

公務人員因公涉訟輔助之研究

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

公務員身處現代之風險社會（die Risikogesellschaft），於其執行職務之際，每人皆有可能遭遇訴訟上或法律上之風險，這些風險包括有公務員不法侵害人民之權益；或相反的，人民也可能不法侵害公務員之權益。導致此種不法侵害之背後原因則不勝枚舉，諸如：大量科技使用時之不注意，法令過度細緻分殊或公務員（人民）之故意或重大過失所致等等皆有可能致此種風險。國家於這種情形下，基於公務員乃國家手足之延長法理，勢必無法也不能袖手旁觀，從而國家積極去扮演著保險人之角色，承擔起公務員風險之責任，乃有「公務員因公涉訟輔助制度」之源起與建構。

按我國公務人員保障法第十三條雖有規定：「公務人員依法執行職務涉訟或遭受侵害時，其服務機關應延聘律師為其辯護及提供法律上之協助（第一項）。」並據此訂有「公務人員因公涉訟輔助辦法」共十條，俾利執行。但是在事實上之成效，則似甚為有限。一方面似因公務人員普遍不甚瞭解此一制度的可用性；另外一方面也似因行政機關在拮据有限之機關預算下，亦不便多鼓勵公務員多利用此一避險工具。影響所及，此種涉訟輔助制度性之保障，似未發揮當初預設之功能。公務員因公涉訟時，需自求多福，上焉者自聘律師為其法定代理人代為處理涉訟事件，下焉者則單槍匹馬，個人獨自應付處理龐大且冗長繁雜之涉訟事務，致影響公務員戮力從公之熱忱，也連帶影響行政執行效力與機關行事外部魄力，公務員心態上也易形成保守消極，不易具有開拓性之主動積極，勇於任事之態度。在實際所生涉訟案例中，亦不乏可見涉訟後之公

務員，一改以前果斷之行事風格，變得心灰意冷，不願有所創新作為者。

據此，基於探究我國因公涉訟制度成效不彰的制度性背後因素，並尋求其解決之道的動機，乃受考試院公務人員保障暨培訓委員會之委託，展開本研究計畫之撰寫，希望透過制度性的改善，能夠使得我國因公涉訟制度趨向合理化、有效化之設計，進而能夠促使公務員勇於任事的風格，逐漸改變目前公務員較為保守（避險）的行事風格，營造有溫暖有人性及有效率的公務員制度。

第二節 研究架構與方法

本研究計畫共分成六章，除第一章緒論及最後一章結論外，第二章為外國公務員因公涉訟法制之介紹，為集中討論起見，僅集中於英國、日本及德國三國制度之說明，希望藉助他山之石，彌補並完備化制度上之基本內容。第三章則針對我國公務人員因公涉訟制度之主要課題進行逐項討論，尤其從學理上及實務解釋上之瑕疵，提出研究計畫之修正構想，充當第五章修改條文之基礎理論第四章則透過委託機關行文給全國各機關所為問卷調查之分析，擬與第三章學理上之討論，相互印證配合研究，以檢討實然面問題是否與學理相似。第五章則提出因公涉訟輔助辦法之修正條文，並以法制作業之體例，分成總說明，條文對照表及說明二部份，進行細緻之檢討及修法具體建議。最後一章則提出本計畫簡短結論，呼籲並建議提昇本制度之位階，以長期解決因以行政命令位階規範，難以突破法律結構性限制之困窘，尤其是「法律保留原則」之限制。

本研究計畫之研究方法除「文獻分析法」外，另外尚有「問卷調查法」（第四章）及外國法之比較方法（第二章），並以歸納法貫穿各章節間，綜合彙整各方意見後，最後並於九月上旬舉行一場實務及學者專家座談會，集思廣益，共同凝聚思考菁華，有助於修正並確定我國現行因公涉訟制度不完備之地方。

第三節 研究團隊與工作分配

本研究計畫必須在極短時間及有限之經費下提出研究成果，所以研究團隊成員之選擇及分工即非常精簡。計畫主持人台大法律系林明鏘教授除綜合掌控計畫進度，協調團隊分工及主持團隊討論外，並負責第一章、第二章（德國法部份）、第三章及第六章內容之撰寫，並參與第五章之具體內容形成。協同主持人台大法律學系助理教授許士宦博士則負責第二章的本法之部份，並協助第五章具體條文之建議及修飾文字。研究員侯慶辰律師（台大法研所碩士）則負責第二章英國法部份及第四章問卷資料分析，第五章對共同討論形成之共識修正條文文字。助理沈佩佩小姐（台大法律學系法學士）則負責第四章問卷之統計資料整理分析，專家學者座談會會議記錄以及一切對外聯絡行政事宜。

第四節 文獻回顧與選擇分析

我國文獻討論因公涉訟制度者，除吳庚主持，《公務人員保障法制問題之研究》，保訓會委託研究計劃，民國87年3月，及周世珍之博士論文《公務人員保障制度之理論與實際》，台北大學博士論文，民國90年1月（未出版）少數幾頁討論外，並無其他專論或單篇學術文章可供參考，也因此國外文獻資料之介紹，對我國頗具有相當之補充性及啟發性。

在外國法之選擇方面，雖英國法及法國法上皆有因公涉訟輔助之相關細緻規定，但是法國法資料研究團隊無法直接閱讀，故忍痛割愛，至於日本及德國公務員法上雖無公務員因公涉訟輔助之條文，但是其對一般人民之訴訟輔助制度相對發達，所以，本研究計畫乃針對日本法及德國法上一般性之「訴訟輔助制度」加以分析介紹，當對本質頗多類似之公務人員因公涉訟制度，有所啟示作用。更何況，適用一般人民之「法律扶助法」草案，業於我國立法院審議中，待其完成三讀程序以後，定會對公務人員因公涉訟制度產生一定之影響，所以

本研究計畫之研究範圍於此種例外情形下，有超越公務員法之範圍，於此合先敘明。

第五節 研究範圍與目標

本研究計畫之研究範圍原則上以公務人員保障法第十三條及公務人員因公涉訟輔助辦法所規定之內容為核心，其內容包含有：

- 一、適用輔助之對象；
- 二、因公涉訟之訴訟程序範圍為何問題；
- 三、「因公涉訟」，何謂「因公」如何認定問題；
- 四、若判決事後認非因公時，已輔助部分如何回復原狀問題；
- 五、代為延聘律師應如何設計問題；
- 六、請求協助時效問題；
- 七、法律上協助是否宜擴大及於「金錢上協助？」問題；
- 八、輔助後對公務員之求償規定是否保留問題；
- 九、應否增設申請與許可之正當程序規定問題；

而研究目標則為提出具體修正條文，俾委託機關即時可以採為立法或修法之用。

