

[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)

第15期

論司法改革法律專業人員多合一考試及多元任用之規劃

陳慈陽 考試委員



“ 法律專業考試打破了律師、法官、檢察官及法制職系公務人員之考試藩籬，不再採用傳統國家考試中之專門職業資格考及公務人員任用考二分法方式。同時也不再區分司法、行政與私部門的執業資格，而以國家及社會需要的完全法律專業人員為考訓規劃的內容。 ”

現代法治國家之法律專業人員考選與培訓是國家權力行使及法治社會建構不可或缺的核心要素。因此，2017年召開司法改革國是會議就特設第四小組針對法律人之養成、考選與專業訓練予以深入探討，並提出建議，認為法律專業資格的取得，應採取多合一考試及培訓。

這次考訓改革之目標在建立整體性的法律專業考試與訓練，達成同等的法律專業品質。由於對於法律專業考試、訓練與任用之憲法所定職權分別歸屬司法院、行政院（法務部）與考試院，規劃工程相當浩大。惟法律專業考訓主要為考試院憲法職掌事項，故自2017年開始，由考試院召集三院協調會議，

歷經兩屆多年的諮詢與討論後，近日提出了法律專業人員資格及任用條例草案，草案規劃與展望分述如下。

以專法保障人民職業自由與應考試服公職權

法律專業考試打破了律師、法官、檢察官及法制職系公務人員之考試藩籬，不再採用傳統國家考試中之專門職業資格考及公務人員任用考二分法方式。同時也不再區分司法、行政與私部門的執業資格，而以國家及社會需要的完全法律專業人員為考訓規劃的內容。

法律專業資格考試與訓練內容涉及對人民之職業自由與應考試服公職權利之限制，當然必須符合法律保留原則，所形成的新考試制度與培訓，就應整合現制中不同屬性的國家考試，以立專法方式為之。同時為了確保未來新制所欲達成完全法律人的能力培養，故在不違背比例原則及平等原則下，必須強化應考人考訓強度，同時補強現制被詬病的實務經驗不足之缺點。

我國現況與問題

首先，就現行司法官及律師之考選制度而言，應考人應分別報名，筆試科目相同，但分為第一試測驗題與第二試申論題，僅律師考試另有選考科目；司法官考試則有第三試口試。其次，就現行訓練制度而言，律師考試錄取後，須完成六個月的律師職前訓練，始得向法務部請領律師證書。司法官考試錄取後，應經1年6個月至2年之訓練，訓練成績及格結業後，才取得考試及格證書，有司法官任用資格。

如前述，司法官及律師考試之（筆試應試）內容同一，然錄取標準、錄取人數及錄取率並不同，訓練內容之要求也各異其趣。

再者，法制人員被視為行政機關的法律專家。應考人應試公務人員高等考試或地方特考法制類科，經錄取與培訓及格後，分發於用人機關，擔任法制相關業務工作。由於報名人數眾多，但錄取名額有限，近年錄取率約2至3.5%，遠低於律師。至於法制人員的訓練為公務人員訓練，分為基礎訓練1個月與實務訓練3個月，成績及格者，取得考試及格證書，得為分發任用。惟法制人員考試科目與司法官、律師考試差異不大，卻讓法律人一年多次應

考，不僅使應考人精力與時間浪費在一再重複且差異不大的考試中，也使國家資源耗費在同為法律專業人員考選的重複考試！

綜上所述，現行律師、司法官與法制人員考試科目相近，顯見渠等所需具備之基本法學知識並無二致。應考人來源同質性高，不同考試重複錄取，所在多有，現職法制人員亦不乏具備律師考試及格資格者。現行以不同考試取才，不僅增加應考人負擔，用人機關亦無法參與選才，常有考用落差之質疑，亦突顯制度與現實的落差。

借鏡於德國完全法律人 (Volljurist) 之一體化的國家考試與訓練

德國法律專業國家考試是以完全法律人考試與養成為目的。完全法律人係指欲從事受管制的法律職業者 - 在德國就是法官、檢察官、律師、公證人以及高級文官，必須受到整體不可分的法學教育、考試與培訓。申言之，其必須經法學專業教育 (Rechtsstudium)、法律實習訓練 (Rechtsreferendariat/Vorbereitungsdienst) 及通過兩次國家考試 (Staatsexamen) 後，才能取得執業資格，這是為了確保法律人職業圖像以及專業品質^[1]，並達成受人民信賴的目的。正因為整體性的專業知識教育與訓練，這些法律專業人才彼此間之交流與職涯轉換相當容易，並能維持專業水準。

依據德國法官法第5條第1項，法官資格的要求是完成大學法學教育、通過第一次國家考試、法律實習訓練及第二次國家考試。準此，德國法律人之考訓係以法官法 (Deutsches Richtergesetz) 作為規範基礎，所為的教育與培訓均是以法官的養成為目的，此亦為其他完全法律人能力與素質達成之標竿。

第一次國家考試分為筆試與口試。國家考試之總成績計算分別為大學的重點領域考試 (universitäre Schwerpunktbereichsprüfung) 成績30%，國家考試科目 (staatliche Pflichtfachprüfung) 的成績70%，而國家考試之筆試科目為民法、公法與刑法，如不及格，僅能重考一次。第一次國家考試是兼具法學教育畢業資格考試 (某程度可視為學位考試)，考試內容主要是實體法與方法論的理解，而非司法實務考試^[2]。

第一次國家考試及格後，必須進行2年的法律實務訓練，其內容應在普通法院民、刑事庭、檢察署、行政機關、律師事務所以及一個或多個自選實習場所

完成。在每一個實習場所的實務訓練至少3個月，律師事務所實習則為9個月。參與法律實習訓練之人員，其職稱為法律候補公務人員（Rechtsreferendare），不受身分保障，得依法予以免職，為公法實習訓練關係（öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis），取得生活津貼補助。

第二次國家考試同樣分為筆試與口試，筆試考試科目同樣為民法、刑法與公法，科目總數各邦並不相同。第二次國家考試內容完全是以實務案例為測驗，注重考生在法律訴訟程序之運用能力。

確保同等的法律專業品質是多合一法律專業資格考試之核心目標

所有法律專業人員要具備同等的專業素質，就必須整合現行不同國家考試，使其成為整體性的法律專業資格考試，並因此全面地提升法律專業人員之能力，建立專業信賴，促進法治發展。這種對專業素質與能力同等性的要求，是基於職業信賴與專業之考量。惟應注意的是，司法官與法制人員本質上具國家公職職位的有限性，與律師執業的市場導向與需求性，有所不同。

整合多合一法律專業考試與實務學習之意義與目的在於，法律人只要經考試錄取與完成實務學習後，即可依志願及能力從事法律職業。由於具備相同的專業能力與程度，在未來職涯過程亦可轉換跑道，有助於司法及政府機關法律人才與經驗交流，如未來建立公職律師制度後，更能提升行政機關法制能力與落實依法行政。

法律專業人員資格及任用條例草案之規劃

未來多合一的法律專業資格考試與任用分為兩階段：第一階段法律專業資格考試與第二階段職域分流甄選（試）。專業資格考試主要循現行律師與法官考試方式，以筆試兩試方式進行，第一試為測驗題，第二試為申論題。第二階段以職業領域分流為思考，一方面尊重個人之職業自由，依其志向選擇適合擔任之職業，二方面則考量國家資源有限，必須從符合資格者中甄選適合擔任司法官與法制人員之人才。

在第一階段資格考試錄取後，得申請實務學習。這項整體化的實務訓練改革想法借鏡於德國制度，故增加了實務學習之時間與場所。實務學習時間原則上為一年，由法務部統籌辦理或委任法務部司法官學院執行。在實務學習期

間，實務學習人員得依行政院核定之基準支領生活津貼。除了維持現行的六個月律師訓練外，增加六個月司法實務實習（法院與檢察署）以及一個月行政機關之實習（自選）。這項實務學習更是突顯落實法律專業品質之整體化要求的重要性。

法律專業資格考試及格者，由考選部報請考試院發給資格考試及格證書，實務學習及格者，由司法官學院發給實務學習及格證書，憑上開雙證書，得向法務部請領律師證書，或參加用人（主管）機關辦理之甄選（試）。在此亦強化用人機關參與選才程序，因其最能了解自己用人需求為何，就以法律資格考試選拔出專業人才為例，經專業考選取才後，繼而由用人機關以公開甄選（試）方式選任，如此就可以同時達成公平專業選才與適才適所之目標。

改革之評估、建議與未來修正之空間

我國關於法律專門職業之管制，在「教、考、訓、用」上至少被區分成「教育」、「考試、訓練」以及「用人」三個階段，分別依據個別法令加以規範，因此在分散的法規範基礎上，以專法形式，規劃整體化的考試訓練，達到對於不同法律職業為相同專業水準之管制。

法律人應該是運用法律知識，為社會解決問題，實踐法的社會目的與正義的專業法律人才^[3]。法律人對於法治國家的實踐具有重要性，要求具有同一的專業程度，更能強化實踐之程度。在此意義下，將政府中的法制人員納入法律專業資格考試範圍，實屬重要。法制人員在政府中的角色有：政府政策的推動，需要由法制人員事前規劃，評估法律風險；在執行過程中，對於法律程序之進行或適用時所生法律疑義，法制人員提供法律見解，以供執法人員遵循。

特別是現今政府面臨之法律事務日趨複雜，未來制度亦有規劃公職律師一職，如法制人員與公職律師相互合作與交流，有助於提升行政機關之法制能力，透過多合一法律專業資格考試後，二者資格、權利及義務等均相當，避免彼此紛爭，促進合作意願。簡言之，經由多合一考試的政府法制人員依其志願與能力同時取得律師與公務人員資格；另外，執業一定時間的律師，如有志於服務公職，則可以依其經驗被遴選為公職律師。優秀的法制人員如能

在機關中發揮其法律專長，應該有助於依法行政之落實，在此情況下，也應該能減少爭訟可能性，並減輕司法負擔。

此外，現行行政法院法官多來自普通法院，如政府法制人員納入多合一考試，取得律師資格，擔任法制公務人員，一定時間後具有行政機關法制實務經驗，且有律師資格，未來可轉任行政法院法官，使行政法院法官來源多元，且具行政機關實務經驗，有助於行政法院審判品質之提升！

提供公費補助與相關津貼，確保人員實習品質

在第一階段資格考試與第二階段職域分流甄試之間所規劃的實務學習，為改革之重點，增加了法律專業之實務學習的質與量，經由整體性學習，提升法律專業品質，以利銜接未來執業及促進司法良善運作之功能。

這些實務學習人員未來從事律師、司法官與政府法制人員是落實法治國家重要的職業，故在專業訓練階段，透過公費補助，使其在生活上不至於囿於生計問題而影響實務學習。對於支給實務學習津貼應以法律定之，津貼數額與核撥程序與要件應以授權命令為之，如此始符合法律保留之要求。以公費補助訓練更著眼於律師是在野法曹，具有好的專業訓練，未來對於當事人提供更好的專業服務，以及促進司法裁判良善運作及人權保障。

由於未來的實務學習受有國家補助津貼，以及其作為取得考試及格證書、律師證書以及參加司法官與法制人員甄選（試）資格之前提要件之一，故此實務學習關係應定之為公法關係，必須以法律或法律明確授權來具體形成關係內容。未來實務學習因補助津貼增加了公益性，國家在此有必要確保實務實習品質，對於實習內容亦應有監督之責。同時也經由第一階段的法律資格考試達成公平與專業之目標，在第二階段納入由用人機關負責辦理甄選（試），挑選適用之人，則可以達成考用合一目標，使專業人才得以適才適所。

綜言之，此次改革目的在於建立對於法律專業人員專業程度同一的要求，建立社會對於法律專業之信賴，以及避免一再參加考試而耗費時間與成本。將不同的法律專業相關之國家考試整合於同一法律專業考試，須考量個別職業領域對於法律專業要求的程度是否相同有關，未來期以修法或授權訂定方式

擴大法律專業資格考試之適用範圍，此為法律人所期待，更為國家法治提升所必要！

[1] Ann-Marie Kaulbach/ Pauline Riecke, Die Juristische Prüfung auf dem Prüfstand, NJW 2017, S.2807.

[2] Heino Schöbel, Das Gesetz zur Reform der Juristenausbildung – Ein Zwischenbericht, JuS 2004, S.850.

[3] 李念祖，法學教育的目的與宗旨試論，法令月刊67卷2期，2016年，頁23。

上一篇	回前頁	下一篇
-----	-----	-----