

改善司法制度應取之途徑

蕭文哲

自參政員孔庚等暨司法院先後向國民參政會二、三兩次大會提出改善司法制度案，經議決由議長指定研究法律之參政員羅文幹等十一人組織特種委員會，擬具審查意見，提出下次大會討論而後，改善司法制度遂成爲亟待解決之公開問題。國民參政會下次（第四次）大會瞬即屆期，爰就改善司法制度應取之途徑，聊抒管見，或可供該會討論是案之參考也。

查孔案主張（1）採用虛三級制及（2）廢棄專設檢察制度，院案主張（1）審判以三級二審爲原則三級三審爲例外，（2）減少檢察官內勤之職務，增強其外勤之效能，（3）訴訟程序務求簡單勞力務求節省。總括兩案主張涉及司法制度之審級、檢察及訴訟程序三問題，而於最有關司法效率之司法行政問題，未曾提及，不無遺憾。除關於訴訟程序同意院案之主張外，茲就其他三問題分論如次：

（一）審級問題：孔案主張採用虛三級制，院案主張以三級二審爲原則，三級三審爲例外，雖各言之成理，究係執迷舊制，而非澈底改善之道。澈底改善，本可以經濟爲立場，參照蘇聯司法暨我國軍法一審終結之精神，實行一審制度，但爲免除目前改革過驟，姑取廢除三審，實行

三級二審制。茲先舉必須廢除三審制之理由如左：

（1）審判之作用，原爲解決人民間之爭訟，如有一次公平之審判，卽已達到司法之目的。今日我國法院審判民刑訴訟案件，常經過二三個不同級法院之審理，以已經判決之案件重行審判，未免與司法求解決爭訟之本旨相違背，且暴露對於下級法院之不信任。如果第一審法院之法官不配審判，國家就根本不應命人民受第一審法院裁判；如果第一審法院之法官有資望能力勝任審判，就應限其不受羈束行使審判權。一次兩次上訴，徒然使人民視司法如賭博，易啓人民失却對於司法之信念，減少法院判決在社會上之價值。如果因第一審判決有錯誤之可能，應有第二審來補救，第二審判決何嘗就無錯誤？如果因爲第二審判決還有錯誤之可能，應有第三審來補救，第三審判決何嘗就無錯誤？如要追求判決合乎絕對的是非（其實判決原是假定的是非），恐要設置無窮之審級，既不經濟，亦未必能達到目的，此應廢除三審制之理由一。

（2）就事實言，訴訟案件以由法院直接言詞審理最爲得當，證據之搜集與判斷，以第一審最爲相宜，而且比較容易獲得結果。不信任第

116840 一審法院之判決而信任第二審乃至第三審，專恃閱覽卷宗所爲之判決，在邏輯上已屬不通，況以國家有用之金錢與法官有爲之精力，虛擲於僅憑卷宗擬判詞，縱不失之於偏，亦屬得不償失，此應廢除三審制之理由二。

(3) 一次兩次上訴，對於敗訴當事人固有轉敗爲勝之機會，但在勝訴一造便受莫大之損失，且上訴權往往被敗訴人用作毫無理由的延遲履行義務之工具，甚至有使對造疲於奔命，如果財力不勝，便被迫撤回訴訟，或接受不公平之和解，因此原用作糾正錯誤之規定，反變成破壞迅速的與經濟的司法之工具，原用作保障人民權益之司法，反變成壓迫貧窮人之武器；而法院受理無謂訟案之增加，監所收容待決罪犯之擁擠，尙其餘事，此應廢除三審制之理由三。

(4) 司法審判原不過是一個假定之是非，未必絕對公平，如在情理上講得過去，當事人無不願意服從，因勝訴人固可安心做事，敗訴人亦以無上訴規定，得以所節省其上訴之財力精力，從新努力別種事業，增加生產。如果判決有重大錯誤，保留第二審以資糾正，不必上訴第三審，因重大案件如死刑等，須送經司法行政部核准，始能執行，可資補救，此應廢除三審制之理由四。

(5) 我國司法系統已經統一，全國司法官之考試、任免、獎懲，均由中央政府爲之，全國司法行政之指揮監督，亦由中央司法行政當局爲之。吾國既無聯邦國家下級法院法官有損害聯邦權力之危險，亦無

聯邦國家不能監督指揮下級法院法官之困難，更無封建時代君主有抑制諸侯權力之需要，實不必採行三審制，此應廢除三審制之理由五。

(6) 我國現行軍法審判係一審終結，其判決如有失當，由有覆核權之長官發回覆審。軍法審理案件，多係重大刑事，關係國家人民之權益甚大，實行以來，未見有大流弊。軍法審判如此，普通司法審判之案件常不如軍事案件之重大，更不必數審終結，以節糜費，此應廢除三審制之理由六。

依上述理由，三審制既應廢除，則院案主張二審爲原則三審爲例外，自應刪去「例外」之規定，即以二審爲終審。至於採取三級二審制之理由，概括之有三：(1) 爲免除目前改革過驟發生人事上之困難，故暫保留三級法院；(2) 爲杜絕健訟者利用第三審之規定，實行其纏訟拖延之伎倆，免致增加當事人之負擔與第三審法院之案牘，使訟案結束較快，故應廢除第三審，其理由已詳前；(3) 爲補救一審判決之失當及適合現制案件多以二審爲終審之事實，故取二審制。爰就三級二審制擬定改善原則如左：

(一) 依現制可以上訴於第三審法院之民刑案件，改爲限以二審爲終審；

(二) 原由第二級法院管轄第一審之案件，則以第三級法院爲終審；原由第一級法院管轄第一審之案件，則以第二級法院爲終審；

(三) 第三審程序取銷；

(四) 依現制須送覆核之案件，仍送覆核，送核程序須變更時，應變更之。

(二) 檢察制度問題：關於本問題之意見，約有三派：孔案之主張

屬於廢除檢察制度派，其理由可補充為(1)現在檢察官起訴之案件，多由於告訴發，其以職權檢舉者可謂絕無僅有；(2)檢察制度始於法國十四世紀之王室代表，我國無此沿革，不必採用；(3)檢察偵查與起訴之職務，論其性質實為審判上之一階段，檢察官起訴或不起訴之處分，與審判官所為之有罪無罪之判決，實等於二重之判決，程序不免過於繁重；(4)檢察制度廢除以後，其原有經費移用於審判方面，司法經費之困難可因以解除。院案之主張屬於保留檢察制度而加以改進派，其中又可分為加強與縮減兩派。加強派之理由，可歸納為(1)近年來自訴範圍擴張，流弊疊出，欲祛其弊，宜縮小自訴範圍以防濫訴；(2)各省高院首檢為薦任職，中央檢察長為簡任職，較其平行機關之長官均低一級，於監督指揮其轄區內之檢察事務，諸多不便，應各分別提高一級，並易其名稱為檢察長及檢察總長；(3)高地兩院檢察處附設於法院，院檢經費不分，遇事易生齟齬，院檢職權之界限，外界多不易明瞭，宜劃分院檢經費，并獨立設置檢察處；(4)刑事執行事項，依法既屬檢察官之權限，為便利起見，宜將監所劃歸首檢監督。至於縮減派之理由，謂現行刑訴法已擴大人民自訴範圍，檢察制度應縮減於院內附設檢察官若干員，代表國家訴追侵害國家法益及人民不告訴之案件，各級

檢察官應均置於院長監督指揮之下與推事同，檢察官除辦理偵查起訴執行等事項外，關於檢察方面一切用人行政事宜，應劃歸院長管理，檢察官不得過問。

茲先就廢除論者之主張而研究之，其謂檢察官起訴之案件，多由於告訴發，絕少以職權自動檢舉者，此固屬事實，然此由於運用之未善，環境之複雜，不能謂為制度本身之不良。主管機關果能慎重人選，并設法除其困難，嚴加考成，未始不可因而改觀。再則檢察事項，如偵查勘驗等等，動需費用，現制檢察經費均由院方管理，每遇動支費用，非商得院長同意，即無法進行，在院長方面以檢察職權本非其分內之事，且經費支絀，各院大抵從同，不欲檢察方面多事支用，事亦恆有，因之檢察官即有應行偵查之案，亦不得不廢然而止，檢察官自動檢舉案件太少，此亦未始非原因之一。至於檢察制度始於法國，我國無此沿革，不必採用，其理由亦難成立；因我國法制採自各國者不一其例，祇問其制度之適宜與否，不必以其淵源於何國而為去取之標準，亦不必拘泥於吾國過去之有無其沿革。又所謂案經檢察官為起訴或不起訴處分，又經法院為有罪或無罪判決，不啻為二重判決，程序過於繁重者，亦為一偏之論。姑無論刑事案件經檢察官處分不起訴者為數甚夥，即在起訴案件，其所有證據與夫犯罪嫌疑情形，既經檢察官整理調查及實地勘驗，其真相已可大白，在比較簡單之案件，且可據以定讞，審判方面即可因以節省不少之勞力與時間。况依刑訴法第二三二條之規定，檢察官於刑法

116842

第六一條所列各罪之案件，參酌刑法第五、七條事項，認為以不起訴為適當者，得為不起訴之處分，尤見法律賦予檢察官之職權甚大。如運用得當，不特此類輕微刑事案件無須經過審判程序，而當事人之間并可因而減少訟累。最後所謂檢察制度廢除後，司法經費之困難可以稍紓，而以前之移作擴充法院之用者，按之事實亦不盡然。蓋檢察制度廢除後，審判方面事務增加，經費必隨之而增；如尚須代之以國家律師豫審推事或其他制度，則所需經費當更不貲；如不採用代替制度，則侵害國家社會法益及人民不告訴之案，無人訴追。綜上所論，孔案所提廢除檢察制度之議，未便採行。

次就縮減論者之主張而研究之，其謂檢察制度可再縮減之理由，殊不切合事實需要。因自訴範圍擴大後，流弊甚多，司法院已咨請立法院回復舊刑訴法自訴範圍之限制在案，無待申論。至其所謂置檢察官於院長監督指揮之下，檢察方面一切用人行政劃歸院長管理，是院長於綜理法院行政事務及兼任庭長而外，並益以首檢之職務，尤屬扞格難行。又自法院處務規程頒行以後，高地兩院行政事務由院長行之，其檢方行政事務如會計統計等事項，均已併由院長管理，此檢方行政事務已無法再予縮減。

最後就加強論者之主張而研究之，其謂自訴範圍應予縮小，以防濫訴，司法院已咨請立法院辦理。次謂應分別提高中央檢察長及高院首檢為特任及簡任職，以便監督指揮轄區內之檢察事務，亦有必要；復

次謂獨立設置檢察機關并劃分院檢經費，亦為事實所需。至於監所劃歸檢方監督，似可不必，并可將刑事裁判之執行一律劃歸院方指揮監督，其理由如次：(a) 監所事務與院方關係最多，自歸院長監督以來，尚稱便利；(b) 檢察官為維護國家法益，常代表國家居於原告地位，以原告指揮裁判之執行，實不如由院方指揮之合宜；且院方為謀民事裁判之執行便利與切實，已特設民事執行處，若將刑事裁判之執行併由院方指揮，相輔而行，效率更大；(c) 檢察官不指揮刑事裁判之執行，可騰出時間與精力，發揮其代表國家檢舉犯罪以保障國家法益之精神。且近年來，刑事特別法規日見增多，全部刑法已見割裂之象，其所以致此之原因雖多，而檢察官未能摘奸發伏盡量檢舉犯罪，要不得謂非原因之一。又檢察官既係代表國家檢舉犯罪，論理除國家元首外，任何人犯罪皆在被檢舉之列，檢察系統應直隸於國家元首，警察機關暨為檢舉內亂罪等之特務機關，均應受檢察機關之節制總之，為健全司法制度，維護國家法益計，有依下列原則加強檢察制度之必要：

- (一) 縮小自訴範圍；
- (二) 改最高法院檢察長為檢察總長特任，高院首檢為檢察長簡任，并隆重其體制，獨立其組織與經費；
- (三) 檢察總長得由最高司法行政長官兼任之，直隸於國家元首；
- (四) 刑事裁判之執行一律由院方指揮監督，檢察官履行偵查

犯罪及自動檢舉之職權；

(五) 警察機關及為檢舉內亂罪等之特務機關，一律受檢察機關之節制。

(三) 司法行政問題：孔庚等與司法院先後提出改善司法制度案，均未提及司法行政，想係有所顧慮而然。但依現制觀察，不得不提出兩點意見，以供研討：

(1) 司法行政部應離司法院而歸行政院：就理論言，司法行政為行政之一種，與財務、軍務、內務等行政同一性質，各種行政皆隸屬於行政院，而司法行政部獨隸屬於司法院，是行政權因此而呈分割現象，有背總理主張行政統一與司法獨立（審判獨立）之原則。就各國之實例言，在立法、司法、行政三權分立之美國，其司法（行政）部隸屬於總理行政之總統，在內閣制之法國，其司法（行政）部隸屬於總理行政之內閣，其他民主國、全能國、蘇維埃國，無論其依照司法獨立或不獨立之原則，其司法行政機關皆隸屬於行政首腦，尚未見發生若何不良效果。再就我國司法現狀言，司法審判以最高法院為首腦，司法行政以司法行政部為中樞，司法院居於院部之上為全國司法機關，總攬司法審判與司法行政兩權，其指揮最高法院有用行政權干涉司法獨立之嫌，揆諸分權之義，更有未合。本諸以上論據，如無人事上困難，應將司法行政部劃歸行政院，最高法院、行政法院及中央公務員懲戒委員會併

為司法院內部之組織，對外皆以司法院院長名義行之，即將中央司法機構併成一級，司法院庶不空虛，司法獨立可以保全，而司法效率之增加，經費之節省，此其餘事也。

(2) 各級法院院長不由推事兼任：依現制各級法院院長均由推事兼任，并充該院庭長，立法旨趣，固有所在。但衡諸司法獨立之義，推事掌理審判，應獨立行使其審判權，貫徹司法獨立之精神，院長掌理司法行政，必須服從命令及受上級長官之指揮監督，易言之，不得獨立行使其行政權，今以推事兼任院長，是集行政與審判兩權於一身，即一身具有獨立與不獨立行使職權之二重性，以行使獨立審判權之推事受本身兼行院長職權之監督，按之情理不通。又院長綜理全院行政事務，高等法院院長於綜理全院行政事務外，并監督其所屬之行政事務及出席省務會議，無暇兼理審判事務，故自該法施行後，院長多將其審判事務委人代理，而專理兼職之行政事務，按之事理亦有未洽。為補救此種缺陷，各級法院院長應免由推事兼任，并改定為專任職。院長係司法行政官，應以具有司法行政之學識經驗者為宜，故院長任用資格，亦應照下列原則修正之：(1) 有特簡薦任司法行政官資格者，(2) 有特簡薦任行政官資格者，(3) 有特簡薦任司法官資格者。

廿八年七月底寫於渝都