

二十一世紀台灣司法改革成效的展望

◎ 李念祖

前言

一八五七年，美國最高法院做成Dred Scott v. Sandford一案判決，認為即使是自由的黑人也不能視做憲法上「人」權保障的主體，不能和白人一樣享受憲法保障的權利。這項聲名狼藉的判決，成為一八六一年美國南北戰爭的先聲。南北戰爭結束後，美國於一八六五年通過憲法增修條文第十三條，禁止奴隸制度；一八六八年通過憲法增修條文第十四條，確保黑人亦得平等享受基本人權保障；其後通過憲法增修條文第十五條，賦予黑人投票權，才算在制度上矯正了Dred Scott判決認為黑人不是「人」的錯誤。一八九六年，最

高法院又做成Plessy v. Ferguson一案判決，認為種族隔離並不違反種族平等。直到半個世紀後的一九五四年，才在Brown v. Board of Education一案判決中，推翻前例，確立隔離即非平等的原則。一九五八年，再以創新的方式，由全體最高法院大法官簽名發表Cooper v. Aaron一案的判決，要求Arkansas州長尊重一九五四年Brown案判決否定種族隔離的意旨，執行破除隔離的政策。一八五七年Dred Scott案的判決，否定黑人享受人權保障的適格性，今天讀來，令人鼻酸，也令人髮指，是美國司法極不名譽的一頁，卻花費了百年的光陰，最高法院才在一九五八年Cooper案判決中真正揭示其堅決保障種族平等的決心，重新贏得世人的尊敬。美國的司法向為世人所推崇，認係美國民主憲政所以成功的關鍵因素，竟也曾如此墮落，並經歷了如此艱難的救贖，達一世紀以上，具見追求司法理想境界之不易為。

我國並無深厚的法治傳統，但司法對於法治國的重要性，也已漸受國人注意。自從解嚴之後，為追求理想的司法境界，司法改革的呼聲從未止歇。歷任司法院院長都矢言從事全方位乃至長期的司法改革。今年七月間司法院又舉行了全國司法改革會議，會議中通過了至少三十二項的結論共識，議題則涵蓋了幾乎所有相關的事項，構成一幅雄心勃勃的跨世紀司法改革藍圖，事前事後也引起了多種不同角度的論戰。站在二十世紀的末尾時刻，

瞻望即將到來的二十一世紀，今日我國司法的水準，應已勝過審理Dred Scott案時期的美國最高法院許多，在未來的世紀之中，司法改革能不能夠獲致成功？值得思索，也值得期待。本文無意從事預言式的討論，但要提出幾項可以判斷司法改革是成是敗的標準，以及分析司法改革成功的必備條件，以供期盼司法改革成功者思考及努力的參考。

判斷司法改革成效的標準

司法改革是成是敗，其標準繫於人們對於司法理想狀態的認知而定。不同的理想，會建立不同的標準；張三認為成功的司法改革，李四或許認為失敗。本文提出五項判斷成效的標準，也將同時說明筆者認為司法的理想狀態為何，以供檢證。

（一）司法的本我定位

司法的核心是審判，檢驗司法的本我定位，是要確立審判就是司法，司法就是審判（司法系統中雖有非審判的功能，都只能為了輔弼審判而存在）；審判功能不能割裂，也不能與其他非審判部門的功能混同或混淆，否則司法即不成其為司法。我國傳統上司法與行政不分，現代權力分立制度講究行政主動、司法被動的區別，尚未受到應有的重視；審

判只拘束個案，不能形成通案的效力，這項極其基本的權力分立原則，有時也被遺忘。司法改革，要確立司法定位在適合審判的體質之上（如妥當的訴訟程序），才算成功。換言之，理想的司法，要與上下指揮、主動行使權力的行政權有所區別，也要與藉由開放討論的表決方式制定通案規範的立法權有所區別，否則司法即會失去本我，也無法建立本我。

今年司法改革會議中，決議確立檢察官的舉證責任、增強當事人進行主義及其配套措施、檢討法官之公務員屬性，乃至改造法庭席位、卷證併送制度的討論，均與確立司法的被动性應與行政權的主動性有所區別有關。關於司法院的定位及審判機關化的決議，則是確立司法權與立法權有別、樹立審判本我的另一種努力。將司法從立法與行政的體質中同時解放出來，當然有助於司法本我的建立，達成權力分立制度的基本要求；司法能否有效體現本我，也就構成判斷司法改革成敗的一項標準。

（二）司法的獨立性

司法獨立應該是西方的觀念，但是，對於司法獨立的期盼，卻是我國社會傳統的一部分。包青天的故事，家喻戶曉。包青天的辦案方法，完全不合現代法治的要求，但是他鐵面無私、無視特權、不畏皇親國戚的態度，正是其魅力所在；卻也正就是民間所渴望的司法獨立精神。敢於護衛公義，不受政治權威左右，原為現代憲政主義對於司法最基本的要

求，然則司法達到獨立的境界，似乎並不容易。到今天為止，總統一向刻意避免接受司法（釋憲者）的管轄，憲法法庭審理總統挽留副總統兼任閣揆是否合憲的案件，總統迴避派遣代表出庭提出辯解；釋字第四七 總統提名司法院副院長的程序依據問題，提出聲請的是總統府而非身為憲政機關的總統；修憲條文業已明訂應由大法官出任司法院院長的方
向，翁大法官繼任院長猶須留下大法官的空缺，在在都顯示了政治權力不肯臣服於司法、司法卻十分無奈的困境。

司法改革會議決議要求司法院公布涉案民意代表名單，以期避免特權，不過是企盼司法獨立的另一種表達方式。有一天，司法真正建立了不容政治權力侵犯的尊嚴，完全獨立於司法受制於政治的疑慮之外，司法改革自然得到成功。

（三）司法保障人權的程度

在憲政缺乏傳統的國家，司法通常並不發揮積極保障人權的功能。但是，司法保障人權的程度，乃是檢驗司法功能的重要指標。我國憲法要求法院保障人權的用意，即甚顯然，單以憲法第八條而言，其將英美法上由法院簽發人身保護令的制度寫成提審制度，使用最多的文字、最細密的程序、連「二十四小時」這樣精確的時間都在條文中三次出現，來規定法院是人民投訴以能抵禦逮捕拘禁、保障人身自由的最後防線，就足以證明我國憲

法對於司法保障人權的期許到底有多殷切。我國行憲四十七年之後，大法官做成釋字第三九二號解釋闡述提審制度的道理，與美國行憲六十八年後最高法院在*Dred Scott*案中的表現相比，實有足多者。但是，四十七年已是接近半個世紀的時間，我國司法在半個世紀裡釐清了羈押權的歸屬，使得緘默權載入刑事訴訟法，違法證據排除法則也開始受到最高法院的重視；然而，強制處分權的歸屬仍舊，正當法律程序至今依然不敵懲治盜匪條例唯一死刑的無限上綱，台灣也還是世界上唯一使用刑罰重覆處罰耶和華見證人的良心信仰、卻未給予司法垂憐的國家。司法可以努力拓展的人權保障空間，顯然還十分寬廣。

今年司法改革會議中，決議建立嚴謹的證據法則，加強審判中的辯護功能，以及尊重當事人的證據調查權，都可看做促進司法人權的措施。理想的司法，就是要能以「人」為本，充分保障人權。司法改革必須以提昇人權保障為其目的；司法保障人權的程度，當然是判斷司法改革成效最重要的一項指標。

（四）司法的品質提昇

司法不但要能發揮功能，還要講究品質的提昇。例如法院的裁判，必須以理服人，即使裁判的結果正確，如果採證不周、用法不當，那也是粗糙的正義，不符法治的要求。又如訴訟程序的筆錄，必須精確，而應做到完全機械化、毫無人為操縱空間的程度，不但應

該利用電腦科技發展速記的軟體，還應全面訓練書記人員嫻熟電腦速記的技術，在所有的訴訟程序（包括檢警調查程序）中普遍加以使用。筆錄一旦完全精確，不知可以避免多少冤抑錯誤、甚至當事人對於法官操守的誤解。司法的品質，自然隨之大幅提昇。

司法改革會議中，對於司法品質的提昇，多所置意，其間決議建立法官淘汰制度、法官評鑑制度、法官之職務監督，以及對於法官專業化要求的措施，都和司法品質的提昇息息相關，若能切實落實此項指標，司法改革自可掌握品質。

（五）民間的信賴

前面提到的四項指標，都是專業性的判斷標準。其實，司法改革能否臻於理想，社會自有公評；司法能否得到人民高度、普遍的信賴，就是司法改革是否成功最素樸的評價標準。過去幾年社會團體對司法公信力所為的歷次民意調查，其道理與此相通；今年的司法改革會議以「實現司法為民的理念」做為號召，用意亦無非在提倡司法以人為本的觀念。民間的信賴無他，取決於司法的效率與公平而已。

1. 司法的效率

「遲來的正義不是正義」，本是人們耳熟能詳的道理，這句話訴求的就是司法的效率。現行訴訟制度採取三級三審，加上大法官解釋憲法復行再審的救濟，無異成為四級五審。

最高法院如果維持高比例發回更審的習慣，五審、七審其實並不罕見。如再加上檢察官的偵查程序，當事人面臨的程序還不只此數。訴訟權雖是基本人權，但絕非以量取勝的權利。無效率的司法，使得人民疲於奔命，即使裁判再正確，人民亦不可能對於法院寄以信賴。大幅改善審級體系，建立金字塔型的訴訟制度，確屬必正。

2·司法的公正

只有效率，缺乏公正，司法仍然不足以贏得人民的信賴。司法的公正，建立在裁判的正確、說理的周延、使得當事人心服口服之上，更建立在獨立審判、濟弱扶傾的司法態度之中。公平正義自古以來即不易尋得普遍客觀的定義，卻永遠自然深植人心。公平正義乃是司法審判總體表現的結晶，也必須在每一個個案中長期培養累積。其實，抽象的法律，可說是正義的批發；個案的審判，則是正義的零售，兩者不可偏廢。從消費者的接觸端點來看，零售者的表現可能比批發者更重要，零售者（法官）的表現，決定了消費者（當事人）對於產品（公平正義）的切身評價。如果我們不能學習了解：法官不是官僚體制裡的螺絲釘，而是每個個案中活的正義使者，從而正視司法在法治社會裡的重要性，據以推動司法改革，司法恐怕很難得到人民的信賴，司法改革也就不易獲致成功。

司法改革成功的社會條件

上文所提出的數項判斷指標，在二十一世紀中能否據以驗收司法改革的成果，取決於若干基本的社會條件。這些社會條件任何一項有所欠缺，司法改革都不易為。以下即分別析述之。

(一) 民主憲政的成熟

沒有健全的司法，民主憲政難謂成熟；沒有成熟的民主憲政，也很難有體質健全的司法。英國的司法傳統先於憲政存在，是世上少有的特例；憲政與司法，在現代的國家，必然相因相伴。美國之黑奴問題，幾乎使得聯邦憲法無以制定，折衷妥協近一世紀，終究難免四年內戰，*Dred Scott*案所反映者，亦不過是一種極端的社會面向而已。*Brown*案判決確有領導風氣的格局，*Cooper*案則反映了政治上抵制*Brown*案的力量因不肯就範所生的波折，但美國種族歧視的問題，百年之間，確實因為司法轉向而大幅扭轉。我國並無與美國相若的種族問題，也未出現過像*Dred Scott*案足以引發內戰的極端判決，而民主憲政與司法兩者在台灣桴鼓相應地發展，亦有跡可尋：釋字第二六一號解釋使得民主憲政脫離非常體制的羈絆、民主憲政的發展也彰顯了司法的地位與重要性、人權解釋案件日益增加，

均是例證。

司法若得風氣之先，居於領導民主憲政發展的地位，值得鼓勵，但或許可遇而不可求。因為在權力分立的體制中，司法往往是弱勢的部門，其引導憲政發展未必有足夠的支持力量。然而，民主憲政邁向成熟，司法自必亦步亦趨，否則不免形成制衡力量的缺角，憲政反有折足覆餗之虞。憲政是否成熟，人民的推力頗具關鍵作用，開放的社會有助於現代觀念的傳播，對政治權力的節制遠較封閉社會有效，自然促成憲政的穩定，司法從事改革以符憲政的需要，在開放的社會中實屬順理成章，也易水到渠成。

(二) 法治教育的配合

民主憲政的成熟速度，與法治教育的品質與實效息息相關，這裡所說的法治教育，包括一般性的社會法治教育與專業性的法治教育，司法從事長期、大幅度的制度、人事、實務改革，一方面要在社會認知上獲得接納，另一方面也要在專業領域中取得共識。

以今年的司法改革會議為例，由於各種因素（包括偶發因素）交錯影響，司法改革引起了民間及輿論的高度關注，雖然各界對於會議中討論的議題反應不一，也未必能夠避免因為議題的專業技術傾向或者與會者主觀立場歧異而形成的觀念落差，但應從事大幅度的司法改革已是社會共識，可無疑義。接下來的工作，則應是繼續從事司法改革理念的傳揚

與溝通，希望社會大眾對於司法改革的具體內容，以及為何必須如此改革的原因，有所瞭解並予支持，此中應該注意的是使用通俗易懂的觀念與語言，傳達專業的知識與道理。司法改革的內容如果不能贏得多數民眾普遍的同意與支持，幅度愈大，推動將愈感困難。

大幅度的司法改革也必須同時佐以專業性教育的相與對應，如果司法界內部對於司法改革的具體方向缺乏同步的理解與認知，學校中的法學教育又不能相應調整、配合、支持，司法改革的努力恐怕難以持續長久。全國司法改革會議中，對於相關的專業教育議題，均已列為重點，但如何進一步落實執行、顯現效果，以為長期改革的法治教育環境奠基，實是一項挑戰。

(三) 政治力尊重司法

司法是權力分立的一個環節，司法從事改革，無非是要強化司法的力量，以確保法治，但是，司政改革也必然牽動其他權力部門的角色定位與影響範圍。美國最高法院在二十世紀中扮演種族平等的推手，一方面係在矯正自身在前一世紀所犯的重大錯誤，未始不是一種實質的司法改革，另一方面卻也可能激怒政治勢力，形成反彈，而出現Cooper案的劍拔弩張。司法必須得到政治力的尊重，政治力也必須建立尊重司法的修養，司法改革才可能成功。

十年之前，在一個討論司法革新的場合裡，當時還是政大教授的黃越欽大法官說過這麼一段話：

「司法像一個廣場一樣。我們中國人『廣場』的觀念不夠，廣場是個很漂亮的建築，像巴黎的星型廣場，廣場不是個建築物，廣場是由無數的建築物把它襯托出來，所以司法的尊嚴是要靠立法、行政來襯托，要靠立法、行政的尊重來襯托出來，大法學家伏爾泰說：『司法有什麼權力，司法沒有權威的，司法沒有預算權，司法沒有質詢權，司法沒有部隊。』司法連動用一個警察都要行政方面支持，司法只能夠做判斷，所以司法是要靠大家來支持，來尊重，西方的正義女神是一個少女，眼睛矇起來的，一手拿天平，一手拿劍，如果你尊重她的話，她是個女神，如果不尊重的話，她是個盲女，盲女可以欺負的，所以這要靠大家來尊重。我們國家立法機關的品質姑且不論，但是立法者，也就是民意代表自以為可以影響司法的這個心態，是非常危險，許多法官對有些民意代表的表現非常不以為然，一位民意代表在議會裡享慣了特權，到了行政單位也享慣了特權，以為在司法上面也可以享受特權，關說、影響，他毫不忌諱，這是非常壞的現象，這種情形之下，司法再認真去判決，再仔細去判斷，再好的司法官在這種情形之下，司法的功能跟權威也受影響，所以立法者，就是民意代表一定要了解到他在司法上是沒有特權可言的。」

十年以後重讀黃大法官的話語，仍覺與台灣的狀況十分貼切。事實上，大幅度的司法改革，不但需要民意代表或政治勢力放棄干涉司法、左右司法的習慣，也需要行政部門同樣的謹守界限，還需要行政部門與立法部門共同協力推動司法改革過程中所必要從事的立法以及執行工作。換言之，大幅度的司法改革，不是只有司法單方面的努力即可完成，行政部門（如法務部）與立法部門共同合作，極其必要。政治權力部門如果各守本位立場，不肯配合，司法改革不免舉步維艱。

（四）司法人的自覺

前面所提到的諸項社會條件，其範圍可謂由大而小。但是，關係司法改革成敗、最基礎的社會，乃是法官所組成的社會。如果，國家穩步邁向民主、實施憲政，大社會已然凝聚了司法改革的共識，政治也讓出了必要的空間，司法社會裡的法官卻未能自覺地進行改革，司法改革恐怕仍然是緣木求魚而已。

最近數年來，雖然官箴不修、敗壞司法風紀者仍時有所聞，但是出色的司法判決不時出現，出色的法官也不再如鳳毛麟角，這似乎是一個有意義也可以觀察的現象。遠者如大法官釋字第三八四號、第三九二號，近者如第四七一號等解釋宣告法律違憲，均係出自法官的聲請；又如法院近期許多關於言論自由、違法證據排斥法則的判決，都能擲地有聲，

令人肅然起敬。司法人的自覺，確實顯露出若干端倪，最高法院的法官們集體研究刑事訴訟法，帶動了修法的現代趨向，則是另外一項值得稱道的司法美談，這都不應視為個別的現象。總體而論，司法的表現仍然具有大幅提昇的空間，但是對關心司法改革的人而言，只要堅持司法改革的主張並不中輟，正確的理念裡應外合，司法者的自覺即屬可以期待。

展望

期待下個世紀中，在台灣看到重塑本我定位、獨立超然、勇於保障人權、判決品質良佳，且能以效率及公正贏得民間信賴的司法，是不是不切實際的夢想？這個問題的答案，應由今日推動大幅度司法改革的人士來提供。如果美國的司法能從輕賤人權的 *Dirck Scott* 案撥亂反正，猶成為正義的守護神，我們似乎沒有理由在歷史的長河裡對於台灣的司法改革喪失信心。特別是當台灣的民主憲政確實業已邁上不容回頭的道路上，司法改革的大方向極能引起民間共鳴的前提下，台灣在下一世紀中司法改革成功與否的關鍵，似乎主要繫於政治力是否尊重司法、司法人能否普遍自覺兩項社會條件之上。要求司法以人為本，畢竟不是過的標準，司法改革的推動者，好像找不到任何畏懼退卻的理由。