

第四章

公務人員因公涉訟輔助辦法之問卷整理與特徵分析

第一節 前言

十九世紀末，Holmes 對年輕法律學子們演說時，強調未來的法律人必須是懂得經濟、統計的法律人。¹一個多世紀來，法學界的確也有愈來愈注重實證研究之趨勢。其實這不僅為美國法之傳統，大陸法系也多受影響，最近在國內亦不乏有提倡學習美國法律唯實主義（Legal Realism）之優點者。²

本於以上理念，並為發現我國公務員因公涉訟輔助辦法（以下簡稱本辦法）自施行來的實際運作成效及實務的問題點，本研究特闢本章進行本辦法的實證統計研究。其研究方式為由本研究設計問卷，再敦請考試院保訓會發函全國各機關，最後將回收的問卷逐一統計。³而在這次統計的過程中，本研究發現了許多有趣的現象，值得將來更進一步探究。以下先將統計結果列出，再逐一分析說明。

第二節 問卷整理結果

本次統計結果如下表：

公務員因公涉訟輔助之研究問卷調查統計表

問卷調查表共 714 份

1 參見 Holmes, The Path of the Law, Harvard Law Review, 1897, v.10, pps.457-478.

2 參見陳起行，美國法理學發展概述---1870-1970，政大法學評論，第 69 期，民國 91/3，頁 1-2。

3 請參見本研究計畫附件二。

1. 貴機關有無編列公務人員因公涉訟輔助之預算？

無：（81.09 %）579

有：（17.79 %）127

預算項目

- 有關登記業務訴訟費用
- 有關測量業務訴訟費用
- 地籍測量業務費
- 獎懲考核（因公）涉訟聘請律師費用
- 公務人員各項補助
- 垃圾處理業務費
- 獎補助及損失
- 公務人員因公涉訟補助費
- 九十一年被占用市產之清理及處理訴訟案件暨一般訴訟或涉訟案件所

需訴訟費用及相關費用

- 會費、公費及信託費
- 行政管理、一般行政業務費
- 行政支出、施政計畫綜合業務
- 一般行政-研考業務
- 獎補助費-對國內團體及個人之捐助
- 法律事務費項下之專業服務費
- 人事業務費（九十一年編列，前三年未編列）
- 人事業務-按日按件計資及臨時人員酬金
- 人事費-公務人員各項補助
- 業務費（於各項業務中編列，委請律師之訴訟費）
- 專業服務費
- 市政管理-業務費-按日按件計資及臨時人員酬金
- 賠償-一般賠償
- 行政訴訟等律師出庭手續及相關業務
- 選舉訴訟
- 於「法律疑義律師諮詢費」項下支應
- 服務費用-專業服務費

未答：（1.12 %）8

2. 貴機關有無專門承辦公務人員因公涉訟輔助之單位？

無：（71.01 %）507

有：（27.87 %）199

單位名稱

- 本所人事機構
- 政風室
- 秘書室
- 秘書室-研考人員
- 秘書室調解委員會
- 公共事務組
- 行政室
- 法制室
- 產銷輔導組
- 由涉訟人所執行職務之專責業務單位辦理
- 勤務指揮中心
- 督察室

未答：(1.12%) 8

3. 貴機關核准所屬公務人員申請因公涉訟輔助後，係採何種方式輔助？

代公務人員聘請律師：(13.36%) 113

金錢輔助：(39.48%) 334

兩者都有：(14.66%) 124

未答：(32.50%) 275

- 視實際需要簽奉核定後辦理
- 本機關目前尚無發生此類案件

4. 貴機關最近三年所屬公務人員申請因公涉訟輔助之件數及核准件數有多少？

未答：(7.28%) 52

八十八年：申請件數 298 件；核准件數 287 件 (96.31%)

八十九年：申請件數 327 件；核准件數 305 件 (93.27%)

九十年：申請件數 446 件；核准件數 430 件 (96.41%)

5. 貴機關最近三年所屬公務人員申請輔助之金額有多少？又最近三年核准輔助之金額有多少？

未答：(7.28%) 52

八十八年：申請金額 2971.0359 萬元；核准金額 2851.6489 萬元

八十九年：申請金額 3138.6125 萬元；核准金額 2581.6125 萬元

九十年：申請金額 4017.1663 萬元；核准金額 3376.6663 萬元

6. 貴機關所屬公務人員申請因公涉訟輔助之案件類型及件數為何？

未答：(7.42%) 53

八十八年民事 32 件 (10.74%)；刑事 266 件 (89.26%)

八十九年民事 60 件 (18.52%)；刑事 264 件 (81.48%)

九十年民事 72 件 (15.48%)；刑事 393 件 (84.52%)

7. 對村里長因公涉訟是否亦有輔助？(本題如非鄉鎮市者免填)

無：(33.19%) 237

有：(1.12%) 8

➤ 南投縣鹿谷鄉公所：九二一震災，依縣政府核示項，經專案簽准輔助(部分金額)辦理。

未答：(65.69%) 469

8. 貴機關有無聘請固定律師為公務人員因公涉訟時，提供必要之諮詢與協助？

無：(62.32%) 445

有：(25.77%) 184

未答：(11.91%) 85

9. 承辦人員在辦理公務人員因公涉訟輔助案件時，實際上面臨那些困擾？(可複選)

因公涉訟輔助對象之判斷：(12.30%) 149

依法執行職務之認定：(25.02%) 303

輔助費用之核發標準：(14.29%) 173

故意或重大過失之認定標準：(26.92%) 326

其他：(7.35%) 89

➤ 從未發生因公涉訟案件。

➤ 財政預算問題。

➤ 依可能發生之常理判斷困擾發生因素。

➤ 曾反映長官要編列預算，長官以財源拮据為由，無法編列預算。

➤ 心理諮商。

➤ 無經費且上級亦無法補助經費。有時預算還補打 7.5 折計算使用。

➤ 承辦人尚無承辦經驗。

➤ 本所(台南縣佳里鎮公所)若遇員工訴訟案，該預算先提墊付案(首長簽准後)。

未答：(14.12%) 171

10. 對公務人員因公涉訟輔助制度有無其他建議事項？

- 應編列預算、聘請律師、提供法令諮詢與協助。
- 民意機關之行政人員應比照行政機關之公務人員受保障。
- 請於縣市政府統一設置公務人員因公涉訟輔助之單位，俾以統籌經費統一事權。
 - 應由上級單位編列預算，配合辦理。
 - 本會（台北市榮民服務處）應對因公訴訟費之律師費統一定標準，以利各服務單位作業依據。
 - 對各項因公須執行法律程序（公示催告等）事件應律定執行費用（如勞務費）。
 - 建請籌辦因公涉訟輔助法律講習，讓有關人員增進法律知識、減少訴訟事項。
 - 建議機關預算項下增列獨立之科目並指定用途，年度內未動用則繳回國庫。
 - 輔助費用之標準無法統一。故意或重大過失之認定無法客觀。
 - 法規界定較不清楚。
 - 對公務人員因公涉訟輔助制度，應指定「承辦單位」及「承辦人」，建議由「法制單位」或「研考」承辦，以利編列預算。
 - 建請明確列舉執行職務認定輔助費用核發標準，以及故意或重大過失之認定，俾利明確判斷及辦理因公涉訟輔助。
 - 基層財政窘困，薪資發放均成問題，公務人員因公涉訟經費可否由中央統籌編列輔助。
 - 宜由專責單位，統一聘請律師為宜。
 - 上級應聘請具法律背景之法官或律師協助或提供所屬單位有關法律諮詢事宜。
 - 大部份機關均無專職專業之承辦人員，尤以涉及法律訴訟案件，攸關同仁重大權益，建請主管機關統籌設置因公涉訟輔助專職單位，以專業、公平方式服務公務人員。
 - 編制小，缺乏法律專業人才；預算編列少；縣級（如生活津貼）補助為宜。
 - 宜由各機關法制或政風（督察）單位，綜理因公涉訟輔助案件。
 - 地政工作經常介入私權處理，涉民眾權益且所涉法令規定十分繁複，非一般公務人員所能完全透徹瞭解，尤以事涉私權事項，建議准許地政機關成立法制單位，以專責協助處理地政法令之解釋、制定與修正，並能提供地政人員涉訟之輔助。
 - 補助律師費，確保公務員權益。
 - 請中央統籌編列專款補助。
 - 公務人員因公涉訟輔助制度之執行，建請由公務人員保障暨培訓委員會增置單位統一辦理，俾使落實是項制度，服務保障全國公務人員。

- 訴訟案件審理往往曠日廢時，需歷經偵查、審判程序，各審級所聘律師費用累計所費不貲，非基層機關所能負荷，但為保障因公涉訟公務人員之權益，建議建立縣市政府法律顧問機制，賦予輔助所屬因公涉訟公務人員辯護義務，將使公務人員的權益獲得明確保障而更勇於任事。
- 執行職務之認定，涉及是否貪污問題，目前貪污嫌疑犯，無補助規定或涉訟老案，尤其是超過十年未了案件，早期私聘律師，無法在平反後得到補助，宜修法補救。
- 律師可由中央或地方政府聘請共用，經費統籌支給，或徵求自願義務服務律師辦理。
- 從寬並明確規定依法執行職務之認定。
- 宜由每一縣市政府設一專責機構代為輔助，而非由各鄉鎮市公所內部人員承擔（不專業）；緣起於基層鄉鎮市公所普遍欠缺具專業法律素養之人才。
- 應於機關內設專職法制人員，提供執行業務時法律之建議，降低因公涉訟之可能，建議輔助對象擴大為「依法令從事於公務之人員」，即與刑法、國家賠償法所稱之公務人員相同。
- 對執行職務之認定建請放寬。
- 為使業務承辦員更瞭解因公涉訟輔助制度，建議舉辦實務講習。
- 該辦法第五條宜修正，對於律師之延聘，宜採自行延聘，較符依法執行職務涉訟或受侵害者之所需。但因公涉訟之輔助亦宜由主動改為被動，因第八條復規定因故意或過失者，尚須依法求償支出之律師費用。
- 「依法執行職務」定義未明確。
- 有關「故意或重大過失之認定標準」應予具體明述或條文化，否則每個機關或個案認定標準不一，寬嚴有別，執行上無所適從，增加困擾。
- 建議設置固定律師，協助公務員必要之諮詢。
- 補助二人以上律師費，確保公務員權益。
- 故意或重大過失之認定標準，明定授權由各機關考績委員會審議即可。
- 請由機關聘請律師辦理或由公務人員補助自聘律師輔助。
- 對問卷第九題各項能提供具體判斷標準。
- 不宜限制聘請律師人數及補助費用額度，如確有限制必要，不宜限制過苛。
- 建議統一明確權責單位辦理或明訂相關單位權責分工業務職掌。規範依法執行職務之認定標準範圍以保障員工涉訟之權益。
- 建議由單位聘請律師協助為主，經費補助為輔。
- 建議刪除「公務人員因公涉訟輔助辦法」第五條第二項規定，以避免公務人員自行延聘高額費用之律師，造成機關負擔。
- 建議訂定公務人員因公涉訟交保金借支相關規定，以提供公務人員法律上之協助。
- 有關台灣省政府主計處八十六年九月二十四日八六主二字第0二七八

五三號函釋，文略以：「有關公務員工因公涉訟，向所屬機關申請核發之延聘律師費用，係屬公務支出，應逕撥付律師受款人。」乙節，於公務人員已先行墊付律師費用之情形，宜准予逕行撥付該員，免生稅務困擾。

➤ 何謂依法執行職務？何謂故意或重大過失？如何認定？由何單位負責認定？機關執行上多所爭議，造成極大困擾，建議可否由具有法學專業素養機關，設置專責單位統一辦理，以求客觀、公允。涉訟人員如係從事技術性或專業性業務，相關主管單位未明確就其是否「依法令執行職務」、「故意」或「過失」等事項加以認定，或其認定未敘明理由時，宜建立適當機關加以處理。

➤ 補助費標準依規定不得超過當地律師公會章程所訂標準，惟律師公會章程所定標準動輒可達五、六十萬元，且申請金額只要在章程標準內，依規定機關一定要補助且「預算不敷支應時，應報請專案核發」；如當事人提出五、六十萬元之補助費，機關財力無法支應時該如何處理？建議應有較為可行辦法規範以資遵循。

➤ 建議修正公務人員因公涉訟補助辦法第七條規定：延聘律師於偵查、民刑事訴訟每一審級中以一至三人為限，其費用由各機關預算內勻支..。

建議明定因公涉訟補助費用，包含延聘律師之費用及全部涉訟所需訴訟費用（例如民事訴訟之擔保費用等），以週延保障公務員權益。

第三節 特徵分析說明

針對以上的統計結果，以下針對每一個問題一一分析：

一、 行政機關多無編列因公涉訟補助之預算

本統計表問題一：「貴機關有無編列公務人員因公涉訟補助之預算？」答無的有 579 份（佔 81.09%），答有的僅 127 份（佔 17.79%）。可見一般行政機關多無編列因公涉訟補助之預算。而檢視有編列預算之機關中，其預算編列亦非常混亂，例如有編在登記業務費用項下者，有編在行政管理、一般行政業務費用項下者，有編在人事業務費項下者，甚至有編在垃圾處理業務項下者……等，有編列專門之補助預算費者很少，這可以顯現一般行政機關多不注意此方面之業務。

針對以上實務問題的解決，本研究所提之公務員因公涉訟補助辦法（以下簡稱本辦法）修正草案第十一條建議建立公務員訴訟保險制度，並設立一基金

專款專用。

二、 行政機關多無專門承辦因公涉訟輔助之單位

本統計表問題二：「貴機關有無專門承辦公務人員因公涉訟輔助之單位？」答無的有 507 份（佔 71.01%），答有的僅 199 份（佔 27.87%）。可見一般機關多無專門承辦因公涉訟業務之單位。且承辦單位亦未統一，呈現多樣化之現象，例如有人事單位，政風室，秘書室，法制室，甚至有產銷輔導組……等。沒有專門的承辦單位則一旦發生因公涉訟之事件，公務員既不知向何單位申請，且行政機關亦不知由何人承辦。

針對以上實務問題的解決，本研究提本辦法修正草案第八條建議設立公務員因公涉訟審議委員會作為專門之審議機關，且嚴格其程序規定，並創設利益迴避條款。

三、 輔助方式以金錢輔助居多

本統計表問題三：「貴機關核准所屬公務人員申請因公涉訟輔助後，係採何種方式輔助？」答金錢輔助最多有 334 份（佔 39.48%），代公務人員聘請律師者，有 113 份（佔 13.36%）；答兩者都有者，有 124 份（佔 14.66%）。須注意的是未答的高達 275 份（佔 32.5%），原因或許為根本未發生此種案件。

關於實務上常用的輔助方式---代聘律師，尚待進一步實證研究的是，行政機關是否常固定委聘某律師或某律師事務所。例如目前實務上常見的案例，行政機關有採「發包」的方式，將每年該機關所發生的全部法律案件交由得標之事務所辦理者。此項做法是否有圖利特定他人或團體之嫌，不無疑問。

針對以上實務問題的解決，本研究提本辦法修正草案第六條建議廢除由公務員所屬機關代聘律師的方式，而改為行政機關輔助費用由公務員自行委任律師，且該費用採取總量管制的方式，原則上不得逾新台幣五十萬。

四、 公務員因公涉訟輔助申請輔助核准比例甚高

本統計表問題四：「貴機關最近三年所屬公務人員申請因公涉訟輔助之件數及核准件數有多少？」統計結果為八十八年申請件數 298 件，核准 287 件，核准率為 96.31%；八十九年申請件數 327 件，核准 305 件，核准率為 93.27%；九十年申請件數 446 件，核准 430 件，核准率為 96.41%。從以上數據可以觀察到幾點：第一、實務上各機關之案例不多。蓋本次發函全國各機關，共回收 714 份問卷，而由以上整理可知，一年全國約僅三、四百件申請案，亦即平均大約每個機關一年約僅 0.5 件申請案，申請件數明顯偏低，不過三年來似有緩慢增加的趨勢，此尚待更長期的觀察。第二、對照申請件數可知，凡申請者大部分皆有核准，核准比例非常高。

推究實務上申請案例甚少之原因，當非公務員因公執行職務時甚少發生涉訟之情事，而應很可能是公務員根本不知道有此制度。為改進此點，期使本制度充分發揮保障公務員權益之功能，本研究提本辦法修正草案第六條建議課公務員所屬機關主動告知公務員此項權利之義務。

五、 實際輔助金額約較申請金額略少，個案平均約新台幣八至十萬元左右

本統計表問題五：「貴機關最近三年所屬公務人員申請因公涉訟輔助之件數及核准件數有多少？」八十八年全國總申請金額為 2971.0359 萬元，總核准金額為 2851.6489 萬元，平均個案核准約 9.936 萬元（核准金額除以核准件數，下同）；八十九年全國總申請金額為 3138.6125 萬元，總核准金額為 2851.6125 萬元，平均個案核准約 8.464 萬元；九十年全國總申請金額為 4017.1663 萬元，總核准金額為 3376.6663 萬元，平均個案核准約 7.852 萬元。由此項整理可以看出幾點：第一，實際核准輔助之金額較申請之金額略低。第二，平均個案之核准

金額約在新台幣 8 至 10 萬元之間。第三，個案核准金額有下滑的趨勢。

由於實務上案例過少，故尚無法看出行政機關給予補助金額之標準。而關於補助金額部份，如前所述，本研究所提本辦法修正草案建議改採「總量管制」，於新台幣五十萬元之限度內，由當事人自行委聘律師。

六、 因公涉訟之案件類型以刑事案件居多

本統計表問題六：「貴機關所屬公務人員申請因公涉訟輔助之案件類型及件數為何？」統計結果八十八年民事有 32 件（佔 10.74%），刑事有 266 件（佔 89.26%）；八十九年民事有 60 件（佔 18.52%），刑事有 264 件（佔 81.48%）；九十年民事有 72 件（佔 15.48%），刑事有 393 件（佔 84.52%）。總體觀察以刑事案件明顯較多。此或導源於國人習以刑事手段解決民事問題有關。

按刑事訴訟案件一般是指公務員被列為被告進入法院審理階段者而言。然而事實上在偵查階段因檢察官或司法警察（官）即有部份強制處分權限，故對公務員之基本權利已有相當影響，故本研究所提本辦法修正草案乃建議將提供輔助之時點提前至偵查階段，以充分保障公務員之權益。

七、 原則上對村、里長不予輔助

本統計表問題七：「對村里長因公涉訟是否亦有輔助？」統計結果大部分未答，共 469 份（佔 65.69%）；其次答無的有 237 份（佔 33.19%）；答有的僅 8 份（佔 1.12%），其中南投縣鹿谷鄉公所回復係因九二一震災，依縣政府核示項，經專案簽准輔助（部分金額）辦理。由此可知，原則上對民選之村里長涉訟行政機關多不予輔助。然而根據以上幾個問題之統計，未予輔助很可能是因為村里長根本沒有申請。

不過須注意的是，依據保訓會九十年三月八日公保字第九〇〇一〇三八號函謂：「按里長雖為依法令從事於公務之人員，然並非任職於政府機關、公立

學校或公營事業機構，不屬公務人員因公涉訟輔助辦法第九條第一款所準用之對象，惟民選里長因執行公務而涉訟，可否比照上開辦法之規定，給予涉訟輔助，敬請參酌法務部八十一年十二月八日法八一律字第一八四五八號函示意旨本諸職權卓處。」根據這項解釋，則民選里長雖非本辦法所稱之公務員，但似可類推適用（解釋用比照之字樣）之。本研究所提本辦法修正草案為避免爭議明定村里長亦為本辦法所稱公務員，爰增訂第二條第二項第三款。

八、 行政機關多未聘請固定律師提供涉訟公務員法律諮詢

本統計表問題八：「貴機關有無聘請固定律師為公務人員因公涉訟時，提供必要之諮詢與協助？」其中答無的居多，共 445 份（佔 62.32%）；答有的共 184 份（佔 25.77%）；另外 85 份未答（佔 11.91%）。此項統計有兩點值得說明：第一是我們可以看出一般行政機關多未委請固定之律師，這解決了上述問題三的疑問。不過將來若能進一步整理出行政機關選擇律師或法律事務所之標準，當更有實益。第二點是一般行政機關對於因公涉訟案件多未提供法律諮詢的服務。按法律諮詢的服務雖為本辦法所未規定，但卻是最基本也極有助於公務員權益保障之事項，因此實有納入輔助範圍之必要。針對此點，本研究所提修正草案第六條建議增訂行政機關有提供法律諮詢之義務。本研究的理想是將來各機關能成立一公務員因公涉訟審議委員會，該委員會除審查公務員之申請輔助外，尚應負責提供涉案公務員法律諮詢，且其成員最好能具備相當法律素質。

九、 承辦人員實際上面臨之困擾以如何認定故意或重大過失

及依法執行職務居多

本統計表問題九：「承辦人員在辦理公務人員因公涉訟輔助案件時，實際上面臨那些困擾？」統計結果以故意或重大過失之認定標準最多，有 326 件

(佔 26.92%)。其次，依法執行職務之認定略少，有 303 件 (佔 25.02%)。輔助費用之核發標準，共 173 件 (佔 14.29%)。最後則是因公涉訟輔助對象之判斷，共 149 件 (佔 12.3%)。此外，尚有答其他者，共 89 件 (佔 7.35%)，其中多數都與預算問題有關。

關於以上幾點，本研究本辦法修正草案皆有因應。首先，由於實務上重大過失難以認定，故本次修正將之刪除。而關於依法執行職務之認定，本次修正參酌實務見解，將「客觀說」之認定標準明文化，規定在第三條第二項。輔助對象之判斷，則本研究亦參酌實務見解適度放寬其範圍。至於核發的標準，改採「總量管制」，實報實銷，已如前述。最後有關預算的問題，此為實務上一再反應 (參看問題十可知)，由此可知原規定輔助費用由各機關預算內勻支 (原條文第七條) 不易施行。針對此問題，本研究建議未來如能修法創設公務員訴訟保險制度，由公務員每月薪資中扣除部份金額成立保險基金，以達專款專用之目的，或不失為解決之道。

十、 行政機關對現行制度之建議

本統計表問題十：「對公務人員因公涉訟輔助制度有無其他建議事項？」本項為請行政機關自抒己見，說明本身遇到的困難以及有何建議事項，此係行政機關本身施行此制度的意見，非常有參考價值。最後經整理結果非常多樣，不過概括言之，約有四大點：

第一，法律規定不明確，因公涉訟之認定困難。

第二，設立專門之承辦單位。

第三，由律師提供法律諮詢。並有建議請法律專家為承辦公務員授課以增進其法律知識者。

第四，欠缺足夠經費。

