

中華民國 106 年 7 月

聯合國反貪腐公約內國法化後相關配套措施
之規劃與實施研析－以預防貪腐措施為中心
通案性案件調查研究報告

監察委員：林雅鋒 孫大川 方萬富 仇桂美

序

甚麼是貪腐？國際透明組織（Transparency International, TI）對貪腐的定義已由「濫用公權力」擴大為「濫用受委託的權力以謀取私利」（Corruption is the abuse of entrusted power for private gain）。學者 Robert Klitgaard 提出一個貪腐方程式，即 C 是貪腐（corruption），M 是獨占的地位（monopoly），D 是自由裁量權（discretion），A 是課責（accountability）。 $C=M+D-A$ ；也就是貪腐=獨占+裁量-課責。亦即獨占獨享的權力位置加上完全的自由裁量，如果不具有有效的課責機制，就會成為貪腐的淵藪。

反貪腐除了課責以外，尚需資訊公開、行政透明等相關配套措施，藉由「新公共管理」的觀點，以促進政府以具彈性及多元化、跨域合作等治理模式，進行公共事務的協調合作及創新作為。政府機關公共管理者唯有採取跨域治理策略與協調合作模式，方能有效因應全球化時局的變遷，同時避免行政效能低落的情況。

貪腐成因多樣且複雜，況且貪腐並非局部或個案的問題，而是影響所有社會和經濟的跨國現象。我國近年來投入了相當的資源在反貪腐上，且屢屢破獲重大貪腐案件；在監察院的立場，除了是五權憲法最高監察機關，糾彈不法、整飭官箴之外，同時也是執行陽光法令（包括公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法、遊說法等）最主要的機關。經具體檢視執行成效，多年來執行反貪腐的陽光法令，在反貪腐、甚至肅貪上，未發現貪瀆個案，但貪瀆案例事實上仍然發生。

我國於民國(下同)97年，依照聯合國反貪腐公約第8條有關公職人員行為守則規定，訂定「公務員廉政倫理規範」，逐漸朝向聯合國反貪腐公約精神及國際反貪倡廉的趨勢。98年訂頒「國家廉政建設行動方案」，提出形塑倫理、整飭官箴、陽光透明、跨域治理、乾淨政府、多元策略、建立網絡、全

民參與、國際接軌等九個層面政策方向。100 年在法務部成立廉政署，並積極落實推動「廉能政府」政策。104 年 5 月 20 日制定公布之聯合國反貪腐公約施行法，明定公約揭示之規定，具有國內法律效力，並自同年 12 月 9 日施行。

在這個時刻，以反貪腐公約的政策思維，包括預防為主、內國反貪與國際合作相結合、公私協力之治理及打擊貪腐與保障人權並重等，再次檢視、重新思考我國反貪腐各項法令應如何重新定位、調整，朝向再深化廉政改革而努力。

本專案調查以反貪腐之預防為核心，並以本院職掌的公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法、遊說法之適用及實務運作為範圍，兼及反貪腐的法令及政策、機關組織之整合及協力治理、檢討資訊公開、行政透明、課責、揭弊機制、政府採購之弊端等議題，提出反貪腐相關法令及配套機制調整、修正之方向及建議。調查研究期間，承蒙多位學者專家惠賜寶貴意見，特申謝忱。

調查研究委員：

林雅鋒

孫大川

方萬富

仇桂美

中華民國 106 年 月

監察院 105 年度專案調查研究報告

目 次

壹、 題目：聯合國反貪腐公約內國法化後相關配套措施之規劃 與實施研析－以預防貪腐措施為中心.....	1
貳、 專案調查研究主旨.....	1
一、 研究緣起.....	1
二、 研究目的.....	3
三、 研究範疇.....	4
四、 研究流程與說明.....	8
參、 問題背景與現況分析.....	9
一、 監察院執行陽光法令業務之組織編制.....	9
(一) 公職人員財產申報處.....	9
(二) 監察院廉政委員會.....	10
二、 財申法之背景與現況.....	12
(一) 財申法之背景.....	12
(二) 財申法之現況.....	13
(三) 現行財產申報制度之困境與變革.....	21
三、 利衝法之背景與現況.....	26
(一) 利衝法之內容說明.....	27
(二) 本院執行現況.....	36
(三) 修法重點.....	43

(四) 現行利衝法之困境.....	46
四、政獻法之背景與現況.....	49
(一) 政獻法之背景.....	49
(二) 政獻法之現況.....	53
(三) 政獻法之困境.....	71
五、遊說法之背景與現況.....	75
(一) 遊說法之內容說明.....	76
(二) 遊說法之執行現況	83
(三) 遊說法之困境.....	84
六、政府採購法之背景與現況.....	86
(一) 政府採購法之資訊公開及透明等相關規定.....	86
(二) 政府採購之資訊公開及透明作業.....	87
(三) 監察院彈劾及公務員懲戒委員會審議之重大政府採購 違失案件.....	88
七、行政透明化之背景與現況.....	119
(一) 私人及團體提高決策過程之透明度.....	119
(二) 機關推動行政透明之措施.....	119
肆、研究方法與過程.....	122
一、研究方法.....	122
(一) 文獻分析.....	122
(二) 召開學者專家諮詢會議.....	123
二、研究過程.....	125
伍、研究發現與分析.....	125

一、財申法.....	125
二、利衝法.....	128
三、政獻法.....	131
四、遊說法.....	135
五、陽光四法共通部分.....	137
六、政府採購法.....	138
七、行政透明化-本公約第二章預防措施.....	145
八、其他諮詢意見.....	170
陸、結論與建議.....	171
一、現行反貪腐的法令及制度是重肅貪輕防貪，然而防貪是反貪腐的上游工作，紮實做好防貪可以減少後續貪腐的發生，因此，防貪工作亟待重新重視及改善.....	171
二、依本公約施行法第 7 條規定，各級政府機關應於本法施行後 3 年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。因此，依本公約第二章預防措施，應建構全面性預防貪腐的法令，重新檢討、修正、新訂，並落實執行、完成自評報告，亟待檢視及改善.....	173
三、政府需要資訊公開、行政透明等制度，讓民眾瞭解決策的過程及結果，由外部力量以課責及監督政府，故研修資訊公開、各縣市政府進用人員之人事程序及其他優先項目予以行政透明，並強化課責制度等，均仍有很大的進展空間.....	178
四、財申法 97 年修正施行後，全國財產申報義務人增為六萬	

- 餘人，申報義務人每年均要花費數日蒐集繁瑣的財產資料，造成負擔；受理申報及受查詢之機關（構）等亦需耗費許多人力、物力處理申報、審核、查詢、查復及裁罰等程序，宜持續精進簡化相關行政作業流程..... 184
- 五、財產申報資料強制公開之制度，未保有個人及家庭隱私，似有造成政府求才困難之虞。104 年財申法修正草案大幅限縮強制公開之對象及期間，不失為可取之方向..... 190
- 六、公職人員之不動產、上市（櫃）股票等財產強制信託（管理信託並非盲目信託制），委託人（申報人及配偶）仍可管理處分已信託財產，自付各種信託相關費用，施行後因強制信託成效及相關費用負擔迭遭批評，建議評估實施效益，作為政策及修法之方向..... 193
- 七、利衝法第 9 條交易行為禁止及第 15 條罰鍰額度之規定，對公職人員之關係人而言甚為嚴格，司法院釋字第 716 號解釋認應儘速通盤檢討改進後，除於 103 年已修正第 15 條之裁罰額度外，第 9 條修正草案亦大幅放寬交易限制.. 201
- 八、利衝法第 14 條、第 16 條、第 17 條之法定最低罰鍰額度分別為 100 萬元、100 萬元、150 萬元，惟修正草案之法定最低罰鍰額度已分別調降為 30 萬元、10 萬元、15 萬元，並配合提高最高罰鍰額度，避免情輕法重之情事，並且增加執法彈性..... 204
- 九、政獻法為高密度實作之法令，與所有公職人員選舉活動有密切關連，然未授權訂定施行細則，而以百餘則之函

- 釋補充規範，缺乏系統性地整理細節性及技術性之相關規範，造成政黨、政治團體及擬參選人收受及支用政治獻金之諸多疑義。行政院允宜重視並積極進行修法..... 205
- 十、政獻法之主管機關為內政部，受理申報及執行行政罰之機關為監察院，事權制度不一之設計，導致實務執行困境，且行政院對於監察院編列政獻法宣導預算，並不支持。行政院應確實發揮政府共同一體之精神，統籌辦理或積極協調政獻法宣導經費之執行..... 208
- 十一、政獻法以行政罰為主，相較於貪污治罪條例等羈束身體自由之刑事重罪，顯屬輕微，亦導致行為人由刑事遁入行政之弊病。行政院及司法院允宜正視政治人物假借「政治獻金」名義，行貪瀆之實之問題..... 210
- 十二、遊說與請願、陳情難以區別，遊說法自 97 年 8 月 8 日施行迄今，全國各機關受理申請僅 378 件，是否確能達成「防止不當利益輸送，確保民主政治之參與」之立法目的，執行成效有待評估..... 212
- 十三、法務部宜運用「跨域治理」的理念，監督、協調及整合調查局與廉政署，進行反貪腐的資源及情資分享等作為，另法務部宜運用公私部門「協力治理」，強化私人企業與廉政等機關之協力，以共同防制貪腐..... 216
- 十四、審計部對各機關採購稽察結果，涉及刑事移送司法機關辦理者，自 100 年至 104 年止，5 年共 12 件，應建立風險管理及查核異常通報等預防機制，以發現潛在

之貪瀆.....	220
十五、 在政府採購方面，有關重大的公共投資工程，事先宜有預防貪腐的機制，並宜改善評選重大公共工程的機制，又目前大多數公共工程採用最低標，對於營造商的資格篩選，應有嚴謹審查機制，均宜予檢討研議，以有效防制貪腐.....	224
柒、 處理辦法.....	229
捌、 參考文獻.....	230

表 目 次

表1	104年、105年(1-7月)監察院受理申報人數統計資料...	14
表2	97年後公職人員財產申報書面審核統計表.....	16
表3	97年-104年申報年度查核案數及裁罰件數統計表.....	19
表4	公職人員財產申報案件裁罰之裁處對象(97年8月- 105年7月).....	20
表5	利衝法歷年派查案件統計表.....	37
表6	利衝法歷年裁罰情形表.....	38
表7	受利衝法裁罰人之身分別統計表.....	39
表8	違反利衝法類型分析統計表.....	40
表9	政黨、政治團體及擬參選人開立政治獻金專戶，經監察 院許可設立、變更及廢止之情形(98年-105年7月).....	54
表10	政黨、政治團體及擬參選人開立政治獻金專戶，依法申 報政治獻金會計報告書，經監察院公告之情形(98年- 105年7月).....	57
表11	國內主要政黨最近6年收受政治獻金捐贈情形(99年- 104年).....	58
表12	國內二大政黨最近6年申報政治獻金支出及捐贈其推薦 之公職候選人競選費用情形(99年-104年).....	60
表13	政治獻金查核(調查)案件審議結果(98年-105年7月)....	61
表14	政治獻金裁罰確定公告案件違法類型(97年8月1日 至105年7月31日止).....	62

表15	政治獻金裁罰案件處理情形(98年-105年7月).....	68
表16	97年8月8日至105年8月31日各機關遊說案件受理情形表.....	79
表17	彈劾及懲戒之重大政府採購違失案件表.....	88
表18	機關推動行政透明措施應辦理事項一覽表.....	120
表19	第1場諮詢學者專家表.....	123
表20	第2場諮詢學者專家表.....	124
表21	第3場諮詢學者專家表.....	125
表22	我國公共治理總指標一覽表.....	183
表23	全球競爭力排名有關「體制」指標與廉政業務相關子項目近5年排名表.....	184
表24	審計機關對各機關採購稽察結果統計表.....	223
表25	自2008-2015年清廉指數表.....	228

圖 目 次

圖1	研究流程圖.....	8
圖2	民選機關首長違法類型統計圖.....	41
圖3	民選公職人員地區性統計圖.....	42
圖4	政治獻金違法態樣排行(97年8月1日至105年7月31日止)...	65
圖5	調查局與廉政署之跨域治理圖.....	218
圖6	私人企業與廉政等機關之協力治理圖.....	220

監察院105年度專案調查研究報告

壹、題目：

聯合國反貪腐公約內國法化後相關配套措施之規劃與
實施研析—以預防貪腐措施為中心

貳、專案調查研究主旨：

一、研究緣起

(一)「聯合國反貪腐公約(United Nations Convention against Corruption, UNCAC, 下稱本公約)」於西元¹2003年10月31日由聯合國大會通過，並於2005年12月14日生效，我國於民國²(下同)104年5月20日總統華總一義字第10400058151號令制定公布本公約施行法，行政院嗣於104年12月7日院臺法字第1040153486號令，本公約施行法自104年12月9日施行，又本公約施行法第7條規定，各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後3年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。即於本法施行後3年內，完成內國法化後之相關法制配套措施。惟因我國非本公約的締約國，如未與其他國家簽訂條約或協定，則由我國單方遵守，並本於平等互惠原則，履行本公約。

¹ 本公約援用西元。

² 本國法令援用民國。

(二)反貪腐的相關法令

- 1、陽光四法：例如公職人員財產申報法（下稱財申法）、公職人員利益衝突迴避法（下稱利衝法）、政治獻金法（下稱政獻法）、遊說法等。
- 2、廉政法令：例如本公約施行法、國家廉政建設行動方案、機關推動行政透明措施建議作法、公務員服務法、公務員廉政倫理規範、政府採購法、政府資訊公開法、中央機關及地方政府設置廉政會報作業要點、法務部廉政署協調各機關政風機構配合辦理貪瀆案件查察作業要點、法務部廉政署及各機關政風機構與檢察、司法警察機關聯繫作業要點、政風機構再防貪案件分案處理原則、政風機構加強行政肅貪作業要點、機關廉政工作年度計畫作業要點、法務部廉政署執行通訊監察作業要點、廉政人員風紀查察實施要點、廉政人員守則、引渡法等。
- 3、廉政組織相關法令：例如法務部遴選檢察官派駐法務部廉政署辦理肅貪業務要點、政風機構人員設置管理條例等。
- 4、檢舉法令：例如獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法、法務部廉政署受理檢舉案件作業要點、法務部發放檢舉貪污瀆職案件獎金注意事項、政風機構宣導政風法令實施要點、揭弊者保護法草案、揭弊人保護獎勵條例草案。
- 5、刑事法令：例如貪污治罪條例、刑法（貪瀆罪）、刑事訴訟法（搜索、扣押、沒收）、洗錢防制法等。
- 6、國際反貪腐的相關法令：本公約。

(三)本專案調查研究以預防貪腐措施為中心

- 1、監察院掌理之財申法、利衝法、政獻法、遊說法等陽光四法，其執行困境及相關配套措施。
- 2、本公約第二章規定「預防措施」，例如資訊公開、行政透明、課責制度、一個或多個預防性反貪腐機關間之跨域治理、特別容易發生貪腐人員之輪調制度、檢舉獎勵、揭弊保護、反洗錢、反貪腐之定期報告、企業反貪腐之公私部門協力治理、社會關係、機關廉政倫理與在職訓練、教示及教育……等措施，以全面推動預防措施，達到反貪腐零容忍之目的。
- 3、實務上因重大工程採購案之金額甚鉅，致涉及貪腐之風險因子較高，亦屢有機關首長或有決策權者，涉及採購弊案，政府採購的議題，例如：重大的公共投資工程，事先應有預防貪腐的機制；評選重大公共工程應有嚴格標準的機制；營造商的資格篩選應有嚴謹審查機制；公共投資工程大多數採用最低標等機制，亦納入本專案調查研究的範圍。

(四)綜上，本專案調查研究重點在於反貪腐之預防，並以本院職掌的財申法、利衝法、政獻法、遊說法之適用及實務有何困境，未來修法的建議，為主要範圍。又反貪腐的法令及政策、機關組織之整合及協力、檢討資訊公開、課責、透明、揭弊及反洗錢機制、政府採購之弊端等議題，本專案調查研究亦將適機論述。

二、研究目的

(一)陽光是最好的防腐劑，陽光法令是防制貪腐的防腐

劑，財申法、利衝法、政獻法、遊說法等陽光法令，能否達到預防防制貪腐的功能，另配合本公約施行法內國法化後，其相關配套措施之規劃與實施，亦亟需予以檢視及精進。

(二)以美國反貪腐的經驗，倡議於行政機關實施行政公開透明制度及流程，並增加課責機制的運作，美國學者Bac(2001)認為³，行政程序透明可以提高偵測貪腐的機會。而我國實施行政程序法、政府採購法、政府資訊公開法等法令，可提高公共治理的透明度，惟自本公約施行法內國法化後，如何預防「一般性」、「結構性」貪腐，並降低及遏阻貪腐的發生，本專案調查研究將予以探討。

(三)政府採購議題，亦與本公約、本公約施行法之相關配套措施，息息相關、環環相扣，應如何規劃與實施，本專案調查研究將予以探討。

(四)本專案調查研究將參研香港反貪腐的制度及成效，以強化本公約施行法內國法化後，如何與國內法令及實務相扣合，並規劃與實施相關配套措施。

三、研究範疇

本公約第二章規定「預防措施」，研究我國現況問題及其因應對策，將主要範疇界定如下：

(一)本公約第5條預防貪腐政策及作法：各締約國均應努力訂定及促進各種預防貪腐之有效作法。本條對於預防貪腐，有基本原則性規定。

³ Bac, M. (2001). Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene ? **Public Choice**, 107:87-96.

- (二)本公約第6條預防性反貪腐機構：各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，確保設一個或酌情設多個機構，透過監督、協調、宣導及培訓等措施預防貪腐。目前有法務部調查局（下稱調查局）、法務部廉政署（下稱廉政署）等反貪腐機關，其等之監督、協調及整合，善用「跨域治理」之合作關係。
- (三)本公約第7條政府部門：各締約國尚應考慮採取與本公約之目的相一致，並與其國家法律之基本原則相符之適當立法和行政措施，以提高公職人員候選人競選經費籌措及在適當之情況政黨經費籌措之透明度。又各締約國均應依其國家法律之基本原則，努力採用、維持及加強促進透明度及防止利益衝突之制度。本條關係著政獻法、利衝法與遊說法之運作困境及相關配套措施。
- (四)本公約第8條公職人員行為守則：各締約國均應依其國家法律之基本原則，酌情努力訂定措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其職權發生利益衝突之職務外活動、任職、投資、資產及貴重之饋贈或重大利益，向有關機關陳（申）報。本條文關係著財申法、利衝法之相關配套措施。又公職人員在執行公務過程發現貪腐行為時，向有關機關檢舉或告發之獎勵保護，仍未有制度性保障。
- (五)本公約第9條政府採購和政府財政管理：各締約國均應依其國家法律制度之基本原則採取必要之步驟，建立對預防貪腐特別有效且以透明度、競爭及依客觀標準決定為基礎之適當採購制度。本條關係著重大工程

採購案件，涉及貪瀆的比率偏高，宜檢討研議目前之評選制度、篩選營造商資格等制度。

- (六)本公約第10條政府報告：各締約國均應依其國家法律之基本原則採取必要措施，提高政府行政部門之透明度，包括酌情在其組織之結構、運作及決策過程提高透明度。其措施例如：使公眾瞭解法令、酌情簡化行政程序、公布行政部門貪腐風險問題之定期報告。本條文關係各級政府資訊公開、行政透明及反貪腐定期報告的建立，以有效預防貪腐。
- (七)本公約第12條私部門：促進執法機構與相關私營實體間之合作。本條文關係各私人企業與政府機關間之公私部門協力治理，共同合作反貪腐。
- (八)本公約第13條社會參與：各締約國均應依其國家法律之基本原則，在其能力所及之範圍內採取適當措施，推動政府部門以外之個人及團體，如公民團體、非政府組織與社區組織等，積極參與預防和打擊貪腐，並提高公眾認識貪腐之存在、根源、嚴重性及其所構成之威脅，其社會參與措施，例如：提高決策過程之透明度及促進公眾在決策過程中發揮作用、確保公眾有獲得訊息之有效管道、對公眾進行反貪腐的宣傳。我國雖依本條已訂定「國家廉政建設行動方案」、「機關推動行政透明措施建議作法」，惟建制社會公眾參與反貪腐的意願等相關措施及法令，以達到預防貪腐的目標，值予研究。
- (九)本公約第14條預防洗錢措施：各締約國均應在其權限範圍內，對銀行和非銀行之金融機構及特別容易涉及

洗錢之其他機構，建立全面性之國內管理及監督制度，以利遏制並監測各種形式之洗錢，此種制度應著重於訂定驗證客戶身分；設置金融情報機構，作為蒐集、分析及傳遞關於潛在洗錢活動訊息之國家中心；監測及追蹤現金與有關流通性票據（有價證券）跨境轉移之情況；締約國應努力為了打擊洗錢，在司法、執法及金融監理機關之間進行與促進全球、區域、次區域及雙邊合作。本條文關係貪污所得將黑錢洗白，貪污犯喜好收受現金，近年更有將現金變換為鑽石或用第三人名義購買房地產，以逃避金融機構、金融監督管理機構的稽察及廉政機關的偵查等情事，惟金融機構未重視洗錢防制，多年來只做「表面功夫」。另現金或鑽石之流向不易證明，需要國際司法、執法及金融監理機關間互助合作及建立合作關係，以有效防制洗錢的犯罪行為。

四、研究流程與說明

(一) 研究流程

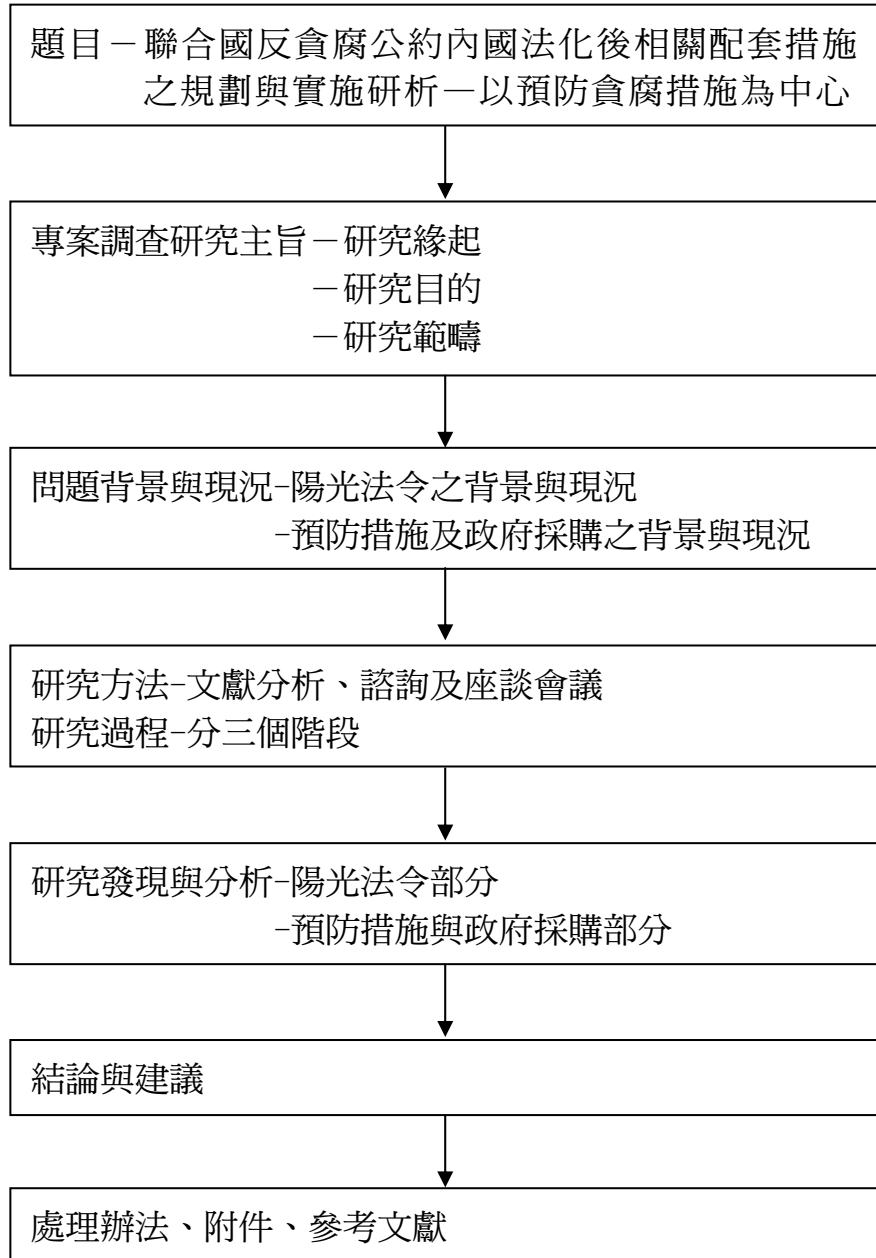


圖1 研究流程圖

(二)研究說明

1、緒論

第一部分緒論，主要闡明本專案調查研究的研究計畫，主要內容如下：

- (1) 專案調查研究主旨。
- (2) 研究背景與現況。
- (3) 研究方法與過程。

2、本論

第二部分本論，研究發現與分析，是本專案調查研究的核心，主要內容如下：

- (1) 本院掌理之陽光法令，財申法、利衝法、政獻法、遊說法、政府採購法等之預防貪腐功能。
- (2) 行政透明化-本公約第二章預防措施。

3、結論

第三部分結論，主要內容有二，第一為研究發現，就預防貪腐的問題提出研究結果。第二為研究建議，就預防貪腐的現行制度、法令、實務與本公約、本公約施行法內國法化後之相關配套措施，提出管見。

4、處理辦法、參考文獻。

參、問題背景與現況分析：

一、監察院執行陽光法令業務之組織編制

(一)公職人員財產申報處

- 1、財申法自82年9月1日施行，為辦理財產申報業務，本院於82年8月1日先以任務編組方式成立公職人員財產申報處。置處長、副處長各1人(均為兼任)，

簡任調查專員1人，設申報、審核、調查與查閱4科，實際工作人員為12人，均由本院各單位人員調派。

- 2、嗣本院組織法於87年1月7日經總統令修正公布，設公職人員財產申報處，依監察院處務規程規定，公職人員財產申報處設5個組，分別掌理公職人員財產申報、審核、查詢及違反財申法之處罰等事項，編制員額31人。
- 3、其後89年利衝法、93年政獻法、96年遊說法相繼施行，以及財申法97年修正施行，應申報財產之公職人員大幅增加，該處人力編制逐步配合調整至105年度之58人，分別掌理財申法、利衝法、政獻法及遊說法。

(二)監察院廉政委員會

- 1、組成公職人員財產申報處分案件審查專案小組（82年9月-86年2月）

立法院制定財申法時，將總統、副總統、五院院長、副院長等政務官、民選首長及民意代表之申報受理及罰鍰業務交由監察院執行，當時監察院由職員組成「公職人員財產申報處分案件審查專案小組」，專責執行財產申報及裁罰案件任務，由副秘書長擔任召集人，審核公職人員財產申報業務及審議公職人員財產申報處分事項，該作業方式實施至86年2月止。

- 2、設監察院公職人員財產申報委員會（86年3月-91年11月）；91年11月5日更名為監察院廉政委員會
- (1) 嗣本院委員認為本院受理申報之公職人員位

居政府要津且多負責決策，而立法委員為中央級民意代表，公職人員財產申報案件之審議應由委員參與，乃由監察委員提案，86年2月27日經本院第2屆第54次會議通過「監察院公職人員財產申報委員會設置辦法」，同年3月發布，設「監察院公職人員財產申報委員會」。91年11月5日更名為監察院廉政委員會設置辦法，原「監察院公職人員財產申報委員會」配合更名為監察院廉政委員會。

(2) 公職人員財產申報委員會委員於86年3月1日召開第1次會議，該委員會置委員7人，由院長、副院長以外之監察委員互選之，並互推1人為召集人；任期1年，不得連任；主要任務為受理及監察公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避、政治獻金等廉政相關業務，並審議其處分、決定等事項。原由監察院職員擔任之「公職人員財產申報處分案件審查專案小組」改由監察委員組成之「監察院公職人員財產申報委員會」執行。

3、99年8月起，廉政委員會下設廉政案件審議小組，採行兩階段審議制度

(1) 由於案件性質不一且數量龐大，為提高案件審議效率，於98年發布「監察院廉政委員會處理廉政案件作業原則」及「廉政案件審議小組設置要點」，並於99年8月1日起採行「廉政案件兩階段審議制度」。

- (2) 第一階段審議：陽光四法案件查核結果，先提送由監察院內科長級以上職員組成，由副秘書長擔任召集人之「廉政案件審議小組」逐案進行審議。
- (3) 第二階段審議：將第一階段審議結果製成會議紀錄及案件摘要彙整表，視案件情節提送廉政委員會報告或討論，完成審議。

二、財申法之背景與現況

(一)財申法之背景

- 1、端正政風以澄清吏治，向為政府施政之重要目標，亦為全民殷切之期望。而建立公職人員財產申報制度，使其財產透明化，則為端正政風、澄清吏治重要方法之一，是以輿論常呼籲政府及早建立此一制度，民意機關代表亦要求政府立法，以達澄清吏治之目標，並促使民主政治健全發展。政府為促進廉能政治，順應民意機關及輿論要求，決心建立公職人員財產申報制度，希望藉由公職人員財產透明化，獲得民眾的支持與信賴，對於推動廉能政治，期能收風行草偃之效果，82年財申法也因應而生。
- 2、由於貪腐問題仍然層出不窮，對國家政治與社會經濟發展都造成傷害，也破壞民主體制、社會公益和人民對政府的信賴。法務部遂進行財申法修正，95年版修正草案規範內容，包括申報內容（申報對象、受理單位、申報期間、申報項目）、資料公開、財產信託、違反罰則等。

(二)財申法之現況

1、財申法於96年3月21日修正公布全文20條⁴、97年1月9日修正公布第4條，嗣於97年7月30日行政院、考試院、監察院三院會同發布定自97年10月1日施行（下稱97年施行），申報人數及類別擴增。

(1) 財申法97年施行後擴大申報義務人範圍，人數由二千餘人增加至八千餘人，以鄉鎮市級民意代表、董事、監察人人數最多，占全部應申報人數近五成（48%），截至105年7月31日止，應向監察院申報財產之公職人員，包括總統、副總統、五院院長、副院長及政務人員等，共7,233人。其中具信託申報身分計917人；具變動申報身分計472人；應刊登公報計587人，相關統計資料詳如表1。同時申報類別由5類擴增至14類，增加卸離職申報、信託申報等9類。

(2) 依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第5條第1項規定，監察院受理公職人員財產申報後，除採網路申報方式者外，應進行形式審核。97年至105年7月止，監察院辦理公職人員財產申報表書面審核計86,275件，各年度書面審核（形式審核）統計件數，詳如表2。

2、嗣因應101年7月6日施行之法官法規定，法官及檢察官均不列官等、職等。財申法爰於103年1月29日

⁴ 該次修正主要內容為：擴大申報義務人範圍、嚴密財產申報時機及內容、修正財產強制信託制度、增訂財產變動申報制度、強化申報資料之查核，並對意圖隱匿財產而故意為財產不實之申報及財產異常增加且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，增列行政罰則等。

修正公布第4條，本俸6級以上之法官、檢察官申報機關為監察院。

表1 104年、105年（1-7月）監察院受理申報人數統計資料

單位：人

申報身分	104年				105年1-7月			
	人數	應辦信託	應辦變動	刊登公報	人數	應辦信託	應辦變動	刊登公報
總計	7,182	925	475	589	7,282	917	472	587
總統、副總統	2	V		V	2	v		v
五院正、副院長	10	V		V	10	v		v
政務人員	444	V		V	442	v		v
公營事業總、分支機構之首長、副首長	447	V			441	v		
直轄市長	6	V		V	6	v		v
縣市長	16	V		V	16	v		v
立法委員	111		V	V	111		v	v
直轄市民意代表	364		V		361		v	
資政、國策顧問及戰略顧問	4				4			
簡任第12職等以上或相當之各級政府機關首長	273				269			
代表政府或公股出任私法人之董事及監察人	1,359				1,341			

申報身分	年度		104 年			105 年 1-7 月		
	人數	應辦信託	應辦變動	刊登公報	人數	應辦信託	應辦變動	刊登公報
公立專科以上學校校長及附屬機構首長	68				68			
軍事單位少將編階以上之各級主官	118				117			
鄉鎮市長	188				184			
縣市級民意代表	524				523			
鄉鎮市級民意代表	2,078				2,080			
本俸 6 級以上之法官	813				872			
本俸 6 級以上之檢察官	307				386			
直轄市山地原住民區民代表	50				49			

資料來源：監察院公職人員財產申報處

表2 97年後公職人員財產申報書面審核統計表

單位：件

書面審核件數									
年度 類別	97	98	99	100	101	102	103	104	105 1-7月
總計	4,898	10,643	13,208	11,796	8,170	8,687	10,121	11,940	6,812
就(到) 職	187	677	1,732	1,444	786	638	626	2,060	423
代理	10	22	28	20	13	26	19	20	7
兼任	—	4	2	1	—	1	—	1	—
定期	3,868	8,042	8,379	7,597	5,491	5,666	6,923	6,588	4,475
變動	—	153	198	126	147	322	386	412	370
卸(離) 職	22	393	1,391	902	549	441	480	961	439
解除代 理	—	10	15	14	6	8	6	17	4
解除兼 任	—	—	—	—	—	1	—	—	—
補正	8	83	5	17	22	13	25	13	12
更正	18	111	149	181	212	256	336	541	331
信託	782	897	1,067	1,214	664	983	953	1,055	600
新增信 託	—	—	—	—	5	80	103	81	43
信託指 示通知	3	251	203	180	187	166	175	137	79
信託契 約內容 變更	—	—	39	100	88	86	89	54	29

註：部分案件於前一年度受理申報，於下一年度進行書面審核。

資料來源：監察院公職人員財產申報處

3、公職人員財產申報查核

(1) 依據：財申法第11條第1項規定，就有無申報不實及財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核。

(2) 派查來源：一定比例查核、個案查核（貪瀆、檢舉及機關移送）。

(3) 查核比例：依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第7條第2項規定，財申法所稱「一定比例」之查核，指申報年度申報總人數5%以上。

(4) 近年查核辦理情形

〈1〉102年度向本院申報總人數為6,780人，加上本俸6級以上之法官、檢察官1,078人，共計7,858人，於103-104年辦理一定比例查核抽籤393案，除有無申報不實查核外，並就渠等102年度較101年度之財產申報資料進行篩選，涉有異常增減者41位，同時辦理「前後年度財產異常增減」查核，加上貪瀆、檢舉及機關移送等個案14案之查核（包含最近5個年度有無不實及各年度財產有無異常增減），合計查核448案，實際查核比率為5.7%。

〈2〉103年度向本院申報總人數為7,940人，於104~105年辦理103年度公職人員財產申報一定比例查核397案(抽籤)，除辦理有無申報不實查核外，並就渠等103年度較102年度之財產申報資料進行篩選，其中財產涉有異常增減者計49位，同時辦理「前後年度財產異常

增減」查核，加上貪瀆、檢舉及機關移送等個案13案之查核（每案包含最近5個年度財產申報有無不實及各年度之間財產之有無異常增減情形之查核），合計查核459案，實際查核比率為5.78%。

- 〈3〉104年度向本院申報總人數為7,910人，業於105年5月辦理一定比例查核抽籤作業，預計於105-106年辦理104年度公職人員財產申報一定比例查核396案，除辦理有無申報不實查核外，同時辦理「前後年度財產異常增減」查核45人次，合計查核441案，期間尚有貪瀆、檢舉及機關移送等個案之查核（包含最近5個年度有無不實及各年度財產有無異常增減），目前預計實際查核比率達5.57%以上。
- 〈4〉查核結果：公職人員申報案件97年至104年（申報年度）以來查核案數及裁處件數，詳如表3；97年8月迄105年7月止裁處對象統計表，詳如表4。

表3 97年-104年申報年度查核案數及裁罰件數統計表

單位：人；案；件

申報年度	申報總人數 (A)	查核案數				查核比率		裁罰件數 (F)	裁罰比率 (F/E)
		個案 (B)	一定比例 (C)	前後年度比對 (D)	合計 (B+C+D) =E	一定比例 (B+C)/A	全部 (B+C+D)/A		
97	8,410	3	427	-	430	5.11%	5.11%	106	24.65%
98	8,970	2	449	397	848	5.02%	9.45%	54	6.37%
99	9,882	3	494	456	953	5.02%	9.64%	38	3.99%
100	7,876	3	394	347	744	5.04%	9.45%	14	1.88%
101	6,905 (註 1)	25	352	224	601	5.46%	8.70%	43	7.15%
102	7,858	14	393	41 (註 2)	448	5.17%	5.70%	44	全數完成查核再計列
103	7,940	13	397	49	459	5.16%	5.78%	8	全數完成查核再計列
104	7,910	0	396	45	441	5.01%	5.57%	-	全數完成查核再計列
其他		2			2				
合計	65,751	65	3,302	1,559	4,926		7.49%	251	

本表統計至105年7月底止

註：

1. 按法官法101年7月6日施行後原列簡任第12職等以上法官及檢察官改向所屬政風單位申報。
2. 101申報年度之前後年度申報財產實質比對，採全面實質審查之查核方式，仍有約七成以上之比對結果為無異常增減，為期更有效率查核，乃先於財產申報－資料庫管理系統（下稱該系統）鍵妥上開393位抽中實質審查申報人之102年及101年定

期申報資料，利用該系統先行比對財產資料，並依前後年度一定財產項目增加達一定金額之條件篩選，涉有異常增減人數共計41人，辦理財產實質比對，查核比例為10.43%（41/393人）（依法務部99年10月08日法政字第0999042473號函要旨：有關公職人員前後年度財產資料之比對，係以財產有無異常增減、來源是否可疑為查核重點，而就申報之財產資料由形式上比對即可。法務部查核比例為2%）。

資料來源：監察院公職人員財產申報處

表4 公職人員財產申報案件裁罰之裁處對象（97年8月-105年7月）

裁處對象(註1)	97年8月至 105年7月		104年	105年 1-7月
	裁處 件數	比率%	裁處 件數	裁處 件數
總統、副總統	2	0.36	-	-
政務人員	46	8.26	1	1
公營事業總、分支機構之首長、 副首長	6	1.09	-	-
縣市長	7	1.27	2	-
立法委員	35	6.36	1	1
直轄市民意代表	27	4.91	1	-
總統府有給職之資政、國策顧問、 戰略顧問	3	0.55	-	-
簡任第12職等以上或相當之各 級政府機關首長	3	0.55	-	-
代表政府或公股出任私法人之董 事及監察人	32	5.82	5	6
公立專科以上學校校長及附屬機 構首長	4	0.73	1	-
軍事單位少將編階以上之各級主 官	3	0.55	-	-

裁處對象(註 1)	97年8月至 105年7月		104年	105年 1-7月
	裁處 件數	比率%	裁處 件數	裁處 件數
鄉鎮市長	54	9.82	2	2
縣市級民意代表	158	28.73	5	5
鄉鎮市級民意代表	166	30.18	14	8
本俸6級以上之法官(註 2)	2	0.36	-	2
本俸6級以上之檢察官(註 2)	2	0.36	-	-
合計	550	100	32	25

註：

1. 含申報不實及逾期申報受裁罰人數。
2. 財申法第4條業於103年1月31日修正施行，本俸6級以上之法官及檢察官，應向本院申報財產。

資料來源：監察院公職人員財產申報處

(三)現行財產申報制度之困境與變革

1、公職人員財產申報制度的困境

- (1) 績效不如預期：以103年及104年為例，財產申報每年約六萬餘人⁵，並未從中發現貪瀆個案，但貪瀆案例事實上仍然發生，績效不如預期。
- (2) 申報人申報事務繁瑣：申報人辦理1次財產申報，通常要花費1星期左右的時間準備，財產資料的蒐集與整理都非常繁瑣。
- (3) 受查詢之機關(構)、團體或個人甚且以查詢相關資料(金融、保險)，增加其行政成本，要求

⁵ 103年財產申報人數 60,553人、104年財產申報人數 60,163人。

付費。

(4) 受理申報機關負荷繁重。

2、公職人員財產申報的變革

(1) 法制面

〈1〉成立修法小組

財申法97年施行後，各界屢有再次修正建議，監察院公職人員財產申報處與廉政署於101年8月召開會議決議財申法應修正事項，並決定成立財申法修法小組，邀請學者、主管機關及本院人員參加。

〈2〉本次修法要點

本次修正以簡化財產申報程序，落實申報制度內涵為方向，訂定三大修正要點如下：

《1》提供申報人相關財產資料據以申報

透過監察院及法務部資訊處協助建置之「財產申報查核平臺」，利用網路介接財產資料，直接提供申報人辦理財產申報參考，以減輕申報人負擔。

《2》修正財產申報公告制度

考量各類公職人員職務所具有之影響力與民主課責原則之關聯性差異，應對於各類公職人員公開財產申報資料義務程度加以區別，刪除部分政務人員申報資料予以主動公開之義務。

《3》刪除財產強制信託制度，改採變動申報制度

考量財產強制信託制度是否能達成本法之立法目的，或僅增加義務人之信託成本，影響優秀人才進入政府公部門服務之意願，且有侵害配偶及未成年子女財產自由管理處分權之虞，尚非達成本法立法目的之必要手段，爰刪除財產強制信託制度。惟原具財產信託義務之公職人員因具高度政策決定權及影響力，為使其財產予以較透明之監督，爰課予變動申報之義務。

〈3〉 修法進度

法務部財申法修法小組自102年5月起進行修法，共召開11次會議，監察院各委員之修法建議意見均適時於修法小組會議中提出。法務部依修法小組會議結論研擬「公職人員財產申報法修正草案」，業於104年9月15日送行政院審議。其後因105年1月16日舉行第十四任總統、副總統及第九屆立法委員選舉，依「屆期不連續」原則，該修正草案已退回法務部，待其重新研擬後再行提出。

(2) 制度面

〈1〉 每年應辦理財產申報之公職人員約六萬餘人，為減輕公職人員辦理財產申報時蒐集、整理財產資料之負荷，並簡化各受查調機關及受理申報機關之行政成本，監察院及法務部合作推動「財產申報查核平臺」及「公職人員財產網路申報系統」等廉政系統，並積

極規劃「公職人員授權介接財產資料」服務。為妥慎推動相關作業，行政院及監察院於104年2月6日邀集相關部會召開會議，研議透過「財產申報查核平臺」介接財產資料，提供公職人員辦理網路申報時下載參考使用，期使「財產申報」如同網路報稅一樣便利、安全。

- 〈2〉在監察院積極努力下，已與內政部、交通部、財政部、經濟部，及金融機構、保險公司、臺灣集中保管結算所、臺灣證券交易所、證券櫃檯買賣中心等約400餘個機關（構）完成財產資料之介接作業。又為提升介接資料之深度及廣度，監察院於105年起，積極與各證券商及各投信投顧公司進行訪談及召開多場次說明會，戮力推動境外基金等有價證券之介接作業；另邀集24家保險公司、證券周邊單位等研商，將保險、放款及股票等改以網路方式傳輸資料；及請各金融機構更修介接規格等，俾提供更為即時及完善之財產資料。
- 〈3〉監察院及法務部近年來積極推動應申報人授權介接財產資料相關作業，分別於103年定期申報期間辦理試辦作業（經統計共1,447位公職人員申請）；復於104年定期申報期間擴大服務（經統計共14,916位公職人員申請）；又監察院針對105年第9屆新任立法委員（含院長、副院長）等提供相關服務（經統計19

位公職人員申請)；及針對105年5月20日隨總統、副總統卸職及到職之政務人員等提供服務(經統計，計24位卸職公職人員及38位到職公職人員申請)，上開公職人員均可於規定期限內，順利下載介接資料及完成財產申報，相當便捷。

〈4〉監察院為輔導公職人員知法守法，並推廣網路申報，採行平面宣導、電話輔導、多媒體宣導及宣導說明會等多元化宣導方式，經統計，103年及104年分別辦理(含受邀)15場次及33場次宣導說明會，均頗獲肯定。105年度針對第9屆立法委員及其助理舉辦「財產申報法令暨授權介接財產資料及財產網路申報宣導說明會」，並接受法務部邀請向其所屬政風人員講授「105年政務人員授權介接財產資料服務」相關作業。另於105年9月至全省各縣、市辦理「財產申報法令暨授權介接財產資料及財產網路申報宣導說明會」17場次。

〈5〉監察院期藉由提供友善的財產網路申報環境，及「公職人員授權介接財產資料」政策之推展，有效整合政府資源與服務，提高財產申報之便利性及安全性，降低整體財產申報案件之裁罰比率，建構更值得信賴之電子化政府。

三、利衝法之背景與現況

為建立公職人員利益衝突之規範，我國於89年7月12日公布施行「公職人員利益衝突迴避法」。以利衝法立法意旨及迴避制度之設計目的而言，係為建立公職人員利益衝突之迴避規範，避免公職人員因運用公權力而達成私益之目的，以有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，並增進人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。因此，利衝法之設計並非限制或剝奪公職人員或其關係人依法保障之權利，而係要求公職人員於涉有本人或其關係人利益時，能迴避其職務之行使，並由職務代理人代為執行，提高人民對公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴程度。

利衝法之規範架構主要可分為「對象」與「作為」兩個層面。在「對象」上，主要以公職人員及其關係人為主；在「作為」上，主要有「迴避之義務」（第6條）、「圖利之禁止」（第7、8條）及「交易行為之禁止」（第9條）。在法律效力上，違反「迴避之義務」或「圖利之禁止」規定，裁罰金額自新臺幣（下同）100萬元至750萬元，而違反「交易行為之禁止」規定者，在103年11月26日之前裁罰交易金額之1倍至3倍罰鍰，惟經102年12月27日司法院釋字第716號解釋認定：「公職人員利益衝突迴避法第15條規定，……可能造成顯然過苛處罰之情形，未設適當之調整機制，其處罰已逾越必要之程度，不符憲法第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，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿1年時失其效力。」爰此，103年11月26日修正後之第15條規定，已將罰鍰級距

化（分為4級），且金額大幅調降（1萬元以上該交易金額1倍以下），以符合司法院釋字第716號解釋意旨。

另因利衝法公布施行迄今已十餘年，除第15條因司法院釋字第716號解釋而修正外，其他條文均未有修正，相關規定仍不免對於憲法所保障公職人員及其關係人所享有之財產權及契約自由、營業自由等基本權利之過度限制；且現今社會經濟活動日益蓬勃，民間與政府機關間之交易行為態樣越趨多元且頻繁，整體時空背景與利衝法制定時已有相當差異，故外界對於利衝法規範內容迭有檢討聲浪⁶。因此，本院分別4度函行政院或法務部，提供修法建議並促請從速修正利衝法。法務部於100年10月邀集本院、相關機關代表及專家學者組成修法小組，自100年12月29日起至103年7月22日止，先後共舉行23次會議，完成修正條文草案初稿，於104年7月3日將該部所擬修正草案全文函報行政院審議。草案經提行政院105年2月4日院會審查通過後，於同年5月5日函送立法院審議。以下分別就利衝法之內容、執行現況及修法重點分別說明之。

（一）利衝法之內容說明

1、公職人員之範圍

- （1）在利衝法的制度設計及考量執法可行性上，並非所有公職人員均受利衝法規範，雖然利益迴避是廉能政治的重要價值，但因違反利衝法的法律效果為高額的行政罰鍰制裁，故立法者在制定之初，即選擇對於決策可能產生相當影響

⁶ 引用自公職人員利益衝突迴避法修正草案總說明（提立法院版本）。

力之公職人員為規範對象。而在立法技術上，也未在利衝法中一一列舉受規範之對象，而係於第2條規定：「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。」在現行制度下，包括以下公職人員：

- 〈1〉總統、副總統。
- 〈2〉行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。
- 〈3〉政務人員。
- 〈4〉有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。
- 〈5〉各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第10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10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。
- 〈6〉各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。
- 〈7〉軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。
- 〈8〉依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。
- 〈9〉各級民意機關民意代表。
- 〈10〉法官、檢察官、行政執行官、軍法官。
- 〈11〉政風及軍事監察主管人員。
- 〈12〉司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督

及管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員。

〈13〉其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。

(2) 因此，顯見立法者選擇以「公職人員財產申報法」之規範對象，同時成為利衝法之規範對象，這種設計的優點在於，規範對象相當明確，公職人員若知悉個人有依法申報財產的義務，即能同時得知其亦受利衝法規範。對於調查機關而言（監察院、法務部），也能在立案派查之前，迅速確認涉案人是否為利衝法規範對象，以快速進行調查工作。

2、關係人之範圍

(1) 利衝法所稱公職人員之關係人，包括以下（利衝法第3條）：

〈1〉公職人員之配偶或共同生活之家屬。

〈2〉公職人員之二親等以內親屬。

〈3〉公職人員或其配偶信託財產之受託人。

〈4〉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。

(2) 上開列舉4款公職人員之關係人，其特殊之處在於，關係人可能無須依法申報財產，卻因公職人員之因素，同樣受到利衝法規範。而一旦成為利衝法所稱「公職人員之關係人」包括相同機關內之任用、升遷及調動，均會受利衝法

之迴避要求；若關係人為營利事業，則有交易行為之嚴格限制，以執法結果看待，現行制度下對於關係人之就業機會、營業獲利皆有若干程度之影響。

3、利益衝突與利益種類

- (1) 利衝法所稱利益衝突，係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（利衝法第5條）。值得注意的是，利衝法所稱「利益」不以「不法利益」為限，即使「合法利益」亦在利衝法規範之列。實務常見於績效獎金、獎勵金之發放，雖然獎金是合法利益，但機關首長若於獎金發放、分配過程未履行迴避義務，交由職務代理人或由獨立之審議委員會決議獎金發放內容，實質上就等於是機關首長自行決定個人之獎金，仍有利益衝突之虞。
- (2) 有關利益的種類，利衝法在設計上分為「財產上利益」與「非財產上利益」兩種。所謂「財產上利益」，包括以下（利衝法第4條第2項）：
 - 〈1〉動產、不動產。
 - 〈2〉現金、存款、外幣、有價證券。
 - 〈3〉債權或其他財產上權利。
 - 〈4〉其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。
- (3) 「財產上利益」係採列舉與概括並行之立法方式，即除具體明列特定財產權利外，亦包含「其

他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益」。此種具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益，雖法規並未為明文解釋，惟既屬財產上利益，即使受益人增加原未有之財產，或公職人員執行職務未迴避，或以假借職務上權力、機會或方法而使其原應減少之財產未減少之情況均屬之。

- (4) 「非財產上利益」則係於利衝法第4條第3項明定：「非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。」亦即公職人員對於關係人之「人事措施」有利益迴避之要求，除列舉「任用、陞遷、調動」等人事措施外，並就其他有利公職人員或其關係人之相類人事措施另以「其他人事措施」作為概括式規定，不以公法上職務關係作為判斷迴避義務有無之區分標準，也不限於依公務員任用法及公務人員陞遷法所任用、陞遷與調動。在本院執法實務上，最常見於非正式人員之進用，如技工、工友、約聘（僱）人員、清潔隊員（駕駛）及臨時人員等形式。

4、迴避方式

公職人員遇有利益衝突情事時，依利衝法設計有3種迴避方式：

- (1) 自行迴避：利衝法第6條規定：「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。」第10條第1

項同時規定：「民意代表，不得參與個人利益相關議案之審議及表決。其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。」利衝法主要區分「民意代表」及「民意代表以外之公職人員」，除要求民意代表於議案之審議及表決時應利益迴避，更要求其他非屬民意代表之公職人員，於執行職務時應自行迴避。值得注意的是，各議會的議長以及代表會的主席，雖然身分為民意代表，但因其同時兼具機關首長的身分，即使遇有議案以外之行政事項，如臨時人員任用，對於關係人考績評定等行政作為，亦受利衝法規範。

- (2) 申請迴避：利衝法第12條規定，公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向公職人員之服務機關、上級機關或監察院申請迴避。是利害關係人可以申請公職人員迴避之設計，主要用於公職人員不願或不知應自行迴避之情況，惟在實務運作上，本院從未收受由利害關係人提出之申請迴避案件，其主要原因，可能是多數利害關係人無法從事前得知公職人員有利益衝突情事，故僅能於利益衝突未迴避之情事發生後，採用檢舉之方式，要求本院處理。
- (3) 命令迴避：上述申請迴避配合利衝法第13條規定內容，案件經調查屬實後，應命被申請迴避之公職人員迴避，該公職人員不得拒絕；第10

條第4項亦規定：「服務機關或上級機關知有應自行迴避而未迴避情事者，應命該公職人員迴避。」此種命令迴避具有強制性，若公職人員仍不願依命令迴避，其裁罰額度最高可達750萬元。本院實務上從未裁罰過此類案件，顯示高額罰鍰仍有其警示效果。

5、不當利益之禁止

依利衝法之設計，公職人員執行職務，其本人或其關係人會因該公職人員作為或不作為，直接或間接獲取利益時，公職人員即有迴避之義務。惟行為人若形式上迴避，實則仍利用各種方法謀取本人或關係人利益，如不予禁止，將使利衝法之規範目的落空，故利衝法另規定不當利益禁止條款，以防止公職人員或關係人鑽法律漏洞，其種類有三：

- (1) 假借權力圖利之禁止：利衝法第7條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」實務上常見於民意代表利用職權，要求政府官員配合安插親屬任職（非財產上利益）或利用職權影響交易採購之公正性（財產上利益）。又本條文之規定並不同於貪污治罪條例第6條第1項第4款規定，必須有「因而獲得利益者」之結果，故依法務部函釋⁷見解，只要公職人員利用其職務上之權力、機會或方法，圖本人或關係人之利益，

⁷法務部 98 年 9 月 14 日法政字第 0980033195 號函釋。

不以發生圖利之結果為必要，即屬違反利衝法第7條規定。

- (2) 關說、請託之禁止：利衝法第8條規定：「公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。」本條之構成要件基本上與第7條相似，惟規範主體轉為「公職人員之關係人」，另參照利衝法施行細則第4條意旨，其中所稱「關說、請託」，指其內容涉及機關業務具體事項之決定或執行，且因該事項之決定或執行致有不當影響特定權利義務之虞者。
- (3) 交易行為之禁止：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。」本條所謂「受其監督之機關」包括直接、間接之監督均屬之，如立法委員依法監督行政院暨所屬各級機關預算及施政作為，故立法委員本人或其關係人自不得與行政院暨所屬各級機關為買賣、租賃、承攬等交易行為⁸；又如縣市議會議員依法監督縣市政府預算及施政，縣市政府係受議員監督之機關，議員本人及其關係人擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業，不得與同縣市政府為買賣、租賃、承攬等交易行為⁹。因本條限制非常嚴格，

⁸ 法務部 94 年 7 月 7 日法政決字第 0940010392 號函釋。

⁹ 法務部 95 年 6 月 26 日法政決字第 0950019778 號函釋。

全面禁止公職人員之關係人與公職人員服務、監督之機關所為之交易，嚴重限制關係人之營業行為，故批評檢討聲浪不斷。如本院諮詢專家表示¹⁰：「例如在澎湖、臺東，很多家族親戚和朋友，公務員開會要叫便當，結果便當店是親戚或朋友開的，因而受罰。……這些都是我們認為罰得很不合理的地方……。」

6、違反之裁罰規定

違反利衝法規定應處罰鍰之情形計有以下幾種：

- (1) 未自行迴避：公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避（利衝法第6條），而該公職人員如為民意代表，不得參與個人利益相關議案之審議及表決；如為其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之（利衝法第10條第1項）。違反者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰（利衝法第16條）。
- (2) 拒絕迴避：違反第10條第4項規定之「服務機關或上級機關知有應自行迴避而未迴避情事者，應命該公職人員迴避。」或第12條規定之「公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得申請其迴避」，而其拒絕迴避者，處150萬元以上750萬元以下罰鍰（利衝法第17條）。

¹⁰ 法務部政務次長陳明堂。

- (3) 假借權力圖利：公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益（利衝法第7條）。違反者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳（利衝法第14條）。
- (4) 關說圖利：公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益（利衝法第8條）。違反者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳（利衝法第14條）。
- (5) 交易行為：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（利衝法第9條）。違反者，處該交易行為金額1萬元至最高交易金額1倍以下罰鍰（利衝法第15條）。

(二) 本院執行現況

利衝法自89年7月12日公布施行以來，由本院與法務部依該法第19條規定之意旨分別執行，即依財申法第2條第1項及第4條第1款規定應向監察院申報財產之人員，其調查與裁罰，由監察院為之；而公職人員之關係人及應向監察院申報財產以外之公職人員，由法務部為之。有關本院歷年來執行情形，分別說明如下：

1、自行迴避報備

按利衝法第10條第1項、第2項之規範意旨，公職人員知有迴避義務時，應以書面分別向財申法第

4條所定機關報備。意即向本院申報財產之公職人員，遇有利益衝突情事時，應向本院進行報備，統計自該法施行至105年7月31日止，共有149案自行迴避報備。因現行法制規定上，若有迴避義務而未向有關機關報備，並無罰則之相關作為，導致報備案件數低於實際發生數，惟為符合利衝法之規範，本院仍於年度宣導活動時，加強宣導迴避報備之相關事宜，俾使公職人員更能主動報備應迴避之情事。

2、派查

派查案件來源主要係民眾檢舉或其他機關移送，亦有少數重大案件經由媒體揭露，由本院主動進行立案調查。歷年派查案件統計如表5。

表5 利衝法歷年派查案件統計表

單位：案

年度	97年之前	97年	98年	99年	100年	總計
案數	47	9	11	12	15	
年度	101年	102年	103年	104年	105年1~7月	175
案數	23	14	24	13	7	

資料來源：監察院公職人員財產申報處

3、裁罰

本院於派查後隨即進行查調作業，若公職人員有違法情事，本院即依法裁罰，歷年裁罰情形如表6。

表6 利衝法歷年裁罰情形表

單位：件，萬元

年度 裁罰	97年 以前	97年	98年	99年	100年	總計
件數	3	11	33	5	5	88件 1億 1,262.4 萬元
金額	300	1,400	3,136	700	470	
年度 裁罰	101年	102年	103年	104年	105年 1~7月	
件數	6	13	5	3	4	
金額	1,004	1,910	386	956.4	1,000	

資料來源：監察院公職人員財產申報處

上表所列係經由本院廉政委員會審議通過裁罰之件數，受處分人於收受裁處書後，依法得提起訴願，經訴願決定仍不服者，得依法提起行政訴訟。因此本院裁罰案件中，有少數案件經受處分人提起行政爭訟程序後，經決定或判決撤銷原處分，

或撤銷原處分並另為適法之處理，故實際確定案件數與審議通過裁罰數有不一情事，統計經本院裁罰確定案件數為60件，該60件裁罰之金額累計為6,386萬元。就該60件以受處分人身分別、綜合違法類型、民選機關首長違法類型及其區域性逐項分析如下：

(1) 受處分人身分別

依裁罰確定之60件，就受處分人之身分別進行分析，受本院裁罰對象以民選首長（包括縣市長、鄉鎮市長等）最多，計有45件，占確定案件數之75%；其次為民意代表（包括縣市議員、鄉鎮市民代表等）有8件，占確定案件數之13.34%；其他有政務人員、公營事業主管或私法人代表及公立醫院學校首長等，相關統計詳如表7。

表7 受利衝法裁罰人之身分別統計表

單位：件，%

裁處身分	案件數量	百分比
民選首長	45	75
民意代表	8	13.34
政務人員	3	5
公營事業主管或私法人代表	2	3.33
公立醫院學校首長	2	3.33
總計	60	100

資料來源：監察院公職人員財產申報處

(2) 綜合違法類型

本院裁罰確定案件計60件，其違法類型以使本人或關係人獲取「非財產上利益」居多，占81.67%，獲取「財產上利益」占18.33%；而獲取「非財產上利益」之違法案件中，又以進用關係人擔任機關學校「清潔隊員、工友、駕駛」及「臨時人員」占多數。相關統計如表8。

表8 違反利衝法類型分析統計表

單位：件，%

違法類型	審議裁罰 件數		百分比
A：財產上利益			
績效獎金	2	11	3.33%
交易獲利	6		10.00%
地上權設定、土地重劃	2		3.33%
關說違建緩拆	1		1.67%
B：非財產上利益			
清潔隊員、工友、駕駛	20	49	33.33%
臨時人員（工讀生、鐘點教師）、顧問	19		31.67%
正式人員（職員、專任教師、政務人員）	3		5.00%
約聘僱人員	1		1.67%
考績評定	6		10.00%
合計	60		100%

資料來源：監察院公職人員財產申報處

(3) 民選機關首長違法類型

進一步分析上開45件民選首長之違法類型，其中以進用「清潔隊員、工友、駕駛」與「臨時人員」佔大多數，二者各有17件；亦有執行職務未迴避使關係人獲有交易上利益之情事，如採購關係人（營利事業）所販售之禮盒產品，或核銷關係人之餐廳消費單據等情事；另外包括評定關係人考績未迴避，或是涉及關係人之土地重劃未迴避等，均為民選首長常見之違法類型，相關統計如圖2。

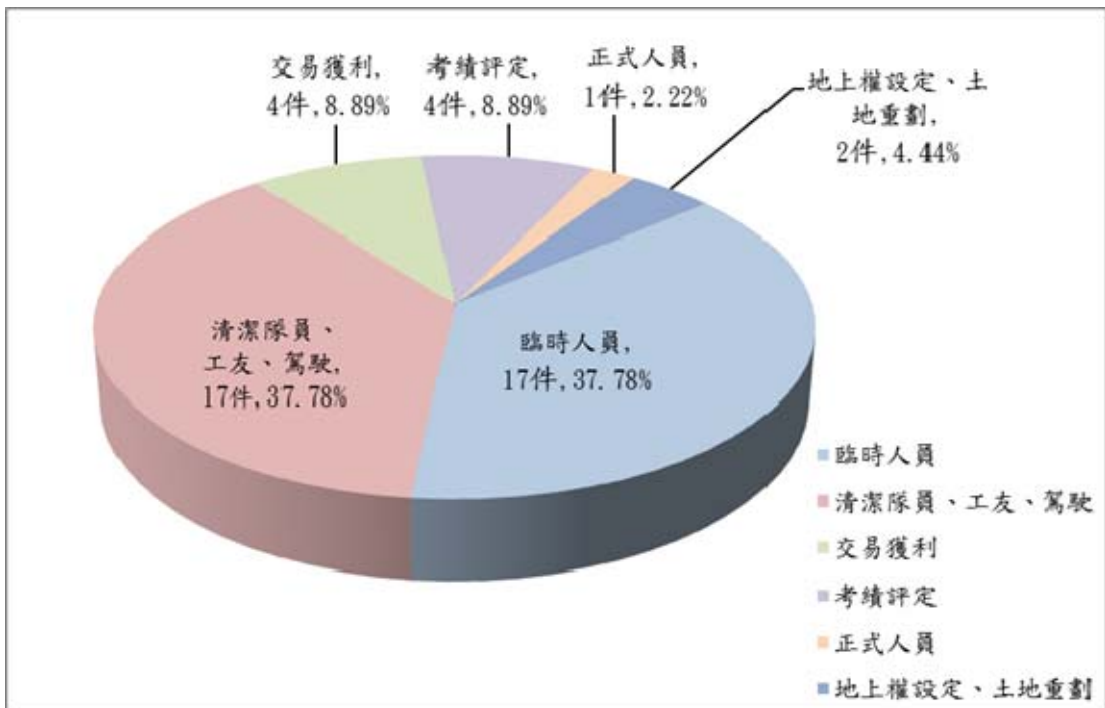


圖2 民選機關首長違法類型統計圖

資料來源：監察院公職人員財產申報處

(4) 民選公職人員地區性

而受本院裁罰之45件民選首長、民意代表中，依其民選地區分布分析，其中北區（包括基隆市、臺北市、新北市、桃園市、新竹市、新竹縣）14件、中區（包括苗栗縣、臺中市、彰化縣、雲林縣、南投縣）19件、南區（包括嘉義市、嘉義縣、臺南市、高雄市、屏東縣）14件、東區（包括宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣）3件、離島（澎湖縣、連江縣、金門縣）3件。相關統計如圖3。

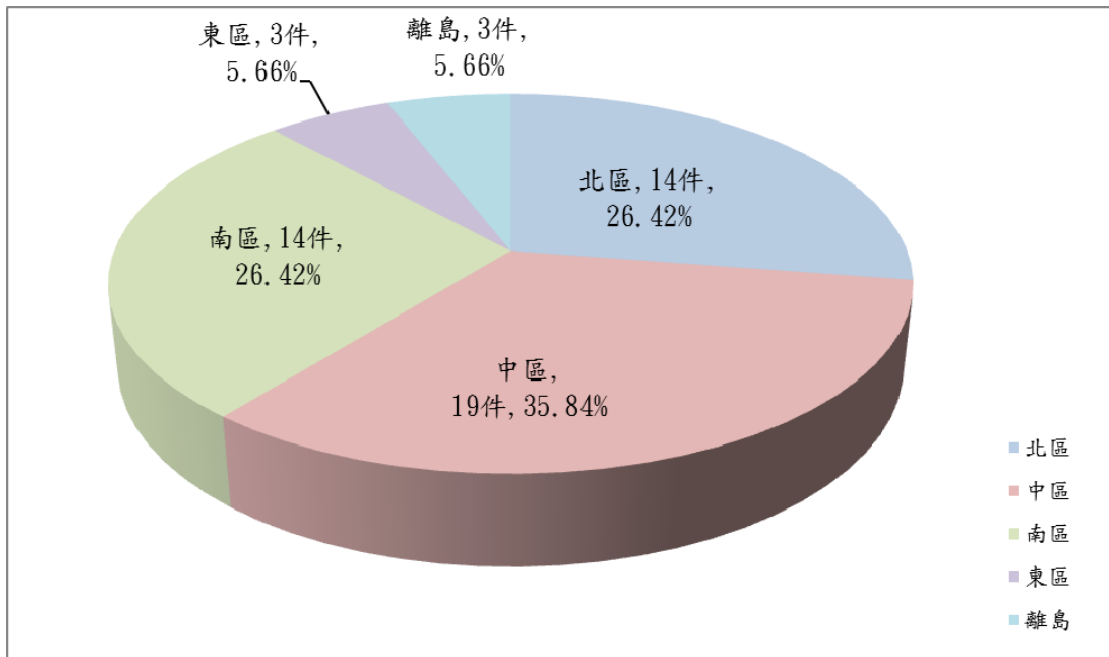


圖3 民選公職人員地區性統計圖

資料來源：監察院公職人員財產申報處

(三) 修法重點

利衝法修正草案經行政院105年2月4日院會審查通過後，於同年月5日函送立法院審議，並經立法院司法及法制委員會於105年5月5日完成初審作業。其內容與現行法制之差異，說明如下：

1、規範對象與財申法脫勾

現行利衝法第2條規定：「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。」而本次修正草案已將規範對象與財產申報法之規範對象脫勾，明確列舉受本法規範之公職人員。並修法增列各級政府機關(構)、公營事業機構之秘書長、副秘書長、主任秘書及綜合處理幕僚事務之幕僚長、副幕僚長與執行該等職務之人員。並將代表政府或公股出任其出資、捐助之私法人之董事、監察人與該等職務之人列入規範。另外也新增政府捐助之財團法人之董事長、執行長、秘書長與該等職務之人。(修正草案第2條)

2、擴大關係人之範疇

現行利衝法第3條規定之關係人包括「公職人員之配偶或共同生活之家屬；公職人員之二親等以內親屬；公職人員或其配偶信託財產之受託人；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。」而本次修正草案將關係人之範圍擴大，包括公職人員或親屬擔任負責人、董事、獨立董事、理事、監事、監察人、經理人或相類職務之營利事業、非營利之法人及非

法人團體全數納入關係人範疇，但上開職務屬政府或公股指派、遴聘代表或由政府聘任者，該營利事業及非營利事業之法人、非法人團體則予以排除。亦增列經公職人員進用之機要人員及各級民意代表之助理為本法所稱之關係人，整體而言，關係人之範圍較現行法制更為擴大。

3、「非財產上利益」之定義明確化

現行利衝法第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於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。」其中「其他人事措施」再以行政函釋之方式，將臨時人員之進用及考績評定等樣態列入規範。為使本法更為明確，本次修正草案第4條第3項規定為：「非財產上利益，指有利公職人員或其關係人在第2條第1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。」修正後較現行法制更為明確。

4、交易行為限制之放寬

現行利衝法第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。」本次修正仍維持限制交易之規定，但增列6款但書放寬交易限制，包括以下幾種情形：

(1) 依政府採購法以公告程序或同法第105條辦理

之採購。

- (2) 依法令規定經由公平競爭方式，以公告程序辦理之採購、標售、標租或招標設定用益物權。
- (3) 依法令規定以公開公平方式辦理具有社會福利性質之補助。
- (4) 交易標的為公職人員服務或受其監督之機關團體所提供，並以公定價格交易。
- (5) 公營事業機構執行國家建設、公共政策或為公益用途申請承租、承購、委託經營、改良利用國有非公用不動產。
- (6) 一定金額以下之補助及交易。

相較於現行禁止交易之規定，本次修正大幅放寬交易限制，如上述列舉之交易情況，若交易符合政府採購法以公開程序，或以其他公平競爭方式辦理之採購，皆排除受利衝法之規範。

5、降低法定罰鍰額度

本次修正草案第16、17條之內容，大幅調降法定罰鍰額度，將「違反自行迴避義務規定」者，從現行處100萬元以上500萬元以下罰鍰，修正為處10萬元以上200萬元以下罰鍰；而「經命其迴避而拒絕迴避」之情形，從現行處150萬元以上750萬元以下罰鍰，修正為處15萬元以上300萬元以下罰鍰，並得按次處罰；另外「公職人員假借職權圖利及其關係人關說請託圖利」者，從現行處100萬元以上500萬元以下罰鍰，修正為處30萬元以上600萬元以下罰鍰。

6、裁處管轄權重新調整

現行利衝法參照財申法，將位階較高或較具決策影響力之公職人員由本院進行裁罰，其他公職人員及所有關係人均由法務部裁罰。為避免公職人員及其關係人因案件割裂管轄，造成裁罰結果歧異之矛盾現象，修正草案除新增之機關幕僚長、副幕僚長、政府捐助之財團法人之執行長與執行該等職務之人員等公職人員由本院裁處外，所有由監察院管轄之公職人員及其關係人亦均由本院裁處。

(四)現行利衝法之困境

1、現行利衝法第7條「假借職務上權力、機會或方法」之舉證不易

利衝法第7條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」本院調查實務上曾有市議員向市府官員關說，為其子謀求相關職缺而違反利衝法第7條；亦有民眾檢舉公職人員假借職務介入工程招標或驗收等案例。但實務上本院執行第7條規定時，卻因舉證困難之情形，即使公職人員真有介入關說情事，程度也依個案有所不同，若公職人員主張自己是「稍微關心」或是「拜託一下」，沒有施壓的意思，在判斷上也造成本院於調查之困難；再者，向本院檢舉案件中，檢舉人往往不願留下真實姓名，致本院約詢相關承辦人員時，承辦人或因個人因素或職務上因素，常對檢舉事實選擇陳述「不知道」或「忘記了」，而又無法聯繫檢舉人時，即使有違

法行為卻也查無相關事證。因此，目前本院曾以利衝法第7條成功裁罰之案件中，除非事證明確（如議會之錄音錄影檔案），或是相關人員勇於出面指證關說之事實，至於其他案件幾乎無法查獲有效事證進行裁罰，乃執法之困境之一。

2、現行利衝法第9條規定之交易限制過於嚴格

現行利衝法有關交易行為之規定，嚴格限制公職人員或其關係人（營利事業）不得與公職人員服務之機關或受該公職人員監督之機關進行交易。如有違反，則視交易金額裁處1萬元以上至交易金額一倍以下之罰鍰。如此規定，對於遏阻貪污腐化暨不當利益輸送或許有其效用，但在實務執行上，卻常發生如偏鄉地區之執法困境，如本院與法務部曾調查並裁罰澎湖縣西嶼鄉前鄉長之案例，鄉長之配偶於當地經營海鮮餐廳，該鄉長因公務聚會而前往配偶之海鮮餐廳用餐，經調查結果依利衝法第19條之規定，由法務部裁罰關係人之交易行為，而本院則裁罰鄉長未自行迴避之行為。又如本院曾調查宜蘭縣南澳鄉民代表之案例，該代表之配偶及妻舅經營之營造公司，因承攬南澳鄉公所的工程而涉違反利衝法。然而，因南澳鄉為原住民鄉，依據「原住民族工作權保障法」第11條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。而上述的營造公司亦為原住民廠商，因此當投標廠商只有一家，又必須符合

原住民廠商優先之規定時，該交易行為卻違反利衝法。嚴格執法並裁罰的後果，常迫使公職人員相關之營利事業只好放棄經營或將營利事業以借名登記之方式進行規避。

3、現行裁罰金額過高

現行利衝法對於「違反自行迴避義務規定」者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰，其額度應屬高額罰鍰。然而對於沒有利益迴避的行為，應以多少罰鍰制裁，容有討論之空間，如本院諮詢學者表示¹¹：「……我們在預防貪腐措施上面不能夠對於行為規範過於嚴格，過於嚴格結果，常常會造成更為貪腐的行為，這是大部分國家實證研究所得到的結果。所以常常會問到一個問題是，我們的法令是不是不夠嚴格？會不會不夠嚴格造成更多貪腐？其實不盡然。在法治實踐上的結果發現，有時候是過於嚴格，大家就去鑽一些其他非正式的程序，導致更多的貪腐，……有時候越上位的人理論上會有利益衝突，需要迴避的狀況會更多，但是民選官員我們是希望他能勇於任事，而不是遇到問題就迴避，我們不是要一個迴避的政府，我們是要一個必須受管制且勇於承擔的政府。所以在他不迴避的時候，在其他的配套措施就必須多做一些，比如揭露、財產直接處分……。」因此，現行高額的裁罰對於有效防止貪腐似乎有其限制，在本法修法完成

¹¹ 國立○○大學政治學系助理教授蔡○○。

前，高額裁罰縱有其宣示「遏阻貪污腐化暨不當利益輸送」之意義，但在執法上仍有檢討修正之空間。

四、政獻法之背景與現況

(一)政獻法之背景

- 1、我國憲法第17條規定，人民有選舉，罷免，創制及複決之權。然而早期臺灣各項選舉之結果，多受單一政黨行政優勢資源及地方派系結合所影響，選舉之形式意義大於實質意義，行政透明度被薄紗所籠罩；直至68年美麗島事件、75年民主進步黨成立、76年解除戒嚴¹²、77年開放黨禁、報禁及人民集會自由、80年國會全面改選¹³、85年總統、副總統開放直接民選¹⁴，政黨競爭之型態逐漸形成，各項選舉漸次產生政黨輪替之結果，各級政府機關之行政透明及資訊公開，才有受外界實質監督及控制之作為。
- 2、然而，也因為選舉活動由單一政黨之形式競爭，轉變為多元黨派爭鳴之實質競爭，各項競選經費支出倍增，包括：選舉辦事處之設立、競選活動之宣傳

¹² 臺灣地區自 36 年起實施動員戡亂令，38 年起實施戒嚴體制，於 75 年 7 月 14 日發布「中華民國發佈正式解除臺灣地區戒嚴之聲明」，同年 7 月 15 日零時起解除戒嚴，同時「動員戡亂時期國家安全法」開始施行。解除戒嚴為臺灣民主憲政史上一個新的里程碑。

¹³ 36 年 12 月 25 日中華民國憲法公布施行，因為國共內戰及中央政府遷臺等事項而未辦理國會選舉，直至 80 年底萬年國代（第 1 屆立法委員、國民大會代表及監察委員）全面退職，國民大會代表改選，81 年立法院第 2 屆立法委員選舉投票，82 年 2 月 1 日第 2 屆立法委員及監察委員依法就職。

¹⁴ 中華民國憲法增修條文第 2 條第 1 項規定，總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國 85 年第 9 任總統、副總統選舉實施。第 9 任總統、副總統候選人共有 4 組，包括：陳履安、王清峰，李登輝、連戰，彭明敏、謝長廷，林洋港、郝柏村，最終由李登輝、連戰當選第 9 任總統、副總統。

廣告、文宣、集會、交通、人事、餐飲及各項雜支，在在都非政黨或候選人能獨立支應，而需社會各界鼎力贊助。龐大的政治資金既然是從事政治活動不可或缺者，遂逐漸形成「金錢與權力」掛勾之密切結合；亦即，個人或團體透過對政治人物參與競選活動之資金挹注，影響候選人、政黨或政治團體財務之迂迴手段，間接發展其龐大的政治力，以「黑金政治、金權政治」腐蝕及戕害我國民民主制度，並進而影響國家意思之形成及政府政策之執行。爰此，如何透過法令及制度，確保政治活動及政治資金之公開透明，防止金權腐化並影響決策，為政府推動廉能政治及與國際透明接軌之最重要工作項目。

- 3、為落實陽光政治，避免金權過度介入政治，我國各級政府機關、民意代表及學者專家，自80年起，即積極研議「政治獻金管理條例」，經多次審查協商、召開公聽會、廣泛徵詢意見。惟因當時朝野政黨對於我國應否制定政治獻金專法，並未有共識。行政院於82年間函示內政部，關於「政治獻金規範法」，因我國選罷法等已有明文，似可就現有法規作一檢討修正，不必單獨立法，最好應就現有法規求其確切執行，則更為有益。¹⁵
- 4、然82年6月15日立法院第2屆第1會期第38次會議三讀通過財申法時，附帶決議：「為落實陽光政治，

¹⁵ 內政部，《政治獻金法研訂實錄》，93年，頁1至2，「壹、『政治獻金法』草案之研擬（民國80年~87年）一、立法緣起」參照。

澄清吏治，行政院應於本法（按，指財申法）通過實施之半年內，將整套陽光法案（包括行政程序法、利益團體遊說法、政獻法及公務員服務法增列倫理道德規範等法案）之草案送達本院（按，指立法院）審議。」¹⁶內政部政治獻金專案研修小組雖據此加速研究進度，惟行政院院會直至89年2月3日第2667次會議，始決議：通過「政治獻金管理條例」草案，續函送立法院審議¹⁷。但立法院第4屆立法委員任期內，並未完成該案之立法程序，該案已視同退回，內政部爰於91年4月重新研擬完成「政治獻金管理條例」草案，請行政院核轉立法院審議。案經提行政院91年12月18日第2817次會議決議：「通過，送請立法院審議。」¹⁸

5、立法院第5屆立法委員¹⁹雖積極併案審查行政院及國民黨立法院黨團所提「政治獻金管理條例」草案及立法委員等人所提各版本之政獻法草案，惟因民意代表平日得否收受政治獻金問題，朝野迭有歧異、難有共識。在第11任總統副總統選舉競選活動期間，爆發企業大額捐贈政治獻金情事²⁰，引起輿

¹⁶ 立法院國會圖書館，立法院公報第 82 卷第 39 期（第 39 頁至第 63 頁）院會紀錄，頁 59。此項附帶決議之「半年」期限，行政院並未如期完成。

¹⁷ 內政部，《政治獻金法研訂實錄》，93 年，頁 145 以下參照。

¹⁸ 內政部，《政治獻金法研訂實錄》，93 年，頁 197、551 及 552 以下參照。

¹⁹ 立法院第 5 屆立法委員於 91 年 12 月 1 日投票產生 225 席，任期自 91 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日。

²⁰ 第 11 任總統副總統選舉投票日為 93 年 3 月 20 日，兩組候選人分別為爭取連任之陳○扁、呂秀蓮，以及國民黨與親民黨共同推薦之連戰、宋楚瑜。選舉投票日前 1 個月，東帝士集團創辦人陳○豪公開宣稱，他經由前民進黨立法委員沈○○引見及陪同，曾經親自到時任總統陳○扁家中，送給第一夫人吳○○現金 600

論譁然，社會各界競相熱烈討論政治獻金陽光透明之急迫與必要；立法院為回應各界之期待，爰順應民意之要求，在93年3月18日三讀通過政獻法，續經總統於93年3月31日公布施行。政獻法為繼財申法、利衝法公布施行之後，為我國陽光政治邁出更進一步之完整建構。

- 6、經查我國政獻法，除參酌美、德、日等國立法例，並衡酌我國情所需，同時參考總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、人民團體法及刑法等相關規定，以規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展為立法目的。立法過程中，因考量公職人員財產申報之最高中央主管機關為監察院，而政治獻金其實與每個政黨及政治人物，尤其與政治人物及候選人的資金流向最有關係；為對於公職人員財產申報及政治獻金作統一之管理，爰將政獻法草案所定之受理申報機關，由內政部或中央選舉委員會，修正為獨立行使職權之最高監察機關監察院，以避免任何政治干預，確實達到事權上一致之效果。
- 7、監察院為全國最高監察機關，監察委員獨立行使職權，不受任何干涉。除辦理憲法所定之糾正、糾舉、彈劾及審計等傳統監察權業務外，繼82年起執行財申法、89年起執行利衝法後，於93年起成為政獻法唯一並合法有效之執行機關，裁處前均經監察委員

萬元。他還稱，自83年到89年間，陳○扁至少收受其政治獻金3,060萬元。

組成之廉政委員會審議，裁罰對象分散於各政黨、各職級人員，包括各政黨、總統、副總統、立法委員、各直轄市及縣市首長、各直轄市及縣市議員、鄉鎮市長及村里長等，均一律依法裁處，無偏私之情，裁處確定後亦均依法刊登政府公報，並公開於電腦網路，防止候選人假借收受政治獻金行貪腐之實，對於我國提升行政透明及防貪工作之推動，著有實質功效。

(二)政獻法之現況

- 1、政獻法自93年3月31日制定公布全文31條，復於97年8月13日修正公布全文36條，98年1月14日修正公布第16條，99年1月27日修正公布第7條及第15條，104年1月7日修正公布第7條及第19條條文。依政獻法第4條第1項及第33條第1項規定，監察院為政治獻金之受理申報及行政處罰機關。規範內容包括政治獻金之收受主體、期間、方式、金額、內容及用途等規定，會計報告書帳務處理、申報、相關憑證之保管、賸餘政治獻金之處理及申報，捐贈主體、方式、金額等限制，及相關稅賦優惠之規定，暨違反政治獻金之收受及捐贈規定之刑事或行政處罰等規定。

政獻法公布施行以來，已逾12年，其間歷經總統以降至村（里）長之各項選舉。依政獻法第10條之規定，政黨、政治團體及擬參選人應於金融機構開立專戶，並載明金融機構名稱、地址、帳號及戶名，報監察院許可後，始得收受政治獻金；監察院

應於許可後立即公告。該政治獻金專戶以一個為限，非經監察院同意，不得變更或廢止。爰此，政治獻金專戶均經監察院依法辦理公告，確實達到政獻法公開透明及行政透明之目標。有關近年來政黨、政治團體及擬參選人開立政治獻金專戶，經監察院許可設立、變更及廢止之情形如表9。

表9 政黨、政治團體及擬參選人開立政治獻金專戶，經監察院許可設立、變更及廢止之情形（98年-105年7月）

單位：戶

年月別	政黨、政治團體				擬參選人				備註 該年度舉行之一般選舉及各項補選
	合計	許可	變更	廢止	合計	許可	變更	廢止	
98年	4	2	0	2	1,118	1,107	1	10	98年12月5日各縣市長、縣市議員、鄉鎮長、代表、村里長等選舉，暨各項補選
99年	5	1	1	3	1,589	1,572	1	16	99年11月27日直轄市長、議員、里長選舉，暨補選
100年	7	6	0	1	279	273	2	4	101年1月13日第12任總統及第8屆立法委員選舉，暨各項補選
101年	4	2	0	2	14	14	0	0	
102年	6	4	0	2	3	3	0	0	各項補選
103年	7	4	0	3	2,346	2,303	7	36	103年11月28日七合一地方公職人員選舉，暨各項

									補選
104年	17	16	1	0	413	353	6	54	105年1月16日 第13任總統及第 9屆立法委員選 舉，暨各項補選
105年1月 至7月	9	2	0	7	12	12	0	0	
合計	59	37	2	20	5,774	5,637	17	120	

註：政獻法自93年3月31日制定公布後，監察院自同年4月起即受理政治獻金專戶許可事宜，故政治獻金專戶變更及廢止之統計數字，可能為之前年度之許可案件。

資料來源：監察院公職人員財產申報處

2、依據政獻法第26第1項及第2項規定，擬參選人違反第10條第1項規定，未經許可設立專戶而收受政治獻金者，處3年以下有期徒刑，得併科20萬元以上100萬元以下罰金；為擬參選人收受政治獻金之代理人、受雇人亦同。政黨、政治團體之負責人、代表人或代理人、受雇人犯前項之罪者，依前項之規定處罰。經查實務上迭有擬參選人未依法開立政治獻金專戶，而收受政治獻金，殊恐有隱匿競選經費來源，使政治獻金轉為地下化之嫌；監察院針對檢舉案或調查案，發現有擬參選人未經許可設立專戶收受政治獻金之違法情事共37人次，均依法彙整資料提報廉政委員會，並經決議：依刑事訴訟法第241條規定，移請管轄地方法院檢察署依法偵辦。監察院對於擬參選人未開立專戶收受政治獻金，規避公開收支運用情形，持續揭發不法、打擊黑箱作業，不遺餘力。

- 3、又政獻法第27條第2項及第3項規定，擬參選人之配偶、子女、二親等以內之親屬或同財共居之家屬違反第5條規定收受政治獻金者，按其收受金額處3倍之罰鍰。前2項違法收受之政治獻金，沒入之。經查實務上，因發現有擬參選人之二親等以內之親屬之金融機構帳戶內，存入捐贈者指定捐贈給擬參選人之政治獻金，案經本院查核後，依政獻法第27條第2項規定，按其收受金額70萬元處3倍之罰鍰210萬元，並沒入其違法收受之政治獻金70萬元，共280萬元；續經受處分人依法提起訴願、行政訴訟，均經駁回確定在案²¹。監察院以積極作為，有效揭露透過家屬帳戶隱匿政治獻金之情事，對於達到政獻法公開透明之立法目的，著有功效。
- 4、依據政獻法第21條第1項之規定，政黨、政治團體應於每年度結束後5個月內，擬參選人應於選舉投票日後3個月，向監察院申報政治獻金會計報告書。又同法第23條第1項後段規定，擬參選人收受之政治獻金如有賸餘，應於每年度結束後3個月，向監察院依其所定格式申報。政獻法第21條第4項及第5項復規定，監察院應於受理申報截止後3個月內彙整列冊，供人查閱；會計報告書之收支結算表應刊登政府公報或新聞紙，並公開於電腦網路。前項查閱辦法，由受理申報機關定之。監察院公開政治獻金會計報告書收支詳情資料，彰顯政獻法公開

²¹ 105年3月23日最高行政法院105年度判字第115號判決參照。

透明之立法目的；相關內容經公開查閱後媒體披露或檢舉不法，使政黨、政治團體及擬參選人更願意誠實申報政治獻金會計報告書；爰此，監察院之行政透明作為，對於政治活動公平及公正之確保、民主政治之健全發展，為正向回饋。有關政黨、政治團體及擬參選人開立政治獻金專戶，依法申報政治獻金會計報告書，經監察院公告之情形如表10。

表10 政黨、政治團體及擬參選人開立政治獻金專戶，依法申報政治獻金會計報告書，經監察院公告之情形（98年-105年7月）

單位：件

年月別	刊登公報(上網公告) 件數總計	政黨、 政治團體	擬參選人
99年	1,857	26	1,831
100年	942	25	917
101年	349	24	325
102年	103	23	80
103年	67	24	43
104年	2,358	26	2,332
105年1月至7月	360	0	360
合計	6,036	148	5,888

註：擬參選人政治獻金會計報告書之統計數字，含首次申報及第1次至第4次贖餘申報之政治獻金會計報告書。

資料來源：監察院公職人員財產申報處

5、經查政黨政治獻金之收入來源及收受金額，在在顯示政黨之政治實力、募款能力、選民支持傾向等。尤有甚者，大型企業捐贈政治獻金予特定之政黨及政治人物，更能窺見政府未來之政策發展、行業別之崛起或沒落、與企業發展趨勢等。其間，因常涉有行賄貪瀆或影響選舉結果等不法情事，爰政治獻金會計報告書內容，多年來為司法機關查調蒐集之有力證據。有關最近6年度，國內主要政黨（民主進步黨、中國國民黨、時代力量、臺灣團結聯盟、親民黨及無黨團結聯盟）申報政治獻金捐贈收入情形如表11。

表11 國內主要政黨最近6年收受政治獻金捐贈情形（99年-104年）

單位：元

年度/ 政黨	99年	100年	101年	102年	103年	104年
民主 進步 黨	192,734,367	218,656,437	132,401,114	132,286,010	253,703,500	192,211,828
中國 國民 黨	242,319,709	382,786,450	113,116,406	28,162,870	174,784,660	91,419,843
時代 力量	-	-	-	-	-	25,193,693
臺灣 團結 聯盟	21,530,896	14,401,858	3,859,049	13,271,304	2,830,179	16,898,974
親民 黨	10,958,947	8,833,583	4,738,282	2,900,871	4,828,629	13,078,338

無黨團結聯盟	-	34	36	36	86	3,300,248
註：當年舉行之一般選舉	99年11月27日直轄市市長、議員及里長選舉	101年1月13日第12任總統及第8屆立法委員選舉			103年11月28日七合一地方公職人員選舉	105年1月16日第13任總統及第9屆立法委員選舉

資料來源：監察院公職人員財產申報處

6、另查政黨以推薦候選人參加公職人員選舉為目的，是以政黨政治獻金之支出用途及金額，連帶影響擬參選人能否當選及政黨能否取得執政地位及執政資源。政黨為協助其所推薦之公職候選人勝選，除直接以金錢挹注外，尚可能替候選人登載廣告、拍攝宣傳片、辦理造勢活動與晚會、募款餐會、遊行、僱工發送競選傳單、提供競選辦公處所、車輛等各項費用支出等，原為選賢與能之競選行為，恐因政黨財力強弱不均，而流於金權政治，或無法真正公平競爭，多年來迭遭質疑有悖於政獻法確保政治活動公平及公正之立法目的。有關最近6年度，國內二大政黨（民主進步黨及中國國民黨）申報政治獻金會計報告書支出合計金額，及其中「捐贈其推薦之公職候選人競選費用支出」之金額情形如表12。

表12 國內二大政黨最近6年申報政治獻金支出及捐贈其推薦之公職候選人競選費用情形（99年-104年）

單位：元

年度 / 政黨	類別	99年	100年	101年	102年	103年	104年
民主進步黨	政治獻金支出	155,592,236	196,459,817	156,035,467	121,343,470	302,178,567	157,894,722
	捐贈其推薦之公職候選人競選費用支出	30,596,578	40,003,629	3,683,450	1,500,000	131,436,743	22,415,158
中國國民黨	政治獻金支出	254,551,026	315,253,687	156,346,191	21,260,198	167,275,525	82,084,777
	捐贈其推薦之公職候選人競選費用支出	17,400,000	87,300,000	52,000,000	0	20,900,000	48,600,000
註：當年度舉行之一般選舉		99年11月27日直轄市市長、議員及里長選舉	101年1月13日第12任總統及第8屆立法委員選舉			103年11月28日七合一地方公職人員選舉	105年1月16日第13任總統及第9屆立法委員選舉

資料來源：監察院公職人員財產申報處

7、依政獻法第33條第1項規定，依該法所處之行政罰，由監察院處罰之。監察院除建構公平正義一致性之裁處原則外，為便利正確及迅速之查核，積極開發「政治獻金網路查核系統」，於99年8月12日正式上線。政黨、政治團體及擬參選人申報之政治

獻金會計報告書收支詳情資料，監察院於完成形式之書面審核程序後，整批匯入「政治獻金申報暨管理系統」，並由查核系統管理人員隨時就匯入資料中顯示異常者，利用查核系統之多項功能篩選、分析及彙整異常資料後循行政程序簽提各級長官參考，研擬查核計畫後迅速進行派查作業，以積極掌握對於申報案件內違法情事之處理時效。監察院多年來戮力於精進查核作為，以期儘速發現違失，及時嚴懲不法。截至105年7月底止，政治獻金查核(調查)案件審議結果如表13。

表13 政治獻金查核(調查)案件審議結果(98年-105年7月)

單位：件

年別	查核 (調查) 件數	本期 提出 報告 數	本期審議數									
			合計	政黨、政治團體			擬參選人			其他		
				予以 處罰	不予 處罰	其他	予以 處罰	不予 處罰	其他	予以 處罰	不予 處罰	其他
98年	32	551	550	5	6	-	34	503	-	2	-	-
99年	149	68	34	6	-	-	7	16	2	3	-	-
100年	279	372	172	4	4	-	19	36	1	77	29	2
101年	158	97	320	2	-	-	12	1	-	287	13	5
102年	192	264	187	-	-	-	28	144	-	11	4	-
103年	3	16	103	6	20	-	61	12	-	4	-	-

104年	307	167	74	2	-	-	-	72	-	-	-	-
105年 1-7月	95	276	203	5	-	-	58	6	-	130	4	-

註：派查案數係以政黨、政治團體及擬參選人申報之會計報告書為主要查核對象，裁罰件數則為經廉政委員會審議通過後做出之裁罰書數量，故一個查核案可能會因捐贈者及受贈者雙方都無違失、或捐贈者（多人）及受贈者有不同之違反規定應予處分之情形。

資料來源：監察院公職人員財產申報處

8、依政獻法第33條第2項規定，前項行政罰於確定後，應由監察院刊登政府公報或新聞紙，並公開於電腦網路。監察院基於政府資訊公開及行政透明目的，對於違反政獻法案件，均經依法公開裁罰確定名單，除完備行政程序，將違法案件依違反條文、條文內容、件數及裁罰金額詳細分類，對於行政之透明度之提升，更有正面效益。有關政治獻金裁罰確定公告案件違法類型如表14。

表14 政治獻金裁罰確定公告案件違法類型
(97年8月1日至105年7月31日止)

單位：元

序號	違反條文	條文內容	件數	裁罰金額	捐贈者/ 受贈者
1	第5條	非得收受政治獻金者	1	2,800,000	受贈者
2	第6條	以權力、僱傭關係媒介捐贈政治獻金	1	100,000	捐贈者

序號	違反條文	條文內容	件數	裁罰金額	捐贈者/ 受贈者
3	第7條第1項	財團法人捐贈政治獻金	2	412,000	捐贈者
4	第7條第1項 第2款	與政府機關有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商捐贈政治獻金	15	5,709,280	捐贈者
5	第7條第1項 第3款	有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業捐贈政治獻金	271	43,555,828	捐贈者
6	第7條第1項 第5款	同一種選舉擬參選人捐贈政治獻金	4	320,000	捐贈者
7	第7條第1項 第6款	未具選舉權之人捐贈政治獻金	4	268,000	捐贈者
8	第7條第1項 第7-9款	外資、陸資、港澳資公司或人民捐贈政治獻金	24	13,043,000	捐贈者
9	第14條第1項	以本人以外之名義捐贈政治獻金	7	679,400	捐贈者
10	第14條第2項	超過10萬元現金捐贈未以支票或匯款方式為之	9	2,340,000	捐贈者
11	第15條第1項	政黨、政治團體及擬參選人未將政治獻金依限辦理繳庫，且未盡查證義務	113	50,329,963	受贈者
12	第18條 第1、2項 第1款	個人每年捐贈政治獻金總額，對同一擬參選人超過10萬元，或對不同擬參選人超過	428	29,056,000	捐贈者

序號	違反條文	條文內容	件數	裁罰金額	捐贈者/ 受贈者
		20萬元			
13	第18條第1、2項 第2款	營利事業每年捐贈政治獻金總額，對同一擬參選人超過100萬元，或對不同擬參選人超過200萬元	29	9,673,200	捐贈者
14	第18條第1、2項 第3款	人民團體每年捐贈政治獻金總額，對同一擬參選人超過50萬元，或對不同擬參選人超過100萬元	5	1,895,000	捐贈者
15	第21條第1項	逾期申報或不為申報政治獻金會計報告書	56	10,600,000	受贈者
16	第21條第3項	未依法登記為候選人且未依限申報會計報告書	2	400,000	受贈者
17	其他（97年8月13日修法前之第5條）	未具擬參選人身分收受政治獻金之檢舉案	1	6,960,000	受贈者
合計			972	178,141,671	

註：裁罰確定名單，每3個月公告1次。

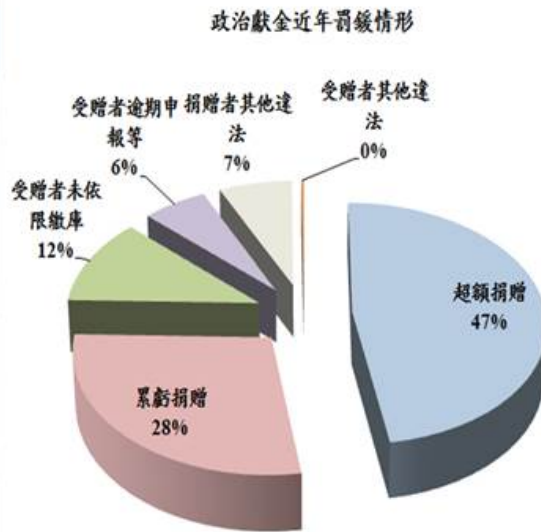
資料來源：監察院公職人員財產申報處

9、政獻法為促進國民政治參與，避免陷入「錢權交易」之金權政治，爰以「小額捐贈」為立法原則。統計上開政治獻金裁罰確定公告案件違法類型，「捐贈者」以違法超額捐贈（包含個人、營利事業及人民

團體)為最大宗,「有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業」之違法捐贈次之,尚有外陸港澳資捐贈、與政府機關(構)有巨額採購契約且在履約期間之廠商捐贈、以本人以外之名義捐贈、未具有選舉權人之捐贈等情事;「受贈者」以未依限辦理繳庫且未盡查證義務為最大宗,其次為逾期申報或不為申報政治獻金會計報告書等違法情事。有關歷年來政治獻金違法態樣排行如圖4。

政治獻金違法態樣排行

排行	違法態樣	件數	裁罰金額 (新台幣:元)
1	超額捐贈	462	40,624,200
2	累虧捐贈	271	43,555,828
3	受贈者未依限繳庫	113	50,329,963
4	受贈者逾期申報等	58	11,000,000
5	捐贈者其他違法	66	22,871,680
6	受贈者其他違法	2	9,760,000
	總計	972	178,141,671



➤備註：資料期間為97年8月1日至105年7月31日止。

註：政黨在年度內、擬參選人在選舉期間，收受數千筆甚或數萬筆之捐贈，故捐贈者違法件數較受贈者違法件數為高。

圖4 政治獻金違法態樣排行（97年8月1日至105年7月31日止）

資料來源：監察院公職人員財產申報處

- 10、監察院為落實政獻法促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正之立法目的，避免政黨、政治團體、擬參選人及捐贈者等不諳法令、動輒違法，除竭力爭取年度預算額度外之宣導經費，主動於102年4月1日以秘台申肆字第1021831057號及104年7月7日以秘台申肆字第1041832112號等2函，建請內政部本於本法主管機關立場，積極爭取編列預算及加強本法宣導工作之執行，以擴大宣導成效，並本於權責，對政黨、政治團體、擬參選人及各機關、團體、學校等進行行政指導、辦理政治獻金宣導作業及適時發布新聞稿，完整而詳細地說明政獻法令、處罰規定及違法態樣等，建立社會大眾政治獻金之法治觀念，以保障人民權益。104年度及105年度為配合第13任總統及第9屆立法委員選舉，辦理政獻法令宣導之情況如下：
- (1) 104年10月6日至15日，配合擬參選人開立政治獻金專戶情況，分別於臺北、新北、臺中及高雄辦理政獻法之規範事項宣導說明會，約300人。
 - (2) 105年3月21日至29日，因應擬參選人申報政治獻金需求，受社團法人中華民國會計師公會全國聯合會邀請，分別於臺北、臺中、臺南及高雄，針對會計師辦理政獻法之規範事項宣導說明會，出席人數約200人。
 - (3) 持續利用行政院及各縣市政府轉知所屬機關提供免費電子看板、LED跑馬燈、內政部警察

廣播電臺及農漁業電臺等電子、平面及廣播媒體等，託播宣導政獻法。

(4) 配合政黨、政治團體、擬參選人或社會各工商團體等，瞭解政治獻金相關法令規範之需求，依申請隨時派員辦理集會宣導或駐點個別輔導。

11、基於行政平等原則及明確性原則，有關違反政獻法案件，均提經獨立行使職權之監察委員組成之監察院廉政委員會審議通過，裁罰案件依法辦理罰鍰及沒入之行政催繳，暨後續移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行，及辦理行政爭訟（訴願及行政訴訟）作業。監察院積極任事，有效查察政治獻金違失案件，並積極辦理查核後之行政催繳、行政執行及行政爭訟案件，對於增加政府歲入，提升國家整體競爭力，降低貪腐風險，顯有功效。截至105年7月底止，政治獻金裁罰案件相關處理情形統計如表15。

表15 政治獻金裁罰案件處理情形（98年-105年7月）

單位：件；萬元

年別/項目		本期決議裁罰件數	本期已結件數	迄本期末未結件數						
				合計	裁罰確定			裁罰未確定		
					分期繳納中	行政執行中	其他	訴願程序中	行政訴訟程序中	其他
98年	件數	41	8	35	2	12	8	10	1	2
	金額	1,542	214	1,368	40	214	134	920	20	40
99年	件數	27	14	48	1	27	3	4	2	11
	金額	966	479	1,855	20	488	47	160	107	1,033
100年	件數	166	139	75	10	45	-	12	5	3
	金額	5,390	3,161	4,084	1,211	1,032	-	1,244	542	55
101年	件數	330	275	130	18	43	10	-	4	55
	金額	2,913	3,179	3,818	1,346	1,324	643	-	145	361
102年	件數	86	79	137	10	26	25	-	1	75
	金額	1,754	802	4,770	1,101	1,465	501	-	100	1,603
103年	件數	212	275	74	11	20	29	6	3	5
	金額	3,540	5,117	3,193	687	1,313	561	379	140	113
104年	件數	2	19	57	4	18	29	-	3	3
	金額	50	653	2,591	231	1,305	608	-	388	59
105年 1-7月	件數	253	125	185	7	21	36	13	1	107
	金額	4,097	1,991	4,696	487	1,376	735	272	100	1,725

資料來源：監察院公職人員財產申報處

12、政獻法第7條明確規定「得捐贈政治獻金者」為個人、政黨、人民團體及營利事業，並明文限制不得捐贈者之資格要件；第8條規定受贈者不得收受第7條所定得捐贈者以外對象之政治獻金；第15條規定受贈者收受政治獻金，應查證是否符合第7條第1項規定。因擬參選人迭於作帳、申報政治獻金會計報告書或受裁罰前之陳述意見，甚或行政爭訟時，反映「不得捐贈者資料」之查證非常繁瑣及困難，主張在選務繁忙中，難以兼顧或周全查證作業；監察院查核時亦需函請各相關機關（構）提供書面資料，逐筆以人工方式進行比對。為落實政獻法規範及管理政治獻金之立法目的，方便受贈者查證作業、簡化監察院查核人力及增進查核效能，監察院於98年間主動研議建置「政治獻金不得捐贈者資料整合平臺」，先將向各機關介接之不得捐贈者資料匯入系統，98年12月1日上線啟用「陽光法案主題網」及「政治獻金不得捐贈者資料整合平臺」。上開介接資料之機關包括：行政院所屬暨各縣市政府、經濟部及相關業務主管機關、行政院公共工程委員會、財政部、內政部、中央選舉委員會、司法院等100多個機關（構）。介接頻率依資料屬性，為每日、每週、每月或不定期。監察院雖為政治獻金之受理申報機關，但積極研議整合各資料持有機關之政治獻金不得捐贈者資料，確實發揮政府共同一體之精

神，減少公文往返之繁瑣簽辦，對於簡化行政程序，有效節約資源，與世界環保概念接軌，貢獻卓著。

- 13、另政獻法第20條第1項規定，政黨、政治團體及擬參選人應設收支帳簿，由其本人或指定之人員按日逐筆記載政治獻金之收支時間、對象及其地址、用途、金額或金錢以外經濟利益之價額等明細，以備查考，並據以製作會計報告書。監察院為便利政黨、政治團體及擬參選人按日逐筆記載政治獻金之收支等明細，特於99年2月起，續擴充「政治獻金不得捐贈者資料整合平臺」並整合系統功能，開始建置開發「監察院政治獻金網路申報系統」，同年6月30日完成驗收，同年8月17日正式上線，提供線上開立受贈收據、即時查證、帳務處理及申報等用途，俾利申報人登帳、過帳、收據列印及查證等作業。因監察院業與政獻法第7條第1項所列各資料持有機關協商，或由監察院函請各相關機關提供不得捐贈者資料，續由監察院將取得之資料以「不改變內容」之方式，匯入「政治獻金網路申報系統」，提供申報人由系統查證不得捐贈者資料，大幅減少違法情事及簡化會計報告書申報方式，讓政黨、政治團體及擬參選人達到「安心收受、安心支用」政治獻金之目的，同時亦可確實達到行政透明、簡化監察院內部審核作業、落實為民服務、提升政府行政效率。

(1) 99年5直轄市市長、議員選舉，利用網路申報

政治獻金會計報告書者，計310人，占全部開戶參選數之36%。

(2) 101年第13任總統、副總統及第8屆立法委員選舉，利用網路申報政治獻金會計報告書者，計186人，占全部開戶參選數之72%。

(3) 103年地方公職人員選舉，利用網路申報政治獻金會計報告書者，計1,517人，占全部開戶參選數之66%。

(4) 105年第14任總統、副總統及第9屆立法委員選舉，利用網路申報政治獻金會計報告書者，計239人，佔全部開戶參選數之70%。

(三)政獻法之困境

1、法令之主管機關內政部缺乏執行政獻法經驗，解釋函令常難以真正解決民眾疑義。

依政獻法第3條規定，該法之主管機關為內政部。同法第4條及第33條規定，受理政治獻金申報及執行行政罰之機關為監察院。爰此，監察院為全國唯一辦理政治獻金業務之執行機關。然監察院為中央一級機關，執行政治獻金業務遇有法令不合時宜應修正法律，或有爭議事項應解釋時，反而須函請不相隸屬之內政部擬案修法或就立法意旨做出函釋後據以辦理，惟主管機關內政部常因無法充分瞭解擬參選人之真實困境，易流於依法條文字做解釋，經常引發捐受者反彈及抱怨，制度設計上顯非妥適。

2、行政院否准監察院編列政獻法宣導預算，顯失均

衡。

監察院為因應全國性公職人員選舉、擴大宣導層面，前於102年3月14日以秘台申肆字第1021830836號函請行政院同意監察院「政治獻金法宣導計畫書（103至105年）」相關計畫執行預算之編列，及104年4月10日以院台申伍字第1041831047號函請行政院同意增加政治獻金宣導預算，惟行政院分於102年3月25日院授主預政字第1020051533號及104年6月18日院授主預政字1040101277號等2函，以政獻法之主管機關為內政部，相關宣導應係配合該部辦理為由，未同意編列。法令宣導經費，為政策落實及實務執行之必備糧草，行政院一逕否准監察院增列政治獻金宣導預算，顯未充分考量政府一體之精神，有失均衡。

3、政治人物迭假借「政治獻金」名義，行貪腐之實。

政獻法為陽光法案之一環，「非陽光」之政治獻金確實難以知悉及查證，擬參選人收受「現金」之政治獻金不願意誠實申報，或為政獻法第27條第2項所定親屬收受政治獻金，殊難追蹤及查考。又實務上，迭有行為人意圖避開刑事收賄、貪污等違反貪污治罪條例及洗錢防制法等重罪，避重就輕、解免刑責而假借餽贈、政治獻金等各種名義之變相給付，牽扯「政治獻金」之敘述，均需經司法偵審機關及監察院本於權責，抽絲剝繭，就相關捐受意圖及客觀事實，依政獻法之立法意旨、精神及政治獻金定義，綜合判斷認定之，始能真正有效打擊貪

腐、防杜不法。

- 4、社會活動募款與「政治獻金」定義顯有不同，迭遭混淆。

有鑑於我國人民高度熱衷參與政治活動，以宣揚特定政治理念、使特定政治人物解職、或表達特定訴求（如紅衫軍倒扁、太陽花學運、割闌尾計劃、九三遊行、政黨初選、黨主席選舉等活動），均需資金挹注。為配合新興社會型態改變、公民活動日益盛行，個人或團體從事競選活動以外之其他政治相關活動為勸募行為時，與從事競選活動之內容及目的並不相同；惟實務上卻常與「政治獻金」定義混淆。該等活動之募集經費、許可、核准、解散等管理，應依行為之屬性為公益、宗教或其他性質，分別適用公民投票法、公益勸募條例、集會遊行法或其他相關法律，由各該法令之主管機關行政院、中央選舉委員會、直轄市政府、縣（市）政府、衛福部、內政部或其他主管機關辦理，始為正辦。

- 5、法令修法時程冗長，嚴重影響政黨、政治團體、擬參選人及捐贈者權益。

- (1) 監察院自93年辦理政治獻金業務以來，雖經97年、98年及99年間3次修正，惟實務上仍面臨許多窒礙難行之處，各擬參選人及捐贈者亦迭有反映裁罰過重之情，配合合併選舉之趨勢、維護捐（受）贈者之利益，及強化政獻法公開透明機制之意旨等，確實有修正之必要。爰監察院多次針對法令闕漏及不合時宜之處，具體蒐

集法令與實務扞格之處，歸納出制度面（12項）及實務面（19項），共31項意見，於101年5月23日以秘台申肆字第1010103730號函送主管機關內政部研參修法，並多次敦促展開修法工作，並於102年及103年間，多次積極參與內政部、行政院及立法院舉辦之各項修法會議，提供實務執行之意見，以落實憲法之平等原則及比例原則。主要建議內容包括：建議降低裁罰金額、收受後返還及繳庫作業得於選後辦理、延長鄉（鎮、市）長擬參選人收受政治獻金期間、放寬對不同擬參選人每年捐贈總額額度限制、明確規範裁處罰鍰及沒入金額以超過合法之金額處罰、增訂逾期繳庫之減輕或免除處罰規定及增訂非金錢繳庫應折算合理價額繳庫等等。

- (2) 案經行政院103年9月11日第3415次院會通過政獻法修正草案函送立法院審議。103年12月10日立法院內政委員會第8屆第6會期第26次會議，併案審查行政院版「政治獻金法部分條文修正草案」及立法委員提案，審查完竣，列為提報院會待審之議案。104年5月15日立法院朝野黨團協商「政治獻金法部分條文修正草案」，協商完竣，送立法院二讀。惟因第8屆立法委員任期屆滿時，該議案尚未議決，依立法院職權行使法第13條規定，該議案下屆不予繼續審議

(3) 本院業於 105 年 3 月 2 日以院台申肆字第 1051830780 號函請內政部儘速持續推動政獻法修法事宜，俾保障政治獻金捐受雙方權益。續經內政部 105 年 3 月 8 日台內民字第 1050407648 號函復，將持續推動並重新研擬修正草案，必要時並將邀集本院與會討論。嗣內政部 105 年 3 月 21 日台內民字第 1051101039 號函請本院及該法相關業務主管機關提供政獻法修法意見送該部彙辦。本院以 105 年 4 月 1 日秘台申肆字第 1051831140 號函，檢送本院就政治獻金之修法建議方向及原則共計 46 項意見函復內政部；內政部刻正研究中。

五、遊說法之背景與現況

為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，我國遊說法在 96 年 8 月 8 日公布，並於 97 年 8 月 8 日施行。遊說行為將經由登記、財務申報及資訊揭露，達到過程及資訊公開、透明的目的，以落實陽光政治。在當代民主國家，遊說行為是常見的利益匯集與表達影響力的過程，尤以美國最為盛行，而美國與我國在遊說活動方面最大的不同，在於美國大多是由專業的遊說公司進行遊說活動，故設立專法予以管制，有其必要性。但我國並無類似的政治文化，因此，是否有必要設立遊說專法來規範我國的遊說活動，又現行遊說法的運作

²²第 9 屆立法委員於 105 年 2 月 1 日就職。

下，對於反貪腐是否有其助益，是否有其限制或缺失，容有討論之空間。

「遊說」的英文是從Lobby一字而來，它原來的意義是指建築物內的長廊或公開休憩會客的場所。由於民意代表或官員經常在這些場所和訪客會面接觸，並溝通或表達政策觀點，故從實際運作中衍生出「遊說」(lobbying)這個字，用來表示致力於影響公職人員，使其按照其意願行事的意思²³。有學者指出，「遊說」這個字多少帶有一些檯面下利益輸送的負面含義。儘管利益團體的活動是民主體制下必然的產物，但一直到20世紀以前，西方民主國家對於「遊說」行為仍然帶有一些批判。1888年出版的美國政治學辭典(A Dictionary of American Politics)一書，便對「遊說」做如下定義：Men not make a businesses of corruptly influencing legislators。其意指「遊說」係一群以腐化方式影響立法者，並以此為業的人²⁴。然而，現在社會或許能用較為開放的觀點評價遊說活動，但不可否認的是，若遊說活動無法公開透明，難免引起民眾產生負面的聯想。爰此，我國遊說法設計上便強調遊說登記與財務申報的重要性。以下分別就遊說法之內容與執行現況分別說明之：

(一)遊說法之內容說明

1、遊說之定義

我國遊說法第2條規定：「本法所稱遊說，指

²³ 桂宏誠，91年2月26日，〈制定「遊說法」之背景分析-以美國「聯邦遊說管理法」及「遊說公開法」為例〉，財團法人國家政策研究基金會。

²⁴ 楊泰順，83年8月，《利益團體政治》，財團法人民主文教基金會，頁44。

遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。」由此定義可以延伸以下重點：

- (1) 遊說的標的係「法令」、「政策」或「議案」，即以政治性或決策性事項為遊說範圍，不包括具體個案處分。
- (2) 而所謂「向被遊說者或其指定之人表達意見之行為」指遊說者與被遊說者或其指定之人直接接觸，並表達意見，且非以演講、發行刊物、召開公聽會、利用大眾媒體或集會遊行等公開方式所為者。依此，參加政府舉辦之公聽會、研討會、座談會等會議或有關活動所為之意見表達，不受該法約束(遊說法施行細則第2條)。至於以電話或視訊方式，向被遊說者所為直接且非公開之意見表達，則受規範。

2、遊說者

遊說者係指進行遊說之人或團體，再依形式區分，可以分為自行遊說及委託進行遊說兩種。而受委託遊說者，遊說法定有資格限制，目的在於引導遊說朝向專業化發展，分別說明如下：

- (1) 自行進行遊說者：包括自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體、基於特定目的組成並設有代表人之團體。
- (2) 受委託遊說者：經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人。

3、被遊說者

因遊說的意涵帶有「意圖影響法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止」之性質，故我國規定並非所有公職人員皆得接受遊說，可以接受遊說之公職人員明定如下：

- (1) 總統、副總統。
- (2) 各級民意代表：包括立法委員、直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表。
- (3) 直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長。
- (4) 政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員。

4、遊說相關登記

為使遊說過程公開透明，遊說法特別強調遊說過程之相關登記作業，除要求被遊說者必須在遊說前及遊說終止後辦理登記，並需申報遊說過程之財務收支情形，若登記事項有所變更，亦需辦理登記；而被遊說者除受理登記之外，還必須將相關登記事項按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品，達到充分揭露遊說資訊之目的，說明如下：

- (1) 遊說登記：遊說者應逐案備具申請書，載明姓名、遊說目的與內容、遊說期間、預估支出金額及其他法定項目等，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記（遊說法第13條第1項）。而被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，

受理遊說之登記（遊說法第14條）。97年8月8日至105年8月31日各機關遊說案件受理情形如表16。

表16 97年8月8日至105年8月31日各機關遊說案件受理情形表

機關名稱	申請	審核結果			備註
		核准	駁回	其他	
總計	378	357	21	0	
總統府	8	2	6	0	
行政院	11	10	1	0	
立法院	276	276	0	0	
考試院	5	4	1	0	
內政部	21	18	3	0	
國防部	5	1	4	0	
財政部	3	3	0	0	
教育部	4	3	1	0	
法務部	3	0	3	0	
行政院公共工程委員會	2	2	0	0	
衛生福利部	3	3	0	0	
銓敘部	2	2	0	0	
行政院環境保護署	1	1	0	0	
行政院國軍退除役官兵輔導委員會	1	1	0	0	
國家通訊傳播委員會	1	1	0	0	
金融監督管理委員會	1	1	0	0	
考選部	1	0	1	0	
臺北市政府都市發展局	4	4	0	0	
臺北市議會	5	5	0	0	
臺中市政府	4	3	1	0	
高雄市政府	1	1	0	0	
臺南市政府	1	1	0	0	
行政院經濟建設委員會(103.1.22組改	5	5	0	0	

機關名稱	申請	審核結果			備註
		核准	駁回	其他	
行政院衛生署(102.7.23組改前)	3	3	0	0	
臺中市政府(99.12.25改制前)	2	2	0	0	
臺中縣政府(99.12.25改制前)	1	1	0	0	
高雄縣議會(99.12.25改制前)	1	1	0	0	
高雄縣政府(99.12.25改制前)	1	1	0	0	
其他：前行政院新聞局	2	2	0	0	

資料來源：內政部網站\遊說法資訊專區\訊息公告\遊說公告事項
<http://www.moi.gov.tw/lobby/news.asp>

- (2) 變更登記：如遊說者對於前項登記事項有變更時，應自事實變更之日起5日內，申請變更登記（遊說法第13條第2項）。
- (3) 終止登記：遊說者於遊說終止後10日內，應申請終止登記。而被遊說者應於接受遊說後7日內，將遊說者、遊說時間、地點與方式、遊說內容等事項通知所屬機關指定之專責單位或人員予以登記。被遊說者所屬機關應將前述登記事項，按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品（遊說法第18條）。
- (4) 財務申報：遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表，並於每年5月31日前及辦理遊說終止登記時，向被遊說者所屬機關申報。遊說者應將據以編列前項收支報表之財務收支帳冊，保管5年（遊說法第17條）。

5、遊說限制

言論自由雖為憲法所保障之基本人權，惟若涉

及國家機密或以其他不正當手段進行之遊說，仍有禁止之必要，遊說法定有以下遊說限制：

- (1) 外國政府之禁止：外國政府、法人及團體之遊說，應委託本國遊說者為之，不得自行遊說；外國政府、法人、團體及自然人不得就國防、外交及大陸事務涉及「國家安全」或「國家機密」者進行遊說（遊說法第7條第1、2項）。本條規定係考量外國政府、法人及團體向我國遊說時，動員之人力、物力較大，影響層面亦較深遠，爰規定應委託本國遊說者為之。另外鑑於外交、國防及大陸事務攸關國家安全與重要政策，基於國家安全及國家整體利益與政治考量，爰就上開事務涉及國家安全或國家機密者，予以限制。
- (2) 大陸、港、澳地區人民之禁止：因我國處境地位特殊，為維護國家安全及社會秩序，爰參照政獻法第7條規定，明定大陸地區人民、法人、團體或其他機構及香港或澳門居民、法人、團體或其他機構不得自行或委託其他遊說者進行遊說（遊說法第8條）。
- (3) 不正當手段之禁止：遊說法第9條規定：「遊說者進行遊說時，不得以強暴、脅迫或其他不正當方法為之，並不得向被遊說者行求、期約或交付賄賂或其他不正利益。」
- (4) 消極資格限制：若遊說者曾犯內亂或外患罪、犯貪污治罪條例之罪、犯組織犯罪防制條例之

罪、犯刑法詐欺、侵占或背信之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定未受緩刑宣告者，均不得進行遊說（遊說法第11條）。

- (5) 利益衝突限制：民意代表對於其本人或關係人經營或投資之事業遊說，有利益衝突及利益輸送之可能，為防止弊端產生，爰參考公務員服務法第13條第1項，規定各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說（遊說法第12條第1項）。

6、裁罰規定

違反遊說法規定應處罰鍰之情形計有以下幾種：

- (1) 遊說內容故意登記不實：遊說申請登記內容故意登記不實而進行遊說者，依遊說法第22條規定，處20萬元以上100萬元以下罰鍰。情節重大者，被遊說所屬機關尚得拒絕受理該遊說者1年期間之遊說登記申請。
- (2) 被遊說者未登記：被遊說者違反通知義務者，處10萬元以上50萬元以下罰鍰（遊說法第23條）。
- (3) 未申請變更登記：遊說者沒有依規定申請變更登記，處10萬元以上50萬元以下罰鍰（遊說法第23條）。
- (4) 未辦理終止登記：依遊說法第13條第3項規定，遊說終止後10日內，遊說者應該向被遊說者所屬機關申請終止登記。遊說者如果沒有依

規定辦理終止登記，處10萬元以上50萬元以下罰鍰（遊說法第23條）。

- (5) 未辦理財務收支申報：為了防止不當利益輸送，以及達到遊說公開、透明的目的，遊說法第17條規定，遊說者應將使用在遊說的財務收支情形編列報表，在每年5月31日前，以及辦理遊說終止登記時，向被遊說者所屬機關申報。遊說者未申報財務收支情形，或內容故意申報不實，依遊說法第22條規定，可處20萬元以上100萬元以下罰鍰（遊說法第22條）。

(二) 遊說法之執行現況

依遊說法設計之架構，本院依遊說法第29條規定，當發生違法情事時，由「被遊說者所屬機關」檢附具體事證，且屬於「總統、副總統、立法委員或屬於依政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定人員身分者」，係由本院裁罰，而前述身分以外之人員，由主管機關內政部進行裁罰。另一方面，本院亦受理本院委員及秘書長接受遊說之登記事項。

本院自遊說法實施迄今，尚無受理登記遊說案件，主要係因依監察法第4條規定，監察院及監察委員得收受人民書狀；遊說法第5條第3款亦規定，人民或團體依其他法規法定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為，不適用遊說法之規定，人民或團體欲向本院委員等表達意見者，多以書狀陳情管道為之，爰無遊說法之受理案件。至於裁罰部分，目前各被遊說者所屬機關亦尚無依遊說

法第29條第1項規定，移送本院處罰之案件。另內政部曾有裁罰之案例，此可參酌本院諮詢專家表示²⁵：「原來遊說的概念是針對像美國的遊說公司，可是我國根本不存在遊說公司這樣的制度，而去定了一個遊說法，真是非常奇怪。就因為沒有遊說公司，曾有大學教授去遊說立法委員，講20%利率修正的事，然後就被內政部裁罰5萬元，還好行政院訴願會撤銷原處分，這是唯一的1件案例。」

(三)遊說法之困境

1、遊說登記事實難以查證

遊說法要求遊說過程須依法登記，如無登記則可依法裁罰，然實務上可能有應登記未登記之遊說案例，除遊說者或被遊說者主動揭示，主管機關或執行機關往往難以得知。如同內政部委託研究計畫²⁶亦指出：「……國內財團與政府互動密切各媒體早有充分報導，但營利事業卻只有5家登記從事遊說，未免讓人難以置信。我們有理由相信，許多個人或團體，在瞭解政府的執法態度後，採取了不登記卻進行『檯面下』的私下遊說方式。」又如媒體曾報導行政院某委員會之主任委員親赴業者總部商討兩岸產品快速通關之政策，可能涉及遊說未登記之情事，經查證結果，該委員會係以商討內容不屬遊說法第2條定義之遊說行為函復。然而事實上，此類事後經媒體揭露之類似遊說活動，因執法

²⁵ 行政院法規會主任委員劉文仕。

²⁶ 楊泰順，100年5月，《遊說法執行成效之研究》，內政部委託研究計畫。

機關並無從得知相關會議內容，當然無法進行遊說未登記之裁罰，導致執法之困境。

2、遊說與請願、陳情難以切割

遊說法第2條雖明確定義遊說活動係指：「遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。」但實務上民眾或是利益團體的請願或陳情，也常帶有表達特定意見之內涵。因此當民眾前往行政機關向該機關首長表達意見時，應視為請願、陳情、陳述意見或是遊說，實務上難以判斷，亦為遊說法困境之一。

3、我國遊說型態與美國不同，現行法規有修正之必要

除前述對於遊說登記事實無法掌握之外，我國的政治文化亦與美國有若干差異。眾所皆知，美國憲法保障人民有集會結社自由，加上美國聯邦體制分權的設計，使得美國利益團體參與社會活動非常頻繁而多元，對政策法案的影響卓著，這種多元主義是美國政治重要的一環。美國政治學家Carol S. Greenwald曾說：「在美國的遊說活動和立法一樣古老，而利益團體也和政治一樣古老²⁷。」美國的利益團體可親自遊說或委託專業遊說者進行，但我國卻沒有如此的遊說文化，如本院諮詢學者表示

²⁷ 林彤，101年9月，《美國遊說制度的演進與運作（下）》，財團法人國家政策研究基金會。

²⁸：「遊說法為何實施後效果不好呢？我在內政部談過很多次，但很多人不同意我的看法。我認為我們沒有建立專業遊說制度，全世界的遊說法都是在規範專業遊說者，只有我們連一般的陳情、請願，稍微不注意也列入遊說法的規範。我們是用法律的適用來分別請願跟遊說之間的差異性，可是這兩者幾乎是沒有界限。……以美國、加拿大來講，遊說者遊說的時間沒有超過幾個小時，他就不是專業遊說者，他沒有在遊說活動上面獲得利潤就不是專業遊說者，他去跟立法委員或行政官員接觸，那就屬於陳情、請願的部分。也就是因為臺灣沒有專業遊說者，我們沒有這種制度的建立，造成請願和遊說之間夾雜不清的狀況。」因此，現行遊說者要求遊說過程需登記，裁罰主要也是針對未登記的行為，因此一些潛在的遊說者或遊說行為，為了規避登記或裁罰，常以陳請、請願進行意見表達，導致登記遊說之數量可能遠遠低於實際發生之遊說行為，顯見現行遊說法之規範仍存在不少困境。

六、政府採購法之背景與現況

(一)政府採購法之資訊公開及透明等相關規定

- 1、政府採購法第27條規定：「（第1項）機關辦理公開招標或選擇性招標，應將招標公告或辦理資格審查之公告刊登於政府採購公報並公開於資訊網路。公告之內容修正時，亦同。（第2項）前項公

²⁸ ○○大學政治學系專任教授兼系主任楊○○。

告內容、公告日數、公告方法及政府採購公報發行辦法，由主管機關定之。（第3項）機關辦理採購時，應估計採購案件之件數及每件之預計金額。預算及預計金額，得於招標公告中一併公開。」

- 2、政府採購法第45條規定：「公開招標及選擇性招標之開標，除法令另有規定外，應依招標文件公告之時間及地點公開為之。」
- 3、政府採購法第61條規定：「機關辦理公告金額以上採購之招標，除有特殊情形者外，應於決標後一定期間內，將決標結果之公告刊登於政府採購公報，並以書面通知各投標廠商。無法決標者，亦同。」

（二）政府採購之資訊公開及透明作業

- 1、據「防範公共工程發生弊端，建立採購及公共工程人員清廉形象方案」載²⁹
 - （1）機關招標、決標資訊應公開於「政府採購公報」、「政府採購資訊公告系統」上，廠商從單一管道即可掌握全國各機關之採購資訊，降低交易成本，且可避免少數廠商與採購人員勾結壟斷採購資訊。
 - （2）配合電子簽章法，推動電子領標、投標及開標機制，並建置相關系統，以增進採購效率，並防止圍標綁標之不法行為。
- 2、據104年度政府採購執行情形³⁰

²⁹行政院公共工程委員會 98 年 5 月 19 日防範公共工程發生弊端，建立採購及公共工程人員清廉形象方案。

³⁰行政院公共工程委員會 105 年 3 月「104 年度政府採購執行情形」。

行政院公共工程委員會為促進政府採購資訊公開及透明，104年6月12日建置「歷史招標文件線上瀏覽」創新服務，提供民眾線上瀏覽已逾截止投標期限且公告日期距查詢日期1年以內之歷史公告招標文件。據統計104年6月12日至12月31日止，計5,959人次使用該創新服務。

(三)監察院彈劾及公務員懲戒委員會審議之重大政府採購違失案件

1、下表係涉及政府採購法之違失案件，經本院彈劾，移送公務員懲戒委員會審議，選案之期間，自100年1月1日至104年12月31日止，共5年，以「政府採購法&監察院」之關鍵字搜尋重大矚目之政府採購違失案件。

表17 彈劾及懲戒之重大政府採購違失案件表

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
1	行政院國家科學委員會前副主任委員謝○○（特任，任期自89年5月20日至95年5月24日）	1. 於103年4月30日移送。 2. 行政院國家科學委員會（於103年3月3日經政府組織改造改名為科技部）前副主任委員謝○○，同時身兼臺南科學園區減振工作小組召集人（90年5月18日）及減振工程採購案評選委員會召集人（91年9月23日），與鴻○	1. 104年鑑字第12995號議決書，於104年2月13日議決，主文-申誠。 2. 被付懲戒人有違失事實，應予懲戒之理由 (1)緣行政院為解決高速鐵路（下稱高鐵）列車行經臺南科學工業園區（下稱南科）引發之振動問題，於90年5月間指示國科會成立減振工作小組，研議解

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		<p>聯合科技股份有限公司（下稱鴻○公司）負責人許○○原為舊識，未能主動迴避，亦未自我約束及嚴守分際，卻於採購期間往來密切，確有可議。謝○○藉減振工法創新之不實理由，排除第一階段「減振工法規劃技術服務案（規劃標）」之廠商資格限制，造成鴻○公司有利條件，並順利得標，再假借專利權等不實理由採限制性招標，將第二階段「減振工程細部設計與施工方案（統包標）」與鴻○公司獨家議價，不但預算嚴重浮編，其中材料單價浮編 3.93 ~ 5.71 億元，且藉三次議價不成而調高預算、底價及超底價決標情事。鴻○公司不但不具工程設計及施工資格，且毫無工程實績與經驗，公司資本額僅 500 萬元，順利總攬規劃標及統包標，得標總金額高達 80 億 9,486 萬元，謝○○復任由鴻○</p>	<p>決振動方案，由副主任委員即被付懲戒人擔任召集人，全權負責督導南科減振工程之執行；嗣經研議結果，減振工程採二階段進行，第一階段標案為「減振工法規劃服務案（規劃標）」，技術服務費為 3,500 萬元，第二階段標案為「減振工程細部設計與施工方案」（即統包標，預算金額 79 億元）。第一階段規畫標由國科會採最有利標方式辦理招標，得標廠商為鴻○公司。第二階段之統包標，亦經國科會報請行政院於 93 年 3 月 24 日核定同意採限制性招標，並交由南部科學園區管理局（下稱南科管理局）直接與鴻○公司獨家議約。被付懲戒人身為國科會副主任委員兼減振工作小組召集人，該統包標雖交由南科管理局直接與鴻○公司議約，以為執行，其仍就該統包標採購工程負有督導之責任。</p> <p>(2) 又因考量時程緊急情事且基於公益需要，乃於 93 年 10 月 4 日依政府採購法第 53 條第 2 項規定，辦理超</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		<p>公司得標後旋即將全部工程違法轉包，牟取不法利益34.84億元，並發現設計錯誤、偷工換料、減振效果不彰及衍生嚴重履約爭議，爭議金額竟高達55.87億元。綜上，謝○○利用職權，特意曲護有利鴻○公司，減振工程弊端連連，嚴重損及政府權益及形象，違法失職事證明確。</p>	<p>底價議價，由鴻○公司以80億5,986萬8,000元決標。按鴻○公司係一科技公司，並非屬於有土建等工程之經驗與實績之公司，其標得本工程，勢必要尋找其他多家有土建等工程經驗之廠商，與其簽訂合作協議書或簽訂其他合約，以承做該工程。然稽諸採購法第65條第1項規定「得標廠商應自行履行工程，勞務契約不得轉包」，第2項規定「前項所稱轉包，指將原契約中應自行履行部分之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行」，鴻○公司上述邀集其他廠商與其簽訂合約承做該工程之大部分之舉措，即涉有違反採購法第65條不得轉包規定之嫌。南科管理局疏未注意及此，且於招標文件(即投標須知文件)漏未規範何部分工程為得標廠商應自行履行之主要部分，而任由鴻○公司將工程之大部分轉由其他廠商代為承做，此已不無可議。</p> <p>(3)鴻○公司係與長○營造股份有限公司、亞○工程顧</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>問股份有限公司等約 25 家廠商訂定承攬契約計約 42 份，完成本採購案之細部設計、工程、管理、工程保險及土建營造工程施工等事，該部分合作廠商承包總價約 29.21 億元（其中有合作協議書者之承攬金額約為 22.80 億元）；鴻○公司另與達○鑄造股份有限公司、巨○機械股份有限公司等約 13 家廠商，訂定減振連接器製作、安裝合約計約 14 份，總價約為 7.28 億元。鴻○公司另向鴻○化學工業股份有限公司購買彈性減振材（含搬運及裝置費用），計約 9.25 億元。以上合約計約 57 份，金額計約 45.75 億元，僅約占統包標由鴻○公司承包該工程契約金額（即 80 億 5,986 萬 8,000 元）之約 56%。上開合作廠商承包工程之金額，南科管理局並未要求鴻○公司陳報，甚至連簽有合作協議書，約定與鴻○公司共同參與共同投標本工程之上述 7 家廠商，亦均未於共同投標協議書內，載明渠等負責</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>項目所占契約金額比例以及契約價金請（受）領之方式、項目及金額，即未依照共同投標辦法之規定將應記載事項於共同投標協議書載明，並於鴻○公司得標後列入契約，以使南科管理局得憑以監督鴻○公司給付合作廠商之工程款項是否合理，而確保工程之品質。南科管理局疏忽而未採取要求鴻○公司及其合作廠商遵照上述共同投標辦法相關規定辦理之措施，致合作廠商負責之工程施工或管理或材料供給等工作，與渠等所分得之報酬款項，對照鴻○公司與南科管理局所簽契約之總價以觀，顯未盡合理而影響工程之品質。</p> <p>(4) 又於本件工程施工過程中，有鑒於彈性減振材材質之良劣攸關減振效能之高低，督導監造時，自應特別注意及此；惟因南科管理局負責督導監造業務之人員，疏忽未切實督導，致發生承包廠商就彈性減振材偷工換料即以舊輪胎類料冒充彈性減振材，差價達數億元之鉅之</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>情事。亦即照契約約定較優品質之彈性減振材承包商可按契約請求約 9.35 億元。因承包商偷工換料，經已確定之仲裁判斷南科管理局僅應給付約 2.31 億元，此亦因而影響工程之品質。以上諸原因，致工程完工後，減振效果未達契約約定之效能；經驗測結果，於園區內距高鐵中心線 200m，400m 位置之振動平均值為 53.67dB，51.91dB；園區外距高鐵中心線 200m，400m 位置之振動平均值為 61.09dB，57.73dB，換算減振效能分別為 7.42dB 及 5.82dB，未完全達契約降至 9dB 及 6dB 之約定；南科管理局只得依契約約定辦理扣款約 2,250 萬元。</p> <p>(5)被付懲戒人當時既擔任國科會副主任委員，又兼南科減振工作小組召集人，其對本件交由南科管理局辦理之工程採購案，負有督導之責任，因其未善盡督導之責任，致該工程之發包締約及監工，有上述疏失，致影響工程之品</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>質，衍生南科管理局與鴻○公司間甚多仲裁及訴訟之爭議，截至 103 年 9 月間，尚有 4 件爭議金額自數億元至 10 多億元之撤銷仲裁民事訴訟，尚在法院審理中。被付懲戒人顯有未切實執行督導職務之疏失。</p> <p>(6)本案相關刑案（即臺南地檢署檢察官 95 年度偵字第 8377、12838、16290 號被告謝○○圖利貪污案），於檢察官起訴後，業經法院判決無罪確定。其最終之確定判決即維持第一審臺灣臺南地方法院所為之無罪判決，駁回檢察官上訴之臺灣高等法院臺南分院 100 年度重曠上更（一）字第 111 號刑事判決，亦於判決理由論斷敘及：「南科管理局所辦理之第二階段『細部設計與施工招標採購案』係由謝○○負責督導；謝○○就工程經費僅原則性指示：『關於減振計畫之招標採購作業，請南科管理局邀請相關學者、專家暨行政院工程會代表就計畫所需確切經費協助審查。』」</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			等情。」
2	內政部前部長 余○○ (任期自 91 年 2 月 1 日起, 至 93 年 4 月 8 日止)	<p>1. 於 100 年 3 月 16 日移送。</p> <p>2. 內政部前部長余○○於擔任部長期間, 明知南港展覽館案評選委員名單之圈定及招標文件之擬定, 為該部主管之事務, 辦理本案之內政部及內政部營建署公務員, 對於本案相關招標文件及評選委員名單, 在公開閱覽或招標公告前, 均屬於國防以外應祕密之文書, 不得洩漏, 採購評選委員會組織準則第 6 條規定: 「評選委員會之委員名單, 於開始評選前應予保密」、政府採購法第 34 條第 1 項規定: 「機關辦理採購, 其招標文件於公告前應予保密」等規定甚明。惟被彈劾人卻因與前總統夫人吳○○長期關係友好, 經其指示協助蔡○哲後, 指示民間友人洪○○居間聯繫, 預定飯店客房, 於晚間 8 時非公務時間見面, 復不提供文書紙本, 僅得現場抄寫等方</p>	<p>1. 103 年鑑字第 12878 號議決書, 於 103 年 7 月 25 日議決, 主文-余○○撤職並停止任用 2 年。</p> <p>2. 被付懲戒人有違失事實, 應予懲戒之理由:</p> <p>(1) 緣經濟部國際貿易局局長黃○鵬於 92 年 7 月 1 日拜會內政部營建署 (下稱營建署), 委請代辦「經濟部南港展覽館新建工程」(下稱南港展覽館新建工程), 經營建署同意, 且為節省工期、減少工程界面及相關糾紛, 雙方達成採取統包法、固定價格之最有利標方式, 暨建築與水電工程合併招標方式辦理發包協議。營建署為積極推動南港展覽館新建工程, 成立「南港展覽館新建工程全程專案管理」執行協調專案小組, 以檢討、研擬該案相關招標文件。嗣該小組於 92 年 8 月 25 日會議決定該案工程之固定價格, 包括建築工程費 35 億元、水電及瓦斯外線補助費 3,000 萬元、設計費 6,313 萬 5,000 元, 合計 35 億 9,313 萬 5,000</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		<p>式，將外聘專家學者評選委員名單及招標文件洩漏予蔡○哲，再由蔡○哲交付予力○公司，協助力○公司得以對評選委員進行賄賂而得標，對其他有意參與投標廠商造成不公平競爭，明顯違反前開規定。</p>	<p>元。營建署並依政府採購法第 94 條及採購評選委員會組織準則之規定，成立評選委員會，訂定或審定招標文件之評選項目、評審標準及評定方式，並辦理廠商評選、決定得標廠商。</p> <p>(2)郭○慶（所犯共同圖利罪經法院判處有期徒刑 1 年，減為有期徒刑 6 月及相關從刑宣告確定）係力○營造股份有限公司（下稱力○公司）董事長，為使力○公司取得南港展覽館新建工程，知悉友人蔡○哲（所犯共同圖利罪經法院判處有期徒刑 1 年，減為有期徒刑 6 月及相關從刑宣告確定）與時任總統陳○扁（中華民國第 10、11 屆總統，任期自 89 年 5 月 20 日起至 97 年 5 月 19 日止）之夫人吳○○（所犯共同圖利罪經法院判處有期徒刑 9 年，併科罰金 2,000 萬元及相關從刑宣告確定）熟識，認可透過蔡○哲接近吳○○，且吳○○則對於被付懲戒人具有實質影響力，竟基於與公務員共同對於主管</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>事務圖利之故意，先於 92 年 7 月 1 日至同年 9 月 18 日間之某日，向蔡○哲表示力○公司有意承攬上開標案，請蔡○哲透過吳○○向相關公務員取得該標案招標公告前，經內政部圈選確定，並保密之外聘專家學者評選委員名單（下稱評選委員名單）及投標廠商資格限制文件，以供力○公司評估投標之可行性及確定行賄對象，期使受賄之評選委員將力○公司評選為得標廠商；並以吳○○如能為力○公司取得上開消息或文書，將在力○公司得標後，給付吳○○本件總工程款 2.5%，即約 9,000 萬元報酬等語。蔡○哲即於 92 年 9 月 18 日前某日，前往玉山官邸向吳○○報告郭○慶前揭計劃。吳○○認為可利用其與被付懲戒人之關係而由力○公司取得利益，遂邀請被付懲戒人至玉山官邸，授意被付懲戒人將南港展覽館新建工程評選委員名單、投標廠商資格限制文件之消息、文書洩漏予蔡○哲，並囑其</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>給予蔡○哲相關之協助。</p> <p>(3)92年9月21日某時許，洪○○(被付懲戒人之白手套)以電話約蔡○哲同日晚間某時在兄弟飯店見面。當晚8時許，洪○○先以自己名義向兄弟飯店預訂第528號客房，並先在飯店一樓咖啡廳等候蔡○哲。俟蔡○哲抵達後，洪○○即將蔡○哲引往前開客房等候。未久被付懲戒人抵達，隨由洪○○帶領進入該客房，被付懲戒人即將已圈選確定、尚未公告之南港展覽館新建工程正、備取評選委員名單影本之文書提供予蔡○哲抄錄而洩漏。蔡○哲離開兄弟飯店後，旋聯絡郭○慶相約在郭○慶住處附近之伊通公園見面。當晚深夜在該公園內，蔡○哲提示所抄錄之名單供郭○慶抄錄。</p> <p>(4)被付懲戒人基於同一犯意，接續將營建署載有應秘密之記載投標廠商資格限制文件文書，交予不知情之前內政部主任秘書陳○益轉交洪○○，洪○○即在兄弟飯店一樓咖啡廳</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>內，將該只密封信封交付蔡○哲，嗣由蔡○哲交付郭○慶。</p> <p>(5)郭○慶取得前揭評選委員名單後，即指示蔡○清、黃○安以支付每位評選委員前金、後謝各 50 萬元至 100 萬元不等之賄款，冀求受賄之評選委員於評選會議中將力○公司評選為最優先議價及得標廠商。蔡○清、黃○安即自 92 年 9 月 22 日起至 93 年 1、2 月間止，先後行賄評選委員陳○雅（所犯職務上收受賄賂罪，經法院判處有期徒刑 7 年 6 月及相關從刑宣告確定）、郭○傑（所犯職務上收受賄賂罪，經法院判處有期徒刑 7 年 6 月及相關從刑宣告確定）、鄭○○（所犯職務上收受賄賂罪，經法院判處有期徒刑 8 年及相關從刑宣告確定）、王○昌（所犯職務上收受賄賂罪，經法院判處有期徒刑 7 年 8 月及相關從刑宣告確定）、江○○（所犯職務上收受賄賂罪，經法院判處有期徒刑 7 年 2 月及相關從刑宣告確定）、王○</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>英（所犯職務上收受賄賂罪，經法院判處有期徒刑 7 年 6 月及相關從刑宣告確定），並與陳○雅等受賄委員約定不論力○公司投標條件是否為最優，均應將力○公司評定為第一名，陳○雅等人於收受賄款後，本於職務上之裁量，未違背職務，於 93 年 1 月 30 日營建署召開之評選會議中，將力○公司評定為第一名，使力○公司獲得最優先議價地位，並以最終議價金額 35 億 9,313 萬元得標。</p> <p>(6) 案經臺灣臺北地方法院檢察署檢察官自動檢舉偵查起訴。(97 年度偵字第 17946、20878、20879、21119、22829、23335 號等) 嗣經臺灣臺北地方法院（98 年度矚訴字第 4 號）、臺灣高等法院（99 年度矚上訴字第 1 號）先後為被付懲戒人有罪之判決，經最高法院（101 年度臺上字第 6510 號）撤銷發回後，嗣由臺灣高等法院於 102 年 12 月 5 日，以 102 年度重矚上更（一）字第 3 號刑事判決，認被</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>付懲戒人犯貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款之對於主管之事務直接圖利罪、刑法第 132 條第 1 項之公務員洩漏中華民國國防以外，應秘密之文書消息罪及第 55 條等規定，爰撤銷被付懲戒人部分不當之第一審判決，論以「余○○共同犯對於主管事務圖利罪，處有期徒刑 2 年，褫奪公權 4 年，緩刑 5 年，緩刑期間付保護管束，並應向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供 120 小時之義務勞務；並應向公庫支付新臺幣 500 萬元。」檢察官不服，提起上訴，終經最高法院 103 年度臺上字第 2103 號，103 年 6 月 25 日刑事判決駁回上訴確定在案。</p>
3	<p>消防署前署長黃○敏（任期91年9月23日至98年10月2日，98年10月2日退休）</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於 101 年 12 月 28 日移送。 2. 被彈劾人黃○敏於內政部消防署署長任內，利用奉派兼任行政院災防會副執行長職務之機會，對於由該會負責簽辦招標之「防救 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 102年鑑字第12513號議決書，於102年5月31日議決，主文-黃○敏撤職並停止任用2年。 2. 被付懲戒人有違失事實，應予懲戒之理由： (1)辦理 93 年度「防救災專用衛星通訊系統及現場通信

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		<p>災緊急通訊系統整合建置計畫」相關採購案，違反政府採購法等相關法規，透過遷就廠商投標企劃書內容而放寬招標文件之重要規範，或違反限制性招標公開評選廠商之程序規定等方式，獨厚特定廠商取得巨額標案，違失情節重大，事證明確。</p>	<p>救災指揮車暨整合平臺建置」採購案（下稱衛星通訊系統等建置採購案）違失部分</p> <p><1>於 93 年間，災防會辦理本項採購案，預算金額為 5 億 9,192 萬元，屬巨額之工程採購。災防會決定採用公開招標最有利標之方式辦理，並成立該採購案之評選委員會，由包含專家學者在內之評選委員參與評選。</p> <p><2>於同年 8 月 30 日召開本案採購評選委員會第 5 次會議，針對投標廠商所提企畫書項目之規格進行審查。該次會議依法應由具評選委員身分之該評選委員會召集人葉○堂（時任消防署主任秘書）主持會議。被付懲戒人明知其當時雖任職消防署署長，且奉派兼任災防會副執行長，然其並非採購評選委員，且修改招標文件規範，亦非採購評選委員會之權責範圍（應由災防會再向原審定招標文件規範之諮詢委員會</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>諮詢後，始得憑以修改招標文件規範），竟於葉○堂主持上述會議之中途，擅自以消防署署長身分，藉勢出席該會議，並取代葉○堂主持會議，又逾越採購評選委員會之法定權責，於未再向原審定招標文件規範之諮詢委員會徵詢意見，亦未簽報災防會主任委員（時任行政院副院長林○○擔任主任委員）或副主任委員之情況下，逕行作成決議，放寬「中央站臺 ODU 穩定輸出時的增益數值（原規範 53dB 以上，放寬為 45dB 以上）」等 27 項招標文件原訂規格，並遽認該修改內容，非屬重大變更。按該變更之 27 項規格標準，均為臺灣○○標準公司前次投標文件不合格項目。</p> <p>〈3〉被付懲戒人越權僭任會議主席，主導議事進行，作成上述決議後，嗣即指示承辦單位於當日會後 18 時 20 分迅即簽辦該次會議紀錄，並</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>據以修正招標文件續辦招標，連夜陳核會辦總務後勤組、會計及政風單位等 9 人核章，23 時 30 分經主任秘書葉○堂核章後，同日續陳至副執行長即被付懲戒人執行批可。旋於同年 9 月 1 日公告辦理第 4 次招標，等標期定為 7 日，違反招標期限標準第 2 條第 2 項第 4 款所為巨額之採購，等標期不得少於 28 日之規定。</p> <p><4>綜上，被付懲戒人擅自以消防署署長身分出席上開會議，取代葉○堂主持會議，逾越採購評選委員會之權責，逕行作成放寬 27 項招標文件規格且認該修改非屬重大變更之決議，再主導依該會議決議為後續招標，將等標期違反規定縮短為 7 日，違反採購人員準則第 3 條、第 4 條，所定採購人員應致力於公平、公開之採購程序，採購人員應依據法令本於良知，公正執行職務等意旨，亦違反同準則第 7 條所定採</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>購人員不得有不依法令規定辦理採購，未公正辦理採購等行為之規定，獨厚臺灣○○標準公司，使該公司順利得標。</p> <p>(2)辦理 97 年度「防救災專用衛星通訊系統維護服務」採購案（下稱衛星通訊系統維護服務採購案）違失部分</p> <p><1>按消防署之防救災專用衛星系統，係由臺灣○○標準公司於 95 年 10 月 31 日建置完成，迨 97 年 10 月 30 日保固期滿後，災防會為維持系統正常運作，乃委由消防署編列 8,145 萬元預算，依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款委託專業服務規定，採限制性招標公開評選方式，辦理該系統之維護服務招標案。</p> <p><2>詎被付懲戒人為使評選優勝之廠商即中華○○公司放棄議價，使次序位之廠商即臺灣○○標準公司獲得議價、決標權利，竟於評選結果出爐後，承辦人員即災防</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>會資訊資料組職員曾○ ○於當日（即 97 年 12 月 22 日）簽擬移請總務後勤組辦理宣布評選結果與議價作業事宜時，批示「加會法制、財產、會計、綜企、政風等單位提列意見再核」，嗣又以其為災防會副執行長之身分，於 97 年 12 月 24 日主導召開「防救災專用衛星通訊系統維護服務案」第 2 次採購會議待澄清事項會議，並由其自己擔任主持人，該次會議，外聘採購評選委員均未到場，即在其主導下，作成要求投標廠商須於一定期限內提供原設備廠商備用料件之承諾之決議。按本採購案原招標文件僅要求投標廠商須擔保提供符合一定品質之備用料件，對該備用料件並無加上「原設備廠商備用料件」之限制，上開決議，無異修正原招標文件之內容，強制要求廠商增加招標文件所無之承諾事項。嗣至 97 年 12 月 30 日，消防署</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>與中華○○公司辦理議價時，該公司對上開決議事項所附加之條件仍表示礙難接受。同日(30日)下午，消防署綜合企劃組承辦人員李○徵乃依被付懲戒人指示，簽擬次序位廠商即臺灣○○標準公司辦理議價。翌日(31日)，被付懲戒人以消防署署長身分於簽文批可，嗣即於同日(31日)經議價程序，由臺灣○○標準公司以 7,900 萬元遞補得標並簽立合約。</p> <p><3>綜上，足認被付懲戒人藉勢主導並主持上開待澄清事項會議，違法修正原招標文件內容，致使經評選優勝之廠商放棄議價，使後次序之廠商參與議價、決標，所為違反上揭採購人員倫理準則第 3 條、第 4 條及第 7 條採購人員應依據法令，公正辦理採購之意旨。</p>
4	臺灣○○股份有限公司 (以下簡稱為 臺 ○ 公	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於97年10月27日移送。 2. 臺○公司辦理蘭花咖啡館業務，前董事長兼總經理龔○○無視於 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 101年度鑑字第12375號議決書，於101年10月26日議決，主文-龔○○降2級改敘。 2. 被付懲戒人有違失事實，應

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
	<p>司)前董事長兼總經理龔○○(任期自92年12月30日起至93年6月30日為止。其間於93年2月1日起至同年6月1日止，並兼任該公司總經理。)</p>	<p>政府採購法之規定，迫使下屬將採購化整為零以限制性招標辦理；續指示所屬簽辦聘僱其當時女友之姊擔任顧問；此外，另指示所屬與特定廠商洽談生技保養品「詩丹雅蘭」總經銷權議約事宜，經核均有違失。</p>	<p>予懲戒之理由：</p> <p>(1)被付懲戒人龔○○前於92年12月30日，由經濟部提請，經行政院核定派任臺○公司董事長，任期自92年12月30日起至93年6月30日為止。其間於93年2月1日起至同年6月1日止，並兼任該公司總經理。</p> <p>(2)關於蘭花咖啡館工程(金山店、建國店)化整為零辦理採購案部分：蘭花咖啡館金山店改裝工程、建國大樓修繕改建工程，化整為零辦理限制性招標採購案，被付懲戒人就該兩工程，超過公告金額之採購，無視政府採購法等相關法令規定，定等標期不及之工程期限，限期完成該工程。致使下屬為達到於該期限內完工，將採購案切割成多筆公告金額以下之採購，化整為零，以限制性招標方式，分批辦理採購，將預估400元之採購案切割分成28件採購案，以每件均未逾100萬元及時間緊迫為由，依中央機關未達公告金額採購招標辦法第2條</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>第 1 項第 2 款規定，簽經各級授權主管核准，均採限制性招標辦理。</p> <p>(3) 關於被付懲戒人指示所屬聘僱凌○○擔任蘭花咖啡館顧問案部分：其中關於被付懲戒人指示所屬聘僱凌○○擔任蘭花咖啡館顧問案部分，認定被付懲戒人明知凌○○具有美國國籍，未經臺○公司相關之遴選程序。其中指示魏○由精緻農業部所轄之臺○公司美國加州分公司 OR 蘭園，以技術服務費代聘當地專業人士凌○○，並由 OR 蘭園出帳，迂迴由海外分公司以技術服務費聘僱凌○○，以資規避國籍法第 20 條第 1 項但書規定，須依規定報經濟部核准之限制，並規避年薪超過 100 萬元，必須依勞務採購超過公告金額者，適用政府採購法公開招標規定程序之限制，自屬未依法行政。</p> <p>(4) 關於指示所屬與特定廠商洽談生技保養品「詩丹雅蘭」總經銷權議約案部分：是刑事確定判決就被</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
			<p>付懲戒人引介百○○公司負責人曲○○與生技部洽談詩丹雅蘭產品總經銷乙事，並核准生技部與百○○公司簽定之契約條件，係因經評選為第1、2名廠商耐斯公司、菁樺公司無意願擔任詩丹雅蘭產品之總經銷，為解決該產品經銷商覓尋無著之難題。並無違反政府採購法或圖利百○○廠商之情事等情，業經敘明其認定之理由，及所憑之證據綦詳。是就此部分，被付懲戒人執此申辯其並無違反政府採購法，圖利廠商情事，亦未向下屬關說等語，尚屬可信。</p>
5	<p>高雄市政府捷運工程局前局長周○○（任期自87年8月3日至93年9月15日）</p>	<p>1. 於100年1月11日移送。 2. 案由：高雄市政府捷運工程局前局長周○○，負責策劃主導高雄捷運紅橘線建設，卻未依行政院指示審慎評估並落實執行BOT政策，假借BOT之名逃避政府採購法監督，甚且財務計畫未獲行政院核定前，竟擅專擬議簽訂興建營運合約，將政府巨額採購幻化為政</p>	<p>1. 100年度鑑字第12018號議決書，於100年7月15日議決，主文-周○○記過2次。 2. 被付懲戒人有違失事實，應予懲戒之理由 依經建會89年12月26日總（89）字第05794號函所載，審議結論記載「本財務計畫中政府辦理事項經費461億1,900萬元，及政府投資額度936億9,600萬元，合計1,398億1,500萬元…。但本案最優申請人報價與高雄</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		<p>府投資，恣任民間投資人以小搏大，獨攬千餘億元公共工程，迭生弊端訾議，犧牲全民權益，斲損政府形象，且於任內及卸職後收受廠商不當利益及邀宴，違法失職情節重大，爰依法提案彈劾。</p> <p>3. 被彈劾人於高捷BOT財務計畫未獲行政院核定前，竟擅專擬議簽訂興建營運合約：本案高捷BOT財務計畫內容，因涉及非自償部分政府投資額度差距部分之籌措及適法性疑義，甚至後續權利金之分攤及分回機制等問題，高雄市政府與交通部等中央機關間公文往返迭有爭執；詎被彈劾人竟於財務計畫未獲行政院核定前，擅專擬議逕以政府投資額度 1,047.7 億元與高捷公司簽訂興建營運合約，且事後在行政院函促下，方提報甄審委員會追認，擅專妄為，莫此為甚。</p> <p>4. 被彈劾人為達成前述</p>	<p>市政府甄審委員會決議政府投資額度間之差距110億元，如何籌措，請高雄市政府再行檢討報核，以求適法。」等情，已明確指出政府投資額度為936億9,600萬元，如欲增加110億元，就該110億元如何籌措，仍應事先報請行政院核定。足見高雄市政府並未依經建會上揭審議結論，對於增加額度之110億元，及如何籌措，先報請行政院核定。而有關政府投資額度部分，固與民間財務計畫無涉，然卻涉及中央與地方比率分擔之數額，非地方政府單方面之問題，豈能由地方政府單獨決定，又依經建會89年12月30日都（89）字第05900號函並載明：「鑑於本案財務計畫尚未奉核，政府負擔未定，因此不宜先行與民間廠商辦理簽約，爰建議本案同意依交通部報院函意見，仍應依鈞院89年8月15日核示原則，其財務計畫須於簽約前，依規定程序報院核定。」以及高雄市政府簽約後，交通部91年7月25日交路91字第07261號函高雄市政府謂：「本案財務計畫之政府投資</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		<p>招商簽約之目的，明知高捷 BOT政府投資非自償部分併交投資人承建屬政府委辦事項，蓄意曲解工程會函釋，藉以逃避政府採購法之監督：政府推動公共建設BOT政策，係為引進民間資金以紓解財政壓力。本案高捷BOT興建營運合約，自償部分高捷公司投資304.9億元（自有資金僅約100億元），政府出資1,508.9億元，被彈劾人明知政府投資非自償部分併交投資人承建屬政府委辦事項，卻蓄意曲解工程會函釋，執以排除政府採購法監督，造成民間投資人獨攬政府出資近八成之千億鉅額工程，卻不須適用政府採購法規範之荒謬，確有重大違失。</p> <p>5. 被彈劾人於高雄捷運局局長任內，不當收受高捷公司給付之高額審查費，且於CR7標開標前接受投標廠商邀宴，敗壞官箴：詎其奉</p>	<p>額度於疑義未釐清前，即逕行簽約乙節，惠請貴府併案檢討查明妥處。」等情觀之，有關政府投資額度須由高雄市政府報請行政院核定，始得簽約，足可認定。</p> <p>3. 被付懲戒人無違失部分</p> <p>(1)高雄市政府預定 88 年 2 月 1 日辦理第一階段公告招商前，已函報行政院，且在行政院函復前即如期於 88 年 2 月 1 日公告招商，然該招商公告並無違交通部上揭函所示之研議意見。況且高捷紅橘線建設採用 BOT 方式，係依據獎參條例及大眾捷運法規定辦理，高雄市政府為上開二法所稱之主管機關，依上開二法及當時行政院訂定之「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」均未規定招商公告須報請行政院或交通部核定，經交通部於 100 年 4 月 17 日以交路字第 1000030653 號函復該會並隨函附上開審核作業注意事項影本供參考在卷。則被付懲戒人於未待行政院函復之前，依原定日期辦理第一</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		<p>派兼任高捷「公辦六標」評決小組委員後，竟於評決過程收取由高捷公司支付高額出席費及審查費，前後共計56萬4,000元。甚至於開標前6日，被彈劾人猶不避嫌，接受CR7標之投標廠商大成工程股份有限公司總經理於高雄國賓飯店之邀宴招待，敗壞官箴，自無可道。</p> <p>6. 被彈劾人於卸職後，不顧利益迴避，接受高捷公司提供座車（含司機）及金錢，且不當介入高捷工程，被彈劾人於93年9月16日請辭高雄捷運局局長職務後，竟於同年11月11日轉任高捷公司顧問，負責監督、指導捷運工程施工方法及進度等與其離職前業務有直接相關之工作，並由高捷公司提供車輛及司機。又被彈劾人於轉任高捷公司顧問翌日即93年11月12日，高捷公司副董事長陳○賢即指示「財團法人福○文</p>	<p>階段之招商公告，自無違背程序。</p> <p>(2) 查行政院所訂頒之出席費及稿費支給規定係對各機關學校於支出上揭費用所為之規範，而高捷公司屬私法人組織並非公營事業，則該公司有關支付評決小組委員之會議出席費及審查費，自不受上揭行政院所頒出席費及稿費支給規定之規範，則被付懲戒人向高捷公司領取之會議出席費及審查費，雖逾上揭行政院所頒出席費及稿費支給規定之額度，亦難以此遽認被付懲戒人有假借權力圖本身利益之違失行為。</p> <p>(3) 被付懲戒人之所以於 CR7 標開標前 6 日即 91 年 9 月 10 日前往高雄國賓飯店，係因當天大成公司總經理莊○○有臺北之友人南下，莊○○在高雄國賓飯店設宴款待，於餐會將結束之前，該臺北之朋友，表示認識被付懲戒人，遂打電話邀被付懲戒人前來飯店，被付懲戒人接獲電話後即趕往飯</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		<p>教基金會」之會計，以臨時員工名義，支付被彈劾人薪資60萬元。</p> <p>7. 綜上，被彈劾人周○○於到任高雄捷運局局長前，曾任職交通部高速鐵路工程局副局長，負責督導臺灣南北高速鐵路獎勵民間參與投資興建及營運等業務，具有參與BOT案規劃之實務經驗，對相關法令規範應有相當程度之瞭解，其對於高捷紅橘線建設之民間投資基本條件不佳、誘因不足，且特許營運期長、自償能力低，投資人須承擔長期營運巨額虧損之風險等情，自不能諉為不知或無法預見，卻假執行「高雄捷運BOT」政策之名，刻意將政府原核定自辦所編列之足額預算幻化為政府投資，任由特定民間投資人獨攬千餘億元巨額採購之發包與支配權，並蓄意曲解工程會函釋，以逃避適用政府採購法之監督。揆諸本案實情，</p>	<p>店，與該友人聊了一下，旋即離去，並未談及 CR7 標之事，已據當時亦在場參加餐會之大成公司經理即證人黃○財於臺灣高雄地方法院 94 年度矚重訴字第 5 號被付懲戒人貪污案審理中結證屬實，有該證人接受詰問之審判筆錄影本在卷可按，自難以此遽謂被付懲戒人毫無避嫌而參加投標廠商之餐會，而認其有假借權力圖本身利益之違失行為。</p> <p>(4) 按公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，公務員服務法第 14 條之 1 固有明文規定，惟違反該條之禁止規定者，同法第 22 條之 1 設有刑罰之處罰規定。而公務員於離開公職後，已喪失公務員之身分，其於離職後，縱有違法行為，已非公務員懲戒法懲戒之對象，彈劾意旨指被付懲戒人於 93 年 9 月 16 日請辭高雄捷運局局長職務</p>

編號	被彈劾人/ 被付懲戒人	彈劾理由	議決理由
		政府出資高逾八成，民間實際出資不到一成，公權力卻在財務管控或工程內容及採購價格等方面，毫無置喙餘地，非僅與政府推動BOT之政策相悖，更迭生弊端訾議。	後，旋於同年 11 月 11 日轉任高捷公司顧問，並受領薪資 60 萬，違反上揭公務員服務法之禁止規定，然被付懲戒人既已辭卸高雄捷運局局長之職務，已喪失公務員之身分，已非公務員懲戒法懲戒對象，彈劾意旨並就此部分移送懲戒，似有誤會。

資料來源：本專案調查研究整理

2、依上表所載，分析個案如下：

- (1) 第1案行政院國家科學委員會前副主任委員謝○○對於南科減振案，有關鴻○公司不具工程設計及施工資格，且毫無工程實績與經驗，公司資本額僅500萬元，順利總攬規劃標及統包標，得標總金額高達80億9,486萬元，謝○○復任由鴻○公司得標後旋即將全部工程違法轉包，牟取利益34.84億元，並發現設計錯誤、偷工換料、減振效果不彰及衍生嚴重履約爭議，爭議金額竟高達55.87億元，核有重大行政上監督不周的違失，予以申誡。
- (2) 第2案內政部前部長余○○有關南港展覽館新建工程，因力○公司透過蔡○哲，向時任總統陳○扁之夫人吳○○牽線，吳○○認為可利用

其與余○○之關係而由力○公司取得利益，遂邀請余○○至玉山官邸，授意余○○將南港展覽館新建工程評選委員名單、投標廠商資格限制文件之消息、文書洩漏予蔡○哲。事後，余○○果然利用洪○○(余○○之白手套)將上開資訊交予蔡○哲，蔡○哲再轉交力○公司郭○慶，郭○慶轉向評選委員以50萬至100萬元不等之款項行賄，並給付吳○○本件總工程款2.5%，即約9,000萬元賄款。惟本案刑事部分，自97年至103年判決確定，經過漫長的偵審程序，消耗許多司法資源，經臺灣高等法院於102年12月5日，以102年度重矚上更(一)字第3號刑事判決，認被付懲戒人犯貪污治罪條例第6條第1項第4款之對於主管之事務直接圖利罪、刑法第132條第1項之公務員洩漏中華民國國防以外，應秘密之文書消息罪及第55條等規定，論以「余○○共同犯對於主管事務圖利罪，處有期徒刑2年，褫奪公權4年，緩刑5年，緩刑期間付保護管束，並應向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供120小時之義務勞務；並應向公庫支付新臺幣500萬元。」終經最高法院103年6月25日103年度臺上字第2103號刑事判決駁回上訴確定在案。又本案行政責任部分，公務員懲戒委員會103年鑑字第12878號議決書，於103年7月25日議決，主文-余○○撤職並停止任用2

年。

- (3) 第3案消防署前署長黃○敏辦理93年度「衛星通訊系統等建置採購案」，預算金額為5億9,192萬元，屬巨額之工程採購，逾越採購評選委員會之法定權責，放寬「中央站臺 ODU穩定輸出時的增益數值（原規範53dB以上，放寬為45dB以上）」等27項招標文件原訂規格，連夜陳核會辦總務後勤組、會計及政風單位等9人核章，於93年8月30日23時30分經主任秘書葉○堂核章後，同日續陳至副執行長即被付懲戒人決行批可，將等標期違反規定縮短為7日，違反採購人員準則第3條、第4條、第7條規定，獨厚臺灣○○標準公司，使該公司順利得標。又辦理97年度「衛星通訊系統維護服務採購案」，其藉勢主導並主持上開待澄清事項會議，違法修正原招標文件內容，致使經評選優勝之廠商放棄議價，使後次序之廠商參與議價、決標，所為違反上揭採購人員倫理準則第3條、第4條及第7條採購人員應依據法令，公正辦理採購之意旨。公務員懲戒委員會102年鑑字第12513號議決書，主文-黃○敏撤職並停止任用2年。
- (4) 第4案臺○公司前董事長兼總經理龔○○，關於蘭花咖啡館工程（金山店、建國店）化整為零辦理採購案部分，將預估400萬元之採購案切割分成28件採購案，依中央機關未達公告金額採購招標辦法第2條第1項第2款規定，簽經各級

授權主管核准，均採限制性招標辦理。又關於其指示所屬聘僱凌○○擔任蘭花咖啡館顧問案部分，認定其明知凌○○具有美國國籍，未經臺○公司相關之遴選程序，並規避年薪超過100萬元，必須依勞務採購超過公告金額者，適用政府採購法公開招標規定程序之限制，自屬未依法行政。龔○○身為臺○公司首長，未聽從部屬忠言進諫，恣意違反政府採購法之規定，確屬有違失，公務員懲戒委員會101年度鑑字第12375號議決書，主文-龔○○降2級改敘。

- (5) 第5案高雄市政府捷運工程局前局長周○良，負責策劃主導高雄捷運紅橘線建設，惟高雄市政府未依經建會之審議結論，對於增加額度之110億元，及如何籌措，先報請行政院核定，政府投資額度須由高雄市政府報請行政院核定，始得簽約，足可認定，其未遵法定採購程序，恣意而為，已予記過2次，至於其奉派兼任高捷「公辦六標」評決小組委員後，竟於評決過程收取由高捷公司支付高額出席費及審查費，前後共計56萬4,000元，又於開標前6日，其猶不避嫌，接受CR7標之投標廠商大成工程股份有限公司總經理於高雄國賓飯店之邀宴招待，又於卸職後，不顧利益迴避，接受高捷公司提供座車（含司機）及60萬薪資，公務員懲戒委員會雖認為此部分不違法，惟確實有道德上之瑕疵。公務員懲戒委員會100年度鑑字第12018號

議決書，主文-周○○記過2次。

七、行政透明化之背景與現況

(一)私人及團體提高決策過程之透明度

依本公約第13條「社會參與」規定：各締約國均應依其國家法律之基本原則，採取「提高決策過程之透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用」、「確保公眾有獲得資訊之有效管道」等適當措施，推動私人及團體，例如民間團體、非政府組織及社區組織等，積極參與預防及打擊貪腐。又國際透明組織（Transparency International, TI）、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）等均將「透明度」，列為政府良善治理之客觀調查指標之一。

(二)機關推動行政透明之措施

- 1、查行政院為落實本公約，前於98年7月8日訂定國家廉政建設行動方案，明定加強肅貪防貪、提升效能透明等8個面向之具體作為，責令各機關推動行政透明，建立公開機制。廉政署爰依據上開行動方案規定之具體作為，於102年4月30日函頒「機關推動行政透明措施建議作法」，並訂定「政風機構協助機關推動行政透明措施實施計畫」，強化各機關行政作業流程透明，期透過建置具體透明化措施，引進外部監督力量，降低弊端發生機率。機關推動行政透明措施應辦理事項如下表。

表18 機關推動行政透明措施應辦理事項一覽表

規定 內容	機關推動行政透明措施 建議作法	政風機構協助機關推動行政透明措施 實施計畫
辦理項目	成立推動小組	落實行政透明計畫作為
	教育訓練	辦理行政透明教育訓練
	檢視現行作業流程	推動機關檢視作業流程
	建置具體透明化措施	協調建置具體透明化措施

資料來源：整理自「機關推動行政透明措施建議作法」及「政風機構協助機關推動行政透明措施實施計畫」所定應辦理事項

2、權責機關之行政透明相關指導原則、衡量標準及教育訓練等配套措施。

依廉政署所訂「機關推動行政透明措施建議作法」參、一、（一）規定：「各機關應成立推動小組，由副首長或幕僚長擔任召集人，邀集業務單位主管、資訊、研考、會計、政風人員，研商推動行政透明措施短、中、長期具體作法。」各機關應透過成立推動小組，先行檢視業務屬性，研議強化行政作業流程之透明。據審計部統計截至103年底止，中央政府機關計有51個機關已依上開建議作法成立推動小組，其餘機關或以業務性質單純、未與民眾權益相關，或相關資訊不宜公開揭露等理由，並未成立行政透明措施推動小組。又依上開建議作法參、二、（一）規定，各機關應將行政透明相關課

程納入年度常訓。

據審計部統計截至103年底止，計有108個機關稱業依上開規定辦理行政透明課程訓練講習，實際課程內容多為宣導及教授政府資訊公開法、個人資料保護法等。查廉政署透過訂定「政風機構協助機關推動行政透明措施實施計畫」，要求各政風機構應協調機關結合內部控制制度、政風機構之稽核或其他行政檢核之作為，先行瞭解現行機關作業流程欠缺透明，評估優先推動透明化措施之項目。

3、國家廉政建設行動方案雖已要求各機關推動行政透明，建立公開機制，廉政署並據以函頒機關推動行政透明措施建議作法，惟因不具強制性，影響實際成效。

(1) 依本公約第5條「預防性反貪腐政策及作法」規定：各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，訂定及執行或堅持有效而協調之反貪腐政策，此等政策應促進社會參與，並體現法治，妥善管理公共事務與公共財產、廉正、透明度和課責制等原則。

(2) 廉政署雖已訂定機關推動行政透明措施建議作法，並訂定政風機構協助機關推動行政透明措施實施計畫，期透過行政透明規範公務員行為，並防治公務員藉由公權力謀取非法利益，降低貪污舞弊行為。惟因上開建議作法尚不具強制性，多數機關未能確實辨識業務潛在風險，並於推動業務過程中，審視可能影響政府

公信力之風險，未確實循內部控制制度及標準作業程序，檢視作業流程，亦未能透過外部監督及課責，降低貪瀆行為。

- 4、本公約第7條政府部門第3項及第4項規定：「各締約國尚應考慮採取與本公約之目的相一致，並與其國家法律之基本原則相符之適當立法和行政措施，以提高公職人員候選人競選經費籌措及在適當之情況政黨經費籌措之透明度。」「各締約國均應依其國家法律之基本原則，努力採用、維持及加強促進透明度及防止利益衝突之制度。」另財申法第6條規定，財產申報資料列冊供人查閱；遊說法第13條規定，遊說者應於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記，均為行政透明之規定。同公約第9條政府採購和政府財政管理之第1項規定，各締約國均應依其國家法律制度之基本原則採取必要之步驟，建立對預防貪腐特別有效且以透明度、競爭及依客觀標準決定為基礎之適當採購制度。同條第2項規定，各締約國均應依其國家法律制度之基本原則採取適當措施，促進政府財政管理之透明度和課責制。是則，陽光法令、政府採購及政府財政管理之相關行政流程及決策過程，均應於內部控制項下適度予以行政透明，並予資訊公開，藉由外界之檢視及課責，以降低貪腐的發生。

肆、研究方法與過程

一、研究方法

(一)文獻分析

本專案報告廣泛蒐集有關文獻，經由圖書館及學術網路，蒐集相關專書、期刊、論文、研究報告、會議紀錄、政府出版品、官方政策與報章雜誌等資料。另請諮詢學者專家提供相關資料，並予以彙整、摘要、歸納、分析及運用。

(二) 召開學者專家諮詢會議

本調查研究主要是採取「半結構化訪談」，訪談前先提供訪談對象結構性問題，由受訪談者自由表達其意見。以舉辦諮詢會議形態進行訪談，請學者專家提出相關參考意見。

- 1、第1場諮詢會議，於105年4月13日下午2時在本院第3會議室舉行，以本院掌理之陽光法令為主題之諮詢，與會學者專家如表19。

表19 第1場諮詢學者專家表

編號	姓名	現職	研究專長
1	陳明堂	法務部政務次長	法律
2	楊石金	法務部廉政署副署長	公共行政
3	楊○○	○○大學政治學系專任教授兼系主任	政治、人民權利
4	劉文仕	行政院法規會主任委員	法律
5	蔡○○	國立○○大學政治學系助理教授	憲法、行政法

資料來源：本專案調查研究整理

2、第2場諮詢會議，於105年5月23日上午9時在本院第2會議室舉行，以本院審計部掌理之普通公務審計事項（各機關有關透明措施之組織、流程等）、該部掌理之公有營業及公有事業審計事項（政府採購法之工程採購、軍購）為主題之諮詢，與會學者專家如表20。

表20 第2場諮詢學者專家表

編號	姓名	現職	研究專長
1	余致力	世新大學行政管理學系教授	公共行政、公共管理、公共政策、廉政與治理
2	李建中	臺灣世曦工程顧問股份有限公司董事長	公共政策與工程管理、政府採購法、民間參與公共建設、工程合理標價之研究
3	林水波	臺灣大學政治學系教授	組織理論、公共政策、人力資源管理、衝突管理、選舉制度
4	林嘉慧	法務部廉政署主任秘書	偵辦前總統陳○扁洗錢等案 講授「廉政的法律倫理觀念」：從我國當前廉政情勢分析暨貪瀆犯罪成因探討—論廉政法律倫理觀 講授「重大貪瀆犯罪之成因探討」
5	陳振川	臺灣大學特聘教授	混凝土力學、橋梁工程、結構分析

資料來源：本專案調查研究整理

3、第3場諮詢會議，於105年6月6日上午9時在本院第2會議室舉行，以上開2場諮詢會議發現的問題，進

行深度綜合諮詢，與會學者專家如表21。

表21 第3場諮詢學者專家表

編號	姓名	現職	研究專長
1	朱澤民	行政院主計總處主計長	財稅
2	羅如文	審計部臺南市審計處處長	地方審計及政府採購
3	余烈	新北市土木技師公會理事長 余烈土木技師事務所負責人	政府防貪機制之建立
4	林慈玲	內政部常務次長	政治學、民政
5	許福生	中央警察大學行政警察學系 暨警察政策研究所教授	犯罪學及犯罪預防

資料來源：本專案調查研究整理

二、研究過程

本調查研究過程可概分三個階段，第一階段為確定研究方向，並進行議題資料之蒐集與文獻之探討；第二階段為召開學者專家諮詢會議；第三階段為資料彙整與研析，並依據研究結果提出相關問題之解決方案。

伍、研究發現與分析

本院諮詢學者專家發言要旨，分述如下：

一、財申法

(一)財申法過於嚴苛，且成效不彰，施行以來，並未有貪瀆案件從財產申報資料中發現

1、比較財申法立法當時各國的財產申報制度，我國可說是最嚴苛的一部法律，卻也是成效最不彰的法

律。朝野協商一開始所制定的是縮小打擊面、強制申報、強制公開、強制信託，這是原來的理念。

- 2、財申法跟其他陽光法案一樣，都是涉及促進公共利益跟確保基本權利價值權衡的問題，這個權衡就涉及到是否違反比例原則問題。當我們在衡量比例原則時可以用實施的結果論，從結果反推回去，到底今天所用的手段是不是符合比例原則、是不是正當？可以從兩個問題著手，第一，比如這20年來發生的貪瀆案件有幾件是從財產申報資料裡面發現？第二個，現在已經判決確定或是在審理中的貪瀆個案，我們有沒有從這些貪瀆被告反推回去，從財產資料查知問題？假如這兩個問題能夠有正面的答案，哪怕這比率非常低，這個法案就是有嚇阻的實效，今天採用這個法案的公共利益價值是存在的。反之，如果答案是否定的，比率微乎其微甚至完全沒有，那我們就必須重新思考這個制度的價值是什麼？是造成公務員的困擾？給社會大眾輿論品頭論足的議題？給媒體作文章的素材？如果真是如此，那財產申報制度真的必須大幅翻修，應該回歸到原點，也就是行政院、考試院所設計的異動申報、加強查核機制，而非現在的機制。即任職3個月內申報，接下來財產超過一定金額比率才要做異動申報。

(二)財產申報作業繁瑣，耗費許多人力、時間

- 1、財申法近幾年來為人詬病的即申報很麻煩，所以在我們跟財稅金融機構拜託、說明後，於去年開

始實施電子申報制度，朝向電子化。

- 2、每年要花那麼多人力和時間辦理財產申報作業，如果能將這些省下來給監察公職人員財產申報處、廉政署，來加強異動申報包含流動資產的查核，我相信這樣的財申法才會發揮應有的功效。
- 3、因入閣要財產申報，所以人才裹足不願入閣，又因沒有很多的存款，只有1、2筆房地產，但也要很複雜的申報，是否能夠簡化不用鉅細靡遺的申報？像綜合所得稅按照簡表申報財產就可以了，這是可以思考的方向。

(三)財產申報是個人領域，強制公開應考量個人隱私。強制公開及強制信託不利吸引人才任公職

- 1、政務人員財產要強制公開，有些具有專業能力並在商界有一定名聲且有相當財產的人，因為不願意公開財產就不願意任職，況且強制信託費用還要自己出，因而遭反彈。所以我們認為若不能廢除強制信託，至少看能不能改成不主動公開。
- 2、財產申報和政治獻金性質不一樣，財產申報是個人財產的申報，根據法律無罪推定原則，若沒有明顯的貪瀆或利益輸送的狀況，而逼迫他一定要像政治獻金一樣公開，這有點要求太過。政治獻金是眾人集資幫助某政黨或某政治人物在選舉獲勝，這是屬於公眾領域的行為，可是財產申報是個人領域。
- 3、在美國，政治獻金要上網公告，任何人都可以在網路上查看政治人物的政治獻金出入狀況，但財產申報就沒有這樣，財產申報也一樣要公開，但是你要

看就必須提出書面申請和簽切結書，來保證你不會用這些資料在外散播或者拿來做商業運用。一方面要顧慮到政治透明度問題，另一方面也要考量個人隱私的問題。

- 4、我們的財產申報規定似乎太過廣泛，全國2,300萬人口就有3萬多人必須財產申報³¹，這樣做反而妨礙到我們吸收人才。美國的做法也許值得我們考量，美國有些職位的人是可以採取秘密申報的方式，申報以後就封存在該單位，若沒發生刑事上的事情就不會公開；反之若發生違法事件就沒有任何個人隱私可言。

(四)要求申報者說明財產來源，並不涉自證己罪的問題

關於自證己罪這個問題，美國對這方面相當重視，在他們憲法第5條就規定不可以要求任何人自證己罪，可是他們在財產申報時就要求申報者必須說明財產來源，在無罪推定原則下沒有所謂自證己罪的問題。除非當發生貪瀆事件需要他說明，那個時候才有自證己罪的問題發生。

二、利衝法

(一)並無由利衝法查到貪腐的案件

有人批評陽光法案定了很多規定，結果幾乎沒有從本法案直接查到貪腐的案件，都是在辦其他案件時才來看是否有違反利衝法。

(二)利衝法需要利益衝突迴避的當事人和財申法是掛在

³¹ 財申法 97 年 10 月 1 日修正施行前，應申報財產之公職人員人數約三萬二千餘人，修正施行後，全國財產申報義務人增加到六萬餘人。

一起的，即要財產申報的人就有利衝法之適用，但後來我們認為不對，因為需要財產申報的人不見得要利益衝突迴避，所以現在草案已修正讓兩者脫鉤。

(三)有關利衝法第9條

- 1、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。」這會變成例如便當條款(偏鄉地區便當店才幾家，機關訂便當可能要迴避)，或交通部長難道不能買車票嗎？經濟部長不能自己去加油嗎？過去都是用解釋去放寬，現在明文化，利益衝突迴避不是把你管到什麼都不能做，而是該做的做，不該做的嚴格要求不可去做
- 2、司法院釋字第716號解釋稱，我們在適用第9條的時候，在某些政府採購案子中，如果已經有公開透明的程序，其實已經沒有必要再要他迴避了。有時候越上位的人理論上會有利益衝突，需要迴避的狀況會更多，但是我們是希望民選官員能勇於任事，而不是遇到問題就迴避。

(四)有關民意代表之利益衝突迴避

- 1、法務部94年12月21日政利字第0940033457號函釋略以：「立法委員兼任已民營化事業機構之公股代表後，如又為該機構之負責人、董事、監察人或經理人，依公職人員利益衝突迴避法第3條第4款規定，該事業機構為立法委員之關係人，依同法第9條規定不得與立法委員服務之機關（立法院）或受其監督之機關（各級中央機關）為買賣、租賃、承

攬等交易行為。」受立法委員監督之機關，是不是要擴張到各級中央機關？是不是他所屬的委員會，他掌握經常監督的機關的預算，這種也許才是真正所指的監督機關，而不是指各級中央機關。這樣在某種程度上做了一個限縮，也許能同時平衡我們對於民主體制信任，又可以兼顧到專業的審議，而不會導致涵蓋過廣、限制過多的情形發生。

- 2、利衝法第10條第1項第1款規定：「民意代表不得參與個人利益相關議案之審議及表決。」事實上這邊應該要開一些可能的門出來，比如說在委員會中，某位立法委員是唯一懂某件事情的人，或者是只有他可以代表某些人，在這情況下假設他有利益衝突，這時候他又不能參與審議，某種角度上他所擁有的專業知識和背後代表的民意就無法帶進來審議，也許我們可以參考英國和美國國會的作法，他們是可以參與審議但不能表決，但是要揭露可能有利益衝突的人，也就是不迴避但要做更多配套。
- 3、美國是將立法委員助理視同立法委員本人，所以他的行為是和立法委員一樣受到同等級規範。
- 4、修正草案將民意代表(即當事人)之關係人，也就是民意代表助理也納入，因為曾有人假借民意代表助理在外招搖(其職務可能是辦公室主任或其他名義)，造成社會觀感的問題。而如何界定民代助理這一部分仍有待斟酌，因為助理的名目太多，有的人職務是秘書、特助，唯一比較明確的是中央和地方民意代表的公費助理，這個當然要列入。

(五)應該要以實際的影響力來做為利益衝突判別的標準，而不是以職務上的權力為判別標準。

(六)這次蔡總統和林院長在找公務員為何會這麼困難？凡是在銀行工作的業界人士都不願去財政部或金管會任職，因為只要去做了幾天卸職後，馬上受到利益條款的限制，而不能回到銀行工作。但是只有待過銀行的這些人才懂得銀行裏頭的眉眉角角，如果你不懂這些要如何去管銀行？有些人其實是很有抱負的，因為過度的利益迴避³²造成招募人才遇到許多困難。

三、政獻法

(一)對個人或政黨的政治獻金上限應予提高

政獻法不管對個人或對政黨捐贈的金額都是偏低的，應該要適度提高，不提高額度的結果，只是轉成地下捐贈，讓你查不到。現在的法令掩耳盜鈴，既然要改變，就應該做適度調整。

(二)政治獻金匿名捐贈應有金額限制

關於政治獻金匿名捐贈，其他國家也允許匿名的方式，以美國這些國家來講，他們會規定一定金額的比例內才可以匿名，匿名的金額不能太大，所以我們為了保護一些不願意暴露身分的捐款人，應該也要允許匿名捐款，但是在金額比例上要作一些規定。

(三)政黨對候選人補助競選費用應有金額限制

有關「政黨捐贈其推薦之公職候選人競選費用支

³² 公務員服務法第 14 條之 1 規定：「公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」

出」，因為大量補助候選人，造成候選人之間選舉不公的情況，所以重點應該是政黨對候選人補助金額的限制。

(四)有關外國人捐款，美國、韓國、新加坡完全禁止外國人捐款，德國則允許德裔的外國人捐款，不過只限捐給少數黨或民主特質的政黨，讓這些黨可以有機會形成一股力量，且捐款的金額不能太大。日本也是允許外資企業捐款，在日本上市5年以上公司就可以企業捐款。

(五)德國政治獻金是捐給政黨並不是捐給個人，他們所面對的問題比較沒有像我們這麼複雜。

(六)本公約第7條第3項「提高公職人員候選人競選經費籌措及在適當之情況政黨經費籌措之透明度」，關於賄選是調查局負責，公職人員候選人競選經費及政黨經費是臺灣最被詬病的地方，也是許多國家都碰到的問題，預防貪腐，這部分要想辦法解決。

(七)內政部表示：

1、對於政黨、擬參選人經費籌措之方式及公開透明之措施，均有明文規範

(1)本公約第7條規定：各締約國尚應考慮採取與本公約之目的相一致，並與其國家法律之基本原則相符之適當立法和行政措施，以提高公職人員候選人競選經費籌措及在適當之情況政黨經費籌措之透明度一節，政獻法第19條對於捐贈者對政黨、擬參選人之捐贈給予稅賦減免，第7條、第13條、第14條、第17條及第18條明定

對政黨、擬參選人捐贈政治獻金之資格、方式及總額，以及第20條、第21條及第23條對於政黨、擬參選人政治獻金之收支、記載及申報，以及「政黨及政治團體財務申報要點」所定政黨財務之申報機制等，對於政黨、擬參選人經費籌措之方式及公開透明之措施均有明文規範，符合本公約意旨。

- (2) 為促進政黨財務公開，健全民主政治，依「政黨及政治團體財務申報要點」規定，政黨應於每年5月31日前，向內政部函報上一會計年度之決算書表，內政部應於受理申報截止後45日內將申報資料彙整列冊予以公告，並公開於電腦網路。這部分因為政黨法草案一直沒有經立法院審議通過，按照人團法對政黨、政治團體相關規範，並沒有授權內政部訂定這個法規，因此這個規定不具強制力，但是內政部每年都會告訴各政黨和政治團體要申報，目前主要的政黨都會申報，申報後會上網公開。

2、有關擬參選人、政黨經費籌措之透明度，已有明確規範

依政獻法第10條規定，政黨、擬參選人應於金融機構開立專戶，並報受理申報機關（監察院）許可後，始得收受政治獻金；所收受之金錢政治獻金，並應於收受後15日內存入專戶。第14條規定任何人不得以本人以外之名義捐贈或為超過1萬元之匿名捐贈；超過10萬元現金捐贈，應以支票或金融

機構匯款為之。第20條、第21條及第23條則規範政黨、擬參選人應逐筆記載政治獻金之收支時間、對象及其地址、用途、金額或金錢以外經濟利益之價額等明細，又超過3萬元收支對象之詳細資料³³均應明確記載，據以製作會計報告書，於一定期限內辦理申報；監察院則應於受理申報截止後3個月內彙整列冊，供人查閱；會計報告書之收支結算表應刊登政府公報或新聞紙，並公開於電腦網路，已有明確規範。

3、有關政治獻金額度放寬議題

前兩年地方公職人員選舉變成九合一選舉，有候選人提議說政治獻金額度太少，內政部經過檢討後的結果，考量個人捐贈、營利事業捐贈這兩部分，個人捐贈額度可以酌予調整，可是如果營利事業也提高，會不會影響整個政治影響力？應避免財團介入。若不提高可能會變成地下化捐贈，這部分我們會再檢討。

4、擬修法放寬政治獻金應公開資訊之範圍

政獻法第21條規定，受理申報機關(監察院)應將政黨、擬參選人申報之會計報告書刊登(公開)於公報及電腦網路，僅限於會計報告書所附之「收支結算表」部分，其餘資料仍須由查閱者實地至監察院進行查閱。第8屆立法委員建議將會計報告書之

³³ 依政獻法第20條第4項規定：所稱詳細資料，包括收支對象之姓名、國民身分證統一編號、住址、金額、用途，其為法人或非法人團體者，其名稱、統一編號或登記字號及主事務所地址。

全部內容公開於電腦網路。立法委員所提修正草案嗣經103年12月10日內政委員會審查時，監察院代表表示執行上尚無窒礙，爰依委員提案版本通過；又第9屆立法院高志鵬委員亦參照前揭會議審議通過之條文重行提出修正草案。鑑於上開修法方向，均係為擴大政治獻金資訊公開之範圍，促進政治獻金資訊公開透明，便利各界監督，立意良善，且監察院在執行上也沒有問題，內政部105年擬研提之修正草案，也將放寬政治獻金應公開資訊範圍之議題，列為修法重點。

四、遊說法

(一)我國沒有建立專業遊說制度

- 1、全世界的遊說法都是在規範專業遊說者，只有我國連一般的陳情、請願，稍微不注意也列入遊說法的規範。我們是用法律的適用來分別請願跟遊說之間的差異性，可是這兩者幾乎是沒有界限。所以應該是以遊說者，以人這個角色來做為是否要受到遊說法的規範。
- 2、原來遊說規範的概念是針對像美國的遊說公司，可是我國根本不存在遊說公司這樣的制度。

(二)專業遊說者須遊說一定時間並獲得利潤

以美國、加拿大來講，遊說者遊說的時間沒有超過幾個小時，他就不是專業遊說者，他沒有在遊說活動上面獲得利潤就不是專業遊說者，他去跟立法委員或行政官員接觸，那就屬於陳情、請願。

(三)遊說法不應規定罰則

1、遊說跟請願本質上是同一個東西，遊說可以是廣義請願的一種，那請願權不是憲法所保障的基本權利嗎？怎麼會用一個罰則在背後處罰呢？人民向主管機關、立法院、行政部門、有權機關表達公共政策意見，結果只是因為程序上不符合就遭處罰，這樣不是很奇怪嗎？

2、遊說、請願是權利，只要不涉及利益交換即可。現行遊說法是一個錯誤而不應該存在的法律。

(四)遊說制度有其必要性，且應在遊說法中加1條：相關遊說機關（例如地方議會、立法院）要另定施行細則和辦法，詳載遊說時間、地點、陳情內容、官員發言內容、主席裁示、會議紀錄等，全部詳細公布於機關網站上。

(五)內政部表示：

1、遊說法之制定目的，在於將以往利益團體私下接觸行政官員或民意代表之行為，攤在陽光下，使遊說能在公開、透明之程序下進行，以供大眾檢視、監督，防止決策過程的黑箱作業，確保民主政治的最佳品質，故遊說法之執行成效尚不以裁罰案件數多寡論判，應探究遊說制度是否能使遊說行為達到過程與資訊公開、以及資訊揭露透明，據以落實陽光政治之目的。

2、內政部為加強落實遊說法，每年定期舉辦遊說宣導活動及教育訓練工作，邀請遊說法所定被遊說者或其秘書、遊說專責單位人員、國（府）會聯絡人、受理遊說案件之業務單位人員及民間團體與會，說

明遊說登記受理、申報及資訊揭露作業方式；按月將各機關提報之遊說案件登記情形公告至內政部遊說法資訊專區。

- 3、內政部處理國立臺灣大學黃達業教授違反遊說法裁罰案及訴願決定：國立臺灣大學黃姓教授為民法第205條修正草案，於98年5月12日向立法院吳清池、陳根德及謝國樑等3位委員進行遊說，因未依遊說法事前申請遊說登記，經立法院秘書長98年5月19日函通知當事人於文到之日起7日內補行遊說登記，當事人應於98年5月26日前補行登記，惟遲至98年6月1日始向立法院辦理，立法院爰依遊說法規定移送內政部裁處，係首例移送裁罰案件；案經內政部查證結果，認當事人未依遊說法申請登記而進行遊說，經立法院通知限期補行登記，屆期仍未登記，違反遊說法第15條第2項但書規定，爰依遊說法第23條第2款、行政罰法第8條但書及第18條第1項、第3項規定，處5萬元罰鍰。當事人對內政部裁處不服提起訴願，嗣經行政院以補行遊說登記期限，並非遊說法規定之法定不變期間，且原處分機關為裁罰處分前，訴願人業已於98年6月1日補行遊說登記，亦已達遊說法規定應辦理登記之目的，爰於99年4月1日作成撤銷內政部原處分之訴願決定。

五、陽光四法共通部分

- (一)陽光法案不要把陽光當烈日，照不到齷齪的地方，反而把守法的人給曬傷，這一點是我們需要加強的地方。

- (二)陽光法案要嚴而不苛，民主法治原則應該要立法鬆、執法嚴格，可是過去卻常常相反，這是將來需要改進的地方。
- (三)我們在預防貪腐措施上面不能夠對於行為規範過於嚴格，過於嚴格結果，常常會造成更為貪腐的行為，這是大部分國家實證研究所得到的結果。在法治實踐上的結果發現，有時候是過於嚴格，大家就去鑽一些其他非正式的程序，導致更多的貪腐。

六、政府採購法

- (一)依本公約第9條第1項規定：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則採取必要之步驟，建立對預防貪腐特別有效且以透明度、競爭及依客觀標準決定為基礎之適當採購制度。此類制度得在適用時考量適當之最低門檻金額，所涉及者應包含下列事項：
 - (a)公開發送採購程序及契約之資料，包括招標文件與決標相關資料，使潛在投標人有充分時間準備和提交投標書；
 - (b)事先確定參加政府採購之條件，包括甄選與決標標準及投標規則，並予以公布；
 - (c)採用客觀及事先確定之標準作成政府採購決定，以利事後稽核各項規則或程序之正確適用與否；
 - (d)建立有效之國內復審制度，包括有效之申訴制度，以確保在依本項訂定之規則未受到遵守時得訴諸法律及進行法律救濟；
 - (e)酌情採取措施，以規範採購承辦人員之相關事

項，如特定政府採購之利益關係聲明、篩選程序及培訓要求。」

第2項規定：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則採取適當措施，促進政府財政管理之透明度和課責制。此等措施應包括下列事項：

- (a) 國家預算之通過程序；
- (b) 按時報告收入及支出情況；
- (c) 由會計和審計標準及相關監督構成之制度；
- (d) 迅速而有效之風險管理及內控制度；及
- (e) 在本項規定之要求未受到遵守時，酌情加以導正之措施。」

(二) 本公約第9條第1項(a)至(e)之規定，政府採購法均已
有規範

1、據本院諮詢專家表示，預防貪腐有效且透明之採購制度，本公約第9條第1項(a)至(e)之規定，我國的政府採購法均已
有規範，因為政府採購法係按照WTO的政府採購協定而制定³⁴。

2、本公約第9條第1項(a)至(e)之規定，在政府採購法各階段之措施

(1) 公開發送採購程序及契約資料

〈1〉 招標公告（政府採購法第27條）：公開於政府電子採購網。

〈2〉 等標期（政府採購法第28條）：明定各種招標方式及金額級距之等標期下限。

³⁴ 臺灣世曦工程顧問股份有限公司前董事長李建中。

- 〈3〉公開發給、發售招標文件（政府採購法第29條）。
- 〈4〉決標公告及定期彙送（政府採購法第61條及第62條）：公開於政府電子採購網。
- （2）事先確定參加政府採購之條件
 - 〈1〉技術規格（政府採購法第26條）：目的及效果均不得限制競爭。
 - 〈2〉廠商資格（政府採購法第36條及第37條）：不得當限制競爭，並以確認廠商具備履行契約之能力者為限。
 - 〈3〉決標原則（政府採購法第50條至第58條）：審標、最低標或最有利標、減價及評選程序。
- （3）採用客觀及事先確定之標準作成採購決定
審標作業（政府採購法第50條及第51條）：依招標文件規定審標。
- （4）建立有效之國內復審制度：異議申訴制度（政府採購法第六章）。
- （5）規範採購承辦人員事項
 - 〈1〉利益迴避。（政府採購法第15條）
 - 〈2〉請託關說之處理。（政府採購法第16條）
 - 〈3〉採購專業人員訓練。（政府採購法第95條）
 - 〈4〉採購人員倫理準則。（政府採購法第112條）

3、其他

- （1）對違法廠商之處置：不發還或追繳押標金、不發還履約保證金、不決標予該廠商、終止或解除契約、扣除不法利益、刊登公報拒絕往來1

年或3年；對涉及圍標、綁標、洩密之廠商及人員處予刑責。（政府採購法第31條、第32條、第50條、第59條、第87條至第92條、第101條）

(2) 其他防止貪腐規定

〈1〉 監辦程序。（政府採購法第12條及第13條）

〈2〉 保密規定。（政府採購法第34條）

〈3〉 不予開標決標。（政府採購法第48條）

〈4〉 品質管理規定。（政府採購法第70條）

〈5〉 查核採購進度。（政府採購法第100條）

〈6〉 採購稽核小組、審計機關稽核、稽察。（政府採購法第108條及第109條）

〈7〉 招標公告及招標文件載明檢舉專線（稽核、檢調、廉政）。

(三) 本公約第9條第2項(a)至(e)政府財政管理之規定，均已有規範，據本院諮詢官員表示³⁵

1、聯合國反貪腐公約第9條第2項(a)款規定，國家預算之通過程序，說明如下：

政府的財務制度，透過預算法、會計法、決算法和後端的審計。預算部分透過行政單位依標準來規範各項費用，應多少金額、應採購多少數量來籌畫編制，籌編完送至立法機關審議，審議完再送回行政部門依會計法執行，有內部審核的機制，最後決算送至審計部，審計部如果有意見，機關要提出說明。就聯合國反貪腐公約第9條第2項(a)款規定

³⁵行政院主計總處主計長朱澤民。

而言，我們預算執行的法令，已規定非常詳細，甚至過於詳細導致沒有伸縮的彈性。

- 2、關於聯合國反貪腐公約第9條第2項(b)款規定，按時報告收入及支出情況，說明如下：

我國的預算書、決算書、審計報告、單位預算機關的收支等，沒有機密文件，皆在網路上公告，在歐洲的「公開資訊」的資料開放程度，我國是國際評比為第1名。

- 3、關於聯合國反貪腐公約第9條第2項(c)款規定，由會計和審計標準及相關監督構成之制度，說明如下：

已有「內部審核處理準則」，規定的很詳細，包括事前審核、事後審核及工作績效審核，而審計部很早就建立「績效審計」的制度，另外「內部審核作業流程手冊」、「支出標準及審核作業手冊」（規定：各項支出標準及其依據、原始憑證之審核、記帳憑證之審核、採購監辦之注意事項），上網都可以找到。

- 4、關於聯合國反貪腐公約第9條第2項(d)款規定，迅速而有效之風險管理及內控制度，說明如下：

有關風險管理和內控制度，行政院在99年成立跨部會的「行政院內部控制推動及督導小組」，由行政院秘書長擔任小組召集人，主計總處主計長擔任小組副召集人，在內部控制的相關規定，其中「強

化內部控制實施方案」³⁶，係行政院為展現廉政肅貪之決心，特訂定強化內部控制實施方案。另內部控制的制度是99年才開始推動，內部控制的工作要如何再加強、確實執行，是未來要努力的目標，而不是淪為形式主義，各縣市首長應該要重視及推動內部控制的制度。

- 5、關於聯合國反貪腐公約第9條第2項(e)款規定，在本項規定之要求未受到遵守時，酌情加以導正之措施。說明如下：

我國的制度都有，但是為何執行時仍會發生貪瀆的案件？這是透明化的問題，要如何避免綁標、回扣這些問題，怎麼解決是將來主政單位要努力的方向。或許以財申法能夠解決藏匿回扣的問題，但是如何避免因入閣要財產申報，所以裹足不願入閣的困擾，如果簡化財產申報，這是可以思考的方向。

(四)政府採購貪腐舞弊建議防制作為

1、採購人員管理

- (1) 加強採購人員教育宣導。
- (2) 貫徹實施職期輪調。
- (3) 建立承辦採購單位主管責任制。

2、採購制度

- (1) 落實政府採購法：採購機關應確實檢討採購程序有無缺失，如招標文件公開閱覽制度有無落實、訂定底價流程有無疏漏、招標期限是否足

³⁶ 「強化內部控制實施方案」第1點規定，行政院為合理確保達成政府施政目標、依法行政及展現廉政肅貪之決心，特訂定強化內部控制實施方案。

夠、評選委員會組成有無流弊、採行限制性招標核定是否嚴謹、監辦採購能否發揮效用等，檢討建立標準化採購程序，以求改善。

(2) 作業模式標準化：對規劃、招標、訂約及驗收之程序，應建立標準作業模式，再輔以設立專案監督機制，使辦理採購案件流程均能透明化、標準化，以防杜弊端發生。

(3) 建立檢討機制：對於決標比率偏高或偏低之一定金額（例如：5千萬元）以上採購案件，機關內部應建立相關檢討機制，分析其原因，檢討有無人為疏失或弊端，以有效防範違失弊端發生。

(4) 政風機構並不具監辦職權，難以事前介入協助。

(5) 應建立查核、異常通報機制。

(五) 南投縣前縣長李○卿採用限制性招標之比率非常高，易產生貪腐³⁷

1、行政違失部分

(1) 李○卿在職的時候，採限制性招標之金額比率，最高曾達到91%以上，最低也有50%、60%，在97年限制性招標比率曾高達91%，公開招標只有3%，於98、99年監察院審計部開始展開調查後，限制性招標比率降到剩5%左右。

(2) 嘉義災害僅次於南投，嘉義縣95年至102年核

³⁷ 審計部臺南市審計處前處長羅如文。

定之復建工程經費169億282萬元，南投縣95年至102年核定之復建工程經費183億436萬元，但是嘉義縣公開招標的比率95%以上，限制性招標比率不到5%。代理縣長陳○清接任後，將李○卿的陋習改掉，由年度收支短絀10多億轉為收支剩餘5億多。

2、刑事部分

97年審計長調派好幾組人員去支援南投審計室抽查，因為當時那裡只有兩位稽查員人手不足，抽查的結果，發現李○卿涉及行政違失非常嚴重，李○卿以為只是涉及政府採購法之行政違失，但其已遭檢調偵查其貪瀆之刑事責任。

七、行政透明化-本公約第二章預防措施

(一)預防性反貪腐政策及作法

1、本公約第5條第1項規定：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，訂定及執行或堅持有效而協調之反貪腐政策。此等政策應促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務與公共財產、廉正、透明度和課責制等原則。」同條第2項規定：「各締約國均應努力訂定及促進各種預防貪腐之有效作法。」同條第3項規定：「各締約國均應努力定期評估相關法律文書及行政措施，以確定其能否有效預防與打擊貪腐。」

2、反貪腐政策及法令，偏重肅貪而輕防貪

(1) 我國近年來反貪腐政策，實務上仍離不開以「肅貪」為中心，在立法上仍以強化提高刑度

為重點，反而較少從提高風險方面著手。提高風險最主要的便是強化刑事司法機關定罪執法能力，以及加強國際合作（如刑事司法互助及執法合作）與資產追回。而本公約並不強調各國應該給予貪腐者嚴刑峻法，其所著重的是如何提高風險，使行為人因為嚴密法網及強悍的追訴能力而感到害怕，而發生威嚇作用。現行貪污治罪條例所強調的「治罪」，只是不斷地去加重刑度而忽略提高其風險及其他配套措施，因而目前以懲罰為主的貪污治罪條例，建議可改為「反貪腐防制條例」，以擴大反貪腐的機能與成效³⁸。

- (2) 做好上游預防工作：完整的廉政建設包含防貪、反貪與肅貪3個部分。防貪強調制度設計與流程再造，反貪重視教育宣導與文化形塑，是屬於廉政建設的中上游工作，而肅貪則是中上游工作失利或不足時的下游工作。如果預防工作能奏效，進而減少貪官產生的頻率以及貪腐造成的衝擊，才是廉政建設的終極目標。臺灣在民主轉型的20年間，有多起政治人物與政府高官涉貪重大案件之破獲，從正面的角度觀之，顯示我國在民主化後廉政權責機關辦案的獨立性與自主性，值得肯定與嘉許，但卻也顯示我國廉政建設，在防貪與反貪上游工作上的

³⁸ 許福生，104年6月，〈聯合國反貪腐公約與我國反貪腐刑事政策之思維〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

缺憾。廉政權責機關應於重大案件破獲後，從個別事件中，找出系統與結構層面之啟發，即時配合推動相關的防貪與反貪作為，做好更重要的上游預防工作³⁹。

- (3) 例如醫生和公衛，醫師治病薪資較高，公衛防病薪資較低，但公衛的貢獻很大，公衛能夠化危機於無形，可是大家看不到公衛的貢獻。同樣的，廉政署同仁的加給，分有司法加給和無司法加給兩部分，廉政工作是重肅貪輕防貪，應予調整事先預防貪腐，以降低事後的肅貪⁴⁰。
- (4) 本院諮詢學者⁴¹建議可做「流程再造」，在檢視的過程中，不是要將法令越綁越緊、越管越嚴，到最後變成誘民入罪、逼官入罪，相關法令規章，先合理化，再落實執行之標準化。

3、實行透明與課責

學者Romzek 與Dubnick，將課責定義為一種「關係」，在這種關係當中，個人或是單位在被授權之行為，有義務向授權者「回答」有關授權作為之「績效」問題⁴²。貪腐就是因為有獨占、裁量，就容易滋生貪腐，尤其是過度的獨占不當的裁量，

³⁹ 余致力，2016，〈國際透明運動與臺灣廉政治理〉，王業立主編，〈臺灣民主之反思與前瞻〉，臺北：臺灣民主基金會。

⁴⁰ 世新大學行政管理學系教授余致力。

⁴¹ 世新大學行政管理學系教授余致力。

⁴² 陳敦源，98年，〈透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，1卷2期。原文如下：“(Accountability is) a relationship in which an individual or agency is held to answer for performance that involves some delegation of authority to act”

又沒有適度的課責，因此，資訊公開，程序透明，在公共政策與執行過程中，讓民眾參與和諮詢，以強化實行課責。

確保政府機關透明與課責的政策建議：(一)有效的利益迴避法制規範，確保政策決策過程的公正性；(二)增加政府預算準備與執行過程的透明度；(三)提倡資訊公開，公共政策決策與執行過程中民眾參與和諮詢的必要⁴³。

(二)機關首長要落實執行反貪腐的決心和毅力

1、本公約第6條第1項規定：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，確保設一個或酌情設多個機構，透過下列措施預防貪腐：

- (a) 實施本公約第5條所定之政策，並在適當之情況對此等政策之實施進行監督及協調；
- (b) 累積與傳播預防貪腐之知識。

同條第2項規定：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，賦予本條第1項所定機構必要之獨立性，使其能有效履行職權，及免受任何不正當之影響。各締約國均應提供必要之物資與專職工作人員，並為此等工作人員履行職權，提供必要之培訓。」

2、如果機關首長或是公司的負責人，真正有反貪的決心及毅力去推動，則上行下效，中間人員想要貪瀆，恐怕就無法肆無忌憚，如果機關首長有決心，

⁴³ 以公開資訊，讓民眾參與，以強化課責，是近年的趨勢，請參 Goetz & Jenkins(2001)。

也會支持反貪腐的查辦、偵辦，機關首長反貪腐的決心及毅力，是反貪腐成功與否的關鍵。在行政院修正國家廉政建設行動方案中，廉政署提出建議希望將機關首長及新人納入全國在打造廉政反貪環境的重要指標的因素。

- 3、制度再健全，仍需要透過執行機關真正落實執行，才能產生制約效果，如果制度淪為形式主義，就沒有預防貪腐的效用。所以除了根據本公約去制定優質的法令外，應強化「沒有執行就沒有效果」，「執行」是公共政策和制度非常重要的觀念，所以執行機關是否能夠完整落實制度是很重要的。
- 4、上級機關首長反貪的決心很重要，現在很多貪腐都是地方首長的問題較多，特別是關於政治選舉問題。例如：在中央的部分，最早是水利官員涉案最多，當時是因為疏濬、砂石的問題，很多河川局的局長都被起訴甚至定罪，但是莫拉克颱風之災後重建，採售分離，建立透明、科學化的制度，最重要的是與法務部有很好的互動和合作，那時候林邊等災區的砂石沒有人敢採，一方面怕黑道問題，一方面是擔心砂石是國家財產不能開採去做重建工作，而水利署更不敢去做這些事情。後來跟法務部協談，說明這些砂石堆積物若不清除，則下次洪水來臨會造成更大傷害，法務部同意這些砂石用於居民災後重建，所以砂石、疏濬的問題就大幅減少，因此機制、做法和科技應用的問題是可以解決的。
- 5、整合防貪夥伴，強化協力治理

就廉政機構的設置模式而言，新加坡採單一專責性機構之設計，而紐西蘭、芬蘭、瑞士或澳洲等國，則採多元廉政機構的協力設計。本公約第6條之內涵，不在於強調機構設置是否具有單一性，重點乃在於廉政或反貪機構間運作的有效性。許多國家仍保持多元機構間相互協力、互補之複式佈網的組織設計模式。我國原本防制貪腐功能之主計、會計和審計系統納入廣義的廉政體系中。大型貪腐案件多與經濟犯罪及洗錢有關，因此，應以法務部為核心，結合金融管理（與金流有關之部分）和調查局洗錢防制中心之功能，強化資訊流通與通報，方能發揮功能全面防堵的整體綜效⁴⁴。

- 6、本條亦提到人員的培訓、足夠物資、獨立性及專職工作人員，但是有時候政風人員要調資料，不一定調得到，政風人員的職務要預防貪腐、反貪、肅貪，需要各部會主管的支持。以中央研究院（下稱中研院）為例子，中研院的技轉研發業務，政風人員有資格去參與嗎？中研院只有一個政風室，政風人員不多，所以首長決心很重要，而「廉政人員職權行使法草案」，應給政風人員合理的職權。

（三）實行透明化原則及輪調制度

- 1、本公約第7條第1項規定：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，酌情努力採用、維持及加強公務員及在適當之情況其他非選舉產生公職人員

⁴⁴ 胡龍騰、蔡秀涓，104年9月，〈由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政制度與組織〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

之招募、聘僱、留用、升遷及退休制度。這種制度應：

- (a) 以效率與透明化原則、專長、公正及才能等客觀標準為基礎；
- (b) 對擔任特別容易發生貪腐之政府職位人員，訂定適當之甄選與培訓程序，以及酌情對此等人員實行輪調之適當程序；

本公約第13條第1項亦規定，在政府部門以外之個人及團體，推動參與預防和打擊貪腐，提高決策過程之透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用。

2、政府內部控制與行政透明

有關行政透明制度，主管機關是行政院主計總處，內部控制有風險指標，由行政院主計總處規劃統籌，但是實際執行是由各部會的內控組織去執行。行政透明目前是歸納在政府內部控制制度的範圍，參照104年7月13日行政院院授主綜規字第1040600380號函之「政府內部控制制度設計原則」及其附件「政府內部控制觀念架構」所示，內部控制係機關首長核定後，由機關全體人員共同遵循執行，並透過控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督作業等5項互有關聯之組成要素，整合機關內部各種控管及評核措施，並融入至管理過程後端，為業務規劃與執行提供後援，藉以合理確保達成下列4項主要目標：1. 實現施政效能。2. 提供可靠資訊。3. 遵循法令規定。4. 保障資產安全。

行政透明並非政府內部控制之主目標，而政府內部控目前是由行政院主計總處負責，行政透明是歸納在前揭主要目標的遵循法令規定之次目標⁴⁵。

3、行政透明之現行法令

廉政署依據行政院101年12月28日修正「國家廉政建設行動方案」規定之具體作為，於102年4月30日函頒「機關推動行政透明措施建議作法」，同年7月8日函發「政風機構協助機關推動行政透明措施實施計畫」，透過政風機構協助推動行政透明作業。目前廉政署已擬定「行政院及所屬機關（構）推動行政作業流程透明原則(草案)」，綜整法務部法制司、法律事務司意見，並經法務部部長核可後函請行政院主計處提報行政院內部控制推動及督導小組第28次委員會議討論，內容共10點，較重者例如行政作業流程透明之定義⁴⁶、行政作業流程透明之檢視標準⁴⁷、各機關應結合內部控制擇定推動行政作業流程透明化之業務項目、各機關推動行政作業流程透明重點事項等。

4、中央政府機關推動行政作業透明的主要項目

(1) 推動建管業務之行政透明措施

⁴⁵ 法務部廉政署主任秘書林嘉慧。

⁴⁶ 「行政院及所屬機關（構）推動行政作業流程透明原則(草案)」第2點規定：
「本原則所稱行政作業流程透明，指各機關將權管業務作業流程中，與業務有關之法令適用、審查標(基)準、審核流程、審查進度與範例之事項公開，以確保政府行政部門運作及決策過程之外部監督可及性。」

⁴⁷ 「行政院及所屬機關（構）推動行政作業流程透明原則(草案)」第3點規定：
「各機關針對涉及人民權利或義務之業務，應依下列標準檢視權管業務作業流程透明程度：……（二）除前款事項外，其他與人民權益攸關之法令適用、審查標(基)準、審核流程、審查進度與範例事項已公開……。」

〈1〉緣由：推動建管業務行政透明的緣由，係因民眾或建築業者向建管機關提出申請案件時，常有核准日期不定或過長，民眾常有申請案件石沈大海之感覺，不知何時才會核發建造執照，民眾可能會因而造成資金積壓或貸款利息壓力。因而可能會衍生下列2項弊端：

《1》中間跑照業者因資訊不對稱，偽以行賄建管機關，加速申請案件之名義，向民眾詐騙款項。

《2》民眾為求加速審照作業，行賄建管人員。

〈2〉以「行政透明」改善建管業務之黑箱作業

《1》標準作業流程及審查基準的釋出。

《2》審核流程、進度及退件理由的即時公開並接受公評。

〈3〉廉政署推動「建構實質透明化之機制」之情形

該署於102年10月9日、103年1月6日邀集內政部、營建署及各縣市政府政風機構共同研商推動建管業務行政透明化措施，至103年2月26日邀集全全國各直轄市、縣(市)政府建管暨政風機構科長級以上人員，辦理「全國建築管理資訊系統行政透明說明會」，透過意見交流，獲得共識。因此，擇定「建管業務」為各縣市政府「行政透明」優先推動項目。

〈4〉內政部推動建管業務透明化

《1》世界銀行在評估國家競爭力，對於建管部分，係以程序簡化、單一窗口等列為重要評比事項，內政部積極與地方政府推動建管業務，針對建照執照申請簡化並單一窗口持續努力。

《2》內政部營建署所建置「全國建築管理資訊系統入口網」，認該系統揭露民眾公開申請流程及退件理由，可促使民眾藉而監督承辦人員是否存在積壓申請案件或無理由退件等弊端情事，符合行政透明內涵，惟經檢視該系統各直轄市、縣(市)政府使用情形，發現尚無縣市政府完整使用，實屬可惜，亦有失建置該系統之宗旨，爰邀集該部、營建署及各直轄市、縣(市)府政風機構共同研商推動建管業務行政透明化措施，並鼓勵各地方政府連結使用。

〈5〉相關具體推動成果

《1》內政部營建署業103年6月26日營署建管字第1032910719號函請各直轄市、縣(市)政府及特設主管建築機關配合辦理在案。

《2》經定期檢討各直轄市、縣(市)政府之辦理情形，截至105年5月25日統計情形如下：

〔1〕民眾得於網站查詢申請案件之審查流程，經查目前有臺北市、新北市、桃園市、臺中市、高雄市、彰化縣、雲林縣、

澎湖縣、基隆市、新竹市政府計10個直轄市、縣(市)政府已開辦，新竹縣政府尚在辦理中。

- 〔2〕民眾得於網站查詢申請案件之退件理由，經查目前有臺北市、新北市、桃園市、臺中市、高雄市、雲林縣、屏東縣、澎湖縣、基隆市、新竹市政府計10個直轄市、縣(市)政府已開辦。
- 〔3〕經檢視推動建管業務行政透明執行現況，各直轄市、縣(市)政府之現況已較103年大幅提升，有助提升民眾對於建管案件審查過程的信任及機關清廉形象。
- 〔4〕其中有5個縣市沒有辦法公開，主要是彰化縣、雲林縣、花蓮縣、臺東縣這4個縣市，他們將審核流程和進度公開但是沒辦法顯示核退理由，目前廉政署跟這4個縣市在研議要如何讓核退理由也能上網公開。剩下1個是連江縣因其機關經費有限，所以仍然採用機關公文掛號系統，民眾無法去查得相關審批流程和核退理由。
- 〔5〕雖然已有建置這樣的系統，但是各縣市還是需要開發程式來和該部的系統介接，因為每一個機關都有一套自己原有的公文管理系統，所以需要一些經費和時間去磨合，該部已請營建署持續協助

輔導地方政府，希望能夠採用該部的系統。

(2) 推動殯葬業務之行政透明措施

〈1〉緣由：殯葬業務之行政透明措施，係廉政署主動去規畫推動，因指定時辰火化大體或使用禮廳等，而向管理人員致贈紅包，管理人員甚至與殯葬業者相互勾結以取得外快。因此，建構公開、公平的殯葬設施使用管理透明機制，透過直接向民眾公開殯葬設施之使用資訊，降低不肖公務員或代辦業者利用資訊不對稱索賄等弊端。

〈2〉廉政署推動「殯葬業務透明化」之情形

《1》101年殯葬設施管理專案稽核：廉政署於101年2月至9月間，結合13個直轄市及縣（市）政府主管機關政風機構，執行殯葬設施管理專案稽核，採書面、實地查核等方式，抽查稽核公墓、納骨塔、火化場、殯儀館等殯葬設施管理、規費管理及透明化等。

《2》稽核結果發現缺失

- 〔1〕未落實清查盤點墓基、納骨塔櫃位使用情形。
- 〔2〕禁葬之公墓仍有新葬情事。
- 〔3〕公墓遭民眾濫葬，未依規定查報。
- 〔4〕殯葬設施未設置登記簿或登載不完整。
- 〔5〕預先申請進塔卻未繳納規費。

〔6〕收費項目於法無據、規費未依規定繳庫或短收、逾期末繳等情。

〔7〕透明化措施不足。

《3》稽核建議事項

〔1〕強化殯葬設施管理內控機制，定期查核並落實殯葬設施使用資料登載及檔案管理。

〔2〕檢討規費收繳標準作業流程，建立規費收取及審查作業資料庫，以利相關資訊之勾稽比對，防止弊端發生。

〔3〕強化殯葬設施管理人員專業訓練及定期考核。

〔4〕推動殯葬設施管理行政透明化。

〔5〕運用衛星影像遙測技術、地理資訊系統（GIS）等科技資訊，提升定位輔助管理效能，降低人工巡查成本，有效監測濫葬等違規違法情事。

《4》廉政署於104年擇定殯葬業務成為行政透明優先推動項目，希望全國22個縣市同時推動，成果大致如下

〔1〕殯葬設施使用狀況全面上網公開。

〔2〕公開收費標準及申請作業流程。

〔3〕目前有不少的學術單位參訪政風業務的時候，會安排參訪臺北市殯葬業，讓他們瞭解有些行政作業透明的確可以消彌不少貪腐事情，也可以引起民眾對於政

府施政的公信力。

〈3〉內政部推動「殯葬業務透明化」之情形

《1》建置「全國殯葬資訊入口網」，並於99年7月正式對外啟用，主要提供政府當前殯葬管理施政方向說明、中央與地方殯葬管理相關法令、全國殯葬設施及合法業者名單之查詢，並適時發布殯葬消費警訊，避免民眾權益受損；另亦提供殯葬管理主管機關、相關民間團體以及消費申訴諮詢管道之網站連結。截至105年5月底人次已逾八百萬人次瀏覽。

《2》地方政府制定公立殯葬設施防弊措施，減少違法貪瀆機會

〔1〕按殯葬管理條例第3條規定，對直轄市、縣（市）政府應就轄內公立殯葬設施，負有監督、管理之責。直轄市、縣（市）政府為防杜公立殯葬設施管理缺失，進而端正殯葬禮俗、革除陋習，多已建立殯葬設施使用管理之標準作業程序，以求行政資訊公開透明化與收費標準合理化，同時設置民眾申訴服務專線，避免行政人員貪圖不法利益。相關措施重點如下：

{1} 作業流程透明化：包括制定設施服務項目收費標準、設施使用標準作業流程、設施使用相關規定、開放時間及

申請程序，俾使相關作業公開透明化並避免請託與關說情事。例如殯儀館禮廳之登記，已公開透明。

{ 2 } 管理制度化：針對公墓、納骨塔等設施之使用建置電腦檔案清冊列管，並公布殯葬相關資訊，以期公開透明化。例如陽明山公墓亦公開透明。

{ 3 } 明定內部控管機制，不定期清查墓基、納骨塔櫃位之使用情形，並督導公所訂定殯葬設施管理辦法，以防私下讓售圖利。

{ 4 } 揭示管理服務人員不得收取規費以外之任何費用，並設置民眾申訴（肅貪）專線及意見調查表，加強殯葬相關採購案件之查核，以發掘貪瀆線索並防範弊端。

〔 2 〕 建立員工督考輪調

落實員工輪調制度，並加強行政肅貪並落實主管督考責任。

（ 3 ） 推動駕駛照執考照業務之行政透明措施

〈 1 〉 緣由：公路總局推動駕駛照執考照業務之行政透明措施，係因考照有太多弊端，例如考生行賄考驗員，於考生路考應試時，考驗員予以提示、指導，或未予扣分等放水行為，使考生順利通過考試之弊案發生，甚至有筆試試題外洩之傳聞，造成民眾對監理人員之

負面印象。

〈2〉推動駕駛執照考照流程之行政透明情形

由民眾共同監督整個考照過程，可以消弭駕駛執照考驗弊端型態，分述如下：

《1》公開筆試題庫，並採電腦隨機選題進行考試：交通部公路總局業將考照筆試題庫公開於網路，報考人於監理站、所筆試均採電腦作業，1人1機，由電腦亂數選題，每位考生試題亦因電腦亂數選題不同，降低串謀與作弊可能性。

《2》系統功能、內控及講解扣分標準：交通部公路總局臺北市區監理所士林監理站設有車載型監視錄音系統，主要功能係路考動態過程進行記錄，遇有爭議時（未打方向燈、換檔不順、壓線與否），均可即時調閱，迅速釐清。另外，對於儲存影音檔，士林監理站亦會派人抽檢，查看是否有不當指導的行為，避免考照弊端再度發生。此外，為避免考生因緊張而不了解路考規則，臺北市區監理所除於候考區播放動態影片供考生複習外，考驗員亦會親自講解路考流程及扣分標準，讓考生充分了解考試規則，降低路考爭議。

《3》外部力量監督：除上述措施外，臺北市區監理所引進外部力量進行監督，讓路考過程更透明，以錄影方式全程記錄路考過

程，將路考過程中最容易扣分項目，例如：曲線進退、上下坡道起步等影像，同步於入口大廳及路考候考室播放，供不特定民眾檢視，強化外部監督機制，提升監理機關形象。

- 〈3〉推動駕駛照執考照流程之推動成效
 - 《1》增加行政效率、獲得人民信任。
 - 《2》考驗員依法行政、考照制度公平公正。
- (4) 推動關務業務之行政透明措施
 - 〈1〉緣由：推動關務業務之行政透明措施，係由海關結合審貿機制提供一個「關港貿單一窗口」，也就是讓海關貨物進出口貿易用單一窗口做處理。
 - 〈2〉成效：依廉政署統計，推動關務業務之行政透明措施後，海關貪腐案件已有減少。
 - 《1》海關推動通關透明措施相當成功，世界經濟論壇(WEF)於2014年4月1日發布「2014全球貿易便利指數」(The Global Enabling Trade Index 2014)，我國於138個經濟體中排名第24名，其中我國「海關透明指數」排名第1名，國家發展委員會則認為與「關港貿單一窗口」上線提供服務有其密切關聯。
 - 《2》整合我國跨機關貿易簽審、報關及港務資料：統整貨物通關動態資訊，建立共用資料庫。

5、輪調制度--落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」以預防久居其職的公職人員成為行賄對象

本公約第7條第1款規定對於擔任特別容易發生貪腐職位的公職人員，實行「工作輪調制度」，政府採購法等相關法律雖有類似之制度規定，但對於擔任特殊職位之公職人員，多數機關仍未建立「制度化」的輪調標準與程序，造成久居其職的公職人員易成為行賄對象。例如：澳洲、香港等國之海關、稅務及採購等機關，均有對該機關內部擔任特殊職位的公職人員實行定期或非定期的「工作輪調制度」，旨在預防涉及或執掌特殊職務之公職人員成為廠商行賄對象，我國應檢討現行制度，並配合考績制度進行各項工作輪調制度的可行性評估⁴⁸。

(四)發現貪腐之檢舉或告發

- 1、本公約第8條第4項規定：「各締約國應依其國家法律之基本原則，考慮訂定措施和建立制度，使公職人員在執行公務過程發現貪腐行為時，向有關機關檢舉或告發。」本公約第13條第2項規定：「各締約國均應採取適當措施，以確保公眾知悉本公約所定之相關反貪腐機構，並應酌情提供途徑，以利於透過匿名等方式向此等機構檢舉可能被視為構成本公約所定犯罪之案件。」

⁴⁸ 胡龍騰、蔡秀涓，104年9月，〈由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政制度與組織〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

2、揭弊者為反貪腐不可或缺之制度⁴⁹

(1) 揭弊者之立法例

「揭弊者保護(Whistleblower Protection)」制度起源於美國，主要法律依據為聯邦「揭弊者保護法(Whistleblower Protection Act)」，主要目的在於強化保護揭發美國政府弊端之聯邦公務員，避免其遭報復及消除組織中的失誤。該法主要內容包括明定公務員不應受到「被禁止之人事措施」(Prohibited Personnel Practice)、設立保護弊端揭發者之「特別檢察官辦公室」(The Office of Special Counsel)及處罰違反被禁止之人事措施者等方法以保護揭弊之公務員。英國亦於1998年制定「公益揭發法」(Public Interest Disclosure Act, PIDA)，且同時適用於公私部門。其立法目的在於促進組織員工能以負責之方式，勇於揭發組織內威脅公益的不法問題，除鼓勵員工向雇主或向指定人員為揭發之外，亦保護向外公開揭發，例如，向媒體、警察或國會議員等。日本亦於2004年6月18日公布揭弊者保護法制，亦即「公益通報者保護法」，並於2006年4月1日實施。

(2) 立法目的

立法目的都在於鼓勵組織成員能勇於揭發組織內之不法，並保護揭弊者免於受到人事措

⁴⁹ 陳耀祥，104年9月，〈政府採購程序中訂定揭弊者保護規範之研究〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

施上之報復。我國對現行公務人員法制中欠缺完善之弊端揭發保護制度，公務員於評估過個人利弊得失後，往往無人願意出面揭發組織弊端，在缺乏揭弊人的組織環境下，貪瀆案件之重要證據不易取得，因而影響我國貪瀆案件定罪率偏低。而政風人員並無法單獨地擔負機關反貪腐之任務，因此機關內部之揭發弊端是相當重要之制度。

(3) 現行獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法對於檢舉人保護顯有不足

- 〈1〉獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法主要內容包括：檢舉獎金發放標準（第3條）、分配方法（第5、6條）、申請程序（第7、8條）、檢舉方式（第9條）及獎金追回之方式（第11條），對於檢舉人保護及保密規範僅有第9條及第10條之原則性規範，此辦法規範重點在於檢舉獎金發放之問題而非檢舉人之保護。
- 〈2〉現行公職人員內部揭弊管道之規範，僅有「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第4條第1項第2款規定，公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而檢舉，不給與獎金。因此，嚴格來講，我國並沒有符合《聯合國反貪腐公約》第8條第4項有關政府內部弊端揭弊管道與保護之法制規範⁵⁰。

⁵⁰ 胡龍騰、蔡秀涓，104年9月，〈由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政制度與組織〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

(五)政府報告

1、本公約第10條第1項規定：「考量反貪腐之必要性，各締約國均應依其國家法律之基本原則採取必要措施，提高政府行政部門之透明度，包括酌情在其組織之結構、運作及決策過程提高透明度。此等措施得包括下列事項：

- (a)施行各種程序或法規，酌情使公眾瞭解政府行政部門組織之結構、運作及決策過程，並在考慮保護隱私和個人資料之情況，使公眾瞭解與其有關之決定和法規；
- (b)酌情簡化行政程序，以利於公眾與主管決策機關間之聯繫；及
- (c)公布資料，其中得包括政府行政部門貪腐風險問題之定期報告。」

2、政府資訊公開

- (1) 針對廉政之資訊公開：為落實聯合國反貪腐公約第10條，應可在政府資訊公開法第7條第1項各款中，增訂廉政資訊公開之條款，許以授權命令另規定之。因若以授權命令之方式，可擁有隨時修正之優勢並可詳細規定內容，不因法律規定下大多係不確定法律概念，產生爭議，例如有關廉政資訊公開之範圍等。並可指定一個專責機關來推動資訊公開法制，可以法務部、國家發展委員會、監察院等為考量，尤其以國家發展委員會擔任較為適合，因該會掌有檔案管理與行政院公報發行2項政府資訊流通

的重要管道⁵¹。

- (2) 有關開放政府資訊公開法的落實，以及現在很熱門的開放資料像大數據Big Data資料等問題，開放政府的觀念，包含接收端的數據、資訊的品質、相關性及後端如何去使用。在open government《開放政府》這本書裡面有一段話發人深省：它說開放政府其實跟我們所講的開源軟體(open source software)，其不是只有讓你在後端使用，而是讓你在前端就參與程式的編碼，讓軟體變更好，所以談開放政府，不只有在後端使用，更應該是在前面就讓大家去參與行政的流程和決策。
- (3) 台灣透明組織在廉政會曾提問「政府資訊公開法」的主管機關是誰？我們的國家定了本法，卻不知主管機關是誰及由誰去推動政府資訊透明？到最後承接是廉政署，但是廉政署為三級機關，其沒有足夠的資源和能力，要其做全國的政府資訊公開。

3、廉政報告

- (1) 據本院諮詢學者表示⁵²，有關本條規定，政府報告部分，廉政署有出版報告和委託研究風險評估，可參考國際透明組織的做法，每年出一本廉政報告，內容包含通則性及主題性，例如

⁵¹ 陳正根，104年6月，〈政府資訊公開法之未來發展趨勢—以資訊自決權與反貪腐公約之觀點〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

⁵² 世新大學行政管理學系教授余致力。

對於選舉、工程採購、私部門等等，一年會有一個主題。就此而言，牽涉廉政署研究能力、政策規畫能力以及政風人員培訓的加強。

- (2) 據廉政署回應，反貪腐報告的方式尚在研究，該署目前成立一個工作小組，針對施行法第6條規定，反貪腐報告應包括國內貪腐環境、風險、趨勢等分析及反貪政策措施有效性評估，針對這幾個面向擬定反貪報告架構和內涵，來確保符合反貪腐公約所強調的宗旨，但是還在進行研究中。

(六) 社會參與

1、本公約第13條第1項規定：「各締約國均應依其國家法律之基本原則，在其能力所及之範圍內採取適當措施，推動政府部門以外之個人及團體，如公民團體、非政府組織與社區組織等，積極參與預防和打擊貪腐，並提高公眾認識貪腐之存在、根源、嚴重性及其所構成之威脅。這種參與應透過下列措施予以加強：

- (a) 提高決策過程之透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用；
- (b) 確保公眾有獲得訊息之有效管道；
- (c) 進行有助於不容忍貪腐之公眾宣傳活動，及中小學和大學課程等領域之公共教育方案；
- (d) (略)。」

第2項規定：「各締約國均應採取適當措施，以確保公眾知悉本公約所定之相關反貪腐機構，並

應酌情提供途徑，以利於透過匿名等方式向此等機構檢舉可能被視為構成本公約所定犯罪之案件。」

- 2、據本院諮詢學者表示⁵³，本條規定係有關社會參與部分，提到教育宣導活動，監察院應關注教育部對小中高與大學的反貪教育宣導，台灣透明組織曾透過公私部門協力籌措經費做了廉政法治教育的動畫教材，希望教育部推廣，但教育部只是發個文給各校去推廣，好像不是很積極，但很多縣市政府還是很努力認真去宣導，像臺南市政府反貪教案係小學五年級的教材，非常積極。
- 3、長期缺乏反貪的社會價值和公共意識

肅貪是治標，防貪是治本，教育是紮根工作。臺灣目前應著重反貪的社會教育及學校教育，及社會價值和公共意識之培養，這也是本公約第13條最核心的議題，特別是要培養一般民眾願意去舉報。例如，香港是教育民眾貪腐會破壞整個社會正義，香港廉政公署鼓勵民眾舉報，很重要的一點是要有「舉報意識」，另外一點是要有「獎勵措施」和「保護機制」。

(七)預防洗錢措施

- 1、本公約第14條第1項規定：「各締約國均應：(a)在其權限範圍內，對銀行和非銀行之金融機構，包括對辦理資金或價值轉移等常規或非常規業務之自然人或法人，並在適當之情況對特別容易涉及洗錢

⁵³ 世新大學行政管理學系教授余致力。

之其他機構，建立全面性之國內管理及監督制度，以利遏制並監測各種形式之洗錢；此種制度應著重於訂定驗證客戶身分，並視情況驗證實際受益人身分、保存紀錄，及報告可疑交易等規定；……。」第2項規定：「締約國應考慮實施可行之措施，以監測及追蹤現金與有關流通性票據（有價證券）跨境轉移之情況，但應訂定保障措施，以確保訊息之正當使用，及不致於以任何方式妨礙合法資金之移動。此類措施得包括要求個人和企業報告大筆現金及有關流通性票據之跨境轉移。」第5項規定：「締約國應努力為了打擊洗錢，在司法、執法及金融監理機關之間進行與促進全球、區域、次區域及雙邊合作。」

2、資金流向不易證明，需要國際司法互助

- (1) 辦理錢洗海外的貪腐案件，很多都會無功而返，因為海外洗錢及交易轉帳部分，目前仍是很難去突破，無法證明最後錢是轉到哪裡、如何轉，審判時很多只能用圖利罪起訴。圖利罪從89年統計到目前為止，定罪率為33%左右，所以很多都是判無罪的，無罪有些是因為證據不足而定罪。
- (2) 所以洗錢的問題要透過國際司法互助，也希望聯合國反貪腐公約內國法化後，能夠透過參與國際組織、國際會議，從點到線到面去擴展司法互助，才能畢其功於一役。

八、其他諮詢意見

(一)貪腐的公式

學者Robert Klitgaard提出之貪腐的公式如下。

$$C = M + D - A$$

Corruption=Monopoly+Discretion-Accountability
(貪腐 = 獨占 + 裁量 - 課責)

減輕貪腐的途徑，有下列3個方面：(1)開放政府行使權力程中的競爭性，例如選舉競爭，或「轄區重疊」與「權威分散」的概念，都有減緩特定政治勢力長期獨占政府管制權力的可能性。(2)限制政府使用裁量權的範圍與內容，從控制文官行使行政行為的程序上，進行貪腐的控制。(3)設法增加課責機制的運作效能，就是政府運作以公開為原則，降低監控成本。上述途徑，都必須有公開透明為前提⁵⁴。

(二)貪瀆案件之定罪率

1、105年1至3月的一般刑事案件起訴判決定罪率大概95%，但貪瀆案件的定罪率，自89年7月前部長陳定南先生推動掃除黑金方案開始統計貪瀆定罪率，到104年12月底，貪瀆定罪率只有61.9%而已。另從98年7月推動國家廉政建設行動方案到104年12月底，貪瀆定罪率是71.7%。貪瀆的定罪率，與目前公務員懼怕動輒觸法、不敢勇於任事善盡行政裁量權有很大的關係。

2、目前廉政署從100年7月20日成立到105年3月底為

⁵⁴ 陳敦源，98年，〈透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，1卷2期，頁34。

止，廉政署起訴移送檢察官的案件有600多件，其中定讞的案件有141件，判決有罪的有137件，定罪率是97.1%。而對於其中4件無罪案件，該署在廉政審查會之外部審查機制，聘請專家學者來探究偵辦環節的問題、法令見解或舉證。重點是檢察機關或者是專責肅貪機構，無法提升貪腐案件的定罪率，事實上很難讓全國的公務人員在處理行政事務的時候敢勇於裁量及任事。

陸、結論與建議

一、現行反貪腐的法令及制度是重肅貪輕防貪，然而防貪是反貪腐的上游工作，紮實做好防貪可以減少後續貪腐的發生，因此，防貪工作亟待重新重視及改善

(一)在實務上經常適用的反貪腐法令，例如：陽光四法之財申法、利衝法、政獻法、遊說法等。廉政法令之國家廉政建設行動方案、公務員服務法、政府採購法、政府資訊公開法等。檢舉法令之獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法、法務部廉政署受理檢舉案件作業要點。刑事法令之貪污治罪條例、刑法（貪瀆罪）、刑事訴訟法（搜索、扣押、沒收）、洗錢防制法等。國際反貪腐法令之本公約及施行法。細究上開法令的內容，即可發現係著重肅貪的刑懲法令為主，尤其是貪污治罪條例，罪責很重，但對價關係不易證明，再加上刑事訴訟採舉證嚴格證明原則，致貪污治罪條例案件，定罪率只有六成左右^{55&56}，貪腐者認為被抓的風險低，率而

⁵⁵ 洪國華，自由時報，105年1月28日，自由開講--「檢察官定罪率低就是濫行

以身試法。另於馬英九總統執政後，為主打貪腐而新訂定之國家廉政建設行動方案，各項執行措施及績效目標過於瑣碎，且辦理機關各有主要業務，廉政行動僅係兼辦業務，各政府機關及廉政單位尚待積極推動，以深植民心，並帶動全民反貪腐的風氣。

(二)據本院諮詢學者表示⁵⁷，廉政署肅貪工作者有司法加給，防貪工作者無司法加給，廉政工作是重肅貪輕防貪，未來應予調整，改為事先預防貪腐，以降低事後的肅貪。又預防工作如能奏效，進而減少貪官產生的頻率以及貪腐造成的衝擊，才是廉政建設的終極目標⁵⁸。本院諮詢學者也表示⁵⁹，我國近年來反貪腐政策，實務上仍離不開以「肅貪」為中心，並立法上仍以強化提高刑度為重點，現行貪污治罪條例所強調的「治罪」，只是不斷地去加重刑而忽略提高其風險及其他配套措施⁶⁰。又相關法令制度多偏重「肅貪」目的，而使防貪政策的認知，不易深植於公務人員或一般民眾心裡，應從貪腐的供給和需求、貪腐的網絡和共生

起訴嗎？」<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1587299>。

⁵⁶ 中央廉政委員會第 17 次委員會議資料，105 年 10 月，「自 89 年 7 月至 105 年 7 月執行掃除黑金行動方案以來，各地檢署偵辦貪瀆案件累計起訴 7,798 件，總計起訴 22,506 人次，判決確定者計 16,027 人次，其中判決有罪確定者 10,107 人，定罪率達 63.06%。另廉政署自成立迄 105 年 7 月底之移送案件，經各地方法院檢察署偵查終結已起訴 283 案，已判決確定 143 案，其中 138 案為有罪判決確定，定罪率 96.5%。

⁵⁷ 世新大學行政管理學系教授余致力。

⁵⁸ 余致力，2016，〈國際透明運動與臺灣廉政治理〉，王業立主編，《臺灣民主之反思與前瞻》，臺北：臺灣民主基金會。

⁵⁹ 中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所教授許福生。

⁶⁰ 許福生，104 年 6 月，〈聯合國反貪腐公約與我國反貪腐刑事政策之思維〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

關係、貪腐的對價關係等層面，重新修訂預防性反貪腐制度⁶¹。

(三)投入醫療治療之經費，遠遠高於醫療預防之經費。臉書創辦人祖克柏說：現今的醫療經費大部分用在治療疾病，而不是預防病因，前者是後者的50倍，這個情況必須改變⁶²。同樣的，現行反貪腐的法令及制度，投入大量的人力及經費在肅貪上，而防貪則認為是細微末節的工作，然而防貪是反貪腐的上游工作，紮實做好防貪，即可以減少下游肅貪的土石流氾濫，因此，防貪工作亟待重新重視及改善。

二、依本公約施行法第7條規定，各級政府機關應於本法施行後3年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。因此，依本公約第二章預防措施，應建構全面性預防貪腐的法令，重新檢討、修正、新訂，並落實執行、完成自評報告，亟待檢視及改善

(一)我國於104年5月20日總統華總一義字第10400058151號令制定公布聯合國反貪腐公約施行法，行政院嗣於104年12月7日院臺法字第1040153486號令，本公約施行法自104年12月9日施行，又本公約施行法第7條規定，各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後3年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及

⁶¹ 胡龍騰、蔡秀涓，104年9月，〈由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政制度與組織〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

⁶² 風傳媒，105年9月22日，臉書創辦人祖克柏夫婦慨捐950億 21世紀結束前治癒、預防或控制所有疾病；聯合報 105年9月22日，消滅所有疾病 祖克柏捐950億。<http://udn.com/news/story/6809/1978830>。

行政措施之改進。即於本法施行後3年內，完成內國法化後之相關法制配套措施。

(二)參考新加坡沒收貪污公務員退休金之精神，研議「剝奪、減少退休（職、伍）金」之併予懲戒處分。

1、新加坡公務員退休時將可領取一筆數目可觀的公積金，但如果該名公務員有違法貪污，將會自動取消公積金，因此，新加坡的公務員很珍惜自己的職位，不會以失去公積金的代價而去貪污。例如：新加坡曾有博物館館長收受包商賄賂，金額雖小，卻被判刑3個月，並失掉近30年的退休金，由本案例可知新加坡的反貪污環境，致使貪污者不敢輕舉妄動⁶³。

2、刑法於105年6月22日修正第五章之一沒收相關條文，而貪污治罪條例未有沒收之相關規定，因此貪污犯罪之沒收適用刑法。公務員懲戒法於104年5月20日修正，自105年5月2日施行，本法第9條第1項第3款規定，公務員之懲戒處分，剝奪、減少退休（職、伍）金。經查公務員懲戒法施行後，以「剝奪、減少退休（職、伍）金」及「貪污」關鍵字搜尋共15筆⁶⁴，惟主文均未有「剝奪、減少退休（職、伍）金」之處分，未來在實務上得否參考新加坡沒收貪污公務員之退休金之精神，而予以併為處分，是值得研議的問題。

⁶³ 柯是鈐等，99年，《香港、新加坡廉政制度出國參訪報告》，臺北：臺北市政府。

⁶⁴ 法源法律網 <http://fyjud.lawbank.com.tw/list2.aspx>，搜尋日期 105 年 10 月 31 日。

(三)新訂揭弊者保護法草案等法令

1、催生揭弊者保護法草案。

(1) 前揭臺○公司前董事長兼總經理龔○○於任期內，涉蘭花咖啡館金山店改裝工程、建國大樓修繕改建工程，化整為零辦理限制性招標採購案⁶⁵；消防署前署長黃○敏於任期內，涉衛星通訊系統等建置採購案，預算金額為5億9,192萬元，屬巨額之工程採購，黃○敏擅自以消防署署長身分出席評選會議議，取代葉○堂（時任消防署主任秘書，評選委員會召集人）主持會議，逾越採購評選委員會之權責，逕行作成放寬27項招標文件規格且認該修改非屬重大變更之決議，再主導依該會議決議為後續招標，將等標期違反規定縮短為7日，違反採購人員準則第3條、第4條，獨厚臺灣○○標準公司，使該公司順利得標⁶⁶。上揭龔○○、黃○敏2人，明顯違反政府採購法，然無人揭弊，政府失靈。

(2) 查「揭弊者保護法」草案立法進程，自103年12月31日草案陳報行政院後，歷經行政院4次審查會審議，法務部復於105年7月15日以法授廉字第1050600162號函，將修正版草案陳報行政院續行審議。因此，催生揭弊者保護法草案，

⁶⁵ 公務員懲戒委員會 102 年鑑字第 12513 號議決書，於 102 年 5 月 31 日議決，主文-黃季敏撤職並停止任用 2 年。

⁶⁶ 公務員懲戒委員會 101 年度鑑字第 12375 號議決書，於 101 年 10 月 26 日議決，主文-龔照勝降 2 級改敘。

建制揭弊及保護檢舉人之環境，使其等勇於內舉揭弊，以完成本公約第8條第4項有關政府內部弊端揭弊管道與保護之法制。

- 2、廉政署爰提出「行政院及所屬機關（構）推動行政作業流程透明原則（草案）」，經法務部核定後，函⁶⁷請行政院主計總處提報行政院內部控制推動及督導小組第28次委員會議⁶⁸決定，請法務部依該小組幕僚單位意見修正「行政院及所屬機關（構）推動行政作業流程透明原則」草案，並請各主管機關督導所屬強化資訊公開透明，針對潛在風險預先規劃以為因應。因此，「行政院及所屬機關（構）推動行政作業流程透明原則」草案，有待早日推動實行，以作為行政機關執行流程透明之準據。

(四)反貪腐之成敗關鍵，在於落實執行。

- 1、依本公約第5條第1項規定，各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，訂定及執行或堅持有效而協調之反貪腐政策。此等政策應促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務與公共財產、廉正、透明度和課責制等原則。第8條第2項規定，各締約國均應特別努力在其國家體制及法律制度之範圍內，適用正確、誠實及妥善執行公務之行為守則或標準。又依本公約施行法第4條規定，各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實

⁶⁷ 法務部 105 年 4 月 22 日法廉字第 10505004980 號函。

⁶⁸ 行政院主計總處--105 年 9 月 22 日行政院內部控制推動及督導小組第 28 次委員會議紀錄，<https://www.dgbas.gov.tw/public/Data/610515284790V1BW9I>。

各項反貪腐法制及政策。本公約施行法第5條第1項規定，各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調聯繫辦理。是則，本公約及施行法均強調落實及確實執行之重要。

- 2、又孟子離婁上篇：「徒善不足以為政，徒法不能以自行」，引申空有良善的政策制度及完備的法律條文，而沒有落實執行的執行力，終將走向失敗。法令制度再良善完備，仍需要透過執行機關真正落實執行，才能產生制約效果，如果法令制度流於形式，就沒有預防貪腐的效用。因此，制定優質的法令制度外，更應強化「沒有執行就沒有效果」，而執行機關的落實執行是成敗的關鍵。

(五)政府應定期公布反貪腐報告，目前尚在研究中。

- 1、依本公約第10條規定，考量反貪腐之必要性，各締約國均應依其國家法律之基本原則採取必要措施，使公眾瞭解各種法規或程序；酌情簡化行政程序；公布政府行政部門貪腐風險問題之定期報告。本公約施行法第6條第1項規定，政府應定期公布反貪腐報告。同條第2項規定，前項報告，應包含貪腐環境、風險、趨勢等分析與各項反貪腐政策措施之有效性評估。
- 2、據本院諮詢學者建議⁶⁹，有關上開規定政府報告部

⁶⁹ 世新大學行政管理學系教授余致力。

分，廉政署有出版報告和委託研究風險評估，可參考國際透明組織的做法，每年出一本廉政報告，內容包含通則性及主題性，例如對於選舉、工程採購、私部門等等，一年會有一個主題。而此牽涉廉政署研究能力、政策規畫能力以及政風人員培訓的加強。又據廉政署表示，反貪腐報告的方式尚在研究，該署目前成立一個工作小組，針對本公約施行法第6條規定，反貪腐報告目前尚在研究中。

三、政府需要資訊公開、行政透明等制度，讓民眾瞭解決策的過程及結果，由外部力量以課責及監督政府，故研修資訊公開、各縣市政府進用人員之人事程序及其他優先項目予以行政透明，並強化課責制度等，均仍有很大的進展空間

(一)反貪腐的公式

學者Robert Klitgaard提出之貪腐的公式如下。

$$C = M + D - A$$

Corruption=Monopoly+Discretion-Accountability

(貪腐 = 獨占 + 裁量 - 課責)

然而，反貪腐除了課責以外，尚需資訊公開、行政透明等相關配套措施。

(二)在資訊公開部分，學者建議為落實本公約第10條政府報告之資訊公開，應可在政府資訊公開法第7條第1項各款中，增訂廉政資訊公開之條款，許以授權命令另規定之，例如有關廉政資訊公開之範圍等，並可指定一個專責機關來推動資訊公開法制⁷⁰。又本院諮詢學

⁷⁰ 陳正根，104年6月，〈政府資訊公開法之未來發展趨勢—以資訊自決權與反貪腐公約之觀點〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

者建議⁷¹，台灣透明組織在廉政會議曾提問政府資訊公開法的主管機關是誰？最後承接是廉政署，但是廉政署為三級機關，其沒有足夠的資源和能力做全國的政府資訊公開。又有關開放政府資訊公開法的落實，以及現在很熱門的開放資料像大數據Big Data資料等問題，開放政府的觀念，包含接收端的數據、資訊的品質、相關性及後端如何去使用。在open government《開放政府》這本書，談到開放政府之open source software(開源軟體)，不只有在後端使用，更應該是在前面就讓大家去參與程式編碼、行政流程和決策，讓軟體變更好。

(三)在行政透明部分

- 1、提高透明度：新加坡分別採用「電子化綜合政府藍圖」、「電子化公民網絡」、「綜合連線申請系統」、「架設政府採購網站」等措施，以提高各項申請資訊的透明度，從而降低黑箱作業之可能，避免不肖公務人員利用資訊不透明的環境，獲得貪污的機會。南韓首爾市於1999年4月完成申請證照上網系統，業務範圍包括民眾最為詬病26個部門，民眾於網路線上申請後，處理過程細節，均透過網路呈現在申請人眼前，任何民眾都可以上網查詢案件處理情形，並足以消除市民對市政府偏頗疑慮，有助於提高行政效率，且可達防制貪污之目的。
- 2、我國目前將行政透明歸納在政府內部控制制度的

⁷¹ 世新大學行政管理學系教授余致力。

範圍，而政府內部控制是由行政院主計總處負責，行政透明是歸納在政府內部控制制度的範圍內。行政院於101年12月28日修正「國家廉政建設行動方案」，於102年4月30日函頒「機關推動行政透明措施建議作法」，同年7月8日函發「政風機構協助機關推動行政透明措施實施計畫」，目前廉政署依行政院內部控制推動及督導小組第28次委員會議決定，重新研擬「行政院及所屬機關（構）推動行政作業流程透明原則(草案)」。

3、中央政府機關已推動行政作業透明的主要項目

- (1) 建管業務之行政透明措施：內政部營建署所建置「全國建築管理資訊系統入口網」，認該系統揭露民眾公開申請流程及退件理由，可促使民眾藉而監督承辦人員是否存在積壓申請案件或無理由退件等弊端情事，符合行政透明內涵，民眾得於網站查詢申請案件之審查流程及退件理由。
- (2) 殯葬業務之行政透明措施：廉政署於104年擇定殯葬業務成為行政透明優先推動項目，殯葬設施使用狀況已全面上網公開，公開收費標準及申請作業流程。
- (3) 駕駛執照考照業務之行政透明措施：由民眾共同監督整個考照過程，可以消弭駕駛執照考驗弊端型態，並公開筆試題庫、路考之監視錄音系統、內控抽檢及講解扣分標準等行政透明措施。

- (4) 海關業務之行政透明措施：海關推動通關透明措施相當成功，世界經濟論壇(WEF)於2014年4月1日發布「2014全球貿易便利指數」(The Global Enabling Trade Index 2014)，我國於138個經濟體中排名第24名，其中我國「海關透明指數」排名第1名，國家發展委員會則認為與「關港貿單一窗口」上線提供服務有其密切關聯。
- (5) 依本公約第7條第1項規定，各締約國之政府部門應採透明化原則；第10條規定，提高政府行政部門透明度及決策過程透明度。是則，提高行政流程及決策之透明度，均有助於預防貪腐，並讓民眾立即有感，惟目前推動的項目僅上開4項，宜續行評估優先推動透明化措施之項目，又國家廉政建設行動方案(105年8月24日修正)之透明等措施，例如：「執行措施-針對民眾權益採行透明措施，提高審駁過程之透明度，促進民眾監督之可及性。績效目標-每年各機關推動行政作業流程透明之措施或相關行政規則。」因未具有強制性，致成效有限，惟是否應具有強制性，仍有待相關配套措施，例如資訊系統、人力、經費……等到位。尤其各級縣市政府進用清潔隊員、工友、駕駛、臨時人員、約聘僱人員等之人事行政措施，因已成為行政首長違反利衝法之最主要違法類型，最有迫切將之透明化之必要。又廉政署草擬「行政

院及所屬機關（構）推動行政作業流程透明原則(草案)」，行政院仍退回廉政署研擬，有待積極推動，以作為行政透明的準據。

(四)在課責制度部分，學者Romzek 與Dubnick，將課責定義為一種「關係」，在這種關係當中，個人或是單位在被授權之行為，有義務向授權者「回答」有關授權作為之「績效」問題⁷²。依本公約第5條第1項規定，各締約國應訂定透明度和課責制等預防性反貪腐原則，又第9條第2項亦規定，各締約國均應依其國家法律制度之基本原則採取適當措施，促進政府財政管理之透明度和課責制。因此，貪腐就是因為有獨占、裁量，就容易滋生貪腐，尤其是過度的獨占不當的裁量，又沒有適度的課責，資訊公開及程序透明，在公共政策與執行過程中，讓民眾參與和諮詢，以強化實行課責⁷³。

(五)據臺灣公共治理中心103年度⁷⁴臺灣公共治理指標調查顯示，透明化程度及課責程度已連續4年呈下降趨勢，如表22。又於2016年9月28日發布「2016-2017年全球競爭力報告（The Global Competitiveness Report 2016-2017）」，「政府決策透明度」子項目排名自2014年起連2年均退步6名，名次大幅下降，如

⁷² 陳敦源，98年，〈透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，1卷2期，頁34。

⁷³ 陳敦源，98年，〈透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，1卷2期，頁34。

⁷⁴ 據國家發展委員會網站公布資料顯示，臺灣公共治理指標調查年度為103年度，尚無104年度資料。

表23。因此研修資訊公開、推動各縣市政府進用人員之人事程序及其他優先項目予以行政透明，並強化課責制度等均仍有很大的進展空間。

表22 我國公共治理總指標一覽表

單位：分

年度	100	101	102	103
面向				
面向總分	5.72	5.09	5.10	4.97
1. 法治化程度	5.19	5.05	5.01	4.67
2. 政府效能	5.68	4.76	4.76	4.75
3. 政府回應力	6.14	5.38	5.42	4.70
4. 透明化程度	5.80	5.16	5.12	4.99
5. 防治貪腐	5.61	4.83	4.85	5.04
6. 課責程度	5.60	5.18	5.18	5.16
7. 公共參與程度	6.05	5.21	5.33	5.40

註：各年度「臺灣公共治理指標」分數，係針對政府前一年度整體表現之調查結果。

因公共治理中心104年度無公共治理指標之相關資料，故統計至103年。

資料來源：國家發展委員會編印臺灣公共治理指標調查

表23 全球競爭力排名有關「體制」指標與廉政業務相關子項目近5年排名表

項目(指標)		報告年度(分數/排名)					分數/排名 最近變動 情形
		2012	2013	2014	2015	2016	
	體制	5/26	4.9/26	4.8/27	4.9/27	4.8/30	-0.1/↓3
1.03	因貪污將 公共基金 移轉	4.6/32	4.4/38	4.4/34	4.5/34	4.5/36	- / ↓ 2
1.04	對政客道 德的信任	4.3/20	4.2/25	3.9/30	3.9/32	4.1/33	+0.2/↓1
1.05	企業不合 法支付及 賄賂	5.1/35	5.1/34	5.2/31	5.4/29	5.5/26	+0.1/↑3
1.06	司法獨立	4.6/42	4.5/45	4.2/49	4.4/47	4.4/52	- / ↓ 5
1.11	企業透過 法制影響 政府作為 及法規的 容易度	4.2/36	3.7/52	3.3/75	3.5/63	3.6/60	+0.1/↑3
1.12	政府決策 透明度	5.6/6	5.4/10	5.4/9	5.4/15	5.2/21	-0.2/↓6

資料來源：世界經濟論壇網站，查詢時間105年10月

四、財申法97年修正施行後，全國財產申報義務人增為六萬餘人⁷⁵，申報義務人每年均要花費數日蒐集繁瑣的財產資料，造成負擔；受理申報及受查詢之機關（構）等亦需耗費許多人力、物力處理申報、審核、查詢、查復及裁罰等

⁷⁵ 例如 103 年財產申報人數 60,553 人、104 年財產申報人數 60,163 人。

程序，宜持續精進簡化相關行政作業流程

(一)本公約第8條公職人員行為守則第5項規定：「各締約國均應依其國家法律之基本原則，酌情努力訂定措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其職權發生利益衝突之職務外活動、任職、投資、資產及貴重之饋贈或重大利益，向有關機關陳（申）報。」我國財申法第2條第1項規定：「下列公職人員，應依本法申報財產：一、總統、副總統。二、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。三、政務人員。四、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第10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10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。六、各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。七、軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。八、依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。九、各級民意機關民意代表。十、法官、檢察官、行政執行官、軍法官。十一、政風及軍事監察主管人員。十二、司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。十三、其他職務性質特殊，經主管府、

院核定有申報財產必要之人員。」同法施行細則第2條規定：「本法第2條第1項第3款所稱政務人員，指政務人員退職撫卹條例第2條第1項各款所列有給之人員。」又政務人員退職撫卹條例第2條第1項規定：「本條例適用範圍，指下列有給之人員：一、依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。二、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。三、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。四、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第12職等以上職務之人員。」

(二)又財申法第3條第1項規定：「公職人員應於就(到)職3個月內申報財產，每年並定期申報1次。同一申報年度已辦理就(到)職申報者，免為該年度之定期申報。」⁷⁶同法第5條規定：「(第1項)公職人員應申報之財產如下：一、不動產、船舶、汽車及航空器。二、一定金額以上之現金、存款、有價證券、珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產。三、一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。(第2項)公職人員之配偶及未成年子女所有之前項財產，應一併申報。(第3項)申報之財產，除第1項第2款外，應一併申報其取得或發生之時間及原因；其為第1項第1款之財產，且係於申報日前5年內取得者，並應申報其取得價額。」又同法施行細則第14條規定：「本

⁷⁶行政院及考試院 81 年函送立法院財申法草案第 3 條第 1 項規定：公職人員申報財產，應於就(到)職 3 個月內為之。財產申報後，財產增減達一定金額以上者，應於 1 個月內為異動申報並說明增減原因。但因係財產價格變動而增減者，不在此限。

法第5條第1項第2款及第3款之一定金額，依下列規定：一、現金、存款、有價證券、債權、債務及對各種事業之投資，每類之總額為新臺幣100萬元。二、珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產，每項（件）價額為新臺幣20萬元。」

- (三)據統計，財申法97年10月1日修正施行後，全國財產申報義務人由三萬二千餘人大幅增加到六萬餘人，其中向監察院申報人數由二千餘人增加至八千餘人（詳見表3）。申報義務人除於就（到）職3個月內申報財產外，每年並定期申報1次。故意隱匿財產為不實之申報、無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實者，處罰鍰。而申報內容龐雜瑣細，申報義務人辦理1次財產申報，通常要花費1星期左右的時間準備，財產資料的蒐集與整理都非常繁瑣，導致怨聲甚多。財產申報不僅造成申報義務人之負擔，監察院公職人員財產申報處、其他受理申報機關（構）、受查詢之機關（構）等每年均耗費許多人力、物力處理公職人員財產申報、審核、查詢及裁罰等事項，負荷甚為繁重。
- (四)本院諮詢專家表示⁷⁷：「這20年來發生的貪瀆案件有幾件是從財產申報資料裡面發現？現在已經判決確定或是在審理中的貪瀆個案，我們有沒有從這些貪瀆被告反推回去，從財產資料查知問題？假如這兩個問題能夠有正面的答案，哪怕這比率非常低，這個法案就是有嚇阻的實效，今天採用這個法案的公共利益價

⁷⁷ 行政院法規會主任委員劉文仕。

值是存在的。反之，如果答案是否定的，比率微乎其微甚至完全沒有，那我們就必須重新思考這個制度的價值是什麼？是造成公務員的困擾？給社會大眾輿論品頭論足的議題？給媒體作文章的素材？如果真是如此，那財產申報制度真的必須大幅翻修，應該回歸到原點，也就是行政院、考試院所設計的異動申報、加強查核機制，而非現在的機制；又因入閣要財產申報，所以人才裹足不願入閣」等語。本院於受理申報時，亦有董事及監察人到任後因知悉須申報財產，隨即表達辭職而不願提供相關資料者。財申法自82年9月1日施行迄今二十餘年，以103年及104年為例，財產申報每年約六萬餘人，然並未從中發現任何貪瀆個案，而貪瀆個案卻不斷的發生⁷⁸。究其原因，應係財產申報制度設計之目的，是在預防貪腐，而非在發現貪腐所致。

(五)學者指出，由於申報義務人太廣，造成有效查核的困難，主管機關無法針對權高位尊者的財產異常增加做有效監控，反倒是浪費了一堆行政成本，牽連一堆無心違法者受罰⁷⁹。本院諮詢專家另表示：「每年要花那麼多人力和時間辦理財產申報作業，如果能將這些省下來給監察公職人員財產申報處、廉政署，來加強異動申報包含流動資產的查核，我相信這樣的財申法

⁷⁸ 洪國興，102年12月，〈公職人員財產申報制度的困境與機會之探討-執行面觀點〉，監察院《公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄》，頁116。

⁷⁹ 陳英鈴，102年12月，〈利益衝突與財產申報〉，監察院《公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄》，頁64。

才會發揮應有的功效」⁸⁰、「沒有很多的存款，只有1、2筆房地產，但也要很複雜的申報，是否能夠簡化不用鉅細靡遺的申報？像綜合所得稅按照簡表申報財產就可以了，這是可以思考的方向」⁸¹等語。另有研究指出，為減少申報人申報財產的不便與負擔，受理申報機關（構）應仿效財稅資料中心，透過電腦網路向各個財產管理機關（構）查詢申報人財產，將其向各個財產管理機關（構）查詢蒐集之財產資料，以資訊系統按申報人自動歸戶，於申報期間經由網路提供申報人核對，可由申報人自行鍵入非財產管理機關（構）管理的財產，如：個人借貸、珠寶、名畫等其他財產，最後由申報人確認後完成網路申報⁸²。

(六)就此，財申法修正草案第5條增列第4項規定：「監察院及法務部為提供公職人員申報財產及受理申報機關（構）查核之用，得請求有關之機關（構）、團體或個人透過電腦網路提供第1項及第2項所列財產之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務。」其修正說明略以，依司法院釋字第603號解釋意旨，欲蒐集申報人及其配偶與未成年子女之財產資料，並建立資料庫予以儲存，應同時符合法律明確性原則及不得為法定目的外之利用。透過查核平臺所蒐集之財產資料，除係為提供公職人員申報財產之使用外，亦為受理申報機關（構）於辦理第11條查核作業之所需。透過查

⁸⁰ 行政院法規會主任委員劉文仕。

⁸¹ 行政院主計總處主計長朱澤民。

⁸² 洪國興，102年12月，〈公職人員財產申報制度的困境與機會之探討-執行面觀點〉，監察院《公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄》，頁126。

核平臺，技術上已能利用網路介接作業方式，向相關政府及金融等機關（構）取得大部分第1項所規定申報人應申報之財產資料，此等財產資料監察院及法務部應可直接提供申報人辦理財產申報，減輕申報人負擔。

- (七)監察院為受理財產申報機關之一，深知現行財產申報制度之困境，並積極謀求改進之道。為簡化及便利財產申報作業，已提供「網路授權介接財產資料」服務，須向監察院辦理定期財產申報之公職人員，可至「公職人員財產網路申報系統」辦理授權，除可節省向各受查詢機關查調財產資料之不便，亦可減少故意申報不實而遭裁罰情事。財產申報相關作業宜持續精進檢討改善，以減輕申報義務人、受理申報機關（構）及受查詢之機關（構）等之負擔。

五、財產申報資料強制公開之制度，未保有個人及家庭隱私，似有造成政府求才困難之虞。104年財申法修正草案大幅限縮強制公開之對象及期間，不失為可取之方向

- (一)財申法第6條第1項及第2項規定：「（第1項）受理申報機關（構）於收受申報2個月內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。總統、副總統及縣（市）級以上公職候選人之申報機關（構）應於收受申報10日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。（第2項）總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等人員之申報資料，除應依前項辦理外，應定期刊登政府公報並上網公告。」即財產申報資料之強制公

開。

(二)我國公職人員、配偶及未成年子女財產申報資料強制公開之制度，似有造成政府求才困難之虞。本院諮詢專家表示⁸³：「政務人員財產要強制公開，有些具有專業能力並在商界有一定名聲且有相當財產的人，因為不願意公開財產就不願意任職，能不能改成不主動公開」等語。又研究指出，財產申報資料公開制度，恐與憲法保護個人隱私權有所牴觸，會影響民間人才接受政府招攬，為人民服務的意願，最明顯的例子就是97年財申法修正時，有許多國營事業或財團法人的董、監事，因為不願意將財產公諸於世，所以爆發大量的辭職潮⁸⁴。

(三)就此，財申法修正草案第6條第2項將現行規定修正為：「總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、中央二級機關政務首長及相當二級機關之獨立機關政務首長、立法委員、直轄市長、縣（市）長等人員之申報資料，除應依前項辦理外，應將當年度申報資料刊登政府公報並上網公告，公告期間為1年。」將原應上網公告財產申報資料的「政務人員」大幅限縮，修正為「中央二級機關政務首長及相當二級機關之獨立機關政務首長」，並將應刊登政府公報並上網公告之申報資料限於「當年度」，且公告期間限「1年」。其修正說明略以：「課

⁸³ 法務部政務次長陳明堂。

⁸⁴ 李炳南、吳豐宇，102年12月，〈「監察院執行陽光四法」之田野考察報告〉，監察院《公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄》，頁151。

予公職人員公開財產申報資料之義務，必須在政府透明化與反貪腐的公益考量，以及個人資訊隱私權之保障間取得衡平結果。因此，對於職務內容具有影響力、擁有具體政策決定與執行權限以及與民主課責原則具有較高關聯性公職人員，應有令此等人員之財產接受社會大眾共同檢驗之必要。然對於與民主課責原則關聯性程度較為薄弱之公職人員，應可考量採取對當事人權益侵害較少之方式，採取被動公開之方式即可。鑑於中央二級機關政務首長及相當二級機關之獨立機關政務首長均屬政治任命之公職人員，得對外代表機關行使職權，並直接對於政策成敗負政治責任，其職務與民主課責原則應具有重大關聯性，故仍有主動公開該等人員申報資料之必要。然其餘種類政務人員，其職務性質與民主課責原則之關聯性較上開人員為薄弱，故應考慮採取對當事人權益侵害較少之方式，採被動受理查閱，即為已足」、「如將前揭公職人員之歷年申報資料全數上網公告，其內容將甚為龐雜，造成執行機關人力、物力等行政成本之沉重負擔，而年限久遠之申報資料有無持續公告之實益亦非無疑，爰修正第2項規定應上網公告者為當年度之申報資料，且公告之期限為1年。」⁸⁵

(四) 行政院及考試院於81年函送立法院財申法草案第6條內容為：「(第1項) 受理財產申報人員對於申報之財產資料，應會同申報人密封後保存，除有左列各款

⁸⁵ 法務部 104 年 9 月 15 日送行政院財申法修正草案。

情形之一者外，不得拆閱或提供與其他機關（構）、團體或個人：一、申報人自願公開者。二、司法機關或監察機關依法調閱者。三、除民意機關外，申報人所屬機關（構）首長認有必要者。（第2項）前項第3款所稱之必要，係指申報人有貪污、瀆職或其他財產上犯罪嫌疑，且經上級機關（構）、首長認有正當理由核准者。」⁸⁶原則是將財產申報資料密封保存，不予公開，然未獲採用。上開修正草案雖未回歸行政院及考試院81年所提財申法草案內容，惟已大幅限縮強制公開之對象及期間，不失為可取之方向。

六、公職人員之不動產、上市(櫃)股票等財產強制信託(管理信託並非盲目信託制)，委託人(申報人及配偶)仍可管理處分已信託財產，自付各種信託相關費用，施行後因強制信託成效及相關費用負擔迭遭批評，建議評估實施效益，作為政策及修法之方向

(一)現行財申法(97年10月1日施行)第7條，於修正前規定，得擇一「財產信託」或「財產變動申報」制度辦理。94年起修法時，為彰顯政府掃除黑金之決心，及符合大眾期待，修正為強制信託。惟修法過程中對於公職人員是否應強制信託財產仍有不同意見，摘述如下：

- 1、立法院第6屆第1會期法制委員會第12次全體委員會審查孫大千等34人擬具「公職人員財產申報法第7條條文修正草案」：

⁸⁶ 立法院公報第 82 卷第 22 期院會紀錄，頁 49-50。

- (1) 主管機關法務部朱楠次長意見：鑒於信託業者仍有依法不得取得之財產(如信託業者必是私法人，而農業發展條例第33條規定，私法人不得承受耕地。)或有認財產管理有實際困難而不願受託等情形，致公職人員不易交付信託等原因，且顧及政務人員及其配偶、未成年子女之實際需要，強制彼等「所有不動產及上市(櫃)股票」強制交付信託，恐屬於過於嚴格，為免執行時發生窒礙，故在實務運作上保持相當彈性，就財產信託與動態申報(或變更申報)制度擇一適用，實有其必要；另依我國民情而言，採用「盲目信託」(blind trust)並不適宜，蓋盲目信託，理論上委託人對於信託財產，除了定期收到總額的報告外，完全不了解其內容，使公職人員在決策時不致有所顧忌，也不會被懷疑有圖利自己或他人，而可以完全避嫌。然盲目信託制度之上開設計，若適用於我國，由於現時之人際網絡頻繁且重疊，委託人與受託人之間若有心聯繫，私謀利益，事實上恐難禁止，故如認為有必要將財產信託，亦以採取信託財產公開的方式最能發揮大眾監督的作用。
- (2) 監察院陳副秘書長意見：本法原條文(第7條)的信託是由公職人員自由選擇，10年來只有3位公職人員選擇信託，因此成效及問題仍看不出來，但是依目前的信託方式，信託人擁有運用決定權(或稱管理處分權)，信託人對於受託

人為管理或處分財產指示或以其他方式遂行利益輸送的可能性是存在的，因此並無法達到使公職人員行使職權時，能完全獨立於信託財產，而杜絕利益輸送的目的。目前各國於財產申報制度中規定有信託財產者，僅有美國，但美國不要求強制信託，而係採以自願為基礎的「盲目信託」。如果基於國情不採用美國制的盲目信託，由於信託人有運用的決定權，因此如何避免信託人對於受託人為管理或處分財產的指示或以其他方式遂行利益輸送等問題，可能需要有先向受理申報機關申報後，才可指示的相關規定，及違反規定時如何處罰等規定，以資配合，才能達到此一信託制度設計的目的。

- (3) 金管會呂副主任委員東英意見：在民意督促下，我們也願意朝信託方式來進行。但是會產生一個問題，即財申法並沒有規定費用應由哪一方來付，是項費用的負擔，有時超過了公務員的薪水，所以進行制度調整時，必須有一些配套措施，不能使政府延攬人才受到限制，例如政府延攬林○○先生擔任政職，因為其本身就有一些財產，如果交付信託，因而發生的信託費用將高於政府支付其每個月之薪水，如果制度變成這樣，將不是很好的現象。
- (4) 劉委員盛良意見：強制信託制度將政務人員本人、配偶及未成年子女之所有不動產、上市、上櫃證券交付信託，牽涉甚廣，因為信託牽涉

到未來信託機關的信託費用，以及信託之後，信託機關對其財產是否能夠做妥善運用等問題。有些公務人員本身很有錢，但更有才華，此類人才，也是我們政府必須延攬的，但是如果採取強制信託，對他本身將造成很大的損失，甚至政府有可能延攬不到這些非常有才華的人來為國家做事。

- (5) 吳委員英毅意見：如果一個政務人員很有錢，他的錢拿去信託，那麼信託公司向他索取一些信託費用，而他也有就有這個意願，法務部又何必為他擔心？本席實在不懂！本席的財產不到10萬美元，也一樣信託。為何你們會擔心信託不好，怕人家賺的錢不夠繳交信託費用？

2、立法院第6屆第3會期法制委員會第7次全體委員會繼續審查孫大千等34人擬具「公職人員財產申報法第7條條文修正草案」：

- (1) 葉宜津委員意見：因為行政院已經要求所有行政院官員強制信託，但是就算總統府、行政院已經這樣做，法源仍只是一紙行政命令。在人民對政府官員道德要求越來越高情況下，我們認為有必要立法規範，因此，此次修正將申報方式一律改為強制信託，不再採取動態申報，另外，最重要的是把強制信託的範圍擴大。
- (2) 法務部朱楠次長表示已從行政院撤回原修正案。其後，行政院為彰顯政府掃除黑金之決心，杜絕公職人員利用職權遂行利益輸送或謀取私

利，法務部研擬財申法修正草案，就財產信託部分之第7條條文，配合信託法及信託業法之施行，參酌行政院掃除黑金行動方案，就84年財申法規定全面翻修，改於財申法第7條第1項增定財產信託條款，即為現行強制信託規定。

(二)財申法實施強制信託近10年以來，實務上就信託衍生之費用負擔及信託義務問題，迭有爭議。

1、財申法從97年修正施行後實施公職人員強制信託制度，整個信託申報作業流程及費用，造成公職人員時間及金錢之負擔，影響擔任公職之意願。信託流程及費用如下⁸⁷：

- (1) 簽訂信託契約：公職人員本人、配偶及未成年子女(委託人)分別與銀行(受託人)簽訂信託契約。
- (2) 所有權移轉登記(不動產及國內上市、櫃股票)。
- (3) 各該費用包括：信託簽約費(2,500元至3,000元)、信託管理費(年費，每戶每年9,600元至12,000元)。不動產部分：代書基本費(一土地及一建物2,500元……，塗銷時亦同)；每增加(或塗銷)一筆土地或建物代書費用另行計價(不同地政事務所另件計價、北北基地區之路程費另計)、契約修改費(1,000元/次，包括且不

⁸⁷ 監察院陽光法案主題網下載專區書表下載第10、11點
http://sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/sp?xdUrl=/wSite/CustomPage/DownloadArea.jsp&xq_xCat=01&ctNode=408&mp=2&idPath=213_408

限於追加交付信託財產)、有價證券部分：受託機構開立信託證券劃撥帳戶，集保公司收取帳戶費用500元及每仟股2元/年保管費；公職人員及其眷屬各自持有上市、櫃股票檔數超過10檔者，超過部分每檔每年加收100元作業費。

(4) 其他費用：受託人辦理財產信託案件，衍生之不動產及有價證券所有權移轉登記費用及稅捐，及契約終止時辦理信託財產塗銷信託或信託歸屬登記衍生之費用及稅捐，均由委託人另行負擔。

2、違反強制信託義務時，財產名義人之配偶及未成年子女均須受財申法裁罰，似嫌嚴苛。

按財申法第13條第1項有信託義務之人是否即為財產申報義務人之疑義，經法務部101年2月1日法廉財字第1010500296號函釋略以：依法律目的性解釋及文義解釋，公職人員財產申報強制信託，須以財產所有權人為委託人，訂定信託契約將應信託之財產所有權移轉予信託業者。是以，有信託義務之人即為財產所有權人。行政罰之裁處主體係以違反各該行政法上義務行為者。而財申法第12條及第13條立法規範為違反申報義務及信託義務之二種不同行政法上義務之行為，而分別科處罰鍰之不利利益處分，可證財申法申報義務人與信託義務人實屬不同之主體而有違反各該義務之法律效果。財申法第13條第1項所稱有信託義務之人非即屬財產申報義務人，如有同條無正當理由未依規定期限信託，

或故意將應信託財產未予信託之情事，以信託義務人為裁處對象，方符立法意旨等語。準此，信託義務人(可能為公職人員本人、配偶或已結婚之未成年子女)違反信託規定者，為罰鍰之裁處對象。換言之，公職人員配偶或已結婚之未成年子女除須將其名下之不動產、上市(櫃)股票等強制信託外，如違反信託規定，亦為被裁處罰鍰之對象，規定稍嫌嚴苛。

- 3、財申法第7條第1項所列人員負有財產信託義務，須將財產權為信託移轉，違反規定者，並有罰則。又每年需自行給付報酬予受託人，該等規定迭遭批評。如於信託契約期間，對信託財產之管理或處分欲為指示者，依財申法第9條第3項規定，應事前或同時通知該管受理申報機關，始得為之，增加處理資產的不便。實施強制信託制度以來，本院已接獲為數甚多之信託義務人陳請簡化程序或由政府負擔因信託產生之相關費用。

(三)修法進度及內容

- 1、法務部財申法修法小組自102年5月起進行修法，迄104年止共召開11次會議，嗣於104年9月15日送行政院審議，行政院於同年12月7日召開第1次會議，俟審查完竣後將會銜考試院及監察院核轉立法院審議。其後因105年1月16日舉行第十四任總統、副總統及第九屆立法委員選舉。依「屆期不連續」原則，該修正草案已退回法務部，待其重新研擬後再行提出。

2、法務部當時(104年9月15日)提出之修正草案，有關信託內容如下，現行第7條財產信託申報及第8條變動申報之修正，擬具甲乙丙三方案併陳，要點如下：

- (1) 甲案：(刪除現行條文第7條、第9條、第10條、第13條、修正條文第8條)
- (2) 刪除第7條之公職人員財產信託申報義務，並將該等人員均改課予第8條變動申報之義務。另就已非屬政務人員之司法院大法官、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、最高法院檢察署檢察總長，依其職務性質及所負職責內容，亦同課予變動申報義務。配合刪除第9條信託程序規定、第10條信託登記規費免納規定、第13條違反信託義務之處罰規定。
- (3) 乙案：(修正條文第7條、第9條、第13條、刪除現行條文第8條)

刪除第8條變動申報規定，原適用變動申報之義務人(立法委員及直轄市議員)均納入第7條第1項財產信託申報義務人範圍。另已非屬政務人員之司法院大法官、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、最高法院檢察署檢察總長，依其職務性質及所負職責內容，亦同課予財產信託申報義務。為免「按次連續處罰」之文字，易滋生其法律性質究屬行政罰或行政執行之疑義，爰刪除第13條第2項「按次連續處罰」之「連續」二字。另實

務上藉由公布於資訊網路或刊登政府公報已足資警惕受裁罰者，爰刪除第13條第4項「或新聞紙」之文字。

(4) 丙案：(修正條文第7條至第9條、第13條)

限縮原財產信託義務人之範圍，將現行第7條第1項具信託申報義務之「政務人員」修正為「中央二級機關政務首長及相當二級機關之獨立機關政務首長」，並刪除「公營事業總、分支機構之首長、副首長」之信託義務，渠等免除財產信託義務者，改採第8條變動申報。另已非屬政務人員之司法院大法官、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、最高法院檢察署檢察總長，依其職務性質及所負職責內容，亦同課予變動申報義務。為免「按次連續處罰」之文字，易滋生其法律性質究屬行政罰或行政執行之疑義，爰刪除第13條第2項「按次連續處罰」之「連續」二字。另實務上藉由公布於資訊網路或刊登政府公報已足資警惕受裁罰者，爰刪除第13條第4項「或新聞紙」之文字。

3、本院意見：修法小組原決議以丙案為修正主要方向，三案併陳，應係考量此次財產信託申報及變動申報義務人範圍變動甚巨，為求周延，應保留討論之空間，作為立法政策方向考量。

七、利衝法第9條交易行為禁止及第15條罰鍰額度之規定，對公職人員之關係人而言甚為嚴格，司法院釋字第716號解

釋認應儘速通盤檢討改進後，除於103年已修正第15條之裁罰額度外，第9條修正草案亦大幅放寬交易限制

(一)利衝法於89年7月12日公布施行，該法第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。」而公職人員的定義，依利衝法第2條規定，係指財申法第2條第1項所定之人員。公職人員之關係人的範圍，依利衝法第3條規定，為：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。依上開規定，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，違反者依同法第15條規定，處以罰鍰。且法務部92年11月14日法政決字第0921119675號函釋略以：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，即為本法所稱「受其監督之機關」，直接監督或間接監督均屬之。其規範甚為嚴格。

(二)本院諮詢專家即認為⁸⁸，偏鄉地區便當店才幾家，且可能由機關首長的親屬經營，如依上開規定，親屬不得與該機關為買賣行為，機關訂便當可能要迴避，這

⁸⁸ 法務部政務次長陳明堂。

會變成「便當條款」。或交通部長難道不能買車票嗎？經濟部長不能自己去加油嗎？該法執行的結果，可能會妨害契約自由，進而影響公職人員及關係人之財產權。而司法院102年12月27日釋字第716號解釋亦認，利衝法第9條尚未抵觸憲法第23條之比例原則，與憲法第15條、第22條保障人民工作權、財產權及契約自由之意旨均無違背。惟就公職人員之關係人部分，若因禁止其參與交易之競爭，將造成其他少數參與交易者之壟斷，反而顯不利於公共利益，於此情形，苟上開機關於交易過程中已行公開公平之程序，而有充分之防弊規制，是否仍有造成不當利益輸送或利益衝突之虞，而有禁止公職人員之關係人交易之必要，相關機關應儘速通盤檢討改進。另利衝法第15條規定：「違反第9條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。」於可能造成顯然過苛處罰之情形，未設適當之調整機制，其處罰已逾越必要之程度，不符憲法第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，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿1年時失其效力等語。就此，利衝法已於103年11月26日修正第15條規定，修正後之裁罰金額，將視交易金額而有對應之級距化裁罰規定，取代過去單純以「交易行為金額一倍至三倍」之規定，以符釋字第716號意旨；另利衝法修正草案14條（原第9條）已增列6款但書規定，亦大幅放寬交易限制，例如「依政府採購法以公告程序或同法第105條辦理之採購」、「一定金額以下之補助及交易」等。

八、利衝法第14條、第16條、第17條之法定最低罰鍰額度分別為100萬元、100萬元、150萬元，惟修正草案之法定最低罰鍰額度已分別調降為30萬元、10萬元、15萬元，並配合提高最高罰鍰額度，避免情輕法重之情事，並且增加執法彈性

(一)利衝法第14條規定：「違反第7條⁸⁹或第8條⁹⁰規定者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳。」第16條規定：「違反第10條第1項⁹¹規定者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰。」第17條規定：「公職人員違反第10條第4項⁹²或第13條⁹³規定拒絕迴避者，處150萬元以上750萬元以下罰鍰。」又法務部93年5月4日法政字第0930006395號函釋指出，本法所稱「知」有利益衝突或迴避義務者，係指知悉「構成本法處罰或迴避義務之基礎事實」而言，並非「本法之處罰規定」本身。因此在實務執行上，受本院裁罰之公職人員，往往對本法規定不夠熟悉，卻仍無法避免裁罰。而經本院調查，一旦裁罰事實成立，除違反交易行為違法，其裁罰額度另設有級距化裁罰規定

⁸⁹ 利衝法第7條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」

⁹⁰ 利衝法第8條規定：「公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。」

⁹¹ 利衝法第10條第1項規定：「公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：一、民意代表，不得參與個人利益相關議案之審議及表決。二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。」

⁹² 利衝法第10條第4項規定：「服務機關或上級機關知有應自行迴避而未迴避情事者，應命該公職人員迴避。」

⁹³ 利衝法第13條規定：「前條之申請，經調查屬實後，應命被申請迴避之公職人員迴避，該公職人員不得拒絕。」

外，對於「違反自行迴避義務規定」、「公職人員假借職權圖利及其關係人關說請託圖利」等樣態，最低裁罰額度仍高達100萬元；而「經命其迴避而拒絕迴避」之情形，最低罰鍰更高達150萬元。因此，如遇有情節輕微之違法案件，僅得依行政罰法第8條但書及同法第18條第1項、第3項規定，予以酌減罰鍰。本院諮詢學者及專家表示，在偏鄉地區學校，老師因生產、當兵等因素，校長請其親戚來代課或當臨時約僱人員而被罰100萬元，似有過重且不合理等語，凸顯現行裁罰最低額度過高，確有修正之必要。

(二)為避免有情輕法重之情形，修正草案第16條、第17條，大幅調降法定罰鍰額度，將「違反自行迴避義務規定」者，從現行處100萬元以上500萬元以下罰鍰，修正為處10萬元以上200萬元以下罰鍰；而「經命其迴避而拒絕迴避」之情形，從現行處150萬元以上750萬元以下罰鍰，修正為處15萬元以上300萬元以下罰鍰，降低最低罰鍰額度，對於情節輕微之案件，更增執法彈性；另一方面，修正草案亦將「公職人員假借職權圖利及其關係人關說請託圖利」者，從現行處100萬元以上500萬元以下罰鍰，修正為處30萬元以上600萬元以下罰鍰。顯然立法者認為「公職人員假借職權圖利及其關係人關說請託圖利」應較「違反自行迴避義務規定」及「經命其迴避而拒絕迴避」為重，爰將此種違法類型之最高罰鍰額度提高，由執法機關得視違法情節之輕重予以裁罰。

九、政獻法為高密度實作之法令，與所有公職人員選舉活動有

密切關連，然未授權訂定施行細則，而以百餘則之函釋補充規範，缺乏系統性地整理細節性及技術性之相關規範，造成政黨、政治團體及擬參選人收受及支用政治獻金之諸多疑義。行政院允宜重視並積極進行修法

- (一)按本公約第7條政府部門第3項規定：「各締約國尚應考慮採取與本公約之目的相一致，並與其國家法律之基本原則相符之適當立法和行政措施，以提高公職人員候選人競選經費籌措及在適當之情況政黨經費籌措之透明度。」
- (二)查政獻法係政黨、政治團體及公職人員候選人參與政治活動，宣揚政治理念，擴大政治影響力，合法籌措政治活動經費或競選經費之根本來源。爰此，如何透過法令及制度之規範，確實達到政獻法「規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展」陽光透明之立法目的，防止金權腐化並影響決策，為政府推動廉政政治及與國際透明接軌之最重要工作項目。
- (三)政獻法自93年3月31日制定公布全文31條，雖於97年8月13日修正公布全文36條，98年1月14日修正公布第16條，99年1月27日修正公布第7條及第15條，104年1月7日修正公布第7條及第19條條文，共計4次修正。惟政獻法僅於該法第21條第5項授權訂定「政治獻金會計報告書查閱辦法」及於第22條第3項授權訂定「政治獻金查核準則」，實務操作上，仍迭因政獻法條文規範未見明確、未及周延，且未授權訂定細節性及技術性之施行細則，而需就闕漏之處函請主管機關釋

示。總計自政獻法公布施行迄今，相關釋示共計126則，其中政獻法第7條「捐贈政治獻金之限制」之相關函釋多達23則，第20條「會計報告書之查核簽證及申報程序」之相關函釋為16則，第23條「政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金之用途」之相關函釋為15則，第18條「對擬參選人每年捐贈總額之限制」之相關函釋為14則⁹⁴。足見監察院執行政獻法，為遵守行政行為明確性原則，並確實維護政黨、政治團體、擬參選人及政治獻金捐贈者之權益，主動提出實務疑義，積極函請釋示，對於我國提升行政透明之推動，著有實質功效。

(四)惟查法律明確性原則及授權明確性原則，為現代民主法治國家之最基本概念。政獻法第20條第1項規定，政黨、政治團體及擬參選人應設置收支帳簿，由其本人或指定之人員按日逐筆記載政治獻金之收支時間、對象及其地址、用途、金額或金錢以外經濟利益之價額等明細，以備查考，並據以製作會計報告書。爰此可見，政獻法為高密度實作之法令，然未授權訂定施行細則，而以百餘則之函釋補充規範，缺乏系統性地整理細節性及技術性之相關規範，造成政黨、政治團體及擬參選人收受及支用政治獻金之諸多疑義，顯然無法真正達到本公約「提高公職人員候選人競選經費籌措及在適當之情況政黨經費籌措之透明度」之要求，行政院允宜重視並積極進行修法。

⁹⁴ 法源法律網/法規查詢/政獻法/行政函釋/第7條，55則/第20條，17則/第23條，17則/第18條，13則。

十、政獻法之主管機關為內政部，受理申報及執行行政罰之機關為監察院，事權制度不一之設計，導致實務執行困境，且行政院對於監察院編列政獻法宣導預算，並不支持。行政院應確實發揮政府共同一體之精神，統籌辦理或積極協調政獻法宣導經費之執行

(一)按本公約第7條政府部門第4項規定：「各締約國均應依其國家法律之基本原則，努力採用、維持及加強促進透明度及防止利益衝突之制度。」

(二)監察院自93年辦理政治獻金業務以來，實務上面臨許多窒礙難行之處，各擬參選人迭反映選舉期間選務繁忙、行程緊湊、收支筆數繁多、人力嚴重不足，確實無暇分身依政獻法第7條第4項規定辦理查證工作，因此無法即時發現違法，並依政獻法第15條第1項規定，於收受後1個月內將政治獻金之一部或全部返還，或於收受後2個月內繳交受理申報機關辦理繳庫。遍布於全國之政治獻金捐贈者則反映，不知政獻法、或無法完整知悉政獻法相關規定，擬參選人又未即時依限辦理返還，導致善意以政治獻金支持優秀之公職人員候選人，卻觸犯政獻法規定，致年度超過額度捐贈政治獻金、有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業捐贈政治獻金等違法情事，受處罰之比率甚高。⁹⁵又所有受裁處罰緩前之陳述意見者，其中擬參選人整體反映裁罰金額過高，不論政治獻金金額之多寡，每筆違法都要遭受20萬元至100萬元罰鍰及沒入收受

⁹⁵ 詳本專案調查研究報告，參、問題背景與現況分析，一、(四)2、政獻法之現況(8)表14，(9)圖4。

金額之處罰，有情輕法重之虞；捐贈者熱心參與政治活動，透過政治獻金捐贈，顯有助於民主政治發展之立法意旨，卻面臨遭受捐贈金額2倍之處罰，顯然不符合比例原則。

(三)依政獻法第3條規定：「本法之主管機關為內政部。」同法第4條第1項規定：「受理政治獻金申報之機關為監察院。」第33條第1項規定：「依本法所處之行政罰，由監察院處罰之。」準此，監察院為全國唯一辦理政治獻金業務之執行機關。依中央行政機關組織基準法第6條規定，監察院為中央一級機關，調查行政院及其各部會、中央及地方公務人員之違法或失職，執行政獻法業務更自當遵守依法行政原則。然監察院執行政治獻金業務遇有法令不合時宜應修正時，或有爭議事項應解釋時，反而須函請不相隸屬之內政部擬案修法或就立法意旨做出函釋後據以辦理之不合理現象。又因主管機關內政部常因無法充分瞭解政黨、政治團體、擬參選人及捐贈者之真實困境，易流於依法條文字做解釋，經常引發捐(受)贈者反彈及抱怨，制度設計上顯非妥適。

(四)政獻法主管機關為內政部，受理申報及執行行政罰之機關為監察院，事權制度不一之設計，及政獻法修法時程之進度，固屬代議政治最高民意機關立法院之決定，然政獻法既以促進國民政治參與，及健全民主政治發展為原則，則政獻法之宣導作業必須積極持續性、追蹤性地辦理，並普及於全國各地，始能真正達到政獻法陽光透明之功效。然行政院於102年及104年

間二次函復監察院略以：考量政獻法之主管機關為內政部，相關法令宣導請監察院衡酌就現有政令宣導經費結合該部現有政令宣導機制辦理，以擷節資源並擴大辦理成效等語⁹⁶，而未同意編列宣導經費，嚴重忽視政黨、政治團體、擬參選人及全國政治獻金捐贈者之權益，顯有悖於本公約「努力、維持及加強促進透明度」之規範。行政院應確實發揮政府共同一體之精神，統籌辦理或積極協調政獻法宣導經費之執行。

十一、政獻法以行政罰為主，相較於貪污治罪條例等羈束身體自由之刑事重罪，顯屬輕微，亦導致行為人由刑事遁入行政之弊病。行政院及司法院允宜正視政治人物假借「政治獻金」名義，行貪瀆之實之問題

(一)按本公約第5條預防性反貪腐政策及作法第2項規定：「各締約國均應努力訂定及促進各種預防貪腐之有效作法。」

(二)查政獻法為陽光法案之一環，「非陽光」之政治獻

⁹⁶ 監察院 102 年 3 月 14 日秘台申肆字第 1021830836 號函請行政院同意監察院「政治獻金法宣導計畫書（103 至 105 年）」相關計畫執行預算之編列，惟行政院以 102 年 3 月 25 日院授主預政字第 1020051533 號函復略以：政獻法之主管機關為內政部，建請監察院將相關修法意見送內政部參考；監察院並非政獻法主管機關，相關法令宣導亦係配合內政部辦理，所提相關宣導措施仍請洽內政部研擬結合該部現有政令宣導機制，以擴大辦理成效；所需經費請再行檢討各項施政計畫優先順序，於監察院主管各年度中程歲出概算額度範圍內納編等語。另監察院為向全民（潛在的政治獻金捐贈者）做更廣泛且澈底的宣導，以因應 105 年第 9 屆立法委員選舉、第 14 任總統、副總統選舉，以及 107 年直轄市、縣市九合一選舉之全國行政區選舉活動，再以 104 年 4 月 10 日院台申伍字第 1041831047 號函請行政院同意增加政獻法宣導預算 500 萬元。惟行政院以 104 年 6 月 18 日院授主預政字 1040101277 號函復略以：考量政獻法之主管機關為內政部，相關法令宣導請監察院衡酌就現有政令宣導經費結合該部現有政令宣導機制辦理，以擷節資源並擴大辦理成效等語，而未同意編列。

金實務上殊難知悉及查證。政獻法第9條規定，政治獻金之捐贈，不得行求或期約不當利益。前項之政治獻金，政黨、政治團體及擬參選人亦不得收受。政獻法第12條，依據公職人員候選人參加公職選舉種類之不同，規定擬參選人收受政治獻金之期間。違反政獻法第9條第2項或第12條規定收受政治獻金者，依政獻法第27條第1項及第3項規定，可按其收受金額處二倍之罰鍰，違法收受之政治獻金，沒入之。然行政罰之罰金及沒入，相較於刑法第121條普通賄賂罪、第122條違背職務之賄賂罪、第123條準賄賂罪、第144條投票行賄罪，或貪污治罪條例及洗錢防制法等羈束身體自由之刑事重罪，顯屬輕微。爰實務上，迭有行為人意圖避開刑事收賄、貪污等違反貪污治罪條例及洗錢防制法等重罪，避重就輕、解免刑責而假借餽贈、政治獻金等各種名義之變相給付，牽扯「政治獻金」之敘述。⁹⁷

(三)又政黨、政治團體及擬參選人未依法開立政治獻金專戶而收受政治獻金，隱匿政治活動經費或競選經費來源，規避政獻法公開收支之透明原則；或擬參選人收受「現金」之政治獻金不依法誠實申報，或為擬參選人之配偶、子女、二親等以內之親屬或同財共居之家屬違反規定收受政治獻金，亦難以追蹤或查考。爰監察院積極依法公告政治獻金專戶許可設立情形、政治獻金會計報告書收支內容、裁罰確

⁹⁷ 陳○扁、吳○○、林○世、賴○○等，均曾在司法偵審中，主張所收受之資金非貪污款項，而為政治獻金。

定名單等等，以有效提升行政透明度，並持續受理檢舉案件，調查揭發不法，以有效打擊黑箱作業，期能達到政獻法陽光透明之立法目的。

(四)惟相關不法案件，究竟屬刑事貪瀆或行政不法，需由司法偵審機關及監察院本於權責，抽絲剝繭，就相關捐、受雙方之意圖及客觀事實，依刑事法規之構成要件，或政獻法之立法意旨、精神及政治獻金定義，綜合判斷認定之，始能真正有效打擊貪腐、防杜不法。然政獻法公布施行10餘年，司法偵審人員及各機關政風人員，未必詳細瞭解政獻法相關內容，導致司法確定判決與監察院執行政獻法之實務認定，偶有差異。⁹⁸為確實達到本公約「預防性反貪腐政策及作法」，行政院及司法院允宜正視政治人物假借「政治獻金」名義，行貪瀆之實之問題。

十二、遊說與請願、陳情難以區別，遊說法自97年8月8日施行迄今，全國各機關受理申請僅378件，是否確能達成「防止不當利益輸送，確保民主政治之參與」之立法目的，執行成效有待評估

(一)我國於96年8月8日制定公布遊說法，自公布後1年施行。該法第2條規定：「本法所稱遊說，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口

⁹⁸ 101年12月20日最高法院101年度台上字第6484號判決參照。陳○扁及吳○○收受元大馬家2億元部分，刑事確定判決認定屬職務上之行為收受賄賂，收受中信金控辜○諒8,000萬元部分，認定屬政治獻金。惟本院認為陳○扁及吳○○「藉勢索取」中信金控辜○諒之資金部分，與政獻法第2條「政治獻金」定義並不相同。

頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。」同法第5條第3款規定：人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為，不適用遊說法之規定。未依遊說法規定進行遊說或故意登記不實等，處以罰鍰。請願為憲法第16條明定人民之權利，依請願法第2條規定：「人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。」行政程序法第168條規定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」依上開規定觀之，遊說與請願、陳情於本質上難以區別。請願應備具請願書（請願法第5條）、陳情得以書面或言詞為之（行政程序法第169條），均無須登記。本院諮詢專家即認為⁹⁹，遊說跟請願本質上是同一個東西，遊說可以是廣義請願的一種，那請願權不是憲法所保障的基本權利嗎？怎麼會用一個罰則在背後處罰呢？人民向主管機關、立法院、行政部門、有權機關表達公共政策意見，結果只是因為程序上不符合就遭處罰，這樣不是很奇怪嗎？我們是用法律的適用來分別請願跟遊說之間的差異性，可是這兩者幾乎是沒有界線。

(二)美國是各民主國家中，遊說活動最具制度化的國家。其國會在1946年通過「聯邦遊說管理法」(The

⁹⁹ 行政院法規會主任委員劉文仕。

Federal Regulation of Lobbying Act of 1946)，復於1995年廢止該法，另制定通過「遊說公開法」(Lobbying Disclosure Act of 1995)，於1996年1月1日生效。「遊說公開法」規定，從事遊說者必須在被聘僱後45天之內，或與被遊說對象第1次接觸後45天之內，向眾議院秘書處或參議院秘書處登記。但遊說者預期在6個月內因遊說的獲利不超過5千美元者，或遊說組織預期以其自己的人員進行遊說，在6個月內的花費不會超過兩萬美元者，則不必登記¹⁰⁰。又國會在2007年制定「誠實領袖與政府公開法」(Honest Leadership and Open Government Act of 2007, HLOGA)，進一步補強法規內涵。該法明定，「遊說者」是指個人受僱於特定的客戶，並提供1次以上的遊說接觸而獲得財物或其他報酬者；但3個月內（1995年遊說公開法規定是6個月）花費在遊說活動的時間不及有薪時間的20%者，則不在此限¹⁰¹。本院諮詢學者亦表示¹⁰²，以美國、加拿大來講，遊說者遊說的時間沒有超過幾個小時，他就不是專業遊說者，他沒有在遊說活動上面獲得利潤就不是專業遊說者，他去跟立法委員或行政官員接觸，那就屬於陳情、請願等語。

(三)目前各被遊說者所屬機關尚無依遊說法第29條第1

¹⁰⁰ 桂宏誠，91年2月26日，〈制定「遊說法」之背景分析-以美國「聯邦遊說管理法」及「遊說公開法」為例〉，財團法人國家政策研究基金會。

¹⁰¹ 林彤，101年8月22日、101年9月3日，〈美國遊說制度的演進與運作（上）（下）〉，財團法人國家政策研究基金會。

¹⁰² ○○大學政治學系專任教授兼系主任楊○○。

項規定，移送監察院處罰之案件。另內政部曾有1件裁罰之案例，係國立臺灣大學黃姓教授為民法第205條修正草案，於98年5月12日向立法委員進行遊說，因未依遊說法事前申請遊說登記，經立法院秘書長98年5月19日函通知黃姓教授於文到之日起7日內補行遊說登記，惟其遲至98年6月1日始向立法院辦理，立法院爰依遊說法規定移送內政部裁處。案經內政部裁處5萬元罰鍰。當事人對內政部裁處不服提起訴願，嗣經行政院以補行遊說登記期限，並非遊說法規定之法定不變期間，且原處分機關為裁罰處分前，訴願人業已於98年6月1日補行遊說登記，亦已達遊說法規定應辦理登記之目的，爰於99年4月1日作成撤銷內政部原處分之訴願決定¹⁰³。縱使遊說法招致批評，內政部仍認為，遊說法之執行成效尚不以裁罰案件數多寡論判，應探究遊說制度是否能使遊說行為達到過程與資訊公開、以及資訊揭露透明，據以落實陽光政治之目的。

(四)依內政部統計，自97年8月8日起至105年8月31日止，各機關遊說案件受理情形（如表16），8年來全國各機關受理申請總計378件（平均1年受理40餘件），核准357件、駁回21件。其中以立法院受理申請最多，計276件（平均1年僅受理30餘件），其次為內政部受理申請21件，交通部、經濟部均無受理件數。地方議會中，僅臺北市議會受理5件，改

¹⁰³ 行政院院臺訴字第 0990094046 號決定書。

制前高雄縣議會受理1件，其他議會均無受理件數¹⁰⁴。該表統計數字是否符合實情？是否有如研究指出「陳情不被認定為遊說行為，就可以迴避遊說法規定的申請登記手續。遊說行為未能強制登錄的結果，因此出現『合法的遊說才登記』、『有登記的遊說都合法』的現象，真正有問題的利益輸送，卻沒有因為遊說法這樣的陽光法案，而必須被攤在陽光下檢驗」¹⁰⁵，或向被遊說者之機要秘書或助理遊說而無需登記之情形？且裁罰機關因難以得知應登記而未登記之遊說行為，自亦無從裁罰。遊說法施行後是否確能達成「防止不當利益輸送，確保民主政治之參與」之立法目的，執行成效有待評估。

十三、法務部宜運用「跨域治理」的理念，監督、協調及整合調查局與廉政署，進行反貪腐的資源及情資分享等作為，另法務部宜運用公私部門「協力治理」，強化私人企業與廉政等機關之協力，以共同防制貪腐

(一)在反貪腐的廉政機關組織結構，依法務部調查局處務規程第6條規定，該局廉政處掌理之事項，包括貪瀆調查與預防工作之規劃、指導、協調及考核；廉政相關之調查及其他廉政事項。而廉政署於100年7月20日新成立專責反貪腐的廉政機關，依法務部廉政署處務規程第4條規定，設防貪組、肅貪組、北部地區調查組、中部地區調查組、南部地區調查

¹⁰⁴ [http://www.moi.gov.tw/files/news_file/中央及地方機關至105年8月底遊說案件統計\(上網版\)%20%20\(3\).pdf](http://www.moi.gov.tw/files/news_file/中央及地方機關至105年8月底遊說案件統計(上網版)%20%20(3).pdf)，上網日期105年11月16日。

¹⁰⁵ 林彤，101年7月16日，〈我遊說制度之檢討及改革建議〉，財團法人國家政策研究基金會。

組等辦事。在組織架構上，可以發現廉政署職掌包括政策規畫、反貪、防貪、肅貪等四大業務，而調查局的業務之一也是貪瀆之調查與預防，兩者在反貪腐的功能性有部分重疊的。

(二)法務部於101年2月7日召開會議，就廉政署與調查局之法定職掌及政風機構發掘之圍標案件處理程序，決議由承辦檢察官視個案來決定交由廉政署或調查局處理¹⁰⁶。但廉政署、調查局因辦案搶功、踩線之心結、紛爭依舊難解，仍在暗中角力。法務部於102年3月間再度進行協調，召集廉政署與調查局首長、二審檢察長會議後，確立「先立案者先辦」、「案件偵辦權交由一、二審檢察長定奪」等原則¹⁰⁷。廉政署、調查局之人員素質毋庸置疑，但協調整合是致命傷，廉調不合有歷史緣故，論辦案的數量與經驗，以調查局占優勢，但數量龐大的貪腐情資，卻掌握在廉政署，二者形式上設有連繫辦法與會報，但是欠缺真誠合作與分享績效機制，法務部明知問題所在，但是一直未有效協調整合¹⁰⁸。

(三)就廉政署與調查局之權限重疊爭議部分，法務部原則上係採刑事訴訟法管轄爭議之法理，交由一、二審檢察長指揮發交廉政署或調查局，以畫定分工權

¹⁰⁶ 法務部網站

<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=259578&ctNode=27518>。

¹⁰⁷ 陳志賢，中時電子報，102年3月23日，肅貪搶功、踩線種心結 廉政署調查局互鬥 法部再打圓場。<https://tw.news.yahoo.com/>。

¹⁰⁸ 葛傳宇/台灣透明組織副執行長，聯合報，105年1月29日民意論壇 A18，肅貪領導人的意志很重要 強化廉政署長功能 廉調合作 是新總統要務。

責，但是兩機關之本位主義、偏狹的忠誠、專業偏執及未資訊分享依舊，依本公約第6條規定，各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，確保設一個或酌情設多個機構，透過監督及協調、累積與傳播預防貪腐之知識，以預防貪腐。是則，原廉政署、調查局係採「兄弟登山各自努力」之分工模式，宜導正為「兄弟登山共同合作」之整合模式，法務部宜運用行政管理「跨域治理」的理念，監督、協調及整合調查局與廉政署，進行反貪腐之資源及情資分享，雙方有良善溝通及互動，建立私下非正式關係之良好情誼，並培養兩機關之跨域管理窗口，以發揮一加一大於二的綜效，如下圖。

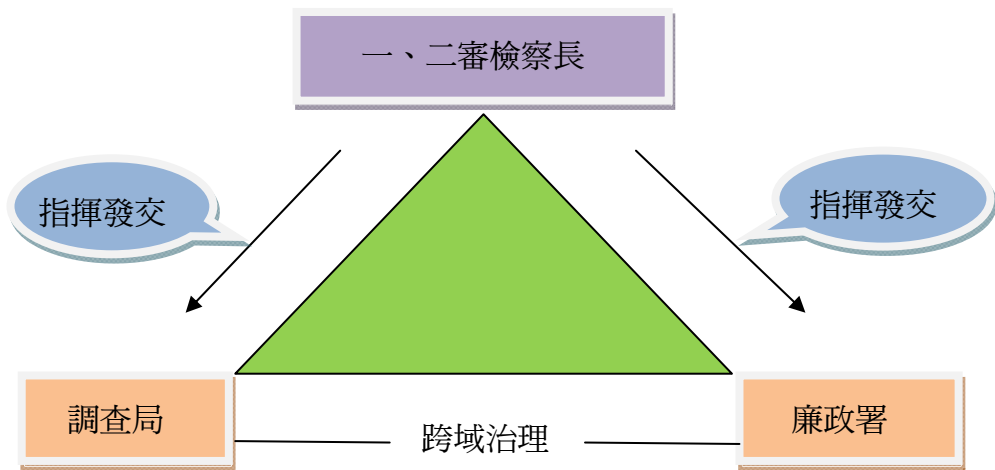


圖5 調查局與廉政署之跨域治理圖

資料來源：本專案調查研究自繪

(四)在強化私人企業與調查局、廉政署、監察審計、金融監管等機關之公私部門「協力治理」部分，在南投縣前縣長李○卿涉及貪污案，其第一任縣長時，涉及收取工程款一成回扣，但如果是議員牽線的工程案，其為建立與議員朋比關係則不收回扣，其第二任縣長時，涉及拉高收取工程款一成五至二成回扣，惟東窗事發偵審時，企業管理人通常會自白行賄，以換取不起訴處分或緩刑之寬典。另以南韓總統朴槿惠、閩密崔順實與八大企業之弊案為鑑，廉政機關之企業防貪措施，如何防制及發掘官員透過白手套，向企業以金援、捐贈為名，實則獲得特殊對價關係，甚至雙方涉及索賄及行賄之貪腐行為，是廉政機關之重要課題。依本公約第12條第2項規定，為達到預防的目的，促進執法機構與相關私營實體間之合作。是則，從預防的觀點，在官員索賄時，企業管理人與廉政機關即進行預防貪腐的合作，雙方啟動公私部門「協力治理」模式，共同防制貪腐，又在平時宜勤於社會參與之教示宣導，提早預防貪腐，因此，法務部宜創新運用公私部門「協力治理」模式，以共同防制貪腐，如下圖。

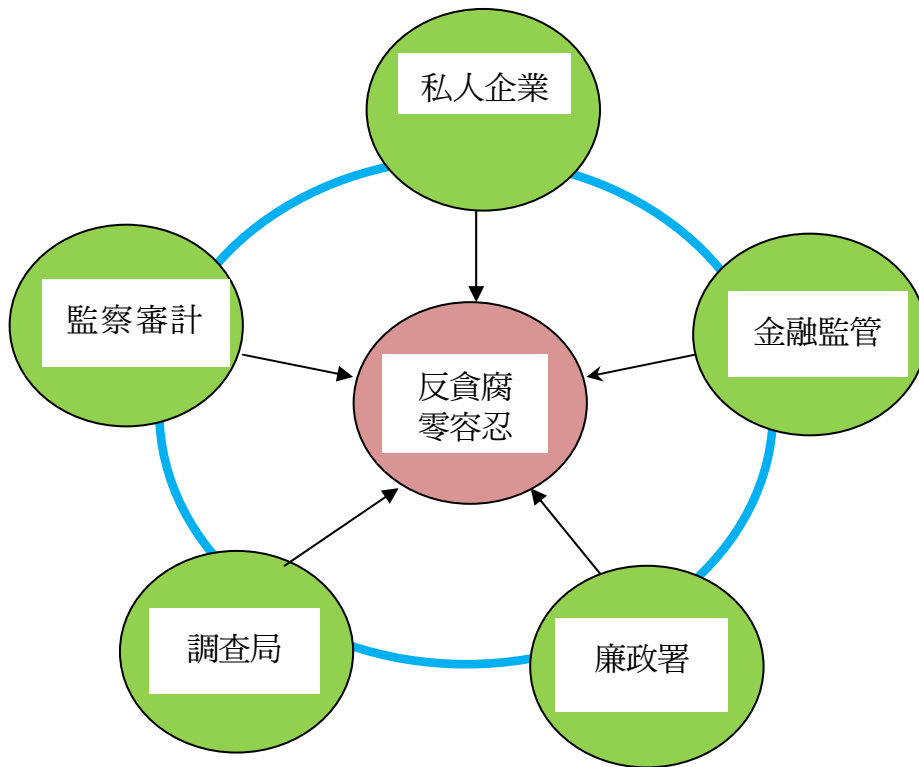


圖6 私人企業與廉政等機關之協力治理圖

資料來源：本專案調查研究自繪

十四、審計部對各機關採購稽察結果，涉及刑事移送司法機關辦理者，自100年至104年止，5年共12件，應建立風險管理及查核異常通報等預防機制，以發現潛在之貪瀆

(一)審計部對於政府採購之稽察

1、審計機關104年度辦理稽察結果，發現未盡職責或效能過低情事，依審計法第69條第1項前段規定，通知其上級機關長官，並報告監察院者38件；依審計法第17條前段規定報告監察院處理者

2件；涉及刑事移送司法機關辦理者2件；違失情節較輕，通知其主辦機關長官查明依考績法有關規定處分者57件、計懲處違失人員98人次；通知追回或扣罰繳庫金額計5億9,677萬餘元¹⁰⁹。

- 2、審計機關103年度辦理稽察結果，發現未盡職責或效能過低情事，依審計法第69條規定，通知其上級機關長官，並報告監察院者36件；依審計法第17條前段規定報告監察院處理者1件；涉及刑事移送司法機關辦理者2件；違失情節較輕，通知其主辦機關長官查明依考績法有關規定處分者36件、計懲處違失人員87人次；通知追回繳庫金額計6億3,510萬餘元¹¹⁰。
- 3、審計機關102年度辦理稽察結果，發現未盡職責或效能過低情事，依審計法第69條規定，通知其上級機關長官，並報告監察院者25件；依審計法第17條前段規定報告監察院處理者2件；涉及刑事移送司法機關辦理者3件；違失情節較輕，通知其主辦機關長官查明依考績法有關規定處分者28件、計懲處違失人員64人次；通知追回繳庫金額計20億3,075萬餘元¹¹¹。
- 4、審計機關101年度辦理稽察結果，發現未盡職責或效能過低情事，依審計法第69條規定，通知其上級機關長官，並報告監察院者30件；依審計法

¹⁰⁹ 104年政府審計年報，頁107。

¹¹⁰ 103年政府審計年報，頁100。

¹¹¹ 102年政府審計年報，頁100。

第17條前段規定報告監察院處理者2件；涉及刑事移送司法機關辦理者1件；違失情節較輕，通知其主辦機關長官查明依考績法有關規定處分者22件、計懲處違失人員65人次；通知追回繳庫金額計3億300萬餘元¹¹²。

- 5、審計機關100年度辦理稽察結果，發現未盡職責或效能過低情事，依審計法第69條規定，通知其上級機關長官，並報告監察院者34件；依審計法第17條前段規定報告監察院處理者1件；涉及刑事移送司法機關辦理者4件；違失情節較輕，通知其主辦機關長官查明依考績法有關規定處分者18件、計懲處違失人員36人次；通知追回繳庫金額計7,400萬餘元¹¹³（詳如下表）。
- 6、審計機關辦理稽察結果，涉及刑事移送司法機關辦理者，104年度2件；103年度2件；102年度3件；101年度1件；100年度4件，5年共12件。

¹¹² 101年政府審計年報，頁102。

¹¹³ 100年政府審計年報，頁90。

表24 審計機關對各機關採購稽察結果統計表

年度	情事別 政府別	未盡職責 或效能過 低通知其 上級機關 長官並報 告監察院	重大違失 報告監察 院處理	涉及刑事 移送司法 機關辦理	違失情節較輕 通知其長官處 分		追回或扣罰 繳庫
		件	件	件	件	人次	金額 (千元)
104	合計	38	2	2	57	98	596,774
	中央	17	1	0	22	40	149,170
	地方	21	1	2	35	58	447,604
103	合計	36	1	2	36	87	635,100
	中央	19	1	1	18	48	285,427
	地方	17	-	1	18	39	349,673
102	合計	25	2	3	28	64	2,030,754
	中央	12	2	3	14	41	121,820
	地方	13	-	-	14	23	1,908,934
101	合計	30	2	1	22	65	303,540
	中央	18	1	1	9	44	158,070
	地方	12	1	-	13	21	145,470
100	合計	34	1	4	18	36	74,680
	中央	19	-	1	7	15	8,720
	地方	15	1	3	11	21	65,960

資料來源：審計部政府審計年報

(二)探究上開稽察結果，涉及刑事移送司法機關辦理之件數，自100-104年度共12件之原因，係因為稽核

小組或審計機關均無刑事強制處分權，不易發現貪污之事證及對價關係，僅能查核行政上之違失。例如前南投縣縣長李○卿在任時，採限制性招標之比率最高曾達到91%以上，而嘉義縣公開招標的比率95%以上，限制性招標比率不到5%，兩相比較，即知前南投縣縣長李○卿採用限制性招標之比率過高且異常。又例如立法院前秘書長林錫山涉嫌利用電腦採購收賄重大弊案，其承辦「國會憑證管理系統案」，採購價格明顯高於市價。查核人員遇有這樣異常情形，應有貪瀆風險辨識的能力，並事前應建立風險管理，事後應建立通報管道等預防機制，以發現潛在之貪瀆。

十五、在政府採購方面，有關重大的公共投資工程，事先宜有預防貪腐的機制，並宜改善評選重大公共工程的機制，又目前大多數公共工程採用最低標，對於營造商的資格篩選，應有嚴謹審查機制，均宜予檢討研議，以有效防制貪腐

(一)有關重大的公共投資工程，事先有預防貪腐的機制

據本院諮詢學者表示¹¹⁴，聯合國在2013年出了一本書《Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption》，專門針對本公約第9條規定，確定實施反貪腐的良好作為，另外一本《A Strategy for Safeguarding against Corruption

¹¹⁴ 世新大學行政管理學系教授余致力。

in Major Public Events》是針對重大公共事件之防制貪腐的安全策略，舉例：桃園機場T3，重大的公共投資案，要一開始就有預防貪腐的機制，也就是要事先預防，而不是事後才調查。

(二)對於評選重大公共工程之機制，據本院諮詢專家意見如下¹¹⁵

- 1、先採資格標，符合資格的廠商再比價、財務計畫、品質管制計畫、人力組織、過去業績……等等，先評選出前幾名合格廠商。
- 2、遴選採購評選委員，外聘專家、學者占2/3以上，府內官員占1/3以下。
- 3、評選期間採入闈管制，以避免投標廠商與評選委員不當的接觸或行賄。
- 4、採價格標競標。
- 5、合理的等標期。
- 6、廠商合理的利潤要公開透明。
- 7、關於國內政商關係，政府採購法越來越詳細完整，但是如果全部都採用最低標不見得好，可能是最爛的廠商。這種大型工程案，第一個階段是採取資格標而不先看價格，只要符合甲級營造的就可以投標，第二、看財務計畫、品質管制計畫、人力組織、過去業績……等等，這其中涉及到資格審核府內1/3、府外2/3的評選委員，所以應該要讓廠商完全無法和評選委員接觸，篩選完後可

¹¹⁵ 新北市土木技師公會理事長余烈。

能有數家一流的廠商，再看價格孰低孰得標。

(三)目前大多數公共工程採用最低標，對於營造商資格的篩選，應有嚴謹審查機制

- 1、中央廉政委員會第17次委員會議之「公共工程採最有利標之配套措施」載，工程採購多採最低標決標，決標件數比率高達98.65%；採最有利標決標件數比率1.35%，其中以規模較大之採購案居多¹¹⁶。
- 2、據本院諮詢專家意見¹¹⁷，營造商的資格篩選，是最大問題，例如甲等營造商之資格篩選，目前做得非常差，在評選時，雖同是甲等營造商，但良莠不齊，而公務員怠於裁量剔除不夠資格的廠商。在資格審查部分，一個嚴謹的資格審查是有助於採購案的正常進行，但是如果是錯誤的資格審查就是綁標，這僅是一線之隔。所以公務員適當使用裁量權是非常重要的，裁量要根據公共利益、專業的判斷以及採購效率，根據這幾點做一個嚴謹的資格審查才能夠減少貪腐。
- 3、目前公共工程多以最低標比價，對於營造商資格的篩選未有嚴格的審查機制，致工程品質屢遭詬病。因此，公共工程除了價格以外，在招標前，對於營造商之資格審查、履約能力、工程品質、施工進度及效益等均予以裁量，以遴選優質營造商，為公共工程之優良品質把關。

¹¹⁶ 中央廉政委員會第17次委員會議資料，頁81。

¹¹⁷ 臺灣世曦工程顧問股份有限公司董事長李建中。

總而言之，預防貪腐是紮根的工作，政府要有反貪腐的意志及決心，並贏得民眾的支持及信賴，從教育、社會關係與企業文化、機關廉政倫理與在職訓練等全方位反貪腐。

子曰：「道之以政，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格。」因此，需要從小學教育開始教導禮義廉恥，倡導反貪知廉恥的教育。

香港道德發展中心係1995年成立，設置於廉政公署社區關係處，由香港總商會、香港中華廠商聯合會、香港中華總商會、香港工業總會、香港中國企業協會及香港美國商會等6個主要商會負責督導事宜，旨在長遠推廣香港商業道德及防貪訊息。香港道德發展中心係針對香港企業等私營部門提供商業道德管理諮詢與反貪服務，為廉政公署推廣企業反貪的橋梁¹¹⁸。而我國之國家廉政建設行動方案之具體策略及具體作為，訂定：「強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。」並擬定執行措施及績效目標，責成金融監督管理委員會、財政部、經濟部、交通部、行政院農業委員會等機關辦理。

有關廉政的法令多如牛毛，而關於公務員廉政倫理之法令，亦不在少數，例如國家廉政建設行動方案訂定：「具體策略之落實公務員行為規範，建立政府典範。」、公務員廉政倫理規範、公務員服務法等，為使公務員瞭解廉政倫理規範，並達到教示及教育反貪腐的目標，宜比照公務人員之環境教育訓練，研議公務員每年至少修習3小時之廉政倫理規範課程，而對於新任首長及主管人員更應加強預防及防制貪腐的在職訓練，以發揮火車頭作用。

¹¹⁸ 柯是鈐等，99年，《香港、新加坡廉政制度出國參訪報告》，臺北：臺北市政府。

據台灣透明組織2016年1月27日公布由國際透明組織評估的2015年全球清廉印象指數（Corruption Perception Index, 簡稱CPI），新加坡（85分，第8名）、香港（75分，第18名），臺灣（62分，第30名）¹¹⁹。新加坡之清廉形象，肇始於李光耀反貪腐的魄力，而香港之清廉制度，起始於香港總督麥理浩調查葛柏總警司貪污案，而臺灣自2008-2015年清廉指數，如下表，清廉指數由2008年排名39，提升到2015年排名30，在二次政黨輪替後，未來4年臺灣的清廉指數如何，端繫於政府推動反貪腐的意志及決心，全民擦亮眼睛拭目以待。

表25 自2008-2015年清廉指數表

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
分數	2.7	5.6	5.8	6.1	61	61	61	62
排名	39	37	33	32	37	36	35	30
評比國家數	80	180	178	183	176	177	175	168

資料來源：國際透明組織台灣總會台灣透明組織協會

¹¹⁹國際透明組織台灣總會台灣透明組織協會
<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20160127&Rcg=100041>。

柒、處理辦法

- 一、本專案調查研究報告送請行政院函轉所屬相關部會、司法
院、審計部就「陸、結論及建議」參考辦理見復。
- 二、本專案調查研究報告送請本院廉政委員會參考。

捌、參考文獻

一、中文部分

(一)專書論文

仇桂美，77年，監察院在憲政體系中的防腐功能，臺北：五南圖書出版公司。

余致力，105年，國際透明運動與臺灣廉政治理，王業立主編，臺灣民主之反思與前瞻，臺北：臺灣民主基金會。

林炳坤，99年2月，政府採購最有利標實例精解，臺北：永然文化出版股份有限公司。

林鴻銘、陳文全，97年2月，政府採購契約大小事(再版)，臺北：永然文化出版股份有限公司。

許福生，105年2月，犯罪學與犯罪預防(初版一刷)，臺北：元照出版有限公司。

陳櫻琴、黃仲宣，96年11月，政府採購錯誤100問，臺北：永然文化出版股份有限公司。

黃鈺華、蔡佩芳，100年9月，政府採購法解讀-逐條釋義，臺北：元照出版有限公司。

楊泰順，83年8月，利益團體政治，財團法人民主文教基金會。

楊泰順，100年5月，遊說法執行成效之研究，內政部委託研究計畫。

楊泰順等，101年12月，我國政治獻金制度改革之研究，內政部委託研究報告。

羅昌發，97年11月，政府採購法與政府採購協定論析(三版第1刷)，臺北：元照出版有限公司。

(二)期刊研討會

仇桂美，74年10月，〈監察院彈劾權的防腐功能〉，中國憲法學會編，《憲政時代》，卷11，第2期。

李炳南、吳豐宇，102年12月，〈「監察院執行陽光四法」之田野考察報告〉，監察院《公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄》。

林雅鋒，102年，〈公務人員涉犯貪瀆罪致影響其退離給與請求權之探索〉，《公務人員月刊》，第208期。

林明鏘，104年6月，〈從聯合國反貪腐公約第9條第10條檢視我國法制規定〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

胡龍騰、蔡秀涓，104年9月，〈由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政制度與組織〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

洪國興，102年12月，〈公職人員財產申報制度的困境與機會之探討-執行面觀點〉，監察院《公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄》。

許福生，104年6月，〈聯合國反貪腐公約與我國反貪腐刑事政策之思維〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

陳正根，104年6月，〈政府資訊公開法之未來發展趨勢—以資訊自決權與反貪腐公約之觀點〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

陳英鈴，102年12月，〈利益衝突與財產申報〉，監察

院《公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄》。

陳敦源，98年，〈透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，1卷2期。

陳耀祥，104年9月，〈政府採購程序中訂定揭弊者保護規範之研究〉，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會》。

楊卓翰等，105年5月23日，〈揭開中華民國政府徵才真相〉，《今周刊》，第1013期。

(三)政府刊物

中央廉政委員會第17次委員會議資料，105年10月。

內政部，93年，《政治獻金法研訂實錄》。

立法院公報，第82卷第17期委員會紀錄、第82卷第18期委員會紀錄、第82卷第22期院會紀錄、第82卷第39期院會紀錄、第92卷第8期院會紀錄。

行政院主計總處，104年12月「政府內部控制之推動」。

行政院公共工程委員會98年5月19日防範公共工程發生弊端，建立採購及公共工程人員清廉形象方案。

行政院公共工程委員會105年3月「104年度政府採購執行情形」。

行政院公共工程委員會105年2月「政府採購法令彙編」。

行政院研究發展考核委員會編印97年12月「政府透明化分析架構建立之研究」。

行政院研究發展考核委員會委託研究報告(委託莊文忠副教授)，101年度臺灣公共治理指標調查。
監察院，102年12月，公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄。

監察院審計部，100年政府審計年報。

監察院審計部，101年政府審計年報。

監察院審計部，102年政府審計年報。

監察院審計部，103年政府審計年報。

監察院審計部，104年政府審計年報。

國家發展委員會委託研究報告(委託莊文忠副教授)，
103年度臺灣公共治理指標調查。

國家發展委員會委託研究報告(委託莊文忠副教授)，
102年度臺灣公共治理指標調查。

(四)網站資料

行政院全球資訊網 <http://www.ey.gov.tw/>。

行政院主計總處--行政院內部控制推動及督導小組第
28次委員會議105年9月22日紀錄
<https://www.dgbas.gov.tw/public/Data/610515284790V1BW9I>

何展旭，101年8月30日，〈遊說法修正之芻議〉，財團法人國家政策研究基金會國政分析。

林 彤，101年7月16日，〈我遊說制度之檢討及改革建議〉，財團法人國家政策研究基金會國政評論。

林 彤，101年8月22日、101年9月3日，〈美國遊說制度的演進與運作（上）（下）〉，財團法人國

家政策研究基金會國政研究報告。

法務部網站

<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=259578&ctNode=27518>。

法務部調查局網站

<https://www.mjib.gov.tw/>。

法務部廉政署網站

<http://www.aac.moj.gov.tw/mp289.html>。

法源法律網

<http://fyjud.lawbank.com.tw/list2.aspx>。

柯是鈐等，99年，香港、新加坡廉政制度出國參訪報告，臺北：臺北市政府。

桂宏誠，91年2月26日，〈制定「遊說法」之背景分析—以美國「聯邦遊說管理法」及「遊說公開法」為例〉，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。

風傳媒，105年9月22日，臉書創辦人祖克柏夫婦慨捐950億 21世紀結束前治癒、預防或控制所有疾病。

孫中英，聯合新聞網，105年9月5日全球反洗錢支出 臺灣敬陪末座。<https://tw.news.yahoo.com>。

陳志賢，中時電子報，102年3月23日，肅貪搶功、踩線種心結 廉政署調查局互鬥 法部再打圓場。<https://tw.news.yahoo.com/>。

陳長文，中國時報，105年8月22日A10版，別讓臺灣淪為洗錢天堂。

許淑惠，蘋果日報，105年5月3日，「勇揭林錫山涉貪原因曝光。」

國家發展委員會網站，臺灣公共治理指標調查年度為103年度資料。

國際透明組織台灣總會台灣透明組織協會

<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20160127&Rcg=100041>。

葛傳宇，聯合報，105年1月29日民意論壇A18，肅貪 領導人的意志很重要 強化廉政署長功能 廉調合作 是新總統要務。

盧金足，中時電子報，105年5月3日，「小公僕田○文勇揭弊案 一通檢舉電話扳倒林錫山」。

謝宇程，97年12月15日，〈遊說法施行後之困難以及改革之道〉，財團法人國家政策研究基金會國政分析。

聯合報105年9月22日，消滅所有疾病 祖克柏捐950億。
<http://udn.com/news/story/6809/1978830>。

二、英文部分

Bac, M. (2001). Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene **Public Choice**, 107:87-96.

Goetz, A. M, & R. Jenkins(2001). Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. **Public Management Review**, 3(3): 363-383.

Shafritz, J. M. (Ed) (1998). International Encyclopedia of public policy and Administration. Boulder, CO: Westview Press.

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

聯合國反貪腐公約內國法化後相關配套措施之規劃與實施
研析－以預防貪腐措施為中心通案性案件調查研究報告/
監察院編著. -- 初版. -- 臺北市：監察院, 民 106.07

面；公分

ISBN 978-986-05-2502-1 (平裝) NT\$275

1.貪瀆罪 2.公務人員法規

585.24

106007474

聯合國反貪腐公約內國法化後相關配套措施之規劃與實施研析
－以預防貪腐措施為中心通案性案件調查研究報告

編著者：監察院

發行人：張博雅

出版者：監察院

地址：台北市忠孝東路1段2號

電話：(02) 2341-3183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：台北郵政8-168號信箱

傳真：(02) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02) 2341-3183轉539 (02) 2356-6598

傳真：(02) 2357-9670

經銷處：五南文化廣場 台中市中山路6號 (04) 2226-0330

國家書店松江門市 台北市松江路209號1樓 (02) 2518-0207

國家網路書店 http://www.govbooks.com.tw

印刷者：兆鴻印刷科技有限公司

地址：新北市三峽區添福里添福路14-38號

電話：(02)2674-7807

中華民國106年7月初版

定價：新台幣275元整

ISBN: 978-986-05-2502-1

GPN: 1010600673

著作權管理訊息：

著作財產權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意或書面授權，
請洽監察院司法及獄政委員會（電話：2341-3183）。