

# 行政院與司法院之關係及問題

王雲五

民國六十八年四月六日，執政黨中央常務委員會會議，決議將高

等以下各級法院，依照大法官會議釋字第八十六號解釋，隸屬於司法院。司法行政部仍隸屬行政院，掌理檢察、監所，及其他司法行政業務，以建立審檢分隸之新制。此乃本人於民國四十七年，在總統府臨時行政改革委員會所提出之原案，作為建議案第七十案。當時，改革委員會設有司法組，由委員謝冠生先生任召集人。謝先生時任司法院院長，為法院改隸案在會中討論甚詳，對於高等以下各級法院之改隸司法院，眾議僉同。對於司法行政部究仍隸行政院，抑亦一併改隸司法院，則意見不一。本人將正反雙方意見，詳細研究，乃於某日午夜，起而自行起草「調整司法監督案」，又再經過改革委員會司法組會議，綜合組會議，及委員會會議，三度討論，始行定案，簽報總統。所有當時迭次會議中正反各方面意見，均印入改革委員會總報告中，至為詳盡。今日各方面在報紙雜誌所發表者，或各種座談會之紀錄，皆未超過總報告所載之內容。時隔二十一年，終得照案實施，至可欣幸。民國五十二年，國防研究院聘本人擔任講座，講述目前行政上問題及其解決辦法，其第四題即為行政院與司法院之關係及問題。原講稿迄未發表，茲值本問題業已定案，毋庸再加保密，乃檢交東方雜誌刊載，亦以存我國法制史一重要史料，並可以見本人前後主張之一貫也。

雲五謹識 六十八年四月二十七日

行政院與司法院關係之唯一重大問題，當為法院之隸屬問題。依現制，最高法院隸屬於司法院，而高等以下各級法院則隸屬於行政院之司法部。惟自國民政府成立以來，司法行政部分別隸屬於司法院或行政院已不止一次，因而高等以下各級法院也就隨司法行政部而間接隸屬於司法院

或行政院。

近年以來，對於法院及司法行政部之隸屬，各方面曾有種種不同之主張，歸納之，約有左列之五說：

- 1 司法行政部應移隸司法院。
- 2 司法行政部應仍隸行政院，一如現制。
- 3 裁撤司法行政部，在行政院設總檢察署，而各級法院一律隸司法院。
- 4 司法行政部改組為法務部，仍隸行政院；審檢分立機關，檢察機關仍隸法務部，高等以下各級法院移隸司法院。
- 5 司法行政部仍隸行政院，無需更名，仍監督配置於各級法院之檢察官；惟將高等法院以下各級法院移隸司法院。

以上第一種主張，即司法行政部應移隸司法院之說，贊成者，法官頗居多數。惟鑒於制憲國民大會之制憲實錄內有「司法行政不列入司法院職權內」之記載；且民國十七年迄三十一年間，司法行政部兩度自司法院移隸行政院，自有其不合現實之故，而自三十一年迄今改隸行政院後，尙不聞有何重大窒礙。故較持重者認為除司法行政部對於高等以下各級法院之監督權應另行考慮外，整個司法行政部尙無移隸司法院之必要。

對於第二種主張，即司法行政部仍隸行政院，一如現制之說，則除檢察監獄調查等屬於司法行政方面當然不成問題外，憲法第七十七條既明定司法院掌理民事刑事訴訟之審判，自係指各級法院民事刑事訴訟之審判而言，今將三級審判，割裂為二，除最高法院隸屬司法院外，其他兩級法院則受行政院司法行政部之監督，不僅有行政干涉司法之嫌，對於憲法之規定，恐亦有所未合。因此，司法行政部仍隸行政院縱不成問題，至所謂一如現制，實有重加考慮之必要。

對於三種主張，即取消司法行政部，在行政院設檢察總長，而將各級法院一律移隸司法院之說，表面上雖美而制度反仿，且名正言順，自不乏優點，惟我國司法係採歐陸制度，其檢察官有逮捕偵察之權，與美國之連署政府代律師者異，如孔行政院專設總檢察署，便是一個行政機關，其所轄之檢察官既與法院分離，也就成為行政官，自不能行使其現有之檢察權。

對於第四種主張，即司法行政部改組為法務部，仍隸行政院，審檢分立機構，檢察仍隸法務部，高等以下各級法院改隸司法院之說，為前「行政院及所屬機關組織權責研討委員會」之建議，雖有種種優點，惟可議者亦有兩點：一為審檢分立機構，蓋審判既移隸司法院，檢察仍留在行政院，則不免變為行政機關之人員，對其以司法官地位行使現有之職權，不究有礙；二為司法行政部改為法務部，似為非必要之更換。

至於第五種主張，即前「總統府臨時行政改革委員會」之建議，效列其所擬辦法四條於左：

一 高等法院以下各級法院改隸司法院，不受司法行政部監督。  
 二 檢察官為司法官，不宜獨立機構，應維持現行檢察官之置於法院之制度，仍受司法行政部監督。

三 司法行政部仍隸行政院，無更名之必要，經取消其對高等法院以下各級法院之監督權後，其職權應酌減。

四 高等法院以下各級法院改隸司法院後，其有關民刑審判之行政事項，以及人事行政事項，或由司法院直接監督，或委託最高法院監督，可由司法院酌定，並酌設機構，專司其事。

上開改革會案與權責會案，大體相同；所不同者祇有左列二點：  
 其一，檢察不獨立機構，而仍照現制繼續配置於移隸後之法院，俾仍保持其司法官地位。或謂如此將有跨院配置之嫌，其實跨院配置，在我國政府為例甚多，如主計人員之由行政院配置於其他各院，人事人員之由考試院配置於其他各院，審計人員之由監察院配置於其他各院皆是。即專就法院而論，現在最高法院的檢察官亦即由行政院配置於司法院所屬之最高法院；最高法院既可如此配置，高等以下各級法院又奚為不可同樣配置。

其二，仍隸行政院之司法行政部無需改名，可不必更換之更張。

此項改革會案經送交於民國四十七年底呈送總統府後，經總統於一月內傳向其地釋談案分別批交行政院核辦。自四十八年一月起，行政院為奉交之改革會案各種建議案，組織一個研議小組，經過約略一年之詳細研議後，分別呈請院長核定施行。關於法院改隸一案，因涉及行政司法兩院，經研議小組決議請行政院院長與司法院院長會商決定，並附呈關於研討本案之資料，以供參考。在此期間，適監察院若干委員以七年前曾將法院改隸問題請請司法院解釋，久未答覆，奮事重提，於是兩院協商仍先請司法院之大法官會議加以解釋。四十九年八月十四日，大法官會議議成左列之決議：「憲法第七十七條所定司法院為國家最高司法機關，掌理民事刑事訴訟之審判，係指各級法院民事刑事訴訟之審判而言，高等以下各級法院及分院，既分掌民事刑事訴訟之審判，自亦應隸屬於司法院。」

總之，法院移隸經大法官會議解釋後，根本上的問題已不存在。惟應如何實行改隸，對於有關法律之修訂，與連帶的具體細節之處理，仍須由兩院協商。此項任務已由行政院及司法院分別指定代表詳為研商。其間適有大多數檢察官聯名發表意見，主張隨同法院一律改隸司法院。於是雙方研商代表，因重視此項意見，又產生了假使檢察官隨同改隸，則司法行政部有無仍隸行政院之問題，甚至有因大法官解釋未提及檢察官之職權而表示懷疑者。其實大法官會議所解釋者係根據監察院之請求，而監察院請求解釋之原文，已明示其對於檢察系統仍隸行政院認為不成問題，故解釋的決議文未提及此點，蓋已暗示其贊同監察院之原主張，況改革會與權責會之原建議，均積極主張檢察系統應仍隸行政院，是則因此而拖延移隸的實施，似非必要。最近行政院已對其出席兩院洽商之代表明白指示，檢察官應仍隸行政院，因而司法行政部仍隸屬於行政院，自亦不成問題。

兩院會商小組自四十九年八月二十九日起至五十二年十一月十八日止先後舉行會商十四次，其所商獲之各項結論如次：  
 甲、關於原則方面經兩院會商同意者：  
 (一) 各級檢察處原則上決定一面隸屬於行政院司法行政部，一面配置於各級法院。

乙、關於原則方面經兩院會商同意者：  
 (一) 各級檢察處原則上決定一面隸屬於行政院司法行政部，一面配置於各級法院。

(二)司法人事行政，另設「法院推事檢察官人事審議委員會」掌理之，該會隸屬於總統府，以副總統為主任委員，行政司法兩院院長為副主任委員，司法行政部部長為委員兼秘書長，所有該會秘書處工作，由司法行政人員兼辦。

(三)非訟事件（提存、公證、法人登記）仍由司法行政部主管。

(四)公設辯護及訴訟輔導仍由司法行政部主管。

(五)監獄及看守所業務隸屬於司法行政部，院檢劃分後可授權檢察機構就近監督，監所與法院間之聯繫辦法另行擬定。

(六)法官與司法人員訓練，由司法行政部負責辦理。

(七)律師證書核發登錄，懲戒及監督仍由司法行政部主管。

(八)調查機構仍維現制，隸屬於司法行政部。  
以上兩院會商同意之原則九項，由行政院於五十一年十月二十四日呈報總統核示。

乙、關於修訂有關法律方面，經兩院會商小組依據上項會商之劃分原則，就實施本案應予修訂各項法律陸續會商修訂，據司法行政部報院經會商同意修訂之法律草案如次：

(一)法院推事檢察官人事審議委員會組織條例草案。

(二)法院組織法修正草案。

(三)調度司法警察條例修正草案。

(四)看守所條例修正草案。

(五)戡亂時期監所人犯處理條例修正草案。

以上第(一)項「法院推事檢察官人事審議委員會組織條例草案」經行政院於五十一年十月二十四日與會商劃分原則併案呈報 總統核示，(二)至(五)各項法律修正草案均由行政院暫存，俟前項劃分原則奉 核定後再行辦理。

丙、本案經行政院呈報 總統後，於年初奉 總統指定一個以十人構成之專案小組對本案再慎重加以研討，旋專案小組提出對本案之研議意見三項如次：

(一)行政、司法兩院同意之原則九項，除第二項於總統府內設置「法院

推事檢察官人事審議委員會」不宜採擇外，其餘八項均可採行。  
(二)高等法院以下各級法院之審判移歸司法院監督後，由司法院的設機構專司其事。

(三)高等以下各級法院改隸後，檢察官仍為司法官，其任用資格待遇等均與推事同，推事檢察官之人事分別由司法與行政兩院掌理，遇有互調必要時，由兩院隨時會商之。

上項研議意見奉 總統五十二年五月十五日批示：「此案暫從緩議，應得詳加研究後再定。」

總之，本案劃分原則業經兩院商定，各項有關法律亦經兩院會商小組陸續商擬修訂提出修正草案，原擬俟劃分原則奉 總統核定後即可進行辦理，現 總統指定之專案小組研議結果既對兩院會商之劃分原則尚有不同意見，並奉 總統批示：「此案暫緩應待詳加研究後再定」。似應仍由兩院依據大法官會議釋字第八十六號解釋之精神繼續從詳研究，期能研訂妥善可行之方案報請核定實施。

實踐三民主義  
光復大陸國土  
復興民族文化  
堅守民主陣容