

司改國是會議第三分組第六次會議

「法律扶助制度與法律扶助基金會之改革」

法務部 提

106.05.10

壹、問題與爭點

民國 88 年司法改革國是會議決議「應強化法律扶助，並應儘速完成相關立法」。據此，法律扶助法於 92 年 12 月 23 日經立法院三讀通過，於 93 年 1 月 7 日經總統公布，另財團法人法律扶助基金會（下稱法扶基金會）在司法院捐助下，於同年 4 月 22 日正式完成法人設立登記，並於 7 月 1 日正式開辦法律扶助申請。現行我國的法律扶助，由法扶基金會獨佔辦理，但法扶基金會自籌款能力薄弱，收入幾全仰賴政府捐助，致使政府需年年編列高額捐助預算挹注，以 106 年度為例，司法院捐助金額即達新臺幣（下同）12 億餘元（政府捐助收入占法扶基金會總收入百分比、司法院編列捐助法扶基金會預算金額及捐助金額占司法院總歲出金額百分比情形，詳如下述貳、一至三）。而法律扶助法¹與法

¹ 法律扶助法第 5 條：「本法所稱無資力者，係指下列情形之一：

一、符合社會救助法規定之低收入戶、中低收入戶。

二、符合特殊境遇家庭扶助條例第四條第一項之特殊境遇家庭。

三、其可處分之資產及每月可處分之收入低於一定標準。

申請人非同財共居之配偶或親屬，其名下財產不計入前項第三款之可處分之資產。前項第三款之

扶基金會²不斷放寬扶助資格與認定標準，致使准予扶助的案件數字逐年成長。加以，立法院於106年4月21日三讀通過之刑事訴訟法第31條之1修正案³，規定偵查中之羈押審查程序一律強制辯護；另司法院亦在本次的司改會議上力主應擴大律師強制辯護及強制代理案件之範圍，可預見的是，若此政策方向不變，亦獲得立法院支持，法扶案件數量將因律師強制辯護或代理案件範圍的不斷擴張而大增，國家負擔將更形沉重（法扶基金會歷年收支差額情形，詳如下述貳、四）。

法扶基金會從國家獲取的資源既然越來越巨大，當然更應仔細檢視其運作情形，目前法扶制度最遭人詬病的問題所在，就是手握鉅額資源，但資源配置與運用的妥適性有疑，又因此更衍生出擾

資產及收入，申請人與其父母、子女、配偶或同財共居親屬間無扶養事實者得不計入；申請人與其配偶長期分居者，亦同。

第一項第三款可處分資產、收入標準及前項之認定辦法，由基金會定之。

本法所稱因其他原因無法受到法律適當保護者，係指下列情形之一：

- 一、涉犯最輕本刑為三年以上有期徒刑或高等法院管轄第一審案件，於偵查中初次詢（訊）問、審判中，未經選任辯護人。
- 二、被告或犯罪嫌疑人具原住民身分，於偵查、審判中未經選任辯護人。
- 三、因神經系統構造及精神、心智功能損傷或不全，無法為完全陳述，於偵查、審判中未經選任辯護人；或於審判中未經選任代理人，審判長認有選任之必要。
- 四、前三款情形，於少年事件調查、審理中，未經選任輔佐人。
- 五、其他審判、少年事件未經選任辯護人、代理人或輔佐人，審判長認有選任之必要。
- 六、重大公益、社會矚目、重大繁雜或其他相類事件，經基金會決議。」

² 依據法律扶助法第13條規定及法扶基金會之決議，法扶無須審查資力情形，包含法律扶助法第5條第1項第1、2款、第4項各款、得依消費者債務清理條例清理債務之債務人、言詞法律諮詢等10種，另有2款情形可以切結書代替資力審查。

³ 刑事訴訟法第31-1條修正案：

偵查中之羈押審查程序未經選任辯護人者，審判長應指定公設辯護人或律師為被告辯護。但等候指定辯護人逾四小時未到場，經被告主動請求訊問者，不在此限。

前項選任辯護人無正當理由而不到庭者，審判長得指定公設辯護人或律師。

前條第三項、第四項之規定，於第一項情形準用之。

亂律師市場的問題：

一、資源配置不當—以強制辯護案件為例

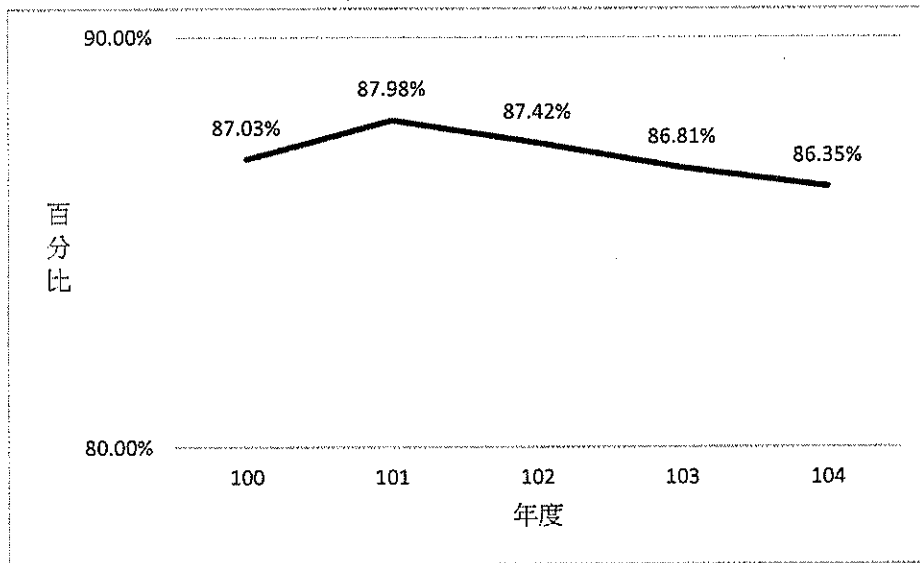
法律扶助制度存在的本意，是對於需要專業性法律幫助而又無力負擔訴訟費用及律師報酬之弱勢族群提供援助，現行制度大開扶助之門，扶助資格與認定標準寬鬆，已悖離法扶制度存在的意義與價值。據統計，所有法扶基金會之准予扶助案件中，「無須審查資力」案件（包含民事、刑事及行政案件）所占比率甚高，以105年為例，即達到61.3%；其中，刑事之強制辯護案件始終為無須審查資力案件之大宗，102年時，強制辯護案件占不須審查資力案件之92%，其後雖逐年下降，但105年仍占43.8%，顯見法扶基金會投注極大資源在重大刑事案件的辯護（准予扶助案件總數與無須審查資力准予扶助案件數、無須審查資力案件占准予扶助案件數比率、強制辯護案件准予扶助案件數及強制辯護案件占所有無須審查資力案件比率，詳如下述貳、五至八）。但實務上屢發生強制辯護案件之被告，實際上擁有相當經濟能力，僅是因為知悉只要申請，法扶基金會一定會指派扶助律師，所以不願意自費尋求律師辯護，這樣的資源濫用會造成排擠效應，壓縮到對真正經濟弱勢者的幫助。

二、擾亂律師執業市場：

如前所述，目前法扶案件受扶助者資格與標準審核寬鬆，侵蝕律師案源，對律師生態易造成極大影響，律師界常戲稱法扶基金會已形同全國最大律師事務所，也因此，法扶的酬金給付標準已可變相決定律師收費標準，迫使律師削價競爭與法扶爭取客戶，擾亂律師執業市場，造成律師價值扁平化；且產生案源完全來自法扶基金會派案之「無殼律師」現象，若律師只能仰賴國家生存之情形持續惡化，令人擔憂律師是否會喪失最為可貴的獨立性與客觀性。

貳、研究與數據

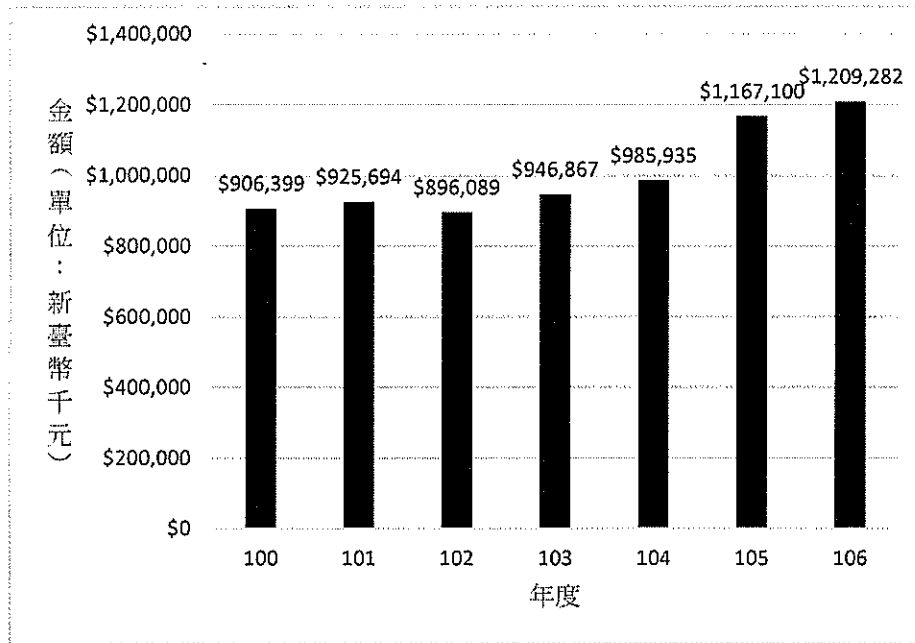
一、100-104 年法扶基金會政府捐助收入占其總收入百分比情形⁴



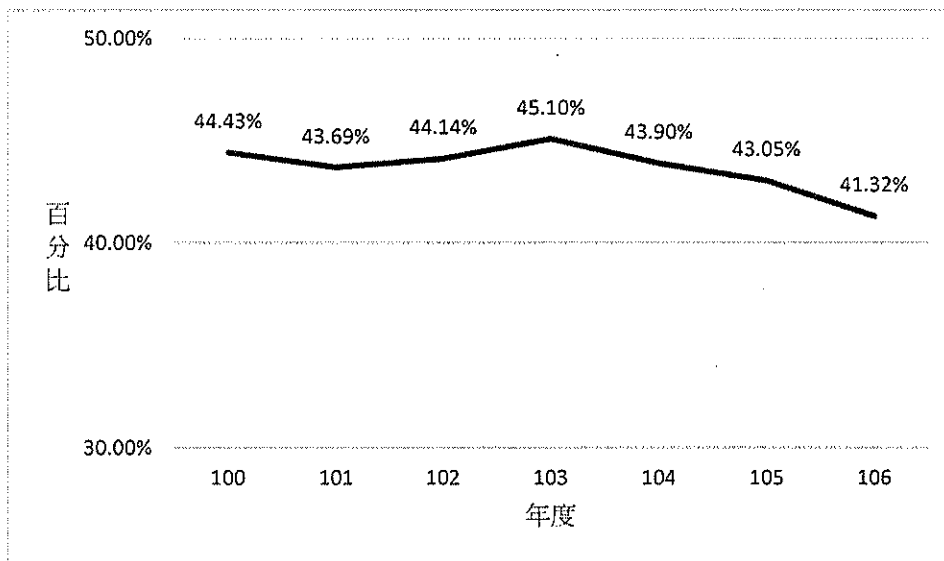
二、100-106 年司法院編列捐助法扶基金會預算金額統計表⁵

⁴ 資料來源：<http://www.laf.org.tw/index.php?action=report> 100-104 年法扶年報（105 年年報尚未出版）

⁵ 資料來源：<http://www.judicial.gov.tw/acc/index.htm> 100-106 年司法院主管歲出機關別預算表



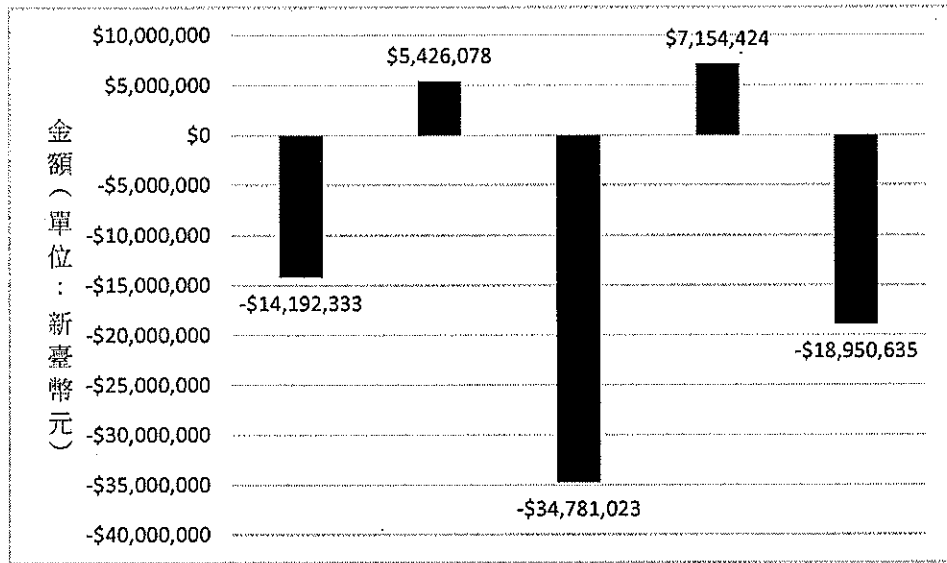
三、100-106 年司法院編列捐助法扶基金會之金額，占司法院（不含所屬機關）總歲出金額百分比情形⁶



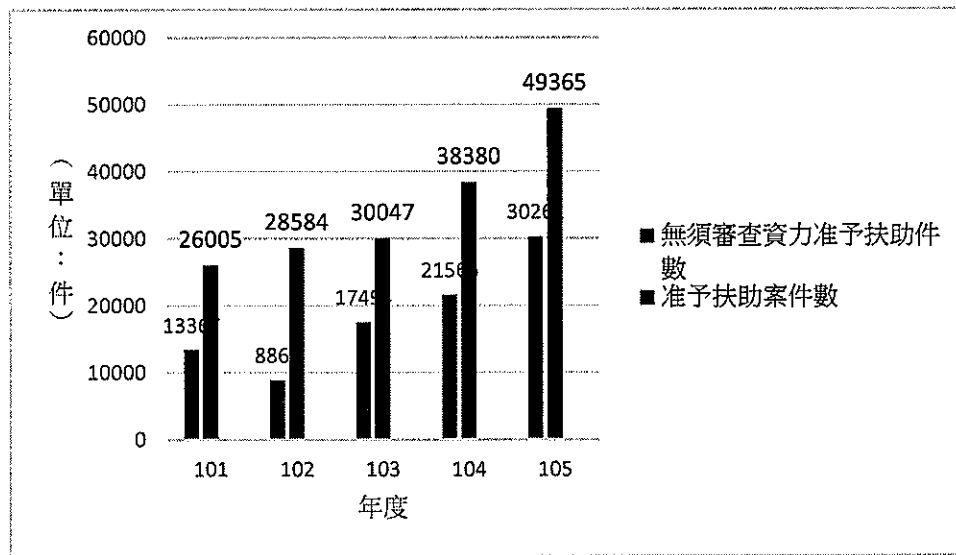
四、100-104 年法扶基金會收支差額⁷

⁶ 資料來源同註 5

⁷ 資料來源：http://www.laf.org.tw/index.php?action=publicer_detail&p=1&id=471 100-104 年法扶決算報告書（收支營運決算表、收支餘絀決算表）（105 年決算報告書尚未出版）

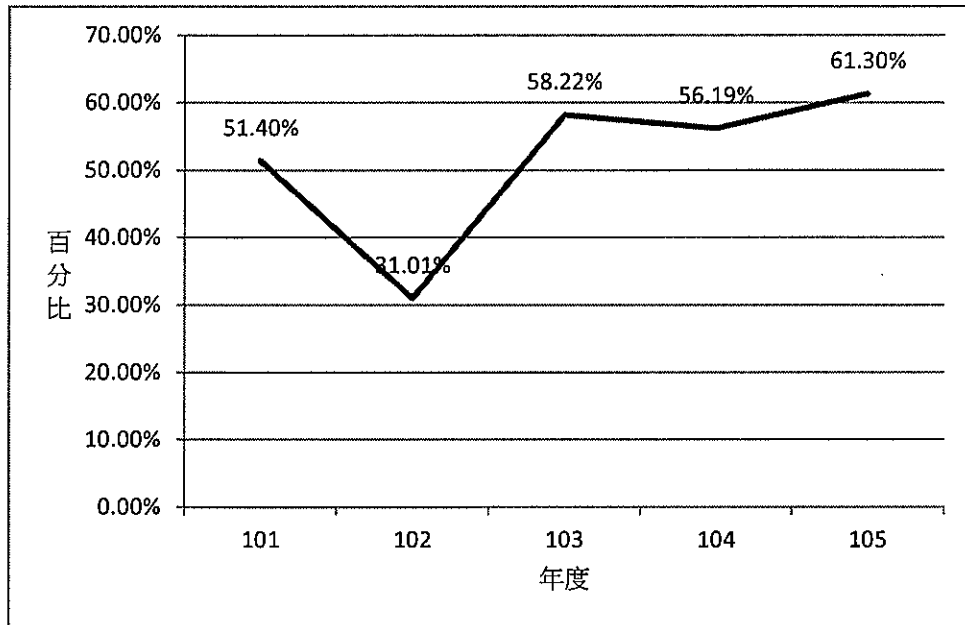


五、101-105 年法扶基金會准予扶助案件總數與無須審查資力准予扶助案件數⁸



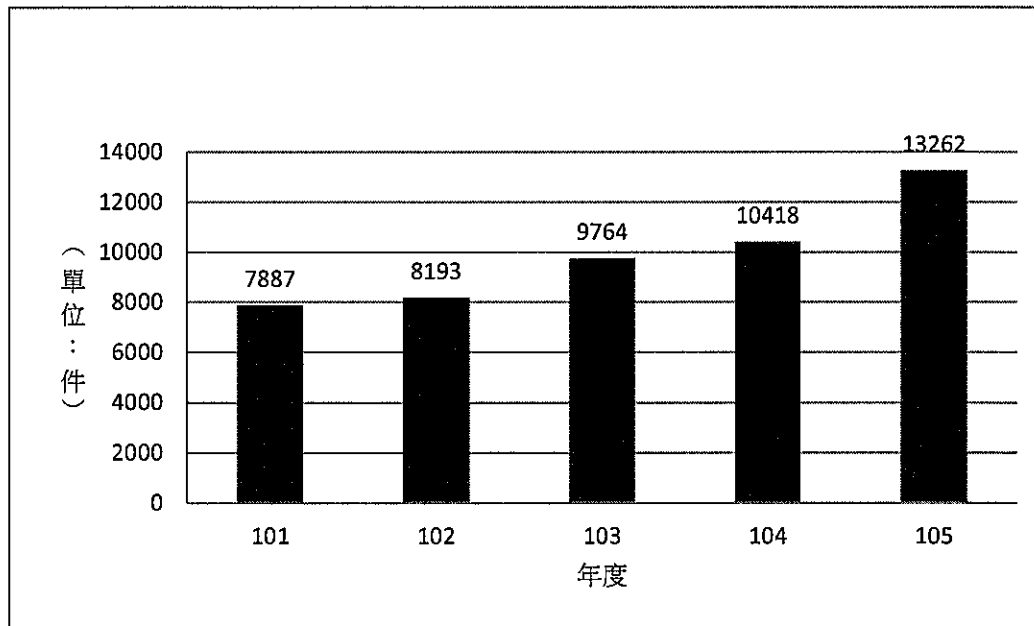
⁸ 准予扶助案件數詳附表一；無須審查資力准予扶助案件數詳附表二

六、101-105 年法扶基金會無須審查資力案件占准予扶助案件數比率



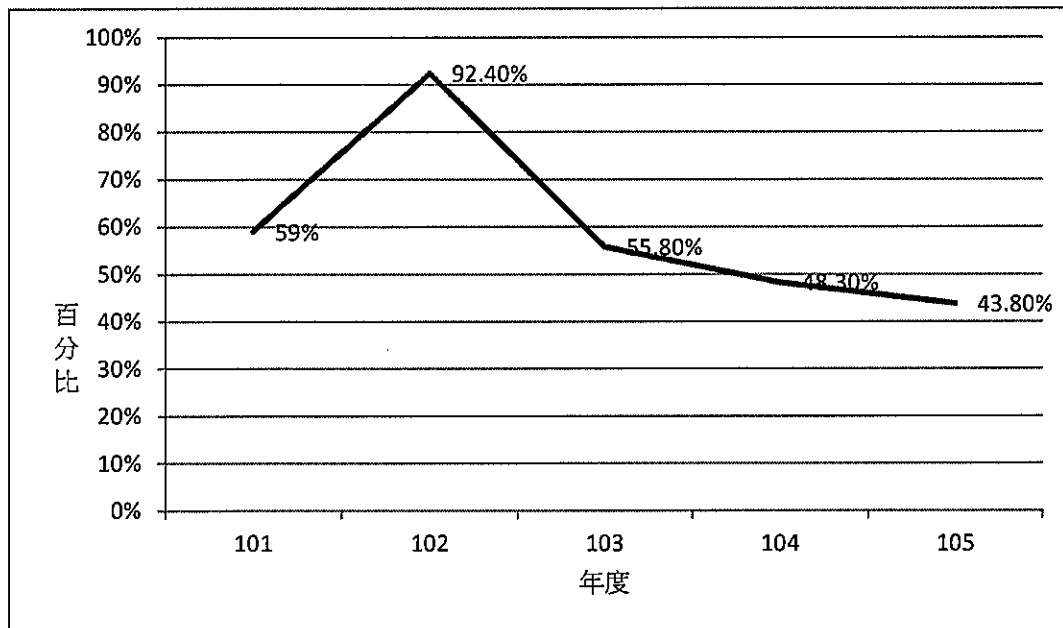
七、101-105 年法扶基金會強制辯護案件（無須審查資力）准予扶助

案件數⁹



⁹ 強制辯護案件（含轉介）准予扶助件數統計詳附表三。

八、101-105 年強制辯護案件占所有無須審查資力案件比率



參、可能改革方向——法扶基金會公益化

法扶制度關乎基本人權保障，若投入更多預算有其難度，即應思考如何擴大及有效運用現有資源，朝法扶基金會公益化的方向改革。

肆、可能改革方案

一、重新審視扶助資格與標準，適度訂定排富條款

如前所述，目前法扶資源大量集中在強制辯護案件，但事實上許多當事人擁有相當的經濟能力，只因資格符合就准予扶助，造成資源排擠，壓縮到對真正經濟弱勢者的幫助，也因此損害到律師的工作權，應重新檢視扶助資格與標準，適度訂定排富條款。

二、增聘專任律師

若以強制辯護案件為例，辯護律師來源有三：義務辯護、公設辯護及法扶基金會之扶助律師，依據立法委員之統計，104 年法院公設辯護人辦理案件之平均成本為 1 萬 361 元，義務辯護律師辦理案件之平均成本為 2 萬 923 元，法扶基金會扶助律師辦理案件之平均成本則為 2 萬 1,871 元¹⁰，顯示法扶律師所支出成本仍高於公設辯護人及義務辯護律師。

目前法扶基金會之專任律師僅 10 餘人，增聘專任律師的優點如下：(一)節省相當的人事成本，可將資源用來扶助更多對象；(二)能心無旁騖的提供當事人優質且一致的訴訟品質；(三)若專門承辦某類型案件，可以快速累積經驗，成為該領域的專家，提升服務品質。

三、引進律師公益服務義務制度，並與法扶制度結合

律師為具公益性之在野法曹，為彰顯其公益性質，建立律師公益服務義務制度已是世界潮流，亦即律師每年應撥出一定時數從事平民法律服務、義務辯護、義務訴訟、推廣法律教育等社會公益服務，本部¹¹以及數位立委¹²提出之律師法修正草案均有相關規定，

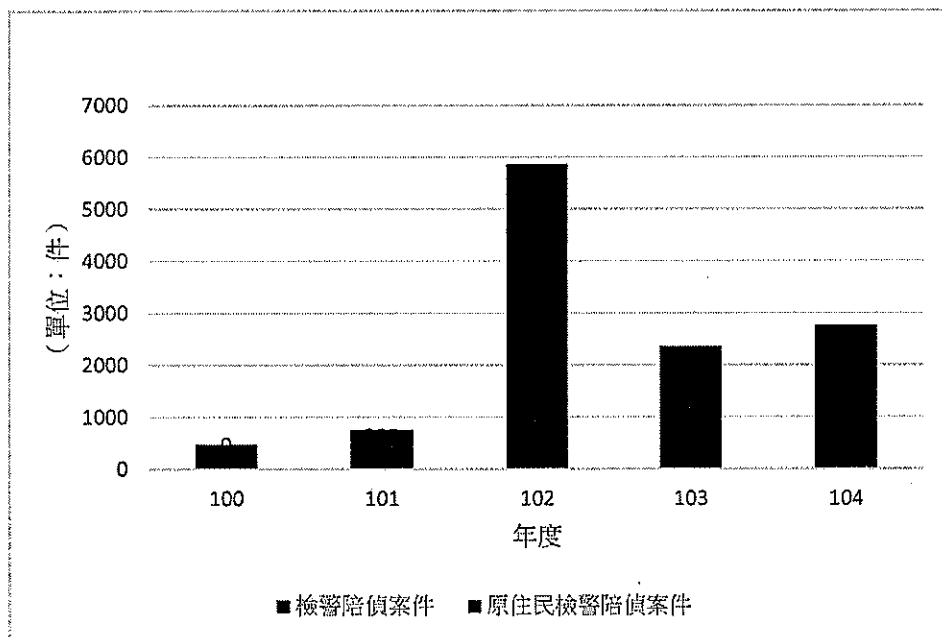
¹⁰ 資料來源：立法院第 9 屆第 2 會期司法及法制委員會第 21 次全體委員會議議事錄，提案人：蔡易餘、周春米、張宏陸。

¹¹ 本部律師法修正草案第 35 條：「律師應參與法律扶助、平民法律服務或其他社會公益活動。」立法理由：「…至於法律扶助、平民法律服務或社會公益活動之種類、從事方式、違反規定之處理程序及其他相關事項，由全國律師聯合會於律師倫理規範為原則性之規定，具體參與之方式則由各地方律師公會章程訂定。」

¹² 立法委員周春米版律師法修正草案第 32 條：「律師應參與法律扶助、平民法律服務或其他社會公益活動。」立法理由：「…本條規定之法律扶助、平民法律服務或社會公益活動之種類、從

且各版本草案均將「法律扶助」列為律師應參與之公益事務。另法律扶助法第 2 條第 2 項亦規定律師負有協助實施法律扶助事務之義務。惟考量公益服務義務亦不應過度影響律師正常執業，故可以考慮義務服務的範圍以暫時性、短期性之法律扶助為優先。例如重罪與原住民案件之檢警陪偵服務、或是之後可能會有的偵查中羈押審查程序之強制辯護服務等。

【100-104 年法扶基金會檢警陪偵案件數統計表¹³】



四、法扶律師報酬降低

法律扶助具有高度公益性質，在日本、美國，義務辯護案件與

選任辯護案件之律師報酬均有相當差距。以日本為例，義務辯

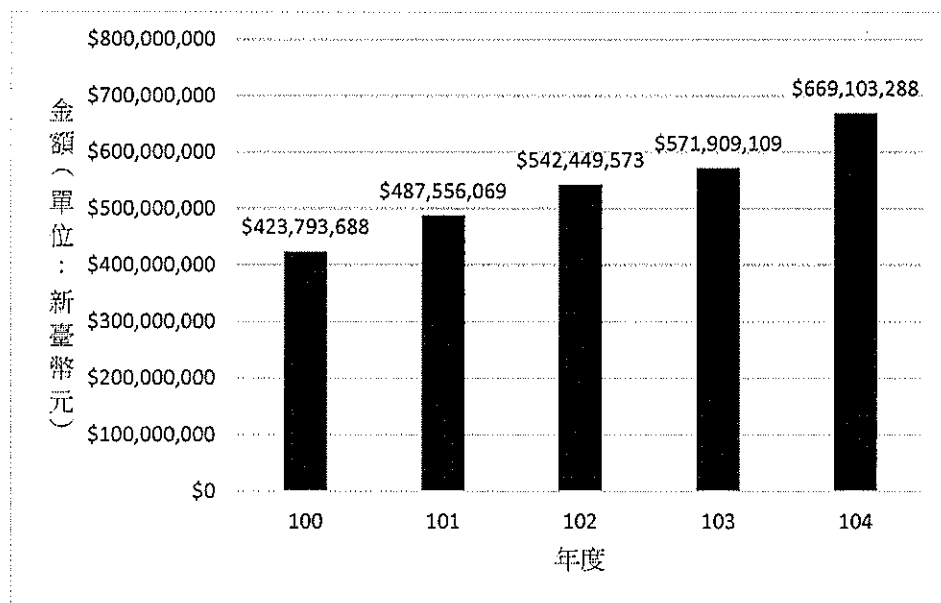
事方式、違反規定之處理程序及其他相關事項，基於律師自治自律之精神，宜由全國律師聯合會於律師倫理規範另定之；倘律師有違反上開規範所定之相關規定，即屬違反本法所定之違反律師倫理規範情事，並視其情節重大與否而列為應否移付懲戒之事由。」

前立法委員顧立雄版律師法修正草案第 39 條第 1 項：「律師應主動積極參與社會公益事務。」立法理由：「…律師應主動積極參與社會公益事務，如提供法律扶助、平民法律服務等…」

¹³ 資料來源同註 4

護案件之報酬僅為一般案件之 6 分之 1 至 10 分之 1 (詳如附件); 另依據美國律師公會 2007 年的一份委託報告, 美國各州之指定律師 (appointed counsel, 相當於我國之法扶律師) 每個小時的報酬(compensation)為 40 美元到 80 美元之間¹⁴, 但一般律師之收費則為每個小時 200 美元至 1000 美元之間¹⁵, 可見差距亦在 5 倍至 10 餘倍。而目前法扶基金會的律師酬金與一般委任費用差距不夠大, 反而迫使律師削價競爭與法扶爭取客戶, 準此, 應思考是否將法扶律師酬金與一般委任案件費用金額差距進一步拉大, 凸顯公益精神與理念。

【100-104 年法扶基金會律師酬金支出金額統計表¹⁶】



14

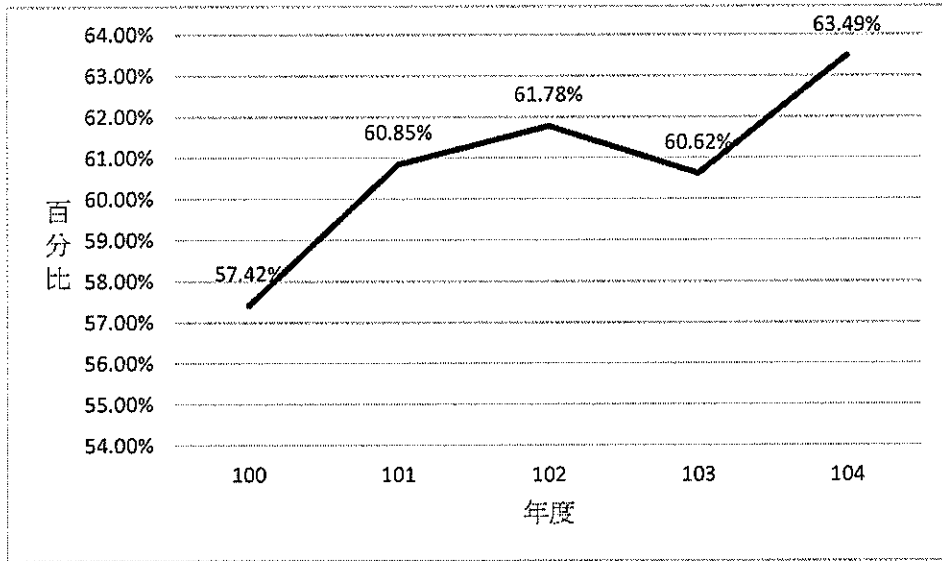
http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/legal_aid_indigent_defendants/ls_sclaid_def_2007felony_comp_rates_update_nonfelony.authcheckdam.pdf

¹⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Attorney%27s_fee

¹⁶ 資料來源: http://www.laf.org.tw/index.php?action=publicer_detail&p=1&id=471 100-104 年法扶決算報告書 (支出明細表)

【100-104 年法扶基金會律師酬金金額佔總支出金額百分比統

計表¹⁷】



¹⁷ 資料來源同註 16

附件---日本國選辯護人報酬基準

一、偵查中之犯罪嫌疑人之國選辯護人報酬基準

犯罪嫌疑人國選辯護人之報酬計算，包括通常報酬、加算報酬及其他費用。通常報酬係以接見次數為計算標準，原則上初次接見為 26,400 円，第 2 次以後之接見，每次增加 20,000 円，計算式為 26,400 円 + 20,000 円 x (接見次數 - 1)，例如：接見 3 次，通常報酬為 26,400 円 + 20,000 円 x (3 次 - 1) = 66,400 円。加算報酬包括多次接見加算報酬、通譯事件加算、特別成果加算等。其他費用則包括遠距離接見之交通費、住宿費等等。

二、審理中之被告之國選辯護人報酬基準

審理中被告之國選辯護人報酬計算標準分為基礎報酬、加算報酬及其他費用。基礎報酬依案件性質分為簡易案件、獨任案件、通常合議案件、重大合議案件，又再依公開審理前有无準備程序為標準來計算，若以公開審理前無準備程序為例，簡易案件為 66,000 円、獨任案件為 77,000 円、通常合議案件為 88,000 円、重大合議案件為 99,000 円。加算報酬包括公判加算額、特別加算等，其中特別加算可依判決結果加計特別成果報酬，例如判決無罪，則可加計通常報酬(即基礎報酬加上公判加算額)之百分之百作為特別成果報酬。其他費用則包括遠距離接見之交通費、住宿費等等。

三、日本律師一般報酬與國選辯護人報酬比較

日本律師一般報酬計算標準原則上包括著手金及報酬金，所謂之著手金是係委任律師即產生之費用，此費用不論案件結果如何均不會返還；而報酬金亦為成功報酬，即依案件結果之不同而有不同之金額。偵查中之著手金一般在 300,000 円到 500,000 円之間，報酬金之計算則依偵查結果不同而有差異，一般而言若偵查結果係不起訴處分，則報酬金為 300,000 円到 500,000 円；若係略式起訴，報酬金為 200,000 円到 400,000 円；若係正式起訴，則無報酬金。起訴後於第一審審理之著手金一般與偵查中之著手金相同，報酬金亦依判決結果為計算標準，若無罪或一部無罪，則報酬金為 500,000 円到 1,000,000 円；若有罪但為緩刑，報酬金為 300,000 円到 500,000 円；若有罪但較檢察官求刑之刑度為輕者，報酬金為 200,000 円到 400,000 円；若有罪且較檢察官求刑之刑度更重者，則無報酬金。上述之著手金及報酬金，亦會因案件之難易度而增加或減少。

而如下表所示，國選辯護人之報酬與一般律師所收取之著手金及報酬金相比低廉許多：

	國選辯護人	一般律師	二者報酬比例
偵查中之報	26,400 円	以平均著手金	國選辯護人

酬(以略式起訴為例)	+20,000 円 x(平均接見次數 3 次 ¹⁸ -1)=66,400 円	40 萬円及報酬金 30 萬円計算，合計 70 萬円	之報酬約為一般律師報酬之 1/10
第一審審理中之報酬(以第一審獨任裁判且無進行準備程序，判決結果無罪為例，並假設以一般公開審理期日為 3 次，一次 60 分鐘)	77,000 円+公判加算額共 22,200 円 =99,200 円 ¹⁹ +特別成果加算額 (99,200 円 *100%)= 198,400 円	以平均著手金 40 萬円及報酬金 75 萬円計算，合計 115 萬円	國選辯護人之報酬約為一般律師報酬之 1/6

另再以日本單一無罪案件為例，該案件於偵查中接見次數為 22

¹⁸ 刑事司法における諸課題～取調べの可視化実現から刑事少年司法改革の飛躍的展開をめざす～，弁護士白書，2011 年版，頁 8 以下，http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/books/data/hakusyo_tokusyu2011_1.pdf。

¹⁹ 同前註 6，頁 12。

次，公開審理次數為 22 次，再加上其他現場調查或與關係人磋商等事項，國選辯護人所耗費之時間及心力甚多，然於該案中國選辯護人之報酬額(包括偵查及審理)大約 40 萬円，惟若該案件之被告係委任一般律師，則以該案件之複雜度，偵查及審理之著手金均以最高額 50 萬円計算，再加計判決無罪之成功報酬以最高額 100 萬円計算，總計為 200 萬円，以該案件來看，國選辯護人之報酬為一般律師酬金之約 1/5，此計算式尚不包括一般律師可依案件難易度而增加之數額。

四、日本國選辯護人參與人數

有志從事國選辯護人業務而簽訂契約之律師，自平成 25 年(即西元 2013 年)之 22550 人，佔全日本律師人數之 66.9%；平成 26 年(即西元 2014 年)之 24055 人，佔全日本律師人數之 68.5%；平成 27 年(即西元 2015 年)之 25218 人，佔全日本律師人數之 69.2%，一直到平成 28 年(即西元 2016 年)之 26370 人，佔全日本律師人數之 69.9%，可見日本律師之參與國選辯護人業務之人數是逐年穩定增加。由此可知，日本律師界在如上所述低額報酬下，仍然抱持著趨近於「義務勞動」的志工精神，紛紛投入國選辯護人之行列，此種自覺值得我國律師效法。

附表一：

分會別	99年		100年		101年		102年		103年		104年		105年	
	准予扶助案件	駁回件數	准予扶助案件	駁回件數	准予扶助案件	駁回件數	准予扶助案件	駁回件數	准予扶助案件	駁回件數	准予扶助案件	駁回件數	准予扶助案件	駁回件數
台北	5135	2957	4145	2639	4447	2471	4956	2362	5233	2471	5807	2409	6410	2434
台中	2055	1366	1601	1120	1782	1040	2496	974	2689	954	2849	1094	3890	1311
台南	2166	832	1899	783	2026	771	2038	851	2054	815	2674	881	4491	1008
高雄	2717	1269	2639	1259	2932	1279	2967	1255	3268	1308	4593	1294	6477	1502
花蓮	524	239	546	189	479	148	778	97	940	71	1285	77	1717	134
桃園	2103	1063	1807	838	1818	870	1753	942	1913	860	2496	1003	3731	1143
新竹	617	245	651	301	750	305	805	317	989	398	1100	402	1370	429
彰化	1001	388	956	407	990	396	1117	521	1033	627	1207	650	1954	517
宜蘭	563	259	567	294	524	363	637	305	578	292	732	286	906	393
台東	306	67	469	99	620	97	885	81	982	53	1135	47	999	41
基隆	821	414	724	383	896	489	885	415	823	334	1028	375	1295	374
苗栗	588	103	619	175	598	93	661	106	579	77	638	75	780	96
雲林	644	181	602	173	524	134	432	98	454	82	536	100	986	140
嘉義	1053	558	866	518	725	472	847	314	786	394	1059	369	1417	379
屏東	1719	559	1337	541	1447	619	1510	182	1791	602	2420	588	2937	536
南投	452	228	468	222	508	236	682	511	673	240	814	216	1034	245
澎湖	150	41	157	56	143	32	145	38	152	17	212	30	189	27
金門	96	34	59	32	72	32	70	34	82	26	97	36	273	30
馬祖	4	1	13	2	12	2	14	2	9	0	17	3	22	1
板橋	3274	1707	2999	1663	3164	1930	3191	1930	3183	1756	4099	2012	5468	2240
士林	1149	743	1200	825	1548	956	1715	948	1836	980	3582	902	3019	1007
總計	27137	13254	24334	12519	26005	12735	28584	12283	30047	12367	38380	12849	49365	13987

附表二：

(四)無須審查准予扶助案件

分會	99年無須審查資力之准予扶助件數	100年無須審查資力之准予扶助件	101年無須審查資力之准予扶助件	102年無須審查資力之准予扶助件	103年無須審查資力之准予扶助件	104年無須審查資力之准予扶助件	105年無須審查資力之准予扶助件
台北	2282	1104	2344	1510	2908	3250	4084
台中	1006	471	901	923	1758	1839	2610
台南	780	384	886	468	962	1268	2644
高雄	1232	591	1553	885	1857	2490	3527
花蓮	275	163	298	267	746	585	1263
桃園	925	460	1034	541	1143	1463	2727
新竹	279	209	420	313	595	561	744
彰化	468	281	561	383	724	856	1323
宜蘭	260	118	213	167	292	278	490
台東	126	106	310	329	682	439	678
基隆	249	132	453	282	456	545	792
苗栗	130	146	302	208	394	358	541
雲林	356	182	330	144	267	353	565
嘉義	302	127	278	301	520	678	883
屏東	414	302	810	515	1091	1347	1755
南投	124	110	221	231	366	379	520
澎湖	49	35	61	23	70	106	90
金門	17	10	41	10	34	61	212
馬祖	2	0	4	5	5	6	11
新北	1300	769	1700	941	1706	2135	3108
士林	362	267	647	418	918	2569	1694
合計	10938	5967	13367	8864	17494	21566	30261

附表三：

法律扶助基金會 101 年至 105 年強制辯護案件 (含轉介) 准予扶助及前十大案由件數統計

101 年		102 年		103 年		104 年		105 年	
案由	件數	案由	件數	案由	件數	案由	件數	案由	件數
年度總數	7887	年度總數	8193	年度總數	9764	年度總數	10418	年度總數	13262
毒品危害防制條例	3779	毒品危害防制條例	3887	毒品危害防制條例	3428	毒品危害防制條例	3441	毒品危害防制條例	4049
妨害性自主罪 (第 16 章)	1136	妨害性自主罪 (第 16 章)	1153	妨害性自主罪 (第 16 章)	1229	妨害性自主罪 (第 16 章)	1106	妨害性自主罪 (第 16 章)	1190
搶奪強盜及海盜罪 (第 30 章)	753	殺人罪 (第 22 章)	675	殺人罪 (第 22 章)	634	殺人罪 (第 22 章)	802	竊盜罪 (第 29 章)	1045
殺人罪 (第 22 章)	664	搶奪強盜及海盜罪 (第 30 章)	587	傷害罪 (第 23 章)	586	竊盜罪 (第 29 章)	731	傷害罪 (第 23 章)	980
槍砲彈藥刀械管制 條例	436	傷害罪 (第 23 章)	548	搶奪強盜及海盜罪 (第 30 章)	566	傷害罪 (第 23 章)	687	殺人罪 (第 22 章)	857
傷害罪 (第 23 章)	247	槍砲彈藥刀械管制 條例	505	槍砲彈藥刀械管制 條例	507	槍砲彈藥刀械管制 條例	613	詐欺背信及重利罪 (第 32 章)	781
偽造有價證券罪 (第 13 章)	125	竊盜罪 (第 29 章)	461	竊盜罪 (第 29 章)	501	搶奪強盜及海盜罪 (第 30 章)	536	槍砲彈藥刀械管制 條例	761
貪污治罪條例	122	詐欺背信及重利罪 (第 32 章)	295	公共危險罪 (第 11 章)	373	公共危險罪 (第 11 章)	459	公共危險罪 (第 11 章)	677
銀行法	104	公共危險罪 (第 11 章)	261	詐欺背信及重利罪 (第 32 章)	314	詐欺背信及重利罪 (第 32 章)	388	搶奪強盜及海盜罪 (第 30 章)	571
公共危險罪 (第 11 章)	68	偽造有價證券罪 (第 13 章)	140	偽造有價證券罪 (第 13 章)	167	公職人員選舉 罷免法	187	妨害自由罪 (第 27 章)	249

