

法官人事審議制度改革芻議

林孟皇*

壹、前言

民國九十九年七月間爆發法官集體收賄遭羈押後，當人們驚駭、憤慨司法正義竟然可被金錢收買而民怨沸騰時，陸續傳出案例一：某高院法官因多年前擔任司法院人事審議委員會（下稱司法院人審會）委員時，推動院長評鑑而得罪他人，以致無法擔任最高法院法官；¹案例二：某辦案屢有爭議的庭長，司法院從未主動免兼他的庭長職務；²案例三：某法院在性侵害女童的判決中，竟敘明：「未違反女童的意願」，引起軒然大波，後來才發現問題出在最高法院的法律見解，為平息民怨，最高法院刑事庭會議即作出決議：當被害幼童未滿七歲，一律以加重強制性交罪追究加害者的刑責，處七年以上有期徒刑。³

這一連串司法弊案所凸顯的，其實已不只是司法貪瀆的問題，還包括整個法官人事制度亟須變革。八十八年全國司法改革會議結束後，司法院雖大力推動訴訟制度的變革，但涉及人事變革部分，卻始終停滯不前，研議已超過二十年的法官法草案，迄本文完稿為止仍未完成立法，即其適例。問題是目前在朝在野法曹將法官法草案爭議的焦點放在法官評鑑機制上，對於法官人事審議制度則少有著墨。因此，即便完成立法，該草案所設計的法官人事審議制度能否避免這些弊端的產生，仍有疑義。

如果我國法官人事制度有問題，可能的改革方向，即是參考法治先進國家的作法。問題是在法務部之外，又設司法院掌理審判系統的司法行政業務（含法官人事），乃我國特有的組織設計，除非整個司法行政權限重新設計，否則即難以完全仿效他國的法制。可循之道，在於我國作為立憲主義的現代民主法治國家，任何國家權力的行使，都必須受到憲法的規範與限制。而法官從事的是審判工作，屬於國家機關、組織運作的一環，關於其人事審議與組織建構事宜，即應遵

* 現任臺灣台北地方法院法官

1 林孟皇，人民還要忍受司法多久？，中國時報，99年7月14日，A14版。

2 王己由，司法請調風暴法界大震撼，中國時報，99年7月30日，A3版。

3 最高法院九十九年度第七次刑事庭會議決議。

守憲法這一框架秩序下所開展的各項基本原則。

據此，本文擬以我國的法官人事審議制度為研究課題。首先，闡述法官人事制度所應遵守的憲法基本原則，必要時說明外國立法例針對類似問題的處理模式；接著，說明當前我國法官的進用、遷調、考核與評鑑制度及其問題；最後，綜合憲法基本原則及外國法制精神，提出本文的看法與立法建議。

貳、憲政主義下法官人事所應嚴守的原則

一、民主原則

司法權作為國家權力的一環，依據國民主權原則，應同受國民的控制，因此，司法權的正當性也應透過民主方式取得。所謂民主的方式，一般而言包括：一、直接由人民選舉法官；二、由行政機關提出法官人選，經由人民選出的議會代表同意後，再予以任命。至於透過人民選任的行政首長加以任命的方式，僅具有間接的民主正當性，不具意義。

話說回來，因為司法功能的特殊需求，法官必須依據法律獨立審判、不受任何干涉，則法官的選任可否如同立法機關或行政首長般以民意代表性為依據，即有疑義。可見法官的選任既要維護審判獨立以發揮司法功能，又要符合國民主權原則而具有民主正當性，遂成為一項難題。⁴

基於國民主權原則，司法權的運作應如同其他國家公權力的行使一樣，直接或間接來自國民的授權，其行使的結果，也應受國民的監督。只是在審判獨立的要求下，如何達到監督的目的又不至於侵犯審判獨立，技術上更為複雜。各國制度雖有不一，大體而言，法官的任用是以選舉（或類似的國民審查、國會同意）方式產生者，司法行政監督相對減弱，甚至不必；反之，法官的任用是基於考試訓練者，則必須藉由司法行政監督的方式，維持司法裁判的品質，間接的向國民負責。⁵

以外國法制為例，美國司法可分為州法院與聯邦法院兩個系統。依

4 林燦都，論法官之選任制度—兼論我國制度及其改革，收錄於新世紀宏觀法學之研究與展望—劉鐵錚教授七秩華誕祝壽論文集（一），97年10月，頁115-116。

5 呂太郎，台灣之審判獨立與司法行政，法官協會雜誌，2卷2期，89年12月，頁95-96。

現行各州法官選任制度來看，可分為以政黨為傾向的選舉、非以政黨為傾向的選舉、以學識、能力與功績為據的任命、由州長逕為任命、由議會選舉及由現任法官選任等六種類型。經由選舉方式選任法官，是美國多數州的作法，卻並非立國之初的原有制度。之所以有此發展，乃因當時欠缺使不適任法官去職的機制，擴大民主參與的思維遂應運而生。⁶相較之下，聯邦法院法官自制憲後，一律採行由國會通過的方式任命。

因為具有民主正當性，美國在司法行政監督方面，除聯邦憲法明文聯邦法官非刑事的不當行為，只有國會才有權懲戒外，國會於一九八〇年通過「法官會議改革與法官不適任法」（The Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act of 1980），明文授權各巡迴法院的法官會議處理對於其轄下聯邦法院不適任法官的陳情或爭議，同時要求巡迴法院法官會議成員必須包括地區法院法官的代表。至於何謂法官不當行為或不適任情形，則以概括授權的方式，交由法官會議制定相關程序準則，以建立合理的程序機制。而各法官會議所訂定處理法官不當行為的程序規則，「聯邦司法會議」（Judicial Conference of the United States）可審查修正。⁷無論是各巡迴法院的法官會議或聯邦司法會議，其成員都是由法官組成，因此是屬於法官自律性質。

德國作為我國主要法制的被繼受國，關於該國法官的選任問題，德國基本法除於第九十四條規定聯邦憲法法院法官半數由聯邦議會、半數由聯邦參議院選舉外，第九十五條亦明定各事件的終審法院，也就是聯邦最高法院、聯邦行政法院、聯邦財務法院、聯邦勞工法院及聯邦社會法院的法官選任，應依事務性質，由該管聯邦部長會同司法官選任委員會決定之；該委員會由各邦的該管部長與聯邦議會選舉同額的委員組織之。⁸而德國法院組織法第一百二十五條第一項亦明定：「聯邦最高法院法官，由聯邦司法部部長與法官聯選委員會共同依法官法選任，並由

6 林超駿，法官選舉制度下對於候選人競選言論之規範：兼評Republican Party of Minnesota V. White乙案，收錄於焦興鎧主編：美國最高法院重要判決之研究：二〇〇〇～二〇〇三，96年2月，頁413-421。

7 張文貞，美國司法規則制定權的理論與實務—兼評大法官釋字第五三〇號解釋，台灣本土法學雜誌，32期，91年3月，頁80。

8 司法院，德國聯邦憲法法院裁判選輯（十一），93年10月，頁303。

聯邦總統任命之。」⁹可見該國體認終審法院職責的重要性，遂由民意代表參與其中的法官甄選委員會負責終審法官的選任，以確保其民主正當性。

關於其餘聯邦法官選任部分，則由主管聯邦首長，在由法官代表組成的法官評議會參與下任命之，其中尚未取得終身職的試用職法官，只能自通過國家考試並實習完畢者中選任。法官評議會應就候選法官在個人條件及專業訓練上是否適格，提出書面意見。¹⁰相較於前述美國法制，德國法官選任比較偏向於考試取向，即必須容許範圍較廣的司法行政監督，同時又為避免職務監督侵害法官審判獨立的權限，德國法官法第六十一條以下即有聯邦職務法庭的設置規定。依該職務法庭的見解，區分法官活動為核心領域與外部秩序領域。其中審判核心領域應尊重法官獨立，沒有職務監督的空間；外部領域事項的職務監督，則不生干涉法官獨立的問題。¹¹

二、法治原則

法治原則訴求的目的在於保障人權，任何的制度設計都是為了確保人民基本權利的實現。為此，要求以「法治」，也就是法律的支配，取代「人治」，使國家機關的行為影響人民的權利義務時，應該受到法律的支配與規範。在此原則下，有關基本權利的重要事項，應該有法律或法律授權訂定的命令作為依據；國家機關的設置，也必須遵守依法組織原則。

為了實現保障基本權利的目的，法治原則具體化為多項下位原則，其中與法院組織運作最關聯者，即是法律保留原則。亦即，特定領域的國家事務應保留給立法者自己作決定，即便因為立法程序的繁複、冗長，而由立法者將細節性、技術性事項授權主管機關以命令定之，也必須符合授權明確性的要求。

9 司法院編印，德國法官法、德國法院組織法，92年11月，頁72。

10 Wilhelm Karl Geck 著，彭鳳至譯，德意志聯邦共和國法官之地位，收錄於氏著：德意志聯邦共和國法院組織法法官法，71年11月，頁150-151。

11 蔡炯燉，審判獨立與職務監督，93年2月，頁105-107。

法律保留原則適用在法院組織方面，我國憲法第八十二條即明定：「司法院及各級法院之組織，以法律定之。」而中央法規標準法第五條也規定：憲法或法律有明文規定、關於人民的權利義務、關於國家各機關的組織及其他重要事項，都應該以法律定之。另外，自司法院釋字第三一三號解釋以來，就授權的目的、範圍與內容是否具體明確，也就成為我國司法實務審查立法者授權行政機關訂定命令是否合憲的依據。

三、權力分立原則

在體認到「絕對權力，絕對腐化」的情況下，現代民主法治國家大都採取權力分立制衡的組織設計。我國也是一樣，政府部門是五權分立。這意味司法改革過程中，司法院不僅不得侵及他院的權限，如果涉及他院權限的核心領域時，法案還應由各院共同會銜，提出意見送立法院審議。

目前，法官人事制度改革問題中，法官的選任、遷調及考評事宜，涉及考試院的職權；¹²法官評鑑、獎懲事宜，則可能發生與監察院的彈劾權限衝突的情況；而司法改革法案能否立法推動，則有賴於立法院的審議通過；至於行政院部分，因目前檢察官與法官是一同考訓，並由行政院轄下的法務部司法官訓練所負責，則關於檢察官的定位、是否準用法官法抑或制定司法官法，以及法官、檢察官的養成教育應由誰負責等事宜，則有賴於兩院的溝通協調。

四、審判獨立原則

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。」此即審判獨立的憲法要求。司法權如何在貫徹國民主權原則與維護審判獨立間保持平衡，勢將面臨難題，已如前述，審判獨立是司法權的本質，其主要方式是保障法官的職務獨立，據此排除任何型態的干涉，以期客觀正確的適用法律、公正審判，終極目的則在保障

12 中華民國憲法增修條文第6條第1項規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」據此，考試院權限涉及法官人事制度部分，不僅及於法官的選任、遷調與考評而已。

人民的訴訟權與其他基本權利，而非賦予法官特權。¹³因此，藉由適當的司法行政監督權限的行使，以確保人民的基本權利，即屬必要。何況獨立的保障有其合理性的極限，且獨立不是司法唯一需要維護的原則，過度保障很可能降低司法的效率。

不過，如何避免外部力量假司法行政監督權限的行使而干涉審判獨立，亦不得不在制度上預作防範，尤其是法官評鑑機制部分。為避免審判獨立受到懲戒權的不當行使所侵害，國際法曹協會（International bar association）於一九八二年十月二十二日第十九屆雙年會全體大會通過的司法獨立最低標準法（Code of minimum standards of judicial independence），即於第四十四條規定：「法官對於其執行法官職務的有關事務，應享有不受訴訟及不出庭作證的免責權。」而聯合國於一九八三年六月十日通過的司法獨立世界宣言（Universal declaration on the independence of justice）第二之二十四條也規定：「法官因執行職務的作為或不作為，應享有不受追訴或侵擾（harassment）的免責權。」

在此意義下，法官就其執行審判職務有關的事務，如當事人的傳喚、訴訟的指揮、法庭警察權的實施、心證的形成、對於法律的確信等等，都應享有不受追訴及不出庭作證的免責權，包括民事、刑事、行政等訴訟及懲戒，這即是「法官免責原則」（The Principle of Judicial immunity），藉以強化對於法官身分獨立的保障。因此，法官免責原則在審判獨立為憲法所明文保障的國家中，具有憲法利益，如欲追究法官的責任，應受此原則的拘束與限制。¹⁴可見關於法官評鑑、懲戒事由，即應受法官免責原則的拘束，以免審判獨立淪為空談。

五、正當法律程序

雖然行政程序法第三條第三項第七款規定對公務員所為的人事行政行為，不適用該法的程序規定，但人事行政行為可能影響公務員服公職的權利，自然應踐行一定程度的正當法律程序，司法院釋字第四九一、

13 李惠宗，從基本權功能論司法獨立與訴訟基本權之保障，收錄於氏著：權力分立與基本權保障，88年3月，頁254。

14 蔡新毅，法官檢察官評鑑法—請重視法官免則原則，司法院內部網站—法官論壇，99年10月1日。

六一〇號解釋即採取這種看法。在此意義下，雖然行政程序法第三條第二項第二款也規定司法機關的行政行為不適用該法的程序規定，但因為法官人事制度涉及法官身分保障的問題，尤其法官評鑑、懲戒可能影響個別法官服公職的權利，即應有正當法律程序的適用。

有問題的是，正當法律程序並非我國憲法所明文，而是司法院大法官透過釋憲解釋，將美國憲法due process of law的概念所引入，其與我國憲法第二十三條規定如何調和適用，頗生疑義。¹⁵依司法院釋字第四九一號解釋「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障」的意旨，則關於法官的考評、評鑑與懲戒事項，至少應踐行受告知權、聽取意見、公正作為（迴避、組織適法）及說明理由義務等。

參、我國的法官人事制度及其問題

一、法官的進用

一國的法官人事制度，最重要、最上游的工程，即是法官進用部分。依司法人員人事條例第九條規定，法官進用管道包括：一、司法官考試訓練及格；二、曾任法官、檢察官銓敘及格；三、律師轉任；四、法律學者轉任。其中律師、學者轉任部分，或因法官工作條件不佳，或因要求門檻高（如要求須具有薦任職任用資格），以致轉任者少，目前仍以司法官考試訓練及格為主要管道。這相較於英、美法系自律師中選任法官的「市場模式」，意味我國採行類似德國、法國、義大利等歐陸法系的「考訓模式」。

由於法律系課程修業完畢即可應司法官考試，考試及格接受二年的司法官訓練後，即可分發派任法官職務。人生（考試）順遂者，二十幾歲即可擔任社會紛爭的仲裁者，我國法官的年輕、識淺與缺乏社會經

¹⁵ 陳愛娥，正當法律程序與人權之保障——以我國法為中心，憲政時代，29卷3期，93年1月，頁359以下。

驗，也就成為國人普遍的認知。

事實上，考試並無法篩選出一個人的人格特質是否足以勝任審判工作；而整個司法官訓練過程中，不僅採集中「訓練」模式，且主要由司法實務者負責課程安排、訓練事宜，也就傾向於複製司法機關文化。何況整個法官進用程序中，始終沒有經過民主正當性的洗禮，人們對於個別法官並無法產生信賴性。因此，每當有判決引起爭議時，「奶嘴法官」、「恐龍法官」的批評，也就成為所有法官的共業。

更甚者，法官集中學習訓練的制度，所造成的「期別」排序、連帶影響的審級位階，將可能形成機構內部獨立的問題，特別是在面對法院院長、庭長行使的司法行政權限時，更是難以抗拒。¹⁶相較於英美法系法官的同位模式，包括我國在內的歐陸法系法官屬於等級模式，法院採取階層化的組織架構，本就容易強調權威性與統一性，少能容忍不同意見，並強化法官重視職業生涯的升遷事宜。¹⁷何況我國還有獨特的法官書類送審制度與判例文化問題。

因為我國的法官自考試分發後，必須經過候補、試署及實任等三個晉敘任用階段，亦即通過裁判書類審查者，才可逐步晉敘為憲法保障的終身職法官。而依司法人員人事條例第十條所授權訂定的「候補試署法官辦理事務及服務成績考察辦法」的相關規定，候補、試署法官於送審期間屆滿後，應檢具該期間內自己所撰寫的裁判書類，報請司法院審查，司法院即組成審查委員會，聘請最高法院庭長、法官、高等法院庭長或負有法學素養及審判經驗者擔任委員，於審查完畢後，再送司法院人審會審議。

由於審查委員會大都由最高法院庭長、法官擔任，最高法院即透過這樣的審查機制，貫徹其所著判例意旨的拘束力。問題是我國現行判例的產生，是由最高法院判例編輯委員會將該院所作的判決中，經過選取，再加以編輯、更改原判決且與事實分離的抽象法律見解而成。這已

16 蘇永欽，從司法官的選任制度看法系的分道與匯流，收錄於氏著：尋找共和國，97年9月，頁398-399。

17 許政賢，法官法草案關於法官任用之評析，法官協會雜誌，10卷，97年11月，頁39-42。

屬於最高法院的「立法行為」，而非裁判作用。這不僅侵害法官依據法律獨立審判的權限，而且違反權力分立的精神。¹⁸過去即有後補法官在判決中批評最高法院判例，因而在書類審查時遭評定為不及格的事例。¹⁹何況未賦予法官表示意見的機會即作成不及格決議，也有違反正當法律程序的問題。²⁰

最高法院透過判例制度所為的內部控制，難怪我國下級審法官撰寫的判決，只是為了寫給上級審看，遇有法律問題時，首先搜尋的資料，即是最高法院怎麼說，上級審怎麼判。多數法官根本不考慮案例事實是否相同，只要照抄最高法院判例、判決意旨即可，難怪我國的法院判決常有背離人民法律感情的情況！

二、法官的遷調

法官並無職務大小、官位高低的問題，因為「升官」意圖會阻礙法官的人格完整與獨立自主，因此人事行政的「升遷」理念，即不宜套用在法官人事制度上，本文即以法官的「遷調」統稱法官的任免、轉任、遷調等事宜。而廣義來說，後補法官晉敘為試署、實任法官，也屬於遷調的一種，因此除前述說明外，在此一併說明。

關於法官遷調事宜，早期因為台灣高等法院以下各級法院的法官人事隸屬司法行政部（即現在的「法務部」）掌理，相關法制並無規定。直至六十九年推動「審檢分隸」，而修正公布司法院組織法第二十條時，始明定由司法院人審會負責。²¹條文中所謂的「其餘委員」，在當時大都指派台灣高等法院院長、台北地方法院院長、司法院副祕書長及一、二、三、四廳廳長與人事處處長兼任。由於這些委員隨時有被司法行政當局「建議」而去職或被免職的危險，難保其不為「權位」致順從

18 黃昭元，司法院的命令制定權—釋字第五三〇號解釋評析，台灣本土法學雜誌，32期，91年3月，頁95-96；陳新民，中華民國憲法釋論，84年9月，頁578-581。

19 林孟皇，審判獨立與判例文化，收錄於氏著：羈押魚肉，99年9月，頁218-228。

20 李建良，法官遴任之法律性質與正當法律程序—簡析最高行政法院九十八年判字第七三二號判決，月旦裁判時報，2期，99年4月，頁25-26。

21 司法院組織法第20條規定：「司法院設人事審議委員會，依法審議各級法院推事、行政法院、評事、及公務員懲戒委員會委員之任免、轉任、遷調、考核、獎懲事項。前項委員會，由司法院院長、副院長、秘書長、最高法院院長、行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長為當然委員。其餘委員，由司法院長就高等法院以下各級法院院長及其他必要人員中指派兼任之。」立法院公報，69卷43期，頁47-48。

司法行政當局意思的情況，想要藉由這些人員保持法官人事的公平並維護審判獨立，無異緣木求魚。²²

其後，法院組織法第二十條第二項於八十一年、²³九十年，²⁴先後經過修正，其中九十年修法理由載明是為增進法官人事制度民主化，遂增加票選法官代表人數，使其名額不少於委員總額二分之一，並兼顧不同審級法官人數及機關代表性。這樣的立法，就一直沿用到現在。不過，即便八十一年改革後的司法院人審會，其委員也全部由法官擔任，只是加上票選委員而已。嚴格來說，票選委員並非全國公民所選出，即無「增進法官人事制度民主化」，只是「增加法官人事制度代表性」而已。

由此可見，現行法官人事制度是解嚴後所作的改革，在當時行政、立法等政治部門仍有透過司法行政干涉審判的疑慮之際，強化法官人事制度的代表性，將舊有司法院人審會委員全部為官派首長產生，改由法官選出部分代表共同決定時，或許有它的階段必要性。但在政治力干預疑慮消失的今日，如果法官階層化、缺乏民主監督制衡機制的問題未能解決，法官自治只是保守反動的藉口。²⁵

因為在我國審判獨立大致已獲得確保的今日，人民所擔心的，或許已不再是外部力量對司法的影響，而是擔憂司法內部獨立性過強，形成法官專業本位主義，以致外界對於司法內部無從監督，反而可能有害於人民訴訟權的保障。尤其司法官集中訓練所形成的期別文化，使得「期別」在我國法官遷調上占有重要的影響力，不僅使我國具有舉世少見「內部控制強」的法官人事制度，也減少法官積極創新作為的動力，甚

22 林永謀，審判獨立之檢討，收錄於：改革司法，79年4月，頁52-55。

23 81年11月20日修正公布的司法院組織法第20條第2項規定：「前項委員會由司法院院長、副院長、秘書長、最高法院院長、行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、司法院各業務廳廳長、高等法院院長及最高法院法官代表一人、高等法院法官代表二人、地方法院法官代表七人為委員。法官代表由各級法院法官互選之。」當時司法院的修正草案中，只明定司法院人審會應有各審級法院的法官代表，並未有代表員額，理由則為「期使司法人事事項之審議，益臻公開、公平、公正」，後來通過明定各審級法院的法官代表員額，是由立法委員所增列。立法院公報，81卷67期，頁65。

24 90年5月23日修正公布的司法院組織法第20條第2項規定：「前項委員會由司法院院長、副院長、秘書長、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、司法院各業務廳廳長、高等法院院長及最高法院法官代表一人、最高行政法院法官及公務員懲戒委員會委員推選代表一人、高等法院法官代表二人、高等行政法院法官代表一人、地方法院法官代表七人為委員。法官代表由各級法院法官互選之。」

25 王金壽，司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權，台灣政治學刊，12卷2期，97年12月，頁123以下。

至鼓勵法官率由舊章、奉命為謹。²⁶

更甚者，司法院人審會委員全由法官擔任的結果，恩怨、年資、期別及意願成為法官人事的主要決定因素。案例一即在說明因為恩怨，讓該名法官不得不撤回調動申請。何況法官遷調最高法院與否，也並非司法院人審會說了算。司法院人審會雖然是權責單位，但因為司法院成立在後，司法院管不著最高法院，最高法院的人事決定一向由該院說了算。司法院如有提報未經最高法院民刑事庭長會議背書的人選，即可能遭到封殺。²⁷

最高法院法官職務重不重要？當然重要！最高法院作為法律審，負責法律適用的審查，主要功能在於統一法律的解釋與適用，並回應社會變遷作微調式的法律續造，亦即作為民、刑事訴訟最終判斷的最高法院，除可實踐體系正義外，還有調和法律安定與社會轉型需要的作用。²⁸因此，至少最高法院法官即必須具有民主正當性，以體察社會的脈動與發展，呼應人民的法律感情與社會經驗。畢竟法律的生命是經驗，而非單憑邏輯論證。

我國最高法院法官的選任，由不具民主正當性、純由法官成員組成的司法院人審會通過，本就易於形成法官專業本位主義；人選必須經由最高法院民刑事庭長會議通過始可算數，更有近親繁殖的問題。如此的人事運作，再配合違憲疑慮的判例文化，難怪會有案例三所提及地院法官在判決中敘明：性侵六歲女童的被告「未違反女童的意願」，因為這是最高法院的一貫見解。²⁹事後，最高法院在民怨沸騰的情況下，將應由立法者修法解決的爭議事項，逕自以決議的方式改變先前該院的一貫見解，不僅違反罪刑法定的原則，而且背離權力分立的憲政原則。³⁰

26 陳長文、林超駿，試論當前法官人事制度改革之可能方向—從我國法官社群（Judicial Corps）之特性談起，月旦法學雜誌，164期，98年1月，頁159-163、175-176。

27 97年間司法院長調派大法官書記處長魏○○及高院法官呂○○、林○○到最高法院辦事的人事案，因事前未獲最高法院民刑庭長背書通過，司法院仍提報人審會，三人因此均被封殺。黃錦嵐、劉鳳琴，賴英照提人事案再遭否決，中國時報，97年7月23日，A13版。

28 蘇永欽，司法權的分權問題—司法院第620號解釋方法論商榷，法令月刊，58卷1期，96年1月，頁5-8。

29 最高法院95年台上字第6221號刑事判決即謂：若僅利用未滿14歲之幼女懵懂不解人事，可以聽任擺佈之機會予以性交，實際上並未有上揭任何違反被害人意願之行為者，則仍祇能成立對幼女為性交罪，而與強制性交罪之構成要件不合。

30 其實，最高法院因為法律見解不符人民法律感情，而在民意壓力下以刑事庭會議決議改變見解的事情，本件並非首例。97年間即發生司法實務認為襲胸行為僅該當性騷擾而非強制猥褻罪，最後因民怨沸騰，最高法院決議改變見解的事例。王文玲，壓力下決議「襲胸算猥褻」，聯合報，97年9月3日，A9版。

另外，在庭長任免方面，法官與一般公務員應服從上級命令的最大不同，在於必須依據法律獨立審判，因此，法官的人事制度，本應力求平等化，避免如一般公務人員強調階級化、科層化。在現行制度下，庭長享有減免分案、階級尊榮等優勢地位，如無任期制，難免使法官以擔任行政兼職為「晉升」目標。³¹

本來，司法院為推動庭長任期制，已於八十四年頒布「高等法院以下各級法院及其分院法官兼任庭長職期調任實施要點」，且於八十七年間免兼部分庭長，並因此衍生有無違憲的疑慮。但司法院釋字第五三九號解釋認為並無違憲，並表示：「憲法第八十一條所保障之身分對象，應限於職司獨立審判之法官，而不及於監督司法行政事務之庭長。」

其後，司法院於八十九年將該要點改為「高等法院以下各級法院及其分院、高等行政法院法官兼庭長職期調任實施要點」，並於九十八年再次修正為「司法院所屬一、二審法院法官兼庭長職期調任實施要點」。依現行規定，原來的任期「得延長一次」，已改為「得連任」，亦即並無任期的限制。而依該要點第六點、第十點的規定，司法院以內部的「職期審查委員會」來決定任期屆滿的庭長是否續任，如認為不應連任者，應提出於司法院人審會審議，至於連任者則經審查會通過即可。因為「職期審查委員會」委員都由司法院片面決定，多年運作下來，幾無庭長遭免兼，才有所謂的「萬年庭長」之譏，也才有案例二這種爭議的庭長一再續任的情形。

司法院雖然採取首長制，為平衡司法院院長的人事權，並基於法官自治原則，依法院組織法第二十條規定，各級法院法官的遷調等人事處分，必須先經由司法院人審會審議通過。換言之，司法院僅有「遴選權」及「建議權」，並無完整的「派任權」，派任與否必須經司法院人審會同意。前述要點規定庭長不經過司法院人審會同意即可續任，形同「一經同意，永遠同意」，架空司法院人審會對於庭長的同意派任權，明顯與法律規範意旨有違。³²

31 呂太郎，註5文，頁96-97。

32 錢建榮，庭長續任應送人審會審議，司法改革雜誌，79期，99年8月，頁20-23。

這些問題的產生，其實是我國法官人事制度違反民主原則、法治原則所造成。其中關於民主原則部分，司法院院長的人事任用權是與司法院人審會共享的，而司法院人審會的委員卻都由具法官身分者擔任。這種法官本位主義的模式，其民主監督制衡可能性即大有問題。對照美國、德國法制，我國的司法院人審會組成即應作制度變革。

至於違反法治原則方面，目前我國違反法律保留原則未在組織法中授權訂定法規命令，或違反授權明確性原則，讓司法院基於政策考量隨意訂定、修改職權命令以推行法官人事、事務分配的事例，屢見不鮮。庭長任期制得隨意變更、「職期審查委員會」設置的缺乏法律依據等，均屬適例。對此，司法院釋字第五三九號解釋即指出：「為貫徹憲法第八十二條法院組織之法律保留原則，建立審判獨立之完備司法體制，有關庭長之遴選及任免等相關人事行政事項，仍以本於維護審判獨立之司法自主性，作通盤規劃，以法律規定為宜，併此指明。」可惜法官法草案久未完成立法，才会有案例二這種「萬年庭長」文化的產生。

三、法官的考評、獎懲與評鑑

我國現行法制關於法官的考評、獎懲與評鑑等事宜，除年度考績、各級法院院長依法院組織法第十一章所為的司法行政監督與外部監督（監察院可對違法失職法官提起彈劾，再送司法院公務員懲戒委員會懲戒）外，可大略分為各級法院自律委員會的自律、評鑑委員會的評鑑與司法院人審會的獎懲。其中各法院自律委員會的自律具有第一線的篩漏功能，司法院因此訂頒有「各級法院法官自律委員會實施要點」。依該要點第九條規定，自律委員會對於法官的不當行為可施以口頭或書面勸誡、依法院組織法第十一章為司法行政監督、移請法官評鑑委員會評鑑或送司法院人審會懲處。

至於法官評鑑部分，司法院訂頒有「法官評鑑辦法」據以執行。依該辦法第四條規定，高等法院及其分院、高等行政法院及司法院分設法官評鑑委員會，掌理轄區內法官品德操守有損司法信譽、嚴重違反辦案程序或開庭態度嚴重不良有損司法形象事項的個案評鑑事宜，評鑑委員

會委員則由法官、法學教授擔任。而依該辦法第十一、十二條規定，評鑑委員會依調查結果，認有前述有損司法形象的情形時，應送司法院人審會審議；否則，即應為不付評鑑的決議。

由此可知，法官的考評、獎懲與評鑑等事宜，司法院人審會均扮演重要的決定功能。而依各級法院法官自律委員會移送評議情形，截至九十六年八月為止計有二百餘件，³³至於法官評鑑部分則僅有十餘件。乍看自律委員會移送評議的數字，績效似乎不差，但由於是屬於機關內部的自律事項，外人無從參與監督，加上懲處大都輕微，難免有官官相護之譏。

事實上，各級法院法官自律委員會不僅負責自律事項，法官考績事宜也都由該委員會決定後，再送考績委員會形式審議通過。由於自律委員會職責重大，不少法院在選任自律委員時，同期別或同庭別（民、刑庭）法官即常透過拉票方式，以確保自身的利益，官官相護的批評，並非無的放矢。

本來，法官自律、評鑑機制影響法官的身分、地位與人民訴訟權益的保障，應有法律作為依據。前述的相關規定，卻僅是司法院自行訂頒的職權命令，以致疊床架屋。法官不當行為卻由自律機制「私了」，也可能侵及監察院監督彈劾的權限。而法官評鑑事宜涉及法官身分保障問題，豈可憑司法院自行訂頒的職權命令而施行？看似存在各種法官的監督制衡機制，因為法官不當行為而影響司法信譽的事件，卻屢有所聞。由考評數據來看，法官自律部分看似績效卓著，問題是當法官人事在選任過程中始終缺乏外部力量的參與，民眾對於司法無法建立信賴時，再以自律作為主要法官考評手段，自然無法滿足人民的期望。

肆、法官人事審議制度改革芻議

一、司法院人審會委員應有多元代表性

法官的人事審議事宜應具備民主正當性，已如前述。對照美國、

³³ 姜世明，法律倫理學，99年9月，頁121-145。

德國法制，因為我國法官的進用採取的是與德國相同的考訓模式，為讓法官的人事進用具備民主正當性，按理司法院人審會委員應有民意代表的參與。不過，擺在眼前的事實，我國不僅有政治部門干涉審判的不光榮歷史，而且目前仍有不少比例民意代表本身涉嫌犯罪而訴訟繫屬中，何況國內朝野統獨意識形態的對立，亦屢有民意代表濫用監督質詢的權限，意圖影響司法的審判。

這樣的政經背景、法治文化，讓人難以信賴立法院派員參與法官人事審議事宜，但司法院人審會委員都由法官擔任，所造成的法官本位主義問題，又亟須變革。是以，在立法院成員及生態文化尚未改變前，可行的作法即是強化多元代表性，讓法官以外的外部委員擔任委員。至於委員人選，可推派參與審判事務，對於個別法官審判風格、裁判品質知之甚詳的檢察官、律師，再加上社會公正人士等而組成。藉由這些外部委員的參與，一方面可減少法官本位主義下的恩怨、年資及期別文化，他方面公開、透明化的審議程序，也可減少誤會，強化司法的公信力。

其實，這樣的主張並非本文所率先倡議，司法院於八十六年間函請立法院審議的司法院組織法修正草案，即於第二十條中明定：「為求司法院人審會民主化，爰調整委員人數，決定委員不變，增加法官代表三人，法學教授及律師各一人」。³⁴而早期民間版的法官法草案，也於第二條明定司法院人審會應有律師、學者各一人參與，其理由是：「在不影響法官自治之前提下，藉由律師、學者之參與，使法官的人事審議有被外界監督之可能。」³⁵

二、法官遷調事宜應建立篩選標準

司法院院長關於法官人事遷調事宜並無完整的「派任權」，已如前述。司法院為提出人事遷調議案供司法院人審會審議，自須有一套的選任標準。目前法官人事採行的年資、期別文化，即是依照司法院自行訂頒的相關職權命令推行，不僅缺乏法律授權依據，而且無法擇優汰劣、

34 立法院議案關係文書院總第445號。立法委員在審議時，以該草案未能因應修憲後政府組織的調整與司法預算的變更（主要針對大法官選任部分），而暫不予審查。立法院公報，86卷53期，頁232。

35 顧立雄，台灣法學會法官法草案「司法院人事審議委員會」章介紹，律師通訊雜誌，206期，85年11月，頁20-21。

建立問責機制，自然應予變革。

因此，法官法草案中即應明確授權司法院應訂定現職法官遷調各級法院法官的遴選辦法。而因為是屬於法律授權訂定的法規命令，必須踐行公告、必要時舉行聽證及發布等正當法律程序，即可杜絕司法體系的黑箱作業。冀望經由這種透明化的選任標準，建立公平、公正與公開的法官人事決定機制，並避免過去恩怨、年資及期別決定一切的問題再度發生。

三、院長、庭長續任事宜應送司法院人審會審議

法官人事制度應力求平等化，避免階級化、科層化，已如前述，而院長、庭長職務如無任期連任的限制，即可能使法官以擔任行政兼職為「晉升」目標。現行各級法院院長已有任期及連任次數的規定，惟獨庭長職竟無連任次數的限制，產生所謂的「萬年庭長」文化，即應予以變革。

據此，法官法草案中即應明定各級法院院長、庭長任期屆滿後，如認為有連任或延任的必要，應送司法院人審會審議。現行司法院所訂頒的「司法院所屬一、二審法院法官兼庭長職期調任實施要點」無連任次數規定，以及據此設置的「職期審查委員會」，即均應予以修正，以確保司法院人審會的審議權限，並符合司法院釋字第五三九號解釋所揭櫫的「法院組織法定原則」。

四、司法院應提出終審法院法官倍數人選以供審議

終審法院作為法律審，依照前述說明，即便是採行考訓模式的德國法制，也是由民意代表參與其中的法官甄選委員會負責終審法官的選任，以確保其民主正當性。事實上，我國最高法院自己也有這樣的體認，八十八年全國司法改革會議中，最高法院學術研究會即提出「終審法院法官應否定期經國民審查（日本），或採國會審查同意任命制（美國）」的議題。³⁶

³⁶ 司法院，全國司法改革會議實錄上輯，88年11月，頁116。

現行我國最高法院法官的選任，由法官成員組成的司法院察審會通過，易於形成法官專業本位主義，人選必須經由最高法院民刑事庭長會議通過始可算數，更有近親繁殖的問題，即應予以變革。然而，這制度的變革，涉及司法院的未來定位，究竟是採一元多軌抑或一元單軌的問題。由於茲事體大，在司法院定位問題未能確認前，只能在現制下作有限的變革。據此，關於終審法官的選任，司法院應提出倍數以上人選供司法院人審會審議，希望藉由倍數人選的提出，彰顯終審法院法官職務的重要性，並避免近親繁殖的問題。

五、法官人事審議規則應經司法院人審會通過

法院組織設計應符合民主原則、法治原則，現行司法院從事法官遷調作業事宜時，不乏訂有相關職權命令作為依據，卻因缺乏法律授權依據，司法院常因政策考量，便宜行事而修訂規定。是以，為避免類似問題的再度發生，除了相關法官遷調事宜應符合組織法定原則外，司法院人審會的審議規則，也應予以明定，以避免當前人事案採行包裹表決所造成的弊端。

因此，法官法草案即應明定司法院人審會應依各職缺逐案審議，以杜絕包裹表決。而因為審議規則多涉及細節性、技術性問題，故關於審議對象、程序、決議方式等相關事項，授權司法院訂之，以符合授權明確性原則。又為避免司法院便宜行事，而且這涉及司法院人審會的職權，因此明定該審議規則應送司法院人審會審議後定之。

伍、結論

這次爆發法官貪瀆及相關的司法人事弊端，開啟了我國司法改革的契機，法官法草案通過迫在眉睫。可惜的是，九十九年九月間經司法院、行政院、考試院會銜送立法院審議的法官法草案，對於現行司法院人審會的組成及運作事宜，並未有所檢討修正。即便完成立法，能否避免案例一、二、三或其他法官人事弊端的產生，仍有疑義。是以，本文綜合憲法基本原則及外國法制精神，針對司法院版法官法草案第四條有關司法院人審會的條文，提出本文的立法建議。

法官法草案第四條：³⁷

司法院設人事審議委員會，依法審議各級法院法官之任免、轉任、停止職務、解職、遷調、考核、獎懲、第十一條第一項但書所規定之延任事項及其他法律規定應由司法院人事審議委員會審議之事項。

前項委員會，由二十五人組成，以司法院院長為當然委員並任主席，其他委員任期一年，得連任一次，名額及產生之方式如下：

- 一、司法院院長指定七人。
- 二、法官代表十三人：最高法院法官代表一人、最高行政法院法官及公務員懲戒委員會代表一人、高等法院法官代表二人，高等行政法院法官代表一人、地方法院法官代表八人，由各級法院法官互選之。
- 三、檢察官代表一人：由檢察總長或其指定之人。
- 四、律師代表一人：律師公會全國聯合會理事長。
- 五、學者及社會公正人士二人：由第二款法官代表共同推舉二倍人選，送司法院院長遴聘。

最近十年內曾受懲戒者，不得擔任第二項之法官代表。

第二項委員會之決議，應以委員總人數三分之二以上出席，出席委員過半數之同意行之。

各級法院院長、庭長於任期屆滿後，如經司法院認有連任或第十一條第一項但書延任之必要者，仍應由司法院人事審議委員會審議，始得連任或延任。

現職法官調任各級法院庭長、最高及高等法院法官、最高行政法院及高等行政法院法官、公務員懲戒委員會委員之遴選辦法，由司法院定之。

最高法院法官、最高行政法院法官、公務員懲戒委員會委員之人選，司法院應提出二倍人選供司法院人事審議委員會審議。

司法院人事審議委員會採各職缺逐人審議方式。審議對象、程序、

37 本修正條文最初由筆者所提議及研擬，經錢建榮法官出具意見後，於99年8間與民間版法官法草案研擬者，也就是民間司法改革基金會與學者專家共同商議後，再由筆者與錢建榮法官共同執筆定案，目前已成為民間版法官法草案的條文內容。

決議方式及相關事項之審議規則，由司法院送交司法院人事審議委員會審議後定之。