財團法人法律扶助基金會

2026 年
英國法律扶助暨精神衛生法
相關法制參訪報告書

機關名稱：財團法人法律扶助基金會

參訪人員：周漢威執行長、業務處主任張毓珊、法務處副主任莊華隆

期間：2026 年 6 月 27 日至 7 月 9 日

地區：倫敦、愛丁堡

報告提出日：2026 年 10 月 8 日

目錄

壹、參訪緣起 3
貳、參訪準備過程 4
參、參訪行程 5
肆、交流內容： 6
主題一、英格蘭法律扶助制度的改革及影響 6
一、英格蘭法扶制度簡介 6
二、英國法律中心網絡 8
三、英格蘭及威爾斯律師公會 12
四、英國法律扶助從業者組織 18
五、英國薩瑟克法律中心 21
主題二、英格蘭及蘇格蘭精神衛生支援體系及法律扶助 24
一、英格蘭精神衛生相關制度簡介 24
二、蘇格蘭精神衛生強制住院相關制度簡介 26
三、英國東倫敦國民保健信託居家照護團隊與危機評估小組 26
四、英國東倫敦國民保健信託社區精神健康危機與復原團隊 29
五、英國東倫敦國民保健信託綜合醫院照會精神醫療團隊 31
六、英國東倫敦國民保健信託早期介入服務團隊 33
七、英國司法中介人及法庭參訪 35
八、Rethink Mental Illness 40
九、Doughty Street Chambers 精神健康專家 43
十、蘇格蘭律師公會精神健康與身心障礙委員會 49
主題三、蘇格蘭法扶制度的改革及影響 53
一、蘇格蘭法扶制度及近年變化簡介 53
二、蘇格蘭法律扶助委員會 56
三、蘇格蘭司法部 61
四、蘇格蘭同儕審查 64
伍、參訪心得及建議 69

壹、 參訪緣起

《身心障礙者權利公約》（CRPD）第 14 條明定締約國應確保身心障礙者在與他人平等之基礎上享有人身自由權，且於任何情形下均不得以身心障礙作為剝奪自由之理由。我國《身心障礙者權利公約》（CRPD）第 1 次及第 2 次國際審查結論性意見中，國際審查委員會（IRC）對此也曾提出多項關切及建議，包含確保我國精神衛生法符合國際公約之要求等。

我國精神衛生法嗣於 111 年 12 月 14 日修正，為保障身心障礙者之人身自由權，新法第五章將強制住院決定權責由審查會改為法院、引入專科醫師、病人權益促進團體代表作為專家參審員參與審理、明定中央主管機關應提供必要之法律扶助等，並預計自 115 年 8 月起開始施行。

本會自 114 年起，受衛生福利部委託辦理嚴重病人緊急安置期間之法律扶助，並配合上述精神衛生法實際施行日期，預計自 115 年 8 月起，指派律師提供嚴重病人緊急安置期間之非訟程序代理扶助。為因應前述制度之施行，精進扶助流程，落實對於精神障礙者之法律扶助，了解外國相關制度之運作、各項專業如何合作，以及律師於其中所扮演的角色，自屬本會重要課題。

英格蘭及威爾斯、蘇格蘭之精神衛生法 Mental Health Act 1983、Mental Health（Care and Treatment）（Scotland） Act 2003 設有強制住院制度相關規定，與我國制度相類似，例如蘇格蘭「強制治療令」（Compulsory Treatment Order, 簡稱 CTO），其要件亦需（1）病患經診斷患有精神疾患（Mental Disorder）、（2）醫療措施能避免其精神疾患惡化或能緩解其症狀、（3）若病人未接受治療，將導致自己或他人面臨安全上重大風險、（4）由於其精神疾患，病人之決策能力顯著受損、（5）強制治療為必要。CTO 之審理亦係由蘇格蘭精神健康法庭（Mental Health Tribunal for Scotland, 簡稱 MHTS）審理，其組成與我國精神衛生法規定類似，均由法律、醫療及具備照護病人或服務病人相關實務經驗之人員組成。病人於審理過程中，蘇格蘭法律扶助委員會（SLAB）提供無須審查資力之法律扶助。其制度運作及經驗自值得本會借鏡。本次參訪除將拜會律師公會及法扶機構外，亦預定拜會 2024 年曾至台灣進行 CRPD 及精神衛生法講座 Oliver Lewis、Sophy Miles、Mina Bobdey 等專家，實地了解英格蘭及蘇格蘭對於精神衛生法律師的培訓內容及如何與法院、社工及社區醫療機構配合，協助嚴重病人了解並參與自身醫療的決策，以向法院說明有無強制住院治療之必要。

除了上述為能於我國新修精神衛生法正式上路之前向英格蘭與蘇格蘭取經以外，本會亦欲藉此次行程，積極考察英格蘭及威爾斯、以及蘇格蘭兩地具有悠久法律扶助歷史傳統之法扶制度變遷，特別係瞭解其最近十多年來之制度改革所生之影響，從中借鏡其改革經驗。英格蘭與威爾斯之法律扶助自 2013 年 4 月《法律扶助、量刑與犯罪者懲罰法》（Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012，簡稱 LASPO）開始施行以來，即改由司法部轄下新設之法律扶助署（Legal Aid Agency，LAA）統一管理，該法律大幅縮減民事扶助範圍

與實質酬金，自施行以來即飽受各方批評，近年來面臨嚴重的人才斷層、服務供給欠缺（法律扶助沙漠化）及行政管僚化等結構性危機，目前正透過一系列民事及刑事法律扶助制度之專門檢討，例如 The Review of Civil Legal Aid（RoCLA）與 The Criminal Legal Aid Independent Review（CLAIR），並針對特定法律服務領域實施酬金調升（targeted fee uplifts），逐步推動改革。相對而言，蘇格蘭法律扶助制度則由獨立公共機構蘇格蘭法律扶助委員會（Scottish Legal Aid Board，SLAB）統籌，採取需求導向且無上限之預算機制，除提供民事、刑事及兒少等多元法律扶助外，更透過與蘇格蘭律師公會（Law Society of Scotland）、社區法律中心及公民諮詢體系（advice sector）之合作，形成兼具品質監督、專業自治與社區支持之多層次法律扶助網絡。兩地制度理念與我國法扶高度相近，均強調公共資源應用於保障弱勢者有效行使權利，並將法律扶助與司法近用視為社會正義與人權保障機制之一環。

尤值注意者，蘇格蘭近年在法律扶助品質治理方面，已建立相對成熟之「同儕審查（peer review）」品質保證制度。自 2003 年起，蘇格蘭律師公會即與 SLAB 共同運作民事法律扶助品質保證機制，所有承辦民事法扶案件之事務所均須接受六年一循環之同儕審查，由經過訓練的執業律師擔任審查員，檢視案件卷宗並提出改善建議；刑事及兒少法律扶助亦由 SLAB 主導類似之品質審查制度，並設有法律界、外部公眾及獨立委員共同參與之委員會，以確保品質、透明度及公信力。我國法扶從 113 年起開始陸續針對債務清理、重大刑案、一般民事案件等，試行小規模之同儕審查評鑑，亟待透過訪問蘇格蘭同儕審查相關機構，吸取經驗，協助我國法扶建立更具系統性之扶助品質評估、服務標準與律師專業支持與培訓系統。此外，蘇格蘭在科技應用方面，亦逐步將數位化作為提升法律扶助可近性與治理效率之重要工具。例如 SLAB 及其合作之扶助律師與社區法律服務體系已推動遠距卷宗審查、安全雲端檔案交換、線上案件管理及數位申請流程，以消弭偏遠地區服務缺口，並提升扶助資源配置效率。此對我國法扶目前推動數位轉型、偏鄉法律服務及跨網絡合作，具有高度借鏡意義。

貳、 參訪準備過程

為確保出國考察行程順利並提升參訪效益，本次參訪人員於行前已研讀與英國英格蘭及蘇格蘭法律扶助近來酬金調整及方向，並就兩地區精神衛生法制進行了解，同時亦就各參訪行程事前擬定具體提問方向，彙整成問題清單，預先提供予受訪機構參考，使其得以事先準備相關資料，俾利雙方於實地交流時進行深入討論與經驗分享。

另外，參訪人員已匯整本會與英國歷來交流的資料，並將目前酬金制度的狀況及辦理同儕審查及精神衛生法所遇到之問題提出相關資料，以供受訪單位了解目前台灣執行相關法制的狀況。

此次參訪，特別感謝 Julie Bishop 女士協助連繫安排英格蘭相關機構的參訪，

亦感謝 Alan Paterson 教授協助連繫蘇格蘭法扶（SLAB）、律師公會及法務部，英格蘭及蘇格蘭諸位貴賓的熱情接待與寶貴分享，讓本次考察行程得以圓滿順利，並獲益良多。

參、 參訪行程

本次參訪團於 115 年 6 月 29 日至 7 月 3 日在倫敦進行 5 天法律扶助制度及精神衛生法相關機構的行程，於 6 月 29 至 30 日拜訪法律扶助相關機構，考察單位包括英國法律中心網絡（Law Centres Network，簡稱 LCN）、英格蘭與威爾斯律師公會（The Law Society）、英國法律扶助從業者組織（Legal Aid Practitioners Group，簡稱 LAPG）、薩瑟克法律中心（Southwark Law Centre）。

7 月 1 日全天拜訪東倫敦國民保健信託（East London NHS Foundation Trust，簡稱 ELFT）提供精神衛生支持之相關醫療單位，包括居家照護團隊（Home Treatment Team）、危機評估小組（Crisis Assessment Team）、聯繫團隊（Liaison Team）、危機與復原團隊（Crisis Resolution Team）早期介入服務團隊（Early Intervention Service, EIS / EIP）等。7 月 2 日經由英國司法中介者協會主席 Paula Backen 的協助與陪同，參訪倫敦南部克羅伊登皇家法院（Croydon Crown Court，審理重大刑事案件之法院），並於參訪法院實際開庭狀況後，說明司法中介者的角色及如何在法院提供身心障礙者協助，使其能參與訴訟並完全表達其意見。7 月 3 日上午先拜訪英國關於精神健康知名的慈善機構 Rethink Mental Illness，瞭解其如何透過提供社區支援、在地營運服務與政策倡議，幫助患者及照顧者對抗社會偏見，致力改善受精神疾病影響者的生活；下午參訪 CRPD 國際人權與精神衛生法律專家 Oliver Lewis、Sophy Miles 所屬的律師事務所 Doughty Street Chambers，透過實際演練精神衛生法庭的狀況瞭解英格蘭精神健康法律實務；晚間在 LCN 執行長 Julie Bishop 的引薦下，一同參與由 LAPG 主辦的法律扶助年度律師頒獎典禮（Legal Aid Lawyer of the Year Awards，簡稱 LALY Awards）。

參訪團於 7 月 4 日（六）北上前往蘇格蘭愛丁堡。6 日（一）與蘇格蘭律師公會（Law Society of Scotland）所安排之精神衛生法專家進行精神衛生法相關座談；7 日（二）參訪蘇格蘭法律扶助委員會（Scottish Legal Aid Board，簡稱 SLAB），與其執行長 Colin Lancaster 研討蘇格蘭法律扶助制度及近來相關改革狀況；8 日上午與蘇格蘭司法部（Justice Directorate）主責法律扶助事務之副首長（Deputy Director）Denise Swanson 見面，瞭解蘇格蘭法務部如何與 SLAB 及律師界進行法律扶助制度的調整及改革，下午則於 SLAB 與國際法律扶助組織（International Legal Aid Group）主席 Alan Paterson 教授與 SLAB、律師公會負責同儕審查事務（peer review）之承辦人就同儕審查制度進行座談。

肆、 交流內容：

主題一、英格蘭法律扶助制度的改革及影響

一、英格蘭法扶制度簡介

英國法律扶助制度在過去二十年經歷了重大結構變革。2000 年成立的法律服務委員會（Legal Services Commission，簡稱 LSC）於 2013 年 4 月正式由隸屬於司法部轄下的執行機構法律扶助署（Legal Aid Agency，簡稱 LAA）所取代。此舉旨在釐清法律扶助政策的責任歸屬，建立明確的部長問責關係，並強化司法部對法律扶助支出的財務控管，透過將法律扶助納入行政體系，嚴格控管連年攀升的法扶預算。此次轉型標誌著法律扶助從「社會福利模式」轉向「財政紀律約束」的行政管理模式。改革核心在於將原本「按件、按時計酬」的費率，轉向更高度標準化的「分級費率」與「固定費用」，並伴隨服務範疇的劇烈縮減，例如在刑事領域透過「刑事訴訟大律師分級酬金計劃」（Advocates' Graduated Fee Scheme，簡稱 AGFS）與「事務律師分級酬金計劃」（Litigators' Graduated Fee Scheme，簡稱 LGFS）進行管理，更強化了認罪答辯、未結庭審與全程庭審之間的酬金比率規範；民事領域則透過 2013 年 LASPO 法大幅削減了家事、債務、就業及移民等領域的扶助範圍。

律師界對於長期酬金停滯與日漸增加的行政壓力，表達強烈不滿，尤其自 2006 年起，刑事大律師（barristers，訴訟律師）實際收入經通膨調整後下滑約 28%。新進律師收入與其他私部門（private sector）差距懸殊，導致人才大量流失。此外，辦理法律扶助案件的行政負擔卻大幅增加，律師必須面對繁瑣的帳單回報資訊系統，如果在回報任何極微小的錯誤都可能導致帳單被退回或拒付。繁瑣的帳單系統與不合理的「審核、懷疑式」的審核過程（要求檢附文件資料、提供計算的審查方式）也造成法扶供應商欠缺加入誘因，紛紛選擇離開法扶市場。

由於辦理法律扶助案件，利潤空間極其狹窄，部分案件甚至為負，大量法律事務所選擇關閉其法律扶助部門。自 2012 年以來，提供法律扶助服務的機構數量下降了 59%。這導致英格蘭與威爾斯部分地區完全沒有可用的法律扶助律師，形成了所謂的「法律扶助沙漠（legal aid deserts）」。因為無新血願意加入，資深律師卻持續流失，導致整體法律扶助律師也面臨嚴重的「老齡化」危機。數據顯示，刑事當值律師（duty solicitors）的平均年齡已達 51 歲，且 35 歲以下的年輕律師僅占 7%。如果缺乏具永續性的酬金誘因作為激勵，此一專業領域預計將在未來十年內因缺乏法扶律師而崩潰。

為因應法律扶助的危機，於 2021 年底，克里斯多夫·貝拉米爵士發布了《刑事法律扶助獨立檢討報告》（Criminal Legal Aid Independent Review, 簡稱 CLAIR，

又稱 Bellamy 報告）[1]，明確指出該體系因「長年忽視」已處於崩潰邊緣，建議立即將政府資助額度提高至少 15%。雖然政府最初僅提出 11%的增幅，但在強大的罷工壓力與司法審查（judicial review）挑戰下，法務大臣最終同意將 AGFS 的費率上調 15%，並於 2022 年 9 月生效。後續的調整在 2024 年進一步擴大。政府宣布刑事法律扶助律師將獲得每年高達 9,200 萬英鎊的額外撥款，使自貝拉米檢討報告以來的總體增幅達到 24%。這筆資金主要用於下列法律扶助酬金：1）治安法院（magistrates' courts）：全面上調 10%；2）警局法律諮詢（police station fees）：調升至統一固定費率 320 英鎊；3）監所法律扶助事務酬金（prison law fees）：提升 24%。

在民事法律扶助方面，司法部於 2023 年啟動進行民事法律扶助檢討報告（Review of Civil Legal Aid,簡稱 RoCLA），其最終報告指出，民事法律扶助市場長期面臨財務可行性不足、服務供給能力下降、人才招募與留任困難等問題，已影響部分弱勢民眾近用法律扶助服務的機會。為應對這一局勢，政府在 2025 年初提出針對「住房（housing）」與「移民（immigration）」這兩個最具危機感的領域進行定向酬金調整。具體舉措包括將所有相關案件的支出分別提高 24%與 30%，並設定最低小時費率為每小時 65.35 英鎊（非倫敦）至 69.30 英鎊（倫敦地區）。這一措施旨在吸引流失的專業人才回流至這兩類服務供給脆弱的法律領域。

下表列出了近年主要酬金改革計劃的具體增幅及其生效日期：

酬金計劃類別	2022 年調幅	2024-2026 年調幅	主要調整項目
AGFS（刑事訴訟大律師）	15%	已整合至長期增資	刑事法院辯護
LGFS（刑事事務律師）	9%	24%（累計）	刑事訴訟準備、警局諮詢
民事住房法律扶助	0%（削減期）	24%專項上調	驅逐房客、債務糾紛
民事移民法律扶助	0%（削減期）	30%項上調	庇護、人口販運案件

律師界對於政府的調整措施呈現出複雜的態度。雖然承認這是邁出正確方向的一步，但普遍認為調整的規模與速度遠遠落後於現實需求。針對 2022 年的 15%上調，刑事訴訟大律師協會（Criminal Bar Association，簡稱 CBA）最初對

[1] Independent Review of Criminal Legal Aid 報告（即 CLAIR 或稱 Bellamy 報告），可參下列網址：https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61b9f6b08fa8f5037cc5e23f/clar-independent-review-report-2021.pdf（最後閱覽日期：2026/09/30）

政府拒絕將增幅回溯至「舊案件」表達強烈抗議，並進行了大規模的罷工行動。最終，在政府承諾將 15%的增幅擴展至大部分皇家法院既有未結案件後，大律師們以 57%的微弱多數投票結束了罷工。然而，許多大律師仍感到不滿，認為15%的增幅僅能彌補近年的通膨，卻無法補足過去十多年來酬金實質價值長期下滑所造成的損失。律師界持續警告，除非建立長期的酬金自動審核機制，否則司法系統的崩潰只是被「延後」而非「解決」。

相較於訴訟大律師（barristers），事務律師（solicitors）在 2022 年僅獲得9%的律師酬金調升。代表事務律師的英格蘭及威爾斯律師公會（The Law Society of England and Wales）認為政府應給予 20%的調幅，因而針對法務大臣（Lord Chancellor）的決定提出司法審查訴訟（judicial review）。律師公會主張，政府在明知《刑事法律扶助獨立檢討報告》（CLAIR，即 Bellamy 報告）已建議「最少 15%」為維持體系運作的底線門檻下，仍決定給予更低比例，該行政決定在行政法上已構成「不合理」（irrationality）。

而高等法院經審理後認為：法務大臣在政策執行過程中，未曾探討「低於15%的增幅是否仍能達成 Bellamy 報告設定的永續性目標」。且在決策時缺乏數據模型，在拒絕全面落實 15%增幅建議前，法務大臣未針對較低的增幅比例進行任何財政數據建模（modelling）分析，也未探討該費率是否能達成 CLAIR 報告目標，屬不合理行為且違反了充分調查義務，因而認定法務大臣在決定不全面落實增加酬金之建議時，決策過程草率且缺乏數據支撐，必須重新審視該決策。律師公會此一勝訴直接迫使政府在隨後的 2024 年底宣布將進一步上調酬金，將事務律師酬金總體增幅補足至 24%。

此外近年來，LAA 除了調整酬金外，也大力推動民事線上管理系統（LAA Online / Civil Online Systems，包括客戶與費用管理系統 Client and Cost Management System，簡稱 CCMS）及電子化請款（digital billing）機制。雖然在理論上數位化可以減輕行政負擔，但於 2025 年中，LAA 系統卻遭受了嚴重的網絡攻擊（cyberattack），導致近二十年的個人數據面臨外洩風險，為了修復問題，整個系統癱瘓了數月之久，必須改回紙本作業。這對於本就依賴現金流運作的法律扶助服務機構來說，是致命的打擊。政府被迫啟動「緊急預付金方案」（contingency payments）以維持服務提供者的生存。律師界對此表示強烈不滿，認為政府在強制推動電子化的同時，未能提供相應的安全保障與系統穩定性，進一步增加了執業風險。

本次英格蘭法律扶助相關組織之參訪，即在透過實際考察交流，了解目前改革執行的進度，並了解未來英格蘭法律扶助制度調整修正的方向。

二、英國法律中心網絡（Law Centres Network，簡稱 LCN）

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 6 月 29 日上午

訪談對象：英國法律中心網絡執行長 Julie Bishop、政策部門主管 Nimrod Ben-Cnaan

交流主題：探討英國法律扶助制度變革、酬金與審查機制、法律中心營運模式、資訊科技與資安挑戰，以及跨域合作之實務經驗。

（二）交流內容：

英國法律中心網絡（LCN）係代表英國各地「法律中心」組成的代表機構與協調網絡。英國各地的法律中心（law centres）皆為獨立的非營利組織，核心使命是為無法負擔費用的弱勢民眾提供免費、專業的法律諮詢與訴訟代理服務，領域主要涵蓋住房、就業、移民與社會福利等民生基本權利。LCN 則在國家層級扮演著統籌與倡議的角色，除了為各地的法律中心提供資源整合、營運支援與專業培訓外，更積極投入政策遊說，致力於捍衛司法近用權（access to justice）及推動法律扶助制度的完善。

Julie Bishop 為 LCN 的執行長，是英國公共利益法律服務領域的資深領袖。在加入英國 LCN 之前，她曾於澳洲的「全國社區法律中心協會」（National Association of Community Legal Centres）擔任總監超過五年。並多次參加台灣法扶國際論壇，在她的帶領下，LCN 致力於強化社區法律資源的網絡連結，並在法扶預算緊縮的環境中尋求服務模式的創新。

Nimrod Ben-Cnaan 則是 LCN 的政策部門主管（Head of Policy and Profile），負責統籌組織的政策倡議、法案遊說與公共關係，並經常代表法律中心網絡出席英國國會的各項聽證會與委員會，針對司法近用權及法律扶助政策的影響提供專家證詞。Nimrod 擅長將第一線法律中心所觀察到的社會結構性問題與實務困境，轉化為具體的政策訴求，並大力倡議政府應將法律扶助視為重要的「社會基礎設施」與預防性投資。

透過與 LCN 兩位代表的交流，LCN 點出其認為目前英國法扶制度所面臨的三大核心結構性問題：

1. 重新定位法律扶助的公共價值

Nimrod 指出英國法扶制度最大的失敗在於將法律扶助定位為「下游機制」（downstream measure），即公部門出錯後的補救措施。他主張必須將法律扶助連結至更宏觀的公共政策目標（例如醫療、移民安置等政策），以體現其實質價值。

Nimrod 表示：「我們必須從根本上重新定義法律扶助。美國在歐巴馬政府時期，我們看到了一個典範，他們設立了『法律扶助圓桌會議』，這不僅是關於法律扶助，而是跨部門地闡明法律扶助如何協助政府達成其目標，這一點非常重要。因為法律扶助往往被視為『下游』措施，是在公共機構做出錯誤決定後的矯正機制，但如果我們能將法律扶助與其他公共政策目標連結，就能展現其真正的價值。」他認為，英國對於法律扶助市場的狀況，已進行相當深入的研究，例如《民事法律扶助檢討報告》（Review of Civil Legal Aid, RoCLA）已

提出了一套相當全面的建議。

此外，LAA 所進行的《法律扶助經濟狀況審查報告》（Means Test Review）報告中已就加強經濟狀況審查的必要性廣泛徵詢業界意見，並認為應該要讓更多人能夠獲得法律扶助。各方也就新的收入標準達成共識，但 Nimrod 說明：「我們已經等了三年，他們卻遲遲未予實施，因為總會有其他財政問題阻礙他們執行。總體而言，大家對問題所在已有共識。大家也認同資金投入是主要問題之一，但缺乏的卻是政治承諾。尤其每當政權更迭或部長換人，因為總是有更重要的議題，法律扶助往往就被擱置。」他認為，英國因為《歐洲人權公約》第 6 條，刑事法律扶助之法律代理權較受保障（即便法院面臨嚴重積案仍未輕易取消）；但民事與行政法律扶助常被窄化為私人間爭端，導致其重要性與資源分配屢遭邊緣化。也因此，法律扶助應從單純的「案件代理」進化為「社會正義基礎設施」。LAA 應推動跨部會協作（例如與醫療衛生、勞動體系結合），以預防性的主動介入取代事後被動的救濟，進而減少更巨大的社會防制成本（social prevention costs）。

2. 酬金制度與服務供給端危機

Julie 進一步說明英國法律扶助市場失靈的狀況，自 1996 年以來，民事法律扶助的酬金幾乎沒有調漲，民事法律扶助費率長年未隨通膨調整（多數費率自 1996 年以來未曾調升），實質報酬已腰斬。近年雖針對移民與住房法律扶助微幅調漲（約 24%～30%），但這些酬金的調整多數是經由律師事務所提出司法審查（judicial review）施壓和解而來，仍不足以彌補長期虧損。

不合理的酬金制度，導致律師事務所為了生存，被迫以挑櫻桃（cherry-picking）的方式只選擇好案件（只接酬金上具有較高利潤的案子）協助當事人申請法律扶助。例如事務所指派資淺律師每小時成本可能達 65 英鎊，但法扶僅補助 45 英鎊，以致於事務所在接案時，會更仔細評估，並且不得不拒絕那些處理成本高、卻僅能領取固定費用的簡單案件，轉而承接利潤較高的案件。導致弱勢當事人即便符合資格，也找不到律師，直到問題惡化才被迫自行出庭。而簡單案件也因為酬金太低（未能達到從固定費率改由允許按時計費的門檻金額），反而也常被拒之門外。這導致許多原本該獲得扶助的人被迫自行出庭。官方目前僅統計已發出各地法律扶助律師簽署的合約數量，但許多簽約單位卻因無利可圖，實際並未協助申請人提出扶助申請（即幽靈提供者），導致偏遠及弱勢地區，雖然名義上還是有與法扶簽約的律師，但當事人實際上卻面臨找不到律師承辦案件的困境，形成「法律扶助沙漠」。而律師資格考試改制（通過率變低）加上法學院因欠缺市場前景而不再開設講授移民、住房、社福等法扶領域課程，致使新進專業人才面臨嚴重斷層，致使法律扶助沙漠的現象更為嚴重。

3. 管理官僚化及資訊系統落後（CCMS）形成改革障礙

Julie 及 Nimrod 認為，法律扶助機構（LAA）的官僚體系非常僵化，這樣的原因是因為 LAA 過度強調「流程指標」而非「受扶助人」。律師必須花費大量

時間處理瑣碎的行政跑腿工作，以提出符合 LAA 要求的證明，而非發揮專業。Julie 舉例，法扶律師如果與當事人會客時，少填寫了一些制式的表格，或時數計算有錯誤，就有可能拿不到該次諮詢的酬金，以致於律師在諮詢時會將重點放在相關文件的填寫及確認，而非關注於服務提供的本身。當 LAA 與服務提供者（律師）之間缺乏溝通，導致了我們所稱的「官僚主義致死」（Bureaucracy kills）現象。

就資訊安全部分，各地法律中心因為須遵守 GDPR（歐盟的《一般資料保護規則》General Data Protection Regulation 之簡稱）、Cyber Essentials 及 Lexcel 等高規格資安規範，需要購買合規的案件管理軟體，以符合相關法令的要求；然而英國法扶（LAA）系統因長年缺乏維護更新，已爆發嚴重資料外洩事件，凸顯數位基礎設施長期投資不足之風險。

Julie 補充：「他們人手不足且長期缺乏投資，甚至在網路安全問題上，也是被駭客通知後才驚覺系統早已遭到入侵。政府部門對於數位基礎設施的投資嚴重不足，這導致服務提供者必須自行承擔數位化的成本與風險。」因為這次資安事件，各地的法律中心需要回到紙本作業，甚至當新系統重新上線後，各地法律中心還需要重新上傳資料，不然將會被扣減甚至追回已核發的酬金，Julie 認為，LAA 推行的「數位化」僅是將原本的「紙本官僚」轉化為「數位官僚」，實際上並未減少法律中心律師及行政同仁的工量，她認為系統目標應聚焦於「減輕律師行政負擔」，而非單純為了官方的監控審核需求。Julie 及 Nimrod 認為，在行政管理上，需要一個徹底的變革，首先是引入「高信任度制度」（high-trust system），應該先推定律師是誠實的，簡化前端的行政審查流程，將風險管理轉為事後的嚴格抽查與重罰。這才能節省巨大的行政成本，也促使律師願意投入法律扶助工作。

Julie 也提醒人工智慧工具（AI）開始被大量使用當下，法律從業人員對於使用 AI 的態度，應該是極度審慎的。目前的策略是將其用於筆記、摘要、工作流程管理，並建議在安全環境，例如 Microsoft 套裝軟體下以安全使用帳戶的環境中使用，絕對不要用於法律研究。我們已經看到有大律師因為過度依賴 AI，援引了虛構的判例，而在法庭被發現而受到懲處。

Julie 補充，針對 AI，我的原則只有一個：核對、核對，再核對。我們也擔心民眾因為資訊落差，盲目信任 ChatGPT 提供的錯誤法律資訊，這反而會加深他們對專業律師的不信任。關於未來建議：信任機制與專業分工，其次，我們需要重新思考服務輸送模式。法律中心應該與社工、心理健康工作者跨領域合作。實務經驗顯示，對於處於危機中的脆弱當事人，即便後續能透過電話協助，那「第一次的面對面接觸」來建立信任，是絕對不可或缺的。如果錯過了這個建立信任的時刻，後續的法律協助成效會大打折扣。

全英約有 43 家法律中心（規模從 6 人至 100 人以上不等），法律扶助合約收入平均僅占法律中心營收約 25%，因為從 LAA 所能獲取的資源不足，其餘 75%仰賴慈善基金與跨部門專案資助。並以廣泛僱用非律師個案工作者（caseworkers）（住房、社福專案專家）、實習生（interns）與法律學徒

（apprentices）的方式經營，這樣的組成有助於扎根地方社區並提供低成本的培訓管道。而配置社區發展工作者、社工、心理健康工作者及外展人員，並與基層「可信賴的中介者」（神職人員、教師、醫院急診等）合作，在源頭進行篩選與轉介。核心服務範疇則以住房、移民、就業、歧視、社會福利及公法（Public Law，針對體制不公或違法決策提出法律挑戰）為主，本部分將在本主題第五項、英國薩瑟克法律中心詳細說明。

三、英格蘭及威爾斯律師公會（The Law Society of England and Wales）

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 6 月 29 日下午

訪談對象：英格蘭及威爾斯律師公會與會代表如下：
司法事務團隊部門主管 Richard Miller、
政策顧問 Alice Mutasa（主責刑事法律扶助事務）、
政策顧問 Ellie Cronin（主責司法近用與民事法律扶助事務）、
政策顧問 Simon Cliff（主責民/刑事法律扶助、
例外准予扶助案件（Exceptional Case Funding 等事務）、
政策顧問 Nicole Kelly（主責民事法扶及與特定弱勢權益相關之專業諮詢委員會事務）
科技法律與創新政策顧問 Mary Towers（主責人工智慧、法律科技、資料保護、數位轉型以及負責任科技創新在法律界應用與法規宣導）

交流主題：深入探討英國法律扶助制度調整對於整體法律市場的影響，民、刑事酬金爭取策略（包括透過司法審查及實證研究的成果）、官方資訊系統的痛點，以及 AI/法律科技的應用與監管。

（二）交流內容：

英格蘭及威爾斯律師公會原為倫敦法律機構（London Law Institution）成立於 1823 年，於 1903 年名稱更改為「英格蘭及威爾斯律師公會」（以下簡稱律師公會）。

1. LAA 管理問題及其對法律扶助產業所造成的影響

英格蘭於 2012 年《法律扶助、量刑與犯罪者懲罰法》（以下簡稱 LASPO 法）頒布之前，在通過資力與案情審查之資格前提下，除了被明示排除的群體或法律領域以外，尚在請求法律扶助協助之範圍。

但 LASPO 法律通過後，改變了原本施行範圍係採負面表列的原則，變成改採嚴格的正面表列——僅有明確列在 LASPO 法內的案件類型始得獲得扶助。因此，民事法律扶助案件數減少了約 80%，許多最需要法律扶助的人也因此無法獲得法律扶助。法案通過當時，英國政府表示 LASPO 預計將減少訴訟案件的發

生。但實際上，正如律師公會當時警告的那樣，它產生了相反的效果。人們無法獲得法律諮詢來解決糾紛，因此不了解自己的基本法律權利或可選擇的替代方案。而嚴格的費用控管及審查機制、繁瑣的官僚程序、僵化的計費方式與律師對官方的不信任，對法律扶助市場造成重大的影響。

在嚴格的經費控管下，導致向法扶請款的流程極度繁複，因為流程的不同，英格蘭法律扶助體系內竟然充斥著高達 181 種不同的收費方案。除了造成律師沉重的行政負擔以外，因為相關費用的請領耗時費力，導致事務所需要先承擔支出必要費用，於一定期間後，始得向 LAA 請領。Richard 表示「許多會員在流程的某些環節無法進行期中計費，因此必須等待很長時間才能申報已支付的費用（例如專家費用），他們不得不先負擔這筆費用。」這樣的狀況，當案件審理拖延時，事務所現金流被嚴重鎖死。此外，律師公會常年雖透過不同的管道反映法律扶助體制的欠缺效率及不合理之處，但對於政府是否有意願解決問題，或是有可能站在總額經費控管的角度調整支出比例的提問，Richard 認為：「我們的問題在於執業律師並不信任政府在協商酬金增加時的誠意。法扶的從業人員普遍認為，如果我們與司法部坐下來商討更完善的收費方案，最終政府仍只會削減部分資金去增加其他的酬金，也許方案表面上看起來更好，但實際上他們獲得的報酬並不會增加。」

對於長期的低酬及過重的行政負擔，刑事法律扶助政策顧問 Alice 明確表示：「在某些案件中，例如刑事案件中的侵入住居竊盜等，報酬並不高。現行的制度之下，形同 LAA 告訴我們這些案件不值得做，你知道的，光是開立檔案就要花我 500 英鎊，而整個案件我只能拿到 400 英鎊左右。有些案件，律師就是不想接，因為報酬不夠。」對於律師必須挑案才有辦法營運的現況，更具體說明：「從某種角度來看，這種揀櫻桃般的『挑三揀四』純粹是因為處理這些案件的成本過高，因為政府根本讓這些案件的運作變得完全不可持續，所以除非是非營利組織，或是慈善機構，否則私人執業律師根本負擔不起處理這些案件的費用。」、「我認為現實情況是，大多數提供法律扶助的私人執業律師事務所，實際上都是從私人業務中撥出資金來補貼法律扶助工作。」

因此，在英國的弱勢群體雖然已親至法扶簽約認證的律師事務所請求協助，但基於以上的原因，事實上僅有少數的案件，扶助律師會同意為當事人申請法律扶助。Alice 進一步說明：「一、是律師事務所只承接特定類型的案件，而不處理該法律類別中的其他案件；二、是律師事務所已達承辦上限，表示『本月不再接任何刑事案件』之類的情況；還有就是三、某些地區根本沒有律師能承接這類案件。」無法獲得法律扶助的當事人只能自行出庭，在 LASPO 法全面實施後，無代理人的訴訟案件，直接增加了 80%。

Richard 表示「如果當事人是自行出庭的，他們可能未經過律師完整的評估，就將案件訴諸於法庭解決，這樣的結果導致每次法院舉辦聽證開庭所需時間會更長，而且可能演變成全面爭辯，因為人民並不清楚何謂合理的和解方案。各種累積的影響，使得法院的處理案件時間遠比當事人由律師代理的案件更長，最終會造成整體訴訟成本的增加，實際上花費相同的金額，卻處理較少的案件，

但這些案件變得更久且更複雜。」

在部分的案件中，民事法律政策顧問 Ellie 也表示：「家事案件中，曾有法官表示，當事人若沒有訴訟代理人，根本無法在此妥善陳述案情或獲得公平審理。我們認為在這些情況下，法官應有權明確表示：『是的，這個當事人必須獲得法律扶助。』但目前在這個國家，能否獲得法律扶助仍完全依靠與法扶簽約的律師是否願意為當事人提出及當事人能否通過法律扶助機構的審查，即使法官已作出此類表態，他們也無權利批准當事人的扶助申請。」對於這樣的結果，Richard 認為：「LAA 的管理者並沒能理解律師在初期階段的重要性，包括如何進行分流，然後將當事人引導至正確的服務。」以致於產生更多的潛在成本，增加當事人及法院系統的負擔。

雖然民事及刑事案件的酬金經過律師公會的長年爭取，於 2025、2026 年有實質的進展，但 Richard 特別補充，在和政府協商的過程中，大律師（barristers）及事務律師（solicitors）的談判能力是有所差別的：「大律師在案件後期才介入，且未與政府簽署合約。只要集體拒接新案，就能立刻癱瘓法庭運作，威脅性極高，因此在爭取權益上屢屢建功。」、「事務律師必須直接與政府簽約，且在案件初期就對當事人負有專業義務，導致罷工在法律上窒礙難行。再加上業界猶如一盤散沙，即便有人發起行動拒接案件，總會有其他事務所無縫接軌搶走客戶，難以形成團結的施壓力量。」

而針對法律沙漠及人才斷層的形成，Richard 觀察到：「LAA 曾在全國各地開設了公設辯護人服務辦公室（public defender service offices），但過了一段時間後，經過評估發現，其運作成本遠高於私人執業律師...所以他們關閉了其中幾間。這讓他們見識到實際提供這項服務需要多少成本，但他們並沒有因此而認為：『好吧，我們來提高收費，這樣或許會有更多私人執業律師願意開設事務所』，他們沒能將兩者間連結起來，他們只是覺得私人執業律師確實比較便宜。」因此對於法律沙漠化及律師人才斷層的問題，因為目前扶助律師的供給嚴重不足，律師公會正就政府研議放寬「必須在服務區域設有實體辦公室（office presence requirement）」之規定進行意見徵詢與評估。公會指出，雖然部分地方會員擔憂此舉可能導致倫敦大型事務所憑藉資源優勢跨區搶案、進而衝擊在地小型事務所之生存；但公會評估後最終立場仍傾向支持放寬（即取消實體辦公室限制）。公會認為，在建立適當機制緩解市場風險的前提下，取消此限制能有效降低服務提供成本，對於提升法扶服務覆蓋率及保障當事人權益，總體而言仍是利大於弊。

2. 刑事法律扶助之酬金改革

2025 年 12 月 1 日，英格蘭政府宣布提高刑事法律扶助的費用，其調整的原因是：克里斯多福·貝拉米爵士（Sir Christopher Bellamy）於 2020 年至 2021 年主持為期一年的獨立檢討計畫（Criminal Legal Aid Independent Review, 簡稱 CLAIR，又稱 Bellamy 報告），就其檢討結果提出報告，核心建議為：政府應盡速為事務律師與訴訟大律師全面提高刑事法律扶助之整體經費；在維持目前的體系常態運作下，給付基準應較現行水平調升至少 15%（即 15%係維持當時刑

事法律扶助體系不致崩潰的增幅最低底線），換算每年應額外挹注相當於約 1.35 億英鎊之資金。。但司法部在對 CLAIR 審查的最終回應中，卻選擇忽略了這項建議。導致刑事法扶律師在 2022 年僅獲得 9%的酬金增加，而司法部僅承諾到 2024 年再增長 2%。相對於上述獨立報告的建議結論，實質削減了應增加的律師酬金。律師公會因此認為司法部的決策過程存在重大瑕疵，因而對司法部的決定提出司法審查，經高等法院判決司法部應重為決定，在新政府成立後，司法部最終同意落實 15%的現金補償調幅。

對於刑事酬金的調整，刑事法律扶助政策顧問 Alice 認為：「律師公會在訴訟上強調『獨立研究檢討報告』的重要性（例如貝拉米爵士的報告），並指出（獨立研究的）證據導向是推動政府態度改變的關鍵。」她坦言即便獲得政府承諾，仍需透過法律手段（司法審查）迫使政府履行義務。但因這個漫長的過程，事實上市場已發生重大的變化，即刑事律師高齡化與人才斷層。Alice 指出：「自 2017 年以來，已有超過 1,400 名刑事值班律師離開了這個行業。值班律師的平均年齡為 51 歲，其中只有 7%的人年齡在 35 歲以下。」、「在刑事案件領域，有特別嚴重的律師短缺問題，我們幾年前做過年齡分布圖，發現其中大多數都超過 50 歲，35 歲以下的幾乎沒有，非常少。沒有新律師進入刑事案件領域，因為大家都被告知：『你從這行賺不到錢』。」因為市場的失衡，Alice 認為：「培訓是政府義務：強烈建議將『培訓補助金』納入向政府爭取資金的核心項目，而非要求事務所自行吸收人才培育成本。這是一個惡性循環：事務所不敢投入訓練，因為優秀人才受訓後即流失至私人企業。」

此外，就刑事案件的收費結構，目前採用的「刑事事務律師分級酬金計付方案（Litigators' Graduated Fee Scheme，簡稱 LGFS）」是依據檢方證據頁數（Pages of Prosecution Evidence，簡稱 PPE）計算，但在數位時代，大量電腦、手機及影音電子證據無法被認定為實質頁數，律師實質投入大量心力審查數位卷證，費用卻遭大幅剔除。因此，律師公會主張除了全面提高酬金外，應該再提高警局非工作時間及複雜案件的收費標準、引入地方法院工作臨時付款機制、全面改革訴訟律師分級收費制度、提高上訴工作費用等訴求，以導正刑事律師流失的現況。

Richard 補充：「就像國民醫療服務體系或教育一樣，刑事法律扶助是一項至關重要的公共服務，但數十年的忽視和資金不足，導致了一個真正的危險，那就是在需要提供這種至關重要的法律建議時，律師可能不在場。」因為刑事法律扶助具有公共服務的性質，為了確保律師服務的供給能符合市場的需求，「法扶機構必須實施年度成本增長計劃，定期的調整酬金，才能讓法律界相信政府對刑事法律扶助有著長期的承諾。如果沒有這樣的承諾，即使這些暫時令人欣喜的增酬，也無法讓律師相信這項工作有可持續的未來。

3. 民事法律扶助之酬金改革

相較刑事部分，律師公會就民事酬金的倡議，在 LASPO 施行大幅削減民事法律扶助後，因法律扶助提供者的數量大幅下降了 37%，律師公會就曾呼籲：應該對民事法律扶助制度的永續性進行獨立調查研究，故於 2018 年 6 月與英國

知名市場調查與民意調查研究公司益普索莫里（Ipsos-MORI）合作，進行關於早期法律諮詢（early legal advice）益處的研究，研究結果呈現人們越早獲得法律諮詢，問題解決的速度就越快，兩者之間存在顯著的統計學上關連性。

2019 年律師公會進一步發布了熱點圖，標記出社區照護、教育、住房、移民和福利等領域法律扶助諮詢服務匱乏的地區。2022 年 12 月律師公會分析數據顯示，在長期費用凍漲的衝擊下，持有民事法扶合約的律師事務所及服務供應商數量，至 2025 年預計將再減少三分之一。2024 年，律師公會主動委託 Frontier Economics 對英格蘭和威爾斯民事法律扶助的永續性進行調查，研究結果指出，在 45 家英格蘭和威爾斯的供應商中，有高達 82%處於虧損狀態，住房領域為 100%，而家事領域為 47%。而在過去五年內，英格蘭和威爾斯的民事法律扶助提供者數量下降了約五分之一（19%），導致一些地區嚴重缺乏法律扶助服務。政府透過改革民事法扶體系，在提升民眾取得法律諮詢機會的同時，可以降低其他公共服務的成本，有效減輕其他公共服務的負擔並提高經濟生產力，進而為國家財政帶來實際效益。例如，適度調升法扶酬金可使民眾更容易尋得承辦律師，促使法律爭議在訴訟前早期化解；此舉不僅能減少當事人因無律師代理而親自出庭（Litigants in Person）的現象，更能顯著提升法院整體運作效率。又例如若住房法律扶助改革能夠將嚴重的房屋失修情況減少 5%，則英國國家醫療服務體系每年就能節省超過 1,500 萬英鎊。如果民事法律扶助酬金費率不立即大幅提高，許多人將無法近用司法。

因此，英國政府於 2023 年 1 月啟動民事法律扶助制度之重新檢討（Review of Civil Legal Aid, RoCLA），旨在收集證據，以尋找提高民事法律扶助永續性的方法。經由 RoCLA 調查取得的資料以及更廣泛的證據顯示，在民事領域中，住房和移民部門尤其面臨著服務提供者供給下降、需求提高和低盈利能力的巨大挑戰。民事法律政策顧問 Ellie 提到律師公會委託之研究如何促成政府重新檢視啟動調查研究之過程時說明：「以律師公會名義單方面委託研究產出報告，要求政府改變，極易被官方以『這只是業界護航的片面之詞』打發。但將公務員拉進來合作，一同參與報告的調查及撰寫，讓他們在研究中產生切身利益與參與感，會大幅提高官方接受研究結果的意願。」。此外，「全國各地有許多學者從事不同法律領域的研究，且有一、兩家大型基金會為司法近用研究提供資金...由第三方獨立資金（例如納菲爾德基金會（Nuffield Foundation）、法律教育基金會（Legal Education Foundation）等）資助學者進行客觀研究。這類不帶業界色彩的獨立報告，在遊說時更具致命的說服力。」

對於刑事部分採取司法審查的訴訟手段，民事部分也曾有律師事務所提出類似的主張，但在法院判決前，新政府就同意妥協，民事法律政策顧問 Simon 解釋：「促成此次酬金上調的關鍵轉捩點，是一家律師事務所直接以『收費過低導致政府違反建立法扶體系的法律義務』為由，威脅對政府提起司法審查訴訟。新政府上台後為了避免訴訟戰，選擇直接妥協並承諾檢討酬金費率，案件最終以『政府調高酬金』為條件迅速和解。」

對於民事號稱調漲 27%的結果，律師公會的代表雖表示樂見，但其政策顧

問 Simon 補充說明：「雖然 27%的調幅聽起來很高，但考量到從 1996 年以來就未曾調薪，目前的費率實質上遠低於 90 年代水準，若要追平通膨，實際需調漲 94%。」尤其「這波調薪主要適用於住房與移民領域『授權得自行開案類工作（controlled work，係指低成本、高量能之初期法律諮詢、法庭協助、初級行政法庭出庭代理案件，有別於高成本、須由 LAA 核發許可之完整訴訟代理案件（licensed work））。政府之所以願意在這些領域妥協，是因為面臨強大的政治壓力（例如龐大的移民案件積壓嚴重、住房供應不足及《租客改革法》的推動），事實上這樣的調整『被視為為罪犯或不受歡迎的移民』爭取資源，在公眾觀感上極具挑戰。因此，我們律師界推動『重新定義正義』（Reframing Justice）專案，試圖向社會大眾溝通法律扶助的實質意義與影響。」

對於律師酬金的調整，英格蘭及威爾斯律師公會，於官方網站具體指出：過去的幾屆政府幾十年來一直拒絕投資，逐漸將民事司法系統推向崩潰的邊緣。法律扶助是公民表達意見的一種方式，而我們缺乏獲得法律扶助的機會會對健康、就業和我們孩子的教育產生影響。與其他公共服務一樣，法律扶助需要維持，我們的研究表明，如果新政府投資於司法系統，將會帶來經濟效益。總理和他的政府有機會透過適當資助民事法律扶助來糾正前政府的錯誤。這將確保所有公共服務部門都能應對家庭面臨的驅逐、房屋失修或其他改變生活的問題。對於未來律師協會的努力方向，則是希望政府依據這些研究及調查的結果，可以承諾未來費率根據透明規則制定，並納入年度物價指數調整，否則調薪成果終將迅速被通膨吞噬。

4. 資訊科技系統的痛點及 AI 科技的應用與監管

對於 LAA 改革的牛步化，Richard 提及這其實也與 LAA 老舊的資訊系統息息相關，例如：「政府對申請人的資力審查（means test）進行了全面檢討，...這確實是一項非常出色的成果。他們提出建立一套與最低收入標準掛鉤的新系統，預計於 2024 年推出；然而到了 2024 年他們卻宣布這項措施要等到 2026 年才能實施，正是因為資訊系統過於脆弱，以致他們無法同時進行所需的變更，導致 LAA 實際上根本無法落實任何與法律扶助相關的政策決定。」、「這也是為何我們尚未獲得關於移民及住房領域『須經 LAA 核發許可之工作類別（licensed work）』的費率得以調升，因為他們無法修改資訊科技系統來達成此目標，因為系統實在太過脆弱。此外，我們的會員還面臨各種問題，包括系統對他們操作的要求、系統頻繁離線導致律師無法使用...等，系統存在各種問題，導致流程極度官僚化，讓我們的會員使用起來十分棘手。」、「CCMS 系統陳舊且擴充性極差，已成為政策變革的最大絆腳石。在管理策略上，不要追求一個『監控式』的系統，而是要關注如何簡化計費與申報流程。任何資訊化建設都需預留『參數化的調整機制』，否則調薪成果終將被時間淹沒。」

而關於 AI 於英格蘭與威爾斯地區法律服務的使用，律師公會科技法律與創新政策顧問 Mary 分享在實務上，已經有事務所將 AI 運用於住房領域驅逐租客案件，藉 AI 在資料庫中篩選查找，簡化相關行政流程；亦有應用於移民上訴案件，藉 AI 快速彙整來自內政部（Home Office）相關文件，以評估案件是否具有

上訴的實質理由，顯著降低案件處理時間與成本。甚至出現固定費用之 AI 平台（例如 Garfield 律師事務所）與訂閱制服務，正衝擊傳統事務所按小時計費模式。而於大型事務所已經雇用具「混合型」才能的律師，反觀小型事務所缺乏資源，更無法建立 AI 治理規範。律師公會為了協助會員，應匯聚不同成員群體，分享知識與經驗，成為「知識匯聚者」，而非僅是發布政策而已。律師公會應該協助成員處理科技採購、風險評估與倫理治理，特別是在「透明度」與「保密義務」的平衡。Mary 總結：「英國目前尚無專門針對 AI 的立法，主要防線仰賴《律師專業行為守則》（SRA Code of Conduct for Solicitors，例如不得欺騙法庭、提供準確論點之義務等）及個人資料保護規範。技術本身不是風險，而是『治理架構的缺失』。」因此，針對 AI 生成虛假案例提交法庭的風險，可能直接觸發律師懲戒、藐視法庭及專業過失訴訟，責任由律師個人完全承擔，也是律師事務所及法律中心在律師管理方面的新興議題。

四、英國法律扶助從業者組織（Legal Aid Practitioners Group，LAPG）

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 6 月 30 日上午

訪談對象：英國法律扶助從業者組織執行長 Chris Minnoch、國會參與政策部門主管 Rohini Jana

交流主題：深入探討一線法扶執業律師所面臨之制度結構困境、官方考核與行政負擔、收費與通膨虧損、同儕審查實務，以及 AI/法律科技於個案與審查端之應用爭議。

（二）交流內容：

英國法律扶助從業者組織（LAPG）其組織精神為”One for all and all for legal aid”（我為人人，人人為法律扶助），主張捍衛民眾的司法近用權（access to justice）以確保法扶制度的永續發展。近年來，面對英國政府削減預算與通膨壓力，LAPG 透過嚴謹的數據調查與政治遊說，代表法律扶助從業人員（約 3,000 名一線法律扶助產業工作者）參與司法部和法律扶助署的多個諮詢小組，不斷敦促政府改進法律扶助計劃，取得了多項關鍵成果，並舉辦法律扶助年度律師獎（Legal Aid Lawyer of the Year Awards，簡稱 LALY）邀請超過 500 位法扶從業人員，並頒發 13 個獎項以表彰從業人員與支援團隊的傑出貢獻。

組織執行長 Chirs 認為：「英國法律扶助制度長期缺乏全國性的規劃方針，僅由法律架構推動，運作單一且刻板，缺乏以民眾獲得法律協助的『可及性』為核心的指標。」、「法律扶助署（LAA）對法律扶助計劃擁有完全的控制權，且其運作方式極為機械化。若檢視 LAA 的年度報告，會發現其中並未設定任何與普通民眾獲得法律支援的『可及性』相關的目標」，Chris 進一步說明：「LASPO 僅闡明了基本框架，其總體而言，並未構成一套扶助策略，只是非常機械化的運作。.....於 2013 年成立法律扶助署（LAA）後，廢除了原本法律服

務委員會（LSC）的研究功能、資料蒐集功能、及建立夥伴關係的功能，以及所有用於招募新手實習律師（trainees）的財政補助，將原本運作尚屬順暢的政府機關所具備的這些功能全數抽離，取而代之建立的，是一個僅僅負責處理扶助案件的政府機構——即當人們申請法律扶助時，LAA 決定是否批准，甚至當案件進行到某個階段時，必須再申請許可才能繼續進行，並提高該案的索賠金額。在大多數案件中，必須獲得許可，才能決定是否需要聘請專家，例如精神科醫師或類似專業人士。而在案件結束時，法扶從業人員所進行的一切作業都必須透過稍後將要討論的系統提交，隨後法律扶助機構會逐項審查該帳單，檢視所申報的每一項費用，並決定是否能就此核銷。」

對於法律扶助從業人員來說，LAA 最主要的考核指標其實是「錯誤」（errors）。Chirs 舉例說明：「如果一位當事人前來諮詢，我開始辦理法律扶助案件，結果發現該當事人的收入比我原先預估的還要高，因為收入門檻的規定非常嚴格，那麼這起法律扶助案件就會被取消，或者我將無法獲得報酬，而且我將會被計算一次『錯誤』，而且每項錯誤都會成為法律扶助機構的負面紀錄，所以他們對風險極度執著，這是他們唯一在意的事。」但事實上，律師於系統中詳實回報之案件成果與當事人處境數據，反映著英國社會的現實狀況，這些狀況的寶貴資料，卻在官方體系內幾乎「石沉大海」。

因此，LAPG 在策略上，針對先前其他團體所提及的法律扶助沙漠化現象（legal aid deserts），LAPG 結合多所大學學者發起大規模的「全國法扶普查（Legal Aid Census）」[2]，與行政負擔專題調查，報告指出：扶助律師退出退出特定法扶領域是因為該法扶領域「已不再具備財務可行性」。對於完全離開法律扶助行業的前從業人員（leavers）而言，超過一半（58.5%）表示離職是為了尋求更好的薪資、工作條件與職涯發展。而辦理法扶案件的沉重的負擔也成為扶助律師的壓力，包含：支援具有複雜需求的客戶、司法系統資源不足，以及應對 LAA 的繁文縟節。而參訪時 Chris 也提到：「法扶從業者平均約有 25%（四分之一）的工作時間耗費在無償、未敘薪的行政瑣事（例如應付稽核、請款程序及行政合約合規），這項「隱形成本」全靠法律扶助從業者的熱情與加班苦撐，並導致青年律師流失率創歷史新高。」

Rohini Jana 說明，近年來因為物價、房價高漲，目前法學生畢業面臨 5 至 6 萬英鎊高額學貸與高房價，如果你選擇進入一般商務律師事務所，年薪起薪可能有 5.5 萬鎊，但若選擇法律扶助工作，則起薪最好大約僅 2.4～2.8 萬英鎊，更遑論與倫敦頂尖美商商務事務所相比，新人起薪可達 12 萬英鎊以上，而作為一個法扶律師，就算是合夥人等級，薪水再好都不可能超過 6、7 萬鎊，如此鉅幅的薪資差距導致年輕律師取得執照數年內被迫全面轉行至其他法律領域，法律扶助從業人員體系大量流失，無法建立合夥人與中間世代之傳承，導致法扶事務所後續並無接班的新進律師。由於財務不具可行性，加上 LASPO 縮減了民事法扶的資助範圍，許多律師被迫放棄特定法扶領域（例如刑事、私人家庭法、

[2] 原文報告可參下列網址：https://lapg.co.uk/wp-content/uploads/We-Are-Legal-Aid_Findings-from-the-2021-Legal-Aid-Census_Final.pdf（最後閱覽日期：2026/09/30）

債務及福利補助等）或徹底離開法扶產業。高達 83%的法扶簽約供應商表示，若僅依靠法扶收入根本無法生存，許多法扶供應商必須仰賴私人收費案件或其他慈善基金的補貼來「倒貼」維持法扶服務，例如有承辦法扶案件的私人律所僅能仰賴高額自費業務（如商務、家事私法案件等）進行內部「交叉補貼」，或靠律師無償超時工作支撐。全英專門只做法扶工作之事務所已瀕臨絕跡（LAPG 會員中僅剩約 3 家）。LAPG 因此強烈呼籲政府必須投入大量資金、重新估算並提高律師酬金費率，同時減少 LAA 繁瑣的行政審計與官僚化的審查標準，才能挽救這場司法危機。

針對 LAA 長期使用的「客戶與費用管理系統（CCMS）」因介面老舊，且官方數位系統未簡化流程，僅是將原本 20 頁之紙本表格轉化為 20 個操作畫面，極為笨拙且缺乏邏輯，刑事數位時代（手機、電腦、雲端資料爆炸），現行收費仍僵化綁定檢方證據頁數（PPE），律師花費大量時間審閱之數位卷證常遭 LAA 認定為無效頁數而拒付酬金。整個系統安定性極差，故障頻傳且審查過苛，長年遭基層法律從業人員詬病。此外，LAPG 亦透過針對 550 家法扶提供者、蒐集超過 2,600 件審查問題的調查結果，主張：放寬費用上限與承擔範圍（Extension of Cost and Scope Limits）、簡化初步審核流程，並將相關調查結果提報國會，促成英國政府與國會正式承諾加速汰換 CCMS，改採全新設計的申請介面。

於本次參訪後，2026 年 7 月 17 日英國下議院司法委員會 2026-27 會期發布第三份《訴諸司法：法律扶助》報告[3]亦指出：**刑事法律扶助**：治安法庭的資力門檻過高（因自 2009 年起即未調升，而物價已經調漲了 64%），導致自我辯護比例顯著上升，增加了冤獄的風險。當值律師（duty solicitor）制度因人力流失而岌岌可危，且刑事案件的扶助薪酬從根本上就不敷成本，迫使律師事務所必須仰賴私人案件來補貼法扶工作的虧損。**民事法律扶助**：嚴格的財力門檻產生了龐大的「司法鴻溝（justice gap）」，使數百萬人既不符合法扶資格，也無力負擔私人律師。多數民事與家事案件報酬率過低，導致年輕律師出現斷層與「法律扶助沙漠」現象，且縮減的法扶適用範圍也阻礙了律師提供早期介入以防止法律問題惡化。LAA 過度著重於處理流程與控制錯誤，缺乏對實現「訴訟平權」政策目標的關注。繁雜的行政與審計要求加重了法扶服務提供者的無酬工作負擔。此外，2025 年的網路攻擊事件暴露出該局的 IT 基礎設施過於老舊且缺乏彈性，對服務提供者的營運及當事人的資料安全造成了嚴重的後續衝擊。

本次參訪於 2026 年 7 月 3 日晚間亦有幸受邀參與始於 2003 年的 LALY Awards 評選，本項評選是英國司法界表彰人權、家事、刑事與弱勢救助法律人的最高榮譽。該獎項不僅提振了長期受低薪壓抑的法扶從業者士氣，更成功將眾多重大司法冤案、移民人權案件（例如推翻內政部違法限制補助政策）透過媒體轉化為公眾議題，擴大了法律扶助在主流社會與國會的能見度，於晚宴上，

[3] 本份 Access to Justice: Legal Aid Third Report of Session 2026–27 報告，可參見下列網址：https://publications.parliament.uk/pa/cm5902/cmselect/cmjust/541/report.html（最後閱覽日期：2026/09/30）

除了頒發相關獎項給各法扶領域執牛耳的事務所及個人律師外，亦特別設立法務的獎項，被提名者多數為在疫情及 LAA 系統崩潰期間，協助事務所以紙本作業渡過難關的優秀法務人員，其相關獎項的設立及活動舉辦的方式，深具意義，實可供本會週年活動參考。

五、英國薩瑟克法律中心（Southwark Law Centre）

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 6 月 30 日下午

訪談對象：薩瑟克法律中心（或有譯南華克法律中心）執行長 Stacy Edgar、營運經理 Krishna Chauhan

交流主題：了解英國一線中大型法律中心之營運實務、如何透過多元資金組合架構服務、LAA 資訊系統的問題。

（二）交流內容：

薩瑟克法律中心是位於英國倫敦東南的社區法律中心，專門為 Southwark 和 Lewisham 兩個大倫敦市行政區的居民與勞工，提供免費專業法律諮詢與訴訟代理服務。該中心正式成立於 1979 年，旨在消除因經濟弱勢產生的法律障礙，運用法律的力量對抗社會不公與貧窮。法律中心由獲得執業資格的事務律師（solicitors）與資深個案工作者（caseworkers）組成，確保弱勢群體能獲得與付費法律服務同等的高品質扶助。

薩瑟克法律中心資金來源主要採取多元化的複合財政結構，為了滿足在地的法律扶助需要，除了與中央政府 LAA 簽約服務所得的法律扶助經費外，亦領有來自地方政府的補助、由大型慈善信託與基金會的專案資助，以及向公眾及企業的募款，以維持法律中心的運營。Stacy 說明：「中心在住房、移民、社會福利、歧視及公法等領域都簽有法律扶助合約。此外，亦透過前揭的財源，設有由補助金資助的專案。因此，在法律扶助制度未涵蓋的社會福利法各領域，我們也會提供支援。而我們的服務範圍主要集中在倫敦的 Southwark 地區。」中心每年協助約 2,000 人，全部各地的辦公室大約 45 名員工，其中約 38 名是個案處理員，我們規模最大的團隊是移民事務團隊，共有 17 名移民律師，因此，移民和住房是全國需求最大的兩個領域，而在 Southwark 的需求尤其顯著。

Stacy 及 Krishna 清楚說明了各地的法律中心如何向 LAA 進行案件的回報，及遇到什麼困難。在 LAA 被駭客攻擊前，所使用的 CCMS（客戶與費用管理系統 Client and Cost Management System）其實是個相當老舊的系統，就像一個舊版的 Access 資料庫，即使在駭客攻擊前已有部分更新，但這其實是同一套系統，只是部署在新的平台和新的伺服器上，因此，我們必須依照規定的格式向他們提交資料。也就是說，我們得上傳一份電子試算表，其中特定欄位必須對應到他們所需的欄位。為了達到這個要求，我們必須採購能符合 LAA 系統的案件管

理系統，但因為 LAA 並不會對民間企業開發的案件管理系統進行認證。因此，各地區的法律中心必須自行去選購、判斷哪個案件管理系統與 LAA 系統的相容性較高，Stacy 帶有情緒的表達：「對我來說，這實在有點荒謬。為了滿足 LAA 的要求，我竟得購買一套新系統來處理這類工作，才能讓員工在記錄工時時，能以簡單、快速的方式完成，並符合 LAA 的請款要求。」

在 LAA 因駭客攻擊而導致系統下線期間，Stacy 說明：「去年他們的系統當機時，我們不得不改用手動的紙本作業流程。所有人都得這麼做。而他們為此提供的支援幾乎是零。」、「雖然 LAA 之後有公告的具體的應變流程，並以紙本作業的方式給付了案件款項，但我們卻被告知，於應急期間結束後，他們會進行對帳。新系統上線後，他們要求我們在三個月內要將這些紙本資料全部重新輸入新系統，他們會檢視我們所申報的金額，並逐一核對，並警告『若不提交，我們將要求你們退還所有款項。』這真是官僚主義！其實他們本該提供的是一個 API，一種開發人員可以使用的數位工具，直接將資料導入新系統。所以我們只能放棄部分的案件，並向案件管理系統供應商和 LAA 進行很多的溝通，並要求他們相互協調以解決問題。」、「每個與法律扶助署（LAA）簽有法扶契約的組織都有一位契約經理（contract manager），也就是 LAA 的員工，擔任契約供應商與 LAA 之間的聯絡人。當我們因提交追溯性文件的截止期限而承受巨大壓力時，我們很早就向我們的契約經理提出這件事。我們表示，由於這些非我們所能控制的原因，這個截止期限對我們來說真的會造成問題。我們是一個小型組織，也是慈善機構。因此，我們懇請對方在截止期限上酌情處理。但對方告知，截止期限對任何人都不會有所彈性。我們曾請求對方考慮調整，這回應實在令人氣憤。」

關於 LAA 的請款流程，Stacy 亦指出：「英國法律扶助制度的問題之一在於採事後支付的方式。也就是說，案件結束前是拿不到報酬的。因此，你可能花費五年時間處理某個案件，卻要等到最後才能領到薪水。」、「因為是長達五年的工作，計費量非常龐大。你知道的，你必須確保這五年的工時記錄是最新的，並採用正確的計費費率；確保案件的每個部分都準確無誤，並對應到正確的計費費率；同時確保你代客戶支付的所有費用支出都已妥善記錄。而這些費用，你還得先自掏腰包支付。」Stacy 補充，雖然律師可以在辦理中途就進行部分的請款，但中途請款制度（Payment on Accounts，簡稱 POA）並不便利，更會帶來法律中心巨大的行政困擾。因為你必須先經過申請預付款的流程，而且還得保持非常詳盡的紀錄，等於同樣的工作但是要作二次，且必須再確認哪些款項已經申請且通過核付，哪些則未付，然後再結案時再重新檢附一次全部的資料供 LAA 核對。

對於 LAA 在請款上的審查，Stacy 舉例：「在我之前的工作單位，其中一位個案工作者缺少一份特定的 DBS（Disclosure and Barring Service）證明。這是一份確認當事人沒有刑事定罪紀錄的證明，而每位個案工作者都必須持有這份證明。但他沒有發現自己的 DBS 證明已經過期了，導致他處理長達八個月的法律扶助的工作成果因此被作廢，無法獲得酬金。此外，LAA 對於提交帳單也有

諸多時效限制。」Stacy 認為：「我以前身為第一線法律扶助從業者時，一直認為熱情與同理心就是法律扶助律師最重要的特質。然而，在 LAA 的管理架構及規範下，卻缺乏相應的激勵機制。如果律師能妥善保存紀錄、做好文件，確實並不會成為一個非常糟糕的律師，我認同這點。但我認為這個體系會讓律師失去熱情，而喪失法律扶助工作的精神及本質，即熱情與同理。」、「特別是會讓他們對當事人的熱情消退。因為律師必須非常謹慎地處理所有文件工作，而非與當事人交談。畢竟，與當事人交談和良好的溝通是無法計費的。但製作文件是可以計費的。法律扶助律師大約有三分之一的時間都花在無法計費的工作上。另一部分則是為當事人辦理法律扶助申請前的準備工作。許多建立信任關係和相互理解的過程，都無法計入費用。這會打擊律師的積極性。而且我認為，沉重的行政負擔以及反覆與法律扶助機構周旋的過程，會讓人精疲力竭，進而導致職業倦怠。」

過去 10 年來，因為 LAA 在經費上的減縮，薩瑟克法律中心的資金來源結構已發生很大變化。Stacy 指出：「前任執行長非常擅長從慈善基金會爭取資金，這讓組織得以成長，但同時也伴隨著風險。這類慈善資金通常期限很短，而且（資助標的）優先順序會改變等等...」所以對於中心來說，許多專案雖然會因為得到其他的資金協助而獲得開展，但亦會因為資金中斷而導致停止，但當事人的需求仍是實際存在的，中心僅能透過有限的資源，對特定的對象提供協助。

在人員的招募上，因為資金來源的多元，也造成人力維持的困難，當資金用罄且實在無處可尋其他資金來源時，該職位就不得不終止。雖然薩瑟克法律中心以處理高品質且複雜的案件而聞名，在人才招募上通常不致過於困難，但就整體市場而言，法律扶助的整體規模還是縮減了。許多經驗豐富的人員已達退休年齡，而投身住房領域的年輕人卻不足，因此，要吸引經驗豐富的住房領域從業者實在相當困難。同樣地，在移民領域，人才供應也呈現短缺。雖然薩瑟克法律中心整體營運仍有許多困難，但對於需要幫助卻無法獲得資源的重要人權及指標案件，會採取群眾募資的方式，讓社區為這起法律案件籌集資金；或者向信託機構或基金會申請資助。

Stacy 舉薩瑟克法律中心處理 Windrush Generation 集體案件為例：1948 年 6 月，載著第一批 492 名加勒比海移民的帝國溫德拉什號（HMT EmpireWindrush）抵達倫敦，這群移民及其後代便被歷史稱為「溫德拉什世代」（Windrush Generation）。根據 1971 年的移民法，這群人在 1973 年前抵達英國時，便自動獲得了在英國永久居留（indefinite leave to remain）的法定權利，於 2012 年，時任內政大臣梅伊（Theresa May）為了打擊非法移民，推行了所謂的「敵意環境」（Hostile Environment）政策。該政策要求各大機構（例如僱主、房東、公立醫院、銀行）嚴格檢查每個人的移民身分，政府突然要求這群已在英國生活、工作、納稅超過四、五十年的老人，必須拿出「每一年」在英國生活的官方紙本證明。嗣後，雖然英國政府迫於輿論壓力，成立了「溫德拉什補償計劃」（Windrush Compensation Scheme）來賠償受害者的損失，但補償申請手續極其繁瑣複雜，且內政部審核嚴苛、官僚主義盛行。

因此，薩瑟克法律中心聯合北肯辛頓法律中心（North Kensington Law Centre）及大學學術機構，共同成立了這個全方位的法律救援網絡，除了協助個案申請溫德拉什補償金外，針對個案為爭取補償金提出法扶申請卻遭 LAA 駁回的案件，亦提出策略性訴訟[4]，經上訴法院（Court of Appeal）判決肯認：政府設立的溫德拉什補償金並非如高等法院所認定係皇家或政府的「恩賜（ex gratia）或特權（privilege）」，而是涉及受害者基本權利的「法定民事權利（civil right）」，故 LAA 不可逕以該請求「非公民權利」或「行政特惠」為由拒絕法扶申請，而應依 LASPO 第 10 條就個案具體審查。

主題二、英格蘭及蘇格蘭精神衛生支援體系及法律扶助

一、英格蘭精神衛生相關制度簡介

（一）英格蘭 1983 年精神衛生法關於強制住院之規定

英格蘭及威爾斯 1983 年精神衛生法（Mental Health Act 1983）定有強制住院制度，須符合下列要件：（1）病人經診斷患有達適合住院程度之精神疾患（mental disorder）；（2）該強制治療對於保障病人自身之健康、安全或保護他人屬必要；（3）目前已有可適當提供之醫療處置（appropriate medical treatment）。經由兩位醫師評估符合前述要件，出具書面意見後，再由經認證的精神健康專業人員（Approved Mental Health Professional, AMHP）確認住院為「侵害最少權益（Least Restrictive Option）」之唯一可行手段，方得對病人進行強制住院。

病人在強制住院期間，可以向精神衛生法庭（Mental Health Tribunal）聲請停止強制住院，精神衛生法庭由法律成員（legal members，通常為律師或法官）、醫療成員（medical members，通常為具備精神醫療專業之醫師）、專家成員（other / lay members，具備社會福利、心理衛生或其他專業背景之社會公正人士）組成，藉由不同專業背景的合議庭共同評估，確保對於停止強制住院之決定兼顧醫療專業與人權。

（二）英格蘭 2025 年精神衛生法（強制住院部分尚未生效）

英格蘭甫於 2025 年 12 月通過新的精神衛生法（Mental Health Act 2025），其中關於核心強制住院與醫療之條文，因強制住院門檻改變涉及配套子法制定、法院程序調整及全國精神科醫護與 AMHP 人員培訓，故預計自 2027 內才會開始第一波生效。

新法明確納入四大原則：**1、選擇與自主**（choice and autonomy）：尊重患

[4] [2026] EWCA Civ 11 判決 (Case No: CA-2024-002902)，請參：https://www.iclr.co.uk/document/2024003340/2026ewcaciv11_TNA/html#toc-item-120（最後閱覽日期：2026/09/30）

者意願。**2、最小限制原則**（Least restriction）：強制措施應為最後手段。**3、貫徹治療效益**（Therapeutic benefit）：強調強制措施必須有具體的臨床療效。**4、以人為本**（The person as an individual）：針對患者的多元背景提供個別化的照護。也因此，在強制住院的要件上，新法提高強制住院之門檻，要求聲請人必須證明「當事人除非接受治療，否則可能造成『嚴重傷害（serious harm）』」的風險，以減少非必要住院。新法同時嚴格禁止單純因「自閉症（Autism）」或「學習障礙（Learning Disability）」而強制入院治療（除非同時併發其他精神疾患）。政府改為強制設立社區服務登記冊與預防機制，避免此類對象被不當長期收容。

而有關強制住院的初次與續展期限，舊法下強制住院初次最長為 6 個月，期滿得續展 6 個月，之後每年續展一次。2025 年新法將初次最長期限縮短為 3 個月，第一次續展亦為 3 個月，之後才改為每 6 個月審查一次。這大幅增加了審查頻率，強迫醫療團隊必須更頻繁地評估出院可行性。

同時，新法以「被指定人（Nominated Person,簡稱 NP）」制度取代舊有的法定最近親屬（Nearest Relative）規範，允許當事人自行指定信賴之人作為代理人，參與其醫療與法律決策。

此外，針對強制住院患者，新法引進預設轉介之「獨立精神健康倡導員（Independent Mental Health Advocate，簡稱 IMHA）」服務，要求機構主動提供倡導支援，降低當事人表達意願、參與照護計畫與尋求法律救濟之門檻，然而患者在了解權利後明確表達退出時（Opt-out），倡導服務就會停止介入。

（三）英格蘭精神衛生系統之社區支持體系

為了讓病人在病情惡化或達到危機邊緣前能在社區獲得適時緩解與支持，儘可能減少使用強制住院制度，英格蘭推動「以社區為中心」的心理衛生策略方法（community-centred approaches），將照護重心從醫療機構向社區前移，發展出多層次之社區支持機制，包含：早期介入服務（Early Intervention in Psychosis,EIP）、社區精神衛生團隊（Community Mental Health Teams, CMHTs）、危機處置與居家治療團隊（Crisis Resolution and Home Treatment Teams,CRHTs），以及設置於綜合醫院急診之照會精神醫療服務（Liaison Psychiatry）。各團隊於患者不同發病階段提供個案管理與即時支援，以降低強制住院之必要性。

（四）司法中介人制度

英國的司法中介人（Justice Intermediary，簡稱 JI）制度是一項旨在協助法庭中的「弱勢參與者」（vulnerable participants）在司法程序中進行有效溝通的專業服務。這項制度的核心理念是確保所有參與者，無論其年齡、認知能力、身體或心理狀況如何，都能在刑事或民事司法程序中獲得「平等武器」的機會，並能完整、準確且連貫地陳述其證詞或參與審判。

二、蘇格蘭精神衛生強制住院相關制度簡介

蘇格蘭現行的精神健康（護理與治療）法（Mental Health （Care and Treatment）（Scotland） Act 2003）於 2003 年 3 月制訂通過，其中關於緊急留置（Emergency Detention）、短期留置（Short-Term Detention）與強制治療令（Compulsory Treatment Orders,CTO）等規定自 2005 年 10 月 5 日施行迄今。該法關於強制治療（CTO）的審查，有著與我國本次修正之強制住院制度相當類似的設計，其要件亦需（1）病患經診斷患有精神疾患（Mental Disorder）、（2）醫療措施能避免其精神疾患惡化或能緩解期症狀、（3）若病人未接受治療，將導致自己或他人面臨安全上重大風險、（4）由於其精神疾患，病人之決策能力顯著受損（significantly impaired decision-making capacity）、（5）強制治療為必要。且係由蘇格蘭精神健康法庭（Mental Health Tribunal for Scotland, 簡稱 MHTS）審理，其組成與我國精神衛生法規定類似，均由法律、醫療及具備照護病人或服務病人相關實務經驗之人員組成。病人向 MHTS 法庭聲請或出席強制治療審查時，蘇格蘭法律扶助委員會（SLAB）無須審查資力與案情，應逕提供適用 ABWOR（Assistance by Way of Representation）形式之法律扶助，確保病人在失去自由時能 100%免費獲得律師代理。

本次對於英格蘭、蘇格蘭關於精神衛生相關制度之考察，旨在透過實際的交流，了解專家參審法庭之運作方式、審理重點、周邊配套措施之設計、律師於其中所扮演的角色，以對於台灣精神衛生法強制住院制度專家參審制之實施及發展有更進一步之想像。相關單位之參訪內容如下（第三至十點）。

三、英國東倫敦國民保健信託居家照護團隊與危機評估小組

（一）會議基本資訊：

會議時間：2026 年 7 月 1 日上午

訪談對象：英國東倫敦國民保健信託（East London NHS Foundation Trust，簡稱 ELFT）危機評估團隊（Crisis Assessment Team, CAT）及居家照護團隊（Home Treatment Team, HTT）之
資深精神健康護理師/營運主管 Diane Ball、
同儕支持工作者 Dionne、
精神科顧問醫師 Dr. Elaine、Dr. Anne-Marie、
跨專業協作團隊（職能治療、藝術治療、社工）
（依訪談先後順序排列）

交流主題：了解居家照護團隊暨危機評估團隊之工作內容、團隊針對處於精神危機的當事人提供何種服務、同儕支持工作者在團隊中扮演的角色。

（二）交流內容：

英國東倫敦國民保健信託（ELFT）轄下的危機評估團隊（CAT）與居家照護團隊（HTT），共同構成了英國社區精神醫療中「非住院替代方案」（Admission Avoidance）的核心運作體系。其核心宗旨是為面臨嚴重精神健康危機的成人提供全天候的急救與密集式社區照護，讓患者能在熟悉的家庭與社區環境中接受等同於病房密度的醫療介入，避免非必要的住院。

1. 運作架構與個案分流機制

CAT 與 HTT 在架構上雖各自獨立，實務上卻保持高度彈性的聯動。CAT 擔任精神急診的第一線門戶，負責在 4 小時之內（實務上常在 1 小時內）回應由家醫科（GP）、NHS111 危機專線或一般醫院急診室（A&E）轉介的無嚴重身體併發症之精神危機個案。若評估個案需要密集治療但可在社區安全管理，則隨即轉銜至 HTT 團隊。

在住院病人的個案管理與系統轉銜上，HTT 亦承擔著「早期出院銜接」（Early Discharge）的職責。醫護人員會定期至急性病房訪視，協助評估是否能讓病情漸趨穩定的住院患者提前返家，並由 HTT 接手提供高密度的社區追蹤。

整體而言，HTT 介入的個案量通常維持在 45 至 50 人左右，介入期程以 2 至 4 週的短期急性處置為主，但完全依據個案的臨床需求動態調整。

2. 多元專業團隊協同與紅黃綠燈風險管理

HTT 的營運高度依賴跨專業團隊（Multidisciplinary Team，簡稱 MDT）的緊密協作，成員涵蓋兩位分管該行政區南北區的精神科專科醫師（consultant psychiatrists）、駐診醫師（residents）、臨床心理師、職能治療師（occupational therapist，簡稱 OT）、社工、專任藥師、社區精神科護理師、資深支持工作者以及同儕支持工作者（peer support workers，簡稱 PSW）。為了維持高效率且即時的資訊流通，團隊避免繁複的電郵往返，而是每日上午 9 點 30 分召開全員實體 MDT 會議。在會議中，團隊開啟電子病歷系統並結合動態白板，採用「紅黃綠燈」（RAG Rating）對個案進行風險與介入密度的分級：**紅燈（Red）**屬於極高風險、呈顯急性危機或需要每日監督服藥的個案，每日最高可提供多達 4 次的到府訪視；**黃燈（Amber）**則為病情中度穩定、持續進行心理與藥物治療者；**綠燈（Green）**係病情趨於平穩、即將轉銜結案者，家訪頻率會逐漸降低至隔日或每週一至二次。

家訪亦涉及個案是否同意 HTT 團隊到府服務之議題。在個案同意權上，HTT 採取極具彈性的「默示同意」（implied consent）概念，只要個案願意開門讓團隊進入家中並與醫護互動，即視為同意接受照護。若遇到個案拒絕且風險極高（例如具嚴重自傷或傷人危險）時，團隊亦會適度運用溝通技巧說服，或啟動《精神衛生法》（Mental Health Act）強制評估流程，但仍會竭力維持與個案的信任連結。

醫護人員的日常工作時間為上午 9 點 30 分至晚間 8 點，大部分時間均在外

執行家訪。因應社區外展工作之特性，團隊建置了嚴格的「獨自作業政策」（lone working policy），員工的手機均安裝有 People Safe 安防系統與 GPS 定位追蹤，若工作人員家訪超過預定時間或面臨現場突發暴力的安全威脅，團隊能第一時間調派支援、變更訪視地點至辦公室，或通報警察與救護車處理。

3. 整合式精神治療與社區外展特色

（1）身心整合照護與物理健康診所（Physical Health Clinic）

意識到長期服用抗精神病藥物的個案罹患心血管疾病或早逝的風險極高，ELFT HTT 於近期成立了「身體健康診所」。即使在社區照護階段，團隊也會為個案執行完整的身體健康篩檢（包括心電圖（ECG）、抽血檢驗與基本生理徵象監測），成功在早期攔截了多起嚴重的心律不整個案，實踐了身心一體的全人照護（holistic care）。

（2）社區氯氮平（Clozapine）滴定治療

相較於許多精神科體系僅能在住院期間開立難治型精神病藥物 Clozapine，ELFT 建立了一套嚴密的社區給藥與安全監測架構。護理與醫療團隊能於個案家中執行為期兩至三週的滴定程序（titration），每日密切監測給藥前後的血壓與生命徵象，並定期追蹤白血球數量與心肌炎風險，成功讓多位嚴重幻覺妄想且拒絕住院的個案在社區順利完成藥物調整。

（3）專屬社區治療團體與「希望花園」（Hope Garden）

不同於一般精神照護團隊僅關注藥物與風險控管，ELFT HTT 克服預算限制，開設了全英少見的急診社區治療團體。團隊提供藥師諮詢、藝術治療、音樂治療與運動團體。其中最具特色的是由 HTT 團隊同仁與個案共同於院區打造的「希望花園」（Hope Garden），透過週三的園藝治療團體，讓即使處於嚴重精神病狀態的個案也能藉由觸摸泥土、栽種植物與收成蔬果獲得深度的療癒。

（4）同儕支持工作者與「週六溫馨聚會」（Saturday Drop-in）

HTT 團隊同精神醫療機構其他部門如社區精神健康服務團隊、下述（二）的社區復原暨危機處理團隊等，引進曾親身經歷過精神健康問題的同儕作為「同儕支持工作者」（PSW），使其透過分享自身的復原經歷與住院受挫過程，為正在接受社區精神健康服務的服務使用者提供支持，因其遭遇精神健康之共同經歷，能與病人建立起專業醫療人員無法達成的信任與共鳴，在 MDT 會議中為個案發聲。

此外，團隊更自發性開設了「週六溫馨聚會」（Saturday Drop-in）。這是一個完全免轉介、無強制介入期程限制且高度非正式的安全空間。許多已從 HTT 結案並轉銜至一般社區精神團隊的個案，每逢週六仍可回到這裡參加手工藝、看電影、共煮午餐或進行園藝活動。這項創新的社區防護網成功為脆弱個案提供了強大的情緒歸屬感，顯著降低了復發與重新強制住院的機率。

然而，HTT 的運作也面臨著大環境的嚴重考驗，包括：

- **病房床位極度短缺：**受疫情後精神健康需求暴增影響，等待急性病房床位的個案顯著增加，迫使個案必須在症狀極為嚴重（高達 70%至80%符合《精神衛生法》強制住院要件）的情況下才能順利入院。
- **社區住房與社會照顧斷層：**許多精神康復者因具備「不得申請公共基金（No Recourse to Public Funds,NRPF）」之限制身份、毀損房屋紀錄或家屬拒絕收留，導致「社會性滯留」於病房或社區中。HTT 團隊必須頻繁與 Praxis Care 等非營利組織及法律扶助相關機構合作，處理房屋訴訟、居留身分申訴與人道安置，凸顯出精神醫療無法脫離整體社會福利與住居支持系統而獨立運作的實務現況。

四、英國東倫敦國民保健信託社區精神健康危機與復原團隊

（一）會議基本資訊：

會議時間：2026 年 7 月 1 日下午

訪談對象：英國東倫敦國民保健信託（ELFT）社區復原團隊（Community Recovery Team）與危機解決團隊（Crisis Resolution Team）團隊經理/營運主管 Mike O'Brien、
臨床主任護理師 Bola Johnson、
精神健康護理師 Joyce 與 Effie

交流主題：了解社區精神健康危機與復原團隊之工作內容、團隊在英格蘭社區精神醫療所扮演的角色。

（二）交流內容：

在英格蘭的精神醫療體系中，社區復原團隊（Community Recovery Team, CRT）扮演著社區照護樞紐與長期伴隨精神疾病患者復原的核心角色。CRT 運作的核心復原哲學在於「以人為中心（person-centred）」與「看重個人潛能（（strengths-based）」的理念——團隊不把注意力放在患者的病情缺陷，而是著重挖掘其現有的生活能力與優勢，陪伴其重建生活。該團隊內部也具備一定的危機管理解決能力，如遇需要接受評估以處理危機並確保當事人安全的個案時，CRT 每週可為其提供至多兩次的面談服務。

CRT 在 ELFT 所在的 Newham 地區，主要服務患有思覺失調症、雙相情緒障礙、嚴重情感障礙、高度複雜人格障礙或合併物質濫用等嚴重精神疾病（SMI）的個案。為提供深度的功能重建與社會融合，CRT 預設的照護期程通常長達三年左右。為了確保患者能獲得全方位的照顧，團隊會在開案初期導入名為「Dialog Plus（可譯：對話＋）」的評估工具。這項工具涵蓋了藥物及醫療處置、身體健康、休閒活動、人際社交、就業狀況及居住環境等 11 個生活領域，透過 1 到 7 分的滿意度量表，由患者親自評估各範疇的現狀與困境。若患者反映對獨立生活、購物或預算管理感到困擾，團隊便會指派職能治療師（OT）投

入個案訓練或舉辦社區團體；若面臨心理危機，則由護理師提供解決方案導向的敘事治療，或轉介臨床心理師進行專科深度心理治療（specialist intervention），實現高度客製化的跨專業照護。

CRT 的另一大特色是高度納入具備精神疾病康復經驗的「同儕支持員（PSW）」。這些同儕支持員身兼團隊正職人員，以過往走過疾病關卡的真實過渡經驗為橋樑，陪伴個案進行每週的健走、游泳或社交互動，建立起專業醫療人員難以替代的同理心與希望感。為了維持這份純粹的同儕信任，團隊在制度上特別保護同儕支持員，使其完全免於負擔繁重的法律程序或強制處分等行政工作，讓他們能專注於一對一的陪伴與康復經驗分享。

在團隊運作與專業協同合作上，CRT 採取個案管理制（Care Coordinator），主要由資深精神科社區護理師或社工擔任個案的主責對口；同時，團隊的精神科專科醫師採取「治療連續性模式（Continuity Model）」，即這些醫師不僅在社區看診，同時也兼管急性精神科病房的醫療，有別於傳統 NHS 系常將社區醫師與病房醫師分開（Inpatient vs. Outpatient Consultants），導致銜接斷層的作法。這種設計確保了個案即便因病情波動而需要短暫住院，在病房內依然能由熟悉的社區醫師接手治療，出院後更能無縫銜接回社區 CRT 團隊追蹤，且當病情長期穩定後，再階梯式降階（Step Down）轉銜至社區整合服務與家庭醫師（GP）進行常態維護。

在法制保障與跨機構協調層面，針對曾依《精神衛生法》（Mental Health Act 1983）處分強制住院（例如第 3 條等治療性條款）出院的個案，CRT 會確保其順利銜接《精神衛生法》第 117 條法定社區照護保障（After-care）。這項法規明定，個案回歸社區後所需的一切醫療、居住支持、社區照顧或浮動照顧，費用皆由 NHS 與地方政府預算完全支應，個案無須負擔任何費用，極力避免當事人因經濟困境而導致疾病復發再住院。此外，為了翻轉嚴重精神疾病患者因長期服藥及生活型態導致平均壽命比一般人少 15 至 20 年的健康不平等現象，團隊透過品質改善計畫（Quality Improvement Project），為出訪護理師配備了行動心電圖（ECG）、血氧儀及現場血脂與血糖檢測設備。護理師在到府訪視或診所面談時即可直接進行身體健康篩檢，並將數據即時遠端傳輸至心臟科團隊評估，大幅減輕行政負擔並達到早期診斷。

儘管在現行機制下，NHS 醫療體系與地方政府（Local Authority）社工系統在數位資訊與行政介面上尚未完全打通，個案管理師必須耗費相當多的精力進行跨機關溝通、電子郵件確認與跨單位會議協調，但 CRT 團隊透過行事曆優化與行政支援分流，極力減輕臨床人員的行政負擔。團隊堅持將絕大部分的時間與心力投入在當事人身上，讓醫療、社交與法規支持能扎實地落實於當事人的社區生活與復健之中。展望未來，英格蘭的精神醫療政策正推動資金由急性病房轉向社區，CRT 團隊也將配合「街區模型（Neighbourhood Model）」深化分區經營，並邁向 24 小時社區精神衛生團隊與設置社區短期急性床位（guest beds）的方向發展，確保當事人在面臨危機時能在熟悉的社區環境中獲得最少限制且最具連續性的照顧。

五、英國東倫敦國民保健信託綜合醫院照會精神醫療團隊

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 7 月 1 日上午

訪談對象：英國東倫敦國民保健信託（ELFT）照會精神醫療團隊（Psychiatric Liaison Team）團隊經理/營運主管 Cheryland DRavis 及其他團隊成員

交流主題：了解照會精神醫療團隊之工作內容、團隊在英格蘭社區精神醫療所扮演的角色。

（二）交流內容：

在英國現行的 NHS 醫療體系下，綜合醫院（General Hospital）主要負責處理生理疾病，但約有四分之一的住院患者同時伴隨精神或心理健康問題。為了跨越「生理」與「心理」醫療之間的鴻溝，照會精神醫療團隊（Psychiatric Liaison Team）扮演了極為關鍵的橋樑角色。以東倫敦 NHS 信託（East London Trust）與 Barts Health 信託的合作為例，這是一套跨機構的派駐模式：聯絡團隊雖然隸屬於專門的精神醫療信託，但實體駐點在急性綜合醫院內。團隊的組成極具跨專業多樣性（Multi-Disciplinary Team, MDT），包含精神科顧問醫師、住院醫師、護理顧問、資深精神科護理師、臨床心理師與社工等。除了處理急性精神危機，心理師與醫師也會進入一般內外科病房，協助如腦神經退化、癌症、重症加護病房（ICU）後譫妄或遭遇嚴重創傷的患者，處理伴隨發生的精神症狀與情緒挫折，幫助他們重新建立對物理治療與醫療處置的順從性。

急診部門（A&E）是照會團隊最具挑戰性的戰場之一。急診端的醫護人員在完成初步檢傷後，會將出現精神健康危機或自傷企圖的患者轉介給聯絡團隊。團隊接獲轉介後，需調閱過往紀錄並為患者進行一套完整的「生物-心理-社會評估」（Biopsychosocial Assessment），範疇涵蓋求診原因、精神狀態、風險評估、精神病史、個人與社會背景甚至法醫犯罪史，最後提出診斷印象與轉介計畫。整個評估與處置過程必須符合急診體系對急性個案「4 小時內完成去向處置」的嚴格時效要求。

然而，急診現場的硬體空間往往無法跟上激增的求診需求。儘管急診設有專為精神科患者設計的防自殘/防懸掛（Anti-ligature）評估室，配置重型無法搬動的家具與牆面緊急警報系統；但隨著滯留急診的精神科患者數量持續增加，醫療團隊不得不佔用一般的急診診間。即便急性醫院設法進行簡易改裝，其防護規格仍無法達到標準精神科評估室的水準，這也是為什麼團隊目前正積極推動於 2027 年至 2028 年間，在急性醫院內建置專屬精神科急診空間（Mental Health A&E）的計畫。

更棘手的挑戰來自於法律執行層面的「灰色地帶」。在急診環境中，若患

者經評估需要依據《精神衛生法》進行強制住院（section application），法律程序啟動的前提是「必須先確認擁有可入住的精神科床位」。當全區精神科床位嚴重匱乏、無法即時找到床位時，醫療團隊便無法完成強制留置手續，這導致患者在技術上處於「未被法律強制留置，但臨床上極具風險」的法律真空狀態。

為了在這個灰色地帶中保障患者安全並貫徹「限制性最小原則」（least restrictive option），團隊會安排一對一專人陪伴照護（enhanced care）進行去情緒化與密切監控。若患者在未被留置的情況下試圖強行離院，且醫療團隊評估其存在即時的自傷或傷人危險，醫師與護理師必須在病歷中極其詳盡地記錄實施臨床限制（restraint）或強制給藥的合法性理由；若患者離院且無即時危險，則需立刻通報警察或社區團隊前往個案家中進行安危確認（bed check）。相較之下，在一般普通病房的強制留置則較為明確，醫師可依據《精神衛生法》第 5 條第（2）項實施最長 72 小時的緊急留置，資深精神科護理師亦可依據第 5 條第（4）項實施最長 6 小時的留置，以等待後續專科評估。

在強制住院的決策與救濟機制上，照會團隊的精神科醫師僅具備提出「臨床建議」的權限，最終是否向法庭申請強制住院，決定權仍落在獨立經認證的精神衛生專業人員（AMHP，通常為資深社工）手中。AMHP 會全面考量社會環境因素，例如居住環境是否適宜、是否存在家暴風險或照顧者支持網絡等。若患者對強制住院提出抗告，案件將進入精神衛生法庭（tribunal）裁處。以針對評估用途的 Section2 強制留置為例，當患者提出聲請時，醫療團隊必須在 7 天內完成報告供法院審理，主治醫師（RC）、護理師與社工需出庭應訊，而法院有權直接裁定釋放患者，或要求醫療團隊必須在社區配套措施（例如住房與照顧計畫）落實後方得轉銜。

為了避免將住院作為唯一的處置手段，照會團隊在評估風險後，會盡可能優先選用社區替代方案。對於急性危機尚未平息、但不需要高強度醫療限制的患者（特別是當個案的家庭環境本身就是發病壓力源時），團隊會將其轉介至「危機小屋」（Crisis House / Step-up Beds）。這類危機小屋通常僅設有 6 至 10 個獨立房間，由地方政府或慈善機構資助運作。小屋內駐點的工作人員並非專業護理師，而是經過培訓的輔導人員，患者在其中保有進出自由，並由社區居家治療團隊（Home Treatment Team, HTT）每日前往訪視與監督服藥，提供介於「醫院住院」與「完全居家」之間的緩衝環境。此外，針對譫妄恢復期的高齡患者，體系中也設有如 Salishaw 病房這類的過渡床位（step-down beds），提供 1 至 2 個月的短期復健；而對於具有慢性負性症狀的精神分裂症患者，則會透過地方政府安排入住 5 至 20 人的支持性住宅（supported accommodation），由專人提示生活起居與服藥。

最終，照會團隊在臨床轉銜上面臨的最大行政阻力，莫過於 NHS 醫療端與地方政府社會服務部門之間的權責與財源劃分。NHS 主要資助醫療評估、急診與社區醫療團隊的運作；而患者離開醫院後的住房申請（housing）、生活津貼（benefits）與每日上門照護服務（care packages）則全數由地方政府的社會服務預算支應。這兩個體系各有其審查標準與財務壓力，醫療團隊往往在患者住

院初期就必須邀請社工參與會議，並透過職能治療師（OT）進行日常生活能力評估，不斷與社會服務部門進行跨部門的溝通交涉，才能確保患者在出院時獲得足夠的社會福利支持，順利重返社區。

六、英國東倫敦國民保健信託早期介入服務團隊

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 7 月 1 日下午

訪談對象：英國東倫敦國民保健信託（ELFT）紐漢地區（Newham）早期介入服務團隊（Early Intervention Service，簡稱 EIS）
精神科顧問醫師 Dr. Flavia Napoletano、臨床組長/負責人 Francis Frances Cummings

交流主題：了解英格蘭社區早期介入精神醫療服務（Early Intervention of Psychosis，EIP）之核心理念、多專業團隊（MDT）組成、轉介管道、心理社會介入措施、跨團隊與法律協作機制及現行制度所面臨的挑戰。

（二）交流內容：

在英國現行的 NHS 社區精神醫療體系中，早期介入服務（Early Intervention Service, EIS / EIP）是專門針對「首發精神病」（First-Episode Psychosis, FEP）所設計的社區型精神醫療服務模型。團隊以「黃金期介入」為核心理念，致力於在個案發病初期提供高密度的生物-心理-社會照護與積極外展，以改善並降低慢性化與復發率。以 East London NHS Foundation Trust（ELFT）轄下的 Newham 團隊為例，該團隊專責服務約 60 萬人口的區域，目前穩定照護約 260 名個案。團隊內部劃分為兩個子團隊（sub-teams），各由一位主治醫師（consultant）引領，並配置住院醫師、個案經理（care coordinator）、臨床心理師、職能治療師、社工師、精神科護理師、支持人員（support worker）及具備同儕經驗的同儕支持員（PSW），整體多專業團隊（MDT）規模約為 30 人。

在轉介管道與進入途徑方面，個案來源約有 50%來自社區初級醫療系統，由家庭醫師（GP）轉介至社區綜合精神健康團隊（Integrated Community Mental Health Teams, ICMHTs / CMHTs）後再轉銜至 EIP 團隊；另外 50%則來自急性處置路徑，例如因精神症狀惡化經警察介入、前往急診（A&E）後入住精神科病房，或由急診居家治療團隊（Home Treatment Team, HTT）轉介。此外，團隊亦包含跨區轉送個案，以及與兒童及青少年心智健康服務（Child and Adolescent Mental Health Services，CAMHS）的無縫轉銜機制，針對 14 至 17 歲發病之個案，在滿 18 歲前的 6 個月即啟動雙個案經理共同照護（Co-working），確保個案滿 18 歲跨入成人服務時不致中斷照護，其在 CAMHS 接受服務的時間亦會採計於 EIP 總計 3 年的服務期之內。

EIP 團隊採取「非強制性」（non-coercive）與積極社區外展（assertive

community outreach）模式，強調以個案為中心並建立深厚的治療盟友關係。個案經理（care coordinator）由註冊護理師、社工或職能治療師擔任，作為主要聯絡人並提供專用公用手機供個案或家屬聯繫，主動至個案家中或社區公共場所訪視，降低醫療化標籤與拒絕就醫的抗拒感。在生物學治療上，團隊醫師定期進行精神狀態與藥物評估，並依據 NICE 指引[5]每年為個案進行全套生理健康檢查（例如血糖、血脂、泌乳素及心電圖），以降低抗精神病藥物帶來的代謝副作用；臨床上多優先採用口服藥物與合作式溝通，長效針劑（Depo）則多保留於多次復發或服藥順從性極佳需求者。

心理與社會介入為 EIP 的另一核心支柱。心理師團隊除提供針對精神疾病的認知行為治療（Cognitive Behavioral Therapy of psychosis，CBTp）與家庭介入（Family Intervention）外，因轄區內移民與多元族群人口龐大、個案早年常伴隨創傷經歷，故廣泛運用創傷知情照護（Trauma-informed care）與 EMDR 創傷治療（Eye Movement Desensitization and Reprocessing，眼動減敏與歷程更新治療）。團體治療則涵蓋睡眠衛生團體、接納與承諾治療（Acceptance and Commitment Therapy，ACT）、幻聽者互助團體（hearing voices group）及創意寫作小組（creative writing group）等。對於個案將經驗理解為「黑魔法」或「靈體（司法中介人）」等非西方傳統醫療之文化或信仰觀點，團隊採取開放包容態度，透過跨領域合作與靈性照護團隊（Spiritual Care Team）協同，在尊重個案文化框架前提下提供醫療支持。此外，個案與家屬亦透過 Dialog Plus 評估工具及個案經驗報告量表（Patient-Reported Experience Measures，PREMs）定期提供回饋，促進照護計畫的個人化與整體服務改善。

在跨團隊協作與法律規範方面，EIP 雖為獨立的社區團隊，但與急性醫療網絡保持緊密聯繫。當個案處於急性精神危機時，EIP 團隊會評估並轉介至居家治療團隊（HTT）或安排住院；於危機處理期間，雖然醫療與處方決策暫時由 HTT 或病房團隊主導，但 EIP 個案經理仍會持續參與共同訪視或病房查房，維護照護的連續性。若個案症狀極度惡化且存在即時自傷或傷人風險、無法以自願方式接受治療時，EIP 團隊亦會與醫療網絡合作啟動精神衛生法評估程序，安排強制住院或社區處置。若個案涉及刑事處分或難民身分申請，團隊亦會在取得個案同意後，與法律專業人員（例如律師）及法院合作，提供精神健康評估報告以作為司法裁量之依據。

EIP 服務模式展現了高密度社區預防醫療的實證潛力，能顯著提升個案於前 3 年的復原品質並減少轉介至重症社區復原與危機解決團隊（CRT）的比率；然而，在實務營運上也面臨諸多體系與經濟層面的挑戰。由於 EIP 模式極度耗費時間與人力成本，在 NHS 體系內部常面臨資源配置與財務評估的質疑，即個案在結束 3 年 EIP 照護轉回資源相對有限的家庭醫師（GP）或一般社區團隊後，前期取得的復原成果是否能長期維持仍存有爭議。儘管臨床實務界普遍倡議應延長 EIP 服務期限至 5 年或同步提升整體社區醫療之資助水準，但在 NHS 公共

[5] NICE 指引係指由英國國家健康照護卓越研究院（National Institute for Health and Care Excellence, NICE）所發布關於成人疾病的識別、預防、治療、長期照護以及照顧者支持等提供之臨床建議。

財政預算限制與高員工流動率的環境下，如何平衡精細個人化照護與整體醫療服務效率，仍是英國社區精神醫療持續探索與變革的焦點。

七、英國司法中介人及法庭參訪

（一）會議基本資訊：

會議時間：2026 年 7 月 2 日

訪談對象：英國司法中介人合作社（The Intermediary Cooperative）理事長 Paula Backen 及另一資深司法中介人/溝通專家（專長涵蓋自閉症、身心障礙、家事與刑事案件溝通支援）

交流主題：英國司法中介人（Justice Intermediaries）實務運作、轉介、評估及法庭溝通支援機制。

（二）交流內容：

1. 司法中介人（Justice Intermediary）的定位與角色分際

首先，在制度名稱與稱呼上，英國司法實務依據服務對象的不同而有所區分，服務於控方或被害人者稱為「註冊中介人（Registered Intermediaries）」，服務於被告者則稱為「法院指派中介人（Court-Appointed Intermediaries）」。英國司法中介人合作社理事長 Paula 特別指出，「Intermediary（中介人）」這一詞彙對脆弱群體（vulnerable people）而言不僅艱澀難懂、難以發音，且極易與「Interpreter（通譯）」產生混淆。因此，受訪者更推崇紐西蘭的命名經驗，建議在職稱中明確納入「溝通（Communication）」一詞（例如「溝通顧問」或「溝通助理」），以直觀的方式展現其核心功能，也讓司法官與大眾理解司法中介人專業是處理「人與人之間的溝通障礙」。

在核心職責與專業界線方面，受訪者強調司法中介人的職能嚴格限定於「協助溝通」。司法中介人的工作是幫助處於脆弱處境的當事人（包括被告、被害人及證人）理解訴訟內容並清晰表達自己，但絕不涉及法律實體問題或事實認定。司法中介人既不提供法律意見、不作訴訟決策、不替當事人發言，也不評估證詞的真實性或當事人的心智能力（後者屬於心理學家或精神科醫師的專業範疇）。

此外，司法中介人必須保持絕對的中立性，並遵循嚴格的「透明與通報原則」。司法中介人並不享有律師與當事人之間的保密特權（legal privilege）；若當事人在私下互動中透露了關鍵案情或新事實，司法中介人會公開告知當事人，並提醒其主動向辯護律師陳述，所有溝通協助均須在公開透明的前提下進行。

為了完成前開的工作內容，協助處於脆弱處境的當事人，完成司法全程的溝通工作，司法中介人須進行以下的工作：

（**1**）獨立需求評估（Assessment）：透過會面評估當事人的接受性與表達性語言與溝通能力、專注時長、讀寫程度與壓力應激反應。

（**2**）法律文書實質簡化（Translation/Simplification）：將充滿法律術語的冗長文件改寫為白話、大字體的易讀版本。

（**3**）出庭審前準備（Pre-Trial Familiarisation）：陪同當事人先參觀法庭、演練視訊連線（Live-link），設計中性練習題，減輕陌生環境造成的感官負荷。

（**4**）於法庭活動即時監測及介入（Monitoring & Intervention）：於法庭開庭時，坐在當事人身邊，對於檢辯提問的結構與語速，必要時以卡片或手勢即時提醒法官調整訴訟節奏。

中介者的設立目的，依據《身心障礙者權利公約》（CRPD）第 13 條，排除障礙者參與法律程序的溝通障礙，以落實實質平等，以維護正當法律程序，Paula 強調：「法官常認為當事人看似沒問題就逕行審判，但若當事人根本不理解程序與權利，其後續的認罪或陳述就毫無程序正當性可言」。中介者是在程序中扮演協助者的角色，工作的目的在強化程序進行中溝通的品質，而非「判決勝負」，Paula 笑稱：「有時律師打電話興奮地說『太棒了，我們勝訴了！』，我們只會淡淡回應『哦，好吧』。因為我們對判決結果毫無興趣，甚至常常不記得被告最後有沒有罪。我們在乎的是：在這場審判中，他是否真正聽懂了問題、是否能夠完整表達自己的意志。」

2. 司法中介人如何評估當事人的溝通能力、與當事人建構信任關係，以及在整體運作過程中，如何保持中立：

在評估程序的設計上，受訪者特別說明，司法中介人在受邀對當事人進行溝通能力評估（assessment）時，一開始會刻意「不閱讀案情卷宗」。這是為了避免預設立場，確保能純粹從語言與溝通理解能力的角度出發，對當事人進行客觀獨立的評估；唯有在完成溝通評估報告且法院正式指派後，司法中介人才會進一步參閱案件細節，以利後續的法庭協助。

在實務溝通與建立信任關係（rapport）方面，受訪者指出，評估過程本身就是建立信任的關鍵契機。由於許多處於脆弱處境的當事人在面對司法程序時極易產生緊張與防禦心，透過評估期間的互動與觀察，司法中介人不僅能收集報告上的客觀數據，更能掌握許多無法量化的直覺與情緒狀態。這種信任感的建立，能讓當事人在法庭上感到安心，並勇於即時反映「聽不懂」或「需要休息」，而非強裝了解。

基於此，受訪者特別強調「司法程序全程支持的連貫性（continuity of support）」對處於脆弱處境者的重要性。在實務運作上，原則上會由同一位司法中介人貫穿始終，從警詢、律師會見、一審乃至上訴審或家事法庭歷審程序。因為溝通評估包含許多難以量化的信任感、直覺與人際互動，這種跨階段的熟悉感與信任關係能大幅降低當事人在面對嚴肅法庭時的恐慌，進而維持溝通效果與證詞的穩定度。

然而，受訪者亦強調，這種信任關係必須嚴守專業邊界，絕不能混淆司法中介人的中立立場。司法中介人不會與當事人私下用餐、共乘車輛，也不會單獨至當事人家中進行評估。司法中介人的核心價值在於「溝通翻譯者」，而非當事人的挺身辯護者或私人朋友。在法庭上，司法中介人一方面確保律師與法官的問話能以當事人理解的語言呈現，另一方面也確保當事人的真意能被精準傳達，使雙方的溝通資訊流暢且無落差，進而保障處於脆弱處境之當事人在司法程序中的正當法律程序權益。

3. 司法中介人的專業背景及如何協助當事人與法庭溝通：

在專業資格與持續進修（continuous professional development，CPD）方面，受訪者說明，英國司法中介人並非由一般社會大眾直接招募訓練，大多係由原具備語言治療師（speech and language therapists）、心理學家等相關專業背景者訓練而成。在經過專門的司法中介人培訓與認證後方能擔任。且司法中介人每年均須完成規定的「持續專業發展（CPD）」時數、參加定期督導與研討會，並提交執業紀錄審查，以確保其溝通轉譯能力與專業倫理始終符合法庭要求與最新實務標準。

在溝通支援工具與合理調整（Reasonable Adjustments）實務上，司法中介人展現了多樣化的專業技術。首先是法律文件易讀化（Easy Read），針對律師撰寫動輒十幾頁、充滿被動句與艱澀法律術語的陳述書或法律文書，司法中介人會將其改寫為大字體、句型簡短且語言直白的易讀版本，確保當事人能「真正理解」內容而非僅是表面閱讀。其次是視覺化圖表與利弊分析，當辯護律師與被告在訴訟策略上有溝通落差時（例如是否認罪），司法中介人會繪製「認罪 vs.不認罪」的利弊對照表，將抽象的法律效果與證據狀況具象化，協助被告在充分理解後做出自主決定。Paula 以實際的案例，說明司法中介人如何協助法庭溝通：

在近期一件地方當局擬剝奪母親監護權的家事案件中，事務律師起草了一份長達 14 頁、充滿法律詞彙的陳述書，並打算直接「唸給當事人聽」並讓她帶回家閱讀。這樣的方式，被司法中介人當場制止，直言律師犯了常見傲慢的問題，「讀得流利（reading fluency）」絕不等於「能理解文義（comprehension）」。此類充滿被動語態與法律術語的文件，當事人帶回家只會直接塞進櫥櫃。因此，在溝通時，司法中介人接手螢幕，逐句將「據理解」改為「我認為」，並耗費三個小時重打一份大字體、排版寬鬆、完全白話的簡易版本，以確保該名母親真正了解並同意文件內容。

此外，在法庭環境調適與減壓輔具的運用上，司法中介人會提供減壓玩具（fidget toys）、著色本或情緒量表卡（feelings charts），對於這些輔助工具的使用，有些法官會質疑：「被告一邊玩玩具／塗鴉，真的有在聽審嗎？」Paula 解釋：「活動雙手能維持大腦警覺，且不占用主管語言處理的左腦半球。因此對於自閉症或高度焦慮的被告，強制其眼神直視問話者反而會造成感官過度負荷；低頭著色、把玩小玩具，反而能讓其專注於『純聽覺接收』，維持冷靜。」

為了達成即時溝通，司法中介人隨身攜帶印有「太快了」、「我不懂」、「我需要休息」的圖示卡片。因為當事人處於高壓下常會發生失語（Freeze）的情形，此時只需用手指點選卡片，司法中介人即可代為向法庭請求暫停程序。針對特殊身心狀況的當事人，司法中介人甚至會向法庭建議調降燈光、提供休息提示卡（提醒當事人「可以說不知道或不記得」），或允許其在庭內適度走動以平復情緒。最後，司法中介人亦承擔即時程序介入的角色，當法庭問話語速過快、語句結構過於繁複或當事人出現認知過載時，司法中介人也會即時舉手向法官反映，建議暫停審理或調整發問方式，確保程序進行符合合理調整之精神。

在律師和當事人之間，司法中介人為了協助當事人理解目前的情況，並作出決策，當律師與心智弱勢被告在「出庭作證 vs.保持沉默」或「認罪 vs.不認罪」發生爭執時，司法中介人絕不涉入實體建議，而是在紙上畫出天平圖（客觀決策圖表 Decision Charts），左右客觀列出正反利弊，協助當事人看懂局勢，自主做出決定，打破溝通僵局。此外，司法中介人專家團隊也會新編製易讀版「法庭指引手冊」（Easy Read Court Packs），透過視覺指引，用圖文白話向當事人解說法庭安檢流程、法官起立致敬禮儀、休息等待時間該帶零食等細節，化解當事人對陌生體制的恐懼與敵意。

4. 司法中介人的申請流程、經費機制與案源範圍

在指派與配對機制上，受訪者指出，英國目前有數家提供司法中介人服務的私營機構或合作社（例如 Intermediary Cooperative）。當辯護律師評估當事人有溝通協助需求時，會透過合作社的線上管理平台提出轉介申請。合作社系統會根據當事人的具體身心狀況（例如是否患有自閉症、失智症或學習障礙）、地理位置，嚴格配對具備相應專業特長的司法中介人，並由合作社向律師提供服務報價單。若律師過去曾與特定司法中介人建立良好合作經驗，亦得在申請時直接指定人選。

在費用給付與分階段政府經費架構（Billing & Funding）方面，英格蘭與威爾斯採行極為明確的給付制度：

審判前階段（評估與諮詢報告）：由法律扶助署（Legal Aid Agency, LAA）按政府公定費率核撥，其中評估基本時數採計約 3 小時，後續溝通報告撰寫約 5 至 6 小時；司法中介人亦得檢附交通票券截圖或按里程數核銷交通費用。

法庭審理階段（出庭協助）：一旦評估報告經法官審閱並裁定准許，該階段（包含全程陪同或僅於當事人作證或接受訊問時協助）的費用則由法院服務署（His Majesty's Courts and Tribunals Service，簡稱 HMCTS）全額資助。

警詢與被害人/控方證人端：由警方或檢察署編列預算支付。實務上常配合審前錄影詢問（Videoed Evidence in Chief）與預先交叉詢問錄影，使易受傷害的被害人或證人免於重複親自出庭受二次傷害，即便被害人於開庭前不幸身故或遭遇意外，該錄影證據仍得於法庭上播放使用。

在案源結構的轉變上，受訪者特別說明，該制度在初創時期僅以保護弱勢

被害人或控方證人為主；然而發展至今，刑事被告已躍升為使用司法中介人服務的最大多數族群。此外，司法中介人服務近年更已廣泛擴展至其他法律領域，包括家事公法事件（協助面臨剝奪親權或監護權的弱勢心智障礙父母）、難民與移民案件，以及勞動法庭爭議（例如協助自閉症雇員進行勞資爭議程序），確保各類訴訟程序中弱勢個體的溝通皆能獲得合理調整。

最後，在財務管理與請款流程上，由於大多數司法中介人均為自雇者（self-employed），合作社扮演了關鍵的行政與財務中介角色。司法中介人每月僅需向合作社提交服務明細與發票，再由合作社統一向 MOJ（司法部）、LAA 及 HMCTS 請款，並承擔 30 天內先行撥款給司法中介人的財務流動性責任。若遇有當事人無法取得法扶資格（例如資力超標）之情形，則由律師向私費當事人報價並直接支付司法中介人費用，避免中介人直接與當事人產生財務往來，以維護其服務之專業獨立性。

5. 導入司法中介人應遵守的法律規範與注意事項

（1）審前「基本規則研商庭（Ground Rules Hearing, GRH）」

英國《刑事訴訟規則》明定，凡有司法中介人參與之審判，原則上必須召開 GRH。由法官、檢辯與司法中介人坐下來，依據司法中介人的評估報告逐一確認開庭、詰問的基本規則：包含限制詰問總時長、每半小時強制休息、禁止使用雙重否定句與附加疑問句，並預先約定司法中介人在法庭中的介入方式（例如以舉牌示意替代開口打斷）。

（2）法定宣誓（Oath/Affirmation）與透明度（Transparency）

開庭前，司法中介人必須依法進行莊嚴之法定具結，承諾憑自身技能忠實轉達，不偏袒任何一方。司法中介人無論在法庭或遠距視訊室（Live-link），必須全程出現在法官、檢辯及陪審團的視線與攝影機鏡頭內，絕不可躲在死角，以昭公信，證明證詞出自當事人本身，司法中介人未在鏡頭外暗中指點。

（3）嚴禁角色混淆：司法中介人不能兼任「證詞可信度之鑑定人」

對於台灣常見法官在詢問完畢後，直接問司法詢問員：「你覺得被害人說的是實話嗎？證詞可信嗎？」甚至要求司法詢問員兼具鑑定人身分具結。受訪的司法中介人專家表示：「這會導致嚴重的利益衝突！判定某人是否在說實話、有無受暗示性（suggestibility）或裝病（malingering），完全是精神科醫師或司法心理學家的正式衡鑑職責。我們是司法中介人，不是鑑定人！我們完全不做這種事！任何人都有可能說謊，司法中介人的工作只是搭起溝通的橋樑，絕不評論真實性。」

（4）防範「證據污染」與維護被告詰問權（Confrontation Rights）

Paula 指出，司法中介人在進行初次溝通能力評估時，嚴格禁止事先閱讀實體案件卷證。司法中介人評估是中立的「語言與認知功能」，若先看過案情，極易產生預斷，甚至在評估會面中不慎探詢案情，導致司法中介人自己淪為案件證人而使證據遭到污染。司法中介人的功能在於簡化律師的提問；對於當事

人的回答，即便語無倫次、邏輯混亂，司法中介人亦絕不能自行腦補「轉譯」或代為修飾回答，必須由詰問者自行評估是否追問，以確保法庭直接審理的心證純潔。司法中介人預先審視辯護律師擬定之問題清單，純粹是為了確保語言能被當事人理解，絕非保護弱勢證人免受合法詰問與事實挑戰；未經辯方同意，司法中介人絕對不得向控方洩漏辯方針對事實的核心彈劾策略。

（5）尊重法官的最終訴訟指揮權

司法中介人的報告與建議僅具建議性質，最終程序裁決權仍在法官。專家坦言，即便在英國推行 25 年，實務上仍常遭遇自認是語言專家的法官，以「節省公帑」或「我看他好好的」為由駁回司法中介人的休息或調整建議。此時司法中介人必須具備堅韌與自信，除當庭據理力爭外，更應適時點出法律利害：「若未適當調整導致當事人無法實質參與審判，該程序將存在重大瑕疵，未來極可能在高等法院面臨上訴撤銷的風險。」

八、Rethink Mental Illness

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 7 月 3 日上午

訪談對象：Rethink Mental Illness 執行長 Mark Winstanley、康復者經驗與實踐洞察團隊主任（Lived Experience Insights Team）Ian Callaghan

交流主題：深入了解英格蘭精神健康非營利慈善組織的運作模式、獨立精神健康倡導員（IMHA）制度、社區支持性住房體系，以及慈善機構如何與NHS醫療體系及《精神衛生法》改革相輔相成。

（二）交流內容：

Rethink Mental Illness 成立於 1972 年（已有逾 50 年歷史），前身為「全國思覺失調症協會」（National Schizophrenia Fellowship）。隨著組織發展與服務對象的擴展，機構將名稱改為 Rethink Mental Illness（以下簡稱「Rethink」），這不僅代表服務範疇超越了單一診斷，更是一項強烈的社會行動號召，呼籲政府、醫療體系與社會大眾「重新思考精神疾病」，消弭深植的社會污名並全盤改革照顧模式。與專注於一般大眾心理健康促進的機構不同，Rethink 的核心定位始終極為明確，即專注於支援「嚴重精神疾病」（Severe Mental Illness, SMI）患者（例如思覺失調症、雙相情緒障礙症等）及其家屬照顧者。在理念層面，Rethink 積極推動「社區關懷策略」（Communities That Care），主張精神健康與復原絕不僅僅是精神科醫師或 NHS 醫療端的事，醫療處置雖然重要，但若缺乏整體生活品質的配套，包含穩定的住房、財務安全、職業與日常活動、社區社交網絡以及實體健康照護，患者便無法真正實現社區復原。

在第一線實務中，Rethink 於全英國擁有約 1,200 名員工，並營運著一支約 100 人的專業獨立精神健康倡導團隊（Advocacy Team）。在英格蘭的精神醫療體系中，「獨立倡導員」（advocate）與「同儕支持者」（PSW）有著極為嚴格且清晰的職務界線。同儕支持者主要運用自身同病相憐的復原經驗，為個案提供情緒上的傾聽、共鳴與同理；而倡導員則是一項高度專業化、需接受法律與權益保護培訓的專職角色。倡導員的職責並不是向患者提供個人主觀建議或代作臨床決定，而是**完全代表患者的立場與意志**，協助依《精神衛生法》被強制住院或接受強制治療的患者了解自身的法定權利、表達個人意願，並在精神衛生法庭或臨床團隊的會診會議（Ward Rounds）中代為發聲。在英國長年積澱的醫療文化中，醫院與臨床醫師普遍非常歡迎倡導員的介入，視其為保障患者人權與促進復原溝通的獨立夥伴，而非對立面。

在《精神衛生法》（Mental Health Act）的重大修法與審查進程中，Rethink 發揮了關鍵且舉足輕重的政策影響力。自英國政府啟動《精神衛生法》獨立審查（Independent Review of the Mental Health Act）以來，Rethink 團隊代表（包含執行長 Mark 以及具備親身被強制留置經驗的專家 Ian）即雙雙獲邀擔任官方諮詢小組與議題小組成員，直接參與法案修訂的核心決策。Rethink 在修法中的具體貢獻與倡議成果包含：

1. 推動倡導服務改為「預設全體提供」（Opt-out Advocacy System）：

成功爭取將現行需由患者主動要求的 Opt-in 制度（需患者自願申請），改為預設全體強制留置患者皆自動享有倡導員服務（除非個案明示拒絕），確保高風險或嚴重發病而無法主動求助的患者權益不致落空。

2. 廢除「最親近親屬」（Nearest Relative，簡稱 NR）並建立「被指定人」（Nominated Person，簡稱 NP）制度：

長期倡議打破過去依血親順序自動指定法定親屬的硬性規定，爭取讓患者在健康時能自行選擇信任的「被指定人」，以避免過往具家庭暴力、虐待歷史或關係疏離之親屬強行干預患者醫療決策的弊端（此項改革被視為修法中最具共識且關鍵的突破之一）。

3. 推動「預立選擇文件」（Advance Choice Documents/Directives，ACDs）：

成功爭取在法案中確立預立預告機制，允許患者在病情穩定時預先載明發病時的治療偏好、希望參與的照顧者，甚至可註明發病時抗拒特定親屬的聲明，使醫療團隊在急性發作期仍能尊重個案的真實意志。

4. 改革精神衛生法庭上訴與審查機制：

針對法院裁處運作提出實務建言，爭取讓患者能更早、更頻繁地獲得法庭審查的救濟管道，降低臨床醫師單方面強制留置的裁量權，並確保所有審裁程序中患者皆享有完善的無須審查資力法律扶助（legal aid）與律師代理。

除了法規條文的修訂，Rethink 亦持續向政府與 NHS 警示修法落實的「實務

挑戰」，特別指出若社區精神醫療與支持性住房資源無法同步到位，許多修法保障將面臨無法真正執行的困境。此外，Rethink 旗下特別設有由病患與家屬組成的「康復者經驗與實驗洞察團隊」（Lived Experience Insights Team），貫徹「專家源於經驗」（Experts by Experience）與「共同產出」（Co-production）理念，讓曾受強制留置影響的個案直接參與政策研擬與法律條文審查。在多元社區支持上，Rethink 建立了包含「危機住宅」（crisis houses）、「照護之家」（care homes）與「社區支持性住宅」（supported accommodation）等多元階梯式住房網絡，力求降低延遲出院（delayed discharge）問題。同時，Rethink 亦與皇家精神醫師學院（Royal College of Psychiatrists）等單位共組「精神健康政策小組」（Mental Health Policy Group），持續倡導政府跨部會精神健康整體策略（cross-government strategy），並高度關注英格蘭黑人及少數族裔（Black, Asian, and Minority Ethnic，簡稱 BAME）遭受不合比例高強制留置與司法介入的系統性種族不平等問題，持續為嚴重精神疾病患者爭取更具尊嚴與人權保障的法制環境。

九、Doughty Street Chambers 精神健康專家

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 7 月 3 日下午

訪談對象：英國倫敦 Doughty Street Chambers（或譯「道蒂街大律師事務所」，以人權與公法領域著名）Dr. Oliver Lewis 律師、Sophy Miles 律師、皇家精神醫師學院會士/社區與急性精神醫療專家 Dr. Mina Bobdey 醫師

交流主題：深入了解英格蘭精神衛生法庭（Mental Health Tribunal）之訴訟辯護實務、精神科醫師作為專業證人之交互詰問技巧、審判庭程序救濟與合議決策機制，以及台英兩國在精神衛生法新制下關於舉證責任、法律扶助與專家證人制度之跨國經驗對比與法文化變革。

（二）交流內容：

1. 事務所及訪談對象的背景介紹：

Doughty Street Chambers 於 1990 年在倫敦創立，由包含 Geoffrey Robertson KC 以及後來出任皇家檢察署檢察總長（DPP）、並於日後成為英國首相的柯爾·斯塔莫（Keir Starmer KC）在內的 30 位大律師共同建立。他們選擇打破英國法律界傳統落腳於四大法學院（Inns of Court）區域的慣例，將總部設於倫敦的道蒂街（Doughty Street），並在曼徹斯特設有辦公室，創立時即致力於建立一家打破階級框架、重視人權保障、平權民主與多元倡議的新型大律師事務所。事務所集結了包括 Keir Starmer、Amal Clooney、Geoffrey Robertson KC、Jennifer Robinson 與 Caoilfhionn Gallagher KC 等著名大律師，專精領域涵蓋國際人權法、刑事司法、行政與公法、移民法、言論自由與媒體法，以及精神健康與心智能力法等。

在精神健康法（Mental Health Act）與保護法院（Court of Protection, CoP）實務領域，該事務所擁有極具代表性且深具國際影響力的專家團隊。成員 Dr. Oliver Lewis 擁有倫敦政經學院（LSE）法學學士、倫敦國王學院（KCL）醫療倫理與法律碩士及萊頓大學法學博士學位，在返回大律師（barrister）實務前，曾擔任布達佩斯國際人權組織 Validity（前身為 MDAC）執行長達 15 年，推動多起歐洲人權法院（ECtHR）關於身心障礙者權益保障的里程碑案件，並兼任里茲大學（University of Leeds）法學與社會正義客座教授。其實務專長領域涵蓋保護法院訴訟、心智能力評估、重大醫療處置爭議、高風險照顧與死因研訊（Inquests）。

另一位資深專家 Sophy Miles 則具有極為獨特且深厚的職涯背景。她於 1989 年取得事務律師（Solicitor）資格，並在 1997 年創立 Miles & Partners LLP 律師事務所、擔任合夥人長達 16 年。在累積逾 20 年第一線精神健康法與心智能力訴訟實務經驗後，她於 2015 年決定轉任大律師（Barrister）並加入 Doughty

Street Chambers。她過去長期擔任英格蘭及威爾斯（事務）律師公會（The Law Society）精神健康與障礙委員會資深委員，深度參與英國精神衛生法修法與政策研議。

在精神醫療與法律醫學（Medico-Legal）領域，Dr Mina Bobdey 是一位具備逾 30 年跨國經驗的頂尖精神科顧問醫師、資深治療師與教育家。她擁有皇家精神醫師學院會士（Fellow of the Royal College of Psychiatrists，FRCPsych）及雙專科認證，現於英國司法部（MOJ）擔任精神衛生法庭醫學委員，並兼任英國醫療品質照顧委員會（Care Quality Commission，CQC）、英國總醫學會（General Medical Council，GMC）及公設監護人事務處（Office of the Public Guardian，OPG）的醫療審查專家與訪視官。其實務專長涵蓋精神病學、心智能力評估、法醫鑑定及職業健康，主張「以患者為中心」（person-centred/patient-centred）的整體照護，精通認知行為治療（CBT）與多種心理治療，並能極其審慎地運用藥物輔助當事人復原。

上述三位專家均為 2024 年司法院與人權公約施行監督聯盟等單位合辦課程「精神衛生法參審法庭培力課程—以英國 Tribunal 為例」之講師。

2. Dr. Oliver Lewis 律師、Sophy Miles 律師及 Dr. Mina Bobdey 醫師為我們準備了一場模擬法庭，以下是演練個案的背景介紹：

Dr. Oliver Lewis 所準備並作為法庭演練基礎的個案報告，是一起關於《1983 年精神衛生法》第 3 條（Section 3）強制住院救濟的實體個案。當事人 Mr. Stewart Lee 是一位 31 歲的半導體新創公司電腦程式員，與三名室友合租於倫敦近郊。醫療端對其作出的 ICD-10 診斷為非有機性精神病（F29 Unspecified non-organic psychosis）及有害使用酒精（F10.1 Harmful use of alcohol），目前被強制收治於 Acute Mental Health Unit 的 Jupiter 急性病房。個案過去曾有三次自願住院紀錄，在社區中主要由家庭醫師（General Practitioner，GP）開立精神科藥物 Quetiapine 進行控制，此外他亦有兒童期受父親家暴的創傷史，並有一宗攜帶刀具的刑事案件正在等待開庭。

導致 Mr. Lee 本次被強制收治的起因，源於其嚴重發作的迫害妄想與極端異常行為。他堅信 CIA 在其租屋處插座內安裝了微型麥克風與攝影機進行監控，並認為美方情報單位正透過家事 Wi-Fi 與美國饒舌音樂控制其大腦神經元。為此，他在房間裝設全黑遮光簾、用衛生紙塞住插座，並在網路搜尋如何有效焚毀倫敦公寓大樓的方法，甚至向室友揚言要走入泰晤士河自殺或焚毀租屋處以「保護國家安全」。2026 年 6 月 21 日，Mr. Lee 下班後失蹤整夜，次日在街頭呈現重度醉酒狀態被警方尋獲並轉送醫療單位。到了 6 月 26 日，Mr. Lee 在病房嘗試強行離院，宣稱美國人將對其不利，並被發現預備了磨尖的塑膠刀準備自衛。責任醫師（Responsible Clinician, RC）考量其精神狀態急劇惡化且無法維護自身與公共安全，隨即啟動 Section 3 實施強制住院治療。

在住院期間，Mr. Lee 的精神症狀仍持續顯現，嚴重無法遵循醫囑。他表現出強烈的防衛心與被害妄想，認為護理人員與 CIA 串通，且拒絕接受基本的生

命徵象監測與抽血檢查。在服藥順從性方面，他曾多次自行拒絕服藥，醫療團隊雖曾短暫將藥物調整為 Risperidone 2mg，但因其出現流口水與過度鎮靜等副作用，最終改回 Quetiapine XL。此外，Mr. Lee 在病房內展現出極高的攻擊風險：7 月 1 日他曾衝入護理站對護理師舉拳大吼「讓我離開！」遭到工作人員實施身體約束並注射 2mg Lorazepam；次日又在病房內將椅子拆碎成木條，向男護理師叫囂挑釁，並拒絕接受任何去情緒化的服藥建議。

最終，責任醫師 Dr. C Sherlock 在審判庭聽證會前出具報告指出，Mr. Lee 目前仍極度缺乏病識感，其精神障礙的性質與嚴重程度均已達有必要繼續強制住院治療的法定要件。報告分析，若將其改為自願住院，Mr. Lee 極可能會立刻離院、停藥並再度酗酒，這將使其自傷、自殺以及因妄想而流落街頭或遭受財產剝削的脆弱風險大幅上升；同時，鑑於其過去與入院後多次對護理人員展現的暴力傾向及持刀案底，其對他人的實質危險性依然居高不下。因此，責任醫師向審判庭提出明確建議，主張應繼續維持 Section 3 的強制住院處分，僅允許其在專人陪同下進行短暫的院區活動（Escorted Section 17 Leave），暫不開放無人陪同離院，待未來藥物調劑顯著改善其妄想症狀後，再由社工與社區精神健康團隊共同評估後續的社區轉銜計畫。

3. 模擬法庭過程及要點：

在模擬法庭演練過程中，Sophy Miles 律師、Dr. Oliver Lewis 律師及 Dr. Mina Bobdey 醫師在幾處關鍵環節停下來進行實務經驗分享及討論：

首先是在律師詢問當事人的環節中，扮演律師的 Oliver 選擇以溫和尊重的問答方式，引導當事人 Stewart Lee 說明其對於社區照顧、服藥意願以及與家庭醫師（GP）合作的看法，甚至主動提出醫院報告中的質疑讓當事人親自回應。律師在此特別暫停演練並說明，精神衛生法庭是一個高度「以患者為中心（Patient-centered）」的專業法庭（tribunal）。由於法庭成員早已審閱過病歷，清楚患者存在嚴重妄想，因此律師無須幫忙隱瞞。在英美法系的審判庭實務中，律師通常會提前向當事人說明程序，並在開庭時扮演「故事促進者（facilitator）」的角色，幫助當事人在審判庭面前說出自己的故事，並在對答中展現出信任 GP、願在社區服藥等正面事實，進而與當事人共同引導並掌握訴訟的敘事方向（co-own the narrative）。我們也討論到在英格蘭的法制中，允許當事人作為證人接受交互詰問，而台灣並無對應的制度設計，但台灣的律師在代理強制住院審查案件時，仍得利用此一概念，藉由在法庭中與當事人互動、讓當事人親自說明自身狀況，進而使法院對於當事人自傷傷人之風險有更清楚的掌握。

其次，在探討當事人妄想內容的環節中，當演練涉及當事人堅信美國人與 CIA 欲對其不利時，引發了關於「妄想與現實界線」的辯論。Mina 醫師指出，精神科醫師在判定精神病理時，主要看重的是信念的「強度與壓倒性（intensity and overwhelming nature）」，即該信念是否已主導了當事人的所有決策，且會隨著環境改變而擴散（例如從認為公寓被監控，變成認為病房護理師也與 CIA 串通）。對此，Oliver 律師分享了律師在實務上的處理方式：律師在法庭上會

嚴謹檢視醫療端將「信念（belief）」直接歸類為「妄想（delusion）」的證明力。例如 Sophy 律師曾處理過一名青年因宣稱與百萬富翁合夥開公司而被判定為妄想的案例，當時律師親自調查並取得合夥人信件，成功證明該事實並非妄想。然而，若妄想極端且無法證實，經驗豐富的律師通常不會在法庭上與當事人爭辯陳述的真偽，而是將攻防焦點轉向「該信念是否會引發實質危險性」。

再者，演練亦觸及當事人在審判庭上因精神狀況不穩定而表現出情緒波動或語言混亂的情節。被強制留置的患者往往處於高度焦慮狀態，醫療端的證詞容易誘發其情緒。Oliver 律師強調，即便律師預料當事人可能成為一位「糟糕的證人（Terrible witness）」（例如開始宣稱天空是綠色的），律師也絕不會在法庭上企圖打斷或阻止自己的當事人發言，因為強行打斷只會讓當事人在法庭面前顯得更不穩定。律師通常會以尊重態度讓當事人完成陳述，若情緒過於失控，則會向法官請求暫時休庭幾分鐘，協助當事人平復情緒或先行離席處置。

最後，在演練後半段討論到當事人 Stewart Lee 因藥物劑量尚在調整且社區支持計畫未就緒的僵局時，律師進一步解析了訴訟策略的運用。在剛入院不久即提起的救濟中，常因藥物療效未顯現或社區配套不足而難以獲釋。對此，律師若評估當事人病情處於急性期，但家屬（例如母親）願提供住處且家庭醫師願意監督服藥，通常會向審判庭申請「休庭（adjournment）」，爭取數週時間補強家屬聲明與社區照顧計畫；若當事人狀況已趨穩定，律師則會爭取審判庭裁定「延後釋放（deferral of discharge）」，給予醫療與社區團隊 3 至 5 天的緩衝期落實銜接計畫，確保當事人在無縫接軌社區照顧的前提下安全順利地走出醫院。

4. 演練後的討論：

（1）關於強制住院的舉證責任，雖然依法應由醫院負擔，惟法院決定是否裁定停止強制住院，關切的焦點始終在於停止強制住院後會發生的事，所以律師仍應盡量提出各項資料說服法院：

演練後我們有討論到在強制住院的審理中，依法應由醫院負責舉證當事人符合強制住院的各項要件，包含住院之必要性，然而，在台灣先前的模擬法庭中，對於有無可以替代住院的手段，醫院通常較少著墨，反而是病人需要積極說明。對此，Sophy 與 Oliver 特別澄清，雖然法律上形式的舉證責任確由醫院負擔，但審判庭在決定是否裁定釋放當事人時，核心關切的焦點始終在於「若當下將當事人釋放，後續究竟會發生什麼事」。在實務審理中，若醫院端出具的危險性評估報告極具說服力，而當事人或其代理人完全不發表意見、未出面陳述，審判庭在完全無從得知當事人出院後的具體照顧計畫與意願的情況下，幾乎不可能冒風險裁定釋放。

此外，雙方亦討論到精神衛生審判庭的證明標準採行的是民事上的「優勢證據原則（或稱「蓋然性權衡」（balance of probabilities））」。因此，辯護律師在法庭上透過溫和引導當事人陳述，或協助提出家屬的支持聲明與社區計畫，其核心價值並非在於翻轉舉證責任的歸屬，而是在於主動打破醫院端醫師單方

面主張的「高風險」，重新建立並平衡審判庭法官心目中的心證比重，進而為當事人爭取到出院或轉銜社區的機會。

（2）在參訪交流與演練過程中，針對精神科醫師以「證人（witness）」身分出庭並接受律師「交互詰問（cross-examination）」的議題，Sophy 與 Oliver 不僅說明交互詰問醫師的要領，也提到英格蘭實務上律師常申請法律扶助費用，聘請「獨立精神科醫師（Independent Psychiatrist）」出具第二意見報告：

首先，我們確認到，在英格蘭，精神科醫師會以證人身分提出臨床觀察與風險評估報告，並直接接受審判庭法官與律師的詰問。針對律師詰問精神科醫師的實務技巧，Oliver 強調律師不需要成為精神醫學專家才能進行有效的詰問。詰問的核心並不在於與醫師辯論精神病理學，而是聚焦於「邏輯、事實依據與法定要件」。在實質詰問的層面上，律師通常會從三大面向展開攻防：第一是檢驗「事實依據」，要求醫師針對其主張的「高風險」列舉具體發生的行為事實與時間節點；第二是探討「風險降級標準」，詢問醫師需要看到當事人出現何種客觀改變，才會將風險評估降級或開放無人陪同離院；第三則是主張「限制最小的替代方案（Least Restrictive Option）」，質詢醫師是否已充分評估並排除社區照顧、危機緩衝空間或社區居家治療團隊（HTT）等限制性更小的處置。

我們也與英格蘭的專家分享，過往在台灣的精神衛生法專家參審模擬法庭中，當事人的主治醫師往往是以醫院的代理人身分參與審理，肩負舉證說明當事人符合強制住院的各項要件之責任，審理過程中也沒有接受律師詰問的環節，這使得律師無法藉由交互詰問的方式去檢驗醫師所出具的鑑定意見，而台灣的律師在如何於強制住院議題中詰問精神科醫師，確實也較無經驗。

最後，討論亦觸及如何透過「第二意見（alternative opinion）」來挑戰醫師證詞。由於審判庭難以僅憑當事人單方面的陳述即推翻醫療診斷，因此英格蘭實務上律師常申請法律扶助資助，聘請「獨立精神科醫師（Independent Psychiatrist）」出具第二意見報告。由於精神醫學的診斷與風險評估本身具有多元視角（例如區分症狀係源於精神病理、心理創傷或神經多元性），獨立醫師得以在法庭上以另一位專家證人的身分提供不同評估，作為審判庭重新衡量心證的基礎。與我們一同參訪的台灣精神科醫師則指出，台灣精神科圈子較小且偏向長期照護文化，醫師同儕間公開在法庭上推翻同道診斷的傳統尚未普及，這是台灣在深化法庭交互詰問與專家證人機制時，需要漸進建構與調適的法文化課題。

（3）關於審判庭的裁判程序、理由書出具機制及上訴程序：

在合議制的決策機制上，審判庭係由一名法律專業的主審法官、一名精神科醫師及一名具備相關背景的社會公正人士共同組成三人的合議庭，且案件的最終裁定係採行純粹的「簡單多數決（straight majority）」。這意味著在評議過程中，每一位成員皆擁有等值的表決權，所有成員皆共同參與最終決定的作成。

即便身為法律專業的主審法官在實體結果上持不同意見，若另外兩位非法律專業的合議庭成員達成共識，依然會以多數意見作為審判庭的最終裁定結果。

在裁定作成後的救濟程序方面，審判庭在口頭宣判決議後，隨後會出具一份約 3 至 4 頁的定型化書面理由書（Pro forma decision with reasons）。該理由書的核心功能，在於詳實記載審判庭採納證據與作成裁定的事實與法律依據，使當事人及其律師能夠獲得充分且透明的資訊。當事人便可據此審視審判庭的決策過程，並在法律顧問的協助下，評估該裁定是否存在法律適用或程序上的重大瑕疵，進而決定是否向上訴審（Upper Tribunal）提起上訴以爭取後續的權利救濟。

然而，專家們也特別強調了上訴爭點的嚴格限制。當當事人不服審判庭的裁定欲向上訴審法院提起上訴時，原則上僅能以「法律或程序上的顯然錯誤（Error of law）」作為爭點。由於上訴審法院對於專門審判庭在第一線所為的精神醫療與風險評估等事實認定，通常抱持高度尊重且極為審慎、不輕易干預的態度，因此單純就事實認定的爭議提起上訴極難成功。

（4）關於經認證的精神健康專業人員（Approved Mental Health Professional, AMHP）是否需要出庭的討論：

關於 AMHP 是否需要親自出庭應訊的疑問，Sophy 澄清指出，AMHP 的核心職責主要在於強制住院的「初期」，負責評估是否向醫院提出強制住院申請，並處理各項轉介與後勤安排協調（logistics）事宜。但當案件在數週或數月後進入精神衛生法庭（Mental Health Tribunal）的聽證程序時，代表醫療與社會體系出庭作證的，是負責後續社區轉銜與出院照顧計畫的資深社工，而非最初執行收治申請的 AMHP。

（5）關於獨立精神健康倡導員（Independent Mental Health Advocate, IMHA）的功能，以及英國修法中將傳統「最近親屬（NR）」轉型為「被指定人（NP）」的制度變革：

關於IMHA的實務角色，Sophy說明倡導員通常由非法律背景的專業人員擔任，主要在病房內陪伴患者、提供易懂的權利資訊、陪同參與醫療會議，並協助解決餐食品質、房間配置等生活實質問題。目前英國的 2025 年新修法係將 IMHA 的服務機制由當事人「主動申請（Opt-in）」改為預設保障的「預設參與（Opt-out）」，以大幅提升對弱勢患者的程序保護。

針對新修法引進的「被指定人」制度，討論特別聚焦於倡導員（IMHA）是否適合兼任被指定人一職。Sophy 認為此舉可能產生專業上的利益衝突，因為倡導員的功能在於協助當事人表達其個人意願，而被指定人則具備代為作成法定決定的權限，因此被指定人仍應以當事人所信任的親友為主。此外，Sophy 補充指出，被指定人在法律上享有極為實質的救濟權力，例如被指定人有權直接向主治醫師提出出院要求；若主治醫師在 72 小時內否決該要求，被指定人即可直接代表當事人向精神衛生審判庭提起抗告並開啟審理程序。

（6）最後，我們也討論到英格蘭在 2025 年的修法中新增「嚴重傷害風險

（Risk of Serious Harm）」的要件，專家也與我們分析了精神衛生法制在人權保障與公共安全之間的擺盪效應（Pendulum Swing）：

針對英國法 2025 年修法提高強制住院門檻、要求必須證明當事人具備「嚴重傷害風險」的修法方向，Sophy 與 Oliver 解析指出，這項修法的初衷係出於人權保障，希望藉由拉高收治門檻來減少不必要的強制住院，並鼓勵醫療體系發展更多社區支持方案。然而，律師們亦觀察到，精神衛生法制的發展始終在「保障個體人權（減少強制收治）」與「維護公共安全（加強強制收治）」這兩端來回擺盪。每當社會上發生由嚴重精神疾病患者引發的重大暴力或刑事犯罪事件（例如近期受到英國社會高度關注的 Nottingham Inquiry 案件），經由媒體報導與大眾恐慌的渲染，社會輿論與政治風向便會迅速轉向，反過來質疑現行體系「收治人數過少、放任高風險個案於社區」。這種兩極化的社會張力，使得立法者、醫療端以及審判庭在拿捏強制住院的法律門檻與臨床決策時，始終面臨著極為複雜且動態的權衡與挑戰。

十、蘇格蘭律師公會精神健康與身心障礙委員會

（一）會議基本資訊

參訪機構：蘇格蘭律師公會精神健康與身心障礙委員會（Mental Health and Disability Committee, Law Society of Scotland）

參訪時間：2026 年 7 月 6 日

訪談對象：委員會委員 Sandra McDonald（前蘇格蘭公共監護人 Public Guardian、具臨床護理背景）、

委員會委員 Diane Mullen（愛丁堡執業律師、精神障礙與無行為能力法認證專科律師）

蘇格蘭精神健康福祉委員會（Mental Welfare Commission，簡稱 MWC）醫療總監 Dr. John Crichton（法醫精神科醫師）

蘇格蘭律師公會國際政策事務處主任 Adam Marks

（二）交流主題：

交流重點聚焦於蘇格蘭「弱勢保護三大法律」（包括 AWI, MHA, ASP 法，法案全稱詳參下述討論）之相互適用與適用原則、精神衛生社工（MHO）與訴訟保護人/訴訟程序代理人（curator ad litem）之角色定位與當事人指示能力（capacity to instruct）之評估轉銜，以及社區型強制治療令（CTO）在醫療與社福資源上的實務運作。此外，雙方亦就法律扶助資源分佈（法扶沙漠問題）、律師專業認證機制，以及跨領域溝通技能培訓進行經驗分享與觀點交換，期能為我國精神衛生法新制之實務推動與律師權益保障提供實質參考。

1. 關於蘇格蘭律師公會精神健康與身心障礙委員會及與訪談對象之介紹

蘇格蘭律師公會（Law Society of Scotland）的精神健康與身心障礙委員會成立於 1989 年，隸屬於公會的公共政策委員會，是蘇格蘭在推動精神衛生、成年人無行為能力及人權法制改革中最重要的專業法律倡議與諮詢機構之一。該委員會專門從實務律師與人權保障的角度出發，積極回應政府政策並推動立法修訂，致力於確保受精神疾患或身心障礙影響者的合法權益。

在核心職能方面，委員會長期針對蘇格蘭政府提出的各項草案提供權威諮詢意見，例如深度參與《蘇格蘭精神健康法審查》（亦稱 Scott Review）最終報告發布後的法制改革與後續立法推動。同時，委員會高度關注強制治療令、成年人無行為能力、成年人支援與保護以及預立醫療指示（Advance Directives）等制度在實務上的執行狀況與人權衡平，並制定律師與受輔助人互動的實務指引，與醫療照護、社工機構、監護機關及蘇格蘭精神健康法庭（Mental Health Tribunal for Scotland，MHTS）保持密切的跨界合作。

該委員會的一大特色在於其跨領域的專家組成，兼顧了專業法律視角與醫療社福界的實務經驗。委員會成員除了包含長期於精神健康法、監護制度與人權訴訟第一線執業的事務律師之外，亦邀請精神科醫師、社工學者、前公共監護官及人權專家共同參與，同時還設有蘇格蘭精神健康福祉委員會（MWC）等關鍵主管機關代表擔任官方觀察員。

在法律架構上，委員會主要關注並處理三大蘇格蘭核心法律，包含規範授權書與財產福利監護令的《2000 年成年人無行為能力（蘇格蘭）法》（Adults with Incapacity（Scotland） Act 2000，簡稱 AWI Act）、處理社區與醫院強制治療令及病人權益保障的《2003 年精神健康（照護與治療）（蘇格蘭）法》（Mental Health （Care and Treatment）（Scotland） Act 2003，簡稱 MHA），以及涉及高風險成年人介入與保護機制的《2007 年成年人支援與保護（蘇格蘭）法》（Adult Support and Protection （Scotland） Act 2007，簡稱 ASP Act）。

關於本次與會專家的背景，參與座談的代表涵蓋了蘇格蘭在精神衛生、身心障礙及法扶與人權領域的法律、醫療與行政專家：

Sandra McDonald 擁有極為特殊的醫護與法律雙重背景，早期在英格蘭擔任護理師，後跨足法律，在取得律師資格後從事醫療過失防禦（clinical negligence defence）的法務工作，移居蘇格蘭後曾長期擔任「蘇格蘭公共監護官（Public Guardian）」，負責監督法院指派管理無行為能力人財務的相關事務；目前她擔任蘇格蘭律師公會精神健康與身心障礙委員會的成員。

Diane Millen 為執業律師，同時也是蘇格蘭律師公會認證的精神身心障礙與無行為能力法（Mental Disability and Incapacity Law）專科律師及該委員會成員。她在精神健康的法律扶助實務經驗豐富，並常年擔任法院獨立指派的程序監理人/權益保護人（Safeguarder）及社會安全保障法庭（Social Security Tribunal）的召集人。

John Crichton 是一名資深的精神科醫師，並曾接受過法律專業訓練。他職

涯的大部分時間在愛丁堡擔任司法精神科醫師（forensic psychiatrist），現任蘇格蘭精神健康福祉委員會（MWC）的醫療總監，負責監督蘇格蘭精神健康與無行為能力法規的正確實施與數據監測。Adam則代表蘇格蘭律師公會出席，主要負責公會的國際交流與海外業務推廣。

2. 參訪內容：

（1）關於蘇格蘭精神衛生法相關法制架構：

在蘇格蘭獨立於英格蘭的法律體系下，其法制直接將《歐洲人權公約》（ECHR）納入成文法的憲政基礎中。針對精神健康弱勢族群的保障，主要由被譽為「三巨頭（Triumvirate）」的三大法律共同築起核心架構：

《2000 年無行為能力成人法》（AWI Act 2000）：主要規範預先授權書、財產監護與日常照護代為決策等制度，處理因各種原因失去決定能力者的權益保障。

《2003年精神健康照護與治療法》（MHA 2003）：規範社區與醫院的強制治療令、審判庭程序及個案在醫療處置過程中的權益保障。

《2007 年成人支援與保護法》（ASP Act 2007）：專注於針對遭受虐待或處於高風險狀態的弱勢成年人，提供公權力介入與保護機制。

在實務運作上，由於同一個個案在不同照顧階段或情境下，可能會同時面臨這三部法律的重疊適用，這使得臨床醫師有時難以精準判斷該選擇哪一部法律作為最適當的處置依據。這種因臨床醫師個人熟悉度不同而導致處置差異的現象，常被稱為「郵遞區號樂透（Postcode Lottery）」。

為了降低此類不確定性並確保人權，蘇格蘭法制特別強調各法律中的「法定原則（statutory principles）」，即所有醫療與司法決策均須嚴格遵循「限制性最小原則」、「尊重當事人過去與現在之意願」以及「促進最大可能之自立」，並確保處置完全符合《歐洲人權公約》規範，作為實務操作的重要基石。

（2）在蘇格蘭的精神衛生與身心障礙司法實務中，律師獲知案件與建立代理機制的管道相當多元且具體：

由於蘇格蘭法律扶助架構與台灣不同，當事人必須透過律師才能申請法律扶助，我們對於面臨強制住院審查的當事人如何求助感到疑惑，故詢問與會專家學者。

與會專家學者回應，當個案面臨強制處分或強制治療令（Compulsory Treatment Order, CTO）等程序時，主要有三大案件來源與通知途徑。第一是獨立倡導員（Independent Advocate），受法律保護的個案有權獲得獨立倡導協助服務，當個案表達需要法律代理時，倡導員會協助聯繫律師；第二是精神衛生社工（Mental Health Officer, MHO），身為專職社工的 MHO 在提出強制處分申請時，有法定責任告知當事人具備尋求獨立法律諮詢與代表的權利；第三則是透過民間支援團體、慈善機構轉介或個案之間的口耳相傳，由於專門從事此領域的律師數量有限，特定知名律師的名聲常會在個案及其家屬社群中流傳。

其次，在訴訟代理與保護人制度方面，蘇格蘭法制針對個案的指示能力設計了嚴謹的轉銜機制。一般情況下，律師須嚴格遵循當事人的指示行事；但若精神科醫師評估個案無指示律師之能力（incapable of instruction），精神健康法院即會指派訴訟保護人／程序監理人（Curator ad litem）。在此情境下，律師的角色將發生轉變，改為配合程序監理人，改以「個案的最佳利益」作為訴訟決策的核心，而非直接聽從表達能力受損之個案的個人指令。

最後，實務專家也提醒，除了上述經由強制處分程序而被律師知悉的案件外，社會上仍有大量處於邊緣狀態（例如藥酒癮、無家可歸或社會經濟弱勢）的精神疾患個案。這些個案雖然未達強制治療門檻，但同樣面臨極高的法律支援需求，卻常因制度與社會資源的阻隔，無法及時獲得專業律師的協助與代理。

（3）在蘇格蘭的精神衛生實務中，精神衛生社工（MHO）與精神健康法院（Mental Health Tribunal for Scotland）扮演著連結醫療處置與司法監督的關鍵角色：

首先，在精神衛生社工（MHO）的職能與困境方面，MHO 是隸屬於地方政府（Local Authority）並受過高階專業訓練的資深社工。當醫療端欲申請強制處分或強制治療令時，MHO 負有評估並出具法定報告的責任。然而，目前蘇格蘭各地方政府普遍面臨 MHO 與精神科醫師的招募與留任危機，在專業人力嚴重不足且法定權責沉重的情況下，實務上常導致評估報告的產出延宕，進而造成司法與行政程序上的積案壓力。

其次，在強制治療令（CTO）法庭的程序結構與運作上，通常由一位法律召集人（convener,通常由律師或法官擔任）、一位精神科醫師及一位專家成員（lay member）共同組成。審理程序相當嚴謹，開庭時會依序聽取精神科醫師的醫療建議與 MHO 的社工評估報告，隨後由當事人律師進行詰問，並給予當事人陳述意向以及提出反駁專家證據的機會。自 COVID-19 疫情爆發以來，開庭模式發生了顯著轉變，目前約有三分之二的專門法庭採遠距（視訊或電話）方式進行，僅剩三分之一維持實體開庭。遠距開庭雖然大幅降低了偏遠地區律師與專家的交通成本，但實務界對於遠距形式是否會影響當事人的程序參與品質，仍存在不少討論與疑慮。

最後，在社區型強制治療令（Community-based CTO）的實務誘因方面，蘇格蘭目前約有一半的 CTO 屬於社區型強制治療。值得注意的是，許多當事人與家屬反而傾向維持 CTO 的法律效力，其核心原因在於系統性的資源誘因：個案若維持社區型 CTO，地方政府即有法定義務為其配置專責社工，並提供免經資力審查（means test）的免費居家照護與社交支援服務；一旦解除命令，個案便可能失去社工支援，且相關照護服務將轉為自費。這種制度設計使得社區型 CTO 在保護當事人權益與維持實質社會資源支援之間，形成了複雜的實務考量。

（4）在蘇格蘭的精神衛生與身心障礙法律服務領域，律師的專業認證機制（Accreditation）、培訓資源以及法律扶助的供給現狀，呈現出幾項顯著的實務課題：

首先，在律師專業認證機制與執業動機方面，蘇格蘭律師公會設有專業的審查委員會，針對「精神身心障礙與無行為能力法」等領域提供專科律師認證機制。申請律師須提出近年處理過的複雜實務案件專輯（case compendium）以及曾參與的培訓課程，並經由委員會審查，確認律師符合具備相當之專業能力，方得認證為專科律師。雖然並沒有規定須取得專科律師之認證才能辦理強制住院案件，而獲得認證後法律扶助委員會（SLAB）亦不會給予額外的報酬加成，且實務上需律師協助的案件量遠大於律師供給，資深律師的案件量已達飽和，但仍有許多律師積極參與相關進修課程。與會專家與我們分享，他曾經負責講授某一堂與此一專科認證相關的課程，有許多學員其實已經在此一領域工作，但因課程內容對於律師持續增進專業能力及技能有幫助，所以他們仍然會參加這些課程，並取得專科律師之認證。

需求大於供給的現象不僅發生於都會區，在偏遠地區、高地與離島則顯得更加嚴峻，民眾極難尋獲願意承接法律扶助案件的律師，產生法律扶助沙漠的狀況。其主要原因在於法律扶助的給付費率長期偏低，難以支應處理此類複雜案件所需的時間與交通成本，導致許多律師事務所不願承接法扶案件，進而造成大量精神疾患與弱勢當事人的法律需求無法獲得滿足。

最後，在跨領域技能與專業培訓方面，實務專家指出，多數律師在法學教育中，並未接受過「如何與認知功能受損、行為不可預測或表達能力受限之當事人進行有效溝通」的專業訓練。這種溝通障礙常使不熟悉該領域的律師產生排斥感或焦慮。因此，專家建議公會與實務界應跳脫純粹的法律條文培訓，進一步結合醫療、精神科、社工與溝通專家，推動跨領域的實務溝通技能培訓，並建立同儕支持與督導網路，以提升律師協助弱勢當事人的專業能力與意願。

主題三、蘇格蘭法扶制度的改革及影響

一、蘇格蘭法扶制度及近年變化簡介

蘇格蘭法律扶助委員會（Scottish Legal Aid Board，簡稱 SLAB）成立於 1987 年，相較於英格蘭 LAA 為屬於隸屬司法部（MOJ）之下，執行法律扶助工作的政府部門，SLAB 則為不隸屬任何部門的政府公共機構（Non-Departmental Public Body），直接對蘇格蘭政府負責。

SLAB 的決策核心與台灣法扶相似，為蘇格蘭內閣部長任命的董事會，董事會成員包括主席及 11 至 15 名董事。為了確保決策的平衡性，董事會成員採「法律專業」與「非法律專業（Lay Members）」混合架構，依據《1986 年法律扶助（蘇格蘭）法》（Legal Aid（Scotland）Act 1986）第 1 條第 4 款規定，其法定代表包括：

- 大律師代表：至少 2 名蘇格蘭大律師公會（Faculty of Advocates）成員；

- 事務律師代表至少 2 名蘇格蘭律師公會（Law Society of Scotland）成員；
- 法庭實務經驗代表：至少 1 名具備法庭程序與實務經驗者；
- 其他董事：涵蓋企業策略、地方治理、人權非營利組織、公共審計、高等教育與社會福利等背景，確保既具備法庭訴訟實務經驗，又納入公共治理、財務風險與消費者權利等多元視角。

SLAB 旗下擁有約 370 名員工，其中將近半數專職於處理法扶申請的審查，以及審核事務律師與大律師提交的帳單。

在預算管理上，SLAB 採取「雙軌制」運作：

- 法律扶助基金（Legal Aid Fund）：用來直接支付案件的法律服務費用與開支。這筆預算屬於「需求導向（demand-led）」且「無上限（uncapped）」。換句話說，只要申請人符合法定資格，SLAB 絕不會以「預算已耗盡」為由拒絕扶助或拖欠律師酬金。這與英格蘭等設有嚴格預算上限的地區截然不同。
- 行政預算（Administration Budget）：用於維持 SLAB 日常運作（包括員工薪資、行政支出及辦公大樓費用）。這筆預算屬於「限額保障（cash-limited）」，由蘇格蘭政府撥款資助，必須嚴格控管在預算額度內。

蘇格蘭政府曾於 2017 年委任時任卡內基英國信託（Carnegie UK Trust）執行長、前蘇格蘭消費者委員會主任的 Martyn Evans 針對全國法律扶助體系進行獨立評估。其於 2018 年 2 月發布的《重新思考法律扶助：獨立策略審查》（Rethinking Legal Aid: An Independent Strategic Review）明確指出，依據經濟審查模型估算，蘇格蘭約有 70%的人口在財務資格上符合申請民事法律扶助的標準。

而英國政府在 2023 年推動英格蘭與威爾斯民事法扶體系檢討（Review of Civil Legal Aid, RoCLA）時，委託開放創新團隊（Open Innovation Team）針對蘇格蘭、荷蘭、芬蘭等法域進行系統性比較。該團隊於於 2024 年 3 月作成《民事法律扶助檢討：國際比較研究》之報告，在蘇格蘭專章中明確重申：蘇格蘭約有 70%的人口在財務資格上符合民事法律扶助標準。[6] 該報告將蘇格蘭列為維持寬鬆門檻與「需求導向（demand-led）」的代表性法域，並對比英格蘭與威爾斯經過 LASPO 削減後僅約 25%人口符合財務資力標準的現況。

在蘇格蘭，如同英格蘭 LAA 制度，民眾不能直接向 SLAB 申請法律扶助，而是必須先尋求於 SLAB 註冊在案的扶助律師協助。律師會在評估個案資格後，透過「法律扶助線上系統（Legal Aid Online, LAOL）」向 SLAB 提交申請。在申請法律扶助標準上，SLAB 會同時審查兩項核心指標：

---

[6] Khan & Parekh, （2024）, *Review of Civil Legal Aid in England and Wales: Comparative Analysis of Legal Aid Systems*, p.19. 報告請參下列網址：
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66461e94993111924d9d36ab/240516_-_RoCLA_Comparative_Analysis_of_Legal_Aid_Systems.pdf（最後閱覽日期：2026/09/30）

- 案情審查（Merits Test）：審查訴訟是否有合理的勝訴機率（reasonableness），審查案件是否符合「司法利益（interests of justice）」；
- 資力審查（Means Test）：依不同的法扶計畫與扶助種類所要求的標準門檻，評估申請人的財務狀況。

全蘇格蘭的法律扶助總支出在 2024 至 2025 年度達到了歷史新高的 1.69 億英鎊，但在過去十年間，經通貨膨脹調整後，蘇格蘭政府在法律扶助上的實質支出大幅萎縮了高達 45%，即使政府自 2019 年以來名義上推動了幾次律師酬金調升（累積約 25%），但在扣除累積通膨率 23.2%後，六年內法扶費率的實質增幅僅微薄的 1.8%，但若從 1990 年代的基準計算，扣除物價通膨後的實質報酬已萎縮高達 50%。在部分定額給付制（Fixed Fees）的酬金架構下，此現象更為明顯——例如蘇格蘭於 1998 年引入案件定額給付制時，刑事法扶案件的起始基準費用為 500 英鎊。然而到了 2025 年，該筆費用的名義金額僅微增至 552 英鎊，這意味著在扣除近三十年的通貨膨脹後，蘇格蘭法扶律師的實際實質報酬萎縮了高達 50%。

因此，SLAB 雖針對律師酬金進行實質名目調整，但由於事實上酬金的給付已無法覆蓋人力與事務所營運成本，私營律所普遍反映承接法扶業務出現虧損，進而產生類似英格蘭的「法律扶助沙漠」現象，對底層民眾的程序正義造成深遠的負面影響。蘇格蘭律師公會調查顯示，高達 41%的法扶律師打算在兩年內停止承接法扶案件或不確定是否繼續，引發法扶供應鏈面臨崩塌危機。因為人口相較英格蘭地區更少，且高度集中於大都市，全蘇格蘭 139 個最貧困社區中，高達 122 個社區面臨在地民事法扶供給完全清零的困境。偏遠與農村地區人口占全蘇格蘭的 29%，卻僅獲得 5%的法扶資金分配，許多律所被迫以私案收入來補貼法扶業務，甚至在繁瑣的程序中付出大量無給職工時，導致法扶業務徹底失去商業可行性。這種供需嚴重失衡的直接後果，是弱勢群體基本人權的實質剝奪。在家暴與家庭爭議案件中，受害婦女往往需要連續撥打 30 至 60 通電話，才能找到一家仍有收案餘裕的法扶律師；而在難民收容重鎮，儘管安置了超過 700 名尋求庇護者，在地卻沒有任何一家註冊的移民法扶律師，所有庇護案件只能仰賴數百英里外的格拉斯哥律師事務所提供遠距協助。這導致大量符合法扶資格的當事人被迫在法庭上進行「自我代表（Litigants in Person）」——符合法扶資格卻因找不到律師而被迫在家庭法庭自我代表的當事人比例，已從 2022 年的 2%暴增至 20%。為了解決第一線所面臨的系統性危機，蘇格蘭政府、SLAB 及律師界先於 2019 年共同成立了『法律扶助酬金諮詢小組』（Legal Aid Payment Advisory Panel），嗣於 2022 年進一步推動定期酬金檢討機制（Regular Fee Review Framework），共同成立了法律扶助酬金檢討工作小組（Legal Aid Payment Review Group）。然而，這場協商在 2024 年 4 月宣告破裂。蘇格蘭律師公會因不滿政府遲未落實定期檢討承諾，斷然決定退出該工作小組，表明其已對政府失去信心。本次參訪蘇格蘭重點之一即是針對蘇格蘭政府、SLAB 及律師界如何從談判破裂後重回協商，並協調出定期的酬金檢視機制進行深入瞭解。

二、蘇格蘭法律扶助委員會（SLAB）

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 7 月 7 日早上

會議地點：蘇格蘭法律扶助委員會總部（愛丁堡）

訪談對象：SLAB 執行長 Colin Lancaster、

執行長室公司治理與政策人員 Emma O'Hara

（二）交流內容：

本次參訪聚焦於法扶體系之永續發展，雙方針對蘇格蘭如何進行「法扶律師酬金機制改革」、「管理與制度簡化」、「數位轉型與高信任模式（High-Trust Model）」、「多元服務供給」以及「精神衛生法之法律扶助實務」五大核心議題進行深度對談。

SLAB 的執行長 Colin Lancaster 說明，維持法律扶助體系的永續性，不能僅著眼於「表面費率（Headline Fee Rates）的調幅」，而必須全盤考量「律師事務所的實質獲利能力（Profitability）」與「整體司法體系的運作效率（Efficiency）」。SLAB 積極推行業務流程與費用結構簡化的「包裹定額制（Block Fees）」並推動數位平台現代化；在精神衛生案件上，SLAB 透過訴訟代理協助（Assistance by Way of Representation，簡稱 ABWOR）且直接免除資力與案情實質審查，並輔以「授權酬金調升額度標準化（範本化）」（Templated Increases），有效兼顧弱勢的強制住院受拘禁人即時近用司法與公帑管控之平衡。

1. 調整酬金：建立協商平台及循證說服機制

SLAB 雖然持續與律師界討論，並積極調整酬金，但面對律師界激烈對立與司法體系近乎癱瘓的政治壓力，在談判破裂後，蘇格蘭政府、SLAB 與律師界均意識到，「政治游說、抵制、妥協、再次不滿」的惡性循環必須被打破。SLAB 執行長 Colin 表示：「過去這八年我們歷經了多次嘗試。2018 年獨立審查的結論指出『缺乏足夠證據提出費率建議』，法律業界拒絕接受，甚至連帶否定了審查報告的其他成果。過去數次的費率調整，無論是 5%、10.2%還是即將上路的 13%，本質上都是政治協商與法律業界發動抵制施壓的產物，並非真正基於實證數據。但現實是，每當部長們以為問題解決了，幾個月後爭議又會捲土重來，因為在通膨與人力成本攀升下，這個數字永遠不會讓業界滿意。」而且，因為每個事務所經營的模式不同，全面調整酬金，對於部分的領域並無法帶來實際的效果，Colin 補充：「先前工作小組的共識認為，單純將律師費率與一般通膨指標連動並非良策。法律服務最龐大的支出是人力薪資，各產業通膨衝擊不一；更重要的是，若直接鎖定通膨指數，就等於單方面預設現有的服務模式已達到最佳狀態，反而會削弱律師事務所追求高效率、數位化經營模式的

誘因。」

因此，雙方開始尋求一種更具理性與實證基礎的「循證決策（Evidence-based policymaking）」溝通模式。在歷經波折後，蘇格蘭政府於 2025 年底共同成立了「獨立酬金審查機制小組（Independent Fee Review Mechanism Group, IFRMG）」。這個小組具備多元代表性，成員涵蓋了蘇格蘭律師公會（Law Society of Scotland，簡稱 LSS）、從事基層法庭訴訟工作為主的事務律師公會（Scottish Solicitors' Bar Association，簡稱 SSBA）、事務律師訟辯人協會（Society of Solicitor Advocates）、非營利法律中心協會（Scottish Association of Law Centres，簡稱 SALC）、大律師公會（Faculty of Advocates）、行政機關 SLAB，以及代表消費者與終端用戶訴求的蘇格蘭公民諮詢局（Citizens Advice Scotland，簡稱 CAS）與蘇格蘭消費者保護局（Consumer Scotland）。

為了促使政府接受定期、與經濟指標連動的酬金審查，建立關於法律扶助的效益可參考的機制，律師界也委託學術界與律師界合作，進行了完整的實證社會價值研究（Social Return on Investment, SROI），用實證數據證明法律扶助並非「財政的淨消耗」，而是高回報率的「智慧投資」。研究指出：在住房（防範迫遷）案件中，國家在法律扶助上每投入 1 英鎊，就能為當事人及整體社會省下或創造高達 11 英鎊的綜合回報（避免無家可歸導致的社會救助、收容與醫療成本）；在家庭法案件中，每投入 1 英鎊也同樣能產生 5 英鎊的社會價值。同時，LSS 等律師界團體也主張建立司法系統內部的橫向參照模型（Horizontal Comparison Model），蘇格蘭法院及審判庭服務處每三年就會全面檢討並自動調升法院訴訟規費，其他收費也設有制度化的價格重估機制。既然維繫法庭運作與強制執行的行政費用能與經濟指標連動調整，那麼作為保障公平訴訟最核心的法扶律師酬金，也應該被參考。

對於這樣的改革，Colin 認為 SLAB 在資訊取得、整理的角色上更為重要，其認為「大家往往把焦點放在表面費率（Headline Fee Rate，或稱名目費率），但費率只是獲利能力的變數之一。舉例來說，若一宗案件定額給付 600 英鎊，一家能在結案時於系統按個鍵就領到款項的事務所，其獲利能力遠高於必須把每封信件、每通電話、每次會面逐項列帳、承受核銷爭議與審查延誤的事務所。同樣地，若法院端能落實審前證據早期揭露（Early Evidence Sharing），讓當事人及早評估認罪或協商，原本要開四次庭的案件縮減為兩次，律師在相同給付下能省下大量時間，實質獲利便大幅提升。只爭執費率是人為且狹隘的，必須把法院與法扶體系的整體效率一併納入考量，才是好的酬金改革。」

而就 SLAB 的支出管控部分，因為 SLAB 是獨立在政府部門外的獨立機構（NDPB），若 SLAB 能精準預測支出並做好行政管理，政府便會給予充分信任，進而維持其獨立地位，Colin 認為 SLAB 必須與政府密切協作，持續監控支出趨勢，並精準預測預算走勢，避免出現「突如其來的壞消息」。Colin 表示：「要讓這套機制運作順暢，獨立運作的 SLAB 與政府部門之間必須保持極為緊密的協作，因為這一切都建立在政府部門信任 SLAB 及其預測的基礎上。」對於法律扶助機構的責任，Colin 認為「法律扶助制度的存在具有重要的哲學基礎；須

認知到法律扶助屬於公共服務與公共財政的範疇，且須承擔問責責任。這意味著，為了實現該宗旨，我們必須在資源有限、各方壓力重重、議會時間限制等現實條件下運作，並在可能需要做出抉擇時，秉持該宗旨並以明確的價值觀為準則來進行決策。」

重啟協商後，政府於 2025 年底正式成立「獨立酬金審查機制小組（IFRMG）」以建立常態化審查平台。該小組成員由獨立主席領導，成員包含律師公會（LSS）、SSBA、SLAB、公民諮詢局（CAS）等多方利害關係人，負責收集私營律師事務所數據並提出循證的律師酬金費率建議。做為雙方重啟對話的實質成果，蘇格蘭政府隨即頒布《2026 年法律扶助與諮詢及協助（費用）（雜項修訂）（蘇格蘭）規例》（*The Legal Aid and Advice and Assistance （Fees）（Miscellaneous Amendments）（Scotland）Regulations 2026*, SSI 2026/144），自 **2026 年 9 月 1 日起**，全面將民事、刑事及兒童法扶費率與固定給付調升 13%。

展望後續運作，IFRMG 將於 **2026 年**展開第一次常態化審查；政府亦承諾於 12 個月內公開回應接受或拒絕之理由，預計於 **2027 年第 1 季**針對首次審查結果作出正式回應。

2. 行政簡化及如何面對法律沙漠的挑戰

（1）GALA 專案及執行成效

因為蘇格蘭法律扶助制度已累積了數十年的法規、條款與審查標準，導致行政系統極度繁瑣。不常承接法扶的律師常因不熟悉規則而送錯資料，SLAB 的審查人員也需耗費大量時間往返通知補件，造成嚴重的行政延誤與內耗。SLAB 意識到，若要等候國會進行漫長且困難的主要立法（Primary Legislation）修法，無法解決眼前的行政負擔。但在現行《1986 年法律扶助（蘇格蘭）法》及施行細則中，許多條款賦予了 SLAB 裁量權（Discretion）。因此，面對本身營運資金緊縮的財政壓力，SLAB 決定主動檢視內部審查標準與指引，在不修法的前提下進行行政簡化，以提升內部審批效率與節省運營成本。透過明確審查指引，讓案件能「一次審查即通過（taken first time）」，不僅能降低律師的行政負擔，也能直接減少 SLAB 的內部審批工時及人力負擔。

此外，蘇格蘭線上法扶系統（LAOL）要求律師進行極為繁瑣的逐行工時紀錄與核銷，也是應用 GALA 專案的改革重點。該系統採行「事前申請授權額度調升（Increases）」與「事後帳目審計扣減（Abatements）」的雙重審計機制，不僅增加扶助律師的工作量，也造成核銷退件風險，更嚴重影響事務所的現金流。這些問題，已導致刑事法扶律師中有三分之一預計將於十年內退休；年輕律師因法扶薪資低落且工作壓力巨大，取得執照後大量流向薪資與福利更佳的公營機構，因蘇格蘭人口高度集中在少數幾個大城市，偏鄉的律師資源更顯不足。因此，除了酬金的調整外，蘇格蘭也從 GALA 專案取得律師執業上的第一線回饋，對症下藥進行制度調整。

SLAB 為了理解使用者的真實反應而執行 GALA 計畫（Guidance on the

Administration of Legal Aid），先由 SLAB 團隊逐條檢視規範，釐清哪些是法律的剛性規定、哪些屬於 SLAB 內部的行政裁量權範疇，並明確制定「第一次審核即通過」所需的資訊與標準，隨後將整理後的標準轉化為 SLAB 約 10 至 15 名專責決策審查人員（assessment officers）的統一內部指導方針。就擬定的方針，SLAB 以公開諮詢方式，與律師界進行對話；針對較複雜或具爭議性的政策（例如律師帳目評估、財務資格審查）更發布公開諮詢的問卷以蒐集外界意見。達成共識後，更與律師界合作推出一系列線上培訓研討會（webinars），主動向律師界宣導新指引，幫助律師減少申請錯誤。

在執行 GALA 計畫時，Colin 分享：「在推行簡化政策時，人人都支持『制度應該更簡單』這個崇高原則；但一旦進入執行層面，困難才真正開始。以監護宣告案件的定額化為例，我們設計的包裹費用在總體支出上保持成本中立（cost neutral），精算顯示約有 60%到 65%的案件與事務所實質收入會增加。然而，在舊有細項計費下，部分習慣大量報帳的事務所自認會成為『輸家』，而可能獲利的多數人保持沉默，反對的聲音在國會和媒體上被急遽放大，導致政府在壓力下卻步。制度越精細複雜，越能容納個案差異；制度越簡單，就越難面面俱到，如何說服各方接受平衡是極大的挑戰。」

此外，律師界對於 SLAB 的公開諮詢回應冷淡，也讓問題的界定遇到更大的困難，Colin 分享：「（律師的）低回覆率與諮詢疲勞，是 GALA 專案遇到最大的瓶頸。當 SLAB 就新指引進行公開諮詢時，第一線律師的回覆極為冷淡。例如在最棘手的『帳目核銷評估』諮詢中，我們僅收到 8 份回覆；在『申請人財務資力』諮詢中甚至僅收到 3 份回覆。第一線律師因日常案量過載與對話疲勞，幾乎無暇參與政策諮詢，但我們依然堅持推動。因為唯有標準明確，我們才能與律師公會合作開辦線上培訓研討會，讓律師遞件能一次過關，實質降低彼此的行政耗損。」

經由 GALA 計畫的執行，SLAB 已將兒童聽證會（Children's Hearings）訴訟代理協助（ABWOR）的律師酬金初始授權限額由 135 英鎊大幅提高至 550 英鎊，並徹底免除兒童案件的審查；在民事財務審查中引入「標準個人扣除額（Standardised Personal Allowances）」簡化資力審查的文件、推行「期中結算（Interim Billing）」以改善律所現金流，簡化流程，並同時節省律師及 SLAB 自身行政負擔。在諸多項目也改定額包裹計費（Block Fees），從傳統「細項核銷（Itemised Billing，例如信件、電話、開會逐項報帳）」轉向「定額包裹制（Block Fees）」，2023 年於重大刑案試行，2026 年進一步推廣至刑案輕罪案件。此外，律師對於線上系統提出的回饋，亦逐步導入系統，推進 LAOL 平台現代化，例如採用模組化架構（Component Model）與業務流程重新設計（Business Process Redesign），讓未來的法規簡化能快速在數位系統中上線，並降低內外部使用者的操作阻力。Colin 分享「LAOL 的成功並非一蹴可幾，我們花費了漫長的時間才讓它演進。最初我們不強迫律師使用，讓追求效率的事務所先加入並體會到好處，最後才水到渠成宣布全面線上化。我們設立了律師使用者體驗小組，並致力於模組化（Component-based / Plug and Play）的系統架

構，讓新法律實施時無須從底層重寫程式碼。但必須承認，再好的資訊系統也無法單獨解決底層法規過於複雜的本質。」

3. 設立民、刑事專職律師辦公室與補助實習生機制：多管齊下因應「法律沙漠」危機

蘇格蘭以 Judicare（民間私人執業律師接案計酬）為絕對主力，民眾必須自行在市場上尋找願意接案的律師，SLAB 原則上不介入中央分案，正因為蘇格蘭法扶是採當事人直接至律師事務所諮詢，再由律師決定是否向 SLAB 提出申請的服務模式，因此當律師的供給量能不足時，法律沙漠化的狀況就會愈來愈嚴重。對於蘇格蘭近來的發展，Colin 評論：「在 1950 年代制度創立時，法扶被視為律師執業的『社會契約』與『專業倫理責任』。但時至今日，法律事務所本質上是自負盈虧的商業組織。一家社區型的小型街邊事務所，在承載量有限的情況下，必然會優先保留資源給利潤更高的私人客戶，法扶往往是第一個被排擠的業務。當事人常抱怨『打了 50 通電話沒有一家肯接』，因為系統裡沒有由法扶機構中央登錄或候補名單（waiting list）的機制。我們無法強迫私人機構做非商業性的抉擇，這正是現行 Judicare 模式面臨的最大挑戰。」

為對抗法律沙漠化現象，SLAB 近年來特別在服務不足的區域設置公設辯護人辦公室（Public Defence Solicitors' Office，簡稱 PDSO，約 30 名律師，主責刑事警局與法院值班）與民事法律協助辦公室（Civil Legal Assistance Office，簡稱 CLAO，全蘇格蘭共 3 處據點，主責特定偏鄉與弱勢民事領域，在 CLAO 更設有轉介專員（referral officers）將案件轉介到其他扶助律師的事務所。在設立專職律師辦公室後，SLAB 對於各地的法律需求及供給有更深入的了解。關於轉介的方式，Colin 提到目前 SLAB 也正在進行的派案實驗：「當 PDSO 或 CLAO 內部接案量能已滿時，我們會同步發送電子郵件給五至六家有意願合作的外部事務所，看誰先回覆。這是一種務實的市場測試機制。」Colin 也提到如何透過行為經濟學上的「輕推（Nudge）』理論進行實驗：「行為經濟學中的『輕推（Nudge）』理論...人類有慢腦（理性分析）與快腦（直覺與情緒），政府過去在推動退休金自動加入（auto-enrolment）或看診預約提醒時，就是透過測試不同訊息文字來觸發人們的正面選擇。在派案系統中透過實證測試找出最能觸動律師承接棘手案件的文字策略，是非常值得推動且符合社會公益的實驗。」

除了專職律師辦公室的設置外，面對律師行業正經歷結構性的勞動力流動，小型事務所難以吸引人才，接班困難已成為影響產業永續的關鍵問題。SLAB 亦撥款 150 萬英鎊延續「實習生資助基金（Traineeship Fund）」，在 2026 年提供 40 個資助名額，並將申請門檻拉高至法扶業務占 35%以上之骨幹律所，並同時提供律所升級數位設備之補貼，以協助法扶律師的事務所招募新進法扶律師，並同步加速律所的數位化轉型。

4. 蘇格蘭精神衛生法扶實務簡介

在蘇格蘭，凡是涉及精神健康法庭（MHTS）的所有程序（包括強制治療令 CTO），均由訴訟代理協助（ABWOR）全面涵蓋。在此程序中，完全不設資力審查（Means Test）與案情審查（Merits Test），當事人與欲參與陳述的病人家屬皆同等享有完全免費的公費律師代理。若當事人因精神障礙無從指示律師，律師將依規定獲指派或可替無訴訟能力之當事人開立案件，並申請由 SLAB 全額支付精神科醫師出具之心智能力（capacity）評估報告。

在 ABWOR 架構下，扶助律師若需指派獨立精神科醫師出具第二意見報告（second opinion），屬於標準防禦權行使範疇。SLAB 設計了「授權支出額度調升範本（Templated Increases in Authorised Expenditure）」，典型案件均核給標準額度（例如 1,000 英鎊），律師可直接套用範本迅速取得授權，無須逐案進行繁瑣的人工審核；僅有超出常態的高額或複雜個案，才需個別向 SLAB 申請追加授權。

三、蘇格蘭司法部（Scottish Government Justice Directorate）

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 7 月 8 日早上

會議地點：蘇格蘭法律扶助委員會總部（愛丁堡）

訪談對象：蘇格蘭司法部民事法與法制司副司長 Denise Swanson、

英國史崔克萊大學法律專業研究中心主任、蘇格蘭法扶同儕審查機制設計與培訓首席顧問 Alan Paterson OBE 教授

（二）交流內容：

Denise Swanson 為現任蘇格蘭政府司法部民事法與法制司副司長（Deputy Director for Civil Law and Legal System Division, Scottish Government Justice Directorate）並長期兼任「司法近用專案小組（Access to Justice Unit）」主管。主要負責法律扶助政策，代表蘇格蘭政府部長們主持並管理 SLAB 董事會成員的公開招聘與遴選面試小組，並負責向內閣爭取、協調每年 SLAB 的預算。

在面對蘇格蘭律師公會（Law Society of Scotland）頻繁爭取調薪的談判中，Denise 長期擔任政府官方談判代表。她在協商過程中多次拒絕妥協，並主張就酬金的調整應設定實質的對應指標，因此在給予律師界 13%酬金調整幅度的同時，她也設定了嚴格的四項條件：

（1）要求律師公會配合法庭現代化數位改革；

（2）停止 拒絕接案等抵制行動；

（3）要求公會於新制實施後提出客觀數據，證明此次調薪確實解決了法律扶助人才的「招募與留任（Recruitment & Retention）問題；

（4）推動循證決策（Evidence-based policymaking）：為了解決律師界與官

方對「營運成本與數據」的認知歧異，她主導引入格拉斯哥大學獨立學者與經濟學家，建立客觀中立的法扶費用審查機制。

1. SLAB 為獨立於政府之外的「準政府組織」（Quango），與政府緊密合作，以人民需求為導向設立組織預算（Demand-led Budget）

Denise 指出：「雖然資金來自政府，但 SLAB 在職能上完全獨立於政府與部長之外。為了防止政治干預，成員任命過程須嚴格遵循公開透明的程序。」成員任命過程由「公共生活道德標準專員（Ethical Standards Commissioner）」負責監督，並落實「諾蘭原則（Nolan Principles）[7]」，以確保選任過程基於能力而非政治考量。

針對 SLAB 的預算與獨立性，Alan Paterson 補充說明：「SLAB 的地位屬於我們所說的『準政府組織』（quango，為 quasi-autonomous non-governmental organisation 的縮寫，或譯為「半官方機構」）。它不隸屬於政府，而是獨立於政府之外，由政府提供資金。它與政府密切合作，卻是獨立於政府之外的機構」、「關於 SLAB 的獨立性，SLAB 的設立宗旨是讓其在處理法律扶助申請時，能獨立於部長們運作並做出決策。部長們不能打電話給 Colin 說：『有人申請法律扶助，別給他們。』過去確實有人試過這麼做，結果卻被訓斥了一頓。」蘇格蘭之所以能堅持法扶機構獨立，關鍵在於理解法扶預算本質為「需求導向」（demand-led），真正的控管不在於給予硬性上限，而在於「精準預測」並建立政府與機構間的高度互信。Denise 說明：「我們雖然為 SLAB 設定了預算。但就案件需求這部分是由需求主導的。因此這個部分的支出總是會超出預算。但我不喜歡它被說成是『超支』，因為它並沒有超支。因為這些支出都是由需求主導的。若預算與實際支出之間存在差距，我的團隊與 SLAB 密切合作，共同監控這一點，並探討可能的管理成本方式。SLAB 必須在非常嚴格的財務管控下運作。這仍是一項以需求為導向的預算，我們的管理重點在於確保針對資助標準與合理性、誰符合資格、誰不符合資格等相關管控措施，能一致、公平且依法執行。若符合這些條件，那就順其自然。」Alan Paterson 補充：「我認為部長們最討厭的就是突如其來的壞消息。但如果 SLAB 能向他們說明：『我們雖然無法達到預算目標，但我們將採取這些措施，最終要麼達成目標，要麼讓預算下調』，部長們就會對此感到滿意，因為這並非突如其來的壞消息。…要讓這套機制運作順暢，獨立運作的 SLAB 與政府部門之間必須保持極為緊密的協作，因為這一切都建立在政府部門信任 SLAB 及其預測的基礎上」。

而事實上，透過司法部及 SLAB 在預算上緊密的協作，更能掌握司法第一線實務的狀況。Denise 舉例：「我確實必須親自去向部長們以及我的高層管理團隊解釋，為何我們的負擔如此沉重，遠超預期。」、「…我們也有類似的挫折感，因為這是一個非常重視人民權利的政府，在不同的政策領域中，都會有立法來改善人民的權利，並擴大這些權利。如果他們需要為自己的權利尋求救

[7]「諾蘭原則」（Nolan Principles），正式名稱為「公共生活七大原則」（The Seven Principles of Public Life），是英國乃至許多英聯邦國家與國際公共行政領域中，最著名的公職人員道德倫理準則。

濟，就得仰賴法律協助。」、「政府決定撥款資助受害者在法庭程序中聘請代表，此外檢方與辯護律師也各有代表，因此法庭上到處都是律師...政府希望將此列為優先事項是絕對正確的，但在這麼做的過程中，完全沒有考慮到對法律扶助的影響，一點都沒有，對此也沒有人抱怨；但當我們必須說明原因時，我不得不解釋為何需要越來越多的法律扶助經費，而我只能說：『正是因為這個原因，因為這個，還有因為那個，而這些事情全都在我們掌控之外。』」

2. 合理律師酬金架構及數據取得之困境

Denise 指出，律師公會、政府與 SLAB 對如何調整律師酬金所依據的「證據資料」的定義存在根本落差——公會往往提出個別律師的個人主觀經歷，而政府與 SLAB 則需要全貌性、客觀的經營成本與統計數據。為化解僵局，雙方引進格拉斯哥大學學者作為獨立協調者，並聘請經濟學家協助獨立審查小組，推動法律界建立以科學數據為基礎的共識。

Alan 則補充，「SLAB 僱用了約 60 名左右受薪律師成立專職律師辦公室（例如 PDSO、CLAO），SLAB 在政府批准下這麼做的原因之一，是他們無法從律師公會或法律界獲取經營刑事法律事務所所需的成本數據。因此他們說：『好吧，我們就自己成立一家法律事務所，看看實際成本是多少。』」換言之，政府與 SLAB 期待的是全貌性、客觀的營運成本財務模型，進而能客觀合理的檢討酬金給付的標準，但律師公會往往僅能提供會員的「個人主觀經驗與感受」，部分資訊甚至以「商業機密」為由拒絕與政府分享事務所的真實收入結構，因此除了引入學術機構調查，並依 SLAB 設立的專職律師辦公室的支出作為參考依據外，蘇格蘭政府於近年重新啟動並正式成立了「獨立酬金審查機制小組（IFRMG）」並將前述的學者及 SLAB 都納入這個小組，以更全面客觀的方式進行酬金修正的討論。

Denise 及 Alan 說明過去 20 年來，律師公會爭取調升酬金常提出「全面加薪（across-the-board pay rise）」的要求，甚至以「停止接案／抵制」作為談判的武器，政府則要求以品質保證機制（例如同儕審查）作為交換，導致雙方陷入漫長、痛苦且充滿對抗的談判。但針對全面調整酬金的方式，Alan 指出：「你們聽過 80/20 法則嗎？在蘇格蘭，我們有類似 30-70 或 20-80 的比例。即 30%的執業律師承辦了 70%的法律扶助案件。換言之，70%的執業律師僅承辦 30%的案件。他們並非專職處理這些案件，只是略為涉獵罷了。若給那 30%大量接案的律師加薪 10%，他們確實能從中獲益不少。但若將同樣的 10%加薪幅度給予那些鮮少處理法律扶助案件的律師，卻完全無法改善他們的處境。因此我認為沒有理由實施全面加薪。」新的「獨立酬金審查機制小組（IFRMG）」將於 2026 年開始運作及並於下半年提出建議，蘇格蘭酬金制度調整的協商及後續發展，值得繼續關注。

3. 法律沙漠化的因應對策：由單一費率轉向目標性補助

對於 Alan 提出 70/30 法則的說明，Denise 認為：「在這 70%的機構中，有些雖然提供的法律扶助不多，但可能位於鄉村地區。因此，它們並不會接到太

多法律扶助的委託。因此，單純承接零星的法律扶助案件，實際上在成本上是不划算的。」、「Judicare（民間私人律師接案按件計酬制）針對所有案件給予相同的費率，我們可以進行針對性、目標性的資助。舉例來說，若在某個非常偏遠的鄉村地區，當地需要一位律師來處理通常會送往該處的民事法律扶助案件，因為他們處理的案件數量不多，而處理數量不多時成本效益就不高，我希望他們能獲得更高的費用。因此，這是一場重大的文化變革。」意即對於部分的地區及案件採取不同的律師酬金標準。Denise 進一步說明：「如果我們在某個領域有特定需求，我希望部長們能看到我們在民事法律扶助方面的優先事項，是確保住房諮詢等服務的增加。然後我們會說，若你在小型社區提供住房諮詢服務，你將獲得更高的費用。這樣一來，對他們來說就更有吸引力。」由上可知，如果「直接全面調整酬金」，其結果可能是大量接案的事務所獲益，但偏鄉或鮮少接案的事務所依舊無法生存，從而除了全面合理的評估酬金合理性外，未來縮小單一費率按件計酬比重，改採「簽約制」、「目的性專案補助（例如：偏鄉加成）」等混合模式取代，進而讓律師願意投入法律沙漠化的地區及特定弱勢法律領域，亦是蘇格蘭法律扶助為確保永續發展目前正在研議討論的方向。

四、蘇格蘭同儕審查

（一）會議基本資訊

會議時間：2026 年 7 月 8 日下午

會議地點：英國蘇格蘭法律扶助委員會會議室（愛丁堡）

訪談對象：英國史崔克萊大學法律專業研究中心主任、蘇格蘭法扶同儕審查機制設計與培訓首席顧問 Alan Paterson OBE 教授

蘇格蘭公設辯護律師辦公室主任（Head of Public Defense Solicitors' Office）、刑事品質保證委員會（Criminal Quality Assurance Committee，簡稱 CQAC）委員兼審查員 Nicky Brown

蘇格蘭律師公會（LSS）品質保證小組委員會秘書（Secretary to the Quality Assurance Sub-Committees）、同儕審查事務主責人員（Peer Review Administrator）Amy Heddle

蘇格蘭法律扶助委員會（SLAB）品質保證與同儕審查主責人員 Lynsey Calder

（二）交流內容：

法扶會自 2024 年起汲取英國（特別是蘇格蘭與英格蘭）行之有年的同儕審查（Peer Review）經驗，陸續針對重大刑案、消債案件及民事案件展開試辦評鑑，並於 2025 年經由同儕審查委員的討論試擬民事及刑事同儕審查的指標及整卷原則，於會議前已先提供與 Prof. Alan Paterson，以利交流時討論。

2026 年 7 月 8 日會議除英國蘇格蘭法律扶助品質保證領域之核心專家，包

括長年主持審查標準制定與培訓之學者 Alan Paterson 教授外，Alan 亦特別商請公設辯護律師辦公室（PDSO）主任兼刑事品質保證委員會委員 Nicky Brown、蘇格蘭律師公會負責民事案件品質與同儕審查事務的專責管理人員 Amy 及 SLAB 負責刑事案件品質與同儕審查事務的專責管理人員 Lynsey Calder 共同與會，就同儕審查制度的運作哲學、指標設計、評分與校準、檔案數位化及律師倫理特權等實務議題進行深入交流。

在英國與蘇格蘭的法律專業傳統中，律師僅需在取得執業資格時證明其具備專業能力（即「第一天資格」，Day-one Qualification），後續並未強制要求定期的能力核查。約 25 年前，保守黨政治人物柴契爾夫人（會議紀錄中提及為 Margaret Thatcher）極力推行新公共管理運動，主張將市場競爭與契約發包制（Contracting）全面引入包含法律扶助在內的各項公共服務中。

學界與法律扶助實務界當時敏銳意識到，若政府純粹以價格競標發包法律服務，各法律事務所將以自身能承接的最低價格競標，勢必導致服務品質急遽劣化的「劣質競爭（race to the bottom）」。為防範此一公帑委外化造成的品質崩跌，Alan Paterson 教授與 Avrom Sherr 等人提出具高度雄心的制度構想：建立一套兼顧專業自主與外部公信力的「最低品質底線門檻（quality floor）」，強制規定凡欲承包法扶契約之律師，均須通過同儕專業評鑑。該機制約於 21 年前先在英格蘭與威爾斯實施，20 年前延伸至蘇格蘭民事案件，隨後擴及刑事及兒少案件，確立了今日以同儕審查（Peer Review）為核心的品質保證體系。

1. 同儕審查的哲學及目標：翻轉二元思維，建立「持續改善」之學習文化

在蘇格蘭構建同儕審查制度初期，法學界與律師公會傳統上常將律師服務品質視為「合格或不合格」、「勝任或懲戒過失」之「全有或全無（All or Nothing）」二元對立思維。然而，Alan Paterson 等專家借鏡了日本汽車製造商豐田（TOYOTA）所引領的現代品質管理（Total Quality Management, TQM）思維：

(1) **導入「物有所值（Value for Money）」哲學**：證明品質並非單純由投入成本決定，亦非零和對立，而是在合理成本下創造出符合甚至超越期望之服務價值。

(2) **建構「品質連續光譜（Quality Spectrum / Continuum）」**：豐田模式啟發同儕審查小組將品質界定為一條連續帶，左端是「表現不佳 / 未達標（Non-performance）」，中間是「基本勝任 / 可接受（Competent / Acceptable）」，右端則是「卓越（Excellence）」。律師的執業表現並非簡單地貼上及格與否的標籤，而是透過審計（audit）落在此光譜上的特定位置。

Alan 分享：「我們期望全球飛行員定期受檢，如果機師廣播說『我好幾年沒受測了，全靠直覺飛行』，身為乘客的你不等一分鐘內立刻就會下飛機。公眾理所當然以為律師也有定期檢核，但事實上卻沒有。25 年前政治人物推行公共服務簽約制時，我們擔心出現削價競爭的『劣質競爭（race to the bottom）』，

因而建立了最低品質標準門檻...我們這項制度推行 20 年來，從來不是要把表現不佳者趕出體系，我們的核心是持續改進（continuous improvement）。」據此，蘇格蘭經驗指出，推行同儕審查的本質不是懲罰或淘汰律師，而是「建立持續改善的學習文化」。

2. 以「案卷審查（File Review）」衡量「執業歷程」

對於律師專業服務「品質」的評估面向可分為投入（Input，例如：通過律師資格考試、教育訓練）、結構（Structure，例如：事務所的管理制度）、流程（Process，例如：法律工作的流程）與成果（Outcome，例如：裁判結果）。法律人往往著重於結果，但成果指標（勝敗訴、結果對當事人是否有利）卻往往受到法官、檢察官表現等等不可控之變數影響，難以歸因於律師本身的行為；而學術上曾以模擬當事人（Model Clients）或當事人滿意度調查，除了成本高昂且受制於當事人專業盲點，也有倫理的爭議。而英國實證研究證實，單純以案卷審查即可達到 90%的功能性與評估效益。

Alan 具體說明：「以『結果』作為衡量標準非常棘手。當事人被判刑或罰款，不能直接證明律師好壞，你無法控制案源輸入端，除非能做隨機對照實驗。你怎麼知道好的結果是因為律師的努力，還是法官當天心情好？至於模擬當事人，受訓演員能感受到律師的同理心與支持，卻完全無法判斷法律建議的好壞。研究顯示，單靠案卷審查就能達到 90%的功能，且成本效益最為顯著。」

3. 目前台灣建立的同儕審查標準，應跳脫「標準化檢核表」，回歸同儕審查員的「整體評論」與「專業判斷」

對於台灣目前的同儕審查的指標，Alan 認為目前標準化的檢核表所記載的內容過於技節且流於形式，尤其是對檔卷管理方式進行詳細規範並不適當。他指出蘇格蘭早期曾參考英格蘭試行之服務標準清單，共列出 120 項具體細目（例如：檔卷內是否有記載當事人出生年月日等資訊），檢核表最終淪為「形式化勾選」，無法評估「律師給予當事人具體的法律建議是否正確、適當」等核心價值層面問題。同儕審查的目的是仰賴審查員閱讀整份案卷後的「整體評論」與「專業判斷」，而不是要求委員以事後諸葛的觀點去審查律師的檔卷管理及資訊登載細節。Alan Paterson 提醒：「同儕審查絕非核對清單（Checklist）。如果你給法律人一份確認清單，他們就會照著清單做事，但這樣的操作並無法反映真實服務水準。同儕審查不是追求檔案整齊美觀，而是專業判斷。我們堅持檔案必須留下記錄，是因為沒有律師能保證自己永遠不生病、不放假或不被公車撞到，總要有其他人能接手案卷並知道這起案件目前進展如何。同儕審查員受訓必須先讀完整份案卷，從信函與往來記錄中推斷『特定標準』是否已達成。」

Nicky Brown 也分享：「如果律師在檔案中只寫下『我已提供口頭建議』，我會給予不及格，因為這無法證明建議是否準確且恰當。但我們不要求固定格式，如果會面記錄沒有寫，但在第三封發給對造或檢方的信件中體現了該防禦策略的說明及內容（例如主張正當防衛），且後續在法庭過程中

也有相應的證據開示與爭點檢視，從案卷整體來看，該項標準依然可以通過。」

4. 簡化指標設計採「指標 3 等第、全案 5 等第」，建立同儕品質共識

針對評分刻度，蘇格蘭經歷多次修正，Alan 極力反對過寬的評分尺度（如 10 分制，也不容許審查委員在 3 分制下，打出 2.2 分、2.5 分這樣分數，他認為過細的指標設計並無實益。在具體細項的指標層級，蘇格蘭僅設 1（不及格/未達標）、2（符合標準/常態分布）、3（表現優異）及 C（無法評估/資訊不足）、N/A（不適用）；檔案整體及律師個人則給予 1 至 5 分（3 分以上為及格）。此外，如果審查員評分存在寬嚴落差，需透過培訓、共同研討與雙盲審評（Double Marking）形成同儕共識。Alan 提醒：「千萬不要採用 10 分制，也不要讓律師可以打 1.5、2.5 這種分數，那太不切實際且無法維持一致性，會動搖體系的公信力。我們在個別標準只給1、2、3，正是因為審查員根本無法在個別指標上穩定區分 1 到 5 分。而全案評分是 1 到 5，大部分人拿 3 分，幾乎沒有人會拿 5 分。在 3 分制及總分 5 分制下，每年我會在內部向審查員展示彼此的評分分布圖表，藉由同儕壓力讓嚴格與寬鬆的審查員逐漸趨近平均值（Mean）。此外，我們對四分之一的檔案實行雙盲雙重評分（Blind Double Marking），確保評審標準的穩定。」而 Nicky Brown 也分享：「剛加入時，我的評分也很嚴苛，但透過培訓與同儕交流，你會學會以『具備合理能力的普通律師（Hunter v. Hanley 標準）』為基準，而不是尋找『換作我會怎麼做』。培訓時大家拿到相同的去識別化檔案，兩兩一組討論打分、輪換搭檔，直到大家對『2 分代表什麼、3 分代表什麼』建立共識。」

因此，在指標及分數的設計上應力求簡單，重點是在透過一次又一次的持續審查、培訓與同儕交流，建立「具備合理能力的普通律師」標準（即 Hunter v. Hanley 標準，援引自蘇格蘭法著名的醫療與專業過失標準判例 Hunter v. Hanley（1955 SC 200））為基準，而非要求「卓越」或符合「審查員的個人習慣」。建立共識的關鍵在於「讓審查員看見彼此的落差」並「透過對話而非死板依據檢核表進行溝通」。

5. 抽樣機制、輔導列管與無紙化案卷規範

在抽樣上，常態評鑑並不追求龐大的樣本數：民事案件隨機抽取 5 件，刑事案件隨機抽取 8 件。常態評鑑週期為 6 年，但針對高風險弱勢案件（無行為能力成年人、精神障礙、移民庇護）則提高抽查比例至 10%。

若律師落入「勉強及格（Marginal Pass）」，則進入 12 至 18 個月的補強列管，由不同審查員再次複查改善情形。Alan 說明：「常態審查隨機抽 5 份（民事）或 8 份（刑事），就能相當精準反映律師的工作常態。若律師獲得『勉強及格』，我們不會讓他等 6 年，而是給予詳細回饋，並在 12 到 18 個月後指派不同審查員進行追蹤複查（deferred review）。若連續兩次勉強及格，就視為不及格。但若進入最終審查，我們會排除評分最嚴苛的審查員，並指派均衡的審查

團隊，提供輔導與培訓，確保律師在制度下受到最公正的保護。.....我們不希望有人失敗.....這項制度的初衷並非淘汰律師。」

隨著無紙化推動，不同律師事務所的案件管理系統格式混亂、文件充斥重複副本，蘇格蘭的同儕審查雖然沒有詳細的整卷指標，但要求律師一律以「PDF 格式並按時間順序（chronological order）」編排，雜亂無章者得直接退回。針對律師對當事人之間所負之保密義務，蘇格蘭要求當事人申請法扶時簽署授權聲明（mandate），同意接受獨立同儕品質審查，以消弭倫理及法律衝突。

Amy 與 Lynsey 分享：「電子案卷往往導致審查員耗費數小時在重複的十幾份信件中打轉。我們要求律師必須轉成 PDF 並按時間順序排列好。如果送來的實體或電子檔案混亂無序，審查員不得浪費時間幫他們整理，必須直接退件，因為確保檔案格式合適是受審事務所的責任。」

針對當事人資訊保密部分，Alan 補充說明：「當事人接受法律扶助時必須簽署授權聲明（Mandate）。保密特權屬於當事人而非律師，當事人可以放棄（此權利）並授權品質審查。在疫情期間因為放寬簽署要求，導致授權書缺失成為同儕審查中不及格的最大原因。完整的授權書是免除違反保密義務指控的關鍵依據。」

貳、 參訪心得及建議

綜合前揭英國及蘇格蘭之實地考察，本會針對我國法律扶助制度與《精神衛生法》實務，臚列心得並具體提出建議如下：

一、 法律扶助酬金、品質及相關制度與管理部分：

（一）建立「循證決策」及「常態化動態調酬」機制，防止「法律扶助沙漠」

英格蘭與蘇格蘭之經驗均顯示，法扶酬金若長年凍結或遭通膨侵蝕，將導致律師大量流失、扶助律師高齡化及法律扶助沙漠等現象，當事人因找不到律師而被迫自我代表的結果，反而讓法庭審理延宕，整體司法總成本激增。但調整法律扶助酬金的議題，不論在台灣、英格蘭、蘇格蘭酬金制度的調整，因各方角度的不同加上此議題高度政治化，達成共識之難度頗高。

為促成理性溝通，建立各方團體的互信基礎，建議參考蘇格蘭 IFRMG 的架構，建置獨立且常態化的「酬金審查與溝通平台」。為了納入法律扶助制度實際使用者、參與者的中立觀點，除主管機關、法律扶助組織及律師界代表外，亦可結合民間團體及學者（例如：經濟學家、學術機構及民間弱勢團體代表），透過各方參與的研究及經驗的提供，以實證客觀的數據作為論證的事實基礎，取代各界主觀的意見或自身有限的經驗。例如導入「社會投資報酬率（SROI）」，法律扶助律師酬金與法院規費連動等客觀數據模型，透過科學數據及實證的調查，建立一個客觀的動態調酬機制，擺脫「抵制、政治妥協、再不滿」的對立循環，進而定期且有制度地調整法律扶助律師酬金，避免特定地理區域與弱勢議題領域形成法律扶助沙漠的結果。

（二）參考「扶助律師與專職律師混合模式」補強偏鄉與高難度案件供給

依蘇格蘭的經驗，單純依賴民間扶助律師接案按件計酬（Judicare）的法扶機制，在偏鄉或低利潤/高複雜案件容易找不到扶助律師，即出現「市場失靈」的狀況。

參考蘇格蘭透過設立公設辯護人辦公室（PDSO）、民事法律協助辦公室（CLAO）及實習生資助基金，能有效對抗法律沙漠化的策略經驗，本會未來計畫針對偏鄉或高複雜度/高耗時案件，除適度給予地區加成給付外，亦將研議靈活搭配專職律師據點、專案服務合約等方式，或可考量設立「法扶實習律師計畫」，主動補強市場供給缺口，並培養年輕世代投入扶助體系。

（三）將法律扶助重新定位為「預防性公共基礎設施」，持續爭取需求導向預算與跨部會專案資助

蘇格蘭法扶預算是採「需求導向（Demand-led）且無上限」方式編列，英格蘭研究亦證明針對法律問題於早期介入提供法律扶助與諮詢，能大幅降低國家醫療與社會救助負擔（例如住房法扶投入 1 英鎊可創造 11 英鎊社會價值）。

本會關於法律扶助成本之預算部分，雖仿蘇格蘭制度，原則上係以實際的需求導向進行編列，但國會及社會對於法扶預算的增加，常有異音存在。因此，本會除應持續積極推動跨部會協作外，如何透過實際的數據及案例呈現，經由理性的討論，將法律扶助重新定位為「社會預防性公共基礎設施」，即透過法律扶助的成果，呈現弱勢群體在現行法律制度下的實況，且針對特定的法律領域，例如住房、家事、消債及精神衛生等高需求領域，持續向衛生福利部、勞動部等編有相關預算之政府機關爭取專案加成補助或獨立預算，減少單一機關捐助的負擔，整合相關的資源，進而提升諮詢的效益，發揮早期法律諮詢之風險控管效益，亦是可以努力的方向。

（四）資訊系統再造，簡化扶助律師及本會的行政負擔

對於英格蘭 LAA 過度著重流程指標與錯誤扣款（官僚主義殺人），導致扶助律師需耗費近 25%工時於無償瑣事的困境，本會近來因為控管扶助品質，頒布許多行政管理措施，確實亦導致扶助律師反映行政工量顯著增加的聲音。因此，本會於第三代業軟建置時，或可全面檢討內部審查與請款流程，參考蘇格蘭 SLAB 透過 GALA 專案，簡化行政流程的寶貴經驗，導入定額包裹給付（Block Fees）、提高初次授權額度與「一次審查即通過」之統一審查指引，並改以事後抽查取代前端繁瑣稽核，以減少扶助律師與基金會內部的行政往返與心力耗損。

（五）建構專科認證與同儕審查（Peer Review）品質保證體系

蘇格蘭為防範劣質競爭與非專科律師隨意接案，發展出由執業律師互審之同儕審查及專科認證制度。本會計畫未來就特殊或複雜領域（例如消債、少年、重刑、精神衛生等）和律師公會各委員會合作，建立「專科律師認證標章」與品質審查標準，完善同儕審查制度，以確保並逐步提升扶助服務最低品質底線（quality floor）。

二、 精神衛生法相關扶助部分：

（一）推動「司法溝通助理（司法中介人）」制度，落實 CRPD 第 13 條程序合理調整

我國司法實務之「通譯」偏重語言代換，「社工」偏重情緒陪伴，尚缺乏針對心智障礙及精神失序當事人進行「認知轉譯與溝通評估」之專業。

英國司法中介人（Justice Intermediary）能有效防止當事人因恐懼或順從傾向而產生「假性配合」或虛假認罪。在制度上，於建立司法中介人制度前，本會可結合語言治療、臨床心理及特教學界，就有需要之受扶助人，試行相關服務，協助扶助律師與受扶助人進行溝通，同時為我國培訓具備相關專業之人才，建立「司法溝通助理人才庫」，推動法律文件易讀化（Easy Read）、視覺化利弊分析與發問規則建議（Ground Rules），使當事人得與法院進行實質溝通，貫徹 CRPD 第 13 條之平等司法近用權。

（二）持續發展律師辦理案件所需培訓，建立專業認證機制：

從英格蘭及蘇格蘭審理停止強制住院與強制住院案件的實務經驗可知，引導當事人充分說明自身狀況、回應對其不利之證據，以及對精神科醫師進行有效之交互詰問，均為律師辦理此類案件之核心職能。蘇格蘭律師公會亦就此領域建立專業認證機制，並推動跨領域之在職進修，以持續提升律師辦理精神衛生案件之專業素養。為因應我國精神衛生法新制實施，本會亦應持續與律師公會合作，積極發展專門培訓課程（包含跨專業溝通技能與交互詰問技巧），並逐步建立專業認證與品質考核機制，以確保扶助服務品質。

（三）研議如何協助扶助律師取得辦理精神衛生法案件所需跨專業意見：

英格蘭制度允許律師透過法律扶助申請資助，聘請獨立精神科醫師出具「第二意見報告（alternative opinion）」，於法庭上以專家證人身分提供不同角度之評估；同時亦允許法院傳喚負責社區轉銜與出院照顧計畫之社工到庭說明。我國精神衛生法第 33 條明定醫療機構於嚴重病人出院前應協助擬定出院準備計畫，社區心理衛生中心亦辦理個案管理事務，均得就法院審理嚴重病人是否符合強制住院要件提供專業意見。本會將研議如何協助扶助律師取得醫療及社福領域之跨專業意見，以利於法庭上針對「住院之必要性」及「具體社區照顧與替代方案」進行完整說明與主張。

（四）結合醫療社福體系，倡導「以社區為中心」之預防性替代支持，以落實比例原則

英格蘭早期介入（EIP）、居家照護（HTT）、社區復原（CRT）及危機小屋（Crisis House）等多元社區外展網絡，在面對處於精神危機的個案時，能提供高密度且分階段的替代處置，結合社區逐步提供病患所需要的醫療資源，避免將強制住院作為唯一手段，亦同時完善強制住院後，重新回歸社會的醫療機制。

當個案的病情惡化，經由社區網絡後送至醫院，醫生評估符合強制住院之要件時，在英格蘭須由經認證的精神健康專業社工（AMHP）決定是否提出強制住院申請，並處理各項轉介與後勤事宜，在蘇格蘭則由精神健康社工（MHO）為最終評估並出具法定報告、提出聲請。渠等在做出聲請時，也會再次考量是否確實已無強制住院的替代方案。

當評估確有強制住院之必要，AMHP 及 MHO 也會對個案做完整的權益告知，包含說明為何認為有必要聲請強制住院、後續程序、救濟途徑以及可以委任律師代為陳述。並為病人安排獨立精神健康倡導員（IMHA）、獨立倡導員（Independent Advocate）等資源，使病人雖位處醫院，人身自由受到限制，仍能得到充分的協助。同時，AMHP 及 MHO 也會評估病人回到社區後所需要的資源，為病人建立復歸社會之計畫。

借鏡上述機制，我國亦可逐步建構以社區為中心之替代方案，並由專業社工連結醫院與社區，就個案是否確實已無強制住院之替代方案為評估，並對個案為完整權益告知，同時銜接精神衛生法第 33 條所定出院準備計畫。當前端具

備完整社區替代方案與專業評估，我國參審法庭及扶助律師方得以於審理程序中，實質檢視是否有侵害較小的手段，落實比例原則，降低非必要之強制住院。