

司改國是會議第三分組第一次會議

「法官、檢察官多元進用」

法務部司法官學院 提

106.02.22

壹、問題與爭點

一、 問題：司法信賴危機--人民不信賴法官、檢察官

蔡總統於競選期間之 2015 年 8 月 25 日所公布的司改政策中，具體指出：「我們要提升司法人員的素質與操守，檢討現行的進場和退場機制。在「進場機制」部份，社會用「恐龍」、「奶嘴」來形容司法人員，是來自於部份司法人員欠缺社會歷練及能力，做出了悖離社會正義和人民情感的判決。所以，必須檢討現行考試的進場機制，建立公正的遴選標準以及養成制度。」

【目前社會對司法官進用及養成制度的批評】：

1. 司法官年齡太輕，「奶嘴法官」「娃娃法官」負面標籤影響司法公信力
2. 司法官欠缺社會歷練，認事用法不符人民期待。
3. 司法官專業能力不足，無法因應層出不窮的專業案件。

二、 爭點：

1. 現在的司法官太年輕，105 年司法官考試及格者平均年齡為 25.6 歲，其中 21-25 歲者佔 69%，過於年輕及欠缺工作經驗，如何能讓人民有足夠的信賴？
2. 可以用限制應考年齡或具備一定工作經驗作為司法官考試的門檻嗎？
3. 目前司法院透過多元進用管道進用法官有解決問題嗎？
4. 有無必要仿英美法系國家，讓法官的來源是從資深律師或檢察官遴選，而不再從考試取才？
5. 法官、檢察官之職前及在職訓練應如何調整及強化？
6. 是否應改革司法官考試制度，改採法官、檢察官、律師考訓三合一制度？

貳、相關研究與數據

一、現況

我國司法官（法官、檢察官）之進用，現行制度主要是經由考選部所舉辦之司法官特考，於考試（筆試、口試）錄取後，進入法務部司法官學院接受 2 年之職前養成教育，成績及格者，依成績選填志願派任擔任法官、檢察官。

目前我國司法官特考錄取率不到 1%，堪稱全國最困難之考試，通過考試後仍須接受長達 2 年之職前訓練（包含在院課程及院檢實習），選任及養成過程競爭十分激烈，能通過成為司法官者，幾乎為法律系所畢業之佼佼者，但社會上仍多有質疑考試及格的司法官年齡過輕，社會經驗不足之聲音，甚至有恐龍法官、奶嘴法官之刻板印象。當通過全國最難考之考試及歷經 2 年職前訓練後選出的菁英司法官，竟是人民印象中之「奶嘴」及「恐龍」法官，我們必須反思現行司法官之考選及養成制度出了什麼問題？

二、問題分析：

立法院於 2011 年三讀通過「法官法」時，曾以現行法官及檢察官之考試錄取人員大多過於年輕、缺乏社會歷練與欠缺同理心，為改善此一情形為由，同時通過附帶決議，要求於法官法通過後 3 年，考試院應會同司法院及行政院共同研擬法官與檢察官之進用採 2 階段考試之可行性與相關配套措施¹。故有無工作經驗對司法官學員之訓練表現及對將來擔任檢審工作是否有重大影響等問題，既係全民所關注之議題，自應加以研究探討。

1. 司法官的年齡

圖表 1：100-104 年司法官考試錄取人員年齡統計表

	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年
21~25 歲	38(53.52%)	36(48.00%)	47(62.67%)	30(55.56%)	59(69.41%)
26~30 歲	28(39.44%)	27(36.00%)	20(26.67)	16(29.63%)	16(18.82%)
31~35 歲	4(5.63%)	6(8.00%)	6(8.00%)	6(11.11%)	6(7.06%)
36~40 歲	1(1.41%)	3(4.00%)	2(2.66%)	2(3.70%)	1(1.18%)
41 歲以上	0(0.00%)	3(4.00%)	0(0.00%)	0(0.00%)	3(3.53%)
總計	71	75	75	54	85

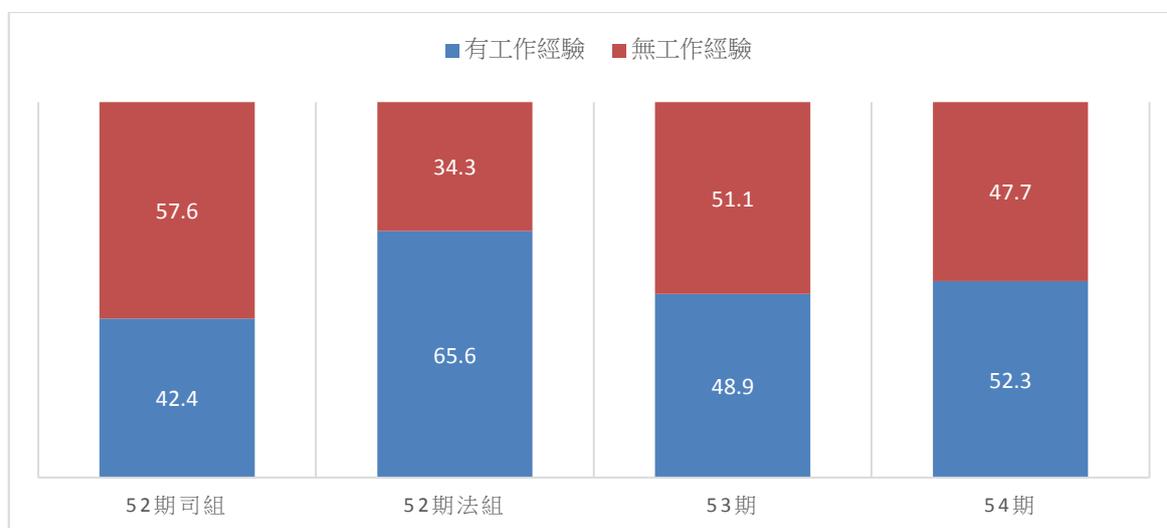
¹ 參立法院第 7 屆第 7 會期第 17 次會議議事錄，第 459-460 頁。

平均年齡	25.63	27.12	25.92	25.81	25.6
------	-------	-------	-------	-------	------

2. 司法官有無工作經驗與職前訓練表現的關係

司法官學院曾針對 102 年至 104 年間結訓之司法官班第 52 期、第 53 期及第 54 期進行統計，結業成績（除考試成績外，包含在院檢實習期間指導之現職法官、檢察官針對其實習工作表現之評分）之前 50% 學員，具工作經驗司法官學員所占比率，與未具工作經驗司法官學員所占比率差異不大，亦即，有無工作經驗對司法官學員之訓練表現並無明顯影響。

圖表 2：司法官學院統計 52 期至 54 期結訓成績前 50%，有無工作經驗者之比例



102-104 年司法官學員有工作經驗、無工作經驗者所佔平均比例接近，差異有限。

從上開統計發現，結訓成績之前 50% 之學員，有工作經驗與沒工作經驗者大致各半，顯見有無工作經驗在此部分並沒有必然之關係。又觀察過去曾經出現風紀問題之少數司法官，大多為資深已有較豐富社會歷練之司法官，年輕新派任不久的司法官反倒較少出現風紀問題。因此「年紀」及工作經驗是否與工作表現有相當之關連？似非必然。

再依司法官學院調查最近 4 期司法官學員背景，其通過律師考試者，司法官第 53 期 90 位學員中有 69 人佔 77%、第 54 期 87 位學員中有 70 人佔 80%、第 55 期 69 位學員中有 66 人佔 96%，第 56 期 56 位學員中有 51 人佔 93%。目前司法官學院司法官班學員的結構包括一般組及工作經驗組，且已通過律師考試者逐年上升至超過九成。可見目前在學院受訓的司法官學員並非如外界所說，完全沒有社會歷練。

3. 立法院的態度及考試院曾經嘗試的改革

針對司法官選任及養成教育之議題，過去多年來各界均多所討論，考試院也曾研擬「高等考試法官、檢察官、律師三合一考試條例草案」於 2004 年送立法院審議，惜各界並無共識，未能完成立法。2011 年 6 月法官法立法通過時，當時立法院認為現行法官及檢察官錄取人員多缺乏社會歷練與工作經驗，要求應增加工作經驗及相關配套措施，故同時通過三項附帶決議，其中第一項提到：法官及檢察官進用應採二階段進行，第二階段應考資格應具有 3 年以上工作經驗；第二項提到：法官法施行屆滿 10 年起，依考試進用法官佔當年度需用法官總人數之比例，應降至百分之 20 以下²。考選部曾在二年前研議改變司法官應考資格，除原有的司法官應考資格外，擬增加「工作經驗組」，規定需有律師證書或公務人員法制及司法考試及格者，再加上工作經驗才能報考。但此一提案最終因無法獲相關機關之支持而未通過。

4. 司法院多元進用法官的現況

司法院依據上述立法院決議，自 2012 年起也逐步遞減考試進用員額（2012 年/81 人，2013 年/64 人，2014 年/50 人，2015 年/38 人，2016 年/37 人）³，擴大法官多元進用的管道。惟依此統計，從考試分發進用者仍佔總進用人數的 69.05%，可見迄至目前為止，仍以考試管道為主要取才來源。

一方面律師申請轉任法官者之素質不如預期，實際上獲准轉任的律師仍寥寥無幾（2012 年/13 人，2013 年/8 人，2014 年/5 人，2015 年/3 人，2016 年/10 人）⁴，再則學術界迄今無人轉任，而檢察官轉任者近 10 年每年平均亦均未超過 20 人，獲准轉任比率僅在 50%-60%之間⁵。司法院亦不諱言認為，其多元進用之管道如只能吸引在原職場發展不佳的人申請轉任，司法將未蒙其利而先受其害，故仍採「寧缺毋濫」原則⁶，顯見司法院仍較依賴考試取才的管道。

² 同前註。

³ 蔡新毅，《法官多元進用現況及其未來改進芻議》，刊於國家菁英季刊，No.47，第 12 卷第 3 期，116 頁，2016 年 9 月。

⁴ 同註 2

⁵ 賴浩敏，《法官多元進用制度之近況》，刊於人事月刊，第 350 期，7-8 頁，2014.10.6

⁶ 同前註，第 10 頁。

表二 法官法施行後各年度分發法官來源統計表

進用年度	考試分發	多元進用分發				分發進用 總人數
		檢察官轉任	律師轉任	法官再任	小計	
101	81	21	13	1	35	116
102	64	15	8	0	23	87
103	50	14	5	1	20	70
104	38	15	3	0	18	56
105	37	15	10 (含公設 辯護人轉任 2名)	0	25	62

270

391

資料來源：司法院人事處彙整。

三、 各國法官、檢察官進用制度之比較

各國對於司法官進用方式均有不同，詳見圖表 3。

從圖表 3 所列各國司法官進用養成制度比較表可發現，歐陸法系國家因採成文法，重視司法官之法條適用及演繹能力，多以考試之方式進用；英大法系國家採判例法，法官具有造法功能，多由經驗豐富之律師中選任；而鄰近之日本、韓國與我國類似，原屬歐陸法系，後逐漸引進部分英大法制度，現屬歐陸與英美混合的法體系，法官、檢察官之進用養成也陸續發展出自己的改革走向。

圖表 3：各國對於司法官進用方式比較表

法系	歐陸法系					英美法系		歐陸與英美混合	
國家	法國	義大利	西班牙	葡萄牙	德國	美國	英國	日本	韓國
進用方式	國家考試	國家考試	國家考試	國家考試	國家考試	選舉/任命	選任	國家考試	國家考試
考試(選任)方式	司法官考試	司法官考試	司法官考試	司法官考試	二階段之完全法律人考試	無司法官考試。 助理檢察官從具律師資格者選任。 法官從資深律師中選任。	無司法官考試。 法官、檢察官均由律師中選任。	三合一考試(法官、檢察官、律師合考)	新制律師考試(檢察官從具律師資格者選任。法官從擔任律、檢察官5年以上者選任。)
職前訓練	有	有	有	有	有	無	無	有	有
訓練單位	國家司法官學院	義大利司法學院	法官：司法學校 檢察官：法律研究中心	司法研究中心	於各邦院、檢察署、行政機關中進行	無	無	司法研習所	司法研修院

法系	歐陸法系					英美式法系		歐陸與英美混合	
國家	法國	義大利	西班牙	葡萄牙	德國	美國	英國	日本	韓國
訓練方式	司法官合訓	司法官合訓	法官檢察官分訓	司法官合訓	所有法律工作者在接受第二次國家考試前須通過2年訓練	(因大多由經驗豐富之律師選任，無職前訓練)	(因大多由經驗豐富之律師選任，無職前訓練)	法官、檢察官、律師合訓	通過律師考試者接受6個月實習者取得律師執照。
職前訓練單位所屬	司法部下	憲法保障獨立機構	司法學校：司法總委員會 法律研究中心：司法部下	司法部	各邦政府	無	無	最高裁判所下	韓國大法院下

四、1999 年全國司改會議曾就此議題討論並決議：

1999 年全國司法改革會議中，針對法官、檢察官之進用方式，曾通過採「法官、檢察官、律師三合一考選制度」之決議。然而，針對合考後之訓練方式，究竟採「合考合訓」、「合考分訓」或是「合考合訓，取得資格後，由其所屬機關負責在職訓練」，於該次會議未獲共識。

參、可能之改革方向

因法官、檢察官之工作性質差異，社會對於法官檢察官之期待亦有不同，進用方式之改革亦應有所不同，檢察官之主要問題不在年齡、社會經驗，而是需要更多方領域之專業人士加入團隊，增加檢察官之承辦特定專業領域犯罪之能力，因此檢察官之多元進用改革方向，應係「使檢察官來源更為多元，充實檢察團隊之辦案能量」。反之，外界對法官之主要批評在於擺脫奶嘴、恐龍法官之刻板印象，因而法官之多元進用改革目的，則係「使法官更成熟及更具社會經驗，得以在個案中獨力做出更正確且符合人民期待之判斷」

基於以上目標，爰嘗試提出可能改革方向如下：

- 一、修正司法官考試門檻—限制應考年齡及工作經驗門檻
- 二、法官、檢察官、律師考訓三合一—完全法律人的概念
- 三、多元進用管道的鬆綁及強化
- 四、廢除司法官特考，保留律師資格考試，檢察官或法官均由現職律師選任
- 五、候補檢察官、法官養成訓練方式的調整

肆、改革方案之評估：

- 一、不可行之方案：法官、檢察官合考分訓、分考分訓

本學院認為如主張法官、檢察官合考分訓或分考分訓是不可行之方案。

觀諸圖表 3 各國之法官、檢察官考訓制度（英美法系因法官造法之使命，與我國制度相差過遠姑且不論）歐陸及鄰近的日本、韓國，無論採用何種考試制度，幾乎均以合訓之方式進行職前訓練，理由在於司法官之養成，應培養其廣大寬闊之視野，學習由不同角度看待案件，才能做出客觀公平之裁判，

因此合訓有助於培養不同工作角色之相互瞭解，對於法官社會經驗、判斷事理能力之增加大有助益，採分訓制度只會讓法官、檢察官對於彼此的工作互不瞭解，更為本位及狹隘，對於上述欲達成之改革方向並無助益。

二、其他改革方案之評估：

方案 1：修正司法官考試門檻-限制應考年齡及工作經驗門檻

1. 方案說明：考選部為解決司法官年齡過輕，缺乏社會經歷之問題，曾提議在司法特考之報考條件設年齡及工作經驗作為門檻，希望藉此使考試進用之司法官是具備一定年齡及工作經驗之法律人。
2. 優點：確保考試進用之司法官均為已達一定年齡或具一定工作經驗者，確可有效提升初派司法官之平均年齡。
3. 缺點：司法官特考競爭激烈，若非全心準備國考者鮮少得以考取，現實面兼顧準備國家考試及工作確有困難，若僅係兼職工作量不大之工作取得資歷，如何審查其工作經歷之真實性。再者優秀且認真工作之法律人才先進入律師職場，因工作繁忙恐無時間再全心準備司法考試，亦有司法界流失人才之弊。

方案 2：法官、檢察官、律師三合一考訓（德國完全法律人制度及日本三合一考訓）

1. 方案說明：三合一考訓係法官、檢察官及律師合考合訓，目前先進國家中採三合一合考合訓之國家有日本、韓國（韓國自 2017 年起三合一考試已廢除），另德國之特色在於將考試分為二階段，所有要在德國擔任法律工作之人（包含法制人員等等），均需在通過第一次國家考試後接受 2 年之實習後再報考第二階段之考試。日本的特色在於三合一考訓後，依照結訓成績選擇擔任法官、檢察官或律師。
2. 優點：審、檢、辯合考合訓最大之優點，在於統一提升國家整體法曹之素質，相較於我國現行律師訓練制度，將會大幅提升律師之職前訓練質量，且讓律師更具有準司法機關之性格。
3. 缺點：三合一考訓屬成本昂貴之改革方案，以我國目前律師每年錄取 800、900 人，若採三合一合訓，需要國家支付龐大人力、物力及經費來容訓，以目前司法官學院最大容訓量僅約 200 人，如擴增學員至上千人，不但學院容額無法納訓，且日後安排法院及檢察署實習也有高度困難；況且目前受訓中

的司法官學員均領有每月 4 萬 3 千餘元的生活津貼，如律師合訓亦由政府支給津貼恐會引起爭議，這也是 1999 年全國司改會議決議採三合一考選制度後，至今仍無法推行的原因。

方案 3：廢除司法官特考，保留律師資格考試，檢察官或法官均由現職律師選任(英美國家)，或直接由法學院畢業生選任(荷蘭及北歐國家)。

1. 方案說明：外國立法例上亦有如英美僅有律師考試，或是荷蘭及北歐國家，由法律研究所畢業生畢業後直接應徵進入法院、檢察署工作，從實習法官、檢察官做起，經過長時間之工作觀察再選任適任者升任法官、檢察官之制度。
2. 優點：透過長時間之實務實習觀察，確可選任出適合擔任法官、檢察官工作之人。
3. 缺點：採用此制度之國家，其法學教育制度與我國有很大不同，美國是學士後法律系，北歐國家的法學教育是 3 年學士課程加上 2 年碩士學位課程，畢業後即取得碩士學位，我國若欲採用此方案勢必搭配法學教育之改革，若大學法律系停止招生，影響廣大教師之工作權，波及層面更廣，改革難度高，推動困難。

方案 4：多元進用管道的鬆綁與強化—法官大比例（或是全面）由具工作經驗之檢察官、律師轉任（取韓國改革後現制精神），增設檢察事務官轉任檢察官之管道

1. 方案說明：現行法官、檢察官除考試進用外，本已有法官、檢察官互相轉任及律師、學者轉任之管道，且依照 2011 年 6 月法官法通過時，立法院之附帶決議「法官法實施屆滿 10 年起，依考試進用法官占當年度需用法官總人數之比例，應降至百分之 20 以下」，因此，此方案是在現有制度下，透過「強化資深優秀律師轉任法官的誘因」、「提高檢察官轉任法官之比例」、「提高學者轉任第三審法官、檢察官之誘因」、「建立遴選檢察事務官轉任檢察官之制度」之措施，達到改革效果。司法院必須更快速達成考試進用之比例要降到 20% 以下的目標。
2. 優點：借由多元進用管道之鬆綁及強化，使法官大部分（甚至全部）透過具經驗之檢察官、律師轉任，參考韓國目前改革方案（通過韓國新制律師考試及 6 個月實習，僅可取得律師執照，具律師及檢察官 5 年工作經驗者，始得申請轉任法官），如此一來可以直接解決法官年齡過輕、工作經驗不足之

問題。而檢察官部分透過修法增加檢察事務官轉任檢察官之管道，因檢察事務官本是各領域專業人士考選出來，多有法律以外之專業背景，屬檢察官偵辦特定專業領域犯罪之主要助手，增加檢察事務官之轉任管道將使檢察官來源更為多元，充實檢察團隊之辦案能量。又此方案僅係在現有制度下改革配套措施，依照 2011 年 6 月立法院之附帶決議方向辦理，改革幅度相對較小，成功率較高。

3. 缺點：轉任管道目前雖已存在，但困難在於大部分在律師職場表現優秀之律師轉任法官誘因不高，學者至今仍無人申請，致使 101 年至 105 年為止，考試分發者仍占法官總進用人數 69.05%。另如參考韓國改革方案，採新制律師考試，如律師錄取人數不減，則與前述三合一考訓所面臨的困難一樣，會難以推動。

三、候補檢察官、法官養成訓練方式的調整

目前在司法官學院接受養成教育的司法官學員，雖然過去有無工作經驗並不影響其在職前訓練期間之成績表現；且與我國司法官考選制度相近的歐陸及日、韓等國家，其選任之法官、檢察官年齡也偏輕，他們的國民大致上並未就司法官年齡問題質疑司法⁷。但目前我國一般人民對於無工作經驗的年輕司法官信賴度不足，卻是不爭的事實；另就現實狀況而言，再優秀的年輕司法官，還是會因為人生歷練的不足而影響其對社會經驗的理解及判斷，如何補足這段落差，正是目前民眾最關切的事。日本、韓國近幾年改革大學法學教育，設立法科大學院，無非也在加強法學院學生擔任司法官前的多元思考及能力，但日本的法科大學院制度實施至今，其成效並不如預期⁸，仍然無法改變以考試成績為導向的現實，故僅改變法學教育之內容似無法達成改革司法官養成教育的目標。

以我國司法官養成教育制度之現狀而言，二年之職前養成教育期間不算短，課程內容尚涵括一年的法院、檢察署實習及二個月的行政機關實習，課程多元且緊湊紮實，所缺的或許是更長時間的工作歷練及人生體會。雖然我國檢察官、法官均有候補制度，然候補檢察官、法官許

⁷ 2016 年 11 月 1-2 日在法務部司法官學院舉行的「司法改革新趨勢」國際研討會中，法國高等法院院長（前司法官學院院長）Xavier RONSIN 在演講中曾提及司法官年紀輕不是問題，能力才是重點，法國甚至限制司法官考試的年齡不得超過 31 歲，因為年紀太大來當司法官，反而很難改變既定的觀念與想法，不利於培訓。

⁸ 參見日本國學院大學法科大學院教授四宮啟，「日本司法制度改革之動向」，收錄於 2016「司法改革之新趨勢」國際研討會大會手冊，第 184 頁，法務部司法官學院印行，2016.11.1。

多時候業已獨當一面，民眾難以辨識候補與試署、實任司法官有何差別。如能落實我國法院組織法第 12 條第 5 項、34 條第 3 項、51 條第 3 項、66 條之 1 第 1、2、3 項之規定，讓候補檢察官或法官於候補前二年期間僅擔任類似助理檢察官或助理法官的角色，不要立刻獨立辦案，或許可以減少人民對「奶嘴」司法官的疑慮。

至於因此所造成的法官人力缺口問題，可從增加律師及檢察官轉任法官員額方式補充，尤其是已經候補及格或已試署的有經驗檢察官，應比初任的候補法官要更能勝任審判工作。檢察官人力補充部分，則可考慮修法讓資深績優的檢察事務官可以轉任檢察官，尤其具有法律專業以外的財經、電子資訊、營繕工程等專業檢察事務官如能轉任檢察官，更可提升目前檢察官所不足的其他專業能力。

伍、結論

綜合上述各界曾提出之改革方案，我們認為合考分訓、分考分訓，因會窄化法官、檢察官之視野，不利培養法官、檢察官從多元視野看待事情，對於現階段問題解決並無幫助，故認為並不適宜。另外方案 1 至方案 4 之改革方案，各有不同優缺點，有待各位委員充分討論並考量目前我國的現實條件後再作選擇。而在司法官考試或職前訓練制度尚未改革之前，先就前述候補檢察官、法官養成訓練方式予以調整落實，應是立即可做並漸進過渡的方式。