

### 三、院台訴字第 1023250012 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1023250012 號

訴願人：○○○

訴願人○○○因違反公職人員利益衝突迴避法事件，不服本院 102 年 4 月 24 日院台申貳字第 1021831409 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

#### 主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達次日起 60 日內另為適法之處理。

#### 事 實

緣訴願人○○○自 95 年 7 月 1 日至 99 年 12 月 20 日擔任○○○○股份有限公司(下稱○○公司)副總經理，為公職人員利益衝突迴避法第 2 條所定之公職人員。其就○○公司 98 年度進口○○快裝快卸獎金(下稱快裝卸獎金)發放之簽陳中，於 99 年 4 月 28 日核章，並領取獎金新臺幣(下同)75,000 元。訴願人於核章時已知該職務行為與得否發放獎金有關，亦知獎金發放名單包括其本人在內，且得因其核章而使本人獲取獎金之財產上利益，仍為核章行為。訴願人就涉及直接或間接使本人獲取利益之利益衝突，未迴避職務行使，違反本法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款規定，經原處分機關依本法第 16 條及行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項及第 3 項規定，減至法定罰鍰最低額 100 萬元之三分之一，即處以罰鍰 34 萬元。訴願人不服，提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。

#### 理 由

一、按公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員。」第 3 條第 2 款規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：…二、公職人員之二親等以內親屬。…」第 4 條第 1 項及第 3 項規定：「本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。」「非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。」第 5 條規定：「本法所稱利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。」第 6 條規定：「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。」第 10 條第 1 項第 2 款規定：「公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：…二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。」第 16 條規定：「違反第 10 條第 1 項規定者，處新台幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。」

二、訴願人訴願主張、訴願補充理由略以：

(一)「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點」及「○○○○股份有限公司○○處分層負責明細表」規定之意旨，訴願人對於自身得領取之獎金核准與否及數額多寡無核定權，故本件客觀上並無公職人員利益衝突迴避法規定之利益衝突情形。

1、系爭快裝卸獎金之發放程序，係按照○○部 75 年 12 月 19 日經(75)國營 56153 號函同意備查之「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點」規定辦理。而該要點係依「○○部所屬事業快裝快卸獎金管理辦法」規定訂定。依該要點第 3 點及第 6 點規定，獎金分配對象區分為直接參與外煤作業之 A、B、C 類人員及對系爭快裝卸獎金項目有貢獻而未列入 A、B、C 類人員，訴願人作為主管○○副總經理，負責督導○○處○○採購、船運備船之策劃及執行，適時核定並督導○○採購案及船運長、短約之招標，俾及時備船前往裝貨港裝煤並如期返台卸煤，有助於減少裝貨港及卸貨港滯船費用，屬未列入 A、B、C 類人員之有貢獻人員，依該要點第 6 點規定得領取獎金。而有關係爭快裝卸獎金之核定程序，依該要點第 7 點規定，由○○公司各參與單位於年度終了後 1 個月內詳細列明績效紀錄、應發獎金數額與受獎名冊送經○○處轉陳總經理、副總經理核定後，由○○處向公司具

領發給之。○○處負責彙總資料辦理發放獎金程序。查○○處非 A、B、C 類之有貢獻人員獎金，係由主管○○副總經理及總經理核定；主管○○副總經理獎金則由總經理核定。

- 2、又該要點第 7 點規定：「各參與單位於年度終了後一個月內應詳細列明績效紀錄，應發獎金數額及受獎名冊送經○○處轉呈總經理、副總經理核定後，由○○處向公司具領發放之」。主辦單位○○處就此要點規定之說明向為「…主管○○副總經理獎金係由總經理核定。…」此與「○○○○股份有限公司○○處分層負責明細表」於運輸組部門第 6 點規範「年度○○快、慢裝卸金之結算及分配」，其權責劃分核定之層級係明定為「陳總經理核定」一致，足證快卸獎金之結算與分配均係由總經理核定，主管○○處副總經理並無核定權，訴願人係基於職務關係及行政程序之要求於獎金發放程序中核章。是訴願人對於自身得領取之獎金核准與否及數額多寡無核定權，並無本法規定之利益衝突情形。

(二)快裝卸獎金之核准與否及金額多寡，均於「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點」訂有明確之規範，副總經理對其並無修正之權限，訴願人對於自身得領取之獎金之核准與否及金額多寡，並無裁量空間，難謂有不法利益輸送之情事，客觀上並無利益衝突之情形。

- 1、按法務部 99 年 7 月 29 日法政字第 0991108044 號函釋：「不當利益輸送之發生，當以公職人員執行職務時之作為、不作為有裁量空間為前提，如公職人員係依相關法規審核而無裁量餘地，即難認有何不當利益輸送之可能……機關首長或授權人涉及自身待遇及相關事項之報支，如與核銷規定程序相符，核准人對於核准與否、金額多寡，並無裁量空間，實難謂有不法利益輸送之情形，尚與本法所稱利益衝突之要件有別。」
- 2、系爭快裝卸獎金應發給訴願人之獎金數額，係按照「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點」第 6 點第 2 款規定，於當年度進口○○快裝快卸結算盈餘，依該要點扣除滯延準備金後，提列 4%作為發放依據；且依該規定，此類人員之個人獎金不得高於 A 類直接參與人員之最高獎金。
- 3、快卸獎金之發放依據及個人所得數額，均於「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點」訂有明確規範，並經會計部門審核列帳。副總經理對自身得領取獎金之數額及發放與否，均須依上開要點及會計審核之結果辦理，並無任何得「修正」其內容之裁量空間。雖訴願人於約詢時陳述：「依副總經理之職權，對簽文內容若有錯誤或不合理可詢問主辦部門，由主辦部門去處理」等語，係指公司一般簽辦公文之處理，當公文有一望即知之明顯錯誤情形，並非指對獎金之核准或金額具有裁量空間。是訴願人並未對獎金之數額及發放人員名冊有修正之裁量空間。

(三)訴願人於行為時主觀上並未知悉（亦無從知悉）其對於自身得領取之獎金數額及核准與否有核定權，自無本法第 6 條所稱「知」有利益衝突，不符該條規定之主觀要件。即訴願人對於利益衝突情狀欠缺故意，不符本法第 6 條之主觀要件。

系爭快裝卸獎金之發放，係按照「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點」規定為之，且依該要點規定，主管○○副總經理獎金係由總經理核定之，非訴願人職權所能決定，訴願人對於自身得領取之獎金數額客觀上自始即無核定權，行為當時主觀上自無從知悉有利益衝突情狀。即訴願人於行為時主觀上知悉之事實為「主管○○副總經理獎金係由總經理核定之，非訴願人職權所能決定；主管○○副總經理僅係基於職務關係及行政程序之要求於獎金發放程序中核章」。是訴願人行為時欠缺「故意」，不符本法第 6 條之主觀要件，故訴願人未違反本法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款規定。

(四)退萬步言，訴願人對於本法第 6 條適用範圍之解釋與實務見解縱有歧異，惟對訴願人於行為時應採取自行迴避之行為實屬無期待可能性，訴願人於行為時欠缺違法性認識，構成阻卻責任事由，應免除其行政罰。

- 1、訴願人係按照「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點」規定辦理，訴願人行為

時主觀上認為此程序係依照公司規定本於職責辦理，屬業務上之正當行為，並未認識到對自身得領取之獎金數額有職務上決定權限，是訴願人於行為時並未認識該行為有違反本法規定。故訴願人縱不能阻卻故意，亦屬欠缺違法性認識，其應認不具有可非難性，參酌行政罰法第 8 條之規範目的，訴願人應得免除行政罰；且訴願人僅領取 75,000 元，卻遭裁處 340,000 元罰鍰，所得利益與處罰顯不相當，應依行政罰法第 8 條規定，得按其情節輕微而免除行政罰。

2、公職人員利益衝突迴避法第 5 條及第 6 條之規定，使用許多模糊且不明確之用語，且行政實務或司法實務尚未形成通說，亦尚無行政釋示、判例、大法官解釋或其他方式表達（如決議、行政慣例等）可作為標準而據以遵行之見解；且訴願人主觀上亦認為該核章程序係完全依照要點之規定所進行，並未認知對於自身得領取之獎金數額及發放與否有核定權限，是對於訴願人行為時應採取自行迴避之行為實屬無期待可能性，按林錫堯及許宗力大法官於釋字第 685 號解釋提出之協同意見書之意旨，自應認有「超法定之阻卻責任事由」之存在，而應免除行政罰。

三、按公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員。」而公職人員財產申報法第 2 條第 1 項規定：「下列公職人員，應依本法申報財產：…五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。」本件訴願人行為時擔任○○公司副總經理，屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條所定之「公職人員」，首予敘明。

四、次按公職人員利益衝突迴避法係為促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，及有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送所制定；又按本法所稱利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者；公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避，本法第 1 條、第 5 條、第 6 條分別定有明文。而前開「不當利益輸送」之發生，當以公職人員執行職務時之作為、不作為有裁量空間為前提，如公職人員係依相關法規審核而無裁量餘地，即難認有何不當利益輸送之可能。依國內（外）出差旅費報支要點、各機關員工待遇給與相關事項預算執行之權責分工及支出憑證處理要點第 3 點等規定，出差人員應於出差前簽報機關首長核准，出差事畢向機關申請款項時，應本誠信原則對所提出之原始書據真實性負責，經相關權責單位（例如人事室、主計單位），審核無誤後，始得辦理出差旅費報支事宜。是機關首長或授權人涉及自身待遇及相關事項之報支，如與上述核銷規定程序相符，核准人對於核准與否、金額多寡，並無裁量空間，實難謂有不法利益輸送之情形，尚與本法所稱利益衝突之要件有別。（法務部 99 年 7 月 29 日法政字第 0991108044 號函釋意旨參照）。

五、卷查本件依原處分裁處書所示，原處分以訴願人擔任○○公司主管○○副總經理期間，就 98 年度快裝卸獎金發放之相關簽陳中，於 99 年 4 月 28 日作成核批行為，並領取獎金 75,000 元，認訴願人於核批發放獎金時，已知該職務行為與得否發放獎金有關，亦知獎金名單中包括本人在內，且得因其核批而使本人獲取獎金之財產上利益，仍決意為核批行為，未迴避職務行使，已違反本法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款規定，爰依法裁處 34 萬元罰鍰，原處分固非無據。

六、惟查：

（一）依「○○○○股份有限公司○○處分層負責明細表」規定，關於「年度○○快、慢裝卸金之結算及分配」須「陳總經理核定」。本案○○公司○○處 98 年度進口○○快裝快卸獎金發放之簽陳，亦係簽由總經理核定之。上開簽陳之「說明」並分別敘明「98 年度進口○○快裝快卸獎金，預估結算盈餘計新台幣…元，經依『處理要點』辦理分配，業奉 總經理於 98. 01. 07 核定如后…」、「以上獎金發放對象及金額均依『處理要點』規定審核…」；簽會會計處表示：「依『進口○○快裝快卸獎金處理要點』，本獎金係對卸煤作業直

接有關工作人員給予獎勵，並由○○處、○○處審核，所擬獎勵之人員及其核發金額本處無意見。」是訴願人主張快卸獎金之結算及分配均係由總經理核定之，並經會計部門審核列帳乙節，尚非無據。

(二)次查「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點」係依據「○○部所屬事業○○快裝快卸獎金管理辦法」訂定，並經○○部 75 年 12 月 19 日經(75)國營 56153 號函同意備查。獎金分配對象一為直接參與○○作業之 A、B、C 類人員，另一為對快裝快卸獎金項目有貢獻而未列入 A、B、C 類人員。分別於獎金處理要點第 3 點規定：「獎金分配對象：凡直接參與○○作業，依貢獻程度分為下列 3 類：A 類：…。B 類：…。C 類：…。」第 6 點規定：「獎金處理原則：(一)…。(二)前項餘額中保留 4% 由公司核給對本獎金項目有貢獻而未列入 A、B、C 類之人員，…。(三)以上餘額中提列 50% 為可發獎金總額，發給對本要點所列 A、B、C 類之有直接貢獻之人員，無貢獻者不得發給，其餘 50% 則歸列公司作為其他收入。…」直接參與外煤作業之 A、B、C 類人員雖於要點中已有明確規範，而訴願人擔任○○公司主管○○副總經理，未直接參與外煤作業，屬未列入 A、B、C 類人員之有貢獻人員，係依該要點第 6 點規定領取獎金。惟何謂「有貢獻而未列入 A、B、C 類之人員」？該類人員係經何程序產生或由何人認定或核定之？要點中尚乏明確之規範。然「○○○○公司進口○○快裝快卸獎金處理要點實施注意事項」第 3 點規定：「獎金處理原則：…2…各單位有貢獻人員名單及獎金金額由各單位主管本於權責自行核處。」針對擔任該公司主管○○副總經理，依該要點規定自民國 75 年 12 月 19 日迄今之系爭獎金發放，除須簽陳總經理核定外，訴願人於程序中核章，其核章時對於各單位主管核處之有貢獻人員名單究有何影響？可否要求變更？申言之，訴願人對於獎金發放名單，或其自身得否列入獎金發放名單等情，是否因其核章即具有裁量空間，而有不當利益輸送之可能？非無疑義，應有再予釐清之必要。

(三)再查有關該快裝快卸獎金之分配，於該獎金處理要點第 5 點「獎金之評定及計算方式」及第 6 點「獎金處理原則」另有規定。其規定如下：第 5 點「獎金之評定及計算方式：本項獎金係在該年度總處實際統收統付快慢裝卸費結算扣抵以往年度虧損後有盈餘前提下，依本要點第 6 條第 3 款規定之可發獎金總額按個人所得積點核給獎金，無積點者不予發給，積點為負數時，則予保留，俟以後年度有積點相抵後有正積點始予發給。獎金發給時由各有關部門主管依下列方式核發。(一)評定方法：按照左列各項計算因素評定。1 基本積點：…2 獎罰積點計算方式：…3 工作表現：…(二)獎金之計算：1. 每點獎金數額(元) = 可發獎金總額 / 總積點數 2. 個人獎金 = 個人積點數 × 每點獎金數額 3. 考評成績依下列計算加減積點，甲等：個人積點數 × 1.2，乙等：個人積點數 × 1.0，丙等：個人積點數 × 0.8，丁等：個人積點數 × 0。以上個人應得獎金之數額中，如有超過其個人兩個月薪額者，則以最高應得獎金數額為準，各按一定比例遞減之。每人遞減之獎金數額歸入即時獎金專戶並折合積點，尾數採四捨五入由○○處暫予保留，供作爾後個人積點發生負數時抵扣之用，如個人抵扣後積點尚有餘數，不論正負數續與保留至離職即予刪除。」第 6 點：「獎金處理原則：(一)該年度結算盈餘提列最高 20% 作為滯延費準備金，以備以後年度結算結果如有發生虧損時抵扣之用。每年提存多寡與提存與否，由○○處長決定，原則上以足夠應付以後五年之需要為準。(二)前項餘額中保留 4% 由公司核給對本獎金項目有貢獻而未列入 A、B、C 類之人員，惟該類人員之個人獎金不得高於 A 類直接參與人員之最高獎金；另提 6% 供由○○處保管作為即時獎金之用，如 A 類人員打破記錄或對本要點有特殊貢獻且有具體績效或對本項作業有重大改善者等，由○○處按件機動酌予獎勵。每次每人獎勵金額最高相當其個人月薪 1/5 為限。(三)以上餘額中提列 50% 為可發獎金總額，發給對本要點所列 A、B、C 類之有直接貢獻之人員，無貢獻者不得發給，其餘 50% 則歸列公司作為其他收入。(四)每年度對個人貢獻最大者分配獎金之總額，最多不

得超過相當於其本人二個月薪資總額，其他如破記錄獎金等之零星即時獎勵部分不計在內。」揆諸上開規定，○○公司進口○○快裝快卸獎金應如何分配，於獎金處理要點中已定有計算公式，則於獎金發放之過程中，獎金分配金額之多寡是否仍有受人為或外力干涉而有不當利益輸送之情形？非無疑義。

(四) (略)

七、再按行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」又「違法事實應依證據認定之，無證據則不得以擬制推測之方法，推定其違法事實，此為司法訴訟及行政程序適用之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違法事實之存在，始能據以對人民作成負擔處分，亦即行政機關對於人民違法事實之存在負有舉證責任，人民本無須證明自己無違法事實。如調查所得證據不足以證明人民有違法事實，即應為有利於人民之認定，更不必有何有利之證據。又認定違法事實之證據，係指足以證明行為人確有違法事實之積極證據而言」，最高行政法院 98 年度判字第 494 號判決意旨可參。本件訴願人對於獎金發放簽陳中核章固不爭執，然查系爭獎金發放事宜，訴願人對於獎金發放名冊，及獎金金額分配等事項有何影響力？其核章行為是否即存有人為或外力干涉等不當利益輸送空間？仍有上揭諸多疑義待予釐清。原處分未予查明，僅以「原處分人於其職務權限內，對快卸獎金發放之簽陳，係有權『修正』或『判斷後同意向上陳核』之行為，縱無最後決定權，仍屬對個案具有裁量權」為由，遽認其違反利益衝突而裁處 34 萬元罰鍰，參諸上揭法務部 99 年 7 月 29 日法政字第 0991108044 號函釋意旨，難謂有當。

八、綜上，為求原處分之正確適法，自應將原處分撤銷，再另為適法之處理，以資妥適。又訴願人其餘訴願主張於訴願結果不生影響，不予一一論列，亦予敘明。

九、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

中 華 民 國 1 0 2 年 8 月 2 9 日