

立法院法制局專題研究報告

編號：1751

本報告僅供委員參考

各國國會公費助理之比較研究—兼論  
立法委員聘任公費助理相關法制問題研析

法制局 郭明政 陳韋佑 撰

中華民國 114 年 3 月



# 各國國會公費助理之比較研究—兼論立法委員聘任公費助理相關法制問題研析

## 目 次

壹、背景說明.....	1
貳、各國國會公費助理制度.....	2
一、德國.....	2
二、英國.....	4
三、美國.....	9
四、日本.....	13
五、韓國.....	17
參、我國國會公費助理制度.....	19
一、我國立法品質仰賴公費助理制度之健全.....	19
二、公費助理之雇主為立法委員，僱傭關係存在於立法委員與 公費助理間.....	20
三、立法委員公費助理費之現況與源由.....	21
肆、研析與建議.....	22
一、國家憲政體制與國會公費助理制度之關係.....	22
二、各國國會助理制度多以國會議員為國會助理之雇主... ..	24
三、德國刑法未將國會議員納入公務員職務犯罪適用範圍，而 是針對其職務特殊性，另為特別規定.....	25
四、德國處理聯邦議會議員浮報國會助理工作費，係基於國會 自律以違紀行為行政罰裁處並予以公開，以訴諸政治責任 .....	28

五、國會公費助理是立法委員行使職權的重要延伸，屬於立法權核心領域範圍，司法檢調機關允宜落實憲法權力分立，尊重立法權核心領域不被過度侵犯 .....	30
六、目前國會公費助理制度採寬鬆管理、用人彈性規定，司法檢調機關允宜在尊重立法機關的國會自律範圍內，限縮相關違法性調查之偵查審判範圍 .....	31
七、貪污治罪條例屬特別刑法，由其立法目的、適用對象，與構成要件觀察，立法委員是否適用該條例，似有討論餘地 .....	33
八、權力分立原則要求憲法機關間應相互尊重，避免侵害其權力核心領域，過度介入恐有干涉立法權行使疑慮.....	34
伍、結論.....	35
陸、條文對照表.....	37
參考文獻.....	43
附錄：「各國國會公費助理之比較研究」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形 .....	46

## 摘 要

立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。鑑於立法委員職務繁多且涉及多元專業知識，因而制定法律、監督行政部門及服務選民，多須仰賴國會助理協助。爰國會公費助理制度之健全，除涉立法委員職權得否妥善行使外，亦間接影響民主政治運作之品質。

各國國會公費助理制度因法制差異而略有不同，其規範依據除法律外，亦有依國會內部規定為之。例如，德國規範於「聯邦議會議員關係法」；英國除規定於「國會倫理基準法」外，進一步授權倫理委員會訂定「國會議員業務成本及支出計畫」；美國以「立法撥款法」及「立法改革法」確立國會議員及委員會助理制度；日本依「國會法」及「國會議員秘書待遇法」建立公費秘書制度；韓國依「國會輔助人員津貼法」建立助理制度。

為健全國會公費助理制度，本報告擇定德國、英國、美國、日本及韓國作為研究對象，探討國會公費助理之人事制度、工作職別及相關權利義務等法令制度，同時研析我國立法委員助理費之歷史成因及性質、德國聯邦議會對於議員浮報助理加班費裁處制度、德國刑法針對國會議員職務特殊性所為特別規定，以供委員問政之參考。



# 各國國會公費助理之比較研究—兼論立法委員聘任公費助理相關法制問題研析

## 壹、背景說明

民主政治運作可貴之處，乃在於權力分立的體系中設有制衡機制。故現今各民主先進國家的國會，基於對日益膨大的行政權有效制衡，須強化立法權的專業與職能，同時為樹立國會民主、尊嚴、專業及紀律等目標，乃有國會助理之設置<sup>1</sup>。美國學者 Carl Chelf 於美國國會制度 (Congress in the American System) 書中提及，國會組織之所以能夠存續，功能得以運轉，並非全是民選議員之功勞，而是由許多專業助理、行政助理等經年累月地付出，使國會運作得以生生不息<sup>2</sup>。

立法院組織法第 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」。學者有謂此低密度之立法方式<sup>3</sup>，是為尊重並給予立法委員充足的職權運作空間。

國會助理人員往往因工作特性而自成獨特又具影響力的團體，在整體國會生態運作及公共政策法制化的過程中，實扮演舉足輕重之角色，對於民主政治的貢獻確甚彰著<sup>4</sup>。公費助理之作用與任務是在協助立法委員完成其國會的工作，提供其行政上及知識上的協助，從而對於公費助理的人事管理與支出核銷也應朝公費助理之此種作用去作規範<sup>5</sup>。為健全國會公費助理制度，本報告擇定德國、英國、美國、日本及韓國作為參考對象，研析國會公費助理之人事制度、工作職別及相關權利義務等法令制度及運作現況、立法委員助理費之歷史成因及性質、德國聯邦議會對於議員浮

---

<sup>1</sup> 黃臺生，〈立法院公費助理法律問題之探討〉，《憲政時代》，第 34 卷第 1 期，97 年 10 月，頁 205。

<sup>2</sup> Carl P. Chelf, *Congress in the American System*, Chicago, Nelson-Hall, Inc., 1977. 9.

<sup>3</sup> 羅傳賢，〈「立法院公費助理法律問題」座談會與談意見〉，《憲政時代》，第 34 卷第 1 期，97 年 10 月，頁 222。

<sup>4</sup> 黃臺生，同註 1，頁 241。

<sup>5</sup> 陳淑芳，〈立法院公費助理所衍生之法律問題〉，《憲政時代》，第 34 卷第 2 期，97 年 10 月，頁 234。

報助理加班費裁處制度、德國與日本刑法針對國會議員職務特殊性所為特別規定，以供我國參考。

## 貳、各國國會公費助理制度

各國國會公費助理制度涉及各國法制差異，其規範依據除法律外，亦有依國會內部規定為之，相當繁雜。茲以下針對德國、英國、美國、日本及韓國等國會公費助理人事制度、工作職別、相關權利義務之梗概，分述如下：

### 一、德國

德國乃施行內閣制的聯邦國家。依基本法第 76 條第 1 項規定，法案應由聯邦政府、聯邦議會議員或聯邦參議院提出於聯邦議會。因此聯邦政府、聯邦參議院及來自聯邦議會內部之聯邦議員，皆有法律案的提案權。根據聯邦議會所提供之統計資料，從 2021 年<sup>6</sup>10 月 24 日到 2025 年 1 月 3 日為止（第 20 屆立法任期原應為 2021 年 10 月至 2025 年 10 月，但德國總統於 2024 年 12 月 27 日正式宣告解散國會），向聯邦議會提交的法律案總數共 682 件，其中聯邦政府提案共 358 件，聯邦參議院的提案共 89 件，其餘 235 件法律提案則由聯邦議會會議員所提出<sup>7</sup>。相較於聯邦政府法案提案約占總數 52.4%，而聯邦議會議員法案提案約占總數 34.4%，由此可見聯邦議會議員之助理職務負擔，尚屬繁重。

#### （一）助理人事制度

關於聯邦議會議員助理費用之運用、議員與助理聘僱關係及助理之法律地位，「德國聯邦議會議員法律關係法」（Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, AbgG）第 12 條第 3 項<sup>8</sup>已有規定，擇要說明如下：

<sup>6</sup> 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

<sup>7</sup> 德國聯邦議會網站，網址：[https://www.bundestag.de/resource/blob/870008/26b58a3b25292390fc461008a1412067/gesetzgebung\\_wp20.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/870008/26b58a3b25292390fc461008a1412067/gesetzgebung_wp20.pdf)，最後瀏覽日期：114 年 1 月 15 日。

<sup>8</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages，網址：

- 1、聯邦議會議員所聘僱之協助完成國會工作之**助理費**，於檢具證明下，可獲得**補助**。該補助請求權不得讓與其他聯邦議會議員。
- 2、若助理現為或曾為聯邦議會議員之血親、配偶或姻親者，與其之勞動契約之費用，原則上不予補助。與聯邦議會議員之生活伴侶或過去之生活伴侶之勞動契約所生費用，亦同。
- 3、關於補助費用之額度、要件、勞動契約必要之最低標準及其他事項之相關規定，由預算法與長老院<sup>9</sup>(Altestenrat)所頒訂之施行細則規定之。
- 4、助理薪資與其他費用之核銷，由聯邦議會行政部門為之。聯邦議會對第三人不負擔保責任。
- 5、助理不具公務員身分。助理與聯邦議會行政部門之間並不存在勞動法關係。

公費助理係由議員聘用，聯邦議會議員亦得決定，何時與所聘助理終止聘僱關係。此外，為執行黨團業務，聯邦議會各黨團均設有黨團服務處(Frakionsdienste)，該處配置各工作群或工作小組之具有學術背景的黨團助理，為黨團所設立之工作群或工作小組進行準備工作或提供諮詢意見。受聘用之議員助理並無資格條件限制，但黨團服務處配置的學術助理須具有相當學術背景，且須具大學以上學歷。

## (二) 助理工作職別

依德國聯邦議會歷史資料手冊(Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages)<sup>10</sup>提供之統計資料，2022年聯邦議會聘用之助理總數共5,017人，全職助理2,632人，占全體52.4%；派駐選區助理3,210人，占全體63.9%；助理分類中以學術助理2,137人最多，占全

---

<https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/>，最後瀏覽日期：114年1月15日。

<sup>9</sup> 長老院由聯邦議會議長、副議長及其他23名經驗豐富的議員組成，主要協助聯邦議會議長推動業務並負責協調聯邦議會議程及爭議事項。德國聯邦議會網站，網址：<https://www.bundestag.de/parlament/aeltestenrat>，最後瀏覽日期：114年2月4日。

<sup>10</sup> Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages，網址：

<https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/17/kapitel-17-475968>，最後瀏覽日期：114年2月4日。

體 42.5%，依其職務性質、工作地點統計各類人數，如表一。

表一 聯邦議會議員助理人數統計

年份	人數	全職或兼職		工作地點		助理分類				
		全職	兼職	柏林	選區	文書及辦事員	秘書及辦公室專員	專員	學術助理	其他
2022	5017	2632	2385	1807	3210	809	494	1494	2137	83

資料來源：德國聯邦議會歷史資料手冊，同註 10。

### （三）相關權利義務

依「聯邦議會議員法律關係法」第 12 條第 3 項之施行細則附件，助理職務依工作繁簡程度分為 4 個等級，依序為「文書處理及辦事員」、「秘書及辦公室專員」、「專員」及「學術助理」。逐級工作內容愈顯複雜，所需專業背景或工作經驗愈顯強烈，薪資待遇亦有不同。

依「聯邦議會議員法律關係法」第 32 條第 3 項<sup>11</sup>規定，助理費用應發給至立法議期屆滿月份之最後 1 日。議員若於立法議期中離職，除提前終止勞動法關係外，助理費用應發給至離職後第 5 個月月底。於 2024 年 3 月 1 日每位聯邦議員每月可支領助理費用為 25,874 歐元<sup>12</sup>（約新臺幣 890,065 元），另依德國聯邦議會歷史資料手冊提供之統計資料<sup>13</sup>，每位助理所領聖誕津貼為月薪的 82.5%，度假津貼亦為月薪的 82.5%。此外，議員助理之具體權利義務，係規定於「德國聯邦議會議員法律關係法」第 12 條第 3 項第 5 句及依第 34 條規定訂定之施行細則第 7 條所規定之勞動契約中。

## 二、英國

英國為內閣制國家，雖未有成文憲法，但透過憲政慣例及法律規定，得以規範國會及內閣的運作程序。依其憲法慣例，國會議員與政府都享有

<sup>11</sup> 同註 8。

<sup>12</sup> 德國聯邦議會網站，網址：[https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb\\_diaeten/1334d-260806](https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1334d-260806)，最後瀏覽日期：114 年 2 月 20 日。

<sup>13</sup> 同註 10。

立法提案權。根據英國下議院圖書館所提供之立法統計<sup>14</sup>，從 1997 年 1 月 1 日到 2017 年 12 月 31 日止，向英國下議院提出的法律案總數共 2,962 件，其中議員提案共 2301 件；政府提案共 661 件。而順利完成立法程序並經皇室批准之法律共 708 件，其中議員提案共 117 件；政府提案共 591 件。由此可見提案總數的比例，政府部門提案約占 22.3%，國會議員提案約占 77.6%；二者立法通過率分別約 89.4%及 5%。簡言之，法案提出數量最多者為國會議員，惟行政部門提案通過率則遠超過議員提案。

### （一）助理人事制度

2009 年英國國會下議院發生號稱 20 世紀最大議員浮報津貼醜聞後，國會即通過 2009 年「國會倫理基準法」(The Parliamentary Standards Act 2009)，成立由 5 名各界推薦、女王任命之委員組成的「獨立國會倫理基準委員會」(The Independent Parliamentary Standards Authority，簡稱 IPSA)組織(相關業務主管單位原為下議院事務局財務部)，專責辦理國會下議院議員業務相關費用之編列、預算執行與費用核銷。

英國國會公費助理制度主要規範於「國會倫理基準法」及該法第 5 條<sup>15</sup>授權「獨立國會倫理基準委員會」(The Independent Parliamentary Standards Authority，下稱 IPSA)所訂定之「國會議員業務成本及支出計畫」(the Scheme of MPs' Business Costs and Expenses，下稱計畫)。「國會倫理基準法」旨在規範下議院議員薪資、津貼、利益迴避及行為準則等事項，並授權成立「獨立國會倫理基準委員會」專責辦理國會下議院議員執行業務所需費用之編列、預算執行與費用核銷。該法於 2010 年經「憲法改革及治理法」(Constitutional Reform and Governance Act 2010)微幅修正，目前共計 15 條條文及 4 個附表，其中第 3 條明定 IPSA

<sup>14</sup> 英國下議院圖書館網站，網址：<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02283/SN02283.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 21 日。

<sup>15</sup> 國會倫理基準法第 5 條規定，獨立國會倫理基準委員會應訂定議員薪資及津貼計畫。網址：<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/13/contents>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 5 日。

主要職責為監督國會議員的業務成本與費用、確定國會議員薪資與離職金、為國會議員履行國會職能提供財務支援。第 4 條至第 7 條依序規範議員薪資、津貼、數額核定、請領程序、復查及稅務資訊等事項。第 9 條至第 15 條依序規範 IPSA 受理議員浮報薪津調查、調查程序、追繳處分、處罰及附則等規定。

依「國會倫理基準法」第 3 條規定，IPSA 獨立於國會及政府之外，能在不受外力干擾情況下，就議員執行業務成本、費用及國會議員自費負擔的規則作出決定。目前 IPSA 依「國會倫理基準法」授權所定計畫已更新至第 17 版，於 2024 年 3 月 14 日經議會審議通過，於 2024 年 4 月 1 日生效，適用於 2024 年至 2025 年財政年度<sup>16</sup>，第 17 版計畫共計 10 個章節、2 個附表及 2 個附件，詳細規範國會議員得請領之業務費、住宿費、辦公費用、人事費用、離職金、交通費等各類費用及不得請領之例外規定。

依計畫第 7 章人事費用之第 7.2 點、第 7.3 點及第 7.21 點規定，國會議員為其聘僱助理之雇主。議員得就其聘僱助理之人事費用（含助理薪資、加班費、交通費、健康檢查費、職能性向評估費及獎金<sup>17</sup>等）檢附證明向 IPSA 提出申請，IPSA 須審查並確定具體費用數額後撥款。議員對於所聘僱助理，即使是兼職或臨時助理，應善盡管理之責。每位議員於年度編列之助理費預算範圍內，得聘請一定數額之助理，並可自行調配各職級員額。依 2024 年已核定計畫之附件 A (Annex A. Summary of Budgets and Cost Limits for 2024-25) 所定助理費預算數額<sup>18</sup>，倫敦地區議員本年度得請領 268,550 英鎊（約新臺幣 10,972,953 元），非倫敦地區議員本年度得請領 250,820 英鎊（約新臺幣 10,248,505 元）。另除國會議員得聘請公費助理外，規模較大的政黨，例如工黨(Labor Party)即依據 IPSA 計畫第 6.30 條及第 7.3 條第 b 款關於智庫資源(pooled staffing resource)規定，成立國會研究服務組織(Parliamentary Research

---

<sup>16</sup> 英國國會獨立倫理基準委員會網站，網址：<https://www.theipsa.org.uk/publications/the-scheme>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 6 日。

<sup>17</sup> 依計畫第 7.14 條規定，助理獎金金額不得超過 1000 英鎊；如有超過，超過部分由議員自行負擔。

<sup>18</sup> 同註 16。

Service, PRS)為該黨下議院議員提供研究諮詢服務。因具非營利組織之屬性，致其組織營運費用僅得由工黨議員助理費或辦公費挹注支出。

依計畫第 3.20 點、第 7.2 點及第 7.6 點規定，助理由議員個人招募及聘用，受聘者應填具 IPSA 訂定的標準職務說明，且締約雙方應使用 IPSA 公布的標準契約範本。議員聘僱之助理如為其配偶、共同生活伴侶或三親等關係之親屬，即為計畫所定之「關係人」(a connected party)，依計畫第 3.23 點規定僅於 2017 年 6 月 8 前已進用之關係人助理，始得繼續予以補助。因 2017 年 6 月 8 日英國國會議員大選前，曾允許議員聘用 1 名關係人助理，但此後進用新進關係人之費用，IPSA 不予補助。

至於助理資格，原則上具大學學歷者即可，具經濟、歷史、法律、政治與國際關係、公共行政與社會政策等領域者尤佳。若有國家高等文憑(HND)、碩士學位、對特定領域政策議題深入研究或有其他歐盟國家第二外語能力者將擇優錄取。其次，曾擔任國會相關工作，如政治人物秘書、任職智庫、志工或工讀經歷者亦優先考慮。另尚有助理與議員同一政黨之慣例，即應徵時須表明個人政黨屬性。

## (二) 助理專業法制

依計畫附件 B (Annex B. MPs' Staff Pay Ranges for 2024-25) 所定助理薪資級距標準表<sup>19</sup>，IPSA 靈活地運用其職務說明(job description)，大致分為以下三類公費助理群(job role)：行政人員(administrative)、執行人員(executive)、研究人員(research)。但具體之職稱上，則有多種不同稱謂(詳表二)。此外，國會議員也可聘用志願者及無薪實習生，但無法獲得薪資。如議員希望為其提供差旅或膳食費用，則須填寫並簽署 IPSA 訂定的書面協議。

表二 公費助理群職稱分類情形

	行政人員	執行人員	研究人員
--	------	------	------

<sup>19</sup> 同註 16。

1	行政主任 (Administrative Officer)	專案工作者 (Caseworker)	
2	資深行政主任 (Senior Administrative Officer)	資深專案工作者 (Senior Caseworker)	國會助理 (Parliamentary Assistant)
3	辦公室主任 (Office Manager)		資深國會助理 (Senior Parliamentary Assistant)

資料來源：計畫附件 B (Annex B. MPs' Staff Pay Ranges for 2024-25)，同註 16。

### (三) 相關權利義務

英國國會公費助理，皆由議員透過招募或推薦等方式，簽署 IPSA 標準契約範本進用。作為傳統契約法國家，議員與助理皆應遵守契約中關涉權利義務等規定。雖然有助理與議員同一政黨之慣例，應徵助理時須表明個人政黨屬性，但為嚴守分際，且依計畫第 3.4 點規定，助理不得於辦公時間內從事政黨或選舉工作。

於福利或待遇方面，IPSA 所訂計畫有明確且透明之規範，助理薪資係依計畫附件 B 薪資級距標準表支付，且應檢據報請 IPSA 核銷。依計畫第 7.6 條第 a 款規定，助理得同時兼職為 2 位或多位議員工作。助理受僱於 2 個以上雇主時應逐一簽訂契約，每週工作總時數不應超過 48 小時，以符合勞動法令規定。議員得聘僱臨時或定期契約實習生，但須支付勞動最低工資。因此，助理薪資因受僱者為全職或兼職，及處於倫敦地區或選區工作而有差異。依計畫附件 B (Annex B. MPs' Staff Pay Ranges for 2024-25) 規定，國會助理薪資具體數額，分為倫敦地區與非倫敦地區<sup>20</sup>。每項助理職務均由 IPSA 按工作性質、年資、地區及是否為主管等要素設定薪資級距。例如倫敦地區的行政主任年薪 24,468 英鎊至 35,790 英鎊、資深行政主任 27,564 英鎊至 42,807 英鎊、辦公室主任 35,447 英鎊至 56,047 英鎊；專案工作者 25,200 英鎊至 40,565 英鎊、資深專案工

<sup>20</sup> 計畫附表 1 (Schedule 1. List of constituencies in the London Area)，詳列英國 96 個選區為「倫敦地區」，這些選區皆位於英國西敏寺 20 英里範圍內。其餘選區則為計畫所稱「非倫敦地區」，所得請領費用及資源相對較少。

作者 34,766 英鎊至 48,774 英鎊；國會助理 26,775 英鎊至 41,739 英鎊、資深國會助理 38,404 英鎊至 59,803 英鎊；實習生 22,308 英鎊至 25,643 英鎊。非倫敦地區除實習生外，各類助理年薪均略減 2,000 英鎊至 6,000 英鎊。

於福利或津貼方面，依計畫第 7.14 點規定，議員為獎勵績優助理，對於表現出色者得發給獎金 (reward) 及核可費用 (recognition payments)，惟補助總額不得超過議員 2% 的助理費預算及每名助理 1,000 英鎊上限，超過部分由議員自行負擔。所有獎勵詳細資訊每年定期於不公開助理姓名情況下發布。但具「關係人」身分之助理無法獲得。依計畫第 7.25 點規定，助理至多享有 5 天不休假薪酬，但國會鼓勵議員允許助理享受完全休假權利。

於培訓或進修課程方面，助理培訓的主要資源是一般學習與發展 (Commons Learning and Development) 團隊提供，課程主要在國會所在地進行，地點、時間與課程均相當彈性，課程及旅費依據計畫第 7.3 點第 j 款，由議員的辦公費用或助理費用支付。此外，下議院圖書館也為兩院議員、助理及職員提供培訓課程，而基於課程或個人行程需要，亦可為選區助理安排。

議員聘用公費助理之實際情形方面，透過 IPSA 官網定時公布議員各項給付請領資料<sup>21</sup>，可查閱到每位議員及受僱助理相關資訊，包括議員姓名、目前聘僱所有助理人數與職務性質，明細包含職稱、全(兼)職、有無兼具黨團助理身分等資訊；如為關係人助理，則特別公布其姓名及其受僱年度薪資，以避免發生利益衝突。IPSA 公開此類資訊應遵守「資訊公開法」(Freedom of Information Act 2000)及「資料保護法」(Data Protection Act 2018)等相關法律規定。

### 三、美國

美國為總統制國家，聯邦政府立法部門為國會兩院，即參議院及眾

---

<sup>21</sup> 英國獨立國會倫理基準委員會網站，網址：<https://www.theipsa.org.uk/mp-staffing-business-costs/your-mp>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 7 日。

議院。所有立法都必須經參、眾兩院通過，並由總統簽署始可生效。法案可以由眾議員或參議員草擬提出，也可能是基於行政部門、某職業團體或產業代表、個別公民的要求，但只有經由眾議員或參議員才能提出法案。

### （一）助理人事制度

參、眾兩院最早於 1885 年及 1893 年分別開始設置國會議員助理，國會議員藉助專業幕僚來協助其工作，參、眾兩院正式開始分別依法聘用個人辦事員 (Personal Clerks)，參議院個人助理的聘用是依「立法撥款法」(the Legislative Appropriation Act) 規定來辦理，參議員在議會期間可以聘用辦事員。眾議院則通過與參議院類似的法案「兩院聯合決議案第 21 號」(Joint Resolution No. 21)，授權在議會會期中，可使用政府經費，允許眾議員聘用助理<sup>22</sup>。至 1946 年通過「立法改革法」<sup>23</sup> (Legislative Reorganization Act of 1946)，授權常設委員會可聘用 4 位專業助理 (Professional Staff) 與 6 位行政助理，隨後專業助理更增加到 6 位，促使國會中委員會開始任用助理。另外，參、眾兩院的「撥款委員會」則可由該委員會多數決來決定人數，不受前項人數的限制，確立了委員會中專業助理之地位，美國國會助理制度之個人助理與委員會助理有了法源依據。

聘僱助理資格方面，國會議員助理薪資由國庫支付，但由國會議員個人所聘用，只為國會議員個人服務，原則上無特別的資格條件限制，但須迴避聘用議員三親等親屬；委員會助理須避免黨派關係任用。此外，於法律及兩院規則上，有更具體的限制規定，例如「反裙帶關係法」<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Kenneth Kofmehl. *Professional Staffs of Congress*. Lafayette: Purdue University Studies, 1962, 12.

<sup>23</sup> Legislative Reorganization Act of 1946，網址：<https://budgetcounsel.com/wp-content/uploads/2017/01/pl79-601-legislative-reorganization-act-of-1946-60-stat-812.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 13 日。

<sup>24</sup> 5U. S. C. 3110，網址：[https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:5%20section:3110%20edition:prelim\)%20%200R%20\(granuleid:USC-prelim-title5-section3110\)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:5%20section:3110%20edition:prelim)%20%200R%20(granuleid:USC-prelim-title5-section3110)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true)，最後瀏覽日期：114 年 2 月 7 日。

(5U. S. C. 3110)禁止國會議員推薦、聘用家庭成員為國會議員助理；1995年「國會責任法」<sup>25</sup> (Congressional Accountability Act of 1995)禁止國會作成歧視性(不)聘僱決定，無論是基於應試者或受僱者之年齡、種族、膚色、宗教、性別或族群，及過去或現在軍警職務身分。依「眾議院規則」<sup>26</sup> (RULES of the HOUSE OF REPRESENTATIVES 2023)第23條第8款及第9款規定，國會議員不得聘用無法履行與其相應薪酬職務之人員；聘用時不得於薪資、工作條件或就業權益方面有任何歧視，無論是基於種族、膚色、宗教、性別、身心障礙、年齡或族群等特徵。但眾議院規則允許作成聘僱決定時，可考量居住地或政治派別因素。依「參議院規則」<sup>27</sup> (STANDING RULES OF THE SENATE 2013)第42條規定，聘僱助理時不得於薪資、工作條件或工作權益方面有歧視，無論是基於種族、膚色、宗教、性別、族群、年齡或身心障礙之特徵。

## (二) 助理工作職別

依美國國會研究服務處(Congressional Research Service, CRS)的報告顯示<sup>28</sup>，國會議員辦公室的助理之職位名稱有35種，多數國會議員

---

<sup>25</sup> Congressional Accountability Act of 1995，網址：<https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/1>，最後瀏覽日期：114年2月7日。

<sup>26</sup> RULES of the HOUSE OF REPRESENTATIVES 2023，網址：[https://cha.house.gov/\\_cache/files/5/3/5361f9f8-24bc-4fbc-ac97-3d79fd689602/1F09ADA16E45C9E7B67F147D\\_Cf176D95.118-rules-01102023.pdf](https://cha.house.gov/_cache/files/5/3/5361f9f8-24bc-4fbc-ac97-3d79fd689602/1F09ADA16E45C9E7B67F147D_Cf176D95.118-rules-01102023.pdf)，最後瀏覽日期：114年2月13日。

<sup>27</sup> STANDING RULES OF THE SENATE 2013，網址：<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>，最後瀏覽日期：114年2月13日。

<sup>28</sup> 美國國會各類職員包括助理的聘用具高度分散性，樣態非常繁多，國會助理的職位名稱及其職責與職能相當複雜。眾議院有多達500個聘用實體(眾議員435名、眾議院領袖、委員會、秘書長、糾儀長、行政管理長、禮拜堂牧師、議事專家、法律顧問等)，這些聘用實體可各自設定工作標準並聘用助理人員；在參議院，約有135個聘用實體(參議員100名、參議院領袖、委員會、秘書長、糾儀長、禮拜堂牧師、法律顧問等)。國會助理人員可以在議員、委員會或國會領袖辦公室工作；或國會所屬機構擔任專業職務。某些國會聘用實體可能不使用正式的職位名稱；有些聘用實體可能無正式的人事制度及基本原則，或明確規定其辦公室人事權限。在有訂定人事制度及基本原則的辦公室中，各辦公室的作法也可能各不相同。亦即，所有國會議員辦公室的活動及運作，均由每位議員自行決定，只要不違反國會規則及相關法規即可。如同擁有聘用權力的所有國會聘用實體一樣，國會每位議員在訂定其辦公室政策方面擁有自由裁量權，包括可以訂定助理職位名稱及其職責與職能。國會議員的助理配置決策可能取決於國會辦公室的優先事項及目標，以及議員選民的偏好及需求。R. Eric Petersen, *Congressional Staff: Duties, Qualifications, and Skills Identified by Members of Congress for Selected Positions*, Washington: Congressional Research Service, 2021, 7. 網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44322>，最後瀏覽日期：114年

辦公室的組織相類似，職別區分有行政助理(administrative assistant)、立法助理(legislative assistant)、個案助理(caseworker)及新聞助理(press aide)。行政助理常扮演國會議員分身，並指揮監督辦公室日常運作，領導其他助理。然而，助理職位名稱及其職責常因不同國會議員辦公室而相異。

### (三) 相關權利義務

助理薪資與待遇方面，以眾議院而言，係依美國聯邦法典 2 U.S.C. § 5341 所規定之議員公務津貼規定<sup>29</sup>(Representational Allowance for Members of House of Representatives)予以支應。2023 年每位眾議員每年聘用助理津貼為 1,434,751 美元，由每位眾議員統籌運用，於華府及選區最多聘用 18 位全職助理，4 位兼職助理。助理津貼對於資淺眾議員很受用，因為他們不像資深眾議員享有委員會職員協助。依美國國會研究服務處調查顯示，眾議員助理每年薪資最高上限於 2023 年提高為 212,100 美元，參議員助理每年薪資最高上限於 2024 年提高為 221,900 美元<sup>30</sup>。

另眾議員公務津貼由眾議院行政管理委員會(Committee on House Administration)負責管制及調整，每年從立法部門撥款法案的薪資及經費帳戶(Salaries and Expenses account)支應。每位眾議員可以統籌運用其眾議員公務津貼(Member's Representational Allowance, MRA)於支應各種公務支出，包括用於聘用助理人員，其支出情形詳見於支付報表(Statement of Disbursements, SOD)。該報表是眾議院議員、委員會、眾議院領袖及職員與辦公室的所有收入和支出之每季公開報告，每季達

---

2 月 13 日。

<sup>29</sup> 2 U.S.C. § 5341，網址：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/5341>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 13 日。

<sup>30</sup> 美國國會最初僅為委員會主席聘用其個人助理。眾議院於 1893 年才為每位眾議員聘用助理 1 名，當時每月薪資 100 美元。國會議員聘用個人助理之人數於 1919 年設限。1946 年對眾議員訂為 5 位，參議員訂為 6 位，後來逐漸增加。Ida A. Brudnick, *Congressional Salaries and Allowances: In Brief*, Washington: Congressional Research Service, 2024, 8.

3,000 多頁<sup>31</sup>。

於工作時間及權益保障方面，美國國會議員助理由國會議員個人決定聘用與否，無特別的權益保障規定。國會議員助理並非朝九晚五的工作，每位國會議員可為自己的辦公室決定員工工作時間、休假制度等政策。每位國會議員助理於應徵時分別與國會議員、辦公室主任（member's chief of staff）或辦公室經理（office manager）談判薪資。然而依上述 1995 年國會責任法規定，國會議員助理須至少獲得最低薪資，並確保工作場所沒有潛在危險以致造成死亡或嚴重傷害。

#### 四、日本

日本是內閣制國家，國會由參議院及眾議院兩院議會組成。政府（內閣）與國會議員皆得提案，其提出法案和成立議案之情形，依近年（2013 年 1 月至 2024 年底）政府所提法律案及國會議員立法之統計資料顯示<sup>32</sup>，全部提出之法律案件數中，政府提出件數占 40.31%、國會議員提出件數則占 59.69%。但立法通過之全部件數中，政府提案而通過者，占 78.39%、國會議員提案而通過者，則占 21.6%。據此可知，國會議員立法提案占全部提案將近 6 成，但立法通過者，則僅占全部通過件數之 2 成。

##### （一）助理人事制度

日本「國會法」第 132 條明定：「各議員得置輔助其行使職務之秘書 2 人（第 1 項）。除前項所定外，得置主要輔助議員政策立法及立法活動之秘書 1 人（第 2 項）」，此為日本國會設置公費助理之法源依據。另有「國會議員秘書待遇法」（国会議員の秘書の給与等に関する法律，下稱秘書

---

<sup>31</sup> 美國眾議院網站，網址：[https://www.house.gov/sites/default/files/2024-11/2024q3\\_vol1\\_signed.pdf](https://www.house.gov/sites/default/files/2024-11/2024q3_vol1_signed.pdf)，最後瀏覽日期：114 年 2 月 14 日。

<sup>32</sup> 2013 年 1 月 28 至 2024 年 12 月 31 日（第 183 回國會至第 215 回國會）內閣提出法律案及議員立法之統計資料顯示，提出件數總計 2,315 件，其中內閣提出法律案提出件數為 933 件、議員立法提出件數為 1,382 件；同時期，立法通過件數總計為 1,106 件，其中內閣提出法律案通過件數為 867 件，議員立法提出通過件數為 239 件。日本內閣法制局網站，網址：<https://www.clb.go.jp/recent-laws/number/>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 15 日。

待遇法)就國會議員之公費助理，予以規範。秘書待遇法第 21 條<sup>33</sup> 明定，國會法第 132 條第 2 項所定之政策秘書應依考試、審查認定等方式，自判定具有擔任議員秘書必要知識能力者中採用，關於考試及其他採用之必要事項，由參、眾議院院長協議決定。據此，參、眾議院議長協議決定國會議員政策擔當秘書資格考試等實施規程<sup>34</sup>(国会議員の政策担当秘書資格試験等実施規程，下簡稱政策秘書資格考試等規程)，以資遵循。

進言之，相對於國會議員自行聘用之自費秘書(私設秘書)無人數或其他資格限制，國會議員公費秘書(公設秘書)人數僅可置 3 人。依秘書待遇法規定，公費秘書分別為第一公設秘書、第二公設秘書及政策擔當秘書(下簡稱「第一秘書」、「第二秘書」及「政策秘書」)，國會議員不得聘用 65 歲以上之人或國會議員本人之配偶為公費秘書。此外，政策秘書須另依政策秘書資格考試等規程，須具備一定資格並經考試及格或甄選審查認定，且經國會議員面試合格後，始得充任之。亦即，公費秘書皆須符合秘書待遇法所定之基本資格限制，而政策秘書須另依政策秘書資格考試等規程，經「資格考試及格」或「採用審查認定」方式，取得與國會議員面談受聘之資格。

關於資格考試及格方式，係由參、眾議院相關幕僚單位主管、副主管組成「政策秘書資格考試委員會」(下簡稱「資格考試委員會」)，舉辦考試為之。考試分為二階段，第一階段為多重選擇及論文方式之筆試；第二階段則針對第一階段考試合格者進行口試。資格考試每年舉辦 1 次，應考資格除須符合大學畢業(或預估考試時已大學畢業)及秘書資格考試委員所認可之同等學歷外，且未具一定消極要件者<sup>35</sup>，才能報考。資格考試

<sup>33</sup> 国会議員の秘書の給与等に関する法律，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/402AC1000000049>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 13 日。

<sup>34</sup> 国会議員の政策担当秘書資格試験等実施規程，網址：[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/osirase/hisho-3.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/hisho-3.htm)，最後瀏覽日期：114 年 2 月 13 日。

<sup>35</sup> 国会議員の政策担当秘書資格試験等実施規程第 7 條規定：「根據學校教育法已取得大學學歷(不包括專科學校)、預計將於舉行資格考試時取得大學學歷及經資格考試委員會認定具有與上述相同或更高學術能力者，得參加資格考試。但有下列情形之一，不得參加資格考試：一、無日本國籍者。二、被判處有期徒刑以上之刑，尚未執行完畢者。三、受公務員免職處分，且自免職之日起未滿 2 年者」，網址：<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/hisho/r2houki.html#houki03>，最後

委員會綜合統計考試成績後，決定最終考試及格者，並發給及格證書。其次，採用審查認定方式，係由參、眾兩院各自設置之「政策秘書選考採用審查認定委員會」（下簡稱「審查認定委員會」），以書面及口頭等方式證明符合一定資格者，予以審查後，認定其具有採用為政策秘書之資格。審查認定，每年舉辦1次，但審查認定委員會認為必要時，得臨時舉辦之。申請審查認定政策秘書者，須符合一定資格要件，始得為之，各種資格要件中，除具有其他特定考試資格、博士學位或專業領域著作外，較受矚目者為：「領有政策秘書研修結業證書的第一、第二秘書，符合下列情形之一者，即得申請審查認定：(1)在職期間10年以上。(2)在職5年以上未滿10年，且該期間從事政黨職員<sup>36</sup>職務或類似於其他議員公費秘書職務，而經審查認定委員會認可之期間，合計期間為10年以上者<sup>37</sup>」。審查認定委員會審查結果，認定符合資格者，應發給申請者認定證書。

無論是資格考試或採用審查認定，其經考試及格或審查認定者，最後分別由資格考試委員會及審查認定委員會將符合者登載於「國會議員政策秘書資格考試及格者登記簿」及「國會議員政策秘書審查認定者登記簿」中，國會議員若欲採用政策秘書時，即應自該等登記簿中所記載者中，採用之。當然，登記簿所為之登記，在被登記人死亡等情事發生時<sup>38</sup>，必須予以塗銷。

## （二）助理工作職別

就職別而言，僅就公費秘書，分類為第一秘書、第二秘書及政策秘

---

瀏覽日期：114年2月19日。

<sup>36</sup> 所謂政黨職員，係指國會議員所屬之政黨之職員。

<sup>37</sup> 申請審查認定之資格要件包括：一、司法考試、公認會計師考試、國家公務員採用I種考試或外交公務員採用I種考試，或審查認定委員會所定之考試及格者。二、稅務士、地政士或在其他特定領域與該當於第1款者相同程度上具有政策擔當助理職務所必要之知識及能力，而具有審查認定委員會所定資格者之從事業務期間（簡稱「資格業務期間」）與該業務之輔助業務或其他經審查認定委員會所定從事業務之期間，合計期間為10年以上（限資格業務期間為5年以上之情形）。三、被授予博士學位。四、中央或地方公務員或公司、勞動組合或其他團體職員之在職期間總計10年以上，且在專門領域具有客觀上認定具有業績顯著之著作等。

<sup>38</sup> 考試合格者或審查認定者，經登記於登記簿後，有下列情形之一者，應塗銷其登記：一、死亡時。二、監護開始或輔助開始之審判時。三、處禁錮以上之刑時。四、喪失日本國籍時。五、發現依不正手段取得登記時。

書，並各自分為第一級至第三級之秘書級別。就職務而言，第一秘書、第二秘書依國會法第 132 條第 1 項規定，僅泛指輔助國會議員行使職權；政策秘書依國會法第 132 條第 2 項規定輔助議員政策立法及立法活動<sup>39</sup>。實務上招募政策秘書之職務說明，亦多描述為「國會議員出席委員會資料之蒐集、依國會議員意向整理各種法案資料、為國會議員立法而連絡、調整或調查等」。至於具體業務執行上，依助理日常活動實際狀況之調查結果顯示，自費秘書與公費秘書之業務內容，並未有嚴格區分<sup>40</sup>；關於政策秘書實際執行之職務的調查顯示，主要業務雖仍在輔助國會議員立法事項、作成問題草案、收集一般性資訊、代理出席，但其他如製作文宣或事務性文書工作，頻率也相當多。此外，比較特殊的是，輔助國會議員立法事項之業務頻率，雖然是最高，但完全未從事此業務者，也占相當比率，此應與政策秘書資格之取得途徑，並不限於考試及格者有關<sup>41</sup>。

### （三）相關權利義務

公費秘書是透過國家預算配置於國會議員之助理，其待遇係國家所支付；其身分是國家公務員特別職<sup>42</sup>，除經許可外，原則上公費秘書受有不得兼職或經營事業等限制之義務。秘書待遇法明定公費秘書得受領之待遇、因公務或通勤所致之災害補助及退職津貼等事項，而所稱待遇，包含薪資、房屋津貼、通勤津貼、期末津貼及勤勉津貼等。關於公費秘書之薪資，除法律另有規定或參、眾議院院長協議決定應扣除者外，是直接、全額給付予公費秘書。薪資數額係依秘書待遇法第 3 條第 2 項規定，政策秘書之薪資依該法附表 1 規定發給(由第 1 級每月日幣 350,500 元至第 3 級每月 541,700 円不等)；同條第 1 項規定，第一秘書及第二秘書之薪

<sup>39</sup> 国会法第 132 条：「各議員に、その職務の遂行を補佐する秘書二人を付する。②前項に定めるもののほか、主として議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書一人を付することができる。」

<sup>40</sup> 平田有史郎，議員秘書の研究---現代日本における秘書の制度と実態に関して---創成社，1998 年 12 月，頁 61。

<sup>41</sup> 依 2011 年 6 月針對議員助理問卷調查結果顯示，政策擔當助理完全未從事輔助議員立法事項者，逾 25%，不太從事者也有約 15%。蒔田純，立法輔助機関の制度と機能 各国比較と日本実証分析，晃洋書房，2013 年 3 月，頁 280-285。

<sup>42</sup> 國家公務員之特別職，通常是指依選舉或國會議決而選出之職務、依任命權人之裁量而適合為政治性任命之職務、任命須經國會兩院或一院之議決或同意之職務、自職務性質特別予以處理方屬適當之職務。

資，依其國會議員之請求，1人依該法附表1規定發給，另1人依該法附表2規定發給(由第1級每月日幣278,400円至401,700円不等)，該法附表1及附表2分別依「級」別及「號給」別之不同，明定每月薪資數額<sup>43</sup>。

此外，在公費秘書研修方面，政策秘書資格考試等規程明定參、眾議院之事務局，應針對政策秘書實施其擔任秘書所應具備之必要知識及能力進行研修，研修課程包含國會運作、政治倫理、其他輔助國會議員政策立法及立法活動所必要領域之知識與能力。研修於每年國會休會期間，舉辦1次，但各議院之事務局認有必要時，得變更其舉辦期間或臨時辦理之。至於得參加研修者，限於第一、第二秘書，其職務年資須符合一定期間者<sup>44</sup>，且公費秘書研修應由議員本人提出申請，並於申請時檢附該議員及其所屬政黨之證明文書。研修課程終了須舉行考試，考試結果應通知申請受訓之議員及受訓者；考試及格者，發給結業證書。另關於國會議員實際採用何人為公費秘書乙節，係由全國公報販賣協同組合所發行之政府刊物，「國會便覽」(最新版2025年2月第160版)記明議員基本資料及其所配置之3位公費助理姓名等資料之出版物，對外公開發售，供民眾知悉。

## 五、韓國

韓國憲政體制採總統制，總統(大統領)是國家元首，對外代表國家<sup>45</sup>，行政權屬於以總統為首的政府<sup>46</sup>；立法權屬於國會<sup>47</sup>；司法權屬於由法

<sup>43</sup> 国会議員の秘書の給与等に関する法律第3条：「国会法(昭和22年法律第79号)第132条第1項に規定する議員秘書は、給料月額として、国会議員の申出により、その一人は別表第一による額を、他の一人は別表第二による額を受ける。②国会法第132条第2項に規定する議員秘書は、給料月額として、別表第一による額を受ける。③別表第一及び別表第二(以下「給料表」という。)の給料の級及び号給の別は、議員秘書の在職期間及び年齢によるものとし、その基準は、両議院の議長が協議して定める。」

<sup>44</sup> 即第一、第二秘書從事職務期間，須符合申請審查認定之職務期間要件，或預估於研修後最初舉行審查認定之月，符合申請審查認定之職務期間要件。

<sup>45</sup> 대한민국헌법 제66조 ①：「大統領은 國家의 元首이며，外國에 대하여 國家를 代表한다。」

<sup>46</sup> 대한민국헌법 제66조 ④：「行政權은 大統領을 首班으로 하는 政府에 속한다。」

<sup>47</sup> 대한민국헌법 제40조：「立法權은 國會에 속한다。」

官組成的法院，法院由大法院(最高法院)及各級法院組成<sup>48</sup>，另設憲法裁判所，職司法律違憲審查等事項。依此構成三權分立體系，旨在確保政府權力的之分散與制衡，避免權力過度集中而濫用。

### (一) 助理人事制度

為強化國會議員進行立法活動，依「國會輔助人員及津貼法」<sup>49</sup> (국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률)，每位國會議員至多得設置 8 名助理為其輔助人員，並依法定限額領取薪酬。8 名助理中，包括 2 名輔佐官（相當於 4 級特別職國家公務員）、2 名高級秘書官（相當於 5 級特別職國家公務員）、1 名秘書（相當於 6 級特別職國家公務員）；1 名秘書（相當於 7 級特別職國家公務員）；1 名秘書（相當於 8 級特別職國家公務員）；1 名秘書（相當於 9 級特別職國家公務員）。

助理的任用程序，依其級別不同，由議長或秘書長任免國會議員助理；欲免職時，由國會議員依法提交直接免職請求書給秘書長。原則上助理任用資格不受學歷、實務經驗等學（經）歷限制，但有消極資格及法定解職事由等規定。

### (二) 助理專業法制

依「國會輔助人員及津貼法」第 3 條規定，國會議員助理不得具備下列消極資格：(1)有國家公務員法第 33 條所定不適格情事者（如：曾觸犯性別或跟蹤等罪）；或(2)有國會法第 166 條妨礙國會會議罪，被判處 500 萬韓元以上罰金，該刑罰確定後未滿 5 年者；或(3)為國會議員之配偶或四親等內的血親、姻親者，不得被任命為助理人員。依同法第 4 條規定，國會議員助理有下列情形之一者，應即解職：(1)有國家公務員法第 69 條各款情形。(2)犯國會法第 166 條妨礙國會會議罪，經確定判處

---

<sup>48</sup> 대한부국헌법 제 101 조 : 「①司法權은法官으로구성된法院에속한다. ②法院은最高法院인大法院과各級法院으로組織된다……」

<sup>49</sup> 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률, 網址 : <https://law.go.kr/lsc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EB%B3%B4%EC%A2%8C%EC%A7%81%EC%9B%90#undefined>, 最後瀏覽日期：114 年 1 月 15 日。

500 萬韓元以上罰金。(3)第 3 條第 1 項第 3 款所定情形。國會議員與聘用助理間如有配偶或四親等內血親、姻親以外之親屬關係，仍得聘用。但應主動向秘書長報告，並公開資訊於國會公報或國會網站。

### (三) 相關權利義務

國會議員助理每月本薪(不含加班費及其他津貼)係按照相對應的公務員等級及金額發給：輔佐官比照 4 級 21 薪級，每月本薪 531 萬 8,500 韓元(新臺幣 12 萬元)；高級秘書官比照 5 級 24 薪級，每月本薪 501 萬 4,000 韓元(新臺幣 11.3 萬元)；相當於 6 級公務員的秘書比照 6 級 11 薪級，每月本薪 3,358,200 韓元(新臺幣 7.6 萬元)；相當於 7 級公務員的秘書比照 7 級 9 薪級，每月本薪 2,839,500 韓元(新臺幣 6.4 萬元)；相當於 8 級公務員的秘書比照 8 級 8 薪級，每月本薪 2,459,900 韓元(新臺幣 5.6 萬元)；相當於 9 級公務員的秘書比照 9 級 7 薪級，每月本薪 2,133,300 韓元(新臺幣 4.8 萬元)。

國會議員助理雖屬國家公務員法之特別職公務員，仍應遵守法定應遵守之保密、廉潔、服從、誠信及維護尊嚴等義務；禁止收受不正當利益；非經許可，不得從事公務以外之營利性工作及兼任其他職務。惟國會議員助理仍得為政治活動，亦可進行勞工運動或其他非公務工作的集體行為。

## 參、我國國會公費助理制度

### 一、我國立法品質仰賴公費助理制度之健全

我國現行憲政體制介於內閣制及總統制間之雙首長制，依憲法及增修條文規定分設五院各司職掌，平等相維，行政院、司法院、考試院及監察院皆得提出法律案，送立法院審議；立法院立法委員或各黨團皆得提出法律案。根據立法院國會圖書館議案統計、立法院議事及發言系統查詢所得資料<sup>50</sup>，以立法院第 10 屆立法委員任期(自 109 年 2 月 1 日至 113

<sup>50</sup> 立法院國會圖書館網站，網址：<https://npl.ly.gov.tw/do/www/lawStatistics?first=y&block>

年 1 月 31 日) 為例，立法院完成三讀程序的法律案總數共 544 件，因法律案多係併同政府提案、委員提案數版本共同審議，因此該期間內完成三讀程序的法律案，委員提案共 2,902 件，政府提案共 402 件，由此可見法案的提案數量最多者為立法委員，其中委員提案品質極仰賴公費助理制度之健全。

## 二、公費助理之雇主為立法委員，僱傭關係存在於立法委員與公費助理間

立法院組織法第 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。」由此可知立法院公費助理採用聘用制，雇主為立法委員，立法委員與公費助理間的關係乃僱傭契約之雙方當事人，公費助理並非立法院職員，委員任期屆滿時，需與委員同進退。立法院雖負有編列預算支應公費助理薪資及加班費等費用之義務，惟與公費助理之間並不存在契約關係。至於公費助理應具備之資格、實際聘用人數、每月酬金金額、聘用期間、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(立法院人事處 97 年 7 月 7 日台立人字第 0971402237 號函參照)。

且依銓敘部 98 年函釋，立法院及各級議會之公費助理，係立法委員或各級議會議員自行聘用，並依勞動基準法規定辦理相關權益事項之人員，非屬銓敘部據以審定資格或登記有案之公務人員，故公務人員於依公務人員退休法辦理退休時，其曾任立法委員或各級議會議員聘用之公費助理年資，不得併計為退休年資(銓敘部 98 年 6 月 9 日部退三字第 09830712141 號書函)。另關於國會公費助理任用資格，現行相關法令未定有任何積極或消極資格，雖多數立法委員於徵求聘用公費助理時多要求大學以上學歷資格，甚至以政治、法律、公共行政系所畢業者優先聘用，

但此皆非屬法律明定之資格限制。

### 三、立法委員公費助理費之現況與源由

立法院組織法第 32 條第 1 項雖已規定，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，惟未明定各項費用之數額，而是規範立法院應每年編列一定數額之公務預算，以保留立法院視業務情況編列經費支應的彈性。舉例言之，為因應立法院第 7 屆(97 年 2 月 1 日起)立法委員席次減半(由 225 席修正為 113 席)，96 年 12 月修正立法院組織法，將公費助理增加到 8 人至 14 人，當時預算編列委員公費助理酬金為每月新臺幣(以下同)40 萬元、加班費 8 萬元；其後因軍公教人員待遇於 100 年、107 年分別調整 3%，111 年、113 年分別調整 4%<sup>51</sup>，114 年再調整 3%<sup>52</sup>，故 114 年度委員公費助理酬金預算數已調整至每月 47 萬 2,760 元、加班費 9 萬 4,560 元。

關於立法委員公費助理費之歷史成因，民意代表乃經由民選產生，除議會相關職權活動外，由於肩負競選連任壓力，並須致力於經營選區及提供選民服務，作為選民與行政部門之間溝通的橋樑，協助解決選區內與政府施政有關的各類大小事；然因選民服務對象眾多、範圍廣泛、內容繁雜且解決方案具有多樣性，從而使得輔助民意代表專業問政、處理行政庶務與選民服務的助理之必要性及重要性大為增加。立法院爰於民國 74 年經院會決議，增列政府公費補助每位委員「助理研究補助費」每月新臺幣 1 萬 5,000 元<sup>53</sup>，乃我國「公費助理」之濫觴，係以公費補助立法委員研究用，彌補委員財力不足，其後補助金額及人數幾經調整，於 88 年立法院通過國會五法時，於立法院組織法第 32 條明定公費助理制度，正式將公費助理法制化。

查其立法理由載明：「立委公費助理制度之建立，能提昇立委問政能

<sup>51</sup> 行政院人事行政總處，我國歷年來軍公教人員待遇調整之幅度為何？，111 年 1 月 8 日，網址：<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=15&pid=4929>，最後瀏覽日期：113 年 6 月 7 日。

<sup>52</sup> 立法院 114 年 1 月 21 日黨團協商結論，自 114 年 1 月 1 日起本院每一立法委員及各黨團公費助理之助理費增加 3%，每月各為 47 萬 2,760 元及 59 萬 950 元；另適用勞動基準法所需加班費、不休假加班費等相關經費增加 3%，每月各為 9 萬 4,560 元及 11 萬 8,200 元。

<sup>53</sup> 黃臺生，同註 1，頁 241。

力，不容有所偏廢，故本法特參考各國立法例與成例，明定每一立委應置 5 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<sup>54</sup>。」仍沿襲前開原則，其立法原意仍係「助理研究補助費」，而非人事薪資，故僅以低密度規範<sup>55</sup>。

## 肆、研析與建議

### 一、國家憲政體制與國會公費助理制度之關係

綜觀外國法制及運作，一國之憲政體制與國會議員助理之角色關係密切。典型內閣制國家，政府內閣由國會多數黨組成，立法以內閣推動法案為優先，個別國會議員於議會中較無發揮空間，國會議員對國會助理需求因此不高。以英國及日本為例，政府提供經費聘僱之助理僅約 3 至 4 位，各政黨國會黨團才是決策中心。典型總統制國家諸如美國，由於採行嚴格權力分立制度，各國會議員擔負監督政府重任，需要大量優質的國會助理協助問政，以補強自身專業能力，是以，國會助理的聘僱人數較多，其地位亦相對重要，爰歸納列出我國與各國公費助理比較情形(如表三)，以供參考。

表三 我國與美、德、日、英、韓國會公費助理比較表

	我國	美國	德國	日本	英國	韓國
政府體制	混合制	總統制	內閣制	內閣制	內閣制	總統制
國會議員是否適用公務員職務犯罪	我國刑法第 10 條將立法委員納入公務員職務犯罪適用範圍	美國聯邦法 18 USC 201(b)將國會議員納入公務員收受賄絡罪適用範圍	德國刑法第 11 條未將國會議員納入公務員職務犯罪適用範圍	日本刑法第 7 條將國會議員納入公務員職務犯罪適用範圍		
國會助理是否具公務員身分	非國家公務員	非國家公務員	非國家公務員	國家公務員特別職	非國家公務員	國家公務員特別職
公費助理人數/每位	委員助理 8-14 人；	全職至多 18 人	沒有規定 (平均聘	3 人 (第一秘	全職至多 4 人	至多 8 人 (輔佐官 2

<sup>54</sup> 立法院公報，院會紀錄，第 80 卷，第 54 期，頁 39。

<sup>55</sup> 羅傳賢，同註 3，頁 222。

	我國	美國	德國	日本	英國	韓國
議員	黨團助理 10-16人	兼職至多 4人	用一般助 理3-4人； 法案政策 助理2-3 人)	書、第二秘 書、政策秘 書)	(議員可在 預算範圍 內自行調 配員額)	人；高級秘 書2人；秘 書4人)
聘用方式	委員即助 理之雇主	議員即助 理之雇主	議員即助 理之雇主	議員即秘 書之雇主	議員即助 理之雇主	議員即助 理之雇主
聘用資格 限制	立法院組 織法未規 定。	美國國會 助理無特 別的資格 條件限制。 但是議員 個人助理 必須迴避 三等親親 屬，委員會 助理則須 避免黨派 關係任用。	1. 學術(法 案)助理 須有大 學以上 學歷及 相當學 術背景。 2. 助理現 為或曾 為議員 之 <b>血親</b> 、 <b>配偶</b> 、 <b>生</b> <b>活伴侶</b> 或 <b>姻親</b> 者，其助 理費原 則上不 予補助。	1. 共同限 制：皆不 得採用 65歲以 上之人 或議員 本人配 偶為秘 書。 2. 政策秘 書：另需 資格及 採用審 查認定。	1. 大學畢 業相關 科系(例 如：政 治、經 濟、法律 等)尤 佳。 2. 與議員 同一政 黨。 3. 2017年 6月8日 大選後 進用配 偶、 <b>共同 生活伴 侶</b> 或 <b>三 親等</b> 關係之 親屬助 理， <b>不 予補 助</b> 。	不得有下 列消極資 格： 1. 國家公 務員法 第33條 所定不 適任情 事者。 2. 犯國會 法第166 條妨礙 國會議 罪，被 判處500 萬韓元 以上罰 金，該刑 罰確定 後未滿5 年者。 3. 國會議 員之配 偶、四親 等內之 血親或 姻親者。
權利保障 規定	立法院組 織法僅規 定，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。	國會議員 助理必須 至少獲得 最低薪資。 立法部門 的工作場 所必須沒 有潛在危 險造成死 亡或嚴重 傷害。	依聯邦眾 議院議員 法律關係 法第12條 第3項及 第34條所 訂定之施 行細則。	待遇、因公 務或通勤 所致之災 害補助及 退職津貼 等事項。所 稱待遇，包 含薪資、房 屋津貼、通 勤津貼、期 末津貼及 勤勉津貼 等。	依「獨立國 會倫理基 準委員會」 (IPSA)訂 定方案，待 遇包括薪 資及各類 津貼、獎 金、不休假 薪酬及離 職費等。	依國會輔 助人員及 津貼法所 定限額領 取薪酬。

	我國	美國	德國	日本	英國	韓國
義務規定	立法院組織法未規定。	無。	同上。	除經許可外，原則上秘書不得兼職或經營事業。	利益登記制度。	屬國家公務員法之特別職公務員，應遵守廉潔、服從、誠信及維護尊嚴等義務。
公費總額 (新臺幣) 每月/每位 議員	立委助理費約 47.2 萬；加班費約 9.4 萬（實報實銷）；黨團助理費約 59.1 萬，加班費 11.8 萬（實報實銷）	眾議員約 391.1 萬 <sup>56</sup>	89 萬 <sup>57</sup>	32.6 萬 <sup>58</sup>	倫敦地區議員得請領 92.4 萬，非倫敦地區議員得請領 85.4 萬 <sup>59</sup>	71.4 萬 <sup>60</sup>
2022 年人民月均所得 <sup>61</sup>	5.7 萬 <sup>62</sup>	17.9 萬	10 萬	7.5 萬	10.7 萬	9.5 萬

資料來源：德國聯邦議會網站、英國獨立國會倫理基準委員會網站、日本國會議員秘書待遇法、韓國國會輔助人員及津貼法等。

## 二、各國國會助理制度多以國會議員為國會助理之雇主

觀察各國國會公費助理制度，多由國會編列預算，再由國會議員自行聘用，係為保持其用人彈性，以便找到最能協助問政的幕僚人才。德、美、英、日等國均係將委員（議員）視為助理之雇主，國會助理之權利義務原則上係依委員（議員）與助理間簽訂之契約所規範，關於國會助理活動之

<sup>56</sup> Ida A. Brudnick，同註 30，頁 5。

<sup>57</sup> 德國聯邦議會網站，同註 12。

<sup>58</sup> 国会議員の秘書の給与等に関する法律第 3 条附表，同註 43。

<sup>59</sup> 英國國會獨立倫理基準委員會網站，同註 16。

<sup>60</sup> 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률，同註 49。

<sup>61</sup> 表列外國人民每月平均所得係採用經濟部「各國人均國民總收入」（2022 年）換算為新臺幣後除以 12 個月。經濟部網站，網址：<https://dmz26.moea.gov.tw/GA/common/Common.aspx?code=N&no=7>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 15 日。

<sup>62</sup> 行政院主計總處，2022 年國人全年每人每月總薪資平均為 57,718 元，112 年 2 月 17 日，網址：[https://www.dgbas.gov.tw/news\\_content.aspx?n=3602&s=230860](https://www.dgbas.gov.tw/news_content.aspx?n=3602&s=230860)，最後瀏覽日期：114 年 2 月 20 日。

監督責任，基本上係由僱用助理之委員（議員）專責為之<sup>63</sup>。例如「德國聯邦議會議員法律關係法」第 12 條第 3 項明定，助理與聯邦議會行政部門之間不存在勞動法關係，助理是由國會議員聘用；英國依「國會倫理基準法」及其授權 IPSA 所定之計畫，國會議員為其聘僱助理之雇主，國會議員得就助理人事費用檢附證明提出申請；另定有嚴格的檢核制度，由 IPSA 審查確定具體費用數額後撥款；美國國會議員助理亦是由國會議員個人所聘用，只為國會議員個人服務，僅助理薪資由國庫支付。

與外國立法例相較，我國目前針對國會助理之資格、職稱、薪資待遇、資訊公開等事項，規範密度較低，保留相當的彈性，給予個別立法委員自行決定。國會助理日常業務，除行政庶務及案件研究等協助委員問政工作外，尚須以委員為核心，辦理各項選民服務，國會助理主要工作既是服務委員個人，目前採由委員自行僱用、考核及終止聘僱關係，係較合目的性之制度安排，亦為各國立法例所採。由於助理本身資歷深淺、專業能力本有不同，工作內容差異性大，因此，立法院組織法第 32 條低密度立法方式，是基於尊重委員調配總額助理費及個別給薪職權。

### 三、德國刑法未將國會議員納入公務員職務犯罪適用範圍，而是針對其職務特殊性，另為特別規定

德國的「中央或地方民意代表」並不隸屬於「公務員」之概念，德國刑法第 11 條第 1 項第 2 款有關公務員的定義，完全排除行使立法權之聯邦及地方民意代表，依其規定公務員包括：(1) 執掌行政權的行政人員或法官；(2) 與政府具有公法關係者；(3) 受到政府委託行使公權力之人。由於民意代表完全不在德國刑法有關公務員之定義中，所有涉及公務員瀆職行為的罪名，全部不適用於民意代表<sup>64</sup>。

民意代表賄賂罪（Bestechlichkeit und Bestechung von

<sup>63</sup> 平田有史郎，同註 40，頁 61。

<sup>64</sup> 許恒達，〈賄賂罪職務行為之再探討：以民意代表受賄事例為中心〉，《檢察新論》，第 17 期，104 年 1 月，頁 86；有關德國刑法，網址：<https://dejure.org/gesetze/StGB>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 7 日。

Mandatsträgern)」規定於德國刑法第 4 章，並制定專門處罰民意代表受賄罪的刑法第 108e 條<sup>65</sup>：聯邦或各邦之議會成員，於執行其委任職務時（bei der Wahrnehmung seines Mandates），受他人委託或依他人指示（im Auftrag oder auf Weisung），以實行或不實行特定行為作為對價（als Gegenleistung），而為自己或第三人要求、期約或收受不正利益（ungerechtfertigten Vorteil）者，處 1 年以上 10 年以下有期徒刑，情節輕微者，得處 6 月以上 5 年以下有期徒刑。本條所謂「不正」，乃指欠缺合理收受理由的利益型態。條文採用「作為對價」之構成要件，指民意代表的職務行為須明確與賄賂有具體對價性。

條文所定「受他人委託或依他人指示」之要件，乃因民意代表得依其個人良心或個人意志決定立法內容，這是自由委任制的法律推論<sup>66</sup>，考量國家機關的政策決定透明需求，倘若民意代表的政策見解係出於行賄者的指定、委託，此時已經逾越了自由委任制的合法界限，產生適足可罰性，因此本罪要用以處罰民意代表的前提，須其議會中的政策參與受到行賄者的具體左右。此外，「執行委任職務時」之行為，必須是與民意代表在議會中表現民意、從事立法委任活動有關，例如議會中的投票行為、議會次級委員會中運作政策活動、議會召開的協調會、與其他部門共同召開的委員會議，或是有關人事選舉的正式會議等，均納入本罪處罰範圍<sup>67</sup>。

---

<sup>65</sup> 德國刑法第 108e 條：「(1)聯邦或各邦之議會成員，於執行其委任職務時，受他人委託或依他人指示，以實行或不實行特定行為作為對價，而為自己或第三人要求、期約或收受不正利益者，處 1 年以上 10 年以下有期徒刑，情節輕微者，得處 6 月以上 5 年以下有期徒刑。(2)議會成員或第三人，就其委任，以代理或依指示，行使或不行使一行為以作為對價，而提供、期約提供或承諾該議會成員不正利益者，亦同處罰。(3)與前第 1、2 項中所稱之成員等同之：1. 自治區域團體之代表人，2. 於直接與一般性選舉中所選出為各邦，或一自治團體部分地域所形成之行政統一體之委員會，3. 聯邦會議，4. 歐洲議會，5. 國際組織之立法集會，6. 外國立法機構。(4)當利益之收受與對民意代表之法律地位重要規定相合致時，並不存在有不正利益。以下情況並非不正利益：1、政治性委任或政治性機能；2、依政黨法或相對應之法律所容許之捐獻。(5)除 6 個月以下有期徒刑外，法院得褫奪自公共選舉中所獲得權利之能力，以及對公共事務選舉及表決之權利」。該條文所保護之法益為議員意見形成自由權及其純潔性，犯罪主體為議員，其中第三人如有行賄等行為，也一併處罰。該條第 3 項列舉規定相當於第 1、2 項之議員身分者，擴大此罪之適用範圍；第 4 項為將特定利益認定於非不當利益，例如依政黨法所為之捐獻及來自政治性委任者，或其它法律所容許之情況，即屬正當利益；第 5 項則規定褫奪職權能力與相關公務上選舉及表決之權利。參甘添貴總主編、林東茂主編，《德國刑法翻譯與解析》，五南，107 年 3 月，頁 296-298。

<sup>66</sup> 蕭文生，〈國家組織：第四講 立法機關（上）〉，《月旦法學教室》，第 21 期，93 年 7 月，頁 81-82。

<sup>67</sup> 許恒達，同註 64，頁 85-90。

相較於德國刑法採分立規範模式，民意代表自外於其他公務員，其受賄罪有獨立規範，職務行為也有特別的處理方式。我國現行法將民意代表、行政及司法系統的公務員在受賄時，都適用相同的受賄罪刑責之統一規範模式。

惟有論者基於下列理由認為，我國法將地方及中央民意代表直接作納入公務員概念，並依循統一規範模式認定可以構成公務員職務行為受賄及違背職務行為受賄罪，這種立法方向未能正確認清民意代表的行為特質，未來立法應考慮修正，改採德國法的分立規範模式，將民意代表獨立於行政、司法公務員之外，另外專章規範其受賄行為<sup>68</sup>：

(一) 首先，在現代憲政秩序下，民意代表的職務性質並非純粹依據現行法令行事，毋寧是作為人民意見與政策、法制的轉接介面，人民意見可以透過民意代表反應，在議會中形成政策，再形諸文字成為法令。民意代表有權利，亦有責任向行政機關反應選民意見，這正是議會民主所期待的民主正當性形成過程。至於民意代表如何篩選其要反應的意見，目前學理見解主張自由委任制，民意代表可以依其個人良心與政治立場，決定應該反應何種內容的民意。而在自由委任制之下，民意代表可以參考甚至支持特定選民意見，作為其政策主張，並為其利益推動立法，不能因為該意見有利於特定團體，或者試圖為特定族群謀利，就認為該民意代表支持選民的行為違法或值得非難<sup>69</sup>。

(二) 其次，既然民意代表有責任匯集不同利益團體看法，從而形成社會共識，其職務行為性質，當然沒有所謂中立、客觀、依法的本質性需求，毋寧應設法與社會期待相互接軌，並利用民意代表具有的影響力，設法讓選民期待被行政機關重視，甚而落實成為法令，換言之，民意代表不負任何「依法立法」的職務義務，這一點顯與行政、司法部門的公務員不同。既然依法執行職務的行為義務有異，要採

---

<sup>68</sup> 許恒達，同註 64，頁 97。

<sup>69</sup> 許恒達，同註 64，頁 91。

用同樣觀點管制，即有疑問，尤其考量到受賄罪的可罰性基礎，本質上源自公務員採取中立、公正的職務行為義務，不得因收受私人提供的好處而作出有利於私人，甚至是違法的職務決定，倘若民意代表欠缺中立、公正的職務行為義務，那麼要以「收受賄賂侵害公務員中立、依法職務執行義務」為由，而處罰受賄的民意代表，在實質立論上即有疑慮<sup>70</sup>。

(三) 最後，民意代表的就任必須透過競選，從憲政體制立論，本來就不直接反對民意代表收受選民捐款，甚而，民意代表以其政策為號召，再以之獲得認同其理念選民的財務支持，本來在法制上應予許可，這點完全不同於行政與司法官員，後兩者在憲政秩序下，除非有法律的除外規範，職務本質即不得收受人民提供的個人贊助或捐款，否則即有害其執行職務的依法公正特質。基此，對於民意代表收受私人提供利益的管制重心，應該聚焦在過程、金額與餽贈行為的公開化，除非民意代表受賄行為已然干擾到政府施政的對外效能，否則不應該易動用受賄罪處罰民意代表<sup>71</sup>。

因此，立法政策上，如欲參考德國刑法採分立規範模式者，本報告提供刑法建議修正條文供參考（陸、條文對照表）。至於其他涉及民意代表適用相關刑事法規對公務員處罰之規定，是否一併檢討修正，則由主管機關另行盤點考量。

#### **四、德國處理聯邦議會議員浮報國會助理工作費，係基於國會自律以違紀行為行政罰裁處並予以公開，以訴諸政治責任**

關於國會助理費用之發給與核銷，德國依「聯邦議會議員法律關係法」第 12 條第 3 項規定，由德國聯邦議會議員憑據申請並核銷國會助理費用；英國依「國會倫理基準法」及該法第 5 條授權 IPSA 所訂計畫第 7.21 點規定，國會議員得就其聘僱國會助理之人事費用檢附證明，於 IPSA

---

<sup>70</sup> 許恒達，同註 64，頁 92。

<sup>71</sup> 許恒達，同註 64，頁 92。

審查並確定具體費用數額後撥款予議員，皆由國會行政單位負責編列國會助理費用預算編列及撥付款項，此點與我國相似。值得注意的是德國法制上關於聯邦議會議員浮報助理工作費之處理，依「德國聯邦議會議員法律關係法」第 12 條第 3a 項規定<sup>72</sup>略以，國會助理工作費用之申請，如非確實執行協助議員完成議會之工作，因而不准於上班時間從事者，不予報銷。德國聯邦議會主席團對於違反上開規定之議員，得確認最高處以該名議員年度報酬半額之罰鍰。罰鍰由議長以行政處分為之。

依同法第 51 條第 4 項<sup>73</sup> 及第 5 項<sup>74</sup> 規定略以，議長應於聽取相關國會議員陳述意見後，對違紀事實及法律進行調查。議長得要求國會議員提供補充資料以解釋或澄清事實，並得向該國會議員所屬黨團主席徵求意見。如議長確信發生浮報工作費情事，應將審查結果告知主席團及黨團主席。

---

<sup>72</sup> §12 Abs. 3a AbgG: "(3a) Ausgeschlossen ist die Erstattung für Tätigkeiten der Mitarbeiter, die nicht der Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit dienen und deshalb nicht in der Arbeitszeit ausgeübt werden dürfen. Das Präsidium kann gegen ein Mitglied des Bundestages, das hiergegen verstößt, ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen. Der Präsident macht das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend. § 31 bleibt unberührt. Das Nähere bestimmen die Verhaltensregeln des Elften Abschnitts."

<sup>73</sup> §51 Abs.4 AbgG: "(4) Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten, Einkünfte oder Unternehmensbeteiligungen nicht angezeigt oder wird gegen die Pflichten nach § 44a Absatz 2 bis 4 oder **§ 12 Absatz 3a Satz 1 verstoßen, kann das Präsidium nach erneuter Anhörung ein Ordnungsgeld festsetzen.** Die Höhe des Ordnungsgeldes bemisst sich nach der Schwere des Einzelfalles und nach dem Grad des Verschuldens. Es kann bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festgesetzt werden. Der Präsident führt die Festsetzung aus. Der Präsident macht das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend. Auf Wunsch des betreffenden Mitglieds kann eine Ratenzahlung vereinbart werden. § 31 Satz 3 und 4 gilt entsprechend."

<sup>74</sup> §51 Abs.5 AbgG: "(5) In Fällen des § 12 Absatz 3a und des § 44a Absatz 5 leitet der Präsident nach Anhörung des betroffenen Mitglieds eine Prüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ein. Dabei ist bei der Prüfung auf Vorliegen einer angemessenen Gegenleistung im Sinne des § 44a Absatz 2 Satz 3 auf die Verkehrsüblichkeit abzustellen; hilfsweise ist entscheidend, ob Leistung und Gegenleistung offensichtlich außer Verhältnis stehen. Maßnahmen nach diesem Absatz setzen voraus, dass der Erhalt der Zuwendung oder des Vermögensvorteils nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Der Präsident kann von dem Mitglied ergänzende Auskünfte zur Erläuterung und Aufklärung des Sachverhalts verlangen und den Vorsitzenden der Fraktion, der dieses Mitglied angehört, um Stellungnahme bitten. Ergibt sich nach der Überzeugung des Präsidenten, dass eine unzulässige Zuwendung nach § 44a Absatz 2 bis 4 oder ein Fall des § 12 Absatz 3a vorliegt, teilt er das Ergebnis der Überprüfung dem Präsidium und den Vorsitzenden der Fraktionen mit. **Das Präsidium stellt nach Anhörung des betroffenen Mitglieds fest, ob ein Verstoß gegen § 44a Absatz 2 bis 4 oder gegen Regeln der Mitarbeiterbeschäftigung vorliegt. Der Präsident macht Ansprüche nach § 12 Absatz 3a und den Anspruch gemäß § 44a Absatz 5 durch Verwaltungsakt geltend. Die Feststellung, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten nach diesem Gesetz verletzt hat, wird unbeschadet weiterer Sanktionen nach § 12 Absatz 3a und § 44a als Drucksache veröffentlicht.** Die Feststellung, dass kein Verstoß vorliegt, wird auf Wunsch des Mitglieds des Bundestages veröffentlicht. Absatz 3 gilt entsprechend."

主席團聽取相關國會議員陳述意見後，應確認有無違反助理工作規定。依第 12 條第 3a 項之請求，由議長作成行政處分主張之。若確認聯邦國會議員已違反其依本法之義務時，應公開於公報。

由此可見，德國聯邦議會基於國會自律原則，對於國會議員浮報國會助理工作費之處理，是以議員違紀行為由議會內部進行調查及裁處，並將調查結果公開於選民及社會大眾，特別是德國未將國會議員列入公務員概念，不適用關於公務員瀆職罪之刑罰規定，未以刑罰相繩，而係以行政罰與公開違紀行為方式追究行政責任與訴諸政治責任。

## **五、國會公費助理是立法委員行使職權的重要延伸，屬於立法權核心領域範圍，司法檢調機關允宜落實憲法權力分立，尊重立法權核心領域不被過度侵犯**

國會是民主國家具民意基礎的最高民意機關，也是民主政治的根基，為保障國會議員討論、表決等職權行使及人身自由，防止其他國家權力利用不當手段干預國會運作，現代民主國家多設計國會議員言論免責及不受逮捕特權制度，我國為落實權力分立及監督制衡功能，於憲法第 73 條及增修條文第 4 條第 8 項予以明定言論免責權及會期中不得逮捕或拘禁。

為提升國會議員立法品質及監督功能，我國參考美國國會制度設置助理，並給予公費補助，相關法制上，賦予立法委員極大彈性，僅有人數限制，而資格、工作範圍及薪資報酬等，則尊重立法委員之實際需求，並無特殊的限制，甚至也未採用美國眾議院眾議員聘請公費助理不得任用三親等內之親屬之標準，其應係考量立法權的核心為 113 位立法委員，而公費助理係為協助立法委員問政及選區服務，具有立法委員行使職權角色延伸之性質，立法委員如何運用其聘任之助理以達成其於民主政治中擔任代議士角色，妥善代替人民行使立法權及監督權，始為該制度之重點，亦是立法院設置公費助理制度之立法目的。實務上為弭補立法委員財力不足，公費助理所需之經費由立法院編列預算補助支應給付，公費助理之薪資實際上已成為國家補助立法委員之補助費象徵，其雇主就是立法

委員而須與其同進退，只要聘用時無明顯違法（例如違反勞動基準法之最低基本工資、聘用未成年或無行為能力人或未具本國籍之外國人等），立法院之行政幕僚單位均無權過問，主要目的也是高度尊重立法權最核心之 113 席立法委員聘用其公費助理之用人權。換言之，立法委員對其所聘用之助理人選是否適當，自然由其對支持自己之選民負責，立法院各行政單位依法無置喙餘地，其他司法檢調單位除有上述明顯違法之情事外，允宜尊重此一立法權之核心領域，不能輕率過度加以侵犯，以落實權力分立與制衡所設計之制度。

至於立法政策上，如考量 74 年立法院院會決議增列政府公費補助每位委員「助理研究補助費」，原意係為補強立法委員多元專業需求，彌補其財力不足，擬於公費助理制度賦予立法委員極大彈性，尊重立法委員實際需求，因而欲修正相關規範者，本報告提供立法院組織法相關條文修正建議供參考（陸、條文對照表）。

## 六、目前國會公費助理制度採寬鬆管理、用人彈性規定，司法檢調機關允宜在尊重立法機關的國會自律範圍內，限縮相關違法性調查之偵查審判範圍

制憲者為維護立法權之正常運作及保障立法委員職權之行使，應以周延完善的制度設計為之。避免因制度上的陷阱危害立法委員在民主憲政上的職權正常行使，導致危害憲政權力分立原則，亦影響憲政機關間互相尊重對方權力之和諧關係。

數十年來，各級民意代表數度因公費助理補助費疑義遭司法機關以貪污治罪條例追訴，然司法實務<sup>75</sup>有採「總額不變，彈性多元運用」原則<sup>76</sup>，認為倘該費用係「公款公用」（以名義助理領取費用，再分配予實質助

<sup>75</sup> 最高法院 107 年度台上字第 1241 號刑事判決：「……，若該助理補助費係流向與議員職務有實質關聯之事項，而非挪為私用，例如用以支付其他超出公費助理人數上限之助理薪資，而欠缺不法所有意圖者，自與貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款利用職務上之機會詐取財物罪之要件不符。此與議員實際上並未聘用助理，而虛報該未聘用之助理（即所謂人頭助理）以詐領核銷助理補助費之情形尚有不同，自不可相提並論。……」

<sup>76</sup> 羅承宗，〈論地方民代「詐領」助理費的法律責任：最高法院 107 年度台上字第 1241 號刑事判決評

理)，尚不構成該條例第 5 條第 1 項第 2 款之公務員利用職務上之機會詐取財物罪。且考量每屆立法委員就任時，立法院之公部門幕僚均告之可聘用公費補助之助理若干人，立法委員就是雇主，其任免只要不違反現行法規如勞動基準法之最低工資限制、未成年人、無行為能力人或未具國籍之外國人等等條件，立法委員均可自由選任。因此目前實務上，立法委員縱使聘用自己之配偶子女三親等內之親屬，立法院仍會依立法委員指示將公費助理之薪資撥入指定帳戶，此亦屬合法。又依日常經驗法則，夫妻子女本就會有互相通財之的觀念，如果立法規範並沒有禁止立法委員聘用自己三親等內之親屬當公費助理而致使相互間有通財之行為不違法，為何立法委員聘請其他第三人當公費助理後，之後與助理間協議的有關經費的運用就屬司法機關認定的違法行為而被追訴犯罪？司法實務<sup>77</sup>亦認，公費助理合法請領之薪資或加班費，於匯入公費助理帳戶後，所有權即歸屬於該公費助理，即使嗣後將全部或一部繳回，供辦公室零用金之用，亦屬私人財產合法處分，難認有不法所有之意圖，而成立利用職務機會詐取財物罪。

而當初編列立法委員聘用公費助理經費既然是在補足立法委員問政需要所須的財力不足，其本質就屬於補助費性質，當該經費經由雇主（即立法委員）指定撥入相關公費助理帳戶後，除非有特別明顯不待調查而明知之違法情事，司法檢調機關可以據以偵辦外，其他均允宜尊重立法委員之民意代表身分具有只向支持自己的選民負責而須付出政治責任的特殊性質。換言之，立法委員所聘用之公費助理是否適任妥當，在對外關係上，自有挑戰政黨陣營及選民觀感加以檢視，而由聘用的立法委員自負政

---

析》，《台灣法學雜誌》，第 355 期，107 年 11 月，頁 21。

<sup>77</sup> 臺灣臺北地方法院 112 年度矚重訴字第 1 號刑事判決：「……，上開第（二）項所述之實際加班費及第（三）項所述之申報加班費，除被告高○○所核給之獎金外，亦均為被告黃○○、陳○○及王○○實際應得之加班費，其等依勞動基準法第 24 條規定，對於該等加班費之請領，本具適法權源，而屬合法請領加班費。又前述公訴意旨（四）關於共同被告陳○○之申報加班費，除被告高○○所核給之獎金外，亦屬合法請領之加班費。該等加班費於匯入如事實欄一所示帳戶及共同被告陳○○名下臺灣銀行帳戶後，所有權即歸於被告黃○○、陳○○、王○○及共同被告陳○○，即使其等嗣後依被告高○○指示或透過被告黃○○通知，將之全部或一部繳回供本案辦公室零用金之用，亦屬私人財產之合法處分，尚難遽認被告高○○、黃○○、陳○○及王○○就此具有不法所有之意圖，而成立利用職務機會詐取財物罪。……」

治責任，司法檢調機關允宜僅就形式上聘用是否明顯違法加以追訴。在對內關係上，由於立法委員已被定性為公費助理之雇主，屬於立法委員與公費助理間聘用關係即屬僱傭關係之私人問題，立法委員聘用公費助理縱有缺失，亦屬於立法委員行為紀律之規範問題，是否移送紀律委員會或須制定相關制度性規範，應屬於國會自律之一環。在尊重立法機關的國會自律的範圍內，司法檢調機關允宜限縮相關違法性調查之偵查審判範圍，以維護憲政機關彼此對自己核心領域範圍之相互尊重。

## 七、貪污治罪條例屬特別刑法，由其立法目的、適用對象，與構成要件觀察，立法委員是否適用該條例，似有討論餘地

現行立法委員聘用公費助理制度，實務運作存在有很大之灰色空間，司法檢調機關動輒以針對特殊人、事、時、地課予特別刑法之「貪污治罪條例」予以嚴懲，是否妥適，殊值探討<sup>78</sup>。有關特別刑法的立法目的，司法院釋字第 476 號解釋認為，對於特定事項而以特別刑法規定特別之罪刑所為之規範，應符合憲法第 23 條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性；司法院釋字第 669 號解釋理由書並進一步闡釋，針對法定刑度之高低應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相符，始符合罪刑相當原則；許宗力大法官於同一解釋之協同意見書並指出，對於刑法原已規範，但卻疊床架屋而大幅加重刑度的特別刑法，應將標準提高至嚴格審查等，皆顯示憲法解釋對於特別刑法應有較高程度之比例原則、罪刑相當原則之要求。

依貪污治罪條例第 1 條規定，其立法目的係在「嚴懲貪污，澄清吏治」，復依同條例第 2 條及第 3 條規定，可知適用對象為公務員及與其共犯該條例之罪者。依憲法第 75 條規定：「立法委員不得兼任官吏」，爰司法檢調機關針對不得兼任官吏之立法委員率爾以貪污治罪條例論處，是否有違反憲法及符合第 1 條「澄清吏治」之立法目的及該條例所適用之

<sup>78</sup> 曾昭愷，〈從職務犯罪的保護法益探索國家廉政目的〉，《台灣法學雜誌》，第 401 期，109 年 10 月，頁 4。

對象，只因司法實務之見解科人入罪，均容有釐清之必要。又我國有關公務員之認定依不同領域而有廣狹不同定義，一般認國家賠償法第 2 條為最廣義之公務員定義，刑法第 10 條公務員定義次之。然特別刑法既係針對特定人、事、時、地之規範，對於立法委員係依民意選出之特殊身分，與一般公務員有規定業務、法定監督及服從義務，均有顯著差別，是否有採取普通刑法廣義定義之必要，參考民主先進國家之立法例，均尚有斟酌餘地；復有論者指出，我國刑法體系主要係繼受自德國法，惟德國刑法並未針對公務員與其職務相關的財產犯罪為任何規定<sup>79</sup>，尤其未將民意選出的議員納入公務員身分之定義範圍（德國刑法第 11 條第 1 項第 2 款），爰我國如貪污治罪條例以特別刑法為公務員身分之財產犯罪加重規定，是否符合上開憲法解釋所要求之比例原則、罪責相當性，尚存有非常大之討論空間。因而，如因立法委員是否適合屬於刑法第 10 條公務員之定義範圍，進而是否符合貪污治罪條例第 1 條立法意旨定義之「官吏」而適用該特別刑法加以懲治，法之定性解釋似充滿不確性而可能產生之「制度性陷阱」，而使立法委員因聘用公費助理適法疑義，以公務員身分所涉財產犯罪被加重刑罰定罪，是否有違罪刑法定主義之基本原則，亦值深思。

## 八、權力分立原則要求憲法機關間應相互尊重，避免侵害其權力核心領域，過度介入恐有干涉立法權行使疑慮

司法院釋字第 613 號解釋理由書已闡明，權力分立為憲法基本原則之一，其意義不僅在於權力區分，亦在於權力制衡，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙、導致責任政治遭受破壞（例如剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務），而使機關彼此間權力關係失衡。

學界對於我國特別刑法是否過於浮濫、重刑及架空刑法之虞已多有

---

<sup>79</sup> 許澤天，〈公務員身分認定和大學教授假發票案〉，《檢察新論》，第 17 期，104 年 1 月，頁 35。

質疑<sup>80</sup>，且立法委員是否屬該特別刑法之規範對象、其行為是否該當相關構成要件等，尚非無討論餘地；倘司法機關針對本質上具極度彈性及低密度規範之公費助理補助費之運用，屢以嚴刑峻罰之特別刑法相繩，是否有司法權過度介入立法權固有權力，並產生寒蟬效應進而影響國會立法委員職權行使，而侵害權力分立原則之虞，值得堪慮。更細思之，掌握最高權力之有權者若藉由檢調機關利用此一制度性之陷阱，任意追訴從中央到地方之各級民意代表，打擊異己，迫其屈從己意，對我國民主憲政之權力分立相互制衡制度破壞恐將至深且鉅，民主秩序是否能維持長治久安，似不宜過度樂觀。為正本清源，允宜參考德國刑法關於公務員定義、國會議員職務行使之處罰規範，修正我國相關法制，以解決上開制度性缺失，以維立法權之尊嚴。

## 伍、結論

各國國會公費助理制度因法制差異而略有不同，其規範依據除法律外，亦有依國會內部規定為之。德國規範於「聯邦議會議員關係法」；英國除規定於「國會倫理基準法」外，進一步授權倫理委員會訂定「國會議員業務成本及支出計畫」；美國以「立法撥款法」及「立法改革法」確立國會議員及委員會助理制度；日本依「國會法」及「國會議員秘書待遇法」建立公費秘書制度；韓國依「國會輔助人員津貼法」建立助理制度，各國國會公費助理制度於總統制及內閣制國家有不同的呈現。

為健全國會公費助理制度，本報告擇定德國、英國、美國、日本及韓國作為研究對象，探討國會公費助理之人事制度、工作職別及相關權利義務等法令制度，同時研析我國立法委員助理費之歷史成因及性質，並提供相關意見，以供委員問政之參考：

- 一、國家憲政體制與國會公費助理制度之關係。
- 二、各國國會助理制度多以國會議員為國會助理之雇主。
- 三、德國刑法未將國會議員納入公務員職務犯罪適用範圍，而是針對其

<sup>80</sup> 如許宗力大法官釋字第 669 號解釋協同意見書；李聖傑，〈貪污治罪條例與刑法典整併〉，《月旦刑事法評論》，第 7 期，106 年 12 月，頁 72；許澤天，〈對特別刑法敲響一記警鐘的釋字第 669 號〉，《台灣法學雜誌》，第 149 期，99 年 4 月，頁 191。

職務特殊性，另為特別規定。

- 四、德國處理聯邦議會議員浮報國會助理工作費，係基於國會自律以違紀行為行政罰裁處並予以公開，以訴諸政治責任。
- 五、國會公費助理是立法委員行使職權的重要延伸，屬於立法權核心領域範圍，司法檢調機關允宜落實憲法權力分立，尊重立法權核心領域不被過度侵犯。
- 六、目前國會公費助理制度採寬鬆管理、用人彈性規定，司法檢調機關允宜在尊重立法機關的國會自律範圍內，限縮相關違法性調查之偵查審判範圍。
- 七、貪污治罪條例屬特別刑法，由其立法目的、適用對象，與構成要件觀察，立法委員是否適用該條例，似有討論餘地。
- 八、權力分立原則要求憲法機關間應相互尊重，避免侵害其權力核心領域，過度介入恐有干涉立法權行使疑慮。

## 陸、條文對照表

### 立法院組織法第三十二條、第三十三條及第三十五條建議修正條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第三十二條 立法委員每人得置公費助理若干人，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，自中華民國一百零二年一月一日施行。</p> <p><u>前二項費用由立法院每月撥予立法委員統籌運用。公費助理資格、薪資、聘用期間、工作內容及管理等事項，由各立法委員自行定之並申辦相關保險及退休金事宜。</u></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，自中華民國一百十四年一月一日施行。</p>	<p>第三十二條 立法委員每人得置公費助理八人至十四人，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，自中華民國一百零二年一月一日施行。</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，自中華民國一百十四年一月一日施行。</p>	<p>一、考量立法委員因自身專業及選區特性差異，應賦予其決定聘用公費助理人數之彈性，爰刪除第一項聘用人數規定。至於公費助理相關費用之預算編列上限，循例依本院黨團協商結論辦理。</p> <p>二、我國於民國七十四年參考美國國會制度設置立法委員公費助理，並給予助理費，法制上賦予立法委員極大彈性，僅有人數限制，不以專職專任為必要。立法院委員公費助理係委員自行聘用，其雇主為委員；故其職掌、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（立法院人事處九十七年七月七日台立人字第○九七一四○二二三七號函參照）。</p> <p>三、民國七十四年立法院經院會決議增列政府公費補助每位委員「助理研究補助費」，本旨係為補強立法委員多元專業需求，彌補其財力不足，助理費性質屬立法委員實質薪資之一部分。考</p>

		<p>量立法權核心為立法委員職權之行使，公費助理協助立法委員問政及選區服務，係立法委員職權行使之重要延伸，為切合立法委員職權行使之實際需要，爰於第三項增訂相關費用由立法院每月撥予立法委員統籌運用。公費助理資格、薪資、聘用期間、工作內容及管理等事項，由各立法委員自行定之，並由各立法委員申辦公費助理相關保險及退休金事宜。</p> <p>四、原第三項遞移為第四項。</p>
<p>第三十三條 每屆立法委員選舉當選席次達三席且席次較多之五個政黨得各組成黨團；席次相同時，以抽籤決定組成之。立法委員依其所屬政黨參加黨團。每一政黨以組成一黨團為限；每一黨團至少須維持三人以上。</p> <p>未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之委員，得加入其他黨團。黨團未達五個時，得合組四人以上之政團；依第四項將名單送交人事處之政團，以席次較多者優先組成，黨（政）團總數合計以五個為限。</p> <p>前項政團準用有關黨團之規定。</p> <p>各黨團應於每年首次會期開議日前一日，</p>	<p>第三十三條 每屆立法委員選舉當選席次達三席且席次較多之五個政黨得各組成黨團；席次相同時，以抽籤決定組成之。立法委員依其所屬政黨參加黨團。每一政黨以組成一黨團為限；每一黨團至少須維持三人以上。</p> <p>未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之委員，得加入其他黨團。黨團未達五個時，得合組四人以上之政團；依第四項將名單送交人事處之政團，以席次較多者優先組成，黨（政）團總數合計以五個為限。</p> <p>前項政團準用有關黨團之規定。</p> <p>各黨團應於每年首次會期開議日前一日，</p>	<p>一、第一項至第五項未修正。</p> <p>二、為增加黨團用人彈性，爰於第六項刪除聘用黨團助理人數規定。</p> <p>三、考量立法權核心為立法委員職權之行使，黨團助理協助立法委員及黨團問政及形成政策建議，係立法委員及黨團職權行使之重要延伸，為切合立法委員及黨團職權行使之實際需要，爰修正第六項規定，黨團助理相關費用及人事管理等事項依前條之規定。</p>

<p>將各黨團所屬委員名單經黨團負責人簽名後，送交人事處，以供認定委員所參加之黨團。</p> <p>黨團辦公室由立法院提供之。</p> <p>各黨團置公費助理若干人，由各黨團遴選，並由其推派之委員聘用之；<u>相關費用及人事管理</u>等事項依前條之規定。</p> <p>前項現職公費助理於中華民國八十七年三月一日至九十四年六月三十日間，由各黨團遴選並由其推派之委員或各該政黨聘用，並實際服務於黨團之助理年資，得辦理勞動基準法工作年資結清事宜。</p>	<p>將各黨團所屬委員名單經黨團負責人簽名後，送交人事處，以供認定委員所參加之黨團。</p> <p>黨團辦公室由立法院提供之。</p> <p>各黨團置公費助理十人至十六人，由各黨團遴選，並由其推派之委員聘用之；相關費用依前條之規定。</p> <p>前項現職公費助理於中華民國八十七年三月一日至九十四年六月三十日間，由各黨團遴選並由其推派之委員或各該政黨聘用，並實際服務於黨團之助理年資，得辦理勞動基準法工作年資結清事宜。</p>	
<p>第三十五條 本法自公布日施行。</p> <p>本法中華民國九十六年十一月三十日及十二月七日修正之條文，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。</p> <p><u>本法中華民國○年○月○日修正之條文，自○年○月○日施行。</u></p>	<p>第三十五條 本法自公布日施行。</p> <p>本法中華民國九十六年十一月三十日及十二月七日修正之條文，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。</p>	<p>一、第一項及第二項未修正。</p> <p>二、配合本法第三十二條及第三十三條增訂助理資格、薪資、聘用期間、工作內容及管理<sub>等事項</sub>，由各立法委員自行定之，並由各立法委員依法申辦助理相關保險及退休金事宜。現行關於助理工作內容、管理、保險及退休金等相關事項須逐步進行調整，爰明定本法中華民國○年○月○日修正之條文，自○年○月○日施行。</p>

中華民國刑法第十條、第一百二十二條之一建議修正條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第十條 稱以上、以下、以內者，俱連本數或本刑計算。</p> <p>稱公務員者，謂下列人員。<u>但不包括各級民意代表：</u></p> <p>一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。</p> <p>二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。</p> <p>稱公文書者，謂公務員職務上製作之文書。</p> <p>稱重傷者，謂下列傷害：</p> <p>一、毀敗或嚴重減損一目或二目之視能。</p> <p>二、毀敗或嚴重減損一耳或二耳之聽能。</p> <p>三、毀敗或嚴重減損語能、味能或嗅能。</p> <p>四、毀敗或嚴重減損一肢以上之機能。</p> <p>五、毀敗或嚴重減損生殖之機能。</p> <p>六、其他於身體或健康，有重大不治或難治之傷害。</p> <p>稱性交者，謂非基於正當目的所為之下列性侵入行為：</p> <p>一、以性器進入他人之性器、肛門或口腔，或使之接合之行</p>	<p>第十條 稱以上、以下、以內者，俱連本數或本刑計算。</p> <p>稱公務員者，謂下列人員：</p> <p>一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。</p> <p>二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。</p> <p>稱公文書者，謂公務員職務上製作之文書。</p> <p>稱重傷者，謂下列傷害：</p> <p>一、毀敗或嚴重減損一目或二目之視能。</p> <p>二、毀敗或嚴重減損一耳或二耳之聽能。</p> <p>三、毀敗或嚴重減損語能、味能或嗅能。</p> <p>四、毀敗或嚴重減損一肢以上之機能。</p> <p>五、毀敗或嚴重減損生殖之機能。</p> <p>六、其他於身體或健康，有重大不治或難治之傷害。</p> <p>稱性交者，謂非基於正當目的所為之下列性侵入行為：</p> <p>一、以性器進入他人之性器、肛門或口腔，或使之接合之行</p>	<p>一、第二項所列二款公務員概念涵概範圍廣泛，將立法委員、地方議會議員及代表會代表等各級民意代表納入。惟民意代表有匯集不同利益團體看法，並依其政治立場與個人良心，決定參考或甚至支持特定選民或利益團體的意見，並為其謀利或推動立法之責任，顯與行政、司法體系的公務員「依法行政」、「依法審判」之職務性質，有所不同。</p> <p>二、鑑於民意代表從事政治與選民服務活動廣泛之特殊性，於法制上應有別於行政及司法體系公務員之特別設計，爰參酌德國刑法第十一條第一項第二款及第一百零八條規定，修正第二項公務員之定義，不包括各級民意代表，並於第一百二十二條之一增訂民意代表受賄罪相關規定。</p> <p>四、第一項、第三項至第七項未修正。</p>

<p>為。</p> <p>二、以性器以外之其他身體部位或器物進入他人之性器、肛門，或使之接合之行為。稱電磁紀錄者，謂以電子、磁性、光學或其他相類之方式所製成，而供電腦處理之紀錄。</p> <p>稱凌虐者，謂以強暴、脅迫或其他違反人道之方法，對他人施以凌辱虐待行為。</p> <p>稱性影像者，謂內容有下列各款之一之影像或電磁紀錄：</p> <p>一、第五項第一款或第二款之行為。</p> <p>二、性器或客觀上足以引起性慾或羞恥之身體隱私部位。</p> <p>三、以身體或器物接觸前款部位，而客觀上足以引起性慾或羞恥之行為。</p> <p>四、其他與性相關而客觀上足以引起性慾或羞恥之行為。</p>	<p>二、以性器以外之其他身體部位或器物進入他人之性器、肛門，或使之接合之行為。稱電磁紀錄者，謂以電子、磁性、光學或其他相類之方式所製成，而供電腦處理之紀錄。</p> <p>稱凌虐者，謂以強暴、脅迫或其他違反人道之方法，對他人施以凌辱虐待行為。</p> <p>稱性影像者，謂內容有下列各款之一之影像或電磁紀錄：</p> <p>一、第五項第一款或第二款之行為。</p> <p>二、性器或客觀上足以引起性慾或羞恥之身體隱私部位。</p> <p>三、以身體或器物接觸前款部位，而客觀上足以引起性慾或羞恥之行為。</p> <p>四、其他與性相關而客觀上足以引起性慾或羞恥之行為。</p>	
<p>第一百二十二條之一 各級民意代表於執行法定職務，受他人委託或依他人指示，以實行或不實行特定行為作為對價，而為自己或第三人要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣一億元以下罰金。</p> <p>犯前項之罪，犯罪後自首或在偵查中自白，如有所得並自動繳</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、參酌德國刑法第一百零八 e 條及貪污治罪條例第四條及第十一條第一項規定，於第一項、第四項分別明定民意代表受賄罪、對民意代表行賄罪規定。</p> <p>三、參酌貪污治罪條例第八條及第十一條第五項規定，於第二項、第五項明定犯罪後自首或自白之處理規定。</p>

<p>交全部所得財物者，減輕或免除其刑；因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。</p> <p>犯第一項之罪，情節輕微，而其所得或所圖得財物或不正利益在新臺幣五萬元以下者，減輕其刑。</p> <p>對於第一項人員之執行法定職務，以實行或不實行特定行為作為對價，而行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。</p> <p>犯前項之罪而自首者，免除其刑；在偵查或審判中自白者，減輕或免除其刑。</p> <p>犯第四項之罪，情節輕微，而其行求、期約或交付之財物或不正利益在新臺幣五萬元以下者，減輕其刑。</p>		<p>四、參酌貪污治罪條例第十二條規定，於第三項、第六項明定情節輕微之處理規定。</p>
---	--	--

## 參考文獻

### 一、書籍

- 1、甘添貴總主編、余振華主編，《日本刑法翻譯與解析》，五南，107年3月。
- 2、甘添貴總主編、林東茂主編，《德國刑法翻譯與解析》，五南，107年3月。

### 二、期刊論文

- 1、李聖傑，〈貪污治罪條例與刑法典整併〉，《月旦刑事法評論》，第7期，106年12月，頁69-81。
- 2、許恒達，〈賄賂罪職務行為之再探討：以民意代表受賄事例為中心〉，《檢察新論》，第17期，104年1月，頁68-97。
- 3、許澤天，〈對特別刑法敲響一記警鐘的釋字第六六九號〉，《台灣法學雜誌》，第149期，99年4月，頁189-194。
- 4、許澤天，〈公務員身分認定和大學教授假發票案〉，《檢察新論》，第17期，104年，頁35-43。
- 5、黃臺生，〈立法院公費助理法律問題之探討〉，《憲政時代》，第34卷第1期，97年10月，頁205-214。
- 6、曾昭愷，〈從職務犯罪的保護法益探索國家廉政目的〉，《台灣法學雜誌》，第401期，109年10月，頁35-45。
- 7、陳淑芳，〈立法院公費助理所衍生之法律問題〉，《憲政時代》，第34卷第2期，97年10月，頁221-226。
- 8、蕭文生，〈國家組織：第四講 立法機關（上）〉，《月旦法學教室》，第21期，93年7月，頁76-89。
- 9、羅傳賢，〈「立法院公費助理法律問題」座談會與談意見〉，《憲政時代》，第34卷第1期，97年10月，頁221-226。
- 10、羅承宗，〈論地方民代「詐領」助理費的法律責任：最高法院107年

度台上字第 1241 號刑事判決評析》，《台灣法學雜誌》，第 355 期，107 年 11 月，頁 11-21。

### 三、外文資料

- 1、Carl P. Chelf, Congress in the American System, Chicago, Nelson-Hall, Inc., 1977.
- 2、Congressional Staff: Duties, Qualifications, and Skills Identified by Members of Congress for Selected Positions, Washington, Congressional Research Service, 2021.
- 3、Congressional Salaries and Allowances: In Brief, Washington: Congressional Research Service, 2024.
- 4、Kenneth Kofmehl. Professional Staffs of Congress. Lafayette: Purdue University Studies, 1962.
- 5、平田有史郎，議員秘書の研究---現代日本における秘書の制度と実態に関して---創成社，1998 年 12 月。
- 6、蒔田純，立法補助機関の制度と機能 各国比較と日本実証分析，晃洋書房，2013 年 3 月。

### 四、網路資料

- 1、行政院人事行政總處，我國歷年來軍公教人員待遇調整之幅度為何？，111 年 1 月 8 日，網址：<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=15&pid=4929>，最後瀏覽日期：113 年 6 月 7 日。
- 2、行政院主計總處，2022 年國人全年每人每月總薪資平均，112 年 2 月 17 日，網址：[https://www.dgbas.gov.tw/news\\_content.aspx?n=3602&s=230860](https://www.dgbas.gov.tw/news_content.aspx?n=3602&s=230860)，最後瀏覽日期：114 年 2 月 20 日。
- 3、德國聯邦議會歷史資料手冊，Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages，網址：<https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/da>

tenhandbuch/17/kapitel-17-475968，最後瀏覽日期：114年2月4日。

- 4、RULES of the HOUSE OF REPRESENTATIVES 2023，美國眾議院倫理委員會網站，網址：  
[https://cha.house.gov/\\_cache/files/5/3/5361f9f8-24bc-4fbc-ac97-3d79fd689602/1F09ADA16E45C9E7B67F147D\\_C176D95.118-rules-01102023.pdf](https://cha.house.gov/_cache/files/5/3/5361f9f8-24bc-4fbc-ac97-3d79fd689602/1F09ADA16E45C9E7B67F147D_C176D95.118-rules-01102023.pdf)，最後瀏覽日期：114年2月13日。
- 5、STANDING RULES OF THE SENATE 2013，美國眾議院倫理委員會網站，網址：<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>，最後瀏覽日期：114年2月13日。

附錄：「各國國會公費助理之比較研究」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：114年3月7日（星期五）上午10時

地點：立法院法制局305會議室

主席：陳組長世超

紀錄：陳韋佑

參加人員：

一、學者專家

臺北市立大學社會暨公共事務學系 黃教授臺生

世新大學法律學院 陳教授淑芳

二、法務部

主任檢察官 劉怡婷

三、本局出席人員：

陳研究員宏明

陳副研究員秋芬

楊助理研究員翔宇

發言要點：

臺北市立大學社會暨公共事務學系 黃教授臺生：

- 一、立法院組織法第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」，一般認為此低密度之立法方式，是為尊重立法委員並給予其充足的職權運作空間。
- 二、報告選定德國、英國、美國、日本及韓國等五國作為參考對象，並研析國會公費助理之人事制度、工作職別及相關權利義務等法令制度及運作現況，內容充實豐富，尤其是在報告中第22頁至第23頁的表三，歸納列出我國與各國公費助理比較情形，甚具參考價值。

- 三、與上述五國立法例相較，我國目前針對公費助理之資格、職稱、薪資待遇、資訊公開等事項，規範密度較低，保留相當的彈性，給予個別立法委員自行決定。
- 四、依立法院組織法第32條第1項規定，立法院公費助理採聘用制，雇主為立法委員，立法委員與公費助理間的關係乃僱傭契約之雙方當事人，公費助理並非立法院職員，委員任期屆滿時，需與委員同進退。
- 五、立法院雖負有編列預算支應公費助理薪資及加班費等費用之義務，惟與公費助理之間並不存在契約關係。至於公費助理應具備之資格、實際聘用人數、每月酬金金額、聘用期間、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(參照立法院人事處97年7月7日台立人字第0971402237號函)。
- 六、法治斌學術基金會曾於108年4月就立法委員領取助理費相關問題舉辦法律研討會，邀請立法院前法制局局長羅傳賢、學者專家及本人參與，由董保城教授主持，會中羅前局長及本人均陳述提及「從歷史沿革看，助理非立院僱用人員，其與委員關係是私法僱傭，與委員共進退，助理費是立院補助款，屬贈與性質，僅受理申請階段屬公法關係，其後如何使用是私法關係，除非委員用人頭詐領，否則，無刑法上的問題」。
- 七、報告第29頁提及「五、國會公費助理是立法委員行使職權的重要延伸，屬於立法權核心領域範圍，司法檢調機關允宜落實憲法權力分立，尊重立法權核心領域不被過度侵犯」的觀點，本人完全贊同。惟報告第29頁提及「立法院公部門（人事及主計單位）依法無置喙餘地」，建議改為「立法院各行政單位」，以符實際。
- 八、報告第32頁提及「一般認刑法第10條為最廣義之公務員定義」，似有必要釐清，因有關公務員的定義，一般來說，最廣義的是國家賠償法第2條第1項，其次為刑法第10條第2項，再其次為公務員服務法第2

條，最狹義的是公務人員任用法第5條第1項。

九、報告第36頁至39頁「陸、條文對照表」所列立法院組織法第32條、第33條及第35條建議修正條文對照表，能否獲得立法院朝野黨團的共識，尚有待凝聚共識。

#### 參採情形：

- 一、第一點至第六點及第九點意見，與報告意見並未相左，錄供參考。
- 二、第七點意見，已參採修正。
- 三、第八點意見，已參採修正。

#### 世新大學法律學院 陳教授淑芳：

- 一、關於各國國會公費助理制度比較部分，報告介紹政府體制與國會公費助理制度之關係，因我國屬混合制，如能增列同為混合制之法國制度，將更有比較價值。報告第6頁英國國會助理費預算數額、報告第16頁日本公費秘書法定薪資，建議載明「每月」或「每年」，以利明確。為求各國制度體例上一致，建議報告第17頁韓國部分增列法律案提案量多寡與主要由哪一機關提出。報告第27頁標題與報告第34頁建議使用助理「工作費」，因加班費通常是指超過法定工作時數所支付之報酬。報告第3頁與報告第24頁德文 *arbeitsrechtliche Beziehungen* 建議譯作「勞動法關係」，而非聘僱關係。
- 二、關於立法委員助理費未來修法之方向，因立法委員助理費來自於國庫，在中央政府總預算立法院單位預算歲出機關別預算表中單獨列為一個科目名稱，屬於具有特定用途之預算經費，此筆經費只能運用在公費助理的聘用上，而不能挪作他用，這個基本原則還是要確立。如果立法委員誤用此筆經費而構成違法行為則產生制裁之問題，制裁的手段可選擇行政罰或刑罰，例如德國是以行政罰制裁，最高可處聯邦議會議員該年度報酬半額之罰鍰，此係基於國會自律的考量。因為德國於納粹時期曾有行政權干預立法權之歷史經驗，因此特別在

意及防範行政權對立法權可能形成的干預。依我國憲法，立法委員有言論免責權及免於逮捕拘禁權，均是基於為維護立法權正常運作之特殊考量，防範立法權遭受其他國家機關之干預甚至具有憲法上的意義。可見針對公務員與國會議員是可以作差別規範的，而非一體適用相同的制裁手段。

三、關於公費助理費用及人事法制部分，法律仍應有最低限度之規範，始可避免立法委員觸法或將助理費使用在與協助立法委員行使職務不相關之事物上。建議我國可仿德國聯邦議會議員法律關係法第12條第3項制定原則性規定，明定助理經費只能運用在公費助理的聘用上，且公費助理係用以協助立法委員完成其憲法上之任務，將來如有違反法律規定而發生誤用情事，才有可循的標準。另建議法律明定立法委員不得聘用其配偶、前配偶、幾親等內之血親或姻親為公費助理，因為利益衝突迴避是重要的法律原則，在各個法律領域中皆有此類規範，例如行政程序法第32條即屬之。立法委員聘用此類人員為公費助理，一來助理費用的流向不明，二來立法委員亦難以指揮監督其處理助理之工作，容易產生弊端。

四、關於立法委員浮報公費助理費用依現行法追訴之部分，對立法委員較不公平之處在於，前置的法律規範並不明確，與公務員法詳盡的規範相較，只有立法院組織法第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助理費及其辦公事務預算。……」，助理之工作項目及薪資數額皆未有何規範，無法讓立法委員明確知悉何種行為有觸法之可能，此時苛責立法委員，實有違法律明確性原則之虞。只要立法委員未將此筆費用佔為己有，不宜以貪污罪責相繩。

五、報告第27頁與第34頁建議加上「裁處行政罰」與「以追究行政責任與訴諸政治責任」等文字，以強調德國法並非對違法的國會議員未加以

制裁，而是選擇行政罰加以制裁。

### 參採情形：

- 一、第一點意見，已參採修正。至於法國公費助理部分，囿於外籍文獻及撰寫時間有限，未能即時增補，爰所提意見，錄供參考。
- 二、第二點至第四點意見，性質屬政策及修法方向建議，錄供參考。
- 三、第五點意見，已參採修正。

### 法務部劉主任檢察官怡婷：

一、報告第22頁有關「日本刑法未將國會議員納入公務員職務犯罪適用範圍」、第25頁有關「日本刑法（均）未將國會議員納入公務員職務犯罪適用範圍，而是針對其職務特殊性，另為特別規定」，似與日本刑法條文不符，請斟酌修正：

- （一）日本國會議員乃刑法第7條第1項之公務員。第25章瀆職罪之各罪名（例如：第197條收賄罪、第197條之2第三人行賄罪、第197條之3加重收賄及事後收賄罪、第197之4條斡旋罪）均未針對國會議員特設例外規定。
- （二）報告第27頁有關日本刑法第197條之4「此條文之立法理由述明『斡旋收賄罪』規範之對象僅針對國會議員等各級民意代表，並不及於一般公務員」之論述似有誤，該罪處罰對象為公務員（不限於國會議員等各級民意代表），請斟酌修正。
- （三）日本於2001年增設斡旋得利處罰法，藉由規範國會參、眾議員、議長、議員之「秘書」受請託，行使基於議員身分之影響力，就關於行政處分之作成，使公務員為或不為職務上行為，進行斡旋或已斡旋，而收受作為斡旋報酬之財產上利益，均予以處罰，以擴大「斡旋得利行為」之處罰對象，請一併參考。

二、德國自1871年德意志帝國刑法典開始，從未將立法部門民意代表納入公務員規範內，立法背景不同，不宜逕以援引

- (一) 從我國刑法制定歷史脈絡觀察，依1928年中華民國刑法（又稱「舊刑法」）第17條規定「稱公務員者，謂職官吏員及其他依法令從事於公務之議員及職員」，更早期如1919年改訂刑法第2次修正案第17條、1918年刑法第2次修正案第13條第1項、1915年修正刑法草案第81條第1項有關公務員之定義，均明文將議員規範在內。德國自1871年德意志帝國刑法典開始，從未將立法部門民意代表納入公務員規範內，立法背景不同，不宜逕以援引。
- (二) 德國刑法第108條 e 在2014年修法前，僅處罰民意代表對純粹的表決及投票受賄行為，無關其他議事或職務執行行為。在2014年修法後，從處罰純粹表決擴張至「執行委任職務」。在近期實務判決認為「運用民意代表對行政部門的影響力」不屬於「實行其立法職務」後，德國政府在口罩案、亞塞拜然案、Amthor 案（均經法院判決無罪）已衍生民眾對政府信賴減損的重大爭議，使該國後續又透過第108條 f 的增訂尋求解決方法，整體來看，應有擴大對民意代表執行職務處罰範圍之立法趨勢。
- (三) 美國聯邦法18 USC 201(b)處罰公務員行收賄行為，並在該條(a)(1)將公務員（public official）明確定義為「國會議員、哥倫比亞特區代表及原住民行政長官，或是為了或代表美國本身或其某一部門、機構、分支，包含哥倫比亞特區，並在這些單位授權下執行公務之公務員、雇員及其他人員，與陪審員」；另該條(a)(2)亦將內定官員（person who has been selected to be a public official）定義為「已被提名或任命為公務員或已正式被通知將被提名或任命為公務員之人」，請一併參考。

三、建議不修正刑法第10條，不增訂第122條之1、第123條第2項，理由如下：

- (一) 建議修正條文第10條第2項：

1. 關於公務員賄賂罪之職務性，我國立法技術係以「公務員對於職務上之行為」規範，採統一規範模式，此與日本、美國聯邦法立法例相類，但與德國法採分立之規範模式不同（其民意代表不同於其他公務員，就職務行為、受賄罪有獨立規範），且對於民意代表職務上行為之內涵，已有最高法院刑事大法庭110年度台上大字第5217裁定闡述明確，尚無改採區別立法之必要。
2. 若修正第10條第2項定義，使民意代表全面排除適用貪污治罪條例及若干刑事特別法對公務員處罰之特別規定，建請全面盤點考量。且是否與刑事政策相符，建請慎酌。

(二) 建議修正條文第122條之1、第123條第2項：

1. 第122條之1「請託」定義似不明確，建請於說明欄釐清。
2. 非接受請託或他人指示，而自行使公務員為違背職務之行為或不為職權之行使，是否即不成立犯罪？建請一併釐清。
3. 構成要件併用「職務」、「職權」，定義及區別意義為何？建請釐清。
4. 建議修正條文第122條之1、第123條僅處罰收賄行為，不處罰行賄行為，與現行貪污治罪條例架構不符，是否併予調整，請通盤考量。
5. 修法使民意代表收賄罪刑度遠低於民意代表以外公務員收賄罪（貪污治罪條例處罰公務員違背職務收賄罪，刑度為無期徒刑或10年以上有期徒刑，得併科新臺幣1億元以下罰金；公務員職務上行為收賄罪，刑度為7年以上有期徒刑，得併科新臺幣6千萬元以下罰金），理由不明，似有違反罪責相當原則及比例原則疑慮，建請斟酌。

**參採情形：**

- 一、第一點意見，經查日本刑法第7條第1項規定<sup>81</sup>：「於本法稱公務員者，

---

<sup>81</sup> 刑法第七條：「この法律において「公務員」とは、国又は地方公共団体の職員その他法令により公務に従事する議員、委員その他の職員をいう（第1項）。この法律において「公務所」とは、官公庁その他公務員が職務を行う所をいう（第2項）。」

係指國家或地方公共團體之職員，以及其他依法令從事公務之議員、委員及其他職員」，因此日本刑法公務員概念包括國會議員，已參採修正。

二、第二點意見，德國於納粹時期曾有行政權干預立法權的歷史經驗，因此特別在意及防範行政權對立法權可能形成的干預，就此歷史背景而言，德國的法制經驗仍有供我國參考之處。

三、第三、(一)點意見，報告業已說明，有論者認為我國法將地方及中央民意代表直接作納入公務員概念，並依循統一規範模式認定可以構成公務員職務行為受賄及違背職務行為受賄罪，這種立法方向未能正確認清民意代表的行為特質，未來立法應考慮修正，改採德國法的分立規範模式，將民意代表獨立於行政、司法公務員之外，另外專章規範其受賄行為<sup>82</sup>。因此，立法政策上，如欲參考德國刑法採分立規範模式者，報告提供刑法建議修正條文供參考。至於其他涉及民意代表適用相關刑事法規對公務員處罰之規定，是否一併檢討修正，宜由主管機關另行盤點考量。

四、第三、(二)點意見，已於報告參考德國刑法第108e條及我國貪污治罪條例公務員收賄罪刑度修正。

#### 陳研究員宏明：

一、報告蒐集德國、英國、美國、日本及韓國等國之現行國會公費助理制度，針對公費助理、議員及國會行政部門三方間之法律關係、薪資給付額度與內容、公費助理之身分定性、職務內容、任職資格及相關權利義務等進行簡明扼要的介紹，援引的都是外國國會網站最新的資料，內容詳實，相當具有參考價值，實值肯定。

二、報告第35頁條文對照表修正條文第32條增訂第2項，現行第2項遞移至第3項，則修正條文第3項句首之「前項」允宜修正為「第一項」，

---

<sup>82</sup> 許恒達，同註64，頁97。

以資對應。

- 三、報告第37頁條文對照表修正條文第33條增訂第7項，其內容幾與修正條文第32條增訂第2項之內容相同。然現行第33條第6項後段既已明定「…；相關費用依前條之規定」，則第33條似無增訂第7項之必要。如考量修正條文第32條增訂第2項內容已非上開「相關費用」之文義所能涵蓋，似宜修正為「…；相關費用及人事管理等事項依前條之規定」。
- 四、報告第40頁條文對照表修正條文第123條第1項及增訂第2項「…要求期約或收受賄賂…，…要求期約或收受賄賂…」然要求、期約或收受係屬3種不同階段之犯罪行為態樣(最高法院105年度台上字第969號刑事判決參照)，同法第121條、第122條第1項及第3項、第143條及第144條之法文均定為「要求、期約或收受賄賂」，提請參酌。
- 五、未查，最高檢察署曾於111年2月召開檢察、調查、廉政首長專案會議，針對各檢察機關偵辦有關公務員詐領加班費、值班費、差旅費及休假補助費等4類案件，基於檢察一體原則，統一追訴標準為公務員詐領加班費、值班費、差旅費及休假補助費以普通詐欺罪論處；業以貪污治罪條例起訴者，於審判中應請公訴檢察官聲請變更起訴法條為刑法普通詐欺罪，如法院已依貪污治罪條例判決有罪者，檢察官應提起上訴，請求改判刑法普通詐欺罪。反觀目前檢察機關對民意代表詐領助理補助費案件，均以貪污治罪條例之利用職務上機會詐取財物罪起訴，然助理補助費本質上乃為協助民代問政需要而補助其自行聘用助理之費用，與民代法定職務(審查法律、預算及質詢行政官員)並無直接相關，主管機關是否可能參照前開案例統一追訴標準來限縮貪污治罪條例之適用，以避免情輕法重情形，併請主管機關參考。

**參採情形：**

- 一、第一點及第五點意見，與報告內容並未相左，錄供參考。
- 二、第二點至第四點意見，已參採修正。

**陳副研究員秋芬：**

一、有關報告第25頁至第26頁關於德國刑法部分：

- (一) 關於德國刑法部分，建議針對德國刑法第108e 條條文翻譯內容進一步確認。例如，條文中提及的刑度「5年以下有期徒刑或罰金」是否符合現行法規？依據現行法規，刑度應為「1年至10年有期徒刑」，情節輕微者為「6個月至5年有期徒刑」。
- (二) 針對第108e 條與第331條以下條文比較，雖然第30節以下的職務犯罪未將議員納入適用範圍，但若與針對公務員相關行為之刑法規範（德國刑法第331至334條）相比，對議員的處罰似乎更為嚴格。這是否反映出德國刑法在區分公務員與議員時，立法真意在於對議員設有更高的廉潔要求，而非降低標準？此點值得進一步探討。是報告中以德國公務員的定義不包含民意代表為立論基礎，作為刪除我國刑法中公務員排除民意代表適用的理由，建議再行補充說明為宜。

二、有關報告第26頁至第27頁關於日本刑法部分：

- (一) 參酌日本刑法第7條第1項規定：「本法律所稱『公務員』，是指國家或地方公共團體的職員及其他依法令從事公務的議員、委員及其他職員」，由此可見，日本刑法中的「公務員」似仍包含國會議員，並未將國會議員與公務員作完全區分。因此，針對報告第22頁表格中所述「日本刑法未將國會議員納入公務員職務犯罪適用範圍」的說法，建議再行確認，以確保內容準確無誤。
- (二) 根據日本刑法第197條之4的規定：「公務員因其職務相關事宜，收受賄賂、要求賄賂或承諾賄賂時，處5年以下有期徒刑。在此情況下，若接受請託，則處7年以下有期徒刑（第1項）。擬任公務員者，

因其將負責的職務相關事宜接受請託，收受賄賂、要求賄賂或承諾賄賂者，若成為公務員，則處5年以下有期徒刑（第2項）」，從條文文義來看，似難以得出該條僅適用於國會議員或其他各級民意代表。此外，參酌日本相關文獻，該條歷次修法意旨均提及其適用對象包含一般公務員，至於是否包含議員，歷次修法中曾有爭論，且一度排除議員適用，但目前條文適用範圍已明確包含國會議員，應無疑義。因此，針對本報告中相關意見部分，建議再行確認並適度調整，以確保內容符合法條規範與立法意旨。

三、我國刑法及特別刑法涉及公務員規定繁多，例如刑法第132條洩密罪、第135條妨礙公務罪、第158條冒充公務員罪等，是否均應排除民意代表適用，建請補充說明。

#### **參採情形：**

- 一、第一、(一)點意見，已參採修正。
- 二、第一、(二)點及第三點意見，同法務部劉主任檢察官怡婷意見之參採情形三。
- 三、第二點意見，同法務部劉主任檢察官怡婷意見之參採情形一。

#### **楊助理研究員翔宇：**

- 一、報告探討各國公費助理制度，整理各國公費助理任用資格條件、權利義務及薪資等，與我國現行制度比較，並指出公費助理屬立法權核心領域範圍，進而提出相關法制修正建議，殊值參採，敬表贊同。
- 二、報告第22頁分別就各國公費助理之政府體制、公費助理人數、聘用方式、聘用資格限制、權利保障、義務規定、公費總額等類別歸納比較，極具參考價值，建議是否增列「公費助理身分定性」，敘明日、韓將公費助理之身分視為「國家公務員特別職」，而德、英、美及我國則非為國家公務員，以彰顯各國對於公費助理之制度設計、資格及義務要求等，有本質上不同。

- 三、報告第7頁描述英國議員聘僱之助理如為其配偶等「關係人」，則應予禁止、第23頁亦有英國議員禁止進用其關係人等說明。惟查 IPSA 計畫第3.23點僅係規定，自2017年6月9日起，IPSA 不會給付新聘僱關係人助理之薪資及其他費用 (IPSA will not pay the salaries and other costs set out in paragraph 7.3 of any new employees who are connected parties and are employed on or after 9 June 2017.)，亦即 IPSA 似未禁止國會議員聘僱其關係人作為助理，僅係強調 IPSA 將不會對於關係人給付薪資等費用，爰報告描述英國國會議員聘僱其關係人「應予禁止」部分，建議再行檢視確認，敬請參酌。
- 四、報告第9頁介紹計畫第7.14點規定內容，描述英國議員對於助理獎勵費用之總額不得超過一定上限金額。經檢視該第7.14點尚規定「若國會議員超出此金額限制，須自行負擔超額費用，IPSA 不會受理超額部分之申請」(If any MPs exceed these amounts, they will have to fund the excess from their own resources. Claims for these additional sums will not be processed by IPSA.)，亦即該計畫規定並非限制國會助理受領獎勵金額之上限，而係強調議員提供助理獎勵費用之補助金額有申報上限，建議酌予修正，避免文意解釋上誤解。
- 五、另報告第6頁介紹英國議員助理費預算數額，其中倫敦地區議員得請領268,550英鎊等內容，建議是否比照德國制度介紹「每位聯邦議員每月可支領助理費用為25,874歐元」，修正為「倫敦地區議員每年得請領268,550英鎊」以明確該筆金額屬於年度補助模式，惠請參酌。

#### 參採情形：

- 一、第一點意見，與本報告建議方向並無相違，錄供參考。
- 二、第二點至第五點意見，已參採修正。

散會：上午11時40分