
台灣社會研究季刊
第六十七期 2007年9月
Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies
No. 67, September 2007

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

王金壽

Independent Judiciary, Dependent Judges?*

Judicial Independence and Supervision under Democracy
since Taiwan's Democratization

by

Chin-Shou Wang

關鍵詞：司法獨立、民主監督、司法改革、人事審議委員會、事務分配、法官、法官法。

Keywords: Judicial independence, supervision under democracy, judicial reform, judicial personnel council, case assignment, judge, judge law

* 本文標題改自John Ferejohn's "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence" (1999)。

收稿日期：2006年11月30日；通過日期：2007年7月31日

Received: November 30, 2006; in revised form: July 31, 2007

通訊地址：台南市701大學路1號

服務單位：國立成功大學政治系

email: wangc@mail.ncku.edu.tw

摘 要

本文主要的目的在指出，台灣在民主化後的司法獨立改革，主要在台中地方法院三〇三室改革派法官的推動之下，取得一定的進步，主要的司法獨立改革成就包括：事務分配、參與人事審議委員會，和廢除送閱制度。雖然個別的法官的獨立性有些進步，但是妨礙司法獨立的內部控制和階層化，依舊存在。但是，司法作為一個體系，已經擺脫過去政黨和政治人物控制的局面，台灣的司法並不是如一般印象中，缺乏獨立性，相反的在現階段，司法作為一個體系，根本缺乏一有效的民主監督機制，也就是民主政治根本無法監督司法。但同時，由於台灣司法體制的階層化仍然嚴重的存在，因此它變成現階段妨礙司法獨立的最主要因素。很可惜的是，關於民主政治如何監督司法這個關鍵性問題，不僅被過去改革派法官所忽略，即使包括民間司改會等民間改革團體所提出的「民間版法官法」草案，也沒有對此問題給於適當的關注。

Abstract

This paper argues that judicial independence has been much achieved mainly by the reform actions carried out by the reform-minded judges of the Room 303 at the Tai-chung District Court. The achievements of judicial independence reform included case assignment reform and attending the Judicial Personnel Council. Although the status of individual judge became more autonomous and independent, the internal control and hierarchy of the judiciary still somehow existed. No matter what, political parties and politicians could not control the judiciary anymore. It is not like the common impression that Taiwan's judiciary is lack of independence. On the contrary, democratic politics does not have a proper mechanism to make the judiciary accountable. In the meantime, the hierarchy of the judiciary still exists and it is the most serious issue for judicial independence in Taiwan. So far the issue of the relationship between judicial independence and supervision under democracy did not receive proper attentions either from reform-minded judges or from social movement organizers.

一、前言

政治司法化不只是發生在台灣，而是一全球性的現象（Ferejohn and Pasquino, 2003; Guarneri and Pederzoli, 2002; Hirschl, 2004; Sweet, 2000; Tate and Vallinder, 1995）。台灣司法在政治上的重要性，直到2004總統大選選舉官司才得到全面的關注，但是一般社會大眾和許多政治人物，對於現今司法體制的理解，還停留在戒嚴時期的印象。學界對於司法實證研究的缺乏，是某種程度導致這種刻板印象繼續存在的原因之一。司法是台灣社會最重要的議題之一，但也同時是最缺乏研究的題目。司法開始影響政治社會許多層面，從民主政治、人權、醫療、甚至是學術自由，都開始受到它的影響，但是我們對司法實際運作情形的理解卻相當有限。

本文主要的目的在指出，台灣在民主化後的司法獨立改革，主要在地方法院改革派法官的推動之下，取得一定的進步。雖然個別法官的獨立性有些進步，但是妨礙司法獨立的內部控制和階層化，依舊存在。但是，司法作為一個體系，已經擺脫過去政黨和政治人物控制的局面，台灣的司法並不是如一般印象中，缺乏獨立性；相反地在現階段，司法作為一個體系卻太過於獨立，根本缺乏一有效的民主監督機制，也就是民主政治根本無法監督司法。很可惜的是，關於民主政治如何監督司法這個關鍵性問題，不僅被過去改革派法官所忽略，即使包括民間司改會等民間改革團體所提出的「民間版法官法」草案，也沒有對此問題給於適當的關注。

司法獨立與民主監督之間是存在著一緊張關係。John Ferejohn 以「獨立的法官、不獨立的司法」來描述美國司法制度如何處理這問題。一方面，提供給個別法官最大的獨立保障以確保他們能公平、獨立的審判；但另一方面，政治部門（國會或總統）仍保有對整體司法體制控制的權力，當法院做出違反民意的判決時，政治部門將可做出

相對的回應。台灣這一波的司法獨立改革卻呈現出不同的圖像，一方面個別法官的獨立性還沒受到完全的保障，但政治部門介入監督司法的機能卻沒能建立。司法成爲台灣民主政治中，最不民主、最缺乏民意基礎、最缺乏被監督的機構。

本文首先回顧台灣司法政治研究的現況，指出現有學術界並沒有給與這議題適當的注意。其次，將簡略描述在台灣民主化之後的司法獨立改革的歷史過程，以及這些改革運動所取得的成果。筆者將指出，這一波的司法獨立改革的主要動力，是來自一個最不可能的地方：司法階層的最底端——地方法院法官。接著檢討這些改革的侷限性，他們忽略更廣泛、更根本的司法與政治社會部門之間的關連，同時對於民主政治如何對司法進行監督完全沒有提及，這些侷限性多少和這些參與改革者的運動策略有關。在結論部份，筆者將論證，台灣關於民主政治對司法的監督，幾乎沒有相關團體在討論，不管是過去改革派法官或是民間改革團體，都沒有給這議題適當的注意，而這種疏忽多少和缺乏實證的司法經驗研究有關。

二、發現司法

和其它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，在台灣脈絡之下更形困難，因爲台灣的法律學者甚少作實證研究。到現在爲此，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。除了少數的例外，台灣學界關於司法的實證研究幾乎沒有給予適當的關注。Xu (1997) 在一篇關於國民黨在大陸時期如何控制司法的文章，還特別提及，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)。

不過有四篇著作是很顯著的例外。吳重禮和黃紀 (2000) 以 1995 年到 1998 年三級法院對於雲嘉南地區賄選案件的判決結果爲分析對象，以「層狀勝算對數模型」(hierarchical logit model) 檢證法院的賄

選審理是否受到政治因素的影響，兩位作者指出實證資料顯示，國民黨效應、候選人當選與否、選舉類型，以及賄選訴訟三級三審程序等變數，與法院判決之間並不必然存有因果關係。他們的研究間接支持了台灣的法院在司法獨立上有相當實質的進展，同時和一般社會大眾認知政治力能介入賄選審判有相當大的差距。關於台灣民主化之後司法改革的簡略歷史描述，也只有劉恆奴（2001）和呂太郎（1996、2000）。呂太郎的著作，基本上只是過去司改獨立的大事記，劉恆奴雖然研究的時間延長至日據時期，但對於民主化之後的司法改革，在架構和資料上，並沒有超越呂太郎的著作太多。這或許是受限於作者的研究方法的緣故，劉恆奴的研究資料幾乎完全以史料為主。

除了這四篇重要的著作之外，我們幾乎沒看到台灣學界對於司法獨立改革和司法政治有重要的著作。以政治學界的《台灣政治學刊》¹為例，我們沒發現有任何關於這議題的相關文章。²

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。³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，有一較完整的理解。本文的敘述方式是以「個案描述」為主，以這樣的方式呈現是基於下列理由：第一，現有學術界對於過去十年來司法獨立改革的歷史至今沒有一基礎性的研究。另外，即使從事司法改革的不同領域的專業人士，不一定對於司法獨立改革的歷

¹ 《台灣政治學刊》到九卷二期（2005）。

² 不過法律學界對於憲改和法官的角色變遷，有相當豐富的研究。

³ 限於政治敏感性及法律問題，筆者訪問時並沒有錄音，但可以隨意記下任何訪談重點。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）。

史過程，有較完整的理解。例如，從事司改的律師和社運團體不一定對於法院改革的歷史有瞭解；同樣地，從事法院改革的法官和檢察官，也可能對於律師界和民間所從事的改革過程部分無知。第二，這樣的研究方式來自對於司法議題研究的反省。⁴司法議題的複雜性對行為主義或是量化理論建構（例如Segal and Spaeth, 2002）是一大挑戰，因為這樣的研究取向，經常為了建構一般性理論，簡化了事件的複雜性和多樣性，更糟糕時可能扭曲了事實。政治學者Howard Gillman對於這樣研究的反省指出，在研究司法的政治功能時，我們應該以「敘述真實故事」（telling real stories）的方式進行研究，並從中導引出我們可以辯護的論點，而不是去擔心對於完整科學理論的建構（1994: 375）。

三、從底層改革

1. 何謂司法獨立？

在進入討論台灣司法獨立改革的歷史過程之前，讓我們先討論一下「司法獨立」這個概念以及該如何研究它。雖然許多學者給予司法獨立一些「應然面」上的定義，在實際經驗中，我們找不到一個百分之百或完全的司法獨立。⁵「司法獨立是一個相對而不是絕對的概念」（Rosenn, 1987: 3；同樣見Cohen, 1969: 972-75）。同時，司法獨立是非常困難去確認和測量的（Rosenn, 1987: 8；同樣見Larkins, 1996; Prillaman, 2000: 16）。Prillaman更是認為：「司法獨立可能是最為複雜也最被誤解的詞」（2000: 16）。即使當代研究司法獨立的學者Peter

⁴ 請參考Larkins（1996）以及Tate & Haynie（1993, 1994）和Gillman（1994）之間的辯論，以及Gillman（2001）對於以行為科學研究法來研究法律相關議題的反省。

⁵ 關於司法獨立應然面的討論，請見Burbank and Friedman ed.（2002）；Fiss（1993）；Kahn（1993）；Russell（2001）和Shetreet and Deschênes ed.（1985）。關於台灣司法獨立制度面的介紹，請見Tsai（2003）。台灣法律學界對此問題應然面的討論，見程春益（1988）以及「法官評鑑與身份保障」學術研討會（《憲政時代》，2000）。

Russell對於司法獨立提出「結構、人事、行政、和直接」等四種分類，他更指出，對於「司法獨立的條件為何、在民主政治中需要怎樣的司法獨立、以及司法獨立要依賴於哪些社會條件」這些問題，是很少有共識的（2001: 1；同樣見Prillaman, 2000: 16）。如果對於司法獨立，我們都缺乏一個有共識的定義，那我們到底要如何研究它？Larkins提供了一個較好的方法去研究司法獨立改革：

首先關鍵之點，是去尋找司法不獨立的證據，而不是尋找司法獨立的證據……學者經常去尋找獨立的證據，而這完全獨立的證據很有可能就不存在這世界上。相反地，司法不獨立的證據存在所有的政治體系中，而且相當容易去辨別和發現（1996：619）。

因此在本節中，筆者將討論台灣的司法獨立改革，如何削弱國民黨對司法的控制，也就是這些改革如何克服朝向司法獨立的阻礙。

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 40 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。⁶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。

⁶ 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）。

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。人事的控制是爲了幫助案件的控制。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。

2. 事務分配改革運動

雖然〈法院組織法〉已經明文規定了 60 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。⁷有一些法官願意接受院長的指示辦案，只是爲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）。案件操縱和人事操縱是危害司法獨立的兩大關鍵，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，來自台中地方法院三〇三

⁷ 有一個例子可顯示出這個事務分配過程多腐敗。兩名法官在火車站不期而遇，在短暫打招呼之後離開。幾分鐘之後，兩人在院長家門口又一次不期而遇。兩人都帶著錢要去賄賂院長以分配到重要的案件（受訪者 61）。

室，這裡是接下來連續好幾年法院改革的領導核心。⁸當時在台中地方法院三〇三室的法官年紀都低於 35 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。⁹這個改革行動立即得到新聞媒體的熱烈迴響，部分媒體甚至稱呼這改革行動為「法官自治運動」。¹⁰

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 41 比 34 通過決議，未來事務分配交由法官會議中所有的法官決定。¹¹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。

3. 送閱制度

在案件控制的機制中，除了事務分配，還有送閱制度。送閱制度是司法行政體系過去所慣用的一個控制干涉案件的方法。在過去，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」，必須將裁判書先送給院長審閱。¹²這是院長介入審判的方式之一。在

⁸ 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（2003）。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。

⁹ 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。

¹⁰ 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。

¹¹ 關於此歷史性會議過程，請見呂太郎編（1994）。

¹² 司法院有各種官廳堂皇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）。

1991年，台南地方法院一名年輕法官謝說容，在一庭長的建議下，對嘗試介入一件她所審判案件的院長進行秘密錄音。¹³謝說容不僅拒絕這樣的干涉，錄音內容後來還外洩給媒體。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。

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）。

4. 人事審議委員會

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 Pedersoli, 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

¹³ 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。

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。¹⁴

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）。¹⁵

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「升遷圖」。¹⁶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，只作司法行政的工作。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

¹⁴ 這並不是說在戒嚴時期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，請見劉恆姣（2002）和Kuo（2003）。

¹⁵ 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。

¹⁶ 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）。

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 21 名委員。11 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 10 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，10 名票選人審會代表中，7 席由地方法院選出，2 席由高等法院選出，1 席由最高法院選出。3 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，但他們的確成功的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。

5. 施啓揚的角色

台灣這一波司法獨立改革主要的動力來源，是來自基層具有改革意識的法官。但在這趨勢之下，卻有另一個反潮流的改革動力來源：司法院體制階層的最高點，司法院長施啓揚。施啓揚是民主化之後司法獨立改革過程中，最受爭議的人士。他在擔任司法院長時，剛好是台灣民主轉型時期，也是體制內基層法官和體制外社會團體要求改革的時期。但是對於他在司法院長任內關於司改的評價，卻是完全兩極。改革派法官尊稱他為「獨立先生」（呂太郎，2000：105；受訪者 89），但民間改革團體不僅質疑施啓揚的司改理念，後來甚至全面性的抵制施啓揚，施啓揚的下台多少跟民間改革團體的抵制有關（受訪者 80；受訪者 126）。

不管施啓揚在司法院長任內的評價如何，他有兩點作為對於司法獨立帶來一定的影響，而這兩點的重要性幾乎都被疏忽了。第一、施啓揚是第一位「不關說」案件的司法院長。這一點即使是後來反對他最力的民間司改會，也給予肯定（受訪者 126）。雖然不關說案件是一位司法院長應有的最基本要求，但我們不應該忘記了歷史背景。在戒嚴時期，國民黨經常透過司法行政來干涉辦案，而司法院長是政黨控制司法的機制中，最重要的角色。一旦司法院長切斷和政黨之間的控制關係，那麼政黨或是政治人物，要透過司法院來干涉辦案將會遭遇到更大的阻力。同時，施啓揚不僅自己勵行不關說，同時也列為他施政的重要目標，一再公開地宣稱「誰關說誰下台」。在司法院長還控制司法行政大權之下，我們不應低估這宣稱的重要性。

施啓揚一接司法院長之後，除了辭去國民黨中常委之外，也立即和國民黨切斷正式和非正式的關係（受訪者 59；受訪者 73）。¹⁷但是

¹⁷ 一位受訪者如此表示：「施啓揚是真的百分之百和國民黨斷絕關係，他幾乎不參加任何應酬，中午常在司法院吃水餃」（受訪者 80）。

對於為何施啓揚要切斷他與提拔他的國民黨之間的關係，原因至今不明。一些法官只能以猜測來回答這問題（受訪者 73；受訪者 74；受訪者 89；受訪者 95），並沒有提供較確實的答案。而施啓揚自己的回憶錄（施啓揚，2004）並沒有提供太多的線索來回答這個問題。這問題必須等待更多的田野資料，才有可能得到初步的理解。

施啓揚另一個作為是在 1998 年任命改革派法官呂太郎擔任人事處長。¹⁸施啓揚在擔任院長第一年時，似乎還沒注意到人審會和人事處的重要性，他甚至沒有出席人審會。第二年之後，出席人審會之後，面對改革派人審委員對一些人事案的質疑，施啓揚承認對一些人事的無知，才開始注意這問題（受訪者 59；受訪者 89）。

如果人審會是人事案的最後權力決定機構，那麼人事處就是這些人事案的提供來源。在過去，人事處長經常由現任地方法院院長來擔任。例如在呂太郎之前的郭仁和（司訓所 9 期）與洪政雄（司訓所 11 期）都是一審首長，同時也是相當資深的法官，並且這些法官要接任人事處長之前，都已經與司法院長相當熟識並且得到信任。呂太郎此人事案有幾個特點：第一、呂太郎當時已經是改革派法官的重要成員之一，他的擔任人事處長，是有指標性意義；第二、呂太郎是司訓所 24 期，同時只在台中地方法院擔任法官，在這之前沒有擔任過其他重要職位（例如庭長）。他的人事案，對於司法院階層化的人事體制而言，如果不是地震的話，也是一大挑戰；第三、呂太郎和施啓揚在過去幾乎沒有私交。相反的，呂太郎在司法改革會議上因為裁判書是否需要事後送閱，和司法院起了正面衝突，而導致呂太郎等人後來在台

¹⁸ 關於施啓揚任用呂太郎擔任人事處長一事，一種最簡單也最便宜的論點，就是認為施啓揚要收買改革派法官。這種說法低估了人事處長職位和此事的重要性，也顯示出對於改革派法官的無知。如果要收買改革派法官，或許更簡單的作法，是提名他們擔任地院庭長或是高院法官。事實上，另兩位改革派法官林輝煌和張升星，後來都相繼拒絕擔任更重要的職位。現兩位都在地方法院擔任法官，沒有兼任任何司法行政職位。

中地院發起「箱子還您、獨立還我」運動。

呂太郎擔任人事處長代表過去改革派法官在人事權上，由過去的在人審會被動把關，轉化為主動進行改革，最明顯的莫過於免兼庭長。雖然庭長任期是司法改革會議的決議，但此決議並沒有強制性。¹⁹此免兼庭長行動導致許多法官的反彈，甚至到監察院去檢舉施啓揚和呂太郎並提起訴訟。但繼任施啓揚的翁岳生留任呂太郎，繼續執行高院法官免兼庭長。此案到 2002 年，大法官做出第五三九號釋憲，指出免兼庭長與憲法第八十一條法官身份保障之意旨並無衝突，法理之爭才告一段落。

四、Judging The Judges²⁰

這些阻撓司法獨立的制度性障礙，幾乎被這些改革派法官的改革行動所移除。國民黨或是司法院如果想繼續利用這些制度性手段去控制司法，是相當困難的，雖然單獨的法官還是可能被賄賂或被上級干涉。一些受訪的法官和律師，給予過去司法獨立改革的成就相當高的評價（受訪者 59；受訪者 62；受訪者 94；受訪者 95）。²¹

或許黃金瑞的個案最能突顯出這一段的司法獨立改革過程。黃金瑞在戒嚴時期參與兩個重大政治案件的審判：美麗島事件和江南案。他被快速的提拔升遷。在高新武偵辦吳蘇案時，他是新竹地院院長，並被報導介入此案。之後，他被升至台中地方法院擔任院長，在這裡他遇到改革派法官。當他要被司法院升遷至花蓮高分院擔任院長時，此人事案遭受改革派法官的質疑和抵制，此人事案在該次會議經過表決被擱置。後來黃金瑞要改調公懲會懲戒委員，但此人事遭公懲會其

¹⁹ 這些司法改革會議決議，並不必然會被執行。民間司改人士就曾經表示，司法改革會議的會議實錄三大巨冊當枕頭很好睡（施啓揚，2004：224）。

²⁰ 此標題借自Dyzenhaus的*Judging the Judges, Judging Ourselves*（1998）一書。

²¹ 一名受訪法官表示，現有台灣法院似乎有點太獨立，幾乎是獨斷（受訪者 122）。

他委員的反彈，雖然後來此人事案經由表決還是通過，²²但司法院立即將黃金瑞以公懲會委員身分調到司法院辦事。黃金瑞後來受到司法院和監察院的調查，因不當投資而遭受懲處，他之後沒在司法體系扮演任何重要的職位。

有另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）。

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，

²² 人審會甚少動用表決來決定人事案。

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。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（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）。至於為何台灣的司法獨立改革是由基層法官發動，這些人的生命歷程為何，以及為何他們會成功，是一個非常重要的議題，但這已超出本文的範圍，必須等待更多的資料和分析，才能回答這問題。

雖然由司法體制的基層改革派法官所發起的改革行動，相當成功而且獲得一定實質的進步，他們的改革和反抗行動，是台灣民主經驗上非常難能可貴的歷史的一章，是司法體制第一次有反省力的集體改造行動。不可否認的，有一些法官盡他們最大努力的在這威權體制下進行公正的審判，但是獨善其身在不公正的司法體制下「依法審判」是一回事，冒著各種危險起而反抗上級、改革這體制又是一回事。很可惜地至今我們不管是學術界還是實務界，都沒有給予這一段歷史和這群法官應有的評價。如果我們真要嚴厲批評他們的話，那就是他們沒有作的更多，而不是作的太多。雖然如此，我們不應高估了他們改革行動的重要性，更不應該忽略了這些改革行動的侷限性。雖然在司法獨立面向的改革（事務分配和人審會）相當成功，但是整個法院人事結構並沒有徹底改變。制度雖然有改變，但只有少數法官離開這體系，而參與改革的法官和支持者還是絕大部分留在地方法院，最高法院和最高法院的法官還是較缺乏改革意識（例如抵抗廢除送閱制度和執行庭長任期制）。同時，司法權和行政權、立法權的關係並沒有多大的改變，法院的司法審查權還沒達到一較理想的狀況。²³雖然台灣

²³ 一般法律學者和筆者有顯然不同的評價，例如Ginsburg（2003）。

的司法獨立有實質的進展，但它離一個完整健全體制還有相當大的距離。司法獨立只是司法改革的其中議題之一（Unger, 2002），它也只是司法帶動社會變遷一個必要但卻不是充分條件。²⁴「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: 172-73），只是並不是所有人（連法官也是）都珍惜它和體認它的重要性（Fiss, 1993: 57）。²⁵事實上，有受訪者表示，有部分新一代法官對於這一段司法獨立改革歷史不甚瞭解、也不清楚過去裁判書送閱是如何妨礙司法獨立以及它的改革抗爭的理由和歷史，竟然希望能恢復裁判書送閱（受訪者 122）。

即使單獨就司法獨立這個面向，這些改革運動也沒有完全成功。這一波改革成功的地方是一些較直接妨害司法獨立的機制，例如事務分配、送閱制度及參與人審會，但一些較細微、間接的機制，這些改革者並沒有成功。例如，司法體制內的階層化問題，除了免兼庭長有部分的成果之外，許多重要議題並沒有被觸及。²⁶即使是免兼庭長這部分，其進行的過程也不是一直線發展持續進行，有一段時間免兼庭長的政策並沒有被執行（受訪者 134）。台灣的司法體制至今還是有很嚴重的階層化問題。雖然台灣憲法對法官身份終生保障是維持司法獨立一重要機制，但階層化卻是阻礙了司法獨立。只要有升遷機制，法官的審判就可能受到影響（Cohen, 1991; Klerman, 1999; Sisk, Heise, and Morriss, 1998）。同時，很有可能會妨害司法獨立的兩次書類送審（由候補到試署和實任）也沒有被這些改革派法官所注意到。簡而言之，台灣司法體制內部的階層化是現階段妨礙司法獨立的最主要因素，台灣的司法體制越來越有可能走向日本的司法體制，見不到直接

²⁴ 關於司法是否能帶動社會變遷，請見兩本經典之作，負面意見Rosenberg（1991）和正面意見McCann（1994）。

²⁵ Ferejohn有類似的看法：“But providing personal protection is no guarantee that they will respond to law and the constitution in desirable ways”（1999: 354）。

²⁶ 一位受訪者只給司法階層化的改革打了 50 分的成績（受訪者 73）。

明顯妨害司法獨立的機制，而是透過細膩的人事升遷來馴化和控制法官，不是直接由外部控制（政治部門控制任命和升遷等人事權）來影響法官，而是主要透過內部機制來進行（Haley, 1995; O'Brien and Ohkoshi, 2001; Ramseyer and Rasmusen, 2003）。²⁷

這些司法獨立改革的侷限性，多少和這些改革派法官所運用的運動策略有關。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，2006）。這些司法獨立改革運動基本上都沒有更改任合法律（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，其中的一位成員甚至拒絕了許多重要的職位。²⁸

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

²⁷ 不過，筆者必須強調一點的是，在台灣的法官任命過程和資格，尚未作根本性的改變之前，這些內部控制是有一定的功能和必要性。也就是，如果未來台灣法官任命過程有改變，這些妨害司法獨立的內部控制手段，就不應該存在。

²⁸ 這些重要職位包括了地方法院院長。

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，但它很清楚的需要政治力的支持，才能進行全面且一致性的改革工作。去政治化的司改行動不僅經常失敗，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，有幾個可能因素。第一、這一波司法改革運動的主軸是司法獨立，是爲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。較無法理解的，是民間司法改革團體²⁹和法律學界，也在這一波改革運動中缺席。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的政治人物更瞭解這一點。而在民進黨推動民主化的過程，街頭和選舉是最主要的路線。相反的以法律做爲抗爭的手段最不被民進黨重視。這裡由相當簡單，如果法院是國民黨開的，爲何還要去一個穩輸的戰場打仗。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。因爲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爲干涉司法、妨害司法獨立。但一更根本的理由時，如果台灣的政治體制沒有民主化的話，哪麼一個獨立的司法體制也是沒有太大的作用。也是因爲如此，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，這些反對黨政人物認爲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）。

另一個造成這侷限性的運動策略是關於「民主」的認知和運用。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

²⁹ 當時民間司法改革基金會尚未成立，但有改革意識的律師已經出現，同時在律師團體及律師改革運動中取得一定領導角色。

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中的「民主化和透明化」（請見呂太郎編：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，相當成功了動員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，相反的是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。他們並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。

這個侷限性可由改革派法官第一次參選人審會委員的訴求看出。³⁰當時參選的兩位法官林輝煌和康樹正提出七點訴求，其中的第二點：「建議修改司法院人事審議委員會委員選舉辦法，減少當然委員之名額，增加法官選舉產生之委員名額。並放寬選舉資格，取消考績為競選資格之限制」（呂太郎編：204）。他們要求的是增加人審會的民選法官代表，而不是增加來自政治部門（國會或是行政部門）的代表。我們不能否認的是，這個訴求在當時有其時代進步的意義。當時（1994）雖然國會已經全面改選，但另一重要的政治職位——總統則尚未民選，同時在過去威權體制的遺產之下，增加政治部門的代表

³⁰ 另一個例子是 1995 年由這些法官所發起的修憲請願運動，主要也是在法院體系內部進行，而不是和外部的政治社會團體結合推動改革。關於此修憲請願運動，請見呂太郎編（1994）。

無異是把過去好不容易爭取來的司法獨立拿來當賭注。這個侷限性在改革派法官不再參選人審會委員，情況變得更嚴重，特別是在 2005 年人審會的運作。這將是下一節的討論重點。

五、司法獨立與民主監督

隨著司法權的擴大，社會對司法的要求和監督也同樣的升高。司法獨立與民主監督兩者之間存在著緊張性（Cappelletti, 1985; Russell, 2001; Shetreet, 1985，不過Burbank and Friedman, 2002 有不同意見）：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?）³¹怎樣的民主監督，才不會妨害司法獨立？

Cappelletti（1985）對於司法體制和政治社會之間的關係，提出三個模型。³²第一、「鎮壓或是依賴模型」（The repressive or dependency model）：司法直接在政治人物或是政黨的控制之下，過去的蘇聯或是戒嚴時期前的台灣，都是可以算是這種模型。第二、「統合自主模型」（The corporative-autonomous model）：司法組織和社會政治部門，幾乎完全隔離，歐陸的義大利、法國、以及許多拉丁美洲國家可以列入此模型之中。第三、「回應或是消費者取向模型」（The responsive or consumer oriented model）：在此模型之下，司法必須同時負有社會政治責任，也同時必須負有法律的責任。此模型的基本理念是，在民主政治之下，要求權力分治，同時要求所有的權力不可以不受限制和控制。此模型可以回應“who watches the watchmen”這個問題。

如果我們就司法獨立與民主可責性來說，鎮壓或是依賴模型是最缺乏司法獨立，但是是最負責的司法體制，只是它向統治者負責，而

³¹ 當然不是只有who的問題，還有how這個問題。

³² Nonet and Selznick（1978）有非常類似的看法。

不是回應人民的要求。統合自主模型是最獨立的司法體制，但是它也受到最少的監督。並且經常追求組織的自身利益遠大於回應政治和社會部門的要求。Cappelletti 認為，只有回應或是消費者取向模型才能在司法獨立與民主監督的緊張關係之下，取得一個平衡點。

用最簡單的方式來說，主要有兩個方式來控制和影響司法人員。一個是任命過程，另一種是司法體系內部的馴化。越強調另一種方式，經常同時就淡化另一種方式。不同的司法體系有不同的方式去處理政治部門和司法部門的問題。以任命過程來處理這問題的代表個案，當然是美國。不管是經過民選或是總統提名國會同意，法官任命必須得到政治部門的同意，在獲得政治部門同意之後，法官經常獲得很高的獨立性。這最明顯的例子，當然是美國的大法官。

美國這種強調任命過程的重要性的例子，和台灣的經驗相差甚遠。和台灣經驗較接近的是歐陸（Guarnieri and Pederzoli, 2002）和日本（Ramseyer and Rasmusen, 2003）的傳統。在法官任命過程中，政治部門很少介入，而且這些新任命的法官都是相當年輕，因此必須建立司法內部一套機制來馴化和控制法官。由於法官的任命過程相對單純，因此最能控制和影響法官的是司法體系內部的人事升遷調動和懲處。而這最重要的機制就是 Judicial Council（Hammergren, 2002; Guarnieri, 2001; Guarnieri and Pederzoli, 2002; Pederzoli and Guarnieri, 1997）。³³ 在台灣的脈絡下，人審會就是 Judicial Council。為了尋求司法獨立與民主監督的平衡點，幾乎在所有國家的例子中，Judicial Council 的成員都是採取部分來自司法體系，部分來自政治部門（不管是經過國會還是總理或總統任命），幾乎已經很少國家採取政治部門

³³ Hammergren（2002）指出，雖然歐陸和拉丁美洲新興民主國家都設立 Judicial council，要來解決司法獨立與司法監督之間緊張關係的問題，但是兩者卻有不同的動力來源，歐陸國家希望透過 Judicial council 來增加對司法的控制和監督，以要求司法對於民主政治做出負責的回應。但是拉丁美洲國家的例子卻是要透過這個機制來追尋司法獨立，擺脫過去威權政權對司法的控制。

或是司法部門完全獨佔的制度。以法國來說，7名Judicial Council委員來自司法體系，其他5名來自政治部門（總統、司法部長、另3名分別由總統和上、下議院議長任命）。西班牙8名Judicial Council非司法人員成員由國會任命，另外13名來自司法體制，不過除了司法院長是當然委員之外，其他12名來自司法體系委員還是經由國會任命（Guarnieri 2001）。

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（用台灣現在的用詞就是黑金政治）；其次，義大利的檢察官和法官幾乎有同樣的地位，這一點至少和現在的台灣還是有一點類似。即使如此，它的Judicial Council成員中，來自司法體系的成員共有22名，其中20名由司法人員自己選出，另2席是the Court of Cassation院長和檢察總長，其他11席非司法人員代表，由國會任命10位，總統任命1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。這樣的司法獨立性，是導致在90年代對於政治人物的貪污調查而引起整個政治體系的崩解的關鍵因素（della Porta, 2002）。但是我們也不能忽略了義大利的司法體制也是最缺乏民主監督的（Di Federico, 1998）。

如果就Judicial Council和人審會作比較的話，台灣的司法體制比起義大利更是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。³⁴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

³⁴ 人審會中的司法院長勉強可以算是政治部門的代表。不過，現任司法院長翁岳生同時是大法官，而其經歷幾乎在學術圈和擔任大法官。某種程度，我們可以說，政治任命的司法院長被「司法化了」，而不是將民主政治的影響力帶進司法院。

的獨立制度：法官的任命資格和過程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。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監督司法體系的制度，司法獨立和偵察不公開，變成部分司法人員逃避民主監督的藉口，「沒有監督之下，司法獨立將導致司法暴政」（Friedrich, 1950: 110），或者我們可以美其名為「法官自治」。

如果是法官自治，那麼法官的民主素養和品質，將會決定人審會的運作以及整個司法品質。這個問題在幾個改革派法官回歸審判本質之後，變得更嚴重。原本這些改革派法官是帶著改革理念參選人審會委員，同時對人事案進行嚴格把關。但是觀察這幾年人審委員的選舉，即使原本較熱衷於司法改革的地院，似乎也少見以司法的理念向全國法官訴求，而多由各大地方法院（如台北、高雄地院）推出人選，自然形成以維護各地院自己的利益為重的結果（受訪者 134）。

司法無法完全不受社會影響。法官的民主素養是否會比一般大眾更好，是一個值得探討的問題。但是最近的人審會運作，我們不僅沒看到司法改革的理想，相反的，看到倒退的情形。或者，我們可以說司法內部的民主品質只不過是反應了台灣民主政治品質。首先，有法官以和人審會職責不相關的交互詰問制度作為競選政見，卻獲得高達近四分之一的選票（黃文博，2005），同時這位競選法官過去已經有被法官自律的案例。其次，更嚴重的是三位過去參與改革行動法官的人事案（黃瑞華、康樹正和呂太郎），遭遇到不同程度的質疑和抵制。一些所謂民選人審委員幾乎以政治手段來審核這些人事案，也不太願意遵守法律的基本原則。例如，他們以投票表決來決定康樹正的人事

案，卻拒絕以表決方式來決定呂太郎的人事案。³⁵

一些新聞媒體和部分法官（在司法院內部的法官論壇中的討論），將此次人審會運作的現象（受訪者 134），多少責怪司法院長翁岳生於人審會議中無法有效主持會議。此種論點似乎沒有觸及到問題核心。如果有什麼該被譴責的話，那應該是法官的民主素養，是法官們透過民主程序選出這些人審會委員，就如我們一般老百姓選出台灣的立委一樣。很可惜的是，在過去法官自治是一個擺脫不當行政干預的改革理念，而如今，在政治力干預消失之後，法官自治卻變為保守反動的藉口。

六、結論：未完成的改革

台灣司法獨立在民主化之後，主要是因為基層法官的推動改革，而獲得相當的進展。台灣這一波由基層法官推動的司法獨立改革經驗，即使放在全球第三波民主化國家的比較研究下，也是難能可貴的。只是，我們不應該忽略了這些改革行動的侷限性。其中一個最大的侷限性，在於他們對於民主的認知，無法將他們所推動的司法改革和更大更深層的政治改革連結在一起，同時他們在推動司法獨立改革時，也完全忽略了民主監督的重要性。

忽略司法獨立與民主監督之間緊張關係，不只有這些改革派法官，也包括了民間司改團體。³⁶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³⁷，都沒有給於人審會的組成方式應有的關注。民間版法官草

³⁵ 關於這次人審會相關新聞報導，請見劉鳳琴（2005a、2005b），王文玲（2005a、2005b）和黃錦嵐（2005a、2005b、2005c）。

³⁶ 當然，另一忽略這議題的還包括政治人物，他們是根本忽視司改的重要性。為何他們無視司改的存在和重要性，是一非常有趣的議題，但這已超出本文的範圍了。

³⁷ 筆者手上的版本是 1998，2001 和 2005 年三版本。筆者要感謝司改會提供此資料。

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（或更明確的說是「法官」選）和官派代表（或更明確的說是「當然代表」³⁸）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。這同樣的有類似的盲點，法官評鑑基金會的董事成員是由法官、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，更嚴重的是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。同樣的問題也出現在法官遴選委員會的組成方式。簡而言之，民間版的法官法還是在「統合自主模型」之下運作，只是過去權力由法官獨佔，現增加了律師和學者來分享，而不是朝向「回應或是消費者取向模型」。民間司改會前執行長王時思（1998）曾經為文，要求「有權力的人，就應該受監督」。問題的關鍵是：誰來監督「監督者」？誰來評鑑「評鑑者」？我們如何確知這些評鑑基金會的董事或是法官遴選委員會的委員，真能反應人民的心聲？人民又如何監督他們？難道這同樣享受權力的評鑑基金會的董事或是法官遴選委員會的委員，就可以免於被監督？Duke 大學前法學院長 Paul D. Carrington（1999），在其書的標題上，已標示了法律人在民主政治中一個較理想的角色《民主的管家：法律作為一種公共的專業》（*Stewards of Democracy: Law as a Public Profession*）。法律人應該盡最大努力幫助人民提升民主的品質，而不是以專業或是司法獨立之名來逃避人民的監督，不管是法官、檢察官，還是律師。

³⁸ 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，他們大部分的人事案也是經過人審會的通過。

這些民間團體應該比起司法院或是改革派法官，更能體會人民的要求，但在這部法官法草案中卻很少見到人民的角色。為何民間版的法官法草案，這麼缺乏民主政治和民主監督的理念，是一個很嚴肅的問題，這必須等待更多的資料和分析，才能回答這個問題。筆者大膽提出幾個可能的原因，包括了現實、理念、利益和視野等問題。第一、現實問題：當然是台灣的民主政治品質。因為台灣的民主政治品質不佳，所以引進政治部門作為司法監督機制的一部份，不僅無法達到原有目的，反而是妨礙了司法獨立。不過此理由的說服性值得可疑。現今許多人不滿台灣民主政治，但很少人會希望回到過去威權戒嚴時期。所以問題的關鍵應該是，盡最大的努力去提升台灣民主政治的品質，而不是放棄它；也就是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。第二、理念問題：民間團體對於民主政治基本的理解。這一點和改革派法官一樣，沒有注意到司法和民主政治之間的關係。第三、利益問題：依批判法學研究（Critical Legal Studies）（Unger, 1983; Kelman, 1987）的觀點而言，所有法律經常是反映出特殊團體和階級的利益。以律師為主的民間團體提出這樣的法官法，似乎和批判法學研究的論點沒有相差太遠。³⁹

到底是那個因素才是真正導致民間版法官法缺乏民主理念的原因，必須等待日後更多的研究才能確定。除了上面所提及三個理由之外，另一個較明確的理由是視野問題，我們太缺乏對於司法的實證研究。如果我們願意多花一點時間去瞭解過去的歷史，就會知道過去改革派法官在司法獨立改革上，所付出的努力和所得到的成果，當然，我們也會更清楚他們的侷限性。同樣的，如果我們願意把視野放寬一點，就知道其他國家如何在尋求司法獨立和民主監督之間平衡的經驗，關鍵點是在 *judicial council* 而不是評鑑機構，司法行政民主化的世界潮流並不是如民間版法官法草案所言，是民（法官）選的人審委

³⁹ 關於民間司改會和律師團體之間關係的討論，請見張升星（2005）。

員要佔絕大多數。一位朋友曾說「遺忘，只是對於自己感受與世事認知的淺薄」。或許，司法的實證研究可以多少幫忙我們減少一點遺忘。

本文曾發表於「台灣經驗政治研究的現況與展望學術研討會」，台北：人文社會科學研究中心，中央研究院，2005年12月23日。作者要特別感謝研討會主辦人徐永明的邀請。研討會評論人簡資修、台灣社會研究季刊兩位匿名評審、Jerome A. Cohen、陳慧雯、郭銘松、蘇彥圖、邱毓斌、陳銓雄、余榮耀、郭子靖、和李玉萍對本文提出許多挑戰性的批判和問題，有些是已經超過作者能力範圍，文章中的無知與膚淺都是屬於作者個人。筆者感謝國科會對於此研究提供部分補助經費(NSC95-2414-H-006-008)。

參考文獻

- 王文玲，2005a，〈四個半小時，司改勢力崩解〉，《聯合報》，2005年10月27日，a10版。
- 2005b，〈司改龍頭呂太郎回任高院〉，《聯合報》，2005年10月27日，a10版。
- 王已由，1994，〈法官評鑑地院院長結果出爐 受評十九人總平均及格 高低分差四倍多〉，《中國時報》，1994年9月27日，7版。
- 王金壽，2003，〈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。
- 2006，〈法治作為一種動員策略：台中地院三〇三室的故事〉，發表於「第一屆全國法學實證研究研討會」，台北：台灣大學應用力學研究所國際會議廳。交通大學科技法律研究所主辦，2006年5月24、25日。
- 王時思，1998，〈有權力的人，就應該受監督〉，《民間司改雜誌》17：20。
- 田習如，1994，〈三〇三室是司法改革基地〉，《財訊》，1994年9月號：206-210。
- 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。

台北市法友社，不詳，《論司法改革：系列研討會實錄》。台北：台北市法友社。

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

——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。

吳重禮、黃紀，2000，〈雲嘉南地區賄選案件判決的政治因素分析：「層狀勝算對數模型」之運用〉，《選舉研究》7(1)：87-113。

陳東豪，1994，〈「土林的」大送黃金、「台中的」大搞革命〉，《新新聞》361：65-67。

程春益，1988，《法官之職務獨立與職務監督》。國立政治大學法律研究所碩士論文。

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。

黃文博，2005，〈美式審判風格離人民愈來愈遠〉，《中國時報》，2005年7月13日，c13版。

施啓揚，2004，《源：三十年公職回憶》。台北：幼獅。

劉恆奴，2001，〈日治以來台灣司法改革史初探〉，發表於「第一屆民間司法改革論壇」，民間司法改革基金會主辦，2001年10月13日。

——2002，〈戰後台灣司法人之研究：以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。

劉鳳琴，2005a，〈討論五個半小時 法院院長調動 人品大檢驗〉，《中國時報》，2005年10月13日，a13版。

- 2005b,〈人審會上翁岳生保不住司改健將 柯顯卿力阻 呂太郎丟了院長〉,《中國時報》,2005年10月27日,a13版。
- 黃錦嵐,2005a,2005/10/20,〈庭長升官 同僚重炒「與毒聚餐」〉,《中國時報》,2005年10月20日,a17版。
- 2005b,〈司改健將康樹正 八年疑雲揮不去〉,《中國時報》,2005年10月20日,a17版。
- 2005c,〈柯顯卿 一人打敗兩院長〉,《中國時報》,2005年10月27日,a13版。
- 謝長廷,1987,《法治的騙局》。台北:九大文化。
- 憲政時代,2000,〈「法官評鑑與身份保障」學術研討會〉,《憲政時代》26(1):3-60。
- 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.
- Burbank, Stephen B. and Barry Friedman. ed. 2002. *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*. 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.
- Carrington, Paul D. 1999. *Stewards of Democracy: Law as a Public Profession*. Boulder, CO: Westview Press.
- Chavez, Rebecca Bill. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies:*

- Judicial Politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cohen, Jerome A. 1969. "The Chinese Communist Party and 'Judicial Independence': 1949-1959." *Harvard Law Review* 82: 967-1006.
- Cohen, Mark A. 1991. "Explaining Judicial Behavior or What's 'Unconstitutional' about the Sentencing Commission?" *The Journal of Law, Economics, & Organization* 7: 183-199.
- Cover, Robert M. 1975. *Justice Accused: Antislavery and Judicial Process*. New Haven: Yale University Press.
- Dakolias, Maria. 1995-1996. "A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America." *Virginia Journal of International Law* 36: 167-231.
- 2000. "Legal and Judicial Development: The Role of Civil Society in the Reform Process." *Fordham International Law Journal* 24: S26-55.
- della Porta, Donatella. 2001. "A Judges' Revolution? Political Corruption and the Judiciary in Italy." *European Journal of Political Research* 39: 1-21.
- Di Federico, Giuseppe. 1998. "Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy." *British Journal of Criminology* 38: 371-387.
- 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.
- Dyzenhaus, David. 1998. *Judging the Judges, Judging Ourselves: Truth, Reconciliation and the Apartheid Legal Order*. Oxford: Hart Publishing.
- Ferejohn, John. 1999. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Ex-

- plaining Judicial Independence.” *Southern California Law Review* 72: 353-384
- Ferejohn, John and Pasquale Pasquino. 2003. “Rule of Democracy and Rule of Law.” Pp. 242-260 in *Democracy and the Rule of Law*, edited by J. M. Maravall and A. Przeworski. New York: Cambridge University Press.
- Finkel, Jodi. 2004. “Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change.” *Latin American Research Review* 39: 57-80.
- 2005. “Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s.” *Latin American Politics and Society* 46: 87-113.
- Fiss, Owen M. 1993. “The Limits of Judicial Independence.” *Inter-American Law Review* 25: 57-76.
- Friedrich, C. J. 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn and Co.
- Gillman, Howard. 1994. “On Constructing a Science of Comparative Judicial Politics: Tate and Haynie Authoritarianism and the Functions of Courts.” *Law & Society Review* 28: 355-376.
- 2001. “What’s Law Got to Do with it? Judicial Behaviorists Test ‘Legal Model’ of Judicial Decision Making.” *Law and Social Inquiry* 26: 465-504.
- 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.

-
- Guarnieri, 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.
- . 2002. “Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons From Latin America.” Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- Haley, John O. 1995. “Judicial Independence in Japan Revisited.” *Law in Japan* 25: 1-18.
- 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.
- Kahn, Paul W. 1993. “Independence and Responsibility in the Judicial Role.” Pp. 73-86 in *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, edited by I. P. Stotzky. Boulder, CO: Westview Press.
- Kelman, Mark. 1987. *A Guide to Critical Legal Studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Klerman, Daniel. 1999. “Nonpromotion and Judicial Independence.” *Southern California Law Review* 72: 455-464.
- Kuo, Shu-Chin. 2003. *Gender and Discipline in Law*. S.J.D. dissertation, School of Law, Northwestern University, Chicago, IL.
- Larkins, Christopher. M. 1996. “Judicial Independence and Democratiza-

- tion: A Theoretical and Conceptual Analysis.” *American Journal of Comparative Law* 44: 605-626.
- Magalhaes, Pedro C. 1999. “The Politics of Judicial Reform in East Europe.” *Comparative Politics* 32: 43-62.
- McCann, Michael W. 1994. *Rights at Work: Pay Equality Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- 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. *Hilter's Justice: The Court of the Third Reich*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nonet, Philippe and Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York, NY: Harper & Row Publishers.
- 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 Inde-*

- pendence: The Political Economy of Judging in Japan*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rosenberg, Gerald. N. 1991. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rosenn, Keith. 1987. "The Protection of Judicial Independence in Latin America." *Inter-American Law Review* 19(1): 1-35.
- 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 and London: University Press of Virginia.
- Segal, Jeffrey A., and Harold J. Spaeth. 2002. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University 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.
- Shetreet, Shimon and Jules Deschênes (ed.) 1985. *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht and Boston: Martinus Nijhoff.
- Sisk, Gregory C., Michael Heise, and Andrew P. Morriss. 1998. "Charting the Influences on the Judicial Mind: An Empirical Study of Judicial Reasoning." *New York University Law Review* 73: 1377-1500.
- Stephenson, Matthew C. 2003. "'When the Devil Turns...': The Political Foundation of Independent Judicial Review." *Journal of Legal Studies* 32: 59-89.
- Sweet, Alec Stone. 2000. *Governing with Judges: Constitutional Politics*

- in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tate, C. Neal and Stacia L. Haynie. 1993. "Authoritarianism and the Functions of Courts: A Time-Series Analysis of the Philippine Supreme Court, 1961-1987." *Law & Society Review* 27(4): 707-40.
- . 1994. "Building a Scientific Comparative Judicial Politics and Arousing the Dragons of Antiscientism." *Law & Society Review* 28(2): 377-394.
- Tate, C. Neal and Torbjörn Vallinder. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Toharia, Jose J. 1975. "Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain." *Law & Society Review* 9: 475-496.
- Tsai, Jeong-Duen. 2003. "Judicial Independence in Taiwan." *Journal of Judges Association* 5(2): 483-523.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Unger, Roberto Mangabeira. 1983. *The Critical Legal Studies Movement*. Cambridge and London: Harvard University Press.
- Xu, Xiaoqun. 1997. "The Fate of Judicial Independence in Republican China, 1912-37." *The China Quarterly* 149: 1-28.
- 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.