

審 查 報 告

民國 106 年 8 月 31 日本院第 12 屆第 152 次會議，公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）函陳公務人員因公涉訟輔助辦法（以下簡稱本辦法）修正草案總說明及條文對照表一案，經決議：「1. 交全院審查會審查，由李副院長逸洋擔任召集人。2. 會議紀錄同時確定。」遵經於本(106)年 9 月 14 日舉行全院審查會，審查竣事。會中並邀請行政院人事行政總處列席（審查會出席人員名單如附件 1）。

本案據保訓會函說明略以，本辦法於 87 年 3 月 17 日由本院會同行政院訂定發布；嗣為配合公務人員保障法（以下簡稱保障法）92 年 5 月 28 日修正公布，以及回應相關機關實務運作需要所提的修法建議，分別復於 92 年 12 月 19 日及 102 年 1 月 15 日修正發布相關規定。本辦法本次修正，亦係為配合保障法本年 6 月 14 日的修正及應各機關實務運作需要，爰再通盤檢討修正，計修正 18 條、新增 1 條、刪除 2 條。

審查會首先由保訓會說明本案修正背景及重點後，隨即進行大體討論。茲綜整審查委員發言意見如下：

- 一、本辦法第 5 條第 2 項有關刑事訴訟輔助排除自訴人及告訴人部分，會主張不鼓勵興訟、自訴及告訴不須委任律師等理由並不充分。輔助是否會導致濫行興訟，應有統計資料，不宜輕斷。透過公務機關於案件簽核程序加以嚴格審查、把關或研議增列「由律師出具訴訟建議書」等配套機制，作為審查的依據，應可杜絕所謂的濫行興訟。
- 二、會曾對人事人員進行意見調查，其中有 53.28%贊成增列告訴人、45.78%贊成增列自訴人，何以上開意見未被參採？
- 三、有關涉訟輔助後的返還請求權部分，以往公法上返還請求權都以行政處分的方式請求返還，惟若未敘明清楚，往往涉及行政訴訟的給付訴訟方式。本次修正草案第 16 條規定以書面行政處分命其返還，可免除未來當事人救濟時再循行政訴訟途徑，確屬妥適。至於第 17 條有關分期返還的部分，建議於說明欄補充說明涉訟輔助機關可為分期返還附款之裁量，讓權利義務關係更為明確。

四、日本就公務人員因公涉訟事件，以國家為當事人，由政府出面進行訴訟，律師費用亦由政府負擔，可讓公務人員堅守崗位及無後顧之憂，此作法值得參採。建議會可蒐集日本相關制度的法規，以為參據。

嗣會針對委員之詢問，說明略以，有關涉訟輔助機關可為分期返還附款之裁量部分，建議於第 16 條或第 17 條說明欄補充說明，未來本辦法修正發布後，可再透過通函的方式處理委員所提疑義。有關日本公務人員涉訟輔助相關法規部分，目前會還未找到相關資料。本次修法後，涉訟輔助的作法將更具彈性，除可由機關輔助遴聘律師外，亦可由當事人自行聘請律師，再向服務機關申請輔助費用。

審查會於聽取會說明後，旋即以會所彙整的「公務人員因公涉訟輔助辦法修正草案條文、考試院第三組（以下簡稱院三組）核議意見及本會研處意見對照表」（如附件 2）進行逐條審查。其中第 18 條及第 22 條部分，會於對照表內原已提再修正條文，惟於會上復擬前開再擬修正條文對照表（如附件 3）。茲就審查會中委員討論重點綜整如下：

一、第 5 條

- （一）公務人員與國家間關係，已從特別權力關係演變為公法上職務關係。涉訟輔助是否包含行政訴訟，有無考量上開特別權力關係的變動情形？除個人與機關訴訟外，倘下級機關對上級機關訴訟，又將如何處理？
- （二）會認為涉訟輔助對象如增加刑事訴訟的自訴人及告訴人，恐有濫訟之虞，惟涉訟輔助案件本有其審議程序或透過相關機制排除濫訟的可能，不至於有濫訟情形。
- （三）保障法第 22 條第 1 項所規定的涉訟，從文義上觀之，確實並未排除行政訴訟，惟在立法政策及立法沿革上，行政院 50 年訂定公務員工因公涉訟申請核發延聘律師費用辦法時，其第 2 條即明確界定「因公涉訟」以刑事或民事訴訟事件為限。倘以人民納稅錢去輔助公務人員向行政機關興訟，易生爭議。

- (四) 有關輔助對象部分，民事訴訟輔助對象規範較完整，至於刑事訴訟部分，102年修法時不再對「自訴人」及「告訴人」予以輔助，當時曾決議請會於執行一段期間後予以檢討，請會補充說明。
- (五) 由於時代進步且所需經費不多，基於保障公務人員權益的角度，或可衡量輔助行政訴訟及恢復刑事訴訟的自訴人及告訴人為輔助對象。
- (六) 102年以前涉訟輔助對象包含自訴人及告訴人，會有無數據佐證可能導致濫訴的情形？
- (七) 會所提行政訴訟不納入輔助範圍的理由並不充分：(1) 被告(服務機關)輔助原告(公務人員)並未違反法理。若機關與個人均為公共利益，因執行公務關係而衍生訴訟，則機關輔助個人，並沒有不合法理。(2) 輔助制度的設計初期僅限於民事、刑事訴訟案件，惟考量公共利益，擴大至行政訴訟，亦無不合理之處。(3) 公務人員執行公務涉及行政訴訟，政府站在同樣的立場，提供輔助，理所當然。一般人民所涉及行政處分的救濟，並非涉及公共利益，而是個人利益，政府當然無法輔助一般人民，故公務人員與一般人民應無法混為一談。
- (八) 行政訴訟案件的類型態樣很多，雖然本辦法第12條定有審查機制，惟是否給予涉訟輔助，因無明定審查的標準，規範似有不足，建議宜明定在一定要件下始給予輔助。
- (九) 訴訟輔助範圍若包含行政訴訟，條文規範應更審慎處理，以避免郭主委所提考列丙等案件，仍要輔助當事人來與機關訴訟的情形。
- (十) 本項規定是否納入行政訴訟，建議暫不處理，並可作成附帶決議，請會針對相關問題進行研究後再來研議。
- (十一) 建議增列輔助自訴人及告訴人，但排除濫訴或顯無理由者。

二、第6條

建議作成附帶決議，請會蒐集日本及其他國家涉訟輔助之相關資料。

三、第8條

- (一) 本條第 2 項規定：「服務機關受理前項申請，應於受理之次日起一個月內『作成』決定。未能於期限內決定者，得延長之，並通知申請人。延長以一次為限，最長不得逾一個月。」「作成」二字是贅字，建議刪除，並可與後段條文，「未能於期限內決定者」用語一致。同樣的問題在第 14 條亦同。
- (二) 法律用語跟中文文法有差別，「作成決定」是作成行政處分的意思，屬法律用語。建議維持原用語。
- (三) 若維持原用語，則本項後段規定「未能於期限內決定」應與前段規定用語一致，建議修正為「未能於期限內『作成』決定」。

四、第 9 條

本條規定公務人員「與」其服務機關涉訟者，文義看來似為公務人員與其服務機關同時被告或涉訟，為期用語精確，建議將「與」字修正為「對」。

五、第 10 條

- (一) 直轄市長的涉訟輔助由行政院長決定，是否妥適？
- (二) 因地方自治團體實不宜用傳統的中央上級機關處理方式辦理，建議會針對中央與地方是否分開處理涉訟輔助事項進行研究。

六、第 12 條

- (一) 第 12 條第 2 項後段規定「及其他適當人員」，其涵蓋面為何？有無含括外部的專家學者參與？
- (二) 第 12 條第 2 項有關審查小組「成員」用語，建議修正為審查小組「組員」。

七、第 14 條

- (一) 第 14 條第 4 項重行申請之期間從 5 年變為 3 個月，以及增訂第 5 項部分，是否周妥，請會說明。
- (二) 重行申請之期間從 5 年修正為 3 個月，其過渡期間應如何處理？
- (三) 第 14 條第 5 項規定係自本辦法修正發布後，應依本條第 4 項（應自不起訴處分或裁判確定之日起 3 個月內為之）規

定辦理。惟再修正說明四述及「……應自本辦法修正公布日起三個月內檢具證明文件以書面重行向服務機關申請輔助延聘律師之費用。」再修正條文與再修正說明並不一致，建議須再檢視調整。

- (四) 第 5 項規定：「『於』本辦法修正發布前……」，建議刪除「於」字。

八、第 15 條

- (一) 條文中是否有規定返還範圍，有無差異性？
- (二) 行政程序法（以下簡稱程序法）規定的返還範圍並不僅限金錢，但本辦法規定的返還標的就是金錢，故此處用確認返還範圍係為求明確。

九、第 16 條

- (一) 第 16 條與第 5 條屬相同脈絡，現在第 5 條已放寬輔助對象，此處規定會否連帶受到影響？
- (二) 因第 5 條已決議增加公務人員提起自訴或告訴可申請涉訟輔助，惟若最後經判決無罪或不起訴確定，機關是否仍予輔助抑或須追回？
- (三) 公務人員會否動輒提起自訴或告訴，而被告最後係無罪或不起訴，最終可能亦不追回涉訟輔助費用，如此的制度規範，會否導致浮濫的問題。
- (四) 申請涉訟輔助係以公務人員依法執行職務為要件，公務人員有「故意或重大過失」，仍可向當事人追回涉訟輔助費用，公務人員本身有故意或重大過失才課責。

十、第 17 條

- (一) 第 17 條須與第 15 條及第 16 條規定合併觀之。書面行政處分是處分其返還之金額內容，若未來作成處分後，當事人需要分期返還者，則須有第 17 條規定以附款的方式敘明得分期攤還。建議說明欄仍應補充說明。
- (二) 建議在第 16 條說明欄敘明行政處分確認返還範圍，並得依第 17 條規定為附款。
- (三) 實務上，行政處分文書是否會載明分幾期攤還？抑或由行政機關單方作成決定？或經過雙方合意？請會說明。

- (四) 分期攤還若可經兩造協調，性質上就如同行政契約而非行政處分。是以，第 17 條應與第 16 條合併說明由行政機關以行政處分的方式命其返還，並得為分期返還之附款。

十一、第 19 條

- (一) 因本辦法訂定時尚無保障法，且過去行政法制不完備，所以形成現行的比照規定。然隨著相關法制日趨完備，似宜將權責歸屬釐清，由各該主管機關去訂定相關涉訟輔助規定。
- (二) 保障法第 3 條及第 102 條適用及準用對象非常明確，均無包含本辦法第 19 條規定的政務人員、教育人員及軍職人員等。目前既由本院主管之保障法授權規定本辦法，母法所未規定者，子法不宜擴充比照對象，且「比照」係強制性規定，倘欲維持第 19 條相關規定，則建議將「比照」修正為「得比照」，較妥適。
- (三) 政務人員及民選公職人員在行政體系的運作上，與公務人員較為相近，但教育人員與軍職人員的差異性較大。目前教育部針對教師已另訂「教師因公涉訟輔助辦法」，已解決教育人員問題。至於軍職人員部分，確實不適合列入本條，並單獨列專款規定，若不得已須保留，建議維持現行第 3 款作概括規範。
- (四) 建議作成附帶決議，或責成保訓會協調行政院儘速妥適處理有關比照之規定。
- (五) 母法既無規定此類比照對象，何來子法可以擴大適用。第 19 條明顯違反管轄法定及基於管轄法定所為之行為法與整體保障救濟途徑。是以，子法不能逾越母法的範圍。
- (六) 若採「得比照」的方式，基於政府一體，社會和諧的觀點，以及考量原條文的概括性規定即已包含軍職人員，是否仍維持原條文規定？
- (七) 母法未規定，子法即不可擴大範圍。政務人員與民選公職人員目前尚無專屬的法律規定，但國防部已訂有國軍人員因公涉訟輔助申請作業規定，可自行提高其法的位階。若

保留第 19 條，建議刪除軍職人員。

十二、第 20 條

- (一) 因地方自治團體不應有上級機關存在，建議第 20 條地方自治團體應比照中央機關的規定辦理。
- (二) 地方自治團體執行委辦事項，具有很大的自主決定權。倘民眾告地方自治團體首長，要求中央機關給予補助費用，似不合理。另如直轄市長就自治事項涉訟，需要行政院決定是否涉訟補助，似無此必要。
- (三) 法條除考慮法律用語外，也須考量讓一般人看得懂。第 20 條第 5 項規定「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長因委辦事項涉訟之補助事項，由委辦機關決定」，委辦有中央機關委託直轄市、縣（市）辦理業務，也有直轄市、縣（市）委託其他民間單位辦理，法條的規範主體到底是「中央機關」還是「地方機關」？
- (四) 「委辦」在此處指涉的範圍為何？是否只規範中央機關委託地方機關辦理之情形？有無包含地方機關委託辦理事項？

十三、第 21 條

有關報送統整資料，其他法令規定是否亦採 1 年 2 次的方式辦理？能否採 2 年報送 1 次之方式即可？

嗣保訓會、院三組就前開審查委員所提意見，分別說明如下：

一、保訓會說明部分

(一) 第 5 條

1. 關於 92 年審查會所作附帶決議，請本會進行研究一節，本會同仁或因業務交接等因素，並未發現此一附帶決議之相關資料。因此，本會並未進行相關研究。雖無相關研究資料與量化數據支持，但邏輯性問題仍存在，如法理矛盾、與制度本旨不符及影響社會觀感等。針對此一問題，本會將依 92 年審查會之附帶決議進行研究後再研議。建議本次暫不修正第 5 條第 1 項規定。
2. 以本會為例，本會將同仁考績考列丙等，卻給予補助讓該

同仁提告本會，此與公共利益較無相關，法理上顯不合理。

3. 相關統計資料係自 102 年修法刪除輔助自訴人及告訴人後才開始逐年統計涉訟輔助資料，故並無各機關輔助自訴人及告訴人的相關數據。102 年修法時，本會曾調查各機關 96 年至 100 年的涉訟輔助案件與金額，結果顯示，刪除輔助自訴人及告訴人後約減省 300 多萬，對財政影響不大，至於平均案件數差異也不大。
4. 102 年修法前涉訟輔助對象包含自訴人及告訴人，本辦法並未限定須具備哪些要件。
5. 尊重審查委員針對第 5 條第 2 項增加告訴人與自訴人的看法，本會同意納入規定。

(二) 第 10 條

1. 直轄市長涉訟輔助係規定在本辦法修正草案第 20 條，其自治事項涉訟之輔助事項是由行政院決定。
2. 有關中央與地方公務人員的人事制度是否分別立法規定或界定中央機關與地方自治團體的權責關係，係屬銓敘部權責。俟制度明確後，其後涉訟輔助制度再據以決定是否將中央與地方公務人員予以區隔規範。

(三) 第 12 條

第 12 條除由機關成員組成審查小組外，機關仍可考量其需要，邀請外部專家學者共同組成審查小組。

(四) 第 13 條

1. 關於院三組所提「偵查每一程序」之疑義部分，102 年修法時已於說明欄清楚敘明，且本會亦有相關函釋補充說明，是否仍需於條文內明定，尊重審查會決定。至於本會全球資訊網頁相關函釋不一致的部分，本會已將不合時宜之函釋予以移除。
2. 本條第 2 項有關專案核發部分，係依行政院主計總處建議意見，因預算法中並未有專案核發相關規定，爰刪除相關文字。

(五) 第 14 條

1. 第 14 條第 1 項第 1 款規定確實只有刑事訴訟法第 252 條，

惟因修正草案第 16 條規定，經檢察官依刑事訴訟法第 253 條及第 254 條予以不起訴處分者，必須追繳涉訟輔助費用，所以在第 14 條第 1 項第 1 款以但書規定刑事訴訟法第 253 條及第 254 條予以不起訴處分者，不可重行申請輔助，以利同仁適用本規定，較易了解。惟若審查會考量立法經濟，擬刪除但書規定，本會尊重審查會決定。

2. 第 14 條規定係屬涉訟輔助的程序再開，而非賦予新的請求權，現行條文係屬立法錯誤。第 14 條適用的前提為當事人先前申請涉訟輔助，經機關否准後，在一定條件下，才可重行申請，類似程序法第 128 條程序再開的規定，爰參酌程序法第 128 條規定，將 5 年修正為 3 個月。
3. 第 14 條第 5 項規定本辦法於修正生效前之重行申請期限部分，本會將在本辦法修正發布後，加強宣導並請機關清查同仁涉訟輔助案件，若有涉及可重行申請者，須依第 4 項規定之期限辦理。

(六) 第 16 條

1. 第 5 條係規定涉訟輔助對象，包括犯罪嫌疑人、被告、自訴人及告訴人等，第 16 條是依據判決結果應否追還涉訟輔助費用，兩者規範不同。
2. 第 16 條係規範涉訟輔助的對象如有罪，或依刑事訴訟法第 253 條、第 254 條不起訴處分及第 253 條之 1 緩起訴處分確定後，應追回輔助金額，並無規定被提告的對造部分。
3. 第 16 條第 2 項係規定前項情形以外，已給予涉訟輔助之公務人員，其訴訟案件於其他不起訴處分、裁判或懲戒判決確定後，涉訟輔助機關可以重行審查，經審認有故意或重大過失者，應予追還，規範上應屬完備。
4. 第 16 條第 1 項規定涉訟輔助機關應以書面行政處分確認範圍，限期命其返還，主要是針對刑事訴訟法第 253 條、第 254 條及第 253 之 1 條規定具可歸責性者，機關應要求命其返還涉訟輔助費用。至於第 2 項是前項情形以外，此情形即包含提起刑事告訴，另外裁判或判決確定者，即包括刑事自訴部分，涉訟輔助機關應重行審查，經審認有故

意或重大過失者，即應命受涉訟輔助者，限期繳還輔助費用。至於此處行為人「有故意或重大過失」之要件，主要是保障公務人員依法執行職務時之過失責任，其注意義務必須達此（重大過失）程度，該公務人員始應負責。

5. 公務人員在執行職務時，主動提起訴訟，以防衛其權益，例如：公務人員於執行職務時，民眾散布對該公務人員不利之不實言論，因誹謗罪本身即有可受公評事項，且依被告身分別而有所不同，形式上有無達到誹謗程度，則依法官之自由心證。至於公然侮辱罪，不是當事人認定已達犯罪程度，法院即一定會為有罪判決。建議是類案件仍應回歸機關審認，基於有故意或重大過失之可歸責事由而提起的自訴或告訴情形，才予以追回，一方面讓公務人員具有主動提起防衛權利的機制，另一方面也課予相當程度的注意責任。
6. 公務人員涉訟予以輔助，必須「依法執行職務」，該要件非常嚴格，須合於法律、法規命令及行政規則等規範。如公務人員濫訴，仍須與依法執行職務有關。

（七）第 17 條

因第 17 條並未修正，如依法制作業，似不宜有新的修正說明。未來本會宣導時，會就行政處分確認返還範圍，並得依第 17 條規定為附款部分加以說明其法律性質。

（八）第 20 條

第 20 條第 5 項係規定直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長因委辦事項涉訟之輔助事項，由委辦機關決定並發給涉訟輔助費用。除中央機關委託地方機關辦理事項外，亦包含鄉（鎮、市）公所接受縣（市）政府委辦事項。

（九）第 21 條

第 21 條係參考國家賠償法施行細則的規定訂定。

二、院三組說明部分

（一）第 5 條

1. 有關公務人員與服務機關涉訟，能否給予涉訟輔助，此一爭議，在 92 年修法時，即有過相關討論，最後雖未將其

納為涉訟輔助範圍，但當時審查會作成「宜否增列在一定條件之下，得給予適當輔助之規定，擬視將來執行情況及實際需要，再作檢討。」之附帶決議。考量 92 年迄今已 14 年，當時行政法制發展仍未完備的時空環境背景，與現今行政法制發展已達一定程度，二者明顯有異，所以本組藉此機會再將此問題提出供審查會討論。

2. 公務人員與機關間所涉及的行政訴訟案件，若經法院判決機關敗訴並撤銷原處分後，如能同時確認該公務人員係「依法執行職務」，此時或可再同意其依第 14 條規定，重行申請涉訟輔助。換言之，如政策上允許公務人員依法執行職務涉及與機關間的行政訴訟可納為訴訟輔助範圍，則必須要在該行政訴訟公務人員最後勝訴的條件下，始得給予重行申請訴訟輔助，似較妥適。
3. 關於增加輔助自訴人及告訴人後，有無必要增訂輔助的要件或標準部分，本辦法設有 2 道關卡，分別為第 12 條規定，機關應組成審查小組進行審查；第 16 條規定，當事人最後若確認其有故意、過失或責任等可歸責的事由時，機關即應命其返還涉訟輔助費用。

(二) 第 10 條

第 10 條再修正說明三後段粗體字部分，反而限縮增訂第 2 項的適用範圍，與其增訂目的尚未全符。建議將再修正說明三後段粗體字部分刪除，並修正為：「……此時仍應依第一項規定辦理。」

(三) 第 14 條

請會確認第 14 條第 1 項第 1 款修正後，該款所規定之經不起訴處分確定，是否僅餘刑事訴訟法第 252 條規定，始得重行申請？若確如此，則第 1 款文字可更精簡。

(四) 第 19 條

本辦法的母法保障法第 3 條及第 102 條分別規定其適用及準用對象，均無修正草案第 19 條所規定的比照對象，本組認為該規定有逾越母法之虞，加以該比照對象均非本院主管範疇。如果審查會考量本辦法當初訂定比照規定有其

時空背景因素，且已施行一段期間，逕予調整牽動相關條文幅度過大，以及是類人員依法執行職務涉訟而無相關規定可用，至少應於未來保障法修法時，將是類人員之比照規定，於該法適當處增列其法源依據，以符法制。

審查會經充分討論後，作成決議如下：

- 一、照修正條文及說明通過：第 1 條、第 3 條及第 17 條（第 17 條並授權保訓會於第 16 條說明欄補充敘明以行政處分確認返還範圍，得依第 17 條規定為分期返還的附款）。
- 二、照修正條文及說明修正通過：第 5 條及第 9 條。
- 三、照修正條文及再修正說明通過：第 2 條、第 4 條、第 6 條至第 8 條、第 13 條、第 15 條及第 21 條。
- 四、照修正條文通過，並授權保訓會調整說明欄文字：第 12 條及第 20 條。
- 五、照再修正條文及說明通過：第 11 條。
- 六、照再修正條文及說明修正通過：第 10 條、第 14 條及第 16 條。
- 七、照再修正條文修正通過，並授權保訓會調整說明欄文字：第 19 條（陳委員慈陽及謝委員秀能對本辦法第 19 條比照對象逾越保障法所規定之適用及準用對象範圍，持保留態度）。
- 八、照再擬修正條文及說明通過：第 18 條及第 22 條。
- 九、照會擬刪除條文及說明通過：現行條文第 19 條。
- 十、照會擬刪除條文及再修正說明通過：現行條文第 9 條。
- 十一、附帶決議：
 - （一）有關行政訴訟是否納入輔助範圍，請保訓會參酌外國立法例及實際需要檢討研議，並視檢討結果適時決定是否修法。
 - （二）請保訓會參考日本因公涉訟輔助制度，由政府出面進行訴訟及律師費用由政府負擔等作法，適時研議於未來修正保障法時納為參據。
 - （三）為免本辦法第 19 條得比照對象的規範，逾越保障法第 3 條及第 102 條第 1 項所規定的適用及準用對象範疇，而有逾越母法規定嫌疑。保訓會於將來保障法修正時，應研議於適當條款中明定授權本辦法得規範是類得比照對象的依

據，以符法制。

以上所擬，是否有當，謹檢附保訓會依審查會決議重新整理修正之本辦法修正草案總說明及條文對照表（如附件4），一併提請公決

召集人 李逸洋

民國 106 年 10 月 23 日