

一、院台訴字第 1023250010 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1023250010 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 1 月 25 日院台申貳字第 1021830324 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，由原處分機關另為適法之處理。

事 實

緣訴願人自 97 年 7 月 29 日起代表○○○○銀行股權擔任○○○○○○○○股份有限公司(下稱○○公司)董事，並於 97 年 7 月 31 日至 99 年 3 月 9 日間擔任該公司董事長，係屬公職人員利益衝突迴避法所定之「公職人員」。訴願人於任職董事長期間，實質參與主導○○公司辦理獎勵金發放。獎勵金發放過程中，訴願人明知獎勵金發放涉及其個人財產上利益，竟未自行迴避，仍實質執行董事長職務，參與決策過程之討論，並要求部屬逕行塗改簽陳核決層級後據以發放獎勵金，致獲高達新臺幣(下同)2,239 萬元之獎勵金，顯知有利益衝突未自行迴避，案經本院調查後認其行為違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條及第 10 條第 1 項規定，爰依同法第 16 條規定，裁處罰鍰 500 萬元。訴願人不服，依法提起訴願。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。」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。」同法第 4 條規定：「本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。」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，直接或間接使其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。」行政罰法第 26 條第 1 項前段規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。…」、第 2 項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」

二、訴願人不服，訴願主張及補充理由略以：

(一)訴願人雖以○○○○銀行股權代表之「董事」身分申報財產，惟係以「董事長」之職責身分簽署同意公司獎勵金提撥原則、並以「董事長、執行長兼具員工」身分支領獎勵金，上開多重身分皆非本法之適用對象。且訴願人僅具勞工身分而不具「公職人員」身分，無公務人員保障法、公務人員任用法上公務人員任用資格，亦無公教人員保險法之適用，應非本法規範對象。訴願人 97 年 7 月 31 日接任董事長，之前公司第一、二、三任董事長均非本法適用對象，其簽署核定公司員工各項獎金紅利之發放，並無利益迴避問題，故不應對訴願人為差別待遇。又○○公司為以營利為目的之私法人機構，既非政府機關，亦非公營事業機構，應受公司法及商業相關法令規範而非適用本法。

(二)○○公司歷年各項獎金、紅利的核發原則，依規定皆簽由董事長簽署同意後辦理，另核發原則並未涉及發放對象、人員名單、金額數據等細節，訴願人之簽署為依法令之行為亦應不予處罰。有關獎勵金發放分配工作實由總經理○○○、副總經理○○○、經理○○○3 人就核發範圍、發放原則、對象、方式等共同討論後另行簽辦。因訴願人係獎勵金發放對象之

一，考量企業倫理與個人利益迴避，訴願人對其 99 年 1 月 18 日辦理獎勵金核發分配案之簽呈，尚主動以口頭指示投資部經理○○○依照往例送請「總經理」核定即可，總經理部門曾二次口頭告知訴願人之支領金額，訴願人均口頭指示應予降低，而使自己的利益減少，故無「使本人獲取利益」之情事，又 99 年 11 月 6 日○○○於○○地方法院，亦陳述訴願人之獎勵金金額係由總經理決定的，足證訴願人並無違法行為。

(三) 該筆「投資特別獎勵金」係來自○○公司 98 年投資淨獲利率超過 30% 以上，若不是訴願人 97 年接任董事長後，新增證券投資業務及增聘優質人才，貢獻多項特殊專業實務經驗等，就不會有 98 年證券投資實現淨獲利 8 億 4,650 萬元之事實，獎勵金也將完全不存在。訴願人支領獎勵金亦完全遵照歷次股東大會、董事會所訂定之標準辦理。其支領程序係依照內部運作機制、部門權責劃分、各級分層負責規定審查核章後合法領取，並無違反本法之情事。

(四) 訴願人以「董事長」身分簽署同意投資獎勵金提撥原則，又以「董事長、執行長兼具員工」身分支領獎勵金之行為，涉犯刑法背信、行使偽造私文書罪及違反本法規定，二者係屬「同一行為」，應有行政罰法第 26 條第 1 項規定「刑罰優先原則」之適用。又訴願人之違反行為前經本院裁罰，訴願人不服提起訴願，經本院訴願決定「原處分撤銷，請原處分機關於決定書送達次日起 60 日內另為適法之處理」，惟本件裁處書裁罰日期為 102 年 1 月 25 日，顯已逾該 60 日之法定期限，故本件應屬無效之裁處。

三、按公職人員利益衝突迴避法（以下簡稱本法）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。」查該條項第 5 款後段「代表政府或公股出任私法人之董事」係 97 年 1 月 9 日公職人員財產申報法增修為應申報財產之公職人員，遂為本法所規範對象。次按股份有限公司董事長係由董事或常務董事互選一人產生；董事長對內為股東會、董事會及常務董事會主席，對外代表公司，此參公司法第 208 條規定自明。本件訴願人自 97 年 7 月 29 日起代表財政部所屬事業機構之○○○○銀行（於○○公司持股 5.68%）股權擔任○○公司董事，並自同年 7 月 31 日起擔任該公司董事長迄 99 年 3 月 9 日卸職止，查訴願人自 97 年 10 月 1 日公職人員財產申報法修正施行起，依法即為應申報財產之公職人員，自為本法規範之對象。又查 97 年、98 年、99 年訴願人均主動向本院申報財產，顯見訴願人對其具有受本法規範之身分並無疑義，訴願人以其具有多重身分、公司前三任董事長均未適用該法，受有差別待遇、公司並非公營事業等情而主張非受本法規範云云，均屬誤解，合先敘明。

四、惟按「一行為不二罰」為現代民主法治國家之基本原則，復為行政罰法第 24 條、第 26 條所明揭，依同法第 26 條第 1 項前段規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。……」、第 2 項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」，從而一行為同時觸犯刑事制裁及行政制裁規定時，係採刑事優先原則，此徵諸立法理由略以：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。…」自明。又所稱「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」其重點在於「一行為」符合犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰成為刑罰之補充，只要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用。從而一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，即應依刑事法律處罰之，亦即應將違反刑事法律部分先行移送司法機關偵辦，不得同時裁處罰鍰。（法務部 95 年 2 月 9 日法律字 0940049063 號、97 年 1 月 30 日法律決字第 0960049343 號、96 年 11 月 20 日法律字第 0960041826 號函釋參照。）

五、據本案訴願人訴稱其支領獎勵金之行為，業經臺灣○○地方法院檢察署起訴，認其領取投資獎勵金及變造簽呈之行為，犯刑法第 342 條第 1 項之背信及第 216 條、210 條之行使變造私文書罪，與本件裁處認其違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條及第 10 條第 1 項規定之行為，係屬同一行為。經查：

(一) 上開起訴書(臺灣○○地方法院檢察署 99 年度偵字第 12672 號、18125 號)起訴犯罪事實略以，本案訴願人及○○公司投資部經理○○○均明知公司章程規定，盈餘分派之擬定及重要業務之核定為董事會之職權，竟違背其公司及股東之委任，違反公司章程規定及董事會決議，共同意圖為自己不法之利益，由訴願人指示○○○先後於 98 年 3 月 29 日、98 年 4 月 13 日之「有價證券投資決策委員會」提出投資獎勵金之規劃方案及投資獎勵金提撥須知，並主導決議通過，嗣遭公司員工提出檢舉，雖經財政部指示該投資獎勵金之計算辦法應提報董事會審議後再實施，訴願人仍違反財政部之指示，於 98 年 12 月間指示○○○由○再指示下屬於 98 年 12 月 30 日製作簽呈，擬具「投資獎勵金之提撥率擬按年度結算獲利金額，扣除資金成本及人事、管銷成本後之 10%提之」之意見，經訴願人核定後，由公司提撥總計 7744 萬 7000 元之投資獎勵金。99 年 1 月 18 日訴願人又指示○○○製作投資獎勵金核發分配簽呈及計算投資獎勵金分配方式，同年月 22 日即擅自發放該筆投資獎勵金于相關員工共 59 人，其中訴願人明知其 98 年度在○○公司支領之固定收入總額為 480 萬元，仍違反「財政部派任公民營事業機構負責人經理人董監事管理要點」之規定，領取超過固定收入總額之投資獎勵金計 2239 萬元，○○○則領取 850 萬 7700 元，二人受該公司委任處理事務，竟共同意圖為自己不法之利益，違背委任，使○○公司及股東受有損害，該等領取投資獎勵金之行為係犯刑法第 342 條第 1 項背信罪。另訴願人為規避責任，與○○○共同基於變造私文書之犯意聯絡，由訴願人指示○○○將上開投資獎勵金核發分配簽呈決行欄位由「董事長」以手寫方式修改為「總經理」，其明知上開簽呈決行欄位之修改係在總經理○○○於 1 月 19 日下午 4 時 23 分核章後，竟由○於該簽呈上不實登載修改時間為「01182145」(即 1 月 18 日 21 時 45 分)，製造該簽呈係由○○○決行核定之假象，並變造○○○原於該簽呈中簽章表示核閱而非決行之文書真意，足以生損害於○○○及○○公司就內部文件稽核管理之正確性，該變造簽呈之行為，係犯刑法第 216 條、第 210 條之行使變造私文書罪。

(二) 本件裁處事實係認，訴願人實質參與主導○○公司辦理獎勵金發放，於發放過程中，訴願人明知獎勵金發放涉及個人財產上利益，竟未自行迴避，涉有違反本法第 6 條、第 10 條第 1 項之規定，依其裁處書之理由有三，分別為：

- 1、「○○公司為仿效國內各投資機構辦理績效獎勵金提撥 分配，該公司投資部歷經於 98 年 3 月 29 日簽陳發放原則，提報該公司『有價證券投資決策委員會』討論；98 年 4 月 13 日通過『有價證券投資績效獎金之提撥與分配原則』；98 年 12 月 30 日簽報『有價證券投資獲利績效特別貢獻獎勵金提撥原則』，…嗣於 99 年 1 月 18 日依上開原則，簽陳分配人員名單與金額，受處分人亦列於名單之中。該簽經投資部經理○○○親持，陳請副總經理○○○及總經理○○○核閱後，於送陳受處分人核決時，經受處分人指示更改核決層級為總經理後據以發放獎勵金，致使受處分人獲高達 2,239 萬元之獎勵金。」(參見裁處書理由二)
- 2、「本案參酌投資部經理○○○陳述：『99 年 1 月 18 日簽陳名單及金額分配，最後有獲得董事長○○○同意後，依規定程序簽核』相關證人亦陳述：『(獎勵金發放)名單是○○○經理簽辦，○經理表示在簽辦之前，內容已經跟董事長決定好了。』、『99 年 1 月 18 日(獎勵金發放)簽陳的內容送到我這邊，因不清楚簽文內容及附件內容，曾要○○○留下待詳閱，但○○○一再強調，因為董事長等著核批，而且內容董事長都已經知道了，請我快簽名。』、『…均足證受處分人實質參與自身獎勵金分配之討論與決定。』(參見裁處書理由三)
- 3、「○○公司提供 99 年 1 月 18 日之獎勵金發放簽陳影本顯示，核決層級有塗改紀錄。經參酌○○○陳述，『本案上陳至董事長後，董事長認為本案不需要由他決定，便指示我授權請總

經理簽核即可。』『(核決層級)更改時間係於(總經理)批示之後，…更改日期記載為原(○○○)批示日期(1月18日21時45分)，故時間比總經理批示的時間早。…足證本案獎勵金發放簽陳核決層級之更改，係受處分人核閱該簽陳後，示意○○○修改，以憑辦理獎勵金發放。…』(參見裁處書理由四)

- (三)經查上開所述有關訴願人如何主導○○公司辦理獎勵金之發放與參與決策過程之討論並指示○○○等情，業經臺灣○○地方法院檢察署起訴犯罪事實欄內敘述綦詳(有關如何主導○○公司辦理獎勵金之提撥與參與決策過程之討論，詳起訴書犯罪事實一、(一)、(二)、如何指示○○○塗改簽陳核決層級之行為，詳起訴書犯罪事實一、(三))。從而依前揭裁處書所認定，訴願人於任職董事長期間，實質參與主導○○公司辦理獎勵金發放之違反事實情節，與上開起訴書所認之犯罪行為若合符節，應予是認。
- (四)另查本案前經本院101年10月29日院台訴字第1013250052號訴願決定書撤銷原處分，並指明就上開訴願人違反公職人員利益衝突迴避法之行為與觸犯刑事法律之行為是否屬「同一行為」及有無刑罰優先原則之適用，請原處分機關再詳予審酌，惟本次裁處書仍未對上開行為與起訴事實行為是否為同一行為及有無刑罰優先原則之適用為任何論述說明，即再予裁處，已屬未當。嗣請原處分單位再行補充答辯有關二者是否係屬同一行為乙節，復據其載述「本案係裁罰訴願人於簽辦獎勵金發放過程之『未自行迴避』行為，此有台灣○○公司投資部經理○○○陳述：『董事長○○○過程中有關切進度，……董事長○○○認為自己的金額太高，有要求再調整。而99年1月18日簽呈名單及金額分配最後有獲得董事長○○○同意後，再依規定程序簽核。』副總經理○○○陳述：『名單是○○○經理簽辦，○經理表示在簽辦之前內容已經跟董事長決定好了。……本案董事長是完全知情的，但是過程中並沒有找過我討論名單……。』總經理○○○陳述：『99年1月18日簽呈的內容送到我這邊，…但○○○一再強調，因為董事長等著核批，而且內容董事長都已經知道了，請我快簽名。』等內容可資佐證，訴願人明知獎勵金發放名單中包括其本人，卻參與獎勵金發放過程，包括上述『董事長過程中有關切進度、金額有要求再調整』、『董事長完全知情』、『內容已經跟董事長決定好了』等『未迴避』之行為，已明顯該當本法第6條之構成要件。」(詳補充答辯書一、(一))益顯原處分認訴願人違反利益衝突迴避法之行為，適為上開起訴書認定為背信等違法行為，而為起訴犯罪行為之一部。

六、末查本件訴願人涉有違法主導投資獎勵金之提撥發放及變造簽呈等行為，業經○○地方法院檢察署檢察官於100年5月30日以其犯刑法第342條第1項之背信及第216條、210條之行使變造私文書等罪嫌起訴，現正由○○地方法院審理中，本件原處分係於102年1月25日作成，顯未俟法院裁判，並依確定裁判結果再作成之事實甚為明確，其違反行政罰法第26條第2項之規定灼然。因此，原處分逕對訴願人裁處500萬元罰鍰，於法即有未合。是原處分自應予以撤銷，俟法院判決確定結果，再予適法之處理。至於訴願人其餘有關個人對公司獲利之貢獻及獎勵金之存在等理由論述，於訴願結果不生影響，不予一一論列，併予敘明。

七、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