

第15期

統合法曹專業考試： 司法改革與法治國家的 關鍵作為

李念祖 東吳大學法學院兼任
教授



“ 統合法曹人員專業基礎資格考試，乃是司法改革也是邁向法治國家的關鍵作為，立法院應列為優先法案，迅速進行審查，積極給予支持。 ”

考試院提出「法律專業人員資格及任用條例」草案，業經行政院及司法院院會通過，將由三院會銜送請立法院審議。這是2017年司法改革國是會議決議通過第4組所提出，法律專業資格之取得採取多合一考試的建議以來，各院經過數年協調研議所形成的後續發展。草案中法律專業人員包含法官、檢察官、律師及法制職系公務人員，係以兩試資格考試、經一年實務學習、分途甄選（試）及任用等階段，考選及培訓法律專業實務人才，為所擬法律草案的主要內容。

司法院發布之新聞稿，將此法稱為法律專業人員基礎資格一元化的司改作為；若從此項多合一考試具有法曹資格鑑定考試之功能著眼，尤其具有促進法治的重要意義。法官、檢察官與法制職系公務人員是主政的法曹，在民間提供專業服務的律師，則是在野的法曹。法曹人員統整納入一元的專業資格

鑑別與養成流程，再分途晉用，此事與法治國家如何看待及培育社會需要的法治實務專業人才，關係重大。

法治國家需要足夠數量的專業法曹人才

什麼是法治國家？歐陸法系所說的法治國家（**rechtsstaat**）與英大法系崇尚的法治（**rule of law**）常被視為同義語。法治國家，具有使得每位公民的基本權利均受保障的權力分立制度，政府必須依據人民（選出的代表）組成的議會所通過的法律施政（依法行政），有不受政府或政黨控制的法院，依據憲法及議會立法獨立審判。不受政府控制的民間公民社會，則與國家平行運作；此中通常還有一個企業自由競爭，但遵行開放而符合公平交易秩序運作的私經濟體系。

法治國家沒有任何人可以超越法律之上，但是仍然需要有人來依照法治體系規則運作；不會是一個人，不止是少數特定人，而是數量足夠，位居不同法治工作位置的人，特別是各具法律專業知識的實務工作者，以符合專業倫理要求的方式，同時、各自、共同運作，才能促成法治實現。司法體系，是法治體系中不可或缺，而且必須發揮功能，至關重要的環節。**司法改革的目的，必須是要提昇司法體系的法治功能；專業法曹人才的篩選與培養，當然是同樣重要的課題。**若是缺乏足夠數量的專業法曹，使得踐行符合法治精神與專業倫理要求的實務工作成為社會常態，法治社會或法治國家，根本不可能。

法曹人才應有選擇職業的空間

司法體系，如果只言其審判訴訟之功能，其實位於公民社會法治活動的下游階段，也就是在法律爭議或違法行為出現之後的法庭或前法庭活動。訴訟活動當然需要符合專業要求的法曹人員參與其中，以講求法治品質；訴訟活動所需要的法曹人才，包括法官、檢察官、訴訟律師乃至政府人員，**應該經過專業資格考試的驗證，透過實務工作的基礎學習獲得最起碼的專業能力，乃是各國通例。**（至於不具專業能力的國民法官，何以具有參與審判的制度正當性，另當別論。）

相對而言，通過考試的法曹人才，在民主法治社會中應有選擇職業的空間；政府相關部門，則須各自從中挑選需用的人才，另為完成任用程序的安排。

公民社會上下游的法治活動皆需法治專業人員

位處下游的司法訴訟，並非公民社會法治活動的全部；其上游階段，還有為了避免爭端發生、預防逸越法治界限或是控制法律風險而進行的種種實務作為，包括締結適當的契約、擬具實務行為規範、設定標準作業程序、進行實地稽核查核等等各樣各類遵法循法（**legal compliance**）的必要法治安排，不論是政府機構還是民間社會，特別是經由證券市場開放社會公眾投資的上市公司，也都需要專業法治人才參與其間，才能確保法治原則能在政府及企業活動之中，均獲得實現。

上游活動對於法治專業人員的需要，其實遠遠超過法治下游之訴訟活動。從大英國協國家的律師制度之中，或可一窺端倪。英式制度中，專司法庭訴訟的出庭律師（**barrister**），與不司法庭訴訟而為當事人直接提供服務的顧問律師（**solicitor**），是各有證照與公會隸屬的兩種法律專業，共同相當於無此區分國家中的執業律師。2018至2019年間，英國律師總數超過15萬人，其中顧問律師，包含律師事務所的執業律師、政府與企業的內建律師（**in house counsel**），其人數約近13萬；出庭律師則不足2萬5千人（英國法官皆出身出庭律師，法學研究者亦多如此），兩者人數相距幾達5倍；成熟法治國家上下游法治活動的規模差距如此，完全合乎法治社會常理。

專業法治人才促進法治觀念，形塑成熟法治社會

法治社會，不是只靠法庭訴訟成就法治，還必須在上游的法治活動中，倚賴遵從專業倫理的法治人才，來促進政府以及企業都能遵法循法。反過來說，政府若不晉用或內建法治專業人才以預防政府施政逸脫法律規範，企業不能借重內建或外部人員的法律專業知識來降低市場交易的法律風險，又怎能稱得上法治社會？

我國追求民主法治的過程之中，長期缺乏以整體宏觀的角度，有系統地建立鑑別、養成專業法治人才的路徑，其實不只是司法改革中必須改善精進的課題；所形成的現象是，我國具備專業法曹人員資格者，多數從事下游的法庭

訴訟活動，在上游的活動中，政府與企業普遍缺乏需要進用甚至內建專業法律人才以求遵法循法的法治觀念，這當然會是形成成熟法治社會的無形障礙。

現在中央三院經過縝密溝通協調，會銜向立法院提出多合一考試的草案，統合法曹人員專業基礎資格考試，乃是司法改革也是邁向法治國家的關鍵作為，立法院應該列為優先法案，迅速進行審查，積極給予支持才是。

(本文將於《在野法潮雜誌》同步發表)

上一篇	回前頁	下一篇
---------------------	---------------------	---------------------