

壹、案由：據訴，南投縣政府前縣長林明溱任職期間，於南投縣仁愛鄉鄉長吳文忠因案去職之際，疑指派其「機要秘書」張子孝任職代理鄉長，究現行法規對於縣長指派機要秘書代理鄉長之規範如何？地方制度法之相關規定是否有需改善之處？有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

司法院釋字第498號解釋：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。」上開解釋表明地方首長係綜理地方自治團體之地方事務，並具有自主決策之權限。而地方首長為貫徹其政策理念，自應賦予任免、遷調所屬職員協助其完成自治任務，並且在其職務關係內有做成相關人事決定，排除中央干預、主導的人事行政權力¹。為有利地方政務之推動，法律上雖賦予地方首長一定之人事自主權限，卻並非毫無限制，於人事任用上，仍須考量公職人員利益衝突迴避法(下稱利衝法)之相關規定，以端正政治風氣。

本案事涉南投縣政府前縣長林明濤任職期間，於南投縣仁愛鄉鄉長吳文忠因案去職之際，疑違法指派其「機要秘書」張子孝任職代理鄉長，經本院公職人員財產申報處依民眾甲民國(下同)111年9月6日檢舉書、民眾乙111年9月8日檢舉函暨同年9月22日補充資料，並依112年3月22日本院廉政委員會第6屆第32次會議決議派查後，該處就林明濤涉違反利衝法之部分進行調查，本院監察調查處亦就該案涉違反地方制度法指派代理鄉長之規範予以瞭解，因案件事實同一，故併同調查。本案經調閱南投縣政府等機關卷證資料，並於112年8月2至3日親赴南投縣政府履勘並詢問該機關人員，又於同年9月11日詢問前南投縣長林明濤、前南投縣長特助林○○及前南投縣仁愛鄉鄉長張子孝，次於同年11月8日詢問內政部常務

¹劉文仕，地方制度法釋義，五南出版，2020年8月，增訂4版，頁55。

次長吳堂安、法務部政務次長蔡碧仲、銓敘部常務次長呂秋慧及行政院人事行政總處副人事長懷敘等人，再於113年1月8日諮詢國立臺北大學公共行政暨政策學系紀俊臣教授國立東華大學公共行政學系朱鎮明教授兼主任後，本案已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

前南投縣長林明溱於任職期間，因南投縣仁愛鄉鄉長吳文忠因案去職，南投縣政府民政處隨即於110年5月4日簽請林前縣長指派人員代理鄉長，其於同年5月7日指派機要秘書張子孝代理。雖南投縣政府民政處於上開簽文內即載明：「依內政部94年6月1日台內民字第0940005080號函釋，代理人員尚不以現職人員為限，惟不得指派機要人員代理」等語，林前縣長仍指派時具機要人員身分之張子孝代理，縱張員旋即於110年5月10日簽請辭去機要秘書一職，仍有利衝法第3條第5款關係人之適用，上開行為已違反利衝法之規範，經本院113年1月17日第6屆第42次廉政委員會決議處以林前縣長新臺幣(下同)10萬元罰鍰在案。又地方制度法第82條第1項後段規定，鄉(鎮、市)長辭職、去職、死亡者，由縣政府派員代理。惟該法所指「派員代理」之要件及身分限制，卻未能自法條文義知悉，內政部為解決上述爭議，曾於94年6月1日發布台內民字第0940005080號函釋，並指出：「……代理人員尚不以現職人員為限，惟不得指派機要人員代理」等語。然該函釋所指「代理人員尚不以現職人員為限」，未能明確表明其身分要件，造成地方政府扭曲條文意旨，致生誤用。據內政部提供之「102年起鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區區長依法由縣政府、直轄市政府派員代理情形表」中可知，指派公務人員代理共55人，占102年派員代理之總人數48.7%，其次為非公職人員，共41人，占36.3%，機要人員則為第三，共9人，占8%。顯見機要人員受指派之情形，仍佔近一成

之多，內政部若未能明確表態指派機要人員之適法性，恐使未來鄉(鎮、市)派員代理業務執行無所適從。另林明溱前縣長於本院詢問時對於指派機要人員乙情亦稱：該法並無明確規定，使派員代理之操作上，容有解釋空間……等語，顯見上開函釋，除難生牽制之效外，亦因限制不明，而不利地方政府派員代理之運作，內政部允應本於權責，通盤檢視地方政府首長出缺時代理制度，以利地方政府政務推動之順暢。

一、查張子孝以南投縣政府於109年1月22日以府人任字第1090023465號令核派為薦任第9職等秘書職務，經銓敘部審定以機要人員任用，派令自109年1月30日生效。本案南投縣政府前縣長林明溱於南投縣仁愛鄉鄉長吳文忠涉犯貪污罪經法院判處罪刑去職之際，進用張子孝任職代理鄉長，此行為涉犯利衝法相關規定。本院公職人員財產申報處就林明溱涉違反利益衝突迴避之部分分析如下：

(一)111年10月4日函請南投縣政府政風處說明上述2檢舉案所指情節並提供相關資料，經南投縣政府政風處於111年11月23日縣政申字第1110005006號函復，茲整理如下：

- 1、南投縣政府於109年1月22日府人任字第1090023465號派令，張子孝以機要人員任用擔任林明溱之「機要秘書」。
- 2、張子孝擔任「機要秘書」期間，因南投縣仁愛鄉公所第18屆鄉長吳文忠涉犯貪污罪經法院判處罪刑，依地方制度法規定應由縣政府予以停職並派員代理，經南投縣政府民政處於110年5月4日簽請縣長核派代理鄉長人選，林明溱於110年5月7日指派張子孝代理仁愛鄉鄉長。
- 3、南投縣政府於110年5月10日府民治字第

1100109767號函派張子孝於110年5月11日宣誓就職仁愛鄉代理鄉長；同日張子孝所任「機要秘書」經南投縣政府府人任字第1100112571號派令免職。

- (二)據本院公職人員利益衝突迴避資料通報暨案件管理系統查詢資料顯示，林明濤自103年12月25日起至111年12月25日止任職南投縣政府縣長，依利衝法第2條第1項第2款之規定，屬利衝法所稱公職人員。
- (三)張子孝於109年1月22日經南投縣政府核派機要秘書職務，並經銓敘部審定以機要人員任用，擔任林明濤之「機要秘書」，至110年5月11日核定免職，有南投縣政府人事處111年10月18日便簽公文可稽，乃經公職人員進用之機要人員，依利衝法第3條第1項第5款規定，張子孝擔任林明濤「機要秘書」期間為林明濤之關係人。
- (四)利衝法規範之非財產上利益，說明如下：
- 1、按利衝法第4條第1項、第3項規定：「(第1項)本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。……(第3項)非財產上利益，指有利公職人員或其關係人在第二條第一項所列之機關(構)團體、學校、法人、事業機構、部隊之任用、聘任、聘用、約僱、臨時人員之進用、勞動派遣、陞遷、調動、考績及其他相類似之人事措施。」而第3項之概括規定事項，舉凡有利公職人員或其關係人之任用、陞遷、調動等相類之人事行政作為，均屬該條所稱之「其他人事措施」且自利衝法立法意旨及迴避制度之設計目的，係為建立公職人員利益衝突迴避之規範，避免公職人員因運用公權力而達成私益之目的，以達到有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送之目的，其規範之範

疇，自宜採廣義之解釋(最高行政法院103年度判字第159號判決意旨參照)；又特定身分之取得：仍具有非財產上利益之性質……自屬有利公職人員之關係人於政府機關之「其他人事措施」(臺北高等行政法院110年度簡上字第142號判決意旨參照)。

- 2、「張子孝代理鄉長案」部分，因南投縣仁愛鄉鄉長吳文忠涉犯貪污罪經法院判刑而停職，經南投縣政府民政局依地方制度法第82條第2項規定，簽請林明溱指派代理鄉長人選，林明溱遂指派張子孝代理出缺之南投縣仁愛鄉鄉長一職，有南投縣政府民政局110年5月10日簽文可稽，該職缺之「任用」，當屬利衝法第4條第3項所規範之非財產上利益，自不待言。

二、再查本院公職人員財產申報處依民眾甲111年9月6日檢舉書、民眾乙111年9月8日檢舉函暨同年月22日補充資料，並依112年3月22日本院廉政委員會第6屆第32次會議決議派查後提出公職人員利益衝突迴避案件調查報告。摘要調查結果及處理辦法如下(該報告經113年1月17第6屆第42次廉政委員會審議通過)：

(一)被調查人²為利衝法所定公職人員，張子孝及林○○為其關係人，均為規範之對象：

- 1、按利衝法第2條第1項第2款規定：「本法所稱公職人員，其範圍如下：……二、各級政府機關(構)、公營事業總、分支機構之首長、副首長、幕僚長、副幕僚長與該等職務之人。……。」查林明溱自103年12月25日至111年12月25日擔任南投縣縣長，屬利衝法所定之公職人員，有該之適用。

²該報告將林明溱前縣長稱為被調查人。

2、利衝法第3條第1項第2款及第5款規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：……二、公職人員之二親等以內親屬。……五、經公職人員進用之機要人員。……。」查林○○係被調查人林明溱之子，為被調查人二親等以內親屬；另張子孝於109年1月22日經被調查人任命為南投縣政府薦任第9職等秘書，以機要人員任用，二人均屬利衝法所定被調查人之關係人，亦均有利衝法之適用。

(二)被調查人指派其機要秘書張子孝代理仁愛鄉鄉長，未依法自行迴避，核有違反利衝法第6條第1項規定。惟依調查事證所示，被調查人對上開規定容有誤解，爰建議從寬處理：

1、按公職人員知有利益衝突之情事者，應即自行迴避；民意代表以外之公職人員應停止執行該項職務，並由該職務之代理人執行，利衝法第6條第1項、第10條第2款分別定有明文。所稱利益衝突，依該法第5條規定，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。至於所謂「知有利益衝突」，依法務部93年5月4日法政字第0930006395號函釋意旨，係指知悉「構成利衝法處罰或迴避義務之基礎事實」而言，並非「利衝法之處罰規定」本身。違反該法第6條第1項規定者，依利衝法第16條第1項規定，處10萬元以上200萬元以下之罰鍰。

2、又該法所稱利益，包括財產上及非財產上利益；非財產上利益，指有利公職人員或其關係人在利衝法第2條第1項所列之機關（構）團體、學校、法人、事業機構、部隊（以下簡稱機關團體）之任用、聘任、聘用、約僱、臨時人員之進用、勞動派遣、

陞遷、調動、考績及其他相類似之人事措施，為該法第4條第1項、第3項所明定。是公職人員指派其關係人代理鄉長職務，直接使關係人從而獲得該職務所賦予之權力、地位，該指派行為係「相類似任用之人事措施」。

- 3、經查，仁愛鄉第18屆鄉長因案停職，依地方制度法第82條第2項規定，由縣政府派員代理。民政處於110年5月4日簽請被調查人指派仁愛鄉代理鄉長一職，並於簽文內載明：「依內政部94年6月1日台內民字第0940005080號函釋，代理人尚不以現職人員為限，惟不得指派機要人員代理」等語，惟被調查人於110年5月7日就該簽陳逕行批示由張子孝代理仁愛鄉鄉長職務，南投縣政府隨即於同日以府民治字第11001045011號函知仁愛鄉公所，該府指派張子孝代理鄉長，而張子孝直至110年5月10日方簽請辭去機要秘書一職，簽陳中並敘明離職生效日為110年5月11日，此有南投縣政府相關公文可稽，亦經證人證實與實情相符。被調查人於受本院約詢時，對其指派關係人張子孝為仁愛鄉代理鄉長，且知悉依法不得指派機要人員代理仁愛鄉鄉長等情，亦坦承不諱，僅辯稱：「因為張子孝比較有魄力，他也當過仁愛鄉鄉長，所以我就批他，也請他立刻辭掉機要秘書。」、「因為代理案還沒批准前，就請機要離職，他們會有所顧慮。所以5月7日批的時候我有請張子孝馬上辭職，但因為簽送出時已是下午了，而且5月7日隔天又是假日，張子孝才會在兩天後才辭職。」等語，以主張其指派張子孝代理鄉長之正當性，及指派機要秘書代理鄉長職務一事為其所認適當之處置。然究其說詞，適足以證實其指派

張子孝為代理鄉長時，並非未意識到受其指派之張子孝仍具有機要人員身分，換言之，其係「知有利益衝突」下而為有利於其關係人之人事措施決定。爰此，被調查人明知張子孝為其機要人員，仍指派張子孝代理仁愛鄉鄉長，使其關係人獲有非財產上利益，違反利衝法第6條第1項之規定，足堪認定。

(三)依調查事證所示，被調查人對利衝法第6條第1項迴避義務規定容有誤解，爰建議從寬處理：

- 1、按行政罰法第8條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任，但按其情節，得減輕或免除其處罰。」所謂「按其情節」，乃指行為人不知法規之可責性高低而言，如依行為人之社會地位及能力，於可期待運用其認識能力，是否能意識到其行為係屬不法，如能意識，並對該行為之合法性產生懷疑時，即負有查詢義務；限於行為人有具體特殊情況存在，而導致其無法得知法規存在之情形，始足當之。此有最高行政法院102年度判字第114號判決、107年度判字第235號判決足供參照。
- 2、本案被調查人指派仁愛鄉代理鄉長時，係明知張子孝為其機要人員而仍予核派其為代理鄉長，違法事實明確。其於本院約詢時亦自承就民政處於建請核派簽陳所援引之內政部94年6月1日函釋非無所悉，惟據其陳述「張子孝也當過仁愛鄉鄉長，所以我就批他，也請他立刻辭掉機要秘書」、「法律解釋見仁見智，我當時是覺得，只要機要秘書代理鄉長時不具機要身分就好，所以這是疏忽，不是故意要去違法。」、「因為代理案還沒批准前，就請機要離職，他們會有所顧慮。所以5月

7日批的時候我有請張子孝馬上辭職，但因為簽送出時已是下午了，而且5月7日隔天又是假日，張子孝才會在兩天後才辭職。」等語，對照張子孝證述「當時我也想離職機要秘書，被調查人就跟我說不然我去代理鄉長好了」、「因為被調查人批完代理鄉長案後，有跟我討論過，我看到人事令，比較確定後，才辭職。」之說法，另就被調查人於110年5月7日核定張子孝代理仁愛鄉鄉長職務之簽陳，及張子孝於110年5月10日請辭秘書簽陳之時序以觀，被調查人所言「我當時是覺得，只要機要秘書代理鄉長時不具機要身分就好」等語，似非純屬事後卸責之辭。

- 3、被調查人歷年來擔任鎮長、縣議員、立法委員乃至縣長等職務，渠長期擔任公職人員，對利衝法所定利益衝突迴避之要求，理應有基本認知，如對其行為有無涉及違反利衝法有不確定甚至產生懷疑，應徵詢本院或主管機關法務部之意見，而非自行解釋法律。然據本院函請內政部說明94年6月1日函釋之緣由及限制目的，並提供102年迄今全國各鄉(縣、市)長經縣政府依法停職後派機要人員代理鄉(鎮、市)長之名單，經內政部於112年9月15日函復本院略以：「查各機關機要人員進用辦法第4條規定，各機關進用之機要人員所任職務範圍，……不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用，……爰本部前開94年6月1日函釋明，縣政府不得指派機要人員兼代理鄉(鎮、市)長職務。……考量人事派免作業實務，代理鄉長派令發布同時免除原機要秘書之職務，尚無違反該函釋。」復檢視內政部函附資料，縣(市)長指派其機要人員雖尚難謂已

成慣例，惟實務上確實殊非罕見。考量機要人員係107年12月13日利衝法修正施行後始納入公職人員之關係人範圍，被調查人於執行職務時容有殊未注意迴避涉及機要人員利益事項之可能，復審酌被調查人容有受內政部94年6月1日函釋影響，以致誤認僅需其機要人員於就任代理鄉長時不具機要人員身分即為合法，而忽略其核定代理鄉長簽陳當下即有迴避之義務。究其情節，雖尚難謂已達「有具體特殊情況存在，而導致其無法得知法規範」情事，然相較一般公職人員未迴避其配偶、血親利益之情形，並參酌實務上確實不乏指派機要人員代理鄉（鎮、市）長之案例，足認被調查人對利衝法所定迴避義務之要求與範圍容有誤解，可非難程度較低，爰從寬處理。

（四）綜上論結：

- 1、被調查人就民政處110年5月4日簽請指派仁愛鄉代理鄉長一案，明知張子孝為其機要秘書，且該簽陳業載明不得指派機要人員代理，卻未予迴避，仍於110年5月7日核批由張子孝代理仁愛鄉鄉長，使關係人張子孝獲得擔任代理鄉長之非財產上利益，核有違反利衝法第6條第1項規定，依利衝法第16條第1項規定應處罰鍰10萬元至200萬元，並依本院公職人員利益衝突迴避案件處罰鍰額度基準第1點第2款第12目規定「涉及機關團體首長、副首長、政務人員之進用、任用、聘用」，應處罰鍰100萬元。惟審酌被調查人對利衝法所定迴避義務之要求與範圍容有誤解，可非難程度較低，似採法定罰鍰最低額，即足以儆效尤，爰建議依行政罰法第8條但書、第18條第1項及第3項及本院公職人員利益衝突迴避案件處罰鍰額

度基準第7點規定，處罰鍰10萬元，以示懲儆。

2、被調查人明知張子孝為其機要秘書，卻於110年5月7日指派張子孝代理仁愛鄉鄉長，未自行迴避，使關係人張子孝獲取擔任代理鄉長之非財產上利益，違反利衝法第6條第1項規定，經審酌被調查人對利衝法所定迴避義務之要求與範圍容有誤解，可非難程度較低，爰建議依利衝法第16條第1項、行政罰法第8條但書、第18條第1項及第3項規定，處罰鍰10萬元。

三、查地方制度法第82條第1項：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職、死亡者，直轄市長由行政院派員代理；縣（市）長由內政部報請行政院派員代理；鄉（鎮、市）長由縣政府派員代理；村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。」對於派員代理是否應具備一定身分及要件，內政部說明表示³：「有關代理鄉（鎮、市）長之人員是否應具備一定之學經歷、背景或資格等，既未明文規定，縣政府自得本於行政裁量權，在通盤考量代理人員之學經歷、品德操守、領導能力、公務行政經驗及社會接受度等因素後，為最適當之指派，尚不以現職人員為限。惟考量代理鄉（鎮、市）長有綜理鄉（鎮、市）政之權責，為利地方政務推動，縣政府於核派代理人員時，仍宜派任相當層級或具有一定行政經驗之人員。又代理鄉（鎮、市）長雖非選舉產生之公職人員，惟其既代理民選之公職，則代理人員自亦不得有公職人員選舉罷免法對於候選人所定消極資格情事（如該法34條、第35條、第85條第1項）……。」等語云云。

四、次查，本案前南投縣長林明溱派機要人員張子孝代理

³內政部112年11月8日詢問會議回復資料。

鄉(鎮、市)長為例，雖南投縣政府民政處於簽請指派時，曾提供內政部94年6月1日台內民字第0940005080號函釋，表示不得指派機要人員……等語。卻未獲林前縣長之重視，林前縣長亦於本院詢問時表示：「有時法律解釋見仁見智，我當時是覺得只要代理鄉長不是機要就好。」等語。顯見目前地方制度法第82條第2項之「派員代理」之定義尚欠明確定義，而致生漏洞。

五、另查本院於113年1月8日諮詢國立臺北大學公共行政暨政策學系紀俊臣教授國立東華大學公共行政學系朱鎮明教授兼主任就有關地方制度法第82條第1項「派員代理」之身分予以瞭解，諮詢內容如下：

(一)議題一、有關地方制度法第82條第1項：「直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長及村(里)長辭職、去職、死亡者，直轄市長由行政院派員代理；縣(市)長由內政部報請行政院派員代理；鄉(鎮、市)長由縣政府派員代理；村(里)長由鄉(鎮、市、區)公所派員代理。」該條所稱之「派員代理」之定義為何？該「派員」代理是否應有相關資格條件之限制？「派員」是否只限具備公務員任用資格方得代理？

1、紀俊臣教授回應：當時我在起草地方制度法時，我為什麼會寫派員，而不寫派人，就是因為我自己在教授行政法認知來草擬，所謂代理分為兩種，一種叫全部代理，一種叫部分代理，像是請事病假的代理這叫做部分代理，然而停職或辭職的代理，這種就叫做全部代理，而我認為在做這種代理，本身應該要有一個本職，沒有本職是不能代理的，然而內政部常常因為政治壓力而放寬解釋，其實並不正確，派員代理是一定要有一個本職，這本職是什麼，就是一定要是相關業務，

所以一定是要公務人員，所以我當時起草的構想就是這樣，為什麼我會這樣想，就是因為停職的時間有長有短，如果不是公務員的話，很容易不熟悉業務，也沒有政務經驗，這會導致鄉務難以推動的結果。

- 2、朱鎮明教授回應：我看到貴院提供的表格，派代鄉鎮長的案件共計約89件，但屏東就有25件，佔了將近三成左右，可能是有什麼獨特的因素，其次彰化、苗栗、花蓮、新竹等，加上這些地區，就佔了派代的案量七成左右，所以派代案件基本上都集中在這五個縣市，第二，真正由機要人員代理的部分，大概就9件，僅占10%，也就是說由機要人員派代的案例似乎也沒有這麼多。

(二) 議題二、機要人員能否代理鄉鎮市長呢？

- 1、紀俊臣教授回應：不能代理，因為機要人員是隨首長同進退，除非有法定排除的因素，不然是不能夠代理的。
- 2、朱鎮明教授回應：我沒有認為一定要公務員，是因為鄉鎮長是一個承上啟下的工作，也是反應政治性的工作，不同於常任文官依法行政的文化，所以我會認為可以放大資格，只要不是直系血親或關係人的情況，都可以接受派代，尤其是像需要超過三個月以上代理的情形，如果該機要或者是民間人士可以維持與縣市政府達到良好聯繫，應該都可以算適任。學界也都有討論強化縣市首長管理權限，讓他在做總體資源配置的時候，可以有更多的資源，所以當你下太多的限制反而不是一件好事。另外我也考慮到有本職的公務人員，可能會有兩頭燒的問題，而且對他們來說代理鄉鎮市長恐怕會淪為兼職的工作，這也滿可惜

的。

(三)議題三：若指派機要人員、民間人士代理鄉鎮市長有所疑慮，內政部等相關機關於法規修正上，應如何調整？

1、紀俊臣教授回應：我是覺得，既然地方制度法制定與修正後仍存在爭議，內政部就應該主動修法或者說明，把這個派員代理明確說明清楚，如果要主張放寬，就修法把派員修掉，如果是認為為了政務延續而不致於有空窗期的產生，就應把派員代理做一個解釋，並且寫在條文裡面，這樣才不會有爭議。

2、朱鎮明教授回應：我覺得應該以代理時間長短來區分，如果高於三個月就可以放寬資格，如果是低於三個月則應給予公務人員代理。因為公務人員長期代理，恐怕都要以身兼二職的方式來進行代理，擔心對於地方事務比較無法如此上心。另外修法我覺得耗時過長，所以會希望能藉由管制的方式給予建議。

上述諮詢學者對於派員代理是否須具備身分上之限制見解不一，紀俊臣教授認為既於法規中明載「派員」即應具備公務員之身分，且依代理之性質不同，代理鄉(鎮、市)長之工作係為全部代理，自因由具有本職之公務員身分方可派代。而朱鎮明教授則認應給予空間，須觀代理時間長短，來賦予代理資格之限制，惟共同點則在於，地方制度法主管機關內政部，應說明「派員代理」之定義，避免爭議。

六、再查內政部、法務部、銓敘部及行政院人事行政總處對於94年6月1日內政部台內民字第0940005080號有關鄉(鎮、市)長經縣政府依法停職後，其職務得否由非現職人員代理疑義(機要人員得否代理鄉鎮市

長)之相關函復，內容如下：

(一)有關94年6月1日內政部台內民字第0940005080號有關鄉(鎮、市)長經縣政府依法停職後，其職務得否由非現職人員代理疑義函釋中，有關機要人員派代理鄉鎮市長之限制：另依各機關機要人員進用辦法第2條規定，各機關機要人員之進用，除法律另有規定外，依本辦法規定辦理。另同辦法第4條第1項規定，各機關進用之機要人員所任職務範圍，應以機關組織法規中所列行政類職務，襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，並經銓敘部同意列為機要職務為限。但不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用。則除前開地方制度法第82條第以機要人員方式進用之副市長，及同法第56條第2項以機要方式進用之縣政府一級單位主管外，尚不得指派機要人員兼代理鄉(鎮、市)長職務。

(二)上述函釋，有關機要人員限制派代理鄉鎮市長之說明

1、內政部說明

(1) 依88年1月25日公布施行之地方制度法第82條第1項及第2項規定，鄉(鎮、市)長有辭職、去職、死亡與停職而需派員代理者，係由上級自治監督機關縣政府派員代理。惟對於代理鄉(鎮、市)長之人員是否應具備一定之學經歷、背景或資格等，於本法未有明文規定。為處理各縣政府依法派員代理所遇疑義，經本部提具處理意見獲行政院、法務部及前行政院人事行政局函復後，該部於94年6月1日以台內民字第0940005080號函予各縣政府釋明，代理鄉(鎮、市)長雖非選舉產生之公職人員，惟其既代理民

選之公職，則代理人自不得有公職人員選舉罷免法對於候選人所定消極資格情事，亦不得指派機要人員兼代理鄉(鎮、市)長職務。嗣111年5月25日修正公布之本法第82條第3項增訂該代理人不得為被代理者之配偶、前配偶、四親等內之血親、三親等內之姻親關係，進一步限制代理人之資格條件，而該部上開94年6月1日函仍持續適用。

- (2) 所詢前開94年6月1日函所指不得指派機要人員兼任之緣由及限制之目的1節，查銓敘部主管之各機關機要人員進用辦法第2條規定，各機關機要人員之進用，除法律另有規定外，依本辦法規定辦理。同辦法第4條第1項規定，各機關進用之機要人員所任職務範圍，應以機關組織法規中所列行政類職務，襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，並經銓敘部同意列為機要職務為限。但不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用。基於該辦法第2條及第4條第1項但書規定，爰前開94年6月1日函釋明，縣政府不得指派機要人員兼代理鄉(鎮、市)長職務。
- (3) 所詢前開94年6月1日函釋後，鄉(鎮、市)長經縣政府依法停職後派員代理之狀況，是否有相關機制協助把關等1節，茲因鄉(鎮、市)自治團體之上級自治監督機關係縣政府(地方制度法第26條、第27條、第30條、第33條、第38條、第40條、第43條、第46條、第53條、第54條、第62條、第71條、第75條至第83條等參照)，各縣政府依地方制度法第82條規定派員代理者，自應恪守相關法令並落實內部控制予以辦理，

尚無庸再報本部，惟仍基於本法之中央主管機關就涉及法令適用疑義部分予以協助。

(4) 又所詢某縣府縣長派機要秘書代理鄉長，並於鄉長派令發布同時免除該機要秘書之職務之適法性疑義1節，基於前開94年6月1日函釋明縣政府不得指派機要人員兼代理鄉(鎮、市)長職務，並考量人事派免作業實務，代理鄉長派令發布同時免除原機要秘書之職務，尚無違反該函釋。至如機要人員同時兼代理鄉(鎮、市)長職務者，有無違法及效果如何等疑義，似涉違反各機關機要人員進用辦法之問題，宜就具體個案情節請銓敘部表示意見。

(5) 有關製表說明於102年迄今全臺各鄉(鎮、市)長經縣政府依法停職後派機要人員代理鄉(鎮、市)長之名單1節，考量鄉(鎮、市)及直轄市山地原住民區係依地方制度法規定實施自治選舉，鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區區長如依法需派員代理者，係分別由縣政府、直轄市政府派員代理，爰經函請相關縣政府、直轄市政府查填派員代理情形後，茲彙整「102年起鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區區長依法由縣政府、直轄市政府派員代理情形表」1份(詳附表1)。

(三)有關88年1月25日公布施行之地方制度法第82條第1項及第2項規定，鄉(鎮、市)長有辭職、去職、死亡與停職而需派員代理者，係由上級自治監督機關縣政府派員代理。惟內政部對於代理鄉(鎮、市)長之人員是否應具備一定之學經歷、背景或資格等疑義，提具處理意見獲行政院、法務部及前行政院人事行政局函復意見，內容如下：

1、行政院94年5月23日院臺規字第0940019608號書函略以：

- (1) 關於鄉（鎮、市）長停職，其代理人員是否應以現職人員為限1節，查地方制度法第82條第2項規定，鄉（鎮、市）長停職者，由縣政府派員代理，至於代理鄉（鎮、市）長人員是否應具備一定之學經歷、背景、資格及指派之程序為何，該法既未有明文規定，縣政府自得本於行政裁量權，並於社會可接受度之考量下作最適當之指派，難謂須以現職人員為限，惟宜就代理人員之年齡、學經歷、人格特質、品德操守、領導能力，以及是否具一定公務行政經驗等標準通盤考量，以妥善行使其用人擇才之職權。
- (2) 代理鄉（鎮、市）長是否不得具有公職人員選舉罷免法所定之消極資格及應具有積極資格1節，依該法所定候選人不得具有之消極資格（因特殊犯罪判刑確定、特別身分關係、被罷免等），代理鄉（鎮、市）長人員當亦不得具有該等消極資格。
- (3) 機要人員得否代理鄉（鎮、市）長1節，依各機關機要人員進用辦法第4條第1項規定，機要人員所任職務範圍，應以機關組織法規中所列行政類職務，襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，並經銓敘部同意列為機要職務為限，但不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用。則除依地方制度法（第57條第1項）規定，以機要人員進用之副市長，應由其代理市長外，參諸上開辦法規定，機要人員所任之職務及其擔任之工作，既有所限制，

則指派其代理其他職務，自亦當審慎。職是，縣政府指派機要人員代理鄉（鎮、市）長，顯與其進用之本旨相悖，殊屬不宜。

2、行政院人事行政局（現為行政院人事行政總處）94年5月23日局地字第0940013691函略以：

- (1) 被停職之鄉（鎮、市）長，其民選地方行政首長身分並未喪失，職務代理人僅係暫時代理行使其權限。因此，縣政府在選擇代理人選時，宜考量派任相當層級或具一定行政經驗者，以利地方政務之正常推動。
- (2) 由縣政府派任之代理鄉（鎮、市）長，雖非選舉產生之公職人員，但因依規定受領俸給，仍應受公務員服務法之規範，亦須符合公職人員選舉罷免法所定候選人之積極資格並且不得違反有關消極資格之限制。如依法不得准予登記成為公職候選人，自不宜派任代理民選地方首長之職務。
- (3) 依各機關機要人員進用辦法第4條第1項但書規定，各機關進用之機要人員，不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用。是以，縣政府如指派機要人員代理鄉（鎮、市）長，似與機要人員設置之意旨不盡相合。
- (4) 鄉（鎮、市）長經縣政府依法停職後，其職務得否由非現職人員代理，係從多面向以及務實的觀點著眼，除顧及法制面的妥適性，亦考量實務運作上的合理與合情。在相關職務代理人資格條件未納入明文規範之前，以上意見提供縣政府在選派鄉（鎮、市）長因案停職之代理人時，有具體明確的標準參據，原則上尊重內政部基於主管權責所作處理意見。

3、法務部94年5月16日法律字第0940017532號函略以：代理人員應具備何種資格或身分，地方制度法尚無明文規定。準此，鄉（鎮、市）長經縣政府依法停職後，其職務得否由非現職人員代理，係屬政策考量問題，宜由相關主管機關本權責衡酌之。惟基於地方政務順利推動起見，自宜由相當層級或具一定行政經驗之人員代理較為妥適。另不符公職人員選舉罷免法所定候選人之積極或消極資格者，及機關所進用之機要人員，不宜或依法不得代理鄉（鎮、市）長，應不待言。

（四）銓敘部之說明

查內政部曾就類此函釋（該部94年8月3日台內民字第0940006587號函限制鄉長出差時，其職務不得由鄉公所內以機要進用之秘書代理）須否修正，函請銓敘部表示意見，經該部96年1月22日部法二字第0962743309號書函回復略以，各機關機要人員進用辦法第4條規定僅禁止機關首長職務以機要人員進用，尚不及於機關首長職務代理之情形。茲以鄉（鎮、市）長屬民選首長，與一般常任機關首長有別，其因有關情事致生職務代理之情形發生時，似可本於地方制度法相關規定精神，以及審酌鄉（鎮、市）公所組織結構及自治條例規定等情形、該機關首長之法定代理順序與實際之需要等另為考量，爰請內政部本於權責卓處在案。

（五）法務部之說明

1、有關機要人員限制代理鄉鎮市長之部分：

（1）查內政部94年5月4日函詢法務部，函詢內容略以地方制度法第82條第2項有關鄉（鎮、市）長經縣政府依法停職後，職務得否由機要人員代理。

(2) 法務部參酌內政部上開來函所列理由係依「各機關機要人員進用辦法」第4條第1項規定「各機關進用之機要人員所任職務範圍，應以機關組織法規中所列行政類職務，襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，並經銓敘部同意列為機要職務為限。但不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用」，故限制機要人員兼代理鄉（鎮、市）長職務，法務部94年5月16日函復敬表贊同。

2、有關機要人員兼代理鄉鎮市長之職務違反上述函釋時，是否亦有違利衝法之相關規定說明：

(1) 按利衝法第3條第1項第5款規定，經公職人員進用之機要人員為公職人員之關係人，次按利衝法第4條第3項規定「非財產上利益，指有利公職人員或其關係人在第二條第一項所列之機關（構）團體、學校、法人、事業機構、部隊（以下簡稱機關團體）之任用、聘任、聘用、約僱、臨時人員之進用、勞動派遣、陞遷、調動、考績及其他相類似之人事措施」，兼代理鄉（鎮、市）長職務之人事行政作為應屬上開非財產上利益。

(2) 若公職人員（機關首長）指派其關係人（機要人員）兼代理鄉（鎮、市）長，因涉及使關係人獲得非財產上利益，業已違反本法第6條自行迴避規定，或違反利衝法第12條禁止假借職務上之權力、機會或方法圖關係人利益之規定。

(3) 機要人員離職前因屬公職人員（機關首長）之關係人，若公職人員（機關首長）指派其機要人員兼代理鄉（鎮、市）長，因涉及使關係人獲得非財產上利益，違反利衝法相關規範已如

前述。至於機要人員離職後，除尚有利衝法第3條第1項各款所定其他身分關係外，該機要人員與公職人員間已無身分上之利害關係，尚非公職人員之關係人。

(六)行政院人事行政總處之說明

1、查內政部為應原桃園縣政府函詢有關鄉（鎮、市）長被停職時，可否指派縣府機要人員代理（按：地方制度法未明文規範代理人身分）之疑義，前以該部88年12月30日書函詢原人事局意見，經原人事局89年1月13日函復該部意見如下：

(1) 查公務人員任用法（以下簡稱任用法）第11條規定，各機關辦理機要人員，須與機關長官同進退，並得隨時免職。次查任用法施行細則第9條規定，所稱「辦理機要人員」，指擔任機要秘書及監印等職務之人員，並應以機關組織法規中所列非主管且非技術性之職稱進用（按：第9條條文於91年6月12日修正時改列第11條，並刪除擔任機要秘書、監印職務之相關規定）。

(2) 惟鄉（鎮、市）長係綜理鄉（鎮、市）政、指揮、監督所屬員工之民選機關首長，因此，以機要人員代理鄉（鎮、市）長職務，與上開規定不符，且有違進用機要人員旨意，自非所宜。

2、嗣為應嘉義縣政府函詢有關鄉（鎮、市）長被停職時，其代理人員是否應以現職人員為限之疑義，內政部復於94年5月4日綜合分析須予考量之事項後初擬意見，並函詢法務部、行政院法規委員會及原人事局意見。有關內政部當時初擬意見如下：

(1) 由於被停職之鄉（鎮、市）長，其民選地方行政首長身分並未喪失，職務代理人僅係暫時代

理行使其職權。因此，縣政府在選擇代理人選時，宜考量派任相當層級或具有一定行政經驗者，以利地方政務之正常推動。

- (2) 代理鄉（鎮、市）長雖非選舉產生之公職人員，但受有俸給，仍應受公務員服務法所規範，同時亦須符合公職人員選舉罷免法所定候選人之積極資格及消極資格。
- (3) 按各機關機要人員進用辦法（以下簡稱機要辦法）第4條第1項但書之規定，各機關進用之辦理機要人員不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用，故縣政府似不得指派辦理機要之人員代理鄉（鎮、市）長。

3、前開內政部擬議，經原人事局考量該部除顧及法制面的妥適性，亦考量實務運作上的合理與合情，爰於94年5月23日函復內政部以，在相關職務代理人資格條件未納入明文規範之前，原則上尊重該部基於主管權責所作處理意見。

4、案經內政部彙整相關機關意見後，於94年6月1日作成旨揭函釋，供縣政府於選派鄉（鎮、市）長因案停職時之代理人時，有具體明確之標準參據。

七、經本院於112年11月8日詢問內政部等相關機關後，內政部以112年12月21日台內民字第1120147369號函表示有關各權責機關依地方制度法第82條規定指派民選地方行政首長及村（里）長代理人1案，請依說明辦理，請查照。該函詳細內容如下：

- (一) 依地方制度法第82條第1項至第3項規定，民選地方行政首長及村（里）長停職、辭職、去職或死亡而有派員代理之需要者，由該條所定之權責機關分別派員代理，代理人並不得為被代理者之配偶、前配

偶、四親等內之血親、三親等內之姻親關係。復依本部94年6月1日台內民字第09400050080號函，依上開規定指派之代理人，不得有公職人員選舉罷免法對於候選人所定消極資格情事，亦不得指派機要人員代理，合先敘明。

(二)茲因107年12月13日修正公布之利衝法第3條業將經公職人員進用之機要人員列為公職人員之關係人，依法務部112年12月14日法廉字第11200082620號函規定，代理民選地方行政首長及村（里）長之人事行政作為應屬利衝法第4條第3項所稱非財產上利益，各權責機關依上開地方制度法規定負責指派代理人之公職人員如涉及指派關係人（含經其進用之機要人員），應有利衝法第6條自行迴避義務、第12條假借職權圖利行為禁止規定之適用。

(三)綜上，爾後各權責機關依地方制度法第82條規定指派民選地方行政首長及村（里）長代理人時，除應依該條規定及本部94年6月1日台內民字第0940005080號函辦理外，併請注意遵守利衝法相關規定，如實務個案適用利衝法遇有疑義，請適時函詢法務部意見後再行派員代理，以符法制。

八、上述內容，係為內政部就地方制度法第82條「派員代理」爭議詢問相關部會及發布函釋之沿革，然綜觀上述內容，內政部雖經本院詢問後，再次表明機要人員不得為代理人員之旨，卻未就代理人員是否應為現職人員予以說明，仍循94年6月1日台內民字第0940005080號函釋內容，認為「代理人員尚不以現職人員為限」。另依內政部所製「102年起鄉（鎮、市）長、直轄市山地原住民區區長依法由縣政府、直轄市政府派員代理情形表」觀之，103至108年屏東車城、頂埔及崁頂、110年苗栗通霄、111年苗栗三灣、110年

南投仁愛(即本案)、107年屏東三地門、108年苗栗崁頂，皆為機要人員於代理鄉長前辭任機要職務，以非現職人員身分代理鄉長，然此種作為是否形成規避該函所列「機要人員不得為代理人員」之要件，尚非無疑。

九、次查，本院於113年5月24日函請內政部補充之「102年起鄉（鎮、市）長、直轄市山地原住民區區長依法由縣政府、直轄市政府派員代理情形表」，經將該表內容依據代理鄉長前之職務區分後，各職務代理人數及百分比之內容如下表：

表 102年起鄉（鎮、市）長、直轄市山地原住民區區長依法由縣政府、直轄市政府派員代理情形補充表(依代理前職務區分)

職務	人數	百分比	年度及代理鄉長縣市
非公職人員	41	36.3	106高雄那瑪夏、108新竹竹東、108新竹竹東、111新竹新豐、106苗栗西湖、113苗栗市、103彰化芳苑、103彰化線西、104彰化永靖、109雲林北港、110雲林口湖、113雲林麥寮、104屏東琉球、104屏東鹽埔、104屏東牡丹、105屏東三地門、105屏東里港、105屏東琉球、106屏東市、106屏東長治、106屏東麟洛、106屏東鹽埔、107屏東獅子、107屏東山地門、108屏東佳冬、108屏東來義、108屏東恆春、108屏東崁頂、108屏東竹田、109屏東市、110屏東市、111屏東佳冬、112屏東長治、113屏東新埤、103花蓮卓溪、103花蓮萬榮、106花蓮秀林、111花蓮玉里、112花蓮秀林、113臺東大武、105金門金沙、112金門烏坵
機要人員	9	8	109苗栗銅鑼、109苗栗南庄、110

職務	人數	百分比	年度及代理鄉長縣市
			苗栗通霄、111苗栗三灣、110南投仁愛、113雲林虎尾、106嘉義溪口、103屏東車城、108屏東崁頂
公務人員	55	48.7	103桃園復興、112桃園復興、109臺中和平、109高雄那瑪夏、106新竹五峰、107新竹新豐、107新竹北埔、108新竹橫山、110新竹峨眉、111新竹湖口、104苗栗獅潭、106苗栗通霄、106苗栗西湖、107苗栗銅鑼、110苗栗通霄、102彰化芳苑、105彰化田尾、107彰化田中、108彰化伸港、109彰化伸港、109彰化大城、110彰化大城、111彰化北斗、112彰化北斗、107雲林水林、105雲林口湖、109雲林北港、111雲林臺西、112雲林褒忠、102嘉義中埔、103嘉義番路、105嘉義竹崎、101屏東枋寮、103屏東獅子、106屏東長治、108屏東崁頂、111屏東枋寮、112屏東潮州、113屏東長治、108宜蘭頭城、112宜蘭三星、106花蓮萬榮、106花蓮秀林、109花蓮壽豐、109花蓮豐濱、112花蓮玉里、102臺東成功、102澎湖望安、105金門金沙
民選公職人員	3	2.6	106苗栗通霄、106嘉義大林、111宜蘭頭城
臨時人員	2	1.8	103花蓮萬榮、106花蓮秀林
教育人員	1	0.8	106花蓮秀林
政務人員	2	1.8	111苗栗三灣、109花蓮壽豐
總人數	113	100%	

資料來源：本院依據113年5月24日內政部函復資料彙整。

(一)據上表1之內容，自102年起鄉（鎮、市）長、直轄市山地原住民區區長依法由縣政府、直轄市政府派

員代理情形，總人數為113人，其中以指派公務人員居多，共55人，占48.7%，其次為非公職人員，共41人，占36.3%，機要人員則為第三，共9人，占8%。

(二)雖然機要人員受指派之情形，自102年後不算多數，惟據內政部所提供表格中，仍將南投仁愛鄉所指派之張子孝列為於指派代理鄉長前，即已辭任機要人員，惟經本院調查，張子孝實際上是111年5月7日即受縣長指派為代理鄉長，同年5月10日方離職，然內政部若未審酌指派鄉長相關簽呈，尚難發覺該南投仁愛鄉指派鄉長之過程已違反指派機要人員之情事，因此102年指派鄉鎮市長仍有9件指派機要人員，對於有無類似本案情況，恐已難釐清。

十、再查內政部雖經本院詢問後，於112年12月21日以台內民字第1120147369號函再次表示，指派之代理人，不得有公職人員選舉罷免法對於候選人所定消極資格情事，不得指派機要人員代理外，亦表明併請注意遵守利衝法相關規定，如實務個案適用利衝法遇有疑義，請適時函詢法務部意見後再行派員代理，以符法制……等語。惟利衝法第3條於107年12月13日修正後，業將經公職人員進用之機要人員列為公職人員之關係人，然觀內政部所製「102年起鄉（鎮、市）長、直轄市山地原住民區區長依法由縣政府、直轄市政府派員代理情形表」，107年後仍有地方派機要人員代理鄉（鎮、市）長之案件，例如：110年苗栗通霄、111年苗栗三灣、110年南投仁愛（即本案）、107年屏東三地門、108年苗栗崁頂，雖該表中指出上述機要人員就職鄉長前即辭任機要職務，然機要人員既已於107年12月13日列入利衝法應自行迴避之關係人，即因避免派機要人員代理相（鎮、市）長職務，內政部卻於本院檢討後，方再次以發布函釋之方式提醒，顯未善盡職權，

通盤檢視相關法規之規範，致法規修正上未能與時俱進。

十一、綜上，前南投縣長林明溱於任職期間，因南投縣仁愛鄉鄉長吳文忠因案去職，南投縣政府民政處隨即於110年5月4日簽請林前縣長指派人員代理鄉長，其於同年5月7日指派機要秘書張子孝代理。雖南投縣政府民政處於上開簽文內即載明：「依內政部94年6月1日台內民字第0940005080號函釋，代理人員尚不以現職人員為限，惟不得指派機要人員代理」等語，林前縣長仍指派時具機要人員身分之張子孝代理，縱張員旋即於110年5月10日簽請辭去機要秘書一職，仍有利衝法第3條第5款關係人之適用，上開行為已違反利衝法之規範，經本院113年1月17日第6屆第42次廉政委員會決議處以林前縣長新臺幣(下同)10萬元罰鍰在案。又地方制度法第82條第1項後段規定，鄉(鎮、市)長辭職、去職、死亡者，由縣政府派員代理。惟該法所指「派員代理」之要件及身分限制，卻未能自法條文義知悉，內政部為解決上述爭議，曾於94年6月1日發布台內民字第0940005080號函釋，並指出：「……代理人員尚不以現職人員為限，惟不得指派機要人員代理」等語。然該函釋所指「代理人員尚不以現職人員為限」，未能明確表明其身分要件，造成地方政府扭曲條文意旨，致生誤用。據內政部提供之「102年起鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區區長依法由縣政府、直轄市政府派員代理情形表」中可知，指派公務人員代理共55人，占102年派員代理之總人數48.7%，其次為非公職人員，共41人，占36.3%，機要人員則為第三，共9人，占8%。顯見機要人員受指派之情形，仍佔近一成之多，內政部若未能明確表態指派機要人員之適法性，恐使未來鄉(鎮、市)派員代理業務執行無

所適從。另林明溱前縣長於本院詢問時對於指派機要人員乙情亦稱：該法並無明確規定，使派員代理之操作上，容有解釋空間……等語，顯見開函釋，除難生牽制之效外，亦因限制不明，而不利地方政府派員代理之運作，內政部允應本於權責，通盤檢視地方首長出缺時代理制度，以利地方政府政務推動之順暢。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請內政部確實研議見復。
- 二、調查意見經委員會討論通過後公布。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於隱匿個資後，上網公布。

調查委員：施錦芳、賴振昌

案名：前南投縣長林明溱指派機要人員代理鄉鎮長有違地方制度法相關規定案

關鍵字：林明溱、南投、機要、利益衝突、迴避