

公務員圖利罪有關違背法令之範圍探討 (上)

◎李志強

壹、前言

建立廉能政府不僅是全國人民眾所企盼，也是國家當前的重要政策；為實現此一目標，必須建構完善的法律制度，以懲治貪瀆不法並發揮嚇阻效果。觀諸我國法令規章，規範公務員操守者良多，而懲治公務員貪瀆之法源主要是刑法及貪污治罪條例；其中，因圖利罪之條文規範不甚明確，加上實務見解分歧，致使多數公務員在執行職務時，常常陷於只要有圖自己或他人利益者，即有觸法之疑慮，也因此造成公務員自設框架，不敢勇於任事。究其原因，係公務員對便民與圖利兩者分辨不清，產生模糊空間，以致圖利罪被稱之為公務員的夢魘。

事實上，為避免公務員對相關界線產生混淆，近幾年立法院透過修法使其構成要件趨於嚴謹，如大家較為熟悉者，即民國 90 年 11 月 7 日修正公布刑法第 131 條及貪污治罪條例第 6 條圖利罪之修正案，修正重點主要是加列「明知違背法令」、「圖自己或其他私人不法利益」為法定構成要件，將圖利罪修正為結果犯，並刪除處罰未遂犯之規定，亦即將圖利國庫及未發生得利結果之行為排除適用。此看似可使公務員行政裁量權範圍內之事項與非法圖利行為之區分更加明確，但修法施行多年，不僅絕大多數公務員尚有諸多疑慮，圖利罪之無罪率迄今亦居高不下，可見適用對象與執法者對相關條文之認知仍存有顯著差異。

有鑑於此，本文特將公務員圖利罪之構成要件中有關違背「法令」之範圍予以釐清，期能協助公務員免除心中恐懼，樂於為民服務。

貳、違背法令之範圍

首先，若檢視刑法圖利罪之構成要件，依序可區分成「公務員對於主管或監督之事務」、「明知違背法令」、「直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者」等三部分；其中違背法令係以公務員「明知」為主觀處罰要件，由於法令龐雜，非公務員所能盡知，故若採取寬鬆標準，公務員稍不注意就有違法之情形，所以法令之範圍必須予以明確界定，否則將有失公允且不符情理。如民國 90 年 11 月 7 日修正公布之圖利罪立法理由解釋，認為條文中所稱法令，係指「法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則等，對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定。」而實務上亦多採

此認定（如最高法院 92 年臺上字第 522 號判決、最高法院 96 年臺上字第 2594 號判決參照）。

再者，我國於民國 98 年 4 月 22 日修正施行之貪污治罪條例第 6 條第 4 款、第 5 款圖利罪，即將原條文所定之「法令」，明文限縮為上述範圍，其修正理由為：貪污治罪條例第 6 條公務員圖利罪條文中所指之「法令」，應限縮適用範圍，以與公務員之職務具有直接關係者為限，以達公務員廉潔及公正執行職務信賴要求外，更避免原條文及有關「違背法令」的範圍不明確，致使公務人員不敢勇於任事，延滯行政效率的不良影響。爰將「明知違背法令」的概括規定修正為「明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則或委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定」，以杜爭議。

儘管上述修正條文對法令之範圍有所界定，然屬法律用語，欲清楚區分自屬不易，又因違背法令之範圍攸關圖利罪之成立與否，對所有公務員而言，其重要性非屬一般，故本文分項說明如下：

一、法律

依據中央法規標準法第 2 條、第 4 條，係指經立法院通過，總統公布，定名為法、律、條例或通則。另依同法第 5 條規定，以下四種情形應以法律定之：（一）憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。（二）關於人民之權利、義務者。（三）關於國家各機關之組織者。（四）其他重要事項之應以法律定之者。

二、法規命令

依據行政程序法第 150 條第 1 項，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。同條文第 2 項明文，法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。上述所謂法律授權，又可分為法律具體授權之法規命令，指法律授權訂定命令，其授權之目的、範圍及內容符合具體明確之要件者（司法院釋字第 402 號解釋文參照）；另一種是法律概括授權之法規命令，指法律僅概括授權訂定命令，該命令須符合立法意旨，在未逾越母法規定之限度內，僅得就執行法律有關之細節性、技術性事項為規定，其內容不得牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制（司法院釋字第 367 號理由書參照）。另在名稱部分，依據中央法規標準法第 3 條，各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

三、職權命令

指行政機關依其法定職權，未經法律授權所制定之各種命令。另依中央法規標準法第7條，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。

四、自治條例

依據地方制度法第25條，係指直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規，經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者。在名稱部分，依據同法第26條第1項，自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。

五、自治規則

依據地方制度法第25條，係指自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者。另依同法第27條，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

六、委辦規則

依據地方制度法第29條，指直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之，其名稱準用自治規則之規定。
(待續)

公務員圖利罪有關違背法令之範圍探討 (下)

◎ 李志強

參、相關疑義

從以上說明可知，是否屬於圖利罪所定之法令，可從法令名稱進行初步認定，惟仍需視該規定之實質內容是否對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果。是以，圖利罪本次修正即排除部分規定之適用，以下列舉容易產生疑義者：

一、行政規則

依行政程序法第 159 條第 1 項，指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象規定。因僅具內部效力，違反者屬行政或懲戒責任之範圍，尚非圖利罪法令規範者。如實務上亦認為，圖利罪所稱法令，並不包括行政機關之內部規定，即將行政規則排除在外（最高法院 97 年臺上字第 6831 號判決參照）。惟此須說明屬例外情形者，如實務見解認為，行政規則若僅單純發生對內之法律效果，與一般人民之權利義務無涉，固非屬上開規定所指之「法令」；然上級機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、行使裁量權，甚而彌補法律之闕漏不足或具體化抽象法律規範內容以利實行等，所訂頒之解釋性、補充性、具體性規定與裁量基準，雖以下級機關、屬官為規範對象，但因行政機關執行、適用結果，亦影響人民之權利，而實質上發生對外之法律效果，其違反者，對於法律所保護之社會或個人法益，不無侵害，且具有違法性，自應認為亦屬對主管事務圖利罪構成要件所指違反法令之行為（最高法院 98 年臺上字第 2019 號判決參照）。

二、契約條款

因屬於對等當事人間就特定事項之約定，只有拘束簽約雙方之效力，並非針對不特定人民就一般事項所作對外法律效果之規定，自非屬圖利罪所謂法令之範疇（法務部 92 年 6 月 18 日法檢第 092022371 號函釋參照）。

三、公務員服務法

由於公務員服務法適用所有公務員，並屬於一般性義務之規範，因此，公務員若觸犯圖利罪者即違反公務員服務法；反之，若違反公務員服務法者，是否就

構成圖利罪則不無疑義。依實務見解，圖利罪所指之「法令」，須與公務員之執行職務所應遵循或行使裁量權有直接關係者為限。公務員服務法第6條雖規定「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益」，惟此僅係一般性規範公務員於執行職務時不得有圖個人或他人利益之濫權行為，並非就執行具體職務時，就該具體職務之相關義務所為之特別規定，仍非屬貪污治罪條例第6條圖利罪所稱之「法令」。蓋若非將此法令概念限縮於具體執行職務上之行為或裁量特別規範，則公務員就「便民」與「圖利他人」間之界線標準殊難區分，自與圖利罪之修正意旨相違（最高法院97年臺上字第931號判決參照）。準此，圖利罪所稱之法令，自不包括公務員服務法等有關公務員倫理基本規範之法律。

肆、小結

猶記得民國98年間，當貪污治罪條例修訂實施時，各界多聚焦於新訂第6條之1所謂「財產來源不明罪」，但身為公務員，實不容忽視本次修法亦將圖利罪所稱違背法令之範圍予以限縮。大家應了解，此不僅有助公務員辨別便民與不法圖利之界線，隨著法令範圍更加明確，也使公務員於執行職務時，能減少心中之疑慮，可見實具雙重意義。

（作者為法學博士，任職國立故宮博物院政風室）