在司法近用與濫訴防制之間：民事訴訟第一審律師強制代理之實踐、界限與配套

鄭煜霖*

壹、前言

民事訴訟制度以憲法第16條保障人民訴訟權為出發點。基於有權利即有救濟之原則，人民權利遭受侵害時，應有向法院提起訴訟、依正當法律程序請求公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容[1]。惟訴訟權之行使仍受誠信原則與權利濫用禁止之拘束[2]，並須斟酌司法資源之有限性。當訴訟制度遭部分當事人用為騷擾、報復或施壓對造之工具時，訴訟權保障與濫訴防制之內在衝突即告形成。蓋制度過寬，將使對造陷於長期應訴負擔，並使法院為顯無實益之事件耗費有限資源，排擠其他正當案件之即時審理，致濫訴之外部成本由被告及全體訴訟使用人共同承擔；反之，若以防制濫訴為名過度限縮起訴門檻，又恐使真正需要救濟而欠缺法律能力之弱勢者被拒於法院之外。是以，如何使濫訴喪失其制度誘因，又不傷及正當當事人之接近法院權[3]，即為本文問題意識之所在。

面對前述衝突，我國司法改革討論中，已出現逐步擴大律師強制代理適用範圍之方向[4]。目前民事案件採律師強制代理制度者，例如訴訟標的金額或價額達上訴第三審門檻之第

*本文作者係臺灣南投地方法院法官

註1：最高法院108年度台抗大字第953號民事裁定意旨。

註2：有關誠信原則於民事訴訟上之適用，參沈冠伶（2025），《民事訴訟法（上）》，2版，第29頁，新學林；王玉如（2001），《誠信原則於民事訴訟上之適用》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文；曾正龍（1986），《民事訴訟法上誠實信用原則之研究》，國立中興大學法律研究所碩士論文；石志泉（1957），〈誠信原則在訴訟上之適用〉，《法令月刊》，8卷10期，第5頁；李銀英（2008），〈日本民事訴訟法上之誠信原則〉，《法學新論》，4期，第81-100頁。

註3：有關起訴權之保障，參陳瑋佑（2024），〈2023年民事程序法發展回顧：民事訴訟法之憲法化〉，《國立臺灣大學法學論叢》，53卷特刊，第1207-1236頁。

註4：相關討論，參楊芸（2016），〈民事訴訟事實審推動強制代理之必要性──備受律師界關注的熱門議題〉，《在野法潮》，30期，第57-59頁；楊芸（2019），〈推動律師強制代理，有效解決民眾紛爭〉，《在野法潮》，42期，第16-19頁；楊芸（2019），〈擴大律師強制代理範圍，保障人民權利〉，《在野法潮》，42期，第20-23頁；姜世明（2020），〈民事訴訟法之改革、前瞻與迷惘〉，《月旦法學雜誌》，300期，第157-176頁。

三審案件、特定專利及營業秘密等涉訟之智慧財產事件（智慧財產案件審理法第10條第1項）、所有商業訴訟事件（商業事件審理法第6條第1項）、特定團體訴訟事件（消費者保護法第49條第2項消費者保護團體為消費者提起損害賠償訴訟或不作為訴訟、勞動事件法第40條第2項工會對侵害其多數會員利益之雇主提起不作為之訴、個人資料保護法第40條符合資格的財團法人或公益社團法人，接受同一原因事實受害之多數當事人授與訴訟實施權，提起損害賠償之團體訴訟），並就律師費用分別設計合宜之單向或雙向敗訴者負擔制[5]。有論者曾以地方法院民事案件訴訟標的金額達一定門檻者作為切入點，主張藉由專業代理促進權利保障與紛爭解決[6]。另有論者就司法院110年民事訴訟法部分條文修正草案（下稱110年修正草案）[7]第68條之1加以評析，指出該草案以通常事件訴訟標的金額或價額逾500萬元為門檻，嘗試將律師強制代理擴及事實審，並期待藉此促進訴訟、充實審理、掌握爭點[8]。可知強制代理之引進，非僅著眼於律師業務利益，而係置於提升審理品質、減少無益程序耗費之制度脈絡。惟既有討論多集中於審理效率與權利保障，鮮少自濫訴防制之觀點，將強制代理與費用負擔、配套措施合併考察，此即本文所欲補充。

本文之核心命題為：若以第一審民事訴訟之起訴原告作為制度改革重心，律師強制代理不宜被理解為孤立之司法近用障礙，而應與濫訴處罰、敗訴方律師費用負擔、事件類型化或彈性轉換、法律扶助及訴訟救助審查、律師倫理及民事責任等配套共同設計。蓋濫訴之形成，通常非單一規範缺漏所致，而係低成本、低風險與高騷擾利益交互作用之結果。若僅提高裁判費，恐傷及真正需要救濟之人；若僅處予罰鍰，恐不足以改變濫訴者之行為選擇；若僅要求委任律師，則因費用負擔與律師責任設計不足，反易成為新的接近法院障礙。

本文將討論限於第一審起訴原告之律師強制代理，其理由有三：其一，第一審是事實與證據形成之主要階段，濫行起訴之訴訟成本多自此開始外部化於被告與法院；其二，若欲透過專業代理達成事前過濾、爭點整理及倫理節制，制度效果亦最可能在起訴及訴訟程序前階段發生；其三，濫行起訴之程序發動者為原告，濫訴之制度誘因亦集中於起

註5：周廷翰（2026），〈民事訴訟律師費用敗訴者負擔制度之虛像與實像──自日本法制相關議論展望我國未來發展〉，《律師法學期刊》，10期，第172-173頁。

註6：楊芸（2019），前揭註4，第20-21頁。

註7：修正草案內容參司法院民事廳（2021），〈金字塔即將竣工─司法院通過《民事訴訟法》修正草案，打造嶄新第三審〉新聞稿，https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1887-546725-39d54-1.html（最後瀏覽日：2026年7月26日）。

註8：吳從周（2022），〈關於司法院110年民事訴訟法部分條文修正草案之要點評析〉，《月旦裁判時報》，121期，第70-71頁；陳睿瑀（2022），《民事訴訟採取律師強制代理之研究──以評析二〇二一年民事訴訟法修正草案為中心》，第189頁，國立臺北大學法律學系碩士論文。惟學說上同時亦批評，草案設定之500萬元門檻似嫌過高，有往下調降之必要，並對全國律師聯合會建議調降為150萬元之標準表示贊同。

訴之低成本與低風險，故以「起訴原告」作為強制代理之規範對象[9]，最能對應濫訴防制之問題核心。至於被告應訴及上訴審之強制代理，因涉及不同之程序利益權衡，本文不予處理[10]。

貳、濫行起訴之概說

一、濫行起訴非單純敗訴，而為訴訟權之制度性濫用

濫訴與一般敗訴應嚴格區分。敗訴僅表示當事人之主張未獲法院採認，尚不能據此反推其起訴即出於惡意；濫訴則指當事人具備民事訴訟法第249條之1第1項之主觀與客觀要件，使訴訟制度偏離權利救濟功能。其客觀要件為原告主張之事實或法律關係欠缺合理依據、顯無理由、當事人不適格或欠缺權利保護必要；主觀要件為基於惡意、不當目的或重大過失而起訴，例如意在騷擾被告或法院、延滯或阻礙被告行使權利，或一般人施以普通注意即知所訴無據仍予起訴[11]。惟合理依據、惡意、不當目的、重大過失均屬不確定法律概念，其判斷仍待實務案例累積，並藉一般性誠信原則四大類型予以建構[12]；本條設有主觀要件，因違反誠信之情形甚為明顯，將之規定為訴訟要件之欠缺，尚無不當[13]。此一設計得區分濫訴與單純未通過一貫性審查之情形，兼顧正當使用訴訟制度者之訴權與對濫訴者之合理懲罰。

有論者從濫訴之客觀特徵提出觀察標準，包括反覆性、惡意性、針對性與明顯性[14]。申言之，反覆性用以辨識當事人是否就同一或高度相近紛爭一再發動程序；惡意性用以判斷訴訟目的是否偏離權利保護而朝向騷擾、報復或逼取和解金；針對性用以觀察是否特定對象或特定關係被持續鎖定；明顯性則限制法院不得將尚需深入實體審理之疑難案件輕易認定為濫訴。

註9：反訴原告雖形式上由被告之地位提起，惟其就反訴標的仍係程序之主動發動者，濫訴之低成本、低風險誘因與本訴原告並無二致，自應同受第一審強制代理之規範。至反訴牽連性要件（民事訴訟法第259條、第260條）雖已具一定過濾功能，仍不足以取代專業代理對濫訴篩選、爭點整理之作用，故本文所稱「起訴原告」，於概念上兼指反訴原告。

註10：被告（含反訴被告）於第一審是否亦應強制代理，及上訴審之強制代理，均涉不同之程序利益權衡，非本文所能一併處理。惟為論述完整，於說明制度概念、功能及配套時，仍不免述及被告應訴或上訴審之文獻與制度設計，此等論述僅為理解原告強制代理之背景，併此敘明。

註11：司法院增訂辦理民事訴訟事件應行注意事項第6點之1，詳加闡釋主觀要件之具體內涵：民事訴訟法第249條第1項第8款、第249條之1第1項、第444條第3項、第449條之1第1項規定所稱惡意、不當目的，係指原告、上訴人或抗告人之起訴、上訴或抗告，主觀上以騷擾纏訟他造、增加他造應訴成本、延滯阻礙他造行使權利、騷擾癱瘓司法系統或浪費司法資源為主要目的者；所稱重大過失，係指其起訴、上訴或抗告所主張之事實或法律關係，依一般人施以普通注意，即可輕易辨識、認知為恣意推測、矛盾無稽、因果邏輯謬誤或其他類此情形而無合理依據者。

註12：魏大喨（2023），《民事訴訟法》，修訂3版，第181頁，三民書局。

註13：姜世明（2023），《民事訴訟法（上冊）》，9版，第532頁，新學林。

註14：陳正昇（2020），〈論民事訴訟濫訴規制之對策〉，《司法研究年報》，36輯（民事類）9篇，第4-5頁。

二、濫訴成因在於低成本、低風險與高騷擾利益

就濫訴之成因而言，可區分為主觀與客觀層面：主觀上，濫訴者可能出於低自我控制、報復心理或以訴訟壓迫對造以取得和解金；客觀上，則與民事訴訟誠信原則未獲重視、訴訟當事人武器不平等造成之結果、現行實務對訴訟定型化之要求過於寬鬆、律師代理仍待強化、裁判費及程序風險相對低廉、被告應訴成本不易由濫訴者即時負擔有關[15]。可知濫訴實為制度誘因問題：當濫訴者所支出之成本低於對造所承受之時間、金錢與精神壓力，而法院仍須依一般程序投入審理資源時，縱原告終局敗訴，其目的恐已達成。

三、濫訴之制裁與被告損害賠償請求權之關係

對於濫訴者（原告及其法定代理人、訴訟代理人）之制裁，不僅依民事訴訟法第249條之1第1項得科處罰鍰，以懲其浪費司法資源；同條第2項亦規定，法院得命其負擔被告因此支出之日費、旅費及律師酬金，並將之列為訴訟費用，藉此簡化被告之求償程序[16]。其數額由法院酌定，並準用費用額計算、支給標準及其救濟程序相關規定，即日費、旅費部分，準用第77條之24第2項規定；律師酬金部分，準用第77條之25第2項、第4項規定，又法院酌定律師酬金之數額，因係作為訴訟費用之一部，故應限定最高額，並應斟酌個案難易繁簡，為適當之酌定[17]。被告如有其他損害，仍得依民法規定另訴請求賠償[18]，並以侵權行為法律關係為請求權基礎[19]。民事訴訟法第249條之1立法理由既已肯定被告針對濫訴行為向原告請求損害賠償之權利，故向來實務有關否定濫訴者侵權行為損害賠償責任之見解，應於110年修法後改弦更張，始能有效抑制原告之濫訴，並適當補償被告所受程序上之不利益[20]。

依實證觀察，民事訴訟法第249條之1之前身即92年增訂之第249條第3項規定，自92年施行至110年修正前近18年間，全國法院裁罰案件僅31件，且其中5件復經上級審法院以欠缺濫訴要件為由廢棄；110年增訂民事訴訟法第249條之1明確化構成要件並擴大處罰對象

註15：陳正昇，同前註，第12-15頁；陳韋旭（2023），《警察處理刑事濫訴案件之研究》，第25頁，中央警察大學警察政策研究所碩士論文。

註16：許士宦（2022），〈2021年民事程序法發展回顧：訴權保障與審判權確定〉，《國立臺灣大學法學論叢》，51卷特刊，第1210頁。

註17：蔡孟珊（2022），〈論濫訴、強化事實審及再審制度之變革──以民事訴訟法最近之修正為中心〉，《法官協會雜誌》，24卷，第39頁。

註18：民事訴訟法第249條之1立法理由；許士宦（2023），〈訴權理論之新開展〉，《月旦法學雜誌》，334期，第14頁；周廷翰，前揭註5，第173頁。

註19：陳炫宇（2016），〈濫用訴訟制度與律師費用負擔──簡評臺灣高等法院臺中分院102年度上字第162號判決〉，《軍法專刊》，62卷1期，第116-117頁；沈冠伶，前揭註2，第167頁，新學林；謝良駿（2026），〈民事訴訟法上濫訴防止措施之解釋與適用〉，《律師法學期刊》，10期，第100頁。後者進一步指出請求權基礎應為民法第184條第1項後段、第2項。

註20：謝良駿，同前註，第103頁。

至訴訟代理人後，4年內裁罰案件已逾百件，成效始見提升[21]。此一實證趨勢說明縱經修法強化，仍難單憑事後裁罰全面遏止濫訴，尚須輔以律師強制代理等事前之專業過濾機制，以竟其功。

參、訴訟代理人作為濫訴防制之第一道專業閘門

一、律師強制代理之概說

所謂律師強制代理，係指當事人縱依民法享有行為能力、於訴訟法上亦具訴訟能力，惟於整個訴訟程序中（含程序之開啟與進行），除法律另有例外規定外，不許當事人親自起訴、上訴並出庭為訴訟行為，而須委任律師（含訴訟參加人之委任）為訴訟代理人，由律師代為起訴、上訴並出庭進行訴訟之制度。此種由律師代為進行訴訟之能力，學說稱為「訴訟實施能力」或「訴訟行為能力」。該能力非訴訟之合法要件，而為訴訟行為之效力要件；故於採行律師強制代理之訴訟，除法律別有規定外，當事人本身不具訴訟行為能力，其親自所為之訴訟行為不生效力[22]。上開定義兼含起訴、上訴及出庭，本文僅處理第一審原告起訴部分，其餘論述僅供理解制度全貌之參考。

律師強制代理並非訴訟法的必然，而是各國對應特定本土需求與法文化所作出的政策選擇[23]。論者指出，如國家將核心法律業務，即和法庭活動相關的訴訟專業，限制僅得由律師進行，其原因大致有二：（一）訴訟業務需要完整的實體法及程序法的訓練方得為之；（二）訴訟乃兩造對立的性質，須由具備相較完整之利害迴避或倫理等道德規範的專門職業人員（如律師），才能夠真正確保當事人的利益[24]。

二、律師公共職務與當事人指示之界線

若第一審引進律師強制代理，律師即不僅為當事人法律知識之提供者，更係誠信訴訟之第一道專業閘門。律師係在野法曹，負有與法官、檢察官共同維護法治之責任，故縱

註21：謝良駿，前揭註19，第81、95、101頁。

註22：張文郁（2008），〈民事訴訟之律師強制代理〉，《月旦法學教室》，72期，第14-15頁；張文郁（2018），〈論律師強制代理制度下第三審法院之審理〉，《月旦法學雜誌》，279期，第19頁；張文郁（2012），〈論民事訴訟之律師強制代理〉，《月旦法學雜誌》，212期，第28頁；陳瑋佑（2017），〈論德國民事訴訟法上之律師強制代理制度──以民事訴訟之事實審為中心〉，《中原財經法學》，38期，第296頁；陳睿瑀，前揭註8，第5-6頁；吳光群（2017），《民事訴訟律師強制代理之研究》，第103頁，國立臺北大學法律學系碩士論文。

註23：陳瑋佑，同前註，第304、316頁。有關德國、日本、瑞士、奧地利、法國之民事訴訟代理制度，參許士宦、陳瑋佑（2016），《民事訴訟事實審之律師強制代理研究成果報告》，第4-73頁，司法院專題研究報告。

註24：邵靖惠（2023），〈法律業務的競爭與合作──我國律師業之實證觀察〉，《國立中正大學法學集刊》，81期，第177頁。基於此一精神，學說上對於110年修正草案一方面於第68條之1引進律師強制代理，另一方面卻於第68條第2項放寬親屬或專任人員等「非律師」經審判長許可後得擔任訴訟代理人之規定，即提出批評。論者指出，擴大非律師代理的文字，實與採取律師強制代理（即限縮非律師代理）之政策方向相矛盾，故建議予以刪除。參吳從周，前揭註8，第71頁。

然律師因受委任而對當事人負有忠誠義務，惟仍應獨立於國家、獨立於當事人、獨立於委任媒介及費用支付者，不得有違法或有礙公益之行為，此乃律師的獨立性[25]。又律師職務具公共性，不能自我定位為單純「拿錢辦事」或依委任人之任意指示行事，不得以當事人指示為由代為提出顯無理由之起訴、上訴或抗告；縱因提起訴訟可取得更多酬金，基於職業倫理仍應拒絕濫行起訴之要求[26]。顯見律師之忠實義務並非無條件服從義務，而是在合法、合理、符合倫理規範的範圍內協助當事人行使訴訟權。

現行民事訴訟法第249條之1第1項已將濫訴罰鍰對象擴及訴訟代理人、法定代理人，表示法律已肯認律師或其他代理人可能在濫訴中扮演促成者之角色。若未來擴大強制代理，律師之代理人責任更應同步強化。當前律師人數快速膨脹、案源有限，市場上已出現削價競爭、劣幣驅逐良幣之危機[27]。於此執業壓力下，制度若一方面要求當事人委任律師，另一方面卻不要求律師對濫訴篩選負實質責任，將使強制代理流於形式。尤其當濫訴者原本缺乏法律能力而難以精確表明請求時，透過律師之專業若反而協助其包裝無理請求、擴大被告範圍或反覆變換訴訟標的，則強制代理不但不能防制濫訴，甚至可能提升濫訴的技術水準。為防範此一流弊，律師之案件篩選與拒絕濫訴義務，必須與後續論及之律師懲戒及民事責任機制（詳見第柒章）緊密結合。

鑑於實務上已有律師受原告委任為訴訟代理人，因濫訴而被裁罰確定之案例[28]，為有效遏止濫訴情事，以維被告權益及合理利用司法資源，法院辦理民事事件若有上開情形，宜於裁判確定後，通知該律師所屬律師公會，俾利該公會本於職權為必要之處理[29]。此與實務發展相呼應：110年修法後，法院於認定訴訟代理人是否具備濫訴主觀要件時，已對律師課予較通常人為高之注意義務；並有論者倡議法院於裁罰裁判確定後，宜將相關事證交由該轄區所屬檢察署或該律師所屬地方律師公會，移付律師懲戒委員會處理（律師法第73條第1款），藉以督促律師恪守專業倫理，強化濫訴防制之整體效果[30]。

肆、第一審引進律師強制代理之正當性與界限

一、正當性：武器平等、審理效率與濫訴過濾

支持第一審引進律師強制代理的主要理

註25：邵靖惠，同前註，第143頁。

註26：劉宏恩（2019），〈律師代當事人提起顯無理由之訴訟的倫理問題〉，《月旦法學教室》，201期，第28-29頁；劉宏恩（2025），〈當事人委任我告誰，我就可以告誰嗎？──律師代當事人為濫行訴訟之行為的倫理問題〉，《月旦律評》，34期，第103頁。另參律師法第1條、第46條、律師倫理規範第2條、第7條、第20條、第34條第1款。

註27：邵靖惠，前揭註24，第138、141頁。

註28：最高法院112年度台抗字第87號民事裁定及歷審裁定。

註29：司法院114年9月11日院台廳民一字第1140101238號函。

註30：謝良駿，前揭註19，第102-103頁。

由，在於民事訴訟愈來愈依賴爭點整理、證據集中調查、當事人協力、真實陳述與具體化陳述。此制度之優點，包括貫徹武器平等原則、提升司法運作效率、減輕審判長闡明義務，以及避免濫訴；其缺點則包括限制當事人訴訟權及程序處分權、增加訴訟費用[31]。

進而言之，律師強制代理制度兼有「司法制度有效運作（公益）」與「保護當事人權益（私益）」之雙重目的，因此不宜片面強調其抑制濫訴或提升審理效率等單一功能[32]。若只從法院效率出發，制度容易被批評為以人民訴訟權換取行政便利；若只從當事人權益出發，又可能忽略法院資源有限及濫訴對其他案件當事人的排擠效果。

探討第一審律師強制代理之功能，須正視現行實務下法官之沈重負擔。實證研究指出，我國當事人在無律師代理時仍能獲得勝訴，我國法官在訴訟程序中所扮演之積極角色──特別係闡明權之行使──應是造成此結果之重要因素，使得實體上有理由之當事人，不致因未由律師代理而面臨敗訴之命運[33]。須指出者，上開實證固顯示當事人縱未委任律師，仍可藉法官闡明而獲實體上正當之裁判，似可導出「現行闡明已足、未必須強制代理」之相反結論。惟此推論忽略闡明之資源成本：當事人法律能力之不足須由法院職權闡明補足，其代價為法官須投入大量時間整理本應由當事人具體化之事實與爭點，致審判資源遭稀釋，間接排擠其他案件之即時審理。是以，本文對該實證之理解為──強制代理之真正效益不在改變個案勝敗，而在「闡明資源之重新配置」：闡明固能補足個案之實體正當性，卻無法解決制度層次之資源耗損，強制代理所欲回應者正是後者，使法院得將闡明集中於核心爭點，而非代當事人整理無邊無際之攻擊防禦。對此，我國民事訴訟雖引進集中審理原則，卻因欠缺律師強制代理之配套，使中立、公正角色之法官必須擴大職權代行爭點化整理，致集中審理制度獨腳跛行迄今[34]。

司法實證研究亦可參佐：當事人均有律師代理時，集中審理計畫及不爭執事項之整理較具效率，程序進行亦較順暢。是強制代理有助於提升訴訟效率、減輕法庭負擔，並使當事人獲得充分之法律協助，以促進審理之公平[35]。另有針對全國法官之實證調查指

註31：陳睿瑀，前揭註8，第33-36頁；林恒志（2024），〈智慧財產案件審理法律師強制代理制度之初探〉，《專利師》，57期，第32頁；張文郁（2012），前揭註22，第30-32頁；張文郁（2018），前揭註22，第21頁。

註32：許士宦（2011），〈民事訴訟事實審引進律師強制代理制度之立法論〉，《月旦法學雜誌》，193期，第99、111、120頁；許士宦、陳瑋佑，前揭註23，第82、98頁；陳睿瑀，前揭註8，第36、38、215頁。

註33：黃國昌（2012），〈第6章：律師代理對民事訴訟結果之影響──理論分析與實證研究間之激盪〉，氏著，《程序法學的實證研究》，第309頁，元照。

註34：吳從周，前揭註8，第71頁。

註35：王曉丹、林俊儒、黃翊（2024），《透視司法工作：一線視角下的負擔課題與管理優化對策》，第151頁，司法院委託計畫。

出，相當比例之法官認為有律師代理較之無律師代理，對訴訟程序影響最大者在於爭點更明確（71%）、防止輕率訴訟（68.1%）及防止濫訴（60.7%）[36]。上開觀察與第一審民事審判之實務運作相符：有能力之訴訟代理人能將事實、爭點、證據與法律爭議轉化為可審理之素材，使法院得於較清楚之脈絡中進行審判；當濫訴者以模糊、龐雜、反覆變動之書狀製造程序負擔時，專業代理人之過濾與整理功能即具制度意義[37]。

二、界限：不得以強制代理取代接近法院保障

惟強制代理若設計不當，可能產生新的程序不平等。第一，當事人須負擔律師酬金，若無配套，經濟弱勢者可能因費用風險放棄權利救濟。第二，律師素質與可近性不一，若偏遠地區、特定專業案件或小額事件難以取得適當代理，或與原告之訴訟利益顯不相當，強制代理可能降低而非提升程序保障。第三，若律師費用無透明標準，敗訴方負擔制度可能產生不可預測風險，使一般當事人對正當訴訟卻步。第四，若法院對濫訴與一般敗訴界線掌握不嚴，強制代理可能被誤用為限制訴訟權的工具。

因此，本文認為如要引進第一審強制代理，應納入以下控制。其一，適用範圍應以通常事件之一定標的金額為起點，避免一開始即全面適用。其二，未明定應強制代理之簡易事件，視其一定標的金額或繁雜程度，明文賦予法院裁量轉換強制代理之權限；若原告或其法定代理人、訴訟代理人本身具有與律師相當之法律專業（例如現任或曾任司法官、公設辯護人、法律學者），得不受強制代理之限制[38]。其三，應設置無資力者之法律扶助、訴訟救助或法院選任律師機制，並使顯無勝訴之望或濫訴案件不得消耗法律扶助、訴訟救助資源。其四，應將可列入訴訟費用之律師酬金法定化、標準化，使當事人於起訴前即可預測風險。只有在上開控制存在時，強制代理始能從形式門檻轉化為實質程序保障。

論者或謂，採行強制代理將使當事人失去自己說話之機會。惟本文認為此觀點恐有誤解，應將「訴訟行為之代為實施」與「當事人陳述意見之機會」加以區辨[39]。強制代理

註36：張永健（2017），《事實審民事訴訟事件強制律師代理實證研究計畫研究成果報告》，第148、161-163頁，司法院專題研究報告。

註37：對此，110年修正草案第68條之2第1項明定，於強制代理事件中，起訴若未依法委任律師，當事人本人所為之訴訟行為原則上不生效力，法院應依同條第2項定期間命補正；若逾期未補正，法院應逕以裁定駁回之。此等起訴遭駁回之程序不利益，將可大幅提高濫訴者試圖跳過律師專業審查、任意發動濫訴之程序風險。

註38：110年修正草案第68條之1對於例外情形並未包含具備與律師相當專業法學素養但無律師資格的專家，亦與智慧財產案件審理法第10條第1項但書、行政訴訟法第49條之1第3項之立法體例不符，是否妥適，值得斟酌。相同見解參陳瑋佑（2021），〈論商業事件審理法上之律師強制代理制度──以其適用範圍為中心〉，《月旦法學教室》，219期，第40頁；陳睿瑀，前揭註8，第206、218頁。

註39：此一區辨在110年修正草案第68條之3中獲得具體落實。該條第1項明定，訴訟代理人得偕同當事人於期日到場，經審判長許可後，當事人得以言詞為陳述。此外，為尊重當事人對於事實處分及程

限制者，是當事人以不具法律專業之方式單獨完成一定訴訟行為；其目的不是消滅當事人的事實陳述與程序參與，而是使其主張經由專業代理轉化為可審理的法律架構。法院仍應保障當事人本人就事實經過、和解意願、證據調查及程序利益表示意見之機會，律師則負責將此等陳述整理為訴之聲明、攻擊防禦方法及證據聲明。如此，強制代理方不致成為當事人因不諳法律而被禁聲之制度，而係其藉律師專業協助進入有效審理之途徑。

或有論者質疑，強制代理不能保證消滅濫訴。然而，任何單一制度均無法完全消滅濫訴，且若律師未盡篩選義務，濫訴仍可能以更精緻的法律形式出現。再者，濫訴防制之制度設計不以絕對消滅濫訴為標準，而以降低發生率、提高成本、加速識別及補償對造應訴成本為目標。從此觀點觀察，強制代理的功能在使濫訴於進入法院前即增加一道專業審查；若仍進入法院，則以代理人責任、費用移轉及罰鍰制度加以因應。

至前述律師可近性落差之疑慮，宜於配套層次回應：於當事人客觀上難以自行委任時，由法院依職權選任律師，並由法律扶助資源就律師人力為跨區調配支援；具與律師相當專業之主體本不受強制代理限制，亦得緩和供給落差。是可近性係得以選任及扶助配套填補之執行課題，而非強制代理不可克服之內在缺陷。

儘管實施第一審強制律師代理具備防制濫訴之效益，但在立法推動上仍須正視來自訴訟主體的阻力。根據實證調查，雖有近半數（49.7%）無經驗之一般民眾贊成強制代理，但對於正處於訴訟程序中的當事人而言，卻有高達66.1%表示反對，且「具訴訟經驗但未聘請律師者」的反對比例最高[40]。足見當事人仍擔憂強制代理侵害其訴訟自主權或造成過重之經濟負擔。是推動第一審強制代理不可躁進，須先建立完善配套，以消弭疑懼。

伍、敗訴方負擔律師費用：以費用移轉重塑濫訴誘因

一、民事訴訟法第249條之1的費用功能

現行民事訴訟法第249條之1已提供濫訴制裁與費用移轉之基礎，當起訴、提起再審之訴、聲請再審被認定是濫訴時，法院得對原告、聲請人、其法定代理人或訴訟代理人處以罰鍰；並得就對造因此支出之日費、旅費及委任律師為訴訟代理人之酬金，裁定列為訴訟費用由濫訴者負擔。該項制度得簡化被害人求償程序，使濫訴者承擔對造因應訴所生律師費用[41]。

費用移轉之真正功能，非僅在補償被告，

序終結之意思自主，該條第2項明定當事人本人得自為：自認、成立和解或調解、撤回起訴或聲請、撤回上訴或抗告等4項訴訟行為。有論者基於「處分權主義」，建議應一併將「捨棄或認諾」納入當事人得自為的訴訟行為中，以求周全。參吳從周，前揭註8，第73頁。

註40：張永健，前揭註36，第25、94、101、279頁。

註41：邵慶平（2021），〈接近正義或濫訴防止？──民事事件律師酬金負擔制度的發展與檢討〉，《法律扶助與社會》，7期，第87頁；沈冠伶，前揭註2，第168頁。

更在於改變濫訴者之成本計算。蓋濫訴者倘僅須支付低額裁判費，即得迫使被告委任律師、出庭、撰狀、蒐證，濫訴即能達到目的；反之，若其明知濫訴可能導致自己負擔被告律師酬金及相關費用，濫訴成本即能透過訴訟費用之負擔轉化到原告身上。此種轉化機制，較單純罰鍰更貼近被告實際損害，亦較事後另行提起侵權行為訴訟更有效率。

二、事實審律師費用定位之修正

關於律師酬金之訴訟費用化即敗訴者負擔制之引進，其肯認之理由為，此制度可促使提訴更加慎重，具有防止濫訴、濫上訴或為不必要爭執之機能，以減輕法院之負荷，避免訴訟拖延。既有助於有權利之人使用司法制度以貫徹其實體利益，亦得遏止無權利之人濫行訴訟程序致損害他造及公益，而有其正當性[42]。

在現行未全面採律師訴訟主義之架構下，事實審律師費用是否屬訴訟費用，實務見解相對謹慎。最高法院81年度台上字第90號、110年度台上字第3302號民事判決[43]均反映我國事實審原則上未採律師訴訟主義之立場，因而律師酬金是否可作為訴訟費用或損害賠償項目，須個案判斷是否為伸張權利或防禦上所必要之支出[44]。最高法院107年度台上字第1837號民事判決即指出，當事人如因客觀情事確不能自為訴訟行為（例如車禍被害人因受有外傷性失智症等損害）而委任律師代理，其律師費用於可認屬伸張或防禦權利所必要之範圍內，仍非不得請求敗訴之相對人負擔，顯見實務見解已漸次自「事實審未採律師訴訟主義」之形式論據，轉向個案實質判斷[45]。上開見解在任意代理制度下有其基礎，但若法律明定第一審特定事件須委任律師，則律師酬金不再只是當事人自行選擇之便利費用，而是進行訴訟之制度必要成本。

準此，強制代理一旦引進，律師酬金既屬進行訴訟之必要成本，自應於原程序中由法院以訴訟費用負擔附隨處理，俾保障被害人之程序利益並免另訴之勞費；經認定為濫訴者，並得加重命其負擔對造支出之全部或更高額度之合理律師費用。此與第貳章所論者之關係，應予釐清：現行法下事實審原則上未採強制代理，律師費用之求償須回歸侵權行為之一般要件，故侵權行為另訴為必要之

註42：許士宦、陳瑋佑，前揭註23，第57、94頁。

註43：最高法院81年度台上字第90號民事判決認律師費用原則上不屬訴訟費用，須當事人確有不能自為訴訟行為而委任代理人，且該費用為伸張權利或防禦上所必要者，始屬訴訟費用之一種；最高法院110年度台上字第3302號民事判決則認事實審雖未採律師訴訟主義，惟為伸張權利所必要而支出之律師酬金，如係因他造侵權行為所受之損害，非不得請求賠償。

註44：相關討論，參吳光群，前揭註22，第223頁；陳睿瑀，前揭註8，第51、53頁；張文郁（2012），前揭註22，第44頁。具體案例可參最高法院108年度台上字第806號、臺灣高等法院臺中分院102年度上字第162號、107年度上易字第205號、臺灣高等法院111年度上更一字第88號、105年度上字第288號、106年度上易字第1318號、110年度重上國字第5號、臺灣高等法院高雄分院108年度上易字第376號民事判決。

註45：周廷翰，前揭註5，第113-114、179頁。

補充救濟；於制度改革後則宜退居例外，僅就訴訟費用所不能涵蓋之損害（例如逾越法院核定酬金標準而確有支出之差額，或其他財產上、非財產上損害）始有適用。二者規範基礎亦有不同：現行法將律師酬金列為訴訟費用，係以原告濫訴為前提之例外處理（民事訴訟法第249條之1第2項）；改革後則因屬必要成本而一般性納入訴訟費用之核定。

為有效防制濫行起訴，落實「敗訴方負擔律師費用」原則為關鍵之費用配套機制，藉此增加濫訴者之成本風險[46]。然此一制度變革是否能為社會所接受？依據實證研究顯示，若實施強制律師代理，有近半數（49.1%）的訴訟當事人，以及略多於半數（55.5%）的一般民眾贊成「敗訴方應負擔勝訴方表定律師費用」[47]。可見敗訴方負擔律師費用之構想已具一定之民意基礎；若能輔以透明合理之收費基準，當更易獲得認同。

三、費用移轉須以合理、透明、可預測為界限

敗訴方負擔律師費用並非無限制轉嫁。若可請求金額完全依市場行情或當事人與律師之約定，敗訴風險將變得不可預測，並可能反向壓抑正當起訴。此一疑慮於政策辯論中亦屬核心論點，論者整理反對全面採行敗訴者負擔制之見解，指出紛爭當事人於起訴之初往往難以預估勝敗，倘須承擔敗訴即應負擔對造高額律師酬金之風險，將使當事人躊躇卻步，甚而轉向裁判外解決途徑。訴訟費用本質為解決紛爭之「共益性支出」，自應由雙方各自承擔；全由敗訴方負擔，實屬過苛之制裁[48]。是費用移轉之範圍與額度倘欠缺合理、透明、可預測之界限，其抑制濫訴之政策目的恐反將侵蝕真正權利人接近使用法院之機會。

基於不得使紛爭當事人怯於過高之費用風險，而放棄接近使用法院之權利[49]，或可從「必要性、合理性、比例性」加以思考、設計。必要性要求該費用確係因強制代理或防禦濫訴所生；合理性要求法院得參酌案件標的、複雜程度、書狀及開庭情形、代理人工作量與品質核定；比例性則要求不得使律師費用明顯超過訴訟利益或造成弱勢當事人不合理負擔。對於濫訴案件，得視惡意、反覆、增加對造成本等情節提高核定額度。

此處最重要的制度選擇，或許是將費用負擔與律師強制代理同步規範[50]。若只有強制

註46：邵慶平，前揭註41，第83頁；李德農（2019），《防杜司法濫訴與疏解訟源政策之研究》，第40頁，國立高雄大學政治法律學系碩士論文。

註47：張永健，前揭註36，第26、121頁。

註48：周廷翰，前揭註5，第168頁。

註49：許士宦、陳瑋佑，前揭註23，第58頁。對此，110年修正草案第77條之25第2項不僅明定律師強制代理事件之代理人酬金為訴訟費用之一部，更明文要求應「限定其最高額」，並由法院依同條第2項於為終局裁判時併予酌定。此一「最高額限制」之設計，正呼應了本文所主張之「費用移轉須以合理、透明、可預測為界限」，避免紛爭當事人因恐懼不可測之高額敗訴費用，而放棄接近使用法院之權利。

註50：不同見解參邵慶平，前揭註41，第88頁；吳光群，前揭註22，第226頁；陳睿瑀，前揭註8，第63頁。

代理而無費用標準，制度會增加當事人不安；若只有費用移轉而無強制代理，濫訴者可能仍藉本人訴訟或找律師幕後撰狀降低風險；若只有罰鍰而未給予被告費用補償，則無法回復被告所受程序損耗。故本文認為，第一審強制代理應與律師酬金支給標準、濫訴費用負擔、代理人罰鍰及懲戒責任共同形成一套誘因結構，始能發揮濫訴防制之功能。

陸、簡易及小額事件之費用相當性與彈性轉換

一、簡易及小額事件第一審原則上不應強制代理

簡易訴訟程序係為金額較小或性質上適合迅速終結之事件，提供便捷、經濟之訴訟途徑；小額訴訟程序則針對標的金額更低、情節更單純之事件，以簡便、迅速、經濟之方式解決日常生活糾紛，落實憲法訴訟權及平等權之保障[51]。第一審引進律師強制代理，在簡易及小額事件應考量費用相當性，尤其10萬元以下小額事件若強制委任律師，律師費用可能逼近或超過訴訟利益，導致當事人即使有正當權利亦不願或不能起訴。

就此，學理上有不同見解。有論者認為，小額及簡易事件已設置較簡便、容易使用之程序制度，不宜採用律師強制代理制度或律師代理原則，採用本人訴訟及非律師許可代理制即可[52]。另有論者主張，民事訴訟法第466條所定150萬元之數額限制作為標準，實應於訴訟標的金額或價額大於上訴第三審限制之訴訟，於第一審程序開始，即應採取律師強制代理制度[53]。或主張簡易及小額訴訟程序在費用相當性原則下，應維持當事人本人訴訟；若簡易事件標的金額或價額大於150萬元且法律關係複雜，應賦予法院得依職權裁定改用通常訴訟程序，以適用律師強制代理之規定[54]。

綜上，基於費用相當性原則，本文認為簡易及小額事件應採原則排除而非全面納入；其理由不僅在於金額不高，更在於該等程序本身即以簡速、經濟、親近法院為制度目的。若不分類型一律強制代理，至少於第一審層次，恐造成大規模訴訟成本浪費而未見具體回饋效益[55]，使訴訟成本與訴訟利益顯然失衡。

二、建立簡易及小額事件第一審例外轉換標準

簡易及小額事件之原告起訴原則上不採律

註51：姜世明（2008），〈民事訴訟法：第二講簡易訴訟程序及小額訴訟程序〉，《月旦法學教室》，63期，第43頁；吳明軒（1999），〈民事小額訴訟程序（一）〉，《司法周刊》，922期，第2版。

註52：許士宦，前揭註32，第114頁。惟該文指出，簡易及小額第二審程序，因採合議審判，且小額事件之上訴或抗告，非以第一審裁判違背法令不得為之，不具有相當法律專業知識及訴訟經驗者恐難勝任，惟顧慮其訴訟標的金額或價額較低，為符合費用相當性原則，宜酌採律師代理原則，由當事人選擇是否委任律師作為訴訟代理人。

註53：陳睿瑀，前揭註8，第217頁。

註54：吳光群，前揭註22，第207頁。

註55：黃國昌，前揭註33，第309頁。

師強制代理，已如前述。惟此並不表示該等程序可成為濫訴避風港，且費用相當性原則並非絕對排除專業代理之理由，蓋簡易事件之中，仍有標的金額較高、權利影響重大或案情繁雜者；小額事件之中，亦有法律或事實關係複雜，致本人訴訟難以為有效攻防者。對此，宜於維持各該程序簡速、便利、經濟特色之前提下，建立例外轉換標準，使高額且複雜之事件得有專業代理協力，而不破壞程序設計之初衷。以下分就簡易、小額事件說明其要件與法源建構。

（一）簡易事件：以第三審上訴門檻及案情繁雜為例外轉換標準

民事訴訟法第427條第2項所列12款訴訟，不問其標的金額或價額一律適用簡易訴訟程序。此等事件雖以簡速處理為目的，惟其中不乏對當事人權利影響重大或案情通常繁雜者。詳言之，標的金額或價額超過新臺幣150萬元之簡易事件，依民事訴訟法第436條之2第1項，當事人得以其適用法規顯有錯誤為理由，逕向最高法院提起上訴；此類事件既得上訴至第三審，其裁判對當事人之影響不亞於通常事件，自有專業代理之需求。又標的金額或價額未超過150萬元之簡易事件，亦常見案情繁雜之情形，例如50萬元以下之工程款事件、民事訴訟法第427條第2項第6款票據事件、第7款合會事件、第11款重大傷亡之道路交通事故事件等，此等事件之事實認定、證據調查及法律爭點均相對複雜，另考量民事訴訟法第433條之1應以一次期日辯論終結為原則之要求，均非當事人本人所能充分因應。

現行民事訴訟法第427條第5項雖有改用通常程序之機制，惟不僅限於「依當事人聲請」發動，且僅變更程序種類而未強制代理。是以，為因應高額或複雜事件對專業法庭攻防之需求，本文主張宜修法增訂：法院得依職權，就標的逾第三審上訴限制或案情繁雜之簡易事件，裁定命改用律師強制代理，以兼顧簡速性與專業審理品質。法院為此裁定時，應審酌標的金額或價額、法律及事實關係之複雜程度、爭點整理之需求及當事人之程序利益，並給予原告陳述意見之機會。

（二）小額事件：先轉用簡易訴訟程序，再依簡易訴訟程序例外標準決定

小額訴訟程序（標的10萬元以下）就費用相當性、簡便、迅速、經濟之要求較簡易訴訟程序更為傾斜，如前所述，其原則上更不應採強制代理。惟小額事件中亦有法律或事實關係複雜者，對此宜採二階段轉換之設計：

第一階段，依民事訴訟法第436條之8第2項，法院認適用小額訴訟程序為不適當者，得依職權以裁定改用簡易訴訟程序，並由原法官繼續審理。此一轉換之發動要件為「適用小額訴訟程序為不適當」，於案情繁雜或其他情事而不適於行小額訴訟程序時，如仍一律適用小額訴訟程序，對當事人之程序保障較為不周[56]。

註56：沈冠伶（2025），《民事訴訟法（下）》，第642頁，新學林。常見類型包括請求內容多元、案情繁雜、合併審理之複數請求等。法院裁量之本質，在於就具體案件之性質，衡量小額程序之簡化設計是否仍足以給予當事人充分之程序保障、事實調查及法律辯論機會。

第二階段，事件經改用簡易訴訟程序後[57]，即回歸前述簡易事件之例外轉換標準，由法院按該事件是否案情繁雜，依職權裁定是否進一步改用律師強制代理。經由此種「小額→簡易→（必要時）強制代理」之階段設計，一方面使絕大多數小額事件維持低成本、可親近之本人訴訟，另一方面使少數確屬複雜之小額事件，得循簡易訴訟程序之轉換標準取得專業代理協力，而不致因標的低額即一律排除專業代理之可能。

（三）小結

綜上，簡易及小額事件之第一審例外轉換，不應以金額作為唯一標準，而應將標的金額或價額、案件複雜性及權利影響程度共同納入判斷。就簡易事件，以第三審上訴門檻（150萬元）或案情繁雜為例外轉換之標準；就小額事件，則先依民事訴訟法第436條之8第2項轉用簡易訴訟程序，再依簡易事件之標準判斷是否強制代理[58]。又前述「具與律師相當法律專業之專家得不受強制代理限制」之例外，於簡易及小額事件經轉換而適用強制代理時，亦應同等適用，以避免產生「通常事件得免，轉換後之簡易、小額事件反不得免」的評價矛盾。

應補充者，前述轉換標準與濫訴防制亦相互呼應。就濫訴客觀特徵所提出之反覆性、惡意性、針對性與明顯性等觀察標準，於法院判斷簡易及小額事件是否因案情繁雜或法律關係複雜而轉換時，亦可作為輔助參考。蓋當事人若利用簡易或小額訴訟程序反覆起訴、一部請求或對同一對造持續騷擾，其程序操作之複雜性及對造應訴負擔已顯著升高，法院自得併予審酌。尤須注意者，制度設計應避免濫訴者藉拆分請求以規避強制代理或費用負擔，使小額訴訟程序由權利救濟管道淪為程序騷擾工具[59]；於此情形，法院除得依前述標準轉換程序及代理方式外，並於符合民事訴訟法第249條之1要件時，勇於依法為處罰及命負擔訴訟費用之裁判。

柒、周邊配套：酬金標準、扶助審查與律師責任

律師強制代理對當事人產生經濟上之限制，得藉由律師酬金費用化及法定化、訴訟救助及法律扶助制度、選任律師制度等周邊配套措施彌補之[60]。以下分述三項配套之設計取向；其中涉及費用負擔者，並就實證調查結果檢證其社會接受度。

一、律師酬金法定化與透明化

若律師強制代理與敗訴方負擔律師費用同

註57：如法院未改用簡易訴訟程序，於小額程序中得依民事訴訟法第436條之14第2款規定，得不調查證據，而審酌一切情況，認定事實，為公平之裁判。但此種情形無法於起訴階段即防制濫訴，為其缺點。

註58：應予辨明者，前揭由「小額→簡易」之轉換，係現行法之解釋適用；至於「簡易→律師強制代理」之轉換，現行法尚無依職權發動之依據，乃本文之立法論主張。二者層次有別，特此區分，俾免混淆現行法之操作與修法之芻議。

註59：為免當事人以不當方法規避律師強制代理，110年修正草案第68條之1第4項明定，適用強制代理之訴訟標的金額或價額，概以起訴聲明認定，不因訴之減縮、其他變更而受影響。

註60：陳睿瑀，前揭註8，第215頁。

步實施，最先需要處理者即為律師酬金標準；此亦為社會接受度最高之配套，依實證調查，「制訂律師費用標準」獲86.3%一般民眾及59.9%訴訟當事人贊同[61]。依多數主張及110年修正草案第77條之25第2項規定，應由司法院參酌相關意見訂定律師酬金支給標準，使當事人於事前得預測費用風險[62]。本文贊同此一方向。酬金標準不宜僵化等同市場收費，亦不宜低至無從反映必要專業勞務；較可行者，係依訴訟標的金額、事件類型、程序階段、書狀及開庭次數、爭點複雜程度設定級距，並保留法院於濫訴、顯著複雜或顯著簡單案件之調整裁量空間。

酬金透明化還有另一功能：降低濫訴者利用費用不確定性威嚇對造的空間。若被告無從預估應訴成本，濫訴者即可利用「你若不和解就要花更多律師費用」作為壓力來源；若法律明定濫訴者可能負擔對造合理律師費用，且金額有可預測標準，濫訴者反而必須承擔自己的程序選擇。此種透明化兼保護正當起訴者與被濫訴者，並使法院酌定費用時有較穩定之操作基準。

二、法律扶助與訴訟救助之嚴格把關

訴訟費用之設置，旨在防止濫訴並督促當事人珍惜司法資源；訴訟救助則為保障經濟弱勢者之權益，二者間如何衡平，向為難題。倘實務與學說僅一味放寬訴訟救助要件、持續降低進入法院之金錢門檻，則當事人一經准予免繳費用，不僅將應訴之勞費及敗訴風險等不利益片面轉嫁於他造，更將無端耗損整體司法資源。是本議題不能僅考量經濟門檻之降低，尚須併予評估當事人於高度對立之程序中可能運用之訴訟策略與手段，始能於保障當事人權益與防杜濫訴間取得真正平衡，確保司法資源獲得最正當且符合正義之運用[63]。

推行強制代理固須配套擴大法律扶助、訴訟救助，以保障無資力者之訴訟權[64]，此於民意上亦有相當基礎──「政府補助中低收入戶律師費用」獲逾七成支持（民眾71.8%、當事人71.2%）[65]。惟資源之擴大須伴隨嚴格把關，否則對顯無勝訴之望或濫訴案件把關不足，將使有限司法資源反被用以支持濫訴。準此，本文認為，法律扶助、訴訟救助之審查應建立雙重判斷標準：一為「權利救濟必要性」，確保弱勢者不被排除於法院之外；二為「濫訴風險」，避免司法資源被濫用於反覆、惡意或顯無理由之案件[66]。

具體而言，上開審查可要求聲請人提出最

註61：張永健，前揭註36，第26、42、105頁。

註62：張文郁，前揭註22，第45-46頁；陳睿瑀，前揭註8，第67頁；吳光群，前揭註22，第331頁；陳瑋佑，前揭註22，第348頁。

註63：郭書琴（2014），〈進入法庭的金錢門檻──訴訟救助、當事人權益保障、與濫訴之防止〉，《台灣法學雜誌》，241期，第43、49、56頁。

註64：許士宦、陳瑋佑，前揭註23，第96頁。

註65：張永健，前揭註36，第26、43、105頁。

註66：對此，110年修正草案第68條之5第1項明定，於強制代理事件中，當事人無資力委任訴訟代理人者，得依訴訟救助之規定，聲請法院為其選任律師為訴訟代理人；且依同草案第68條之6，選任辦

低限度之釋明及前案關係說明。若涉及多次起訴或再審，應要求聲請人具體說明新事實、新證據或不同法律關係；若不能說明，即可認定顯無勝訴之望或具有濫訴風險。此種審查並非要求弱勢者具備高度法律能力，而是要求其提供足以讓扶助機構或法院判斷案件非屬惡意、反覆或顯無理由的基本依據。

三、強化律師民事責任與程序注意義務

在強制代理制度下，當事人勢必更依賴律師專業判斷，亦可能承擔律師訴訟過失之程序效果。論者參酌學理上關於德國法之討論，於律師強制代理制度下，當事人須承擔律師訴訟過失，並涉及律師解明事案及法律審查等注意義務[67]。因此，我國若引進律師強制代理，應同步強化律師民事責任，以彌補當事人可能受到的實體或程序上不利益[68]。例如具體化律師法第33條損害賠償責任之成立要件與告知義務、強制投保職業責任保險、禁止以約定免除輕過失責任、課予瑕疵告知義務及嚴格之債務不履行損害賠償責任[69]；訴訟實務上依民事訴訟法第277條但書轉換或減輕委任人（被害人）之舉證責任，並適用或類推適用民事訴訟法第222條第2項規定，依被害人舉證之程度或因果關係之比例，定其應有之賠償數額[70]。此一配套與濫訴防制密切相關：若律師有權主導起訴、事實整理與法律構成，即應負擔相稱之專業責任。

在濫訴防制層面，本文建議，律師於強制代理案件中至少負以下注意義務。第一，案件篩選義務：受任前應確認案件具基本事實與法律依據，並告知顯無理由或濫訴風險。第二，真實陳述、具體化陳述與爭點整理義務：應協助當事人提出明確訴之聲明、原因事實、證據及法律主張，不得以混亂或大量書狀增加程序負擔。第三，濫訴拒絕義務：若當事人要求提出反覆、惡意或顯無理由之訴訟，應拒絕受任或終止委任。第四，費用告知義務：應使當事人理解敗訴及濫訴可能負擔罰鍰及對造律師費用、日費、旅費。違反此等義務者，除可能負民事責任外，亦應成為濫訴處罰或律師懲戒之判斷因素。

捌、結論

本文之問題意識源於訴訟權保障與濫訴防制之內在衝突：司法資源有限，濫行起訴所生之應訴負擔與審理耗費外部化於對造及全體訴訟使用人，如何在不傷及接近法院權之前提下使濫訴喪失制度誘因，即為制度設計所須回應之課題。本文以第一審起訴原告為

法授權由司法院參酌法務部及全國律師聯合會之意見定之。惟如本文所強調，此一法院選任機制在實際運作時，仍應對「權利救濟必要性」與「濫訴風險」進行嚴格把關，以免遭濫訴者濫用。

註67：陳瑋佑，前揭註22，第333、335、341頁。

註68：陳睿瑀，前揭註8，第40頁。

註69：張永健，前揭註36，第207頁；陳瑋佑，前揭註22，第339-340、342頁；許士宦、陳瑋佑，前揭註23，第48-49頁。

註70：陳睿瑀，前揭註8，第82頁。

討論重心，蓋第一審為事實與證據形成之主要階段，濫訴成本多自此外部化，事前過濾與爭點整理之效果亦最可能於此發生。

綜合各章論述，本文核心論點可歸納如下。其一，濫行起訴與單純敗訴應嚴格區分，前者須具備民事訴訟法第249條之1第1項之主觀與客觀要件，並得藉反覆性、惡意性、針對性與明顯性為輔助判斷；濫訴之成因在於低成本、低風險與高騷擾利益之交互作用，故其防制屬制度誘因問題。其二，律師強制代理之引進，不宜被理解為孤立之司法近用障礙，而應與濫訴處罰、費用移轉、事件類型化或彈性轉換、扶助及救助審查、律師倫理及民事責任等配套共同設計，並使具與律師相當法律專業之人不受其限制。蓋強制代理可使律師成為誠信訴訟之第一道專業閘門，於濫訴進入法院前先行過濾，惟其功能之發揮，端賴配套是否周全。

其三，敗訴方負擔律師費用之費用移轉機制，其真正功能不僅在補償被告，更在使濫訴成本透過訴訟費用之負擔回歸原告。惟費用移轉須以必要性、合理性與比例性為界限，避免敗訴風險不可預測而反向壓抑正當起訴。其四，簡易及小額事件基於費用相當性原則，第一審原則上不應強制代理，惟應建立例外轉換標準，使高額或案情繁雜之事件得循「小額轉簡易、簡易轉強制代理」之階段設計取得專業協力，並防止濫訴者藉拆分請求規避強制代理或費用負擔。其五，周邊配套應同步到位：（一）酬金標準層面，律師酬金應法定化與透明化；（二）扶助審查層面，法律扶助與訴訟救助應就顯無勝訴之望及濫訴風險嚴格把關；（三）律師責任層面，應強化律師案件篩選、真實陳述、具體化陳述與爭點整理、濫訴拒絕及費用告知等注意義務。

綜上，第一審起訴原告律師強制代理之引進有其正當性，惟其制度價值不在於形式上提高起訴門檻，而在於透過專業協力與配套誘因之共構，使有合理基礎之案件更早聚焦、欠缺合理基礎之案件更早過濾，並使對造之應訴成本獲得合理補償。濫訴防制既不以絕對消滅濫訴為標準，而以降低發生率、提高成本、加速識別與補償對造為目標。是以，本文對第一審起訴原告之律師強制代理採審慎肯認之立場，並強調其成敗繫於費用負擔與周邊配套是否同步建構。倘缺乏配套而貿然全面實施，強制代理恐淪為新的接近法院障礙，甚或提升濫訴之技術水準；唯有將強制代理、費用移轉、扶助把關與律師責任整合為一套相互支撐之誘因結構，始能在保障訴訟權與防制濫訴之間求得真正之平衡，使有限司法資源獲得正當且符合正義之運用[71]。

最後，我國民事訴訟事實審不宜全面引進或全面拒絕律師強制代理，而應採階段性、漸進式策略，依訴訟程序與事件類型分別設計，並以配套與前提條件之完備作為擴大採

註71：論者指出，德國的律師強制代理制度之所以沒有違憲並能有效運作，是因為其背後有龐大且嚴格的配套機制支撐；在這些配套尚未整備完成前，我國沒有合理性去剝奪當事人親自訴訟的權利。參陳瑋佑，前揭註22，第319-320、354-356頁。

行之基礎[72]。此外，司法改革須建立於堅實之法實證研究，而非缺乏實證基礎之空談[73]。就強制代理等重大政策，宜先擇定法院試點，秉持「先試點、再評估、後立法」之途徑，確實掌握法院與當事人之真實樣貌，始能為司法改革奠定客觀基礎[74]。

註72：許士宦、陳瑋佑，前揭註23，第85-86、98-99頁。
註73：陳瑋佑，前揭註22，第356頁；周廷翰，前揭註5，第178頁。
註74：張永健，前揭註36，第288-290頁。