

調查報告

壹、案由：據悉，高雄市政府警察局督察室員警蔡○○、仁武分局員警齊○○、林○○於民國101年至103年任職期間定期收受賭博電玩李姓業者等人託交之賄款，蔡○○16次計新臺幣1,008萬元；齊○○14次計154萬元；林○○11次計121萬元。蔡○○於事發後退休，其餘兩人均以超過3年懲處期限免予究責，此處置是否妥當？有釐清之必要。

貳、調查意見：

有關「據悉，高雄市政府警察局(下稱**高雄市警局**)督察室員警蔡○○、仁武分局員警齊○○、林○○於民國(下同)101年至103年任職期間定期收受賭博電玩李姓業者等人託交之賄款，蔡○○16次計新臺幣(下同)1,008萬元；齊○○14次計154萬元；林○○11次計121萬元。蔡○○於事發後退休，其餘兩人均以超過3年懲處期限免予究責，此處置是否妥當？有釐清之必要」案。案經調取相關卷證審閱，並於107年11月26日約請內政部警政署(下稱**警政署**)副署長邱豐光、高雄市警局副局長陳書田、銓敘部政務次長蔡秀涓等，率相關業務主管人員到院說明，全案業調查竣事，調查意見臚陳如下：

一、警政署105年5月18日警署人字第10500094368號函示，違法架空公務員懲戒法第39條第1項修法意旨，不但破壞該法修正以貫徹「即時懲儆」之新制目的，並容造成「小錯逃不掉，大錯來不及」之懲戒怪象；又該函示雖另設例外規定，卻因事涉不確定法律概念，實務操作不易。警政署允應確實參據公務員懲戒法修正法理，研謀檢討改善：

(一)按(舊)公務員懲戒法(下稱**公懲法**)第31條第1項原

規定：「同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。但懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。」嗣該條文經104年5月20日修正公布，而於105年5月2日施行之（現行）公懲法第39條第1項規定修正為：「同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止審理程序。但懲戒處分牽涉犯罪是否成立者，公務員懲戒委員會合議庭認有必要時，得裁定於第一審刑事判決前，停止審理程序。」核其修法理由略以：「為免懲戒案件因刑事案件久懸未結致生延宕，而無法對公務員之違失行為產生即時懲儆之實效，並考量我國刑事訴訟程序已透過強化交互詰問制度，充實堅強的第一審，是同一行為於第一審刑事判決後，已有充分之證據資料，可供公務員懲戒委員會合議庭加以審酌。爰明定僅得於第一審刑事判決前停止審理程序。」另考績懲處既與懲戒機制同為公務員紀律罰之一環，於我國法制下，自應同受「刑懲並行」原則之規制，合先敘明。

（二）查警政署為因應上開公懲法之修正施行，經檢討所屬辦理移付懲戒案之相關作法，於105年5月18日警署人字第10500094368號函示略以：

1、自105年5月2日起，除酒後駕車與違反公務員服務法第13條等移付懲戒案件，分別依警察人員駕車安全考核實施要點及銓敘部104年8月6日部法一字第1044005116號函發處理原則辦理外，警察機關（構）、學校審辦其他移付懲戒之案件適用原則如下：

（1）違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為，經法院判處1年以上有期徒刑確定，尚未

構成法定免職情事。

(2) 非執行職務之違法行為，經法院判處1年以上有期徒刑確定，尚未構成法定免職情事，且符合下列情形之一，應認屬嚴重損害政府之信譽：

〈1〉涉嫌假借職務上權力、機會或方法，犯詐欺罪、侵占罪及恐嚇罪。

〈2〉涉嫌犯妨害性自主罪、妨害風化罪、竊盜罪及賭博罪。

(3) 其他違失情節重大，經審認有懲戒必要者。

2、警察機關(構)、學校對於所屬員警違失情節重大，事證明確，嚴重損害政府之信譽，經審認有懲戒必要者，應秉持勿枉勿縱之精神斷然予以處置，又查究時，為期審慎，應就已存事證，善盡調查、查證義務後(例如召開考績委員會或相關審查會審認)，陳報權責機關核辦，以相對保障員警權益。

(三)針對上開函示，警政署於本院詢問時書面說明略謂：「警察人員因職務特性，涉嫌刑事案件機會相對較高，可能因偵辦刑案疏忽、經驗不足或遭人挾怨報復等致涉訟，涉案之態樣、類別、原因複雜，倘於刑事判決未確定前，即逕予相關人員移付懲戒或行政懲處，恐有未審先判之虞，且對同仁權益侵害甚大，縱使刑事判決無罪確定，並由原處分機關撤銷，所受之不利影響，已難以回復；爰為兼顧保障員警權益，依該署上開105年5月18日警署人字第10500094368號函示，實務之作法如下：1. 違失情節重大，事證明確：刑懲並行；2. 違失情節重大，嚴重影響警譽：刑懲並行；3. 事證未明確：刑先懲後。」等語。惟查：

1、現行之公懲法既已衡酌我國刑事訴訟程序已透

過強化交互詰問制度，充實堅強的第一審等節，而明文此類案件改以「第一審刑事判決」為審酌時點此一「明確」標準；警政署卻仍墨守成規，函示於法院判處1年以上有期徒刑確定後，始將違失行為人移付懲戒之原則。系爭作法，顯已違法架空公懲法第39條第1項之修法意旨，使公務員懲戒委員會(下稱公懲會)合議庭於違失行為人經刑事訴訟為第一審有罪判決後，因欠缺案件繫屬(因司法不告不理)，而無法就其行政責任即時進行審究，核已嚴重破壞公懲法修正以貫徹「即時懲儆」之新制目的。

- 2、更有甚者，系爭作法與公懲法第20條¹之時效規定相結合後，因重大複雜之刑案，相較於小案或較明確之案件，偵審期間通常較長；則若依警政署系爭函示而於判決確定後始移付懲戒(處)，更恐造成重大複雜之犯罪因難於懲戒(處)權時效內刑事判決確定，致事後亦難以追究其等行政責任，然小案或較明確之案件，因刑事判決確定所需時間較短，反而其等行政責任一個都逃不掉，衍生「小錯逃不掉，大錯來不及」之懲戒(處)怪象；兩相對照，益凸顯警政署系爭函示之不當。
- 3、至於系爭函示雖另指稱於違失員警符合「違失情節重大」、「事證明確」、「嚴重損害政府之信譽」等例外情形下，即應斷然予以處置，而不待判決確定。惟查，系爭三項指標，均核屬不確定之法

¹ 公務員懲戒法第20條(104.5.20修正公布、105.5.2施行)：

「 I. 應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬公務員懲戒委員會之日止，已逾10年者，不得予以休職之懲戒。
II. 應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬公務員懲戒委員會之日止，已逾5年者，不得予以減少退休(職、伍)金、降級、減俸、罰款、記過或申誡之懲戒。
III. 前2項行為終了之日，指公務員應受懲戒行為終結之日。但應受懲戒行為係不作為者，指公務員所屬服務機關或移送機關知悉之日。」

律概念，機關間見解本難期一致而臻明確；若以此作為是否移送懲戒之準據，勢必造成個案間認定結果不一之情形。

(四)徵諸本案情節，查高雄市警局員警蔡○○等3人，因涉嫌收受賭博性電玩業者賄賂而包庇其等不受取締，案經臺灣高雄地方檢察署(下稱**高雄地檢署**)檢察官於106年12月14日偵結起訴；一審審判期間並因臺灣高雄地方法院(下稱**高雄地院**)裁定准予800萬元交保，創下高雄市官警涉貪交保金最高紀錄，而為媒體廣泛報導²，容已嚴重破壞警察機關形象；嗣更於107年10月16日經高雄地院106年度訴字第881號為有罪之判決³，分別判處12年~18年6月之重刑。惟查，高雄市警局迄本案於107年11月26日辦理約詢時，仍未就本案應為如何之懲處或移送懲戒為審酌，並辯稱：「依據警察機關辦理獎懲案件注意事項第24點規定，移送法辦人員，經核定停職者，經判決**無罪**確定者，應擬議復職，並詳審其行政責任陳報權責機關核辦；經判決**有罪**確定，除有應擬議免職情形外，應擬議復職及移付懲戒，併案陳報權責機關核辦。是以，蔡等3員涉嫌違法案件部分，均尚未判決確定，爰尚未擬議行政責任。」等語；顯見警政署105年5月18日警署人字第10500094368號函示之處理原則與例外應斷然處置之標準，實務上確實操作不易，更已對公懲法第39

² 「收賄千萬包庇賭博電玩 前高市警官800萬元交保創紀錄」，自由時報，107年9月15日。

「官警包庇賭博收賄千萬 前高市警官800萬元交保」，新頭殼，107年9月15日。

「退休官警涉貪 800萬交保創紀錄」，中國時報，107年9月16日。

「賭博電玩案 退休警800萬交保金1天籌齊」，聯合報，107年9月16日。

³ 略以：蔡○○共計收受賄賂11次，合計金額693萬元，判處應執行有期徒刑18年6月，併科罰金800萬元，褫奪公權10年；齊○○共計收受賄賂10次，合計金額111萬元，判處應執行有期徒刑12年，褫奪公權6年；林○璋共計收受賄賂9次，合計金額87萬元，判處應執行有期徒刑15年2月，褫奪公權7年。

條第1項之修法意旨形成掣肘，造成包庇、護短不肖員警之不當結果。綜上所示，警政署105年5月18日警署人字第10500094368號函示，核已違法架空公懲法第39條第1項修法意旨，不但破壞該法修正以貫徹「即時懲儆」之新制目的，並容造成「小錯逃不掉，大錯來不及」之懲戒怪象；又該函示雖另設例外規定，卻因事涉不確定法律概念，實務操作不易。警政署允應確實參據公懲法修正法理，研謀檢討改善。

二、追究「考核監督不周責任」雖為警政機關特有之人事管理制度，惟該機制自58年實施以來，隨著懲處權時效不斷調整，實務上已逐漸演變成「不被懲處為原則，被懲處為例外」及「小錯逃不掉，大錯來不及」等荒謬、不公情事；是否仍有存續必要或應為如何之改善，警政署允應進行通盤澈底之檢討：

(一)按警察機關對於屬員之管理，採「連坐」懲處制度，對於屬員工作違失或發生違法犯紀行為，除予行為人行政懲處外，並從嚴追究其主官(管)及相關人員考核監督不周責任(下稱考監責任)。相關機制源自前臺灣省警務處警務通報(58)春字七期(58)警人字第587號令發布之「臺灣省警察人員違法犯紀連帶責任處分標準」。考其立制原旨，係為激勵各級員警自尊、自愛、自重之精神，並杜絕員警違法犯紀之窳敗風氣，以增進警政效率，提高警察威望，爰加強管教、查察兩大系統主官及主管權責，俾求貫徹實施。

(二)查本案蔡○○、齊○○、林○璋等3人之違法犯行，前經高雄地檢署檢察官於106年12月14日偵結起訴；嗣高雄市警局於107年3月21日以高市警人字第

10731313000號函報警政署本案考核監督不周人員懲處列管案。惟查，該局原係提報26人議處列管，最終卻因蔡、齊2人違法行為終了之日迄提報時均已逾3年⁴，而依銓敘部106年3月27日部法二字第1064209183號，及內政部106年8月2日台內警字第10608722633號等令釋規定，屬記過或申誡之行為，已逾3年者，即不予追究，爰經警政署提示，將蔡、齊2人之主管17人懲度全部調整為「免議」後，奉准列管在案；惟迨至107年10月16日本案經高雄地院為一審刑事判決，復因時距林○璋違法行為終了之日亦已逾3年，故本案所餘列管之人員，依上開銓敘部及內政部函示，亦均罹於懲處權時效，應予免議。至此，警政機關已無任何人員須為本案負起考核監督不周之責。

(三)案經本院進一步追查上情發現，警察人員考監責任之追究能否順利遂行，與懲處權時效之演進可謂息息相關，略以：

- 1、按於93年9月17日司法院釋字第583號解釋(下稱**釋字第583號解釋**；**其他號**解釋之簡稱方式亦同)公布前，懲處權之行使原並無時效之限制，故於是時之前，警察人員考監責任一經列管，事後必能完成相關懲處，並無疑義。
- 2、迨釋字第583號解釋公布後，要求公務人員懲處權之行使期間，應類推適用公懲法相關規定，爰懲處權時效經類推適用74年5月3日修正公布之(舊)公懲法第25條第3款規定，係不區分懲戒

⁴ 依本案起訴書，前警務正蔡○○等3員違法期間如下：

1. 蔡○○：101年6月27日至102年10月28日。
2. 齊○○：101年2月27日至102年4月19日。
3. 林雲璋：103年11月起至104年10月20日。

(處)種類，概以10年為限；則因10年時效尚稱寬裕，除部分個案因所涉刑責較為特殊複雜致偵審歷時較久，或是違失情事發現時點過晚等情外，概均能於時限內完成考監責任之追究。

- 3、惟迄修正之(現行)公懲法第20條於105年5月2日施行後，不同之懲戒種類，適用之時效即容有不同，又依「警察機關人員違法犯紀考核監督責任懲處基準表」所示，考監責任大抵不超過記過2次之懲處，故經類推適用修正之公懲法第20條第2項⁵規定，系爭考監責任，於考核監督對象違法或違紀行為終了之日起，已逾5年者，即不得予以追究，核已對警察機關特有之考監責任制度形成嚴重衝擊：依警政署檢送之資料，全國涉犯貪污治罪條例之員警，而於105年5月2日至106年3月27日之期間判決定讞者，計30案，其中即有15案原列管之考監人員嗣全部均予免議、9案部分人員免議，僅6案能於5年懲處權時效內，完成全員考監責任之追究。

- 4、詎料銓敘部106年3月27日部法二字第1064209183號、內政部106年8月2日台內警字第10608722633號等令釋相繼發布後，考監責任之懲處權時效又進一步限縮為3年，配合警察機關歷來均係於刑事判決確定後始進行行政責任追究之原則作法(請參調查意見一所述)，考監制度更可謂名存實亡，衍生「不被懲處為原則，被懲處為例外」之荒謬結果，且亦會產生與調查意見一(三)2所述之「小錯逃不掉，大錯來不及」類同之不公情事：依上開警政署檢送之資料，全國

⁵ 請參註9。

涉犯貪污治罪條例之員警，而於106年3月27日之後判決定讞者計22案，其中竟高達16案原列管之考監人員嗣全部均予免議、5案部分人員免議，僅1案能於3年懲處權時效內，完成全員考監責任之追究(且查該件係因於判決尚未確定前，即已發布懲處所致)，堪為明證。

- (四)綜上情節，考監制度雖為警政機關特有之人事管理制度，惟該機制自58年實施以來，隨著懲處權時效不斷調整，實務上已逐漸演變成「不被懲處為原則，被懲處為例外」及「小錯逃不掉，大錯來不及」等荒謬、不公情事，是否仍有存續必要或應為如何之改善，警政署允應進行通盤澈底之檢討。

三、銓敘部106年3月27日部法二字第1064209183號令，逕以行政命令方式，「變更」公懲法第20條第2項規範內容，核與釋字第583號解釋要求懲處制度於考績法修正通過前，應「類推適用公懲法」之解釋文，顯然有違；其逕以行政命令為之，更已牴觸釋字第474號、第723號等解釋所明揭時效制度係「絕對法律保留」，不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令定之等解釋意旨。為符法制，銓敘部允應就此儘速檢討改善：

- (一)依93年9月17日公布之釋字第583號解釋，公務人員經機關依公務人員考績法(下稱考績法)規定所為1次記2大過免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分……為貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務人員懲處權之行使期間，應類推適用公懲法相關規定。依上開解釋內容，除明揭懲處權亦應受時效制度之拘束外，並釋明於法制未完備前，應「類推適用公懲法」之規定；而非逕由主管機關以行政法

規或命令補充之。考其法理，乃因「時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令定之，始符憲法第23條法律保留原則之意旨」，釋字第474號、第723號等解釋理由書，均足資參照。

- (二)查銓敘部為符合釋字第583號解釋之意旨，前即分別於94年、99年、101年研提考績法修正草案函送立法院審議；然均未能於當屆立法委員任期屆滿前完成修法。嗣公懲法於105年5月2日修正施行，該部即以配合該法上開修正施行為由，於106年3月27日發布部法二字第1064209183號令略以：「各機關依考績法第12條第1項第2款規定對公務人員所為之1次記2大過處分，無懲處權行使期間限制。各機關依考績法第12條第1項第1款規定對公務人員所為之懲處，自違失行為終了之日起，屬記1大過之行為，已逾5年者，即不予追究；屬記過或申誡之行為，已逾3年者，即不予追究。」核其內容，已實質變更公懲法第20條第2項「應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬公務員懲戒委員會之日止，已逾5年者，不得予以減少退休(職、伍)金、降級、減俸、罰款、記過或申誡之懲戒。」之規範內容，違反釋字第583號解釋要求懲處制度於考績法修正通過前，應「類推適用公懲法」之解釋內容；其逕以行政命令為之，更已牴觸釋字第474號、第723號等解釋所明揭時效制度係「絕對法律保留」，不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之等解釋意旨。為符法制，銓敘部允應就此儘速檢討改善。

(三)綜上，銓敘部106年3月27日部法二字第1064209183號令，逕以行政命令方式，「變更」公懲法第20條第2項規範內容，核與釋字第583號解釋要求懲處制度於考績法修正通過前，應「類推適用公懲法」之解釋文，顯然有違；其逕以行政命令為之，更已牴觸釋字第474號、第723號等解釋所明揭時效制度係「絕對法律保留」，不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令定之等解釋意旨。為符法制，銓敘部允應就此儘速檢討改善。

四、銓敘部本於考績法主管機關職掌，就懲處權時效所研提之修正方案，本院自應予以尊重；惟就其中記過及申誡之時效定為3年一節，為避免法體系扞格及不當造成公懲會訴訟案件負擔，並為切合實務運作需要及基於懲處權乃行政紀律罰之法理等節，建請銓敘部再予審慎研議，通盤審酌：

(一)查銓敘部為符合釋字第583號解釋之意旨，前即分別於94年、99年、101年研提考績法修正草案函送立法院審議；然均未能於當屆立法委員任期屆滿前完成修法，已如前述。嗣該部依本屆立法院審查107年度中央政府總預算案所作相關決議，復擬具考績法部分條文修正草案函送該院審議⁶；其中於第17條第6項即將前揭該部106年3月27日令之相關內容明文納入規範，略以：「公務人員之懲處自違法失職行為終了之日起，逾下列期間者，不得為之：一、屬1次記2大過之行為，10年。二、屬記1大過之行為，5年。三、屬記過或申誡之行為，3年。」

(二)依銓敘部於本院約詢時之說明及參據立法院相關議事資料，銓敘部於94年辦理考績法研修相關事宜

⁶ 考試院107年9月25日考臺組貳一字第10700014111號函。

時，即係依釋字第583號解釋後段「公務員懲戒法概以10年為懲戒權行使期間，未分別對公務員違法失職行為及其懲戒處分種類之不同，而設合理之規定，與比例原則未盡相符」之意旨，於考績法修正草案第12條納入檢討修正，明定：1次記2大過之懲處權行使期間為10年，記1大過為5年，記小過（現行「記過」修正用語）、警告（現行「申誡」修正用語）為3年。嗣99年、101年提送之考績法修正草案版本，有關1次記2大過、記1大過、記小過及警告之懲處權行使期間，及法條條號，均同上開94年版本。107年提送之版本，則除了將記小過修正為記過、警告修正為申誡，並將法條移列第17條第7項外，其餘有關時效之規定仍與94年版本實質相同。

（三）按有關考績法相關懲處之時效如何律定，核屬考績法主管機關銓敘部之職掌，本院尊重銓敘部本於權責與專業所研提之修正方案。惟查：

1、107年提送之考績法修正草案第17條第6項規範內容，「實質上」係沿襲94年之修法版本，其時公懲法尚未完成修法，兩法間尚乏相互比較之基準；迨公懲法於104年5月20日修正公布、105年5月2日施行後，該法第20條第2項就記過或申誡處分所律定之懲戒權時效，既與原考績法修正草案所定有所不同，為避免法體系扞格，銓敘部允宜審慎再酌。

2、再者，於銓敘部106年3月27日部法二字第1064209183號令發布後，部分機關適用記過及申誡3年懲處權時效之結果，於針對涉犯刑事案件公務人員後續之行政責任追究上，發生難於3年之時限內完成追究之問題；例如警察人員，其情詳如調查意見一、二所載。則於公懲法懲戒時效

長於考績法懲處時效之情況下，類案將僅能透過移送公懲會方式處理；此不但將大量增加公懲會合議庭之案件負擔，實則更讓原本於機關內即能有效解決的人事懲處案，最後卻大張旗鼓進到司法懲戒程序，徒然耗費行政效能，及增加當事人訟累。

(四)綜上，銓敘部本於考績法主管機關職掌，就懲處權時效所研提之修正方案，本院自應予以尊重；惟就其中記過及申誡之時效定為3年一節，為避免法體系扞格及不當造成公懲會訴訟案件負擔，並切合實務運作需要及懲處權乃行政紀律罰之法理等節，建請銓敘部再予審慎研議，通盤審酌。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函送內政部警政署，並請該署就調查意見一、二檢討改善見復。
- 二、調查意見函送銓敘部，並請該部就調查意見三、四檢討改善見復。

調查委員：蔡崇義