

## 民進黨八年執政的司法改革

### ～以審判體系的改革為重心

范光群（前司法院秘書長、國立台北大學法律學院名譽教授、萬國法律事務所創所律師兼特別顧問）

#### 大綱

##### 壹、前言

##### 貳、改革的理念及方向

##### 參、改革的具體要點

- 一、在審判獨立的深化及貫徹方面
- 二、在司法民主化，形塑使人民有尊嚴、重視人權的法院方面
- 三、在開拓優秀檢察官、律師轉任法官管道方面
- 四、在法官專業化及進修方面
- 五、在法官屬性之定位，強化法官自治及評鑑並淘汰不適任法官方面
- 六、在提升裁判品質方面
- 七、在司法院定位及司法組織再造方面
- 八、在訴訟制度改革方面

##### 肆、結語及展望

## 壹、前言

在民主法治國家，司法權擔負維護正義、保障人權及解決紛爭的重任。越是文明程度高的社會，對司法權的重視及依賴越高。而對司法品質，尤其是司法公信力的要求也愈益嚴格。這也是世界各國不斷進行司法改革的原因。

我國早自 1980 年代以來，即陸續進行司法改革，但因民主、人權仍受國家機關壓制，且未能重視整體司法組織及訴訟制度的配合改進，對於司法機能、司法品質及公信力的提升，成效仍然有限。惟隨著 1987 年國家解嚴，政治快速民主化，人權觀念急速提昇，國民主權意識漸趨高漲，國家社會不分朝野，對我國司法改革的急迫性，不但深刻體認，且逐漸形成共識。有鑑於人民長期對國民黨戒嚴統治下的台灣司法印象惡劣，認為司法淪為統治者統治人民的工具，陳前總統水扁先生於其競選總統時，特提出司法改革白皮書，指明：「國家所以需要在行政機關、立法機關以外，有一個獨立行使職權的司法體系，其目的是為了確實保障人民的生命、身體、自由、名譽、財產、工作、環境等各種憲法上基本權利，遇有行政機關或立法機關濫權時，並能起而制衡之、監督之，所以司法應是人權的保障者、正義的維護者、是非的仲裁者、行政立法的制衡者。當人民有冤屈、司法應能還他清白；當人民有訟爭，司法應能迅速給予公正而且令人信服的裁判；當人民的權益遭遇任何機關或個人的不法侵害，司法應能給予具體而有效的保護。從以上的認知出發，我們司法改個的基本理念是：

一、司法定位在國民主權的基礎上，也就是司法是為人民而存在的，是用來服務人民、保護人民，不是用來壓迫人民的。

二、司法改革的目標，在建立一個清廉、公正、有效率、人性化，並尊重人的尊嚴的司法。」

同時在白皮書提出了諸多具體改革方向，包括：(一) 彰顯國民主權，適度建立人民參與審判的制度；(二) 適度建立當事人得合意選定法官審判民事事件制度；(三) 本於人性化原則，調整當事人在法庭上的席位，使人民在法庭有尊嚴；(四) 為保護弱勢，應制定法律扶助基本法，健全法律扶助制度；(五) 實施法官及檢察官評鑑制度，建立淘汰不適任法官及檢察官機制；(六)廢除法官考試，從優秀的檢察官、律師、學者中選任法官；(七) 刑事訴訟制度應使檢察官確實負起實質舉證責任，並強化雙方攻擊防禦的法庭活動；(八)提高第一審法官素質，建立金字塔式訴訟制度等。<sup>1</sup> 這些競選總統的司法改革主張，基本上與 1999 年全國司法改革會議的結

<sup>1</sup> 參見陳水扁總統競選指揮中心出版「國家體制改造」司法改革白皮書(1999)

論相互應合，不但貼近民意，且於陳水扁前總統當選總統從 2000 年起至 2008 年 8 年執政期間，成為司法改革的重要支持力量。司法改革在民間團體及學界不斷的鼓吹及推動下，獲得當時總統李登輝先生的支持，終於促成 1999 年 7 月由司法院籌開為期三天的「全國司法改革會議」，由來自審、檢、弁、學及社會賢達共 125 位朝野各界人士，就司法組織、訴訟制度、人事制度及落實人民訴訟權之保障等多層面議題作成共識結論。成為我國自 1999 年到 2008 年近 10 年的司法改革主軸。

## 貳、改革的理念及方向

如前所述，我國司法改革自民國 1999 年全國司法改革會議後，大步邁出腳步。改革的理念及方向為：

### 一、由威權的司法走向民主化的司法

過去威權時代的法院，強調法官、檢察官高高在上的威權，不論是法院還是法庭佈置，都強調威嚴而帶著肅殺氣氛，使人民心生畏懼。訴訟程序也漠視當事人的訴訟主體地位，而把訴訟當事人當作被審判的客體，尤以刑事被告為然。然而，我國自 1987 解除戒嚴後，已快速邁進成為高度民主化國家，司法當然要民主化。也就是說，在國民主權的理念下，司法是為人民而存在的，它是要服務人民的，不是來壓制人民的。

### 二、要形塑使人民有尊嚴、重視人權的法院

人性尊嚴及人權的維護是現代文明國家存在的目的，而國家則把維護人權的重責大任委之法院，此觀憲法第 8 條、提審法及刑事訴訟法關於搜索、羈押採令狀主義的規定，甚為明白。因此，民主化的司法，法院應該是最重視人權，會使人民感到有尊嚴的機關及地方。司法改革，就是要導引我們的法院朝此方向改進，使人民有尊嚴的走進法院，有尊嚴的走出法院，而有國家主人的感覺。

### 三、深化並貫徹「審判獨立」

憲法第 80 條明定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」不可誨言，過去戒嚴威權時代，司法權為黨政所掌控的行政權所壓制。長期以來，人民對於法官能否真正獨立審判，有深重的懷疑。隨著解嚴及民主化進程，加上社會的要求及支持，司法行政主事者及法官羣體的覺醒，「審判獨立」可謂大有進展。惟「審判獨立」這一國家司法權運作的核心價值，隨時都有受干涉破壞的可能，仍應持續加以深化並貫徹。

#### 四、提供人民優質而有效率的現代化司法服務

司法既然是為人民而存在，如何提供人民優質而有效率的司法服務，自是職司司法權機關的責任，也是它要面對的永續挑戰。

參、1999 年到 2008 年，在審判體系所做的司法改革具體要點

##### 一、在審判獨立的深化及貫徹方面

- (一) 要求法官不得參與政黨及政治活動，以確保法官能確實依憲法第 80 條規定，超出黨派以外，依據法律獨立審判。故於法官守則第 3 條明白規範，法官應避免參加政治活動，並不得從事與法官身分不相容的事務或活動。而法官法草案第 15 條亦明定：「法官於任職期間不得參加政黨及政黨活動，任職前已參加政黨者，應退出之。」<sup>2</sup> 法官違反上述法官守則而受警告、記過、懲處者，共 5 人。
- (二) 禁止法官關說案件或接受關說。故於法官守則第 2 條明定，法官應超然公正，依據憲法及法律，獨立審判，不受並不為任何關說或干涉。
- (三) 司法院為國家最高司法機關，維護審判獨立，責無旁貸。過去，尤其威權時代，掌司法行政權者有藉其權位干涉審判情事，時有所聞。而掌黨政大權者干預司法，尤不少見。如前所述，隨著解嚴及民主化進程，加上社會的要求及支持，司法行政主事者及法官羣體的覺醒，「審判獨立」已大有進展。就我任職司法院 4 年期間所經歷及見聞，我國「審判獨立」之狀況約略如下：
  1. 來自司法體系以外之個案請託（或干預）數量較諸我原預期的少很多，4 年期間，應不超過 10 件。在趨勢上，是越來越少。而請託的內容，多為交保或解除限制出境等程序事項，絕無牽涉審判內容。
  2. 司法院面對上開請託，採取以下基本態度及處理原則：
    - (1) 審判獨立為司法的核心價值，應百分之百絕對維護，不容打折扣、妥協。寧可犧牲預算、重要法案，也不能退讓。否則，失了「審判獨立」，再多的預算，再重要的法案通過，也都成為沒有意義。因為司法已喪失它的靈魂！

<sup>2</sup> 法官法已於 2011 年 7 月 6 日完成立法，其第 15 條第 1 項規定：「法官於任職期間不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者，應退出之。」

- (2) 面對請託，無論請託者位多高、權多重，均應立即明確回絕，不容模糊，使人誤會有請託空間。因為，使人誤會有請託空間本身，即已傷害「審判獨立」的維護。何況，鑒之我國過去司法史，這種請託，甚至干預，並非不可能。我們正應藉此機會宣示或教育請託者「現在已不可能了！」。
3. 在司法院所轄體系內，當然禁止掌司法行政權人員干涉個案審判，各法院院長，誰干涉審判誰就下台。就我所知，自司法院翁院長以降，絕無干涉任何個案審判之情事。因此，可以說，我國司法已進步到沒有人可以透過司法行政系統來干涉法官的個案審判。至於法官個人是否能抗拒權勢、人情關說，能否超越個人的政治信仰、好惡、公平審判，則屬另一層次的問題。

## 二、在司法民主化，形塑使人民有尊嚴、重視人權的法院方面<sup>3</sup>

### (一) 在各法院設單一窗口聯合服務中心並推動 ISO 國際品質驗證

為提供人民快速、舒適與現代化服務，以落實司法為民理念，司法院自 1999 年起推動各法院設置單一窗口聯合服務中心，強調親切的服務態度，以簡化的流程與電腦化作業，提供民眾「尊重」、「快速」與「便利」而「舒適」的各項服務。在持續不斷的檢討與努力下，服務品質不斷提升，且推動法院 ISO 國際品質認證，自 2002 年台北地方法院首先通過 ISO 認證開始，至 2008 年為止，幾乎所有法院的服務中心都通過 ISO 認證，深獲民眾肯定。<sup>4</sup> 聯合服務中心的設置雖看來小事一椿，但卻具有重大意義，因為它徹底改變了法院的思維及形象，就是：由威權的司法蛻變為民主化的司法。試想，過去的法院不是要審判人民的嗎？那可能有「服務」人民的觀念！而今，ISO 認證，就是注入司法為民的「服務」觀念。我認為這是司法質變的開始，希望能進一步延伸進入民、刑、行政訴訟的審判程序。

### (二) 法庭席位配置及法庭活動的民主改造

行使國家司法權的司法機關掌理民事、刑事、行政訴訟的審判，其與人民主要接觸是透過法官在法庭的審判活動。可以說，法官在法庭的審判活動就是國家司法權的具體化。因此，司法改革，應重視法庭及法庭活動的改革。為了落實司法的民主化，形塑使人民有尊嚴而重視人權的法院，司法院採取如下的措施：

<sup>3</sup> 參見司法院「史實紀要」上 734-741。

<sup>4</sup> 參見司法院「史實紀要」上 754-756。

## 1. 落實法庭席位的當事人平等原則，並使當事人接近律師，檢討並修正「法庭席位布置規則」

1989 年修正法院組織法，第 84 條第 2 項規定：「法院內開庭時，在法庭實施訴訟程序之公務員及依法執行職務之人、訴訟當事人與訴訟關係人，均應設置席位；其席位布置，應依當事人平等之原則為之。」惟因檢察體系的抗拒，司法院公布的法庭席位布置，把公訴人（檢察官）與辯護人的席位，分別置於法官席前的左右兩側，仍保持一定高度，而被告及自訴人席位則置於法官席前方，低於檢察官與辯護人席，且其席位遠離辯護人席，無法隨時請教諮詢律師。這種席位安排，不但違反上開法定當事人席位平等原則，也限制了被告接近律師的權利。司法院經過多次研商檢討，並指定法院試辦，提出實證成效評估報告，於 2005 年 7 月完成「法庭席位布置規則」的修正，將法庭席位改為「匚」字型，把檢察官、被告及辯護人席位，都設於地平面而無高度，落實當事人地位平等原則。同時，被告可與辯護人同坐，使被告有接近並諮詢律師的權利，以增進人權保障。

## 2. 當事人、訴訟關係人就座陳述

依現行法院組織法第 84 條第 3 項規定：「除參與審判之法官或經審判長許可者外，在庭之人陳述時起立，陳述後復坐。」鑑於對人民尊嚴的尊重，使人民有尊嚴的走進法庭，有尊嚴的走出法庭，縱使是刑事被告，本於無罪推定原則，應與證人及其他關係人受到同樣的尊重。因此，司法院決定修法，把上開條文修正為：「在法庭之人，於其席位上，得就座或起立陳述。」在修法草案完成立法前，先行於 2001 年通函各法院轉知所屬庭長、法官，儘量讓原告、被告、證人及其他在法庭之人，得就座為陳述。

## 3. 尊稱到庭之人女士或先生

基於上(2)相同的思維及理由，司法院於 2003 年通函請各法院所屬人員，於法庭稱呼當事人或其他訴訟關係人時，宜加稱女士或先生，以示尊重。有法官質疑，謂面對惡性重大，犯行昭彰的刑事被告，還能稱呼女士或先生嗎？我回應：「被告未經審判證明有罪確定之前推定為無罪，不是法律所明定的基本原則嗎？為什麼不能稱呼女士或先生呢？真正有問題的是，做為裁判者的法官無法稱呼被告女士或先生，因為他心中已潛藏著定見或偏見。」

#### 4. 貫徹實踐被告在法庭時，不得拘束其身體的規定

為尊重人的尊嚴，刑事訴訟法第 282 條早就規定：「被告在庭時，不得拘束其身體。」但在法庭實踐上，考量法警戒護人力不足，恐被告脫逃，常不卸除被告手銬腳镣。律師、人權團體也一再反應此一不當情形。司法院檢討後，認為法既有明定，且事關人權，應予落實貫徹，不容因警力困難而打折扣。乃通函各法院切實遵行法律規定，並不定時派員到各法院法庭旁聽觀察，這個陋習，應已全面改正。

對於以上措施有人批評說重要的是法官審判的公正及裁判品質，至於當事人要坐在那裡，是不是坐著陳述，以及是不是以女士、先生相稱並不重要。然而，程序正義乃所以確保實質正義，如沒有程序正義，實質正義是不可期待的。相同道理，如果連法庭上的形式尊重都做不到，實質的尊重是難以期待的！此所以司法院會如此重視法庭民主化及法庭活動的改革的道理。

#### (三) 成立「財團法人法律扶助基金會」推行法律扶助制度

為落實憲法所保障人民的訴訟權及平等權，「法律扶助法」於 2004 年 6 月完成立法。司法院依相關規定成立「財團法人法律扶助基金會」負責執行法律扶助業務，並自 2004 年 7 月 1 日起正式運作，該會在各縣市先後成立了 20 個分會，對於無資力或因其他原因無法受到法律適當保護的人，提供律師法律專業協助，包括法律諮詢、訴訟代理、刑事辯護等，法律扶助法的通過，法律扶助基金會的成立及法律扶助制度的推行，在我國司法進步史及文明程度提昇上，具有劃時代的意義。

#### (四) 彰顯司法民主化，通過立法使民事當事人得以合意選定法官

本於司法民主化的思維，當事人在訴訟上的程序主體地位應予承認並尊重。因此，司法院依據全國司法改革會議結論，研議並提出全世界最先進的「民事訴訟合意選定法官審判暫訂條例」草案，經立法院通過而於 2003 年 6 月 5 日公布施行。依該暫行條例（包括其後修正之內容）規定，當事人可以在第一、二審民事事件起訴或上訴時，合意選定法官來審理。司法院先後指定台北、士林、板橋、桃園、台中、台南等地方法院，以及指定台灣高等法院及所屬台中、台南、高雄分院為試行法院。至 2007 年止，當事人以合意選定法官的案件共 84 件，其中 60 件是在最後 2 年選定的，顯然有逐年提升的趨勢。司法院檢討認為此一新制有續予推行價值，經院會通過決定把原來「民事訴訟合意選定法官審判暫行條例」去除「暫行」二字，改為「民事訴訟合意選定法官條例」，使成為

常態法律。不過，因翁岳生院長在 2007 年 9 月底任滿屆退，未及把修正草案送立法院審議，正期待接續提案。沒想到接任者政策改變，認：「本條例施行迄今，雖有貫徹人民程序選擇權之意旨，但經歷次修正後，已無法達到疏減訟源之立法原意；經調查結果不論是各法院或試行法院民事庭法官，多數認為本條例施行期滿後以不繼續施行為宜。」<sup>5</sup> 而於 2008 年 9 月 5 日因施行期滿未提案延續而告終止，實在令人遺憾。

### 三、在開拓優秀檢察官、律師轉任法官管道方面<sup>6</sup>

全國司法改革會議鑑於以考試方式晉用法官的現制，使得我國法官受到年青、社會經驗不足的批評，影響人民對司法的信賴，乃決議法官任用管道應多元化，鼓勵從富有經驗的檢察官、律師及法學者遴任法官。司法院的具體措施如下：

#### (一) 檢察官轉任法官

依法官檢察官互調辦法，積極鼓勵優秀檢察官轉任法官，自 1999 年以來，檢察官調任為法官者計 111 人。

#### (二) 律師轉任法官

為鼓勵優秀律師及法學者轉任法官，司法院原訂有「司法院遴選律師、教授、副教授、助理教授、講師轉任法院法官審查辦法」（以下稱「審查辦法」）以為因應。依該審查辦法，律師轉任法官原只有「律師自行申請」一途。後來司法院覺得應更積極主動吸取資深優秀律師轉任，一方面修改司法人員人事條例相關規定，一方面於 2006 年 2 月修正「審查辦法」，增加了「司法院公開甄試」及「司法院主動遴選」兩種轉任的管道，使曾執行律師職務 14 年以上，且聲譽卓著或在專業領域有貢獻的資深優良律師，得經司法院主動遴任為一審或二審法官。自實施以來成效如下：

1. 律師自行申請轉任：至 2008 年為止轉任法官共有 43 人；
2. 司法院公開甄試：至 2008 年為止，司法院共錄取 19 人；
3. 司法院主動遴選：雖經司法院多方努力，迄今尚無 1 人。考其原因，執行律師職務 14 年以上且聲譽卓著或在專業領域有貢獻之資深優良律師，多屬專業有成，而當今之司法環境包括法官待遇、工作負擔，尚不足以吸引此輩一流人才轉任。就此而言，如要吸引一流律師人才轉任法官，以提升法官素質，司法環境的持續改善，可謂事屬必要。

<sup>5</sup> 參見司法周刊 (208.9.5)

<sup>6</sup> 參見前註「史實紀要」上 688-693。

### (三) 學者轉任法官

由於學者轉任法官，依當時法規定，須「具有薦任職任用資格」或「具有簡任職任用資格」，而學者具有此資格者有限，是以尚無學者轉任法官之例。司法院為求突破乃協調考試院，希望能以口試及著作審查等考試方式，使學者得以取得薦任職任用資格。<sup>7</sup>

## 四、在法官專業化及進修方面<sup>8</sup>

全國司法改革會議就法官專業化議題做成結論：「法官應就不同領域案件，依具體情況，設專業法院或法庭，並使法官久任其位，法官在職中應適當施以在職訓練，因個案之需要，得聘請專家參與案件。」司法院的具體措施如下：

- (一) 實施法官民刑分流，非有法定事由，不得民刑互調。
- (二) 建立法官專業證照制度，對於民事勞工、家事及智慧財產權有專長的法官，經審查通過，發給專業證照，以因應法官專業化要求。
- (三) 設立專業法院，迄今為止，已設立台灣高雄少年法院及智慧財產法院。

## 五、在法官屬性之定位，強化法官自治及評鑑並淘汰不適任法官方面

法官不分審級，以獨任或合議方式，獨立行使憲法所規定的司法權，法官的素質及表現，直接反應了國家司法權的品質。因此，法官與一般公務員不可同視，它與國家的關係，應定位為特別的任用關係（參司法院釋字 601 號解釋），不論地位保障、俸給、職等、職務監督及淘汰機制，都與一般公務員不同，應立法官之專法，予以明定。全國司法改革會議就此亦形成共識而做出結論。司法院因乃與民間團體（包括法官協會、律師公會、民間司法改革基金會等）協商推動「法官法」的制訂。經多年努力，終於在 2007 年 4 月 2 日把「法官法草案」送立法院第 6 屆會期審議，可惜終未能完成立法。法官法草案涵蓋法官屬性定位、法官任用、法官職務之執行與監督、法官會議、法官評鑑、法官保障、職務法庭、法官給與等重要事項，並明定法官不列官等、職等。如能通過，將對我國司法的發展及提升發生深遠影響。所幸經司法院及各界共同努力，法官法終於在 2011 年完成立法，開啟了法官屬性定位，強化審判獨立及法官自治，以及評鑑並淘汰不適任法官制度的新紀元。

<sup>7</sup> 2011 年制定的法官法第 5 條第 7 項已規定學者取得擬任職務任用資格之考試，得採筆試、口試及審查著作等考試方式行之。

<sup>8</sup> 參見前註「史實記要」上 694-697。

## 六、在提升裁判品質方面

### (一) 採行合議審判制

全國司法改革會議結論：「除簡易案件外，第一審應採合議制」，以提升裁判品質。2003 年完成修法增訂刑事訴訟法第 284 條之 1，明定第一審法院刑事案件，除簡易及簡式審判程序之案件外，全面採行合議審判，藉由三位法官合議審判及共同評議的方式，以收集思廣益的效果，避免法官因為獨任審判，造成認定事實及適用法律的錯誤。惟因全面合議審判須有充足人力配合，否則，法官案件負荷過重，反而有影響裁判品質之虞。司法院格於現實，乃於 2007 年提案修改第 284 條之 1，規定刑事訴訟法第 376 條第 1 款、第 2 款之罪，得不行合議審判。至於第一審民事事件，對於重大繁雜案件，法官亦可提請合議審判。

### (二) 國民參與審判

國民參與審判一方面可落實「主權在民」的精神，讓判決結果較為貼近民意，另一方面可避免法官獨斷的危險，提升判決的公信力，因此，德國、日本等國都有刑事參審制度，可作為我們立法上的參考。司法院於 2006 年 11 月擬定國民參審試行條例草案，初步規劃的國民參審，限於所犯最重本刑為死刑或無期徒刑之罪等重大刑案，或社會矚目案件，經法院依被告聲請或依職權裁定者，才適用。惟因翁院長任期屆滿，此一國民參審試行條例草案未繼續推動。<sup>9</sup>

如未來引進國民參審，對現行刑事訴訟制度將產生相當大的衝擊，但司法應跨越現有框架，以前瞻性眼光規劃未來，才能因應時代的挑戰。

## 七、在司法院定位及司法組織再造方面

憲法第 77 條規定：「司法院為最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」但我國現制，司法院本身除設置法官 17 人審理釋憲及統一解釋法令，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散及對總統副總統之彈劾案外，對於民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，另設最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會，及其他各級法院掌理，使得司法院除審理上開事項的大法官外，其本身只具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離，而又把最高司法審判機關之地位，置於最高司法行政機關之下，不但與憲法第 77 條規定不符，且亦違反司法權應以「審判」為主，以「司法行政」為輔之本質。此種架構，久為識者所詬病，成為司改課題。就此一重大司改課題，

<sup>9</sup> 1. 其詳參見前註「史實記要」上 745-746。

2. 據聞司法院於 2012 年已向立法院提出「人民觀審試行條例」，尚在審議中。

不但民間團體及學者，多所討論，司法院於 1994 年成立司法改革委員會，及 1995 年成立之「司法院定位研究委員會」亦均列此為重要議題加以研議。到了民國 1999 年全國司法改革會議，亦列為第一組的第一個提案，達成共識結論：「以修正甲案為近程目標，丁案為終極目標：

#### 修正甲案（一元多軌）

- (一) 司法院內設各庭，行使釋憲權與審判權。
- (二) 大法官組成憲法法庭，掌理釋憲權、政黨違憲解散權及政務官的懲戒權。
- (三) 司法院另設民事訴訟庭，刑事訴訟庭及行政訴訟庭，分別掌理民事、刑事及行政訴訟（現制公務員懲戒事務官部分併入）審判權；如各該庭間之法律見解發生歧異時，以各該庭聯合法庭的方式統一各庭法律見解，並以司法院院長為主席。

#### 丁案（一元單軌）

司法院置大法官十三至十五人，掌理民、刑事，行政訴訟審判，公務員懲戒、憲法解釋及政黨違憲解散權。」

司法院隨即於 1999 年依據上開結論，積極規劃法律修正、組織架構及人員歸併等事宜，擬定三個階段的執行進程：

第一階段由「多元多軌」進入「一元多軌」預定於 2003 年 12 月 31 日完成：

- (一) 修正司法院組織法、司法院大法官審理案件法、法院組織法、行政訴訟法、行政法院組織法、公務員懲戒法、司法人員人事條例及公務員懲戒委員會組織法。
- (二) 將最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會三終審法院歸併至司法院，而於司法院設置憲法法庭，及設置民事訴訟庭、刑事訴訟庭及行政訴訟庭各數庭的目標。

第二階段由「一元多軌」進入「一元單軌」預定於 2007 年 12 月 31 日完成：逐步縮減民事訴訟庭、刑事訴訟庭、行政訴訟庭為各一庭。

第三階段預定於 2010 年 12 月 31 日完成終極目標：司法院置大法官 13 人至 15 人，掌理民事、刑事、行政訴訟審判、公務員懲戒、憲法解釋及政黨違憲解散權。

與司法院定位相關的修法，包括司法院組織法修正草案，於 2002 年送立法院第 5 屆會期審議，惟未完成三讀程序，經參酌各方意見檢討修正後，復於 2005 年送立法院第 6 屆會期審議，仍未能在會期內完成修法。以致原預定於 2003 年底完成的第一階段歸併三終審法院工程的腳步，至翁院長 2007 年 9 月 30 日任滿，仍未能踏出，殊屬遺憾。考其原因，國民黨及親民黨立委接納反對者意見，在立法院未支持修法，實為關鍵。

國家司法權如何行使，司法機關如何建置架構，考諸世界各國，有各種態樣及方式，各有其優缺點，固有其相對性。惟在我國，既已有憲法第 77 條「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判、及公務員之懲戒。」之規定，而現行司法體制，不合憲法規定，使司法院原應為國家最高「審判」之機關，淪為最高司法行政機關，又使最高司法行政機關凌駕最高審判機關之上，久為識者詬病。何況司法院大法官會議，亦於 2001 年 10 月 5 日作出釋字第 530 號解釋，明白宣示：「憲法第七十七條規定：『司法院為最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。』惟依現行司法院組織法規定，司法院設置大法官十七人，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組織憲法法庭、審理政黨違憲之解散事項；於司法院之下，設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會。是司法院除審理上開事項之大法官外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離。為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法，應自本解釋公布之日起二年內檢討修正，以副憲政體制。」司法院應審判機關化，在憲法架構之合憲性要求下，實已刻不容緩。至於其態樣及方式，雖難免會有仁智之見而具相對性，惟對此一問題，至 1999 年的全國司法改革會議，終能捐棄仁智異見達成共識結論如上所述，誠屬難得，應予珍惜。誠懇希望各界不分朝野，共同重視此一憲政上的重大瑕疵，早日終結不合憲法本旨之現制，讓我國司法邁向健康的新境界。<sup>10</sup>

## 八、在訴訟制度改革方面

對於我國民刑訴訟制度的改進，全國司法改革會議達成的結論主軸為：1. 強化第一審之事實審功能，而以第一審為事實審審判中心；2. 第二審改採事後審；3. 第三審採行嚴格法律審並採上訴許可制。司法院依據上開會議結論，修訂民事及刑事訴訟法，並付諸實行。

---

<sup>10</sup> 參見前註「史實記要」上 382-387。

## (一) 民事訴訟

民事訴訟經 2000 年及 2003 年兩次大幅修法，使民事訴訟程序有了新面貌，其重點約略如下：

### 1. 實施集中審理制度

為了提高民事審判的效率，避免法院審理散漫，多次開庭，讓當事人舟車勞費，特採集中審理制度，希望先做好言詞辯論的準備後，進入言詞辯論程序時，能集中審理而快速終結訴訟。

### 2. 第三審改採強制律師代理制度（第 466 條之 1），以貫徹法律審功能，保障當事人權益，同時改採上訴許可制度，亦即以違背法令為理由提起第三審上訴者，須經第三審法院之許可，但以判決當然違背法令為理由提起上訴者，則不在此限（第 469 條之 1）。跨出第三審採行上訴許可制的第一步。

## (二) 刑事訴訟

為強化第一審事實審功能，使第一審成為堅實的事實審，我國刑事訴訟法於 2003 年大幅修訂，而於同年 9 月 1 日實施刑事訴訟新制，其主要內容約略如下：

1. 明定無罪推定原則（154 條）；
2. 明定檢察官之舉證責任（第 160 條）；
3. 訴訟審理改採集中審理制及交互詰問制（參第 273 條、第 274~276 條、第 293 條及第 166 條至第 167 條之 5）；
4. 採行嚴謹證據法則，包括傳聞證據之排除（第 159 條）、違法證據之排除（第 158 條之 4）。自白證據能力、證明能力之限縮及自白任意性之證明（第 156 條）；
5. 被告緘默權之確認（參 95 條、第 156 條第 4 項）
6. 除簡式審判程序及簡易程序案件外，第一審全面行合議審判（第 284 條之 1）。<sup>11</sup>

為進一步改進我國刑事訴訟制度，避免現行檢察官起訴卷證併送的制度，使法官有所預斷，影響審判的中立公正，司法院已於 2007 年組成研究小組積極研究採行起訴狀一本主義，預定在 2013 年前提出修法草案，完成修法。

<sup>11</sup> 本條經立法院 2007 年 3 月 5 日修正，規定第 376 條第 1 款、第 2 款之罪，得不行合議審制。

此外，攸關法庭活動順暢並影響法庭活動品質的筆錄製作，司法院自推行刑事訴訟交互詰問新制以來，強力推行書記官電腦筆錄製作，其成效，有目共睹，獲得肯定。惟記錄速度，仍無法趕上法庭上的言詞陳述，影響包括詰問在內的法庭活動，為提升審判品質，仍應加以改進。有鑑於此，司法院已推出「司法院所屬各機關刑事審判期日交互詰問法庭錄音委外轉譯方案」，指定法院試辦，初步評估效果良好。希望能擴大試辦範圍，累積經驗，使筆錄之製作效率、品質提升，自有助於刑事訴訟品質之整體改進。

### (三) 行政訴訟

我國行政訴訟原採一級一審制，對人民權益的保障尚不周全，司法院乃完成修正「行政訴訟法」「行政法院組織法」並積極籌設高等行政法院，於 2000 年 7 月 1 日實施新制，使我國行政訴訟邁入二級二審的新里程。

## 參、結語及展望

我國這 10 年來的司法改革，是以 1999 年全國司法改革會議結論為主軸的改革。改革的總方向是以國民主權為基礎，要把司法帶向民主化，定調「司法為民」，要形塑讓人民有尊嚴，重視人權的司法，也要提供人民優質而有效率的現代化司法服務。改革的方向及內容，基本上是正確的，也是人民所需要的。不過，改革與革命不同，革命比的是「力」，只要新的「力」足可推翻舊的，就可在一夕間棄舊遂行新的理念；而改革是在新舊共存的基礎上進行蛻變，它需要時間，也需要持續、堅定不移的耐力，否則，改革難有所成，而易歸腰折。這就是何以歷史上改革成功事例，遠少於革命成功事例的道理。我們的司法改革，也具有這樣的本質。這 10 年來的司法改革，論其成果，雖對整體司法有所提升，但也只是奠下改革的基礎而已，距離成功，還有一段漫長路要走。在此，要籲請大家注意的是，在台灣這個民主社會，物換星移相對快速，這條司改漫長路，包括司法改革的理念及司法改革重要政策及作為，究竟由誰來接續，由誰來堅持？在朝的固然責無旁貸，在野的廣大社會，尤其法界人士，要更發揮契而不捨的支持及監督力量。果能如此，我國司法改革的成功，必然可期。司法改革之路漫長，非一蹴可及，要把握住改革的方向，一步一腳印的累積。在改革的方向上，願提出下列幾點供大家參考：

- 一、國家司法權，是由法官以獨任或合議方式獨立行使，因此，法官的素質及表現，決定了國家的司法權品質。在審判獨立的原則及保護傘下，加上認定事實，由法官自由心證，刑度由法官裁量，對於法官裁判的實質，除了事後的審級救濟外，難有監督救濟之道。可以說，司法的核心是法官。有好的法官，縱訴訟制度不理想，法官仍可彌補制度的不足；如法官不好，再好的制度也無從發揮。因此，如何使我們的法官素質提高，如何淘汰不良法官，是司法改革的根本，也是成敗的關鍵所在。這也是各界共識，要制訂法官法的理由所在。現在法官法已完成立法，希望大家努力，使它能發揮淘汰不良法官，提高司法水平的功能。
- 二、我國的司法環境，包括法官處遇及工作負擔尚無法吸引最好的人才進入 司法效命，此從司法院修改法律主動遴任執業 14 年以上資深優良著有聲譽律師轉任法官，迄今成果掛零，可為實證。因此，增加司法預算，持續改善司法環境，應屬努力方向。須知，司法環境不進一步改善，無法吸引並留住最好的人才，最後要吞食惡果的，是人民。
- 三、重視對「人」因素的改良，不能不同時重視對制度的改善。因為制度可以規範、導引人的行為，尤以訴訟制度為然。因此，全國司法改革會議結論所提出的各項制度改革方向，包括司法組織金字塔化、訴訟制度金字塔化等，都應持續努力實現。
- 四、在國家民主法治水準不斷提升的發展進程上，對人的尊嚴的尊重及人權保障水準也要不斷提升。國家既然把衛護人權的重任委之法院（即法官），法院即有善盡保障人權的「把關」責任，並不斷提高人權保障的水準。如何從尊重人的尊嚴，貫徹無罪推定原則角度，不斷檢視、修改現行有關法令，包括刑事訴訟法、羈押法、監獄行刑法等，以提升人權保障，同時，在司法人員養成、教育過程，加強並深化人權觀念，實屬重要。在此，要特別指出的是，假如我們國家對人權，尤其是司法人權的保障有所不足，較之檢察官，法官要負主要責任，因為，法官才是人權保障的「把關者」。
- 五、繼續深化審檢分立：法官為裁判者，檢察官為犯罪的追訴者，均擔負國家重要職責，但兩者性質截然不同，不可混同。我們走過一、二審法院與各級檢察署同隸屬行政院司法行政部「院檢一家」的年代，我們的法庭也有過很長一段為原告的檢察官與為裁判者的法官並坐法檯之上的時期，在當時都不以為怪。但是，時代在演變進步，以今觀昔，我們還能接受嗎？由此往前看，正因為過去院檢一家，觀念牢固，至今未除，我們要更在意於審檢分立觀念

及作為的強化與深化。這就是過去幾年，新建法院院舍，與檢察署分開，慶祝司法節，司法院與法務部分開舉辦的道理，也是制訂法官法草案時，司法院何以堅持「法官法」與「檢察官法」應分立，寧可暫時接受過渡性的檢察官準用法官法而不採「司法官法」的理由。審檢分立為國家憲政體制健康發展上正確應走的方向，期望大家釐清觀念，加以重視並堅持。