

中國司法制第三次改革

陶希聖

一、四個法律修正案完成立法程序

一、中國司法制度第三次改革

現在，司法院組織法，司法行政部組織法，法院組織法三個修正案，由行政院提出，立法院三讀修正通過，總統以命令公布。於是擬議與研討多年的「司法行政監督調整案」或「法院改隸案」，遂得以付諸實施。

自清代末年，在不平等條約的壓力之下，將中國律例「與西國改同一律」。那是中國司法制度第一次改革。北伐成功，全國統一，民國十八年至廿一年間，國民政府制定法院組織法及司法院與司法行政部組織法，便是中國司法制度第二次改革。抗戰勝利之後，國民政府召開國民大會，制定中華民國憲法，於三十六年一月一日公布實施，司法制度大抵因仍舊貫。到現在這三個法律修正案完成立法程序，公布實施，在實質上算是中國司法制度第三次改革。

司法行政監督調整案好像是很簡單的，只要把高等及地方兩級法院，從司法行政部監督之下，移交司法院監督就得了。那知道司法制度原是一個完整的體制或系統，從中移動一下，便牽動全局。這次三個組織法修正案，看起來不過是若干條款修正一番，而實質上却是司法制度的改革

，如今只是初步告成。今後連帶起來的法律修正案還多着哩。

現在從有關事項及問題之大者試為分析如下。

二、審檢分立制之促成

首先指出的事項及問題，就是這次司法改制的關鍵在審判與檢察兩個系統的劃分。一般所謂「審檢分立」即指此而言。

質言之，自清末改制，審檢兩系便已劃分明白，並無疑義。當第一次改制之初，在首都設大理寺為大理院，專司審判；並設總檢察廳，為檢察機關，以總檢察官居檢察系統之首。在各省分設高等審判廳與高等檢察廳，在縣級分設地方審判廳與地方檢察廳。高地兩級審判廳設廳長，分庭執行審判；高地兩級檢察廳各以檢察長居檢察系統之首。審檢兩系分立，事理原來分明。中華民國開國以後，沿襲未改。

我們必須注意，清末民初，審檢兩系均受司法總長監督。清末改制，將刑部改為司法部，掌管司法行政。各級審檢機關均由司法部籌設，亦即由司法部監督其行政事務。民國肇建，亦沿襲下來。

北伐之後，國民政府試行五權之治。司法院與行政院並立。司法部改稱司法行政部，有一個

時期隸屬行政院，另一個時期改隸司法院。但審檢兩系仍然並受司法行政部監督。

抗戰勝利，國民政府召開國民大會，制定憲法，於三十六年一月一日，由國民政府公布實施。當憲法制頒之時，司法行政部隸屬行政院。國民大會即確認現狀，未加改定。比及匪患披猖，政府遷台，亦沿襲不變。

今天這次改制却要解決下列幾個問題：

(一)司法行政的監督之調整，既採取審檢分立制，即將審判系統改隸司法院院長監督，而檢察系統仍由行政院司法行政部部長監督。

如前述，自清末改制至國民政府改制，審檢兩系同屬司法總長或司法行政部部長監督。而國民政府改制之下，如其司法行政部隸屬行政院，則審檢兩系即同隸屬於行政院；若是司法行政部改隸司法院，則審檢兩系亦隨而隸屬司法院。今天這次改制却不止於此。審判系統改隸司法院院長監督；檢察系統仍由司法行政部部長監督。

由此而這次審檢分立，首先的一個問題是行政院司法行政部與司法院兩方面，如何劃分這個司法行政的監督的職權與職務。

(二)審判系統與檢察系統既分隸司法院與行政院之兩院，便引起下列三個問題：

（甲）檢察系統的機構及職權問題

清末改制以後，檢察機關與審判機關，兩系並立，各有其法定職權。至國民政府改定法制，削弱檢察系統，並傾向當事人自訴制度。於是各級檢察官配置於各該級法院。其配置最高法院者尚有檢察署之名；其配置高地兩級法院者，只是檢察官，並無檢察處之名。如今審檢分立，在這一點上，便發生檢察機構如何建立乃至檢察系統如何強化的問題。

（乙）檢察官的身分與地位問題

國民政府改制既削弱檢察系統的職權，且不建立檢察機構，名為檢察官者，實際只是與自訴人同等的公訴人而已。近年來，司法院大法官會議在憲法解釋上，認定檢察官不是法官。由此而改制，將檢察系統分隸行政院，則檢察官與審判官迥不相侔，顯然可見。這是一個問題。

（丙）檢察機關與法院的關係問題

更有一個問題，涉及司法制度的根本。如今檢察系統隸屬行政院，審判系統隸屬司法院，則檢察機關是否仍為法院的一部分？

依憲法第八條的規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。警察機關逮捕、拘禁犯罪嫌疑人，至遲於廿四小時內，應移送該管法院審問。否則其本人及其親友得聲請該管法院於廿四小時之內，向逮捕之機關提審。」

現在的問題，在審檢分立之後，警察機關逮

捕、拘禁犯罪嫌疑人，仍依現行法制，於廿四小時內，移送該管法院檢察處偵查，是否合於憲法第八條「移送該管法院審問」之規定？申言之，審檢分立之後，檢察官指揮司法警察逮捕、拘禁犯罪嫌疑人，是否必須聲請法庭簽發逮捕及拘禁狀，方纔可以施行逮捕及拘禁？

行政院提出法院組織法部分條文修正案，對本法只作最小限度的修正。立法院亦贊成這個立法政策。立法院修正通過的法院組織法確定審檢分立制，略如左記：

- （一）各級法院行政之監督，規定如下：
 - 司法院院長監督各級法院及分院；
 - 最高法院院長監督該法院；
 - （各省）高等法院院長監督該法院及其分院，與所屬下級法院及其分院；高等分院院長監督該分院與所屬下級法院及分院；
 - （各縣市）地方法院院長監督該法院及其分院。地方法院院長監督該分院。
- （二）各級檢察機關行政之監督，規定如下：
 - 法務部部長監督各級檢察機關；
 - 最高法院檢察署檢察長監督該檢察署，並監督全國檢察官。
 - （各省）高等法院檢察處首席檢察官監督該檢察處及其分院檢察處與所屬下級法院及其分院檢察處。高等法院分院檢察處首席檢察官監督該檢察處與所屬分院下級法院及其分院檢察處。
 - （各縣市）地方法院檢察處首席檢察官監督該檢察處及其分院檢察處。地方法院分

院檢察處首席檢察官監督該檢察處。

我們必須注意：這次司法改制，將審判系統劃歸司法院；而存留檢察系統隸屬行政院；並改司法行政部為法務部；由法務部部長監督各級檢察機關；由最高法院檢察署檢察長監督全國檢察官。如此解決上述檢察系統的機構問題。高地兩級法院檢察官原來未定機構之名，今定名為檢察處，更見明顯。

但自最高法院檢察署以下，高地兩級檢察處仍冠以高等法院及地方法院之名，可以顯示檢察署及各級檢察處仍然是配置於最高法院及高地兩級法院而為各該法院的一部分。因此尚未牽涉上述內項問題。

立法院審查會與院會討論法院組織法修正案，每每提到本法應當全面修正。這就是說，現在只作最小限度修正，意在促成法院改隸案及早實施，至於審檢分立尚未徹底解決的問題，如上述丙項，可以留待將來本法全面修正時再謀解決。

三、司法院組織法之更新

這次司法改制，行政院提出的司法院組織法案，不是現行司法院組織法的修正案，而是更新的司法院組織法案。

憲法第七十七條以明文規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之懲戒。」這個條文，在實質上，是就民國三十五年國民大會制定憲法當時司法院的現狀訂立的。當時司法院設置三個司法機關，即最高法院、行政院及公務員懲戒委員會。

憲法亦就沿襲下來，未加改定。

而且憲法制頒之後，司法院組織法仍以明文規定最高法院、行政院及公務員懲戒委員會，三個機關另以法律定之，最高法院之下，不包括各級法院；行政院之下，亦無各級行政訴訟之審判機關。

於是五院之一的司法院，只是三個獨立司法機關之上的凌空架構。這三個司法機關各有首長為其行政之監督；司法院院長只是這三個各有首長自行監督的司法機關之上，為其監督，如是而已。

今天這次改制，將司法行政部改為法務部，留置於行政院；將（各省）高等法院及（各縣市）地方法院移交司法院，由司法院院長依法為各級法院行政之監督，試問司法院院長將憑藉何等機構，經由何等程序，執行其所持的各級法院行政之監督，如此廣泛而重大的職權？

司法院當道最初擬設置「法務署」，對司法院院長為幕僚組織，對各級法院為權力機構。這一擬議，引起立法院方面有力的批評與反對。於是司法院幡然改計，商定四處四廳的方案，由行政院提出這個嶄新的司法院組織法案。

四處者，秘書長副秘書長之下，設置秘書處人事處、會計處與統計處。

四廳者，第一廳、第二廳、第三廳、第四廳。分言之：

第一廳掌理民事訴訟審判之行政事項，而財務、破產、非訟事件、提存、公證及民事強制執行之管理等事項屬之。民事有關司法法規之研擬事項亦屬之。

第二廳掌理刑事訴訟審判之行政事項，而少年事件、交通案件等行政事項屬之。刑事有關司法法規之研擬事項亦屬之。

第三廳掌理行政訴訟審判及公務員懲戒審議等行政事項，而行政訴訟及公務員懲戒有關司法法規之研擬事項屬之。

第四廳掌理法院組織之規劃與調整，法院行政之研究發展，法院業務之檢查與考核，以及司法制度、司法機關組織等法規之研擬事項。

今後之司法院不復是三個獨立的司法機關之上的凌空架構，而是一個綜合監督三個審判系統的權力組織。

四、法務部組織法之特徵

現行法制，審檢兩系均由司法行政部監督。如今審檢分立，司法行政部與司法院勢必將審檢行政事務，分配兩方。若依機械論，只須將原屬司法行政部的職務與人事一破兩開，平分兩配，就可以了。但是今天劃分審檢兩系，不止於部與院二分，並且是兩院對分；不是機械的對等分配，並須各自形成有機體，方纔可以適應兩院各自的需要，相與配合。

法院行政事務既劃歸司法院監督，檢察事務仍須行行政院設置行政機構為其監督，自不待論。其更為重要者，行政院自有其法理、法制、法規及一般法律事務，於是行政院提案，立法院審議，將司法行政部改為法務部，掌理行政院的法律事務，並為行政院的法律顧問。

法務部設法律事務司、檢察司、監所司、保護司。在立法院審議時，就法律事務司與保護司，意見特多，討論甚久。司法保護司是新設的單位，富有創意，獲得立法委員的支持。法律事務司的名稱與職掌更有各種擬議與爭論。

有主張「法制司」，亦有主張「法規司」者。但經周詳研討，仍以法律事務司，較為穩妥。檢察司的職掌，有兩項值得重視。其一是「關於檢察官調度司法警察之監督事項」；其二是「關於律師之管理監督事項」。

檢察官調度司法警察，原有特別法以明文規定其職權與程序。法務部組織法更在檢察司專條之下，列為一款，其用意在於賦予法務部以監督之權責，並顯示檢察官為警察機關的法律顧問，司法警察的領導，與保障國家公益社會秩序的律師之地位。

在法庭上，檢察官與被告律師為車之兩輪，鳥之兩翼。法務部既為檢察官行使職權之監督，同時亦是律師執行業務之監督。法務部組織法為此以明文規定檢察司「關於律師之管理與監督事項」的職掌。

五、人事行政的六項問題及其規制

有一種誤解，以為司法獨立，應將一切有關司法的事項，一概劃歸司法院掌理。殊不知無論三權分立或五權並立的法制，均不外乎分工合作與互為制衡的原理與原則，否則無以成其為制度，也就無以保障人民的身家性命或權利自由。試就司法人才的培植選拔，以及人事的行政

管理，加以分析，略如左記：

(一) 法學教育

大專學校及其法學科系與研究所皆屬於行政院教育部主管。

(二) 考試與銓敘

司法官考試，以及司法官的銓敘，皆屬於考試院的職權。

(三) 司法人員的訓練

司法官及其輔佐人員，於考試及格之後，皆應受司法實務的訓練。依現行法制，司法人員訓練所及講習班，皆屬於行政院法務部的職權。

(四) 司法人員受了法學教育及實務訓練之後，其由司法院任命為審判官，與其由行政院法務部任命為檢察官者，分別參加審判與檢察兩個系統。

(五) 審檢分立制既付諸實施，則審檢可否相互調，殊為切要的問題。法院組織法在立法院審議時，增入一個條款，以明文規定「審判官與檢察官互調辦法，由行政院與司法院商定之。」這個新條款就是解決審檢交流問題之法律根據。

(六) 司法院設人事審議委員會，依法審議各級法院法官，行政法院評事及公務員懲戒委員會委員之任免、遷轉、考核與懲獎事項。司法院及其所屬院會的人事異動案，均應提出這個委員會，以審定其是否合法與適當。

六、餘 論

中國司法制度第三次改革，其已完成立法程序的法律案，略如上述。希聖認為應該改革而行政與司法兩院應該商訂法律案，移送立法院審議者，尚有兩種法制：

(一) 行政法院應改定為二級制。凡人民向行政機關提起訴願而未得直者，得向地方的行政法院提起訴訟；其有不服初審判決者，得向司法院行政法院上訴。

(二) 公務員懲戒委員會應採取初審與複審之制。受懲戒者如不服初審議決，得申請覆審。如此而後第三次改制方可謂為完成。

六十九年六月十三日成稿



書名：酸性土壤之化學與肥培

肥培

作者：陳振鐸

定價：四二元

頁數：一一六頁

土壤若呈酸性，肥力必然較低，作物生長則不理想，本省土地一半以上屬於酸性，所受影響甚大，因此本書作者將多年從事此方面的研究心得，匯聚成書，舉凡酸性土壤的測定、中和、效果與作物發育等，均以圖文配合細述，是當前農業建設、農村專家不可或缺之備用書籍。

臺灣商務印書館發行