英國晚近之民事訴訟改革

文／楊崇森

英國近年勵行司法改革，尤其在民事訴訟方面更推出種種新穎的制度與措施，富於創意、膽識與前瞻，深值國人注意，爰特加以介紹，以供當局與國人思考司法改革之借鏡。

壹 在1999年4月以前民事司法制度

英國不論民事、刑事，訴訟程序都比較複雜繁瑣，至今沒有統一的訴訟法典，其規定散見於各種法令與判例。英國啟動民事司法改革的根本原因是傳統民事司法制度有許多缺陷，除了郡法院（county court）與高等法院（high court）及上訴法院（court of appeal）有兩套不同民事訴訟規則外，案件審理過分拖延、訴訟成本過高、不適當的複雜、訴訟中對可能花費的時間與金錢不確定；不公正，即有資力的當事人可利用制度的漏洞打敗對造。簡單言之，花費太過昂貴、延滯時間與不公平。

貳 1999年4月後之民事司法制度

在 1999 年 4 月新民事訴訟規則（Civil Procedure Rules，簡稱 CPR）與附隨之實務指引（Practice Direction）誕生了。新規則採用伍爾夫爵士（Lord Woolf）專案最終報告「利用司法」（Access to Justice）之主要建議。改革目的在消除民事訴訟制度不必要之支出、稽延與複雜性，終極目的是從根本上改變訴訟文化。因此新訴訟規則之指導原則是使法院能公正處理案件，著重透過審判前和解，避免訴訟。

參 改革之重點與特色

改革重點與特色包含下列各點：

一、以分配正義作為新訴訟哲學

新民事訴訟規則以分配正義作為鵠的，取代原先實質正義訴訟哲學，推出許多新穎的規定。第 1.1 條明確規定民事訴訟的首要目標：「本規則為新訴訟程序法典，其最高目標是確保法院公正地審理案件。為此，應切實做到：

1、保障當事人的地位平等；

2、節省訴訟費用；

3、採取與如下因素相適應的方式審理案件：

（a）案件所涉的金額；（b）案件的重要性；（c）爭議事項的複雜性；（d）各方當事人的經濟狀況；

4、保證高效率、公正地處理案件；

5、適當的分配法院資源，並考慮其他案件配置資源的需要。」

因此新司法制度的特徵大致如下：（1）盡可能避免訴訟。（2）減少訴訟的對抗性，增加合作性。（3）簡化訴訟程序。（4）縮短訴訟期間，使其更具確定性。（5）訴訟費用在民眾可承受範圍內，具有可預測性，並與個案的標的數額與複雜程度相當。（6）經濟能力有限的當事人也能平等地進行訴訟。換言之，英國民事司法改革的方向主要針對以下幾方面：統一高等法院與郡法院的訴訟規則；為加強法院對訴訟的控制，重點推行案件管理制度；為防止訴訟過分稽延，在下述「速軌」（fast track）程序採用訂定確定時間表等措施；嚴格控制訴訟費用；鼓勵當事人採取調解、和解或仲裁等替代性爭議解決方法（alternative dispute Resolution，簡稱 ADR）解決爭議[1]。

二、法院有義務積極促成代替性之爭端解決

今日各國民事司法改革，共同特色之一是提倡代替性爭端解決方法，並在不同程度上將其納入民事司法改革架構內，這是泛歐洲甚至全球性趨勢，而英國近年民事訴訟之重大改革最足以顯示此種歸趨。按長期以來，英國立法者、司法機關以及法律執業者對於 ADR 往往持一種懷疑，甚至排斥的態度。但隨著訴訟費用高昂、訴訟稽延的問題日趨嚴重，尋求通過訴訟外方式解決爭端的要求，必然引起社會的關切。1994 年，商事法院（commercial court）首次發布了「訴訟實務告示」（Practice Note），要求律師提醒當事人考慮使用 ADR，且要求在所有案件中律師應該（1）與當事人考慮試圖透過和解、調解或其他方法解決特定糾紛的可能性。（2）確保向當事人全面告知解決特定糾紛最有效的方法。不過此「訴訟實務告示」僅規定律師負有與其當事人考慮採取 ADR 的義務，並未規定當事人在法院訴訟程序負有採取 ADR 的義務。

新民事訴訟規則不止於敦促或期待，而是採取具體的措施，由法院在民事訴訟不同階段，積極促使當事人用 ADR 解決爭議[2]。規則第 1.4 條課法院從事積極案件管理之義務，特別包括鼓勵當事人利用 ADR 程序，如法院認為適當時，加速使用此程序。當一方或雙方當事人請求或法院認為適當時，為了讓當事人用 ADR 或其他方法解決爭議，第 26.4 條規定法院可中止（stay）訴訟程序。在法院認為適當，而當事人一方怠於使用 ADR 時，對該當事人可以費用命令（order）予以處罰。又一方當事人在提起訴訟前，可就全部或部分爭議提出和解要約，如他方當事人不接受時，訴訟費用將適用特別規定，承擔的利息適用更高的利率。如當事人在案件管理階段以及審理前評估階段，不合理地拒絕使用 ADR，或在使用 ADR 過程中，有不合理行為時，法院在訴訟費上可加以斟酌[3]。

在 Halsey v Milton Keynes General NHS Trust [2004] EWCA Civ 576 一案，上訴法院就勝訴人不合理拒絕和解，訴訟費用要受到處罰之情形與因素加以指示。而 MaPGF II SA v OMFS Co 1 Ltd [2013] EWCA Civ 1288; [2014] 1 WLR 1386 更是一個里程碑判決。該案上訴法院判認被告面對原告兩次和解之要約，保持沈默之行動，相當於不合理拒絕和解，而應受到訴訟費用之制裁。加以英國近年來國家提供之法律扶助（legal aid）資金，擴大到適用於 ADR 程序，更提供了當事人利用 ADR 之誘因。可見英國立法與司法當局對 ADR 的態度已經發生了重大改變。

三、提供鼓勵和解之誘因：

新民事訴訟規則 Part 36 定有向法院繳付金錢並提出和解之要約（payment into court & offer to settle）之機制。即原告可要約和解或向法院繳付一定金額，如對造（被告）不接受該要約或款項時，於審理結束後，如判決未比該要約或付款為有利時，被告會被法院命其支付原告所蒙受之任何費用[4]。又須注意有關 Part 36 之規定，現又修正為：為使法院對無理拒絕原告 Part 36 要約之被告加以制裁，如被告不合理地拒絕 Part 36 要約時，法官對五十萬鎊以下之請求，可科以請求賠償額 10％之處罰；對一百萬鎊以下請求，可科以請求賠償額 5％之處罰，其結果對被告會有更多壓力在審理前與原告和解[5]。而且法院如今有強大權力執行民事訴訟規則，確保訴訟程序認真進行。如任何一方怠於遵守案件時間表或法院之命令時，法院可駁回其請求。尤其如當事人未遵守規則、實務指引（practice direction）或法院命令時，法院可基於聲請或依職權，駁回其案件說明之全部或一部。

四、引進案件管理制度

過去英國民事訴訟稽延情形最嚴重的是人身傷害與醫療案件，漫長程序之結果，影響被害人的財務負擔。為了加速程序，避免稽延，伍爾夫爵士引進案件管理（case management）制度，法院對訴訟進行及其方式，一反英國法傳統法官只扮演消極角色之當事人進行主義，而參採職權進行主義，由法官改扮積極主動角色，希望達成案件公正審理，提高訴訟效率，節省訴訟資源，甚至避免訴訟之任務。原來在英國，大多數案件審理前程序（審理前會議）主要由案情聲明與證據開示制度等所構成。在伍爾夫爵士領導的司法改革中，特別引進了訴前議定書（pre-action protocol）制度，以此約束當事人，希望在審理前階段要作合理行動，使當事人彼此間有較多訴訟前接觸，較廣泛交換相關資訊，改進訴訟前調查、最後希望在審理前開始和解，其中訴訟前議定書是鼓勵利用 ADR 之關鍵[6]。

法院首先會發分配調查表予兩造當事人填答，作為下述案件分類之參考。亦即為了決定案件管理之層次與態樣，將案件按請求金額並斟酌案件之重要性與複雜性，區分為以下三類：

1、小額訴訟軌道（small claims track）：

小額賠償在 1973 年開創，提供解決小額債務爭議與消費者爭議，避免不成比例之費用風險或複雜。現在郡法院小額訴訟軌道，處理五千鎊以下之請求（一千鎊以下人身傷害賠償請求）。程序快速，審理簡單非正式，不需律師協助，大多數庭訊在 30 分鐘內結束。另一優點是費用通常不高，故個人可進行訴訟，不擔心敗訴會收到負擔不利費用之命令。問題是請求額不一定反映案件之複雜性，且人身傷害賠償之限額定得太低[7]。

2、速軌（fast track）

請求價額在五千至二萬五千鎊，通常由郡法院處理。於分案後依法院指示管理該案，定期由雙方透露文件、交換證

（文轉三版）

註釋

1. http://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/contents/made，（最後瀏覽日 2017/4/25）
2. 在伍爾夫報告公布後，ADR 之利用增加，且提供調解服務之民間機構也在增加。在規則施行之後 ADR 之利用更受到鼓勵。在 2001 年英國政府信誓旦旦，各部門要透過 ADR 解決政府爭議〈Settlement of government disputes through mediation〉。參照 The Impact of the Woolf Reforms in the U.K. http://www.allenovery.com/publications/en-gb/Pages/The-Impact-of-the-Woolf-Reforms-in-the-U-K-.aspx。https://www.lawteacher.net/free-law-essays/civil-law/woolf-reforms.php；https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/lj-jackson-cjreform-adr.pdf，（最後瀏覽日：2017/4/25）
3. Fiona Cownie, Anthony Bradney & Mandy Burton, English Legal System in Context（Oxford University Press, 2007），p.221 以下 .
4. Martin Partington, Introduction to the English Legal System 2011-2012（Oxford University Press, 2010）, p.217.
5. http://www.magrath.co.uk/dispute-resolution-articles-list/revision-of-part-36-of-the-civil-procedure-rules，（最後瀏覽日：2017/4/25）
6. http://www.lawplainandsimple.com/legal-guides/article/what-is-a-pre-action-protocol，（最後瀏覽日：2017/4/25）
7. Catherine Elliott & Frances Quinn, English

植根法律關係（稅法總論 第三冊）
黃茂榮 著作 定價 800 元
劃撥帳號：07929998 戶名：植根雜誌社有限公司 TEL:(02)2707-2848 FAX:(02)2708-4428
訂購未滿 請自付郵
植根法律書
JUDICIAL 司法 訂閱 辦法
本刊每 全年
如蒙 請郵政 帳 5005 帳
司法院

法律網
冊的最佳平台
稅法解釋與司法審查（稅法總論 第一冊 增訂三版）黃茂榮 著作 定價 800 元
稅法解釋與司法審查（稅法總論 第二冊 增訂第三版）黃茂榮 著作 定價 800 元
1000元者
贈 65 元
書城熱賣中
WEEKLY
周刊
周出刊
訂閱
幣400元
訂 閱
劃撥
號
4377
戶
周法周刊

（文接二版）

人證詞、專家報告，而審理日或舉行審理之期間，不超過 30 週（在 1999 年前為 80 週）。審理時間通常最長為一天[8]。

3、多軌（multi -track）

所有不屬於前二類之案件為多軌案件，只有高等法院能夠審理[9]。於分案後，法院對案件管理可加以指示，定下要採取步驟之時間表。較重大案件亦可定期開案件管理會議，或於審理前檢討或二者並行。法院應儘速定出審理日[10]。

五、設立研究修正該規則之機構

民事訴訟規則固然是英國民事訴訟規定的法典化，但與大陸法系意義上的法典不同，它具有開放性。即英國有關立法部門將根據司法實務需要，不斷及時對該規則加以修正、補充，而與大陸法系國家比較強調法典的穩定性不同。事實上英國近年已經在司法部下面設有〈民事訴訟規則委員會〉（Civil Procedure Rule Committee）之諮詢性公家機構，負責經常建議修正民事訴訟規則，且在網路上公布，徵求大眾意見（consultation）[11]。

六、民事上訴制度之變革

新民事訴訟規則 1999 年第 52 章採納鮑曼（Bawman）爵士對於英國民事上訴制度檢討報告之建議，對民事上訴制度加以重大變革。包括上訴採許可制，上訴人可向原審法院提出上訴，亦可向上訴審法院提出。惟不是所有上訴都可進入上訴法院，上訴人須有〈實在成功希望〉（a real prospect of success）或〈令法院不得不聆訊其上訴之其他充分理由〉（some other compelling reason why the appeal should be heard）〉（提出重要法律原則或實務問題），始被接受。若上訴許可聲請獲准，上訴法院可實施案件管理措施，以提高上訴程序之效率。上訴法院之角色限於復核（review）下級法院的裁判，但仍可酌情將上訴視為重審（rehearing）。民事訴訟規則 1999 年第 5211（1）條規定：上訴應該都只是復核（review）下級審之裁判，除非個案情況〈符合正義之要求〉（in the interest of justice），例如下級審法院的判決有錯誤，或嚴重程序失誤或違反常規（irregularity）而導致裁判不公，才需要重審（rehearing）。換言之，新民事訴訟規則改變過去制度，將事實審之重心由第二審移到第一審，以減輕第二審法院之負擔[12]。此外上訴法院法官除了該院的法官外，退休法官有時也可在一些案件審理，而且高等法院法官有時也被調來辦案。

七、強制執行制度之改善

該民事訴訟規則後來增補了數章全新的強制執行程序與配套措施之規定，以提升強制執行之效率，自 2004 年起實施。例如為了減少債務人規避強制執行的機會，強化銀行資訊披露義務，法院可命債務人之銀行提供債務人所有帳戶金額、收支等情況。亦可對債務人資產發出扣押命令，凡債務人所有財產，都作為債務的抵押，並禁止債務人處分[13]。

八、訴訟費用之改革

我國民事訴訟費用係按訴訟標的之數額或價額計算，但因價額不代表案件之複雜性、重要性與耗費之司法資源大小，且往往由於案件訴訟費用龐大，致嚇阻甚至剝奪了被害人尋求正義或救濟之路，而遺人「衙門八字開，有理無錢莫進來」之譏。反觀美國法制下，不問訴訟標的數額之大小，一律按同一標準同額收費[14]。而英國規則，則更複雜，採「敗訴人付費原則」（loser-pay rule）或「補償原則」（indemnity principle）。通常敗訴人須付勝訴人大部分費用（但勝訴人通常不能請求敗訴人付自己律師費全額，自己須負擔差額），若是法官素質好與判決可靠，似乎更加公平合理。實務上由於法律扶助與第三人支援（主要由工會與若干私人法律費用保險計畫），實質上減輕了此原則之應用結果。但一般期待是如原告提起法律訴訟而輸掉，則須負擔重大支出。此機制對提起訴訟產生了反誘因[15]。由於黑白分明案件不會進入法院，當事人對審判結果事先不能預測，致此原則有使當事人和解之誘因[16]。

該新規則施行以來，在減少訴訟數量、簡化訴訟程序、縮短訴訟週期、重新建構訴訟文化等方面都有明顯成就。有人認為英國民事司法改革最令人吃驚，也是最大的成就，是訴訟文化的轉變，即強調當事人間的合作。但也有人認為改革效果不如預期，訴訟費仍然有問題，可能使當事人訴諸 ADR 解決爭議，因它們遠較訴訟低廉。因此在 2008 年，司法界第二號資深法官（Master of the Rolls）請上訴法院法官 Jackson 對民事訴訟費用問題加以深入檢討，經小組研究結果所提報告稱為 Jackson Review，在 2010 年公布。主要建議包括下列各點：

1、訴訟費用應基於反映案件性質及複雜性之法律支出。

2、在成功報酬案件（conditional fee agreement）[17] 成功費用（success fee）與事後保險費不可請求返還。

3、人身傷害與其他民事侵權行為的損害賠償額應增加 10%。

4、介紹費（referral fees）應該廢除。

5、原告敗訴時 只要他們行為合理，只應對被告費用作小額的支出。

6、「速軌」的案件應該有固定的費用。

7、固定律師費與律師每小時計算之公費應每年加以檢討。

8、應准許律師締結成功報酬契約。

9、應加強訴訟前法律費用的保險[18]。

自 2013 年 4 月起上述傑克遜改革內容大部分付諸實施，對案件與費用管理將有新作法。這些變遷會使各造當事人對他方訴訟費之責任，自始較有可預測性，並有助於訴訟之規劃。按以前民事訴訟規則之指導目標，是使法院能公正處理案件，而現在尚須與以合比例費用處理案件之要求加以平衡。亦即規則大部規定之改變，係因新著重平衡正義需要與訴訟費用之正確管理而來。新規定引進費用管理（包括預算），但初期只適用於多軌之有限種類案件。

又英國司法部認為英國民事訴訟費太高，且「輸了不付律師費」（no-win no-fee）[19] 之附條件約定（CFAs）助長了此種情況。因原告提起人身傷害賠償請求時，風險歸原告律師與被告負擔，沒有財政風險。現其司法部正透過下列措施設法降低民事訴訟費用：

1、使勝訴人付成功費（success fee）。

2、人身傷害案件成功費限制為賠償額之 25%。

3、在民事訴訟引進基於賠償之約定（damage-based agreements, DBAs）。

4、在人身傷害案件，禁止介紹費與引誘因素（有些已規定在 2013 年施行之〈犯人之法律扶助、量刑與刑罰法（the Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012）〉第二部（Part 2）內[20]。

九、調解與便民之重視

1、法院推動調解計畫：所有民事法庭都對大眾提供替代訴訟的爭端解決機制（ADR）的資訊來源，越來越多法院實施各種各樣調解計畫，而呈現百花競艷之現象。

2、提供調解熱線服務：電話熱線服務協會（Telephone Helpline Association）自 2005 年開始，每週一至週五除電話外，當事人可透過網站尋求協助。網站上列出法院附設的一些計畫、當事人經常問的問題以及與訴訟費用相關資訊。這種結合網路與電話的線上爭端解決，擴大了當事人尋求爭端解決的途徑，也增加了實現正義的可能性[21]。很多民間團體或法院亦有類似措施。

十、法院數位化

另外與民事訴訟改革有關的是近年英國積極推動法庭科技化，尤其 2016 年大法官與司法部長共同宣布耗資一兆英鎊，供法院從事數位改革，為現代化法庭之計畫之一部。先驅計畫已在利物浦、利茲與京士頓等地皇家法院實施，許多先驅計畫在性犯罪實驗尤為成功。脆弱之被害人與證人不必再出庭提供證言，可事先紀錄交互訊問，審理時將交互訊問秀給陪審團，避免現場審理時再度受到創傷。如此，被害人陳述時較不感受壓力，證人亦較能回憶事件。此外欠繳違規罰款之人亦可在網路上認罪並支付罰金，如此可減少法院與相關行政機構文書作業與所需審理次數，並加速司法程序之進行。由於這些法庭程序之激烈變革之結果，已有許多治安法院因業務減少而陸續關掉[22]。

有人認為上述英國民事訴訟制度之改革是英國空前的改變（unprecedented change），其功過與努力在在可供吾人省思與借鏡。

（作者為美國紐約大學法理學博士、銘傳大學講座教授）

註釋

Legal System（Pearson Education Ltd., 2012）, p.557.

8. Cownie, Bradney & Burton, op. cit., p.207；Elliott & Quinn, op. cit., p.535.
9. 原本審理民事案件，第一審管轄有兩種主要法院，即郡法院與高等法院。非人身傷害賠償訴訟，賠償額超過一萬五千鎊者，可在高等法院提起訴訟。人身傷害訴訟請求額在五萬鎊以上之請求，訴訟只能在高等法院開始。
10. Richard Ward & Amanda Akhtar, Walker & Walker's English Legal System（Oxford,2011）, p.505；Elliott & Queen, op. cit., p.536.
11. 該委員會為依據民事訴訟法 (Civil Procedure Act 1997) 設置之單位，為上訴法院民事庭、高等法院、郡法院訂定法院規則。該民事訴訟規則訂定各方應遵守之實務與程序。例如在向上訴法院上訴方面，該委員會最近建議減輕上訴法院之壓力。擬議之作法是：1、增加向上訴法院上訴之許可門檻。2、取消聲請上訴許可及在程序中之其他聲請之自動言詞更新權，而以法院裁量決定是否舉行聽審來取代。3、簡化輔助性實務指引 (supporting practice direction)，使其對使用者更為方便，且限制呈送上訴法院文件之份量。參照 https://www.gov.uk/government/consultations/appeals-to-the-court-of-appeal-proposed-amendments-to-civil-procedure-rules-and-practice-direction，（最後瀏覽日：2017/4/25）
12. 齊樹潔主編，英國民事司法制度（廈門大學出版社，2011），p361 以下。
13. 同上註，p.380，386。
14. 關於美國訴訟費用之詳情，參照楊崇森著〈遨遊美國法〉第三冊（華藝學術出版社，2015）第 4 章〈美國民事訴訟制度之特色與對我國之啟示〉。
15. Jacob, Blankenburg, Kritzer, Provine & Sanders, Courts, Law & Politics in Comparative Perspective（Yale University Press,1995）, p.146.
16. Partington, op. cit., p.217.
17. 詳見註 19。
18. https://en.m.wikipedia.org/wiki/Review_of_Civil_Litigation_Costs,(最後瀏覽日：2017/4/25)
19. 在英國〈輸了不付律師費〉（no-win no-fee）之案件有二種：第一是附條件費用約定（contingent fee agreement，簡稱 CFAs），第二種是按賠償約定（damages-based agreements，簡稱 DBAs，有時稱為 contingency fee）。一般立場是如案件敗訴，不付律師費。如勝訴，付他通常律師費外，加上成功費（success fee）至通常公費 100％（CFAs），或所得賠償金額之一定比例。參照 https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-civil-justice-reform/2010-to-2015-government-policy-civil-justice-reform，（最後瀏覽日：2017/4/25）
20. http://www.bottonline.co.uk/articles/guide-to-jackson-reforms;https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/lj-jackson-cjreform-adr.pdf，（最後瀏覽日：2017/4/25）
21. 見註 12，p.210。
22. https://www.theguardian.com/law/2016/sep/15/courts-to-undergo-1bn-digital-reform-after-successful-pilots，（最後瀏覽日：2017/4/25）