

議題導讀

司法改革—司法人員制度、審判制度與司法環境

壹、緣起

民國 88 年，政府為順應時代演進，改變極權時期司法長期受到政治介入的風氣，在審、檢、辯、學各方法界人士的奔走下，我國政府召開第一次全國司法改革會議，以訴訟制度及司法人員制度為主要改革重點，並提出多項分階段計畫。

雖然就司法改革的推動方向，會議結論達成多項共識，且其對訴訟制度的結構調整及《法官法》的制定功無可沒，但由於部分理念實行牽涉範圍過廣，加上經歷政黨輪替和立法院改選等施政斷層，改革終究無法全面推動。而在舊案重審以及重大案審理的過程中，原本希望藉此挽回民眾對司法的信心，卻似乎反倒在消耗司法的公信力，無法做出讓人民信任的裁決。

第一次的司法改革或許尚未完全實行結束，但在這十年間，司法的環境以及所遭遇的問題已經有所不同，與時俱進轉換改革重心是必要的。對此，政府於民國 100 年邀集各界代表組成「全民司法改革策進會」，希望以政府力量主導司法改革，然而其成果不如預期，提出的觀審制也無法符合大眾期待。種種的結論，都顯示台灣勢必要走向第二次的司法改革。

民國 105 年，新政府因應改革聲浪，原本說好 10 月召開司改國是會議，因司法院正副院長人事案順延，終於在 11 月 1 日將司改國是會議的網站上線，將徵詢與蒐集社會各界的各項法律議題。司法改革國是會議目前規劃將以三階段方式進行，分別是：意見徵集、分組議題討論、總結會議。計畫由總統主持，預定於明年 6 月召開第二次全國司法改革會議。在現代公民積極參與討論的風氣下，許多議題不停地被反覆提出。以下，本議題導讀將結合政府提出的政策以及現今司法改革的需求，針對「司法人員制度」、「審判制度」以及「司法環境」逐一介紹現行情況，並探討其需要改革的內容。

貳、司法人員制度

在探討司法人員制度之議題前，主席先在此向代表聲明，本次會議所討論的司法人員，係指我國之「法官」與「檢察官」。

一、司法人員遴選制度：

1. 現狀：

在蔡英文提出的司改政策中，提出了司法官任用、監督機制的全面檢討。不少法界人士認為，造成國內「濫訴檢察官」、「奶嘴法官」層出不窮的原因在於任用管道單一及缺乏有效監督。

現今遴選制度為一二試的分階段考試，即一試考試人數分數的前三分之一進入二試，二試同樣取前三分之一為錄取。一、二試皆為筆試，分別為測驗題及申論題，司法官再加上口試。且司法院為

達到多元進用法官目標，逐年增加甄試律師轉任法官的人數，相對的，也將逐年降低經國家考試進用法官的人數，司法院計畫 7 年後，將司法官特考錄取人數降到只剩 2 成。

為杜絕「奶嘴法官」，考選部兩年前曾研議司法官考試應考資格要變嚴，最後採雙軌制。也就是除原來的考試資格，再增加工作經驗組。需有律師證書或公務人員法制及司法考試及格者，再加上工作經驗，才可報考。但提案送到考試院時，考試委員對此無法達成共識，用人機關也不同意，最後該提案沒有通過。

考選部指出，有些考委雖然贊成應考資格加入工作經驗，也有人擔心會限縮應考人考試權利。此外，幾年前《法官法》通過後，附帶決議是法官未來要逐漸增加從律師及學者中遴選的比率，減少考試分發。有考委因此認為，考試分發名額愈減愈少，如要採雙軌制，不符考試效益。

對於提高律師遴選法官的比例，司法界內部意見不一，有法官支持，認為可增加審判界和律師界交流。反對的法官則認為，進入審判體制後，要受到相對於律師自設事務所較多的法令約束，會有不適應之情況；另有檢察官認為，不少律師社交廣泛，司法院應仔細過濾。台大法律系教授陳志龍表示，若由律師主導評鑑權，恐會讓律師成為「球員兼裁判的裁判」，法官判決時可能會有所忌憚，進而影響其超然獨立的純真性。

2. 相關法規：

法官法、法官遴選辦法、檢察官遴選委員會設置及審查辦法。

二、法官、檢察官評鑑：

1. 沿革：

《法官法》修正前，懲戒司法官的方式與公務人員相同，由監察院發動彈劾，再由公務員懲戒委員會決議。2011 年 7 月 6 日《法官法》施行後，新增個案評鑑機制，於 2012 年 1 月 6 日開始運作。

2. 制度：

法官評鑑委員會是由法官 3 人、檢察官 1 人、律師 3 人、學者及社會公正人士 4 人，審、檢、辯，學共 11 人所組成。而檢察官評鑑委員會則由檢察官 3 人、法官 1 人、律師 3 人、學者及社會公正人士 4 人組成。應付個案評鑑的事由有：裁判確定後或自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定之案件，若有事實指出因法官之故意或重大過失，導致審判案件有民顯重大違誤者；違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢者，情節重大；法官、檢察官參與各項公職人員選舉等多項事由。經特定機關或團體提出評鑑請求，送入司法院評鑑委員會或檢察官評鑑委員會，決定是否付予評鑑、懲戒等程序。

3. 外界訴求：

- (1) 《法官法》36 條規定，個案評鑑請求應於二年內為之，相對於舊制十年時效，新制常會因時效太短而申訴不及。
- (2) 評鑑委員會之法官、檢察官身份之代表共 4 人；另外社會公正人士 4 位代表亦由司法院院長（法務部部長）遴聘。官方對名單的決策權甚大。
- (3) 請求人之程序參與權不足。
- (4) 評鑑委員主動調查權不足，查案困難。
- (5) 未保障民間社團與申訴人聲請調查證據、表達意見等程序參與權。且《法官法》41 條規定，評鑑委員會行使職權時，非經受評鑑法官/檢察官之同意或評鑑委員會之決議，不得公開。決議黑箱作業。

4. 相關案件：

白玫瑰運動成為民間要求改革法院與淘汰恐龍法官之契機，八里雙屍命案、洪仲丘案等重大司法案件亦使人民更重視法官評鑑的重要，然而面對司法的獨立性與社會期待壓力，其間的衝突與協調值得思量。

(1) 八里雙屍命案：

八里雙屍命案凶嫌謝依涵一審被判死刑，高等法院法官邱忠義當庭將《與絕望奮鬥》關於死刑一書贈與謝依涵。刑事訴訟法雖無規定法官可否當庭贈書與被告，但是否有未盡調查即認定被告有罪應處死刑之偏頗？

(2) 洪仲丘案：

洪仲丘疑遭虐死案件一審宣判，對 18 名被告做出判決，包括前 542 旅副旅長何江忠等 12 名被告輕判 6 月、5 月徒刑，均可易科罰金，5 人無罪，只有少校連長徐信正判刑 8 個月，普遍民眾視輕判而批評。而一審承審法官鄭吉雄多次當庭斥責被告，反而受到好評。

(3) 925 白玫瑰運動（時間點於設立評鑑機制之前）：

檢方依刑法第 222 條第 2 項加重強制性交罪對林嫌起訴，求處 7 年 10 個月的重刑，但高雄地院審理後，卻以林嫌「未違反女童意願」而與之性交，改論以刑責較輕的與未滿 14 歲幼童性交罪，判刑 3 年 2 個月，引起民眾反彈。同年 9 月 1 日，媒體再次報導另一則 3 歲女童案的判決，相關討論引爆民眾對法官司法輕判的不滿，由網路連署響應白玫瑰大遊行，但亦有支持判決無誤之聲。99 年度第 7 次刑事庭會議決議中顯示最高法院傾向多數輿論，引起法學界對法官身分獨立性的質疑。

5. 相關法規：

法官法、法官施行細則、法官倫理規範、法官評鑑委員會組織規程、法官評鑑委員會評鑑實施辦法、法官評鑑委員會分案實施要點、法官評鑑委員會法官代表票選辦法。

三、司法人員考績制度：

1. 現況：

過去法官(檢察官)的考績分成甲等、乙等和丙等，差別在甲等可以領1個月的考績獎金，乙等可以領0.5個月的考績獎金，丙等則是沒有。

民國101年《法官法》施行後，考績改稱「職務評定」，分成「良好」和「未達良好」兩類，考績良好的可以領1個月考績獎金，未達良好的則沒有獎金。司法院應每三年至少一次完成法官全面評核，其結果不予公開，評核結果作為法官職務評定之參考。

形式上規定是要參考結案件數、結案速度和辦案維持率等表現來評定。

各檢察署統計室每個月統計當月份檢察官的結案數字，而辦案維持率通常是要看案件起訴後能否被法院判決有罪。此為檢察官在起訴後，若案件被法院判決無罪，通常會堅持繼續上訴的原因之一，相關之問題亦有討論空間。

2. 相關法規：

法官法、法官職務評定辦法。

四、司法人員優遇制度與退養金制度：

1. 司法人員優遇制度：

我國《憲法》第81條：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職、轉任或減俸。」在法官相關法規中並無規定法官的須退休年齡或年資，若我國法官無退休意願，非受刑事或懲戒處分或禁治產宣告下，無法強制其退休，又《司法人員人事條例》第40條：「實任司法官任職15年以上年滿70歲者，應停止辦理案件，從事研究工作；滿65歲者，得減少辦理案件。實任司法官任職15年以上年滿65歲，身體衰弱、不能勝任職務者，停止辦理案件。停止辦理案件司法官，仍為現職司法官，支領司法官之給與，並得依公務人員退休法及公務人員撫卹法辦理退休及撫卹。」凡符合上開條例之法官或檢察官，雖身體衰弱、不能勝任職務，但仍為現職司法官，仍能領取薪資俸給、年終工作獎金、參加公教人員保險及其他福利補助，並列入該機關人員之年終考評以及依評

定等第領取考績獎金，同時其服務機關應比照現職司法官安排辦公廳舍及給予辦公應有之基本設施與配備，並繼續配發職務宿舍。而此終身職優遇制度保障，雖於《憲法》81 條固規定審判獨立保障之狹義法官為終身職，透過此一身份保障條款，以期落實第 80 條審判獨立之精神。卻擴及檢察官，不符原立法之意。

我國《憲法》之父張君勳留學德國時，依據德國《威瑪憲法》完成《中華民國憲法》草案。兩部憲法相似，如《威瑪憲法》第 102 條與我國《憲法》第 80 條同是「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」；《威瑪憲法》第 104 條第一項第一、二句與我國《憲法》第 81 條也幾乎相同：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職、轉任或減俸。」但是，我國《憲法》卻少了《威瑪憲法》的第三句，即法官退休之年齡交由立法規定。德國法官也是公務員的一分子，其退休給與規定於《公務員與法官退養法》中規範。在該法中，法官與其他公務員一樣，退休金最高只有退休前待遇的 71.75%。

資深法學者亦曾任司法院大法官的林紀東曾就此提出見解：「憲法本條『終身職』一語，不宜望文生義，認為終身任職，而應解為享有身分保障權之意。即非在任何情形之下，均不得停職免職，尤非謂縱令年老力衰，至於『身體殘廢，不堪勝任職務』之程度，國家亦不能命令其退休，蓋如此解釋，不僅與終身職之真意不合，且與憲法本條保障法官之身分權，俾能忠誠執法，保障國民權之本意，亦有未符。」

2. 司法人員退養金制度：

現行《法官法》規定，法官自願退休時，除依《公務人員退休法》規定給與一次退休金總額或月退休金外，其為實任法官者，另給與一次退養金或月退養金。同時，檢察官也比照法官適用退養金制度。

根據司法院報告，法官平均退休年齡 64.7 歲、年資 33.92 年，退休年資 30 年以上者，佔法官退休總人數 91.55%。法務部報告也指，檢察官平均退休年齡 63.3 歲、年資 32.96 年，退休年資 30 年以上者佔檢察官退休總人數 85.51%。而公務員、教師平均退休年齡 55.54 歲、53.96 歲。

國家年金改革委員會 2016 年 8 月舉行第 9 次會議，司法院、法務部分別報告法官和檢察官退養金制度。司法院指出，因《憲法》保障法官是終身職，為鼓勵法官自願退休，規定法官退休除比照公務員有退休金外，另可領退養金。法官 70 歲以前退休採年資和年齡併計，例如工作 30 年、年齡 60 歲退休，可領到 140%退養金。目前有 332 名退休法官，月領 4 萬 9821 元，司法院每年編列約 2.2 億元退養金經費領 140%退養金、所得替代率達到 98%。

司法院強調，退養金制度是吸引優秀法官的配套措施，讓具有社會歷練和實務經驗的律師、學者擔任法官，以達到法官多元進用目標，考量其退休時年資不長，退休金亦因年資影響，因此主張必須有法官退養金制度。

3. 相關法規：

憲法、法官法、司法人員人事條例、法官退養金給與辦法。

參、審判制度

法律設立的目的，是為了在原本處於叢林法則之下的世界裡建構出一套秩序，以維持一定的公平正義。人民相信只要遵循這套制度，就可以免於受到侵害，或是在受到侵害之後，可以得到合理的平復。於是，當法官作為法律的守門人，卻做出違背民意的判決時，人民就會因為法感情受到了損害而對本應保護他們的法律產生不信任感。由此觀之，讓人民參與審判，使人民的法感情真正注入到法社會之中，是有其必要的。

然而，在思考何種司法民主化制度適合我國之前，我們應先考慮幾個問題。

首先，人民以為法官的判決和他們所預期的不同，到底是因為法官拘泥於法條，缺乏社會經驗與社會情感，而成為所謂的「法匠」，還是因為人民缺乏相關的知識與訓練，而造成對法律的錯誤期待？或是者兩者皆有？司法民主化的需求性何在？

再者，我國《憲法》80條指出：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」在要求法官「獨立審判」的情況下，若讓人民參與審判，是否會有違憲的疑慮？除違憲之外，若讓民意「完全」進入法律，是否會有造成民粹的可能？

最後，《憲法》81條告訴我們：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸。」這條憲法的目的是保護法官，使之可以不受到外界的干擾，獨立進行審判。但參與審判的人民並沒有如此法規上的保障，而這是否會影響他們審判的獨立性？應為參與審判之人民做出何種保護以保障其可以獨立而不受干擾的進行審判？

以上的問題，都是我們在進入司法民主化的程序之前，所應深思並解決的。

接下來介紹幾種人民參與審判的制度：

一、觀審制：

觀審制為我國特有的一種制度，其所適用的範圍限縮於最輕本刑為七年以上有期徒刑之罪以及因故意犯罪而致人於死者的案件。在此種制度之下，法官可以與觀審員討論，觀審員可以對案件的判決表示意見，法官並沒有被要求必須採納人民的意見，但若做出與民意不同的判決時，需在判決書中作出解釋。此種制度在我國的體制上並沒有違憲，並在尊重法官專業的情況下一定程度的保留

了法官的判決權，但也是因為人民的意見沒有強制性，相對的使人民能參與審判的程度受到了很大的限制。

二、參審制：

參審制的代表國家是德國的參審制與日本的裁判員制度，兩者之間有些為差別。以下制度以德國為例。德國之參審制將參審的範圍限縮於刑事案件及商事案件，而不及於一般民事案件。此制度內，法官可以和參審員交流意見，而最後的判決是由法官和參審員共同投票決定，每一位參審員和每一位法官的票之效力是相等的。此制度之優點是使民意真正進入司法，然其缺點為人民在缺乏相關知識背景的情況下，容易誤判或是審判依舊由法官主導。值得一提的是，我國曾試圖引進專家參審制，也就是在民事、刑事及行政訴訟中有需要專業判斷的部分引進專家的意見。只是在過去我國這項制度的草案中，專家也只有「提供專業意見」之權，而無法真正參與審判。

三、陪審制：

陪審制的代表國家是英國與美國，以及近年實施《國民參與刑事審判法》的韓國。以下制度以美國為例。美國的陪審制適用於刑事案件，並在爭執金額較高之民事案件也可以因人民的聲請適用。此制度下，法官與陪審團是分離而不可以交流意見的。由陪審團投票決定被告有罪與否，應是什麼罪，再由法官以其專業能力來衡量刑期。其優點與參審制同樣是使人民的法感情進入司法，然其缺點為人民在缺乏法學知識的情況下，可能會做出和法律之正義不同的判決。

	觀審制	參審制（德）	陪審制（美）
參與審判的人民和法官之關係	合作	合作	分離
參與審判的人民所需之資格	一般人民	一般人民	一般人民
個別人民參與審判的時間	個案	有一定之任期（5年）	個案
參與審判的人民之職權	無強制性之意見，但法官若不採納須說明理由	人民和法官共同投票作出判決	人民進行罪的判定，法官則為刑期之衡量
法官和人民是否交換意見	是	是	否
參與審判的人民是否參與準備程序及事先閱卷	否	否	否

▲三種制度差別之比較

以上介紹便又帶出一些值得思考的問題如下：我國是否應引進專家參審制？若是，應做何種調整？為何不是所有案件都讓人民參與審判？參與審判的人民和法官若可以進行討論，會不會造成人民的意見被法官主導？若不進行討論，是否會造成一般人民的專業知識不足而難以判斷？人民參與審判的時間若為個案，是否會讓人民無法有足夠的時間熟悉審判而無法深入的參與其中？若為任期制，是否會造成一部分人在一定時間內長期控有權力？參與審判的人民所需之資格應作限定還是一般公民皆可？參與審判應為人民的權利還是義務？人民若無法參與準備程序及事先閱卷，是否會造成無法跟進審判過程而使法官成為主導？若可以，是否會有資料外洩的問題？

以上是制度上選擇時必須一起思考的問題，主席希望代表可以在思考何種制度最適合我國時，也可以同時考量這些問題的答案。

肆、司法環境

探討完司法人員制度以及審判制度的問題後，可預期在如今有所缺漏的司法制度下，台灣的司法環境也無可避免的受到一定程度的負面影響。以司法人員制度的不完善為例，由於《法官法》的權力規範過於模糊，導致人民對法官判案公正的不信任，進而懷疑司法環境的公正性；又如審判制度改革，因未能完全符合公民直接參與司法的期望，其落差讓人民對政府改善司法環境的決心感到失望。

對此現象，現任政府曾於上任前承諾改善今日「冰冷的」司法環境，除了針對司法人員制度以及審判制度兩點因素造成的「非友善司法環境」，另針對降低救濟門檻、貫徹審查規範、落實轉型正義等面向，提出改革構想，期望給予人民友善的司法環境。

然而，司法與人民之間的疏離感不只是「政府端」的問題，「人民端」和「社會端」勢必也需要進行改革。從「全民司法改革運動」民眾的回應可看出，當人們認為司法環境不友善，許多情形下是民眾具備的法律知識不足，在需要救濟管道時不得其門而入；或是不熟悉司法運作的細節，對其產生誤解而使自身權益受損；另外，也可能是經濟困難，無法在漫漫官司途中為自身爭取權益，抑或是身分語言處於弱勢，無法在法庭上擁有平等的與對方分庭抗禮的資源和能力。

因此，政府也提出法學教育以及法律扶助等以人民為導向的方案，強化人民的司法相關背景知識，並且善用社會資源進行弱勢團體的司法救濟援助，多管齊下，以期落實真正的友善司法環境。

簡而言之，改善司法環境，不僅是在「政府端」確認其公正性，同時必須在「人民端」提高民眾知識素質，並在「社會端」援助弱勢團體進行司法救濟。如此一來，方能達成新政府所期望的「人民的司法」，一個專業、獨立、透明，並且真正維護人民利益與權利的友善環境。

本次會議，主席將「政府端」的司法環境改革鎖定在前面探討過的司法人員制度和審判制度兩個面向，因此在這個部分，希望代表針對「人民端」和「社會端」的相關措施去思考，即「學習時期的司法教育」和「社會時期的法律扶助」。

第一點「學習時期的司法教育」，其導向不只是針對學齡者，更多的是向普羅大眾推廣司法知識。此舉的目的不僅是純粹讓民眾在進入司法程序時能有基本認知，了解法律、法庭運作及司法救濟的管道和資源，為自身爭取最大利益，更重要的是為往後司法民主化推動後，讓民眾能備有法律相關認知的素養，以降低進入法庭環境的知識門檻。然而，具體實施應該是如何？

第二點「社會時期的法律扶助」，主要導向為弱勢團體，因其在經濟、知識、身分、語言有所障礙或不平等而導致司法環境的不友善，對其進入司法環境時進行幫助。國家現今的法律扶助資源為民間機構「財團法人法律扶助基金會」，對於需要專業法律幫助而又無力負擔訴訟費用及律師報酬之人民，予以援助以維護《憲法》所保障之訴訟權及平等權等基本人權。目前法律扶助偏向於以「經濟」為其申請救助之門檻，然而近些年來新住民的移入，語言障礙是否也可能是需要扶助的依據？又或者是特定類型紛爭（如家事事件）中處於弱勢的一方，其需要扶助的資格能否單憑經濟能力判斷？政府又該如何在現有資源下進行整合，建立更加完善的救濟扶助管道？這些問題都是值得代表討論的。

相較於前兩項探討的論點，這項議題的討論更加自由理想化。司法環境的改善是一個複雜的機制，由許多司法改革議題所牽動，因此，主席期望代表能夠以前面提及的方向為依循，補其不足並思考落實的方法，學習在現有基礎上創新，激發更多不同的想法。

伍、問題

- 一、 根據現有的司法人員制度，如何改善以解決現今台灣司法問題？
- 二、 以我國現今的社會型態而言，最適宜使用何種人民參與審判的制度？其各有何優缺點，應做哪些改善？並且要做那些調整才可以更加切合我國現況？
- 三、 如何處理人民參與審判可能造成的違憲問題？
- 四、 對於未來的司法教育，可以如何針對不同年齡層的民眾實施？而現今的法律扶助制度是否有所疏漏？又應如何完善？

陸、參考資料

總統府司法改革國是會議網站。取自 <https://justice.president.gov.tw/>

全國司法改革會議結論具體措施時間表。取自

<http://www.judicial.gov.tw/aboutus/aboutus05/aboutus05-05.asp>

全國司改會議兩周年體檢專題。取自

https://www.jrf.org.tw/newjrf/index_new2014.asp?id=1610

蔡英文司法改革政策談話全文。取自 <http://iing.tw/posts/63>

司法院司改策進會 <http://www.judicial.gov.tw/revolution/index.asp>
司法改革十週年的回顧與展望。取自
<http://publication.iias.tw/books/books02/books02ch01-00.pdf>
《總統府司法改革國是會議籌備委員會設置要點》。取自
<http://www.peoplenews.tw/news/4f3001a7-28a4-4d1b-a4b7-acdf4cfc0a05>
法官評鑑委員會。取自 <http://www.judicial.gov.tw/evaluation/evaluation03.aspx>
檢查官評鑑委員會。取自 <https://www.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=33532&mp=001>
925 白玫瑰運動集會。取自
<https://zh.wikipedia.org/wiki/925%E7%99%BD%E7%8E%AB%E7%91%B0%E9%81%8B%E5%8B%95%E9%9B%86%E6%9C%83>
法官優遇制度之評析。取自 <http://www.npf.org.tw/1/8502>
全國法規資料庫。取自 <http://law.moj.gov.tw/#>
財團法人民間司法改革基金會。取自 https://www.jrf.org.tw/newjrf/index_new2014.asp
立法院國會圖書館。取自 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>
人民參與審判網站。取自 <http://www.judicial.gov.tw/LayParticipation/index.asp>
聯晟法網 法學補給站 國民參審制。取自
<http://www.rclaw.com.tw/SwTextDetail.asp?Gid=6151>
趙珮怡律師。日本裁判員制度簡介。取自
http://www.justuslaw.com.tw/news_detail.php?class=70
國民參審台灣準備好了嗎？（2011）司法改革雜誌第 83 期
施加榮（2012）。司法院「人民觀審試行條例草案」之研究。司法新聲，102 期，
37-49 頁。
2016 總統大選蔡英文司法改革政策主張。取自 <http://iing.tw/posts/65>
全民司法改革運動網站。取自 <http://justice.care/>
財團法人法律扶助基金會。取自 <http://www.laf.org.tw/>