|  |
| --- |
| **從行政肅貪談依法行政** |

**壹、前言**

　　當行政肅貪案件追究責任時，從機關員工言談的焦點中，會發現一些感性、憐憫，或自我合理化的說詞，諸如：「都是認識的，總不好意思拒絕」、「吃頓飯乃人之常情，有什麼關係」、「祇要沒拿錢，就不犯法」、「又不是故意的，不知者無罪」、「祇是應急暫時挪用，事後已經歸墊」、「凡是長官指示的，照做無誤有事他負責」，「以前也都如此，只是援例辦理」、「當主管的人總該有行政裁量權」、「檢察官不起訴處分，就表示沒有犯錯」、「 法官判決無罪，已還清白，何來責任」等辯解的說法；甚至也有「當事人纏訟多年已受盡煎熬，何忍再追究責任」、「檢察官雖提起公訴，但當事人否認犯行，已委聘律師辯護，刑事責任尚未確定，何來行政責任」、「法官雖判有罪，當事人已上訴中，案件尚未定讞，怎可先予追究行政責任」等關切的看法；更有「勇於任事者，易遭致刑事調查與行政責任之風險，唯唯諾諾保守任事者，則長治久安‧‧‧」等激情之詞。

審就上述說法或看法，乍聽之下似乎有理，但就相關法令規定言，實有違誤之處，為避免傳訛之弊，爰有釐清導正之必要，以期弊絕風清。茲僅列舉案例五則及淺述行政肅貪與依法行政要則供為參考。

**貳、案例簡析**

案例一

1. 案情：某甲平日工作認真負責，該單位主管為勉其工作辛勞，囑會計部門以某甲加班與差旅名義，變相獎勵某甲，會計人員乃通知某甲自行填報加班及差旅費五千元。經人檢舉，該單位主管、會計人員及某甲均被檢方分別依「貪污治罪條例」提起公訴，上級單位並追究渠等行政責任。

二、簡析：

(一)本案該單位主管不依法令規定，擅自要求所屬變更經費支用名目做為工作獎金之用，不但觸犯公務員服務法，亦應負圖利他人之刑責；該單位會計人員與某甲，雖係依據長官命令之職務行為，惟依據刑法第二十一條第二項「依所屬上級公務員命令之職務上行為，不罰。但明知命令違法者，不在此限」，故本案會計人員與某甲，明知虛報加班與差旅費為違法之行為，不但未能阻止，仍繼續執行違法之命令，故不能阻卻其違法之事實，而應受法律之制裁。

(二)部分機關首長仍存有祇要「公款公用」，不把錢放入個人口袋，便無觸法之虞的錯誤觀念，故常基於照顧所屬或為求一時的工作績效，濫用行政裁量權，變相獎勵，出發點雖本於善意，亦無任何貪瀆之意圖，但其違法之事實即已成立，則不能免其刑責，故各單位首長應建立「依法行政」及「公款法用」的正確觀念，避免自觸刑章，甚至陷部屬同受刑罰之虞；另公務員對上級之命令，雖有服從之義務，唯對顯已違法命令，亦應主動向上級公務員提出陳訴，並應拒絕執行，以免觸法。

案例二

一、案情：某單位承辦人員某甲私自挪用公款，為該單位會審人員稽核時發現向單位首長報告後，商議將上情隱瞞不予舉發，祇要求某甲將挪用款項補回即可。經人檢舉，法院將某甲以貪污治罪條例侵占公務持有財物罪、單位首長及會審人員亦以貪污治罪條例，明知貪污有據而予以庇護及不為舉發等罪分別判處徒刑；單位首長另遭公務員懲戒委員會議決降二級改敘，某甲及會審人員均予行政議處。

二、簡析：

(一)某甲利用職務上之機會，將業務持有之公款加以挪用，即屬變「持有為已有」之侵占行為，觸犯刑法第三百三十六條第一項公務侵占罪；因某甲屬公務員身分依貪污治罪條例第四條第一項第一款侵占公有財物罪。雖然某甲在會審人員稽核查獲後，將其挪用之公款歸墊補回，但侵占罪以侵占行為完畢即為既遂，縱令事後將侵占之款如數返還亦無解於侵占罪之成立，其侵占行為已構成犯罪事實，況且該條第三項規定「未遂犯罰之」。

(二)貪污治罪條例第十三條第一項規定「直屬主管長官對於所屬人員，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑」；第十四條規定「辦理監察、會計、審計、犯罪調查、督察、政風人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑」。

(三)本案單位首長接獲會審人員報告後，明知所屬貪污有據蓄意隱瞞包庇不為舉發；而會審人員向機關首長報告後，原可免責，但因與首長共同商議後予以庇護不為舉發，有共同之犯意，因此均觸犯「貪污治罪條例」，並遭致行政懲處。

案例三

一、案情：某甲為單位採購人員，於辦理物料採購時，經人檢舉，以特殊規格排除其他廠商參與競標資格，而以議價方式辦理採購，涉有圖利廠商之嫌，經檢方以圖利罪起訴後，法院認為證據不足，判處無罪，由權責單位檢討行政責任，核予記大過一次處分。

二、簡析：

(一)本案某甲雖經法院以證據不足判決無罪，單位仍處以記大過處分，按一般人之想法，易產生法律既已還其清白，為何還須受行政處分之疑義，須知法院判決無罪或檢方處以不起訴，乃係就其所觸法條之事證不足或證據薄弱所認定，並不代表其確無貪瀆或行政疏失，依法仍應就事實檢討其有無行政違失責任。

(二)在案發當時單位即應同時檢討相關行政責任，期能以程序簡便快速的「行政肅貪」彌補繁複費時的「司法肅貪」之不足；另對未構成犯罪之政風案件，為整飭紀律，端正風氣，更應依據公務員服務法、考績法等相關法規採用「行政處分」方式，及時予以糾正，以收戒惕之效。

案例四

一、案情：某機關總務科管理員某甲，經辦庶務未依規定招商承製管理員制服，及積欠廠商請領貨款與維修款，經廠商投訴單位調查，確認某甲不諳作業規定，工作不力，貽誤公務所致，尚無涉及貪瀆不法事證，除即調整職務外，並依行政肅貪規定追究某甲之行政責任。

二、簡析：

(一)本案某甲承辦制服定製，不諳作業規定程序，竟以其他單位之估價表作為與承製廠商訂定採購之標準，製作完成後亦未辦理驗收即行發放。又其承辦庶務期間，向廠商購置物品或維修未付款項，在移交時未列入交接且未立即處理，致有拖欠廠商貨款、維修款之情事。

(二)本案經訪查廠商及蒐集相關資料後，雖未發現某甲涉有貪瀆情事，惟某甲工作不力，貽誤公務，嚴重影響機關聲譽，經簽陳首長後提交該機關考績委員會議處，並對總務科相關失職人員追究責任。

案例五

一、案情：某單位承辦材料採購人員甲、乙二人，向廠商丙詢價時分別在電話中告知前次採購得標價供為參考，並希望該商能承做本次採購案，教導該商在開標減價時以「喊痛」暗示無法再減價，該廠商終獲得標。上情遭檢調機關查獲，主動偵辦以貪污治罪條例圖利罪提起公訴，案經地方法院以無圖利之積極事証判決無罪；惟地檢署以肅貪執行小組會報決議，函知該單位甲、乙二人辦理採購案件時涉嫌貪污，雖經判決無罪確定，仍應檢討其行政責任，嗣經單位考績委員會議決甲、乙二人各予申誡乙次，以儆效尤。

二、簡析：

(一)本案係由檢調單位在另案偵查期間，意外查獲甲、乙二人分別與廠商丙涉嫌圖利不法案件，並主動偵辦提起公訴，雖地方法院以無圖利之積極事証判決無罪，檢察官亦未再上訴，但地檢署兼為地區「肅貪執行小組」，經該小組會報決議，認定甲、乙二人身為公務員於辦理採購案件時，在行政作為上有不當及可議之處，仍應檢討其行政責任，遂函告該單位，並要求將查處情形函覆結案。

(二)案經單位檢討，甲、乙二人係為配合工程施工急需材料，恐因作業延誤或流（廢）標延宕，影響工程進度，遂希廠商丙儘早備料、參投，期能順利決標，如期交貨。惟渠等主辦採購作業，並主持開標及承辦開標，卻未公平尋商，又未維護標場紀律。另某甲在調查機關偵訊筆錄承認因工急請廠商丙準備材料，有補辦手續之嫌；又某乙在偵訊筆錄中承認與廠商丙有數次在小吃店吃飯，互有付錢，但大多數由該廠商支付等情。渠等與該廠商彼此有預期之共識與密切配合之默契，且任意接受與職務有利害關係廠商之飲宴，有違端正政風行動方案飲宴應酬之規定，經單位考績委員會議決甲、乙二人各申誡乙次，以儆效尤。

(三)一般人存有錯誤的觀念，認為涉及貪瀆案件只要經檢方處不起訴或經法院判決無罪，就是法律已還其清白，並無任何責任可言，殊不知不起訴或判決無罪，並不代表沒有行政疏失責任，仍應就案情的事實經過，分析檢討有無行政疏失，並追究相關行政責任，亦即司法肅貪與行政肅貪並行不悖，相輔相成。

**參、行政肅貪之規範**

一、行政肅貪之規範：

(一)依據「公務人員服務法」第一條規定：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務」，另憲法第廿四條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任，被害人民就其損害，並得依法律向國家請求賠償」，所以公務人員處理公務事項發生違失時，其面臨的責任有刑事、民事與行政三種責任。

(二)一般人對肅貪的看法，大多僅限於「司法肅貪」，對「行政肅貪」大多未曾聽聞或不知其意，而忽略了「行政肅貪」在整體肅貪工作方面所扮演的重要角色。**所謂「行政肅貪」簡單的說，就是追究貪瀆的行政責任，亦即依懲戒處分與考績處分等行政處分措施，達到防貪與肅貪的目的**。由於法律對犯罪的構成，均以證據為依據，而「貪污」固然有其高度的隱密性，但大部分的貪污行為，常與行政作為有密切的關聯，如重大貪瀆案件的發生，常伴隨者有不依法令程序辦理、濫用行政裁量權或查驗不實、隱匿事實等情事，如果能在這些行政疏失發生之時，立即以行政處分手段，予以懲處並制止貪瀆案件發生；對已發生貪瀆案件，如因證據不足，無法定罪者，亦可透過其行政作業之疏失，予以行政懲處，防止再犯之虞。

(三)檢肅貪瀆、端正政風為政府當前之施政重點，但貪瀆案件蒐證困難，且事關公務員個人名節，必須嚴格認證，方能毋枉毋縱。而司法審理過程冗長，以往對涉嫌貪瀆之案件大多在刑事追訴不處分或判決無罪之後，才追究行政責任，對於嚇阻貪瀆成效非常有限；事實上，**刑事追訴與行政責任之追究是並行不悖的**，依公務員懲戒法第三十二條規定：「同一行為已為不起訴處分或免訴或無罪之宣告者，仍得為懲戒處分；其受免刑或受刑之宣告而未褫奪公權者，亦同」；是以**在刑法上獲判無罪或不起訴處分，並不表示行政上沒有責任**。因此對於證據不夠充分，刑事追訴不及之重大行政疏失，自應依據相關規定，做直接、迅速、有效的懲處及行政調整作為，其目的在督促公務人員能廉潔有效推動公務，俾使行政肅貪彌補司法肅貪之不足。

(四)法務部為使各級瞭解「行政肅貪」之真義，特於八十六年四月十九日函頒「**政風機構加強行政肅貪注意事項**」乙種，其中明訂公務員有左列情形之一而涉及行政責任者，應即追究其行政責任：

1. 各機關政風機構處理本機關員工之貪瀆不法案件，經調查結果，未能證明涉有犯罪嫌疑者。
2. 法務部調查局或其外勤處、站、組受理之貪瀆案件，經調查結果，未能證明涉有犯罪嫌疑者。
3. 各檢察機關受理之貪瀆案件，經檢察官偵查結果，依規定予以簽結或為不起訴之處分者。
4. 各級法院受理之貪瀆案件，經審理結果，為被告無罪之判決者。
5. 違反政風行動方案關於請託關說、贈受財物或飲宴應酬等防貪之規定，情節嚴重者。

二、依法行政之要義：

(一)**「依法行政」又稱「行政合法化」，係指國家行政機關之一切行政行為須符合法令之規範，或有法律授權之基礎，簡言之就是「在法之範圍內達成行政目的」**。是以「依法行政」為公務員首要原則，如違反依法行政，公務員個人須負民事、刑事及行政責任，而行政主體（服務之機關）則須負國家賠償責任。因此公務人員在辦理國家公務，要遵守國家法令，依法律命令執行職務。

(二)依法行政之原則區分為積極與消極兩項：

1. 積極的依法行政，是指法律保留原則，即沒有法律授權，行政機關即不能合法的作成行政行為，因憲法已將某些事項保留予立法機關，須由立法機關以加以規定，故在法律保留原則之下，行政行為不能以不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據。
2. 消極的依法行政，是指法律優越原則，即行政機關本於法定職權，對任何行政行為或行政活動，所發布之行政命令，祇須有消極的不牴觸法律即可；換言之，並不要求一切行政活動必須有法律之明文依據，祇須消極的不違背法律之規定即可。

(三)依法行政之裁量原則：

1. 由於行政事務繁瑣，法令規定難以絕對周延，如完全拘泥於法的範圍內，勢難達到福利國家便民、利民之目標，因此，法律對某些事務許可行政機關行使職權時，得為自由之判斷，便產生了所謂的行政裁量權，但裁量權並非完全的放任，**行政機關行使裁量權，仍須遵守法律優越原則，所做之個別判斷，亦應避免違背誠信原則、平等原則、比例原則等一般法的規範，如裁量權係基於法律條款之授權，尤其不得違反授權之目的或超越授權之範圍**，故行政裁量是指對多數法律效果之行為擇一而行的選擇裁量，或因法律授權所為之決策裁量而言。
2. 「行政裁量」是不能踰越法律的範疇，實踐上仍必須受到許多法制及事理的適用，而不能漫無限制的濫用行政職權。尤其是在職務上給予人民利益之行為，若非為法律條款之授權，亟易觸法並構成公務員圖利罪。而**圖利罪雖與便民僅一線之隔，但其主要的分際，在是否依法行政**，祇要一切依法行政，一切行政作為都依照法律規定、內部規程、行政規章、長官職務上合法命令，便可放手盡心盡力去做，不會有圖利或違法之虞。因此公務人員基於職務上的一切行政行為，均不得牴觸法律，尤其在行使「行政裁量權」所做之個別判斷，更須遵循誠信原則、平等原則等一般法的規範，以避免誤觸法網，並造成終身遺憾。

**肆、結論**

　　綜上所述之案例簡析，及行政肅貪與依法行政之要則，應能清礎的瞭解，**「司法肅貪」與「行政肅貪」並行不悖；故對公務員涉有貪污罪案件，因證據不足而獲判無罪或不起訴處分，並不代表確無貪瀆或行政疏失**，惟部分機關首長往往以刑事責任已明，即未再追究行政責任，使程序簡便快速之「行政肅貪」，未能有效彌補繁複費時之「司法肅貪」的不足。因此機關對於涉案人員除依法移送偵辦外，更應追究其行政責任，至於未涉嫌犯罪的一般政風案件，亦應及時運用行政處分來導正，嚇阻貪瀆不法風氣滋生蔓延。「檢肅貪瀆」為各級主管的法定職掌，故各單位首長對所屬涉有貪瀆不法情事，應以堅定立場，展現肅貪的決心，依法究辦，絕不可鄉愿姑息，以徹底根絕貪瀆弊端情事。至於每位員工均應確知國家任用公務人員執行職務，公務員對國家所賦予之職責，就必須負有依國家法令規章，忠實執行職務之義務，如有違失或怠於職守，就必須相對負刑事、民事與行政責任，而「依法行政」為公務人員唯一的護身符，故每一公務人員均應深入瞭解與個人職務有關之法令規章，一切依法行政。

|  |
| --- |
|  |

文章來源：©  行政院農委會農業全球資訊網 www.coa.gov.tw