

# 台灣司法改革二十年：邁向獨立之路\*

王金壽\*

本文回顧和檢討過去二十年來，台灣司法改革的過程與它的成果和侷限性。我們分別依照改革發起的時間順序來分別討論律師、法官和檢察官的改革。本文指出台灣過去的司法改革，有下列幾個特色：主要改革行動者是年輕的律師與來自司法體系最基層的法官與檢察官、政治人物幾乎不參與這一波司法獨立改革、這些司法體系不同分支的改革者之間很少對話、司法獨立改革已有相當重大的進展、以及司法的民主可問責性此議題幾乎沒有得到任何的關注。

**關鍵字：**司法改革、司法獨立、法官、檢察官、律師

---

\* 發表於「解嚴後二十年之回顧與前瞻」研討會。2007年12月9日。台北：台灣國際會館。主辦單位：台北律師公會、民間司法改革基金會、台灣促進和平文教基金會、台灣人權促進會、思與言雜誌社。筆者要特別感謝民間司改會執行長林峰正律師的邀請、以及主持人黃瑞明律師和評論人高涌誠律師所給予的寶貴意見。本論文受成功大學發展國際五流大約及頂尖研究中心計畫補助，在此致謝。

\* 成大政治系暨政治經濟學研究所助理教授 wangc@mail.ncku.edu.tw 06-2757575#50220

## 前言

台灣的司法體系在解嚴之後開始產生改變，從大法官的角色與定位到刑事訴訟制度均產生極大的變化。本文不是要全面性地回顧與檢討所有司改相關議題<sup>1</sup>，而是將討論這段時期以來，司改行動中一個最主要的議題：司法獨立以及它與民主化之間的關係。此問題有最根本的重要性：第一、如果司法無法取得一定的獨立與自主性，那談許多相關其他司法議題（如人權和憲政改革），是沒有太大意義的。如果政黨還是控制司法，那麼司法要發揮許多功能是不太可能的。第二、法院幾乎已變成一個普遍的政治現象（Shapiro, 1981: 1）。但在民主政治之中，法院的正當性多少必須和民主政治相呼應。如果它無法回應民主政治的要求，那我們必須重新思考到底在威權體制的法院和民主政治的法院有何差異，而我們為何又需要司法改革、司法改革的目的又是為何。

司法獨立與民主監督兩者之間存在著一個緊張性（Cappelletti, 1985; Russell, 2001; Seidman, 1988; Shapiro, 1981: 34; Shetreet, 1985）。<sup>2</sup>司法獨立就是要讓法官免於某種形式的政治可問責性（Resnik, 2005: 589）。但是，我們如何確保一個獨立行使職權的法官不會濫權？一個獨立的司法體制如何回應民主政治和社會的要求？或是如 Cappelletti（1985）所提出的問題：「誰來監督監督者？」（Who watches the watchmen?）<sup>3</sup>怎樣的民主監督，才不會妨害司法獨立？如果司法過於獨立的話，「沒有監

---

1 司法改革包括了許多議題，如司法可親近性、效率、人權保護和憲政改革等等，當然也包括本文所討論的主題司法獨立與民主可問責性。

2 但 Burbank and Friedman（2002）有不同意見。

3 當然不是只有 who 的問題，還有 how 這個問題。



督之下，司法獨立將導致司法暴政」(Friedrich, 1950: 110)。但是如果司法完全回應民主政治的話，那司法可能到最後不僅無法保障少數弱勢團體的人權，還將導致民主憲政的崩潰 (Croley, 1995)。<sup>4</sup>簡而言之，司法的「民主可問責性與和正當性隨著法官獨立性的增加而遞減」(Georgakopoulos, 2000: 205) 至今所有的政治和法學理論，對於司法獨立與民主政治之間關係還沒有一完整、一致的見解 (Seidman, 1988)。

本文將圍繞著司法獨立與民主可問責性 (democratic accountability) 此一主軸來檢討解嚴以來的司法改革。本文將指出司法獨立改革至今，有下列幾個特色：主要改革行動者是年輕的律師與來自司法體系最基層的法官與檢察官、政治人物幾乎不參與這一波司法獨立改革、這些司法體系不同分支的改革者之間很少對話、司法獨立改革已有相當重大的進展、以及司法的民主可問責性此議題幾乎沒有得到任何的關注。

於解嚴以來的台灣司法獨立改革，一些重要的參與者已經有一些著作。朱朝亮檢察官 (2007)，發表〈從檢察官天職，回首檢改十年〉，陳銖銘檢察官則有一〈檢察官改革與檢改團體〉手稿。呂太郎法官則發表〈台灣之審判獨立與司法行政〉和〈司法改革運動之回顧與前瞻〉。除此之外，法院改革與檢察改革兩位重要參與者陳瑞仁檢察官與呂太郎法官，分別編輯了《檢察改革實錄》和《司法改革實錄》。這兩本書大部分以剪報與改革運動相關文件為主。而最近檢察官改革協會才出版了《正義之劍：檢改會十週年紀念專輯》，記錄了這十年來檢改會所參與的司法改革運動。這些運動參與的著作是非常重要的史料，但大部分缺乏有系統的分析。與其說這些著作是研究性報告，還不如說這些著作是

---

4 Croley (1995) 對於選舉式的司法 (elective judiciary) 對法治和憲政民主的衝擊，有更深入的討論。

這些運動參與者的反省與有意要留下的歷史紀錄。在學界缺乏對於這段歷史的重視之下，這些著作更顯得難能可貴。這些著作也顯示出，站在司法第一線的工作者遠比學界更關心司法改革。

本文將首先簡略地回顧律師、法官和檢察官各自所發起的司法獨立改革運動。接下來，再討論這些台灣司法改革的特質與至今所達成之成果，同時也將討論台灣司改的侷限性與挑戰。和其他的比較司法研究一樣，要收集相關資料是非常困難的。此一情況，在台灣的脈絡之下更形困難，因為台灣的法律學者甚少做實證研究。到現在為此，我們還未見有學者對於台灣的民主化和司法改革之間的關係發表相關著作。<sup>5</sup>除了前面所提及幾個例外，台灣學界或是實務界關於司法改革的政治和社會過程並沒有給予適當的關注。本文的資料主要來自深度訪談，受訪對象包括了法官、檢察官、律師、社會運動工作者、記者、政治人物等。<sup>6</sup>不過筆者要在這裡強調，限於現有司法改革研究的缺乏，這裡對於台灣民主化之後，司法獨立改革過程的描述是簡略和不完整的。這必須期待更多的研究，才能對這一段台灣重要的歷史過程，有較完整的理解。

---

5 關於台灣民主化之後司法改革的簡略歷史描述，請參考劉恆奴（2001）和呂太郎（2000）。關於國民黨在大陸時期如何控制司法，請見 Xu（1997），該作者也提及，最近有關於台灣在民主化之後政治變遷的研究中，幾乎很少討論司法這議題（P. 27）。

6 限於政治敏感性及法律問題，筆者在大部分的訪問時並沒有錄音，但可以隨意記下任何訪談重點，少數有錄音者是因為已經取得他們對於筆者的完全信任。一般訪問時間維持二至五個小時，最長者為九小時。同時為取得受訪者的信任及避免替他們帶來任何不便，本文將所有受訪者以匿名方式呈現。本研究的方法和 Perry（1991）對於美國最高法院是否受理案件的研究非常接近。Perry 對此研究方式的兩難（呈現一個更精彩、更真實的故事 vs. 研究者維持對於受訪者保持匿名的承諾）有特別的討論（P. 266）。

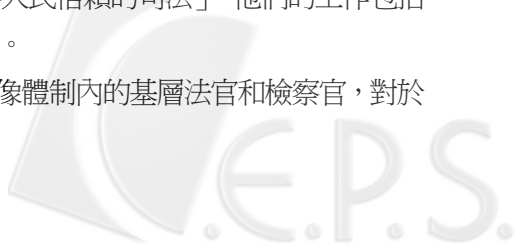
## 律師改革

我們用一個最粗略的劃分，可以將司法體系分成三個分支：律師、法院和檢察體系。對於國民黨政權，越不危險也越不被控制的司法體系分支，越容易也越早改革和抵抗國民黨的控制。就廣義的司法體系而言，最早發動改革的是律師公會（Winn and Yeh, 1995; 胡蕙寧，1994：205-259）。但是，律師公會的改革也對國民黨政權的傷害最小。相反的，檢察體系最被國民黨控制也最晚改革，但是當基層檢察官開始反抗國民黨的控制時，它對國民黨的傷害也最大。

律師公會雖然是民間團體，但在戒嚴時期也是受國家和國民黨的控制。1986年「高考派」律師與「軍法派」律師爭奪台北律師公會的主導權，在疑雲重重之下，由軍法派律師繼續取得主導權，但在1990年，有改革意識的律師們成立「文聯團」，以極大的差距贏得台北律師公會的主導權，也結束了四十年來由軍法人士壟斷主導台北律師公會的局面。較值得注意的一點是，這些改革派律師在競爭台北律師公會主導權時，不是以廣義的司法改革為訴求，而是以「搶救律師公會」向律師們爭取支持。也就是該階段的律師改革目標還是以追求律師自主性和爭奪律師團體主導權為主。1993年改革派律師林敏生贏得律師公會全國聯合會理事長的選舉，至此改革派律師取得律師團體全面性的主導權。

1995年，一群有司法改革意識的律師、學者和社會運動者，集結成立「民間司法改革基金會」。此基金會的目的是改革台灣司法朝向「反貪污、反干涉、反草率、建立值得人民信賴的司法」。他們的工作包括法律研修、觀察監督和教育推廣等。

雖然民間司法改革基金會，不像體制內的基層法官和檢察官，對於



司法獨立改革有直接重大的影響，但它卻有許多其他重要的貢獻。首先，司改會成立之後幾乎主導台灣司改的議題，例如它是「全國司改會議」的主要推動者之一。許多司法改革的法案是由民間司改會提出推動。其次，民間司改會強調不僅要建立一個獨立、但也是有責任可受監督的司法體制（受訪者 126），它強調司法人員該向一個民主社會，而不是向任何政黨負責。它的教育推廣不只限於一般社會大眾，也包含了司法人員。

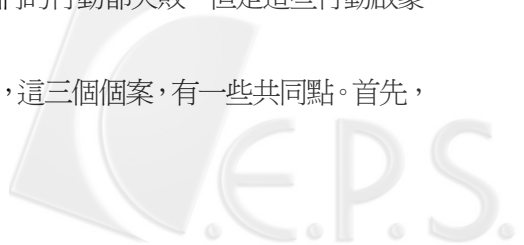
2004 年「法律扶助基金會」成立，代表這台灣司法在「可親近性」此面向，進入一個新的里程碑。法律扶助基金會主要是在「民間司法改革基金會」、「台北律師公會」及「台灣人權促進會」三個團體推動之下，經過立法院通過「法律扶助法」而成立。

雖然律師團體的改革是最早也是最成功的，但如果法院和檢察體系的改革沒有取得一定的進展，那司法改革是不會有太大實質的進展。

## 司改啟蒙期

台灣的司法體系在台灣社會中是相當保守的。在 1980 年代當台灣政治和社會開始轉型時，社會幾乎各個層面，例如環保、學生和勞工等都開始出現改革運動，台灣的司法體系幾乎感覺不到這股社會風潮。台灣司法體系必須等到 1993 年底，由台中地院改革派法官發動改革之後，才有實質的進步。雖然如此，在這之間，還是有少數的法官和檢察官嘗試去抵抗當時的司法體制，雖然他們的行動都失敗，但是這些行動啟蒙了後來的司法改革參與者。

這段時期主要有三個衝突個案，這三個個案，有一些共同點。首先，



所有的改革行動都失敗。二、幾個參與改革行動者，都是相當年輕的檢察官和法官，剛進入司法體系不久，還沒有完全被這體制馴化。三、參與改革行動者後來不是遭受處罰，就是被迫辭職離開司法體系。最後，所有的抗爭事件，都受到當時已經開放的媒體大量報導，不僅一般社會大眾，還有許多法官和檢察官都受到這些事件的啟蒙。

第一個較為引起社會關注的重大衝突事件是吳蘇案。在台灣司改的歷史過程中，沒有其他事件比這一個案還戲劇化。1989年1月11日的清晨，新竹地檢署檢察官高新武，逮捕了吳天惠和他的妻子蘇岡。吳天惠當時是負責司法人員操守的司法院第四廳廳長，而蘇岡則是一名律師。他們兩人被指控行賄和貪污，他們要影響當時新竹地檢另一名檢察官陳松棟所負責的一件案子。即使陳松棟已經數次明確拒絕他們的賄賂和關說，他們還是持續地騷擾陳松棟，並強迫他接受賄賂。蘇岡還曾說過：「不相信有司法官不收錢」（呂東熹：181）。高新武檢察官決定在沒知會檢察長的情況下偵辦此案件，並逮捕吳天惠和蘇岡。相當諷刺的是，吳天惠在司法院是負責法官操守和品行，而他被逮捕那一天是「司法節」。

檢察體系曾經阻撓高新武的調查，但他終究還是起訴吳天惠和蘇岡。而這期間，也傳出當時新竹法院院長黃金瑞嘗試要介入此案。最後，吳天惠一審被判無罪。四名新竹法院的法官和一名檢察官立即辭職抗議，再過一天，三名協助偵辦此案的調查員也辭職抗議。三個月之後，高新武被迫辭職。

此案在台灣司改的歷史過程，扮演一個重要關鍵的角色。在過去反對黨曾經攻擊和嘗試要改革司法體制（謝長廷，1987），但是並沒有太大的作用。因為反對人士對於司法改革的行動，常常被國民黨和司法體系指控為干涉司法、妨害司法獨立。吳蘇案則完全不同，它是由司法體

制內部揭發貪污腐敗無能的一面。此案讓後來許多參與司法改革的法官和檢察官，瞭解到司法體制內部的黑暗面（受訪者 65；受訪者 66；受訪者 95）。

第二個案子是蕭天讚案。1989 年當時法務部長蕭天讚，被桃園地檢署檢察官彭紹謹調查一件關說案件。<sup>7</sup>彭紹謹被整個檢察體系剝奪了行政上的協助，他不能使用書記官和司機。同時，他和幾位檢察官，都感受到他的生命遭受威脅（受訪者 71）。最後，他被迫交出此案。彭紹謹在媒體工作者的注目下，流著眼淚交出此案。蕭天讚並沒有因為此案被起訴，但在媒體壓力之下，他最後還是被迫辭職。彭紹謹原本是當時檢察體系中，前途相當被看好的一位檢察官。發生此案後，他被檢察體系孤立，後來選擇到德國留學。回來之後，他還是遭受檢察體系的孤立，和高新武一樣，後來被迫辭職。

第三個案子是法院體系的謝說容案。此案牽涉到司法行政體系過去所慣用的一個控制干涉案件的方法：「送閱制度」。在此案之前，凡是尚未取得正式資格的「試署」和「候補」法官審判的案子在宣判「之前」<sup>8</sup>，必須將裁判書先送給院長審閱。<sup>9</sup>這是院長介入審判的方式之一。在

---

7 彭紹謹當年不是完全單打獨鬥對抗檢察體系，他獲得一些其他檢察官的幫助，其中最重要的一位是當時已經成為檢察體系「異議份子」的李子春檢察官（受訪者 86）。

8 台灣和歐陸國家及日本一樣，法官和檢察官主要是由司法體系內部訓練養成。經過考試合格後，學生在司法官訓練所接受大約一年半的訓練。學生在司法官訓練所的成績將決定被分發為法官或檢察官，以及分發至何地。訓練完之後，他們成為「候補」法官或檢察官，如果一切順利，四年後可以申請「書類送閱」（就是將他們過去所辦的一些案件的資料，送給上級審查）成為「試署」法官或檢察官。再經過一年，可以申請審核成為「責任」的法官或檢察官。試署法官和候補法官與責任法官最大的差別，在於他們不受憲法關於法官地位的保障，也無法轉任為律師。

1991年台南地方法院一名年輕法官謝說容，在一位庭長的建議下，秘密錄音他們的院長嘗試要介入她所審判的一件案件。<sup>10</sup>謝說容不僅拒絕這樣的干涉，錄音內容後來外洩給媒體。謝說容和建議她秘密錄音的庭長，後來都遭受司法院的處罰。但是在媒體壓力之下，司法院修改送閱制度：在宣判「之後」才需要將裁判書送給院長審閱。這個事後送閱制度在1995年台中改革派法官的抗爭下才廢除。<sup>11</sup>

這三個個案中，改革和抗爭的法官和檢察官不是被迫辭職就是被懲處，但是他們受到社會大眾和媒體的支持。例如，高新武當時就被譽為司法英雄。<sup>12</sup>不論如何，台灣的司法制度並沒有因為這些抗爭，有太多實質的改變。我們在此必須補充說明，在戒嚴時期，並沒有如此顯目的司法內部抗爭事件，並不代表國民黨沒有干預司法案件，而是顯示出它控制司法體系的成功。相反的，這些抗爭事件是顯示出國民黨在台灣民主化之後，已經無法完全控制司法體制，以及體制內的法官和檢察官已逐漸要爭取司法獨立空間。

## 司法獨立改革

- 
- 9 司法院有各種冠冕堂皇的理由去執行這個制度，其中一個理由是，他們要確認裁判書中沒有錯別字。對於事前送閱制的批評，請見劉幸義（1989）。
  - 10 此秘密錄音方式，被後來許多基層檢察官和法官使用。當他們和檢察長或院長談話時，經常帶著錄音機（受訪者103，受訪者115）。
  - 11 或稱為「箱子還您，獨立還我」運動。台中地院改革派法官，拒絕將裁判書送給院長，只將原本裝裁判書的空箱子（送閱箱）送給他。
  - 12 例如當時新新聞雜誌以社論「司法獨立的第一線曙光：論高新武檢察官抗命辦案的意義」來聲援高新武（新新聞，1989）。

台灣司法體系的實質改革，係於 1993 年底在台中地方法院展開。台灣法院的司法獨立改革有幾個特色。一、大部分的參與改革者，都是待在基層地方法院的法官，且相當年輕，當時年紀都小於四十歲。二、幾個改革運動都相當成功。三、不像過去參與抗爭的檢察官被迫辭職，大部分法官有意地繼續留在法院體制內。即使有政治人物希望一些法官參與政治，他們卻認為只有繼續留在法院內，司法改革才能有實質的進展。相反的，一些有爭議的法官不是辭職就是被懲處。四、國民黨和司法院面對年輕一代法官的改革運動，並沒有太多的反擊動作。其中的一個理由或許是，國民黨只要能繼續成功的控制檢察體系，那麼一個獨立的法院，或許對它的政權就不會造成太大的傷害。<sup>13</sup>這個理由也同時可解釋，為何檢察體系改革和法院改革的發展過程，有相當大的不同。

台灣和過去一些歐陸法系國家及日本一樣，政治部門經常是透過司法體系內部控制來達到控制、馴化司法體系和它的人員，司法體系內部有一套機制來將排擠司法異議份子或將他們聲音降低到最小。國民黨控制司法體系主要透過兩個手段：一是案件控制，另一是人事控制。人事的控制是為了幫助案件的控制。我們將討論這些不當控制司法的手段，如何被改革派法官所移除。

## 事務分配改革運動

雖然「法院組織法」已經明文規定了六十年，「事務分配」（決定每名法官要辦何種的案件）必須由所有法官在法官會議中決定，但實際運

---

13 例如，在西班牙威權政體之下，「他們（一般法庭）是獨立的，因為他們根本是無力的」（Toharia, 1975: 486）。

作並非如此；在 1993 年底之前，「事務分配」是由法院院長來決定。各法院院長可以決定將一些重要的案件，特別是牽涉到政治敏感度或是貪污腐敗的案件，分配給他信任的法官。只要這些審判重要案件的法官是院長所信任的話，有時院長根本不用任何指示，這些法官就會揣摩上意辦案。有時候在院長決定事務分配之前，一些法官還得賄賂院長以被分配到重要的案件，這些法官再經由這些案件收取賄賂。有一些法官願意接受院長的指示辦案，只是為了分配到較輕鬆的案件。

事務分配是司法獨立的重要關鍵。如果特定類型的案件早就分配給特定法官審判，那麼要維持司法獨立、公正審判是不可能的。事務分配改革是司法獨立中的「小學問、大關鍵」(受訪者 73)。事務分配回歸法官會議是打破案件操縱的第一步。

第一次針對事務分配運動推動改革，是來自台中地方法院三〇三室，這裡是接下來連續好幾年法院改革的領導核心。<sup>14</sup>當時在台中地方法院三〇三室的法官年紀都低於三十五歲，他們剛進入司法體制約三到六年，這個時間足以讓他們瞭解法院體制的運作，同時又不足以被這個體制馴化和腐化。

1993 年 12 月 16 日，台中地院九名法官公開舉行記者會，要求事務分配的權力不該屬於法院院長，而是該屬於全體法官。他們同時要求應該以民主的方式來決定事務分配，而不是以資歷和司訓所期別高低來決定。<sup>15</sup>這個改革行動立即得到新聞媒體的熱烈迴響，部分媒體甚至稱呼

---

14 台中地院三〇三室和其他法院改革的核心成員不超過十人。對於三〇三室的簡介，請見田習如(1994)、陳東豪(1994)和王金壽(2003a)。他們除了推動事務分配改革運動，還推動司法預算獨立入憲、廢除裁判書送閱制度、以及羈押權回歸法院等。

15 資歷和司訓所期別高低是司法體制內部控制一個相當重要的手段。

這改革行動為「法官自治運動」。<sup>16</sup>

1993 年 12 月 29 日，台中地院法官經過數小時的爭論和四次的投票，以四十一比三十四通過決議，未來事務分配交由法官會議中所有的法官決定。<sup>17</sup>許多其他地方法院立即跟進，採取同樣的改革行動。自此行動開始之後，台中地院三〇三室成為法院改革的領導者。

## 送閱制度

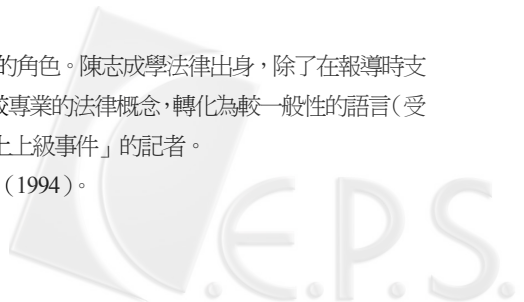
1995 年司改會議上，司法院拒絕將送閱制度廢除，因此台中改革派法官的發起抗爭。此改革運動或稱為「箱子還您，獨立還我」運動。台中地院改革派法官，拒絕將裁判書送給院長，只將原本裝裁判書的空箱子（送閱箱）送給他。後經司法院對全國各級法官進行問卷調查，接受問卷調查的法官超過半數以上支持廢止送閱制度，司法院乃決定自 1996 年起廢止送閱制度。較值得注意的是，最高法院和行政法院支持廢除此制度者，遠低於支持繼續維持此制度者（18：68），同時最高法院於 1995 年年終會議中決議不遵守司法院的命令，拒絕廢止送閱制度（呂太郎，1996：34-35）。

## 人事審議委員會

---

16 當時中國時報記者陳志成扮演相當重要的角色。陳志成學法律出身，除了在報導時支持此改革行動，某種程度將改革派法官較專業的法律概念，轉化為較一般性的語言（受訪者 93）。陳志成同時也是最先報導「上上級事件」的記者。

17 關於此歷史性會議過程，請見呂太郎編（1994）。



事務分配改革成功，給這些年輕改革法官一個機會，重新思考整個司法體系，也同時給予他們一個動力繼續推動改革。這個改革也同時給這批有相同理念，但分散在不同法院的法官們一個機會，互相認識對方。可是，如果人事控制無法被打破，事務分配的改革成功還是不能確保司法獨立。Peter Russell 曾論證：「對於危害司法獨立而言，人事升遷過程比法官任命還要嚴重」（2001: 16-17）。即使民主化程度比台灣還要進步的日本，人事調動也是司法內部控制一個重要手段（Ramseyer and Rasmusen, 2003；其他國家案例見 Guarnieri and Pederzoli, 2002; Magalhaes, 1999）。台灣司法體系的人事控制是相當嚴重的，因為台灣的司法人員任命過程相對來說比較簡單和容易，只要能通過司法人員的考試和訓練，就可以被分配為法官或檢察官。<sup>18</sup>

國民黨在戒嚴時期時，對於司法人員的升遷控制相當成功。幾乎所有佔據司法體系重要職位的人員，都是國民黨籍。有些高層司法人員，如前司法院副院長洪壽南還特別感謝國民黨對他的栽培（司法院史實紀要編輯委員會，1982：114）。有時司法人員還得加入國民黨以求得升遷。一位司法人員在幫國民黨解決一件政治司法案件之後，在司法院某位高層擔任介紹人之下加入國民黨，因而被升為地檢署首席（相當現今的檢察長）（受訪者 116）。<sup>19</sup>

即使到了台灣民主化初期，台灣的司法體系還是有一套清楚的「升

---

18 這並不是說國民黨沒有控制司法人員的考試和訓練。有強烈反國民黨意識的考生幾乎不太能通過考試（受訪者 99；Winn and Yeh, 1995: 576-578）。同時，法官和檢察官的訓練和軍事訓練有許多相似之處。司法訓練所也經常更改學生成績來操縱學生的分發。在過去，司訓所甚至調用一些來自情治單位的人員，來監視和調查受訓學生。關於司訓所的研究，請見劉恆奴（2002）和 Kuo（2003）。

19 相當諷刺的是，這位司法人員在政黨輪替之後，繼續受民進黨重用。

遷圖」。<sup>20</sup>在都市的法院比在農業地區的好，北部比南部好，本島比外島好，西部比東部好。一般來說，台北地院是許多法官爭取進入的法院。同時，台灣的司法體系有一相當嚴重的階層化。一個剛出司訓所的法官，經常被分配到農業區的法院。首先必須經過兩次的考核，由候補法官晉升為試署法官和實任法官。接著他／她必須想辦法調至較好（較大、都市地區）的法院。下一步是升為地方法院的庭長或是高等法院的法官。在最後進一步爬升擔任法院院長或是高等法院庭長。台灣法院的工作量相當重且分配不均。庭長的審判案件約只有一般法官的六分之一到八分之一，而院長根本就不用審判任何案件，只做司法行政的工作。更重要的是，如果當上庭長或院長，可以擔任相當長久的一段時間，有些還被稱為「萬年庭長」。如果一個法官要升遷，還必須要得到院長的推薦。這些院長也對法官打考績，這會影響法官的年終獎金和升遷。資歷深淺（司訓所期別）在此升官圖扮演相當重要的角色，它的作用和在軍隊中相差不多。一些改革派法官認為：「升遷圖是司法獨立的天敵」（受訪者 62）。

司法院的人事審議委員會（簡稱「人審會」）控制決定司法人員的升遷、懲處和調動。在 1994 年，人審會一共有二十一名委員。十一名為當然代表，來自擔任重要的司法行政職位的人，如司法院長和最高法院院長等。其他十名代表由各層級法官選出。在 1994 之前，所謂的票選人審會代表，經常是由院長所指派。

在 1994 年，十名票選人審會代表中，七席由地方法院選出，兩席

---

20 一位司訓所 23 期學員，不接受這種升官圖，在分發時將一偏遠地檢署填為第一志願。此事還驚動法務部人員詢問是否「填錯了」（受訪者 99）。關於對此升遷圖的討論，請見台北市法友社（第二場司法人事制度改革）。

由高等法院選出，一席由最高法院選出。三名改革派法官（林輝煌、康樹正、黃瑞華）參選地方法院的人審會代表，三人全部當選。接下來幾年，改革派法官推出的代表幾乎都能順利當選。在改革派法官參加人審會之前，它的運作是一個黑盒子。除了司法院負責司法行政的官員之外，沒人知道它是如何運作。它最多只是個橡皮圖章，通過司法院送來的人事案。

當這三名改革派法官進入人審會，一切完全改觀，即使他們還是絕對的少數（二十一分之三）。接下來連續幾年，在人審會會議中經常發生爭執，改革派人審會委員抵制任何可疑的人事案。雖然這些改革派人審會委員無法提名任何的人事案，但他們的確成功地抵制一些操行可疑或有爭議性法官的人事案。這種抗爭的局面，直到改革派法官呂太郎在 1998 年擔任司法院人事處處長之後，才告一段落。

除了人審會的改革行動之外，另外兩個改革行動也幫助打破法院的升官圖。一是三名改革派人審會委員在 1994 年，針對各地院院長的操守、學識和能力等，發問卷給所有地院法官進行評比。此一問卷結果送至司法院。幾乎所有地方法院院長都得到不及格的成績，平均分數是 54.5 分，最低的只有 21.9（王己由，1994）。此一問卷結果公布不久，數名地方法院院長選擇退休。另一個改革行動是法官票選庭長，法官不需再只能靠院長的推薦而得到升遷。

## 檢察體系的改革

台灣檢察體系的改革和法院的改革有一些共同點。首先，兩個改革運動的參與者都來自司法體制的基層。檢察體制的參與者主要是來自各

地檢署，而不是高檢署和最高檢察署。其次，和有改革意識的法官一樣。他們都是相當年輕的檢察官，進入檢察體系有一段時間，足以瞭解國民黨和法務部如何控制檢察體系，但是還不足以被完全馴化和腐化。<sup>21</sup>

不過，兩個改革運動有重大的不同。檢改運動起步較晚於法院改革運動，它到 1998 年才有大規模的集體行動出現。其次，國民黨和法務部數次攻擊改革派檢察官和抵制這些改革行動。三、檢改運動比起法院改革運動，其達成的成績相對有限。無論如何，國民黨和法務部的確多多少少失去對檢察體系的控制，而當它想介入和控制個案時，經常會遇到基層檢察官的抵抗，並且付出一定的代價。

## 檢察官改革協會的成立

1998 年民間司改會在立法院推動「法官法」。如果此草案通過，檢察官將喪失司法官屬性，變成單純的行政官。對部分檢察官而言，這樣將更不易偵辦黑金案件，而且更容易遭法務部的控制。法官法對於檢察體系的影響將是革命性的發展。但是法務部長廖正豪對於這樣的立法發展，幾乎不聞不問。廖正豪擔任過調查局長，即使他擔任法務部長之後，還是繼續控制調查局（受訪者 68；受訪者 78）。因此，只要他還能控制調查局就能控制案件的調查，即使檢察官失去部分權力也無妨。事實上，如果檢察官變成單純的行政官，反而有助於法務部控制案件和檢察官（受訪者 61；受訪者 99）。

法務部對此事的缺乏關心，導致檢察官的集體行動。1998 年 5 月 4

---

21 檢察體系和法院有一相似升官圖。台北地檢署的「忠」組號稱天下第一組，只要進得了這一組，幾乎日後可以升上主任檢察官。此升官圖後來被檢改運動打破。

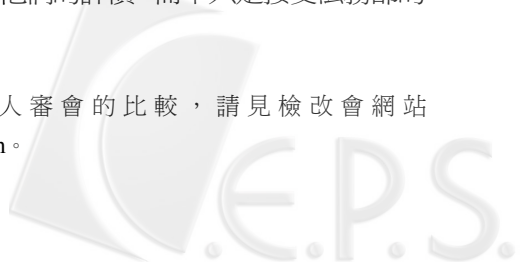
日，十三名檢察官開始組織檢察官改革協會（簡稱檢改會），提出四項目標：捍衛檢察官的司法官屬性、建立協同辦案組織、主任檢察官推薦票選制度、和基層檢察官評鑑檢察長（檢改會，1999）。一名發起檢察官表示，他們不願意成為政爭工具或是情治單位的橡皮圖章（檢改會，1999：11）。他們宣稱只要給予他們適當的辦案資源，他們將掃除台灣的黑金（檢改會，1999：1）。在兩週之內，有 391 位（超過 95%）的地檢署檢察官，參加了檢改會。我們不該被這數目誤導，許多檢察官加入檢改會是為了自身利益。如果民間版法官法通過，檢察官將喪失司法官屬性，也同時喪失司法官專業加給，這可能會影響到 1/3 的薪水（受訪者 101）。

檢改會最重要的行動是參與「檢察官審議委員會」（簡稱檢審會）。檢審會和司法院的人審會功能有部分相似。不過當時檢審會是個黑機關，它的權力也較小，只能對法務部長做人事建議。<sup>22</sup>檢審會一共有十七位委員。由地檢署檢察官選出六名代表、高檢署一位、最高檢察署一位。檢改會在第一次參選時贏得所有地檢署代表參與檢審會的席次。檢改會參與檢審會有兩個方式削弱國民黨和法務部的控制。

第一是打破檢察體系的升官圖。檢改會舉辦票選推薦主任檢察官。過去幾個遭國民黨打壓的檢察官都名列前茅，例如朱朝亮和楊大智。雖然這個票選活動沒有任何約束力，只是個參考名單，但是只要法務部所推出的人事案不在票選推薦名單上，檢改會所派出的檢審會代表就在檢審會抵制此升任主任檢察官的人事案。檢審會同時也評鑑檢察長，迫使這些檢察長必須注意基層檢察官對他們的評價，而不只是接受法務部的

---

22 關檢審會尚未法治化之前與人審會的比較，請見檢改會網站 [http://www.pra-tw.org/pr\\_2/pr\\_2\\_1\\_2.htm](http://www.pra-tw.org/pr_2/pr_2_1_2.htm)。



控制。<sup>23</sup>

第二個功能是保護基層檢察官。在檢改會成立之後，立即接到數個檢察長被指控介入辦案的投訴（檢改會，1999：29-31）。同時，也保護基層檢察官免於受到不當的處罰。例如，法務部在打擊屏東地檢賴慶祥和廖椿堅之後，繼續處罰屏東地檢第三個檢察官何克昌。此處罰案後來在檢改會的檢審委員努力下被撤除。<sup>24</sup>

## 政黨輪替與查緝黑金中心的成立

2000 年的政黨輪替，替檢察體系帶來一定的衝擊。和本文較相關的有兩點。第一、過去幾位國民黨打壓的改革派檢察官受到某種程度的重用。例如檢改會的首任召集人劉維宗出任雲林地檢署檢察長、曾被國民黨非法調動的朱朝亮出任金門檢察官。一位檢察官說，「這兩位不可能在國民黨執政下出任檢察長」。第二、在檢改會的推動與建議之下，當時法務部長陳定南成立了查緝黑金中心。更重要的是，檢改會的重要成員幾乎加入各地的查緝黑金中心。最明顯的例子，就是陳瑞仁。雖然查緝黑金中心運作並沒有預期的順暢，但卻仍然交出相當亮麗的成績（沈明倫，2008）。也因為查緝黑金中心因為辦案績效所建立的聲望，造成日後許多政治人物將司法政治案件向查緝黑金中心檢舉。

---

23 不過一些檢察長在檢改會出現之後，立即改變身段，討好基層檢察官以得到較好的評鑑。有些配合法務部打壓改革派檢察官的檢察長，後來也得到相當高的評價。現在檢改會已停辦票選推薦主任檢察官和評鑑檢察長。

24 檢審會在討論何克昌案時，檢改會的檢審委員和法務部派出的檢審委員，互相拍桌對罵（受訪者 115）。

另一個間接相關的因素是新一代檢察官的出現 (Huang, 2005)。這一批在民主化之後受訓的檢察官，或許整體而言辦案態度沒有像過去的檢察官一樣積極，但至今沒有他們因貪污收賄而被調查的個案。除此之外，這幾年檢察官的人數增加不少，只要其中一部份的檢察官有相當改革意識，就能偵辦許多案件。這幾個因素，改變了過去有改革意識的檢察官只能偵辦地方政治人物案件的狀況。

檢改會和其他民間司改團體在長期努力推動修法之下，在 2006 年取得重大進展。這個修法帶來了幾個重大檢察改革成果。首先，檢察總長的任命方式，改為總統提名、經國會通過之後任命，並且得到四年任期的保障。此一制度的改革顯得非常特別，因為在過去司法改革大部分只追求獨立面向，而缺乏民主可問責性的討論。檢察總長任命方式的改變，是嘗試在司法獨立與民主可問責性之間取得平衡。

另一個重大的歷史進展是，檢察官人事審議委員會 (簡稱「檢審會」) 法制化，取得合法性地位。同時檢審會委員的組成方式，「民選」檢審委員改為九位，超過「官派」(當然) 委員的八位，「這是基層檢察官劃時代的重大勝利」(陳瑞仁，2007)。第三個重大進展是中央特別偵查處 (簡稱「特偵組」) 的成立。在此修法過程中，改革團體所推動的修法版本幾乎全部被立法院所接受；除了法務部因為檢審會的法制化產生極大的危機，唯恐完全失去人事權，因此「打死不退」(陳瑞仁，2007)，不願意將一、二審檢察長之選任與調遷，交給檢審會審議，以及法務部不願意見到其對下屬檢察署的行政監督權遭削減，而抵制檢察總長對於下屬檢察機構的行政監督權。這些修法一個最大的效果，是增加了檢察體制的獨立性，同時使得檢察體系內部的權力擴增。簡而言之，如檢改會所言，這是「十年檢改的里程碑！」(檢改會，2008：668)。

## 檢討和反省司改

### 主要改革行動者

一般進行司法改革的動力或是行動者，來自幾個來源：第一是國際組織，例如 World Bank, Inter-American Development Bank 和 the United States Agency for International Development (USAID) 這些國際組織，他們不僅提供資源也提供法律改革的藍圖 (Dakolias, 1995-1996; Prillaman, 2000; Domingo and Sieder, 2001)；第二是政治人物和政黨 (Chavez, 2004; Finkel, 2004, 2005; Helmke, 2005; Ginsburg, 2003; Hirschl, 2004)，他們可能基於各種不同的理由進行司改，最常見的情況是，控制司法但是有遠見的統治者自動地放棄對司法的控制。但是為何統治者要自願放棄這個權力？這來自於統治者的「遠見」：統治者如果意想到在未來他可能失去政權，而為了不讓擊敗他的新統治者利用司法來打擊迫害他，那麼較保險的作法是，自己先放棄對司法的控制 (Magalhaes, 1999; Ramseyer and Rasmusen, 2003; Stephenson, 2003)。當然政治人物也經常違反過去的政治承諾，後來對司法進行政治干預；第三是民間改革團體 (Dakolias, 2000)，台灣的民間司法改革基金會就是一例。

但是台灣這一波的司法獨立改革來自一個，如果不是最不可能，也是最被意想不到的行動者：在司法階層體制的最底端的地方法院法官和檢察官。司法體制和人員本身就是要被改革的對象，有下列幾個理由：法官們幾乎不被期待會主動改革。他們是既得利益者，同時他們幾乎是在過去威權體制下被訓練和馴化進入此司法體制。而且在法律形式主義下，以及追求法律穩定的目標下，法官們如果不是積極抵抗改革，也是不太可能主動尋求改革，更不用去期待他們會自身反省主動進行自我改

造和改革。德國的法官「主動」合法化希特勒的上台還有大屠殺 (Muller, 1991)，同樣地，智利的大法官在跟總統 Salvador Allende 衝突之後，發給軍隊進行政變的綠燈信號 (Prillaman, 2000: 139)，且在事後合法化軍事政權 (Prillaman, 2000: 140; Barros, 2002)，即使在司法權最獨立最強大的美國，大法官們即使在道德上知道蓄奴是不正義的，卻藉由各種法律機制來逃避責任，不願意宣布蓄奴違憲 (Cover, 1975)。簡而言之，期待法官主動改革社會是一過高的期許，期待他們主動改革自己似乎是一太天真的想法。

台灣的個案顯得非常特別。第一、台灣的司法體制受到日本和德國影響相當大，某種程度也可以列入歐陸法傳統 (civil law tradition)。在這種法律傳統之下，「法官是職員、公務員，司法的功能是相當狹窄、機械化和缺乏創造性」(Merryman, 1985: 38)。簡而言之，法官的整體形象是執行重要但基本上不具創造性的功能 (P. 37)。第二、和日本 (Ramseyer and Rasmusen, 2003) 一樣，對於司法體制和人員的控制，主要不是透過法官任命時的嚴格審查和政治任命，而是透過司法體制內部的機制，特別是人事升遷，來控制和馴化法官和檢察官 (Guarnieri, 2001; O'Brien and Ohkoshi, 2001; Shetreet, 1985)。而身在最基層的法官，是遭受最大控制力的一群。但是，就台灣的個例而言，以台中地院三〇三室為核心的改革派法官，不僅主動發起改革、在行動策略上也具創造性，更難能可貴的是他們所主導推動的改革行動，幾乎都是成功。和其他第三波民主化國家的經驗比較 (Dakolias, 1995-1996; Prillaman, 2000; Hammergren, 1998; Domingo and Sieder, 2001)，台灣的個案顯得非常特殊，很難發現有其他國家基層法官主動發起改革、並且成功的例子。日本的例子可以作為一最明顯的對比。日本較有改革、左傾意識的法官(青年法律家協會)，經常被派到較偏遠和較小的法院和擔任較不重要的職

位，而敢公開反抗或是在重大政治案件中宣判不利政府的法官，經常會被懲處，最有名的當然是「平賀書簡事件」，這些較具有改革意識的法官並沒有對日本司法體系造成太大的影響力（Ramseyer and Rasmusen, 2003）。同樣的，檢改會的成員幾乎都是來自基層的地檢署檢察官，如陳銑銘檢察官所言，「投入體制內改革，但是卻用了很多體制外的方法，抗爭、遊行、連署，甚至經營網站」（陳銑銘，2008）。

## 改革缺席者：政治人物

相對於基層檢察官和法官在過去司法改革扮演關鍵性角色，我們也發現一些重要的缺席者。最重要缺席者，莫過於政治人物。最明顯的例子，就是 1990 年所召開的國是會議中，完全沒有司法改革的相關議題，以及法官法草案在立法院被擱置多年。

國民黨政治人物對於司法改革沒有多大的注意，大概有幾個可能因素。第一、依照「保險理論」，統治者已經預測到不久即將失去政權，而為了不讓擊敗他的新統治者利用司法來打擊迫害他，那麼較保險的作法是，自己先放棄對司法的控制，也就是讓司法獨立。但時，到 2000 年總統選舉時，國民黨並不認為他們會在選戰中下台。所以，國民黨沒有動機放任司法獨立。第二、這一波的改革除了檢察改革對於政治體系有較大的衝擊之外，律師和法官的改革，都沒對政權造成全面性的衝擊。例如法院的獨立改革事務分配與送閱制度，甚至是人審會的運作，都不太可能短時間對國民黨政權造成太大的衝擊。

另一個顯著的缺席者是當時的反對運動團體。民進黨和司法體系一直有糾纏不清的關係。在戒嚴時期，國民黨就透過司法體系來鎮壓他

們，沒有人會比律師出身的民進黨政治人物更瞭解這一點。而在民進黨推動民主化的過程中，街頭和選舉是最主要的路線。相反地，以法律做為抗爭的手段最不被民進黨重視。這理由相當簡單，如果法院是國民黨開的，為何還要去一個穩輸的戰場打仗。但一更根本的理由是，如果台灣的政治體制沒有民主化的話，那麼一個獨立的司法體制也是沒有太大的作用。也是因為如此，許多民進黨政治人物寧可投入政治改造，而不是司法改造。

另一可能的原因是，這些反對黨政治人物認為這一波的司法改革議題太過技術性與細微（例如事務分配），因而引不起這些政治人物的興趣（受訪者 80；受訪者 99）。即使民進黨執政之後，除了一些口頭的支持之外，對於司法改革同樣地也沒給於太多的注意。即使民進黨可以影響控制的檢察體系也讓民進黨內的政治孤鳥陳定南去負責。民進黨介入一些案件也僅於個案層次，例如撤換當時台北地檢署檢察長黃世銘，而不是全面性的介入和控制。<sup>25</sup>

除此之外，造成政治人物之所以不介入司改，也和這些司法改革運動者所使用的策略有關。如果我們用最簡單的方式來描述他們的改革運動策略，那就是「以法治作為一個運動策略」（the rule of law as a movement strategy）（王金壽，2006a）。這些司法獨立改革運動基本上都沒有更改任何法律（受訪者 73），只是廢掉不合理的行政規定或是要求照法律來執行（例如事務分配）。簡而言之，這些改革派的主張，只是要求實際的運作回到法律所規定的，而不是去更改這些法律條文。另一

---

25 關於民進黨在執政時期與司法和檢察體系的關係，必須另以專著來討論，無法在這篇文章中進一步討論，但仍可由對於陳定南的報導（王文玲和蕭白雲，2007）看出一些端倪。但其中一個讓民進黨無法進入控制這檢察體系的原因是，民進黨對於這檢察體系的內部生態過於陌生。

個促使這運動改革成功但又侷限了改革的範圍和深度的原因是，這些參與改革者有意的將這些運動「去政治化」（受訪者 85；受訪者 95；受訪者 98）。在這些體制內改革過程中，我們幾乎看不到政治人物和民間社會運動團體的參與。這些參與改革運動的重要成員，不僅沒有和外界的政治社會改革力量進行連結和合作，即使在司法體制內部，在完成部分改革之後，立即完全回歸到審判工作，除了少數兩位之外，幾乎沒有擔任任何重要的行政職位，另外一位成員甚至拒絕了許多重要的職位。<sup>26</sup>

這樣的去政治化的運動策略或許可以部分的解釋，為何國民黨和司法院沒有全力打壓和抵抗這些改革運動。不過，誠如 William C. Prillaman（2000）在對拉丁美洲所做的比較研究中，警告我們不應忽略了司法改革的真正本質：司法改革不只是單純的去政治化的行政議題，它最基本的本質就是一項政治行動，即使最單純的司法行政管理改革都可能帶來相當的政治意涵和效果。司法改革或許不需要政治化，但它很清楚地需要政治力的支持，才能進行全面且一致性的改革工作。去政治化的司法行動不僅經常失敗，即使成功，也只是局部性和有限的（Pp.7-9）。

為何這一波司法改革會以去政治化的運動策略來出現，其中一個可能因素是，這一波司法改革運動的主軸是司法獨立，是為了排除政治勢力的不當干預，因此在運動改革過程中，這些改革派法官不和政治勢力合作是可以理解的。

最後一個可能使得政治人物不關心司法改革，或許是台灣政治人物的自大性格，讓他們無法理解新一代法官檢察官的不同，以為這些人都還只是政權的工具。許水德如此，余政憲也是，當然陳水扁也是如此。很少學運份子後來很少會加入法院和檢察體

---

26 這些重要職位包括了地方法院院長。



系，即使加入也經常是不久後退出（受訪者 61）。這些會考上法官、檢察官、律師的人大部分在大學求學時期都是致力於功課、準備國考，而不是參與校園民主和社會改造。用一位受訪者的話來表達的更直接一點，「在政治人物眼中，這些法官檢察官都是乖乖牌」。因此對於這些改革派法官和檢察官根本不放在眼裡。

### 缺乏對話

台灣司法改革另一個特色，就是各改革運動以及他們的參與者彼此很少對話、互動、合作；相反的，演變到最後變成「機構對機構」的對抗。我相信這是台灣司法改革史上一大遺憾，也是造成台灣這一波司法改革侷限性的主因之一。

當台中地院發起事務分配、廢除送閱到參與人審會，幾乎沒有和其他改革團體有聯絡。除了少數個人式的聲援之外，律師團體或是改革派律師幾乎都沒介入。一些受訪者表示：「法官內部兩派大打架，律師哪一邊都得罪不起，所以最好的策略，就是不介入，保持中立」（受訪者 73；受訪者 95 和受訪者 136 也有類似的看法）。

相同地，廖正豪當任法務部長時，對改革派檢察官的進行打擊，直接攻擊八名改革派檢察官，也是引起社會重大關注的一次。在 1996 年，法務部在沒知會當事者，也沒經過當事者同意之下，毫無預警調動八名檢察官。這是第一次法務部集體打擊改革派檢察官。<sup>27</sup>沒有其他法官、

---

27 在過去，法務部經常一次只攻擊一名特定檢察官，將他調職、逼迫他辭職或是剝奪他的辦案權。例如法務部對待李子春檢察官就是先以升官來收買，不成之後，將他在各地檢署調動，以及將他分配去辦執行和蒞庭的工作。

律師團體跳出來聲援他們，更可悲的是，連檢察官內部也很少有聲援他們的聲音（受訪者 115）。同樣地，等到檢改會成立之後，法官和律師也很少有互動，最多也只是聲援。更值得一提的是，當年促成檢改會成立一個重要主因，是民間司改會在立法院推動法官法，將檢察官排除在法官身份之外。但是事實上，幾位受訪的檢察官表示，在事前根本不知道司改會推動法官法一事。

律師團體也有相同的情形。以民間司改會為例，從籌備階段到現在，都很少有檢察官和律師參加。一位對民間司改會相當友善的司法官，毫不諱言地說：「民間司改會不懂的法官和檢察官的心聲，而法官和檢察官也對民間司改會有相當的不滿。」而民間司改會對於過去法院和檢察體系的改革沒有太多的肯定，例如一些民間司改會幹部對於過去法院司法獨立改革歷史是完全無知；即使瞭解這段歷史，也不覺得有何重要性，認為這些改革過於瑣碎、格局過小。同樣的，在民間司改會所票選過去司改十大人物中，竟然沒有過去法院司法獨立改革運動中最重要台中地院三〇三室。而幾位當年台中地院三〇三室的成員在退下去當律師之後，除了參與地方律師公會活動之外，並未積極參與民間司改會所舉辦的各項活動。

有改革意識的法官、檢察官和律師，不僅在能力上、道德上、甚至在遠見和視野上，遠遠超過以前的司法人，他們同時也都懷有對於台灣司法改革的熱情，也是最有可能改造台灣司法體系的一群人。但很可惜，這批人幾乎缺乏對話，也就無法共同提出一套司法改革的遠景給台灣社會，也把改革的力量給分散了。更遺憾的是，這群有改革意識的法官、檢察官和律師在後面的司法改革，因為所處機關位置不同，開始出現「機關對抗機關」的現象。例如，在司改會開始攻擊司法院和當時院長施啟揚時，部分改革派法官同時出現主戰和主和的聲音。在 1999 年

的全國司法改革會議上，部分改革派法官替司法院的政策作辯護，改革派律師則提出另外一套司改藍圖，孤臣孽子的檢改會在內部必須對抗法務部、外部無法得到律師團體和司法院的同情與支持之下，退出全國司改會議。這樣的衝突，使得改革的力量分散和抵銷，無法讓司改取得更大的進展。

## 司法獨立取得重大進展

如果我們要對於這解嚴二十年來，司法最大的變化也是最大的進展，就是司法獨立。許多受訪者給予台灣的司法獨立改革相當高的評價（受訪者 59；受訪者 62；受訪者 94；受訪者 95）。當然，不同的司法分支有不一樣程度的進展。律師團體是最早開始進行改革，也是取得最大的進展。而法院方面，兩個主要妨礙司法獨立的機制（事務分配與送閱制度）也被完全移除，而在人事方面，人審會的組成幾乎都是法官，顯示內部高度的自主性與獨立性。負責司法院人事內部調動最重要的幕僚人事處長，連續由改革派法官呂太郎、周占春擔任。有一個案可顯示出司法獨立進步的情況。國民黨有時會提名現職法官和檢察官參選公職或民意代表。在民主化之後，司法院規定法官不得參與選舉，包括黨內初選。有兩名法官分別參加國民黨和民進黨黨內初選。兩名法官都受到人審會的懲處。較值得注意的是，在懲處過程中，有國民黨和民進黨的政治人物介入關說，都遭到司法院的斷然拒絕（受訪者 98）。

檢察體系的獨立則是較複雜也較難評估。第一、檢察官牽涉到「法官」與「行政官」定位之爭議問題。第二、「行政管理派」檢察官在民進黨執政之後不久，開始逐漸崛起，在法務部扮演越來越重要的角色（陳

銑銘，2008）。這些行政管理派，跟過去強調辦案的檢察官不同，而是注重案件控制與資源均衡調配。第三、原本檢察官協會的成立是被期待朝向檢察獨立的進一步發展，但結果卻是複製「檢察體系權力的架構」（陳銑銘，2008）。第四、但是在行政管理派檢察官在法務部取得重要地位之後，我們也同時觀察到部分基層檢察官追求檢察獨立辦案的精神。「最後確定司法獨立發展的是司法體制本身的責任，是由它決定是否獨立行使職權」（Dakolias, 1995-1996: 172-73）。最明顯的一例是 1990 年代中期的屏東地檢署（王金壽，2003b）。最後一點是，由於政治因素，使得檢察體系對於一些個案幾乎不敢行使檢察一體。最明顯的，莫過於「特別費案」。由於檢察體系高層害怕得罪政治上的任何一方，因此不敢有擔當地行使檢察一體。一位受訪者甚至表示，在特別費案上，檢察一體幾乎蕩然無存。

如果司法獨立是過去解嚴二十年來，司法改革上最大的成就，那麼，和司法獨立相衝突的司法民主可問責性則是最被忽略、也最沒進展的議題。

## 被忽略的司法民主可問責性問題

司法獨立進展最明顯的地方之一，就是政黨無法完全控制司法的人事權，最顯著的地方當然是司法院人審會的運作。如果就其他國家司法人事委員會（Judicial Council）和人審會做比較的話，台灣的司法體制比起其他國家更走向司法獨立的極端、更缺乏民主政治的監督。台灣法院的人事升遷調動和懲處制度（也就是人審會的運作），幾乎不受民主政治的介入和監督，人審會完全沒有政治部門（行政權和立法權）的代

表，不管是當然代表還是所謂民選人審委員，這些人審委員都是法官，而且只有法官才有權力選出這些人審委員。就筆者所知，很少有民主國家的司法制度像台灣一樣採取如此極大化、缺乏民主監督的獨立制度：法官的任命相當簡單且具有終身職，而其升遷、調動等幾乎不受民主政治的影響。<sup>28</sup>事實上，整個司法院除了大法官之外，沒有任何法官受過民主政治的考核和檢驗。台灣的司法體制由過去的鎮壓或是依賴模型轉變為統合自主模型：從過去作為維護國民黨威權政權的工具之一，轉變為一自主隔離的團體。至今台灣還缺乏一套司法體系受監督的制度，司法獨立和偵查不公開，變成部分司法人員逃避民主監督的藉口。

我們比較人審會與檢審會的最根本差別是：人審會幾乎缺乏民主可問責性。除了幾項人事案之外（如大法官），民主政治幾乎很難影響司法人事。而人審會的運作很少得到政治人物的關注。相反地，檢審會表面上有過半的民選檢審委員，但因法務部長控制一、二審檢察長的人事權，檢察體系的獨立性遭嚴重侵蝕。但我們不能忽略：由於法務部長可以影響決定檢察人事權，因此也可以使得檢察體系有更大的民主可問責性。如果法務部長因為人事調動的不當，人民可以透過民主程序（如選

---

28 關於其他國家類似台灣人審會的組織介紹，請見 Hammergren (2002)、Guamieri (2001)、Guamieri and Pederzoli (2002)、Pederzoli and Guamieri (1997)。在這些例子中，義大利的個案最值得我們參考。義大利 90 年代的政治和台灣現在有一點類似，充滿了貪污腐敗（用台灣的說法就是黑金政治）；其次，義大利的檢察官和法官幾乎有同樣的地位，到現在這一特徵至少和台灣還是有一點類似。即使如此，它的司法人事委員會成員中，來自司法體系的成員共有二十二名，其中二十名由司法人員自己選出，另二席是 the Court of Cassation 院長和檢察總長，其他十一席非司法人員代表，由國會任命十位，總統任命一位律師。義大利的司法體制幾乎是所有歐陸體系中最獨立的。

舉)，來更換法務部長或是執政黨。台灣的法院遠比檢察體系來的獨立，但也更缺乏民主可問責性，也更容易發生「法官寡頭式的專制」。

2000年法務部的檢察長調動，導致檢審會內部嚴重衝突，「民選」檢審委員不僅集體缺席，甚至公開批判法務部的違反程序（或是違法）行為，後來在法務部與民選檢審委員各讓一步之下，通過修改後的檢察長人事調動名單。此次事件的爭議之一在於：「誰有權力調動檢察長？要透過哪些機制來調動？這樣的人事調動是否合適？」從過去到現在，這一個關於人事主導權的問題，是司法改革和檢察改革上一個抗爭的主軸。但是隨著部分司法改革運動的成功（如法院的事務分配）以及基層司法人員獨立意識的覺醒（如屏東地檢的檢察官們自主發起的協同辦案、檢改會的成立等），使得司法高層無法毫無遮掩地介入個案。一位改革派法官也說，「在司法獨立的大旗之下，要能介入干預司法的手段其實不多，而人事權是最常用的」（受訪者 134）。

面對這些問題，幾位有改革意識的檢察官或是政治人物，紛紛要求修法，要將一、二審檢察長的人事權納入檢審會審議事項中，簡而言之是進一步往檢察獨立去發展。這個運動策略，事實上是自台中地方法院三〇三室發動改革以來，即採用之。也就是以「內部民主」來對抗「外部政治勢力」。雖然這些改革派法官運用了一些其他的運動方式（如開記者會），但從事務分配改革到參與人審會的選舉，基本上是透過民主動員的方式。即使在提出改革訴求時，民主理念也經常是他們所訴求的重點之一，例如他們要求事務分配過程之「民主化和透明化」（呂太郎編，1994：6）。簡而言之，在台灣民主化的大環境之下，這些改革派的法官以「民主」作為訴求，來抵抗原有司法體制中的階層化和所謂的「司法倫理」等。這樣的動員訴求，相當成功地動員了許多不是核心成員的法官來支持改革運動。這些民主化措施基本上是擴大了基層法官的權

力，相反地則削弱了司法院控制能力。也就是說，如果這些改革成功的話，基層法官的權力就會擴大、自主性會增加。從利益觀點去分析，多少可以解釋為何這些改革派的訴求會得到其他法官的支持。但是，這些改革派法官的「民主」定義是相當狹窄的：它只侷限於司法體制內部的民主化，而並沒有進一步去討論司法體制和其他政治社會部門之間的關係。他們也沒有討論司法體制在一個民主政治體制下應該扮演的角色，更沒有討論司法體制如何向民主政治或是人民負責，或是換個說法，沒有討論司法體制如何受民主政治監督的問題。

忽略司法獨立與民主監督之間的緊張關係，不是只有這些改革派法官和檢察官，也包括了民間司法改革團體。以民間司法改革基金會為主導的數個團體，聯合提出「民間版法官法草案」，很可惜的在這草案中，我們看見了和改革派法官同樣的盲點和侷限性。歷年來各版本的民間版法官法<sup>29</sup>，都沒有給予人審會的組成方式應有的關注。民間版法官法草案要求司法院人事自治化、透明化，同時指出「司法行政民主化乃世界各國之潮流」（請見〈法官法〉草案總說明 2005 年版）。但是民間版和司法院版的爭執點之一在於人審會委員，民選（或更明確地說是「法官」選）和官派代表（或更明確地說是「當然代表」<sup>30</sup>）的比例高低。這兩個版本的共同盲點，就是所有人審委員都是法官，完全沒有政治部門的代表。

另一個爭執點在於評鑑機構的設立與位階。民間版法官法草案堅持必須成立法官評鑑基金會；這同樣地有類似的盲點：法官評鑑基金會的

---

29 筆者手上的版本是 1998，2001 和 2005 年三個版本。筆者的感謝司改會提供此資料。

30 用「官派」來形容，不太符合事實。因為這些擔任「當然代表」職位的人，大部分他們的人事案也是經過過去人審會的通過。

董事成員是由法官、檢察官、律師、學者和社會公正人士擔任，完全沒有來自於民主政治部門所選出的代表，更嚴重的這些代表是由司法院長從各團體所選出的名單中遴任，而不是透過總統或是國會的同意來任命。

如果我們比較民間版法官法草案與現實中檢審會、人審會的運作，以及部分改革派檢察官提出檢審會改革方案，其中最大的差別即在於律師與法律學者角色，以及組成份子的多元化。這些律師們所提出的法官法草案中顯示出，他們根本不相信這些法官、檢察官們有自治的能力和意願，因此唯有外部的專業人士律師才有可能做好監督他們。

不過這樣的法官法草案會有幾個重要問題產生。第一、如果律師們無法相信法官、檢察官可以自治，為何人民要相信律師也可以自治？多了律師的參與是否就能改善情況？律師團體是否能比法官和檢察官更能自律？是幾個有待檢驗的問題。一個最簡單的事實是，即使律師團體是最早發動司法改革的，但直到最近民間司改團體才開始討論要提律師法。<sup>31</sup>

第二個問題，這些組成份子幾乎是法律人佔了絕對支配性地位。這有可能變成像紐西蘭一樣被批評為「自我選擇的法律特權階級」（self-selecting lawyerly caste）並且排除任何可能挑戰法律體系主流的理念（Allan, 2006）。也更不可能回應社會變遷的需求。

第三個問題，也是筆者認為最根本的問題：是誰來任命這些法官評鑑基金會董事和法官遴選委員會的委員？雖然這些選出委員過程各有差異，但沒有一個是經過民主政治的任命。最極端的例子，是由律師團體所選出的代表。律師公會只是民間團體，然而法官法草案卻允許該團

---

31 筆者感謝評論人高涌誠律師更正筆者這一點。

體在缺乏民主合法性、未受民主檢驗的情況下，代表人民行使權力任命法官。同時產生的嚴重問題是，法官和檢察官還需接受評鑑，而其審判或偵查也經常受到上級審的約制與再檢驗，但對於律師部份，卻完全沒有此一機制。這些律師將會擁有許多權力，卻不像這些法官和檢察官還會受到制約，同時也不用負任何政治責任。一位受訪者如此表示：「律師不介意司法當皇帝，只要他們能當太上皇」。

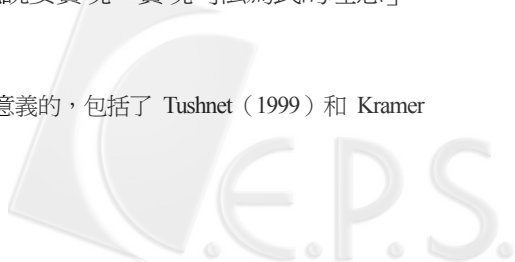
簡而言之，這是一部缺乏民主政治理念和可問責性的法官法草案，任何對民主政治存有一點點希望和信心的人，都應該對這份法官法草案持保留態度。<sup>32</sup>

來自民間律師團體所推動的部分司法改革運動，也同樣的缺乏民主可問責性。法律扶助基金會雖然讓台灣的司法可親近性大大的進步，但在民主可問責性卻是一樣不及格。國家預算編列成立的法律扶助基金會，但卻交給教授、律師和社運團體等不具公職身分的董事來主導。誠如張升星法官所指出（2005）：「如果扶助政策不當，應該由誰負責？再進一步追問，由律師成員參與主導國家預算的分配，支付律師酬金，會不會有利益衝突的迴避問題？這些疑慮恐怕都須要更細緻的政策辯論才能相互說服。」照理說，編列預算的司法院應該負起監督之責，但現階段司法院是否有嘗試去監督法扶會的運作？而法扶會的主事者是否願意接受監督？都是待檢驗的問題。司法院是否因為擔心會引起民間司改會和律師團體的攻擊，而不敢監督法扶會？法扶會的幹部是否這幾年在公務員都沒加薪之下都要求加薪？而司法院是否有曾拒絕過？

這一波司法改革之後，司法院說要實現「實現司法為民的理念」、

---

32 憲政學者相信人民有能力來決定憲法意義的，包括了 Tushnet（1999）和 Kramer（2004）。



許多有改革意識的檢察官自詡為「公益代表人」，改革派律師認為司改是全民的、必須由下而上才可能成功。但是，很可惜的，許多建議只停留在說空話的層次，特別是遇到和自身利益有相關時，許多司法人不願意面對司法的民主可問責性此問題。或者，說得更淺白，這些司法人（包括法扶會的幹部和以後參與法官評鑑基金會的成員）到底如何向人民負責？

## 結論

台灣司法在解嚴二十年來，最大的改革成就，便是司法獨立獲得相當的進展，也就是脫離政治可以控制司法的情形。這場司法獨立改革運動主要是由專業的律師、法官和檢察官來主導進行，而政治人物則幾乎缺席。這些改革派法官檢察官的改革運動策略有關，有意地去政治化。這去政治化的改革策略雖然可以減少改革運動受到政治人物的直接攻擊，但也侷限了改革運動所能達成的目標。司法獨立之後一個重要結果，便是它可以影響社會許多層面，當然也包括了政治層面。台灣司法獨立對於政治效果最明顯無疑是掃除黑金政治（王金壽，2006b），也因而促成台灣司法政治的興起（王金壽，2007a）。

John Ferejohn(2002)以「司法化的政治、政治化的法律」(Judicializing Politics, Politicizing Law)來形容這一波的司法政治的興起。當司法開始影響政治之後，無可避免的，政治將會開始想辦法去影響控制司法。簡而言之，「政治司法化會易於造成法院的政治化」(Pp. 63-64)。不過，至今我們尚未看到司法人員有大規模開始政治化的傾向。這一方面受過去國民黨控制司法的陰影所致，一方面也和這些改革派法官檢察官的改

革運動策略有關，他們有意地將司法去政治化（王金壽，2007b；Wang, 2007）。

但我們卻已經可以看到另一形式的司法政治化的傾向：政治人物對於特定檢察官法官的攻擊，例如李子春檢察官遭受陳水扁攻擊、吳文忠檢察官受謝長廷的攻擊、以及馬英九和他的律師陳長文、宋耀明對於侯寬仁、沈明倫、周士榆三位檢察官的攻擊。當然，也有全面性攻擊司法的如陳水扁。過去十幾年追求司法獨立、去政治化的改革派法官和檢察官，在現今政治司法化的局面下，下一波將面臨的挑戰，將會是如何回應司法政治化的挑戰。司法改革者將面臨一個兩難：必須努力去提升台灣民主政治的品質，同時去建立一個適當的對司法監督制度，而不是讓司法逃避民主監督。要完成這目標，司法改革運動將不能只侷限於司法體系。

## 參考資料

### 中文部分

- 王文玲和蕭白雪，2007，《為官的品格：陳定南還沒完成的志業與自傳》。台北：商周。
- 王己由，1994，〈法官評鑑地院院長結果出爐 受評十九人總平均不及格 高低分差四倍多〉，《中國時報》，9月27日：第7版。
- 王金壽，2003a，〈台灣司法獨立的發源地：台中地方法院三〇三室〉，《司法改革雜誌》47：8-9。
- 王金壽，2003b，〈想我屏東地檢的弟兄們〉，《司法改革雜誌》，46：8-9。
- 王金壽，2006a，〈法治作為一種動員策略：台中地院三〇三室的故事〉，頁 61-75，收錄於劉尚志主編《第一屆全國法學實證研究研討會論文集》。新竹：國立交通大學。
- 王金壽，2006b，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》，10

(1): 103-162。

王金壽, 2007a, 〈台灣司法政治的興起〉, 發表於「2007 台灣政治學年會」, 2007 年 11 月 17-18 日, 台北: 政治大學國際事務學院。

王金壽, 2007b, 〈獨立的司法、不獨立的法官? 民主化後的司法獨立與民主監督〉, 《台灣社會研究季刊》, 67: 1-38

司法院史實紀要編輯委員會, 1982, 《司法院史實紀要: 第一冊》。台北: 司法院。

田習如, 1994, 〈三〇三室是司法改革基地〉, 《財訊》, 9 月號: 206-210。

朱朝亮, 2007, 〈從檢察官天職, 回首檢改十年〉, 《檢察新論》, 1: 53-76。

呂太郎, 1996, 〈司法改革運動之回顧與前瞻〉, 《律師通訊》, 197: 32-41。

呂太郎, 2000, 〈台灣之審判獨立與司法行政〉, 《法官協會雜誌》, 2 (2): 95-106。

呂太郎編, 1994, 《司法改革實錄》, 未出版。

沈明倫, 2008, 〈「特別偵察組」實務運作之檢討〉, 頁 87-252, 收錄於檢察官改革協會編著, 《正義之箭: 檢改會十週年紀念專輯 (下)》, 台南: 展聖企業。

呂東熹, 不詳, 〈剛正不阿的現代包青天—高新武〉。頁 169-190, 收錄於李豐琳編, 《當代台灣俠客誌》。台北: 東宗。

胡蕙寧, 1994, 《法律企業家林敏生》。台北: 月旦。

張升星, 2005, 〈民間司改會十年的回顧與檢討〉, 宣讀於「司改十年研討會」, 台灣大學法學院、澄社和民間司法改革基金會主辦, 2005 年 12 月 17-18 日。

陳東豪, 1994, 〈「士林的」大送黃金、「台中的」大搞革命〉, 《新新聞》2/6-2/19/1994: 65-67。

陳瑞仁, 2007, 〈輸掉戰役, 贏得戰爭〉, 檢改會網站: [http://www.pra-tw.org/view\\_topic.aspx?t=4936](http://www.pra-tw.org/view_topic.aspx?t=4936), 瀏覽日期: 2007 年 4 月 23 日。

陳鈺銘, 2008, 〈檢察官改革與檢改團體—檢察官改革協會〉, 頁 39-76, 收錄於檢察官改革協會編著, 《正義之箭: 檢改會十週年紀念專輯 (上)》, 台南: 展聖企業。

新新聞，1989，〈司法獨立的第一線曙光：論高新武檢察官抗命辦案的意義〉，《新新聞》，97：6-7。

劉恆奴，2002，〈戰後台灣司法人之研究：以司法官訓練文化為主的觀察〉，《思與言》，40(1)：125-182。

劉幸義，1989，〈真的需要事前審閱制嗎？〉，《中國論壇》，325：25-27。

檢改會編著，2008，《正義之箭：檢改會十週年紀念專輯》，台南：展聖企業。

謝長廷，1987，《法治的騙局》。台北：九大文化。

檢察官改革協會（陳瑞仁編），1999，《檢察改革實錄》，未出版。

檢察官改革協會，2008，〈十年檢改的里程碑！——法院組織法檢察官制度重大變革修正完成立法〉，頁 668-9，收錄於檢察官改革協會編著，《正義之箭：檢改會十週年紀念專輯（上）》，台南：展聖企業。

## 西文部分

Allan, James. 2006. "Judicial Appointments in New Zealand: If it were done when 'tis done, then 'twere well it were done openly and directly." Pp. 103-121. in *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, edited by Kate Malleson and Peter Russell. Toronto: University of Toronto Press.

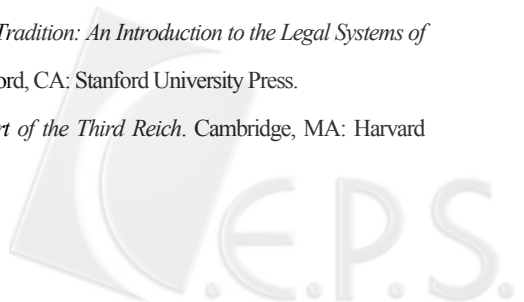
Barros, Robert. 2002. *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burbank, Stephen B. and Barry Friedman. 2002. "Reconsidering Judicial Independence." Pp. 9-42 in *Judicial Independence at the Crossroads*, edited by S. B. Burbank and B. Friedman. Thousand Oaks, CA: Sage.

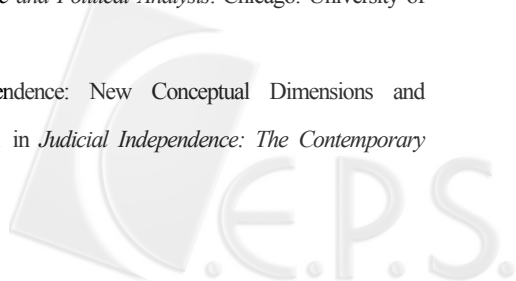
Cappelletti, Mauro. 1985. "Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility." Pp. 550-589 in *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, edited by S. Shetreet and J. Deschênes. Dordrecht and Boston: Martinus Nijhoff.

- Chavez, Rebecca Bill. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cover, Robert M. 1975. *Justice Accused: Antislavery and Judicial Process*. New Haven: Yale University Press.
- Croley, Steve P. "The Majoritarian Difficulty: Elective Judiciaries and the Rule of Law." *University of Chicago Law Review* 62(2): 689-794.
- Dakolias, Maria. 1995-1996. "A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America." *Virginia Journal of International Law* 36:167-231.
- Dakolias, Maria. 2000. "Legal and Judicial Development: The Role of Civil Society in the Reform Process." *Fordham International Law Journal* 24:S26-55.
- Domingo, Pilar and Rachel Sieder. 2001. "The Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform." London: University of London Institute of Latin American Studies.
- Ferejohn, John. 2002. "Judicializing Politics, Politicizing Law." *Law and Contemporary Problems* 65:41-68.
- Finkel, Jodi. 2004. "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change." *Latin American Research Review* 39:57-80.
- Finkel, Jodi. 2005. "Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s." *Latin American Politics and Society* 46:87-113.
- Friedrich, C. J. 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn and Co.
- Georgakopoulos, Nicholas A. 2000. "Discretion in the Career and Recognition Judiciary." *Roundtable* 7: 205-225.
- Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Guarnieri, Carlo. 2001. "Judicial Independence in Latin Countries of Western Europe." Pp.

- 111-130 in *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*, edited by P. H. Russell and D. M. O'Brien. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- Guamieri, Carlo and Patrizia Pederzoli. 2002. *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hammergren, A. Linn. 1998. *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: The Peruvian Case in Comparative Perspective*. Boulder, CO.: Westview Press.
- Helmke, Gretchen. 2005. *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. New York: Cambridge University Press.
- Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huang, Yuan-Kuang. 2005. "New Generation of Taiwanese Prosecutors." Presented at "Democratization and Judicial Reform in Taiwan" Workshop, co-sponsored by the Fairbank Center for East Asian Research and Taiwan Foundation for Democracy, Harvard University, Cambridge, MA, April 23, 2005.
- Kuo, Shu-Chin. 2003. *Gender and Discipline in Law*. S.J.D. dissertation, School of Law, Northwestern University, Chicago, IL.
- Kramer, Larry D. 2004. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Magalhaes, Pedro C. 1999. "The Politics of Judicial Reform in East Europe." *Comparative Politics* 32: 43-62.
- Merryman, John Henry. 1985. *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Muller, Ingo. 1991. *Hitler's Justice: The Court of the Third Reich*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



- O'Brien, David M. and Yasuo Ohkoshi. 2001. "Stifling Judicial Independence from Within." Pp. 37-61 in *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*, edited by P. H. Russell and D. M. O'Brien. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- Pederzoli, Patrizia and Carlo Guarnieri. 1997. "Italy: A Case of Judicial Democracy?" *International Social Science Journal* 152:253-270.
- Perry, H.W. 1991. *Deciding to Decide: Agenda Setting in the United States Supreme Court*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Prillaman, William C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger.
- Ramseyer, J. Mark and Eric Rasmusen. 2003. *Measuring Judicial Independence: The Political Economy of Judging in Japan*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Resnik, Judith. 2005. "Judicial Selection and Democratic Theory: Demand, Supply, and Life Tenure." *Cardozo Law Review* 26(2): 579-647.
- Russell, Peter H. 2001. "Toward a General Theory of Judicial Independence." Pp. 1-24 in *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*, edited by P. H. Russell and D. M. O'Brien. Charlottesville: University Press of Virginia.
- Seidman, Louis Michael. 1988. "Ambivalence and Accountability." *Southern California Law Review* 61: 1571-1600.
- Shapiro, Martin. 1981. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shetreet, Shimon. 1985. "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges." Pp. 591-681 in *Judicial Independence: The Contemporary*



- Debate*, edited by S. Shetreet and J. Deschênes. Dordrecht and Boston: Martinus Nijhoff.
- Stephenson, Matthew C. 2003. “When the Devil Turns...”: The Political Foundation of Independent Judicial Review.” *Journal of Legal Studies* 32: 59-89.
- Toharia, Jose J. 1975. “Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain.” *Law & Society Review* 9: 475-496.
- Tushnet, Mark. 1999. *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton: Princeton University Press.
- Winn, Jane Kaufman and Tang-chi Yeh. 1995. “Advocating Democracy: The Role of Lawyer in Taiwan's Political Transformation.” *Law & Social Inquiry* 20: 56-599.
- Wang, Chin-Shou. 2007. “The Rule of Law and Democracy as Movement Strategy: Explaining Judicial Independence Reform in Taiwan.” presented at “Law and Democratization in Taiwan and Korea: Twenty Years’ Experience” to be held at UW Law School on October 19-20, 2007.



## **Judicial Reform in Taiwan in the Past Twenty Years: On the Road to Independence**

Chin-shou Wang\*

### **Abstract**

In this paper, we review the historical processes of Taiwan's judicial reform since democratization and criticize its achievement and limit. We first describe lawyers', judges' and prosecutors' reforms. There are several characteristics in Taiwan's judicial reforms. The reform participants came from the bottom of the judiciary. Politicians rarely participated in the reform movements. The reform movements of different judicial branches did not have much dialogues and cooperation. Judicial independence has made great progresses. The issue of judiciary's democratic accountability was ignored.

**Key words:** Judicial Reform, Judicial Independence, Judge, Prosecutor, Lawyer

---

\* Assistant Professor, Department of Political Science and the Graduate Institute of Political Economy, National Cheng Kung University

