

分組二：建立全民信賴、公正專業的司法

議題二、司法政策歸屬（雙元司法行政系統的變革）

子題二：司法行政一元化

法務部提 2017.04.06

## 壹、現況說明

我國的五權憲法架構下，與其他西方法治國權力分立的國家不太一樣，法院系統之上另設司法院，作為國家五權分立中司法權的最高機關（見憲法第 77 條）。但目前司法院的功能為行使司法行政權，而非法院任務核心的審判工作。司法院的司法行政權最主要確立於民國 68 年審檢分隸後，並經由大法官釋字第 175 號解釋取得法律案提案權。但關於司法院與法務部行政業務之配置與畫分，則是透過審檢分隸推動時，依國民黨中常會決議意旨，確立包括審、檢的司法行政監督、法律主管機關(提案權)等 15 項審檢分隸原則<sup>1</sup>，再由行政、司法兩院相關主管及熟習司法實務人員共 17 人所成立的專案小組，依該 15 項原則執行審檢分隸作業。其中第 15 項原則即為「制定或修正與審檢分隸有關之法律並明定其主管機關」，行政院與司法院即根據該項原則，就「司法院得向立法院提出法律案範圍」會商，分配各項與司法運作有關之法律案的提案權(結論內容參看附件一文件)，司法行政雙頭馬車儼然成形，從此，司法院與法務部均為中華民國之司法行政機關。回顧歷史，竟然是由一紙政黨的中常會決議，決定了目前國家機關權限分配運作，確實與法治國原理有違。

## 貳、問題與爭點

<sup>1</sup> 15 項原則內容為：一、設置審判事務之司法行政主關機關以加強司法行政監督；二、檢察行政歸司法行政部、檢察業務配置法院；三、審檢人員互調法制化；四、維持司法官考訓合併原則；五、公正、提存及法人登記等非訟事件仍由法院掌理；六、公設辯護業務改隸司法院；七、少年法庭觀護人及相關業務改隸司法院；八、院檢分別設置法警；九、更生保護事業仍歸司法行政部指揮監督；十、監所雖隸屬司法行政部、法院院長仍有權指揮監督；十一、確立民刑事程序法之最高司法解釋機關為司法院；十二、訴訟輔導事項歸由司法行政部辦理；十三、律師登錄管理事項仍由司法行政部管理；十四、司法狀紙之印售劃歸司法院辦理；與十五、制定或修正與審檢分隸有關之法律並明定其主管機關。

司法院釋字第 530 號已明確指示司法院應該審判機關化。雖然有人認為司法院審判機關化後，不表示他的(司法)行政權就應該廢除，但從法理上、實務上均產生扞格與矛盾，以下說明：

#### 一、司法院既行使司法行政權，卻不必向立法院負責，權責不相符

司法院既行使司法行政權，卻可因司法獨立之保障，司法院長不用到立法院備詢，不用提出施政報告，權責並不相符。

#### (一)政策出現瑕疵，監察院糾正法務部而非司法院

因為刑事訴訟法法制不完備，已受有罪判刑確定的被告，竟能潛逃海外脫免法律制裁，立法院多次要求行政部門改進，法務部數年來多次提出改革羈押制度、被告到庭聆判義務草案，但司法院均不願配合提案，早期要求檢、警、調自行進行監控，不僅無法有效防逃，還引發侵害隱私權爭議。近期主張其他監控替代方案，研擬刑事訴訟法修法版本，但除內容仍無法有效防逃外，迄今均僅停留研議或公聽會階段，並未積極提出修法草案。特別是針對經判刑重罪被告，近 10 幾年來幾乎每年均有貪瀆或經濟犯罪要角如羅福助、王又曾、井天博等在判決確定前、後潛逃國外，這些大咖累積刑度超過 200 年，累積涉案金額超過 2 千億新臺幣(參見附件二)。104 年因臺南縣議會前議長吳健保詐欺、恐嚇罪於判決確定後逃亡一案，監察院以未及時啟動監控機制、積極執行防逃，對法務部、臺高檢署、基隆地檢署提出糾正案(監察院 104 年 10 月 14 日 104 司正 0008 號案)，卻不顧毫無法律依據之警、調監控只能在公共場所進行，無法有效防杜逃亡，法務部須面對監察院糾正，卻仍推不動可以有效防逃的羈押修法。

#### (二)司法院對主管法律，無法承擔對他行政機關適用疑義之解釋權責

又司法院為避免與釋憲機關之大法官，及法院適用法律，有自主解釋法律之職權相牴觸，對其他機關適用法律疑義，無法進行解釋，本質上並不能承擔如其他行政機關對主管法規進行釋示之權責。例如 103 年修正通過之提審法，即為司法院單獨擬具修法條文及立法理由，未經會銜他院獨力送立法院審議(見司法院 102 年 10 月 31 日院台廳刑一字第 1020028905 號函，立法院院總第

986 號 政府提案第 14789 號議案關係文書)，司法院之後尚舉辦全國分區座談會，以「使法官及相關行政機關人員瞭解修法目的及重點，俾得正確適用法律」。但嗣後法務部彙整所屬檢察機關及內政部警政署關於提審法修正後實務適用疑義，函請法案主管機關司法院釋疑時，司法院則以 104 年 2 月 3 日院台廳刑一字第 1040003549 號函回覆：「因政府機關各有法定職掌，彼此間不能越權，本院為司法行政機關，除大法官依照法律規定程序，解釋憲法與統一解釋法律及命令外，並無釋示具體法律問題之權責，本院礙難表示意見」，司法院不對其主管法案釋示，令其他機關無所適從。

### (三) 司法院與立法院間，無法進行行政、立法兩權間就法律案的覆議制度

另一方面，我國現行憲政制度設計，行政權與立法權間之權力平衡機制，尚有覆議制度(憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款)、不信任投票制度(憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款)；前者為行政院對立法院通過的法律案、預算案、條約案，如不同意認窒礙難行，可發動立法院進行覆議翻案；後者則是立法院具有對行政首長即行政院長進行不信任投票權力，逼迫行政院長辭職下台，行政院長則同時可呈請總統解散立法院，兩者屬於立法權與行政權間的互動制衡機制，司法院與立法院間卻無此權能，兩院間欠缺立法權與行政權互動必要機制，似不符憲政體制。

## 二、司法院如審判機關化後，又兼有司法行政權，成為獨攬審判與行政之機關，違反權力分立

在過去黨國司法的經驗與基礎上，現行司法行政權之規範與設計，是否符合權力分立之憲政理念，應為首要釐清的議題。司法行政的本質即行政權<sup>2</sup>，在其他國家均由內閣或行政權之下的司法部或法務省來主掌司法行政。法院系統本身或有部分行政權，例如美國各級法院的規則制定權、日本最高裁判所的規則制定權(日本

<sup>2</sup> 參見張明偉著，淺論司法行政權之界線(二)，法務通訊第 2828 期，第 3 版，司法改革專欄。

憲法第 77 條)與法院行政(美國、日本制度說明分別參看附件三、四)。但一般法院行政多屬廳舍管理的總務、庶務及會計事務，規則制定權則主要是指與審判密切相關的事項，內容多屬細節性、技術性或補充之規定，如刑事訴訟規則、民事訴訟規則等。儘管如此，法院的規則制定權在美國還是有違憲爭議(參看上開附件四)，更何況美國法院的法官多具有選舉產生的民主正當性，我國的司法院實難與之相提並論。至於涉及司法政策，諸如各類法律案、司法改革方案等，多由行政部門(內閣)提出，並交由國會完成立法。如果法院系統行使審判權之外，又兼有行政權，包含與個案審判面向完全不同的司法政策，有球員兼裁判之嫌，自己提出法案、政策，又自己來裁判，甚至可能發生司法院自己主管的法律，司法院自己審理說與憲法意旨不符，例如司法院釋字第 737 號針對偵查中受羈押被告之資訊接觸權，釋憲對象條文即為司法院主政的刑事訴訟法第 31 條，司法院大法官審理該解釋案時，尚邀請司法院(刑事廳)為關係機關進行說明，並不合理。

### 三、與法務部行使的法案提案權形成雙頭馬車，互相牽制

由於司法院也有法案提案權，法務部刑事政策屢屢受制於司法院的態度，院、部屢屢發生具體立法政策爭執，消耗政府內部效能。近期如重大食安事件，法人是否納入刑罰處罰對象、刑事沒收新制的立法走向，以及羈押防逃立法、洗錢防制法的修正等，院、部多有歧見、爭議，拖延立法進度，影響追訴效能，甚至國際評比。再以羈押防逃立法爭議為例，從前高雄縣議長朱安雄棄保外逃，本部即曾函司法院相關修法建議草案，10 多年來，持續仍有諸如王又曾、羅福助、何智輝、井天博等等要犯外逃案例發生，迄今尚遲遲無法完成有效防逃的立法，致影響人民對司法的信賴。

### 四、行政資源重複、錯置又浪費

目前由於司法院、法務部均掌有司法行政權，且同時有形成司法

政策(法律提案權)之權限，院、部均必須設置單位、人力處理相關事務。如法務部檢察司配置人力處理等刑事法相關業務，包括刑法、刑事訴訟法，並備立法院質詢、監督，另還有監察院之督察；司法院同樣事務亦有刑事廳需大量人力配置；法務部法律事務司設置人力處理行政法、民事法(主要為實體法)業務，司法院也設置有民事廳、行政訴訟及懲戒聽人力處理相類業務，但多數並非加乘效果，而是互相牽制。反而浪費行政資源。

### **五、為何考試院、監察院可以有法律提案權？司法院不可**

或有人質疑非屬行政部門之考試院、監察院也同樣就主管業務有提案權，為何司法院不能有提案權？惟查，考試院本質為行政權的一環，依照國父孫中山五權憲法學說，考試院所掌考試權，係從西方行政、立法、司法三權分立學說中之行政權再行派分出來獨立行使的治權之一，本質仍為行政權，是以憲法第 87 條亦明定考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。至於監察院，雖與司法院之法律案提案權一樣，憲法並無明文，也是透過大法官解釋取得(釋字第 3 號)，但依照大法官第 76 號解釋，監察院與立法院、國民大會(2005 年 6 月 7 日，國民大會通過立法院提出的憲法修正案，停止與國民大會相關條文的適用，定於中華民國憲法增修條文第 1 條第 2 項)相當於民主國家之國會，因此監察院本質上亦屬民主國家三權分立中立法權，其享有法律案之提案權並無法理上抵觸或違反權力分立之爭議。相反的，司法院如為審判機關，若仍保有提案權，即會產生上述集司法、行政權力之憲政爭議。是以司法院並無法與考試院、監察院相提並論法律案提案權。

### **參、問題解決方向：**

**法律提案權回歸一元化，並由法務部掌理，符合權力分立、權責相符**

理想上，回歸一般法治國家司法行政一元化之狀態，統合所有司

法行政於單一行政機關，方符合權力分立、權責相符。但司法行政權除了與法院審判密切相關的法院行政外，尚包括預算權、人事權、司法行政監督權及法案提案權等。就法院預算部分，憲法增修條文第5條第6項已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，較難改變；至於司法人事、司法行政監督則具有強烈司法內部自治精神，各國也不乏由獨立委員會行使，我國目前則由法官法明定相關主管及運作方式，尚無迫切改變必要。如上問題與爭點部分所述，目前最有法理上、實務運作上之爭議者，即為法律提案權部分的雙頭馬車現象，將法律提案權回歸一元化，並由法務部掌理，始能符合權力分立、權責相符，並避免實務運作上行政互相制肘、資源重複錯置的情況。

#### **肆、具體解決方案**

##### **方案 A. 與司法院審判機關化同步或先行推動法案提案權回歸法務部**

如上所述，司法院審判機關化後，更不適合再兼有司法行政權，在進行司法院審判機關化，必須同步甚至先行進行司法行政一元化，方有利於並加速司法院審判機關化：

##### **一、縮減司法院之業務廳，法案業務移撥法務部，以加速司法院審判機關化**

司法院享有規則制定權外，司法政策、法案提案權均回歸法務部。因進行司法院審判機關化，必須修正司法院組織法，應同時將目前司法院下之行政業務廳處如刑事廳、民事廳、少年及家事廳與行政訴訟及懲戒廳縮編合併為訴訟規則廳，司法行政廳因仍主管法官職務監督業務，不必合併，但法案業務移撥法務部，仍需進行縮編。

##### **二、司法相關法案主管機關均歸法務部，修法增設業務司**

司法院縮編業務、減少編制人員，部分員額移撥法務部，法務部應擴增一業務司，將法律事務司目前所掌民法及相關業務移撥出來，另承接司法院民事、少年及家事廳移撥相關法律案業

務，另成立民事司；法律事務司更名為公法司，除移出之民法相關業務外，原有業務加上承接司法行政廳、行政訴訟及懲戒廳移撥之法律案等業務；檢察司更名為刑事司，除原有業務外，另承接刑事廳移撥之法律案業務。法務部為名符其實之最高司法行政機關，由法務部部長負司法政策成敗責任，並經由行政院向立法院負責。

### **三、廢除法案兩院會銜制度，法務部得協商司法院調法官至法務部辦事**

司法院純粹審判機關化後，既無法案提案權，必須同步廢除法案兩院(行政院、司法院)會銜之實務運作模式，不過為使司法相關法案之研擬兼顧法院審判實務運作，有必要納入法官觀點，因此除了草案研擬過程，相關研修會議、公聽會必須邀請法院參與外，應可仿德國司法部(現更名為司法及消費者保護部)調用法官至法務部辦事，協助相關草案之研擬。相關人事細節有待司法院與法務部會商具體做法，並修訂人事法規。

### **方案 B. 分階段進行司法行政一元化，首先將刑事相關法案主管機關回歸法務部**

如司法院審判機關化推動緩慢，為免一步到位將法律提案權全面回歸法務部，變動過於劇烈，可採折衷緩和執行方案，先就目前法務部最為棘手的刑事政策部分進行移撥，將刑事訴訟法及相關刑事訴訟之法案提案權回歸法務部。提案方式仍維持兩院會銜，司法院相關業務廳亦暫無須縮編裁減，之後再逐步配合司法院審判機關化法制作業，移撥法律提案權。

附件一：行政院與司法院提案權協議

附件二：外逃要犯一覽表

附件三：日本最高法裁判所之規則制定權與司法行政

附件四：美國司法規則制定權的介紹





立法院秘書長

行政院 (函) 長書秘院 政 行 抄

保存	年限
機	號

送別送件

密

密

密

解附條件

公而後自功解密  
附件於出與自功解密

年 月

日自功解密

示 批

收受者 副本

受文者

司法院秘書長

法務部等部長元瀛

辦 擬

文 發

件 附 號 字 期 日

和 文

卷七十一號

中華民國七十三年一月廿六日發出

1691

說明：

主旨：函送「司法院得向立法院提出法律案之程序」之合商稿計一，請查照辦理。

一、檢附院七十二年九月六日七

院台參字第四八八九號發本院函。

二、檢送上項會商結論一份。

(吳云子書)

4

司法院得向立法院提出法律案範圍之會商結論

一、司法院得單獨提案者：

(一) 司法院組織法

(二) 行政法院組織法

(三) 公務員懲戒委員會組織法

(四) 最高法院設置分庭條例

(五) 司法院大法官會議法

(六) 民事訴訟法

(七) 民事訴訟法施行法

(八) 民事訴訟費用法

(九) 強制執行法	(十) 管收條例	(十一) 非訟事件法	(十二) 公證法	(十三) 提存法	(十四) 公設辯護人條例	(十五) 提審法	(十六) 公務員懲戒法 (先令商行政院同意後送立法院審議)	(十七) 行政訴訟法 (先令商行政院同意後送立法院審議)	二、司法院得由行政院會銜提案者：
-----------	----------	------------	----------	----------	--------------	----------	-------------------------------	------------------------------	------------------

行  
政  
院

(一) 司法院主辦部分：

1. 破產法及其施行法

2. 涉外民事法律適用法

3. 外國法院委託事件協助法

4. 冤獄賠償法

5. 民刑事訴訟卷宗滅失案件處理法

6. 法院組織法 (僅涉及檢察部分之局部修正由行政院主辦)

7. 刑事訴訟法及其施行法 (僅涉及檢察部分之局部修正由行政院主辦)

8. 少年事件處理法 (僅涉及檢察部分之局部修正由行政院主辦)

(二) 行政院主辦部分：

行政院

1. 民法各編及其施行法(計十種)	✓ 2. 中華民國刑法及其施行法(計二種)	3. 海上捕獲盜匪審判條例	✓ 4. 妨害國幣懲治條例	5. 妨害國家總動員懲罰暫行條例	6. 懲治盜匪條例	✓ 7. 懲治走私條例	8. 戡亂時期貪污治罪條例	9. 戡亂時期肅清煙毒條例	10. 殘害人羣治罪條例
-------------------	-----------------------	---------------	---------------	------------------	-----------	-------------	---------------	---------------	--------------

行政院

71. 8. 30,000.

5.

3072

11. 罪犯減刑條例

三、司法院單獨提出之法律案，其餘文涉及行政院職掌者，於提出前，先由行政院會商。行政院單獨提出之法律案，其餘文涉及司法權之行使者，於提出前，先由司法院會商。

四、嗣後因事負責帶案，草擬法案，如涉及司法機關之組織或司法權之行使，比照一、二、四項辦理。

羅紹基

范熾如

附件二

外逃要犯一覽表				
編號	姓名	身分	犯罪事實、逃亡時間	刑度、涉案金額或不法利得(新臺幣)
1.	郭廷才	前屏東縣議長、立法委員	涉及屏東市都市計劃編號廿公園預定地土地弊案、東港信用合作社新台幣 23 億元掏空案確定，將合併執行 14 年 8 個月。他在 2005 年潛逃中國，2008 年被通緝。2010 年被中國公安於廣東逮捕押送回台，2015 年在台病逝。	有期徒刑 14 年 8 個月 掏空 23 億元
2.	粘仲仁	前彰化縣副議長	1997 年，粘仲仁在台灣「治平專案」的掃黑行動中逮捕，涉共同殺人等案件，台東地院審理判處 20 年有期徒刑，褫奪公權十年，保外就醫後潛逃。2001 年在中國為躲避公安追捕，發生車禍死亡。	有期徒刑 20 年
3.	伍澤元	前台灣省政府副秘書長、台灣省政府住都局局長、屏東縣縣長、立法委員	2001 年涉「四汙頭弊案」與「八里污水廠弊案」各判有期徒刑 15 年，棄保潛逃至中國。2003 年被行政院列為十大通緝要犯，2008 年 9 月 22 日，病死於中國。	兩個 15 年有期徒刑
4.	王素筠	前立法委員	1987 年間，何智輝與翁大銘聯手，由妻王素筠等找人頭分散申貸，不法取得 2 億元貸款；1999 年，採同手法，取得國華人壽貸款 2 億 5000 萬元；前後三筆貸款，至今僅繳納部分利息，本金都未償還。2001 年間，與其夫何智輝共同涉嫌新竹科學園區銅鑼基地弊案貪汙，在起訴前何智輝和妻子、前立委王素筠原本都滯留大陸，全案起訴後，僅何智輝回國應訊，王素筠和未到案的翁大銘、翁德銘、張貞松一起被發布通緝，長期滯留中國。2012 年台北地院以王素筠逃亡起過追訴權時效判免訴。	見以下何智輝之說明
5.	曾正仁	前廣三集團總裁	2002 年，台中商銀違法超貸案宣判，曾正仁判刑 11 年。同年，曾正仁棄保潛逃。2014 年 1 月 24 日，廣三案全部定讞，執行刑為 20 年，通緝及追訴時間至 2046 年。最高法院指出，曾炒作順大裕股票，最高法院認定他違反證交法和洗錢犯行，判處有期徒刑 7 年確定。另涉台中商銀超貸案 75 億元，2004 年依違反商業會計法、偽造文書等罪共判刑 11 年確定；	有期徒刑 20 年； 75 億元 84 億元

			至於曾的違約交割順大裕股票 84 億元部分，2007 年再被判 8 年、併科罰金 3 億元定讞，因曾犯行在刑法修正前，依舊法最高執行刑為 20 年。	
6.	王玉雲	前高雄市長	曾擔任 3 屆高雄市長，2000 年中興銀弊案爆發，王玉雲涉嫌掏空中興銀行 70 餘億元，而後潛逃中國。另經檢調追查發現其家族成員在美國銀行帳戶內，竟有高額美金存款，懷疑是掏空銀行不法所得，涉及海外洗錢，但因王已於 2009 年病逝。	70 餘億元
7.	黃郁文	前台南市議長	1999 年，利用當時市府辦理安南區安中路土地徵收案時，兩度要求市府編列預算，以「跳躍式」選擇性徵收土地。2014 年 3 月最高法院依圖利罪判黃郁文 4 年徒刑、褫奪公權 3 年，後逃亡行蹤成謎遭通緝。	有期徒刑 4 年
8.	王又曾	前國民黨中常委、力霸集團董事長	涉力霸掏空案及背信、洗錢、內線交易等經濟犯罪，是「十大通緝要犯」之一。根據判決書統計，1998 年起，王家所涉及掏空的金額高達 427 億元，為史上最高；若再加上從銀行搬走的數百億元損失、政府為因應中華商銀擠兌所動用的 430 億元金融重建基金、欠稅金額 4.23 億元，和王又曾在走之前又陸續移轉的 2 億美金，則王又曾家族重創台灣的金融，超過千億元以上。2007 年 1 月潛逃美國，2007 年 3 月 8 日被起訴求處有期徒刑 30 年。2016 年在美車禍身亡。	千億元
9.	朱婉清	前中國廣播公司董事長	涉侵吞中國廣播公司公款新台幣 160 萬元，用於繳交中國國民黨黨費與整修私宅等，2000 年起訴後交保，連夜直奔機場潛逃美國，分別遭台北地院及台北地檢署通緝。直到 2013 年、2014 年分別因通緝時效消滅，而獲免訴及不起訴處分。	160 萬餘元
10.	陳由豪	前東帝士集團總裁	涉東帝士掏空案、東華開發掏空案、觀塘工業園區投資弊案、東興大樓等弊案(東展興業掏空案掏空 4 億元、東華開發掏空案挪用 8 億元，並造成銀行超過 600 億元呆帳)，2001 年潛逃中國。2003 年中以「背信」罪名遭通緝，成為通緝	6 百多億元



			犯，在行政院所公布的「十大通緝要犯」中名列第六。	
11.	劉冠軍	前國安局上校出納組長	劉冠軍涉嫌利用職務之便，侵吞秘密情報活動「奉天專案」的經費，金額高達 1.9 億新台幣。2000 年 8 月，劉冠軍在世華銀行開戶，存入 970 萬現金，引起調查局洗錢防制中心的注意。經過調查，認為他的財產來源極為可疑，準備展開逮捕。9 月 3 日，劉冠軍利用情報管道潛逃出境。一度懷疑他逃到中國大陸，但國家安全局認為他潛逃至加拿大，現在美國與加拿大之間居住。	1.9 億元
12.	朱安雄	曾任高雄市議員、監察委員	2003 年涉高雄市第六屆議長選舉賄選案，經最高法院判刑 1 年 10 月三審定讞後逃亡。朱安雄因賄選及峰安公司掏空案（配偶吳德美業經判決確定與朱安雄等人共同侵占 19 億 9 千 3 百 57 萬餘元、逃漏稅 6302 萬元），2003 年被列名十大通緝要犯之首。	有期徒刑 1 年 10 月 20 億 5659 萬餘元 (19 億 9357 萬餘元 + 6302 萬元)
13.	劉松藩	前立法院長	因廣三超貸案 2004 年經臺灣高等法院臺中分院判決背信罪成立判刑 4 年確定，時劉松藩在美國考察，他同日宣佈退出親民黨及辭出親民黨不分區立法委員職務，接著下落不明。廣三集團前總裁曾正仁（遭判刑 20 年，併科罰金 3 億元，已潛逃中國）擔任台中商銀董事長時，非法貸款，台中商銀超貸部分達 74 億 5000 萬元。其中 15 億元是透過當時擔任台中商銀董事的劉松藩牽線，找來知慶公司充當人頭貸款，劉事後收受 1 億 5000 萬元佣金。2016 年 11 月在美病逝。	有期徒刑 4 年
14.	張文儀	前立法委員	1997 年 2 月擔任順大裕公司董事長期間，涉嫌與廣三集團總裁曾正仁違法炒作股票及進行內線交易，於 1998 年與曾等人共謀以順大裕公司名義發行現金增資、無擔保可轉換公司債方式，對外募集資金，再將募得資金挪為炒作股票之用，掏空順大裕公司資產達 92 億餘元。台中高分院 2 審依證券交易法，將他判刑 5 年 10 月，經張文儀上訴後，台中高分院更 1 審依證券交易法，將他改判 6 年徒刑，褫	有期徒刑 7 年

			奪公權 3 年。惟張文儀與曾正仁另被控於 1996 年底，以 4 名人頭戶，虛偽簽約購買順大裕鳳山廠及彰化廠等廠房。由於順大裕公司出售廠房得款 11 億元，曾正仁等人趁機同年 2 月 11 日起至同年 3 月 15 日，大量買、賣順大裕股票，從每股 83 元炒至每股 115 元，此部份張文儀 1999 年 11 月被依違反《證券交易法》起訴，2004 年 9 月經台中高分院依偽造文書判處有期徒刑 1 年定讞。但張文儀在判刑前潛逃出境，在同年 12 月 31 日被台中地檢署發布通緝。2007 年 8 月初在澳門機場被補	
15.	吳健保	前台南縣議會議長	於 2006、2007 年 2 度涉入職棒簽賭案，與組頭蔡政宜等人共同操縱兄弟象、中信鯨與 LaNew 熊隊球員打假球，2014 年詐欺部分判刑兩年三個月、得易科罰金，恐嚇球員部分遭判刑三年兩個月定讞，不得易科罰金，並由台南地檢署代為執行。但吳已逃亡。 畏罪潛逃的吳健保，與台南市議長李全教胞弟李全富等人涉及曾文溪砂石盜採案，不法所得超過 2 億元，遭台南高分院更一審各判刑 3 年 4 月、2 年，上訴後，最高法院認為更一審沒有說明圍標部分的量刑，及吳共同行賄的犯行，撤銷更一審判決，發回台南高分院更審。	有期徒刑 8 年 6 月
16.	羅福助	曾任立法委員	為天道盟首任盟主，名下的公司涉嫌炒股、買人頭、洗錢超貸所衍生的背信和詐欺罪等，被檢方依 11 項罪名求刑 30 年。2012 年因炒股、偽造文書判刑 4 年定讞，發監執行時發現早已潛逃	有期徒刑 4 年
17.	何智輝	前立法委員 前苗栗縣長	2001 年間涉嫌新竹科學園區銅鑼基地弊案，高等法院更三審 2016 年年初依觸犯貪污治罪條例「藉勢藉端勒索財物罪」，判何有期徒刑 13 年、褫奪公權 8 年，所得贓款 5209 萬 5 千元須連帶追繳後，發還新竹科學園區管理局。	5209 萬餘元
18.	井天博	高雄地檢署前檢察官井天博	2010 年間利用承辦禁藥案機會，濫權不追訴涉案的富商孫雅慧，以 1200 萬元交換投資孫女夫家在馬來西亞礦業「穩賺不賠」的開採	有期徒刑 11 年 6 月 1200 萬元

			權，另收受孫女贈送 70 支、價值 12 萬元的幹細胞針劑，遭雄檢依貪污罪起訴。2015 年 11 月 12 日遭最高法院判刑 11 年 6 月確定，高雄地檢署為確保執行，當天就派警調到他台北老家蹲點守候，不料他早在宣判前就潛逃海外。	
19.	陳武雄	和桐集團創辦人 工總前理事長	有「石化業教父」之稱的和桐集團創辦人兼工總名譽理事長陳武雄，2001 年犯下和鑫光電內線交易案，2015 年判刑 2 年半、併科罰金 200 萬元定讞後疑畏罪潛逃，台北地檢署傳拘不到，2016 年 1 月發佈通緝。	有期徒刑 2 年 6 月併 科罰金 200 萬元
20.	梁成金	曾任中央銀行副 總裁、合作金 庫、交通銀行、 新光銀行董事長	梁成金在擔任交通銀行董事長期間，國產汽車所屬的禾豐集團，因大量從事本業外操作股票失利大幅虧損。禾豐集團負責人張朝翔為籌措資金穩定股價，向交銀申請短期貸款，聲稱投入石秀灣長期土地開發案。 梁成金等五人，在形式上符合交通銀行內部授信準則規定，於短短兩天內由交通銀行台北分行草率完成徵信報告，違法超貸新臺幣 7 億元，撥款不到一周，禾豐即發生違約交割事件，公司倒閉，留銀行 8 億呆帳。2010 年 4 月法院依背信罪判處梁成金有期徒刑 2 年確定，梁成金趁判決確定到執行的空窗期搭機潛逃美國，被台北地檢署發布通緝。	有期徒刑 2 年 8 億元
21.	萬眾	亞陸機構董事長	有「地下金融教父」之稱的亞陸機構董事長萬眾，1998 至 2001 年間放高利貸給財務吃緊的企業，趁機奪取經營權，掏空公司資產，不法獲利高達五億多元，2003 年間遭檢方拘提聲請羈押獲准，同年六月起訴，法院以 1600 萬元交保；2012 年底被判刑 3 年 6 月定讞，檢方發出通知書要求萬眾到案執行，發現他已潛逃到中國。	有期徒刑 3 年 6 月 5 億元
22.	余政達	前嘉義縣議會議 長	余政達任嘉義縣議會議長期間，被控在嘉義縣政府承辦 2007 年台灣燈會時，透過助理向廠商索賄，恫嚇廠商，2014 年最高法院維持台南高分院更二審見解，依違反貪污治罪條例，判處 10 年 4 月徒刑確定、褫奪公權 5 年，連帶追繳一百	有期徒刑 10 年 4 月

			萬元，余須被解除議長及議員職務，還要入獄服刑。2014年5月檢方通知其到案執行時，人已不見踪影。	
23.	廖秀雄	前瑞芳鎮長	廖秀雄涉嫌挪用中油補助款，2015年初遭判刑2年10月確定；又因涉及台電採購弊案(不法所得5百多萬元)，被判刑9年定讞，共須服刑11年10月。但廖秀雄早已潛逃無蹤，管道消息指出，他已從深澳漁港「坐桶子」偷渡出海。	有期徒刑2年10月 500萬元
24.	秦庠鈺	鼎立集團負責人	秦庠鈺因公司經營不善負債累累，另成立金團互助會吸金，2007年間秦庠鈺在機場被警方拘提到案起訴後，歷審都認定他非法經營銀行業務，嚴重影響廣大投資人的權益，判刑3年10月確定。又成立鼎立集團，開設多個子公司，向1萬6000名會員吸金高達122億餘元，2014年高院重判他11年後，高院另對他所涉碩天炒股票案將進行言詞辯論時，秦卻人間蒸發，遭高院通緝；此外，秦男也沒有繳交營業稅，累計欠稅高達6184萬元。	有期徒刑3年10月、11年 122億餘元
25.	李周全	盛世達公司負責人	2009年4月在台設立資本額7000萬的盛世達公司。自2010年8月起謊稱泰國設廠獲利豐厚，急需增資，吸引3、400多名菜籃族投資人加入違法吸金2億6500萬。但李2012年2月1日起，就停止發放紅利及返還投資本金，更在同年4月赴泰不歸而被台北地檢署通緝，2013年底才被刑事局從泰國押解回台。2013年8月，台北地院裁定李200萬交保，責付律師，每周3天需向派出所報到，同年9月依違反銀行法重判他9年。李提上訴，2015年9月底高院改判8年，結果李在上訴三審期間，10月22日就沒向派出所報到，高院下令拘提，但李早已下落不明。	有期徒刑8年 2億6500萬
26.	陳元忠	「中央公論報」	陳元忠被控創立《消費者日報》、	有期徒刑13年6月

		創辦人	<p>《警民日報》、《中央公論報》等報紙，刊登「遊台灣、抽賓士」等投資廣告，利用民眾認為報紙具公信力的心理，吸金 5.8 億，北檢 2009 年 12 月起訴陳元忠共 46 人。2011 年 1 月，高院裁准陳元忠交保 100 萬後，陳化名「陳庚」，以《美的世界時報》另起爐灶，吸金 24 億 2480 萬，高雄地檢署 2013 年 7 月起訴陳元忠共 54 人。《美的世界時報》吸金 24.2 億元案，最高法院 2015 年依違反《銀行法》判處陳有期徒刑 13 年 6 月、併科罰金 2 億元確定，另涉《中央公論報》吸金 5.8 億元案，一審判陳 12 年徒刑、併科罰金 1 億元，陳不服上訴。高院更二審期間，陳即人間蒸發，沒有出庭應訊。</p>	<p>有期徒刑 12 年，併科罰金 1 億元 30 億元</p>
27.	周武賢	「唐鋒實業」董事長	<p>2010 年 5 月，周武賢與張世傑等人聯手炒作唐鋒股價，利用架設股票網站、週刊散布公司利多消息，致短期內股價暴漲 4.6 倍，周、張等人在高價時利用人頭戶買賣股票，獲利 6.13 億元後出脫股票，坑殺散戶，直到唐鋒因無法向櫃買中心提出當初宣稱的盈餘及財務資料，被停止交易才東窗事發。周武賢在檢調發動偵查前，早一步潛逃大陸，躲藏深圳市，遭北檢通緝 3 年；2013 年 8 月大陸公安逮捕周，調查局及移民署將周押返回台歸案。周一度遭羈押，2015 年 2 月高院裁定以 2000 萬元交保，停止羈押，總計周被羈押 1 年 6 月。2016 年 6 月 30 日，最高法院駁回周上訴，周被依違反證交法判刑 7 年確定，北檢多次傳喚、拘提周發監執行，但周早已人間蒸發，檢方</p>	<p>有期徒刑 7 年 6 億餘元</p>

			認為周已逃匿，發布通緝。	
--	--	--	--------------	--

### 附件三

#### 日本最高裁判所規則制定權與司法行政

2016.11.9  
(李濠松初擬)

#### 一、日本最高裁判所之規則制定權

- (一) 憲法第 77 條：「(第 1 項) 最高裁判所關於訴訟之手續、辯護人、裁判所內部規律及司法事務有關事項，有制定規則之權限。(第 2 項) 檢察官應遵守最高裁判所制定之規則。(第 3 項) 最高裁判所得將與下級裁判所有關之規則，委任由下及裁判所訂定之」。
- (二) 上開憲法第 77 第 1 項，即最高裁判所之「規則制定權」。通說認為，最高裁之規則制定權，乃憲法明文承認「立法權由國會獨佔(憲法第 41 條)」之例外。立基有二：(1) 與司法有關之事項，應排除內閣與國會之干涉，以保司法獨立、(2) 裁判所熟悉裁判實務，故相較於內閣或國會，裁判所更有能力訂定適切可行的相關手續。
- (三) 最高裁判所制定之規則(目前已逾百件)，舉其要者例如：刑事訴訟規則(母法，刑事訴訟法。下同)、民事訴訟規則(民事訴訟法)、民事執行規則(民事執行法)、少年審判規則(少年法)。
- (四) 上開規則，多屬細節性、技術性或補充之規定。例如《刑事訴訟法》第 256 條第 2 項關於起訴狀應記載事項：「(1) 被告姓名或其他足資特定被告之事項、(2) 公訴事實、(3) 罪名」，對應於《刑事訴訟規則》第 164 條第 1 項規定：「起訴書除應記載本法第 256 條規定事項外，應記載：(1) 被告年齡、職業、住居所及本籍、(2) 被告是否經逮捕或羈押」。換言之，規則不涉制度政策面事項。

#### 二、裁判所之司法行政權

- (一) 《裁判所法》第 80 條：「司法行政の監督権は、左の各号の定めるところによりこれを行う。(1) 最高裁判所は、最高裁判所の職員並びに下級裁判所及びその職員を監督する。(2) 各高等裁判所は、その高等裁判所の職員並びに管轄区域内の下級裁判所及びその職員を監督する。(3) 各地方裁判所は、その地方裁判所の職員並びに管轄区域内の簡易裁判所及びその職員を監督する。(4) 各家庭裁判所は、その家庭裁判所の職員を監督する。(5) 第 37 条に規定する簡易裁判所の裁判官は、その簡易裁判所の裁判官以外の職員を監督する」。
- 條文結構類似我國《法院組織法》第 111 條（各級法院檢察署之行政監督）。
- (二) 司法行政權之內涵，包括對機關廳舍管理、會計帳務處理及法官、所屬職員之遞補、轉任、配置、監督等。簡言之，即「對人」與「對物」二面向。
- (三) 形式上，各裁判所之司法行政權事項需經法官會議決定（《裁判所法》第 12、20、29、31 之 5 條），但因各級裁判所法官事務繁忙，無暇參與法官會議，以致實務運作結果，多為「最高裁事務總局」為統括決定後，再由各裁判所之法官會議事後追認，因此實際上掌握日本司法行政權者，為最高裁事務總局，法官會議已形骸化<sup>1</sup>。

### 三、裁判所之預算

- (一) 最高裁判所於每年將次年之必要經費估價書，經過裁判官會議後直接交付內閣。但如與內閣未達成協議而遭減額時，最高裁判所仍可對該減額部分申請要求增額，此時，內閣應於國家歲入歲出預算中附記上該項細，並提交國會審議。
- (二) 司法機關年度配置員額之決定程序，依《財政法》第二節「預算之製作」相關條文及「預算決算及會計令」（予算決算及び

<sup>1</sup>西川伸一，《日本司法の逆説 最高裁事務總局の「裁判しない裁判官」たち》，頁 110-114。新藤宗幸《司法官僚 裁判所の権力者たち》，頁 189-196。



會計令)第8、9、11條，裁判所預算議決過程<sup>2</sup>：

1. 最高裁判所長官(即最高法院院長)向內閣提出包括員額之歲出估算(即概算要求書)。
2. 年度歲出預估交付內閣之財務大臣(財政法第17條第1項，預算決算及會計令第8條第1項及第2項)進行檢討及調整(財政法第18條第1項)
3. 財務省將預算案草案作成後，先內會最高裁判所長官(財政法第18條第2項)，徵詢其意見。
4. 如最高裁判所長官對財務省所提出之裁判所歲出預算草案有不同意見，最高裁判所可提出異議並要求進一步磋商，由最高裁判所與財務省就該年度預算編列折衝，其中對於員額增減再調整等，亦併同預算案進行溝通，以尋求共識(財政法第18條第2項)。
5. 財務省與最高裁判所經由磋商對於預算及員額編列獲致共識後，再由財務省將裁判所之預算併同行政機關之預算案提報內閣會議決定(財政法第18條第1項)。
6. 由財務大臣再向最高裁判所長官通知內閣會議之決定(預算決算及會計令第9條第1項)。

※ 若最高裁判所長官無異議：進入以下7程序

※ 若政府案經閣議決定減額、但最高裁判所長官要求增額時：

6-1. 最高裁判所長官作成預定經費增額要求書明細，送交財務大臣(預算決算及會計令第11條之2)

6-2. 內閣針對裁判所所提異議及預算及員額編列建議，從行政機關立場作成財務大臣附記事項，該附記事項須載明裁判所所提預算編列建議之財源，以備國會進行審查並據以對裁判所所建議之預算編列進行調整(財政法第19條、預算決算及會計令第11條之3)。

---

<sup>2</sup> 黃國成，《日韓司法機關員額管理制度》，頁10-12。

7. 最高裁判所長官於政府案概算範圍內作成預定經費要求書等，送交財務大臣（財政法第 20 條第 2 項）
8. 財務大臣依據預定經費要求書等作成預算（財政法第 21 條）
9. 內閣會議決定（財政法第 21 條）後向國會提出（財政法第 27 條）
10. 國會審議通過。

#### 四、法律案之形成（以裁判員制度變革為例）

制度變革，涉及法律案之制定或修正，以日本近年推動之裁判員制度為例，為近代以來最重大之司法改革，相關法律案之提案、審議情形簡述如下：

##### （一）第一階段

於 1999 年 6 月 9 日制定「司法制度改革審議會設置法」，賦與司法改革之法源依據，明訂於內閣中設立「司法制度改革審議會」（下稱「司改審議會」），職責在：釐清二十一世紀日本社會中，司法所應扮演之角色，進而審議如何使司法制度更加便利於國民利用、使國民參與司法制度、法律專家應有功能之強化及其他有關司法基礎設施建構所必要的措施等。

##### （二）第二階段

1999 年 7 月 27 日，由各界代表計 13 人組成之司改審議會正式成立，其為避免「法曹本位」，此 13 名委員中過半數（7 名）均非法律人，其餘 6 名委員中，法律學者與實務家各 3 名，且所謂實務家係已退休之法官、檢察官、律師各一，避免「現職者本位」，由此可見該國在司改起始之步驟便極為細膩。司改審議會歷時近 2 年、召開共 63 次會議進行深入討論，於 2001 年 6 月 12 日向內閣提出「司改意見書」。

##### （三）第三階段

2001年11月16日，國會再制定通過「司法制度改革推進法」。本法指出：隨著國內外社會經濟情勢變化，司法扮演之角色日益重要，基於上述司改革審議會向內閣所提出意見書之意旨，就即將進行之司法制度的改革，明定其基本的理念、方針及國家職責，同時規定設置「司法制度改革推進本部」，以統合且集中推進司法改革。

#### （四）法案成果

據此，在內閣成立跨部會之「司法改革推進本部」，由首相擔任主席，成員包括所有部會首長及政務委員，與司法制度看似不相干之環境省、厚生勞動省、國土交通省、防衛省等，亦均為該推進本部之成員，優點在可統合一切國家與社會力量，迅速制訂法律、充分給予預算、人力及資訊。

推進本部分成10組，分別針對審議會之意見書事項進行討論，再由推行本部研擬相關法律案。在此機制下，各方意見均充分討論獲致共識，相關人力、財政狀況亦經縝密評估後，正式向國會提出司法改革之相關法律案。

其中包括影響最重大之裁判員法，國會於2004年5月28日審議通過公布裁判員法，明定於2009年5月21日正式施行，此5年準備期間，以國會通過之正式法律案為唯一準據，傾全國之力及審、檢、辯、學通力合作進行模擬法庭演練，於2009年正式實施後，賴此豐富模擬經驗，使制度運作順暢，至今成效斐然。

#### （五）小結

從日本推動司法改革之歷程觀察，其第一階段的特徵，在賦予推動司法改革之法源基礎，不僅是國家行政作為，即便

司法制度的變革本身，其步驟及所採之方法亦應遵循憲政體制，以符合法治精神，且充分尊重國會、落實主權在民。

至第二階段，非法律人過半之社會賢達及學者專家，共同研議發掘問題、廣徵民意尋求共識，排除政黨、法院、檢察機關或利益團體之干涉，而得公正客觀進行審議。第三階段之法案草擬，仍循法治國原則，由國會制定通過推進司法改革之法律，賦予政府推動司改之明確法源依據，並指出改革之基本方向，要求政府應落相關意見。

## 附件四

### 美國司法規則制定與提案程序簡介

金孟華\*、杜慧玲\*\*

(本文已刊登法務通訊第 2841 期)

#### 一、概要

從 20 世紀初以來，美國致力於改革聯邦法院的施行及程序 (practice and procedure)，因而產生了 1934 年的「規則制定授權法」(Rules Enabling Act, REA) 及 1938 年的「聯邦民事訴訟法」(Federal Rules of Civil Procedure)，並開啟了現代的司法規則制定。立法者將越來越多的權力委任給法院，國會認為「聯邦司法體系應為自己的效能負責」。過去半個世紀以來，司法的角色從起初依循既定規範做出公平決定者，逐漸轉變為規則的起草人。而自從規則制定授權法通過以來，關於規則制定的規範層層增加，而司法就起草程序的參與也大幅提昇。時至今日，法官已經取代律師，成為規則制定程序之主要角色<sup>1</sup>。

同一時期，規則制定程序從原本較為扁平的提案及頒布程序，轉變成由不同委員會進行之多層級的諮詢 (consultation)、審查 (review)、修正 (revision) 制度。規則制定程序極為倚賴非立法部門人員—包括各種特定領域的諮詢委員會 (advisory committee)、施行及程序規則常務委員會 (Standing Committee on Rules of Practice and Procedure)、司法會議 (Judicial Conference) 及最高法院 (The United States Supreme Court) 等，來發展法院規則。每年兩次的司法會議議程包含了各種內容，從法院的空調，到來訪法官的分派，到司法紀律等等。除非國會另行介入，否則法官在規則制定程序中掌控了所有否決權<sup>2</sup>。

#### 二、法源與理論依據

美國憲法本身沒有論及司法規則制定權，但美國聯邦最高法院認為司法權確實擁有規則制定權：首先，依憲法第三條之定義，司法權之行使應包括對於「案件」及「爭議」之決定。其次，最高法院認為憲法第一條賦予國會有限的權力，以便委任給司法權超越第三條規範之權力，只要此委任不會危害到「聯邦司法在美國司法權範圍內做出獨立中立之判斷」，或是該委任係執行「更適合由其他分

---

\* 國立交通大學科技法律學院助理教授

\*\* 臺灣臺北地方法院檢察署檢察官

<sup>1</sup> Carrie Leonetti, *Watching the Hen House: Judicial Rulemaking and Judicial Review*, 91 NEB. L. REV. 72, 81 (2012).

<sup>2</sup> *Id.* at 81-82.

權部門執行之任務」，或是不委任會「不當危害到司法權之完整性」。第三，同時也是最重要的一點，最高法院認為聯邦法院有其「固有」權限可以行使裁決以外之權力<sup>3</sup>。

固有權限理論認為，國會既創設了聯邦法院並賦予其司法管轄權，當然必須同時賦予其管理司法之必要權限，並維持權力分立之獨立地位。據此，聯邦法院認為許多權力均屬其固有權限，包括掌控其程序及時程表、對藐視法庭之懲罰、對於訴訟當事人之處罰、欠缺程序規範時自行訂定、其在場時當事人應保持肅靜、尊重及禮貌、對於其合法命令須服從、對律師之執照許可及訓練、撤銷法庭詐欺下所作出的判決、禁止攪亂審判之刑事被告進入法庭、以法庭不便利為由不受理案件、依職權拒絕未達起訴標準之案件、合併案件、指定稽核人員、就聯邦法院內頒布內部程序規則等。因此，固有司法權之理論依據主要有二，第一，權力分立原則；第二，因為法院存在的事實。此二理論同時併存，法院也利用此兩原則以支持其行使固有權限<sup>4</sup>。

國會透過規則制定授權法將制定聯邦法院施行及程序規則之權力，委託予聯邦最高法院。規則制定授權法授權司法機關，在「不會限縮、擴大或修改任何實質權利」範圍內，可以頒布施行及程序規則。國會在委任此權力時，對法院加諸報告義務，並將規則生效日延後，以便國會可以在必要時加以否決。因此，規則制定授權法體現了憲法上的權力分立概念。規則制定授權法開宗明義說明，規則授權法只不過是讓最高法院可以「行使」其固有之程序規則制定功能的法令。不過，除了授權制定規則外，規則制定授權法並未規範細節<sup>5</sup>。以下僅概要式地介紹規則制定授權法之內容及司法會議之法律依據。

### 三、法律規定：

#### （一） 規則制定授權法《Rules Enabling Act》 (28 U.S.C. §§ 2071-2077)

##### ■ 28 U.S.C. §2071: 總則

規定美國聯邦最高法院以及國會所設置之所有法院得制定規範其事務之規則，該等規則必須符合國會所制訂之法律以及依照本法 2072 條所制定之規則。同時，非最高法院所做的規則制定必須為適當的公告且供外界評論。地方法院所制定之規則受到巡迴上訴法院「巡迴司法會議」（Circuit Judicial Council）的監督，其他法院則受到司法會議的監督。

<sup>3</sup> *Id.* at 86.

<sup>4</sup> *Id.* at 90-93.

<sup>5</sup> *Id.* at 87-88.

- 28 U.S.C. §2072: 規則制定之權力
  - a. 聯邦最高法院有權制定聯邦地方法院與上訴法院(包含治安法官之程序)關於施行、程序與證據的一般性規則。
  - b. 該等規則之制定不得限縮、擴大或修改任何實質權利。在該等規則生效後，所有抵觸規則之法律將失其效力。
  - c. 該等規則得規定針對地方法院之判決何時確定進行規範。
  
- 28 U.S.C. §2073: 規則制定之方法
  - a.
    - 1. 司法會議應制定與發布本條所訂之規則提案之討論程序。
    - 2. 司法會議得授權指定各委員會協助本會議依 2072 條與 2075 條之規定提出制定規則之建議。各該委員會之組成應包含法官 (members of the bench)、專業法曹組織 (the professional bar) 與地方法院及上訴法院之法官。
  - b. 司法會議對於前項所訂之施行、程序與證據規則須授權指派給常務委員會 (standing committee)。該常務委員會須審查其他任一被指定委員會所提出之建議，並向司法會議提出施行、程序與證據規則的建議。依照本條前項第二款之規定經委員會所提出之規則變動，必須維持一致性或增進司法利益。
  - c.
    - 1. 會議原則全程對外公開，若基於公益理由，得於公開會議時，經多數人出席，決定該日剩餘一部或全部之會議改為不公開且必須提供不公開之理由；委員會應保留會議紀錄並對外公開，而會議紀錄若包含不公開會議部分應將其部分於公開記錄中刪除。
    - 2. 依本章經指定委員會所舉行之會議應於事前盡足夠的努力通知所有利害關係人參與。
  - d. 依本條、第 2072 條或 2075 條所提出建議時，建議提出之單位應提供其建議的規則草案與說明，以及書面報告說明該單位之草擬程序，其中包含少數或不同意見。
  - e. 依第 2072 條或第 2075 條規定所提議之規則並不因未遵守本條之規定而無效。
  
- 28 U.S.C. §2074: 提交國會與生效日期

- a. 司法會議應於每年五月一日之前將該規則提案提交給國會。除另有規定外，該提案最快不得早於當年十二月一日生效。最高法院得調整該規則使之適用進行中之案件，除非法院認為無法適用該規則或適用該規則會生不公平之情形，此時應適用原先規則。
- b. 任何創造、廢止或修改證據特權（evidentiary privilege）之規則提案須經國會核准後始生效力。

## （二） 28 U.S.C. § 331: 美國司法會議

司法會議得為了簡化程序、行政公平、公正審判以及消除不合理的花費與時間延遲，向最高法院提出修法建議。依第 2071 條之規定所提出規則提案，司法會議須審視是否合於聯邦法，其有權修改或廢除任何不合於聯邦規定之規則。

### 四、制定單位與組織層級：

#### （一） 司法會議（Judicial Conference）

司法會議之運作係透過底下各委員會來處理包含資訊科技、人員、緩刑與審前程序、空間與設施、保全、薪資與福利、預算、辯護人服務、法院行政與施行與程序之規則等事項。委員會成員由聯邦最高法院首席大法官負責指派。日常庶務則由「行政委員會」(Executive Committee)負責處理。司法會議由首席大法官擔任主席，成員包括個巡迴法院的首席法官、國際貿易法院首席法官以及各巡迴法院轄內由一、二審所有法官選出一名地方法院法官代表<sup>6</sup>。

#### （二） 常務委員會(Standing Committee)與諮詢委員會(Advisory Committees)

常務與諮詢委員會係作為協助司法會議制定施行、程序與證據之規則的主要單位，以下有五個由司法會議所指派的諮詢委員會來協助常務委員會處理不同的規則，包含上訴（appellate）、破產（bankruptcy）、民事（civil）、刑事（criminal）與證據（evidence）規則。此五個諮詢委員會首先會對修訂規則之建議或提案進行評估，若諮詢委員會認可此項修訂提案後，則會尋求常務委員會的許可公布擬好的修正草案，並尋得法院、律師與其他各方意見後決定最後是否將此草案提交至常務委員會，或是修改部分內容<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> About the Judicial Conference, United States Courts, <http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/governance-judicial-conference/about-judicial-conference>.

<sup>7</sup> James C. Duff, Overview for the Bench, Bar, and Public, United States Courts, <http://www.uscourts.gov/rules-policies/about-rulemaking-process/how-rulemaking-process-works/overview-bench-bar-and-public>.



常務委員會與諮詢委員會皆是由聯邦法官、執業律師、學者教授、各州首席法官（state chief justices）與司法部代表所組成。各諮詢委員會高度仰賴一個由資深法律學者擔任的紀錄員（reporter）負責協助委員會的進行議題研究、修正案條文的草擬與修正理由的撰寫工作、整理輿論對於修正案的意見。紀錄員是由聯邦最高法院首席大法官所指派<sup>8</sup>。

#### 五、規則制定流程：

程序	時程
<b>第一階段：諮詢委員會的初步審議</b>	
規則修改的建議提出 （法官、事務官、律師、教授、政府機關、或其他個人或是組織皆有權提案）	任何時候
轉交給適當的諮詢委員會	收到建議書後
由諮詢委員會進行審議，若認為修改提案為適當，由紀錄員開始草擬條文。修正條文與理由將先經諮詢委員會之表決通過。	下一期會議中 （通常於春季或秋季）
<b>第二階段：發表與公開評議</b>	
若經通過，諮詢委員會應取得常務委員會之授權，將此草案公布給法官與律師獲取相關意見。為取得授權，諮詢委員會必須提供詳盡的說明以及不同意見。	通常在同一次會議當中或下期會議當中
公開評議期間（寄發相關訊息給相關專業人士，若不分領域，現況為超過一萬人，包括聯邦與州的法官檢察官、政府機關、法學院、法曹協會、個別律師以及團體組織）	六個月
公聽會	於公開評議的六個月內舉

<sup>8</sup> *Id.*

	行
<b>第三階段：公開評議後的審議與諮詢委員會的最終核准</b>	
諮詢委員會考量公開評議的意見後重新審議修正草案	約莫公開評議期間結束後一、兩個月內
諮詢委員會最終核准草案並將其上陳至常務委員會，報告必須納入少數意見	約莫公開評議期間結束後一、兩個月內
<b>第四階段：常務委員會的核准</b>	
常務委員會對草案進行修改（或者無修改）後核准，連同諮詢委員會報告及常務委員會報告，上陳至司法會議。如果常務委員會針對諮詢委員會之建議進行實質修改，通常會給予適當之指示，並將提案退回給諮詢委員會。	通常於六月
<b>第五階段：司法會議的核准</b>	
司法會議核准修正草案並上陳至最高法院	通常於九月會期
<b>第六階段：最高法院頒布規則</b>	
最高法院批准並提交國會	五月一日之前
<b>第七階段：國會覆核</b>	
國會於至少七個月的法定期間內得立法拒絕該規則修正草案之通過，或修改規則內容，又或延緩其生效日期	十二月一日之前
國會若未有立法，則該規則生效成為法律	十二月一日

## 六、評述

### （一） 程序事項與實體事項難以區分

司法規則制定最大的爭議在於區分程序與實體。程序規則難免會影響實體權

利之決定。區分程序規則與實體規則之所以困難，部分係因實體與程序難免相互纏繞，部分係因兩者本身的定義即不明確，因此，即使理論發展已有數十年之久，許多法院對實體與程序之區別，均避而不談。就算是有做出見解，各法院對於固有程序權限的見解也不甚一致。至終，實體與程序的區分，這條界定司法之規則制定權的界線，已轉變成一個政策問題，須做整體的考量與權衡<sup>9</sup>。

實務上，美國聯邦最高法院針對規則制定授權法 28 U.S.C. §2072 曾採取非常寬鬆的解釋，認為法院的規則制定權可以在「附帶」(incidental)的情況下碰觸實體權利，也就是說容許法院在規制程序事項時，附帶地影響到實體權利。而所謂附帶，則是指制定規則時制定者沒有預料到會有影響實體法權利的「溢出效果」；或者是雖然有預料到該效果，但是為了達到程序上的政策目的，仍選擇制定規則<sup>10</sup>。例如美國聯邦民事訴訟法第 37 條規定，法院得對違反證據開示程序之一造駁回起訴或是為待證事實的推定，這項規則雖然一定會影響到當事人的實體權利，但是主要的目的是為了規制程序事項。因此這樣的條文是被容許的<sup>11</sup>。在這樣寬鬆的標準下，與其說美國規則制定權的具體內涵是透過法律進行規範，不如說其仰賴的是司法權的內部自我管控，透過上述層層的制定程序，納入外部（律師、學者、司法部）的意見，將有疑慮的提案排除。

## （二） 司法規則制定權缺乏民意監督

美國的建國者刻意設計之立法程序含有防衛機制，以避免派系（factions）產生，而此防衛機制是司法的規則制定所欠缺的。此種防衛機制所保障者不止是人民福祉，更保障了重要的憲法價值：選舉課責（electoral accountability）及規範適用對象之權利保護。簡言之，立法者必須勝選，始能繼續連任就職，此即選舉課責之方式，與聯邦法官大不相同<sup>12</sup>。

司法的規則制定則是將權力集中於一個機關。此種方式使參與程序制定之人數大幅減少，而且法官均非選舉產生，亦無庸就其決定向民選官員負責，而且法官都享有終生職，毫無任何課責性可言。法官這個族群對人民來講不具有足夠的代表性。他們隔離於大部分「真實的世界」（They are insulated from much of the “real world”）。行政單位必須遵守 1946 年行政程序法（Administrative Procedure Act of 1946）規範之規則制定程序，但司法的規則制定不同，它幾乎不受任何有意義的通知與評論(meaningful notice and comment)之囿束。其結果，在規則經採行前，僅有寥寥幾個利益團體有機會表達意見，如果有的話。通常有機會表達的

<sup>9</sup> Leonetti, *supra* note 1, at 96-98.

<sup>10</sup> Martin H. Redish & Dennis Murashko, The Rules Enabling Act and the Procedural-Substantive Tension: A Lesson in Statutory Interpretation, 93 Minn. L. Rev. 26, 29-30.

<sup>11</sup> *Id.* at 30.

<sup>12</sup> Leonetti, *supra* note 1, at 75-76.

都是司法體系內的組織，例如司法警察或檢察官辦公室。即使有民間組織參與，這些組織就所有與人民有關之事務也只可能參與其中小部分，而且也未必會重視與他人相關之事項。如此，司法的規則制定，派系力量不但沒有減少，反而增強，因為其制定程序容讓法官，依賴一群特定利益團體及剛畢業的法官助理提供其資訊及意見<sup>13</sup>。

### （三） 地區性規則欠缺管理監督

除了聯邦最高法院提交給國會的程序規則以外，聯邦刑事訴訟法（Federal Rule of Criminal Procedure）第 57 條及聯邦民事訴訟程序法（Federal Rule of Civil Procedure）第 83 條，是規則制定授權法 28 U.S.C. §2071 授權聯邦地方法院制定規則的具體實踐。不過在條文規定，地方法院「必須給予公眾適當通知及提出評論之機會後，始能訂定規定規則。」雖然諮詢委員會，常設委員會和司法會議都有遵循這些程序要求，但地方法院在頒布其地方性規則和通常命令時，往往並未遵循這些規定，而且，儘管規則授權法的要求相當明確，但鮮有案例提及地方法院在頒布地區性規則時，必須踐行通知和評論之程序<sup>14</sup>。例如在 2006 年，加州東區聯邦地方法院的法官們發佈了第 441 號命令（General Order 441），內容要求所有人身自由被束縛之被告，在刑事程序中必須施以腳鐐手銬。此命令的發布雖然形式上主要是為了維持法庭的安全與秩序，但是同時卻也影響被告權益甚鉅，不過這道命令的發佈卻沒有經過通知與評論程序，同時也沒有舉辦公聽會或任何聽證程序，單憑該院法警的一封「公開信」，法院就訂定了這項規則<sup>15</sup>。此外，地區性規則的規範事項如果超越了司法規則制定權之界線，但之後卻又由同一個法院就該規則進行初審的審查，如此將產生結構上的利益衝突<sup>16</sup>。

## 七、結論

綜觀以上介紹可以發現，美國法制對於全國層級的司法規則制定與提案採取相當謹慎的態度。儘管國會透過規則制定授權法明文授權司法體系制定規則，但是要透過司法權內部機制進行規則的修訂，仍然必須經過漫長且嚴謹的程序。規則制定過程雖然無法完全滿足民主課責機制的要求，但是從委員會的組成、舉辦公聽會的要求、以及公開評議等機制來看，規則制定過程中已有儘量地整合法官以外群體之意見。此外，層層的程序同時也建立了一種司法自我控制的機制，雖然法院從來沒有針對司法規則制定權固有領域的「範圍」，做出明確的界線，但

---

<sup>13</sup> *Id.* at 77.

<sup>14</sup> *Id.* at 100-101.

<sup>15</sup> *Id.* at 103.

<sup>16</sup> *Id.* at 80.

是長久來看，在運作上似乎也沒有發生重大困難。不過儘管如此，整個制定過程仍然因為缺乏民主正當性而受到學界的批評，尤其是地方層級的規則制定，時常沒有確實履行法律上的通知與評論要求。

