

壹、案由：彰化縣政府函報：該縣永靖鄉前鄉長邱榮昌涉犯偽造文書案件，經臺灣高等法院臺中分院 100 年重上更(二)字第 62 號判決，論處有期徒刑 1 年 11 月，嗣經最高法院 105 年度台上字第 839 號判決上訴駁回確定，移請本院審查等情乙案。

## 貳、調查意見：

本案彰化縣政府以彰化縣永靖鄉前鄉長邱榮昌自84年2月至89年6月止，與該鄉公所建設課承辦之公務員及營造公司負責人共同連續觸犯刑法第213條偽造公文書罪，經臺灣高等法院臺中分院判決有罪定讞，爰依據公務員懲戒法第24條規定，以105年5月3日府民行字第1050134767號函檢附本案最高法院判決，將邱榮昌觸犯刑法第213條偽造公文書罪之違法案件移送本院審查。

案經綜整臺灣高等法院臺中分院審理邱榮昌觸犯刑法第213條偽造公文書案等歷審法院判決、105年5月2日修正施行之公務員懲戒法修正規定意旨及公務員懲戒委員會就新舊法規定之解釋適用，茲臚列調查意見如次：

- 一、彰化縣政府移送永靖鄉前鄉長邱榮昌84年2月至89年6月止共同連續觸犯刑法第213條偽造公文書罪一案，依據地方制度法第84條民選地方首長所得為懲戒處分之種類準用政務人員之懲戒規定及公務員懲戒法第77條第2款規定懲戒實體事項依從舊從輕原則之法理，應準用105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第9條第2項所定對政務人員之撤職及申誡2種懲戒處分；就撤職之懲戒處分而言，本案已逾應適用邱榮昌違法行為時之105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第25條第3款規定之10年追懲時效；就申誡之懲戒處分而言，本案亦已逾應適用有利於邱榮昌之105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第20條第2項5年追懲時效規定，倘經移送懲戒，公務員懲戒委員會仍應依公務員懲戒法第56條第3款等相關規定而為免議之判決，本案本院依法爰無從再予追究：

- (一)公務員違法失職行為應受懲戒事由、懲戒處分種類及追懲時效等實體規定，依公務員懲戒法第77條第

2款規定懲戒實體事項應依從舊從輕原則之法理，應依行為時法或修正後最有利於行為人之規定：

- 1、按公務員違法失職行為是否應受懲戒，本於法律不溯及既往之法治國原則，並為維護人民之合理信賴，原則上固應適用舊法之公務員懲戒法規定。惟懲戒處分性質上雖屬公務員違失行為之矯正，尚非刑罰，然因對公務員仍具處罰之實質，是本於法制上就處罰之新舊法比較適用，多基於人民權利保障之意旨，採從輕之立法原則（如行政罰法第5條），並從輕原則之採取亦與法治國應保護人民信賴利益及法安定性之原則無違（司法院職務法庭102年度懲字第2號判決理由參照）。
- 2、105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第77條第2款規定懲戒實體事項應依從舊從輕原則：本法中華民國104年5月1日修正之條文施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件尚未終結者，於本法修正施行後，依下列規定辦理：「……二、其應付懲戒之事由、懲戒種類及其他實體規定，依修正施行前之規定。但修正施行後之規定有利於被付懲戒人者，依最有利於被付懲戒人之規定。」其修正理由並稱：「本法修正施行後，於施行前原繫屬於公務員懲戒委員會尚未終結之懲戒案件，如何適用本法，應予規範，俾免新舊法適用之爭議。……本法修正施行前之行為，其應付懲戒之事由、懲戒種類及其他實體規定，參酌刑法第2條從舊從輕原則之立法例，爰於本條第2款明定應依修正施行前之規定，並設但書，以保障被付懲戒人之權益。至於新舊法何者對被付懲戒人較為有利，為免割裂，自應就個案綜合其違失行為是否該當懲戒事由、懲戒種類及懲戒處分行使期間

等實體規定，而為新舊法整體比較後，擇一適用。」

(二)本案係屬民選地方首長之違法行為，依地方制度法第84條準用政務人員之懲戒規定，及公務員懲戒法第77條第2款規定懲戒實體事項採從舊從輕原則之法理，應準用105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第9條第2項有關政務人員之懲戒規定，僅限撤職及申誡2種。

- 1、按地方制度法第84條規定：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」依據內政部103年3月17日內授中民字第1035730104號函釋，地方制度法對於民選地方行政首長之監督僅有停止職務（地方制度法第78條）、解除職務（地方制度法第79條、第80條）及準用政務人員懲戒規定之懲戒處分（地方制度法第84條），而未有行政懲處之規定（該部104年4月29日內授中民字第1040414918號函釋再重申此旨）。
- 2、又105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第9條第1項規定懲戒處分為撤職、休職、降級、減俸、記過及申誡。第2項規定休職、降級、減俸、記過之處分於政務官不適用之。因此，對政務人員僅限撤職及申誡2種懲戒處分。
- 3、嗣105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第9條第1項及第3項規定懲戒處分為免除職務、撤職、剝奪、減少退休（職、伍）金、休職、降級、減俸、罰款、記過、申誡。其中之罰款處分，得與剝奪、減少退休（職、伍）金或減俸以外之懲戒，併為處分。又修正之公務員懲戒法第9條第4項規定休職、降級、記過之處分於政務人員不適用之，並

配合政務人員退職撫卹條例有關政務官用語之修正，改用政務人員<sup>1</sup>。因此，修正施行後之政務人員之懲戒種類較修正前增訂免除職務、剝奪退休（職、伍）金、減少退休（職、伍）金、減俸及罰款之懲戒處分種類，且罰款之懲戒處分得與免除職務、撤職、休職、降級、罰款、記過、申誡併為處分。故政務人員依新法規定而受免除職務或撤職之懲戒處分時，仍得併受新臺幣1萬元以上、100萬元以下之罰款懲戒處分。

4、公務員懲戒委員會105年6月8日105年度鑑字第013781號有關追懲時效之判決理由認為修正後第9條規定加重懲戒處分，爰應適用有利於被付懲戒人之修正前之規定，略稱：「修正後規定不但懲戒種類增加免除職務、剝奪、減少退休（職、伍）金及罰款，政務人員並增加減俸。且罰款得與第3、6款以外之其餘各款併為處分，懲戒程度亦有加重。兩相比較，自以修正前之規定有利於被付懲戒人而應予以適用。」

5、因此，依據105年5月2日施行之公務員懲戒法第9條第4項規定，民選地方首長可能受懲戒之處分亦較舊法為重，故依前開公務員懲戒法第77條第2款規定懲戒實體事項應依從舊從輕原則之法理，本案邱榮昌自84年2月至89年6月29日止之違法行為，應適用對邱榮昌有利之105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第9條第2項對政務人員之懲戒僅限撤職及申誡2種懲戒處分種類。

（三）再者，追懲時效規定係屬懲戒之實體事項，仍應依據公務員懲戒法第77條第2款規定懲戒實體事項從

---

<sup>1</sup> 政務官一語修正為政務人員之理由：「基於『政務人員退職撫卹條例』已不稱『政務官』，而改用『政務人員』，爰配合修正第4項用語。」

舊從輕原則之法理，視違法失職之公務員應受懲戒處分之種類及是否有利於行為人，而決定應適用105年5月2日修正施行之公務員懲戒法追懲時效規定或修正施行前之舊法規定之10年追懲時效。

- 1、105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第25條第3款規定，不問懲戒種類是撤職或申誡，追懲時效一律為10年：「懲戒案件有左列情形之一者，應為免議之議決：……三、自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾10年者。」
- 2、惟105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第20條規定則依懲戒種類之輕重，而分別有無限期、10年及5年之追懲時效：「(第1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10年者，不得予以休職之懲戒。(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。」
- 3、因此，依105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第20條規定，免除職務、撤職及剝奪退休(職、伍)金，並無追懲時效之限制；休職之追懲時效未修正，仍為10年；其餘懲戒種類如減少退休(職、伍)金、降級、減俸、罰款、記過或申誡之追懲時效，則修正為5年。
- 4、倘公務員違法失職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，已逾追懲時效，依公務員懲戒法第56條第3款應為免議之判決：「懲戒案件有下列情形之一者，應為免議之判決：……三、已逾第20條規定之懲戒處分行使期

間。」

5、再參照公務員懲戒法105年5月2日修正施行後，公務員懲戒委員會105年7月13日105年度鑑字第013820號有關追懲時效之判決理由：「依修正後第20條規定，擬予減少退休（職、伍）金、降級、減俸、罰款、記過或申誡之懲戒者，如已逾5年，即應為免議之判決，修正前則無此規定。就此而言，修正後之規定對被付懲戒人較為有利而應予以適用。至於擬予免職、撤職或剝奪退休（職、伍）金者，依修正後之規定，縱逾10年，仍得予以懲戒，而依修正前之規定，則應為免議之議決。就此而言，自以修正前之規定對被付懲戒人較為有利而應予以適用。」公務員懲戒委員會105年度鑑字第13766號、105年度鑑字第13776號、105年度鑑字第13781號、105年度鑑字第13782號、105年度鑑字第13784號、105年度鑑字第13788號、105年度鑑字第13806號等判決理由亦同此意旨。

(四)本件彰化縣政府移送彰化縣永靖鄉前鄉長邱榮昌觸犯刑法第213條偽造公文書罪之違法行為，依據最後事實審法院臺灣高等法院臺中分院104年12月23日100年重上更(二)字第62號確定判決認定之犯罪事實，邱榮昌自83年起當選、並自87年起連任鄉長迄91年卸任，負責督導綜理全鄉行政業務，對於該鄉公共土木工程之招標、開標負有督導之責，且對於無須經公開招標、公開比價程序，而係得逕行通知3家以上殷實廠商參與比價或2家殷實廠商參與議價之公共土木工程擁有指定比價廠商之決策權限，係依據法令從事公務之人員。詎邱榮昌自84年2月至89年6月29日止辦理多件彰化縣永靖鄉公共土木工程招標時，與該鄉公所建設課承辦之公務員

及營造公司負責人基於共同犯意聯絡，連續將不實比價或招標紀錄記載於比價或開標紀錄上，使該等營造公司得以最低價格得標，足以生損害於該公文書之正確性及彰化縣永靖鄉公所之權益，共同連續觸犯刑法第213條偽造公文書罪嫌。案經臺灣彰化地方法院檢察署檢察官偵查起訴（起訴案號：89年度偵字第7276號、90年度偵字第1510號），經臺灣高等法院臺中分院104年12月23日100年重上更（二）字第62號確定判決判處有期徒刑3年10月，減為有期徒刑1年11月。嗣經邱榮昌提起上訴，最高法院105年4月13日105年度台上字第839號判決上訴不合法駁回而定讞。

（五）彰化縣政府依據上開確定判決結果，移送之邱榮昌連續觸犯刑法第213條偽造公文書罪之違法行為，依據上開地方制度法第84條準用政務人員之懲戒規定及公務員懲戒法第77條第2款規定懲戒實體事項從舊從輕原則之法理，所得懲戒處分之種類，應準用公務員懲戒法105年5月2日修正施行前之第9條第2項規定之撤職及申誡。就公務員懲戒委員會得予撤職之懲戒處分而言，邱榮昌之違法行為係發生自84年2月至行為終了之89年6月29日止，顯已逾105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第25條第3款規定之10年追懲時效，而應為免議之判決。就公務員懲戒委員會得予申誡之懲戒處分而言，本案違法行為終了之89年6月29日亦已逾應適用有利於行為人之105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第20條第2項規定之5年時效，而應依同法第56條第3款規定為免議判決。

（六）綜上，彰化縣政府依據公務員懲戒法第24條規定移送彰化縣永靖鄉前鄉長邱榮昌自84年2月至行為終

了之89年6月29日止連續觸犯刑法第213條偽造公文書罪之違法行為，依地方制度法第84條準用公務人員之懲戒規定，及公務員懲戒法第77條第2款規定懲戒實體事項從舊從輕原則之法理，已逾公務員懲戒法追懲時效規定，倘經移送懲戒，公務員懲戒委員會仍應依公務員懲戒法第56條第3款等相關規定而為免議之判決，本案爰為不再予追究之處理。

二、有關公務員違法行為在刑事偵查或審判中，105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第31條規定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。惟為免同一違法行為之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，105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第39條爰修正規定公務員懲戒委員會認有必要時，得裁定於第一審刑事判決前，停止審理程序。是公務員懲戒法第24條所定公務員懲戒案件移送機關首長允宜依據公務員懲戒法第2條懲戒處分成立要件及必要性之規定意旨，及第10條規定應審酌行為人違反義務之程度等一切情狀等規定意旨，適時依法移送懲戒：

(一)按公務員之違法行為在刑事偵查或審判中，公務員懲戒委員會就同一違法行為得裁定停止審理程序之時點，105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第39條第1項已修正提前至第一審刑事判決前，得裁定停止審理程序：

1、105年5月2日修正施行前之公務員懲戒法第31條係規定公務員懲戒委員會得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序：「(第1項)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。(第2項)依前項規定停止審議程序之議決，公務員懲戒委員會得依聲請或依職權議決撤銷之。(第3項)前2項議決，應由公務員懲戒委員會通知移送機關及被付懲戒人。」

2、105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第39條修正規定公務員懲戒委員會得裁定於第一審刑事判決前，停止審理程序：「(第1項)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。(第2項)依前項規定停止審理程序之裁定，公務員懲戒委員會合議庭得依聲請或依職權撤銷之。」修正理由稱：「按懲戒案件係以刑懲並行為原則，同一行為，在刑事偵審中不停止審理程序，惟懲戒處分涉及犯罪是否成立者，基於訴訟經濟及證據共通原則，經公務員懲戒委員會合議庭認有必要時，得裁定停止審理程序。又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，並因應法庭化酌修本條文字。」

(二)經查，機關首長認為所屬公務員有公務員懲戒法第2條所定情事者，依據同法第24條第1項規定移送懲戒時，應依據105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第2條之懲戒事由、懲戒處分成立要件及必要性

之規定，並審酌第10條違法失職情節應具體審酌之事項，特別是新增訂之第7款行為人違反義務之程度：

- 1、公務員懲戒法第24條第1項：「各院、部、會首長，省、直轄市、縣（市）行政首長或其他相當之主管機關首長，認為所屬公務員有第2條所定情事者，應由其機關備文敘明事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬薦任第9職等或相當於薦任第9職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審理。」
- 2、依據105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第2條規定之懲戒事由，除增訂須公務員之違法失職情節嚴重而有移送懲戒必要之要件外，並將公務員之違法失職行為區分為執行職務之違法失職行為及非執行職務之違法行為。對後者再明定須其行為致嚴重損害政府信譽之要件，較修正前之第2條規定嚴格，對被付懲戒人顯然有利，依據105年5月2日修正施行之第77條第2款規定懲戒實體事項依從舊從輕原則之法理，就懲戒處分成立要件，應適用新修正之公務員懲戒法第2條規定：「公務員有下列各款情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒：一、違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為。二、非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽。」其修正理由並稱：「懲戒處分之目的在於對公務員之違法失職行為追究其行政責任，俾以維持公務紀律。惟公務員之違法失職行為，其情節輕重有別，如機關首長行使職務監督權已足以維持公務紀律，自無一律移送懲戒之必要，爰明定公務員如有本條所列情事之一，且有懲戒之必要者，始應受懲戒。現行條文第2

條第1款『違法』及第2款『廢弛職務或其他失職行為』之懲戒事由規定，於公務員職務外之違法行為，應否受懲戒，即生疑義。考量本法之制定旨在整飭官箴，維護政府信譽，爰參酌德國聯邦公務員法第77條第1項規定，區分職務上行為與非職務上行為，明定公務員非執行職務之違法行為，須致嚴重損害政府之信譽時，始得予以懲戒。至於違法卻未嚴重損害政府信譽之行為，則排除於懲戒事由之外，以避免公務員於私領域之行為受過度非難。至於公務員非執行職務之違法行為，是否致嚴重損害政府之信譽，係以其違法行為是否將導致公眾喪失對其執行職務之信賴為判斷標準。」又公務員懲戒法第55條：「被付懲戒人有第2條情事之一，並有懲戒必要者，應為懲戒處分之判決；其無第2條情事或無懲戒必要者，應為不受懲戒之判決。」

- 3、又105年5月2日公務員懲戒法修正施行後，公務員懲戒委員會105年7月6日105年度鑑字第013810號等判決理由，依據105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第77條第2款規定：「本法中華民國104年5月1日修正之條文施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件尚未終結者，於本法修正施行後，依下列規定辦理：……二、其應付懲戒之事由、懲戒種類及其他實體規定，依修正施行前之規定。但修正施行後之規定有利於被付懲戒人者，依最有利於被付懲戒人之規定。」認為應適用105年5月2日修正施行後之公務員懲戒法第2條規定：「修正後增加『有懲戒之必要』之要件；就非執行職務之違法行為，增加『致嚴重損害政府之信譽』要件。兩相比較，自以修正施行後之規

定有利於被付懲戒人，而應予以適用。」其他公務員懲戒委員會105年度鑑字第013766號、105年度鑑字第013788號判決理由，亦同此意旨。因此，公務員違法失職情節倘不符105年5月2日修正施行後之公務員懲戒法第2條規定之要件，或其違法失職情節尚非重大，自無一律移送懲戒之必要。

- 4、至於公務員違法情節是否重大，應受何種懲度之懲戒處分，應適用105年5月2日修正施行之公務員懲戒法第10條規定，審酌下列情狀（增訂第7款應審酌行為人違反義務之程度）：「懲戒處分時，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，為處分輕重之標準：一、行為之動機。二、行為之目的。三、行為時所受之刺激。四、行為之手段。五、行為人之生活狀況。六、行為人之品行。七、行為人違反義務之程度。八、行為所生之損害或影響。九、行為後之態度。」其修正理由稱：「考量本條係規定公務員懲戒委員會合議庭為懲戒處分判決時，其決定懲戒處分種類所應審酌事項，爰酌修文字，以符上開目的。參酌刑法第57條第8款規定，增訂『行為人違反義務之程度』，以利具體案件審酌運用。」因此，就被付懲戒人處分輕重之標準應具體審酌之事項而言，修正後規定之事項較多，自較有利於被付懲戒人而應予以適用。公務員懲戒委員會105年6月1日105年度鑑字第013769號判決理由即稱：「修正後之第10條則增加規定應審酌行為人違反義務之程度。就應具體審酌之事項而言，修正後規定之事項較多，自較有利於被付懲戒人而應予以適用。」其他公務員懲戒委員會105年度鑑字第013764號、105年度鑑字第013776號等判決理由，亦同此意旨。

(三)綜上，有關公務員同一違法行為在刑事偵查或審判中，公務員懲戒委員會得議決或裁定停止審理程序之規定，公務員懲戒法105年5月2日修正施行之第39條規定，將公務員懲戒委員會原得於刑事裁判確定前議決停止審議之舊法規定，修正提前而得於第一審刑事判決前，裁定停止審理程序。公務員懲戒案件移送機關宜參照修正規定意旨，審酌公務員涉嫌違法情節，依據公務員懲戒法第2條規定懲戒處分成立之要件等修正規定，及第24條規定之程序，適時移送懲戒。

**調查委員：方萬富**

**江明蒼**

**江綺雯**