

調 查 報 告

壹、案由：屏東縣政府函報：該縣枋山鄉前鄉長周靖喻(原名周巧雲)因涉犯貪瀆案件，經臺灣高等法院高雄分院判決無罪確定，嗣經臺灣屏東地方法院檢察署要求追究行政責任，送請本院審查等情案。

貳、調查意見：

有關屏東縣政府函報：該縣枋山鄉前鄉長周靖喻(原名周巧雲)因涉犯貪瀆案件，經臺灣高等法院高雄分院(下稱高雄高分院)判決無罪確定，嗣經臺灣屏東地方法院檢察署(下稱屏東地檢署)要求追究行政責任，送請本院審查等情乙案，經本院向有關機關函調相關資料，據屏東縣枋山鄉公所、屏東地檢署及屏東縣政府分別於105年10月11日、同年月14日及21日函復到院，再於105年12月14日函詢交通部公路總局，並於同年12月21日詢問屏東縣枋山鄉公所前約僱人員楊家銘，業已調查竣事，茲列述調查意見如下：

- 一、屏東縣枋山鄉前鄉長周靖喻(原名周巧雲)於任職期間，因辦理「101年枋山鄉加祿村排水溝、道路、遮雨棚改善工程」，涉犯貪瀆案件，經屏東地檢署檢察官起訴後，臺灣屏東地方法院(下稱屏東地院)及高雄高分院已判決無罪確定在案，依本案刑事確定判決所認定之事實，該改善工程工區3道路部分，前於91年間業經屏東縣政府完成鋪設，本次改善工程並非新闢道路，而僅屬針對既有道路之養護工程；又該道路平日大部分雖供附近魚塭承租戶載運漁產使用，然亦有修墓、掃墓民眾、工程單位人員、芒果園農戶等不特定多數人出入通行，既已存在達20年之久，供民眾通行相當時間，客觀上已足使人認係一既成道路，爰鄉

公所於辦理本項改善工程時，將其中涉及4筆私人土地部分一併納入計畫範圍，與一般工程常規無違，亦尚難遽認周靖喻前鄉長涉有行政違失。

- (一)查周靖喻(原名周巧雲)於100年4月20日起至103年12月25日間擔任屏東縣枋山鄉鄉長，緣周靖喻於枋山鄉鄉長職務任內，該鄉因以國防部空軍司令部之國軍主要武器訓練場影響地方睦鄰經費補助款，辦理「101年枋山鄉加祿村排水溝、道路、遮雨棚改善工程」，其中該工程工區3部分係加祿第一公墓旁道路改善工程，該工程係鋪設混凝土道路，長度約140公尺，寬度約3公尺，並橫跨屏東縣枋山鄉加祿段(以下簡稱加祿段)572號、571號、574號、576號、577號地號等5筆土地，該改善工程前段係坐落在枋山鄉公所管理之加祿段572號公有土地(該地經編列為殯葬用地，道路兩旁墓碑林立)，長約45公尺，該改善工程後段係坐落於陳○輝、尹○榮所有加祿段571號、574號、576號、577號地號等4筆私有土地上(該4筆土地均經編列為農牧用地，地主均於土地開挖魚塭建造塭寮，養殖漁產，其中加祿段574號土地係陳○輝所有，陳○輝於10餘年前將上開土地連同地上之魚塭、塭寮等地上物出租予楊○森；加祿段571號、576號、577號等3筆土地均為尹○榮以蘇○城名義購買後，將該3筆土地連同地上魚塭、塭寮出租予蘇○玉)，長約95公尺。由於該改善工程之施作項目及範圍係由楊○森之子、時任屏東縣枋山鄉公所財經課約僱人員之楊家銘(約僱期間自100年5月4日起至101年2月28日止)負責提報，並由其於100年底委託力匠工程顧問有限公司(負責人尹○光)代鄉公所撰擬「101年國軍主要武器訓練場影響地方睦鄰經費計畫—枋山鄉申請專

案改善補助計畫」，而周靖喻於審核該工程計畫時，亦未將該工程涉及上開4筆私有土地部分予以剔除，而即為核准，嗣經該公所向國防部空軍司令部提出，並於審定後據以完成該工程之發包、完工及請款程序，致楊○森等人因此獲得免於支出工程款17萬2,807元之利益，周靖喻因而與楊家銘共同被訴涉犯貪污治罪條例第6條第1項第4款之圖利罪嫌。

(二)本件貪瀆案件經屏東地檢署檢察官提起公訴後，屏東地院審理於104年6月23日判決被告周靖喻、楊家銘2人均無罪。經屏東地檢署檢察官不服，提起上訴，高雄高分院審理後於104年11月3日判決：上訴駁回，即維持第一審所為之無罪判決。本判決因未再上訴而確定。查本案遞經屏東地院、高雄高分院之審理，均作成被告無罪之判決，其主要理由略如下：

- 1、系爭道路改善工程係由被告楊家銘提報至枋山鄉公所，經鄉公所等相關人員共同審核彙整後，被告周靖喻始提交國防部申請上開睦鄰補助，被告2人並無單獨增刪前開提交改善工程項目之權限。
- 2、上開工區3加祿第一公墓旁道路早於90年間業經屏東縣政府公告招標、簽訂契約，於91年間鋪設完成，長度為144公尺。參以於現有既成道路上為必要之改善養護、鋪設柏油路面，該道路形態並未變更，亦未拓寬打通者，應依行政院45年判字第8號判例，以公用地役關係繼續使用，此有屏東縣政府函文附卷可稽，系爭道路確實早於90年間即因屏東縣政府認定為既成道路，為因應枋山鄉公所民眾意見及運輸農產品所需，於91年

間鋪設長度144公尺之AC路面道路竣工，業如前述，灼然至明，本件被告2人於101年間，在此一既成道路原有範圍內，依據前開選定決策程序，將上級機關屏東縣政府早已鋪設過之既成道路，申請以前揭國防部睦鄰補助經費改善路面140公尺，短於前開既成道路長度，並無拓寬打通可言，徵諸前開意旨，乃屬公用地役關係之繼續，難認有何圖私人利益可言。

- 3、工區3系爭道路係由加祿村第一公墓掃墓修墓民眾、工程施工人員、魚塭承租人及後方芒果園農戶通行使用，並非專供私人使用。
- 4、政府及其他公行政主體，基於國家對於人民負有生存照顧之義務觀念，應以行政措施改善社會生存環境及生活條件，進而提供各種服務措施，例如公用事業、社會救濟、文教事業、社會保險等，使人民在衣、食、住、行之生活、工作、教育等方面，獲得國家服務與照顧，即所謂之「給付行政」，其本質上本即具有圖利他人之性質。而給付行政之受益者，通常固係不特定之公眾多數，惟在單次之給付行政，亦可能僅少數人甚至僅一人受益（如救濟金之發放）。倘僅觀察該單次給付行為，受利者只有一人，似圖利個人，惟在累計單次之多數以後觀察，因仍具普遍性、經常性及公平性，所獲給付得利者，仍屬多數，即無違反社會正義及公共利益。因而，給付行政與具有實質違法性之圖利罪是否相當，自不能僅以單次受益之人數作為判斷基準。「行政機關為謀公共利益起見，不違背現行法規範以內，當然有自由裁量之權」，迭經行政法院著有31年判字第62號、22年判字第18號、23年判字第23號判例可資

參照。通常情形，給付行政只須有合法之預算，其措施之合法性，應認無疑，此種欠缺法律授權之行為，通常認係行政裁量範圍。法律既許可行政機關有選擇或判斷之自由，則其所作成之處置，除因瑕疵之情形已影響處分之合法性外，在法律上之評價，均屬相同，僅發生當否問題，而不構成違法，司法僅係執行「違法與否的監督」，不宜行使適當與否之審查權限。

- 5、又政府機關開闢或改善道路，時有涉及道路用地之取得使用，不免侵害人民之權利義務，而此部分依據土地法、都市計畫法或公路法等公用徵收之規定，固屬於法律保留範圍，惟社會現實上，現有提供公眾通行之巷道、農路或產業道路等，大部分非屬公有或未經徵收取得，其或係因歷史沿革，使用已久，而禁止擅自廢止之私有「既成道路」；或係出於人民自願提供，請求政府新闢興建，或在各級政府興建時，均無異議反對，因容認而成為公眾通行道路之既成狀態者。而一般在私有土地上新闢公用道路，若土地所有人積極同意提供或消極不為反對時，且依政府機關判斷裁量，認為有新闢之效用及必要性，在預算經費容許之範圍內者，即得興建，餘無其他法令之嚴格限制。且事實上礙於國家建設經費之限制，徵收土地所需之預算之金額龐大，倘令所有新闢道路均須辦理徵收，殆無可能。另囿於現實民情，私有土地之地主事實上縱願將土地提供使用，惟若欲促請其提供同意之書面而形諸文字，礙於心理因素，亦常遭拒絕，故欲以取得同意書方式辦理，實際上確係窒礙難行。至於既成道路或現有道路之改善者（如重新鋪設路面），通常並未再

辦理逐一徵詢地主同意之程序。蓋因現存道路之改善，原則上屬於給付行政措施，人民求之不得，事實上鮮有遭遇反對阻礙之情形，相沿成習，儼然形成「行政慣例」。況於實務運作上，要求行政機關在一般道路之新建或改善，均須先進行勘測丈量或查明土地權利歸屬，難免緩不濟急，不切實際。

- 6、本案被告2人依據前揭程序辦理本案道路工程，既認係現有既成道路之改善，非新闢道路工程，以當時情形而言，亦難認有查證地權歸屬或辦理測量徵收之必要，乃依據一般辦理既有道路改善工程之常例，因此未辦理徵收或取具地主之同意書（地主、承租戶對改善道路並無提出異議，業如前述），核無違常之處。公訴意旨率以被告2人未取得地主同意即認被告2人貪污圖利，惟改善既成道路究係據何情形、依據何種規定，應遵守辦理勘測徵收取得同意之義務，或屬何種採購情狀流程，均未據說明，應非的論。被告2人循前開選定決策程序，現場勘查後認為此係既成道路之路面改善工程，揆諸前開說明，難認有何違反應遵守之職務規範，其等改善此一公眾通行之既成道路，乃屬「給付行政」範疇，難認有何謀得不法利益之動機或犯罪故意，與圖利罪之犯罪構成要件，自有未合。
- 7、本件被指圖利特定民眾之系爭95公尺長之魚塭道路係就舊有之魚塭道路路面鋪設改善並非新闢道路已據原審調查及說明理由，並就證人蘇○城、蘇○玉等人之證詞與事實不符、不足採信等節，均說明如上；又被告楊家銘對於系爭魚塭道路縱有若干利益衝突之處，然其並無決策權，況

因系爭魚塭道路之規劃修整，確實亦有改善當地交通環境實質效果，屬於政府給付行政行為。

(三)上開有關認定本案系爭道路確屬「既成道路」性質部分，確定判決特別詳予論述如下：參以辯護人所提照片，工區3後段道路除有證人蘇○玉、楊○森經營魚塭、運輸漁產使用外，尚有墳墓施工人員、掃墓民眾、高壓電施工人員通行使用，該處土地並設有2處中華電信地下管線一節，有照片多幀及中華電信屏東營運處函文附卷可稽，足見被告2人前開辯解，並非子虛。上開證人證述與卷附地籍圖、87年航照圖、電腦影像圖比對勾稽，顯見本案工區3道路前段係在加祿段572地號之國有土地上，兩旁為加祿村第一公墓，後段雖在前開私人土地上，然並無鐵門圍籬與前段分隔，平日大部分雖供上開魚塭承租戶蘇○玉、楊○森載運漁產使用，然亦有修墓、掃墓民眾、工程單位人員、芒果園農戶等不特定多數人出入通行，至為灼然。況依據前開證人證言，該路存在達20年之久，供民眾通行相當時間，客觀上自足使人認此係一既成道路，又按鄉間小道，縱使位於私人土地，但並未禁止他人通行，則鄰近土地之人利用其種植、祭祀、通行等，乃合理之舉，縱使該路為無尾路，他人通行使用之次數並非密集，然仍無礙其供公眾使用之事實，應認該路確屬既成道路無誤。上開地主雖稱不同意成為既成道路等語，惟查，是否屬既成道路並非取決於土地所有人之同意與否，而係視道路實際使用之客觀狀態予以認定，公訴意旨徒以此節遽指被告2人未經土地所有人同意即鋪設系爭道路圖利被告楊家銘，顯屬速斷，無可採信。

(四)查楊家銘於本院詢問時陳稱：「因為我也是當地人，

每天騎車會知道哪裡的路比較有損壞的現象」、「本案還沒核定我就已經離職了，所以會不會做都還不知道。其實提報出去之後我就沒有再參與了，在鄉公所的對口單位是民政課，我們財經課只是協助提報資料」、「這條路是77年航照圖上就已經有了，前面是從公墓進去……因為我們那邊都是非都市土地，都是農民既有的碎石路面，政府幫他做改善(鋪柏油)，當時縣政府的規定是2戶以上通行就可以改善了。我們這個都沒有設柵欄的，而且從公墓進去一整條路都是連在一起的，不太可能去切分公家的、私人的。鄉下很多這種既成道路都是私有地大家各出一點，政府也沒有錢把它全部徵收」、「因為90年的時候縣政府就已經有鋪設了，當初還有公告，我們報的時候不可能去鑑界」等語，另參以周靖喻於本件刑事案件偵審程序中供陳：「『101年枋山鄉加祿村排水溝、道路、遮雨棚改善工程』工區3除前段兩側均為加祿村公墓外，後段兩側均為養殖魚塭，該些魚塭土地所有權人是屬於私人所有，我知道該道路通行民眾包括魚塭後方果農，該道路為既成道路，而且該施作工程為道路改善工程，針對原先道路予以翻修，所以枋山鄉公所並無實地瞭解該道路係屬何人所有」、「因工區3道路改善工程係針對既有道路進行修繕，並無拓寬或增加修復道路長度，僅就原貌進行鋪設混凝土，至於為何工區3後半段為私人土地，鄉公所並不清楚」、「我會同意鋪設該道路工程是因為該道路為既成道路氧化狀況嚴重，為方便該區農民與果農進出方便與安全考量，因此才同意在前述工程工區3後段之私人土地上鋪設混凝土道路」等語，堪認本案屏東縣枋山鄉公所承辦人楊家銘雖認知系爭道路會經過私人

土地，惟基於該道路前既經屏東縣政府鋪設，復有多人通行使用之事實，從而認為將該道路提列為改善工程之一部分乃屬合法；而前鄉長周靖喻則對於該路段內包含私人所有土地乙情未有充分之認識，而係基於現場勘察時，確見該既有道路因氧化嚴重，路面上已有很多小細石，基於通行便利與安全之考量，遂同意將該工區3之道路納入「101年枋山鄉加祿村排水溝、道路、遮雨棚改善工程」計畫施作。

(五)另經本院就各級公路主管機關依權責進行公路之修建、養護事宜時，依規定是否須先行確認道路所在地之地籍歸屬狀況乙節，函詢交通部公路總局，該局於105年12月26日以路養管字第1050160638號函復本院說明略以，該局辦理省道興建或拓寬改善時，於確定用地範圍後，均先行調查範圍內土地之地籍資料，包含所有權權屬等；該土地如屬私有者，則依土地徵收條例辦理協議價購或徵收；另進行省道養護時，該既成道路範圍內之私有土地，則以其具有公用地役權關係持續供公眾通行使用等語。足見公路管理實務上，於進行未涉及道路拓寬之養護工程時，通常無須踐行調查範圍內土地地籍資料之程序。爰屏東縣枋山鄉公所於辦理本件改善工程時，未再細查該既有道路範圍內之地籍歸屬狀況，而逕將其中涉及4筆私人土地部分一併納入計畫範圍，尚與一般工程常規無違。

(六)綜上，屏東縣枋山鄉前鄉長周靖喻於任職期間，因辦理「101年枋山鄉加祿村排水溝、道路、遮雨棚改善工程」，涉犯貪瀆案件，經屏東地檢署檢察官起訴後，屏東地院及高雄高分院已判決無罪確定在案，依本案刑事確定判決所認定之事實，該改善工

程工區3道路部分，前於91年間業經屏東縣政府完成鋪設，本次改善工程並非新闢道路，而僅屬針對既有道路之養護工程；又該道路平日大部分雖供附近魚塭承租戶載運漁產使用，然亦有修墓、掃墓民眾、工程單位人員、芒果園農戶等不特定多數人出入通行，既已存在達20年之久，供民眾通行相當時間，客觀上已足使人認係一既成道路，爰鄉公所於辦理本項改善工程時，將其中涉及4筆私人土地部分一併納入計畫範圍，與一般工程常規無違，亦尚難遽認周靖喻前鄉長涉有行政違失。

二、各地方政府機關運用補助款之財源辦理地方建設時，仍宜充分考量資源有限性，於符合平等原則之前提下，妥為適當之分配；又約僱人員固不適用公務員懲戒法之規定，惟其於約僱期間內仍須切實遵守公務員服務法之相關規定，倘有違反，並應由僱用機關依據僱用契約檢討相關責任，屏東縣枋山鄉公所允宜以本案例為鑑，慎謀策進，俾為後事之師。

(一)司法院釋字第542號解釋明揭：「行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。」該號解釋理由書進一步闡明：「行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。按關於社會政策之立法，依本院釋字第485號解釋之意旨，在目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性。」故行政機關運用補助款之財源辦理道路興建、拓寬或養護等地方建設時，由於係屬具授與人民利益效果之給付行政範

疇，其受法律規範之密度固較限制人民權益者為寬鬆，惟依上開解釋之意旨，仍應受平等原則等相關憲法原則之拘束，並應妥慎審酌資源有效利用、妥善分配等目的上之正當性。

(二)依行政院訂定發布之「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」第6條第1項規定：「約僱人員之僱用應訂立契約，其內容如左：一、僱用期間。二、擔任工作內容及工作標準。三、僱用期間報酬及給酬方式。四、受僱人違背義務時，應負之責任及解僱原因。五、其他必要事項。」復依銓敘部訂頒之「各機關職務代理應行注意事項」第7點規定：「各機關依本注意事項規定約聘僱人員時，應注意其品德及對國家之忠誠；在約聘僱期間，須遵守公務員服務法、公務人員行政中立法及其他相關法令之規定。」另按公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避，則為公務員服務法第17條所明定。由上開規定可知，約僱人員固非公務員懲戒法之適用對象，惟各行政機關僱用約僱人員作為職務代理人時，其於約僱期間內仍須切實遵守公務員服務法之相關規定，倘有違反，並應由僱用機關依據僱用契約檢討相關責任。

(三)查本案屏東縣枋山鄉公所前約僱人員楊家銘於103年2月11日受檢察官訊問時陳稱，其確有於帶領周靖喻前鄉長等3人至計畫工區會勘時，告知他們現場魚塭係其父親向他人所租用等語，惟似未留下相關書面紀錄，雖其對於相關改善工程施作項目及範圍僅有提報權，並未參與後續統合彙整之程序，亦無最終之決定權，且其相關行為歷經司法機關詳予檢視後亦認定未涉及不法，然此一將有限之補助款資源部分用於重新鋪設以公所承辦人父親作為直

接受益對象之道路的結果，確易引發不當聯想或招致觀感不佳之訾議。屏東縣枋山鄉公所日後辦理類似業務時，允宜力求廣徵改善工程建議施作地點之提報管道，並強化後續審查程序之嚴謹度與公正透明性，俾使有限之相關補助財源獲得最適配置，並避免予外界行政裁量濫用之誤解。

(四)綜上，各地方政府機關運用補助款之財源辦理地方建設時，仍宜充分考量資源有限性，於符合平等原則之前提下，妥為適當之分配；又約僱人員固不適用公務員懲戒法之規定，惟其於約僱期間內仍須切實遵守公務員服務法之相關規定，倘有違反，並應由僱用機關依據僱用契約檢討相關責任，屏東縣枋山鄉公所允宜以本案例為鑑，慎謀策進，俾為後事之師。

調查委員：劉德勳、

尹祚芊

中華民國 106 年 04 月 日