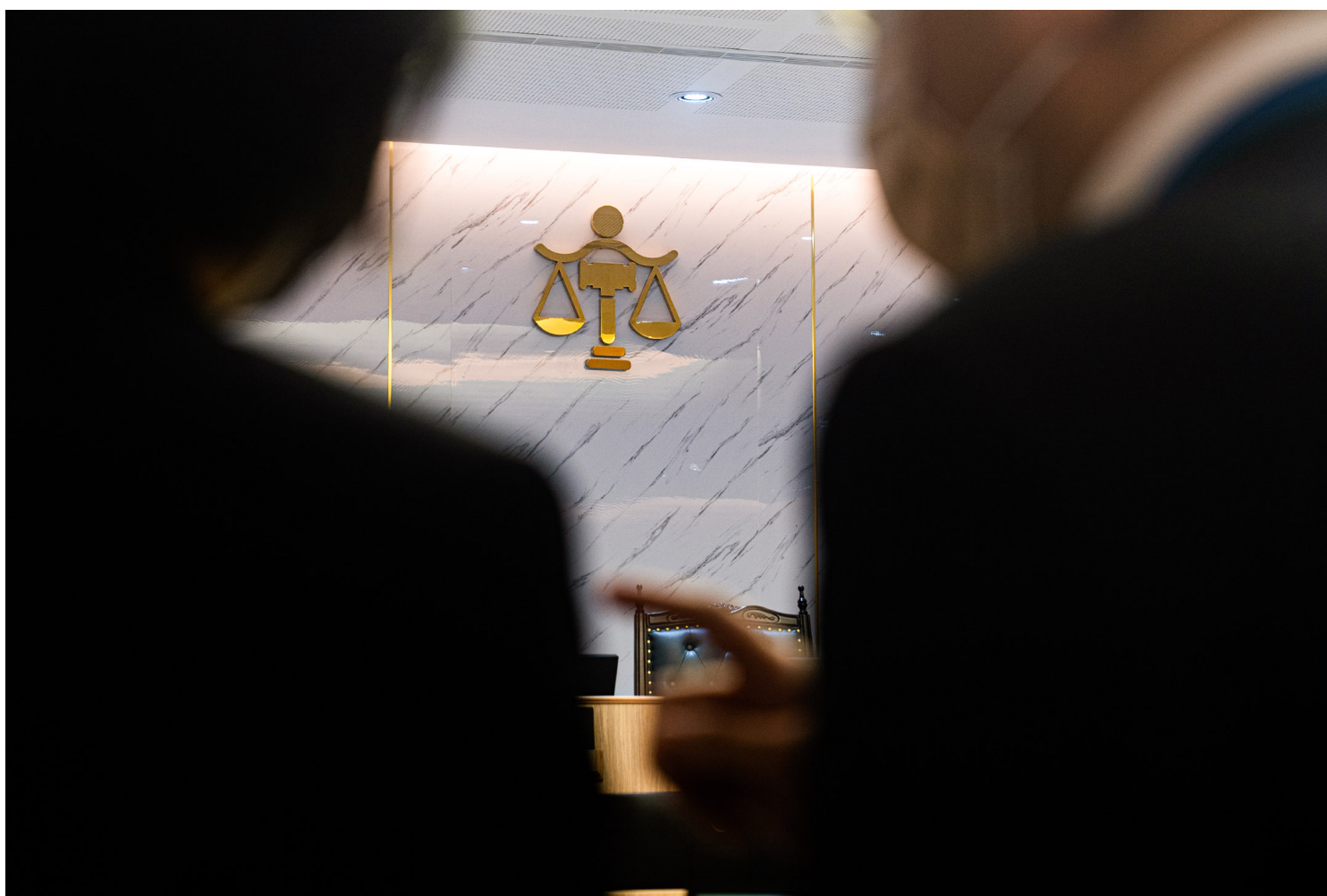


评论 台湾 深度

## 孙健智：社会阶级、诉讼成本与媒体效应——台湾国民法官的天平考验

司法的天平，在摆上公平正义的砝码之前，就已经先承载了社会阶级、诉讼成本、媒体效应的重量。



2022年7月27日，台北，国民法官法庭。摄：苏威铭/端传媒

孙健智 | 2022-12-26

孙健智 法律评论 司法改革 国民法官

(孙健智，台湾桃园地方法院法官)

据台湾媒体报导，桃园地方法院从去年（2021年）8月起，三次通知年逾百岁、重度失智、住在安养机构的老太太担任模拟国民法官，她的家人曾以电话及挂号信通报她的现况，桃园地院仍一再寄出通知，家人不堪其扰，遂诉诸媒体，新闻见报，司法院赶紧道歉。

即将在2022年上路的国民法官制度，将若干重大刑案的第一审诉讼程序，从原本由三个职业法官审理，改为由三个职业法官与六个国民法官审判（国民法官法第3条第1项参照）；在事实认定、论罪与量刑方面（也就是，在被告无罪或有罪、有罪则犯罪事实为何、构成什么犯罪、该判多重），国民法官享有跟职业法官相等的权限，一人一票、票票等值（国民法官法第82条参照）；有罪判决须以包含国民法官及职业法官双方意见在内达三分之二以上之同意决定之（至少要六票有罪，而且六票当中至少包含一个职业法官、一个国民法官，才能判有罪），否则应为无罪判决（国民法官法第83条第1项参照）。

# 台湾国民法官论罪量刑制度

即将在2022年上路的国民法官制度，将若干重大刑案的第一审诉讼程序，改为由三个职业法官与六个国民法官审判；在事实认定、论罪与量刑方面，国民法官享有跟职业法官相等的权限，一人一票、票票等值。



## 有罪判决

须有六票以上同意，且包含一名职业法官、一名国民法官

×	×	×	○	○	○	○	○	○	无罪
○	○	○	×	×	×	×	×	×	无罪
×	×	○	×	○	○	○	○	○	有罪

## 一般量刑

须有五票以上同意，且包含一名职业法官、一名国民法官，才可量处该刑度

×	○	×	×	×	×	○	○	○	不通过
○	○	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	不通过

不通过

通过

### 死刑量刑

须有六票以上同意，且包含一名职业法官、一名国民法官

不通过

不通过

通过

资料来源：司法院



至于刑度，则以包含国民法官及职业法官双方意见在内过半数之意见决定之（至少要五票赞成，而且五票当中至少包含一个职业法官、一个国民法官，才能处那个刑度）；但死刑之科处，非以包含国民法官及法官双方意见在内达三分之二以上之同意，不得为之（至少要六票死刑，而且这六票当中必须包含一个职业法官、一个国民法官，才量处死刑，国民法官法第83条第2项参照）。国民法官制度的适用范围，在施行初期为“故意犯罪因而发生死亡结果之案件”，自2026年1月1日起，“所犯最轻本刑为十年以上有期徒刑之罪”亦适用之，但少年刑事案件及犯毒品危害防制条例之罪之案件，均排除在外（国民法官法第5条第1项参照，值得注意的是，屡次挑动众怒的幼童性侵案，不在其列）。

国民法官有23岁的年龄下限（国民法官法第12条第1项参照），没有年龄上限。年满70岁以上者，得拒绝被选任为国民法官，又无论年龄，有重大疾病、伤害、生理或心理因素致执行国民法官职务显有困难者，亦得拒绝被选任（国民法官法第16条第1项第1款、第4款参照）。回到一开始的新闻事件，担任国民法官，既是权利，也是义务，假使没有相关证据，不能只因为自称家人的人片面陈报，就任意剥夺或免除之。新闻告诉我们，这位老太太的家人曾以挂号信回复她的状况，但没有告诉我们，寄到法院的挂号信，确有附上相关书证（例如安养机构的缴费证明、失智症的诊断证明书），而不是单纯把电话里口头说过的写在书面上，再送到法院而已。

这则新闻将司法的困境表露无遗。司法机关所谓的照规定来，在人民眼中不过是官僚、僵化；当事人不知道如何正确使用司法程序，尤其分不清楚主张跟证据，不晓得主张事实还要提出证据，加以证明，只是素朴地想望青天大老爷采信其恳切诚挚的说词；司法行政单位一碰到争议，就习惯性地摆出反省检讨的姿

态，没有错也得道歉，有时更要打小孩给人看；媒体一个劲地把司法往死里打，阅听者对挑动情绪的报导照单全收，证据、事实、法律通通都不重要，人民就是不信任司法。因为不信任，所以不信任，这是唯一重要的事。

## 人民参与审判，但谁是你的人民？

愈是不需要为生活疲于奔命的人，就愈有参与公共事务的余力，人间的审判无法忽视这样的现实。

上述新闻点出了国民法官制度的第一个挑战：谁来担任国民法官？关于国民法官的资格，法律上没有性别、族群或社会经济地位的区分，但一如其他制度，社会经济文化的现实，往往让它在实践中背离立法者所设想的平等。

这是老生常谈，在采行陪审制的美国，相关文献更是汗牛充栋。曾有学者指出，收入越高、经济状况越好的公民，会因为担任陪审员而承受更严重的经济损失（注1），于是，担任陪审员的意愿与收入、教育程度、社经地位成反比，实际担任陪审员的，往往是找不到正当理由拒绝的人（注2）。前述新闻没有透露当事人的社会经济地位，然而，诉诸媒体之所以必要，就是因为不知道该怎么以法院所能认可的方式表明，备选国民法官名册上的某个人有重大疾病致执行国民法官职务显有困难，这透露相同的警讯。

根据司法院的统计，自2020年9月1日至2021年11月30日止，第一轮次共55场的模拟审判，模拟国民法官、备位国民法官的职业别分布，“上班族及受雇者”约占38.83%、“自由业及专技人员”12.5%、“退休／无业／待业”11.62%、“军公教”9.65%、“自营作业者”8.55%、“家管”6.36%、“其他”5.92%、“兼职工作者”2.63%、“企业家”1.72%、“学生”0.88%。司法院乐观地解读：

可见参与者遍及各种职业、年龄层，多为具一定社会阅历的青壮年族群，且以上班族为最多，如在制度实施后维持相同趋势，当可实现国民法官制度多元参与、普遍参与的理念。

2020年底，台湾工业及服务业受雇员工人数为795万5,000人，在全国约2,300万人中约占34.59%，两相对照，“上班族及受雇者”在模拟国民法官、备位国民法官当中约占38.83%，看似相去无几；然而，台湾“军公教”约六十余万人，在全国约2,300百万人占不到3%，却在模拟国民法官、备位国民法官当中占了将近一成，显然不成比例。

根据2009年的统计，德国参审员大约四分之一是公职人员，私部门尤其工业部门的受雇者比例偏低（注3）。不同于逐案选任的国民法官，德国参审员采任期制，在一年任期内配属于固定审判庭，经常要请假到



法院开庭，考量到请假的难易以及影响职涯发展的程度，这个统计数字其实不难理解。

与其批判司法院过度乐观，毋宁要提醒读者，愈是不需要为生活疲于奔命的人，就愈有参与公共事务的余力，人间的审判无法忽视这样的现实，这是国民法官制度多元参与、普遍参与的理念必须戮力跨越的障碍。



2022年3月24日，台北地方法院，一场国民法官的模拟法庭。摄：陈焯 /端传媒

## 国民参审，物力维艰

论告的成本增加了，辩护的成本也增加了，可想而知地，律师费理当相对应地提高，羊毛出在羊身上，被告就是那只羊。

国民法官之所以称为国民法官，不称参审员，或许有政治宣传的考量，却精准地反映其“素人法官”的本质，因应“素人”的身分，国民法官制度摒弃了传统的卷证并送制度（[刑事诉讼法第264条第3项](#)参照），改采“起诉状一本 卷证不并送”，检察官起诉时 只向法院提出起诉书 不重要甚至不可以把侦查卷宗跟证

个起诉状一本、卷证并送。但自起诉时，法院必须提出起诉状，而法官也可以以起诉状为根据一并交给法院（[国民法官法第43条第1项](#)参照），检辩双方的证据，都必须在审理程序当庭提出；无论是职业法官还是国民法官，都要等到审理程序，才能在法庭上看到证据。

在台湾，起诉状一本的倡议者向来不乏其人，他们认为，卷证并送有“污染心证”的问题，“污染”的意思是，如果法官在开庭前就已经接触过检察官所提出、不利于被告的卷证，其后果是，都还没开庭，法官就已经觉得被告有罪，无论被告再怎么辩解，都会事倍功半；起诉状一本的理想是，在开始审理时，法官内心是一片白纸（所谓“以空白心证莅庭”），检辩双方都必须在审理程序中、在法庭上提出证据来说服法官。

姑且不论起诉状一本的理想是否可能，它都带来第二个挑战：倍增的工作负担对审判品质的冲击。在卷证并送制度下，审检辩三方在开庭前都已经阅过卷，开庭时直接讲重点就好，但在起诉状一本之下，检辩双方必须当庭提出证据，从头说起，这会拉长审理期间，再加上国民法官是素人，检辩双方在试著说服他们之前，还得先让他们进入状况，国民法官提出疑问时，职业法官必须随时释疑（[国民法官法第66条第2项](#)参照），万一国民法官跟不上程序，职业法官甚至要喊个暂停，带著国民法官退到评议室，进行更完整、深入的说明，这会更进一步将审理期间拉长。

美国研究显示，陪审制的审理期间大约是职业法官审判（bench trial）的二至三倍（注4），至于台湾的模拟审判，通常安排两天的行程，包括选任程序半天、审理程序一天半，但就算按表操课，也很难准时结束，模拟审判后的座谈会动辄耽误大家吃晚饭的时间。而按一般刑事审判实务，在没有国民法官参与的情形下，这类案件的审理程序通常半天到一天就能完成；换句话说，光是法官待在法庭上，不能在办公室里阅卷、写判决的时间就增加不只一倍，更别说审判之前的准备工作了。

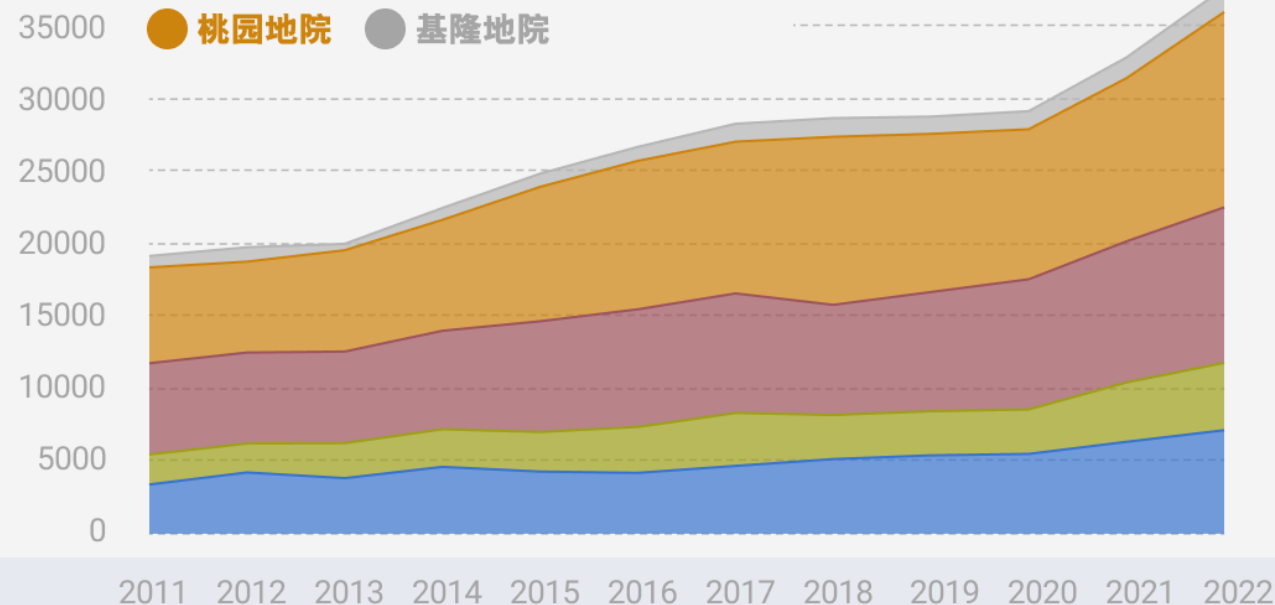
国民法官案件通常设有专股，由几名特定的法官承办，分案上也有相对应的调整。以台北地院跟士林地院为例，分案规则背后的估算是，别的刑庭法官分到两件刑事案件，专股法官会分到一件国民法官案件、一件通常刑事案件，既然有模拟审判的经验为依据，相关工作量的估算应该不会脱离现实太远。然而，折抵的案件不会消失，而是分由其他法官承办，刑事庭的整体工作负荷仍会增加，也就更没有多余的人力可以分给民事、家事、少年等审判事务，司法的整体工作负荷也会跟著增加。

单纯指出某个政策会大幅增加法官的工作量，还算不上反对或批评这个政策的正当理由，问题在于，由于司法资源的投入永远赶不上案件的增长，司法人力早就十分吃紧，国民法官法只会让状况更形恶化。比较北部几个法院自2011年底至2022年底的刑事案件积案量，即可一目了然（见附表）。

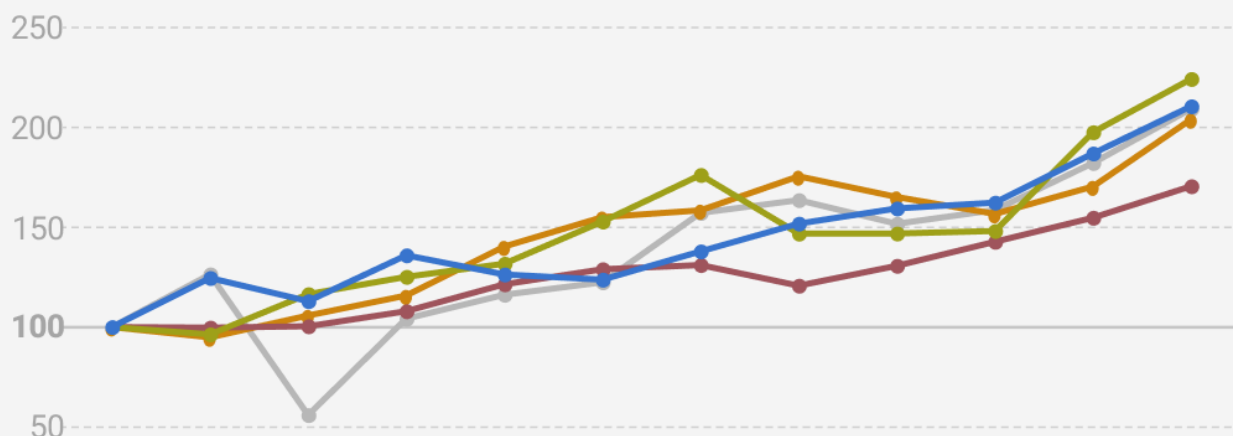
事实上，裁判品质的提升，不能光靠司法行政首长的精神喊话，必须要有良好的工作环境，包括合理的工作负担。审判一如工艺，慢工出细活，毕竟我们首先是人，其次才是司法官。

# 北北基桃地方法院刑事案件积案数

积案数 ● 台北地院 ● 士林地院 ● 新北地院  
● 桃园地院 ● 基隆地院



积案指数 = 年度积案数 / 2011年积案数 × 100



注：积案数单位为件，2022年统计至9月份，其余年度为年底为未结案件数。

资料来源：司法统计年报



端传媒  
Initium Media

审理期间的遽增，同样会加重检察官与辩护人的工作量，起诉状一本与国民法官的参与更意味著，除了原本的准备工作之外，更要费心拟定能说服外行人的诉讼策略，为了便于当庭提示卷证，还得先把要用的笔录、书证、照片挑出来，要不作成投影片，不然至少也要摆进同一个PDF档，方便开庭时用投影机秀出来，不然一套卷宗让三个职业法官、六个国民法官传阅，是要开到民国几年？

国民法官的参与对于法庭活动的冲击，不胜枚举，总之，论告的成本增加了，辩护的成本也增加了（注5），可想而知地，律师费理当相对地提高，羊毛出在羊身上，被告就是那只羊，负担不起律师的被告，会不会干脆选择认罪，请法院依国民法官法第6条第1项第4款，裁定不行国民参与审判呢？



当然，请不起律师的被告可以申请法律扶助，或由法院指定义务辩护律师或公设辩护人，但辩护一如工艺，一分钱一分货，法扶或义辩如果没有针对国民法官案件相对应地提高律师酬金，就不太容易确保辩护的品质，也难以持续吸引优秀律师投入。

## 国民法官与媒体／阅听人的距离

模拟审判显示，国民法官的量刑往往比职业法官更轻，至于没有职业法官参与的陪审制，在台湾的模拟审判中，更是最容易做出无罪判决的制度。

国民法官制度带来的第三个挑战，在于媒体与阅听人看待司法的眼光。政治人物与媒体的刻意炒作，有时让我的同事蒙受不白之冤，有时又过度聚焦于司法官个人，反而错失改革契机，有趣的是，近年来政治人物收敛许多，媒体却变本加厉。

以笔者厕身法曹十余年的经验看来，最严重的问题在于，媒体太忙著渲染裁判结果、挑动情绪，却将裁判理由阉割掉。裁判理由之所以重要，一方面，作为一种社会实践，法律的特性就是论证，不管别人接不接受，都得试著说理；另一方面，凡是可以告上法院的纷争，最终都是法官说了算，正因为当事人出于利害关系而拒绝认输、人民出于众怒难平而不能接受裁判结果，最终能够接受检验的，只剩下留在裁判上的理由，司法新闻却恰好最不重视这个。







2022年12月24日，台北车站，国民法官的广告。摄：陈焯 /端传媒

笔者无意将司法的公关困境一概归咎于记者，正如司法的种种问题不能一概归咎于司法官。媒体要搏点击、拚流量，阅听人要快速的情绪出口，背后的结构性问题由来已久，不受法官的出身影响。鼓励律师转任法官对于司法当然是加分的，但碰到争议案件，媒体仍然不会因为法官是由律师转任，就为裁判理由预留更多版面；可想而知地，阅听人也不会因为国民法官的参与，就更愿意平心静气地阅读裁判理由。

许多人因为对司法失望而支持人民参与审判，他们认为，司法之所以令人失望，主因在于职业法官跟社会脱节，他们想像，如果像他们那样素朴、单纯的人能够坐上法台，必定能满足社会大众对于公平正义的渴望（注6）。历来的模拟审判背弃了他们的期待，整体来说，素人法官远比职业法官更容易做出无罪判决，而且，诉讼制度赋予职业法官的权力大小，跟判决结果的轻重往往成反比，换句话说，模拟审判显示，国民法官的量刑往往比职业法官更轻，至于没有职业法官参与的陪审制，在台湾的模拟审判中（是的，台湾也模拟过陪审制审判），更是最容易做出无罪判决的制度。

平心而论，这并不奇怪。真的坐到法官的位子上才会知道，审判工作没有很难，只是光凭社会经验你没办法应付，而恐惧会带来戒慎；当新闻里丧心病狂的魔鬼活生生地坐在你面前，等著你决定他的命运，谁都无法像观看政论节目一般地看待审判。只不过，对于在法庭门口窥伺的阅听人来说，这一切都非常遥远，对于记者及其背后的媒体老板来说，这好像也都不是症结所在。如果笔者不幸言中，我们现在就可以预见明年的新闻标题：

*“谋财害命竟免死，超商店员为何纵放杀人犯？”（报导内容：某重大瞩目杀人案件，被告经判处无期徒刑，国民法官遭肉搜，记者去他的工作地点堵人，对于判决理由只字不提）*

*“立委：国民法官是一场虚耗百万公帑的司改假球”（报导内容：上礼拜才开记者会接受党提名竞选连任的立委，这礼拜接著开记者会痛骂，就算国民法官审判花了纳税人几百万，还是判不了死刑，对于判决理由就是只字不提）*

*“国民法官为何总是不判死，名嘴揭一关键”（报导内容：某名嘴批评，审判都是职业法官主导、国民法官只能在后面背书，顺道歌颂美国陪审制简直完美，对于判决理由还是只字不提）*

戏谑之余，笔者仍需强调：司法跟人民的距离确实很远，但这其实是我们这个新兴民主国家跟现代法律体系的距离。它肇因于漫长的威权统治。国民法官制度的功能之一，就是借由国民的参与创造缩短距离的契

小的距离，它来自于媒体的媒体效应，来自于法制及司法的不足，就是信息内容的多少与传播距离的远近。但如果媒体跟阅听人只能用相同的眼光看待司法，好不容易拉近的距离，很快又会被拉开。想要健全整体的司法体制，提升人民整体的法治素养，才是正本清源。



2022年7月27日，台北，国民法官法庭。摄：苏威铭/端传媒

## 他们首先是人，接著才是国民法官

司法的天平，在摆上公平正义的砝码之前，就已经先乘载了社会阶级、诉讼成本、媒体效应的重量，即使有人民参与审判，也难以避免。

人间的审判只能是对人的审判，审判者有身为血肉之躯不得不然的局限，司法的天平，在摆上公平正义的砝码之前，就已经先乘载了社会阶级、诉讼成本、媒体效应的重量，即使有人民参与审判，也难以避免。

对司法而言，真正的挑战不是这些局限，而是对这些局限的无知与无视，对于职业法官是如此，对于国民

法官更是如此。

如何让外行人稍微放下以公平正义等大道大义精心包裹的强烈情绪，正视这个现实，不但是国民法官制度的终极挑战，也是整体司法改革政策最终必须要面对的。

---

注1：Rita Sutton, “A More Rational Approach to Complex Civil Litigation in the Federal Courts: The Special Jury”, *The University of Chicago Legal Forum* v.1990, 1990, p.575, 578(assessed through HeinOnline).

注2：Graham C. Lilly, “The Decline of the American Jury”, *The University of Colorado Law Review* 72, 2001, p.62-63(assessed through HeinOnline).

注3：Marijke Malsch, *Democracy in the Courts: Lay Participation in European Criminal Justice Systems*, Farnham: Ashgate, 2009, p.137, 453.

注4：Richard Posner, *The Federal Courts: Challenge and Reform*, Cambridge: Harvard University Press, 1996, p.193-94, 203; Patrick E. Longan, “The Case for Jury Fees in Federal Civil Litigation”, *Oregon Law Review* 74, 1995, p.929(assessed through HeinOnline).

注5：检察官论告的成本同样会增加，考量到公诉检察官在法庭上的角色，以及对应于国民法官专股的情形，其情况与法官及辩护人均有相似之处，考量到篇幅，这里就不深入讨论。

注6：顺道一提，人民不满司法老是轻判、纵放，职业司改家则不满司法重刑、冤案、有罪推定，两者却能在人民参与审判的议题上合流，宛如胭脂马遇到关老爷，真叫人不知如何是好。