

調 查 意 見

據報載，基隆市長張通榮為酒後毆打員警之女子疑似關說、咆哮、拍桌、縱放人犯等情，究實情如何？是否涉有違法失職？又基隆市衛生局許局長被叫到市長室，遭市長張通榮之椿腳辱打，該衛生局長憤而請辭，究實情為何？張市長是否涉有違失？均有深入瞭解之必要乙案，業經調查竣事，茲將調查意見臚列如次：

- 一、「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」未足保護基層人員抗拒關說，尤以基隆市長張通榮以公然斥罵、拍桌及威脅調職之方式，關說基隆市警察局第四分局安樂分駐所員警，致生縱放人犯情事，員警既憚於壓力受關說違法在先，故未進行登錄乙案，足見現行法令對內部舉發者之保障未周，相關規定於實務上執行之困難，允應妥適研處：

- (一)按「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」（下稱請託關說登錄要點）規定：（第2點）本要點規範對象為各機關適用公務員服務法之人員…。（第3點）所稱請託關說，指不循法定程序，為本人或他人對前揭規範對象提出請求，且該請求有違反法令、營業規章或契約之虞者。（第5點第1項前段）請託關說事件，應由被請託關說者於三日內向所屬機關政風機構登錄；未設置政風機構者，應向兼辦政風業務人員或首長指定之人員登錄。（第10點）受理登錄人員或機關首長，如有故意隱匿、延宕或積壓不報，經查證屬實者，各機關或其上級機關應懲處相關人員。前點及前項違失人員如為政務人員，得視其情節輕重，移送監察院審查。就何謂請託關說、應辦理登錄事件、人員及相關獎懲著有明文，合先敘明。

(二)惟查，基隆市市長張通榮對於犯妨害公務罪之廖姓婦人(業經臺灣基隆地方法院，下稱基隆地院第一審判決有罪)，竟基於該市議員之請託，於民國(下同)101年9月14日晚間在基隆市警察局第四分局安樂分駐所(下稱安樂分駐所)對員警以公然斥罵、拍桌及威脅調職之方式進行關說。此據本院依安樂分駐所監視錄影畫面所製作之對話譯文(101年9月14日21時42分35秒至21時49分46秒)，張通榮先於安樂分駐所對該所所長林煌盛及員警王亭鈞稱：「我跟妳道歉，是不是可以不要用妨害公務來辦…」、「請所長可不可以，能不能用其他方式來懲罰她」、「我必須先徵詢同仁的看法怎麼樣，妳是不是一定要以妨害公務來辦？」等語，惟王亭鈞則向張通榮表示：「因為我們現場處理狀況是剛才所長有向市長報告(張通榮：我知道我知道)，那站在我們執行公務的立場，在…民眾都在看我們執法的過程，那如果說像我們已經用現行犯來逮捕…」等語。張通榮繼則有如下言語及行為：「假如說妳真的這麼想，妳不願意給市長面子，那我也認了，我也無所謂(王亭鈞：市長我不是這個意思)我也無所謂，(大聲)妳要怎麼辦，妳就去辦，我市長，我就回去了，我就請你們局長來，沒關係(以手拍值班臺)，你們同仁對我這個市長，完全不肯定，OK，我承認，我…我支持妳的看法，我支持妳的見解，我支持妳這個為公務的犧牲，我…我承認啦，OK，好，妳既然這麼講，講說不願意接受市長給妳的懇求，那沒問題，妳就移送法辦，(大聲)那以後！以後！我跟你們警察單位，我就公事公辦，你們就試試看，妳就趕快請調，不要在基隆，我市長就針對妳(手指王亭鈞)，我就針對妳，妳很用心，

妳很了不起，妳很…妳很了不起，我就請妳王署長來，給妳獎勵，然後我請王署長給她調走，我基隆市的市長不願意看到這麼用心、這麼認真的同仁在基隆受委屈，我就這麼計畫，沒關係，妳就這樣辦，我就這樣馬上…給我們走，我要叫你們邱局長(以手大力拍值班臺)馬上到這邊來！(對林煌盛說)所長，林所長，你假如在基隆想幹的話，我告訴你，我市長…就這樣，我市長很沒面子，議員也在這裡喔，沒面子我都無所謂了，安樂所很大，安樂所很了不起，我我…我市長我承擔，你叫邱局長馬上過來！」等語，上揭言行經本院於 101 年 11 月 5 日詢問張通榮時當場勘驗錄影光碟影像，並請張通榮確認譯文無訛始行簽名其上。因張通榮前揭話語及行為，當日在場之林煌盛及王亭鈞於本院約詢時均表示業已造成壓力，林煌盛並稱：「市長到場對我的決定(廖姓婦人離開)是有影響」。

- (三)因當日張通榮之上開言行，安樂分駐所之所長及員警乃任由廖姓婦人於當日 22 時許離開安樂分駐所，而安樂分駐所員警均未完成對廖姓婦人製作逮捕通知書、詢問並製作筆錄及移送檢察官等相關程序，嗣後亦未依請託關說登錄要點第 5 點於 3 日內登錄。而張通榮所犯刑法第 29 條、第 163 條之教唆公務員縱放人犯罪、安樂分駐所所長林煌盛、承辦廖姓婦人妨害公務罪之員警廖祥銓所犯刑法第 163 條之公務員縱放人犯罪，均業經基隆地院第一審判決有罪在案。
- (四)有關現行請託關說登錄要點，是否足以保護執法員警，使抗拒請託關說一節，詢據內政部警政署及基隆市警察局說明，該要點未規定對請託關說者之處罰，且採事後登錄制，被請託關說之員警難以在第

一時間抗拒請託關說，如員警迫於請託關說壓力，不得已而為有違反法令之虞之處置，必然隱匿相關事件而不予登錄，否則將「自證己罪」，上級機關如無此資訊，亦無法查察，實務執行上，難以落實該要點之立法美意等語。復查該要點亦未明定避免被請託關說者遭不當管理、調動之保護規定，雖現行法有公務人員保障法、公務人員考績法明定對於違法命令無服從義務及對調動、考績事項設有事後救濟之程序；惟以本案為例，關說者身屬機關首長，被請託關說者如畏懼嗣後將遭報復之強大壓力，或憚於救濟制度之繁瑣，即有不予登錄可能。本案相關案情如非媒體報導恐難揭露，更見現行保護制度未見完善，致內部舉發者或無意願舉發，或寧尋求媒體協助。故雖有良法美意，仍需仰賴其他配套機制作為協助、保護基層人員之後盾以茲落實。

(五)法務部廉政署所研擬之「機關內部不法資訊揭露者保護法草案」¹，固於第三章訂有揭露者之保護，明訂揭露者得聲請人身保護、減輕或免除刑事及懲戒責任等，復於第 21 條規定「聲請人為公務員，經保護委員會(註：設於法務部下)調查後，認為確有不當措施情事，保護委員會得要求揭露者所屬機關終止不當措施、回復揭露者原有地位或要求將聲請人調離現職，所屬機關無正當理由不得拒絕。」允宜加速研處推動。另以美國公務員服務改革法(the Civil Service Reform Act)、吹哨者保護法(the Whistleblower Protection Act)等所建構之保護制度為例²，對於機關內部之舉發人，如因舉發而受

¹ 見該署網頁：<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=300451&ctNode=30676&mp=289>；最後瀏覽日期：102 年 8 月 26 日。

² 其他國家之類似立法例如英國之公益揭露法(the Public Interest Disclosure Act 1998)、日本之

解職、降職、調動及不予任用等人事處分時，總統下設有獨立之特別法律顧問辦公室(Office of Special Counsel)以供申訴，且降低舉發人對於不利對待與舉發之關連的舉證責任³；相關立法例實值參考。

(六)綜上，「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」未足保護基層人員抗拒關說，尤以基隆市市長張通榮關說安樂分駐所員警，致生縱放人犯情事，員警既憚於壓力受關說違法在先，故未進行登錄乙案，足見現行法令對內部舉發者之保障未周，對相關規定於實務上執行之困難，允應參酌相關立法例妥適研處，積極推動。

二、基隆市市長張通榮任令基隆市政府秘書胡亮良得免經市長允准或同意，逕自指示高於其層級之市屬局處首長配合其施令，不符行政體制與授權本旨；胡員未謹守其職務分寸，擅自要求該市衛生局局長到市長室面對該局屬員之質問以及無理對待，又另以約談方式，使用不當言語使衛生局局長認市長有暗示其辭職之意，終至去職，核有違失。

公益通報者保護法等是。

³ 參見黃銘傑、王能君、莊永丞、李立如，「組織內部不法資訊揭露法制之研究」，行政院研究考核發展委員會編印，94年8月，頁26。又所謂降低舉證責任，乃因西元1977年美國聯邦最高法院於Mt. Healthy v. Doyle (429 U.S. 274, 1977)案所建立的「實質因素」(substantial factor)標準，即公務員必須舉證支持受保護的言論是讓行政機關為報復的實質因素；而一旦案件成立，行政機關要對該公務員為人事處分，只要有其他優勢證據支持即可加以否決。此一加諸公務員需證明主管有報復動機的舉證要求，讓舉發人處於不利的地位，因此，西元1989年之吹哨者保護法降低舉發公務員的舉證責任要求，不要求受報復公務員舉證主管有明確的報復意圖(specific intend to retaliate)，只要人事處分是「因為」(because of)受保護的揭發而起已足。即凡公務員用優勢證據(preponderance evidence)證明揭弊是促成機關主管作成該項人事處分之「促成因素」(contributing factor)，因揭弊而導致人事處分受質疑，即滿足公務員的舉證責任，如果行政機關要採取相同人事處分，要有明顯及令人確信證據(clear and convincing evidence)的支持。「明顯及令人確信標準」是比「優勢證據標準」難度更高的舉證要求，行政機關所提採取相同人事處分之證據，是否符合「明顯及令人確信標準」之要求，要考量下列因素：行政機關所提支持該項人事處分證據的強度(strength)；參與人事決定官員進行報復動機之存在事實與強度(the existence and strength)；及行政機關會對非從事揭弊但有相似情形公務員採取相似處分的任何證據。以上參見，楊戊龍，美國聯邦政府保護揭弊

- (一)按基隆市政府組織自治條例第 2 條規定：「基隆市政府置市長一人，綜理市政，並指揮監督所屬職員及機關；置副市長一人，襄助市長處理市政…。本府置秘書長一人，承市長之命，綜理本府一切事務。」、第 14 條第 3 項規定：「市長請假者，由副市長代行，副市長同時因故不能代行者，由秘書長代行…。次按公務人員任用法第 11 條之 1 第 2 項授權訂定之各機關機要人員進用辦法第 4 條第 1 項，機要人員之職責，係在「襄助」機關長官實際從事機要事務相關工作。復依胡員之職務說明書記載，其係以秘書⁴任用，該職位工作項目為「一、襄助秘書長綜核文稿。二、重要工作計畫及報告之審議轉辦。三、代表主持或出席有關會議。四、其他臨時交辦事項。」工作權責為「一、本職位在秘書長指揮監督下負責處理有關上述工作。二、在工作上應與本府各處接觸，就有關業務範圍內商討協調及交換意見。」
- (二)查基隆市衛生局許局長於 101 年 8 月 16 日，接獲署名何小姐向基隆市政府衛生局局長投書有關基隆市衛生局薄姓衛生稽查員工作態度不佳，經許前局長於 101 年 8 月 30 日批示略以：本案移考績會檢討等語。詢據薄員表示，渠獲悉局長之批示後，於同年 8 月 31 日（星期五）下班前先以電話告知與其不同住居之婆婆宋女士此事，下班後又至宋女士住居所投訴，宋女士旋即聯絡市長辦公室人員安排會面等語。胡員接獲宋女士陳情，即於當日逕自應允安排與衛生局局長會談，事後亦未即時向張通

公務員之制度與發展，政治科學論叢第 29 期，95 年 9 月，頁 97、98。

⁴ 本院 101 年 12 月 12 日詢問時，市長張通榮及前衛生局局長許明倫皆稱胡亮良為機要秘書，惟據本院向基隆市政府函調胡員之職務說明書顯示，胡員職稱為秘書，且非以機要人員進用。

榮報告。薄員返家後宋女士即電告薄員，已約妥市長室人員安排與衛生局許局長會談。101年9月3日(星期一)約8時10分許，許局長接獲胡員電話告知，稱市長有事欲與其商談。許局長乃依胡員告知而前往市長室外會客室，到達時發現薄員及其婆婆已在場等待，薄員之婆婆並當場質問許局長對於薄員遭陳訴乙案，何以如此批示處置等。約10多分鐘後，會談接近尾聲時，張市長才由接待室外面走進來，張市長表達為協調雙方意見，始安排大家見面談談，化解誤會等語。宋女士於許前局長欲離開時，持其所攜往之一大匹白布及剪刀，作勢欲扔向許前局長，惟經張通榮及胡員擋下。

(三)復查於101年9月4日，胡員又以電話聯絡許局長到市長會客室，對許局長詢及其最近有何生涯規畫，並稱聽說其要高升等語，許局長因認胡員之言語係由張通榮授權，意在令其去職，爰於同日17時上簽申請自同年10月15日起退休，並由張通榮於同年9月7日批示：「准予所請」。

(四)對胡員前後二次安排許局長到市長會客室，張通榮雖稱事前並不知情，惟對胡員得以逕行號令基隆市所屬各機關及局處首長到市長室，則稱：「有關市政的部分，或為民服務的事件，我們會分類，一般性的由機要專員處理，有列管的，有時候會請研考處的處長來瞭解，也會請其他局、處的首長來。…(問：其他處、局的首長也會有這樣的情形?)應該也是會有，因為有些事當面講會比較清楚。真的有些事，也會請秘書長或副市長。」、「(問：所以你有概括授權嗎?)機要就像市長的分身，有一些急需的時效性問題，可以由他來處理，因為我不見得都在辦公室。(問：所以你授權並且同意胡機

要這樣叫局長來的權限嗎？）不然那些局長不會來。」等語，已足徵係由張通榮概括授權胡員得自行安排局、處長到市長室，並得由胡員以市長分身之地位，就部分事務自行處置，而無需取得市長允准或同意。另對於胡員於 101 年 9 月 4 日對許局長稱聽說其要高升之言語，業據胡員及許局長於本院約詢時證述明確，張通榮則對該等言語雖表示事前並不知情，惟對胡員無故對許局長作此等言語，且係在許局長被其安排到市長室接受屬員家屬質問之隔日乙節，其說明：「當然不適當，這變成機要可以指示局長」、「…講這種話很像在恐嚇人家，我回去會糾正他。」

- (五)胡亮良係基隆市政府秘書，依其職務說明書所載，乃在該市政府秘書長指揮監督下處理事務。胡員雖派市長室工作，並實際擔任市長機要秘書，惟參照各機關機要人員進用辦法第 4 條第 1 項規定，機要人員亦僅在「襄助」機關長官實際從事機要事務相關工作。復依基隆市政府組織自治條例第 2 條、第 14 條第 3 項規定，對於市長請假時，副市長方得代行市長職權及秘書長綜理該府事務等，已有明文。惟張通榮概括授權胡亮良得以逕行安排局、處長到市長室，並得由胡員以市長分身之地位，就部分事務自行處置，而無需取得市長允准或同意，此等授權除顯逾胡員依職務說明書所應有的權責分際，亦不符前開各機關機要人員進用辦法第 4 條第 1 項規定之意旨，更無視基隆市政府組織自治條例第 2 條及第 14 條第 3 項之明文規定。而胡亮良罔顧行政體制，對機關首長就屬員之人事考核程序中行為，竟於 101 年 9 月 3 日安排基隆市衛生局許局長到市長室面對屬員之家屬質問，又未事先取得市長允准

，顯逾越本身職權分際，相關處理亦欠嚴謹。又胡員於翌（4）日逕行約談衛生局許局長，談話之時機、內容確足使衛生局局長認市長有暗示其辭職之意，肇致許局長於101年9月4日上簽申請退休。核胡亮良之行為，未能謹守襄助分寸，逾越職務說明書之權責，復有不當言行，核有違失。

（六）綜上，基隆市市長張通榮概括授權該市政府秘書胡亮良，得逕行安排局、處長到市長室，並得由胡員以市長分身之地位，就部分事務自行處置，而無需取得市長允准或同意；胡員既深獲信賴，行事言談允應更加謹慎，其竟應民眾請託就人事考核事件要求基隆市衛生局局長到市長室面對下屬之質問，未能謹守職務分際，並擅自於隔日約談衛生局局長，談話內容並使衛生局局長認市長有暗示其辭職之意，其言行失當致局長因而申退，核有違失。

三、基隆市衛生局就局內之薄姓衛生稽查員不滿遭投訴工作態度不佳而許前局長批示將其送考績會，薄員未嘗試面見局長，反而與家屬越級向市長申訴，違反行政倫理，處事失當乙節，應予導正酌處：

（一）有關基隆市衛生局薄姓衛生稽查員遭署名何小姐101年8月16日投書有關工作態度不佳乙案，許前局長於101年8月30日批示略以：本局同仁多次口頭反映…；本案移考績會檢討等語。薄員因許前局長之批示，而逕向其婆婆投訴，其婆婆旋即聯絡市長辦公室人員安排會面，進而引發許前局長於101年9月4日在市長會客室遭薄員婆婆以白布和剪刀對待之情事，合先敘明。

（二）按考試院頒「考績委員會組織規程」第3條規定：「考績委員會職掌如下：一、本機關職員…平時考核獎懲之初核或核議事項。二、本法或其他法規明

定應交考績委員會核議事項。三、本機關首長交議事項。」薄員雖稱：「因投書內容與許前局長之批示並無有具體之人、事、物可供佐證，職深感委屈，自覺投訴無門，不知該向誰反應在公務上的委屈。經家中長輩的提醒，衛生局為市府附屬機關，市府自然為衛生局之上級機關，故約定市長時間請求申訴。市府人員同意安排於 101 年 9 月 3 日上午 8 點 30 分到市長辦公室雙方會談」云云，惟查，許前局長之批示係依法辦理。薄員不滿許前局長批示將其送考績會，其未嘗試面見局長，徒以「我們局長很難找，約不到，他也沒有主動找我」為由，即與家屬越級向市長申訴，導致事件擴大。薄員違反行政倫理，處事失當乙節，基隆市衛生局應予導正酌處。

四、安樂分駐所前所長林煌盛、前警員廖祥銓就廖姓婦人毆警案，原以刑法妨害公務罪辦理，嗣基隆市長到場關說後，迫於壓力，漠視法院判決案例，違反行政先例，改以社會秩序維護法之妨害公務或警察職權行使法之管束處理，未踐行應有的作業程序，核有違失；另該第四分局是否扭曲國家獎懲制度本旨，而有虛造獎懲事蹟之積弊，亟待查明：

(一)按刑法第 135 條第 1 項規定：「對於公務員依法執行職務時，施強暴脅迫者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或 3 百元以下罰金。」刑事訴訟法第 92 條第 2 項規定：「司法警察官、司法警察逮捕或接受現行犯者，應即解送檢察官。」同法第 95 條規定：「訊問被告應先告知左列事項：一、犯罪嫌疑及所犯所有罪名。罪名經告知後，認為應變更者，應再告知。二、得保持緘默，無須違背自己之意思而為陳述。三、得選任辯護人。四、得請求調查有利之證

據。」另警政署所頒「警察機關分駐(派出)所常用勤務執行程序彙編」十、85、妨害公務案件作業程序，其作業內容為：「一、處理步驟（一）值勤時遇嫌犯妨害公務，應先告知嫌犯其行為涉嫌妨害公務。（二）不聽勸阻時，將嫌犯帶回（如有毀損或其他辱罵行為可同時錄音、錄影）。（三）製作逮捕通知書。（四）應指派非當事員警製作筆錄。二、結果處置（一）將嫌犯、筆錄、錄音帶、照片、逮捕通知書等相關案卷移送分局偵查隊。（二）處理情形登記於工作紀錄簿。」

（二）依基隆地檢署偵查卷所附相關書類，安樂分駐所對於扔酒測器、以拳頭敲打巡邏車車門及辱罵員警、辱罵及以手拉扯員警、甚或對泥醉者執行管束遭打傷，均以妨害公務罪移送偵辦，各該案件業經法院判決有罪在案⁵。安樂分駐所員警就廖姓婦人毆警一案，係以現行犯將其上手銬逮捕。將其帶返所前，已告知其行為涉嫌妨害公務；帶返所後，另對其施用腳銬、製作逮捕通知書，林所長另指定備勤員警廖祥銓製作筆錄，廖祥銓依刑事訴訟法第 95 條規定對廖姓婦人做權利告知，並詢問其是否同意夜間詢問。各該作為均顯示，安樂分駐所原以刑法妨害公務罪辦理本案，嗣因基隆市市長張通榮介入關說，並以公然斥罵、拍桌並威脅調職之方式，致安樂分駐所相關人員均感壓力，而改以社維法之妨害公務辦理。相關員警甚至於本院詢問時諉稱，將廖姓婦人帶返所之原意係基於保護，依警察職權行使法對其管束，故得使用戒具、不需製作逮捕通知書及筆錄云云。

⁵ 例如基隆地院 101 年度基簡字第 934 號刑事簡易判決、92 年度易字第 123 號刑事判決、91 年度基簡字第 60 號刑事簡易判決、90 年度基簡字第 302 號刑事簡易判決。

(三)詢據林煌盛表示：案發當下考慮是以妨害公務來對抗廖婦可能提告同仁，後來是市長及議員來關心，我們也是取得家屬保證不提告後，才回到最初本意保護管束，基於刑法最後手段性，只要同仁不追究就可以了云云。相關員警事後定調當初是以管束及社維法之妨害公務辦理後，稱因有執法過當的疑慮，怕被民眾提告，故以情節較重的妨害公務罪告知，嗣以民眾廖婦的不對警方提告，來交換警方不以刑法妨害公務罪處理。惟依基隆市警察局及內政部警政署說明，員警執行職務本應秉持依法原則，有關當事人之行為是否該當刑事罪責或依社維法處罰，應依當事人之行為是否該當個別法律之構成要件來判斷，斷不可擬用較重之處理方式，告知民眾以為嚇阻；此為法律所不允許之方式，應屬員警個人執法偏差之偶發個案，非屬員警常見之做法等語。本院於詢問時勘驗行車紀錄器光碟，內政部警政署認定廖婦以肢體推擠並攻擊值勤員警，基隆市警察局人員亦認為廖婦行為構成妨害公務。然相關承辦員警於本院詢問時仍一再表示本案係構成社維法的妨害公務，除徒顯係卸責飾詞外，亦明顯違反行政先例之自我拘束原則。員警未於逮捕通知書上註明「拒簽」、未完成筆錄製作，且未將嫌犯及相關案卷移送分局偵查隊，違反相關法令規定，核有違失。

(四)又公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核，而平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據，公務人員考績法第 2 條及第 13 條定有明文。基隆市警察局第四分局侍分局長接獲通知，於 101 年 9 月 14 日晚間 10 時許到達安樂分駐所，俟張市長離去後，向王亭鈞稱：

「我剛剛跟所長講，利用看什麼名義，報 1 次嘉獎，消消妳的氣，因為有的時候，在外面值勤真的是會有一些委屈…。」侍分局長所言或出於對同仁的安慰言語，惟以功獎名器做為委屈消氣之代價，非僅於法無所本，亦恐淪為虛造獎懲事蹟，而扭曲考績法獎懲制度之本旨，有欠妥當。上情究屬侍分局長之個人言行，抑或為該分局之長期積弊，亟待查明。

- (五)公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務；公務員執行職務，應力求切實，公務員服務法第 1 條及第 7 條定有明文。林煌盛及廖祥銓因犯刑法第 163 條第 1 項公務員縱放依法逮捕之人罪嫌，經基隆地檢署檢察官提起公訴（嗣經一審判決有罪），且業經內政部以 101 年 11 月 16 日內授警字第 1010872495 號函移送公務員懲戒委員會，本院爰不另為處理，併此說明。

調查委員：楊美鈴、程仁宏、高鳳仙