

# 大破大立的司法、檢察及法治改革方案

張 靜律師

前司法改革國是會議委員

台灣陪審團協會副理事長

經緯法律事務所主持律師

中 華 民 國 1 1 0 年 7 月 2 9 日

願我國之法：

為生民立命	為公義立基
矢保護善良	矢打擊邪惡
不屈從權貴	不剝奪窮弱
無強加之罪	無不白之冤

# 壹、司法體系的大破大立改革方案

# 大破大立改革方案之一

破：廢除司法院、大法官憲法法庭、最高行政法院、懲戒法院。

立：建立單一的最高法院。

解說：

- 一. 單一的最高法院，唯一負責終審案件之審理，置大法官11至15人，其中1人為院長，1人為副院長。
- 二. 所有大法官之出任，由法官(及檢察長)民選審查委員會接受各界推薦，審查後，推舉雙倍人選交由總統提名其中1人，經立法院議決同意後任命，任期至年滿80歲為止。

- 三. 大法官的資格限制：1. 年滿50至70歲。2. 有擔任20年以上法官、檢察官、執業律師或10年以上法學正教授年資及經驗。3. 無犯罪前科及遭受懲戒。4. 最近5年內有20萬字以上的法律專門著作。
- 四. 廢除現行制度有5個「最高級」的司法機關，及過多的「最高級」法官（現約有100個），避免各「最高級」法院之間判決結果之分歧與互推審判權及責任，更避免三審法院變成更繁複之四審、五審法院，造成案件訟爭的沒完沒了。
- 五. 最高法院所審理之案件，僅以下級審判決所適用之法律：  
1. 牴觸憲法、2. 違背廢除前司法院解釋、與3. 違背過去的最高法院、最高行政法院判例為限。
- 六. 如為避免修憲，此單一的最高法院可逕稱為司法院。

# 大破大立改革方案之二

破：廢除各高等行政法院及最高行政法院及廢止以之而來的行政訴訟法。

立：建立單一化的普通法院，並在民事訴訟法中，增設原來行政訴訟中基於其公共利益或公共安全需要而不得不規定之特別民事訴訟程序。

解說：

- 一. 目前我國法院採取民事與行政審判二元化，除普通法院的高等法院（及分院）與最高法院外，還有高等行政法院與最高行政法院，行政法院體系廢除後，只有一元化的普通法院及如智慧財產及商業法院、少年及家事法院等專業法院，仍屬普通法院體系。
- 二. 除避免二元化法院下之互推審判權及責任外，更排除幾乎總是在維護官權的法院存在。
- 三. 現行行政訴訟制度實施的結果，行政法院被譏為人民「敗訴法院」或「駁回法院」，基於避免過於維護官權、官官相護與本位主義，應讓行政訴訟回歸民事訴訟而一體適用，除非基於公共利益或公共安全需要才增設特別的民事訴訟程序規定。
- 四. 行政訴訟不復存在而只有一元化的民事訴訟，美國及日本司法體系均係如此。

# 大破大立改革方案之三

破：廢除法官為終身職。

立：所有法官任期至年滿80歲為止。

解說：

- 一. 觀諸各民主先進國家法制，法官之任期並沒有必要非終身職不可，如英國的治安法官、美國各州的民選法官。
- 二. 人過80歲，精神、體力大都已逐漸老化，難以勝任繁重的審判事務，對法官而言並不人道，對當事人而言可能權益受損。
- 三. 我國憲法第81條雖規定法官為終身職，但現今司法實務，法官應無年滿80歲還在職並仍擔任審判事務者，因而，廢除終身職，其實並不會真正影響法官權益，本改革方案主要在其法理之宣示意義而不在其實質意義。

# 大破大立改革方案之四

破：廢除部分考選法官。

立：增置部分民選法官。

解說：

- 一. 避免現今只有考選法官之下，法官過於年輕、毫無社會歷練、缺乏經驗與常識的缺失。
- 二. 民選法官有一定的資格限制：1. 年滿40歲至70歲。2. 有擔任15年以上法官、檢察官、職業律師或法學教授年資及經驗。3. 無犯罪前科及遭受懲戒。
- 三. 在總統府設獨立的法官（及檢察長）民選審查委員會，依法院管轄區域，初任法官由委員會接受各界推薦，審查後提名1至3人競選。
- 四. 民選法官之任期6年至8年，任期屆滿前，欲連任者，祇其1人競選，有過半數選民參與投票，過半數通過續任，未通過者，應重新提名1人至3人競選初任。



- 五. 法官（及檢察長）民選審查委員會之委員為11人，除最高法院院長為當然委員及召集人外，由全國律師聯合會提名律師5人，最高法院提名法官5人，法務部提名檢察官5人，教育部提名法律系所正教授5人，再由總統任命其中10人，任期4至6年，無給職。
- 六. 民選法官無考績制度，任期中不得調任選區外法院，除得自請辭職外，人民可提罷免案，也得由監察院提彈劾案。
- 七. 全國民選法官人數的上限最多與考選法官同額，與考選法官良性競爭，可為司法民主化的表徵之一。
- 八. 初任民選法官均為實任，其薪資待遇是初任考選法官的2倍。
- 九. 在法官法中就法官之民選事項加以規範。

# 大破大立改革方案之五

破：廢止法官法中「適用法律之見解」，不得據為法官個案評鑑及懲戒之事由，並廢止法官法與公務員懲戒法中法官評鑑及懲戒期限之規定。

立：建立法官適用法律之見解得據為法官個案評鑑及懲戒之事由，與法官評鑑及懲戒無期限之規定。

解說：

- 一. 如何淘汰不適任法官，一直都是司法改革的重大議題，也是國人所最關心的議題之一，但現行法官法幾乎完全不能淘汰不適任法官。
- 二. 任何政府機關公務之執行，都有它的核心事務範圍，故不能以適用法律之見解為審判之核心事務為由，排除法官之個案評鑑與懲戒，否則檢察官也得且實務上也是如此以檢察核心事務為由，任何行政官也都得以行政核心為由，據為不評鑑或不懲戒之事由。

- 三. 乃法官執行審判事務，其就適用法律之見解明顯違法及有重大瑕疵時，如明顯濫用或誤用自由心證及事實與法律間之涵攝錯誤，自有個案評鑑或懲戒之必要。
- 四. 法官之個案評鑑與懲戒，並不影響審判獨立，一如民刑事訴訟之再審及現行大法官的解釋不影響審判獨立般。
- 五. 法官的審判行為，是維護正義的最後一道防線，因此，若有依法予以個案評鑑或懲戒之必要時，斷不能以期限已過資為抗辯，因判決結果之影響所及，沒有期限之限制，則造成違法或重大瑕疵判決結果之法官，又豈能以期限已過為己脫責。

# 大破大立改革方案之六

破：廢止國民法官法。

立：制定陪審法，全面在民事訴訟及刑事訴訟採取陪審團審判。

解說：

- 一. 2023年生效施行的國民法官法只適用在極少數的刑事案件，其實是個假改革的審判制度，在三個職業法官的操控引導下，因權威效應又回復到原來職業法官制，喪失了人民參與審判之意義。
- 二. 只有陪審制能脫離職業法官及執政當局對陪審員的掌控，才能防免貪污法官、恐龍法官及為政治服務之打手法官之存在。
- 三. 適用法律及量刑是職業法官的強項，却完全不適於由國民法官來參與決定。

- 四. 認定事實是每個公民都能憑良知、良能做得到的，卻是職業法官特別是考選產生之弱項。
- 五. 刑事陪審適用在檢察官起訴被告涉犯法定刑為1年以上有期徒刑，或被告為法官、檢察官及律師之案件，且被告未認罪者；民事陪審適用在：1. 訴訟標的金額或價額新台幣165萬元以上；或2. 法官、檢察官及律師為當事人及3. 當選無效及選舉無效之案件。
- 六. 所有陪審案件，除當事人為法官、檢察官或律師外，都應採強制律師辯護或代理制度，民事敗訴之一方，應負擔他方之律師費用。
- 七. 在行政訴訟制度廢除之前，行政陪審可比照民事陪審。

# 大破大立改革方案之七

破：廢止法院組織法第90條第3項在庭之人，非經審判長許可，不得自行錄音、錄影之規定。

立：建立法庭直播制度。

解說：

- 一. 公開審理本是憲法層次的訴訟法原則，雖公開審理並不必然一定要法庭直播，但法庭直播最能貫徹公開審理，當無排除之必要。
- 二. 綜觀各國司法實務，法院採用法庭直播以公開訴訟過程，已行之有年，並無技術或訴訟操作上的困難。
- 三. 法庭直播能避免法官的開庭態度不佳、開庭不準時、訴訟指揮不公及違法操控訴訟程序。
- 四. 在法庭直播下，在庭之人自得自行錄音、錄影。
- 五. 除非有法律明文限制法庭之公開審理，否則都應行法庭直播，但就法官、檢察官、律師、書記官、通譯、法警之外訴訟參與人之個人隱私與安全應予妥適地保護（如馬賽克畫面）。

# 大破大立改革方案之八

破：廢止現行民事訴訟法、刑事訴訟法、行政訴訟法中的證據相關規定。

立：制定一部適用民事訴訟、刑事訴訟的證據法專法。

解說：

- 一. 我國現行民事訴訟法、刑事訴訟法及行政訴訟法中的證據規定，不但各行其是、毫無章法，且立法密度極低，以致法官很容易濫用或誤用自由心證，檢察官及律師也常不知所從。
- 二. 2017年司法改革國是會議就已通過應制定證據法專法，統一證據法則的中心思想，再就民事、刑事及行政訴訟有不同的證據思維為不同的規定，減少法官過大的自由心證範圍及極易濫用自由心證的現況。
- 三. 即縱廢除了行政訴訟制度，也可就本質上是行政事務審判予以不同的證據法則規定。

# 大破大立改革方案之九

破：除被告認罪及法定刑為6個月以下有期徒刑之案件外，廢除刑事案件起訴時的卷證併送制度。

立：刑事訴訟原則上應改採起訴狀一本主義及訴因制度。

解說：

- 一. 除被告認罪案件及法定刑為6個月以下有期徒刑之案件外，不論職業法官審判還是人民參與之陪審團審判，均改採起訴狀一本主義及訴因制度。
- 二. 目的是為嚴守無罪推定原則及排除法官未審先判之預斷，並以訴因之設，使法官之審判權、檢察官之追訴權及被告與辯護人之辯護權得以歸於一致，如此即可貫徹公平審判原則，又可避免突擊性審判，以減少冤錯假案。



# 大破大立改革方案之十

破：廢止現行最高法院（及最高行政法院）實務上幾不開庭審理之漏規。

立：除應程序駁回案件外，最高法院（及最高行政法院）應一律開庭審理。

解說：

- 一. 現行民事訴訟法第474條第1項規定：「第三審之判決，應經言詞辯論為之。但法院認為不必要時，不在此限。」乃是以經言詞辯論為原則，不經言詞辯論為例外，但實務運作的結果，是幾乎完全不經言詞辯論即逕為判決。
- 二. 現行刑事訴訟法第389條第1項規定：「第三審法院之判決，不經言詞辯論為之。但法院認為有必要者，得命辯論。」乃是以不經言詞辯論為原則，經言詞辯論為例外，但實務運作的結果，只有被告涉犯死刑之罪才經言詞辯論。

- 三. 現行行政訴訟法第253條第1項規定，最高行政法院之判決不經言詞辯論為之，但有3款例外情形得依職權或依聲請行言詞辯論。乃是以不經言詞辯論為原則，經言詞辯論為例外，與刑事訴訟同，而實務運作之結果，也是不經言詞辯論即逕為判決。
- 四. 不經開庭行言詞辯論，其實是違反公開審理主義、言詞審理主義及直接審理主義，故現行3個訴訟法之上開規定都應廢除，而應改立規定為除因違反程序規定而得裁定駁回之案件外，一切第三審判決都應經開庭行言詞辯論。
- 五. 行政訴訟法及最高行政法院廢除後，即由最高法院為之。

# 大破大立改革方案之十一

破：廢除刑事之非常上訴制度。

立：刑事確定判決違背法令之救濟改由再審制度取代，並設冤錯假案特別救濟委員會，負責對所有民事、刑事及廢除前的行政訴訟之冤錯假案提起再審。

解說：

- 一. 目前刑事之非常上訴僅檢察總長一人有權提起，刑事再審則可由人民聲請，而與民事訴訟及行政訴訟相同。
- 二. 為減少各種訴訟所生之冤錯假案，在總統府或監察院設冤錯假案特別救濟委員會，由監察院院會合議提名或最高法院提名，由總統任命有律師、檢察官、法官20年資歷的委員11人至15人組成，負責審查人民聲請冤錯假案救濟及依職權審查冤錯假案救濟，經審查認定為冤錯假案，得向管轄法院提起民、刑事（及行政訴訟）案件之再審。
- 三. 行政訴訟制度在廢除後，由普通法院之民事庭負責原來行政判決之再審。
- 四. 此冤錯假案特別救濟委員會置主任委員及副主任委員各1人，委員均為有給職，任期6年，設立後24年期滿廢除，回歸各訴訟法之再審救濟程序。

# 大破大立改革方案之十二

破：廢除現行民事訴訟昂貴的裁判費制度。

立：建立便宜定額的民事訴訟裁判費制度。

解說：

- 一. 現行民事訴訟所要繳交的各審裁判費，是採依訴訟標的金額或價額之漸減式比例收費，過於昂貴，人民常因繳交不起而無法提起，影響人民訴訟權益。
- 二. 應採定額的裁判費制度，第一審起訴以新台幣10,000元為上限，第二、三審上訴之提起，各以15,000元為上限。
- 三. 美國的民事訴訟要繳的規費非常低廉，人民不致因貧窮而無法提起民事訴訟，此才符合公平原則，法院不是只為有錢人服務。

## 貳、檢察體系的大破大立改革方案

# 大破大立改革方案之一

破：廢止法官法及法院組織法中有關檢察官及檢察署之規定。

立：制定檢察官法及檢察署組織法。

解說：

- 一. 法官獨立審判，檢察官是檢察一體，法官被動審判不告不理，檢察官則可主動偵查，一屬司法院，一屬行政院，一為法官，一為行政官，二者性質不同。
- 二. 只有法官審判獨立，沒有檢察官偵查獨立，檢察官身為行政官只有行政中立及檢察一體。
- 三. 檢察官是國家律師，依其屬性制定檢察官法及檢察署組織法，不容與法官等同規定在法官法及法院組織法中，而產生也同樣是法官的混淆。

# 大破大立改革方案之二

破：廢除高等檢察署及各分署。

立：建立已案已蒞一直到三審程序之公訴檢察官制度。

解說：

- 一. 現時起訴檢察官與公訴檢察官非同一人，一、二、三審各審級公訴檢察官又非同一人，形成檢察官人力的浪費及究責時的困難。
- 二. 就重大刑案而言，起訴檢察官就是重大刑案偵查檢察官，更是一、二、三審公訴檢察官，就非重大刑案而言，起訴檢察官就是一、二、三審公訴檢察官。
- 三. 原來高等檢察署及各分署檢察官通通回到地方檢察署，充實地方檢察署人力，並藉由經驗豐富的資深檢察官在地方檢察署辦案傳承資淺者。

- 四. 防免地方檢察署檢察官為了升遷高等檢察署或其分署檢察官而攻擊同事，或受政客或民意代表挾制，致敗壞司法風氣。
- 五. 地方檢察署檢察官採分組辦案，由資深檢察官帶組，起訴檢察官應整組聯名提起公訴，並接續由該組檢察官蒞庭實行公訴，以避免起訴檢察官因故離職致無人為公訴檢察官之窘境。
- 六. 可建立權責分明的行政獎懲及考績制度。
- 七. 在法理上，高等檢察署（及其分署）沒有一定需要設立之理由，例如美國即無二審檢察署之存在



# 大破大立改革方案之三

破：廢除地方檢察署官派檢察長。

立：各地方檢察署檢察長全面民選。

解說：

- 一. 各地區檢察長初任民選有一定資格限制：1. 年滿40歲未滿70歲。2. 有擔任15年以上法官、檢察官或律師執業年資及經驗。3. 無犯罪前科及遭受懲戒。
- 二. 任期6年至8年，任期屆滿前，欲連任者1人競選，有過半數選民參與投票，過半數通過續任，未通過者，應重新提名1人至3人競選初任。
- 三. 在總統府設獨立的法官及檢察長民選審查委員會，依檢察署轄區，初任檢察長由委員會接受各界推薦，審查後提名1至3人競選。
- 四. 檢察長不得調任選區外，負責監督地方檢察署署內檢察官，檢察長則由檢察總長及人民監督，除可自請職辭外，人民可提罷免案，並得由監察院提彈劾案。
- 五. 在檢察官法內就檢察長之民選加以規範。

# 大破大立改革方案之四

破：廢除主任檢察官此一階級（職位）。

立：建立由資深檢察官帶組的制度。

解說：

- 一. 沒有主任檢察官此一階級（職位），檢察官就不會為升遷彼此攻擊，也無須尋求外力（行政高官或立法委員等）關說升遷，更不必送紅包給上級。
- 二. 資深檢察官是憑年資及經驗出任組長之任務，由檢察長決定即可。

# 大破大立改革方案之五

破：廢止法官法中就檢察官之「適用法律之見解」不得據為個案評鑑及懲戒之事由，與廢止法官法與公務員懲戒法中檢察官評鑑及懲戒期限之規定。

立：在檢察官法中建立檢察官適用法律之見解得據為其個案評鑑及懲戒之事由，與檢察官評鑑及懲戒無期限之規定。

解說：

- 一. 如何淘汰不適任檢察官，一直都是司法改革的重大議題，也是國人所最關心的議題之一，但現行法官法幾乎完全不能淘汰不適任檢察官。
- 二. 任何政府公務之執行，都有它的核心事務範圍，故檢察官不得以檢察書類適用法律之見解，係屬檢察核心事務為由，據以排除其個案評鑑及懲戒。
- 三. 檢察書類之結果影響所及，沒有期限之限制，則造成違法起訴或不起訴結果之檢察官，又豈能以期限已過為己脫責。

# 大破大立改革方案之六

破：除重大刑案外，廢除檢察官之偵查主體地位，並廢止調度司法警察條例。

立：修正刑事訴訟法有關偵查之規定，除重大刑案外，建立司法警察機關為第一線偵查主體。

解說：

- 一. 重大刑案界定在重大貪瀆案、重大毒品案、重大槍礮彈藥案、重大經濟犯罪案、重大洗錢案、重大內亂外患案、重大海盜案、重大強盜案及與殺人既遂有關的案件。
- 二. 防止單一檢察署如過去的最高檢察署設立特偵組的弊端。

- 三. 避免檢察官人力浪費在輕微案件的偵查及無時間自行偵查却佔著茅坑不拉屎，案件常遲遲無法結案的現況。
- 四. 讓司法警察機關就犯罪之偵查或調查權責相符。
- 五. 調度司法警察條例，是1945年4月間軍政時期所制定之法律，乃黨國威權體制下之產物，其中第11條、第12條、第13條之由院檢首長對司法警察之獎懲規定，更有違公務人員考績法及公務員懲戒法之規定，故應予廢止，依檢警關係回歸修正後刑事訴訟法之相關規範，而法官與司法警察之關係，仍得依尋既有相關法律（如強制執行法、民事訴訟法）之規範。

# 大破大立改革方案之七

破：廢止檢察長及襄閱審核檢察官終結書類制度、再議制度及交付審判制度。

立：地方檢察署設偵查案件終結審查委員會負責審查檢察官的結案書類。

解說：

- 一. 偵查案件終結審查委員會係參考美國大陪審團及日本檢察審查委員會合而為一所設立。
- 二. 委員會成員由各地方檢察署檢察長遴選轄區內公民30人至42人，再提請檢察總長任命其中15人至21人擔任，由委員互選1人為主任委員、1人為副主任委員，任期最長不超過1年，有給職，每週審查1至2天次。
- 三. 檢察官的結案書類，必須經委員會審查，審查通過的，依檢察官結案書類辦理，未審查通過的案件，或由委員會決議命檢察官續行偵查或由委員會決議命檢察官逕行起訴。
- 四. 委員會之決議以三分之二委員之出席，出席委員二分之一之通過定之。

# 大破大立改革方案之八

破：案件經偵查終結後，不論起訴書、不起訴處分書、緩起訴處分書或簽結之內容均不對外公開，而未起訴之卷宗、證據也不容許告訴人、告發人聲請閱覽或重製。

立：案件經偵查終結後，不論起訴書、不起訴處分書、緩起訴處分書或簽結之內容，均應上網對外公開，而未起訴之卷宗、證據，除涉及另案偵查及有妨害國家安全、公共秩序、營業秘密或善良風俗之虞而不應公開者外，應容許告訴人、告發人聲請閱卷或重製。

解說：

- 一. 案件經偵查終結後，除涉及另案偵查及妨害國家安全、公共秩序、營業秘密或善良風俗之虞者外，應不再有偵查秘密可言，則除此之外之偵查卷宗及證據，應容許告訴人、告發人聲請閱卷或重製，以達資訊公開、透明政府之要求。
- 二. 至起訴書、不起訴處分書、緩起訴處分書及簽結之內容均應上網對外公開，因此時也已無偵查秘密可言。

# 大破大立改革方案之九

破：廢除檢察官核發拘票之權。

立：拘提應由檢察官或司法警察官聲請法院核發拘票行之。

解說：

- 一. 拘提為刑事訴訟強制處分權之一種，對被告或犯罪嫌疑人之人身自由限制甚大，應如同過去的羈押、搜索、通訊監察般修正回歸由法官核發。
- 二. 就重大刑案，拘票應由檢察官向法官聲請核發，其他案件，司法警察機關既為第一線偵查主體，應由警察分局長或相當於警察分局長之調查局、憲兵隊、海巡署長官逕向法官聲請核發，以示慎重。



# 大破大立改革方案之十

破：廢除對第一、二審法院之無罪判決，檢察官毫無限制之上訴制度。

立：就第一、二審法院之無罪判決，除職業法官之判決並符合再審之條件外，檢察官不得上訴。

解說：

- 一. 依現行刑事訴訟法規定，檢察官得就所有第一、二審之無罪判決提起上訴，以致濫行上訴成風，對無辜被告極為不利。
- 二. 為防止檢察官濫行起訴致遭判決無罪在先，又再濫行上訴於後，自有對第一、二審之無罪判決，限制檢察官上訴之必要。
- 三. 茲對刑事確定判決，檢察官既可在一定條件下對被告之不利益聲請再審，則為免判決確定後才聲請再審，不如規定檢察官在同樣得聲請再審之條件下，得行上訴，以免正常上訴不成，反要走非常救濟途徑。
- 四. 但對陪審團所評議之無罪判決，檢察官不得上訴。

# 大破大立改革方案之十一

破：廢除現行檢察官得外調各行政機關任職之實務規定。

立：建立各行政機關政府律師之職位。

解說：

- 一. 檢察官之職權，依法院組織法第60條規定，本在實施偵查、提起公訴、實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行。即縱尚有「其他法令所定職務之執行」之規定，也應限定在檢察官之身分及職務上，而不應脫離檢察官之身分及職務，如外調總統府或金融監督管理委員會擔任局長、副局長職務等。
- 二. 各行政機關若需要有律師資格之人，以之協助行政事務之執行或事先的審查、事中的監督及事後的檢討提供諮詢意見，應建置「政府律師」之職位，名正言順地由律師來執行，而不應由檢察官以外調方式來執行，以免究責時，偵查的檢察官會官官相護地袒護外調檢察官參與的違法行政作為。

# 大破大立改革方案之十二

破：廢除法務部之廉政署及行政執行署與各地分署暨廢止以之而來的行政執行法。  
立：廉政署的工作由各地方檢察署貪瀆專組（股）及調查局接手，行政執行工作則回歸原地方法院民事執行處依強制執行法為之。

解說：

- 一. 廉政署查緝貪瀆之工作，在廉政署設立之前，本就由各地方檢察署貪瀆專組（股）及法務部調查局負責，何需疊床架屋，致生三單位的搶功、推過及職權爭議。
- 二. 乃廉政署內之具有檢察官身分者，應回歸各地方檢察署，而具有廉政官或調查官身分者，應轉任調查局，以建立檢調分屬不同機關之協力合作模式。
- 三. 行政執行署各地分署之行政執行，在行政執行署尚未設立之前，都是由各地方方法院民事執行處依強制執行法為之，而各地方方法院現都置有司法事務官，除民事強制執行工作外，應得以協助法官執行屬行政執行之事項，本得取代行政執行官依行政執行法執行之功能，實無須另設行政執行署及各地分署並置行政執行官之必要，且行政執行法也無存在之意義而應予廢止。

- 四. 行政執行署署長、副署長及各地分署署長，依現制都是由資深檢察官出任，造成各地方檢察署檢察官人力吃緊及經驗不足之現象，故應回歸各地方檢察署任職。至各地行政執行官應安排轉任司法事務官或檢察事務官，而得防免行政執行官一味爭搶執行績效而涉不法侵害人民權益致招民怨之禍害。
- 五. 行政執行回到各地方法院民事執行處，就不應再有行政執行個案獎勵金制度之作法及念想。
- 六. 有關行政執行有異於民事強制執行之規定而應保留者，應修正強制執行法納入之。

# 參、重大法治改革方案

# 重大法治改革方案之一

破：廢憲法訴訟法及最高法院、最高行政法院之大法庭制度。

解說：當單一的最高法院（或司法院）改革成立後，有關違憲審查、統一解釋法律及命令以及任何爭議事件，就藉由最高法院（或司法院）為終審審判，憲法訴訟法及大法庭制度就失其存在之意義。

## 重大法治改革方案之二

破：廢止訴願法並廢除行政救濟之訴願制度。

解說：

- 一. 行政訴訟法及各級行政法院都已廢止及廢除時，訴願制度作為行政訴訟之前置程序，即已失其必要性。
- 二. 何況現行中央及地方各級政府之訴願委員會，其大多數委員如非官派就是官方御用的學者專家，以致訴願結果絕大多數都對人民不利，訴願制度也失其公平性，訴願法之廢止就有其正當性。

## 重大法治改革方案之三

破：廢止國家賠償法第13條，建立權責相符的法官及檢察官問責制度。

解說：現行國家賠償法第13條之規定，使得法官、檢察官更有權無責。



# 重大法治改革方案之四

破：廢除一切政府黑機關。

解說：

- 一. 依中央法規標準法第5條第3款規定：關於國家各機關之組織，應以法律定之。故我國中央及地方政府各機關，如無法律規定其組織者，均非合法的黑機關。
- 二. 如行政院下設之各地區聯合服務中心及行政院本部所設的許多專案辦公室都是黑機關，而這些黑機關的頭頭，幾都是以機要或政務官任用的大肥貓，凌駕在文官之上，讓文官沒有尊嚴，破壞了我國的文官制度。

# 重大法治改革方案之五

破：除年終考績獎金外，廢除一切因承辦個別案件所生的公務員業績獎金制度。

解說：不論是在法官、檢察官、稅務、行政執行及警察等司法或行政人員，公務員業績獎金之領取發放都有很大的弊端，且引起民怨，應予廢除。

# 重大法治改革方案之六

破：廢止刑法第140條侮辱公務員、公署罪、刑法第309條第1項公然侮辱罪，將所有單純之侮辱罪除罪化，以維言論自由的基本人權。

解說：

- 一. 侮辱本是抽象的謾罵言詞，最常發生的罵語就是國罵或三字經，隨著相對人之主觀感覺是否受辱，沒有非施以刑事制裁之必要，真覺受辱之人，得尋民事人格權爭議程序解決，非無救濟之道。
- 二. 刑法第140條之法定刑最高為6個月以下有期徒刑、刑法第309條第1項之公然侮辱罪最高法定刑僅為拘役，因此官辱民與民辱官之刑度完全不對等，顯失公平。

- 三. 侮辱罪之涉犯者常是一般平民百姓，知識分子因較有學問而罵人不帶髒字，故很少涉及此等罪名，對一般不善表達之平民百姓也不公平。
- 四. 刑法第140條之侮辱公務員及公署罪之設，其目的就是要透過刑罰來彰顯政府對內的治權，其起心動念是認為公務員或公署代表政府行使公權力，不可以被侮辱，公務員或公署作為公權力的表徵，地位是高高在上，不容侵犯，但處在如今重視民權、維護人權的民主體制中，卻顯得格格不入，主僕不分。故此之刑罰所彰顯的威權體制，實在沒有繼續存在之價值，反而經常成為公權力挾持人民言論自由的幫兇、利器，亟待廢止。

# 重大法治改革方案之七

立：公務員在依法執行公務時，逾越職權或怠於為職務之行使，致侵犯他人自由或權益者，應增設有刑事責任之規範。

解說：

一. 增設刑法第131條之1：

公務員在依法執行公務時，逾越職權或怠於為職務之行使，致侵犯他人自由或權益者，處5年以下有期徒刑，得併科20萬元以下罰金。

因而致人於死者，處無期徒刑或7年以上有期徒刑，得併科100萬元以下罰金；致重傷者，處3年以上10年以下有期徒刑，得併科50萬元以下罰金。

- 二. 我國公務員在依法執行公務時，時有逾越職權或怠於為職務之行使，致侵犯人民之自由或權益之情形，此實有刑罰之可罰性，但現行刑事法規，除特定之公務員行為或公務員之特定行為有所規範，如刑法第125條第1項第1款對法官及檢察官之濫權逮捕或羈押行為，或第130條之公務員廢弛職務成災行為，各有刑事制裁外，常無法科以刑責，參考外國立法例，實有缺失。
- 三. 如警察人員不依警察職權行使法而有濫權盤查時，或怠於讓辯護人與偵查中受拘提或逮捕之被告或犯罪嫌疑人接見時，卻無刑罰制裁，本條之增設即在於此。

# 重大法治改革方案之八

立：修正赦免法，增設被大赦、特赦或減刑之人之履行條件，而在不履行條件時，得以撤銷。

解說：

- 一. 增設被大赦、特赦或減刑之人之履行條件，可使得赦免之副作用降到最低，總統也較能靈活行使其權限。
- 二. 為避免過去太多的冤案個別提起再審（及非常上訴）所必須付出的司法資源，以大赦、特赦或減刑方式處理，可以節省司法及檢察勞費，並減少冤案的後遺症。
- 三. 我國監所人滿為患，大赦、特赦或減刑之實施，可舒緩監所壓力，並體恤民情、增加就業、安居樂業。

# 重大法治改革方案之九

破：所有稅法中之漏報或短報稅額、補徵、補報稅額、應扣未扣或短扣稅額、應代徵或未代徵應納稅額、不為代徵、短徵、短報、匿報稅額、未依限辦理申報等所有違規報稅之行政處罰，其罰鍰高於本該繳交稅金的1至30倍。

立：修正所有稅法中之漏稅或違規報稅之行政處罰，其罰鍰不得逾應繳稅額的1倍。

解說：

- 一. 我國違規報稅之罰鍰倍數動輒高於本該繳交稅金的1至30倍，但日本一般為0.1至0.15倍，重大情形則為0.35至0.4倍，美國一般0.2至0.3倍，重大情形為0.75倍，英國一般0.3至0.7倍，重大情形為1倍，故亟應降低罰款之倍數至1倍，已是世界之最。
- 二. 人民不是鵝任稅務人員拔毛，基於比例原則，罰鍰實不應過高，應規定在一般情形為應繳稅額0.5倍以下，重大情形最高為1倍。



# 重大法治改革方案之十

破：廢除國道1號（中山高）之過路費。

立：國道1號與國道3號均減半收取過路費。

解說：

- 一. 國道1號（中山高）自1976年通車後，原訂收通行（過路）費20年至1996年止，但迄今仍違法收費已逾24年，超收應已達2,000億元。
- 二. 為免因廢除國道1號（中山高）之收費，會造成大部分車輛移轉至國道1號而不行駛國道3號，將降低交通運輸功能，則應採國道1號及國道3號均減半收費，至國道3號當初之建造經費全數回收為止。

# 重大法治改革方案之十一

破：廢止現行總統副總統選舉罷免法第23條之連署保證金、第31條之登記候選保證金及公職人員選舉罷免法第32條之登記候選保證金。

立：修訂總統副總統選舉罷免法第31條之不退還參與選舉費用新台幣50萬元、公職人員選舉罷免法第32條之不退還參與選舉費用，立法委員為新台幣6萬元，縣市長為新台幣10萬元，縣市議員為新台幣3萬元，鄉鎮市長為新台幣5萬元，村里長及鄉鎮市民代表各新台幣1萬元。

解說：

一. 選舉應係選賢與能，而非只有有錢人才能從政，目前的保證金制度，因為太高，使得升斗小民無由參政，有違公平並扼殺人才。

- 二. 既參與選舉，基於使用者付費原則，該參與選舉所繳交之費用，就是用於選舉，自不應退還。
- 三. 連署成或不成，都是想參選之候選人自己的花費，直轄市縣（市）選舉委員會之受理連署書件及抽查，與中央選舉委員會之受理連署申請及查核，本是其等選舉委員會分內之事，也不生額外的選舉花費，自無庸繳交所謂連署保證金。

## 重大法治改革方案之十二

廢：廢止現行總統副總統選舉罷免法第23條第4項之連署人數規定。

立：修訂總統副總統選舉罷免法第23條第4項之連署人數為10萬人，即已達連署人數規定。

解說：

- 一. 現行總統副總統選舉罷免法第23條第4項之連署人數要達最近一次立法委員選舉人總數的1.5%，此對有意參選總統副總統之門檻實屬過高，勢將剝奪人民之參政權或服公職之權。
- 二. 連署人數已達6萬人時，足以顯示候選人應有參選到底之決心，而非攪局或藉機謀不法利益。

## 結語

本律師是於1981年7月1日擔任基隆地方檢察署候補檢察官，旋於同年11月間轉任金門地方法院連江民事庭試署法官兼庭長，復於1982年6月間轉任台北地方檢察署不久即為實任檢察官至1986年12月31日，再於1987年1月1日起任職花蓮地方檢察署主任檢察官，而於1988年1月28日辭卸公職轉任律師迄今逾40年。加上在1981年6月之前有1年餘在法務部司法官訓練所（今之司法官學院）為學習司法官接受職前訓練。積40（餘）年之歷練與經驗，且經常與平民百姓相處而所得知之民意、民情、民冤與民怨，特提出以上的司法、檢察及法治改革方案，對固守醬缸文化的司法院、法務部諸多法官、檢察官而言，不啻是一場在法律體制下翻天覆地的革命。目標在徹底摧毀司法官場上的本位主義、官官相護、專業傲慢與貪贓枉法，期能建立一個以民為本、人權至上、恪守法律、公正廉明的司法文化，而能讓人民生活在一個公平正義、民主法治的司法環境與政治體制之中。