

美國證券交易委員會（SEC）行政 法官內部任命之合憲性爭議

邱筱雯*

簡好庭**

壹、前言

美國憲法的任命條款（Appointments Clause of the Constitution, Art. II, § 2, cl. 2.）主要針對兩種型態官員的任命程序為規範：一為「首要官員」（principal officers），其由總統依參議院之建議與同意後任命；另一為「次級官員」（inferior officers），此種類型之政府官員可能經由國會授權由總統（President）、部門首長（the Heads of Departments）或司法機關（the Courts of Law）來任命¹。

在美國法律制度下，公法爭議（諸如對某種法律是否違憲，政府官員某種行為是否合法，對行政機構，administrative and regulatory agencies行使公權力所生法律爭議之訴訟）亦受民事訴訟法之規範，此亦其制度之一特色²。在美國對公法爭議通常首先在行

政機構內部處理，不服之民眾可對該機關之決定向法院（地方法院或上訴法院）提起上訴（稱為行政機構之司法審查，judicial review of administrative agencies），或由當事人對該機構官員提起訴訟而進入法院³。

美國證券交易委員會（The U.S. Securities and Exchange Commission，下稱SEC）是一聯邦機構，其被授權對於違反聯邦證券交易法之人進行執法行動（enforcement action）⁴。上開執法行動可能包含於聯邦法院中提起民事訴訟或是於「行政法官」（Administrative Law Judge, 下稱ALJs，其任命程序與職權將於第二章為詳細說明）面前所進行之行政程序⁵。

美國在經歷2008年金融危機後，於2010年7月由總統簽署頒布《華爾街改革和消費者保護法》（Dodd-Frank Wall Street Reform and

* 本文作者係國立交通大學科技法律學院科技法律研究所博士候選人、美國杜克大學法學院訪問學者、律師

** 本文作者係美國杜克大學法律碩士（LLM）

註1：U.S. CONST. art. II, § 2, cl. 2. 原文為：「the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.」。

註2：楊崇森，〈美國民事訴訟制度之特色與對我國之啟示〉，《軍法專刊》，第56卷第5期，2010年，頁3。

註3：楊崇森，同前註，頁4。

註4：15 U.S.C. § § 77h-1, 78d, 78o, 78u-3.

註5：Bandimere v. SEC, 844 F.3d 1168, 1171 (10th Cir. 2016).

Consumer Protection Act，簡稱Dodd-Frank Act），該法首次賦予SEC在會內審理程序（in-house adjudication）中去尋求罰款處分（monetary penalties）之權力，在此之前SEC僅具有權限向聯邦地方法院訴請類似之處罰，在Dodd-Frank Act制定後，SEC可在ALJs之審理或於聯邦法院提起之民事訴訟二管道中做選擇⁶。此一規定讓SEC很快發現其具有重大之主場優勢⁷。於華爾街日報（Wall Street Journal）所作之報告中顯示，自2010年10月至2015年3月間，SEC所發起之執法案件（enforcement）於SEC內部行政法官審理中有86%之勝訴率，高於其在聯邦法院所提起之民事訴訟案件70%之勝訴率⁸。華爾街日報另特別指出，在2014年當年，SEC所發起之執法案件（enforcement）於SEC內部行政法官審理中有100%之勝訴率，然其在聯邦法院所提起之民事訴訟案件卻只有61%之勝訴率⁹。又以2017年為例，SEC的ALJs共做出121個初步決定（initial decision），並舉行16次聽證會（hearings），這些訴訟總計達到300萬美元

之非法所得歸入金額（disgorgement）與100萬元美元之民事罰款（civil penalties）¹⁰。

SEC在內部行政法官所進行之行政審理程序普遍勝訴率較於聯邦地方法院進行的民事訴訟程序為高。然針對SEC行政法官之任命程序是否符合美國憲法之規定卻備受爭議。在2016年8月所判決之Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC¹¹案件中，美國哥倫比亞特區聯邦巡迴上訴法院（United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit，下稱D.C.巡迴上訴法院）作出有利於SEC之判決，其參考在Landry v. FDIC¹²案中，D.C.巡迴上訴法院認為若被任命者欠缺核發最終決定之權限時，其即不被視為是下級官員¹³之見解，認為SEC內之「行政法官」並非「次級官員」（inferior officers），因為其缺乏授權去核發SEC之最終決定¹⁴，因而認定ALJs無須依憲法任命條款進行任命程序。

然而4個月後，於2016年12月，聯邦第10巡迴上訴法院（U.S. Court of Appeals for the Tenth Circuit）於Bandimere v. SEC¹⁵案件中卻

註6：Linda Jellum, Moses Tincher, *The Shadow of Free Enterprise: The Unconstitutionality of the Securities & Exchange Commission's Administrative Law Judges*, 70 SMU L. Rev. 3, 5 (2017).

註7：Id.

註8：Jean Eaglesham, Fairness of SEC Judges Is in Spotlight, Wall St. J. (Nov. 22, 2015, 9:25 PM), <http://www.wsj.com/articles/fairness-of-sec-judges-is-in-spotlight-1448236970>.

註9：See Nate Raymond, U.S. Judge Criticizes SEC Use of In-House Court for Fraud Cases, Reuters (Nov. 5, 2014, 1:37 PM), <http://www.reuters.com/article/2014/11/05/sec-fraud-rakoff-idUSL1N0SV2LN20141105>.

註10：U.S. Securities Exchange Commission, *Office of Administrative Law Judges*, <https://www.sec.gov/page/aljsectionlanding>(last visited June. 6, 2018).

註11：Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC, 832 F.3d 277 (D.C. Cir. 2016).

註12：Landry v. FDIC, 204 F.3d 1125 (2000).

註13：Id., at 1134.

註14：Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC, *supra* note 11, at 286-87.

註15：Bandimere v. SEC, 844 F.3d 1168 (10th Cir. 2016).

做出完全相反之結論而因此造成巡迴區分歧（Circuit Split）之結果。該案件中上訴人主張SEC的ALJs係下級官員而應依任命條款進行任命，ALJs未依正當程序任命而違憲；另一方面SEC則主張ALJs僅為其「雇員」（employee），故無需依任命條款任命，ALJs所為之決定均合法（詳本文後述）。聯邦第10巡迴上訴法院參考在1991年聯邦最高法院於Freytag v. Commissioner¹⁶案之裁決中，聯邦最高法院認為美國稅務法院的特別審理法官（U.S. Tax Court special trial Judge）乃係下級官員（inferior officers），因其等具有重要之裁量權，其可以聽取證言、進行審理、裁決證據之可容許性、具有權力去執行證據開示命令之遵循情況¹⁷。而SEC的ALJs一樣具有權限去聽取證言、進行審理、裁決證據之可容許性，只是其欠缺去核發藐視法庭命令（contempt orders）的權限¹⁸。故聯邦第10巡迴上訴法院認為SEC的行政法官為下級官員，其任命未符合美國憲法之要求而違憲¹⁹。

此巡迴區分歧之結果使得實務上就ALJs所做之裁決是否合憲有效備受爭議，且此議題之重要性在於若SEC的ALJs任命程序違反憲

法，整個ALJs系統需要被修正，而SEC也可能不是唯一一個違反憲法任命程序的單位²⁰，所造成之影響堪稱廣泛，故為美國學術與實務界高度重視。現Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC案件中之上訴人亦向聯邦最高法院提起上訴，該案已經受理²¹，各界均在等待其判決結果，亦將對美國證券市場監理造成重大影響。

本文將依次介紹美國SEC行政法官之任命與職權、行政法官內部任命之合憲性爭議——巡迴區分歧、最新實務發展與我國之制度比較，其能藉此使國內學者與實務工作者對於美國憲政議題與證券市場監理最新重大實務爭議有更進一步及完整之認識。

貳、SEC行政法官（Administrative Law Judge）之任命與職權

SEC之任務在於保護消費者、維持公平及有效率之證券市場，並促進資本形成²²。SEC為一獨立機關，有5位專門委員（commissioners），其均經由總統經參議院同意後任命²³。SEC的權力隨著時間與需要逐漸擴增²⁴。1984年時

註16：Freytag v. Commissioner, 501 U.S. 868 (1991)。

註17：Id, at 881-82.

註18：5 U.S.C. § 556(c).

註19：Bandimere v. SEC, *supra* note 15, at 1179-82.

註20：Linda Jellum, *supra* note 6, at 8.

註21：Supreme Court of the United States, No.17-130, available at:

<https://www.supremecourt.gov/docket/docketfiles/html/public/17-130.html>.

註22：The Role of the SEC, INVESTOR.GOV, <http://investor.gov/introduction-investing/basics/role-sec> (last visited June. 6, 2018).

註23：15 U.S.C. § 78d(a).

註24：Linda Jellum, *supra* note 6, at 10.

國會授權SEC得於地方法院中就內線交易案件尋求民事罰款 (civil monetary penalties)²⁵。1990年時，國會首次授權SEC得就任何違反證券交易法之行為人進行行政審理程序²⁶。然就非受其實體監管之個體 (Registered entities)²⁷，SEC的執法部門仍須向聯邦地方法院尋求民事罰款，而在聯邦地方法院審理過程中，被告得依照憲法第7修正案提起受陪審團審判之權利，並可申請審前動議和請求證據開示，然在SEC的內部裁決 (in-house adjudications) 程序中均無此權利²⁸。2009年金融危機爆發後，國會通過Dodd-Frank Act，授權SEC得逕行選擇以向聯邦法院提起民事訴訟方式或內部行政程序追訴行為人違反證券交易法之責任²⁹。因為行為人於行政程序中並無權利要求陪審團審判，亦無權利提起審前動議，僅有少數權利去獲得證據開示，行政程序之進行對於SEC來說較為有利³⁰。

行政程序法 (Administrative Procedure Act, APA) 授權包含SEC在內之機關去建立正式的、在行政法官 (ALJs) 前進行的內部行政程序³¹。當行政程序法剛制訂時，ALJs被稱為「聽證審查員」 (hearing examiners)³²，他們監督聽證程序的進行，其並不具有獨立性，機關可控制分派予其之任務、酬金、擢升制度與職位之去留³³。就行政程序法規定之爭論，有認為國會應建立一聯邦行政法院 (federal administrative court) 去專司處理行政案件者³⁴，亦有建議國會創立由法官組成的中央小組以成為獨立的行政司法機構³⁵，惟上開二提議均被國會所否決³⁶。

1946年時，國會採行了第3種方式，包含設下一些保護措施³⁷。首先，國會避免機關人員同時具有立法者、調查者、追訴者與陪審員等角色³⁸。因此APA要求將追訴的功能 (prosecuting functions) 和審判的功能

註25：Insider Trading Sanctions Act of 1984, Pub. Law No. 98-376, § 2, 98 Stat. 1264, 1264-65 (1984).

註26：Securities Enforcement Remedies and Penny Stock Reform Act of 1990, Pub. L. No. 101-429, § § 102, 203, 104 Stat. 931, 933-35, 939-40 (1990).

註27：受監管個體主要包含證券經紀人 (broker-dealers) 與投資顧問 (investment advisers)。Linda Jellum, Moses Tincher, *supra* note 6, at 10.

註28：Linda Jellum, *Id.* 17 C.F.R. § § 201.233-234 (2016).

註29：15 U.S.C. § § 78u(d), 78u-1, 78u-2, 78u-3 (2012).

註30：Linda Jellum, *supra* note 6, at 11.

註31：5 U.S.C. § 3105 (2012).

註32：5 U.S.C. § 557(b) (2012).

註33：Malcolm Rich, *Adapting the Central Panel System: A Study of Seven States*, 65 JUDICATURE 246, 246 (1981).

註34：John D. O'Reilly, Jr., *The Federal Administrative Court Proposal: An Examination of General Principles*, 6 FORDHAM L. REV. 365, 365-66 (1937).

註35：Malcolm Rich, *supra* note 33, at 246-47.

註36：5 U.S.C. § 551 et seq. (2012).

註37：Linda Jellum, *supra* note 6, at 13.

註38：5 U.S.C. § 554(d)(2) (2012).

(adjudicating functions) 分離³⁹。在同一案件中負責調查與追訴之人員即不可以於相同案件中進行審理角色⁴⁰。亦即APA試圖讓行政審理程序更接近聯邦司法程序⁴¹。又APA修正使這些「審查員」(examiners)首次被稱為「行政法官」(ALJ)⁴²，並使他們的地位更接近憲法Article III之法官⁴³。

SEC承認其內部之ALJs並非經總統、普通法院(a court of law)或部門首長所任命⁴⁴。依據5 U.S.C. § 3105，每一機構應依其所需數量任命行政法官。機構透過由人事管理辦公室(Office of Personnel Management, OPM)允許採用之「擇優選擇」(merit-selection)方法聘用行政法官⁴⁵。ALJs的候選人必須是領有執照之律師，且必須有至少7年以上之訴訟經驗⁴⁶。人事管理辦公室將主持一場考試

並以考試結果就候選人進行排名⁴⁷，機構可能從排名前三的候選人中進行選擇⁴⁸。SEC的首席行政法官(head SEC ALJ)將從排名前三的候選人中聘用，且須經過SEC的人力資源辦公室之許可⁴⁹。一旦被正式聘用，ALJs將收到職業任命⁵⁰，且僅在有正當理由時(good cause)才能免除其職位⁵¹。而其他的ALJ則由首席行政法官進行任命⁵²。

SEC有權分派除了規則制定權(rulemaking)以外之權力予ALJs⁵³。SEC的ALJs的主要職權為：(1)宣誓和確認；(2)核發傳票；(3)對提出證明的裁決(Rule on offers of proof)；(4)檢驗證人證言；(5)決定聽證的進程；(6)主持聽證前會議；(7)對動議進行裁決；(8)除非雙方當事人拋棄，ALJs得提出初步決定(initial decision)與結論，並核發適當之命令⁵⁴。

註39：5 U.S.C. § 554(d).

註40：5 U.S.C. § 554(d).

註41：Linda Jellum, *supra* note 6, at 13.

註42：Marvin H. Morse, *The Administrative Law Judge: A New Direction for the Corps?* 30 FED. B. NEWS & J. 398, 401 n.2 (1983).

註43：Linda Jellum, *supra* note 6, at 14.

註44：SEC Release No. 9972, 2015 WL 6575665, at 19.

註45：5 U.S.C. § 1302; 5 C.F.R. § 930.201.

註46：5 C.F.R. § 930.204.

註47：5 C.F.R. § 337.101.

註48：See Vanessa K. Burrows, *Administrative Law Judges: An Overview* CONG. RES. SERV. 2 (Apr. 13, 2010), <https://perma.cc/T8YY-EE7F>.

註49：Notice of Filing at 2, Timbervest, LLC, File No. 3-15519, <https://perma.cc/G8M2-36P3>.

註50：5 C.F.R. § 930.204(a).

註51：5 U.S.C. § 5372.

註52：Linda D. Jellum, *Why the Securities and Exchange Commission's Administrative Law Judges are Unconstitutional*, Compliance and Enforcement, https://wp.nyu.edu/compliance_enforcement/2017/03/17/why-the-securities-and-exchange-commissions-administrative-law-judges-are-unconstitutional/ (last visited June. 6, 2018).

註53：15 U.S.C. § 78d-1(a).

註54：17 C.F.R. § 200.14(a) (2016).

SEC所進行之程序具有其特殊性，聯邦民事訴訟規則（Federal Rules of Civil Procedure）和證據法（Federal Rules of Evidence）並不適用於行政審理程序，SEC擁有其自己的實務規則（Rules of Practice）⁵⁵。根據該實務規則，行為人不能進行取證（depositions）或獲得文件⁵⁶，反訴（Counterclaims）亦不被允許⁵⁷。SEC的規則亦不允許行為人就SEC的主張是否充分提出測試動議（motion to test）⁵⁸。

在ALJs做出初步決定後，行為人或SEC的執法部門均可對此決定提出上訴⁵⁹，若雙方均未提出上訴，則ALJs的決定將被視為是SEC的決定⁶⁰，SEC將發布一命令以確認ALJs所做的初步決定現已成為最終決定⁶¹。若有一方提出上訴，SEC將重新進行覆核（de novo）⁶²，若多數SEC的專門委員不同意ALJs所做的初步決定，ALJs的初步決定將無任何法律效果，SEC也不會發布最終決定的命令⁶³。然若多數委員同意ALJs的意見，SEC將予以採用並核發該最終決定的命令⁶⁴。若行為人對於SEC的決定不服，得向適當之聯邦法院提起上訴去覆

核SEC的最終決定（final order）⁶⁵。

參、行政法官內部任命之合憲性爭議——巡迴區分歧（Circuit Split）

一、Freytag v. Commissioner⁶⁶

依據1969年稅務改革法（the Tax Reform Act of 1969），國會依照美國憲法第1條之授權創立稅務法院（the United States Tax Court），並授權稅務法院去指定專員（commissioners）協助法官⁶⁷。依據1984年稅務改革法（the Tax Reform Act of 1984），該「commissioners」的用語改為「special trial judge」（特別審理法官，下稱STJs），國會授權稅務法院的首席法官（Chief Judge）去任命特別審理法官和指派案件予其處理，並可使其執行特定法律規定程序⁶⁸，和其他由首席法官指定之案件⁶⁹。在由首席法官依26 U.S.C. § 7443A(b)(4)規定指定之案件中，STJs可以聽審案件，就其發現和意見提出報告，惟

註55：17 C.F.R. § 201.100(a) (2016)。

註56：17 C.F.R. §§ 201.232-201.234 (2016)。

註57：17 C.F.R. §§ 201.100-201.250 (2016)。

註58：17 C.F.R. §§ 201.220 (2016)。

註59：17 C.F.R. §§ 201.410 (2016)。

註60：15 U.S.C. § 78d-1(c) (2012)。

註61：17 C.F.R. § 201.360(d)(2) (2016)。

註62：17 C.F.R. §§ 201.411(a), 201.452 (2016)。

註63：17 C.F.R. § 201.411(f) (2016)。

註64：5 U.S.C. § 557(b) (2012)。

註65：15 U.S.C. § 78y(a)(1) (2012)。

註66：501 U.S. 868 (1991)。

註67：Tax Reform Act of 1969, § 958, 83 Stat. 734.

註68：26 U.S.C. § 7443A(b)(1), (2), and (3).

註69：26 U.S.C. § 7443A(b)(4).

其實際決定權仍保留予稅務法院之法官⁷⁰。現稅務法院由19位法官組成，任期15年，由總統依參議院的建議和同意後任命⁷¹。

本件上訴人主張於稅額認列時扣除其投資損失，惟稅務法院不允許此項扣除，上訴人因而上訴至聯邦第5巡迴上訴法院。原稅務法院於1984年開始審理，承審的Wilbur法官於1985年時生病，因此稅務法院的首席法官將本案指派由特別審理法官Carleton D. Powell審理⁷²。Powell法官做出結論認為本案不應扣除因而欠繳稅款，此一結論後被稅務法院首席法官所採納⁷³。

上訴人上訴至聯邦第5巡迴法院，該院維持稅務法院見解。上訴人主張稅務法院將其案件分派予特別審理法官乃違反26 U.S.C. § 7443A之規定，且違反憲法第二條第二項第二款的任命條款（Appointments Clause of the Constitution, Art. II, § 2, cl. 2.）⁷⁴。

美國《國內稅收法典》（Internal Revenue Code）Section 7443A(b)授權稅務法院的首席法官得將4種類型之案件分派予特別審理法官處理⁷⁵，其中第1至第3項，首席法官可指派特別審理法官除聽審外，亦可以做出最終裁

決，而第4項則僅得聽審並提出建議報告，決定權仍保留予稅務法院的常設法官⁷⁶。

本件中上訴人主張STJs是美國政府的「下級官員」（inferior officer），而被上訴人則認為STJs僅是協助稅務法院法官去決定案件，協助收集證據和提出其發現與意見，因而主張STJs僅為「雇員」（employee）而非下級官員⁷⁷。

聯邦最高法院認為STJs乃係下級官員而非員工，故須依據任命條款所規定之方式進行任命⁷⁸。聯邦最高法院指出，被上訴人雖以STJs依據subsection (b)(4)之規定未被授權就該類案件做出最終決定（final decision），然此項主張卻忽略STJs所擁有之重大責任和裁量權⁷⁹。STJs係依法律所創設（established by Law），其責任（duties）、薪資（salary）與任命方式（means of appointment）均係依法律所制定，此些特質使STJs與特別主事官（special masters）是臨時性聘任，其職位非依法所創立，其責任與功能非依法所規定而不同，且STJs所執行者並非只是行政任務，其聽取證言、進行審理、決定證據之容許與否，有權力確保法院證據開示命令之遵循，其負有此些重要功能，使其擁有重大裁量權⁸⁰。

註70：26 U.S.C. § 7443A(c).

註71：26 U.S.C. § 7443A(a), (b), and (e).

註72：Freytag v. Commissioner, 501 U.S. 868, 871 (1991).

註73：89 T.C. 849 (1987).

註74：Freytag v. Commissioner, supra note 16, at 872.

註75：依現行法已擴增至7種類型，且內容亦與案件判決時之法律不同。

註76：Freytag v. Commissioner, supra note 16, at 873.

註77：Id, at 880-81.

註78：Id, at 881.

註79：Id.

註80：Id, at 881-82.

聯邦最高法院又進一步指出，稅務法院乃係屬於美國憲法第1條之法院，其職司司法權力，乃係任命條款中所指之普通法法院（a court of law）⁸¹。又稅務法院執行者乃係司法權而非行政或立法權，國會設立稅務法院係為了在納稅義務人與國家之爭議案件中解釋和適用《國內稅收法典》，為了解決此稅務上紛爭，而使該法院職司此一部分之司法權⁸²。稅務法院並非規則制定者，亦不參與或做出任何政治性決定⁸³，其功能和角色近似於聯邦地方法院，其可課予罰金或監禁⁸⁴，也可核發禁制令救濟⁸⁵，可命令財政部秘書長（Secretary of the Treasury）返還超收之稅款⁸⁶，亦可核發傳票和驗證證言、命令提出文件⁸⁷，此均為司法權之本質。此外，稅務法院獨立於行政和立法部門，其所做決定無須經國會或總統覆核，亦無須經聯邦地方法院覆核，其反而係同一般地方法院之規定，由所在地之上訴法院覆核⁸⁸。是以聯邦最高法院所做結論為：稅務法院之特別審理法官乃係下級官員，其應依任命條款之規定進行任命，又稅務法院本身屬於任命條款內規定

具有任命權之「普通法法院」，特別審理法官既由稅務法院進行任命，該任命程序即未違反美國憲法。

二、Landry v. FDIC⁸⁹

國會授予美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation，下稱FDIC）廣泛之武器去對抗其行為威脅到聯邦保險銀行或存款機構正直性之個人⁹⁰。這些武器包含免去銀行主管之職務並禁止其未來繼續參與聯邦保險銀行或存款機構之營運活動⁹¹。1996年4月30日，FDIC通知本件上訴人Michael D. Landry，告知其FDIC欲對其核發上開命令，因Landry身為First Guaranty Bank的資深副總裁與財務長，卻有諸多不適切之行為⁹²。

依據法律要求，FDIC將案件分派予行政法官（administrative law judge）進行正式且紀錄在案的行政聽審程序⁹³。ALJs進行了為期兩週的聽審程序後做出決定建議FDIC核發禁止命令（prohibition order），Landry對此不服，案件轉至FDIC的董事會做出最終決定，董事會同意該ALJs所提建議並核發免去職務與禁止

註81：Id, at 890.

註82：Id, at 890-91.

註83：Id, at 891.

註84：26 U.S.C. § 7456(c).

註85：26 U.S.C. § 6213(a).

註86：26 U.S.C. § 6512(b)(2).

註87：26 U.S.C. § 7456(a).

註88：Freytag v. Commissioner, *supra* note, 16, at 891.

註89：Landry v. FDIC, *supra* note 12, at 1125.

註90：Id, at 1128.

註91：12 U.S.C. § 1818(e)(1).

註92：Landry v. FDIC, *supra* note 12, at 1128.

註93：12 U.S.C. § 1818(e)(4); 5 U.S.C. § § 554, 556.

參與營運活動之命令⁹⁴。Landry即時提出覆核要求，本案之爭點在於FDIC任命ALJs是否違反憲法第二條第二項第二款的任命條款⁹⁵。FDIC則主張ALJs無須依任命條款進行任命，因ALJs乃係FDIC的雇員而非下級官員⁹⁶。

本案承審之D.C.巡迴上訴法院認為Freytag案中法院認為STJs在部分案件有權去做最終決定，然FDIC下的ALJs卻無任何作最終決定的權限，最終權限僅得由FDIC的董事會作出⁹⁷。因STJs的最終決定權對於稅務法院的決定擔負重要功能，而ALJs並無此相同之權力，故D.C.巡迴上訴法院之結論為FDIC下的ALJs並非下級官員⁹⁸。

三、Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC⁹⁹

Raymond J. Lucia與Raymond J. Lucia公司為本件之上訴人，其請求對於SEC對其所稱上訴人違反《1940年投資顧問法案》（Investment Advisers Act of 1940）及所做不實廣告所施加之裁罰進行覆核¹⁰⁰。在SEC下的行政法官（administrative law judge, ALJ）做出初步決定前，上訴人曾向SEC主張ALJs的聽審乃係違憲之程序，因為ALJs的任命違反憲法，惟此

主張不為SEC所接受¹⁰¹。

為了管理證券市場，國會創設了SEC，其由5位經總統經參議院建議並同意後任命之專門委員（commissioners）所組成¹⁰²。後國會擴展SEC之權限，包含主管《1940年投資顧問法案》¹⁰³。1934年證券交易法Section 78d-1(a)規定SEC有權力藉由公開命令或規則將其權限授權予SEC下部門或委員、ALJ、或雇員，包含聽證、報告、命令等職權。同條Subsection(b)規定：「SEC應保留裁量權去覆核所授權單位所作之決定。SEC有權就違反證券法規之行為人於聯邦地方法院提起民事訴訟或經由民事行政程序¹⁰⁴。透過規則的制定，SEC授權ALJs進行行政程序之聽審¹⁰⁵。ALJs透過行政程序法（Administrative Procedure Act, APA）內所規定之程序進行案件並做出初步決定（initial decision），ALJs有權去核發傳票、檢驗證人、就動議做出決定、處罰藐視行為等¹⁰⁶。惟另一方面，ALJs缺乏權力去執行傳票，就未遵守證據開示命令及罰金、監禁處罰者，亦無權限加以處罰。

在各種類型之案件中，SEC保留覆核ALJs所做初步決定之權限，無論是SEC主動覆核或

註94：See *In re Michael D. Landry*, FDIC 95-65e, May 25, 1999.

註95：Landry v. FDIC, *supra* note 12, at 1128.

註96：Id, at 1130.

註97：Id, at 1133.

註98：Id, at 1134.

註99：Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC, *supra* note 11, at 277.

註100：Id, at 280.

註101：Id.

註102：15 U.S.C. § 78d(a).

註103：15 U.S.C. § 80b-21.

註104：15 U.S.C. § § 78u, 78u-2, 78u-3, 78v.

註105：17 C.F.R. § 200.30-9.

註106：17 C.F.R. § 201.155.

是經行為人請求覆核¹⁰⁷。然若經行為人請求，則強制SEC必須就ALJs所做初步決定進行覆核¹⁰⁸。ALJs之初步決定如未經覆核或未經修改，將進入SEC的案卷並公告於SEC網站，此決定內容將成為SEC所決定之內容¹⁰⁹。

本案經SEC覆核後，認為請求人確實違反反詐欺條款，並課予和ALJs所課相同之處罰¹¹⁰。SEC亦拒絕請求人所述行政聽審程序違憲因ALJs並非依憲法任命條款所任命之主張¹¹¹。

D.C.巡迴上訴法院認為在Landry案中，該案法官引用Freytag案，提出在任命條款以外，區分下級官員與員工之重要標準：(1)該人員所處理案件之重大性；(2)在做出決定前所擁有之裁量權；(3)該決定是否為最終決定¹¹²。Landry案法院認為FDIC的ALJs並非官員是因為他們並未滿足第3個要件，不若Freytag案中的STJs，FDIC的ALJs並無最終決定權，其只能提出決定之建議予FDIC的董事會，並由該董事會作出最終決定¹¹³。D.C.巡迴上訴法院引用Landry案之見解而認為SEC的ALJs因缺乏最終決定權而非下級官員，故無須依憲法任命條

款進行任命。

四、Bandimere v. SEC¹¹⁴

2012年，SEC提起一行政程序主張Mr. Bandimere，一科羅拉多州的商人違反諸多證券法規，SEC的ALJ進行一類似審判之聽證程序¹¹⁵。ALJ的初步決定（initial decision）認為Mr. Bandimere須負責任，禁止其繼續參與證券市場，要求其停止繼續違反證券法規，課予民事懲罰金，並命令其將利得歸入（disgorgement）¹¹⁶。SEC就ALJ所做之初步決定進行覆核，並於另一獨立意見中做出相似之認定¹¹⁷。Mr. Bandimere主張ALJ是「下級官員」，惟其並未依任命條款進行任命，SEC則主張ALJ並非係其所屬之下級官員¹¹⁸。Mr. Bandimere訴請就此SEC之決定進行覆核¹¹⁹。

任命條款係在平衡立法部門與行政部門間之任命權力，因(1)總統在任命主要官員（principal officers）時可能需要參議院之同意；(2)國會可能將下級官員的任命權授權予總統、法院、部門首長等¹²⁰。聯邦最高法院曾就「官員」（officers）為定義：「任何被

註107：15 U.S.C. § 78d-1(b).

註108：15 U.S.C. § 78d-1(b).

註109：15 U.S.C. § 78d-1(c).

註110：Raymond J. Lucia Cos., Inc., Exchange Act Release No. 75837, at 3, 2015 WL 5172953 (Sept. 3, 2015).

註111：Id, at 28-33.

註112：Landry v. FDIC, *supra* note 12, at 1134.

註113：Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC, *supra* note 11, at 284-85.

註114：Bandimere v. SEC, *supra* note 15, at 1168.

註115：Id, at 1171.

註116：David F. Bandimere, SEC Release No. 507, 2013 WL 5553898, at 61-64 (ALJ Oct. 8, 2013).

註117：David F. Bandimere, SEC Release No.015 WL 6575665 (Oct. 29, 2015).

註118：Id, at 19-21.

註119：Bandimere v. SEC, *supra* note 15, at 1171.

註120：Id, at 1172.

任命授權去執行美國法律者¹²¹」。而認定是否為「下級官員」則須視其是否有上級官員存在¹²²。而本案之爭點即在於SEC的ALJ究竟是屬於下級官員或只是SEC的「雇員」。

本案承審之聯邦第10巡迴上訴法院於判決中指出，Breyer大法官曾就聯邦最高法院就下級官員之認定方法做出整理，指出下級官員為：(1)負責公共法律之行政與執行¹²³；(2)被授予重大授權（significant authority）¹²⁴；(3)負責於法院中進行民事訴訟程序¹²⁵；(4)依行政規定或法律而創造辦公室¹²⁶。

聯邦第10巡迴上訴法院亦於本案判決中列出一些曾被認定為下級官員之例子：地方法院書記官（clerk）¹²⁷、財政部（Departments of the Treasury）的clerks¹²⁸、選舉監察人（election supervisor）¹²⁹、美國法警（federal marshal）¹³⁰、由海軍部長任命的航海員（cadet engineer）¹³¹、巡迴法院的專員

（commissioner of the circuit court）¹³²、稅務法院的特別審理法官（special trial judges）¹³³、軍法官（military judges）¹³⁴等等。聯邦第10巡迴上訴法院認為上開例子與本案具有相關性且可為指導性參考，雖然聯邦最高法院並未對下級官員的認定提供一明確的測試方式，但聯邦第10巡迴上訴法院認為Freytag案的意見乃是本案認定的重要指導準則¹³⁵。

根據法律，稅務法院（Tax Court）共可以將4種案件分派予特別審理法官（STJs）處理¹³⁶，其中第1至第3項，即26 U.S.C. § 7443A(b)(1)、(2)、(3)項部分，首席法官可指派特別審理法官除了聽審外，還可以決定該案件，而可就該案件做出最終裁決（final decisions）¹³⁷。惟針對第4項，即26 U.S.C. § 7443A(b)(4)部分，特別審理法官欠缺最終裁決權，其僅可被授權聽審並製作建議的發現與意見報告，最終裁決權仍歸屬於稅務法院的常任法官（regular judge）¹³⁸。

註121：Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 126, 96 S.Ct. 612, 46 L.Ed.2d 659 (1976)。

註122：Edmond, 520 U.S. at 662, 117 S.Ct. 1573.

註123：Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 139 (1976)。

註124：Id, at 126.

註125：Id, at 140.

註126：United States v. Germaine, 99 U.S. 508, 510 (1879)；United States v. Mouat, 124 U.S. 303, 307-08 (1888)。

註127：In re Hennen, 38 U.S. (13 Pet.) 230, 258, 10 L.Ed. 138 (1839)。

註128：United States v. Germaine, *supra* note 126, at 511.

註129：Ex parte Siebold, 100 U.S. 371, 397-98, 25 L.Ed. 717 (1879)。

註130：Id.

註131：United States v. Perkins, 116 U.S. 483, 484-85, 6 S.Ct. 449, 29 L.Ed. 700 (1886)。

註132：United States v. Allred, 155 U.S. 591, 594-96, 15 S.Ct. 231, 39 L.Ed. 273 (1895)。

註133：Freytag v. Commissioner, 501 U.S. 868, 881-82 (1991)。

註134：Weiss v. United States, 510 U.S. 163, 170, 114 S.Ct. 752, 127 L.Ed.2d 1 (1994)。

註135：Bandimere v. SEC, 844 F.3d 1168, 1174 (10th Cir. 2016)。

註136：26 U.S.C. § 7443A(b).

註137：Freytag v. Commissioner, *supra* note 16, at 873.

註138：Id.

Freytag案中，法院認為STJs是依法設立，其責任、薪資、任命方式都係依法所訂，STJs不只執行行政上工作，其還負責聽取證言（take testimony）、進行審理（conduct trials）、決定證據是否採用（rule on the admissibility），有權執行就開示命令的遵循，因而擁有廣大裁量權，而認定其為下級官員¹³⁹。

本案聯邦第10巡迴上訴法院認為根據Freytag案所提出之標準，SEC的ALJs乃係任命條款下之下級官員，然其卻未經總統、普通法法院或部門首長任命¹⁴⁰。聯邦第10巡迴法院並進一步闡述以下幾點其認為ALJs乃係下級官員之理由：

首先，其認為SEC的ALJs係依法所創設¹⁴¹，且賦予其極大權限，可以進行案件審理與程序¹⁴²。次者，法律規定了ALJs的責任¹⁴³、薪資¹⁴⁴與任命方式¹⁴⁵。ALJs並非臨時任命，他們受有正式聘任通知且僅得在有正當理由時才能免除其職務¹⁴⁶。第三，ALJs在執行職務時具有重大裁量權，且可採取任何必

要且適當之措施去盡其所被賦予之責任¹⁴⁷，包含聽取證言、管理文件產出和取證、決定證據採納與否、收取證據、對程序動議裁決、核發傳票、進行聽審¹⁴⁸。ALJs亦具有權限去核發初步決定，該決定可以宣告被告之責任與課予處罰（sanctions）¹⁴⁹。若被告無及時要求機關覆核，ALJs所作之決定極有可能就成為SEC的決定¹⁵⁰。最後，SEC的ALJs有權力可做出缺席判決（default judgments）¹⁵¹。ALJs亦有權力去廢棄（set aside）、確立（make permanent）、限制（limit）或暫停（suspend）由SEC本身所施加之臨時處罰¹⁵²。

總言之，聯邦第10巡迴上訴法院認為SEC的ALJs與Freytag案所討論之STJs相似，其均係依法律而創立；其均受有法律規範之責任、薪資與任命方式；其均執行重大裁量權以發揮其職務功能，而非僅單純從事行政工作¹⁵³。故法院認為ALJs乃係下級官員，其必須依照任命條款之規定進行任命¹⁵⁴。

聯邦第10巡迴上訴法院又進一步指出，SEC

註139：Id, at 881.

註140：Bandimere v. SEC, *supra* note 15, at 1179.

註141：5 U.S.C. § 556(b)(3).

註142：15 U.S.C. § 78d-1(a).

註143：5 U.S.C. § 556-57.

註144：5 U.S.C. § 5372(b).

註145：5 U.S.C. § 1302, 3105.

註146：Bandimere v. SEC, *supra* note 15, at 1179.

註147：Id.

註148：Id.

註149：5 U.S.C. § 556(c)(10); 17 C.F.R. § § 200.14(a)(8), 200.30-9(a), 201.111(i), 201.360.

註150：15 U.S.C. § 78d-1(c).

註151：17 F.C.R. § 201.155.

註152：17 F.C.R. § § 200.30-9, 201.531.

註153：Bandimere v. SEC, *supra* note 15, at 1181.

註154：Id.

雖然主張ALJs因欠缺最終裁量權且SEC保留權力去覆核ALJs所作之決定，藉此主張ALJs非下級官員，而D.C.巡迴上訴法院在Raymond J. Lucia Cos., Inc.案中，參考Landry案的見解，亦以ALJs無法做出最終決定為由認定其非下級官員，而是雇員，然此見解不為聯邦第10巡迴上訴法院所接受¹⁵⁵。其認為SEC和Landry案過分看重最終決定權限此一要件¹⁵⁶。法院認為Freitag案中該案承審法院同意第二巡迴法院於Samuels案¹⁵⁷的認定，認為STJs係下級官員因其於§ 7443A(b)(4)案件中被賦予重大裁量權且執行重要功能¹⁵⁸。法院並認為最終決定權是決定公務人員（public servant）是否具有重大授權有關，然並不代表每一個下級官員都必定擁有最終決定權¹⁵⁹。又聯邦第10巡迴上訴法院認為受上級官員之監督並非雇員才有之特質，此亦為下級官員中常見之特徵¹⁶⁰。

基於上述理由，聯邦第10巡迴上訴法院認為SEC的ALJs在聽審Mr. Bandimere的案件時乃係違憲的組成，故允許就此案件為覆核並廢棄SEC的主張¹⁶¹。

五、小結

就SEC內部行政法官是否屬於憲法Art. II, § 2, cl. 2之下級官員，或僅係SEC所雇雇員，其任命是否違憲，聯邦第10巡迴上訴

法院與D.C.巡迴上訴法院所為之判決中得到截然不同的結論。

D.C.巡迴上訴法院於Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC案中參照Landry v. FDIC案之見解，認為SEC的ALJs乃是雇員而非下級官員因其缺乏最終決定權。而聯邦第10巡迴上訴法院則引用Freitag案中的標準，涵攝至SEC的ALJs，認為(1)ALJs是依法律，即行政程序法所創立；(2)法律規定了ALJs的責任、薪資和任用程序，以及(3)ALJs具有重大裁量權去執行其功能。故認為ALJs乃係下級官員，應依憲法任命條款進行任命，現ALJs並非經總統、法院或部門首長SEC（的專門委員）進行任命，因此該任命係屬違憲。上開二巡迴法院同為2016年所為判決，卻得到完全相反之結論，而造成巡迴區分歧之結果。

肆、最新實務發展與我國之制度比較

一、美國最新實務發展——聯邦最高法院No.17-130案件

在前述Raymond J. Lucia Co., Inc. v. SEC案判決做出後，上訴人不服該判決將SEC的ALJs認定為是僱員而非下級官員之結論，因而於2017年7月21日向聯邦最高法院提起上訴，經聯邦最高法院於2017年7月26日收案並記

註155：Id, at 1182.

註156：Id.

註157：Samuels, 930 F.2d at 986.

註158：Bandimere v. SEC, *supra* note 15, at 1182.

註159：Id, at 1183-84.

註160：Id, at 1184.

註161：Id, at 1188.

錄新案，案件編號為No.17-130¹⁶²，現仍於審理中。2017年11月29日，美國司法部副部長（Solicitor General）向聯邦最高法院遞交一意見書陳述其意見，其同意上訴人之觀點，認為SEC的ALJs應為下級官員，而應依任命條款進行任命¹⁶³。

在前述意見書遞交後，SEC隨即於隔天即2017年11月30日發布新聞稿，標題為：「SEC追認行政法官之任命」（SEC Ratifies Appointment of Administrative Law Judges）¹⁶⁴，並發布命令（order）¹⁶⁵追認數名行政法官之任命，該命令亦指示行政法官們去覆核他們先前於所有行政程序裡之作為（actions），以決定是否追認該些作為。然該「追認」行為是否即可有效解決此憲法爭議，仍有存疑。

學者指出要治癒此項違憲之情形其實非常容易（easy cure），只要改由SEC的委員們直接任命ALJs即可，然SEC至今仍拒絕採取此一簡單之治癒措施，雖不清楚SEC拒絕之理由，然可以推知可能是因為SEC擔心一旦採取此改正措施無異是承認先前之任命程序違憲，而

一旦承認該任命程序違憲，先前已做之SEC命令，以及現正進行中、尚待確定（pending）之命令（orders）可能均會因此備受挑戰¹⁶⁶。

而聯邦最高法院於No.17-130案件最終認定的結果，將影響到其他和SEC一樣在行政程序中使用行政法官的機關，例如美國聯邦儲備委員會（Federal Reserve）、消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau，CFPB）和美國住房及城市發展部（HUD，Department of Housing and Urban Development）¹⁶⁷等等，是其判決結果為美國學術與實務界所高度重視，各界現也正在等待聯邦最高法院所做之判決。

二、我國制度之比較

目前全球金融監管體系的架構會隨著各國的國情、歷史與政治環境而有不同的變化，在各國金融監管機構的組織型態，可分為單一金融監管機構（一元化）與複數金融監管機構（多元化），就金融監管機構組織型態的不同，影響金融檢查事權的集中或分散¹⁶⁸。

我國相較於美國就各金融業務分權多元化

註162：Supreme Court of the United States, *supra* note 21.

註163：Solicitor General, certiorari brief, https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/17/17-130/21998/20171129155714442_17-130%20Lucia.pdf.

註164：U.S. Securities and Exchange Commission, Press Release, SEC Ratifies Appointment of Administrative Law Judges, <https://www.sec.gov/news/press-release/2017-215> (last visited June 6, 2018).

註165：United States of America before the Securities and Exchange Commission, In re: Pending Administrative Proceedings order, <https://www.sec.gov/litigation/opinions/2017/33-10440.pdf>.

註166：Linda Jellum, *supra* note 6, at 34.

註167：Weiner Brodsky Kider PC. Solicitor General Disagrees with SEC and Argues that Administrative Law Judges Must Be Appointed (Dec. 14, 2017), <https://www.thewbfirm.com/industry/solicitor-general-disagrees-sec-argues-administrative-law-judges-must-appointed>.

註168：楊文慶，〈金融檢查權之研究〉，《軍法專刊》，第60卷第5期，2014年，頁120。

監理（例如銀行業可能由聯邦準備銀行、聯邦存保公司、金融局進行監理；證券市場則由SEC負責監理），我國自金融監督管理委員會（下簡稱金管會）成立後，乃採單一金融監管機構（一元化）監理模式。

金融監督管理委員會之成立法源為「金融監督管理委員會組織法」，該法第1條規定：「行政院為健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展，特設金融監督管理委員會（以下簡稱本會）。」其中第3條掌理事項規定金管會具有「金融機構之檢查」（第5項）與「違反金融相關法令之取締、處分及處理」（第9項）之職權。金管會下設有銀行局、證券期貨局、保險局與檢查局，負責各該主管業務單位之監督、管理及檢查（第4條）。又該法第11條規定：「有關違反金融法令之重大裁罰措施，本會於處分後，應於適當時間內對外公布說明；其辦法，由本會定之。」

「金融監督管理委員會處理違反金融法令重大裁罰措施之對外公布說明辦法」第2條規定：「金融服務業違反金融法令，經金融監督管理委員會（以下簡稱本會）處分之下列重大裁罰措施，本會應予公布：一、未依限期補足資本者。二、命令解任、解除或撤換董（理）事、監察人（監事）、經理人或受僱人職務。三、停止股東會、董（理）事或監察人（監事）全部或部分職權。四、命令停止、禁止、變更、撤銷法定會議之決議。五、命令停止一部或全部之業務、限制其營業範圍或保險新契約額。六、派員監管、接

管、勒令停業或命令解散。七、撤銷或廢止營業許可。八、其他重大裁罰措施。」

此處分書之作成相當於美國SEC的命令（order），又該裁罰處分書性質上為行政處分，如受處分人對處分不服，應於處分書送達之次日起30日內，依訴願法第58條第1項規定，繕具訴願書經由金管會向行政院提起訴願。如受處分人被課與罰鍰然未按期繳納者，將被依行政執行法第4條第1項但書規定，移送法務部行政執行署各分署辦理行政執行。

相較於美國司法制度之設計上並無「行政法院」之設置，故有關行政爭訟事件亦於聯邦法院之民事程序處理，我國設有訴願、行政訴訟制度，並設有專司行政訴訟之法官，其專業度與訴訟程序之規範應較為完善。

又我國金管會所作裁罰僅得針對金融機構與其董監事、經理人或受僱人之職務及全部或部分職權，然未有得禁止個人繼續參與證券市場之處分類型，然如Bandimere v. SEC案中所見，SEC之裁罰權限較我國金管會為大，其可禁止違反證券交易法規之個人繼續參與證券市場，此種處分類型或可為我國未來於財經犯罪刑罰制度中加以評估及進一步研究增設此種處罰之可能性，然此種對行為人限制極嚴之處分依美國現行實務卻是由ALJs之初步決定中直接予以處罰，若ALJs之組成不合法，實對於行為人產生重大影響。

又所謂準司法權，係指行使單位雖非司法機構，但其依法得行使司法調查權，在金融檢查制度中，金管會所行使之金融檢查權，也涵蓋準司法權的概念¹⁶⁹。在進行金融檢查

註169：楊文慶，同前註，頁126。

之作業時，監管機構透過與司法機構的密切聯繫，一次性掌握可疑行為的犯罪構成要件，在例行性的檢查過程中，對於設有金融犯罪之嫌疑，進行完整、有效的蒐證，以避免在後續審理的過程當中，會有證據不足、年代久遠難以蒐集甚或是證據湮滅的情事發生¹⁷⁰。法務部自2005年起成立之派駐金管會檢察官制度，亦有效建立金管會與法務部間之窗口。只要調查過程中必須動用檢察權的情況，金管會檢查局立即可由駐會檢察官，直接發動檢調體系進行調查，並在行政機關的權限之內，讓行政機關用他們原來的權限，蒐集更多的證據，能夠更加的齊備金融犯罪的蒐證時效，達到金融犯罪早期偵辦的效果¹⁷¹。

伍、結論

SEC的ALJs任命前須通過競爭激烈之考試，並須有一定年資之實務經驗，其不受機構的績效考核，具有一定獨立性，雖非終身職，然需有正當理由才能解除其職務。ALJs所做初步決定經由SEC覆核後由SEC對外發布正式之命令，受處分人如對處分不服可上訴至聯邦巡迴上訴法院。

針對SEC的ALJs究竟是屬於應依憲法任命條款進行任命之下級官員，或僅為SEC的雇員，

於美國訴訟實務上造成巡迴區分歧之現況。D.C.巡迴上訴法院認為因ALJs不具有最終裁量權，其所為初步決定均須經SEC對外發布命令始生效，而認為ALJs僅為SEC之雇員。而聯邦第10巡迴法院則認為SEC現行有關ALJs的任命程序違憲，因ALJs身為下級官員，其職位係依法創設、其責任、薪資與任命方式均有法律規定，且具有重大裁量權，故應依任命條款由總統、普通法法院或部門首長進行任命，然現行的ALJs卻是由人事管理辦公室（OPM）和SEC的首席ALJ進行任命，其任命程序違憲。此巡迴區分歧之結果可望於聯邦最高法院於No.17-130案件之判決中得到解答與進一步之闡述與分析，該判決預計於2018年做出，並為美國學術與實務界高度重視。

該聯邦最高法院判決結果勢必將影響其他同採用ALJs之機構，若認為現行ALJs之任命方式違憲，其他各機構之ALJs之任命亦將被一併檢討，而先前各機構ALJs已做之裁決效力如何？是否因此影響其效力，均有待聯邦最高法院判決做出後之進一步討論，影響層面可謂深廣。本文冀望藉由對美國行政機關內部行政法官之特殊制度與目前巡迴區分歧之實務發展為介紹，使國內學者與實務工作者對於此一憲政議題與證券市場監理最新重大實務爭議有更進一步及完整之認識，並能持續關注相關美國實務發展。

註170：楊文慶，同前註。

註171：林志潔，〈面對財經犯罪——檢察權行使之回顧、比較與展望〉，收錄於《白領犯罪與財經刑法：從立法、偵審到執行》，2017年，頁671。