



美國法學教育律師考試及政府律師簡介及借鏡

帥以仁¹

摘要

本文介紹美國政府（公職）律師制度以供國內推動類似制度之參考。公職律師制度欲移植成功，尚須同時移植良好的律師考選制度及法學教育文化，故本文一併介紹俾供借鏡。筆者認為國內民主法治發展目前遇到的瓶頸，實與政府內無公職律師協助息息相關，故借此略述淺見。

關鍵字：美國政府（公職）律師、律師考試、法學教育、臺灣民主法治發展瓶頸

¹ 美國加州律師、東吳大學法學院兼任助理教授（Attorney-at-Law, California, U.S.A. ; Adjunct Assistant Professor, School of Law, Soochow University）

An Brief Introduction to the American Legal Education, Bar Examination and Government Lawyers

Shuai, Yee Jen

Abstract

This article is a very brief introduction to the government lawyers in both the federal and state governments in the U. S. as well as the bar exam and legal education there which the author considered a vital and major foundation for making the functions of the government lawyers a success. One of the important lessons we have learned from our history, especially the Qing dynasty, is that borrowing one foreign practice or system without also transplanting the essence of the background cultures will be doomed to fail. In her long journey of developing democracy and rule of law, the Republic of China in Taiwan has now encountered bottlenecks, and one of the major causes, in the author's opinion, is the absence of government lawyers in the government to help guide her courses. This shows the urgency of structuring, promoting and implementing a similar government lawyer system in this country.

Keywords: U.S. government lawyers, legal education, bar exam, bottlenecks in Taiwan's development of democracy and rule of law

前言

沒有任何一個制度是完善的。任何一個行之良好的制度，必有其文化基礎。滿清學西方的船堅砲利所以失敗，是只知船炮的堅利，卻不知能使船堅砲利有效利用的文化基礎。美國各級政府僱用了大批律師，行之有效，所以美國政治較穩定，各級政府行政效率較高。考選部董保城部長有鑑於此希望在國內推動立法，實施公職律師制度，以健全國內民主與法治的發展及提升各級政府的依法行政效能。筆者十分贊成，乃就國內民主法治文化的不足處、美國政府律師現狀及其文化背景、法學教育與律師考試等諸方面，予以介紹說明，俾供臺灣公職律師制度規劃之參考。

醫師制度看公職律師

在美國及臺灣只有經過法定機構考試審核通過者，才能獲取醫師執照，也只有擁有執照者才能執行診斷及治療疾病的工作，否則就是無照行醫，要受法律制裁。一個醫院要照顧各種不同疾病的病人，所以設有數十或上百種不同的科別，聘有專科醫生負責診治。我們很難想像一個醫院沒有自己的各科醫生，還能對病患提供最好的服務。

現代社會非常複雜，世界各國因科技的發達、利益的不同，國際間的關係更是複雜。規範複雜的國內及國際社會

就是各種法律，或有法律效力的國際條約及公約等。制定、解釋、執行這些國內及國際法律的複雜性與困難度，不比醫院負責診治各種疾病低。所以，在美國只有合法取得律師執照的人才有資格因提供法律諮詢代表等服務收取報酬，否則就是無照執行律師職務，是觸法的，這是成熟的民主法治國家一個非常重要的設計。一個人收取費用為人提供法律諮詢，需要律師執照；一個人在政府機關服務，提供政府機關法律諮詢或代表也須要律師執照（其中包括刑事檢察官、公設辯護人、法官及法官的法律助理等等）。

一個醫院若要提供病患良好的醫療服務，不但醫生的素質要好，數十或上百種不同科別的醫生必須要受過不同的特殊專業訓練才能勝任。政府管理一個非常複雜龐大的國家，除了少數法制人員外，幾乎沒有具律師資格的公務員來協助管理，這有點類似一個大型醫院裡負責診治病患的人，卻沒有醫師的訓練及執照，這是非常難以想像的。

臺灣民主法治的一些現象

在過去 60 多年，臺灣民主法治建設成就斐然，為歷史上的重大成就，可喜可賀。但筆者觀察到下列情形：

- 一、各級學校教育重考試，一般學生缺乏思辨能力，自信心不高。
- 二、法學教育以應付國家考試為重點，

法律系學生素質不足以適應社會、政治、經濟的急速發展及國際化的大環境。高中畢業就進入法律系，畢業後參加律師及司法官考試，一般常識、知識、經驗及閱歷皆不足，縱取得律師、司法官資格，其素質實不足以處理今日複雜的社會、國家及國際問題。

- 三、立法、解釋法律及執行法律的品質有待加強提升。
- 四、政黨政治影響依法行政，執政黨曾因不同意立法院通過之立法，不予執行；政府官員懼怕「政黨輪替」。
- 五、各政黨及民選官員、代表利用民粹或受民粹左右，而非按照成熟的民主程序或精神處理國事。
- 六、少數政府官員無視法律，利用權勢圖利自己及他人。亦有不少官員怕被指為「圖利他人」，怕不小心「觸犯法律」，所以多做不如少做，結果是行政效率不彰。
- 七、族群關係易受政治操弄，社會國家的發展，受極大影響。
- 八、政府行政效率不彰，加之受到政黨操弄，人民對政府的政策及施政缺乏信心及信任感。
- 九、國民的民主法治素養仍待提昇。

筆者提到上述臺灣現象，希望臺灣能夠瞭解及吸收美國政府律師制度及其成功的背景文化，期使這些現象能獲得改善。

美國的法學教育

- 一、美國的各級學校教育重視思維訓練而非應付考試。學生若懂得上進及努力，發揮潛力的空間很大。
- 二、美國大學一般非常重視博雅教育（Liberal Arts Education），鼓勵學生到各院系修課，希望學生能接觸學習廣博的知識。法學院入學申請人中具有各科系碩博士學位及專科學位（如M.D及M.B.A等）非常多，其中還有許多具多年的工作經驗。加州大學柏克萊分校法學院2012學年度錄取了254位學生，其大學主修科系共有57種之多。其中12%有碩士以上的學位（25位碩士、5位博士及2位醫學博士）。
- 三、美國有感於法律的複雜及艱難，法學院（Law School）只招收已獲得學士學位（以上）的申請人。另外，為符合時代需要，日本在2004年要求所有的大學仿照美國法學院成立「法科大學院」，招收大學畢業的學生修習法律3年，畢業後頒發類似美國Juris Doctor「法務博士」學位。從2011年起，只有具法務博士學位的人才能參加律師考試，大學中的法律系畢業生並沒有參加律師考試的資格。其最重要的目的就是提升律師的素質、成熟度及背景學識的多元寬廣度，以應付複雜多變的國內及國際

社會之需。

四、申請人一般都要參加法學院入學統一考試(Law School Admission Test, LSAT)，此考試的目的為測驗學生的語文及邏輯思維能力，俾得知其是否適合攻讀法律。

五、法學院決定是否錄取某人，須要綜合考慮申請人提出的在校成績、LSAT成績及任何有關經歷及背景等，例如：(1)工作經驗，(2)社區服務、慈善服務，(3)著作、論文，(4)服務人群志向，(5)專業背景是否為當時社會的需要，(6)少數族裔成員，(7)其他特殊表現。

總之，對法學院學生的基本知識及教育的嚴格要求，是希望所錄取的學生將來能成一位稱職及對社會有貢獻的律師。

美國法學院學生的素質及學習動機

美國的法律教育可以說是菁英教育。過去公立大學法學院的學費因有州政府補貼，所以不高，筆者36年前在美國加州大學柏克萊分校讀法律時，當地學生一年學費僅600美元，但今日當地學生一年要繳近5萬美元；私立學校的學費更高出很多（這還不包括書籍、雜費及生活費）。所以只有極少數高素質，對法律有興趣，願意花3年時間及負擔高額的3年學雜生活費（大多數學

生需申請學生貸款支應）的學生才會進入法學院就讀。這些學生具有強烈的學習動機及求知慾望。筆者在讀書時，學校有一個統計，一位學生平均要花3個小時半的課前準備才會去上一堂50分鐘的課。他們積極及自動學習的精神真是非常值得臺灣的學生學習。

美國法學教育的教學方法

美國法學教育的教學方法有以下特色：

一、在一年級時有一門課只有兩個學分，但是每個學生每星期要花上十數個小時以上時間應付的Legal Writing and Research，即「法律寫作及法學研究」的課，這個訓練非常嚴格，了解法學研究的方法，學生可以終身受用，能夠獨自從事任何的法學研究工作。

二、案例教學(Case Study)：幾乎所有的法律課程都是用案例教學。上課前教授會指定學生必讀及思考的實際案例。學生除仔細研讀指定案例外，經常還要上網找有關資料協助瞭解。每個案例都是經典判例，有詳細的案件事實、法律爭議點、法官形成判決的理論、法律根據及法官的論述等。有些判例還有不同意見書，詳駁法院判決所根據的理由。臺灣法學教學所用課本多為論述形式。法律系的學生年紀輕，人

生經驗貧乏，知識亦不寬廣，研究法律如僅靠思考抽象的理論，很難對其有深入的瞭解，更不能期待他們能運用所學於極為繁雜的現實案件上。

三、蘇格拉底式的教學方法：美國的法學教育，教授在課堂上所要做的是宣講法律或法學知識，他們認為這是學生分內的工作。所有的「知識」都在書本上、法典中、甚至網路上，學生應該自己主動去研讀。教授在課堂上若花許多時間宣講，不只是浪費時間，更沒做到教授該做的最重要的工作；這就是為什麼一個學生每上一堂 50 分鐘的課，之前必須花 3 個半小時仔細研讀及思考教授指定讀的資料及案例，否則他無法上課。在上課時教授用各種問題及詰問要學生作答，引導他們深入瞭解每個案例所牽涉的法律爭點，法官判決的邏輯思維及如何引用相關判例、法律規定、社會情況的變遷、公平正義的原則等，做為判決的根據。一個學生經過 3 年的這種蘇格拉底式教學方法的磨練後，其掌握、瞭解及解決任何法律問題的能力自然慢慢地形成，畢業後他們就能像一位真正的律師地思考及解決問題。

四、重現實務課程及課外實習：美國法學院深切地瞭解課堂學習和真實世界的律師工作能力與經驗是兩回

事，所以非常重視實務課程及校外實習。加大柏克萊法學院規定每一個學生必須修一門律師專業實務技巧的課程，另外還要選修一門必須代表真正當事人的實務課程，或者自己到校外從事法律實習工作。

(一) 實務課程：加州大學柏克萊分校提供學生 42 種不同的實務課程。這些課程皆是幫助學生練習成為一位稱職的律師應有的實務技巧與能力，例如：如何做法律研究、草擬法律文件、提供當事人法律諮詢、和當事人談話瞭解當事人的問題所在，訴訟實務、非訴實務、談判、調解爭議、解決法律爭議、草擬法案及推動法案的技巧等。

(二) 校外實習：大多數法學院的學生在一年及二年級暑假前都會努力尋找各級法院、律師事務所、政府及企業的法律部門、非營利機構的實習機會。少數甚至在上課期間也抽出部分時間實習。各法學院都設有專門職員協助學生找實習工作。實習幫助學生瞭解律師實務的運作，進而幫助學生在畢業後容易找到理想工作的準備及機會。

加州律師資格考試

美國律師資格是由每一州考試及發

給執照。每一州的法律不盡相同，其律師考試內容自然也不盡相同，以下說明加州律師考試相關規定：

一、考試科目：(1)公司、合夥及其他企業組織法，(2)民事訴訟法，(3)夫妻財產法，(4)憲法，(5)契約法，(6)刑法及刑事訴訟法，(7)證據法，(8)律師倫理，(9)不動產法，(10)損害賠償法，侵權行為法。

二、試題方式與分數配置：

- (1) 200題全國統一選擇題，佔總分數的35%。
- (2) 法律問答題，都是跨科目考題，佔總分數的39%。
- (3) 實務(例)題，模擬的一個實際案例，請學生像一個律師一樣地思考去處理及解決該案件。考題中會提供所有有關的事實及原告的訴求。同時提供可能適用的法律條文及有關判例。為了對所有考生公平起見，所提供的法律條文及判例都經過改編，目的是不讓有些在學校已經研討過那些法條及判例的考生佔到便宜。

現今臺灣的律師及司法官考試的考生多方打聽出考題的教授，不但去旁聽他們授課，還購買他們的著作，就是希望不要吃虧。加州出考題方式似乎可供臺灣考試主管機關參考。

三、加州律師考試錄取名額：加州律師考試是資格考試，完全沒有錄取名額的限制，只要達到錄取標準的考生，全都錄取。

臺灣律師考試有名額限制，過去在威權及與共產大陸對抗的時代，政府認為律師可能會是麻煩製造者(我們不見得認同，但尚能瞭解)，今天兩岸互動，民主法治已接近成熟階段，律師考試仍有名額限制，不知其考量點為何？筆者呼籲臺灣應以美國及日本為例，積極研究如何提高法律系學生的素質，並研究改進教學方法，使國家能培育出真正有能力的優質律師。

美國政府律師

美國是三權分立的國家，行政、立法及司法各司其職，相互制衡。美國有五十州，就是像有五十個國家，每一州有獨立的行政、司法及立法機關。聯邦政府管理憲法規定聯邦政府有權管轄的事務。

一、聯邦政府中的政府律師：聯邦政府非常龐大，有各級聯邦法院、參眾兩院的國會及以白宮為首的行政部會。

2011年3月聯邦政府的行政部門僱用了11萬5千名與法律有關的公務員，其中包括3萬5千7百名政府律師，其他的是法律助理及約聘律

師。在3萬5千7百名律師中司法部僱有1萬1千人，國防部2千9百人，商務部2千3百人，其他為其他部會所僱用。聯邦各級法院及國會也僱有政府律師，只是人數相對較少。

二、各州政府：各州的州議會及各級法院亦聘有許多政府律師，但數量較行政機構為少。至於州的行政機構僱用政府律師情形，以加州為例說明。

(一) 司法部 (Department of Justice) 在州檢察總長 (Attorney General) 領導下聘有處理州刑事案件的助理檢察官及處理民事及其他案件的政府律師。

(二) 加州共有58個郡 (county)，每一個郡都有郡檢察長 (District Attorney)。以洛杉磯郡為例，它僱有1056位助理檢察官。每一個郡還有郡的郡政府律師，管轄數目不等的政府律師、約聘律師及法律助理等，處理刑事起訴以外的民事及其他案件。洛杉磯郡有250名這類政府律師及100多名約聘律師。

(三) 各地市政府：每一個郡下都有數目不等的大小都市。每一個市政府也都設有市政府律師辦公室 (Office of the City Attorney)，協助市長、市議會及各機構處理各類法律問題。

美國政府律師的考(甄)選

除極少數最高階政府律師由行政首長提名議會通過或經由人民選舉產生外，美國政府律師的考(甄)選均由有需求的政府機關依法自主自行招聘。求職者可到其希望工作的政府機構網站上查看該機構是否正在招聘律師，各政府機構的網站上都有詳細的招聘資料，例如：職稱、招聘機關、工作機構、基本薪水、職級、永久或臨時性的工作、工作地點、工作機構及單位簡介、詳細的職務及工作內容及權責、律師資格、必須的工作經驗 (包括年數、工作及責任內容，尤其是有關某類法律業務的經驗，如稅務等)、所需學位、錄取與否的考量重點、薪水以外的各種福利、試用期間、調查項目 (有無犯罪紀錄及國家安全的調查，具有合法工作的權利等)、詳細的申請程序、必須提供的各種證明文件 (學歷證明、工作說明，律師證書等)、申請收件截止日期及時間、接受申請文件之機構地址及聯絡電話及方法等。

不同的行政機關依法考(甄)選該機關所需的政府律師，其優點在於該機關知道自已的需要及預算額度，並能在最快的時間內僱到符合需要的人才。

在美國不論私人或政府機構在聘請職員時，幾乎都有面談 (或面試)。在面談中可以觀察申請人的個性、品性、表達能力、待人態度 (及能力) 及解決

問題的能力，及其是否適合所要加入的團隊等。這些是考試（筆試）成績所無法判斷的。

美國政府律師待遇

據筆者瞭解，美國法官及政府律師薪水的平均數約為18萬美元。這和其他收入較高的律師（動輒數十萬，甚至百萬以上）相差甚大。為什麼還有人願意擔任法官或政府律師？這答案和任何其他人士之所以願意擔任政府工作是一樣的：政府工作（不論是一般職務或政府律師）一般來說較穩定，壓力較小，假期較多，福利較好。很多人到政府部門工作是有使命感，待遇非考慮的重點。有些人想到政府機關工作一段時間，學習經驗及建立人際（脈）關係。美國和臺灣都是自由經濟市場社會，要在這市場中找到需要的人才，須要有相當的條件及誘因，這是在考慮修法及修改考選及銓敘制度時需通盤考量的。

美國政府律師的工作及職責內容

美國聯邦各州及地方政府均設有法律部門。政府機關的網站上均明確地說明其法律部門的職責項目及內容。在招聘及僱用每一個政府律師時，他或她的職稱及個人職責內容亦明示於政府網站及僱用時的法律文件中，以下舉例說明：

一、美國聯邦司法部

美國聯邦司法部長（Attorney General，由總統提名，美國參議院通過）領導約1萬1千多名聯邦檢察官及政府律師。其領導的司法部可說是世界最大的法律事務機關，在所有法律事務上代表美國政府，並在美國總統及聯邦各部會要求下，提供各種建議及法律意見供其參考使用。由該部網站上之組織圖可看到在司法部長之下有30多個局處，分別負責協助部長完成不同的法律事務。

（一）立法局（Office of Legislative Affairs）：

該局主要的工作包括：在司法部聯邦其他部會或國會推動與該部主管政策有關之立法時提供諮詢，並將該部之政策清楚地向國會解釋及說明為什麼需以立法推動這些政策的重要性。

（二）立法政策局（Office of Legal Policy）：

該局主要的職掌：研究發展及付諸實施該部重要的政策；提供司法部長等在政策方面的諮詢；負責有關該部法律的施行細則擬定的審核等工作；協助司法部長推薦聯邦法官，並與白宮及聯邦參議院聯絡，以確定總統提名及參院聽証核可程序能順利地進行。

（三）法律顧問局（Office of Legal Counsel）：

該局之責任在協助司法部長提供總統、各部會及軍事部門各種法律諮詢意見；在司法部其他局處要求之下，提供法律意見。

(四) 印地安族法律局 (Office of Tribal Justice) :

就有關美國政府承認的印地安人各部族的事務，提供法律及政策方面的諮詢與意見。

(五) 新聞處 (Office of Public Affairs) :

協調司法部與新聞界的關係，並發佈與司法部有關的新聞。

(六) 聯邦總律師及其辦公室 (Solicitor General) :

在聯邦最高法院代表美國的權益，並代表美國監督在其他各級聯邦法院及各州法院進行的訴訟案件。

其他還有 31 個局處，如民事局 (Civil Division)、民權局 (Civil Rights Division)、反托拉斯局 (Antitrust Division)、賦稅局 (Tax Division)、環保及自然資源局 (Environment & Natural Resources Division)、聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation)、緝毒局 (Drug Enforcement Administration)、刑事局 (Criminal Division)、國定安全局 (National Security Division) 等。

二、美國聯邦國務院 (State Department) 的法務處 (Office of the Legal Adviser)

法務處就國務院在執行職務時遇到的國內及國際上的所有法律問題提供諮詢及法律意見 (包括協助國務院首長們及政策官員們形成及執行美國的外交政策，同時促進國際法的發展及制定)，

這些目標正為美國外交政策的重要工作。法務處目前有 175 位全職政府律師及 100 多位助理等。

美國每天面臨各種複雜的外交及國際問題 (例如：處理世界各地人權危機，防止人權的濫用，促進國際貿易、解決國際爭端、使世界更適合人類居住、協助提升世界和平與安全)，法務處的律師們站在最前線去面對並協助解決這些問題，其主要工作如下：

(一) 參與談判、草擬及解釋各種國際合約 (如和平協議、限武談判、貿易自由化合約、國際期貨合約，有關司法合作及承認外國判決的領事條約及國際私法條約等)。

(二) 和國務院的官員們共同參與提出法律案，草擬及解釋國內法律，國務院之法律施行細則，行政命令及其他的法律文件等。代表美國政府參與各種國際組織及會議，並參與聯合國各種計劃項目的討論會。

(三) 在諸如國際正義法院 (Int'l Court of Justice) 等機構及國際仲裁程序中代表美國。

(四) 在美國或世界上其他法院的司法程序中與美國司法部官員合作，以保障國務院及美國的權益。

三、美國加州司法部

加州司法部由人民選舉出來的州檢

察總長 (State Attorney General) 領導，他負責監督州法的確實執行，他在美國聯邦及加州的各級法院代表加州政府，他是加州政府官員及各單位的法律顧問，他協助各郡檢察官、地方執法單位、聯邦及國際刑事機關執行法律，他推動各種計劃以保障州民的福祉，做為加州政府單位的法律顧問，他對加州及各郡、市政機關及組織，就他們在執行職務時遇到的各種法律問題，提出法律意見。

所有 1986 年以後，由加州總檢察長所提出的書面法律意見書及目前待回答的各種法律意見請求，都刊登在加州司法部的網站上，任何人都能很容易地在網上搜尋所需要的法律意見書。

四、加州洛杉磯市政府法務局 (City Attorney Office)

該法務局目前有 500 多位全職政府律師及 1000 位其他職員。他們除負責刑事案的起訴工作外，最主要的是做市政府 (包括市長、市議會、各局處及委員會等) 的法律顧問及律師，其工作包括：(1) 就所有市政有關事務提供建議及法律意見。(2) 草擬各種契約、市政法律及規定，並就任何契約及市政法律及規定的形式及其實質的合法性做審查及認可。(3) 解釋該市憲章、聯邦及加州的法律及與洛杉磯市有關的法規。(4) 在各種聯邦、州及地方法院的訴訟中代表洛杉磯市，並做為洛杉磯市及其

各部門及官員們的律師代表。該法務局主要分為民事部門及刑事部門。民事部門又分為民事責任處 (Civil Liability Branch) 及市政事務處 (Municipal Counsel Branch)。其工作略述如下：

(一) 民事責任處

1. 在各種求償及訴訟中保護洛杉磯市的利益。
2. 提供市府各局處減少民事求償請求的預防之道。
3. 處理各種民事訴訟、員工因工作受傷求償案件、債權的執行及管理、減少該市各種危機的發生。

(二) 市政事務處

市政事務處的政府律師擔任市府各局處、民選代表、委員會等的法律顧問。提供他們口頭及書面的法律意見，草擬市政法規，參與各種商業交易及契約的談判及契約的草擬，在訴訟案件中以律師身分參與訴訟。由前面提到的美國聯邦、州、郡及市政府的政府律師單位的介紹，可以看到政府律師在美國各級政府機關施政中所扮演的絕對重要角色，僅將政府律師的工作及職責項目條例如下：1 協助各級政府政策之擬定、推動、解釋及執行。2 協助草擬法案及修法法案、法案及修法法案之推動。3 草擬法律施行細則及各種行政規定及其修訂。4 解釋憲法、法律、行政命令供政府官員於施政時有所遵行。5 提供政府首長及各級職員之法律諮詢工作，並提出法律意見書。6 參與各種重要會

議，提供法律意見。7 參與重要契約的談判及草擬各種契約。8 代表政府出庭訴訟。9 協助政府之行政作為合乎實體及程序法規。

美國政府律師的專業性、職業道德的要求及獨立性

一、專業性

美國律師的養成必經大學以上的博雅教育，再經過非常嚴格的3年法律專業訓練（如前述），我們可以看到經過律師考試取得律師資格的律師，一般都已具備相當高的素質。美國各級政府及各種不同職掌的機關，在聘用所需各類及不同層級的政府律師時，除律師資格為最基本條件外，尚就各該職位、職務的特殊性質有不同的條件要求（如大學科系、某類工作經驗、個性、談判能力及外語能力等）。亦即，每一位政府律師必具備各該職務所需的專業及能力背景。

二、職業道德的要求

任何一位律師在執行律師工作時，都必須符合律師職業道德的要求。美國律師職業道德法規相當嚴格。除了律師本身的高素質外，職業道德的要求也是促成律師在美國社會上獲得相當高地位的因素。一般律師職業道德的要求包括：誠實（Honesty）、對當事人利益的忠誠（Loyalty）、只做自己能

力所能處理的案件（Competency）、盡心盡力將案件處理妥當（To represent client zealously within the bounds of the law）、不能做和當事人利益不一致的事（Conflicts of Interest）、保密的義務（Confidentiality of Information）、獨立的專業判斷（Independent Professional Judgment on Behalf of Client）、不做任何可能造成不遵守律師道德規定印象的行為（Avoid even the appearance of professional Impropriety）。

民主法治政府最重要的工作就是為民服務，亦即，維護及促進人民公共利益（Public Interest）。在政府機關服務的政府律師效忠的對象到底是全體人民、政府機關還是政府首長或官員？這在美國並沒有一致的看法。因為效忠對象的不同，做為一個政府律師根據律師職業道德法規要求的保密原則（Confidentiality of Information）、利益迴避原則（Conflicts of Interest）、當事人享受的律師拒絕證言的權利（attorney-client privilege）所做的行為內容就有非常大的區別。亦即，如果政府律師所代表的是納稅人的公眾利益，他的效忠對象就是人民，如果發現政府官員有不法行為，政府律師自然要將不法情事向有關單位報告，他所接觸及知道的內情，亦有義務提供調查單位及法院使用，他還必須在接到傳票時到法院做證。臺灣將來在立法及修法時，對於政府（或公職）律師的特殊職業道德規範，宜在這

些方面做明確的規定。

三、獨立性

美國各州的律師職業道德法規，多規定一個律師在執行律師職務時所做的法律方面的判斷及意見必須獨立為之，不得受包括當事人的外人干涉及影響。就好像一位醫生在診治病人時所做的醫學上的判斷及意見，不受病人或他人影響。一位政府律師在執行職務時，對於法律方面的見解意見，必須根據自己的法律專業及良心，考慮公眾利益，獨立做判斷，不受機關首長的干涉及影響。因為專業、獨立及根據良心執行法律職務，故也不受政黨政治、民粹壓力左右；政府之立法、解釋法律及執行法律（即依法行政）的品質自然提高。

臺灣可借鏡上述美國文化及制度之處

一個國家文化制度的形成有其政治、經濟及社會等方面的歷史發展背景，他國不可能亦不宜完全複製仿造，筆者淺見，以下或為臺灣可考慮參考借鏡之處：

一、法律教育

日本及韓國學習美國法律教育的經驗，已立法設立類似美國法學院之「大學法學院」及「法學專門研究所」，並規定只有這些學校畢業的學生才有資格

申請參加律師考試。民國80年已故東吳大學法學院李模教授早見及此，說服教育部等在東吳大學創立「法學碩士乙組」（現已改名「法律專業碩士班」）招收非法律系畢業生，於在校修習3年專業法律課程後，頒發碩士學位。其他如臺灣大學及政治大學皆在民國93年設立「科技整合法律研究所」招收非法律系畢業生。惟這3校招收的此類學生人數很少（東吳約30名、臺大約32名、政大約15名）。建議政府及各校增加此類學生的人數及逐漸減少大學部法律系的學生人數。筆者認為政府應認真考慮設定期限，規定僅獲類似美國法學院畢業的學生方有資格參加律師考試。

二、律師考試

1. 律師考試的設計應為正確地測試考生的法律知識、法律邏輯思維及解決現實問題的能力（也就是做一位稱職的律師的能力）。且力求對所有考生公平，以避免有利於特定考生（出考題教授教過的學生）。
2. 律師考試應為資格考試，不應有錄取名額或百分比的限制。至於取得律師執照者的就業，應由市場機制決定。
3. 政府律師的廣泛應用及考（甄）選，國父孫中山先生創立五權憲法，將西方行政權中的考試及銓敘權獨立出來，歸屬於考試院掌理，有其歷史因素及考慮到國人缺乏

「公」之概念及文化，避免用人徇私，希望能任用真正有能力的公務員為民服務，設立考試院總理考選合格公務員的重任。但國父創立五權憲法乃百年前的事，今日臺灣在政治、經濟、社會、科學及教育等方面，都有長足的進步與發展，又因為科技突飛猛進、人類社會變得異常複雜，變化極為快速，政府要妥善治理這快速多變的複雜社會，不但要能在最短時間內找到高素質且有能力的公務人員（包括政府律師），而且他們要符合工作崗位的特殊需要。考選部似宜設計一套完善的制度，能在最短的時間內協同用人機關「共同」考（甄）選適用人才。各行政機關所需要的政府律師之知識、經驗、人格特質、語言及表達能力、談判能力等，皆有所不同，不可能僅靠加考幾門科目就能找到適當人選；這猶如僅設計製造一兩種尺寸的鞋子，要給千百種不同腳形及尺寸的人們穿。臺灣可以考慮要求申請某政府律師職務者，提供詳細的履歷資料，供用人機關及考選部考慮，並接受應有的調查、筆試、面談。量身訂做自然較成衣的製作麻煩，但其成果自是不同。如何設計一套有效又不太耗費資源的考（甄）選政府律師的方法、制度乃是當務之急，有關立法及修法亦應同時考慮與推動。

中華民國政府律師制度將達成的成就

由美國的經驗可以看到政府律師制度在各級政府的施政中所扮演的角色非常重要，而且能達成下列成果：

一、提高政策品質

各級政府擬定政策須有政府律師的參與，提供合憲、合法及合理性的意見。律師的專業訓練除了法律外，最主要為慎密的邏輯思維、解決複雜問題能力的訓練及培養。有了政府律師的參與，政策制定將考慮周詳，不但符合憲法及有關法律的規定及精神，且言之成理，容易為人民接受。

二、提升立法品質

各級政府為落實新政策，經常須要有新法律或修改已有的法律，草擬任何法律規章須由政府律師為之，因其知道如何草擬方能合憲合法、合乎社會需要及合乎各種形式要件。

三、提高政府清廉度

各級政府經常經手及處理許多大大小小的交易行為（如BOT案、公地出售、公立醫院各種採購、武器採買等），有經驗的律師不但思維慎密，瞭解政府在某交易行為中的目的、預算，更是經驗豐富的談判專家。由其參與談判能為人民看守荷包，以最經濟的方式

簽定嚴謹合法且最有利的各種合約。政府首長或官員如有任何疑慮，政府律師必須提供書面法律意見，除供首長官員參考，更是負責任的表示。

臺灣報紙上常看到政府官員在各種大小交易中，賤賣政府土地、財產或貴買採購標的物，或者在訂定各種交易契約時條件對政府非常不利，雖然這些事情在世界各地都會發生，但若臺灣政府僱有政府律師，這些情形將減少，因為成熟的政府律師制度能僱用及培養高素質、高道德及具獨立性的政府律師。有其在各種交易案件中獨立行使律師職責，效率自然提高，貪瀆自然減少。

四、無懼及減少「觸法」及「圖利他人」

各級政府每天都會遇到在執行公務時，不清楚與某特定案件或事實有關的法律規定及解釋（這是政府律師的分內工作）。他們在接到解釋法規的要求後，必須在最短時間提出書面的法律意見書，供辦事官員參考及遵照辦理。最近在臺灣報上常看到政府官員不知如何處理事情，或怕「觸法」、或怕被說成「圖利他人」。現在一遇到不清楚的地方，馬上有政府律師來研究並出具意見書供參考或遵照。何怕之有？

五、公務員不再怕「政黨輪替」

在臺灣常聽到公務人員說「很擔心政黨輪替」，政黨輪替後會無所適從，

怕因執行公務被貼上政黨標籤（因不同政黨的理念相差很大）。若有政府律師經常給各級政府官員提供公正及慎密的法律意見（口頭或書面），公務員必須依法行政，而其依照政府律師提供的法律意見辦事，在政黨輪替後，怎麼會有懼怕呢？難道新選上的政黨可以不依法行政嗎？任何層級的公務員如果不依法行政，他們自然要負行政、法律及政治責任。

六、民粹不再，民主更上層樓

臺灣經過 60 多年的努力，民主法治的發展已有長足的進步，這是歷史上非常珍貴的經驗及成就。但是不可諱言，臺灣的民主與法治尚非成熟，人民的民主素養仍不足，表現於生活或政治上的常是「民粹」（筆者定義民粹為：不成熟的民主表現），譬如：民主的一個原則是多數原則，但是我們常常看到在臺灣有些人或政黨在投票中贏得多數後，希望對手接受民主的結果；但是當他們是少數時，卻堅持不接受，說是「多數暴力」。我們也看到有政黨知道民主投票的結果，他們會輸，其不以邏輯合理的政策論述說服他黨議員及人民，而以非法手段阻礙議會的進行，以逃避民主機制的可能結果。如果政府中有成熟的政府律師制度，政府律師的高素質、道德及獨立性，使其對國家政策及法律的制度及執行，提供最中肯獨立有智慧的專業意見，亦能給一般人民

信心，知道政府所做所為是公平、適當的，政府律師也會指出政黨可能做的非民主或違法之舉，並依法追究。如此一來，臺灣的民主自然更趨成熟，「民粹」現象自然減少，政黨政客利用或害怕「民粹」的情形也會改善。

七、臺灣的民主法治將成為大陸學習的典範，不但兩岸相安無事，更能協助促進世界和平

筆者認為今日世界上最重要的地方就是「臺灣」。原因為：過去30年中國大陸在經濟、軍事及世界政治地位等方面突飛猛進（中國大陸已經崛起），但中國大陸有它的問題，10年文化大革命將中國優美及愛好和平的文化摧殘大半，共產黨的一黨統治與大陸的經濟、社會發展產生嚴重矛盾。過去200年中國積弱，受到包括日本、蘇俄、歐美等國家的侵略與不平等待遇，尤其是日本（中日戰爭的傷痛仍深深地刺傷中國人的感情與尊嚴）。結果是許多國家對中國大陸的崛起產生懼怕，為求自保，極思圍堵中共。如果此情形不加改善，衝突難免，世界和平堪慮。解決之道必須大家一起來努力。西方國家及日本應該表達善意，為過去的歷史錯誤真誠道歉及做適當彌補，同時中國大陸亦應積極恢復中華優美的文化，並做大幅度政治文化改革，以符合人民的需要和世界秩序的要求，到那時世界各國人民不但不怕中國，且喜歡它、尊重它，所謂近悅

遠來。

在短時間內做出大幅度的改變與成長，不是件容易的事。歐美、日本的民主法治及道德文化都有可取之處，但中國大陸人民不易虛心向他們學習，若臺灣在這方面表現成熟，根據血濃於水的民族天性，大陸會很樂意學習模仿，所謂「見義思齊」就是這個非常自然的現象。為了給這個看法找一點根據，筆者請讀者回想民國101年1月，中國大陸政府全面開放所有網站，全程報導臺灣總統及立法委員選舉，這表示中國大陸的政治領袖們已有足夠的自信及政治智慧，才能做出這明智重大且影響深遠的決定。但從另一個角度來看，那是因為臺灣民主法治的發展得到中國大陸領導人的欣賞，認為有值得大陸人民借鏡的地方，所以給大陸網民及人民由網路接觸的機會，自然是希望這些經驗的累積可以做為中國政治改革的動力及基礎。文化是流動的，每個地方都可能有其值得學習模仿的地方。中國大陸上自然也有許多優秀的地方或文化值得在臺灣的政府及人民學習。但是就民主法治的經驗來說，臺灣卻是走在中國大陸前三、四十年。本文特別提到臺灣的民主法治文化尚未成熟，政府律師制度的設置及成熟是使臺灣這方面更上層樓必要的步驟。中國大陸亦將有樣學樣，一起成長，將來不但兩岸平安和樂，世界和平亦不遠矣。