

#### 四、院台訴字第 1033250005 號

監察院訴願決定書（稿）

院台訴字第 1033250005 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 1021833761 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 11 月 4 日至 101 年 3 月 16 日擔任○○○○股份有限公司（下稱○○○公司）主管○○○○副總經理並於 97 年 7 月 1 日至 99 年 4 月 30 日兼代○、○○○○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。訴願人就○○○公司 98 年度○○○○○○獎金（下稱○○○獎金）發放之簽陳中，於其兼代○、○○○○副總經理期間之 99 年 4 月 28 日核章，並領取獎金新臺幣（下同）52,374 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、第 3 項規定，減至法定罰鍰最低額 100 萬元之三分之一，處罰鍰 34 萬元。訴願人不服，提起訴願，前經本院以 102 年 8 月 29 日院台訴字第 1023250013 號訴願決定「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」。嗣原處分機關於 102 年 12 月 3 日以院台申貳字第 1021833761 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、訴願人訴願主張及訴願補充理由略以：

（一）訴願人對於自身得領取之獎金核准與否及數額多寡無裁量空間

1. 經查「○○○○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○○○、○○○○之結算及分配」，其權責劃分核定之層級為「陳總經理核定」，故有關○○○獎金發放之權力與責任均歸屬總經理，副總經理並無此權責。
2. 「○○○○公司○○○○○○獎金處理要點實施注意事項」第 3 點第 2 項規定：「……

至於○○處、○○處與各○○有貢獻人員之獎金之分配，以○○處及各○○合計佔 70%，○○處佔 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」。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。」可知名冊及獎金金額乃由○○處、○○處自行依據規定審核編列。訴願人對於自身有無在名冊內及所得領取獎金金額，並無置喙餘地。原處分僅以○○公司組織規程，泛稱副總經理就輔助總經理所指定業務有督導權責，即遽認訴願人對於○○○獎金發放有裁量權責，稍嫌速斷。○○○獎金發放均係按照相關規定辦理，該等規定並無敘明副總經理有更改或修正權限，故訴願人對此無裁量空間，堪稱明確。

3. 本案獎金總額於「提撥」程序中已固定提撥比例，且牽一髮動全身，非得恣意調整或更動，原處分稱「既有核章行為，除係確認已『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，即屬上開法務部函釋所稱對於『核准與否』及『金額多寡』具有裁量空間」，似過於武斷。本案係因相關規定明確，權責不在副總經理，副總經理於非本案事項仍有核定權，若謂副總經理就○○○獎金無裁量空間即等同副總經理職務形同虛設，稍嫌失當。
  4. 原處分提及「無論 A、B、C 類人員之『工作考評』或非 A、B、C 類人員之『貢獻度』，均存有主觀認定因素，而非一『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，即屬上開法務部函釋所稱之『裁量空間』或『裁量餘地』，亦為本法規範之範疇，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，且查「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，訴願人仍認本案應與法務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到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) 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此程序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本法規定，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. 次按大法官釋字第 685 號解釋之協同意見書意旨，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循之見解，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為無期待可能而阻卻其責任。
3. 本法第 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其兼代理主管○○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，依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) 訴願人僅領取 52,374 元獎金，卻遭裁處 34 萬元罰鍰，所得利益與處罰顯不相當，而有違憲法第 23 條比例原則之虞。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。訴願請求撤銷原處分等語。

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、本案前經本院訴願決定以訴願人對於系爭○○○獎金之發放究有無裁量權仍有疑義，撤銷原處分，由原處分機關另為適法之處理。原處分機關重為處分後，仍以：訴願人擔任○○公司主管○○○○兼代理○、○○○○副總經理期間，就 98 年度○○○○○○○○獎金發放案之相關簽陳暨所附獎金名冊（包括本人部分），於 99 年 4 月 28 日作成核章行為，並領取獎金 52,374

元，認訴願人基於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，其於核章發放獎金時，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，且得因其核章而使本人獲取獎金之財產上利益，仍決意為核章行為，未迴避職務行使，違反本法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款及行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項、第 3 項規定，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○○作業相關工作人員給予適當獎勵，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)，並經○○部 75 年 12 月 19 日經(75)國營 56153 號函同意備查。依系爭○○○獎金處理要點第 3 點、第 6 點規定，獎金分配對象共分為兩大類，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 類之人員(下稱有貢獻人員)。本案訴願人擔任○○公司主管○○○○兼代○、○○○○副總經理之職務，未直接參與○○作業，惟因其「對於○○處各項業務負有督促及管理之責，並於處際相關業務有溝通協調職責，各廠遇有民情紛爭，由○○處協助各廠對外協調處理並陳報主管副總經理，必要時由主管副總經理與對方溝通，確保○○順暢」，故○○處依其「所任職務關係」，按公司慣例將副總經理列為有貢獻人員，行之多年，此有原處分卷(二)附○○○股份有限公司政風處 101 年 7 月 23 日政字第 01071696 號函說明一、原處分卷(一)附○○部政風處 101 年 11 月 13 日○政處字第 10104245380 號函附調查報告說明三足憑。
- (二)有關○○公司「年度○○○、○○○○之結算及分配」之核定層級，依「○○○○股份有限公司○○處分層負責明細表」於運輸組第 6 點規定，係「陳總經理核定」。其次，○○處、○○處與各○○有貢獻人員名單及獎金金額，係依「○○○○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 點第 2 項規定，由「各單位主管」本於權責自行核處。另依前開原處分卷(一)附○○部政風處 101 年 11 月 13 日函檢送之 98 年○○公司○○○○○獎金積點及有貢獻人員核發金額統計表、98 年度○○○○廠等 4 大○○廠參與○○有貢獻人員名冊所示，○○公司 98 年度○○○○○獎金之有貢獻人員，總計 517 人(○○處 10 人，訴願人亦在其中；○○處 50 人。○○、○○、○○、○○○○廠分別為 156 人、111 人、115 人、75 人)，4 大○○廠有貢獻人員名冊之製表流程均至各廠廠長止，○○處及○○處則至各該處長止，未見訴願人之核章。又前開○○部政風處 101 年 11 月 13 日○政處字第 10104245380 號函附調查報告亦說明「○○處部分：由該處處長核處該處有貢獻人員名單」等語明確。是訴願人主張系爭獎金由總經理核定，名冊編列與金額分配由各單位主管本於權責自行核處，均按相關規定辦理，該等規定並無敘明副總經理有更改或修改權限等語，尚非無據。
- (三)另「有貢獻人員」之獎金分配，取決於下列項目：「1.個人貢獻度：由部門(○○組)主管依個人該年度工作情形核定其貢獻度，貢獻度列等有 0.7 或 1.0 不同等級。……2.○○處無『單位貢獻度』。3.○○處之核配金額(1)依據每年度○○處函辦理。……○○處及相關○○分配合計占 70%，為新台幣……元。(2)依慣例，上述○○廠及相關○○所分配獎金中……元，○○處占 13.85%。……(3)○○廠所分配獎金中，依據個人工作日數及貢獻度計算所占比例，核算個人核發金額。計算方式如下：個人點數(A)=基本薪給×工作日數×貢獻度。名單中個人點數總計為(B)。個人核發金額=核配金額×(A/B)。」(詳參原處分卷(一)附前開○○部政風處

101年11月13日函及其附件3)。從而由○○處處長依據上開公式核算個人核發金額，係有一定之客觀標準。復依原處分卷(三)附○○○○股份有限公司102年10月18日○○○字第1020000802號函附95年度至99年度○○處○○○○獎金有貢獻人員名單資料顯示，○○處98年度有貢獻人員計有10人，訴願人之貢獻度，經○○處處長核處為最低之0.7，其他職位之9人皆核處為1.0；又自95年起至99年間，分別經由○○○(95年4月28日升任總經理)、○○○(95年7月1日至97年6月30日)、○○○(97年7月1日至99年4月30日)、○○○(99年5月1日至99年12月31日)不論何人擔任主管○○副總經理，及當年度所任期間之長短；亦不論係何人擔任○○處處長(95年度至98年度由○○處處長○○○核處、99年度由處長○○○核處)，歷任處長所核處副總經理之貢獻度均為0.7，未曾更動。其他受獎人員不同年度之貢獻度則有變動情形。經查前述○○部政風處之調查報告說明及○○○股份有限公司函附之歷年名單情形可知，○○處處長審酌副總經理「個人該年度工作情形」以核處其貢獻度時，似以其「所任職務關係」作為相當於「該年度工作情形」之標準，是依○○多年來之慣例，不論何人任主管○○副總經理乙職，均列為有貢獻人員，且經○○處不同期間之處長所核處之貢獻度，亦均為最低標準之0.7，而此似不問任職期間之長短或為督促、管理、溝通協調之實際情形，從而○○處處長依該公司所定之前述規範及多年所行慣例，並據上開公式核算當年度主管○○副總經理之個人點數以核處其發放金額，應可是認。

(四)復依○○公司組織規程第3條規定：「○○公司置總經理一人，依據有關法令、董事會決定方針及常務董事會議決議，綜理一切業務並監督所屬人員；置副總經理8人輔助總經理所指定之業務。」，可知副總經理乙職係襄助總經理之指定業務，如本案訴願人擔任副總經理，主管○○○○，並於97年7月1日至99年4月30日期間兼代理○、○○○○，即在協助總經理督導○○之業務。惟涉及特定事務之分工時，為使事務運作順暢，其具體權限實務上原則均須明定，俾權責相符，此即分層負責之目的所在。本案「系爭○○○獎金之結算與分配」對○○公司內部而言乃屬特定、具體之重要事項，該公司○○處分層負責表明定「陳總經理核定」，此即表示就該特定事項為「同意、修正、退回」等行為者，乃屬掌有核定權者即總經理之專屬權限。原處分以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；並認其基於督導權責對於相關簽陳及所附有貢獻人員名單(包括本人)既有核批行為，除係確認已「審核」或「核閱」外，亦係「同意」領取獎金等情，以此作為訴願人於本件核章發放獎金時亦有裁量權限之立論基礎。然依上開規定及其實際運作情形，訴願人對於明定為各單位主管所核處之名冊在既無核定權下，於其核章該簽陳時，縱有不同意見，依其襄助之責亦僅得於公文上加註建議文字以供總經理參酌，倘其果為「退回重擬」或為其他調整、更動指示，則無異侵越總經理之核定權限，牴觸○○公司分層負責表之明確規範，其理甚明。

六、本案訴願人是否違反本法之爭點在於其以副總經理職務於本案獎金分配之簽陳過程中，對所附名冊包含其本人部分究有無實質影響力存在，而應依法迴避？經查原處分卷附前開事證可知，總經理核定系爭○○○獎金提撥總額後，各○○與○○處方各依核配比例(如○○處30%；○○處及各○○70%，其中○○處為13.85%)，由○○廠「廠長」及○○處、○○處「處長」基於「單位主管」之地位，依○○○獎金實施注意事項第3點第2項規定「自行核處」有貢獻人員之名單及分配金額，造冊送○○處彙整、會計處審核，經「總經理核定」始能辦理後續發放事宜。就訴願人個人部分，○○處處長按該職務內容，循例將之列為有貢獻人員，並核處其貢

獻度為最低之 0.7，且歷任相同職務者之貢獻度亦均核處為 0.7，此一最低之標準未曾變動，訴願人可領取之獎金金額客觀上已可得確定。是訴願人就其列名有貢獻人員名單及其獎金金額，自無從為任何調整、更動其貢獻度之指示。綜上，本案系爭○○○獎金事涉數百人權益，乃一重要特定事項，○○公司就提撥程序、發放程序之技術性、細節性規範詳細明確，除有計算之公式可循，亦經會計部門審核，核定層級為總經理，且自民國 75 年起實施已逾 20 年，訴願人基於職務關係於行政流程中所為核章行為，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，難認有運用公權力達成私益或不當利益輸送之可能。是訴願人主張公司內部就系爭○○○獎金之發放，設有固定、明確之流程，程序公開公平，有充分防弊規制；且本案與一般簽辦公文有別，非得恣意調整或更動，其僅係基於職務關係及行政程序之要求核章等語，均堪採信。

七、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。訴願人不服本院 102 年 4 月 24 日院台申貳字第 1021831410 號裁處書所為處分，提起訴願，前經本院 102 年 8 月 29 日院台訴字第 1023250013 號訴願決定「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」。惟原處分機關重為處分時，就卷內有利於訴願人之事證仍未予注意，致未能辨明○○公司就系爭○○○獎金受獎人員及獎金金額之核處及核定及其他相關細節性、技術性事項，於其內部均已定有「○○○○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，訴願人列名有貢獻人員及其貢獻度，確屬○○處處長裁量範圍；且歷來○○處處長就與訴願人擔任主管○○副總經理之相同職務者，依該職務性質，皆核處其貢獻度為裁量範圍最下限之 0.7，可領取之獎金金額客觀上已可得確定，訴願人就其列名有貢獻人員名單及其獎金金額，尚無為調整、更動指示之虞，訴願人雖於相關公文核章，惟全案仍須俟其上級總經理核定始得確定等節，率認訴願人「無系爭獎金發放之核定權，惟其輔佐總經理督導所屬○○處之業務，則對於承辦單位簽擬之○○○獎金發放案相關簽陳內容暨隨案附件，自有督導審核之權責，其督導權之行使，即屬裁量空間或裁量餘地，縱其未調整、退回或其他更動指示，亦屬裁量權行使之結果」、「訴願人基於督導權責，對於相關簽陳及所附有貢獻人員名單(包括本人)既有核批行為，除係確認已『審核』或『核閱』外，亦係『同意』領取獎金」云云，欠缺證明訴願人違法之積極證據，難謂有當。從而訴願人請求撤銷原處分為有理由，應予准許。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