

臺灣高等法院 函

地 址：

傳 真：

承 辦 人：

聯絡方式：

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國 114 年 1 月 3 日

發文字號：院高刑寒113矚上重訴36字第

速別：

1140100075^號

密等及解密條件或保密期限：

附件：如文

主旨：檢送本院釋憲聲請書一件，請查收。

說明：本院受理113年度矚上重訴字第36號高虹安等貪污治罪條例等案件，認有聲請釋憲之必要。

正本：憲法法庭

副本：

院長高金枝

憲法法庭收文號
114 年度
憲A字第17 號

庭長 許 永 煌 決行



新	文	學	出	版	社
北	京	大	學	出	版
經	濟	學	部	審	定

新金萬身詞

作者：[Faint text]



臺灣高等法院「法規範憲法審查」聲請書

聲請人：臺灣高等法院刑事第 23 庭

承審法官：審判長許永煌 陪席法官雷淑雯 受命法官郭豫珍

繫屬案件：113 年度矚上重訴字第 36 號

高虹安等人違反貪污治罪條例等案

壹、應受判決事項之聲明

聲請人審理 113 年度矚上重訴字第 36 號前立法委員高虹安等人違反貪污治罪條例等案，綜合研析臺灣臺北地方法院 112 年度矚重訴字第 1 號判決引據的基礎法律見解，參酌各級法院就地方民意代表類似案情共 200 餘筆判決，審視本案事實評價適用的關鍵法律條文《立法院組織法》第 32 條第 1 項規定，是本案判決須優先確認的先決問題。依合理確信，認有違反憲法法庭諸多關於法規範不得違反明確性原則的解釋（釋字第 373、585、680、777 號…等），且不具授權明確性的要求，而與公職人員身分應受制度性保障意旨不符（釋字 483、575、605 號）牴觸憲法第 18 條規定，並危及民選公職人員身分穩定的民主憲政精神，將直接影響本案裁判結果。依《憲法訴訟法》第 55 條規定，聲請憲法法庭宣告《立法院組織法》第 32 條第 1 項規定違憲。

貳、法律違憲之情形及所涉憲法規範

一、本案爭點及裁判可能適用的關鍵法律規範

被告等人申領公費助理補助費及加班費的行為事實，是否構成貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款「利用職務上機會詐領財物罪」或刑法第 214 條「使公務員登載不實罪」？其法律規範僅見於現行《立法院組織法》（以下簡稱本法）第 32 條第 1 項規定：「立法委員每人得置公費助理 8 人至 14 人，由委員聘用；立法院應每

年編列每一立法委員一定數額之公費助理費及其辦公事務預算。公費助理與委員同進退；其依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之。」及司法院釋字第 319 號解釋理由書所稱的「措施性法律」（即中央政府總預算）。

至於《地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例》（以下簡稱「地方民代補助條例」）第 6 條，雖非本案聲請解釋的客體，但實務上就地方民意代表類似情節的判決也被引為評價立法委員相同事實的論證。因此，有一併對照作為「傍論」的必要。

二、裁判上適用之必要性及客觀上形成確信其違憲之法律見解

（一）法律明確性的基本要求

法律明確性原則不僅是主觀權利上的要求，也是客觀法律秩序所強調。若無法正確表達其內容或易使人產生誤解或本身充滿矛盾，法律規定則可能因違反法治國的法律明確性原則而歸於無效。

雖然釋字第 432 號解釋揭示：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」

因此，是否符合明確性原則，除由法條文義本身所能涵攝的範圍予以認定外，條文規範文義雖非明確，若實踐上符合受規範者可理解、可預見及得由司法審查三個要素的要求，也可評價為符合上述原則。

釋字第 545 號解釋並補充：「法律…以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及

社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合。」

此號解釋闡述法律明確性不只限於以受規範者的角度判斷，法律明確性尚包含適當組成的機構依其專業知識及依社會通念判斷。

此解釋於涉及特定職業之時，才有「依適當組成之機構依其專業知識判斷」的問題；然本法之制定或修正，均由立法院經立法委員提案、審議，並且常以非公開的朝野協商行之，特定法律條文意旨的判斷，外界未必能領略；即使立法委員本身，若未實際參與協商運作也難知其梗概。

因此，本法能否由「適當組成之機構」（例如：立法院法制局、預算中心）依其專業知識，加以認定、判斷，並周知受規範的立法委員，使能知所遵循？第 545 號解釋的補充認定方式，於「適當組成之機構」範圍內，即有援引適用的必要。

（二）本案涉及之法條是否明確之審查標準

法律明確性的判斷難有一致的標準，須視規範領域的生活事實與影響人民權益的程度而作不同處理。法律明確性的要求與基本權相關，涉及的基本權越重大，對法律明確性的要求理應更為嚴格；反之，則得為較寬鬆的審查。

參照釋字第 636 號解釋：「國家公權力對人民身體自由之限制，於一定限度內，既為憲法保留之範圍，若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，自應受較為嚴格之審查。」

本法第 32 條第 1 項有關公費助理經費的規定與相關加班費預算編列，雖僅屬立法院與立法委員之間權利義務的規範，但其性質為何？實踐上，如何申領？如何使用？可能涉及貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款「利用職務上機會詐領財物罪」之基礎事實認

定，屬於法定刑 7 年以上有期徒刑之重罪。

類此案情之地方民意代表公費助理問題的判決，固然審判實務上有適用刑法第 214 條「使公務員登載不實罪」較輕罪名；而縱使是較輕罪名，仍可處 3 年有期徒刑。無論何者，均將嚴重拘束人民身體自由。因此，其明確性，自應以較嚴格的標準審查。

(三) 本庭客觀上形成確信本法第 32 條第 1 項違憲之法律論述

因公費助理經費、加班費申領運用問題而涉訟，各級法院就地方民意代表所為判決雖已有 200 餘筆，最高法院就「地方補助條例」第 6 條立法意旨的解釋也有案例；然針對立法委員涉及此項問題而獲判有罪者，本案尚屬首宗。

檢視原審判決及各界之討論，本庭認為原判決不明確之關鍵在於：立法院依本法上述條文所編列「公費助理費」及加班費等費用的性質為何？究應採廣義或狹義解釋？

若採狹義概念，將該項經費與公費助理「薪資」絕對劃上等號；意即僅能用於支付公費助理「薪資」，不能勻用於其他各項費用。所請領的經費數額必須是公費助理的實際薪資；除非撥入其指定帳戶之後，公費助理自願提供立委辦公室統籌運用，否則即不合法。

反之，若界定為廣義概念，認定屬於「給予立委聘用公費助理所需經費的定額補貼」得由立法委員本於雇主身分，於聘任公費助理所需各項經費需求，在不逾「定額」範圍內，由立法委員自由分配運用；意即該經費，不限於公費助理「薪資」並得自願或依約定、慣例提留一定額度，勻用於與公費助理權益有關或協助委員問政所需各項必要費用（例如：差旅費、誤餐費、短程車資補助、雜支及購買公費助理個人使用之攝影器材、通訊、軟硬體資訊設備、114 年修正條文施行前未規定之文康活動費、超過立法院

所定「限額」之加班費…等)。立委基於請領公費助理費用及加班費之行政要求填具的數額，縱使與個別公費助理實際取得的薪資略有出入，只要確有聘僱法定額數公費助理，用於與公費助理權益有關或協助委員問政所需各項必要費用，協助立委問政的事實，即屬合法。

本法第 32 條第 1 項，除載明：「立法委員每人得置公費助理 8 人至 14 人，由委員聘用；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之公費助理費及其辦公事務預算。」預算書也僅記載：「民意代表待遇若干元，係委員公費助理酬金，按委員 113 人，每位委員公費助理 8 至 14 人，每月酬金若干元計列。」

至於實務操作的規範，則完全付諸闕如。立法院對於外部詢問一概回答：「公費助理係由委員自行聘用，其雇主為立法委員。」、「僅依委員辦公室提供之資料代為辦理其所屬公費助理薪資(含加班費)核撥及勞健保相關事宜。」、「有關工作指派、加班事實認定及各項人事管理等，均屬雇主權責。」不適用立法院所訂「立法院職員管制加班管制要點」。

針對此問題，本法第 32 條與「地方民代補助條例」第 6 條，其制度建構背景、立法理由、發展脈絡，是否完全相同？其認知將影響各級法院關於「地方民代補助條例」第 6 條所持見解及其邏輯思維與結論是否及如何適用於本法相關規定之實踐。

本案涉及之事實是否構成「利用職務上機會詐領財物罪」或「使公務員登載不實罪」的大前提：必須存在「違反公費助理經費的運用、分配及加班認定、管理」的規範。而本法第 32 條第 1 項之文義本身，無論採取文理、體系、目的……等任何解釋方法，均無法導出認定犯罪之邏輯三段論大前提的構成要件。

因此，須進一步參照釋字第 432、545 號解釋揭示的標準，論述本法欠缺明確性如下：

1. 條文內涵是否可理解

「公費助理薪資之發給，立法院僅就委員所送之聘書兩聯、立法委員自聘公費助理遴聘(新聘、調薪、停聘)異動表，審核人數及酬金總額是否合於法定人數及限額，以及不得低於勞基法規定之基本工資。」¹「…立法院僅依委員提供之名單及數額核撥至各公費助理個人指定帳戶…。」²

「公費助理由委員自行聘用，其雇主為委員」³「每位公費助理之薪資具體金額，在前述限制內，均由各委員自行決定，並無數額上限之規定。」⁴「如聘足法定最低限額之公費助理，即得申領全額公費助理經費；如聘用人數未達下限，則每少 1 人，減付 1 個最低基本工資。」⁵

「公費助理…職掌、工作業務項目及是否需有固定之上班時間等細節，均由各委員自行規定。」⁶「有關工作指派、人事管理，均係各委員辦公室自行管理。」⁷

以上各函示，立委（或其公費助理）固能理解；但上述函示均僅呈現如何請領公費助理費及加班費的行政作業，並未觸及此等費用的性質。

立法院行政單位依委員提供的名單及數額撥入各公費助理個人指

¹ 立法院秘書長 98 年 3 月 20 日台立院人字第 0980001226 號函之說明二、(-)、3. (附件 1)

² 立法院人事處 112 年 2 月 3 日台立人字第 1120001162 號函之說明二及三(附件 2)

³ 立法院秘書長 97 年 7 月 25 日台立院人字第 0970003623 號函之說明二(原審卷四第 64 頁)。

⁴ 立法院秘書長 98 年 3 月 20 日台立院人字第 0980001226 號函之說明二、(-)、3. 記載(前述附件 1)。

⁵ 此為內政部 98 年 6 月 23 日內授中民字第 0980033624 號函示，但該函釋記載「參照立法院作業模式」(附件 3，第 126 頁)。

⁶ 立法院人事處 97 年 7 月 7 日函之說明二(原審卷四第 63 頁)。

⁷ 立法院人事處 111 年 11 月 30 日台立人字第 1110013467 號函之說明五(他卷一第 773 至 775 頁)。

定帳戶之後，公費助理若提供給立委辦公室統籌運用（作為全體公費助理共同使用的所謂「公基金」）是否因公費助理自願或立委聘用時即與公費助理約定，甚至立委授權公費助理其中一人全權處理申領、運用事宜，究竟有無不同法律評價？此即涉及公費助理經費及加班費的定性問題。

立委對於此等定性問題是否均能理解？本案是否僅屬個別行為？其他立委實務上如何操作？從立法院回應本院 113 年 9 月 23 日高刑寒 113 矚上重訴 36 字第 1130108730 號函詢(附件 4)所提供的「立法委員薪資發放明細表」及「立法委員加班費發放明細表」，將立法院編列的預算數額及立委每月報支數額⁸相互對比，具有高度吻合現象，可認並非單純的巧合？明細表顯示：

公費助理經費⁹部分：立法院於 108 年及 110 年每月編列每一立委公費助理費平均新臺幣(下同)42 萬 4360 元，立委只要依本法第 32 條規定，聘滿 8 位公費助理以上，無論是 8 人、9 人或 13 人、14 人，除極少數之例外，幾乎全部領滿 42 萬 4360 元。

加班費部分：立法院於相同的上述兩年，每月編列每一立委公費助理加班費平均 8 萬 4857 元，108 年(前任)與 110 年(高虹安該任)，不分所謂的「小月」(8 月)、「大月」(12 月)也不論立委聘任幾位公費助理，甚至僅聘 4、5 人，並不足法定最低限額 8 人，每位立委申報的加班費多在 7、8 萬元之間。其中緣故，值得推敲。

尤其，下列兩項內政部函示，明文記載是「參照立法院作業模式」實務操作上卻產生許多問題，而難於確認何為適法？何為違法？

⁸ 立法院秘書長 113 年 10 月 14 日台立院人字第 1130007861 號函檢送之資料(附件 5)，立法院依本院函詢之年、月提供。之所以指定 108 年與 110 年，是以是否為被告高虹安之任職期間而為比較；指定 8 月及 12 月，主要用意，是因 8 月是立法院休會期間，意即民間所謂的「小月」，立委業務量較少，助理相對應較無加班需求；而 12 月則為預算審查進入最忙碌期間，屬「大月」。

⁹ 立法院編列之助理經費，是否等同立委助理薪資？尚待確認，因此不以「薪資」稱之。

(1) 「公費助理聘用人數未達下限，每少 1 人，減付 1 個最低基本工資。」¹⁰若公費助理待遇原為 6 萬元，離職後，減少 1 人之基本工資 1 萬 7280 元(98 年標準)依此函示，立委仍得申領其餘 4 萬 2720 元。

(2) 「聘用之公費助理若依法辦理育嬰留職停薪，其職位應予保留，不影響聘用人數。議員應向議會更新公費助理名單，載明該公費助理留職停薪起迄時間，並得視實際業務需要調整現有公費助理工作內容及薪資；或依育嬰留職停薪實施辦法第 6 條規定，僱用替代人力，執行該公費助理之原有工作。」¹¹

既然「其職位應予保留，不影響聘用人數」意即無論是否「僱用替代人力」(即職務代理人)均得領滿公費助理全部經費；而若另聘僱臨時人力，實務上，臨時人力之薪資通常較原正職公費助理低。

於上述各種情況下，立委是否必須先為其他公費助理相對調高薪資？將公費助理薪資重新調整之後才得申報該項全部經費？若如此，顯與原聘僱契約條件不相符，立法院有何依據因行政作業而強制立委變更公費助理之契約實質內容？

立委可否責由其中一人以「具名代領」方式代領，再將該經費作為公費助理們分攤工作的補償？或於聘僱職務代理人之時，與職務代理人約定，由職務代理人出名具領正職人員的薪資，再將職務代理人約定薪資以外的經費，提供給立委統籌運用？是否較合理？是否當然不法？

總之，在公費助理經費與加班費定位不明的情況下，本法第 32 條第 1 項如何「合法」實踐？立法院就此似未頒訂操作規範，長期擔任立委公費助理者尚且無從確切理解，更遑論 4 年一任的新科

¹⁰ 內政部 98 年 6 月 23 日內授中民字第 0980033624 號函(附件 3，頁 126)

¹¹ 內政部 108 年 5 月 27 日台內民字第 1080120457 號函(附件 3，頁 139)

立委。

2. 法律效果是否可預見

本法第 32 條第 1 項實務操作的規範，完全付諸闕如，已如前述。

立法院既然回覆：「公費助理係由委員自行聘用，其雇主為立法委員。」、「僅依委員辦公室提供之資料代為辦理其所屬公費助理薪資(含加班費)核撥及勞健保相關事宜。」、「有關工作指派、加班事實認定及各項人事管理等，均屬雇主權責。」不適用該院所訂「立法院職員管制加班管制要點」¹²。

則「公費助理經費之運用、分配及加班認定、管理，既均屬於雇主立委之權責」除非是根本無聘用公費助理之事實而虛偽報領及實務上所稱「人頭型」之犯罪行為；若於法定條件下(例如基本工資)未逾法定額度範圍內，也確有聘用公費助理的事實，立委本其權責訂定的規範，只有當或不當的問題，何來違法的效果認定？

然而，除立法委員有類似情節而獲判無罪確定外¹³，於地方民意代表類似情節的行為，各級法院有無罪判決，也有判決有罪；而有罪判決，有論處貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款「利用職務上機會詐領財物罪」有論以刑法第 214 條「使公務員登載不實罪」並且「自白」者一般均能獲得「緩刑」寬典。

罪刑法定主義，特定行為是否構成犯罪，須有明確的界標。各級民意代表對於根本無聘用公費助理之事實而虛偽報領及所謂「人頭型」的行為態樣，屬於「利用職務上機會詐領財物罪」具有一致性的理解，也較具有犯罪意識；若實際已聘用法定員額公費助理，僅因公費助理費、加班費的申報，因勻支部分於「公積金」而有出入之所謂「差額型」的態樣，是否構成犯罪？認知上，則存

¹² 立法院秘書長 113 年 10 月 14 日台立院人字第 11300007861 號函(附件 6)

¹³ 最高法院 101 年度台上字第 4525 號刑事判決、福建高等法院金門分院 99 年度上訴字第 29 號刑事判決。

在極大差距。

姑且不論地方民意代表的判決，即以本案之前，另案關於立委公費助理費用及加班費案件，起訴之後，檢察官特別將起訴書檢送立法院，希望立法院轉知立法委員引以為鑑；而該案最後無罪判決確定¹⁴。若依檢察官「要立委引以為鑑」同樣的思維邏輯，該項無罪判決是否教示此種行為的合法性？該案判決所持見解得為立委關於公費助理費用及加班費之行事參考？

同樣的情節，另案之所以判決無罪確定，本案原審法院何以判決有罪，有謂：「其差別在於另案立委的助理一致站在立委這邊，主張自願捐出且用於公務；本案則是助理搞出來的，只能說立委做人失敗」¹⁵。

如若屬實，則法律效果是建立在主觀、飄忽不定的人際關係良窳，而非植基於持久穩定、可預見、能知所遵循的客觀法律規範，其法律效果如何具可預見性及明確性？

3. 得否由司法進行審查

過去的判決，無論是本法第 32 條或「地方民代補助條例」第 6 條，類似情節的行為是否構成犯罪，各級法院無罪判決者，有之；有罪判決，有以「利用職務上機會詐領財物罪」重罪相繩，有論處輕罪責之「使公務員登載不實罪」。

參酌本庭整理製作之「各級法院有關地方民意代表詐領助理費判決概要表」（表 1：「利用職務上機會詐領財物罪」，表 2：「使公務員登載不實罪」）詐領財物罪部分：有詐領 5 萬元，處 3 年 10 月有期徒刑；詐領 21 萬元，判 3 年 8 月；詐領 2 千萬元，僅判決 1

¹⁴ 最高法院 101 年度台上字第 4525 號刑事判決、福建高等法院金門分院 99 年度上訴字第 29 號刑事判決。

¹⁵ 記者張麗娜／調查採訪，〈分析／民代助理加班費教戰守則 搞懂潛規則免淪高虹安第二〉，《菱傳媒》，2024 年 8 月 21 日，
<https://rwnews.tw/article.php?news=16756>，下載日期：2024 年 12 月 7 日。

年有期徒刑並宣告緩刑 3 年。若因有無自白使然，則同樣未自白，詐領 5 萬元與 512 萬元，均判處 3 年 10 月；而詐領 124 萬元，卻處 8 年 10 月。同樣自白犯罪，詐領 2 千萬元，判決 1 年有期徒刑並緩刑 3 年；詐領 111 萬元，判 8 年有期徒刑。

「刑罰」本質上就是一個具有多重意義的複合體，無法化約成單一意義或單一目的，對於量刑的實踐即有不同面向；然而「利用職務詐取財物罪」本質上是《刑法》的詐欺取財罪。為確保犯罪行為能「刑當其罪」詐領金額多寡與可責性當然具有關聯性，而屬量刑的重要量測指標。

歸整相關判決所持見解，似均採狹義解釋，將「助理經費」與「助理薪資」等同視之。而從司法實踐呈現的現象，是否因本法第 32 條條文本身無法尋繹出明確的犯罪構成要件內涵，以致罪責核心概念模糊，無法在法官之間形成較聚焦的量刑準據？

鑑於「狹義解釋」的嚴苛，部分法官或難免有「情輕法重」的心理，以各種理由從輕量刑；或有針對特定個案堅持法治主義，「依法量刑」以致產生判決畸重畸輕的結果。

「刑當其罪」本屬現代刑法的核心價值，也是多元刑罰政策的首要任務。法官審理的是活生生的具體個案，應最瞭解如何判決才能刑當其罪。因此，法官獨立審判，量定刑罰，應受充分尊重，不受外界干涉；但刑罰裁量權並非毫無限制。最高法院多次揭示：

「法律上屬於自由裁量之事項，並非概無法律性之拘束。法院就自由裁量權之行使，除不得逾越法律規定範圍之外部性界限外，尚應受比例原則、公平正義原則規範，謹守法律秩序理念，體察法律規範目的，使其結果實質正當，合於裁量之內部性界限，以與立法本旨相契合。」

誠如犯罪學之父 Beccaria 所言：「寬大的德性應於立法者的法典中輝耀，而非在法官個人的行動中放光芒。」否則即難免滋生判

決歧異的結果，影響人民對司法公正形象的信賴；尤其，民意代表是民選公職人員，具高度政治性，法官判決的歧異，即不免將司法捲入政治的紛爭之中。

從司法實踐的結果顯示，立法者所未規定的法條規範意旨，是否得由個別法官進行審查？恐仍有待斟酌。

表 1. 利用職務上機會詐領財物罪判決概況表（法官郭豫珍整理）

案 號	被 告	金 額	刑 期 年/月	緩 刑 年	自 白	備 註
新竹地院 106 訴字 317	陳○○	171 萬元	3 6		○	
新竹地院 107 訴字 494	顏○○	17 萬元	4 4		○	
桃園地院 107 訴字 196	黃○○	445 萬元	1 10	3	○	
臺灣高院 108 上訴字 1490	童○○	5 萬元	3 10			
宜蘭地院 108 原訴字 12	陳○○	262 萬元	3 6		○	2 罪各 2 年
新北地院 109 金訴字 235	黃○○	2028 萬	1 0	3	○	
臺中高分院 109 上訴字 1394	謝○○	86 萬元	2 0	5	○	
臺南高分院 109 上訴字 751	洪○○	1183 萬	2 0	5	○	3 罪各 1/10
高雄高分院 109 上訴字 1362	成○○	829 萬元	10 6			2 罪 7/6, 7/4
士林地院 110 訴字 297	潘○○	333 萬元	2 0	5	○	4 罪 各 1/10
嘉義地院 110 原訴字 7	汪○○	208 萬元	2 0	5	○	2 罪 1/10, 1/9
臺灣高院 111 上訴字 2585	王○○	300 萬元	5 0		○	3 罪 3/8, 4/2, 3/9
臺灣高院 111 上訴字 415	鄭○○	21 萬元	3 8			
高雄地院 111 訴字 135	曾○○	294 萬元	12 0			2 罪 9, 10 年
桃園地院 111 訴字 1159	李○○	124 萬元	8 10			2 罪 7/10, 8
臺中高分院 112 上訴字 1466	吳○○	512 萬元	3 10			3 罪 3/8, 3/7, 3/6
澎湖地院 112 訴字 18	歐○○	111 萬元	8 0		○	
1. 本表僅以「議員&助理&補助條例」條件，查詢司法院查詢系統，大致整理；確定內容與數字，仍以系統為準。 2. 表內各地方法院判決，大多上訴，經駁回上訴。 3. 量刑因素雖各有出入，但地方民意代表「詐領助理費」行為態樣差異不大，大致分為「人頭型」與「差額型」兩類。後者，大多以「使公務員登載不實罪」論處。						

表 2. 「使公務員登載不實罪」判決概要表 (法官郭豫珍整理)

案 號	被告	金額	刑期 年/月		緩刑	自白	備註
臺灣高院 108 原上訴字 79	陳○○	347 萬		6		○	
臺南高分院 104 上訴字 656	黃 ○	208 萬	1	10			5 罪，各 5 月 6 月不等
新北地院 110 訴字 1451	周○○	1362 萬元	0	8	3	○	
桃園地院 108 簡字 193	廖○○	150 萬	0	3	2	○	簡易判決
新竹地院 112 原訴字 28	關○○		0	3			未記載金額
1. 本表僅以「議員&助理&補助條例&登載不實」條件，查詢司法院查詢系統，大致擇數則整理；確定內容與數字，仍以系統為準。							
2. 表內各地方法院判決，大多上訴經駁回。							

4. 能否由適當組成之機構依其專業知識判斷

從罪刑法定主義衍生的概念之一「確保法的安定性」使受規範者之行為有所準據。然而，從公費助理制度建置以來，尤其「地方民代補助條例」施行之後，民意代表因公費助理費或加班費涉入訟爭者即不曾停歇。其緣由固有主管機關消極態度所形塑的隱藏誘因¹⁶；公費助理經費規定欠缺確切規範概念性質的定海神針，更具有推波助瀾作用。

法官應依據法律獨立審判，本來應由立法機關提供法官審判的依據；然而於此類案件，反而形成因司法實踐而迫使立法行為窮於調整、因應的怪異現象。檢視本法歷經 4 次、「地方民代補助條例」3 次修法的內容，每次修法不僅增添國家財政負擔，立法因應更見左支右絀(例如：114 年又新增助理文康活動費 163 萬元)。

制度始意，所謂「立委公費助理經費」原屬「定額補助」助理薪

¹⁶ 類似案件，關鍵在於是否確有聘僱助理協助問政之事實，主管機關函釋本身即為「虛偽造假」之肇因。例如：內政部 99 年 3 月 24 日內授中民字第 0990031791 號函(附件 3，頁 150)：「公費助理之聘用並無親等限制之規定」、內政部 106 年 7 月 12 日台內民字第 1060048775 號函(附件 3，頁 152)：「相關法律並無禁止議員公費助理兼職之規定，爰其所兼職務若亦無法令限制或禁止其兼職之規定，且無職務不相容情形，尚非法所不許。」既無親等限制且不要求須專職協助問政，依 114 年開始施行之新法，助理薪資又不受 8 萬元限制，甚至年薪可達 200 萬，均非法所不許，未來會如何發展，值得觀察。

資、加班費、春節慰問金、健保費及文康活動費……等，均應由民意代表以雇主身分，於該定額內統籌運用（詳後述）然而司法實踐的結果，將立委公費助理經費絕對等同於助理薪資，主管機關為配合判決意旨，一再修法增列各項費用，以因應實際需求；尤其，113 年修正「地方民代補助條例」立法委員或出於主動，或經地方民代積極「陳情」僅 1 個條文，113 位立委竟有 32 個提案修法版本，實為立法奇觀。而此不僅反映民意代表實務運作認知與司法實踐嚴重脫節，更凸顯民意代表對自身行為適法與否，認知的模糊及隨時可能涉案的強烈危機感。

「地方民代補助條例」主管機關（內政部），於制度實施後，屢屢函示；而綜合分析主管機關內政部的認知，事實上，其意涵即屬「定額補助，彈性勻用」：

有關助理資遣費及加班費，於 113 年修法前，內政部函示：「比照立法院作法，資遣費由議員自行負擔；加班費也由議員自行負擔（因立法院編有加班費）。」¹⁷

《勞動基準法》第 59 條規定，勞工因遭遇職業災害而致死亡、殘廢、傷害或疾病時，雇主應依規定予以補償。內政部函示：「議員所遴用助理人員之雇主為議員本人，非為議會，…。是以，雇主既為議員，自不宜由議會編列職業災害補償預算。」¹⁸換言之，仍須由議員自行負擔。

¹⁷ 內政部 98 年 9 月 3 日內授中民字第 0980722124 號函(附件 3，頁 129)。但，從上述立法院提供於本院的「立法委員加班費發放明細表」，有部分立委申領數額，不同於大多立委的 7、8 萬元，而是數 10 萬元，甚至逾百萬元。本院特就此再次函詢原由(本院 113 年 10 月 21 日高刑寒 113 囑上重訴 36 字第 1130109790 號函，附件 6)，立法院函復：「除加班費外，尚含資遣費等各項費用，該筆費用由每位立委依實際需求，於每月額度內申報，每月未用罄或該月未申報之額度，可留用至年度結束前申報。」立法院秘書長 113 年 11 月 5 日台立院人字第 1130008410 號函(附件 7)。則內政部函示所稱「比照立法院作法」，於此似未一致。

¹⁸ 內政部 101 年 07 月 05 日內授中民字第 1015036399 號函(附件 3，頁 132)

「地方民意代表自聘之助理是以『自然人雇主』加保，與勞工保險條例第 6 條規定所稱之「事業單位雇主」有別。故依前揭規定，不問其自聘之助理是否超過 5 人，均屬自願加保性質。」¹⁹

至於上述經費均應由議員負擔，議員從何支應？內政部函示：「應於規定助理補助費下支應或由議員自行負擔。」²⁰內政部於 106 年更函示：「議員如認所聘公費助理工作辛勞，自得依其表現自行給予獎勵，或作為調整其每月支領金額之參據。」²¹均非常明確宣示：「助理補助費絕非等同助理薪資」議員自得由補助經費總額，提取部分支應薪資以外之所須各項支出。

然而，民意代表依據此函示的相關作為，卻是法院認定觸犯刑責的主要論據。例如：立委高金素梅於修正「地方民代補助條例」審查會議上所述：內政部函釋導致議員爭訟不斷²²。

相對於內政部，本法主管機關（立法院）歷來各函示或回應法院詢問，除一再申明：「公費助理由委員自行聘用，其雇主為委員」、「人事管理，均係各委員辦公室自行規定、管理」及說明經費核撥的形式作業外，對於該經費的性質、運用等等，任何具有實質意義而可據以參照遵循的操作規範，則始終保持靜默。

關於內政部針對「地方民代補助條例」的上述函示，內政部經常於函文中表明是「比照立法院作法」立法院也未曾表示不同意見。立法院是否默認同此態度？本案被告等人經地方法院認定有罪的構成事實，是否即屬此類情狀？

113 年「地方民代補助條例」第 6 條修正案，32 個版本，部分提案說明及內政部補充說明也明白揭示：「參照立法院運作模式…建

¹⁹ 內政部 98 年 10 月 20 日內授中民字第 0980035876 號函(附件 3，頁 135)

²⁰ 內政部 101 年 07 月 05 日內授中民字第 1015036399 號函(附件 3，頁 132)

²¹ 內政部 106 年 4 月 20 日台內民字第 1060413536 號函(附件 8)，載於行政院主計總處編訂《地方歲計業務解釋案例彙編》(108 年 12 月)，頁 90。

²² 立法院公報第 113 卷第 42 期委員會紀錄，頁 107 (附件 9)

立內部控制制度。具體應包括由議會代為直接撥付助理補助費予助理、每月製作印領清冊載明助理補助費總額、分配情形、助理加班時數及領取金額，並經議員及助理簽章，以確認助理聘僱、加班事實及撥款程序，俾從制度面減少詐領機會。」而立委牛煦庭質詢內政部政務次長吳容輝：「補助助理費應該直接給議員，讓他自由去請他的助理，只要限定幾人以上…，讓他們自由去運用。」吳容輝則又表示：「委員的意見與行政院版是一致的。」²³

如果民意代表將助理經費及相應的加班費等等，採廣義見解，勻用於與助理權益有關的各項費用，若因而遭判決有罪，相關主管機關是否形同「教唆犯罪」？

鑒於立法院實務常以朝野協商處理關鍵爭議，其審議過程及決議理由，未必完整揭示，而存在神祕主義。倘若設有全國最具規模、擁有最豐沛立法研究專業（法制局）與預算研析（預算中心）資源的立法院，尚且不能提供明確規範，一般社會大眾如何窺其堂奧？未參與協商，甚至隨任期更替的眾多立委，又從何知曉？

三、結論：必須聲請憲法法庭判決之理由

（一）因公費助理經費申領問題涉訟，影響深遠，相關法律規範意旨，應審慎確定。

審判實務就地方民意代表判決所持見解，是否當然/如何適用於立法委員？關鍵在於本法第 32 條與「地方民代補助條例」第 6 條，其制度設計、性質是否相同？

本庭於 113 年 11 月 4 日準備程序，特就此詢問雙方當事人，檢察官表示：「其性質相同，方有交相沿襲法制之舉」²⁴被告高虹安也表示：「其立法意旨均相同」、「制度設計的精神與實務運作均相通」

²³ 同前註，頁 114。

²⁴ 臺灣高等檢察署 113 年 11 月 19 日檢紀師 113 上蒞 8533 字第 1139078293 號函（附件 10）

²⁵；然而，行政院曾表示：「地方議會與立法院之公費助理兩者在制度上並非一致。」²⁶

經本庭函詢制定法律及本法主管機關立法院。立法院則表示：「本院並無辦理地方業務，尚難提供比較說明。」²⁷顯示法規範確實欠缺明確性。

(二)法律明確性原則不僅是人民主觀權利的要求，也是客觀法律秩序所強調。若無法正確表達其內容或易使人產生誤解或本身充滿矛盾，法律規定則可能因違反法治國的法律明確性原則而歸於無效。

本庭鑒於本法第 32 條第 1 項規定的實踐，可能涉及貪污治罪條例或刑法對人身自由基本權的拘束，認應進行較嚴格的審查，而基於下列法律論述，本庭確信本法第 32 條第 1 項規定違反明確性原則，也無法律明確授權規範：

1. 本法實務如何合法操作，存在諸多問題而難於理解，何為適法？何為違法？
2. 所謂「差額型」態樣的行為是否構成犯罪？存在極大認知差距，無法預見其法律效果。
3. 司法實踐的結果，立法者未規範的法條意旨，是否得由個別法官進行審查？恐仍有待審酌。
4. 法條意旨無法由適當組成的機構依其專業知識判斷，主管機關之函釋與各級法院判決所持見解互有齟齬，導致爭訟不斷。

(三)鑒於立法院常以朝野協商處理關鍵爭議，其審議過程及決議理由，未必完整揭示而存在神秘主義。若設有全國最具規模、且

²⁵ 高虹安 113 年 11 月 18 日刑事陳述意見(一)狀(附件 11)

²⁶ 行政院秘書長 111 年 5 月 25 日院臺綜長字第 1110174811 號函(附件 12)

²⁷ 立法院秘書長 113 年 10 月 14 日台立院人字第 1130007861 號函(前述附件 6)

擁有最豐沛立法研究專業（法制局）與預算研析（預算中心）資源的立法院，尚且難以確定本法之意旨，一般社會大眾如何窺其堂奧？未參與協商，甚至隨任期更替的眾多立委，又從何知曉？須依據法律審判的法官，若無從知悉立法意旨，如何依據法律審判，自未能越廚代庖「自行研究解決之後而為裁判」因此，須聲請憲法法庭將此不明確之法律宣告無效。²⁸

（四）98 年審查「地方民意代表補助條例」之時，賴清德總統時任立法委員，即表示「迄今仍有部分議員將助理補助費視為『私房錢』，本席也在此強烈要求相關主管機關應建立明確法制，有效杜絕類此惡習，以免失去修法原意。」²⁹（附件 13）此項意見雖然是針對「地方民意代表補助條例」而發言；然本法有關「公費助理經費」之補助及其使用規範，也存在相同問題，而有建立明確法制的必要。

（五）民意代表助理費性質的釐清，不僅攸關本案被告權利義務的認定；終局判決的結論也與數百位現任或卸任立法委員及上千位公費助理類似行為之法律評價具有連動關係。

尤其，每次發生類似案件即耗費龐大司法資源、人力、物力，孜孜於通訊、帳戶、簿冊、零星記事的蒐集、比對、計算。以本案為例，甚至有細微至餐費 65 元的扣抵；有工作兩、三年加減計算之後，只因 500 元之出入而獲罪。有關機關上窮碧落查對費盡勞苦；若法律明確、規範意旨清晰，身為公職人員，自應廉潔自持「非吾之所有，雖一毫而末取」然而，對於類似案件，除假藉人頭冒領或中飽私囊之犯罪個案外，絕大部分多因制度意旨的模糊矇矓，對於是否構成犯罪無從理解，對行為的法律效果難

²⁸ 釋字第 804 號解釋呂太郎大法官協同意見書指出：法官審判個案，是將法律作為大前提，大法官解釋憲法，是將法律作為小前提。法官審判，若作為大前提的法律不明確，法官即無從依據法律審判，自然無從「自行研究解決後而為裁判」，必須聲請大法官解釋將該不明確之法律宣告無效。

²⁹ 立法院公報第 98 卷第 25 期，委員會紀錄，頁 304（附件 13）

以預見，以致淪落前途茫然不可預測的司法訟累。

刑事司法有懲兇罰惡、激濁揚清、實踐公理正義的宏觀使命與繁鉅任務；然司法人員不應淪為「放牛鯊而撈米蝦」的工具。如何講究效能，以有限資源，用有效方式，完成付託，是司法人員應念茲在茲的信念。

層出不窮的類似案件，唯有從本質面、制度面，正本清源，明確規範，才是讓所有民意代表知所遵循，行止合度，澈底解決問題、排除訟累的根本之道。

因此，經廣泛蒐集資料，深入研究，耗費時間精力，撰寫 2 萬言書狀，依《憲法訴訟法》第 55 條規定，聲請釋憲並裁定停止本案審理。

叁、參考³⁰研析：公費助理相關經費之編列沿革及其定位

(一)沿革

1. 立法委員部分

立法院編列公費助理相關經費，未必以法律為依據，也權變以釋字第 391 號解釋所稱的「措施性法律」(即預算)編列方式行之。

立法院公費助理制度始於 74 年 7 月 1 日³¹。在 75 年度總預算第 4 目「議事業務」項下，增列「委員助理研究補助費每人每月 15 千元³²」；逐年調升，至 81 年度增為 25 千元³³。

國會全面改選之後，81 年修正本法，增訂第 26 條之 2，予以法制化，明定「立法委員每人應置公費助理 4 人以上；立法院應每年

³⁰ 這一節論述，因非屬聲請釋憲本體，且經二度函詢立法院，立法院均避而不談。因此自行訪談、諮詢熟諳國會與地方議會運作的專家，並蒐集次級文獻資料研析，整理成章，提供解釋「參考」。

³¹ 劉文仕，《文官說法—臺灣地方制度講古》（遠流，2017 年），頁 12。

³² 預算書均以「千」為單位。

³³ 本聲請書提及立法院預算編列情形，參考附件 15。

編列每一立法委員一定數額之助理費…」，並配合於 82 年度總預算增列「委員助理研究補助費…，每人聘請助理 4 人，每人每月 30 千元計」，仍列於第 4 目「議事業務」項下。

至 83 年度，預算說明欄的「委員助理研究補助費」修正為「公費助理經費」，除「平均每人每月由原 30 千元提高為 40 千元」外，新增「公費助理年終工作獎金 38640 千元」（平均每人 60 千元），並由第 4 目「議事業務」改列於第 2 目「委員問政業務」項下，新設「第 3 節「公費助理」。

85 年度「公費助理經費」再新增進修訓練經費、參加各類活動旅費、參加勞保保險補助費等。

87 年度，仍明定「立法委員每人應置公費助理 4 人以上」未經修正；而當年度卻直接經由預算，明定「每位委員置公費助理 6 人」，並首次使用「酬金」用語，由「平均」每人每月 40 千元，調整為平均每人每月 50 千元。

88 年本法全案修正，公費助理費條次改列第 32 條，除將「立法委員每人應置公費助理 4 人以上」修正為「立法委員每人得置公費助理 6 人至 10 人」，並增列「公費助理…依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之。」88 年下半年及 89 年度預算，新增動基準法所需加班費及不休假加班費等相關經費 243360 千元。

102 年度，除原編列公費助理酬金、年終工作獎金及適用勞基法所需相關經費（加班值班費）外，原編預算書，擬另增列「業務費（即文康活動費及健檢費）……每位助理每年 3 千元」。因有立委認立委每年領取此項補助費於法無據，輿論批評為「9A 立委」³⁴。立法

³⁴ 蔡正元，〈9A 立委 補助應全刪〉，中央社，2012 年 10 月 24 日。由此可推知，多數立委觀念上，與主計機關的概念相同（詳後述），仍將助理經費視為屬於立委「待遇」的一部分。

院於進入審查之前，於朝野協商，直接刪除³⁵。

之後，立法院即未再編列類此預算³⁶。至審查 110 年度預算才作附帶決議，略謂：「建請立法院參照公務人員一般健康檢查實施要點之規定，研議修正立法院組織法，以完備公費助理勞動條件之法制。」

於 112 年完成修正第 32 條，增訂第 3 項，明定：「立法院應每年編列預算補助公費助理實施健康檢查及文康活動費用；其對象、項目、方法、標準及其他應遵行之事項，由立法院另定之，自中華民國 114 年 1 月 1 日施行。」

2. 地方民意代表(不含鄉鎮市民代表)部分

地方民意代表原無公費助理的設計，88 年《地方制度法》制定施行，地方民代職權漸趨多元、複雜；尤其，第 3 章第 3 節「自治法規」增訂地方民意機關得制定自治條例，地方民意代表立法研究的需求日增。為提高議事品質，於次(89)年制定施行的「地方民代補助條例」參照立法院行之多年的制度，於第 6 條明定：「直轄市議會議員每人最多得遴用助理 6 人，縣（市）議會議員每人最多得遴用助理 2 人。」（第 1 項）「前項助理費用，每人每月支給不得超過新臺幣 4 萬元，並得比照軍公教人員年終工作獎金酌支春節慰勞金。」（第 2 項）

95 年第 2 項修正為：「前項助理補助費用總額，直轄市議會議員每人每月不得超過新臺幣 24 萬元，但助理每人每月支領金額，最多不得超過新臺幣 8 萬元，縣（市）議會議員每人每月不得超過新臺幣 8 萬元(下略)。」

98 年修正除將得遴用的助理人數增加之外，僅比照本法第 32 條

³⁵ 其理由及討論過程，未見協商紀錄。

³⁶ 然而，事實上，確有此經費使用之需要，多年來立委或自掏腰包，或從公費助理經費中勻支。

模式，於第 2 項增訂「公費助理適用勞動基準法之規定，其相關費用，由議會編列經費支應之」。

113 年經立法院數 10 位立委分別提出 32 個版本的第 6 條修正案，進行大幅修正，其要點為：(1)將「公費助理」的「公費」兩字刪除，以彰顯該費用屬於「補助」性質；(2)取消助理聘任人數上限規定；(3)取消助理支領金額不得超過 8 萬元的規定；(4)增訂得於不逾補助費用總額 1/4 限度內聘用日薪計酬的助理；(5)明確範定助理適用勞動基準法，由雇主(議員)負擔的費用，包含勞工保險費、全民健康保險費、勞工退休準備金、加班費、不休假加班費、資遣費及職業災害補償等，由議會於不超過補助費用總額 20% 內編列預算支應之；(6)議會應建立內部控制制度，從制度面減少詐領機會。

立法委員與地方民代公費助理費用的演進及其理由，表列比較如下：

表 3. 立法委員與地方民意代表公費助理費用演進比較表

(法官郭豫珍整理)

年次	立法院組織法 32(81 年立法時列於§26 之 2)	地方民代補助條例 6	備註/立(修)法理由
74	(尚無立法)		自 75 年度起至 81 度，均以預算編列方式，於「議事業務」科目編列「助理研究補助費」每人每月若干元。75 年度首編 15 千元，至 81 年度增至 25 千元。
81	立法委員每人應置公費助理 4 人以上；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費及其辦公事務費預算。公費助理均採聘用制，與委員同進退。		立委公費助理制度之建立，能提昇立委問政能力，不容有所偏廢，故特參考各國立法例與成例，明定每一立委應置 4 位以上的公費助理，並授權本院對此編列合理的經費預算，以健全國會助理制度。
82	(條文未變動)		1. 將預算編列之經費名稱由「委員助理研究補助費」修正為「公費助理經費」；科目並由「議事業務」調整至「委員問政業務」(目)下之「委員助理」(節)。 2. 依前行政院主計處訂頒之《中央政府第一級至第三級用途別科目分裂定義及計列標準表》，將「助理待遇」納為「民意代表待遇」之其中一項。
88	立法委員每人得置公費助理 6 人至 10 人，由委員任免；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費及其辦公事務預算。公費助理均採聘用制，與委員同進退；其依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之。		1. 配合現況，將公費助理名額，由原規定所稱 4 人以上，修正為 6 人至 10 人。 2. 依勞動基準法所規定之相關費用，以資遣或退職金為主，至其餘應由立法院編列預算支應之具體項目及給付標準，由立法院秘書處洽商有關機關訂之。
89		直轄市議會議員每人最多得遴用助理 6 人，縣(市)議會議員每人最多得遴用助理 2 人。 前項助理費用，每人每月支給不得超過新臺幣	直轄市與縣(市)轄區遼闊，業務龐雜，各該民意機關職司立法，事涉專業，爰明定得遴用立法助理人數及其支給標準之上限，以提高立法品質。至鄉(鎮、市)所轄範圍較小，且代

		4萬元，並得比照軍公教人員年終工作獎金酌支春節慰勞金。	表會會期較短，爰未規定得遴用助理。
95		<p>直轄市議會議員每人最多得遴用公費助理 6 人，縣（市）議會議員每人最多得遴用助理 2 人。</p> <p>前項助理補助費用總額，直轄市議會議員每人每月不得超過新臺幣 24 萬元，但助理每人每月支領金額，最多不得超過新臺幣 8 萬元，縣（市）議會議員每人每月不得超過新臺幣 8 萬元，並得比照軍公教人員年終工作獎金酌給春節慰勞金。</p>	按原議員助理費用標準，在總經費不變下，取消薪給齊一限制，俾能因應個別議員對助理工作質量之多元需求。如議員所需助理工作屬全方位專業性質，議員即須限縮助理聘請人數，始足以高薪網羅是類人員；如議員所需助理工作屬事務性質，則須調降薪給，方能符合實際需要。
96	立法委員每人得置公費助理 8 人至 14 人，由委員聘用；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費及其辦公事務預算。公費助理與委員同進退；其依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之。		鑑於席次減半…委員對於立法議事之影響力將更強化，且立委選舉改為單一選區制後，委員更需加強選區服務工作，連帶助理人力需求也益形迫切。爰修正公費助理員額…增加為 8 至 14 人，以因應委員問政需求；其由立法院編列之預算，立法委員每人之公費助理費每月為新台幣 40 萬元；另適用勞基法所需加班費、不休假加班費等相關經費每月為新臺幣 8 萬元。
98		<p>直轄市議會議員每人得聘用公費助理 6 人至 8 人，縣（市）議會議員每人得聘用公費助理 2 人至 4 人，公費助理均與議員同進退。</p> <p>前項公費助理補助費用總額，直轄市議會議員每人每月不得超過新臺幣 24 萬元。但公費助理每人每月支領金額，最多不得超過新臺幣 8 萬元，縣（市）議會議員每人每月不得超過新臺</p>	<p>1. 第一項之直轄市議會議員及縣（市）議會議員公費助理聘用上限分別改為 6 至 8 人及 2 至 4 人，並增訂任職與議員同進退之規定。</p> <p>2. 比照立法院組織法第 32 條公費助理模式，第 2 項增訂公費助理適用勞動基準法規定之相關費用由議會編列經費支應。</p>

		幣 8 萬元。公費助理適用勞動基準法之規定，其相關費用，由議會編列經費支應之，並得比照軍公教人員年終工作獎金酌給春節慰勞金。	
101	<p>立法委員每人得置公費助理 8 人至 14 人，由委員聘用；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費及其辦公事務預算。公費助理與委員同進退；其依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之。</p> <p>前項立法委員辦公事務等必要費用之項目及標準如附表，自中華民國 102 年 1 月 1 日施行。</p> <p>[附表：立法委員辦公事務等必要費用之項目及標準]</p>		<p>參考地方制度法第 52 條與地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例，爰明定立法委員辦公事務等必要費用之項目及標準。</p>
112	<p>立法委員每人得置公費助理 8 人至 14 人，由委員聘用；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費及其辦公事務預算。公費助理與委員同進退；其依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之。</p> <p>前項立法委員辦公事務等必要費用之項目及標準如附表，自中華民國 102 年 1 月 1 日施行。</p> <p>立法院應每年編列預算補助公費助理實施健康檢查及文康活動費用；其對象、項目、方法、標準及其他應遵行之事項，由立法院另定之，自中華民國 114 年 1 月 1 日施行。</p>		<p>1. 第 1 項及第 2 項未修正。</p> <p>2. 依職業安全衛生法第 20 條規定略以，雇主對在職勞工應施行健康檢查。公費助理其雇主為立法委員，惟為提升公費助理身心健康，參酌職業安全衛生法、勞工健康保護規則、公務人員安全及衛生防護辦法、公務人員一般健康檢查實施要點及中央各機關學校員工文康活動實施要點相關規定，新增應編列預算補助公費助理實施健康檢查及文康活動費用，以保障其安全及健康，爰增訂第 3 項。</p>

直轄市議會、縣（市）議會得編列議員助理補助費，補助各議員聘用助理；助理補助費總額，直轄市議會議員每人每月不得超過新臺幣 32 萬元，縣（市）議會議員每人每月不得超過新臺幣 16 萬元；並應於全國公務人員各種加給年度通案調整時，比照其通案調整幅度調整，調整後之助理補助費總額及實施日期由內政部公告。

以前項助理補助費補助聘用之助理，直轄市議會議員每人應至少聘用 6 人，縣（市）議會議員每人應至少聘用 2 人，均與議員同進退。議員得聘以日薪計之助理，其日薪累計之月總支出，不得超過前項助理補助費用總額四分之一。

前項助理適用勞動基準法之規定，其勞工保險費、全民健康保險費、勞工退休準備金、加班費、不休假加班費、資遣費及職業災害補償等依法令應由雇主負擔費用部分，由議會於不超過第 1 項規定總額百分之二十內編列預算支應之，並得以所領補助費之額度比照軍公教人員年終工作獎金酌給春節慰勞金。

議會應就各議員有關第 1 項、第 2 項助理補助費總額與分配情形、助理聘用關係及第三項所列各項費用之支應情形，建立內部控制制度。

1. 第 2 項有關議員助理補助費用總額規定部分移列第 1 項，修正如下：

（一）地方制度法第 35 條及第 36 條業定明議會之職權，為補助議員聘僱專職助理協助履行議員職權，爰定明各議會得編列議員助理補助費，補助各議員聘用助理。又為彰顯相關費用屬「補助」性質，刪除「公費」2 字並參考修正條文第 7 條第 1 項規定體例，增列前段規定。

（二）考量…助理所需專業及工作內容亦隨之增加，並考量本條例自 89 年公布施行迄今，基本工資…年已調升…，故為利議員攬才，並適度縮小直轄市、縣（市）議會議員助理補助費總額之差距，在考量地方財政負擔下，爰將補助費總額每月上限，於直轄市議會部分調升至 32 萬元、縣（市）議會部分調升至 16 萬元，並為利議員吸納人才，刪除助理每人每月支領金額 8 萬元之上限規定。

（三）另考量國內財經指標…，使助理補助費總額得比照全國公務人員各種加給年度通案調幅調整，並為明確調整後助理補助費總額及施行日期俾利議會遵循，爰參考法官法…之立法體例，增訂後段之通案調整機制並授權內政部於每次調整時公告調整後之助理補助費總額及實施日期。

2. 第 1 項修正移列為第 2 項。為增加議員用人彈性，兼顧議員助理基本人數以維持問政品質，刪除聘用助理人數上限規定及修正直轄市議會議員聘用助理人數下限為 6 人、縣（市）議會議員聘用助理人數

		<p>下限為 2 人，且各議員應聘至本項規定之人數下限，始得全額支用前項之助理補助費總額，以符合第一項及本項之修正目的。另在確保整體議員問政品質前提下，為因應議員為民服務之實務需要，增訂議員得聘以日薪制之助理，其分配支領第一項助理補助費，以所有日薪制之助理日薪累計之月總支出，不得超過前項助理補助費用總額四分之一。</p> <p>3. 考量議員與助理係民事僱傭關係，議會並非雇主，議會編列預算補助相關費用仍宜有界限。又為使第 2 項後段有關助理適用勞動基準法規定之相關費用更加明確，爰移列至第三項，並擴大範圍，包括助理之勞工保險費、全民健康保險費、勞工退休準備金、加班費、不休假加班費、資遣費及職業災害補償等依法令應由雇主負擔費用部分，由議會於第 1 項助理補助費總額百分之二十額度內編列預算補助支應之，倘議員支出金額超過補助額度，不足部分仍應由議員自行負擔。至春節慰勞金部分，則以現行規定及依各議會發放春節慰勞金實務，於第三項後段定明酌給助理春節慰勞金之計算方式，並應優先發給月薪制之助理；如有賸餘者，始由議員就賸餘部分分配予日薪制之助理，具體金額則依議員與日薪制之助理約定發給。</p> <p>4. 參照立法院運作模式，增訂第 4 項，定明議會應就各議員..助理補助費總額及分配情形、助理聘用關係及第 3 項所列各項費用之支應情形，建立內部控制制度。具體應包括由議會代為直接撥付助理補助費予助理、每月製作印領清</p>
--	--	---

			冊載明助理補助費總額、分配情形、助理加班時數及領取金額，並經議員及助理簽章，以確認助理聘僱、加班事實及撥款程序，俾從制度面減少詐領機會。
--	--	--	--

(二) 兩法異同

1. 立法思維

立法院公費助理經費建置，都是由立委主動提出，院務行政單位只是配合執行，立法定制建立在放任、彈性的基礎上；反之「地方民代補助條例」立法之初，是由自治監督機關被動地以不信任、防弊為出發。

因此，立法院從 75 年度開始就以「助理研究補助」的科目編列預算，直接歸入立委帳戶³⁷。立委是否聘任助理？聘用幾位助理³⁸？支付多少薪資？全由立委自行決定，人事單位從不介入。雖然每月製作印領清冊載明助理補助費總額、分配情形、助理加班時數及領取金額，並經立委及助理簽章等繁瑣之行政流程，也僅由該院人事單位形式上審核人數及酬金總額是否合於法定人數及限額，以及不得低於勞基法規定的基本工資，進行經費核撥，並無實質管理機制。

³⁷ 據悉於第五屆立委任期屆滿(94 年 1 月 31 日起)前，原均撥入立委帳戶，再由立委自行統籌運用。因涉及款項包含公費助理酬金、加班值班費等近百萬元，稅務機關如何課稅滋生困擾。因而要求，改匯入個別助理指定帳戶。此究竟是基於對助理費、加班費預算編列的理由有所變革？或僅屬單純行政作業、稅務歸戶的便利？相關費用由立委以雇主身分統籌管理的本質是否因此改變？不明。

³⁸ 當時，立委聘用助理者並不普遍，之所以未聘，主要原因有二：許多資深立委本身就熟諳法律，對各項立法都深入研究，不認為助理能提供如何協助；其次，當時立法院礙於空間限制，立委並無研究室，群賢樓本來計畫作為立委研究室使用，75 年間落成之後，竟改變計畫，調整為各委員會幕僚辦公室及會議室。立委仍僅能在舊建築物(俗稱「紅樓」的二、三樓會議室)，每人分配一辦公桌，根本無助理可使用的空間，聘任助理沒有辦公場所，徒增困擾。劉文仕，前述書，頁 12。

反之，「地方民代補助條例」於 89 年立法之初，即嚴格限定，助理至多幾人，並以「助理」為單位，「支給」齊一待遇。至 95 年修法，才改以「議員」為單位，取消薪給齊一限制，但仍規定每位助理支領上限。主管機關多次函頒支用釋示加以規範管理。

2. 法制用語

法制用語使用「應」與「得」法律上一般有其特別意涵。81 年公費助理制度法制化之始，立法院組織法增訂第 26 條之 2 明定「立法委員每人『應』置公費助理四人以上…」88 年修法，於第 32 條第 1 項明定「立法委員每人『得』置公費助理六人至十人，…」96 年再修正為「得置公費助理八人至十四人」此用語即沿襲至今。

「地方民代補助條例」於 89 年即設定上限，使用「最多得遴用若干人」的表述方式；98 年才修正為「得聘用若干人至若干人」113 年又修正為「每人應至少聘用若干人」。

於本院準備程序，法官詢問：「立法院……法制用語從『應』修正為『得』究竟有何理由？」

被告高虹安表示「地方民代補助條例」從規定上限，授予議員就公費助理之聘用有較大裁量空間，再修正為限制助理人數下限，兼顧助理基本人數以維持問政品質³⁹。

高檢署則主張「從立法院公報所載『立法院組織法修正草案對照表』現行法欄將現行條文第 26 條之 2『應置』陰錯陽差誤載為『得置』以致此後依循均為得置…法律用語縱為『得置』…亦有『應置』之實質效果。」並未進一步從法制實務考究此兩者立法意旨之區別⁴⁰。

³⁹ 高虹安 113 年 11 月 18 日刑事陳述意見(一)狀(前附件 12)

⁴⁰ 臺灣高等檢察署 113 年 11 月 19 日檢紀師 113 上蒞 8533 字第 1139078293 號函(前附件 11)

此等見解未必盡然。事實上，88 年修法，是於 87 年 12 月 30 日先經朝野協商，而後於院會直接宣讀協商結論⁴¹，再由幕僚單位製作條文對照表。

將「應」誤植為「得」應是幕僚事後作業的不慎，並非修法的疏虞；但何以將「應」修正為「得」朝野協商過程及其理由，公報上均未見隻字片語。

其實，立法院於本法制定、修正，使用「應」或「得」的表述方式，都有特定背景因素的現實配合，而有其意涵，絕非任意，更非疏虞。

81 年之前，尚未法制化的資深立委時代，多數立委並未聘任助理（已如前述）「助理研究補助費」形同立委的實質所得。因此，於國會全面改選之後，立委基於問政需要，要求助理名額增為 4 人，並提高助理研究補助費，每人每月 30 千元；為避免過去將該費用變成立委個人實質所得的現象，而相對明定「應」置公費助理 4 人以上。

使用「應」即帶有強制的意味。又因立法院除編列助理費外，即無其他費用的編列，固僅規定「以上」（即至少 4 人）並無上限規定，聘用多少位，均由立委自行決定，薪資就從助理研究補助費限額內自行調配。

實施幾年之後，有些立委認為不一定有聘任 4 位助理的需求，或實際上未聘足 4 位。為求名實相符，於 88 年將「應」置修正為「得」置，給予彈性；預算書也不再以「每位助理若干元」的表述方式，而是以立委為單位，給予定額助理費用。只要聘足 6 人，即得領滿全部助理費；未聘足 6 人，每少一位，也改為減支相當於基本工資的費用，而非如過去減支 3 萬元或 4 萬元（預算書明定

⁴¹立法院公報第 88 卷第 5 期院會紀錄頁 29-30(附件 14)

的每位助理若干元或助理費總數除以法定助理數)。

而因立法院除須負擔助理費之外，另須編列預算支應助理依勞動基準法規定的相關費用。因此，不可能無限負擔。於是，規定上限。因為是「得」聘 6 人至 10 人，非「應」聘，若超過 10 人也無不可，只是立法院僅支應 10 人依勞動基準法規定的相關費用；超過部分，由立委自行負。實務上，有由立委另行支付者；也有由定額中，斟酌調整者。

此一立法模式，立委聘用助理及其助理經費運用，甚具彈性，又符合立委城鄉結構、不分區與區域立委需求不同，也未發生如地方民代爭訟不斷的問題。之後，歷次修法，除公費助理費以外應由立法院編列預算支應的項目，配合「實務需要」予以增訂外，「得置」的法制用語即未再變動。

相對於此，「地方民代補助條例」89 年立法之時，使用「最多得遴用若干人」的表述方式，同時，異於本法以「立委」為單位，而是以「助理」為單位，助理每人每月支給不得超過 4 萬元。另僅規定上限，未聘足或不聘，均無不可。若超過 4 位，也無不可；但因公費助理費是定額支給，因此，又與立法院不同「法制」上不能從全部助理費總額調整分配運用。至於實務是否依照法制？從各相關判決論述，不難得知。

鑒於上述以公費助理為單位的立法模式，缺乏彈性，95 年仿本法模式，修正為以「議員」為單位定額補助，但明定助理每人每月不得超過若干元。

98 年修法，除「公費助理每人每月不得超過若干元」外，基本上均參採本法立法模式。實施結果，訟爭不斷。外界常疑惑，制度已與本法趨於相同，「實務」作法也都參考立委（其實，已有多數地方民代是由立委助理轉任，自然相當熟悉立委運作情形）何以議員訟累頻傳，立委相對平安無事？從表 1 及表 2 約可見其端倪。

地方民代較多屬於「人頭型」犯罪；立委問政特性，動見觀瞻，較少有假冒人頭聘用助理的事情發生。

(三)本法公費助理費之定位

公費助理相關經費似應屬「以每位立委為單位」之定額補助：

1. 法制用語

本法明定：「立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費」相較於 102 年度原擬增列之「業務費」以助理為單位「每位助理每年 3 千元」兩者有些微差異。

2. 預算編列方式及說明

從助理制度施行開始，預算書該項經費說明欄，即明示屬於「委員助理研究補助費」83 年度雖修正為「公費助理經費」87 年度又首次使用「酬金」用語；然仍列在「委員問政業務」項下。

3. 中央主計主管機關之定義

從行政院主計總處及其前身行政院主計處歷年頒定之《歲出第一級至第三級用途別科目分類定義》或《中央政府第一級至第三級用途別科目分類定義及計列標準表》(附件 16)均將「助理待遇」納為「民意代表待遇」其中一項，並定義為「依法聘用之助理人員待遇補助等屬之」意即與多數民意代表的認知並無不同。公費助理經費是屬於「民意代表待遇」的一環，而且是「聘用助理待遇」的補助。

如此定義，究竟是將民意代表普遍認知書面化？或民意代表受此定義影響而形成認知？無論何者，均可佐證，公費助理經費規範欠缺明確性。

中 華 民 國 114 年 1 月 2 日