

壹、案由：彰化縣政府函報：該縣福興鄉前鄉長鄭金盛違反貪污治罪條例案件，業經最高法院106年度台上字第3479號判決有罪確定，爰依公務員懲戒法規定，送請本院審查案。

貳、調查意見

據彰化縣政府函報：該縣福興鄉前鄉長鄭金盛違反貪污治罪條例案件，業經最高法院於民國(下同)107年11月21日以106年度台上字第3479號判決有罪確定，爰依公務員懲戒法規定，送請本院審查。為瞭解本案相關辦理情形，經本院函請彰化縣政府說明並調閱相關卷證資料，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、鄭金盛於91年3月1日至99年2月28日擔任彰化縣福興鄉鄉長期間，罔顧法令規定及濫用國家賦予權力，受私人請託，先違法動支公款施作道路水溝，復利用職務機會竊占國有水利地，再違法核發確認工程使用土地公函及內容不實之證明供公眾通行及排水使用證明公函，使請託人土地地目達到由「農牧用地」變更為「甲種建築用地」之不法目的，並進一步獲取不法利益，事證明確。惟上述鄭金盛違法失職行為距今已逾10年，且因其已卸職並經法院判決定讞，處有期徒刑6年，褫奪公權3年，本院已無移送懲戒之實益及必要。

- (一)公務員懲戒法於104年5月20日修正，按該法修正前第25條規定：「懲戒案件有左列情形之一者，應為免議之議決：……二、受褫奪公權之宣告，認為本案處分已無必要者。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」；再按現行公務員懲戒法第20條規定：「(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。(第3項)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。」

(二)查鄭金盛於91年3月1日起迄99年2月28日止擔任彰化縣福興鄉鄉長¹，按地方制度法第57條第1項前段規定，對外代表該鄉並綜理鄉政業務，施政原應秉持公益與誠信原則。詎料，鄭金盛卻接受私人請託，罔顧法令規定而濫用國家賦予之權力，為使吳○欽、吳○德達到渠等土地地目由「農牧用地」變更為「甲種建築用地」之不法目的，先後違法動支公款為渠等施作道路水溝，又利用職務機會竊占國有水利地²，復違法核發確認工程使用土地公函及內容不實之證明供公眾通行及排水使用證明公函，致使彰化縣政府主管局承辦人員失察，而核准吳○德、吳○欽土地變更地目編定為「交通用地」及「甲種建築用地」，使渠等獲得不法利益共新臺幣(下同)236萬9,600元，觸犯貪污治罪條例第6條第1項第4款罪嫌³。經臺灣彰化地方檢察署檢察官以100年度偵字第6653、7717號提起公訴，臺灣彰化地方法院101年度訴字第659號、臺灣高等法院臺中分院

¹ 鄭金盛連續當選2屆(第14及15屆)彰化縣福興鄉鄉長，任職期間自91年3月1日起至99年2月28日止。

² 根據臺灣彰化地方法院103年12月31日101年度訴字第659號刑事判決所述之犯罪事實略以：「……鄭金盛復指示許○○規劃時，須在上揭地號土地及相鄰之國有三元段399、404號水利地，以福興鄉公所預算規劃施作水溝道路。……鄭金盛及許○○亦均知所施作鋪設之道路水溝已占用國有水利地部分範圍，非但未經國有財產管理機關同意，且國有財產管理機關亦不可能自蹈法網，配合其等圖特定地主上揭不法利益之行為，同意撥用國有三元段399、404號水利地供福興鄉公所鋪設道路水溝，作為不法圖利他人之用。均足使鄭金盛及許○○知悉，上揭道路水溝之規劃施作，已竊占國有三元段399、404號部分水利地鋪設道路水溝，使所鋪設道路水溝所在位置之地主取得道路水溝所有權或使用利益，其他公眾則無法使用，形成差別待遇違反平等原則……。」

³ 貪污治罪條例第6條第1項第4款規定：「有下列行為之一，處5年以上有期徒刑，得併科新臺幣3千萬元以下罰金：……四、對於主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者。」

104年度上訴字第193號、最高法院106年度台上字第3479號判決，處有期徒刑6年，褫奪公權3年，此有判決書可考。鄭金盛違反公務員服務法第5條「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉」及第6條「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益」規定，固屬明確。

- (三)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。」即本案準用公務員懲戒法有關政務人員之懲戒規定，應依法移送本院審理。
- (四)據判決事實記載，鄭金盛上開違法執行職務之行為，約發生於95年至97年間。查公務員懲戒法於鄭金盛為上開之違法行為後，已於104年5月20日修正。按該法修正前(即本案行為時)第25條規定：「懲戒案件有左列情形之一者，應為免議之議決：……二、受褫奪公權之宣告，認為本案處分已無必要者。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」；再按現行公務員懲戒法第20條就休職、減少退休(職、伍)金、降級、減俸、罰款、記過或申誡之懲戒時效，分別規定為10年、5年，對於撤職、免職則無時效限制。
- (五)查鄭金盛上開違反公務員服務法相關規定之行為，發生於95年至97年間，參照現行公務員懲戒法第77條第2款：「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」之從舊從輕原則法理，經兩相比較，應以公務員懲戒法修正前規定較有利於鄭金盛。

(六)綜上，鄭金盛擔任福興鄉鄉長，對外代表該鄉並綜理鄉政業務，施政原應秉持公益與誠信原則，卻罔顧法令規定及濫用國家賦予權力，於95年至97年間受私人請託，先違法動支公款施作道路水溝，復利用職務機會竊占國有水利地，再違法核發確認工程使用土地公函及內容不實之證明供公眾通行及排水使用證明公函，使請託人土地地目達到由「農牧用地」變更為「甲種建築用地」之不法目的，並進一步獲取不法利益，事證明確。惟鄭金盛違法失職行為距今已逾10年時效，且因其已卸職並經法院判決定讞，處有期徒刑6年，褫奪公權3年，依前揭行為時公務員懲戒法第25條規定，已無提案彈劾移送懲戒之實益及必要。

二、我國公務員懲戒制度係以「刑懲並行」為原則，按公務員懲戒法明定僅得於第一審刑事判決前停止審理程序，即為避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。查本案103年12月31日第一審刑事判決，已認鄭金盛共同犯對主管事務圖利罪，情節重大、事證明確，處有期徒刑6年，褫奪公權3年。詎料，彰化縣福興鄉公所及彰化縣政府怠於將本案移付懲戒，迨至107年11月21日三審定讞，經本院2次函請說明，該府始將鄭金盛懲戒案件移送到院，然因罹於時效等因素，已失對渠違失行為產生即時懲儆之必要，致未能有效落實「刑懲並行」制度。彰化縣福興鄉公所及彰化縣政府允應檢討改進，避免類似案件再次發生。

(一)按104年5月20日修正公布前之公務員懲戒法第31條規定：「(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。」查有關公務員違法行為已在偵查或審判中者，於74年5月3日修正施行前之公務員懲戒法第23條規定不得開始懲戒程序。其在懲戒程序中開始刑事訴訟程序時，同法第24條規定於刑事確定裁判前，停止其懲戒程序。然此種「刑先懲後」之規定，每因刑事案件久不確定，懲戒案件亦隨之懸而未結，為人詬病。故74年5月3日修正施行後，將「刑先懲後」原則改以「刑懲並行」為原則、「刑先懲後」為例外，賦予公務員懲戒委員會斟酌之權⁴。

(二)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，現行公務員懲戒法第39條第1項更進一步規定：「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。」是以，公務人員行政責任之有無，係以是否違反公務人員相關法規為斷，而非以刑事責任之有無為唯一準據，故懲戒案件以「刑懲並行」為原則，同一行為，

⁴ 立法院公報第74卷，第33期，委員會記錄第120頁至第130頁，及立法院第1屆第74會期第19次會議案關係文書第87頁至第107頁參照。

在刑事偵審中不停止審理程序，如有必要亦僅得於第一審刑事判決前停止審理程序。

(三)查本案經臺灣彰化地方檢察署檢察官提起公訴(100年度偵字第6653、7717號)，臺灣彰化地方法院於103年12月31日第一審判決，認鄭金盛共同犯對主管事務圖利罪，處有期徒刑6年，褫奪公權3年，足見犯行明確，已有充分證據資料可供公務員懲戒之審酌。惟彰化縣福興鄉公所及彰化縣政府卻怠於將本案移付懲戒，直至107年11月21日三審定讞後，最高法院於107年11月29日將判決正本檢送彰化縣政府，該府始以107年12月13日府民行字第1070439875號函，請福興鄉公所依權責及公務員懲戒法等相關規定審酌是否移付懲戒，並副知本院。嗣本院於107年12月21日函請該府說明後續懲戒事宜之處理情形，詎該府於108年3月20日函復，有關福興鄉前鄉長鄭金盛違反貪污治罪條例一案，該公所決議不予移付懲戒。經本院於108年3月28日再函該府說明案件始末經過及不予移付懲戒之理由，並檢送審查卷宗到院後，該府始改稱鄭金盛有依法懲戒事由，並檢附公務員懲戒案件移送書到院。

(四)彰化縣政府108年8月6日府民行字第1080246615號函查復本院雖稱：「公務員懲戒委員會106年8月9日臺會文字第1060000235號函略以：『……準此，機關首長對所屬公務員之違法失職行為，不論涉及刑事責任與否，是否移送懲戒及其移送之時間，究在所涉刑事案件經檢察官起訴或法院判決確定之前後，自有其審酌之權責。』……貴院前以辦理『本縣溪湖鎮前鎮長楊○哲經辦公用工程收取回扣移送該院審查』乙案調查結果，認本府針對『相關類似違法案件之案關人員之處理程序』仍有待檢討改

進之處，於107年4月16日以院台內字第1071930222號函請本府檢討改進，本府爰於107年6月5日召開『本府辦理涉犯違法失職之公務員移付懲戒程序會議』進行討論，會議決議有關涉案人員移付懲戒之時點如下：1. 本機關公務人員如有違法失職行為，經司法機關提起公訴或判決有罪等，因其違法失職情形已有司法機關偵審結果為據，本府應即時依據公務員懲戒法規定移付懲戒；2. 本縣各鄉(鎮、市)公所公務人員如有違法失職行為，應依據公務員懲戒法規定移付懲戒時，如涉案人員為各鄉(鎮、市)公所機關首長，本府應於知悉後行文通知涉案人員之鄉(鎮、市)公所依法審酌是否將涉案公務員移付懲戒，並同時以公文副本通知貴院知照。」然查，懲戒案件以「刑懲並行」為原則，同一行為，在刑事偵審中不停止審理程序，如有必要亦僅得於第一審刑事判決前停止審理程序，其立法目的即為避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。公務員懲戒法第24條第1項本文：「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」雖未規定，機關知所屬公務員有該法第2條所定情事，應於何時送請本院審查，然本案自臺灣彰化地方檢察署於101年間起訴，歷審法院均為有罪判決，福興鄉公所及彰化縣政府應非不知該違法情事，對於公務員懲戒時效，亦應有所掌握。惟此期間，福興鄉公所及彰化縣政府遲未依法追究鄭金盛之行政責任，遲未將其所犯情事函送本院，復於有罪判決確定後，該府竟函報該案經公所決議不予移

付懲戒，且未釋明不予移付懲戒之理由。經本院於108年3月28日再函該府說明案件始末經過，及不予移付懲戒之理由，該府始改稱鄭金盛有依法懲戒事由，並檢附公務員懲戒案件移送書到院，足徵，福興鄉公所及彰化縣政府怠於辦理懲戒程序，以致對鄭金盛違失行為喪失即時懲儆之實效。

(五)綜上，我國公務員懲戒制度係以「刑懲並行」為原則，按公務員懲戒法明定僅得於第一審刑事判決前停止審理程序，即為避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。查本案103年12月31日第一審刑事判決，已認鄭金盛共同犯對主管事務圖利罪，情節重大、事證明確，處有期徒刑6年，褫奪公權3年。詎料，福興鄉公所及彰化縣政府怠於將本案移付懲戒，迄至107年11月21日三審定讞，經本院2次函請說明，該府始將鄭金盛懲戒案件移送到院，然因罹於時效等因素，已失對渠違失行為產生即時懲儆之必要，致未能有效落實「刑懲並行」制度。福興鄉公所及彰化縣政府允應檢討改進，避免類似案件再次發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請彰化縣政府、彰化縣福興鄉公所檢討改進見復。
- 二、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：劉德勳、江綺雯