

## 第五節

# 公職人員利益衝突迴避法

### 一 基本觀念

#### 壹、立法目的

##### 一、公職人員利益衝突迴避法（下稱利衝法）規範

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，有效遏阻貪污腐化及不當利益輸送，特制定本法（利衝 § 1 I）。

##### 二、內涵

(一)由前述規範可知，係為避免公職人員因運用公權力而達成私益之目的，以有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，並增進人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。所稱之利益不以不法利益為限，合法利益亦在利衝法迴避之列。

(二)質言之，利衝法目的不在限制或剝奪公職人員或關係人依法保障之權利，而係要求公職人員於涉有其本人或關係人利益時，能迴避其職務之行使，避免因其參與其事致生瓜田李下之疑慮，影響人民對公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。

#### 貳、法位階

公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用利衝法之規定（利衝 § 1 II）。

#### 參、公職人員與其關係人

##### 一、受規範之公職人員範圍

依利衝法第 2 條第 1 項分述之：

(一)總統、副總統。

(二)各級政府機關（構）、公營事業總、分支機構之首長、副首長、幕僚長、副幕僚長與該等職務之人。

(三)政務人員。

(四)各級公立學校、軍警院校、矯正學校校長、副校長；其設有附屬

機構者，該機構之首長、副首長。

- (五)各級民意機關之民意代表。
- (六)代表政府或公股出任其出資、捐助之私法人之董事、監察人與該等職務之人。
- (七)公法人之董事、監察人、首長、執行長與該等職務之人。
- (八)政府捐助之財團法人之董事長、執行長、秘書長與該等職務之人。
- (九)法官、檢察官、戰時軍法官、行政執行官、司法事務官及檢察事務官。
- (十)各級軍事機關（構）及部隊上校編階以上之主官、副主官。
- (十一)其他各級政府機關（構）、公營事業機構、各級公立學校、軍警院校、矯正學校及附屬機構辦理工務、建築管理、城鄉計畫、政風、會計、審計、採購業務之主管人員。
- (十二)其他職務性質特殊，經行政院會同主管府、院核定適用利衝法之人員<sup>85</sup>。

二、另依利衝法第 2 條第 2 項規定，依法代理執行前述公職人員職務之人員，於執行該職務期間亦屬利衝法之公職人員。

三、公職人員之關係人

依利衝法第 3 條第 1 項分述之：

- (一)公職人員之配偶或共同生活之家屬。
- (二)公職人員之二親等以內親屬。
- (三)公職人員或其配偶信託財產之受託人。但依法辦理強制信託時，不在此限。
- (四)公職人員、第 1 款與第 2 款所列人員擔任負責人、董事、獨立董事、監察人、經理人或相類似職務之營利事業、非營利之法人<sup>86</sup>

85 行政院 108 年 6 月 3 日以院臺法字第 1080016406 號函核定「其他各級政府機關（構）、公營事業機構、各級公立學校、軍警院校、矯正學校及附屬機構辦理工務、建築管理、城鄉計畫、政風、會計、審計、採購業務之『副主管人員』」為該款之公職人員，並自 108 年 7 月 1 日起適用。

86 法務部 111 年 11 月 28 日法廉字第 11105006010 號函略以，利衝法施行細則第 18 條規定，該法第 3 條第 1 項第 4 款所稱非營利之法人，指非以營利為目的之私法人；復依私立學校法第 2 條第 1 項規定，各級、各類私立學校之設立，除法律另有規定外，應由學校財團法人申請之。據此，「私立學校」係屬利衝法第 3 條第 1 項第 4 款所稱非營利之法人。



## 特.撰.函.釋.素.材

## 憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決（節錄）

## （考績免職之行政懲處權，是否抵觸憲 § § 77、18 等意旨？）

一、考績法第 6 條第 3 項第 4 款（下稱系爭規定一）<sup>21</sup>、第 7 條第 1 項第 4 款（下稱系爭規定二）<sup>22</sup> 及第 8 條（下稱系爭規定三）<sup>23</sup> 等規定有關許行政機關就所屬公務員有予以考績丁等免職之行政懲處權，與憲法第 77 條規定，尚無抵觸

（一）由行政機關行使免職權，符合憲法權力分立原則

1. 免職權之性質屬行政權，且為行政機關人事權之固有核心權限

(1) 基於行政一體及責任政治原則，機關長官就其所屬公務員應有一定之指揮監督權限，始足以遂行任務並達成行政目的。法律就公務員之任命及免職固得就其資格、程序、效果等為一般性之規定，但不得完全剝奪行政機關之任命及免職權，否則即侵及行政機關人事權之核心。

(2) 就政府業務之推動、上下指揮監督之運作及行政一體原則之確保而言，免職權之重要性甚至更大於任命權。如果用人機關對於績效不佳或有違法失職情事之不適任公務員，無從依法定程序予以汰除，則必影響行政效能，甚至妨礙行政目的之實現。是相較於任用權，免職權顯更能發揮指揮監督之實效，而為憲法行政權所不可或缺之固有核心權限。

2. 考績免職權適合由行政機關行使並為第一次決定

(1) 系爭規定一至三所定之年終考績制度係行政機關人事權之重要環節，更是上開免職權之必要配套制度。尤其是平時考績（包括年終考績），更是用人機關為指揮監督及汰除不適任者，所應具備及踐行之機制。此係依據公務員於全年度內之各項表現，予以個別及綜合評斷；且公務員之主管及機關長官通常也最清楚知悉機關運作需求與各該公務員之工作、操行、學識、才能及表現，從而在組織或程序上，行政部門應屬功能最適之決定機關，更適合為第一次之判

21 簡單講，也就是公務人員如有品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者，考列丁等。

22 年終考績丁等，予以免職。

23 另予考績丁等，予以免職。



斷。

- (2) 與掌理行政權之用人機關相比，法院固具法律專長，然就各項行政業務之推行則未必如行政機關熟悉；況法院之主要功能係在提供外部之事後救濟，且其救濟亦限於合法性審查，而無法及於妥當與否之合目的性審查。
- (3) 不論就組織、程序或專業能力而言，行政機關至少應為行使免職權之主要機關，法院實難以、也不適合完全取代行政機關，就是否考績免職逕為第一次決定。
- (4) 故於憲法解釋上，應承認並保障行政機關於所屬公務人員發生特定之法定事由，且情節重大時（包括不能勝任、嚴重妨礙公務之有效施行或其他重大失職行為等），得依正當法律程序，予以考績免職。反之，如完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，反與機關功能最適原則有悖，而有違反憲法權力分立原則之虞。

3. 若完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，並由司法權取而代之，已逾越權力制衡之界限

上述免職權雖屬行政權之核心領域，但並非不得限制。為健全公務員制度，保障人民之服公職權，立法機關得制定法律規定免職事由及其應遵循之正當法律程序，並給予被免職之公務員得依法請求司法救濟，以制衡行政權。然此等立法限制仍不可完全剝奪行政機關之免職權，或將之交由其他機關取而代之，否則將侵犯行政權核心領域，破壞責任政治，並致權力失衡。

(二) 由行政機關行使懲處權作成免職處分，並未牴觸憲法第 77 條規定

1. 按現行懲戒與懲處制度，其事由固有重疊，然其目的及效果則均有別。就效果而言，現行公務員懲戒法所定之免除職務，其效果除免其現職外，並有不得再任用為公務員之效果；其所定之撤職，除撤其現職外，並有於一定期間停止任用之效果。而公務人員考績法所定之免職，則僅有免其現職之效果，而無根本剝奪公務員資格之效果。
2. 又查懲戒與懲處兩種制度，自始即為不同制度，且於憲法施行後繼續雙軌併行。不論是依制憲意旨或修憲規定，均無從認定憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，且不容許行政機關行使具有免職效果之行政懲處權。大法官過去所為司法院解釋亦皆承認，行政懲處及司法懲戒均得作成免職或類似效果之決定。



(三) 憲法第 77 條規定並無「懲戒一元化」之意旨或效果

1. 憲法第 77 條固規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」然係當時制憲國民大會為避免由監察院同時掌理彈劾案之提出及審理（即懲戒），故將彈劾案提出後之懲戒，自監察院移列為司法院之職權，而於憲法第 77 條明定公務員懲戒為司法院職權。
2. 究其意旨，僅係要以司法懲戒作為監察院彈劾權之外部制衡機制，避免監察院於彈劾案扮演球員兼裁判之雙重角色，而與制憲當時即已存在、併行之行政懲處制度無關。
3. 換言之，憲法第 77 條所定「公務員之懲戒」，在解釋上，應不包括行政懲處，亦非要求必須由法院擔任公務員懲戒及懲處之第一次決定機關。聲請人主張憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，致所有公務員之免職，包括向來屬行政懲處之免職，均須由法院作成第一次決定，而有所謂法官保留原則之適用，實難以成立。

(四) 向來司法院解釋亦承認行政懲處及司法懲戒之雙軌併行

1. 制憲當時，上述行政懲處權與司法懲戒權原即已雙軌併行。因此公務員就其所受行政懲處，本應以憲法第 77 條所定行政訴訟為其救濟。釋字第 785 號解釋之後，公務員就影響其權益之各類違法公權力措施（包括行政懲處之免職），既得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，則在解釋上，更無必要將年終及另予考績免職處分亦均解釋為實質上之懲戒處分，甚且僅限由司法懲戒始得為之<sup>24</sup>。
2. 綜合上述制憲、修憲及相關司法院解釋之整體意旨，應認憲法第 77 條所定之行政訴訟，係公務員就其受行政懲處所得請求司法救濟之原則性及一般保障規定，至於監察院依懲戒法移送司法懲戒，則屬例外性及特別保障規定，始為正本清源之解釋。

二、系爭規定一至三與憲法第 18 條規定保障之服公職權尚無牴觸

系爭規定一至三規定考績丁等者免職，係為汰除不適任公務員，以貫徹行政一體，發揮行政效能，其所追求之目的自屬重要公共利益。又於體系解釋上，用人機關於受處分公務員具有符合系爭規定一所述「品行不端，或

24 很有趣的是大法官也有在同一段談到：至於司法院釋字第 491 號解釋所審理之專案考績免職，是否應繼續認屬「實質上之懲戒處分」，甚至改為專由司法懲戒為之？或應回復其行政懲處之定性，且維持行政懲處與司法懲戒雙軌併行之現制？則不在本判決審理範圍，併此指明。為了減輕大家的負擔，我們摘錄在這裡請大家參閱就好。

違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者」或公務人員考績法第 6 條第 3 項第 1 款至第 3 款規定之明顯不適任事由時，始得依系爭規定二或三予以考績丁等而免職，是系爭規定一至三之限制手段與上述目的之達成間，顯具有實質關聯，而不違反憲法第 18 條規定保障人民服公職權之意旨。

綜上所述，我國現行司法懲戒及行政懲處之雙軌併行制度，既未抵觸憲法第 77 條規定，自亦不生聲請人所稱違反平等保障服公職權等問題。惟公務員懲戒法第 2 條所定之懲戒事由，與公務人員考績法第 6 條第 3 項所定得考列丁等免職之 4 款事由、第 12 條第 3 項所定專案考績一次記二大過免職之 8 款事由間，難免有所重疊。故用人機關就同一事由究應依公務員懲戒法移付懲戒，並由懲戒法院作成司法懲戒處分之第一次決定，或依公務人員考績法逕為行政懲處，再由行政法院提供事後之司法救濟，不僅在規範面欠缺共同之選擇標準可資遵循，各機關之實務作法也不盡一致。

是以，就上述公務員權益保障或有不夠完整之處，主管機關宜適時檢討修正相關法令，適切區別懲戒與懲處事由；或就同時該當司法懲戒及行政懲處事由之情形，明定此二程序之關係，以避免或減少用人機關恣意選擇程序及受懲處公務員之雙重程序負擔。併此敘明。



		應然而而言，實不應由行政權體系長官逕行為之。此即為考績免職涉及司法權之主要爭執所在。
--	--	--

請論述公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定：「除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：……四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」第 7 條第 1 項第 4 款規定：「年終考績獎懲依左列規定：……四、丁等：免職。」及第 8 條後段規定：「另予考績人員之獎懲……列丁等者，免職。」與憲法第 77 條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒。」是否抵觸？（25 分）

【112 高考—法律廉政（三級）】

應該不用多說了，就是考憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決【公務人員考績丁等免職案】的觀念，但得摘要兩個重點寫，不要寫太發散，不然絕對寫不完：1. 憲法第 77 條意旨之內涵並非為「懲戒一元化」、2. 考績免職符合權力分立與功能最適原則。

不過，既然這題考在高考，最後還有餘力的話，很推薦點出本則判決對於懲戒與懲處未來檢討改善的展望。

分數	題號	(答案請從本頁第 1 行開始書寫，並請標明題號，依序作答)
		依憲法法庭 111 年憲判字第 9 號（下稱憲判第 9 號）判決意旨，題示考績免職之規定與憲法第 77 條並無抵觸，摘論其主要理由及未來檢討方向如次：
		(一) 憲法第 77 條意旨之內涵並非為「懲戒一元化」
		1. 依憲法第 77 條固規定，司法院為國家最高司法機關，掌理公務員之懲戒，其意旨僅係以司法懲戒作為監察院彈劾權之外部制衡機制，避免監察院於彈劾案扮演球員兼裁判之雙重角色，與制憲當時即已存在、併行之行政懲處制度無關。
		2. 故懲戒與懲處自始即為不同制度，且繼續雙軌併行；不論是依制憲意旨或修憲規定，均無從認定憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，且不容許行政機關行使具有免職效果之行政懲



	<p>處權；又大法官歷次解釋亦皆承認，行政懲處及司法懲戒均得作成免職或類似效果之決定。</p>
	<p>(二) 考績免職制度符合權力分立與功能最適原則</p>
	<p>1. 於憲法解釋上，應承認並保障行政機關於所屬公務人員發生特定之法定事由，且情節重大時，包括不能勝任、嚴重妨礙公務之有效施行或其他重大失職行為等，得依正當法律程序，予以考績免職。</p>
	<p>2. 反之，如完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，反與機關功能最適原則有悖，而有違反憲法權力分立原則之虞。</p>
	<p>3. 為健全公務員制度，保障人民服公職之權利，立法機關得制定法律規定免職事由及其應遵循之正當法律程序，並給予被免職之公務員得依法請求司法救濟，以制衡行政權，方符法治國原則之旨；然立法機制，仍不應剝奪行政機關之免職權，或將此交由司法機關取而代之，否則亦將侵犯行政權核心領域，破壞責任政治，並致權力失衡。</p>
	<p>(三) 惟懲戒與懲處之選擇與程序關係，仍須檢討修正</p>
	<p>1. 雖考績免職制度並無違前述憲法規範與意旨，然依憲判第 9 號判決亦指出，用人機關就同一事由究應依懲戒法移付懲戒，並由懲戒法院作成司法懲戒處分，或依公務人員考績法逕為行政懲處，再由行政法院提供事後之司法救濟，不僅在規範面欠缺共同之選擇標準可資遵循，各機關之實務作法也不盡一致。</p>
	<p>2. 是以，憲判第 9 號判決認為，就上述公務員權益保障或有不夠完善之處，主管機關宜適時檢討修正相關法令，適切區別懲戒與懲處事由；或就同時該當司法懲戒及行政懲處事由之情形，明定此二程序之關係，以避免或減少用人機關恣意選擇程序及受懲處公務員之雙重程序負擔。</p>