

## (二)院台訴字第 1093250018 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1093250018 號

訴願人：○○○

代理人：○○○律師

訴願人因違反公職人員財產申報法事件，不服本院 108 年 12 月 3 日院台申參一字第 1081833444 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人前於擔任○○○秘書長期間，依公職人員財產申報法（下稱本法）第 2 條第 1 項第 3 款及第 4 條第 1 款規定，應向本院辦理財產申報，其以 103 年 12 月 19 日為申報（基準）日所申報之財產，就應申報財產項目，未據實申報本人借用他人帳戶之存款 11 筆、本人借用他人名義之有價證券（股票）13 筆及本人借用他人名義之事業投資 1 筆（詳如故意隱匿財產不實申報項目一覽表），經核認係故意隱匿財產為不實之申報，爰依本法第 12 條第 1 項規定，處罰鍰新臺幣（下同）400 萬元。該裁處書於 108 年 12 月 9 日送達，訴願人不服，於 109 年 1 月 6 日向本院提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯及補充說明。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、訴願理由略謂：

(一)原處分作成前，並未實質上給予訴願人陳述意見之機會，有違行政罰法及行政程序法之規定：

原處分機關於 106 年 4 月 27 日、106 年 8 月 22 日雖發函限期 30 日內要求說明有關訴願人 101 年 12 月 10 日、102 年 12 月 20 日、103 年 12 月 29 日及 104 年 12 月 28 日為申報日向原處分機關申報之財產與原處分機關查詢結果有不一致之情事，並要求檢附證明文件，惟訴願人因案遭羈押於○○看守所，有關文件往來均須經看守所審查，且郵票係管制物品，不得任意通信郵寄文件出所，且律師接見或家屬會客時，被告均不得自舍房攜帶文件外出，甚或與律師或家屬討論，請求協助，故訴願人無法予以說明前開函詢內容，對於相關時間及事實資料之蒐集，在人身自由受拘束之情況下有實際上之困難而無法充分準備與說明，亦非他人所可代為查證並檢附證明資料。自不能僅憑訴願人於另案警詢筆錄中所為陳述，作為認定訴願人違規情事之證據。且本件裁罰與前二年裁罰之內容項目大部分相同，就重複部分之金額變動及標準，亦應給予訴願人申辯陳述意見機會，原處分機關於裁罰前未給予訴願人實質陳述意見之機會，即有侵害訴願人之事前陳述權，而有悖正當法律程序。況訴願人另案刑事訴訟刻正上訴最高法院審理中，判決尚未確定，故不應逕以檢察官起訴書或尚未定讞之臺灣臺北地方法院 105 年度金重訴字第○號判決（下稱刑事第一審判決）及臺灣高等法院 106 年度金上重訴字第○○號判決（下稱刑事第二審判決）判決內容作為認定事實之唯一依據，仍須調查相關事證並據以認定事實，方為合法。

(二)原處分未究明系爭財產實質上是否同一，逕就系爭不實申報財產之內容一律加計予以裁罰，有重複評價之違法：

1. 原處分認定○○國際投資股份有限公司（下稱○○公司）及○○國際企業有限公司（下稱○○公司）之○○商業銀行股份有限公司（下稱○○銀行）帳戶內之存款為訴願人借用該二公司名義持有。惟查，訴願人固不否認有投資該二公司，但公司之資產即股權本身之價值，包括存款在內，公司之存款在法律上之權利歸屬主體為各該公司法人，並非訴願人或股東，且原處分既然已針對訴願人隱匿○○公司股票以及○○公司投資金額未申報之行為為裁罰，則該二公司之銀行帳戶金額來源即為前開股票或事業投資所表彰之金額，而屬同一筆金額，法律上不應再重複評價，始為合法。關於○○公司及○○公司之銀行帳戶，訴願人係本於投資該二家公司(例如：公司增資)而依法將資金存入二家公司銀行帳戶，此與借用自然人之帳戶而將自有資金存入人

頭帳戶之情形不同，且刑事第一審判決之附表二係記載「○○○使用與借用帳戶一覽表」，並非指附表二之帳戶均為訴願人所「借用」，是以可否認定訴願人「借用」○○公司及○○公司之帳戶已非無疑。而訴願人基於大股東身分管理○○、○○公司從事投資行為，因而使用公司帳戶之資金乃事理上之必然，並無可疑之處。因而就原處分所附之故意隱匿財產不實申報項目一覽表所載第一部分存款項次1及項次2有關○○公司及○○公司於○○銀行帳戶之存款金額，均應予以剔除。

2. 次查，原處分既認定○○公司之投資額為訴願人所有，又認定○○公司持有○○公司之股票10萬股(金額1百萬元)亦為訴願人所有，然法人之財產與股東之財產各自有別，訴願人雖為○○及○○公司之實質大股東，而訴願人之申報義務應僅係申報該二公司之股權即為已足，實際上亦無要求訴願人須再就其投資之公司「再轉投資」之事業或股東一一申報之理。本件○○公司持有○○公司之股票10萬股，事實上該股票即為○○公司轉投資之資產，訴願人縱使持有○○公司之投資額，該投資金額已由○○公司轉投資取得其他資產，不應再予重複計算訴願人未申報之財產。

(三)原處分認定訴願人「借用」○○公司及○○公司存款帳戶及「借用」○○公司及○○公司持有之○○科技股份有限公司(下稱○○公司)股票欠缺客觀證據且理由矛盾：

1. 原處分認定訴願人借用○○公司及○○公司存款帳戶，係引述訴願人、○○○、○○○等人之警詢筆錄，惟警詢筆錄內容，並無訴願人借用○○公司及○○公司存款帳戶之事實陳述，至多證明訴願人「持有」○○公司及○○公司之存款帳戶，惟訴願人與其配偶為○○公司及○○公司之大股東，股東「持有」公司之存款帳戶為一般管理行為，與「借用」不同，惟原處分機關逕為認定「借用」○○公司及○○公司存款帳戶，與客觀證據未合。
2. 原處分認定「臺灣高等法院判決106年度金上重訴字第○○號刑事判決認以，訴願人已實際持有使用多個金融帳戶，其中不乏有未擔任名義負責人○○公司、○○公司之帳戶。」臺灣高等法院刑事判決認定訴願人「實際持有使用」金融帳戶，惟原處分卻認定訴願人「借用」○○公司、○○公司之金融帳戶，訴願人究竟係「實際持有」或「借用」，原處分機關之認定前後矛盾。
3. 原處分認定「依據臺灣高等法院判決106年度金上重訴字第○○號刑事判決所載，認定○○公司及○○公司並無實際營業，係由訴願人實際主導…」原處分依據臺灣高等法院刑事判決認定○○公司及○○公司由訴願人實際主導，然臺灣高等法院亦未認定訴願人有「借用」○○公司及○○公司存款帳戶之客觀事實。
4. 原處分認定「○○公司負責人○○○及○○公司負責人○○○，均表示係出借帳戶之出名人，實際經營者皆非本人…」訴願人固然有向○○○及○○○借用個人名義之存款帳戶，惟○○公司及○○公司之存款帳戶係以各該公司名義開設，與訴願人借用○○○及○○○個人存款帳戶不同，惟原處分將○○公司、○○公司、○○○及○○○之存款帳戶為相同「借用」之認定，係對客觀事實有所誤認。
5. 原處分認定「○○公司及○○公司均由訴願人實際管領支配…亦無礙於認定訴願人借用上開公司銀行帳戶之情事，故上開公司之銀行帳戶存款，於本案申報日係屬訴願人所有，堪予認定」原處分認定訴願人實際管領支配○○公司、○○公司，卻又認定訴願人「借用」各該公司銀行帳戶，除欠缺客觀證據證明訴願人確有借用○○公司及○○公司之客觀證據外，且原處分機關認定公司之銀行帳戶之存款均屬訴願人所有，亦欠缺客觀證據證明。
6. 原處分認定「1、查臺灣高等法院106年度金上重訴字第○○號刑事判決，…訴願人實際主導之○○公司及○○公司並無實際營業，僅係訴願人作為轉投資○○公司使用。」「2、次查，…足徵渠等之○○公司股票均為訴願人所掌控。」訴願人未申報「借用」○○公司持有○○公司、○○公司股票，及「借用」○○公司持有之○○公司股票。惟「訴願人實際主導」、「訴願人所掌握」與「借用」各該公司名義有間，原處分未說明為何訴願人主導、掌握公司，構成借用公司名義轉投資，且未說明訴願人「借用」公司名義轉投資之客觀證據，原處分認定顯為主

觀、恣意。

(四)原處分對於訴願人 101 年度及 102 年度不實申報之財產已為裁罰 190 萬元、340 萬元在案，而就同一內容之財產，又於本次合併算入不實申報之金額，亦有重複處罰及違反責任原則之違法：

1. 本院於 101 年度及 102 年度之申報不實已為裁罰，其中有關第二部分有價證券-股票除新增項次 5 至 7 之○○公司股票外，其餘均為 101 年度及 102 年度裁罰之項目，僅金額有所增減不同而已，是以業經 101 年度及 102 年度已申報不實部分，顯然無法期待行為人於前一年度未申報卻在次一年度應為申報而揭發先前次不實申報之期待可能性，此種情形縱使訴願人於 103 年度仍構成不實申報之行為，從責任原則之觀點於裁罰時應予以考量。至少就存款金額減少之部分及前一年度已裁罰未變動之有價證券及事業投資之部分，與本件裁罰之事實均有重複，理應認為同一申報不實之行為，不應再計入本次裁罰之金額，而就重複部分之金額，予以剔除。或應以無法期待訴願人於本次自行揭發前一年度不實申報之情形，而於衡量本次裁罰金額時予以減輕。然原處分卻就此重複之事實仍對訴願人以故意隱匿財產不實申報行為裁處，完全未將前一年度與本年度重複部分剔除或減輕處罰，顯有不當及違法之處。
  - (1) 原處分認定故意隱匿財產為不實申報項目與 101 年度之金額相同部分共計 1,236 萬 6,576 元（佔 103 年度故意隱匿為不實申報總數之 12.73%）。
  - (2) 原處分認定故意隱匿財產為不實申報項目較 102 年度之金額減少部分：103 年度合計 31 萬 879 元，較 102 年度部分合計 150 萬 6,106 元減少 119 萬 5,227 元。
  - (3) 原處分處罰訴願人 103 年度故意隱匿財產為不實申報 400 萬元，未考量訴願人 101 年度故意隱匿財產為不實申報金額 1,870 萬 2,516 元已處罰 190 萬元、102 年度故意隱匿財產為不實申報金額 3,302 萬 8,845 元已處罰 340 萬元等情，顯然未考量訴願人之客觀情狀，有違責任原則且違反行政罰法第 18 條第 1 項及「監察院公職人員財產申報案件處罰緩額度基準」（下稱處罰緩額度基準）第 6 點之規定。
2. 未查，本次裁罰有關○○公司股票之部分，認定係訴願人借用○○公司及○○公司或○○○等自然人名義持有，然有關○○公司及○○公司所持有之○○公司股票，係各該法人所「再轉投資」之資產，與前述理由相同，均不應再重複列計，應予剔除。

## 二、答辯意旨及補充說明意旨略謂：

(一)原處分機關關於作成處分前，依法給予訴願人 2 次陳述意見之機會，已踐行相當程度之程序保障，並依職權查調相關證據及參酌刑事調查、起訴書暨判決書所採認之事實或證據，作成本案裁罰處分，於法並無違誤：

1. 原處分機關業依法分別以 106 年 4 月 27 日本院院台申參一字第 1051833916 號函及同年 8 月 22 日本院院台申參一字第 1061832966 號函先後兩次給予訴願人陳述意見之機會，另以本院 107 年 3 月 5 日院台申參一字第 1071830614 號函就其 101 年及 102 年前後年度定期申報之財產資料比對有無異常增減情事，函請訴願人陳述意見時，訴願人於 107 年 4 月 17 日（按：應為 16 日）復原處分機關 107 年 3 月 5 日院台申參一字第 1071830614 號函及 108 年 5 月 16 日復原處分機關 108 年 3 月 20 日院台申參一字第 1081830520 號函時，亦均併案補充陳述定期申報案有關訴願人借用○○公司及○○公司持有之財產情形，訴願人對於與本次（103 年度）定期申報案相關之陳述已達 4 次，程序保障難謂不足。是以原處分機關已踐行相當程度之程序保障以維訴願人之權益，且前述 106 年二函文均有附訴願人 101 年至 104 年各年度之財產定期申報查核結果不一致說明表，107 年之函文亦檢附訴願人 101 年及 102 年前後年度財產資料查復結果比對表，請訴願人就不同年度申報不實之財產項目及金額變動為陳述說明，已給予訴願人申辯陳述之機會，自無悖於正當法律程序。
2. 原處分機關實已踐行正當法律程序，且就相關事證調查明確後，予以裁罰。尚無因裁處權時效將屆，而對現已於刑罰執行中，客觀上無法就相關事項檢據為充分說明之訴願人逕予裁罰之情事。訴願人於 101 年度及 102 年度財產定期申報裁罰案之訴願書中亦曾提出因身陷囹圄

而未能實質陳述意見之主張，然臺北高等行政法院於審理訴願人 101 年度財產定期申報裁罰案之判決理由中，認定：「被告(即本院)令原告(即訴願人)陳述意見時，雖值原告遭羈押之際，但原告並未遭禁止接見通信，被告前後數次通知給予申辯時間長達約 6 個月，所請陳述意見之證據資料也莫不掌控於原告手中，原告有足夠之時間及資源對所涉情節詳實陳述意見，應無未能實質陳述意見之情事，原告以原處分未踐行正當程序指謫違法，並無足採。」(臺北高等行政法院 107 年度訴字第 000 號行政判決參照)是訴願人指稱本院未給予其實質陳述意見機會，實屬推諉卸責之詞。

3. 又原處分機關依據訴願人 103 年 12 月 19 日財產申報資料，參酌臺灣臺北地方檢察署 105 年度偵字第 000 號及 105 年度偵字 000 號起訴書、刑事第一審判決、第二審判決、最高法院 107 年度台上字第 000 號判決書(下稱刑事第三審判決)、訴願人等涉貪案件之偵訊筆錄等刑事調查及判決所採認之證據或事實，並本於職權調查，依 000 、 000 、 000 、 000 、 000 及 000 等人之函復說明及 00 銀行、 000 商業銀行股份有限公司、 00 國際商業銀行股份有限公司、 00 商業銀行股份有限公司、 000 商業銀行股份有限公司、 00 公司及 00 公司等查復資料，依經驗法則及論理法則綜合判斷，認定訴願人有借用他人帳戶(名義)故意隱匿財產為不實申報之情，於法並無違誤；再者，倘刑事判決調查之證據或認定之事實，已堪據以認定行政罰之違章事實，自不以刑事判決已確定為必要(最高行政法院 90 年度判字第 508 號判決意旨參照)，是訴願人主張原處分機關逕以檢察官起訴書或尚未定讞之刑事第一審及第二審判決內容作為認定事實之唯一依據等情，顯屬無據，委不足採。

(二)本法第 5 條第 1 項第 2 款及第 3 款定有明文，存款、有價證券及事業投資三者係分屬不同種類之財產項目，故原處分機關將訴願人隱匿之存款、有價證券及事業投資，依法一併計入故意隱匿財產不實申報金額內予以裁罰，並無重複評價：

1. 按「審諸公職人員財產申報法課予特定範圍公職人員申報財產之義務，其目的乃為端正政風，確立公職人員清廉之作為，使其個人、配偶及未成年子女財產狀況藉供公眾檢驗，進而促使人民對政府施政廉能之信賴，故公職人員財產申報不實之可罰性，在於公職人員未誠實申報其依法應申報之財產內容，致影響民眾對其個人及政府施政作為之信賴。」(臺北高等行政法院 102 年度簡上字第 121 號判決意旨參照)。準此，為貫徹立法目的，訴願人縱有借用他人帳號或名義持有存款、有價證券及事業投資等財產，亦應誠實申報，並於申報表備註欄敘明財產管理情形，始得為謂已善盡法定申報義務。
2. 查訴願人於涉貪案件偵查中供述：(問： 00 公司的負責人為 000 ， 00 公司的負責人為 000 ， 000 及 000 與你關係為何？) 000 是我朋友 000 的小孩， 000 是我朋友 000 的配偶，我只是想請他們 2 人擔任掛名的負責人，實際上我才是這 2 家公司的負責人【 105 年 1 月 19 日警詢筆錄(見原處分可閱卷 4, 第 4 頁)】。(問：使用哪些帳戶，包括個人或公司？) 我太太 000 、我兒子 000 、 000 、 000 、 000 、 000 、 000 、岳母 000 、媽媽 000 、 000 、 000 、 00 公司、 00 公司，我目前想到的大概是這樣【 105 年 2 月 18 日警詢筆錄(見原處分可閱卷 4, 第 41 頁)】。(問：提示資金清查情形一覽表 1 份所示帳戶，哪些帳戶是你在使用的？) 我、 000 、 000 、 00 公司、 00 公司的所有帳戶都是我使用的帳戶，至於 000 、 000 、 000 、 000 、 000 、 000 ，都有帳戶給我使用【 105 年 3 月 9 日警詢筆錄(見原處分可閱卷 4, 第 56 頁)】。另 000 、 000 、 000 、 000 及 000 於偵查中亦為相同之陳述，此有該等人員於上開偵查事件之警詢筆錄可稽(見原處分可閱卷 4, 第 131 、 182 、 199-201 、 211 、 217 、 259 頁)。此外， 000 則於偵查中供述：(問： 00 及 00 公司經營項目為何？) 00 公司及 00 公司沒有實際營業，是 000 用來轉投資其他公司股票用的【 105 年 3 月 16 日調查筆錄(見原處分可閱卷 4, 第 221 頁)】； 000 即 000 秘書長室職員則表示該 2 公司帳戶存款、印章均由其保管，並未實際營業等情【 105 年 1 月 19 日調查筆錄(見原處分可閱卷 4, 第 237 頁)、 105 年 1 月 20 日訊問筆錄(

見原處分可閱卷 4，第 248 頁)】。

3. 是以，衡酌上情及原處分機關函詢○○公司負責人○○○、○○公司負責人○○○，均填明各該公司股票皆屬訴願人所有(見原處分可閱卷 2，第 117、118、137 至 139 頁)，並參據訴願人涉貪案件之起訴書及刑事第一審、第二審判決書所載內容(見原處分可閱卷 5)，均認定○○公司及○○公司並無實際營業，係由訴願人實際主導，且將○○公司與○○公司之銀行帳戶，作為計算訴願人財產來源不明之統計依據之一，足徵○○公司、○○公司於法律上固有獨立人格，該二公司之財產及投資皆由訴願人所掌控，法人的性格不過是訴願人用以隱匿財產，充為阻礙其財產資訊被公開之障眼法而已，與訴願人借用自然人名義隱匿並無差異，況二家公司均無實際營業，縱上開公司與訴願人係屬不同之權利主體，亦無礙於認定訴願人有借用上開公司銀行帳戶及以二家公司名義持股之情事，其借用自然人名義存款、投資，已然為隱匿財產，再借用該等自然人名義創設○○公司、○○公司開設帳戶存款或投資其他公司，仍屬另一隱匿財產之手段，不同隱匿財產手段總額加計為隱匿價額，並無重複評價之疑義(臺北高等行政法院 107 年度訴字第○○○號判決意旨參照)。
4. 依本法第 5 條規定，存款、有價證券、事業投資本屬不同財產項目，訴願人均應分別列報。又財產申報表亦係分別計算每類之總金額或總價額，此見本法施行細則第 14 條第 1 項及「公職人員財產申報表填表說明」壹、一般事項第 8 點第 3 項規定自明。從而縱然不同項目係源於同一筆金額，訴願人仍應就不同項目據實填載，至於各財產項目資金來源是否同一(例如：融資購買之股票，股票及融資債務應分別申報)亦非所問。綜上所述，訴願人借用○○公司及○○公司○○銀行帳戶之存款金額及○○公司、○○公司投資○○公司之股份、○○公司持有○○公司之股票均不應剔除，原處分機關將上開項目列入計算故意隱匿金額並無重複評價情事。

(三)原處分機關依據刑事調查及判決所採認之證據或事實，並本於職權調查相關事證，依經驗法則及論理法則綜合判斷，認訴願人「借用」○○公司及○○公司存款帳戶及「借用」○○公司及○○公司持有之○○公司股票，難謂有不當可言：

1. 按借名登記契約，指當事人約定一方將自己之財產(土地、房屋、股票等)，以他方名義登記，而仍由自己管理、使用、處分，他方允就該財產出名登記之契約(最高法院 99 年度台上字第 2448 號判決參照)。換言之，此種借名人仍實際持有借名登記之財產、出名人僅形式上具有所有權之法律關係，即屬「借用」，「(實際)持有」與「借用」之用語間並無扞格之處，訴願人稱原處分機關以其「實際持有」○○公司、○○公司金融帳戶之相關證據認定其「借用」二家上市公司帳戶乃屬前後矛盾，誠不足採。
2. 又「實際主導、掌控公司」與「借用公司名義持有財產」固有所不同，惟本案情形中，○○公司、○○公司未實際營業，僅為有名無實之人頭公司，訴願人實際掌控二家公司，且二家公司既未實際營業，原處分機關據相關事證認定訴願人有借用二家公司名義藏匿財產之情事，自無違經驗法則或論理法則。
3. 原處分機關認定訴願人借用○○公司及○○公司存款帳戶、借用○○公司名義持有○○公司股票及借用○○公司及○○公司持有○○公司股票，事證承前所述；再查訴願人 106 年 3 月 22 日於臺灣臺北地方法院訊問筆錄(見原處分可閱卷 4，第 282、284-286 頁)，其為求停止羈押請求交保，而由律師庭呈「股權買賣補充協議書」，並具訴願人簽署之「委任暨授權書」，委託律師辦理「原處分機關所有」股票，持有名義人為訴願人、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○公司、○○公司等之○○公司股權買賣，是以，訴願人既已自承渠等股票均為其所有，並委任股權買賣，從而○○公司及○○公司等持有之○○公司股票為訴願人所有之情，事證明確。據上論結，訴願人辯稱原處分機關所為原處分欠缺客觀證據云云，尚難憑採。

(四)訴願人依法每年應向原處分機關辦理財產申報，不同年度之財產申報係屬不同申報行為，若涉有申報不實，原處分機關依法分別裁處並無違法：

1. 按行政罰係在處罰行為人違反行政法上義務之行為，著重在「行為面」，而非著重在事實面，若屬一行為僅能評價一次，以符合比例原則及一行為不二罰原則，惟若係數行為，自可分別評價、各自處罰，數個行為背後之原因事實是否同一，在非所問，至於行為人之多數舉動不斷地違反同一構成要件，除非得評價為「繼續行為」、「接續行為」等法律上一行為，否則仍屬數個自然之一行為，行政罰法第 24 條至第 26 條定有明文。次按「公職人員應於就（到）職三個月內申報財產，每年並定期申報一次。」「本法第三條所稱每年定期申報一次之申報期間，指每年十一月一日至十二月三十一日。但已依本法第三條第一項規定為就（到）職申報，或依前項規定申報者，則指該次申報日之翌年起每年十一月一日至十二月三十一日。」查申報義務人不同年度之申報行為或可能係基於相同的行為動機，然隔一年度的不同申報不實行為在時間及空間上欠缺緊密關聯，無法整體構成一個接續行為；又受理申報機關（構）受理訴願人之申報表後，訴願人之申報行為即已完成，如有故意申報不實之情事，因其違反行政法上義務之構成要件行為亦同時完成，僅其違法之結果仍持續存在，性質上即屬「狀態行為」，而法律上一行為之繼續行為雖亦具有違法結果持續存在之特徵，惟其構成要件之實現，仍由行為人在繼續行為之中(法務部 103 年 11 月 10 日法授廉財字第 10305040780 號函釋參照)，是行為人之申報行為並非繼續行為。綜上所述，既訴願人於任職期間每年均有一申報義務，其 101 年度、102 年度及 103 年度之 3 次申報行為非屬「一行為」自明，從而，各該年度若涉有申報不實情事，受理申報機關（構）自得依法分別處罰，縱 101 年度及 102 年度訴願人借用相同名義之存款帳戶，抑或是借名之股數及事業投資金額於上開 2 年度申報日均屬相同，皆係源於同一事實，亦得依行政罰法第 25 條規定分別處罰。
2. 又訴願人主張原處分機關就同一申報不實之行為，縱不剔除重複部分金額，亦應衡量申報之不可期待性於本次裁罰金額予以減輕云云，按本法第 12 條第 1 項規定之立法意旨，為端正政風，促進廉能政治，確立公職人員清廉作為，杜絕公職人員牟取不法財產，以遏止公職人員貪腐行為與剷除官商勾結之溫床，對隱匿財產而故意為財產漏報、短報或溢報等申報不實之行為加以處罰，是以，訴願人故意隱匿財產，使原處分機關難以獲知其真實財產狀態，其故意隱匿財產為不實申報之行為，斲傷廉能官箴，況如後一年度之財產申報案件之裁罰將前一年度重複之財產項目予以剔除，反而會使訴願人及其他眾多申報人產生僥倖心態，因不畏懼同一財產項目再受裁罰進而逐年均不願誠實申報同樣之財產，如此結果將對本法制定之目的及功能造成莫大戕害，而訴願人自始選擇規避財產申報一事，即應為其選擇負責，縱然訴願人不得不以後續逐年的財產申報行為去掩飾過去之故意隱匿財產不實申報行為，仍不得以舊的不法行為作為新的不法行為免責或減輕責任的事由，易言之，訴願人之主張不無以不法正當化另一個不法而要求原處分機關於裁罰上應予減輕處罰，其本身即欠缺正當性，原處分機關依處罰緩額度基準第 1 點及行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌訴願人違反行政法上義務行為之應受責難程度、所生影響及其資力等而為裁處，並無違法或不當。訴願人所稱應衡量申報之不可期待性於本次裁罰金額予以減輕云云，自無法令依據，委無足採。

(五)原處分將訴願人故意隱匿之財產項目加總計算，並依照處罰緩額度基準第 1 點處最高額罰緩，因訴願人未該當行政罰法第 18 條第 1 項酌減之任何事由，尚難認原處分違反比例原則：

1. 按本法起源於我國貪污事件頻傳，人民對官員之操守沒有信心，希望藉本法規定要求特定職位之公職人員有公開財產的義務，將財產攤在陽光底下，供民眾檢驗，滿足人民知的權利，從本法第 1 條規定：「為端正政風，確立公職人員清廉之作為」之立法目的即明。本法一方面期能突破貪污案件之高度隱蔽性，另一方面亦盼能透過相關處罰規定遏阻申報義務人犯罪。其中本法第 12 條第 1 項「故意隱匿財產為不實之申報」之處罰規定最為嚴重，若公職人員非但未申報財產，竟又將財產移交他人使受理申報機關難以發覺，其惡性較諸本法第 12 條第 3 項「故意申報不實」規定為嚴重。
2. 又查行政罰法第 18 條第 1 項明定：「裁處罰緩，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」本案訴願人收

賄時間從 101 年起至 104 年長達 4 年之久，其收受之總額及其他不明財產更係巨款，嚴重損害公職人員所應有之清廉形象，訴願人將不法財產借名他人持有，使受理財產申報機關難以查明，戕害人民對公職人員之信賴，其違反本法之申報義務已獲得申報（基準）日當下隱匿刑事犯罪之利益，所生影響難謂不大，其隱匿財產不為申報，與本法規範目的全然背道而馳，更係本法所要苛責之行為，責難程度亦屬重大，又受處罰者之資力並非酌減時之「應考量」事項，此觀行政罰法第 18 條法條文字規定「得考量」即明，雖訴願人於刑事案件中經法院審判沒收犯罪所得，惟於現行刑法架構下，沒收並不具有刑罰之性質，由於犯罪所得類似於不當得利而具有「準不當得利」性質，因此對於犯罪所得之沒收是一種對於財產秩序干擾狀態所進行的衡平措施，不能視為對犯罪人財產的剝奪，換言之，訴願人經沒收之不法所得不得列入其資力方面的考量，不足以構成訴願人資力不足而得酌減之狀況。

3. 再者，本院裁罰向來係依處罰緩額度基準為之，對於任何申報人均係以其故意隱匿金額或故意申報不實金額加總計算罰緩金額，基於行政自我拘束原則，除有正當理由，皆應依此行政規則作為裁量基礎，否則恐有違反憲法上平等原則之疑慮，承前段所述，縱使進行個案裁量，訴願人亦不符合行政罰法第 18 條規定之應酌減事由，且依處罰緩額度基準第 1 點規定，隱匿財產價額逾 4,000 萬元以上者，即處最高罰緩 400 萬元，然訴願人故意隱匿之金額高達 97,101,805 元，已大幅超越 4,000 萬元，裁處 400 萬元罰緩，難謂失當。

#### 理 由

一、按本法第 5 條第 1 項規定：「公職人員應申報之財產如下：……二、一定金額以上之現金、存款、有價證券、珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產。三、一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資」。本法施行細則第 13 條規定：「本法第五條第一項第三款……；所稱對各種事業之投資，指對未發行股票或其他有價證券之各種公司、合夥、獨資等事業之投資。」及第 14 條第 1 項第 1 款規定：「本法第五條第一項第二款及第三款之一定金額，依下列規定：一、現金、存款、有價證券、債權、債務及對各種事業之投資，每類之總額為新臺幣一百萬元。……。」又依本法第 12 條第 1 項規定：「有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報者，處新臺幣二十萬元以上四百萬元以下罰緩」。次按公職人員就置於其名下之財產未揭示，該當於本法第 12 條第 3 項之構成要件「無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實」，乃以消極未揭示財產狀況之方式為不實申報，固應處罰；但借他人名義隱匿自己所控制之財務資訊，則屬同條第 1 項「故意隱匿財產為不實之申報」所規範，隱匿手段已屬積極妨礙人民知的權利，即有加重處罰之必要；至於究係藉自然人之名或藉法人之名隱匿之，又或隱匿者究係不法所得或其他投資正當來源所得，均非所問。本法第 12 條第 1 項之「故意隱匿財產為不實之申報」，則係指意圖使人不易發現其財產內容，於客觀上有隱藏、掩飾或轉移應申報財產之作為（例如：借用他人名義或設立人頭公司以隱藏其財產），而直接或間接導致申報結果不實之情形，因其惡性較單純申報不實之行為更大，故其法定最高罰緩額度定為 400 萬元，遠較同條第 3 項「故意申報不實」之最高罰緩額度為 120 萬元為重，且罰緩額度基準所規定罰緩金額之計算方式，兩者亦輕重有別。臺北高等行政法院 107 年度訴字第○○○號行政判決及最高行政法院 109 年度判字第○○○號行政判決（此為訴願人不服臺北高等行政法院 107 年度訴字第○○○號判決提起上訴，最高行政法院判決駁回訴願人之上訴，認原判決及本院原處分及訴願決定並無違法）足資參照。

二、訴願人主張另案刑事訴訟刻正上訴最高法院審理中，判決尚未確定，故不應逕以檢察官起訴書或尚未定讞之刑事第一審及第二審判決內容作為認定事實之唯一依據云云，查訴願人之涉貪案件，業經最高法院以刑事第三審判決結果略以：「原判決關於○○○之事實欄貳、五部分，及○○○之憑證更新案無罪部分，暨參與人○○科技股份有限公司部分均撤銷，發回臺灣高等法院。其他上訴駁回。」故刑事第二審判決之收賄罪、財產來源不明罪、洗錢罪均經三審定讞，並於 108 年 7 月 19 日發監執行。按行政罰與刑罰之構成要件雖有不同，然行政處分尚非不得參酌刑事調查所認定之事實，作為立論基礎。又刑事判決中已確認之事實，經由證據審理之進行程

序及證據高度嚴謹之要求下，倘刑事調查之證據或認定之事實，已堪據以認定行政罰之違章事實，自得為本案所參據。次查原處分機關依據訴願人 103 年 12 月 19 日財產申報資料，參酌臺灣臺北地方檢察署 105 年度偵字第○○○○號及 105 年度偵字第○○○○號起訴書、刑事第一審判決書、刑事第二審判決書、刑事第三審判決書、訴願人等涉貪案件之警詢筆錄及偵訊筆錄等刑事調查及判決所採認之證據或事實，並本於職權調查，依相關人等之函復說明及銀行查復資料，查核得知訴願人未據實申報本人借用他人帳戶之存款 11 筆、本人借用他人名義之有價證券（股票）13 筆及本人借用他人名義之事業投資 1 筆。其借用自然人及法人之帳戶持有存款、股票及事業投資共計 97,101,805 元部分，均未申報，尚非僅依刑事調查或判決相關證據、事實而為裁罰。是以，訴願人主張另案刑事訴訟刻正上訴最高法院審理中，判決尚未確定，故不應逕以檢察官起訴書或尚未定讞之刑事第一審及第二審判決內容作為認定事實之唯一依據，仍須調查相關事證並據以認定事實云云，並非事實。

三、至訴願人主張原處分作成前，並未實質上給予訴願人陳述意見之機會，有違行政罰法及行政程序法之規定云云，查原處分機關前曾分別以 106 年 4 月 27 日院台申參一字第 1051833916 號函及 106 年 8 月 22 日院台申參一字第 1061832966 號函，並檢附訴願人 101 年至 104 年各年度之財產定期申報查核結果不一致說明表，先後發文予訴願人，請其就 101 年 12 月 10 日、102 年 12 月 20 日、103 年 12 月 19 日及 104 年 12 月 28 日為申報（基準）日向本院所為之財產申報，說明申報查詢結果不一致之情事。嗣後均收到訴願人回函陳述意見，其中不乏對案情之實質申辯。另訴願人於 107 年 4 月 16 日復本院 107 年 3 月 5 日院台申參一字第 1071830614 號函及 108 年 5 月 16 日復本院 108 年 3 月 20 日院台申參一字第 1081830520 號函，就其 101 年及 102 年前後年度定期申報之財產資料比對有無異常增減情事為陳述意見，亦均補充陳述有關訴願人借用○○公司及○○公司持有之財產情形，上開函文亦均由法務部矯正署○○看守所轉交時仍在押之訴願人。職是，原處分機關請訴願人陳述意見時，雖值訴願人遭羈押之際，惟訴願人並未遭禁止接見通信，其亦未提出因在押而難以陳述或請求延長陳述時間等聲明，原處分機關自 106 年至 108 年間前後數次給予說明之機會，已踐行相當程度之程序保障以維其權益，訴願人應有足夠之時間及資源對所涉情節詳實陳述意見。訴願人所陳原處分機關於裁罰前未給予其實質陳述意見之機會等情，顯非可採。

四、訴願人主張原處分未究明系爭財產實質上是否同一，逕就系爭不實申報財產之內容一律加計予以裁罰，有重複評價之違法云云，依本法第 5 條規定，存款、有價證券、事業投資本屬不同財產項目，均應分別申報。又各項應申報之財產項目，分別構成應申報之作為義務，應予分別計算其價額；財產申報表亦係分別計算每類之總金額或總價額。縱然不同項目係源於同一筆金額，訴願人仍應就不同項目據實填載，至於各財產項目資金來源是否同一，則非所問。次查訴願人借用自然人名義存款及投資，已然為隱匿財產；再借用該等自然人名義創設○○公司及○○公司開設帳戶或投資其他公司，則屬另一種隱匿財產手段。其對○○公司之出資額及利用○○公司及其他頭名義而輾轉認購之○○公司股份數額，均為訴願人所應申報之財產，依法申報各該項財產始能完整揭露其財產狀況，俾供公眾檢驗，以避免申報義務人將其財產透過分層移轉至不同名義之自然人或法人名下之方式，而隱匿所應申報之財產。原處分將不同隱匿財產手段價額加計為隱匿總額，並無重複評價。臺北高等行政法院 107 年度訴字第○○○號判決及最高行政法院 109 年度判字第○○○號判決，亦均採此見解。故訴願人主張部分項目之財產應於裁罰範圍內予以剔除，以免重複評價，且不應再予重複計算訴願人未申報之財產云云，自非可採。

五、訴願人主張原處分認定訴願人「借用」○○公司及○○公司存款帳戶及「借用」○○公司及○○公司持有之○○公司股票欠缺客觀證據且理由矛盾云云，按財產申報目的在於揭示公職人員財產，以供公眾檢視，進而建立公職人員清廉作為，從而財產申報義務要求公職人員誠實申報財產，使公眾得檢驗其財務狀況。如公職人員借用他人帳戶保管之款項、財物，其實際管領、支配者仍為其本人，而未予申報，即有違反據實申報義務，依其情節該當本法第 12 條申報不實等要件而予以裁罰，並無疑義。另所謂借用他人名義開設之銀行帳戶、購買之有價證券及事業投資

，性質上類同於借名登記契約。乃當事人約定，一方（借名者）經他方（出名者）同意，而就屬於一方現在或將來之財產，以他方之名義，登記為所有人或其他權利人，該出名者僅為名義上之所有權人，實質上仍由借名者享有該財產之使用、收益及處分權，並負擔因此所生之義務。是以，訴願人縱借用他人帳號或名義持有存款、有價證券及事業投資等財產，亦應誠實申報，並於申報表備註欄敘明財產管理情形，始得謂已善盡法定申報義務。查訴願人對漏未申報藉自然人名義持有之財產乙節並不爭執，此有臺北高等行政法院 107 年度訴字第○○○號行政判決及最高行政法院 109 年度判字第○○○號行政判決可憑。至訴願人借用○○公司及○○公司存款帳戶、借用○○公司名義持有○○公司股票及借用○○公司及○○公司持有○○公司股票等節，經原處分機關函詢○○公司負責人○○○、○○公司負責人○○○，均填明各該公司股票皆屬訴願人所有，並參據訴願人涉貪案件之起訴書及刑事第一審、第二審及第三審判決書所載內容，均認定○○公司及○○公司並無實際營業，係由訴願人實際主導，足徵○○公司、○○公司於法律上固有獨立人格，該二公司之財產及投資皆由訴願人所掌控，法人的性格不過是訴願人用以隱匿財產之名義，與訴願人借用自然人名義隱匿並無差異，況二家公司均無實際營業，縱上開公司與訴願人係屬不同之權利主體，亦無礙於認定訴願人有借用上開公司銀行帳戶及以二家公司名義持股之情事。是訴願人主張其為○○公司及○○公司之大股東，股東「持有」公司之存款帳戶為一般管理行為，與「借用」不同云云，尚難憑採。

六、訴願人主張原處分機關對於訴願人 101 年度及 102 年度不實申報之財產已為裁罰 190 萬元、340 萬元在案，而就同一內容之財產，又於本次合併算入不實申報之金額，亦有重複處罰及違反責任原則之違法云云，本法所規定每年辦理財產定期申報，係分屬不同申報行為，受理申報機關（構）受理訴願人之申報表後，訴願人之申報行為即已完成，如有故意申報不實之情事，其違反行政法上義務之構成要件行為亦同時完成。既訴願人於任職期間每年均有一申報義務，其 101 年度、102 年度及 103 年度之 3 次申報行為非屬「一行為」自明。是以，縱原處分機關對訴願人 101 年度及 102 年度之隱匿財產而為不實申報之項目已為裁罰，本次 103 年度裁罰之項目較前一年度新增股票 3 筆，且各項目金額有所增減，因不同年度之申報義務並非相同，各該年度若涉有違反本法之情事，原處分機關自得依法分別裁處，尚無重複處罰之虞。況如後一年度之財產申報案件之裁罰將前一年度重複之財產項目予以剔除，恐使訴願人及其他眾多申報人產生僥倖心態，因不畏懼同一財產項目再受裁罰進而逐年均不願誠實申報同樣之財產，如此結果將對本法制定之目的及功能造成莫大戕害。

七、綜上，原處分機關本於職權查調訴願人違法之事證，並依照訴願人涉貪案件之刑事調查及判決所認定之證據或事實，綜合調查後依經驗法則及論理法則綜合判斷事實，核認訴願人申報財產有故意隱匿為不實申報情事，依本法第 12 條第 1 項規定，應處 20 萬元以上 400 萬元以下罰鍰。其故意隱匿財產為不實申報金額為 97,101,805 元，依處罰鍰額度基準第 1 點規定，隱匿財產價額逾 4,000 萬元以上者，即應處最高罰鍰 400 萬元。又據原處分機關補充說明，確已依行政罰法第 18 條第 1 項，就訴願人違反行政法上義務行為之應受責難程度、所生影響、所得利益及其資力等裁量要件予以審酌。訴願人隱匿財產不為申報，與本法規範目的全然背道而馳，更係本法所要苛責之行為，責難程度實屬重大；且其將不法財產借名他人持有，使受理事業財產申報機關難以查明，不僅嚴重損害公職人員所應有之清廉形象，更戕害人民對公職人員之信賴，所生影響難謂不大；又訴願人收賄時間從 101 年起至 104 年長達 4 年之久，其收受之總額及其他不明財產更係巨款，所得利益尚非微小；況雖訴願人於刑事案件中經法院審判沒收犯罪所得，惟刑法上犯罪所得之沒收，本質上為準不當得利的衡平措施，藉由沒收犯罪所得回復犯罪發生前之合法財產秩序狀態，不能視為對犯罪人財產的剝奪，故訴願人經沒收之不法所得尚不得列入其資力方面的考量；況查訴願人 103 年度之財產申報表股票欄位，自行申報（非本件系爭未據實申報之財產）其本人名下的○○公司的股票 1 筆，股數為 2,338,000 股，僅以票面價額 10 元計算，總價額即達 2,338 萬元，難謂其資力不足以負擔所科予之罰鍰。是以，原處分爰依處罰鍰額度基準第 1 點及行政罰法第 18 條第 1 項規定，本於職權就個案事實裁量後，處以罰鍰 400 萬元，並無違

法或不當之處，應予維持。

八、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	孫大川
委員	吳秦雯
委員	林明鏘
委員	洪文玲
委員	許海泉
委員	黃武次
委員	楊芳玲
委員	楊美鈴
委員	廖健男
委員	趙昌平
委員	蔡崇義

中 華 民 國 1 0 9 年 5 月 2 8 日

故意隱匿財產不實申報項目一覽表

**一、未申報存款：**

(新臺幣：元)

項次	所有人	存放機構	存款種類	帳號	新臺幣或折合新臺幣金額(元)	故意隱匿財產不實申報金額
1	○○○ (借用○○國際投資股份有限公司名義)	○○ 銀行	活期存款	○○○○○○○○○○	310,594	310,594
2	○○○ (借用○○國際企業有限公司名義)	○○ 銀行	活期存款	○○○○○○○○○○	1,517,093	1,517,093
3	○○○ (借用○○○名義)	○○ ○○ 銀行	一本萬利存款	○○○○○○○○○○	232,891	232,891
4	○○○ (借用○○○名義)	○○ 銀行	活期儲蓄存款	○○○○○○○○○○	6,018	6,018
5	○○○ (借用○○○名義)	○○ 銀行	活期儲蓄存款	○○○○○○○○○○	6,068	6,068
6	○○○ (借用○○○名義)	○○ 銀行	活期儲蓄存款	○○○○○○○○○○	4,490	4,490
7	○○○ (借用○○○名義)	○○ 銀行	活儲證券戶	○○○○○○○○○○	33,786	33,786
8	○○○ (借用○○○名義)	○○ 銀行	活儲證券戶	○○○○○○○○○○	80,179	80,179
9	○○○ (借用○○○名義)	○○ ○○ 銀行	活儲證券戶	○○○○○○○○○○	79,622	79,622
10	○○○ (借用○○○名義)	○○ ○○ 銀行	一本萬利存款 外匯綜活	○○○○○○○○○○ ○○○○○○○○○○	459,145 9,324 合計 468,469	468,469
11	○○○ (借用○○○名義)	○○ ○○ 銀行	一本萬利存款	○○○○○○○○○○	285	285
小 計					2,739,495	2,739,495

二、未申報有價證券-股票：

(新臺幣：元)

項次	所有人	名稱	股數	新臺幣或折合新臺幣金額(元)	故意隱匿財產不實申報金額
1	○○○ (借用○○國際企業有限公司名義)	○○國際投資股份有限公司	100,000	1,000,000	1,000,000
2	○○○ (借用○○○名義)	○○國際投資股份有限公司	10,000	100,000	100,000
3	○○○ (借用○○○名義)	○○國際投資股份有限公司	100,000	1,000,000	1,000,000
4	○○○ (借用○○○名義)	○○國際投資股份有限公司	1,200,000	12,000,000	12,000,000
5	○○○ (借用○○○名義)	○○國際投資股份有限公司	700,000	7,000,000	7,000,000
6	○○○ (借用○○○名義)	○○國際投資股份有限公司	1,000,000	10,000,000	10,000,000
7	○○○ (借用○○○名義)	○○國際投資股份有限公司	1,900,000	19,000,000	19,000,000
8	○○○ (借用○○○名義)	○○國際投資股份有限公司	400,000	4,000,000	4,000,000
9	○○○ (借用○○國際投資股份有限公司名義)	○○科技股份有限公司	1,584,000	15,840,000	15,840,000
10	○○○ (借用○○國際企業有限公司名義)	○○科技股份有限公司	606,734	6,067,340	6,067,340
11	○○○ (借用○○○名義)	○○科技股份有限公司	305,889	3,058,890	3,058,890
12	○○○ (借用○○○名義)	○○科技股份有限公司	250,888	2,508,880	2,508,880
13	○○○ (借用○○○名義)	○○科技股份有限公司	253,720	2,537,200	2,537,200
小計				84,112,310	84,112,310

三、未申報事業投資(獨資、合夥、有限公司、信合社等組織者)

(新臺幣：元)

項次	所有人	名稱	投資金額(新臺幣：元)	故意隱匿財產不實申報金額
1	○○○ (借用○○○名義)	○○國際企業有限公司	10,250,000	10,250,000
小計			10,250,000	10,250,000

故意隱匿財產不實申報金額合計新臺幣 97,101,805 元。