速評十年政綱司改篇

●羅承宗／崇右技術學院財經法律系助理教授

阿扁司改藍圖之回顧

為因應2000年總統大選，陳前總統陣營於1999年底曾出版一套「新世紀 新出路—陳水扁國家藍圖」叢書，其中有關司法改革的具體方案收錄於第二冊「國家體制改造」中，其中洋洋灑灑臚列高達二十一大點（以下簡稱阿扁版），本文茲節錄如下：

一、提名人格獨立、有弘觀視野……以人權為本的人士為大法官

二、任命司法、法務及檢警調首長，應以公正、專業和能力為考量

三、彰顯國民主權

四、推行法條及司法文書白話文

五、調整當事人在法庭上席位

六、制定特別法建構肅清貪瀆的特別機構

七、實施法官及檢察官全面性評鑑及淘汰制度

八、確保檢察體系外部獨立，有效打擊黑金

九、全面體檢警察制度，提高警察素質

十、廢除法官考試，從優秀的檢察官、律師及學者中選任

十一、刑事訴訟程序應使檢察官負起實質舉證責任

十二、提高第一審法官素質，建立金字塔式訴訟制度

十三、檢討解決積案及遲延問題

十四、普及公證制度，並加強訴訟外解決紛爭程序

十五、培養鑑識人才，充實配備，增強科學辦案能力

十六、強化偵查中辯護人地位和功能

十七、制定法律扶助基本法、犯罪人被害保護制度

十八、普及法治觀念，提升人民法律意識

十九、法學教育及法曹養成應加強專業倫理教育

二十、改造律師制度，實施律師評鑑，強化律師公益角色與在職教育

二十一、全面體檢獄政、假釋、更生保護等制度，提高教化功能

小英的司改政策

為因應2012年總統大選，民進黨從2010年8月起，於十年政綱裡亦有司改主張（以下簡稱「政綱版」）的提出，本文亦一併彙整如下：

一、由總統親自領導司法改革：由總統適時召集全國司法改革會議，增加人民團體代表的參與，整合司法改革政策及各項議題的意見並規劃具體改革措施及時程。

二、建立人民參與審判機制：在特定類型案件，採行參審或陪審制及其配套。

三、全面檢討違反「刑事人權保障」之制度及運作

四、加強司法人員的專業能力

五、適時檢討司法人員任用及監督淘汰機制

六、建立友善人民的司法環境

七、健全違憲審查機制及其配套

八、普及法治教育及司改政策理念

比較與分析

即便經過了十一個年頭，阿扁版的司改藍圖猶如台灣時下流行的「吃到飽」餐廳一般，應有盡有。至於政綱版，乍見下數量或許不如阿扁版的洋洋灑灑，但若進一步比較，可發現相較於阿扁版裡細節性事項（如法庭席位、文書白話文）與綱領性事項（如國民主權、普及法治觀念）高低交錯的不協調，政綱版更合乎邏輯地先掌握司改大方向，進而再於各該原則項下展開改革。鋪陳方式猶如結構頗為嚴謹的迷你學術論文，從此可窺見蔡英文濃郁的學者性格，及對於政策理性的偏好。

至於內容上，筆者認為政綱版有兩大超越阿扁版的重要特色，尤其值得關注：

一、總統召集全國司改會議，親自領導：

僵硬、保守、甚至與黨國體制牽連甚深，這些都可拿來作為形容台灣司法沉痾的詞彙。李登輝執政時期由總統邀集審、檢、辯、學各方共謀司改大業的魄力迄今讓人印象深刻，阿扁版裡則遺漏了以總統高度推動司改的想法，相當可惜。政綱版則將此列為首項司改作為，宣示若當選總統，將於2012年底召開此會議，這一點相當、相當、相當值得激賞。據筆者瞭解，民進黨在內部學者專家研議階段似無此點政策，而係由蔡英文事

後審閱後所補充。筆者認為，從這一點上可以看出除學者性格外，蔡英文也具備相當程度的中央行政經驗，因此才能深諳在體制內展開司改作為的侷限性。

析言之，在文官體系內，司法官僚從來就是最保守僵化的一群，由於熟稔法律且大權在握，只要影響到其既得權益，再好的司改方案也寸步難行。惟有依靠體制外力量，才能夠讓冥頑不靈的司法官僚屈服。舉例而論，為子關說的最高法院法官蕭仰歸破壞司法公正，理當撤職查辦。但官官相護的公懲會居然只作出六個月停職處分，2011年8月初蕭仰歸還希望申請復職。試想當時若無輿論媒體撻伐造成馬政府極大壓力，蕭仰歸怎可能甘願從復職改為退休？由此可見，司改的動力來源在體制外而非體制內，惟有匯集各方力量，方能突破頑固的司法堡壘。

二、研擬轉型正義機制，追查枉法裁判真相及責任：

根據輿論媒體的普遍觀察，相較於凡事「衝衝衝」的陳水扁，蔡英文過於強調說理的學者性格常給外界魄力不足的觀感。但是若能察覺到蔡英文勇於在政綱版裡放入轉型正義，作為引領司改的主軸理念之一，當應可破除外界刻板印象。

所謂轉型正義的觀念與實踐，意即在邁向民主化之後，對於威權統治時期侵害人權的調查、平反、補償，從制度面與法律面著手，為防止再威權化所做的努力。這個作法可以追溯到第二次世界大戰後，盟軍對德國納粹黨人及日本法西斯勢力的肅清。西班牙、捷克、波蘭、南非、智利、瓜地馬拉等經歷過威權統治國家，在轉型為民主體制時也曾面對類似問題。這些國家對轉型正義的作為，主要可以歸納為：釐清歷史真相、對受害者予以救濟與平反、對加害者進行法律訴究與道德譴責、從制度上防止威權復辟與再現等。

許多國內外論者咸認為台灣自1990年以來民主大幅進展，但從三權分立角度來看，這個觀點只能說僅有三分之二是正確的。詳言之，對在於行政、立法部分，藉由總統直選與國會全面改選，使得這兩權必須直接從主權者人民取得民主正當性，與威權時期黨國一體、中國國民黨一黨獨大地盤據行政、立法權的情境大相逕庭，不可同日而語。然而，被多數人忽略的司法權部分，則無明顯進步。換言之，台灣民主轉型的範圍僅及於行政與立法，至於威權時期動輒侵害人權、打壓異己的司法體制，縱使制度外觀上略有修正，但在人員構成上卻有從黨國威權時期沿襲至今的封閉、保守、僵化結構，早已自成一個封閉的利益集團並與民意漸行漸遠，不僅無法與時俱進而隨機應變，時而成為戕害人民權利、民怨積累的主要源頭之一，甚至繼續協助中國國民黨作為追殺政敵幫凶。猶記1995年台中市發生衛爾康餐廳火災，六十四人不幸罹難。受害者家屬控告市長林柏榕未盡督導之責，時任中國國民黨秘書長的許水德卻安慰林柏榕說「法院是國民黨開的」。有趣的是，同年11月新黨秘書長趙少康因台灣省議會副議長楊文欣賄選案被判無罪而表示，許水德所言不差，說的都是「真心話」。由於司法官考試、訓練及升遷制度

的偏差，使得過去威權體制時代的法官及司法體系的重要職位，幾乎莫不屬於中國國民黨籍，受中國國民黨約制。有些高層司法人員，如前司法院副院長洪壽南還特別感謝中國國民黨栽培。總的來說，許水德縱橫政壇數十年，似乎沒留下什麼值得一提的政績，最被人記得的大概就是這句經典名言，恰成中國國民黨干涉操控司法的最佳「自白」。

目睹2008年政權輪替後中國國民黨以掃貪之大義名分整肅政治異己、騷擾政敵手段的洗禮，台灣人民應已深切感受司法不正義的本質。除扁案外，不管是特別費案、嘉義陳明文案、雲林蘇治芬案，泛綠陣營的政治人物被司法抹黑的現象一再反覆重演。反觀藍營部分，從特別費案、三中（中廣、中視、中影）案、國發院土地弊案到北市花博弊案，若非案沉檢方多年，就是老找「余文們」作替罪羔羊，如此司法哪有公正可言？即便到了2011年8月，掌握檢調大權的法務部長曾勇夫，針對雲林縣斗六市市長補選結果，在沒有確切證據下，居然膽敢一面公然指摘落敗一方賄選，一面為中國國民黨籍勝選人背書，讚頌其「卓越表現」，選民投票乃「選賢與能」，這種令查賄公正性澈底淪喪的偏頗發言，若在任何民主國家早該立刻謝罪下台，但是反觀台灣，曾勇夫卻得到馬總統及法務部官僚體系的全力護航，台灣司法存在結構性的不正義，由此可見。

總而言之，對於早被台灣主流媒體抹黑殆盡的轉型正義理念，若是基於機巧的選舉算計，民進黨理應避之唯恐不及，以防止被對手及主流媒體當作攻訐抹黑的失分點。筆者事前並不期待民進黨在十年政綱內能提到這個「不討喜」的詞彙。令人意外的是，出爐的政綱版不但沒有刻意閃避，反而大方地論述轉型正義在司法部門的重要性，筆者相當歡欣地承認在此犯了「以小人之心度君子之腹」的錯誤。◆