

調 查 意 見

壹、案由：據悉，根據臺灣桃園地方法院檢察署掌握的案情顯示，104年9月間，桃園市政府衛生局對桃園市轄內各藥局進行稽查，查出多家藥局陳列逾期感冒藥品，然該府衛生局副局長等官員涉嫌協助特定違規藥局「銷單」規避裁罰。究該府衛生局副局長等官員是否收受不當利益？是否圖利特定違規藥局？相關機關及單位有無違失？均有深入瞭解之必要案。

民國（下同）104年9月間，桃園市政府衛生局（下稱桃園衛生局）對桃園市轄內各藥局進行稽查，查出多家藥局陳列逾期感冒藥品，然該府衛生局副局長等官員涉嫌協助特定違規藥局「銷單」規避裁罰，是否圖利特定違規藥局，經調閱臺灣桃園地方檢察署、法務部廉政署、桃園市政府、桃園衛生局政風室及衛生福利部食品藥物管理署等機關之卷證資料，並於107年4月18日詢問桃園衛生局相關業務主管人員，業已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

- 一、桃園衛生局前副局長陳世璋及許景鑫於104年9月及10月間，對於轄內新資生藥業有限公司意圖販賣陳列劣藥之具體違法行為，要求所屬公務人員不依藥事法規定及該局所頒違規事件裁罰基準表規定裁處罰鍰，改以行政指導方式處置，違反平等原則及行政自我拘束原則，核有濫用裁量權之重大違失。
 - (一)依行為時藥事法第90條第2項規定：「販賣、供應、調劑、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列

前項之劣藥¹或不良醫療器材者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。」另「桃園市政府衛生局違規事件裁罰基準表」對於違反藥事法第90條第2項案件，係規定「初犯裁罰3萬元，第二次違規加重裁處」。又衛生福利部食品藥物管理署105年10月7日以FDA藥字第1059904367號函復法務部廉政署，有關藥事法相關適用疑義，說明略以：「……二、依據行政罰法第19條之規定及法務部102年7月23日法律決字第10203506500號函，職權不處罰應具備『法定金額最高額新台幣3千元以下罰鍰』、『違反行政法上義務之具體情節輕微』及『以不處罰為適當』等三個要件。三、經查，藥事法第90條第2項之規定非屬上揭法定罰鍰最高金額新台幣3千元以下者，倘若主管機關已依職權調查，具體案件確已違反藥事法第90條第2項之規定，且未具備上開職權不處罰之要件，其他法律亦無得免除處罰之特別規定，爰主管機關並無裁量不處罰之權限。……。」

(二)緣103年3月24日衛生福利部（下稱衛福部）為處理違反化妝品衛生管理條例第6條及第24條案件，落實公平執法、減少爭議及提升行政效率與公信力，訂定「違反化粧品衛生管理條例第6條及第24條案件之裁罰基準參考表」並以部授食字第1031600290號函周知各縣市衛生局。同年4月2日該部另以部授食字第1031100747號令訂定「違反藥物優良製造準則之裁罰基準」使違反藥事法第57條第2項或第4項案件之裁罰，符合比例原則及平等原則，並函知各縣市衛生局及相關製藥同業公會等機構。嗣桃園衛生局參照衛福部前揭作法，由該局衛生稽查檢驗科

¹藥事法第21條規定：「本法所稱劣藥，係指核准之藥品經稽查或檢驗有左列情形之一者：……六、超過有效期間或保存期限者。……」

(下稱稽檢科)於104年5月1日簽辦該科藥政業務違規事件裁罰基準表²，據以辦理公告及日後裁處依據。案經前副局長許景鑫同年月5日核稿同意，前局長蔡○君同年月8日22時9分批示：「面報行政裁量權」，並於同年月11日18時34分裁示：「可據以參考」且前揭稽檢科藥政業務違規事件裁罰基準表對於違反藥事法第90條第2項案件，業明定「初犯裁罰3萬元，第二次違規加重裁處」，桃園衛生局並無行政裁量空間等規定，為該局前副局長許景鑫等人所明知，合先敘明。

(三)查陳世璋自103年12月25日至106年12月19日擔任桃園衛生局副局長，負責督導該局心理健康科、長期照護科、健康促進科及稽檢科業務(惟不負責公文核章)。許景鑫自104年2月10日至106年9月17日擔任桃園衛生局副局長，負責督導該局疾病管制科、食品藥物管理科、醫事管理科及綜合企劃科等業務。再依104年7月桃園衛生局分層負責明細表規定，有關藥物違規事項之行政裁處雖屬該局食品藥物管理科辦理事項，惟104年間係由稽檢科負責辦理前項業務。另，有關稽檢科的業務雖由陳世璋督導，惟該科公文係由許景鑫批示，合先敘明。

(四)新資生藥業有限公司(下稱新資生藥局)違反藥事法規定之稽查及裁處行政指導經過

1、稽查經過

(1)桃園衛生局依衛生福利部104年地方衛生機關業務考評作業計畫，辦理藥政稽查。為辦理前揭計畫序號2²「有關加強管控含麻黃素類藥品之流向」，由該局稽檢科技士張○平及吳○豪於

² 「桃園市政府衛生局違規事件裁罰基準表」。

104年9月18日實地查核新資生藥局時，發現該公司於營業處所架上陳列「天良諾克治痛感冒液(衛署藥製字第011311號)(有效日期2014.5.11)」9瓶，已逾有效期間達16個月，涉違反藥事法規定。當日由該公司特助林○蓁陪同作成工作稽查紀錄表，其坦承最近一次銷售日期為103年9月15日及因人員疏失致過期陳列販售等情，並提供該藥品之銷售紀錄資料，因負責人邱○恩不在現場，林員稱將由負責人再作說明。

- (2) 當日(104年9月18日)約18時10分，負責人邱○恩委託其配偶徐○櫻前往桃園衛生局說明，徐員略稱：「『天良諾克治痛感冒液(衛署藥製字第011311號)、保存效期：05112014』藥品，本公司準備要退貨，沒有販售，是要等廠商退貨但廠商一直沒來，所以一直陳列架上，是本公司人員疏失，請貴局原諒……」云云，惟技士張○平明白告知該公司前揭案情已涉反藥事法相關規定，並詢問徐君如經裁罰有無異議等情。

2、簽辦行政指導經過

- (1) 因新資生藥局違反藥事法第21條第1項第6款事證明確，應依行為時同法第90條第2項及桃園衛生局訂頒之「桃園市政府衛生局違規事件裁罰基準表」等規定，裁罰新臺幣(下同)3萬元以上15萬元以下罰鍰，張○平乃於104年9月22日16時20分以府衛檢字第1040251168號行政裁處書(稿)，簽辦送陳104年9月18日實地查核新資生藥局，發現該公司於營業處所架上陳列「天良」諾克治痛感冒液(衛署藥製字第011311號)(有效日期2014.5.11)」9瓶，已違反藥事

法第21條，應依同法第90條規定處罰鍰3萬元一案。案經前股長呂○均核稿修正後，張○平於同年月23日10時20分再次以行政裁處書（稿）送陳，經呂○均再核稿修正後，於同年月日10時34分核章，因科長當日出差，並由呂○均代理核章，送專門委員林○甯核稿，經於12時20分核章後，陳送前副局長許景鑫核閱，許景鑫於同日13時50分以蓋有其職章之便利貼指示：「請檢討為行政指導」後退稿。

- (2) 嗣稽檢科前股長呂○均因認為裁處書文稿內容或有不夠清楚處，乃告知技士張○平將新資生藥局建置有藥品管理系統，架上陳列含麻黃成分藥品已逾期16個月，且查獲數量達9瓶，違規情節重大，應依法裁處罰鍰3萬元等情敘明，於104年9月23日18時30分擬具有關新資生藥局架上陳列逾期藥品涉及違反藥事法擬行政裁罰一案，原擬再以簽稿併陳方式送陳。
- (3) 惟因前副局長陳世璋曾任桃園市藥師公會理事長，故與桃園市藥師公會秘書張○河相識。前揭張○平再擬簽稿陳核前，因徐○櫻告知張○河有關新資生藥局被稽查情事，由張○河向陳世璋陳情，陳世璋乃得知新資生藥局遭稽查陳列過期藥品情事，並由許景鑫處取得該公司案件資料。嗣請呂○均及代理科長甘○郎至其辦公室，要求不裁罰新資生藥局，呂○均及甘○郎兩人雖均向陳世璋說明本案並無行政指導之可能，惟陳世璋仍要求不裁罰該公司，呂○均其後乃將原簽辦行政處分書稿退回，並轉告張○平將本案改為行政指導方式辦理。
- (4) 又因本案簽辦將逾公文辦理期限，張○平先行

於104年9月30日17時48分，擬具新資生藥局架上陳列逾期藥品涉違反藥事法一案予以存查，並擬另行陳核辦理之便簽，經股長呂○均於同日20時代為決行，先行將前揭桃園市政府府衛檢字第1040251168號行政裁處(稿)結案存查。

- (5) 嗣張○平再於104年10月7日18時30分，檢附其104年9月18日稽查新資生藥局之工作稽查紀錄表、廠商進退貨明細(含銷售紀錄資料)、徐○櫻104年9月18日18時10分於桃園衛生局約談紀錄及104年9月22日起歷次就新資生藥局違法情節，擬辦之桃園市政府府衛檢字第1040251168號行政裁處書(稿)資料(含許景鑫於104年9月23日13時50分指示檢討為行政指導之便利貼)等資料，辦理簽呈，主旨敘明如下：「有關新資生藥局架上陳列『"天良"諾克治痛感冒液(衛署藥製字第011311號)藥品(有效日期2014.5.11)』計9瓶逾保存期限，涉違反藥事法一案，擬以行政指導方式處辦，簽請鈞長核示。」另前揭簽呈說明內容略以：「……二、……，旨揭公司架上陳列逾保存期限藥品，經本局現場稽查後已立即下架，帶回前述藥品9瓶擬於奉核後逕行銷燬。三、查上開行為違反藥事法第21條第6款規定，惟考量該行為係初犯且現場未有販售行為，並審酌該行為應受責難程度及所生影響，擬依行政程序法第165條規定予以行政指導。」循序經呂○均於10月7日20時、代理科長甘○郎於10月8日13時20分及專門委員林○甯於10月8日15時，及許景鑫於10月8日18時核章完畢。前揭新資生藥局違反藥事法規定，擬以行政指導處辦之簽案，張○平雖於簽文內附有

本案之工作稽查紀錄表、廠商進退貨明細（含藥品逾期後之銷售紀錄資料）、徐○櫻約談紀錄及104年9月22日起之歷次行政裁處書簽稿資料，仍經前局長蔡○君於10月9日14時26分批示：「如擬」核准。

(五)惟「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」、「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政程序法第4條、第6條及第10條定有明文。再依本案行為時藥事法第90條第2項規定，意圖販賣而陳列劣藥，處3萬元以上15萬元以下罰鍰之規定，並無授與行政機關裁量權限。且「桃園市衛生局違規事件裁罰基準表」對於違反藥事法第90條第2項規定案件，係明定「初犯裁罰3萬元，第二次違規加重裁處」，亦無得以裁量以行政指導之空間。是新資生藥局意圖販賣而陳列過期藥品行為，桃園市衛生局並無裁量不處罰之權限，詎前副局長許景鑫及陳世璋等2人，竟違法要求本案承辦人不依法予以裁罰。復以同期間桃園市衛生局亦查獲泰○藥局、志○西藥房及生○西藥房等業者，同為違法陳列逾保存期限藥品，均經該局處依藥事法規定處以3萬元罰鍰，許景鑫與陳世璋竟未基於平等原則，受行政自我拘束，就新資生藥局違反藥事法規定之案件為相同處理，違失情節明確。

(六)末以公務員之圖利行為如已使自己或其他私人因而獲得不法利益，即成立犯罪，至於自己或其他私人獲得不法利益後，嗣因其他原因，而未能保有其利得，對已成立之犯罪並不生影響（最高法院106年度台上字第264號判決參照）。有關新資生藥局違法

案件，桃園衛生局105年11月21日召開稽查裁處業務檢討會議，對於衛生稽查業務進行自主檢視，再經106年3月14日案例討論後，研判本案應予裁處。嗣雖於106年4月17日由桃園衛生局重行辦理裁處罰鍰3萬元，撥諸上開法院判決意旨，新資生藥局違規案件雖已補行裁罰，並不影響前副局許景鑫及陳世璋使該公司獲有免除罰鍰3萬元之不法利益之圖利行為，併予敘明。

- (七)綜上，桃園衛生局前副局長陳世璋及許景鑫於104年9月及10月間，對於轄內新資生藥業有限公司意圖販賣陳列劣藥之具體違法行為，要求所屬公務人員不依藥事法規定及該局所頒違規事件裁罰基準表規定裁處罰鍰，改以行政指導方式處置，違反平等原則及行政自我拘束原則，核有濫用裁量權之重大違失。

二、桃園衛生局前副局長陳世璋未依桃園市政府員工廉政倫理規範規定，於接受請託關說後，在3日內簽報其長官並知會政風機構，核亦有嚴重違失。

- (一)依桃園市政府員工廉政倫理規範第11點規定：「本府員工遇有請託關說時，應於3日內簽報其長官並知會政風機構。」
- (二)查桃園衛生局前副局長陳世璋曾任桃園市藥師公會理事長，故與桃園市藥師公會秘書張○河相識。有關前揭新資生藥局裁罰案經前副局長許景鑫退稿後，張○平再擬簽稿陳核前，因徐○櫻告知張○河有關新資生藥局被稽查到陳列販售過期藥品違法情事，由張○河向陳世璋陳情，惟並未見陳員依前揭規定，於3日期限內簽報主管並知會政風機構。另依陳世璋106年6月22日17時48分於法務部廉政

署北部地區調查組之詢問筆略以：「問：身為藥師公會理事長出身的副局長，是否會有很多藥師或相關人跟你請託？答：不多，但次數多少我也沒有統計。問：這些藥師他們或相關人跟你請託後，你有無報告局長或市長？答：沒有。問：……這些請託案件有無依規定告知政風？答：沒有。」等情，足證桃園衛生局前副局長陳世璋確未依桃園市政府員工廉政倫理規範規定，處理接受請託關說情事，核亦有嚴重違失。

三、依104年7月「桃園市政府衛生局分層負責明細表」規定，有關藥物違規事項之行政裁處，雖屬該局食品藥物管理科辦理事項，惟104年間卻由稽檢科辦理該項業務。另稽檢科之業務雖由桃園衛生局前局長裁示分配由前副局長陳世璋督導，惟該科公文又由另一前副局長許景鑫核閱，行政業務體系紊亂，權責劃分不清，肇致發生行政違失時難以究責，亦有檢討改善之必要。

(一)依104年7月「桃園市政府衛生局分層負責明細表」，桃園衛生局設有醫事管理科、健康促進科、食品藥物管理科、疾病管制科、長期照護科、心理健康科、稽檢科及綜合企劃科等8單位分科辦事。再依前揭分層負責明細表規定，有關稽查案件派案雖由稽檢科辦理，惟當查獲違規業務行政裁處應屬該局食品藥物管理科之辦理事項，然104年間卻由稽檢科負責辦理違規業務行政裁處，明顯未依前揭分層負責明細表規定內容運作。

(二)次查桃園衛生局104年1月5日第1次臨時主管會議紀

錄明載，前局長蔡○君裁示，由前副局長陳世璋負責稽檢科之公文及業務督導。然查104年間稽檢科實際運作情形，新資生藥局違法案件行政裁處公文係由前副局長許景鑫核閱，惟該案相關承辦公務人員仍需聽從陳世璋指示行事，導致權責劃分不清。

- (三)按行政機關就所轄業務依業務性質或執行階段辦理切分作為，係為期收職能分工或相互勾稽之效果，以避免行政弊端滋生，並利於發生違失時之事後究責。是桃園衛生局雖組織上分科辦事，並訂有分層負責明細表規範業務內容，惟卻未依前揭內容規定，辦理轄管業務；且一級主管雖進行負責業務分工，亦未依示辦理，導致行政體系紊亂，權責劃分不清，發生行政違失時難以究責，亦有檢討改善之必要。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，已另案處理。
- 二、調查意見三，函請桃園市政府檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：仇桂美、王美玉