

一種堅持 · 追求司法新文化

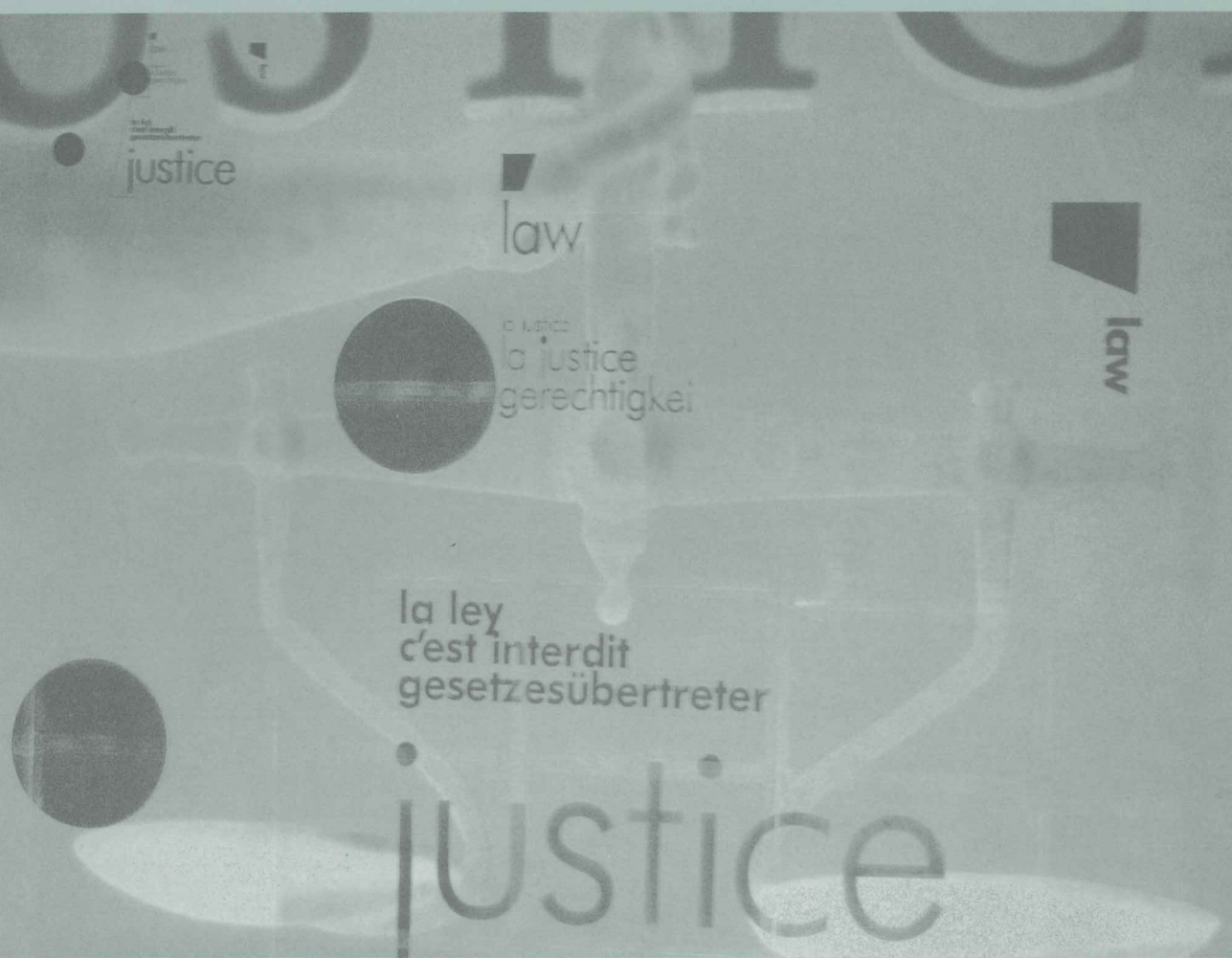
國內郵資已付  
北區局  
直轄第67支局  
許可證  
北臺字第12188號

雜誌

2004年8月  
雙月刊  
雜誌

52

# 司法改革



## 【官僚誤國？】 別讓司改 栽在「法官法」

釋字五八二保衛戰  
最高法院成為「全民公敵」？

【專題企劃】

誰來為環境生態主持正義？  
環境運動的司法防線大作戰

【活動報導】

啊，有怪獸！三一九特調會違憲  
替死聯盟拜會蘇貞昌、陳定南

【新書介紹】

無彩青春—蘇建和案十四年

定價120元 特價99元



# 爲亂了套的事解套

「賺到」兩天的颱風假，回到工作崗位上，發現很多事情都亂了套。相信全台灣的人大部分都是在家裡緊盯著電視新聞，想要瞭解艾利、佳芭兩個颱風的最新動態，並且看著螢幕中混亂、柔腸寸斷的台灣土地，心中隱隱作痛。

在這一期刊中，編輯部規劃了一個與「司法改革雜誌」原本的風格不太相同的專題。對環保議題非常熱中參與的總編輯詹順貴律師在提出這樣的構想時，還靦腆地問所有編輯委員：「我想做這個專題，可以嗎？」敏督利颱風所引起的七二水災及相關的環境問題，讓我們想進一步談談，環保工作當然有很多的面向，但站在法律的角度上，誰可以爲環境生態主持正義？司法這個防線當然應該義無反顧地站出來，而非成爲絆腳石。（第30-42頁）

亂了套的事情還包括，立法院臨時會在颱風天中依然開會通過「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」。有人期待這個真調會是包青天的再世，但是我們更擔心它是一個無法受控制的司法怪獸，也讓司法成爲台灣民主倒退20年的兇手。（第6頁、第55-56頁）

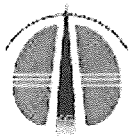
亂了套的事情還有，法官法的推動。早在民國84年司法院就已經提出官方版的法官法草案，民間司改會、台北律師公會、全聯會等團體也隨即推動民間版的法官法草案。在幾次的協商後，原本已經達成高度共識，只差在立法院中的立法通過即算大功告成。但是司法院於今年五月中竟然又拿出一個退步的版本希望與民間協商。唉！推動法官法的阻力竟然在於司法院，可是很多人意想不到的事。對於人民來說，法官法的重要意義是讓法官可以被監督、淘汰，司法的品質才有可能提升。司法院不知聽進去了沒，卻還敢夸言「司法爲民」？（第12-19頁）

好消息是大法官解釋第582號的出爐，對於徐自強的救援，露出了一線曙光。不過，也亂了目前司法體制的陣腳。大部分的人拍手稱好，給予肯定；但最高法院法官也質疑，目前在最高法院中大約4000件的案件該如何處理？大法官給了個說法，但還是無法解決實務面的問題，難解。（第20-29頁）

行政執行法自民國89年實施以來，在實務界歷經5年操作，呈現許多問題尚待解決。民間司改團體舉辦了一場座談會，瞭解問題、溝通官方、學界、律師界的想法。（第49頁）

替代死刑推動聯盟拜會蘇貞昌秘書長、陳定南部長，希望政府要做出行動，不要只是嘴上說廢除死刑，得到善意回應。（第51-54頁）

在未來的一年中，名家專欄將會非常精彩。劉靜怡擅長人權、婦女、法律經濟問題；何榮幸將從大眾文化中的司法切入談司法；簡錫堉則要帶我們看見弱勢的問題。



# 司改公佈欄

司法腳步日新月異，為提供讀者最新消息，本刊每期彙整最新司改訊息，以饗讀者。

## 他山之石

- 2004/6/18 立法院通過刑事訴訟法簡化判決等修正條文，將可減輕法官製作判決之負擔，提高審判效能。
- 2004/7/29 司法院大法官作成釋字第五八二號解釋，共同被告自白仍應經具結/詰問使得為他被告犯罪證據。

## 民間司改會出擊

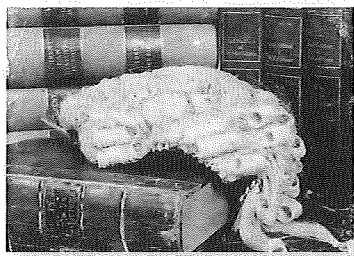
- 2004/6/11 民間司改會拜會刑事局局長侯友宜，談刑事鑑識、犯罪偵查與績效制度。
- 2004/7/23 民間司改會於最高法院召開記者會，表達釋字582號解釋的產生，徐自強第五次非常上訴已出現新的契機。
- 2004/7/28 民間司改會參加由總統府秘書長蘇貞昌所召開的國會改革憲政座談會。
- 2004/7/29 民間司改會、澄社、全國律師公會聯合會、台北律師公會等召開記者會，表達民間團體對於最高法院反彈釋字582號的心聲。
- 2004/8/18 民間司改會、澄社、台灣法學會、檢改會、蔡宗珍教授、楊雲驊教授等召開記者會，表達民間團體對於朝野黨團所擬之特調會條例之意見。

## 司改向前走

- 2004/6/14 司法院指派台灣高分院等11所法院，試行民訴合意選定法官審判。
- 2004/7/22 為降低金融機構之逾放比，協助加速處理不良債權，加速民事強制執行事件之進行速度，司法院頒佈委託金服公司拍變賣監督要點。
- 2004/8/20 為杜絕警界吃案歪風，內政部長蘇嘉全首創「報案歸零」思考，即日起廢除中央版的績效評比標準，明年起授權地方自訂治安績效評比標準。

整理/蔡紫緹

# 民間司改會研究委員會徵熱情的新血輪!!



## 動動腦專案計畫：律師制度改革

律師在社會上的公益角色日漸吃重，但目前律師制度改革只有法務部在推動「律師制度改革」的研討，民間力量尚未整合，多數改革意見也只集中在推行「單一入會，全國執業」之單一訴求，尚未考量到律師法及律師制度的通盤檢討。

為使人民能享有優良的法律服務品質，同時也為律師爭取到受尊重的社會地位，研究委員會提出「律師制度改革白皮書」之構想，希望能作成此白皮書，為我國的律師制擘劃出符合社會整體期待的藍圖。

此專案未來將與台北律師公會合作，詳情如下：

- 內容** 總共策劃了13個單元，包括：1.律師組織制度（律師公會組織型態）、2.律師的公益任務、3.律師業務推展、4.律師倫理風紀與律師懲戒、5.律師事務所法人化、6.IN-HOUSE 律師執業問題、7.律師VS商業經營、8.異業合作、9.律師考試制度、10.專業認證VS律師進修制度、11.律師互助與福利制度、12.律師在ADR的參與、13.民刑訴新制下律師制度的發展趨勢。

**行動策略** 與台北律師公會合組籌備小組，廣邀各界加入後，未來每個月針對一個題目召開討論會。

目前籌備會議的時間尚未確定，但保證充分腦力激盪絕對好玩，歡迎您熱情報名。

聯絡方式：02-2523-1178分機12（蔡嘉雯執行秘書）



# 因為我們堅持，所以司法進步

我們時常會收到讀者的意見，有鼓勵、有責罵也有相當精彩的建議。收到這些投書，編輯部非常感動，因為不管是正面或負面，都表示有您在注視著我們、關心民間司改會的一舉一動，而這樣的注視也化為進步的力量！編輯部將這些投書稍作整理，刊登在「交流特區」專欄中，歡迎大家共同經營這個特區，讓它成為讀者對司改發聲最好的管道！

## 律師的監督與評鑑不可忘

前幾天到法院去，門口法警在檢視民眾攜帶的東西，有些人就不用，一問之下法警說那些是律師，覺得蠻奇怪的，律師就可以不用檢查？另外聽說很多律師很有問題，有時候會忘記幫當事人上訴，不知道民間司改會是不是會注意這些事？

(林益年)

目前，民間司改會正在積極進行三方法曹評鑑計畫，讓法官、檢察官、律師三方互相評鑑彼此的表現，預計在明年二月份會公布結果。另外，關於律師制度的改革及律師倫理的建構等等，也都是我們今年的重點計畫。希望盡快可有成果出現。

## 如何檢舉不肖警察

民間司法改革基金會，您好：

如欲檢舉台北市轄內之不肖刑警或不當辦案刑警，應該向哪個機構申訴與檢舉？或是，找何等層級民意代表申訴較有效？

(林慶鴻)

您可以向內政部警政署政風室檢舉。

電話：02-23578944、02-23929570；

傳真：02-23919565、02-23929604；

電郵：ethics@npa.gov.tw；

地址：台北市忠孝東路一段七號警政署政風室收

## 讓法律扶助法可以幫助到真正需要的人

民間司法改革基金會的先進們你們好：

我是一位服務於企業界的法務人員，從報上得知貴會推動的法律扶助法已經三讀通過，而法律扶助基金會也已經正式成立，相信對於窮困弱勢者的權益救濟保障及正義伸張一定有很大的幫助，對於你們的努力本人非常感佩。不過，法律扶助法中規定必須是低收入戶才有請求法律扶助基金會協助免費進行訴訟程序等相關法律救濟的資格，為了讓有限資源妥善運用，這樣的規定固然是必要的，但是我國對所謂低收入戶的定義是依據社會救助法第4與第5條，依照上述規定如果有窮困潦倒的老人因為子女不盡扶養義務，而要對其子女提出履行扶養義務請求時，他是無法得到任何救助的，因為他的子女是他的直系血親，且既然要對子女提出履行扶養義務請求，就表示子女並非無扶養能力，子女的收入要算入社會救助法所謂的全家收入，很有可能就不能被認定是低收入戶而不符扶助資格，同樣的如果是一個完全沒有工作收入的家庭主婦，而其配偶完全不負家庭照顧與扶養義務同時又有家庭暴力行為，她要請求配偶履行家庭照顧與扶養義務與停止家庭暴力行為甚至訴請法院裁判離婚，也很有可能就不能被認定是低收入戶而不符扶助資格。

為了法律扶助法與法律扶助基金會能充分發揮，使真正需要扶助的弱勢者能得到實質的幫助，社會救助法對於低收入戶之定義是否有必要修正或是在法律扶助法中增設例外之規定。

(TOMSON)

法律扶助的申請資格不限於低收入戶，而且配偶或親屬間的訴訟如果有上述的這些情形，這個申請人的配偶或親屬是不必計入申請人財產計算的。若有關於法律扶助的問題，歡迎您可以直接向法律扶助基金會及各地分會詢問。(總會電話：02-23225255；地址：台北市金山南路二段200號6樓)

## 《我們傾聽您的聲音》

歡迎來稿，文長勿超過300字，司改雜誌對來稿有刪修權。

來稿請寄(104)台北市松江路90巷3號7樓；或傳真：(02)25319373。

電子郵件帳號為：jrf.magazine@jrf.org.tw



# 司法改革

2004年8月  
雙月刊 52

## CONTENTS

- 01 編輯室報告：為亂了套的事解套 編輯部  
02 司改公佈欄 編輯部  
03 交流特區 編輯部  
06 司改筆記：包青天與怪獸 高涌誠

### 名家專欄

- 07 如果你真的不知道為什麼該揚棄死刑 劉靜怡  
09 富人還是窮人的司法？ 何榮幸  
11 均富社會理想的再追求 簡錫堦

### 特別報導

#### 【別讓司法栽在「法官法」】

- 13 司法院從改革的推手，淪為改革的標靶？ 夏傳位  
19 民間推動司改 碰到沒誠意的政府 瞿海源

#### 【釋字582】

- 20 最高法院要成為「全民公敵」嗎？ 編輯部  
22 對釋字582號解釋之聲明 民間司改會  
23 看大法官給個說法！ 楊坤樵  
26 走在十字路口的大法官釋憲制度 吳志光  
28 徐自強案大事紀

### 專題企畫

- 32 我國環境憲法的議題 黃錦堂  
36 七二惡水 痛定思痛 李永展  
39 法律人參與環境運動 促政府勿漠視環境利益 陳錦芳  
43 這是「聽證」嗎？ 陳彥宏  
46 樹立台灣民主重要里程碑 陳佳珣

### 個案報導

- 47 我們弄錯了，那又如何？ 檔案追蹤小組

## 活動報導

- 49 行政執行法新制上路五年 朱啓文  
51 替死聯盟拜會總統府 要求拿出具體行動 編輯部  
53 廢除死刑，陳定南「有進度」 編輯部  
55 啊，有怪獸！ 編輯部  
57 投入司改，相約下個十年 林黛玲

## 重量書評

- 58 執著的心—《無彩青春》推薦文 李昌鈺

## 校園法律問題 Q & A

- 59 別讓你的一片好意遭誤解 法治教育小組

## 法治教育

- 61 法治教育講堂開班了！ 中華扶輪教育基金會  
—泡泡伯與菲菲認識「權威」(第一、二、三、四章)

## 司改評論

- 68 欠缺法治思維的台灣社會 黃旭田  
70 卡珊德拉的夢 林靜萍

## 有感而發

- 71 兩岸關係條例修正 大陸配偶取得身分路迢迢 賴芳玉

## 讀者投書

- 74 部長，治安教人一個頭兩個大！ 徐台玲

## 會務報導

- 79 930521-930720財務徵信 秘書處

董事長／陳傳岳 律師  
常務董事／高瑞錚 律師、瞿海源 教授  
黃瑞明 律師

董事／何飛鵬 發行人、李念祖 律師  
陳錦隆 律師、朱麗容 律師  
顧立雄 律師、林永頌 律師  
林志剛 律師、羅秉成 律師  
林敏澤 律師

監察人／吳信賢 律師、林端 教授  
謝銘洋 教授、王泰升 教授  
顧忠華 教授、何榮幸 先生

常務執行委員／陳傳岳 律師、黃瑞明 律師  
林永頌 律師、羅秉成 律師  
張世興 律師、黃旭田 律師  
詹文凱 律師、顧立雄 律師  
詹順貴 律師、鄭文龍 律師  
黃三榮 律師、張澤平 律師  
吳志光 教授、符玉章 律師  
洪鼎堯 老師、林靜萍 律師

執行委員／傅祖聲 律師、王惠光 律師  
陳美彤 律師、游開雄 律師  
謝佳伯 律師、蔡順雄 律師  
楊岱樺 律師、陳振東 律師  
李子春 檢察官、尤伯祥 律師  
鍾文岳 律師、賴芳玉 律師  
紀冠伶 律師、許智勝 律師  
陳欽賢 法官、蔡德揚 律師  
范曉玲 律師、陳建宏 律師  
劉麗媛 老師、郭怡青 律師  
高涌誠 律師、陳宜倩 教授  
馬在勤 律師、施慶鴻 法官  
黃雅玲 女士

執行長／高涌誠 律師

辦公室主任／林欣怡

執行秘書／林黛玲、蔡嘉雯

朱啓文、林禹青

會計／許雅惠

行政助理／葉亭君

總編輯／詹順貴

副總編輯／洪鼎堯

編輯委員／詹文凱、陳振東、吳志光、張澤平

謝佳伯、郭怡青、林倩夷、呂其昌

蔡志揚、蔡崇隆、施慶鴻、周怡君

陳宜倩、楊岱樺、邱奕嵩

主編／林欣怡

美術編輯／五餅二魚文化事業有限公司

www.proeditor.com.tw

印刷／映鈞彩色印刷有限公司

司法改革雜誌 讀者服務信箱

E-MAIL : jrf\_magazine@jrf.org.tw

財團法人民間司法改革基金會發行

**JUDICIAL REFORM FOUNDATION**

會址：台北市104松江路90巷3號7樓

電話：02-25231178 傳真：02-25319373

網址：http://www.jrf.org.tw

E-MAIL : twjrf@seed.net.tw

行政院新聞局出版事業登記證局版北市誌第八六三號

中華郵政北臺字第五千七百二十七號執照登記為雜誌交寄

ISSN:16807758

# 包青天與怪獸

高希誠

「包青天」，一個極受民間喜愛的宋代傳奇人物，卻是我們長久以來所立志要打破的神話，因為集查案（偵查）、拷問（審判）與斬立決（執行）等權力於一身而又不會犯錯的神，在現代凡間是絕對不存在的。

事實上，為了避免擁有龐大權力的國家機關侵犯人權，我們必須依據憲法要求的權力分立與制衡之精神，將行政、立法與司法權分開由不同機關行使，以保障人民的權利；如果再用包青天式的思考，將各權力合而為一交由特定機關運作，對不起，那不是包青天，那絕對會是吃人的大怪獸！

可惜的是，在2004年總統大選後陷入混亂的台灣，大家慌了，為了知道三一九槍擊案的真相，大家開始希望包青天再世，希望這個包青天可以手拿御賜尚方寶劍，指揮王朝馬漢與護衛展昭，打擊特權高官，將真相挖掘出來，如發現有皇親國戚涉案，一律以龍頭鋤伺候。聽起來很大快人心，不是嗎？但是我們一定要很烏鴉地說，對不起，那不是包青天！是怪獸！而龍頭鋤到的，更有可能是坐在家裡看著SNG現場新聞的你！

覺得我們危言聳聽嗎？請看看立法院在九十三年八月二十四日所通過的「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」第八條與第九條，「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄……」、「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限

制」、「……認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境。」、「……得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查。」等等，權力夠大了吧？想像得到，當初出現在槍擊案現場的民眾與奇美醫院的相關人士，在真相未水落石出之前，恐怕有避免不了的麻煩，而更可怕的是，他們接受調查時，竟然不受刑事訴訟法之保障。

不只是這樣，依據該條例第十二條與第十三條，真調會除了擁有司法偵查權，每三個月還應向立法院及監察院提出報告，而調查結果發現涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴；修過憲法ABC的人，應該一眼就看出問題來了，這個「真調會」的老闆不只一個，權力也包含了立法、司法與監察，這……還不算違憲嗎？

可是有些人就是認為，只要真相可以大白，這些都沒關係。真的這麼簡單嗎？依據該條例第二條之規定，委員之人選是極富政治性的依政黨比例代表推薦產生，而再依第五條之規定，經其他委員四人同意，即得由某一委員逕行調查，於是這個委員就可以運用司法偵查權查他愛查的事，包括打擊政治對手或仇人，那不就像白色恐怖了嗎？為了發現真相，真的要台灣的民主法治倒退二十年嗎？

我們很不願意介入政治，但有任何政治干涉司法、侵害人權的事件發生時，作為一個改革團體，我們不能沈默不語，縱使無力回天，也應該發聲以留歷史紀錄。（作者為民間司改會執行長）



# 如果你真的不知道 爲什麼該揚棄死刑

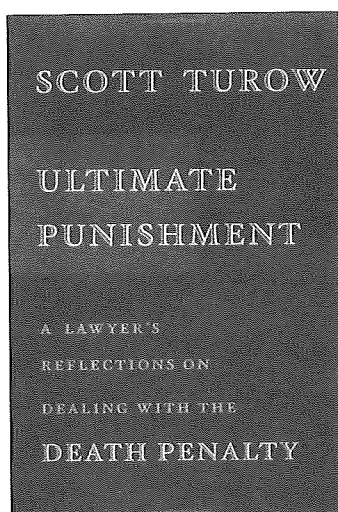
如果，死刑關乎台灣是否有能力追求一個更為合理的刑事政策，那麼，讀讀別人在天人交戰下追求衡平的觀察心得和思考歷程，或許是個值得做的功課。

文◎劉靜怡

過往至今，台灣社會對於「死刑」的普遍看法，幾乎都是出於極爲粗糙的傳統應報觀念，甚至多以「事不關己」的態度，拒絕思考死刑替代的必要性和可能性，無形中加深了保守意見的正當性。因此，當蘇建和三死囚案纏訟十多年依然無解後受再審無罪宣判，人權團體的網站留言版幾乎被反彈意見灌爆的現象，不難理解。同樣地，當徐自強聲請釋憲案「意外」導致最高法院對大法官會議釋字五八二號解釋的強烈對抗態勢出現時，或許也不該是太意外的意外。然而，意料之中的現狀，並不等於道德和正義層面的合理正當。

## 換一個方法來閱讀死刑

即使我們很難苛求幾無親身實證經驗的一般人，去深入體會死刑議題所涉及的沉重而嚴肅的生命權及正義糾結拉扯謎團；即使我們很難要求台灣社會裡絕大多數向來不習慣超越規範架構去理解法律的法律人，頓時轉而反對死刑；即使你真的不知道爲



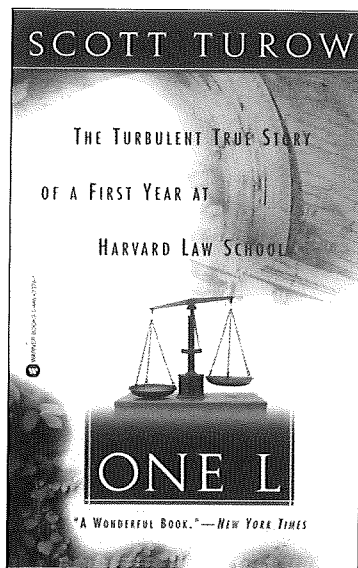
什麼該揚棄死刑，那麼，姑且先換個論述類型，也換個閱讀對象，讀讀張娟芬用文學敘事筆法所寫的《無彩青春—蘇建和案十四年》（商周出版），看看小說文類如何記錄這段法律、人權和正義交鋒的過程，或許你可以逐漸爲自己摸索出正義的指標。倘若法律文學式的論述風格，沒有辦法徹底說服身爲法律人的你，或者，根本已經表態反對死刑的你，心中最深處其實還有些許不安，那麼，讀讀Scott Turow這個因描寫哈佛法學院的寫實體小說One L: The Turbulent

True Story of a First Year at Harvard Law School而成名，因爲多年來寫作The Laws of Our Fathers, Pleading Guilty, The Burden of Proof和 Presumed Innocent等等美國知名法律小說而聲名不衰的律師小說家，基於其親身多年的檢察官和律師生涯的體會，以及參與美國Illinois州州長George Ryan所任命的死刑調查研究委員會（Commission on Capital Punishment）後進而建議Ryan州長下令暫緩執行死刑的第一手經驗而寫成的Ultimate Punishment: A

Lawyer's Reflections on Dealing with the Death Penalty (Picador, 2003), 或許, 會為你誘發出一點點不同的想法。

## 超越法律之外的思考

出自台灣傳統法學教育的法律人, 論述能力多少受限於既有的規範架構, 而在面對死刑爭議時所採取的思辯邏輯, 則無非以生命權價值應受絕對保障, 大多數重視人權的民主先進國家都已經廢除死刑, 以及國際法發展趨勢等理由, 做為重點, 這從民間「替代死刑推動聯盟」設法說服同為法律人背景的行政部門和司法部門所提出的主張, 便可窺知一二。不過, 正如「替代死刑推動聯盟」所說的, 生活在一個沒有死刑的社會, 並非自明之理, 而是一種基本價值觀的形成與維護過程, 所以, 此一基本價值觀如何生根和成為社會共識, 恐怕是我們在做國內的社會溝通說服工作時應該關心的焦點所在。在Turow這本僅有一百六十多頁的小書裡, 除了收錄其所主筆的Illinois州死刑調查研究委員會報告前言, 闡明死刑議題在規範面和執行面的正反爭議, 頗具參考價值之外, Turow在整本書所呈現的議題討論過程中, 不斷地針對死刑案件的誤判和執行錯誤可能性、死刑的威嚇效果究竟有多高、被害者和被害家屬的權利爭議、死刑的社會需求爭議、訪談死刑犯的過程和心得、死刑所涉及的道德正當性和道德比例如何衡量等等幾乎均具有高



度討論價值的問題, 反覆做正反論證, 極為精練可讀。在本書的整個論述過程中, 作者發揮了其身為小說家的說故事能力, 但卻同時以其法律專業技能, 為讀者導引方向; 有趣的是, 稍微用心體會一下, 讀者不難發現, 作者在極力引導讀者超越法律之外思考的同時, 自己也不斷在所謂的公平正義鐘擺下游移, 但是, 這個現象, 或許正足以說明作者在本書中所呈現的對於死刑的看法, 是歷經哪些思考磨難而發展成形的。別人所歷經的這些思考磨難, 或許也正是你我在

抽象的公平正義原則和空泛的人權立國口號之外, 在令人喘不過氣來的法律條文、偵審訴訟程序和成堆起訴判決書之下, 極端需要的養分。

蔡崇隆在《島國殺人紀事》紀錄片末尾, 安排讓一連串的法官名字輕輕滑過畫面, 張娟芬在書中也把蘇案相關法官、檢察官、書記官和汐止分局員警的所作所為記錄下來, 你我既非導演, 也不是小說或作者, 然而這不見得意味你我不該為這個仍有死刑的社會負點責任——如果, 死刑關乎台灣是否有能力追求一個更為合理的刑事政策, 那麼, 讀讀別人在天人交戰下追求衡平的觀察心得和思考歷程, 或許是個值得做的功課。(作者為美國芝加哥大學法學博士(J.S.D.,1997); 哈佛大學法學碩士(LL.M.,1994)。現任台灣大學國家發展研究所法律組專任副教授。)

大眾文化中的司法

# 富人還是窮人的司法？

## ——從「洛城法網」到「律師本色」

文◎何榮幸

在台灣，不少沒上過法庭、沒請律師寫過狀子的人（尤其是中產階級知識份子），其實是透過「洛城法網」、「律師本色」這類影集來填補對於司法與正義的想像（儘管美、台司法制度與東、西方文化大相逕庭），這類影集所傳遞的訊息，值得法律人與各界進一步深思。

### 從「洛城法網」談起

對和我年齡相仿的五年級世代、法律門外漢而言，收看「洛城法網」是一段相當特殊而不會被遺忘的電視經驗。就像當初第一次看到港劇「楚留香」大為驚豔，此後再難以提起精神觀賞三台八點檔一樣，「洛城法網」為缺乏法治精神的台灣開了一扇窗口，讓我們看到一個不一樣的世界。

拜好友攻讀法律系之賜，在對「洛城法網」深深著迷之前，我就已約略了解英美法系與大陸法系的不同，也因而大致懂得「洛城法網」中，英美法系講究判例，與台灣大陸法系以法條為依歸的重大差異，所以不致誤認為台灣的法庭攻防、檢察官、律師就會像是「洛城法網」中那個樣子。

然而，這一點也不減損「洛城法網」的參考與欣賞價值。透過一個個官司及其背後的故事，編劇一次次丈量司法與正義之間的距離，演員群也一遍遍詮釋人性善惡與灰色地帶之間的掙扎，加上司法俊男美女之間的愛恨情仇，讓這部影集在很短時間內

就征服了台灣中產階級與知識份子觀眾。

### 「律師本色」另闢蹊徑

原本，我以為「洛城法網」大概就是法律影集的經典了，後繼者再也難以超越，我們這群五年級世代對於司法與正義的想像，也大概就是「洛城法網」這個樣子了。沒想到，「律師本色」的出現，卻再度改變了我對法庭世界的觀感，「律師本色」與「洛城法網」的差異，更讓我了解先前想像的單薄與不足。

簡單說，同樣是以客戶利益為最優先考量。「洛城法網」裡，李蘭領導的光鮮律師事務所打了很多件富人的官司；「律師本色」裡，巴比·唐諾率領的律師群卻是有意識地選擇為窮人出頭。「洛城法網」裡的律師是以高格調作風與正派辯才取勝，「律師本色」裡的律師卻是不擇手段只求勝訴（以突襲攻擊證人的「B計畫」為其代表作）。

### 尺度不同 觀點迥異

對我來說，同樣是精彩銳利的法庭攻防戰，「洛城法網」與「律師本色」卻是拿不同的尺，來丈量司法與正義之間的距離。

「洛城法網」裡，庫查克等王牌律師遭遇挫敗後，心裡想的是如何在下一次扳回一城；「律師本色」裡的黑人律師尤金卻老是和自己過不去，動不動就



# 名家 專欄

自我懷疑為很爛的被告辯護，到底有什麼意義？這群律師對於中下階層、社會邊緣人的關懷更是令人動容。

是的，儘管「洛城法網」可能比較接近一般民眾對於「司法是有錢人的工具」，以及法律人衣著光鮮、高高在上的刻板印象，但「律師本色」卻可能打開了另一扇窗口——讓外界看到司法對貧富貴賤真正一視同仁，法律人執著協助社會邊緣人的另一扇窗口。

## 伸張正義 永恆課題

當然，電視影集不論多麼生動寫實，也不論得到多少座艾美獎，與現實生活終究仍存在一大段距

離。電視影集裡可以努力爭取、含淚得到的司法正義，在現實生活中往往大打折扣、變形走樣，或者至少並不那麼高潮迭起、精彩刺激。我們不會天真地以為，「洛城法網」、「律師本色」裡的伸張正義過程，會時常出現在日常生活周遭。

但是，透過「洛城法網」、「律師本色」打開的不同窗口，有助於促使我們一次次重新思考，理想與現實的落差、公平與正義的價值、基本人權的不容侵犯，以及司法體系的尊嚴。

不論我們這輩子實際走進過幾次法庭，這些從人性出發的深刻思辯，都是我們生命中無法迴避的永恆課題。（作者為中國時報政治組副主任兼主筆，民間司改會監事）

## 2004司法人文講座 法律與當代社會的經緯交錯

【時間】2004年4月~11月，每月第四個星期六，下午兩點至四點

【地點】誠品書店敦南店，B2視聽室（台北市敦化南路一段245號）

【主辦單位】民間司法改革基金會、商周出版

【協辦單位】台北律師公會生命科技法委員會

### 第六場 9/25（六）14:00~16:00

題目	主持人	與談人	延伸閱讀
公道自在「人」心？ —證據法則與法官心證	尤伯祥律師 (民間司改會執行委員)	李子春檢察官 (花蓮地檢署檢察官) 王叢桂教授 (東吳大學心理系教授)	《無彩青春》、《雖然他們是無辜的》、《打不起的官司》、《正義的陰影》

### 第七場 10/30（六）14:00~16:00

題目	主持人	與談人	延伸閱讀
法庭上的戰爭 —刑訴新制「交互詰問」 對人民的影響	顧立雄律師 (民間司改會董事)	葉建廷法官 (台北地方法院刑庭法官) 傅祖聲律師 (民間司改會執行委員)	《交叉詢問的藝術》、《訴訟技巧》、《現代訴訟辯護分析與實務》

免費入場！若有任何問題請洽：02-25231178 \* 16林禹青

# 均富社會理想的再追求

文◎簡錫堉

在全球化浪潮的衝擊下，企業在這微利時代，**在**只能將廠房移往工資相對低廉的國家以圖生存。亦因如此，傳統國家所扮演的重分配角色，在這場全球化的競賽中節節敗退。於是，個人像是被丟入優勝劣敗的叢林中只能自求多福，也造就了「一個台灣，兩個世界」的社會現象，使原本應由社會集體共同負擔成本、共同分享資源的機制逐漸消失，取而代之的是私有化和市場化的法則，一切支出和風險都由個人負擔。如今，前人所勾勒「使老有所終、壯有所用、幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的大同世界，已不復見。

我們認為，現今台灣過度強調自由經濟體制下，不斷拉大的貧富差距與一路攀升的失業率、自殺率，都將成為壓垮台灣長久以來所建立經濟奇蹟的最後一根稻草。因此，我們主張一個健全的社會，應該奠基於互助分享的「均富社會理想」之上。所謂的「均富社會」指的即是包含落實分享互助價值的公民社會，及需建立一完善的社會安全網的福利國家。

在政策上保障個人工作權，發展能夠創造高就業的製造業和精緻的服務業，以解決企業出走、留下高失業率的問題；建立完善的社會安全網，保障人民最基本生活需求的滿足外，也讓社會共同分擔風險，共同分享資源，並藉由公共化的服務體系，使照顧和教育責任不再由個別家庭自行承擔。

以瑞典為例，雖然其工人的薪資水準很高，但紡織業並沒有因此而成為夕陽產業；相反地，透過產業知識化的方式，把傳統的勞力密集紡織業轉型成為強調創造力的產業，從而提升了瑞典工人的勞動產能，每年生產出五千多種高附加價值的新產品，

得以在市場上和外國進口的布料相抗衡。如此一來，瑞典的紡織工人不但能夠擁有穩定的工作，更有辦法繼續維持高所得、高品質的生活。

當一個均富的社會建立，人人生婚養而無患，無須為了生活惶惶終日，接著才能進一步提高生活的品質、著重生態保育、降低工時，來增加更多的休閒，同時並保障每個人親近藝術、文化、資訊和傳播的權利。如此社會的創造力得以提升，同時也才有辦法建構優質的投資環境，這不僅有利於經濟的持續繁榮，更能夠建立起一個全民共存共榮的永續發展社會。

不過，很遺憾地，目前政壇上藍綠兩大陣營，不但國民黨早已拋棄三民主義對大同世界的追求，民進黨也遺忘了過去的福利國理想，兩者都向右傾斜，完全放任資本主義主宰社會經濟的各個面向。尤其近年來，以促進投資為藉口，攜手為財團鉅富減免了高額稅款，導致一般受薪大眾背負國家財政重擔的不公平現象；並且實質上造成稅收減少，國家因此入不敷出，債台高築的情況下，自然缺少足夠的資源來建立完善的社會安全網，最後竟使得人民連最基本生活的保障都無法獲得，在經濟叢林中自生自滅，這在號稱邁入已開發國家之林的台灣，難道不是一大諷刺嗎？

我們更憂心的是，如果相關制度不能獲得改善，那麼非但富益富、貧益貧的不公平狀況會繼續惡化下去，台灣的繁榮經濟也將無法持續，而社會動盪、生活品質倒退等我們所不樂見的情事，也都可能逐一在我們面前上演。（作者為泛紫聯盟召集人、和平基金會執行長）





【官僚誤國 莫此為甚】

# 別讓司改 栽在「法官法」

自從司改列車開動以來，長期參與、關心司改的法律人，  
未曾如此刻般地惶惑不解、氣急敗壞，  
一股按捺不住的焦躁憤怒，隨時就要爆發開來。  
原本逐步緩慢進展的司法改革突然出現亂流，  
原本合作的夥伴突然不再可以信賴；  
司改亂了套，改革也失去了應有的節奏與目標，似乎就要走上歧路。  
這一切起源於司法院和民間改革團體對於「法官法」的爭執。  
一部錯誤的法官法，足以讓人民在司法面前更加無助。  
到底民間司改人士著急的理由何在？  
司改之路是否真的面臨誤入歧途的險境？



# 司法院從改革的推手， 淪為改革的標靶？

## 法官法出爾反爾，引爆民間司改團體不滿

文◎夏傳位

**自**從司改列車開動以來，長期參與、關心司改的法律人，從來沒有任何時刻像最近一般，感到惶惑不解、氣急敗壞，還有一種再也等不下去的焦躁無奈。

原本以為逐步進展的司法改革突然出現亂流，原本合作的夥伴突然不再可信賴；司改亂了套，改革也失去了應有的節奏與目標，似乎就要走上歧路。

這一切起源於司法院和民間改革團體對於「法官法」的爭執。表面上看，法官法似乎不過是一部規範法官的身分地位、權利義務、升遷罷黜的法律，應該只對法官有影響而已，連律師都沒必要關心（除非他想改行當法官），與一般民眾更是毫無關聯。然而，民間司改人士卻非常重視，「法官法是整個司法改革的火車頭」，民間司改會董事林永頌律師強調：「法官法不趕快通過，影響整個訴訟制度改革成敗。」

依照民間司改人士的看法，一部錯誤的法官法，足以讓人民在司法面前更加無助。到底民間司改人士如此主張的理由何在？司改是否真的面臨誤入歧途的險境？

### 獎優汰劣，司改最艱難的深水區

「法官法的重要目的之一，是建立一套評鑑法官、獎優汰劣的機制，」民間司改會常執黃旭田律

師一語道出了關鍵所在。多年以來，民眾對於司法體系的不信任感，主要來自於他們在訴訟過程中親歷接觸的個別法官表現，而民眾的深刻感受恰恰反映了體系的陳痼所在——缺乏一套淘汰「不適任」法官的制度機制，正是司法正義無法彰顯的重要因素。

「所謂『不適任』不僅僅指涉犯法，循規蹈矩的法官也可能『不適任』，」高檢署查緝黑金行動中心檢察官、也是檢改會發言人陳瑞仁檢察官以其多年來與法官打交道的經驗說：「譬如躺著不辦事的法官、只會推委卸責的法官、完全沒有能力把案件理出頭緒的法官等等，形形色色，所在多有。」陳瑞仁認為，碰到這類法官，可真會把人氣死，卻又無可奈何。

我國法官比照公務員，適用同一套人事制度，只要不作姦犯科，都享有終身職務保障。但法官職司正義的天秤，人民對法官的期待與要求，高出國家公務員甚多，理應有不同的標準。

「以前每次講要淘汰不適任法官，楊仁壽（前司法院秘書長）都以沒有法律依據為由搪塞，」林永頌說：「民國八十四年官方實施的法官評鑑辦法，也沒有發揮太大作用，因為官官相護，希望將來當廳長、院長的年輕法官自然不願意得罪同僚。何必這麼做？」

唯一的指望只有目前這部法官法。雖然司法院最在乎的是司法院組織法，「但真正讓人民聽得懂的司法改革，其實是法官法，直接影響品質的也是法官法，」林永頌如此認為，「只要拿幾個不適任的法官開刀，自然就產生地殼震動，讓素行不良者知所警惕，人民對司法的印象也為之改觀。」

既然建立獎優汰劣的人事制度是司法改革的關鍵一環，那麼，目前官方與民間對於這部法官法到底出現了什麼重大爭議？尤其是雙方曾經一度達成共識，也就是法官法草案「協商版」的誕生。為什麼「協商版」最後被棄而不用？

這要從今年五月十八日的一場會議談起。

## 脆弱的官、民共識

官方在這場會議中，拿出一份「片面決定」的法官法草案（以下簡稱「片面版」），竟然大幅度推翻原先早有共識的「協商版」，令出席的民間司改人士大吃一驚，「協商版」甚至不被列入會議的討論範圍。「司法院的態度就好像假裝過去不存在，別人也會跟著忘記一樣，」黃旭田說來仍不免感到氣憤，而陳瑞仁則以「理念拋棄」四字重話，形容「片面版」的保守反動性格！這場會議氣氛可想而知。

回顧法官法草案一波三折的推動過程，在民間人士高舉的改革旗幟，與司法院的權力現實考量之間，一直不斷地衝突和拉扯。早在民國八十四年，司法院就已經提出官方版的法官法草案，當時民間司改會、台北律師公會、中華民國律師公會全國聯合會等改革團體，也隨即推動民間版的法官法草

案，官、民兩種版本之間差距甚大，幾無交集。

當年發燒的法官法議題，甚至催生了檢改會。具理想改革色彩的檢察官也希望透過法官法，來確認檢察官的身分屬性，希望檢察官不只是行政官而已，仍須保留某程度的法官屬性，「如果檢察官只是單純地上令下從，則無司法獨立可言，」檢改會的核心成員陳瑞仁簡潔地解釋。

後來甚至法官協會也加入了支持民間版法官法的陣營，當時的法官協會理事長、現任大法官會議書記處處長蔡炯燉曾以法官為對象，廣發一千六百多份問卷進行民意調查，回收率有七成，結果發現高達七成以上法官都支持民間版法官法草案。

除了民間司改力量結合基層法官、檢察官，為司法院帶來強大的改革壓力之外，立法院也無意間扮演了推手，讓官方版逐漸向民間版的法官法靠攏。

這是因為當時司法院有立即交出司改成績單的時間壓力，但是在立法院，推動法官法的不同意見匯聚成數股力量，各自支持不同版本的草案，讓立委們也難下抉擇。由於這部法案的政治性不高，各黨團並無特別偏愛的版本，立委們遂希望司法院能整合法律圈內人的意見，相互協商出共識，共同推出一個版本，立院就照這個版本通過即可。

此即是後來所謂「協商版」於九十一年十月七日產生的原因。

「當初協商版是有高度共識的，」過去曾經參與協商的林永頌和黃旭田都不約而同地強調此點。林永頌回憶，司法院、法務部、司改會、法官協會和檢改會等各個利害相關團體多次開會，協商了許多次，每次開會都開到晚上九點、十點，「那時的司

法院代表就是秘書長楊仁壽，他從頭到尾將『協商版』一字一句討論定案，」令林永頌難以置信的是，經過這樣的程序，司法院仍然可以翻臉不認帳。

當然，討論過程中的爭執和僵持也很多，但是在黃旭田的認知裡，官、民雙方都基於善意，也都希望能盡快推動司改腳步，先在法律人自己的圈子內達成共識。在這樣的氣氛之下，雙方都做了相當程度的讓步，最後定案的「協商版」跟民間版的法官法草案有百分之九十五相同，其餘官、民意見相左而各自堅持的部分，雙方均同意留待立委公決。

「協商版」並非沒有碰到阻力。譬如關於廢除法官考試的部分，受到考試院反對；關於懲戒法官的職務法庭設計，監察院也有異見。但大體而言，在法律人圈內不論官或民，對於法官法的走向都有高度共識，這個共識就是協商版。民間司改人士也是秉持此一認知成立了「司改三法推動聯盟」，走在司法院前面，遊說其他政府機關接受改革內容。

於是，當陳瑞仁發覺司法院片面撕毀「協商版」時，心中不禁生起一股荒謬、諷刺之情：「本來是大家團結一起去說服外人，後來司法院竟然背棄承諾，私自抽換版本，之後還在外人面前拉我們去背書！」

## 慘不忍睹的法官法

最教民間司改人士受不了的是，司法院刪改「協商版」的部分，都不是枝微末節，而是原則和基本精神；「片面版」實已超過當初參與協商者所能容忍之範圍。

以下舉其犖犖大者。

## 關於「法官來源」之部分

■「協商版」第五條認為，法官之來源宜由具多年法律實務經驗之檢察官、律師或學者遴選，不宜逕以考試晉用之，始可去除法官過於年輕及社會經驗不足之疑慮，因此條文中規定「於民國九十七年一月一日前，停止辦理法官之考試」。

此一規定在新訴訟制度（當事人進行主義）實施之後，尤為重要。因為導入交叉詰問的立意，即在於將第一審級建立起「堅強的事實審」，減少案件上訴並在二、三審之間來來回回的機率。因此，訴訟制度之改革，需要人事制度之更新互為配套，才能完成；但在「片面版」之中，此條完全刪除。

■第十六條關於法官遴選委員會之組成，原「協商版」詳細規定了委員產生的方式，不論來源是法官、檢察官或律師，皆由票選產生。

「片面版」則完全刪除，以便增加司法院控制遴選委員會組成的權力，並減少基層、民主參與的色彩。

## 關於「院長評鑑」之部分

「片面版」也限制法官基於內部民主，監督院長的要求。

■原「協商版」第二十條明定法官兼任法院院長、轉任司法院為司法行政事務、調司法院辦事者之任期，以三年為限，得延期三年。此項係考量上述三種職務均係司法行政工作，非從事審判事務，非屬於法官本職，任何一位法官連續擔任或接續擔



任此三種職務之一，均應有期間之限制，不宜長久擔任，致脫離審判工作之天職。

另外，第二十條也規定：「院長應參與審判事務，司法院得對其品德、操守、能力、執行職務監督之能力及參與審判工作之努力等事項，徵詢該院法官意見；司法院得參酌徵詢結果，對任期尚未屆滿者免兼院長職務。」

在「片面版」中，上述二項完全被刪除。

大法官會議書記處處長蔡炯燉坦言：「司法院刪除的理由是怕院長的尊嚴受損。」

## 關於「法官會議權限」之部分

在原「協商版」設計中，法官會議是法官參與院務行政事項、表達意見的重要制度管道，也是落實法官自治精神的指標之一。然而，在「片面版」中，法官會議的權限受到嚴重限縮。

■原「協商版」第三十二條規定，法官會議可以「推舉次年度各該法院所需審判長員額一點五倍之建議名單」，遭刪除。

法官會議可議決「其他與法官權益有重大影響之事項」，過去雙方溝通協商甚久，民間力爭留下，此次亦遭刪除。

另外，刪除「法官會議所為之決議，院長應執行之。但院長認為決議事項或建議事項違背法令或窒礙難行時，得拒絕之，並應於二個月內，以書面說明之。」此條遭刪除，亦可見司法院就法官對院長的挑戰，敏感到何種程度。連蔡炯燉也認為：「其實此條規定窒礙難行的時候，可以拒絕，對於院長的司法行政權並沒有拘束力，」問題是叫院長寫書面理由，就已被不容忍。

■「協商版」第三十三條，關於法官會議有必要召開臨時會時的程序，原本規定五分之一以上之法官提議，在「片面版」中也提高至三分之一。

■第三十四條關於「司法事務分配小組」代表的組成，由法官會議議決，改為三分之一由院長指定，三分之二依法官會議議決。

## 關於「法官評鑑」之部分

■「協商版」第三十九條規定移送評鑑的標準之一「違反法官守則，情節重大者」遭刪除。

■第四十條關於「法官評鑑委員會」之成立，原「協商版」規定評鑑委員之遴聘、任期及決議方式「準用第十六條之規定」（亦即在法官與檢察官部分由票選產生）亦遭刪除。「片面版」未明確規定評鑑委員如何產生，保留司法行政權力介入的模糊空間。

■第四十一條對於什麼樣的人員或團體可以聲請評鑑法官，亦受到嚴重限縮。「片面版」刪除了以下二類資格：一、案件當事人或利害關係人；二、依法設立登記之全國性人民團體，但以其章程所定之宗旨、任務與健全司法有關者為限。

這一條可說是民眾面臨司法不公時尋求救濟的最重要條文，卻被司法院改得不痛不癢。「司法不公，誰會最痛？」林永頌問：「難道是法官、檢察官或律師嗎？當然是當事人最痛！」結果是司法院以「害怕濫訟」的理由，排除當事人或利害關係人尋求救濟管道的可能。原本民間版的妥協方案是參照美國加州的作法，成立「法官評鑑基金會」，由客觀專業人士組成來審查過濾案件，但是此一可能亦遭「片面版」封殺。

## 關於「職務法庭」之部分

■「協商版」第五十二條規定職務法庭之陪席法官，由法官票選之後，再由司法院遴選；「片面版」中全部改為「司法院定之」。

■「協商版」第五十五條關於法官受懲戒之事項有「審判案件顯然違背職務上之義務，情節重大者」，在「片面版」改為「執行職務違反法令或怠於執行職務」，受懲戒之範圍明顯縮水。

綜觀上述林林總總的條文，大約可以替「片面版」歸納出以下幾點原則：一、院長行政權威不得侵犯；二、法院內部民主盡量減少。無論法官遴選委員會、法官會議、法官評鑑委員會或是職務法庭，其組成盡量排除基層民主參與，其決策盡量最小化，以維護司法行政權力不受干擾；三、外部民主全面排除。司法院對於外部團體，如當事人或利害相關人、以健全司法為宗旨之公益團體亦抱持著深刻疑慮，不願意讓這些個人或團體發揮外部監督力量，來健全司法體系之運作。

「司法行政官僚對於民主、自治沒有信心，把法官當作小孩子一樣看待，」黃旭田一語道破司法院的心態，「蠻橫！實在是太蠻橫！」他只能不斷重複這句話。

司法院將「法官法」大修惡之後，對於整個司法改革工程造成多大的影響？

## 跛腳難行的司改

所謂「司改三法」指涉司法院組織法、法律扶助法以及法官法，涵括了訴訟制度和人事制度的變革。雖然司法改革包括這三大方向，但司法院私底

下對這三法的熱衷程度不一。

「司法院最在意的是司法院組織法，法律扶助法最沒有爭議，至於法官法則涉及到既有權力結構的變更，司法院推動最不熱中，」林永頌如此分析。

民間團體的優先順序卻正好相反。民間團體認為，法官法才是整個司改的火車頭，希望藉著高度的法官自治，建立良好的法官評鑑和淘汰制度。當法官的素質變好了，訴訟制度的改變才有堅實基礎。

然而，多年來，司法院一直以組織法未通過為由，藉口拖延法官法的立法，最後，在司法院的掌控之下，「人事制度都沒有進展，訴訟制度反而走得特別快，」林永頌說。

許多人不免質疑，司法院的司改是否淨挑減輕工作負擔的訴訟制度改革做，當改革降臨到自己頭上的時候卻推三阻四。

去年九月的時候，司法院提出規劃要將二審更改為法律審，限制人民上訴之管道，預計今年二至三月時就要實施，草案報到立法院時，還不敢事先讓民間團體知道。等到林永頌獲知之後，果然跳腳。他在司法院舉辦的溝通會議中中期以為不可。

林永頌認為，除非一審審判的品質變好，二審才可以限縮，否則以往人民碰到爛法官，還可以透過上訴管道尋求救濟，以後連上訴的機會都沒有，這種司改只會讓人民的司法權益愈來愈倒退。

司法院急著將二審改為法律審，是因為這樣可以大幅減少法院的案件量，降低積案，讓法官的工作更輕鬆。司法院心切此案的程度之高，甚至顧不得去處理那些在二審、三審之間上上下下的陳年舊案。林永頌就當著司法院廳長的面質疑：「這些舊

案在以前都未實施交叉詰問，審理更是草率，證據都不清楚，如果馬上限縮上訴管道，該如何處理這些舊案，還人民一個公道，你們有沒有想過？」

質疑歸質疑，廳長的態度還是堅持要通過此案，氣得讓林永頌撂下「大家各憑本事，立法院見真章」的狠話，最後還是秘書長出來打圓場，承諾司法院不會積極推動此案，才勉強收場。

「只改革訴訟制度，卻不重視人事制度，就會是這種結果，」黃旭田說，事實上兩者唇齒相依，互為影響，「法官法若不趕快通過，法官的獎優汰劣無法順利進行，連帶讓訴訟制度的改革也成為泡影。」

## 司法院要成改革的標靶？

「那些司法官僚的腦筋不知在想什麼？」最近日子以來，這是民間司改人士心中共同的疑惑。尤其是過去明明已經有共識的「協商版」，司法院為什麼突然推翻？

改革阻力是否來自於司法院之外的政府機關，如考試院和監察院，迫使司法院為了讓法案儘早過關，基於現實而不得不做妥協？

民間司改人士不能接受這種說法。首先，他們認為在司改三法推動聯盟長期遊說和溝通之下，監察院與考試院或許在具體執行細節上仍有疑慮，但大致上都漸漸接受改革方向了。譬如考試院原本反對廢除法官考試，改以遴選方式產生，「但是未來遴選方式採著作送審或口試的方式進行，也可算是一種國家考試，」陳瑞仁說：「只要形式上變通一下，就閃過去了。」

其次，司法院毀棄過去共識的絕大部分，事實上都與院際協商無關，而是與司法行政的既有權力密

切相關，因此「片面版」並無助於立法進度，反而因民間司改人士的反對而橫生枝節，更不利於法案通過。

第三，從「片面版」中完全看不出司法院有何改革理念。「就算是迂迴前進，也不能放棄大原則呀，」陳瑞仁的質疑點到了關鍵之處，「如果有困難，大家可以一起想辦法排除立法障礙，但是現在拿掉的東西，不是立法障礙，而是理念的拋棄！」

現在回想起來，許多人認為司法院自始至終並無誠意推動法官法，即使是已有共識的「協商版」亦然。林永頌就抱怨司法院拿組織法為擋箭牌，拖延法官法的進度。「這部法律，我從三十幾歲開始參與，到現在已經四十幾歲了，」林永頌感嘆地說：「光陰浪擲，毫無進展。我沒有關係，但是人民不會同意的。」

因此，林永頌回應「片面版」的方式很簡單，態度也很絕決：「我不再跟司法院玩遊戲了，」他說，意指不接受司法院拋棄「協商版」重頭來過，「為什麼要一條一條再跟司法院耗時間？除非司法院有比協商版更好的條文，那麼就提出來，否則不要再談。」

「大原則不能改，這是最後底線。」陳瑞仁這樣說。

「我們最壞的打算是拒絕協商，」黃旭田也表達同樣意見，「最後受傷的是司法院，法官法不能通過，司法院要負最大的政治責任。」

好久沒有公開批評司法院了，林永頌喟嘆。司法院要從司改的推手淪為改革的標靶嗎？很多人都等著看。（作者為資深記者、文字工作者）

# 民間推動司改 碰到沒誠意的政府

文◎瞿海源

七月二十二日上午，替代死刑推動聯盟七位代表前往總統府會見蘇貞昌秘書長，要求政府實踐廢除死刑諾言。我們以替代死刑的規劃著實已經為政府以緩進方式推動廢止死刑，做了很務實的建議。當場，我以聯盟召集人的身分強調，政府口頭上的善意回應而不能落實，是沒有意義的。民進黨政府對於改革，尤其是司法改革很不積極，到目前都沒有進展。以司改三法推動聯盟八個月的推動工作經驗而論，讓人深深感覺到，民進黨政府實在是口惠而實不至。

說實在，在司法改革方面，其實是在國民黨執政最後階段已完成全面改革的規劃，目前所推動的幾乎都是一九九九年全國司改會的共識，民進黨上台後應該繼續推動，但至今幾乎沒有什麼重大的成就。在司法院組織法的修訂和法官法制訂上，執政當局做得並不積極，甚至有消極拖延的情形。

為了推動司法院組織法的修訂，司改三法推動聯盟拜會過立法院長、行政院長、民進黨立法院黨團、民進黨主席、國民黨立法院黨團、國民黨主席，甚至三度拜會代表王金平院長主持政黨協商的高育仁立委，大都有善意的回應，但是結果仍然毫無進展。推究起來，在野黨的全力阻擋固然是主要原因之一，執政當局無力推動更為關鍵。

在法官法方面，聯盟也先後拜訪行政院、阿扁總統、司法院和考試院。在過程中發現，在會談中行政院幾乎只是空口說白話，在拜會阿扁時，聯盟也特別就法官法提到請總統要積極協調各院，但也是

毫無動靜。直到聯盟拜會考試院，在姚院長和後來接任副院長的吳容明部長鼎力支持下，我們成功地協調了考試院和司法院。隨後，司法院長召集跨院會議，聯盟也多人與會協助達成共識。協助政府推動法官法的同時，聯盟成員發現司法院所提法官法版本，和當初民間所建議，甚至是全國司改會的共識，有相當距離。聯盟試圖再度要求司法院回歸司改的要求。

綜合而論，民進黨政府在司法改革的成績上相當難看，主因之一是本身不夠積極。對於幾個重要的司改法案至今遲滯不前，甚至連好不容易通過的法律扶助法，行政院在開辦不久就表示不再編列預算，政府從事司法改革的誠意顯然有問題。到目前為止，都還只是口頭善意回應而已，在陳總統連任就職後，也沒有看到政府就司法改革做出完整而積極的規劃。民間推一下，政府高層只是嘴巴動一下。許多改革的計畫，政府連提都不提，例如，廢除死刑是民進黨政府宣示的主張，二〇〇〇年四月二十八日，陳水扁以總統當選人身分表示希望廢除死刑；二〇〇一年五月十七日，法務部長陳定南宣布，三年內，也就是在今年五月二十日之前，完成廢除死刑的制度；二〇〇二年十月十四日，行政院院長也公開宣示，廢除死刑是長遠但必走之路。民進黨政府高層自己親口承諾的，現在連一點影子都沒有，簡直就是「一支嘴唬蕊蕊」。（作者為司改三法聯盟召集人、澄社會員）



# 釋字582保衛戰

本位主義作祟

## 最高法院要成爲「全民公敵」嗎？

七月大暑之際，最高法院居然頭殼發燒，公然反抗大法官釋字第五八二號，繼續適用違憲判例，並以「停審」作為對抗要脅手段，視人民訴訟權益如無物；最高法院身為法律之守護者，竟然帶頭知法犯法，不僅令人感到遺憾，也對人民做了最壞的示範。我們嚴正呼籲，憲法所揭示與保障之基本人權絕對是普世價值，最高法院豈能逆勢阻擋；最高法院應放棄本位主義的對抗，切莫成爲人民之公敵！

◎編輯部





出席記者會的人士有：（由左至右）羅秉成律師（律師公會全國聯合會刑事程序法委員會主委）、顧立雄律師（台北律師公會理事長）、簡錫堃先生（泛紫聯盟召集人）、瞿海源教授（替代死刑推動聯盟召集人、澄社會員）、林永頌律師（民間司改會董事）、高涌誠律師（民間司改會執行長）

司法院大法官會議於七月二十三日作成釋字第五八二號解釋，宣告最高法院三十一年上字第二四二二三號、四十六年台上字第四一九號及其他相類似判例，關於「共同被告之陳述」排除人證之法定調查程序、不當剝奪被告詰問權利等部分意旨，應不再援用。最高法院於當日下午旋即罕見以院長名義發出聲明，對該號解釋表示遺憾，並呼籲「審判的還是歸給審判吧！」，似已預告了二機關間之衝突一觸即發。

果然，最高法院於七月二十七日召開刑事庭會議，特別針對五八二號解釋成立衝擊因應小組，表

示將聲請補充解釋，而在大法官會議另作成補充解釋之前，不排除停止類似案件之審判。如此一來，將有四千多件案件受影響，人民訴訟權益將遭受重大損害。不僅如此，最高法院刑事庭發言人更於二十八日上午召開記者會，表示將繼續適用被宣告違憲之判例，公然違抗大法官之解釋，最高法院如此知法犯法之行為，民間團體顯然必須發聲。

澄社、泛紫聯盟、律師公會全國聯合會、民間司改會、台北律師公會於七月二十九日上午召開記者會，希望最高法院不要成為「全民公敵」。與會代表表示：

首先，釋字第五八二號解釋絕非最高法院所稱為死囚徐自強量身訂作，也無現行刑事訴訟法第一百五十六條第二項是否也因而違憲之問題，最高法院之反彈很明顯是本位主義作祟。就法論法，最高法院之見解並無說服力。

再者，最高法院以「停審」作為對抗要脅手段，無異兒戲，也犧牲了人民的訴訟權益，民間團體認為，最高法院如真採取此一作法，勢必成為人民公敵，絕不可原諒。另外，不論大法官會議解釋之妥適與否，均等同於憲法位階，最高法院認為有適用之困難時，應循體制聲請補充解釋，而不是公然反抗大法官解釋，繼續適用違憲判例。最高法院身為法律之守護者，竟然帶頭知法犯法，不僅令人感到遺憾，也對人民做了最壞的示範。

其實，對照十四年前第五屆大法官針對馬曉濱案而作成的釋字第二六三號解釋，與今日之釋字第五八二號解釋，可以清楚看到人權進步之軌跡，而這

顯示時代洪流並非任何人所能阻擋的，憲法所揭示與保障之基本人權絕對是普世價值，最高法院不可能逆勢阻擋。

在此，這些民間團體強烈呼籲最高法院應放棄本位主義的對抗，切莫成為人民之公敵，能認真思考釋字第五八二號解釋所揭示之被告防禦權保障議題，而不是流於情緒上之反彈。對此，民間司改會也將安排相關座談會，邀請刑事訴訟法之學者專家研究釋字第五八二號解釋，並歡迎最高法院法官共同參與溝通，嘗試解決最高法院所認為審判實務上之問題，畢竟，情緒反彈無益於事情之解決，理性溝通、集思廣益才是上策。

另外，最高法院與大法官間之機關衝突問題，也顯示了司法院組織法的修正確實迫在眉睫，透過司法院組織法的修正，自然可以解決所謂「第四審」的問題，社會大眾可以透過這次事件，督促立法院儘速通過修正司法院組織法，以落實人權保障。

## 民間司改會對於釋字第五八二號解釋之聲明

司法院大法官於今日（93年7月23日）就民間司改會救援多年之徐自強擄人勒贖被判死刑案件，作成釋字第五八二號解釋，認為共同被告應屬於證人之證據方法，應踐行人證之法定調查程序，最高法院三十一年上字第二四二三號及四十六年台上字第四一九號判例所稱共同被告不利於己之陳述得採為其他共同被告犯罪（事實認定）之證據一節，應屬違憲。民間司改會對於大法官會議此號解釋表示歡迎，並會藉此再聲請檢察總長提出第五次非常上訴，以還徐自強之清白。

最高法院前開判例向為人權團體及刑事訴訟法

學者所詬病，因為「共同被告之陳述」在刑事訴訟法上並無這項證據方法，最高法院以判例創造此項證據方法，實務上也排除具結、對質與交互詰問等保障程序，以致常常造成三人成虎的冤錯案，徐自強案僅是其中一例。

民間司改會欣見大法官能秉持人權精神，就刑事被告所應有之程序權利回復其保障，而宣示前開判例違憲。徐自強案是第一件死刑判決確定後，而經大法官釋憲成功之案例，此不僅具有彰顯生命價值之重大意義，也確實表示人權保障又向前跨了一步。

# 看大法官給個說法！

## 釋字五八二號解釋評析

文◎楊坤樵

### 一、背景說明

本案聲請人（徐自強）因涉嫌擄人勒贖案件，為士林地檢署起訴，全案歷經五次更審後，最高法院89年度台上字第2196號判決（以下簡稱「89年判決」）仍維持其死刑、褫奪公權終身確定。由於法院僅憑共同被告之陳述及聲請人曾為其他共同被告租車、租屋之事實即判處聲請人死刑，且未斟酌對聲請人有利之證據，為學者<sup>1</sup>及監察院<sup>2</sup>所批判。經檢察總長先後提起四次非常上訴，仍遭最高法院駁回後，聲請人乃於92年10月聲請大法官解釋，主張法院關於共同被告之不利陳述（最高法院31年上字第2423及46年台上字第419號判例，以下簡稱「第一組判例」）及補強證據（最高法院30年上字第3038、73年台上字第5638及74年台覆字第103號判例，以下簡稱「第二組判例」）等判例見解有違憲法保障人民訴訟權、生命權及正當法律程序之意旨。

### 二、釋字五八二號解釋的內容

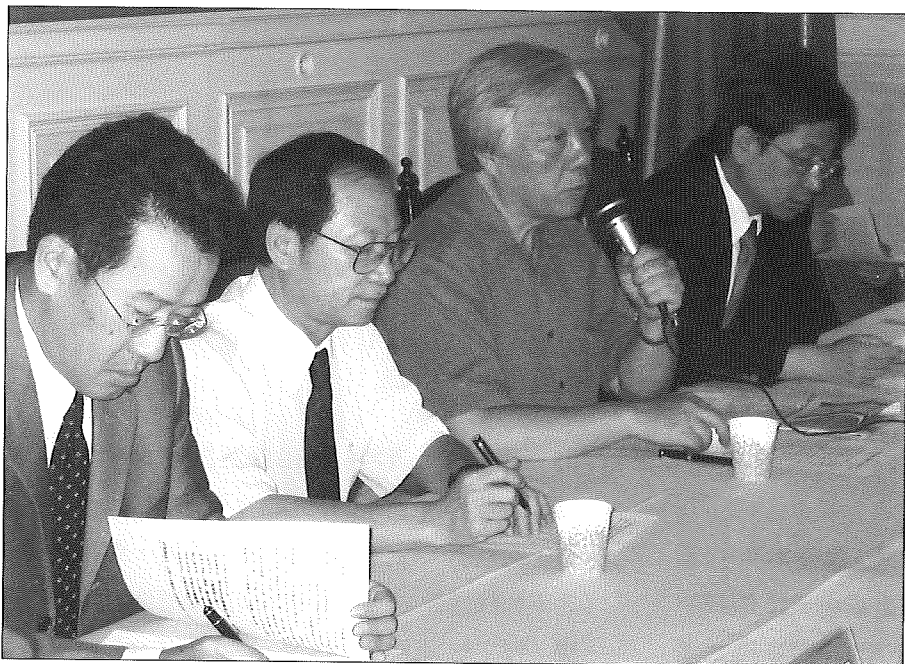
司法院大法官於民國93年7月23日作成釋字582號解釋，認為被告詰問證人之權利為憲法第16條訴訟權及第8條正當法律程序所保障，並舉美、日、德等國之立法例及國際公約論證刑事被告詰問證人之權利乃具普世價值的基本人權。共同被告為被告以外之第三人，本質上屬於證人。第一組判例將共同被告不利於己之陳述擬制為被告本人之自白，並造成共同被告不適用「人證」之法定調查程序，剝奪被告詰問證人之權，已違上開憲法意旨，應不再援

用。至於第二組判例，由於僅在闡釋刑事訴訟法（以下簡稱「刑訴」）156條2項所稱「其他必要之證據」的意涵、性質、證明範圍及程度，與共同被告之不利陳述無必然的關連，與前揭憲法意旨尚無抵觸。釋字582號解釋作出後，除了大法官彭鳳至在部分不同意見書中對本案程序面的指摘外，也意外地引起最高法院的反彈，而在實體面的討論上有所爭執，以下就從這二方面出發來評析釋字582號解釋。

### 三、程序面的評析

彭鳳至大法官在其部分不同意見書中認為，89年判決並未記載任何判例案號，亦無與聲請人所指判例內容相同或相關之記載，不符司法院大法官審理案件法5條1項2款所謂的「確定終局裁判所適用之法律或命令」，因而主張不予受理。許玉秀大法官則於其協同意見書中舉出四點理由，論證89年判決已實質引用第一組與第二組判例作為認定聲請人死刑之依據。彭、許兩位大法官都認為即便確定終局裁判未明確引出法規條號或判例字號，只要依該裁判之實質內容足以特定係以某一法律或命令（判例）為基礎者即可，差別僅在於實質認定的寬嚴，彭大法官採取的顯然是非常嚴格的認定標準。任何一種成熟的訴訟制度必然會發展出一套訴訟程式或要件作為案件篩漏的基準，一方面著眼於司法資源的有限性，一開始即排除無救濟必要之訟爭，避免真正有意義的案件被排擠；另一方面具體化爭議，使案件有秩序、合乎預期的迅速進行。因此，具備訴訟要件的目的仍是為了有效解決實體權利義務的紛





爭，此所以任何訴訟法中皆有補正之規定<sup>3</sup>，盡可能地讓案件進入實質審理的程序。即便大法官目前仍以會議方式進行，而非嚴謹的訴訟程序；即便釋憲制度目前仍是偏向於客觀規範體系的維護，而非主觀權利的保護<sup>4</sup>，但程序要件所追求的目的是相同的。過於嚴格的認定反而本末倒置，喪失了釋憲制度的功能。況且最高法院的判決往往有惜字如金的特色，若以非常嚴格的標準來認定，無異製造了規避違憲審查的空間。

#### 四、實體面的評析

證據資料需具備無禁止使用之消極要件及經嚴格證明之積極要件始具有證據能力。而嚴格證明則受法定證據方法（人證、文書、鑑定、勘驗、被告五種）及法定調查程序之限制<sup>5</sup>。共同被告不利於己之陳述是否具備證據能力勢必先判斷其究屬何種法定證據方法，並依此決定其應適用何種法定調查程序。第一組判例肯定共同被告不利於己之陳述具有證據能力，但其並未說明共同被告究屬證人或被告。第一組判例並表示此一證據之證明力有所不足，因而要求需有補強證據。在一般的案件中，證人之證言可以為有罪判決之唯一依據，透過具結及

交互詰問擔保證言之真實性<sup>6</sup>。而在第一組判例中，除了共同被告不利於己的陳述外，尚有補強證據的要求，顯然並非將共同被告視為證人。再參照刑訴156條2項之規定，可以合理地推論第一組判例係將共同被告之陳述視為被告之自白<sup>7</sup>，因而有補強證據之要求。然而，共同被告為被告以外之第三人，其陳述不可能成為被告之自白，否則被告不自證己罪之緘默權保障將受制於他共同被告的控制。第一組判例在

一開始的立論基礎上即有瑕疵。

最高法院對釋字582號解釋的聲明中，指出第一組判例並無將共同被告不利於己之陳述擬制為被告本人自白之意思，只是在民國92年修法前，刑訴186條3款規定，不得令與本案有共犯嫌疑者具結，又刑訴166條之詰問並非強制規定，因此第一組判例要求以補強證據來強化該共同被告陳述之證明力，此所以最高法院稱該第一組判例「保障被告人權，殊屬難能可貴」。並指責釋字582解釋「羅織曲解，昧於判例成立時之法律規定及古今審判實務狀況……」。實則，詰問權在釋字384號（84年7月28日作成）解釋中即已確立屬於憲法第8條正當法律程序之內涵，詰問權並非92年刑訴修法後的新生事務。況且92年刑訴修法前的166條只是規定，當事人及辯護人於審判長訊問證人、鑑定人後「得」詰問之。當事人及辯護人得自行決定詰問於否，一旦決定欲行詰問程序，除非有不當詰問之情形（刑訴167），否則審判長不得禁止。因此，即便依舊法無法具結，實務運作第一組判例的結果仍剝奪了被告憲法上所保障的詰問權。

92年修正的刑訴156條2項（以下簡稱「新156條2項」）規定「被告或共犯之自白，不得作為有罪判決

之唯一依據，仍應調查其他必要之證據……」觀察本條的字面意義，似乎是將第一組判例內涵明文化。若第一組判例違憲，那新156條2項是否也違憲呢？第一組判例違憲最根本的原因在於否定共同被告的證人地位，導致被告的詰問權被剝奪。新156條2項是否也會產生此種侵害呢？其實新156條2項透露出一訊息，即共犯不等於被告，否則原即可涵括於被告的概念中，何需另行規定？共犯既非被告，在五種列舉的法定證據方法中自然屬於證人，立論基礎反而與釋字582號解釋相同。法規範是一體系性的結構，不能孤立地解釋法律。從刑訴287-2規定「共同被告準用有關證人之規定」可知，共同被告之陳述須經法定調查程序，即具結及詰問後始能取得證據能力。考量共同被告間利害衝突的高度風險，新156條2項乃再要求以補強證據來強化該證據之證明力。新法一方面要求共同被告之陳述需踐行法定調查程序，另一方面以補強證據來擔保共同被告陳述之真實性，對人權保障之程度顯較第一組判例嚴密，應無違憲疑慮。

第二組判例涉及刑訴156條2項後段「其他必要之證據」的詮釋。單從第二組判例內容觀之，其重點在於強調藉由補強證據擔保自白之真實性，藉以限制自白之價值。足見最高法院有意改善將被告自白視為證據之王的傳統實務運作，實屬可貴。然而在操作上，部分實務見解將第二組判例與第一組判例結合適用，造成複數共同被告不利於己之陳述，一方面擬制為被告之自白，另一方又作為補強證據相互補強，已扭曲了第二組判例的用意。582號解釋雖未對此有所指摘，但從其行文脈絡中可知，第二組判例只是單純地詮釋除被告自白外，補強證據之範圍與程度，不應與第一組判例合併以觀。在宣告第一組判例違憲後，共同被告不利與己之陳述相互補強的問題應可改善。

## 五、結語

礙於程序要件及釋憲制度的法律保留<sup>8</sup>，釋字582

號解釋就法務部審核死刑案件執行實施要點及暫時性權利保護措施<sup>9</sup>未予檢討、論述，略嫌可惜，但在結論是值得肯定的。法務部及立法院應盡速就前揭實施要點及暫時權利保護制度加以檢討、設計。（作者為民間司改會工作委員，目前司法官受訓中）

1.詳見：何賴傑、黃朝義、李茂生，徐自強擄人勒贖殺人案評析—評最高法院九十二年度台非字第二四二號等相關判決，月旦102期，2003.11，頁209-232。

2.監察院人權保障委員會於九十年一月初就徐自強一案完成調查報告。

3.例如民事訴訟法247條、442條；刑事訴訟法362條、384條；行政訴訟法107條、246條等。

4.其實我國的釋憲制度已具有某種程度之權利救濟色彩，例如：釋字一七七號解釋，大法官之解釋對聲請人據以聲請之案件亦有效力；釋字一八五、一八八號解釋，聲請人得據以大法官解釋作為再審或非常上訴之理由，詳見：蘇永欽，從體系功能觀點談大法官會議的改革方向，收於氏著：合憲性控制的理論與實際，月旦，1995，頁151-152。

5.林鈺雄，刑事訴訟法（上冊），自版，2002，頁376。

6.當然，必須足以證明被告犯罪事實已達無合理懷疑之有罪確信。

7.國內文獻上的討論大多也是如此解讀：林俊益，傳聞法則下共同被告之陳述與調查，本土法學45期，2003.04，頁140；許玉秀，共同被告的自白，收於：刑法的問題與對策，元照，2000，頁387。

8.許宗力，大法官釋憲權行使的程序及範圍，收於氏著：憲法語法治國行政，元照，1993，頁3，註1。

9.德國聯邦憲法法院法32條規定：「在爭執案件中，為避免重大損害，防止緊急危害，或基於其他公共利益上的重要理由，有急迫需要者，聯邦憲法法院得以緊急處分處理某一情況。」

# 走在十字路口的大法官釋憲制度

文◎吳志光

大法官日前針對死刑犯徐自強聲請釋憲案作成了解釋第五八二號解釋，認定最高法院多則判例因侵犯了刑事被告應受憲法保障的訴訟權而違憲，該號解釋卻因此引起最高法院強烈反彈，最高法院甚至有可能向大法官聲請補充解釋，並在補充解釋作出之前，停止所有類似案件審判。此種審判權以形同「罷審」的嚴厲手段對抗大法官釋憲權，應是我國憲政史上的首例。而吾人以爲該號解釋的重要意義，除了就刑事訴訟證據法則所彰顯保障憲法基本人權，以及相關的正當法律程序要求，援引憲法及國際人權法的精神，予以詳盡地闡述，驗證了刑事訴訟法就是實質憲法的理念，就維護人權的觀點應予以高度肯定外，其因此所產生大法官釋憲權與審判權衝突，進而凸顯出大法官釋憲與個案裁判的制度面問題，亦值得關注。

毫無疑問的，人民聲請解釋憲法在近十餘年來，已發展成爲我國大法官釋憲制度的核心，大法官也因此逐漸建立人民基本權利守護者的形象。但我國大法官釋憲制度本質上並非從事個案的審判工作，導致大法官受理人民聲請釋憲的案件時，仍只爲抽象解釋，不作成個案裁判。大法官解釋憲法只有在特定條件下，其解釋之作成可以成爲聲請法院再審或提出非常上訴之理由，始「間接」地具有個案審判之功能。而釋憲功能與審判功能割裂，卻也成爲批評者的焦點，認爲此種制度已形成對人權保障的障礙，大法官釋憲只發生抽象的拘束力，獲得有利解釋的當事人尚須聲請法院再審或非常上訴，徒增

訟累。

再者，大法官進行違憲審查卻不同時進行個案救濟的另一缺陷，則在於將違憲審查之重心置於法令是否違憲上，便易忽略法令雖合憲，但在個案中適用卻產生違憲之情形，形成對於在個案法律適用違憲之現象，亦仍以抽象違憲審查之方式爲之，不啻有「假規範審查之名，行裁判審查之實」的名實不符現象，有時適足以治絲益棼，反而產生法律不知如何修正的窘況。而我國大法官雖爲了保障人權，先後將違憲審查標的擴及至「判例」、乃至於「各終審法院之決議」等，擴張「法規」違憲審查的範圍，但除了無法名正言順地進行個案裁判外，亦爲此次審判權對抗大法官釋憲權埋下伏筆。

民國八十八年全國司法改革會議之所以決議模仿美國最高法院的模式，作爲司法院定位的終程目標，將大法官釋憲權的功能與各終審法院的審判權功能合一，與外界對於大法官只進行「法規違憲審查」，而難以進行「裁判違憲審查」的批評，當有密切的關聯。

觀察各國違憲審查制度，以對於我國大法官釋憲制度影響甚大的德國爲例，其具有個案審判性質的憲法訴願制度爲其重要之特色。而與德國聯邦憲法法院相較，我國司法院大法官違憲審查制度最大不同之處，在於我國人民聲請解釋憲法並不完全具有德國式憲法訴願之功能，即無法直接進行個案救濟。德國已故的比較憲法學者Brunner教授將之稱爲「不純正的憲法訴願」制度，其認爲德國式的憲法訴



願主要在保障人民權利，但我國此種不純正的憲法訴願則尚兼顧維護客觀的法秩序。部分東歐國家，例如：匈牙利、波蘭及拉脫維亞亦採行此一制度，其所面臨的改革壓力與阻力，也與我國現狀有雷同之處。波蘭在1997年重新制憲時，曾擬引進德國式的憲法訴願制度，最後採取的卻是與我國類似的制度，即淡化個案救濟的色彩，以避免形同「第四審」，其背後原因即與波蘭最高法院不願其裁判受到憲法法庭的審查，而極力反對有密切關聯。

然而，人民權利的保障與實現，係一切國家制度的終極目標，其他目標應充其量都只是為了實現保障人民權利的手段而已，人民聲請解釋憲法正是人民選擇作為捍衛其基本權利最後也最直接的途徑，尤其是只有當保障人民權利的功能充分發揮，才能附帶地增強統治權威的正當性。故違憲審查制度之功能得以充分發揮，尤其是就保障人民基本權利觀點而言，在個案爭議中進行違憲審查係不二法門。故只要大法官一日不對受理人民聲請釋憲的案件，作成具有個案效力的裁判，外界的改革壓力，以及

終審法院對抗大法官釋憲權的「越界」，恐怕仍是層出不窮。

對於大法官釋憲制度的改革而言，不少人主張引進美國分散式的違憲審查制度，賦予各級法院法官在個案審判有違憲審查的權力，並將大法官釋憲權的功能與各終審法院的審判權功能合一。但吾人以為除了分散式違憲審查制度在我國的實施條件仍應評估外，大法官釋憲權的功能與各終審法院的審判權功能合一後，若仍保留現行的抽象違憲審查制度，所引起的釋憲權功能的混淆與錯亂，亦不容忽視。德國式的憲法訴願既能符合大法官釋憲的個案救濟功能，而在維持大法官釋憲獨立建制的前提下，應係改革成本最小、效益最高的方案。惟無論如何，大法官釋憲制度的變革影響重大，吾人期待這不僅是專業社群所關心的議題，也應該是未來憲政改革中關於司法制度的核心，希望在憲政改革的過程中，能因此凝聚社會共識，進而尋求適合我國的大法官釋憲制度。（作者為輔仁大學法律系副教授、民間司改會常執）



# 徐自強案大事紀

民國八十四年九月一日，房地產業者黃春樹遭綁架後殺害，歹徒並向其家屬勒贖之重大刑事事件。當時歹徒之一黃春棋於同年九月二十五日於打公用電話取贖過程中，遭警方鎖定而當場查獲。隨後根據黃春棋之自白，尚有徐自強與陳憶隆共犯，且歹徒以電話勒贖之電話錄音，經指認與黃春棋與陳憶隆之聲音相符。隨後陳憶隆落網後，再供出黃銘泉涉案（案發後逃往泰國，並於泰國遭殺

害）。嗣後偵、審則以陳憶隆警訊中之自白為認定犯罪事實之基礎。第一審判處陳憶隆、黃春棋死刑後，徐自強則於八十五年六月二十四日主動投案，但仍然同遭死刑判決，經更五審後，最高法院於八十九年四月二十八日駁回上訴確定。

（徐自強案相關內容，可參考《正義的陰影》一書中，「投向不歸路？—徐自強案」）

84/9/1	房地產業者黃春樹遭綁架，殺害。
84/9/25	警方在桃園逮捕第一名嫌疑人黃春棋。黃春棋供稱有兩名共犯徐自強，陳憶隆。
84/9/28	警方在汐止山區起出黃春樹屍體，宣佈破案。徐自強開始逃亡。
84/10/22	第二名嫌疑人陳憶隆在雲林被逮捕。陳憶隆供稱有第四名共犯黃銘泉。
84/11/17	士林地檢署依照懲治盜匪條例攜人勒贖罪嫌，起訴徐自強，陳憶隆，黃春棋和黃銘泉。
84/12/16	黃銘泉在泰國遭到仇家殺害。他在84/9/16從台灣潛逃出境。
85/5/16	陳憶隆，黃春棋被士林地方法院判處死刑。
85/6/24	徐自強在律師陪同下，向士林地方法院投案。
85/11/23	徐自強一審被判處死刑。
86年~88年	台灣高等法院四度判處徐自強等三人死刑，但四度被最高法院發回更審。
88/11/16	台高院更五審判處徐自強等三人死刑。
89/4/27	最高法院維持更五審判決，判處徐自強等人死刑定讞。
89/5/1	民間司法改革基金會接獲徐自強家屬投訴。
89/5/2	徐自強辯護律師第一次提出非常上訴請求。
89/05/11	最高檢察署拒絕提起非常上訴。
89/5/16	同案被告陳憶隆翻供改稱徐自強並未涉案。 最高檢察署將全案陳報法務部長等待槍決。
89/5/18	徐自強辯護律師第二次提出非常上訴請求，並向高等法院聲請再審。
89/5/20	最高法院檢察署第二次拒絕提起非常上訴。

89/5/25	台灣高等法院駁回再審之聲請。
89/6/22	徐自強辯護律師第三次提出非常上訴請求。
89/8/09	最高法院檢察署第三次拒絕提起非常上訴。
90/2/8	監察院調查報告指摘本案有違背法令之處。
90/3/2	徐自強辯護律師第四次提出非常上訴請求。
90/4/6	最高法院檢察署提起非常上訴。
91/3/21	最高法院駁回非常上訴。
91/3/23	徐自強辯護律師第五次提出非常上訴請求。
91/4/15	與AI取得正式的合作，在國際間發起一人一信搶救徐自強的活動。
91/5/13	檢察總長第二次為徐自強提起非常上訴。
91/11/14	最高法院第二次駁回非常上訴聲請。
91/11/26	徐自強辯護律師第六次提出非常上訴。
91/11/29	徐自強辯護律師第二次向高等法院聲請再審。
92/2/24	徐自強辯護律師接獲台灣高等法院駁回再審聲請裁定。
92/2/26	徐自強辯護律師就再審駁回提出抗告。
92/2/27	檢察總長第三次為徐自強提起非常上訴。
92/4/10	最高法院裁定駁回再審之抗告。
92/7/11	最高法院第三次駁回非常上訴聲請。
92/7/21	徐自強辯護律師第七次提出非常上訴聲請。
92/10/1	替徐自強提出釋憲聲請書，希望新任大法官解釋法院援引最高法院卅一年上字第二四二三號等判例見解，以同案其他共同被告的自白，作為判決徐自強死刑的唯一證據，此種作法，是否侵害刑事被告受憲法保障的生命權及訴訟權？
92/10/17	民間司改會公布由國內三位刑事法學教授李茂生、何賴傑及黃朝義所做的判決評鑑，認為該起判決在法理上確有疑義。
93/5/6	最高法院駁回檢察總長為死刑犯徐自強所提第四次非常上訴。
93/7/23	司法院大法官作成釋字第582號解釋，認為共同被告應屬於證人之證據方法，應踐行人證之法定調查程序，最高法院三十一年上字第二四二三號及四十六年台上字第四一九號判例所稱共同被告不利於己之陳述得採為其他共同被告犯罪（事實認定）之證據一節，應屬違憲。
93/8/3	徐自強母親陳秀琴女士向法律扶助基金會申請法律扶助，已於當天下午通過。
93/8/30	徐自強辯護律師將第八次提出非常上訴聲請。





【專題企劃】

# 誰來為環境生態 環境運動的司法





# 主持正義？ 防線大作戰

敏督利颱風所引發的72水災造成數十人死亡，是繼921大地震、桃芝颱風之後，對中部地區的另一次蹂躪！環境權是一種世代正義，除了考量這一代人的需求，更要兼顧世世代代的權益；除了考量當地居民的權益，也要兼顧廣大民衆的利益。敏督利的當頭棒喝，敲醒沈迷於利益追逐的人們，讓政府與全民重新省思該如何對待這塊土地。司法是正義的最後一道防線，過去環境運動較少採用體制內的司法救濟途徑，我們期待更多的律師、法律學者參與環境運動，使台灣真正邁向永續發展。

# 我國環境憲法的議題

文◎黃錦堂

## 一、前言

環境保護作為部門憲法之一環，實定條文僅見諸憲法增修條文第10條第2項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌必顧。」其文字抽象而且年代短暫，大法官迄今只於釋字第426號解釋為一次之適用。相對於此，我國國土危脆，並在早年以來的開發主義掛帥之下，環境保護立法緩慢（但後來有所改善）且執法難以貫徹，乃逐漸成為弱勢的一環，而於颱風侵襲或大雨沖刷或地震肆虐之下，國人每次被迫思考根本性的出路。

本文的目的，在於介紹我國環境憲法的條文，並作比較法上之釋義學討論。「環境」一詞，依我國環境基本法第2條，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。

## 二、環境保護憲法位階與實質標準之德國法觀察

如上意義之環境保護，我國目前只列為基本國

策，其得否為基本權利-例如憲法本文第22條所稱之「其他基本權利」，或乾脆納入人格權中，或甚至提升至立國精神層次（參見第499號解釋）？而最重要者為，環境保護的標準為何，亦即環境保護與經濟發展之衝突與調和之如何拿捏。

### （一）環境保護在德國基本法的落腳：

#### 基本人權與立國精神

環境保護在德國係作為人民之基本權利之一環，也是立國精神之一。基於人性尊嚴、財產權、人格權（指生命與身體的不可損害性，見基本法第2條第2項）等，以及前述基本權之功能體系，人民得要求國家為一定的環保作為或為必要的照顧，以及相關的決策主體與程序的合理性。

德國聯邦於1994年10月17日經由修憲，而於基本法新定第20a條引入新的立國精神：「自然的生命基礎」（Natuerliche Lebensgrundlagen）：「國家也以對未來諸世代負責的態度，於合於憲法秩序的架構內，經由立法，經由行政部門依照法律與法的標準所為之要求，而且也經由司法，而保護自然的生命基礎。」

附帶一提者為，歐洲聯盟（European Union）人權憲章第37條明定環保權：一高標準的環保以及對於環境品質的改進，必須整合進入歐盟諸政策當中，

而且必須確保與永續發展原則相一致。

(二) 環境保護的標準：非採生態激進主義，  
並得進一步導引出下位的原理原則

本條所採行者，究竟為採自然生態為宇宙中心的立場 (Oeko-zentrische Orientierung)，或停留在以人類為中心的基本態度 (Anthropozentrische Konzeption)？前者係將環保理解為自我目標，而且承認自然權 (例如植物權、動物權、空氣權等)，並反對以人類為各種決定的標準。其見解在哲學與神學的局部領域中有一定的支持者，而且在論述上不乏會同其他弱勢部門，而要求國家社會各主要環節之整體改革。由前述文字可知，尤其「也以對未來諸世代負責的態度」，該條文係以當今人類世代為著眼點，但於此同時，也為下一世代的环境利益而考量，從而非採生態宇宙中心立場。此外，吾人也得從基本法其他有關之條文出發，例如人性尊嚴，而得到相同的解釋結果。惟無論如何，以人類為宇宙中心的環保立國精神，非謂停留在原先經濟發展掛帥的膚淺觀點，而是兼顧以生態為宇宙中心的觀點。環境保護固然關係到現今人類，但其必須對自然生態的複雜性及其本身所遵循的各種法則有深刻的理解，而不得恣意。環保國條款者所強調者，從而為「生態謹慎原則」(Das oekologische Vorsichtsprinzip)。

經由該條文，德國乃引入未來世代的關懷，而建立「長期責任」(Langzeitverantwortung) 要求：由於生態系被破壞係全部或局部難以回復，凡具有未來長時期影響的決定，都具有未來的意義；其只能經由決策者之前瞻且充滿未來世代的責任意識之行動，始能加以照顧。

上述基本環保國條款於2000年5月17日進一步修正，於「自然的生態基礎」之後，加上「動物保護」

字眼。通說認為，其仍然不脫人類為宇宙中心的出發點；但經由此次修憲，今後人們對待動物至少已被確定出有一個倫理上的最低標準；個別的動物或物種因免於可避免之痛楚、損害、疼痛，簡而言之，由該修憲條文可以導出，儘管仍以人類為宇宙中心，但對於動物應秉持一種同為上帝創造物的心情，而為照顧與注意。

環保國條款有多重的功能。就立法部門而言，其意味著，立法者在生態問題原則上不可任意退卻--「撤退禁止」(Das oekologische Rueckschrittsverbot)；也得被引伸為：國家對污染行為之干涉相關權限之必要性、空間規劃之考量因素必須及於環境保護面向、嚴重環境犯罪者之處以刑罰，以及對於各種設廠開發許可的審查程序之民眾適度參與。環保國條款更可被建構為：立法者事後不斷改善的義務 (Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers)，蓋環保科技不斷地發展，而且為下世代負責。

對於行政部門，環保國條款也有意義。其在相關法律的解釋與適用時，包括各種環境規劃與重大開發案之准駁裁決，必須考慮前述環保國條款的意涵意義。尤其值得注意者為，對於行政部門所為之規劃行為，例如國土部門之國家層級開發計劃，或屬於各部會之專業計劃 (例如國家公園計劃、自然保護區計劃、交通計劃) 必須與有關的環保價值為綜合的衡量，尤其應正視自然的生態基礎之重要意義，經濟發展並不具有優先性。

上述立國精神也得支持並深化德國環境行政法學者所建構出來的各種原則，最主要者為預防原則、污染者付費原則、合作原則；其他尚得有共同負擔原則 (Das Gemeinlastprinzip)、現況維持原則或所謂存續原則或所謂禁止惡化原則、小心謹慎原則 (於



有疑時應小心謹慎)、保護原則、從搖籃至墳墓原則、永續發展原則、生態衡量原則、控制下之自我責任原則(指業者必須自我承擔環保責任,而且係在官方妥當的監督之下);也有學者強調環境保護法的新興特性,而強調政策手段多元性原則與共同協商解決原則。

(三) 另一個常見但稍有差別的術語:

#### 「永續發展」

永續發展(sustainable development; Nachhaltige Entwicklung)係1980年聯合國南北委員會所提的報告(亦即所謂Brundtland-Report)首度提出以來,以及1992年里約地球高峰會之後快速在世界各地發展的環保指導概念。從原始提出的文獻以觀,永續發展係指一種對當今世代的各種需求能加以照顧,但並未危及下一世代之自我照顧、自我滿足所需之要求。「二十一世紀議程」(Agenda 21)的前言指出,經由對於環境與發展利益的協調,以及經由對於調和結論之遵循,希望完成如下事項:對於所有人類的基本照顧與生活水準的改善,而於此同時,也對生態體系為更好的保護與從事更好的經營管理,這一切也是對於確保更為穩定與更為繁榮的未來的一項擔保。簡而言之,永續發展係強調代際間的公平,而且也強調發展必須合乎社會與生態的考量;經濟發展並非唯一的價值。

如上界定顯示,「永續發展」為以生態為焦點之整合型之國家發展構想,尤其納入經濟與社會二大部門,換言之,其係涵蓋並整合環保國、社會國與經濟國(簡言之,強調經濟發展)之面向。至於實質內容上,其係充滿代際正義之考量,強調環保/經濟/社會之整體之均衡發展。

#### (四) 問題

上述環保國條款與述三大原則等,仍然有不精確性,實際的困難在於:如何才是一個合乎環保國條

款的環境保護法制,尤其在國際經貿激烈競爭與開發主義掛帥的時代,而對於資本主義商品化的社會與文化的改變又難以有效達成?

### 三、我國的省思

我國憲法基本人權中並無例如環境權之條款,上述兼籌並顧條款則十分抽象,乃開啓憲法解釋論與修憲論的議題。

#### (一) 憲法之解釋論與修改論

解釋論企圖透過憲法前言與第1條與民生的或民權規定跟拿捏,或針對人格權、生存權、財產權而為詮釋,或善用憲法第22條等。兼籌並顧條款在修憲過程並未引起太多的關注,從而最多只得被界定漸進改革的意涵,更具體的內容則有待發展。

快速有效確立環保人權與立國精神之道,毋寧在於,經由修憲而引入相關條文,尤其仿照前述德國之釋義學發現,而這也應是陳總統所號召的2006年修憲工程的一項主題吧!

#### (二) 我國環保憲法條款的拿捏:

##### 一個本土論述的觀點

學者葉俊榮指出,環境權理論的重點,當今應在於重視有效資源的運用與分配,並應強調民主理念,以及彌補政治運作的缺失。若必須在憲法上界定環境權條款之重點或核心功用,則為建立「以民眾之參與為本位」,而非傳統以權利之擁有作為內容;至於私權意義在環境法上之內容與法律上的規範,應針對分配正義或效率來考慮,由法律具體規定(「憲法位階的環境權」,收錄於氏著,《環境政策與法律》,頁31以下(1993年4月)。學者陳慈陽則採類如前述德國式環保人權的各個功能面向的觀點(氏著,《環境法總論》,第三章,頁104-111。))。

我國環境基本法則確立長期利益觀點(得解釋為

代際正義)，以及必要時之環保優先原則（第3條），以及廢棄物減量原則（第5條）、污染者付費原則與不得已時之共同負擔原則（第4條、第28條、32條），並已經顧及危險與風險（第4條第2項），也確立規劃原則、排放標準原則（中央立法，但地方自治團體得視地方需要而補充制定地方性之法規），並明定環境影響評估、誘因、公民訴訟之制度（第34條以下），而且要求設置機關與人員。

本法可謂為兼籌並顧條款的具體化，含有前述德國釋義學所發展出來的原則，有高度的可適用性，但尚得為如下的補充：台灣早期為一極式（one polar）的「開發主義」，環境生態保護的價值不彰，相關行政與法制屬於被忽視的領域。此處所謂忽視，並非沒有立法，而是法規精密度不足，或是執行面有所障礙，或整體行政體制之權限劃分、資源配置或訴願/行政爭訟有關的面向之不充足，以及相關行政程序未能落實民主參與，尤其是社會力之不足。晚近解嚴以來，雖然社會力有一定之發展，而且經濟也有一定之提升，但整體而言仍然處於一種大選連年、統獨爭論不休、兩岸新聞佔據版面之情形，行政與政策的細膩討論仍有空間；立法部門的表現也一直不為人民所滿意；而民國89年更因新政府「朝小野大」以及主政者採用激烈的訴諸民意與媒體的作法，以及激烈的行政-立法間之對抗，環保議題難以成為施政的主要關懷。就行政體系而言，雖然有行政程序法的相關規定，但相關民眾的參與仍然落空（迄今鮮少針對行政處分與法規命令進行聽證），行政部門仍然充滿專家治理的迷思，這尤其顯現在環境專業評估的程序。縣市政府執行環境保護，經常是「大縣小政府體制」，難以落實執法。現今台灣環境保護的法制結構的改良，從而在於價值面之確立一而且係一種既不激進又不保守的持平見解，以及政治結構的改善、社會力的茁壯、民眾參

與之落實、環保價值之深化與明確化（此處也涉及社會中各階層的教育）、經濟結構的有效改良（中小企業的原則上較難且較無意願承擔貫徹高標準之環境保護要求）、行政體系與法制的改革。此外，在實質標準上，吾人固然一方面應確立類如德國式的保護標準，但應正視國土危脆而具體化為「自然保育優先」原則、禁止倒退原則、休耕以使大地生息原則、既有污染積極整治原則、善用科技原則等。為使早日安定，在規範設計上，宜在憲法中以適當密度的用詞，列出上述原則。

#### 四、展望

民國93年7月31日行政院經建會舉辦「從大甲溪流域的未來評估中橫是否重建聽證會」，由時報文教基金會余範英董事長主持，在公共電視台舉辦，邀請當地政府、民代、環保團體、學者專家、農委會、公路局、台電、德基水庫等單位與會。余董事長說明這是依行政程序法所舉辦的聽證會，為民主化、制度化、專業化、生活化的進步，意義非常重大。行政院游院長並率領多位部長全程聆聽。事後游院長表示該案將充分聽取各界看法，凝聚更多意見，致於決定何時出爐，目前並無時間表。次日的報章媒體大都抱持正面的評價。

筆者認為，該聽證會固然是一個進步，但頂多只是出席之代表「各自陳述」，並沒有交互詰問，事前也無委託而提出專業的鑑定意見。台灣行政（本處指環保有關者，但也得推廣到一般領域）快速學得西方的名詞，但精髓與神韻恐怕還有待時間，而這正是台灣環境憲法與環境行政法之著力的重點吧！（作者為德國杜賓根大學法學博士，台大政治學系公共行政組教授。本文係大幅精簡自拙著「環境憲法」，原發表於蘇永欽教授所開授「部門憲法」課程而正集結出版中，限於篇幅而不列出參考文獻。）

# 七二惡水 痛定思痛

## 環境影響評估法及行政程序法制中 民衆參與及資訊公開的落實情形

文◎李永展

### 壹、前言

敏督利颱風所引發的72水災造成數十人死亡，是繼921大地震、桃芝颱風之後，對中部地區的另一次蹂躪。從敏督利的試煉來看，台灣的國土保安復育是不及格的，各界在痛定思痛後，提出各種建言，政府也在慘痛教訓後提出緊急補救措施。

不過，從另一個面向來詮釋，由於受限於政府資訊公開嚴重不足，民眾參與效果不彰，甚至行政程序法所定的聽證程序等同虛設，使國人對於各種政府施作及人民權益不甚瞭解，以致造成國土保安成效不彰，進而延誤國土復育的機會。如果能透過更公開、透明、民主的程序，監督政府確實落實「有所為、有所不為」的行政施作，或許未來雖無法避免天災的肆虐，至少能大大減少類似的人禍再發生。

因此，本文檢視環境影響評估法及行政程序法制中，民眾參與及資訊公開之落實情形，作為災後重建及未來國土保安復育的參考。

### 貳、環境影響評估法制中的民眾參與

環境影響評估係指「開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序」（環境影響評估法第4條）。相對於早期偏重污染控制及公害防治的環境管制方式，環境影響評估制度是依循永續發展理念中的「預警原則」

訂頒的，期能在環境被破壞前，予以避免或減輕影響，並希望透過科學及客觀的分析方式，在生態、生活、及生產（即永續發展的「三生」）之間，以生態保育為出發點，兼顧生活品質提升及生產效率增加。

1994年環境影響評估法公布實施，其中有關環境影響評估的流程，係參考美國及其他國家制度，分為二階段環評。第一階段環境影響評估，直接由開發單位提交「環境影響說明書」供環評委員會審查，審查結論如認為不須進行第二階段環評並經許可，則僅需於實際開發前舉行公開之說明會即可。如果審查結論認為開發行為可能對環境造成重大影響，便應繼續進行第二階段環評，此時開發單位就要負責將環境影響說明書分送相關機關，並在開發場址附近適當地點陳列或揭示30天以上，同時於新聞媒體刊載相關事項。規定的陳列或揭示期滿後，還要舉行公開說明會，參酌相關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製「環境評估報告書」初稿，並舉辦聽證會，最後再一併提交環保主管機關審查。

這個機制雖立意良善，但如果執行過程沒有充分的民眾參與及完整的資訊公開，則可能會造成環評委員在民意無法表達及資訊不對等的情况下，讓有些需經第二階段環評的開發計畫在第一階段環評便通過，或許有違公平正義之虞，也不符永續發展之精神。

此外，環境影響評估除了可用於具體開發行為可能造成的環境衝擊外，在政府政策研擬過程中，也應同時分析重大政策對環境的可能影響，因而在環評法第26條規定：「有影響環境之虞之政府政策，



其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。」然而，由於政策環評所涉及的層面及內容十分廣泛複雜，雖然政策環評相關法規早在1998年便已完備，但直到2001年4月30日由體委會提交的「高爾夫球場設置草案」經環保署環評委員會審核通過後，台灣才有首宗正式通過的政策環境影響評估案。

環境影響評估制度發展至今，由於調查方法及分析工具有其極限，特別是對於社會發展的部分顯然有不足之處，常引發爭議，因此應透過資訊公開、民眾參與等機制，在客觀的學術分析之外，強化溝通及參與，在生態、生活、生產「三生」面向上，對政策及開發行為的環境影響，進行更符合永續發展原則的評估。

### 參、行政程序法制中的民眾參與

行政程序法的立法目的是「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴」（第1條）。據了解，行政程序法自2001年1月1日公佈實施以來，只有國防部與經濟部貿易調查委員會曾經使用過。而2004年7月31日行政院經建會召開的「從大甲溪的未來評估中橫是否修建」聽證會，被定位為行政計畫的「擬定、確定、修訂及廢棄」之程序（第164、165條），這是行政程序法公佈實施以來的第一次政府重大公共政策依法進行的政策辯論，也是民眾透過專家學者及民間團體參與重大公共政策的另一種形式。

就民眾參與及資訊公開而言，應注意下列幾個面向方能使聽證會真正「增進人民對行政之信賴」。<sup>1</sup> 首先，必須使聽證程序不致淪為現行各種說明會，只是「政策宣導」而非政策討論；或現行各種公聽會，雖是政策討論卻「各說各話」，或各種座談會或圓桌會，儘管討論卻對政策沒有影響。其次，如果聽證會順利進行，且能針對爭議點聚焦辯論，那麼如何確定辯論各方所提的文書證據為真？再者，如何確定聽證會的結論能有效落實？也就是說專家學者及民間團體，在聽證會上所扮演的角色，不僅不該是行政機關所期待的「替政府背書」，或「環境友

善政策的花瓶」，反而應該是利用聽證會建立政策辯論的典範。簡言之，如何使聽證會聚焦、如何確定文書舉證周延正確，以及如何監督聽證會結論及其相關政策的落實才是未來舉辦類似聽證會必須特別注意的。

此外，依行政程序法第44條規定「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。」惟政府迄今並未完成「政府資訊公開法」之制定，<sup>2</sup>使得立法美意大打折扣，政府應優先推動「政府資訊公開法」之制定，必要時鼓勵民眾依法提請訴訟，以強力推動政府應有之作為。此外，依行政程序法第55條規定：「行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之」，但此法條並未規定多久前應公告，方能使各方對聽證會的議題有較充分的時間蒐集資料進行分析。

### 肆、有效的民眾參與之條件<sup>3</sup>

民眾參與基本上在強調居民表達意見的權利、參與決策過程的機會及關懷環境的管道。二十世紀中葉以來，世界各國逐漸面臨都市化及工業化等人口集居所帶來的重大環境衝擊，而經濟能力提升後的一般民眾，開始關心基本生活條件以外的權利與義務，而透過民主政治的培養與資訊傳播的推波助瀾，傳統單方面的「政府—民眾」的統治觀念，已轉變為「人民是政府頭家」、政府是人民公僕的服務觀念，若再依循舊有的行政官僚體制，顯然將造成衝突與民眾運動的覺醒。因此，為保障人民參與監督各項公共事務的權利，各種民眾參與的相關法案、條款與參與機制陸續制定，民眾參與的各項理念與實務也相繼出現。

民眾參與的目標至少有三個：（一）使各方的利益有適當的管道可以表達，並且有機會貫徹，藉以提升國家公權力的正當性；（二）加強民眾對公共事務的參與，使公權力措施是各方利益折衝的結果，足以為所有關係人同意，藉此促成公益與私益的均衡；（三）提高行政決定的正確性。如果要達到上述目標，在建構民眾參與的機制時，必須關切以下二個條件：

### 一、資訊公開

假使對於被賦予參與權的民眾，沒有提供相關公共事務、行政決策之準備程序、據以作成決策之事實及法規制度等必要資訊，則民眾參與的意義必將落空。不論是爲了落實權利保障，或是爲了提高行政決策的正當性及正確性，這些目標能否達成首先取決於參與者能否提出具體的意見，因此，提供參與民眾必要的資訊，即爲有效的民眾參與之首要條件。

對行政機關而言，提供民眾參與必要的資訊當然會產生一些額外的負擔，例如必須應付民眾對於行政措施要有更有效的控制機會、可能使單純的法律執行工作泛政治化等。在決定何種行政程序必須開放民眾參與的管道時，這些疑慮當然可以列入考量，但一旦決定開放民眾參與，就應該盡可能提供必要的資訊。

### 二、應以「有實質影響力」為目標

要達到有效的民眾參與，必須使民眾的參與行爲對行政決策可以產生一定的實質影響力，如果無法作到這一點，我們便不能期待民眾會有真正的參與熱誠，更不能期待因爲有參與管道的設置，民眾便會捨棄「自力救濟」的方式，而牽就制度化的參與管道。

例如，在奧地利，設置、營運核能電廠之計畫的核准要件，包括「社會可承受性」的審查，在「社會可承受性」的審查程序中，被賦予參與權的只限於「鄰人」，環保人士則被排除於外。這種界定參與人範圍的方式，實際上自始將最有可能反對設廠計畫，最有可能指出缺乏「社會可承受性」的人，排除於審查程序之外；至於鄰人最關切的恐怕是高額的補償金額，而非設廠、營運計畫的「社會可承受性」；因此，在「社會可承受性」的審查程序中作這樣的參與設計，實在無法期待它能發揮預期的參與功能。

此外，在奧地利，高科技的大型開發計畫通常需取得多個核准。設置、營運核能電廠的計畫，至少須兩類核准：爲防止因設置、營運核能電廠可能發生的特殊危險，須取得特殊的「營業設施核准」；爲防止因建物或建物存在而可能導致的危險，須取

得「建造許可」，在建造許可的審查程序中，原則上不考量核能電廠營運可能產生的特殊危險。而在程序參與的設計上，核能電廠的反對者，反而只能在建造許可的審查程序中有參與的機會，在特殊營業設施核准的審查程序中則被排除於外。除非在建造許可的爭議中，違法地將核能電廠營運可能產生的特殊危險也加入考量，否則這樣的參與設計，也不能期待它能發揮預期的參與功能。

最後，假使計畫開發者與核准機關之間有長年的密切合作關係，則雙方私下協議的影響往往遠大於合法性的要求及形式上的許可審查程序。如果這種私下協議的影響大到使得正式審查程序只是形式地認可協議內容，而不允許在審查過程中推翻任何協議約定的話，則無論如何大方地開放民眾參與此種審查，實際上已無任何意義，相反地，恐怕只會帶來參與者更大的失望，乃至於憤怒。

### 伍、代結語

敏督利颱風所引發的國土保安復育問題，各界已有相當多的反省及檢討，然而對於國土保安復育政策形成機制，仍較少從民眾參與及資訊公開的面向進行討論及反思，以便制訂更切實際的政策並加以落實，從而根本解決國土保安復育的問題，這或許是72水災給台灣一次省思的機會。希望這些教訓能真正喚起國人對國土保安復育相關的民眾參與及資訊公開有更深的體認，然後據此要求政府做出更符合民意的公開透明決策，進而大刀闊斧地落實更永續的國土保安復育政策。（作者爲中國文化大學建築系教授、行政院國家永續發展委員會委員、台灣環境資訊協會理事長）

1.此部分爲民間團體爲因應2004年7月31日行政院經建會召開的「從大甲溪的未來評估中橫是否修建」聽證會進行討論時的內容，特別感謝台灣動物社會研究會朱增宏理事長提供的資料。

2.目前只有行政院於2001年2月21日發布「行政資訊公開辦法」，但此係行政命令。

3.此部分引自本人所著《永續發展：大地反撲的省思》（2003，第二版），第九章「民眾參與及社區營造」，台北：巨流圖書公司。

# 法律人參與環境運動 促政府勿漠視環境利益

## 環境影響評估報告之司法審查

文◎陳錦芳

### 一、不確定法律概念與判斷餘地

所謂「不確定法律概念」係指某些法律用語，必須藉著個案中具體事實涵攝適用後，始能將不確定法律概念之內涵具體明確化，例如環境影響評估法第八條：「對環境有重大影響之虞前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，……」，其中「對環境有重大影響之虞」即為不確定法律概念。行政機關將不確定法律概念於具體個案上解釋，涵攝過程我們稱此為行政機關對於不確定法律概念之判斷<sup>1</sup>。

不確定法律概念之適用，行政機關做成之判斷，惟該判斷是否正確，由於係屬於法律適用，法院仍享有最後審查決定權，故當行政機關於具體個案適用不確定法律概念所作之判斷，行政法院原則上享有全面性審查權。但是當行政機關享有「判斷餘地」時，行政法院之審查權則受有限制。所謂「判斷餘地」，係指行政機關針對不確定法律概念（如有重大影響之虞）為判斷時，行政機關例外地在某些行政

領域享有自主空間，在該空間內行政機關得自主做成決定，法院應尊重此種行政自主空間，這是因為法院對於某些特殊性質行政活動，無法充分掌握具體事實做成判斷，故而不得不限縮其司法審查權之範圍<sup>2</sup>。

### 二、我國學說與實務之見解<sup>3</sup>

由我國的學說見解以及實務發展，可以歸納出高度屬人性之判斷、獨立的專家及委員會作成的評價決定、預測決定及高度專業技術性，與政策性之規定五類判斷餘地的類型。

### 三、美國就環境影響評估之實務見解 —行政機關大獲全勝

由聯邦最高法院的系列判決<sup>4</sup>，可以看出在處理與環評有關的案例時，最高法院所採取的處理態度，應不外乎仍先從文義解釋來著手，而在缺乏可資引用的立法歷程的情況下，仍必須借助於行政法上的

1 參照陳敏，行政法總論，二版，2000，頁163-164。

2 參照陳敏，行政法總論，二版，2000，頁167。

3 參照吳庚，行政法之理論與實用，八版，2003，頁132-134。

4 如Kleppe v. Sierra Club、Marsh v. Oregon Natural Resources Council等判決。



一般原理原則，此外，在文義有疑問的情形下會尊重美國環境品質委員會（CEQ）所表示的見解，而在涉及機關的科技專業之時會尊重機關的決定。不過，最高法院的保守態度，也可以看出其僅將環境政策法視為一般的程序性法律來看待的態度，並無益於行政機關加強對環境保護的重視與關心。因此，最高法院鼓勵一些專責機構，例如CEQ、環保署或其他資源保育機關在行政機關決策過程的早期便主動加以監督<sup>5</sup>，以稍彌補法院對於專業領域加以審查的侷限性，以及在尊重國會對法院的授權之下所不得不採取的保守立場。

#### 四、我國於環境影響評估程序中 引用判斷餘地之探討

##### 4.1 我國司法實務就判斷餘地之見解

由我國的大法官解釋來觀之，大法官在釋字第三一九號解釋、釋字第四六二號解釋中，明白承認判斷餘地。到了釋字第五五三號解釋，除了對行政機關（包含地方自治機關）就不確定法律概念的解釋享有判斷餘地再次予以確認之外，更進一步就司法機關審查對於行政機關依照自身的解釋所作的行政決定之審查密度，提出了相當完整之基準：

1.事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。

2.原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。

- 3.有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？
- 4.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？
- 5.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。
- 6.是否尚有其他重要事項漏未斟酌。

##### 4.2 實務運作上可能構成判斷瑕疵情形之檢討

實務上，主管機關對專家參與之情形，多會尊重專家學者合議之決定。因此依釋字五五三號理由書，此種決策的過程，司法機關對於行政機關之判斷餘地應予較高之尊重。然亦由於立法者於環境影響評估法中將此種決策權保留給環境影響評估委員會，卻也造成環境影響評估審查上，可能之判斷瑕疵情形：

##### 1.專家學者低出席率及避談意見

目前各級主管機關依環境影響評估法所發布之環境影響評估委員會組織規程，環評委員之組成大致區分為機關代表及專家學者兩大類成員，其中基於專業考量，專家學者依環境影響評估法需超過環評委員會人數三分之二，因此組織規程中規定專家學者需親自出席開會而不得代理<sup>6</sup>，其規定雖值得贊同，但法規卻未賦予委員出席之義務，或至少應對開發案就其專業發表書面意見，誠為美中不足之處。按我國環境影響評估法對開發案件應否進行環境影響評估採取正面表列之方式，亦即將一定規模以上需進行環境影響評估之開發案件規定於「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，故所涉及之開發案，於審查過程中除涉及專業科技外，常另參雜複雜之政治因素，例如環保與經濟的論戰，有時專家委員囿於政治壓力，少數委員可能採行規避出席之情形，反而失去行政機關借助專業判斷以作成行政決定的原意<sup>7</sup>。而有時委員因身兼多

5 Robertson v. Methow Valley Citizens Council, p.1845.

6 參照行政院環境保護署環境影響評估委員會組織規程第九條第二項之規定。

職，出席率低，雖然委員依組織規程有二年任期的限制，但二年的時間亦足可通過數十件之開發案<sup>8</sup>，其因身兼多職分身乏術而怠於行使職權的結果，對於環境所可能造成的影響亦不容小覷。因此如何賦予專家學者出席之義務，或至少提供書面意見，實值行政機關深思。

### 2. 專家學者未謹守專業審查界限

現行的「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專家學者委員遴選要點」就環評委員的遴選，其第四條雖有並力求各領域委員之人數均衡之規定。但目前實務運作上，除環保署之環境影響評估委員會為求彈性而有專案小組之設置，其他地方機關之環評審查皆逕由單一的環評委員會審查完竣則作成准駁之決議，因此專家學者的專業分布影響審查品質甚鉅。雖然各專業領域分布均勻，應為較理想之模式，但就單一委員會組成而言，仍應視地區基本環境特性而加以個別考量為宜。以台北縣為例，其山坡地佔全縣土地百分之九十，故就開發案而言，環境因子中地質、土木等項目的重要性不言而喻，但觀察歷次台北縣環境影響評估委員之遴聘

似未考量此要素。且各級環評委員會在環評審查上，常有專家學者未謹守其專業領域審查，形成諸如生態學者提出交通問題、地質學者審查空氣污染之情形。造成雖然環保署雖已制定部分開發行為環評之審議規範（但只適用於環保署），但此係規範開發單位以作為規劃開發案之標準，輿論常有應制定環評委員之審查規則之倡議。此係因環評委員會之所以享有判斷餘地，係借重各委員之環保專業，但若委員未謹守專長領域<sup>9</sup>，則其之審查與民眾何異，故此種情形似應構成判斷瑕疵之情形<sup>10</sup>。

### 3. 團體決策之困境

環評委員出席之問題已如上述，而現行環境影響評估委員會不論中央或地方，均強調委員會係採行共識決而非多數決，亦即環境影響評估委員會之最終決定係由委員會全體合議之一體結論，而少採行投票之多數決。但有疑義在於，例如在掩埋場開發案，若其位於地質不穩定區，則地質評估顯係重要，若地質專長委員執意不得開發，此時共識決之決策方式又極易經由議事操控而通過開發案，導致地質專長委員的意見實際上完全未被加以考量，如

7 此係肇因於審查人員認如出席而提出不同意見，則關說拜託不斷，時受外界干擾；但如不出席審查會不表態反對，則遭放水之譏，甚至挨告上法院，心理壓力很大；而且新興開發行為之製程，涉及先進專業技術與專利，對環境生態之不利影響難以預測模擬，此方面之專家學者不易邀聘為審查人員，其他審查人員無法代勞，審查成效受到開發單位及民間之懷疑。有關我國環境影響評估現況之檢討，請參照行政院環境保護署，環境影響評估法之修正研究期末報告，第四章，頁4-1-4-24，2003。

8 以環境影響評估報告書而言，環保署於八十九年受理審查之件數有15件之譜，至於環境影響說明書受理審查之件數則更達91件，參照環保署，九十年版環境保護統計年報，表6-1、6-2，引自環保署網站<http://www.epa.gov.tw/statistics>，2001。

9 而縱在各專業委員謹守其專業領域之情形下，更進一步應討論的是如何有效率及系統性的於環評審查會中提出其專業見解以調和經濟發展及環境保護，以現行實務完全任由委員自由發揮之情形而言，容易造成環境評估者認審查人員在審查時的要求常是叨絮於瑣碎細節或虛設情形之反覆查證，影響深遠之重點問題被忽略，要求承諾事項亦多嚴苛，造成雙方之間產生不信任與價值判斷上的認知落差，請參照前揭註30，頁4-14，2003。

10 故德國行政法院院長Horst Sendler認為，借助專家仍有其界限存在，因為專家本身亦常受利益拘束，其公正性亦頗受質疑，氏並引英國某一法官之見解，該法官將偽證者依程度分為三類，依次為：說謊者，惡意的說謊者，最高級則為以專家型態出現之偽證者。轉引自陳春生，行政上之預測決定與司法審查，收於氏著，行政法之學理與體系，初版，1996，頁146。

此的決議方式，顯然違背了判斷餘地理論的基礎——對真正專業意見之服膺，是否構成判斷瑕疵尚非無疑。因此環評委員會於作成決議時，對於各專家學者委員就其專業領域之判斷亦應予以尊重。否則縱然委員人數頗眾，學識各有專精，其審查結論亦非全無可議之處。

#### 4. 審查標準說理不足

我國環境影響評估制度之設計，為兼顧經濟開發及降低決策風險，將環境影響評估區分為二階段，有重大環境影響之虞開發案才進行第二階段之環境影響評估，因此將所謂「重大環境影響之虞」委由環境影響評估委員會判斷。就「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」中觀察，應進行環境影響評估之開發案多達三十餘種類型。環評委員會就各類型開發案中，「重大環境影響之虞」之認定顯係標準不同<sup>11</sup>。例如在低密度山坡地社區開發案中，動輒需進行第二階段環境影響評估，而在掩埋場類型之開發案則多於第一階段即可通過，以最近抗爭不斷的新店安康一般事業廢棄物掩埋場，用地面積高達五十餘公頃，預計掩埋七百多萬立方公尺的焚化爐灰渣及事業廢棄物，歷次環評審查會議中，地方代表持反對意見，部分環評委員也曾以地方民意反對，交通問題、安全課題等理由，建議此案審慎進入第二階段環境影響評估之情形下，但最後的結論卻以「鑒於北縣一般事業廢棄物之處理問題緊迫」為由，仍於第一階段通過，因此建立環評委員會之審查規則刻不容緩，以免流於恣意認

定。

## 五、小結

縱上所述，關心環境的朋友雖就環評之審查結論可提起行政訴訟以撤銷環評審查結論<sup>12</sup>，但問題在於居民不論提起訴願或行政訴訟，均非環評審查結論之相對人，而是利害關係人，因此需要考慮是否具備訴訟權能，對此一般均以「保護規範理論」作為審酌基礎，必須以下三個層次<sup>13</sup>檢視自己是否可以提起訴訟：1. 確認原告主張系爭處分違法所依據之法令規定，即原則上須具體指摘系爭處分違反何等法令規定，如所做的環境影響評估查結論違反環境影響評估法第五條第一項應進行二階段環境影響評估程序；2. 解釋上開規定是否屬於「保護規範」，亦即該法規之規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護個人利益，學者<sup>14</sup>認環境影響評估法應兼具保護個人利益；3. 判斷原告是否屬於上開法規的保護對象，換言之，系爭規定除須具有保護規範之性質外，原告尚須為該保護規範所及，即提起訴訟的人必須證明自己的權益因環評通過許可的核發而有受侵害的可能。

法諺有云：司法為正義的最後一道防線，過去環境運動較少採用體制內的司法救濟途徑，我們期待更多的律師、法律學者參與環境運動，以改善政府部門一味漠視環境利益的情形，使台灣真正邁向永續發展。（作者為台灣省土木技師公會理事、律師）

11 此外，現行實務上，環境評估單位甚至認為同一開發案中，歷次審查會審查人員之要求標準寬緊度先後不一致，且審查人員無暇詳閱環評報告，對於預測研判由於學理派不同，開會即與發言所要求之事項多是超出作業能力外或時間不許；甚至須再委託特定單位或專家學者進一步研究。部分機關代表之個人發言多是該機關未做到而要求別人來做；審查會主持人之共同結論是要求評估單位須參考全體發言意見辦理；審查意見既多又瑣碎，幾乎近似苛求，請參照前揭註30，頁4-6，2003。

12 關於環境影響評估審查結論的法律性質，最高行政法院於九十二年裁字第五一九號認屬行政處分。

13 參照李建良，環境行政程序的法制與實務，月旦法學雜誌，104期，頁60，2004。

14 同前揭註。

# 這是「聽證」嗎？

## 「從大甲溪流域的未來評估中橫是否修建」 聽證側寫

文◎陳彥宏

### 一、緣起

這次「從大甲溪流域的未來評估中橫是否修建」之聽證，是政府首度就涉及重大政策之行政行為，宣示依行政程序法踐行聽證程序，符合依法行政之原則，並增進人民對行政之信賴，具有歷史意義，實值肯定。行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）以大甲溪流域的未來著眼，探討中橫公路應否修建，不僅開創了政府施政的新視野，也替公民社會政策參與機制建立了範例。

然而，當民間團體於七月二十二日獲邀參與討論聽證會有關議程之會議時，始發現這個會議並非期待中的「預備聽證」，甚至各行政機關對於「行政程序法」都相當陌生，遑論瞭解「聽證」是什麼玩意。這樣的狀況讓我們一則以喜，一則以憂：喜的是行政機關還算認為程序正義有其重要性，因此應該聽取各利害關係人之意見；憂的則是正式聽證已迫在眉睫，一個對於聽證制度如此陌生的行政機關，如何可能辦一次漂亮的聽證？於是，民間團體再度發信建請經建會儘速依行政程序法第五十七條之規定，協請熟諳聽證程序之相關專業人員，參與籌備並於聽證時在場協助程序之進行。遺憾的是，這個訴求並未被採納，從而七月三十一日所舉行的

正式聽證，也就成為每人兩輪發言、一輪三分鐘的各自表述局面。

我們不禁要問：這樣的聽證，與公聽會有什麼兩樣？

### 二、聽證VS.公聽會

七月二十二日的籌備會議結束後，媒體即予報導：「中橫復建否，下週辦公聽會」。甚至指出：政府表示這是首度依「行政程序法」所召開之「公聽會」。<sup>1</sup>七月三十一日正式聽證結束後，也有媒體於社論中提及「……透過電視公聽會的方式，傾向於停建中橫公路谷關至德基段……」。<sup>2</sup>在此，必須慎重澄清的是，行政程序法第一章第十節所規範的程序係「聽證」程序，而非其他法規所定之公聽會。<sup>3</sup>二者雖皆源自於民主參與程序，至少仍有下列相異之處：<sup>4</sup>

首先，就適用範圍而言，依行政程序法第五十四條之規定，僅有本法或其他法規規定時始適用聽證程序。所以，除其他法規就特定事項規定適用聽證程序外，目前行政程序法中僅有行政處分、法規命令及行政計畫等行政行為適用聽證程序，因此與公聽會之適用範圍有所不同。

其次，就程序嚴密度而言，聽證係依行政程序法



進行之正式程序，包括進行前之期日通知、預告；進行中主持人之權限、當事人之權利；結束後聽證紀錄之內容等等，均有明文規定。而公聽會則為一便宜性規定，未受嚴格之程序保障。

最後，就效力而言，行政機關於作成應經聽證之行政處分時應斟酌聽證結果，法規如有特別規定，聽證紀錄將拘束行政機關之裁量權限。反之，公聽會對行政機關並無一定之法拘束力。

### 三、聽證之程序要求

從聽證與公聽會的區別出發，來檢視這次「從大甲溪流域的未來評估中橫是否修建」的程序不難發現：行政機關事實上是以聽證之名，來遂行公聽會之實。雖然在行政行為的性質上，不論將這樣的命題解釋為「一般處分」（行政程序法第九十二條第二項）或「行政計畫」（同法第一百六十三條），都有適用聽證程序的可能；然而，光從程序的進行上就可以看出，這次的程序有許多背於聽證制度之處：

首先，就通知與公告而言，雖然經建會於七月二十六日發文通知與會人員，並於二十八日登報公告，<sup>5</sup>然而要在這麼短的時間內，就這麼大的議題保障當事人及利害關係人之程序參與權，似乎就是一個不可能的任務。這種趕鴨子上架的匆促程序，固有其救災之緊急考量，惟仍不無再行斟酌之空間。

其次，既是依法舉行之聽證，主持人對議程的掌握，以及發言的焦點，本應就主要爭點釐清政策依據，互為詰辯，探求異同，以為決策依據。然而，我們看到的程序進行是每人每次發言三分鐘，第一輪完成後，再進行第二輪發言，當事人既不得臨時請求發言，主持人亦未就事實或法律問題詢問當事人。如此一來，當事人基於行政程序法第六十一條「經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問」之權利就被剝

奪，主持人也沒有依同法第六十二條發揮職權進行之功能，使各方針對係爭點進行攻防。諸此有違聽證程序，顯而易見。

再者，由於此一議題之高度複雜性，本宜依行政程序法第五十八條舉行「預備聽證」，以釐清相關爭點，並事前提出有關之文書及證據。換言之，諸如中橫修復工程是否累積更多的災害、放棄修復對大甲溪上游居民生計之影響有無解決方案、對大台中地區民生用水影響的利弊、修復與否對大甲河流域生態之影響、就中橫沿線地形地質現況評估中橫是否修復及其可行性，以及中橫修復總成本是否符合經濟效益等等爭點，應在準備程序中即予釐清，並事前使相關主管機關或參與者提出各項評估報告或證據資料，方能在正式的聽證中由各方針對爭點攻防，以達聽證的實益。可惜的是，在時間緊迫的壓力下，跳過準備程序的結果，變成在聽證中各說各話，鮮少交集與互動。

由此，我們要進一步指出，任何具有爭議的環境議題必須讓民眾認知所需付出的社會成本，有充分的資訊方能從全方位的觀點促使政府做出正確的決策。從而「資訊公開」制度的落實，就成為聽證制度是否得以發揮功能的關鍵環節。因此，在資訊公開法完成立法之前，行政機關至少應落實行政程序法中有關資訊公開之原則，以及所授權訂定「行政資訊公開辦法」中之相關規定。<sup>6</sup>

### 四、展望：聽證典範之建立

行政程序法開宗明義即表示：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」而聽證制度的引進，正是確保程序正義的重要工具。由上述之分析可以發現，經建會此次舉辦之聽證，其實並未遵循嚴謹的聽證程序要求。

不過，儘管第一步踏得不夠穩健，仍然已經踏出了第一步。這對以往行政機關避聽證唯恐不及的運作實況而言，無疑是有長足的突破。行政院隨後也於八月五日做出中橫上谷關至德基段暫時停止修建之決策。台灣地狹人稠，任何大型建設或開發必然涉及自然生態之保存、經濟發展與民生福祉，因此對於任何重大環境議題，無論是行政處分、法規命令、行政計畫或其他應舉行聽證之行政行為，為求其政策之正當性，應將「聽證制度常態化」納為政府革新的項目。

而且這樣一個常態化的聽證程序，當然至少應符合行政程序法中的程序要求。如果連行政機關本身都不盡清楚聽證與公聽會等法律概念之意義與區別，如何能讓一般民眾學習透過正確的程序參與來關心政府政策與國土永續利用的議題？是故不論對人民抑或行政機關本身，政府都應肩負起行政程序相關法治教育的責任，使正規之聽證制度成為人民參與政府決策及國土保育全民化的典範。（作者為台大法學碩士，現任台灣動物社會研究會法務研究員、生態保育聯盟中橫工作小組成員。）

- 1 聯合報，7月23日，A10版。頻果日報，同日，A8版。
- 2 工商時報，8月4日，2版。
- 3 公聽會由立法機關所發動者如立法院職權行使法第五十四條；由行政機關所發動者如環境影響評估法第十二條、野生動物保育法第十條、九二一震災重建暫行條例第十七條等等。
- 4 以下參考林秀蓮，〈行政程序法有關聽證制度之檢討〉，收於《聽證制度之理論與實務學術研討會》會議資料，2004年2月，頁4-5。
- 5 自由時報，7月28日，17版。
- 6 相關原則諸如：行政機關持有及保管之資訊以「公開為原則，限制為例外（行政程序法第四十四條）」、「主動公開原則（同法第四十五條）」；而公開方式則包括「利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢（行政資訊公開辦法第八條）」等等。

# SUPER 台灣 98.5 (原TNT電台)

## 理財說法E世代《Super陪審團》

【時間】每週五早上11：20～11：50

【頻道】FM98.5

【主持人】余莓莓

【節目策劃】民間司改會

【內容】時事法治觀念宣導、人權議題推廣、司法改革脈動

歡迎注重自身權益以及關心司法議題的民眾踴躍收聽！！

# 「從大甲溪未來評估中橫是否重建」聽證會 樹立台灣民主重要里程碑

文◎陳佳珣

敏督利颱風給台灣重重的一擊，除了造成生命財產的損失，更凸顯出我們賴以生存的環境瀕臨崩潰。在絕望的谷底，是危機，也是轉機。七月三十一日，經建會舉行「從大甲溪流域的未來評估中橫是否重建」聽證會，這是行政程序法通過以後第一場的聽證會，是台灣民主過程重要的里程碑，對台灣環境的未來更是個轉折點。這場聽證會邀請了地方的行政首長、民意代表、政府相關單位、學者，以及保育團體，提出他們的看法。

海生館館長方力行在大甲溪做魚類研究三十年，也見證溪流從生到死。他表示隨著道路拓寬、濫墾、濫伐、旅館民宿沒有限制地開發，清澈的溪水逐漸混濁，水量也減少，九二一地震後，大甲溪的環境更面臨崩盤。

他警告在今年十月以後的枯水期，三十公尺的淤沙會讓大甲溪會變成一條沙河，所有的魚除非像蚯蚓一樣在土裡面活，不然一定死光光，「河流是大地命脈，人類是大地的子民，如果河流死了，大地就沒有希望，人類又怎麼會有希望呢？」台灣大多數河川都走向大甲溪的命運。

民國四十九年中橫公路通車，人類的開墾也隨著道路深入山林。地方首長與民意代表一致認為中橫必須復建，台中縣長黃仲生認為，在經濟上，農業產值谷關地區有六十四億元，另外，中橫對中科用水也有重要影響，如果路通可以處理疏浚或漂流木等問題；在人文上，中橫是平地原住民回部落的路，中橫有多重的功能可以用開隧道等工程技術來

復建。

農委會副主委戴振耀認為，現在受影響的是梨山地區的農業，該區域農業產值二十六億元，耕地面積八千九百公頃，其中有二千多公頃是超陷利用，梨山的交通運輸還有二、三條路可通行，中橫現在地質不穩定，應暫緩復建，他更強調「農委會要照顧農民，更要加惠全民」。

台大土木工程系教授陳振川認為，工程師不是萬能，面對不穩定的河道與地質條件，投入經費復建可能對生態與環境造成衝擊，也可能在一次颱風豪雨後嚴重受損。台灣生態學會朱增宏認為，為了保護台中地區的水源、大甲溪生態與居民的安全，更應該停建中橫，中橫復建只會造成更多的災難，很多具有爭議的環境政策，需要付出很大的社會成本才會學習到，這樣的聽證會應常常舉行，相關資訊也應公開或是讓與會者知道，民眾、社會與輿論才可以全方位來監督政策。

九二一地震後，中橫修復的費用有十多億元，原本準備在七月中旬全線通車，一場颱風讓通車美夢成為幻影，七月五日，行政院長游錫堃宣佈中橫緩建。環境權是一種世代正義，除了考量這一代人的需求，更要兼顧世世代代的權益；除了考量當地居民的權益，也要兼顧廣大民眾的利益。敏督利的當頭棒喝，敲醒沈迷於利益追逐的人們，讓政府與全民重新省思該如何對待這塊土地。（作者為公共電視新聞部記者）

# 我們弄錯了，那又如何？

◎檔案追蹤小組

搬家不久的楊女士，今年二月接獲舊鄰居的一通電話，話筒那頭傳來緊張的聲音，說在楊女士原來的住家信箱裡面，收到一張台北地檢署寄來的「妨害性自主罪」案件開庭通知，傳訊的對象，是她年僅十六歲的女兒小琪（化名）。

這是怎麼回事？楊女士嚇壞了，她是再單純不過的家庭主婦，不幸地又在去年十月間才遭喪夫之慟。在六神無主的情況下，她先質問自己的女兒，是否在外面「闖了禍」。被問至絕望而憤怒的女兒，最後反問焦慮萬分的母親：「媽媽，你為什麼這麼不相信我？」

小琪是大家公認的乖小孩，而且朝夕相處，照理說媽媽應該相信她；但是發通知的單位可是地檢署，偏偏接獲消息的時間又是星期五晚上，沒辦法進一步求證。真是一個難熬的週末。

好不容易等到星期一，她們打電話到地檢署找承辦人員求證，不巧這位承辦的書記官請假。那麼檢察官呢？檢察官是不接電話的，要嘛，隔天再打電話找書記官吧。

她們撥了第二通電話，找上書記官的股長希望了解案情。得到的回應是：偵查不公開，無法透露案情。股長還說：應該是小孩子隱瞞事實不敢講吧？

最後她們使出撒手鐮，謊稱自己也是檢察官，有公務要找承辦的廖姓檢察官。這回，總機人員乖乖把電話接通了。廖檢察官說，這是兩年前的案件，小琪本來是原告，後來對方也反告希望和解。不過小琪未成年，案件已經移送給少年法庭，「你們就靜候通知吧。」

越想越不對勁的楊女士，第二天又打電話給書記官。這位書記官說，事情究竟如何，應該要問小琪；再不然，就問她爸爸吧……爸爸過世了？那兩年前誰是法定代理人？書記官終於開始覺得不對勁，要她們留下電話。下午，檢察官親自回話了。原來他們錯把馮京當馬涼，錯傳了和真正當事人同名同姓的小琪。真相大白，那麼，「我們弄錯了，你們不會有事，也不會再傳了。」

同名同姓？那法定代理人也同名同姓嗎？好吧，書記官說，這的確有疏忽。那如果有十個同名同姓的人怎麼辦？對不起，一切都依司法程序處理！

楊女士對地檢署提出兩點要求：一是請檢察長行文道歉，並具結小琪絕無留下前科的可能；二是檢察官親自向楊女士道歉。接電話的主任說，這個要求不過分，但他不是當事的檢察官，無法決定。

於是她們找上法務部陳情，最後回應楊女士的，又是一紙冰冷的公文。主旨開宗明義：「本署承辦九十三年度陳字第一五號案件，因查無何人涉嫌不法犯行，業經檢察官簽准結案。請查照。」然後是一連串官樣文章，中規中矩、不痛不癢的口吻：「本件僅因承辦檢察官誤為傳訊，此為程序作業之疏失，已請承辦檢察官及書記官注意改進。」

儘管有太多的憤怒與不甘心，楊女士也不知道還有什麼方法，可以討些公道，事情就這麼落幕了。也許在檢察官和書記官眼中，這只是一個微不足道的小小錯誤。但他們萬萬想不到，這個小小錯誤帶給當事人的是：好幾天的忐忑不安，一連串不愉快的溝通經驗，還有看不見的親情裂痕。



# 釋字五八二號解釋對刑事訴訟實務之影響研討會

釋字582號解釋做成後，引起熱烈的討論。刑事訴訟法第156條II有無違反釋字582號解釋？目前繫屬於法院適用舊判例的案子該如何處理？刑事訴訟法第287-1、287-2應如何適用？共同被告與證人程序詰問如何分離？以及共同被告緘默權或拒絕證言權與此號之關係？這些都是582號解釋出來後，所迫切必須面對的實務問題。

我們邀請到四位學者發表學術論文，分別從美、日、德不同的經驗出發談起，也邀請到實務界的專家，從自身經驗發表一篇短文，談問題與可能解決方案。最後的綜合座談，開放大家發言討論。希望能為釋字582解釋出來後所引起的實務問題，尋找一條出路。

舉辦時間：民國九十三年十月二日（六）上午

舉辦地點：台大工學院應用力學研究所國際會議廳（台北市106羅斯福路四段一號）

☆位於台大校本部北側，可由辛亥路方向側門進入迅速抵達☆

主辦單位：月旦法學雜誌

協辦單位：台北律師公會、中華民國律師公會全國聯合會、民間司法改革基金會、法官協會  
法曹協會、檢察官改革協會

場次與時間	議程
08:20~08:50	入場
08:50~09:00	開幕致詞 ◎主持人：月旦法學雜誌／周志宏總編輯
09:00~11:00	各15分鐘 ◎主講人：林鈺雄助理教授（台灣大學法律系）、朱朝亮檢察長（雲林地檢署）、吳巡龍主任檢察官（澎湖地檢署）、楊雲驊助理教授（東吳大學法律系）
	各10分鐘 ◎與談人：林俊益法官（台灣高等法院）、葉建廷法官（台北地方法院）、陳瑞仁檢察官（檢察官改革協會）、林麗瑩檢察官（法務部檢察司）、羅秉成律師（律師全聯會）、律師（台北律師公會）
11:00~11:20	茶敘
11:20~12:30	綜合討論
12:30	閉幕

## 釋字五八二號解釋對刑事訴訟實務之影響研討會 報名表

◎開放對象：律師、各級法院法官、檢察官

◎請於9/15前傳真（02-25319373）或E-MAIL（chiwen@jrf.org.tw）報名表報名，額滿為止！

姓名：\_\_\_\_\_ 任職單位：\_\_\_\_\_

職稱：\_\_\_\_\_ 聯絡電話：\_\_\_\_\_

傳真：\_\_\_\_\_ E-MAIL：\_\_\_\_\_

聯絡地址：\_\_\_\_\_

### 民間司法改革基金會

聯絡人：執行秘書/朱啓文 電話：02-25231178分機18 傳真：02-25319373

e-mail:chiwen@jrf.org.tw 地址：104台北市松江路90巷3號7樓

# 行政執行法上路五年 六大問題點有待解決

文◎朱啓文

行政執行法自八十九年施行以來，許多制度因為是新的措施，在實務界歷經五年實際操作下，產生了諸多尚待解決的問題，諸如：

一、行政執行對象的問題：公司或非法人團體的財產與負責人或管理人的財產應如何區分？公司或其他法人「負責人」的範圍為何，董事及監察人是否亦包括在內？…等。

二、拘提管收的問題：實務上未經聽審程序，法官即裁定拘提管收，是否符合正當法律程序？行政執行法第二十四條「管收對象」範圍是否過大？…等。

三、執行名義認定的問題。

四、限制出境的問題：義務人僅得提出聲明異

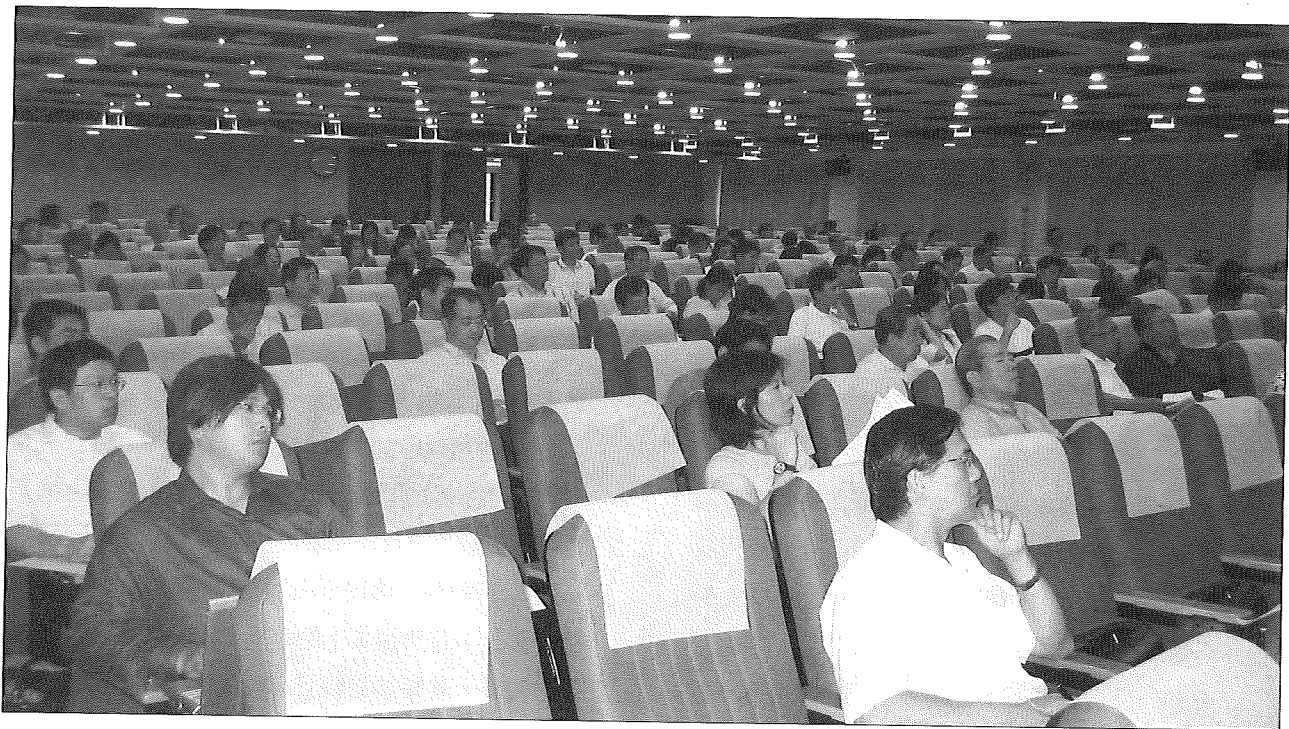
議，是否有侵害訴訟權之嫌？如有財產可以查封，是否仍可限制出境？…等。

五、救濟程序的問題：行政執行法第九條是否有侵害憲法所保障的訴訟基本權？行政執行官的權限是否因欠缺司法救濟而擴大？…等。

六、行政執行與民事強制執行的關係：二者在事物本質上，有無根本上的差異？債務人因債權人係行政機關，其權益相較於一般民事執行是否相對弱化？…等。

為了檢討現今行政執行法的缺失，進而溝通官方、學界、律師界的想法，律師公會全國聯合會、台北律師公會與民間司改會，共同籌畫主辦「行政執行法研討會」，廣邀各級法院法官、檢察官、律





師來參與，以期達到集思廣益及互相交流的效果。

93年7月3日上午9點開始，當天雖為颱風天，參與的人數仍然高達二、三百位，可見此議題受到重視的程度頗高。研討會由台北律師公會行政法委員會李元德律師擔任主持人，負責引言並介紹與談人。

首先，中央警察大學蔡震榮教授針對題綱做了二十分鐘的發言；接著，由二位執行官，報告目前官方處理行政執行案件的實際情況，並且透露行政執行署內部目前已召開多次修法會議，預計討論完成後要向法務部提出修法草案；再來，由桃園地方法院文衍正法官針對他所提的「拘提管收釋憲案」說明前後始末，並且強烈建議釋憲權能夠回歸到一般法官，以避免這種執行案件若聲請解釋，反而會產生因時間拖太久，而造成對當事人不利的情形。第五順位是黃旭田律師，除了代表全聯會對於現今行政執行法的諸多問題表達不滿外，也希望行政執行署能夠提供全聯會歷次討論修法的會議紀錄，並且

在將來提法務部修法草案時，能夠通知民間團體一同協商。第六順位由民間司改會代表羅秉成律師發言，他以境管局提供的數據，點出了目前實務上限制出境問題的嚴重性，並且呼籲實務界人士應參考高雄行政法院九十二年度訴字第一〇八〇號判決對於限制出境的不同見解，大家一起累積正確的行政裁判。

最後，主持人開放一個小時的討論時間，由與會人士提出問題，並指定與談人回答。現場的討論氣氛熱絡，許多因行政執行所碰到的疑難雜症皆被一一提出，只見二位執行官應接不暇。主辦單位也深感本次研討會收穫頗豐，除了瞭解官方已有修法的動作外，藉由本次研討會累積了不少問題爭議點，基於全省報名的人數眾多，全聯會也規劃與台中律師公會及民間司改會在中部再舉辦一場研討，預期將這些資源集結起來，可作為民間與官方協商修法的最佳利器。（作者為民間司改會執行秘書）



# 替死聯盟拜會總統府 要求拿出具體行動

## 蘇貞昌：考慮將替死列入憲改

◎編輯部

「替」代死刑推動聯盟」逾七月22日上午，由聯盟召集人瞿海源教授率領聯盟代表一行拜會總統府蘇貞昌秘書長，要求政府積極推動替代死刑政策，以落實人權保障。

瞿教授先送了蘇秘書長一個見面禮—最新出版的《無彩青春》，該書是作家張娟芬根據蘇建和等死刑犯案件所改寫的小說，瞿教授即藉此說明「替代死刑推動聯盟」的成立宗旨與具體訴求，他表示廢除死刑的真正意義及積極作為即在於「替代死刑」。

替代死刑是為了肯定人性尊嚴與生命的絕對價值，並建構一個更為合理的刑事政策，而非只是為了避免冤獄；雖然多數國人對此仍有些誤解，但只要政府有心推動，絕對可以取得人民的支持。

瞿教授並表示，陳總統在第一任就職演說中，曾信誓旦旦地要「將國際人權法國內法化」，以落實人權立國的理念，也在其他場合先後表示要「廢除死刑」。然而政府四年來並未具體展現改革的決心，不僅未在立法院積極推動通過「公民與政治權利國際公約」，行政部門也在口頭宣示廢除死刑而遭遇反彈後，旋即退縮，此後即別無其他作為。

瞿教授不掩對民進黨政府四年改革成績不彰之失望，但仍盼蘇秘書長能向總統轉達「替代死刑推動



■總統府秘書長蘇貞昌承諾政府會充分研究將「替死」列入憲改。

聯盟」的意見，並在任期內完成替代死刑改革。

輔大和平對話研究中心主任吳志光教授接著表示，最近有三件事，特別讓聯盟覺得有必要提醒陳總統，廢除死刑以落實人權立國的理念，不能只是再坐而言，而是已到了要起而行的時候！

首先是檢察總長為死刑犯徐自強所提的第四次非常上訴遭駁回，在聲請大法官釋憲中卻有隨時被執行死刑之可能一事，讓聯盟再一次地意識到在我國



■替代死刑推動聯盟召集人瞿海源教授代表將訴求交給蘇貞昌秘書長。

探討停止執行死刑的必要性與迫切性，也察覺到在體制內即有尋求停止執行死刑的可能性。

其次，法務部日前向瑞士司法部出具保證，承諾對於涉及拉法葉案而遭通緝在外的汪傳浦不判處死刑。聯盟期待政府應將此項不判死刑的承諾，不以個案承諾視之，而是將之看做整體廢除死刑政策的一個環節，並據此盡力推動廢除死刑的立法。

另外，近來總統府正密集廣聽各界對於新憲法之意見，而不少國家（例如德國及瑞士）已直接在憲法中規定廢除死刑，我國未來的新憲法中，若能明確規定廢除死刑，當係人權立國的最佳宣誓。

民間司改會董事林永頌律師則表示，台灣的司法品質並無宣判死刑的條件，從周岫山案件、盧正案件到徐自強案件，在在顯示台灣司法現況之問題，而在冤錯案比率甚高之情況下，若要落實人權立國之理念，絕對要推動替代死刑。

台灣人權促進會會長吳豪人教授補充，根據他的

研究，台灣原住民一千年來之刑罰制度即已無死刑，此並引起日本學界之興趣，故台灣原住民之人權觀念與文明可能比漢民族先進，這實在值得深思。

民間司改會常務執行委員洪鼎堯老師也從教育面觀察，建議政府正視替代死刑之議題，可以讓下一代思考與了解生命之意義。

蘇貞昌秘書長在聽完聯盟所有代表之意見後表示，他今天閱讀了陳志祥法官於自由時報自由廣場發表之「廢除死刑之配套措施及漸進方法」一文，覺得陳法官已提出了具體可行的替代死刑方案，他除了會忠實將替代死刑推動聯盟之意見轉達總統外，也承諾政府會充分研究是否將此列入憲政改造之工程中，而替代死刑等嚴肅之人權議題是民進黨不變之改革理想與不會逃避之責任，他希望聯盟可以繼續觀察政府的作為，也希望聯盟多與政府溝通並給予建議。



# 廢除死刑， 陳定南說「有進度」 「替代死刑推動聯盟」拜會法務部

◎編輯部



■法務部長陳定南表示廢除死刑有一定的進度。

「替代死刑推動聯盟」代表於八月五日上午拜會法務部陳定南部長，要求法務部應對廢除死刑的政策提出落實的方法及時間表。

替代死刑推動聯盟（下稱「聯盟」）召集人瞿海源教授首先表示，聯盟繼七月二十二日拜會總統府蘇貞昌秘書長，要求政府積極推動替代死刑政策，以落實人權保障後，今日特來拜會陳定南部長，希望

提醒部長，不要忘了民國90年5月17日的公開承諾：希望在三年內廢除死刑。

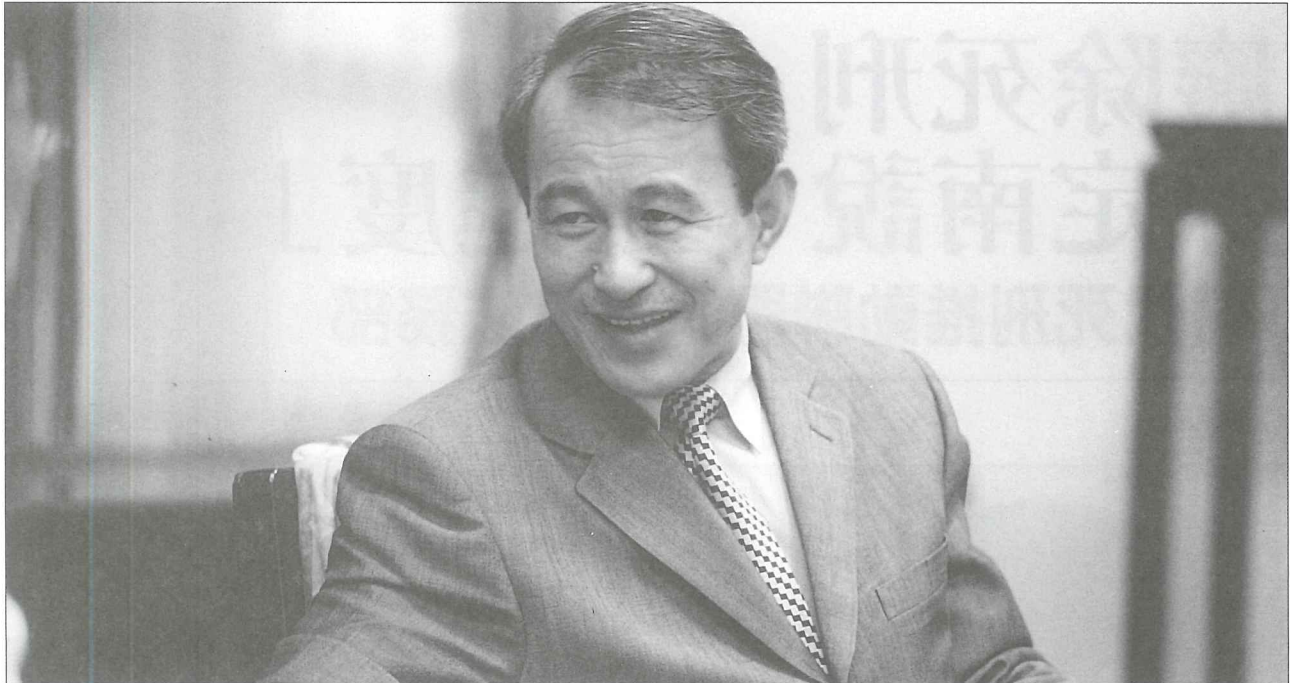
聯盟的執行長兼發言人，輔大和平研究中心主任吳志光教授則接著說明，廢除死刑，不應只是口號，更要起而行。聯盟希望部長本於職權，具體兌現廢除死刑的承諾。

因此，在死刑全面廢除前，請法務部檢討並修改「審核死刑案件執行實施要點」。其中，具體的作為應該包括：一、放寬聲請再審或非常上訴作為停止執行死刑的限制；二、放寬聲請再審或非常上訴作為停止執行死刑的限制；三、聲請大法官釋憲亦可作為停止執行死刑的依據；四、最高法院檢察署及法務部應主動告知並協助死刑犯請求赦免。

陳部長首先表示，法務部並未改變廢除死刑之政策，而且有一定的措施及進度。例如，希望研擬將法定刑為唯一死刑之罪，研修為相對死刑，再研議提高有期徒刑及無期徒刑假釋之門檻，使無期徒刑未來能替代死刑，漸進達成廢除死刑之目的。而對於聯盟提出的「審核死刑案件執行實施要點」的四個修改意見，陳部長也一一予以回應，並認為這個要點雖然只是法務部的內部行政規則，但確實可以檢討修正。

首先，部長認為申請再審或非常上訴作為停止死刑的執行，的確不應以一次為限。至於監察院調查





■「替死聯盟」拜會法務部長陳定南，提醒其在任內廢除死刑的諾言。

中的案件，目前法務部的作法也是只要監察院調卷，就會暫停執行，但是法務部願意檢討修正，是不是讓這個部分的規定，可以更明確化。

另外，以徐自強案為例，只要是聲請大法官釋憲的案子，法務部也會主動停止死刑執行。

最後，關於主動協助死刑犯請求赦免一事，部長表示法務部願意主動盡告知責任，但赦免是總統職權，此部分願建請行政院整體檢討，甚至修法。

民間司改會董事林永頌律師緊接著表示，決定一個人的生死是何等重大的事情，因此，在完全廢除死刑前，只要有任何的疑點就應該暫停執行死刑。另外，法務部的刑法部分條文重修草案中，希望提高假釋的門檻，無期徒刑逾30年、累犯逾40年，有期徒刑逾二分之一、累犯逾三分之二……等，這樣的修法應該要告訴民眾，這是為了要將來廢除死刑的配套措施，否則民眾只會感受到政府的嚴刑峻罰，而不理解人權的意義。

台灣人權促進會執委林詩梅律師則更進一步說

明，死刑真的有嚇阻犯罪作用嗎？以歐盟與美國的情況來比較，歐洲沒有死刑，但社會治安及犯罪率都比還留有死刑的美國更好，這點值得我們思考。另外，假釋制度的改進，應著重於審核假釋必須更嚴謹，而不能流於形式。

民間司改會執行長高涌誠律師表示，法務部甚至應該與司法院共同協商後，在刑事訴訟法的修正條文中，將審核死刑案件執行實施要點的主要精神修入刑事訴訟法。另外，法務部也應該著手進行或鼓勵進行台灣目前死刑現況的實證研究。

對此，陳定南部長則回應，關於實證研究，法務部目前沒有能力進行，但是在沒有違反任何法律規章下，他樂見其成願將相關資料供民間團體或學界研究。

最後，陳定南部長表示廢除死刑已是世界潮流，不過國內可能還需要透過教育，導正民眾的觀念，而這需要官方與民間共同努力，他樂見聯盟能協助法務部推動廢除死刑，也希望這個目標早日達成。

## 啊，有怪獸！ 對「三一九特別調查委員會」的深沉憂慮

◎編輯部

八月十三日星期五立法院臨時會朝野黨團就「三一九槍擊總統副總統事件特別調查會條例」草案之協商破裂，表決大戰如箭在弦。澄社、台灣法學會、檢改會、民間司改會於8月18日緊急召開記者會表示：身為關注台灣司法權運作之民間團體，於審閱在野黨提出協商之版本後，著實令人駭然，在朝野進入表決大戰之前，必須提出民間團體的看法，以阻止戕害司法之「怪獸機關」誕生。

首先，三一九槍擊總統副總統事件特別調查會之憲法定位混淆，為朝野兩黨版本之共同瑕疵。依據執政黨之版本，特調會之權力來自監察權，然而監察權之目的是要對行政機關之違法失職進行彈劾糾舉，如成立特調會是針對總統府、國安局之違失或是現有檢警調偵辦不力等等進行調查，自無問題，

但依執政黨版卻是設計為直接調查犯罪真相，如此已混淆了監察權與司法偵查權之區別。

至於在野黨版之第十一條與第十二條，似是結合立法院與監察院調查權之混合運作，而這正是當初憲法採五權分立所要避免之情形，故在憲法修正之前，在野黨版亦有違憲之嫌。

不僅如此，依據在野黨版之第九條，特調會得借調或指揮檢察官，此無異於破壞正常檢察官運作機制，如此一個擁有立法、監察、司法等權力之大怪獸，其可能造成之後果，實令人不敢想像！

其次，依據在野黨版之第八條第一項，特調會之「調查權」包含「檢查、啓視藏置相關證物及文件之處所」、「詢問……有關人員」、「勘驗或鑑定」、「命相關人員接受身體檢查及測謊」等等。



■由左至右為：高涌誠律師（民間司改會執行長）、蔡宗真教授（台大法律系）、楊大智檢察官（檢改會）、洪裕宏教授（澄社社長）、楊雲驊教授（東吳大學法律系）。



故此所謂「調查權」實已經超越監察法第五章之調查權設計，而具有司法權之性質，等於在法院之外，由特調會行使搜索、扣押、審問等權力。然而依憲法第八條之規定，事實上僅司法機關有此權限，故在野黨版所賦予特調會之權力，不僅明顯違憲，且有侵害人權之虞。

另外依據在野黨版第八條第七項之規定，特調會得禁止被調查人與其有關人員出境，也就是特調會得任意干預人民受憲法保障之遷徙自由，又不受司法審查，稱其為怪獸絕不為過！

事實上，為讓人民瞭解三一九事件之真相，民間團體可以理解設立特別機構以進行調查之期待。然而，民主法治之精神並不能因個案而犧牲，要設置相關機構並賦予調查權，仍必須符合憲法關於權力分立之要求，不容混淆或集權於一身。

因此，如果立法院要求的目的是就三一九事件進行犯罪調查，那就應該設立一個類似獨立檢察官，

就三一九事件取得專屬的司法偵查權，而且這個「獨立檢察官」必須具有法學背景，瞭解偵查實務，並應有一套監督機制避免濫權，而其權力之行使也必須符合刑事訴訟法等正當法律程序之要求。

反之，如果立法院之目的是要追究行政責任，那就必須只能在監察權之概念下立法，而不容這個特別機構有犯罪偵查權。

據聞立法院於數日內即將進行表決大戰，然而各黨版本之特調會條例不僅違憲，也會干涉現行司法權之運作，更有侵害人權之虞；作為民間司法監督之力量，縱因基於廣大人民之期待，而能妥協容忍極為例外的個案性立法，但對於違反憲法權力分原則的立法作為，絕不能坐視不管，為此民間團體特別發出聲明，呼籲國人一起阻止怪獸之誕生，並希望立法院各黨團三思，能依據憲法之精神設計出合憲合法之真相調查機關。

## 民間司改會對於立法院通過「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」之聲明

93.8.24

立法院於今日表決通過「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（下稱真調會條例），民間司改會對於多日來之嚴正疾呼未獲重視，表示憤怒。如同民間團體於八月二十日所發之聯合聲明稿所言，此條例用政黨比例任命之委員行使司法偵查權，已有違憲之虞，而更為誇張的是，真調會行使司法偵查權竟然可以不受刑事訴訟法之限制，如此罔顧人權保障之條例，實在令人難以接受。

不惟如此，依據今日通過之真調會條例第十三條，真調會調查之結果，與法院確定判決之事實歧異者，竟然得作為再審之理由。換言之，真調會已

不只是行使司法偵查權，它還可以凌駕於法院審判權之上，法院認定之事實與其調查之結果不符者，以真調會認定的為準，並且可以要求法院再審；民間司改會一向以主張司法獨立不受任何干涉為立會之宗旨，今日看到司法審判權被蹂躪如此，不僅憤怒，更覺哀傷。

國親立委一直以特殊事件應有特別的法律賦予特別的權力進行調查，作為此一條例強行通過之理由，但民間司改會強烈主張，台灣是法治國家，追求真相不應以犧牲民主法治精神為代價，今日立法院通過此一條例，歷史自會有公斷。



# 投入司改，相約下個十年

## 2004年法曹新鮮人營隊活動有感

文◎林黛玲

**第**五屆法曹新鮮人營隊於2004年6月19、20日舉辦，跟往年一樣，這是一個小而美、小而精的營隊。

今年主題「不一樣的法律人」，參加人數有26人，大部分學員是92年剛考上律師的人居多，當然也有些已經執業的律師，希望來營隊激盪一些不一樣的思維，唯獨司法官的部分，雖然這兩屆營隊，我們也將檢察事務官納入參加名單中，但參加的人數仍然沒有太多的成長，也許做一個「不一樣的法律人」，對於文官體制內的人員來說，是個艱難的大挑戰吧；相對來說，能夠面對這樣挑戰的司法人員，一定更「堅忍不拔」。

跟往年一樣，長期擔任營隊帶組員的何克昌檢察官、賴慶祥檢察官、朱光仁法官、陳欽賢法官，一早就風塵僕僕地背著背包，跟一般學員在同樣時間來報到，年齡並未刻畫在臉上的朱光仁，一時還被誤認為學員，看來「官味」也沒有寫在他臉上。這幾位令人敬佩的司法人員，正是那些在司法體制內勇於面對挑戰、以「不一樣的法律人」自居的少數族群。他們每年總是陪著所有學員撐到最晚，經常是聊到兩、三點鐘，可是隔天一早，仍看到何克昌神采奕奕，比學員們更早起地準備吃早餐，果真是不一樣的法律人！

有鑑於課程老是被學員抱怨排得太緊密，兩天下來，身心俱疲，因此，今年課程安排顯得輕鬆許多。為了讓工作壓力繁重的法律人，學習在職場上如何放鬆精神，我們特別邀請耕莘醫院精神科楊聰財主任來告訴大家如何減壓。另外，剛新官上任不

久的陸委會副主委邱太三，以及中央廣播電台林峰正董事長，也來跟大家分析司法與政治的關係；何榮幸、陳孝順、羅秉成三位重量級名嘴，則告訴大家司法與媒體的關係。晚上的時間，我們特別挑選「律師本色」影集，放映部分情節片段，藉由影片內容，讓學員們互相討論，果然引發十分熱烈的討論，並一直持續到星光夜語時間。

司法改革終究是希望司法是為民、便民的，故在營隊課程安排中，排入與弱勢族群的對話，以及重頭戲「不一樣的法律人」，前者是長期關心勞工議題的劉志鵬律師，後者是放下一切接任法律扶助基金會的鄭文龍律師。兩位律師的特色就是溫文儒雅、平易近人，所以在此次全部課程中，兩位講師均獲得第一名的評語。

司法改革也不免要聽聽前輩們怎麼說，看著陳瑞仁檢察官發言前，先向賴慶祥檢察官與何克昌檢察官致意，看見了他們眼中堅持改革的信念，聽著林永頌律師激情地訴說司改十年，最後他邀請大家共同投入司法改革行列：「不用多，我們相約個十年。」學員們無不動容，而今年營隊更以這句話劃下完美的句點。

活動結束前，民間司改會全體帶組律師及特別來幫忙的檢察官、法官們，還特別跟大家分享生活與工作心得。我身邊突然坐下一位女士，一眼即認出是特別前來接賴慶祥檢察官下課的賴太太。賴檢長期在外地地檢署工作，妻小居住在台北，也只有假日才能相聚，但這週，又為司法改革犧牲了。（作者為民間司改會執行秘書）

# 執著的心

文◎李昌鈺



常常在深夜裡，不知名的地方，我匆忙開車前往刑案現場；我知道等著我的是一盤打散的拼圖，其中有許多碎片已經散佚，再也找不回來了。我要做的，就是用這些不完整的碎片，去拼一個拼圖。那過程很冗長，有時候很挫折；但是在拼圖完成的那一刻，也是我最感欣慰的時刻。

每一個刑案現場都埋藏著獨特的線索，也都遵循共同的經驗法則。刑案現場就像一個人的臉。所有人的臉都有共同的人類特徵，但是沒有兩張臉是一模一樣的，所以我們必須以經驗法則做出合理的研判，同時亦不忘這個現場的獨特性。要破案，首先必須掌握每個案子的共通性與獨特性。

我全心投入刑事鑑識工作超過四十年，從未感到倦怠。我堅守崗位並樂此不疲，全因真相的臉深深地吸引我。多年來，媒體每每封我為「神探」，為我的工作添加不少神秘的色彩；然而，無論別人如何稱呼我，我心裡始終清楚：我是警察，也是科學家。這並不衝突，因為一個現代的優秀警察，一定要有科學家的精神。過去依賴目擊者與嫌犯口供的辦案方式，現在已經不管用了，因為他們到了法院以後，可能完全翻供。僅憑單薄的一紙自白，根本不足以服人。如果沒有堅實的物證做後盾，我們得到的就不是真相的臉，而是扭曲的臉。

現場是非常珍貴的，一旦破壞了，就再也沒有機會拼回原來的樣貌。我總是開玩笑說：「你可以結婚兩、三次，但是你在刑案現場，卻只有一次機會！」我在各地講學時不斷強調，要以謹慎而客觀的態度來分析現場物證，這樣才不會造成冤屈。如

果你一開始的偵查方向就是對的，不久後旁人就會說：「啊，這案子很簡單嘛！」但如果你偵查的方向是錯的，卻可能把一個簡單的案子搞得很複雜。

刑事案件總是給人們帶來很大的傷害。「蘇建和案」喧騰十幾年未能落幕，雙方想必都承受了很多痛苦，我深感同情。當我們用今天的眼光來看舊日的案件，一定會覺得今是而昨非，會責怪當年的刑事偵查太過落伍。這在英文裡有個很傳神的說法，是說禮拜天的球賽，到了禮拜一，就人人都能當教練了。我倒認為，真正重要的是積極提升警察素質，給他們相對的支持與支援，推廣並落實科學辦案的原則；則亡羊補牢，猶未晚矣。

本書作者張娟芬女士是新聞記者出身，在一個偶然的機會裡，朋友介紹我認識了她，她是位很優秀而認真的人。為了寫這本書，她讀了法庭的筆錄，並且訪問雙方的律師與相關當事人。當然，每一個案子都有意見對立的兩造，越是大眾關注的案件越是如此，所以有人打趣地說：「如果有十個專家說貝多芬有梅毒，就會有另外十個專家說他沒有，還有另外十個未必是專家的人跳出來，忍不住要發表意見。」我是科學家，我總是盡量不去理會各方的爭執。我獨立地檢視現場，讓物證帶領我；我不去問這些科學事實究竟將對誰有利、對誰不利。我對於尋找真相有不渝的熱情與樂觀。我真心相信，如果我們能夠完全忠於證據，就更有機會發現事實。（本文為無彩青春的推薦序，作者為國際刑事鑑識專家）



# 財務報導

930521-930720

## 後援會

姓名	金額	姓名	金額
丁中原	2000	郭怡青	2000
古嘉諄	1000	陳英琳	600
吳光陸	6000	陳欽賢	1000
李文健	500	陳傳岳	10000
李隆億	2000	陳源豐	1000
李順仁	2000	傅祖聲	10000
李達人	2000	游開雄	1000
周怡君	3300	童富枝	500
周威良	1000	楊靖儀	1000
林倬如	300	詹文凱	6000
邱明弘	1000	潘維大	2000
邱垂勳	2000	蔡德揚	4000
施慶鴻	2000	賴淑玫	2000
張世興	4000	璩又明	500
張炳煌	2000	謝清傑	1000
符玉章	2000	魏干峰	2000
許詔智	1000		
永信法律事務所			72000
理維國際法律事務所			2000
閱運實業有限公司			2000
謙誠法律事務所			2000
合計			156,700

以下所列後援會成員名單，因已於前期預繳款項，故不列入本期徵信名單中。

姓名	入會日期	每月金額
黃旭田	86.10	3,000
黃寶桂	89.06	500
高涌誠	88.09	1,000
黃東焄	86.06	416
洪碩伯	92.12	5000
陳振東	88.01	833
高賢忠	93.03	500

接續後頁.....

98-04-43-04

◎存款交易代號請參見本單背面說明。

收據號碼：

◎本收據由電腦印錄，寄款人請勿填寫。

◎寄款人請注意背面說明。

收 款	郵政劃撥儲蓄金存款通知單	1	9	0	4	2	6	3	5	
	帳號	財團法人民間司法改革基金會								
經辦局收存款	戶號	新台幣								
	經辦局收存款	(請用壹、貳、參、肆、伍、陸、柒、捌、玖、零等大寫並於數末加一整字)								
姓名	通訊處	電話	寄 款 人						姓名	
			寄 款 人						通訊處	
寄款人代號										

虛線內備機器印證請勿填寫

收 款 帳 號	存 款 金 額	電 腦 紀 錄	經 辦 局 收 款 戳

收 款	郵政劃撥儲蓄金存款通知單	1	9	0	4	2	6	3	5	
帳號	財團法人民間司法改革基金會									
戶號	新台幣									
經辦局收存款	(請用壹、貳、參、肆、伍、陸、柒、捌、玖、零等大寫並於數末加一整字)									
姓名	通訊處	電話	寄 款 人						姓名	
			寄 款 人						通訊處	
寄款人代號										



### 一般捐款

姓名	金額	姓名	金額
王塗發	861	張升星	682
何克昌	1179	張明珠	5000
何榮幸	1500	張賢英	1000
吳志光	1500	郭怡青	856
汪平雲	1500	陳宜倩	1500
林永頌	1500	無名氏	1000
林欣苑	1000	黃旭田	4300
林家祺	1000	黃清濱	1500
林靜萍	32900	黃瑞明	35000
林鴻達	2000	詹順貴	1500
邱太三	1500	劉志鵬	1500
邱垂勳	1000	蔡宗珍	1500
施淑貞	931	鄭文龍	1500
施穎弘	1000	賴文智	2000
洪韶馨	1000	羅秉成	5250
馬在勳	1500	蘇炳坤	3000
高涌誠	3025	蘇素娥	1500
		國立政治大學法律系學會	2000
<b>合計</b>			<b>125,484</b>

### 本期收支明細表

項目	收入	支出
一般捐款	125,484	
後援會	156,700	
出版收入	6,622	
活動收入	48,000	
利息收入	40,443	
總收入	377,249	
總支出		1,455,252
本期餘絀		-1,078,003

(製表◎許雅惠)

### 劃撥存款收據收執聯注意事項

- 一、本收據請妥為保管，以便日後查考。
- 二、如欲查詢存款入帳詳情時，請檢附本收據及已填妥之查詢函交原存款局辦理。
- 三、本收據各項金融、數字係機器印製，如非機器列印或經塗改或無收款郵局收訖章者無效。

### 請寄款人注意

- 一、帳號、戶名及寄款人姓名、通訊處請詳細填明，以免誤寄。抵付票據之存款，務請於交換前一天存入。
- 二、每筆存款至少須在新台幣十元以上，且限填至元位為止。
- 三、倘金額塗改時請更換存款單重新填寫。
- 四、本存款單不得黏貼或附寄任何文件。
- 五、本存款金額業經電腦登帳後，不得申請撤回。
- 六、本存款單以機器分揀，請勿折疊。帳戶如須自印存款單，各欄文字及規格必須與本單完全相符。如有不符，各局應婉請寄款人更換郵局印製之存款單填寫，以利處理。

通	訊	欄
<input type="checkbox"/> 一般捐款： <input type="checkbox"/> 司改之友： <input type="checkbox"/> 後援會定期捐款 (請勾選付款方式) <input type="checkbox"/> 每月一萬元 <input type="checkbox"/> 每月一千元 <input type="checkbox"/> 每季付款 <input type="checkbox"/> 每月五千元 <input type="checkbox"/> 每月五百元 <input type="checkbox"/> 每半年付款 <input type="checkbox"/> 每月三千元 <input type="checkbox"/> 每月付款 <input type="checkbox"/> 每年一次付清	<input type="checkbox"/> 訂購雜誌 <input type="checkbox"/> 一年 (500元) <input type="checkbox"/> 三年 (1500元) <input type="checkbox"/> 二年 (1000元) <input type="checkbox"/> 四年 (2000元) <input type="checkbox"/> 購買出版品： 其他：	元 元 元

交易：0501現金存款 0502現金存款(無收據) 0503票據存款  
 代碼：0505大宗存款 2212託收票據存款

本聯由儲匯局劃撥處存查248,000束(100張)290X110mm(80g/m<sup>2</sup>模)(張圖)保管五年

本欄係備寄款人與帳戶通訊之用，惟所作附言應以關於該次劃撥事宜為限，否則應請更換請款單重填。

# 無彩青春

台灣司法史上跨世紀重要審判  
「蘇建和案十四年」真實呈現

民國八十年汐止血案發生，震驚國內社會，蘇建和三人等被告歷經一、二、三審皆判死刑，與史無前例的三次非常上訴，五任法務部長任內均不執行死刑，社會各界強力聲援。

本書透過作者優美筆觸，將這段漫長司法之路細說從頭，帶領讀者深入被害人家屬被囚禁的心靈，也感受三名被告從無知少年走向愁苦壯年的心路歷程……

本書版稅20%捐贈民間司法改革基金會



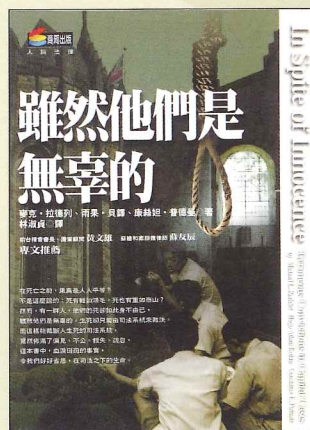
張娟芬◎著

360頁·300元

## 商周出版 人與法律系列 強棒好書

### 14 雖然他們是無辜的

康絲妲·普德曼 & 雨果·貝鐸 & 麥克·拉德列◎著  
林淑貞◎譯  
定價320元



### 26 據理力爭

刑事辯護律師的法庭實錄  
羅伊·布雷克◎著  
方佳俊◎譯  
定價350元



### 29 正義的陰影

對台灣司法最深沉的控訴  
民間司法改革基金會◎著  
定價300元