

正本

司法院大法官書記處收文
99年 8 月 23 日
會台字第 1000 / 號

釋憲聲請書

聲請人：莊水池即日新營造廠
代理人：李志澄律師

為公職人員利益衝突迴避法第 9 條、第 15 條之規定及法務部 93 年 11 月 16 日法政決字第 0930041998 號函釋，發生有牴觸憲法第 15 條工作權、財產權，第 23 條比例原則之疑義，依法聲請解釋憲法：

一、聲請解釋憲法之目的：

按「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」「違反第九條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。」公職人員利益衝突迴避法第 9 條、第 15 條分別定有明文。又法務部 93 年 11 月 16 日法政決字第 0930041998 號函釋：「……縣議會得議決縣預算、決算之審核報告，縣議會之議決案，縣政府應予執行，縣議員開會時有向縣首長或單位主管，就其主管業務質詢之權，地方制度法第 36 條、第 38 條及第 48 條第 2 項各定有明文，縣議員既依法監督縣政府預算及施政作為，縣政府即係受縣議員監督之機關。準此，縣議員本人或其女兒擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業依法即不得與縣政府為買賣、租賃及承攬等交易行為。」(附件 1)。而法務部以莊良時自 87 年 3 月 1 日起為金門縣議會議員，且自 91 年 3 月 1 日起擔任金門縣議會議長，為公職人員利益衝突迴避法第 2 條所定之公職人員，莊水池係莊良時之兄，係利益衝突迴避法第 3 條第 4 款之關係人(實係利益衝突迴避法第 3 條第



G09920133

三科

2 款之關係人)，依公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定，聲請人不得與金門縣政府及其所屬機關為承攬等交易行為，因而依公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定，處新台幣（以下同）5 億 1925 萬 1146 元罰鍰，聲請人不服，提起訴願，經行政院以 98 年 7 月 16 日院臺訴字第 0980089387 號訴願決定書駁回訴願（附件 2），聲請人依法提起行政訴訟，然臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1850 號判決（附件 3）、最高行政法院 99 年度裁字第 1026 號判決駁回（附件 4），即聲請人敗訴確定。本件業經依法定程序提起訴願及行政訴訟，聲請人對於確定終局裁判所適用之上揭法律條款及法務部函釋，因發生有牴觸憲法之疑義，爰依據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定聲請解釋憲法。

二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：

緣聲請人自 90 年 6 月間起至 93 年 11 月間止，與金門縣金寧鄉湖埔國民小學簽訂「金門縣金寧鄉湖埔國民小學中棟教室改建工程」、與金門縣政府訂定「金門縣社會福利館新建工程」「金門縣社會福利館 4 期工程」「金門縣身心障礙福利機構興建工程」、與金門縣立文化中心簽立「金門縣文化園區整體新建工程第 1 期建築工程」、與金門酒廠實業股份有限公司簽訂「金酒公司金寧廠製麴 2 場新建工程」、與金門縣文化局簽訂「金門縣文化園區整體規劃新建工程第 2 期建築暨水電工程」、與金門自來水廠簽訂「金門縣下湖人工湖工程第 1 標工程（第 3 次）」，金額共計 5 億 1925 萬 1146 元。而法務部以莊良時自 87 年 3 月 1 日起為金門縣議會議員，且自 91 年 3 月 1 日起擔任金門縣議會議長，為公職人員利益衝突迴避法第 2 條所定之公職人員，莊水池係莊良時之兄，係利

益衝突迴避法第 3 條第 4 款之關係人。而依公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定，聲請人不得與金門縣政府及其所屬機關為承攬等交易行為，因而依公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定，處 5 億 1925 萬 1146 元罰鍰，聲請人不服，提起訴願，經行政院以 98 年 7 月 16 日院臺訴字第 0980089387 號訴願決定書駁回訴願，聲請人依法提起行政訴訟，然臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1850 號判決及最高行政法院 99 年度裁字第 1026 號^五判決，認法務部 93 年 11 月 16 日法政決字第 0930041998 號函釋為公職人員利益衝突迴避法第 9 條之合理解釋，而認公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定所謂「監督」包含縣（市）議員對縣（市）政府之監督，且依公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定，法務部處以一倍之罰鍰並無違誤，駁回聲請人之訴而確定。因上揭所適用之公職人員利益衝突迴避法第 9、15 條規定及法務部 93 年 11 月 16 日法政決字第 0930041998 號函釋，關係人不得與相關政府機關為交易行為，該限制有違憲法第 15 條工作權、財產權及比例原則、罰鍰金額亦有違比例原則，故有聲請憲法解釋之必要。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

(一) 公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定違反憲法第 15 條工作權、財產權之保障及第 23 條比例原則：

1. 按公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」，法務部 93 年 11 月 16 日法政決字第 0930041998 號函釋認縣政府為受縣議員監督之機關，而屬「受其監督之機關」，亦即公職人員及其關係人，完全不得與公職人員服務之機關

或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，此規定明顯限制公職人員或其關係人與公職人員服務之機關或受其監督之機關為交易行為，係就公職人員或其關係人執業之客觀限制，自須保護特別重要之公共利益始得為之，此有鈞院大法官會議釋字第649號解釋理由書可參。而依公職人員利益衝突迴避法第1條第1項規定：「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，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，特制定本法。」，可見該法之立法目的係為促進廉能政治、遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，故公職人員或關係人與公職人員服務之機關或受其監督之機關所為之交易行為，若非有此等貪污腐化暨不當利益輸送之情事，自不得全面禁止，否則自有違該法之立法目的。

2. 聲請人於本案中係屬公職人員即金門縣議員莊良時之兄長，而為公職人員利益衝突迴避法第3條第2項「公職人員之二親等以內親屬」之關係人，然莊良時基於憲法第17條之參政權而被選為金門縣議員，此實非聲請人所能掌握，尤與聲請人無關，自不能僅以聲請人係其兄長，即因此認定聲請人與金門縣政府或其所屬機關為交易行為，必定涉有不法之情事而須全面禁止。且聲請人上揭與金門縣政府或其所屬機關之承攬交易行為，皆係透過政府採購法之公平、公開之招標程序而得標，政府採購法第15條亦有採購人員迴避之規定，第48、50條規定如有影響採購公正行為得不予開標或決標，可見政府採購法之招標程序已足以防止不法行為，則聲請人經由政府採購法而參與金門縣政府及其所屬機關之承攬等交易行為，自無涉及貪污腐化暨不當利益輸送之情事，而無必要全面禁止，公職人員利益衝突迴避法第9條全面禁止為交

易行為，實有違憲法第 15 條工作權、財產權之保障，致聲請人基本權利受到侵害，公職人員利益衝突迴避法第 9 條實顯有違憲之情事。

3. 又憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」而公職人員利益衝突迴避法雖係為「遏阻貪污腐化暨不當利益輸送」之目的，全面禁止公職人員或關係人與公職人員服務之機關或受其監督之機關為交易行為，然政府採購法已有公平、公開之採購程序規定，已足以防止公職人員或關係人與政府機關之不法行為，公職人員利益衝突迴避法第 9 條卻全面禁止交易行為，是否足以達到該立法目的而無貪污腐化或不當利益輸送之情事，並無明確之依據，然已先行侵害人民之工作權及財產權，且逾越必要之程度，此亦顯有違憲法第 23 條之比例原則。

(二) 公職人員利益衝突迴避法第 15 條違反憲法第 23 條比例原則：

公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定：「違反第九條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。」，係以交易行為金額為罰鍰之計算基準，而非以該交易行為所獲利益為罰鍰計算基準，然按任何交易行為，必有其必須支付之成本，所得之利益常僅為交易金額之少額成數，甚至必須負擔風險，而有虧損之可能，此乃日常生活經驗法則即可得知之事理，而即令刑法甚或貪污治罪條例所為之沒收，亦僅係以犯罪所得或所獲利益為限，另鈞院大法官會議釋字第 551 號亦釋明國家為實現刑罰權所規定之內容必須符合目的正常性、手段必要性、限制妥當性方符合憲法第 23 條之規

定，則同理行政處罰亦應符合此等原則，然本條文之處罰基準，卻竟以「交易金額」為準，如此嚴苛之標準，實遠重於刑事之處罰，且必造成違反者所受之罰鍰金額高達數千萬或數億元，而超出違反者之能力，導致無法生存。此有報載案例可參（附件5）。就本案而言，聲請人雖與金門縣政府及其所屬機關所為承攬等之交易行為，金額共計5億1925萬1146元，而聲請人所為承攬工作，該等交易金額大部分係屬施工成本，聲請人所獲之利潤僅占該等交易金額5%左右，且聲請人於履約時亦須付出相當之時間及勞力，故就違反者處以所獲利益金額合理成數或倍數之罰鍰，已足以達成行政罰之目的，然該公職人員利益衝突迴避法第15條卻以交易金額為罰鍰標準，致聲請人承受高額之罰鍰，遠超出聲請人能力所及，甚至將聲請人一生合法、認真工作，經營事業所獲之成果，一夕剝奪殆盡，實顯已不符目的正當性、手段必要性及限制妥當性而有違比例原則，應屬違憲。

(三) 公職人員利益衝突迴避法第9條所謂「受其監督之機關」，應不包含民意代表之「政治」監督，法務部之函釋認為縣政府係受縣議員監督之機關，而有公職人員利益衝突迴避法之適用，此函釋內容顯有違憲：

1. 按公職人員利益衝突迴避法第9條固規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」，然其中所謂「受其監督」之機關，其合理之解釋應係指「行政上之職務監督」而言，並不包含民意代表之政治監督，亦應不包含非直屬職務之職權監督在內，否則如不為此解，則中央級民意代表，如立法委員，甚或監察委員，其關係人

(即同法第 3 條所規定之配偶、家屬、二親等以內之親屬等)均不得與中央任何部會機關為交易行為，又總統、副總統、行政院長之關係人，亦不得與全國任何行政機關為交易行為，此顯不合理！如此函釋亦顯侵害此等關係人之工作權！實應檢討（請參附件 5 之剪報），而證諸實際，政府採購法及採購實務並未有此限制，豈可如此無限擴張解釋「監督」之定義？且因法務部解釋及適用該條規定之不當，大幅擴大應迴避之公職人員及關係人（如本件聲請人），處罰金額亦過高，社會各界及輿論多所爭議，法務部曾欲修法，將應迴避之公職人員限於「對機關負有重大決策權或影響力的公職人員」，罰鍰金額亦降至最高不超過 50 萬元至 500 萬元，此有報載資料可稽（附件 6），顯見公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定已不適當，甚且涉及限制人民工作權及財產權而有違憲！故法務部將縣議員就縣政府之政治監督，解釋為符合公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定之「受其監督」之機關云云，行政法院亦依此函釋採認此見解而為判決，實顯不符憲法保障人民工作權及財產權之本旨，其擴大應迴避之範圍自有違誤。又如不依此解，在國內政治自由開放，政治立場各有不同之情形下，可否僅因兄弟或家人中之一人執意參選議員或立法委員，使其關係人如兄弟等即喪失與相關機關交易之權利或機會？如此解釋尤顯損及人民之工作權而有牴觸憲法！

2. 次按，依地方制度法第 36 條之規定，縣(市)議會僅有議決縣(市)規章、預算等之職權，且議會係採合議制，議員個人並無單獨決定之職權存在。又議員雖有質詢權，但仍須就議會職權範圍內之事項為之，對質詢之結果亦無任何個人之決定權或命令權存在，

亦即「縣議會」僅對「抽象」事務為政治上監督，並無法僅憑某一議員之身分，即對縣政府或所屬機關為具體事務之監督；故此等參與決議或質詢之權利，要不得解為即係公職人員利益衝突迴避法之「監督」，法務部以函釋認為縣政府係受縣議員監督之機關云云，已顯有違誤！而歷審行政法院判決採納該函釋見解，認為金門縣政府及其所屬機關係受縣議員監督之機關，因認本案有公職人員利益衝突迴避法之適用云云，亦顯有抵觸憲法而為違憲！

3. 再參之政府採購法第 15 條第 2 項及第 4 項所規定：「機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親或同財共居親屬之利益時應行迴避。」「廠商或其負責人與機關首長有第二項之情形者，不得參與該機關之採購，但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。」均足見所有須迴避及不得參與採購事務者，均屬直接承辦、監辦之採購人員或機關首長，此亦足見所謂之「監督」應屬行政上之職務監督而言，而不得將「監督」一詞無限擴大，解釋為包含政治監督及其他非行政職務上之監督在內！否則實有侵害人民之工作權而為違憲！且如此釋示亦顯已逾目的之正當性及手段之必要性！而聲請人承攬上述各項工程，其主辦機關分別屬金門縣政府及其所屬機關，並非金門縣議會，且聲請人參與公共工程之投標，亦均已主動迴避有關金門縣議會之案件，所有得標案件亦均係依政府採購法之公平公開之程序為之，且並未被限制不得參與投標。則政府採購法既未限制上訴人參與此等投標，公職人員利益衝突迴避法第 9 條所謂「受其監督」之機關，應不能解為包含縣議員對縣政府及所屬機關之政治監督。法務部

之釋示及行政法院依此釋示而為之判決，將「監督」擴充及於廣泛而不具體之政治監督，自顯不合，且侵害聲請人之工作權及財產權，而為違憲！爰為本件釋憲之聲請，敬請明鑒。

四、關係文件之名稱及件數

附件 1：法務部 93 年 11 月 16 日法政決字第 0930041998 號函釋資料一份。

附件 2：行政院院臺訴字第 0980089387 號訴願決定書影本一份。

附件 3：臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1850 號判決影本一份。

附件 4：最高行政法院 99 年度裁字第 1026 號判決影本一份。

附件 5：剪報資料影本一份。

附件 6：剪報資料影本一份。

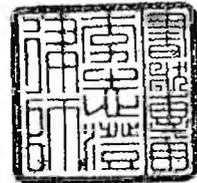
附委任書一份。

謹 呈

司法院 公鑒

具狀人 莊水池即日新營造廠

代理人：李志澄律師



中 華 民 國 99 年 8 月 23 日

台北高等行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 98,訴,1850
 【裁判日期】 990128
 【裁判案由】 公職人員利益衝突迴避法
 【裁判全文】

臺北高等行政法院判決

98年度訴字第1850號
 99年1月14日辯論終結

原 告 莊水池即日新營造廠

訴訟代理人 李志澄 律師
 複代理人 林國明 律師
 被 告 法務部
 代 表 人 甲○○（部長）住同上
 訴訟代理人 乙○○

上列當事人間公職人員利益衝突迴避法事件，原告不服行政院中華民國98年7月16院臺訴字第0980089387號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

- 一、程序事項：本件被告民國（下同）98年1月23日法利益罰字第0981100781號處分書（下稱原處分），記載受處分人為日新營造廠，代表人為莊水池；然依卷附商業發記資料顯示（本院卷第6頁），原告莊水池即日新營造廠為獨資商號，並非公司或合夥組織，足見原告故本件系爭處分之被處分人名稱顯有錯誤；查原告係以獨資形式起訴，並於起訴事實及理由欄即表明原告為獨資之商號，足見原告對其為受處分之主體有所認識，並收受原處分，又關於上開錯誤，被告代理人於本院審理時當庭表示更正，被告嗣並再以99年1月15日以法利益罰字第0981100781號處分書（本院卷第65頁至67頁）更正，參諸兩造於訴願程序中，訴願書及答辯書均載明訴願人為莊水池即日新營造廠，並未有誤，同時系爭處分認原告是金門縣議會議長莊良時之兄，為公職人員利益衝突迴避法規定之關係人；故而原處分之被處分人名稱雖有誤，但並未造成被處分人即原告及其他第三人誤解，亦未影響原告權益，為期訴訟經濟，本院認無撤銷訴願決定發回訴願機關重為決定之必要，爰准許被告更正原告名稱，逕為裁判。
- 二、事實概要：被告以莊良時自87年3月1日起係金門縣議會議員，復自91年3月1日起擔任金門縣議會議長，為公職人員

利益衝突迴避法第2 條所定之公職人員，其兄即原告係屬公職人員二親等親屬關係，為公職人員利益衝突迴避法第3條第4 款所稱之關係人，自不得與受莊良時監督之機關即金門縣政府及所屬機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，惟原告自90年6 月間起至93年11月間止，與金門縣金寧鄉湖埔國民小學簽訂金門縣金寧鄉湖埔國民小學中棟教室改建工程，結算金額為新臺幣（下同）19,220,000元；與金門縣政府訂定金門縣社會福利館新建工程（3 期工程），結算金額為76,267,663 元；與金門縣立文化中心簽立金門縣文化園區整體新建工程第1 期建築工程，結算金額為185,528,474 元；與金門酒廠實業股份有限公司簽訂金酒公司金寧廠製麴2 場新建工程，結算金額為47,638,870元；與金門縣政府訂定金門縣社會福利館4 期工程，結算金額為21,152,782元；與金門縣文化局簽立金門縣文化園區整體規劃新建工程第2 期建築暨水電工程，結算金額為129,383,357 元；與金門縣自來水廠簽訂金門縣下湖人工湖工程第1 標工程（第3 次），工程預付款為40,080,000元；與金門縣政府訂立金門縣身心障礙福利機構興建工程（尚未付款）等承攬契約，上開交易金額共計519,251,146 元，違反公職人員利益衝突迴避法第9條規定，乃依同法第15條規定，以原處分處罰原告罰鍰519,251,146 元。原告不服，提起訴願，並申請停止執行原行政處分，經行政院以98年6 月11日院臺訴字第0980035721號函復，准予停止原處分之執行至行政院作成訴願決定書送達之日止，行政院以98年7 月16日院臺訴字第0980089387號訴願決定書，作成駁回訴願之決定，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

- (一) 按公職人員利益衝突迴避法第9 條規定，所謂受其監督之機關，依其立法意旨應係指「行政上之職務監督」而言，並不包含民意代表之政治監督，亦應不包含非直屬職務之職權監督在內，如不為此解，則中央級民意代表，如立法委員，甚或監察委員，其關係人（即同法第3 條所規定之配偶、家屬、二親等以內之親屬等）均不得與中央任何部會機關為交易行為，又總統、副總統、行政院長之關係人，亦不得與全國任何行政機關為交易行為，就縮小範圍而言，是否法務部部長之關係人亦不得與全國檢、調、監所機關為交易行為？證諸實際，政府採購法及採購實務並未有此限制，豈可如此無限擴張解釋監督之定義？且因被告解釋及適用該條規定之不當，大幅擴大應迴避之公職人員及關係人，處罰金額亦過高，被告於近期完成修法，將應迴避之公職人員限於「對機關負有重大決策權或影響力的公職人員」，顯然公職人員利益衝突迴避法第9 條規定已不適當，甚且涉及限制人民生存權、工作權及財產權而有

違憲之虞，於修法通過前，自應限縮解釋應迴避之範圍。故被告將縣議員就縣政府之政治監督，解釋為符合公職人員利益衝突迴避法第9條規定之受其監督之機關云云，顯不符立法意旨，擴大應迴避之範圍而有違誤。故原告雖係時任金門縣會議員及議長莊良時之兄長，惟原告皆係依法參與上述各項工程之採購，且金門縣政府及其所屬機關，金門縣會議員僅屬政治上監督其行為，而非屬行政監督，應非利益衝突迴避法第9條所謂受其監督之機關，原處分及訴願決定以原告違反該法第9條規定，而處以罰鍰，顯有違誤。

- (二) 次查，公職人員利益衝突迴避法第10條第1項第1款、第2款則明定，涉及本法所定之利益衝突之情形時，民意代表部分僅係不得參與審議及表決而已。而其他公職人員則應停止執行該職務，另同法第11條就行為無效部分，亦明定為民意代表以外之公職人員，而明確將民意代表排除在外，顯見民意代表與一般公職人員關於利益衝突之迴避方式並不相同，則就民意代表部分，亦應無所謂監督之問題，否則一般公職人員得以停止職務並由職務代理人執行之方式迴避處理，並使其關係人與機關之交易行為繼續，而不損及其關係人之工作權，反之民意代表則無從以停止職務或由職務代理人執行之方式迴避，則其關係人是否因此身份關係之限制，即不得為交易行為而必須喪失工作權？如此豈非民意代表關係人之限制遠大於一般公職人員關係人之限制而大不公平？此尤顯非立法意旨。
- (三) 次依地方制度法第36條之規定，縣（市）議會僅有議決縣（市）規章、預算等之職權，且議會係採合議制，議員個人並無單獨決定之職權存在。又議員雖有質詢權，但仍須就議會職權範圍內之事項為之，對質詢之結果亦無任何個人之決定權或命令權存在，故此等參與決議或質詢之權利，要不得解為即係公職人員利益衝突迴避法之監督，原處分認金門縣政府及其所屬機關，屬受金門縣議員監督之機關云云，尤顯違誤。
- (四) 另就政府採購法第15條第2項及第4項之規定，均足見所有須迴避及不得參與採購者，均屬直接承辦、監辦之採購人員或機關首長，此亦足見所謂之監督應屬行政上之職務監督而言，而不得將監督一詞無限擴大，解釋為包含政治監督及其他非行政職務上之監督在內。否則將涉侵害人民之工作權而有違憲之虞。原告承攬上述各項工程，其主辦機關分別屬金門縣政府及其所屬機關，並非金門縣議會，且原告參與公共工程之投標，亦均已主動迴避有關金門縣議會之案件，所有得標案件亦均係依政府採購法之公平公開之程序為之，且並未曾被限制不得參與投標。則政府採購法既未限制原告參與此等投標，公職人員利益衝突迴避

法第9 條所謂受其監督之機關，應不包含縣議員對縣政府及所屬機關之政治監督，原處分適用法則，顯屬不當。

- (五) 再依行政罰法第7 條第1 項規定，原告雖為時任金門縣議員及議長莊良時之兄，然原告皆係依法參與金門縣政府及其所屬機關之投標並得標，金門縣政府及其所屬機關亦從未以原告違反利益衝突迴避法而限制原告投標。而公職人員利益衝突迴避法係於89年7 月12日公布施行，公務機關於原告參與投標時，不知原告是否為利益衝突迴避法之關係人，又豈能要求原告知悉？故原告與金門縣政府及其所屬機關為交易行為，實無任何故意過失可言，自不應處罰。又依行政罰法第8 條定規定，縱認原告違反利益衝突迴避法而應受罰鍰處分，然原告依法參與投標並施作，公務機關亦從未限制原告參與，原告實不知此舉有違利益衝突迴避法之虞，且原告施作此等工程，亦須支出相關施工成本，然原處分卻逕以交易價格處以罰鍰，尤顯過重，而應予減輕或免除。
- (六) 未按依行政訴訟法第116 條第2 項前段定規定，原處分認民意代表監督行政機關係屬公職人員利益衝突迴避法第9 條受其監督之機關，其處分之合法性顯有疑義，且原處分之罰鍰高達5 億1925萬1146元，顯超過原告負擔，若予執行，將造成原告生活陷於困境。
- (七) 依行政訴訟法第4 條規定提起撤銷之訴，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷，訴訟費用由被告負擔。

四、被告則抗辯略以：

- (一) 被告處以原告違反公職人員利益衝突迴避法第9 條規定，與受公職人員監督之機關為買賣交易行為，處罰鍰519,251,146 元，應屬合法妥當，合先敘明。
- (二) 按公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，違反者處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰，公職人員利益衝突迴避法第9 條及第15條分別定有明文。原告雖為上開陳述，惟查：
- 1、按縣議會得議決縣預算、決算之審核報告，縣議會之議決案，縣政府應予執行，縣議員開會時有向縣首長或單位主管，就其主管業務質詢之權，地方制度法第36條、第38條、第48條第2 項各定有明文。縣議員既依法監督縣政府預算及施政作為，縣政府即係受縣議員監督之機關。準此，縣議員本人或其二親等內親屬擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業，依法即不得與縣政府為買賣、租賃、承攬等交易行為，被告93年11月16日法政決字第093004 1998 號函釋意旨足資參照。本件金門縣政府及其所屬機關，自屬受金門縣議員監督之機關無疑；而原告係因違反不得與受公職人員監督之機關為

買賣、承攬等交易行為之義務而受罰，尚與公職人員本身執行職務應予利益迴避之情形有別，原告所稱依公職人員利益衝突迴避法第10條規定，民意代表與一般公職人員關於利益衝突迴避之方式及效果不同，有損於民意代表關係人之工作權云云，實與上開違法態樣無涉，尚有未洽。

2、原告固係經由公開之政府採購程序得標；惟按公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用公職人員利益衝突迴避法之規定，公職人員利益衝突迴避法第1條第2項定有明文。而政府採購法就廠商向受公職人員監督之機關採購之行為，並無加以規範，即應適用公職人員利益衝突迴避法規定。原告既屬公職人員利益衝突迴避法所稱關係人，是其與受公職人員即莊良時議長監督之金門縣政府為買賣之交易行為，自己違反公職人員利益衝突迴避法第9條規定，而應依公職人員利益衝突迴避法第15條處罰之。況成立公職人員利益衝突迴避法之責任要件，係指知悉構成公職人員利益衝突迴避法處罰或迴避義務之基礎事實而言，並非公職人員利益衝突迴避法之處罰規定本身；而法律經總統公布施行後，人民即有遵守義務，尚不得以不知法律而免除責任，有被告93年5月4日法政字第0930006395號函足供參照。原告事後主張其係遵循政府採購法之規定投標並得標施作，主觀上不知已與公職人員利益衝突迴避法牴觸云云，殊難採信。

(三) 違反公職人員利益衝突迴避法第9條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰，公職人員利益衝突迴避法第15條定有明文。本件經被告審議，業已對原告裁罰交易行為金額一倍之最低法定罰鍰金額，原告猶爭執該裁罰基礎未計算施工成本且金額過重云云，自不足取等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴；訴訟費用由原告負擔。

五、本件適用之法規命令如下：

(一) 按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二條第一項所定之人員。」第3條規定「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：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。四、公職人員、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。」第9條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」第15條規定：「違反第九條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。」。行為時公職人員財產申報法第2條第1項所定人員計有11款，其中第9款規定人員為縣（市）級以

上各級民意機關民意代表。

(二) 次按公職人員利益衝突迴避法之主管機關即被告於93年11月16日以法政決字第0930041998號函釋公職人員利益衝突迴避法第9條「受其監督」之機關略以：「……又縣議會得議決縣預算、決算之審核報告，縣議會之議決案，縣政府應予執行，縣議員開會時有向縣首長或單位主管，就其主管業務質詢之權，地方制度法第36條、第38條及第48條第2項各定有明文，縣議員既依法監督縣政府預算及施政作為，縣政府即係受縣議員監督之機關。準此，縣議員本人或其女兒擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業依法即不得與縣政府為買賣、租賃及承攬等交易行為。」。上開行政釋示固屬主管機關就其職當之法規涵義所表示之法律見解，亦非屬法官裁判所依據之法規範範疇，然(一)參考公職人員利益衝突迴避法之立法目的在使公職人員廉潔自持，加人民對政府施政的信心，且設置利益衝突迴避制度，以防範各類與執行職務之公職人員有密切關係之人進行不當利益輸送(參見該法第一條及立法草案總說明，且各國雖然少以專法規範，但參考我國政治及社會環境，認應設專法特別規範包含民意代表等公職人員之利益衝突迴避問題。(二)依照地方制度法第36條、38條及第48條第2項規定，縣(市)議會得議決縣(市)預算、決算之審核報告；縣(市)議會之議決案，縣(市)政府應予執行；縣(市)議員開會時有向縣(市)首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；從而縣(市)議員既依法可籍由議決議案及預算、決算，並有質詢等權限，上開主管機關即被告，認為縣(市)議員可行使法定職權監督縣政府預算及施政作為，並解釋縣(市)政府即係受縣(市)議員監督之機關，即屬合理(rational)的解釋。(三)綜合考量公職人員利益衝突迴避法有關公職人員、關係人、利益利益衝突的定義(該法第2、3、4、5條)，及第10條第1項第1款民意代表有迴避義務者，不得參與個人利益相關議案之審議及表決等明文，亦可得出立法者訂立公職人員利益衝突迴避法第9條時，並未將民意代表的議會監督排除在外之結論。(四)綜上，上開行政釋示，為公職人員利益衝突迴避法第9條(「受其監督」)之合理解釋，本院自應尊重。

六、查事實概要欄記載之事實，兩造並並不爭執，並有金門縣議會第二屆及第三屆議員名冊、原告莊水池及其弟莊良時戶籍資料、日新營造廠營利事業資料查詢表各1件，原告於90年至93年間前開採購案之投標及得標，亦有金門縣物資處開標記錄、投標廠商聲明書各4件、採購契約8件、工程結算驗收證明書4件，結算明細表、經費分批付款表、工程計算書各1件(外放法務部卷宗二冊)可稽，自足信為真實。

七、本件兩造之爭點，乃公職人員利益衝突迴避法第9 條所謂禁止公職人員之關係人，與受公職人員監督機關為交易行為，是否僅指「行政上之職務監督」而已，不包含民意代表的議會監督？

- (一) 經查，有關縣（市）議員等民意代表，為縣（市）政府的監督機關，業經主管機關函釋在案，且上開函釋並未違反立法意旨，且合理正當，本院應予尊重，詳如上述。次查公職人員利益衝突迴避法第9 條「受其監督之機關」係指受該公職人員監督之機關而言，所以只要依法係屬該公職人員職權所及之監督機關，均不論直接監督或間接監督均屬之。民意代表為民喉舌之際，因擁有預算決算之審議權限，法案之議決，及對行政機關施政及政稱的質詢權等，在當前史治尙未澄清，政風未改善，行政權經常視民意機關為最大的制衡力量，是解釋公職人員利益衝突迴避法第9 條，認為縣市政府，為縣市議員、議會的「受其監督之機關」，自屬合法解釋。綜上，並參考上開法律，原處分認為原告為金門縣議會議長莊良時之兄，為公職人員利益衝突迴避法規定之關係人，依公職人員利益衝突迴避法第9 條規定，不得與受莊良時監督之機關即金門縣政府及所屬機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，然原告違反上開規定自90年6 月間起至93年11月間止，與金門縣政府簽訂四件承攬契約等，交易金額共計519,251,146 元，故依公職人員利益衝突迴避法規定15條規定，裁罰最低金額即交易金之一倍罰鍰，即無何違法之處，應先敘明。
- (二) 被告雖抗辯不能將民意機關對行政機關之政治監督，擴大解釋成為行政監督，否則顯然會限制民意代表等公職人員之關係人之生存權、工作權、財產權云云。然查「受其監督之機關之合法解釋，本院業已歷數如上。次查，公職人員利益衝突迴避法第9 條禁止公職人員及其關係人與公職人員服務機關，或受其監督機關，買賣等交易情形，目的在促進廉能政治、端正政治風氣、有效遏止貪污腐化暨不當利益輸送；對於公職人員及其關係人選擇機關交易雖有一定限制，但其目的洵屬正當；其所採取之限制手段與目的達成間又具實質關聯性，乃為保護重要公益所必要，並未牴觸憲法第23條之規定，與憲法保障人民生存權、工作權及財產權之意旨尙無違背，是原告此部分抗辯，並不足採。
- (三) 原告雖陳稱公職人員利益衝突迴避法第10條及第11條規定，民意代表與一般公職人員關於利益衝突迴避方式並不相同，並推民意代表對於縣市政府並無所謂監督云云，然公職人員利益衝突迴避法第10條及第11條規定，係規定民意代表與公職人員知有利益衝突時，應如何迴避之方式；查若縣市議員等民意代表對行政機關無監督之責，即無上開

議決議案及預算、決算，並有質詢等監督縣市政府或其他行政機關之權限，即無庸再以上開條文訂立迴避方法。是原告此部分主張亦不足信。又民意代表及其關係人，若與政府機關為買賣等交易行為，依前述法文，公職人員亦可採取迴避方式使其合法，故亦未有原告前開指稱公職人員之關係人，完全不能與政府機關交易情事，應併敘明。

(四) 原告又指稱訟爭四件承攬工程，均依政府採購法規定，依公開公平之程序為之，並未違法，是原處分裁處罰鍰顯屬不當云云。按政府採購法係為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質而制訂，此觀政府採購法第1條之規定即明，是政府採購法旨在建立公開、公平之採購程序及制度，以使政府採購合法、透明、有效，與公職人員利益衝突迴避法制定之目的係為促進廉能政治、端正政治風氣、遏阻貪污腐化及不當利益輸送，因而規範公職人員及其關係人不得為一定之行為，以避免瓜田李下及不當利益輸送，二者立法目的及規範意旨截然不同，自不因公職人員利益衝突法所禁止之交易行為係依政府採購程序辦理而成，即可阻卻其違法性，是原告前開辯稱本不足採。次按公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用公本法規定，公職人員利益衝突迴避法第1條第2項定有明文；次按政府採購法第15條第4項規定不得參與政府採購案之主體（機關首長本人、配偶、三親等內血親或姻親，或同財共居親屬），較公職人員利益衝突迴避法第2條、第3條第1款至第3款所適用之主體（公職人員本人、配偶、共同生活之家屬、二親等以內親屬）範圍廣泛，為公職人員利益衝突迴避法之特別規定。然查違反政府採購法第15條規定，並無任何罰則，反觀公職人員利益衝突迴避法第1條第2項則明定公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用公職人員利益衝突迴避法之規定；從而違反政府採購法第15條之規定，並無罰則，解釋上即非屬較公職人員利益衝突迴避法嚴格之規定，進而遇有兩法競合之情況時，應直接適用公職人員利益衝突迴避法相關規範。是政府採購法之採購案主體與公職人員利益衝突法之關係人並非一致，且違反政府採購法第15條規定亦無罰則，益足證明原告上開不違反政府採購法即不違反政府採購法之推論不當，應併敘明。

(五) 原告雖主張公務機關亦不知其有違反政府採購法相關法規，依程序審查通過其投標資格，原告並陸續施工及完工，期間歷時四年，政府機關並無任何作為，自不能要求原告知悉此等交易行為業已違法，故原告欠缺故意或過失，不應處罰云云。然按公職人員利益衝突迴避法於89年7月12日即經總統以（89）華總一義字第8900170290號令公布，

> |

並自公布之日起施行，原告於90年間起即開始與金門縣政府為交易行為，且查原告為資本總額100,000,000元之獨罰商號（見本院卷第6頁），規模非小，應有法律專業人士或法務人員可供諮詢，難謂對於施行經年之公職人員利益衝突迴避法上開相關規定毫無所知，況法律經總統公布施行後，人民即有遵守義務，並不能以不知法律而免除責任。綜上並參考行政罰法第8條規定所稱「不知法規」係指行為人不知法規所「禁止」或「要求應為」之行為或不行為義務為何而言，並非指違反行政法上義務行為人必須要對自己的行為究係違反何法規之具體規定有所認知。是以，行為人如已知悉法規所禁止或要求應為之行為義務大概為何，就該違反行政法上義務之行為而言，行為人即已具備不法意識（違法性認識），應無行政罰法第8條但書適用之餘地，從而原告上開辯稱無違法認識無故意過失，不應處罰云云，並無所據。

（六）原告另陳稱本件承攬縣政府工程，支出成本，而被告逕以交易金額裁罰，違反行政罰法第8條但書規定，故應予減輕罰鍰云云。然查，原告本件違反公職人員利益衝突迴避法第9條規定，符合該條規定之構成要件，且欠缺阻卻違法事由，並具備有責性，主管機關即被告即依法即應予裁罰，並無裁量餘地，次查本件被告依同法第15條規定，裁處原告最低處罰金額即一倍之交易額，本即是從輕裁罰，是原告主張原處分未減輕罰鍰云云，容有誤解。又行政主管機關依法處以法定罰鍰最低金額，設若仍有原告所陳之「法重情輕」之情事，實係肇因於該公職人員利益衝突迴避法據以處罰規定本身於立法時，其法律效果有無違反比例原則及檢討應否修法之問題，然此等疑義於客觀上尚無法使本院產生合理的確信該項規定（立法）牴觸比例原則，是本院無從停止本件審判程序聲請釋憲；又原告主張之修法尚未具體提至立法院審議通過及公布施行，從而原告有關修法陳述，亦不足為原告有利認定，應併敘明。

八、綜上，原告為公職人員利益衝突迴避法規定之公職人員關係人，違反同法第9條規定，與受其監督之機關為買賣等交易行為，被告依同法第15條裁處原告交易金額一倍之最低罰鍰，認事用法核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由。未查本件事證已臻明確，兩造其餘主張陳述，於判決結果不生影響，無庸一一論列。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 99 年 1 月 28 日
 臺北高等行政法院第一庭
 審判長法官 王立杰

22

法 官 楊得君
法 官 洪遠亮

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

中 華 民 國 99 年 1 月 28 日
書記官 陳德銘

23