

建立參與、透明、親近的司法-加強公民法律教育

一、問題與爭點

與人民漸行漸遠的司法~

在一般人對「法律」的概念裡，「法律」應該是一種人類社會生活的規範，它規定在怎麼樣的情形下，什麼事可以做？什麼事不能做？它會保護守規範的人，懲罰或不利益不守規範的人。而法律透過司法制度來貫徹執行，司法制度則藉由法律的授權而具有強制力。

法律的本質是人民集體意志的體現，司法制度則被期待是正義的守護者，成為正義的最後防線。然而實際上，由於法學領域的發展，在「人權保障」與「維護訴訟權益」的目的下，推演出「比例原則」、「法律保留」、「罪刑法定」、「無罪推定」、「罪疑唯輕」、「交互詰問」等法律術語與概念，卻也同時製造出耗時數年的訴訟程序，以及層層堆砌、動輒數十萬字的判決書，讓參與其中的民眾宛如墜入重重迷霧，昏頭轉向，對司法產生恐懼，視訴訟為畏途。

加上部分司法判決遠離社會脈動、偏重法條解釋，和社會價值脫節，更讓民眾對司法失去信心。強烈的不信任、抱怨與懷疑，形成惡性循環，進一步導致民眾對於司法體系冷漠，排拒，對法治教育產生厭惡。

傳統法治教育在教材的編纂上，偏重背誦式、填鴨式、考試取向的教學內容，較少生活化、實用化的教材，學生常常是「考完即忘」，導致法治教育長期無法向下紮根。不然就是教材內容艱澀難懂，法界與教育界人士未事先進行充分的溝通，導致教學效果大打折扣。

此外，法治教育在學校體制中長期受到忽視，成為裝飾性的配角。未能建立有效且循序漸進的養成過程，致使錯失黃金學習階段。媒體角色部分，收視掛帥，喜好拍攝刑事案件為主軸的電視節目，卻充斥怪力亂神及不當的法律觀念，未切合實際現況，也使得觀眾對法律產生誤解。

由於國內未有統籌辦理法治教育的機關，因此散見在政府各部會的法治教育工作，囿於機關職掌與經費項目，僅限業管之法規予以辦理，被定位在「法律條文」教育，以「不要觸犯規定」為主要訴求，僅涵蓋違反行為、刑責等內容，淪為「犯罪防制宣導」，徒有法治教育之名，名實不符。

二、相關研究

林佳範(2002)以哈伯瑪斯的溝通行動理論為中心對法治教育與法律社會化理論之研究，對反省法治教育現況提出下列四點建議：¹

- (一)法治教育的規範意識目標：普遍化之後成規規範意識的形成。即從法治教育的角度而言，其目的即應在於提升受教者的規範意識能達到後成規意識，而有普遍化的人權保障倫理價值。
- (二)法律社會化並非僅是行為者的外部行為合乎規範秩序，而是在於內部的規範意識變遷的問題。法治教育的目標，並不在於透過法律強制力之威嚇，來制約學習的學生。我國的法治教育目標，往往減化成「犯罪防治」與希望學生養成「守法的習慣」，此不僅未能達成法律社會化之形成學習者的規範意識，更與近代法律理念之人權理念相違。
- (三)個人內部規範意識的變遷，無法以外部強制的方式來形成，亦非僅依個人的自我反省之解構與重構而成。法治教育的社會化過程，教師不能單方地講授，更需注意學習者的自我完成。而學習者的自我價值重構，亦非無端地從天而降，需要老師在語言溝通互動中啟發。
- (四)法治教育的社會化過程，本身即是主體生活世界的理性化過程。法治教育應從學習者的生活互動中，訓練說理開始。所謂「說理」，即是提出正當性主張，老師藉由點出學生說法的問題，促使學生進行自我的重構。

¹ 林佳範，法治教育與法律社會化之理論研究—以哈伯瑪斯的溝通行動為中心，行政院國家科學委員會專題研究計畫，2002年。

翁國彥(2003)研究指出，由於政府長期忽視法治教育的重要性，使我們的法律文化仍帶有禮治、順民的色彩；這樣的法律文化，也不斷影響著今日公共生活的運作，導致法治教育的實踐出現偏差。即使目前學校的教科書已大幅開放民間版本，卻仍片面著重於灌輸學生知法守法的順民意識、填鴨式法律知識的背誦，而刻意忽略法治基礎觀念的型塑、人權理念的蘊育。法治教育的目標，應在於培育學生獨立的思索能力，具備現代公民應有的政治知識、民主素養，尊重社會少數價值的氣度和習慣，進而認識到公民的基本權利與義務負擔²。

許育典(2006)針對校園中人權與法治教育的研究中指出，當前校園人權與法治教育辦理情形，法治教育就以某青少年吸毒為例，兩性教育就要爸爸做家事，人權教育經常以殘障人士的困難為題，反而忽略了權利或利益的衝突才是人權被彰顯的理由。人權教育或法治教育的內容絕非只是法治、法律等單向知識的傳授，而是在於培育國民具有獨立的思考能力與民主素養，進而具有尊重社會少數價值的氣度與習慣。因此人權與法治教育的目的就是讓學生瞭解基本人權，而法治教育則建立在這樣校園環境。其應達成目標如下：建立溫馨和諧的最佳互動模式，讓學生能快樂學習成長；建立相互關懷、尊重多元價值的校園文化；建立民主法治的普世價值，安全、適性發展的優質校園環境；建立開放的友善校園環境，營造和諧互助的學校氣氛³。

趙家光(2007)研究指出礙於學校法治教育實施的成效不彰，使得成人於踏入社會後普遍深感法律知識的不足。國人普遍法治觀念淡薄，對法律的認知相當有限。隨著終身學習時代的來臨，成人應可隨時透過學習活動，汲取法律知識，彌補學校法治教育的不足，是以，強化

² 翁國彥，由法律文化觀點檢討臺灣的法治教育，國立成功大學法律學研究所碩士論文，2003年。

³ 許育典，人權與法治教育作為友善校園的建構，行政院國家科學委員會專題研究計畫，2006年

學校法治教育的同時，成人法治教育的重要性也不容忽視⁴。

江玉林(2009)經由蒐集、彙整「公民」、「公民與道德」科目課本刊載的圖像，比較反思當時指導中小學教育的國家體系，究竟曾經想要引介、形塑何種特定的公民意識、國民意識乃至於法律意識。藉由突破習慣上對於「法律是什麼？」提問的想像空間，轉而能夠以法律與社會互動、法律機制規訓化國民的角度，來反思法律的作用，從而進一步思考臺灣法律秩序未來可能的開展走向⁵。

羅婷(2014)研究指出近幾年來社會漸趨自由開放，公民法治教育的目標也應與時俱進，例如從培養守法行為到重視民主法治精神、從重視社會科學知識轉變為培養未來公民資質等。有研究建議，未來推動法治教育應衡量現實教學時數，適當縮編法治教育內涵、考量將國際人權公約價值理念或核心內容納入教材綱要，檢視考試制度是否符合課綱設計理念；讓教師參與研習進修，增進自身法治素養與法學知識，合作共同研發教案，嘗試多元的教學方法實施法治教育，鼓勵學生發展公民行動方案等，均值得參考⁶。

三、可能改革方向

法治教育的核心概念不應僅是政令宣導，或法條教育。法治教育的核心價值是如何培養一位具有理性、民主、能夠獨立思考和尊重他人的公民。公民法治教育也應該達到讓人民看見司法、讓司法聽見民意；讓法律的專業與國民的法感情找到交集；讓法律不再被視為遙不可及的專業目標。

刑事司法是維持社會秩序的最低道德標準，民眾對刑事司法體系

⁴ 趙家光，成人法治教育指標內涵建構之研究，國立高雄師範大學成人教育研究所博士論文，2007年。

⁵ 江玉林，建置臺灣法實證研究資料庫第二期實施計畫——臺灣戰後中小學法治教育的影像反思，行政院國家科學委員會專題研究計畫，2009年。

⁶ 羅婷，解嚴後新世代法治教育：二十年來我國高中法治教育內涵與演變，(1995-2014)，國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系碩士論文，2014年。

的要求自然要比其他體系來得高，倘若民眾對刑事司法體系的公正、公平運作存疑，則勢必會降低民眾對於刑事法規範的信賴度與遵守法治的意願。因此每當發生社會矚目重大案件，如何透過淺顯易懂的說明讓民眾理解取代誤解。

社會大眾在學校教育中並未了解司法如何運作，因此在看到許多法院裁判的時候，無法理解為何會做出這樣的決定。法律並不是專屬於律師、檢察官及法官的工具，讓全民都有一定的法律知識，對於司法改革才有正向的助益。因此從班級、校園、社區，乃至社會，法治教育應該由最基礎的單元做起，從學校的班級規範治理開始，培養學生們的理性參與、思考審視、辯論共識的能力，將審議民主的精神扎根其中，讓民主法治的元素落實在每一個教育的環節中。

法治教育有其一貫性，可採用漸進式、案例取向，避免流於教條式、記憶取向、東拼西湊、斷章取義的教學。提升法律基礎教育普及程度，讓民眾體認法律的目的是在於保護而非興訟，守法不僅是手段也是目的。未來公民需要的不是「記憶」而是「思考」、不是「法條」而是「觀念」、不是「說教」而是「討論」，而法治教育的目標，是培養能承擔責任的理想公民。

具體來說，法治教育的目的應是讓學生思索抽象的問題，培養「說理」能力，認識到法律的本質是什麼？為何要有法律？沒有法律的社會是怎麼樣子？什麼東西適合納入為法律的內容？法律多如牛毛好不好？為什麼要守法？法律內容都公平合理嗎？另外納入法律學上探討的某些議題，如「治亂世用重典」是否可行？「情理法」孰輕孰重？

再者，法治教育的執行面為何？如果能夠以介紹上位概念方式，則一位學生瞭解「財產權」後，竊盜、搶奪、詐欺等當然是不可以，就無庸一個個罪名逐一詳細介紹。又如果瞭解「人格權」、「生命權」、「身體權」，則殺人、傷害自然不可行。因此，一個重要的觀念如能

經過討論、思索而成為學生心中的信念，這樣的探討應該是遠比不斷記憶犯什麼罪關多久來得有意義。

四、可能改革方案

(一)加強公民法治教育的第一步，應該是確立法治教育的核心價值與目標為何：

1. 法治教育應以培養健全公民為目標

法治教育的範圍包羅萬象，但總括來說，其包含以日常生活法律常識為主的部分，以及以法律所據以為基礎的價值為主的部分。一個國家的國民教育體系，應當接受何種內容的法治教育，應由各專業的人士，包括法律界、教育界、學術界等，依據國家社會發展及個人發展的需要進行有系統的規劃，而不是隨性的由具有法律專業的人士主導。

2. 法治教育應以建立成熟的民主社會為目標

過去的觀念認為，公民教育是在教導傳統的道德，如忠孝仁愛信義和平，青年守則。漸漸社會開放了，教育的內容跟不上社會開放的腳步。所以一些更上位的民主法治的觀念，傳授的觀念應該要跟社會的進步能同步接軌。教學內容跟教學技巧，或討論程度的深淺，都需要再做更多的提升。

(二)而強化法治教育的途徑則可從「學校教育」與「社會教育」兩方面進行：

1. 學校教育

(1)在中小學階段的法治教育，自然應當以培養健全公民的法律知識為主，這正是為學生成為社會公民作準備。如此的知識應當偏重法律所據以為基礎的價值，例如人權、正義、理性互動等。過分強調法律常識的法治教育，充其量使人們得到在社會中自保的工具，對於培養民主法治社會的公民的助益恐怕有限。

(2)法治教育應由法律專業人員提供適當正確的素材，而由教育工作

者對學生施教。過去典型的法治教育方式是，學校邀請法官、檢察官或律師到學校演講。但法官律師們對教育環境陌生，演講機會有限，此種法治教育常如同蜻蜓點水般的效果，不易使法治教育確實做好。教育工作者或許也認為自己不可能學到法律的精髓以傳授給學生，當然就以邀請法官、檢察官或律師到校演講為上策。就美國而言，許多法治教育都是由當地律師公會支持推動，他們的作法為在律師公會之下，成立一個法治教育的單位，邀請這些老師運用他們的專業，共同來推廣法治教育。另外以美國公民教育中心所進行之法治教育，亦是由律師、法官、教育工作者等各種專業人員，整合出適當的教材，再由教育工作者將此等教材使用在學校。如此方能發展出有系統的師資、教材、教法，使法治教育成為日常教育的一項。

(3)法治教育應同時提供學生身體力行的活動，藉由師長帶領學生討論的過程，使學生更能領會這些民主法治社會中的基本價值。不管是小的團體、大的團體或組織，只有經過不斷的理性討論，才能得出解決問題的更好方案跟內容。「討論」是民主法治教育裡面關鍵的部分，也是民主社會進步的關鍵動力。民主法治的核心觀念並不會很艱難高深，重點在於老師如何用高明的教學技巧讓學生的學習能夠更深刻，使這些抽象觀念更容易內化到學生的價值觀。

(4)學校法治教育教材、教法及師資三方精進

學生在學期間是學習的黃金階段，對於強化學校法治教育可以嘗試從以下三方面設定目標並逐步達成：

a、教材方面：素材上宜多作「法治」理念的思辨、減少犯罪預防之宣導；在方式上多思考、少記憶；多圖像（立體媒體或漫畫），少文字敘述。

b、教法方面：多用活動操作（如學生法庭）、實地參訪（法院

參觀)、情境模擬(看電影學法律)等方式呈現,但更重要的要妥為規劃執行的細節並時時檢討改進。

c、師資方面：法治教育的師資，應該要以對法律較為熟悉者擔任為適當，傳統作法都是將既有教育工作者授予法律知能培訓，但其深度、廣度均不易有大幅提昇。未來可考慮招募大學法律系畢業生針對校園法律環境的建構及教育活動實施的技能加以訓練後，分發擔任第一線法治教育的工作，除了可以啟發學生從事「法」的思考外，對於學校行政組織法治化更有莫大幫助。

2. 社會教育

而在學校教育體制之外，則應思索如何整合相關單位資源，建立系統性之社會教育以為補充：

(1) 結合民間團體力量

法治教育是一個持續發展的過程，需要政府與全民的參與。惟政府資源有限，且經常受限於業務職掌與權限，而難有系統性，全面化的教育視角。而另一方面民間力量無窮，運作較為自由，因此法治教育的推動，不但要靠政府、學校，更要靠公民社會的團體組織。民間團體有別於政府公部門，不以營利為目的，既是 NGO 亦是 NPO，在工作推動能較靈活且易於讓民眾接受。此外在具體推動作法上則可著重教育措施的可行性（如看電影學法律、參觀法院、種子教師培訓），以免浪費資源，另一方面重視思考性問題（如制定教材評量標準及建議內容）。因此政府應可結合民間資源如律師公會、法扶基金會、民間公民與法治教育基金會等團體的力量，搭配不同方式如社區宣講、教材、教師研習等做起，重新探討思量法治教育之軸心與進行方式，方能真正落實。

(2) 建置整合式服務平台

政府各部會受限於業務職掌，對法治教育的具體內涵始終欠缺一

系統性的規劃教材及課程，執行上較無法面面俱到。目前各部會辦理法治教育的現況，例如法規、反毒、反賄選、反詐騙、防酒駕宣導、法規資料庫競賽、法律叢書導讀、法條教育、法律大會考等，仍屬散見式的執行方法，欠缺全面性的法治教育思維。

推動法治教育應加強部會協調，避免淪為多頭馬車，且應重視不同對象之個別差異。隨著網路使用的日漸普及，現今大多數民眾的資訊管道多來自於網路，建置整合式的法治教育服務 e 化平台有其必要。除以生動且互動性的網頁設計吸引使用者的注意外，也可將各部會推動法治教育的政策作為，整合成單一窗口式的平台，提供生活法律、文獻教材、即時諮詢或政策宣導的多功能服務，使民眾皆能藉由行動網路、雲端等途徑輕易查知最新法治教育的進度，隨時感受法治教育的便利及實用性，也有利於法治教育的紮根與普及。

（3）媒體的社會責任

監督政府的第四權「媒體」，也應肩負落實全民法治教育的重任，對於社會案件多以正向探討、分析取代聳動式、擠牙膏式的報導，讓全民在生活中認知具體案例適用法律的模式。此外，例如增設教育性的平台，讓民眾從生活中就可以接觸法律知識；或是多在電視節目、主流媒體上，讓民眾可以常常接觸到由主管機關主導製作的法治節目；針對不同學習階段或各級學校，設有專門教授法律知識的師資，在不同年紀教導不同程度的法學知識。

五、結語

「合抱之木，生於毫末，九層之台，起於累土，千里之行，始於足下。」，任何事都必須從基礎做起，切勿好高騖遠，猶如千萬里路的長途跋涉，是由一步一步開始走完的。實踐力行的方法切勿急躁，要有長久的耐心、矢志不移的精神與堅持不懈的努力，方見其功。

司法改革非一朝一夕之事，既然社會上對司法的不信賴聲量愈來愈強，顯示至少可以著手做出讓民眾有感的改變。提升全民法治教育

司法改革國是會議分組會議第 4 組第 2 次會議，資料編號：4-2-討 2（法務部意見）

的工作任重而道遠，儘管是一條漫漫長路，秉持「服務利他」的信念，以服務群眾，成就他人為手段，跨越「小我」的藩籬，建立以「大我」、「利他」的思維方式，進而事事圓融，處處無礙，則「溫暖而具有人性的司法制度」指日可待。

「正義不僅應實現，而且要以人們看得見的方式實現。」，恰好可以成為臺灣司法願景的寫照。