

調 查 報 告

壹、案由：據雲林縣政府函報，該縣褒忠鄉（下稱褒忠鄉）鄉長陳建名（下稱陳員）涉職場霸凌事件經調查屬實，爰依地方制度法第84條、公務員懲戒法第2條第1款及同法第24條第1項等規定，送請本院審查等情案。

貳、調查意見：

- 一、據雲林縣政府函報，褒忠鄉公所職員A員在刑事案件¹偵查中對鄉長陳員為不利陳述後，A員申訴遭陳員不利對待，經該府調查認定具霸凌行為態樣、具持續性、具故意、具損害結果，評議陳員對A員職場霸凌成立。另據褒忠鄉公所調查，有關A員自112年10月2日起至113年9月2日止，因其工作單位異動頻繁，造成其身心俱疲、受到嚴重創傷，進而提起職場霸凌申訴，評議該所時任秘書楊員業已對A員構成職場霸凌。嗣楊員遭麥寮鄉公所參考褒忠鄉公所建議核予申誡1次之行政懲處，於本院詢問時亦配合調查並表示尊重機關處理結果並不再提起救濟，應已知所警惕。陳員則對於雲林縣政府職場霸凌成立之結論以律師函表示並非事實，於本院詢問時亦均予否認，惟經本院調取相關卷證，亦認定陳員於具保停止羈押返回職場後，A員確實發生①遭2次調至公所外從事公墓（含生命園區）業務；②自願降調至雲林縣虎尾鎮公所之商調函旋即遭駁回；③被單獨調至褒忠鄉公所3樓禮堂且無辦公

¹ 緣於陳員及A員藉由褒忠鄉公所舉辦111年度「村鄰長自強及文康」活動，詐取經費新臺幣（下同）7萬1,500元發給9位村長自行運用，涉犯貪污治罪條例等案件，遭檢察官起訴及一、二審刑事法院判刑。相關案號：112年4月26日臺灣雲林地方檢察署111年度偵字第9777、10478號、112年度偵字第724、725、3900、3901號；113年6月27日臺灣雲林地方法院（下稱雲林地院）112年度訴字第262號；115年2月11日臺灣高等法院臺南分院113年度上訴字第1359號。判決內容略以：一審判決陳員共同犯行使公務員登載不實文書罪，處有期徒刑1年4月，未獲緩刑；A員共同犯行使公務員登載不實文書罪，處有期徒刑6月，緩刑3年，並應於判決確定之日起1年內，向公庫支付10萬元（A員於一審坦承犯行，並依證人保護法獲減刑寬典）。陳員就一審量刑提起上訴並認罪，二審撤銷陳員一審宣告刑部分，改判1年2月，緩刑4年，並應於判決確定之日起1年內，向公庫支付15萬元（檢察官、陳員均可上訴）。

設備亦無其他同事逾1週之情事。陳員身為褒忠鄉公所首長，本應注意維護公務職場並保護部屬執行職務時不受不當騷擾或精神上不法侵害，卻因陳員涉入刑事案件之個人原因，致A員遭工作不合常理調動等情，確實造成A員身心權益、褒忠鄉公所機關形象與聲譽均嚴重受損，陳員確未謹慎公正行使職權，惡化A員職場工作環境，已違反公務員服務法之規定，核有重大違失，有移送懲戒必要。

(一)相關法規：

1、地方制度法第57條：「(第1項)鄉(鎮、市)公所置鄉(鎮、市)長1人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)政，由鄉(鎮、市)民依法選舉之，每屆任期4年，連選得連任一屆；……。」

2、雲林縣褒忠鄉公所組織自治條例：

(1)第3條：「本所置鄉長一人，綜理鄉政，指揮、監督所屬員工及機關。」

(2)第4條：「本所置秘書一人，為幕僚長，承鄉長之命，處理鄉政，並受鄉長之指揮、監督，掌理研考、法制、機要、動員、協調、核稿等事項。」

3、公務員服務法：

(1)第1條：「公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律、命令所定執行其職務。」

(2)第6條：「公務員應公正無私、誠信清廉、謹慎勤勉，不得有損害公務員名譽及政府信譽之行為。」

4、公務人員保障法（下稱保障法）：

(1)第3條：「本法所稱公務人員，係指法定機關（構）及公立學校依公務人員任用法律任用之

有給專任人員。」

(2) 第19條²：「(第1項)公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施，並使公務人員免於遭受職場霸凌等行為。有關辦法，由考試院會同行政院定之。(第2項)前項所稱職場霸凌，指本機關人員於職務上假借權勢或機會，逾越職務上必要合理範圍，持續以威脅、冒犯、歧視、侮辱、孤立言行或其他方式，造成敵意性、脅迫性或冒犯性之不友善工作環境，致公務人員身心健康遭受危害。但情節重大者，不以持續發生為必要。(第3項)公務人員遭受職場霸凌，得依第1項所定辦法提起申訴，其提起申訴之期限，應依下列規定辦理：一、被申訴人屬非具權勢地位者，自職場霸凌行為終了時起，逾3年者，不予受理。二、被申訴人屬具權勢地位者，自職場霸凌行為終了時起，逾5年者，不予受理。」

(3) 第19條之1第6項³：「機關首長或一級單位主管人員經認定職場霸凌成立者，處新臺幣5萬元以上1百萬元以下罰鍰。」

5、公務人員執行職務安全及衛生防護辦法⁴：

(1) 第3條：「(第1項)本法第19條規定各機關應提供公務人員執行職務之安全及衛生防護措施，指各機關對公務人員基於其身分與職務活動所可能引起之生命、身心健康危害，應採取必要之預防及保護措施。(第2項)前項預防及保

² 修正公布日期：114年7月9日；施行日期：115年1月9日。

³ 修正公布日期：114年7月9日；施行日期：115年1月9日。

⁴ 修正發布日期：114年6月29日；施行日期：114年7月1日。

護措施應包括下列事項：一、重複性作業等促發肌肉骨骼疾病之預防。二、輪班、夜間工作、長時間工作等異常工作負荷促發疾病之預防。三、執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防。四、避難、急救、休息或其他為保護公務人員身心健康之事項。」

(2) 第31條：「(第1項) 本辦法所稱職場霸凌，指本機關人員於職務上假借權勢或機會，逾越職務上正當合理範圍，持續以歧視、侮辱言行或其他方式，造成敵意性、脅迫性或冒犯性之不友善工作環境，致公務人員身心遭受不法侵害。但情節重大者，不以持續發生為必要。(第2項) 職場霸凌行為情節輕重之判斷，應審酌下列因素：一、對被害人造成身心侵害之程度。二、對被害人侵害行為之次數、頻率、行為手段、重複違犯及其他相關因素。三、對被害人之侵害行為應受責難程度，包括故意、悔改有據及其他相關因素。」

(3) 第32條：「(第1項) 公務人員遭受職場霸凌，得向服務機關防護委員會提出職場霸凌之申訴；服務機關依第5條第4項免設防護委員會者，公務人員得逕向上級機關提出職場霸凌之申訴。(第2項) 各機關人員遭受職場霸凌，行為人為機關首長，應向上級機關提出職場霸凌之申訴；其無上級機關者，由該機關受理職場霸凌之申訴，但涉及職場霸凌調查與決定之相關程序，該機關首長均應迴避，且不得指定調查小組成員。(第3項) 各機關接獲職場霸凌之申訴時，應即通知上級機關，並應將調查結果通報上級機關。」

6、職業安全衛生法（下稱職安法）：

- （1）第4條：「本法適用於各業。但因事業規模、性質及風險等因素，中央主管機關得指定公告其適用本法之部分規定。」
- （2）第22條之1⁵：「（第1項）本法所稱職場霸凌，指勞工於勞動場所執行職務，因其事業單位人員利用職務或權勢等關係，逾越業務上必要且合理範圍，持續以冒犯、威脅、冷落、孤立、侮辱或其他不當之言詞或行為，致其身心健康遭受危害。但情節重大者，不以持續發生為必要。（第2項）雇主應採取必要之措施，防治職場霸凌之發生；其僱用勞工人數達下列規模者，並依各款規定辦理：一、勞工人數在10人以上者，應訂定職場霸凌申訴管道，並在工作場所公開揭示。二、勞工人數在30人以上者，應訂定職場霸凌防治措施、申訴及懲處規範，並在工作場所公開揭示。」

7、雲林縣政府職場霸凌防治與申訴作業注意事項⁶：

- （1）第2點：「本注意事項適用對象為本府保障法第3條適用人員、第102條準用人員、行政院與所屬中央及地方各機關約僱人員僱用辦法僱用人員、本府所屬機關適、準用上開規定首長及本府勞動基準法適用對象。」
- （2）第3點：「本注意事項所稱職場霸凌，指藉由權力濫用與不公平之處罰為持續性之冒犯、威脅、冷落、孤立或侮辱行為，使其感到受挫、被威脅、羞辱、被孤立及受傷，進而折損其自信並

⁵ 修正公布日期：114年12月19日；施行日期：未定。

⁶ 發布日期：113年7月19日，修正日期：114年11月4日。另本案雲林縣政府調查時所適用者為113年11月29日版本，第2點、第3點條文與現行條文內容相同。

帶來沈重的身心壓力。」

8、相關行政函釋：

(1) 保訓會：

109年10月5日公保字第1091060302號函訂有人事行政行為一覽表，其中各機關依員工職場霸凌防治及處理作業規定，作成申訴（職場霸凌調查程序之申訴）成立與否之決定，定性為各機關所為之管理措施。

(2) 勞動部：

〈1〉103年9月26日勞職授字第1030201348號公告適用職安法部分規定之事業範圍，並自103年7月3日生效。

〈2〉111年8月18日修正執行職務遭受不法侵害預防指引（第三版），該指引附錄六職場不法侵害行為自主檢核表-職場不法侵害行為自主檢核表-職場不法侵害行為自主檢核項目：「……在職場中被特別挑出來負面地另眼看待，孤立被霸凌者，對其特別苛刻，用各種小動作欺負被霸凌者。……給被霸凌者過重的工作，或要其大材小用去做無聊的瑣事，甚至完全不給被霸凌者任何事做。……」

〈3〉113年10月15日勞動條5字第1130148176號令：「核釋性別平等工作法第32條之3第1項及第2項所定上級機關（構），於公務人員遭受性騷擾，且行為人為鄉、鎮、縣轄市公所最高負責人，應為其自治監督機關，即縣政府。本解釋令自即日生效。」

〈4〉114年2月21日勞職授字第1140250231號公告修正「執行職務遭受不法侵害預防指引（第

四版)」，該指引附錄六針對「潛在造成職場不法侵害之行為態樣」予以例示，其中，關於「職場霸凌」界定為：包括勞工於執行職務，在勞動場所中，受同仁間或主管及部屬間，藉由職務、權力濫用或不公平對待，所造成持續性的冒犯、威脅、冷落、孤立或侮辱行為，使受害勞工感到受挫、被威脅、羞辱、被孤立及受傷，進而危害其身心健康或安全。並舉例包括「對同仁吹毛求疵，在小事上挑剔，把微小的錯誤放大、扭曲」、「主管在同仁面前對特定勞工咆哮、羞辱、威脅、名譽損毀、嚴重辱罵」、「主管給特定勞工過重的工作，或要其大材小用去做無聊的瑣事，甚至完全不給其任何事做」等行為。

(3) 人事總處：

〈1〉108年4月29日總處綜字第1080033467號函：

「主旨：檢送『員工職場霸凌防治與處理建議作為』及『員工職場霸凌處理標準作業流程（範例）』各1份，請查照並參照說明三辦理。說明：一、查保障法第19條規定略以，公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施；次查公務人員安全及衛生防護辦法第3條規定略以，保障法第19條規定之安全及衛生防護措施，應包括執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防。二、為建構健康友善之職場環境及避免同仁於執行職務時遭受身體或精神不法侵害，如因權力濫用與不公平的處罰造成之冒犯、威脅、冷落、孤立、侮辱行為或言語霸凌等，

各機關應提供員工免受霸凌侵犯之職場，使其安心投入工作。三、本總處基於行政院人事主管機關立場，期各機關重視職場霸凌問題，進而檢視內部相關管理作業及流程，爰提供『員工職場霸凌防治與處理建議作為』及『員工職場霸凌處理標準作業流程（範例）』……，供各機關作為防治與處理之參考。」

〈2〉114年6月4日總處綜字第1141001083號書函：「主旨：有關鄉（鎮、市）長疑涉職場霸凌案件，是否以縣政府為上級機關受理申訴調查一案，於公部門職場霸凌防治相關法制尚未完成修法前，請參照勞動部113年10月15日勞動條5字第1130148176號令釋，由其自治監督機關即縣政府受理申訴調查，請查照。」

9、相關實務見解：

（1）111年7月14日最高行政法院111年度抗字第76號裁定（節錄）：

〈1〉原裁定駁回抗告人於原審之訴，其理由已論明：1.我國目前尚未針對職場霸凌制定專法規範，公務體系之機關，為建構健康友善之職場環境，提供員工免受霸凌侵犯之職場，乃先後依勞動部頒布之預防措施、人事總處提供之「處理建議作為」及「員工職場霸凌處理標準作業流程」（下稱標準作業流程），訂定相關規範以為應用。相對人先後訂定屬預防措施之「暴力預防計畫」、「處理作業規定」，為防治職場暴力（含語言暴力類型之霸凌）之完整配套設計，自為相對人處理職

場暴力（霸凌）程序規範依據。抗告人主張本件有關其通報之職場暴力事件，相對人僅得依「暴力預防計畫」之流程辦理，而依據「處理建議作為」、「標準作業流程」於108年11月5日訂定之「處理作業規定」，於抗告人108年9月16日通報之第一案並不適用云云，尚非有據。2.按各機關為建構健康友善之職場環境，提供員工免受霸凌侵犯之職場，依人事總處擬定之「處理建議作為」包括事前防治、事中處理及事後作為三大區塊，其規定內容均側重機關內部職場秩序之管理，有關加害人或被害人權益保障及救濟，尚乏具體規範。再者，現行法制有關職場霸凌防治之規範層級，尚無如性騷擾事件已有專法就申訴、調查及加害人之刑事及行政罰責任為規範（性騷擾防治法第13條、第14條、第20條、第25條參照）。且從性騷擾防治法加害人所屬機關應於申訴事件到達之日起7日內開始調查，並應於2個月內調查完成（性騷擾防治法第13條第3項），資為當事人就調查結果提出再申訴依據（性騷擾防治法第13條第4項）。其中所屬機關就申訴事件如為性騷擾成立之認定，並為後續直轄市、縣（市）主管機關行政罰鍰科處之基礎（性騷擾防治法第20條參照），故加害人所屬機關所為性騷擾是否成立之認定，已生規制並發生對外之法律效果，自己影響加害人（被申訴人）之權益，而屬行政處分。相對而言，現行法制有關職場霸凌之相關規範，因仍側重職場秩序之管理及案件發覺後之檢討、改善，有

關被害人或加害人主觀權益之保障，仍待被害人依民事、刑事法規追究以落實。而加害人於該事件是否涉及行政懲處，亦須由所屬機關審酌調查結果而為決定。是以，機關所屬申訴處理小組調查、評議後之決定，仍屬行政內部之建議，並無拘束機關作出相同決定之效力，故職場霸凌申訴處理小組評議對外並無法效性，並非行政處分……。

- 〈2〉經核，原裁定探究現行相對人對於一般俗稱之職場霸凌事件，在尚無立法完成可資遵循之制度下，訂定「暴力預防計畫」、「處理作業規定」等規範內容，係參照勞動部頒布之「執行職務遭受不法侵害預防指引」，及人事總處提供之「處理建議作為」、「標準作業流程」所訂定；各該主管機關提供參考之方案，均係基於建構健康友善職場環境，提供員工免受霸凌侵犯職場之目的而為，原審據以認定相對人訂定之「暴力預防計畫」、「處理作業規定」等，其目的亦在管理機關內部之職場秩序，並對於事件進行檢討，視其情形之需要，逐步改善相關措施，以維持職場之安寧、友善一節，核與整體規定內容之意旨無違，應予肯認。從而，相對人依上揭規定處理機關內部所發生之系爭疑似職場霸凌事件，依「處理作業規定」第9點第4項前段規定：「職場霸凌防治及申訴處理小組對申訴案件之評議，應作出成立或不成立之決定。」乃相對人接受申訴後，將處理結果告知申訴人等，為機關處理該等事件之一連串行政程序之一環，不具對外規制效果。再依

同項中段、後段規定「決定成立者，應作成懲處及其他適當處理之建議；決議不成立者，仍應審酌審議情形，為必要處理之建議。另申訴人有誣告、濫告之事實者，亦應作成懲處及其他適當處理之建議。」即申評小組有職場霸凌行為成立或不成立之決定後，對於後續相應之處理方式之決議，僅屬「建議」性質，相對人自得本於權限裁量接受或不接受其建議，甚或調整建議方案，依法行政作成行政處分，例如懲處；就此行政處分，始生有無違法或顯然不當致損害抗告人權利或利益，而得適用保障法第25條第1項規定提起復審，並於行政救濟程序中，對具體行政處分所植基之事實即職場霸凌事件之有無、輕重等等涉及違法之爭點，加以主張、攻防，乃屬當然。

- 〈3〉準此可知，藉由「處理作業規定」第9點第4項規定之指引，益徵申評小組之決定或建議，不過是相對人處理疑似職場霸凌事件之內部管理作為，不具行政處分之性質。抗告意旨主張如不對系爭2函提起訴訟，將產生確定力，影響嗣後單位主管對抗告人考績評定，且侵害抗告人之名譽權等人格權云云，實係其錯解法律所為主張；抗告人另執保訓會100年4月14日公保字第1000005427號函釋，以性騷擾成立與否之決定具行政處分之性質，推論職場霸凌行為成立或不成立之決定，亦具行政處分之性質云云，則係就不同制度、不同性質之事件任意比附援引，自難成立。
- 〈4〉承前所述，相對人針對系爭涉及職場霸凌事

件2案所為決定結果之通知，即系爭108年11月29日函及108年12月10日函，既屬相對人之內部管理措施，抗告人有所不服，應依保障法第77條、第78條提出申訴、再申訴……。

(2) 114年9月17日懲戒法院112年度澄字第7號懲戒判決（節錄）：

〈1〉114年7月9日修正前保障法第19條原規定「公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施；其有關辦法，由考試院會同行政院定之。」，而行政院據此訂定之「公務人員安全及衛生防護辦法」第3條第2項：「前項預防及保護措施應包括下列事項：……三、執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防。」。且其所稱「身體或精神不法侵害」，參照勞動部依職業安全衛生設施規則第324條之3規定發布之「執行職務遭受不法侵害預防指引」第三版肆、三、(四)建構行為規範所舉不法侵害型態及附錄六「職場不法侵害行為自主檢核表」所列檢核項目、第四版壹、四之名詞定義，即包括職場暴力及職場霸凌行為在內。另聯合國國際勞工組織（The International Labour Organization）於西元2019年發布之第190號暴力及騷擾公約「C190-Violence and Harassment Convention，2019（No.190）Convention concerning the elimination of violence and harassment in the world of work」[第190號暴力及騷擾公約—消除勞

動世界的暴力及騷擾]」第1章第1條1(a)明定「the term “violence and harassment” in the world of work refers to a range of unacceptable behaviours and practices, or threats thereof, whether a single occurrence or repeated, that aim at, result in, or are likely to result in physical, psychological, sexual or economic harm, and includes gender-based violence and harassment;……〔勞動世界中的"暴力和騷擾"一詞是指讓人無法接受的行為和做法,無論是單次發生還是重複發生,可能或已經造成身體、心理、性或經濟上的傷害,包括基於性別的暴力和騷擾;……〕」,我國雖非該公約會員國,亦尚未將公約內國法化,惟其所列應消除勞動職場暴力及騷擾之內容,攸關一切公私職場勞動者人性尊嚴之維護,係具有普世價值之基本勞動人權,自得為解釋本件職場不法行為內涵之法理依據。

- 〈2〉且114年7月9日修正公布,預定115年1月9日施行之保障法第19條第1項規定:「公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務,應提供安全及衛生之防護措施,並使公務人員免於遭受職場霸凌等行為。……」、第2項「前項所稱職場霸凌,指本機關人員於職務上假借權勢或機會,逾越職務上必要合理範圍,持續以威脅、冒犯、歧視、侮辱、孤立言行或其他方式,造成敵

意性、脅迫性或冒犯性之不友善工作環境，致公務人員身心健康遭受危害。但情節重大者，不以持續發生為必要。」，其條文之修正理由亦謂關於職場霸凌之定義係參酌勞動部訂定之「執行職務遭受不法侵害預防指引」及現行司法實務相關判決見解而增訂，亦即上開條文係就職場霸凌既有之概念內涵予以明文化，則其所為定義自亦得為本件解釋之參據。

- 〈3〉綜上，堪認凡以職場暴力、職場霸凌或其他以言詞、動作足以造成身體、心理上傷害，惡化公務職場工作環境之行為，均屬公務員應受保護之職場不法侵害之範疇……。
- 〈4〉被付懲戒人雖辯稱上述事件僅係偶發事件，不符霸凌之認定必須具有「持續性」之構成要件云云，惟所謂「霸凌」，本非一律以具備持續性為絕對必要，已如前述。且凡對於職場上其他工作者，以言語或動作，施加客觀上並非業務上所必要，或已逾適當程度，足以導致身體或精神上痛苦或惡化職場工作環境之行為，即屬應受法律課責之職場不法侵害行為，職場霸凌僅屬其型態之一。
- 〈5〉況應負行政違失責任之職場霸凌，係以行為人，尤其是居於優勢權力地位者，對其他人員所為，足以惡化職場工作環境之行為，並不以係對同一對象實施為必要。……既無業務上之必要性且不適當，足使部屬感受精神上痛苦，惡化工作環境，已違反前揭保障法所明定應保障公務人員執行職務安全之規定，自應負行政違失之責任。被付懲戒人

以上開事件係屬偶發，並無持續性，主張不構成霸凌行為，其得不受課責云云，核無可採。……被付懲戒人上開動輒謾罵、騷擾部屬及為性別歧視行為，既不符前述修正前保障法、性工法，就業服務法，以及公約等相關規定，更有違公務員服務法第6條所定公務員應謹慎，不得有損害公務員名譽及政府信譽行為之規定。

- 〈6〉又被付懲戒人上述多次違失行為，係陸續發生於其自105年5月20日至112年1月11日之任職期間內，經核均屬濫用職務上之權力地位，對部屬實施惡化職場工作環境之行為，其態樣及動機均相類，堪認確有時間上、事務本質上之關聯，以及內、外部關聯性，基於違失行為一體性原則，應予合併觀察及綜合評價，合為一個懲戒處分，並以其違反義務行為之終了日為其行為終止日。則雖在被付懲戒人上開行為期間，公務員懲戒法及公務員服務法曾分別於109年7月17日、111年6月24日修正施行，惟依一般法律適用原則，被付懲戒人之行為應逕行適用現行公務員服務法第6條之規定，並屬修正後公務員懲戒法第2條第1款所定執行職務之違失行為……。

10、由上開法規及實務見解可知：

- (1) 雖本案職場霸凌事件之行為時（112年至113年間）保障法、職安法尚未將職場霸凌行為於法律予以明文定義，惟行為時人事總處函釋及勞動部指引均早已將職場霸凌列為職場不法侵害行為之態樣。且消除勞動職場暴力及騷擾之內容，攸關一切公私職場勞動者人性尊嚴之維

護，係具有普世價值之基本勞動人權。

- (2) 行為人（尤其是居於優勢權力地位者），對其他人員（如部屬）所為足以惡化職場工作環境之行為，除屬應受法律課責之職場不法侵害行為，亦違反保障公務人員執行職務安全之規定，自應負行政違失之責。
- (3) 本案行為時，對於鄉（鎮、市）民選首長（機關最高負責人）職場霸凌下屬之職場霸凌事件，斯時尚無專法規範應由何機關受理、調查，人事總處對此表示為期案件處理之一致性及調查之公正性，經簽奉行政院核可，參照勞動部對性騷擾事件之處理，由鄉（鎮、市）自治監督機關即縣政府受理申訴、調查，是縣政府所屬申訴處理小組就鄉（鎮、市）長關於職場霸凌事件之調查、評議後之決定當可作為認定職場霸凌事實存否之參考依據。
- (4) 本案職場霸凌事件行為時，我國法制尚無類同性騷擾防治之專法，是機關所屬申訴處理小組調查、評議後關於成立與否之決定，仍屬行政內部之管理措施，對外並無法效性，並非行政處分。是申訴人（即職場霸凌事件被害人）或被申訴人（即職場霸凌事件加害人〈行為人〉）對於職場霸凌事件之調查成立或不成立之結果如有不服，應提起申訴、再申訴救濟；如機關參考申訴處理小組評議依法行政作成行政處分（如懲處），受處分人如有不服可提起復審及行政訴訟。

(二)113年12月9日媒體報導⁷，1名褒忠鄉公所員工控訴，

⁷ 《獨／褒忠鄉公所員工控訴霸凌 鄉長公報私仇》，今日新聞，記者何哲欣報導，113年12月9日，網址：

鄉長陳員與該所秘書楊員（已於113年12月2日轉調為麥寮鄉公所工務課課長）刻意刁難、公報私仇，要他獨自一人到各公墓清查墳墓數量，公墓雜草叢生，讓他身心受創，他想申請調離，陳員卻駁回，還想將他降調。楊員還曾轉述陳員揚言「叫黑道小弟修理A員」。陳員則說，都是誤會，願意檢討。褒忠鄉鄉民代表林代表同年10月6日也曾在鄉政總質詢問及此事。林代表批，鄉公所難道是沒工友？為什麼要叫一個8職等的課長去清點墳墓？草也多、蛇也多，都沒危險性嗎？痛批陳員違法濫權。陳員說相關人事都是交給楊員處理。楊員則回應，會深思檢討。

(三)楊員經褒忠鄉公所調查評議職場霸凌成立部分：

- 1、褒忠鄉公所爆出涉及職場霸凌疑慮新聞，經A員向該所指控前秘書楊員故意刁難，使其長期遭受不當對待，影響其身心健康及工作環境，涉及職場霸凌等情。
- 2、經褒忠鄉公所職場霸凌防治及申訴處理調查小組決議，有關A員自112年10月2日起至113年9月2日止，因其工作單位異動頻繁，並且造成當事人身心俱疲、受到嚴重創傷，業已成立職場霸凌行為，建議有關楊員職場霸凌事件，應移送該所考績委員會進行適當懲處或懲戒。
- 3、職場霸凌事件經褒忠鄉公所考績委員會決議懲處，並函送獎懲建議函至麥寮鄉公所，該所於114年5月16日作成楊員申誡1次之懲處。

<https://tw.news.yahoo.com/%E7%8D%A8-%E8%A4%92%E5%BF%A0%E9%84%89%E5%85%AC%E6%89%80%E5%93%A1%E5%B7%A5%E6%8E%A7%E8%A8%B4%E9%9C%B8%E5%87%8C-%E9%84%89%E9%95%B7%E5%85%AC%E5%A0%B1%E7%A7%81%E4%BB%87-025005782.html>。

- 4、楊員對褒忠鄉公所通知調查成立並未提起申訴，對於麥寮鄉公所申誠1次亦未提起復審，其於本院詢問時表示略以：
 - (1) 已收受褒忠鄉公所通知職場霸凌調查成立：
 - 〈1〉尊重程序，但不認同「調查成立」之結論，並堅決否認有任何霸凌行為。
 - 〈2〉並未提起救濟。
 - (2) 關於麥寮鄉公所114年5月16日記申誠1次：
 - 〈1〉知悉該申誠為依據褒忠鄉公所之獎懲建議。
 - 〈2〉基於機關安定未提起救濟。
- (四)陳員經雲林縣政府調查評議職場霸凌成立部分：
 - 1、113年11月27日，該府接獲陳情信件。
 - 2、因被申訴人即陳員為民選首長，該府有無對陳員涉職場霸凌事件之調查權尚待釐清，該府（民政處）於113年12月23日函請內政部釋疑。
 - 3、內政部亦受人事總處所託於114年1月17日函請各地方政府提供意見。
 - 4、該府函詢內政部過程中，該府（人事處）為維護友善公務職場環境，乃於114年1月22日由該府職場霸凌申訴處理評議委員會遴聘組成申訴調查小組（下稱調查小組）啟動調查。
 - 5、人事總處114年6月4日釋疑，有關鄉（鎮、市）長涉職場霸凌案件由自治監督機關即縣政府受理申訴調查。
 - 6、經該府調查，A員申訴遭下列之不利對待（除第6項外）具霸凌行為態樣，以及具持續性、具故意、具損害結果，評議陳員職場霸凌成立：
 - (1) 113年4月25日至同年8月21日，被派至生命紀念園區打掃園區，該府調查小組認定屬實。
 - (2) 113年4月至8月，8個公墓墓碑拍照，該府調查

小組認定屬實。

(3) 113年8月14日，雲林縣虎尾鎮（下稱虎尾鎮）公所商調A員書記職務函遭駁回，該府調查小組認定屬實。

(4) 收受113年6月27日雲林地院一審判決書後，陳員要求人事主任對A員再次記過，該府調查小組認定屬實。

(5) 陳員要求將A員降調為1職等書記，該府調查小組認定屬實。

(6) 陳員指派A員於113年8月16日至中元普渡現場做清潔隊臨時人員負責之資源回收工作（該府調查小組無法認定屬實）。

(7) 113年8月22日至同年月30日期間，陳員指示時任楊員將A員軟禁在褒忠鄉公所3樓禮堂不准吹冷氣及與他人交談，該府調查小組認定屬實。

7、陳員對雲林縣政府通知調查成立，於本院詢問時表示略以：並非事實，已請律師以唯心法律事務所114年6月19日唯律字第1140619001號函提出申訴，沒有獲得雲林縣政府回應。

8、雲林縣政府對陳員上開律師函，表示略以：

(1) 該府函知陳員職場霸凌成立僅係事實行為，不生法律強制力。

(2) 陳員上開律師函性質，僅得作為未來如涉相關行政處分或懲戒訴訟時之證據使用，以資證明陳員已履行告知義務並表明其立場，並非依法須另行作成行政處分或函復之法定要件，尚無另行處理或函復之必要，該府爰不予回復。

(五)經本院調查認定，陳員112年5月1日具保停止羈押、112年5月9日復職返回職場後，A員確實發生①遭2次調至公所外從事公墓（含生命園區）業務；②

自願降調至虎尾鎮公所之商調函旋即遭駁回；③被單獨調至褒忠鄉公所3樓禮堂且無辦公設備亦無其他同事逾1週之情事：

1、有關遭2次調至公所外從事公墓（含生命園區）業務乙節：

- (1) 陳員因貪污案與A員為共同被告，陳員於113年5月1日具保停止羈押時，法院諭知：「被告（即陳員）於停止羈押期間不得直接或間接與本案其他被告及證人接觸或談論案情，如有違反命令事項，得命再執行羈押。」
- (2) 陳員具保後返回褒忠鄉公所上班，並向本院表示，因A員為民政課課長係一級主管，難以避免與首長接觸，爰於112年5月12日調整職務為財政課課員（皆為8職等），且並非僅針對A員，同案另有1名課長亦遭調整職務。
- (3) 楊員則表示因A員重聽，講話很大聲，平常在褒忠鄉公所辦公室常討論案情，內容及於陳員及其他案關同仁，考量A員已不適合與其他同仁在相同場所辦公、接觸公文，且褒忠鄉公所辦公空間狹小，爰於112年10月2日將A員自財政課課員調整為民政課課員，工作內容為辦理公墓業務（清點、拍照查估墓碑數量、打掃等），此為A員第1次被調動至公墓區。
- (4) 113年2月20日，A員自民政課課員業務調整（仍為民政課課員），辦理公共衛生、村里業務、自治業務，免除公墓業務，A員第1次公墓業務結束。
- (5) 113年4月18日A員上簽簽呈，此為A員第2次被調動至公墓區：

〈1〉主旨欄記載：檢陳113年4月份工作日誌。

〈2〉說明欄記載：

《1》依鄉長（即陳員）及秘書（即楊員）4月18日口頭指示辦理。

《2》有關8個傳統公墓之清點，將配合天候及雜草樹生長程度、地勢坑澹而變動及清點。

〈3〉擬辦欄記載：本案奉核可後，依附件工作日誌項目辦理。

〈4〉承辦單位欄記載：

《1》114年4月18日承辦人A員蓋課員職章。

《2》同日期承辦單位主管蓋民政課課長職章。

〈5〉決行欄記載：

《1》請依工作計畫每月繕造。

《2》影送秘書室參辦。

《3》113年4月18日批示，楊員蓋秘書職章。

《4》同日期楊員依授權蓋鄉長甲章。

（6）113年8月21日，A員第2次公墓業務結束。

（7）113年9月2日，A員自民政課課員業務調整為財政課課員，辦理財政課相關業務，免除支援民政課相關業務。

（8）楊員於本院詢問時固表示A員當時遭調至公墓作業並未反映不願意，然亦表示公墓區本有工友、臨時人員從事公墓業務，係因綠美化作業請A員幫忙。

（9）陳員對此則表示其自112年9月20日起將褒忠鄉公所及所屬機關工作人員指派，以書面授權予秘書即楊員，陳員僅知悉A員於112年10月2日被調整至民政課辦理公墓業務且不清楚業務細節，亦不知情A員於113年4月25日至113年8月21日被派至生命紀念園區從事清點、拍照打掃作業，此屬於民政課內部業務，係113年11

月鄉民代表會質詢時，陳員才知悉有此情況並請楊員關心處理。

(10) 小結：

揆諸一般常情，既楊員所述A員專長為財稅行政，A員先後亦擔任雲林縣政府發包課課長、褒忠鄉公所民政課課長（其後因陳員具保復職後為避免鄉長與一級主管接觸遂將A員調動為8職等財政課課員），則縱使褒忠鄉公所轄公墓有綠美化需求，應可委由原先辦理公墓作業之工友、臨時人員辦理清掃、清點墓碑、拍照等作業。況楊員於本院詢問時亦坦言將A員調動至公墓區主因係A員常在褒忠鄉公所辦公室談論刑案，且論及陳員及其他案關同仁，陳員不希望A員再接觸公文作業，楊員則認為公墓區工作較為單純⁸，A員亦能避免與鄉長間碰面、衝突等語，足徵將具主管經歷、財稅行政專長之A員調離公所辦公室至公墓區從事本可由工友、臨時人員負責之清掃、清點、拍照等機械式、重複性業務，客觀上並非適才適性之正常工作調動，主因係為將A員此一「麻煩人物」調離褒忠鄉公所辦公室，則A員主觀上感受被針對、冒犯、羞辱，應認屬實。

2、有關自願降調至虎尾鎮公所之商調函旋即遭駁回乙節：

(1) 113年8月14日，虎尾鎮公所商調函送至褒忠鄉公所。

⁸ A員則稱清掃廁所原先係臨時人員業務，並非其身為課長業務（楊員表示A員調動至公墓區時已非課長）；又公墓區雜草叢生，其須拿掃刀除草始能進入墓區拍照墓碑造冊，曾多次跌倒受傷、驚見毒蛇亂竄、被野狗追逐，危害其生命安全、身心受創，指派去公墓墓碑拍照沒有業務需要、認為具針對性等語（參照雲林縣政府職場霸凌申訴案件調查報告第1頁、褒忠鄉公所職場霸凌事件陳述書）。

(2) 113年8月15日，褒忠鄉公所駁回虎尾鎮公所商調函，主旨欄記載因考量該所目前人力短缺，為利整體業務推動，有關虎尾鎮公所擬商調A員擔任綜合行政職系書記職務乙案，歉難同意。

(3) 楊員於本院詢問時表示駁回A員商調函之原因略以：

〈1〉接獲商調函後有詢問A員降調原因，A員表示係陳員要求自行找缺商調，但其向陳員詢問後，陳員表示並無此事。

〈2〉A員於褒忠鄉公所為8職等薦任課員，商調至虎尾鎮公所擔任1至3職等委任書記屬降調，對A員權益影響甚鉅。

〈3〉褒忠鄉公所確實人力短缺，A員從公墓區返回後係因楊員欲安排A員從事之工作，陳員覺得不妥方暫時安置於3樓禮堂，且A員係財稅行政職系，較難找得到人力補充。

〈4〉就商調函同意與否，本為鄉長人事權，係114年10月後始應原則同意。

(4) 陳員於本院詢問時表示略以：

〈1〉其未要求A員自行尋找職缺商調。

〈2〉其僅向楊員說該所往例平調或陞調會同意，請楊員依法處理，並未要求楊員駁回虎尾鎮公所商調函。

〈3〉另其記得當初有人提醒涉及刑事案件人員依法是否可商調，對此其亦請楊員留意考量。

〈4〉據悉目前A員亦有商調意願，其已交代褒忠鄉公所人事主任好好處理，其會同意。

(5) 小結：

〈1〉公務人員之任免遷調，固屬機關首長用人權責，惟人事總處亦曾以111年10月28日總處

培字第11130294741號函明揭：「為兼顧機關首長用人權及公務人員任職權益之保障，各機關對於他機關指名商調現職人員時，如無特殊情形或正當理由，宜尊重當事人調職意願」⁹。

- 〈2〉參照褒忠鄉公所分層負責明細表，該所公務人員遷調案件，核定權限為鄉長，審核權限為秘書。查關於虎尾鎮公所來函商調A員乙事，楊員、陳員曾就此實質討論，楊員亦稱此為鄉長同意權，且陳員稱楊員有重要公文（如調其他公家單位）均會告知，並知悉楊員最終決行駁回等語，可知褒忠鄉公所對於虎尾鎮公所商調函同意與否之決定係經由陳員充分參與，未因陳員曾將職務遷調業務以簽呈授權予楊員決行而受影響。
- 〈3〉另陳員與楊員討論有關A員商調虎尾鎮公所書記乙事時，陳員雖稱僅提醒平調、陞調始為同意乃褒忠鄉公所慣例並未要求楊員駁回云云，然該商調函既屬課員遷調書記之降調函，陳員不啻提醒楊員「降調並非該所慣例」，自對楊員決行駁回商調函有決定性影

⁹ 嗣公務人員任用法施行細則114年修法後，已改為機關須原則同意，參照114年10月2日銓敘部部法三字第1145880153號函：「主旨：檢送考試院114年9月25日修正發布之公務人員任用法（以下簡稱任用法）施行細則（以下簡稱本細則）部分條文、修正總說明及條文對照表各1份，請查照並轉知所屬。說明：一、依考試院114年9月25日考臺銓二字第11407001581號令辦理。二、本細則本次主要修正第21條規定，重行規範指名商調之函商程序，係指商調機關函致擬調人員之原服務機關協商決定過調日期事宜，並明定函商程序辦理期限等。因與修正前規定及實務作業程序均已不同，爰就相關注意事項補充說明如下：（一）依本細則第21條規定，各機關擬任用其他機關人員時，應函商原服務機關決定過調日期，原服務機關並應於收受指名商調函（以下簡稱商調函）次日起1個月內回復，除擬調人員有自願放棄過調、於法律規定限制轉調期間，或本細則第21條第1項但書所定任職未滿6個月且無第2項不得拒絕商調之情形者，原服務機關應依實際情形函知商調機關外，其餘均應函復過調日期，且該過調日期即為擬調人員至商調機關之報到日，並由其派免權責機關據以核發派令。至原服務機關未於收受商調函次日起1個月內回復，商調機關依本細則第21條第4項規定，以原服務機關收受商調函之次日起2個月之期滿日為過調日期予以核發派令前，宜先行向原服務機關確認。……」

響。

- 〈4〉又揆諸一般常情，當事人既知自願降調對個人權益影響甚鉅，仍申請降調，應係有其個人考量原因，且楊員表示曾詢問A員降調原因，楊員並向陳員詢問是否曾要求A員商調，是本案楊員、陳員均可知悉A員商調原因乃其認與陳員共同涉入刑事案件致遭工作頻繁且不合常理之調動處境所致（或亦容有中間人傳話「鄉長交代自行找缺商調」致生誤解之情事）而自願商調，仍無視A員意願駁回商調，阻斷其轉換職場之機會，無異強制其留在已感受敵意之環境而無法脫離。
- 〈5〉況觀諸A員先被調離公所外從事公墓作業，遭駁回商調自公墓區返回公所後，又被單獨調至非屬辦公空間之3樓禮堂，不啻與楊員所稱駁回商調係因「褒忠鄉公所人力不足、A員財稅行政職系不好找」云云自相矛盾。
- 〈6〉陳員於本院詢問時復稱「當時有人提醒刑事案件進行中依法是否可以讓涉案人員商調，我有請楊秘書留意考量」等語。
- 〈7〉以上在在印證褒忠鄉公所收受虎尾鎮公所商調函旋於隔日駁回，未尊重A員調職意願，主因亦非「人力短缺」，顯非正常合理人事安排，則A員對此感受被針對、冒犯、羞辱，應認屬實。

3、有關被單獨調至褒忠鄉公所3樓禮堂且無辦公設備亦無其他同事逾1週乙節：

- (1) 承前所述，113年8月21日A員第2次辦理公墓作業結束，自公墓區調回褒忠鄉公所（即商調虎尾鎮公所遭拒後），113年8月22日至同年月30

日（24、25日為週末，共計逾1週），A員被調至褒忠鄉公所3樓禮堂。

（2）楊員於本院詢問時表示將A員調至3樓之原因略以：

〈1〉其本有1間小辦公室可讓A員入內辦公，但陳員覺得不妥，只好先暫時安置A員於3樓禮堂。

〈2〉3樓有桌椅，但並非辦公空間。

〈3〉A員稱鄉長不讓開冷氣與事實不符，A員被調至3樓後，其每日均有上去，並告知A員若不開其幫他開，至於A員是否故意不開、其開後A員是否關掉，其並不清楚，況開不開冷氣並非重點，孤立A員本身就不對。

〈4〉其每日上去探視A員也是怕A員想不開。

（3）陳員於本院詢問時表示略以：

〈1〉A員無法於財政課辦公室辦公實屬公所硬體不足無奈之舉，非針對A員之行為、亦非其指示A員至3樓辦公。

〈2〉又所謂「不准開冷氣」等要求，皆係A員主觀猜測為其所指示，並將該猜測告訴他人，他人再為轉述A員之猜測，實未有人員受其指示不允許A員開冷氣，或聽聞其曾有該指示，其並不知情。

〈3〉至A員透過林代表交涉後，始知A員感到不舒服，其隨即為A員調整業務。

〈4〉其沒有要把A員調去3樓，當初是有討論到底要讓A員坐去哪裡。事實上A員在3樓也沒有很久，代表會告知後也馬上讓A員下來了。

（4）小結：

姑不論A員被單獨調至3樓禮堂是否有被要求不能開冷氣、不能與他人交談、不能任意

離開形同被軟禁等情，然公所員工不能在1樓辦公室辦公（職場無硬體設備並非員工應受不利對待之正當理由），竟被單獨調至3樓禮堂（非屬辦公空間亦無法辦公）1人枯坐逾1週，揆諸社會通念均可理解乃對該特定員工之孤立、教訓、處罰、修理，楊員於本院詢問時亦坦言當時A員被調至3樓時天天上去探望以免A員想不開、現亦能理解A員斯時感受等語，則A員對此感受被針對、冒犯、羞辱，應認屬實。

（六）上開違失事實，前經A員分別就楊員、陳員所為向各該權管機關即褒忠鄉公所、雲林縣政府提起職場霸凌申訴，並分別經調查評議認定楊員、陳員成立職場霸凌，楊員亦因此遭現任所屬機關即麥寮鄉公所申誡1次之懲處¹⁰。

（七）經本院詢問楊員，楊員對於遭調查認定職場霸凌成立、復經行政懲處，均表示尊重接受並不再提起救濟，另楊員亦表示如再次發生相同情境將深刻檢討，並能體會A員斯時心境確實遭受巨大損害，並配合本院調查，行為後態度尚稱良好，考量其行為時身為褒忠鄉公所幕僚長為避免公所內鄉長、職員彼此間之緊張局面，對A員所為工作安排雖有不當，本案經此職場霸凌調查、行政懲處及本院調查之歷程及結果，當已知所警惕，尚無移送懲戒必要。

（八）然A員固與陳員共同涉入貪污案件遭刑事偵審，依照證人保護法相關規範爭取減免刑罰之寬典（即俗稱污點證人）亦屬其司法上權利¹¹，其在未影響

¹⁰ 至於A員、楊員及陳員是否對權管機關所為職場霸凌成立之調查評議結果，或後續衍生之懲處提起相關申訴、再申訴、復審或其他司法上救濟，屬渠等個人權益，非本報告討論範疇。

¹¹ A員於偵查中獲檢察官同意及請求法院依證人保護法規定給予減刑，並經刑事法院一審判決A員減刑。陳員亦於刑事法院二審就行使公務員登載不實文書罪坦承全部犯行。是A員縱於偵

司法偵審程序、他人權益下亦仍享有言論自由。法院雖諭知陳員具保條件包括不得與其他被告及證人接觸或談論案情，然此乃被告為避免再執行羈押須自行遵守之義務，與A員仍屬褒忠鄉公所所屬人員應受職場保護係屬二事，即便A員或有在褒忠鄉公所辦公場所談論案情之情形，如對A員舉措有相關意見認為恐影響司法偵審程序、陳員及其他案關同仁權益，亦應循正當管道向刑事法院、檢察官等權管司法機關反映，而非藉由首長人事權限（或授權幕僚長）將公所所屬員工調離公所辦公室、駁回商調、單獨調至3樓禮堂孤立、以阻擋A員於公所內、外談論案情。

（九）又陳員一再辯稱已將褒忠鄉公所及所屬機關人員人事工作指派授權該所秘書，楊員陞任該所秘書後亦比照辦理，並已陳報雲林縣政府，其沒有蓋到章故A員申訴遭工作分配之職場霸凌亦與其無涉云云（有關陳員此種授權模式是否適法妥當，見調查意見二）。惟鄉長身為鄉公所機關首長，對所屬職員負有指揮監督、提供安全工作環境之權責，即便陳員自認將行政權限授權幕僚長執行、蓋章，亦僅為鄉長與幕僚長之間內部行政分工，並不能免除鄉長作為機關首長對所屬職員應盡的指揮監督及保護義務。

（十）另有關雲林縣政府調查小組認定屬實之「收受113年6月27日雲林地院一審判決書後，陳員要求人事主任對A員再次記過」、「陳員要求將A員降調為1職等書記」，以及該府調查小組無法認定屬實之「陳員指派A員於113年8月16日至中元普渡現場做清潔

審過程中對陳員為不利陳述，既獲檢察官、刑事法院採納，陳員亦於二審認罪，堪認A員非為求減刑而誣攀。

隊臨時人員負責之資源回收工作」等節，惟上開各節縱認屬實，當屬陳員與褒忠鄉公所相關主管人員討論研議之過程，最終並未對A員實施，A員亦非直接親自見聞，尚難謂對A員職場工作環境造成損害，併此說明。

(十一)據上論結，陳員為褒忠鄉公所首長，本應注意維護公務職場並保護部屬執行職務時不受不當騷擾或精神上不法侵害，卻因陳員涉入刑事案件之個人原因，致A員因此遭受工作不合常理調動等情，揆諸上開A員①遭2次調至公所外從事公墓（含生命園區）業務；②自願降調至虎尾鎮公所之商調函旋即遭駁回；③被單獨調至褒忠鄉公所3樓禮堂且無辦公設備亦無其他同事逾1週之客觀情狀、A員主觀感受及一般社會通念，已造成A員身心權益、褒忠鄉公所機關形象與聲譽均嚴重受損，陳員確未謹慎公正行使職權，惡化A員職場工作環境，已違反公務員服務法之規定，核有重大違失。

(十二)雲林縣政府就陳員職場霸凌成立移送本院時表示該府僅為鄉（鎮、市）之自治監督機關，縣長對於鄉（鎮、市）長之違法失職並無懲處權限。復本案行為時（112年至113年間）亦難依新修正保障法第19條之1第6項由保訓會對陳員職場霸凌行為處以罰鍰，考量陳員之違失仍應予充分評價，爰有移送懲戒法院予以懲戒之必要，以昭警惕。

二、本案陳員雖一再辯稱已將褒忠鄉公所及所屬機關人員人事工作指派授權該所秘書，其沒有蓋到章，故A員申訴遭工作分配之職場霸凌亦與其無涉云云；然本院詢問楊員時表示其並非首次擔任秘書，亦係第1次碰上此種首長白紙黑字明文授權予幕僚長之情形，惟其仍均會各課室主管，及向鄉長報告後，方蓋甲章決行。

又楊員坦言其代鄉長所決行者非僅限於人事工作指派，尚及於採購、工程等業務，陳員於受雲林縣政府訪談時亦為相同陳述。究陳員在已具保復職且未請假，亦未依照分層負責明細表之情形下，「事先」、「概括」以「簽呈」、「首長手諭」之方式將首長重大權限授權予幕僚長，實情為何及是否適法妥當，均有待上級監督機關予以調查釐清。另機關首長因涉刑事案件所衍生個人因素，不應因此波及其他工作場所所屬員工，褒忠鄉公所應以本案為誠，對於所屬員工應善盡保護義務、維護職場安全環境。

(一)相關法規：

1、中央行政機關組織基準法第8條：「(第1項)機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。(第2項)各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。」

2、地方行政機關組織準則：

(1)第3條第3項：「鄉(鎮、市)公所應依本準則擬訂組織自治條例，經各該鄉(鎮、市)民代表會通過後，報縣政府備查；鄉(鎮、市)公所應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。」

(2)第19條：「(第1項)鄉(鎮、市)公所置鄉(鎮、市)長1人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)政……(第3項)鄉(鎮、市)公所依鄉(鎮、市)人口數置下列人員，均由各該鄉(鎮、市)長依法任免之：一、鄉(鎮、市)人口未滿3萬人者，置秘書1人。……」

3、雲林縣褒忠鄉公所組織自治條例：

- (1) 第3條：「本所置鄉長1人，綜理鄉政，指揮、監督所屬員工及機關。」
- (2) 第4條：「本所置秘書1人，為幕僚長，承鄉長之命，處理鄉政，並受鄉長之指揮、監督，掌理研考、法制、機要、動員、協調、核稿等事項。」
- (3) 第14條第1項：「鄉長請假時，由秘書代行。秘書因故不能代行時，依第5條所列單位主管順序代行之。」
- (4) 第17條：「本所分層負責明細表，由鄉長核定後實施。」

4、由上開規範可知：

- (1) 指揮、監督褒忠鄉公所所屬員工及機關本係鄉長核心權責。
- (2) 褒忠鄉公所秘書則係承鄉長之命、受鄉長指揮掌理動員、協調等事項之幕僚長。
- (3) 於鄉長請假時，由秘書代行。
- (4) 分層負責明細表由鄉長核定後實施。

(二)經查：

1、據褒忠鄉公所人事室112年9月28日簽呈顯示：

- (1) 主旨欄記載：有關本所及所屬機關職務異動與業務調整等相關事宜，詳如說明，簽請核示。
- (2) 說明欄記載：
 - 〈1〉依據鄉長指示辦理。
 - 〈2〉為提升行政效率及任務完成，有關該所及所屬機關編制內人員全部之職務遷調、異動、工作指派，授權秘書決行。
- (3) 擬辦欄記載：本案奉鄉長核可後，自鄉長簽核日起生效，並轉知該所各單位及所屬機關。
- (4) 承辦單位欄由人事室承辦人員及該室主任於同

日核章。

(5) 決行欄由楊員同日蓋秘書章，並由陳員批示：「可」及同日蓋鄉長章決行。

2、承調查意見一，本案褒忠鄉鄉長陳員一再辯稱已將褒忠鄉公所及所屬機關人員工作指派授權該所秘書楊員處理並陳報雲林縣政府，其沒有蓋到章，故其與職場霸凌A員無涉，且其並非首次將人事權限授權他人云云(據褒忠鄉公所提供資料，在楊員任職秘書之前，陳員於111年12月5日即曾將該所及所屬機關正式公務人員人事任免、遷調權、陞遷權、考績獎懲權等及所有關於人事室執掌的業務及公文，均授權該所機要秘書代為決行)。

3、本院詢問楊員時表示其並非首次擔任秘書(其前已在雲林縣林內鄉公所擔任秘書)，亦係第1次碰上此種首長白紙黑字明文授權予幕僚長之情形，惟其仍均會各課室主管，及向鄉長報告後，方蓋甲章決行。

4、況楊員坦言其代鄉長所決行者非僅限於人事工作指派，尚及於採購、工程等業務，陳員於受雲林縣政府訪談時亦為相同陳述¹²(據褒忠鄉公所提供資料，陳員亦將該所15萬1元以上300萬元以下之業務經費執行、採購案件，以「簽呈」方式授權由楊員核定)。

(三)經本院函詢褒忠鄉公所，回復內容略以：

1、有關該鄉鄉長授權簽呈或書面之性質乙節：

(1) 授權簽呈：

屬「行政決定前之準備作業文書」，參酌

¹² 陳員稱：「復職後，採購、工程、人事、公文我都授權秘書。」(參照雲林縣政府職場霸凌調查報告第11頁)

《文書處理手冊》規定，針對授權事項進行法
據分析與擬辦，並經機關首長核定後，作為責
任釐清與行政軌跡之正式書面依據。

(2) 首長交辦之指令：

通常稱之為「手諭」，屬「行政內部指揮
命令」，係機關首長對所屬人員下達指示、交
辦任務時使用的內部書面命令，屬下行文的一
種。本質上屬於內部行政行為，對內具有指揮
監督的效力，其核心性質為高層直接交付任務，
效力等同於簽辦命令。

2、有關前開簽呈或書面是否須送或曾送該鄉鄉民代
表會知悉，或送雲林縣政府備查乙節：

尚無須送鄉民代表會知悉及送縣政府備查。

(四) 惟查：

- 1、據褒忠鄉公所提供本案行為時及現行該所分層負
責明細表，公務人員遷調案件、成蘆採購之物品
之核定、辦理各項工程招標開標等工作，核定權
限為鄉長，審核權限為秘書。褒忠鄉公所復表示，
本案陳員對秘書之書面授權方式係採「簽呈」、
「首長手諭」，並非透過該所分層負責明細表，
亦無須送該鄉民代表會或縣政府。
- 2、本案褒忠鄉鄉長前雖因案遭羈押停職，惟既已具
保後復職，且未在請假期間，卻「事先」、「概括」
以「簽呈」、「首長手諭」之授權方式，將該所及
所屬機關人員「全部」之職務遷調、異動、工作
指派授權秘書決行，實際上尚及於採購、工程等
業務，顯非僅及於首長交付幕僚長對「特定個
案」、「短期」之任務，與該所組織自治條例、分
層負責明細表似有未符，恐生「行政怠惰」、「違
法授權」、規避鄉長指揮監督所屬員工之核心職

責、規避民選首長之行政責任，而陷入「首長有權無責」及「幕僚長有責無權」等權責難以劃分之訾議¹³；更甚者，如遇重大案件恐遭質疑幕僚長代首長決行之權限是否有瑕疵而影響法安定性。

- 3、本調查報告調查意見一已詳論鄉長與幕僚長間內部工作分工授權，並不能免除鄉長作為機關首長對所屬職員應盡的指揮監督及保護義務，惟究竟陳員此種將人事權限（甚或及於採購、工程等業務）透過「簽呈」、「首長手諭」之模式授權幕僚長之實情為何及是否適法妥當、是否符合行政慣例、是否可依分層負責明細表為之、有無及是否須送地方民意機關或陳報上級監督機關核備、是否須公示周知（如公告於官網或公報）以昭公信並杜絕爭議等節，均有待上級監督機關予以調查釐清。
- 4、又無論陳員主觀上係基於遵守刑事院所命具保被告應避免接觸共同被告或證人（許多為公所同仁），或係陳員擔憂其已涉刑事犯罪嫌疑，具保停止羈押後避嫌不再對該所人員進行人事管理（甚至及於採購、工程等業務）改由幕僚長代為決行以劃出「防火牆」明哲保身，然此均屬機關首長因涉及刑事案件所衍生個人因素¹⁴，與民選機關首長深受人民付託本應依相關法規戮力從

¹³ 本案陳員以此為由抗辯人事皆已授權楊員、未蓋到章，故未對A員職場霸凌云云，陳員與楊員卻仍均經雲林縣政府、褒忠鄉公所調查認定構成職場霸凌，可知首長縱使授權幕僚長，對外界而言並非均得以切割責任之適例。

¹⁴ 至於涉案公務人員個人為避免因接觸同仁而遭受刑事法院命再執行羈押之不利益，或擔憂再因此陷入刑事或行政咎責爭議，亦應在個案上進行辦公環境或工作內容合理調整、循求公部門政風、法制及主計等專業人員或私部門法律、會計等專業人員協助，乃至依法請假，甚或為充分處理個人刑事案件考量是否繼續從事高強度公職等方式，此究屬公務人員個人職涯考量，非本報告討論範疇。

公、指揮監督並保護所屬員工，以及機關內鄉長、幕僚長法定職務分配之權責設計無涉。

(五)另機關首長因涉刑事案件所衍生個人因素，不應因此波及其他工作場所所屬員工¹⁵。褒忠鄉公所應以本案為誠，對於所屬員工（無論是否為正式公務人員）應善盡保護義務、維護職場安全環境。

¹⁵ 以調查意見一為例，褒忠鄉公所為配合首長因刑事法院諭知避免接觸共同被告、證人之應遵守事項，屢屢進行不合常理之工作調動，如將具主管經歷、財稅行政專長之A員調離公所辦公室辦理公墓業務如清點、拍照、打掃等本可由工友、臨時人員從事之機械式、重複性作業，未尊重A員自願商調意願旋即駁回、A員自公墓區返回公所後又將A員單獨調至非辦公空間之3樓禮堂1人枯坐等等，只為將「麻煩人物」調離公所辦公室避免與首長接觸之舉措，除A員對此已申訴感受孤立冒犯、羞辱並經調查成立職場霸凌外，據楊員於本院詢問時所述褒忠鄉公所斯時亦因刑事案件同仁工作職位調動頻繁、彼此間互相提防氣氛緊張等情，揆諸一般社會通念，正常職場員工恐均難以忍受此等工作環境，自不利該鄉公務之順利推展、鄉民權益之維護。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，有關陳建名違失部分，已提案彈劾（115年4月14日審議通過）。
- 二、調查意見，密函請雲林縣政府督導褒忠鄉公所確實檢討改進見復。
- 三、本報告引用褒忠鄉公所、雲林縣政府來函列密，因已調查完竣，函請雲林縣政府及褒忠鄉公所檢討是否解密見復。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：范巽綠

葉宜津