



從臺灣政經發展談律師考試制度變革走向

黃錦堂* 李震洲**

摘要

法律是涵蓋整個社會的基本價值規範，其衍生出來的訴訟制度又涉及專門知識，需由精通法律的專業人士才能為之，此即律師制度之由來。我國古代之訟師，只要有錢便能顛倒黑白，社會評價明顯貶多於褒，但隨著時代的進步，律師成為在野法曹，其公益角色日增，律師普遍建立起保障人權、實現社會正義及促進民主法治之形象，其社經地位大幅向上攀升，受尊重程度早已今非昔比。

我國近代最早見到律師名稱，首推1912年北洋政府公布施行律師暫行章程，1941年律師法由國民政府正式公布施行，同年考試院訂頒律師檢覈辦法。但在1949年以前在大陸時期，考試院並未在中國本土辦理任何律師相關考試。中央政府遷臺初期，免試檢覈取得律師資格者眾，經面試（即筆試）合格取得律師資格者寡；此期間又涉及律師法規定應檢覈資格條款寬嚴，與律

* 考試院考試委員（Minister without Portfolio, Examination Yuan）

** 考選部參事兼法規委員會執行秘書（Counselor of the Ministry of Examination and Executive Secretary of the Committee for Legal Affairs）

師檢覈辦法免予面試範圍大小，也曾引發若干爭議。1999年12月專門職業及技術人員考試法修正公布，取消檢覈，將其精神融入考試之中，原檢覈制度並訂有辦理五年過渡條款爾後結束；為降低各該職業主管機關及專業團體之反彈壓力，考選部依現制狀況，將原免試檢覈及檢覈筆試，分別調整為全部科目免試及部分科目免試以迄於今；但近年也引起立法委員質疑關切全部科目免試合理性。2011年律師考試併同司法官考試推動考試制度之改革，幅度大且成效具體可見，而公職律師考試類科建制亦有其設計考量用心。文中引用臺灣政治經濟發展、法律系所及司法機關組織變化，嘗試連結觀察其和國內律師考試制度變革之關係。最後從略述大陸法系德國及日本司法考試制度，引伸出國內專科律師制度建立必要性。結語則期許考選機關，能在穩定當中求取進步，並提出保障律師考試應考人權益之幾點改進建議。

關鍵字：律師、錄取標準、檢覈制度、免試制度、線上閱卷、選試科目、複選題、專科律師

壹 前言

法律是涵蓋整個社會的基本價值規範，不僅條文多內容複雜且經常修改，其衍生出來之解釋與判例更是日新月異；而訴訟制度又涉及專門知識與程序技巧，因此遂有協助當事人進行訴訟之專業誕生，此即律師制度之由來。所以簡單的說，律師就是一種精通法律的專業人士；早在古希臘時代便有專精修辭之學者，以辯護者之角色，咬文嚼字為當事人進行辯護，至羅馬時代口才便捷深諳詭辯技巧之神職人員亦加入此一行列；時至近代，律師普遍建立起保障人權及實現社會正義之形象，其社經地位大幅向上攀升，受尊重程度早已今非昔比，各國亦多有律師從政擔任國家領導人之實例發生。

我國古代有兩種與法律事務有關之人，即代書與訟師，代書是由官府就轄內識字之誠實民眾予以考試，及格者准予充任照本人口述代撰訴訟狀之行業；訟師則是鄉里粗識法律之人，利用鄉民不諳訴訟，遂多方包攬從中漁利，春秋時代之鄧析就是訟師之鼻祖。（尤英夫，1972）總之代書與訟師，其評價明顯貶多於褒。清朝末年時任刑部左侍郎之沈家本，在1902年受命修訂法律，他提出罪刑法定、審判公平、陪審制度等主張，對於律師制度他認為是

「各國通例，為我國亟應取法者。」「律師日本謂之辯護士，蓋人因訟對簿公堂，惶恐之下言詞每多失措，故用律師代理一切質問、對詰、復問等事宜；各國俱以法律學堂畢業者給予文憑，充補是職，若遇重大案件，則由國家撥予律師，貧民由救助會派律師代申權利，不取報酬。」（王申，1994）其進步之觀念，可說是中國近代律師制度之先聲。

隨著時代之進步，律師長期參與維護社會人權活動，促進民主法治進步，其日積月累努力之成績，使得民眾多數得以認同「律師作為在野法曹」之正義角色。本文擬從民國以後律師制度建制過程開始敘述，其次談到1949年中央政府遷臺後至2010年臺灣辦理律師考試概況以及檢覈免試取得律師資格之爭議，及2011年起之律師新制考試，並嘗試從政治經濟發展角度及法律系所成長、司法機關組織變化狀況，和律師考試制度變革之間找到相關連結性；再其次對同為大陸法系之德國及日本律師考試制度內涵有所介紹，並對專科律師制度在臺灣建制可能性加以討論；最後以穩定當中求取進步作為結語。

貳 我國近代律師考試制度之建制

我國近代最早見到律師名稱之法制，首推1912年（民國元年）9月16日，接續南京臨時政府之北洋政府公布施行「律師暫行章程」，其中明訂「依律師考試章程考試合格或依本章程有免考試之資格者」得充律師；有下列資格之一者得應律師考試「一、公私立法政學校修法政之學三年以上有畢業文憑。二、本國或外國專門學校修法律法政之學二年以上有證明書。三、本國或外國專門學校學習速成法政一年半以上有畢業文憑。四、公私立大學或專門學校充任律師考試章程內主要科目之一之教授滿一年半者。律師考試章程以司法部部令定之。」1927年7月23日北洋政府公布律師章程（原暫行章程廢止），其中明訂「律師應具備下列資格：一、中華民國人民滿二十一歲以上者。二、依律師考試章程考試合格或依本章程有免考試之資格者。」「有下列資格之一者，不經考試得充律師：一、依司法官任用法令具有司法官資格者。二、經甄拔律師委員會審議合格者。三、依本章程充律師後經其請求撤銷登錄者。四、在本章程施行前領有律師證書者。」1941年1月11日國民政府公布律師法（原律師章程廢止），明訂「中華民國人民，經律師考試及格者，得充律師。」「具有

下列資格之一者，前項考試，以檢覈行之：一、曾任推事或檢察官者。二、曾在公私立大學獨立學院專門學校教授主要法律科目二年以上者。前項檢覈辦法由考試院會同行政院定之。」其後1945年、1948年、1949年多次修正，其中1945年修正得應檢覈資格條件增列「有法院組織法第三十三條第四款（即教育部認可之專科以上學校，修習法律學科三年以上畢業，曾任薦任司法行政官辦理民刑事件二年以上成績優良者）及第三十七條第五款（即曾任立法委員三年以上者）之資格者」，以迂迴方式擴充應檢覈範圍，並對具特定資格條件者大開取得律師資格方便之門，埋下後來紛爭伏筆。

1941年8月16日考試院會同司法院公布律師檢覈辦法，引用律師法第一條第三項作為法源依據，其中界定律師法所稱「推事或檢察官」、「主要法律科目」之意涵；並明訂律師檢覈由考選委員會組織律師檢覈委員會，常態辦理。某種程度補強律師考試與檢覈之適法性。1942年9月24日專門職業及技術人員考試法由國民政府公布，其中明定專門職業及技術人員指律師、會計師、農業技師、工業技師、礦業技師、醫師、藥劑師、牙醫師、獸醫師、助產

士、護士、藥劑生、河海航行員、引水人、民用航空人員等；其考試方法有試驗、檢覈兩種，試驗如同今日之筆試，檢覈則以證件審查為原則，舉行面試為例外。根據考選部統計資料，律師檢覈委員會自1942年起受理申請檢覈，至1949年為止，以審查學經歷證件方式，通過免試取得律師資格者有2,248人。(任拓書，1991)至於在1949年以前，國民政府在大陸時期辦理之律師考試，只有在1946年辦理過一次，錄取1人。該次考試之舉辦，其背景為臺灣光復以後，原日據時代取得資格之臺灣籍辯護士，在國民政府時代能否繼續執業問題形成爭議，要求該等辯護士重拾書本且以中文參加考試，雖然難度甚

高；但最後政策上仍決定要求原臺灣籍辯護士凡「領有日本或前總督府辯護士證書」或「經日本高等文官考試、司法科考試及格或經日本辯護士及格領有證書」，皆具有應考資格准予報考。於是配合臺灣光復特殊需要而舉辦之考試，成為中華民國律師考試制度史上，第一次以考試方式而非審查證件方式來選拔律師；該考試遂併同1946年臺灣省第二次司法人員考試與中醫師特考，同時舉行，律師考試部分共到考27人，僅錄取1人，相對於國民政府在大陸時期檢覈以證件審查即可取得律師資格之標準寬鬆，此次考試結果可謂相當嚴格。(林志潔，2006；王泰升，2005)

參 中央政府遷臺後律師考試之辦理

1949年中央政府播遷來臺以後，隔年開始各項國家考試陸續恢復舉行，以安定政局穩定人心。以律師考試來說，其取得資格途徑仍僅有考試及檢覈（審查證件）兩種；1961年5月26日考試院、司法院、行政院會同修正發布律師檢覈辦法，增訂「律師之檢覈除審查證件外得舉行面試。」此之面試實際執行時，並非採行口試概念之當面考試方式，而係以筆試方式行之，公平性較過去遂有提升。茲依律師高等考試、律師

檢覈，分別加以敘述：

一、律師高等考試

考試法於1929年8月1日由國民政府公布，係採統合立法方式，將公務人員考試、專門職業及技術人員考試合併規範。1942年國民政府復公布專門職業及技術人員考試法，以特別法之立法方式，規範專門職業及技術人員考試相關事宜，至1948年7月21日總統修正公布考試法，再將專技人員執業考試納

入列為專章，回復統合立法。政府遷臺之初，公務人員高普考試、專門職業及技術人員高普考試係同時合併舉行，惟各自有各自加冠年度之應考資格表、應試科目表報考試院核定通過後於當年實施；因此律師與會計師、建築師、各科技師、醫事人員等類科，係統合辦理同時舉行考試。1986年1月24日由立法委員主動提案，將考試院原送審之考試法分為公務人員考試法、專門職業及技術人員考試法兩法，原考試法並予以廢止。1987年考試院先後制訂常態性不冠年度之公務人員高普考試類科及應試科目表、應考資格表，以及專門職業及技術人員高普考試類科及應試科目表、應考資格表，原則上適用三年並每三年定期檢討一次。1999年12月29日專門職業及技術人員考試法大幅修正，其重點為取消檢覈回歸考試，使專技人員執業資格能透過相同考試管道取得；另原以應試科目表及應考資格表統合辦理之專技人員考試，新制則打散回歸專業各自訂定單獨考試規則（如律師則訂定專門職業及技術人員高等考試律師考試規則），將應考資格、應試科目、報名程序、成績計算及錄取標準等完整加以規範。

（一）應考資格方面：1950年至2001年之間，律師考試並未單獨辦理，而係與會計師、建築師、各科技師等統合辦理專門職業及技術人

員高普考試，惟並無單行考試規則，而係以應試科目表、應考資格表形式來運作。（考試法係規定：各種考試之分類分科及其應試科目與應考資格，由考試院分別列表定之。）以1950年律師高考應考資格三款為例，包括「公私立專科以上學校或教育部承認之國外專科以上學校法律學科畢業得有證書者」、「同類之高等檢定考試及格者」、「普考法院書記官、監獄官考試及格者」；所稱同類之高等檢定考試，係指與律師列在同一類之警察行政人員、司法官、監獄官等類科。1952年刪除原第三款「普考法院書記官、監獄官考試及格者」規定；1957年再將普考及格者納入，但增加限制為「普考法院書記官考試及格任法院書記官，連續擔任審判紀錄三年以上者」，並增列第四款「公務人員任用法施行前，在公私立中等以上學校畢業，曾任委任職或相當委任職三年以上，並任法院書記官，連續擔任審判紀錄三年以上者」。至1986年應考資格再微調為「公私立專科以上學校或教育部承認之國外專科以上學校法律系科畢業得有證書者」、「經高等檢定考試相當類科及格者」、「普考法院書記官考試及

格，任法院書記官連續擔任審判紀錄，或檢察處書記官連續擔任偵查紀錄，或財務、民事執行四年以上者」；附註欄中特別規定，第一款表列以外之系科，應考人如修習課程與某一類科專業科目有三科以上相同（每科三學分以上），亦得報考該一類科，此即為三科原則。1999年專門職業及技術人員考試法大幅修正，取消檢覈回歸考試，原以應試科目表及應考資格表統合辦理之專技人員高普考試，新制則回歸專業各自訂定單獨考試規則加以規範。以律師高考規則為例，應考資格遂規範為「公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校法律、法學、司法、財經法律、政治法律科、系、組、所畢業，領有畢業證書者。」（其後配合法律系所之增列陸續增加海洋法律、科技法律等系所）「公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校相當科、系、組、所畢業，領有畢業證書，並曾修習民法、商事法、公司法、海商法、票據法、保險法、民事訴訟法、非訟事件法、仲裁法、公證法、強制執行法、破產法、國際私法、刑法、少年事件處理法、

刑事訴訟法、證據法、行政法、證券交易法、土地法、租稅法、公平交易法、智慧財產權法、著作權法、專利法、商標法、消費者保護法、社會福利法、勞工法或勞動法、環境法、國際公法、國際貿易法、英美契約法、英美侵權行為法、法理學、法學方法論等學科至少七科，每學科至多採計三學分，合計二十學分以上，其中須包括民法、刑法、民事訴訟法或刑事訴訟法，有證明文件者。」「普通考試或相當於普通考試之特種考試法院書記官考試及格後任法院書記官擔任審判紀錄、財務、民事執行署或處擔任行政執行職務四年以上，有證明文件者。」「高等檢定考試法務相當類科及格者。」由於原三科九學分之應考資格案例廢除，改為七科二十學分，外加核心必修科目三科，門檻突然增高，為避免外界反彈，並符合終身學習之社會發展趨勢，考選部遂政策決定學分「不以在校時修習學分為限，亦包括畢業後在各大專院校補修學分及推廣教育選修學分得有證明者」以迄於今，新制爰能順利過渡。2013年第三款再修正為「普通考試或相當於普通考試之特種考試司法行政職系各類科

考試及格後任司法行政職系職務
四年以上，有證明文件」，以擴大
司法機關現職人員得以報考。

- (二) 應試科目方面：1950年律師高考
應試科目為國父遺教、憲法、
民法、刑法、商事法、行政訴訟
法、民事訴訟法、刑事訴訟法、
強制執行法或破產法等九科；
1951年增加不計算成績之心理
測驗；1952年增加列考國文、
本國史地二科，行政訴訟法改為
行政法，考科增加至十二科；
1953年刪除行政法；1957年刪除
心理測驗；1958年民事訴訟法、
刑事訴訟法合併為訴訟法，商事
法改為商事法規，增加列考國際
私法；1959年刪除本國史地、國
際私法，增加列考中國法制史，
商事法規再改為商事法；1967年
訴訟法改為民事及刑事訴訟法，
破產法單獨列考，增加國際私
法，與強制執行法並列為選試；
1973年刪除中國法制史，國際
私法改為必考，強制執行法及破
產法又合為一科；1983年國父遺
教、憲法合併為一科，國文中也
刪除公文；1987年國父遺教及憲
法又分列為二科，民事訴訟法及
刑事訴訟法也分列為二科，商事
法與國際私法合併為一科；1993
年刪除國父遺教；1999年憲法

改為中華民國憲法，行政法與強
制執行法合併。2011年新制律師
考試上路，考試程序改為二試，
第一試應試科目如下，以測驗試
題方式為之，綜合法學（一）：
包括憲法、行政法、刑法、刑事
訴訟法、國際公法、國際私法、
法律倫理；綜合法學（二）：包
括民法、民事訴訟法、公司法、
保險法、票據法、海商法、證券
交易法、法學英文。至於第二試
應試科目如下，以申論試題方式
為之：一、憲法與行政法。二、
民法與民事訴訟法。三、刑法與
刑事訴訟法。四、商事法（公司
法、保險法、票據法、證券交易
法）。五、國文（作文與測驗）。
其中國文一科，自1968年起增設
倘未滿50分，即使其考試總成
績達到錄取標準仍不予錄取之門
檻規定；但亦有不同之主張，認
為國文閱卷主觀性較強，且以一
科語文科目否決其餘法律專業能
力，也未盡合理。1989年上述國
文門檻設限之規定，由考選部報
請考試院取消。

- (三) 錄取標準方面：政府遷臺之初，
1950年開始律師高考，因和其他
會計師、建築師、各類技師、醫
事人員等類科同時舉行，所以錄
取標準各類科一致，由典試委員

會考量一定錄取人數平線錄取；至1958年為止，錄取標準分別為50分、53分、55分、56分、58分。1959年起各類科均採60分，且實施時間甚久；其主要原因是社會一般觀念上多把60分視為及格。但實施日久問題逐漸浮現，比如不同類科之間命題難易、閱卷寬嚴均有不同，均採60分平線錄取導致類科之間錄取率相差甚大，無法維持平衡。1983年起採取比較彈性作法，仍採平線但必要時得降低至59分、58分或57分不等，以滿足部分錄取率偏低類科需求。但如此一律平線降低結果，律師、會計師可能錄取數十人，其餘類科則錄取率高達百分之八、九十，類科之間仍難平衡。1990年起參採常態分配理論T標準分數16%精神，在成績不換算前提下，錄取各類科到考人數16%；但考試總成績滿60分以上，而無「筆試有一科為0分或專業科目平均不滿50分者」，均予錄取。1999年專門職業及技術人員考試法大幅修正，原以應試科目表及應考資格表統合辦理之專技人員高普考試，回歸專業各自訂定單獨考試規則加以規範，類科之間相互比較之壓力不再，類科之間容許差異出現。

2003年改以全程到考人數百分之八為及格，足額錄取；但總成績之計算，不適用專業科目平均不滿50分不予錄取之限制。2011年開始實施律師高考新制考試，第一試、第二試各錄取全程到考33%，等於總錄取率為10.89%，以迄於今。

綜合來看，政府遷臺後辦理律師高考，數十年間應考資格多次微調，始終對於法律系所以外其他系所畢業生開了一扇門；加上高等檢定考試法務類及格、普考法院書記官及格滿四年等規定之長期存在，因此律師高考應考資格規範還算友善。應試科目多年來也有多次變動，查其原因皆為司法院、法務部、律師公會全國聯合會、大學法律系所等相關機關學校所建議；但尚乏證據顯示係因經濟層面因素所導致改變。至於錄取標準變革，按律師高考錄取人數及錄取率過去長期維持偏低，主要原因是考選制度面問題使然（如認為60分及格方能確保錄取人員水準）。1980年以後臺灣政治民主化浪潮襲捲而至（包括臺灣第一個反對黨成立、解除戒嚴、廢除黨禁報禁、開放國民赴大陸探親、總統公民直選、國會全面改選等），社會上各種不

同理念與意見併陳，公民團體影響力增加；不少律師投入選舉參與政治，而法律系所及其畢業學生快速成長，也造成法律人就業及出路問題浮上檯面。前述諸多

因素匯集之下，到了1990年考選機關順勢改採全程到考人數16%錄取律師，錄取人數遂大幅成長；但細審其原因，來自經濟層面影響小，政治層面影響則大。

表一 歷年專門職業及技術人員高等考試律師錄取人數統計表

| 年度 | 報名人數 | 到考人數 | 錄取人數 | 錄取率 |
|------|-------|-------|------|--------|
| 1946 | 27 | 27 | 1 | 3.7% |
| 1950 | 25 | 22 | 11 | 50% |
| 1951 | 41 | 32 | 6 | 18.75% |
| 1952 | 42 | 37 | 5 | 13.51% |
| 1953 | 68 | 57 | 4 | 7.02% |
| 1954 | 39 | 35 | 7 | 20% |
| 1955 | 53 | 47 | 9 | 19.15% |
| 1956 | 74 | 64 | 8 | 12.5% |
| 1957 | 180 | 146 | 29 | 19.86% |
| 1958 | 186 | 154 | 13 | 8.44% |
| 1959 | 626 | 551 | 34 | 6.17% |
| 1960 | 842 | 694 | 17 | 2.45% |
| 1961 | 385 | 298 | 11 | 3.69% |
| 1962 | 414 | 350 | 4 | 1.14% |
| 1963 | 413 | 349 | 4 | 1.15% |
| 1964 | 216 | 184 | 28 | 15.22% |
| 1965 | 386 | 331 | 6 | 1.81% |
| 1966 | 374 | 319 | 5 | 1.57% |
| 1967 | 240 | 192 | 9 | 4.69% |
| 1968 | 273 | 226 | 28 | 12.39% |
| 1969 | 973 | 805 | 13 | 1.61% |
| 1970 | 1,285 | 992 | 8 | 0.81% |
| 1971 | 1,087 | 826 | 29 | 3.51% |
| 1972 | 1,239 | 952 | 25 | 2.63% |
| 1973 | 1,459 | 1,149 | 10 | 0.87% |
| 1974 | 1,182 | 963 | 22 | 2.28% |
| 1975 | 1,095 | 869 | 22 | 2.53% |
| 1976 | 1,237 | 984 | 12 | 1.22% |
| 1977 | 1,181 | 932 | 7 | 0.75% |

| 年度 | 報名人數 | 到考人數 | 錄取人數 | 錄取率 |
|------|---------|---------|--------|--------|
| 1978 | 1,134 | 903 | 24 | 2.66% |
| 1979 | 1,337 | 1,064 | 26 | 2.44% |
| 1980 | 1,203 | 970 | 27 | 2.78% |
| 1981 | 1,419 | 1,182 | 50 | 4.23% |
| 1982 | 2,086 | 1,786 | 6 | 0.34% |
| 1983 | 2,088 | 1,676 | 44 | 2.63% |
| 1984 | 2,143 | 1,773 | 50 | 2.82% |
| 1985 | 2,208 | 1,675 | 24 | 1.43% |
| 1986 | 2,201 | 1,742 | 29 | 1.66% |
| 1987 | 2,292 | 1,842 | 100 | 5.43% |
| 1988 | 2,644 | 2,142 | 16 | 0.75% |
| 1989 | 2,698 | 2,048 | 288 | 14.06% |
| 1990 | 3,472 | 2,801 | 290 | 10.35% |
| 1991 | 3,976 | 3,258 | 363 | 11.14% |
| 1992 | 4,223 | 3,296 | 349 | 10.59% |
| 1993 | 4,695 | 3,700 | 563 | 15.22% |
| 1994 | 5,108 | 3,803 | 215 | 5.65% |
| 1995 | 5,173 | 3,758 | 287 | 7.64% |
| 1996 | 5,202 | 3,805 | 293 | 7.7% |
| 1997 | 5,440 | 3,915 | 265 | 6.77% |
| 1998 | 5,714 | 4,129 | 231 | 5.59% |
| 1999 | 6,009 | 4,064 | 564 | 13.88% |
| 2000 | 6,565 | 4,395 | 264 | 6.01% |
| 2001 | 6,424 | 4,616 | 326 | 7.06% |
| 2002 | 6,455 | 4,641 | 359 | 7.74% |
| 2003 | 6,727 | 4,799 | 388 | 8.09% |
| 2004 | 7,084 | 4,979 | 399 | 8.01% |
| 2005 | 7,502 | 5,300 | 427 | 8.06% |
| 2006 | 7,942 | 5,546 | 448 | 8.08% |
| 2007 | 8,266 | 5,677 | 455 | 8.01% |
| 2008 | 8,469 | 6,128 | 494 | 8.06% |
| 2009 | 8,947 | 6,644 | 536 | 8.07% |
| 2010 | 9,822 | 7,482 | 600 | 8.02% |
| 2011 | 10,545 | 9,055 | 963 | 10.64% |
| 2012 | 10,249 | 8,619 | 915 | 10.62% |
| 2013 | 10,200 | 8,595 | 892 | 10.38% |
| 合計 | 203,282 | 154,368 | 11,956 | 7.75% |

二、律師檢覈

(一) 應檢覈資格方面：律師檢覈資格條件，最早即規範在國民政府時期制訂公布之律師法，中央政府遷臺以後此一立法政策賡續沿用至今。以應檢覈資格範圍而論，1962年6月5日修正律師法，除原有三款「一、曾任推事或檢察官者。二、曾在公私立大學獨立學院專門學校任教授、副教授、講師，講授主要法律科目二年以上者。三、有法院組織法第三十三條第四款或第三十七條第五款資格者」外，另增列兩款「四、公私立專科以上學校修習法律學科二年以上，或經軍法官考試及格，而任相當薦任職軍法官二年以上者。五、在軍事審判法施行前，曾經修習法律學科二年以上，並任相當薦任職軍法官四年以上者。」1973年6月7日律師法修正，刪除原有法院組織法第三十七條第五款（即曾任立法委員三年以上者）之資格者，以回應律師公會之陳情、以及立法院嚴肅紀律辦法之修正（明訂立法委員在任職期間，不得執行律師、會計師業務）；另刪除軍事審判法施行前有特定學歷經歷條件者。1982年1月6日針對第二款教職任職年資修正，依教授、副

教授、講師之區別，分別訂為二年、三年、五年之要求。1997年4月23日律師法修正，增訂曾任公設辯護人六年以上，其考試得以檢覈行之；蓋因公設辯護人應考資格與應試科目與法官檢察官相近，其執行職務內容又與律師高度雷同之故。

(二) 全部科目免試範圍方面：根據律師法訂定之律師檢覈辦法，基本上照列應檢覈資格條件，並界定「推事檢察官」、「主要法律科目」、「修習法律學科」、「相當薦任職軍法官」等名詞定義。但1961年5月26日律師檢覈辦法修正，增訂「除審查證件外得舉行面試。」法源依據。1976年11月3日修正律師檢覈辦法，對聲請檢覈者一律參加檢覈面試，列考民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法四科；但有「具有法律學科博士學位經教育部認定者」、「曾任推事或檢察官者」、「服務年資均為簡任或相當簡任之主管副主管或參事者」、「任教年資均為教授者」、「曾任上校以上軍法官滿二年者」等資格條件之一者，方得例外免予面試。1987年4月29日修正律師檢覈辦法，刪除法學博士全部免試一款；服務年資均為簡任或相當簡任之主管、副主

管或參事，增加限制需辦理民刑事件且年資均在五年以上。1998年8月14日修正律師檢覈辦法，增訂曾任公設辯護人六年以上免予筆試；檢覈筆試則除原民刑法及民刑訴訟法四科外，增加列考商事法及強制執行法。1999年12月專門職業及技術人員考試法修正公布，取消檢覈，將其精神融入考試之中，原檢覈制度並訂有五年辦理過渡條款爾後結束；為降低各該職業主管機關及專業團體之反彈壓力，考選部依現制狀況，將原免試檢覈及檢覈筆試，分別調整為全部科目免試及部分科目免試以迄於今，檢覈制度於焉終結。2011年開始實施之律師新制考試，曾任法官或檢察官者、曾任公設辯護人六年以上者仍維持全部科目免試，由考選部報請考試院發給及格證書，其餘全部免試條款均已刪除；擔任教授二年、副教授三年、助理教授五年，講授主要法律科目三年以上者，軍法官考試及格並曾任相當於薦任職軍法官六年以上者，得准第一試免試，直接應第二試全部科目考試。雖然律師免試制度經過長期演變，已較過去嚴謹許多，但仍有立法委員質疑其公平性，認為考選部透過專技人員

考試法之授權，規定超過30種考試類別，應試者得依據特定資歷申請全部科目免試，取得專技人員執業資格，此規定顯與憲法第86條有違。儘管考選部對全部科目免試之評估及執行非常慎重，但此項規定仍然不符釋字453號及655號之大法官解釋；爰此，考選部是否應研擬相關作為，以符憲法規範，同時兼顧信賴保護原則，以及專業證照品質？（尤美女立委辦公室103年度預算提案，2014）考選部回復表示：全部科目免試申請人已先經公務人員考試及格，且全部科目免試制度有其發展背景及不同法源依據，全部科目免試制度又設有審慎嚴謹之審議程序，該部將審時度勢檢討全部科目免試制度存廢。該部並就律師全部免試制度應否變革乙節，徵詢司法院及法務部之意見，該二機關皆認為法官及檢察官參加司法官考試科目與律師考試雷同，且經過長期養成與訓練，法律經驗豐富，應具有律師執業所需之知識能力；爰以免試方式取得律師資格，應與憲法第86條意旨無違。（考選部，2014）

過去曾任法官或檢察官者准予全部科目免試，多數均為法官或檢察官實任以後（候補及試署

階段尚不合規定)，即繳驗司法院或法務部派令、辦案書類及銓敘合格任審通知書，即可申請全部科目免試，取得律師考試及格證書；此律師證書在手，即可確保其未來退休退職後，順利開啟事業第二春。2011年7月6日公布一年後施行之法官法第97條規定：「(第一項)實任法官、檢察官於自願退休或自願離職生效日前六個月起，得向考選部申請全部科目免試以取得律師考試及格資格。(第二項)前項申請應繳驗司法院或法務部派令、銓敘部銓敘審定函及服務機關出具之服務紀錄良好證明等文件。」考選部並已配合修正發布專技人員高等考試律師考試規則在案，此對少數實任法官或檢察官如在職期間因個人品德操守引發外界質疑，或被懲戒懲處後申請退休或資遣，即使未受法律追訴，但原服務機關因無法(或不願)出具服務紀錄良好證明，當事人於退職日前六個月，即不得申請免試取得律師考試及格資格；因此可以確保聲譽不佳之退離審檢人員，無法輕易進入律師行業。

(三) 檢覈筆試錄取標準方面：在律師檢覈之應檢覈資格方面，從前述可知是從寬鬆而嚴格，所以全部

科目免試人數逐年減少，部分科目免試人數和通過考試人數相比較，錄取率也是逐年降低。以2001至2013年為例，審核通過部分科目免試有271人，及格人數只有4人，及格率為2.16%。檢覈筆試應試科目部分，係就律師高考應試科目部分加以列考，如1987年律師高考列考九科，檢覈筆試僅考其中五科，即民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法、商事法及強制執行法。2011年新制律師考試實施，部分科目免試者免考第一試測驗試題，直接應第二試申論試題科目，包括憲法與行政法、民法與民事訴訟法、刑法與刑事訴訟法、商事法、國文等五科。至於檢覈筆試錄取標準，長期以來均為各科目平均滿60分為及格；2011年新制律師考試，按應考人第二試成績高低順序，以全程到考人數33%為及格標準，但第二試筆試應試科目有一科目成績為零分者，不予及格。

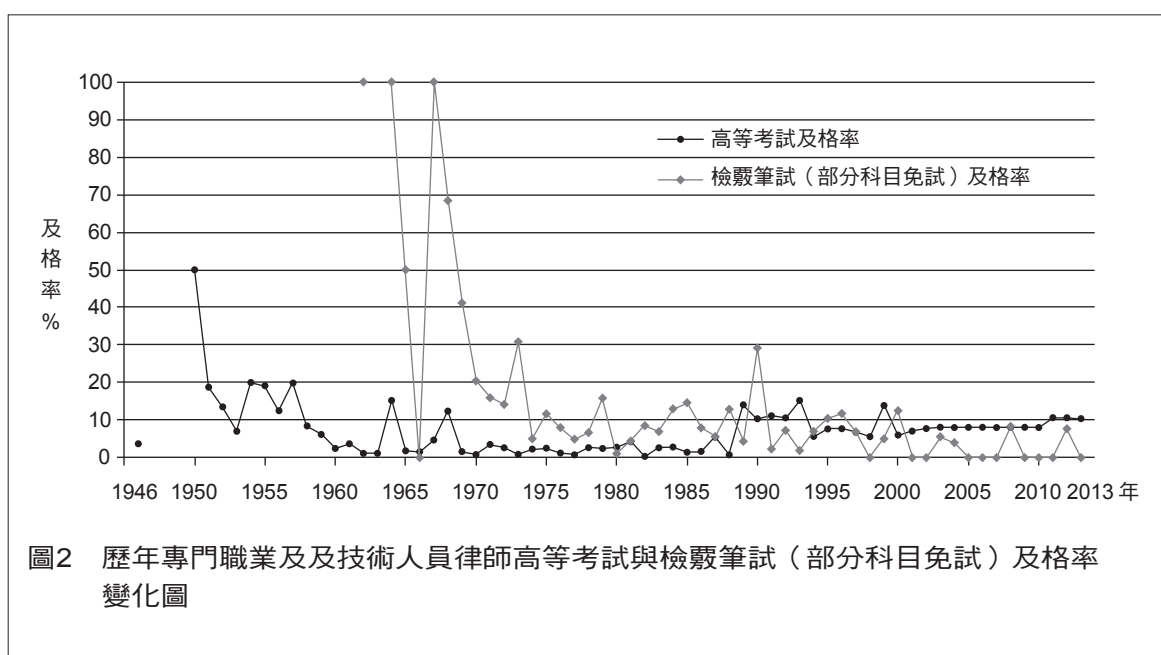
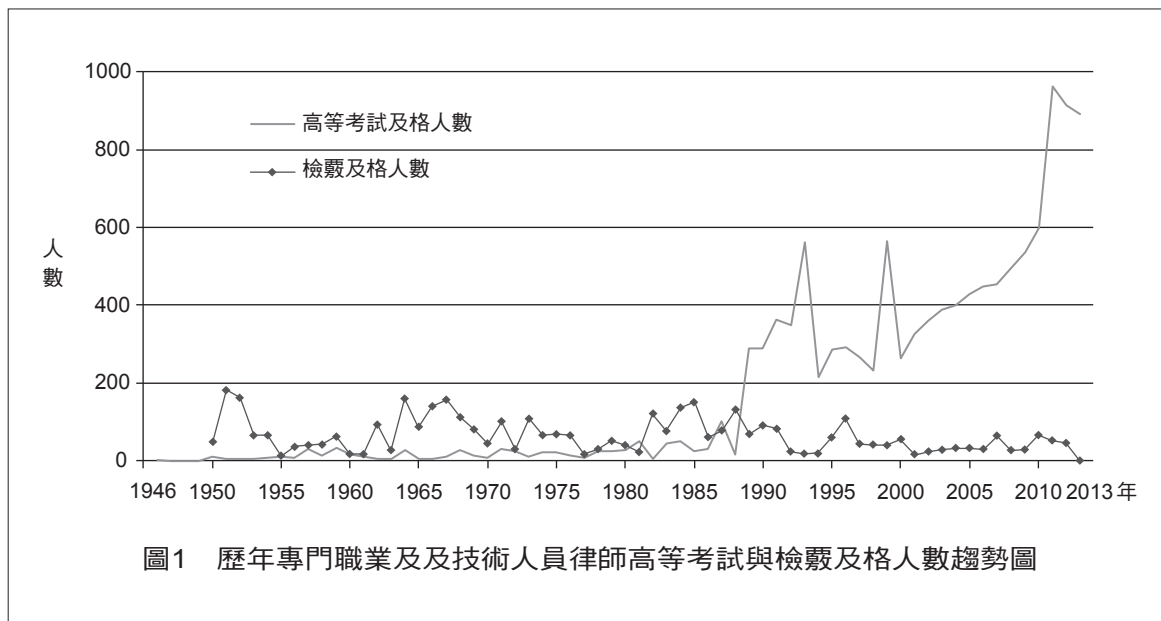
表二 政府遷臺後歷年律師檢覈及格人數統計表

| 年度 | 檢覈及格人數 (人) | 免試檢覈及格人數(全 部科目免試)及比例 | 檢覈面(筆)試及格人 數(部分科目免試) 及比例 | 備註 |
|------|---------------|-------------------------|--------------------------------|---|
| 1950 | 50 | 50(100%) | | |
| 1951 | 181 | 181(100%) | | 第一屆立法委員三年 任期屆滿 |
| 1952 | 162 | 162(100%) | | 第一屆立法委員三年 任期屆滿 |
| 1953 | 65 | 65(100%) | | |
| 1954 | 67 | 67(100%) | | |
| 1955 | 13 | 13(100%) | | |
| 1956 | 36 | 36(100%) | | |
| 1957 | 40 | 40(100%) | | |
| 1958 | 42 | 42(100%) | | |
| 1959 | 62 | 62(100%) | | |
| 1960 | 18 | 18(100%) | | |
| 1961 | 17 | 17(100%) | | |
| 1962 | 94 | 93(98.94%) | 1(1.06%) | 本年起開始辦理檢覈 筆試，1人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 100% |
| 1963 | 25 | 25(100%) | | 本年無人申請應檢覈 筆試 |
| 1964 | 160 | 159(99.37%) | 1(0.63%) | 一、薦任以上軍法官 以服務年資申請 者眾 二、本年1人經核定准 予檢覈筆試，錄 取率100% |
| 1965 | 87 | 86(98.85%) | 1(1.15%) | 一、薦任以上軍法官 以服務年資申請 者眾 二、本年3人經核定准 予檢覈筆試，錄 取率50% |
| 1966 | 141 | 141(100%) | 0 | 一、薦任以上軍法官 以服務年資申請 者眾 二、本年2人經核定准 予檢覈筆試，無 人錄取 |

| 年度 | 檢覈及格人數 (人) | 免試檢覈及格人數(全 部科目免試)及比例 | 檢覈面(筆)試及格人 數(部分科目免試) 及比例 | 備註 |
|------|---------------|-------------------------|--------------------------------|---|
| 1967 | 158 | 156(98.73%) | 2(1.27%) | 一、薦任以上軍法官 以服務年資申請 者眾 二、本年2人經核定准 予檢覈筆試，錄 取率100% |
| 1968 | 110 | 97(88.18%) | 13(11.82%) | 本年19人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 68.42% |
| 1969 | 81 | 74(91.36%) | 7(8.64%) | 本年19人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 41.18% |
| 1970 | 44 | 34(77.27%) | 10(22.73%) | 本年56人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 20.41% |
| 1971 | 101 | 90(89.11%) | 11(10.89%) | 本年85人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 15.94% |
| 1972 | 30 | 15(50%) | 15(50%) | 本年123人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 14.15% |
| 1973 | 108 | 79(73.15%) | 29(26.85%) | 本年137人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 30.85% |
| 1974 | 66 | 58(87.88%) | 8(12.12%) | 本年188人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 5.03% |
| 1975 | 68 | 44(64.71%) | 24(35.29%) | 本年263人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 11.65% |
| 1976 | 65 | 45(69.23%) | 20(30.77%) | 本年307人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 8% |
| 1977 | 17 | 7(41.18%) | 10(58.82%) | 本年267人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 4.93% |
| 1978 | 30 | 15(50%) | 15(50%) | 本年305人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 6.67% |
| 1979 | 51 | 16(31.37%) | 35(68.63%) | 本年282人經核定准 予檢覈筆試，錄取率 15.84% |

| 年度 | 檢覈及格人數 (人) | 免試檢覈及格人數(全 部科目免試)及比例 | 檢覈面(筆)試及格人 數(部分科目免試) 及比例 | 備註 |
|------|---------------|-------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| 1980 | 40 | 38(95%) | 2(5%) | 本年283人經核定准予檢覈筆試，錄取率1.07% |
| 1981 | 22 | 15(68.18%) | 7(31.82%) | 本年218人經核定准予檢覈筆試，錄取率4.43% |
| 1982 | 121 | 109(90.08%) | 12(9.92%) | 本年187人經核定准予檢覈筆試，錄取率8.51% |
| 1983 | 76 | 66(86.84%) | 10(13.16%) | 本年179人經核定准予檢覈筆試，錄取率6.94% |
| 1984 | 137 | 124(90.51%) | 13(9.49%) | 本年166人經核定准予檢覈筆試，錄取率13% |
| 1985 | 151 | 133(88.08%) | 18(11.92%) | 本年160人經核定准予檢覈筆試，錄取率14.63% |
| 1986 | 61 | 53(86.89%) | 8(13.11%) | 本年131人經核定准予檢覈筆試，錄取率7.92% |
| 1987 | 78 | 72(92.31%) | 6(7.69%) | 本年135人經核定准予檢覈筆試，錄取率5.61% |
| 1988 | 132 | 115(87%) | 17(13%) | 158人經核定准予檢覈筆試，錄取率12.88% |
| 1989 | 69 | 63(91.3%) | 6(8.7%) | 167人經核定准予檢覈筆試，錄取率4.35% |
| 1990 | 91 | 37(40.66%) | 54(59.34%) | 222人經核定准予檢覈筆試，錄取率29.19% |
| 1991 | 83 | 79(95.18%) | 4(4.82%) | 232人經核定准予檢覈筆試，錄取率2.3% |
| 1992 | 23 | 13(56.52%) | 10(43.48%) | 210人經核定准予檢覈筆試，錄取率7.25% |
| 1993 | 18 | 16(88.89%) | 2(11.11%) | 174人經核定准予檢覈筆試，錄取率1.89% |
| 1994 | 19 | 13(68.42%) | 6(31.58%) | 119人經核定准予檢覈筆試，錄取率6.98% |
| 1995 | 60 | 53(88.33%) | 7(11.67%) | 109人經核定准予檢覈筆試，錄取率10.45% |

| 年度 | 檢覈及格人數 (人) | 免試檢覈及格人數(全 部科目免試)及比例 | 檢覈面(筆)試及格人 數(部分科目免試) 及比例 | 備註 |
|------|---------------|-------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1996 | 108 | 100(92.6%) | 8(7.4%) | 101人經核定准予檢覈筆試，錄取率11.76% |
| 1997 | 42 | 40(95.24%) | 2(4.76%) | 64人經核定准予檢覈筆試，錄取率6.9% |
| 1998 | 41 | 41(100%) | 0 | 40人經核定准予檢覈筆試，無人錄取 |
| 1999 | 39 | 38(97.4%) | 1(2.6%) | 46人經核定准予檢覈筆試，錄取率5% |
| 2000 | 55 | 52(94.5%) | 3(5.5%) | 54人經核定准予檢覈筆試，錄取率12.5% |
| 2001 | 16 | 16(100%) | 0 | 12人經核定部分科目免試，無人錄取 |
| 2002 | 23 | 22(95.66%) | 0 | 19人經核定部分科目免試，無人錄取 |
| 2003 | 29 | 28(96.55%) | 1(3.45%) | 46人經核定部分科目免試，錄取率5.56% |
| 2004 | 33 | 32(97%) | 1(3%) | 38人經核定部分科目免試，錄取率4% |
| 2005 | 33 | 33(100%) | 0 | 21人經核定部分科目免試，無人錄取 |
| 2006 | 30 | 30(100%) | 0 | 24人經核定部分科目免試，無人錄取 |
| 2007 | 64 | 64(100%) | 0 | 23人經核定部分科目免試，無人錄取 |
| 2008 | 27 | 26(96.3%) | 1(3.7%) | 21人經核定部分科目免試，錄取率8.33% |
| 2009 | 29 | 29(100%) | 0 | 25人經核定部分科目免試，無人錄取 |
| 2010 | 66 | 66(100%) | 0 | 28人經核定部分科目免試，無人錄取 |
| 2011 | 52 | 52(100%) | 0 | 14人經核定參加第二試，無人錄取 |
| 2012 | 45 | 44(97.78%) | 1(2.3%) | 15人經核定參加第二試，錄取率7.7% |
| 2013 | 0 | 0 | 0 | 20人經核定參加第二試，無人錄取 |
| 合計 | 4,102人 | 3,699人(90.18%) | 403人(9.82%) | |



三、兩種管道及格人數與及格率比較分析

從前述表一、表二專技人員律師高考與律師檢覈錄取人數之統計數字，以及圖1、圖2統計圖表可以得知以下幾點結論：一、專技人員律師高考自舉

辦考試之初，難度即甚高，報考人數雖有增長，但錄取人數多為個位數或兩位數；不論總成績滿60分及格，或是平線降低錄取標準皆係如此。直到王作榮先生1990年擔任考選部長以後，從經濟角度看問題，爰參採常態分配

理論T標準分數16%精神，在各科考試成績不換算前提下，錄取全程到考人數16%，律師錄取人數開始快速成長。但是到了2011年律師新制考試實施以後，每年律師高考錄取人數穩定維持在900人左右，創下歷年新高；律師公會配套分三梯次辦理律師職前訓練以為因應。律師考試每年是否錄取太多，也引發社會不同層面討論。二、在律師檢覈方面，1951、1952年全部免試檢覈及格人數甚多，是因為第一屆立法委員三年任期屆滿，所以申請者眾；1964至1968年全部免試檢覈人數又激增，則是因為大批薦任以上軍法官以服務年資申請，取得律師資格後即行退伍並執業。三、整體趨勢是1950至1986年都是專技人員律師高考錄取人數少於檢覈及格人數，而檢覈筆試及格人數又少於全部免試檢覈及格人數；因此呈現出考試前門緊閉，免試檢覈後門大開情形。其後法學教授講授主要法律科目三年、具有法律學科博士學位、簡任司法行政

主管、副主管辦理民刑事件五年以上、上校以上軍法官三年以上等得予全部免試規定陸續刪除後，全部免試及格者大幅減少，檢覈筆試及格者逐漸增加；近年來部分科目免試（原檢覈筆試）應試科目數增加至五科且難度提高，通過人數越來越少，與專技人員律師高考大門洞開相較，部分科目免試反而成為窄門。近十年來多數皆無人錄取，能夠錄取也僅有一人而已。四、歷年申請全部科目免試者，以曾任法官檢察官者為最多，此一部分爭議較少。2011年7月6日公布之法官法（自公布後一年施行），其第97條規定「實任法官、檢察官於自願退休或自願離職生效日前六個月起，得向考選部申請全部科目免試以取得律師考試及格資格。」故2013年以實任法官、檢察官申請全部科目免試者人數掛零；此一現象彰顯出社會各界對法官檢察官退休或離職並轉任律師，採取更高道德標準來面對。

肆 2011年起迄今律師考試制度變革

一、2011年新制建制：

考選部擬具「司法官及律師考試制度改進專案報告」，於2008年12月19日報請考試院審議，其後修正通過；前揭報告提出具體改進方案，自2011年

開始實施，並就現制進行改革，不涉及法律制定或修正，僅需研修律師考試規則及研訂司法官考試規則，即可達成。其重點包括：

（一）考試程序採兩試並調整應試科目

筆試程序改採二試，提昇閱卷品質，節省考試資源。第一試採測驗式試題，以廣泛測試應考人法律基本知能，錄取後再參加以申論式試題為主之第二試法律科目，以測試應考人法律專業知能。藉由第一試篩選前33%應考人，降低第二試試卷數量，減輕閱卷委員負荷，有助提昇整體閱卷品質。配合法學發展趨勢，調整應試科目內容，擴展法律人國際視野。故第一試應試科目除原已列考之基礎法學科目，如憲法、行政法、民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、商事法（公司法、保險法、票據法、海商法）、國際私法等11科目外，增列法律倫理、法學英文、國際公法、證券交易法等4科目，並刪除強制執行法。列考「法律倫理」係為回應實務界對於法律人應具法律倫理基本認知之要求，期藉由研讀對應考人產生潛移默化之影響。列考「法學英文」有助法律專業及走向國際化。又在具體司法案件中能正確適用「國際公法」，以保障人民之生命、身體及財產安全，爰將其納為應試科目；為健全金融活動，提昇國家財政金融國際化之競爭力，爰增列「證券交易法」科目。

（二）實體法與程序法結合強化實務見解

為使應考人能依照實際情形通盤適用各領域法律條文，以符合實際辦案及執業需要，新制考試第二試將實體法與程序法合併，包括憲法與行政法、

民法與民事訴訟法、刑法與刑事訴訟法；以民法與民事訴訟法為例，民法占45%、民事訴訟法占25%、民法與民事訴訟法綜合題占30%。試題採用理論與實例混合之綜合題型，邀請學者及法官、檢察官、律師等實務工作者共同命題及審題，俾篩選出能視案例情況判斷適用法律條文之準司法官及律師。

（三）打破百分制另錄取率調整為10.89%

成績計算由百分制改為總分制，符合實務需求。司法官考試第一試總分為600分，第二試總分為1000分，第三試為100分。第二試、第三試成績合併計算為總成績1100分。律師考試第一試總分為600分，第二試總分為1000分，以第二試成績為總成績。採總分制的優點在於可視法律科目性質，分別訂定分數，符合實務需求。律師第一試及第二試錄取率各為33%，整體及格率由原8%提高為10.89%，以符合法治國發展需求，有助強化國家整體競爭優勢，亦可藉由市場競爭機制，提升律師服務品質，提供人民普及化之法律諮詢服務。

（四）分題平行兩閱及推動線上閱卷

第二試申論試題採行平行雙閱，落實閱卷品質，確保考試公平。第二試4科法律科目均採分題平行兩閱，第一閱與第二閱分數差距達該題題分三分之一以上時，另請第三位閱卷委員評閱，並以分數相近者之平均分數為該名應考人

實得分數，俾降低試卷評閱受人為主觀因素影響，提昇考試信度及效度，確保考試公平。線上閱卷係運用資訊科技，於考試結束後將應考人作答申論式試卷，立即透過高速優質影像掃描設備，轉換為影像資料檔，並經電子簽章彌封後，於閱卷時將應考人試卷原樣影像，直接顯示於電腦螢幕上，供閱卷委員採線上方式進行電腦閱卷，以縮短管卷、理卷、登分、核校之流程，節省人力成本，及免除試卷保管與流通所擔負的風險，委員評閱情形並可藉由系統自動檢查，避免漏閱、溢給分數、題分顛倒錯置、分數加總錯誤等情形，進而提高閱卷效率與正確性。司法官考試及專技人員律師高等考試第二試，自2013年起改採線上閱卷方式進行閱卷。

(五) 第一試部分子科目首採複選題

2014年起律師考試第一試與司法官考試第一試同時舉行，並採同一試題，其中「海商法」科目刪除，改列考「強制執行法」。成績計算時各自回歸該類科原報名人數，分別計算其第一試錄取33%，以減低應考人重複報考之負擔；同時為了增加成績鑑別度，第一試15子科目中，計有憲法、行政法、民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法等6子科目首次採用五選至少二之複選題（單選題則為四選一）。複選題實施結果，其困難度顯然高於單選題，如此考試鑑別度可以提高，應考人之間差距

更加可以區隔。

二、新制建制後之微調：

2011年新制律師考試首次實施，司法官與律師考試榜首均為同一人，且司法官考試錄取71人中，除47人同年律師考試及格外，其餘21人為2011年以前律師考試及格；2012年司法官考試錄取75名中，亦有41名重複錄取同年律師考試，顯見新制司法官及律師考試評分確較以往更具信效度。鑑於二項考試第一試應試科目、題型、考試時間、錄取方式均相同，為能有效減輕應考人壓力、提昇試題品質，考選部積極研議二項考試第一試合併辦理方案，應考人如符合二項考試應考資格，可同時報名二項考試，錄取標準依各該考試全程到考人數分別計算。全案配合研修二項考試規則相關條文，陳報考試院審議通過，並自2014年開始實施。

2012年7月5日考試院第11屆第195次會議，林委員雅鋒等18位考試委員提案：「建議專門職業及技術人員高等考試律師考試第二試增加選試科目設計，以甄拔多元法律專才」，經院會決議，請考選部邀集產官學各界研議於律師考試第二試增列選試科目及科目應涵蓋之範圍與命題大綱等，並研議是否以相同比率錄取各選試科目全程到考人數33%，以兼顧專業發展與公平合理。為因應法治國現代化、社會專業分工及

全球化國際競爭趨勢，各界對於律師服務之專業項目需求日益提昇；加之選試科目多元化亦可促進國內法學教育教學正常化，各校可各自發展其專業特色，配合開設各類特定領域專業法律課程，並設立各相關法律專業研究系、所。考選部經邀集產、官、學界共同研議，並配合研修律師考試規則，報請考試院審議通過，第二試原商事法200分減列100分，改考公司法、保險法與證券交易法；多出來之100分，增加列考智慧

財產法、勞動社會法、財稅法、海商法與海洋法四選一之選試科目；第二試錄取人數按應考人第二試成績高低順序，分別以前述各該選試科目全程到考人數33%為及格標準。預定於2015年開始實施。即將上路之律師選試科目，在建制之初為了避免爭議確實存有妥協色彩，因此也應該從產業界需要、法學教育健全發展等角度，思考下一步該如何適度擴大選試科目範圍以因應實際需要。

伍 從政經發展角度觀察律師考試之改進方向

從政府遷臺後開始觀察，早先之律師考師之變革，應是司法機關業務需要、法律系所發展與執業市場需求使然，其中臺灣政治民主化的驅動亦有推波助瀾之功。但1990年以後則是現代化工商企業之發展、國際經貿與科技成長、世界性經濟成長、全球化之發展、兩岸關係良性互動等等，都是主要影響變革原因。

一、律師定位為法律服務業：

經濟學者葉萬安對臺灣經濟發展劃分為六個時期，分別是戰後經濟重建時期（1946-1952年），政府推動農地改革、外匯管制、幣制改革；依賴美援且農業為主轉向工業發展時期（1953-

1960年），以農業培養工業、工業發展農業，輔以產業干預及關稅保護措施；推動勞力密集產品出口時期（1961-1972年），獎勵投資及設立加工出口區，鼓勵投資與出口；因應國際經濟劇變由勞力密集轉向重化工業發展時期（1973-1986年），世界性糧食減產、油價大幅提高、推動十大建設；技術密集產業拓展時期（1987-1991年），推動資訊、光電、自動化、能源等重點產業；兩岸經貿交流時期（1992年迄今），積極開放結果，對大陸投資及兩岸貨貿往來，我方大量出超，均創下歷史新高。（葉萬安，2010）程麗弘則從經濟發展過程及產經重要現象，敘述其和新建立專門職業之關係，如1949-

1970年出口擴張、外貿興盛且發生石油危機，新增報關人員、驗船師；1971-1980年經濟起飛、發展策略性工業，新增消防設備師及士；1981-1998年經濟過熱、房地產狂飆及股市上萬點，新增地政士、不動產經紀人、不動產估價師；1999年迄今，網路產業及衍生性金融商品興起，社會福利預算大幅增長，人民身體健康日益受到重視，爰新增物理治療師、職能治療師、呼吸治療師、心理師、牙體技術人員、專利師、領隊導遊。(程麗弘，2005)另根據行政院主計處行業標準分類，對「法律服務業」之定義為：凡從事提供法律服務之行業均屬之，其中包括律師事務服務業、代書事務服務業及其他法律服務業。其中律師事務服務業係指：凡從事提供民事、刑事、行政訴訟及法律顧問與諮詢等律師服務之行業均屬之(如非訟事件及契約處理、軍法辯護、法律顧問與諮詢、財稅案件處理、民事訴訟、刑事訴訟、行政訴訟代理、依法註冊登記事件處理、民事、商事、海事案件處理)；代書事務服務業則指從事提供土地登記專業代理服務者；其他法律服務業主要是從事律師服務及代書事務服務以外之公證等法律服務行業均屬之。1949年政府遷臺後，由於經濟逐漸起飛，法律服務業的發展更形蓬勃。除了傳統的法官、檢察官、律師等較為人熟悉的法律業者外，政府機關、

公司行號及傳播媒體等亦開始大量聘用熟諳法律的專業人士充當法律顧問，以處理日漸增加的法律難題，至此，法律專業人士乃成為各行各業不可或缺的重要人力。近年全球化發展，國際性事務的增加，許多大型律師事務所將業務重心轉為投資評估與商務諮詢，往更多元面向發展的經營態勢已然確立，同時，結合各種專長的律師或者是相關的專業人士組成合夥型事務所，也是未來的重大趨勢之一；未來律師的角色定位將逐步邁向世界性投資、稅務、投標與合約簽定、商標專利、著作權等國際專業角色，加上併購案日增，甚至國與國談判桌上都是不可或缺的必要角色。另外，在全球專利訴訟中，智慧財產管理重要性不斷提升，愈來愈多業者逐漸加重對於協助企業導入智財管理之服務；然而2009年全球金融風暴亦衝擊律師服務業，企業對法律需求縮小，多家大型律師事務所均凍結人事，收入亦呈現衰退態勢，此外國內律師事務所面臨臺灣產業外移，案件數減少的问题，市場競爭激烈，因此新興產業如文創產業、綠能產業都是2010年以來的發展重點。此外，生技產業涉及專利權的授權及技術移轉亦是商機。在西進中國方面，兩岸簽署ECFA之後，律師業務也見到新的契機，未來兩岸的併購、投資、專利、侵權訴訟，都是可拓展的重要業務商機，特別是2010年國內併購案較2009

年增加，2011年更將因進入後ECFA時代而使併購進入高峰年。(陳衍潔，2010)

二、產業教育經貿整體發展：

從時間橫斷面加以比對，國內法學教育數十年來的發展趨勢，隨著時代的進步、經濟的發展，法律系所數量快速成長；在1960年代左右，只有臺灣大學、政治大學、輔仁大學、東吳大學、文化大學五校設有法律系所，每年畢業生400餘人。時至今日，法律相關系所擴張至39所學校114個系所，法律系所發展更呈現分殊化現象，除原有傳統法律系所外，財經法律、科技法律、科技整合法律、政治法律、文教法律、海洋法律、法律與政府、智慧財產法律、學士後法律等系所，如雨後春筍般出現，這意味著法律與其他領域專業整合實乃大勢所趨；大學部及博碩士班畢業生每年更高達4300人左右。(教育部，102學年度大學院校一覽表及各校科系別畢業生數)再從司法機關法院之設置狀況來看，除傳統地域劃分之各地方法院外，行政法院早已單獨抽離出來另設，專責處理行政訴訟案件(2012年各地方法院亦成立行政訴訟庭便利民眾訴訟)；2008年相當二審之智慧財產法院成立，掌理關於智慧財產之民事刑事訴訟及行政訴訟審判事務；2012年少年及家事法院成立，管轄少年事件、家事

非訟事件、民事保護令事件、兒童及少年保護安置事件、遺產繼承事件等。另法院組織法規定，法院必要時得設專業法庭，2008年司法院指定臺北地方法院設置審理金融等社會矚目案件之專業法庭；2010年再指定臺北地方法院設置工程專業法庭；顯見亦是配合社會需要及審酌案件專業性之考量。(林雅鋒等，2012)再以律師執行業務範圍來說，早期律師多著重在傳統民事刑事訴訟案件、非訟事件，部分大型事務所才會涉足公司、海商、保險、證券交易、涉外法律等案件；但晚近以來由於科技發展與產業轉型關係，智慧財產權案件異軍突起(包括著作權、商標、專利等)，其次網際網路、資訊科技、奈米、光電、生物技術、製藥、醫療糾紛、電子商務、金融服務、不動產及其衍生性金融商品交易、跨國企業併購等，更需要大量具有不同專業法律背景之律師提供法律服務。(劉孔中，2005)由於法律案件種類及其複雜度提升，已非傳統單兵作戰之律師可以掌握；加上律師考試制度即將實施選試科目制度，已為未來律師分科建立相當基礎條件；因此現階段著手推動專科律師制度，時機應該已經趨於成熟。如此上游法學教育分化發展、中游律師考試選試科目、下游專科律師制度建制才能前後一氣呵成首尾相連，完整發揮功能。

三、政治社會影響大於經濟因素：

從經濟發展角度檢視 1950 年至 2000 年律師考試之變革，嚴格來看在高考應考資格上變化不多，除法律系所畢業外，亦准許修習一定學科學分數者報考；倒是應檢覈資格條件，隨著公平正義原則落實，範圍愈來愈小，條件愈來愈嚴，免試已成為特殊例外規定。長期以來應試科目變動亦屬有限，其原因除考量到法律系所必修課程穩定性之外，司法及考試機關個性保守，對於經濟活動發展導致法律服務內涵轉變因應變化明顯不足，亦是重要原因。上述這些微調，發軔原因多為司法機關、民意機關、律師公會、各大學法律系所等，基於業務考量、彰顯代表之民意、律師執業需要以及法學教育健全發展等，政治社會層面影響居多，經濟因素較少。1996 年開始，考選機關積極推動法官

檢察官律師三合一考試條例草案，前後三次送進立法院審議，因屆期不連續都沒有完成立法程序；2006 年總統府也曾大力推動法律專業研究所（即學士後法律研究所）之設立，可惜欠缺社會多數共識，最後均未能成功。比較有意義之變革，是在 2011 年以後新制律師考試推動，採分試制度大幅增列法律倫理、法學英文、國際公法、證券交易法等應試科目，輔以實體法整合程序法、理論結合實務考選政策調整，可以說一定程度反應了產業界之需求，以及和國際接軌發展趨勢；再加上 2015 年才要實施之智慧財產法、勞動社會法、財稅法、海商法與海洋法四選一之選試科目制度，讓外界感受到近五年之變化遠大於過去五十年；司法考試改革也終於回應了律師界發展現況與實際需要。

陸 公職律師類科考試制度之推動

美國有政府及公部門律師制度 Government and public sector lawyer, (general)attorney，其程序係由各用人機關自行公開對外招聘律師；至 2011 年 3 月為止，聯邦政府僱有 35,718 個 general attorney，其中僱用律師人數最多五個部會依序排列為：司法部 10,967 人、國防部 2,895 人、財政部 2,348 人、國

土安全部 2,019 人、退伍軍人部 946 人等。政府律師的工作內容視其所任職的（專門）政府機關而定，大體上包括：草擬、諮詢、解釋、執行法律及法規、對機關政策提出法律面之評估及建議、代表政府辯論民事及刑事案件等。英國則有 Government Legal Service 制度，Government Legal Service 包含了主要的

各個政府機關，政府律師共約有2000人，散布於約30個不同的政府機關，不同機關有其法律小組（legal team），法律小組由不同的人數所組成，各個（專門）機關政府律師的主要（專門）工作內容公布在（各別機關）網頁上及GLS網頁上，並對外公開招考。政府律師的工作內容涵蓋國際法、國內法、公法、私法，主要包括：起草法案、制定法律、解釋法律、提出法律或政策建議、訴訟、起訴、規劃政策、提供公共服務、向政府機關提出建議（使其符合國際法、條約）及促進司法行政等。（劉慧娥，2012）美國與英國相同，其政府用人皆採機關分權模式，故由出缺機關自行對外招募合格律師擔任政府律師職務，雖以契約進用，性質上應屬永業人員。

我國公務人員考試則為中央集權模式，由考選部統籌辦理考試。公務人員考試法第19條（2014年1月22日修正後為第17條）前於2013年1月23日修正公布，除依法律規定外，增訂用人機關可因業務性質需要，就機關部分缺額於應考資格要求須具備相關專門職業證書及工作經驗，始得應考之規定。考選部於2013年1月28日起陸續函請中央及地方政府各機關檢視現行業務現況及用人情形，評估有無增列以執業證書及工作經驗，作為應考資格之公職專技人員類科需求，經彙集各機關之建議，並

經考試院2013年12月3日修正發布公務人員高等考試三級考試增列公職土木工程技師、公職測量技師、公職食品技師、公職護理師等11類科在案。

鑑於國際間貿易日趨頻繁，我國參與國際經貿組織活動、貿易談判、諮商與爭端之處理及協調、推動洽簽自由貿易協定等業務，均亟須熟諳經貿實務與法律專業人才，進入政府服務。經濟部與衛生福利部在業務面與涉外談判相關為優先考量之原則下，復在高考三級經建行政及衛生行政職系下新增經建行政公職律師、衛生行政公職律師類科，擬列考筆試二科及口試，即可取得公務人員任用資格進入政府部門服務；其後配合用人機關需求研修考試規則報請考試院審議。惟考試院召開審查會時，有部分考試委員強調因高考三級列等不高（僅薦任第六職等本俸一級），且錄取人員僅能支領一般之專業加給表（一），故誘因不足而有所質疑。本案規劃經建行政公職律師、衛生行政公職律師類科，係分隸經建行政職系、衛生行政職系之下，而非隸屬於法制職系；其理由為各該公職律師錄取後，係擔任該機關辦理業務人員，而非法制人員，以免因為法制職系職務稀少，而影響其未來公務生涯升遷及發展。其在法院出庭係以機關公務員身分而非律師身分，亦無收費或兼職問題。考選部更建議行政院人事行政總處，前述相關證照類科之專

業加給能夠略為突破，至少比專業加給表(一)為高，以增加本考試未來對具律師資格者之吸引力。另亦研究將公職律師相關類科改列高考二級設置可行性(限具碩士以上學位者報考)，以同步解決列等與待遇偏低問題。本案卒經考試院審查會以公職律師分列不同職系是否妥適？規劃任用條件是否足資吸引有經驗之優秀人才任職？公職律師與法制人

員權益衡平性？如公職律師名稱改稱某某法務則應適用新增類科處理要點，而非具備專門職業證書始得應考類科審核標準來處理。本案最後決議：有關新增類科乙節，請就設置類科之配套措施與相關機關協商，並就本案是否應循公務人員考試設置新增類科處理要點規定，審慎研酌後再行報院審議。(考試院，2014)

柒 德國及日本律師考試制度

我國現行律師考試制度自2011年開始實施新制考試，其考試程序分一、二試、應試科目有所變動、閱卷方式採分題平行兩閱、及格標準一、二試各錄取全程到考33%等，均和過去有所不同。但從應考人權益角度來思考，我國律師考試應考人，現況面對的是考試後參考答案並未對外公布；榜示後應考人不得申請閱覽本人試卷；不得對本人試卷為任何影印或照相或其他複製行為；不得要求告知命題委員或閱卷委員等之姓名；在個人權益維護及權利救濟方面，保障程度略顯不足。德國司法考試閱卷委員應在試卷上加註評語，評閱試卷並且尊重應考人作答餘地；日本司法考試在榜示後會公布經全體閱卷委員共同審視過之試題命題要旨及評分意見等作法，均值得我國借鏡。

一、德國司法考試制度概述

就法律人之國家考試，因屬於各邦之立法權與執行權之事項。各邦都制定有專法，例如Baden-Wuerttemberg邦「法律人國家考試暨實習法」Gesetz ueber die juristischen Staatspruefungen und den juristischen Vorbereitungsdienst; Juristenausbildungsgesetz – JAG, vom 16. Juli 2003)，作為規範依據。其次，就法官、律師、公務人員、公證人之任用資格與職業要求等，則分別規定於各該法律。其中「法官法」規定取得法官資格之要件，而其他法律又以「當事人已經取得法官資格」作為要件，所以法官法第5a條的規定，最低修業年限為四年，其中至少二年修業須在德國，以及區分必修與選修課程，乃相形重要。廣義言之，大學教育有關之「大學框架

法」(由聯邦制定旨在建立聯邦、邦之大學教育共同框架)與各邦於此框架所制定的「大學法」,也是規範依據。

在執行上,各邦原則上於邦司法部之下設置專責機關,例如上述邦之「邦法律人考試署」(Landesjustizprüfungsamt),但北來茵-西伐利亞邦則是例外,而於邦之諸高等法院內設置之。考試署屬於合議制機關,成員需具有相關專業資格,任期受有保障(例如北來茵-西伐利亞邦者三年),由邦司法部長任命,依如上法律受到邦政府之監督,但於職權行使上不受指令監督。

(一) 德國法學教育與司法考試緊密結合:德國高中畢業生參加中學畢業考以後,就可申請登記進入大學法學院就讀(德國大學基本上都是公立,而且主要為各邦所設立)。儘管法官法規定至少修業四年,但各法學院的規劃不同,大部分學生需要九個學期才能完成修課。由於考生原則上只有兩次應考機會,所以許多考生會在課程修完之後自行在學校多停留半年或一年,才去應試。考生修習完基礎法學課程(包括民法、刑法及公法)及方法學,以及選修專業法律課程(如商業法、媒體法、國際法、歐洲法等),即可參加「第一階段法律人國家考試」(Erstes Staatsexam)。(Martin

Gross、Philip Draeger,2013年)

經由法官法相關規定之修改,自2003年起第一階段法律人國家考試改分成兩部分,其中總成績70%來自國家考試,亦即屬於必考科目;另外的30%則來自於大學「重點領域考試」(Schwerpunktbereichspruefung),亦即由各大學在聯邦法律、邦法律所設下的框架之下決定科目並執行考試。所以嚴格言之,此階段之考試不再是百分之百之國家考試。大學選修科目考試,其內容包括一篇論文、一次筆試、一次口試,由各大學自行指定專責辦理單位及教授。國家考試亦包括筆試與口試,素材涵蓋民法、刑法及公法三大領域,由各邦自行組成國家法律考試理事會來辦理,每年辦理兩次;考官由法律教授、法律實務經驗豐富之法官、檢察官及公證人擔任。考試及格與否係根據具有法律位階之評分等級表而來,在滿分18分之等級表中,第一階段考試至少要在4分以上方為合格。考生一般而言只能有兩次應考機會,與我國考生得應無數次者,有所不同。

(二) 職前預備訓練階段落實實習:第一階段考試通過後即進入「職前預備訓練」(Das Referendariat)階

段，此一階段訓練重點為以實習生身分參加法律實務訓練，期限為二年，由各地方上訴法院規劃督導實施，政府並支付費用以讓實習生無財務負擔，其內容包括專業法律授課（由不同領域法律實務工作者講課），以及在民事法庭、刑事法庭、檢察處、行政機關、律師事務所等不同處所之實習；其中律師事務所之實習期間至少要九個月。實習生被指派給不同法律實務工作者指導，故必須參與各種法庭聽證，學習如何代表法官檢察官或律師處事、準備相關法律文件、研究訴訟案件及出席會議。在不同實習階段開始前，實習生必須參加特定法律專業領域議題相關課程討論，由有充分實務工作經驗之法官檢察官或律師擔任授課。

- (三) 第二階段考試命題全為法律實務工作者：二年實習結束後，必須參加「第二階段國家考試」(Zweites Staatsexam)，這是道道地地之國家考試，沒有各大學所選定與執行之重點選試科目。其程序包括筆試與口試，筆試著重在評量法律實務技能，所以試題就是提供法律文件，直接要求應考人撰寫起訴書、判決書、答辯狀、行政裁定或契約等，閱卷標

準亦是從實務角度要求其符合真實法律文件各項要件。通過筆試方能參加口試，口試時應考人會被要求當場處理一個個案，考生必須提出明確法律建議以及適合處置程序，並模擬向合議庭之其他成員提出法庭判決建議，參與第二階段考試命題閱卷及口試者，沒有法學教授，全部都是法官、檢察官、律師、公證人或高階公務員。考生一旦通過第二階段考試，便取得律師、法官、檢察官、「一般行政與內政職組之較高官等」(Hoehrerer Dienst；得比擬為我國之簡任官等)文官、公證人之資格。但是否能夠成為法官或檢察官，則要視其考試成績是否優異而定(通常僅有15%畢業生能達到等級為佳、優等或特優之高標)，經被指派為法官或檢察官者，試用期至少三年以上，才會被正式任用為法官或檢察官。(Martin Gross、Philip Draeger, 2013)在大學之博士班入學考試招生要件上，或在公務人員職缺出缺之招攬公告上，得經常見到「限國家考試成績達一定高級數者」之要求。整體而言，第二階段國家考試及格者只有10%到15%有好的就業未來；剩餘者只能擔任律師，所以德國也出現律

師供過於求的情形。從大學入學起，一直到通過第二階段考試，至少需時七年。

- (四) 德國司法考試過程重視應考人權益：迄今德國司法考試考畢後，申論試題的參考答案並未對外公布。但是閱卷委員必須在試卷上將該試卷評分的重要理由及對該評分結果有關的觀點，以簡短且完整的文字而為敘述，並加註書面評語，對於不及格者更需附記理由；而應考人榜示後提出爭訟時，亦有權請求公布或閱覽其試卷的評分理由。

德國聯邦憲法法院於 1991 年 4 月 17 日作成兩件考試評分的裁判，針對職業證照考試宣告向來低密度審查之規定與實務違憲。自此之後，德國考試評分區分為「考試評分行為使然下之評價」與「特殊專業有關之評價」兩種。前者屬於評分者之「判斷餘地」，包括：論證的手法、答題之架構、表達方式、各該題之如何配分、整體答卷之印象、該考題之困難度、文字用語使用風格與品質、與其他考卷之比較等等。凡此項目，除非評分者有恣意或重大疏漏，否則行政法院應尊重原考試機關之評分決定，即行政法院只享有非常有限度的審查權。

後者「特殊專業有關之評價」則為專業題目與答案之對錯問題，包括：解題的方式技巧、題目與答案之正確與否、考生答題內容儘管與參考答案不同，但是否尚屬「說得過去」或「說不過去」等。以上項目，有對或錯可言，行政法院從而得進行審查；為克服法官相關試題之專業性不足，必要時行政法院得委請學者專家進行「專業鑑定」。換言之，閱卷者固然有判斷餘地，但這是指考試評分行為之性質使然者，但就專業有關者，則考生也有「作答餘地」。所以，並不是任何與參考答案不同的作答都是毫無可取，考生所答之非屬通說但有相當說理且實質上說得過去之答案，也應酌予計分。(黃錦堂等，2014) 以上作法皆能有效維護應考人權益，值得我國引據參採。

- (五) 通過司法考試法律人建構健全法制：整體來看，德國法學教育與考試制度是不可分割的，法學院學生必須於四年半到五年將所有法律課程完整學習後才能通過第一階段考試，其後二年實習著重在各種不同法律工作者實務訓練，再通過第二階段考試，即取得法官、檢察官、律師、高階文官、公證人任用資格，並展開不

同職業生涯發展；各部會進用具法律背景之公務員情形，視工作性質而定，內政部、經濟部、稅務機關等因業務屬性與法律較具關聯性，高階文官多偏向任用法律人。這一批法界菁英，受過良好的法學教育與訓練，有著共同思維與行為模式，建構了德國的健全法制，並維繫政府體系於不墜。高階公務員中亦有許多都是法律系畢業且通過司法考試者。

二、日本司法考試制度概述

(一) 舊制司法考試外界批評缺失多：

日本係大陸法系國家，其司法制度受德國、法國及奧地利等歐洲國家影響頗深。其舊司法考試制度，係採法官檢察官律師三種類科合一辦理方式（即審檢辯三合一考試及合訓），每年錄取定額人數（長期以來均為500人左右），參加司法研修；研修期滿根據成績及志願，選填擔任法官及檢察官職務，在法官檢察官名額之外者，則從事律師工作。舊司法考試制度常被外界批評，應考資格過於寬鬆、和應考人數相比錄取率太低（通常不超過5%）、考上司法考試多數需大學畢業後花費數年時間、且錄取者有極高比例依賴補習班記憶性教學。

(二) 新制司法考試2006年上路：至2000年開始，日本先從應考資格改革做起，應考者需先修畢法科研究所課程（類似美國Law School制度，未修過法律者讀三年，修習過法律者讀二年），修習內容包括法律科目、實務科目、書狀撰寫及判例研究等。新司法考試制度，自2006年上路，但在2011年為止新舊制同時併行，以利應考人選擇。新制司法考試應考資格為法科研究所畢業者，或是通過司法考試預備考試者（以短答式考試評量七個法律科目及一般教養科目、以論文式考試評量民刑事及法曹倫理之法律實務基礎科目、以及口試）；以上兩種應考資格，報考司法考試，最多均只能考三次。

(三) 新制司法考試已取消口試：正式司法考試由短答式考試和論文式考試所構成，和舊制最大不同處，在於新制取消了口試。短答式考試，考基本七科目，每科目各二十題；論文式考試則考憲法與行政法（200分）、民法民事訴訟法與商法（300分）、刑法與刑事訴訟法（200分）、選試科目從破產法、租稅法、經濟法、智慧財產法、勞動法、環境法、國際公法及國際私法等八科中任選考

一科(100分)，每科目各三題，以上合計共800分。各科目成績均不得低於40分，短答式考試及論文式考試成績合併計算，總成績依當年實際需用名額決定，每年均有所不同，如2012年司法考試最低錄取標準即為61.5分。

- (四) 通過考試者司法研修期間仍有淘汰：通過司法考試後，進入最高法院轄下司法研修所，研修期限為一年，分別在研修所上課及考試、在檢察、審判及律師系統實習，期間各三個月；研習結束後應再參加司法研習生考試，考民事裁判、刑事裁判、檢察、民事辯護、刑事辯護五科。合格者選填志願分配到審、檢、辯不同職務；不合格者可以再補考一次，仍不通過則予淘汰，每年都有數名至十餘名研習生因此被淘汰。
- (五) 榜示後對外公布申論試題參考答案：在合格發表(榜示)後，日本法務省網站會對外公布司法考試各該科目經閱卷委員共同審視過之試題命題要旨及評分意見，命題要旨強調題目評量重點何在？其解題之大方向為何？評分意見則近似我國之試卷評閱標準，答出或未答出哪些具體內容可以為優良、良好、普通及不良等級，均有其答題要點可以參考依循。

(日本法務省網頁，資格採用情報之司法試驗，2014年)

- (六) 目前尚難論斷新制實施成敗與否：2013年日本政府對法科研究所及司法考試制度實施成效加以檢討，初步發現法科研究所設立太多，其間水準參差不齊，整體看來法科研究所畢業報考司法人員考試，其合格率並無原先預期的高比例；其次同為法科研究所畢業，有法律系背景者和非法律系背景者，應司法人員考試之合格率，前者高出後者一倍；因此決定法科研究所將推動減少招生名額、部分司法考試合格率偏低之法科研究所將強制退場。在司法考試制度方面，是否要大幅提高每年合格人數至3,000人左右(目前約為每年1,000人)，因各界尚無共識，將再進行實證研究；此外預備考試之存廢；司法考試應考次數從五年三次增加為五年五次；司法考試短答式考試科目減少為憲法、民法、刑法三科；廢止選試科目與否；重新檢視合格標準等；都還在檢討評估中還沒有定論。所以目前尚難據此論斷日本司法考試及法科研究所制度改進，是否已經宣告政策失敗。(岡田正則，2013年)

捌 專科律師制度之探討

一、醫師及護理師專科制度

醫師、律師、會計師、建築師等行業被國人視為專業 (profession)，而非職業 (occupation)，代表其專業領域知識博大而精深，爰有進一步細分規範及管理之必要；但因為政府資源有限，此種細部分工及其專業水準認定，多以委託專業學會方式辦理。如國內醫師制度，自1986年起建立專科醫師制度，當醫學院醫學系科畢業並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者，得應醫師考試，如獲錄取，取得醫師執業資格並得請領醫師證書；醫師經完成專科醫師訓練，並經中央主管機關甄審核格，得請領專科醫師證書。專科醫師之甄審，中央主管機關得委託各相關專科學會辦理初審工作。非領有專科醫師證書者，不得使用專科醫師名稱。目前醫師之專科分科，計有家庭醫學科、內科、外科、兒科、婦產科、骨科、神經外科、泌尿科、耳鼻喉科、眼科、皮膚科、神經科、精神科、復健科、麻醉科、放射診斷科、放射腫瘤科、解剖病理科、臨床病理科、核子醫學科、急診醫學科、職業醫學科、整型外科等23分科；專科醫師訓練應在中央主管機關認定之專科醫師訓練醫院為之。專科醫師之甄審，各科每年至少應辦理一次；甄審以

筆試為之，並得實施口試、測驗或實地考試。(分見醫師法、專科醫師分科及甄審辦法)自2000年起護理人員亦建立專科護理師制度，按大專院校護理科系畢業，經護理師考試及格得請領護理師證書；護理師經完成專科護理師訓練，並經中央主管機關甄審核格，得請領專科護理師證書。專科護理師之甄審，中央主管機關得委託各相關專科學會辦理初審工作。目前專科護理師僅分內科、外科兩科；專科甄審，以每年辦理一次為原則；甄審以筆試為之，並得實施口試或實地考試，筆試、口試或實地考試各以60分為及格；筆試及格後方得參加口試或實地考試，筆試及格有效期並得保留兩年。(分見護理人員法、專科護理師分科及甄審辦法)醫師及護理師專科制度之先行，可為律師建立專科制度之參考借鏡。

二、德國專科律師制度

再從德國律師制度來看，早在1929年德國律師公會全國聯合會即以公會自治方式，通過設置專科律師，以標示該律師具有特定法律領域專長，最早設有稅法、著作權與出版法、國家與行政法、外國法、勞工法五種。1991年德國律師法修正，立法納入專

科律師法源，專科律師種類調整為行政法、稅法、勞工法、社會法、刑法、親屬法六種；爾後陸續增列破產法、保險法、醫師法、租賃與住宅法、交通法、建築法、繼承法、運輸航運法、營業權保障法、商法與公司法、著作權與媒體法、資訊科技法、銀行與資本市場法、農業法等，合計共二十種專科律師名稱。專科律師由律師公會負責組設不同種類委員會辦理甄選，申請專科律師之條件為三年律師執業經驗、優異學理能力（包括修習專科律師學程及通過專科學程能力測驗）、優異實務能力（以律師身分獨自經辦專科領域內之案件一定件數）、專科口試（45至60分鐘專業口試，由律師公會負責組設委員會負責辦理），以上各項皆通過方可取得專科律師資格。每位律師最多只能取得兩種專科律師資格，另該資格並非永久有效，而必須每年持續進修，包括發表專科法律學術著作，或參加專科律師進修活動一定時數等，方能賡續有效。（楊君仁，2010）我國未來如要採行此制，律師主管機關法務部應研修律師法增列專科律師法源依據，至於具體分科及甄審條件、程序之辦法則應授權另定法規命令；專科律師之具體分科，可參考德國分科種類，並審酌我國律師考試選試科目來訂定；限制取得分科種類上限以及定期更新換證等，應優先納入規劃考量。

三、律師公會全聯會已初步規劃專業律師制

目前未見法務部有任何研修律師法動作，但是中華民國律師公會全國聯合會已經在2014年3月15日該會第9屆第14次理監事聯席會議通過「中華民國律師公會全國聯合會專業律師證書授予辦法」乙種，惟辦法之施行日期由該會理事、監事聯席會議另訂之，顯見迄今尚未施行。其立法目的為肯定律師在特定專業領域之能力，而辦理專業律師證書之授予；律師公會會員執業逾六年者，得依本辦法向本會申請專業律師證書之授予。但每一律師最多僅授予三種證書。專業律師證書之授予，以下列七種專業領域為限：一、不動產法律。二、家事法律。三、勞工法律。四、營建及工程法律。五、金融及稅務法律。六、財經法律。七、智慧財產法律。申請程序是提出足以證明其具特定專業領域之理論知識與實務經驗之資料文件，供審查委員會審查即可。理論知識凡大學助理教授以上教授相關法律課程、或與該專業領域相關之碩士以上學位論文、或最近六年內參加與該專業領域有關之研習課程領有證明，合計時間一百二十小時以上者皆可；實務經驗之審查，申請人應提出特定專業領域內親自承辦之案件二十件之相關資料文件。經審查委員會審查通過者，由該會授予該特定領域之專業律師證書；前項專業

律師證書有效期限六年，並應定期換證。總之，缺乏職業法授權、以審查代替考試、沒有強制拘束力等諸多問題，

應是國內推動專業律師（或專科律師）制度時應審慎面對的課題。

玖 穩定中求進步 —— 代結語

我國司法官及律師考試，政府遷臺後近60年，除司法官考試一度改列高考、國文科未滿60分（後降至50分）不予錄取之否決權取消，以及律師考試錄取方式調整（從根據社會需求量錄取、60分平線錄取、再到依全程到考人數16%、8%錄取）而外，其餘應考資格、考試方式及應試科目等，幾乎長期維持穩定。1996年開始，考試院及考選部積極推動法官檢察官律師三合一考試條例草案，前後三次送進立法院審議，因屆期不連續都沒有完成立法程序。2006年總統府大力推動法律專業研究所，並與各大學法律系所多方協調，但各界反彈聲浪甚大，最後無疾而終。司法官考試與律師考試屬性雖然不同，但從過去規劃法官檢察官律師考試各種改革方案時，兩者幾乎多是合併規劃同步改革。惟現階段考量到2011年起實施之司法官及律師考試新制改革迄今甫滿四年，應考人還在適應新制實施震盪之中；因此續推下一波司法官或律師任何改革規劃，都要思考與現制作某種程度接軌，以期變革最小化。

立法院第7屆第7會期第17次會議制定法官法時，曾通過多項附帶決議：「一、有鑒於現行法官及檢察官之進用，以修畢法律系課程參加考試為主，錄取人員大多過於年輕、缺乏社會歷練與欠缺同理心，常遭受社會批評為「娃娃法官」與「恐龍法官」，為改善此一情形，法官及檢察官之進用考試應研擬採二階段進行，凡具備司法官考試應考資格者，得參加由考選部舉辦第一階段考試，及格者始得依其志願參加由考試院與司法院或考試院與法務部分別組成的遴選委員會進入第二階段遴選，第一階段考試及格證明有效期間為5年，第二階段應考資格之學歷條件、論文著作、發明與應具有3年以上工作經驗等條件，遴選組織、遴選方式、程序及其他應遵行事項之辦法，由考試院與司法院、考試院與法務部分別研擬之，而未通過第二階段遴選之應考人得於通過第一階段考試後第四年起取得身心健康證明者，得申請免試取得律師考試及格證書等，相關制度之變革，建議於本法通過後3年，考試院應會同司法院及

行政院共同研擬法官與檢察官之進用採二階段考試之可行性與相關配套措施，並至立法院進行專案報告。二、自法官法施行屆滿10年起，依考試進用法官占當年度需用法官總人數之比例，應降至20%以下。」前述決議雖不具法律效力，僅有政治性宣示作用，但充分反應出立法部門對法官年齡普遍太輕，社會經驗歷練不足之疑慮；以及政策性引導大幅降低考試出身之法官名額，並期許多數法官能從工作經驗豐富，並經多年社會歷練之現職檢察官、法學教授、律師中加以遴選進用，以符合社會各界期待。其立意至為良好。

惟如真正規劃欲加以落實實施，仍有部分環節應審慎思考。如第二階段遴選時，擬採論文或著作審查，就會引起爭議；主要原因是應考人未必都來自學界，即使具有博碩士學位，現階段著作發明審查規則亦排除博碩士論文送審，所以應否將論文或著作審查列為必要條件，應再審酌。其次三年以上工作經驗認定，應否與司法實務工作相關或完全不限工作內涵，旨在著重具備人生歷練養成即可？其起算時點必須先通過第一階段考試方可開始採計年資，或未通過考試之前工作經驗亦可回溯採計？再其次如明訂應司法官分階段考試第二階段考試未獲錄取者，得申請律師全部科目免試，以取得律師執業資格，此舉將對律師社會地位及職業尊嚴都將有所衝

擊，更會加深社會大眾「律師乃司法二軍」之錯誤刻板印象，尤其應該慎思。考選機關目前除依照立法院附帶決議規劃司法官考試分二階段實施草案外，考量到實務面可行性，亦參酌公務人員考試法第17條，研議須具備相關專門職業證書及工作經驗始得應考之規定，爰設計需具備律師證書及五年工作經驗方得報考司法官考試之可行性；其考試程序第一試為筆試、第二試為口試及學歷經歷證明審查，合併計算考試總成績後按缺額擇優錄取。該案將一併徵詢產官學各方之意見後再向考試院提案。總之，司法官及律師考試制度，過去長期以來維持在超穩定結構，近些年來一波波改革陸續推出，學術界、實務界及應考人都在適應調整當中，因此如何在穩定中求取進步，應是當前考選機關必須嚴肅面對之課題。

具體建議我國律師考試，未來似可推動以下之諸項改進，以更加提昇該項考試應考人滿意度及建立社會普遍公信力：

- 一、研議在榜示後公布申論試題參考答案（含命題要旨及評分原則），以滿足應考人知的權利，並讓長期受到過度保障之命題及閱卷委員專業性屬人性判斷餘地，能適度接受外界之公開檢驗。
- 二、研議由閱卷委員必須在試卷上將該試卷評分的理由，以簡短且完整的

文字而為敘述，對於不及格者更需附記理由（目前線上閱卷，僅該題零分者需由閱卷委員點選已設計好之原因，如抄寫試題、文不對題、未作答、答錯等）；以為未來開放應考人申請閱覽本人試卷而預做準備。

三、推廣建立閱卷委員能有應考人作答餘地觀念，以尊重與參考答案不同但言之成理之作答內容，以保障應考人合法權益。

四、2011年以後推動新制律師高等考試迄今，當時雖然產官學多數意見同意第一試及第二試各自錄取全程到考人數33%，整體及格率由原舊制8%提高為10.89%，其時並無堅實之學理基礎，亦無社會需求量之精細推估，如今實施多年，每年逾900人之律師高考錄取人數，不但造成學習律師在參加職前訓練第二階段實務訓練時，尋覓律師事務所實習產生相當困難；同時完成訓練投入市場之律師起薪亦屢創新低，中華民國律師公會全國聯合會也多次反映並發出警訊，認為律師高考錄取人數及錄取率均嫌太高應予檢討。因此適度調降合理錄取比率，穩定執業市場秩序應是當務之急。

五、邀集產官學形成共識後，研修律師法增列專科律師法源依據，至於具

體分科及甄審條件、程序之辦法則應授權另定法規命令加以規範；另專科律師之具體分科，可參考德國現行分科種類，並審酌我國律師考試選試科目以及律師公會全國聯合會草擬之專業律師種類來訂定；其中限制取得分科種類上限以及定期更新換證等，尤應優先納入規劃考量。

（後記：本文完成感謝考選部楊文宜科長、楊麗華科長及劉慧娥科員提供資料及部分統計數字，特此誌謝。）

【參考資料】

- 一、任拓書(1991年): 中華民國律師考試制度, 正中發行書局, 臺北。
- 二、尤英夫(1972年): 中國律師制度概論, 著者自印, 臺北。
- 三、王申(1994年): 中國近代律師制度與律師, 上海社會科學院出版社, 上海。
- 四、Martin Gross、Philip Draeger(2013年): 德國法學教育與司法考試制度, 載考選部編印, 2013考選制度國際暨兩岸學術研討會會議實錄, 臺北。本篇文章非常細緻且指出許多關鍵點, 例如德國與美國法學教育之差別, 值得推薦。
- 五、Dr.Jan ZieKow 著 詹鎮榮譯(2009年): 德國司法考試制度, 國家菁英季刊第5卷第2期, 臺北。
- 六、岡田正則(2013年): 日本法曹培育制度及司法考試制度之改革, 載考選部編印, 2013考選制度國際暨兩岸學術研討會會議實錄, 臺北。
- 七、陳新民(1993年): 法律思考和國家考試方法論——以最近二則德國司法人員考試公法試題為例, 律師通訊 166期
- 八、黃錦堂、李震洲(2014年7月): 國家考試與永續發展, 國家菁英季刊第10卷第2期, 臺北。
- 九、李震洲(1994年), 專門職業律師高考錄取標準釋疑, 律師通訊第第176期, 臺北。
- 十、劉孔中(2005年), 從法律服務業之發展論律師高考制度之改革, 國家菁英季刊第1卷第2期, 臺北。
- 十一、楊君仁(2010年), 我國律師專科制度化芻議, 國家菁英季刊第6卷第1期, 臺北。
- 十二、林雅鋒、詹琇蓉(2012年), 律師高考增列選試科目必要性及具體作法之探討, 國家菁英季刊第8卷第3期, 臺北。
- 十三、林志潔(2006年), 律師考試與臺灣社會之變遷——以重建律師價值與考試制度為中心, 國家菁英季刊第2卷第3期, 臺北。
- 十四、葉萬安(2010年), 臺灣究竟創造那些經濟奇蹟, 臺灣經濟論衡第8卷第8期, 臺北。
- 十五、程麗弘(2005年), 專門職業及技術人員與服務經濟時代證照市場發展趨勢探討, 國家菁英季刊第1卷第3期, 臺北。
- 十六、中華民國律師公會全國聯合會網頁, <http://www.twba.org.tw/>。
- 十七、考選部編印(2013年10月), 專門職業及技術人員考試法新制說明手冊, 臺北。
- 十八、王泰升(2005年), 二十世紀臺北律師公會會史, 臺北。
- 十九、行政院衛生署編印(2013年3月), 醫事相關法規彙編。
- 二十、考選部編印(2013年10月), 中華

民國考選部部史，臺北。

- 二十一、考試院（2014年8月）：審查考選部函陳公務人員高考三級暨普考規則部分條文修正草案審查報告，臺北。
- 二十二、考選部（2014年9月），研商專門職業及技術人員高等暨普通全部及部分科目免試考試相關規定妥適性會議議程，臺北。
- 二十三、陳衍潔（2010年12月），法律服務業基本資料，臺灣經濟研究院，臺北。
- 二十四、劉慧娥（2012年），從美國英國新加坡政府律師制度探討我國引進之可行性——公共行政的觀點，國家菁英季刊第8卷第2期，臺北。