

司法院大法官書記處收文
101年 9 月 11 日
會台字第 11169 號



釋憲聲請書

聲請人 福臨股份有限公司
台北市大安區羅斯福路三段 135 號 9 樓

法定代理人 張汪文慧

聲請代理人 蔡鴻斌律師、施旻孝律師
務實法律事務所
10696 台北市大安區忠孝東路四段 325 號
13 樓之 2
電話：2711-9300

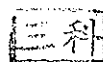


主旨：為台北高等行政法院 100 年度訴字第 143 號判決(聲證 1 號)及最高行政法院 101 年度判字第 604 號判決(聲證 2 號)所適用之公職人員利益衝突迴避法第 9 條、第 15 條規定，違反憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條疑義，謹聲請 鈞院大法官會議解釋憲法事。

說明：依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及同法第 8 條規定申請釋憲，謹將有關事項敘明如后：

一、聲請解釋憲法之目的：

(一)公職人員利益衝突迴避法(下稱利衝法)第 9 條規定，過度限制關係人之工作權(營業自由)、財產權，違反憲法第 23 條比例原則，應屬無效。又對於關係人之公平競爭權益觀點而言，亦過度限制關係人之平等權利，有違憲法第 7 條之規定。



(二)利衝法第 15 條逕依交易金額核課一至三倍罰鍰之規定，造成個案顯然過苛之處罰部分，逾越處罰之必要程度而違反憲法第 23 條之比例原則，核與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應不予適用。爰此，謹請 鈞院大法官會議予以解釋，以維憲法保障人民權益之精神。

二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及憲法之條文：

(一)緣張汪文慧為聲請人福臨股份有限公司之負責人，張汪文慧之配偶張茂林曾擔任福臨公司之董事，係在民國(下同)98 年間擔任台灣電力股份有限公司(下稱台電公司)核能安全處長張茂雄之胞弟。聲請人在 98 年 5 月 6 日，曾向台電公司第二核能發電廠標得「現場用空氣過濾測漏裝置一套」之採購案，決標金額為新台幣(下同)120 萬元整。同年 6 月 9 日，再向第二核能發電廠標得「手足偵測器 7 套」之採購案，決標金額為 426 萬 3,000 元，均已簽約及履約完畢。詎原分機關(法務部)事後表示，臺電公司第二核能發電廠亦係受臺電公司核能安全處長監督之機關，聲請人福臨公司既係臺電公司核能安全處長張茂雄之關係人，所做交易行為即有違反利衝法第 9 條規定，依同法第 15 條，應核處聲請人交易金額一倍(即 546 萬 3,000 元)之鉅額罰鍰。

(二)聲請人不服上揭處分而提起訴願及行政訴訟，經台北高等行政法院、最高行政法院分別以 100 年度訴字第 143 號判決、101 年度判字第 604 號判決予以駁回。經查行政法院判決之主要理由略以：

- 1.張茂雄在 98 年間任職臺電公司核能安全處處長，乃利衝法第 2 條所定公職人員，依臺電公司組織規程所列核能安全處職

司該公司各核能發電廠安全之分析、評估、審查、各核能發電廠使用執照管制、更新作業、大修作業稽查等事項，是臺電公司各核能發電廠均屬受張茂雄監督之機關。

2.原告(即聲請人)雖主張：伊不瞭解臺電公司內部各單位之權責劃分，故曾以電話詢問核二廠業務主管林經理，蒙林經理表示該採購案係核二廠依權責自行招標，不會送臺電公司總處審核，與核能安全處之業務無關，原告方進而投標、決標。惟查，本件公職人員張茂雄所服務之單位雖為臺電公司核能安全處，然其薪俸如係由臺電公司支給，則臺電公司當屬其服務機關。復按利衝法第9條所稱「受其監督之機關」，依文義解釋及其立法原意，係指受該公職人員監督之機關而言，故只要依法係屬該公職人員職權所及監督之機關，即為公職人員利益衝突迴避法所稱「受其監督之機關」，直接監督或間接監督均屬之。故公職人員若依法有監督所屬機關之職權，其本人及其關係人自不得參與所屬機關及受其監督機關之買賣、租賃、承攬等交易行為。

3.原告(即聲請人)另主張：依「目的性限縮解釋」、「合憲性限縮解釋」，利衝法第9條處罰規定即應以「當事人因此獲致不法利得」為客觀處罰條件。系爭採購案均依政府採購法規辦理，相關採購資訊、招標流程亦已充分揭露，一切公開、透明，原告依最低價得標，節省公帑頗巨，並未獲致不法利得，應無利衝法第9條規定之適用云云。惟查：利衝法之立法精神即在避免瓜田李下及利益輸送，足見利衝法係道德規範極強之法律。只要關係人欲與公職人員服務之機關，或受公職人

員監督之機關為特定交易行為，即有產生利益衝突之虞，而非公職人員利益衝突迴避法所許，非必以公職人員有利用職務之便，直接或間接使本人或其關係人獲取利益之結果，方有適用。

4.再者，被告法務部雖已將利衝法修正草案陳送行政院審查，然法律之修正原因甚多，並非皆屬違憲，原告稱被告法務部既完成修正草案，顯已自認本件適用之利衝法規定違憲云云，容有誤解。又利衝法既未經立法機關依法定程序完成修法，被告仍無從執以減輕或免責。依上所述，利衝法第9條、第15條之訂定，與憲法基本權保障並無抵觸，亦與比例原則無違，無抵觸憲法之疑義。

(三)本案所涉憲法條文：

本案聲請人雖於訴願、行政訴訟程序，數度訴請撤銷前開 546 萬 3,000 元之罰鍰核課處分，惟上級機關及行政法院一再適用有違憲疑義之利衝法第9條、第15條規定，實已違法侵害人民之工作權(營業自由)、財產權等基本權，並過度限制聲請人之平等權利，有違憲法第7條「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」、第15條「人民之生存權、工作權及財產權，應與保障。」之規定，並與第23條「以上各種列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增加公共利益所必要者外，不得以法律限制之」之「比例原則」等意旨發生抵觸。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

(一)原確定判決所適用利衝法第9條規定，未設有其他除外規定，

即一概認定關係人不得與受公職人員監督之機關為任何型態之交易行為，不當侵害聲請人依憲法第 15 條所保障之工作權、財產權：

1.依行為時之利衝法第 9 條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」。倘若違反該條規定，依同法第 15 條，應處罰交易金額一至三倍之罰鍰。核其限制(處罰)對象，並非限於公職人員本人，尚包括同法第 3 條規定之「關係人」。所謂「關係人」，泛指公職人員之配偶或共同生活之家屬、公職人員之二等親以內親屬、公職人員或其配偶信託財產之受託人、公職人員之配偶、共同生活之家屬、二等親以內親屬擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。爰此，對於公職人員本身而言，勉強可理解渠等有公職身份，應受公職人員身份衍生之附隨義務所拘束。然而，核與公職身份無關之「關係人」，既無不具公務員之特殊權利關係，利衝法第 9 條逕課予不作為義務，無非將血緣親等上特殊關連，視為身份上之原罪，透過立法方式強令關係人承受，即已違反公平正義原則，而欠缺法律正當性。

2.再者，利衝法第 9 條所定買賣、租賃、承攬等交易行為，均係營業行為，是以對此種交易行為之限制，即是對於關係人「營業自由」之限制。依 鈞院釋字第 514 號解釋理由書所示：「**人民營業之自由為憲法第 15 條工作權及財產權應予保障之一項內涵**。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時

間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之。」。足徵營業自由的本質，源自於憲法第15條財產權、工作權之制度性保障。又如將各種型態之營生均視為「職業」，營業自由則應係工作權中關於職業自由之保障範疇，亦有部分學者採此見解。據此，利衝法第9條對於關係人「營業自由」之限制，實係在限制人民受憲法保障之工作權、財產權，應受比例原則之檢驗。

3.利衝法第9條對於關係人工作權、財產權之不當限制，抵觸憲法第23條「比例原則」，應屬無效：

(1)我國憲法第23條之規定：

憲法第23條規定，憲法所保障人民之自由及權利，在為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要時，得以法律限制之。所謂限制之手段應以必要為限，即在揭示「比例原則」，通說認為「比例原則」包括以下三大原則：

- a.適當性原則：即限制基本權利之手段必須能夠達到所預定之目的。
- b.必要性原則：即在適合達到目的之多種手段中，應選擇對於人民造成最小之侵害者，又稱「最小侵害原則」。
- c.狹義之比例原則：即對於基本權利所造成的侵害程度與所欲達成之目的間，應係合理且符合比例的。亦即手段與目的之間務須是「關係相當」的。

(2)利衝法第9條所涉及當事人主觀條件限制之司法審查，應

採取嚴格審查基準：

a.承前所述，利衝法第 9 條對於關係人營業自由之限制，核與關係人本身之職業能力與資格並無關連，而取決於關係人與公職人員間之特定身分間之聯繫，為避免在法律對待上，使關係人喪失公平競爭機會，遭致立於二等國民地位。**故對此當事人主觀條件上之限制規定，即應採取嚴格之司法審查基準。**

b.所謂嚴格審查基準(即強烈內容審查)，係指司法審查只要對立法者評價的正確性存有合理的懷疑時，就可認定係爭法律違憲。換言之，這種審查基準要求立法者的評價必須具有充分真實性，所以對立法內容作深入、詳盡分析，在實質正確觀點審查其合憲性，只要當事人所提出證據無法使法院確信立法評價是正確的，也就是說，只要法院對事實的存在存有合理懷疑，就可認定違憲。

(3)利衝法第 9 條規定抵觸「比例原則」之「最小侵害原則」：

a.依據利衝法第 1 條所示立法意旨，所欲達到之立法目的無非在於「有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送」。蓋所謂「不當利益輸送」，應指獲得一般人所未能公平享有之經濟上利益或其他利益，或在價格等交易條件上獲得一般人所未能享有之特殊待遇，始足當之。如果經由公平競爭而獲得締約機會或交易，尚難謂有何不當利益輸送之可言(參見陳清秀，淺談迴避制度之本質及其他相關問題，台灣法學雜誌第 190 期，頁 47 以下)。

b.惟觀諸政府機關所為交易行為，既有政府採購法規訂立

招標(公開招標、選擇性招標、限制性招標)、決標等方式作為規範，已完全涵蓋利衝法第 9 條之買賣、租賃、承攬等交易行為。再從立法目的來看，政府採購法之立法目的即在於建立公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質(參見政府採購法第 1 條規定)。核與利衝法為杜絕不當利益輸送之立法目的，並無不同。實則，政府採購法所定交易方式，無非秉持「常規交易原則」，使政府機關採購行為所定交易條件，符合一般合理經濟人在獨立企業間之正常交易價格(一般市場行情之公平價格)之交易條件，以免影響公益或危害第三人之權益。故依政府採購法所規範之採購交易，無論交易對象係否關係人，原則上都不至於發生「不當利益輸送」之問題。

c.再者，政府採購法第 15 條亦有採購迴避之規定，惟將受限制之主體，限縮在機關承辦、監辦採購業務人員等具有公職身份之主體，對照利衝法第 9 條已擴張至「關係人」，且課以交易行為一至三倍之鉅額罰鍰規定(參見同法第 15 條)，足見為達成同一立法目的之法律手段，政府採購法對於限制人民基本權之程度，顯較利衝法第 9 條規定來的輕微。

d.據此可知，為達成「杜絕不當利益輸送」之立法目的，相對於政府採購法之規定，利衝法第 9 條絕非對人民侵害最小之法律手段，即有抵觸比例原則「最小侵害原則」之虞。

(3)利衝法第 9 條規定抵觸「比例原則」之「狹義比例原則」：

a.查，利衝法第 9 條所指「公職人員」涵蓋甚廣，除一般定義之公務員外，尚包括公營事業首長、代表公股出任私法人之董事及監察人、各級公立學校校長、副校長、各級民意機關之民意代表等諸多對象(參見公職人員財產申報法第 2 條第 1 項規定)。依學者文獻所示，自公職人員財產申報法自 97 年修法後，所規定需辦理申報之公職人員總數，即已超過 5 萬人之多(參見蕭文生，我國迴避制度之探討，台灣法學雜誌第 190 期，頁 35 以下)。加上利衝法第 3 條所訂「關係人」，即指公職人員之配偶、家屬及二親等內親屬等對象，可知受利衝法規定影響之「關係人」，實際上即有可能超過十數萬人。

b.次查，有關利衝法第 9 條所謂「受公職人員監督機關」之涵蓋範疇，究竟係指組織法上之監督或是職務行使之監督或法律監督、專業監督或僅指職務監督，其範圍差異性極大。詎原處分機關法務部，以至於歷審法院，無視於人民工作權之基本保障，竟採取最寬鬆之認定標準，即將所謂「受公職人員監督機關」，除「直接監督」外，又恣意解釋成「間接監督」亦屬之，遂造成利衝法第 9 條之影響層面，又再進一步擴張。

c.惟查，尚不論政府採購案件所依循之常規交易原則，即可達到「杜絕不當利益輸送」之目標，足證利衝法第 9 條規定並無手段必然性。實則，所謂「關係人」，通常並不具備公務員之身分，亦未享有公務員身份專屬之特別

權益，卻要為「促進廉能政治、端正政治風氣」等無關於己之公益目的遭致特別犧牲，導致國內十數萬關係人之工作權(營業自由)遭到嚴重限制，實難謂本條款之目的與實行手段間，具備正當合理之關連。質言之，依嚴格標準審查，利衝法第 9 條規定對於人民工作權之侵害程度甚深、甚廣，所欲達成的立法目的卻僅在約制貪圖不當利益之極少數公職人員，兩者間不僅不合理，亦顯然有失均衡，而有抵觸「狹義比例原則」。

d. 又依被告機關法務部 98 年 6 月 6 日法政字第 0981103667 號函(聲證 3 號)說明六，亦已清楚敘明：「…本法(利衝法)迄今已實施逾 8 年，外界迭有檢討聲浪，故本部業將本法修正草案檢送立法院審議，其中有關本法第 9 條規定，已不再採取通案迴避之禁止方式，而係符合政府採購法所辦理之採購行為，及交易標的為公職人員服務之機關或受其監督之機關所提供，並以公定價格交易者，即不適用同條規範」。至於該修正草案總說明與本件有關之修正重點為「**三、限制公職人員之關係人與機關交易應合乎憲法比例原則**」，理由為「限制公職人員之關係人與機關交易，外國均無此一立法例，我國政府採購法第 15 條第 4 項雖有限制關係人交易之規定，然在例外情形下，得排除適用，與本法第 9 條規定關係人需通案迴避，均無例外可言有異。我國憲法第 15 條規定，人民之工作權及財產權，應予保障，雖非不得依據憲法第 23 條規定，於必要時加以限制，惟 鈞院釋字第 573 號解釋、第 584

號解釋、第 586 號解釋及第 649 號解釋，對於侵害人民工作權及財產權程度較輕之案例，都認為抵觸憲法，或認為應通盤檢討，**本法通案限制公職人員之關係人不得與公職人員服務之機關或受監督之機關為交易行為之規定，有與司法院解釋意旨不符之虞。**因此，為保障人民工作權及財產權，並維護交易自由及公平競爭原則，得依據透明公開之政府採購機制，及交易標的係機關提供，並具公定價格之情形者，排除本法規定之適用」。具體修正條文為：「第九條 公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬或其他具有對價關係之交易行為。但下列情形不在此限：一、依政府採購法規定辦理採購者。二、交易標的為公職人員服務之機關或受其監督之機關所提供，並以公定價格交易者。…」(聲證 4 號)。準此可知，連原處分機關法務部都認為利衝法第 9 條規定已過度限制人民工作權、財產權而有抵觸憲法情事，並已提出修正草案送交立法院審議，足見聲請人所指事由確有依據，絕非無的放矢，尚祈 鈞院鑑核。

- (二)利衝法第 9 條過度限制關係人之平等權利，造成因公益而受特別犧牲，卻又未給予補償，侵害人民之「平等權」，應屬無效：
- 1.按平等原則之意義在於「恣意的禁止」，且要求「相同的事情為相同的對待，不同的事情為不同的對待」，不得將與「事物本質」不相關因素納入考慮，而作為差別對待的基準。換言之，平等原則並非要求不得差別待遇，而是要求不得「恣意

地差別對待」(參見李惠宗，憲法要義，頁 113 以下)。鈞院釋字第 412 號解釋即認為：「憲法第 7 條所定之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事物之性質，就事實狀況之差異及立法之目的，而為不同之規範。法律就其所定事實上之差異，亦得授權行政機關發佈施行細則而為合理必要之規定」。

2. 依利衝法第 9 條規定，區別買賣、租賃、承攬等交易行為應否受到限制之身份要素，在於交易主體是否具有「關係人」之資格。惟查，所謂「關係人」，既不具有公務員身份，即無受特別權力關係之拘束，法律地位與一般自然人(法人)尚無差別，故除依採購交易之種類、性質，有必要限定廠商資格外，原則上有與行政機關進行一切交易行為之自由。據此而言，僅因「關係人」與公職人員間之特定親屬(身份)關係，即使渠等之營業自由受到嚴重拘束，實難謂區別待遇之理由合法、正當。

3. 退步言之，縱認利衝法第 9 條有關差別待遇之規定，對於公益之維護有其必要性，惟就關係人主張公平競爭權益觀點而言，亦已過度限制關係人之平等權利，造成因公益而受特別犧牲，卻又未給予補償，核已違反平等原則，侵害人民之「平等權」，應屬無效。

(三) 利衝法第 15 條之罰則規定，逾越處罰之必要程度而違反比例原則，核與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違：

1. 按利衝法第 15 條規定：「違反第 9 條規定者，處交易行為金額一倍至三倍之罰鍰」。處罰對象依利衝法第 9 條規定，除公

職人員本身外，尚包括與機關為交易行為之「關係人」。又通常交易行為須扣除成本、開銷等支出，所得利潤斷無可能高於交易金額，惟該條款規定逕以交易金額一至三倍核處罰鍰，處罰金額雖有倍數之上限規定，但無合理最高額之限制，對於人民財產權之侵害程度難謂不重。

2.依 鈞院釋字第 685 號解釋所示：「…稅捐稽徵法第 44 條關於營利事業依法規定應給與他人憑證而未給與，應自他人取得憑證而未取得者，應就其未給與憑證、未取得憑證，經查明認定之總額，處百分之五罰鍰之規定，**其處罰金額未設合理最高額之限制，而造成個案顯然過苛之處罰部分，逾越處罰之必要程度而違反憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應不予適用**」。

3.如前所述，政府機關之採購交易行為既有政府採購法可茲遵循，在一般市場公平條件之交易價格下，本無可能因此獲致超額利潤。故縱認當事人或有違反利衝法第 9 條規定，而應予以處罰，惟當事人因此獲致的利潤有限，卻要被課處交易行為金額一至三倍的高額罰鍰，實已逾越處罰之必要程度而有侵害人民財產權之虞。

4.再者，利衝法第 15 條罰則規定，雖有交易金額倍數之上限規定，卻未有定有合理最高額之限制，導致部分個案並不符合實質正義之要求(即應斟酌出售價格、販賣數量、實際獲利情形、影響交易秩序之程度，及個案其他相關情狀等，為適當處置)，爰依 鈞院第 685 號解釋意旨，即已抵觸「比例原則」，應評價為無效。

四、關係文件之名稱及件數：

委任書乙紙。

聲證 1 號：台北高等行政法院 100 年度訴字第 143 號判決。

聲證 2 號：最高行政法院 101 年度判字第 604 號判決。

聲證 3 號：被告機關法務部 98 年 6 月 6 日法政字第 0981103667

號函。

聲證 4 號：公職人員利益衝突迴避法修正草案節錄。

謹 呈

司法院 公鑑

中華民國 101 年 9 月 10 日

聲請人：福臨股份有限公司

法定代理人：張汪文慧

聲請代理人：蔡鴻斌律師

施旻孝律師



委 任 書

委任人	姓名或名稱及 身份證字號或 統一編號	出生 年 月 日	職 業	住居所或營業所、郵遞區號 及電話號碼電子郵件住址	送達代收人姓名、住址 、郵遞區號及電話號碼
	福臨股份有限公司 法定代理人： 張汪文慧			請詳卷	
受任人	律 師	蔡 鴻 斌 律 師 施 旻 孝 律 師			
	事 務 所 地 址 、 電 話	務實法律事務所 台北市 106 忠孝東路四段 325 號 13 樓之 2 電話：(02) 2711-9300 傳真：(02) 2776-3238			

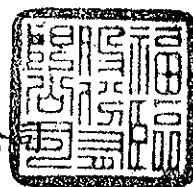
為最高行政法院 101 年度判字第 604 號判決所適用之法令有違憲疑義，特委任受任人有全權代理聲請釋憲之權

謹呈

司法院 公鑒

委任人 福臨股份有限公司

法定代理人：張汪文慧



受任人 蔡鴻斌律師

施旻孝律師



中 華 民 國 1 0 1 年 8 月 日

*有特別代理權填「並有」無則填「但無」

>>

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 101,判,604
 【裁判日期】 1010712
 【裁判案由】 公職人員利益衝突迴避法
 【裁判全文】

確定判決

最 高 行 政 法 院 判 決

101年度判字第604號

上 訴 人 福臨股份有限公司

代 表 人 張汪文慧
 訴訟代理人 蔡鴻斌 律師
 施旻孝 律師

被 上 訴 人 法務部
 代 表 人 曾勇夫

上列當事人間公職人員利益衝突迴避法事件，上訴人對於中華民國100年4月12日臺北高等行政法院100年度訴字第143號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文
 上訴駁回。
 上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由
 一、被上訴人以張茂雄於民國98年間，係經濟部所屬臺灣電力股份有限公司(下稱臺電公司)核能安全處處長，為公職人員利益衝突迴避法(下稱利益迴避法)第2條所定之公職人員，其弟張茂林、張茂盛及張茂林之配偶張汪文慧均屬其二親等內親屬關係，而張茂林及張茂盛分別自95年12月29日起至98年6月28日止，及自92年6月24日起至98年6月28日止擔任上訴人董事，張汪文慧曾任上訴人負責人，是上訴人為同法第3條第4款規定之關係人，自不得與張茂雄服務臺電公司，及受其監督臺電公司第一核能發電廠(下稱核一廠)、第二核能發電廠(下稱核二廠)為買賣等交易行為，惟上訴人卻於98年2月26日向臺電公司核一廠標得「電子式人員警報劑量器1,000支及計測讀示機26臺」採購案；同年5月6日向臺電公司核二廠標得「現場用空氣過濾器測漏裝置1套」採購案；於同年6月9日，向核二廠標得「手足偵測器7套」採購案，並均簽約及履約完畢結算金額共計新臺幣(下同)1,846萬3千元，違反利益迴避法第9條、第15條規定。被上訴人審酌核一廠採購案招標，上訴人違反行政法上義務應受責難程度尚非重大，依行政罰法第8條規定，免除此部分之處罰。

另就上訴人與核二廠之交易行為，依利益迴避法第15條規定，以99年5月18日法利益罰字第0991105295號處分書（下稱原處分）處以該交易行為金額1倍之罰鍰計546萬3千元。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回。提起行政訴訟，經原審判決駁回。

二、上訴人起訴主張：（一）系爭核二廠二件採購案，核二廠已解約並沒收履約保證金，原處分認定事實顯有錯誤。（二）上訴人參與系爭二採購案投標前已善盡查證義務，招標機關（核二廠）之採購業務主管於招標前、後均肯認本案並無涉公職人員利益衝突迴避法爭議。更何況經濟部政風處（利益迴避法之執行單位）、臺電公司以至於核二廠在法務部作出98年6月6日函釋前，復無法確認上訴人是否係利益迴避法之關係人，足證上訴人參與投標時，主觀上確無違反利益迴避法第9條規定之故意與認知。（三）根據「目的性限縮解釋」、「合憲性限縮解釋」，利益迴避法第9條處罰規定應以「當事人因此獲致不法利得」為客觀處罰條件。系爭二採購案均依政府採購法規辦理，相關採購資訊、招標流程亦已充分揭露，一切公開、透明，上訴人亦未獲致不法利得，應無利益迴避法第9條規定之適用。（四）上訴人參與系爭二採購案勾選「投標廠商聲明書」時，確已謹慎查證，並曾向招標機關之採購業務承辦主管、廠長反覆確認，可見依當時客觀時空環境，上訴人在參與投標前，無從知悉利益迴避法之監督概念，上訴人既然不知利益迴避法所「禁止」之行為為何，就該違反行政法上義務之行為而言，行為人即未具備不法意識（違法性認識），依行政罰法第8條但書規定，應免除對上訴人之處罰，或依行政罰法第18條規定，從輕處分等語，求為判決訴願決定及原處分均撤銷。

三、被上訴人則以：（一）臺電公司雖設有核能發電處及核能安全處等內部單位，然公職人員所服務之機關應以支領俸給之來源而定。本件公職人員張茂雄所服務之單位雖為臺電公司核能安全處，其薪俸係由臺電公司支給，臺電公司當屬其服務機關。上訴人與張茂雄服務臺電公司為營利之交易行為，已違反利益迴避法第9條所規定之要件。復按利益迴避法第9條所稱「受其監督之機關」，係指受該公職人員監督之機關。故公職人員若依法有監督所屬機關之職權，其本人及其關係人自不得參與所屬機關及受其監督機關之買賣、租賃、承攬等交易行為。上訴人係依公司法所成立之公司，理應設有專家顧問或專司處理法務之人員得以諮詢，若仍有疑義，尙可向臺電公司之主管機關經濟部或被上訴人詢明。（二）基於利益迴避法立法背景，只要關係人欲與公職人員服務之機關，或受公職人員監督之機關為特定交易行為，即有產生利

益衝突之虞，而非利益迴避法所許，非必以公職人員有利用職務之便，直接或間接使本人或其關係人獲取利益之結果，方有適用。（三）原處分已衡酌上訴人於核一廠之採購案招標時，招標機關尚未將行政院公共工程委員會修正訂頒，增列利益迴避法規定為注意事項之「投標廠商聲明書範本」納為招標文件，致因不諳法令而觸法，且未發現違背採購規定之情事，違反行政法上義務行為應受責難程度尚非重大，援引行政罰法第8條之規定，免除此部分之處罰。另就其與核二廠之交易行為，已依利益迴避法第15條規定，處以該交易行為金額1倍之最低額罰鍰，上訴人猶主張原處分裁罰過重，自非可採等語，資為抗辯。

- 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）上訴人於98年2月26日向核一廠標得「電子式人員警報劑量器1,000支及計測讀示機26臺」採購案；同年5月6日向核二廠標得「現場用空氣過濾器測漏裝置1套」採購案；於同年6月9日，向核二廠標得「手足偵測器7套」採購案，決標金額426萬3千元，並均簽約，且履約交貨完畢，結算金額共計1,846萬3千元，而上訴人既與臺電公司簽約，揆諸司法院98年5月25日秘台政二字第0980011928號函釋，應認上訴人之行為，已符合利益迴避法第9條之規定。至於核二廠將上訴人前開已履約交貨之採購案，依政府採購法第50條第1項第7款及第2項規定，撤銷決標並解除契約，核屬另案，尚非本件所應審究。（二）本件公職人員張茂雄所服務之單位雖為臺電公司核能安全處，然其薪俸如係由臺電公司支給，則臺電公司當屬其服務機關。上訴人與張茂雄服務之機關即臺電公司為營利之交易行為，已違反利益迴避法第9條所規定之要件。復按利益迴避法第9條所稱「受其監督之機關」，依文義解釋及其立法原意，係指受該公職人員監督之機關而言，故只要依法係屬該公職人員職權所及監督之機關，即為利益迴避法所稱「受其監督之機關」，直接監督或間接監督均屬之。故公職人員若依法有監督所屬機關之職權，其本人及其關係人自不得參與所屬機關及受其監督機關之買賣、租賃、承攬等交易行為。又成立利益迴避法之責任要件，係指知悉構成利益迴避法處罰或迴避義務之基礎事實而言，並非利益迴避法之處罰規定本身，而法律經總統公布施行後，人民即有遵守義務，尚不得以不知法律而免除責任。是上訴人於投標前，若對利益迴避法存有疑義，可供詢明釋疑之方式及管道甚多，尚難以對利益迴避法之適用對象及範圍不甚明瞭，執為無違法故意之論據。（三）依利益迴避法立法精神及立法理由，足見利益迴避法係道德規範極強之法律。只要關係人欲與公職人員服務之機關，或受公職人員監督之機關為特定交易

行為，即有產生利益衝突之虞，而非利益迴避法所許，非必以公職人員有利用職務之便，直接或間接使本人或其關係人獲取利益之結果，方有適用。（四）原處分已衡酌上訴人於核一廠之採購案招標時，招標機關尚未將行政院公共工程委員會修正訂頒，增列利益迴避法規定為注意事項之「投標廠商聲明書範本」納為招標文件，致因不諳法令而觸法，且未發現違背採購規定之情事，違反行政法上義務行為應受責難程度尚非重大，援引行政罰法第8條之規定，免除此部分之處罰。另就其與核二廠之交易行為，已依利益迴避法第15條規定，處以該交易行為金額1倍之最低額罰鍰，於法並無不合等語，因將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

- 五、上訴意旨略以：（一）上訴人於67年已成立，而利益迴避法89年7月12日方公布施行，張茂雄係在89年11月被任命為臺電公司核能安全處處長。被上訴人罔顧上訴人長久以來之成交慣行，事後認定上訴人所為交易違反利益迴避法，依交易金額予以全額裁罰，失之苛刻。（二）上訴人已善盡查證義務，且舉證說明並無違反利益迴避法處罰規定之主觀故意，且連招標機關之代表人及採購業務主管均曾肯認本案並無涉及利益迴避法疑義，故上訴人並無違反利益迴避法之主觀故意。（三）上訴人參與招標案當時，有關臺電核二廠、臺電核能安全處間之內部監督關係爭議，經濟部、臺電、臺電核二廠均不確知，何能責令上訴人能完全明瞭。原審罔顧上訴人已善盡查證義務之事實，且上訴人並無專家顧問或設有處理法務之人員，且承包商參與投標前，政府機關不會就假設性問題預作回答，即便臺電公司，亦難確切釐清本案爭議，以致須請示經濟部函轉被上訴人機關統一解釋，原審認本案疑義可藉由上訴人以內部法律諮詢方式得到解答，有違一般經驗法則。（四）本案疑義自98年3月9日臺電公司函請經濟部政風處聲請解釋起算，至98年6月8日方獲經濟部政風處函覆應依被上訴人98年6月6日法政字第0981103667號函辦理，遠較等標期為長，且上訴人曾多次請示招標機關，均獲不適用之回覆，豈能要求上訴人再向經濟部或被上訴人查明。原審誤信上訴人，以為本案爭議僅上訴人稍加檢索即可獲解答，背離事實，原審執此理由否定上訴人無主觀違法故意，有適用法規不當之判決違背法令。（五）上訴人既不知利益迴避法所禁止之行為為何，就該違反行政法上義務之行為，行為人即未具備不法意識，上訴人既未有主觀違法意圖，被上訴人依法即應酌情以免除或減輕處罰，原審未查，有判決不備理由之違背法令。（六）依被上訴人98年6月6日法政字第0981103667號函說明六，可知利益迴避法主管機關即被上訴

人，已提出修正草案檢送行政院審議，可證本案所適用利益迴避法第9條採取通案迴避之禁止方式，被上訴人亦認已對人民基本權利造成過度侵害，有牴觸憲法之違憲爭議。且該修正草案總說明及具體修正條文，已明確表示利益迴避法第9條規定，有牴觸憲法第23條、第15條及司法院釋字第573號、第584號、第586號、第649號解釋意旨。且利益迴避法第1條規定揭示其立法目的，係為遏阻「貪污腐化暨不當利益輸送」，本於目的性限縮解釋，應以「當事人因此獲不法利得」為客觀處罰條件，否則違反憲法第23條之比例原則。是利益迴避法第9條規定，牴觸憲法第23條及第15條關於人民工作權、財產權保障之規定，請依行政訴訟法第252條規定停止訴訟程序，聲請大法官解釋等語。

六、本院查：

- (一) 按「下列公職人員，應依本法申報財產：…五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。」為公職人員財產申報法第2條第1項第5款所明定。次按「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第2條第1項所定之人員。」「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。二、公職人員之二親等以內親屬。三、公職人員或其配偶信託財產之受託人。四、公職人員、第1款及第2款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。」、「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」及「違反第9條規定者，處該交易行為金額1倍至3倍之罰鍰。」利益迴避法第2條、第3條、第9條及第15條分別定有明文。
- (二) 訴外人張茂雄於98年間任職臺電公司核能安全處處長，乃利益迴避法第2條所定公職人員，依臺電公司組織規程所列核能安全處職司該公司各核能發電廠安全之分析、評估、審查、各核能發電廠使用執照管制、更新作業、大修作業稽查等事項，是臺電公司各核能發電廠均屬受張茂雄監督之機關；其胞弟張茂林及張茂盛分別自95年12月29日至98年6月28日及92年6月24日至98年6月28日擔任上訴人之董事，張茂林配偶張汪文慧則於95年12月29日至98年6月28日間擔任上訴人之負責人，其等為同法第3條第4款規定所稱之關係人。上訴人於98年2月26日向核一廠標得「電子式人員警報劑量器1,000支及計測讀示機26臺」採購案，決標金額1,300萬元；同年5月6日向核二廠標得「現場

27

用空氣過濾器測漏裝置1套」採購案，決標金額120萬元；於同年6月9日向核二廠標得「手足偵測器7套」採購案，決標金額426萬3千元，並均簽約，且已履約交貨完畢，結算金額共計1,846萬3千元，為原審依職權認定之事實。原判決認法律經總統公布施行後，人民即有遵守義務，尚不得以不知法律而免除責任。上訴人尚難以對利益迴避法之適用對象及範圍不甚明瞭，執為無違法故意之論據。上訴人之行為，已符合利益迴避法第9條之規定，被上訴人衡酌上訴人於核一廠之採購案招標時，招標機關尚未將行政院公共工程委員會修正訂頒，增列利益迴避法規定為注意事項之「投標廠商聲明書範本」納為招標文件，致因不諳法令而觸法，違反行政法上義務行為應受責難程度尚非重大，援引行政罰法第8條之規定，免除此部分之處罰。另就其與核二廠之交易行為，依利益迴避法第15條規定，處以該交易行為金額1倍之最低額罰鍰，並無處罰過苛之情形，駁回上訴人之訴，業經原判決明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，其認事用法並無違背經驗法則。其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用不當之情形。上訴意旨稱原判決否定上訴人無主觀違法故意，有適用法規不當之判決違背法令，自非可採。

- (三) 復按所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據；原判決既已就駁回上訴人之訴所持理由，敘明其判斷之依據，並將判斷而得心證之理由，記明於判決，要無判決不備理由情事。上訴意旨稱上訴人既不知利益迴避法所禁止之行為為何，就該違反行政法上義務之行為，即未具備不法意識，上訴人既未有主觀違法意圖，被上訴人依法即應酌情以免除或減輕處罰，原審未查，有判決不備理由之違背法令，亦不足採。
- (四) 未按法官依據法律獨立審判，依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。僅在於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，始得先行聲請解釋憲法，以求解決。利益迴避法之立法目的係為促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。同法第3條、第9條、第15條有關「關係人範圍」、「公職人員、關係人交易之禁止」及罰鍰等，均係為有效達成該法立法目的而設計，且其為有效落實規範，以禁絕公職人員、關係人與其服務機關或受其監督機關之交易，而以交易金額倍數方式作為裁處

> 8

罰鍰手段，其法律效果明確，易收遏阻不法之效，尚難認非維護公益之必要措施。又違反第9條者，處該交易行為金額1倍至3倍之罰鍰，原處分係裁處上訴人交易行為金額之1倍罰鍰，已屬法定罰鍰最低額，核與比例原則無違，亦無違憲可言。被上訴人雖已將利益迴避法修正草案陳送行政院審查，然法律之修正原因甚多，並非皆屬違憲，上訴人稱被上訴人完成修法草案，顯已自認本件適用之法律違憲云云，容有誤解。利益迴避法既未經立法機關依法定程序完成修法，上訴人仍無從執以減輕或免責。依上所述，利益迴避法第9條、第15條之訂定，與憲法基本權保障並無牴觸，亦與比例原則無違，無牴觸憲法之疑義，上訴人主張被上訴人，已提出利益迴避法修正草案檢送行政院審議，可證被上訴人亦認該法已對人民基本權利造成過度侵害，有牴觸憲法第23條、第15條及司法院釋字第573號、第584號、第586號、第649號解釋意旨。且利益迴避法第1條規定揭示其立法目的，係為遏阻「貪污腐化暨不當利益輸送」，本於目的性限縮解釋，應以「當事人因此獲不法利得」為客觀處罰條件，否則違反憲法第23條之比例原則，本件自應依行政訴訟法第252條及司法院釋字第371號解釋，停止訴訟並聲請釋憲云云，應無必要。

(五) 綜上所述，原判決並無上訴人指訴之判決不適用法規、適用不當、理由不備之情事。原判決將訴願決定及原處分均予維持，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 101 年 7 月 12 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光
 法官 姜 素 娥
 法官 鄭 小 康
 法官 林 樹 埔
 法官 黃 淑 玲

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 101 年 7 月 12 日

書記官 王 史 民

29