

## 第一編 總則

### 一、「人民參與審判」制度概說

「人民參與審判」，是指讓完全沒有審判專業知識、經驗的一般國民加入審判程序，參與聽訟、問案及最後判決形成的過程。於世界各國中，有許多國家在民刑事審判程序中採行由人民加入參與審判的方式，而如依「人民與法官的職權與分工」方式區分，完全由參與審判人民專責獨立進行事實認定，法官專責法律適用與量刑，彼此分工者，為「陪審制」(Jury System)；法官與參與審判人民一起認定事實及適用法律與量刑者，為「參審制」(Lay Judge System)<sup>1</sup>。

人民參與審判的歷史，可以往前追溯到古希臘時期雅典城邦的「民眾法庭」(Heliaia) 審判制度<sup>2</sup>，在古日爾曼習慣法中，也存在著由人民陪審的傳統。但現代陪審制度係發軔於英國，從中世紀晚期開始，國王法庭中具有證人意義的鄰人陪審<sup>3</sup>，到了 15 世紀以後，逐漸演變為單純的審判者角色，而逐步具有現代意義的陪審制度內涵<sup>4</sup>。隨後，

---

<sup>1</sup> John H. Langbein, *Mixed Court and Jury Court: Could the Continental Alternative Fill the American Need?*, 6 AM. B. FOUND. RES. J. 195, 195-219 (1981).

<sup>2</sup> 由 6,000 名公民所組成的陪審法官擔任審判者以審理民刑事案件的制度；在一般刑事案件，會分由 500 名陪審法官為一組，組成陪審團進行審理。必須注意的是，民眾法庭由陪審法官聽取兩造辯論後，直接投票決定被告是否有罪，欠缺評議討論，基本上也欠缺今日我們所熟知的刑事正當程序，仍與今日的人民參與審判制度有極大不同。橋場弦「アテナイ民主政における司法への民衆参加」佐藤篤士・林毅編『司法への民衆参加—西洋における歴史的展開』1-18 頁（敬文堂，1996）。

<sup>3</sup> 12 世紀英國國王亨利 2 世設立了一個由 12 名當地騎士組成的陪審團來解決有關土地所有權的紛爭；之後亦建立起訴陪審團；其後 12 至 13 世紀間，陪審團逐步被運用在民刑事訴訟上。Richard Hudson, *The Judicial Reforms of the Reign of Henry II*, 9 MICH. L. REV. 385, 385-95 (1911).

<sup>4</sup> 學者認為最遲至 18 世紀間，已完全確立陪審團聽取證據並作成判斷的性質。Robert v. Moschzisker, *The Historic Origin of Trial by Jury. III*, 70 U. PA. L. REV. 159, 166-71 (1922).

陪審審判也隨著英國海外殖民的腳步，逐漸傳播至其海外殖民地。現今施行陪審制者，主要為英國及曾為其殖民地之英美法系國家或地區（如美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、香港等）；其中，美國陪審更是發揚光大，人民接受陪審審判的權利成為憲法上重要的基本人權<sup>5</sup>，陪審審判的理念、精神更內化於該國的社會文化，深植人心。

於 18 世紀末期法國大革命後，革命者率先自英國引進陪審審判制度，而當 19 世紀初，自由主義的政治思潮隨拿破崙的兵鋒橫掃歐陸諸國後，人民參與審判也在日耳曼各邦、奧地利、匈牙利、義大利半島與東歐各國萌芽；隨後許多國家根據自身法律傳統逐步發展出適合各自國情的人民參與審判制度，其中最顯著的特徵，就是職業法官與參與審判人民共同決定的「混合法庭」（Mixed Court）模式。這也就是今日人們熟知的參審制度，現主要盛行於歐陸法系國家，例如德國、法國等<sup>6</sup>。

在 20 世紀晚期世界第三波民主化浪潮興起後<sup>7</sup>，近年來世界上又興起一波引進人民參與審判的浪潮<sup>8</sup>，鄰近我國之東亞國家亦分別引進國民參與審判制度，如日本於 2009 年施行的「裁判員制度」，韓國於 2008 年施行的「國民參與刑事審判制度」，則分別結合了參審與陪審的特色。

5 包含：1. 美國憲法第 3 條第 2 項、憲法第 6 修正案：對刑事案件陪審審判的要求；2. 美國憲法第 14 修正案：有關正當法律程序之規範，將刑事陪審的要求擴及於州法院；3. 美國憲法第 5 修正案：對於起訴陪審的保障；4. 美國憲法第 7 修正案：對於民事陪審的保障。

6 關於此段歷史流變，可參見熊谷弘『大陸法系諸国における陪審制の運命—その參審制化の内在的原因の研究』1-20 頁，51-190 頁，401-416 頁（司法研修所，1965）；John H. Langbein, *Mixed Court and Jury Court: Could the Continental Alternative Fill the American Need?*, 6 AM. B. FOUND. RES. J. 195, 195-98 (1981).

7 參見 Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯，第三波：二十世紀末的民主化浪潮，25-61 頁，五南圖書出版股份有限公司，2022 年 5 版。

8 如俄羅斯（自 1992 年起）、西班牙（自 1995 年起）、哈薩克（自 2007 年起）、阿根廷（自 2005 年起）等國。

## ◎ 比較：主要的人民參與審判模式——參審與陪審<sup>9</sup>

制度特色	參審制	陪審制
參與審判人民的產生	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 多從政黨或團體推薦等方式建立的參審員名冊當中隨機抽選出參審員。</li> <li>2. 選出的參審員可在一定任期內參與多個案件的審理。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 個案隨機選任：原則在每個個案都進行選任程序，通知大量候選人到庭，再隨機抽選。</li> <li>2. 選出陪審員只參與一個案件的審理。</li> </ol>
參與審判人民的職權範圍	包括認定事實、適用法律與量刑	認定事實
參與審判人民與法官的分工	與法官共同審理、評議討論、表決	獨立審理、評議討論、表決
參與審判人民做成決定	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原則為多數決</li> <li>2. 原則需附理由</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原則為一致決</li> <li>2. 原則不附理由</li> </ol>
對事實認定上訴	可能	原則不能

## 二、國民參與審判導入的經緯

我國在近年來，亦受到世界上推動人民參與審判的浪潮影響，持續推動人民參與審判制度，最終「國民法官法」於2021年7月22日經立法院三讀通過，於同年8月12日經總統公布，並於2023年元旦起施行，此為台灣有史以來第一次有人民參與一般刑事審判之立法。而向前追溯，人民參與審判之立法過程，則經歷了數十年的漫漫長路：

<sup>9</sup> 必須注意的是，這份比較表係以美國陪審作為陪審制度的基本模型，以德國參審作為參審制度的基本模型，世界各國各種人民參與審判制度雖可從「人民與法官是否共同討論」大略區分屬於陪審或參審，就個別具體制度內容仍存有諸多變體，其制度內容未必可一概而論。就陪審團之職權範圍，亦有認包含將事實涵攝至法規範之「適用法律」者。

### （一）1994 年「刑事參審試行條例草案」

1987 年 3 月司法院派員赴歐考察歐洲各國相關參審與陪審制度。1988 年 11 月司法院考察之官員歸國後，原則上較贊成「參審」制度。其後經歷數年開會討論後，於 1994 年 3 月完成「刑事參審試行條例草案」，並函送行政院會銜<sup>10</sup>。惟當時行政院認為草案有：1. 違憲之疑慮（參審員非憲法上之法官，有違反憲法第 80 條之虞、增加人民之義務）；2. 無助於提升司法之公信力；3. 耗費過多行政資源；4. 參審員未必有能力妥適認事用法；5. 與國情不合等問題，最終行政院決定不予會銜，該草案遂未送交立法院審議<sup>11</sup>。

### （二）2006 年「專家參審試行條例草案」

1999 年 7、8 月間召開的全國司法改革會議中，如何讓人民參與審判，再度成為該次會議的重要議題，最後並決議推動專家參與審判制度<sup>12</sup>。司法院根據上開會議之結論，改採「專家參審」的方式進行立法，於 2006 年完成「專家參審試行條例草案」，並將該草案函送行政院，請行政院會銜送立法院審議。此次，行政院仍以：1. 參審員不如法官般具有身分保障有違反憲法之疑慮；2. 專家以鑑定人身分出庭時法院不受其鑑定意見拘束，但若以參審員身分參與審判時其意見可拘束法院，並不公平；3. 參審員未必能妥適適用法律等問題，再度

---

<sup>10</sup> 司法院編，司法院參審試行條例研究資料彙編（一），63 頁，司法院，1992 年；司法院編，司法院參審試行條例研究資料彙編（二），401-415 頁，司法院，1994 年。

<sup>11</sup> 張永宏，我國引進國民參與刑事審判制度之研究—以日本裁判員制度為借鏡，國立政治大學法律學研究所博士論文，264-265 頁，2012 年。

<sup>12</sup> 1999 年全國司法改革會議關於引進人民參與司法審判之結論：「為因應社會價值觀之多元化，增強法官法律外之專業知識，並提昇國民對司法裁判之信服度，應規劃如何立法試行酌採專家參審制，處理特定類型案件（如少年、家事、勞工、智慧財產權、醫療糾紛、行政爭訟及重大刑事等類案件）。……」，參見財團法人民間司法改革基金會網站，1999 全國司法改革會議議題暨結論，<https://www.jrf.org.tw/articles/806#1-3-1>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 22 日）。

拒絕會銜，故該草案未送交立法院審議<sup>13</sup>。

### （三）2007 年「國民參審試行條例草案」

除前述專家參審之外，司法院未放棄於刑事案件中採行國民參審制，參考當時已立法但尚未實施的日本裁判員法，於 2007 年 9 月間完成「國民參審試行條例草案」。然該草案在司法院內部（法官論壇、公聽會中）依舊有諸多爭議，最後「國民參審試行條例草案」並未送行政院會銜<sup>14</sup>。

### （四）2012 年「人民觀審試行條例草案」

2010 年在司法院主導之下，成立「人民觀審制度研議委員會」，於 2012 年完成「人民觀審試行條例草案」，並送請行政院會銜。這也是人民參與刑事訴訟相關草案當中，行政院第一次同意會銜，並將該草案送入國會審議。人民觀審制度為司法院為解決司法與人民疏離之問題，首度以模擬法庭等實務驗證方式推動人民參與審判之嘗試，具有開創性意義；其特殊之處在於，參與審判的觀審員僅有陳述意見權，並無最終表決權，在法官與觀審員共同討論後，由觀審員先行自行評決，將其初步評決結果提供予法官，再由法官複決，如法官評決結果，不採納觀審員的意見，則須在判決中說明不予採納該意見之理由。制度上則採取受命法官可以閱卷、其餘 2 名法官及觀審員不能閱卷的混合制<sup>15</sup>。其評決設計同時融合了日本裁判員制度共同討論與韓國國民參與刑事審判制度由參與審判人民初決、法官複決的特色，一方面迴避了不具法官身分的人民參與審判可能導致違反法官獨立性等違憲爭

---

<sup>13</sup> 張永宏，我國引進國民參與刑事審判制度之研究—以日本裁判員制度為借鏡，國立政治大學法律學研究所博士論文，265-268 頁，2012 年。

<sup>14</sup> 張永宏，我國引進國民參與刑事審判制度之研究—以日本裁判員制度為借鏡，國立政治大學法律學研究所博士論文，268-270 頁，2012 年。

<sup>15</sup> 張永宏，我國引進國民參與刑事審判制度之研究—以日本裁判員制度為借鏡，國立政治大學法律學研究所博士論文，270-272 頁，2012 年。

議，另一方面也是基於試驗性立法方式，階段式穩健推動人民參與審判的嘗試<sup>16</sup>。

然而，參與審判之人民無表決權（表意不表決）之設計，導致人民觀審試行條例草案遭到論者若干批評，認「表意不表決」將使觀審員未能實際參與、導致人民參與審判之目的及功能有所減損<sup>17</sup>，最終亦未能立法通過。

### （五）2017年「國民參與刑事審判法草案」

雖然觀審制度並未通過，惟藉由推動觀審制期間進行的實務模擬法庭，我國司法實務已累積若干人民參與審判的實作經驗。2016年蔡英文總統上任後，旋即於2017年1月起至8月12日間，召開「司法改革國是會議」，會議決議應優先推動人民參與審判制度<sup>18</sup>。因應司法改革國是會議對此一議題的重視，司法院早於2017年6月29日起，即成立「人民參與審判法案研議委員會」（後更名為「國民參與審判法案研議委員會」），於2017年11月30日制定完成「國民參與刑事審判法」草案。本草案主要參考日本裁判員制度，根據其內容，一

16 參見蘇永欽，夏蟲語冰錄（三十九）--給人民加個位子，法令月刊，第62卷第4期，122-125頁，2011年4月；張永宏，人民觀審制度的時代意義，法律扶助，20-22頁，2011年10月；司法院，臺灣人民參與審判制度的理念與規劃—從新世紀東亞人民參與審判熱潮的角度作比較觀察，62-70頁、82-87頁，司法院，2014年。

17 例如，人民參與審判推動聯盟，只讓妳看，不讓妳判？也讓你說，說了不算！人民參與審判推動聯盟—民間團體對司法院版《人民觀審試行條例草案》之聲明，財團法人民間司法改革基金會，2012年1月11日，<https://digital.jrf.org.tw/articles/2321>（最後瀏覽日：2023年7月31日）。

18 司法改革國是會議總結會議結論：「人民參與審判是優先推行的司法改革政策。建請司法院考量國情，參考各國的實施經驗，不管是德國、法國、日本等與我國同屬歐陸法系的國家，或者英國、美國等海洋法系的國家，著手研擬草案與起訴狀一本等相關法案的配套修法，送交立法院審議，儘速讓『國民法官』走進法庭。也應在試行一段時間後，提出檢討報告，讓制度不斷精進。」參見總統府網站，總統府司法改革國是會議成果報告，94頁，<https://www.president.gov.tw/news/21581>（最後瀏覽日：2023年7月31日）。

般國民經由隨機抽選方式成為國民法官，和職業法官共同進行評議、對於有罪無罪可以參與表決，對於判決有直接的影響力。在有罪的情況下，評議時須有國民法官與職業法官合計總數的 3 分之 2，即 6 票以上，且須國民法官與職業法官雙方之間，至少均有一人認為被告有罪，才能認定被告有罪。刑期部分則由國民法官法庭（國民法官 + 職業法官）過半數意見決定<sup>19</sup>。

### （六）2021 年 7 月 22 日三讀通過「國民法官法」

原則上承襲國民參與刑事審判法草案之架構，然前開草案中所採取的三階段證據開示，在國民法官法中並未採納，而是改採接近全面開示的制度。除了國民參與審判之外，審判制度上也採取了卷證不併送（起訴狀一本）制度，與原本的刑事訴訟法有相當大的差異。

## 三、國民法官法的制度目的

### （一）國民法官法第 1 條規定的制度目的及意涵

依國民法官法第 1 條規定：「為使國民與法官共同參與刑事審判，提升司法透明度，反映國民正當法律感情，增進國民對於司法之瞭解及信賴，彰顯國民民主權理念，特制定本法。」如依據該條規定及立法說明內容，應可分以下幾個面向來說明國民法官的制度目的：

#### 1. 提升司法透明度

國民全程參與審判過程，不僅旁聽審判程序而已，更深度參與法院判決形成的過程，如此，當可使法院審理及評議程序更加透明；國

.....  
<sup>19</sup> 司法院及行政院於 2018 年 4 月 25 日會銜函請立法院審議之「國民參與刑事審判法草案」第 83 條，參見司法院刑事廳新聞稿，本院所擬國民參與刑事審判法草案業與行政院會銜送立法院審議，司法院，2018 年 4 月 25 日，<https://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=341311&flag=1&regi=1&key=%B0%EA%A5%C1%B0%D1%BBP%A6D%A8%C6%BCf%A7P%AAk&MuchInfo=&courtid=>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 31 日）。

民法官經由親自參與審判之過程，對法官如何進行事實之認定、法律之適用及科刑，亦能有充分之認識與理解。

## 2. 反應國民正當法律感情

藉由國民的參與，使法院於依法律意旨作成判斷之際，獲得與外界對話與反思的機會。法官的專業性固然獲得肯定，但也有可能因為過去所累積的專業、經驗與判斷標準，反而容易陷入所謂專業偏狹的陷阱中；但對參與審判的國民而言，每次參與都是新鮮的體驗。因此，國民的參與可促使法官審理案件時注意到不同面向，關懷所有人的命運，有助於使法官免於被職務上的盲點蒙蔽。

藉由來自社會不同領域的一般國民參與審判，國民表達的正當法律感情也能充分反映於法院裁判中，如此國民與法官雙方相互交流、回饋想法的結果，將可期待最終能豐富法院判斷的視角與內涵。誠如法學者霍姆斯（Oliver Wendell Holmes, Jr.）大法官那句膾炙人口的名言：「法律的生命在於經驗，而非邏輯」<sup>20</sup>，國民參與審判的理想，是來自不同背景、有各種各樣生活經驗的國民藉由參與審判之過程中，將自身不一樣的生活經驗、價值思考、法律感情，帶進法庭，進而充實法院判斷的視角與內涵。

## 3. 增進國民對司法之瞭解與信賴

司法審判要能發揮「定分止爭」的功能，必須要以國民的理解與信賴作為基礎，在和國民切身相關而會特別關心的刑事司法審判領域，更是不可或缺。所謂增進「國民對於司法之瞭解與信賴」，主要應該還是透過國民的深度參與，理解審判程序的價值，且透過參與的過程，也能實質產生對司法審判的影響與改變，亦即立法理由所稱的：「國民經由參與而瞭解法院審判程序的實際樣貌，感受到審判的公正及妥適，國民表達的正當法律感情也能充分反映於法院的裁判中，將可期

.....  
<sup>20</sup> OLIVER WENDELL HOLMES, JR., THE COMMON LAW, 1 (1881).



待提升國民對於司法之信賴」。

#### 4. 「彰顯國民主權」的意涵與公共參與的意義

在論述推動人民參與審判的正當性或必要性時，「司法民主」的觀點經常為人們所提及，論者指出，國民參與司法不僅是司法民主化的象徵，也貫徹國民主權的理念<sup>21</sup>，甚至國民法官法第1條亦直接揭示「彰顯國民主權理念」，由此，以「民主原則」來解釋人民參與審判，似無困難之處。但另一方面，如果單純以司法民主的角度出發，可能會面臨以下的質疑：1. 司法審判本身具有「反多數決」性格：司法審判並非以多數民意作成，甚至有時為了保障人民權益，必須做出與多數民意不一致的判斷，亦即，司法審判不應為單純多數民意的展現，否則反而會有侵害少數者權益的疑慮<sup>22</sup>；2. 「民主代表性」的問題：以有權者（國民）直接行使主權，無法解釋透過抽籤方式產生的一小群國民為何具有充分的代表性<sup>23</sup>。

另一方面，固難直接以「司法審判民主化」解釋「國民主權的理念」，不過或可從「審議式民主」（Deliberative Democracy）的觀點出發，為國民法官制度找到正當性依據。亦即，在一定的公共領域事務中，透過公民充分參與，由公民基於各自觀點、立場相互對話，審慎思辨公共事務相關議題，不僅可將民主審議的決策過程導入個案決定，且能增進公民知能與涵養民主政治文化。國民參與審判，正可說是在司法審判與社會之間開啟一扇直接對話的窗口，使國民得以親自、直接參與法院判決形成的過程，在回歸社會後，也會將參與審判的經驗及民主式審議的價值帶回給社會。如此，將可期待在社會中涵

---

<sup>21</sup> 陳運財，國民參與刑事審判之研究—兼評日本裁判員制度，月旦法學雜誌，第180期，133頁，2010年4月；林裕順，日本「裁判員制度」觀摩與前瞻—國民主權、時勢所趨，月旦法學雜誌，第199期，120頁，2011年11月。

<sup>22</sup> 柳瀨昇『裁判員制度の立法学—討議民主主義理論に基づく国民の司法参加の意義の再構成』207-212頁（日本評論社，2009）。

<sup>23</sup> 笹田栄司「裁判員制度と日本国憲法」法律時報77卷4号26-27頁（2005）。

養民主法治文化的價值理念，期待身為主權者的國民在充分理解法治意義與價值以後，積極參與公共事務，深入討論各種公共議題，形塑出理性思辨、公民參與的成熟民主制度與社會文化<sup>24</sup>。

國民參與審判不僅為訴訟制度，更是一個廣泛影響整個社會的大型社會參與制度，可以說是由身為主權者的國民積極參與討論、決策公共性事務，並且具有持續涵養民主法治價值的意義。

## （二）比較法考察：日本裁判員制度的目的

參考日本最高裁判所於裁判員制度合憲判決中指出：「在導入裁判員制度以前，刑事審判僅由以法官為首的法曹（法官、檢察官、律師）承擔，乃是以詳細的事實認定等為特徵的高度專門化之運作。而為了實現司法的角色，關於法律專門性之必要性，雖然業已論述如前，但是僅由法曹實現的高度專門性，有時會對國民理解造成困難，並有難免會偏離國民感情的一面。而像刑事審判這樣，與國民的日常生活具有密切關連，且國民的理解與支持不可或缺的領域，對這一點的考量特別重要。裁判員制度，乃是以強化國民基盤做為目的，透過『國民觀點與感情』及『法曹之專業』持續的相互交流，深化彼此間的理解，進而得以實現能充分發揮各自長處的刑事審判制度為目標。雖然為了徹底達成此一目的需要相當時間，但在實現以國民根基的司法這一點上，此一過程具重大意義。依靠站在此種長期性觀點而不斷累積的努力，將可期待實現最適合我國國情的國民參與司法制度。」<sup>25</sup>上

---

<sup>24</sup> 關於以審議式民主說明國民法官制度目的實現，可參見柳瀨昇『裁判員制度の立法学—討議民主主義理論に基づく国民の司法参加の意義の再構成』231-239頁，279-291頁（日本評論社，2009）；王正嘉，審議式法庭：人民參與刑事審判，130-157頁，國立臺灣大學出版中心，2020年；林裕順，人民參審—審議式民主，司法改革雜誌，第86期，40-42頁，2011年10月；呂政諺，從民主理論探索國民法官制度的實踐方向—為什麼司法需要人民的信任？，全國律師雜誌，第25卷第12期，4-16頁，2021年12月。

<sup>25</sup> 最大判平成23年11月16日刑集65卷8号1285頁。