

二、院台訴字第 1033250003 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1033250003 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 12 月 3 日院台申貳字第 1021833759 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。

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○○○○獎金(下稱○○○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，未迴避職務行使，違反同法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款規定，經原處分機關依同法第 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，經本院於 102 年 9 月 3 日以院台訴字第 1023250012 號決定「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為適法處理。」嗣原處分機關於 102 年 12 月 3 日以院台申貳字第 1021833759 號函重為處分，仍認定訴願人於執行職務時，知有利益衝突，未依法迴避，處 34 萬元罰鍰。訴願人不服，再度依法提起訴願，並到院陳述意見，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(下稱本法)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。」第 4 條第 1 項及第 2 項規定：「本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。」「財產上利益如下：…二、現金、存款、外幣、有價證券。…」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) ○○○獎金之提撥及發放程序已有明確規定，訴願人對於自身得領取獎金核准與否及金額多寡均無裁量空間，不得逕以訴願人於公文上蓋章，即遽認有不當利益輸送或利益衝突情事。

1、依據「○○○○股份有限公司○○處分層負責明細表」於運輸組部門第 6 點明定「年度○○○、○○○○之結算及分配」，其核定層級為「陳總經理核定」，故該○○獎金之發放權利與責任均歸屬總經理，副總經理並無此權責。原處分以副總經理就輔助總經理所指定業務有督導權責，即認訴願人對此獎金之發放有裁量權，稍嫌速斷。

2、就○○公司辦理 98 年度○○獎金提撥及發放相關簽辦公文內容觀之，訴願人僅有在公文上核章，並未於公文內容有任何修正之批示，足證訴願人僅係基於職務關係及行政程序之要求於簽文中核章。次觀會計部門意見：「依『○○○○○○○○獎金處理要點』，本獎金係對○○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」，亦可知名冊及獎金金額乃由○○處、○○處自行依據規

定審核編列，訴願人於此並無任何介入更改或修正之餘地。

- 3、本案獎金總額於提撥程序中已固定提列比例，一旦有人任意更動名單或貢獻度，獎金總額即會有誤差，整個名冊都必須配合調整，牽一髮而動全身，徒增困擾。是訴願人在獎金發放簽中核章僅係基於職務關係及行政程序要求，並未於公文內有任何批示。原處分稱訴願人之核批行為，除「審核」或「核閱」外，亦係確認本人「同意」領取獎金，此等「審核」、「核閱」或「同意」之作為，即屬○○部函釋所稱對於「核准與否」及「金額多寡」具有裁量空間，過於武斷。
- 4、原處分提及「無論A、B、C類人員之『工作考評』，抑或非A、B、C類人員之『貢獻度』，均存有主觀認定因素，非一『固定數額』……據此可知，個人獎金數額仍會因各層級長官之主觀認定結果而有差異。此項評量或衡量權限，即屬上開○○部函釋所稱之『裁量空間』或『裁量餘地』，亦為本法規範之範疇」云云，訴願人無法同意。所謂各層級長官之主觀認定，事實上不包括訴願人在內，因訴願人本身並未參與名冊或名單編定，訴願人無權認定自身之貢獻度，且「處理要點」、「注意事項」、「分層負責明細表」等，已就○○獎金如何發放、提撥比例及金額上限等均有具體規定，並非訴願人想拿多少就可以隨意更改，與○○部函釋所稱之裁量空間或裁量餘地有所不同。
- 5、本案與一般認知公文審核情形尚屬有間，○○○獎金之發放訂有明確程序及步驟，並經會計部門審核列帳，一切按程序辦理，公開公平，可謂有充分之防弊規制。參照司法院大法官釋字第716號解釋文意旨，尚無運用公權力達成私益之可能，無不當利益輸送或利益衝突之虞。顯無逾越本法遏阻貪污腐化、不當利益輸送、增進廉潔操守、政府決策過程信賴之立法目的。

(二) 訴願人不知有利益衝突，行為當時主觀上並未認識對於自身得領取之獎金數額及核准與否有核定權或裁量空間，未符合本法第6條所稱「知」有利益衝突之要件。

- 1、本法第6條規定所謂「知」有利益衝突或迴避義務者，係指「知悉構成本法處罰或迴避義務之基礎事實」而言，且依法務部94年4月13日法政決字第0930040451號函釋，所謂「知悉構成本法處罰或迴避義務之基礎事實」，以某鄉長進用其子擔任該公所清潔隊員為例，鄉長須知悉「被進用者係其子」，且「清潔隊員之任用為其職權所能決定」，於此情形而仍決意任用其子擔任清潔隊員時，始構成違反本法規定。
- 2、訴願人約詢時陳述：「此項獎金制度係依○○部及○○的獎金辦法去處理，且已實施20多年，由主辦部門依辦法辦理，按程序核章，最終由總經理核定，且名單及金額均由主辦單位（○○處及○○處）依辦法審核……這獎金有核發辦法，依往例只知要核章，且最終由總經理核定」等語，意即訴願人於行為時主觀上認識的事實是「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」，是訴願人行為當時主觀上並未知悉其對於自身得領取之獎金數額及核准與否有核定權或裁量空間，自無本法第6條所稱「知」有利益衝突，不符該條「故意」之主觀要件。

(三) 退萬步言，縱認訴願人違反本法（訴願人否認之），惟訴願人於行為時欠缺違法性認識，於行為時應採取自行迴避之行為實屬無期待可能性，構成阻卻責任事由，應免除行政罰。

- 1、訴願人於行為當時主觀上認為係依照公司規定本於職責辦理，屬業務上正當行為，並未認識到對於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到該行為有違反利衝法規定，故訴願人縱不能阻卻故意，亦屬欠缺違法性認識，參酌行政罰法第8條規定，應得免除其處罰。
- 2、次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意旨，對於違反行政法上義務行為之處罰，倘因行政法規之解釋或適用（涵攝）容有不同見解，而司法或行政實

務上尚無大法官解釋、判例、行政釋示或以其他方式形成可資遵行之見解，且行為人於行為時所依據之見解於法理上具有相當合理之理由者，縱行為後司法或行政機關認另一見解為適法，仍可因對行為人之適法行為無期待可能而阻卻其責任。

3、訴願人於約詢時陳述：「知悉有公職人員利益衝突迴避法，但主要理解是與外部廠商交易採購或人事任用，與自身利益有關者，須依本法迴避…」等語，係認為惟有與外部廠商交易採購或人事任用之情形始有該法之適用，惟該法第 5 條及第 6 條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、大法官解釋或以其他方式表達（如決議、行政慣例等）可作為標準而據以遵行之見解；訴願人主觀上認為核章係因擔任主管○○副總經理，基於職務關係及行政程序之要求，該核章程序係完全依照「處理要點」及「注意事項」等規定所進行，並未認知到對於自身得領取之獎金數額及發放與否有核定權限或有裁量權，對於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，按上開大法官協同意見書意旨，自應認有「超法定阻卻責任事由」之存在，而應免除行政罰。

（四）本件訴願人僅領取 75,000 元獎金，卻遭裁處 34 萬元罰鍰，所得利益與處罰顯不相當，有違反憲法第 23 條比例原則之虞。為使責罰相當，參照司法院大法官釋字第 716 號解釋理由書之意旨：「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。」認依行政罰法第 8 條規定，得按其情節輕微而免除行政罰。

三、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。另參照法務部 99 年 7 月 29 日法政字第 0991108044 號函釋意旨：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。

四、卷查本件依重行處分裁處書所示，原處分裁處之理由無非以訴願人擔任○○公司主管○○副總經理期間，就 98 年度○○○○○○○○獎金「發放」案相關簽陳暨所附獎金名冊（包括訴願人本人），作成核批行為，並領取獎金，認訴願人基於職務關係及分層負責原則，有就簽陳內容暨隨案附件為調整、退回重擬或其他更動指示之權限，其於核批發放獎金時，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。

五、惟查：

（一）○○公司為降低進口○○購運成本，對○○作業直接有關工作人員給予獎勵，依據「○○部所屬事業○○○○○○獎金管理辦法」訂定「○○○○公司○○○○○○獎金處理要點」（下稱○○獎金處理要點）。該要點並經○○部 75 年 12 月 19 日經（75）國營 56153 號函同意備查。就獎金之分配對象及處理原則，該要點第 3 點及第 6 點分別定有明文：「獎金分配對象：凡直接參與○○作者，依貢獻程度分為下列 3 類：A 類：…。B 類：…。C 類

：…。」；「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，…。」是以，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○○○○獎金項目有貢獻而未列入 A、B、C 類人員。訴願人擔任○○公司主管○○副總經理，未直接參與○○作業，惟因○○○○獎金之結餘，除與港口○○作業有關外，並與總處人員○○採購、調配、船運策劃、船舶調度及○○作業之規劃、指揮、督導等均有密切關聯。主管○○副總經理負責督導○○處○○採購、船運備船之策劃與執行，因其所任職務關係，多年以來按○○公司慣例均列為有貢獻人員。此有原處分卷附○○部政風處 101 年 11 月 13 日經政處字第 10104245380 號函附調查報告說明三，及○○公司 102 年 10 月 18 日○○○字第 1020000802 號函足憑。

（二）依○○○獎金處理要點第 8 點並對獎金之管理訂有：「本公司○○、○○賞罰金額暨工作人員之獎金採統收統付，一年結算乙次為原則，其有關○○○○之收、付審核與列帳等事宜，由○○處主辦，會計處配合辦理。」之規定。另「○○○○公司○○○○○○○○獎金處理要點實施注意事項」（下稱○○○獎金實施注意事項）第 3 點規定：「獎金處理原則：…2 各年度結算盈餘提列滯延費準備金後保留 4%核給對○○作業有貢獻而未列入 A、B、C 類之人員，至於○○處、○○處與各○○有貢獻人員之獎金之分配，以○○處及各○○合計占 70%，○○處占 30%為原則。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。」又依「○○○○股份有限公司○○處分層負責明細表」運輸組部門第 6 點規定「年度○○○、○○○○之結算及分配」，須「陳總經理核定」。前開○○部政風處經政處字第 10104245380 號函附調查報告亦說明有貢獻人員名單之陳核程序（製表至核定）：「（一）○○處部分：由該處處長核處該處有貢獻人員名單，及會核各○○提報之積點及有貢獻人員名單…，提報獎金名冊，送○○處彙整。（二）○○處部分：由主辦部門運輸組草擬獎金名冊及金額後簽陳副處長、處長核處後，彙整○○處名冊並陳主管○○及主管○○副總經理，由總經理核定發放。」卷查○○公司 98 年度各單位列為有貢獻人員得領取系爭獎金之人員達 517 人，分別為○○○○廠 75 人，○○○○廠 115 人，○○○○廠 111 人，○○○○廠 156 人，○○處 10 人，○○處 50 人（含訴願人）。各○○廠及各處有貢獻人員名冊（單）（含獎金分配金額）分別由各廠、處自行製表，分別上陳各廠、處長核章即止，陳核程序並未上陳訴願人，故該名冊（單）並無訴願人之核章。再查本案○○公司○○處 98 年度○○○○○○○○獎金發放之簽陳「說明」分別敘明「98 年度○○○○○○○○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…」；簽會會計處經該處表示意見：「依『○○○○○○○○獎金處理要點』，本獎金係對○○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。」該簽陳最終係簽由總經理核定。揆諸上開「○○○獎金處理要點」、「○○○獎金實施注意事項」、「分層負責明細表」等相關規定，並衡諸○○公司 98 年度各○○廠及各處有貢獻人員名冊（單）之製作、陳核程序，及系爭獎金發放之簽陳、○○部政風處調查報告，訴願人主張系爭獎金名冊編列與金額分配，係由各單位主管本於職權自行核處，均按相關規定辦理，副總經理並無此權責，未參與名冊及名單編列，及就系爭獎金之發放依規定總經理才有核定權等節，尚非無據。

（三）又查依卷附前開○○部政風處經政處字第 10104245380 號函所附調查報告另載明：「一…（三）○○處、○○處正副主管及主管○○、○○副總經理，均必須於獎金發放程序中簽章，全案最終由總經理核定。…二…（一）○○處非 A、B、C 類有貢獻人員之獎金分配，係由運輸組依獎金處理要點先計算當年度核配總額，參考過去年度獎金核發名冊及金額，草擬個人貢獻度（B）、單位貢獻度（C）及參據個人當年度基本薪資後，再依公式計算出個人擬發金額（D），最後依個人當年度工作日數扣減請假時日而得獎金數額（H）；個人（單位）貢

獻度，則以該員（該單位業務）當年度工作表現對○○○○金結算淨盈餘之貢獻度而定。」卷查○○處 98 年度有貢獻人員名單，僅上陳至處長○○○，由處長核章即止，並無主管○○副總經理之核章。而該名單於處長核章時，訴願人擬發獎金一欄已填載「75,000」之固定數額，「個人貢獻度」、「單位貢獻度」及「基本薪給」三欄位則空白未填載，與其他人員之所有欄位資料均已填載明確不同，且查系爭獎金發放簽陳上陳至訴願人核章前，除會辦會計單位審核外，並已先陳主管○○副總經理核章，本案獎金總額於提撥程序中既已提列固定比例，迄簽陳發放時，如得任意更動名單或金額，其獎金總額與核定提撥總額將發生誤差。觀之上開擬發金額計算公式、有貢獻人員名單及系爭獎金發放簽陳之陳核程序，及系爭獎金分配金額係由○○處處長本其職權自行核處，最終由總經理核定確定，且為行之多年之慣行等節，尚無積極之客觀證據證明訴願人存有原處分所稱「…非 A、B、C 類人員之『貢獻度』，均存有主觀認定因素，…個人獎金數額仍會因各層級長官之主觀認定結果而有差異。」及「基於其職務關係及分層負責原則，均有就簽陳內容暨隨案附件為調整、退回重擬或其他更動指示之權限」等情。且據前開○○公司○○○字第 1020000802 號函復本院略以：本公司○○○獎金制度實施多年以來，承辦簽擬發放獎金所彙附之各單位積點及有貢獻人員名單於總經理未核定前，各陳核層級皆未有調整更動之情事。各陳核層級依循往例，基於職務關係，於行政程序之發放簽陳文件上核章，主管○○副總經理及主管○○副總經理對自身得領取獎金數額及發放與否並無裁量空間，由總經理核定，亦未曾調整或更動。因主管○○副總經理負責督導○○處○○採購、船運傭船之策劃及執行，故○○○獎金制度實施年來，主管○○副總經理即屬有貢獻人員。各年度○○○獎金，係由承辦單位依據「處理要點」規定並依循往例，參酌當年度核配金額，以前年度核配比例及各受獎人擔任該項職務時間、貢獻度等綜合考量後提報，「處理要點」並就獎金額度設有上限，經簽由總經理核定，嗣由會計部門審核列帳，非主管副總經理得任意調整。是以，系爭獎金牽涉數百人之分配，既須依公式計算出個人擬發金額，會計部門並須配合審核列帳，訴願人又未參與有貢獻人員名冊之編列及核處，且最終核定權屬於總經理，核與法務部 99 年 7 月 29 日法政字第 0991108044 號函所稱「公職人員係依相關法規審核而無裁量餘地」情形類同，訴願人主張○○○獎金之發放定有明確程序及步驟，並經會計部門審核列帳，程序公開公平，已有充分之防弊規制，尚無運用公權力達成私益之可能，無不當利益輸送或利益衝突之虞等情，亦屬有據。

六、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。經核，本案獎金之發放既已行之多年，○○公司內部定有「○○○○公司○○○○○○獎金處理要點」、「○○○○公司○○○○○○獎金處理要點實施注意事項」等相關規定，對發放之相關程序已有明確且詳細之規範，且有審查防弊之機制，訴願人對系爭獎金之發放已無裁量空間，原處分既無積極證據證明訴願人對系爭獎金發放有何實質影響致有不當利益輸送或利益衝突之虞，對於上開○○部政風處及○○公司有利於訴願人之函復說明及相關卷證資料，亦未加注意及審酌，僅以訴願人於系爭獎金發放簽陳核章，即認其輔佐總經理督導所屬○○處之業務，其督導權之行使即屬○○部函釋所稱之「裁量空間」或「裁量餘地」；「審核」、「核閱」或「同意」之作為，即屬法務部函釋所稱對於「核准與否」及「金額多寡」具裁量空間，涉有利益衝突云云，其裁處尚難謂有當。

七、綜上，訴願人請求撤銷原處分，為有理由，應予准許，以維訴願人權益。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。

八、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 3 年 3 月 1 7 日