

# 檢察官定位與司法改革芻議

陳宏達\*

## 壹、前言

司法問題受到了社會殷切的關注，司法改革儼然成為社會改革的前端，如何贏回人民對司法的信任與尊重，應屬司法改革最優先的議題。然而司法改革的工作，經緯萬端，無法期待特效藥方治療沉痾於一夕之間，必須能夠深入探討司法機關內、外部問題的全貌，提出一套具有說服力、有實踐性的具體改革方案，並獲得民眾與社會輿論的充分支持，始可期待可觀的司法改革成效。本文願意抱持著樂觀其成的態度，期待改革之正面發展，乃以拋磚引玉的心情提出問題，希望能找出一套適合我國國情的改革之道。

## 貳、檢察權入憲

在法國，檢察機關被視為獨立於政府機關之「公益代表人」，因此檢察官乃被定義為「近於司法官之行政官」；在德國，其檢察官亦具有行政官與司法官之雙重性格，而被定義為「法的看守人」，德國Eduard Kern教授曾謂：「檢察官並非居於與被告相對立之一方當事人之地位。其處理案件應站在公正且客觀之立場，而係在世界上最有客觀立場之官員」<sup>1</sup>

在日本，其現行刑事訴訟法雖已大幅改從當事人主義，於理其檢察官本應視為與被告對等之一造當事人，但日本著名刑事訴訟法學者松尾·浩也教授仍認為「檢察官係具有準司法官性格之行政官」；即在採徹底當事人主義之美國，間亦出現檢察官為準司法官之判例。例如Pennsylvania最高法院於Commonwealth v. Nicely一案指出：「檢察官乃以『準司法官』之身分代表州政府，…要求實現正義之職責亦即檢察官之職責。因此，檢察官一方面固然須注意不使無辜之人受罰，同時，另一方面又須注意不使有罪之人免於受罰。」另。Illionis州最高法院於People v. Gerlod， People v. Hartenbower， People v. Munson等案，亦反覆指出：「檢察官乃以『準司法官』之資格執行其職務，並代表公的正義。因此，他應立

\* 現任臺灣最高法院檢察署特偵組主任兼發言人

<sup>1</sup> 林朝榮，《檢察制度民主化之研究》，文笙，2007年9月，第211頁。

於超然於被告以及所有的私的利害關係人之上的地位。」<sup>2</sup>。

檢察權的司法屬性，也充分表現於刑事訴訟程序所採的「法定訴追原則」（Legalitätsprinzip），檢察體系即使採「檢察一體」，以使其偵查犯罪的功能可以發揮到極致，檢察一體仍然不能違反「法定訴追原則」—檢察長不能命令所屬檢察官「不」起訴，如果犯罪的要件已經合致<sup>3</sup>。大陸法系國家的檢察官在公權力的歸屬上，儘管仍可能有程度的差別，大概都還是歸屬於司法權或準司法權<sup>4</sup>。

司法院大法官會議釋字第392號解釋即謂：「司法權之一之刑事訴訟、即刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事『偵查』『訴追』『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。憲法第八條第一項所規定之『司法機關』，自非僅指同法第七十七條規定之司法機關而言，而係包括檢察機關在內之廣義司法機關。」

釋字第325號解釋亦明確揭示：「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。」再則，我國立法明定的檢察官客觀性義務（刑訴第2條、第344條第3項、第247條第1款），也是推行法庭詰問活動必須謹守的界限<sup>5</sup>，不致因「改良式當事人進行主義」而有所改變。

誠然，檢察官所行使的刑事追訴權，屬性的確具有行政色彩，惟檢察官負有發現實體真實、維護司法公正的使命，在刑事追訴程序中既要蒐集不利被告的證據，也要蒐集有利於被告之證據；對於法院之判決，檢察官要站在法律的立場決定是否提起上訴，並非僅從其作為「當事人」之利益考量，在法國人的觀念中，

2 林朝榮，同上註，第211頁。

3 蘇永欽，司法院重新定位，收於氏著：《司法改革的再改革》，第272頁。

4 同上註，第273頁。

5 林鈺雄著，輪替詰問之法庭活動，《法庭詰問活動一書（刑事程序法研討會系列二）》，學林，2000年9月，58-61頁。法國檢察官的法庭活動，法諺有云：「筆受拘束，口卻自由」，到庭檢察官得自由陳述意見，不受上級指令之拘束。繼受法國檢察官制度的德國檢察官制度，更是如此，客觀性義務才是到庭檢察官的指導原則。至於我國立法課予檢察官之客觀性，更為強烈（刑訴第26條參照）。

基於其職權的密切性，對於檢察官與法官甚至分別稱之為：「站著的司法官」與「坐著的司法官」<sup>6</sup>。正如德國學者Claus Roxin即謂：「因為其與法院在刑事司法的功能分配上，關係緊密，其職務一如法官的職務，乃法律價值（Rechtwert）為依據，即只以真實性及公正性為價值取向，而不問行政的需求如何<sup>7</sup>。」

關於德國法關於檢察官地位之爭論，向來區分狹義與廣義第三權機關（Dritte Gewalt im engeren und weitem Sinn）的理論，藉由這種區分，法官與檢察官兩者，就可以有個上位共同稱謂，即第三權機關或司法機關（類似我國「司法官」用語）。論者本於檢察官職務與法官職務的「等價性」，檢察官雖非法官，但「如同法官般（wie ein Richter）」執行司法領域內的重要功能，提升到憲法解釋層次，憲法所稱的第三權機關（Organ der Rechtsprechung）同時包括檢察官與法官兩者，並且同受憲法人身及事物獨立性的保障<sup>8</sup>。

長期以來，奧地利檢察官入憲的呼籲與努力不斷。值得注意的是，檢察官界主張不但獲得學界主流的支持，甚至於也得到法官界大力奧援。入憲主張終於在2007年12月開花結果，奧地利聯邦憲法第90條（Art.90a B-Vg）明定檢察官作為第三權機關，並於刑事訴訟實施偵查與起訴的任務<sup>9</sup>。

司法改革不能只是口號訴求，而是如何建立制度性擔保的實際問題。要讓檢察官具有「不可收買性（Unbestechlichkeit）」，就必須建立一套讓其無後顧之憂的制度性擔保，而奧地利新制係由以下四大支柱，來鞏固檢察官的不可收買性：（一）檢察官負有客觀性與實質真實發現義務；（二）從法官資格任命而來的檢察官，亦即唯有具備法官資格且曾任1年法官職務者，始得任命為檢察官；（三）檢察官作為司法機關的定位，明文入憲（Art.90a B-VG）；（四）法官與檢察官共通適用的職務法（RStDG）<sup>10</sup>，頗具參考之價值。

另外，中華人民共和國憲法亦明定：設立最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和軍事檢察院等專門人民檢察院（第一百三十條）。人民檢察院是國家的法

6 陳瑞華，《看得見的正義》，中國法制出版社，2000年9月，第173頁。

7 Claus Roxin，吳麗琪譯，《德國刑事訴訟法》，三民，1998年11月，第76頁。

8 林鈺雄，開啟檢察官定位的新紀元—從奧地利刑事訴訟與檢察官制度的變法談起，《檢察新論》，第8期，第13-14頁（2010年6月出版）。

9 同前註，第13頁。

10 同前註，第11頁。

律監督機關（第一百二十九條）。人民檢察院依照法律規定獨立行使檢察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉（第一百三十一條）。

我國憲法第七章司法，第七十七條至第八十二條僅就司法院之地位、解釋法律權、正副院長及大法官之任命、法官獨立審判、法官之保障及法院組織加以規定，對於檢察權則付之闕如。憲法第八十條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」第八十一條規定：「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。」但檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，對於檢察官獨立行使職權之保障付之闕如，如依上揭司法院大法官釋字第325號解釋以觀，憲法本文對於檢察官職權行使之保障規定，實有疏漏。

在刑事案件上，司法權並非由法官獨享，而是由法官與檢察官分享。從犯罪的偵查的發動到公訴程序，檢察官均扮演著重要的平衡角色，亦即檢察官的定位為「司法權」中的「權力分立」，檢察官不再是純粹上令下從的行政官，而是在由檢察總長為頂端的「檢察一體」下，在司法權中與獨立審判的法官扮演整個刑事訴訟程序中的權力分立，這是憲法規定本身空白的情形下可以考慮的走向<sup>11</sup>。檢察官與法官同為司法權運作的兩輪，惟有相互制衡、相輔相成，共同穩健朝正義之目標前進，才能真正保障人權，重建司法之公信力；確立檢察機關為司法機關之獨立地位，以避免政治力之干預<sup>12</sup>，維護檢察機關之公正性，誠有納入憲法增修條款之必要。如果一定要將檢察官理解成行政官，或調整為單純的國家律師，在組織上排除於司法機關之外，只會造成檢察權進一步的弱化，當然不是國家之福。

## 參、「檢察一體」法制化

### 一、檢察官守則欠缺實踐途徑

法務部雖訂頒「檢察官守則」<sup>13</sup>，內容重點包括：（一）檢察官應

11 見林明昕教授與談內容，檢察新論雜誌學術研討會—檢察制度的新發展，以歐陸法系為中心，《檢察新論》，第8期，第120-121頁（2010年6月出版）。

12 林山田教授曾在民間司革會舉行的檢察體系改革研討會中提及：「在比較落後的地方，誰控制了軍隊，誰就控制了政權；在我們這個地方，誰控制了檢察官，誰就控制了政權。」引自何克昌，檢察一體的濫用與誤用—日本超級弊案洛克希德事件之借鏡，《司法改革雜誌》，第54期，第77頁。林山田教授所述，雖僅屬其個人之觀察與評論，惟此一疑慮，確實存在於部分國人心中，亦屬不可否認之事實，自須從制度面設計，徹底擺脫政治力干涉之陰影。

13 我國「檢察官守則」係法務部於民國85年6月24日以法（85）人字第15355號函訂頒，嗣於92年8月15日再以法人字第0921302856號函修正。

實踐之公共利益；（二）檢察官執行職務之規範：1.注重程序正義、2.公正、3.毋枉毋縱、4.不涉入政治、5.保守秘密、6.利益衝突；（三）檢察官應保持個人廉潔之規範：1.社交活動應謹慎、2.兼職應有限制、3.理財投資應慎重<sup>14</sup>。

綜觀全守則共計21條，面面俱到，相較美國法官的倫理規範毫不遜色<sup>15</sup>，然多偏向於道德層面之規範，屬於法律專業層面似較薄弱。以該守則第七點有關「檢察一體」之規定為例，重伸：「檢察官應遵守檢察一體之原則，服從檢察總長、上級檢察長及所屬檢察長之指揮監督。」僅屬原則性、抽象性之規定，實質意義不大，其他各條規定類此，亦嫌空泛，尚不足以涵括各種有礙司法倫理之狀況；再則，該守則由法務部一方主導訂定，全體檢察官之參與感與認同感尚嫌不足，實有待落實自律精神，由全體檢察官（或代表）參酌學理基礎及實務狀況，共同縝密研商訂（修）定，逐步取得共識後，方具有共同規範之意義；而有關專業倫理之內容，亦應避免淪於空泛之道德勸說，而應轉化為具體客觀之行為準則，同時亦可成立超然之專業倫理委員會機制，加以審認有無違背檢察官守則<sup>16</sup>，決定應否交付懲戒，始能形成一定之拘束力。

「倫理規範」是一種來自英美制度的名詞，究其內容，最主要即在規範專業領域內，何種行為是不當的，換言之，即專業領域的行為準則<sup>17</sup>。論者批評我國檢察官、法官及律師等普通對法律倫理知識貧乏，對於法律倫理既「忽視」也「無知」<sup>18</sup>，然此一問題似不應責難特定檢察官、法官或律師，實係出於整個法律體系所致，當然包括法學研究領域，因為目前並沒有形成一套適合於我國刑事訴訟體制運作之法律倫

14 周懷廉，我國檢察官倫理規範之建立與實踐，《檢察新論》，第2期，2007年6月，第15頁。

15 適用於美國法官倫理規範包括：（一）保持正直、廉潔、獨立是人民首要的期待；（二）法官應嚴守分際，敬謹將事；（三）法官應公正而勤勉的從事審判事務；（四）法官審判應不媚俗不受輿論影響；法官必須申報在外相關活動的報酬；（六）法官應避免從事政治活動。參閱傑米·佛格（Judge Jeremy D. Fogel）談司法倫理，汪漢卿譯，《司法周刊》【司法文選別冊】，第1281期，2006年4月6日，第2-4頁。

16 我國現行機制，對於檢察官有違反檢察官守則之情形，程序上一般係先送交各地檢署人事審議委員會審議，提出付懲罰與否之建議，由檢察長核後送層送法務部人事審議委員會審議，不過由於地檢署審議委員會之委員，包括檢察官代表及一般行政人員代表共同組成，由一般行政人員參與審議檢察官之行為是否有違檢察官守則，顯非適宜。

17 林麗瑩，試論司法官的倫理規範體系-以國際組織研究意見及德國法為中心探討，《檢察新論》，第2期，2007年6月，第1頁。

理，將來如果實務界及學術界有心將我國法律制度邁向現代化，建構一套經過仔細推敲、具體可行的現代法律倫理制度，亦屬勢在必行。

## 二、「檢察一體制度透明化實施方案」未見落實

法務部於民國87年即訂頒「檢察一體制度透明化實施方案」，係檢察司聘邀一、二、三審檢察官10餘人組成，針對「檢察一體透明化」議題研商，主要內容包括：（一）確定檢察長得指揮之事項，（二）指揮監督方式制度化、透明化，（三）加重檢察長之責任，（四）案件指分權。期使指揮監督之運作合理化、透明化，增進檢察長與檢察官之互信關係，加強檢察官彼此間之合作關係，以發揮打擊犯罪之力量<sup>19</sup>。

但徵諸我國實際運作，由於檢察體系互信基礎不足，每當碰觸指揮監督敏感神經，鮮少有理性溝通的機會<sup>20</sup>，與鄰國日、韓有很大不同<sup>21</sup>。有識者認為由於對檢察官職權行使的尊重，上級長官對檢察官辦案考核多流於形式，檢察一體的監督也失靈，又缺乏淘汰機制，賞罰不明的結果，績效考核無法達到獎優汰劣的效果。而目前檢察體系所使用的各種管考工具，又多重在「數字管理」，無法考核真正的辦案品質和反映真正的辦案績效，也常為檢察官所詬病<sup>22</sup>。尤其主任檢察官之層級，刑事訴訟法上並未明定其監督之權限及內容，有「妾身未明」之虞，少數主任檢察官、檢察長監督意識不強，甚至不願、不敢監督，導致監督力度甚微，此在對於檢察官結案書類送閱之「靜態監督」尚且如此，對於檢察官或司法警察（官）偵查取證之「動態監督」，既未實際參與其取證

18 參閱布萊恩·甘迺迪 (Brian Kennedy) 著，郭乃嘉譯，《美國法律倫理》，商周，2005年7月，第180至181頁。

19 陳文琪，「檢察一體」之實踐，檢察新論，第1期，2007年1月，第101頁。

20 施慶堂，檢察獨立或檢察獨霸，《檢察新論》第3期，2008年1月，第93頁。依自由時報記者何瑞玲2006年11月4日報導：「總統府國務機要費案昨由改調一審的台北地檢署檢察官陳瑞仁具名偵結，高檢署檢察長謝文定與台北地檢署檢察長顏大和兩人，昨天一早碰頭後，一起核閱書類，創下罕見紀錄，他們說，連表格合計78頁的起訴書，兩人只改正錯字。」此一案件中，高檢署檢察長與台北地檢署檢察長顯然給予承辦檢察官極大的辦案空間，並對於檢察官辦案結果給予高度的尊重。陳瑞仁檢察官表示，「整個偵辦過程，沒有動用到搜索、監聽，但很像打肉搏戰一樣，用圓鋸一寸一寸地挖，釐清疑點。」其辦案展現出高度敬業精神與專業水準，也是獲得首長信任、尊重之主因，互動上並未產生重大爭議，但畢竟是特殊案例。

21 韓國大檢察廳前檢察總長金鍾彬先生表示：在決定是否開始偵查時，若上下級間產生歧見，也會經過充分討論後採取理性的解決方式，這算是韓國檢察官的悠久傳統，所以很少會出現上下級間不和諧的雜音。參閱法務部法官訓練所編印，《檢察一體之內涵與實踐國際研討會會議實錄》，第202頁；日本實務，首腦會議是檢察廳的最高決定機關，當要決定有關政界重要事件的搜查方針時，一定要召開此項會議。結論不是依多數決定，而是根據「檢察一體」的原則，由全體人員討論到獲共識為止。參閱魚住·昭，《特搜檢察》，岩波，1997年10月，第5頁。

22 蔡碧玉，司改十年的回顧與展望，《檢察新論》第6期，2009年6月，第15頁。

之過程，如無法做到「有的放矢」，難有置喙之餘地，遑論監督與糾正。

### 三、辦案注意事項流於形式

有關檢察官執行職務之行為，法務部雖定有諸多規範，例如「檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項」、「檢察機關實施搜索扣押應行注意事項」、「檢察機關實施通訊監察應行注意要點」、「檢察官訊問應行注意事項」等，均屬司法行政由上對下的規範，多側重職務行使的管制與監督<sup>23</sup>。然目前何者為「檢察行政事務」？何為「檢察業務」？並無明確分際，法務部時有越俎代庖之情形<sup>24</sup>；再則，法務部所制定相關規定之過程，通常由法務部單方訂定，多非由檢察官代表共同參與，充分取得共識後訂定，對於獨立性格極強之檢察官而言，接受其拘束之意識自屬薄弱；又其法律位階甚低，僅為「注意事項」、「注意要點」或「實施要點」，正如同許多法規名稱所示，僅具有「注意」或「參考」之性質，並未發揮應有之效果；最後，此等「訓示規定」一般都缺乏配套作法與稽考措施，雖然立意甚佳，然徵諸實際執行層面不免多有落差，難以將規範之作用落實到實際個案之處理。此外，作為檢察行政主管機關之法務部，對於檢察官進行管考常被檢察官指為政策干預、不尊重獨立辦案，內部衝突不斷，亦常令決策者投鼠忌器<sup>25</sup>，積極有效監督作為難以施展，對於檢察官辦案只能多採「事後監督」原則，避免於偵查中介入<sup>26</sup>。

### 四、檢察一體運作應予法制化

法院組織法第六十三條明定：「檢察總長依本法及其他法律之規定，指揮監督該署檢察官及高等法院以下各級法院及分院檢察署檢察官。（第一項）檢察長依本法及其他法律之規定，指揮監督該署檢察官及其所屬檢察署檢察官。（第二項）檢察官應服從前二項指揮監督長官

23 林麗瑩，同前註17，第16頁。

24 陳文琪，同前註19，第109頁。

25 蔡碧玉，同前註22，第15頁。

26 陳文琪，同前註19，第109頁。

之命令。（第三項）」；第64條亦規定：「檢察總長、檢察長得親自處理所指揮監督之檢察官之事務，並得將該事務移轉於其所指揮監督之其他檢察官處理之。」，

中央法規標準法第三條之規定，行政命令包括：規程、規則、細則、綱要、辦法、標準、準則，規程係規定機關組織性事項，如組織規程、各級法院處務規程。法務部訂定「地方法院檢察署及其分院檢察署處務規程」雖有相關規定，如「檢察官或主任檢察官執行職務，應就重要事項隨時以言詞或書面向主任檢察官或檢察長提出報告，並聽取指示。」「檢察長或其授權之主任檢察官得命檢察官報告處理事務之經過或調閱卷宗，檢察官不得拒絕。」（第二十五條）「檢察官或主任檢察官對檢察長之指示有意見時，得陳述之；但檢察長不採納者，仍應服從其命令。主任檢察官與檢察官有不同意見時，應報請檢察長核定之。前二項情形，檢察長之指示或核定，得以書面為之，其書面應附於卷內。」（第二十六條）「檢察官執行職務撰擬之文件，應送請主任檢察官核轉檢察長核定。主任檢察官撰擬之文件，逕送檢察長核定。前項檢察官撰擬之文件，主任檢察官得為修正或填具意見。第一項文件，檢察長得逕為修正，或指示原則命重行撰擬後送核。」（第二十七條），而「高等法院及其分院檢察署處務規程」及「最高法院檢察署處務規程」亦均有相同或類似規定，堪稱詳備。

另法務部另亦訂頒「檢察案件編號計數分案報結實施要點」第9點規定：「檢察官辦理案件，除檢察長指定人員辦理者外，按收案順序輪分或抽籤定之，如檢察長指定人員辦理者，應以書面附理由為之，並附於卷內或另卷保存。」，就檢察長「指分」案件之作法，明確規定「應以書面附理由為之」，寓有使其指分案件權責相符之意，立意甚佳。

由於監督者現實上無法實地參與受監督者每一環節之偵查活動，且與被監督者對事證認定及法律理解標準未必相同，經常影響監督活動的有效進行，如不能以充分理由說服受監督者接受監督意見，貿然行使事務承繼權或事務移轉權，往往造成不必要之紛擾，加以媒體過度報導

推波助瀾，甚且失焦，無助於問題之解決，欲以上揭抽象條文，規範監督檢察官各項依法定職權進行之偵查作為，顯屬力有未逮。惟此攸關「檢察一體」之重要運作方式，竟僅規定於「規程」、「方案」、「要點」，甚至訂於有關分案、統計之「技術規定」，不僅名實不符，法律位階也太低，自有納入專法統一規範之必要。

要改變當前監督實踐中存在的監督疲軟、監督效果不佳等問題，應當採取多方面的措施：立法明確規範監督的環節和程序，突出、細化法律監督職能，完善法律監督機關的主體地位，考核、評鑑、提昇偵查團隊的專業素養，力求從法律源頭上解決監督之問題。參諸先進國家所施行的法院案件流程管理制度，背後都有法律上的基礎，作為運作上的依據<sup>27</sup>。「檢察一體」制度亦具有案件管理、監督之性質，我國現制委諸「規程」、「方案」或「要點」加以規範，相關流程法律基礎尚欠穩固。

按「法律保留原則」（Prinzip des Gesetzesvorbehalt），一般係指特定領域的國家事務應保留由立法者以法律定之，行政權惟依法律的指示始能決定行止。易言之，指特定領域的行政行為，非有法律依據不得為之<sup>28</sup>。依中央法規標準法第五條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」，同法第六條規定「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」，對於「法律保留原則」，已由立法者提供了相當清楚的界限。

法務部訂頒之「檢察一體制度透明化實施方案」「檢察案件編號計數分案報結實施要點」等，由表面視之，似屬機關內部事務，惟探究其部分內容，實係規範「檢察一體」組織運作之重要事項，與公共事務難謂無重大關聯性，自不宜便宜訂之，然現有規範既非「法律」，亦非中央法規標準法所列之「命令」<sup>29</sup>性質，甚至比命令之位階更低，既與法

27 林吉輝，澳洲法院案件流程管理制度訪察紀要，《司法周刊》，1336期，【司法文選別冊】，2007年5月3日，第18頁。

28 許宗力，論法律保留原則，《法與國家權力》，1992年4月，第118頁。

治國家揭櫫之「法律保留原則」不符，所能發揮的功能與效益，自屬有限。

雖然德國目前通說是採「重要事項說」，對於保障及實現「人民權利」重要事項是屬於法律保留事項，此點我國應無問題，但是對於「公共利益」重要事項，是否要像德國一樣，主張應屬法律保留，自可加以討論<sup>30</sup>，尤其應考慮立法機關的立法品質與效能，假如立法品質與效能不佳，過度強調擴大法律保留原則的範圍，亦會使「檢察一體」之運作僵化，功能難以伸展。

本文認為目前宜由最高法院檢察署以「授權命令」（第五條）或「職權命令」<sup>31</sup>（第七條）之形式統一訂定之，兼顧法制標準及實務特性；惟根本解決之道，有關檢察一體之運作，自應納入司法官法專章規定，未來司法改革進程，我國如能順利將檢察權入憲，屆時再訂定「檢察官法」予以納入<sup>32</sup>，應屬較為務實可行之作法。

## 肆、上訴審級結構再改造

### 一、刑事妥速審判法之「妥速」效益有限

司法院研提《刑事妥速審判法》，力圖解決法院案件久懸不決之問題，固屬用心良苦，惟無論從法理及司法實務探討，其發揮實際妥速審判之積極效益，實有待觀察驗證。

刑事妥速審判法第十二條規定「國家應建構有效率之之訴訟制度」，具有重大宣示意義，惟其具體內涵為何？則不甚明瞭。按理論與實務、理想與現實要能兼顧，要有計畫、有步驟地循序漸進，而非跳躍式的立法。全國司法改革會議共識結論：「第二審改採事後審，第三審

29 依中央法規標準法第3條之規定：各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

30 翁岳生，法治行政之時代意義，《法治國家之行政與司法》，元照，2008年12月，第228頁。

31 何謂職權命令，學說上有認係指行政機關為規範特別權力關係秩序而訂之所謂特別命令（Sonderverordnungen），亦有主張係行政規則（Verwaltungsvorschriften），我國行政法學通說及行政與法院實務則普通認為係指行政機關單純基於組織法上的法定職權即得訂定之補充或代替法律性質的法規命令。許宗力，同上註，第144-145頁。

32 日本於昭和22年（1947年）制定「檢察廳法」，確立現在的檢察機關組織及檢察官職權；南韓為確保檢察官公正行使職權，亦制定有「檢察廳法」（The Prosecutors' Office Act），資為規範，參閱梁義順，論檢察一體觀念之調整，刊：日新司法年，第8期，第134-135頁（97年7月）。我國已訂定有法院組織法，專章規範「檢察機關」（第五章），應無另行訂定檢察署法之必要，但就檢察官職權行使及身分保障，仍有必要加以特別規範。

採行嚴格法律審，適度配合修正非常上訴制度。」，已逾10年，至今仍「只聞樓梯響」，立法未有實質進程，實已延滯，捨此而不為，另起爐灶，再訂定一抽象規定，實令人費解。查法院案件久懸不決之問題，固然部分有可歸責於法官、檢察官之處，然相當大的部分來自制度面及人力、資源分配不當之問題，如能真正改革目前「審級結構」不合理現狀，建構有效率的刑事訴訟架構，從一審落實「起訴審查制」，並積極推動二審「事後審」及三審「嚴格法律審」之結論，方能達釜底抽薪之效。

按美國聯邦或各州的速審法（Speedy Trial），考其旨意要在藉由授權法院對不當遲延之刑事案件可為判決不受理，用以嚇阻刑事案件不當遲延移審，督促應即時移送法院審判<sup>33</sup>。國際刑事司法所稱的「速審」（speedy trial），其核心概念厥在「即時審判，不得無故拖延訴訟」（prompt judicial determination without undue delay），而非在於「審判的速度」（the speed of the trial）。萬勿望文生義，誤認速審法就是在講求審判的速度，只求快卻使裁判失當<sup>34</sup>。

司法院擬訂《刑事妥速審判法》於98年10月16日函請立法院審議，於99年4月23日經立法院完成三讀程序。《刑事妥速審判法》之主要精神，係基於無罪推定之原則，在保障被告訴訟人權的基礎下，追求刑事審判的「妥」與「速」，避免案件久懸不決。明定被告在押之案件，應優先且密集審理，並規定重罪案件審理中延長羈押次數之限制及被告羈押總期間之限制<sup>35</sup>，以保障人權（第五條）。案件自繫屬已逾八年仍未能確定，除應諭知無罪判決者外，經被告聲請，法院於審酌相關事項後，認被告受迅速審判之權利受侵害，情節重大，得酌量減輕其刑。

（第七條）明定案件經多次判決無罪者，禁止及限制上訴之機制<sup>36</sup>（第

33 林輝煌，鳥瞰美國速審法制實務，《司法周刊》第1452期【司法複選別冊】，2009年8月6日，第9頁。

34 林輝煌，淺評釋我國刑事妥速審判法，《司法新聲》95期，2010年8月。

35 審判中之羈押，如所犯最重本刑為死刑、無期徒刑或逾有期徒刑十年者，第一審羈押期間以15個月為限（第一次為三個月，得延押六次，每次以二個月為限），第二審亦同，第三審以5個月為限（第一次為三個月，得延押一次以二個月為限）。審判中之羈押期間，累計不得逾八年。本條規定於本法公布後兩年開始施行。

八條、第九條)

平心而論，刑事妥速審判法揭示「誠實信用原則」、「落實集中審理、優先審理原則」、「貫徹無罪推定原則」，可謂相當程度落實了憲法保障人民訴訟權之意旨<sup>37</sup>。然而不容諱言，「徒法不足以自行」，處理刑事案件久懸不決之問題，亦必須注意「對症下藥」，避免頭痛醫頭、腳痛醫腳，如對於他國社會背景、實務運作良窳未加詳察，以為訂定數條文即可竟其事功，似嫌過度樂觀，學者與實務界仍多持懷疑之看法<sup>38</sup>。

最高法院針對刑事妥速審判法第七條規定之適用，亦曾於99年9月21日作成決議，即明確揭示：「本條規定旨在就久懸未決案件，從量刑補償機制予被告一定之救濟，以保障被告受妥速審判之權利。法院於審酌本條各款規定之事項後，認被告之速審權確已受侵害，且情節重大，有予適當救濟之必要時，始得酌量減輕其刑，並非案件逾八年未能判刑確定，即得當然減輕。」<sup>39</sup>，顯見司法院所推動《刑事妥速審判法》，僅是借用其「妥速」之名，完成無法促進「妥速」之結果，事實上案件均已造成「久懸未決」之結果，乃立法予以適當救濟之作法，對於人權保障固有重大之意義，但對於「久懸未決」之遲延案件僅具「亡羊補牢」之消極功能，以「鋸箭式」的作法<sup>40</sup>，對於造成積案之沈痼完全無法有效解決，執事者自宜繼之拿出一套更有效之釜底抽薪對策，防範於先。

## 二、改造第二審採行「事後審」

36 (一) 案件自第一審繫屬日起已逾六年，且經最高法院發回更審三次後，若第二審更審仍維持第一審之無罪判決，或其所為無罪之更審判決，如於更審前曾經同審級法院二次以上為無罪之判決者，歷經多次更審，仍無法將被告定罪，不得上訴，以免被告受無盡之訟累（第八條）。（二）明定案件於第一審判決無罪，第二審法院仍維持第一審之無罪判決，除第八條之情形外，合理限制上訴，以落實嚴格法律審之精神（第九條）。

37 黃炎東，制定刑事妥速審判法與我國人權保障之探討（一），刊：法務通訊，第2519期，第5版（99年11月18日出刊）

38 學者、實務界對此法多有批評，參見王兆鵬，速審法太草率，解決不了問題，刊：中國時報（2010年4月13日）；張升星，速審法能解決臺灣司法沈痾？，刊：中國時報（2010年4月7日）

39 引自最高法院99年9月21日九十九年度第九次刑事庭會議紀錄決議，見最高法院網站-最新公告事項（瀏覽日期：2010年11月1日）。

40 聯電榮譽董事長曹興誠在立法院亦表示，刑事妥速審判法以「六年」作為判斷審判是否「及時」的標準，「既不妥也不速」，相當不科學，痛批是半調子的「鋸箭法」，無法根本解決司法問題。見經濟日報報導，老曹批速審法，半調子的「鋸箭法」，引自 <http://udn.com/即時新聞>（瀏覽日期2010年1月1日）。

民國88年全國司法改革會議就第二審「研採事後審查」之提案，獲得與會者大多數支持，司法院亦依此規劃第二審上訴制度的修正，惟司改團體主張刑事第二審改採事後審係以建構堅實的第一審為前提，然目前第一審審判的品質未臻完善，因此反對將第二審改為事後審<sup>41</sup>。惟我國現行第二審採「覆審制」，係植基於舊刑事訴訟制度的第一審採職權主義、直接審理的架構<sup>42</sup>，但92年第一審既已改採「改良式當事人進行主義」，迄今已逾七年，第二審上訴制度之改革係司法改革無法規避之核心問題，理應揚棄本位主義思考，走出「覆審制才能發現真實」的迷思，客觀檢討、理性面對，才能真正建構一套健全的刑事訴訟制度。

英美法制傳統，係以當事人及陪審員為審判中心，法庭審判係由當事人負責向陪審員提供充分完整的犯罪事實證明，陪審員則以此作為認定被告有無犯罪行為之基礎。基此，上訴審之救濟，原則上只能著重於法律審查，因為關於犯罪事實之認定，理論上，既然已由下級審陪審員認定，即不能再由上訴審法官或上訴審陪審員另為不同認定，否則陪審制度之精神將蕩然無存。<sup>43</sup>

德國對於重大案件之管轄，只有一次事實審（第一審）與一次法律審（第三審）兩個審級而已。排除該案件有第二次救濟機會，主要原因在於：對於較為重大且犯罪事實須廣泛審理之案件，從案件一開始審理，即應儘可能徹底且仔細底審理，尤應貫徹集中審理，因而容許對某些有疑問之事實爭點，於下一個事實審級再為調查審理之想法，不應出現於法官心態中。該等案件，既然由較完整之法院組織，經由嚴格之事實調查程序審理，如此之第一審法院判決之可靠性及完整性已獲得足夠之確保，即不必再重複一次事實審審理<sup>44</sup>。

我國對於第二審程序之改革提案，採「事後審制」為原則，兼採

41 羅秉成，全國司法改革會議十周年座談會系列（二）—刑事第二審之定位，《臺灣法學雜誌》，第97-98頁（2010年11月）

42 宋松環，從實務角度談刑事第二審之改革（初稿），收於：中華民國檢察官協會主辦檢察改革系列研討會《上訴審改造之方向》，第47頁（2010年12月10日）。

43 何賴傑，從刑事妥速審判法之制定看上訴審之問題，收於：中華民國檢察官協會主辦檢察改革系列研討會《上訴審改造之方向》，第6頁（2010年12月10日出刊）。

44 同上註，第9頁。

「續審制」，亦即原則上第二審程序不再對第一審法院認定犯罪事實錯誤予以審理，而只就第一審判決之法律適用錯誤予以救濟。雖然使當事人減少一次事實審救濟機會，不過，可以增進訴訟迅速、減輕上級法院負擔等，亦有其功能。第二審仍具個案救濟之目的，故兼採續審制，以濟事後不足<sup>45</sup>。我國刑事訴訟之運作，經過多年之修正、改進，與當年之時空背景已有不同，當時反對之理由是否存在，亦非無疑，司法改革之腳步理應更為積極、穩健邁出。

### 三、落實第三審為「嚴格法律審」

從德國法制史上觀察，對於法律審（Revision）之目的，最先採「法一致性理論」（Rechtseinheitstheorie），即認為法律審係以審查下級審判決適用法律有無違誤為其目的，基此，法律審負有統一法律解釋適用之任務，即法一致性之確保（Sicherung der Rechtseinheit）。惟法律審之上述目的，逐漸完成其歷史階段任務後，對於法律審之目的，即產生應考慮個案正義之呼聲。甚而主張，基於個案正義之要求，對於事實審法官確定犯罪事實之完整性及正確性，存有嚴重缺失時，應賦予法律審法官有補充調查事實及證據之職權<sup>46</sup>。

就日本最高法院作為第三審法律審而言，由於其第二審事實審係採事後審制，對於第一審法院判決之違背法令情形，透過第二審已有糾正機會，因而為避免第二審與第三審審查範圍重疊，即將第三審之上訴限縮至違反憲法、違反判例等，有必要統一解釋之情形（日本刑事訴訟法第四百零五條）。且依日本刑事訴訟法第四百零六條規定，對於關於解釋法令之重要事項之情形，最高法院可依裁量決定是否受理該上訴<sup>47</sup>。

就全國司法改革會議提案，第三審採嚴格法律審並採上訴許可制度，其前提係第二審已改採事後審制，為避免因第三審亦為事後審而發生審查重疊情形，因而第三審必須更大範圍的減縮其審查職權，只有重

45 宋松環，同前註，第50-51頁。

46 何賴傑，同上註，附件1：上訴審改革之理論方向，第22頁。

47 同上註，第23頁。

大違背法令情形，例如原判決違背憲法、違背判例等，始由第三審救濟。我國第二審如改採事後審制，誠有必要落實第三審為嚴格法律審之必要。

此外，最高法院為全國民、刑事訴訟之終審機關，除民事之財產權訴訟，因上訴所得受之利益，未逾新台幣一百五十萬元者，及刑事訴訟法第三百七十六條所列之案件，不得上訴第三審法院外，管轄不服高等法院及其分院第一審判決而上訴之刑事訴訟等案件。本文認為，此一門檻時至今日誠有深入檢討之必要，以民事之財產權訴訟而言，因上訴所得受之利益，未逾新台幣一百五十萬元者，即得提起上訴最高法院實嫌過低，衡諸現今都會任一筆土地、任一棟房屋動輒上千萬元，民事案件至少應提高至新台幣一千萬元以上，始符社會實際，俾免浪費寶貴、有限的司法資源；再以刑事訴訟法第三百七十六條之外案件，均得上訴第三審法院，其範圍亦屬寬泛，如刑法第一百八十五條之四肇事遺棄罪，法定刑最重亦僅為五年有期徒刑，竟均得提起上訴第三審，範圍亦屬過大，實有加以緊縮之必要，俾最高法院法官可集中更多之心力在最重要、最複雜之案件之上，提昇斷案之效能。

## 伍、司法親民理念之實踐

### 一、輿論監督

為贏回人民對司法的信任，司法院長賴浩敏先生就職時提出4C理念，即：乾淨（Clean）的司法、透明（Crystal）的司法、便民禮民（Considerate）的司法、效能（Competitive）的司法。在透明的司法上，將建立人民「觀審制度」和案件線上追蹤的構法，透過民眾的參與、公開監督，提升人民對司法的信心<sup>48</sup>。有關「觀審制度」之具體作法目前尚不而知，不過此一揭示方向，誠屬必要，惟有人民經由直接地觀察、更多的參與，對司法的瞭解正確、深入，而非以訛傳訛，人民信賴感才會油然而生，經由「觀審」的作法也能發揮監督審判的效果，不

48 賴浩敏〔賴院長就職講詞〕，以清廉、專業、信任，啟動新司改，刊：司法周刊1513期（99年10月14日），第3頁。

過「觀審制度」畢竟來自於少數人，「輿論監督」來自社會大眾，則更為廣泛，這也是由民間自然而發的一股司法改革力量，是現實存在的現象，亦值得加以重視並規範。

對於「輿論監督」或「輿論審判」之問題，理論與實務呈現極大之論爭，審、檢、辯、學之見解存在極大紛歧，此一問題，因律師公開最高法院檢察署特別偵查組偵訊貪瀆弊案的證人偵訊光碟，引發極大爭議，益形突顯。司法院為此舉行「律師的閱卷權範圍及濫用時的規範」公聽會，公聽會主題是並兼及現行准許律師轉錄偵查中影音光碟的措施應否修正。與會的學者、法官一面倒地認為，律師使用偵訊影音光碟應受到嚴格限制，例如只能在法庭上合理使用，不能對外播放，違反者可予懲戒，甚至處以刑罰<sup>49</sup>。

否定說指出：「依德國法，僅在有保全證據必要的例外情形，始能對受偵訊證人錄影，且證人有權拒絕法院將影音光碟交付給被告律師，此時，為了兼顧辯護權與閱卷權保障，容許被告律師取得附具正確性擔保的書面全譯文。即便證人同意交付光碟，也嚴格限定於「訴訟程序內」的勘驗用途，使用完畢後即應歸還並銷毀，此外，為免散播濫用的危險，律師不得以任何形式複製光碟或轉交給其他人，尤其禁止傳遞給商業媒體。」<sup>50</sup>

肯定說則以：「律師能否舉行記者會，公開播放偵訊光碟？這是律師能否在審判外對媒體發表評論的問題。只要想到個案中的辯護人，往往是孤身對抗龐大的國家追訴機器，我們就不難理解個別辯護人力量的微弱。若不訴諸公眾的理解與支持，辯護人幾乎無力對抗控方甚或院方對其當事人不公平的對待。尤其在許多社會矚目案件裡，偵查不公開幾乎形同虛設，當事人在起訴之前已被媒體審判定罪，辯護人為其當事人發表平衡性言論，更經常是必要之舉。」<sup>51</sup>

誠然，國家要保障公民的自由與權利，一個獨立的司法機關、一

49 引自聯合報記者王文玲，2009年3月25日，《司法院公聽會》使用偵訊光碟從嚴之報導。

50 否定意見，參閱林鈺雄，司法的侏羅紀化，2009年3月1日中國時報（時論廣場），A10版，

51 肯定意見，參閱尤伯祥，為了逃離侏羅紀，所以公開播放偵訊光碟，文載司改會網站[http://www.jrf.org.tw/newjrf/index\\_new.asp](http://www.jrf.org.tw/newjrf/index_new.asp)（瀏覽日期：2009年6月19日）。

個自由的媒體、一個保障所有人權利的機制必須結合在一起，法官、檢察官、警察「在金魚缸能做到最好」<sup>52</sup>，「攝影機讓我們可以見證我們的法律制度常有的失敗，也見證其成功」<sup>53</sup>，不過偵審案件透由輿論監督如刀之兩刃<sup>54</sup>，一方面固可促使法官、檢察官及司法警察認知到其權力的行使必須受到社會的監督與評價，但另一方面，亦須防免此一舉措影響審判權之公正行使及使無辜第三者之基本權遭受池魚之殃，尤其否定見解強調「刻意剪輯影像而訴諸媒體公審的手段，特別容易造成妨礙司法公正的偏見效應，誤導公眾以為看到客觀真相而斷章取義」「如果所有律師都如法炮製，我們還需要訴訟內的審判程序嗎？」<sup>55</sup>，此一爭議，也正顯示由於辯護權之濫用，審判權之公正行使勢必嚴重遭受影響，「程序正義」將成為空谷迴響，絕非僅僅只有涉及人格權侵犯之問題。程序正義必須受到保障，正義才能獲勝，此乃嚴肅的法治議題，無論法院、檢察官或標榜人權捍衛者之律師，均不宜漠然視之，或欠缺思辯地站在本位思考，司法院對於辯護人運用訴訟資料之條件及錄製光碟的後續交付與使用（甚至傳播、銷燬）之問題，亟待取得最大共識後，儘速經由立法程序確立一套明確可行之規範，以釐清其分際。

## 二、書類之改革

### （一）司法書類應著重與民眾之溝通

司法是正義的最後一道防線，應該是維繫法律秩序、保障人民權益的最重要關鍵，雖然我國已是法律無所不在的社會，司法案件與人民可謂息息相關，不過我國司法最大的問題，在於法院或檢察機關與民眾的疏離，尤其由裁判書類或檢察書類即可窺知其一。「司法為民」的口號相當響亮，不過我們如果從與民眾最直接的司法文書觀察，這句口號可能要大打折扣，甚至給予負面

52 珊卓拉·歐康諾 (Sandra Day O' Connor)，信春鷹·葛明珍譯，《我在最高法院的日子》(Reflections of Supreme Court Justice)，博雅書屋，2009年6月，第276頁。

53 美國前檢察總長貝爾所言。參閱瑪裘莉·柯恩 (Marjorie Cohn)、大衛·道 (David Dow)，曾文亮、高忠義譯，《法庭上的攝影機 (Cameras in the Courtroom) — 新聞自由與審判公平性》，元照，2002年11月，第274頁。

54 除了政治人物外，媒體工作者有時亦以「輿論」或「公眾意見」自居，強力干預司法機關的工作導向。參閱布赫迪厄 (Pierre Bourdieu)，林志明譯，《論電視》，第85頁。

55 林鈺雄，同前註—司法的侏羅紀化一文。

的評價，因為司法官的書類從來不是寫給當事人看的，主要還是寫給以上級審以維持原判或原處分為主要之目的，長篇累牘，一般當事人可說是「不得其門而入」，無法窺知堂奧，這也是造成民眾疏離的主要原因，再加上「法官不語」，法院無法對於爭議之問題多作說明與回應，以致於與民眾的距離也就越來越遠。

我國司法改革，不論是官方推動或民間自發的，一直都未能正視這個事實，還是從法律專業的角度去思考，或者只是作制度的選擇，這也難怪一般民眾對於司法改革的議題興趣缺缺，司法改革還是淪為司法體系「內部」象牙塔的改革，很少傾聽非法律人之心聲與意見，這也正是過去司法改革所犯的致命的錯誤，也一直是司法改革難以成功的問題所在。

溝通永遠是雙向道路，我們不能只是責怪民眾不懂法律、不尊重司法，有效溝通需要司法機關對於正當且合理的意見或批評更有反應。司法機關不能對於合理的批評或不實的指控，視而不見或保持沈默，讓「裝聾作啞」的習性在法院滋長，甚至對於合理批評還冠上標記說是對於「司法獨立」的攻擊<sup>56</sup>。法院審理時經常要求當事人說服法官，但法官在判決時也應該要以淺顯易懂的理由來說服當事人。

## （二）檢察書類不能只有條敘證據清單

以起訴書之格式觀察，為因應「改良式當事人進行主義」，檢察官之起訴書格式改採「簡式書類」之方式撰寫，書類之證據清單從簡記載，一般僅列明「證據清單」（待證事項、證據方法），撰寫書類原則：事實明確、事實分段、事出有據、來源分類、據知而來、法條條列、不提辯解，可以說是相當技術性的客觀表述方式，對於法院的審理程序應該有相當助益，不過書類如果完全落入訴訟技術之層面加以撰述，只有對於法律人之論辯便

56 參閱胡方新譯，作者：Roger K. Warren，法院和民眾有效溝通的必要，刊：司法周刊：92年2月19日，第1121期（第2、3版）。

利，從當事人的角度觀察這樣的書類，將難以理解為什麼檢察官對於其辯解不採之原因，因為簡式書類簡化的結果，並不必要記載不採被告辯解的理由，書類與當事人或社會大眾間缺乏溝通，一切只有等到審理時，檢察官論告時提出才會知悉，當事人於收到書類時自然不免產生疑問、怨懟與不滿，相信這也是造成與司法機關疏離的重要原因之一。從而對於檢察官起訴書之製作，除了一般訴訟技術性之撰寫外，自宜從當事人之角度切入，記載不採被告辯解之要旨及何以認定被告犯罪事實之關聯性，俾對於起訴之正當性有所認知，以昭信服。

### （三）裁判書類應加列判決要旨並提示各段重點

司法院早在民國86年11月即已成立「裁判書類通俗化小組」，依工作計畫，成立的目的是在於「改進裁判書類用語，使裁判書類用語通俗易懂，達成法律與人民生活結合，以建立全民化的司法。」德國判決書首頁的大字「以人民之名」（Im Names des Volkes），應是中肯之論<sup>57</sup>。不過，觀諸我國司法實務之裁判，由於電腦複製、剪貼、Google之編輯功能發達，裁判書類引經據典、全文照錄，動輒數百頁，缺乏融通，不僅篇幅冗長、內容龐雜重複，法律論述亦越發難以理解，以致有「詰屈聱牙」之譏，「人民的司法」之目標至今似乎尚未達成，裁判書經常淪為只寫給上級審法官看的公文書，一般民眾實難以親近、理解，殊不知當事人所關心之重點並非法官的「學問」，而在於判決的結果及理由，是如何以簡明、科學之方式提綱挈領記載，誠屬值得注意之重點，法官判斷的正確更勝於文字的堆砌，至於是否使用文言、語體應非所問，有無附錄所犯法條亦屬枝微末節。本文認為裁判書類應擺脫傳統制式之寫法，由法官自行加列全案判決要旨，各部分之理由亦應提示大綱重點，重要內容亦可列粗體或畫線，提示讀者注意閱讀，同時裁判既以法院為名，亦應儘量避免

<sup>57</sup> 蘇永欽，裁判書與社會疏離，《司法改革的再改革》，第144頁。

抒發個人意見及特殊風格，以免徒增案件外不必要之爭議與紛擾

58。

## 陸、結語

司法是社會正義之最後一道防線，亦係民眾尋求法律保障之最後憑藉，司法如不健全，即無從發揮其伸張正義、保障人權之功能。凡職司審判、追訴之司法官，均應保有高尚品格，廉潔奉公，不得為有損職務尊嚴及職務信任之行為，並應就其所受理之案件，本於良知，公正勤慎執行職務，以維護社會之公平與正義。

司法改革應以人事制度改革為先，拔擢品德、專業兼優者，是健全司法品質的第一步，必須建立公平、公正、客觀的任用制度，並強調以品德為首，德重於才之拔擢觀念<sup>59</sup>，審慎評選，嚴密考核，嚴杜倖進之投機人員蹈入司法界，讓每位司法官之品德、專業能力均禁得起社會嚴格的考驗，奠定優質司法人力基礎。另司法官評鑑及懲戒制度之建置、司法人事組織自治化及透明化等議題，亦必須審慎研議規劃。

司法改革千頭萬緒，並非一蹴可幾，如能從法官法之立法作為司法改革之基石，再從憲政體制確立檢察官之司法官定位，明確規範「檢察一體」之運作，徹底改造上訴審結構，並加強司法機關與民眾有效之溝通，相信一定可以塑造成為「為民」、「親民」之司法，為我國司法新紀元畫下嶄新的一頁。

58 臺北地方法院審理陳前總統水扁介入金控合併案，以「不屬於總統法定職權」等，判決被告等無罪，並在判決書中表示現任總統馬英九最近的言行，同樣逾越總統法定職權。總統府表示，臺北地院把馬總統關心民意與前總統陳水扁利用職務之便收受鉅額金錢相提並論，引喻失義。發言人羅智強說，馬總統是民選總統，傾聽民怨、解決人民問題，是人民對總統的期待，也是總統對人民的責任；總統責成行政部門以行動回應民意、研訂政策，是民意政治與責任政治的必然。引自：中央社2010年11月7日報導。

59 管理大師彼得杜拉克指出：「擁有品格與勇氣，是領導人最基本的特徵」。參閱傑佛瑞·克萊姆斯，《聽彼得杜拉克的課：百年經典十五講》，時報文化，2008年，頁125。