之本質。是以，檢察官依刑事訴訟法第 228 條第 1 項發動偵查程序，並依刑事訴訟法、通訊保障及監察法所明文規定之搜索、扣押或通訊監察等法定措施，實施偵查作為，符合刑事訴訟法、通訊保障及監察法之規定。

4. 「他」字案件不受刑事訴訟法有關偵查終結等法定方式（起訴、不起訴或緩起訴）之限制，得採「行政簽結」方式。

(1) 檢察機關對於「他」字案件之分案冠字依據，係依法務部發布之「檢察案件編號計數分案報結實施要點」（下稱「分案報結要點」）第 3 點第 2 款規定之「其他偵查案件」為之，此於檢察機關內部分案上，有別於同點第 1 款規定之「一般偵查案件」。

(2) 該等案件於檢察機關內部分案時，究應分為「一般偵查案件」之「偵」字案件或「其他偵查案件」之「他」字案件，端視該等案件之偵查對象（即被告與涉嫌事實）於客觀上是否均已特定以斷。若被告與涉嫌事實均已特

定，即屬「一般偵查案件」，分案時即應分「偵」字案件辦理，並就其訴訟終局判斷賦予實質確定力；若該等案件之被告與涉嫌事實尚未特定，則分以「他」字案件辦理之，且就「他」字案件之終結係以簽結為之，而未賦予實質確定力。

- (3) 檢察機關對於「他」字案件得逕予簽結之法源依據為「分案報結要點」第 24 點規定：「地方檢察署檢察官承辦案件，具有下列情形之一者，報結之：……(四)他字案件：經檢察官簽結存查或簽請改分偵字案者。……」，以及臺高檢發布之「辦理他案應行注意事項」第 3 點、第 10 點規定。然臺高檢發布上開「辦理他案應行注意事項」係為因應法務部訂頒之「分案報結要點」，為統一律定檢察機關相關業務處理方式及執行方式，而訂定之內部行政規則，上開「分案報結要點」及「辦理他案應行注意事項」均屬與行政機關內部事務分配有關之行政規則，並未直接對外發生法規範效力，自與限制或剝奪告訴人依刑事訴訟法規定之再議或交付審判權利無涉。
- (4) 刑事訴訟法所稱「偵查終結」，依刑事訴訟法第 251 條至第 255 條之規定，係指起

訴（含聲請簡易判決處刑）、不起訴處分或緩起訴處分，此與法務部函頒之「分案報結要點」所規範有關「案件終結」之概念，並非同一。是以，檢察官承辦中之「他」字案件，雖於符合「辦理他案應行注意事項」得簽請報結之要件時，得就該「他」字案件予以簽請報結，而使原分案之「他」字案件的案件終結，然此非意謂該案件已達刑事訴訟法所規範可「偵查終結」之程度。

- (5) 就「偵查終結」之概念而言，檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查，縱使該等案件因檢察機關內部事務分配而區分為「偵」字、「他」字案件，然均無礙於業已開始偵查之效力。至案件是否達偵查終結之程度，亦係自檢察官整體偵查作為以觀，涉嫌犯罪之被告及其涉嫌事實是否均已特定，且依檢察官偵查所獲事證，是否已可依刑事訴訟法第 251 條至第 255 條規定而為起訴（含聲請簡易判決處刑）、不起訴處分或緩起訴處分而等偵查結果以斷。
- (6) 然若檢察官所掌握之具體事證尚不足以特定作為偵查對象之特定人與涉嫌事實，以致無從認定實質確定效力範

圍，自難認符合刑事訴訟法第 251 條至第 255 條之要件，檢察官尚難依刑事訴訟法規定，而以起訴、不起訴或緩起訴處分為偵查終結。惟該等案件長久懸而未結，亦非妥適，自宜將所分「他」字案件予以簽請報結，以將該等案件之分案號終結。惟此等「他」字案件之案件終結（案號終結）未具有實質確定力，實與刑事訴訟法所規定之「偵查終結」不同，而為不同概念，自未違反刑事訴訟法有關偵查終結之規定。

(三)經查，「他」字案件原係基於偵查實務上於無法得知犯罪者為何人時，以暫時停止偵查之法律以外的便宜措施，從前司法行政部（法務部前身）以降，漸趨放寬，其相關函令相互牴觸，日久頑生，至今實務早已模糊刑事訴訟法證人與「他」字案件關係人之界限，並得利用「他」字案件為強制偵查，毫不受法律拘束，且任意剝奪當事人訴訟基本權，違反偵查法定原則，卻無法律明文規範，而與法律保留原則未盡相符，其所生爭議，迄未解決。

1. 「他」字案件原係基於偵查實務上於無法得知犯罪者為何人時，以暫時停止偵查之法律以外的便宜措施，卻逐漸放寬，其相關函令相互牴觸，情形如下：

(1)前司法行政部 41 年 8 月 19 日（41）台指刑字第 4995 號

函釋：「查刑事訴訟法第 241 條之設，原在促使檢察官對犯罪案件之注意，不得藉故擱置，即在不知犯罪者為何人之場合，仍應繼續偵查，以期迅速破案，如歷經調查，既有各項證據，仍無法判明犯罪者為何人時，可暫以其他作結，惟以其他作結僅係內部處理之一種權宜措施，尚難與終結同視，尤不得將案卷率行歸檔，終結偵查，致違法律規定。」故而，「他」字案件之創設，主要處理不知犯罪者為何人之場合，如歷經調查，既有各項證據，仍無法判明犯罪者為何人時之權宜措施。

(2)前司法行政部 63 年 11 月 22 日台（63）函刑字第 09904 號函有關分「他」案辦理及「簽結」之處理原則略以：「〈1〉依刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定，檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。其已開始偵查之案件，原則上即應分『偵』案依法處理。〈2〉告訴、告發依法應以書狀或言詞為之，未具司法狀紙之書面告訴、告發，固為程式不合法，惟就檢察官因其他情事知有犯罪嫌疑應即開始偵查之職權而言，除告訴乃論之罪應特加注意外，其非告訴乃論之罪

，尚難謂因告訴、告發未具司法狀紙，在已知有犯罪嫌疑情形下，仍不開始偵查。

〈3〉案件如已開始偵查，依偵查之結果，足認被告有犯罪嫌疑者，應即提起公訴，如認為犯罪嫌疑不足或有其他不起訴處分原因者，應即為不起訴處分。現行『簽結』之辦法，僅為內部行政上處理方法，在訴訟法上並無依據。如通知當事人時，仍以法律上之原因依法定方式為之。〈4〉依據前述說明，提示有關分『他』案之原則如左：《1》未具司法狀紙告發案件，告訴人或告發人是否確有其人或其所告訴、告發之事實，是否涉及特定人犯罪嫌疑，尚不明瞭者，得分『他』案，先行調查。《2》前項情形如告訴人、告發人已補具合法書狀或在調查中已以言詞陳明告訴、告發之意旨者，應改分『偵』案。檢察官傳喚告訴人或告發人到場時，並應注意訊明其是否告訴告發，記明筆錄。

《3》雖未具司法狀紙告訴、告發，但顯有特定人涉嫌犯罪或分『他』案調查後，認已可能涉及特定人有犯罪嫌疑者，應即分『偵』案開始偵查。《4》機關團體以公文移送或上級檢察官為調查之案件，依其移送之意旨，是

否涉及特定人有犯罪嫌疑，尚不明瞭者，得先分『他』案調查。如發現有特定人已涉及犯罪嫌疑者，應分『偵』案處理。《5》司法警察機關聲請搜索票之案件，是否涉及特定人犯罪尚不明瞭者，得先分『他』案處理，其因搜索之結果，知有特定人涉嫌犯罪而應開始偵查者，應分『偵』案處理（註 1）。

」亦即，依刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定，檢察官因告訴、告發、自首應即開始偵查。其已開始偵查之案件，即應分「偵」字案件依法處理。惟告訴、告發依法應以書狀或言詞為之，未具司法狀紙之書面告訴、告發，固為程式不合法案件，告訴人或告發人是否確有其人或其所告訴、告發之事實，是否涉及特定人犯罪嫌疑，尚不明瞭者，得分「他」字案件，先行調查。若告訴人、告發人已補具合法書狀或在調查中已以言詞陳明告訴、告發之意旨者，應改分字「偵」案件。

(3)前司法行政部 67 年 6 月 22 日台（67）函刑字第 05364 號函主旨欄記載：「各地方檢察官依照規定分受『他』字案件，如須向關係人查詢時，得酌以便宜方法通知其到場，不必使用傳票及在偵

查庭行之。請查照，並轉行查照。」其說明欄則載：「一、依本部 63 年 11 月 22 日台（63）函刑字第 09904 號函提示原則分受之『他』字案件，既係因是否涉及特定人犯罪尚不明瞭而須先行加以調查，其實施程序，自不必拘泥於刑事訴訟法之傳喚規定，其須向關係人查詢者，得使用一般公文程式中之書函或通知，使之到場。二、前項查詢，既與一般偵查情形有別，自亦不得使用偵查庭，酌情在適當處所行之。」要言之，對於「他」字案件關係人所為之查詢程序，因是否涉及特定人犯罪尚不明瞭，尚未進入偵查程序，不得使用偵查庭。

- (4) 前司法行政部 70 年 11 月 5 日法（70）檢字第 13545 號函敘明：「檢察官對於被傳喚人，應分別情形以被告、告訴人、告發人、被害人、證人、鑑定人及法律規定之其他名義傳喚，避免於傳票中使用『關係人』字樣。對於尚未列有被告之『他』字案件，如須查詢時，得酌以便宜方法通知其到場。請查照，並轉行查照。」是則，關係人並非刑事訴訟法所定法定身分，應以刑事訴訟法強制處分以外之方式通知其到場，與依法傳喚應用傳票

之規定有間。

- (5) 法務部 75 年 6 月 14 日（75）法檢字第 7056 號函要旨為：「關於檢察官相驗案件，遇有車禍肇事者逃逸或認有他殺而兇手不明，迭經追查無著之相驗案卷，究應如何報結一案決議，核示如左：（一）檢察官除於卷內筆錄諭知繼續查緝外，並應另行函知警察機關繼續偵查，同時填製『相驗認有他殺嫌疑案件簡報表』，報請臺灣高等法院檢察處（註 2）審核後，將案件暫行簽結。（二）案卷暫行歸檔。（三）暫行歸檔之案件，可按殺人罪之追訴權時效之期間予以保管，於追訴權時效經過後銷燬。（四）設置專簿登記，以資查考。案件經專簿登記後，宜每年予以清查。」從而，相驗案件涉有犯罪嫌疑而兇手不明時，得列為「他」字案件，將案件暫行簽結。
- (6) 法務部（81）法檢（二）字第 161 號函略謂：「『他』字案件經調查結果，尚未發現犯罪嫌疑或應負刑責之人者，均逕行簽結，而不為不起訴處分。故『他』字案件之犯罪嫌疑不宜列為被告，如有『約談』必要，似以『通知』送達為宜（註 3）。」基此，「他」字案件仍生犯罪嫌疑人，僅尚未列為被告而

已，如有「約談」必要，似以「通知」送達為宜。

- (7) 司法院 81 年 11 月 5 日 (81) 廳刑一字第 16290 號函要旨為：「大陸地區人民偷渡來臺灣地區犯罪，起訴前人犯已先遣返大陸，因目前大陸地區與臺灣地區情況特殊，被告縱經合法傳喚，亦因出入境問題無法到庭，自不得依刑事訴訟法第 306 條規定不待其陳述逕行判決，亦不得以通緝方式處理。應以行政方式簽結，俟可處理之時機再予處理 (註 4)。」
- (8) 法務部 (82) 檢 (二) 字第 1121 號函略稱：「匿名或不以真實姓名檢舉貪污瀆職者，原則上，不予受理。經分案調查後，始發現其姓名不實或冒用他人姓名者，原則上，得逕行簽結 (註 5)。」
- (9) 法務部 84 年 8 月 10 日 (84) 法檢決字第 18899 號函略載：「犯罪嫌疑人是否列為被告，僅係檢察署內部分案作業之問題，在『相』案或『他』案偵辦中，檢察官如將涉嫌人列為犯罪嫌疑人，而實施偵查，實質上即為被告，應可依法選任辯護人。至刑事訴訟法對於告訴人之代理人資格，並未有何限制 (註 6)。」故而，在「相」字案件或「他」字案件偵辦中，檢察官若認涉嫌人為犯

罪嫌疑人，而實施偵查，其實質地位上當為被告或犯罪嫌疑人，則應可依法選任辯護人。

- (10) 法務部 (85) 法檢 (二) 字第 0472 號函略以：「檢察官於『相』案調查中，如有函請入出境管理機關限制某特定之關係人出境之作為時，即係依據刑事訴訟法所為之強制處分，必須簽分或改分『偵』案 (註 7)。」申言之，限制入出境係屬強制處分，「相」字案件調查中，對涉案之關係人為限制出境，必須簽分或改分「偵」字案件。
- (11) 法務部 85 法檢 (二) 字第 2181 號函釋要旨為：「憲法第 52 條規定『總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究』。依憲法規定意旨，仍許檢察官於總統解職後，就渠於任職總統期間所犯罪行，依法追訴處罰。苟對此等案件為不起訴處分，因總統之卸任事由，非屬刑事訴訟法第 260 條所列同一案件得再行起訴之法定事由，致使該不起訴處分，有確定效力，縱嗣後總統解職，亦不得再行分案偵辦，此核與憲法上開規定意旨，即有未符。是故，檢察官對此類案件應以『依憲法一時無法進行偵查』為理

由，由內部予暫時報結，迨總統卸任後再行分案偵辦（註 8）。」

(12)法務部 91 年 3 月 25 日法檢字第 0090047562 號函略以：

「〈1〉刑事程序之被告與犯罪嫌疑人均屬涉嫌犯罪之人。〈2〉檢察官於偵查中發現另有可能涉嫌之人，但未經訊問調查前難以確信其犯嫌，除依法傳喚作證，得以『證人』身分傳喚訊問之外，刑事訴訟法第 63 條前段規定：『審判長、受命推事、受託推事或檢察官指定期日行訴訟程序者，應傳喚或通知訴訟關係人使其到場。』因此，依上開規定，於偵查中對於尚非顯然已具備被告、證人等特定身分之人，應可以『關係人』之身分『通知』其到場。〈3〉上開受訊問人，無論是『證人』或『關係人』，在訊問中如一旦發現其涉嫌犯罪之證據，且身分將轉變成為被告時，此際應即時告知其身分之轉變事由，並依刑事訴訟法第 95 條之規定告知其權利事項，如其表示欲選任辯護人，並應准許之（註 9）。」是則，不具被告、「證人」身分之人，得以「關係人」之身分「通知」其到場。「證人」或「關係人」被發現涉嫌犯罪之證據改列被告，其得選任

辯護人，從而，實務上「證人」與「關係人」之界限，全操諸於檢察機關之手，即得任意剝奪當事人訴訟基本權。

(13)法務部法檢字第 10104145640 號函略謂：「『傳喚被告，應用傳票。』為刑事訴訟法第 71 條第 1 項明文規定，是傳喚被告即應以傳票為之，始符合刑事訴訟法之規定，不宜因案件冠字而有區別。惟若『他』案中因被告身分或犯罪事實有一不明，而有查證必要時，為免直接以載有『被告』稱謂之傳票傳喚，過於突兀，應得以『通知』通知受訊人，以免造成民眾困擾（註 10）。」

2. 從上開函釋之演變可知，現行「他」字案件制度之創設，所採用「簽結」本為內部檢察行政處理方式，在訴訟法上並無依據。最初係處理無法判明犯罪者為何人時及未具司法狀紙之書面告訴、告發致程式不合法案件之權宜措施（若告訴人、告發人已補具合法書狀或在調查中已以言詞陳明告訴、告發之意旨者，則應改分「偵」字案件）；而其手段亦僅限於任意偵查，故僅得採不具刑事訴訟法地位之「關係人」身分實施查詢程序，因未實質進入偵查程序，故亦不得使用偵查庭，而應以刑事訴訟法規定以外之方

式通知其到場，從而，此舉尚難認定逾越偵查法定原則之界限。然隨後適用範圍逐漸放寬，法務部於 75 年將相驗案件（「相」字案件）涉有犯罪嫌疑而兇手不明時，得列為「他」字案件而將案件暫行簽結。於 81 年更認為「他」字案件仍存在犯罪嫌疑人，僅尚未列為被告而已，如有「約談」必要，可採「通知」方式送達。若在「相」字或「他」字案件偵辦中，檢察官如實質將涉嫌人列為犯罪嫌疑人，而實施偵查，實質上即為被告，則可依法選任辯護人，惟按此種情形早已進入刑事訴訟法第 228 條偵查端緒（即偵查程序啟動），卻仍得採司法行政方式處理，自有疑問。於 91 年又認為檢察官偵查「他」字案件發現另有可能涉嫌之人，除得以「證人」身分傳喚訊問外，也可以「關係人」之身分「通知」其到場；無論是「證人」或「關係人」，僅需於訊問將身分將轉變成為被告並依刑事訴訟法第 95 條之規定告知其權利即屬合法。至此，現行實務業模糊刑事訴訟法「證人」與「他」字案件關係人之界限，檢察官可謂毫不受法律拘束，並得利用「他」字案件為強制偵查，任意剝奪當事人訴訟基本權，生殺予奪均操諸於檢察機關之手（詳如調查意見二）。總括而言，將原係基於偵查實務上，以暫時停止偵查方式之法律以外的便宜措施，

漸趨放寬至違反偵查法定原則，卻無任何法律明文規定「他」字案件制度，與法律保留原則未盡相符，自不待言。

(四) 綜上，檢察機關偵查「他」字案件之法源依據為「檢察案件編號計數分案報結實施要點」第 3 點第 2 款規定及「臺灣高等檢察署所屬各地方檢察署及其檢察分署辦理他案應行注意事項」，上開位階均為行政規則，但其得為刑事訴訟法傳喚、搜索、扣押與監聽等強制偵查處分，卻不受刑事訴訟法有關偵查終結等法定方式（起訴、不起訴或緩起訴）之限制，衍生侵害當事人訴訟基本權與有無違反法律保留原則之疑義已久，顯有違失。

二、現行「他」字案件制度採用強制偵查手段，除違反法律保留原則外，並背離訴訟基本權保障與公平法院原則，規避偵查法定原則之基本拘束，違反法律優位原則；縱使關係人或證人遭搜索、扣押、傳喚、拘提或長期監聽，亦得採取行政簽結之非法定結案方式，相關救濟程序操諸於檢察機關，侵害當事人訴訟基本權，核有違失。

(一) 我國刑事訴訟法採偵查法定原則，亦即偵查開始、偵查終結與偵查手段，均需按法定方式為之。依據刑事訴訟法第 228 條規定，知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查，檢察官發見被告時，其傳訊需採必要性原則，於偵查終結後，檢察官依法僅有起訴、不起訴、緩起訴三種法定終結偵查方式，但涉有犯人或犯罪事實不明之情形，得否以「他」字案

件行政簽結，應謹慎研議以對。

1. 按刑事訴訟法第 228 條規定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。前項偵查，檢察官得限期命檢察事務官、第 230 條之司法警察官或第 231 條之司法警察調查犯罪情形及蒐集證據，並提出報告。必要時，得將相關卷證一併發交。實施偵查非有必要，不得先行傳訊被告。被告經傳喚、自首或自行到場者，檢察官於訊問後認有第 101 條第 1 項各款或第 101 條之 1 第 1 項各款所定情形之一而無聲請羈押之必要者，得命具保、責付或限制住居。但認有羈押之必要者，得予逮捕，並將逮捕所依據之事實告知被告後，聲請法院羈押之。第 93 條第 2 項、第 3 項、第 5 項之規定於本項之情形準用之。」另同法第 251 條第 1 項規定：「檢察官依偵查所得之證據足認被告有犯罪嫌疑者，應提起公訴。」同法第 252 條則規定：「案件有左列情形之一者，應為不起訴處分：……。」亦即，偵查開始與終結均需依照刑事訴訟法明文規定，此即偵查法定原則。
2. 現行刑事訴訟法中，並無任何關於行政簽結之規定。所謂「偵查」，按刑事訴訟法規定係指犯罪發生或有發生之嫌疑時，由國家偵查所為，為尋找、蒐集、保全證據之行為。檢察官於偵查終結後，依法能採取之行為，僅有起

訴、不起訴、緩起訴三種，倘有犯人不明之情形，除檢察官得為不起訴處分外，仍不能終結偵查，必須繼續偵查（刑事訴訟法第 262 條規定參照，詳如後述）；唯一得依據刑事訴訟法合法停止偵查之規定係刑事訴訟法第 261 條規定：「犯罪是否成立或刑罰應否免除，以民事法律關係為斷者，檢察官應於民事訴訟終結前，停止偵查。」亦即，在開始偵查後，在檢察官僅有「起訴、不起訴、緩起訴、因民事案停止偵查」四種結案方式。偵查法定原則之主要理由在於保障「訴訟基本權」，若檢察官於偵查後，得任意停止偵查，或再開偵查，或不給予犯罪嫌疑人一個「明白清楚的法律效果」（起訴或不起訴）或通知，或任意侵害被害人或告訴人訴訟基本權不給予再開偵查機會，或造成犯罪嫌疑人隨時遭遇刑事追訴之狀態不明困境，而無從救濟，其對於訴訟基本權之侵害至為嚴重，無庸贅言。

3. 「他」字案件於犯人不明採行政簽結方式，係逾越刑事訴訟法第 262 條規定：「犯人不明者，於認有第 252 條（註 11）所定之情形以前，不得終結偵查。」及同法第 218 條規定：「檢察官如發現有犯罪嫌疑時，應繼續為必要之勘驗及調查。」違反法律優位原則。

- (1) 按刑事訴訟法第 262 條規定：「犯人不明者，於認有第

252 條所定之情形以前，不得終結偵查。」上開規定係終結偵查之限制規定，縱犯人不明仍不得停止偵查，其目的乃要求檢察官注意犯罪案件，不得藉故擱置，若不知犯罪者為何人，偵查之目的即未能達成，自應繼續偵查，以期迅速破案。惟據法務部查復認為：「檢察官所掌握之具體事證尚不足以特定作為偵查對象之特定人與涉嫌事實，以致無從認定實質確定效力範圍，自難認符合刑事訴訟法第 251 條至第 255 條之要件，檢察官尚難依刑事訴訟法規定，而以起訴、不起訴或緩起訴處分為偵查終結。故該等案件長久懸而未結，亦非妥適，自宜將所分『他』字案件予以簽請報結，以將該等案件之分案號終結」，尚與刑事訴訟法第 262 條關於犯人不明時禁止終結偵查之規定有違。

(2) 復觀諸前揭法務部 75 年 6 月 14 日 (75) 法檢字第 7056 號函示，認為相驗案件遇有車禍肇事者逃逸或認有他殺而兇手不明，仍得暫行簽結歸檔。惟查，刑事訴訟法 218 條規定：「遇有非病死或可疑為非病死者，該管檢察官應速相驗。前項相驗，檢察官得命檢察事務官會同法醫師、醫師或檢驗員行之。但

檢察官認顯無犯罪嫌疑者，得調度司法警察官會同法醫師、醫師或檢驗員行之。依前項規定相驗完畢後，應即將相關之卷證陳報檢察官。檢察官如發現有犯罪嫌疑時，應繼續為必要之勘驗及調查。」足證，上開法務部第 7056 號函示相驗案件認有犯罪嫌疑，僅因犯人不明，仍得以「他」字案件行政簽結，亦無疑違反刑事訴訟法 218 條規定。

(二)「他」字案件若作為刑事訴訟法第 228 條「犯罪嫌疑確認」前階段之權宜措施，固非不得採用。然若已採行刑事訴訟法所定偵查手段，甚或為強制處分，即應依照偵查法定原則，檢察機關不得既要行使刑事訴訟法所定各種偵查手段，又欲規避法定原則拘束，而侵害各訴訟關係者之訴訟基本權，違背公平法院原則（註 12）。

1. 法務部稱，德國亦有類似於我國「他」字案件程序，惟查，德國有關「前置偵查」（Vorfeldermittlungen）程序僅用於警察法及警察實務，處理初期懷疑之功能，然其備受德國學說爭論；而德國於偵查期間之強制處分（偵查）均採取「令狀原則」，其偵查終結及公訴原則上合而為一，核與我國法制偵查終結後，檢察官依法為起訴、不起訴或緩起訴處分，有顯著不同；然終止程序者，應通知告訴人且說

明理由，並給予救濟機會。

- (1) 據法務部表示，德國亦有類似於我國「他」字案件程序，該部稱：「德國刑事訴訟法制將提起公訴前之程序，區分為偵查程序與前偵查程序。依德國刑事訴訟法第 152 條及第 160 條之規定，於前偵查程序，檢察官係根據現有知悉之事實，判斷是否已構成可追訴被告犯行之初始犯罪嫌疑，若檢察官認缺乏足夠之事實依據，而無法認定已達初始犯罪嫌疑，則檢察官不會開始進行偵查程序（註 13）。」云云，固非無見。
- (2) 然查，德國刑事訴訟法第 152 條規定：「(1) 提起公訴之權，屬於檢察官。(2) 除法律另有規定外，只要存在足夠之事實依據，檢察官負有義務對所有能追訴之犯罪啟動偵查。」同法第 160 條規定：「(1) 一旦檢察官透過告發或其他途徑得知犯罪嫌疑時，應對案情進行調查，以決定是否提起公訴。(2) 檢察官不僅應偵查對犯罪行為人不利且應偵查對其有利之情況，並負責調查有喪失之虞之證據。(3) 檢察官之偵查，亦應當涵蓋對決定犯罪之法律效果有意義之情況。為此檢察官得借助司法輔助機構。(4) 當某處分與特別之聯邦法律

適用規則或相應之邦法律適用規則相牴觸時，不得為該處分（註 14）。」從而，德國檢察機關必須就犯罪事項偵查之（德國刑事訴訟法第 160 條）；此時，其需對有利及不利之事項均加以蒐證，並且對可能滅失的證據之舉證（同條第 2 項）亦加以注意，其攸關犯罪行為之法律結果之事項亦應偵查之（同條第 3 項）。其所採取仍為偵查法定原則，開啟刑事偵查必須要有所謂的簡單的初期的懷疑（*einfacher Anfangsverdacht*），有此要件即已足（此即德國刑事訴訟法第 152 條第 2 項規定的，「充分的事實依據」），亦即經由具體的事證（參閱德國刑事訴訟法第 100a 條釋論），依刑事經驗而言，即有理由相信有一違法需經追之犯罪行為存在（註 15）。

- (3) 至於前揭法務部所稱德國刑事訴訟法之前偵查程序，係德國所謂「前置偵查」（*Vorfelddermittlungen*）程序，常用於警察法及警察實務，用以解決界定初期的懷疑的功能。德國刑事訴訟法對此並無明確規定；此種程序在法律關係上，是否屬警察排除危險的範圍，以及其在法律政策上的合法程度，在德國均極具爭議。復查，德國

檢察機關終結偵查方式與我國不同，依據德國刑事訴訟法 169a 條規定，檢察官考慮提起公訴時在案卷中註記偵查終結，所以其偵查終結及公訴原則上合而為一，核與我國法制偵查終結後，檢察官依法為起訴、不起訴或緩起訴處分，顯有不同。

- (4) 德國刑事訴訟法有關強制處分均採「令狀原則」，證人拘提亦屬法官保留事項，不可能產生本案三票齊發（詳如後述）之特殊情形。

德國刑事訴訟法第 161a 條第 2 項規定：「證人或鑑定人無正當理由缺席或無正當理由拒絕證言及鑑定時，檢察官有權採取第 51 條、第 70 條及第 77 條規定之處分。但拘留之科處仍保留由依第 162 條有管轄權之法院為之（註 16）。」而所謂第 162 條法官調查行為，係指在偵查程序中，應交由「法官合法做成之命令與應執行之處理行為」，目的在於促進訴訟或保全證據，其範圍包括所有強制處分。

- (5) 德國刑事訴訟法明定偵查結果終結之註明（Abschlußvermerk）僅限於提起公訴時，檢察官未提起公訴之告訴或偵查終結後終止程序者，應通知告訴人及說明理由，並給予救濟機會，

亦不生告訴人提出告訴而以「他」字案件行政簽結，而不給予其救濟機會之情形。

- 〈1〉當檢察機關終結其偵查時，認為需提起公訴者，則應於卷宗中註明之（德國刑事訴訟法第 169a 條）。此項註明將偵查部分從偵查程序中的決議部分分離出來。此項註明對以下二條文有重要意義：

《1》第 147 條第 2 項：辯護人的檢閱卷宗權即不再受到限制。

《2》第 141 條第 3 項第 2 段、第 3 段：在強制辯護的案例中即得指定辯護人（註 17）。

- 〈2〉檢察官未提起公訴之告訴或偵查終結後終止程序者，依據德國刑事訴訟法規定，應通知告訴人及說明理由，並給予救濟機會。

《1》第 170 條規定：「偵查結果具有提起訴訟之充分理由時，檢察官應向管轄法院遞交起訴書，提起公訴。否則，檢察官應終止程序，終止程序檢察官應通知曾被以被告身分訊問或對其簽發羈捕令之被告，當被告曾請求通知或對通知顯然有特別利益時亦同。」

《2》第 171 條規定：「檢察

官不支持請求提起公訴之告訴或偵查終結後終止程序者，應通知告訴人並說明理由對同時是被害人之告訴人，在通知中應告知聲明不服之可能性及為此規定之期間。」

《3》第 172 條規定：「告訴人同時是被害人時，在不服第 171 條之決定時，有權在通知 2 週內向檢察官之上級長官提出抗告。不服檢察官上級長官之駁回決定時，告訴人得於通知後 1 個月內聲請法院裁判。」

2. 日本採偵查法定原則，檢察官僅得以任意偵查（即任意處分），其強制偵查（即強制處分）均採「令狀原則」，日本不起訴處分之效力與我國法制不同，並無實質確定力，但應通知告訴人且說明理由，並給予救濟機會。

(1) 日本採偵查法定原則：

搜查，係指有犯罪嫌疑之場合，為公訴之提起，而為保全犯人與蒐集證據之行為。搜查的開始包括告訴告發（日本刑事訴訟法第 230 條、第 239 條、犯罪搜查規範第 63 條）、自首（日本刑事訴訟法第 245 條、日本犯罪搜查規範第 63 條）、被害提出（日本犯罪搜查規範第 61 條）、相驗（日本刑事訴訟法

第 229 條）、職務質問（日本警察官職務執行法第 2 條第 1 項、日本犯罪搜查規範第 59 條）、現行犯人發見與逮捕（日本刑事訴訟法第 212 條）、車輛臨檢（註 18）、新聞雜誌或網路資訊情報、匿名告發等而知有犯罪嫌疑時（註 19）。

(2) 日本不起訴處分之效力與我國法制不同，並無實質確定力，但應通知告訴人且說明理由，並給予救濟機會。

〈1〉日本搜查終結（註 20）：

《1》原則包括其他管轄移送、少年事件家庭裁判所移送、起訴或不起訴、中止。

《2》不起訴處分之效力與我國法制不同，並無實質確定力，其於任何時候搜查再開，並未違反日本憲法 39 條（日本最判昭 32 年 5 月 24 日集 11-5-1540）。

《3》不起訴處分不過是事實上中止處分，仍有續行可能性。

《4》不過，起訴或不起訴處分能意味著檢察官事實上最終的處分，對於事件關係人影響甚大，對外必須應有明確的意思表示（註 21）。所以，日本刑事訴訟法第 259 條與第 260 條規定對於

事件關係人（犯罪嫌疑人、告訴人、告發人）有通知義務。

〈2〉不起訴處分效力雖不生法定偵查終結的效果，但告訴人得聲請檢察審查會請求公訴之提起（註 22）。

3. 我國現行「他」字案件制度以行政命令規範，除違反依法行政原則與法定偵查原則外，並且侵害各訴訟關係者訴訟基本權，違背公平法院原則。

按現行「辦理他案應行注意事項」第 2 點規定，各地方檢察署及其檢察分署受理之案件有下列各款情形之一者，得分「他」案辦理，其相關法令，違反法治國基本原則與正當法律程序原則，詳如下述：

(1) 第 1 款規定：「告訴、告發之案件，告訴人或告發人是否確有其人或其告訴、告發之事實，是否涉及特定人有犯罪嫌疑，尚不明瞭。」部分

〈1〉查前司法行政部 63 年 11 月 22 日台（63）函刑字第 09904 號有關分「他」案辦理及「簽結」之處理原則，原本制度設計係就依照刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定以「檢察官因告訴、告發知有犯罪嫌疑者」，得分「他」字案件，且適用範圍僅限於「未具司法狀紙」之書面告訴、告發案件。惟本項規

定擴張至今早已逾越原立法意旨，縱告訴人或告發人業已具狀提告，仍得以「他」字案件處理，顯違反刑事訴訟法第 228 條規定。

〈2〉又查，告訴人或告發人已提出告訴或告發，若犯罪嫌疑不足者，應按刑事訴訟法第 252 條第 10 款為不起訴之處分；存有犯罪事實而犯人不明無法特定者（註 23）依同法 262 條規定仍不得終結偵查。

〈3〉法務部就此辯稱：「檢察機關對於他字案件得逕予簽結之法源依據為『分案報結要點』第 24 點規定，他字案件經檢察官簽結存查或簽請改分偵字案者報結之，以及『辦理他案應行注意事項』第 3 點、第 10 點規定。臺高檢所發布之『辦理他案應行注意事項』，係為因應該部訂頒之『分案報結要點』，為統一律定檢察機關相關業務處理方式及執行方式，而訂定之內部行政規則，上開『分案報結要點』及『辦理他案應行注意事項』均屬與行政機關內部事務分配有關之行政規則，並未直接對外發生法規範效力，自與限制或剝奪告訴人依刑事訴訟法規定之再議或交付審判權利無涉」云云。然查，現行刑事訴追制度為禁止以牙還

牙、私相報復，乃由私人訴追原則走向國家訴追原則，透過國家本於職權追訴犯罪與處罰，依 1985 年聯合國犯罪防止會議通過「犯罪被害人及權利濫用被害人之司法基本原則宣言」（Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power）所指被害人為「因違反各國刑法或禁止權利濫用法律之各種作為或不作為，致使個人或團體遭受身體上、精神上之損害、情感上之痛苦、經濟上之損失，或其他對於基本人權有重大侵害之被害人」，因現代國家刑事訴訟制度將犯罪預防與制裁作為公共利益的一環，固刑事訴訟法剝奪被害人復仇之權利，但同時賦予犯罪被害人告訴權（註 24）。告訴人向檢察官提起告訴，申告犯罪事實及表明訴追意思後，如檢察官為不起訴或緩起訴處分，依據我國刑事訴訟法第 256 條規定得聲請再議，及同法第 258 條之 1 規定得交付審判，縱如日本與德國法制就不起訴終結偵查並無實質確定力，仍必須將不起訴結果通知告訴人，並且賦予被害人聲請強制起訴之權利（抗告權）。

〈4〉基上，「辦理他案應行注意

事項」第 2 點第 1 項規定，恣意擴張原設計「未具司法狀紙」之書面告訴、告發案件，任意以行政簽結案件造成實質偵查終結之效果，除違反刑事訴訟法第 228 條規定外，亦侵害犯罪被害人告訴或告發權，豈非視被害者地位如無物，背離前揭聯合國「犯罪被害人及權利濫用被害人之司法基本原則宣言」。

(2) 第 3 款規定：「司法警察機關聲請核發搜索票之『聲』字案件，實施搜索後，是否涉及特定人犯罪尚不明瞭，而認有分案調查之必要」部分

惟查，刑事訴訟法第 122 條第 1 項規定：「對於被告或犯罪嫌疑人之身體、物件、電磁紀錄及住宅或其他處所，必要時得搜索之。」同條第 2 項規定：「對於第三人之身體、物件、電磁紀錄及住宅或其他處所，以有相當理由可信為被告或犯罪嫌疑人或應扣押之物或電磁紀錄存在時為限，得搜索之。」其中第 1 項對於被告或犯罪嫌疑人必須具有「必要性」始得搜索，第 2 項對於第三人必須「相當理由」可信為「被告或犯罪嫌疑人」或應扣押之物或電磁紀錄存在時為限，均業進入刑事訴訟法

第 228 條所定「犯罪嫌疑」；若無任何犯罪嫌疑之產生豈能對被告或犯罪嫌疑人搜索；至於第三人之相當理由之搜索門檻更要求超過除第 1 項必要性外，必須要有極高可信度始能對第三人搜索。豈有如本項規定，實施搜索後，猶稱因涉及特定人犯罪尚不明瞭，簽分他案而得任意簽結之餘地，若此違反刑事訴訟法第 262 條所定犯人不明者不得終結偵查之規定，顯與法治國基本原則有間。

- (3) 第 14 款規定：「其他依『分案報結要點』第 3 點第 2 款規定，有分案調查、審核、處理之必要。」按上開要點之規定為：「其他偵查案件：『他』。」此為概括條款，亦即檢察官得任意經由檢察首長核准將本屬「偵」字案件以「他」字案件立案，寧有此理。

(三) 另查，現行監聽制度，依據通訊保障及監察法所為刑事監聽，必須存有被告或犯罪嫌疑人涉有重罪，並危害國家安全或社會秩序情節重大之情形，侵害人民基本權之程度強烈、範圍廣泛，與刑事訴訟上之搜索、扣押相較，對人民基本權利之侵害尤有過之。若不具有刑事訴訟法第 228 條開始偵查之要件，豈能監聽，法務部卻仍縱容檢察機關於「他」字案件實施通訊監察後，仍

得不依據法定方式結案。

1. 按通訊保障及監察法第 1 條規定：「為保障人民秘密通訊自由不受非法侵害，並確保國家安全，維護社會秩序，特制定本法。」同法第 2 條規定：「通訊監察，除為確保國家安全、維持社會秩序所必要者外，不得為之。前項監察，不得逾越所欲達成目的之必要限度，且應以侵害最少之適當方法為之。」其監聽案件性質，依據同法第 5 條規定係以被告或犯罪嫌疑人涉有重罪，並危害國家安全或社會秩序情節重大之「刑事監聽」（註 25），與該法第 7 條規定係以為避免國家安全遭受危害，蒐集外國勢力或境外敵對勢力情報之必要者之「情報監聽」為限；違反第 5 條至第 7 條規定之違法監聽行為所取得之內容或所衍生之證據，於司法偵查、審判或其他程序中，均不得採為證據（同法第 18 條之 1 第 3 項規定）。司法院釋字第 603 號解釋稱：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障（司法院釋字第 585 號解釋參照）。」司法院釋字第 631 號解釋謂：「憲法第

12 條規定：『人民有秘密通訊之自由。』旨在確保人民就通訊之有無、對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。……國家若採取限制手段，除應有法律依據外，限制之要件應具體、明確，不得逾越必要之範圍，所踐行之程序並應合理、正當，方符憲法保障人民基本權利之意旨。……惟通訊監察係以未告知受監察人、未取得其同意且未給予防禦機會之方式，限制受監察人之秘密通訊自由，具有在特定期間內持續實施之特性，故侵害人民基本權之時間較長，亦不受有形空間之限制；受監察人在通訊監察執行時，通常無從得知其基本權已遭侵害，致其無從行使刑事訴訟法所賦予之各種防禦權（如保持緘默、委任律師、不為不利於己之陳述等）；且通訊監察之執行，除通訊監察書上所載受監察人外，可能同時侵害無辜第三人之秘密通訊自由，與刑事訴訟上之搜索、扣押相較，對人民基本權利之侵害尤有過之。鑒於通訊監察侵害人民基本權之程度強烈、範圍廣泛，並考量國家執行通訊監察等各種強制處分時，為達成其強制處分之目的，被處分人事前防禦以避免遭強制處分之權利常遭剝奪。為制衡偵查機關之強制處分措施，以防免不必要之侵害，並兼顧強制處分目的之達成，則經由獨立、客觀行使職權之審判

機關之事前審查，乃為保護人民秘密通訊自由之必要方法。」是以，通訊監察侵害人民基本權之程度強烈、範圍廣泛，與刑事訴訟上之搜索、扣押相較，對人民基本權利之侵害尤有過之，除為確保國家安全、維持社會秩序所必要者外，不得為之，依據該法第 5 條規定，係以被告或犯罪嫌疑人涉有重罪，並危害國家安全或社會秩序情節重大得實施「刑事監聽」，此種情形與情報監聽不同，被告或犯罪嫌疑人早已確定，具有刑事訴訟法第 228 條開始偵查之要件，僅能依據法定偵查終結方式為之。

2. 本院前調查有關最高檢察署特別偵查組（下稱特偵組）偵辦該署 100 年度特他字 61 號案件（下稱 100 年度特他字第 61 號案件）（註 26），為「他」字案件濫用監聽之著例，其藉由「一案多查（監）」之監聽方式，發掘新案，並輕率監聽國會總機，引發社會爭議：

(1) 依據 100 年度特他字第 61 號案件暨相關通訊監察聲請案卷、臺灣臺北地方法院核發 101 年度聲監字第 309 號等案件相關通訊監察案卷等資料，該案立案緣由係因 99 年間某高院法官貪瀆案件，特偵組指揮法務部調查局北部地區機動工作站（下稱法務部調查局北機站）於 99 年 7 月 12 日執行搜索，除於該法官

辦公室查獲現金新臺幣（下同）130 萬元外，另在其住處並扣得 90 萬元現款。上開 130 萬元部分，因係貪污犯罪所得贓款，業於同年 11 月 8 日起訴時，併請法院予以宣告沒收。惟 90 萬元部分，因其無法交代來源，特偵組認該高院法官甫審理竹聯幫前雷堂堂主等涉嫌違反組織犯罪條例等案件，而為二審無罪判決，疑以相同手段收取前開 90 萬元賄款，該組鄭○○檢察官於 100 年 11 月 8 日另行簽分偵辦，並由法務部調查局北機站經特偵組於 101 年 3 月 19 日對竹聯幫堂主、律師、練嫌等人向臺灣臺北地方法院聲請核發通訊監察書，以臺灣臺北地方法院 101 年聲監字第 309 號執行通訊監察作業，其後再以 101 年聲監續字第 342 號、101 年聲監續字第 441 號、101 年聲監字第 557 號、101 年聲監續字第 536 號、101 年聲監續字第 537 號、101 年聲監續字第 635 號、101 年聲監續字第 724 號、101 年聲監字第 910 號、101 年聲監續字第 816 號、101 年聲監續字第 893 號、101 年聲監續字第 988 號、101 年聲監字第 1227 號、101 年聲監續字第 1083 號、101 年聲監續字第 1195 號、101 年聲監字第 1475 號、102 年

聲監續字第 97 號、102 年聲監續字第 208 號、102 年聲監字第 194 號、102 年聲監續字第 313 號、102 年聲監續字第 406 號、102 年聲監字第 432 號、102 年聲監字第 527 號、102 年聲監續字第 502 號、102 年聲監續字第 568 號、102 年聲監續字第 683 號、102 年聲監字第 756 號、102 年聲監字第 800 號、102 年聲監續字第 782 號、102 年聲監字第 899 號等通訊監察書，共計向臺灣臺北地方法院聲請 30 次，監察期間自 101 年 3 月 21 日至 102 年 9 月 5 日止，發現有下列案件均列入 100 年度特他字第 61 號案件（即某高院法官貪瀆案件）之偵查範圍：

- 〈1〉吳○○假釋案件：因監聽律師與練嫌於 102 年 3 月間發見，在押吳○○透過友人向律師談及假釋事宜，律師遂與練嫌聯繫，練嫌再與立法委員柯○○聯繫，談及疑似金錢之數字，經截獲該立委之助理傳給練嫌相關匯款簡訊。鄭○○檢察官於 102 年 5 月 15 日向臺灣臺北地方法院聲請核發柯立委及其助理等之手機通訊監察書獲准。
- 〈2〉工程弊案：某公務員於 101 年 10 月傳簡訊給律師，請求退還額外交付款項，律師

與柯立委聯絡，相約在立法院見面退還餘款，涉有貪瀆罪嫌。

- 〈3〉全民電通更一審偽證案件：因監聽柯立委發現，某女致電有關全民電通背信案件相關證人，涉有偽證罪嫌。
- 〈4〉某黑幫分子入境案件：因監聽律師發現，某黑幫分子之兒子邀宴律師與司法官討論入境事宜，涉有貪瀆罪嫌。
- 〈5〉全民電通更一審關說案件：監聽柯立委發現，柯立委於 102 年 6 月底請託王院長向法務部曾部長及臺高檢陳檢察長關說其全民電通背信案件更一審無罪判決之上訴案。

- (2) 法務部檢察官評鑑委員會認定最高檢察署黃○○檢察總長指揮特偵組偵辦 100 年度特他字第 61 號案件，有未依據法律、勤慎執行職務及未遵守法定程序而情節重大，理由略以：「特偵組因某高院法官貪污一案所扣押之 90 萬元現金不明其來源，因此另立案偵辦，惟就此監聽，即應限於與該法官案件相關者為監聽範圍，惟查其監聽對象已擴及於與該法官收賄案無關，特偵組亦未以其監聽對象為犯罪嫌疑人或被告而立案，即有違通訊保障及監察法第 5 條第 1 項：『有事實足認被告或犯罪嫌疑人

有下列各款罪嫌之一，並危害國家安全或社會秩序情節重大，而有相當理由可信其通訊內容與本案有關，且不能或難以其他方法蒐集或調查證據者……』規定之要件，尚不得以聲請法院獲准，即認其合法無誤」等語。

- (3) 是則，100 年度特他字第 61 號案件以相牽連案件為由，不斷聲請擴線聲請監聽達 30 次，除監聽被告律師外，更監聽與原立案由毫無關聯之其他人等，衍生出諸多刑事及行政案件，監聽浮濫至原承辦檢察官亦不復記得該案聲請監聽次數，最後竟以「關說」之行政不法偵結（註 27），顯見檢察官除假藉合法監聽作為主要偵查手段，違反通訊保障及監察法外，並利用「他」字案件制度之漏洞與監聽浮濫相互配合，而為強制偵查，卻不依據刑事訴訟法所定之法定方式結案，侵害基本人權甚鉅。

- (四) 另現行「辦理他案應行注意事項」第 10 點及第 11 點規定，剝奪告訴人（被害人）救濟程序，當事人身分地位權操檢察機關，視法定偵查原則如無物，侵害當事人訴訟基本權。

按「辦理他案應行注意事項」第 10 點規定：「檢察官辦理『他』字案件，經調查後，如認尚無特定人涉有犯罪嫌疑或有第 3 點情形之

一，得簽請報結時，檢察長應詳細審核，如發現有調查未盡之情形，應命繼續調查。」及第 11 點規定：「檢察官辦理『他』案於簽結後，應即將法律上之原因通知告訴人、告發人、受調查人及其選任辯護人，不得用『本案簽結』作復。告訴人、告發人如有異議時應就其異議部分詳為審酌，以決定是否應再行調查或簽報檢察長後，復知告訴人、告發人。」足徵，「他」字案件行政簽結並無任何刑事訴訟法之法定效力，剝奪告訴人（被害人）救濟程序，當事人身分地位權操於檢察機關之手，被調查人若由檢察官假借證人或第三人身分為搜索、扣押、傳喚或長期監聽，而查無犯罪嫌疑，亦不給予不起訴處分，此種「他」字案件制度長期存在，卻自詡為法治國家，寧有此理；告訴人、告發人所訴得否應再行調查，亦均由檢察機關自行決定，亦不受司法審查，其置法定偵查原則於何地。

(五) 綜上，現行「他」字案件制度採用強制偵查手段，除違反法律保留原則外，並背離訴訟基本權保障與公平法院原則，規避偵查法定原則之基本拘束，違反法律優位原則；縱使關係人或證人遭搜索、扣押、傳喚、拘提或長期監聽，亦得採取行政簽結之非法定結案方式，相關救濟程序操諸於檢察機關，侵害當事人訴訟基本權，核有違失。

三、刑事訴訟法明文規範「被告」與「證人」身分及各種強制處分要件，然現

行實務往往變相採用「他」字案件方式，以法未明定之「關係人」身分進行通知，甚或假借「證人」而剝奪「被告」或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利，被傳喚者之法律地位，實質上究為「被告」抑或「證人」或「關係人」，全操諸於檢察機關；又其於第三人（「證人」）搜索時，得於搜索前預先開立拘票，以期於出示傳票後，發生拒絕到場之情形時，立即拘提，違反傳喚前置原則，形同逮捕被告之手段；同時將「證人」視有犯罪嫌疑拘提到場後，不受憲法第 8 條所定 24 小時人身自由保障之限制，均除逸脫刑事訴訟法規範外，顯已違反比例原則與訴訟基本權保障，嚴重侵害基本人權，顯有違法。

(一) 現行實務以「他」字案件方式，以法未明定身分進行通知，甚或假借「證人」而剝奪被告或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利，被傳喚者之法律地位，實質上究為刑事訴訟法「被告」抑或「證人」或「關係人」，任意操諸於檢察機關。

1. 例如就臺灣臺北地方檢察署與法務部調查局偵辦國家安全法案件而言，被告周○○前因違反國安法案件，經臺北地方檢察署檢察官以 106 年度偵字第 8336 號、第 8549 號提起公訴，經臺灣臺北地方法院以 106 年度訴字第 323 號判決判處有期徒刑 1 年 2 月，續由臺灣高等法院以 106 年度上訴字第 2621 號案件審理中。案件偵查中，該署檢察官又指揮法務部調查局國家安全維護工

作站，將被告所有、遭扣案之隨身硬碟送交鑑識，經復原刪除資料，發現內有「我系統開展台灣統派工作的做法體會」、「新中華兒女學會簡介」、「中華講武堂項目策劃書」、「星火 T 計劃」、「燎原企劃案」、「2015 年終工作總結報告」、「2017 年年度預算計劃」、「2017 年學會年度預算」、「關於新中華兒女學會未來發展策略的思考」、「星火小組整體佈局與今年規劃」、「學會五月會談紀要」、「開頭為『敬愛的黨組織』之『入黨志願書』」等電磁紀錄，認為被告周○○此部分行為亦涉嫌違反國家安全法，侵害國家法益重大，乃另行分案偵辦。法務部調查局國安站調查官於 106 年 12 月 19 日持法院核發之搜索票，同步針對與被告周○○上開鑑識復原資料之王○○等人執行搜索，並就上開鑑識復原資料之真實性及案關事實訊問，惟本案搜索票係由臺灣臺北地方法院於 106 年 12 月 11 日開立；至於該署檢察官傳票及拘票則分別為 106 年 12 月 14 日、同年月 18 日開立，均於搜索前事先開立（下稱：三票齊發）。其後，臺北地方檢察署檢察官基於王○○等人涉嫌違反國家安全法第 2 條之 1 規定，而涉有同法第 5 條之 1 第 1 項之意圖危害國家安全及社會安定，為大陸地區行政、軍事、黨務或其他，公務機構發展組

織罪嫌，經偵查後，認與前案有集合犯之裁判上一罪關係，為前案起訴效力所及，爰移請臺灣高等法院與 106 年度上訴字第 2621 號案件併案審理。而後，於 107 年 6 月 13 日再起訴被告王○○等人涉嫌違反國家安全法案件，足見，實際上王○○等人實際上並非證人而係「犯罪嫌疑人」。

2. 然如前所述，若進入搜索或扣押時，是否得以「他」字案件為之，顯有疑問？但就本案而言，將搜索票、傳票與拘票三票齊發辦案方式，事實上檢察官業認定被告地位形成，否則何必事先準備拘票而用高度侵害人權之強制處分，其本得以被告身分傳喚或拘提，並踐行刑事訴訟法第 95 條之告知義務，檢察官作為法律保護者，卻成為人權迫害者，顯有背離正當法律程序之虞。又目前檢察實務上，如前揭調查意見一相關函示，檢察官於「他」字案件偵查時得以通知書之作為，對被通知者而言，無從事前明確得知究係被告或證人，在檢察機關以「他」字案號及以「通知書」而非傳票進行下，卻以被告身分進行偵訊，易生預期心理落差，難謂非偵查突襲；再如本案而言，經檢察機關認定係屬證人，受通知者既非被告，則不受到辯護權之保障；又依刑事訴訟法規定，偵查機關對證人須告以具結義務及享有拒絕證言權，惟依刑事

訴訟法第 180 條、第 181 條規定，證人須與被告具有一定身分關係，始得主張該等拒絕證言權，然檢察機關既認被告尚未特定，始冠分「他」字案號進行偵查，受通知偵訊者，既不知被告為何，究應如何主張行使上開法條所定之拒絕證言權，顯有疑問。足見，檢察機關於「他」字案件偵查時，以法律定性未明之通知書傳喚訊問當事人之作為，或以證人傳喚取代被告傳喚，其身分地位全操諸於檢察機關，存有妨礙當事人訴訟防禦權行使之問題，違背公平法院原則，侵害當事人訴訟基本權甚鉅。

3. 另按刑事訴訟法第 178 條規定：「證人經合法傳喚，無正當理由而不到場者，得科以 3 萬元以下之罰鍰，並得拘提之；再傳不到場者，亦同。前項科罰鍰之處分，由法院裁定之。檢察官為傳喚者，應聲請該管法院裁定之。對於前項裁定，得提起抗告。拘提證人，準用第 77 條至第 83 條及第 89 條至第 91 條之規定。」證人之拘提必須以合法傳喚為要件，稱為「傳喚前置」原則，相較於同法第 75 條規定：「被告經合法傳喚，無正當理由不到場者，得拘提之。」證人傳喚得以較為輕微罰鍰令其到場要件，並設有再傳要件，與被告到場兩者有顯著不同，然如本案而言，三票齊發，何以檢察官得於事前未卜先知判斷證人會無正當理由不到場

，有預先開立拘票之可能？又得以強制證人到場之必要性何在？若有，無非認被調查人恐有湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人之虞。如此早已是被告地位，自應回歸刑事訴訟法被告方式處理，豈非如現行實務將其列為「他」字案件證人，將所有訴訟基本權剝奪，僅為便利偵查而已，絕非現代法治國家所能容許之作為。

(二) 現行實務證人拘提到場後，應於完成刑事訴訟法規定之相關證人程序後始得離開，不受 24 小時時間限制，有違憲法第 8 條人身自由保障與公平法院原則。

1. 法務部查復稱：「證人得否自行離去，非以證人接受詢問時間是否超過 24 小時為判斷，而係以證人到庭接受詢問或訊問之方式而定。易言之，若證人係自行前來偵查機關接受偵訊，當可自行離去；反之，若證人係拘提到案接受訊問或詢問，則應於完成刑事訴訟法規定之相關證人程序後始得離開。至於，因案情繁雜而偵訊時程歷時較久，證人得隨時要求暫休庭，調查官或檢察官亦會主動詢問證人有无需要休息或提供必要之餐點，亦屬當然」云云，換言之，證人訊問並不受 24 小時時間限制，拘提到場者，亦不得離開。
2. 惟按憲法第 8 條規定：「（第 1 項）人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，

非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。（第 2 項）人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於 24 小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於 24 小時內向逮捕之機關提審。（第 3 項）法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。（第 4 項）人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於 24 小時內向逮捕拘禁之機關追究，依法處理。」次按司法院釋字第 392 號解釋理由書明白揭示：「憲法第 8 條第 2 項規定：『人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於 24 小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於 24 小時內向逮捕之機關提審。』……故就剝奪人身之自由言，拘提與逮捕無殊，羈押與拘禁無異；且拘提與羈押亦僅目的、方法、時間之久暫有所不同而已，其他所謂「拘留」「收容」「留置」「管收」等亦無礙於其為「拘禁」之

一種，當應就其實際剝奪人身（行動）自由之如何予以觀察，未可以辭害意。茲憲法第 8 條係對人民身體自由所為之基本保障性規定，不僅明白宣示對人身自由保障之重視，更明定保障人身自由所應實踐之程序，執兩用中，誠得制憲之要；……再憲法第 8 條第 1 項雖亦賦予非狹義法院之司法（或警察）機關得依法定程序逮捕拘禁之權；然於同條第 2 項復規定其至遲於 24 小時內移送法院審問，以決定應否繼續予以拘禁，即為刑事訴訟法上之羈押與否，此當係本於前述保障人身自由之考量，因是不許法院（法官所構成者）以外之機關得長期拘束人民身體之自由；蓋國家為達成刑事司法究明案件真象之目的，非謂即可訴諸任何手段，即使係犯罪嫌疑人，其人身自由仍亦應予適當保障」等語。故而，前揭解釋揭示拘提亦為憲法第 8 條第 2 項「令狀原則」之範疇，就剝奪人身之自由言，拘提與逮捕無殊，均有 24 小時之限制。

3. 再按聯合國公民與政治權利國際公約（下稱《公約》）第 9 條規定：「一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。三、因刑事罪名而

被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。

四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。

五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。」

聯合國人權委員會 1982 年第 16 屆會議第 8 號一般性意見【個人享有身體自由及人身安全的權利（《公約》第 9 條）】：「（一）各締約國報告對論及人身自由和安全的第 9 條經常作狹義的解釋，因此，他們所提供的資料不夠完整。委員會指出，第 1 項適用於剝奪自由的一切情況，不論他涉及刑事案件或涉及諸如精神疾病（含藥癮）、遊蕩、吸毒成癮、為教育目的、管制移民等其他情況。……，特別是第 4 項闡明的重要保證，即有權由法院決定拘禁是否合法，適用於因逮捕或拘禁而被剝奪自由的任何人。此外，依照第 2 條第 3 項的規定，締約國也必須保證，在個人聲稱被剝奪了自由，因而違反《公約》規定的其他情況下，向他提供有效的救濟。

（二）第 9 條第 3 項規定，因刑事案件被逮捕或拘禁的人，應被『迅速』移送法官或其他經法律授

權行使司法權力的官員。在大多數締約國，法律會規定出更明確的時限。委員會認為，延遲的期限不得超過幾天。許多締約國對這方面的實際做法並沒有提供充分的資料。……此外，如果這種案件涉及刑事追訴，則也必須給予第 9 條第 2 項和第 3 項以及第 14 條的充分保障」等語。從而，拘提是否合法，應由法院決定，而非交由檢察官處理，亦為聯合國公民與政治權利國際公約第 9 條之範疇。

4. 若現行檢察實務對於證人拘提後，不許任意離開，而無 24 小時限制之保障，則與中華人民共和國「雙規」作法--規定時間、規定地點，就案件所涉及的問題作出說明，不許其離開（註 28）——形同留置證人，有何不同，我國作為民主法治國家，豈能如此為之。

（三）綜上，刑事訴訟法明文規範「被告」與「證人」身分及各種強制處分要件，然現行實務往往變相採用「他」字案件方式，以法未明定之「關係人」身分進行通知，甚或假借「證人」而剝奪「被告」或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利，被傳喚者之法律地位，實質上究為「被告」抑或「證人」或「關係人」，全操諸於檢察機關；又其於第三人（「證人」）搜索時，得於搜索前預先開立拘票，以期於出示傳票後，發生拒絕到場之情形時，立即拘提，違反傳喚前置原則，形同

逮捕被告之手段；同時將「證人」視有犯罪嫌疑拘提到場後，不受憲法第 8 條所定 24 小時人身自由保障之限制，均除逸脫刑事訴訟法規範外，顯已違反比例原則與訴訟基本權保障，嚴重侵害基本人權，顯有違法。

綜上所述，檢察機關偵查「他」字案件之法源依據為「檢察案件編號計數分案報結實施要點」第 3 點第 2 款規定及「臺灣高等檢察署所屬各地方檢察署及其檢察分署辦理他案應行注意事項」，其位階均為行政規則，其得為刑事訴訟法傳喚、搜索、扣押與監聽等強制偵查處分，卻不受刑事訴訟法偵查終結等法定方式限制，規避偵查法定原則之基本拘束，除侵害當事人訴訟基本權，有違公平法院原則外，並背離依法行政原則；又刑事訴訟法明文規範「被告」與「證人」身分及各種強制處分要件，然現行實務變相採用「他」字案件之方式，以法未明定之「關係人」身分進行通知，甚或假借「證人」而剝奪「被告」或犯罪嫌疑人之緘默權與接近律師之權利，被傳喚者之法律地位，實質上究為「被告」抑或「證人」或「關係人」，操諸於檢察機關；又其於第三人（「證人」）搜索時，得於搜索前預先開立拘票，以期於出示傳票後，發生拒絕到場之情形時，立即拘提，形同逮捕被告之手段；同時將「證人」視有犯罪嫌疑拘提到場後，不受憲法第 8 條所定 24 小時人身自由保障之限制，均除逸脫刑事訴訟法外，顯已違反法治國基本原則與正當法律程序，嚴重侵害基本人權，顯有違法，核有違失，爰依憲法第 97 條第 1

項及監察法第 24 條之規定提案糾正法務部，確實檢討改善見復。

註 1：該函主旨載明：「提示各地方法院檢察處受理之案件，得分『他』案辦理及『簽結』之處理原則，希查照辦理，並轉知所屬查照辦理。」又其說明為：「一、復貴處本（63）年 10 月 23 日檢沛文勤字第 19411 號函。二、依刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定，檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。其已開始偵查之案件，原則上即應分『偵』案依法處理。三、告訴、告發依法應以書狀或言詞為之，未具司法狀紙之書面告訴、告發，固為程式不合法，惟就檢察官因其他情事知有犯罪嫌疑應即開始偵查之職權而言，除告訴乃論之罪應特加注意外，其非告訴乃論之罪，尚難謂因告訴、告發未具司法狀紙，在已知有犯罪嫌疑情形下，仍不開始偵查。四、案件如已開始偵查，依偵查之結果，足認被告有犯罪嫌疑者，應即提起公訴，如認為犯罪嫌疑不足或有其他不起訴處分原因者，應即為不起訴處分。現行『簽結』之辦法，僅為內部行政上處理方法，在訴訟法上並無依據。如通知當事人時，仍以法律上之原因依法定方式為之。五、依據前述說明，提示有關分『他』案之原則如左：（一）未具司法狀紙告發案件，告訴人或告發人是否確有其人或其所告訴、告發之事實，是否涉及特定人犯罪嫌疑，尚不明瞭者，得分『他』案，先行調查。（二）前項情形如告訴人、告發人已補具合法書狀或在調查中已以言詞陳

明告訴、告發之意旨者，應改分『偵』案。檢察官傳喚告訴人或告發人到場時，並應注意訊明其是否告訴告發，記明筆錄。(三)雖未具司法狀紙告訴、告發，但顯有特定人涉嫌犯罪或分『他』案調查後，認已可能涉及特定人有犯罪嫌疑者，應即分『偵』案開始偵查。(四)機關團體以公文移送或上級檢察官為調查之案件，依其移送之意旨，是否涉及特定人有犯罪嫌疑，尚不明瞭者，得先分『他』案調查。如發現有特定人已涉及犯罪嫌疑者，應分『偵』案處理。(五)司法警察機關聲請搜索票之案件，是否涉及特定人犯罪尚不明瞭者，得先分『他』案處理，其因搜索之結果，知有特定人涉嫌犯罪而應開始偵查者，應分『偵』案處理【下略】。」見法務部行政解釋彙編，第二冊，81 年 5 月版，頁 1576。

註 2：即臺高檢前身。

註 3：該函揭示臺灣臺中地方檢察署 79 年 10 月份法律座談會之法律問題：「檢察官辦理『他』字案件，對涉有犯罪嫌疑之人，得否將之列為被告而以傳票傳喚其到庭應訊？」討論意見：「甲、否定說：『他』字案件經調查結果，尚未發現犯罪嫌疑或應負刑責之人者，均逕行簽結，而為不起訴處分。故『他』字案件之犯罪嫌疑不宜列為被告，如有『約談』必要，似以『通知』送達為宜。乙、肯定說：檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。實施偵查非有必要，不得先行傳訊被告（刑事訴訟法第 228 條）。又傳喚

被告，應用傳票。被告之姓名不明或因其他情形有必要時，應記載其足資辨別之特徵（同法第 71 條第 1 項、第 3 項）。由此可知，檢察官乃係以知有犯罪嫌疑時，為偵查之開端要不因案件係『偵』案或『他』案，而有不同。『偵』、『他』案乃內部分案作業問題，要難因此影響偵查權之行使。苟『他』字案件有犯罪嫌，且認有必要時，應得將之列為被告而以傳票傳喚其到庭，而日後再改為『偵』字案，為起訴或處分乃另一問題。而對涉有犯罪嫌疑之人，以『通知』通知其前來『約談』，於檢察機關似無法律依據，且對該犯罪嫌疑人亦無拘束力。」結論：「採否定說。（註：至『調』字案件，乃上級機關交查之人民陳情案件或其他調查案件，似與犯罪嫌疑無關，而係就現有資料為書面審核，簽准報結）」臺高檢研究意見：「同意原結論。」法務部檢察司研究意見：「同意原結論，以否定說為當。惟否定說：『.....均逕行簽結，而為不起訴處分』，應為『.....均逕行簽結，而不為不起訴處分』之誤。」

註 4：該函指明臺灣高等法院暨所屬法院動員戡亂時期法律修正後有關法律疑義第 6 號提案之法律問題：「大陸地區人民偷渡來臺灣地區犯罪，起訴前人犯已先遣返大陸，案件繫屬後，法院應如何處理？」討論意見：「目前大陸地區與臺灣地區情況特殊，被告縱經合法傳喚，亦因出入境問題無法到庭，自不得依刑事訴訟法第 306 條規定不待其陳述逕行判決，亦不得以通

緝方式處理。建議以行政方式簽結，俟可處理之時機再予處理。」審查意見：「建議以行政方式處理。」研討結果：「報請司法院核示。」司法院第二廳研究意見：「同意審查意見。」

註 5：該函所載臺灣雲林地方檢察署 82 年 8 月 25 日法律座談會之法律問題：「修正獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法（80 年 6 月 3 日行政院發布）第 9 條規定：檢舉貪污瀆職之犯罪，其『匿名或不以真實姓名檢舉者，不予受理』。然則，設有人以匿名信函向檢察機關舉貪污瀆職之犯罪，應否分案偵辦？設有人具名檢舉，經分案調查後，始發見檢舉人姓名不實，甚或冒用人姓名檢舉者，其案件可否據此理由而逕行簽結？」討論意見：「甲說：前開獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法既規定匿名或不以真實姓名檢舉者不予受理，則匿名檢舉之情形應不分案；分案後始查知姓名不實或冒名者，案件應逕行簽結，毋庸繼續偵辦。乙說：刑事訴訟法第 228 條規定，『檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。』前述匿名檢舉等諸情形，亦為檢察官知有犯罪嫌疑之原因，仍應分別分案及繼續偵辦到底。」審查意見：「(一)依照『辦理他案應行注意事項』第 2 條第(5)得分他案辦理。(二)擬採乙說。」座談會研討結果：「同意審查意見(一)，審查意見(二)刪除。」法務部檢察司研究意見：「匿名或不以真實姓名檢舉貪污瀆職者，原則上，不予受理。經分案調查後，始發現其姓

名不實或冒用他人姓名者，原則上，得逕行簽結。惟檢察機關如因上述檢舉而知有犯罪嫌疑者，仍應依刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定辦理。」

註 6：該函敘明主旨：貴署函轉臺灣臺東地方檢察署檢察官與轄區律師座談會提案，有關「『相』案或『他』案中涉嫌人及被害人可否選任律師？」一案，核復如說明二、請查照。說明：「一、復貴署 84 年 5 月 29 日檢義文公字第 6702 號函。二、犯罪嫌疑人是否列為被告，僅係檢察署內部分案作業之問題，在『相』案或『他』案偵辦中，檢察官如將涉嫌人列為犯罪嫌疑人，而實施偵查，實質上即為被告，應可依法選任辯護人。至刑事訴訟法對於告訴人之代理人資格，並未有何限制。」

註 7：該函所指臺灣宜蘭地方檢察署 85 年 2 月 26 日法律座談會之法律問題：「『相』案調查中，檢察官函請內政部警政署入出境管理局限制關係人出境，是否屬於檢察官強制處分權之實施？是否必須簽分或改分『偵』案？」討論意見：「甲說：檢察官於『相』案調查中，如有函請入出境管理機關限制某特定之關係人出境之作為時，即係依據刑事訴訟法所為之強制處分，必須簽分或改分『偵』案。乙說：『相』案調查中，對涉案之關係人為限制出境之措施，僅係為防止關係人出境妨礙調查之手段，檢察官實施該處分，並不必然有一定要將該關係人列為被告而予追訴之意思，故並不一定要簽分或改分『偵』案。」審查意見：「採甲說。依刑事訴訟法第

111 條第 5 項第 120 條及第 121 條規定限制居住係強制處分『辦理他案應行注意事項』第 3 項第(7)應由『他』案改分『偵』案，故以甲說為當。」座談會研討結果：「照審查意見通過，採甲說。」法務部檢察司研究意見：「同意座談會研討結論，以甲說為當。」

註 8：該函明載臺灣高等檢察署臺中檢察分署暨訴訟轄區所屬各署 85 年法律座談會之法律問題：「某甲對現任總統提出告訴，指現任總統涉嫌犯有內亂及外患罪以外之罪，檢察官偵結認應不起訴處分，究應依刑事訴訟法第 252 條第 7 款或第 255 條第 1 項為不起訴處分。」討論意見：「憲法第 52 條規定『總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。』因此，某甲對現任總統之告訴，自應為不起訴處分，惟其不起訴之依據條款究係刑事訴訟法第 252 條第 7 款之無審判權，抑或第 255 條之其他法定原因？實務上未有確切之見解，爰提出討論。」結論：「認應依第 255 條為不起訴處分，因第 252 條第 7 款之無審判權，係指非司法審判權而言，不應援用此款為處分理由。」審查意見：「提會討論。」決議：「第一梯次：照原結論通過。第二梯次：一、原結論改為甲說。二、另增加乙說（附後）三、多數採乙說。乙說：按憲法第 52 條規定：『總統除內亂或外患罪外，非經罷免解職，不受刑事訴究』之意旨，仍刑事追訴權一時不能行使之障礙事由，非屬司法機關對總統無審判權，亦非無管轄權

，更非檢察官對總統無刑事追訴權，蓋依憲法規定意旨，仍許檢察官於總統解職後，就渠於任職總統期間所犯罪行，依法追訴處罰。是故苟對此等案件為不起訴處分，因總統之卸任事由，非屬刑事訴訟法第 260 條所列同一案件得再行起訴之法定事由，致使該不起訴處分，有確定效力，縱嗣後總統解職，亦不得再行分案偵辦，此核與憲法上開規定意旨，即有未符。又按對刑事案件為處分不起訴者，仍本諸檢察官對該刑事案件，業無刑事追訴權之法理（包括業已行使過或事後依法定事由而喪失等），苟刑事追訴權尚未喪失，嗣後於障礙事由消失條件後，檢察官仍後再行追訴渠犯行者，即不宜以不起訴處分方式處理。是故此類案件之處理，應以『依憲法一時無法進行偵查』為理由，由內部予暫時報結，迨總統卸任後再行分案偵辦，併通知當事人知悉。」臺高檢研究意見：「一致採乙說。」法務部檢察司研究意見：「同意臺高檢研究意見，以乙說為當，並通知當事人，說明因憲法第 52 條規定：『總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免解職，不受刑事訴究』，對此類案件暫時簽結，俟總統卸任後再行分案偵辦。」

註 9：該函所列主旨：「貴署陳報臺灣高等檢察署臺南檢察分署暨所屬訴訟轄區各署 90 年 1、2 審檢察官業務座談會一般提案第 8 號有關修法建議增列『偵查中有關犯罪嫌疑人的部分』一案，復如說明二，請查照。」說明：「一、復貴署 90 年 12 月 13 日檢文廉字第 001057 號函。二、針對雲林地

檢署建議修法增列『偵查中有關犯罪嫌疑人的部分』一節，同意貴署尚無修法必要之審查意見，惟補充理由如下：(一)按刑事程序之被告與犯罪嫌疑人均屬涉嫌犯罪之人，依現行刑事訴訟法之規定，原則上法院審判中及檢察官偵查中，稱之為被告，司法警察機關調查中，則稱之為犯罪嫌疑人，俾從其稱謂之不同，而區分其所處之刑事程序階段，此觀刑事訴訟法第 228 條檢察官所從事偵查之對象為被告，第 230 條、第 231 條之司法警察官或司法警察所調查之對象為犯罪嫌疑人；第 71 條偵查中、審判中傳喚之對象為被告，第 71 條之 1 司法警察（官）通知之對象為犯罪嫌疑人，又同法第 207 條規定被告得隨時選任辯護人，犯罪嫌疑人受司法警察官或司法警察調查者亦同等規定意旨自明。(二)檢察官於偵查中發現另有可能涉嫌之人，但未經訊問調查前難以確信其犯嫌，除依法傳喚作證，得以『證人』身分傳喚訊問之外，同法第 63 條前段規定：『審判長、受命推事、受託推事或檢察官指定期日行訴訟程序者，應傳喚或通知訴訟關係人使其到場。』因此，依上開規定，於偵查中對於尚非顯然已具備被告、證人等特定身分之人，應可以『關係人』之身分『通知』其到場。至傳票為具有間接強制性質之訴訟文書，依刑事訴訟法之規定，僅限於被告（第 71 條）、證人（第 175 條）、鑑定人（第 197 條準用人證之規定及第 274 條）、通譯（第 211 條準用人證之規定及第 274 條）及審判日期之被

害人或其家屬（第 271 條第 2 項）適用之，『關係人』則不宜使用。本部 70 年 11 月 5 日法（70）檢字第 13545 號函略以：避免於傳票上使用『關係人』字樣，即為同一旨趣。(3)惟上開受訊問人，無論是『證人』或『關係人』，在訊問中如一旦發現其涉嫌犯罪之證據，且身分將轉變成為被告時，此際應即時告知其身分之轉變事由，並依刑事訴訟法第 95 條之規定告知其權利事項，如其表示欲選任辯護人，並應准許之。如此對於該受訊問人之訴訟權利保障應可兼顧，且就其成為被告後之訊問內容，亦具有被告供述之適格。如該關係人之陳述日後可能作為其他案件之證言者，應依刑事訴訟法第 1 編總則第 12 章證據章之規定，於訊問前告知其證人權利義務及踐行具結之規定，使該陳述內容具有證言之適格。」見法務部公報，第 278 期，頁 32-33。

註 10：該函述及臺灣士林地方檢察署 101 年 8 月 13 日法律座談會之案由：「檢察官對於傳喚他字案件之被告到庭，究以『傳票』或『通知』為適宜？」說明：「(一)甲說：刑事訴訟法第 63 條前段規定：『審判長、受命推事、受託推事或檢察官指定期日行訴訟程序者，應傳喚或通知訴訟關係人使其到場。』依上開規定，於偵查中對於尚非顯然已具備被告、證人等特定身分之人，應可以『關係人』之身分『通知』其到場。是以，因部分之他案被告在未經訊問調查前，難以確認其犯嫌，抑或被告之身分不明或犯罪事實尚未明確，宜以『通知』傳喚

當事人到庭。(二)乙說：刑事訴訟法第 71 條第 1 項規定『傳喚被告，應用傳票。』且上開規定並未區分他案或偵案之被告，而有不同作法。是檢察官傳喚他案被告，倘該被告之身分、年籍已明確，似不宜以『通知』為之，且依刑事訴訟法第 71 條之 1 規定，通知書應為司法警察（官）所使用，又檢察署之通知上並未記載被傳喚之當事人為『被告』之身分，對其訴訟權利保障亦欠周全，故認檢察官傳喚他案被告宜改以傳票為之。(3)丙說：他字案中除犯罪事實或被告身分不明，例外以『通知』通知受訊人到場外，原則上以『傳票』傳喚被告為原則，蓋本署之『通知』並未顯示『稱謂』，故對以『被告』身分應訊之受訊人，權益保障恐有不周，況他字案以傳票傳喚被告，於其未到庭時，改分偵案後即可逕踐行拘提程序，毋庸重行傳喚之程序，亦能節省郵費及達訴訟經濟之效。」討論意見：「採丙說。」審查意見：「採丙說。按『傳喚被告，應用傳票。』為刑事訴訟法第 71 條第 1 項明文規定，是傳喚被告即應以傳票為之，始符合刑事訴訟法之規定，不宜因案件冠字而有區別。惟若他案中因被告身分或犯罪事實有一不明，而有查證必要時，為免直接以載有『被告』稱謂之傳票傳喚，過於突兀，應得以『通知』通知受訊人，以免造成民眾困擾。」決議：「同意審查意見，採丙說。」臺高檢研究意見：「採丙說。」法務部研究意見：「同意臺高檢研究意見。」

註 11：刑事訴訟法第 252 條規定：「案件

有左列情形之一者，應為不起訴之處分：

- 一、曾經判決確定者。
- 二、時效已完成者。
- 三、曾經大赦者。
- 四、犯罪後之法律已廢止其刑罰者。
- 五、告訴或請求乃論之罪，其告訴或請求已經撤回或已逾告訴期間者。
- 六、被告死亡者。
- 七、法院對於被告無審判權者。
- 八、行為不罰者。
- 九、法律應免除其刑者。
- 十、犯罪嫌疑不足者。」

註 12：曾任法務部常務次長、法務部司法官訓練所所長與司法院祕書長及政大法律系教授之學者朱石炎主張：「關於偵查之方法，有所謂任意偵查與強制偵查者，此種區分，源自日本。該國刑事訴訟法第 197 條第 1 項前段規定：『為達成偵查目的，得為必要之調查。』而同條項但書則謂：『但強制處分，除法律有特別規定者外，不得為之。』日本檢察官無權簽發傳票，除經依法拘捕或羈押者外，僅得通知嫌犯或嫌犯以外之人到場接受調查（見日刑訴 § 98、223），不具強制性，此即所謂任意偵查模式，受通知人未受意思自由之壓抑或其他限制，並無到場義務，即使到場後，仍可隨時離去。於是，在日本學術及實務上乃有任意偵查與強制偵查之區分。日本檢察官辦案以任意偵查為原則，如需採取強制偵查，須受『強制處分法定主義』之約束。我國檢察官有權簽發傳票傳喚被告或證人到場應訊，對

於無正當理由不到場者得予拘提，與日本法制有別。司法院釋字 392 號解釋理由書指明檢察官為偵查之主體，我國刑事訴訟法（下稱本法）對於檢察官辦理案件稱曰偵查（如 § 228）、訊問（如 § 245、248、248 之 1），而對於司法警察人員辦理案件則曰調查（如 § 229 至 231）、詢問（如 § 71 之 1、196 之 1），自各該不同用詞可知，司法警察人員調查犯罪蒐集證據，除別有規定外（如 § 130 至 131 之 1），應以任意（非強制）方式進行為原則。至若檢察官辦理案件可否採取任意偵查之方式進行，法無明文，遂有所謂『他』字案之產生（下稱他案）。關於他案具體規範，最初係由司法行政部以 63 年 11 月 22 日台（63）函刑字第 09904 號函下達實施，內容甚為嚴謹（全文見該部公報第 3 期），函文並說明他案採用『簽結』屬於內部行政上之處理方法，在訴訟法上並無依據。該部改制為法務部後，原仍維持一貫立場，可惜日久漸趨寬鬆。他案由於是否涉及特定人犯罪尚未明瞭，乃冠用『他』字俾與已有特定被告之『偵』字案有所區別。傳喚，須以被告、證人為對象，且係間接強制處分，他案不容使用，法務部 70 年 11 月 5 日法（70）檢字第 13545 號函主旨謂，『檢察官對於尚未列有被告之他案如須查詢時，可酌以便宜方法通知其到場。』由此可知他案屬於任意偵查性質。對於受通知之人（即約詢對象）已往使用某君或某某先生女士為稱呼，本無不妥，法務部 91 年 3 月 25 日法（91）檢字

第 0090047562 號函謂『依本法第 63 條前段規定可用關係人身分通知其到場』云云，殊不知他案既非該條所稱『指定期日行訴訟程序』，即與規定不符，且條文內『訴訟關係人』一詞係總稱而非稱呼，對於個別之人仍應載明具體稱呼，此觀傳喚被告或通知檢察官時，不因本法第 3 條而可使用『當事人』作籠統稱呼即明。既曰『通知』而非『傳喚』，則受通知之人即無到場義務，縱使到場接受約詢，仍可隨時離去，書記官當場所作筆錄，只能稱為『談話筆錄』。檢察實務所見，有於他案進行詢問前告知本法第 95 條第 1 項各款事項者，在程序上實已將約詢對象認之為被告，又如令其具結作證者，由於應先查明其與『被告』有無本法第 180 條第 1 項之關係，足見已經產生被告，凡此皆已逾越任意偵查之界限。尤有甚者，倘若先將約詢對象作為『證人』令其具結作證，隨又變更為『被告』身分予以偵訊，則自任意偵查轉為強制偵查，在時間上毫無緩衝區隔，即使告以『得選任辯護人』，既已無法自由離去，何能妥為選聘律師，容或有預聘律師在場外等候以備不時之需者，究非常態事例。上述情形，不僅影響被告合法權益，且易導致疲勞訊問，顯有未妥。』亦即他案不得為強制偵查。」見朱石炎（民 106），刑事訴訟法論（頁 352-353），臺北市：三民。

註 13：德國刑事訴訟法制將提起公訴前之程序，區分為偵查程序與前偵查程序。依德國刑事訴訟法第 152 條及第

160 條之規定，於前偵查程序，檢察官係根據現有知悉之事實，判斷是否已構成可追訴被告犯行之初始犯罪嫌疑，若檢察官認缺乏足夠之事實依據，而無法認定已達初始犯罪嫌疑，則檢察官不會開始進行偵查程序。質言之，唯有當檢察官認已具有足夠之事實依據時，檢察官始應開啟偵查程序，此觀德國刑事訴訟法第 152 條之規定自明，故「足夠之事實依據」即為檢察官啟動偵查程序之法定要件。由於德國刑事訴訟法制將提起公訴前之程序，區分為偵查程序與前偵查程序，故德國檢察機關亦據此作為案件冠字號之分野。若屬前偵查程序之案件，案件之冠字號為 AR（Allgemeine Register）一般登記；若屬偵查程序之案件，倘該案已可特定犯罪嫌疑人，則案件之冠字號為 Js（Js-Register），如該案之犯罪嫌疑人仍屬不明，則案件之冠字號為 UJs（UJs-Register）。綜上，德國檢察機關就承辦中案件，亦依其業務需要而區分不同之冠字號，此與我國檢察機關以「辦理他案應行注意事項」、「分案報結要點」而將承辦中之案件區分不同之冠字號的方式雷同。

註 14：見連孟琦譯，德國刑事訴訟法，臺北市：元照。

註 15：見吳麗琪譯（民 87），德國刑事訴訟法（頁 407-413），臺北市：三民。

註 16：見連孟琦譯，德國刑事訴訟法，臺北市：元照。

註 17：見吳麗琪譯（民 87），德國刑事訴訟法（頁 407-413），臺北市：三

民。

註 18：日本地域警察運營規則第 28 條 3 項、最判昭 55 年 9 月 22 日により職務質問とは異なることが認められた。

註 19：高田卓爾（1990），刑事訴訟法（二訂版，頁 312-313），青田書院。池田修、前田雅英（2006），刑事訴訟法講義（第 2 版，頁 81-84），東京大學出版會。

註 20：日本刑事訴訟法第 259 條規定：「檢察官は、事件につき公訴を提起しない処分をした場合において、被疑者の請求があるときは、速やかにその旨をこれに告げなければならない。」意即檢察官就不起訴處分，經犯罪嫌疑人請求應儘速告知。

第 260 條規定：「檢察官は、告訴、告発又は請求のあつた事件について、公訴を提起し、又はこれを提起しない処分をしたときは、速やかにその旨を告訴人、告発人又は請求人に通知しなければならない。公訴を取り消し、又は事件を他の檢察庁の檢察官に送致したときも、同様である。」意即檢察官就告訴、告發或請求事件，為起訴或不起訴處分時，應立即通知告訴人、告發人或請求人。撤回起訴或移轉管轄時亦同。

第 261 條規定：「檢察官は、告訴、告発又は請求のあつた事件について公訴を提起しない処分をした場合において、告訴人、告発人又は請求人の請求があるときは、速やかに告訴人、告発人又は請求人にその理由を告げなければならない。」意即檢察官就告訴、告發或請求事件，為起訴

或不起訴處分時，受到告訴人、告發人或請求人之請求時，應立即告知告訴人、告發人或請求人處分理由。

註 21：高田卓爾（1990），刑事訴訟法（二訂版，頁 368-369），青田書院。

註 22：第 267 條之 2 規定：「裁判所は、第 266 條第 2 号の決定をした場合において、同一の事件について、檢察審査会法（昭和 23 年法律第 147 号）第 2 條第 1 項第 1 号に規定する審査を行う檢察審査会又は同法第 411 條の 6 第 1 項の起訴議決をした檢察審査会（同法第 411 條の 9 第 1 項の規定により公訴の提起及びその維持に当たる者が指定された後は、その者）があるときは、これに当該決定をした旨を通知しなければならない。」

註 23：例如相驗時明顯確認為他殺，但無法找到特定犯人。

註 24：告訴，係指告訴權人向偵查機關陳述犯罪事實所為請求訴迫的意思表示。

註 25：通訊保障及監察法第 5 條規定：「有事實足認被告或犯罪嫌疑人有下列各款罪嫌之一，並危害國家安全、經濟秩序或社會秩序情節重大，而有相當理由可信其通訊內容與本案有關，且不能或難以其他方法蒐集或調查證據者，得發通訊監察書。一、最輕本刑為 3 年以上有期徒刑之罪。二、刑法第 1 條第 2 項之預備內亂罪、第 101 條第 2 項之預備暴動內亂罪或第 106 條第 3 項、第 109 條第 1 項、第 3 項、第 4 項、第 121 條第 1 項、第 122 條第 3 項、第 131 條第 1 項、第

142 條、第 143 條第 1 項、第 144 條、第 145 條、第 201 條之 1、第 256 條第 1 項、第 3 項、第 257 條第 1 項、第 4 項、第 298 條第 2 項、第 300 條、第 339 條、第 339 條之 3 或第 346 條之罪。三、貪污治罪條例第 11 條第 1 項、第 4 項關於違背職務行為之行賄罪。四、懲治走私條例第 2 條第 1 項、第 2 項或第 3 條之罪。五、藥事法第 82 條第 1 項、第 4 項或第 83 條第 1 項、第 4 項之罪。六、證券交易法第 173 條第 1 項之罪。七、期貨交易法第 112 條或第 113 條第 1 項、第 2 項之罪。八、槍砲彈藥刀械管制條例第 12 條第 1 項、第 2 項、第 4 項、第 5 項或第 13 條第 2 項、第 4 項、第 5 項之罪。九、公職人員選舉罷免法第 102 條第 1 項第 1 款之罪。十、農會法第 47 條之 1 或第 47 條之 2 之罪。十一、漁會法第 50 條之 1 或第 50 條之 2 之罪。十二、兒童及少年性剝削防制條例第 32 條第 1 項、第 3 項、第 4 項、第 5 項之罪。十三、洗錢防制法第 11 條第 1 項至第 3 項之罪。十四、組織犯罪防制條例第 3 條第 1 項後段、第 2 項後段、第 6 條或第 11 條第 3 項之罪。十五、陸海空軍刑法第 14 條第 2 項、第 17 條第 3 項、第 18 條第 3 項、第 19 條第 3 項、第 20 條第 5 項、第 22 條第 4 項、第 23 條第 3 項、第 24 條第 2 項、第 4 項、第 58 條第 5 項、第 63 條第 1 項之罪。十六、營業秘密法第 13 條之 2 第 1 項、第 2 項之罪。十七、森林法第 52 條第 1 項、第 2 項之罪。十八、廢棄物清理法第

46 條之罪。前項通訊監察書，偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權以書面聲請該管法院核發。聲請書應記載偵、他字案號及第 11 條之事項，其監察對象非電信服務用戶，應予載明；並檢附相關文件及監察對象住居所之調查資料，釋明有相當理由可信其通訊內容與本案有關，且曾以其他方法調查仍無效果，或以其他方法調查，合理顯示為不能達成目的或有重大危險情形。檢察官受理聲請案件，應於 4 小時內核復；如案情複雜，得經檢察長同意延長 4 小時。法院於接獲檢察官核轉受理聲請案件，應於 48 小時內核復。審判中由法官依職權核發。法官並得於通訊監察書上對執行人員為適當之指示。前項聲請不合法定程序、不備理由、未經釋明或釋明不足者，法院應予駁回。其聲請經法院駁回者，不得聲明不服。執行機關應於執行監聽期間內，每 15 日至少作成 1 次以上之報告書，說明監聽行為之進行情形，以及有無繼續執行監聽之需要。檢察官或核發通訊監察書之法官並得隨時命執行機關提出報告。法官依據經驗法則、論理法則自由心證判斷後，發現有不應繼續執行監聽之情狀時，應撤銷原核發之通訊監察書。通訊監察書之聲請，應以單一監察對象為限，同一偵、他字或相牽連案件，得同時聲請數張通訊監察書。」

註 26：本院「據報載：立法院院長王○○事涉『司法關說』乙案，儼然已成全民共同關切之重大事項，其涉政治爭議部分，固非監察院所宜過問，惟就

法律層面而言，法務部前部長曾○○及臺灣高等法院檢察署檢察長陳○○於處理該『關說』案過程是否適法？又最高法院檢察署檢察總長黃○○對於本案涉案人員所為之蒐證，包括約詢或監聽等，及相關處理方式是否涉有違失？均有深入瞭解之必要等情案」調查報告（103 司調 0005）。

註 27：鄭○○檢察官曾於 102 年 11 月 4 日本院約詢時，就關說案等之擴線監聽與 100 年度特他字第 61 號案件（下稱本案）之各相關連性，表示：「本案主要是由某高院法官開始，後來律師與練嫌（四海幫）有涉及吳○○的關說案，依刑事訴訟法相牽連案件之原則，所以我們就擴線偵辦。續監與擴線難以區別，究續監多少次，我沒有去細算。」黃檢察總長於本院 102 年 10 月 18 日約詢時說明：「因為這 90 萬元沒有人檢舉，該法官又交代不清楚，所以才找到該法官這段時間承辦的案子，有一個組織犯罪的案子被判無罪，而律師、承辦法官與某男行賄法官案的同質性比較高，才從練嫌監聽到柯立委。實務上一個他字案一直掛下來，這個是很正常的，以該法官的涉收賄 90 萬元部分，後來分他字案來辦，對人要監聽時，還要單獨抽出來分一個聲監字，不會說一案吃到飽，監聽一定有案號，如果查到犯罪事實明確時，還要再分他案或偵案，後來我們發現這個錢和吳○○無關，所以結案處理。另一個我們從來沒有超過 30 天，期滿前都有聲請續監，只有從 5 月 16 日監聽柯立委到 9 月 5 日。……當時該案的被告是不

明。還是可以聲監，而且屬於貪瀆都是特偵組所管。向來都是一個案號一直下來的。從整體來看，不能只從關說表面來看，如果有所許諾不正利益，會變成貪污治罪條例第 5 條的規定，就符合 3 年以上有期徒刑。所以這個通訊保障及監察法的嫌疑，和搜索的相當理由一樣，在實務上大概是 50% 左右的心證。美國的搜索是約 45.78%，而我國搜索及監聽是相同心證程序，大約是 50% 左右，還比較高。貪瀆案是密室進行，監聽往往是必要手段。……我們瞭解林檢察官是練歷缺，而陳檢察長又講她是曾部長的人，合理懷疑可能補林檢察官正缺而涉及不正利益交換，所以自 7 月 13 日先行監聽，再調卷。案件怎麼辦，要看有無決心。本案重點在是否有不正利益交換，本案是對頭和尾，即林檢察官和柯立委，我們認為如果柯立委的無罪判決登出來，她很容易與其他人在交談中講出。第二，她升遷，照我們看法她能力和績效還不足升遷。第三是她被傳喚後可能對外談及。是以對她監聽。所以關說是王院長和柯立委，被關說者是曾部長、陳檢察長及林檢察官。實施監聽的結果，查獲到王院長咬到曾部長、林檢察官咬到陳檢察長。」

註 28：中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例第 28 條第 3 款與中華人民共和國行政監察條例第 20 條第 3 款稱，「雙規」者，「在規定時間、規定地點，就案件所涉及的問題作出說明」。中華人民共和國國家監察法第 22 條規定：「調查人涉嫌貪汙賄賂

、失職瀆職等嚴重職務違法或者職務犯罪，監察機關已經掌握其部分違法犯罪事實及證據，仍有重要問題需要進一步調查，並有下列情形之一的，經監察機關依法審批，可以將其留置在特定場所。」

訴願決定書

一、院台訴字第 1073250036 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1073250036 號

訴願人：○○○

訴願人因陳情事件，不服本院 107 年 9 月 18 日院台業肆字第 1070781418 號函及同年 9 月 21 日院台業伍字第 1070781527 號函所為函復，提起訴願，本院決定如下：

主文

訴願不受理。

理由

一、按訴願法（下稱本法）第 1 條第 1 項規定：「人民對中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定」、第 2 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願」、第 3 條第 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關，就公法上具體事件所為之決定或其

他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」及第 77 條第 8 款規定：「訴願事件有左列情形之一者，應為不受理之決定……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者」。

二、訴願人不服本院上開 107 年 9 月 18 日院台業肆字第 1070781418 號函（下稱 107 年 9 月 18 日函）及 107 年 9 月 21 日院台業伍字第 1070781527 號函（下稱 107 年 9 月 21 日函），於 107 年 10 月 11 日（本院收文日期）向本院提起訴願，其訴願理由略謂：

本院於 107 年 2 月 6 日發出院台業伍字第 1070160352 號函前應已知悉前述法務機關包庇等情事，惟無視公務員違法之嚴重，持續消極發函應付；又以 107 年 9 月 18 日函，竟將前述司法官洩密及違法通緝案混雜於他案併辦，涉嫌魚目混珠，以消化積案。另以 107 年 9 月 21 日函要求訴願人「參酌該等復函意旨」，即無視訴願人檢舉○○地檢署查復缺失而不調查云云。

三、緣訴願人因向○○市就業服務處○○就業服務站申請勞工失業給付，遭該站要求提供離職證明，認涉違反相關規定；以及訴願人認臺灣○○地方法院檢察署（下稱○○地檢署）檢察官涉不當指揮○○市政府警察局○○分局員警，違法逮捕渠等情，遂向本院提出陳情。本院以 107 年 9 月 18 日函復略以，請其依「監察院收受人民書狀及處理辦法」（下稱處理辦法）第 4 條、第 5 條及第 12 條第 2 款等規定，詳予敘明事實經過及公務人員或機關所涉違失情事，並檢附相關佐證資料，及敘明案件是否尚

在司法偵審程序中？倘是，請渠靜候審理結果；如有任何陳述或意見，請渠逕向該管司法機關提出，以維權益；俟全案訴訟終結確定後，如仍認公務人員或機關涉有違失情事，請再詳予敘明並檢附檢察署處分書類、歷審法院判決書等相關佐證資料影本供參。又訴願人因○○地檢署偵辦 105 年度偵字第○○號案件，認承辦檢察官及書記官蓄意將相關訴訟文書另寄他址，嗣後以訴願人拒不到案而發布通緝，涉有違失等情，向本院提出陳情。本院以 107 年 2 月 6 日院台業伍字第 1070160352 號函請法務部處理，經該部函轉○○地檢署，由該署以 107 年 4 月 2 日○檢坤黃 107 調 7 字第 32264 號函逕復訴願人；惟訴願人不服上開函復，續向本院陳情，本院復以 107 年 4 月 27 日院台業伍字第 1070780617 號函請法務部處理，業由○○地檢署以 107 年 8 月 13 日○檢坤孝 107 調 22 字第 080156 號函復訴願人在案。嗣訴願人再就相同事由向本院陳訴，經本院以 107 年 9 月 21 日函復訴願人，請渠參酌○○地檢署上開 107 年 4 月 2 日及同年 8 月 13 日函復意旨。訴願人不服本院上開 107 年 9 月 18 日函及 107 年 9 月 21 日函，認本院無視○○市就業服務處○○就業服務站、○○地檢署之缺失而未予調查，有相互推諉怠惰之情事，遂向本院提起訴願，請求撤銷上開二函，由本院自行調查。

四、按政府機關單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非屬訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，即非法之所許。次按憲法增修條文

第 7 條第 1 項規定：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權……。」人民向本院所為之檢舉或陳情案件，係使本院知悉公務人員可能涉有違法失職之情事，而本院或監察委員對該檢舉或陳情案件所敘述之事實，是否有加以調查之必要，甚而進一步提出彈劾、糾舉或糾正，係屬本院及監察委員「依據法律獨立行使職權」之裁量事項，與公法上請求權，尚屬二事。（最高行政法院 62 年裁字第 41 號判例及 105 年裁字第 630 號行政裁定意旨參照。）又依監察法第 4 條規定：「監察院及監察委員得收受人民書狀，其辦法由監察院定之。」本院依上開授權規定，訂定處理辦法，作為本院收受及處理人民書狀之依據。依處理辦法第 10 條規定：「人民書狀應由監察業務處就陳訴事由查明有無前案及第十一條、第十二條規定情事後，簽擬處理方式（處理原則如附表）……」，同條附表規定：「『委託調查』：認案情有進一步瞭解必要，而委託有關機關或其上級機關查明者；『逕復陳訴人』：一、認被訴人或機關處理並無違誤者。……九、陳訴內容不明確或檢附資料不齊全應補充說明或補送資料者……」是本院收受人民書狀有多種處理方式，即得視案情函請權責機關查處逕復，或請陳情人再敘明陳訴內容並檢附相關佐證資料；經機關處理後若無違誤後逕復。查本件訴願人不服之函文，係本院本於監察職權處理人民陳情書狀時，對有關本院及相關機關處理情形之函復，究其內容乃事實敘述或理由說明之觀念通知，並非就具體公法事件所為對外具有法律效果之行政行為，

亦未對訴願人之請求有所准駁或對其權利義務發生任何規制作用，自非屬行政處分，亦非屬訴願人依法申請之案件。本件訴願之提起，於法未合，應不予受理。

五、據上論結，本件訴願為不合法，爰依本法第 77 條第 8 款規定，決定如主文。

中華民國 107 年 11 月 29 日

院長 張博雅