

# 臺灣司法獨立改革運動

## 對於司法體系人事運作的影響\*

陳鴻章\*\*、郭子靖\*\*\*、王金壽\*\*\*\*

### 摘 要

臺灣於 1990 年代初期由基層法官發起的司法獨立改革運動，獲得相當大的進展。本文的目的是瞭解這些改革運動對於司法人事的衝擊，並從委託代理人理論的角度出發，首先分析法院獨立改革對於既有的司法行政體系所造成的制度與結構性衝擊；接著建構相關指標來測量一、二審法院院長在 1986~2015 年間的調動情況以及結構變化的樣貌；最後則是追蹤改革派法官的生涯發展。透過實證資料的分析，本文認為在司法獨立改革的衝擊下，法院體系原有人事升遷的「升官圖」，已經全面性的鬆動。改革派法官除了沒有遭到迫害之外，更活躍於獨立改革後的司法行政體系。

關鍵詞：司法獨立改革、人事審議委員會、委託代理人理論、司法行政、改革派法官

---

\* DOI:10.6166/TJPS.201806\_(76).0003。作者在此特別感謝科技部計畫（MOST 101-2410-H-006-064-MY3、MOST 101-2811-H-031-007）的補助。本文發表於 2013 年台灣政治學會年會暨學術研討會，高雄：國立中山大學，11/30~12/01。我們感謝該場次研討會的主持人暨評論人陳正根教授、與會者，以及兩位評審所給予的寶貴建議。

\*\* 國立政治大學政治學系博士、國立臺灣師範大學僑生先修部公民與憲政科講師，E-mail: nccu94252504@gmail.com, nccu94252504@ntnu.edu.tw。

\*\*\* 國立成功大學政經所碩士，E-mail: kuotzuchingw@gmail.com。

\*\*\*\* 國立成功大學政治系教授，E-mail: wangc@mail.ncku.edu.tw。

收稿日期：106 年 1 月 15 日；通過日期：107 年 3 月 14 日

## 壹、前言

本文的目的是分析獨立改革之後的臺灣法院體系呈現出什麼樣的人事面貌。臺灣於 1990 年代初期，一群基層法官在一連串的努力抗爭之下，揭起了法院獨立改革運動的序幕。以往掌控於法院院長用以干涉司法判決的司法案件分配權與判決書送閱等制度都遭到廢止。隨著改革派法官當選司法院人事審議委員會委員並實際參與人事審議運作之後，人審會不再是毫無透明度的司法人事黑盒子。整體而言，臺灣的法院在 1990 年代走出獨立改革之路，並且持續獲得可觀的改革成果。然而，從威權統治時期就被建立起來，以地方法院、高等法院、分院院長等為權力代理人，進而操控司法判決的委託代理人體系，在司法獨立改革之後產生了什麼樣的變化？這個問題即使到了法院獨立改革 20 多年之後，學術界始終沒有繼續追蹤與探究。

為了方便觀察與比較法院人事結構變遷在獨立改革前後的變化，本文將研究時間設定在 1986～2015 年之間。這段時間橫跨了威權統治晚期、政治自由化與民主化，以及一、二次政黨輪替，不但變動最為劇烈，同時具備一定的時間縱深，有助於探究獨立改革前後的一、二審法院院長調動情況，以及發起、推動法院獨立運動的改革派法官們的生涯發展。

本文從委託代理人理論的觀點出發分析制度結構與人事變遷。第貳節先簡要說明委託代理人理論，接著探討從威權統治時期到二次政黨輪替的這段期間，法院體系人事權的制度安排呈現出什麼樣的變遷及其意義。第參節將說明資料的收集方法與分析指標的建構。第肆、伍節是本文的核心，分別說明地方法院、高等法院與分院院長在 1986～2015 年間的調動狀況與經歷結構，並探究這群臺灣法院獨立改革的改革派法官在歷經獨立改革之後，呈現出什麼樣的生涯發展。最後為結論，將指出在司法獨立改革運動的衝擊下，佔據掌握司法行政權的院長職位已經不像過去那麼重要。改革派法官並沒有像過去改革份子遭受到打擊。更重要的是，整個司法體系人事機制的運作和政黨輪替沒有相關性。

## 貳、法院獨立下的委託代理結構

臺灣法院體系獨立至今已經超過 20 年，但我們對於這段時間以來的司法人事運作與流動卻相當缺乏了解。一個適合幫助我們理解司法人事運作的觀點是委託代理人理論（principal-agent theory，以下簡稱 PA 理論），它的運用相當廣泛，並且有利於解析臺灣法院獨立改革前後的人事結構變動與差異。

有數個理論可以用來解釋司法人事。<sup>1</sup> 基於下列理由，我們使用 PA 理論來探討臺灣法院體系的院長調動。第一、Ramseyer & Rasmusen (2003)、Ramseyer & Rosenbluth (1997) 和 Law (2008-2009) 的研究就是從委託代理人的視角出發來探究日本法院體系的人事控制。PA 理論之所以能夠適用並有意義地解讀了日本法院體系的人事控制，主要的關鍵在於整個日本政治運作的框架中，法院體系和掌控行政權力的政治人物之間具備著委託代理關係。臺灣在法院獨立之前的情況和日本頗為相似，威權統治時期採取的是行政凌駕司法的模式，高等法院以下法官的升遷與調動是由行政院の司法行政部執行，進而能從行政權出發，建立起操控整個司法體系的委託代理關係。第二、在中國大陸時期（李在全，2012）以及戰後臺灣時期（劉恆奴，2013），國民黨政權都進行「黨化司法」的政治工程。司法是被國民黨視為政權的一部分。第三、在民主化之前幾乎所有佔據司法體系重要職位的人員，都是國民黨籍。有些高層司法人員，如前司法院副院長洪壽南還特別感謝國民黨對他的栽培（司法院史實紀要編輯委員會，1982：114）。有時司法人員還得加入國民黨以求得升遷。一位司法人員在幫國民黨解決一件政治司法案件之後，在司法院某位高層擔任介紹人之下加入國民黨，因而被升為地檢署首席（相當現今的檢察長）（王金壽，2007：11）。幾位過去司法界高層口述歷史，都承認或是顯示出，在要升遷到重要的司法行

---

<sup>1</sup> 韓國司法人事研究，請見 Rhee (2009)；日本司法人事研究請見 Ramseyer & Rasmusen (2003)；美國司法人事研究，請見 Garoupa & Ginsburg (2009a)；Goldman (1997)；Sollenberger (2011)；Shugerman (2012)。全球比較研究請見 Malleson & Russell (2006)。司法委員會（Judicial Council）的比較研究請見 Garoupa & Ginsburg (2009a；2009b)。

政位置時，加入國民黨。吳明瑄（前最高法院法官兼庭長）在臺南高分院派庭長時加入國民黨（司法院司法行政廳，2008：97）；褚劍鴻（前最高法院院長）爲了求得升遷的機會，去參加革命實踐研究院（司法院司法行政廳，2006：178）；王甲乙（前最高法院院長）參加革命實踐研究院隔月被派爲澎湖地方法院的首席檢察官（司法院司法行政廳，2004：245）；楊與齡（前大法官）參加革命實踐研究院隔月被派爲高等法院推事兼庭長（司法院司法行政廳，2004：90）。第四、對於司法人事權最重要的是司法院長（有時加上副院長）和秘書長，以及人審會。前三者都是政治任命，他們與政治人物有相當的密切關係。雖然臺灣的人審會組成方式跟其他國家有些不同，<sup>2</sup> Garopupa & Ginsburg (2009a) 也是用代理人理論來研究「司法委員會」（Judicial Council）。<sup>3</sup> 他們把它視爲社會（委託人）和法官（代理人）之間的中介。

以下簡要說明 PA 理論的重點。

## 一、委託代理人理論

PA 理論大致被區分爲經濟學的代理人理論（economic theory of agency）以及制度性代理人理論（institutional theory of agency）二類。此理論基本上假設在多數的社會互動當中，人們可以透過分工而提高總體利益，所以人們經常扮演著代理人的角色，爲了他人的利益工作。例如在行政體系中，擔任政策規劃、推動的行政官員就是代理人；政治人物則是委託人，他們委託行政官員推行政策，以獲得政治利益。<sup>4</sup> 雖然委託人與代理人之間有著上下從屬的層級控制（hierarchical control）結構，但是代理人是直接執行政策的行動者，因此能夠掌握較多的訊息優勢，這種資訊不對稱（informational asymmetries）的狀況是委託代理機制的缺陷，會造成反向選擇（adverse selection）或道德風險（moral hazard problems）等典型的代

<sup>2</sup> 臺灣的人審會來自法院內部的比例遠高於其他國家。

<sup>3</sup> 類似臺灣的人審會。

<sup>4</sup> 在這裡所提到的政治人物的利益並不是一般認知如私相授受，或是從政策當中獲取的不當金錢利益；而是指如政治人物的競選政見能夠真正推動與落實，而讓他們能夠在下次選舉當中獲得選民的肯定與支持。

理人難題 (Bendor, 1988: 363 ; Moe, 1984: 756-757)。政治人物爲了確保代理人能確實執行被委託的任務，便有必要監督行政體系，這些必須付出的監督成本稱爲代理人成本 (agency costs) 或是交易成本 (transactions costs)。當權力委託人與他們的代理人處在一種利益固定、但資訊卻不對稱的狀態下，前者就必須設計出某些誘因結構、獎懲制度，以及設計與運用有效的控制方法來降低代理人成本、提高委託代理關係的效率 (陳敦源，2002：79)。

Ross (1973) 於 1973 年所提出的理論一般被認爲是經濟學的 PA 理論 (Mitnick, 2006: 1)；制度性 PA 理論則由 Mitnick 所提出。兩者之間最大的差別是後者重視與強調外在制度環境，並承認委託人與代理人之間的關係無可避免地受到各種制度的限制 (Mitnick, 1975: 28)，委託代理機制在本質上並不完美，社會也建立相關制度加以管理或者緩和。相較於經濟學的代理人理論強調利益誘因，Mitnick 則主張不論是制度結構或者動機，二者均有著同樣的重要性 (Mitnick, 2006: 1)。然而，這種對於制度結構重視與否的理論區隔，也是政治科學與經濟學等研究上的差異。從經濟學的 PA 理論觀點出發，當不考慮制度環境而僅著重利益誘因時，研究者將難以理解爲何扮演權力委託者的國會議員能夠忍受行政官員 (代理人) 的怠惰。不過當我們考量到國會議員與行政官員是身處在民主制度的環境中，那就不難理解：因爲行政官員的怠惰所造成的公眾利益損失，並不會由國會議員直接承擔，而是轉嫁到社會中由全民概括承受；但是當國會議員要開始去監督時，他卻會立即付出可觀的監督成本 (Waterman & Meier, 1998: 175)。

PA 理論的重點課題之一是防止因爲委託代理機制的缺陷而出現代理人難題，並降低監督成本。雖然經濟學與制度性的 PA 理論都重視委託人與代理人關係之間的誘因，但解決方法並不相同。經濟學 PA 理論認爲如果能夠讓代理人與委託人的利益更爲趨於一致，那麼代理人就會更有意願爲委託人的利益而工作。相對地，利益結構調整、誘因制度設計這種方法在私部門的彈性較高，但在公部門則相對僵化，而且我們所處的整個政治系統通常被視爲是由公民、國家、行政官員、立法者、法院等行動者建構而成的關係網絡，這些行動者通常既是委託人，同時也是代理人 (Moe, 1984: 765-766)，行動者們的利益不容易簡單計算。因此，制度性 PA 理論更加重視透

過如代理人選擇、甄補，以及政治任命等控制手段來解決代理難題(Shapiro, 2005: 270-272)。

對臺灣司法體系來說，司法人事受到各種制度環境的包圍，在不同時期的外在政治環境下，委託代理機制也有著不同的樣貌；同時，為了使不同的委託代理機制免於出現代理人難題，其誘因設計、代理人的選擇與任命方式也不盡相同。釐清這些制度怎麼設計、如何隨著外在政治環境的改變而有所變化，以及它怎樣影響司法人事中委託與代理機制的實際運作，有助於我們理解臺灣司法人事權長期以來的變革與獨立改革運動隱含的意義。<sup>5</sup>

## 二、法院獨立前後的委託代理關係

本小節將說明法院體系在 1990 年代初期獨立改革之後，委託代理關係出現的結構性變化，並以表 1 簡述歷年來法官人事審議制度的重要變革。

表 1 司法院法官人事審議制度演變

| 時 期                 | 範 圍                   | 註 解                                                                                                                                                 |
|---------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 司法行政部（1980 年檢審分立之前） | 高等法院暨分院及一審法院均隸屬於司法行政部 | 高等法院以下法官人事權，全由司法行政部統轄。                                                                                                                              |
| 人事權回歸司法院（1980-1992） | 各級法院法官升遷調動等           | 1. 人審會正式成立（依據 1980 年 6 月 29 日公布之司法院組織法第 20 條 1 項）<br>2. 司法院院長、副院長、秘書長、最高法院院長、行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長等 6 人為當然委員（委員人數不固定，除當然委員之外，其餘委員由司法院院長由各級法院院長等必要人員任命） |

<sup>5</sup> 本節簡要說明 PA 理論之外，在此還要加以強調本文是從制度性代理人理論出發，針對整個制度環境的變遷進行分析，然後以該制度結構變化為環境背景，了解整個法院體系一、二審法院院長流動的狀況及其意義。因此本文主要關懷的是隨制度環境的變遷，使得委託代理關係結構轉變，以及所呈現的重要人員流動。至於委託代理關係當中是否出現逆選擇、道德危機等問題，礙於篇幅的有限與研究問題的聚焦，本文就沒有探究這方面的問題。

| 時 期                      | 範 圍             | 註 解                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 法官互選代表時期<br>(1992 起)     | 各級法院法官升遷<br>調動等 | 1. 法官互選代表進入人審會 (依據 1991 年 11 月 20 日總統公布的司法院組織法第 20 條)<br>2. 人審委員人數與比率 (各級法院法官互選委員 10 名; 司法院院長副院長、秘書長、最高法院院長、行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長等 6 人為當然委員外, 另外增加高等法院院長, 以及司法院各廳廳長, 官方委員共 12 名; 人審會委員共 22 名。) |
| 法官互選代表官派<br>代表同額(2001 起) | 各級法院法官升遷<br>調動等 | 1. 法官互選代表勢力擴張 (依據 2001 年 5 月 23 日總統公布的法院組織法第 20 條)<br>2. 人審委員人數與比率 (高等行政法院及公務員懲戒委員會均可互選 1 名人審會委員, 人審會委員為法官互選 12 人, 司法院官方代表 12 人)                                                            |
| 外部委員進入人審<br>會時期 (2012 起) | 各級法院法官升遷<br>調動等 | 1. 增設 3 名外部委員 (依據 2011 年 7 月 2 日總統公布的法官法第 4 條 2 項)<br>2. 人審委員人數與比率 (原有 24 名委員之外, 由法務部及全國律師聯合會, 推舉 3 名外部委員, 人審會委員總數擴增為 27 名) <sup>6</sup>                                                    |

資料來源：作者整理自司法院人事處 (2012)

<sup>6</sup> 依據 2011 年 7 月 6 日公布《法官法》第 4 條規定, 司法院的人事審議委員會當中新增的 3 名外部委員, 相較於原本就有的 24 位委員 (以下稱為內部委員), 最大的幾個差異在於 (1) 出身背景、(2) 選任方式與 (3) 權力。就出身背景而言, 內部委員若不是位居司法院高層 (司法院長為當然委員並指定 11 人), 就是由法官互選產生 (各級法院互選 12 名法官), 所以內部委員幾乎都具有法官身分。相較之下, 所謂的外部委員被定義為專家學者, 並依規定由法務部、律師公會全國聯合會各推舉檢察官、律師以外之人 3 人, 很明顯地就是要讓外部委員並不是從司法實務界中產生。其次, 選任方式同樣依該法第 4 條規定, 司法院長為當然委員, 並指定 11 名委員, 另有 12 名委員則是由各級法院法官互選產生; 外部委員則是法務部及律師公會全國聯合會推舉, 然後由司法院長遴聘, 在選任方式上有著相當大的差異。至於在權力方面, 外部委員與內部委員之間, 最大的差別在於, 外部委員對於法官的調遷是否適宜, 只能表意, 但沒有表決權。

### (一) 行政凌駕司法（司法行政部時期）

臺灣在 1980 年代檢審分立之前，法院人事在制度上完全被行政權所掌控，是行政權凌駕司法權的時期。在制度設計上，掌控高院以下（包括高等法院法官）法官升遷、調動、獎懲等司法人事行政權力的是行政院所屬的司法行政部。相較之下，雖然憲法確立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（憲法 77 條），同時也規定法官須超出黨派，依法獨立審判，且法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸（憲法 80、81 條），但是在這個時期，司法院對於執行第一線審判業務的法官根本缺乏人事權。從 PA 理論角度觀之，這樣的制度設計等於是行政權透過掌握法官人事權，進而成為司法審判者的權力委託人。威權統治者就依照這種設計，在法院內部建立起以各級法院院長、庭長等中高階司法人員為代理人的司法行政體系，並以判決書送閱、案件分配等各種可能的行政控制手段，在特定的時間點干涉、操控特定法官的審判結果。

干預司法人事的目的是操縱案件審判，為的是要保護威權政治下的貪污腐敗以及鞏固政權。不過值得一提的是，有時候這種操控審判的需求未必僅限於政治性的案件，例如擔任過高等法院高雄分院長的黃金石法官回憶 1976 年在地方法院審理一件刑案時，曾經基於法官心證與專業裁量，認定該案是恐嚇取財，而且事先呈閱的判決書也獲得庭長認同，卻在尚未宣判之前被院長找進辦公室、並表示該案件有來自高層的壓力與難以承受的社會輿論，進而將 3 名被告以結夥搶劫的罪名全數改判死刑（陳怡，2010）。這種因為院長干涉而使法官更改原有判決的狀況，說明了即使憲法明文規定法官必須獨立審判，但法官人事權事實上受到掌控，個別法官的審判結果更會受到並未在法律條文上有明文的「裁判書送閱」這種由司法院所頒布的「處務規程」所影響。

為了操縱審判，行政權就必須在委託代理關係中建立起誘因制度。如果沒有誘因，我們很難理解為何個別法官有動機為掌權者服務。畢竟法院院長或庭長作為權力代理人而介入並影響個別法官的審判的行為，除了有違司法專業、可能遭受同僚與後進非議之外，同時更是知法玩法的違法行

爲。因此，爲了讓委託代理人關係得以發展，司法行政體系設計出兩種主要誘因：首先，行政權委託人讓代理人法院院長們只要處理行政事務即可，根本不需要審理任何案件（王金壽，2008b：127）。這對於案件審理壓力極爲沉重的法院體系而言，就已經是讓法官願意躋身成爲權力代理人的重要誘因。其次，一旦成爲權力代理人，還有可能因爲服務掌權者而獲得進一步的栽培與提拔，例如前司法院副院長洪壽南就曾經特別感謝國民黨對他的栽培（司法院史實紀要編輯委員會，1982：114）。此外，掌權者更建構出一個高度階層化，並且隨著臺灣不同地理區域（城鄉）差異的人事升遷路徑（即「升官圖」）（王金壽，2008b：126-127）。在這樣一個具有位階差異的升遷體系當中，自然也就存有可觀的「尋租」機會。陳東豪（1994）就指出臺中地院法官在 20 多年前開始改革時，士林地院的民庭庭長鄭勤勇，找了民庭法官林俊益以及刑庭庭長張清埤帶頭，請該院其他法官捐錢打造一條「黃金船」（真黃金，不是 K 金），送給當時他們眼中即將「高升」司法院副秘書長的院長林國賢，而金船所代表的是「一帆風順、節節高升」。<sup>7</sup>

## （二）檢審分立（回到以司法操控司法）

到了 1980 年代，隨著檢審分立的確立，司法院人事審議委員會正式成立。以往由司法行政部掌控法官人事權的情況，表面上似乎回歸到法院體系；但事實上，在一個司法院高層均由黨國提拔而且均爲人審會當然委員的制度設計下，並沒有動搖原先既有的委託代理人結構。這種黨的勢力在司法體系內盤據的情況相當嚴重，即使到了 2011 年《法官法》通過之後，竟然還有 485 名法官提出退出國民黨的聲明，而終審法官（最高法院、最高行政法院、公懲會）則有 67 人，爲全體終審法官 55% 左右（蔡炯燉，2013），這讓我們了解法官國民黨化的深刻程度。在這個時期中的委託代理人關係，唯一有改變的是司法行政部這個權力委託人被司法院高層取代了。

<sup>7</sup> 在威權統治時期，能夠被拔擢爲統治者權力代理人的法院院長，勢必經過層層考核，所以未必會出現抗命（不願意爲權力委託人操弄特定司法案件）的失控狀態，卻會發生利用身爲代理人的角色掌控如案件分配等重要權力，進而謀求私利的尋租行爲。例如，當年引起臺中地院司法獨立改革的院長黃金瑞。不過對於權力委託人而言，尋租行爲的存在可能是弊端，同時也是獎勵或操控這些權力代理人的工具。

### (三) 開啓法官互選代表時期（委託代理關係的重要質變）

1992 年，法院體系首度出現重大的制度性變革，並在日後衝擊到既有委託代理關係。這個變革來自於 1991 年《法院組織法》的修正，司法院法官人事審議委員會首度開放 10 名由各級法官互選的人審會委員名額，約佔整體人事審議委員會員額的 45%。<sup>8</sup>

這項變革的早期，也就是 1990 年代初期的時空背景中，不至於對掌權者造成實質的影響。因為在一個司法院高層均長期受到黨國栽培、當然人審會委員必然過半，而且法官互選委員依然是可以進一步加以規劃與操控的情況下，法官人事審議委員會失控的可能性是相當微小的。不過，這個制度變革最為深遠的影響，並不在於法官互選產生的委員能否在表決時壓倒司法院高層的代表，而是讓改革派法官有機會進入人審會。只要人審會當中有了少數的改革派法官代表參與，就足以讓人審會無法再是一個人事分贓的黑盒子。

除了人審會的制度變革之外，另一個重要的轉變來自事務分配改革。1993 年底的臺中地院就在一群年輕的改革派法官抗爭之下，正式將案件的分配權從以往法院院長分配的方式回歸到由法官會議決定，隨後引發其他法院起而效尤。長久以來，案件分配權一直被法院院長所掌握，這一有違《法院組織法》規定的情況被改革運動更正。<sup>9</sup> 更重要的是，法院院長分案此一阻礙司法獨立的案件操縱工具從此被排除（王金壽，2008a：143-144）。隨後，爲了讓案件分配更爲公平，並減少人爲操控的可能性，法院的分案

<sup>8</sup> 1991 年《司法院組織法》的修法中規範人事審議委員會組成的第 20 條，由司法院所提出的修法版本一開始沒有明定委員數目與來源，而除了司法院院長、副院長等司法院高層爲當然委員以外，其餘委員則完全採取由司法院長指派的方式產生。之所以會明確訂出人審委員的來源比率，並增訂了 10 名委員由各級法院法官互選，關鍵在於時任立委的陳水扁於該法案在委員會審查時要求明文規定人員比率，且一定比率的委員須由法官互選，不能是由上而下指派。同時，陳水扁更在委員會的質詢中強調，人事權的獨立是司法獨立的根本。整個法案的審查過程可查詢立法院法律系統中該法案審查過程的公報紀錄（立法院，1991a；1991b；1991c；1992a；1992b；1992c；1992d）。

<sup>9</sup> 《法院組織法》中關於法院事務分配等規定，請參考該法第六章〈司法年度及事務分配〉第 77 至 83 條。

方式已經發展到透過電腦隨機分配，或者是以公開抽籤的方式分案。<sup>10</sup>

除了法院院長分案之外，另一種能干預審判結果的方式是法院院長透過「審閱裁判書」操縱案件，這種干預手段在 1995 年同樣由臺中地院的年輕法官加以打破，<sup>11</sup> 他們發起「箱子還你，獨立還我」，拒絕將裁判書於裁判後送給院長審閱，只肯將空箱子送給法院院長，以爭取獨立審判。此舉在司法院針對法官進行問卷調查之後，獲得過半數的法官支持，司法院最後決議於 1996 年正式廢止裁判書送閱制度（王金壽，2008a：144）。

「案件分配權」、「裁判書送閱」等兩大項案件操縱工具在法院獨立運動中受到挑戰，並且從法院院長手中拔除的同時，不但是法院獨立的重大進展，而且使得以往威權統治時期在法院體系中被建立起來委託代理關係產生了劇烈的變革。一、二審法院院長的權力受到嚴重的衝擊，他們所扮演角色也產生了重大改變。<sup>12</sup>

隨著法院獨立改革運動獲得進展，司法院的人事審議委員會更進一步在 2001 與 2012 年分別進行法官互選委員比率的擴增，以及引進外部委員等制度性變革。2001 年法官互選的人審會委員擴增到 12 名，佔總體人審委員 50%；司法院官派委員勢力受到壓縮。到了 2012 年再次修法時，雖然官派當然代表與法官互選人審會委員都沒有增加，但新增了 3 名可以是

<sup>10</sup> 關於目前臺灣一、二審法院在案件審理分案的相關規定，請參考司法院於 1981 年 5 月 2 日所發布的「民刑事事件編號計數分案報結實施要點」（司法院，2018）。

<sup>11</sup> 判決書送閱制大致上可以分成「裁判前審閱裁判書」、「裁判後審閱裁判書」等兩個階段，判決前審閱之所以調整成為判決後審閱，關鍵是 1991 年臺南地方法院法官謝說容在庭長借用錄音機下，將院長干預的證據加以錄音，並且交由媒體公開，進而因為社會輿論壓力，使得司法院將事前審閱改成事後審閱（王金壽，2008a：144）。

<sup>12</sup> 隨著外在政治環境的變遷，在不同的時期作為權力代理人的法院院長扮演的角色與擁有的權力是有所不同的。在威權統治時期，院長是威權統治者的權力代理人；而在民主化之後，雖然已經不再如往昔做為司法判決的操弄者，但依然有著一定程度的重要性與影響力，而非僅是受託處理司法行政的庶務工作。就以地方法院院長為例，依據「地方法院及其分院處務規程」的規定，其依然擁有「法官以外人員事務之分配」（第 5 條）、「候補法官獨任審判製作之裁判書類原本之審閱、公設辯護人辯護書類之核閱、司法事務官辦案書類之審閱及其他辦案書類之審閱」（第 16 條 7 款）等足以影響各種重要司法政策推動（如法院便民措施），司法行政管考、規訓新一代司法人員，以及推薦人事的升遷調動的重大權責。

非法官身分的外部委員，這項最新的人審會委員結構的調整，可說是爲了回應法院體系必須有適度回應社會輿論的需求。

#### (四) 獨立改革後的委託代理關係

在法院獨立改革的衝擊之下，首先受到影響的是這個權力委託代理關係當中的權力委託人，在民主化、社會輿論的壓力之下，無法如同往昔一般完全掌控法院。<sup>13</sup> 因此，即使只有少數的改革派法官成爲人審會委員，也足以影響甚至癱瘓掉人審會扮演掌權者操控人事升遷工具的角色。其次，當這些法院院長失去了案件分配與送閱制度這些案件干涉工具後，幾乎不可能一如往昔再爲掌權者服務，同時也失去在這個體系當中「尋租」的可能性。在這種情況之下，改革之前原本是階層分明、炙手可熱的一、二審法院院長職位，到了法院獨立改革之後，原則上雖然仍是整個司法行政體系當中的權力代理人，但僅是一般司法行政功能的代理人（例如一般法院的行政業務等），不再是以前那種法官仕途升遷的終南捷徑，更不可能是一個可以搭乘「黃金船」而節節高升的「尋租」樂土。

當司法行政體系中的委託代理關係出現劇烈變革，可以預期的是由各層級法院院長作爲權力代理人的結構勢必要面臨大幅度的人事調整，以及他們在司法行政角色、功能定位上的轉變。<sup>14</sup> 依照理論，我們提出三個假設：

<sup>13</sup> 臺灣在民主化後，隸屬於司法部門的法院院長已不像威權統治時期聽命於行政部門（如司法行政部），但在政治運作上，行政、立法、各種政治社會力量除非力有未逮（如制度結構、政治競爭、持續政黨輪替等造成限制），否則幾乎不會放棄任何影響司法部門的機會。以現有的制度與法規來看，司法部門中僅有司法院正副院長、大法官等職務是由人民委託行政與立法部門，透過提名（行政）、同意（立法）與任命（行政）的方式賦予民主正當性。在人民委託行政與立法部門，行政與立法部門再委託司法院長與大法官的多重委託代理關係中，後者成爲掌控司法行政、釋憲等重大司法權力的權力委託人。至於地院院長、高院及高分院長等中高階司法部門的行政代理人，以及實際操持審判業務的法官們，其權力的委託人則是司法院長，不過由於司法院人事審議委員會（目前該會幾乎完全由法官組成，非法官身分委員僅有3席），而使司法院長具有的影響力是有其侷限性。這個是因為司法獨立改革運動導致人審會的改變，進而影響到司法院長跟地院院長的代理關係。

<sup>14</sup> 人事控制手段受權力委託人青睞，關鍵在於人事調動、人事差序位階的建立，雖然不如其他控制手段（高密度監控、懲處）能立竿見影地處理代理人難題（尋租等）的處

假設一：在法院獨立改革之後，因為擔任權力委託人的誘因大幅降低，人事流動的幅度勢必相當可觀，而且人員組成結構也會有所改變。

假設二：以往挑戰舊有秩序、主張各種法院獨立改革者，不是遭到長期貶抑，不然就是只能黯然離去；但在舊有委託代理結構崩解、新的結構還沒有被建立起來的情況下，走向獨立自主的法院體系一方面缺乏動機去整肅發起改革運動的改革派法官，另一方面則因為人事審議並非特定勢力能夠掌控，改革派法官在制度上是相對不容易受到報復的。

假設三：司法獨立運動使當權者沒有實力操控司法人事，因此司法行政體系的人員大幅度更替的時段不會與政黨輪替的時間點吻合或接近，而且也不會出現司法行政體系透過報復或整肅改革派法官來主動向當權者表示效忠的表現。

接下來，本文將經由蒐集資料並建立指標，進一步分析法院院長人事調動的實際狀況，據以比較司法改革運動前後的人事控制狀況。

## 參、資料收集與指標建構

### 一、資料蒐集

本文蒐集了自威權統治晚期的 1986 年到二次政黨輪替之後的 2015 年上半年間，一、二審法院院長的調動情況、一、二審法院院長的經歷結構、改革派法官生涯發展等，以及法院體系在獨立改革之後的司法人事發展等質性、量化資料，並建立起資料庫以分析司法人事調動、升遷的狀況。跟日本法院體系類似 (Itoh, 2010: 28)，一、二審院長是最重要的司法官僚精

---

理，但卻是成本相對低、有一定效果（定期調動進而降低委託人濫權）、效果容易持續，且能夠讓權力委託人與代理人之間保持一定互動彈性的制度性工具。因此，我們很容易觀察到運用人事控制與操作進而減少尋租（最常見的是貪污，但也有可能是其他價值的堅持或偏執）等代理人難題。分析人事控制也是本文解析司法體系內部委託代理關係的重要原因。

英群體之一，也是內部控制機制不可缺少的一環。一、二審法院院長調動狀況與經歷結構的資料內容相當完整，個體資料包括各地方法院、臺灣高等法院及分院院長的姓名、性別、年齡、院長任職經驗、到職與卸任時間、學歷，以及司法官訓練班期別等細節。<sup>15</sup> 時間縱深橫跨了整個司法獨立改革與臺灣民主化過程，涵蓋的時間點約有個 29.5 年，前 14.5 年左右（1986/01/01-2000/05/20）為國民黨主政；接續的 8 年（2000/05/20-2008/05/20）因為首次政黨輪替，由民進黨執政；隨後（2008/05/20-2015/06）則是二次政黨輪替，再次由國民黨執政。同時，這段期間經歷了 6 位由不同執政黨的總統提名、任命的院長，包括黃少谷（1979/07-1987/05）晚期、林洋港（1987/05/01-1994/09/01）、施啟揚（1994/09/01-1999/02/01）、翁岳生（1999/02/01-2007/09/30）、賴英照（2007/10/01-2010/07/18），以及賴浩敏（2010/10/13-）。

改革派法官生涯發展資料則是本文資料蒐集的另一個重點，除了改革派法官的基本個人資料之外，我們也追蹤了改革派法官在司法體系當中，出任地院或高院庭長、院長等行政職的情況。<sup>16</sup>

資料蒐集的來源與方法是從各地方法院、臺灣高等法院及其分院的首頁進行第一波院長資料收集，接著透過總統府公報、司法院公報、司法院網站等政府機關單位，中時電子報、聯合知識庫等報紙資料庫，並且運用 Yahoo、Google 等資料搜尋引擎為搜尋工具，以院長姓名、任職機關、職位名稱等關鍵字進行全面性的蒐集與比對。逐步建立起一、二審法院院長調動情形的資料。改革派法官生涯資料的部分則是先透過總統府公報系統查詢法官人名，接著配合上述的政府機關或新聞、網站資料庫加以補充，儘可能勾勒、建構出改革派法官的生涯經歷。

<sup>15</sup> 1986~2015 年為止，先後共設有 21 個一審法院（臺北、士林、板橋、桃園、新竹、苗栗、臺中、彰化、南投、雲林、嘉義、臺南、高雄、屏東、臺東、花蓮、宜蘭、基隆、澎湖、金門、連江），以及臺灣高等法院及臺中、臺南、高雄、花蓮、金門等 5 個高分院。

<sup>16</sup> 改革派法官名單取自王金壽（2011；2012a）。

## 二、指標建構

### (一) 一、二審法院院長調動

在一、二審法院院長調動的觀察與分析部分，我們主要觀察的是臺灣各縣市（包含金門與連江）地方法院，以及臺灣高等法院及其高分院（含金門）二審法院院長在 1986 年至 2015 年間的調動情況。我們一共會建立 (1) 院長調動率、(2) 院間調動率、(3) 首任院長比率、(4) 調任院長比率，以及 (5) 回任院長比率等 5 個指標。前二者是院長的調動比率，幫助觀察代理人在委託代理體系中流出或移動的狀況；後三者則幫助了解歷年來法院院長呈現出什麼樣的經歷結構。以下分別簡要說明：

#### 1. 院長調動率

院長調動率是在特定年度或時間範圍內，一共有多少地方法院院長或高等法院院長被調離開原來的職位。例如在 1993 年度有 20 個地方法院院長，其中有 10 位被調離院長職位，即可估算出該年度的院長調動率為  $10 \div 20 = 50\%$ 。指標估算可用下式表示：

$$\text{院長調動率} = \text{被調離法院院長職務人數} \div \text{法院院長總職位數}$$

該指標呈現的意義有三：第一是人員因為任職意願低落而造成高度起伏的人事調動狀態；第二是這種人事調動僅是內部人員職務調整，例如原任人員離職後的遺缺遞補；第三則是透過人事調動而達到控制該組織的目的。理論上，隨著 1993 年法院獨立改革之後，因為相對缺乏尋租或升遷的機會，法院院長職位不再如往昔炙手可熱，院長調動的高比率所反映的應該是法官任職意願低落。

#### 2. 院間調動率

本指標主要是和院長調動率相互配合運用，讓讀者進一步判斷不同年度之間的院長調動是否有內涵上的差異存在。若只觀察院長調動率，無法得知在每一次的調動中，有多少院長只是由 A 法院調到 B 法院，但依然在院長職位上。指標估算可以用下式表示：

$$\text{院間調動率} = \text{院間調動法院院長人數} \div \text{法院院長總職位數}$$

若是 C、D 兩個年度分別出現了 80% 的院長調動比率，而 C 年度的院間調動率同樣是 80%、D 年度的院間調動率卻只有 20%，那麼可以推斷這兩個年度院長調動的實質內涵是完全不同的。C 年度的院長調動就是內部人事調整與控制的過程，因為完全沒有院長離開司法行政的委託代理體系；相較之下，D 年度的院長調動則可以被視為人事大換血，絕大部分的院長已經離開委託代理體系。

### 3. 首任院長比率

首任院長指的是完全沒有擔任過地方法院、高等法院及其他高分院或者是最高法院等法院的院長者，例如當 E 法官於特定年度被派到 F 地方法院擔任院長職務，且在此之前完全沒有擔任過任何層級的法院院長職務時，E 即可被歸類為首任院長。這個比率的估算是指在特定的觀察時間點內，首任院長佔了多少任職時間。除了個人特質之外，首任院長的任職時間更為重要，而非僅是有多少個首任院長。因為不同經歷背景法院院長可能在一個職位上任職許久，也可能很快就去職。所以，透過估算不同經歷與背景的首任院長任職時間，較能夠確實掌握一個組織中特定人員於特定的時間內所佔的比率，也更能反映出組織的人事變化情況。首任院長指標的具體估算方式如下：

$$\text{首任院長比率} = \text{首任院長任職時間} \div \text{所有院長的總任職時間}$$

這個指標的另一個意義是了解法院體系在歷來不同年度呈現的人事結構。如果首任院長所佔的任職時間比率呈現出逐年攀升的狀態，不難理解是法院體系出現法院院長的換血。不過，當首任院長所佔任職時間比率持續地攀升，則進一步反映出高度人員流動的情況使整個體系已經呈現出無以為繼的狀態，因為即便是一個以服務重於管理，而且已經除卻操控判決可能的司法行政體系，作為權力代理人的法院院長也不可能完全由毫無經驗的人士來填補。透過測量首任院長所佔任職時間比率，可以讓我們了解法院在獨立改革之後呈現的代理人結構變化。

#### 4. 調任院長比率

調任院長比率同樣也是用來測量歷年來法院院長呈現出什麼樣的經歷結構，它的估算模式和首任院長比率是相似的；不同的是調任院長比率是測量在特定的觀察時間點內，調任的法院院長在任職時間中佔了多少比率。例如原先任職 G 法院的 H 院長被調任到 I 法院擔任院長，那麼 H 院長在調到 I 法院的任職時間，即是調任院長。該指標的具體的估算方式如下：

$$\text{調任院長比率} = \text{調任院長任職時間} \div \text{所有院長的總任職時間}$$

估算調任院長任職時間比率可以觀察到法院體系中具有經驗的現任者所佔比率高低。當有經驗的現任者逐漸地離開法院院長職位，而新任院長所佔比率逐漸攀升時，除了是司法行政體系權力代理人的人事新陳代謝之外，也有可能是這個體系的人員升遷流動模式已經改變。特別是以往法院院長是炙手可熱的職位時，法院體系會有一種不同地區院長的差異存在。一個資歷尚淺的首任院長或是調任院長，往往需要在相對偏遠的地方法院（例如金門、連江、澎湖等離島，或是臺東、花蓮等偏遠縣市）歷練，然後才有可能往較為都市化、重要性較高的地方法院調動，這也就是所謂法院體系的「升官圖」。在升官圖之下，除了建立起委託代理人體系的人事歷練過程之外，更構成整個司法行政體系的人事差序位階。當要觀察司法行政體系的人事布局是否隨著法院獨立改革而受到衝擊時，調任院長所佔的任職時間比率就成為值得觀察的指標。

#### 5. 回任院長比率

除了前兩項法院院長的經歷指標之外，還有必要觀察的是回任院長所佔的任職時間比率。回任院長是指如被派到 J 法院任職的 K 院長，在他擔任院長的前一個職位並不是院長，不過在此之前，他曾經有擔任其他法院院長的經歷。該項指標的估算方式如下：

$$\text{回任院長比率} = \text{回任院長任職時間} \div \text{所有院長的總任職時間}$$

回任院長所佔任職時間比率指標有三個意義：首先，這個指標能觀察

法院體系人事結構變遷是否出現迅速的人事新陳代謝（首任院長大幅擴增）；其次，同時呈現出既有流動模式轉變（調任院長大幅減少）；最後則是能進一步觀察是否出現以回任院長來支撐整個法院的司法行政的狀態。理論上，當炙手可熱的法院院長職位轉變成為乏人問津、甚至是燙手山芋的情況，那麼司法行政體系的主管（司法院院長）在最後只能透過尋求回任院長來暫時穩定這個體系。

透過以上幾個指標的測量，我們約略可得知法院獨立改革之後，原本在司法行政體系權力委託關係當中相當重要的一、二審法院院長職務，出現了什麼樣的人事流動面貌。

## （二）改革派法官生涯

針對於改革派法官生涯發展的觀察，可以先透過以往的研究成果掌握改革派法官名單，同時透過總統府公報、報紙資料庫等檢索系統追蹤這些改革派法官的生涯發展。這種以司法官特定主張或意識形態等差異進行分類的司法官生涯的追蹤與比較分析，例如 Ramseyer & Rasmusen (2003) 進行的日本司法獨立研究就有相當重要的發現。在臺灣的早期經驗當中，不論是檢察體系的檢察官，或者是法院體系的法官，只要是嘗試與掌權者以各種可能的手段抗爭的司法官，最後的下場不是黯然離開司法體系，不然就是遭受到長期的貶抑（王金壽，2008a）。這與日本的經驗雷同，例如具有左傾或是改革意識，甚至是太獨立、自由派的法官，往往都是遭受到長期以生涯發展貶抑作為手段的打擊（Abe, 1995；Law, 2008-2009；Miyazawa, 1991；O'Brien & Ohkoshi, 2001；Ramseyer & Rasmusen, 2003）。透過追蹤改革派法官的生涯發展，可以進一步檢驗他們是否依照理論所言，未被獨立後的司法體系整肅，抑或是發展出與理論不同的狀況。

## 肆、一、二審法院院長的調動

依照上一節建構的測量指標以及各項指標的意義，本節將分析 1986 年威權統治晚期到二次政黨輪替之後 2015 年之間，一、二審法院院長的調動與院間調動，以及所呈現的時間序經歷結構（首任、調任、回任）變化。

## 一、一審法院部分

隨著法院獨立改革運動的展開，地方法院院長原本是司法行政體系中具備干涉一審司法判決能力的權力代理人，他們能透過案件分配、判決書送閱等制度來掌握、干涉個別法官司法判決，但這些權力均在 90 年代先後遭到拔除，院長所具有的代理人功能以及利益誘因也開始產生質變。當法院獨立改革逐漸獲得成果後，時常見諸媒體的相關新聞不外乎是以下三類：第一是法院院長與基層法官之間對於獨立改革議題的爭論，第二是傳出法院院長萌生退意或是醞釀集體請辭，第三則是司法院院長三顧茅廬敦請資深法官、老同學出任法院院長等司法新聞。

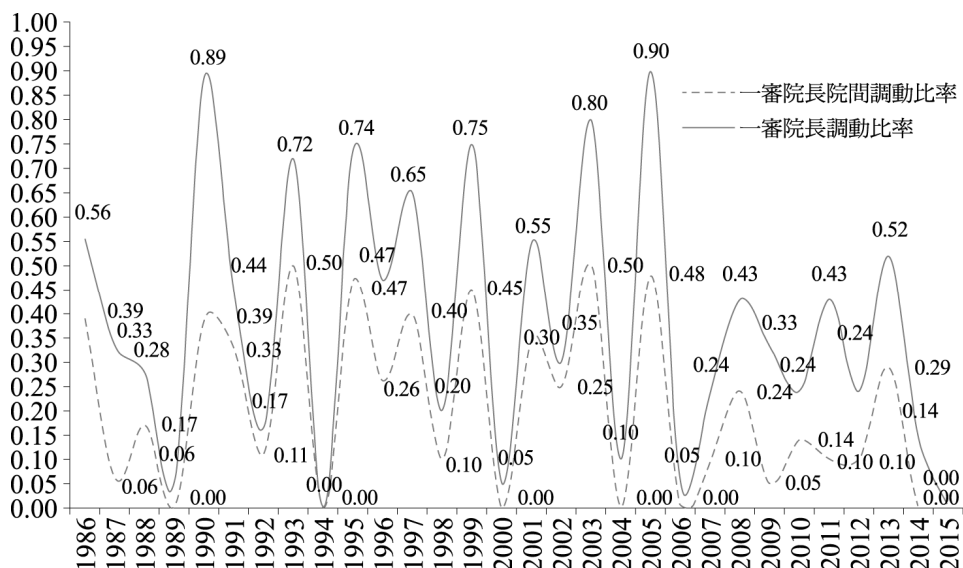
身為舊有體系權力代理人的法院院長與從事改革運動的基層法官對於法院改革運動的意見必然針鋒相對。著名的爭議如 1995 年 9 月臺中地院法官發起「箱子還你、獨立還我」運動，拒絕事後送閱判決書（王金壽，2008a：144），司法院在司法改革委員會對於判決書事後送閱的問題進行投票，院方對於投票結果卻採取另類解釋，進一步引發改革派法官不滿（陳志成，1995）。另一方面，這場爆發在臺中地院抗爭的一開始，臺中地院院長謝在全便以拒絕在判決書上蓋法院大印加以回應；不過，在顧及訴訟當事人權益以及拒蓋大印將面臨違法的情況下，謝在全院長最後還是妥協了（張柏福，1995）。

改革運動對司法行政體系的衝擊與影響並不小，在職院長求去或缺職找不到願意接任的人選的情況一再發生。早在改革運動初期的 1994 年，就曾經爆發六位地方法院院長集體請辭，後來在司法院長施啟揚慰留之下才作罷（吳志雲，1994；潘立明，1994）。同樣的情況在 1999 年又再發生，被時任司法院長翁岳生三顧茅廬才出任臺灣高等法院院長的吳啟賓法官，在任職 9 個月左右就兩度請辭（江元慶，1999）。另一個案例則是張信雄分別在施啟揚、翁岳生等兩位前後任司法院長的一再請託之下，才先後出任臺中高分院，以及臺灣高等法院院長一職（陳永富，2005）。法院院長職位已經逐漸不再如同往昔一般炙手可熱，甚至成為棄之未必可惜、但食之確實無味的行政職位，這樣的轉變很明顯地呈現在歷年來的地院院長調動趨勢上。

圖 1 呈現出自司法院長黃少谷晚期至現任司法院長賴浩敏，歷年來地方法院院長調動以及院間調動的情況。在這 29.5 個年度之間，除了黃少谷、賴浩敏之外，還分別經歷了林洋港、施啟揚、翁岳生、賴英照，以及短暫代理院長的謝在全（2010/07/19-2010/10/12）等幾位司法院院長。司法體系在這段期間的外部政治環境經歷威權統治晚期、國會全面改選、步入政治民主化，以及接續而來的首次政黨輪替（2000 年）、二次政黨輪替（2008 年）等臺灣民主政治發展變遷最為劇烈的期間。體系內部的重大變化則是在 1993 年由臺中地院 303 室的年輕改革派法官發起了法院事務分配改革運動，並且揭開了臺灣法院獨立運動的序曲（王金壽，2012b：61）。

從圖 1 中可以發現，90 年代之後幾乎是每一到兩年就有一波大幅度的地方法院院長人事調動；而 80 年代晚期那種即使司法院院長有所更替，地方法院院長人事調動也會逐漸趨於緩和的情況則不會再出現。這明確反映出由地方法院院長所構成的司法行政體系，其人事部分是處在相對不穩定的狀態。2005 年的地方法院院長調動幅度甚至高達 90%，可以說是近 30 年間最大的一次調動。

圖 1 地方法院院長調動情況（1986/01-2015/06）



資料來源：本研究整理

進一步比較地院院長調動趨勢後可以發現的有趣現象，是調動幅度在 2006 年之後出現大幅下降的趨勢。2006 年之前，幾乎是每 2 年左右就會有一波六成以上的地院院長調動；2006 之後，雖然同樣是每 2 年左右就會有一次幅度較大的調動，但調動幅度僅在四成三到五成二之間，對照之下可發現地院院長的調動幅度在 2006 年之後明顯降低。這種調動幅度大幅降低的可能性是來自於既有的人事流動路徑產生變化。例如以往只要有一個在司法人事升官圖中較好的院長職位（如臺北、高雄）因為院長退休等因素而出現了空缺，就會牽動整體地院院長的全面性輪調，增加調動的幅度。但隨著地院院長職務的重要性降低，這種職務的輪調幅度已經大不如前，更顯示不同地理區域間職位的位階差異已經逐漸鬆動。

另一方面，這種調動幅度大幅降低的趨勢無法與一次或二次政黨輪替的時間點相互吻合，同時也不符合以職務調動、人事清洗作為政治控制手段的基本樣態。因為新的主政者（總統、司法院院長等）如果試圖重新建立起司法行政的控制體系，除了在制度上著手強化這些身為權力代理人的地院院長的權力之外，更重要的是進行大幅度的人事調動或是更替。

除了地院院長調動幅度在 2006 年之後大幅降低的情況之外，另一個值得探究的則是改革運動迄今以來，地院院長在院間調動的最大幅度僅達到 50% 左右（2003 年）；然而院間調動率和院長調動率間的差距卻日趨擴大。以 1993 年為例，該年地院院長的調動幅度為 72%，而院間調動率也高達 50%，兩者的差距為兩成左右。換句話說，雖然在這個年度有七成左右的地院院長調動，但實際上只有兩成左右的地院院長是真的離開了地院院長的職位；另外約有五成比率的人員依然是在院長的職位上，他們只是在不同的地院院長之間調動，但卻沒有真的離開院長的職位。這個情況在隨後的幾年開始有所變化：不論地院院長的調動比率如何的攀升，地院院長的院間調動比率最高也沒能過超過 50%，顯示出在每一次的大幅度調動之後，實際離開地院院長職位者確實是增加了。2006 年之後，地院院長調動比率與院間調動率的幅度雖然不像前些年那樣高，但兩個比率之間仍有 30% 左右的差距，顯示擔任一審院長的人員仍然持續在換血。這多少反應出改革派法官長期訴求的成果（呂太郎，1994）。法官不應以司法行政、而該以審判為核心，擔任院長職位的法官不僅在擔任院長期間就必須辦案，

也應該在擔任院長一段時間後，完全回歸審判。<sup>17</sup>

分析結果顯示，司法行政體系中的一審院長人事調動情況確實產生了結構性的轉變，而不是單純的同一層級人員職位調整。這個結果可以得知地院院長的人事流動已經出現相當劇烈的改變，以往那種持續在不同地院間進行職位的交替、升遷，進而構築起層級分明的委託代理人體系，已經在法院獨立改革運動的過程中受到衝擊並且逐漸瓦解。

## 二、二審法院部分

在二審法院院長部分，基本上與一審體系相同，大約每兩年就會有一波人事調動。但整體而言，二審院長的調動幅度並沒有如同一審院長一般頻繁、調動幅度也不大，不過在 1995 年、2005 年曾分別出現了高達 100%，以及 83% 的二審院長調動，這也是歷年來最高與次高的調動比率；其他相對較高調動比率的年度也有 50%~67% 不等。歷年來的趨勢變化包括 1995 年出現最高的一波二審院長調動，隨後的幾年則逐漸趨緩，10 年後則出現第二波高峰，之後的高峰則是在 2010 年。圖 2 是歷年來臺灣高等法院院及其分院、金門分院的院長調動與院間調動趨勢。

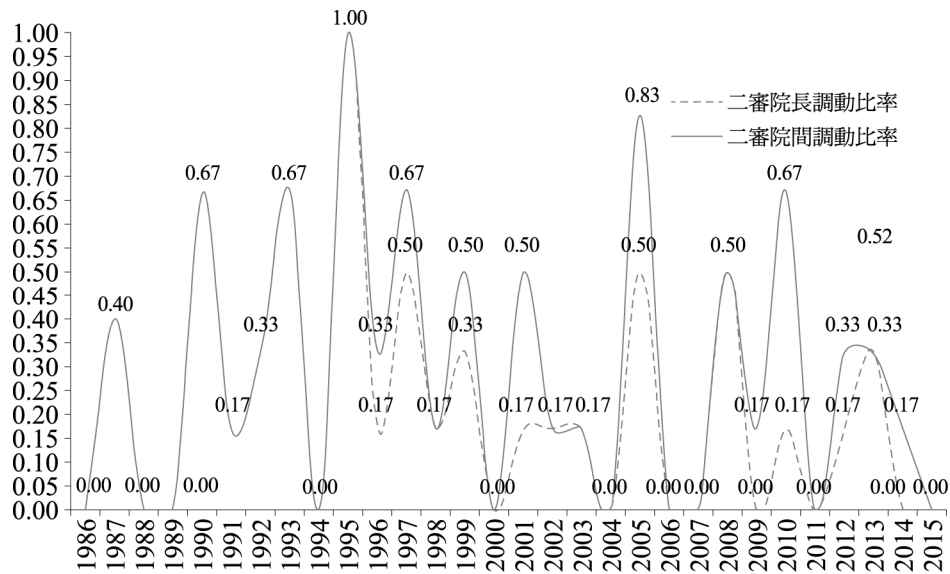
從歷來的二審院長調動的波動中，一方面同樣沒能發現院長調動和首次或二次政黨輪替存有時空上、或是人事控制基本模式的吻合之處；另一方面也可以很明顯得知，在法院的獨立運動之後，不論哪一黨派上台執政，已經不太可能操控法院體系的人事。這一點與同時期檢察體系的調動顯示出非常強烈的對比：檢察體系的調動是隨著政黨輪替有大規模的人事調動（陳鴻章、王金壽，2013）。這更突顯出法院人事運作的獨立性以及檢察體系受政治體系影響。<sup>18</sup>

相較於一審法院，二審法院院長調動與院間調動情況有著些許的差異性。雖然幾乎每 2 年就會有較大的二審法院院長調動幅度，不過人事結構中新舊更迭的速度卻比較慢。至少 2004 年之前，二審院長調動率以及院間

<sup>17</sup> 事實上，並沒有院長和庭長這個職位，正式的職稱是法官兼院長和法官兼庭長。審判（法官）才是本職，行政（院長）只是兼職。

<sup>18</sup> 就 Yoon (2010) 的觀察，韓國檢察官與法官也有類似的情形。同時，韓國的法院系統也比起檢察體系對於轉型正義更有反省能力。

圖 2 歷年來臺灣高等法院及其分院院長調動情況  
(1986/01-2015/06)



資料來源：本研究整理

調動率沒有呈現出相當大的落差，反映的是位階較高的二審法院雖然同樣出現較大幅度的院長調動，但卻不像一審法院那樣在改革運動之後就迅速出現人事結構改變的情況。以 1995 年為例，該年幾乎所有二審法院院長都換人（院長調動率＝100%），但新任院長其實只是其他二審法院院長（院間調動率＝100%），對於既有的司法行政代理體系而言，這只是職位大風吹，並沒有結構上的重大改變。2005 年之後，二審院長調動與院間調動比率的差距開始擴大；2010 年的落差最大，幅度高達 50%。這有二個啓示：首先，二審院長的調動幅度與一審情況並沒有完全的一致；其次，二審受到法院獨立改革影響的時間雖然相對較晚，但是當面臨改革衝擊之後，作為權力代理人的二審院長職務同樣失去誘因，人事不但調動頻繁，而且幅度也不小。

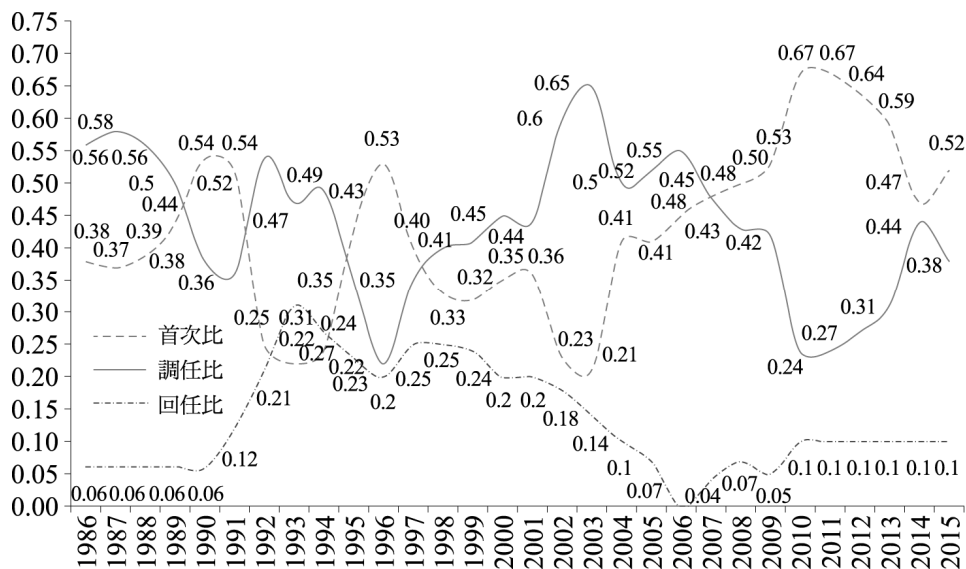
### 三、一審法院院長經歷結構的變化

接續前述一、二審院長調動與院間調動的分析之後，本節將分析一審

法院院長經歷結構的變化趨勢。在本研究時序最開端的 1986 年，全國各地院院長的組成，是一個以調任院長為主（58%）、首任院長為輔（38%），以及少數回任院長（6%）的經歷結構。這個結構符合理論預期：在一個以操控司法判決為核心目標的委託代理人體系當中，這樣的地院院長經歷結構具有一定的合理性，也有利於後續人事歷練與調遷安排的可能。由於司法行政體系需要的代理人會隨著地方法院所在地理位置的不同以及可能管轄案件重要性的差異而有不同的差別，因此一個在審判案件相對單純的地方法院歷練過後的院長在受到委託代理體系認可之後，就有機會在院際間調動，這時候就成為調任院長。在整個威權政治晚期的 1986 年到 1989 年間所呈現的一審法院院長經歷結構，基本上都是調任院長長期佔據院長職務的典型權力代理人結構，它的目的是順利控制案件與審判結果。理論上，這個結構中的調任院長應該會佔多數，而且理應持續維持多數狀態；他們將在這個結構中持續歷練與考核並伺機取得升遷機會。其他曾經歷練過，或是對司法控制體系有貢獻、但因任期等限制而調離地院院長職務的人員（即回任院長），則是用以緩和、平衡這個體系，或填補人事不足的重要備用人力資源。在這段時期中的人事安排與調動過程，除了是建立整個司法行政體系的人事差序位階、強化代理人誘因之外，同時也是司法行政與操控人才的養成與篩選過程。

圖 3 是歷年來一審法院院長經歷結構的變動情況。1990 年代司法改革運動之後，地院院長的經歷結構開始產生結構性的轉變，可觀察到的重要現象有下列幾個：首先，首任院長所佔比重開始大幅增加，甚至超越調任院長的比重；意味著有許多新的院長進入權力代理人體系，呈現出大換血的狀況。到了 2008 年以後迄今，整個一審院長的組成結構全是以首任院長為主，以往幾乎全是同一批院長互相調任、長期佔據代理人體系的狀況不再復見。其次，首任與調任院長的比重在 1990 年代持續交替，呈現出單一經歷結構的快速擴張或快速縮減的狀況，兩者差距也開始擴張，表示在各年度中擔任地院院長的不再是同樣一批人。最戲劇性的變化是 1990 年代的晚期，地院院長經歷結構的主要組成人員在首任院長及調任院長相互交替變化的情況雖然持續，但兩者所佔比率的差距則進一步擴大、交替循環的週期也被拉長。第三，回任院長穩定地扮演著人事填補的角色，但即使如

圖 3 歷年來地方法院院長經歷結構（1986/01-2015/06）



資料來源：本研究整理

此，他們所佔的比率只在 1990 年代晚期（1998 年）達到最高點（25%），之後便持續呈現下滑的趨勢。最後，整個人事結構變動的週期，也沒有與一次、二次政黨輪替的時間吻合。

透過這些現象可以發現的是首任院長與調任院長輪流主導著一審法院的司法行政體系，而回任院長所扮演的角色已經式微。簡單來說，調任院長不再長期盤據院長職務，司法行政體系也不再依賴由回任院長填補院長空缺；在許多年度中，主要組成一審院長的成員是首次擔任院長的法官。當大量的新任院長開始能進入代理人體系時，就代表著既有的人事調動與養成結構產生了質變，同時也說明我們以往所熟悉的升官路徑，其實已經出現了一定程度的變化。<sup>19</sup>

<sup>19</sup> 附錄中列表整理了歷年來高院、高分院以及地院院長任期規定的變化，以利讀者了解歷年法院院長經歷結構的變動趨勢並非是由於任期規定的變化所造成的。關於高院、高分院，以及地方法院院長任期規範，最早可以追溯到 1983 年司法院所公布的「高等法院以下各級法院及其分院院長職期調任實施要點」：高院以下各級法院院長任期 4 年，得連任 1 次。該要點還包括了年齡限制、任期計算等規範，成為日後高院以下各

#### 四、二審法院院長經歷結構的變化

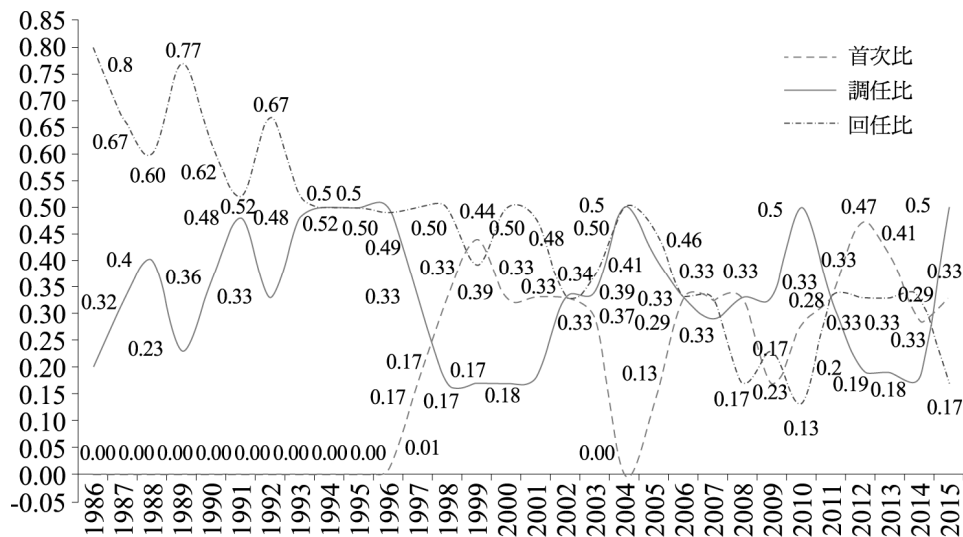
圖 4 呈現出二審法院院長經歷結構的變動情況。在二審法院部分，院長經歷結構的變化與一審法院略有不同。在威權時代晚期，二審院長依賴由回任院長與調任院長組成。以 1986 年為例，回任院長所佔比率為 80%，調任院長為 20%，至於首任院長則是 0%。這樣的人事安排基本上符合二審法院的特質，它相較於一審法院而言不但位階較高，且職位數也相對較少，所以在正常的情况下，是不太可能安排沒有任何一審或二審法院院長經驗的首任院長出任，因為這勢必會影響已經建立起來的權力代理人體系與人事差序位階。

不過，與一審院長經歷結構雷同的轉變是隨著法院獨立改革運動的發展，調任院長所佔的比率從 1990 年代中開始大幅滑落，到了該年代晚期（1998 年）掉到只剩 17%，這個情況一直持續到 2000 年。而回任院長所佔比率也同樣呈現出類似高低起伏的波動狀態，但在 2004 年之後也不再是二審院長職務的主要組成成分。此外，最令人感到驚訝的是首任院長的比率在 1996 年後的 5 年之間迅速爬升，到了 2000 年竟然呈現是首任院長為 44%、回任院長 39%，以及調任院長僅 17% 的二審院長經歷結構，顯示大量的新任院長進入代理人體系中，而不再是由同一批人長期佔據院長職務。2000 年之後，首任院長、調任院長以及回任院長所佔的比率互有消長，並在不同的時刻分別佔有較多比例，呈現出有如麻花一般的變動趨勢線，而

---

層級法院院長任期規範的基礎。1995 年，法院院長的任期限制由原本的 4 年被縮減為 3 年，並延續至今。2011 年的修法將各級法院院長的任期併計，同時明定可以延任的理由與時限。不過，2012 年開始實施法官法後，司法院依該法所訂的「法院院長任期調任辦法」內容中，法院院長任期與延任的理由及時限，並沒有跳脫原來的規範。透過歷來高院以下各級法院院長任期相關法規沿革的說明，我們可以發現同一層級法院院長基本任期的緊縮（4 年改為 3 年）並不是法官法通過之後才出現，而是早在 1995 年就已經出現。如果說任期的減少將會造成需要更多新人投入，進而使得首任院長比率擴增，那麼我們應該會發現地院院長當中，首任院長所佔的比率將從 1995 年開始攀升。但早在 1993 年起，首任地院院長比率就逐漸攀升，到了 1996 年之後反而降低，到了 2003 年之後才又開始上升。由此可以得知，高院以下院長任期限制的改變，和院長首任、調任、回任院長所佔比率的變動趨勢，與任期限制修改、法官法實施的時間點並無吻合之處。作者們特別感謝一位評審提出這個問題。

圖 4 歷年來臺灣高等法院暨分院院長經歷結構 (1986/01-2015/06)



資料來源：本研究整理

不是由單一經歷結構長期盤據二審院長職務。

值得一提的是，從司法院長施啟揚於 1996 年首開先例任命並沒有任何地院或分院等一、二審經歷張信雄以首任院長身分出任臺中高分院院長以來，首任院長逐漸被不同時期的司法院長任命到不同地區的二審法院擔任院長。除了張信雄以外，施啟揚時期的金門分院院長沈銀和也是首任院長。到了翁岳生擔任司法院長時期的案例更多，他任命了如吳啟賓（臺灣高等法院院長）、曾有田（臺灣高等法院院長）、郭君勳（金門分院院長）<sup>20</sup>、楊鼎章（花蓮分院院長）、尤三謀（高雄分院院長）等多位首任院長。至於賴浩敏時期，也分別任命了黃金石（高雄分院院長）、鄭玉山（臺南分院院長）、洪文章（臺中分院院長）、石木欽（臺灣高等法院院長）等首任院長。

<sup>20</sup> 郭君勳在出任金門分院院長之前，雖然有擔任高雄少年法院院長，但由於高雄少年法院是唯一以功能性為考量設計的法院，本質上與本文探討以不同重要性地區或統治者控制司法審判的一、二審法院有所不同。所以，本文在此同樣把郭君勳認定是並沒有其他地方法院、高等法院及其分院院長經歷的首任院長。

透過上述一、二審法院院長的經歷結構變化分析，一方面道盡了法院獨立改革運動衝擊到既有的委託代理人結構與職位誘因，權力代理人已不再長期被同一批人掌握；另一方面則顯示以往威權時期所建構起來的人事差序位階與升遷調動的層級性已經幾近崩解。相較之下，直到 2008 年為止，檢察體系都還沒有出現如同二審法院一樣的情況；二審檢察署依然是以調任檢察長為主的結構，而首任檢察長幾乎微不足道（陳鴻章、王金壽，2013：615-6）。

## 伍、改革派法官的生涯發展

本節要探究的是於 1990 年初期掀起法院獨立運動，並且主導一波波與當權者抗爭運動的改革派法官，在法院獨立改革之後呈現的生涯發展情況。如果獨立改革之後的法院確實具備高度的自主性與獨立性，那麼排除政治力控制的法院體系除了沒有動機整肅改革派法官之外，處在一個無法由單一勢力可以操控的人事制度設計當中，改革派法官也相對不容易受到報復。由過去司法政治研究的文獻，我們可以掌握到於 1990 年代初期發起改革運動的改革派法官，大致上可以分成臺中地院 303 室（呂太郎、高思大、林輝煌、林志忠、陳賢慧、張升星、陳漢洲、康樹正、蕭廣政、吳瑞堯、劉登俊、陳毓秀），以及非臺中地院 303 室（陳憲裕、黃瑞華、周占春）等 15 名成員（王金壽，2012a：105）。在這 15 名改革派法官當中，高思大<sup>21</sup>、林志忠、陳漢洲、吳瑞堯等 4 位改革派法官和潘正雄法官於 1995 年 12 月就一起創辦了「眾城」國際法律事務所，由法官轉任律師；他們雖然沒有繼續在法官職位上與當權者抗爭，但就離開的比率而言，約為 26.7%（04/15），是一個不算高的比率。

除了離開法院體系的 4 位法官外，留在原來崗位上繼續推動法院獨立改革運動的法官共有 11 位。他們在隨後的司法生涯當中，有 2 位（呂太郎、

<sup>21</sup> 身為改革派法官的高思大在 1995 年轉任律師，而在 2013 年申請再任法官，獲得司法院人審會通過並於同年派任為高雄地方法院法官。高思大法官在 2015 年 7 月司法院 104 年 7 次人事審議委員會議中決議調派為臺中地院法官兼庭長（司法院人事處，2003：2015）。

周占春）分別先後擔任司法院人事處處長、3 位（呂太郎、黃瑞華、劉登俊）擔任過二審法院庭長、4 位（呂太郎、康樹正、蕭廣政、黃瑞華）擔任過一審法院院長、3 位（康樹正、陳賢慧、黃瑞華）擔任過一審法院庭長等司法行政體系中職位高低不一的司法行政職務。<sup>22</sup> 在這些職位當中，又以司法院人事處長一職最為重要，它一方面是以完全不同於升官圖路徑的方式破格任用，<sup>23</sup> 另一方面更是改革派法官在改革運動中具體獲得可以推動改革的重要司法行政職位。此外，4 位改革派法官分別被任命成為一審法院院長（南投、金門、宜蘭、花蓮等地院）的情況也相當特殊。<sup>24</sup> 事實上，某些改革派法官（劉登俊、陳賢慧、林輝煌）都不只一次被拜託出任法院院長職務；另外，林輝煌與卸任人事處長之後的周占春更是拒絕再接受司法行政職，而是自願回到地院從事審判業務。所以，這些出任正式行政職務的紀錄基本上還低估了改革派法官在司法界的重要性。<sup>25</sup>

雖然在法院獨立改革之後，法院院長職位不再如同往昔一般能夠透過掌控案件分配、判決書送閱等權力來服務當權者，進而可以謀取「獲得黨國栽培」、「仕途升遷」的可能，也不太可能取得可觀的「尋租」機會；以往在司法體系的基層抗爭、扮演對抗當權派角色的改革派法官也能夠被任命為掌理地院相關行政事務的權力代理人，已經說明這些改革派法官並沒有如同以往遭到法院體系排擠或是無情地迫害。

<sup>22</sup> 關於改革派法官歷年來擔任各層級行政職務的資料，均由作者透過總統府公報系統查詢與比對。

<sup>23</sup> 呂太郎與周占春在擔任司法院人事處長之前，都沒有擔任過任何司法行政職務。

<sup>24</sup> 這些改革派並不是沒有遭到打壓。在發起改革的第一年，多位法官（例如林輝煌、張升星、林志忠）考績被打乙等，而且是給象徵性的 79 或是 78 分。但這些人根本不把這種打壓當一回事。一位改革派法官（被打甲等）甚至不知道有發生這件事。

<sup>25</sup> 這些改革派法官擔任行政職在許宗力出任司法院長之後達到另一個高峰。其中呂太郎擔任司法行政最高層的秘書長、周占春擔任法官學院院長、林輝煌在經過多年多次拒絕院長之後由雲林地方法院法官改擔任新北法院院長。與改革派相當友好的黃國忠出任臺北地院院長。對於跟臺灣司法體系相近的日本法界，這樣的人事是完全無法想像的。

## 陸、代結論

William C. Prillaman (2000) 在對拉丁美洲所做的比較研究中，警告我們不應忽略了司法改革的真正本質：司法改革不只是單純的去政治化行政議題，它最基本的本質就是一項政治行動，即使最單純的司法行政管理改革，都可能帶來相當的政治意涵和效果。Tom Ginsburg (2004) 研究韓國的例子也告訴我們，法律制度的改革，本身就是一個政治過程。本論文認為從代理人理論的觀點出發，可以掌握到因為司法獨立改革所帶動的司法體系內部權力結構的改變。

本文從委託代理人理論角度出發，探究臺灣法院體系在 1990 年代獨立改革浪潮之後，對於以往的既有的委託代理人結構造成了什麼樣的衝擊。除了一、二審法院院長的調動與經歷結構分析，也追蹤了改革派法官在改革運動之後的生涯發展得到以下幾點結論：首先，隨著法院獨立改革，以往操控司法判決的委託代理人結構受到相當大的衝擊。做為權力代理人的一、二審法院院長失去了可以用來為掌權者服務的案件分配、判決書送閱等關鍵權力；司法院人事審議委員會也在改革派法官當選人審會委員並且參與實際運作之後，不再是人事分贓黑盒子。司法行政體系中的權力代理人（法院院長或庭長）以及權力委託人（黨政高層）之間，一方面失去了委託代理人結構當中的重要獎懲工具，同時也失去了讓法官積極爭取成為權力代理人的制度誘因（如獲得黨國提拔與栽培、尋租）。

相關的制度性誘因與工具逐一遭到改革運動拔除，使既有的委託代理關係受到衝擊的情況很明顯地反映在一、二審法院院長人事調動與經驗結構的轉變上。整體而言，既有的人事升遷路徑、層級安排等制度在改革運動之後可說是全面性的鬆動；以往的權力委託與代理關係的人事結構也從量變進一步深刻化到質變。目前臺灣的法院獨立程度幾乎不可能是特定的政黨或者是主政者在短期間內就能加以撼動。即便獲得國會絕對多數的立委席次，同時掌控行政大權，並且更換司法院高層（司法院正、副院長），也不太可能於短期間之內就能夠重新建立已經被改革運動加以解構的委託代理人結構。

另一個讓人感到驚奇與可貴的改革成果，是不斷與當權者以及司法行政高層對抗的改革派法官們在改革運動之後，不僅沒有如同早期抗爭者或是日本的左傾法官那樣遭到無情的打壓或是司法生涯迫害的對待；更獨特的是，有部分的改革派法官就任司法行政體系的重要職務，並持續活躍於司法行政體系，擔任庭長、地院院長等職位。

為何在民主發展更為成熟的日本，左傾的改革派法官反而遭受到嚴厲的打壓，而臺灣卻有著截然不同的發展呢？對於這樣獨特的現象，我們認為關鍵在於臺灣的法院獨立改革促成了一個統合自主、而且與政治社會幾乎獨立隔絕的法院體系。雖然在這樣的模式之下，法院對於政治社會的回應是極為薄弱的，但卻也讓有動機操控法院或整肅改革者的政治力量難以掌控法院的人事運作。相較之下，長期以來日本的司法體系，正如同 Ramseyer & Rasmusen (2003) 所指出的，始終是掌握政治權力者的代理人。所以，日本的法院其實和臺灣在 1990 年代之前尚未走向獨立的法院角色頗為類似。因此，不論是臺灣或者是日本，在這樣的結構之下，任何挑戰當權者並訴求獨立改革的法官會遭受到無情的整肅，而且幾乎沒有例外。<sup>26</sup>

從既有委託代理人結構的崩解以及地院與高院院長人事的調動完全與政黨輪替脫鉤，而且人事流動呈現出量變與質變，我們可以確知整個法院體系在獨立改革運動之後，它與政治社會的關係確實如同王金壽（2007）所認為的，是由以往「鎮壓或依賴模型」形式的黨國威權政權工具，轉變為「統合自主模型」的自主隔離團體。<sup>27</sup> 然而值得反思的是，到底一個地方法院、高等法院或高分院的院長要被期待具有那些職權與功能？我們當然完全不願意看到，同時也不認為這些作為司法行政體系重要成員的法院

<sup>26</sup> 關於日本法院體系與政治部門的關係，就作者們所知至少有三種論點。第一種論點視法官為政治人物的代理人（Ramseyer & Rasmusen, 2003；Ramseyer & Rosenbluth, 1997；Law, 2008-2009）。第二種論點視法官為跟政治菁英有共同視野的統治聯盟菁英（Itoh, 2010）。第三種論點為視法官為忠誠於人民的公務員，日本的法院被視為世界上最誠實、政治上獨立和最勝任的司法體制（Haley, 2007）。我們接受第一種論點。將臺灣法院獨立變革的狀況與日本的經驗進行比較，並未減損臺灣法院獨立運動的突出性與特殊性。

<sup>27</sup> 關於司法與政治社會關係的三種模型（鎮壓或依賴模型、統合自主模型、回應或消費取向模型）請參考 Cappelletti (1985)。

院長應該或是可以再一次成為干涉司法判決的權力代理人。在民主化且民主品質逐漸進步的今天，臺灣社會不可能再接受司法與政治社會的關係回到以往的「鎮壓或依賴模型」。

不過，雖然人事體制被司法獨立改革運動改變，因而減少了司法行政職（例如院長、庭長）的重要性，但我們不能太高估它對整體司法體制的影響。一個司法內部相對獨立自主的人事體制，並不代表它就是一個進步的體制。相反地，過去的保守勢力在失去司法行政的控制權之後，便集結到最高法院中，並試圖維持他們的地位與影響力。這些保守法官堅持只有獲得最高法院的同意，司法院才可以將法官調到最高法院，這等同於保守法官控制了最高法院的人事。另一個保守派來繼續保持他們影響力的方法，則是透過其他馴化機制（例如書類送審、判例適用）來規訓、控制，甚至打擊下級審的法官（錢建榮，2011；魏宏儒，2014）。

司法雖然不可能完全脫離政治體系，但臺灣這一波司法獨立改革對於政治體系一個相當的衝擊，就是讓政黨、政治人物與司法行政部門無法赤裸裸、全面性的介入個案審判。<sup>28</sup> 以賄選案件為例，這個部分多不勝舉，且不再侷限於過去常發生的地方選舉，現在也出現於各級選舉，特別是立法委員選舉。並且，並不像過去查賄只限於樁腳。即使後來的查賄無法證明當選者有直接參與賄選，司法仍可能影響到選舉結果，許多選舉當選者後來被法院宣判為當選無效。2008 年第 7 屆立委選舉中，就有高達 5 位立委（李乙廷、江連福、廖正井、張碩文和林正二）後來被法院宣判當選無效。這 5 位被宣告當選無效的立委，4 位是國民黨籍、1 位是親民黨籍。在國民黨同時掌握行政權（馬英九勝謝長廷 200 多萬票）和立法權（泛藍取得立院超過四分之三的席次）之下，以及過去威權統治下控制司法的歷史，臺灣法院有這樣的表現多少可以反駁，許多人至今仍認為「法院是執政黨開的」此種看法。

我們必須深刻體認，司法獨立只是達成一個司法正義的必要手段，它本身並不是一個目的。一個獨立的司法也並不會保證一個良好的司法審判。同時，司法獨立與民主可問責性相衝突，就像先前所提及的，臺灣的

<sup>28</sup> 關於這一波臺灣司法政治的興起與影響，請見王金壽（2012b）。

司法獨立改革運動造就了一個統合自主模式的法院體系，這如同一把雙面刃，它雖然能避免政治力量的介入，但同時也難以對政治社會的民主訴求有所反應。一個過度獨立的司法不僅缺乏可問責性，也無法回應社會的需求。過往的獨立改革運動只是司法改革的第一步，如果沒有其他面向的改革，那麼一個過度獨立的司法體制將會變成社會進步的阻礙。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 王金壽，2007，〈獨立的司法、不獨立的法官？民主化後的司法獨立與民主監督〉，《台灣社會研究季刊》，67: 1-38。Wang, Chin-shou. 2007. “Duli de sifa, buduli de faguan? Minzhuhua hou de sifaduli yu minzhujian du” [Independent Judiciary, Dependent Judge? Judicial Independence and Supervision under Democracy since Taiwan’s Democratization]. *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies* 67: 1-38.
- 王金壽，2008a，〈台灣司法改革二十年：邁向獨立之路〉，《思與言》，46(2): 137-174。Wang, Chin-shou. 2008a. “Taiwan sifagaige ershinian: Maixiang dulizhilu” [Taiwan’s Judicial Reform for Twenty Years: Toward Independence]. *Thought and Word* 26(2): 133-174.
- 王金壽，2008b，〈司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權〉，《台灣政治學刊》，12(2): 115-164。Wang, Chin-shou. 2008b. “Sifaduli yu minzhu kewenzexing: Lun Taiwan de sifarenshiquan” [Judicial Independence and Democratic Accountability]. *Taiwanese Political Science Review* 12(2): 115-164.
- 王金壽，2011，〈司法獨立改革的運動策略：以法治與民主為名〉，何明修、林秀幸（編），《社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義》，臺北：群學，頁 257-87。Wang, Chin-shou. 2011. “Sifaduligaige de yundongcelue: Yi fazhi yu minzhu weiming” [The Strategies of Judicial Independence Reform Movements: In the Name of the Rule of Law and Democracy]. In *Shehuiyundong de iandai: Wanjin ershinianlai de Taiwanxingdongzhuyi* [The Age of Social Movements: Activism Over the Last Twenty Years in Taiwan], eds. Ho, Ming-sho & Hsiu-hsin, Lin. Taipei: Socio, 257-287.
- 王金壽，2012a，〈解釋台灣法院改革和檢察改革之差異：一個政治機會結構

的觀點》，《台灣民主季刊》，9(4): 97-139。Wang, Chin-shou. 2012a. “Jieshi Taiwan fayuangage he jianchagaige zhi chayi: Yige zhengzhijihuijieyou de guandian” [Explaining the Difference between the Court Reform Movement and the Prosecution Reform Movement in Taiwan: A Perspective of Political Opportunity Structure]. *Taiwan Democracy Quarterly* 9(4): 97-139.

王金壽，2012b，〈台灣司法政治的興起〉，《台灣政治學刊》，16(1): 61-119。  
Wang, Chin-shou. 2012b. “Taiwan sifagaige de xingqi” [The Rise of Judicial Politics in Taiwan]. *Taiwanese Political Science Review* 16(1): 61-119.

司法院，2018，〈民刑事件編號計數分案報結實施要點〉，司法院網頁，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，2018/3/15。Judicial Yuan. 2018. “Minxingshijian Bianhao Jishu Fenan Baojie Shishi Yaodian” [Key Points for the Implementation of Civil and Criminal Litigation Numbering, Counting, Assignment and Report]. in <http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>. Latest update 15 March 2018.

司法院人事處，2003，〈司法院九十二年第三次人事審議委員會決議〉，司法院網頁，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=464&flag=1&regi=1&key=%B0%AA%AB%E4%A4j&MuchInfo=&courtid=>，2018/3/15。Department of Personnel of the Judicial Yuan. 2003. “Sifayuan Jiushiernian Disanci Renshishenyiweiyuanhui Huijilu” [The Decision of Judicial Yuan Personnel Review Commission’s Third Meeting in 2003]. in <http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=464&flag=1&regi=1&key=%B0%AA%AB%E4%A4j&MuchInfo=&courtid=>. Latest update 15 March 2018.

司法院人事處，2012，〈人事審議制度說明〉，司法院網頁，<http://www.judicial.gov.tw/revolution/%E4%BA%BA%E4%BA%8B%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E5%88%B6%E5%BA%A6%E8%AA%AA%E6%98%8E.pdf>，2013/11/15。Department of Personnel of the Judicial Yuan. 2012. “Renshi shenyi zhidu shuoming” [Explanation for the Judicial Personnel Review]. in <http://www.judicial.gov.tw/revolution/%E4%BA%BA%E4%BA%8B%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E5%88%B6%E5%BA%A6%E8%AA%AA%E6%98%8E.pdf>. Latest update 15 November 2013.

司法院人事處，2015，〈司法院 104 年第 7 次人事審議委員會會議紀錄〉，司法院網頁，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=194731&flag=1&regi=1&key=%B0%AA%AB%E4%A4j&MuchInfo=&courtid=>，2018/3/15。Department of Personnel, Judicial Yuan. 2003. “Sifayuan Jiushiernian Disanci

Renshishenyiweiyuanhui Huijilu” [The Record of Judicial Yuan Personnel Review Commission’s Seventh Meeting in 2015]. in <http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=194731&flag=1&regi=1&key=%B0%AA%AB%E4%A4j&MuchInfo=&courtid=>. Latest update 15 March 2018.

司法院司法行政廳，2004，《台灣法界耆宿口述歷史第一輯》，臺北：司法院。Department of Judicial Administration, Judicial Yuan. 2004. *Taiwan fajie qixiu koushulishi, Diyiji* [The Oral History of Taiwan Senior Legal Professions, volume 1]. Taipei: Judicial Yuan.

司法院司法行政廳，2006，《台灣法界耆宿口述歷史第二輯》，臺北：司法院。Department of Judicial Administration, Judicial Yuan. 2006. *Taiwan fajie qixiu koushulishi, Dierji* [The Oral History of Taiwan Senior Legal Professions, volume 2]. Taipei: Judicial Yuan.

司法院司法行政廳，2008，《台灣法界耆宿口述歷史第四輯》，臺北：司法院。Department of Judicial Administration, Judicial Yuan. 2008. *Taiwan fajie qixiu koushulishi, Disiji* [The Oral History of Taiwan Senior Legal Professions, volume 4]. Taipei: Judicial Yuan.

司法院史實紀要編輯委員會，1982，《司法院史實紀要：第一冊》，臺北：司法院。Judicial Yuan Chronicle Editorial Board. 1982. *Shifayuan shishi jiyao: Diyice* [The Judicial Yuan Chronicle: Volume 1]. Taipei: Judicial Yuan.

立法院，1991a，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，80(79): 28。Legislative Yuan. 1991a. “Yuanhui Jilu” [The Whole Yuan Committee Record]. *Legislative Yuan Official Gazette* 80(79): 28.

立法院，1991b，〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，80(98): 387-408。Legislative Yuan. 1991b. “Weiyuanhui Jilu” [The Committee Record]. *Legislative Yuan Official Gazette* 80(98): 387-408.

立法院，1991c，〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，80(100): 442。Legislative Yuan. 1991c. “Weiyuanhui Jilu” [The Committee Record]. *Legislative Yuan Official Gazette* 80(100): 442.

立法院，1992a，〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，81(21): 387-403。Legislative Yuan. 1991a. “Weiyuanhui Jilu” [The Committee Record]. *Legislative Yuan Official Gazette* 81(21): 387-403.

立法院，1992b，〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，81(23): 709-714。Legislative Yuan. 1992b. “Weiyuanhui Jilu” [The Committee Record]. *Legislative Yuan Official Gazette* 81(23): 709-714

立法院，1992c，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，81( 67):45-89。Legislative Yuan. 1992c. “Yuanhui Jilu” [The Whole Yuan Committee Record]. *Legislative Yuan Official Gazette* 81(67): 45-89.

立法院，1992d，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，81(69 ):213-223。Legislative Yuan. 1992d. “Yuanhui Jilu” [The Whole Yuan Committee Record]. *Legislative Yuan Official Gazette* 81(69): 213-223.

江元慶，1999，〈吳啓賓曾 2 度請辭〉，《聯合晚報》，11/24，3。Chiang, Yuan-ching. 1999. “Wu Chi-pin ceng er du qingci” [Chi-pin Wu Tendered His Resignation Again]. *United Evening News* November 24, sec. 3.

吳志雲，1994，〈6 法院長請辭 傳施啟揚慰留〉，《聯合報》，12/27，7。Wu, Chih-yun. 1994. “Liu fayuanzhang qingci, chuan Shih Chi-yang weilu” [Six Chief Judges Who Tendered Their Resignation were Retained by Chi-yang Shih]. *United Daily News* December 27, sec. 7.

呂太郎(編)，1994，《司法改革實錄》，未出版。Lu, Tai-lang, ed. 1994. *Sihagaige shilu* [The Record of Judicial Reform]. Unpublished.

李在全，2012，《法治與黨治：國民黨政權的司法黨化（1923-1948）》，北京：社會科學出版社。Li, Tzai-chuan. 2012. *Fazhi yu dangzhi: Kuomintang zhengquan de sifa danghua* [Rule of Law vs. Rule of Party: The Party-ization of the Guomintang Regime's Judiciary, 1923-1948]. Beijing: Social Science Academic Press.

張柏福，1995，〈裁判書送閱爭議 院長妥協 避免影響當事人權益 臺中地院院長加班蓋大印發出〉，《聯合報》，9/30，6。Chang, Po-fu. 1995. “Caipanshu songyue zhengyi, yuanzhang tuoxie, bimian yingxiang dangshiren quanyi, Taichung diyuan yuanzhang jiaban gaidayin fachu” [The President of Taichung Court Compromised on the Dispute with the Review of the Judgment, and Issued an Official Document Past the Deadline Due to Protecting the Litigant's Right]. *United Daily News* September 30, sec. 6.

陳 怡，2010，〈從小學老師到高等法院院長〉，《逢甲人月刊》，<http://www.cdc.fcu.edu.tw/alupublication/html/219fm/219index.htm>，2013/11/20。Chen, Yi.

2010. “Zong Xiao Xue Lao Shi Dao Gao Deng Fa Yuan Yuan Zhang” [From The Primary School Teacher to The High Court Chairman]. in <http://www.cdc.fcu.edu.tw/alupublication/html/219fm/219index.htm>. Latest update 20 November 2013.

陳永富，2005，〈台灣高院院長張信雄不愛當官 施啓揚、翁岳生三顧茅廬〉，《聯合晚報》，7/5，5。Chen, Yung-fu. 2005. “Taiwan Gaoyuan yuanshang Chang Hsin-hsiung buai dangguan. Shih Chi-yang, Weng Yueh-sheng Sangumaolu” [Hsin-hsiung Chang, the President of Taiwan High Court, Doesn’t Prefer to Serve Officially. Chi-yang Shih and Yueh-sheng Weng Have Invited Him Several Times]. *United Evening News* July 5, sec. 5.

陳志成，1995，〈票決維持送閱制 改革派法官不服 週六司改會全體會議恐有變數 台中地院昨全面採取權宜措施〉，《中國時報》，10/1，7。Chen, Chih-cheng. 1995. “Piaojue weichi songyuezhi, gaigepai faguan bufu, zhouliu sigaihui quantihuiyi kongyou bianhu, Taichung diyuan zuo quanmian caiqu quanyicuoshi” [The Review Rule Had No Change after Voting. The Reform-mind Judges Were Not Satisfied. The General Judicial Reform Council in Saturday Would Be Uncertain. Taichung Court Took Expedient Measures Comprehensively Yesterday]. *China Times* October 1, sec. 7.

陳東豪，1994，〈「士林的」大送黃金船、「台中的」大搞革命〉，《新新聞》，361：65-67。Chen, Tung-hao. 1994. “‘Shilin de’ dasong huangjinchuan, ‘Taichung de’ dagao geming” [The Shilin Court’s Judges Presented a Golden Ship for Adulation. The Taichung Court’s Judges Started Judicial Reform]. *The Journalist* 361: 65-67.

陳敦源，2002，〈民主與官僚：新制度論的觀點〉，臺北：韋伯。Chen, Don-yun. 2002. *Minzhu yu guanliao: Xinzhidulun de guandian* [Democracy and Bureaucracy: A New Institutional View]. Taipei: Weber.

陳鴻章、王金壽，2013，〈首次政黨輪替對檢察體系影響：以陳定南法務部長時期一、二審檢察長調動為例〉，《人文及社會科學集刊》，25(4)：599-645。Chen, Hung-chang & Chin-shon, Wang. 2013. “Shouci zhengdanglunti dui jianchatixi yingxiang: Yi Chen Ding-nan fawubuzhang shiqi yi er shen jianchazhang diaodong weili” [The Impact of Taiwan’s First Regime Shift on the Prosecutorial System: Appointment and Transfer of Chief Prosecutors of Taiwan High and District Prosecutors Offices during the Ding-nan Chen Period]. *Journal of Social Sciences and Philosophy* 25(4): 599-645.

劉恆奴，2013，〈「黨化司法」對戰後臺灣司法人事的影響〉，「戰後臺灣歷史的多元鑲嵌與主體創造學術研討會」論文（8月1日），臺北：中央研究院臺灣史研究所。Liu, Hengwen. 2013. “Danghua sifa dui zhanhou Taiwan sifa renshi de yingxiang” [The Party-ization and the Judge Personnel in Post-war Taiwan]. Paper presented at the Conference of Diverse Embeddedness and Individual Creation of Taiwan History in Post-war, August 1. Taipei: Institute of Taiwan History, Academia Sinica.

潘立明，1994，〈王廷懋懇辭法院院長引臆測 本人強調與司法改革無關 倡導落實法官自治〉，《中國時報》，12/28，14。Pan, Li-min. 1994. “Wang Ting-mao kenci fayuanyuanzhang yinyice, benren qiangdiao yu sifagaige wuguan, changdao luoshi faguanzizhi” [Ting-mao Wang Denied His Resignation from the Court’s President and this was Related to the Judicial Reform and the Advocacy that Judge Autonomy Should Be Implemented]. *China Times* December 28, sec. 14.

蔡焜燉，2013，〈法院不是國民黨開的〉，《自由時報》，11/25，A14。Tsai, Jeong-duen. 2013. “Fayuan bushi Kuomintang kaide” [The Courts Are Not Controlled by Kuomintang]. *Liberty Times* November 25, sec. A14.

錢建榮，2011，〈當前法官人事議題及判例適用文化之檢討〉，《全國律師》，15(4): 30-71。Chien, Chien-jung. 2011. “Dangqian faguan renshiyiti ji panli shiyong wenhua zhi jiantao” [The Review of the Current Judge Personnel Issues and the Precedent-Application Culture]. *Taiwan Bar Journal* 15(4): 30-71.

魏宏儒，2014，〈判例文化的規訓權力〉，臺北：國立政治大學法律科技整合研究所碩士論文。Wei, Hung-ru. 2014. *Panli wenhua de guixun quanli* [The Precedent Culture and its Discipline in Judicial Practice]. Master’s thesis, Institute of Law and Inter-Discipline, National Chengchi University, Taipei, Taiwan.

## 二、西文部分

Abe, M. 1995. “The Internal Control of a Bureaucratic Judiciary: The Case of Japan.” *Internal Journal of the Sociology of Law* 23(4): 303-320.

Bendor, J. 1988. “Formal Models of Bureaucracy.” *British Journal of Political Science* 18(3): 353-395.

Cappelletti, M. 1985. “‘Who Watches the Watchmen?’ A Comparative Study on

- Judicial Responsibility.” In *Judicial In-dependence: The Contemporary Debate*, eds. S. Shetreet & J. Deschênes. Boston: Martinus Nijhoff, 550-589.
- Garoupa, N. & T. Ginsburg. 2009a. “The Comparative Law and Economics of Judicial Councils.” *Berkeley Journal of International Law* 27(1): 53-83.
- Garoupa, N. & T. Ginsburg. 2009b. “Guarding the Guardians: Judicial Council and Judicial Independence.” *The American Journal of Comparative Law* 27(1): 53-83.
- Ginsburg, T. 2004. “Introduction: The Politics of Legal Reform in Korea.” In *Legal Reform in Korea*, ed. Tom Ginsburg. London and New York: Routledge Curzon, 1-18.
- Goldman, S. 1997. *Picking Federal Judges: Low Court Selection from Roosevelt through Reagan*. New Haven and London: Yale University Press.
- Haley, J. O. 2007. “The Japanese Judiciary: Maintaining Integrity, Autonomy, and the Public Trust.” In *Law in Japan: A Turning Point*, ed. Daniel H. Foote. Seattle: University of Washington Press, 99-135.
- Itoh, H. 2010. *The Supreme Court and Benign Elite Democracy in Japan*. Burlington: Ashgate.
- Law, D. 2008-2009. “The Anatomy of a Conservative Court: Judicial Review in Japan.” *Texas Law Review* 87: 1545-1593.
- Malleson, K. & P. H. Russell. ed. 2006. *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mitnick, B. M. 1975. “The Theory of Agency: The Policing ‘Paradox’ and Regulatory Behavior.” *Public Choice* 24: 27-42.
- Mitnick, B. M. 2006. “Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory’s Originators.” in <http://www.pitt.edu/~mitnick/agencytheory/agencytheoryoriginrev11806r.htm>. Latest update 15 October 2013.
- Miyazawa, S. 1991. “Administrative Control of Japanese Judges.” *Lobe University Law Review* 25: 45-61.
- Moe, T. M. 1984. “The New Economics of Organization.” *American Journal of Political Science* 28(4): 739-777.
- O’Brien, D. M. & Y. Ohkoshi. 2001. “Stifling Judicial Independence from Within.” In *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*, eds. P. H. Russell & D. M. O’Brien. London: University

Press of Virginia, 37-61.

Prilliaman, W. C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport: Praeger.

Ramseyer, J. M. & E. Rasmusen. 2003. *Measuring Judicial Independence: The Political Economy of Judging in Japan*. Chicago: University of Chicago Press.

Ramseyer, J. M. & F. M. Rosenbluth. 1997. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press.

Rhee, Woo-young. 2009. "Judicial Appointment in the Republic of Korea from Democracy Perspective." *Journal of Korean Law* 9: 53-81.

Ross, S. A. 1973. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem." *American Economic Review* 62(2): 134-139.

Shapiro, S. P. 2005. "Agency Theory." *Annual Review of Sociology* 31: 263-284.

Shugerman, J. H. 2012. *The People's Courts: Pursuing Judicial Independence in America*. Cambridge: Harvard University Press.

Sollenberger, M. A. 2011. *Judicial Appointments and Democratic Controls*. Durham: Carolina Academic Press.

Waterman, R. W. & K. J. Meier. 1998. "Principal-Agent Models: An Expansion?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 173-202.

Yoon, Dae-Kyu. 2010. *Law and Democracy in South Korea: Democratic Development since 1987*. Seoul: Kyungnam University Press.

## 附錄

本附錄整理了過往法院院長任期規範的法規沿革，發現以往規定的院長任期與 2011 年法官法的規定相差無幾，說明法院院長經歷變動的原因與法規的改變並沒有太大的關聯性。下表彙整歷年來對於高院、高分院與地院院長任期等相關規定。

附表 1 歷年高院、高分院及地方法院院長任期等規範

| 年度   | 任 期 規 定                                                                                                                                         | 法 規 名 稱                                            |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 1983 | 1. 高等法院以下各級法院院長<br>2. 一任 4 年，得連任 1 次<br>3. 滿 70 歲者不得連任<br>4. 不同審級分別計算，同一審級合併計算（高分調高院、非直轄地院調直轄地院分開計算）<br>5. 調任其他職務後回任者職期重新起算<br>6. 首席檢察官調任，職期不合併 | 高等法院以下各級法院及其分院院長職期調任實施要點（1983/08/30 司法院）           |
| 1990 | 法規名稱改變                                                                                                                                          | 高等法院以下各級法院及其分院院長職期調任辦法（1990/07/10 司法院）             |
| 1995 | 任期改為 3 年（連任一次規範並無更動）                                                                                                                            | 高等法院以下各級法院及其分院院長職期調任辦法（1995/03/15 司法院）             |
| 2001 | 增列高等行政法院院長                                                                                                                                      | 高等法院以下各級法院及其分院、高等行政法院院長職期調任辦法（2001/02/09 司法院）      |
| 2009 | 1. 法規名稱再次更改<br>2. 增列智慧財產權法院院長                                                                                                                   | 司法院所屬一、二審法院院長職期調任辦法（2009/02/09 司法院）                |
| 2011 | 1. 各級法院院長任期均合併計算<br>2. 不同層級調任、高分調高院、業務特殊需求得延任 3 年<br>3. 調離院長職務後，兩年之後回任，任期重新起算                                                                   | 司法院所屬一、二審法院院長職期調任辦法（2011/08/24 司法院）（2012/08/15 廢止） |
| 2012 | 1. 司法院認為有必要得再延任 3 年<br>2. 延任理由提報人審會審查<br>3. 延任理由項目<br>(1) 不同審級調任<br>(2) 高分調高院<br>(3) 院長與司法行政職務間轉任<br>(4) 業務特殊需求                                 | 法院院長任期調任辦法（2012/07/05 司法院，依據「法官法」第 11 條第 5 項規定訂之）  |

資料來源：由作者自行整理自法源法律網

## The Impact of Taiwan's Judicial Independence Reform on the Operations of Personnel in the Judicial System\*

*Hung-chang Chen,\*\* Tzu-ching Kuo\*\*\* & Chin-shou Wang\*\*\*\**

### Abstract

Judges in the district courts initiated the Judicial Independence Reform Movement in Taiwan in the early 1990s. This article discusses the impact that the Judicial Independence Reform Movement had on matters of judicial personnel from the perspective of principal-agency theory. We first analyze the institutional changes of the judicial administration system caused by the independence reform of the courts. Second, we construct indicators to evaluate the changes of the appointment of chief justices in district courts and high courts from 1986 to 2015. Last, we argue that the promotion mechanism in Taiwan's courts has radically changed due to the judicial independence reform. The reform-minded judges who initiated this movement were not punished by the existing judicial system. Also, we did not find that the regime shift had much impact on judicial appointments.

**Keywords:** Judicial Independence Reform, Judicial Council, Principal Agency Theory, Judicial Administration, Reform-minded Judges

---

\* DOI:10.6166/TJPS.201806\_(76).0003

\*\* Lecturer at Division of Preparatory Programs for Overseas Chinese Students, National Taiwan Normal University,  
E-mail: nccu94252504@gmail.com, nccu94252504@ntnu.edu.tw.

\*\*\* MA, Institute of Political Economy, National Cheng Kung University,  
E-mail: kuotzuchingw@gmail.com.

\*\*\*\* Professor at Department of Political Science, National Cheng Kung University,  
E-mail: wangc@mail.ncku.edu.tw.