

## 調 查 意 見

壹、案由：據新北市政府函送：五股區區長張○木、中和區區長邱○益於市議會開議期間，未經該府核准逕赴大陸地區觀光旅遊，爰依公務員懲戒法之規定，送院審查乙案。

貳、調查意見：

一、本案新北市五股區、中和區二位區長未經核准前往大陸固有未獲准假即擅離任所之違失，但經審慎調查衡酌，認為涉案情節尚未達應予彈劾移付懲戒之程度，宜請新北市政府本於監督職權自行議處：

(一)新北市政府移送意旨略以：

1、新北市五股區區長張○木部分：

張○木係依地方制度法第58條第2項規定由直轄市長以機要方式進用之區長，張員向該府提出自本(100)年2月21日上午11時至同年2月27日下午5時止休假及赴大陸地區旅遊之申請，並由該區公所以本年2月16日新北五人字第1000002579號函檢具出差請假請示單、赴大陸地區旅遊申請表及行程表等報該府。該府知悉後分別以電話及100年2月21日北府民行字第1000158342號函回覆張員及五股區公所：因張員未依規定於7日前提出申請，且請假期間適逢議會開議，不宜請假出國旅遊，依法否准張員休假及赴大陸地區之申請案。詎張員未經核准逕赴大陸地區觀光旅行，違背上級長官之命令而擅離職守，業已違反公務員服務法第2條<sup>1</sup>、第10條<sup>2</sup>、

<sup>1</sup>公務員服務法第2條：「長官就其監督範圍以內所發命，屬官有服從義務。…」

<sup>2</sup>同上法第10條：「公務員未奉長官核准，不得擅離職守；其出差者亦同。」

公務人員請假規則第 11 條<sup>3</sup>，及簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點第 4 點<sup>4</sup>等規定。又張員未經核准之休假申請，亦應以曠職論處(旅遊時間：本年 2 月 21 日至同年月 27 日，扣除例假日，計曠職 5 日)。

## 2、新北市中和區區長邱○益部分：

邱○益亦係依地方制度法第 58 條第 2 項規定由直轄市長以機要方式進用之區長，邱員向該府提出自本年 3 月 3 日下午至同年月 6 日止休假及赴香港、大陸地區旅遊之申請，並由該區公所以本年 2 月 25 日新北中人字第 1000007910 號函檢具赴大陸地區申請表、區長請假單等報該府。該府知悉後分別以電話及 100 年 3 月 4 日北府民行字第 1000197032 號函回覆邱員及中和區公所：因邱員未依規定於 7 日前提出申請，且請假期間適逢議會開議，不宜請假出國旅遊，依法否准邱員休假及赴大陸地區之申請案。詎邱員未經核准逕赴大陸地區觀光旅行，同亦違反公務員服務法第 2 條、第 10 條、公務人員請假規則第 11 條及簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點第 4 點等規定。又邱員未經核准之休假申請，亦應以曠職論處(旅遊時間：本年 3 月 3 日至同年月 6 日，扣除例假日，計曠職 1.5 日)。

## (二)張○木、邱○益二位區長接受本院約詢，對於新北

<sup>3</sup>公務人員請假規則第 11 條：「請假、公假或休假人員，應填具假單，經核准後，始得離開任所。…」

<sup>4</sup>簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點第 4 點：「申請人應於赴大陸地區七日前填具申請表，向服務機關(構)申請，機關首長應向直屬上級機關申請。…」

市政府指摘渠等未經核准即前往大陸乙事固不否認，惟堅決否認有何故違規定之主觀犯意，渠等願意坦然接受行政懲處，但對於該府將渠等移送本院審查，欲以懲戒責任相繩，則甚表不滿，咸認罰過其責，其申辯意旨分別略以：

1、詢據張○木陳稱：我每年都組團去大陸參拜濟公，每年例行，不是突然說要去，因為這個團我是領隊，我是負責傳達濟公師父旨意的人，如果我沒去，大家都沒辦法去，我是身不由己。早在農曆 11 月時，機票團費等都已經處理完畢，所以沒辦法，還是須如期前往。我在新北市只是一個區長，不是直轄市的一級主管，不必經過議會同意，落實職務代理人應該就可以了，我的主秘也確實去了議會備詢。過去是由縣政府同意備查，連續這麼多年，臺北縣改制新北市，坦白講，我真的不知道依公務員請假規則要先經過核准，這是改制後我第一次適用相關法令請假，請假流程和過去不同。過去沒有七天前申請前往大陸也還是會准，請假單與赴大陸申請書都是一起送的。改制前，新北市政府對各區長都沒有辦理相關法令規定之講習。

2、詢據邱○益陳稱：

(1) 民政局准否之態度反覆：我一年到頭為民服務都沒有休息，對議會也沒有備詢義務，我覺得請一天假去（按係：大陸深圳）幫個朋友剪綵是人之常情，應該沒有甚麼問題。這次請假我事先已經完成相關手續，且送公文之前我已事先電知民政局長，局長也沒有說不行，其後也依照局長的意思去改了假單，並經過局長核章。3 月 3 日當天下午通知我說可以出國，晚上

我到候機室也沒有辦法再回去了。而且當天下午 5:45 秘書長有與我通電話，我說我周日就回來了，他說那頂多曠職一天，應該也還好。後來聽說是民政局長被議員問到此事，卻改口說未准假，結果抽回我的假單，事情就演變成這樣。

(2) 新北市升格改制後，不知轉任區長出國請假規定已有不同，市府亦無辦理相關宣導講習：我過去請假都是送民政局備查就可以，突然間要改變請假過程，市政府應該要先通知或告誡我們，轉任區長前，新北市或臺北縣政府也沒有排定任何業務或法治講習。如果要記我曠職，我可以坦然接受，但是送監察院，顯然太侮辱人了。

(三) 新北市政府升格前後迄未辦理轉任區長之法令宣導及職務講習，故尚乏積極事證證明張、邱二人轉任區長後，有明知赴陸之請假程序已由「報備」制改為「核准」制，仍故違公務人員請假規定之主觀犯意：

- 1、本案五股區區長張○木因篤信道教，且據其表示伊多年來均組團前往大陸參拜濟公，伊是負責傳達濟公旨意的人（俗稱筆生），如果未隨團前往，大家都沒辦法去，影響甚大，伊是身不由己。且此行早在農曆 11 月時機票團費等都已經處理完畢，不得不如期前往。又該員表示過去是由縣政府同意備查，連續這麼多年，並不知臺北縣改制新北市後，請假要先經過核准，新北市也沒辦理講習。這是改制後伊第一次適用相關法令請假，請假流程和過去不同。過去沒有七天前申請前往大陸也還是會准。有關鄉（鎮、市）長出國（含前

往大陸)之請假方式及核覆流程，邱○益區長亦為相同之申辯，認為以往赴陸請假僅需送民政局備查即可。以上參諸前開「97年至99年臺北縣鄉鎮市長赴大陸情形統計表」(詳附件1)，張○木、邱○益兩位區長於上述期間，各有12、8次前往大陸地區之紀錄，允可認定渠等二人所述為真實。

- 2、又本院向內政部查證，該部表示：關於直轄市長、縣(市)長請假及出國案件核定之權屬機關，行政院94年5月31日院授人考字第0940062279號函核復，依行政院人事行政94年4月29日會商決議辦理，其會商決議略以：縣(市)長之請假案件，統一報由其自治監督主管機關內政部備查；縣(市)長出國案件之核定權責宜比照直轄市長模式，由縣(市)自行核定。參照上開函釋，目前鄉(鎮、市)長之請假，應報其自治監督機關縣政府備查，其出國案件之核定權責，由鄉(鎮、市)自行核定，並依規定辦理請假。
- 3、另據新北市政府復院稱：依據內政部95年11月29日內授中民字第0950722984號函，針對前臺北縣政府建議鄉(鎮、市)長申請出國案件，比照縣(市)長之授權案釋示，該縣府前於95年12月18日北府民行字第0950840919號函各鄉(鎮、市)公所，為尊重地方自治精神，…有關鄉(鎮、市)長出國相關出國計畫、行程、經費請本權責自行核定，至出國差假及代理，仍請函報本府備查；另內政部97年12月30日台內移字第0970995392號函修正簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密公務員及警察人員赴大陸地區作業要點第2點及第4點規定，經該府98年2月4

日北府人三字第 0980007770 號函轉各鄉(鎮、市)公所，請各鄉(鎮、市)公所簡任十職等以下未涉密公務員申請赴大陸，亦應依作業要點，自行訂定相關規定辦理。故各鄉(鎮、市)公所只須依差假程序報該府備查，而以往作法，一般請、休假由該府民政局長決行。但該市改制後，區公所為市府派出機關，區長為市長依法任用，承市長之命綜理區政，市府與區公所為直接隸屬關係；爰此該府修正各區公所首長請假作業流程，於 100 年 2 月 17 日北府人考字第 1000103461 號函各區公所。規定嗣後各區公所首長之差假，由各區公所填具出差請假請示單送該府民政局轉陳市長批示，再由民政局核決結果轉各區公所辦理。是改制後(100 年 2 月 17 日起)各區長之差假申請已由過去送本府備查轉為須市長核決，其性質已為不同。且該府民政局亦稱確尚未辦理相關轉任區長之教育訓練，刻正規劃於本(100)年 8 月中旬，假新北市公務人力訓練中心辦理 2 日的研習課程。

- 4、據上可知，99 年 12 月 25 日臺北縣升格為直轄市，張○木、邱○益二人甫轉任區長，有關前往大陸地區之請假程序，觀念上仍然停留在原擔任民選鄉(鎮、市)首長時期，始生誤認僅需檢具相關請假書面資料函請縣府民政局報備之情事。縱因新北市政府修正區長請假作業流程，而於 100 年 2 月 17 日函知各區公所，然尚在五股區公所同年月 16 日函報張區長赴大陸地區申請之後，且距離中和市公所同年月 25 日函報邱區長赴大陸地區，亦僅間隔 8 日。鑑於新北市政府升格前後迄未辦理相關法令宣導及職務講習，殊

難證明張、邱二人有明知而故違新修正之請假規定之故意。

(四)本案張、邱二位區長未依赴大陸地區作業要點第 4 點規定於 7 日前提出申請，惟該項申請之提出據內政部表示屬「備查」性質，且所謂應於 7 日前之時限，亦為「概略規定」，並無強制性，若未依限內提出，不生任何實質之影響：

- 1、本案新北市政府以五股區公所於 100 年 2 月 16 日來函，並檢附張○木區長請休假 5 日（2 月 21 日至 2 月 25 日）赴大陸地區旅遊之請假請示單，及赴大陸地區申請表各 1 份，認定其申請期限已逾簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密公務員及警察人員赴大陸地區作業要點第 4 點，應於 7 日前填具申請表，並向直屬上級機關申請之規定。又以中和區公所於 100 年 2 月 25 日來函，並檢附邱○益區長請休假 1.5 日（3 月 3 日下午至 3 月 6 日，其中 3 月 5 日至 6 日為例假日）赴大陸香港、深圳地區旅遊之請假請示單，及赴大陸地區申請表各 1 份，認為該所發函至區長請假赴大陸前 1 天止（包含 3 天國定假日計算），期間僅有 6 日，依上開作業要點之規定，其請假程序亦有瑕疵。
- 2、惟據內政部復院稱：縣市改制直轄市前，鄉（鎮、市）長赴大陸地區，應依簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點之規定，於 7 日前填具申請表向縣市政府申請，縣市政府受理鄉（鎮、市）長申請赴大陸地區應為「備查」性質，且此一規定迄今未有任何修正。又縣市改制直轄市後，依地方制度法第 58 條規定，區長可分為「依法任

用」(第1項)及鄉(鎮、市)長「依法轉任」(第2項至第3項)，不論區長之進用條件為何，區長赴大陸地區，均仍適用上開作業要點之規定，應於7日前填具申請表向直轄市政府申請。至於「赴大陸7日前」應如何計算，內政部稱僅屬「概略規定」，亦即並無強制性，申請人若有違反不生任何實質之效果。

3、又新北市政府主管人員接受本院約詢時亦稱：改制後，各區長之差假申請已由過去送本府備查轉為須市長核決，其性質已不同，惟對此申請期限是否列為申請赴大陸之准駁依據，考量本市改制之初，許多制度上的轉變不宜無緩衝期便驟然施行，故目前未將申請時限列為唯一准駁依據；本案二位區長逾7日前申請之規定，僅視為程序上瑕疵…云云。此由上開該府提報「97年至99年臺北縣鄉鎮市長赴大陸情形統計表」中，所列鄉(鎮、市)長多未於規定之「七日前」提出赴大陸之申請，亦無妨害其赴陸行程之情形，即可獲得印證(參照該統計表「來文日期」與「請假起日」欄)。

4、職故，張○木、邱○益二位區長未於赴大陸7日前提出申請，不生任何實質影響，蓋即使逾期提出，亦未影響留存赴陸紀錄之功能。

(五)緣新北市議會開議期間區長並無法定列席義務，且市府亦僅宣導區長不宜請假，非絕對禁止，而張、邱二人該次前往大陸，亦非全然未經申請，並確有落實職務代理人措施，與單純不假擅離任所之情形有別：

1、續前，新北市政府稱「兩位區長申請赴陸之否准，係本市正值議會開議期間之故，各區區長隨



時視需要得赴議會備詢，實不宜於此時赴大陸。」該府並進一步表示：該府於 100 年 2 月 18 日召開「新北市 100 年第 2 次區政會議」時，其府會聯絡業務執行長劉○然顧問曾向區長提示，新北市議會定期會議程共計 70 日，視議程需要屆時安排各區長列席，請區長議會期間儘量不要請假。100 年 3 月 1 日召開「新北市第 3 次區政會議」再次重申，區長如無急迫情事，請儘量避免請假。

2、然經遍查相關法令(如 100 年 3 月 16 日公布之新北市議會組織自治條例)，直轄市之轉任區長尚無出席議會備詢之法定義務，且新北市議會定期會議程長達 70 日，要求各區長於上開期間內一律不得請假，並非合理，故各區長若確有其需要，並依規定提出請假之申請，由職務代理人列席議會，自非不得請假。此觀諸新北市政府僅要求各區長於定期會議期間「儘量避免」請假，及該府民政局電告張、邱二位區長「不宜」請假，甚至該府回函核覆該二位區長亦係「不宜」請假，而非「不得」請假自明。

3、準此，新北市議會本次定期會議程期間，並非絕對不得請假，且張○木、邱○益二人該次前往大陸地區，亦非全然未經申請即擅離任所，並有落實職務代理人措施，分別由主任秘書及副區長代表至市議會備詢，不因區長短期內未列席議會而有礙區政推動或議會職能，因之新北市政府逕予認定張、邱二位區長未經准假擅離任所而以曠職論處，未免過於嚴苛，而有失公允。

(六)新北市政府核覆五股、中和區公所之過程，經核有遷延、反覆之不當情事，是亦與有過失，要難片面

苛責張、邱二位當事人，並科以較為嚴重之懲戒責任：

1、五股區區長張○木部分：查該區公所以本（100）年2月16日新北五人字第1000002579號函檢附張○木區長請休假5日（2月21日至2月25日）赴大陸地區之請假請示單，及赴大陸地區申請表各1份。據新北市政府民政局復院書明顯示該局邱副局長於同年月18日電洽張○木區長，亦僅係告知渠議會期間「不宜」請假出國，而非不予准假；且其後該局於同月21日以北府民行字第1000158342號函核覆五股區公所，由於發文時已是下班時間（17時41分），故該公文電子交換至區公所簽收已為翌（22）日上班後，張○木區長早於前（21）日搭機前往大陸，而不克知悉新北市政府之核覆結果。按五股區公所早於2月16日即已發函新北市政府，何以該府未能及時核復並明確否准當事人所請，竟多所遷延至其起程後方姍姍來遲，新北市政府就此要難謂無檢討改善之餘地。

2、中和區區長邱○益部分：

（1）綜據新北市政府及中和市公所陳報說明，相關申請及核覆經過如下：中和區公所係於本（100）年2月25日新北中人字第1000007910號函檢具邱○益區長赴大陸地區申請表、區長請假單等報新北市政府。至3月3日上午約9時40分中和區公所與市府民政局聯繫，獲悉市府應不會准邱區長請假，邱區長獲悉後立即與市府民政局李乾龍局長聯繫，經李局長口頭同意若議會無意見情形下，原則可給予1日之請假天數（即3月4日），並請邱區長3日下班後再

赴機場離境。旋民政局電請該所承辦人於是日上午緊急補送改請休假1日之假單。公所人事室遂立即修正區長請假單及赴大陸地區申請表，將出國期間修改成3月3日晚上起至3月6日，請假日期修改為3月4日休假（5、6日為假日），並派員於下午1時30分至2時許送至民政局。惟其後李局長自議會去電民政局表示，有關邱區長請假赴大陸一案，因議會即將審議該市預算，屆時需請區長列席備詢，歉難同意。除緊急電話通知邱區長外，民政局亦即去電中和區公所告知此事，並請其轉告區長，經查此時邱○益區長已經下班前往機場搭機。

(2) 中和區長邱○益主張其出國當天上午才獲知市府民政局可能否准其赴大陸之申請，然經其與李局長聯繫後，獲得局長之允諾考量是否准假，嗣接獲通知改准假一日，並依照指示完成假單之修改，其認為已獲准假而前往機場搭機，俟其在候機室搭機才又接獲來電不准其請假，實難以斷然離開機場，故願意承擔曠職一日之行政責任。更何況新北市政府核覆之公文，經查係於翌（4）日（週五）才發出，而中和市公所經電子公文交換於7日上午8時45分才收到，此際邱○益區長早已返台上班。

3、是以新北市政府亦查有核覆當事人延宕、反覆之情事，因而造成當事人進退維谷之困擾，故亦與有過失。

(七) 綜合上述，本案張○木、邱○益二人原擔任臺北縣五股鄉鄉長、中和市市長，嗣因縣府升格改制直轄市後，分別轉任五股區、中和區區長，惟新北市政府迄未辦理轉任區長之法令宣導及職務講習，至該

府升格兩個多月後，才於 2 月 17 日通函區公所關於轉任區長之出國請假作業，由「報備」制改為「核准」制。故張、邱二位區長觀念上仍然停留在民選鄉（鎮、市）長時期，誤認提出假單報備後即已完成赴陸申請暨請假程序，此參證該二人原任鄉（鎮、市）長期間前往大陸地區之紀錄，足認其等所言非虛，是本案尚查無積極事證足資證明張、邱二位區長有違反公務人員請假規定之主觀犯意。又張、邱二位區長申請前往大陸地區，雖未依簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點第 4 點規定於 7 日前提出申請，惟該項申請之提出及時限規定，依據內政部解釋係屬「備查」性質及「概略規定」，若未於時限內提出，不生任何實質影響。且新北市議會定期會期間長達 70 日，新北市政府亦僅要求區長儘量不要請假，而非絕對禁止，何況區長並無出席議會之法定義務，如確已落實職務代理人措施，要非不得請假。再者，新北市政府民政局雖曾以電話聯繫二位當事人，然亦僅是口頭告知不宜請假，而非否准請假。尤其關於邱○益區長請假過程，民政局一度准其改請休假一日，並完成假單之修改，如該府確實有意否准其申請，為何未藉此重申 100 年 2 月 17 日修正之請假作業流程，並為明確之告知？嗣邱區長已經在機場候機，才又電話通知擬不准其請假，造成當事人困擾而無所適從。此外，新北市政府民政局接獲當事人休假之申請，未能掌握時效，致回函核覆時當事人早已離境，甚或已經返台，是該府之核覆程序與有瑕疵，如本院勉予彈劾強付懲戒，難昭當事人折服。案經本院多方審慎衡酌，認為張○木、邱○益二位區長未經核准前往大

陸固有違失，惟考量係屬初犯而其情節尚未達應予彈劾移付懲戒之程度，且經歷本院此次調查約詢程序，當已能知所警惕無虞再犯，爰本案宜請新北市政府本於監督職權自行議處，方屬允洽。

二、本院對於直轄市政府不論轉任區長之違失情節輕重，一律移送本院審查之作法，認為對於被移送人不僅有欠公允，無助於直轄市首長指揮監督權限之行使，且專由本院審查亦有疑慮窒礙，爰內政部宜邀集中央及地方相關主管機關，就如何追究轉任區長之行政責任各節，共商適切之因應措施，以資妥適：

(一)本案內政部等機關均認為轉任之區長非屬公務人員任用法及各機關機要人員進用辦法所稱機要人員，如有違失情事，並無公務人員考績法有關懲處規定之適用，僅能依公務員懲戒法移送本院審查，以追究其行政責任：

本院為瞭解縣市單獨或合併改制直轄市後，原鄉（鎮、市）長依法轉任區長者，如涉有違法失職情事，應受何種處分、懲處之法令依據及有權懲處機關為何等節，分別詢問內政部、新北市、行政院人事行政局及銓敘部，該等機關函復情形如下：

1、內政部意見：據該部以同（100）年4月12日台內民字第1000070277號函復稱：查地方制度法第58條第1項規定：「直轄市、市之區公所，置區長1人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」因應縣（市）單獨或合併改制直轄市，原有之鄉（鎮、市）改制為區，取消鄉（鎮、市）長選舉，為借重原鄉（鎮、市）長之專長，99年2月3日修正公布之地方制度法，爰對原鄉（鎮、市）長轉任區長之進用及免職另作特別規定，增訂第58條第2項「直轄

市之區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前 1 日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期 4 年。…至原鄉（鎮、市）長經依法轉任區長者，依上開地方制度法第 58 條第 1 項規定，仍受直轄市長之指揮監督。依該部 99 年 10 月 20 日台內民字第 0990208515 號函，以機要人員方式進用之區長（以下簡稱該等人員），因非屬公務人員任用法及各機關機要人員進用辦法所稱之機要人員，故無職務列等；該等人員係參照簡任第十職等本俸五級人員支給待遇。而依公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」故該等人員應受公務員服務法之規範。又依公務員懲戒法第 2 條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」是以，該等人員如有違法失職情事，於符合其身分屬性前提下，自有公務員懲戒法相關規定之適用。另鑑於該等人員非屬公務人員任用法及各機關機要人員進用辦法所稱機要人員，故無公務人員考績法有關懲處規定之適用。

- 2、新北市政府意見：由於改制前鄉鎮市長轉任之區長，雖係由直轄市長以機要人員方式進用，但並非公務人員任用法及各機關機要人員進用辦法所稱之機要人員，故無公務人員考績法之適用，自難依考績法予以懲處處分。因此，該府針對本案區長未依規定申請核准，即於議會審議預算期間，逕自赴大陸之違法與擅離職守行為，僅能依公務員懲戒法追究其行政責任，並移送本院審

查。

- 3、行政院人事行政局意見：鄉(鎮、市)長轉任之直轄市區長，並非公務人員考績法之適用對象，是以，是類人員無該法行政懲處相關規定之適用。另有關就中央法規或地方自治法規制定是類人員行政懲處規範部分，由於事涉中央法規訂定及地方自治事宜，分屬銓敘部及內政部主管權責，該局尊重各該部之意見。
- 4、銓敘部意見：由於機要區長既非任用法及機要辦法所稱之機要人員，而無公務人員考績法之適用，以及渠等之任命方式、職務列等、待遇支給標準、考績、請假及休假補助、公保、退職、撫卹等事項，既已由內政部 99 年 10 月 20 日函統為處理，因此，直轄市政府針對機要區長有無為行政懲處之可能？法律依據為何？未來於中央或地方法規中增訂懲處規定之可行性如何？等節，該部均尊重主管機關內政部意見。

(二)惟查：我國公務員之行政責任，係採「懲戒處分」及「懲處處分」雙軌併行制。前者係依公務員懲戒法移請監察院審查及公懲會審議之，處分類別包括撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡等六種；後者係依公務人員考績法由機關考績委員會審議之，包括記大過、記過、申誡及免職等處分。其中懲戒事由，係指違法、廢弛職務或其他失職行為；至於懲處事由則更為廣泛，包括公務人員之言行、工作、生活等違反行政機關要求之效率、目的及風紀，或其他違反公務員服務法等情事。由上可知「懲戒處分」及「懲處處分」之法令依據、處分類別、事由均不盡相同，其欲達成之目的亦有所區別，惟就二者產生之處分效力及嚴重程度，該當「懲戒處

分」之違失情節應重於「懲處處分」，要無疑義。

職此，肇因本案之調查，則不免產生不論轉任區長違失情節輕重與否，無從依據考績法以懲處，須一律移送本院審查是否妥適之問題：

- 1、如將轉任區長之違失裁處限於移送本院審查一途，將使得直轄市長欠缺法定可操作運用之懲處工具，等同間接削弱直轄市長依據地方制度法第58條第1項規定指揮監督區長之權限，對於區政之順遂推動難謂無不利之影響。
- 2、第查新北市、臺中市、臺南市及高雄市等縣市單獨或合併改制之直轄市內，共計有44員依法轉任之區長，不在少數，且其任期尚有3年餘，如渠等偶有諸如開會遲到、不妥言行、推動區政績效欠佳等情節較輕微之違失情事，卻一律送請本院審查，則不僅當事人不服，且本院對於輕微案件提出彈劾，是否反將招致外界負面之評價，殊應審慎。何況轉任區長之違失案件經調查委員提案彈劾，而審查會不予通過之案例所在多有，如無其他裁處手段，則後續如何追究被移送人之行政責任，亦是一大問題，要不容小覷。
- 3、又轉任區長之違失案件縱經本院彈劾審查會審查通過，依法移付公務員懲戒委員會審議，惟相關懲戒審議程序曠日廢時，能否切實掌握「即獎即懲」之精神，以有效發揮人員考核功能，要非無疑。

是以，本院對於內政部上述見解及一律移送本院審查之作法，不僅對於被移送人罰過其責有欠公允，實務上不克發揮「即獎即懲」之考核功能，妨害直轄市首長指揮監督權限之行使，且專由本院審查彈劾亦有所疑慮窒礙。職故，本案宜請內政部邀



集中央相關部會及新北市等直轄市政府，就如何突破現行法令限制，共同研商適切之因應措施，俾得以適切追究轉任直轄市區長之行政違失責任，以資妥適。

- (三)復查，關於上開轉任區長人員不論違失情節輕重，一律移送本院審查彈劾是否妥適，有無其他可行之替代方式等節，內政部於接受本院約詢時提報書面說明則稱：該部 99 年 10 月 20 日台內民字第 0990208515 號函略以，該等人員非屬公務人員任用法及各機關機要人員進用辦法所稱之機要人員，故無公務人員考績法之適用。上開函釋係轉引自該部 99 年 9 月 24 日機關研商會議之決議事項，該項決議乃係尊重公務人員考績法主管機關銓敘部之意見。

又內政部指出，實務上各地方政府需依公務員考績法及行政院及所屬各級行政機關學校公務人員獎懲案件處理辦法規定，訂定該市政府及所屬各機關學校公務人員獎懲案件處理要點，依各該要點規定，各區公所區長之獎懲案件，應層報直轄市政府核辦。是以關於區長之獎懲，得由各直轄市政府訂頒之獎懲案件處理要點加以規範，該部並舉例臺南市政府於 100 年 3 月 21 日函頒「臺南市政府及所屬各機關學校公務人員獎懲案件處理要點」，並溯自 99 年 12 月 25 日生效，其後依法任用或依法轉任之區長，均適用該要點之規定辦理獎懲。

上開內政部說明似有前後不相一致之情形，並有以下疑點待釐清：

- 1、內政部稱各地方政府「需」依公務員考績法及行政院及所屬各級行政機關學校公務人員獎懲案件處理辦法規定，訂定該市政府及所屬各機關學

校公務人員獎懲案件處理要點。是否表示各地方政府有訂定之義務？如為義務，所指考績法與處理辦法之具體條文為何？均未見該部具體指明，且揆諸實際，上開考績法與處理辦法亦無明文授權依據。

- 2、再就所附「臺南市政府及所屬各機關學校公務人員獎懲案件處理要點」以觀，其主要規範內容為公務人員獎懲之原則、程序等技術性、細節性事項，尚非授權該市政府獎懲轉任區長之具體規範。換言之，即便本案新北市政府已訂定類似處理要點，仍難解懲處區長缺乏法令依據之難題。
- 3、縱使各地方政府訂定相關獎懲案件處理要點，惟依前述轉任之直轄市區長並不適用考績法，如以考績法授權之施行細則或處理要點加以規範，似有逾越授權範圍之嫌。就該部檢附之臺南市政府獎懲資料顯示，該市南區區長劉○崇(依法任用之區長)記一大功部分，固可以考績法施行細則第 13 條為法令依據；另該市新化區區長姚○海(係依法轉任之區長)亦記一大功，惟渠既非考績法規範對象，能否適用考績法授權訂定之施行細則予以獎勵，殊值懷疑。

(四)本院再就上開轉任區長人員如有推動區政成績優良等功績，可否予以獎勵，又其敘獎之法令依據各節詢問新北市政府，該府表示：依地方制度法進用之機要區長不辦理銓敘，不適用公務人員考績法，故依據該法施行細則第 13 條第 3 項訂定之該府及所屬各機關學校公務人員平時獎懲基準等相關規定亦不適用，此即與上開內政部之說明及臺南市政府之作法相齟齬。而有鑑於法規欠缺，新北市政府對於前開機要區長平時考核之獎勵，乃不發給敘獎

令，然為彰顯其績優之旨，由各該區公所人事機構經簽奉市長核定後，逕於人事資訊系統內註記該獎勵紀錄。惟此等作法，僅係該府內部管理措施，並無法源依據，亦不生考績法之效力。

案經查閱新北市政府檢附之「該府各區公所機要區長獎勵統計表」所載，五股區公所張○木區長因辦理原臺北縣行道樹災情防救工作暨維護管理績效計畫事宜，績效良好，經評定為第3名，該府依據上開計畫獎勵規定，核予嘉獎二次；另中和區公所邱○益區長因前任職原臺北縣中和市市長期間，督辦99年調解業務績效考評，榮獲第1級第4名，工作辛勞得力，經依新北市政府各區公所調解業務實施要點獎勵規定，核予嘉獎二次。足見縱然無法律授權，新北市政府仍然想方設法予以機要區長獎勵，揆其目的無非是為激勵工作士氣，以順遂推動區政，至於該項獎勵究有無法令依據，則非所問。反觀轉任之機要區長人員可以獎勵，卻不能予以懲處，同為直轄市長指揮監督之必備手段，其有失衡平之情，至為灼然。內政部允宜正視此一不甚合理現象，並本於地方自治監督機關之職責，從速檢討改善。

三、內政部宜協調督導新北市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府，妥為規劃辦理對於轉任區長之教育訓練工作，以提升區政施政效能，防範再次發生本案類似情事：

(一)查新北市於99年12月25日改制為直轄市，各區公所為該府派出機關，各區公所區長由該府依法任用，屬事務官，惟配合地方制度法第58條第2項規定，目前尚有8位區長（板橋區、中和區、新莊區、新店區、淡水區、五股區、深坑區、坪林區）

係由市長依機要人員方式進用，若包含臺中市、臺南市、高雄市之合併升格直轄市，全國共有 44 位原擔任鄉（鎮、市）長轉任區長。由於此類情形是我國地方自治史上首例，故內政部多次邀集銓敘部、行政院秘書處、行政院人事行政局、行政院主計處、行政院法規會及臺北縣政府、臺中縣政府、臺中市政府、臺南縣政府、臺南市政府、高雄市政府、高雄市政府召開「縣市改制直轄市中央籌劃小組組織調整分組」會議，嗣於 99 年 9 月 24 日第 6 次會議對於上開轉任區長之任命方式、職務列等、待遇支給標準、考績、請假及休假補助、公保、退職及撫卹等事項通過決議，該部並以 99 年 10 月 20 日台內民字第 0990208515 號函轉知相關機關查照辦理。

- (二) 上開決議事項牽涉甚廣，一般常任文官尚難以完全知悉，更何況是原擔任民選之地方自治機關首長，如何期待其等可於短期內自行通盤瞭解；再者，鄉（鎮、市）政府改制為區公所後，已由地方自治機關轉變為直轄市政府派出機關，其首長業不具獨立之人事權、預算權及相關自治行政自主規劃權限，區長應秉承市長之命綜理區政，故其角色職能與權限已有重大變更，即小至出國請假規定亦與先前擔任民選首長大相逕庭。本案之發生，厥以張○木、邱○益二位區長對於申請赴大陸及請假方式，因疏忽其身分改變後，已由「報備」制改為適用「核准」制，始誤觸公務人員請假規則等相關法令。為使上開 44 位轉任之區長得以確實了解改制後其法定地位、業務職掌、權利義務及獎懲方式等，並使其更嫻熟改制後區政之推展，允宜為其排定相關法令宣教、工作講習或舉辦業務座談，俾利工作銜接並

保障其權益。

- (三)末查地方制度法第 18 條第 1 款第 2 目規定，直轄市政府組織之設立及管理，屬直轄市自治事項。是以，直轄市政府及所屬各級機關人員之管理，屬上開組織管理之範疇，固應由直轄市政府本於自治權責辦理教育研習。惟全國有 4 合併或單獨升格之直轄市，在尊重地方自治之前提下，為求觀念與作法齊一，避免直轄市各自為政衍生後遺，內政部仍宜積極協調督導新北市府、臺中市府、臺南市府、高雄市府妥為規劃辦理相關教育訓練工作，藉以提升區政之施政效能，並防範再次發生本案類似情事。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請新北市政府自行議處張○木、邱○益二人見復。
- 二、調查意見二至三，函請行政院轉飭內政部、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府及高雄市政府切實檢討辦理見復。