

知識天地

從打破司法院定位僵局推動司法改革

劉孔中研究員（法律學研究所籌備處）

一、前言

馬總統在就職週年記者會宣示將推動司法改革，其實自林洋港擔任司法院長時起，司法院就推出各種司法改革的方案。歷經近二十年努力，司法改革固然取得一定進展，例如審判獨立、法官自主等，但是十年來卻原地踏步。主要原因是司法院定位無法確定，連帶使得最高法院及法官妾身未明。司法改革在施啟揚院長時代是法官主導，在翁岳生院長時代由律師主導，新階段的司法改革應該由誰來主導呢？以下透回顧前兩任司法院長推動司法改革的過程，找出困境的病因，並提出解決建議。

二、十年原地踏步的司法院組織調整案

（一）施啟揚院長時代

前總統李登輝於 83 年 7 月 30 日提名施啟揚出任司法院長，指示其「拿出勇氣推動司法改革」。施院長於同年 9 月 1 日就職當日召開司法改革委員會第一次預備會議，決定成立司改會，由其擔任主任委員，委員 33 人，包括司法院副院長、資深大法官、祕書長、最高行政法院院長、行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、各級法院代表 6 人、律師 4 人、法務部代表 2 人、檢察官代表 3 人、法學教授 5 人、國民大會代表 2 人、立法委員 3 人、監察委員 1 人、社會人士 1 人。

經過一年討論，司法改革委員會針對司法院定位，提出三個改革方案：一元化多軌制（司法院最高審判機關化，下設各庭）、二元化雙軌制（分設憲法法院及最高法院，不再有司法院）、一元化單軌制（司法院最高審判機關化，但是其下不設各庭），同時建議成立另一研究委員會繼續研究評估，並限期於二年內作成決定。

司法院隨即成立司法院定位委員會，最後以 16 票比 5 票記名投票通過「現制改良方案」：大法官會議憲法法庭化；最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會均維持現狀；司法院仍職掌司法行政權，以常設之司法院會議為司法院之決策組織；裁判督導、法律問題研議事務完全交由審判體系自治。照說，有關司法院定位的討論應該就此打住，但是事實不然。

民國 86 年 5 月間，施啟揚前院長與法官協會、律師公會全國聯合會、台北律師公會、民間司法改革基金會及台灣法學會等五個民間團體代表，為司法預算獨立入憲案，晉見前總統李登輝。會談中民間司改團體籲請召開全國司法改革會議，李前總統當場首肯召開，並指示司法院籌辦。

（二）87 年 12 月司法院長臨時陣前換將

然而，全國司法改革會議籌辦並不順利。民間司改團體堅持李總統親自召集、主持，司法院長不得召開、主持會議，施前院長不退讓，最後在 87 年 11 月 18 日邀請法務部、法官協會及民間司改團體會商，決定會銜請李前總統召開並主持全國司法改革會議，但是，因為當時法務部長城仲模於次日表示反對而作罷。施前院長於兩週後（12 月 2 日）「與代表層峰的二位人員見面...了解『上意』，立即答應辭去院長職務。」

（三）翁岳生院長時代

民國 88 年 2 月翁岳生接掌司法院，於 88 年 7 月 6 至 8 日召開全國司法改革會議，以一元多軌為近程目標、一元單軌為遠程目標，分三階段將司法院改為審判機關：92 年 10 月 5 日將最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會歸併為內部單位。96 年 12 月 31 日將民事訴訟庭、刑事訴訟庭、行政訴訟及懲戒庭縮編為一庭。99 年 12 月 31 日達成大法官掌理訴訟審判權、釋憲權及懲戒權的終極改革目標。

司法院隨即於 88 年 12 月 12 日組成司法院定位推動小組，自同年 12 月 24 日起至 91 年 8 月 23 日止，陸續召開全體會議、分組會議各四十次。在此之間，大法官會議在 90 年 10 月 5 日作出 530 號解釋，支持上述全國司法改革會議「司法院應該改造為審判與司法行政合一之機關」的結論，並限期二年完成。

經司法院定位推動小組將近三年的研討，司法院於 91 年 8 月 28 日向立法院提出「司法院組織法修正草案」等六個法案，但是歷經第五、六屆立法委員任期，仍未通過立法，原因是立法院並不認同帶有高度形成性的 530 號解

釋，雷倩等五十餘位第六屆立法委員甚至提出「司法制度改革審議委員會條例草案」。司法院雖然於 97 年再提一元多軌近程目標的司法院組織法修正草案，恐怕同樣不會有任何進展。

三、全國司法改革會議之缺失

(一) 強烈主導議題與結論

翁岳生接掌司法院後與法務部及五個民間司改團體會商，於 88 年 4 月 14 日成立全國司法改革會議籌備委員會，由司法院楊仁壽秘書長兼任召集人，共同推舉法務部次長、法官協會理事長、律師公會全國聯合會秘書長、台北律師公會理事長、台灣法學會理事長、周占春法官、盧仁發檢察總長、陳瑞仁檢察官（後由陳玉珍檢察官遞補）、林子儀、蕭新煌及范光群律師為籌備委員，並設立全國司法改革會議幕僚組織，由楊仁壽秘書長擔任執行長，下分成 6 組。

全國司法改革會議出席人員共 125 人（本院前院長李遠哲以社會賢達身份參與），只舉行三天：首日上午開幕式及第一次全體會議，當日下午、第二天及第三天上午分組討論，第三天下午第二次全體會議及閉幕式。短短三天的會議再扣掉開幕及閉幕儀式，125 名代表如何能有真正深入的討論？其實就只能是針對事先準備好的議題與結論稍作增刪潤飾，時間一趕，就只有背書一途。

(二) 忽視立法委員

全國司法改革會議雖然廣邀各界代表，但是在民主時代，這些代表並沒有民主正當性。真正的民意代表只有八名，而且無一人在籌備委員會，只能說是議會民主時代非常不正常的安排。

(三) 一元單軌制備受爭議

一元單軌制下的司法院將由大法官負責審理所有民、刑、行政、憲法及公務員懲戒的案件，然而依據憲法第 78 條及憲法增修條文第 5 條之規定，大法官僅負責解釋憲法、統一解釋法律及命令、審理總統、副總統彈劾及政黨違憲解散案件，並沒有一般民、刑、行政及公務員懲戒案件的審判權，故非修憲無法達成。其次，一元單軌制將廢除現有三個終審法院，引起三個終審法院及其法官強烈反彈。可以說改革的規模太大，難度太高。

其次，社會愈進步、經濟愈發達，法律爭訟的案件不斷增加，爭訟標的的複雜性也與日俱增，各國因應之道無非是設置多元、專業法庭及法院。然而一元單軌制卻要求我國由大法官審理所有案件，與多元專業的潮流背道而馳。

司法行政權與審判權一元化還會不利審判獨立，以日本為例，雖然其裁判法規定司法行政監督權不得影響或拘束法官之審判權。但是，日本最高法院卻因為掌管法官任命、再任、昇任、昇給、轉職等司法人事權，直接或間接干預或影響下級法院審判。

四、司法院定位已窮盡學術理論討論，缺的只是政治上起而行

司法院的定位經過多年討論，各種方案都被提出並充分，已經窮盡學術理論討論，缺的只是政治上起而行。因此，真正的關鍵是，凝聚可以具體立法的政治力量，形成明確的國家意志。因此，首應儘快就司法院的定位拍板定案，後續比較細節的司法改革可以再從容討論與立法，日本以「司法制度改革審議會議設置法」長期規劃司法改革的作法，對我國有高度的參考價值。

五、只有勞駕馬總統出面為司法院定位

全國司法改革會議的結論雖然並沒有法定拘束力，但卻是任何司法院長都很難迴避的政治命題，從未參與過司法改革討論的現任司法院長賴英照，就任以來更只能匍匐在全國司改會議的架構。賴院長剩餘任期不多，建議應為其繼任者保留政策形成的空間。故如果現在要推司改，看來只有勞駕馬總統出面。馬總統並沒有參與過去 15 年的司改討論，沒有包袱，比較超然，其主導司改更具有必要的憲政高度。其次，各界對於大法官第 530 號解釋有很多批評，立法院也不理睬，若只能期待大法官在適當機會變更該號解釋，可能遙不可及。為此憲政僵局解套，大概也只有告總統。最重要的是，司法院的定位及其配套的法制作業必須要徵得國會多數黨的支持才可能落實，而馬總統在接任國民黨主席之後，更應該可以得到實質掌握超過 3/4 立院席位國民黨立法委員的支持。