

財政部書函

中華民國113年3月14日

台財人字第11308608730號

主 旨：本部國有財產署北區分署花蓮辦事處前主任吳泰焜就懲戒法院第一審判決提起上訴，經該院判決：「上訴駁回」，檢附該院判決全文PDF檔1份，請惠予刊登公報。

說 明：依據公務員懲戒法第61條第3項規定辦理。

財政部

懲戒法院判決

111年度清上字第6號

上訴人

即被付懲戒人 吳泰焜

財政部國有財產署北區分署花蓮
辦事處前主任

辯護人 吳秋樵律師

被上訴人

即移送機關 財政部

代表人 莊翠雲

代理人 張智傑

吳嘉榮律師

上列上訴人因懲戒案件，不服本院111年3月29日110年度清字第79號第一審判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

理 由

一、上訴人即被付懲戒人吳泰焜（下稱被付懲戒人）經被上訴人即移送機關財政部（下稱移送機關）以被付懲戒人前於民國102年1月1日起至108年6月17日止，擔任財政部國有財產署（下稱國產署）北區分署（下稱國產北區分署）花蓮辦事處（下稱花蓮辦事處）主任期間，綜理該處轄內國有非公用不動產租賃及管理業務，對所屬人員應負監督查核之職責，對花蓮縣玉里鎮（下稱玉里鎮）高寮南段1019地號國有土地（下稱系爭1019地號國有土地，重測前為玉里鎮觀音山段4688地號）租賃與不法占用之處理，負監督管理之職責。案外

人林章榮曾於92年1月1日向國產署改制前財政部國有財產局（下稱國財局）承租系爭1019地號國有土地（面積6萬5,662平方公尺），供種植農作物使用（即第1份租約），因違反租賃契約，變更為非農作使用，經國財局改制前花蓮辦事處於94年11月10日終止契約。嗣林章榮於100年6月2日申請以建築基地方式，租用系爭1019地號國有土地其中面積687平方公尺（下稱系爭國有基地）租期自100年7月1日起至108年12月31日止（下稱第2份租約）後，由花蓮辦事處收回其餘占用土地在案。然花蓮縣政府於106年9月向花蓮辦事處通報，民眾檢舉林章榮無權占用系爭國有基地周邊6萬5,001平方公尺之國有土地（下稱系爭周邊土地）經營東湖休閒農業露營區（下稱東湖休閒農場），經花蓮辦事處於106年11月8日現場勘查屬實。107年1月18日函送法務部調查局花蓮調查站（下稱花蓮調查站）偵辦，同年4月12日配合花蓮調查站再次現場履勘，同年月30日函林章榮清除地上物並騰空還地。監察院為調查系爭1019地號國有土地遭不法占用乙情，以107年9月7日函花蓮辦事處於同年10月22日、23日前往現場履勘及聽取簡報，其後以林章榮無權占用系爭周邊土地，侵占國有財產，更破壞山林、危害國土保安等情，於108年5月8日作成糾正案。詎被付懲戒人明知林章榮承租系爭國有基地有無權占用系爭周邊土地情事，竟對林章榮請求續約承租系爭國有基地乙事，怠於執行職務，疏未督促所屬人員落實審查，以致承辦換約續租人員於107年10月3日逕依書面審查後准許林章榮辦理換約續租，租期自107年11月1日起至116年12月31日止（下稱第3份租約），任由林章榮以小面積之基地租賃作為掩飾，進而無權占用系爭周邊土地，經營上開農場，使社會大眾誤以政府機關放任違法占用，損害政府機關信譽，有公務員懲戒法第2條第1款之應受懲戒事由，且有懲戒之必要，移送本院懲戒法庭第一審審理。經本院懲戒法庭以110年度清字第79號審理，判決被付懲戒人休職，期間壹年陸月（下稱原判決）。被付懲戒人對原判決不服，提起

上訴。

二、移送機關移送意旨及被付懲戒人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原判決認定略以：查被付懲戒人於102年1月1日起至108年6月17日止擔任花蓮辦事處主任；於108年6月18日起至同年10月23日止擔任國產北區分署宜蘭辦事處主任；於同年月24日調任花蓮縣政府地政處處長迄今。被付懲戒人任職花蓮辦事處主任期間，有關係爭1019地號國有土地承租與不法占用之處理，均由花蓮辦事處承辦，被付懲戒人為該處主任，除對所屬人員應負監督查核之職責外，並綜理該處轄內國有非公用不動產租賃及管理業務，對於換約事宜，負監督管理之職責，有被付懲戒人之職務說明書、公務人員履歷資料明細表可按。又換約續租雖採分層負責授權花蓮辦事處第三股股長統籌規劃，被付懲戒人仍應負行政督導之責，且切結書之制式內容為花蓮辦事處將原有多份的切結書內容整合而成，民眾辦理換約續租時，只要簽該切結書即可，被付懲戒人自承有提醒所屬人員要請當事人覈實切結，不能虛偽，如切結的內容確有不實，要先審酌後，再決定要不要續約等語。惟林章榮於105年11月10日，與案外人施學勳簽訂「東湖休閒農業露營區合作經營協議書」（下稱系爭合作經營協議書），提供花蓮縣○○鎮○○里○○0000號房屋及系爭國有基地，作被付懲戒人與施學勳共同使用經營東湖休閒農場，林章榮除使用系爭國有基地外，另擴大使用系爭1019地號國有土地。被付懲戒人於107年10月3日前，早已知悉林章榮所承租系爭國有基地有提供施學勳共同經營東湖休閒農場使用，及違法占用系爭周邊土地情形，且尚有其他糾紛存在，為被付懲戒人於原審準備程序所自承。再佐以被付懲戒人於107年1月18日以花蓮辦事處名義函請花蓮調查站偵辦林章榮竊佔罪嫌，國產署於107年9月10日通知花蓮辦事處提供處理經過及說明資料，並製作書面簡報及圖說，監察院於107年10月22、23日前往東湖休閒農場等遭違法占有國有土地，現地履

勘及聽取簡報；以及臺灣花蓮地方檢察署（下稱花蓮地檢署）檢察事務官於107年9月26日勘驗系爭1019地號國有土地（含系爭國有基地），林章榮受詢問時坦承其與施學勳共同經營東湖休閒農場，施學勳於簽約即開始營運及擴占系爭1019地號國有土地。被付懲戒人自承其有提醒所屬人員要請當事人覈實切結，不能虛偽，就切結的內容，要先審酌後，再決定要不要續約等語，如上所述，則被付懲戒人顯可預見林章榮申請系爭換約續租時出具切結書（下稱系爭切結書）內容可能有不實之情形，本應警惕，督促所屬審慎斟酌，落實審查系爭切結書內容之真實性，如有不實，應即暫緩辦理換約，竟怠於執行職務，疏未督促所屬人員落實審查林章榮所提申請換約續租所簽切結書內容之真實性，以致花蓮辦事處第一線承辦人專員林芳旭、前股長蘇明杰及前科員陳曉君於107年10月3日，辦理林章榮申請系爭換約續租時，僅以書面形式審查，疏未發覺系爭切結書有關記載「現在確係本人供建築基地使用，並無他人使用，且無其他任何糾紛」內容虛偽不實，與上開系爭國有基地及擴大占有系爭周邊土地當時使用情形不符，同意提前與林章榮換約續租，致使大片國土持續遭到違法擴占使用及破壞。被付懲戒人辯稱：對於系爭換約續租，其係依法行政，執行職務之行為已善盡善良管理人及督導之責，並無失職情事等語，惟稽之被付懲戒人自承對系爭換約續租雖採分層負責授權第三股股長統籌規劃，惟其仍應負督導之責等語，被付懲戒人疏未盡督導之責，如前所述，不問國產署是否應負法制面規範不全之責任，或國產署相關人員是否也負違失之責，被付懲戒人均難解免其失職之責，被付懲戒人所辯對系爭換約續租，其執行職務之行為，已善盡善良管理人及督導之責，並無失職情事云云，要不足取，被付懲戒人違失行為事證明確，其違失行為已堪認定，自應依法懲戒。被付懲戒人所為與此基礎事實無涉之抗辯或陳述，於判決結果不生影響，爰不一一加以論駁。次按現行109年7月17日修正公布施行之公務員懲戒法第100條第2

項規定：「本法中華民國一百零九年五月二十二日修正之條文施行後，被付懲戒人之應付懲戒事由、懲戒種類及其他實體規定，依行為時之規定。但修正施行後之規定有利於被付懲戒人者，依最有利於被付懲戒人之規定。」查本件被付懲戒人之違失行為發生於107年10月3日，係在公務員懲戒法109年7月17日修正公布施行前，原應適用被付懲戒人行為時即公務員懲戒法於105年5月2日修正公布施行之規定予以懲戒。然經比對上述109年7月17日修正公布施行前後之規定，其中第2條關於懲戒事由、懲戒條件，以及同法第9條關於懲戒處分之種類，暨同法第11條至17條、第19條關於懲戒處分實質內容之規定，於109年7月17日之修法程序中均未經修正。至同法第18條有關記過之規定，乃基於法律明確性原則，將該實務運作情況予以明文化；而後者僅為無關有利或不利於被付懲戒人之文字修正。另同法第20條關於懲戒權行使期間，以及同法第56條關於應為免議判決之規定，依上述條文立法理由之說明，均係因公務員懲戒委員會經更名為懲戒法院，而僅酌作文字之修正。上情均非屬法律有變更之情形，自毋庸就上述109年7月17日修正公布施行前後之規定，再為新舊法之比較，而應依一般法律適用原則，逕適用109年7月17日修正公布施行之裁判時法。按怠於執行職務，而有懲戒必要者，應受懲戒，公務員懲戒法第2條第1款定有明文。依行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第3點規定，機關首長及各級主管對所屬人員應負監督查核之職責；又依國產北區分署關於其下轄辦事處主任之職務說明書明載，辦事處主任主要業務為綜理辦事處土地登記、地籍管理、土地估價、土地使用管理處分、改良利用與規劃等業務。被付懲戒人為花蓮辦事處主任，對所屬人員應負監督查核之職責，復對於國有土地之換約續租業務，應負監督管理之職責，惟其怠於執行職務，疏未善盡監督管理之責，以致負責辦理換約續租之所屬人員於辦理林章榮系爭換約續租時，未查覺系爭切結書內容虛偽不實，逕以書面形式審查即

同意換約續租，造成國土持續遭到違法使用及破壞，核其所為，有違公務員服務法第7條所定公務員執行職務，應力求切實之旨，係屬公務員懲戒法第2條第1款所定事由，其怠於執行職務，戕害人民對公務員信賴，為維護公務紀律，實有予以懲戒之必要。本件依移送機關提供之資料與被付懲戒人書面及言詞答辯，已足認事證明確，爰不經言詞辯論而為判決。審酌在系爭換約續租前，針對林章榮違法擴占國有土地使用等情，監察委員調查期間，國產署已發文要求花蓮辦事處就占用、租約案做提報，詎花蓮辦事處仍啟動系爭換約續租，因被付懲戒人對於該換約續租，怠於執行職務之違失行為，任由林章榮以承租687平方公尺之小面積國有基地作為掩飾，進而無權擴占系爭周邊土地與施學勳合作經營東湖休閒農場對外牟利，致使人民誤以政府機關放任違法占用，損害政府機關信譽甚鉅，惟念其從事公職尚無不良紀錄，有履歷資料可查，及公務員懲戒法第10條所定各款事項等一切情狀，判決被付懲戒人休職，期間壹年陸月之懲戒處分。

四、被付懲戒人上訴意旨略以：

- (一)被付懲戒人於108年12月6日核定升等為10職等，111月5月13日核定升等為11職等，依實體從舊程序從新原則，及公務員懲戒法第24條第1項本文規定，應由移送機關送請監察院審查結果，如認有同法第2條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送懲戒法院審理，是移送機關未經監察院彈劾，逕移送被付懲戒人懲戒，其移送程序不合程式，應為不受理判決。
- (二)國產北區分署代表國庫基於公用財產管理之需要，出租公有財產，與人民締結私法契約，非為公共利益之目的，核屬機關私有經濟行為之範疇，與國家行使公權力無涉，林章榮與施學勳共同使用系爭國有基地，依檢察官起訴書所載之犯罪事實，非將系爭國有基地之全部或一部轉讓或轉租施學勳單獨使用，與第2份租約之契約終止要件不符，林章榮既無違反第2份租約之事實，為移送機關所不爭執，且符合換約條

件，依國有公用不動產出租相關規定，尚無明令國產署就具備消極資格之承租人應否准申（續）租案之規定，花蓮辦事處無否准換約續租之依據。縱使林章榮曾有違約之事實，不論該等事實狀態是否存續，國產署基於私法自治原則，與林章榮換約，國家不宜介入或干涉。原判決無異係未斟酌行政契約與私法契約本質有別，誤解國家公權力可恣意介入私法契約，課予被付懲戒人不存在監督義務。

(三)林章榮申請換約，依國有非公用不動產租賃作業程序第39點第2項、第40點規定，提出系爭切結書，花蓮辦事處辦理換約係一般性、例行性、規模性之批次換約業務，在於最簡化、便民方式，第一線承辦科員陳曉君確認符合上開換約資格規定，依國產北區分署分層負責明細表，由花蓮辦事處股長為最終核定，未曾經被付懲戒人批示或簽准，即完成續租手續，被付懲戒人無從預見並對所屬人員為監督或指示。至林章榮有無違反切結事項，非換約時應審酌之事項，屬「換約續租」案件免辦勘查類型，乃係透過換約後之抽查或檢舉，如發現承租人有違約情形，再依相關規定處理之配套措施，第一線承辦人不負具體審查切結事項真實之義務，國產署亦認本案相關人員辦理換約過程均係依規定，尚無疏失，被付懲戒人為花蓮辦事處主任，自無可能就所轄業務事必躬親、親力親為，基於分層負責，實質介入監督之可能性甚微，原判決未就批次換約作業流程與一般個案處理程序有別，依職權調查證據，未尊重公務員行政行為積極主動性而辦理續租之裁量決定，有違權力分立原則之旨，率認被付懲戒人違反監督義務而失職，有未依職權調查證據及判決理由不備之重大瑕疵。

(四)系爭切結書為第3份租約附件為契約之一部分，林章榮切結系爭國有基地確係供建築基地使用，並無他人使用，且無其他任何糾紛等情，如有虛偽不實，任由國產北區分署撤銷或終止租賃關係，已繳納費用（歷年使用補償金、租金等）不予退還，倘損及他人權益並願負相關法律責任等語，僅係確

保違反系爭切結書之內容，為該租約得撤銷或終止之事由，屬國產北區分署依上開切結書撤銷或終止該租約，並向林章榮追究民、刑責任之事，國產北區分署不負受理申請案件，事前審查其切結內容之真實性之義務。

- (五)國產署於本案發生後，因監察院之糾正案，始於108年5月23日交下請國產北區分署彙整中、南分署如108年第6次署務會報資料之意見，復於108年10月8日召開「研議國有非公用出（放）租不動產辦理續租換約案件處理原則及控管作業會議」，針對擴大占用國土之承租人，研議相關之控管機制，益徵本案發生之時，國產署就上開問題均係依照原有行政慣例為後續處置，尚無暫緩辦理續租換約或不予受理續租之規範；復參照人事處會辦意見記載本案相關人員辦理換約過程均無疏失乙節，如上所述，足證花蓮辦事處受理林章榮之續租申請並換發新約，顯無任何行政疏失。又依國產署108年10月8日「研議國有非公用出（放）租不動產辦理續租換約案件處理原則及管控作業會議紀錄」之會議結論所示，國產署針對超限利用國有土地，主管機關新增通報列屬超限利用土地案件，亦應依計畫所訂處理方式處理，承租人申請續租案件暫緩辦理，俟完成解除超限利用列管後依規定續處；並決議控管作業方式如下：「各分署辦理批次換約前置作業時，通知承租人配合處理擴占國有土地，於占用情事依規定處理完成前，暫緩辦理續租換約；如不配合辦理，租期屆滿租賃關係消滅，依租約約定及國有非公用不動產被占用處理要點規定續處，承租人重新申請出（放）租案件不予受理。」可知擴大占用國有土地與原租賃契約違反係屬二事，原租約仍有效存在，就擴大占用部分係依國有非公用不動產被占用處理要點為後續處理之問題，且被付懲戒人已依相關規定續處。
- (六)國產北區分署於106年11月8日現場會勘後，查悉林章榮擴大占用國有基地，即於107年1月18日函將本案移送花蓮調查站偵辦，對林章榮已收到刑事嚇阻之效果，合於國產署國有非公用不動產被占用處理要點。同年自斯時起，系爭國有基地

及擴大占用之土地恐遭破壞之狀態已中止，107年10月22日監察院現場履勘時，未發現林章榮、施學勳有持續開發或經營農場行為，原判決認換約造成國土持續遭到違法使用及破壞等詞，與實際情狀不符，有未依卷證資料及未依職權調查證據之違法。

(七)花蓮辦事處於107年4月30日即限期命林章榮騰空返還擴大占用之土地，並依民法不當得利規定追徵使用補償金新臺幣（下同）15萬1,098元，花蓮地檢署檢察官於同年9月26日現場履勘後，認尚須洽水土保持機關查明相關事項，為保全證據需要，應暫緩拆除地上物，維持土地現狀，若鈞院認有確認之必要，應依職權向國產北區分署調閱相關文件資料。花蓮地檢署檢察官以林章榮、施學勳共同營運東湖休閒農場，占用11,138.92平方公尺，惟未生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施結果，涉犯水土保持法第32條第4項、第1項之在公有山坡地，未經同意擅自墾殖、占用致水土流失未遂罪為由，提起公訴。臺灣花蓮地方法院（下稱花蓮地院）於108年3月7日函花蓮辦事處，略以因刑事案件責任尚未釐清，不宜逕行拆除地上物等語。國產北區分署提起刑事附帶民事訴訟，請求林章榮、施學勳拆除地上物並復舊造林，該2人於108年5月中旬，民、刑事訴訟終結前，林章榮、施學勳即拆除地上物完竣並完成造林。足見被付懲戒人於獲悉林章榮擴大占用國有土地後，即依相關法令追究其法律責任，未有任何拖延怠惰之情事，原判決認定換約造成國土持續遭到違法使用及破壞，實屬無據。

(八)依前國財局90年6月18日臺財產局管字第0000000000號函（下稱前國財局第0000000000號函）釋示，容許國有基地之承租人縱有擴大占用毗鄰國土之情節，仍得就已承租之國有基地，向國產署申請讓售，足見國產署就承租人已承租部分與擴大占用鄰地部分處理方式有別，應分別論之。舉重以明輕，花蓮辦事處同意林章榮之續租申請相較前開讓售申請，顯為較低度之行為，自應容許之，原判決未區別前述已承租

土地與擴大占用土地之處理方式不同，二者顯為無關之事項，逕認林章榮一旦有擴大占用毗鄰國土之行為，花蓮辦事處即不得受理其續租申請，顯係對於國產署行之有年之行政慣例有所誤解，亦有認定事實錯誤之重大違誤。

- (九)依國有非公用不動產租賃作業程序第27點、第44點、第45點、第46點規定，承租人申租之國有基地其上已坐落房屋者，承租人於編定使用種類編為(或變更為)建築用地前，或除經出租機關同意發給土地使用權同意書外，不得擅自增建、修建、改建或新建地上建築改良物，爰此國有基地之「使用」應係指承租人應維持國有基地作為興建建物之用途及目的，未經出租機關同意，不得恣意變更原有之建物，或另為建築基地以外之目的使用。舉例而論，承租人不得將原已存在坐落於國有基地之私有房屋拆除，否則依國有非公用不動產租賃作業程序第46點規定應終止租約，除非承租人主動通知出租機關並申請新建，經取得土地使用權同意書後，始可重新興建建物，益徵國有基地之「使用」目的，即「作為建築基地使用」，故倘若坐落國有基地之房屋於承租時已存在，而承租人無前述增建、修建、改建或新建地上建築改良物之情節，僅單純與其他人共用上開房屋(例如其家人同住其中)，難謂有違反國有基地之「使用」目的，而構成違反契約條款之情事。縱然林章榮嗣後與施學勳共同經營東湖休閒農場，惟該2人未將上開建物及其他地上物拆除，抑或增建、修建、改建或新建地上建築改良物，渠等至多係共同使用坐落於系爭國有基地上之建物及其他地上物，是以林章榮與施學勳共同使用上開建物及其他地上物，與系爭切結書所稱將系爭國有基地提供他人「使用」之情狀有別。原判決認林章榮、施學勳共同使用系爭國有基地之建物及其他地上物違背第2份租約之本旨，及違反切結事項之情節，當屬率斷。
- (十)坐落系爭國有基地之建物及其他地上物，於林章榮簽訂第2份租約時已存在，迨至國產北區分署終止第3份租約為止，林章榮均無拆除或任何增建、修建、改建，抑或另有新建地

上建築改良物等情，足見系爭國有基地仍作為建築基地使用，自無違反上開切結事項之情節。

(十一)被付懲戒人否認有原判決所認定違反監督義務而失職之情形，我國採公務員懲戒與懲處雙軌制，及由職務主管發動及處分，被付懲戒人所為未達原懲戒處分所處休職之程度，原行政主管機關記過處分以達懲處（戒）效果已足，依比例原則之精神審視，本件被付懲戒人於受主管機關懲處後有無再交付「懲戒必要」，況林章榮簽立切結書並與國產北區分署換約續租，與林章榮違法擴占使用及破壞大片國土間實無「相當因果關係」，充其量僅為情節輕微的「怠於執行職務」之失職行為，原判決量處被付懲戒人休職，期間壹年陸個月之懲戒處分，未審酌一切情狀，致輕重失衡，更違反「禁止個案顯然過苛原則」，非僅不當，已屬違法。縱續租不合法(假設語)，其並未影響擴大占用部分之繼續占用或破壞而該續租部分並無其他不法情事，何有懲戒之必要，即使有懲戒之必要(假設語)，其違反監督義務之情節亦相當輕微。退萬步言，縱依原判決認定，原審未審酌被付懲戒人所辯上開各情，及被付懲戒人自87年服務於前國財局迄今，奉公守法，克盡其職，無不良紀錄，擔任花蓮辦事處主任期間，承辦諸多重大事件，包括綜理玉里鎮赤柯山段國有土地辦理變更為非公用財產移交、接管、放租事宜，記功2次；綜理花蓮縣國有出租基地供承租人自用住宅使用擴大租金優惠案，記功1次；辦理花蓮赤柯山出租案，經財政部認可績效優良，嘉獎2次；督導代管無人承認繼承遺產案件清理計畫，績效良好，嘉獎1次；督辦所轄及支援臺東辦事處104年以前年度未結申租案，績效優良，嘉獎2次；擔任花蓮辦事處主任期間，領導有方，嘉獎2次，及榮獲財政部105年財政優秀人員之殊榮等，可證被付懲戒人任職期間勤奮負責、嘉勉無數，備受上級長官之肯定，如今移送機關卻以被付懲戒人「固守法令不知變通」為由將被付懲戒人移付懲戒，僅因單一個案受有休職，期間壹年陸個月之嚴厲懲戒，過往奉公

守法、勤奮累積之佳績及服務經驗竟被概然否定，亦使「公務員應依法行政」之宗旨蕩然無存，公務員將來應如何積極任事、依法行政，且參酌鈞院近3年判處休職懲戒處分之判決，多處休職，期間6個月至1年懲戒處分；或有屢勸不聽、多次違犯之紀錄情形，方為休職，期間2年以上之懲戒處分。是原判決不論情節輕重，顯然有違比例及平等原則之情，當有適用法規錯誤之違誤。懇請廢棄原判決，另諭知不付懲戒或記過以下之適當處分。

(十二)附件及證據（均影本附卷）：

- 1.司法院釋字第448號解釋文。
- 2.臺中高等行政法院110年訴字第180號裁定。
- 3.國有非公用不動產租賃作業程序(106年12月21日修正公布之部分條文)。
- 4.最高法院106年度台上字第1502號判決。
- 5.內政部68年6月4日臺內地字第19292號函釋。
- 6.國產北區分署107年第8次分署會報提報資料(107年9月14日)。
- 7.懲戒法院近年處休職懲戒處分之判決彙整。
- 8.國產署108年第6、7、9次署務會報資料（節錄）。
- 9.國產署與切結書相關之函釋數則。
- 10.國產署之「國有非公用不動產換約申請書」（範例）。
- 11.花蓮縣政府服務證明書。

五、移送機關於上訴審之答辯意旨略以：

- (一)有關國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段，並非以公法上行為為限，縱選擇以私法上行為作為達成行政上任務之方法，其基於私法自治原則，國家機關原不負承諾之義務，遑論於具體對外表示意思進入訂約程序前，就受理申請、審查、核定階段，仍國家機關依相關法規或行使裁量權之結果，性質上仍屬行政行為。依原審確定而為兩造不爭之事實，足見被付懲戒人於任職花蓮辦事處主任期間，負責綜理轄內國有非公用不動產租賃及

管理業務，對國有非公用土地換約續租事務，負有監督考核所屬員工之責。是以，被付懲戒人於綜理及督導所屬員工辦理轄內國有非公用不動產租賃及管理業務時，對於申請承租國有非公用土地之占用人或申請換約續租之原承租人，縱已符合國有財產法第42條第1項第2款規定之承租要件，仍應就其占有使用之事實具體審查有無違反國土保護、公共利益及社會安全之情事，始符國家經濟效益及社會安全，非謂符合承租要件，即應與占用人或原承租人簽訂租約或換約續租，而無任何斟酌准駁之權，要無疑義。被付懲戒人於林章榮辦理換約續租前，即已查悉林章榮利用承租系爭國有基地之機會，乘隙無權擴占系爭周邊土地經營東湖休閒農場之犯罪事實，卻未於督導辦理換約續租業務時，督促花蓮辦事處所屬人員留意上開違法情事，致使承辦人員疏於掌握資訊，以書面審查查無違背租約約定使用之證明，再度將系爭國有基地出租予林章榮繼續無權擴占系爭周邊土地經營東湖休閒農場牟利，任由不法竊佔國土、危害水土保育情事持續存在，致使一般民眾誤認政府機關行政怠惰，任由合法掩護重大違法及危害國土保育，有損政府信譽，導致任職機關遭受糾正，其情節重大，自有依公務員懲戒法第2條第1款後段規定移送懲戒之必要。詎被付懲戒人上訴論旨完全忽視公法上行為或私法上行為，均得作為國家為達成行政上任務之方法，徒以第3份租約屬私經濟行為，不在行政監督範圍內，而系爭切結書約定「如有虛偽不實，立書人同意無條件任由貴分署撤銷或終止租賃關係」云云，僅得事後救濟，不得事前審查防範，即遽指摘原判決違背司法院大法官釋字第448號解釋及私法自治原則，而有不備理由之違背法令，難謂適法有據。

- (二)查被付懲戒人自102年1月1日起至108年6月17日止，擔任花蓮辦事處主任，其依國產北區分署「職務說明書」第6項記載應執行之工作項目為：1. 綜理辦事處土地登記、地籍管理、土地估價、土地使用管理處分、改良利用與規劃等業務；2. 監督考核所屬員工；3. 業務策劃、研究、設計、發

展、改進之擬議或督導；4. 其他臨時交辦事項等項。是原判決認定被付懲戒人擔任花蓮辦事處主任時，於林章榮申請辦理換約續租簽訂第3份租約前，既已查悉林章榮與施學勳共同使用系爭國有基地，進而擴占系爭周邊土地共同經營東湖休閒農場之情形，自應對所屬承辦換約人員負監督查核之職責，竟怠於執行職務，疏未善盡監督管理之責，以致負責辦理換約續租之所屬人員於辦理林章榮系爭換約續租時，未察覺系爭切結書內容虛偽不實，逕以書面形式審查即同意換約續租，造成國土持續遭到違法使用及破壞，有違公務員服務法第7條所定公務員執行職務應力求切實，而屬公務員懲戒法第2條第1款所定事由，予以懲戒等詞，並無何違背法令之處。乃上訴論旨完全未察及此，徒以已於96年10月5日停止適用之「行政機關分層負責實施要項」，遽為指摘原判決有違背法令，洵不足採。

- (三)被付懲戒人於106年11月間，接獲民眾檢舉林章榮無權擴占系爭周邊土地設置東湖休閒農場後，即以107年1月18日台財產北花三字第Z0000000000號函，請花蓮調查站依法偵辦，即於林章榮申請辦理換約續租前，即已查悉林章榮無權擴占系爭周邊土地之事實，是原判決於審酌被付懲戒人在系爭國有基地換約續租前，已針對林章榮違法擴占國有土地使用送請檢調單位偵辦，及監察委員調查期間，國產署已發文要求花蓮辦事處就占用、租約案做提報之事實，仍啟動系爭國有基地換約續租，怠於執行監督職務，任由林章榮以承租小面積之系爭國有基地作為掩飾，進而無權擴占系爭周邊土地與施學勳合作經營東湖休閒農場對外牟利，致使人民誤以政府機關放任違法占用，損害政府機關信譽，在考量被付懲戒人從事公職尚無不良紀錄之情形下，予以被付懲戒人休職，期間1年6個月，並未違反公務員懲戒法第9條、第10條之規定，至為明顯。乃上訴論旨完全忽視事前督導防範簽訂第3份租約之職責，已致一般民眾誤認政府機關行政怠惰，任由合法掩護重大違法及危害國土保育，損及政府信譽之事實，

徒以移請花蓮調查站偵辦林章榮擴占國有土地乙情，即遽指摘原判決之懲戒處分，違背比例原則及平等原則，而未具體敘明原判決所違背之法令及內容，不合法定程式，尤非法之所許。

(四)系爭合作經營協議書約定：「甲方：林章榮，乙方：施學勳，雙方喜悅合作如下：甲方負責營運執行，並提供○○鎮○○里00-0號房屋全部，國有基地：高寮段1019地號約200坪全部，私有山坡地：○○段0000地號、0000地號約0.85公頃。乙方負責營運執行，負擔初期民宿裝修，場區環境整修，營運計畫，業務促銷宣傳，國有地取得（原承租人甲方因故放棄租賃，由施學勳負擔出資繳交罰款、前未繳之租金，再由甲方讓渡乙方）。經營合作期限：自105年11月10日至125年11月9日止計20年……。」等語觀之，林章榮於申請換約續租前即與施學勳合作經營東湖休閒農場，並將其承租之系爭國有基地及該基地上建物全部提供予東湖休閒農場使用外，另參諸花蓮地檢署檢察事務官於107年9月26日勘驗系爭1019地號國有土地（含系爭國有基地）現場時，林章榮對其與施學勳間之關係，亦明確陳稱：「農場合作經營協議股權分配我、他（指施學勳）各40%，但是我實際上沒有拿到錢，他簽約後就開始營運，『戲水池、滑水道、流籠是施學勳跟我簽約之後蓋出來的』，我跟他說這是沒有承租的不能亂用，他也不理我。」等語，益見林章榮與施學勳間之爭議事項，除無權占用系爭周邊土地外，亦涉及東湖休閒農場之合作經營糾紛，以及施學勳使用系爭國有基地之對價及租賃權之取得，而有切結不實之情事。乃原判決依職權調查證據結果，認定被付懲戒人顯可預見林章榮切結不實，本應警惕，暫緩辦理換約，竟疏未督導管理，任由第一線承辦人員逕以書面形式審查後，同意提前與林章榮換約續租，被付懲戒人有未盡監督管理之職責等詞，完全符合實情，並無何恣意擴張系爭切結書關於「無他人使用」及「無其他任何糾紛」之違背法令之處。乃上訴論旨一再藉詞「批次換約」以

符合續租資格即應換約續租之行政慣例，即遽指摘原判決認定被付懲戒人就系爭國有基地之批次換約有督導管理之義務，有與卷內證據資料不符之違法，顯然悖於契約自由原則云云，殊屬無據，洵不足採，而其主張上開事實完全符合監察院糾正案文所指：「一味只依刻板之法令續約，毫無變通」之違失情形。

- (五)上訴論旨雖援引移送機關人事處會辦意見記載：「該署認為本案相關人員辦理換約過程係依規定辦理，尚無疏失」等語，主張其對系爭國有基地批次換約不負監督管理之責，且無過失等語，忽視移送機關人事處會辦意見於「尚無疏失」後，接續記載「因監察院一再來函督促檢討相關人員疏失責任，爰北區分署3度召開考績會接連變更加重相關人員懲處額度」之文義，徒以國產署「批次換約」流程重在簡便、快速，無須簽請第一、二層批准，自不負監督責任云云，即遽指摘原判決理由與卷內證據資料不符，殊非可取，其僵化未為變通之思維，確已損及國有非公用財產之利益。
- (六)上訴論旨又以：其就林章榮申租案，自始未構成刑事責任，亦無違反相關法令，且未發生水土流失等情事，原判決論處休職，期間1年6個月，違反比例原則云云。惟被付懲戒人自接獲通報民眾檢舉林章榮無權擴占系爭周邊土地設置東湖休閒農場後，即以107年1月18日台財產北花三字第Z0000000000號函請花蓮調查站依法偵辦，足以證明被付懲戒人於林章榮申請辦理換約續租前，已查悉林章榮無權擴占系爭周邊土地之事實，是原判決於審酌被付懲戒人在系爭國有基地換約續租前，已針對林章榮違法擴占系爭周邊土地情形，送請檢調單位偵辦；及監察委員調查期間，國產署已發文要求花蓮辦事處就占用、租約案做提報之事實，仍啟動系爭國有基地換約續租，怠於執行監督職務，任由林章榮以承租之小面積系爭國有基地作為掩飾，進而無權擴占系爭周邊土地，與施學勳合作經營東湖休閒農場對外牟利，藉由「以小吃大、蠶食鯨吞」方式，竊佔國產，致使人民誤以政府機關放任違法

占用，損害政府機關信譽，在考量被付懲戒人從事公職尚無不良紀錄，亦未構成刑事責任之情形下，予以被付懲戒人休職，期間1年6個月，並未違反公務員懲戒法第9條、第10條之規定，至為明顯。

- (七)依前國財局第0000000000號函：「出租之國有基地得依國有財產法第49條第1項規定讓售予承租人；而被占用國有土地倘不符出租、讓售或專案讓售規定，亦得依『國有非公用不動產被占用處理要點』規定採空地標售或現狀標售方式為之。故有關國有基地承租人申購租用之國有土地案件，如查明承租人另跨占毗鄰國有土地時，為提高申購案件辦結率及挹注國庫收益，得就已有租賃關係部分辦理讓售，跨占毗鄰國有土地部分於收取歷年使用補償金後，另依規定處理。而為避免承租人誤解核准讓售之範圍包括其跨占範圍，於通知繳價時，應一併將其跨占毗鄰國有土地部分之使用情形、取得合法使用權或所有權之途徑或請其拆除地上物等告知申購人。」國產署為提高申購案件辦結率及挹注國庫收益，固「得」就已有租賃關係部分辦理讓售，並就跨占毗鄰國有土地部分於收取歷年使用補償金後，另依規定處理，惟國產署就其管理國有非公用財產之處分、收益行為，並非單以挹注國庫收益為主，而可漠視社會義務及公共利益。是以，被付懲戒人在綜理及督導所屬人員辦理轄內國有非公用不動產租賃及管理業務時，對於申請承租國有非公用土地之占用人或申請換約續租之原承租人，尤應就其占有使用之事實具體審查有無違反國土保護、公共利益及社會安全等情事，非謂符合國有財產法第42條第1項第2款規定之承租要件，或為挹注國庫收益所需，即貿然與占用人或原承租人簽訂租約或出售占用之國有土地，始符國家經濟效益及社會安全。

六、經查：

- (一)公務員懲戒法於109年6月10日之修正，無涉被付懲戒人之應付懲戒事由、懲戒種類及其他實體規定，不生新舊法比較，實體從舊，程序從新問題，應依一般法律適用原則，逕適用

修正後規定。次按違法失職行為在充任薦任公務員（九職等以下）期間，於升調簡任公務員（十職等以上）以後，始經移送審議，應以違失行為時之官職等為準，適用公務員懲戒法第24條第1項但書規定（公務員懲戒委員會法律座談會第9案決議見解參照）。查被付懲戒人於102年1月1日至108年6月17日擔任薦任第九職等花蓮辦事處主任，其違失行為時間係於107年，為其所不爭執，並有其填具職務說明書在卷可稽，依上說明，移送機關移送被付懲戒人懲戒，要無不合，被付懲戒人抗辯其於108年12月6日核定升等為10職等，111月5月13日核定升等為11職等，本件移送未依公務員懲戒法第24條第1項本文規定，經監察院彈劾後，移送懲戒法院審理，不合程式，應為不受理判決等語，容有誤會。

(二)本院懲戒法庭第二審為法律審，僅審查懲戒法庭第一審判決有無違背法令，故為其判決基礎之事實，應以懲戒法庭第一審判決所確定事實為依據，此觀諸公務員懲戒法第66條第1項、第75條第1項規定自明。證據之取捨與事實之認定，均屬懲戒法庭第一審之職權，倘未違背證據法則，或經驗、論理法則，自不得任意指為違背法令，而執為向懲戒法庭第二審提起上訴之理由。原判決依原審卷內事證，認被付懲戒人違失行為事證明確，經審酌在系爭換約續租前，就林章榮自105年11月10日起，依系爭合作經營協議書，將系爭國有基地及其上建物提供予東湖休閒農場使用，與他人（即施學勳）共同使用，及違法擴占國有土地使用等情，在監察委員調查期間，國產署已發文要求花蓮辦事處就占用、租約案提報，詎花蓮辦事處仍啟動系爭換約續租，因被付懲戒人對於系爭換約續租，怠於執行職務之違失行為，任由林章榮以承租小面積系爭國有基地作為掩飾，進而無權擴占系爭周邊土地，與施學勳合作經營東湖休閒農場對外牟利，致使人民誤以政府機關放任違法占用，損害政府機關信譽甚鉅，惟念其從事公職尚無不良紀錄等情，及公務員懲戒法第10條所定各等一切情狀，判處被付懲戒人休職，期間壹年陸月之懲戒處

分，核其論斷與經驗法則、論理法則無違，採證認事尚無違法情形。被付懲戒人上訴意旨略以：林章榮於系爭切結書係切結系爭國有基地維持作為興建建物之用途及目的，林章榮與施學勳共同經營東湖休閒農場，至多是使用系爭國有基地上之建物及其他地上物，迄國產北區分署終止第3份租約時止，林章榮未有拆除或任何增建、修建、改建或新建等情，與系爭切結書係切結未將系爭國有基地提供他人使用之情狀有別，無違反切結內容事實；又林章榮違反租約使用及擴大占用系爭周邊土地，與系爭切結書內容不實，係屬二事，且被付懲戒人於獲悉林章榮擴大占用系爭周邊土地後，即依法令追究其法律責任，未有任何拖延怠惰情事，系爭國有基地及擴大占用之系爭周邊土地恐遭破壞之狀態已中止；另換約係一般性、例行性、規模性之批次換約業務，由第一線承辦人員核定，未經被付懲戒人批示或核准，其無從預見並對所屬人員為監督或指示，且無違反切結事項，亦非換約應審酌事項，如切結不實則屬依租約約定，追究林章榮民、刑事責任，國產北區分署不負事前審查系爭切結書內容真實性之義務等語，無非對原判決認定被付懲戒人就林章榮違反系爭國有基地之租約，疏未於換約續租前，對所屬人員負監督管理之職責，致所屬人員未查覺系爭切結書內容不實，逕以書面形式審查同意系爭換約續租，造成國土遭到違法使用及破壞之狀態持續，依法取捨證據認定事實，指摘違背法令，或屬與被付懲戒人違失行為之上開基礎事實無涉之關於系爭國有基地維持興建建物之用途及目的、林章榮在第3份租約終止前未再變更系爭國有基地使用狀況、被付懲戒人未怠於追究林章榮等法律責任等等相關辯解或陳述，均不足影響被付懲戒人違失行為之認定，其此部分之上訴論旨亦無理由。

(三)被付懲戒人辯稱：系爭換約續租係國產北區分署代表國庫出租系爭國有基地，核屬機關私經濟行政，與國家行使公權力無涉，自無國家公權力加以介入或干涉餘地等語。惟查公行政所管理之非公用財產，以私法行為方式出租、利用，乃行

政之私法上財產管理行為，仍屬管理機關的行政行為，不因管理機關因此對當事人所為意思表示成立法律關係，屬私法行為，而失管理機關內部意思形成之行政行為本質，於管理機關對外為意思表示前，就受理申請、審查、核定階段，乃國家機關依相關法規或行使行政裁量權之程序，為管理機關行使管理國有財產之公權力，仍屬行政行為，受管理機關行政之規制，管理機關承辦公務人員應依法執行職務。至管理機關因私法上財產管理行為，與人民間所成立之私法關係，應適用私法規定，管理機關據以行使私法上權利及履行義務，非屬行使公權力，如有爭議，則雙方應訴請普通法院，循民事訴訟程序審理，非行使公權力，以行政處分就爭議事項決定，要無行政機關干涉私法自治問題。是國產署出租系爭國有基地及管理系爭1019地號國有土地，內部承辦相關業務公務人員准否決定之行政行為，核屬公務人員依法執行職務行為，與被付懲戒人所謂國家公權力無介入或干涉私法契約餘地云云無涉，容有混淆，要無可取。被付懲戒人又辯稱：依國產署110年7月1日台財產署管字第11040006741號函附「財政部人事處會辦意見」略以：「……該署認本案相關人員換約過程均係依規定辦理，尚無疏失……」等語，可見國產北區分署斟酌相關規定，已認被付懲戒人就換約並無疏失，亦無任何違法之處，監察院認被付懲戒人固守法令、不知變通，違背公務員服務法第1條所揭示依法行政原則、行政法上不當連結禁止原則及行政自我拘束原則云云。行政機關認定之事實或所為處分本無拘束法院之效力。查被付懲戒人有上揭違失行為，如前所述，上開會辦意見係就是否移送被付懲戒人懲戒之程序乙節所為陳述，並建議仍由國產北區分署提付考績委員會議決，此觀諸該函說明二所示：「請貴分署依財政部人事處會辦意見，就監察院110年5月6日函附審核意見(一)之事項提付考績委員會，藉由合議制審議過程討論相關人員是否有移送懲戒必要。」等語及上開「財政部人事處會辦意見」三、(二)所載內容相同旨意，無關被付懲戒人懲

戒事由的認定，況依該會辦意見一、行政懲處處理過程項下所載國產署就本案所表示之意見，本院本不受拘束，且該意見亦為監察院、國產北區分署考績委員會所不採，國產北區分署亦對被付懲戒人為懲處，觀諸該會辦意見上開項下內容即明，被付懲戒人此辯解亦無可取。原判決認此部分辯解，屬與被付懲戒人之違失行為基礎事實無涉之抗辯，於判決結果不生影響，於法尚無不合。

(四)再按懲戒處分之輕重，係屬懲戒法庭第一審職權裁量之事項。倘未逾越法律所規定之範圍，亦無濫用其權限而違反比例原則及責懲相當原則等情事，即不得漫事指摘違背法令。又「懲戒處分時，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，為處分輕重之標準：一、行為之動機。二、行為之目的。三、行為時所受之刺激。四、行為之手段。五、行為人之生活狀況。六、行為人之品行。七、行為人違反義務之程度。八、行為所生之損害或影響。九、行為後之態度。」公務員懲戒法第10條定有明文，所謂「應審酌一切情狀」，係指除該條文上述9款所列舉之情狀外，其餘對於被付懲戒人有利與不利之情狀，亦應予以全盤斟酌考量其情狀而言。又懲戒處分之輕重程度，係屬懲戒法庭第一審職權裁量之事項。上訴意旨雖泛謂原判決量處被付懲戒人懲戒處分，違背比例原則等語。惟按法院行使懲戒處分輕重裁量職權時，應依比例原則審酌，以維護懲戒處分之均衡。原判決審酌被付懲戒人明知林章榮違反系爭國有基地之租約，疏未於換約續租前，對所屬人員負監督管理之職責，致所屬人員未查覺系爭切結書內容不實，逕以書面形式審查同意系爭換約續租，造成國土遭到違法使用及破壞之狀態持續，使人民誤以政府機關放任違法占用，損害政府信譽甚鉅，並被付懲戒人服務公職無不良紀錄，及公務員懲戒法第10條所定各款事項等一切情狀，判決被付懲戒人休職，期間壹年陸月之懲戒處分等理由，核屬懲戒法庭第一審關於懲戒處分輕重裁量權之適法行使，且責懲相當，經核無判決理由不備，足以影響判決結果之違法情

形，亦無濫用其權限而違反比例原則之情事。至被付懲戒人所提本院其他案件判決所為懲戒處分，因事實不同，無從比附援引，尚難據為被付懲戒人請求較輕處分之論據。上訴意旨仍就原審已詳細斟酌考量被付懲戒人違失行為之一切情狀，爭執對被付懲戒人所判處之懲戒處分過苛，應為不受懲戒或較輕之懲戒處分云云，依上說明，委無可採。

七、綜上所述，原判決無被付懲戒人所指違背法令之情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，並作成不受懲戒或較為輕之判決等情，為無理由，且無行言詞辯論之必要，爰不經言詞辯論，以判決駁回之。

據上論結，依公務員懲戒法第74條第1項但書、第76條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 2 月 19 日

懲戒法院懲戒法庭上訴審第二庭

審判長法官 林輝煌

法官 吳謀焰

法官 蔡新毅

法官 許金釵

法官 吳光釗

以上正本證明與原本無異。

中 華 民 國 113 年 2 月 19 日

書記官 嚴君珮