

國道走山 法與時轉：政府律師制度亟待建立

2010年7月1日

北二高 2010 年 4 月 25 日無預警發生大走山（「國道 3 號 3.1 公里處崩塌事件」），造成 4 條人命不幸罹難。有關這起事件的後續國賠認定，先是交通部相關官員強調，目前還沒有辦法查明是天災還是人禍，交通部已經組成專案小組，「希望大家尊重專業」。後經立法院經濟委員會作出決議，要求政府應該給予國賠，不得推讓責任。同時，交通委員會也通過立委連署提案，要求交通部早日與受害家屬達成國家賠償協議，並在一個月內提出調查報告結果。最後則在馬總統明確要求交通部主動協助家屬提出國賠申請之下，這宗國賠申請爭議才有了比較明朗的處理頭緒。

從法治的角度而言，我們必須很嚴肅而沉痛的提問：北二高走山事件是屬國防、外交，還是兩岸事務嗎？否則，依憲政體制的制度設計，行政體系從行政院長以下，逐層分級設有主政及協辦等等組織、人員依法行政，怎會非要等到總統出面，才理出相對清晰的後續處置輪廓。再者，全球氣候變遷，各地異常災變誠難逆料，萬一類似走山事件再度發生，政府相關單位是否確有十足的把握，能記取此次教訓，因應得更快更好？

可以確信的是，如果再不痛定思痛的從最根本的制度改革著手，我們將不可能有樂觀的理由。這也就是筆者常年以來一直奔走呼籲，政府機關應普設全觀的「政府律師」的原因。

誠然，「徒法不足以自行」，光有周延的法律並不夠，還必須有人來執法，「法貴乎行」。問題是，當連慣常「不動」的「山」都可以「走」的時候，可以想見，「走山事件」將是對執法者多麼嚴酷的考驗。事實上，「國道走山」也將「法與時轉」的智慧推陳到另一層的全新境界。當「山」已可「走」的時候，執「法」者如果再不能對應跟上，這將注定會是法治失靈的錯誤結局。

讓我們回到現代政府依法行政的決策情境來籌謀思考。

不確定情境下的決策，這是現代政府施政所要面對的首要挑戰。風險社會是現代社會的重要特徵之一，這次「走山事件」就是最好的例證。換言之，行政機關的決策情境早已不再是確定下的情況，任何以確定情境作為前提的決策推導都極可能失去準頭，甚至會有重大失誤。這部分必須藉助大量經驗資料的搜羅分析，並且依賴系統性的風險管理方法來加以補足，或至少提高決策的品質。一般用來處理已經相對穩定事件的「標準作業程序」手法，不是不能使用，而是必須清楚其侷限性，絕不能再加依賴、濫用。

緊接著，則是「政策合法化」這道關卡。光做到高品質的「不確定情境下的決策」這還不夠，因為政府機關必須「依法行政」，這與通常決策原則上可以追求經濟利益期望值的最大，並不相同。因此，政府的決策還必須接受「政策合法化」評估，透過「依法行政」原則的滌蕩修正與再次確認之後，才是符合憲法法治國標準的政府決策。

此外，以上這些程序還要與時間賽跑，必須在極短的時間內完成。現今的媒體生態已經徹底改觀，一點點風吹草動，不消幾分鐘的時間，手機上網、網路入口網站首頁、廣播電視新聞快報，很快就傳遍全台，甚至全球各地了。從而，政府的決策管理就要跟媒體賽跑，要做到源頭管理，要在第一時間就做出立即且正確的決定。然後，最快把政府依法行政、斷然處置的資訊，送到「資訊市場」上，體現施政效能、做到「災損控制」，並深化公民「法治」意識。

筆者持續籲請政府機關應普設全觀的政府律師的意思，就是要由政府律師來負責如上的法治決策品質的把關工作。要強調的是，政府機關普設政府律師，並不是說各機關都派駐幾位檢察官過去，專門去預防犯罪，或甚至就是直接去從事犯罪的偵辦。也不是要幫現有機關部會的法制單位去編制預算，遂行資源配置擴權的工作。

但是很顯然的，以現在政府「法制單位」（如法務部）的資源配備，並無法承擔起政府律師的繁重任務。由於先天不足後天失調所肇致的法匠思維，當然也是問題。但更大的問題則是出在「政府律師」定位屬性，以及人才觀念的養成上。不過，亡羊補牢，猶未為晚。我們一定要把過去法學教育太過專注在「訴訟」司法人才，而忽略了「通案主動」法政人才培育的問題，儘快平衡過來。如果短期內相關課程開設，以及師資延聘方面確有困難，也可透過跨系、跨院，甚至跨校選修必修的方式來加以貫徹落實。

至於「政府律師」的配置設計，政府組織的精簡再造精神應可作為主要的指導原則。

行政院組織再造，將從民國 101 年元旦起上路。最近行政院正在研商如何調整各部會轄下的局處司，換言之，現在正是討論設置「政府律師」頗適當且最關鍵的時刻。

在具體規劃部分，現有各級政府機關的法制單位、法規委員會等運行現況理應列入考慮；此外，法務部主管行政院之法律事務以及行政院所屬各部、會、行、處、局、署之法規諮商事項，則是另一個切入點。

如果考慮到「法政人才」的甄補培訓也要相當時間，因此，全先仿效「政風機構人員設置」原則，也就是各級政府機關的法制幕僚由法務部調配人力加以充實的方式，似也可作為初

步討論的雛型。當然，法務部所派人員必須具有各相關領域專長，並要先經過相當調訓俾對「政府律師」定位執掌有所把握體認，則是必要的配套。

之所以要朝向「一條鞭體制」思考的另一個重要理由則是:機關法治文化的布新亟需。

政府律師的定位既是要為各該機關的政策產出確實做到法治決策晶質嚴格把關的工作，當然就必須要能「知無不言、言無不盡」，絕不能是虛應故事、僅是迎合應聲。因此，政府律師專業權威的樹立，以及與各該機關長官關係的相對超然獨立性，自也要兼顧周到。

論著名稱： 國道走山 法與時轉：政府律師制度亟待建立

編著譯者： 陳長文

出版日期： 2010.07.01

刊登出處： 台灣 / 台灣法學雜誌 / 第 155 期 / 35-37 頁
