

## 調 查 報 告

壹、案由：行政院國家科學委員會函送該會駐越南代表處科技組簡任組長王裕隆，擔任「貝斯特國際智權股份有限公司」及「世茂科技股份有限公司」之董事，涉嫌違反公務員服務法等相關規定，爰依公務員懲戒法第 19 條規定送院審查乙案。

貳、調查意見：

行政院國家科學委員會以該會駐越南代表處科技組簡任組長王裕隆擔任民間私人公司之董事，違反公務員服務法第 13 條第 1 項公務員不得經營商業之規定，依據該條第 4 項規定先予停職，並依據公務員懲戒法第 19 條規定，以 97 年 6 月 19 日台會人字第 0970033922 號函送請本院審查。案經本院向行政院國家科學委員會、經濟部智慧財產局、財政部國稅局、中央大學等相關主管機關調卷審閱，並詢問相關機關主管人員釐清事實；另就公務員服務法相關規定詢問考試院銓敘部及行政院人事行政局業務承辦主管人員，並提供相關資料。嗣調查竣事，於 98 年 3 月 24 日提案彈劾王裕隆，經本院彈劾審查會審議決定不成立。嗣於 98 年 4 月 17 日再提案彈劾，經本院彈劾審查會審議決定通過彈劾，並移送公務員懲戒委員會。茲將調查意見臚列如下：

一、公務員服務法第 13 條第 1 項禁止公務員經營商業及投資，及同條第 4 項對違反者應先予撤職之規定，尚非明確，建請相關主管機關審度現今社會形態及違法情節之輕重，研提修正草案，以符憲法第 23 條規定之法律保留原則、法律明確性原則及比例原則：

(一)公務員服務法第 13 條第 1 項禁止經營商業之意義及內容，與投資規定之區別，尚非明確，易遭誤解

，宜研提修正草案，以符憲法第 23 條規定之法律明確性原則：

按公務員服務法第 13 條第 1 項規定：「公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。」有關法律明確性之解釋，司法院釋字第 432 號解釋：「專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。對於懲戒處分之構成要件，法律雖以抽象概念表示，不論其為不確定概念或概括條款，均須無違明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」合先敘明。

1、有關經營商業之解釋是否限於實際經營之問題，滋生疑義：

(1)按公務員服務法第 13 條第 1 項規定禁止公務員經營商業。經營商業之解釋是否限於實際經營，司法院 32 年 4 月 21 日院字第 2504 號解釋：「公務人員之家屬經營商業，係受公務員之委託，以公務員之名義，為公務員之計算為

之者，自屬公務員直接經營商業，其受公務員之委託，以自己之名義，為公務員之計算為之者，亦屬公務員間接經營商業，若該家屬以自己之名義為自己之計算為之者，則非公務員經營商業。」又司法院 34 年 12 月 20 日院解字第 3036 號解釋：「現任官吏當選民營實業公司董監事雖非無效，但如充任此項董監事，以經營商業或投機事業，即屬違反公務員服務法第 13 條第 1 項之規定。」銓敘部即據以釋示，只要擔任私人公司董監事，即以經營商業論，銓敘部 67 年 11 月 28 日(67)臺銓楷參字第 36960 號：「公務員不得經營商業。如有違反，依現行公務員服務法第 13 條第 4 項規定應予撤職。是故，現任公務員其選任為民營公司之董事或監察人者，準據司法院院解字第 3036 號統一解釋，應以經營商業論。」另公務員懲戒委員會 86 年度鑑字第 8305 號議決：「有無實際執行董事職務，要無影響前開違法咎責。」本院於 98 年 1 月 8 日詢據銓敘部表示，依據司法院 34 年 12 月 20 日院解字第 3036 號、32 年 4 月 21 日院字第 2504 號解釋及行政院 52 年 5 月 28 日臺(52)人字第 3510 號令等函釋，公務員擔任營利事業之董監事、監察人，即應受公務員服務法第 13 條禁止經營商業規定之限制，不以實際經營為要件。亦即，公務員縱僅係擔任掛名之董監事等，亦不得為之。行政院人事行政局 83 年 12 月 31 日(83)局考字第 45837 號函釋亦同此意旨。

(2) 惟查，銓敘部 74 年 7 月 19 日(74)台銓華參字第 30064 號：「公務員服務法第 13 條但書所

指『投資』與同條前段之『經營』，在含意上原有不同。『經營』原為規度謀作之意，經濟學上稱之為欲繼續經濟行為而設定作業上的組織，亦即指本人實際參加規度謀作業務之處理而言。」該部 93 年 6 月 7 日部法一字第 0932370673 號令：「公務員依公司法規定認屬為公司之發起人者，如實際參與該公司之籌集設立，即有違服務法第 13 條第 1 項前段之規定；至於公務員有無實際參與該公司之籌設，應就具體個案審認之；必要時，並應由該公務員自行舉證其未實際參與。」卻又認為公務員擔任公司發起人應實際參與該公司之籌設，始違反公務員服務法第 13 條第 1 項前段之規定。類此應實際參與經營之情形顯與前述解釋僅擔任公司掛名董監事之情形，顯有不同之認定標準，致生個案認定上之疑義。

- (3)再查，前述銓敘部所引行政院 52 年 5 月 28 日臺(52)人字第 3510 號函令又認為除實際參與經營之情形外，亦包括申請商業許可執照在內：「公務員服務法第 13 條第 1 項前段規定『公務員不得經營商業或投機事業』，所謂經營商業是否應以其實際發生營業行為為認定標準，抑並申請商業許可執照亦予包括在內，法律上尚乏明文規定，以往亦無類似解釋可循。惟依公務員服務法禁止公務員經營商業之立法意旨而言，原在防止公務員利用職權營私舞弊，有辱官常，益以事關社會風氣。是以本院對公務員經商限制規定向採從嚴解釋。」所稱「從嚴解釋」，亦即將「經營」一詞，從寬解釋，儘可能將各種商業行為，例如申請商業許

可執照，亦包括在內，以防止公務員利用職權營私舞弊。惟近年實務上亦有不同解釋，臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2875 號判決：「現代社會經濟發展迅速，要求公務員不得商業經營，甚至如股票投資等一律禁絕，不免過苛，解釋上，此之所謂不得經營商業或投機事業，應限於『實際經營』者而言。」故現行實務見解恐未必一致。且如前所述，行政院於 52 年即明白指稱，公務員服務法第 13 條第 1 項前段規定之經營商業是否應以其實際發生營業行為為認定標準，法律上尚乏明文規定，以往亦無類似解釋可循。

(4) 綜上，相關主管機關似應檢討公務員服務法第 13 條第 1 項前段禁止經營商業之規定是否限於實際經營，並予明確規定，以符法律明確性原則。

## 2、有關公務員服務法第 13 條第 1 項前段規定之經營商業與其但書規定之投資之區別問題：

(1) 銓敘部 74 年 7 月 19 日(74)台銓華參字第 30064 號略以：「公務員服務法第 13 條但書所指『投資』與同條前段之『經營』，在含意上原有不同。『經營』原為規度謀作之意，經濟學上稱之為欲繼續經濟行為而設定作業上的組織，亦即指本人實際參加規度謀作業務之處理而言。至於『投資』，乃指以營利為目的，用資本於事業之謂。其與本人實際參加規度謀作之業務處理有別…。」顯見公務員服務法第 13 條第 1 項前段規定之經營商業與但書規定之投資係屬不同型態之行為。

(2) 惟相關函釋卻又認為公務員「投資之股份總額

超過其投資公司股本總額百分之十者」，即視為經營商業行為，係違反公務員服務法第 13 條第 1 項前段禁止公務員經營商業規定。如行政院 52 年 5 月 28 日臺 (52) 人字第 3510 號令：「…公務員僅參加商業投資而不直接主持商務者，除合於公務員服務法第 13 條第 1 項但書之情形者外，仍應受該法條前段之限制。」又如行政院人事行政局 83 年 12 月 31 日 (83) 局考字第 45837 號函認為：「公務人員不得以規度謀作之意而投資經營公司（例如擔任發起人、董監事、監察人）。惟僅以獲利為目的，用資本於事業而為股東，除投資股份總額超過其所投資公司股本總額百分之十者外，不能認為違反公務員服務法第 13 條禁止經營商業之規定。」

(3) 本院於 98 年 1 月 8 日詢據銓敘部表示：依據該部 78 年 9 月 9 日(78)台華法一字第 305892 號函釋，公務員「投資」之合法要件：「公務員投資於營造業公司為股東，如其投資行為符合下列要件：(一) 所投資之事業，非屬其服務機關所監督。(二) 僅得投資作為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東。(三) 投資之股份總額未超過其投資公司股本總額百分之十。當為法所不禁。」即投資只要符合公務員服務法第 13 條第 1 項但書規定之 3 要件，即不違反第 13 條第 1 項經營商業之規定，亦未區分「經營商業」及「投資」之不同。

(4) 前揭 (2)、(3) 之函釋及銓敘部見解，均認為未符合公務員服務法第 13 條第 1 項但書規定

，即屬「經營商業」之一種。此種解釋，符合依法條文義及邏輯推理所得結果，亦即商業投資為經營商業的一種型態，但投資額度少且符合一定條件者，例外不予禁止。然此種解釋，顯然忽略經營商業與投資之性質上差異。

(5) 現代社會經濟發展迅速，以購買股票方式投資上市、櫃公司為一般民眾重要理財方式，且投資人數占全國人數比例甚高，此種投資行為與傳統經營商業行為大不相同，應予區分。

(6) 綜上，倘投資並非經營商業的一種型態，而政策上容許公務員從事少額且符合一定條件下的投資，例如購買小額之上市績優股票，則經營商業與投資二者似有以法律分別規定，嚴格區分之必要，以符法律明確性原則。

(二) 相關機關解釋公務員服務法第 13 條第 4 項：「應先予撤職。」之規定，係指「應先予停職」，又認為不問違法情節輕重或改正與否，皆應先予停職處分，是否符合憲法第 23 條規定之法律明確性原則及比例原則之意旨，尚有研議之必要：

- 1、現行公務員服務法係 89 年 7 月 19 日修正公布施行，惟第 13 條第 4 項及第 22 條之規定仍與前揭 32 年 1 月 4 日修正公布施行之公務員服務法之規定相同，並未修正。公務人員違反公務員服務法第 13 條第 1 項關於禁止經營商業或投資等規定，同條第 4 項雖明文規定：「應先予撤職。」惟該規定 32 年 1 月 4 日增訂時，公務員懲戒法第 3 條第 1 項係規定：「懲戒處分如左：一、免職。二、降級。三、減俸。四、記過。五、申誡。」並無「撤職」及「休職」處分。故第 13 條第 4 項規定：「應先予撤職。」之「撤職」，即非公務

員懲戒法規定之「撤職」，應無疑義。惟其「撤職」之意為何，即有疑問。福建省政府爰於 36 年 12 月 4 日以兩亥支府人丙字第 156645 號代電請司法院就「公務員服務法第 13 條第 4 項規定所謂先予撤職之『先』字係何解釋及撤職後應否再予懲戒」之問題釋示。嗣經司法院統一解釋法令會議議決院解字第 4017 號解釋，並於 37 年 6 月 21 日函復福建省政府：「公務員服務法第 13 條第 4 項所謂先予撤職，即係先行停職之意。撤職後，仍應依法送請懲戒。」亦即，係「應先予停職」之暫時處分之意。

2、停職處分雖為暫時處分，亦屬懲處之範疇。而按相關懲處，應符比例原則，司法院亦迭有解釋在案：

(1) 司法院釋字第 641 號解釋：「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。立法者針對特別應予非難之違反行政法上義務行為，為求執法明確，以固定之方式區分違規情節之輕重並據以計算罰鍰金額，而未預留罰鍰之裁量範圍者，或非憲法所不許，惟仍應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之處罰，始符合憲法第 23 條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨。」及第 616 號解釋：「納稅義務人未於法定期限內履行申報義務之制裁，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，自應根據違反義務本身情節之輕重程度為之。……」

(2) 停職處分雖係懲處前之暫時處分。惟停職之效



果使公務員關係中斷，受停職處分之公務人員既不能執行職務，其依法得領取之俸給亦應停止或受影響，致生活困窘，顯見停職處分對該違法公務人員之權益影響甚大，亦屬懲處之範疇，亦應符合憲法比例原則之精神。

3、目前相關機關認為，違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定，不問情節輕重均應先予停職：

(1)法務部 84 年 3 月 18 日 84 法律決字第 06264 號函釋依據司法院院解字第 4017 號解釋認為「應先予停職」之規定係屬特別規定，應優先適用：「按公務員服務法第 13 條……第 4 項規定……，應先予撤職。對於上揭規定，司法院 37 年院解字第 4017 號解釋略以……另查公務員懲戒法第 4 條第 2 項雖規定主管長官對於所屬公務員，依該法第 19 條之規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，得依職權先行停止其職務，惟就公務員經商禁止之規定而言，公務員服務法第 13 條似屬特別法性質，自宜優先適用。」

(2)行政院 84 年 6 月 6 日台 84 人政考字第 21002 號函釋：「查就公務員經商禁止之規定而言，公務員服務法第 13 條係屬特別法性質，違反第 13 條第 1、2、3 項規定者，不論其情節是否重大，自宜優先適用同條第 4 項予以停職。」嗣行政院人事行政局 84 年 11 月 7 日 (84) 局考字第 39505 號函釋亦認為，縱已改正，符合公務員服務法第 13 條規定，仍應先行停職，俟其懲戒處分未受撤職或休職處分後再行復職：「台北市政府曾於本 (84) 年 7 月 12 日函為，公務員因不知或他人 (含親屬) 代為投資

或受限於法律規定而違反公務員服務法第 13 條規定，於知情後辦理撤股（資）、撤銷公司職務登記、降低持股比率至未超過百分之十或將公司解散登記者，建議從寬認定為不違反公務員服務法第 13 條規定，經本局函轉銓敘部以民國 84 年 10 月 3 日 84 台中法四字第 1188861 號書函復略以，茲以公務員服務法禁止經營商業及限制投資事業之規定，旨在防杜公務員利用職權營私舞弊，有辱官箴，影響公務及社會風氣，故為貫徹公務員服務法禁止公務員經營商業並適度規範公務員投資行為之立法意旨，該部有關函釋尚不宜修正放寬。復查貴府前詢公務人員違反公務員服務法第 13 條關於經營商業或投機事業禁止之規定，經轉知後更正者，於移付懲戒前，可否不必先行停職案，亦經行政院以民國 84 年 6 月 6 日台 84 人政考字第 21002 號函釋略以，違反公務員服務法第 13 條第 1、2、3 項規定者，不論其情節是否重大，自宜予停職在案。案內臺灣汽車客運股份有限公司司士級駕駛員林○正違反公務員服務法第 13 條關於經營商業或投機事業禁止之規定，業經先予停職並移付懲戒，雖已解任董事職務，仍宜俟其懲戒處分未受撤職或休職處分後再行復職。」

- (3) 銓敘部於 98 年 1 月 8 日本院詢問時亦說明：「公務人員違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定之情節及過失顯較違反該法其他規定重大，故於其懲戒處分未確定前，先行停止其職務之執行，應屬允適；參酌法務部（84）法律決字第 06264 號函釋，公務員服務法第 13 條第 4

項應先予撤職規定對第 22 條之懲處規定而言，似屬特別法性質，自宜優先適用。故公務人員違反第 13 條第 1 項規定，雖已於第一時間辭去董監事職務，或不再經營商業，依同條第 4 項規定及司法院院解字第 4017 號解釋，仍應先行停職，並俟其未受撤職或休職懲戒處分後，再行復職。」銓敘部等機關認為公務人員違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定之違法情節顯較違反該法其他規定重大，故於其懲戒處分未確定前，一律先行停止其職務之執行，應屬允適。

4、公務員經商即應停職之規定，與其他應予停職之相關法規比較，顯然過苛：

(1)按公務人員違反公務員服務法其他規定，多有嚴厲之刑事責任，而重於同法第 13 條第 1 項規定者。例如，違反第 4 條規定公務員有絕對保守政府機關機密之義務，或第 6 條規定公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人等，該等違法情節誠不得謂輕於公務人員經營商業之違法行為，但並無當然應先予停職之規定。

(2)違法公務人員應予停職者，分為當然停職及依職權停職二種。當然停職者為有下列嚴重違法情節者：1. 依據公務員懲戒法第 3 條規定被通緝或羈押者、依刑事確定判決受褫奪公權之宣告者或受徒刑之執行中者，當然停職之情形。2. 依據公務人員考績法第 18 條規定應予考績免職人員，應先行停職之情形。3. 地方制度法第 78 條規定地方行政首長之停職除被通緝或羈押者外，須分別依所犯之內亂、外患、貪污

等重罪經第 1 審或第 2 審法院判決有罪，始予停職之情形。4. 警察人員管理條例第 29 條第 1 項規定被通緝或羈押者、涉嫌犯內亂、外患、貪污、瀆職、盜匪等經提起公訴者或被判處有期徒刑以上之刑，未宣告緩刑或得易科罰金者，應即停職之情形。至於依職權停職者，依據公務員懲戒法第 4 條或警察人員管理條例第 29 條第 2 項規定等相關法令規定，權責機關仍得衡酌該公務人員違失情節重大與否，而決定是否予以停職。並非一經發現涉犯相關規定，即當然予以停職，尚須符合皆屬涉犯刑責重大並符合被通緝或羈押、被提起公訴者或被判處有期徒刑以上之刑等要件，始可為之。

(3) 據此，公務人員違反公務員服務法第 13 條第 1 項禁止經營商業規定之違法情節，顯未較上述應當然停職或依職權停職者嚴重。公務員經商即應停職之規定，與其他應予停職之相關法規比較，顯然過苛。

5、公務員懲戒委員會就公務人員因違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定之案件，亦係審酌其違失情節之輕重，參酌公務員懲戒法第 10 條規定各款情形，分別予以撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡之懲戒處分，而非皆予撤職或休職之懲戒處分，且自民國 75 年起，並無撤職或休職之懲戒處分：

(1) 依據銓敘部提供有關公務員懲戒委員會就公務員違法經營商業之議決，早年多有因公務員設立公司擔任董事長，或加入合夥，並利用職務謀利等違法情節重大等情形，而予以撤職或休職之懲戒者。例如，至 66 年度鑑字第 4821

號議決懲戒撤職者有 4 件 5 人，至 75 年度鑑字第 5643 號議決懲戒休職者有 5 件 5 人。其他議決懲戒降級改敘者 23 件 27 人，議決懲戒減俸者有 5 件 5 人。

- (2) 自 80 年起，公務員懲戒委員會議決相關案例絕大多數係屬記過或申誡處分。懲戒降級處分者亦屬極少數，除本院於 82 年間移送公務員懲戒委員會議決「降二級改敘」之案例（82 年度鑑字第 7061 號）外，本院查詢公務員懲戒委員會 85 年 1 月起之議決，被付懲戒之公務人員未涉犯其他刑事或行政法令規定，僅單純因違反公務員服務法第 13 條第 1 項前段禁止公務員經營商業之規定，而被公務員懲戒委員會懲戒者計 63 案（附表）。其中僅 90 年度鑑字第 9539 號案件被懲戒人（警員）因負責私人公司國內業務又開設國外分公司，並於其機關移付懲戒前已辭職，而被懲戒降一級改敘。其餘 62 案皆屬記過或申誡處分，並無懲戒撤職或休職者。故自 66 年以降，逾 30 年無撤職之懲戒處分。自 75 年以降，無休職之懲戒處分。故前述相關機關就公務員服務法第 13 條第 4 項「應先予撤職」之規定，認為縱違法行為已改正，符合公務員服務法第 13 條規定，仍應先行停職，俟其懲戒處分未受撤職或休職處分後再行復職之解釋，顯與現行實務上之懲戒結果，未相契合。
- (3) 相關主管機關即依據公務員服務法規定要求權責機關應先予停職處分，並移付懲戒，俟其懲戒處分未受撤職或休職處分後再行復職，致懲戒前之暫時處分竟遠較懲戒結果嚴苛，更凸

顯違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定，應立即撤職（即停職）之規定，實屬過苛，不符比例原則。

6、前大法官吳庚亦認為本條違法情節未必重於同法其他各條規定：「公務員服務法第 13 條之規定文字冗長，有待檢討者不少，……至於第 4 項規定，違反前 3 項者，應先予撤職，更屬唐突，違反其他各條，應依情節（輕重）懲處（第 22 條），而本條未必均較各條為嚴重，何以應先行撤職？而撤職乃公務員懲戒機關之職權，服務機關如何有權先行撤職？凡此均應於修改本法時，予以斟酌」（行政法之理論與實用，增訂第 10 版，97 年 9 月，第 269 頁）

7、綜上，公務員服務法第 13 條第 4 項：「應先予撤職」規定，司法院院解字第 4017 號解釋為係「先行停職」之意，此解釋自 37 年 6 月 21 日 37 年迄今，已逾 60 年，應予研提修正草案，俾免與公務員懲戒法第 9 條第 1 項「撤職」之規定混淆，以符法律明確性原則。又公務人員違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定，不問違法情節輕重或改正與否，均應依同條第 4 項規定先予停職。前開規定實屬過苛，不符比例原則，非無審酌併予研修之必要。

**（三）公務員違反禁止經營商業規定者，不問違法情節輕重或改正與否，皆應一律移付懲戒之實務見解，違反公務員服務法第 22 條規定，且有違憲法第 23 條之法律保留原則及比例原則，及相關解釋之意旨，尚有斟酌研議之必要：**

1、司法院 37 年 6 月 21 日院解字第 4017 號解釋：「公務員服務法第 13 條第 4 項所謂先予撤職，即係

先行停職之意。撤職後仍應依法送請懲戒。」所稱「撤職後，仍應依法送請懲戒。」是否即係不問情節輕重或改正與否，一律移付懲戒，非無疑義。倘該違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定禁止經營商業之公務人員已辭去公司董監事職務、停止經營行為或撤回投資以符合規定，是否仍應移付懲戒或得僅予行政處分？就此問題，行政院人事行政局於 83 年 12 月 31 日即引據銓敘部 83 年 12 月 2 日 83 台中法四字第 1052694 號函釋該公務人員縱已改正，仍應為懲戒處分，不得予行政懲處：「有關公務員違反公務員服務法第 13 條之規定者，應先行停職並依法移付懲戒，惟其屬薦任第九職等或相當薦任第九職等以下者，得由主管長官本於職權，視實際情節之輕重，移付懲戒或逕為懲戒處分。」以（83）局考字第 45837 號函復台灣省政府並副知內政部等機關依據銓敘部函釋意旨辦理。嗣行政院人事行政局於 84 年 11 月 7 日再引據銓敘部 84 年 10 月 3 日 84 台中法四字第 1188861 號書函：「茲以公務員服務法禁止經營商業及限制投資事業之規定，旨在防杜公務員利用職權營私舞弊，有辱官箴，影響公務及社會風氣，故為貫徹公務員服務法禁止公務員經營商業並適度規範公務員投資行為之立法意旨，該部有關函釋尚不宜修正放寬。」以（84）局考字第 39505 號函復台北市政府，並認為縱已改正，符合公務員服務法第 13 條第 1 項規定，仍應予以停職，俟其懲戒處分未受撤職或休職處分後，再行復職等情。現行實務所採「應一律移付懲戒」之見解，迄今仍未變更。本院 98 年 1 月 8 日詢據銓敘部表示：「依據公務

員服務法第 13 條第 4 項規定，應移付懲戒，不可自行懲處。」該部並說明：「公務員雖已於第一時間辭去董監事職務，或不再經營商業，惟其已有違反服務法第 13 條規定之事實，依同條第 4 項規定及司法院院解字第 4017 號解釋，仍應先行停職，並俟其未受撤職或休職懲戒處分後，再行復職。」亦即，對違法者僅得予以懲戒處分，別無他法。

- 2、按公務員服務法第 22 條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」此「懲處」規定之意涵，依據銓敘部 86 年 9 月 11 日 86 台法二字第 1513850 號書函係指按情節輕重依公務人員考績法及其他相關法規予以懲處，或依公務員懲戒法之規定予以移付懲戒而言。司法院 32 年 4 月 21 日院字第 2504 號解釋：「原係經營商業之人，任為有俸給之公務員者，如不停止其經營，即屬違反同法第 13 條第 1 項之規定，應依同法第 22 條辦理。」並未採應一律移付懲戒之解釋，而係由權責機關按違法情節輕重，分別予以行政懲處或移付懲戒。
- 3、銓敘部等機關認為司法院院字第 2504 號解釋已為 37 年 6 月 21 日院解字第 4017 號解釋所取代，似單純以後解釋之效力優於前解釋為由，認為權責機關不得自行懲處，而未深究後解釋之意涵或與前解釋並無矛盾或衝突之問題，而係為補充解釋。矧本院於 98 年 1 月 8 日詢問銓敘部有關第 13 條第 1 項規定經營商業是否以實際經營為限之問題時，該部仍引據院字第 2504 號解釋說明，不以實際經營為限。且司法院 37 年 6 月 21 日院



解字第 4017 號就前述福建省政府所詢「直接或間接經營商業之區別」之問題，亦仍引據 32 年 4 月 21 日院字第 2504 號解釋說明之，並無廢止該解釋之意。顯見院字第 2504 號解釋並未因院解字第 4017 號解釋之公布而失效。如前所述，福建省政府於 36 年 12 月 4 日請司法院就「公務員服務法第 13 條第 4 項規定所謂先予撤職之『先』字係何解釋及撤職後應否再予懲戒」之問題釋示。就後一問題「撤職後應否再予懲戒」，司法院院解字第 4017 號係解釋為「撤職後，仍應依法送請懲戒。」係強調撤職為暫時處分，然後應再「依法」送請懲戒，尚非直接肯定福建省政府所詢應再予「懲戒」。故司法院院解字第 4017 號解釋應無「逕付懲戒」之意。又「撤職後，仍應依法送請懲戒」之解釋並未廢止院字第 2504 號有關「應依同法第 22 條辦理」之解釋，而係就院字第 2504 號解釋為「應先予停職」之補充解釋。故該二解釋迄今併存且有效。

- 4、公務員服務法第 22 條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處。」已明文規定違反本法之法律效果。故違反公務員服務法第 13 條規定時，應依同法第 22 條規定懲處，即其法律效果應含行政懲處及移付懲戒。因此若解釋成違反該法第 13 條第 1 項規定應一律移送懲戒，別無選擇，反而違反法律明文規定。
- 5、再者，現行公務員服務法係 89 年 7 月 19 日修正公布施行，其第 13 條第 4 項及第 22 條之規定仍與前揭 32 年 1 月 4 日修正公布施行之公務員服務法之規定相同，並未修正。如前所述，公務員服務法於 32 年增訂第 13 條第 4 項「應先予撤職」

之規定時，公務員懲戒法僅有「免職」之懲戒處分規定，尚無「撤職」或「休職」之懲戒處分規定。前者係於 32 年 1 月 4 日修正公布施行，後者係於 37 年 4 月 5 日修正公布施行。故公務員服務法第 13 條第 4 項規定之「應先予撤職。」之「撤職」與公務員懲戒法第 9 條規定之「撤職」無涉。亦即，「應先予撤職」，並無應予懲戒處分之意涵，而僅係「應先予停職」之暫時處分之意。故司法院院解字第 4017 號解釋「應先予撤職」規定之疑義時，係僅就行政機關得為暫時處分之權責，解釋為「應先予停職」，而無「違反公務員服務法第 13 條第 1 項、第 2 項第 3 項規定者，即應一律依據公務員懲戒法相關規定，移付懲戒」之意。倘院解字第 4017 號解釋有後者之意，即非無造法之嫌。故院解字第 4017 號解釋「撤職後，仍應依法送請懲戒」所稱「依法」應係指院字第 2504 號解釋所稱之公務員服務法第 22 條之規定。即權責機關依據公務員服務法第 22 條規定，按違法情節輕重，分別予以行政懲處或移付懲戒。否則，權責機關將所屬違反公務員服務法第 13 條規定者，依據公務員懲戒法第 19 條規定送請本院審查時，本院豈非即須於調查確認有該等違法事實後，即非得提案彈劾並審查通過不可，而不得再衡酌其違法情節之輕重或改正與否乎？果係如此解釋，豈非限制憲法規定監察權之行使？32 年 1 月 4 日修正公布施行之公務員服務法第 13 條第 4 項規定：「公務員違反第 1 項、第 2 項或第 3 項之規定者，應先予撤職。」之立法意旨及司法院 37 年 6 月 21 日院解字第 4017 號之解釋意旨，當無此意才是。

6、綜上，公務人員違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定，應依其違法情節輕重處罰之，俾符責罰相當原則。相關機關認為不問違法情節輕重或改正與否，皆應移付懲戒之見解，違反公務員服務法第 22 條規定，且是否符合司法院院字第 2504 號及院解字第 4017 號之解釋意旨，非無疑問；又該見解亦有違憲法第 23 條之法律保留原則及比例原則，非無斟酌研議改進之必要。

## 二、考試院及行政院等相關主管機關應加強宣導公務員服務法第 13 條公務員不得經營商業等規定：

(一)按公務員服務法第 13 條第 4 項規定：「公務員違反第 1 項、第 2 項或第 3 項之規定者，應先予撤職。」司法院 32 年 4 月 21 日院字第 2504 號解釋：「原係經營商業之人，任為有俸給之公務員者，如不停止其經營，即屬違反同法第 13 條第 1 項之規定，應依同法第 22 條辦理。」又 37 年 6 月 21 日院解字第 4017 號解釋：「公務員服務法第 13 條第 4 項所謂先予撤職，即係先行停職之意，撤職後仍應依法送請懲戒。」行政院人事行政局 83 年 12 月 31 日以 (83) 局考字第 45837 號函釋：「不得謂不知法律而免除其違反公務員服務法第 13 條規定之責。」合先敘明。

(二)行政院國家科學委員會（下稱國科會）駐越南代表處科技組簡任組長王裕隆於駐越期間擔任貝斯特國際智權股份有限公司及世茂科技股份有限公司二私人公司之董事，違反公務員服務法第 13 條第 1 項公務員不得經營商業之規定，該會依據同條第 4 項規定先予停職，並移送本院審查。王裕隆向國科會陳報，渠不知公務員服務法第 13 條有關公務員不得經營商業之規定，並於本院詢問時仍表示，渠

當時不知公務員不得經營商業之規定云云。依據國科會函復本院該會歷年宣導公務員服務法第 13 條有關公務員不得經營商業規定之宣導資料有二：一為該會於 93 年 6 月 14 日依據銓敘部 93 年 6 月 7 日部法一字第 0932370673 號函所屬各單位表示，公務員為公司發起人，如實際參與該公司之籌集設立，即有違公務員服務法第 13 條第 1 項前段之規定（第 0930033067 號）。另於 94 年 10 月 17 日依據行政院人事行政局 94 年 10 月 13 日局考字第 0940029893 號函所屬各單位，公務員縱係靠行經營魚貨販售，惟因本人仍實際參與規度謀作，仍有違公務員服務法第 13 條第 1 項前段之規定（第 0940064210 號）。該會並於覆文中說明，新進人員於到職時，均發給職員手冊，並囑應照相關規定辦理。經查，該手冊確實載明公務員於任職期間應遵守公務員服務法相關規定及公務員不得經營商業或投機事業等規定。惟本院詢據該會 97 年度考績委員會之委員表示，多數與會委員於考績委員會討論時，始知公務員不得經營商業之內容及應予停職之相關規定。且當時與會委員即表示應向該會所屬全體公務人員宣導相關規定。國科會爰於該次考績會後，隨即以 97 年 4 月 28 日臺會人字第 0970024009 號函所屬各單位（含駐外人員）轉知同仁確實遵守公務員不得經營商業、擔任股東、持股超過公司股本總額百分之十，以及非依法令不得兼任董事或監察人之規定。

- (三)經查，現代社會日益進步，各種商業型態日新月異，並有複雜化之趨勢。所謂商業經營之意涵即有賴主管機關不斷因應社會變遷而為解釋，始得以釐清。現正流行普及之網路拍賣為例，銓敘部 95 年 1

月 16 日部法一字第 0952592571 號函釋略以，公務員從事網路拍賣經營，因具有規度謀作及營利之性質，有違公務員服務法第 13 條第 1 項公務員不得經營商業之規定，不得為之。嗣行政院人事行政局即於 95 年 1 月 25 日將該函釋意旨轉知行政院各部會行處局署等單位（第 0950000878 號）。至於從事網路拍賣經營之意涵，銓敘部雖曾於 94 年 6 月 13 日以第 0942453773 號電子郵件解釋：「如藉架設網站買賣物品以獲取利益之營利目的者即是。」該部嗣於 97 年 11 月 28 日再以電子郵件解釋，公務員如僅係將自己使用過之物品，或買來尚未使用就因不適用，或他人贈送認為不實用之物品透過拍賣網站出售，因未具規度謀作及以營利為目的之性質，尚非公務員服務法第 13 條第 1 項所規範禁止之行為（第 0973000078 號）。惟國科會提供本院該會歷年之宣導資料即無該等從事網路拍賣經營之函釋。據此可知，公務人員不知從事網路拍賣經營係違法行為，或者何類型之網路拍賣係屬違法者，恐非少數。

(四) 本院查據 85 年 1 月以來公務員懲戒委員會相關案例，被付懲戒之公務人員大多以不知其行為係違反公務員服務法第 13 條第 1 項公務員不得經營商業之規定為抗辯，例如：95 年鑑字第 10840 號、93 年鑑字第 10261 號等議決。行政院人事行政局雖曾以 83 年 12 月 31 日以 (83) 局考字第 45837 號函釋：「不得謂不知法律而免除其違反公務員服務法第 13 條規定之責。」而公務員懲戒委員會亦不採該等欠缺違法性認識之抗辯。

(五) 綜上，為避免公務員因無心之過而遭停職及懲處，相關主管機關應彙整相關事例及函釋，詳加說明，

並採取積極有效之宣導措施，務必令全國公務員皆得以正確認知公務員不得經營商業等規定之意義及內容，以免因無心之過遭致嚴厲之懲處。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，已提案彈劾並審查通過，並移送公務員懲戒委員會。
- 二、調查意見二、三（含附表），函請考試院及行政院研酌改進見復，並上網公布之。

調查委員：沈美真

中 華 民 國 98 年 5 月 日  
附件：本院 97 年 8 月 5 日(97)院台調壹字第 09708000068  
號派查函暨相關案卷。