

第八章

台灣法學教育的問題與改革

郭明政

一、前言

本文係基於作者於2007年9月19日國立政治大學「專業法學教育國際會議」中，以「台灣法學教育的現況與改革」為題的演講稿所改寫而成。在該演講中，為了使與會者，尤其來自國外貴賓，得以對台灣的法學教育現況及其改革有所瞭解，因而對於台灣法學教育的現況，也多所提及，甚且以政治大學為例加以說明。本書中，已另行收錄陳惠馨教授與陳洸岳副教授更為詳細的有關論著，因此，本文將把論述著重在法學教育的問題與改革。

法學教育的改革，務必在經社、政治與文化脈絡中進行。法學教育的問題每在於，法學教育是否隨經社變遷化而有所因應，並與時俱進？在進入台灣法學教育改革的討論之前，本文將先就有關的經濟、社會與政治背景做提綱挈領的說明。其次則指出法學教育所以需要改革或所以會進行改革或所以沒有改革，則與政治與文化因素有所關連。因此，在背景說明中，還需提及政治與文化等要素。

法學教育的問題，也每在於法學教育是否與法律制度及法律發展相呼應，而不至落後於法律發展，甚至是否得以超前於法律發展。凡此，也是法學教育是否應進行改革，應如何改革的議題所在。又法學教育的問題，每與法律職業及有關的資格或證照考試具有密切關連。因此，本文將於第三、四部分分別就法律制度之發展以及法律職業的現況與考試做必要的說明。

進入主題討論後，本文將分別就法學教育的發展、現況、問題與改

革加以說明。法學教育所以需要改革，乃是法學教育發生了若干問題，那問題何在？又法學教育何以會有問題，則需就法學教育的現況加以說明，否則無以瞭解。然而，何以會形成今日的法學教育，這又需要在法學教育發展的脈絡中尋找答案。

本文雖仍將以政治大學為例，但因另有陳洸岳副教授的論文，因此也將多所限縮，而僅為簡要之說明。

二、經濟、社會、政治與文化背景

（一）台灣是一個新興的工業國家

從 1980 年代起，台灣已被稱為新興的工業國家。目前，台灣不只在初級產業、工業與服務業的生產比值以及就業結構，可謂與工業國家少有差異¹⁾。相對於歐美工業國家數百年的發展，台灣的工業發展乃是近百年來，甚至二次世界大戰以後發展的結果。

（二）台灣是一個新興的福利國家

隨著工業化，台灣也出現了工業國家的社會問題。因為生育、疾病、傷害、失業、殘障、老年、死亡等所造成的負擔與薪資中斷，再加上家庭結構改變所導致家庭與家族團結功能的不可期待，台灣也如同工業國家必須面對接連而至的社會問題。就此，台灣在 1950 年代即已實施勞工保險、軍人保險與公務人員保險。1995 年，台灣甚且實施了全民健保，而使得超過 99% 的居民（包括外籍勞工）得以納保並獲得充足健康照護。今年，台灣通過了國民年金的法案。此等全民健保、國民年金，

1 台灣的產業比及就業人口比。其中，與工業國家相較，農業人口有偏高的現象。但與其說現象，不如說是假象。在過去，必須具有農民身分才可購買農地（自民國 89 年 1 月 28 日「農業發展條例」公布施行後，農地開放自由買賣，只要具本國國民身分之自然人均可承受農地，不再只有實際務農的農民才能買賣農地，只要農地確實作農業使用，均可合法移轉）。直到現在，身為農民，不但可以領取老農津貼，還可以參加極為優惠的農民健康保險以及享受全民健保對於農民高達 70% 保費補貼的優惠，因此具有農民身分的國民每每是兼業或專業的工業勞工，甚且是自雇者或雇主。直到目前，此等資料與研究仍然有限，而有待明確的統計與研究。

不但與歐美工業國家並駕齊驅，甚且超越多數的歐美工業國家。凡此說明，台灣不只是一個新興的工業國家，同時也是新興的福利國家。

（三）台灣是一個新興的民主國家

1987年的解嚴、1991年宣告動員戡亂終止、1992年完成的國會全面改選，以及始自1996年的總統直接民選，台灣進行了舉世注目的民主改革。如今，台灣的民主政治雖仍有眾多問題，但如果說「台灣是一個民主國家」，當少有質疑。然而，就本文所要討論的法學教育改革為例，國會議員的行徑與主張，卻讓我們深深懷疑，台灣是不是一個上軌道的民主國家。

（四）台灣是深受中國文化影響的國家

約98%的台灣居民，不論是早期的移民或1949年前後才來的新移民，都是來自中國大陸的移民，他們的語言、文化都屬於中華文化的一環。雖然如此，從1895年迄今，台灣僅有四年的時間（1945-1949），為中國大陸的政權所統治。從1895到1945年，台灣為日本所統治。1949年以後，台灣的中華民國政府和大陸的中華人民共和國為不同的政權，甚至彼此敵對。如此，台灣和中國大陸的同質性也就發生了重大的變化。此時，台灣的經濟、社會、政治有其自我發展的路徑，而中國因素則逐漸地減少。

三、台灣的法律發展

在1895年以前，台灣為中國的清帝國所統治，也因此適用中國的傳統法制。在1895年到1945年日本統治期間，在初期雖未完全適用日本的法律，而有眾多的特別法制，但後期則以適用日本本國的法制為原則。隨著日本法制的現代化，或謂西洋化，台灣也因此進入現代法制時期。

1945年以後，日本的法律制度完全廢除，而改為中華民國的法律制度，亦即主要在1927年到1949年在中國大陸所制訂的憲法、民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法以及商事法（包含公司法、票據法、海商

法、保險法等)、銀行法、土地法、智慧財產法(包括著作權法、專利法、商標法)、勞動法(包含工會法、團體協法、勞資爭議處理法等)等。

從1949年至1987年,幾近40年期間,台灣實施了極為長期的戒嚴。除了戒嚴,復有所謂動員戡亂時期的宣告。此一宣告直到1991年始行廢除。此等戒嚴及動員戡亂,對人民的生活及工商活動,雖未有太大限制,但黨禁、報禁、人民團體以及工運等禁制,使得民主法治的發展受到極為嚴重的影響。

1991年終止動員戡亂之後,1948年所制定的特別憲法,即動員戡亂時期臨時條款已被廢除。之後,則數度修憲,而另行制定憲法增修條款。1992年國會全部改選之後,原來在中國大陸所制定的法律,諸如民法、刑法等除了極為有限的修法之外,原則上並未有所修改,而繼續沿用。其中,深值注意而具有指標性意義的修法,主要有諸如刑事訴訟法、著作權法、身心障礙者權益保護法等法律之修法。在立法方面,深具指標性意義的主要有:地方制度法、行政程序法、消費者保護法、公寓大廈管理條例、犯罪被害人保護法、兩性工作平等法、全民健保法、就業保險法、職業災害勞工保護法、國民年金法等。

四、法律職業與國家考試

在台灣,在一般觀念上,甚至絕大多數的法律系師生,顯然僅把司法人員視為法律職業,甚且僅以司法官(包括法官及檢察官)及律師視為正統及理想的法律職業。法官的職業所以會讓法律系學生趨之若鶩,甚至有如飛蛾撲燈,可能是個人的理想,可能是權力的追逐(可能不到30歲就可以獨任審判),更可能是導因於極度優渥的待遇。按一名初任法官的待遇可有十萬元以上的月薪,這是其他一樣考取國考試的公務員的兩倍,甚至三倍的薪水。如此薪水,也每每高於大學的正教授。此外,由於對於所謂法官終身職的誤解,台灣的法官、檢察官竟可以終身不退休,而繼續請領原有的薪水。又縱使申請所謂優遇,也可以繼續請領原有的薪水。由此可見,法官、檢察官乃是古代封建制度的遺緒,一種殘

存在現代社會的封建貴族。雖然有如此優厚的待遇，台灣的法官、檢察官的操守，卻常被質疑，也不時有法官或檢察官貪汙被彈劾、起訴或判刑者^[2]。

在法律職業方面，法律系的畢業生（絕大多數為就讀四年的大學法律系畢業生，或再就讀二至三年，也可能長達四、五年碩士班畢業生或少數博士班的畢業生）雖然以法官、檢察官為其目標，但僅有少數人可以達成目標。以下乃是有關的統計。

（一）司法官

從 1950 到 2004 年期間共舉辦 55 次的司法官考試，其統計如下：報考人數：126,964 人；到考人數：105,309 人；錄取人數：4,403 人；錄取率：4.18%。在歷年的錄取人數，最多者為 150 人，最少者為 4 人。平均錄取人數不到約 80 人。

若以 2002 到 2004 年所舉辦的三次考試加以分析，其統計如下：

	2002	2003	2004
報名人數	5267	5666	5073
到考人數	3793	3587	3897
錄取人數	120	98	110
錄取率	3.13%	2.73%	2.82%

至於其考試科目，歷年來僅有極其有限的變動，目前的科目為：

1. 普通科目：憲法與英文、國文（20%）。
2. 專業科目：民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法、商事法、強制執行法與國際私法、行政法（80%）。

2 以 1993 至 2004 年為例，在該年間監察院所彈劾的法官、檢察官即高達 90 人。若以個案為例，有一名叫徐維瀛的檢察官，他負責偵查職業棒球的弊案，但本身竟是涉入職棒弊案的犯罪者。由此可見，台灣司法仍存有貪瀆的嚴重問題。

按以上所稱之商事法雖未指出其範圍，但歷年來皆以公司法、票據法、保險法、海商法為其範圍。

由以上科目可知，司法官考試所重視的除傳統的民法、刑法、商事法外，特別重視程序法。在七個專業科目中，程序法占了七分之三。其中，民法、民事訴訟法、強制執行法及國際私法等三科可泛稱為民事法，其比例為七分之三。刑法與刑事訴訟法則為七分之二。

至於考試的方式，歷來的傳統，不外乎每科出四題問答題，每題 25 分，總分 100 分。近年來，雖有愈來愈多案例題，惟多屬出題者所虛擬的案例。考試的時間為三天，每科的考試時間為二小時。

考試的單位為考試院，一個獨立於行政院의 機構。每次考試，考試院會另行任命典試委員、出題委員及閱卷委員。此等委員每每是大學法律系的教授，尤其在台北地區的知名大學的資深教授。

由於出題者，得有極大的自由而少有控制，因此他們也每每為所欲為地出他們自認為重要的題目。其解答也無一定標準，而任由閱卷者自由心證。直到今天，考試院還未曾公布答案。應考者雖可申請複查成績，但未聞有就解答內容或評分基準提出申訴或訴訟者。

由於出題者每有其嗜好或偏好，因此有謂所出之考題每每是「獨門暗器」。既然如此，每每只有其學生可以回答並獲得高分。在此情形之下，有效收集情報，不只打聽可能的出題者、可能的考題，甚至出題者或閱卷者的偏好（包括對答題方式的好惡），遂成了一門專業的「考試工業」。補習班也因應而生，甚至門庭若市。補習班的價值，不只在於系統地複習，尤其歷年考題的演練，更在於任何相關情報的收集、分析與預測。補習班就像一個組織嚴密的情報機構。

（二）律師

法官與律師的考試，是分開考的，但一樣困難。在過去，每每比司法官考試還難。例如，在 1978 年律師的考取人數為 24 人，但司法官為 150 人。在 1982 年律師的考取人數為 6 人，但司法官為 96 人。在 1988 年律師為 16 人，但司法官為 80 人。近年來，律師的人數雖已增加，例如在 1999 年曾達 564 人。但 2000 年民進黨執政之後，考試院即以律師太多

為由（此尤可參考主導此一政策的考試委員李慶雄——律師出身的考試委員的發言^[3]），而將錄取率由原來的 16%^[4]（但平均成績應達 50 分），降至 8%。自此之後到 2005 年，每年考取的人數多為二百或三百餘人，至多為 2005 年的 427 人。

和法官一樣，律師一樣是法律系學生的夢幻工作。所以如此，可能是因為理想，更可能是那誘人的經濟利益。在台灣，由於國家在數量上的嚴加管控，律師成了一個寡占的行業，他們也因此享有寡占所帶來的特別經濟利益。但近年來律師增加的結果（還是有限，但至少比以前增加），已使得律師的市場起了重大變化。初任律師的月薪水低於 5 萬，已時有所聞。

從 1950 年到 2006 年的 56 年期間，共舉辦 56 次的律師考試，其統計如下：

報考人數	到考人數	錄取人數	錄取率
128,706 人	96,508 人	6,653 人	7.44%

在歷年的錄取人數，最多者為 564 人，最少者為 4 人，平均錄取人數約 110 人。

若以 2002 年到 2004 年所舉辦的三次考試加以分析，其統計如下：

	2002	2003	2004
報名人數	6,455	6,727	5,073
到考人數	4,799	4,979	5,300
錄取人數	388	399	427
錄取率	8.09%	8.01%	8.06%

又依據黃立「美國、德國與日本司法人員考試之研究」一文所引述考試院就 1998 年之律師考試所做的統計^[5]，可以得知：

- 3 例如其在「法學教育之革新」國際研討會的發言中說：「律師到底要錄取多少人？……我在考試院中爭取到百分之八，超過百分之八素質會變差。」參見〈司法改革基礎工程：「法學教育之革新」國際法學研討會第二場會議紀要〉，《月旦法學雜誌》第 118 期，頁 197。
- 4 在實踐上，有數年接近 16% 之比率，但也有遠低於此依比率者。
- 5 此文為黃教授所發表的論文，現已收錄於本書，敬請參照。

1. 當年的報名人數為 5,440 人，到考人數 3,915 人，考取人數 265 人。
2. 考取者主要集中於台灣大學、政治大學及台北大學（當時仍為中興大學法學院）。三校共計 187 人，百分比為 70.57%。
3. 錄取者的年齡主要分布在 23 至 30 歲，其中最多者為 27 歲占 18.87%。除此之外，亦有不少年逾 30 歲者，例如 31 歲者即占 3.4%。綜觀這些數據可以得知，大多數於大學畢業後經過 4 至 5 年的準備始能考取，惟絕大多數的法律系畢業學生，終其一生皆無法通過此項考試。
4. 若以學校為單位加以觀察，當年台灣大學的畢業生共有 935 人報考，707 人到考，錄取者為 84 人，錄取者占到考者的 11.88%，約占報名者的 9%。若以政大為例，當年政治大學的畢業生共有 508 人報考，373 人到考，錄取者為 41 人，錄取者占到考者的 10.99%，約占報名者的 8%。

經由以上資料可以得知，縱使是台灣大學、政治大學，分別被 *London Times* 評鑑為全世界社會科學排名前百名及前二百名的大學，但他們的畢業生要考上律師執照，也要經過多年的考試。又縱使一考再考，終其一生可以考上的機率也可能只有二分之一或三分之一。以政大為例，每年大學部的畢業生超過 120 名。因此，其最終錄取率約僅為 33%，而這 33%，乃是經由三次、五次，甚至九次、十次考試的結果。

應知，進入台灣大學、政治大學法律系的學生乃是大學聯考第一類組 5 萬名考生中 1% 或 2% 的最優秀學生。經由台灣最權威法律系教育的結果，竟是如此。因此，以上的分析，說明台大及政大不只無足驕傲，甚至悲慘。

按法官難考，或有其理由，畢竟法官的需求有其限制。但何以律師也難如登天？何以台灣會一方面繼受歐美國家的法律，他方面卻完全與歐美國家反其道地對律師人數加以嚴格限制？此種不要法律人的法律繼受，乃是極為怪異的現象。由此，也可見台灣，甚至日韓等東亞國家對於歐美現代法制與法治的繼受，其實是極其表面。此現象除了歸因於政

治人物對於法治的認知與反對，也與傳統文化有所關連。除了傳統文化中的人治與現代法治彼此悖離之外，不論在台灣、日本或韓國，律師顯然被定位為一種身分、一種地位，甚至定位為現代的公侯貴族。然而，最近日韓的改革未必值得師法，尤其是其所採行的所謂美國式法學院的改革。但日韓對於律師人數的大幅放寬則說明，也終於有所反省；但台灣不只沒有，甚且還要更加嚴格。

（三）其他司法人員或公務人員

法律系的畢業生還可參加各種分別舉行的司法人員考試，諸如公證人、檢察事務官、書記官等考試。此外也可參加各種分別舉行的國家公務員考試，其中有特別的法務行政，也有各種行政類別，例如商業行政、勞工行政、社會行政等等。惟此等考試的錄取名額每每僅有數名，至多二、三十名。所以如此，各個政府部門不重視法律專業人才，是極為重要的原因。直到目前，各級政府及各種公營或國營事業不但極少如同民間企業聘僱專屬律師，竟連極需法律專業人才的行政院法規委員會、各級政府的法規會、訴願會及鄉鎮市調解委員、勞保局、中央健保局的爭議審議委員會，也每每由非法律系畢業的公務員從事此等亟需法律專業知識的工作。就此，在未有相關統計與研究的前提下，必須以個人的經驗為基礎而加以說明，乃是不得以的選擇。當然，何以他們不雇用，也可能是法學教育未能培育合格人才所形成的問題。

（四）企業

台灣的企業多數為中小企業。此等中小企業，絕大多數未有法務部門，也少有聘僱法律系畢業生的習慣，聘僱律師更是鳳毛麟角。但此一企業習慣，近年來已因大企業普設法務部門，尤其普遍聘僱專屬律師，而有所改觀。

但此等大企業所欲聘僱的律師，每每要求應有國外的律師執照（尤其美國），他們除了要有處理國際法律問題的能力，每每也要求應有特別領域的專長，例如智慧財產權或國際金融的法律專才。此等要求，每每不是考取國內律師執照者所得以勝任。

(五) 其他

除了前述各種職業，舉凡第三部門的民間機構、中央與地方民意機關的助理工作，也都是法律系畢業生可能的就業管道。但由於缺少保障，且待遇也每每偏低，因而往往不是最優先的選擇。

除此之外，攻讀博士學位，尤其出國進修，進而從事法學教育或學術工作，則是法律系畢業生的另一個選擇。惟此等機會畢竟相對有限。再者，此等工作的經濟報酬每每偏低，而未必吸引人。如今，在臺灣的一名資深法學教授的月薪，通常只有十萬餘元，約平均工資的 2.5 倍。一名助理教授的月薪，往往只有七萬餘元，而不到兩倍的平均工資，也遠低於司法人員或企業界的職員。雖然如此，台灣法學界仍有極為大量的留學生。台灣法學院的教授，尤其台大、政大等等大學的法學院，90% 以上的教授獲有歐美日的法學博士學位。

五、台灣的法學教育發展

(一) 二次世界大戰以前的發展

台灣現代的法學教育應回溯至 1927 年台灣大學所設立的文政學部。惟直到 1945 年，並未有獨立的法學院或法律學系的設立。

(二) 1945-1987 年（解嚴）期間之發展

二次戰後，台灣大學於 1945 年設立法律系。之後，在 1950 及 1960 年代陸續有東吳大學、省立行政專校（現為台北大學）、政治大學、輔仁大學、文化大學等大學設立法律學系。以上這些學校完全集中於台北市及台北縣。其中，國立三所，私立四所。此後直到 1987 年解嚴為止，僅有台中的東海大學於 1980 年新設法律學系。在此期間，各校每年所招收的學生每在 50 名至 100 之間。學生的來源為高中畢業生，就學期間為四年。畢業生可以參加由國家分別舉辦的司法官（包括法官及檢察官）、律師或各種法制行政人員的考試。又畢業生也可以參加各校碩士班的考試（在當時稱為法律研究所），之後復有博士班。惟各校碩士班的錄取人數

皆極為有限，約 15 名。至於博士班，則非每校皆有，而僅在台大、政大、中興大學（原為行政專校，其台北校區現已改為台北大學）、東吳大學、輔仁大學等校。至於其人數，則更少，而各僅約為 5 至 10 名左右的錄取人數。

在當時，多數大學法律系另有夜間部之設立，而成為就讀法律系的另一個管道。

此一時期的法律系，最大的特色在於：教學的目標可說概以投考司法官、律師為目標。因此，其課程設計也概以司法官、律師考試的科目為其主要課程。其實，因為有教育部訂定的必修科目表（包括課程名稱及時數），因此各校也少有自我發展的空間。其主要為民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法、商事法（包括公司法、票據法、海商法、保險法）、強制執行法、國際私法。在後期，則增加了行政法。至於憲法雖也是必修的科目。但在國家考試上一直被定位與國文、國父思想（目前已廢除）相類的一般科目。因此，也常被忽視。

就教學內容而言，無非以法條的註釋為主要內容，也就是極為典型的教條學（*Rechtsdogmatik*; legal doctrine）。學校的教學不只法律科目，尚有為數可觀的國文、英文、歷史、國父思想、體育、軍訓等。

值得一提的是，此時在軍中已另有法律學系的設立。此等軍校的法律系，主要目的在於培植軍事審判人才。但由於此等軍事審判人員可以轉任律師（在早期當然轉任，在後期則需「檢覈」〔遠較一般考試容易的替代考試〕），因此此一軍校的法律系畢業生竟是當時律師的重要來源，甚且在律師界占有舉足輕重的支配性地位。

若論及此一期間的改革，政治大學在 1976 年將法律系分為法學、財經法與法制三組，可說是少有的改革措施。其中，法學組強調司法人才，財經法組著重財經法律人才，法制組著重政府行政人員的培育。此一改革，後為各校所仿效，而成為風潮。雖然如此，不論是教師或學生，依然將其目標設定於司法官與律師的考試。因此，此等改革可說少見成效。

在教學方法上，此一時期最大的成就，應是在於所謂揚棄教科書時期，而進入專題研究的時期。就此，由德國留學回國的王澤鑑、蔡墩

銘、翁嶽生等民法、刑法、行政法教授具有高度的指標意義。在此時，新的領域也逐漸受到重視。就此，廖義男、蘇永欽教授對於經濟法的開拓、黃越欽教授對於勞工法的開拓，一樣的深具指標意義。

(三) 1987 年以後的發展

在 1987 年解嚴之後，尤其在 1990 年終止動員戡亂時期以後，台灣的法學教育，進入了一個蓬勃發展時期。從此，法律系所如雨後春筍般地紛紛湧現。就此階段之發展，或可歸納出以下重點：

1. 大量設立，尤其中、南、東部的普及

在過去 17 年間，台灣設有法律系所的大學由原有的 7 所，擴增為 37 所。從此，法律系所不再只侷限於北台灣，而遍及全台各縣市。從此，法律系不再難以進入，法律的學習也不再是少數人的特權。

2. 專業系、所的設立

各種財經法律、財金法律、科技法律、資訊法律為名的法律系所的大量出現。又縱以法律系為名，也每分為法學、財經、法制等組別或學程。此外，在碩士班或博士班也每有分組之設計。凡此，將於下文中以政大為例加以說明。由此可見，以特定法學領域為導向，乃是此一時期的重大特色。其中，多數為財經及科技法律之專業系所。至於政治、政府、海洋、文教及資訊為專業者，則為相對少數。

3. 科際整合研究所的成立

不論是過去的法律研究所或現在的法律系碩士班，絕大多數並未規定法律系畢業為應考資格，因而也屢見非法律系畢業生考取並就讀法律系所者。然畢竟相對有限，也因此有專為非法律系畢業生而開設的碩士班或法律科際整合研究所（或在台大，則稱為科際整合法律研究所）。又縱非以此等名稱為名，眾多科技或財經法律研究所，亦每每招收大量的非法律系畢業的大學畢業生。此外，在職碩士班，也每每招收非法律系畢業的大學畢業生，甚且以之為主。

由此可見，從 1990 年代初期以來，台灣即已兼採美國法學院的模

式。雖然其規模、授課的內涵，未必得以和美國法學院相比擬。但招收非法律系大學畢業生，也就是在各學生既有專業知識上施以法學教育的基本理念，可謂一致，甚且超過美國。按美國法學院的學生，是否皆確實具有特定的專業訓練，以及他們所從事的法律工作是否皆與所就讀大學科系有所關連，乃是一個值得探究的問題。

4. 在職碩士班的成立

經由在職碩士班的設立，法學教育的對象不再只針對全時學生，也不再只是沒有社會經驗的高中或大學畢業生。此等學生的進入，將使得各職業領域得有更多的法律專業人員。而法學界，也因他們的加入，而擴大法學界的視野與廣度。

六、法學教育的現況：以政治大學為例的說明

在短短的十餘年間，台灣從僅有 7 所大學設有法系所，到如今的 37 所，其發展之速度可謂驚人。此 37 所大學法學院、系、所中，其歷史、規模各有不同，其特色也各有不同，不同類型的學校、系所各有不同的構成與問題。在此，或有必要先以特定系所為例加以說明，亦即以政治大學法學院為例加以說明。

政治大學或可作為傳統大學，尤其國立大學法律系所的一個代表性案例，而給予較為深入的觀察。又由於政治大學長期以來不停改革的結果，政大卻也未必是多數法律系所的範例。政大與其說是傳統法律系的代表，毋寧是改革的代表。

依據 2007 年 6 月的資料，政治大學法學院計分為法律系（包括大學部、碩士班及博士班）、法律科際整合研究所、在職碩士專班等系、所及專班。依 2007 年 6 月之統計，法律系大學部學生共計 636 人，碩士班 361 人，博士班 32 人，法律科際整合研究所共計 24 人，在職碩士專班 133 人。

在師資上，目前（2007 年 9 月）計有 35 名專任教師，28 名兼任教師。專任教師中，教授 20 名，副教授 10 人，助理教授 5 人。若以取得

學位之國別加以分析，留學德國者 20 人，留學美國者 6 人，留學日本者 5 人，留學奧地利者 1 人，留學英國者 3 人，留學中國大陸者 1 人。若以領域區分，民法中心 11 人，刑法中心的 5 人，公法中心 7 人，財經法中心 8 人，勞社法中心 2 人，基礎法學中心的 4 人。又大陸法制研究中心的成員則包含所有教師。然由於有些教師係跨中心成員，因而中心成員總人數略多於教師總人數。28 名兼任教師中，來自實務界的大法官、法官、律師等計有 10 人。

就特色而言，或可分析如下：

（一）極為優秀的學生來源

近年來，法律系已成為極度熱門的科系，甚且是高中畢業生選擇人文、社會科學科系的第一志願。至於新成立的法律科際整合研究所，其學生來源也每每是各理工、醫學、管理、人文或社會科學院裡極為優秀的畢業生。因此，法律系的教授，可謂得天下英才而教之的幸運者。

（二）多元法律文化的師資陣容

就師資而言，當全台灣的學術界幾近全然美國化之時，法律系可說是少有，甚至唯有的例外。多元文化背景的教師陣容，可說是法律系的一大特色。惟此等特色，仍不免呈現是否過度德國導向的問題。有鑑於台灣眾多法律深受德國影響，尤其民法，因此德國導向的法學教育，有其理由。但如果過度德國導向，也就不再多元。近年來，所以要設立碩乙班，進而設立法律科際整合研究所，也是對於過度德國導向法學教育的重要反省。

（三）以中心作為研究、教學單位的組織架構

十餘年來，政大法律系陸續成立財經法研究中心、民法研究中心、刑法研究中心、公法研究中心、勞動與社會法研究中心、基礎法學研究中心及大陸法制研究中心，乃是對於專業法學需求的回應。如今，不止各教師分屬各中心，而各自形成研究團隊，學生（尤其法律系碩士班、博士班學生）也皆歸屬於特定的研究中心，而各有其專業方向。

雖然如此，眾多學生仍以考上司法官、律師為唯一目標。不少就

讀碩士班的學生，每每只是為了擁有一個學籍、身分以正視聽。如此一來，再多的專業設計也是枉然。就此，雖未有精確數據，但從學生基於考試的考量而選課，尤其當有考試的學期極盡可能不選課，可以見之。這些認知，主要來自教學與系務參與的經驗。

（四）自由與自主課程規劃

十餘年來，政治大學法律系再三進行法律課程的改革。在歷次的改革中，「讓每一個學生得有自由與自主的課程規劃空間」，可說是最為基本的原則。在教育部的部定課表還未廢除以前，政大法律系已率先廢除部定必修以外的必修規定，而改採讓學生有相對選擇可能的相對必修制度。此後，當教育部的部定課表廢除之後，雖然未立即廢除，但不到數年，改革後的課表已不再有任何科目是絕對必修，亦即連基礎科目也改採相對必修的制度設計。如今，經由大一、大二不分系的課程改革，此一基本原則仍獲得維護。但由於選擇分組時，應依民法總則、刑法總則及憲法成績加以分發，因此這三門科目，成了實質上的必選科目。

（五）因應法律專業需求的學程設計

如前所述，早在 1976 年，政大法律系已率先將法律系分為三組。但此等分組是否成功，深值懷疑。其後，經由各組相對必修制度的建立，此等分組可謂已名存實亡。如今，經由甫完成的課程改革，雖然繼續維持三組的劃分，同時也維持三組相對必修的制度設計。然而，此等設計主要是維持原有三組的形式，而少有實質意義。深具意義的改革，乃是新實施的學程設計。依據此一改革後的新制，今後法律系該會有以下十個學程供大三、四的學生選擇。修畢各學程所列課目並達到要求之學分數者，可獲得法學院所發給的學程證書。十個學程分別為：基礎法學學程、民事程序法學程、財產法學程、刑法學程、公法學程、企業經營法制學程、金融法學程、國際商務法制學程、勞動法與社會法學程、大陸法制學程。又除了此等院學程，復有跨院之學程，諸如目前由法學院與社會科學院勞工所及社會行政與社會工作研究所共同推動的「勞動與社會政策」學程。

又基於專業考量，在課程改革中，雖有強制就讀跨院學程、輔系或雙主修的提議。然顧及目前跨院學程、輔系及雙主修制度，仍有重重問題，也因而仍未有具體的措施。雖然如此，這仍將是今後可能的改革目標。如果法律系的畢業生，能因跨院學程、輔系及雙主修而擴增其法律以外的知識，則未必有全然實施美國法學院模式的必要。

（六）雙軌制的學制設計

雖然未必全然實施美國模式的法學院，但多年來的改革卻也對美國式的法學院模式抱持高度肯定的態度，甚且認為那是解決目前法學院困境的必要手段。這也是何以相繼實施碩士乙班、在職專班乙班以及設立法律科際整合研究所的主要原因。由此亦可見，早在十年前，台灣已早於日本實行美國式法學院的實驗。

七、法學教育的問題

（一）共通的問題

從以上資訊或可得知，台灣的法學教育受到各界的肯定，而得以在「量」上快數成長，也得有眾多優秀學生。然而，長期以來法學教育的品質卻也飽受質疑。如今，在此等問題未能獲得解決的情形下，又新設立眾多法律系所，使得問題更形複雜。

在各種問題中，最被質疑的是：法律系所訓練出的人才，無非是考試的專家，是法條背誦的專家，他們對社會事務、對於實務每每瞭解有限，因此無法勝任他們的工作，尤其法官、律師的工作。緊接著被批判的是，法律系的課程過度僵化、保守，因此無法因應社會的發展。再者，法律系的教學，尤其教材與教法，也過度刻板，而只著重法條的解釋，因此所訓練出來的盡是能力有限的法匠。

按以上指摘，並非毫無道理。如果加以整理，其主要問題，或可歸納如下：

1. 與社會和法律的變化嚴重脫節

如前所述，台灣已是一個工業國家、福利國家，且台灣的法律也全然改變。台灣的法律文化，已由傳統的刑治，進入民法時期，再進入後民法與社會法時期⁶。雖然如此，在國家考試、在法律系，時間竟然凍結在刑治、至多早期的民法時期。只要對台灣法律系的課表加以檢視，法律系的教育，幾乎以司法官及律師的考試科目為核心。政治大學雖已多做修改，但實質上還是很難改變。學生的修課，也無不以此等為重心。當然，近年來已略見改變。以本人所教授的社會法及法社會學為例，不但有為數不少的學生，也每見極為優秀的學生。

「舊」大學如此，「新」大學也還是未見改善的跡象⁷。雖然，極低錄取率的司法官及律師考試，幾乎是不能的期待，但還是有如飛蛾撲燈。至於所謂專業系所，例如科技法律系所、財經法律系所，除了少數（例如清華、交通大學）或許可以期待之外，其他的專業系所，一樣難以逃離司法官、律師考試，也就是科舉的魔咒。凡此，皆需要進一步的個案分析。

在司法官、律師考試科舉掛帥的前提下，僅有少數大學尚能顧及非考試科目的勞動法（諸如政大、台大、台北大學、中正大學等），但僅有極少的大學可以顧及社會法（諸如政大、中正大學）的發展。又縱然重商，但除了考試科目的公司、票據、海商、保險法之外，其他金融、智慧財產、證券加交易、公平交易法、稅法等，原則上皆受到極為嚴重的忽視。至於其他非考試科目，也難逃此等命運，諸如，國際公法、國際經濟法、國際人權法、國際稅法。同樣的，中國大陸的法制、其他鄰國的法制，也一樣被忽視。至於法理學、法制史、法社會學、法資訊學，也常被（刻意）遺忘，甚至認為是奢侈，遑論經濟學、社會學、哲學、史學。

6 請參見本人所著〈身分—契約—制度—功能〉，《政大勞動學報》第12期，2002，頁457-486。及〈犯罪被害人保護法：後民法與社會法法律時期的成熟標竿〉，《政治大學法學評論》第60期，1998，頁303-323。

7 以本人所參與評鑑的數所大學為例，其課表皆極度僵化，甚且比30年前的課表還僵化、保守。

何以如此？因為這些科目司法官、律師考試不考。再者，在學校成績，並不能如同部分國家得以成為是否成為司法官、律師考核的依據。成績再差，只要考上，立即飛龍在天。當然，今後的法律職業，尤其律師是否還可以繼續靠寡占而非靠能力，享受其經濟利益，是令人懷疑的。

2. 只重視法院訴訟的狹窄

由於司法官律師考試所重視者乃解決傳統法律糾紛有關的科目，因此學校的課程設計及其教學，也每以訴訟為其範疇。在此情形下，法律糾紛的另類解決或先端解決也就無法獲重視。其他藉由立法、行政法規或企業規章的訂定以防止法律糾紛的知識與學問，也必然一併被忽視。

3. 只重視法教條學的條文解釋

既然考試側重法教條學的法律解釋，因此法律的基礎知識或周邊知識也就被嚴重忽視。案例研究、實習等課程也因此被嚴重忽略。

歸納言之，一切教學均為司法官與律師考試。此等考試是問題的最大根源。但何以會有如此既嚴格又落伍的司法官與律師考試？長期以來，各界對於此等問題也多所理解，但何以少有改善？其原因或可歸結如下：

(1) 統治者對法律與法律人的嚴重敵視

在蔣氏父子長達近 40 年的戒嚴統治下，法治絕非其所追求的政治目標。這不只表現在極其有限的法律系所、尤其有限的學生數，其更表現在極為嚴格管控的律師考試。此等嚴格管控，不只表現在其錄取人數，更在於科目及考試內容與方式的管控。此時，司法官與律師的考試，可說是傳統科舉的變相存在。科舉不只是舉材的手段，更是社會控制的手段，尤其士子心靈的管控。此等管控，在解嚴之後，得以獲得疏緩。然而，隨著民進黨的執政，律師考試的錄取率，竟由 16% 腰斬為 8%。何以如此，乃是深植探討的問題。按此時既有律師的利益維護，乃是最可能的解釋^[8]。此時，民進黨政府竟成了中國傳統科舉桎梏的守護者。

8 請參見本人 2006 年 5 月 27 日在台北大學之演講稿「司法改革與法學教育改革：專業法學院能解決台灣司法與法學教育的陳痼？」

(2) 學生的自我放棄與設限

學生把法律系視為升官發財的捷徑，雖然機會小，但多數人也心甘情願接受科舉的折磨，而少有怨言，遑論抗議。就此，或要歸因於文化的陳痼。

(3) 少數名校教授的推波助瀾

但何以法學教授也少有反省、抗議？按除了少數政大、台大的教授曾較為投入地關心司法官、律師考試的弊病外，關心此一議題的法學教授仍相當有限。甚且，他們還極力維護目前體制。部分教授雖也指控考試的不合理，例如台灣大學的羅昌發教授⁹⁾，但他們卻幾乎不曾就不合理的考試要求改革。何以如此，這涉及學術霸權。因為對於特定的教授而言，極嚴格甚至不合理的考試對他們而言，竟是得以壟斷法律職業市場的利多。當他們可以有效掌控司法官、律師考師的出題、改題之時，如此制度不只有利其學生，同時也有利其本人。不只有出題、改題的小利益，還有販賣教科書的大利益，更有「名師」、「大師」的成就感。因此，何來批判？

八、法學教育的改革

面對前述問題，法學界每每過於消極與被動。雖然如此，過去十餘年來，法學教育的改革卻也未曾間斷。其可分為以下五種類別加以說明。

(一) 傳統法律系所的改革

如前所提及政大法學院的改革，包括法律系課程的改革、各種研究中心的設立、法研所碩士班的分組、碩士乙班的成立、在職碩士專班的成立以及法律科際整合研究所的成立、一大大二不分系的改革、院選修學程及跨院學程的設立，在在說明傳統法律系所的改革不曾懈怠。

9 尤請參照其所主持的法學教育改革白皮書，針對法學教育改革共提出了二十點建議，然無一可以經得起檢驗，相關批判請參見本人「台灣法學 2007 蒙難記：兼論在科舉桎梏下專業法學教育的奮鬥與苦難」，2007 年 6 月 22 日於中正大學演講之講稿。

（二）專業法律系所的設立

眾多以科技法律、財經法律為名的系所的大量成立，看似法學教育改革的一種可能性，但從本人接連參與數個相關係所的評鑑之後，實在無法看出其「專業」的屬性與特性。換句話說，絕大多數只是「掛羊頭賣狗肉」的伎倆，令人遺憾。

（三）新系所的大量成立

新系所的大量成立，未必是改革，但卻可以是改革的契機。然而，就本人參與系所的評鑑以及任教於新系所的觀察心得，新系所每每少有改革的能力與勇氣，而難以期待。由此可見，新系所的改革，甚至比老系所更為迫切。如何選定務實的目標，如何設計適當的課程與教材，如何延聘合格盡職的教師，皆是目前亟待解決的問題。如果此等問題不能解決，此等系所將無法通過考驗，尤其社會的考驗。

（四）科際整合法律研究所的設立

台灣法學界已普遍認為，應引進美國模式的法學教育，並與現行制度並行而成為雙軌制。此等認知，在十年前即已在東吳大學、政治大學進行實驗。如今，第一階段的實驗已告一段落，並已進入第二階段的法律科際整合研究所時期。目前，政大、東吳、台大已開始此等新體制。但各校採行了至為不同的策略與方式。何者為優，仍待繼續觀察。但從各界反應，尤其學生的高度意願與投入，其成功應可預期。雖然如此，課程設計、教材、教法都有待繼續研討、開發、檢討與改進。

（五）專業法律研究所的提議

自 2006 年以來，台灣出現一種令人震驚的發展。那就是由台灣大學羅昌發教授所提議的所謂專業法學研究所的改革模式。依據此一模式，台灣將廢棄既有接近歐洲模式的法學教育，而完全改採美國模式的法學院。亦即，將以非法律系的大學畢業生為法律系的學生來源。此等意見，無非以為美國模式具有絕對的優越性。再者，採此模式之後，必然可以讓學生得有其他專長，再加上高錄取率的制度設計，必然可以讓學

生專心向學，因此可以訓練出合格的律師。

此等意見，顯然獲得副總統呂秀蓮的大力支持，也獲得部分立法委員的支援，尤其一位來自美國的台裔立法委員陳明真的大力支持，並在立法院提出有關議案。後來，此一議案與考試院所提的司法官、檢察官、律師考試條例草案相結合之後，遂出現一方面要實施所謂專業法學院取代既有法律系所的主張；他方面復有考試院提議每年 600 名司法官、檢察官及律師的上限規定。

此時，可以看見所謂專業法學院的改革，不只是為了消滅既有法律系所，消滅目前雙軌制的實驗，更是要讓既有的管控更為徹底。

面對如此改革建議，讓人無法理解的是，何以美國式必然優越？歐洲國家的制度，包括德國、英國以及近年瑞士等國所實施的波羅納模式，何以必然低劣？再者，依其提議，法學教育還是止於訴訟的訓練，其考試科目還是止於原有極為僵化守舊的科目。亦即，一點都不見改革的新意。

面對此一發展，台灣法學界終於無法忍受，而發起全面的抗議，因而有法學教育改革論壇的組織並發表聯合聲明，反對如此粗暴的改革。

就此，本人曾寫下「司法改革與法學教育改革：專業法學院能解決台灣司法與法學教育的陳痼？」以及「台灣法學 2007 蒙難記」^[10]，記錄此一荒謬的發展，並對此等假改革之名的反動行為，予以嚴厲批判。

於此，要特別指出的是：

1. 不能忽視德國的改革，尤其其繼續維持高中畢業生就讀法學院，但縮短法學教育時間以及強化各種不同法學專業（以慕尼黑大學為例，司法、律師、行政、企業、勞動與社會法、稅法、歐洲與國際法）以及強調非法院糾紛處理的改革。
2. 不能忽視瑞士等國波羅納模式的改革，尤其其採行法學士、法學碩士新制的改革，一種既追求縮短教育時間又致力跨領域整合的改革。如此改革，不正是一種接近台灣體制的改革？

10 請參見本人 2007 年 6 月 22 日在中正大學演講之講稿。

3. 不能忽視英國的制度。應予探究的是，同樣英美法系的英國，何以不實施美國法學院的制度？何以英國可以用較短的時間，將高中畢業生訓練為（號稱）全世界最強悍的律師？又何以劍橋大學要特別強調：法學教育的目的不在實務訓練^[11]？

或有謂，所以要專業法學院的改革，乃是師法日本的改革，日本可以，為何台灣不可以？就此，要指出：

1. 日本並沒有廢法律系。
2. 日本法律系畢業生，非必然報考司法人員考試，而可受到政府、企業的重用。如果此一傳統繼續，原有的法律系將繼續負起為政府、企業法律人才的培育任務。何以台灣不能如此？
3. 日本的法科大學院，雖然不限非法律系畢業生就讀，但絕大多數是法律系畢業生。依據幾位日本教授的報告^[12]，他們尚且擔憂非法律系畢業生素質低落。
4. 改革後，日本大量擴增律師名額高達原有的五倍之多。
5. 日本的法學教育範疇與考試科目的改革，尤其新興法域的擴充。

然而，日本的改革仍有非常多的盲點，其主要是：

1. 何以不能如同美國及大多數工業國家，大幅開放考試門檻，大量增加律師？
2. 歐洲國家的高中畢業生，經由三至五年的法學訓練即可從事律師等工作（當然，每每再加上畢業後的多年的實習），何以日本不能？
3. 歐洲國家努力縮短就學期間，何以日本反其道而行？其結果，費用也將增加。

11 請參見該校網頁 <http://www.law.cam.ac.uk/>。

12 參見9月19日同場研討會針對「法科大學院設置之後，日本法律教育之現況與困境」此一主題，日本村中孝史教授（京都大學法科大學院長）、江口公典教授（慶應大學法科大學院教授）與紙野健二教授（名古屋大學大學院法學研究科教授）發表之相關文章與討論。

4. 在大學裡強調實務訓練，尤其每限於司法實務的訓練是否適當，有何意義？如此，是否有將法學過度限於司法、訴訟，因而窄化法律社會功能、法學教育功能的危險？
5. 未見科際整合的目標與努力。引進非法律畢業生，但何以又質疑其能力，何以未能珍惜其特別的科際整合能力？
6. 何以不能如同台灣採雙軌制？

雖然有如此多的問題，但此一法案是否得以阻止，仍無法預測，也難以掌握。無論如何，這個建議與法案，說明當學術碰上政治的無奈，尤其是令人難堪以對的政治^[13]。

九、結論

經由以上說明，得以看見台灣的法學是在何等艱困的環境中奮鬥。在苦難與禁錮中，法學界有所膽怯與懦弱，但也有無限的執著並不停的進行改革。

經由台灣的經驗，得以看見政治（或謂權力）的無情、無理與無法。然而，政治的背後，文化的窠臼與陳腐卻也是極為重要的因素。

經由台灣的經驗得以看見：1. 亞洲，在中國文化圈，仍有極大的可能建立現代的法學教育。2. 政治、文化因素在建構現代法學教育過程中的無情拉力與阻力。3. 人性的墮落與自我救贖。

至為具體的是：台灣正在進行結合歐洲與美國的雙軌制實驗。如果這些實驗不會因為政治（權力）而被犧牲，台灣或可以告知世人，雙軌制是可能的。

13 在本文完稿（2007年12月4日）之時，立法院就本法案的黨政協商程序已告一段落，面對法學界的質疑與抗議，立法院、考試院已有所回應，例如不再堅持單一的法律專業學院，也不再有限制600名律師之限制。惟考試科目的落伍守舊，以及對律師人數嚴加管控的思維，仍未見大幅修正。