

(一)院台訴字第 1113250006 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1113250006 號

訴 願 人：○○○

訴願人因 106 年度財產定期申報違反公職人員財產申報法事件，不服本院 110 年 11 月 2 日院台申參二字第 1101833193 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

訴願人為前任○○縣○○鄉公所鄉長，依公職人員財產申報法（下稱本法）第 2 條第 1 項第 8 款及第 4 條第 1 款規定，應向本院辦理財產申報，其以 106 年 11 月 1 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司機○某名義登記之土地、建物及借貸之債務各 1 筆，金額合計為新臺幣（下同）7,359,868 元，經核認訴願人有故意隱匿財產為不實申報之情事，依本法第 12 條第 1 項規定，處以罰鍰 80 萬元，該裁處書於 110 年 11 月 4 日送達，訴願人不服，於 110 年 12 月 1 日向本院提起訴願（本院收文日為 110 年 12 月 2 日）。案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、訴願理由略謂：

（一）訴願人主觀上並無隱匿財產為不實申報之故意：

- 1、按違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，為行政罰法第 7 條第 1 項所明定；是現代國家基於「有責任始有處罰」之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性（行政罰法第 7 條第 1 項立法理由參照）。本法第 12 條第 1 項「故意隱匿財產為不實之申報」與同條第 3 項「故意申報不實」，係兩種不同之申報不實類型，其構成要件不同，前者為申報義務人不欲使財產狀況為他人知悉，所進行財產移動、掩飾或藏匿之行為，直接或間接導致申報結果不實，因而認其惡性較後者單純申報不實之行為更大，故前者之法定最高罰鍰額度定為 400 萬元，遠較後者 120 萬元為重，是主管機關裁罰時應究明違章行為係屬「故意隱匿財產為不實之申報」或「故意申報不實」。並衡以本法第 12 條第 1 項之立法目的在於「促進廉能政治」、「嚴懲貪污」，故解釋上當以積極財產，始可能有隱匿之必要性。
- 2、本件原處分機關固以該土地、建物之公告現值，並加計該以房地為擔保向○○縣○○鄉農會辦理之貸款，作為訴願人故意隱匿財產為不實申報之金額。然本件訴願人實係將該房地借名登記予○○○之名下，並據此辦理房屋貸款，則於借名登記關係尚未消滅前，訴願人擁有之債權應僅係對於該房地登記名義人（即○○○）之「借名登記返還請求權」，故其應申報之標的自係該「借名登記返還請求權」，尚非該房地。又訴願人因不諳法律，並不知悉「借名登記返還請求權」仍屬法律上之債權屬應申報之內容，且因我國不動產產權係以登記為原則，金融機關亦以登記名義人作為借款人，該房地、債務自公示登記外觀觀之，均屬○○○所有，訴願人因而認定該房地及債務並非其財產，而未予申報，主觀上並無隱匿財產或申報不實之故意。
- 3、再者，本件於申報基準日時，以該房地為擔保而與銀行間金錢消費借貸關係

仍存在，縱認訴願人確有申報該「借名登記返還請求權」之義務而未申報，然該「借名登記返還請求權」之價值亦應以該房地之價值扣除尚未清償之貸款金額計算，始為合理，則縱認訴願人故意隱匿此部分財產，然其價額應亦不得以該房地價值與以該房地作為擔保之債務合併計算，原處分所為認定自有違誤。

- 4、退步言之，縱認訴願人確有申報不實之故意，然本件該房地之價值實低於其未清償之貸款金額，則該借名登記返還請求權應屬訴願人之消極財產，並無貪污之可能性，訴願人實無隱匿之必要，更非本法第 12 條第 1 項處罰目的之範圍，則原處分逕以訴願人有將財產借名登記於他人名下即認訴願人有隱匿財產之主觀故意，顯非恰當。

(二) 退萬步言，縱認訴願人確有故意隱匿財產而申報不實之情形，惟本件訴願人並非惡意為之，乃係因不諳法律，並誤以為財產申報依我國公示登記制度所登記之情形而為之，惡性程度並非極高，於裁罰的裁量應予審酌。原處分機關未慮及訴願人僅屬初犯，且未區分訴願人非惡意隱匿，一律依監察院公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準（下稱處罰鍰額度基準）為相同處理，逕自裁處 80 萬元罰鍰，已違反行政罰法第 18 條規定及行政罰法上的便宜原則，原處分自屬違法，應予撤銷。

(三) 綜上所述，原處分有諸多違法之處，且損害訴願人之權益，自不應維持，為此請撤銷原處分，以保訴願人之權益。

二、答辯意旨略謂：

(一) 訴願人未申報其本人借用他人名義登記之土地、建物及借貸之債務各 1 筆，核屬違反本法故意隱匿財產為不實申報，至為明確：

- 1、按本法所保護之法益不僅在於「公務廉潔」之維持，更在於「主動公開政府資訊」以實現人民知的權利。因此，公職人員借他人名義隱匿自己所控制之財務內容，或藉其他手法增加財務資訊解讀之困難度，核屬本法第 12 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，而有加重處罰之必要；至於隱匿者究係不法所得或其他投資正當來源所得，均非所問（臺北高等行政法院 109 年度訴更一字第 25 號判決意旨參照）。
- 2、查訴願人 000 年 0 月 00 日於法務部廉政署偵查時自承，因信用不良遭扣薪，名下不能有財產，且不能貸款，所以借用司機○○○的名義購置房屋，並向金融機構貸款。另系爭房地係由名義人○○○辦理房貸，訴願人將錢交給○○○，由○○○繳付貸款等情，業經○○○於法務部廉政署、臺灣○○地方檢察署（下稱○○地檢署）偵訊時證述，復經○○地檢署檢察官之起訴書載明在案。據上可知，訴願人將系爭房地及借貸之債務借名登記在○○○名下，其為系爭房地之實質所有人，並為該筆借貸之真正債務人。訴願人訴願主張，我國不動產產權係以登記為原則，金融機關亦以登記名義人作為借款人，該房地、債務自公示登記外觀觀之，均屬○○○所有等語。由此可見，訴願人明知其因信用不良，故借用第三人○○○之名義登記房地及借貸，其目的即在他使他人無法知悉系爭房地實為訴願人所有及該筆債務之真正債務人，益證訴願人違章行為該當本法第 12 條第 1 項故意隱匿財產為不實申報之構成要件，其惡性顯較單純申報不實之行為更大，原處分認事用法並無違誤。

(二) 訴願人主張其應申報標的為「借名登記返還請求權」，而非借用他人名義登記之房地及借貸之債務乙節，顯係卸詞，查其為系爭房地之實質所有人及上開債務之真正債務人，況土地、建物及債務分屬不同種類財產項目，依法規定應分別列報，原處分將訴願人隱匿之土地、建物及債務，一併計入故意隱匿財

產不實申報總額內予以裁罰，並無重複評價：

- 1、所謂借名登記契約，則係當事人約定，一方（借名人）經他方（出名人）同意，就屬於一方之財產，以他方之名義，登記為所有人或其他權利人之契約。在借名關係存續中，出名人就借名標的之財產，固為法律上之所有人，但於雙方間仍非實質所有人，借名標的之財產，除另有約定外，更不因借名登記契約，而為契約雙方公同共有（最高法院 108 年度台上字第 2538 號民事判決意旨參照）。
- 2、訴願人主張系爭借名登記之房地及借貸之債務，於借名登記關係尚未消滅前，訴願人擁有之債權應僅係對於該房地登記名義人○○○之「借名登記返還請求權」，故本件申報標的應為「借名登記返還請求權」云云。查訴願人乃系爭房地之實質所有人及上開債務之真正債務人，已如前述，訴願人自應誠實申報並揭露其透過○○○取得之系爭房地及債務。然依訴願人隱匿財產之意圖觀之，其所欲隱匿之財產顯為系爭房地及債務，而非對於該等財產之「借名登記返還請求權」，是訴願人主張，尚難憑採。
- 3、訴願人復主張「借名登記返還請求權」之價值亦應以該房地之價值扣除尚未清償之貸款金額計算，始為合理，其價額應亦不得以該房地價值與以該房地作為擔保之債務合併計算云云。按本法第 5 條第 3 項、同法施行細則第 15 條第 2 項規定，應申報者為系爭房地之「實際交易價額」或「取得年度之土地公告現值、房屋課稅現值」，而非「該房地之價值扣除尚未清償之貸款金額」。查系爭房地交易價額 750 萬元，106 年土地公告現值 1,908,768 元、房屋課稅現值 451,100 元，本院以系爭房地取得年度之土地公告現值及房屋課稅現值計算財產價額，適法有據。又公職人員應申報之財產包括不動產及一定金額以上之債務等，本法第 5 條第 1 項定有明文，足徵不動產及債務屬各別應申報之財產項目，訴願人均應分別列報，又各項應申報之財產項目，分別構成應申報之義務，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，此見本法施行細則第 14 條第 1 項規定自明，本件依不同隱匿財產價額加計為隱匿總額，並無重複評價之疑義。且臺北高等行政法院 107 年度訴字第 632 號判決及最高行政法院 109 年度判字第 209 號判決，均採此見解，並無疑義。訴願人所為主張，顯有誤解，自非可採。

（三）至訴願人稱係因不諳法律，誤以為財產申報應依我國公示登記制度所登記之情形而為之，訴願人僅屬初犯，非惡意隱匿，本院一律依處罰鍰額度基準為相同處理，違反行政罰法第 18 條規定及行政罰法上的便宜原則云云。查訴願人於申報日時為○○縣○○鄉公所鄉長，屬本法規範之應申報人，依法即負有正確申報財產之義務。有關其應申報之財產(包括積極財產、消極財產)項目、申報標準及注意事項，本法、同法施行細則及填表說明，均已詳細列載；況訴願人自 91 年起至 94 年，及 104 年起至 106 年止向本院為財產申報計 7 次，對本法相關規定及申報事宜應有相當瞭解，且為履行此法定申報義務，訴願人本應於申報前研閱相關規定，如有疑義亦得向受理申報機關詢明；況定期申報之期間為每年 11 月 1 日至 12 月 31 日，時間應甚充裕而足供其查詢、研閱相關規定，俾便正確申報。訴願人主張不諳法律云云，尚無足採。又本院依職權查調訴願人違法事證，並參據訴願人涉貪案件之刑事調查與判決所採認之相關證據及事實，依經驗及論理法則綜合判斷，認定訴願人有借名登記系爭房地及借貸之債務而為故意隱匿為不實申報之情事，從而，對訴願人所為罰鍰處分，係在本法第 12 條第 1 項規定之「處新臺幣二十萬元以上四百萬元以下罰鍰」法定範圍內，所為裁量並無與法律授權之目的相違或出於不相關事

項考量之裁量濫用，復無違反平等原則、比例原則，於法應無不合，裁罰亦無過重之情事，故屬適法有據。

（四）綜上所述，本件訴願人之訴願理由洵屬無據，請審議並駁回訴願。

理 由

- 一、按依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長為應向本院申報財產之公職人員，本法第 2 條第 1 項第 8 款及第 4 條第 1 款分別定有明文。又本法第 5 條第 1 項及第 3 項規定：「公職人員應申報之財產如下：一、不動產、船舶、汽車及航空器。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。」、「申報之財產，除第一項第二款外，應一併申報其取得或發生之時間及原因；其為第一項第一款之財產，且係於申報日前五年內取得者，並應申報其取得價額。」、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鍰。」
- 二、復按本法施行細則第 12 條、第 13 條、第 14 條第 1 項第 1 款及第 15 條第 2 項規定：「本法第五條第一項第一款……所稱不動產，指具所有權狀或稅籍資料之土地及建物。」、「本法第五條第一項第三款……所稱債務，指應償還他人金錢之義務；……。」、「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。……。」、「本法第五條第三項後段所定應申報其取得價額，於申報日前五年內取得者，公職人員應申報實際交易價額或原始製造價額；無實際交易價額或原始製造價額者，以取得年度之土地公告現值、房屋課稅現值或市價為準。」、處罰鍰額度基準第 1 點規定：「違反公職人員財產申報法第十二條第一項故意隱匿財產為不實申報之規定者，罰鍰基準如下：（一）隱匿財產價額在新臺幣（下同）二百萬元以下，或價額不明者：二十萬元。（二）隱匿財產價額逾二百萬元者，每增加一百萬元，提高罰鍰金額十萬元。增加價額不足一百萬元者，以一百萬元論。（三）隱匿財產價額在四千萬元以上者，處最高罰鍰金額四百萬元。」
- 三、再按公職人員財產申報制度，固係民主法治國家提升公職人員廉能，正本清源之道。惟透過公職人員財產資訊之公開與透明，建立社會大眾督促機制，除得以規範公職人員行止外，也讓人民無論是基於監督政府、參與公共政策或單純經濟行為之立場，均得享有大量且正確之資訊得為正確判斷，以及意見交流，此乃人民「知的權利」中重要的一環。是以，具一定公務層級及任務之公職人員之所以被課以揭露財產之義務，係因該等資訊已非僅表彰其個人財務狀況而已，蓋該等公職人員之財務狀況，因其職務關係，相當程度地展現國家施政實際狀況，已屬於政府資訊，有必要透明公開，供人民檢驗。易言之，上開規定所保護之法益不僅在於「公務廉潔」之維持，更在於「主動公開政府資訊」以實現人民知的權利。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（臺北高等行政法院 107 年度訴字第 632 號行政判決、最高行政法院 109 年度判字第 209 號行政判決參照）。
- 四、查訴願人以 106 年 11 月 1 日為申報（基準）日向本院辦理財產申報，經原處分

機關與財產有關機關(構)查詢所得資料核對結果，並參據訴願人涉貪案件之刑事調查與判決所採認之相關證據及事實綜合判斷，核認訴願人就其應申報財產項目，未據實申報本人借用他人名義登記之土地、建物及借貸之債務各 1 筆，金額共計 7,359,868 元，有故意隱匿財產為不實申報情事，此有訴願人 106 年 11 月 1 日之公職人員財產申報表、訴願人及○○○之陳述意見書、○○地檢署檢察官 000 年度偵字第 0000 號起訴書、臺灣○○地方法院 000 年度訴字第 000 號刑事判決與臺灣高等法院○○分院 000 年度上訴字第 0000 號刑事判決，以及本院查復之資料在卷足憑。則：

(一) 訴願人雖主張其主觀上並無隱匿財產為不實申報之故意，惟：

- 1、本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，因此公職人員之財產不問其來源是否正當均應誠實申報。……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，此參最高法院 109 年度判字第 209 號行政判決意旨自明。
- 2、經查訴願人就其 106 年財產定期申報有不一致情事，於函復原處分機關之陳述意見自稱因其本人經營事業失利，導致全家信用不良，為向金融機構貸款，因此借用○○○名義登記，並向金融機構辦理貸款，此亦有○○○函復原處分機關之陳述意見可資參照。本件並有訴願人所涉違反貪污治罪條例案件之證人○○○於法務部廉政署、○○地檢署偵訊時所為證述，復由○○地檢署檢察官 000 年度偵字第 0000 號起訴書載明論告，嗣經臺灣○○地方法院 000 年度訴字第 000 號刑事判決及臺灣高等法院○○分院 000 年度上訴字第 0000 號刑事判決在案。則訴願人明知其因信用不良，而以借用第三人○○○之名義登記房地及借貸之方式，未申報渠借用○○○名義登記之土地、建物各 1 筆，以及以○○○名義向○○鄉農會貸款債務 1 筆，合計 7,359,868 元，是渠隱匿所控制之財務資訊，目的即在使民眾無法知悉系爭房地實為訴願人所有及該筆債務之真正債務人，其行為即屬該當本法第 12 條第 1 項故意隱匿財產為不實申報之構成要件。則其主張並無隱匿財產為不實申報之主觀上故意云云，洵無足採。

(二) 訴願人主張其應申報標的為「借名登記返還請求權」，而非借用他人名義登記之房地及借貸之債務乙節，經查：

- 1、訴願人為系爭房地之實質所有人及上開債務之真正債務人，已如前述，自應誠實申報並揭露其透過○○○名義而取得之系爭房地及債務，亦即，訴願人當依本法第 5 條第 3 項及本法施行細則第 15 條第 2 項規定，申報系爭房地之「實際交易價額」或「取得年度之土地公告現值、房屋課稅現值」，而非「該房地之價值扣除尚未清償之貸款金額」。復查，系爭房地交易價額為 750 萬元，而 106 年土地公告現值 1,908,768 元、房屋課稅現值 451,100 元，原處分以系爭房地取得年度之土地公告現值及房屋課稅現值計算財產價額，於法並無違誤。
- 2、又本法第 5 條第 1 項所定應申報之不動產及一定金額以上之債務，屬各別應申報之財產項目，訴願人本應分別列報，並分別計算每類之總金額或總價額。

然依訴願人隱匿財產之意圖觀之，其所欲隱匿之財產顯為系爭房地及債務，而非對於該等財產之「借名登記返還請求權」，則原處分依訴願人所為不同隱匿之財產價額合計為隱匿總額，並無重複評價之疑義。是訴願人主張我國不動產產權係以登記為原則，該房地、債務自公示登記外觀觀之，均屬○○○所有，渠僅係對於該房地登記名義人○○○有「借名登記返還請求權」，該價值亦應以該房地之價值扣除尚未清償之貸款金額計算，始為合理，其價額應亦不得以該房地價值與以該房地作為擔保之債務合併計算等語云云，自難憑採。

（三）至訴願人稱係其因不諳法律，誤以為財產申報應依我國公示登記制度所登記之情形而為之，僅屬初犯，非惡意隱匿，原處分一律依處罰鍰額度基準為相同處理，違反行政罰法第 18 條規定及行政罰法上的便宜原則云云。查：

- 1、訴願人於申報日時，既為○○縣○○鄉公所鄉長，屬本法規範之應申報人，依法即負有正確申報財產之義務；且訴願人自 91 年起至 94 年，及 104 年起至 106 年止向本院為財產申報計 7 次，對本法相關規定及申報事宜自應予以瞭解。訴願人就其應申報之財產如有疑義，亦得向受理申報機關詢明。
- 2、況定期申報之期間為每年 11 月 1 日至 12 月 31 日，時間應甚充裕而足供訴願人查詢、研閱相關規定，俾便正確申報。故訴願人主張原處分機關未慮及其僅屬初犯，且未區分訴願人並非惡意隱匿，所為裁罰有違行政罰法第 18 條規定等語云云，亦難憑採。

五、本件原處分機關核認訴願人有故意隱匿財產為不實申報之情事，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合計為 7,359,868 元，依處罰鍰額度基準第 1 點及行政罰法第 18 條第 1 項規定，處罰鍰 80 萬元，係於法定罰鍰額度內妥適裁罰，原處分核無違法或不當，應予維持。

六、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。

訴願審議委員會代理主任委員	李惠宗
委員	吳志光
委員	吳秦雯
委員	李建良
委員	林三欽
委員	林國明
委員	賴振昌

中 華 民 國 1 1 1 年 2 月 2 4 日

106 年故意隱匿財產不實申報項目一覽表

單位:新臺幣元

一、土地：

項次	所有人	土地坐落		面積(m ²)		權利範圍		故意隱匿財產 不實申報金額 (106 年土地 公告現值)
		申報	查復	申報	查復	申報	查復	
1	○○○ (借用○ ○○名 義登記)	未申報	○○縣○ ○鄉○○段 0000-0000 地 號	未申報	107.84	未申報	1/1	1,908,768

二、建物：

項次	所有人	建物坐落		面積(m ²)		權利範圍		故意隱匿財產 不實申報金額 (106 年房屋 課稅現值)
		申報	查復	申報	查復	申報	查復	
1	○○○ (借用○ ○○名 義登記)	未申報	○○縣○ ○鄉○○ 段 00000-000 建號	未申報	164.25	未申報	1/1	451,100

三、債務：

項次	債務人	種類		債權人		餘額		故意隱匿財產 不實申報金額
		申報	查復	申報	查復	申報	查復	
1	○○○ (借用○ ○○名 義貸款)	未申報	授信	未申報	○○縣○ ○鄉農會	未申報	5,000,000	5,000,000

故意隱匿財產不實申報金額合計 7,359,868 元。