施前院長啓揚的司法改革



終生堅持「認真」的施啓揚前院長

施前院長啟揚先生，民國 24 年 5 月 5 日生於彰化鹿港，臺大法律學碩士，德國海德堡大學博士，曾任教臺灣大學，並擔任教育部次長、法務部部長、行政院副院長並兼任大陸委員會主委、國家安全會議秘書長等職。

施前院長 83 年 9 月 1 日至 88 年 2 月 1 日擔任司法院院長，為迄今唯一先後擔任法務部長及司法院長之學者。任內廢除久被詬病之裁判書送閱制度、廢除司法院核定法律座談會紀錄、推動庭長任期及票選制，避免司法行政干涉審判，更禁止首長進行司法關說。於 86 年 7 月憲法增修條文修正過程中，排除萬難，將司法概算獨立入憲，為我國司法及審判獨立，建立新里程碑。

施前院長一生從事公職 30 年，對於臺灣法治發展之影響既深且廣。茲節錄司法院出版之「司法院史實紀要 第五冊」及相關文獻資料，略敘施前院長之司法改革相關作為，俾讀者回顧並進一步瞭解施前院長對司法的貢獻。

文／司法院參事室

施前院長啟揚先生，於民國 56 年取得德國海德堡大學法學博士，歸國後曾任教臺灣大學法律學系、擔任教育部次長。73 年至 77 年間擔任法務部部長，除擴建雲林監獄、遷移宜蘭監獄，並進一步取消票據法刑責及修正民法總則編。77 年至 82 年擔任行政院副院長，主持二二八事件調查，發表官方報告；並主導兩岸關係及大陸政策，於其任內先後成立行政院大陸工作會報（後改為行政院大陸委員會）、海峽兩岸交流基金會、國家統一委員會，訂定國家統一綱領及臺灣地區及大陸地區人民關係條例。另擔任「國是會議」籌備會秘書長，推動廢止動員戡亂時期臨時條款及修憲等相關事宜，使臺灣回歸憲政常態，居功厥偉。

施前院長於 83 年 9 月 1 日接任司法院院長，在就職演說中，期許司法人員操守要清廉、辦案要認真、裁判要公正；並宣示將召開司法改革會議，研議改進司法制度，開展司法行政的民主化。

施前院長就職當日即著手籌組司法改革委員會，於 83 年 10 月 19 日召開首次會議，討論（1）研議司法院定位及加強大法官釋憲功能；（2）健全制度以維護司法獨立；（3）改進訴訟制度，減輕法官工作，提升裁判品質，（4）健全法曹選拔與考訓，提高法曹素質等 4 大議題，總計召開小組會議 95 次，全體會議 19 次，為 88 年召開之全國司法改革會議奠定堅實的基礎。

施前院長於 4 年 5 個月的任期中，致力於推動各面向改革措施，對司法之影響及貢獻，至深且鉅，茲舉其重要事項如下。

壹 確保司法獨立公正

施前院長就任時，即主動辭去國民黨中央黨務委員及國民大會代表 2 項職務，以實際行動宣示司法獨立的改革主軸，並推動多項具體措施：

一、健全司法體系



83 年 10 月 19 日施前院長（中）主持司法改革委員會第 1 次會議，翁岳生大法官（左 1）、呂有文副院長（左 2）、朱石炎秘書長（右 2）、最高法院王甲乙院長（右 1）與會。

（1）自 84 年起，將法律釋示權改由審判系統接辦，以避免司法院司法行政權凌駕審判權，而有行政干預審判之虞。

（2）研議司法院朝審判機關化之方向調整，於 86 年 4 月 26 日決議，以「多元化多軌制合併現制改良案」為司法院定位方案。

二、落實司法行政民主化

（1）強化司法院人事審議委員會功能：改採公開討論、不記名投票方式運作，確實審查各項人事案，期以更公正、透明、公開的司法人事審議制度，維護法官審判獨立的空間；並研議增加法官代表參與名額。

（2）推動法官調動民主化，建立庭長任期制：83 年 11 月訂定「法院院長、庭長、法官、評事、委員遴選試行要點」，將符合調任資格法官，依票選排列推薦名冊，使人事遷調作業得以制度化。84 年 5 月訂定「高等法院以下各級法院及其分院法官兼庭長職期調任實施要點」，明定地方法院庭長任期 3 年，高等法院庭長任期 4 年，以及連任之限制。

（3）推行法官自治：將法院事務分配回歸法官自行決定，自 84 年起試辦由法官會議議決法院重要行政事務，促使院務行政管理有效配合審判事務的需求，為法官獨立審判提供制度性保障。

三、推動法官法立法工作

為建立法官保障制度，維護司法審判獨立，司法院於 82 年 4 月即完成法官法第 1 次草稿。施前院長就任後，於司改委員會討論相關議題，就重要之法官評鑑、自律等事項作成原則性共識，並依此完成第 2 次草稿。經綜整各方意見，於 87 年 1 月經司法院第 84 次會議討論定案。惜本草案未能獲行政院、考試院同意會銜。

四、貫徹法官超出黨派獨立審判

通令全國法官不得參與任何政黨活動，並將法官應超出黨派之精神法制化，納入法官法草案。

五、改進法曹考、訓、用制度

（1）研議法官、檢察官、律師考試合一，期精確掌握實際需要實施訓練，提高司法人員素質，並改進考試科目及方式。同時著手研究法官、檢察官、律師訓練合一的可能性。

（2）87 年 6 月訂定「司法院遴選律師、教授、副教授、講師充任法院法官審查辦法」、「司法院推動律師充任法官作業要點」及「司法院遴選律師充任法院法官職前訓練計畫」，延攬優良律師、教授擔任法官，增加進用法官管道。

六、實現司法概算獨立入憲

（1）為保障司法預算獨立，司法院結合全國法官及民間團體力量，於 86 年 7 月經國民大會三讀通過，於憲法增修條文第 5 條中明定，「司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議」，為我國司法及審判獨立，建立新里程碑。

（2）為善用司法預算，並減輕法官負擔以提高裁判品質，增加法官員額、設置法官助理、調高書記官待遇。同時持續擴建及改建法庭及其他硬體設施，改善同仁工作及民眾洽公環境。

七、廢除裁判書送閱、取消法官考績甲等限制

（1）85 年 1 月 1 日起完全廢除實任及試署法官裁判書類送閱制度，改採裁判書類事後審閱。

（2）自 86 年 7 月，取消法官考績甲等之限制，並於同年 12 月廢止「法院法官辦案成績考察實施要點」，使法官考績回歸考績法之規定。

（文轉三版）

JUDICIAL 司法 徵稿啓事
一、本刊歡迎各界賜稿有關司法之評論、研究、實務等文章。
二、本刊採稿後，將刊登於本刊及本院網站。
三、來稿請加註詳細通訊地址、電話及電子信箱，以便聯繫。
四、文稿一律不退件，請自留底稿。
五、稿件一經刊登，酌送稿酬，並寄贈該期刊物。
JUDICIAL 司法 訂閱辦法
本刊每週發行 全年
費用新臺
如 蒙
請郵政
帳
5005
帳
司法院

（文接二版）

貳 維護司法清明廉能

施前院長極為重視優良司法風氣之維護，將之列為重要司法改革工作，曾宣示「誰關說誰下台」，嚴禁首長司法關說，具體作為有：

一、法官獎優汰劣

（1）藉由司法院人事審議委員會確實審議各項人事案，發揮獎優汰劣、拔擢賢能之功能。

（2）於 84 年 8 月訂定「法官守則」，86 年 12 月 1 日起施行「法官自律委員會試辦要點」，要求各法院成立法官自律委員會，藉由同仁的自我監督作用，達成法官自清、自重與自律的目的。

（3）85 年 2 月 1 日實施「法官評鑑辦法」，並於法官法草案中明定以職務法庭方式實施法官個案評鑑，及淘汰不適任法官之規定。

二、杜絕請託關說，維護司法風紀

施前院長多次於各級法院首長會議中宣誓「如發現法院院長干涉審判，立即調職，言出必行」、「我自己如果對具體案件干涉審判，立即下臺」；並加強各機關貪瀆不法案件之發覺及查察，有違法事證者一律移送法辦，有不良風評者予以行政調動，辦案不力或有缺失者予以懲處。86 年 4 月訂定「司法院暨所屬機關定期公布請託關說司法案件者名單實施要點」，並定期公布關說案件者名單。

參 強化人權保障

為周全保障人民憲法上權利，研議釋憲程序之法庭化，並研修訴訟制度相關法律，以維護人民之人身自由及訴訟權：

一、加強大法官釋憲功能

研修「司法院大法官審理案件法」，以放寬釋憲聲請要件、明定大法官解釋之效力，並使釋憲程序（如調查權之行使程序、關係文書之送達程序等）更趨法庭化。

二、便利國民使用司法制度

（1）使裁判費用從不問訴訟標的金額一律按百分之一徵收，改為分級遞減方式，使高標的金額的當事人負擔合理化。

（2）強化訴訟救助制度，避免民眾因財力困難而放棄行使訴訟權。

（3）研議放寬適用簡易程序的範圍、增設小額訴訟程序，使民眾有更多機會依循訴訟程序解決私權紛爭。

（4）擴大選定當事人制度，對公害、商品瑕疵等重要社會法律事件的被害人增加其獲得司法保護的機會等。

三、加強人身自由保障，實踐程序正義

（1）依司法院釋字第 392 號解釋，修正刑事訴訟法有關羈押之規定，並從嚴規定拘提、搜索及通訊監聽之要件。

（2）研提刑事訴訟法第 156 條修正草案，確保被告自白的任意性，避免刑求及確保偵查之程序正義；第 161 條修正草案，使舉證義務具體化，加強檢察官舉證責任。

（3）由板橋地院（現新北地院）自 87 年 7 月起試辦刑事訴訟採當事人進行主義相關措施。

四、行政訴訟制度全盤修正

我國行政訴訟制度原採一級一審制，事件經行政法院裁判即告確定，不得上訴或抗告。為順應法治潮流，落實保障人民權益及促進公共利益，行政訴訟法全盤翻修，由 34 條增為 308 條，於 87 年 10 月 28 日公布、89 年 7 月 1 日施行。

新法廢止再訴願制度，並增加訴訟類型，除原有之撤銷訴訟外，增訂確認訴訟及給付訴訟等，另擴充暫時權利保護之規定。並改採二級二審制，設臺北、臺中、高雄 3 所高等行政法院，掌理行政訴訟之初審及事實審；原行政法院改制為最高行政法院，掌理行政訴訟之法律審及終審審判，為我國行政訴訟制度之重大變革。

肆 推展有效率的司法

為建立「為人民服務的法院」，展現敬業的法院新形象，施前院長任內致力研議提升司法效能，並實施多項措施：

一、重視法官審案態度

修正「法院便民禮民實施要點」、「加強第一、二審法院認定事實功能注意事項」，規範法官審案時應具有之態度，要求法官充分準備、準時開庭、懇切問案、認真辦案。

二、推動金字塔型訴訟制度

（1）修正民事訴訟法，提高得上訴第三審之訴訟標的金額或價額，並使第二審程序改採嚴格限制之續審制。

（2）研修刑事訴訟法，縮小「判決當然為違背法令」之適用範圍，以符訴訟經濟原則。

（3）擴大民、刑事簡易訴訟案件範圍，增加小額訴訟程序，及加強仲裁及鄉鎮調解功能等，使有限司法資源獲合理分配。

三、推動民事訴訟集中審理制度

於 86 年訂定「加強民事事件審理集中化參考要點」，並成立「民事事件集中審理推動小組」，87 年由板橋地院試辦，並於 89 年通過民事訴訟法相關條文修正。

四、擴大實施律師訴訟代理

修正民事訴訟法相關規定，第三審採律師強制代理制度，貫徹第三審法律審功能；研議修正刑事訴訟法第 37 條、第 319 條及第 329 條，使刑事自訴案件採律師強制代理制度。

五、簡化裁判書類

持續函頒裁判書類簡化格式供一、二審法院參用，並修正民事訴訟法，簡化判決書之記載方式。

伍 建立全民化的司法

施前院長任內一再提示，法院是為人民而存在。為增進人民對司法的信賴，並營造溫暖而富人性的法院環境，採取多項作為：

一、建立法院與人民直接溝通管道

自 86 年 12 月起實施「法院院長接見民眾試辦要點」，一、二審法院院長開始每月 2 次定期接見民眾，在不涉及個案、不影響審判獨立原則下，儘力協助民眾解決問題，使民眾感到法院是為人民設立的。87 年起，二審法院開辦法官、檢察官與轄區師座談會，以溝通意見，提升效能。87 年 7 月起司法院及各法院全面設置為民服務電子信箱，暢通與民眾之交流管道。

二、司法業務電腦化

持續建置審判系統，並自 85 年起研議法庭筆錄電腦化事宜，至 87 年 4 月由板橋地院正式試辦，奠定法庭筆錄全面電腦化的基礎。85 年 12 月司法院設置官方網站，除提供法院業務、便民服務等資訊及法治宣導，並於 86 年開放法學資料庫供民眾查詢，於 87 年將裁判書類上網，滿足全民知的權利。

三、開設單一服務窗口及服務電腦化

自 87 年起，陸續於各法院設置單一服務窗口之便民措施，並建立各法院電話語音服務系統。另於法院增闢當事人休息室，並設置各法庭開庭進度之燈號，播放法治教育、司法業務簡介之影片等。並於司法院網站提供書狀範例、訴訟須知等供民眾查詢或下載使用。

四、裁判書類通俗化

成立「司法院裁判書類通俗化研究小組」，進行資料收集、意見徵詢、問卷調查等工作，研究如何將裁判書去艱深化，以淺顯清楚表達判決內容、事實及理由，俾民眾易於理解。

施前院長的座右銘

施前院長於 88 年 2 月 1 日卸任後，即搬離官邸，回歸田園生活，以蒔花種草為娛。於 102 年 6 月 24 日獲馬英九總統頒授「一等卿雲勳章」，表彰其為國家的付出及貢獻。

施前院長一生以「淡泊明志，寧靜致遠」為座右銘，曾自言「我雖低調，卻做事認真；我雖木訥，但負責盡職」，其言其行，足為司法人典範。



102 年 6 月 24 日施前院長獲馬英九總統頒授「一等卿雲勳章」，夫人李鍾桂女士偕同出席。



83 年 10 月 4 日施前院長與甫就職之第 6 屆大法官合影。



施前院長卸任時，司法院同仁以其座右銘製成木雕敬贈。

WEEKLY 周刊 徵稿啓事 一、本刊歡迎兼顧理論與實務、探討司法制度、法學新知的作品。文長宜在八千字以內，以利一次刊出。文後請加註，以利參考。二、本刊並歡迎司法人、事及法院的故事。三、本刊對來稿有權刪改者，請加註說明；刊出文章並將置司法周刊出刊 訂閱 劃撥 號 4377 戶 司法周刊 金幣400元 訂閱 劃撥 號 4377 戶 司法周刊