

司法院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

司法院九十三年度大陸地區司法制度考察報告

服務機關：司法院司法行政廳、民事廳、刑事廳

出國人職稱及姓名：黃副廳長國忠、劉法官兼科長坤典、吳法官炳桂
黃科長曼莉、蕭薦任科員筆花

出國地區：大陸地區

出國期間：九十三年七月十二日至七月二十三日

報告日期：九十三年十月

目 錄

前 言	6
第一篇 大陸陪審制度相關問題	7
壹 前言	7
貳 有關人民陪審員制度之法制沿革	7
參 人民陪審員制之施行狀況	10
一、適用人民陪審員之案件	11
二、人民陪審員產生之方式	11
三、人民陪審員應具備之條件	12
四、人民陪審員之權利	12
五、人民陪審員之義務	13
六、人民陪審員之待遇	13
肆 「關於完善人民陪審員制度的決定」之規定	14
一、人民陪審員之定位	15
二、人民陪審員之產生	15
三、適用之案件	16
四、擔任人民陪審員之條件	16
五、具體案件人民陪審員之選任	17
六、人民陪審員之權利與義務	18
七、人民陪審員職權之行使	18

	八、人民陪審員之培訓與獎勵·····	19
	九、人民陪審員之免職·····	19
	十、人民陪審員之經費補助及保障·····	19
伍	結論·····	20
第二篇	大陸刑事審判制度實施情形—以公訴及辯護為中心·····	22
壹	前言·····	22
貳	大陸刑事審判制度實務運作情形·····	23
	一、審判管轄·····	23
	二、審判組織·····	24
	三、審判委員會·····	25
	四、人民參與審判·····	26
	五、公訴人出庭支持公訴·····	28
	六、辯護制度·····	31
	七、義務辯護制度·····	35
	八、訊問證人及質證制度·····	37
	九、卷證不併送制度·····	39
	十、限制自訴案件的範圍·····	40
參	結語·····	41
第三篇	從統一司法考試之實施論大陸法官考選及培訓制度之變革·	43
壹	前言·····	43

貳	法官考選及選任制度	43
	一、「法官隊伍職業化」之覺醒	43
	二、考選制度之變革	45
	三、司法考試與法官遴選之關係	47
	四、法官之遴選	48
參	中國大陸法官培訓制度	49
	一、法官培訓制度及其演變	50
	二、實施統一司法考試後培訓制度之爭議	52
	三、實施法官培訓以來之具體成效	54
	四、法官培訓制度上之不足及相關問題	55
肆	結語及建議	57
第四篇	大陸人民法院制度的變革	61
壹	引言	61
貳	人民法院的沿革	61
	一、草創時期	61
	二、法制奠基時期	62
	三、遭受干擾時期	62
	四、嚴重破壞時期	63
	五、法制重建時期	63
參	現行人民法院體制及運作現況	64

一、基層人民法院·····	64
(一) 基層人民法院的設置	
(二) 基層人民法院的職權	
(三) 南京鼓樓區基層人民法院參訪紀要	
二、中級人民法院·····	66
(一) 中級人民法院的設置	
(二) 中級人民法院的職權	
(三) 北京第二中級人民法院參訪紀要	
(四) 上海第二中級人民法院參訪紀要	
三、高級人民法院·····	69
(一) 高級人民法院的設置	
(二) 高級人民法院的職權	
四、專門人民法院·····	70
(一) 軍事法院	
(二) 海事法院	
(三) 鐵路運輸法院	
五、最高人民法院·····	71
(一) 最高人民法院的職權	
(二) 最高人民法院的組織	
六、審判委員會·····	73

七、各級人民法院案件量	73
(一) 地方各級人民法院案件量	
(二) 最高人民法院案件量	
肆 司法行政機關	75
伍 近年大陸地區人民法院的改革-人民法院五年(一九九九年 二〇〇三年)改革綱要及人民法院組織法的修正計畫	76
伍之一、人民法院五年改革綱要	76
一、現行法院體制存在的問題	76
二、人民法院改革的總體目標	77
三、人民法院五年改革的具體目標	77
四、人民法院五年改革的基本內容	78
五、人民法院五年改革綱要的實踐	81
伍之二、人民法院組織法的修正計畫	81
陸 探索大陸地區法院體制改革之路	82
柒 參訪心得	84
一、法官案件負荷方面	84
二、關於專業案件的處理	85
三、人民法院的硬體建設	85
四、便民服務方面	85
附錄—本次考察照片	87

前 言

本年度大陸考察團係由司法行政廳黃副廳長國忠領隊，率同民事廳劉法官兼科長坤典（現已回任台灣台北地方法院）、刑事廳吳法官炳桂、司法行政廳黃科長曼莉、陳科長潤泉及蕭薦任科員筆花等，一行六人，於九十三年七月十二日至七月二十三日赴大陸考察。考察項目包括：

（一）大陸陪審制度相關問題。（二）大陸刑事審判制度實施情形—以公訴及辯護為中心。（三）從司法統一考試之實施論大陸法官考選及培訓制度之變革（四）大陸人民法院制度之變革。考察團經由大陸中國法學會之安排，展開為期十二天的考察活動。先後參訪最高人民法院、中國法學會、北京市第二中級人民法院、南京市鼓樓區基層人民法院、南京市法學會、上海市法學會、上海市第二中級人民法院等機構。

本次考察，由於透過中國法學會的安排，受訪期間均受到各地機構相當層級主管人員熱誠接待，在正式座談中，相互交換司法實務、法官培訓及法院行政經驗，並了解兩岸司法制度。另由於考察項目著重在了了解其司法制度及實務運作情形，因此，各受訪單位除安排法官參與座談外，並陪同實地參觀法庭開庭情形與法院各項硬體設施，對訴訟程序之運作實況有更深刻之了解，受參訪法院硬體設施之先進、新穎亦值我國日後新建法院時之參考。由於參訪時程有限，除相關實務情形多係由對岸參與座談之法官口頭介紹以外，為求完整，爰參考相關資料及書籍，就考察所得，提出報告，俾供本院研擬相關制度及辦理相關業務之參考。

第一篇 陪審制度的相關問題

壹、前言

民國八十八年七月間全國司法改革會議決議研擬專家參與審判之法律，司法院隨即組成「專家參審試行條例研究制定委員會」，並於九十三年完成「專家參審試行條例」草案一稿，期藉專家參與審判，迅速並妥適解決當事人紛爭之功能。在大陸地區共產黨於一九三〇年代即參考蘇聯法制，規定陪審員參加審判之制度，於其占領區先後實行人民陪審員制度，期間雖歷「文化大革命」時期而有所中斷，之後則繼續施行迄今，大陸所謂的「人民陪審員制度」與英、美之陪審制度不同，性質上屬於歐陸法系之參審制度，近幾年大陸地區對於人民陪審員制度，亦有相關之修正與檢討改進之提議，最高人民法院並於今年（二〇〇四）二月十九日向第十屆全國人民代表大會常務委員會提出「關於完善人民陪審員制度的決定（草案）的議案」，於本次參訪後之今年八月二十八日經上開常務委員會第十一次會議審議通過，定於二〇〇五年五月一日施行。因此，大陸地區長期施行人民陪審員制度於實務上踐行之情形及其利弊得失，足供我方制定專家參與審判制度之參考，此亦為本次參訪目的之一。本文擬依序介紹大陸人民陪審員制度之法制沿革、施行情形及甫經制定公布之「關於完善人民陪審員制度的決定」之相關規定。

貳、有關人民陪審員制度之法制沿革

共產黨於一九三〇年參照前蘇聯之法制，制定「裁判部暫行組織或

裁判條例」規定人民陪審員參加審判之制度，陪審員由職工會、雇農工會及其他群眾團體產生，無選舉權及未滿十六歲之人不得擔任陪審員，陪審期間保留中等工資，陪審員與審判員共同審理案件，享有共同之權利，判決之決定，取決於多數決。共產黨統治大陸後，於一九四九年再頒布「共同綱領」於第七十五條規定：「人民法院審判案件依照法律實行人民陪審制度。」自此在法律上確認了人民陪審員制度，作為其體現司法大眾性與群眾性之重要指標。其後一九五一年頒布「人民法院暫行組織條例」於第六條規定：「為便於人民參與審判，人民法院應視案件性質，實行人陪審制。陪審員對於陪審的案件，有協助調查、參與審理和提出意見之權」，至此仍停留於法律層面。迨至一九五四年憲法第七十五條規定：「人民法院審判案件依照法律實行人民陪審員制度。」此時人民陪審制度提昇為憲法位階，同年制定之「人民法院組織法」亦規定在第一審刑事案件和民事案件，都應實行人民陪審員制度，但簡單之民事事件、輕微之刑事案件及法律另有規定者除外。最高人民法院則於一九六三年二月十一日發布「關於結合基層普選選舉人民陪審員的通知」要求基層人民法院實行人民陪審員制度。但隨後大陸地區發生「文化大革命」（大陸稱為「十年內亂」時期），文化大革命期間司法制度及法律制度遭到否定，人民陪審員制度亦同遭廢除，該期間所實行者為恐怖的群眾公審，為鬥爭之工具，大陸學者亦稱此為「白色恐怖」，此時期末之一九七五年憲法不再規定人民陪審員制度，反而於第二十五條規

定：「檢察和審判案件，都必須實行群眾路線。對於重大的反革命案件，要發動群眾討論和批判。」文化大革命結束後，大陸開始重建法制，一九七八年憲法第四十一條規定：「人民法院審判案件，依照法律的規定實行群眾代表陪審的制度。對於重大的反革命案件和事案件，要發動群眾討論和提出處理意見。」雖再度回復陪審制度，惟與一九七五年憲法規定差異似不大，在學者認為此時期陪審制度，在實務上並未受到重視。

大陸現行之一九八二年憲法未再規定人民陪審員制度，但其後一九八三年修正公布之「中華人民共和國人民法院組織法」（以下簡稱人民法院組織法）第十條第二項規定：「人民法院審判第一審案件，由審判員組成合議庭或者由審判員和人民陪審員組成合議庭進行；簡單的民事案件、輕微的刑事案件和法律另有規定的案件，可以由審判員一人獨任審判。」第三十八條規定：「有選舉權和被選舉權的年滿二十三歲的公民，可以被選舉為人民陪審員，但是被剝奪過政治權利的人除外。人民陪審員在人民法院執行職務期間，是他所參加的審判庭的組成人員，同審判員有同等權利。」第三十九條規定：「人民陪審員在執行職務期間，由原工作單位照付工資；沒有工資收入的，由人民法院給以適當的補助。」一九九一年公布之「中華人民共和國民事訴訟法」（以下簡稱民事訴訟法）第四十條規定：「人民法院審理第一審民事案件，由審判員、陪審員共同組成合議庭或者由審判員組成合議庭。合議庭的成員人數，必須是單數（第一項）。適用簡易程式審理的民事案件，由審判員一人

獨任審理（第二項）。陪審員在執行陪審職務時，與審判員有同等的權利義務（第三項）。」一九七九年公布之「中華人民共和國刑事訴訟法」（以下簡稱刑事訴訟法）第十三條規定：「人民法院審判案件，依照本法實行人民陪審員陪審的制度。」第一百四十七條第一項至第三項規定：「基層人民法院、中級人民法院審判第一審案件，應當由審判員三人或者由審判員和人民陪審員共三人組成合議庭進行，但是基層人民法院適用簡易程序的案件可以由審判員一人獨任審判（第一項）。高級人民法院、最高人民法院審判第一審案件，應當由審判員三人至七人或者由審判員和人民陪審員共三人至七人組成合議庭進行（第二項）。人民陪審員在人民法院執行職務，同審判員有同等的權利（第三項）。」一九八九年頒布之「中華人民共和國行政訴訟法」（以下簡稱行政訴訟法）第四十六條規定：「人民法院審理行政案件，由審判員組成合議庭，或者由審判員、陪審員組成合議庭。合議庭的成員，應當是三人以上的單數。」因此儘管人民陪審員制度雖已非大陸憲法上明定之司法制度，但仍為法律所規定之司法制度。根據大陸官方的說法，實行人民陪審員制度在於弘揚司法民主、促進司法公正、保證司法廉潔及增強司法權威。

參、人民陪審員制之施行狀況

如前所述，大陸目前施行人民陪審員制度之依據為其人民法院組織法、民事訴訟法、刑事訴訟法及行政訴訟法，惟觀其上開法律有關人民陪審員之規定，皆屬簡略概括性之規定，其施行情形，依本次參訪所見，

分述如下：

一、適用人民陪審員之案件

依人民法院組織法及民、刑事及行政訴訟法之規定，適用人民陪審員制度之案件，為第一審案件，但簡易之民、刑事案件及法律另有規定者除外。惟人民參與審判僅係原則性之規定，法律未強制規定案件必須經人民陪審員參與審判，法院組織始為合法，因此據本次拜訪之最高人民法院、北京第二中級人民法院、上海第二中級人民法院及南京鼓樓區基層人民法院所見，案件是否採行人民陪審員參與審判，係由審判長決定之，一般而言，採用者刑事案件多於民事案件，專業之案件多於一般訴訟案件。雖然在研究論文上及其媒體報導上，可以看到某法院施行人民陪審員案件的數量及比率，惟據最高人民法院表示並無全國性之統計資料，而其他法院則皆以籠統之數字答覆，因此無法確切了解大陸各級人民法院施行人民陪審員制度之數字，更遑論其上訴率與折服率等資料。另根據實際參觀之法庭案例，確有人民陪審員參與審判者，陪審員坐於審判長之旁，並未穿著制服。此外，本次參訪期間，曾問及大陸人民可否聲請於其案件採行人民陪審員制度，所參訪之法院均回答法律並無規定人民有此項權利，亦未發生人民聲請陪審之案件。

二、人民陪審員產生之方式

人民陪審員如何產生，法律並未規定，實際運作上，有二種途徑，

一為選舉產生，由人民選舉，經同級人民代表大會通過後產生；一為特邀方式產生，由人民法院根據實際需要，邀請產生，此類陪審員多具有專業知識，而參與專業案件之審理。上開二種產生方式，在實務上由各人民法院因其案件類型及本身條件等情形而自行採用或混合使用，其任期一般為三年，亦有五年者。理論上，人民陪審員均為兼職，惟實際上有些人民法院鑑於人民陪審員素質及其是否有參與審判之熱忱等各種因素，為不影響案件審理之進行，遴選邀請所謂之「專職陪審員」，例如四川省成都市武侯區於二〇〇三年八月即公開選聘八名「專職陪審員」，產生所謂「編制外法官」等問題，學者迭有批評之者。

三、人民陪審員應具備之條件

依人民法院組織法第三十八條第一項規定有選舉權和被選舉權之年滿二十三歲公民，得被選舉為人民陪審員，但被剝奪政治權利者除外。除此之外，並未對人民陪審員應具備之法律知識、文化水準等積極資格規定其條件，亦未對其年齡上限作規定，保留甚大的空間予各級人民法院，此或許因大陸各省、市、特區及城市與鄉村差異甚大之故，因此各法院之作法即有不同，通常大都市法院之人民陪審員相對於鄉下法院之素質為高。

四、人民陪審員之權利

依人民法院組織法第三十八條、民事訴訟法第四十條、刑事訴訟法

第一百四十七條之規定，在審理案件上，人民陪審員與審判員有相同之權利，亦即可以審閱全部卷宗資料、參與證據調查、參與開庭審理及參加評議。從而大陸陪審員不僅為事實之認定，亦參與法律之適用，然而實際上因陪審員普遍上有法律知識不足或參與意識不足或物資補足較少，在各省、市存在著所謂「陪而不審」或「審而不判」或「亂陪亂審」等現象，也因此據媒體報導有一些法院根本不採行人民陪審員制度，有些法官亦排斥此制度。

五、人民陪審員之義務

人民法院組織法、刑事訴訟法及行政訴訟法並未規定人民陪審員之義務為何，僅於民事訴訟法規定其與審判員有同等之權利與義務。但其在審理案件上既與審判員有相同之權利，則其義務亦屬相同，此亦為大陸實務及學者所共認。於實務上，大陸各級人民法院多有做具體規定者，例如上海市第一中級人民法院訂有「上海市第一中級人民法院人民陪審員工作規則」，依該規則所述人民陪審員有遵紀守法，認真執行法律和依法辦案，按時參加陪審，嚴守國家秘密與審判秘密，學習法律及宣傳法律等義務。本次參訪，曾問及有無人民陪審員拒絕法院參與陪審要求之情形，接待之官員均答擔任人民陪審員為一種榮譽，並未聞有拒絕之者。

六、人民陪審員之待遇

依人民法院組法第三十九條規定人民陪審員由原工作單位照付工

資，即給付原來之工資，如該陪審員原無工作者，由法院給予適當之補助。可知人民陪審員為無給職，所謂適當之補助，因各省、市之財務狀況不同，其補助亦不同，此因各法院之預算，並非由中央統籌辦理，而係由該法院同級之省（市）或縣編列，較富有的省、市預算較多，其補助自然較多，而其法院亦具規模，軟硬體設備亦頗為先進。此外，各法院亦視其經費狀況，有給予人民陪審員交通津貼者。在上述背景之下，如法院經費少，相對的較無法鼓勵人民參與審判，法院本身亦會有減少使用人民陪審員制度之情形。

肆、「關於完善人民陪審員制度的決定」之規定

由於大陸自文化大革命後實行人民陪審員制度以來，法律規定過於簡略、抽象，導致人民陪審員制度在實務運作上發生許多問題，諸如選任規範不明確、陪審員素質不高，存在「陪而不審」、「審而不判」或「亂陪亂審」等現象，各法院間亦存在發展不平衡或不重視人民陪審員等現象，進而發生在許多法院之人民陪審員制度，已流於形式，甚至有些法院不採行此項制度，而採行者，亦有長期採用某些專業陪審員，產生「編外法官」之情形，此均與人民陪審員制度設置之目的相左。因此大陸近幾年，亦有提倡廢除人民陪審員制度者，惟多數之意見，則認為此項制度為大陸之司法傳統，具有體現司法民主及促使審判廉潔等功能，不宜廢除，主張加以修正做較詳細而具體之規定，代表大陸實務界之最高人民法院即屬此者，其曾於二〇〇〇年九月向第九屆人民代表大會常務委

員會提出「關於完善人民陪審員制度的決定」草案，惟經審議後，認為該草案對於人民陪審員之職責定位、任職條件等問題需進一步深入研討，而遭擱置，最高人民法院於研究後於今年二月再提度出草案，經上開常務委員會於本年八月二十八日審議通過，定於明年五月一日施行，惟觀諸本決定條文，其內容亦多為抽象之規定，因此在實務上仍待最高人民法院制定一些施行細則等規定加以補充。本決定開宗明義揭示人民陪審員制度之目的為「保障公民依法參加審判活動，促進司法公正」，茲就本決定之內容介紹如下：

一、人民陪審員之定位

第一條規定：「人民陪審員依照本決定產生，依法參加人民法院的審判活動，除不得擔任審判長外，同法官有同等權利。」此為重申向來之規定，人民陪審員定位為參與審判之工作，其權利與法官同，另明定人民陪審員依本決定產生，以修正向來各法院不一之情形。

二、人民陪審員之產生

第七條規定：「人民陪審員的名額，由基層人民法院根據審判案件的需要，提請同級人民代表大會常務委員會確定。」第八條規定：「符合擔任人民陪審員條件的公民，可以由其所處單位或者戶籍所在地的基層組織向基層人民法院推薦，或者本人提出申請，由基層人民法院會同同級人民政府司法行政機關進行審查，並由基層人民法院院長提出人民陪審員人選，提請同級人民代表大會常務委

員會任命。」。上開規定與以往最大不同者，人民得自己提出申請經審核任命後，擔任人民陪審員，此種人民陪審員之多寡，實值得日後觀察。此外，人民陪審員之任期依第九條規定為五年。

三、適用之案件

依人民法院組織法之規定，第一審案件得實行人民陪審員制度，亦得不實行，給予法院保留甚大之運作空間，造成實務上各地實行結果不一，本決定第二條則強制法院在某類第一審案件須採行人民陪審員制度，其規定為：「人民法院審判下列第一審案件，由人民陪審員和法官組成合議庭進行，適用簡易程式審理的案件和法律另有規定的案件除外：（一）社會影響較大的刑事、民事、行政案件；（二）刑事案件被告人、民事案件原告或者被告、行政案件原告申請由人民陪審員參加合議庭審判的案件。」但何謂「社會影響較大的刑事、民事、行政案件」？一樣存在著不明確之情形，須待日後最高人民法院予以補充。另外，值得注意的是本條第二款賦予人民得申請人民陪審員參與審判之權利，法院不得拒絕，惟未賦予檢察官或行政訴訟之被告有申請人民陪審之權利。

四、擔任人民陪審員之條件

關於擔任人民陪審員之條件，於人民法院組織法僅規定滿二十三歲有選舉及被選舉權而未被剝奪政治上權利之公民，有擔任人民陪審員之資格，其餘則付諸闕如，本決定於第四條明定：「公民擔

任人民陪審員，應當具備下列條件：（一）擁護中華人民共和國憲法；（二）年滿二十三周歲；（三）品行良好、公道正派；（四）身體健康（第一項）。擔任人民陪審員，一般應當具有大學專科以上文化程度（第二項）。」其第一項除第二款與向來規定同外，均屬宣示性及抽象之規定，較特殊者第二項規定擔任人民陪審員者，須具有大學專科以上文化程度，足見大陸方面確實意識到人民陪審員之文化素質，拉近與法官之文化水平，而脫離以往之人民公審之形象。又人民陪審員之消極資格規定於第五條及第六條，人民代表大會常務委員會組成人員、人民法院、人民檢察院、公安機關、國家安全機關、司法行政機關之工作人員及執業律師等人員，不得擔任人民陪審員；定因犯罪受刑事處罰及被開除公職者，不得擔任人民陪審員。

五、具體案件人民陪審員之選任

實務上關於具體案件人民陪審員之選任，係由法院指定，惟有部分法院因長期固定指定某些陪審員參加審判，致有「編外法官」之情形產生，為改正此項缺失，第十四條規定：「基層人民法院審判案件依法應當由人民陪審員參加合議庭審判的，應當在人民陪審員名單中隨機抽取確定。中級人民法院、高級人民法院審判案件依法應當由人民陪審員參加合議庭審判的，在其所在城市的基層人民法院的人民陪審員名單中隨機抽取確定。」此項隨機抽選固然可以

避免法院長期指定某些陪審員參與審判，惟遇專業案件或因案情需要具有某些專業背景之陪審員時，隨機抽選恐怕難符需要，而降低其功能。至於具體案件之人民陪審員之人數，於第三條規定：「人民陪審員和法官組成合議庭審判案件時，合議庭中人民陪審員所佔人數比例應當不少於三分之一。」

六、人民陪審員之權利與義務

人民陪審員之權利與義務，人民法院組織法僅規定其權利與法官同，至於義務則未有規定，而散見於各法院自行發布之規定，為使人民陪審員之權利與義務更具體化，於第十條第一項規定：「依法參加審判活動是人民陪審員的權利和義務。人民陪審員依法參加審判活動，受法律保護（第一項）。人民法院應當依法保障人民陪審員參加審判活動（第二項）。人民陪審員所在單位或者戶籍所在地的基層組織應當保障人民陪審員依法參加審判活動（第三項）。」第十三條規定：「人民陪審員參加審判活動，應當遵守法官履行職責的規定，保守審判秘密、注重司法禮儀、維護司法形象。」

七、人民陪審員職權之行使

人民陪審員之職權規定於第十一條：「人民陪審員參加合議庭審判案件，對事實認定、法律適用獨立行使表決權（第一項）。合議庭評議案件時，實行少數服從多數的原則。人民陪審員同合議庭其他組成人員意見分歧的，應當將其意見寫入筆錄，必要時，人民

陪審員可以要求合議庭將案件提請院長決定是否提交審判委員會討論決定。」明確規定人民陪審員之職權，不僅於認定事實之部分，並包括適用法律之部分。另第十二條規定：「人民陪審員的回（迴）避，參照有關法官回（迴）避的法律規定執行。」

八、人民陪審員之培訓與獎勵

關於人民陪審員之培訓於第十五條規定：「基層人民法院會同同級人民政府司法行政機關對人民陪審員進行培訓，提高人民陪審員的素質。」關於獎勵則規定於第十六條：「對於在審判工作中有顯著成績或者有其他突出事跡的人民陪審員，給予表彰和獎勵。」

九、人民陪審員之免職

第十七條規定人民陪審員之免職：「人民陪審員有下列情形之一，經所在基層人民法院會同同級人民政府司法行政機關查證屬實的，應當由基層人民法院院長提請同級人民代表大會常務委員會免除其人民陪審員職務：（一）本人申請辭去人民陪審員職務的；（二）無正當理由，拒絕參加審判活動，影響審判工作正常進行的；（三）具有本決定第五條、第六條所列情形之一的；（四）違反與審判工作有關的法律及相關規定，徇私舞弊，造成錯誤裁判或者其他嚴重後果的（第一項）。人民陪審員有前款第四項所列行為，構成犯罪的，依法追究刑事責任（第二項）。」

十、人民陪審員之經費補助及保障

關於人民陪審員之經費補助原僅規定工作單位照付薪資及無工作者法院給予補助，現則進一步於第十八條規定：「人民陪審員因參加審判活動而支出的交通、就餐等費用，由人民法院給予補助（第一項）。有工作單位的人民陪審員參加審判活動期間，所在單位不得剋扣或者變相剋扣其工資、獎金及其他福利待遇（第二項）。無固定收入的人民陪審員參加審判活動期間，由人民法院參照當地職工上年度平均貨幣工資水準，按實際工作日給予補助（第三項）。」至於經費之來源則於第十九條規定：「人民陪審員因參加審判活動應當享受的補助，人民法院和司法行政機關為實施陪審制度所必需的開支，列入人民法院和司法行政機關業務經費，由同級政府財政予以保障。」

伍、結論

專家參審制度是否採行，悠關台灣司法制度之改革，依「專家參審試行條例」草案所建構之參審制度，其目的乃在於補強職業法官專業知識之不足，進而提昇裁判品質，增強人民對於司法之信賴，與大陸所實行之人民陪審員制度之目的「保障公民依法參加審判活動，促進司法公正」，相異其趣。按人民參與審判權之行使，固然可以表現司法民主之一面，惟人民之文化素質不一，專業素質不一，對於法律及案情之掌握，均未如職業法官，因在審判上能發揮之功能，若非宣示之意義即無非在於監督，但此項監督功能是否有效及是否有可替代性，並非無疑，惟從

另一方面觀之，隨著時代進步，科技之發達與經濟之成長，此種人民陪審員制度亦必走向另一功能，即走向專業化，蓋職業法官對於各種專業知識，不可能亦無法充足，在審判上必須藉由具有專業知識者加以輔助，此為世界各國之趨勢，目前大陸上經濟較繁榮都市之法院亦有此趨向，因此，大陸人民陪審員制度之施行情形，實值我方借鏡，尤其本次「關於完善人民陪審員制度的決定」施行後，其成效及走向，更值得我方觀察。附帶一言者，大陸近幾年之法制建設，隨著改革開放、經濟成長及外國法規之翻譯，呈現日新月異之風貌，但因幅員遼闊，各省市情況不同，在司法制度上時有上令不能下達之情形，各省市亦常因地制宜，加上政治上之因素，制度面之完善與實務運作上，常有落差，此項落差亦為觀察其制度實際之運作，所不可不留心之處。

第二篇 大陸刑事審判制度實施情形—以公訴及辯護為中心

壹、前言

大陸刑事訴訟法於一九七九年七月制定公佈，自一九八〇年一月一日開始施行，施行十六年後，於一九九六年經第八屆全國人民代表大會第四次會議審議通過公佈修正條文，並於一九九七年一月一日開始施行迄今。一九九六年修正之刑事訴訟法，計對原條文修正一四一條，刪除二條，增訂六十三條，現行條文共二二五條，修正重點包括法院獨立審判、確立疑案慎斷原則、增設簡易程序、強化人民檢察院法律監督功能及被害人地位等，對人民訴訟權益產生極大影響。

我國自九十二年九月一日開始施行之新修正刑事訴訟法，已揚棄原來之職權進行主義，而改採「改良式當事人進行主義」，明定無罪推定原則，確立以不違背論理及經驗法則為前提之自由心證判斷法則、傳聞證據排除法則、違法取得證據排除法則與交互詰問規則等相關條文，以貫徹嚴謹證據法則，並規定第一審對於通常程序案件，應行合議審判，以強化第一審事實審功能。大陸刑事訴訟法所採之審判制度，例如：通常程序案件採合議制、檢察官出庭支持公訴、證人出庭時以交互詰問方式對證人訊問等，固與我國刑事訴訟新制中實施檢察官全程到庭實行公訴及交互詰問之規定相仿，惟其他如：採兩案終審制、人民參與審判、證人得不出庭、起訴時卷證不併送、義務辯護範圍、限制自訴案件範圍等審判制度，均與我國刑事訴訟新制有顯著之差

異。本文目的乃藉由本次至大陸考察最高人民法院、北京市第二中級人民法院、上海第二中級人民法院、南京市鼓樓區基層人民法院等法院刑事案件審判情形，以公訴及辯護為中心，從實務面探討大陸刑事審判制度實施情形，期能擷取足供參考之寶貴經驗，俾利我國刑事訴訟新制之推動。

貳、大陸刑事審判制度實務運作情形

一、審判管轄

所謂「審判管轄」，係指人民法院組織系統內審判第一審刑事案件上之職權分工。審判管轄包括普通管轄和專門管轄，普通管轄又分為級別管轄和地區管轄。大陸級別管轄目前設有最高人民法院、高級人民法院、中級人民法院、基層人民法院等四級法院，依大陸刑事訴訟法（下簡稱大陸刑訴法）第十九條至第二十二條規定，基層人民法院管轄第一審普通刑事案件；中級人民法院管轄反革命案件、危害國家安全案件、可能判處死刑的普通刑事案件、外國人犯罪的刑事案件；高級人民法院管轄第一審刑事案件，是全省（自治區、直轄市）性的重大刑事案件；最高人民法院管轄之第一審刑事案件，則具有全國性的重大刑事案件。另依大陸刑訴法第十條規定，人民法院審判刑事案件，係採兩審終審制，其與我國刑訴法採三級三審制為原則，三級二審制為例外之審判制度，顯然不同，亦與世界各國所採三級三審制，最上級審係以法律審為主之情形相異。大陸刑訴法所採之兩審終審制

度，對當事人審級利益之保障顯較欠缺；惟以大陸幅員遼闊，人口眾多，如與我國相同，採三級三審制，恐亦不符合訴訟經濟，造成訴訟延滯之發生。

二、審判組織

大陸人民法院審理刑事案件之法庭組織有獨任庭與合議庭。獨任庭係由審判員一人獨任審判，其適用範圍有：(一)依法院級別，只限於基層人民法院；2、依案件類別，只限於適用簡易程序案件。又獨任庭只能由審判員一人進行審判，不能由人民陪審員獨任進行審判。至於合議庭之適用範圍，除簡易程序之第一審案件可由獨任庭審判外，其餘刑事案件原則上均應以合議制審理之，故絕大多數之第一審案件、所有之第二審案件、死刑復核案件、再審案件，均必須由合議庭進行審判，至於合議庭之組成，依大陸刑訴法第一四七條及人民法院組織法第十條規定：基層人民法院、中級人民法院審判第一審案件，應由審判員三人或審判員和陪審員共三人組成合議庭；高級人民法院、最高人民法院審判第一審案件，應由審判員三人至七人或由審判員和人民陪審員共三人至七人組成合議庭；中級人民法院審判上訴、抗訴案件，由審判員三人至五人組成合議庭。其目的在於發揮集體智慧、防止個人專斷，此與我國刑事訴訟新制規定第一審除簡易及簡式審判程序外，對於通常程序案件，均應以法官三人進行合議審判，其目的在於集思廣益、釐清事實，強化第一審事實審功能相符，足徵我

國實施之刑事訴訟新制，基於疑案慎斷原則，規定第一審除簡易及簡式審判程序外，對於通常程序案件，均應合議審判，其立法例符合保障人權之世界潮流。

三、審判委員會

大陸的審判組織除獨任制與合議制外，另設有審判委員會。審判委員會是人民法院內部設立對審判工作實行集體領導之組織形式。依大陸人民法院組織法第十一條規定：各級人民法院設立審判委員會，實行民主集中制原則。審判委員會的任務是總結審判經驗，對於重大的或者疑難的案件和其他有關審判工作的問題。大陸刑訴法第一四九條規定：對於疑難、複雜、重大的案件，合議庭認為難以作出決定的，由合議庭提請院長決定提交審判委員會討論決定。審判委員會的決定，合議庭應當執行。茲將審判委員會之性質及在實務面之運作情況，說明如下：（一）審判委員會是在院長主持下，對人民法院的審判工作實行集體領導的組織形式，其工作原則是民主集中制，而不是院長負責制。遇有不同意見時，應依少數服從多數的原則作出決定。（二）審判委員會雖不直接開庭審理具體案件，但有權對經合議庭審理的案件進行討論並作出最後的處理決定，合議庭對審判委員會的決定應當執行，即審判委員會不僅對審判工作實行一般的、原則的指導和監督，且有權直接對案件作出具體的處理決定。（三）審判委員會所討論和決定的案件，應屬於疑難、複雜、重大的案件，在實務上包括：1、擬

判處死刑的案件；2、合議庭成員評議時，意見有重大分歧的案件；3、人民檢察院抗訴的案件；4、對社會有重大影響的案件；5、其它需要由審判委員會討論決定的案件。從上開說明可知，審判委員會討論決定案件的處理，雖非在未經合議庭審理前，而是在合議庭已經審理並提出處理意見後，才作出對該案的處理決定，交合議庭執行，同時審判委員會討論案件時，亦會聽取合議庭關於審理情況和評議理由的說明，然後再作出處理決定，而符合大陸刑訴法第五條規定：人民法院依照法律規定獨立行使審判權，人民檢察院依照法律獨立行使檢察權，不受行政機關社會團體和個人干涉，即「人民法院獨立進行審判原則」；然就大陸刑訴法第一四九條規定審判委員會所作的決定，合議庭應當執行而言，合議庭能否完全獨立於審判委員會，是令人懷疑的。足徵大陸刑訴法所規定的是「法院審判獨立」，而非我國規定之「法官審判獨立」。因此，大陸法官對於他的行政領導或上級法院，並沒有獨立性，是其所謂「審判獨立」與民主國家所稱之「法官審判獨立」，其意涵及精神仍然相去甚遠，此顯示大陸刑訴法仍未具有貫徹審判獨立之決心。

四、人民參與審判

大陸刑訴法第一四七條規定：基層人民法院、中級人民法院審判第一審案件，應當由審判員三人或審判員和人民陪審員共三人組成合議庭進行，但是基層人民法院適用簡易程式的案件可以由審判員一人

獨任審判。高級人民法院、最高人民法院審判第一審案件，應當由審判員三人至七人或由審判員和人民陪審員三人至七人組成合議庭進行，合議庭開庭審理且評議後，應當作成判決或裁定。大陸所採之人民參與審判制度係類似德國之參審制，其參與審判陪審員係經由下列方式產生：1、選舉任命：由人民代表大會以選舉方式選出陪審員後任命之。2、特別邀請：針對必須具備特別知識經驗之案件，例如：智慧財產、海事、勞工等專業案件，由法院特別邀請具有特別知識經驗之專業領域學者或專家擔任陪審員，例如：以轄區內人口具有一千三百萬人之上海市第二中級人民法院為例，法官（即陪審員）目前有二百三十餘位，其經由法院以特邀方式產生之陪審員有三十六位，其中有一半係以政協委員擔任專家。而南京市鼓樓區基層人民法院法官四十位，陪審員有二十八位，均係由同級人民大會選舉產生，遇有案件時由法院隨機挑選陪審員參與審判。依最高人民法院說明目前大陸陪審員合計約有三萬人，其中經由選舉任命方式產生之陪審員約占百分之二十五。刑事案件當事人得自由決定是否由陪審員參與審判，但僅適用於第一審案件，以上海市第二中級人民法院為例，由陪審員參與審判之案件約占全部案件的百分之十。當事人聲請由陪審員參與審判之案件，合議庭組織成員如係三人時，實務上均係由二位職業法官（即審判員）與一位陪審員組成合議庭，在審判及評議時，陪審員與審判員之權利完全相同，惟開庭時審判員係著法袍，陪審員則不著法

袍，僅在法檯上放置「人民陪審」牌，以資區別。人民參與審判制度，理論上固然從人民角度出發，具有有效監督刑事司法之運作，進而促成審判公平性，使人民更加信服法院判決之結果；惟從此次考察大陸法院得知，大陸人民參與審判之刑事案件，仍常發生陪審員「陪而不審」情形，故法院一般決定是否由陪審員參與審判，仍係以案件類型較具專業性質者，為優先考量；另在實務運作上，由陪審員參與審判之案件，其裁判結果並未因此較能獲得當事人之信賴，當事人對法院裁判結果是否折服，仍取決於犯罪成立與否及量刑之輕重。故大陸人民參與審判制度之實施成效，理論上與實務上存在相當大的落差。此原因或與陪審員之素養與人民之民主素質有關，惟最重要的應是陪審員未能落實參與審判。俗云：「他山之石，可以攻錯」，大陸實施陪審制之實務經驗，或可作為我國將來實施陪審制之參考。

五、公訴人出庭支持公訴

依大陸刑訴法第一五三條規定：人民法院審判公訴案件，人民檢察院應當派員出席法庭支持公訴，但是依照本法第一七五條的規定適用簡易程式的，人民檢察院可以不派員出席法庭。人民檢察院派員出庭支持公訴的根本任務，在於通過在法庭審判中宣讀起訴書、發表公訴詞、參與法庭調查和法庭辯論，依據起訴書支持依法追究犯罪的訴訟活動，並行使審判監督權，對法庭審判活動是否合法及所作出的裁判是否正確實行監督，發現違法情況應在庭審後由人民檢察院提出糾

正意見，故在大陸公訴人，是檢察機關指派出席法庭支持公訴的檢察人員，同時兼有監督審判活動是否合法的職能，檢察人員無論是在一審或二審，在法庭審判上其公訴人之地位都是一樣的。

大陸刑事訴訟在起訴時因採「卷證不併送」制度，故公訴人出庭支持公訴工作對於追訴犯罪而言，即顯非常重要。出庭支持公訴工作之成敗與效果，主要取決於審查起訴工作之質與量，同時也取決於出庭支持公訴的準備工作是否充分，出庭前的準備工作直接影響出庭支持公訴的質量與效果，故檢察人員均非常重視，在作法上通常是將此準備工作與審查起訴工作相結合進行。而出庭支持公訴之準備工作重點，在於寫好公訴詞，擬好調查發問題綱及答辯題綱，準備出示的證物和宣讀的書面證據材料、宣讀的程序。發問題綱是公訴人在法庭上宣讀起訴書後首先需要使用，因依大陸刑訴法規定在法庭調查階段，公訴人經過審判長同意，有權訊問被告人，詢問證人或鑑定人，而且在一般情況下，對被告人的訊問和對證人、鑑定人的詢問，主要是由公訴人負責進行，故擬好發問題綱是公訴人事先必須準備的重要工作，此與我國刑訴法規定調查證據時公訴人可詢問被告，詰問證人及鑑定人之情形相同。至於公訴詞則是公訴人在法庭辯論時，對案件帶有總結性的發言和評論，在實務上要求客觀、全面、恰當、有理，論點明確、證據充分，避免使用抽象的辯論或言過其實；必須能達到揭露犯罪的作用。故大陸的公訴詞係以起訴書的內容為依據，以公訴詞

作為起訴書之補充和論證，而非僅簡單的重複起訴書。此情形與我國刑事訴訟新制言詞辯論時，檢察官均能綜合調查證據的結果，具體陳述追訴犯罪之理由並求刑相同。

公訴人出庭支持公訴與辯護人係處於相對應之訴訟地位，公訴人為揭發被告人犯罪及證明被告人的罪行，除了預先擬好答辯題綱，以應付法庭調查及辯護人的辯解，在法庭上為支持追訴犯罪，更必須隨時修正原來準備之答辯題綱。在大陸公訴人出庭係為支持公訴，其為支持公訴，必須訊問被告犯罪事實、出示證據材料、聲請調查證據、詢問證人及鑑定人、參與辯論等，在法庭上公訴人確能善盡原告之舉證責任，而法庭活動表現亦非常活躍、稱職。

在此值得一提者，乃公訴人與被害人的代理律師在法庭上的關係問題。大陸刑訴法第四十條第一項前段規定：公訴案件的被害人及其法定代理人或者近親屬，附帶民事訴訟的當事人及其代理人，自案件移送審查起訴之日起，有權委託訴訟代理人。依大陸刑訴法及律師法等有關規定，代理人可以到法院查閱本案材料，了解案情；在審判庭經審判長許可，可以在調查時提問和回答問題，向法庭陳述代理人的意見，並可參加辯論，發表對案件的處理意見等，足見被害人的代理律師參加訴訟與公訴人同屬控訴一方，其與我國刑訴法規定自訴案件之自訴代理人係屬於原告一方，輕微案件（刑訴法第三十六條）委任之代理人係屬於被告一方，且告訴代理人並非交互詰問之主體，於

法庭不能詰問證人等情形截然不同。故在大陸公訴案件之公訴人與訟
訴代理人，在法庭上行使權利應如何分工，殊有討論餘地。對此大陸
刑訴法學者認為，公訴案件被害人委託律師代理參加訴訟，可維護被
害人之合法權益，因為公訴人與代理律師在審判過程中必須平等相
處，密切配合；如果控訴的意見不一致，也應允許兩者進行辯論，以
理服人。公訴人參加訴訟，係代表國家指控犯罪，維護的是包括被害
人在內的整體社會利益，並非是只是單純被害人合法權益之保護者，
在訴訟實務上，公訴人出庭支持公訴，亦常有未能正確反映被害人合
法、合理的要求及完全維護被害人合法權益的情況。故代理律師參加
訴訟，除有益於維護被害人合法權益外，更有利於公訴人支持公訴，
履行法律監督職權。大陸學者上開見解或有其理論基礎，惟就訴訟實
務而言，法院、公訴人、辯護人在法庭分工負責，各司其職，公訴人
具有追訴犯罪職能，在法庭上必須詢（訊）問被告、詰問（詢問）證
人、鑑定人，與辯護人之執行辯護職能，係呈相對立，公訴案件既經
提起公訴，由公訴人代表國家在法庭上即可追訴被告犯罪的目的，實
無再由被害人委任律師擔任訴訟代理人參加訴訟之必要，徒然造成兩
造間單純之攻擊、防禦訴訟關係複雜化，且二者間在欠缺聯繫溝通機
制下，會產生公訴人與代理人主張或陳述矛盾現象，致妨礙訴訟程序
之進行。

六、辯護制度

依大陸刑訴法第三十三條規定：公訴案件自案件移送審查起訴之日起，犯罪嫌疑人有權委託辯護人。自訴案件的被告人有權隨時委託辯護人。人民檢察院自收到移送審查起訴的案件材料之日起三日內，應當告知被告人有權委託辯護人。又同法第三十四條規定：公訴人出庭公訴的案件，被告人因經濟困難或者其他原因沒有委託辯護人時，人民法院可以指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護。被告人是盲、聾、啞或者未成年人而沒有委託辯護人的，人民法院應當指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護。被告人可能被判處死刑而沒有委託辯護人，人民法院應當指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護。至於應委託何人擔任辯護人？大陸刑訴法第三十二條規定：犯罪嫌疑人、被告人除自己行使辯護權以外，還可以委託一至二人作為辯護人，下列的人可以被委託為辯護人：（一）律師：律師是指依法取得律師執業證書，為社會提供法律服務的執業人員。依律師法第十三條規定：國家機關的現職工作人員不得兼任執業律師。律師法第三十六條規定：曾擔任法官、檢察官的律師，從人民法院、人民檢察院離任後兩年後，不得擔任訴訟代理人或者辯護人。至於律師擔任辯護人之職權，在偵查中與審判中並不相同，在偵查階段律師雖可接受犯罪嫌疑人委託介入刑事訴訟，有權向偵查機關了解犯罪嫌疑人涉嫌罪名，可以會見在押的犯罪嫌疑人，向犯罪嫌疑人了解犯罪的狀況，並可在犯罪嫌疑人被偵訊機關第一次訊問後採取強制措施之日起，為其提供

法律諮詢、代理申訴、控告；但偵查中之律師並非辯護人，犯罪嫌疑人只能在案件移送審查起訴後，才可以聘請律師辯護，故偵查階段的律師與審查起訴後的律師係不同的，前者只是一般意義上或廣義上的辯護律師，只能為犯罪嫌疑人提供法律諮詢、代理申訴、控告，依法會見在押的犯罪嫌疑人，向偵查機關了解犯罪嫌疑人涉嫌的罪名等，但不能向犯罪嫌疑人以外之人收集證據，亦不能查閱、抄錄、影印複製案卷內有關資料；而後者則屬於法律明確規定嚴格意義上的辯護律師，辯護律師具有較廣泛的辯護權利，例如：依法收集證據、參加法庭調查、辯論、為被告上訴的權利等。(二)人民團體或者犯罪嫌疑人、被告人所在單位推薦的人：大陸刑訴法容許人民團體或者犯罪嫌疑人、被告人所在單位推薦的人擔任辯護人，其立法目的在於彌補大陸目前律師人數的不足，以有效地保護犯罪嫌疑人或被告人之合法權益。所稱「人民團體」，例如：婦女聯合會、工會、消費者協會等均屬之。至於被推薦之人，並無特殊資格的限制，惟辯護權既是犯罪嫌疑人與被告人的權利，故是否要委託辯護人，委託何人擔任辯護人，應經由犯罪嫌疑人或被告人的同意。人民檢察院、人民法院對於委任辯護人，原則上無需審查批准，只要犯罪嫌疑人、被告人有同意的意思表示即可；但對於涉及國家秘密的案件，不論是人民團體推薦的人，還是犯罪嫌疑人、被告人所在單位推薦的人，均要經過人民檢察院或人民法院的審查同意，否則不能擔任辯護人。(三)犯罪嫌疑人、被告

人的監護人、親友：依大陸刑訴法第三十二條第一項規定：犯罪嫌疑人、被告人的監護人、親友亦可接受委託擔任辯護人，修正前大陸刑訴法規定係被告人的近親屬和監護人，才可以接受委託擔任辯護人，修正後刑訴法則將原來規定之「近親屬」改為「親友」，依修正後刑訴法除近親屬外，其他的親戚、朋友等，依法亦可擔任犯罪嫌疑人、被告人的辯護人。

從上面說明可知，大陸刑訴法規定的辯護人種類，就身分上區分，可分為由律師擔任的辯護人及由非律師擔任的辯護人兩種，在大陸律師辯護人與非律師辯護人，訴訟中的地位 and 任務，固然都相同係為犯罪嫌疑人、被告人辯護，依法保護犯罪嫌疑人、被告人的合法權益。惟由於兩者身分不同，在訴訟中享有的訴訟權利亦不完全一樣。依大陸刑訴法第三十六條規定：辯護律師可以查閱、摘抄、複製本案的訴訟文書和技術性鑑定材料、與被告人會見和通信，辯護律師行使上開權利，人民法院及人民檢察院均不能阻止；惟在非律師辯護人行使上開權利，則受到限制，必須經過人民法院或人民檢察院許可。大陸刑訴法允許非律師擔任辯護人，固然讓被告或犯罪嫌疑人在審判中或偵查中有較多機會獲得辯護人的協助，惟依大陸刑訴法規定辯護人經審判長許可，得對證人、鑑定人發問，並與公訴人辯論，辯護人行使上開權利，尤應具備法律專業素養。殊難想像由非律師擔任辯護人，在訴訟上其攻擊防禦能力，能及具有法律專業素養的檢察官，而達到為

被告維護訴訟權益的目的。故大陸刑訴法雖因辯護人之範圍擴大，形式上其辯護制度似較完備，惟因大陸律師人數仍嫌不足，由非律師擔任辯護人之刑事案件，畢竟未能充分保障被告訴訟權，致實際上擔任犯罪追訴者之公訴人，仍處於絕對優勢的地位，進而造成原告與被告地位不平等。此與我國刑事案件均由律師擔任辯護人之情形相較，在刑事訴訟新制實施後，辯護人除聲請調查證據外，為落實法庭交互詰問，在法庭上必須詰問證人、鑑定人，並依法進行辯論，顯然我國刑訴法比大陸刑訴法，在實質上較能落實保障被告訴訟防禦權。

七、義務辯護制度

大陸刑訴法與我國刑訴法相同亦有強制辯護的規定，依大陸刑訴法第二十四條第二項、第三項規定：被告人是盲、聾、啞或者未成年人而沒有委託辯護人的，人民法院應當指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護；被告人可能被判處死刑而沒有委託辯護人，人民法院應當指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護。惟大陸刑訴法與我國刑訴法相較，除均適用於重大案件外（我國係適用於最輕本刑三年以上有期徒刑或高等法院管轄第一審案件），亦將被告人是未成年人納入強制辯護的範圍。故我國刑訴法對未成年人訴訟防禦權的保障，與大陸刑訴法規定比較，仍有強化空間。

在義務辯護方面，我國刑訴法第三十一條第一項後段規定：其他審判案件，低收入戶被告未選任辯護人而聲請指定，或審判長認為必

要者，亦應指定公設辯護人或律師為被告辯護。而大陸刑訴法第三十四條第一項亦規定：公訴人出庭公訴的案件，被告人因經濟困難或者其他原因沒有委託辯護人時，人民法院可以指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護。二者規定目的似無不同，均在保護無資力的被告，惟衡諸實務上之執行面，我國必須符合政府規定之「低收入戶」標準，或由審判長衡量具體個案案情需要，才會指定公設辯護人或義務律師協助被告辯護。依本院統計資料，我國刑事訴訟新制自九十二年九月一日開始實施起，至九十三年八月三十一日止，行交互詰問案件被告有辯護人之比率，第一審法院部分為百分之五十五·七一，第二審部分為百分之七十五·八二，而第一審法院上開案件有辯護人之被告人數為一萬七千八百三十人中，由公設辯護人及義務律師辯護之被告人數為四千八百零四人，僅占有辯護人之被告人數百分之三十六·八八。而大陸刑訴法規定：被告人因「經濟困難」或者「其他原因」沒有委託辯護人時，人民法院即可指定承擔法律援助義務的律師為被告人提供辯護，其所稱「經濟困難」，其具體認定標準為：（一）收入未達當地政府所定經濟標準者；（二）被告人本人無經濟來源或無法清查被告人其他家人。至「其他原因」則包括家人有經濟能力，但拒絕支付律師費用，或農民、未設籍的人民等。大陸對於義務辯護之認定標準較我國為寬，以南京市鼓樓區基層人民法院為例，刑事案件被告自行選任辯護人之比率約百分之六十，惟如加上法律援助中心之義務律師

協助辯護，被告有辯護人之比率則達百分之八十；另在上海市第二中級人民法院刑事案件被告有辯護人（含義務律師）之比率則高達百分之九十以上。由上開說明可知，就刑事案件被告有辯護人之比率，我國在第一審法院僅有百分之五十五·七一，惟大陸基層人民法院則高達約百分之八十，我國對被告辯護依賴權之保障，顯然有待強化。尤其在刑訴新制實施後，為提昇被告在法庭交互詰問中與檢察官之攻防能力，並強化交互詰問發現真實的功能，如何對不屬於強制辯護又不合於法律扶助條件，而有行交互詰問必要之案件（特別是未成年人被告的案件），均有義務律師為被告辯護，以落實被告訴訟權益之保障，實屬推動刑訴新制之當下重要課題。

八、訊問證人及質證制度

我國刑訴法第一五九條：被告以外之人於審判外之言詞或書面陳述，除法律有規定者外，不得作為證據。在刑事訴訟新制採改良式當事人進行主義之架構下，訴訟程序之進行應由當事人擔任積極主動之角色，並以當事人間之對立辯證為主軸，對於證人、鑑定人之調查，採行傳聞法則，適用交互詰問制度，透過檢、辯雙方綿密攻防，辨明供述證據之真偽，期能發現事實真相。惟大陸刑訴法並未有如我國刑訴法第一五九條之傳聞法則規定，對於證人證言之調查，係依質證規則進行調查，大陸所稱之質證規則是指一切證據都必須經過當庭提示、辯論、質證等法庭調查程式查證屬實，否則不能作為定案的根據。

依大陸刑訴法第四十七條規定：證人證言必須在法庭上經過公訴人、被害人和被告人、辯護人雙方訊問、質證，聽取各方證人的證言並且經過查實以後，才能作為定案的根據。另依最高人民檢察院在人民檢察院刑事訴訟規則第三四六條中補充規定：人民法院根據律師申請收集、調取的證據或者合議庭休庭後自行調查取得的證據，必須經過庭審辯論。未經庭審辯論、質證直接採納為判決依據的，人民檢察院應當提出糾正意見；做作判決的，應當依法提起抗訴。由於大陸刑訴法並未規定證人不出庭作證，法院可以科以罰鍰或強制其到庭，致實務上證人往往為了安全顧慮或其他因素而不願出庭作證，故法庭往往以證人於公安機關或人民檢察院所作之訊問證人筆錄，依質證規則由公訴人、被害人、被告人、辯護人，就該證人筆錄進行質證程序。按證人在審判外所為之陳述本屬傳聞證據，如證人並未出庭，使被告或其辯護人無法透過詰問權實施反對訊問，且在大陸刑訴法沒有明確規定直接審理原則與言詞辯論原則的情況下，會妨礙被告訴訟防禦權之行使，而有損被告人權。因大陸審判庭證人出庭進行交互詰問之比率不高，故在大陸刑事案件第一審程序之法官辦案期限僅一個半月，法官均能如期審結，反觀我國第一審法院行通常程序之案件，法官每案結案所需時間在目前平均仍須約一三三．七一日，大陸審判效能所以如此高，其中原因或與證人出庭比率不高，致無庸進行冗長之交互詰問程序，減少訴訟程序之延宕有關。

九、卷證不併送制度

大陸為了排除法官審前的預斷,避免形成不利於被告的心證,於檢察官提起公訴時,採卷證不併送制度。依大陸刑訴法第一五七條規定:公訴人、辯護人應向法庭出示物證,讓當事人辨認,對未到庭的證人的證言筆錄、鑑定人的鑑定結論、勘驗筆錄和其他作為證據的文書,應當當庭宣讀。審判人員應當聽取公訴人、當事人和辯護人、訴訟代理人的意見。依上開規定,公訴案件經公訴人提起公訴後,於案件移送人民法院審判時,公安機關或檢察官所蒐集有關不利被告的犯罪證據,不必隨同案件移送人民法院,而由檢察官於出庭支持公訴時,當庭逐一提出,供被告或辯護人辨認,其目的在於避免法官審判前產生預斷心理及造成法官與當事人之對立。另依大陸刑訴法第一五五條第一項規定:公訴人在法庭上宣讀起訴書後,被告人、被害人可以就起訴書指控的犯罪進行陳述,公訴人可以訊問被告人。被害人、附帶民事訴訟的原告人和辯護人、訴訟代理人,經審判長許可,可以向被告人發問。審判人員可以訊問被告人。足徵大陸之刑事審判程序,係公訴人在審判庭上宣讀起訴書後,即由被告人或被害人就犯罪事實陳述,再由公訴人訊問被告,最後才由審判人員訊問被告人,此即大陸學者所稱之「控辯式」審判制度,其與我國刑訴法第二六四條第三項規定起訴時,應將卷宗與證物一併送交法院之規定,顯然不同。

世界各國刑事法庭活動,不論係採當事人進行主義或職權進行主

義者，於檢察官提起公訴時，大多採取卷證併送制度。大陸新修正的刑訴法採取與日本相同之卷證不併送制度，固有避免法官在審判前產生預斷心理，形成對被告不利心證之優點；惟如前所述，大陸刑訴法因為並未採取嚴謹的證據法則，並排斥傳聞證據的使用，致證人在未出庭接受被告反對訊問下，於偵查期間在公安機關所作之證言筆錄，經質證後，仍可作為證據，倘若偵查機關之調查證據程序有瑕疵，或證人之證言有虛偽不實情況時，恐有違刑事訴訟保障被告訴訟權及發現真實的目的。故大陸實施的卷證不併送制度，其成效如何？尚有待評估。

十、限制自訴案件的範圍

依大陸刑訴法第一七〇條規定：自訴案件包括下列案件：（一）告訴才處理的案件；（二）被害人有證據證明的輕微刑事案件；（三）被害人有證據證明對被告人侵犯自己人身、財產權利的行為應當依法追究刑事責任，而公安機關或者人民檢察院不予追究被告人刑事責任的案件。人民法院對於自訴案件，會依上開規定審查自訴人提起之自訴，是否屬於告訴乃論案件、輕微案件或侵害人身、財產的案件？且犯罪事實是否清楚？被害人是否有足夠的證據證明犯罪事實？如符合提起自訴的要件，人民法院才會立案，否則即以書面通知自訴人，並說明不予受理的理由，若自訴人堅持告訴，人民法院則以裁定駁回自訴。反觀我國刑訴法係採公訴人訴追主義及被害人訴追主義併行制度，對

於自訴案件的範圍較無限制，原則上任何案件的犯罪之被害人，均得直接向法院提起自訴，致在刑事訴訟新制實施前，我國濫行自訴情況十分嚴重，所幸修正後刑訴法第三一九條第二項規定自訴的提起，應委任律師行之，不僅可避免濫訴的情形發生，並可配合刑事訴訟新制交互詰問的實施，確保自訴案件自訴人之訴訟權益。比較大陸刑訴法與我國刑訴法對於自訴案件提起之限制，雖然我國刑訴法對於提起自訴之範圍較無限制，惟因我國刑訴法規定提起自訴應委任律師行之，可一定程度達到避免濫訴的目的，且因規定被害人可自行選擇向法院提起自訴，或提出告訴由檢察官提起公訴，顯然我國刑訴法對於被害人訴訟權益的保障較周延。

叁參、結語

本次至大陸考察，在參訪法院數量及時間有限下，雖然未能觀察到大陸法院刑事審判制度實施的全貌；惟從實地觀察法庭活動、與各級人民法院之法官座談及法院提供之書面資料中，仍汲取許多寶貴的經驗，例如：涉及專業案件，由專家參與陪審制度；公訴人出庭認真實行公訴；起訴時卷證不併送制度；被告有辯護人的比率高達百分之八十以上等優點，對我國目前推動之刑事訴訟新制，或具參考價值。

參考文獻

一、刑事訴訟法學，王國樞，北京大學出版社，二〇〇一年三月。

- 二、外國刑事訴訟法學，王以真，北京大學出版社，二〇〇四年五月。
- 三、中國證據制度與司法適用，上海市高級人民法院，法律出版社，二〇〇一年十二月。
- 四、中國大陸法制研究，第二十二輯，司法院，九十二年十月。
- 五、司法院刑事訴訟新制實施前後法院辦理刑事案件情形統計表，司法院統計處，九十三年八月。
- 六、最高人民法院業務簡介、北京市第二中級人民法院刑事訴訟舉證須知、上海市第二中級人民法院業務簡介。

第三篇 從統一司法考試之實施論大陸法官考選及培訓制度之變革

壹、前言

中國大陸社會正由計畫經濟逐漸過渡到市場經濟，其司法制度的改革，也在中國共產黨第十五次全國代表大會中首度提出了「依法治國，建設社會主義法治國家」之基本方略，此一方向的提出，讓大陸的司法逐步向法治國家之目標前進，雖然與現代化國家相較之下，法治程度尚非健全，但其進步速度，卻令人矚目，尤其在加入世界貿易組織（WTO）之後，基於司法公平化、透明化之要求，大陸在司法制度及法律制定與研修方面之進展，已大幅提升。尤其法官考選制度，因體認到法官素質對國家法治的重大影響，因而自二〇〇二年開始，正式實施統一的國家司法考試，最高人民法院並於二〇〇二年七月十八日提出「關於加強法官隊伍職業化建設的若干意見」，強調依法治國的重要性，提高法官的「准入」門檻，改革法官遴選制度、培訓制度及懲戒制度，希望能整體提升法官的素質。姑不論其目前成效如何，但至少這項制度的改革是大陸的司法由「人治」逐漸邁向「法治」的開端，因此，本文試從制度面及考察所得的實際面來探討其制度的變革及影響，或能有助於認識大陸司法制度的演進及其問題所在。

貳、法官考選及選任制度

一、「法官隊伍職業化」之覺醒

為因應「依法治國」的基本方略，最高人民法院於一九九九年十月

二十日提出「人民法院五年改革綱要」，而為了建設社會主義法治國家，在「法官職業化」這項向來不受重視的課題，近幾年卻歷史性地成為重要的法治課題，並且深刻體認到司法機關是現代法治國家中不可或缺的重要機關，而法官是法院審判的主體，其素質關乎法治的質量，法官必須具有精深的法律專業和豐富的社會經驗，才能確實提升法治觀念，也因此，法官的「准入」條件及培訓工作，即成為各法院的重點。

以江蘇省為例，一九八五年，全省法院領導階層中大專以上程度者，僅占 8.9%，為了提升法官素質，大力加強教育訓練工作，歷經十多年的努力，全省法院審判人員具有大專以上程度者，已接近 100%，法律本科以上程度者，約占 35.8%。此次參訪行程之一的上海第二中級人民法院亦表示，近年來該院審判人員具有大學法律本科以上程度者，約占 96%，大大地提升審判素質。

為了建設高素質的法官隊伍，最高人民法院在「關於加強法官職業化建設的若干建議」中，即明確提出法官隊伍職業化建設的基本內容，包括：1 法官職業化，法官以行使國家審判權為專門職業，並須根據審判工作特點，採取一系列措施，培養法官的職業素養，提高法官隊伍整體素質。2 嚴格法官之准入條件，提高擔任法官的門檻。3 強化法官的職業意識，包括審判獨立及中立意識。4 培養法官的職業道德。5 提高法官的職業技能。6 樹立法官的職業形象。7 加強法官的職業保障。8 保障法官的職業地位。其中，改革法官遴選制度，即為法官職業化建設

的基礎及前提要件。

二、考選制度之變革

中國大陸長期以來，由於法官是由人大常委會任命，且未重視法官為專門職業之概念，因此許多法官係由其他機關人員或軍人轉任，也有些是從法院內部現有人員直接挑選出來，法院行政人員只要長期待在同一單位，則不論書記員、法警或司機，都可能因年資的累積而當上法官。然而近年來，大陸法制建設意識崛起，體認到司法機關在現代法治國家中所產生的重大作用及地位，而法官素質的良窳，也同時影響到國家法治的發展。有鑑於此，大陸乃在二〇〇一年六月三十日由第九屆全國人大常委會第二十二次會議審議通過修改法官法、檢察官法及律師法，明定須經統一的國家司法考試。由於大陸首次舉辦全國統一的司法考試，缺乏足夠的經驗，為了讓這項制度能結合理論的研究及國外制度的整合，對司法考試模式的選擇、方案設計能更科學化，因此，由國家法官學院及國家檢察官學院在二〇〇二年一月五日及六日在北京聯合舉辦「國家統一司法考試、司法官遴選、司法官培訓制度研討會」，邀請法學院校、司法部門、律師界的學者專家近七十人，共同進行研討。學者專家對於此項制度的重大變革，普遍寄予厚望，甚有學者指出，為了加強對國家統一司法考試的組織領導，應設立獨立的國家統一司法考試委員會，並由現任資深法官、檢察官及資深法學教授與司法行政部門相關官員共同擔任委員。但在委員會尚未成立之前，國家司法考試的各項工

作則由司法部承擔。

擔任此項重責大任的司法部，則會同最高人民法院、最高人民檢察院制定了「國家司法考試實行辦法（試行）」，規定初任法官、初任檢察官和取得律師資格，均須通過國家司法考試，該項辦法於二〇〇一年十月三十一日頒布，二〇〇二年一月一日實施。負責實施國家司法考試之司法部，也於二〇〇一年十二月三十日頒布司法考試公告，明定首次司法考試於二〇〇二年三月三十日及三十一日全國統一舉行。此項措施，可謂係大陸各種法律職業考試之整合，乃司法改革之重要步驟，對於提升法院審判團隊之素質具有重大意義。

至於國家司法考試之報名條件，限於具有中華人民共和國國籍、擁護中華人民共和國憲法，享有選舉權和被選舉權、具有完全民事行為能力、符合法官法、檢察官法和律師法規定的學歷及專業條件且品行良好者。其命題方式，由國家統一命題，命題範圍以司法部公佈的考試大綱為準，並由全國統一閱卷，通過考試的人員，由司法部統一頒發「法律職業資格證書」。考試合格並獲得法律職業資格證書之人員，擔任法官、檢察官和律師申請執業，應符合修改後之法官法、檢察官法及律師法相關規定。

大陸在二〇〇二年三月首度舉辦統一司法考試，報考人數多達三十六萬人，一方面由於二〇〇一年停辦法官、檢察官及律師的個別考試，其次是因為司法部發出通知，要求日後錄用公證員也必須由通過統一司

法考試之人員中選拔，因此，首度統一司法考試便造成報考的熱潮。至於錄取人數多寡，涉及用人機關對法律專業人才之需求量，因此，在實施辦法中即規定，每年在確定錄取數額時須先與最高人民法院、最人民檢察院溝通協調，以大於法官、檢察官及律師之需求量為準，確定錄取名額。

三、司法考試與法官遴選之關係

大陸舉行統一的司法考試，主要在於確保法官人選能具備基本的專業知識水準，至於遴選制度，則在於自具備專業知識的人員中，挑選出具有更高素質及經驗，並具有較高道德水準的人員充任法官。換言之，通過統一司法考試者僅具備法律職業資格，尚須經過一定的培訓及遴選程序，才能正式擔任法官、檢察官及律師。

然此一制度在幅員廣大、人口眾多的中國大陸，能否確實執行，不免疑義。最高人民法院曾經在修正法官法明定自二〇〇二年起實施統一司法考試後，提出了「所有基層法院的法官都必須通過統一司法考試才能具備獲遴選的資格」這項要求，但部分學者認為，以中國大陸之現實狀況，如最高法院之要求必須嚴格執行，其結果將導致大多數基層法院無法生存之窘境，尤其是在廣大邊遠農村地區之基層法院，幾無真正合格之法官，實施上勢有困難。因此，目前在統一司法考試實施後，設置有中級以上法院及檢察院的大城市所轄區、縣的基層法院，目前皆可由通過統一司法考試制度的人員中遴選法官，但偏遠地區法院則尚難確實

實施。

四、法官之遴選

大陸在實施統一司法考試之後，對於法官的遴選，採取了「兩考一培訓」制度，所謂兩考，包括首先必須通過的統一司法考試，考試通過後取得法律職業資格證書，但證書的取得只是執業的前提要件，欲擔任法官尚須具備法官法所規定之學歷、法律工作經驗及道德品格條件，在法官遴選中，尚須經過第二次考試，亦即法官遴選過程中之有關審判實務之考核或考試。

得報名參加統一司法考試之人員，須具有中華人民共和國國籍、擁護憲法並享有選舉權及被選舉權、具有完全民事行為能力、並須符合法官法所規定的學歷與專業條件，當然也必須品行良好。而不論參加國家考試或得被遴選擔任法官，在學歷及專業條件方面都受到法官法第九條之限制：高等院高等院校法律專業本科畢業或者高等院校非法律專業本科畢業具有法律專業知識，從事法律工作滿二年，其中擔任高級人民法院、最高人民法院法官，應當從事法律工作滿三年；獲得法律專業碩士學位、博士學位或者非法律專業碩士學位、博士學位具有法律專業知識，從事法律工作滿一年，其中擔任高級人民法院、最高人民法院法官，應當從事法律工作滿二年。法官法施行前的審判人員不具備上述規定的條件者，應當接受培訓，具體辦法由最高人民法院制定。適用前述之的學歷條件確有困難者，經最高人民法

院審核確定，在一定期限內，可以將擔任法官的學歷條件放寬為高等院校法律專業專科畢業。

至於有關法官的選任，實際上採取兩種方式，即選舉和任命制。根據法官法第十一條之規定，最高人民法院院長應由全國人民代表大會選舉產生，地方各級人民法院院長應由地方各級人民代表大會選舉產生，民族自治地區設立之地方各級法院院長由民族自治地方各級人民代表大會選舉產生。至於各級法院的法官（包括副院長、審判委員會委員、庭長、副庭長及審判員）則由院長提請全國人大常委會及地方各級人大常委會任命；助理審判員則由各該法院院長任命。此等選任方式，相較於其他國家而言，是較為獨特的做法，亦符合當前的中國國情。然而學者們仍大聲疾呼，法官的選任應有更為公平、公開且合理之選任方式，以符合法治國家之基本要求。

參、中國大陸法官培訓制度

審判工作是一項極為專業的職業，在審判活動中，法官對於事實的認定、證據的判斷及運用、法律的理解及適用，都有賴於深厚的法學理論及豐富的司法審判經驗，由於法官的工作極為特殊且專業，需要不斷充實相關知識及技能，因此，世界各國對於法官之培訓十分重視，多數國家亦建立專門的培訓機關。以美國為例，聯邦最高法院附設聯邦司法中心，負責研究改進司法工作及司法人員之訓練，並建置各種培訓機構，如聯邦法官培訓中心、全國法官學院、法官培訓及研究中心、專業

法官培訓學校等。在德國，則設有法官進修學院，專門培訓在職法官，培訓經費全由國家負擔；在法國，設有國家司法官學院，除培養新進法官之外，也負責在職法官的短期訓練，由於法國對於法官在職訓練十分重視，因此，法國每年約有 50%的法官必須到巴黎參加為期一週的訓練；在日本，最高裁判所之下設有司法研修所、書記官進修所及調查官進修所，負責司法人員的培訓工作。至於我國，除法務部司法官訓練所負責培訓新任司法官外，司法院並設有司法人員研習所，專業培訓所有在職司法人員。足見在現代化的法治國家，教育訓練已成為時代趨勢，縱使是專業法官，也有必要藉由培訓吸收新知，掌握時代脈動。

中國大陸自不例外，除以統一司法考試，提升法官准入門檻之外，也深切體認到司法考試測試之重點只在於法律知識及法律論理思維方面之能力，難以測知實際審判技能。因此，在實際從事審判前，仍須著力於職前訓練或在職培訓。至於統一司法考試實施後，如何建立完善的培訓制度，以作為司法考試的配套措施？即成為中國大陸學者及實務界討論的重點，以下分述之。

一、法官培訓制度及其演變

大陸地區有關法官的培訓，在法官法修正前後及實施統一司法考試之後，分別產生不同的因應方式。在一九九五年法官法修正之前，由於法規對於高級法官（法院院長、副院長、審判委員會委員）並無法律本科學歷之限制，僅規定須由具有「實際工作經驗」的人員中擇優選出，

此種非專業化的規定，導致培訓制度的非正規化，其培訓方式，包括法律專業知識之培養及審判技能訓練，要求在三個月內完成有關法律專業知識的訓練，並要求熟悉專業審判過程，此種速成的培訓，在一九九五年法官法修正之後，由於法規明定法院院長、院長應由法官或其他具備法官條件的人中擇優選出，因此，培訓目的便轉化為知識更新之培訓及晉升的培訓，至於培訓的內容也由法律專業知識的養成轉化為領導能力及職業能力之訓練。

目前中國大陸法官培訓機構之設置，大致如下：最高人民法院政治部下設教育廳，負責全國法官教育培訓規劃及相規制度之制定，隸屬於教育行政管理部門；另設國家法官學院具體實施法官之教育培訓工作；各高級人民法院亦設立教育處，相關條件具備之高級人民法院甚至成立了法官培訓學院；各中級人法院則設教育處，部分中級人民法院亦設有法官培訓中心。至於職能分工上，則為三級高級以上法官由最高法院培訓、二級以上法官由高級法院培訓、其他法官由中級法院培訓。而為強化法官培訓，中國大陸曾於二〇〇一年頒布法官培訓條例，將主要培訓類別區分為擬任法官之任職培訓、續職培訓及法官晉級資格培訓三大項，另外還包括院長、庭長、審判長之培訓以及其他不同形式之培訓。

本次考察亦藉參訪法院之便，實地了解各法院關於法官培訓之情形，最高人民法院與談法官代表表示，最高人民法院法官的培訓目前由國家法官學院進行，在職法官如欲晉陞到更高級之法官，必須接受每年

為期一至二個月的訓練，國家法官學院在各省亦設有分院，負責各省法官的訓練工作。至於北京第二中級人民法院，則除定期接受培訓外，每年尚編列有一百萬人民幣的經費，提供法官出國考察，出國旅費由個人負擔三分之一，政府負擔三分之二。上海第二中級人民法院部分，雖法官素質較其他法院為高，但仍規定各庭每年舉辦二次教育訓練，聘請專家學者演講座談，充實新知，或舉辦法官研討會，就法律適用問題深入研討。上海高級人民法院亦每年安排教育訓練，強制法官參與學習。

以上為大陸地區目前實施法官培訓之情形。至於實施統一司法考試之後，如何進行培訓，則又引發學者及實務界熱烈的討論。

二、實施統一司法考試後培訓制度之爭議

中國大陸在二〇〇一年修正法官法，旋即於二〇〇二年正式實施統一司法考試，大陸學者不諱言地指出，此一制度在司法改革方面具有重大意義，但實施過於倉促，以致相關配套措施未盡完善。以培訓制度為例，統一司法考試實施後，應建立何種培訓制度，究竟實施「統考統訓」或「統考分訓」？亦曾引發如同我國在制定「高等考試法官檢察官律師考試條例」（以下稱「三合一考試」）草案及法官法草案時就「合考合訓」或「合考分訓」之爭議。

我國關於三合一考試通過後，究應採取合訓或分訓方式，原在制定法官法草案時，即有不同見解，嗣因此一問題與考試制度相關，故移列於三合一考試條例草案。我國有關法官與檢察官考試及職前訓練，向來

合併舉辦，至於律師考試，因律師為在野法曹，律師制度是否健全、律師執業能力是否精準，繫乎嚴格之職前訓練，強化律師訓練規範，不僅為確保人民權益，增進國民福祉所必要，更攸關國家司法制度功能之發揮及民主法治之落實，故日本及德國制度，均不分審檢辯，一律公費合訓，此一「合考合訓」為將來努力之目標，惟目前因考量訓練一名司法官，費用約為新台幣一百三十五萬元，若錄取五百人一同受訓，訓練費用甚高，增加政府財政沈重負擔，且如合訓後，按成績分發，給分標準不一致，易引起爭議。因此，現階段草案規定仍依現制，法官檢察官之訓練由考試院委由法務部所屬司法官訓練所訓練；律師訓練仍委由中華民國律師公會全國聯合會辦理，由法務部編列預算補助，惟為強化訓練效果，將目前之職前訓練改為考試之一環，訓練期滿成績及格者，始發給考試及格證書。因此，依三合一考試條例草案之規定，乃採「合考分訓」之方式辦理。

至於有關大陸統一司法考試後之培訓事宜，大陸學者們即提出不同的兩種方案，其一是在國家法官學院及國家檢察官學院兩所訓練機構之外，再成立國家司法官學院及其分院，對於通過司法考試之考生進行統考統訓，凡通過司法考試之考生，均須於國家司法官學院進行統一訓練，培訓合格後，再分別遴選為法官、檢察官或律師。其二是通過司法考試後，由法院及檢察院再次遴選，遴選方式得以第二次考試或實習考核之方式為之，再分別由國家法官學院及國家檢察官學院進行培訓，培

訓合格者，取得初任法官或檢察官之資格，分配到法院或檢察院任職；擬從事律師工作者，則依現行方式直接到律師事務所實習一年，期滿合格者取得律師執照。

第一種方案固然有利於促進法律職業共同體的形成，但有客觀條件上之限制，實施確有困難。至於第二種方案，依大陸之現實條件而言，較能在短期內實施，亦為多數學者所採。對此一問題，最高人民法院表示，將建立「預備法官」之制度，對於遴選之預備法官，必須在國家法官學院經過專業培訓，並取得合格證書後，始得正式任命為法官。

三、實施法官培訓以來之具體成效

為了提升法官整體素質，最高人民法院在二〇〇一年三月第九屆全國代表大會第四次會議上提出加強法官教育培訓工作的具體方針：(1)繼續完成全國法院法官普遍輪訓的任務，不斷提高培訓品質。(2)強化涉外審判業務等方面的培訓，重點培養熟悉國際貿易規則，能夠勝任審理涉外案件的高素質的法官。(3)加大對西部地區法官的培訓力度。(4)有計劃地實行東西部地區法官交流，互相學習，共同進步。最高人民法院接著在二〇〇三年三月十一日第十屆全國人民代表大會第一次會議上，就強化教育培訓，進一步提出具體成效表示，五年來為了適應改革開放和社會主義市場經濟發展，尤其是入世後對人民法院審判工作的要求，最高人民法院努力探索提高法官素質的有效途徑，提出了加強法官職業化建設，嚴格職業准入，強化職業意識，培養職業道德，樹立職業

形象，加強職業保障，完善職業監管，努力造就一支政治堅定、業務精通、作風優良、司法公正的法官隊伍的奮鬥目標。為此，最高人民法院採取了一系列有力措施，在大力加強隊伍思想政治和作風建設的同時，強化教育培訓，制定實施《法官培訓條例》，建立健全教育培訓機構，形成國家和各省(區、市)兩級法官培訓體系。實行法官任職前培訓、在職培訓制度，五年來共培訓法官和其他工作人員二十萬人次，全國法院的法官普遍得到輪訓。堅持不懈地開展在職學歷、學位教育，截至二〇〇三年二月底，有三千七百七十四名法官獲得碩士、博士學位。其中大學本科學歷人數由原來的五萬二千一百十七人增加到八萬二千七百六十四人，碩士、博士由原來的一千五百九十一人增加到三千七百七十四人，法官隊伍的整體素質明顯提高。除此之外，也舉辦西部地區基層人民法院院長培訓班，強化西部地區法官教育訓練。同時，在最高人民法院統一安排下，東西部地區法院也進行法官互派學習，以取長補短，增加歷練。

四、法官培訓制度上之不足及相關問題

中國大陸在提升法官審判素質方面，確有長足的進步及實際的成效，目前的法官培訓體制及在職教育，經過十多年的發展，漸見成效。然就整體制度而言，仍稍感粗糙及倉促，尤其在實施統一司法考試之後，整體配套措施未能深入切合實際，尤為憾事。綜言之，其法官培訓制度在統一司法考試實施後，尚有如下改進空間：

(一)培訓機構合理化

為健全培訓機構之組織，可整合設置兩級培訓機構為全國性培訓機構（國家法官培訓學院）及地方性培訓機構（由省級司法機構原有培訓中心組成），且因大陸幅員廣大，培訓機構之設置應重質不重量，條件無法具備之省、市、自治區可與其他省、市、自治區合併設置，以提升其培訓品質。

(二)培訓內容、教材及方式之改善

法官培訓種類誠如上述，分為擬任法官任職培訓、法官晉級培訓、法官續職培訓、院長、庭長、審判長培訓及其他大小不等之培訓。其分類稍嫌繁瑣，似可參酌他國方式，依性質分為初任法官之職前訓練、在職法官之教育訓練、以及專業研究性質之培訓，較能針對不同之需求，達到實質教育目的。在培訓教材方面，亦應有系統地逐級漸進，並深化內容，才能提升培訓品質。至於培訓方式亦可多元化，例如：互動研討、聘請資深學者專家演講、邀請審判經驗豐富之資深司法人員報告以交流及分享心得等，針對培訓對象之特性，靈活設計。

(三)職前培訓應制度化、法制化

通過統一司法考試後，如何進行職前訓練？尚無定論，一般認為「統考統訓」應係未來制度之理想走向，目前因受限於國情與體制，尚難達「統訓」之目標，但仍應予制度化，並制定相關法令予以規範。

肆、結語及建議

中國大陸近幾年正大力推動依法治國、建設社會主義法治國家之各項司法改革，其中實施統一司法考試制度，在法制建設及司法管理制度上具有重大意義，堪稱司法體制改革的重要步驟，也是現行司法體制的一項重大突破。然而，徒法不足以自行，欲達到此一制度預期效果，尚須相關制度之配套。

大陸統一司法考試之性質與我方所提出的三合一考試辦法草案不同，通過統一司法考試，僅具備候選資格，尚無法正式充任其職，雖統一司法考試之目的，在於將社會上的法律精英拔擢為專業司法人，但更需要建立有效的遴選機制，以吸引真正的法律精英，然而目前，大陸對於法官、檢察官及律師分別實施不同的管理制度，彼此之間亦限制流動，因此，即便統一「准入」條件，對於法官及檢察官的遴選也未必能如同選拔律師一般公正、公開及公平。加以中國大陸幅員廣闊，市場經濟尚在起步階段，區域發展不平衡，文化落差極大，亦恐難以全面實施統一司法考試。

其次，法官素質的提升，牽涉廣泛，非僅嚴格限制「准入」條件即能達有限提升「法律職業隊伍素質」之目的，尚須充實的基礎法學教育與完善的培訓制度相互配合，始能克竟其功。因此，大陸實施統一司法考試之後，學者間對此一制度之正反評價不一，其成效如何，有待進一步驗證。茲僅就本次考察有關司法考試、法官培訓及相關人

事制度方面，提出若干建議，以供參考：

- (一)本考察團於參訪南京鼓樓區基層人民法院時，在該院副院長及南京市法學會會長陪同下，實地參觀其法院設施，在法院大廳明顯處公布「明星法官」之照片及相關說明，經詢其「明星法官」選擇標準大致為：(1)道德及操守品行良好。(2)審判意見突出。(3)審理案件每年達一百件以上。(4)須法律專科以上學歷。(5)每年至少發表三篇專文。(6)無審判不公、服務態度不佳等之投訴或問題之紀錄。該院受評比之法官約為五十位，每年評選出十位，公布於法院，並呈報上級。此一措施，對優秀法官而言，具有鼓勵作用，值得參酌。
- (二)法官、檢察官、律師之考訓制度，長遠而言，將牽動法學教育之整體發展方向，就大陸而言，國家統一司法考試之實施，將使法學教育與法律職業緊密銜接，對於法學教育素質之提升，將產生一定作用。然而，在功利主義的社會之下，帶有商業性的短期補習班難免應運而生，在大陸地區亦不例外，此次考察團在北京市區即發現有不少為應付統一司法考試而開設的考前輔導班，四處張貼廣告招攬生意。此種現象在台灣地區雖早已司空見慣，但其對大學法學教育也或多或少產生影響，是否會因此改變法學教育之基礎教育生態，有待進一步評估。
- (三)司法考試並非單一的考試問題，在大陸地區，司法考試、遴選制度及培訓制度，才是司法官養成制度的最大支柱，在台灣地區，也同

樣繫於司法考試及培訓制度的完善。因此，在熱烈檢討考試制度如何制定之餘，也應同樣力求法官職前訓練及在職培訓制度之健全，才能提升裁判品質及司法公信力。

參考資料：

- 1、孫謙、鄭成良主編，司法改革報告，法律出版社，2002年7月第1版
- 2、王利明著，司法改革研究（修訂版），法律出版社，2001年1月第2版。
- 3、左衛民主編，中國司法制度，中國政法大學出版社，2002年2月第1版。
- 4、蔡則民主編，陸洪生、顧翔副主編，法官職業化建設的探索與實踐，人民法院出版社，2004年4月第1版。
- 5、胡康生，中華人民共和國法官法釋義，法律出版社，2001年12月。
- 6、2003年3月22日第十屆全國人民代表大會第一次會議，最高人民法院工作報告，新華網。
- 7、有關統一司法考試之報導，中國網，2002年2月7日。
- 8、2001年3月10日第九屆全國人民代表大會第四次會議最高人民法院工作報告，新華網。

9、有關法官素質之報導，龍虎網，2003年4月4日。

10、高等考試法官檢察官律師考試條例草案，考試院九十二年十二月

二十九日考台組壹一字第0九二00-0九八二號函。

第四篇 大陸人民法院制度的變革

壹、前言

中共政權建立以來，司法制度經歷了曲折的過程。在文化大革命後，一九七八年底召開的中國共產黨十一屆三中全會，確定改革開放的基本方針，同時確定了發揚社會主義民主、加強社會主義法制的方向，此一決策開啟大陸法制及司法改革的進程。

為了回應市場經濟對法制的需求以及日益覺醒的公民權利意識，一九九七年九月中國共產黨第十五次全國代表大會，對依法治國作了進一步的闡述，確定依法治國為國家建設的長遠目標，明確提出了推進司法改革的任務，一九九九年三月第九屆全國人民代表大會第二次會議又將依法治國的基本方略定入憲法（第五條第一款：中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家）。

一九九九年十月，最高人民法院公佈「人民法院五年改革綱要」，共五十條，其中三十九條具有改革的具體要求，為人民法院改革描繪了藍圖。

貳、人民法院的沿革：

一、草創時期（1949-1953）

此一時期的任務是廢除舊法制及開展「社會主義的法制建設」，併實行「一面倒」、「以蘇聯為師」政策。

在司法制度方面，設三級二審制法院及相對的檢察機關。中央設最高人民法院、最高人民檢察署、公安部、司法部，實行審判、司法行政的獨立。在省、市、縣則實行審判與司法行政的合一制，不專設司法行政機關，只設人民法院、人民檢察院和公安機關，並在各大行政區設最高人民法院分院、最高檢察院分院。在鄉村和某些城市建立人民調解委員會。試建律師制度、公證制度。一九五三年總結司法改革和司法建設經驗，著重解決基層法院的建設問題，縣普遍建立巡迴法庭、人民調解委員會等，並要求逐步建立工礦區和鐵路、水運沿線的專門法院。

二、法制奠基時期（1954-1956）

一九五四年九月二日頒布「中華人民共和國憲法」，一九五四年九月二十八日頒布人民法院組織法及人民檢察院組織法，是司法制度建設的新階段。此時，撤銷各大行政區及大區一級的司法機關，法院組織體系由三級改為四級，即基層人民法院、中級人民法院、高級人民法院、最高人民法院，實行四級二審制。基層人民法院又設若干人民法庭，使人民法院的設置更加接近人民群眾。同時還設軍事法院、鐵路運輸法院等專門人民法院，並配合各大行政區之撤銷，取銷最高法院分院。

三、遭受干擾時期（1957-1965）：

一九五七年下半年，受極左思潮和法律虛無主義思想的影響，法

律和法制建設受到輕視，導致憲法、人民法院組織法和人民檢察院組織法中規定的一系列司法原則和制度，受到批判，律師、公證等制度亦受到衝擊。一九五八年大躍進時期，司法工作進一步受到干擾，訴訟制度受到不同程度的破壞，律師、公證制度、人民調解組織癱瘓。一九六二年以後，「左」的錯誤得到糾正，審判、檢察工作恢復正常秩序，人民調解、公證制度亦有所恢復。

四、嚴重破壞時期（1966-1976）

一九六六年至一九七六年文化大革命期間，社會主義法制遭受嚴重破壞，砸爛公、檢、法，使公安機關、檢察機關及法院都受到摧毀，實行軍管，司法制度機能停擺。

五、法制重建時期（1977年以後）

一九七七年以後迄今為重建時期。一九七八年底召開的中國共產黨十一屆三中全會，明確提出建全社會主義民主和加強社會主義法制建設綱要後，加強法制建設，使司法制度迅速恢復，重要法律陸續頒布：一九七九年頒布刑法、刑事訴訟法、人民法院組織法、人民檢察院組織法，一九八二年通過民事訴訟法（試行），這是大陸第一部關於民事訴訟程序的立法，經過近十年的實踐，一九九一年修改通過了正式的民事訴訟法，一九八六年通過民法通則，一九八九年通過行政訴訟法，一九九四年通過國家賠償法，一九九五通過法官法、檢察官法，二〇〇一年修改法官法，提高法官任職條件，一九九六年修改刑事訴

訟法，一九九七年修改刑法，一九九九年最高人民法院提出「人民法院五年改革綱要」，對司法改革進程有廣泛的影響和重要意義。二〇〇四年通過憲法修正案，人權概念入憲、加強對私有財產及非公有制經濟的保護。法制建設全面發展。

參、現行人民法院體制及運作現況

根據大陸憲法第一百二十三條及人民法院組織法第二條的規定，人民法院是國家的審判機關，分為：地方各級人民法院，專門人民法院，最高人民法院。地方各級人民法院是按行政區劃設置，又分為：基層人民法院，中級人民法院，高級人民法院。最高人民法院是最高審判機關。實行四級二審制。專門人民是按照特定的組織系統或特定案件設立的審判機關。最高人民法院監督地方各級人民法院和專門人民法院的審判工作，上級人民法院監督下級人民法院的審判工作（人民法院組織法第三十條、第十七條）。所以雖然設有專門法院，但仍屬一元化之法院體系，所有的地方各級法院和專門法院都屬於最高人民法院的下級機關。

一、基層人民法院

（一）基層人民法院的設置

基層人民法院設在縣級行政區，包括縣和縣級市、自治縣、旗、市轄區人民法院，以及根據需要設置的其他人民法院。基層人民法院根據地區、人口和案件情況可以設立若干人民法庭。人民法庭是

基層人民法院的組成部分，它的判決和裁定就是基層人民法院的判決和裁定。人民法庭的設置是大陸地區審判制度的一大特色，此制度有利於人民法院深入實際開展審判工作，又便利當事人訴訟，同時還有宣傳普及法律的作用。至二〇〇一年六月，共設立基層人民法院三一三五所，人民法庭一一〇〇〇所。

基層人民法院由院長一人、副院長、庭長、副庭長、審判員若干人組成之。

（二）基層人民法院的職權

- 1、審判刑事、民事和行政案件的第一審案件，但是法律另有規定的案件除外。
- 2、指導人民調解委員會的工作。

（三）南京鼓樓區基層人民法院參訪紀要

- 1、硬體方面：南京鼓樓區基層人民法院院宇是新建，二〇〇一年遷入辦公，共七層，約八千多平方公尺（約二千多坪），法庭設有法官專用通道。法庭音效清晰，法庭席位上均有工作人員中英文名牌。
- 2、法院組織：編制人員一〇九人，其中法官四十多人。本地區因名醫院多，醫患糾紛多，故民事庭設有三庭。民事第一庭法官人數最多，下設四個合議庭，以辦理家事案件為主；刑事僅一庭，法官五人；行政審判庭一庭；另設少年審判庭，辦理少年民刑事

案件。

- 3、法官工作負擔：前幾年案件較多，今年全年刑事庭法官每人約辦理八十多件案件。
- 4、法庭席位：關於席位布置無統一之規定。南京鼓樓區基層人民法院之民事法庭的席位，有審判席與雙方當事人席位呈口字型，即雙方當事人席分別設於審判席的兩側者，亦有雙方當事人席位並列，與法官對向而坐的方式；刑事法庭則為口字型。少年法庭採圓桌型布置。
- 5、法庭筆錄：南京地區法院法庭筆錄均採電子輸入，一分鐘最少一百二十字，法庭之輸入員專門負責打字，不是編制內人員，但也只是記重點，不是逐字記錄。裁判書上網尚在努力中。
- 6、關於專業案件的處理：合議庭基本上是由法官及陪審員組成，陪審員來源廣泛，不乏具專業之人士；該院並與南京大學合組案例研究中心，共同研究複雜案件。大陸法院各庭專業分工，不兼辦他庭案件，法官原則上亦不輪調，於專業之養成，相對穩定。

二、中級人民法院

（一）中級人民法院的設置

中級人民法院包括：在各省、自治區內按地區設立的中級人民法院，在各直轄市內按區域設立的中級人民法院，在省、自治區轄市和自治州設立的中級人民法院。至二〇〇一年六月，共設置三四六所中

級人民法院。

中級人民法院由院長一人、副院長、庭長、副庭長和審判員若干人組成。

(二) 中級人民法院的職權

- 1、審理法律規定由其管轄的第一審案件。
- 2、審理最高人民法院確定由其管轄的第一審案件。
- 3、審理基層人民法院依照法律規定移送審判的第一審案件。
- 4、審理上級人民法院依照法律規定移交審判的第一審案件。
- 5、審理對基層人民法院裁判的上訴案件和抗訴案件。
- 6、審理人民檢察院按照審判監督程序提出的抗訴案件。

(三) 北京第二中級人民法院參訪紀要

- 1、硬體方面：北京市第二中級人民法院建築莊嚴凝重，約近3萬餘平方米（一萬餘坪），地上11層。有大法庭一間、中法庭二間、小法庭三十間，大法庭可容納近400人旁聽。各種現代化設施使用電子自控、監控設備。全院審判案件實行電腦系統網路管理。並設有洗衣房，法官俱樂部（有藝文展覽場地）。
- 2、法院組織：全院共有人員四〇二人，法官及助理審判員二百四十位，其中法官六十多位，另有陪審員七十三位。共設12個審判業務庭：民事庭有六庭，其中民事第六庭法官有二十多位，人數最多，審判婚姻家庭、繼承等案件；刑事庭有二庭；行政庭一庭；

審判監督庭，負責審理各類再審案件；執行庭；立案庭則對所受理各類案件進行審查立案，證據保全，指定管轄案件，裁定不受理案件，接待、處理各類來信來訪、司法救助、負責來院進行開庭、訴訟、審判等活動的當事人的傳達工作。另設有執行工作管理辦公室、政治部、研究室、監察室、法警支隊、後勤服務中心等單位。

3、該院判決書尚未上網，但法院大廳有觸摸式電腦設備供民眾查詢裁判結果。

(四) 上海第二中級人民法院參訪紀要

- 1、硬體部分：上海第二中級人民法院院舍也是新建，共十八層，宏偉亮麗，設備新穎，占地面積十四畝、建築面積二七〇〇〇平方米（約九千坪），大廳及大門口都設有公告當日開庭訊息的電子顯示器。二〇〇二年上海第二中級人民法院被評為法院系統第一棟甲級智能化辦公樓宇。
- 2、法院組織：上海第二中級人民法院有二百三十多位法官及助理審判員，三十六位陪審員。刑事庭有二庭：刑事第一庭辦理普通刑事犯罪案件；刑事第二庭辦理經濟、財產犯罪案件。民事庭共五庭：民事第一庭辦理普通民事案件；民事第二庭辦理房地產及其相關案件；民事第三庭辦理金融、投資糾紛案件；民事第四庭辦理普通經濟糾紛及破產案件；民事第五庭辦理知識產權案件、涉外、涉港澳

臺案件。

3、法庭部分：有一個大法庭，二個中法庭、二十九個小法庭。每一合議庭使用一法庭。法庭配備先進的庭審證據演示系統和網上遠程取證系統，具備網上調取證據、異地取證即時展示等功能。法庭有四個門，法官，檢察官出入的門不同，律師、當事人，旁聽者進出的門亦不同。當日我們旁聽刑事案件開庭，被告是坐著應訊。

4、便民措施：為方便當事人，該院設立案接待處，統一接待當事人，到院開庭的當事人到接待大廳編號1、2、3接待台領取訴訟當事人牌後，到指定地點等候開庭。當事人遞交證據資料或查詢案件下落，則在第七接待室。為幫助民眾瞭解訴訟知識，在立案接待處103室設置視聽室，播放訴訟指南和庭審紀實、訴訟流程等影像資料。櫃台中午不休息。

三、高級人民法院

（一）高級人民法院的設置：

高級人民法院設在省、自治區和直轄市。至二〇〇一年六月，共設三一個高級人民法院。

高級人民法院由院長一人、副院長、庭長、副庭長和審判員若干人組成。

（二）高級人民法院的職權：

1、審理依法律規定由其管轄的第一審案件。

- 2、審理下級人民法院依照法律規定移送審判的第一審案件。
- 3、審理最高人民法院依照法律規定移交的第一審案件。
- 4、審理對下級人民法院裁判的上訴案件和抗訴案件。
- 5、審理人民檢察院按照審判監督程提出的抗訴案件。

四、專門人民法院

專門人民法院包括軍事法院、海事法院、鐵路運輸法院。

- (一) 軍事法院是設在軍隊中的專門人民法院，分兵團（軍）級軍事法院、大軍區軍事法院、中國人民解放軍軍事法院三級，管轄軍職人員的刑事案件，和依照法律規定或最高人民法院授權審判的案件。軍事法院的最高審級為最高人民法院。
- (二) 海事法院管轄第一審海事案件和海商案件，和依照法律規定由其管轄的案件。已在廣州、上海、青島、天津、大連、武漢、海口、廈門、寧波、北海等十個城市設立海事法院。海事法院相當於地方的中級人民法院，對海事法院裁判的上訴或抗訴案件，由所在地高級人民法院受理。
- (三) 鐵路運輸法院是設在鐵路沿線的專門人民法院，分為兩級，在各鐵路局所在地設中級法院，在鐵路分局所在地設基層法院。鐵路運輸法院審判危害鐵路運輸的刑事案件，鐵路運輸糾紛案件和依照法律規定或者最高人民法院授權由其管轄的案件。對鐵路運輸

中級法院裁判的上訴或抗訴案件，由其所在地的高級人民法院管轄。

五、最高人民法院

最高人民法院是國家最高審判機關。設在首都北京。

(一) 最高人民法院的職權

1、審判工作

- (1) 審理法律規定由其管轄和其認為應當由自己審判的刑事、民事、行政第一審、第二審案件。
- (2) 依法核准死刑案件的裁判。
- (3) 受理不服地方各級人民法院和專門人民法院生效裁判的各類申訴和再審申請，對確有錯誤者，提審或指令下級人民法院再審。
- (4) 審理最高人民檢察院按照審判監督程序提出的抗訴案件。
- (5) 對下級人民法院管轄不明的案件指定管轄。

2、司法解釋工作

最高人民法院除行使最高審判權外，並對審判過程中如何具體適用法令等問題作出司法解釋，以解決審判案件中適用法律遇到的疑難問題，確保法律見解的統一。司法解釋經最高人民法院審判委員會討論通過並公布，各級人民法院和專門人民法院必須遵照執行。但違憲行為的審查是由全國人大及其常委會掌理。

3、司法行政管理工作

按照法律規定的權限管理最高人民法院法官及其他工作人員；協同管理人民法院的機構、人員編制工作；管理最高人民法院財務、裝備、司法科學技術等工作；指導下級人民法院開展司法行政管理工作等。

(二) 最高人民法院的組織

最高人民法院由院長一人、副院長、庭長、副庭長和審判員若干人組成。最高人民法院院長為首席大法官，每屆任期與全國人民代表大會每屆任期相同，連續任職不得超過兩屆（憲法第一百二十四條第二項）。

最高人民法院每位法官一年大約辦理二十多件案件，案件發回比率約百分之二十至三十。

目前最高人民法院設有以下單位：

- 1、立案庭：對各類案件進行立案、辦理管轄爭議等案件。
- 2、刑事審判第一庭：審判危害國家安全、危害公共安全等案件。
- 3、刑事審判第二庭：審判破壞社會主義市場經濟秩序等案件。
- 4、民事審判第一庭：審判婚姻家庭及傳統民事案件等。
- 5、民事審判第二庭：審判證券、期貨、破產等金融案件。
- 6、民事審判第三庭：審判知識產權案件。
- 7、民事審判第四庭：審理海事、涉外、涉港、澳、台案件等。

8、行政審判庭：審理行政案件和國家賠償等案件。

9、審判監督庭：審理各類再審案件。

另設有執行工作辦公室、研究室、辦公廳、司法行政裝備管理局等單位。

六、審判委員會

依照人民法院組織法第十條、第十一條的規定，法院的審判組織有獨任庭、合議庭以及審判委員會三種。其中審判委員會係延續五十年代期間的設置，人民法院組織法第十一條第一項並予其法定地位：「各級人民法院設立審判委員會，實行民主集中制。審判委員會的任務是總結審判經驗，討論重大的或者疑難的案件和其他有關審判工作的問題」。審判委員會擁有對案件進行討論並進而決定的權力，因此該委員會雖未直接參與法庭審判，但卻實際承擔審判職能，成為一種審判組織。審判委員會還可決定法院內部的其他重大事項，故又具有「行政會議」的功能。雖然人民法院組織法或或其他法律中沒有關於審判委員會討論案件的程序規定，但最高人民法院「最高人民法院審判委員會工作規則」（一九九三年八月）卻給其一個法律外的司法解釋地位。審判委員會成員除承辦法官外，幾乎都未親自經歷審判，且其決定過程沒有任何法定程序，致使大陸法院判決的公正性為人所詬病。

七、各級人民法院案件量：

（一）地方各級人民法院案件量

地方各級人民法院二〇〇三年全年共審結各類案件五百六十八萬七千九百零五件。其中刑事案件七十三萬五千五百三十五件，民事案件四百八十三萬四千三百五十件，行政訴訟案件十一萬四千八百九十六件。民事案件約為刑事案件的七倍。

（二）最高人民法院案件量

最高人民法院在二〇〇三年全年共審結民事和行政二審、死刑復核、審判監督等案件三五八七件，其中死刑復核案件和刑事再審案件三〇〇件，不服高級人民法院一審的民事和涉外商事上訴案件三七二件，民事和涉外商事再審案件五九件，依法監督和協調跨省、自治區、直轄市重大民商事執行案件二九三件，依法審查處理申訴和申請再審案件二〇八九件。另外，制定司法解釋二十件，答復各高級人民法院適用法律的問題五七六件，發布司法檔二十件。

最高人民法院院長肖揚於二〇〇四年十月在美國耶魯大學演講時指出，在二十多年前，大陸剛改革開放時，平均每年的民商事案件只有五十多萬件，今年則上升到五百多萬件。肖院長分析訴訟案件增加的三個基本因素：一是經濟改革帶來經濟活動的活躍，經濟糾紛相應增加；二是社會全面開放，導致人們思想觀念發生很大的變化，傳統的民事案件如婚姻家庭糾紛增加；三是隨著民主和法制建設的步伐加快，人民的法律意識、權利意識增強，維護自己的權利已成為普遍觀念。

肆、司法行政機關

大陸在一九四九年設立中央人民政府司法部。一九五四年憲法頒佈後，改稱中華人民共和國司法部，同時在各大行政區成立了行政區司法部，大行政區撤銷後，又陸續建立了省、自治區、直轄市司法廳、局，地區、市一級設有專管司法行政工作的機構。各級司法行政機關負責管理律師、公證相關業務，創辦政法院校，培養法律專門人才，培訓司法幹部，開展法制宣傳等方面有積極的貢獻。但一九五九年，全國司法行政機關被撤銷，直至“文化大革命”結束，這種狀況整整延續了二十年。

一九七九年九月召開的第五屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議決定，加強司法行政工作，重建司法部。同年十月，發布「關於迅速建立地方司法行政機構的通知」，規定司法行政機關的主要任務是：負責管理本地區人民法院的設置、機構、編制，管理和培訓司法人員，領導律師組織和公證機關的工作，開展法制宣導和教育活動，協同有關部門管理政法學校，指導人民調解委員會工作等。

一九八二年國務院規定，司法行政機關不再管理人民法院的司法行政工作，司法部將法院司法行政工作包括設置、編制、財政裝備、司法統計等移交給最高人民法院主管，各地司法廳（局）向當地法院進行了移交工作，各級人民法院的司法行政工作由各級人民法院自行

管理，這個轉變是大陸司法行政的一個重大突破，是司法行政建設中具有深遠影響的大事。

一九八三年國務院決定將公安部管理的監獄、勞改、勞教工作劃歸司法部管理。使中央到地方都恢復了司法行政機關。目前司法部設有辦公廳、政治部、監獄管理局、勞動教養管理局、法制宣傳司、律師公證工作指導司，基層工作指導師、國家司法考試司、法規教育司、研究室、司法協助外事司、計財裝備司、機關黨委、紀檢監察局等單位。

伍、近年大陸地區人民法院的改革-人民法院五年（一九九九年至二〇〇三年）改革綱要及人民法院組織法的修正計畫

伍之一、人民法院五年改革綱要

一九九九年十月，最高人民法院公佈「人民法院五年改革綱要」，提出三十九項任務。涉及審判方式、審判組織、訴訟程式、證據制度、法官制度等各方面的改革。略述如下：

一、現行法院體制存在的問題

- （一）司法活動中的地方保護主義，嚴重危害法制的統一和權威。
- （二）法官管理體制導致法官整體素質難以適應審判工作專業化要求。
- （三）審判工作的行政管理模式，不適應審判工作的特點和規律，嚴重影響人民法院職能作用的充分發揮。

(四) 人民法院特別是基層人民法院經費困難，裝備落後，物質保障不力，嚴重制約審判工作的發展。

二、人民法院改革的總體目標

緊密圍繞社會主義市場經濟的發展和建立社會主義法治國家的需要，依據憲法和法律規定的基本原則，健全人民法院的組織體系；進一步完善獨立、公正、公開、高效、廉潔、運行良好的審判工作機制；在科學的法官管理制度下，造就一支高素質的法官隊伍；建立保障人民法院充分履行審判職能的經費管理體制；真正建立起具有中國特色的社會主義司法制度。

三、人民法院五年改革的具體目標

為實現人民法院改革的總體目標，從一九九九年起到二〇〇三年，人民法院改革的基本任務和必須實現的具體目標是：以落實公開審判原則為主要內容，進一步深化審判方式改革；以強化合議庭和法官職責為重點，建立符合審判工作特點和規律的審判管理機制；以加強審判工作為中心，改革法院內設機構，使審判人員和司法行政人員的力量得到合理配備；堅持黨管幹部的原則，進一步深化法院人事管理制度的改革，建立一支政治強、業務精、作風好的法官隊伍；加強法院辦公現代化建設，提高審判工作效率和管理水準；健全各項監督機制，保障司法人員的公正、廉潔；對法院組織體系、法院幹部管理體制、法院經費管理體制等改革積極探索，為

實現人民法院改革總體目標奠定基礎。

四、人民法院五年改革的基本內容

(一) 進一步深化審判方式改革

實行立案、審判、監督、執行的分立。嚴格執行公開審判制度，人民法院開庭審判的案件，應逐步提高當庭宣判率。加快裁判文書的變革步伐，提高裁判文書品質，加強對有爭議證據的分析、增強裁判說理性，公開裁判理由。二〇〇〇年起，經最高人民法院審判委員會討論，決定有適用法律問題的典型案件，予以公布，供下級法院審判類似案件時參考。

(二) 關於審判組織

- 1、強化合議庭和法官職責，推行審判長和獨任審判員選任制度，充分發揮審判長和獨任審判員在庭審過程中的指揮作用。審判長和獨任審判員依審判職責簽發裁判文書。
- 2、在審判長選任制度全面推行的基礎上，做到除合議庭依法提請院長提交審判委員會討論決定的重大、疑難案件外，其他案件一律由合議庭審理並做出裁判，院、庭長不得個人改變合議庭決定。
- 3、推行院長、副院長和庭長、副庭長參加合議庭擔任審判長審理案件的做法。
- 4、規範審判委員會的工作職責，審判委員會作為法院內部最高審判組織，在強化合議庭職責，不斷提高審理案件質量的基礎上，

逐步做到只討論合議庭提請院長提交的少數重大、疑難、複雜案件的法律適用問題，總結審判經驗，以充分發揮其對審判工作中帶有根本性、全局性問題進行研究和作出權威性指導的作用。

（三）科學設置法院內設機構

- 1、進一步明確審判部門的職責範圍和分工，改善目前職能交叉、分工不明的狀況。
- 2、充實審判部門，精減人民法院的司法行政管理部门。
- 3、關於人民法庭：
 - （1）根據便於當事人進行訴訟，便於人民法院審判案件的原則，合理設置人民法庭。在經濟發達、道路交通狀況較好的地區，應當有計畫地撤併部分法庭，建立或重組具有一定規模的人民法庭。
 - （2）人民法庭至少配備三名法官，一名書記員，有條件的地方可以配備法警。
 - （3）一九九九年底以前完成對現存各種「專業法庭」和不符合條件，不利於依法獨立公正地行使審判權的人民法庭的清理、調整和撤併工作。
 - （4）二〇〇〇年底以前，撤銷城市市轄區的人民法庭。

（四）加強法院辦公現代化建設，提高司法效率和法院管理水準。

- 1、各級法院要把加強辦公現代化和其他物質裝備建設，提高法院

管理水平，作為改善執法條件，提高審判質量和效率，實現司法公正的重要方面。

- 2、適應審判方式的改革的需要，做好審判法庭建設，解決審判法庭不足和設施不配套的問題，審判法庭要配備安全檢查、法庭文字錄入、錄音、錄像、投影、閉路電視監控系統等技術設備。
- 3、二〇〇一年底前，實現計算機等現代化技術手段在庭審記錄、訴訟文書製作、法院人事管理、檔案管理、統計數據信息處理等方面的應用，加快計算機信息資訊網路和通信建設，統一網路應用軟件，提高人民法院各項管理工作的科技含量。
- 4、二〇〇〇年底前最高人民法院完成對各類案件的司法統計指標體系的改革工作，建立具有快速反應和宏觀分析能力的現代司法統計工作和管理體系。

（五）積極探索人民法院深層次的改革

- 1、從維護國家法制統一，實現司法公正的要求出發，積極探索人民法院組織體系改革。二〇〇一年前向全國人大常委會提出修改人民法院組織法的提案，逐步建立符合政體、確保法院依法獨立公正地行使審判權的人民法院組織體系。
-對設立海事法院高級法院進行研究。

-對鐵路、農墾、林業、油田、港口等法院的產生、法律地位和管理機制、管轄範圍進行研究，逐步改變鐵路、農墾、林業、油田、港口等法院由行政主管部門或企業領導、管理現狀。

- 2、根據維護法律權威和司法統一的要求，積極探索人民法院幹部管理體制改革，更好的實現黨的領導和人大的監督。
- 3、探索建立法院經費保障體系，保證履行審判職能所必須的經費。

五、人民法院五年改革綱要的實踐

二〇〇四年三月最高人民法院院長肖揚在第十屆全國人民代表大會第二次會議表示：二〇〇三年是實施第一個人民法院五年改革綱要的最後一年，他認為綱要確定的39項改革任務基本完成。人民法院從審判方式、審判組織、隊伍建設（人事制度）等方面進行了改革，在完善中國特色社會主義審判制度方面取得明顯進展。目前，第二個人民法院五年改革綱要的起草工作已經完成。同時指出，二〇〇四年應積極推進法院改革，進一步深化審判方式改革，強化合議庭審判職能；完善巡迴審判制度，及時解決訴訟紛爭；完善法院內部人員的分類管理，確保法官整體素質的提高。

伍之二、人民法院組織法的修正計畫

據人民法制日報二〇〇四年八月三十一日報導，人民法院組織法自一九八三年以來一直沒有作大的修改，一些條文已明顯不符合當前的實際，也無法指導司法改革的進行。因此，今年大陸全國人大常委

會將修改法院組織法納入五年立法規劃中，以指導司法體制改革的進行，並決定由最高人民法院負責「人民法院組織法」修正條文的草擬工作。據報導，該草案已八易其稿，修正主要內容涉及法院的設置、審判組織、人民法院與各級人大的關係、死刑復核案件的管轄權、法院人事分類管理、陪審制度等。

考察團參訪最高人民法院，與該院高貴君、蔡小雪法官等舉行座談，據其表示，關於目前進行的法院體制改革事宜，重點為：(1) 研究將四級二審制改為四級三審制，因目前採行二審終結制，案件確定後，仍有審判監督程序，擬多設一審級以減少該程序案件；(2) 為去除地方保護主義之弊病，最高法院擬設分院，以發揮平衡協調作用，並改善目前為減輕最高人民法院負擔，死刑復核案件有相當大的比率移由高級人民法院處理的情形，增設分院，死刑復核案件可回歸最高人民法院辦理；(3) 法院獨立，則其與全國人大關係如何定位；(4) 法院經費問題待解決，尤其偏遠地區基層法院經費支援力度需進一步加大。

陸、探索大陸地區法院體制改革之路

最高人民法院蔣惠嶺君在「法院體制改革中的理論難點及其出路」一文中表示：法院體制改革涉及國家結構、政治制度、法院與其他機關的權力分配。根據大陸各界的研究成果來分析，法院體制改革的事項主要有以下四種：一是法院的產生或設置，二是法官由誰任免，三

是法院經費由誰保障，四是法院司法行政事務由誰管理。在法院的產生或設置方面，雖有不同見解，但較一致的方向是提高法院產生或設置的層次，由全國人大、省級人大或者法院的上級人大產生或設置，改變目前由同級人大產生同級法院的模式，強化地方各級人民法院為國家法院的性質，削弱其與地方政權的關係，進而排除地方保護主義介入的可能。法官的任命權限應相對應的提高任免機關的層次，由最高國家機關或較高層次的權力機關行使，改革目前由同級權力機關行使的弊病。法院經費保障方面，則是提高經費保障的財政級別，不再由縣級、市級財政負擔司法經費，而是由省財政或國家財政負擔司法經費，關於由省級負擔財政經費的意見，因各省財政狀況之差異，故仍留有經費不足、司法保護不平等、正義質量不均的隱憂，影響當事人平等的法律權利，但可確保司法機關的意志不受地方的控制。以上的改革設想的最大共同點，是司法行政管理權力的統一化、集中化，此一目標的實現在很大程度上取決於前述幾項體制因素的構成，因為司法行政管理的主要內容包括審判事務、行政事務的管理，而其中很多都與法院的設置、人事、經費等直接相關，所以在當前同級人大產生同級法院的體制下，司法行政的統一有很大的困難。

大陸之法學界、實務界，對法院設置之地方化時有批評，認為法院是各級地方政府的一部分，法院的人事任免、經費，都繫於地方黨

政手中，致使法院淪為保護地方利益的工具，司法體制改革首要任務就是要克服地方保護主義。

另外，蔣惠嶺君在「影響司法體制改革進程的因素分析」一文中指出：在司法體制改革過程中，有一種觀點就是批評司法活動的行政化，多年的司法改革也在克服行政化方面取得一定成效。但如果全面剖析法院的各項訴訟活動、審判管理活動，會發現處處表現出行政工作方式的主導地位。對法官採取公務員化的管理模式，法院內設行政機構的突出地位，法院內從院長到普通工作人員的行政級別排列次序，法官等級評定與行政級別的配套，審判組織和審判機構（組、庭、院等）之間的行政式關係，審判活動中行政化的工作模式，都明顯體現行政化的色彩。最早進行的審判方式的改革，實際上就是在實現程序科學化的同時，改造行政化的運作模式，這項改革在消除行政化方面是比較成功的，但還不很徹底，如案件請示、領導審批案件等作法依然存在。行政化可能是法院改革，特別是內部改革的重點問題。

柒、參訪心得：

大陸法制從屬於政治，堅持黨的領導，且司法獨立只賦予法院獨立，不是法官獨立，其所謂法治，恐非一般認知的內涵，因此，大陸在法制方面的改革，要達到法治國家之水平，恐不是短時間可達成。但仍有以下方面可供參考：

一、法官案件負荷方面：大陸法官案件負荷遠比我國法官為輕，最高人

民法院每位法官一年約辦理二十多件案件，鼓樓區基層人民法院刑事庭法官每人一年約辦八十件案件，我國法官工作負擔，與之相距甚遠。

二、關於專業案件的處理：法院各庭均專業分工，不兼辦他庭案件，且法官以不調動為原則，有利於專業的養成。

三、人民法院的硬體建設：大陸在興建法院之硬體建設方面，成效顯著。

考察團參訪的幾所新建法院：北京第二中級人民法院、上海第二中級人民法院、南京鼓樓區基層人民法院等，不論在外觀或內部設備現代化程度，與法治先進國相比，亦不遜色。據稱，興建中的上海第一中級人民法院，規劃每位法官與其助理審判員、書記員之辦公處相鄰，自成一體，且每位法官有其專用的法庭。

四、便民服務方面：重視便民服務，法院立案接待廳寬敞舒適，有法官或退休法官輪值辦理接待民眾之服務。另外，司法部在各地推廣的「148」法律服務專用電話是司法行政工作的創舉，至一九九九年八月，有一九八個地（市、州）、二五〇八個縣（區、市）已經開通這一電話專線。

本文主要參考資料：

一、張柏峰主編，韓振起副主編，中國的司法制度，法律出版社，2000年8月，第一次印刷。

二、王文杰，中國大陸法制之變遷，二〇〇二年十月，初版第一刷。

- 三、張晉藩，中國司法制度史，人民法院出版社，二〇〇四年六月，第一版
- 四、鄭正忠，大陸地區司法制度之演進與近年改革之概況，司法院，中國大陸法制研究第十輯。
- 五、大陸最高人民法院副院長沈德咏，新時期中國司法改革進程（綱要），2004年6月。
- 六、二〇〇四年三月最高人民法院院長肖揚在第十屆全國人民代表大會第二次會議工作報告。
- 六、一九九九年最高人民法院公布之「人民法院五年改革綱要」。
- 七、蔣惠嶺，「法院體制改革中的理論難點及其出路」，「影響司法體制改革進程的因素分析」。
- 八、大陸全國人大網站、最高人民法院網站、國務院司法部網站、上海第二中級人民法院網站、北京第二中級人民法院網站。
- 九、劉正中，法律人深造大陸指南兼談大陸法制的發展，網站資料。
- 十、鄭正忠，兩岸司法制度之比較與評析，五南圖書出版公司，二〇〇二年五月，初版二刷。