

## 律師考試錄取門檻之探討

# 為邁向健全之法治社會請命 — 論超低之律師錄取率

陳長文

## 壹、前 言

多年以來，我國律師考試一直維持超低錄取率之政策，尤其民國七十九年以前，錄取人數更往往僅以個位數計。對此，考試院雖於民國七十九年起，將律師考試之錄取率定為百分之十六，希望能改變因律師過少所導致不利法治進步之現象。然該百分之十六錄取率之規定卻因仍有諸如平均分數須達五十分以上等其他因素，而始終無法落實。以最近放榜之八十九年度律師考試為例，共有六千五百六十五人報考，到考者四千三百九十五人，錄取二百六十四人，錄取率僅有百分之六左右。顯見考試院形式上提高了「律師考試錄取率」，但每年實際之律師錄取率卻顯然偏低，其嚴重程度到尚未有任何一年能夠依規定比例足額錄取。

此一不合理之超低錄取現象，非但造成大

量有志於法律專業之莘莘學子，飽受桎梏，雖經不斷反覆面對考試之壓力，仍未能真正投身於法治工作，形成嚴重之人力浪費，更導致我國法學教育之扭曲；由於法律專業人才不足，無法滿足社會之實際需求，業已嚴重影響我國法治體制之發展。

筆者對此現象，在失望與無奈之餘，前曾有感而發，忝撰乙文，投於報章，為國家社會以及身陷考試漩渦之眾多學生請命；不意引起極大之迴響，並得到主其事之考試院、法務部等機關之公開支持，實令筆者甚感鼓舞，爰再次為文，擬分別自民眾及司法改革之實際需求、法學教育之本質，說明增加錄取人數以及變革現行考試本質之必要性，以針對反對提高律師考試錄取率之見解，作進一步探討，盼能為此一不合理之現象提出可行之建言，並為我國法治社會之建設，略盡薄力。



## 貳、滿足對律師之實際需求

### 一、一般大眾之需求

按現今之社會乃一高度發展之全球性工商業社會，與所有過往單純無爭、用禮無法之農業社會，實已產生重大之變遷，眼下所有日常生活行為，皆已與法律緊密結合，上自國家政策，下至生活瑣事，莫不受法律之規範，而各種法令多如牛毛，一般民眾對於應透過專業之法令諮詢，以維護自身權益之觀念亦日益成長；遂使得消費市場上對律師之需求，日見孔急。

二十一世紀是個「知識經濟」的現代化社會，專業分工較之以往更日趨細密，各種行業皆須有大量之專業人力投入，始有可能做到專精密緻，法律亦然。在社會多元化之發展下，各種專業性之法令應運而生，法律已成為與時偕行之龐雜學科，各行各業莫不與之相關；而律師自亦不再侷限於單純民、刑事訴訟案件之處理而已，舉凡契約簽訂、公司投資、政府施政或智慧財產權之維護等，皆成為律師得以發揮功能之舞台。

換言之，目前的工商社會對於專業法律人員之需求，其迫切程度已非往昔社會可以想像，現代律師更已非僅限擔任法庭活動之訴訟功能，在各種非訟業務之領域，皆屬律師得以

發揮功能之所在。從而，在各專業性領域之活動均已逐漸擴大其領域之趨勢下，相對應之各專業法律發展，若無充足之法律人力投入，並使各該領域律師之專業達到高度之精密化，則工商社會之穩定運作目標，將屬不可期待。

況且，在我國加入 WTO 抑或日後開放兩岸三通之後，國際及兩案之貿易勢將更趨活絡，而龐雜之國貿以及兩岸法令爭議亦必應之而生，屆時必然需要大量之律師投入處理始足以應付；再則，外國律師亦將因開放而得以上我國執業，以美國、德國之律師錄取率平均在報考人數七成以上之情形來看，外國律師大舉進入國內市場，勢將造成我國律師不利於與之競爭的局面，同時我國之企業亦可能因本國律師人數不足，而無法獲得充分之國貿法律諮詢，導致在競爭激烈之國際貿易中，陷於不利之處境，從而改聘國外律師，以利其經營；甚或，更可能造成我國學子寧可採迂迴的方式，以取得美國律師資格，以求在國內執律師業務。此等可預見之不當影響，實值得吾人深思。

綜之，企業、政府機關網羅律師，以處理原本法務甚或業務人員即可面對之業務，已成為全球之趨勢。顯見，律師之角色因應日益增加之法律活動需求，已自單純之訴訟代理人，改變為提供民眾、企業乃至於國家機關、立法部門多元之法律諮詢者。吾人自不能再僅以法



院訴訟案件之數目，作為衡量律師人數是否過多之標準，更不能以各法院登錄律師人數之成長幅度，作為迴避社會現實需要增加律師人數之藉口。

## 二、政府機關之需求

現行行政法令多如牛毛、各種社會現象瞬息萬變，各主管行政機關之施政決策乃至於法令規劃更是日益精細，已非人力不足之法制單位足以應付。此觀諸現今許多政府機關就法令規劃之研究案，採行委外研究之方式進行屢見不鮮之現狀，即可知行政機關甚或立法機關，對律師服務需求之大幅成長。

另就實際施政之方面觀之，如能有律師參與擔任各行政機關之法制人員，則對於各項法令之適用必然更能兼顧「依法行政」之要求，避免不當侵害人民權利；甚至更能本於立法意旨做成裁量決策，進而增加政府行政之效率。尤其是在處理民眾事務時，亦更能本於法律專業，妥為事前預防或事後解決行政爭訟事件，使民眾權利能夠迅速得到保障或救濟，而節省國家資源。

## 三、司法改革之需要

目前因司法官、檢察官工作量負荷過重，已無法繼續維持司法工作的品質，導致人民對司法的信任感逐漸降低。而在相關的資料中，

論及司法官、檢察官的工作量負荷過重問題之原因不外有二；其一，因國際化社會中工商活動頻繁，除造成涉及法律之案件數目大量增加外，往往該等涉及法律之案件，因缺少專業法律人員之協助，無法於先期獲得有效之處理或解決，引起不必要的紛爭，進而訟入法院，遂形成龐大之案件壓力。另一個原因，則係在百分之九十以上的訴訟案件中，因缺少律師等專業法律人員之協助，致使司法人員為追求訴訟上之真實，往往一件簡單之案件，亦須花費相當時間，方能替當事人釐清相關事實及爭點。更遑論目前已呈高度專業化、複雜化之各式工商活動，如無律師之協助，將更嚴重危及國家司法資源之應用。

另一方面，為改善我國法治現況，法律界早已推動如「交互詰問制度」、「檢察官全程蒞庭」、「強制律師代理」、「國選辯護制度」等司法改革。然此等制度上之根本變革，非以增加大量律師不足以竟其功，從而，如果不提高律師考試之錄取率，司法改革之進程將受到嚴重之影響。

以法官、檢察官人力嚴重不足之司法現狀觀之，實已不可能真正達到於訴訟上發現真實之理想，僅徒然造成人民不信任司法之嚴重後果。歷年來不當限制律師人數之作法，致使律師參與法庭活動之頻率降低，而無法充分發揮與法院共同發現真實之在野法曹功能；隨著社



會資訊化、國際化程度之加深，只會進一步惡化司法人員之積案狀況。而律師人數不足，形成法律服務無法普及，人民無力或不能隨時延請律師協助，反而將降低整體社會的法治品質。

更何況，低額錄取所造成律師市場陷於寡占之局面，除無助於解決前已提及之百分之九十以上之案件，往往均無律師協助之困境外，單一律師承擔過多之案件，勢將造成無心或無力處理個案之窘境，使訴訟案件無法獲得最佳之處理。且在無競爭壓力下，更無可期待律師能有自我進修之意願，此亦適足以造成法律服務品質之下降。

司法制度之良窳實為國家根本立基之所在，如因過低錄取率而無法使律師協助司法改革之進行，當非國家之福。從而，為完成司法改革之目標，提高律師考試錄取率實已為必要之務。

或有意見認為，現在市場競爭已趨飽和，甚或連已獲錄取之律師尋求實習之事務所時，即已甚為困難，如再大量開放名額，必將會造成許多已考取之律師，因無法實習而不能執業之困境。實則，此一問題早已形成共識，列為我國司法改革之重要一環，將於日後三合一制度實施後，逐步推行法官由律師及檢察官中擇優轉任之制度，律師實習之方式亦有可能改為統一由司法院或法務部主辦，此種需自行尋覓

事務所受訓之情形將不復再見；更何況，市場法則本為律師執業所必須面臨之挑戰，如只圖以限制錄取人數，達成寡占之效果，藉以降低競爭壓力，則絕非國家社會乃至於需求委任律師之民眾之福。

綜之，法治之社會、法律之生活乃世界潮流，大量之法律專業需求，除能發揮定紛止爭於未然之功能外，更能貫徹法治精神於現實，並充分建構法律文化，將使我國更快邁入成熟之法治社會，且將成為我國邁入國際社會之必要條件。從而，利用提高律師考試之錄取率，增加投入資訊化、國際化工商社會之法律人員數目，不僅是因應社會快速進展趨勢之一大利基，亦是使我國邁入先進法治社會之關鍵所在。自此以觀，社會現代化之需求實為提高律師考試錄取率之最根本性原因。

## 參、律師考試之超低錄取率與其本質不符

反對提高錄取率者，無非以律師考試為律師執業能力之保證為由，認為放寬錄取名額將造成訴訟品質下降，反而影響當事人權益等辭。

然則，律師執照之取得亦僅為一過程，並非投入法律專業領域之充分條件，故律師考試之目的，應只在於認定應考人員是否足以執律



師業務即可，而以一定之比例硬性限制錄取人數，絕非律師考試所應有之態樣。

實則，律師品質之說，乃誤解市場競爭法則，以及拘泥於考試主義之不當見解。按通過考試，取得律師資格之人，並不當然謂其已充分具備提供專業服務之能力，而僅是代表其已有可以提供法律服務之基本資格；至事實上具備律師執業之條件者，毋寧是得滿足行業、機關法律專業需求之人。換言之，市場的自由競爭機制，自然會淘汰掉不敷市場需要之律師，根本不必以錄取人數之限制來先期制約。

況且，法律系成為我國大學聯招第一志願已有十多年，每年千餘之菁英份子，投入法律學習，經歷至少四年之專業訓練（亦有需念五年及繼續攻讀研究所者），在所有考試科目皆為法律系必修科目，命題人員皆為學校教授之情形下，一名法律系畢業生既能完成法律系學業，當然具備成為律師之基本素養，今竟以百分之六（或十六）左右之錄取率，限制渠等取得律師資格，不啻嚴重浪費國家人力資源，對於其餘百分之九十四（或八十四）之學生而言，亦屬不公，剝奪其發揮專業之機會。因錄取制度先天設計之缺憾，造成千萬優秀學子對法學教育之灰心，此等徒費資源之舉，不但使高等法學教育之目的淪為無意義，亦非律師考試制度上之所應為。

對照我國醫師考試高達八成以上之錄取

率，其業務事關人命，如此高之錄取率亦未聞醫療品質受到影響。復參照美、德等先進國家之七成左右之律師錄取率，除未聞彼邦因律師程度不足影響當事人權益外，反因而使當事人能夠得到充分之法律專業諮詢，適足以見，律師此等專業諮詢人員，實無嚴格限制錄取率，以維持素質之理。

## 肆、導正法學教育之本質

按法學教育之本質即係為培養法律人才，以因應已與法律緊密結合之社會生活所需。然過低之錄取率，已使當前之法學教育之目的，形成僅以準備考試為目的之考試主義，嚴重扭曲法律教學之本質，非但無助於法律人才之養成，更無法滿足亟需法律專業之芸芸大眾及工商企業。

以考試領導教學，一向為我國教育改革者最為詬病之教育沈疴，近年來針對高中聯招、大學聯招之諸多入學方式之變革，目的無非要根除考試主義之教學方式。對國中、高中之基礎教育尚且要求應避免此種流弊，而大學之法學教育又豈可固守沈疴，不求改善？

按長久以來過低之律師錄取率，已使法律系學生只肯花時間於律師考試之各科目，至於諸如法學緒論、法律倫理、法理學，甚或比較法學等不考之科目，則只求過關而不深入研究甚或根本不願選修；然而此等學科實乃培養健



全法律思考之必要科目，法律學子們不願費心研讀的結果，就是培養出一批批只會運用法條、不知基本法理之法匠，此一情事必將造成我國法學發展之進步遲緩甚至停滯之後果。

更不用說各考試科目之出題教授，存有著嚴重的本位心態，學子們為求上榜，對於各科目亦僅只研讀出題教授所撰寫之書籍、文章；對於非通說之學者見解往往不屑一顧，這實在是對「以重辯證、講推理為本質」之法學發展之最嚴重傷害。按法律乃社會現象之反射，許多學說爭點皆有賴不斷地研究、討論，始能與時俱進，通說並非即為真理，出題者之見解亦不見得必然正確。可是，在如此超低錄取率之桎梏下，學子們只求上榜不求瞭解理論本質之讀書態度，已使我國法學之研究，陷入瓶頸，更進一步影響司法之品質。

## 伍、現行律師考試之方式亦應予變革

以我國現今律師考試之出題方式言，係依法律區分為民法、刑法、商事法等八大專業科目，進行分科考試，各科單獨命題、互不重疊；然而，律師執業時所面臨之法律問題，乃橫跨各項法律分科並涉及各法律之交錯運用者，原有之分科考試，易產生見樹不見林，無法培養靈活運用法律之缺憾。故為引導教學方

向，以期培養出可用之法律人，應打散專業分科、綜合命題，才能真正達成「律師考試」之目的。

至考試題型部分，目前雖皆為申論題之方式，據以觀察考生之思考及組織能力，然而，題型卻始終偏向於純法條之推論與演繹；而與日常生活息息相關之實例題型則比例過低，致使準備考試者，將精神過份集中於法條之演繹，卻無靈活運用於日常生活之法律問題中之能力，更有不著重法理之融會貫通之弊病，顯然嚴重影響學生求學之方向，故非律師考試應有之方式。

綜前所述，法學教育之目的，絕非訓練應考機器，而是培養具備法律總體觀念之人才，以提供一般民眾所需之法律諮詢，而過低之錄取率，及現行不當之考試方式，顯然已形成考試影響之學習方式，造成法律教學本質扭曲之結果。非但無助於律師人才之養成，更嚴重影響我國法治品質之進步；因此，律師考試制度變革之路，顯屬勢在必行。

## 陸、我國與先進國家律師考試制度之比較

### 一、錄取人數部分

我國律師長期以來之真實錄取比例僅為百



分之六左右，考試院雖形式上已將之提高為百分之十六，然而，即便真能達到百分之十六的標準，相對於美國、德國等法治先進國家，動輒高達七成左右之錄取率，仍屬過份偏低。以美國為例，律師係由各州自行舉辦考試，錄取率最低之加州，亦有百分之五十之標準，其餘錄取率達到八、九成之州，亦不少見。可知，我國之錄取人數，仍有向百分之十六以上調整之必要與空間。

## 二、考試方式部分

我國目前係採取律師與司法官分別考試之方式，相關出題類型及方式應予改善之部分，已如前述；茲再淺介歐美各國之考試制度，以為對照參考：

### (一)美國

美國並無司法官之考試，僅有律師考試，法官乃由律師、檢察官中產生；出題之類型則以實際案例，以選擇題之方式，測驗考生對於各該案例應如何適用判例及法理之認知程度。

### (二)德國

德國則採取「三合一」之同考同訓制度，考試分二階段，第一階段需考筆試及口試，以各科分別命題，用意在測驗學生從事實際律師工作之能力。而此第一階段合格後，即開始為期二年之實習，期滿合格後，應參加第二試，考試方式與第一試雷同，合格後可選填志願擔

任法官或律師。

## 三、小結

綜上所述，可知與美國、德國之律師考試相較，我國之錄取人數實屬過低；而考試之方式、題型，更與律師日後業務上實際之需要有所差距，實應認真加以變革，切不可只是紙面文章，說說了事。

## 柒、結語

我國民眾對於司法制度始終停留於「訟則凶、和為貴」之觀念，而對於律師亦多視之為訟棍、乃社會之惡；甚或當局有將律師視為異議份子、毒蛇猛獸之威權思考。因之，對於律師考試應有之態樣，與合理之錄取比例，始終無法予以客觀地正視，更遑論積極有效的改革。

一般論者對於放寬律師人數之顧忌，無非係以素質將因而下降等似是而非之無稽事由，為其不當限制錄取人數之藉口。然律師之素質自有市場法則會加以擇優汰劣，以素質為由壓低錄取率，實乃對律師考試本質上之錯誤認知；且現今社會乃全球性之工商業社會，所有生活行為皆與法律緊密結合，與過往單純無爭之社會大異其趣。如仍一味限制律師人數，勢將使國家法治之進展停滯，更有礙國家在競爭激烈之國際商場上提升競爭力。



最後，筆者願在此代國家、社會以及有理想從事法律事業之學生再次提出呼籲，盼國家領導人、司法院、考試院、法務部等主管單位，以及審、學、辯各界，能凝聚共識，正視不當限制律師人數所造成之嚴重問題，澈底根絕此一偏差之政策，使我國得以順利邁向成熟之法治國家。（作者陳長文為理律法律事務所主持律師）

